



大会

Distr.: General
6 June 2003
Chinese
Original: English

第五十八届会议

暂定项目表* 项目 131

联合检查组

联合检查组关于联合国系统各组织的信息管理：
管理信息系统的报告

秘书长的说明

增编

秘书长谨向大会转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）对联合检查组题为“联合国系统各组织的信息管理：管理信息系统”的报告（JIU/REP/2002/9）（A/58/82）的评论意见，供大会审议。

* A/58/50/Rev. 1 和 Corr. 1。



摘要

联合检查组(联检组)题为“联合国系统各组织的信息管理：管理信息系统”的报告(JIU/REP/2002/9)(A/58/82)，审查了与联合国系统的信息管理有关的主要管理和业务问题，其中包括战略、领导、治理、职能、外包和费用以及机构间合作与协调。在这方面，报告强调必须在管理信息系统的支持下，利用现代信息和通信技术，最充分地利用现有信息，实行有效的资源管理和决策。

如同本说明所述，联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）成员对报告载列的范围广阔的信息表示赞赏，并注意到报告涉及到若干重要的关键问题，它们不仅在联合国系统这种环境中具有挑战性，而且对全世界公私部门的各组织来说也都具有挑战性。成员们普遍赞同报告的大部分调查结果和结论，并且同意联检组建议采取的关于在利用现代信息和通信技术来改进管理方面，提高成本效益并推动联合国系统各组织之间更多地分享和学习的行动。他们还指出，这些行动与秘书长题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告(A/57/387 和 Corr. 1)所载的改革倡议相一致。

一 导言

1. 联合检查组(联检组)题为“联合国系统各组织的信息管理：管理信息系统”的报告(JIU/REP/2002/9)(A/58/82)，回顾了联合国系统各组织在为改进人力资源、财务和行政领域、特别是具有全系统影响的领域的管理，而执行的各种信息技术服务和管理信息系统方面取得的进展情况。报告审查了与信息技术系统有关的主要管理和业务问题，其中包括战略、领导、治理、职能、外包、费用以及机构间合作与协调。报告从联合国系统各组织在开发管理信息系统方面的经验中吸取教训，并就加强信息管理、以及改进今后的管理信息系统的设计和执提出提出了深刻见解和一整套建议。
2. 联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)成员普遍赞同联合检查组报告中的主要结论，即信息是联合国系统这种环境中需要加以有效管理的一种资源。在这方面，报告很好地总结综述了联合国系统中各管理系统的经验。成员们还指出，虽然这种信息有一部分可能因后来的发展而过时，但却为了解整个联合国系统的丰富经验提供了一个良好基线，并反映了各组织的不同需求及其信息技术系统不同程度的经验和成熟。行政首长协调会成员普遍赞同下列调查结果，那就是“特定管理领域”(例如，财务和人力资源管理、工资发放、采购、旅行、会议管理、合同管理和文件管理)虽然在政策和程序方面可能存在订立管理信息“标准”的空间，但在联合国系统各组织中还有其他“实质性领域”，由于具有非常具体的任务，它们不会从全系统标准化得到多少益处。
3. 行政首长协调会成员还指出，除了联检组要求立法机关开展其他进程和行动的的建议外，信息资源的适当规划和管理需要对尤其是方案管理人员进行有效培训，并需要整个组织提高认识。
4. 至于联检组向立法机关提出的关于应特别注重对管理信息系统的规划的各项建议(建议1、2、3和5)，行政首长协调会成员指出，现有的注重成果的方案拟订和预算编制程序，在大多数情况下是处理这些问题的可靠而有效的手段，同时又不会为信息管理另添一种特有程序。
5. 关于按照报告的建议(报告E节第46至48段)，由行政首长协调会及其管理问题高级别委员会参与管理信息战略和项目的规划进程问题，行政首长协调会成员认为，这种参与应侧重于提供咨询和服务，而不是进行审查和实行控制。虽然他们也认为联合国系统各组织在设计和执行管理信息系统方面开展合作与协调是有益的，但同时指出，所建议的步骤仅对各组织计划着手采用新的管理信息系统的情况适用。而且，即使如此，合作的目标也不会比各组织自身的适当努力和方案优先目标更重要。行政首长协调会成员还指出，在有些情况下，已经安装了类似系统，或正在安装类似系统，并已在行政首长协调会/管理问题高级别委员会框架内进行进一步合作与协调，形式为系统应用和数据处理产品(SAP)、企

