

2010年4月



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## 财政委员会

### 第一三二届会议

2010年4月12-16日，罗马

对联合国系统各组织互联网站管理工作的审查  
(JIU/REP/2008/6)

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

知识交流、研究及推广办公室主任

Anton Mangstl 先生

Tel: +3906 5705 3579

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，  
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。  
粮农组织大多数会议文件可从互联网www.fao.org网站获取。

### **内容提要**

- 根据理事会第一二三届会议的指导意见（CL 123/REP 第 73 段），现将联合检查组（联检组）报告与总干事提出的意见（以及行政首长理事会可能提出的意见）一并提交财政和计划委员会审议并提出意见。

### **征求财政委员会的指导意见**

- 请财政委员会注意所附联检组报告提供的信息并向理事会提出意见。

2010年4月



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

# 理事会

## 第一三九届会议

2010年5月17-21日，罗马

### 对联合国系统各组织互联网站管理工作的审查 (JIU/REP/2008/6)

1. 联检组报告附有总干事的简短意见以及联合国系统行政首长协调理事会提出的更为全面的联合意见（联合国大会文件 A/64/95/Add.1）。

#### 粮农组织总干事提出的意见

2. 鉴于粮农组织基本赞同行政首长协调理事会有关该报告的评论意见（内容参阅所附联合国大会文件 A/64/95/Add.1），为避免重复，总干事提出的意见仅限于从粮农组织角度提供必要的解释说明（如行政首长协调理事会的意见没有反映出一致或接近一致的意见时）或提供更多背景资料。

3. 应该注意到，粮农组织与许多其他组织一样，积极参与制定政策和准则促进本组织网站的良好治理和管理（建议 1）并大力支持采用咨询小组的方式来指导并支持网络出版工作实施良好操作规范。

4. 粮农组织基本同意行政首长协调理事会针对多语言的使用所提出的意见（建议 6）并认识到原创内容使用其他语言的重要性，同时对实现语言平等所涉及的费用持保留意见。粮农组织积极致力于评估目标受众对语言覆盖范围的实际需求，而并非使用本组织的所有语言来开展内容管理。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。  
粮农组织大多数会议文件可从互联网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

5. 粮农组织同意行政首长协调理事会的意见，即本报告没有涉及诸如利用内联网/外联网和互联网作为创新手段以及利益相关者之间进行讨论和交流的平台等问题。粮农组织于 2008 年推出常驻代表网站，专门面向粮农组织成员，证明非常有益于改善和优化与成员之间的沟通交流。将来可进一步考虑利用这些工具手段。
6. 最后，粮农组织认识到有必要根据 2006 年 12 月 13 日通过的《残疾人权利公约》提高网络的普及性，并同意需要更多资源用以确保本组织网站能够为最广泛的受众所利用（JIU/REP/2008/6，第 40 段）。



---

第六十四届会议

议程项目 131 和 138

2008-2009 两年期方案预算

联合检查组

联合检查组关于审查联合国系统各组织互联网网站的管理的报告

秘书长的说明

秘书长谨转递他本人及联合国系统行政首长协调理事会联合检查组题为“审查联合国系统各组织互联网网站的管理”的报告(JIU/REP/2008/6)提出的评论意见，供大会审议。



## 摘要

联合检查组题为“审查联合国系统各组织互联网网站的管理”的报告探讨了决定网站管理成功的关键因素，并审查了网站治理、战略、标准、培训和供资等问题。

本报告介绍了联合国系统各组织对联合检查组报告中提出的各项建议的评论意见。根据联合国系统行政首长协调理事会各成员组织提供的意见资料综合了本系统的意见。各成员组织对联合检查组的报告表示欢迎，并指出，网络正在成为其与广大利益攸关方的主要沟通渠道。大多数机构报告，在通过精简网站内容管理来谋求网络展现的统一方面，面临着种种挑战。各机构总体上同意这些建议，有一些保留，并建议未来这一领域的研究应考虑超出机构外联范围来应用和利用网站的问题。

## 一. 引言

1. 联合检查组题为审查联合国系统各组织互联网网站的管理的报告评估了“利用互联网网站作为信息传播交流工具的实效和效率”。该报告探讨了决定网站管理成功的关键因素，并审查了网站治理、战略、标准、培训和供资等问题。报告所提的建议旨在加强各组织互联网网站的运行和管理，以及改善联合国系统内在运用这一传播媒介方面的协调。

## 二. 一般性意见

2. 联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)成员欢迎这一报告，并原则上同意其中许多调查结果和建议。他们指出，网络正在成为联合国所有机构的主要沟通渠道，各机构在通过精简内容和采用一致的在线虚拟域名编制，谋求网络展现的统一方面，面临着种种挑战。

3. 各组织注意到，该报告涉及的是向公众开放的网站，并未审查其他网站倡议，如通常都有使用限制的外联网或内联网。然而，各组织指出，这些区别正在迅速减少，因为它们建立的网站包含内容向公众开放的部分，而其他部分包含限制阅读的内容，需要注册和密码。它们进一步指出，本可以通过收集和审查用户满意度数据以及将这些建议与目标受众感觉到的网站可用性的增加挂钩来加强该报告。

4. 行政首长协调会成员还指出，今后这一领域的研究可以考虑超出机构外联范围来应用和利用网站的问题。许多组织已经利用网站，一般是互联网，来作为一种创新工具。联合国各网站正迅速成为所有利益攸关方，包括会员国进行讨论和交流信息的平台，今后的报告要对这一方面加以探讨。

5. 最后，各组织已注意到大会最近那些对联合检查组报告所载建议有影响的建议，其中包括关于下列方面的决议：互联网治理(第 63/262 号决议)、公共信息政策(第 63/100 号决议)、使用多种语文(第 63/100 B 号、第 61/266 号和第 60/109 B 号决议)、无障碍上网(第 63/192 号、第 63/100 号决议)、数字鸿沟(第 63/202 号决议)和内容管理(第 63/262 号和第 63/100 号决议)，它们认为这些决议对开发丰富的网站具有影响意义。

## 三. 对各项建议的具体意见

### 联检组建议 1

**联合国系统各组织的行政首长应确保，采取明确的政策和相应的机制来推行对本组织网站的良好治理和管理。**

6. 各机构支持这条建议，但为了有效，必须用治理机制、战略和政策来协助各执行实体，而不是惩罚不遵守规定的机构。它们指出，强调互操作性的自愿标准，

比严格的技术标准更有可能取得成功，即使这些技术标准是所有有关各方真诚谈判达成的。此外，如果同时提供技术协助，技术标准更有可能被采用。它们还建议，与其建立给其他单位下发指令的管理机构(集中指挥和控制)，还不如设立一个咨询小组，协助那些相同的单位，查明和采取良好做法(辅导和支持)。

## 联检组建议 2

**联合国系统各组织的行政首长应确保，定期更新网站战略，并与本组织的其他业务战略接轨和兼容，并向理事机构定期汇报所采取的措施。**

7. 各组织普遍支持这项建议，特别是由于网站不断变化的性质需要定期更新。然而，各组织提醒说，业务战略和网站战略之间密切的联系，在某些情况下，可能会因为一个组织的各种业务战略(通信、运营、开发等)的数量之多导致以一种支离破碎的办法来对待网站问题，在考虑兼容业务发展方向时需对此加以防范。

## 联检组建议 3

**联合国系统各组织的行政首长应确保，除其他方面外，制定各项具体的政策和准则，列明关于：(a) 网络的布局和设计；(b) 网站内容的编辑控制与审查，和(c) 网络的可访度的要求和标准。**

8. 各组织同意和支持这项建议。不过，它们强调，虽然要求和标准是必要的，但其应用应保留足够的灵活性，以便不会阻止或冻结特定开发。它们还指出，尤其是在大型、多样化的组织内，网站政策和准则应考虑到用户市场呈高度条块分割状，各组织内的不同单位是在为不同、高度专门化的用户群体提供服务。在这些组织采用“联邦制”方法的指导思想，将各独立、专门的网站链接起来，而不是采取一个中央化或统一的方法的原则，会较为有效和持久。

## 联检组建议 4

**为了相关、及时和高质量的网络内容，联合国系统每个组织的行政首长应确保所实施的内容管理系统，充分支持拉丁文、非拉丁文和双向文字，并在尽可能切实可行的情况下，与其他组织使用的内容管理系统兼容。在选择相关的内容管理系统时，各组织应认真地考虑到采取共同的信息交流标准，且同时考虑整个联合国系统设立一个共同内容管理系统的好处。**

9. 联合国系统的各机构支持这项建议，许多机构指出，它们已经使用以拉丁文、非拉丁文和双向文字提供网站信息的内容管理系统产品。它们注意到这条建议与建议 1 和 3 之间的联系，在整个组织采用和执行标准网站要素方面，采用内容管理系统会很有效。各机构建议加入一个要素，特别是内容管理系统要有能力向高延时和低带宽的用户提供网站内容，以便没有高速互联网连接地区的人也可看到。一些组织强调，虽然内容管理系统在让非技术性人员开发内容方面极为有用，但设计和交付一个有效的网站，还需要有经验的网页设计师的技能。然而，各机

