



第七十五届会议

议程项目 138

财务报告和已审计财务报表以及
审计委员会的报告

审计委员会关于信息和通信技术战略执行情况的第四次年度 进展报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了审计委员会关于信息和通信技术战略执行情况的第四次年度进展报告(A/75/156)。在审议该报告期间，行预咨委会与审计委员会代表举行了在线虚拟会议，代表提供了补充资料和说明，最后于 2020 年 10 月 4 日提交了书面答复。

2. 大会第 69/262 号决议认可了秘书长关于联合国的联合国信息和通信技术(信通技术)的报告(A/69/517)所提议的信通技术五年战略。迄今为止，秘书长已提交关于信通技术战略执行情况的 5 次进展报告，最近一次报告(A/74/353)于 2019 年 9 月 17 日提交。根据大会第 70/238 B 号决议，审计委员会对信通技术战略的执行情况进行了年度审计，并提交了 4 次年度进展报告。信通技术战略的执行时间表摘要载于审计委员会第四次进展报告序言章节。

二. 一般性意见

3. 审计委员会第四次年度进展报告根据 2020 年 1 月 26 日至 3 月 6 日进行的审计讨论了 2019 年信通技术战略的执行情况(A/75/156, 第 4 段)。审计委员会的审计结果反映了该战略的执行在若干领域存在不足，其中包括：治理和问责、战略项目的执行、“团结”项目主流化、信息安全、灾后恢复管理、应用程序合理化和



网站合理化、企业网络运行中心、Unite 服务台、混合云计算、信息管理、解决碎片化问题和信通技术资源的使用。

4. 行预咨委会赞扬审计委员会的报告，其中提供了有关信通技术战略执行情况的最新资讯。行预咨委会认为，鉴于没有秘书长关于信通技术战略的最后报告(见下文第 8 段)，审计委员会报告所载信息和调查结果尤为有价值。行预咨委会认为，审计委员会的报告提供了对该战略执行情况的独立评估，查明了已取得进展的领域以及需要改进的不足之处和差距。

A. 信息和通信技术战略现状和下一步

5. 审计委员会在其报告中回顾，信通技术战略的时间框架为五年，于 2020 年 2 月 10 日结束，通过 20 个战略项目实施(A/75/156，第 5 页)。秘书长第四次进展报告指出，已经完成了上述 20 个项目中的 13 个项目。秘书长的第五次进展报告未像前几次报告那样专门述及其余项目的状况，只是对战略的最终执行情况作了总体评估(同上，第 65 段)。审计委员会指出，截至 2019 年 4 月，在秘书长第四次进展报告中报告的正在进行的 7 个项目中，有 6 个项目(网站合理化、应用程序合理化、Unite 服务台、企业网络运行中心、灾后恢复第 2 阶段：灾后恢复演习和“团结”项目主流化)早在战略结束前就已通过经首席信息技术干事批准的变更请求正式结束。审计委员会还表示，在某些项目结项时，曾经指出最初设想的项目内若干活动将随后作为单独活动开展。此外，在某些情况下，未遵循既定的结项方法(同上，第 67-69 段)。行预咨委会指出，对信通技术战略起支撑作用的项目已经正式结束，但尚不清楚是否充分准确地执行了这些项目或项目是否已实现既定目标。

6. 行预咨委会询问后获悉，审计委员会认为信通技术战略达到了若干里程碑，例如建立了企业交付框架，但正如审计委员会的审计结果和公开建议证明的那样，还有许多工作要做。审计委员会查明的不足之处包括：(a) 长期的关切问题，如治理框架和持续解决碎片化问题方面的缺陷；(b) 管理改革之后出现的问题，例如秘书处信息和通信技术厅工作的安排存在重复和重叠，以及在新成立的信息和通信技术指导委员会中缺少充分参与；(c) 进展缓慢的活动，如全球采购项目和 5 年多之后仍未全面完成的 10 项信息安全短期紧急措施。行预咨委会同意审计委员会的意见，即跨部门协调不力、缺少问责制框架、可能缺乏资源以及未在组织一级确定优先次序是未决的关键问题的根本原因。

