



大会

Distr.: General
1 March 2013
Chinese
Original: English

议程项目 128

财政报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告

审计委员会关于秘书处信息和通信技术事务处理情况的报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了审计委员会关于秘书处信息和通信技术(信通技术)事务处理情况的报告(A/67/651)。行预咨委会的面前还有秘书长关于审计委员会报告所载建议执行情况的报告(A/67/651/Add. 1)以及审计委员会编写的详细说明信息安全审计结果和建议的单独备忘录。行预咨委会认为,应由审计委员会决定是否希望将该备忘录中的详细信息披露给大会以及如何披露。
2. 行预咨委会在审议上述报告期间会晤了审计事务委员会成员和秘书长的代表,他们提供了书面说明和补充材料,并于2013年2月28日提交了最后书面答复。
3. 行预咨委会回顾,大会第66/246号决议¹决定,将由管理事务部负责信息和通信技术厅及其预算,首席信息技术官将向管理事务部负责人报告。大会请行预咨委会要求审计委员会审计和评价秘书处、包括信息和通信技术厅处理信通技术事务的情况,并在大会第六十七届会议主要会期期间向大会报告有关情况。行预咨委会在2012年1月17日的一封信中向审计委员会转达了大会的要求。
4. 审计委员会的报告载有2012年10月针对上述请求开展的审计工作得出的结果和建议。报告酌情反映了行政当局对审计委员会审计结果、结论和建议的评论

¹ 在该决议中,大会还就企业资源规划项目的治理结构采取了行动,要求行预咨委会请审计委员会对项目的执行情况进行全面审计,并从大会第六十七届会议主要会期开始每年向大会报告(见A/67/164、A/67/360和A/67/565)。



意见(A/67/651, 第 13 段)。秘书长的回应载于报告增编, 回应特别说明了有关加强整个秘书处信息和系统安全的建议的最新执行情况。

二. 背景

5. 审计委员会报告第 1 至 10 段载有背景资料。审计委员会指出, 有效提供信通技术服务对支持总部和外地在维持和平、安全、发展、人权、国际事务和人道主义援助等领域的多种重要行政和业务活动至关重要。大会第 66/246 号决议强调, 随着本组织越来越依赖于信息和通信技术基础设施, 信通技术对于满足本组织日益增长的需求十分重要。大会还强调了信息和通信技术对于加强监督和问责以及为支持决策而提供更多准确、及时的信息的重要性。

6. 行预咨委会一再强调, 需要采取一致、协调和可问责的办法管理秘书处和整个联合国系统的信通技术活动。² 秘书长承认, 在该领域缺乏有效治理和领导导致秘书处的信通技术职能高度重复和分散, 各个部门和工作地点设有多个信通技术单位, 缺乏共同的标准和程序, 系统开发零散, 重复和不兼容的数据库大量出现。这种不成体系的现象导致资源利用效率和效力低下, 信通技术系统和基础设施的费用增加, 且难以确定信通技术的总体支出和资产(见A/60/692 和A/60/846/Add. 1)。

7. 行预咨委会回顾, 行预咨委会早在大会第五十届会议上就强调了技术对于实现增效和提高方案和服务交付效率的作用, 并呼吁为信通技术制订协调一致的长期战略以及在整个秘书处所有工作地点执行该战略的计划(A/50/7/Add. 16, 第 37 段)。大会第 54/249 号决议首次请秘书长制订发展和实施信息技术的全面战略。秘书长在第五十五和五十七届会议上就指导联合国信通技术发展的信通技术战略及行动计划提出了初步提议, 但未达到预期效果。³ 后来, 根据按 2005 年世界首脑会议成果(第 60/1 号决议)发起的管理改革倡议, 大会核准了秘书长的提议, 即设立首席信息技术官的职位, 并用下一代的企业资源规划系统取代综合管理信息系统(第 60/283 号决议)。

8. 2008 年, 大会第 63/262 号决议通过了联合国新信通技术战略。⁴ 战略的三大目标是: (a) 使信通技术与秘书处的任务和工作方案相协调; (b) 使工作人员和利益攸关方能随时随地建立联系并分享知识; (c) 有效率地部署和利用机构资源(见A/62/793, 第 13 段)。

² 见 A/54/7, 第 80 至 92 段; A/55/7/Add. 8; A/56/7, 第 80 至 94 段; A/57/772, 第 100 至 106 段; A/58/7, 第 114 至 126 段; A/60/7, 第 110 至 112 段; A/60/735 和 Corr. 1, 第 15 至 18 段; A/60/870, 第 16 段。

³ 见秘书长关于信通技术战略的报告: A/55/780 和 A/57/620; 行预咨委会的有关报告: A/56/7 和 A/58/7; 以及大会第 56/239 和 57/304 号决议。

⁴ 另见 A/62/793 及 Add. 1 和 A/63/487。

9. 该信通技术战略的基础是以强有力的中央领导在全组织建立和实施信通技术标准 and 活动，并以分权的办法开展业务活动。确定了需要在整个秘书处一致解决和统一提供的三大领域的关键需求，即：(a) 资源管理，以帮助行政小组管理财政、人力、物力和其他资源；(b) 知识管理，以帮助实务部门和其他部门管理非结构化信息；(c) 基础设施管理，以帮助信通技术专家提供安全、连续的业务，包括数据中心、通信、服务台、灾后恢复和业务连续性能力等业务。

10. 为在三至五年的时间内落实经核准的信通技术战略，信息和通信技术厅在 2009 年 1 月成立时确定了三个全组织方案。战略为每个方案确定了目标、具体目标、主要行动及预期收益，以解决差距和满足组织需求。据设想，今后五年内将在每个方案下规划和执行若干项目。例如，企业内容管理项目将在知识管理方案下执行，资源管理方案将包括客户关系管理(iNeed)和企业资源规划系统。预计随着这些全组织系统得以实施，并且采用一套共同的标准、流程和工具，零散和重复的程度将有所下降。

