

行政支助事务
服务中心在重新设计行政服务提供方面的作用

撰写人
耶利米·克雷默

联合检查组
2016年，日内瓦



联合国

行政支助事务
服务中心在重新设计行政服务提供方面的作用

撰写人
耶利米·克雷默

联合检查组



联合国
2016年，日内瓦

执行摘要

行政支助事务：服务中心在重新设计行政服务提供方面的作用 JIU/REP/2016/11

本审查报告的主要目的，是审查联合国系统各组织在重新设计利用共享服务和服务中心提供行政支助服务方面的方法和做法。本报告源自联合国系统各实体为提高行政支助服务的效率和效力，包括在立法机构的指导下所作的努力。许多组织已断定，在多个地点重复行政支助职能，使资源偏离其规定的优先事项，并导致一些组织对某些行政事务性职能加以合并。本审查报告研究了联合国系统各组织在实现变革方面的经验，它们的做法是(通过在较少的地点合并交付)发展共享服务，将其组合成服务中心，并将地点选在费用较低的地方。即使没有合并这一目标，一些组织为了节约成本，也对职能进行了迁移。

主要研究结果和结论

根据对全系统问卷的答复，确定了已建立全球服务中心或打算这样做的七个组织：联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国开发计划署(开发署)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国项目事务署(项目署)、世界卫生组织(世卫组织)和世界粮食计划署(粮食署)。这些组织都具有某些特征：工作规模较大，履行各种业务职能，并有广泛的外地网络和方案，包括最复杂的服务需求。粮食署后来决定现在不再继续推进设想的全球服务中心，但本报告还是论及到它，因为它的方法提供了宝贵的灼见。报告列入了联合国秘书处在开发乌干达恩德培区域服务中心方面的经验，因为它具有独特的共享服务层面，并且在其发展过程中经历了重大的挑战，这些挑战提供了宝贵的灼见，一直是一系列提供了经验教训的审查的主题。

在此背景下的“共享服务”，是指由一个组织中的一个群组提供共同使用的服务，而不是由多个单位重复提供服务。这本身并不意味着机构间共享，虽然机构间合作是联合国系统努力提高行政效率和效力的一个重要特征。例如，大会第67/226号决议提出了一项宏伟议程，即合并国家一级的支助服务，并在统一监管框架的基础上，在关键的行政支助领域，建立国家、区域和总部各级的共同事务中心和共同支助事务。它还呼吁对机构间业务运作的合理化进行投资。

虽然理想的做法是把内部措施和机构间措施放在一起审查，但是联合检查组作出了务实的判断，即比较现实的做法是对它们进行分阶段审查。机构间合作涉及的多个方面、利益攸关方的范围和所涉政府间行为者的多样性，需要处理复杂主题所需的专门时间和资源。

2009年，联检组发表了题为《联合国系统各组织的离岸外包》的报告。它审查了难民署、粮农组织、世卫组织和粮食署在迁移其行政支助服务的地点和在总部以外成本较低的地点设立服务中心方面的早期经验。由于该报告发表时难民署、粮农组织和世卫组织的服务中心刚建立不久，当时评估所取得的成果尚为时过早。

本报告发现，合并行政支助职能并将其设在成本较低地点的服务中心，其主要驱动力是节约成本，但不排除其他动机。例如，提议建立区域服务中心主要是为了减少特派团的足迹和危险地点文职人员的人数。粮农组织、世卫组织、开发计划署(特别是在结构改革期间采取的与服务中心有关的措施背景下)和儿基会都将降低成本作为一项重要的考虑因素，但它们在不同程度和不同时间都表达了其他目标，包括提高服务质量、专业化、降低风险和加强任务重点。本审查报告注意到，一般来说更加注重的是节约而非取得质的改进，政府间机构尤其如此。

本审查报告旨在获得迄今为止的经验，以期确定良好做法和需要进一步改进的领域。它审查了在开发企划案和成本效益分析、选择地点、实现效益，界定治理安排、衡量业绩和解决遇到的人力资源管理问题方面的经验。还对机构间合作提供了初步意见。除了在下文的章节中详细阐述这些专题问题外，检查专员提请注意下列总体结论：

(a) 在合并服务提供方面，联合国各组织正朝着正确的方向前进，考虑共享(合并)服务、服务中心以及将这些中心安排在费用较低的地点，这些既定概念都可以产生且已经产生了有意义的效率；

(b) 将重点放在搬迁到低成本地点，往往遮蔽了对改进业务流程和合并服务交付(共享服务)所提供的机会的不同分析，以及向理事机构介绍这些机会。这并不意味着此种分析在完成没有为决策提供信息；

(c) 植入变革和实现效益既需要投资又需要时间。关注短期的节省可能是短视的，并会产生相反的效果。主要的一个调查结果是持续领导的重要性；

(d) 不应低估往低成本地点迁移的挑战。机构知识的损失是真实的；与更替率上升、培训和维持总部与服务中心之间对话的费用难以量化；在人力资源管理方面有众多不同的挑战。虽然这些考虑不应阻止地点的改变，但它们表明企划案应该具有说服力；

(e) 立法机构发挥的作用各不相同，从详细参与流程层面，到授予管理层宽泛的酌处权，不一而足。由于这是立法机构与相关秘书处之间治理关系的一个函数，采取统一的做法是不现实的；

(f) 共享服务受益于客户与服务提供者之间的积极伙伴关系，双方在其中发挥自己的作用。现在客户服务导向和绩效管理尚未完善，但儿基会、开发署、粮农组织和区域服务中心受人欢迎的举措正在重新聚焦客户服务和持续改进；

(g) 关于全球服务中心的机构间合作，既落后于国家一级的类似工作，又落后于在全球服务提供方法其他方面所开展的广泛合作。

企划案、成本效益分析和效益的实现

尽管并非同样适用于每个组织，但关于某些企划案的意见往往关注迁移产生的效益，而不是对效率和效力增加的具体驱动因素进行分析。改进业务流程、合并服务交付点和迁移到低成本的地点是不同的概念，它们通常被捆绑在一起。行政首长应对其加以区分，以便不把迁移误解为所有三者的载体。

工作人员从事行政支助职能时间的减少，往往是企划案和成本效益分析的一个重要特点。减少工作人员人数和节省的时间也经常被捆绑在一起。企划案应对以下两者加以区分：一是就可节省资金而言可兑换成现金的效益，一是可重新制定用途的工作人员时间。

不需要把合并服务交付点和将其迁移到低成本地点作为单一步骤进行。那些在多个地点提供高度分散服务的组织，可首先选择合并现有工作地点的服务，以便能够利用知识丰富的工作人员来改进流程，并使其标准化。如果以后作出进一步合并和迁移的决定，这可以起到促进作用。

组织通常已经审议了一系列的地点选择，并审查了类似的因素，如工作人员费用、熟练劳动力的提供情况、通信和信息技术基础设施的可靠性以及安保问题。决定反映出管理层的判断，而不是经过加权的标准的总和。东道国当局提供的鼓励措施以及特权和豁免是重要因素。在履行承诺方面，东道国的经历并不一致。

为预测将某些职能从总部转移到服务中心地点可以实现的节省，粮农组织、世卫组织和难民署等组织使用了薪差，这些薪差迄今为止经受了时间的考验，甚至还扩大了。然而，断定总的节省与薪金成本的差额一样大是不准确的。因为并没有系统地收集发生的所有相关成本。行政首长应跟踪发生的费用和已实现的效益，并能够就此提出报告。

若想实现效益，需要采取主动的管理行动。例如，提高流程的效率，裁撤冗余员额，为管理工作减少而节省的时间重新制定用途，都需要独立的管理行动。应编制效益实现计划。

业绩管理

业绩计量尚不完善。这削弱了问责制和改进的能力。没有对支持业务分析和报告的工具和系统进行投资，这是一个严重的障碍。业绩预期的依据往往不清楚。制定业绩指标的依据，大多是组织认为其可提供的东西，而不是植根于现实世界经验的客观定义的标准。如果只侧重服务中心执行其那部分流程的方式，就不能提供完整的画面。需要端到端的观点，同时认识到，利益攸关方应对其控制的那部分流程负责。

治理

重要的是高级管理层支持和推动所需的变革。根据流传的各种说法，在保持侧重点与利益攸关方之间目标统一方面，开发署署长、难民署署长、儿基会执行主任和项目署执行主任的决心是关键因素。没有这种持续的领导，就会产生相反的效果。

就服务中心的管理和报告关系而言，存在两种基本模式：一种是总部的延伸，职能单位向总部报告；另一种是业务独立。一直是朝着后一方向演变的——独立的中心负责提供服务。现在世卫组织、区域服务中心、粮农组织、儿基会和开发署都是采用后者。区域服务中心的经历加强了服务中心应具有不同组织人格和预算的论点。

在考虑设立服务中心方面，立法机构的参与程度各不相同。设想一个统一的方法既不现实也不可取，因为每个组织都有自己的制度背景，以及自己的行政首长与立法机构之间的关系。但是，技术咨询机构应对行政事务改革取得的成果进行审查。

人力资源管理

在低成本的地点建立和运作服务中心，带来人力资源方面不同的挑战。高流动率体现出的挑战是征聘和留住当地工作人员。管理人员认为，联合国工作人员合同模式的僵化，加重了工作人员配置方面的挑战。他们还认为，很难征聘和留住国际工作人员，因为服务中心的工作被视为不重要的二等工作，不属于组织命脉中必须的血脉。马来西亚和匈牙利的工作地点差价调整数低，这对在国外有开支的国际工作人员，例如有家庭和学龄儿童的国际工作人员来说，是一种阻碍因素。敦促行政首长制订工作人员留用战略，并考虑建立同一地点联合国组织之间交流当地工作人员的机制。

一些组织深感机构知识的流失，尤其是本以为人力资源工作是事务性的，结果发现，它们需要以机构文化为依托的知识和判断。其他组织则认为这是加强服务文化的一个机会。

利用本国专业干事来履行各种通常没有具体国家内容维度的职能。他们是服务中心人员配置战略的一个越来越大的特点。服务中心表明需要更新使用本国专业干事的标准，因为它们表明组织需要可以提供超越国家边界的服务的地点。为满足各组织确保当地征聘的专业人员的知识不狭窄地局限于国家内容或国籍的需要，必须采取行动。

变革管理

对话者一致强调，不能低估变革的管理，并呼吁确保提供有能力的、划定用途的和足够的资源。行政首长应确保制定强有力的变革管理进程、沟通计划和培训方案，以促进采用新的业务模式，并管理对变革的抵制。然而，经验表明，即使这一重要性得到广泛理解，变革的管理应用起来也具有挑战性。各组织通常缺乏能力和技能。

行政服务的提供和联合国系统

《2030 年可持续发展议程》强调统筹办法，这重新引起人们对进一步一体化范围的兴趣，因为业务结构支持联合国系统各组织开展合作的实际能力。大会第 67/226 号决议已经传达了一个强有力的信号，支持减少在国家一级的行政足迹和合并支助的提供。已经在进行广泛的机构间协作，但秘书长报告说，由于执行层面的瓶颈和阻力，发展更统一的国家一级行政服务提供的结构并没有走得太远。¹ 虽然各服务中心之间已开始发展特别合作，但全球服务中心并没有实际反映出存在系统的机构间努力，以计划、开发或运作有利于共同利益的设施，或使各组织利用其他组织发展的基础设施和能力。但是，鉴于这一专题的重要性，一直将探索此类解决办法确定为管理问题高级别委员会(高管会)下一个战略计划的优先事项。

报告确定了在取得更多进展方面需要进一步思考的三个挑战：关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的决议，其组织覆盖是否充分；国家一级合作与全球一级服务交付之间的联系；关于行政合并和协调的立法指导与后来开展的工作之间的问责关系。

通过高管会和联合国发展集团(发展集团)，正在进行与国家一级服务交付有关的大量合作。在高管会内部，通过面向职能的工作组，开展了很多合作工作。现在可以考虑的一个实际措施，是用服务交付方面的横向工作流程来补充这些努力。

建议

建议 1

拥有全球服务中心的各组织，其行政首长应制定和提供所需的工具和系统，以支持有效地跟踪客户服务，并支持获得进行业绩衡量、进一步改进工作及与基准进行比较的业务智能。

¹ A/71/63-E/2016/8, 第 230 段。

建议 2

拥有全球服务中心的各组织，其行政首长应根据客观标准制定效率基准，并确保为实现这些基准逐步调整业绩指标。

建议 3

行政首长应在一年内，指定谁来负责推动持续改进和改变流程，并确保服务中心的治理和管理安排阐明服务中心管理人员的相关作用。

建议 4

立法机构在支持其技术咨询机构的监督和监测职能时，应请其在审议从下一个预算周期开始的相关组织拟议预算时，审查行政事务改革的成果，包括实现的效益。

建议 5

大会应在国际公务员制度委员会目前对所有类别工作人员进行审查之后，如有可能在大会第七十二届会议上采取行动，解决各组织需要征聘当地专业人员履行不限于本国内容的职能的问题。

目录

		页次
	执行摘要.....	iii
	缩略语.....	x
章次		段次
一.	导言	1-16 1
	A. 审查的目的和范围.....	6-10 2
	B. 方法.....	11-16 2
二.	联合国系统服务中心的演进	17-32 4
	A. 背景.....	17-20 4
	B. 拥有全球服务中心的组织.....	21-28 4
	C. 变革的驱动因素.....	29-30 7
	D. 注意调查结果.....	31-32 7
三.	企划案和成本效益分析	33-45 9
	A. 方法.....	33-40 9
	B. 地点方面的考虑.....	41-45 11
四.	服务中心的职能	46-49 14
五.	实现效益	50-63 17
	A. 效益的报告和实现.....	50-56 17
	B. 劳动力套利分析.....	57-63 19
六.	业绩管理与计量	64-79 23
七.	治理	80-90 27
八.	人力资源管理	91-114 31
	A. 受影响的工作人员.....	93-95 31
	B. 留用和征聘.....	96-105 32
	C. 利用本国专业干事.....	106-114 33
九.	变革管理	115-118 35
十.	行政服务的提供与联合国系统	119-127 36
十一.	汲取的教训	128-138 38
附件		
一.	根据联合检查组的建议参与组织应采取的行动概览	40

