

通过增强机构间合作提高行政支助服务 效率和效力的机会

撰 写 人

耶利米·克雷默

联合检查组

2018 年，日内瓦



联 合 国

通过增强机构间合作提高行政支助服务 效率和效力的机会

撰 写 人

耶利米·克雷默

联合检查组



联 合 国
2018 年，日内瓦

执行摘要

通过增强机构间合作提高行政支助服务效率和效力的机会

JIU/REP/2018/5

本审查的政策背景包括：大会一再指示，特别是在其关于四年度全面政策审查的两项最新决议，即第 67/226 号和第 71/243 号决议中指示，通过合并国家一级支助服务，减少职能重复以及行政和交易费用，从而追求更具成本效益的支助服务；以及要求整个联合国系统对《2030 年可持续发展议程》提供综合支助。2016 年，联合检查组(联检组)审查了联合国系统各组织为在低成本地点建立多功能共享服务中心以提高行政效率而采取的主要内部措施，并承诺审查联合国系统各组织共同努力增效的机会。

本报告自开始撰写以来，环境发生了巨大变化。秘书长就重新定位联合国发展系统以支持《2030 年议程》提出了具有深远意义的建议，大会对所设想的措施表示欢迎，包括共同的后台办公室和雄心勃勃的共同房地目标。在联合国可持续发展集团的框架内，业务创新工作组¹ 被赋予推动这一议程的任务。

本审查基于的前提是，机构间合作必须具有目的性。需要在明显推动高效率和有实效地执行方案任务方面考虑合作、协作和联合行动。虽然很少计算协作工作的交易成本，但在决定协作内容以及协作行动应采取何种形式时，它们是相关的。

几十年来，通过机构间合作提高行政效率一直是主要关注的问题之一。1977 年，大会指出需要在发展方面业务活动中最大限度地统一行政安排，包括建立共同采购系统和统一的人事制度以及共同的征聘和培训系统。² 至少自大会第四十二届会议以来，对发展方面业务活动进行了连续的三年度和四年度政策审查，都要求对其进行各种改变。“一体行动”倡议引起了更多的关注，并激发了更深层的努力，从中获取的经验教训为本报告提供了信息。

第 67/226 号和第 71/243 号决议中列出了雄心勃勃的综合愿景，包括在各组织内采取措施，以根据统一的条例、细则、政策和程序，在 2016 年年底之前，加强所有行政领域和各级的内部效率和共同事务，并合并国家一级的支助事务。

本审查旨在：

- 澄清在增加共同和综合的行政支助服务交付方面，各组织认为《2030 年议程》有什么要求；
- 估算专用于交付总的和国家一级行政支助服务的资源规模；

¹ 业务创新工作组对国家办事处和管理小组提供支助，以促进国家一级协调一致的业务活动，其中包括战略规划、监测和评估、采购、信息和通信技术、人力资源和后勤等领域。

² 见大会第 32/197 号决议，附件，第 32 段。

- 从目前的国家一级机构间行政支助合作中，汲取有助于未来安排的经验教训，特别注重业务活动战略和国家一级综合服务中心；
- 评估国家一级与全球和区域两级行政支助服务安排之间的相互作用；
- 评估利用联合国系统既定任务和能力提供行政支助的机会；
- 评估把相互承认彼此的政策和程序作为实现效率的战略所提供的机会；
- 审查为推动有效的行政支助服务交付，在治理、领导和透明度方面的要求。

主要调查结果和结论

一. 不应低估推进共同业务活动所遇挑战的复杂性

在推进共同业务活动方面取得重大飞跃并非易事。实现这一目标在很大程度上取决于有证据基础表明各种好处、对长期进程具有持续领导，以及各组织有获得某些控制的意愿。实体有大小之分，驻地和非驻地之分，内部能力也有差异，这种不同实体的组合本身就存在复杂性，且因业务要求的巨大差异而变得更加复杂。有些组织在很大程度上以知识为基础，趋向于能力建设，其他组织则是人道主义性质的，具有特定的业务要求，必须及时和有主要的供应链，它们可能担负涉及特定群体的过重的任务。不同的国家背景，特别是人道主义行动，对组织的运作方式有重要影响。各组织在治理、利益相关方、电子系统、规则和程序、业务节奏和组织文化方面的差异，构成了混合在一起的复杂性的一部分。

二. 机构间合作提供了重要的增效机会

在本阶段，根本不可能准确地了解，通过机构间合作提高业务活动的效率可以节省多少资金。有三个很突出的局限性：各组织缺乏关于专用于这些职能的资源的全面和可比数据；缺乏关于当前业务活动效率水平的基线资料；不清楚是否存在共同事务结构中无法充分达到的业务要求。但是，对现有数据的分析表明，用于这些职能的财政和人力资源巨大，增效的机会也很大——值得费力去进行分析和收获。

认为只能通过预期财政节约的视角才能实现增效的机会是错误的。在联检组最近关于联合国系统服务中心的报告中，检查专员发现，各组织还寻求提高服务质量、专业化、改善风险管理和加强对特派团的关注。³ 秘书长的共同业务活动概念还强调提高服务质量，更加注重任务和方案职能。⁴ 对当前机会的理解需要包括实现这些定性目标。这是在共同机构间安排的基础上重新设计业务活动所不可或缺的，因为它证明了参与的合理性。在为本审查进行的访谈中，有一个调查结果贯穿始终，即如果产品更好，组织就很愿意合作。实际上，没有一个例子

³ JIU/REP/2016/11。

⁴ 见 A/72/684-E/2018/7，第 46 段。

说明“更便宜”是“更好”的唯一组成部分。需要以客观的业绩衡量和透明的报告来支持这些目标。

就资源而言，大约 43 亿美元(占总支出的 13.4%)和 30,698 人(占有所有人员的 20.2%)专门用于行政支助职能。略低于一半的支出和近三分之二的相关工作人员都在国家一级。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)、联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)和世界粮食计划署(粮食署)合起来占 79%的国家一级支出和 74%的人员。使用三种不同的方法来算可能的效率增益，表明幅度在 15%至 25%之间，或者说在 3 亿至 5 亿美元之间。这是一个幅度，而不是预测。起作用的变量太多，以致不能在对一系列机会的估计与可获得的结果之间划出一条直线。虽然效率增益可能很大，但实现它们需要持续的努力、时间和投资，许多可能是一次性的、不可兑现或不可用于其他活动。

本审查还发现，有很大的余地通过共享服务来完成广泛的职能，本地提供的一系列职能对地点并无依赖性，可以在全球或区域一级提供。虽然外包给商业提供商并不常见，但仍有余地将其视为整体工具包的一部分。

三. 缺乏可比数据是一个问题

填补数据空白，对于以证据为基础的持续业务活动改革以及支持透明度和问责制至关重要。一些组织报告分享了用于管理和行政、方案支助和方案活动的资源，这并不代表行政效率。同样，需要支持分析服务质量和客户价值的数据库，以监控业绩并推动进一步的变革。这些要素也有助于把提高行政效率作为组织优先事项的形象(建议 1 和 2)。

四. 所取得成就的总体水平不高

事后看来，尽管立法机构一再提出要求，但更广泛的轨迹是，认为自己的规模足以制定分开行政支助框架和业务的组织，制定了分开的行政支助框架和业务。《2030 年议程》则提供了解决这些长期存在的棘手问题的新背景。

五. 国家一级的进展有限

国家一级不同政策、程序和制度所施加的限制，缺乏总部的指导和支持，以及在地方一级制定方案解决阻碍共同业务活动总体障碍的交易成本很高，这些都是国家一级经历的共同底色。

国家一级已经过度承担了共同业务活动的责任。不可能自下而上地进行改革；国家一级的服务是相互连接的结构的产品，不能在与总部和垂直结构隔绝的国家一级对其加以处理。

国家一级的横向一体化没有得到总体政策变革的支持以产生必要的条件。这一点人们早就心知肚明。正如秘书长的报告所指出，针对具体机构的条例和细

则，不同的企业资源规划系统，在国家一级占主导地位的垂直而不是横向问责，这些情况都拖累了进度。⁵

共同的业务活动是有限的。绝大多数联合国国家工作队仍然通过机构自己的部门管理其业务活动职能，且绝大多数业务管理小组认为，政策和程序的不同以及细则和条例的不同是阻碍共同业务活动的两大障碍。

对国家一级机构间合作很少有明显的激励措施。如果有的话，也是反向激励：行政节省往往不能用于在当地重新部署；业务经理职位的分级在一定程度上取决于所管理的团队和资源的规模；担忧当地雇员的任期和未来就业对可以考虑哪些变革有重要影响。

业务活动战略没有产生充分的结果

当时的联合国发展集团，通过现在的业务创新工作组的前身，于 2012 年推出了业务活动战略。参与是自愿的。它应通过联合国发展援助框架与一个方案结合，成为业务活动战略规划的工具，但在很大程度上这并未实现。设想的事务领域是采购、财务、信息、信息和通信技术、后勤、人力资源和设施服务。

业务活动战略的目前方法尽管有一些积极的属性，但并没有产生预期的结果。它因没有寻求合并提供服务而缺乏雄心，它所基于的企划案方法所估算的节约实际上不能用于其他情况，其产生的实际节约水平与所涉及的繁重工作量也不相称。这些节约高度集中于某些形式的采购合作和设施服务，合作的形式早在业务活动战略之前就已存在。它没有得到各组织充分的支持，这些组织的总部基本上是让当地代表来决定如何参与。自愿参与则降低了规划服务要求的能力。

国家一级综合服务中心的范围有限

河内、巴西利亚和哥本哈根有时被称为国家一级综合服务中心，秘书长和机构间协调机制对它们表现出兴趣，将其作为可更广泛应用的范例。佛得角联合办事处也是一个综合结构。本审查发现，没有一个国家一级综合服务中心能为合并国家一级的共同业务活动提供现成的模板，但对方案不多的联合国国家工作队而言，佛得角是一个例外。河内和哥本哈根仅限于共同房地及相关的服务，而巴西利亚从不同角度说在范围和参与方面也很狭窄。除其他外，提请注意：

- 组织特定的内部控制框架是对国家一级横向整合的挑战；
- 启动倡议后难以维持总部和政策方面的支持；
- 规则和程序的不同造成障碍；
- 需要明确服务提供者所要求的法人资格，以及服务提供者对其负责的主管机构；
- 将共同事务人员当成机构孤儿对待的现象。

在通过国家一级共同业务活动增效方面，关键的挑战包括：规则和程序的差异；国家一级的目标与总部支持之间的不匹配；诸如业务活动战略一类的战略需要大量时间，却没有明确回报；联合国国家工作队内部不同的利益和能力。本

⁵ 见 A/67/320-E/2012/89，第 40 段。

审查中提出的有关国家一级建议并不相互排斥，其目的是：解决小型国家工作队的环境问题；克服官僚障碍；通过少数主要参与者推动综合模式的制定，这些参与者占国家一级相关支出和人员的79%；如下所述，将国家工作队更广泛工作的重点放在较少但富有成果的领域的业务活动上。

利用佛得角联合办事处的模式

在佛得角建立的联合办事处模式应该引起更广泛的兴趣。其相关性超出了业务活动的效率，因为方案量少的联合国国家工作队受到的挑战是能否得到支助方案的资源。相比仅仅提高业务活动的效率，削减国际代表性的成本可以为方案工作腾出更多的资源(建议3)。

克服官僚主义障碍

由于各组织间在规则和程序方面的不同是国家一级的持续障碍，因此用单一规则工作，而不是花费多年的官僚主义努力先来协调它们，可能有助于找到一种方法。在联合国可持续发展集团设立的业务创新工作组正在进行的工作中，这个问题应引起关注。应试验诸如托管模式之类的安排，在这种模式下，一个机构为其他机构提供托管服务。这可以提供分开的代表性，并应利用世界卫生组织(世卫组织)和联合国项目事务署(项目署)等联合国实体的托管经验(建议4)。

不要试图以同样的速度推动整个联合国系统的发展

国家一级的经验表明，不可能同时推动整个联合国系统的发展。采用双轨做法会更有效。应由开发署、儿基会、难民署、联合国人口基金(人口基金)和粮食署组成一个小组，负责制定一项合并安排。在和平行动之外，这些组织在行政支助支出中所占比例超出79%，在人员中占74%。这个核心小组并不排除其他愿意参与的机构。联合国国家工作队作为一个整体所开展共同业务活动，应重新集中于有限的一组富有成果的共同业务，例如共同房地、设施服务和共同采购(建议5和6)。

六. 相互承认并未成熟

联合国系统各实体相互承认彼此进程的想法很流行，已成为通过机构间合作提高效率和促进方案交付的战略。到目前为止，最多的应用是在采购领域，但它并未形成国家一级统一的采购结构。在国家一级，它在采购以外支助领域的应用并不明显。除了在具体交易层面相互承认这一非常实际的效用之外，必须确定相互承认能否以及如何为更大程度地整合国家一级业务活动提供途径。在实现相互承认时，需要考虑保证要求(建议7)。

七. 探索更广泛的服务

对注重共同后台职能的方法来说，过于关注交易任务就是局限性太强了，因为交易任务占总体支出的份额有限，且从来都会遇到障碍。扩大业务服务方面的机会也可以产生富有意义的效率。

本报告提请注意三个领域：采购、车队管理、资产处置。关于采购，2017年采购年度统计报告中的数据并未表明出现重大的集中购置，或始终广泛地使用现有的长期协议。鉴于联合国各机构、基金和方案每年运营 2 万多辆轻型车辆，费用(包括折旧)约为 3 亿美元，因此可以评估难民署和粮食署在运作集中支助车辆租赁计划方面的经验，以证明它们可以向其他组织提供服务。难民署为最大限度地扩大资产处置收入而在集中支助拍卖方面发展了专门知识，它也可能引起更广泛的兴趣。

八. 应考虑一个国家一级的默认服务提供者，澄清对联合国开发计划署和联合国项目事务署的期望，并强调业绩衡量和报告

在每个国家自下而上地评估具体机构的比较优势会导致过度分散，建议谨慎对待这个问题。进行大约 120 项国家一级的分析——逐个服务线、逐个机构和谈判条件，这是一个令人生畏的官僚前景，它将导致过度复杂和业务分散。应考虑国家一级的服务有一个主要的服务提供者。

就参与提供服务而言，大会和秘书长都明确表示设想开发署可以发挥特殊作用。本报告利用对客户和开发署人员的访谈，以及开发署独立评价办公室和内部审计办公室最近的报告，提请注意开发署作为联合国发展系统连接组织的历史地位，以及开发署在改进服务提供方面需要应对的挑战。解决这些问题需要文化上的改变、坚定的领导和执行局给予强有力的支持。

由于秘书长对期望项目署作出哪些贡献保持沉默，本审查表示期望，作为一个成立之初目的就是充当服务提供者的实体，项目署的参与和利用应与其能力完全相符。敦促秘书长与项目署执行主任合作，确保在制定行政支助服务安排时，充分考虑到项目署的管辖权，并充分考虑到其提供服务的能力(建议 8)。开发署署长和项目署执行主任也应如其各自的优势所证明的那样考虑合作安排。

业绩监测和报告在机构间共享环境中至关重要，如果其代表了对过去实践的改变，则尤为如此。各组织已强调指出，对联合国系统服务提供者，它们寻求的是质量、反应能力、平等待遇和透明的成本核算。

提请注意以下几点：需要将适当的数据收集工具和系统作为持续业务的一部分，而不是依赖各单位构建的表格等工具，以及需要能够进行业务分析以推动未来改进的适当工具和系统；服务级别协议的重要性；数目不多且易于理解的关键业绩指标；以及清晰的服务成本的重要性。

