



## 第五十五届会议

议程项目 116

审查联合国行政和财政业务效率

### 联合检查组关于联合国系统各组织使用私营管理咨询公司服务的政策和作法的报告

#### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递附件所载他本人和行政协调委员会关于联合检查组题为“关于联合国系统各组织使用私营管理咨询公司服务的政策和作法”的报告（A/54/702）的意见，以供审议。

## 附件

### 秘书长和行政协调委员会关于联合检查组题为“关于联合国系统各组织使用私营管理咨询公司服务的政策和作法”的报告的意见

#### 导言

1. 联合国检查组题为“关于联合国系统各组织使用私营管理咨询公司服务的政策和作法”的报告（A/54/702）收集了联合国系统各组织使用私营管理咨询公司各方面经验的资料以及一些统计数据。虽然这些建议基本上是概括性质，这种简编无疑有参考价值。总体而言，这些建议适用于联合国系统各组织订约服务的任何情况，在大多数组织已得到有效实行。

#### 一般意见

2. 许多组织赞赏报告的意图以及编写报告的努力，但认为该报告缺乏严格的分析及清晰的办法。因此，从联合国系统各组织收到的材料没有得到适当标准化或归类，造成报告中的陈述过于空泛或无法证实。令人遗憾的是，缺乏严格分析，影响了报告中某些结论和建议的可信性。关于采用方法的问题显示，该报告不是基于全面的研究工作，不能充分证实其研究结果。例如，一个组织发现，有一句话说应该把内外监督事务当作管理领域专门知识的主要来源，令人有些费解。

3. 许多组织感到，该报告调查结果的基本目的是在利用这种公司方面降低费用，而没有适当考虑“质量”。它们认为这种态度过于简单。它们还指出，根据目前的管理实践，联合国系统效仿公营和私营部

门，正谋求减少管制。另一方面，联合检查组建议对于使用管理咨询公司进行管制，而未提出任何实质性论点，或任何支持这一建议的证据。它们还指出几个类似的例子，包括报告的“执行摘要：结论和建议”中的几句话，聘请私营公司是因为联合国机构资源短缺；利用有良好管理原则国家的公司不如其他公司经常；还说各组织从某些国家选择公司是因为认为这些公司知识更丰富。这些话都无法证实，一些情况甚至与报告内容矛盾。

4. 联合检查组说，联合国系统“提供的薪金较低”，没有为其工作人员提供“良好安排的职业发展计划”。这在总体上不符合国际公务员委员会的立场。由于该报告总体上缺乏分析和清晰的方法，说报告的结论“首先基于来自各组织本身的要素”，似乎是站不住脚的。

5. 在全球化和多国公司时代，大多数大型咨询公司在世界各地有办公室和独立的业务活动以及人员。不知道“地理分布情况”标题下的第 21 段和第 22 段能得出什么结论。

6. “轮换和质量管理”标题下第 29 段和第 30 段的讨论，没有进行任何有益的分析，尽管应该指出，联合国系统各组织几乎普遍适用关于仲裁的标准条款。

7. 有人指出，对联合国订约作法的总体分析似乎不是基于对综合管理信息系统（综管信息系统）的全面了解。与报告第 34 段所述相反，综管信息系统是由三家大型咨询公司开发的：即 Systemhouse（当时是一家公营咨询公司）、Deloitte and Touche 和 Price Waterhouse。之所以使用三家不同的公司，是因为联合国采用了项目每一阶段都进行竞争性招标的作法。

8. 还有人指出，报告中没有提到合同委员会，而合同委员会是联合国的标准作法。该报告有关其他组织的部分则提到了合同委员会。

## 关于建议的意见

### 建议 1：政策框架

**各参与组织应当制订有关使用管理咨询公司的政策、标准和程序，同时制订明确及合理的**

**评估标准，以便提交其立法机构。各组织应当特别制订关于订约分包、可行性研究、招标的程序和清单、评价潜在咨询公司的方法、以及监督监控和后续行动的程序等的灵活准则。这些准则应当包含下列要素：**

**(a) 应当充分考虑不雇用外部管理咨询公司的办法，包括依赖适当的内部专家机构、特设工作队、部门间委员会，或求助于适当的联合国系统的实体，例如在信息技术领域可求助于国际电子计算中心（电算中心）和信息系统协调委员会（信息系统协委会），而在广泛的管理问题方面可求助于联合国职员学院或联合检查组；**

**(b) 在雇用管理咨询公司之前，应当拟订一份对该组织将达到目标的成本效益分析，包括将由其工作人员获得的新知识；**

**(c) 应当确定有必要按个案决定雇用管理咨询公司的法定权力；**

**(d) 应当牢记，必须严格制定职责范围，其中确定将向该组织传授何种水平及范围的新技能。**

9. 联合国系统几乎所有组织在利用私营管理咨询公司服务方面都遵循在很大程度上已确定的规章和方法。依靠采购服务的一般规则，而不是对管理咨询服务作出不必要的复杂安排，一般而言，效果令人满意。几个组织认为，试图把僵硬的行政政策、标准和程序制度化，不仅会使现有安排进一步官僚制度化，而且很可能违反现代管理原则。鉴于联合国系统不同组织有具体的不同要求，这样做也不符合灵活性的要求。

