



---

第六十届会议

议程项目 122 和 130

审查联合国行政和财政业务效率

联合检查组

联合国系统各组织共同发薪系统

秘书长的说明

秘书长谨转递联合检查组题为“联合国系统各组织共同发薪系统”的报告（JIU/REP/2005/4）以及他和联合国系统行政首长协调理事会有关该报告的评论，供大会审议。



## 摘要

联合检查组在其题为“联合国系统各组织共同发薪系统”的报告（JIU/REP/2005/4）中指出，联合国系统中差不多每个组织都执行自己的发薪职能。许多组织为此目的采用企业资源规划（ERP）软件。报告假设，若将所有组织的该项职能予以合并，整个联合国系统就可以节省大量资源，在十年当中，估计可节省 1 亿美元。

该报告内的建议是打算成为联合国系统建立共同企业资源规划过程的一个起点，第一步是合并发薪活动。

联合国系统行政首长协调理事会成员认为，通过行政系统的合并，或许确实可以节省资源，但要达到这个目的，但必须解决联合检查组报告内没有详尽探讨的一系列问题。此外报告没有对财政进行充分的分析，所以没有为各组织采用共同应用程序的问题提出明确的业务论证。采用共同企业资源规划方式的一个重要障碍是联合国系统内的许多组织已对其现有系统作了重大投资，因此在摊还全部费用之前不大可能考虑其他办法。此外，许多组织认为这方面涉及到整个系统的人力资源 and 发薪规则发展情况十分复杂这一个较为困难的问题，而解决这个问题是合并任何系统的一个必要先决条件。

许多组织对联合检查组的报告所作的分析存有疑虑。它们大体上支持建议的总的内容，但建议 1 第（a）部分除外，它们认为，根据报告所作的分析，这一部分的理由并不充分。

## 一. 引言

1. 联合检查组在其题为“联合国系统各组织共同发薪系统”的报告中提到在重要行政职务（即工资单处理）上进行全系统协作的问题。报告明确指出，执行共同发薪职能会为系统节省大量资源，并带来其他好处，特别是作为第一步，可以让所有组织都采用单一的管理信息系统。报告内的建议的重点是整个系统向共同发薪系统转移时所应采取的行动，同时指出这种转移应审慎进行，并建议大会认可共同发薪概念，以及设立“牵头”组织，为其他联合国组织提供发薪服务和其他技术服务。

## 二. 一般评论

2. 本报告提到联合国所有组织极为关注的一个题目。除了少数组织之外，大多数组织最近都已对其处理工资单的制度进行了或已开始进行修改，或考虑进行修改。报告指出，发薪工作不是任何机构的“关键任务”（即不是一项核心活动），但以有效果和效率高的方式向工作人员发薪对任何组织来说都是一项关键活动。一般而言，报告获得了联合国系统内各组织的支持，大多数组织认为，某种单一联合国发薪职能会为整个系统带来好处。因此，联合国系统内参加共同制度的差不多所有组织都对报告的及时性和联检组努力强调这一重要问题表示赞赏。

3. 共同发薪原则一般是可以接受的，但很少组织相信报告所作的分析，很少组织认为报告充分了解执行大型企业资源规划应用软件的技术细节。例如，有些组织指出，执行摘要中的A段给人这样的一种印象，以为各组织正在投入数以百万计的经费来购置软件，而事实上，购买软件的费用只占实施这类系统的开支的一小部分。大部分费用用于在调整组织内部的操作过程来适应软件需要，比较少见的是，用于调整应用软件来适应组织的要求。各组织指出，无论是否运作自己的系统，或将系统“内包”给另一个“牵头”机构，这些活动都必须进行，与此有关的费用均须考虑在内。因此，内包通常不会节省任何经费。

4. 许多组织指出，联检组的报告对发薪环境的描述过于简单化。报告的分析没有明确阐述各组织如何按照建议将其发薪过程合并。虽然“主要企业资源规划系统卖方的代表”对“共同发薪的可行性”表示有信心，但报告没有明确说明这些代表是否充分了解在联合国系统内部实施企业资源规划系统所涉及的所有各种问题及其复杂的人事和发薪规则。而卖方代表对其产品的操作能力表示有信心则是预料之中的事。此外，不同的系统当然可以互相“对话”，沟通一般不是一个问题；更为相关的问题是业务过程的复杂性，但报告没有论及这个问题。

5. 联合国系统行政首长协调理事会的许多成员指出，报告只在表面上略为承认有必要将组织行政做法包括发薪过程予以简化和统一，并以此作为发展共同企业资源规划系统的先决条件。它们指出，实施企业资源规划系统的主要费用与业务

过程的重新设计有关，并非如上文所述与软件的实际购买有关。在单一组织内部进行这种重新设计不但困难和浪费时间，而且成本高昂并产生混乱，而且不能保证业务绩效会得到改善。在整个系统进行类似的活动会引进报告内没有提及的更多的复杂因素。此外，实施企业资源规划系统的最终目的是支持组织的核心业务，而各组织的核心业务可能差异极大。因此，在业务规定各不相同的各个组织之间实施单一企业资源规划系统或许既不会提高业务效率，也不会为系统节省经费。由于报告没有论及这些问题，联合国系统各组织实难接受报告内的分析。