九. 需要重视辅助的机构间机制

机构间机制很重要，因为它们澄清了共同业务活动的监管和行政辅助框架，并为共同利益开发工具和平台。管理问题高级别委员会关于共同业务活动的大部分工作，都是利用一个动员了大约 1,000 万美元的信托基金，但现在资金已经耗尽。当时的发展业务协调办公室还可以获得“一体行动”基金。鉴于在不同背景下动员的资源的枯竭，评估如何最好地为未来各种举措的培育提供资金将是及时的。

尽管通过管理问题高级别委员会的网络开展的工作往往产生了宝贵的成果，但阻碍共同业务活动的障碍仍然存在，即使在这些网络长期关注的领域也是如此。国家一级吸收管理问题高级别委员会达成的共识的程度参差不齐。巩固业务活动的重要机会尚未得到利用，即便有些是管理问题高级别委员会设想的机会。虽然对职能领域的关注具有积极的属性，但它可能妨碍对合并机构的审议，以及考虑许多业务活动端到端观点所需的跨职能视角。因此，建议对支助共同业务活动方面合作的机构间机制进行审查，以确保它们阐明全球和国家一级措施之间的关系，制定明确的优先事项和有利于取得成果的工作方法(建议 9)。

十. 对今后道路的其他考虑

在推进共同业务活动方面取得重大飞跃并非易事。需要让雄心勃勃的程度与承诺和努力的程度相一致。在一个长期而复杂的过程中，想象能有一连串的增效和节约将是虚幻的，因为还需要对能力、技术、系统和变革管理进行相应的投资。随着工作的进行，需要将国家一级对非驻地机构的支助纳入设计中。设想的重组联合国国家工作队可能会使这一点变得更加重要。

值得再次强调的是，仅关注国家一级的做法效果不佳，因为需要把业务活动作为一个综合结构的组成部分。因此，继续把重点放在国家一级的共同业务活动上是错误的；必须制定一项全球战略，并将国家一级的“后台办公室”置于其中。必须视国家一级和全球一级的机会是相互连接的。

在此之前，实际上没有为规划未来的道路而就各组织间在全球一级的共享服务进行过任何分析。联合国可持续发展集团及其业务创新工作组应努力制定一项共识，阐明哪些职能需要在当地开展，以及有效提供其他职能的备选方案。强调权力下放的业务模式不一定会阻碍客观地考虑支助职能对地点的依赖性。方案决策的移交不再需要完全平行的行政移交。

还需要重视制定正确的激励框架。这种激励措施现在不明确。业务活动方面的合作不应成为业务经理常规职责额外的一部分。它应是业绩评估的一部分，其成败应得到认可。

联合国系统已有六个组织开发了共享服务中心，它们可以为其他实体提供服务，并可能随着时间的推移走向合并。秘书长打算探讨是否可能将不依赖地点的服务整合到六、七个共享服务中心网络。迄今为止，还没有负责推进这项工作的任何机制。可以设想各种重组，取决于企划案、界定的服务范围、以及变革的意愿和能力。一个切实可行的方法是，将合适的组织吸引到一个共享服务委员会或论坛中，从而制定全球共享服务的企划案和业务设计，并提供与范围和复杂性相关的选项。它应就将新兴技术纳入服务安排提出建议，并仅让服务的客户和提供商参与。检查专员强调必须对共享服务安排进行分析和设计，而不是对这样做的具体机制进行分析和设计(建议 10)。

建议

建议 1

行政首长应与联合国可持续发展集团主席协调，并采取一致的全系统办法，在 2020 年底加强现有系统或采纳新系统，以准确查明专用于行政支助服务的资源(不论资金来源或成本分类)，并规定如何定义和评估效率。

建议 2

立法机构应要求行政首长制定业绩指标和目标，以推动改进行政支助服务的交付，并公布业绩。

建议 3

大会第七十三届会议应请联合国各基金和方案的行政首长，并邀请其他基于外地的组织的行政首长，更广泛地试验联合办事处模式，同时考虑到以前的 20 国目标，并借鉴从佛得角经验中汲取的经验教训。

建议 4

为了克服官僚障碍，秘书长应与联合国可持续发展集团主席协商，在 2020 年底之前开始试验单一机构为其他机构提供托管服务的模式。

建议 5

秘书长应在 2019 年 9 月之前，指定有限的一组行政首长，其中包括开发署、人口基金、难民署、儿基会和粮食署的行政首长，按照大会第 72/279 号决议的规定，制定关于合并国家一级行政支助安排的建议。

建议 6

联合国可持续发展集团应将联合国国家工作队的共同业务活动重新聚焦在一个更有限的议程上，例如共同房地、设施服务和采购。应在 2020 年底之前，要求所有国家工作队就共同房地提出企划案。还应要求它们在 2020 年底之前制定联合长期协议和服务合同。

建议 7

秘书长应与拥有外地方案的其他实体的行政首长一道，在 2020 年底之前，制定一项具体建议，确定如何将相互承认作为能力合并的工具，以减少冗余并使实际存在合理化。

建议 8

秘书长应与项目署执行主任合作，确保在制定行政支助服务安排时，也充分考虑到该署提供服务的能力。

建议 9

秘书长应与联合国系统行政首长协调理事会和联合国可持续发展集团协商，审查支助共同业务活动合作的机构间机制，以确保它们阐明全球与国家一级措施

之间的关系，制定明确的优先事项和有利于取得成果的工作方法。应向经济及社会理事会 2020 年届会和大会第七十四届会议报告调查结果和所采取的措施。

建议 10

秘书长应与运作全球多功能共享服务中心或有此设想的组织(粮农组织、秘书处、开发署、难民署、儿基会、项目署和世卫组织)的行政首长、粮食署的行政首长，以及愿意参加的其他行政首长，在 2019 年底之前，成立一个共享服务委员会，以制定全球共享服务的企划案和业务设计。

目录

		页次
执行摘要.....		iii
缩略语.....		xv
章次	段次	
一. 导言.....	1-26	1
A. 范围和目标.....	15-16	3
B. 方法	17-23	4
C. 《2030 年议程背景》	24-26	5
二. 通过机构间合作产生增效机会的规模.....	27-48	6
A. 专用于行政支助服务的资源.....	33	7
B. 机构间合作产生的增效机会的规模.....	34	8
C. 行政支助服务方面的机构间合作可能节省的费用	35-41	9
D. 基于这三种方法的总体估计.....	42-45	12
E. 需要填补的数据空白.....	46-48	13
三. 国家一级的经验.....	49-110	14
A. 共同事务是长久以来的目标.....	50-51	14
B. 重点放在国家一级是不够的.....	52-54	15
C. 进展微小.....	55	16
D. 总体评估：共同业务活动仍占总数的一小部分	56-57	16
E. 目前的业务活动战略没有产生充足的结果.....	58-69	17
F. 目前的国家一级综合服务中心范围有限：只有一个服务中心 统一了服务的交付.....	70-97	19
G. 不应忽视区域一级的服务安排.....	98-100	27
H. 秘书处的能力应成为混合办法的一部分.....	101	27
I. 供资的分散削弱了行政效率和透明度.....	102-104	27
J. 国家一级的供资和建议.....	105-110	28
四. 扩展共享功能并考虑外包.....	111-118	31
五. 相互承认尚未成熟.....	119-126	35

六.	探讨更广范围的服务.....	127-137	37
A.	采购	128-133	37
B.	车队管理.....	134-136	38
C.	资产处置.....	137	38
七.	界定服务交付模式的各种因素.....	138-156	39
A.	考虑在国家一级指定一个默认的服务提供者	139-141	39
B.	澄清对开发署和项目署的期望.....	142-150	39
C.	衡量服务提供者的业绩.....	151-156	41
八.	需要重视辅助的机构间机制.....	157-169	42
A.	需要重新考虑共同业务活动创新的资源.....	157-161	42
B.	可以改进关于共同业务活动的机构间工作.....	162-169	42
九.	今后的道路.....	170-181	44
附件			
一.	补充数据.....		47
二.	各参与组织应就联检组建议采取的行动概览.....		65

缩略语

CEB	首协会	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
ICAO	国际民航组织	国际民用航空组织
ICT	信通技术	信息和通信技术
IFAD	农发基金	国际农业发展基金
ILO	劳工组织	国际劳工组织
IOM	移民组织	国际移民组织
JIU	联检组	联合检查组
UNAIDS	艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNEP	环境署	联合国环境规划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	人口基金	联合国人口基金
UN-Habitat	人居署	联合国人类住区规划署
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
UNIDO	工发组织	联合国工业发展组织
UNODC	毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
UNOPS	项目署	联合国项目事务署
UNRWA	近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
UN-Women	妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
UNWTO	世旅组织	世界旅游组织
WFP	粮食署	世界粮食计划署
WHO	世卫组织	世界卫生组织

一. 导言

1. 2016 年, 联合检查组(联检组)审查了联合国系统各组织为在低成本地点建立多功能共享服务中心以提高行政效率而采取的主要内部措施,⁶ 并承诺审查这些组织联合起来提高效率的机会。政策背景是大会一再指示, 特别是在其关于四年度全面政策审查的两项最新决议, 即第 67/226 号和第 71/243 号决议中指示, 通过合并国家一级的支助服务, 减少职能重复以及行政和交易费用, 从而追求更具成本效益的支助服务; 以及要求对《2030 年可持续发展议程》提供综合的联合国系统支助。

2. “行政支助事务”标题下所涵盖的服务范围同于秘书长最近报告中使用的“业务活动”。联合国发展集团描述的相关服务线是人力资源、财务、采购、后勤、信息和通信技术(信通技术)和设施服务。这些术语可互换使用。

3. 本审查基于的前提是, 行政支助领域的机构间合作必须具有目的性。需要在明显推动高效率和有实效地执行方案任务方面考虑合作、协作和联合行动。虽然很少计算协作工作的交易成本, 但在决定协作内容以及协作行动应采取何种形式时, 它们是相关的。举措通常应得到界定的企划案和实施后审核的支持。

4. 就业务活动采取集体行动的体制框架非常复杂, 对此不应轻描淡写。联合国各实体有自己的行政支助机构。大型组织倾向于进行自己的大部分业务活动, 一些大型组织已为此开发了共享服务中心, 主要执行交易服务。较小或中等规模的组织更多依赖其他组织提供的服务, 例如联合国开发计划署(开发署)提供的服务。在国家一级, 拥有大量存在的驻地实体主要满足自己的要求, 而较小的存在则试图利用开发署或其他组织的支助能力。在一个国家活跃的非驻地机构则采用混合安排, 视机构和国家而不同, 有时项目人员利用区域结构的支助, 有时利用驻地服务提供者, 最常见的是利用开发署提供一系列服务。

5. 各组织的业务要求差异很大, 有些方案在很大程度上以知识为基础, 趋向于能力建设, 其他组织则是人道主义性质的, 具有特定的业务要求, 必须及时作出应对并有主要的供应链, 它们可能担负涉及特定群体的过重的任务。各组织在治理、利益相关方、电子系统、规则和程序、业务节奏和组织文化方面的差异, 增加了复杂性。

6. 本审查报告自开始撰写以来, 环境发生了巨大变化。秘书长针对大会第 71/243 号决议, 就重新定位联合国发展系统以支持《2030 年议程》提出了具有深远意义的建议。他指出, 需要解决多余和低效的业务流程, 并建议共同业务服务/后台职能应成为联合国国家工作队的默认选择。⁷ 大会对秘书长所设想的措施表示欢迎, 包括共同的后台办公室和雄心勃勃的共同房地目标。⁸ 本报告借鉴过去的经验和对审查过程中收集的信息的分析, 力求就增效的机会和实现这些机会所需采取的措施提供独立的视角。

⁶ JIU/REP/2016/11。

⁷ A/72/124-E/2018/3。

⁸ 见大会第 72/279 号决议, 第 6 段。

7. 几十年来，通过机构间合作提高行政效率一直是主要关注的问题之一。大会最近鼓励共同后台办公室和共同房地是有遥远和反复出现的先例的。1977 年，对联合国系统经济和社会部门进行了具有里程碑性质的结构调整，其中大会指出需要在发展业务活动方面最大限度地统一行政安排，包括建立共同采购系统、统一的人事制度以及共同的征聘和培训系统。⁹ 至少自大会第四十二届会议以来，对发展方面业务活动进行了连续的三年度和四年度政策审查，均以各种方式要求：简化、合理化和统一规则和程序，以降低交易成本，提高效率和减轻东道机构的负担；推动共同房地；加强共同服务和巩固行政基础设施；以及在一个三年期周期中，实施联合办公模式。

8. 大会关于四年度全面政策审查的第 67/226 号决议规定了一个雄心勃勃的综合愿景。大会在其中要求：

- 制定对什么是实际业务成本的共同理解；
- 各组织采取措施提高内部效率；
- 在 2016 年底之前，在统一条例、细则、政策和程序基础上实现各级所有行政事务的共同服务；
- 通过一个牵头机构、一个联合国共同服务中心或外包安排，合并国家一级支助服务；
- 实现企业资源规划系统的互操作性，作为共同事务政策的推动者。

9. 联合国系统在借鉴过去的经验教训，计划今后的道路时，应从大会当时设想的范围及其授权的综合方法中汲取灵感。那些总的主题今天仍然产生共鸣，即对其行政费用(无论资金来源)进行透明的预测，把内部效率作为促进合作提高效率措施的因素，以及即使在方案任务不同的情况下，综合提供各组织之间共同的需要。虽然发展方面业务活动是一个至关重要的框架，但综合办法将考虑到人道主义行动、和平行动和联合国秘书处其他存在的相关要求和能力。

10. 随着时间的推移，全球和国家两级一直都在通过各种举措和进程，寻求经常要求的通过加强机构合作提高效率。在全球一级，主要的途径是通过管理问题高级别委员会及其职能网络。该委员会的机制除其他外，一直致力于统一和简化一系列专题领域的政策和程序，并建立共同的平台，以及旨在促进国家一级协作的指南和工具。当然，另一重要途径是某些实体代表其他实体提供服务，例如开发署提供的服务。

11. 随着时间的推移，国家一级一直是特别关注的焦点，引人注目的是断断续续对共同房地和相关共同服务给予的鼓励，“一体行动”的变体“统一行动”中所设想的更加综合的服务提供方法，以及当前对业务活动战略作为国家一级共同业务活动途径的关注。这些努力得到了联合国发展集团各机制的支持，以便向国家一级提供通过管理问题高级别委员会制定的总体解决方案，并提供补充指导、工具以及监测和报告框架。

12. 事后看来，尽管立法机构一再提出要求，且在总部和国家一级提出了许多机构间倡议，但更广泛的轨迹是，认为自己的规模足以制定分开行政支助框架和业

⁹ 见大会第 32/197 号决议，附件，第 32 段。

务的组织，制定了分开的行政支助框架和业务。这体现在实施单独的企业资源规划系统、不同的会计科目表、对类似的行政流程采用不同的规则和程序，信息技术和相关系统采用不同的技术标准，以及内部控制框架在许多方面把联合国伙伴作为类似其他第三方参与者的外部风险对待。出现协作是因为不同的业务模式具有共享利益，而不是为了对那些所有组织共同的业务活动制定更加统一的业务模式。

