联合国 A/67/651

大会

Distr.: General
20 December 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

议程项目 128

财务报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告

审计委员会关于秘书处信息和通信技术事务处理情况的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递 2012 年 12 月 19 日审计委员会主席的信，其中转递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。

12-65951 (C) 280113 310113

请回收

送文函

纽约

联合国大会主席

谨向你转递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。

中国审计长

兼审计委员会主席

刘家义(签名)

2012 年 12 月 19 日

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

摘要

导言

联合国各部、厅和外地特派团有 70 多个不同的信息和通信技术(信通技术)部门，联合国秘书处使用中的软件应用程序也有近 2 000 种。对信通技术预算不作例行统计，但 2010 年信息和通信技术事务厅曾进行审查，估计整个秘书处的年度信通技术预算总额高达每年 7.74 亿美元。审计委员会无法保证此数字准确，因为它有若干局限性(例如，它排除基本建设预算，且不反映实际开支，而仅列出拟议预算，因为核定预算不够详细，无法分列有关的信通技术部分)。

2012 年 1 月，行政和预算问题咨询委员会请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。本报告载有审计委员会 2012 年 10 月所进行审计的结果和建议。

虽然报告着重指出一些严重问题，但审计委员会确认行政当局在业务层面取得了重大成绩，例如在应对基本建设总计划带来的挑战方面取得了重大成绩。审计委员会注意到，由于信息和通信技术事务厅和其他部门信通技术人员履行业务职能，致力于提供高质量服务，获得业务用户一致好评。

总体结论

联合国试图通过任命首席信息技术官和设立信息和通信技术事务厅，贯彻较集中化的执行和交付战略。此方法不成功，未能在全组织范围确立共同愿景和承诺。联合国的业务模式更象一个多个组织网络，而不是一个单一、全球化和同质的实体，因此不可能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改革。审计委员会认为，如果不能理解和处理这些根本性的管理和结构问题，例如通过加强治理和酌情适当修改战略，在联合国实施全球性信通技术战略便很难取得成功。审计委员会建议了一个供高级管理当局审议的办法，即通过在中央控制与业务自由度两者间保持适当平衡，解决成功实施业务改革所面临的若干结构性障碍(见图三)。

简言之，联合国如要采取较集中化的信通技术结构和战略，则高级管理当局必须支持和推动中央机构进行较集中化的决策并采取较集中化的企业行为方式。如高级管理当局认为自身因联合国当前的组织和管理结构而无法通过中央机构成功地支持和推动基于信通技术的变革，则可能需要考虑以另一种方式来制定和执行信通技术战略。

审计委员会十分关切的是，联合国不具备足够安全的信息环境。联合国行政当局未建立经核准的信息安全总政策，秘书处范围内也未使各种安全环境协调一致。秘书处曾提出一个深为关切的问题，即如果在一份公开报告中突出而详细地指出信通技术安全方面的问题，可能给本组织带来更大风险。审计委员会对此未作判断，但认同这一观点，因此单独编写了一份提交给行政和预算问题咨询委员会主席的备忘录，详列了关于信通技术安全的审查结果和建议。秘书处有责任在行预咨委会提出要求时向其解释所关切问题的具体情况。

审计委员会已注意到，目前没有通盘一致的观点、框架或规划议程使联合国各种业务改革项目能为本组织带来所需的长期性战略成果(见 A/67/5 (Vol.I))。审计委员会还注意到主要业务改革方案没有明确有效的治理和问责安排，并注意到缺少决策所需的经常性财务管理信息导致控制方面存在不足之处。

信通技术战略未能贯彻的种种原因与上述许多问题相对应。例如，为促进贯彻信通技术战略而设立的治理和问责机构缺乏效力，而且高级管理当局在制定该战略前并未充分评估业务环境和理解其需求。对整个秘书处的信通技术支出也缺少全局了解，因为管理信息并不定期反映有关支出。此情况导致资金被用于低重要性活动的风险增加。

2006 年提出的希望未能达到，2008 年发布的信通技术战略三大目标也未能落实。结果，联合国信通技术系统无法全力支持实现本组织各项目标的风险依然存在；工作人员和利益攸关方无法随时随地分享重要信息和知识；对信通技术资源的使用缺乏效力和效率。

秘书处基于信通技术的业务改革要想取得成功，高级管理当局就必须就如何通过信通技术创新满足业务需要和实现联合国核心目标建立明确和共同的愿景。

行政当局已接受本报告和给行政和预算问题咨询委员会主席的信通技术安全问题备忘录所提出的全部建议。行政当局已通知审计委员会，行政当局将对其信通技术战略与治理、信通技术业务活动与结构、信通技术资源分配进行一次全面审查，并将在 2013 年向大会第六十八届会议提交报告。行政当局说，该报告将考虑到审计委员会在本报告中所提的全部建议和大会在第六十七届会议续会上根据本报告所作的决定。

审计委员会注意到，行政当局公开承认存在本报告所提出的各项问题，并承诺就其采取果断措施，以改进秘书处当前的信通技术状况。审计委员会也同意，行政当局首先需要对其信通技术进行全面审查，然后才能就如何回应本报告的一系列建议提出深思熟虑和强有力的计划。行政当局不可能在 2013 年初大会第六十七届会议续会开始前完成该审查。但行政当局在 2013 年末向大会提交报告时，必须明确提出拟采取的步骤以及落实步骤的时间表和费用。此外，审计委员会还强调，对于信通技术这个战略意义如此重要且发展迅速的领域，制定和管理战略必须是一个反复和连续的过程。

主要审计结果和建议

审计委员会确定了一个组织为有效利用和得益于信通技术服务而需具备的若干关键要素。这些要素包括由高级管理层主导并传达明确和全面的业务战略，以及为管理业务改革建立有效的治理和问责安排。审计委员会根据这些要素进行了评估，得出下列主要结果：

- **联合国不具备足够安全的信息环境，并迫切需要解决这一问题**。高级管理当局没有就增强整个秘书处的信息安全建立问责和责任制度。审计委员会十分关切的是，现行安全控制措施未达到它认为现代化全球性组织应有的水平。

- **在设计和努力执行集中化的基于信通技术的改革方面，未能充分考虑到秘书处各实体的自治性质，也未能充分考虑到因此而形成的业务模式**。信通技术战略和企业资源规划“团结”项目的实施方式都在于推出一个全球一致的新业务模式。然而，未充分注意下列方面：评估该模式是否真正符合联合国的实际情况；了解在对本组织业务方式作出重大变更前需更改哪些文化、业务环境等因素；使本组织为这一变更作好准备；确定“团结”项目和信通技术战略如何能促进这种新工作方式。审计委员会认为，要使联合国基于信通技术的改革更有可能取得成功，就需要理解和处理上述根本性结构问题，或者根据具体情况调整实施方式。例如，需要深入认识和理解哪些是真正属于全组织范围、需要强有力集中控制的活动，哪些是各实体、总部以外办事处和特派团需要获得或应当享有业务自由的活动。

- **信通技术战略未确立明确的方向，也没有说明信通技术变革对于满足业务需要或实现联合国核心目标如何重要**。该战略未显示此项目对于落实“团结”项目的重要意义，未获得充足资金，未得到有效宣传，也未与联合国文化和业务方式相吻合。结果，战略仅获得部分执行，其三大目标尚未实现。

- **联合国的治理和问责框架以及供资安排未能与行政当局实行基于信通技术的改革这个理念保持一致**。在整个秘书处，信通技术供资都是短期和分散的。因此，成果交付偏重于具体事务和业务活动，而较少注重战略和全企业优先事项。对整个秘书处的信通技术支出缺少全局了解，因为管理信息并不定期反映有关支出。此情况导致资金被用于低重要性活动的风险增加。此外，首席信息技术官为领导和管理秘书处信通技术事务而设立的信通技术治理结构未能有效确立清晰的战略方向，作出战略性贡献，或在全组织范围确立共同愿景和承诺。

- **秘书处内未能明确规定、传达和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，也没有对其职权范围与管理日常信通技术业务的职能作出明确区分**。例如，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”），令人感觉该职务侧重技术方面，并

促使人们在行为上将信通技术当作业务活动来处理。结果导致首席信息技术官和管理当局不够注意下列方面：(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。

- **行政当局未能确立软件应用程序方面的战略。整个秘书处目前使用中的软件应用程序有近 2 000 种，其中许多在当地开发，功能重叠。**由于对软件应用程序缺乏控制，使本组织面临安全风险，而且增加了软件供应商乱花钱和趁机牟利的风险，因为本组织并不清楚了解何人从何供应商处以何条件何价格购买了何种应用程序。软件应用程序的泛滥还使维护和支助费用上升。行政当局预计，执行“团结”项目后，将停用其中 600 至 700 种应用程序。