11. 大会 2008 年核准的战略还建立了信通技术管理结构和治理框架，其中包括：(a) 信通技术高级别执行委员会，负责就投资和优先事项作出决定；(b) 代表信通技术服务用户部门的咨询小组，负责说明自身需求和优先事项；(c) 首席信息技术官，负责全面领导和执行本组织的信通技术活动；(d) 独立的中央信息和通信技术厅，⁵ 由首席信息技术官领导，通过常务副秘书长向秘书长办公厅报告，为本组织提供信通技术领域的中央领导，建立全组织的标准和政策，规划和协调全秘书处的活动，提供企业系统和基础设施，整合原先由秘书处各信通技术单位提供的“战略”或核心职能，以及向总部提供信通技术服务；(e) 设在秘书处各部门和总部以外各办事处的分散的信通技术单位，负责根据信息和通信技术厅设定的组织标准提供部门系统与服务，处理本地问题和业务问题。信息和通信技术厅的结构与信通技术战略及其三个全组织方案相一致。

12. 此外，信通技术战略设想建立：(a) 业绩管理框架，以加强对业绩、工作人员技能、信通技术资源管理等方面关键衡量指标的客观跟踪，从而改进服务的提供；(b) 以服务为导向的全球架构和有力的技术标准，以确保协调性和互用性，进而整合信通技术资产、系统和服务，降低购置和维护费用；(c) 全球财务框架，对所有信通技术支出执行财务纪律和问责制，通过合并、集中购买和提高效率降低成本，为自行酌定的方案腾出更多资金。

13. 秘书长还在另一份报告(A/62/510/Rev. 1)中提议由首席信息技术官集中管理全组织的企业系统，即企业内容管理、客户关系管理和企业资源规划，其中包

⁵ 根据大会第 63/262 号决议在单独的预算款次下建立，为此调动管理事务部中央支助事务厅信息技术事务司的所有人员配置和资源(经常预算、支助账户和预算外资源)；转移外勤支助部信息和通信技术司的“战略”活动，调拨 5 017 500 美元维持和平行动支助账户资源(包括 4 255 500 美元非员额资源和用于调动 10 个员额(3 个 P-4、4 个 P-3、2 个 P-2、1 个一般事务(其他职等)的 760 000 美元)；从预算第 1 款中调动首席信息技术官的员额。

括每一系统的拟议治理结构、执行战略、时间表和预算估计数。大会第 63/262 号决议确认了实施客户关系管理系统和企业内容管理系统的裨益，并请秘书长继续酌情在全组织落实这些应用程序，由首席信息技术官负责领导，以确保以协调的方式发展企业系统。大会提供了秘书长要求的 2 200 万美元中的 200 万美元，以供执行这些项目，并请秘书长在为方案预算批出的资源总额范围内解决其余所需经费。大会还核准实施企业资源规划系统和企业资源规划项目的拟议治理框架，即企业资源规划项目主任将向担任企业资源规划指导委员会主席的主管管理事务副秘书长报告，并就日常项目管理和技术问题向首席信息技术官报告。此后，应大会第 64/243 号决议的要求，秘书长就企业资源规划项目（“团结”）的实施情况提交了年度进度报告。

14. 2008 年通过信通技术战略后，大会第 63/262 号决议请秘书长提供对整个秘书处信通技术能力、包括专职和非专职人员的全面清点结果。根据 2008 年的初步审查和 2010 年对 70 多个信通技术单位更为全面的评估，秘书长在信通技术战略实施进度报告 (A/65/491) 中首次提供了关于秘书处信通技术支出、资产、资源和人员配置总体情况的估计数，下表对此作了汇总。审查的主要结论是本组织的信通技术环境和流程仍高度分散、零碎、重复和非标准化，从而抬高了业务成本，使本组织无法实现规模经济。此外，有很大比例的资源被用于基础设施和日常业务工作，而信通技术对方案、实务、行政和管理活动的支持不足。审查结果显示，联合国的信通技术支出高昂，约达 7.74 亿美元，共有 4 200 多名信通技术工作人员，其中包括由经常预算、维持和平和支助账户及预算外来源供资的人员，有大约 70 个信通技术单位、211 个数据中心和服务器机房、131 个服务台及 1 994 个应用程序。

基于 2010 年结构审查的信通技术主要统计数据

主要指标	总部	总部以外办事处、 区域委员会及其他	维和特派团/ 特别政治任务	共计
信通技术年度预算(百万美元)	149	62	563	774
信通技术人员	770	688	2 761	4 219
信通技术职称	—	—	—	173
信通技术单位	21	15	34	70
应用程序	841	825	328	1 994
物理服务器	888	1 322	2 347	4 557
数据中心/服务器机房	8	89	114	211
台式计算机和笔记本电脑	17 244	18 435	48 117	83 796
信通技术服务台	20	27	84	131
服务台请求(年度)	292 511	225 597	628 521	1 146 629

15. 秘书长在进度报告(A/65/491)中还强调了确定预算和人员编制汇总数据时遇到的困难。由于缺乏全组织范围的一致、可比数据,预算总额估计数是基于对各种文件中信息的耗时人工编制,导致难以定期跟踪信通技术活动的费用。在确定工作人员人数时遇到了类似困难,特别是因为存在针对不同类型人员(工作人员、订约人、咨询人、志愿人员)的多个存储库以及缺乏标准的信通技术职称。例如,人员统计不包括不属于正式信通技术单位或没有信通技术职称但是履行信通技术职能的人员。秘书长指出,不能便利地监测和报告全秘书处的信通技术预算和人员编制严重限制了有效的全球信通技术管理。他强调,需要建立一致和简化的全球会计科目表和配套的财务体系,有能力定期跟踪信通技术活动的费用,并确定信通技术人员的标准化职称和职务说明。

16. 根据审查结果,秘书长提议开展四个结构性审查项目,以简化和标准化整个秘书处的信通技术环境:(a) 服务台全球化,减少服务台数量,提供每天 24 小时服务,引进自动化和标准服务台技术及最终用户的自助服务工具;(b) 精简和整合数据中心、服务器机房和服务器,将各机构和工作地点的数据中心数量降至最低,提供每天 24 小时服务;(c) 信通技术组织合理化,明确信通技术职能之间的界限,实施全球人员编制模式,审查信通技术单位,为实施信通技术管理结构的组织变革拟订建议,包括合并同一部门内的多个信通技术单位;(d) 强化信息和通信技术厅,加强该厅在战略和高度优先领域的的能力,如制订政策、监督和协调、建立架构和标准、企业应用开发、全球组合管理、开展各部厅信通技术预算审查等。在 2011 至 2015 五年期内执行的四个项目的拟议资源总额为 1.407 亿美元,拟通过经常预算、维持和平和预算外资源之间的费用分摊安排供资。