6. 鉴于许多组织已将大量资金投放在新的系统上，行政首长协调会许多成员对追求共同发薪能力的可行性表示怀疑。它们指出，大多数较大型的组织都已完成或将近完成与现有管理系统合并的新的工资单处理系统，但报告并没有充分考虑到这些已投成本。鉴于许多组织的预算甚为拮据，大多数组织很难在短时间内找到参加共同发薪过程所需增加的额外财力和人力。此外，它们还指出，不论共同工资单处理系统有何优点，报告所假设的大部分节省的情况取决于共同开发努力。由于许多组织已将资金投放在新的软件和新程序上，资源的节省不大可能会实现。

7. 节省资源是促使联检组提出建议的主要因素，但大多数组织对采用共同发薪系统能够节省多少资源的问题提出质疑。它们认为，假定在 10 年内会节省 1 亿美元的说法既不可靠，也不切实际，而且没有确实的根据。它们又指出，现在许多组织在实施这种性质的大型系统方面已拥有丰富的经验，它们常常得到这样的一个教训，即节省资源的设想很少会实现。

8. 各组织指出，联合检查组在分析中没有充分阐明计算现有发薪业务费用或统一工资单预期费用的根据。鉴于工商业或政府的人力资源及发薪系统与联合国内部所用的系统并不相同，所以是否可以利用报告所述的这些指标数额进行分析确实令人怀疑，或能节省 1 亿美元的说法只是主观的假设。联合国系统各组织指出，这只是联合检查组报告未能确切说明实际费用的一个领域，因此预期系统可以节省的资源或许被高估了。各组织还注意到，报告说节省的数额不过是“冰山一角”，意指如果联合国系统采取它的立场，节省的费用肯定会更多，但未对这种说法提出证明或分析。

9. 联合国系统行政首长协调理事会成员的所有评论都有一个共同的思路，那就是没有具体处理试图开发一个共同发薪系统时会产生的许多问题。其中包括各组织有各种不同的要求，这些不同的要求不仅是因“规则”产生的，也是因“业务”产生的。例如，有些组织是从提供更大服务的角度来看待发薪问题的，它们要求在业务上有很大的灵活性，以保留其遗留系统内的功能。但报告没有论及这些问题。

10. 简言之，联合国系统内很少组织认为联合检查组为建立共同发薪系统提出了足够慎密的业务论证，很少组织认为报告的分析对各项建议提出了充分的支持。

但如在关于具体建议的评论中所述，这并非说各组织认为这个问题不值得继续研讨。

### 三. 有关建议的具体评论

#### 建议 1

大会应当：

(a) 核准开发共同发薪系统，作为为整个联合国系统建立一个共同的企业资源规划系统的第一步；

(b) 请秘书长以联合国系统行政首长协调委员会主席的身份：寻求联合国系统各组织最高级别的承诺，建立一个管理结构，通过在共同的企业资源规划系统内采用分阶段的办法，加速、协调和监督共同发薪系统的情况开发和实施情况；并向大会第六十二届会议报告本建议的执行情况。

11. 行政首长协委会的大多数成员认为，在探讨是否采用共同发薪办法时建立共同企业资源规划系统并不是一个核心问题。大多数组织都支持进一步研究共同发薪问题，但它们不赞同将该项工作作为建立一个共同企业资源规划系统的第一步。这些组织认为必须明确、详细和综合地分析成本和好处，提出令人信服的业务论证。大会不应在此之前核准该项建议。这些组织在其评论中坚定认为，联合检查组没有为建立共同企业资源规划系统提出令人信服的论证，说明它具有成本效益，或是一个有用的解决办法。但这些组织并不是认为共同企业资源规划系统或共同发薪系统没有用处，而只是认为联合检查组没有提出需要对这种系统进行广泛重新设计的业务论证。

12. 所有组织都认为，比较有益的方式是通过进行更有说服力的业务论证来弄清实施共同企业资源规划系统是否会节省资源，以及确定发薪是不是最有效的第一步。

13. 联合国系统内差不多所有组织都支持建议 1 的 (b) 部分，主要是因为这一部分确认，要在一项关键职务上，如在共同行政系统所执行的关键职务上取得任何进展，联合国系统各组织作出最高承诺至关重要。如前面指出的，联合国系统行政首长协调理事会的成员支持建立共同企业资源规划系统和共同发薪的概念，但这必须是在其现有能力之内的一个符合成本效益的替代办法，并须确认许多组织已投放了大量资金。

#### 建议 2

秘书长应当以行政首长协委会主席的身份请行政首长协委会：

(a) 确定能够在收费或其他财务基础上为那些系统老旧的机构提供发薪服务的“牵头”组织或共同服务实体；

(b) 在联合国全系统统一和简化适用关于薪金和津贴的共同工作人员细则和条例，并使其标准化；和

(c) 向大会第六十二届会议报告本建议的执行情况。

14. 行政首长协委会成员普遍支持建议 2 的 (a) 部分，并指出有些组织已在有限程度上采取了其中所述的步骤。特别是联合国秘书处已为许多小型组织执行了该项职务。所有组织都表示愿意探讨“牵头”组织的概念，并表示希望这样将会把发薪系统的数目，限制在每个大型发薪系统只采用一个版本。由于若干使用相同企业资源规划软件的组织目前正处于设计发薪程序和用户化的初步阶段，必须鼓励它们作出高级承诺，共同分享资源和共同投资。

15. 所有组织都支持建议 2 的 (b) 部分，特别是因为采取建议内所述的行动是探讨将处理工资单的信息系统予以合并的先决条件。

16. 最后，联合国系统打算通过管理问题高级别委员会的财务、预算和人力资源以及信息和通信技术网络探讨这个问题的所有方面，包括建议 2，以期按照要求向行政首长协委会提交建议，并随后向大会提出报告。