业资源规划（ERP）和 Oracle 的特殊兴趣和用户小组以及机构间电信咨询组。后者是为分享经验和最佳做法而设计的特殊论坛。

6. 从全系统的角度来说，行政首长协调会成员表示关切，没有重视设计一种用于在联合国系统各组织间积累和留住专门技能和知识（如信息和通信技术项目管理、ERP 需求分析和执行、在线采购等等）的整体战略。他们指出，由于联合国系统各组织间工作人员暂调或借调的细则和条例不鼓励现有专长在联合国系统内部流动，无从便利交流知识或尽量少聘用外部顾问，因而这种情况更趋严重。而且也没有充足的机会来谋求采用促进合作、同时又能加强知识和经验交流的有效机制。在这种条件下，各组织要到联合国系统以外寻求最佳做法和共享服务的机会就不难理解。行政首长协调会成员认为，需要联合国系统各组织更积极地参与，才能找到彼此适合的办法，在联合国系统内留住并分享管理信息系统的开发、运作和改善方面的专门技能、知识和经验。其结果，管理问题高级别委员会及其网络（特别是与本报告的重点有关的信息和通信技术网络）目前正发起这种分享知识活动，并推动交流最佳做法。

二. 对建议的评论

建议 1：立法机关应请尚未采取以下行动的联合国系统各组织执行首长制订并提交一份信息管理/管理信息系统综合战略（包括表明用于发展和执行的所需资源），并适当注意到充分采用成果管理方针，以供审查并采取适当行动（第 12、14、15、17、23、24、27、28、30 和 31 段）。

7. 行政首长协调会成员指出，联合国系统若干组织已在管理信息系统方面执行了这项建议，在一些情况下将管理信息系统与采用成果管理方针结合起来。若干组织还已订立并制定了信息和通信技术综合战略，其中包括支持和开发管理信息系统。例如，在联合国中，已向大会提出了信息和通信技术战略，该战略载于 A/57/620 号文件。这种方针与秘书长题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告（A/57/387 和 Corr.1）所载的改革倡议相一致。它论及了三个执行领域中的信息管理方面，即：(a) 分享和传播联合国的机构知识资本；(b) 行政和管理进程（电子管理）；及(c) 为联合国各机关和理事机构提供服务。

建议 2：立法机关应请尚未采取以下措施的联合国系统各组织执行首长采取以下措施（第 17 和 18 段）：

(a) 指定/任命一名高级官员担任首席信息干事。该首席信息干事的职责列于下文(一)、(二)、(三)、(四)和(五)。但根据各组织具体情况，首席信息干事的职责可由一个适当单位履行，而无力任用首席信息干事的小组织，则可由一名负责全组织协调并具有一些信息技术知识的高级官员履行这项职责；

(一) 使该组织的信息管理战略和信息技术与该组织的整体业务计划相配合；

- (二) 确保严格遵守信息管理政策和标准，并妥善管理信息技术基础设施；
- (三) 确保实质性和行政事项的关键决策者得到适当和及时的信息；
- (四) 通过酌情探讨新技术的可能性，促进发展和维持在组织中改进信息管理的文化；
- (五) 尽量争取使同管理信息系统有关的政策和做法与联合国系统其他组织的政策和做法相一致，并代表该组织参加机构间会议和协商(见建议 5(1))。

(b) 在上文(a)所述情况中，首席信息干事或履行首席信息干事职能的官员(包括“适当单位”负责人)应直接对执行首长负责，或在鉴于组织的规模而有正当理由时，直接对负责方案的副执行首长负责。

8. 行政首长协调会成员指出，上文建议 2 是向立法机关提出的。在这方面，他们指出，任用或指定工作人员来管理组织内部的信息资源问题属于行政首长的权限。至于指定首席信息干事及其职权范围，联合国系统各组织中没有“标准做法”。行政首长协调会成员认为，事实上，不管首席信息干事的职权范围涉及实质性的信息内容还是信息系统基础设施，或者这两个领域同时包括，重要的是与每个领域相应的具体任务和职责一直明确无疑，而且在业务上得到妥善界定。就联合国而言，已设立了一个委员会，即信息和通信技术委员会，以之作为管理机关，这与秘书处在组织上的复杂性相适合。它作为一个中央政策和标准的制定机关发挥作用，并确保在必要级别和范围内参与一切有关信息和通信技术的倡议和决定。

9. 为此原因，行政首长协调会成员注意到联检组上文建议第(一)至(四)项中有关首席信息干事的职权范围的建议。他们指出，这些建议虽为有益的意见，但关于首席信息干事职权范围的决定归根结底要由每个组织根据自身的需求作出。他们认为，首席信息干事应能对立法机关和机构间机制提出的咨询意见作出解释，澄清有关政策和标准是否适用于范围广泛的实际业务要求，规定评估基础设施管理的标准，并提供有关组织特别要求的其他特殊和相关的咨询意见。

建议 3：立法机关应请执行首长：

(a) 在尚未采取下列措施的情况下，在采用和(或)发展新的管理信息系统之前，采取以下措施(第 16、22、24、26、28-31、34、37、40 和 41 段)：