构同意需要这些系统，它们指出，建立一个共同的内容管理系统的想法可能在短期还不切实际。

### 联检组建议 5

联合国系统各组织的行政首长应确保为网站管理拨出充足且可持续的资金，进行工作人员配备和培训。若不能通过重新调配或其他手段提供这类资金，即应报告理事机构请求审议，以便实施本报告所载的这些建议。这些建议具有财政影响，尤其涉及到内容管理系统、人员配备、培训、语文平等、采用信息交流共同标准方面。

10. 行政首长协调会成员坚决支持这一建议，许多成员指出，用于网站开发和交付的现有资源非常有限。然而，各组织建议对视为“充足的”资金数额进行分析，从而提供基准，让各组织对照衡量其现有的投资，这一分析是有用的。它们指出，如果没有这样的分析，各组织难以评估这项建议的可行性，也难以评估一个机构内网站发展与其他资源需求的优先顺序问题。

### 联检组建议 6

联合国系统各组织理事机构应设立一个特设委员会，负责落实各自机构网站的多语种问题。各理事机构应审查上述特设委员会提交的报告，探讨为实现本组织网站语文平等采取的措施和所涉财政影响，并采取适当的行动。

11. 虽然各组织支持这项建议的精神，但基于实现语言平等的费用以及将语文需求纳入总体网站战略的必要性，它们对执行此项建议有保留。它们进一步指出，多语种问题不应只被视作将网络内容从英文翻译成其他语文的挑战，而是要发展有关能力，创造其他语文的原创性内容，这将需要得到一个组织各级的支持。

### 联检组建议 7

联合国系统各组织的行政首长应建立一个由所有利益攸关方参与的向管理问题高级别委员会汇报的机制，以实现协调的目的，并设立关于网站的政策、标准和准则。

12. 行政首长协调会成员强调，联合国系统不需要建立一个新的机制来进行网站协调，而应利用行政首长协调会下属现有的信息和通信技术和网站协商机构，包括方案问题高级别委员会和管理问题高级别委员会(严格审查网站的信息和通信技术方面问题)。在这方面，各机构同意，有关协调共同政策、标准和准则的协商，应委托给一个更有资格处理网站问题的现有机构间机构，如联合国宣传小组处理。

13. 此外，一些机构指出，虽然为联合国网站建立共同的政策、标准和准则很重要，但首先要让各机构内部的各部门建立符合现有共同标准的一致的网站。那时在全球一级进行协调和实行标准化才有意义。

### 联检组建议 8

联合国系统各组织的理事机构应要求行政首长在下一届会议上汇报本报告中针对行政首长的建议的执行情况，尤其是旨在改革网站治理、更新网站战略和政策，以及落实多种语文的建议。

14. 行政首长协调会成员总的来说同意这项建议，但许多表示，它们自己的理事机构已有跟踪处理联检组建议的具体程序了。

---

审查联合国系统各组织信息和通信技术  
(信通技术)托管服务

撰写人

张义山

尼古拉·丘尔科夫

联合检查组

2008年，日内瓦



联合国



**JIU/REP/2008/6**

**CHINESE**  
**Original: ENGLISH**

审查联合国系统各组织信息和通信技术  
(信通技术)托管服务

撰写人

张义山  
尼古拉·丘尔科夫

联合检查组



联合国  
2008年，日内瓦



## 内 容 提 要

### 审查联合国系统各组织信息和通信技术(信通技术)托管服务

JIU/REP/2008/5

信息和通信技术(信通技术)的进展使各组织能够从范围广泛的内部和外部来源取得它们的信通技术服务。利用外部实体经营一个具体的信通技术部分的安排称为“信通技术托管”。通过这些托管服务安排,各组织可提高运作效率,包括节省费用,并获得可能不太容易在内部得到的专业知识。

审查的目标是对联合国系统各组织采用的主要信通技术托管服务进行比较研究,确定最佳做法,供联合国系统各组织理事机构和行政首长参考。这样做是为了降低这些组织信通技术基础设施及运作的成本并提高效率和效益。

检查专员认为,信通技术托管决定应根据三个重要因素做出,即组织情况与业务需求、信通技术治理及信通技术战略;此外,还应考虑对每种信通技术服务进行成本效益分析,甄选过程中应分析每种服务的优势、弱点、机会和威胁。

联合国系统各组织对信通技术托管服务选择进行成本效益分析时遇到各种困难。各组织使用的成本计算方法和考虑的成本因素也不同。因此,为了对成员国提供的资源负责,它们必须执行一贯的、可资比较的成本效益分析。

信通技术托管服务应通过有效信通技术治理进行甄选。这将要求主管信通技术经理建立管理良好和具有战略性的信通技术业务,包括托管信通技术服务。联合国系统各组织的行政首长应确保任命高层的信通技术经理,在组织的战略决策进程中有足够的发言权,以便信通技术战略与业务协调一致。

对若干组织采用的具体信通技术托管服务进行比较研究披露不使用外部托管服务的因素包括:外部托管会减少资源管理的灵活性,一些服务的成本效益较低;编制外部服务支出预算有困难;服务效率不高;服务质量不可靠;法律上对外部托管会失去治外法权地位问题的关切,因为这可能造成泄漏数据机密性。

联合国系统各组织寻求外部托管服务的首要考虑因素有:有些服务的成本效益较高;资源管理有更多的灵活性;在特定业务领域缺乏内部专业知识;增设工作人员员额有困难;服务质量更为可靠。在多数情况下,采用外部托管服务的组织广泛实现了预期的效益。

联合国国际计算中心(国际电算中心)是一个向联合国系统各组织和其他用户提供电子数据处理服务的组织间设施。联合国系统超过 25 个组织、基金会和规划署目前使用其服务并参与治理。检查专员了解到国际电算中心客户对该中心提供的服务质量和费用有正面评价,但继续要求该中心改善其成本结构并降低成本,探索新的服务和提高服务质量。

检查专员认为开发署/人口基金/志愿人员就 ATLAS 项目(仁科公司(People Soft)的一个企业资源规划系统)设立的共同治理架构是实施共同信通技术系统的一个最佳做法,因为它提供了建立在透明度和问责制上的一个相互可以接受的费用回收机制。检查专员还认为领导机构和集群模式是信通技术共同倡议的最佳做法。通过这种模式,一个联合国系统组织牵头实施一个新的信通技术倡议,建立商业案例并实现效益,这样就可以吸引和便利联合国系统其他组织随后加入,从而形成共同分享同一系统/应用程序的一个组织集群。

### 供理事机构考虑的建议

#### 建议 6

联合国系统各组织的理事机构应请其行政首长向其下下一届会议报告本报告所载建议的执行情况,尤其是旨在确定共同的信通技术费用/支出记录方法和探讨利用规模经济解决托管服务的方法等方面的建议。

## 目 录

	<u>页 次</u>
内容提要.....	iii
缩略语.....	vi
<u>章 次</u>	<u>段 次</u>
一、导 言.....	1 - 18      1
二、影响信息和通信技术托管服务决定的因素.....	19 - 42      4
A. 信通技术治理.....	19 - 29      4
B. 优势、弱点、机会、威胁分析：简短描述.....	30 - 36      6
C. 作出信通技术托管服务决定的背景.....	37 - 42      10
三、对主要信息和通信技术托管服务进行比较研究.....	43 - 64      12
A. 信通技术托管服务组合.....	43 - 45      12
B. 信通技术高级管理人员的级别、信通技术战 略和信通技术托管在信通技术战略中的作用.....	46      13
C. 内部托管服务.....	47 - 48      15
D. 外部托管服务.....	49 - 51      15
E. 国际电算中心托管服务.....	52 - 59      15
F. 联合国系统各组织的交叉托管服务.....	60 - 64      18
四、结 论.....	65 - 68      19
<b>附 件</b>	
一、评估托管服务考虑的成本要素.....	21
二、所有外部托管服务支出在信通技术总支出中所占比重.....	22
三、按组织分列的信通技术托管服务来源.....	23
四、各参加组织就联检组建议所要采取的行动一览表.....	26
<b>表 格</b>	
表 1. 对联合国组织一项信通技术业务进行概念性优势、弱点、机 会、威胁分析.....	8
表 2. 商业性企业资源规划系统与相关企业资源规划托管服务.....	11
表 3. 按《每年服务协议》计算的国际电算中心提供的信通技术托 管服务费用.....	16

## 缩 略 语

CEB 行政首长协委会	United Nations System Chief Executives Board for Coordination 联合国系统行政首长协调委员会
CITO	Chief Information Technology Officer 首席信息技术干事
DIGIT	Directorate-General for Informatics of the European Commission 欧洲委员会信息技术总司
DRBC	Disaster Recovery and Business Continuity 灾后恢复和业务连续性
EMC	emerging market communications 新兴市场通信
ERP	enterprise resources planning 企业资源规划
FAO 粮农组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations 联合国粮食及农业组织
HLCM	High Level Committee on Management of the CEB 行政首长协委会管理问题高级别委员会
IAEA 原子能机构	International Atomic Energy Agency 国际原子能机构
ICAO 民航组织	International Civil Aviation Organization 国际民用航空组织
ICJ	International Court of Justice 国际法院
ICT 信通技术	Information and Communication Technology 信息和通信技术
ILO 劳工组织	International Labour Organization 国际劳工组织
IMO 海事组织	International Maritime Organization 国际海事组织
IPSAS 公共部门会计准则	International Public Sector Accounting Standards 国际公共部门会计准则
ITIL	Information Technology Infrastructure Library 信息技术基础设施库