- **信息和通信技术事务厅的技能组合主要面向开展日常信通技术业务，而非领导业务改革。**在该厅的 366 个员额中，约 82%定为业务员额。加之战略管理处处长职位空缺了 18 个月，导致该厅仅有少部分工作人员专职负责执行艰巨的全球战略议程、领导变革、促进创新。

审计委员会根据上述审计结果，在本报告正文中提出若干具体建议。行政当局已表示同意所有建议。现将主要建议概述如下：

(a) 行政当局应制定一个新的信通技术战略，并使该战略符合联合国各项目标和切实可行的改革计划；

(b) 行政当局应确认为落实新信通技术战略而需要对秘书处职责与业务模式作出哪些更改，并应同意整个高级管理当局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；

(c) 行政当局应通过重新定义首席信息技术官这个职位的职能和修改其职衔来强调该职位负责的战略性优先事项；评估是否有必要任命首席技术官或指定一个现有员额具体负责协助首席信息官开展业务工作；明确界定和传达这两名官员在秘书处范围的不同作用，特别是首席信息官在战略和业务改革方面的职能职权；

(d) 联合国下属各实体、办事处、方案应将信通技术供资放在优先位置，确保下列各方面获得充分注意：进行改革，作出改进，发挥领导作用；设计和执行企业准则、框架、政策和标准；提供业务服务；

(e) 行政当局应明确规定如何通过“团结”项目会计科目表有效反映和监督信通技术支出，并考虑能否在实施“团结”项目前采取措施改进信通技术支出管理信息；

(f) 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，同时解决全企业应用程序问题和必要的数据迁移；

（g） 行政当局应逐步将信息和通信技术事务厅现有资源的使用方向转移到更具战略性的活动方面，并考虑用替代性服务采购安排来处理日常信通技术支助事务。

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

目录

页次

一. 背景 9

二. 任务、范围和方法 11

三. 审计结果和建议 12

A. 战略和业务模式 12

B. 业务改革 16

C. 治理 21

D. 人员 24

E. 服务管理和技术 25

四. 鸣谢 30

一. 背景

1. 信息和通信技术(信通技术)使各种组织能够了解、使用和传达信息。有效的信通技术在协助联合国处理维持和平、安全、发展、人权、国际事务和人道主义援助等多种问题方面具有至关重要的意义。

2. 20 年来，技术发展创造了种种增效机会，也使各种组织更有必要保护自己的信息资产、知识和系统，因此对信通技术的依赖程度有增无已。联合国需要有效提供信通技术服务，以支持总部和外地的一系列重要行政和业务活动。

3. 为支助关键职能部门，并协助联合国保护信息，改进决策和增强财务管理，信通技术职能部门对下列方面实施管理：

(a) 以信息和应用程序协助联合国管理日常业务，所涉领域包括：财务(综合管理信息系统)和人力资源管理(Inspira 系统)；用于存放联合国文件和在其中进行搜索的知识管理系统(正式文件系统)；后勤系统和外地支助应用程序(电子车辆管理系统)；

(b) 为全球各地 43 000 多名工作人员(包括在外地的 23 000 多名工作人员)和大约 100 000 名联合国维持和平人员提供信通技术支助；

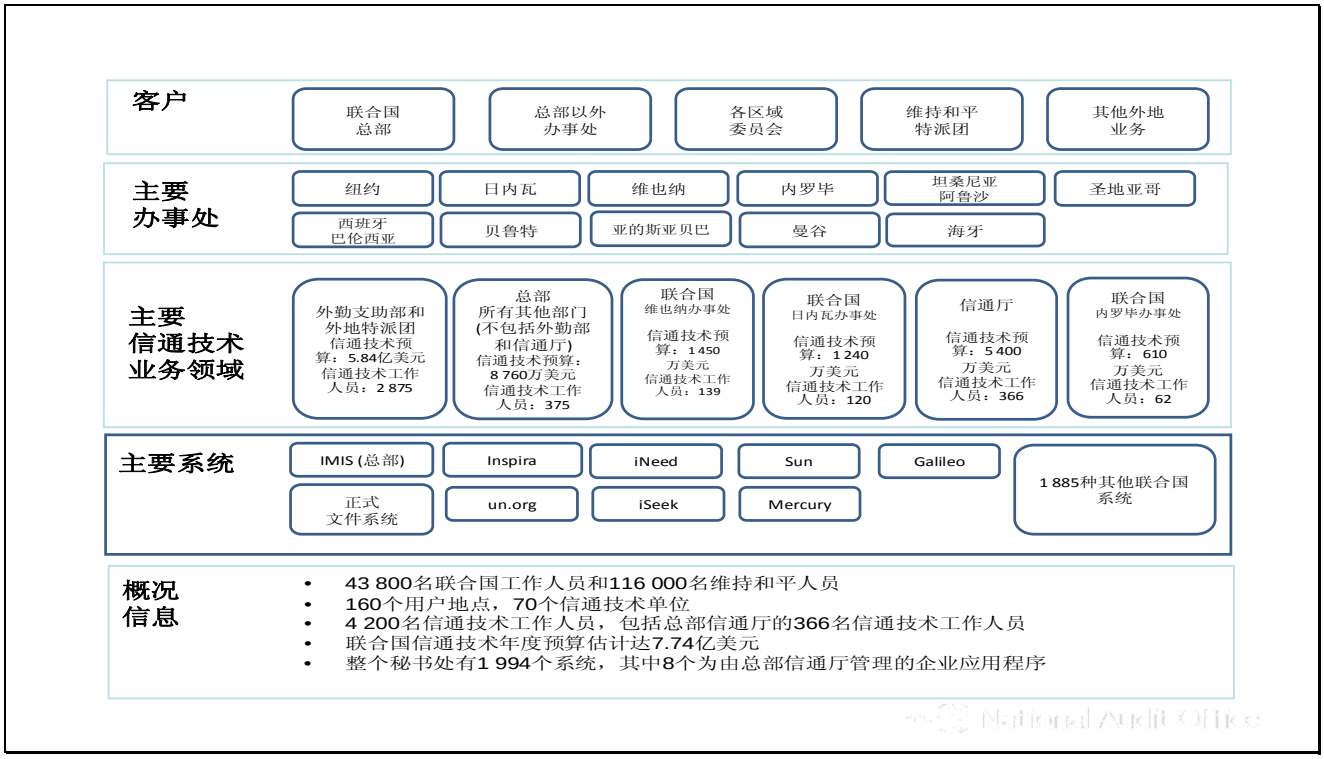
(c) 主要基础设施，包括 2 个安全数据中心(位于意大利布林迪西和西班牙巴伦西亚，由联合国拥有和操作)、网络、卫星和外地通信设施以及全球 160 个地点的 83 000 名台式计算机用户。

4. 秘书处信通技术服务范围和规模概况见图一。

5. 联合国是一个复杂的组织，在全球各地有许多实体、办事处和项目。其中许多实体高度自治，独立为本单位的信通技术系统供资，并自行设计、采购和运行这些系统。各实体往往不能对联合国其他实体已有的系统进行再使用或改造。由于这种缺乏协调的状况，行政当局估计整个秘书处范围目前使用的软件应用程序有近 2 000 种。

图一

秘书处信息和通信技术事务的范围和规模



6. 大会为实现秘书处一体化，并使本组织在履行日益增多的承诺方面提高效率和效力，努力对整个秘书处的信通技术进行改革。2006 年设立了首席信息技术官员额，规定任职者负责就秘书处的信通技术管理提出战略愿景并发挥领导作用。

7. 2008 年，首席信息技术官发布一项旨在大幅度提高信通技术为整个秘书处所作贡献的 3 至 5 年期战略。其中指出，秘书处信通技术活动和资源高度分散是信通技术在联合国未能充分发挥潜力的主要原因。为解决这一问题，该战略提出要实现三大目标：

(a) 建设适合秘书处任务和工作方案的需要的信通技术环境；

(b) 无论何时何地，都使联合国人员及其利益攸关方能相互连接并分享知识；

(c) 有效部署和使用信通技术资源。

8. 2009 年设立了信息和通信技术事务厅，规定其负责监督全企业的信通技术方案、预算和决策，确保与秘书处的信通技术总战略相吻合。另外还规定该厅负责为纽约总部提供信通技术服务。秘书处的其他信通技术业务采取分散管理办法，各部和各厅包括外地特派团和总部以外办事处设有 70 多个不同的信通技术单位。

9. 由于缺少良好的全企业数据，而且不清楚何为信通技术支出或信通技术员额，致使秘书处手上没有关于信通技术支出情况的口径一致的合并日常数据(见第 25 段)。但信通厅 2012 年曾进行审查，估计整个秘书处的年度信通技术预算总额高达 7.74 亿美元，其中 75%归于维持和平行动和政治特派团。[1]