13. 这并不是说没有承认机会，无论这种承认是多么微弱。管理问题高级别委员会在一项前瞻性提案中，提议对机构间共享服务中心的可行性进行研究，它认为与基于单个机构的服务相比，这可能是提高效率的主要动力。还认为它是更好地统一业务做法的潜在动力，也是整个机构间行政服务提供的可能基础。¹⁰ 该提案并未得到执行，一些组织随后继续制定自己的针对具体组织的服务安排。根据联合国系统行政首长协调理事会(首协会)秘书处，2007 年关于统一业务做法的行动计划，是统一和合并业务职能的第一个也是唯一一个有完整结构的举措，管理问题高级别委员会则选择从更具针对性、狭窄定义的项目开始。对于更广泛的举措，例如全面评估机构间共享服务中心，当时的时机似乎并未成熟。

14. 尽管为将国家一级的行政支助线索串联起来作出了重大努力，但这些横向努力并未得到总部的回应，总部并未采取类似措施以创造国家一级一体化所需的政策条件。《2030 年议程》提供了解决这些长期存在的棘手问题的新背景。

A. 范围和目标

15. 在这一背景下，即要求横向合作和重新定位联合国系统如何尽量扩大其对国家努力的支助的影响，本审查的目标是评估通过机构间合作提高行政支助服务效率的机会，并就实现这些机会的措施提出建议。更具体地说，本审查旨在：

- 澄清在增加共同和综合的行政支助服务交付方面，各组织认为《2030 年议程》有什么要求；
- 估算专用于交付总的和国家一级行政支助服务的资源规模；
- 从目前的国家一级机构间行政支助合作中，汲取有助于未来安排的经验教训，特别注重业务活动战略和国家一级综合服务中心；
- 评估国家一级与全球和区域两级行政支助服务安排之间的相互作用；
- 评估利用联合国系统既定任务和能力提供行政支助的机会；
- 评估把相互承认彼此的政策和程序作为实现效率的战略所提供的机会；
- 审查为推动有效的行政支助服务交付，在治理、领导和透明度方面的要求。

16. 本审查提议的方法是：确定可在全球和当地两级共享环境中开展的职能，确定需要国家一级交付的服务，以及可转移到全球或区域服务级别的服务。本审查

¹⁰ 见 CEB/2007/HLCM/16, 第 36 段。

还审议了克服障碍的各种选项，无论这些阻碍合作提高效率的障碍是真实的还是感觉到的。

B. 方法

17. 根据联检组的内部标准、准则和工作程序，编写本报告所遵循的方法包括审查可公开获取的联合国系统和其他的文件和报告、立法机构的决定、联检组以前的报告、其他监督机构的报告和独立评估，联合国发展集团和管理问题高级别委员会提供的关于共同业务活动的指导。在详细的信息收集阶段开始之前，对利益攸关方进行了初步访谈。对相关文件及其中确定的问题进行了案头审查，之后是包括定性和定量数据在内的数据收集阶段。

18. 向不同的受众发送了三份问卷：向 28 个参与组织，包括有外地业务的组织，发送了一份总体调查问卷，收到了 19 份答复；向 2018 年初联合国可持续发展集团办公室告知已制定了业务活动战略的 34 个联合国国家工作队发送了一份调查问卷(收到 23 份答复)；向首协会秘书处和作为联合国可持续发展集团秘书处的联合国可持续发展集团办公室发送了一份调查问卷。本审查还利用了经济和社会事务部对业务管理小组进行的全球调查，该调查于 2018 年 2 月出版，是监测大会关于发展方面业务活动四年度政策审查决议执行情况的既定程序的一部分。

19. 由于各组织之间没有可用来估算专用于行政支助职能的资源 and 增效机会规模的可比数据，因此利用了秘书长收集的数据。在第 71/243 号决议通过后，秘书长保留了收集有关数据的专门知识，先用于报告联合国发展系统支持《2030 年议程》的职能和能力，并作为第二步，就业务活动提出更详尽的建议。这是重新定位联合国发展系统的一部分。检查专员要求允许联检组查阅这些数据，秘书长办公室同意了。在一名顾问的协助下，与回复联检组调查问卷的参与组织更新和验证了这些数据，有两个未对初始请求作出答复的组织提供了补充数据，使答复组织的总数达到 13 个。对没有答复的组织，应用了来自职能和能力审查的估计数字。¹¹

20. 根据对调查问卷的答复，检查专员对各参与组织的官员进行了 208 次访谈，并征求了机构间机制的意见：首协会/管理问题高级别委员会、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、开发署、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国项目事务署(项目署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国秘书处、联合国可持续发展集团办公室、世界粮食计划署(粮食署)、世界卫生组织(世卫组织)以及联合国发展集团的业务创新小组建立的专题工作队的召集人。访问了在曼谷、巴西利亚、哥本哈根、河内、基加利、姆巴巴内、纽约、巴黎、普拉亚、比勒陀利亚和罗马的各总部办事处、一些联合国国家工作队和国家一级综合服务中心。检查专员还对私营部门的共享服务专家进行了访谈。

¹¹ 粮农组织、劳工组织、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、项目署、妇女署、粮食署和世卫组织。

21. 已征求了参与组织对报告草稿的意见，并在最后定稿时考虑了这些意见。根据联检组章程第 11(2)条，本报告在定稿前已经检查专员之间协商，以便根据联检组的集体智慧对其结论和建议进行检验。

22. 本报告载有 10 项建议，其中 8 项针对联合国系统各组织的行政首长，2 项针对立法机构。为便于处理报告、落实报告所载建议并对其进行监测，附件 2 载有一份表格，列出了与每个组织有关的建议，并具体说明了这些建议针对的是立法或理事机构，还是组织的行政首长。

23. 检查专员感谢所有协助编写报告的人，特别是参加访谈的人、答复问卷并愿意分享其知识和专长的人。他还赞赏地感谢瑞士政府和儿基会为本审查提供的财政支持。

C. 《2030 年议程》背景

24. 为了帮助将本审查置于适当的政策背景，向所有参与组织提出了以下问题：在提供行政支助服务方面进行机构间合作如何有助于实现《2030 年议程》所要求的更综合的方案交付。答复引出了三个主要要素：实现效率和节约可以省出资源用于方案职能；一些组织提请注意服务交付和政策支持与加强其他机构可以利用的专业能力之间有更紧密的联系；一些组织提请注意不同的结构、治理和监管环境导致对综合服务交付的限制。

25. 秘书长关于重新定位联合国发展系统的报告¹²和大会第 72/279 号决议的通过，突出了在《2030 年议程》的背景下对业务活动的关注。发展新一代的国家工作队，对确定国家存在采取修订后的方法，以及重新审查多国办事处的作用、能力和资源，都需要适当的行政和支助基础。

26. 实际上在检查专员对联合国国家工作队进行的每次访问和访谈中，都存在对《2030 年议程》及其背景的敏锐认识，以及对期望参与行政支助职能方面合作努力的承认。

¹² A/72/124-E/2018/3 和 A/72/684-E/2018/7。

二. 通过机构间合作产生的增效机会的规模

27. 在审查通过机构间合作增效的机会时，检查专员认为，提供有关专用于行政支助职能的资源以及可能产生的利益的潜在规模的信息是有益的。这将澄清机会的重要性及其可能代表的优先事项。但是，如果认为只能通过预期财政节约的视角实现机构间合作提供的增效机会，那就错了。联合检查组在最近关于联合国系统服务中心发展的报告中发现，即使立法机构似乎最关注财政节约，各组织在构思和提出这些倡议时阐明了一系列定性目标，包括提高服务质量、专业化、改善风险管理和加强任务重点。¹³ 秘书长的共同业务活动理念还强调提高服务质量，客户满意度，遵守风险管理和控制，而且最重要的是，这将使联合国各实体能够集中精力执行其任务和方案职能。¹⁴ 需要将当前的机会理解为包括实现这些定性目标。

28. 在根据共同的机构间安排重新设计业务活动时，对质量的强调不可或缺，因为它证明了参与的合理性。通过将负担转移给方案人员来减少外地的能力，从而改革业务活动，似乎产生了节约，但这种做法是难以支持的。在为本审查进行的访谈中，一个一致的发现是，如果产品得到改善，组织是非常愿意合作的。实际上在任何情况下，都没有把更便宜当成“改进”的唯一组成部分。实现这些目标，需要得到客观的业绩衡量和透明的报告的支持。关于业绩监测和报告的建议载于第七章。

29. 增效机会的财政层面当然也很关键。在本阶段，根本无法准确地了解，通过机构间合作提高业务活动的效率可以节省多少资金。有三个突出的局限性：各组织之间缺乏关于这些职能所用资源的全面可比数据；缺乏关于当前业务活动效率水平的基线信息；不清楚是否存在共同服务结构可能无法充分满足的业务要求。可获得的数据表明，专用于行政支助职能的财务和人力资源是巨大的，提高效率的机会很大，值得不怕麻烦去进行分析和收获。

30. 各组织对行政支助职能没有共同的定义，而且对专用于这些职能的资源分类，以及将职称与正在执行的职能相连接，有不同的方法。这加剧了形成知情的横向观点的困难。由于为了本报告的目的，需要一种规模感而不是细腻的细节，因此所采取的办法是试图利用秘书长在第 71/243 号决议通过后产生的数据。

31. 秘书长办公室允许联检组接触这些数据。在专业人员的协助下，联检组通过以下做法，对数据进行了改造。这些做法是，增加了未对秘书长调查作出答复的组织提交的信息，与各组织核实数据，并调整所涉及的职能以达成均衡的做法。本报告中使用的说明性数字都指出了数据来源。

32. 应强调的是，所使用的调查都是在很短时间内进行的，各组织对应代表的职能的正确组合以及已编撰的决策的准确性有不同看法。本报告利用这些数据来阐明所涉及的资源规模和增效机会的规模。有太多的变量在起作用，以致无法在估计的一系列机会与可收获的结果之间划出一条直线。对此进行更准确的定义应是正在进行的规划工作的一个重要部分。鉴于数据的局限性，报告提供的是汇总而非具体组织的信息，且不使用数据来就任何具体组织的效率得出结论。

¹³ JIU/REP/2016/11。

¹⁴ 见 A/72/684-E/2018/7，第 46 段。

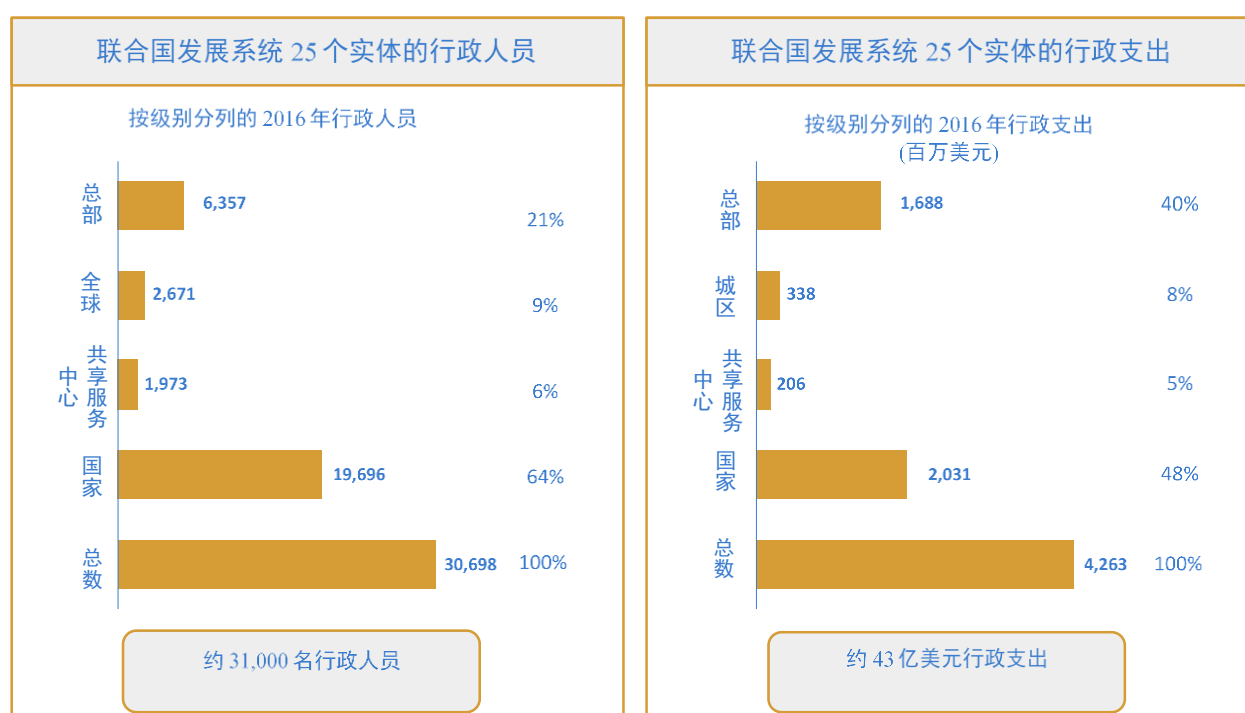
A. 专用于行政支助服务的资源

33. 根据 2016 年从 23 个组织收集的数据, 大约 43 亿美元(占总支出的 13.4%)和 30,698 名人员(占人员总数的 20.2%)专用于行政支助职能(见表 1 和图一)。略低于一半的总支出发生在国家一级, 而近三分之二的行政人员也在国家一级。开发署、人口基金、难民署、儿基会和粮食署合起来占国家一级支出的 79%和人员的 74%。