缩略语

CEB	行政首长协调会	联合国系统行政首长协调理事会
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
HLCM	高管会	行政首长协调会管理问题高级别委员会
ICSC	公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
UNDG	发展集团	联合国发展集团
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNHCR	难民署	联合国难民事务高级专员公署
UNICEF	儿基会	联合国儿童基金会
UNOPS	项目署	联合国项目事务署
WFP	粮食署	联合国粮食计划署
WHO	世卫组织	世界卫生组织

一. 引言

1. 联合检查组(联检组)在其 2016 年工作方案中列入了对行政支助事务的各个方面进行审查。本项目源自联合国系统各实体正在作出的努力,包括在立法机构的指导下,改变其提供行政支助服务的方式。本研究报告审查了联合国系统各组织在实现变革方面的经验,它们的做法是(通过在较少的地点合并交付)发展共享服务,将其组合成服务中心,并将其迁移到成本低于总部的地点。

2. 促成这些举措的因素,是希望提高效率,降低成本,实现标准化和专业化,以及改进服务。通过新的企业资源规划系统实行这些举措,它减少了地点对某些任务的重要性,并提供了一个全组织范围的透镜,通过这个透镜来规划高效率 and 有效力的行政支助服务。许多组织的结论是,在多个地点重复行政支助职能使资源偏离其规定的优先事项,这导致一些组织合并某些事务性行政职能。即使没有合并的目标,一些组织为节约成本已对职能进行了迁移。

3. 虽然本研究报告侧重于各组织内部已采取的措施,但机构间合作是联合国系统努力提高行政效率和效力的一个重要特点。大会在其关于发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 67/226 号决议中,提出了一项合并支助服务的宏伟议程,包括可能在统一监管框架的基础上,建立国家、区域和总部各级的共同事务中心和共同支助事务。它还呼吁对机构间业务运作的合理化进行投资。

4. 本报告涉及机构间倡议。尽管各组织自行作出的决定和它们与联合国其他合作伙伴合作作出的决定之间确实存在联系,但是联合检查组作出了务实的判断,即比较现实的做法是对它们进行分阶段审查。机构间合作涉及的多个方面、利益攸关方的范围和所涉政府间行为者的多样性,需要处理复杂主题所需的专门时间和资源。设想在未来处理加强机构间合作范围的问题,但初步意见载于下文第 119 段至第 127 段。

5. 2009 年,联检组发表了题为《联合国系统各组织的离岸外包》的报告。² 它审查了联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、世界卫生组织(卫生组织)和世界粮食计划署(粮食署)在迁移其支助服务的地点和在总部以外较低成本的地点设立服务中心方面的早期经验。它概述了在规划和实施这些举措时应考虑到的因素。由于该报告发表时三个服务中心刚建立不久,当时评估所取得的成果或这些中心的发展尚为时过早。

² JIU/REP/2009/6。

A. 审查的目的和范围

6. 审查的主要目的，是审查联合国系统各组织，在重新设计其如何通过使用共享服务和服务中心提供行政支助服务时，所采用的方法和做法。

7. 根据对全系统问卷的答复，确定了已建立全球服务中心或打算这样做的七个组织：粮农组织、开发署、难民署、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国项目事务署(项目署)、世卫组织和粮食署。粮食署后来决定现在不再继续推进设想的全球服务中心，但本报告还是论及到它，因为它的方法提供了宝贵的灼见。报告列入了在乌干达恩德培的区域服务中心的经验，因为它具有独特的共享服务层面，并且在其发展过程中经历了重大的挑战，这些挑战提供了灼见，并且是一系列提供了经验教训的审查的主题。

8. 本审查报告确定了良好做法、经验教训和可以进一步改进的领域。为此，它审查了推动这些倡议的驱动因素；服务中心的职能；企划案、成本效益分析和效益的实现、治理安排、业绩计量、以及变革的人力资源管理方面。它提请集中关注所出现的某些问题，而不是试图编制一份全面的清单，包括服务共享和服务中心发展涉及的所有问题。专门针对具体组织的更多意见载于下文方框 1 至 7。最后一章提炼了各组织表明其获得的许多教训。

9. 在审查过程中，努力了解其他组织如何处理大会规定应列入联合国全球服务提供模式提案的因素。这些因素包括需要一个企划案；建立最终状态愿景；明确目标和目的；论及质量和数量问题的详细成本效益分析；效益实现计划；以及关于每个受影响流程的全面基线资料。³ 检查专员意识到，这些要求只适用于联合国秘书处，但认为它们可能涉及更广泛的利益，因为第 70/248 号决议是关于所审议问题的具体立法方向的一个罕见例子。

10. 根据私营和公共部门的惯例，本审查报告中的共享服务，主要涉及一个群组在一个组织中提供共同使用的服务，而不是在多个单位重复提供服务。⁴ 在这方面，“共享”并不一定暗示或涉及机构间共享，尽管在联合国系统中，很显然某些实体确实利用其他机构的服务。

B. 方法

11. 审查于 2016 年 2 月至 11 月进行。根据联检组的内部标准、准则和工作程序，编写本报告时采用了多种方法，主要是定性方法，包括案头审查、详细问卷和深入访谈，以便利信息收集和对主题的分析。本项目始于对关于共享服务中心

³ 见大会第 70/248 号决议，第十九节。

⁴ 管理会计师公会，《执行共享服务中心》，(2000 年)，第 2 页。

的公开文献和公开提供的联合国具体文件进行初步审查。在开始详细的信息收集之前，对利益攸关方进行了初步访谈。

12. 在对相关文件及其中确定的问题进行案头审查后，是数据收集阶段，包括向利益攸关方发出详细的调查表和进行深入面谈或电话访谈。审查考虑了现有的报告和以前各组织内部和外部监督实体就这一主题开展的审计和审查。对会员国进行了访谈，以澄清治理方面的观点。

13. 向 28 个参与组织发出了详细的问卷，收到了其中 25 个组织的答复。根据对调查问卷的答复，对 206 人进行了 162 次访谈：联合国各组织行政部门首长和高级管理人员、共享服务中心的负责人和工作人员、工作人员代表和监督机构的代表。对粮农组织、开发署、难民署、儿基会、项目署、粮食署、世卫组织以及联合国秘书处的总部办公室和共享服务中心(曼谷、布达佩斯、哥本哈根、恩德培、吉隆坡、纽约和罗马)进行了访问。数据收集阶段还包括通过面谈直接收到的信息，或从波士顿咨询集团、德勤、毕马威和普华永道会计师事务所收到的信息。

14. 根据联合检查组章程第 11 条第 2 款，⁵ 在报告定稿之前，采用内部同行审查程序，征求联检组所有检查专员的意见(集体智慧)。报告草稿还分发给联合国各实体，以纠正事实错误，并对调查结果、结论和建议提出意见。

15. 本报告载有六项建议，其中四项是向联合国系统各组织的行政首长提出的，另外两项是向各组织的立法机构提出的。为便于对本报告的处理、其建议的执行及对执行情况的监测，本文件的附件载有一表格，说明报告是供所审查组织的理事机构和行政首长采取行动的，还是供参考的。

16. 检查专员对所有协助编写本报告的人表示感谢，特别是那些参加访谈并愿意分享其知识、专门知识和经验的人。

⁵ 见 www.unjiu.org/en/corporate-information/Pages/Statute.aspx。

二. 联合国系统服务中心的演进

A. 背景

17. 联合国系统各组织被赋予多个专题或部门任务，而且往往具有全球性范围，这导致总部和在世界许多地区的业务活动结构复杂。总部和其他地方的结构都需要行政支助服务。随着方案任务逐渐增加，行政支助能力也在增加。

18. 1990 年代后期，私营部门越来越多地将职能转移到低成本地点(离岸化)和将职能外包给这些国家的公司。信息和通信技术的发展使这一做法成为可能。另外的驱动因素是需要熟练的工程和技术专长。

19. 联合国系统也不能免于这些现象。虽然外包仅应用于几个业务领域——最常见的是信息技术服务，企业资源规划系统的开发使得流程的标准化成为可能，信息技术使得合并交付点变得更加容易。

20. 这个想法的最初形式是单一功能的服务中心，通常用于信息技术服务，即使用“日不落”支助模式，提供全天候客户服务。随着技术的发展和更多功能被认为适合在全球基础上合并，多功能的全球共享服务中心开始出现。下文表 1 显示了这些服务中心。

B. 拥有全球服务中心的组织

21. 开发署的第一个举措是在哥本哈根的全球中心，用于支助初级专业人员(2001 年)和一些事务性的人力资源职能(2003-2004 年)，和在吉隆坡的一个分开的财务中心，以支持采用“国际公共部门会计准则”(2012 年)。这些独立的中心向纽约总部的相应职能部门报告。2014 年，在开发署结构改革的范围内，其他财务职能从纽约转移到吉隆坡。2016 年，开发署将哥本哈根和吉隆坡服务中心合并成一个全球共享服务股，用跨职能管理取代了以前单独的报告关系。应该指出，开发署有许多与提高行政服务交付效率和效力有关的改进机会：不断审查国家办事处的结构和职能；目前在国家办事处进行的对后勤职能集群化的审查；审查合并一系列更多人力资源流程的交付；采购工作进一步专业化和集群化；以及一系列其他的业务流程审查。

22. 2008 年，粮农组织在布达佩斯设立了一个为总部、欧洲、中亚、非洲和近东提供服务的共享服务中心，以及两个区域中心：为中美洲和南美洲服务的圣地亚哥中心，和为亚洲和太平洋服务的曼谷中心。共享服务中心的目的是履行事务性职能；它们量很大、具有日常性、以商定的、有文件规定的规则和标准程序为基础、单独来说战略重要性不高、对地点没有依赖性。这些职能包括人事服务、差旅费预支和费用报销、会计分录簿、发票处理、文书采购事务、库存流程和服

务台服务。在决定分三个地点时，考虑的关键因素之一是所谓的对全时区覆盖的需要。⁶ 2010/11 年的一次审查发现，时区已证明不是一个重要问题，并建议通过合并到在布达佩斯的一个主要中心来实现进一步的规模经济，但这未得到粮农组织大会的批准。

23. 2006 年，粮食署启动了一个分两阶段设立服务中心的项目。第一阶段将转移非关键流程，其后转移更重要的流程。在第一阶段，粮食署将其信息技术服务台、非粮食采购、全球车辆租赁方案、供应商管理和差旅转移到各个地点。本来粮食署计划第二阶段迁移人力资源管理和财务职能，但这个阶段没有实现。2014 年 7 月，粮食署启动了“成本优化举措”，因此能够降低成本和提高效率，同时维持对主要战略优先事项的投资。⁷ 2016 年，粮食署管理层审查了建立服务中心的裨益、成本和风险。分析表明，尽管服务中心可以提供财务上的裨益，但这些裨益没有足够的说服力来证明采取行动是合理的，因此决定，鉴于流程转型带来的潜在裨益，将努力的重点放在流程转型上。

24. 2008 年，世卫组织在吉隆坡建立了全球服务中心，其中包括一个新的企业资源规划系统。这是实现服务交付现代化的一个更大计划的一部分。2012 年，联检组对世卫组织的管理和行政进行了审查，发现在透明度、更好地监测资源的使用和更好地协调行政流程方面，服务中心取得了重大的进展，对世卫组织改善管理文化作出了贡献。⁸

25. 2008 年，难民署将某些人力资源、财务、供应和信息及通信技术职能，从总部外派到设在布达佩斯的全球服务中心。其方法的基础是在现有结构内迁移职能，而不是建立共享服务。难民署在布达佩斯的存在大大增加，原因是财务、人力资源、供应和信息和通信技术等领域核心领域的职能逐步转移，以及扩大了难民署认为在日内瓦无法负担的职能的能力，例如加强了应急反应和供应链管理职能，以及加强了全球学习中心的作用和能力。最近，哥本哈根已被指定为全球服务中心。难民署在那里的存在迅速增加：截至 2016 年 8 月中旬有 109 个员额，是前一年的两倍。

26. 2015 年，儿基会在布达佩斯开设了一个全球共享服务中心，以在全球范围开展与财务和人力资源管理有关的以规则为基础的行政事务性工作。应在 2016 年年底以前，完成国家办事处和总部地点的职能分阶段转移。

⁶ JIU/REP/2009/6, 第 14-16、47 和 48 段。

⁷ 粮食署非正式磋商，关于成本优化举措的最新情况，2016 年 7 月 25 日。

⁸ JIU/REP/2012/6。

27. 一项内部审计确定，最高优先事项是提高事务性服务交付的效力和效率。其后，项目署于 2016 年 1 月在曼谷启动了一个全球共享服务中心。它的启动与新的企业资源规划系统 OneUNOPS 同时进行，后者旨在成为一个提高效率的组织平台，并成为项目署通过共享服务方法，提供更广泛事务性服务的主要促成因素。⁹