7. 行预咨委会回顾，秘书长指出，2019 年 9 月 17 日的秘书长第五次进展报告是他关于信通技术战略执行情况的最后报告(见 A/74/353，摘要)。但行预咨委会考虑到五年执行期将于 2020 年 2 月结束，而且进展报告所载信息笼统且不明确，曾建议秘书长向大会第七十五届会议提交一份关于信通技术战略执行情况的最后报告，并就该报告的内容作了具体指示(A/74/588，第 8 至 10 段)。行预咨委会询问后获悉，审计委员会在最近结束的审计期间发现秘书长并未改变他的立场，即第五次进展报告是其关于该战略的最后一份报告。

8. 鉴于信通技术战略某些项目的执行状况依然不明确(见上文第 5 段), 而且多个关键问题仍未解决(见上文第 6 段), 行预咨委会对未提交最后报告表示严重关切, 并重申其先前建议, 即大会请秘书长尽快提交一份信通技术战略执行情况的最后报告, 至迟交大会第七十六届会议主要会期审议, 同时考虑到行预咨委会现有报告及上一份报告中的意见和建议(另见 [A/74/588](#), 第 8 段)。此外, 行预咨委会再次建议大会请秘书长确保在关于信通技术战略执行情况的最后报告中提供有关该战略执行情况的全面、准确信息, 包括所面临的挑战和吸取的经验教训的详细情况, 以及对计划活动的实施成功与否的原因的分析, 例如包括有关影响实施的任何系统性问题和组织安排的信息(同上, 第 10 段)。

9. 行预咨委会回顾, 它在上一份报告中还建议, 秘书长的最后报告应提出有关联合国下一个信通技术战略的建议。行预咨委会询问审计委员会后获悉, 信息和通信技术厅认为, 关于新战略的决定将根据大会指示作出。行预咨委会再次强调需要一项新的全面的信通技术战略, 该战略将为联合国近期的信通技术工作指明方向。因此, 行预咨委会重申其建议, 即大会请秘书长在其关于信通技术战略执行情况的最后进展报告中, 根据 2014-2020 年期间信通技术战略五年执行中取得的成果、挑战、问题和经验教训, 提出有关下一个信通技术战略(包括外地战略在内的一项综合战略)的提议(同上, 第 9 段)。行预咨委会还认为, 新战略应全面概述信通技术拟议举措和资源, 并附上详细理由说明, 同时行预咨委会回顾其在 2021 年拟议方案预算中提出的相关建议([A/75/7](#) 和 [A/75/7/Corr.1](#), 第一章, 第 67 段)。此外, 新战略应考虑到现有举措, 如《秘书长关于支持各地各方采取行动的数据战略》、最近的经验, 包括与冠状病毒病(COVID-19)大流行期间的业务连续性有关的经验, 并考虑到越来越有挑战性的网络安全形势构成的威胁。

10. 行预咨委会在建议盘点信通技术战略并概述信通技术活动今后的发展方向的同时, 肯定信通技术作为本组织任务的关键推进手段, 包括在应对与 COVID-19 大流行有关的前所未有的挑战方面所发挥的作用(另见 [A/75/7](#) 和 [A/75/7/Corr.1](#), 第八.71 段)。

B. 建议的执行情况

11. 审计委员会提供了其各项建议的最新执行情况, 指出在截至 2019 年 12 月 31 日终了年度尚待执行的审计委员会 50 项建议中, 7 项(14%)已完全执行, 37 项(74%)正在执行, 6 项(12%)因时过境迁而不必执行([A/75/156](#), 第 5-6 段和附件一)。