表 1

	支出 (百万美元)	人员
总支出	31,684	151,960
行政支助职能	4,263	30,698
行政在总数中的占比(百分比)	13.4	20.2

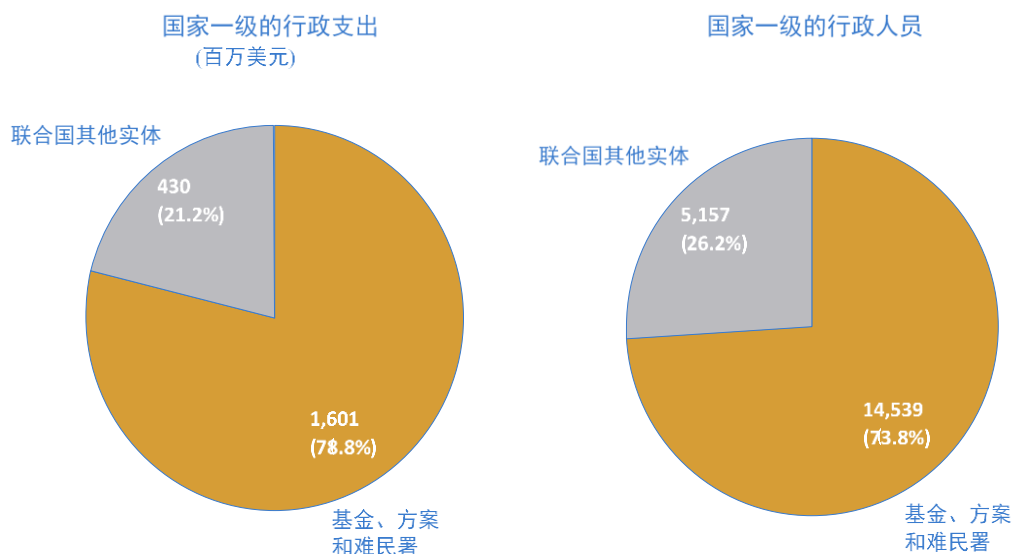
图一



资料来源: 表 1 和图 1 基于秘书长在编写其关于联合国发展系统重新定位的报告时向其提供的数据。

注: 由于四舍五入, 百分比相加可能不等于 100。

国家一级的行政支出和人员



基金和方案：开发署、人口基金、难民署、儿基会、妇女署和粮食署。

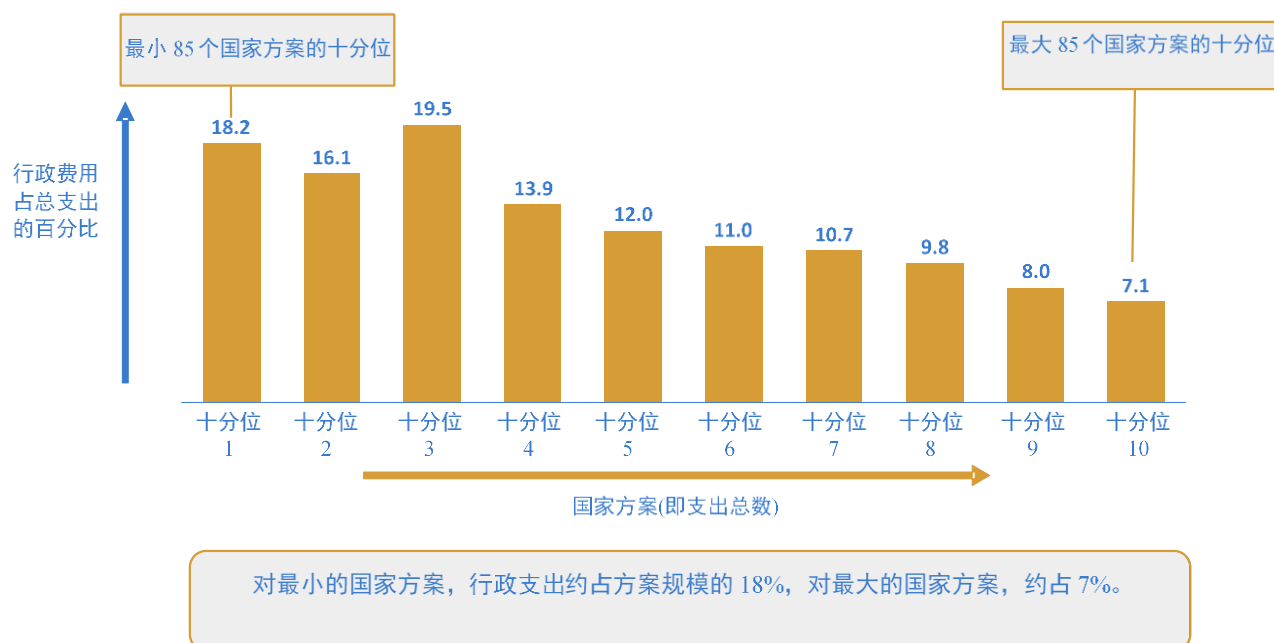
联合国其他实体：各区域委员会、粮农组织、劳工组织、国际移民组织(移民组织)、艾滋病署、教科文组织、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、项目署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、妇女署和世卫组织。

B. 机构间合作产生的增效机会的规模

34. 作为出发点，数据显示，如果行政职能向较大的方案提供支助，即存在规模经济。在最小的国家方案中，行政支出约占方案支出总额的 18%，在最大的方案中则约占 7%(见图二)。支出值域内的每个十分位数代表方案的 10%。

图二

就 847 个不同规模的国家方案而言，国家办事处的行政支出占总支出的百分比



资料来源：粮农组织、劳工组织、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、项目署、妇女署、粮食署和世卫组织。

C. 行政支助服务方面的机构间合作可能节省的费用

35. 下文的分析表明，国家一级的行政支助服务费用可能节省 15%至 25%，或者说整个联合国发展系统可能节省约 3 亿至 5 亿美元。这是一个幅度，而不是预测或推测。除了总数据方面的局限性外，可获得的结果取决于是否详细制订了满足主要行为者方案要求的替代支助安排。

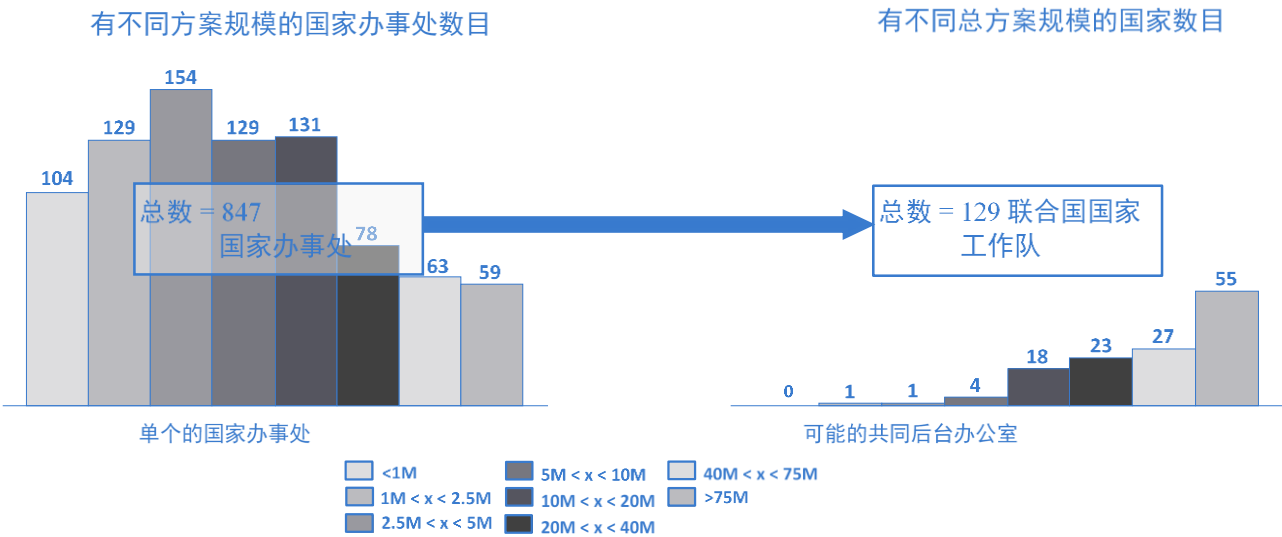
采用了三种估算方法：内部改进，合并服务和与外部基准进行比较。

内部改进

36. 第一个特征是通过假设每个国家有一个为整个联合国国家工作队提供服务的行政中心，而不是单个机构的行政支助结构，从而对规模经济进行测试。如图三所示，样本组织在 129 个国家运作了 847 个国家方案。如果合并其行政职能，以便有 129 个后台办公室而不是现在的 847 个，将有约 20.8%的增效。从效率角度看，值得注意的是，目前，在 847 个机构的国家方案中，包括 104 个不到 100 万美元的方案(图三左图)，而在综合安排中，没有任何国家方案会低于 100 万美元(图三右图)。

估计通过国家一级整合可能获得的总节省：20.8%

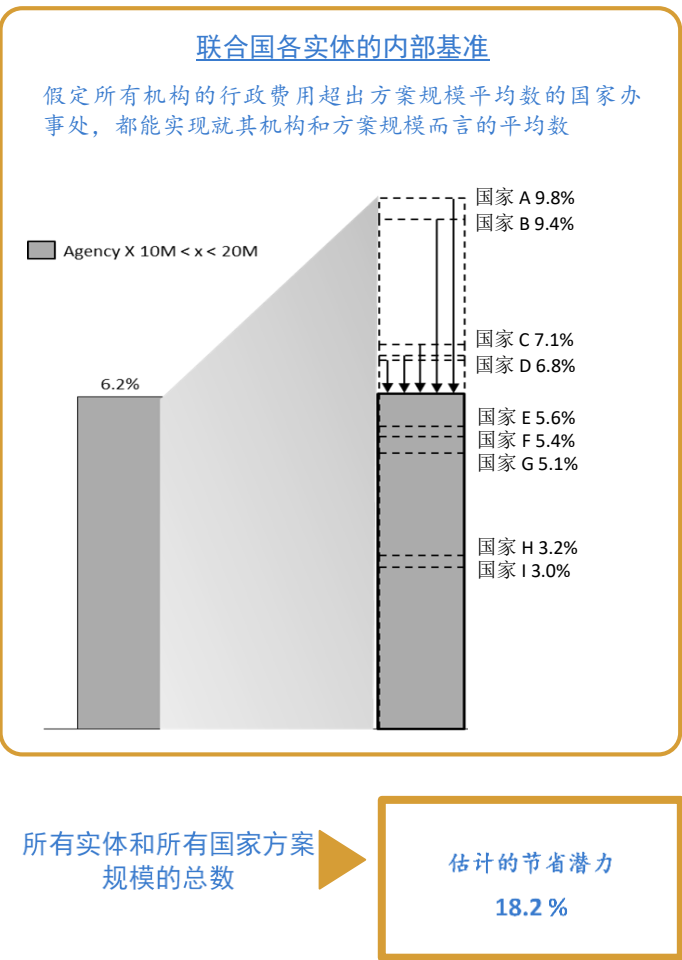
图三



资料来源：粮农组织、劳工组织、开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、妇女署、粮食署和世卫组织的答复。

37. 分析的第二个方面，是估计如果行政费用高于其方案规模平均数的所有机构的国家办事处，将其行政费用降低到其机构和方案规模的平均水平，将会产生哪些节余。图四说明了一个样本机构。其一些 1,000 万美元至 2,000 万美元的国家方案的行政费用高于平均值 6.2%。假设通过内部改进，它们的行政费用可以降低到该方案规模的平均值。

图四



* Agency x 10m < x > 20m (拥有 1000 万至 2000 万美元国家方案的机构的实例)

38. 用于粮农组织、劳工组织、开发署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、妇女署、粮食署和世卫组织提供的数据，2016 年它们在国家一级的行政支出总额为 17 亿美元，通过内部改进可能实现的行政费用总节省估计为 18.2%。

估计通过内部改进可能实现的行政费用总节省：
18.2%

合并服务

39. 这种方法建议合并服务：将不依赖地点的职能转移到全球或区域一级的共享服务中心，将依赖地点但有助于共同提供的服务放在国家一级的综合中心。¹⁵

估计通过合并服务可能实现的行政费用总节省：
5-15%

40. 如果用于三个样本国家的行政人员配置，预计节省将在 5%至 15%之间(见附件一，图三)。为制订估计数的目的，假设所有国家都可能存在这种潜力。

与外部基准进行比较

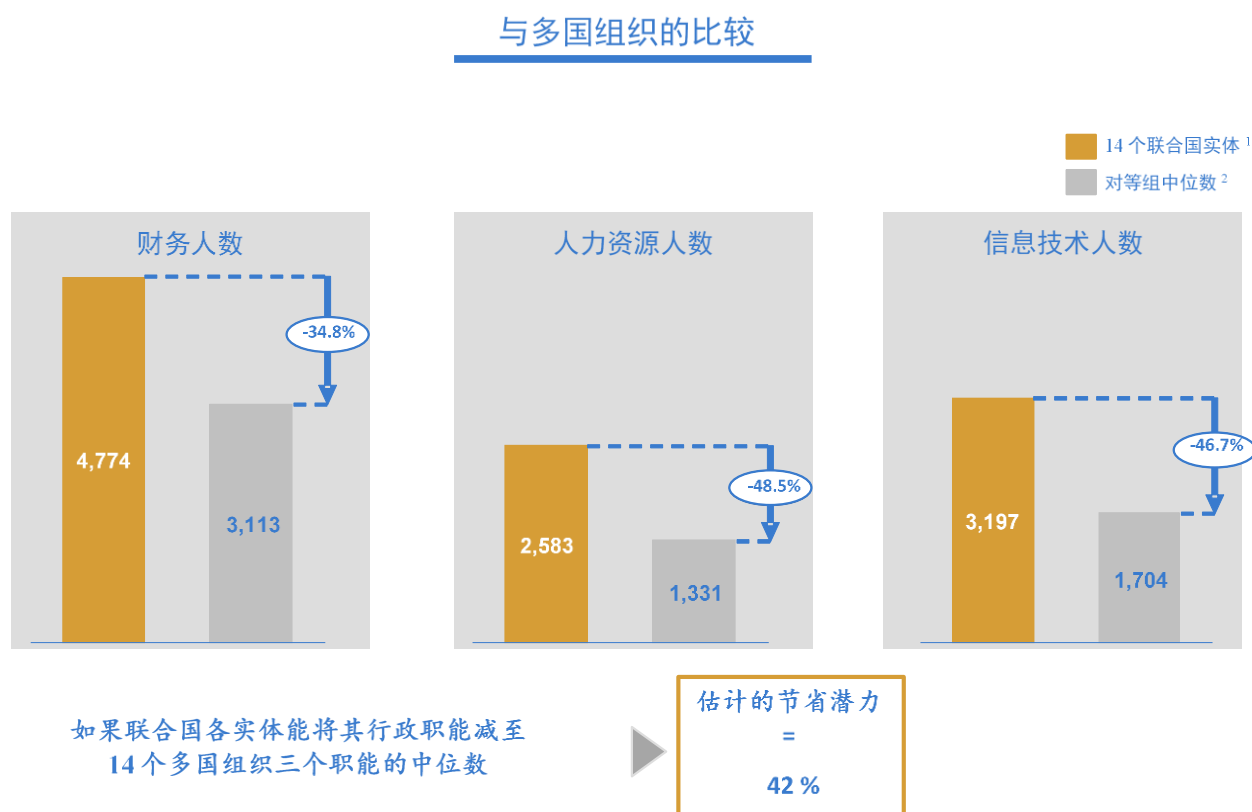
41. 把联合国系统约 14 个组织(上述 10 个组织和国际民用航空组织(国际民航组织)、国际农业发展基金(农发基金)、工发组织和联合国世界旅游组织(世旅组织))与 14 个多国组织¹⁶进行了基准比较，这些多国组织的业务支出为 2 亿至 175 亿美元，专职同等工作为 2,370 至 139,500。如果联合国各实体能够将行政人员配置的规模减至 14 个多国组织的中位数，估计可能的节省将达到 42%(见图五)。

估计通过与外部基准进行比较，可能实现的行政费用总节省：
42%

¹⁵ 假设共享服务中心的员额费用较低(80%)，而效率是国家办事处员额的 1.5 倍。假设国家一级中心的员额费用相同，效率是国家办事处员额的 1.2 倍。

¹⁶ 对等组的行业构成包括专门从事金融服务、物流、业务服务和高科技服务的组织。

图五



¹ 粮农组织、国际民航组织、农发基金、劳工组织、开发署、环境署、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、项目署、妇女署、世旅组织和粮食署

² 对等组包括 14 个多国组织，其业务支出为 2 亿至 175 亿美元，专职同等工作为 2,370 至 139,500。对等组的行业组成包括专门从事财务服务、后勤、业务服务和高技术服务的组织。

D. 基于这三种方法的总体估计

42. 对三种方法的测试表明，提高效率的机会从 5-15% 到 42% 不等。在平衡这三种不同方法的结果后，可以合理地认为，国家一级的行政支助费用有可能节省 15% 至 25%，即 3 亿至 5 亿美元。

43. 值得一提的是，估计通过内部改进可能实现的行政费用总节省为 18.2%，通过国家一级合并为 20.8%。两项合在一起的收益率约为 39%。然而，这是一种高估，因为不可能在每个国家实现单一的行政结构，因为国家工作队的行政费用高于平均水平可能有具体的原因，且这两种方法的节省来源可能重叠，所以总节省数将少于总和。

44. 估计通过合并服务达成的潜在增效为 5% 至 15%。这可能是低估，因为通常，例如通过提高员工的专业化，共享服务中心可以实现的效率比率高于假设。

45. 外部基准显示的节省估计数为 42%，但由于要求、治理、程序和规则的不同，联合国系统各组织可能无法达到与私营部门同行相同的效率水平。私营部门实体在不同的情况下工作，以不同的规模运作，并有能力离开地点。此外，相比私营部门同