10. 这些组织认为，提到电算中心和信息系统协委会可以替代雇用外部管理咨询公司，这似乎不符合这些机构的作用、任务和职责。

11. 联合国系统各组织不同意建议逐案确定雇用管理咨询公司的法定权力，因为雇用决定属于各机构行政首长的职权范围。大多数组织已经制订了决定雇用管理咨询公司方式的规则和程序。在雇用外部管理咨

询公司之前,这些组织都考虑了所有替代办法。然而,这些组织不同意在此领域在联合国系统范围内加强合作,同时保持足够的灵活性。

### 建议 2: 监测和监控

各组织应当确保,它们具有足够的内部专门知识和手段,尽可能密切地监测管理咨询公司的业绩,包括它们在执行合同的各个阶段向该组织传授新管理技能的情况,以便确保建立和保持机构的经验传承。

12. 人们认为,对几乎所有组织来说,该建议都是不言而喻的。

### 建议 3: 后续行动

各组织对管理咨询公司所提各项建议的实施业绩和状况应当进行事后评价,其中尤其要评价这些公司的工作在该组织内部产生的成本效益和影响,并应当酌情与其他组织分享这种评价的结果(并见以下建议 4)。

13. 许多组织支持这项建议,并认为已经在这样做。他们指出,按目前的作法,对合同已经在进行业绩评价。然而,管理研究的成本效率收益比较难以了解。管理研究可能包含一些可以执行也可以不执行的建议,这是常有的情况。分享信息是在出现需要时的一种临时作法。然而,应该指出,产出的质量不一定完全取决于咨询公司,而且还取决于指派给每个项目的具体工作人员以及公司的管理技能。

### 建议 4: 各组织间的合作与协调

各组织应当加强在使用管理咨询公司方面的全系统合作与协调,其方式包括:

(a) 制订和分享高成本效益管理咨询公司的名册,这些管理咨询公司应具有联合国系统的经验,并来自尽可能广泛的国家;

(b) 在行政协调委员会会议上,在某一适当的议程项目下交流使用管理咨询公司的经验和信息。

14. 由于大多数组织遵循各自的规章,用广告公布大多数甚至所有合同机会,因此,没有必要发生额外费

用和自找维持中央名册的麻烦。各组织普通同意,在包括这种事情的所有问题上进行合作是有益的。一些组织指出,灵活性意味着信息和程序不那么集中。行政协调委员会成立了一个管理问题高级别委员会,在更广的范围内审议这个问题,但是认为维持一个名册没有什么用处。机构间共同事务工作组也许是讨论这个问题的最佳场所。

### 建议 5: 利益冲突

各组织与管理咨询公司签约或聘用这些公司的前代理人或人员时,应当防范可能的利益冲突,特别是如果这些人员参与过具体合同的谈判或执行。

15. 各组织赞同这项建议,并强调它们对这个问题更敏感。它们还指出,应该谨慎避免包括知识冲突在内的利益冲突,或雇用公司作为一个工具,使预先确定的目标具有明显的可信性。此外,如联合检查组自己承认,与私营部门公司相比,从联合国系统获得的合同订约条款和条件往往不那么有吸引力。因此,私营公司人员被联合国所聘用的情况现在和将来都很少发生。

### 建议 6: 设在本区域的公司

作为一项节约措施,只要可能,应当优先考虑那些具有必要专门知识及资格的设在本区域的公司。

16. 在情况允许时,一些组织一直尽力这样做,同时遵循现有的规章和惯例。然而,这些组织指出,优先考虑设在本区域的公司并不总能保证技术优秀和成本效益,而这是雇用管理咨询公司的关键条件。

### 建议 7: 轮换政策

在不影响上述建议 6 及其他成本效益考虑的情况下,各组织应当采取轮换管理咨询公司的政策,以确保可从与这些公司的关系中取得最大利益。

17. 没有几个组织认为轮换公司对它们有好处,同时,根据优势和成本效益的标准选择管理咨询公司,

则在很大程度上是个共识。因此，这项建议似乎不符合联合国系统各组织现有的规章和作法。

### **建议 8:国际投标广告的语文和国家**

**促请各组织以尽可能多的正式语文和在尽可能多的国家内刊登国际招标公告,以期从各个区域和了解到有机会获得联合国系统各组织的合同并积极参与这种投标的国家聘用更多的公司。**

18. 联合国系统各组织理解这项建议的意图,但是由于缺乏任何深入的评价或成本效益分析,担心这项建议是否可行及其成本效益。语言问题十分敏感,翻译

很费时间,广告可能成本效益不高。然而,这些组织认为,利用信息技术,利用因特网,尽管扩大各自的影响范围,并探索这方面的其他创新办法,是大有好处的。

\* \* \*

19. 联合国教育、科学及文化组织指出,该报告第 95 段说“咨询项目的预算通常经执行局核准后才能执行”是不准确的,尽管在一些特殊情况下可能是这样。

20. 国际贸易中心指出,该机构没有报告第 28 段所说的“惩罚制度”。