28. 恩德培区域服务中心是通过大会第 64/269 号决议在五年全球外勤支助战略框架内设立的，该战略是联合国秘书处“改进服务交付以更好地支助全球外勤业务组合”的一个举措。¹⁰ 该中心将合并其在所负责的特派团正在进行的行政支助。它还将主办一个运输和调度综合控制中心、一个培训设施，并履行一系列信息技术职能。大会要求逐步合并后勤职能：支助的特派团数目从 2010/11 年度的 5 个增加到 2016/17 年度的 12 个，并且随着职能和任务的增加，员额从开办时的 39 个增加到 421 个。在全球外勤支助战略的五年期间，该中心由其客户特派团管理、进行人员配备和提供资金。2015 年，大会决定给予该区域服务中心业务和管理独立权，让其向外勤支助部而不是其客户特派团报告，并授权编制其自己的 2016/17 预算年度的预算。¹¹

表 1
现有服务中心的地点和已核准工作人员配置

组织	服务中心	地点	已核准的工作人员配置			
			IP	NPO	GS	共计
粮农组织	粮农组织共享服务中心	布达佩斯	17	1	96	114
	2008 年					
	区域中心	圣地亚哥	1	-	10	11
		曼谷	1	-	12	13
开发署	全球共享服务股 2012-2015 年	吉隆坡	8	5	46	59
	全球共享服务股 2001-2004 年	哥本哈根	20	-	75	95
难民署	全球服务中心	布达佩斯	118	22	271	411
	2008 年					
	全球服务中心(私营部门)服务	哥本哈根	85	-	24	109
	2014 年					
儿基会	全球共享服务中心 2015 年	布达佩斯	56	15	244	315

⁹ DP/OPS/2016/5。第 119 段。

¹⁰ A/70/749，附件九，第 5 段。

¹¹ 大会第 69/307 号决议，第 62-64 段。

组织	服务中心	地点	已核准的工作人员配置			
			IP	NPO	GS	共计
项目署	全球共享服务中心	曼谷	5	-	36	41
	2014 年					
联合国秘书处/ 外勤支助部	区域服务中心	乌干达恩德培	154	31	236	421
	2010 年					
世卫组织	全球服务中心	吉隆坡	25	66	169	260
	2008 年					

缩写：IP：国际专业人员；GS：一般事务人员；NPO：本国专业干事。

C. 变革的驱动因素

29. 合并行政支助职能，并将其迁移到服务中心，其主要驱动因素是需要节约成本，但并非每种情况都是如此。建立区域服务中心就是为了减少特派团的足迹，减少危险地点的文职人员人数，并提高效率，途径是扩大支助职能的专业知识、使流程和程序标准化以及利用规模经济。留在特派团的人力资源和财务人员将更多地关注任务授权的活动。对项目署来说，主要的驱动因素是提高事务性服务的质量，并通过降低哥本哈根和其他工作地点的行政需求来加强任务重点。项目署决定实施自己的企业资源规划系统，并内包以往由开发署履行的职能，这提供了更广泛的机构背景。粮农组织、世卫组织、开发署(特别是在其结构变革期间采取的与服务中心有关的措施)、儿基会和粮食署都将减少成本作为一项重要的考虑，但它们在不同程度上和不同的时间，都表达了其他的目标：提高服务质量、专业化、降低风险和加强对任务的侧重。难民署的情况与其他组织有些不同，因为它的重点是将职能转移到成本较低的地点，而不是从组织内的多个提供者将它们合并。它还认为搬迁是总部支助部门内部文化变革的一个工具。

30. 除了行政支助服务外，一些组织为节约成本正在迁移实质性职能。2016年，世卫组织在布达佩斯设立了一个中心，以支持扩大了司法职能。它估计可以以现有拨款水平，或者说以在日内瓦所需拨款的一半，为布达佩斯增加了的人员配置提供经费(见方框 6)。

D. 主要调查结果

31. 本审查报告针对变革的各种驱动因素审查各组织的经验，它提请注意出现的某些关键问题：如何制定企划案和实现效益；治理的各个方面；业绩管理、人力资源管理 and 变革管理。报告还提供了关于机构间合作的初步意见。除了处理其后章节中的具体问题外，检查专员还提出了下列比较一般性的意见：

(a) 在合并服务的提供方面，联合国各组织正朝着正确的方向前进，即考虑共享(合并)服务、服务中心以及将这些中心安排在费用较低的地点，这些既定概念都可以且已经产生了有意义的效率；

(b) 将重点放在搬迁到低成本地点，往往遮蔽了对改进业务流程和合并服务交付(共享服务)所提供的机会的不同分析，以及向理事机构介绍这些机会。这并不意味着此种分析在完成后没有为决策提供信息(第 33-40 段)；

(c) 植入变革和实现效益既需要投资又需要时间。关注短期的节省可能是短视的，并会产生相反的效果。主要的一个调查结果是持续领导的重要性(第 128-138 段)；

(d) 不应低估往低成本地点迁移的挑战。机构知识的损失是真实的；与更替率上升、培训和维持总部与服务中心之间对话的费用难以量化；在人力资源管理方面有众多不同的挑战。虽然这些考虑不应阻止地点的改变，但它们表明企划案应该具有说服力(第 33-45 段和第 91-114 段)；

(e) 立法机构发挥的作用，从详细参与流程层面，到授予管理层宽泛的酌处权，各不相同。由于这是立法机构与相关秘书处之间治理关系的一个函数，采取统一的做法是不现实的(第 80-90 段)；

(f) 共享服务受益于客户与服务提供者之间的积极伙伴关系，双方在其中发挥自己的作用。现在客户服务导向和业绩管理尚未完善，但儿基会、开发署、粮农组织和区域服务中心受人欢迎的举措正在重新聚焦客户服务和持续改进(第 64-79 段)；

(g) 关于全球服务中心的机构间合作，既落后于国家一级的类似工作，又落后于在全球服务提供方法其他方面所开展的广泛合作(第 119-127 段)。

32. 检查专员注意到，所审查的服务中心处于业务连续性规划的早期阶段。各组织在制定更系统的计划时，不妨考虑联检组关于业务连续性的报告的调查结果和建议，¹² 它们提请注意，需要为确定关键职能和工作人员的优先地位制定标准，确定现实的恢复时间目标，制定尚未到位的企业资源规划系统应急计划，并对假设加以测试，以确保计划是现实和可实施的。

¹² JIU/REP/2011/6。

三. 企划案和成本效益分析

A. 方法

33. 各组织制定的企划案差异相当大。项目署不是为建立全球共享服务中心本身，而是为从开发计划署内包工作人员薪金和福利，编制了一份包括成本效益评估在内的企划案。检查专员获悉，开发署向吉隆坡外派财务职能是有一个企划案作为依据的。实际上，开发署向其执行局报告，为了结构改革，利用同行机构的做法，对目前的结构、人员配置和费用进行了大量的分析工作，以确定变革的范围，了解基线和设定目标。¹³ 儿基会和粮食署也制定了详尽的企划案，其中包括成本效益分析、对联合国系统其他组织经验的审查、风险缓解措施和地点分析。儿基会还对照其他基准，审议了外地目前的流程效率、单一中心与多个中心相比的问题，以及在行政职能从各单位转移出去后，对这些单位进行调整所需的措施。儿基会决定将通过以下措施的结合，实现节约：减少全职人工工时(通过提高效率来实现)，通过劳动力套利和职等标准化，降低工作人员费用。执行主任宣布，该中心的年节约净额将为 2,000 万美元，在大约三年内实现全部回收。难民署的成本效益分析也设想有巨大的回报：布达佩斯 5 年的净节约额达到 2,300 万美元，10 年达到 8,000 万美元。粮农组织和世卫组织还编制了以成本效益分析为依据的企划案。

34. 设立区域服务中心的建议以一个非常高级别的企划案为基础，该企划案侧重为不依赖地点的相关职能设立共享服务的各种优点，并把恩德培作为一个地点。至于确切地说将哪些职能转移到那里，则是以后再界定。

35. 虽然不是每个组织都同样适用，但通过企划案得出几个意见。一个是劳动力套利假设——总部与设想的服务中心地点之间的薪金差异——在定量收益预测中的绝对重要性。下文第 57 段至 63 段讨论了这些假设如何随着时间的推移而经受考验。另一个意见是，人们往往趋于侧重迁移的劳动力套利收益，而不是对有助于提高效率和效力的不同驱动因素进行分析。改进业务流程、合并服务的交付点和向低成本地点迁移是不同的概念，但是它们在企划案中往往被捆绑在一起。在世卫组织和儿基会的条件下，即使讨论了各因素之间的区别，定量分析也将它们组合在一起。向难民署提供咨询的顾问确定了一些领域业务流程变革的优点，但指出，单靠提高效率不能与外派的好处媲美，不应被视为替代外派的办法。¹⁴ 事实上，这个问题不一定是选择一种或另一种途径，而是对可用于提高效率和效力目标的不同措施进行严格分析，从而为决策提供信息。

¹³ DP/2016/9, 附件 5。见 www.undp.org。

¹⁴ 普华永道会计师事务所，《难民署外派设施研究最后报告》(2007 年 4 月 16 日)，第 4 页。可查阅 www.unhcr.org/4625d8462.pdf。

36. 如今的企业资源规划系统允许进行一些流程定制，但并不能推动流程的改进。业务流程优化和标准化作为共享服务中心业务模型的一部分，是中心获得成功的基础。低效、重复、手动的行政流程不去利用企业资源规划系统和互补技术提供的优势，因此可能是昂贵的。虽然理想上说，改进流程是一个持续的承诺，但对寻求提高效率的组织而言，明智的做法是，制定表明流程优化的作用的明确蓝图。这就是粮食署决定采用的方法之一部分。它将有助于为行政首长和立法机构澄清在变革的某一具体起点可获得的成果、成本和发生中断的风险，以及在作出决定后实现职能更加顺利地迁移。企划案还应重视在既定地点合并交付点/共享服务的问题，这也可以提供规模经济，和所寻求的专业化。建议澄清这些不同的要素并不是对迁移持有一种立场；而是要加强分析和澄清决策者可用的选择。

37. 另一问题是，有一种节省是可用于其他用途的实际现金，没有始终把这种节省与腾出的时间区分开。例如，儿基会的企划案估计，适用范围内流程所需的工作人员将从 427 个全职人力工时减到 308 个，但不清楚有多少员额会因服务中心而实际被裁撤。虽然实际的现金节省和释放的时间都很重要，但每个维度都应该明确，因为实现每个维度所需的措施完全不同。前者涉及裁撤员额，后者则需要重新安排那些花费部分时间从事行政工作的人员的用途。

38. 在编写企划案时，行政首长应对改进流程、合并功能和迁移所产生的裨益加以区分。他们还应对可用于其他用途的现金和得到解放、因此可用于更有成效工作的工作人员时间加以区分。

39. 经历过职能迁移的大多数组织，最初都强烈主张流程标准化。在多个地点提供高度分散服务的组织，最初得到的咨询意见多是在现有工作地点合并这些服务，以便能够在—个熟悉的地点，由知识丰富的工作人员对流程加以改进，并使其标准化。如果以后做出进一步合并和向较低成本地点迁移的决定，先减少地点并实现流程标准化将提供巨大的便利。实际上，粮农组织采用了这种方法，途径是将部门管理支助单位合并为—个管理支助服务处，它后来还吸收了区域管理支助单位的职能，然后在布达佩斯建立了其服务中心。¹⁵

40. 企划案还要审查是建立—个单一的服务中心，还是在多个地点建立几个中心。虽然对是把适用范围内的职能合并到—个中心，还是分配到多个地点这—问题，可能没有—答案，但联合国系统各组织倾向于认为，—个中心的效率更高。粮农组织在 2010 年得出这—结论。世卫组织和儿基会也对—个中心或多个中心的选择进行了比较，并得出结论认为，后者将增加成本和管理的复杂性，并减少节省。

¹⁵ 粮农组织文件 C 2005/3/Sup.1, 《总干事 2006-2007 年工作方案和预算补编》，第 128 段。可参阅 www.fao.org。

方框 1**意见：联合国儿童基金会**

尽管得出最后结论为时过早，但检查专员认为，儿童基金会关于其全球共享服务中心的愿景和规划提供了一个可以引起更广泛兴趣的积极例子。这一过程全面而漫长，部分原因在于进行了大量的协商，并努力减轻对工作人员的影响。来自高层的支持很明显，以下方面即可见证：一开始就编制了项目章程、周密的企划案和成本效益分析、强有力的人力资源缓解战略、包括工作人员代表在内的广泛的利益攸关方参与、资源充足的项目团队、分阶段实施计划、风险评估和减缓计划，以及变革管理和交流工具。

儿基会构想其全球共享服务中心的方式，显示出了不仅对事务性处理，而且对一个卓越的中心的雄心壮志，以及持续改进的驱动力。建立了与运营分离的质量保证单位，以履行业务分析功能，并推动改进整个组织的业务开展方式。还设想服务中心将承担具有更高价值的、更复杂的职能，例如审计、会计和咨询服务。执行主任应记录在实施这一设想方面的经验，并将其提供给其他有关的联合国组织。

儿基会的成本效益分析表明了与方法 and 机制有关的问题，以确保获得预测的效益。其对年度事务净结余(2,000 万美元)的估计，将效率提高所减少的全职人力工时、迁移所带来的成本降低和 G-5/G-6 职等的标准化捆绑在一起。这些节省应该分列，以清楚地说明其来源，以及为实现每一项，需要采取哪些措施。

“可兑现”(例如裁撤员额)和“不可兑现”的效益(例如个人为其他工作腾出的时间)也应更清楚地加以区别，因为它们并不能自我实现。执行主任应制定效益实现计划，以实现设想的定性和定量效益。除其他外，该计划将说明如何实现实际的兑现结余，以及如何改组各职能和作用，以有效部署已经腾出的能力。

全球共享服务中心的业绩管理框架要求定期向客户报告，并列入了定义服务水平、针对紧急情况的特定服务水平协议、记录的标准作业程序和培训计划。但没有编制基线，也一直没有制定通过监督委员会来治理的机制。执行主任应建立全球共享服务中心的监督机制，这一机制应支持执行主任追求卓越运作的权力，并规定问责、指导、以及与政策所有者和客户的对话和反馈。