10. 审查结果还估计有 4 219 人担任信通技术职务(包括工作人员员额和外部合同工)，其中多数(68%)在维和特派团和政治特派团工作。但是，由于缺乏标准的信通技术职衔，信通厅在审查中不得不大致假定何为信通技术职务。例如，信通厅假定所有在信通技术单位工作的人员均担任信通技术职务，而排除行使信通技术职能但不属于信通技术单位或拥有信通技术职衔的工作人员。

二. 任务、范围和方法

11. 2012 年 1 月，行政和预算问题咨询委员会请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。本报告载有审计委员会的审计结果和建议，反映了 2012 年 10 月所进行评价的结果。

12. 审计委员会确定了一个组织为有效利用和得益于信通技术服务而需具备的若干关键要素(见下面的表格)。本报告依据这些关键要素评估行政当局对整个秘书处信通技术事务的处理情况。审计委员会在审查过程中，根据联合国环境调整了方式，将下列方面作为重点：

(a) 对整个秘书处影响力最大的要素(战略和业务模式、业务改革、治理)；

(b) 信通厅业绩中与人员、服务管理和技术有关的某些方面，这些方面对信通厅的声誉至关重要，因此决定了信通厅是否具备领导战略变革所需的领导力、权威和能力。

表

评估一个组织的信息和通信技术是否有效所依据的要素 [a]

关键要素	评价标准	对组织的重要性
战略和业务模式	是否有由信通技术战略支持的明确和全面的业务战略和模式？高级管理层是否主导并传达该业务战略和模式？	确立明确的方向，以便设定优先事项，指导组织的投资和业务活动。 能对组织发挥鼓舞作用，有助于建设文化和组织风格，确保所有领导人都为同一目标努力奋斗。

[1] 此数字仅包含拟议预算，因为核定预算不够详细，没有分列有关的信通技术部分。此数字也不包括归于预算第 33 款(建筑、改建、装修和主要维修)以及“团结”项目的信通技术基本建设预算。

关键要素	评价标准	对组织的重要性
业务改革	全组织上下是否确定了清楚的改革计划和方法？是否提出并达到了要求？	使大家目标一致，充分发挥组织及其人员的优势。 有助于管理改革的风险，增大改革的好处。
治理	是否为管理业务改革建立了有效的治理和问责安排？	有助于使变革推动者携手并肩，在富于挑战和成效的环境中优化组织的投资和业务活动。
人员	工作人员是否有积极性？是否具备合适的技能？	使工作人员的目标和重点与本组织的总体目标保持一致。
服务管理和技术	总体战略内是否规定了业务部门与信通技术部门间“智能客户”程序，从而明确提出各种需要和要求？是否有清楚的信息战略和技术架构，做到安全、优化并获得业务部门的理解和支持？	确立和保证与总体战略和模式的一致性。 为组织的多方面业绩奠定基础。

[a] 审计委员会未审查联合国的业务程序，因为此举需要审查许多实体的多项业务程序。

13. 审计委员会与行政当局讨论了其审计结果、结论和建议，并在本报告中酌情反映了行政当局的意见。审计委员会与内部监督事务厅密切协调，以理解并酌情运用最近内部审计的结果。审计委员会还考虑到 2011 年联合检查组对整个联合国系统信通技术治理情况所进行审查得出的结果和建议(见 A/67/119)。

三. 审计结果和建议

A. 战略和业务模式

战略拟订

14. 一个组织的信通技术战略应确立一个愿景，并应有一套有助于它实现这一愿景的明确的优先事项和行动。该战略在有效的信通技术治理的支持下，可以推动优化现有信通技术投资，确保新的信通技术投资为本组织产生最大价值，并解决关键风险领域问题。

15. 联合国于 2008 年 4 月发布了信通技术战略。该战略有三个主要目的：

(a) 建立一个契合秘书处的使命和工作方案的信通技术环境；

(b) 使联合国工作人员与其利益攸关方在任何时间、任何地点都能相互连通和共享知识；

(c) 便利有效部署和使用信通技术资源。

16. 该战略合并了 2006 年设立首席信息技术干事员额后开展的工作，并确立了以下四个优先行动领域：

(a) 建立信通技术管理框架；

(b) 交付一个资源管理方案；

(c) 交付一个知识管理方案；

(d) 交付一个基础设施管理方案。

17. 该战略的措辞大意是本组织可以利用信通技术的力量，加速完成其使命，并在一个日益以知识为基础的相互关联的全球社会完成其使命并履行不断增加的承诺。然而，该战略没有一个解决现有业务需求或转变服务交付方式的统一的信通技术愿景。联合国高级管理当局知道该战略的存在，并能列出四个活动领域，但是该战略没有得到整个秘书处的深入理解，也没有被视为投资、改革或日常活动的驱动力。

18. 审计委员会查明该战略存在以下局限性：

(a) 审计委员会认为任何有信通技术支持的重大业务改革，都应当是信通技术战略的重要内容，然而，联合国有信通技术支持的单一最大项目(企业资源规划系统“团结”项目，预计费用将大大超过 3 亿美元)被认为只需要一页纸的案例研究，并且只需列为 2010 年 11 月公布的战略文件中的一个小项，这就好比是将“团结”的重要性等同于网络电话或即时讯息的实施。其他提到“团结”项目的地方是在 2008 年秘书长提交大会的关于信通技术投资的报告(A/62/793)中，但也都没有反映“团结”项目对于本组织的重要性；

(b) 信息安全问题(例如联合国保护其具有重要战略意义的信息并保护其不被滥用的办法)未获得足够的重视，只是基础设施管理方案的一小部分；

(c) 该战略对维和活动的规模及其重大贡献(维和活动估计占信通技术总预算的约 75%和本组织信通技术工作人员的约 68%)以及如何利用这一能力和支出的潜力进行协调并实现规模经济认识不足。

19. 该战略未能充分考虑到这三个重要因素。而且它没有协调“团结”项目的实施，解决整个秘书处缺乏统一的信息安全的问题，也没有建立一种手段，以按照公司方式利用联合国这一最大的业务领域。

20. 行政当局同意审计委员会的建议，即应制订一个新的信通技术战略，包括全联合国信息战略和企业架构框架，说明信息和技术如何支持和有利于本组织。这一战略必须符合联合国的目标和切合实际的改革计划。行政当局然后需要在实施

本组织业务模式、文化和方法方面的商定改革的同时在信通技术战略的实施方面取得进展。

21. 行政当局告知审计委员会，它完全同意应更新和重新拟定信通技术战略。新战略必须与“团结”项目的执行相一致，并具有更广泛的确定本组织服务交付模式的业务支持战略。为一个象联合国秘书处这样的复杂而分散的组织重新拟定信通技术战略是一个具有挑战性的任务，需要一个有序的过程，并需要作一次基本的审查，包括下列步骤：确定业务支持战略，评估本组织当前信通技术状况，制定和实施一项与主要利益攸关方进行协商的计划，制定战略本身(以及战略实施计划)，加强治理、实施、监测和评价方面的体制机制的职能。

22. 在这方面，作为第一步，行政当局已确定，重新拟订的战略可包含下列内容：

(a) 确定一个服务采购战略，以便改变现有资源的用途，利用信通技术促进和实现变革。这一点应考虑根据本组织业务支助战略调整信通技术，使信通技术在推动变革和促进方案交付方面发挥重要作用；

(b) 确定一项信通技术架构战略，即本组织支持性流程和应用程序架构依靠信通技术的业务改造工作，这项工作将围绕“团结”项目进行。关键是要利用“团结”项目的投资，以改进和协调现有支离破碎的信通技术格局，并提供业务解决方案，以支持高效的服务交付模式；

(c) 制定一套拟在整个组织执行的修订政策和标准，包括在维和领域制定这样的政策和标准，以处理信通技术活动，特别是与信息安全、应用软件系统控制和审计跟踪等紧急事项有关的活动。

战略的供资

23.信通技术战略还配有在秘书长关于信通技术战略实施情况的报告(A/65/491)中提交大会的供资建议。该建议请求为四个项目拨款 1.406 亿美元。

24. 尽管该战略已获大会批准，但未提供追加经费，而是需在现有资源范围内实施。但是信息和通信技术厅认为，2012-2013 两年期的拟议预算 1.177 亿美元造成该厅经费不足，难以实现核定战略计划中的变革和能力水平。

25. 该厅的资金量占联合国信通技术预计供资总额的 7%左右，其编制按以下几个类别划分：主要活动(战略管理或操作)、供资类型(经常预算或预算外资源)和按职类(专业人员、一般事务人员及其他)划分的员额。这种供资和预算编制方法不能为大会提供足够的透明度，使大会无法区分业务和战略需要，这种方法也没有充分区分固定和可变费用，例如，许可使用费和维护费用与在各总部提供重要服务的数据中心的固定费用。