17. 大会第 65/259 号决议授权秘书长着手开展结构审查项目 3,即信通技术组织合理化项目,并决定从 2010-2011 两年期核定资源范围内提供项目 2011 年所需的 150 万美元。大会决定为结构审查项目 4(强化信息和通信技术厅)提供相当于 7 个 P-4 职位的一般临时人员,其中 5 个将由 2010-2011 年现有资源供资。大会还决定不核可任何涉及其他两个项目的经费,请秘书长审查其报告(A/65/491)中所载的执行信通技术战略的提议,并在 2012-2013 两年期拟议方案预算中提出新提议和(或)修正后的提议。

18. 秘书长在此后提交的关于企业信通技术举措的报告(A/66/94)中为 2012-2013 两年期提出了四个贯穿各领域、覆盖全组织的订正举措,费用总额为 4 280 万美元,具体如下:(a) 改进企业信通技术管理,综合先前对项目 3(信通技术组织合理化)和项目 4(强化信息和通信技术厅)的提议;(b) 通过信通技术利用相关知识,此前称为企业内容管理(第 64/243 号决议,第 125 段);(c) 加强信通技术服务的交付,修订秘书长先前关于项目 1(全球化服务台)的提议,整合正在进行的客户关系管理系统的实施工作(见 A/65/491);(d) 建立有复原力的信通技术基础设施,修改并提出关于项目 2(精简数据中心)的提案(同上),根据大会第

63/262、63/269 和 65/259 号决议，汇总统一的灾后恢复和业务连续性计划所需的经费，其中包括为总部提供永久性解决方案。

19. 大会第 66/246 号决议请秘书长执行举措 1(改进企业信息和通信技术管理)和举措 4(建立有复原力的信息和通信技术基础设施)。大会决定不为执行这些举措核准额外经费，也未核准其余两项举措。大会还请秘书长今后只有在“团结”项目全面实施后才提出任何重大信通技术项目供资提案供大会审议。如上文第 3 段所述，大会在同一决议中也就信息和通信技术厅的管理安排采取了行动。

三. 背景情况

20. 联合国正在积极参与执行或设想启动若干重大业务转型和变革管理举措，其中包括企业资源规划系统、国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)、订正后的服务交付模式和全球外勤支助战略，以及正在开展的人力资源管理改革。正如审计委员会所强调，信息和通信技术是这些业务转型举措不可或缺的组成部分，因为这些举措利用技术来促成变革。行预咨委会仍认为，提供适当的信通技术支持和一致、全面、可靠的组织信息以支持决策，对成功实施此类举措至关重要。

四. 一般性评论

21. 审计委员会对整个秘书处信息和通信技术事务处理情况的评估(见 A/67/651)所涉内容广泛，其中包括：联合国信通技术战略；该战略与本组织的业务模式和业务转型需求的匹配；信通技术治理框架；首席信息技术官的作用；信通技术职能的总体费用；信息和通信技术厅的员额配置状况以及信通技术工作人员的技能基础；服务管理和技术，包括信通技术应用程序的管理和信息安全问题。

22. 审计委员会查明目前的信通技术战略存在三大局限，包括：(a) 企业资源规划系统这一联合国由信通技术支撑的单一最大业务转型项目没有获得足够重视；(b) 没有充分重视信息安全问题；(c) 对在信通技术总支出中占大约 75%的维和活动的认识不足(A/67/651，第 18 和 19 段)。

23. 审计委员会的总体结论是，本组织在推行更加集中化的信通技术执行和交付战略方面不成功。

24. 审计委员会将这种情况归咎于一系列因素，其中包括：(a) 未能在全组织范围确立共同愿景和承诺；(b) 高级管理层对从中央一级推动更集中化的决策和企业行为支持不够；(c) 治理结构未能有效运作；(d) 在秘书处内未能明确规定、传达或理解信息和通信技术厅及其主管的作用和职权；(e) 对于联合国这样运作模式更像是一个多个组织网络而不是单一、全球化同质实体的组织而言，仅仅通

过一个缺少推行变革权威的中央信通技术职能部门来实现业务转型，这本身存在固有的困难。

25. 审计委员会指出，更广泛地讲，在落实信通技术战略方面遇到的困难反映了联合国在执行“团结”项目等重大业务转型项目过程中遇到的困难。这些困难包括：缺乏有关业务转型的通盘一致的观点、框架或规划议程；没有为这些重大方案建立明确有效的治理和问责安排；缺少决策所需的经常性财务管理信息，导致控制薄弱。

26. 审计委员会就如何处理在上述领域中查明的不足之处提出了一系列建议(见上文第 21 段)，秘书处接受所有建议。审计委员会指出，行政当局公开承认存在报告中提出的问题，并承诺就其采取果断行动，以改进秘书处当前的信通技术状况，包括制订一项符合联合国各项目标和宏大但现实的转型目标的新的信通技术战略。行预咨委会注意到，秘书处拟提交一份新的信通技术战略，供 2013 年大会第六十八届会议审议(A/67/651，摘要)。

27. 审计委员会的报告详细介绍了审计委员会的建议以及秘书处为落实这些建议拟采取的各项行动，特别是在以下方面：

- (a) 更新和重新拟订信通技术战略(同上，第 21 和 22 段)；
- (b) 全面跟踪信通技术支出以及信通技术活动的供资情况(同上，第 29-33 段)；
- (c) 联合国的业务模式和服务提供模式(同上，第 39-43 段)；
- (d) 澄清首席信息官和首席技术官以及信息和通信技术厅的各自作用(同上，第 44-56 段)；
- (e) 信通技术治理框架(同上，第 60-70 段)；
- (f) 信息和通信技术厅的人员配置和提高联合国信通技术人员的技能(同上，第 71-78 段)；
- (g) 信通技术服务管理(同上，第 79-85 段)；
- (h) 软件应用程序管理战略(同上，第 86-92 段)；
- (i) 信息安全(同上，第 93-101 段)。