在开办时期过后，儿基会应审查全员编制，以评估更多依靠当地征聘专业人员的程度。

B. 地点方面的考虑

41. 总的来说，各组织都认真考虑了对地点的选择，但最终选择显然是一个主观判断，而不是加权标准的总和。仅仅成本并不是——也不可能——主要的标准。

42. 各组织在权衡选址时考虑了类似的因素：当前和预计的人事费用；所需劳动力的提供情况；通信和相关基础设施；以及安全。难民署、粮农组织、世卫组织和粮食署(对最初有限的迁移工作)采用的标准和考虑因素载于联检组关于离岸外包的报告。¹⁶ 关于熟练工作人员，提到了通过直接做广告而不是依靠顾问的劳动力市场分析等方式，测试关于劳动力提供情况的假设的重要性，并将其作为一个教训。项目署选择曼谷作为其全球服务中心，因为它可以在曼谷原先存在的人力资源管理基础上建立这个中心。选择恩德培作为区域服务中心的地点，体现出有机会利用过去对那里的后勤支助基地的投资，¹⁷ 以及 2009 年 4 月一个专家访问团的判断，即恩德培接近客户特派团的地理位置、现有劳动力、基础设施，安全和安保以及生活质量属性都符合要求。

43. 开发署为了其财务共享服务中心(吉隆坡)地点的选择，考虑了各项标准，包括可扩放性、可持续性、价值、基础设施的可靠性、业务中断风险、出入是否方便、开拓/优先地位和当前/未来的业务。检查专员获悉，丹麦的慷慨提议是把哥本哈根作为长期设立设施的地点的基础。儿基会开展了一个全面的两阶段进程，对此已有较详细的记录。除了所有常用的标准外，它还具体考虑了在不同地点扩大共享服务生态系统这一深入的问题。

44. 已证明东道国提供的鼓励措施是最终选址的重要因素。这些鼓励措施通常包括：长期但有指定时间的免费办公空间；办公家具和设备；水电等公用设施。各组织也考虑到特权和豁免，因为它们对在当地雇用哪些人员以及该地点对国际工作人员的吸引力有重要影响。例如，一些东道国不要求当地征聘的人员是该国国民，这扩大了可提供的劳动力。东道国执行东道国协定的能力可能也是一个考虑因素。在与不直接负责执行的职能部门签署这一协定时，已经出现了执行方面的重大延误，且尚未完全解决。

45. 更广泛地说，检查专员注意到，设立服务中心以提供共享服务并不仅仅是个技术项目，而且是一个业务转型的手段，且制定周密的企划案必然是复杂的。关于如何开展这项工作，开发署从其结构变革举措中吸取的经验教训提供了有用的见解。其中之一是，“关键是……结合内、外部的知识和专业知识”，以对问题采取询证的做法，减少以意见而非事实为依据的争论，同时促进提高执行的严格性和速度。¹⁸ 关于共享服务，在联合国系统外，存在着广泛而复杂的经历。虽然不可能把建立业务模式的工作外包给外部专家，但利用秘书处不可能合理具备的专门知识，可以是优点而不是缺点。开发署获得的另一个教训是，应将技术分析和规划视为一个持续的过程，而不是一个快速的事件，¹⁹ 例如一个已通过

¹⁶ JIU/REP/2009/6, 第 41-56 段。

¹⁷ A/64/633, 第 72 段。

¹⁸ DP/2016/9, 附件 5。可查阅 www.undp.org。

¹⁹ 同上。

的企划案执行计划。这就是为什么必须专注于服务中心的规划和开发，以测试假设，适应新的发展，并从利益相关方获得反馈。

四. 服务中心的职能

46. 在各组织认为适合其全球服务中心提供的服务之间，存在高度的共性：它们往往量很大、根据规定进行，并与地点无关。最常见的职能是在财务领域，包括应付账款、工资单(有时它是人力资源的一个职能)、差旅费报销和基本会计。关于人力资源，招聘后服务和合同管理是重要的特征。少数情况下包括培训。机构服务如旅行管理、供应商管理和相关的主数据管理，也设在全球服务中心。下文表 2 显示了在全球服务中心履行的主要职能。

47. 对总部需要保留哪些职能，以及哪些职能与地点无关，哪些需设在特定地点，每个组织都形成了自己的看法。经验表明，确定哪些职能可设在服务中心，是一个随着实际经验的获得而反复改进的过程。例如，世卫组织后来让人力资源管理部门回到日内瓦，因为它发现这些职能需要的对机构的理解，超过吉隆坡所能。还有，最初以为区域服务中心可以代表特派团履行工作人员招聘工作，后来由于特派团需要持续参与工作人员甄选，这一工作又回到了特派团。当然，并非认为所有与地点无关的行政职能都适合迁移，例如管理者认为需要就在近旁的预算功能。

48. 需要认真重视对地点依赖性的分析。粮农组织的情况就是此一问题的一种表现，它为提供时区覆盖，制定了一个多地点服务中心的模式，但后来它根据经验改变这一观点。区域服务中心则提供了一个不同的例子。对哪些职能需要留在特派团，哪些可以移走的分析是二元的——特派团或服务中心。当时没有考虑特派团的哪些职能真正需要区域接近这个问题。后来秘书长提议在全球范围合并教育补助金的处理工作，表明有些事务性服务可以在任何地方进行。

49. 行政首长应确保，对地点依赖性的分析认真评估哪些工作真正需要区域存在，哪些可以在全球处理。他们还应确保，确定职能迁移的依据是对任务的详细了解、执行它们所需的判断，以及服务中心的准备程度。

表 2
服务中心履行的职能

业务流程	组织/服务中心						
	粮农组织 SSC	开发署 GSSU	难民署 GSC ^a	儿基会 GSSC	项目署 GSSC	区域服务 中心	世卫组织 GSC
	布达佩斯	布达佩斯 和 哥本哈根	布达佩斯 和 哥本哈根	布达佩斯	曼谷	乌干达 恩德培	吉隆坡
应付款	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
应收款		✓	✓				✓
资产会计		✓	✓	✓			
银行余额调节		✓	✓	✓			✓
会计职能	✓	✓	✓	✓		✓	✓
管理报告和分析			✓		✓		✓
薪资		✓	✓	✓	✓	✓	✓
差旅费报销	✓		✓		✓	✓	✓
全球银行维护	✓		✓				
财务咨询服务			✓				
财务报告			✓			✓	✓
福利和待遇	✓	✓		✓	✓	✓	✓
合同管理	✓	✓			✓		✓
人力资源行政	✓	✓	✓		✓	✓	✓
入职/离职	✓	✓		✓		✓	✓
信息技术服务台/支持/管理			✓	✓			✓
资产管理	✓		✓				
采购			✓				✓
旅行事务	✓				✓	✓	✓
供应商管理	✓	✓			✓	✓	✓
其他			✓			✓	

^a 职能代表哥本哈根和布达佩斯中心履行的职能总和。

缩写：SSC：共享服务中心；GSSU：全球共享服务股；GSC：全球服务中心；GSSC：全球共享服务中心；RSCE：恩德培区域服务中心。

方框 2

意见：联合国开发计划署

开发署为提高行政支助服务效率所作的努力，反映出它需要自己的业务模式基础更可持续和负担得起。几个相互关联的过程正在进行之中，其中全球共享服务是一个组成部分，但不是全部故事。在评估这些进一步的变革时，署长应确保做出决定的依据，是列出了将要实现的成本效益并查明了进展措施的企划案。

更加侧重客户服务和端到端服务交付的一个重要的积极步骤，是设立一个全球共享服务股(2016 年)，以统一对吉隆坡金融服务中心和哥本哈根人力资源中心的管理。检查专员指出，两个服务中心的一些人员直接向总部的职能部门报告，而不是向中心的管理人员报告，对中心人员的管理因此面临挑战。敦促署长在获得经验后，继续审查这些安排，以使中心的管理人员能够根据需要，将人员转用于所需的任务，从而管理易变的工作量。

除了采用人员调整政策和程序外，未向检查专员提供资料，说明财务职能迁往服务中心对工作人员的影响。展望未来，增加合并行政服务交付措施可能对人员产生影响。应考虑从结构变革中汲取的经验教训，以及联合国审计委员会的相关意见。^a 尽管各组织情况不同，但开发署有可能从审查儿童基金会如何管理迁往布达佩斯对工作人员的影响中受益。

尚未充分开发支持客户服务和业绩管理的工具。两个中心的人员需要：一个综合的案例管理系统以跟踪问题；减少依赖电子邮件通信造成的繁琐的银行对账，以及需要利用商业服务来支持应付账款。

还鼓励署长考虑在全球共享服务股内，设立与业务活动分开的质量保证职能，以支持学习和持续改进业务流程和客户服务。

检查专员获悉，确定行政结构和流程属于署长的权限，且开发署坚持其战略计划和效率目标。署长应在 2018-2021 年拟议预算的范围内，通知执行局在实现管理服务效率方面取得的进展。署长将其称为“一个持续的问题。”^b 其中包括的资料应说明关于所进行或所预想变革的理由，以及所实现效率和效力的措施。

^a A/70/5/Add.1, 第 128 和 129 页。

^b DP/2016/9, 附件 5, 第 1 页。见 www.undp.org。

五. 实现效益

A. 效益的报告和实现

50. 在审查实现效益方面，应指出，由于儿基会和项目署的服务中心仍在走向全面运作的过程中，这两个组织都无法报告预期效益的积累。开发署将财务职能转移到其位于吉隆坡地区的服务中心，这是其结构变革的一部分。开发署向其执行局报告，由此已每年从人事费和办公室空间中节省 3,300 万美元。²⁰ 秘书长在重报以前向大会报告的估计数后，²¹ 根据审计委员会提出的问题，²² 报告说，2010 年至 2015 年，全球外勤支助战略的区域服务中心部分已实现了大约 2,500 万美元的净节约。²³

51. 粮农组织、世卫组织和难民署不再定期报告与初步假设有关的效益实现。关于节省，基本的方法一直是，将服务中心地点的工作人员费用与如果在日内瓦或罗马的工作人员费用相比较。

52. 例如，2011 年 3 月，粮农组织报告说，已实现其服务中心的预期节约额(每两年度超过 1,000 万美元)。²⁴ 计算的基础是把在圣地亚哥、曼谷和布达佩斯的标准工作人员费用与罗马的标准工作人员费用相比较。由于相对差额没有改变，在此基础上实现了非常可观的节省。世卫组织则指出，由于企业资源规划系统的开发与其全球服务中心密切相关，因此很难明确区分成本或产生的效益。但作为一种方法，它将吉隆坡所有行政人员的费用与如果是在日内瓦和其他事务性地点会发生的费用进行了比较。它估计，截至 2012 年底，两年期费用减少 3,000 万美元。²⁵ 难民署在 2009 年计算了它所谓的年度“理论节约”，这 790 万美元来自它把最初在日内瓦中止的 129 个员额与在布达佩斯同样员额的费用相比较。²⁶ 这是理论上的，因为难民署在布达佩斯增加的员额超过已中止的 129 个。随着时间的推移，增加了更多的职能，而采用的基于成本的唯一衡量方法，还是把布达佩斯的成本与同样能力会在日内瓦发生的成本相比较。

53. 虽然基于劳动力套利的节省可自动实现效益可能有其表面性，但对效益实现采用全面方法的情况却不常见。有几个措施可以加强效益实现。联合国系统各组织的行政首长在实行行政支助服务改革时，应制定规定了实现效益问责的效益

²⁰ DP/2016/9, 附件 5。见 www.undp.org。

²¹ A/69/751/Rev.1, 表 A.5。

²² A/70/5 (Vol. II), 第 314 (b) 段。

²³ A/70/749, 表 8。

²⁴ 粮农组织文件 FC 138/15, 第 64 段。见 www.fao.org。

²⁵ 高管会简报 CEB/2014/HLCM/3A。未公开发表。

²⁶ EC/60/SC/CRP.3, 附件二。见 www.unhcr.org。

实现计划，并将其作为执行战略的特征加以更新。效益实现计划非常重要，因为许多效益并不是自动实现的；它们需要得到积极的管理。例如，儿基会的企划案包括提高流程效率，减少员额数，将腾出的时间用于更富生产率的用途，以及从低成本的地点实现节省。同样，若想提高办事效率，就要像世卫组织指出的那样，注意提高客户投入的质量，以及注意服务中心如何发挥其作用。²⁷ 这些不同的元素如果要展开，每一个都需要不同的管理行动。因此，效益实现计划不仅对确定效益和跟踪成绩很重要，而且有助于规划实现这些成就的途径。

54. 很少在一开始时就制定基线，这是另一个缺陷。可能不需要这样的基线去定义期望的状态，但它们非常有助于制定所寻求的改进的规模，以及评估一路取得的进展。例如，对区域服务中心服务交付的关键业绩指标不可能与以前特派团所作的工作有关，因为它们没有制定这样的指标。2013 年，为了给区域服务中心今后的工作创建一个基线，进行了姗姗来迟的客户满意度调查(现在是定期进行)，当时无法知道在以前的安排下，客户的满意度是怎样的。在粮农组织 57 个业绩指标中，发现 46 个指标没有基线或目标。²⁸ 应当为流程效率、成本和服务质量制定基线。

55. 据观察，对效益的报告和政府间审议，在很大程度上依赖量的方面——节省额，可能因为它们比较容易衡量。因此对已实现的效益和如何评价总体成就，很难得出综合与平衡的看法。

56. 业绩指标没有植根于周密制定的标准或与外部世界相联的基准。它们往往依据过去的经验或组织认为可交付的服务。这些可能是现实的出发点，但前瞻性指标应依靠实际的比较因素，包括潜在的其他服务提供者。