ITSD 信技司	Information and Technologies Services Division, United Nations 联合国信息技术事务司
ITU 电联	International Telecommunication Union 国际电信联盟
JIU 联检组	Joint Inspection Unit of the United Nations system 联合国系统联合检查组
LAN 局域网	Local Area Network 局域网络
SDA	Service Delivery Agreement 服务协议
SLA	Service Level Agreement 服务级协议
SWOT	Strengths, Weakness, Opportunities and Threats 优势、弱点、机会、威胁分析
UNCTAD 贸发会议	United Nations Conference on Trade and Development 联合国贸易和发展会议
UNDP 开发署	United Nations Development Programme 联合国开发计划署
UNECA 非洲经委会	United Nations Economic Commission for Africa 联合国非洲经济委员会
UNECE 欧洲经委会	United Nations Economic Commission for Europe 联合国欧洲经济委员会
UNESCO 教科文组织	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 联合国教育、科学及文化组织
UNESCAP 亚太经社会	United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会
UNESCWA 西亚经社会	United Nations Economic and Social Commission for Western Asia 联合国西亚经济社会委员会
UNFPA 人口基金	United Nations Population Fund 联合国人口基金
UNHCR 难民署	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 联合国难民事务高级专员办事处

UNICC 国际电算中心	United Nations International Computing Centre 联合国国际电子计算中心
UNICEF 儿童基金	United Nations Children's Fund 联合国儿童基金会
UNIDO 工发组织	United Nations Industrial Development Organization 联合国工业发展组织
UNITSD 信技司	United Nations Information and Technologies Services Division 联合国信息技术事务司
UNLB 后勤基地	United Nations Logistics Base in Brindisi 布林迪西联合国后勤基地
UNODC 毒品和犯罪问题办事处	United Nations Office on Drugs and Crime 联合国毒品和犯罪问题办事处
UNOG	United Nations Office at Geneva 联合国日内瓦办事处
UNRWA 近东救济工程处	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
UNU	United Nations University 联合国大学
UNV 志愿人员	United Nations Volunteers 联合国志愿人员
UNWTO 世旅组织	World Tourism Organization of the United Nations 联合国世界旅游组织
UPU 邮联	Universal Postal Union 万国邮政联盟
VSAT	very small aperture terminal 极小孔径终端
WFP 粮食署	World Food Programme 世界粮食计划署
WHO 世卫组织	World Health Organization 世界卫生组织
WIPO 产权组织	World Intellectual Property Organization 世界知识产权组织
WMO 气象组织	World Meteorological Organization 世界气象组织

## 一、导 言

1. 作为 2008 年工作方案的一部分，联合检查组（联检组）根据国际原子能机构（原子能机构）提交的建议，于 2008 年 2 月至 9 月审查了“联合国系统各组织信息和通信技术（信通技术）托管服务”。

2. 审查的目标是 (a) 对联合国系统各组织采用的主要信通技术托管服务进行比较研究，供联合国系统各组织理事机构和行政首长参考；(b) 确定、促进和传播使用和实施内部和外部信通技术托管服务的最佳做法；(c) 加强联合国系统各组织在这方面的合作与协调，以其降低这些组织信通技术基础设施及运作的成本并提高效率 and 效益。

3. 随着高速全球通讯的进展，在远离其主要用户的一个设施运作、管理和监控一个组织的全部或部分信通技术基础设施在技术上已经可行并在经济上具有吸引力。这样，各组织可以从更广泛的内部和外部来源取得其信通技术服务。利用外部实体经营一个具体的信通技术部分的安排称为信通技术托管。通过这些安排，各组织可提高运作效率，包括节省费用，并获得可能不太容易在内部得到的专业知识。

4. 在托管安排中，一个组织代表另一组织经营一项具体服务。例子包括(a) 网站托管服务，一种互联网托管服务，使个人和组织可以通过互联网提供自己的网站访问；(b) 电子邮件托管，运行电子邮件服务器的互联网托管服务；(c) 数据中心，用以安置计算机系统（诸如电信和存储系统）和相关部件的设施；(d) 企业资源规划系统托管。

5. 从理论上说，几乎每一个内部提供的信通技术服务都可成为另一个来源的托管候选人。但在现实中，选择服务提供商，不管是内部（称为内包）、离岸外包（将业务基地移到国外低成本地点）、外包（将业务转移给外部提供商）还是协力式外包（从内部和外部提供商获得服务），是受到许多因素影响的，例如其业务需要、其信通技术战略方向、其信通技术治理架构和成本效益分析。本报告将采用称为优势、弱点、机会、威胁分析的战略分析工具来探讨甄选过程。

6. 信通技术基础设施和业务对联合国系统各组织来说至关重要。秘书长在他的报告“着力提升信息和通信技术，联合国秘书处的信息和通信技术战略”

(A/62/793) 中正确地指出, “信息和通信技术……可使本组织能切实有效地开展工作……或在越来越知识密集、息息相关的全球社会中……兑现其日益增加的承诺。”

7. 大会在其第 60/283 号决议中确认信通技术作为关键改革手段的战略重要性, 并批准设立一个助理秘书长级首席信息技术干事职位。

8. 在联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协委会) 2007 年秋季届会上, 联合国系统各组织行政首长核可了协调和改革联合国系统业务做法的一项行动计划(CEB/2008/HLCM/4), 这项计划是行政首长协委会管理问题高级别委员会制定的。该计划涵盖所有涉及信通技术的主要领域, 如国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)、企业资源规划、联合国数据中心和联合国系统门户。

9. 财务数据也显示出信通技术业务对联合国系统各组织的重要性。日内瓦综合小组<sup>1</sup> 在 2005 年发表的报告中估计, 整个联合国系统的信通技术费每年为 10 亿美元。

10. 总之, 信通技术是提高组织效率的有用工具。为确保信通技术顺利运作, 托管安排是至关重要的。如何和在那里找信通技术服务, 是每一个联合国系统组织的信通技术战略治理/决策过程不可或缺的一个关键因素。本报告将强调, 就信通技术托管服务作出的决定, 对各组织的财政和生产力会产生持久的影响。

11. 检查专员知道, 管理问题高级别委员会同意在其信通技术网络支持下, 制定统一联合国系统业务做法的详细计划(连同费用)。<sup>2</sup> 提出的倡议包括研究企业资源规划外包和离岸外包的解决方法、共同事务和数据中心, 这些都与本审查报告相关。联检组审查将更加注重信息技术托管服务的战略和管理方面。

12. 先前好几份联检组审查报告<sup>3</sup> 已经谈到了信通技术问题。这些报告和说明都强调了分享共同信通技术系统和战略的重要性。本报告涵盖信通技术托管服务。

---

<sup>1</sup> 国际组织信息和通信技术系统日内瓦综合小组的报告, 2005 年 10 月。

<sup>2</sup> 参看“联合国系统统一业务做法行动计划”(CEB/2008/HLCM/11)。

<sup>3</sup> JIU/REP/2005/4 “联合国系统各组织共同发薪系统”; JIU/REP/2002/9, “联合国系统各组织的信息管理: 管理信息系统”; JIU/NOTE/2007/2, “关于选定的电信问题和联合国系统各组织使用网络电话技术的审查”; JIU/REP/2007/6, “联合国系统知识管理”。

## 方 法

13. 按照联检组内部标准和准则及其内部工作程序，编写本报告所用方法包括详细书面材料审评、调查表、面谈和深入分析。

14. 检查专员通过面谈和电视会议，征求了联合国系统各组织在各个工作地点超过 50 名信通技术经理的意见。向所有联检组参加组织的信通技术经理发出了一份详细的调查表。此外，检查专员还曾与联合国系统许多组织主要信通技术托管服务提供商——即联合国国际电子计算中心（国际电算中心）——管理部门进行过讨论；并与欧洲委员会信息技术总司讨论过。在本项目的各个阶段，尤其是在设计调查表和分析对调查表的答复时，检查专员与行政首长协委会信通技术网络协调中心保持了密切合作。

15. 在报告定稿的过程中，征求并考虑到收到调查表的所有联合国系统组织对报告草稿的意见。

16. 根据联检组章程第十一条第 2 款，本报告经各检查专员协商后才最后定稿，以期集思广益，检查所作的结论和建议。

17. 为便利处理报告，落实其中所载建议并予以监督，附件四载有一份表格，列出报告是否提交给了有关组织以采取行动或提供信息。该表格确认了与各组织有关的建议，并说明了这些建议是否需要该组织的立法或理事机构作出决定，或者是否可由该组织的行政首长采取行动。

18. 检查专员谨向协助他们编写本报告的所有人员表示感谢，尤其要感谢参加面谈并且对调查表作出答复和慷慨分享他们所掌握的情况和专业知识的人员。

## 二、影响信息和通信技术托管服务决定的因素

### A. 信通技术治理

19. 检查专员强调有效信通技术治理<sup>4</sup>的重要性，指出这是一个组织信通技术业务成功的关键因素。一旦信通技术治理有效，联合国系统组织可获得所有利益攸关方——包括其成员国、高级管理人员、信通技术管理部门和内部用户——的加入和支持。