12. 行预咨委会询问后获悉, 有关确定优先顺序和执行时间表的决定是行政当局的特权。行预咨委会对审计委员会年度报告所附的建议执行情况和时间框架进行了审查, 摘要见下表以及下文图一和二。

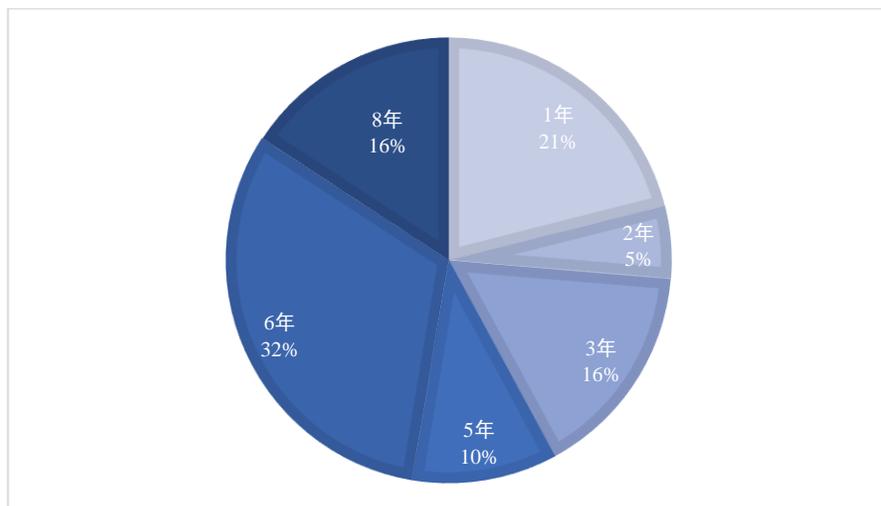
审计委员会与信通技术有关的以往建议的状况和执行时间表

建议状况	建议数目								建议总数 ^a
	待执行 时间 1 年	待执行 时间 2 年	待执行 时间 3 年	待执行 时间 4 年	待执行 时间 5 年	待执行 时间 6 年	待执行 时间 7 年	待执行 时间 8 年	
已完全执行	4	1	3	—	2	6	—	3	19
正在执行	10	10	10	—	4	—	—	3	37
因时过境迁而 不必执行	2	1	1	—	—	1	2	—	7
共计	16	12	14	—	6	7	2	6	63

^a 在审计委员会以下报告中提出：A/67/651、A/70/581、A/72/151、A/73/160 和 A/74/177；不包括审计委员会第四次年度进展报告(A/75/156)所提新建议。