方框 3

意见：联合国粮食及农业组织

在合并职责、增加办事量和扩大服务范围方面，布达佩斯共享服务中心取得了成就。尽管过去六年，情况一直不安定，工作人员更替率高造成管理人员人数众多和不稳定性，但还是取得了成就。

与此同时，共享服务中心似乎在成立后就失去了高级管理层的重视。无论是完成未完成的业务，例如填补业绩管理框架的缺口和改进支离破碎的业务流程，还是中心的未来发展，都没有得到系统地解决。迁往布达佩斯的举措似乎是侧重立即获得节省，而不是持续改进、提高运营效率和有效地支助客户。

²⁷ CEB/2014/HLCM/3A, 第 8 页。未公开发表。

²⁸ 粮农组织，检查主任办公室，《共享服务中心——布达佩斯》(2010 年 9 月)(AUD 1710)，第 21 段。未公开发表。

人力资源管理一直是个重大挑战，特别是一般事务人员的更替率很高，原因是职等较低，以及难民署和儿基会管理的新服务中心更具吸引力。2015 年底，共享服务中心的出缺率为 60%。而有些措施则使挑战更加复杂，例如在布达佩斯工作人员流失时，反而对布达佩斯冻结总部人员；高级管理层迟迟不肯针对反复恳求采取行动。

在过去一年中采取了重要措施，以改善治理，提高共享服务中心在组织中的形象，任命中心的新领导，改变人员配置结构，征聘新的工作人员和改善客户服务。这些措施，加上对布置在布达佩斯的更多职能进行审查，建立一个业绩、质量和行政管理单位，以及在服务提供方面应用端到端的观点，都对中心的复兴有好处。

执行主任在审查为共享服务中心增加更多职能时，应考虑到合并在各区域中心履行的其余相关职能的机会。

B. 劳动力套利分析²⁹

57. 联合国系统各组织为其服务中心开发的许多企划案，都大量利用了迁移而产生的劳动力成本下降，检查专员因此使用 G-5 和 P-3 级(常用职等)第 4 职档的薪金表作为参考，探讨在企划案中所适用的薪金差额如何随着时间的推移而持续。事实证明，这些差异一直在持续，甚至随着时间的推移而加大。下文图 1 显示了随时间推移各工作地点薪金水平的变化。

58. 例如，当粮农组织建议建立服务共享中心时，布达佩斯的一般事务人员薪金表的中点是罗马水平的 32%。³⁰ 相比之下，2016 年初，布达佩斯的 G-5 是罗马水平的 33%。难民署的中心与粮农组织的中心一样，于 2008 年初开始在布达佩斯运作。当时，布达佩斯的 G-5 工资是日内瓦的 31%。2016 年初，这一数字甚至更低，为 19%，因此日内瓦一个 G-5 的工资相当于布达佩斯五个 G-5 的工资。世卫组织于 2008 年开始在吉隆坡运作，现在与日内瓦的薪酬差异也加大了。2008 年，马来西亚一个 G-5 的工资是日内瓦 G-5 工资的 19%，而在 2016 年初，这个数字下降到 13%。(并非所有前往吉隆坡的能力均来自日内瓦。)开发署 2012 年决定在吉隆坡建立金融服务中心的一个因素是薪金差额，到目前为止，这些差额仍然持续。2012 年，马来西亚一个 G-5 的工资是纽约水平的 33%，而到 2016 年，则降至仅 23%。项目署是 2016 年才开始在曼谷运作其全球服务中心的，所以现在还无法看出随时间推移而发生的变化。但目前薪金差额很大：在曼谷，一个 G-5 的工资是哥本哈根工资的 45%。薪金差额显然非常大，而且随着时间的推移维持相对的关系。

²⁹ 本节适用本年度 6 月 1 日生效的汇率和工作地点差价调整数乘数。

³⁰ 粮农组织文件 CL 131/18, 第 90 段。见 www.fao.org。

59. 国际专业人员的薪金差额不那么突出，而且在以事务性工作为重点的服务中心，他们的人数相对较少。但他们对于像难民署那样有外派培训、供应和其他非事务性任务的组织来说，是非常重要的。此处差额也一直持续下来。2008年，布达佩斯一个 P-3 的工资是日内瓦的四分之三；2016年，它不到三分之二。2012年开发署设立中心时，马来西亚一个 P-3 的工资是纽约水平的 86%；2016年约为 75%。当粮农组织在布达佩斯开始运作时，P-3 的工资是罗马的 95%。2016年为 84%。

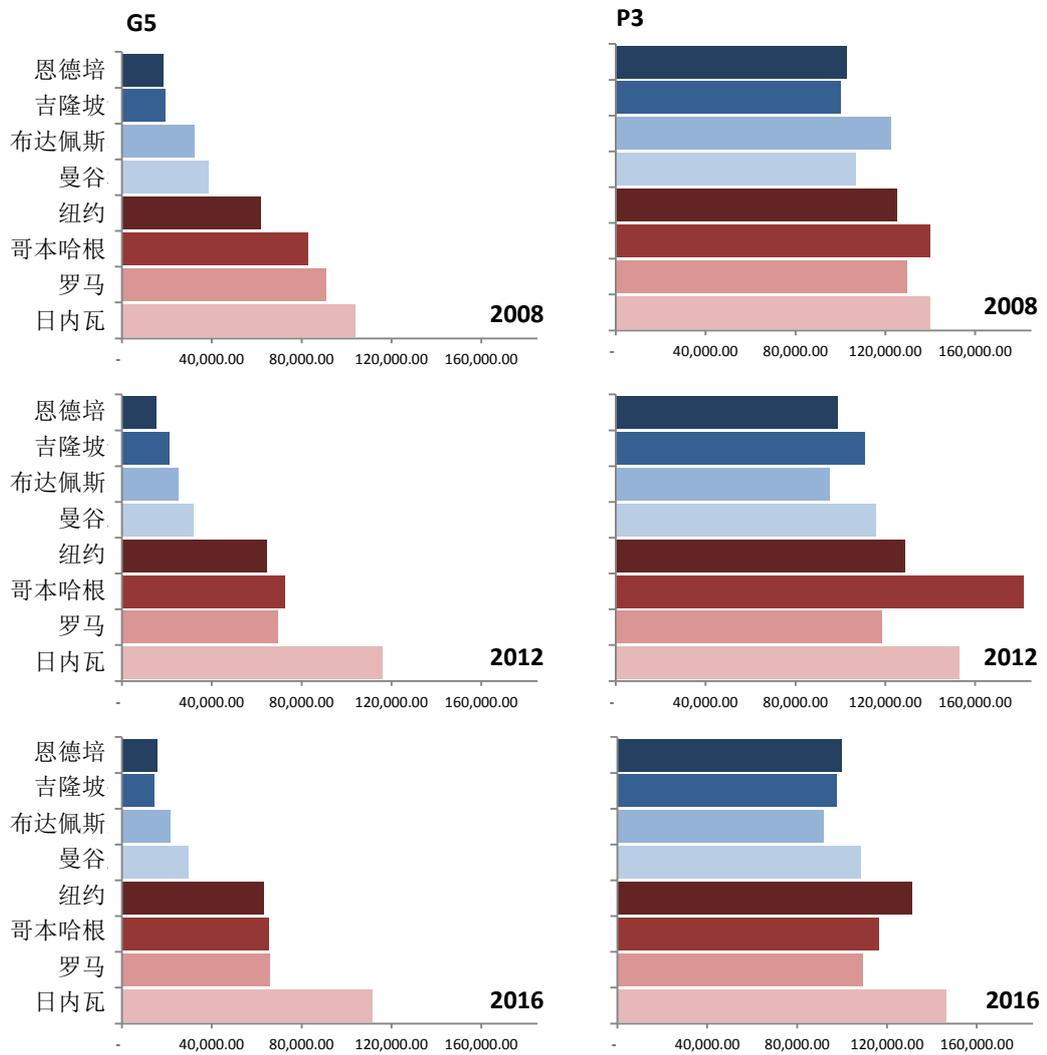
60. 鉴于本国专业干事的重要性日渐增加，他们的薪酬比较起来情况如何也是相关的。本国专业干事的薪金与国际同行薪金的关系因工作地点的不同而大相径庭。例如，布达佩斯 C 级本国专业干事的薪金为 P-3 的 65%，而在吉隆坡为 43%。组织成本的实际差异远远大于薪金差额，因为需要将国际利益的重大成本考虑在内。资深一般事务人员与本国干事之间的薪金差额也值得注意。例如在恩德培，2016年，A 级本国干事——最低本国干事职等——的薪金是 G-6 薪金的两倍。这有助于解释为何服务中心的管理人员有兴趣利用本国干事作为具有成本效益的专业职能执行手段，其方式提供了保留工作人员和职业进展的途径。

61. 工作人员薪金水平表明，哥本哈根不是一个劳动力套利地点。其当地工作人员的薪资仅比日内瓦低，但如果劳动力套利是驱动因素，其他地点则提供了低得多的人事费。各组织设在哥本哈根是出于各种其他原因，同时考虑到东道国的鼓励措施。检查专员没有探讨联合国在那里存在的依据，其中只有一个是行政支助服务中心，且开发署已在哥本哈根运作了很长时间。

62. 作为一个普遍原则，检查专员不主张联合国系统各组织为寻求“最佳交易”或最低费用，莽撞地从一个地点跑到下一个地点。需要权衡总体业务的需求和更广泛的关系。但是，当组织想要改变其业务模式的重要方面时，行政首长不妨为提供与地点无关的服务，更新企划案。例如，2016年初，开发署在一项检查专员认为非常前瞻性的措施中，把在哥本哈根的人力资源管理中心和在吉隆坡的金融服务中心，置于全球共享服务股的统一领导之下，以更好地支助客户服务重点、跨职能合作和交付中端到端的视角。鉴于服务交付方法的这种变化，署长应研究这两个部分合用同一地点是否更有效力。吉隆坡当地工作人员的薪金为哥本哈根的 25%，对一个将减少行政费用作为重要目标的组织来说，这应是一个重要的考虑因素。

63. 很容易把工作人员费用的差额等同于实际节省。但对节省很难形成一个权威的观点，因为并不是所有相关的费用，例如与差旅费、工作人员更替率和相关培训以及短期工作人员派任有关的费用，都能得到系统收集。如果在成本效益假设的基础上证明采取主动行动是合理的，行政首长应确保对跟踪发生的费用和实现的利益采取规范的做法，并能够相应地加以报告。

图 1
按工作地点排列的 G5 第 4 职档和 P3 第 4 职档的薪金表



方框 4**意见：联合国难民事务高级专员公署**

布达佩斯全球服务中心不是一个合并来自组织各个节点功能的共享服务中心，也从来没有这样展示它。在很大程度上，它是一个手段，旨在减少难民署在日内瓦的存在，通过劳动力套利节省成本，并增加那些如果在日内瓦开发会太过昂贵的必要服务。外派了一些单位，有时还进行了重组，但基本结构和报告关系未变。

与难民署人员的访谈表明，对如何运作外派布达佩斯的方式非常满意。对所雇用当地工作人员的满意和扩大服务导向，都有助于实现这一点，该组织不必适应全新的结构或工作方法这一事实，也起到了同样作用。

这种热情不无道理。布达佩斯执行的任务并非全部是事务性的，而且日内瓦的高级管理人员指出，为确保履行敏感职能的外派人员符合管理层的思维并产生优质的产品，存在额外的费用、旅行和时间消耗。

最近，哥本哈根也被指定为全球服务中心。将几个地点的私营部门筹资合并到这里。

高级专员决心减少在日内瓦的足迹和用于组织本身的支出，这说明了领导层在推动变革方面可能产生的影响。难民署采取措施，以加快方案的交付和改进其结构和系统，同时抑制管理费用。这些措施表明组织上的改进是一个持续的进程。

通过年度规划周期，在短期视野内就在何处设置职能作出决定。虽然难民署是一个业务性组织，需要敏捷性以适应新的发展，但很难对这种短期规划视野内的组织发展和职能安排采取战略做法。

为了利用迄今取得的成就，高级专员应就难民署的结构和所需的经常性费用，制定一个多年期的观点，以便关于组织单位地点的决定较少受到在年周期压力下作出的机会主义判断的影响。还应阐述发展哥本哈根作为全球服务中心的依据。

六. 业绩管理与计量

64. 各组织表示，改变行政支助服务交付的主要驱动因素，是节约成本、提高效率和提高服务质量。因此，检查专员研究了是否和如何持续评估业绩的问题。检查专员发现，各组织使用服务级别协议、服务目录，标准作业程序或简单的内部网页，来向其客户传达服务标准。关键业绩指标或服务级别指标等术语，用于陈述所提供服务的周转时间。在流程和客户满意度方面，通常缺乏业绩指标的基线，这意味着通常没有衡量变化的起点。

65. 此外，各中心都没有计量业绩的充足工具。有些成立已久的中心正在考虑投资开发可以进行案例管理和自动实时监测业绩的系统(粮农组织，开发署)，新设立的中心则仍处于设计和执行其业绩管理职能的进程中(儿基会、项目署)。其余的组织则依赖内部设计的工具，例如需要手工操作、且容易出错的 Excel 表格，或者从其企业资源规划系统和其他系统繁琐地提取数据(世卫组织、区域服务中心)。因此，关于指标的报告是一项重大而昂贵的工作。一些中心因为其获取数据的方式，对自己报告的数据没有充分信心。服务中心面临的另一个挑战，是及时从其客户获得完整和准确的投入，因此退件率很高。