20. 本报告的范围不包括详细审查每个联合国系统组织的信通技术治理做法，因为这是一个需要深入研究的问题，这个问题的复杂性和影响值得单独予以审查。然而，检查专员想强调的是，信通技术托管服务管理根本上取决于一个组织的信通技术战略目标。由于一个组织的信通技术治理过程是否成熟最终确定一个特定的行动是否与该组织的战略方针一致，任何关于托管的决定都必须在一个明确界定、包容性的治理过程中作出。检查专员在本报告中确定的所有与信通技术托管服务有关的弱点和缺陷都可通过信通技术有效治理来弥补。

21. 如上所述，信通技术治理过程确保一个组织的信通技术战略得到适当实施，这种战略根据业务需求，界定了实现该组织信通技术目标所需的长期行动计划。虽然一个组织的任务不太可能发生重大变化，但影响一个组织信通技术业务的许多内部和外部因素会演变，从而需要对信通技术战略重新加以考虑，并根据需要更新。检查专员已就联合国系统各组织信通技术战略计划最后一次审查的时间选择问题收集资料，并通过一份专门调查表，征求这些组织对信通技术托管服务状况的意见。调查表的答复概要载于本文件的有关部分。

22. 检查专员认为，信通技术采购决策应当按照一个明确界定的信通技术战略作出，这种战略应经常更新、符合业务运作需求并基于对建议的信通技术行动进行的成本效益分析。这是业务需要/需求推动信通技术方向，而不是相反。不符合一个组织的业务需要的信通技术战略是既不可行也无法维持的。

---

<sup>4</sup> 根据信通技术治理研究所 2003 年的文件“关于信通技术治理的委员会通报，第二版”，信通技术治理的定义为“确保一个组织的信通技术得以维持并扩展该组织的战略和目标的领导和组织架构和进程”([http://www.isaca.org/Content/ContentGroups/ITGI3/Resources1/Board\\_Briefing\\_on ICT\\_Governance/26904\\_Board\\_Briefing\\_final.pdf](http://www.isaca.org/Content/ContentGroups/ITGI3/Resources1/Board_Briefing_on ICT_Governance/26904_Board_Briefing_final.pdf))。

23. 成本效益分析标出了一个组织为信通技术投资取得最大回报可以采取的可能战略/行动。这一分析可以使决策者在系统考虑提供具体信通技术服务所涉各种因素后作出正确的战略决定。

24. 在现实中，检查专员从许多组织了解到，信通技术费用和支出方面的准确和详细的资料不一定容易搜集。这种困难来自于许多因素，包括目前联合国系统会计准则以及这些联合国系统组织所使用会计信息系统的局限性，因为这些准则和系统仍然还不完全是建立在权责发生制基础上；以及现有的许多预算系统的局限性，因为在这些系统中，与信通技术有关的开支可以列入不同的预算项目。即使一些组织对其信通技术决定进行了一些成本效益分析，这些组织所使用的方法往往各不相同。它们所考虑的各种成本要素，如人事费、直接非人事费、间接非人事费、资本投资和其他费用，也可能不同。如附件一所示，即使是同一个组织，对不同的信通技术托管服务，也可能有不同的成本要素要考虑。

25. 联合国系统各组织还没有进行成本效益分析所列举的原因包括：(a) 难以量化成本和效益；例如，外部托管的业务连续性效益确实存在，但不易量化；(b) 认为内部人事费没有弹性、因而各组织不可能通过外部托管节省人事费的心态。它们还指出，在作出信通技术决定方面，联合国系统各组织的做法与国际公认的信息技术最佳做法——例如信息技术基础设施库<sup>5</sup>所采用的做法——之间的差距很大。各组织必须实施成本效益分析，以便对成员国划拨的资源负责。

26. 所使用的方法不同和在同一个组织应用程序不一致，导致联合国系统各组织之间的同一种具体托管服务决定无法比较，尽管这些组织在进行成本效益分析时面临着各种挑战。信通技术经理提供的资料指出，要求联合国系统许多组织至迟在 2010 年采用公共部门会计准则将有助于减轻这一问题，这一点令检查专员感到鼓舞。公共部门会计准则规定了在权责发生制基础上记录信通技术相关费用的共同标准。这将极大地便利不仅是比较同一组织的信通技术托管服务，而且还

---

<sup>5</sup> 信息技术基础设施库是管理信息技术基础设施、发展和业务的一套观念和政策。信息技术基础设施库以系列丛书方式发表，每一辑涵盖一个信息技术管理专题。信息技术基础设施库的名称 (ITILt 和 IT Infrastructure Library) 是英国商务部的注册商标。信息技术基础设施库详细描述了一些重要的信息技术做法，附上能满足任何信息技术组织的全面清单、任务和程序。

比较联合国系统不同组织之间的托管服务。<sup>6</sup> 检查专员强调信通技术经理在实施公共部门会计准则时与公共部门会计准则小组进行动态对话的重要性，以便确保信通技术相关支出/费用编码的预期一致性，并实现联合国系统各组织之间信通技术相关成本效益分析的可资比较性。

27. 检查专员注意到，管理问题高级别委员会拟定的“联合国系统统一业务做法行动计划”所列一项倡议要求为信通技术业务制定共同标准和成本计算法。制定这种标准，信通技术界将会有有一个衡量它们信通技术相关费用和支出基准的工具。

28. 以下建议将确保联合国系统各组织适用的成本效益分析的有效性并提高信通技术管理、包括托管服务的效率。

#### **建议 1**

联合国系统各组织的行政首长应与行政首长协委会管理问题高级别委员会合作，确定一个记载信通技术支出/费用的统一方法，以便利信通技术服务的成本效益分析。

29. 总之，检查专员认为，一个合理的信通技术采购决策，不论是内包、离岸外包、外包或协力式外包，都应基于三个重要因素，即：

- 组织状况和业务需要；
- 信通技术治理和信通技术战略；
- 对考虑的每个信通技术服务进行成本效益分析。

#### **B. 优势、弱点、机会、威胁分析：简短描述**

30. 一个组织的信通技术业务的主要任务是确保提供高成本效益的信通技术服务，使该组织能完成其任务。为了达到这个目标，该组织的信通技术高级管理

---

<sup>6</sup> 联检组 2008 年工作方案中正在编写的一份报告将详细分析在联合国系统内实施公共部门会计准则的影响。

人员必须确定最有效的服务提供方式；即是否由内部或外部托管某些信通技术服务。虽然，这项决定会影响到提供的服务的质量(效益)和费用。例如：对电子邮件的要求很多，如每天 24 小时、每周 7 天(24/7)提供；远程访问；保密；垃圾邮件过滤和垃圾邮件检疫；足够大的邮箱等。在外部托管这些服务虽然可以有效地提供这些效益，但为支持增加的信息传输而增加通信服务所涉及的费用，再加上对这项关键职能失去直接控制，因此作出决定时可能会倾向于这项职能的内部运作。因此，要使每个信通技术托管服务决定取得最大限度的投资回报，就必须事先作出详细的分析。

31. 为了进行这一战略分析，检查专员选择了一个强有力的战略分析和规划工具，称为**优势、弱点、机会、威胁**分析，并运用这种分析建立一个明确、简单的概念框架，供编写本报告时使用。进行这种分析要求首先具体规定有关业务运作目标，即信通技术业务的目标，并确定对实现信通技术业务目标有影响的内部和外部因素。

32. 对实现某一信通技术业务的战略目标有利或不利的**内部**因素分别称为**优势或弱点**。例如，一个组织的内部信通技术业务对业务活动的深入了解可视为一种优势，应持续加以利用；而缺乏实施一项新的关键任务信通技术系统所需的某些信通技术专业知知识则可视为一个弱点，该组织应通过聘请外部专家，通过培训补充和加强本身的信通技术小组来克服这一弱点。

33. 同样，对实现某一信通技术服务的战略目标有利或不利的**外部**因素则分别称为**机会或威胁**。例如，提供增大的带宽和确保一个组织能以经济合算的费率与发达国家市场进行网络连接，可以视为联合国系统各组织探讨可能的远程托管服务的一个机会。而一个组织的网络和信通技术系统/应用程序安全风险的增大和黑客恶意攻击的增加可以视为对信通技术业务的一种威胁，这需要该组织实施严格的保安政策措施和灾难恢复计划。

34. 下列表一通过罗列可能影响联合国系统组织作出内部或外部托管信通技术服务决定的可能主要内部和外部因素，总结了检查专员所进行的一项概念性优势、弱点、机会、威胁分析。这份清单当然不是详尽无遗，但可说明信通技术托管服务决定所涉因素的复杂性和多样性。