28. 行预咨委会赞扬审计委员会持续开展高质量的工作，对其审计的范围和深度表示满意。行预咨委会欢迎审计委员会就如何处理审计过程中发现的严重缺陷提出相关建设性建议。行预咨委会特别赞赏审计委员会就阻碍联合国在执行重大业务转型项目和管理改革举措方面取得进展的根本原因和系统性缺陷提出深刻见解。比如，行预咨委会注意到，审计委员会认为，联合国是一个性质复杂和分散的组织，必须更好地了解全组织范围的哪些活动需要强有力的中央控制，哪些活

动应该有更大程度的业务自由度。审计委员会的审计还对信通技术改革与其他进行中的业务转型项目的相互依存关系做了一些澄清。行预咨委会认为，审计委员会的独立评估是一个宝贵工具，秘书处可藉此分析经验教训，规划联合国未来信通技术发展的行动路线。独立评估还将便利大会审议“团结”项目等重大业务转型举措的执行进展情况以及有关信通技术投资的决策。行预咨委会认为，今后应请审计委员会在重大项目和举措执行周期的早些时候进行这种评估，以确保更及时发现并向大会报告问题，迅速采取纠正行动。

29. 行预咨委会感到失望的是，在 2008 年通过大会核准的联合国信通技术战略四年多后，该战略仍未能得到成功执行。行预咨委会认为，高级管理层缺乏承诺、自主权和问责是导致这一情况的关键因素。审计委员会的审计报告显示，秘书处执行重大业务转型项目和管理改革举措方面存在不足。行预咨委会建议，请秘书长领导做出认真努力，全面分析从执行信通技术战略和审计委员会审计的“团结”项目、公共部门会计准则和全球外勤支助战略等重大业务转型举措遇到的问题中汲取的经验教训。行预咨委会强调指出，高级管理人员和其他有关人员应以可问责的方式充分参与这一进程，致力于实现使联合国发展成为一个现代、高效率和管理完善的组织所必需的变革。在这方面，行预咨委会注意到，从 2010 年起，在高级管理人员与秘书长的契约中纳入了与信通技术和“团结”项目有关的目标、绩效指标和业绩计量。行预咨委会认为，这些契约如运用得当，可以成为就业绩和对组织决策和标准的遵守情况进行问责的一个有效工具。

30. 鉴于在成功执行重大业务转型项目和管理改革举措方面遇到障碍，而且本组织应付这种变革的能力有限，行预咨委会建议请秘书长拟订一个务实、现实和切实可行的落实审计委员会所提建议的行动方案。行预咨委会认为，要落实审计委员会的各项建议，需要综合采取下列措施：(a) 制定长期规划，以促成解决组织一级的根源性和系统性问题所需要的文化、组织和结构变革；(b) 进行中期和短期结构调整，以更好地处理联合国的信通技术事务，加强支持正在执行中的业务转型举措；(c) 立即采取必要行动以解决紧迫问题，包括信息安全问题。行预咨委会认为，秘书处应确定各项努力的优先次序，尽可能采取循序渐进的办法执行信通技术战略，其中应明确规定需要立即采取以及在短期、中期和长期时限内采取的行动。

31. 在这方面，行预咨委会认为，当务之急是确定和采取必要措施，确保成功执行“团结”项目所有阶段的工作，并确保信息和通信技术厅和其他相关部、厅和单位在企业资源规划系统实施后阶段能够自主支持该系统。这些措施可包括：执行一项应用程序管理战略，以处理大约 700 个应用程序的退役问题；与企业资源规划系统接口的台式计算机采用中央标准；整合为“团结”项目用户提供服务的服务台；建立企业数据中心以托管企业资源规划软件。行预咨委会强调，必须优先确保“团结”项目的实施取得成功结果，这不仅是为了保护会员国已经作出

的巨大投资，也是因为“团结”项目对于提高本组织业务运行的整体效益和效率至关重要。企业资源规划也是开展下列工作所必备的一项要求：完成和维持向公共部门会计准则的过渡；协调和统一整个组织的业务做法；加强管理信息以支持更好的决策；推动业务转型和管理改革举措，比如改进问责制和实施更高效的服务提供模式。

32. 行预咨委会还建议请秘书长在拟订落实信通技术战略或“团结”项目的提议时，考虑到确定资源配置的优先次序及调拨资源的所有备选方案，尽量避免提出追加资源的要求。鉴于“团结”项目将成为惠及秘书处所有部厅的一项全组织范围的资源，行预咨委会建议请秘书长尽一切努力，在各部厅的现有资源范围内筹集资源。在这方面，行预咨委会忆及大会第 66/246 号决议第 106 段，其中请秘书长今后只有在“团结”项目全面实施后再提出有关重大信通技术项目的任何供资提议。关于为执行信通技术战略增拨资源的任何提议都应附有成本效益分析。行预咨委会还建议请秘书长在 2014-2015 年拟议方案预算中说明与“团结”项目有关的各项活动的优先次序。

33. 行预咨委会获悉，2012 年 7 月以来首席信息技术官的职位一直空缺，现正在征聘。行预咨委会认为，首席信息技术官的职能对确保有效指导、规划和管理信通技术活动至关重要，在发生重大变革、必须就信通技术职能的方向做出重大决策之时尤其如此。因此，行预咨委会建议请秘书长不再拖延地填补该职位。

34. 虽然报告着重指出了一些严重问题，但审计委员会确认行政当局在业务层面取得了重大成绩，并注意到业务用户对信息和通信技术厅和其他部门的信通技术人员履行业务职能、致力于提供高质量服务给予一贯好评。

35. 行预咨委会强调，必须保护迄今在客户关系管理系统、企业内容管理、组合管理和企业身份管理等方面为执行信通技术战略所作的投资。行预咨委会建议请秘书长在重新拟订信通技术战略时，探索如何将这些系统的实施纳入该战略。