26. 重要的是，联合国信通技术的预算安排是各部厅都有自己的预算。没有定期编制此预算和支出的综合管理信息，这使得无法在整个联合国评估和监测信通技术供资并排定其优先次序。信通技术综合管理信息能够提高透明度，并有利于对与改革、改进和变革、框架、政策和标准以及运营服务有关的资源、风险和优先事项，包括相关固定费用和可变费用进行适当的质疑。

27. 审计委员会还注意到，在整个秘书处，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使得无法定期跟踪信通技术活动费用。例如就预算而言，“团结”项目的软件许可和维护费用被归入“用品、材料、家具和设备”项下，而与主数据中心相关的费用被记入“设施”项下。因此联合国无法确保其信通技术投资得到有效和高效的使用。出于这个原因，审计委员会无法对本组织信通技术支出作进一步分析。行政当局自己也承认缺少有用的信通技术方面的财务信息，并在秘书长关于信通技术战略执行情况的报告中指出，无论在拟议预算、核定预算还是批款阶段，都无法方便地监测和报告预算中的全秘书处信通技术部分，这是现有预算程序中的一个严重缺陷，大大限制了信通技术的有效全面管理(A/65/491，第 94 段)。

28. 审计委员会注意到，缺少较高层的监管，例如没有按期经常为各级管理人员提供财务管理信息，以便对支出进行积极监测和监管(见 A/67/5 (Vol. I))。审计委员会认为，由于管理人员没有评估和质疑业绩的工具，问责制效果不显，而且由于决策过程中信息不灵，有效的财务和业务管理也受到影响。

29. 行政当局同意审计委员会的建议，即应审查其反映信通技术支出信息的安排，以便更有效地监测费用，改进有关未来支出的决策。

30. 行政当局同意审计委员会的建议，即应明确规定“团结”项目的会计科目表能够有效反映和监测信通技术支出。此外，还应考虑是否有任何可选办法，以便在“团结”项目实施前改进信通技术支出方面的管理信息。

31. 行政当局同意审计委员会的建议，即为了加强信通技术供资和预算方面的一致性和透明度，并促进更好地管理费用和进行有效的优先排序，主计长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。

32. 行政当局同意审计委员会的建议，即联合国各实体、办公室和方案排定信通技术供资的优先次序，以确保平衡考虑改革、改进与领导、框架和政策以及业务服务。

33. 行政当局告知审计委员会，“团结”项目实施中将采用的新的会计科目表，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，行政当局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，按照高级管理当局与秘书长的契约的规定，强化他们在信通技术资源和项目方面的报告责任。

B. 业务改革

34. 联合国是一个复杂的组织，由多个实体和办公室组成，并在全球范围内采用不同的运作方式。其许多实体和办公室有高度的自主权。本组织目前正在实施几个比较大的重大业务改革项目，包括“团结”、国际公共部门会计准则和全球外勤支助战略。在这种情况下，本组织在实施更多由信息技术支持的业务改革方面面临更多的挑战。

35. 全秘书处各种利益攸关方的愿望和利益往往相互矛盾，信通技术战略的实施就是要将这些相互矛盾的愿望和利益汇集成一个单一的愿景和一套单一的优先事项。一个组织内的高级管理当局需要清楚了解优先事项和预期结果，需要有关于问责和具体责任的协调一致和有效的沟通。

36. 审计委员会查明了成功改革服务和运作的全球性组织通常具有的先决条件和情况。[2] 其中包括：

(a) 明确的愿景和业务模式；

(b) 在实施变革过程中由该组织负责人或其指定人员主导和领导；

(c) 可以很容易适应变革的组织结构；

(d) 具有对于有效和高效的运营十分重要的在一系列广泛问题上良好的企业数据和信息；

(e) 支持变革的供资和管理机制；

(f) 重点关注文化方面的挑战以及如何获得组织的认同；

(g) 关于变革需要和预期行为的清楚的信息沟通；

(h) 各级有效的规划、组织和风险管理。

37. 审计委员会注意到，联合国目前的条件和情况与成功实现业务改革的全球性组织的条件和情况不同。因此，审计委员会的问题是，是否对联合国的条件、业务环境、期望和全面变革的准备情况进行了充分和脚踏实地的评估。例如，没有供资和人员编制等方面的基本企业信息。审计委员会还指出，这种评估是一个新战略的必要前提条件，也是降低全面改革(例如全面推出企业资源规划系统)的固有风险的一项关键要求。这些风险包括但不限于非常重大的业务变革和问责风险。

38. 审计委员会已经注意到，联合国各业务改革项目鲜有为本组织产生良好的长期战略成果的连贯一致的全局总览、框架或计划中议程(见 A/67/5 (Vol.I))。审计委员会发现，管理当局未能向本组织提出连贯一致的变革愿景，也未能改变只

[2] 成功改革其业务并表现出这些特征的全球组织包括跨国石油公司、饮料公司和化学公司。还有许多其他范例。

考虑单一一个项目的做法，对本组织的工作给予通盘考虑。这种做法导致各项业务无法作出充分准备，以实施所需的变革，从而导致有可能无法实现项目的目标。

39. **行政当局同意审计委员会的建议，即作为任何新的信通技术战略的必要前提条件，为减少与实施全球企业资源规划系统有关的重大风险，应清楚地记录可能会影响到是否能在联合国实现全球信通技术改造的文化、习惯做法、惯例和流程方面的因素以及关键的费用和绩效信息。利用这一审查的结果，行政当局应确定本组织的总体目标，并具体提出切合实际的全球服务交付、一致的流程和统一的组织方面的预期目标。**

40. 行政当局告知审计委员会，将“团结”项目置于信通技术战略由信通技术支持的业务改造工作的中心，将有利于记录审计委员会在上文第 39 段中所提及的所有要素，因为“团结”项目的部署将需要业务流程的全球协调、整合和自动化。

41. **行政当局同意审计委员会的建议，即应确认实施任何新的信通技术战略所需的全秘书处责任和运作模式的改变，并接受高级管理当局实施全组织变革，以支持首席信息技术官的集体责任。**

42. 行政当局告知审计委员会，审查现行运作模式并查明通过改变服务交付模式实现更多益处的计划已于 2012 年 10 月提交主管管理事务副秘书长和各项流程负责人并已获得批准。因此，各方商定，流程负责人将对查明和实现改进整个秘书处的服务交付模式的机会负有最终责任。此外，还讨论和批准了一个涉及联合国系统所有相关实体的方法和时间表，以确定有关机会并对其进行优先排序，2012 年 11 月在纽约举办了一次研讨会，参加研讨会的有来自联合国日内瓦办事处、联合国维也纳办事处、联合国内罗毕办事处、各区域委员会、总部各部门的流程负责人和高级代表以及行政人员，研讨会讨论了开发秘书处未来服务交付模式的方法和活动。

43. 行政当局告知审计委员会，秘书处将于 2013 年向大会第六十八届会议提交一份关于全球服务交付模式的报告。

44. 在任何组织中，首席信息官都是一个关键人物。首席信息官负责实现从概念到交付和运营的重大改革项目。但是，这种改革不能仅靠一个人的工作来完成。全组织都应发挥集体主导作用，并对业务改革和新业务流程承担共同承诺，没有这种主导作用和承诺，新的信息技术支持的业务系统就不可能取得成功。必须有高级管理当局的领导，以扶持和支持首席信息官，因为任何重大业务改革都需要有关组织最高领导层的领导。

45. 首席信息官需要实行，并帮助组织实行妥善管理业务改革所需的纪律。大多数组织将这些信通技术领导者称为“首席信息官”。信息技术和系统已经变得如此重要，以至于在许多组织，首席信息官已被视为对于制定组织的战略目标、了解费用和管理风险至关重要。

46. 首席信息官通常得到专门负责技术问题(而不是业务问题)的首席技术官的支持。首席技术官通常具有深入的技术知识，并监督新技术的发展。首席技术官可能会关注于专有技术的利用，而首席信息官则具备更多的战略眼光，主要负责组织运行的业务和技术需求。

47. 首席信息官和首席技术官的职责既相互区分又相辅相成，涵盖信通技术的相关方面。这些方面包括：(a) 业务改革、创新和发展及变革；(b) 制定和实施全组织范围信息和系统方面的指导、框架、标准和政策；(c) 日常信通技术服务(数据中心、网络、应用软件、台式计算机等)。

48. 审计委员会认为，将联合国的最高级信息官员指定并称为“首席信息技术官”的决定提高了人们对这一职位的期望，将鼓励更偏向于信通技术日常职能的行为。虽然设立首席信息技术官员额可能被认为只是合并了一些职衔，但是使用这一职衔的决定无法帮助任职者推动整个秘书处的变革。