表 1

## 对联合国组织一项信通技术业务进行概念性优势、弱点、机会、威胁分析

优 势	弱 点
优势 1. 对组织业务需要的深入了解	弱点 1. 人事资源和员额有限
优势 2. 对联合国业务流程、规划和条例的深入了解	弱点 2. 关键信通技术领域缺乏专业知识
优势 3. 资源管理的灵活性	弱点 3. 在许多情况下人事费比外部提供商的要高
优势 4. 工作人员的忠诚和献身精神	弱点 4. 在鼓励员工改善服务方面缺乏财政手段和其他奖励措施
优势 5. 工作人员对遗留下来的系统/应用程序的知识/专业知识	弱点 5. 信通技术经理不可以被任命为高级行政人员并缺乏影响力
优势 6. 一些联合国组织任命首席信息技术干事	弱点 6. 难以为 24/7 信通服务提供支助
优势 7. 历年来建立的密切客户关系	弱点 7. 难以创造新的职位
优势 8. 最新信通技术战略	弱点 8. 信通技术治理架构缺乏效率
优势 9. 改进信通技术治理架构，有成员国和高级管理人员加入	弱点 9. 缺乏明确信通技术战略和获得最高层的加入
	弱点 10. 缺乏信通技术工作人员培训基金
	弱点 11. 缺乏统一成本效益分析方法来评价信通技术服务的投资回报
	弱点 12. 联合国系统各组织之间缺乏可资比较的成本计算法
	弱点 13. 有些信通技术系统和应用程序已过时
	弱点 14. 信通技术管理架构分散和零碎
	弱点 15. 信通技术投资不足
	弱点 16. 缺乏专业知识和/或资源来管理外部服务提供商

机 会	威 胁
机会 1. 技术进步	威胁 1. 安全威胁，黑客攻击
机会 2. 网络连接和带宽	威胁 2. 名义(实际)零增长预算限制了信通技术预算和投资的生长潜力，信通技术业务需要“寻找事半功倍的解决方案”
机会 3. 主要利益攸关方——包括成员国、高级管理人员/工作人员——认识到综合和协调的信通技术业务的重要性	威胁 3. 实质性方案用户可能离开内部信通技术服务，部署自己的信通技术资源，开发新的信通技术应用程序和系统
机会 4. 行政首长协委会管理问题高级别委员会赞同和推广的业务流程标准化	威胁 4. 各种信通技术应用程序/系统在同一个组织或在联合国各组织之间扩散，在未来加以统一会很困难和昂贵
机会 5. 国际电算中心可以并有能力以竞争性费率提供优质信通技术托管服务	威胁 5. 远程访问和扩大网络造成潜在的黑客入侵
机会 6. 后勤基地可以作为一个托管服务提供商，特别是在数据中心支援方面	威胁 6. 用户对信通技术安全措施和标准的知识有限，可能导致意外安全风险
机会 7. 很多其他服务提供商可以以竞争性费率提供高质量托管服务	威胁 7. 锁定在一个不健全及缺乏弹性的合同。外部服务提供商在更改订单时可能会将发票价格提高
机会 8. 采取新的企业资源规划系统可以提供动力，改善信通技术服务	威胁 8. 外部托管会失去治外法权地位，可能造成资料泄密
机会 9. 增加联合国组织的外地业务需要强有力的信通技术支持	
机会 10. 利益攸关者需要综合信通技术业务	
机会 11. 使用外部服务提供商可以缩短业务用户所需的服务提供时间	
机会 12. 使用外部服务可以节省先期资本投资	
机会 13. 通过和采用公共部门会计准则	

35. 在对选定的联合国系统组织信通技术托管服务进行比较分析之前，检查专员注意到，这些组织可能有不同的优势和弱点组合，并在不同的环境下运作。其具体优势和弱点也随着考虑的具体信通技术服务而有所不同。换言之，优势、

弱点、机会、威胁分析既是组织特定的，也是信通技术服务特定的。在这一系统范围的审查中，检查专员进行了一个简单的概念性优势、弱点、机会、威胁分析。他们欢迎联合国系统各组织进一步努力，在考虑今后信通技术托管服务计划时，为其本身进行类似详细的优势、弱点、机会、威胁分析。

36. 以下建议将有利于选择信通技术托管服务。

## 建议 2

联合国系统各组织的行政首长应确保在选择一个特定的信通技术托管服务之前进行优势、弱点、机会、威胁分析。

### C. 作出信通技术托管服务决定的背景

37. 检查专员认为，信通技术进步(机会 1)和增强的网络基础设施(机会 2)是推动全球信通技术托管服务迅速增长的两个最重要的外部有利因素。迄今为止，许多国际组织，包括联合国系统的一些组织，已经将它们相当可观的一部分信通技术业务转移到印度、马来西亚和中国等国家。由于新的信通技术和牢固的基础设施，这些组织中有许多已裁减了它们的数据中心数目。附件二显示了答复检查专员调查表的联合国系统各组织所有外部托管服务支出在信通技术总支出中所占比重。这显示它们根据需要，在各种层次使用了某种托管服务(见附件三)。托管服务支出在信通技术总支出中所占比重，可能会随着技术进步和网络基础设施的增强而进一步增加。

38. 规模经济带来的成本节约是信通技术托管服务提供商向客户提供的另一个主要好处。即使在信通技术基础设施有限或薄弱的地区也是这样。例如，联合国非洲经济委员会(非洲经委会)信通技术科向其他组织提供的共同信通技术托管服务(设在 ECA campus)实现了更好的规模经济，为参加组织带来了可观的成本节约。

39. 近年来，主要利益攸关方——包括成员国、高级管理人员和工作人员(机会 3)——已越来越明显地认识到综合和协调的信通技术业务的重要性，尤其是各成员国。联合国系统许多组织，包括粮农组织、民航组织、劳工组织、开发署、人

口基金、难民署、粮食署、世卫组织、产权组织和气象组织已花了大量的资金实施新的企业资源规划系统。

40. 检查专员审查了表 2 所列组织不同商业性企业资源规划系统托管安排状况。该表显示国际电算中心在托管服务方面已得到越来越多组织的青睐，而且有更多的联合国系统组织实施企业资源规划系统，为托管目的应对选择国际电算中心给予应有的考虑，最终可从规模经济获得成本节约。

表 2

## 商业性企业资源规划系统与相关企业资源规划托管服务

托管安排(内部、商业性或国际电算中心)	企业资源规划系统和组织
商业性	Atlas (Peoplesoft), 开发署
商业性	Atlas (Peoplesoft), 人口基金
商业性	Oracle, 劳工组织
内部	Oracle, 民航组织
内部	Oracle, 粮农组织
内部(不久将转移到国际电算中心)	SAP, 粮食署
内部(部分设在国际电算中心)	Peoplesoft, 难民署
国际电算中心	Peoplesoft, 产权组织
国际电算中心	Oracle, 气象组织
国际电算中心	Orac Oracle, 世卫组织

41. 机会总是伴随着风险。如表 1(优势、弱点、机会、威胁列表)所示，增加的安全风险和攻击(威胁 1)不容低估，特别是使用外部托管服务，因为这增加了网络基础设施的复杂性和脆弱性。对信通技术托管服务提供商的管理，特别是在更改订单时收费(威胁 7)方面，必须仔细监控，并在与托管服务提供商的关系无法维持时得到退约条款的保护。关注联合国系统组织在使用外部托管时会失去治外法权地位也是一个高风险，因为这可能造成资料泄密，特别是考虑到一些成员国的

执法实体可能会要求访问联合国系统组织的处所以外存储在一个非联合国外部服务提供商的服务器的数据。

42. 以下建议将确保有成本效益的托管联合国系统各组织的企业资源规划系统。

### 建议 3

联合国系统各组织的行政首长在内部实施本身的企业资源规划系统或正在实施新的企业资源规划系统时，应探讨外部托管解决方案，特别是国际电算中心，以便利用操作这些系统时的规模经济，并将这些系统置于远距离的安全地点，以确保系统的安全。

## 三、对主要信息和通信技术托管服务进行比较研究

### A. 信通技术托管服务组合

43. 在这一章，检察专员按照行政首长协委会信通技术网络的建议，对(附件一所列)主要信通技术托管服务进行了比较研究。如前所述，在选择信通技术托管服务时会考虑成本要素。附件一表明了在选择一个特定托管方案时每项要素的重要性。检察专员审查了 12 个托管领域，即企业资源规划系统托管；其他企业/商业应用程序(如文件销售、电子招聘、网播等等)；互联网服务(包括网站托管)；电邮和短信服务托管；目录、文件/打印和其他相关的服务器托管；桌面管理服务；服务台或其他第一级支持服务；视频、电话或其他会议服务；信通技术安全和系统监控；灾后恢复/业务连续性服务；主机以及其他信通技术服务。

44. 国际电算中心(机会 5)、后勤基地(机会 6)和其他联合国组织或非联合国信通技术服务提供商(机会 7)提供托管服务，为联合国系统各组织考虑有成本效益和质量保证的托管服务安排提供大量机会。

45. 附件三列出了联合国系统各组织所使用的信通技术托管服务来源。它表明，所有主要类别的信通技术服务主要是内部托管，而由其他来源托管的情况比较少见。

## B. 信通技术高级管理人员的级别、信通技术战略和信通技术 托管在信通技术战略中的作用

46. 对检查专员调查表的答复显示，许多信通技术经理能直接接触高层管理并参与决策过程；另外，各组织的确有及时审查其信通技术战略，并将信通技术托管视为一个战略目标或实现战略目标的一种工具。