- (一) 精简现行的工作进程、程序和惯例，以便支持成果管理，并确定功能要求，以便根据精简后的工作进程/程序/惯例满足其任务的各项关键目标，同时充分考虑到在可能情况下外包工资发放、会计等各种支助职能(见建议 5(一)(c))；

- (二) 制订综合各种管理系统（如财务和人力资源管理系统）的计划，以期采用/发展综合和全组织的管理信息系统，如企业资源规划；
- (三) 深入研究企业资源规划应用程序可提供的功能，并对可供各组织采用的各种选择办法（如发展与联合国其他实体之间的内部共享服务，并购置一整套商业产品服务，包括可否改变程序以适应最佳的工业做法，而不是将商业产品“用户化”来适应各组织的需要）进行成本效益分析，同时尽可能铭记必须进行机构间合作与协调（见建议 5）；

(b) 就上文所述已采取的措施提出报告，并定期就在管理信息系统项目执行工作的进展情况提出报告，供审查并采取适当行动。

10. 行政首长协调会成员指出，虽然上文第(一)至第(三)项是行之已久的商业做法，但是由于明显的原因，将它们作为整个联合国系统所有各组织的“标准”可能不太现实。

11. 由于上述原因，并鉴于联合国系统各组织可能有特殊需求，行政首长协调会成员怀疑执行特别是第(三)项是否可行，而该项建议要求改变或变更联合国系统环境内的规则、程序和有关进程。

建议 4: 为了提高管理信息系统项目所涉经费的透明度和可比性，联合国秘书长应以执行首长协调会主席的身份，请执行首长协调会/管理问题高级别委员会制订标准化费用分类办法，用以估计联合国系统各组织执行的管理信息系统项目的费用，并通过各组织执行首长就此工作向各自组织的主管立法机关提出报告（第 42-44 段）。

12. 虽然上述建议 4 原则上可以接受，但行政首长协调会成员指出，标准化费用分类办法的订立需要考虑到各种因素，包括需纳入的管理信息系统项目应涉及的范围、商业进程和分析方法、对风险的界定、确定所需的基础设施、报告机制，工作环境、财务控制要求等问题。这些多种因素中包含各种技术和实际问题，而经验表明，联合国系统各组织不太容易就其达成协议。因此，由于这些因素所具有的复杂性，这项建议难以执行。行政首长协调会成员还指出，需要更多地强调的是，与执行信息系统有关的大部分费用涉及人力资源，而不是硬件和软件，因此应适当予以计及。

建议 5: 为了避免重复努力和投资而加强联合国各组织在设计和执行管理信息系统方面的合作和协调，联合国秘书长应以执行首长协调会主席的身份，请执行首长协调会/管理问题高级别委员会（第 4、40、41 和 45-47 段）：

- (a) 考虑到以下各种选择办法，加强对此事项的协调：

- (一) 由其任务¹性质有共同之点的组织和(或)在支助职能(如处理工资发放、会计、人力资源管理、一般事务)方面具有相似要求的组织联合设计和(或)联合执行管理信息系统;
- (二) 与联合国系统其他组织共享服务;
- (三) 将共同支助职能外部给其他组织;
- (四) 由已发展了 ERP 的组织向联合国系统其他组织提供应用程序主机服务;
- (五) 在可能时加强利用国际电子计算中心(电算中心)。

(b) 通过各自组织的执行首长就此事项向主管立法机关提出报告,供审查并采取适当行动。

13. 行政首长协调会成员认为,为鼓励在发展和执行管理信息系统方面进行协调与合作而提出的拟议步骤,总的来说是有道理的,但鉴于联合国系统各组织的管理信息系统的复杂性以及很不相同的要求,需要先对其进行逐案审议。此外,这可能仅适用于第一次进行规划的管理信息系统。如上文第 5 段所述,就正在安装或已经安装的类似系统而言,已在通过有关 SAP 和 ERP 的特殊兴趣小组或机构间电信咨询组开展进一步合作与协调。关于共享服务和外包支助职能,行政首长协调会成员指出,虽然全系统范围内没有这种安排,但各组织之间已经存在若干安排。他们进一步指出,就实现规模经济而言,应鼓励进一步利用作为服务提供者的电算中心提供的服务。行政首长协调会成员指出,这些问题已列入管理问题高级别委员会的议程,而管理问题高级别委员会是一个适当的机构间机制,可提供审议这些选择办法的共同框架。

¹ 根据与联合国系统若干组织的官员进行讨论的情况,大家认为可将联合国系统各组织大致分为比如:联合国本身、联合国各基金和方案、以及专门机构,而这些组别又可细分为若干小的组别,如面向外地或总部的组织、大组织或小组。