估计的总节省：
15% 至 25%，即整个联合国系统 3 亿至 5 亿美元

行，联合国各实体可能在更多的国家、以更小型的团队运作，这将导致联合国实体的成本结构更高。它们也更可能以营利性实体不会采取的方式保留存在，以支持完成任务。由于这些原因，联合国系统各组织可能需要其他的效率矩阵。

E. 需要填补的数据空白

46. 需要逐步解决重要的数据差距问题。在方程式的资源侧，很难设想若没有对相关职能和专用于这些职能的资源共同理解，如何进行业务活动分析和组织间合作规划。为评估结果并支持透明度和问责制，填补这些数据缺口，对于持续的、以证据为基础的业务活动改革至关重要。管理问题高级别委员会和联合国可持续发展集团将把收集有关数据纳入经规划的措施，从而制定联合国未来的数据立方体，以便能够对联合国系统在可持续发展目标方面的业绩加以分析。为监控业绩并推动进一步变革，还需要用于支持进行服务质量和客户价值分析的数据。这些数据还可以支持对增效目标进行更实际的估计。

47. 这些要素也有助于提高行政效率作为组织优先事项的形象。有些组织，特别是联合国各基金和方案以及难民署，其目前对专用于管理和行政、方案支助和方案活动的资源所占份额的报告，是费用分类制度的一个产物，并不代表行政效率。这些成本分类可让人深入了解直接用于方案活动的资源所占份额，但其中每一个资金流通常都要向行政和业务活动职能广泛提供资金(另见下文第 102-104 段)。

建议 1

行政首长应与联合国可持续发展集团主席协调，并采取一致的全系统办法，在 2020 年底前加强现有系统或采用新系统，以准确查明专用于行政支助服务的资源(不论资金来源或成本分类)，并规定如何定义和评估效率。

建议 2

立法机构应要求行政首长制定业绩指标和目标，以推动改进行政支助服务的交付，并公布业绩。

48. 理想的情况是，各组织将共同努力，制定一套共同的核心业绩指标，它们可以得到具体组织指标的补充。但是，共同的方法可能需要时间来制定，其可取性不应推迟行政首长采取措施改善业绩并公布其组织的成果。还敦促行政首长开发和使用澄清行政产品成本的信息。联合国日内瓦办事处和世卫组织在这方面采取了有益但尚不完整的步骤。服务成本的计算将为服务提供商的服务定价提供更透明的基础。开发署告知，它已开发了支持对服务质量和成本进行基线评估的必要系统，它认为这一系统可轻松定制，供所有机构使用。

三. 国家一级的经验

49. 下文介绍的对国家一级经验的审查得出的结论是，国家一级在共同业务活动增效方面的进展不大。下文重点介绍了对增效的几个挑战。鉴于这些挑战之间的相互联系，在本章末尾提出了旨在解决这些挑战的一组建议。

A. 共同事务是长久以来的目标

50. 联合国系统自成立以来，一直在设想共同事务及其与共同房地的联系。联检组在早前的一份报告中回顾说，对共同房地和服务的要求体现在自 1946 年以来联合国和各专门机构的理事机构逐步缔结和批准的关系协定中。¹⁷ 这些协定中与行政和技术服务有关的标准条款除其他外规定，联合国和专门机构认识到，为了行政和技术统一以及最有效地利用人员和资源，最好尽可能避免建立和运作相互竞争或重叠的设施和服务。¹⁸ 联合国与工发组织的协定走得更远，因为它表示各组织将探索特定领域的共同设施或服务，包括一个组织向另一个或几个组织提供此类设施或服务的可能性，并制定向这些设施或服务提供资金的最公平方式。¹⁹ 早在 1994 年，检查专员就有远见地设想建立一个相互依存的全球性联合国共同事务中心网络，以充分利用各组织的全球性和存在，降低业务费用。²⁰

51. 随着时间的推移，情况发生了很多变化，使得对遥远过去进行详细审查不会有什么成果。然而，50 年前联检组关于共同事务的第一份报告所提出的观点今天依然重要。

“似乎显然应尽可能协调和统一联合国各机构国家代表的行政职能，因为这必然会带来更高的效率，更不用说节省了。过去已经认识到这一点，[行政协调委员会]和其他机构阐明了各种原则，按照这些原则，开发署驻地代表应在这些机构中发挥协调作用，特别是在“管家”服务和行政事务方面。”

“应尽一切努力将联合国大家庭的所有成员安置在一栋建筑物内。……比肩而立，联合国各单位将有一种心理优势，视自己为一个家庭的成员，参与共同的努力。”

“整个联合国大家庭的所有行政和财务工作(除了共同的‘管家’服务)都应集中进行——这……可以是开发署驻地代表办事处。”

“这可能涉及采用统一的行政和财务规则，或修改现有规则。如果认真考虑和采纳这一建议，必然会有相当大的节省，因为可以避免重复工作。”

“检查专员……发现联合国机构之间的竞争比合作和协调更为普遍。”²¹

¹⁷ JIU/REP/94/8。

¹⁸ 同上，第 2 段。

¹⁹ 大会第 40/180 号决议，附件，第 14(d)条。

²⁰ 见 JIU/REP/94/8，第 89 段。

²¹ JIU/REP/68/4，第 3-4 页。

B. 重点放在国家一级是不够的

52. 政策、程序和系统的不同，缺乏总部的指导和支持，在当地寻找共同业务活动解决方案的交易成本很高，这些都使国家一级共同业务活动受到限制，它们是国家一级经历的共同底色。这些障碍在建议“一体行动”的联合国全系统一致性问题高级别小组报告之前就存在，今天继续适用。这些障碍是“一体行动”审查的关键调查结果。下文的评估表明持续存在非综合的服务交付方法。

53. 在 2001 年关于联合国系统发展方面业务活动三年度全面政策审查的报告中，秘书长报告说，尚未取得真正和持久的突破。联合国系统各组织的文化和工作方法仍然受到不同机构特定规则和程序的制约，只有在各组织总部采取更加密集的举措后才能取得重大进展。²² 联合国全系统一致性问题高级别小组随后的报告从根本上加强了对业务活动合作的关注，并激发了立法机构、各组织和首协会等机构间机制的兴趣和行动，²³ 它们制定了一项行动计划，以通过全球机制和平台，支持国家一级合作和增效。

54. 虽然这导致了对“一体行动”进行试点，但联合国全系统一致性问题高级别小组也认识到，它所建议的国家一级的变革需要中心的职能也有相似的一致性，²⁴ 并提出了一些相关的建议。然而，尽管进行了国家试点，却没有进行许多对业务活动具有影响的更深层次的总部改革，例如治理和融资。未能在总部一级提供所需的政策和方向，有助于解释“一体行动”的变体“统一行动”以及随后的举措为何取得的进展有限。“一体行动”独立评估人员的调查结果与秘书长的调查结果有惊人的一致性，即使这些结果早就为人所知：

“国家办事处对改变各组织程序和不兼容系统的授权有限，造成进展滞后。实现任何变革都需要耗时的进程，同时往往认为来自系统较高级别的支持是不充分的。”²⁵ (联合国评价小组，2012 年)

“具体机构特定的条例和细则，不同的企业资源规划系统，在国家一级占主导地位的垂直而不是横向问责，这些情况都拖累了进度。现在迫切需要克服机构障碍……建立……高质量和符合成本效益的业务支助服务”²⁶ (秘书长，2012 年)

“各基金、方案和专门机构……并未取得进展。这包括要求在全系统范围统一条例和细则，在国家一级整合支助服务。结果是……没有出现实施联合业务单位的明显趋势。”²⁷ (秘书长，2015 年)

²² 见 A/56/320, 第 54 段。

²³ E/2011/88。

²⁴ 见 A/61/583, 第 52 段。

²⁵ 联合国评价小组，《对一体行动的独立评价：主要报告》(纽约，2012 年)，第 307 页。

²⁶ 见 A/67/320-E/2012/89, 第 40 段。

²⁷ 见 A/71/63-E/2016/8, 第 232 段。

C. 进展微小

55. 为了对在国家一级共同业务活动方面取得的进展和目前的情况有所了解，下文以三种不同的方式分析了国家一级的经验：基于全球进展的总体评估；业务活动战略方面的经验；以及在巴西、越南和佛得角的国家一级综合举措的经验，秘书长的各项报告中提及了这些经验，作为可以更广泛应用的关于服务提供的实例。

D. 总体评估：共同业务活动仍占总数的一小部分

56. 本报告对全球情况的评估借鉴了经济和社会事务部 2017 年对业务管理小组进行的全球调查的数据，该调查于 2018 年初公布，作为其监测大会关于四年度政策审查决议执行情况的系统的一部分。²⁸ 通过秘书长关于大会第 71/243 号决议执行情况的报告，许多调查结果已经广为人知。²⁹ 主要的调查结果包括：

- (a) 绝大多数联合国国家工作队仍通过机构所属部门管理其业务活动职能。幅度从信息通信技术的 84%到人力资源的 95%；³⁰
- (b) 相当大比例的业务管理小组尚未制定管理多数共同服务业务线的方法；³¹
- (c) 业务管理小组在所有业务合作领域进行的成本效益分析都很少；
- (d) 两个最广泛提及的障碍，是政策和程序的不同(80%)以及细则和条例的不同(75%)；
- (e) 主要的政策差异包括采购授权的不同门槛，缺乏企业资源规划的互操作性，不同的信通技术标准 and 不同的人力资源招聘政策。三分之二的答复者报告，对机构负责人不同的授权程度构成了限制。

这些调查结果与本审查过程中收集的见解是一致的。

57. 虽然合并或整合结构没有取得势头，但采购和设施服务是最常见的共同业务活动。大多数联合国国家工作队中的大多数组织都能够相互利用与供应商的长期协议。但是，大多数长期协议都是针对具体机构的，³² 这表明购置不一定基于汇总的需求，且许多长期协议无法得到利用。

²⁸ 这项综合调查已发送给所有业务管理小组，获得了 88%的回复率(113)，在对此类团队进行的关于在共同业务活动方面取得进展的一系列调查中，这是第四次调查。四年度全面政策审查监测，2017 年对业务管理小组的调查。

²⁹ A/73/63-E/2018/8。

³⁰ 经济和社会事务部，“四年度全面政策审查监测：2017 年对业务管理小组的调查”(2018 年 2 月)，第 11 页。

³¹ 同上，第 13 页。

³² 同上，第 20 页。

E. 目前的业务活动战略没有产生充足的结果

58. 业务活动战略这一做法尽管有一些积极的属性，但并没有产生预期的结果。它因没有寻求合并提供服务而缺乏雄心，它所基于的企划案方法所估算的节约实际上不能用于其他情况，其产生的实际节约水平与所涉及的繁重工作量也不相称。业务活动战略是当时的联合国发展集团业务活动工作组于 2012 年制定，目的是对协调和简化业务活动的任务规定作出回应，并报告由此产生的成本节约。³³ 它是支持联合国国家工作队对规划、管理和实施国家一级统一业务活动采取战略性的、注重成果的方法的框架。据联合国发展集团所说，它是联合国发展集团标准作业程序“统一行动”的支柱，但它也适用于其他环境。³⁴

59. 对该战略的参与是自愿的。业务活动战略的构想仅体现共同制定的事务，并不包括或取代具体机构的业务。设想的事务领域是采购、财务、信通技术、后勤、人力资源和设施服务，包括共同房地。业务活动战略的主要目标是：

(a) 加强业务活动规划与方案之间的联系。业务活动战略与联合国发展援助框架在制定时必须相互结合，并在同一周期内运作；

(b) 减少各机构单独执行的重复流程，并在采购货物和服务时利用全系统的谈判地位，从而降低成本；

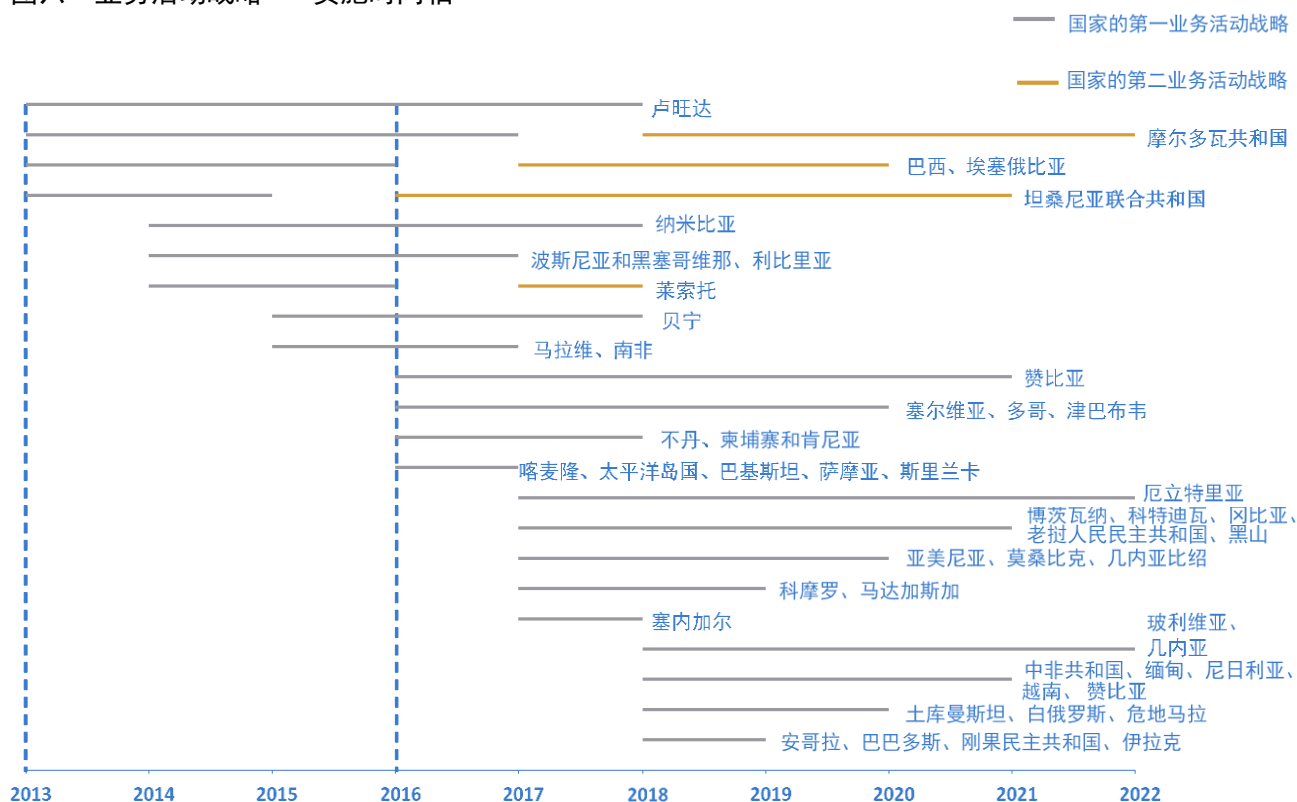
(c) 通过使用成本效益分析等工具，加强基于证据的业务活动决策方法。

60. 联合国可持续发展集团办公室告知，已有 50 个联合国国家工作队制定了业务活动战略，或处于制定的高级阶段。下文图六显示了实施的初始阶段。

³³ 联合国发展集团，“发展集团业务活动战略，执行摘要”（2016 年 9 月），第 3 页。

³⁴ 同上。

图六 业务活动战略——实施时间轴



资料来源：联合国可持续发展集团和关于业务活动战略的文件(开始日和结束日)。

61. 向 34 个联合国国家工作队发出了调查问卷(收到了 23 份答复)。联合国可持续发展集团办公室在 2018 年初表明，这些国家工作队均已制定了业务活动战略。本报告中提出的调查结果利用了这些答复、对业务管理小组的全球调查、对联合国国家工作队和总部官员的访谈，以及联合国可持续发展集团办事处委托进行的内部审查。