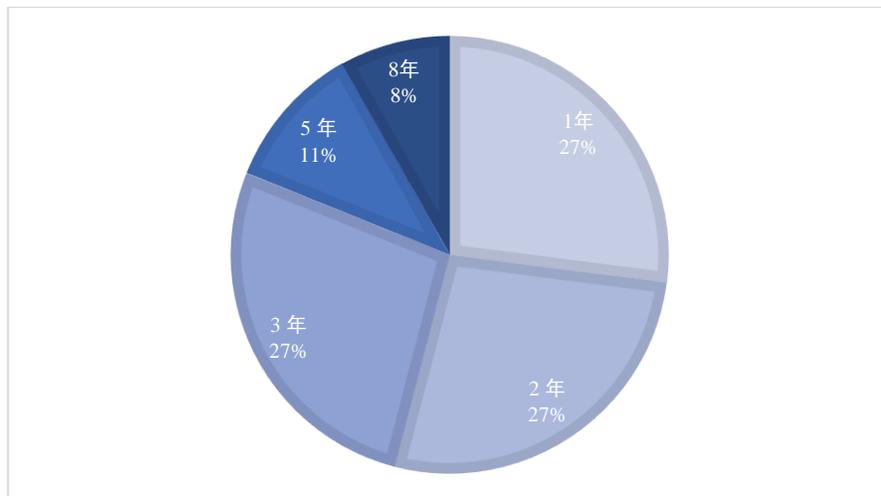
图一

按年数分列的执行率：“已完全执行”的建议



图二

按年数分列的执行率：“正在执行”的建议



13. 行预咨委会注意到审计委员会共提出 63 项与信通技术有关的建议(不包括第四次报告所载建议), 其中 19 项已得到完全执行。在 19 项已审结建议中, 14 项在审结之前有超过 2 年仍未执行, 其中包括 6 项 6 年未执行和 3 项 8 年未执行的建议。此外, 截至审计委员会第四次年度报告发布时, 37 项建议仍未了结。其中近一半(17 项)的执行时间已超过 2 年, 包括 4 项 5 年未执行的建议和 3 项 8 年未执行的建议。信通技术战略之前的一些未决建议涵盖该战略旨在改进的问题, 例如有关信通技术拟议预算的一项建议(见下文第 23 段)。

14. 行预咨委会再次关切地注意到审计委员会建议的执行率较低(另见 A/71/785, 第 10 段; A/72/7/Add.51, 第 8 段; A/73/759, 第 4 段; A/74/588, 第 4 段), 并相信秘书长将尽一切努力迅速完成剩余未了结建议的执行工作。

三. 具体评论意见

A. 治理

合规监测和问责方面的缺陷

15. 审计委员会报告指出, 在“三道防线”模式(A/72/773, 第四节)中, 第二道防线由信息和通信技术厅和其他部门的政策和合规职能组成(A/75/156, 第 43 段)。审计委员会指出, 信通厅发布了关于信通技术环境各方面的政策, 但并未充分履行其政策合规职能, 从而导致审计委员会报告中强调指出的缺陷, 包括以下方面的缺陷: 预算监督(见下文第 23 段)、协调灾后恢复计划的执行(A/75/156, 第 111-120 段)、检测和应对信息安全事件(同上, 第 91-94 段)和网站合理化(同上, 第 145-154 段)。

16. 审计委员会指出, 信息和通信技术厅自己曾多次表示, 它在确保各实体切实遵守政策方面的能力有限(例如, 见 A/75/156, 第 92 段)。审计委员会指出, 尚未正式建立针对信通技术相关事项的授权办法、问责制框架和业绩监测框架(同上, 第 45-51 段)。行预咨委会询问后获悉, 审计委员会认为采取以下措施可以解决审计委员会年度报告中讨论的一些治理问题: 授权、完善治理结构以及为信通技术目的建立一个与业务转型和问责司所拟订框架类似的更好的问责制框架。行预咨委会强调, 信息和通信技术厅需要在问责制和合规监测基础上加强监督, 并重申其先前的建议, 即大会请秘书长不再拖延地颁布信通技术事务的授权和相关程序(A/74/588, 第 17 段)。

信息和通信技术指导委员会

17. 审计委员会的报告指出, 在管理改革之后, 信通技术指导委员会取代了信通技术执行委员会, 后者曾是秘书处内信通技术战略和优先事项的最高决策机构。信通技术指导委员会于 2019 年 6 月成立, 由秘书长办公厅、管理战略、政策和合规部以及业务支助部组成, 但不包括在其前身信通技术执行委员会内由来自各实体的 13 名副秘书长代表的客户部厅。审计委员会认为, 信通技术指导委员会的组成不符合管理改革所设想的跨部门和跨实体的信通技术治理机制的目标, 并建议信通技术治理架构内应有客户部厅的代表(A/75/156, 第 9-15 段)。行预咨委

会询问后获悉，审计委员会认为，未使用重组后的指导委员会等信通技术治理机构来处理实体间差异或合规问题。行预咨委会强调指出，客户充分参与信通技术治理架构对于提高透明度、加强问责、实现协作、减少碎片化问题和促进增效至关重要。

18. 行预咨委会认为，信息和通信技术厅在秘书长和本组织高级管理当局协调一致持续参与的支持下发挥领导作用，对于确保信通技术继续以更加有效、安全和可靠的方式维持和支持联合国的工作至关重要。