图 1

联合国系统各组织 ICT 多数高级管理人员的级别

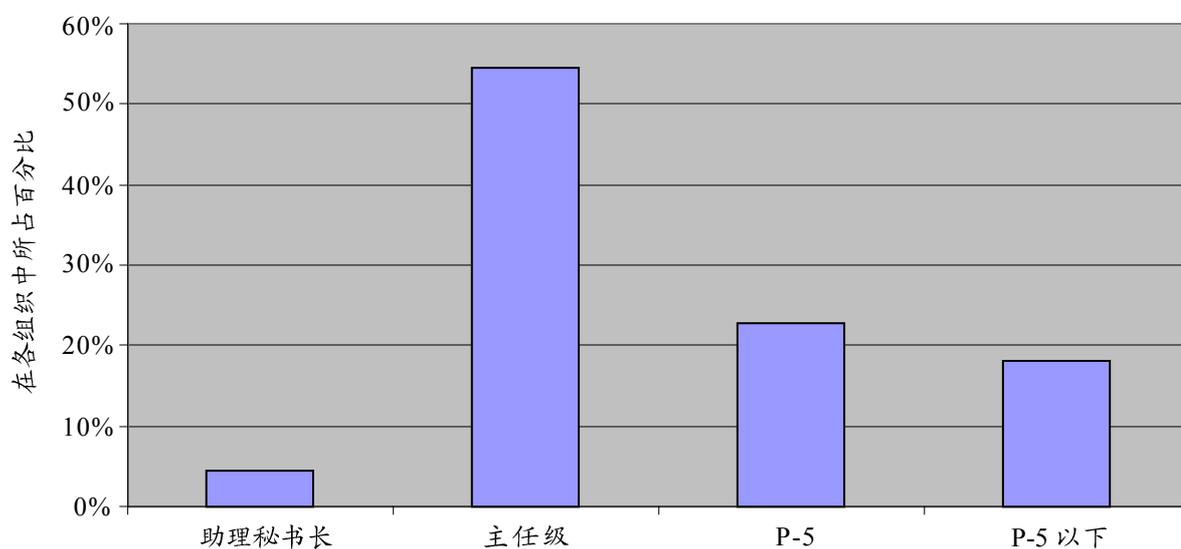


图 2  
联合国系统各组织 ICT 汇报线

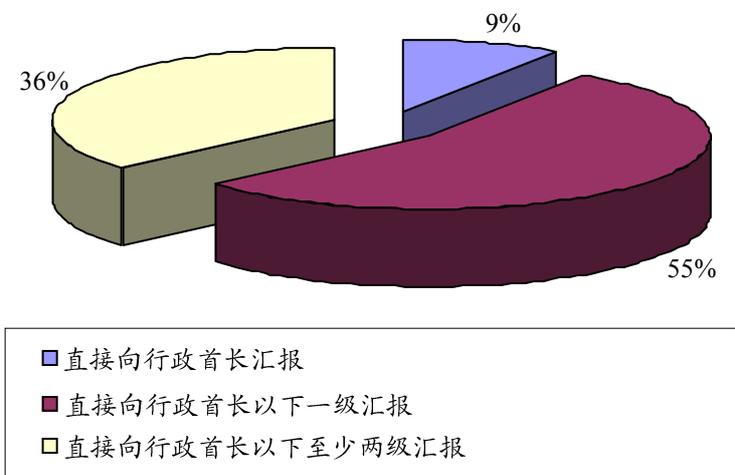


图 3  
ICT 托管服务与战略 ICT 规划目标之间的关系

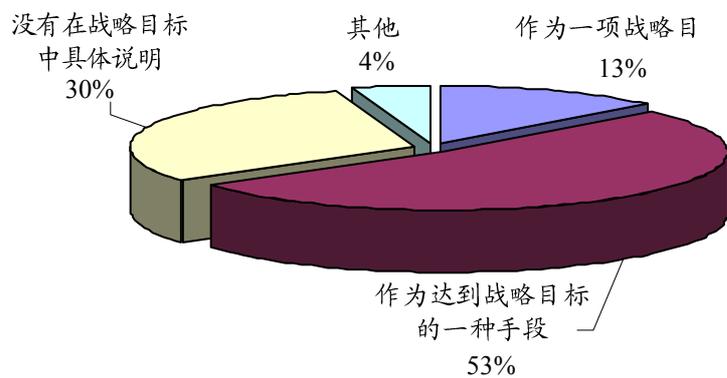
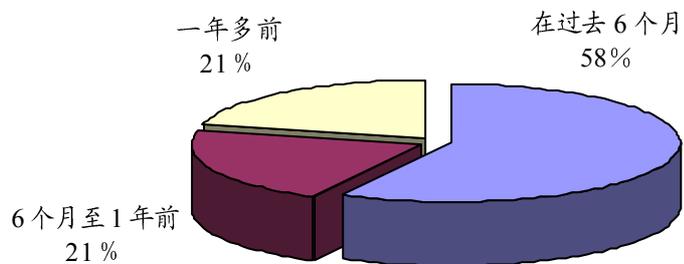


图 4  
最后一次审议 ICT 战略计划的时间



### C. 内部托管服务

47. 按重要性顺序排列，使用内部而不是外部托管服务的主要原因是：外部托管会减少资源管理的灵活性；会降低一些信通技术服务的成本效益；难以为外部服务的开支做预算；提供服务的效率低下；一些服务的质量不可靠；外部托管会失去治外法权地位的法律关切，因为这可能造成资料泄密。

48. 尽管许多信通技术服务仍然是内部托管，许多组织以计划将一些服务转移给外部服务提供商，包括商业服务提供商、国际电算中心和其他联合国系统组织。随着信通技术的进展和来自业务运作需要的需求，将内部托管服务转移为外部托管服务其实数年前便已开始。

### D. 外部托管服务

49. 按重要性顺序排列，联合国系统各组织寻求外部托管服务所考虑的主要因素是：一些服务更具成本效益；增加资源管理的灵活性；在具体业务领域缺乏内部专业知识；作为灾后恢复和业务连续性的后盾；无法创造更多工作人员的员额；一些服务的质量会更可靠。结果表明，只有当外部托管服务能为一个组织带来实实在在的效益，该组织才会考虑外部托管的可能性。信息技术经理通常不愿意纯粹为了外包而冒险中断正常业务运作是可以理解的。

50. 联合国系统各组织正是因为这些原因而使用外部托管服务的。附件二显示一些组织外部托管服务支出在信通技术业务总支出中所占比重。

51. 检查专员从对他们的调查表的答复中获悉，使用外部托管服务的大多数联合国系统组织已经实现了预期的效益。对一些组织来说则为时尚早，因为它们最近才转为外部托管。

### E. 国际电算中心托管服务

52. 联合国、联合国开发计划署(开发署)和世界卫生组织(世卫组织)根据大会第 2741(XXV)号决议达成的协议备忘录，于 1971 年设立了联合国国际电子计算中心(国际电算中心)。创建它的目的是作为一个向它们自己和其他用户提供电子数据处理服务的组织间设施。国际电算中心自成立以来已大大扩充，联合国系统超过

25 个组织、基金会和规划署目前使用其服务并参与治理。此外，政府实体、政府间和非政府组织以及其他非营利机构也使用国际电算中心的服务。多年来，该中心扩大其服务范围，包括互联网托管、存储管理和为迎合客户不断变化的要求而提供的其他服务。国际电算中心日内瓦总部现已有超过 200 名的工作人员，并在纽约和意大利布林迪西设有办事处。<sup>7</sup>

53. 检查专员认为，联合国系统各组织应考虑使用国际电算中心提供的托管服务。国际电算中心就其信通技术服务(包括托管和咨询)业务量(在表 3 中)提供的财务数据，表明了联合国客户接受/信任该中心的程度。

**表 3**  
按《每年服务协议》计算的国际电算中心提供的  
信通技术和托管服务费用

组 织	每年服务协议 (美 元)	组 织	每年服务协议 (美 元)	组 织	每年服务协议 (美 元)
原子能组织	379,728	粮食署	1,427,340	世卫组织	4,359,300
劳工组织	60,732	产权组织	6,714,096	养恤基金	6,456,144
海事组织	153,372	气象组织	815,556	外勤部	8,574,000
贸发会议	723,912	联合国日内瓦 办事处	351,084	电 联	22,908
环境署	554,976	信技司	3,587,460		
难民署	2,466,564	欧洲经委会	43,356	总 计	3,670 万

资料来源：国际电算中心提供的数据(国际电算中心托管的服务——基于 2008-2009 年《每月服务协议》和连署提案)。

54. 检查专员还注意到，大多数使用国际电算中心服务的组织对它们的选择感到满意，只有少数组织有些满意，而其他组织则认为现在评论还为时过早，因为它们最近才开始使用这种服务。这种积极的反馈应有助于国际电算中心改善、加强和扩展它们的服务。