36. 在下文各段中，行预咨委会就审计委员会报告中提出的一些具体问题做出评论。

五. 关于秘书处信通技术事务处理情况的具体方面的意见和评论

A. 联合国的业务模式和服务提供模式

37. 审计委员会建议行政当局应确认为落实新的信通技术战略而需要对秘书处的职责和业务模式作出哪些更改，并应同意整个高级管理层有责任落实全组织范围的变革，以支持首席信息技术官的工作(A/67/651，摘要)。秘书处指出，目前正在拟订计划，以审查现行业务模式，并寻找机会，通过改变服务提供模式进一步实现效益。根据这一计划，流程所有人将最终负责查明和利用各种机会，改善

整个秘书处的服务提供模式。将向大会第六十八届会议提交一份有关全球服务提供模式的报告(同上,第42和43段)。

38. 行预咨委会回顾,审计委员会在关于企业资源规划系统执行进展情况的第一次年度报告中指出,应将重新设计服务提供模式作为该项目的优先事项,就共同服务提供采用全秘书处办法可以促进向新的企业资源规划系统过渡,从长远来讲也能带来可观增效(见A/67/164)。

39. 行预咨委会建议请秘书长在编写关于全球服务提供模式的报告时,考虑到企业资源规划系统为提高服务提供的生产率和成本效益带来的机会。还应注意确保拟议的模式符合联合国“团结”项目解决方案的设计,采用这些模式不会导致费用上升或进一步拖延“团结”项目的实施。行预咨委会重申,对现行服务提供模式做出任何改变都必须获得大会核准。

B. 信息和通信技术战略

40. 如上所述,审计委员会查明当前的信通技术战略存在三个主要局限。它还指出,信通技术战略仅获得部分执行,其三大目标尚未实现。究其原因,是因为该战略未确立明确的方向,没有说明信通技术变革对于满足业务需求或实现联合国的核心目标如何重要,也没有体现该战略对于落实“团结”项目的重要意义。此外,该战略与联合国的文化和业务方式不相吻合,没有获得适当的资金支持,也未得到有效宣传。审计委员会建议行政当局制定一项符合联合国各项目标并提出宏伟但现实的转型目标的新信通技术战略(见上文第22至27段)。

41. 行预咨委会认为,为解决审计委员会报告中提出的多个复杂问题而制定一个新的信通技术战略是一项重大任务,需要首席信息技术官的领导和投入。行预咨委会强调,该战略应考虑到审计委员会提出的所有建议以及本报告所载评论意见。在下文各段中,行预咨委会就在拟订订正信通技术战略时应考虑的一些关键问题做出评论。

42. 行预咨委会同意审计委员会的意见,即信通技术战略应符合联合国的各项目标,并提出宏伟但现实的转型计划。行预咨委会建议,请秘书长确保他提出的关于更新或修订信通技术战略的任何提议都密切符合本组织的实际需要,特别是因目前正在执行或即将执行的“团结”项目、公共部门会计准则和全球外勤支助战略等业务转型举措而出现的需要。

集中/分散

43. 审计委员会指出,信通技术战略和“团结”项目旨在推出一个全球一致的新业务模式。但是,在筹备实施集中化的基于信通技术的变革时,未能充分考虑到秘书处各实体的自治性质和现有的业务模式(A/67/651,摘要)。审计委员会强调,修订后的信通技术战略应更切合实际,并考虑到本组织高度分散的性质。

44. 行预咨委会注意到，集中与分散之间的矛盾在所有业务模式中都存在。本组织需要就如何调整其现有业务模式以适应新的要求达成一致，并在应集中开展的信通技术活动与应仍旧下放到地方和区域两级的活动之间实现适当平衡。如审计委员会所述，这需要明确确定哪些活动需要更严格控制因而应集中管理，哪些活动可以放权给地方信通技术部门(见 A/67/651，第 58 段)。审计委员会的报告图三以企业资源规划和信息安全作为需要严格集中控制的全组织范围举措的例子，说明了这一构想如何适用于联合国。在这方面，行预咨委会从秘书处获悉，正在构想订正治理结构，在该结构下，某些决策将在中央一级集中做出，目的是实现更程度的协调，而其他决策则放权到地方一级。为执行修订后的安排，需要颁布一项秘书长公报，确定信息和通信技术厅在这方面的作用和责任。行预咨委会强调，管理委员会在推动达成此项一致方面发挥重要作用，并强调高级管理人员必须承诺执行全组织范围的所有决定(见上文第 29 段)。

45. 行预咨委会强调，无论采用何种办法，必须全面解决结构审查揭示出的整个秘书处信通技术能力过于零散的问题。这种问题导致资源利用效率不高，提供信通技术服务的成效低下(见上文第 14 段)。行预咨委会多次强调，如果联合国能在信通技术领域加强有效领导，并采用更集中的方式管理全组织范围的信通技术举措和业务，则能给本组织带来巨大利益。有关信通技术活动的现有安排没有确定连贯一致的战略，使得难以查明所有信通技术资产、制定和执行标准方法并实施全组织范围的系统，从而导致不兼容和重复的信通技术系统越来越多(见上文第 6 段)。

46. 审计委员会突出强调的另一个主要局限是将占信通技术资源 75% 的维和信通技术能力纳入战略的问题(见上文第 22 段)，在拟订新的信通技术战略时需要考虑这一问题。行预咨委会在与审计事务委员会交流意见时承认，相对信息和通信技术厅而言，外勤支助部信息和通信技术司的规模较大，确实带来一些挑战。审计事务委员会认为，联合国需要考虑信息和通信技术司是应作为一个单独的业务单位运作，还是应遵从信息和通信技术厅的战略领导。一个小的战略中心可以指挥一个规模更大的业务单位，条件是除其他外联合国明确了解其业务模式，清楚界定责任和问责关系，并有适当的管理能力和承诺。审计事务委员会还指出，它认为不论采用何种安排，联合国的任何信通技术战略如果不包含维持和平行动，都将缺乏公信力。行预咨委会建议，请秘书长在拟订新的信通技术战略时彻底探讨这一问题。