49. 行政当局告知审计委员会，联合国秘书处在不同的职类下，在不同的词语组合中使用“信息”一词，例如“信息系统和通信技术”(信通技术方面)、“公共信息专家”(公共信息方面)、“图书馆和信息专家”(图书馆方面)等。在最初设立首席信息技术官时，行政当局认为，加入“技术”一词会减少通用称号“首席信息官”可能产生混淆的可能性。

50. 行政当局同意审计委员会的建议，即应：(a) 强调首席信息技术官的战略优先地位，重新界定这一职位的职能并更改其头衔；(b) 评估是否有必要任命一位首席技术官或指定一个员额来协助首席信息官处理业务事项；(c) 在整个秘书处明确界定和周知这两个员额的不同职能，特别是重命名的首席信息官在战略和业务改革方面的职权范围。

51. 行政当局完全同意审计委员会的意见，即更名后的首席信息官应在实现从概念到交付和运营的重大改革项目方面发挥主导作用。这正是本组织未来信通技术战略的初步考虑中所设想的职能。此外，行政当局还同意审计委员会的意见，即首席信息官在履行其职能时应由专门负责本组织的技术和操作问题(而不是战略问题)的首席技术官为其提供协助。首席信息官将按照大会第 66/246 号决议的决定，继续由主管管理事务副秘书长直接领导。

52. 审计委员会还认为，信息和通信技术厅可以通过确立一个总体一致看法、框架或计划中议程，发挥更大的战略作用。例如，通过对照战略框架对“团结”项目的设计进行评估，可以较早作出决定，以避免代价高昂的错误并了解系统集成的全面影响。例如：

(a) 目前有一个该厅管理的企业身份管理系统，同时还有一个正在为“团结”项目开发的的身份库。该厅与“团结”项目团队之间，在哪一个系统是联合国事实上的身份管理系统问题上并不明确。可以早一点作出这方面的决定，有关影响(在资源以及达成解决方案方面)可列入项目计划；

(b) 该厅与“团结”项目团队之间沟通不够，这意味着，全寿命费用可能没有得到正确评估。该厅是“团结”项目的持续管理以及遗留应用程序推出使用过程中的一个关键的利益攸关方，将对全寿命信通技术费用有深入的见解和直接利害关系。

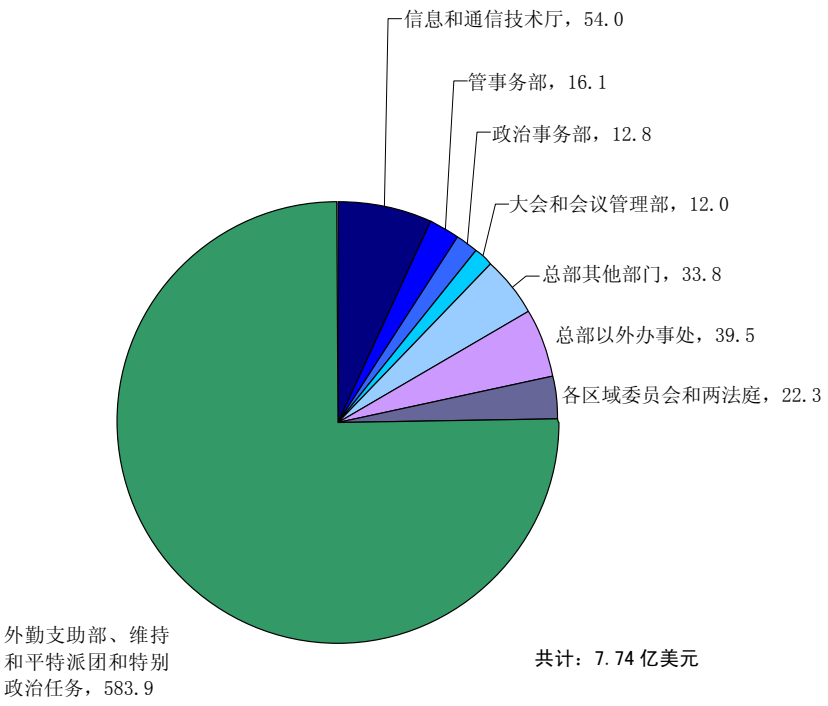
53. 联合国运作模式对首席信息技术官以及信息和通信技术厅的文化和定位有重要影响的其他两个方面是：

(a) **投资环境**。在整个秘书处，对该厅的供资分布不均。大量资金被提供给外勤支助部，总部以外办事处的各实体从核心资金以外的其他来源获得资金(见图二)。这可能会导致在无意间形成信通技术职能的不同重要等级，可能会破坏加强该厅的目的，同时削弱其加强统一的能力；

(b) **业务与信通技术的关系**。许多该厅希望争取在各总部提供服务的业务领域有自己的信通技术服务，也有自己的信通技术资源。这就形成了一个恶性循环，导致该厅工作人员无法发展很好或专业地服务其客户群的技能和能力，而同时用户感觉他们可以在自己的环境中提供快速灵活的服务，而不需要一个全球化组织的企业总管给自己造成拖累。

图二

2010 年秘书处各实体信通技术预算年度估计数(百万美元)



54. 总体而言，这些因素都削弱了首席信息技术官和信通厅的权威，并导致信通技术战略的实施进展有限。在拟订任何新的信通技术战略前都必须先解决这些问题。即使在一个协作式业务模式中，也应当牢记下列要点：

(a) 首席信息官必须有必要的授权和明确的管理流程和信息的支持，以明确表明联合国确实在谋求成为一个企业化的一体化组织；

(b) 实行问责制的领域应当是某一举措的成败影响最大的领域以及具有首要责任的领域。

55. 行政当局同意审计委员会的建议，即在其规划中，任何与新战略有关的平行业务和信通技术活动都应支持实施“团结”项目，而不是与其目标相冲突。

56. 行政当局同意审计委员会的建议，即在信通技术方面，行政当局应界定针对信通技术交付的三个不同方面的领导和行政职责、胜任能力和管理工作，即：(a) 全秘书处的重大变革、创新和领导；(b) 设计和执行总体指导、框架、政策和标准；(c) 业务服务。

业务改革的可能框架

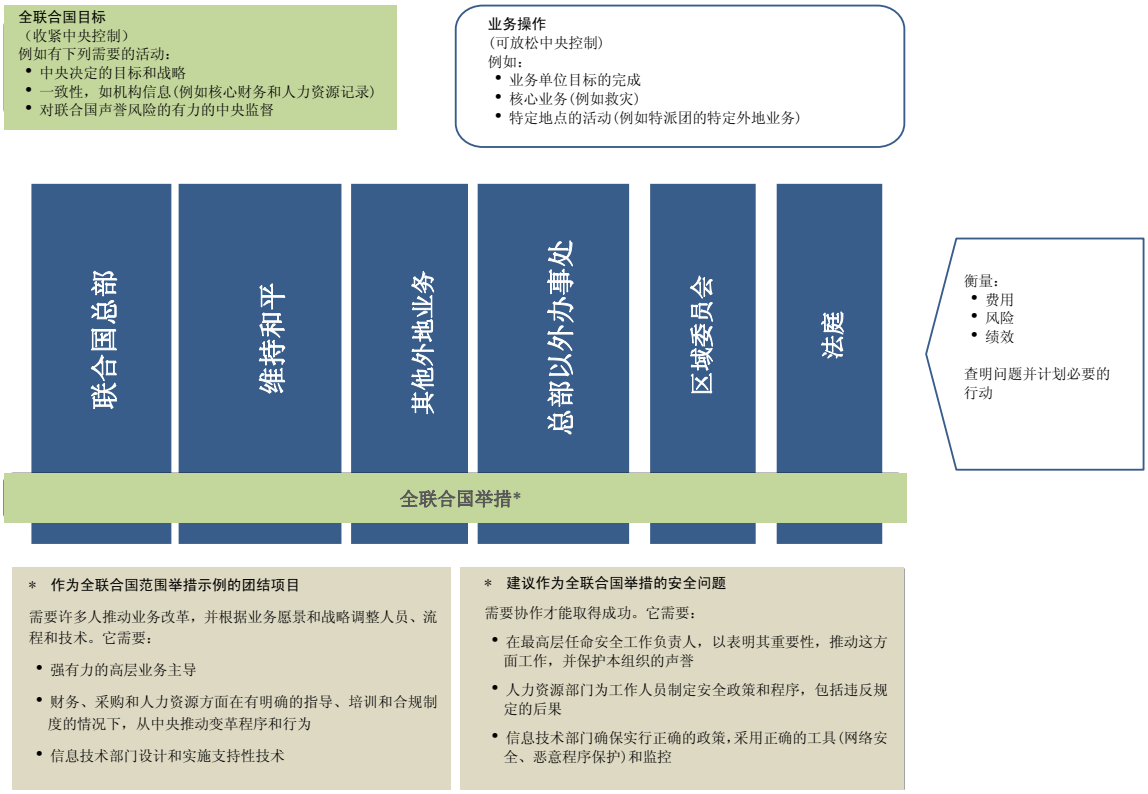
57. 在审查信通技术战略和“团结”项目等其他重大业务改革项目的实施时，审计委员会注意到，没有对应进行强有力的中央控制的活动或流程与可以给予更多业务自由度和更多放权的活动或流程之间的平衡进行评估。有些组织不是只有单一同质业务，而是有一系列单独的业务单元和部门，各有不同程度的自主权、不同的资金流和不同的治理安排，对于这些组织，这种评估就显得尤为必要。