62. 大多数联合国国家工作队认为业务活动战略进程是繁重的，因为它要求单独的基线、需求和成本效益分析。一个小型国家工作队的驻地协调员说，她认为，如果要求采用的方法迫使国家工作队不得不雇用顾问，这个方法就是不可持续的。

63. 报告的节省水平总体上不大，但这一点难以解释。业务活动战略方法依据的是对所节省时间的估值，在大多数国家，它在总数中占了最重要的份额。几乎从不把节省的时间变成金钱(例如通过减少能力)，它是可以用于其他用途的。

64. 对联检组调查问卷的答复表明，可兑现的节省高度集中在采购领域，增效很少转化为人员的减少(附件一，图六)，各机构之间的政策差异往往妨碍参与和有效的成果(附件一，表七至九)。此外，已搬入共同房地的联合国国家工作队报告说，设施费用的节省幅度为 10%至 50%。节省的水平差别很大，取决于新的共同房地是否免租金，实体迁出的房地是否免租金，以及实体是否需要支付新的共同房地施工/装修费用。附件一图四至图十一提供了有关对联检组业务活动战略经验调查表答复的更多细节。

65. 虽然自愿参与业务活动战略使各机构能够灵活地按照自己的节奏做出贡献，但一些组织指出，这促进了参与的有限性和服务需求以及相关成本和收入水平的不可预测性，低可扩缩性，并降低了讨价还价的能力(附件一，图十一)。

66. 原来打算业务活动战略规划通过联合国发展援助框架与方案相结合，这一点并没有大规模实现，不是因为没尝试，至少有一些联合国国家工作队这样做了。卢旺达国家工作队为把业务和方案规划相结合做出了巨大努力。该国家工作队的一些成员指出，就投入的时间而言，结果得不偿失。在坦桑尼亚，为弥合分歧成立了一个方案和业务管理小组，但在联合国发展援助计划期间结束后停止了。而联合国国家工作队已指定机构负责人领导业务小组和方案小组，并通过国家工作队提供联系。

67. 联合国可持续发展集团应分析具体的经验，以确定方案规划与业务规划之间的现实交叉点。联合国发展援助框架/计划这一表达是否过于宽泛，不能成为统一业务活动的实际窗口？卢旺达业务管理小组对实现更多上游采购规划的热情表明，它愿意成为此类检查的一个合作伙伴。

68. 对调查问卷的答复和访谈表明，业务活动战略没有得到有些组织的充分支持，这些组织的总部已基本上让其当地代表来决定如何参与。所有组织都应采用儿基会的例子，儿基会就其国家办事处可合作和不可合作的领域，向它们提供具体的指导。

69. 就计算而言，通过业务活动战略产生的节省高度集中于某些形式的采购合作和设施服务。应该牢记，在长期采购协议和基本共同设施方面的合作早于业务活动战略。虽然这些利益流被重新包装在业务活动战略中，但它们并不需要业务活动战略来实现。

F. 目前的国家一级综合服务中心范围有限：只有一个服务中心统一了服务的交付

70. 没有一个国家一级的综合服务中心为合并国家一级的共同业务活动提供了任何接近现成模板的东西，但可以汲取经验教训，尽管不一定是新的经验教训。秘书长报告说，通过在巴西、丹麦和越南的综合服务中心，发展系统向在特定地点成功地合并联合国各实体的业务服务迈出了重要的一步。³⁵ 事实并非如此。从范围来讲，它们每一个都有限。没有一个中心统一了业务活动交付。越南和哥本哈根仅合并了与管理共同建筑有关的范围有限的服务。巴西的联合业务中心，其重点不在房地，但它比设想的要有限得多，且自成立以来一直受到严重挑战。然而，2006 年成立的佛得角联合办事处确实统一了服务交付，并提供了一个可能令联合国可持续发展集团感兴趣的模式，可用于合并的方案数量不大的其他国家。

71. 所有中心的一个共同特征可能对未来的规划很重要：所有四个中心都依靠开发署来运作，而且除了佛得角，它们的结构和治理安排都独立于机构，因此相比一个牵头机构的模式，它们对参与组织更有吸引力。例如在巴西，检查专员获悉，建立联合业务中心的主要原因是对于一个牵头机构的模式不满意。同样，推动

³⁵ 见 A/71/63-E/2016/8, 第 230 段。

租户入住的不是牵头机构办法，而是让共同事务股提供与越南一体化绿动联合国之家的设施有关的服务。最近，独立评价办公室完成了对开发署机构服务的评价。它的结论是，联合业务服务安排优于牵头机构安排，因为它们导致更加中立的治理、所有权和信任，可以加强更以客户为导向的服务。它补充说，此类单位能够对其服务提出并进行创新和使其具有面向客户的质量，却不存在牵头机构模式所面临的防火墙失灵的风险。³⁶

72. 下文列出越南、佛得角和巴西实例中的特别突出之点。每个例子以不同的方式说明：

- 具体组织特定的内部控制框架造成对国家一级横向整合的挑战；
- 启动倡议后难以维持总部和政策方面的支持；
- 规则和程序方面真实和感知的差异造成障碍；
- 需要明确服务提供者所要求的法人资格，以及服务提供者对其负责的主管机构；
- 将共同事务人员当成机构孤儿对待的现象。如果工作人员与一个实体签订合同但为所有实体提供服务，则不清楚他们有权获得哪些系统和支持。回顾 2013 年，曾期望管理问题高级别委员会的人力资源网在高级别委员会战略计划的支持下，制定为联合国系统各组织所有工作人员实现“内部申请人”地位的方法；³⁷
- 举措由个人驱动，而不能在体制上固定下来，造成人员变动导致进程改变的程度。

在巴西的联合业务中心

73. 巴西经验的一个独特之处，是主要关注如何为政府客户交付服务。政府客户是设想出联合业务中心的开发署和教科文组织的主要资金来源。建立联合业务中心的诱因之一，是来自巴西的服务费收入减少而导致降低业务费用的压力，因为它削减了利用联合国实体代表其开展工作的情况。收入的减少对某些联合国存在的可持续性提出了挑战。³⁸ 检查专员获悉，另一项考虑是希望减少以下做法，即提供资金的实体在联合国系统各组织之间采购项目，看看谁的价格低。

74. 联合业务中心应得到联合国国家工作队的共同资助，为联合国所有项目提供服务，并减少单独实体的业务单位数量。建议从整合采购开始，这反映了采购活动在开发署和教科文组织项目组合中的概况。为了帮助规划今后的道路，国家工作队请求援助。随后，管理问题高级别委员会和联合国发展集团派出了两个联合特派团，去支持联合业务中心的发展。

³⁶ 开发署独立评价办公室，《开发署机构间业务服务评价》(2018 年，结论 6，第 10 页，和第 92 段，第 40 页)。

³⁷ CEB/2013/HLCM/HR/20。

³⁸ 联合国国家工作队，“业务活动战略：对在巴西实施试点的概念说明”(2013 年 1 月 30 日)。

75. 巴西举措吸引了很多关注，并因它可能具有更广泛的适用性，而在秘书长向经济及社会理事会和大会提交的关于为促进共同业务活动正在采取的措施的报告中反复提及。例如，经济及社会理事会被告知，在巴西为综合服务中心的设计和实施了第一个试点项目，该项目包含有利于那个机制今后推广的可能的共同服务中心方法。³⁹ 事后看来，在当时应被视为一个令人担忧的迹象是，他后来指出将有 8 个实体(其中 5 个实体非常小)参加，而粮农组织、世卫组织(泛美卫生组织)、儿基会和粮食署是否参加，要取决于成本效益分析的结果。⁴⁰

76. 设想这个联合业务中心由 27 人组成，提供人力资源(包括征聘本国工作人员和顾问并与其订约)、采购、差旅和一系列信通技术服务。它预见将解放 15 个全职同等工作，每年将有 170 万美元的货币收益，其中 60%与差旅有关。它于 2016 年 3 月开始运营，范围和参与程度都比设想的要小得多。现在它有五个主要参与实体——开发署、教科文组织、环境署、人口基金和妇女署，并在采购和差旅这两个服务线开展工作。据项目署在巴西利亚的代表说，项目署之所以离开，是因为联合业务中心代表其开展的业务量不能证明费用是合理的。

77. 其他人对联合业务中心面临的挑战以及下一步可以/应该怎样做，已有广泛的书面论述。⁴¹ 从下文方框 1 可以看出，尽管得到了一些宝贵的支持，例如开发署的一次性启动投资，联合业务中心从一开始就受到限制。鉴于对成本及其得到公平分配的担忧、联合业务中心管理层的持续变动，以及有限的机构参与，目前尚不清楚前景如何。如果与联合国系统在巴西最大的方案，即世卫组织(泛美卫生组织)就利用联合业务中心在差旅方面服务的讨论能产生结果，前景将会有所改善。如果可能汲取教训，则放弃驻地协调员办公室和其他组织的工作人员所表现出的巨大努力和承诺就太可惜了。其实管理问题高级别委员会/联合国发展集团的特派团事先已经查明许多这些教训。

方框 1 巴西联合业务中心

特点

在巴西的 23 个机构中，积极参与的有 5 个。⁴²

提供的服务范围远小于预期。粮农组织告知，不参与是因为它比自己运作更昂贵，而且更慢，儿基会则发现企划案不能令人信服。

联合业务中心的工作人员与开发署订约。联合业务中心由联合业务指导委员会管理，该委员会由参与机构的负责人组成，驻地协调员担任主席。

联合业务中心感受到降低成本的压力，且没有稳定和得到赋权的领导，其年度预算约为 875,000 美元，为 11 名人员提供资金。约 85%的费用由开发署和教科文组织承担。

³⁹ 见 E/2013/94, 第 181 段。

⁴⁰ 见 A/70/62-E/2015/4, 第 149 段。

⁴¹ Anders Voigt, “UN Joint Operations Facility in Brazil: initial assessment report” (September 2016); and Patrick J. Tiefenbacher, “Joint Operations Facility: consolidated report” (March 2018)。

⁴² 开发署、环境署、教科文组织、人口基金和妇女署。

挑战和障碍

规划阶段查明的限制因素从未得到解决。

联合业务中心在整个联合国国家工作队中没有知名度，这削弱了共享所有权。

联合业务中心与更广泛的共同业务活动观点无关。现在，正在世卫组织(泛美卫生组织)业务管理人的主持下重振业务管理小组。

内部限制因素，例如访问企业资源规划系统以及规则和程序方面的差异，⁴³就服务范围和交易效率而言，都具有严重损害性。

由于认为规则存在差异，人力资源职能未被包括在内。⁴⁴

联合业务中心没有实施标准流程，而是根据每个客户组织的要求进行定制。

未启用更大规模的业务。教科文组织拒绝利用差旅服务，而与聘用咨询人和个体订约人有关的服务没有授权给联合业务中心。如果赞助者保留这些职能，就很难证明这些职能的可行性。

没有使用既定的采购手册，而是制定了本身的手册。即便如此，作为两个主要采购客户之一的教科文组织对其的认可还持有保留，并在所提供的 16 项业务的 5 项中，要求采用它自己的流程。

联合国发展业务协调办公室小组办公室提供的资金很重要。联合业务中心共获得 20 多万美元的资金，用于电子工具和审查其定价结构。这表明需要在业务创新的早期阶段考虑资源问题。

联合业务中心表明了自下而上构建共同业务活动的困难，未能维持总部参与解决政策问题，官僚障碍的持久性，对良好企划案的需求，以及一些组织坐看其他组织承担创新风险的不幸倾向。

佛得角

78. 佛得角联合办事处将开发署、人口基金和儿基会吸引到一起；粮食署一直在参与，直到它从该国退出。联合办事处成立的原因，据秘书长所说，是在联合国系统只有很小存在的国家，联合国各机构的代表、人员配置和支助费用合在一起，在其很小方案预算中所占比例往往过高。联合办事处的模式旨在通过使代表性合理化，以及改进方案与支助费用的比率，提高联合国在这些国家的效力。⁴⁵

79. 曾预计到 2007 年将有 20 个国家实施各种不同版本的联合办事处。这种情况没有发生；佛得角仍然是唯一的联合办事处。

80. 在节省方面，由于没有基线信息，目前尚不清楚实现了什么。该计划的一部分还基于以下理解，即进行合并不能造成当地工作岗位的流失。

⁴³ 联合国发展集团/管理问题高级别委员会，“联合业务中心：咨询报告”（2014 年 3 月）。

⁴⁴ Voigt, “UN Joint Operations Facility in Brazil”, p. 9.

⁴⁵ E/2005/58, 第 20 页。

81. 粮农组织和世卫组织不是联合办事处的一部分，但设在联合国一体之家，一体之家也为非驻地机构和只有较小技术存在的机构(劳工组织、移民组织、人居署、工发组织、毒品和犯罪问题办公室和妇女署)提供空间。尽管取得了进展，但并未充分利用共同服务领域：粮农组织不参加共同电话系统；没有共同的信通技术服务台，也没有探讨共享车辆的范围。尚未评估联合国系统其他组织支助职能的可能整合。

82. 在大会要求执行联合办事处模式和扩大共同事务之后，⁴⁶ 向经济及社会理事会提交的关于第 62/208 号决议执行情况的每份报告，都列入了就执行这种模式所采取的行动。⁴⁷ 秘书长后来表示，虽然该模式可以节省费用，但有几个问题很突出，主要涉及相关支助系统和为单一的一个办事处调整总部进程的机构困难。⁴⁸ 当然，当初从没打算只有一个国家有这样的办事处。

83. 很快，联合办事处就或多或少只能独自去解决本来需要总体解决方案的问题。在此过程中存在着挑战，但联合办事处在调和统一代表性与品牌身份的宣传和推进方案整合方面取得了进展。它还显示了统一的一套规则和程序在实现共同业务活动方面的强大力量。如果这一模式得到扩展，它可以最好地解决一些挑战。⁴⁹ 是否这样做，似乎不太取决于它是否可行，而是取决于各组织放弃直接代表性的政治意愿。

84. 联合代表处模式所应对的现象并非佛得角所独有。它是联合国小型国家工作队、已转型为中等收入的国家和小岛屿发展中国家所共有的，它们的方案资源基础较小，捐助者的存在有限，这些都阻碍了资源调集。

85. 斯威士兰的情况说明了这一点。自成为中等偏低收入国家以来，它的方案量和核心资源都有所缩减，使联合国国家工作队面临整体财务可生存性的严峻挑战。没有有意义的驻地捐助者基础加重了这一挑战。这些压力正在引发对合并提供服务战略的新关注。

86. 开发署的一位代表解释说，资源的减少如果持续下去，就会威胁到国家存在的可行性。一些机构的代表认为充分的行政合并是财务可持续性的先决条件，但补充说，单独国际存在的成本不能由方案量来证明，并且合并这些存在是长期解决方案的一部分。虽然没有对财务可生存性门槛的看法，但检查专员认为，联合办事处方法可以成为总体应对的一部分，因为削减国际代表性的成本，相比仅仅提高业务活动的效率，能为方案工作腾出更多资源。更广泛地应用联合办事处的模式符合秘书长表明的意图，即开展试点，以试验改进业务活动的战略。⁵⁰ 这也与需要考虑代表性的其他模式有关，设想的重组国家存在也暗含了这层意思。