信通技术战略与重大业务转型项目和“团结”项目的优先次序保持一致

47. 审计委员会认为，任何由信通技术支撑的重大业务变革都应当是信通技术战略的重要内容。它认为，联合国信通技术战略的一个主要局限是，该战略没有反映信通技术改革对实施“团结”项目的重要性，对信通技术创新如何满足业务需求和支持实现联合国的核心目标，也没有建立一个明确的共同愿景。审计委员会

建议行政当局制定一项新的信通技术战略，其中包括联合国全系统的信息战略和企业结构框架，说明信息和技术如何支持本组织的运作并为之带来效益。秘书处答复中同意有必要更新和重新拟订信通技术战略，并使之与“团结”项目的实施和确定本组织服务提供模式的更广泛的业务支助战略保持一致(同上，第 20 和 21 段)。

48. 行预咨委会同意审计委员会在这方面的关切。在其关于“团结”项目实施情况的报告(见 A/63/487、A/64/7/Add. 9、A/65/576、A/66/7/Add. 1 和 A/67/565)中，行预咨委会一直强调需要加强信息和通信技术厅、企业资源规划项目小组和外勤支助部信息和通信技术司在以下领域的合作：(a) 建立企业资源规划系统的技术基础设施；(b) 使企业资源规划项目的技术标准与信息和通信技术厅的标准保持一致；(c) 在遗留系统和企业资源规划系统之间建立接口；(d) 数据清理、转化和迁移；(e) 建立现有系统的全面清单和分类，特别是那些将与“团结”项目接口或由“团结”项目取代的系统；(f) 制定将由“团结”项目取代的现有系统的及时退役计划。行预咨委会还强调，有必要让负责开发/维护现有系统的工作人员参与进来，因为他们掌握有关数据来源和结构、接口和辅助基础设施的重要资料；同时也需要避免任何重复劳动。

49. 行预咨委会认为，在现阶段，企业资源规划项目小组、信息和通信技术厅和其他信通技术部门之间没有充分合作。

50. 行预咨委会指出，“团结”项目的实施必然意味着对信通技术能力进行某种标准化和整合，尤其是在软件应用程序、数据中心、服务台、服务器和个人计算机方面。例如，秘书长预计，在现有的近 1 994 个软件应用程序中，大约 700 个将由“团结”项目取代并最终退出使用(见下文第 52 至 55 段)。由于企业资源规划软件将集中托管在企业数据中心，211 个现有数据中心/服务器机房中的一些也可能变得多余，而为即将退役的应用程序服务的服务台也将关闭。此外，需要使服务器和台式计算机的标准与企业资源规划系统的要求保持一致(见下文第 56 和 57 段)。行预咨委会回顾，秘书长在关于“团结”项目实施情况的第一份进度报告中指出，“团结”项目的实施将提高生产率和效率，从而对所需人员编制产生影响，并需要调整人员技能以适应新的技术和工作方法(见 A/64/380)。鉴于联合国实施的“团结”项目规模和范围很大，行预咨委会强调，必须制定规划，以便有序进行因实施该系统而可能产生的信通技术能力整合。行预咨委会还认为，“团结”项目小组应把工作重点放在落实项目和业务转型需求上，信息和通信技术厅、信息和通信技术司和其他相关部门应提供必要支助，以解决上述问题。

51. 行预咨委会认为，实施“团结”项目为在试验性的环境下测试和落实信通技术战略的一些重要内容提供了一个独特机会。在试验过程中吸取的经验教训可以提供宝贵的见解，促进拟订适合于应对联合国的复杂性、各项要求和组织特性的信通技术战略。因此，行预咨委会建议，请秘书长深入分析为支持部署“团结”

项目所需要的信通技术活动，并制订在首席信息技术官和信息通信技术厅的领导下实施这些活动的计划。秘书长还应分析信通技术战略、“团结”项目和经核准的任何业务模式/服务提供模式之间的相互依存性。行预咨委会建议请秘书长在其关于信通技术战略的报告中说明上述分析的结果。

C. 应用程序管理战略

52. 审计委员会建议行政当局应制定应用程序管理战略，尽量减少安全风险和降低费用，同时处理全企业应用程序和任何必要的数据库迁移问题(A/67/651，第 92 段)。审计委员会指出，行政当局没有软件应用程序的总体战略，联合国的软件应用程序没有实行集中控制、供资或规划。审计委员会指出，信息和通信技术厅负责管理被称为企业应用程序的 8 个应用范围广泛的应用程序，以及约 30 个基于 Lotus Notes 的应用程序。审计委员会进一步指出，秘书处使用的 1 994 个应用程序中的多数程序为当地开发且功能重叠。尽管行政当局努力控制超过一定额度的信通技术支出并采用了信通技术新产品的审查和核准程序，但还是存在这种情况(同上，第 86 和 88 段)。

53. 审计委员会表示，缺乏应用程序的总体战略造成信通技术投资及优先事项的不确定性。这还使联合国面临安全风险，同时增加了重复支出和受软件供应商剥削的风险(同上，第 89 段)。关于在“团结”项目实施后，预计有 600 至 700 个软件应用程序退出运行的问题，审计委员会关于联合国企业资源规划系统实施情况的第一次年度进展报告(A/67/164)指出，在联合国如何从旧系统迁移数据、让旧系统退役或用它们支持向“团结”项目过渡等方面都缺乏规划。审计委员会在现报告中指出，即使在实施“团结”项目后，全秘书处仍将使用 1 300 多个软件应用程序，这将使一体化和信息共享工作面临困难。审计委员会表示，一些应用程序可以经改编后在全企业内使用，而许多其他应用程序可以合并(同上，第 90 和 91 段)。行预咨委会建议应请秘书长将此问题作为优先事项处理。

54. 行预咨委会与审计委员会同样对缺乏应用程序管理战略以及“团结”项目实施中对从旧系统迁移数据和系统退役等工作缺乏规划表示关切。如上所述，在对秘书长关于“团结”项目实施情况的年度进展报告的审议中，行预咨委会已多次强调，作为系统退役规划的第一步，需要就人力、财务和实物资源管理中发挥核心功能的所有系统建立一份全面清单，并提供关于以下方面的资料：(a) 将被“团结”项目取代并退役的系统；(b) 将维持并与“团结”项目接口的系统；(c) 将维持但不需要任何接口的系统(见 A/65/576)。行预咨委会还强调需要根据系统重要性进行分类，同时考虑到功能性、资源需求、规模和范围等要素。行预咨委会认为，在这方面迄今未取得太多进展。