66. 用远程互动来代替先前的人对人服务带来了特定的挑战，因为这种互动往往要与匿名的服务提供商进行。有鉴于此，客户关系管理这一问题正在引起更大的关注。粮农组织正在为客户建立单一的联络点。儿基会由全球共享服务中心的服务质量管理科负责客户关系管理和相关的通信。服务级别协议的监控和报告由每个客户端的服务交付区域进行。该中心还负责通过分析流程、技术和工作人员能力，促进在所有全球服务交付领域不断改进环境，以确定提高业绩和效率、改进战略规划和监测的机会。

67. 世卫组织全球服务中心向客户发布季度业绩报告，提供关于数量、生产率、成本、积压情况和退件率的信息，并对中心的主要成就、问题和活动加以更新。挑战在于手动跟踪数字，这分散了对实际工作的注意力。例如，人力资源服务有 53 个不同的业务得到计量；现在存在一个系统，但没有实现全自动化。其他服务的自动报告功能更少。虽然利用周转时间来向客户表明他们可以预期得到什么样的服务，但已经运作了十多年的中心却没有制定业绩指标。新的治理机制小组正在制定关键的业绩指标。

68. 粮农组织服务共享中心通常根据约 27 项服务级别协议来跟踪案件量和业绩。这些服务级别协议涵盖差旅、应付账款、供应商、服务台/用户支持、人力资源服务和资产管理等领域的服务。该中心通常使用内部设计的工具，例如 Excel 表格，在没有其他工具的情况下，中心因此每年能够向主要利益攸关方报告其业绩。根据该中心的估计数字，约 20% 至 30% 的工作人员时间用于跟踪许多指标。由于中心经历了严重的人员短缺，且这一流程的劳动强度很大，新的中心管理层中止了对服务级别协议的手动跟踪。在 2017 年提供新的案例管理工具之前，将使用可从企业资源规划系统获得的数据和统计数据。

方框 5

意见：联合国项目事务署

全球共享服务中心的运作仍处于早期阶段，而且随着中心准备承担更多的职能，目前仍在继续稳定之中。同时启动企业资源规划系统和中心，带来了实施方面的挑战。尚未完成将案例管理纳入企业资源规划系统和日常工作自动化，如任命书。

项目署大部分人员是根据具体订约人协议里的条件聘用的，这意味着他们不是“工作人员”。如联合国审计委员会报告所报告，具体订约人协议模式的灵活性有助于项目署实现其项目交付任务。它还使项目署能够压低费用，避免与联合国工作人员模式有关的负债(包括扶养津贴和流动津贴、养恤金和离职后医疗保险)。项目署的分析表明，一个国际工作人员给该组织引起的费用是同等国际个体承包商的两倍。如果对同等国工作人员与个体承包商职等做比较，也明显有节省，但没有前面所说的那么高。项目署认为，这种模式是它的比较优势之一，可以适应客户的需要，并有巨大的可扩展性。

绩效管理框架仍待充分发展。服务交付标准和关键业绩指标需要得到澄清。

业务分析是由人和变革管理组而不是由全球共享服务中心进行的。应澄清全球共享服务中心经理在推动流程改进和服务交付方面的作用以及所需的工具。

69. 无论如何，粮农组织服务共享中心认为，目前，服务级别协议的业绩统计数字不能说明完整的业绩情况。虽然中心可能正在快速处理事务，但这并不意味着所有端到端服务中的流程都运行良好或让客户满意。这是因为一些服务级别协议并未覆盖整个工作流，只涉及服务共享中心执行的那些部分，而另一些却是跨职能的和超出服务共享中心可以直接影响的措施。此外，粮农组织监察主任指出，并非服务共享中心的所有流程都在覆盖之内，布达佩斯的许多工作量都不在服务级别协议框架之内。

70. 开发署在哥本哈根的中心针对其视为最重要的流程提出报告，而在吉隆坡的中心则对照所有服务水平协议并对国家办事处的退件率提出报告。为了使全球共享服务股内部了解自己是否达标，它需要得到改进的基准，以及与企业资源规划系统相结合的、支持客户服务的工具，和跟踪问题的案例管理系统。

71. 儿基会的全球共享服务中心计划使用市场上最新的工具，对照一系列相关和已接受的服务级别协议，连续、实时和透明地对业绩进行计量。作为过渡的一部分，中心每周报告服务级别的结果；仪表板报表包括每周、每月和从初始到最新的业绩报告。

72. 检查专员发现，各组织没有进行基线客户满意度调查以提供比较的依据。区域服务中心的第一次客户满意度年度调查是在 2013 年进行的。开发署在吉隆坡的服务中心每年对客户进行调查，而哥本哈根在 2016 年开始这种做法。虽然儿基会全球共享服务中心定期对照服务级别协议对业绩进行监测和报告，但除了

所进行的广泛的非正式对话外，还没有阐明应建立来自客户、特别是来自外地办事处的结构性反馈机制。长期计划是全面实施客户满意度调查流程。此外，独立的客户反馈有助于评估各中心向联合国其他实体提供服务的质量。

73. 今后，粮农组织的服务共享中心计划更多侧重客户服务和在其直接控制下的流程，同时认识到服务中心的效率不能保证效力，因为它不能控制整个客户服务流程。世卫组织全球服务中心计划使用客户关系管理软件，这一软件使它能获得从进入点到解决方案的客户需求。当前的系统是不够的，因为当问题得到解决时，背景文档都在各种电子邮件中；新的软件将保留所有的解决方案，使其成为机构知识。

74. 2014年1月，区域服务中心不是按照职能部门，而是按照端到端，将事务性服务重组成为10个跨职能服务线，例如，人力资源和财务层面被带入同一服务线。通过了解客户对服务的体验来提供和计量服务，这一努力是个创新举措，应该加以跟踪和评估。重要的是根据经验，了解如何获得真正的端到端流程，包括服务中心控制之外的元素；了解既有系统，如企业资源规划系统，能否更有效地启用这些方法；了解所需的各种技能，因为可能需要扩大职能专业化；以及了解对按职能线传统方式安排的组织结构的影响。

75. 在粮农组织，各单位的经理每月向服务共享中心的负责人报告各单位进行的业务分析。然后将月度报告合并为年度报告，并向利益攸关方公布。然而，粮农组织正在对中心进行改革，包括引入自动化监测系统，以便能够实时评估业绩，并在中心设立一个业绩、质量和行政单位，以支持业绩衡量。在吉隆坡的开发署全球共享服务股，业务分析团队负责业绩计量，哥本哈根团队则没有单独的分析功能。全球共享服务股正在考虑建立一个与运作分开的质量保证和客户账户管理职能，它将对照服务级别协议分析数据和说明业绩。

76. 区域服务中心已经为应用持续改进的概念奠定了基础，途径是创建了一个质量保证单位，为中心执行业务分析功能。该单位有可能为管理层开展以下工作提供巨大支持：评估业绩和确定改进流程的机会，帮助中心及其客户特派团审查所执行的事务性工作及其产生的问题，从而改善业务的运作。目前，质量保证部门侧重于编写业绩报告，对照关键业绩指标，表明中心取得的成就。由于没有有效的自动化业务智能，只能使用费力的程序来跟踪指标，这个五人团队的一半时间都用在编写业绩报告上。

77. 检查专员感兴趣地注意到，为了分析业绩数据和促进持续改进，建立了与运作分开的质量保证职能。这在联合国系统中是一种较新的做法，它应有助于发展持续改进和客户服务的文化。重要的是将收集的洞见纳入改进业务运作的组织流程。

78. 最后，业绩计量尚不完善。这削弱了问责和改进的能力。缺乏对支持业务分析和报告的工具和系统进行投资，是一个严重的障碍。业绩预期的依据往往不清楚。大部分业绩指标的依据组织认为其可提供的东西，而不是植根于现实世界

经验的客观定义的标准。仅仅侧重服务中心执行某个流程的方式，不能提供让人了解情况的业绩效率或客户满意度。需要端到端的观点，同时认识到利益攸关方应对其控制的那部分流程负责。鉴于客户服务所处的中心位置，应至少每年进行一次客户满意度调查，以支持业绩评估和持续改进。行政首长还应确保每年记录对服务中心的业绩进行的严格评估。

79. 预计落实以下建议会提高服务中心的效力、效率和问责。

建议 1

拥有全球服务中心的各组织，其行政首长应制定和提供所需的工具和系统，以支持有效地跟踪客户服务，并支持获得进行业绩衡量、进一步改进工作及与基准进行比较的业务智能。

建议 2

拥有全球服务中心的各组织，其行政首长应根据客观标准制定效率基准，并确保为实现这些基准逐步调整业绩指标。

七. 治理

80. 所审查组织的经验突出表明了高级管理层主动支持和推动所需变革的至关重要性。无论如何，开发署署长、难民事务高级专员、儿基会执行主任和项目署执行主任的决心，在维持利益攸关方的侧重点和统一目标方面，都是关键的因素。没有这种持续的领导，就会产生相反的效果。例如，在将特派团的职能和人员转移到区域服务中心方面出现拖延，表明需要强有力的指导，以将各种不同利益集中在一起(见下文方框 7 和上文第 28 段)。

81. 治理安排必须提供一个独特的组织人格和预算。服务中心的管理和报告关系有两种基本模式：总部扩展和独立运作。这种演变一直朝着独立的中心负责提供服务的方向发展。现在世卫组织、区域服务中心、粮农组织、儿基会和开发署就是应用这一模式。难民署则认为，总部安排的扩展继续满足其需要。通过附属于副高级专员的小型管理单位，提供高级别管理监督。

82. 各组织本身已确定，治理安排需要为客户服务规定问责制。³¹ 其重要特征是正确制定的、规定了业绩预期的服务级别协议。如上文第 64 段至第 79 段所更充分讨论的那样，虽然取得了进展，但业绩管理需要得到更系统的重视。

83. 世卫组织、区域服务中心、粮农组织和开发署最近都修订了其治理框架，儿基会则确认它现在已经制定了治理安排。**治理安排虽须不断演变，但应在服务中心启动前的规划过程中设计这些安排。**所有的治理安排都包括高级管理层主持的委员会，或者通过成员，或者通过其他机制规定职能领域/流程所有者的直接参与、区域视角(在世卫组织等高度权力下放的组织)，以及服务中心经理的参与，区域服务中心最初的情况并非如此。这些委员会确定了职权范围，它们侧重的不是业务细节，而是战略方向、业绩审查和作为组织所需行动的路径。这应该减少关于业务业绩问责的模糊不清之处。

84. 开发署全球共享服务股的治理框架，确定了在端到端基础上对流程的全球领导作用，并指定了负责推动改进工作的职责。此外，该股的管理委员会的职权范围还包括促进持续改进的职责。这很重要，因为它认识到持续改进不会自己发生，推动持续改进是管理层的责任。**其他组织应考虑在其管理的服务中心的治理安排中，指定在端到端基础上对流程的领导职责，以及持续改进的职责。**在开发署和区域服务中心，治理机制由负责职能领域的领导人(加上区域服务中心、代表客户委员会的两个特派团的代表)组成，而其他组织还包括来自组织其他部分的代表。

85. 开发署、粮农组织和儿基会都在采取措施，旨在加强服务中心改进流程的作用。为了便利对服务交付采取多功能办法，并重视服务交付，开发署在 2016 年初设立了单独的财务和人力资源服务中心。这些中心在统一管理(全球共享

³¹ 高管会 2015 年调查。

事务股)的领导下，各自向相应的职能领域报告工作，统一的管理层则向管理服务局业务组报告。全球共享服务股负责对流程改进提出建议，但权力仍在总部。粮农组织则将管理权集中到布达佩斯服务中心经理的手中，并加强了该经理区分流程和政策所有权以加快流程改进的能力。儿基会期望其新的服务中心推动整个组织的业务改进。还鼓励行政首长使服务中心的管理人员能够为管理层改进业务运作的考虑作出贡献。

86. 预计落实以下建议会提高服务中心运作的问责、效率和效力。

建议 3

行政首长应在一年内，指定谁来负责推动持续改进和改变流程，并确保服务中心的治理和管理安排阐明服务中心管理人员的相关作用。

方框 6

意见：世界卫生组织

在权力下放的组织中，采用标准的、高效的和全球管理的流程仍然是一个挑战。认为全球服务中心的演进作出了日益宝贵的贡献；但进一步发展中心在组织中的作用尚未得到所需管理层的重视。2012 年的一项研究查明，有可能通过将更多的职能合并到全球服务中心，进一步提高效率，但并未就这些机会充分采取行动，而且令人费解的是，该中心经过八年的运作，仍然没有一个业绩管理框架。

最近制定的新治理安排应能填补这些缺陷，并为该中心制定较长远的愿景。

在考虑哪些职能应转移到中心时需要小心。例如，外派采购职能将削弱控制，增加审计意见，以及需要重建总部领导。

2016 年，根据改进其内部司法系统的一个建议(这需要更多工作人员)，世卫组织得出结论，认为它可以为布达佩斯由 14 名专业人员和 7 名一般事务人员组成的新团队提供资金，费用将少于现在日内瓦 8 名专业人员和 5 名一般事务人员的费用。选择布达佩斯在很大程度上是依据儿基会为其自己的服务中心进行的地点分析。敦促世卫组织监测和评价这种外派实质性组织职能的做法是否成功，以帮助审议这一模式是否更广泛适用。

世卫组织应努力制定关于共享服务和职能外派的组织战略。检查专员遇到的每一个举措(吉隆坡的全球服务中心、布达佩斯的内部司法部门和突尼斯的会议管理设施)可能自有其内在的逻辑。然而，对于将哪些职能安置在哪里，应该有一个深思熟虑的做法，以减少短期判断和偶尔需要不得已而甘愿为之的程度。