<sup>7</sup> 描述国际电算中心的资料来自该中心网站 [www.unicc.org](http://www.unicc.org)。

55. 国际电算中心在具体信通技术托管服务方面所占优势包括：它在企业资源规划系统托管一类的服务方面具有成本效益；一些服务有更高的服务质量；它保护数据机密的治外法权地位；作为联合国系统的一部分并对秘书长负责；没有更改订单附加费；更好地控制额外的费用。作为联合国内部的一个实体，国际电算中心不用参加投标，它对联合国环境更为了解，采购费用较低。

56. 国际电算中心在具体信通技术托管服务方面的缺点包括：有些服务的成本效益较低；该中心只能签署服务级别目标(在《服务协议》中的目标)，而不是服务级别协议(《服务级协议》)这方面的限制；在有关业务领域缺乏必要的专业知识；启动资金不足以确保该中心提供具有成本效益和效率的新服务；有些组织的采购和/或财务条例和细则要求该中心参加而不是免除竞争性投标过程。

57. 国际电算中心必须寻找一种确保其服务保障的机制。该中心很难实施《服务级协议》是因为该组织不是一个独立的企业实体，而只是联合国系统各组织之间的一个合作机构。该中心不能使用联合国系统其他组织提供的资金，弥补由于它违反了《服务级协议》规定的服务质量承诺而遭受的损失。目前的安排是《服务协议》，这是一种较弱的财务安排。检查专员认为该中心应考虑通过其运作盈余为签署《服务级协议》拨款。

58. 在编写本报告时，各组织还向检查专员提出了该中心应如何改善其服务的建议。除其他外，这些措施包括：执行类似于商业实体的收费安排；改善对新服务费用概算要求的响应时间；确保成本透明度，以最佳提供商的费率作为基准；更主动介绍/建议采用新技术和新服务；探讨共同降低运营成本的新的办法。国际电算中心还可以按照其合作伙伴的具体财务和采购条例和细则，代表合作伙伴与私人提供商谈判托管安排，并使这些有利条件也能惠及其他组织，从而大大节约成本并带来可观的效益。这些中肯的意见令检查专员感到鼓舞，他们建议所有利益攸关方进一步努力，最有效地利用国际电算中心，将其作为所有联合国系统组织改善信通技术服务的一个共同的平台。国际电算中心也应进行适当的结构改革，以改善其运作环境，以造福于所有组织。

59. 以下建议可以提高国际电算中心向联合国系统各组织提供的信通技术服务的效率和效益，并可节省大量费用。

**建议 4**

参加国际电算中心各组织的行政首长应在各自的组织设立一个特设工作组(其成员包括来自信通技术和业务运作领域), 或利用其内部信通技术治理架构, 提出具体的建议和行动计划, 以改善利用国际电算中心提供的信通技术托管服务并增进合作。

**F. 联合国系统各组织的交叉托管服务**

60. 由于地理上接近、涉及主题事项的技术专业知识或使用共同基础设施/设备, 一个联合国系统组织向其他组织提供信通技术托管服务的情况也很常见。确保这些联合国系统组织之间交叉信通技术托管服务能顺利运作, 需要一个建立在透明度和问责制的相互可以接受的成本回收机制, 即对影响到所有有关组织的决策有一个有效的共同信通技术治理架构。

61. 检查专员认为开发署/人口基金/志愿人员就 ATLAS 项目(仁科公司(PeopleSoft)企业资源规划系统)建立的共同治理架构是实现共同信通技术系统的最佳做法。开发署、联合国维也纳办事处和人口基金成立了一个监督整个项目的共同治理架构, 包括一个助理秘书长级的赞助委员会、一个管理层次的三方咨询小组和一个操作一级的变更控制委员会。三方小组每两个星期举行会议, 以确保实施、升级、测试和培训工作得到良好管理, 成本分担机制对各方都公平。联合国大学将在 2009 年初加入这一系统。这个项目可以确保规模经济, 并为每个机构节省费用。

62. 检查专员认为领导机构和集群模式是这方面的最佳做法。在此模式中, 一个联合国系统组织牵头实施一个新的信通技术倡议, 建立商业案例并实现一定效益, 这样就可以吸引和便利联合国系统其他组织随后加入。这一组组织可通过使用相同的外部信通技术托管服务、分摊资本投资以及分享运作专业知识, 实现规模

经济。过去的经验表明，很难要求所有联合国系统组织达成共识，同时走一条路，领导机构模式则提供了一定的灵活性，供其他组织在自愿基础上加入。<sup>8</sup>

63. 检查专员还强调指出，在选择信通技术托管服务时，联合采购可以得到更有利的条件。有一些例子可说明联合国系统组织实现了可观的节约，例如联合国秘书处长期系统网络设备合同、企业内容管理和难民署新兴市场通信极小孔径终端项目。<sup>9</sup> 检查专员鼓励更多的共同努力，尽管目前有许多组织仍然保持不同的采购规则和程序，这可能会阻碍合作努力。

64. 以下建议将确保联合国系统各组织通过联合采购信通技术托管服务得到更好的性价比和实现更好的服务质量。

#### 建议 5

联合国系统各组织尚未这样做的行政首长，应推行信通技术托管服务的联合采购；对那些在同一工作地点/具有类似要求的组织来说尤其如此。

## 四、结 论

65. **有效信通技术治理**：检查专员重申，没有有效的信通技术治理，信通技术托管安排将协调欠佳并缺乏监督。

66. **不断发展的信通技术战略**：由于信通技术的不断的技术进步，检查专员强调必须经常和一贯地审查信通技术战略。这样，一个组织将从其信通技术托管服务组合中实现最大的效益。

67. **信通技术管理人员的作用、责任和问责制**将决定一个组织信通技术业务的成熟度(成本效益、效率和响应)。一个具有相应责任和问责的良好**信通技术**经理可以确保良好管理和战略性信通技术业务，包括托管信通技术服务。联合国系统各组织的行政首长应确保任命高层的信通技术经理，在组织的战略决策进程中有

<sup>8</sup> 见关于企业资源规划系统的表 2。

<sup>9</sup> 联合采购的优点见“联合国系统内的采购做法”(JIU/REP/2004/9)。

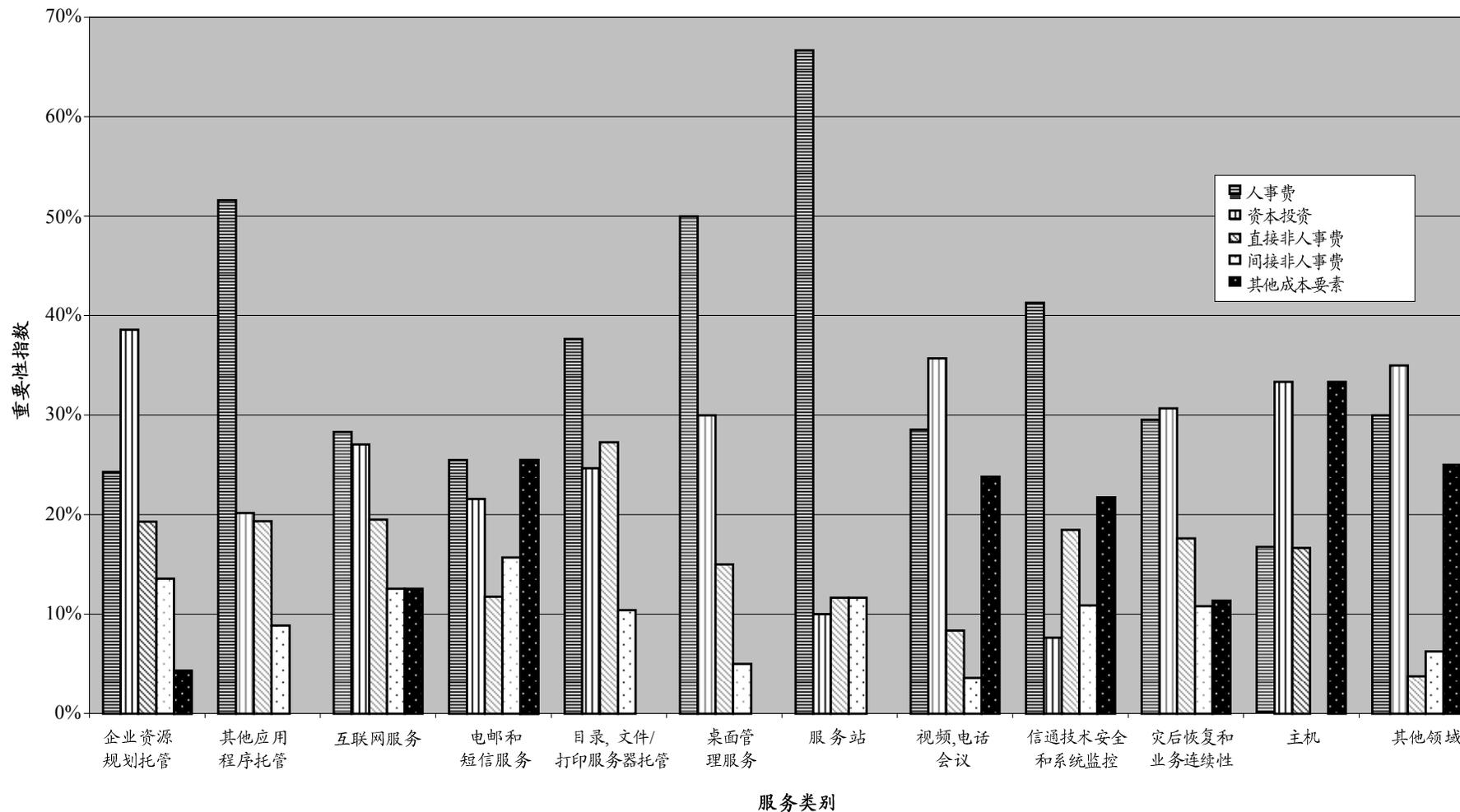
足够的发言权，以便将信通技术战略与业务协调一致。如上文图 3 所示，有些组织的情况尚非如此。检查专员对联合国秘书处根据大会第 60/283 号决议任命首席信息技术干事感到鼓舞。这将解决信通技术业务分散和零碎的问题，即联合国秘书处内每个工作地点都有自己的信通技术预算和信通技术业务。创立首席信息技术干事为解决这些问题提供了良好的机会，而且还会为协调联合国秘书处各实体之间的信通技术托管服务铺平道路。