职能和活动安排方面的差距

19. 审计委员会审查了在管理改革之后重组的信息和通信技术厅 3 个综合司的职能和活动，发现了职责重叠和划分不清，进而导致数据管理服务和应用程序管理等若干领域出现责任模糊的情况。审计委员会建议信通厅摸清各司、处和科的职能、作用和责任(同上，第 17 至 34 段)。行预咨委会期待这项建议得到执行，并强调信息和通信技术厅内部必须分工明确，以避免资源重复和责任不清。

B. 信息安全

20. 信通技术战略设想了一个由 10 项举措组成的行动计划，以弥补信息安全方面最紧迫的缺陷，推动秘书处内的信息安全。审计委员会在其报告中指出，这些短期措施在信通技术战略五年执行期过后仍未完成，这造成了漏洞(同上，第 89 段)。审计委员会列举了最近涉及联合国维也纳办事处一台服务器的一起信息安全事件，2019 年该服务器因未能进行安全更新而遭到入侵。由于未进行适当的网络分段，恶意代码得以在联合国维也纳办事处网络内传播，并蔓延至联合国日内瓦办事处，在最终检测到漏洞之前，日内瓦办事处的更多资产遭到入侵(同上，第 90 段)。审计委员会在其报告中指出，一些涉及信息安全的薄弱环节包括：网络分段有限、加密控制技术程序的审查逾期、系统过时、对信息安全事件报告等政策合规情况监测不足以及网站不符合安全要求(同上，第 77-110 和 145-154 段)。审计委员会指出，2019 年底制定了一项新的网络安全行动计划，但其中并未说明确保广泛落实计划和确保追责的任何机制。行预咨委会先前询问后获悉，随着网络攻击、包括直接针对联合国的网络攻击的数目及其复杂性不断增加，信息和通信技术厅将通过升级技术解决方案以及提高监测和应对协调能力来加强网络安全(A/75/7 和 A/75/7/Corr.1，第八.66 段)。行预咨委会感到遗憾的是，在信通技术战略执行期结束时，与信息安全有关的关键和紧急行动没有得到全面落实，既定治理程序未得到遵守，并且没有建立问责和合规机制。鉴于未能开展上述工作导致发生重大事件，并继续使本组织面临重大风险，行预咨委会对本组织在日益复杂的信通技术环境中预防、发现和应对信息安全受损事件和网络攻击的能力表示严重关切。因此，行预咨委会建议大会请秘书长确保充分执行信通技术战略内的信息安全项目。此外，行预咨委会认为，下一个信通技术战略应该高度重视信息安全，提供一项全面行动计划，以确定当前和今后的举措、其预期效益、风险和成本并设定有时限的目标、明确的基准和合规机制。

C. 以最佳方式使用信息和通信技术资源和解决碎片化问题

21. 信通技术战略强调以最佳方式使用信通技术资源(见 [A/69/517](#), 第五节)。行预咨委会询问后获悉, 审计委员会认为, 正如其历次报告所述, 通过解决碎片化问题以及协调统一现有基础设施和流程来实现优化的目标尚未完全实现。

信息和通信技术单位和工作人员缺乏整合

22. 秘书长在其第五次进展报告中表示, 通过合并关键的信通技术单位、强化治理安排、加强协调和提高信通技术活动参与度后, 很大一部分碎片化问题已得到解决([A/74/353](#), 第 10 段)。审计委员会报告说, 截至 2020 年 3 月, 在信通技术战略要统一的全组织 70 个信通技术单位中, 只合并了 4 个部门(管理战略、政策和合规部、业务支助部、安全和安保部、人道主义事务协调厅)的信通技术单位, 部分合并了 1 个部门(大会和会议管理部)的信通技术单位。此外, 34 个实体继续拥有自己的信通技术人员, 这类人员总数为 499 人([A/75/156](#), 第 242-243 段)。审计委员会认为, 虽然信通技术战略执行期已于 2020 年 2 月结束, 但信通技术单位仍然很分散(同上, 第 245 段)。行预咨委会关切地注意到, 信通技术战略提议的信通技术单位和工作人员的统一和合并尚未实现, 并建议大会请秘书长在下一个信通技术战略中提出一项具体计划。