87. 在审议设立服务中心方面，立法机构的参与程度大相径庭。区域服务中心的设立及其人员配置、资源配置和客户范围均须经大会批准。粮农组织和世卫组织中心的设立由其立法机构批准，而开发署、儿基会和项目署则是行政首长对行政结构和流程行使实质性自主权。这同样适用于粮食署，但其执行主任已表明，如果没有执行局的支持，她是不会采取行动的。

88. 设想一种统一的方法，既不现实也不可取。每个组织都有自己的机构背景、自己的行政首长与立法机构之间的关系，以及正式立法决定与同成员国非正式磋商之间的平衡。没有令人信服的理由将关于服务中心的决定抽离这一关系的更大框架，也不能认为立法机构本身就比实际执行工作的管理人员更有能力决定行政流程的地点或其结构。

89. 无论如何，服务中心只是行政支助服务效率和效力这一较大问题的一部分。在这方面，来自各组织的关于整体效率措施的更多信息可以帮助作出立法决策。例如，行政和预算问题咨询委员会敦促秘书长制定关于维持和平行动业务效率的总体措施，³² 开发署则应其执行局的请求开发一个机构记分卡，以表明组织效率和效力的进步。³³

90. 预计落实以下建议可加强行政支助服务改革措施的透明度、问责制和效力。

建议 4

立法机构在支持其技术咨询机构的监督和监测职能时，应请其在审议从下一个预算周期开始的相关组织拟议预算时，审查行政事务改革的成果，包括实现的效益。

³² A/69/839, 第 81 页。

³³ DP/2016/9, 附件 1。见 www.undp.org。

方框 7

意见：恩德培区域服务中心

回顾过去，设立区域服务中心所体现的概念显然是正确的道路。已经证明，维持和平特派团需要不同的供资安排本身并不需要重复行政结构，在服务和设施稀缺的危险环境中更是如此。

区域服务中心正在作出巨大努力，以衡量其业绩并加强服务的交付：

- 它在 2014 年 1 月将事务性服务重组成 11 个跨职能服务线
- 它每月就 48 个关键的业绩指标提出报告，但中心成立之前没有基线方面的资料
- 其客户满意度有所改善，从 2013 年 7 月令人失望的 17%，上升到 2015 年 3 月的 57%，但仍低于 80% 的目标
- 它创建了一个质量管理单位，从事业务分析

这应当有助于管理层评估业绩和支持流程改进。缺乏自动化的业务智能工具，意味着其五人团队的一半时间要用于产生繁复的报告，以汇报关键业绩指标的实现情况。总部管理层没有一以贯之地提供强有力的领导和支持，而这种领导和支持是促使发生组织和文化变革以使新生的服务中心建立信誉和履行问责所需要的。拖延制定执行计划、治理和业绩管理框架，拖延进行有必要同时进行的组织重新设计(例如对特派团留守的人力资源和财务职能的重新设计)，以及拖延转移员额和职能，都强调了这一点。

治理安排，加上区域服务中心主任的权力模糊不清，以及每个特派团通过其支助主任拥有中心的情况(他们都有基于各自特派团的权力，且忠于各自的特派团)，这既不利于对事务性服务采取横向做法这一目标，也无助于打破部门分割。

预算安排不支持建立一个协调的、一体化的服务中心：人员、基金和资产均与原特派团挂钩，因此难以发展中心的机构文化和知名度，工作人员也难以有明确理解他们属于哪个组织。大会第 69/307 号决议授予中心业务独立性，并授权 2016/17 年单独的预算，从而解决了这个问题。

鉴于人员配置、系统和运作节奏方面的挑战，加快逐渐向中心增加客户特派团的节奏可能有所帮助。

政府间注意力主要集中于节省而较少关注定性效益，尽管定性效益是最初的主要目标。例如，大会在批准设立区域服务中心时，要求实现成本效益分析中预计的定量效益，却没有提到定性效益(见第 64/269 号决议，第六节，第 18 段)，定性效益包括在困难或危险地点减少文职人员人数，提高文职人员的生活质量，通过减少工作人员更替来增加行动的稳定性。应将实现定性效益系统地纳入区域服务中心的结果报告。

八. 人力资源管理

91. 已设立服务中心的各组织的经验说明了三个问题：对受影响工作人员的处理、工作人员的留用和征聘、本国专业干事。关于受影响工作人员的意见依据 2009 年以来设立服务中心的四个组织的经验，即儿基会、区域服务中心、开发署和项目署。

92. 在联合国系统，解决人力资源管理问题，例如合同安排和补偿，都具有挑战性。此外，服务中心只占联合国系统劳动力的一小部分，因此它们的需要不大可能推动产生具有广泛横向利益的议程。所以此处的重点在于说明挑战和提出切实可行的建议。

A. 受影响的工作人员

93. 四个组织的情况各不相同。项目署的重点是内包以前开发署履行的职能，因此它正在增加而不是迁移人员。区域服务中心是从客户特派团调来国际工作人员；由于职能的转移，没有国际工作人员离职。职能转移到恩德培的当地工作人员合同没有延长，也没有特别经费。开发署则将财务职能转移到吉隆坡，这是在 2013-2014 年更广泛结构变革的背景下开展的。开发署不愿提供资料说明受财务部门影响的工作人员人数或处理他们的方式，除了改革进程受人员调整政策和程序的管理。据开发署称，这些政策和程序包括透明的工作人员调整和离职流程。开发署的工作人员协会对更广泛进程中的透明度表示不满，但指出它能够与管理层合作，以找到解决办法来帮助寻求其援助的工作人员，即便这些解决办法不是最理想的。

94. 儿基会为减轻对工作人员的影响采取了积极措施，包括冻结对总部职位的填补，以为受影响的一般事务人员产生空缺，使他们能在其职能迁移之前很久，就转到纽约空缺的职位(给受影响的单位造成业务困难)，还包括慷慨的自愿离职条件，以及缓慢、逐步地发展中心，以允许更多的自然减员。儿基会工作人员协会对在作出基本决定后整个进程的管理方式表示了合理程度的满意。

95. 对受影响工作人员利益的管理方式，会影响组织的声誉和工作人员士气。虽然检查专员没有依据来建议超出适用的工作人员细则规定的一揽子离职补偿方案，但这些细则显然可以成为管理者的有用工具。检查专员认识到儿基会采取的一些缓解措施带来业务上的挑战，其他管理人员选择避免这些措施可能是合理的，但检查专员认为，总体上说，儿基会的缓解措施和对待工作人员—管理层关于这一问题对话的方法，提供了其他组织可借鉴的范例。

B. 留用和征聘

96. 服务中心的经验提请人们注意，需要设法解决人力资源方面的挑战。每个机构的经历不同，但某些主题是共同的，例如管理人员注意到，难以征聘和留住国际工作人员，因为服务中心被视为第二梯队的工作，知名度低、不受高级管理层注意，对职业前景没有帮助。

97. 管理人员还认为，吉隆坡和布达佩斯等地的工作地点差价调整数低，导致补偿没有吸引力。补偿以美元为基础，其当地货币的价值可能足够，但对于需要在海外支付费用的工作人员，例如支付住所和家庭赡养，就出现了困难。在布达佩斯的管理人员和工作人员认为，公务员制度委员会认为匈牙利是硬通货国家，让这一普遍问题更加复杂。他们认为这一点限制了工作地点差价调整数指数的变化范围。影响恩德培的一个问题是，习惯外地行动的工作人员不愿放弃艰苦条件津贴、危险工作津贴和流动津贴提供的额外补偿。检查专员获悉，在家属随行的工作地点设立服务中心，对工作人员的吸引力低于假定。

98. 服务中心的管理人员建议，尽管行政首长有权将工作人员分配到需要的地方，但强迫人们这样做会产生自己的问题，例如缺勤和士气低落。他们认为奖励自愿迁移更有效力。

99. 当地人员配置提出了一个不同的挑战。在吉隆坡地区，联合国系统知名度不高，联合国仅被视为竞争性劳动力市场中的另一个雇主。由于与本组织关系不深，工作人员可以仅为高出一点点的报酬，就离职去为其他雇主工作。在吉隆坡地区，服务中心的管理人员认为，联合国的报酬落后于市场，而且 2015 年一般事务人员薪金减少，使情况更加恶化。此外，一位高级人力资源管理人员指出，在这个以事务性为中心的环境中，工作人员更熟悉的是处理事务，而不是“服务”角色，这增加了需要管理和培养的文化层面。

100. 联合国工作人员合同模式僵死，对于服务中心而言是个负面因素。例子包括无法提供奖励或业绩奖金；布达佩斯的产假很少；要求参加联合国合办工作人员养恤基金。检查专员获悉，当地工作人员更重视能够直接向其国家社会保障计划缴款，因为它是可携带的。

101. 由于关切的问题是共同的，拥有服务中心的组织的行政首长应共同努力，查明阻碍征聘和保留工作人员的因素和问题，包括养恤金可携带性和合同模式僵化的问题；查明解决这些问题的备选办法，并将这些办法转交公务员制度委员会、行政首长协调会和联合国合办工作人员养恤基金等主管机构。

102. 由于人员构成、工作重复性高和缺乏向上的流动性，服务中心的工作人员更替率通常相当高。甚至在同一个工作地点，更替率也有所相同。世卫组织在吉隆坡的更替率约为 13%，而仍处于增长阶段的开发署则为 5%。在布达佩斯，间断性地出现更替率非常高的情况：粮农组织由于职等结构低和士气低下，工作人员都转向难民署，而这两者的工作人员又都大量转向儿基会。2015 年底，粮农组织在布达佩斯的空缺率达到 60%。

103. 对于更替率，需制定有前瞻性的保留和征聘战略，还需要有管理服务中心这一现实层面的技能。检查专员注意到在保留工作人员方面具有创新性的努力。在吉隆坡地区，人们公认在开发署和世卫组织，想获取专业会计认证的候选人的经验和培训能得到承认。开发署还根据工作人员的兴趣提供语言培训。在布达佩斯，难民署允许工作人员参与客户需要的整个生命周期，而不是仅限于从事狭窄的事务性职能。难民署还让当地工作人员参加实地访问，以加深对其任务规定的了解。

104. 敦促行政首长：(a) 制定工作人员留用战略，并考虑在同一地点的联合国组织之间建立交换当地工作人员的机制；(b) 确保对服务中心管理人员的遴选包括要求有管理高更替率环境的技能；(c) 与同一地点的其他中心合作，招揽潜在的当地征聘雇员。

105. 管理人员也在寻求提供更好的专业发展机会。例如，粮农组织已经重组职能，并对员额进行改叙。所有组织都有兴趣更多利用本国专业干事员额，以为本国工作人员的专业晋升提供路径。

C. 利用本国专业干事

106. 如何利用本国专业干事，对服务中心的未来发展具有重要影响。本国专业干事员额是工作人员留用和职业发展方法的一个重要特征，也是以低于国际专业人员员额的费用聘用技术人员的手段。虽然服务中心雇用的本国专业干事在所有本国专业干事中所占比例很小，但它表明需要重新考虑治理政策框架，特别是因为目前利用本国专业干事的方式并非一贯符合政策。

107. 在本报告所研究的几个服务中心，约有 140 个本国专业干事员额，用于从事各种概念、分析、质量保证、团队领导和协调职能。据受访的管理人员说，利用本国专业干事，是为了利用当地市场提供的受过良好教育的技术人员，为当地工作人员创造更好的职业发展机会，以增加工作人员配置的连续性和稳定性，还为了履行那些没有特别的敏感性因而不需要国际专业人员的职能。费用大大低于国际专业人员这一点，也是一个重要的考虑因素。

108. 1980 年设立本国专业干事这一类别，目的是解决与国家发展方案有关的具体需要。使用本国专业干事的标准规定，“本国专业人员应是其所要提供服务的国家的国民……本国专业干事开展的工作应具有国家内容……应在联合国系统增加国家发展和其他相关类别的总体努力范围内，证明所有本国专业干事员额的职能是合理的。本国专业干事应在工作中使用本国经验，以及在当地文化、语言传统和机构方面的知识。”³⁴

³⁴ A/61/30, 附件九。

109. 服务中心表明，各组织需要可向国家边界以外提供服务的地点，无论是在全球、区域还是在次区域基础上。在这一背景下，应重新审查要求在这种设施中工作的本国专业干事应是其工作所在国国民的规定，以反映他们的工作不仅仅与办事处所在国家相关。本国专业干事是唯一有原籍要求的当地招聘类别。

110. 服务中心还表明，发展中国家和转型期国家受过高等教育的技术人员的可获性显著增加。这是首先在这些国家设立服务中心的主要原因之一。对联合国系统的招聘如何与国家发展相互作用这一点，应考虑采用更现代的方法，承认当地劳动力市场的先进性。

111. 国际公务员制度委员会的数据表明，已聘用大批本国专业干事担任财务、人力资源和信息技术专家，他们的工作并不需要本国经验或对当地文化、传统和机构的了解。³⁵ 随着联合国系统各组织继续更多地利用当地可用的专门知识，对这类工作人员的需求预计将会增加。这提请注意需要重新审查对本国专业干事工作中国家内容的要求(或理解)。

112. 毫无疑问，出现了一系列问题，包括目前的标准所谓的“国际专业人员与当地专业人员之间的平衡，同时铭记需要保持国际公务员制度的普遍性和独立性”。³⁶ 根据服务中心的发展情况，检查专员提出两点意见。

113. 组织若认为政策不能满足其业务需要，则采取自行其是的做法，此一现象强调了需要严格探讨有争议的规则，以免损害国际公务员制度的共同愿景。虽然侧重成本可能有些尴尬，但联合国系统各组织要在审慎和有效地部署资源方面向会员国负责，它们需要令人信服的理由来解释，为什么本可在当地获得能力，却付出两倍或三倍的成本。联合国所有组织都是如此，但那些得到自愿供资、对收入流没有多少控制的组织，则尤为如此。值得注意的是，近 90% 的本国专业干事通过自愿捐款得到供资。