58. 审计委员会认为，任何新的信通技术战略和任何重大业务改革，在明确区分需要进行集中控制的业务和活动与可以更多放权的业务和活动之间界限明晰的前提下，将更有可能获得成功。在下列情况下可能需要更严格的中央控制：(a) 必须在全组织采取一致做法，例如企业资源规划系统或信通技术安全等重要活动；(b) 可明显增进效益，例如某些类别的采购。在单个业务单位开展当地的特定活动和任务的情况下，例如对于具体针对某一特定地点的人道主义援助，则可适当放松中央控制。

59. 图三所示为这一概念如何适用于联合国的示例，仅为在这一问题上启发思路，并非实用计划。审计委员会认识到，目前已有一个授权制度，因此试图说明，重大变革或改革要想顺利实施，就需要认识并解决更多根本的结构性问题。

图三

全联合国范围举措的业务影响



C. 治理

60. 信通技术的有效治理能够有助于它的适当管理和使用，以支持一个组织实现目标和宗旨。信通技术的治理涉及指导、核准、控制和保证一个组织信通技术的人员、系统、程序和供资。这包括建立明确的问责线和权限。

61. 信通技术战略提出的治理框架，用于说明秘书处共同管理信通技术的机构和单位之间的权限、问责线和协同范围。除了工作组和管理协调组之外，还有如下一些重要的治理委员会：

(a) 信息和通信技术执行委员会，该委员会用于决定秘书处信通技术的总体战略和优先事项并优化本组织对信通技术的投资，以确保信通技术与秘书处实务方案持续保持一致；

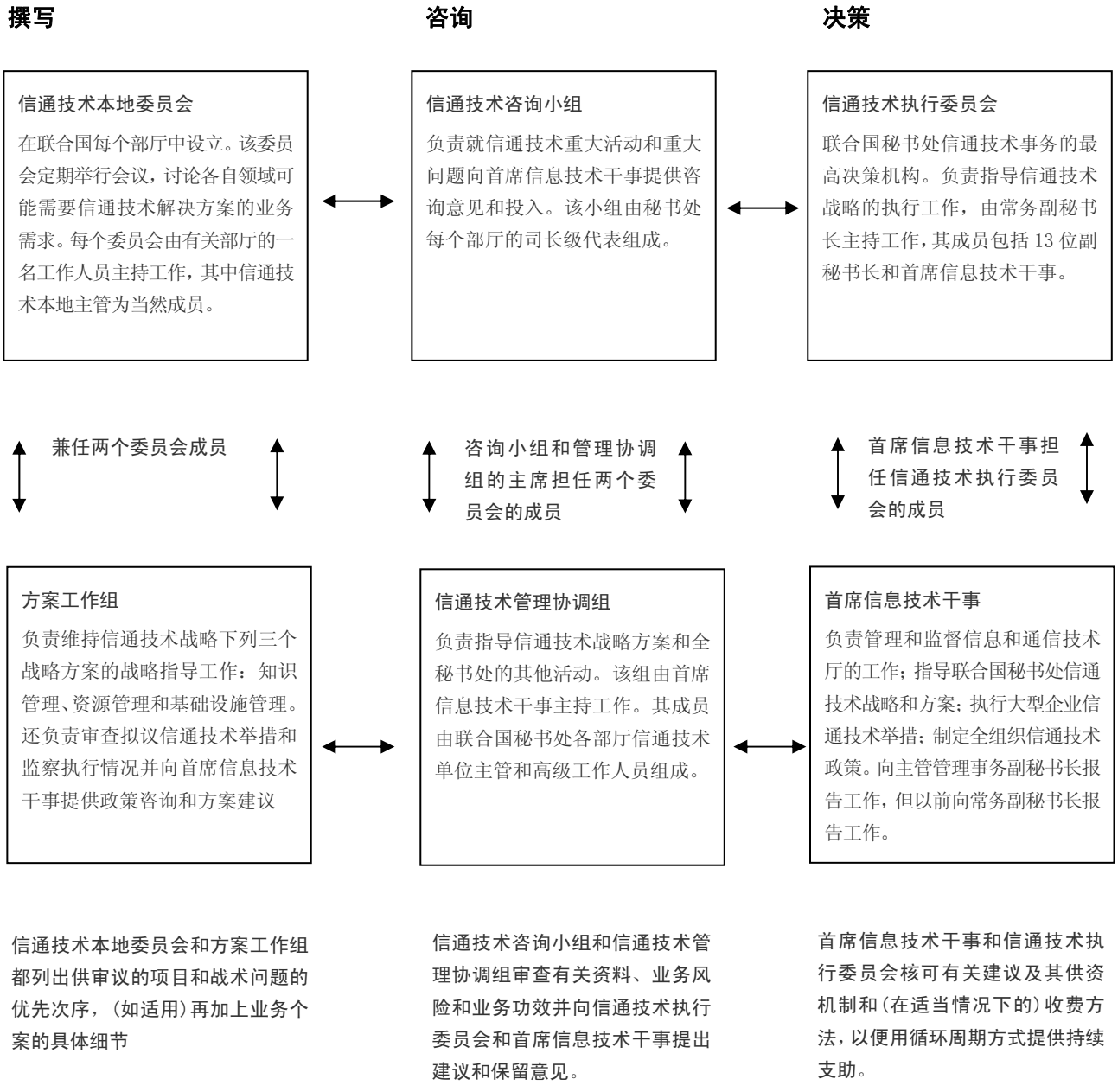
(b) 信息和通信技术咨询小组，该小组用于代表用户群体并就信通技术战略的实施和全组织的问题提供咨询意见；

(c) 信通技术本地委员会，该委员会用于解决当地问题和提出可能需要信通技术解决方案的业务需求。

62. 图四概括了计划的信通技术治理程序、各方面机构的作用和它们之间预期的互动水平。

图四

计划的联合国信息和通信技术治理程序



63. 在过去两年中，信通技术执行委员会已召开了四次会议。然而，委员会的工作范围表明它本应在此期间召开八次会议。最近一次会议于 2012 年 4 月 11 日举行。该次会议的议程仅有两个实质性问题：咨询公司主导的技术情况介绍和知识管理解决方案情况介绍。审计委员会认为，没有实据表明，作为秘书处信通技术问题最高决策机构，信通技术执行委员会经常审议他们应当审议的问题，包括具有重要战略意义的问题，如审查定期投资状况、进行趋势展望等深入风险分析和实现信通技术的价值。

64. 同样，作为联合国信通技术战略治理机构，信通技术咨询小组也没有有效地运作。例如，信通技术战略作为一件成品交给了信通技术咨询小组，但是它没有花时间提供投入，它掌握的业务和业务需求情况也没有得到利用。2011 年 3 月，信通技术咨询小组主席写信给首席信息技术干事，提出了他对信通技术咨询小组的作用和成效的关注。根据“信息及相关技术控制目标”的框架(这是信息系统审计与控制协会编制的国际公认的信通技术治理框架)，他提出了经修订的工作范围。随后，首席信息技术干事和信通技术咨询小组主席讨论了有关问题，但是并没有修改咨询小组的工作范围。

65. 信通技术本地委员会用于解决信通技术的本地问题，是一种查明影响整个秘书处的横向战略和业务问题的机制。这些问题将酌情转交给信通技术咨询小组和信通技术执行委员会。信息和通信技术厅不保存信通技术本地委员会的实质性业务记录。就在 2012 年 4 月，信通技术执行委员会要求没有设立信通技术本地委员会的部厅成立本地委员会；目前的审查已查明，很多部厅仍然在没有信通技术本地委员会的情况下运作。因此，很难下结论说这些部厅总体上履行了关于合并业务和把本地问题上交上级信通技术治理小组的全联合国职能。

66. 除了每个委员会层次的运作外，委员会现有总体结构混合了协商、信息共享、咨询和决策等关键职能。在信通技术执行委员会和信通技术咨询小组两级，会议管理、决策材料的适当质量和审查时间等方面的基本结构也是不足的。有不少次会议仅仅提前一天通知，根据 PowerPoint 演示就作出了决定。

67. 审计委员会认为，其所查明的信通技术战略治理和执行中的问题和薄弱环节与审计委员会在联合国其他主要业务改革方案中看到的问题和薄弱环节如出一辙。例如，审计委员会已注意到，主要业务改革方案中没有明确和有效的治理及问责安排(A/67/5(Vol.I))。审计委员会发现，各部门的作用、问责和上下级关系都没有明确界定，这意味着治理安排并不总是行之有效，从而削弱了管理部门对资源的监督、问责和具有费用效益的利用。