信息和通信技术拟议预算缺乏监督

23. 审计委员会报告指出, 信息和通信技术厅向主计长提供了与信通技术有关的预算指示, 随后主计长将这些指示纳入正式预算指示; 但是没有实体将其拟议预算提交信通厅供审查, 因此未进行任何审查([A/75/156](#), 第 244 段)。行预咨委会注意到, 审计委员会曾在其关于秘书处信通技术事务处理情况的报告([A/67/651](#))中提出一项建议, 该建议 8 年后仍在执行中, 原因是未能确保信通技术预算指示得到遵守。行预咨委会还注意到, 行政当局认为, 预算的编列和执行仍是各部厅负责人的责任([A/75/156](#), 附件一, 建议 1)。行预咨委会一贯强调, 根据关于信息和通信技术厅组织结构的秘书长公报([ST/SGB/2016/11](#), 第 2.2(g)段), 秘书处所有信通技术举措和业务全部供资来源的预算在提交方案规划、财务和预算厅之前, 由信通厅负责进行审查(另见 [A/71/785](#), 第 9 段; [A/72/7/Add.51](#), 第 13 段; [A/73/759](#), 第 19 段; [A/74/588](#), 第 27 段)。行预咨委会还回顾, 大会第 [72/262 C](#) 号决议认可行预咨委会的建议, 即秘书处所有部门和实体必须充分遵守信通技术战略和关于信息和通信技术厅组织结构的秘书长公报的各项规定。因此, 行预咨委会对信通厅始终未能确保对信通技术拟议预算进行审查表示关切, 并建议大会请秘书长不再拖延地处理这一情况。行预咨委会强调, 信通厅的审查对于确保资源与本组织优先事项相匹配、最大限度地减少重复风险和最大限度地提高效率至关重要, 并打算在审议 2022 年拟议方案预算所载信通技术综合预算和拟议举措时评估是否进行了此种审查(另见 [A/75/7](#) 和 [A/75/7/Corr.1](#), 第一章, 第 67 段)。

缺乏可见性以及信息和通信技术资源的盘点

24. 审计委员会的报告指出, 信息和通信技术厅没有关于各实体不同供资来源下的信通技术活动预算的任何信息, 信通厅也未有效地利用“团结”系统提供的有

关信通技术的财务信息(A/75/156, 第 244 段)。行预咨委会询问审计委员会后获悉, 截至 2020 年 3 月, 信通厅没有启动或打算采取任何行动, 以提高秘书处信通技术预算、支出或项目的可见性。此外, 信通厅没有采取行动落实行预咨委会的建议, 即秘书长为所有信通技术支出、工作人员资源和编外人员资源、所拥有的资产、提供的信通技术服务、应用程序以及正在实施和计划实施的举措确定基线(见 A/74/588, 第 13 段)。行预咨委会一再强调, 在与信通技术有关的费用和所需资源方面, 需要提高透明度、加强监督和可预测性(见例如 A/75/7 和 A/75/7/Corr.1, 第八.63 和十一.19 段)。行预咨委会重申其先前的建议, 即秘书长进行一次盘点, 从速确定以下基线: (a) 按支出类别分列的所有信通技术支出; (b) 人事资源, 包括员额、职位、临时人员、订约人和咨询人; (c) 非人事资源; (d) 所拥有的各种信通技术资产(有形和无形)。基线还应包括关于所提供的信通技术服务、开发和(或)维护的应用程序以及正在实施和计划实施的信通技术项目的信息(见 A/74/588, 第 13 段)。