68. 以下建议将确保联合国系统各组织的行政首长在有效和高效利用成员国提供的资源方面对其成员国的问责。

#### **建议 6**

联合国系统各组织的理事机构应请其行政首长向其下一届会议报告本报告所载建议的执行情况，尤其是旨在确定共同的信通技术费用/支出记录方法和探讨利用规模经济解决托管服务的方法等方面的建议。

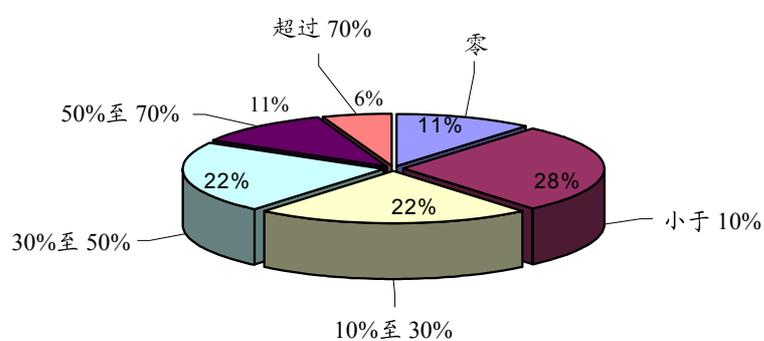
附件一  
评估托管服务考虑的成本要素



## 附件二

## 外部托管服务支出在信通技术总支出中所占比重

外部托管服务支出在信通技术总支出中所占百分比	联合国系统组织
零	儿童基金、毒品和犯罪问题办事处
小于 10%	原子能机构、民航组织、电联、亚太经社会、联合国日内瓦办事处
10%至 30%	开发署、工发组织、粮食署、气象组织
30%至 50%	国际法院、信技司、欧洲经委会、国际电算中心
50%至 70%	贸发会议、环境署
超过 70%	产权组织(以非人事预算的百分比表示, 即超过 70%的非人事预算, 其中不包括工作人员薪金)



### 附件三

#### 按组织分列的信通技术托管服务来源

服务类别	内部实施	商业提供商	国际电算中心	联合国其他组织 (不包括国际电算中心)
企业资源规划系统托管	民航组织、海事组织、信技司、电联、儿童基金、教科文组织、难民署、工发组织、毒品和犯罪问题办事处、西亚经社会、粮食署、联合国日内瓦办事处、后勤基地、亚太经社会	劳工组织、开发署	世卫组织、产权组织、气象组织	贸发会议、欧洲经委会、环境署
其他企业/商业应用程序托管(如文件销售、电子招聘、网播等等)	原子能机构、国际法院、信技司、电联、贸发会议、亚太经社会、教科文组织、难民署、后勤基地、毒品和犯罪问题办事处、联合国日内瓦办事处、粮食署、产权组织	民航组织(文件销售)、劳工组织(电子招聘)、贸发会议、儿童基金(防垃圾邮件)	开发署(Datahouse)、难民署、世卫组织	电联(网络广播、Documentum、Library)、工发组织(人力资源管理/发薪系统)
互联网服务(包括网站托管)	原子能机构、民航组织、劳工组织、海事组织、信技司、电联、环境署、教科文组织、难民署、儿童基金、工发组织、后勤基地、毒品和犯罪问题办事处、联合国日内瓦办事处、粮食署、世卫组织、产权组织	国际法院、海事组织、开发署、欧洲经委会、环境署、亚太经社会、西亚经社会、难民署	贸发会议、难民署、环境署、粮食署、气象组织	环境署、欧洲经委会、难民署
电邮和短信服务托管	原子能机构、民航组织、国际法院、劳工组织、海事组织、信技司、电联、环境署、亚太经社会、教科文组织、西亚经社会、难民署、儿童基金、工发组织、后勤基地、毒品和犯罪问题办事处、联合国日内瓦办事处、粮食署、世卫组织、产权组织、气象组织	开发署、难民署	环境署、粮食署	贸发会议、欧洲经委会、环境署

服务类别	内部实施	商业提供商	国际电算中心	联合国其他组织 (不包括国际电算中心)
目录、文件/打印和其他相关的服务器托管	原子能机构、民航组织、国际法院、劳工组织、海事组织、电联、贸发会议、开发署、欧洲经委会、环境署、亚太经社会、教科文组织、西亚经社会、难民署、儿童基金、工发组织、信技司、后勤基地、毒品和犯罪问题办事处、联合国日内瓦办事处、粮食署、世卫组织、产权组织、气象组织		环境署、粮食署、气象组织	贸发会议、欧洲经委会、环境署
桌面管理服务	原子能机构、民航组织、国际法院、劳工组织、海事组织、信技司、电联、贸发会议、开发署、欧洲经委会、环境署、亚太经社会、教科文组织、西亚经社会、难民署、儿童基金、工发组织、后勤基地、毒品和犯罪问题办事处、联合国日内瓦办事处、粮食署、世卫组织、产权组织、气象组织	工发组织	环境署	环境署
服务台或其他第一级支持服务	原子能机构、民航组织、国际法院、劳工组织、海事组织、信技司、电联、贸发会议、开发署、欧洲经委会、环境署、亚太经社会、教科文组织、西亚经社会、难民署、儿童基金、工发组织、后勤基地、毒品和犯罪问题办事处、联合国日内瓦办事处、粮食署、世卫组织、产权组织、气象组织	开发署、西亚经社会、工发组织	环境署、产权组织	环境署

服务类别	内部实施	商业提供商	国际电算中心	联合国其他组织 (不包括国际电算中心)
视频、电话或其他会议服务	原子能机构、劳工组织、海事组织、信技司、电联、贸发会议、开发署、环境署、亚太经社会、教科文组织、难民署、儿童基金、工发组织、后勤基地、毒品和犯罪问题办事处、联合国日内瓦办事处、粮食署、世卫组织、产权组织、气象组织	民航组织、西亚经社会、难民署、工发组织	环境署	电联、欧洲经委会、环境署
信通技术安全和系统监控	民航机构、国际法院、劳工组织、海事组织、电联、贸发会议、开发署、欧洲经委会、环境署、亚太经社会、教科文组织、西亚经社会、难民署、儿童基金、工发组织、信技司、后勤基地、毒品和犯罪问题办事处、联合国日内瓦办事处、粮食署、世卫组织、气象组织	电联、开发署	原子能机构、环境署、难民署、粮食署	欧洲经委会、环境署
灾后恢复/业务连续性服务	民航机构、国际法院、信技司、电联、贸发会议、开发署、环境署、亚太经社会、西亚经社会、难民署、儿童基金、后勤基地、毒品和犯罪问题办事处、粮食署、世卫组织	电联、工发组织、毒品和犯罪问题办事处	原子能机构、劳工组织、海事组织、贸发会议、环境署、难民署、联合国日内瓦办事处、粮食署、世卫组织、气象组织	环境署
主机	原子能机构	原子能机构	难民署、世卫组织、产权组织	工发组织
其他服务		信技司(非现场传真和影印件)、难民署	信技司(数据中心、物理设备安全)、联合国日内瓦办事处 ( <b>Blackberry</b> )	

附件四

各参加组织就联检组建议(JIU/REP/2008/5)所要采取的行动一览表

	预期影响	联合国、其基金会和规划署											专门机构和原子能机构													
		联合国*	贸发会议	毒品和犯罪问题办事处	环境署	联合国人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金	粮食署	其他	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	世卫组织	邮政	电联	气象组织	海事组织	产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
报告	供采取行动	<input checked="" type="checkbox"/>																								
	供参考	<input type="checkbox"/>																								
建议 1	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 2	o	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 3	f	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 4	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 5	f	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 6	a	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	

说明: L: 需要立法机构作出决议的建议  
 E: 需要行政首长采取行动的  
 ■: 不需要这一组织采取行动的

预期影响: a: 加强问责制 b: 传播最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 加强控制和遵守 e: 提高效益 f: 可观的财政节约 g: 提高效率 o: 其他

\* 包括 ST/SGB/2002/11 号文件中所列所有实体, 贸发会议、毒品和犯罪问题办事处、环境署、联合国人居署、难民署和近东救济工程处除外。