68. **行政当局同意审计委员会的建议，即应制定一个与目的相符的治理框架，以监督整个联合国信通技术的战略发展。这种治理框架应明确规定作用、问责和职责并确保决策机构与协商和咨询论坛的运作有所区别。**

69. 行政当局告诉审计委员会，它设想了一种治理结构，其中有些决定集中作出而其他决定权则下放给各部门。这样的治理结构将与本组织的业务模式和信息技术架构直接挂钩。秘书处仍然面临的挑战是明确查明哪些活动应集中管理，哪些职责应下放给部门一级，以及哪些活动有可能合并和交给纽约以外的工作地点(如维也纳或内罗毕)处理。此外，这种治理结构需要条理分明而有效的问责安排、明晰的各自作用和上下级关系以及有效的监察、评估和合规工具。

70. 行政当局指出，秘书处确实拥有一些它能够用于强化这种治理结构的资产，其中包括以下方面：(a) 现有的主要治理委员会，如果根据适当的上下级关系和问责结构加以组织，它们能够发挥非常重要的作用；(b) 要求根据信息和通信技术厅编制的项目管理框架并通过该厅提交所有信通技术拟议预算，这有助于促进各部厅与信通技术战略保持一致；(c) 自 2010 年以来，在 2010 年和 2011 年的高级管理人员与秘书长的契约中均列入了信通技术指标和与之相关的可接受合格水平；(d) 任命程序，在全秘书处被赋予信通技术职责的所有公务人员在履行职责前均经信息和通信技术厅审核；(e) 首席信息技术干事已成为管理委员会成员，该委员会除其他外负责审议需要秘书长战略指导的内部改革和管理的举措和问题，包括变革管理程序。这将使首席信息技术干事能在完成重大改革项目中发挥带头作用。仍然面临的挑战是如何利用这些资产建立强大和有效的信通技术事务治理结构。

D. 人员

71. 在现代组织中，信通技术参与人员包括改革专家、业务战略家和分析师以及那些发挥较传统作用的人员：系统架构师、软件工程师、服务管理人员和数据库管理员。信通技术专业人员负责运作模式和业务流程的持续设计，以利用迅速发展的技术。成功的组织通常依靠这些人员进行战略决策和设计新的服务，而不仅仅是让他们进行应用软件的开发和系统的日常运行。

72. 2012-2013 年两年期信息和通信技术厅的人员概况显示，约 82%的员额被用于日常业务操作。作为该厅五大部分之一的战略管理处负责许多活动，包括与政策、架构和标准相关的活动。在 2012 年 3 月之前它还负责业务关系管理。如前所述，战略管理处处长的职位(D-1 职等)自 2011 年 4 月以来一直空缺。该厅主要从事业务工作的形象和战略管理处处长员额持续空缺意味着：(a) 该厅执行全方位战略任务的能力受到极大阻碍，而这一战略任务是制定本组织信通技术的总体战略方向、规划和协调全秘书处的信通技术活动和提供企业系统和基础设施；(b) 缺乏具体的能力(如审查复杂的预算文件和专门技术解决方案以及评估相关风险)；(c) 侧重于从事信通技术日常业务工作，而不是领导改革或创新。

73. 信息和通信技术厅非常注重保留内部能力。审计委员会确认这种安排的潜在优势，但也指出，如果该厅没有适当的工作人员更替或持续的专业发展相配合，这就会对维持技能更新和更广泛的信通技术能力产生负面影响。

74. 该厅的资源配置模式中列有 161 个员额(由经常预算、预算外资金和其他来源供资)和来自六个主要供应商的 186 个合同工。所有的信通技术实体都需要补充具有专门技能的长期和临时工作人员，以满足具体需求，有时他们还需要补充资源，以完成高峰期的工作量。审计委员会尚未审议该厅的资源配置模式，尚未看到员工队伍的战略模式，但认为该厅中短期员工队伍应朝着更具战略意义的的职能方向发展。作为这种发展的一部分，该厅应根据对其实现目标所需技能和能力的评估，考虑最适当地使用合同工、临时人员和长期工作人员。

75. 审计委员会注意到，该厅内部并没有正式评估员工的士气，但是管理部门的非正式评估表明士气不高。这可能影响服务的提供和中短期的可持续性。

76. 行政当局同意审计委员会的建议，即应逐步把信息和通信技术厅的现有资源转用于更具战略意义的活动以及考虑对信通技术日常支助服务采用替代性服务采购安排。

77. 行政当局指出，该厅大部分工作人员都从事日常业务工作，这妨碍了他们履行战略职责。尽管这种情况可能削弱该厅的战略职权，但是它也构成该厅能够借用的一种力量。该厅日益注重日常业务使其定位为秘书处一个面向客户的有效实体并表明它在实施非常重要的项目方面取得了重大成功，如与基本建设总计划所涉挑战相关的项目，除其他外包括为 16 座大楼工作人员搬迁和迁移电话提供支助、把所有基础设施和应用程序成功地转移到新的主数据中心和建立二级数据中心。

78. 行政当局指出，仍然面临的挑战是在中短期内使该厅工作人员适应新的要求，以便能履行更具战略意义的职责，在该厅长期工作人员从事的工作领域和合同工和临时工作人员从事的工作领域之间找到恰当的平衡。行政当局将在第 22 段中提到的服务采购战略的背景下，解决这些重大问题，确定如何把资源从日常业务中解放出来，用于增值服务。

E. 服务管理和技术

79. 审计委员会审议了信息和通信技术厅提供服务管理和技术的具体内容，以了解这个群体的专业能力。这是因为该厅的业务业绩对于它在秘书处的公信力至关重要，因而对于它实施战略和改革议程的能力至关重要。审计委员会并没有审查该厅改进业务或提高其他有关效率的潜力。

80. 该厅为各项服务制定了服务级别协议，它们反映了四个不同级别的信通技术支持(并且服务级别协议是高功能信通技术小组的指标)。然而，尽管有这些协议，高级管理当局还是表示不清楚哪些服务是由该厅支持的，哪些服务是由自己实体供资的。

81. 直到 2012 年 3 月，一直是信息和通信技术厅战略管理处负责业务关系管理。如上所述，该处处长员额一直空缺了 18 个月，这意味着，该厅与业务部门之间

的联系一直不理想，基本原因是业务部门没有一种能够与该厅互动的正式机制，以解决战略和高层次业务问题、筹资或其他效用问题。这种“智能客户”的功能仍然开发不足。此外，由于该处处长员额也负责该厅内部的信息安全问题，信息安全问题很可能没有被视为优先问题(见第 93 至 101 段)。

82. **行政当局同意审计委员会的建议，即管理部门应开发全秘书处信通技术和联合国各部厅内部的“智能客户”功能，以便有效地提出业务需求和为信息和通信技术厅、信通技术本地委员会和各业务领域提供改善服务的渠道。**

83. 信息和通信技术厅在各总部设有服务台并保存这项服务实施情况的基本信息。2012 年 1 月至 3 月，各部门在与服务台的联系中提出了 5 375 项服务请求。同期有 4 396 项请求得到了满足，有 92 项请求被取消。虽然这些统计数据反映了滚动总数(例如，2011 年 12 月 31 日提出的请求可能在 2012 年 1 月 1 日得到满足)，但是它们表明大约有 20%的服务请求没有得到满足。

84. 然而，审计委员会指出，业务用户对信息和通信技术厅和其他信通技术工作人员在履行其业务职能和确保服务质量方面始终给予了积极的反馈。在管理基本建设总计划信通技术部分和实施网络电话服务方面，尤其如此。

85. 整个联合国的技术状况多种多样，其历史优先事项和筹资制度也不断变化。联合国总部的技术环境过时而且各不相同(例如，一些工作人员使用视窗 XP 和微软办公软件 2003)，这往往不能满足用户不断增长的期望。