可避免支出

25. 确保所有信通技术资源都得到优化管理是信通技术战略构想的信息和通信技术厅经改进的管理职责的组成部分(A/69/517, 第 57 段)。审计委员会指出, 2019 年信通厅为 5 441 个休眠用户账户使用微软 Office 365 许可证和 IP 电话支付了 228 万美元。审计委员会认为, 如果信通厅在跟踪和关闭账户方面更好地与客户部门的行政协调中心联络, 就可以避免这项支出(A/75/156, 第 229-236 段)。行预咨委会询问后获悉, 审计委员会指出, 信通厅并不认为自己对手续账户管理所涉经费问题承担任何责任。审计委员会认为, 鉴于没有任何协议, 这项可避免支出似乎是信通厅和客户部门的共同责任。行预咨委会感到遗憾的是, 本组织为 5 441 个休眠账户支付了本可避免的 228 万美元的软件许可证和 IP 电话支出, 并相信将采取一切必要措施避免再次发生类似问题。

全球采购项目

26. 信通技术战略设想, 全球采购将加强信通技术支出的可见性和控制, 并最终确保所有信通技术资源得到优化管理。但正如审计委员会报告所指出的, 在五年期终了时, 全球采购项目下的一些合同仍有待授予。审计委员会注意到, 信通技术和应用服务的全球采购早在 2016 年 12 月就已启动, 授予合同的最后期限已多次修订(同上, 第 217-221 和 226 段)。行预咨委会感到遗憾的是, 全球采购项目未在信通技术战略五年执行期框架内完成, 并建议大会请秘书长在大会审议关于信通技术战略的下一份报告时提供最新资料(见上文第 9 段)。

D. 其他事项

“团结”项目主流化

27. 审计委员会表示, “团结”项目主流化项目于 2019 年 3 月 18 日正式结束, 为了将已确定的信息和通信技术厅职责纳入主流与“团结”项目团队进行了协作, 秘书处已决定将在此基础上启动一个新项目, 涉及第 4 阶段“直接迁移”涵盖的全部剩余任务。审计委员会认为, 可能负责完成“团结”项目扩展部分二期子项

目余留工作的秘书处各实体，必须提供持续的生产支助，并继续改进企业资源规划解决方案。因此，审计委员会建议与“团结”项目团队、信通厅和可能在2020年12月底之前向其移交职能和项目人员的秘书处其他实体协商，正式确定主流化和过渡计划(同上，第71-76段)。行预咨委会在其相关报告(A/75/7/Add.14)中讨论了“团结”项目主流化的问题。

与联合国项目事务署的协议

28. 审计委员会在其报告中指出，信息和通信技术厅已与联合国项目事务署(项目署)达成多项协议(A/75/156，第19、24和26段)。行预咨委会询问后获悉，信息和通信技术厅为向其客户提供信通技术服务，就重叠主题从项目署采购了服务，有些协议在通过信通技术战略之前就已达成。行预咨委会认为，应该提供有关从项目署采购的服务的全面信息，包括服务费用和继续采购的原因。

联合国技术创新实验室

29. 审计委员会报告指出，信息和通信技术厅与感兴趣的会员国协作，建立了联合国技术创新实验室，以促进联合国系统、私营部门、学术界和民间社会之间以协作方式解决问题，为全球人道主义、可持续发展、气候变化及和平与安全挑战开辟开源技术解决方案，主要是造福于会员国。审计委员会还指出，截至2019年，已建立4个实验室，但这些实验室开发的技术解决方案无法与会员国共享，原因是迄今尚未制定任何开放源码和知识产权框架。审计委员会还表示，秘书长办公厅正在审查建立实验室的方案(同上，第211-216段)。行预咨委会期待收到关于联合国技术创新实验室在制定和分享应对全球挑战的技术解决方案方面所取得进展以及秘书长办公厅的审查结果的最新信息。