55. 行预咨委会认为，迫切需要制订和实施一项适用于总部各部厅、总部以外各办事处、区域委员会和外地工作地点的全组织应用程序管理政策，以便对实施“团结”项目后仍将使用的 1 300 个应用程序进行合并(见上文第 53 段)，并停止软

件应用程序的零散式开发/购置以及独立、重复系统的继续泛滥。行预咨委会回顾，正是由于独立、不兼容和重复系统的泛滥才导致其呼吁为联合国信息技术开发制订协调一致的战略(见上文第 6 段)。行预咨委会建议请秘书长对 1 994 个现有软件应用程序进行一次全面审查，并就上文各段讨论的减少应用程序数量、消除重复现象以及解决应用程序退役问题提出提议。行预咨委会还建议应请秘书长在其关于信通技术战略的报告中向大会介绍审查成果，并提出对联合国信通技术进行更好的、可持续的管理的备选方案。行预咨委会打算就此事项采取后续行动。

D. 信息和通信技术设备

56. 审计委员会指出，各部厅负责用自己的预算资金购买台式计算机，对这类物品的支出没有实行集中监督。此外，由于存在各自的优先事项，各部厅往往选择推迟系统的升级并将信通技术资金挪用于其他目的，造成碎片化和不一致的台式计算机环境，限制了全秘书处统一应用程序的推广(见 A/67/651，第 87 段)。行预咨委会获悉，采用“团结”项目企业资源规划软件将要求整个秘书处采用标准化台式计算机环境。

57. 行预咨委会建议，应请秘书长确保更有成效和效率地利用信通技术设备，并透明地报告持有的信通技术设备和资产，包括个人电脑、打印机、电话和服务器。

E. 信息和通信技术费用

58. 审计委员会表示，整个秘书处的信通技术支出都不是很清楚，因为联合国的会计科目表和相关财务制度无法定期跟踪信通技术活动费用。审计委员会表示，无法就信息和通信技术厅 2010 年审查中估计的 7.74 亿美元的数字提供保证(见上文第 14 段)，因为它未记录实际支出，且仅涵盖拟议预算，原因是核定预算不够详细，无法摘出相关的信通技术部分。此外，每个部厅有自己的信通技术预算，没有定期编制信通技术预算和支出的综合管理信息，造成无法在整个联合国范围内评估和监测信通技术供资并排定其优先次序(见 A/67/651，摘要和第 26 和 27 段)。如上所述，秘书处承认无法确保其信通技术投资正在得到有成效和高效率的使用。

59. 审计委员会建议行政当局应明确规定在“团结”项目的会计科目表中如何有效记录和监测信通技术支出，并考虑是否能在“团结”项目实施前采取任何可选办法，以便改进信通技术支出方面的管理信息。在其答复中，秘书处表示在“团结”项目实施中将采用新的会计科目表，该表将使行政当局能够明确规划和记录信通技术资源和支出。此外，为了加强信通技术供资和预算的一致性和透明度，并促进更好地管理费用和有效地安排优先次序，主计长已要求在信通技术拟议预算中列出：(a) 日常服务的运行费用；(b) 现有系统的许可使用费和维护费用；(c) 现有服务升级(例如提高安全性)费用；(d) 新的费用，包括战略经费。秘书处还打算加强信息和通信技术厅监测本组织信通技术资源的作用，按照高级管理

人员与秘书长的契约规定，执行他们在信通技术资源和项目方面的报告责任(同上，第 30、31 和 33 段)。

60. 行预咨委会欢迎秘书长应审计委员会建议而提议采取的行动，并建议应请秘书长确保收集所需数据并向会员国提供关于信通技术总体预算和支出的综合资料，同时确保尽一切努力，更有效率和成效地利用信通技术资源。行预咨委会曾多次呼吁提高信通技术费用和 resource 利用列报的透明度。在其关于 2012-2013 两年期拟议方案预算的第一次报告中，行预咨委会建议，今后应请秘书长在拟议方案预算导言中定期提供全面反映信通技术拟议资源总体情况的资料，并按照预算款次分列资源，对不同的资金来源加以区分(经常预算、维持和平、预算外资源)。行预咨委会还建议，今后提交的预算应在每个预算款次下列出一项明确的信通技术计划，而无论其资金来源为何，计划中应载有实施信通技术项目的提议，以及关于预期成果和效益的资料(A/66/7，第 116 和 117 段)。

F. 首席信息技术官的作用和职能

61. 审计委员会认为，秘书处内未能明确规定、传达或理解首席信息技术官在战略愿景、业务改革、领导责任等方面的职能职权，也没有将此职权范围与管理日常信通技术业务的职能作出明确区分。审计委员会认为，由于将秘书处最高级别信息官员定名为首席信息技术官(而不是首席信息官)，令人感觉该职位侧重技术方面，并鼓励将信通技术视为业务活动的行为。因此，导致首席信息技术官和管理当局不够注意以下方面：(a) 信通技术职能部门的改革、变更和战略领导工作；(b) 全秘书处范围企业准则、框架、标准和政策的制定与落实工作(A/67/651，摘要)。审计委员会在其报告第 44 至 51 段中探讨了首席信息官和首席技术官的各自职能。

62. 审计委员会建议，行政当局应强调首席信息技术官的战略优先事项，重新界定这一职位的职能并更改其头衔；评估是否有必要任命一位首席技术官或指定一个现有员额履行协助首席信息官处理业务事项的具体职能；在整个秘书处明确界定和传达这两位官员的不同角色，特别是首席信息官在战略和业务改革方面的职权职能(同上，第 50 段)。行预咨委会赞同审计委员会的意见，即需要区分实现战略优先事项和解决技术及业务问题的职责，目前这些均为首席信息技术官的职责。行预咨委会认为，应该由秘书长评价是否有必要任命一名首席技术官或指定一个现有员额以协助首席信息官处理业务事项。行预咨委会期望秘书长就他今后可能在信息和通信技术厅管理安排方面提出的任何提议作出充分解释和说明理由。