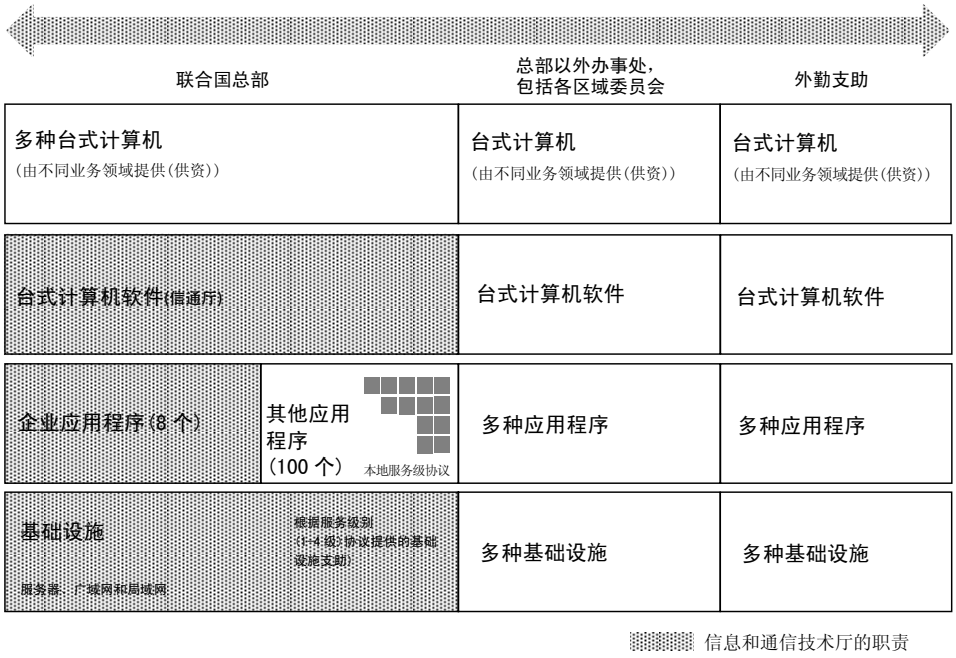
86. 信息和通信技术厅负责管理和支持总部 8 个软件应用程序。由于这些应用程序的应用范围广泛，它们被称为企业应用程序。此外，该厅支持约 30 个基于 Lotus Notes 的其他应用程序。因此，整个秘书处估计使用中的 1 994 个应用程序中绝大多数都不是该厅管理的。

87. 每个部厅负责用自己的预算资金购买台式计算机和自己的软件应用程序(见图五)。对这类物品的支出没有实行集中监督。此外，由于各部门的优先事项，各部厅往往选择推迟系统的升级和把信通技术资金挪用于其他目的。这造成一种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。例如，该厅已开始计划采用视窗 7，但估计总部有大约三分之一的台式计算机硬件缺乏有效运行该系统的必要配置。

88. 除了企业应用程序外，联合国的软件应用程序没有实行集中控制、供资或规划。例如，审计委员会指出，行政当局并没有软件应用程序的总体战略，秘书处使用的许多应用程序都是本地开发的，功能重复。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信通技术新产品的审查和核准程序，但还是存在这种情况。

图五

秘书处信息和通信技术职责的分布



89. 缺乏应用程序的总体战略造成信通技术投资和优先事项的不确定性。例如，信息和通信技术厅负责为维持和平行动提供口粮管理系统。该系统将要被合并到“团结”项目中，但是目前还不清楚如何在“团结”项目的开发中进行合并。此外，缺乏对应用程序的控制使本组织面临安全风险，同时增加了重复支出和受软件供应商剥削的风险，因为本组织并不清楚谁在何种条件下以什么价格购买了何人的哪些应用程序。例如，一个软件供应商可能为秘书处的部分单位开发软件，然后向秘书处其他实体收取其服务费用；该供应商还可能以过高的服务费率受聘提供支助和维护服务。

90. 行政当局预计在“团结”项目实施后，将有 600-700 个软件应用程序退出运行。然而，正如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)所述，在如何从旧系统迁移数据、把旧系统退役或用它们支持向“团结”项目的过渡等方面，该厅都缺乏规划。该厅也没有评估一大批联合国业务实体如何完成这项工作，因为这些实体保持不同程度的自主权并且在治理、程序和服务提供模式方面差异很大。审计委员会认为，缺乏旧系统管理计划不仅表明信通技术治理工作存在缺陷，而且表明联合国更普遍的治理工作存在缺陷。

91. 即使在实施“团结”项目后成功地将 600-700 个软件应用程序退役，但是全秘书处仍然有 1 300 多个软件应用程序在使用，这将使一体化和信息共享工作面临困难。一些应用程序(如用于验证和认证用户的身份管理软件)可以经改编在全企业内使用，而许多其他应用软件(如多种时间和考勤系统和文件管理系统)可以合并。

92. **行政当局同意审计委员会的建议，即它应制定应用程序管理战略，以便最大限度地减少安全风险和降低费用。这样的战略主要针对全企业应用程序，并且包括旧系统应用程序和服务的退役以及任何必要的数据转移。审计委员会还建议，作为应用程序新战略的一部分，行政当局应制定一个程序，以确保不论在秘书处哪个单位都能够进行信通技术战略和业务的投资，并确保它们与“团结”项目和其他企业应用程序保持一致。**

信息和通信技术安全

93. 有效的信息安全政策有助于保护一个组织的信息和信通技术避免网络威胁、未经授权的披露和欺诈的风险。信息安全政策必须跟上技术快速变化的步伐和工作人员在流动和不断变化的工作场所日益增长的需求。这种政策对联合国这样的高知名度组织特别重要，因为它掌握维持和平行动和其他外地行动的敏感信息、具有商业价值的信息和许多工作人员的个人信息。如果发生信息丢失或被滥用或网站被攻破，其工作人员或利益攸关方不能用该网站获得重要信息等情况，组织的声誉就可能受到损害。

94. 基本信息的风险管理将消除信息安全的许多威胁。可以采取以下步骤改善网络安全。[3]

(a) 教育工作人员了解可接受行为和提高其认识，安全使用本组织的系统至关重要。人力资源办公室在提供秘书处的安全要求方面可以发挥重要作用；

(b) 管理网络周界、屏蔽未经授权的访问和恶意内容并开展监测和检验控制，以保护网络免遭外部和内部的攻击；

(c) 针对可能显示为攻击的不寻常活动制定监测战略并建立分析日志；

(d) 控制用户对系统的访问、管理用户权限和监测用户活动；

(e) 建立信息风险管理制度和配套政策，让高级管理层参与处理信息安全风险工作。

[3] 信通技术行业和各国政府都制定了各种消除信息安全风险的标准。例如，作为国家信息保证技术主管机构，大不列颠及北爱尔兰联合王国的通信电子安全小组公布了《减少网络风险十项措施》。

95. 联合国没有适当的安全信息环境，现有的安全控制措施没有达到审计委员会对现代全球组织的期望水平。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。不同程度的安全漏洞引起了审计委员会的关注，联合国一直受到严重的网络攻击，这是现在所有高知名度组织都遇到的情况。然而，报告安全事故并不是强制性规定，行政当局并没有有助于确定威胁规模的安全事故综合清单。

96. 秘书处对突出地强调公开报告中关于信通技术安全的详细问题可能增加本组织的风险表示重大关注。审计委员会在不作判断的情况下，接受了这一意见，因而单独编写了一份给行政和预算问题咨询委员会主席的备忘录，其中详细说明了它对信通技术安全的调查结果和有关建议。如有必要，秘书处应向行预咨委会解释其对这一问题的关切所在。

97. 审计委员会了解到，管理高度敏感的通信另有安排。管理最高层和敏感的外交和维持和平等事项的通信安全的程序和系统不属于审计委员会的审查范围。

98. 在协调整个秘书处安全环境的努力中，信息和通信技术厅于 2011 年 7 月向信通技术管理协调组提出了信息安全章程。该章程直到 2012 年 2 月才得到信通技术管理协调组的批准，目前正等待信通技术执行委员会的审议。然而，由于信通技术执行委员会自 2012 年 4 月以来没有举行过会议，该章程仍处于草案形式，尚未下发给秘书处工作人员。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安全做法。

99. 审计委员会非常关注的是，联合国没有经核准的全秘书处信息安全政策，也没有协调整个秘书处的安全环境。即使信息和通信技术厅发布安全章程，目前还不清楚该文件将具有何种地位或如何监察或强制执行该章程。秘书处没有就本组织通信安全问题的严重性进行指导、咨询或交流的明确机制，也没有列明解决这个问题所需步骤的经批准的计划。这进一步说明了秘书处现有治理和问责模式中存在的薄弱环节。

100. **行政当局同意审计委员会的建议，即管理层应加强全秘书处的信通技术标准，合并和利用信通技术购买力，并作为整合软件应用程序和基础设施的必要先导，使用这些标准推动信通技术的统一。**

101. **行政当局同意审计委员会在给行政和预算问题咨询委员会主席的关于信通技术安全的备忘录中提出的关于该问题的详细建议。**

四. 鸣谢

102. 审计委员会谨对主管管理事务副秘书长、信息和通信技术厅及其工作人员向审计委员会工作人员提供的合作和帮助表示感谢。

联合国审计委员会主席

中国审计长

刘家义(签名)

大不列颠及北爱尔兰联合王国

主计长和审计长

阿姆亚斯·**莫尔斯**(签名)

(审计组长)

坦桑尼亚联合共和国

主计长和审计长

卢多维克·**乌托赫**(签名)