⁴⁶ 见大会第 62/208 号决议，第 120 段。

⁴⁷ E/2008/49、E/2009/69、E/2010/70 和 E/2011/112。

⁴⁸ 见 A/67/93-E/2012/79，第 99 段。

⁴⁹ 这或许是没有制定 E/2006/58(第 32 页)中所设想的联合办事处信通技术标准的原因。

⁵⁰ 见 A/72/684-E/2018/7，第 48 段。

方框 2 佛得角联合办事处

特点

驻地协调员是各参与机构的代表：开发署、人口基金、儿基会，最初还有粮食署。

一个使用开发署业务平台和单一共同国家方案文件的结构。

工作人员与开发署订约，有一套用于业务流程的细则和条例。

完全整合行政支助事务。

尚未签署 2006 年为规范该办事处的运作而启动的一项谅解备忘录。

实现了高度的方案整合/相互加强，联合办事处认为这是它的最重要成就。

挑战和障碍

不能访问儿基会的企业资源规划系统造成额外的工作和差错，这对联合办事处和儿基会都是一种风险。

关于监测和结果的后端报告是个负担，但前端的方案制定已经高度整合。

方案监测和报告的周期和要求不同需要大量额外工作，并反映出无法完成整个生命周期联合方案的逻辑。

在联合办事处不再拥有自己工作人员的组织，其所有权感降低。

不清楚本国工作人员是被视为内部候选人还是外部候选人；工作人员不能访问开发署以外的学习和知识平台。

项目“品牌”身份的可能性要求逆转组织中立政策。

如果各组织愿意放弃自己的代表，联合办事处的做法是可以奏效的。访问系统等障碍尚未解决。各组织和机构间机制都没有落实促进这种安排的承诺。这一模式需要具有规模，才能值得进行总体投资以解决诸如方案报告、系统互操作性和相关内部控制政策等问题。

越南

87. 为支持“一体行动”，在 2008 年构想了一体化绿动联合国之家，并于 2015 年 6 月开始运作。它被视为是促进更大程度协调、共同问责和提高效力的一种手段。该建筑的主要特点包括重新利用前公寓楼的结构和材料，最大限度的自然采光，以及减少能源和水的消耗。

88. 该联合国之家对联合国国家工作队具有很大的吸引力。它曾是合作计划的，目前是在相同的基础上进行管理，这一点已经显露出来。2012 年，联合国系统驻地组织签署了关于房地翻修的谅解备忘录，确保了对设施的发展采取包容性方法。然后在 2017 年，联合国之家的租户签署了一份谅解备忘录，其中规定了入住条件、建筑物的使用和相关共同服务的提供。租户们还同意通过参加管理委员会，对联合国之家具有集体责任。它已经将在河内的 15 个联合国驻地机构中的 14 个汇集在一起。一些专门机构表示，它们收到了各自总部发来的信息，说它

们应该努力与该联合国之家合署办公。所有受访的实体都表示，它们认为在一起有益于它们自己和更广泛的联合国形象。

89. 在河内，综合服务的提供通过一个共同事务股进行，其中包括：处理技术设施管理和维修，与公用设施和房舍有关的服务，游客管理，提供一站式服务台，提供文具和办公用品，保险，联合国之家客户的礼宾服务，外交邮袋和邮件，以及与信通技术有关的共同服务(共同虚拟局域网、共同电话系统和共同打印)。通过签署谅解备忘录，租户同意由共同事务股提供所有服务。

90. 共同事务股在开发署的支持下运作。尽管如此，它仍被认为是机构中立和面向客户的，因为治理安排为听取所有的声音提供了机会。这与牵头机构安排形成鲜明对比，在后一安排下，服务被视为开发署的产品，并且人们经常认为它优先考虑自己。然而基础是相同的。

91. 业务管理小组告知，联合国国家工作队的愿景，是建立一个完全一体化的服务中心，向世界展示联合国能够走到一起开展业务。⁵¹ 目前的现实距此还有一段距离，因为尽管共同事务股提供了一系列共同服务，但各组织仍维持着自己的行政支助结构。从来没有设想该联合国之家将合并所有的行政支助交付职能，只是合并一些。但是，如果作出合并业务提供的决策，共同事务股则为其提供了框架。制定了一项规模很小的业务活动战略，将于 2018 年开始实施，但所设想的大部分增效都与共同房地服务有关。联合国国家工作队已经认识到，需要提高目标的水平，并且为了实现这一目标，已指定各机构负责人担任业务管理小组的主席(儿基会)和副主席(劳工组织)。

92. 方框 3 详述了该联合国之家的特点和挑战。对访问系统的限制，不同的规则和程序，以及对共同服务人员的所属没有明确看法，都是显而易见的。

93. 联合国国家工作队的所有成员似乎都同意，共同房地尚未对联合制定方案起到推动作用，它们认为在联合制定方案方面并没有多少进展。空间是按照职能和成果领域而不是按照组织分配的，其目的是促进横向的方案协作。

方框 3 越南一体化绿动联合国之家

特点

共同事务由一个共同事务股提供。

共同事务仅限于管理设施、礼宾、文件登记和信通技术服务。

各组织保持自己对其他需求的支助安排。

联合国国家工作队对联合国之家和共同事务股的服务非常满意。

通过一个管理委员会进行治理，它得到一个较小的执行委员会的支助。

这一结构依赖开发署的支持。

共同事务股作为开发署的一个项目而设立。工作人员与开发署订约，但为某一机构工作的某些信通技术人员除外，原因是规则限制只有该组织自己的合同持

⁵¹ “业务活动战略：对在巴西实施试点的概念说明”(2013 年 1 月 30 日)。

有者才能访问其信息技术基础设施。这一障碍强制要求每一参与组织有一名人员管理信息技术，即使工作量并不能证明其合理性。

2008 年和 2012 年的机构间特派团以及联合国国际电子计算中心使得信通技术的整合成为可能。由于以前缺乏提供此类支助的机制，河内小组报告的总部参与度较低。

挑战和障碍

认为人力资源、财务和采购方面的不同政策，使共同业务活动受到阻碍。

共同事务股对采购职能缺乏授权，而它认为自己有能力从事这一职能；它只能在开发署的企业资源规划系统上采取行动，这给交易的处理又增加了一层/一步。

除了启动交易之外，共同事务股的管理者不能访问开发署的系统，而且无法查看预算。

工作人员虽与开发署订约，但未得到开发署工作人员的全部待遇。这限制了获得开发署总部系统人才管理和培训的机会。

对适当记录和管理共同资产存在不同的观点。

虽然共同事务股的结构可能是综合服务交付的核心，但各组织需要具体表明这种愿望，并且像在其他地方一样，必须克服限制河内共同事务扩展的官僚障碍。还必须审查作为开发署的一个项目运作是否限制了必要的管理范围。

哥本哈根

94. 联合国城于 2013 年 7 月开张，目前有联合国系统 11 个组织(移民组织、开发署、环境署、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、项目署、妇女署、粮食署和世卫组织)入住。它由开发署管理，开发署设立了联合国城共同事务股，负责履行这一职责。共同事务股的工作人员与开发署订约。在哥本哈根的机构没有一个在丹麦交付项目。

95. 共同事务股向联合国国家工作队报告关于共同房地的活动。它提供与管理建筑物有关的服务，以及向存在较小的机构，例如开发署北欧代表处和粮食署，提供一些金融服务。但是，共同的信通技术和有限的会议服务是世卫组织的责任，项目署则提供安保服务。由于世界卫生组织欧洲区域办事处为其区域举办两年一次的会议，它认为管理会议设施和视频会议技术很重要。项目署作为总部设在哥本哈根的唯一参与组织，已与联合国安全和安保部建立了关系。业务管理小组将共同服务的所有这些线索汇集在预算讨论和提请联合国国家工作队注意的问题中。

96. 联合国国家工作队和业务管理小组的愿景，正在从提高服务效率扩展到支持有效参与可持续发展目标。确定了四个成果领域：服务、绿动、工作场所和可持续发展目标中心。目标是将联合国城定位为所有四个领域的英才中心，尽管实现这一目标的步骤仍处于起步阶段。一般的想法是设计可以在其他共同房地项目中复制的解决方案。

97. 在服务侧，共同事务股认为一个共同的旅行社有可能从集体数量中受益。此外，看到人力资源管理、采购和其他职能方有帮助机构减少自身能力和存在的潜力。

G. 不应忽视区域一级的服务安排

98. 在本审查期间进行了访谈，其中注意到由为特定目的存在的实体组成的非常大的区域存在。它们的参考框架不同，这一点可能有助于解释为什么很少考虑加深它们之间的共同业务活动。例如，在曼谷，联合国系统的人员约为 2,500 人，占用了 12 个不同的房地。有侧重于泰国的联合国国家工作队；联合国可持续发展集团和为支持亚太区域其他地区方案的其他区域存在；以及联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)。业务管理小组包括亚太经社会在内的所有机构。根据业务管理小组纯粹是国家层面的共同假设，曼谷的业务管理小组正式向泰国驻地协调员报告。但是，由于亚太经社会和若干联合国区域存在也是业务管理小组的成员，而它们又不属于驻地协调员的职权范围，因此驻地协调员不能代表在曼谷的所有联合国实体采取综合办法。这突出表明，需要用于区域环境的工具和适当的治理安排。联合国系统在达喀尔的存在涉及约 2,000 名人员，预计的迁入共同房地为联合国可持续发展集团提供了一个机会，可以考虑在管理设施本身之外，如何在不同类型的存在之间优化业务活动支助。

99. 最近，为秘书长在重新定位联合国发展系统的背景下对区域一级的审查进行了分析，估计各区域存在的人员约为 9,000 人。敦促秘书长和联合国可持续发展集团确保在制定通过机构间合作增效的战略时，考虑到这些区域存在。如果对联合国系统各组织内部关于资历的关注，要求正式考虑由秘书处一个实体来领导这种综合存在，则不应允许秘书处在行政支助方面的僵化造成其他机构可能追求的合作机会无法实现。在这种情况下，应指定一个受限制较少的组织的高级官员作为负责人，以推动综合业务管理小组在共同业务活动方面的工作。

100. 观察到的另一个现象是，各机构通过建立区域中心，提供以前可能在国家一级提供的业务支助，以此单独寻求增效。例如，开发署、人口基金、儿基会和卫生组织正在南部非洲这样做。从组织的角度看，这可能是有意义的，但分析未来的共同业务活动应考虑到这些线索。

H. 秘书处的能力应成为混合办法的一部分

101. 一直是通过解决发展方面业务活动的视角，驱动对国家一级共同业务活动的大量关注，而这些解决办法往往未考虑大多数秘书处的外地存在，例如和平行动。如果在有活跃的联合国国家工作队的地点，秘书处部署了非常重要的业务服务能力，则在审查综合服务提供战略时，应考虑到这些能力。如果秘书长认为关于秘书处业务的条例和细则妨碍这种合作，他应提请大会注意这些障碍。

I. 供资的分散削弱了行政效率和透明度

102. 资金的专款专用会妨碍效率，因为以综合方式管理行政任务和能力会因此变得更加困难。这种供资安排有助于以自己的支助能力促成单独的项目或方案结构。例如，在世卫组织，脊髓灰质炎方案有自己的支助能力，在一些国家是行政

能力的主要资金来源。开发署和儿童基金会也利用项目结构，至少部分基于基础供资安排。

103. 这也破坏了专用于行政职能的资源的透明度，因为在自成一体的方案中嵌入的行政要求被作为方案费用。进一步分析世卫组织的实例，其 2018-2019 年拟议方案预算显示出每年约有 2.24 亿美元用于管理和行政，⁵² 反映出对总体服务/辅助职能的要求。但这笔款项不包括脊髓灰质炎方案的行政费用，据世卫组织一名高级官员估计，这项费用每年为 5,000 万美元。

104. 在最近的报告中，联检组提请注意与专款专用资金增加导致的捐助者主导的评估和报告有关的效率低下和额外工作量。⁵³ 在行政服务方面，削减相关资源的可见度以及组织以综合方式管理这些资源的能力，是核心资金减少的隐性成本的另一面。正如大会所承认的那样，这加强了解决核心资源与非核心资源之间不平衡的必要性，⁵⁴ 以及所设想的供资契约的相关性。

J. 国家一级的供资和建议

105. 离开全球框架来设计国家一级的行政支助，已证明是行不通的。本审查发现，在国家一级，从共同业务活动中获得增效的关键挑战包括：不同的业务模式；规则和程序的差异；国家一级目标与总部支助之间的不匹配；战略，例如业务活动战略，耗费了大量时间却没有明确的回报；以及联合国国家工作队内部的不同利益和能力。为解决这一问题，提出了一系列相互并不排斥的建议：应对联合国小型国家工作队的情况；克服官僚障碍；通过少数主要参与者推动综合模式的发展；将联合国国家工作队更广泛的工作重点放在较少且更具效果的领域的业务上。

106. 还有人指出，这一领域的机构间合作很少有明显的激励措施；如果有的话，也是反向激励。项目经理为何会乐意寻求减少对业务活动和相关员工规模的控制？如果可以将重新节省的资源重新部署到方案中，这还可能是一种激励措施，但行政方面的节省往往不能重新部署在当地。业务经理职位的分级在一定程度上取决于管理的团队和资源的规模。目前尚不清楚他们能从能力和交付灵活性的降低中获得什么，特别是如果由另一家提供商来交付更好服务的可能性并不确定的话。此外，由于大多数业务人员在当地聘用，因此对其任期和未来就业的担忧对实际发生的事情具有重要影响，例如在佛得角的经历中所看到的。削减是非常困难的，这对合并国家一级服务交付的前景以及从一国转移不依赖地点的职能具有影响。

107. 以下建议的目的是解决联合国小型国家工作队受到的压力，并借鉴联合办事处的经验。

⁵² A/70/7。

⁵³ JIU/REP/2017/2 和 JIU/REP/2017/7。

⁵⁴ 见大会第 72/279 号决议，第 25 段。

建议 3

大会第七十三届会议应请联合国各基金和方案的行政首长，并邀请其他基于外地的组织的行政首长，更广泛地试验联合办事处模式，同时考虑到以前的 20 国目标，并借鉴从佛得角经验中汲取的经验教训。

108. 还有必要克服真实或感知的官僚障碍。希望这能引起联合国可持续发展集团设立的业务创新小组正在进行的工作的关注。由于规则和程序的差异一直构成障碍，因此最好找到一种以单一的一套规则进行工作的方法，而不需要花费多年的官僚努力来先统一它们。应首先在 5 至 10 个联合国小型国家工作队试行托管服务等安排，在这种安排下，一个机构为其他机构提供托管服务，以便所有工作人员与一个实体正式签约。事实上，秘书长已表示托管安排是新的代表模式的一部分，并承诺对该方法进行试验。⁵⁵ 除了启用共同规则之外，还可以保留组织身份的方式对其进行管理。借鉴联合国系统各实体，例如项目署和世卫组织的托管服务经验将有裨益。

建议 4

为了克服官僚障碍，秘书长应与联合国可持续发展集团主席协商，在 2020 年底之前开始试验单一机构为其他机构提供托管服务的模式。

109. 不可能让整个系统以同样的速度前进。五个实体——开发署、人口基金、难民署、儿基会和粮食署——占和平行动之外国家一级行政支助支出和人员的 75%。它们如果可以设计出一个共同的方法，就代表了有足够的多数来获取大部分效率，并可以为后来加入的其他组织提供平台。之所以建议把人口基金放在这个较小的群体中，因为它的中等规模提供了作为客户和自我提供者视角。建议将这组实体作为核心，但不排除愿意参与的其他实体。