G. 业绩管理

63. 审计委员会指出，信息和通信技术厅在总部设有服务台并保存关于服务提供情况的基本信息，其中包括收到、处理和撤销的服务请求数量等信息。审计委员会进一步指出，业务用户对信息和通信技术厅始终给予积极的反馈(见 A/67/651，第 83 段和上文第 34 段)。行预咨委会欣见在用户对信息和通信技术厅工作的满

意度方面取得的这一积极指标。然而，行预咨委会认为，除了服务台统计数据外，有必要收集关于该厅所提供各种服务的更全面业绩资料，包括关于可以用来衡量进展情况的业绩目标和基准的资料、活动水平、服务费用和质量基线资料以及在实现目标方面的进展评估。行预咨委会建议请秘书长在任何重新编制的信通技术战略中列入全面业绩管理框架，该框架应以定义明确的概念和有效机制及工具作为基础，用于监测、评价和衡量所开展活动的成果和影响。

H. 信息和通信技术安全

64. 审计委员会对联合国不具备足够安全的信息环境感到十分关切，并指出联合国未建立经核准的信息安全总体政策，秘书处范围内也未实现各种安全环境的协调一致。行预咨委会关切地注意到，全秘书处范围的信息安全章程和有关政策迟迟未能通过，而且审计委员会表示，即使信息和通信技术厅发布安全章程，尚不清楚该文件将具有何种地位，或如何监测遵守情况或强制执行。审计委员会还表示，尽管信息和通信技术厅设有一名安全管理员，但没有改善整个秘书处安全的权威机制或授权。此外，在缺乏总体信息安全政策的情况下，包括外勤支助部在内的一些部厅制定了自己的政策和做法(同上，第 95、98 和 99 段)。

65. 正如审计委员会报告所述，在给行预咨委会主席的单独备忘录中详列了其关于信通技术安全的审计结果和建议(见上文第 1 段)。除列入审计委员会报告的评论意见外，秘书处提交了一份审计委员会报告增编(A/67/651/Add. 1)，进一步介绍了行政当局为紧急加强整个秘书处信息和系统安全而正在采取的行动的最新情况。

66. 秘书长在增编中表示，正在制订一项行动计划，包括实施短期措施以解决最紧迫的不足之处，并界定可持续的中长期信息安全战略。行预咨委会注意到，该行动计划涵盖一系列预防性控制、提高事件侦测和反应能力以及治理、风险和合规方面的行动。秘书长表示已经开始实施行动计划：第一阶段将于 2013 年完成，并在 2014 年继续全面实施。关于在治理、风险和合规领域将要采取的行动，秘书长表示将向管理委员会提出信息安全章程和相关政策文件，供该委员会予以通过和颁布，其中规定的政策将在整个秘书处实行。

67. 经询问行动计划的所涉资源问题，行预咨委会获悉，一些设想的措施在初步实施时需要硬件、软件和(或)服务进行新的投资，而另一些措施也需要更多资源用于持续运营。然而，近期设想实施的进一步措施仅限于总部的信通技术环境，而且任何有关的资源需求都将通过在信息和通信技术厅内重新确定现有资源使用重点予以解决。秘书长还表示，他打算在即将提出的信通技术新战略报告中列入 2013 年后在全秘书处持续执行其行动计划的详细资源需求。行预咨委会建议请秘书长在制定信息安全行动计划执行提议时，尽一切努力确定重点并调拨资源，同时尽可能避免提出追加资源的要求(见上文第 32 段)。

68. 行预咨委会和审计委员会同样对信息安全状况表示关切。行预咨委会建议，应请秘书长将执行其行动计划作为优先事项推进，并确保不再拖延地通过信息安全章程和相关政策文件，以确保在联合国所有各级落实问责制。秘书长还应采取及时的补救行动，解决可能妨碍在整个秘书处内有效实施行动计划或颁布和执行信息安全政策的任何障碍。

69. 行预咨委会建议，请秘书长在 2014-2015 两年期拟议方案预算中提供关于解决信息安全问题的行动的最新执行情况。行预咨委会还请审计委员会就其对此提出的建议的执行情况采取后续行动。

六. 结论

70. 在上文各段中，行预咨委会就制订联合国信通技术新战略提议发表了意见并提出了若干建议。行预咨委会强调指出，必须吸取从最近的经验中得出的所有经验教训，采取务实、实际和现实办法满足联合国的独特需求，并制定十分适合其复杂、分散的组织结构的解决办法。考虑到目前正在进行许多重大业务转型/管理改革举措，行预咨委会还强调需要确定工作重点，如果无法同时执行信通技术战略的所有方面，需在必要情况下采取循序渐进的方法执行该战略。

71. 行预咨委会坚信，从联合国最佳的利益出发，应将其工作力度和可用资源尽可能集中用于“团结”项目的实施，以确保这一重要项目取得成功。行预咨委会已提出一个制定信通技术新战略的阶段性备选办法，根据该办法，在第一阶段，将重新拟订信通技术战略以纳入支持“团结”项目实施的必要方面，在其后阶段再拟订联合国信通技术战略的所有构成部分。行预咨委会认为，这样的方法将使联合国能够满足“团结”项目的紧迫需要，同时提供机会，在试验性环境中测试和实施信通技术战略的一些重要方面。这种办法还有助于联合国更为逐步地吸收在整个秘书处执行全面信通技术战略以及推行信通技术能力现代化和整合所必然产生的重大文化和组织变革。

72. 不过，行预咨委会认识到，提出制定信通技术新战略的适当办法是秘书长的特权。行预咨委会认为，任何提交大会审议的提议应当依据对联合国需求的彻底分析，包括对总部各部厅、总部以外各办事处、区域委员会和外地工作地点的需求的分析。任何新战略都应包括详细、可行的执行计划，以及理由充分的成本效益分析。提议还应列入关于信通技术治理和管理安排的详细说明，包括提供资料说明责任线和问责线以及高级责任所有人情况。行预咨委会认为必须单独指定一位高级责任所有人，对信通技术战略的制订和实施承担完全问责。行预咨委会认为，给予高级责任所有人必要的权力，以实施和执行经大会核可的信通技术战略也同样重要。