114. 预计实施以下建议可加强服务中心运作的效力和效率。

建议 5

大会应在国际公务员制度委员会目前对所有类别工作人员进行审查之后，如有可能在大会第七十二届会议上采取行动，解决各组织需要征聘当地专业人员履行不限于本国内容的职能的问题。

³⁵ ICSC/82/CRP.3。未公开发表。

³⁶ A/61/30，附件九。

九. 变革管理

115. 在所有的组织，一个主要的调查结果是，为了推动和嵌入变革，得到有效变革管理支持的持续领导非常重要。对话者一致强调，不能低估变革管理，需要部署有能力的、专门的和足够的资源。在高级管理层的支持下，儿基会制定了一个变革管理框架，以处理沟通、文化、组织设计、人力资源转型和人才管理等问题。在当时已有的变革管理办公室的支持下，通过各种机制与所有地点的利益攸关方进行了交流和接触。在开发署，由协理署长领导的结构变革治理机制采取了一系列措施，支持与主要利益攸关方一起开展实施工作，包括定期与工作人员进行机构交流，这一工作得到人力资源小组和工作人员代表大会联络委员会的专门支持。

116. 联合国秘书处报告说，获得利益攸关方支持的关键机制，是由客户特派团负责特派团支助的负责人组成的区域服务中心指导委员会。战略/变革举措的每个组成部分都规定了针对具体利益攸关方的活动。区域服务中心的发展存在不同阶段，但是大部分变革管理努力都转移到了服务中心本身。鉴于在客户特派团接受服务中心方面存在的挑战，以及没有连续的人员和职能转移，因此对变革管理的领导水平、资源和支持都是不足的。

117. 行政首长应确保制定强有力的变革管理进程、沟通计划和培训方案，以促进引入新的业务模式，并管理对变革的抵制。沟通应该频繁、诚恳和具有参与性，特别是在主要利益攸关方群体可能受到影响时。包容性的执行方法可以显著改善“接受”情况。应确保工作人员了解业务模式的变化，特别是因为这一变化通常涉及更侧重自助服务、从远方并在不同时区处理事务，以及失去直接接触。

118. 然而，经验表明，即使广泛理解其重要性，变化管理仍具有挑战性。组织通常缺乏能力和技能。秘书处在回应审计委员会的意见时，承认在实施转型举措方面存在缺陷，因此各组织需要评估“它们是否具备必要的技能和资源，以采用新的工作方式并持续管理和改进日常的服务交付”。³⁷ 向开发署执行局提供的经验教训报告，说明了管理变革的复杂性。它指出在作出决定时公开性与保密性之间有冲突、能够看到变革各要素之间互连的人数有限，以及需要迅速传达决定和建立一个中立的平台，帮助工作人员理解正在发生的事情。它还强调，需要更侧重管理层的接受，并表明对变革的接受非常重要，不仅是某些角色的技术能力，而且可以纳入对所有工作人员的专业期望。检查专员还提请注意联合国组织变革和知识实验室(“UNLOCK”)，它是开发署和联合国系统职员学院的一项联合举措，为所有希望从内部推动变革的联合国组织提供变革管理服务。

³⁷ A/69/5 (Vol.1), 第 35 段。

十. 行政服务的提供与联合国系统

119. 展望未来,《2030年可持续发展议程》中对综合方法的强调,重新提起了人们对加强一体化范围的兴趣,因为业务基础设施使联合国系统各组织具备了共同努力的实际能力。大会第67/226号决议已经传达了一个强大的信号,即支持减少在国家一级的行政足迹和合并支助的提供。在全球服务的交付方面,虽然高管会寻求参与讨论机构间服务中心这个话题,但本报告研究的各中心实际上没有反映出为计划、发展或运作有利于共同利益的设施作出任何机构间努力,除了传统的服务提供,例如世卫组织为联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)和开发署为联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)提供服务。高管会说,尽管没有一个服务中心的创建目的是为了向其他组织提供服务,³⁸但“随着全球服务中心的建立,联合国系统已为跨组织提供业务服务奠定了基础”。³⁹

120. 已在某些领域进行了广泛的机构间合作。例如,在高管会的框架下,财务服务、银行、外汇交易和共同采购的各种平台产生了大量节约,而且还在开发其他领域的共同方法。⁴⁰发展集团与高管会合作,一直在推出业务运作战略,这是一个用于国家一级联合业务活动的自愿框架。⁴¹秘书长报告说,这种做法已取得势头。此外,正在重新关注使各组织通过承认彼此的流程来利用彼此的基础设施。

121. 从为行政服务的交付建立更统一的结构层面上讲,实际的一体化并未走很远。在国家一级,秘书长报告说,尽管大会第67/226号决议的有关规定很清楚,但在建立综合业务支助职能方面取得的成就有限,他引述了执行层面的瓶颈和阻力。⁴²发展集团支持对限制国家一级联合国共同业务运作的因素进行了分析,该分析认为,国家一级的意愿和领导能够克服这些障碍。⁴³

122. 如上文第4段所述,联检组设想,以后对通过机构间合作实现效率和效力的范围进行审查。然而,在现阶段,某些挑战已经显而易见,值得进一步反思。

123. 挑战之一是如何确保立法指导适用于所有相关组织。大会根据第二委员会的建议就发展方面业务活动采取的行动,目前是提供这一指导的主要途径。但

³⁸ 设立项目署曼谷中心是为了支持和加强项目署作为服务提供者的作用。为其他组织提供服务的开发署和世卫组织等实体,通过它们的服务中心来提供某些服务。

³⁹ CEB/2015/HLCM/11。未公开发表。

⁴⁰ CEB/2016/HLCM/3。未公开发表。

⁴¹ A/71/63-E/2016/8,第227段。

⁴² 同上,第230段。

⁴³ 见 Anders Voigt,“关于联合国在国家一级共同业务运作的约束因素的分析”,(2016年5月24日)。见 https://undg.org/wp-content/uploads/2015/02/UNDG-Constraints-Analysis-Common-Business-Operations-at-the-Country-Level_-May-2016.pdf。

是，它没有提供一个完整的框架，因为它没有规定秘书处本身的充分参与和支持，秘书处本身很少直接参与执行发展方面的业务活动。秘书处在冲突和冲突后国家设有重要的外地机构，其业务服务需要类似发展行动者的需要，秘书处也是一个实际的或可能的服务接受者或提供者，鉴于“团结”项目的开发，就更为如此。关于机构间合作的工作应考虑到所有这些因素。第五委员会酌情根据行政和预算问题咨询委员会的意见，在审议秘书长的行政支助举措和资源建议时，参与整合机构间合作的机会，可以是对四年度全面政策审查进程带来的视角加以补充的一种方式。

124. 挑战之二是管理国家一级与全球一级服务交付举措之间的关联。四年度全面政策审查的重点是国家一级，但重大投资则在组织一级进行，例如企业资源规划系统和全球服务中心，这应成为合作组合的一部分。对想要全球处理的流程和想要本地处理的流程，各组织的定义不同，因此两个层面都需要考虑。利用相互的基础设施不必局限于国家一级的后台业务。

125. 第三个问题是，立法机构对关于行政合并及相关一体化问题的机构间工作的指导与行政首长协调会及其机制(例如高管会——这项工作的一个主要机构性工具)的工作之间的问责关系。大会和经济及社会理事会都没有审议行政首长协调会的报告，也没有就此采取行动。它们是在审议方案和协调委员会的报告时涉及这一问题的，方案和协调委员会作为协调项目审议了高管会的报告。值得进一步思考的是，这些安排是否是对话和报告的充分途径，是否足以让会员国表示，响应指导作出了充分的协作努力。

126. 以上是进一步评估会遇到的挑战。现在可以采取的一项务实措施是，对行政服务的交付给予更有条理的机构间重视。联合国系统各组织无论是否运作服务中心，都要提供行政支助服务。已经存在的全球服务中心主要是针对机构的，在为其他组织提供服务、业绩标准和计量及业务分析等问题上，并不存在经验交流和协作机制。开发署全球共享事务股股长最近主动提出将其他全球服务中心的管理人员聚集在一起进行非正式交流，这是一个值得欢迎的步骤，应予以鼓励。然而，需要给予更多系统层面的重视。

127. 在这一背景下，秘书长和其他行政首长应考虑在高管会中建立一个关于服务中心的横向工作流，以补充在覆盖职能领域的网络中正在开展的工作以及在国家一级开展的合作活动。

十一. 汲取的教训

128. 各组织正在提供从自身经历中汲取的经验教训。下文根据问卷答复和访谈，精选出报告中至此未涉及的主要经验教训。一个共同的出发点是，建立共享服务中心是一个长期的过程，需要几年时间才能稳定并产生持久的效果。

129. 对组织准备程度的评估。应对组织吸收变革的能力进行评估。应考虑改革倡议的优先次序和顺序。在实施全组织范围的新举措的同时，例如在采用国际公共部门会计准则或引进新的企业资源规划系统的同时，建立新的服务模式，对几个组织的业务活动产生了巨大的压力，并转移了大量时间和精力。

130. 阐明清晰的愿景和目标。应制定明确的愿景和目标，并与组织的战略和愿景相联系。应制定纯粹成本节约之外的目标。

131. 高级领导层的承诺与参与。首先，行政首长需要明确阐明新安排对实现任务的重要性，以确保总部和所有外地地点高级管理层强有力和持续的支持、承诺和参与。高级管理层明确的、一以贯之地加强变革举措的目标和具体目标，是避免下游产生模糊认识所必须的。需要确保支持该进程所需的资源。

132. 方案/项目管理框架。如果短期挑战和日常职责成为所有注意力的焦点，就可能失去长期目标。有必要制定一个周全的、得到密切监测的计划，并确保方案内的项目和方案本身得到成功执行，目标得以实现。对项目范围的管理也至关重要，应建立变更控制流程，包括记录、审查和批准变更建议的规定。

133. 方案治理结构以及角色和责任的界定。应避免分担责任；问责应明确；应建立确保实现目标的机制，并使项目小组成员对其责任区负责。项目经理/项目团队成员应不断对项目 and 实施风险进行评估，并向项目概述/咨询委员会提供建议采取的行动，以尽量减少整体项目风险。按照商定的项目计划及时作出决策是一个高风险因素，对取得成功至关重要。高级管理层应密切参与该项目，作为主要决策者，他们应当：(a) 在各自的论坛上经常举行所需的会议，以获得项目状况的最新情况，包括问题和风险；(b) 在作出决定和需要时迅速作出反应；(c) 确保在没有正当理由的情况下不修改决定。

134. 交流和培训计划。应通过自我调整节奏的会议和面对面的讲习班，组织关于新流程、政策和工具的培训。应确定工作人员能力建设和最终用户培训方案的所有权，总部各司/部的服务是项目的一部分，它们应致力于提供内容和资源，以有效和及时地执行培训计划。培训方案不应止于最初推出的共享服务，而应被纳入一个涵盖相关职能领域的制度化培训方案。

135. 早期制定服务蓝图。应尽早制定所要提供的服务并充分定义其范围、待实施的工具集、流程分组、过渡的时间等等。应避免对服务和水平、解决方案、流程和交付责任有不清楚或过高的看法。还应避免在中心与接收服务的客户端之间有流程上各种分裂的破碎的服务交付。应正确理解和测试流程。不应假设外部提供者将按时交付(一些组织遇到外部银行合作伙伴能力有问题的挑战)。

136. 分阶段过渡。“大爆炸”式的实施，例如同时启动企业资源规划系统和服务中心，已表明具有挑战性，并产生了最好应避免的运作风险。可根据职能和/或地理位置来确定过渡阶段。组织的征聘、入职和培训新员工的能力，是支持分阶段方法的另一个重要考虑因素。此外，大多数组织发现，在将流程移至中心之前精简流程并使其标准化是首选方法，尽管有一种观点认为，让现有员工重新设计流程通常会遇到阻力，让新人重新设计可能效力更高。

137. 业绩管理和客户导向机制和报告。与客户的沟通是关键。应从一开始就落实所有范围内服务的服务质量管理、客户服务、客户调查、业绩监测、管理和报告机制。在向中心转移职能之前，就应与现有服务提供者建立基准(客户满意度调查、流程效率指标)。业绩管理机制，如服务级别协议，还应界定所提供服务的限制，以及客户与服务提供者的相互责任。应在初步设计中规定进行业绩管理和衡量的必要工具，并提供必要的资源。

138. 中心、政策所有者和客户之间的权力和问责。应为中心的管理建立明确的报告结构。治理系统应既提供问责，又提供权力，同时不妨碍在工作发生时做出关键业务决策的能力。设立的任何指导委员会都应保持战略性而非操作性；操作层面的决策应由服务中心的管理层做出。

附件一

根据联合检查组的建议参与组织应采取的行动概览

JIU/REP/2016/11

报告	预期影响	联合国、其基金和方案														专门机构和原子能机构														
		行政首长协调会	联合国*	艾滋病署	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	禁毒办	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世游组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织
供采取行动		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
供参考		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
建议 1	a, f, h		E			E				E	E		E			E	L											E		
建议 2	f, h		E			E				E	E		E			E	E											E		
建议 3	a, f, h		E			E				E	E		E			E	E											E		
建议 4	a, f		L			L				L	L		L			L	L											L		
建议 5	f, h		L			L				L	L		L			L	L											L		

图例：L：供立法机关作出决定的建议

E：供行政首长采取行动的建議

■：建议没有要求这一组织采取行动

预期影响：a：加强透明度和问责制

b：传播良好/最佳做法

c：加强协调与合作

d：加强连贯性和一致性

e：增强控制和合规

f：提高效率

g：显著的财政节余

h：提高效率

i：其他。

* 如 ST/SGB/2015/3 中所列。