建议 5

秘书长应在 2019 年 9 月之前，指定有限的一组行政首长，其中包括开发署、人口基金、难民署、儿基会和粮食署的行政首长，按照大会第 72/279 号决议的规定，制定关于合并国家一级行政支助安排的建议。

110. 如上文第 64 段所讨论，节省集中在采购和设施服务领域的程度高于其他领域。较大的联合国国家工作队应继续开展共同业务活动，但注重更有限和明显更具成果的机会。加强采购合作是一个方面，业务活动战略和以前的经验表明，采购合作能够节省现金和提高流程效率。另一个问题是推进共同房地，因为包括通信技术基础设施在内的共同设施服务往往带来效率。在强调共同房地时，检查专员对秘书长表达的具体目标不持看法。对机会需要进行具体评估。为了取得有意义的和合理的进展，需要总部进行有效和持续的领导，因为需要对融资、法律框架、公私伙伴关系、设计要求和机构间关系具有整体观点，才能支持国家工作队。在为本审查进行访问期间，显然可以看出国家工作队是勉为其难了。东道机构的扶持作用无论怎么强调都不过分。

⁵⁵ E/2005/58, 表格, 第 20 页。

建议 6

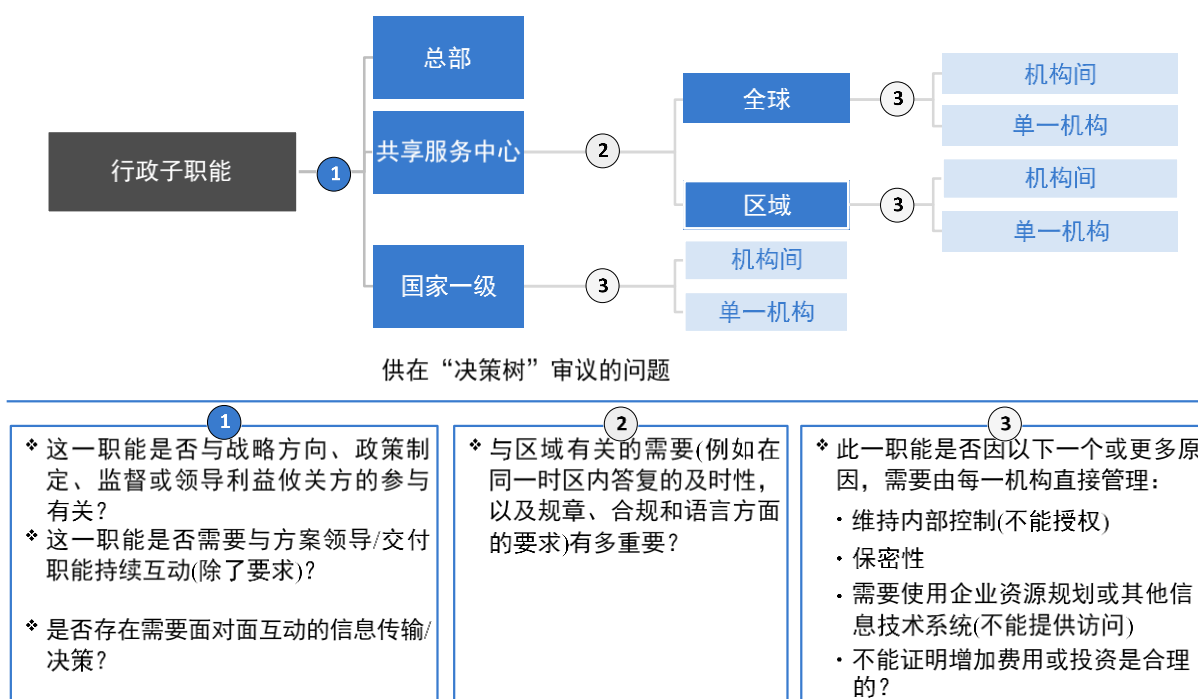
联合国可持续发展集团应将联合国国家工作队的共同业务活动重新聚焦在一个更有限的议程上，例如共同房地、设施服务和采购。应在 2020 年底之前，要求所有国家工作队就共同房地提出企划案。还应要求它们在 2020 年底之前制定联合长期协议和服务合同。

四. 扩展共享功能并考虑外包

111. 为了优化服务的提供, 必须评估哪些职能可以在(全球或本地的)共享环境中提供, 哪些职能需要单一机构提供。分析还需澄清哪些职能对地点有依赖性,⁵⁶ 哪些职能适于全球或区域提供。从本审查中可以得出结论, 通过共享服务提供广泛职能的余地很大, 目前由当地提供的一些职能对地点并无依赖性, 可以从全球或区域两级提供。

112. 为了本审查的目的, 对六个行政领域的子职能应用了一个简单的决策树(图七), 以审议具体决策分叉的问题。关键问题包括一项职能是否与战略方向的制定、政策监督或利益攸关方的参与有关, 是否存在区域特定的需求, 以及是否存在需要每一机构直接管理的内部控制框架等因素。

图七

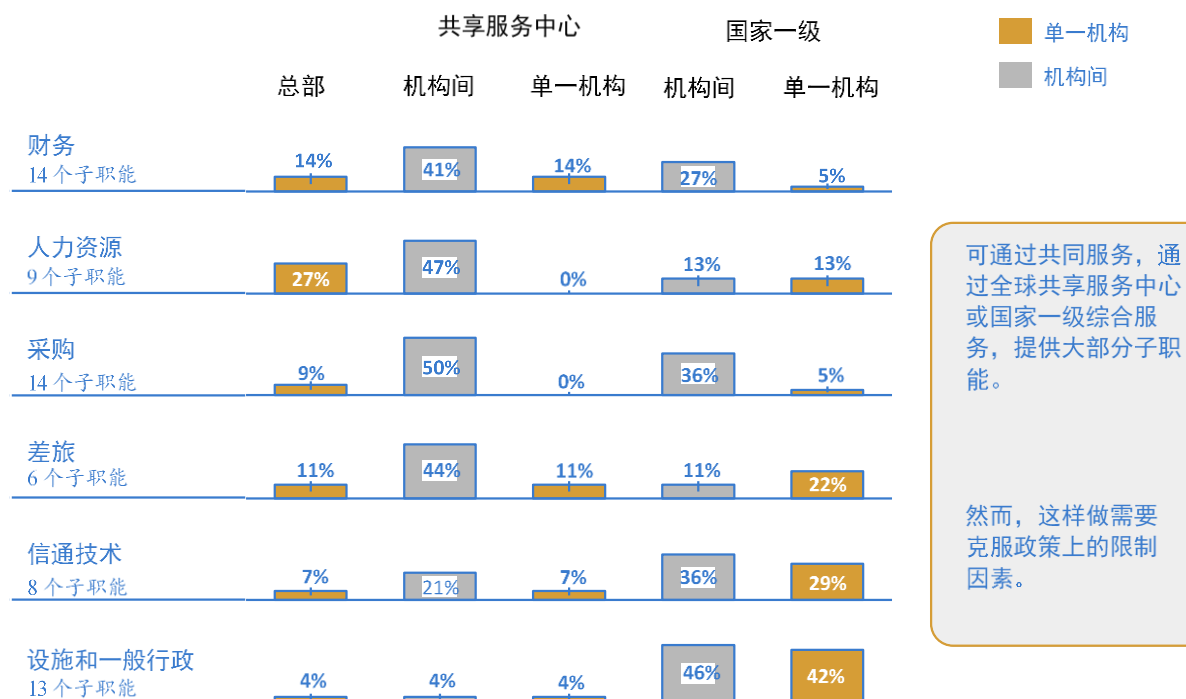


⁵⁶ 职能对地点有依赖性, 是指需要当地控制、持续的方案界面或面对面的互动, 且必须由国家工作人员交付。职能对地点没有依赖性, 是指可在当地实施, 但有潜力部分或全部合并, 或在共享服务中心或其他交付点实现自动化。

113. 分析表明，如图八所示，大部分子职能能够通过全球或国家一级的共同服务来交付。附件一图二详细提供了框架表明哪些具体的子功能可在共同基础上交付。

图八

根据该框架，许多职能理论上可由联合国各实体共享，无论在全球还是在国家一级



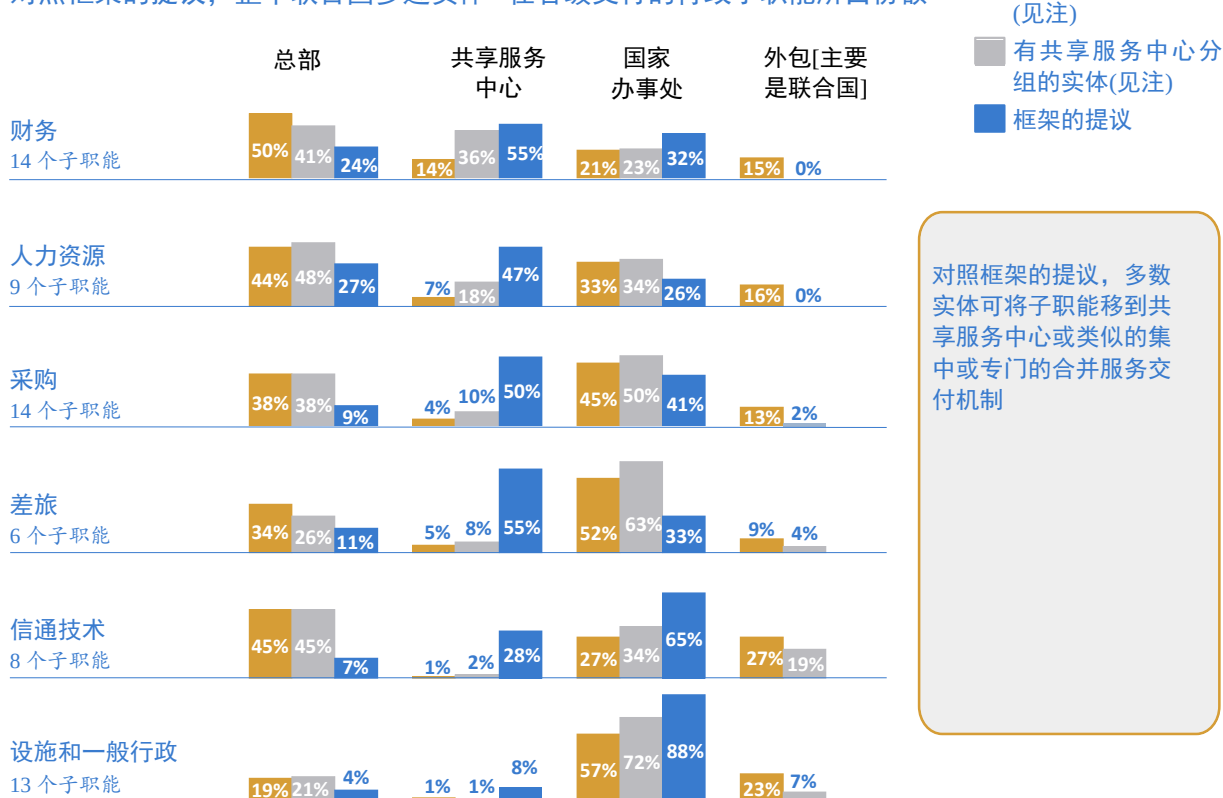
根据以下实体的答复：粮农组织、劳工组织、难民署、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、儿基会、工发组织、项目署、妇女署、粮食署和世卫组织。其中五个实体有共享服务中心：粮农组织、开发署、儿基会、项目署和世卫组织。请注意，如果一个机构标明对某一子职能的级别有多种选择，则将一个点分给各个选定的级别。

114. 联检组还要求各组织绘制目前在哪里执行职能的地图，并得到 13 份回复。对该数据的分析表明，许多子职能可以合并和集中提供。图九显示出对总部执行这些职能的要求比现在的情况更有限，并有很大余地合并到另一地点的共享服务环境。例如，该图表明，38%的采购子职能是在总部进行的，而分析框架则表明只有 9%需要在总部进行。它还表明，50%可以置于共享服务环境，而目前的情况是约为 4%。如果总部位于高成本地点，劳动力套利以及业务增效将构成企方案的一部分。

图九

可通过共享中心或类似的集中机制提供更多的子职能

对照框架的提议，整个联合国多边实体¹在各级交付的行政子职能所占份额



注：根据以下实体的答复：粮农组织、劳工组织、难民署、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、儿基会、工发组织、项目署、妇女署、粮食署和世卫组织。其中五个实体有共享服务中心：粮农组织、开发署、儿基会、项目署和世卫组织。请注意，如果一个机构标明对某一子职能的级别有多种选择，则将一个点分给各个选定的级别。

115. 所呈现的数据是说明性的，基于对具体组织的信息汇总，它并不是关于单个实体应该在何处管理特定子功能的处方。但是，它确实展示了在全球和当地进行更深层次合作的广阔空间。**检查专员强调，所有组织都需要采取一致和透明的方法，以确定哪些活动对地点有依赖性，哪些服务可在全球和当地的共同服务环境中提供。**

116. 对调查问卷的答复和访谈表明，联合国系统各实体很少外包给商业提供者，而信通技术和设施管理是最常见的外包业务领域。⁵⁷ 联检组在一份报告中，曾概述了与外包有关的一些挑战，即：尊重联合国系统各组织的国际性，确保有必要的专门知识为外包合同提供适当的控制和/或管理，避免对受影响的员工产生负面影响。联检组还提请注意外包作为节省成本和/或在执行活动和提供服务方面实现其他重要改进手段的价值。

117. 已对所查明的子功能使用了附件一图十二所载的简单决定框架。如附件一图十三所示，它表明外包的机会很多。

118. 本报告未建议外包任何具体的服务。**但是，鉴于存在广泛的业务流程外包业，敦促行政首长积极考虑把外包作为获取高效服务的可用工具包的一部分。**

⁵⁷ JIU/REP/1997/5。

五. 相互承认尚未成熟

119. 根据联合国可持续发展集团下设的一个工作组的定义，相互承认是一项原则，它允许各机构使用彼此的程序，而无需进行额外的再次证明竞争性的尽职调查、签订法律合同或进行外部审计。它允许联合国系统各组织依赖彼此的政策、程序、工具和相关业务机制，从而实现跨机构的服务交付。⁵⁸ 根据早先的一份联合国发展集团立场文件，它所基于的前提是，所有联合国机构都符合国际审计和内部控制标准，并定期接受对照这些标准的评估。因此，使用彼此的系统和流程不应给机构造成风险。⁵⁹

120. 联合国系统各实体相互承认彼此进程的想法很流行，已成为通过机构间合作提高效率和交付方案的战略的一个重要因素。其吸引力不难理解。它允许各机构使用联合国系统现有的合同和服务，而无需重复全面尽职调查的行政程序，也无需就统一的条例、细则和程序达成协议进行繁琐耗时的工作。联合国可持续发展集团的任务小组还认为，相互承认可以实现更深层次的协作和整合，例如政策统一和能力合并。⁶⁰

121. 大会鼓励采用这种方法，指出联合国发展系统内的各实体应按照相互承认政策和程序方面最佳做法的原则运作，以促进各机构之间的积极协作，并降低政府和协作机构的交易成本。⁶¹ 秘书长关于重新定位联合国发展系统的报告指出，国家一级共同业务活动的进展还取决于联合国发展系统各实体在政策和程序上相互承认的进展情况。⁶² 然而，必须超越激励的言辞，特别是因为并不清楚应该采用哪些“最佳做法”。

122. 作为本审查的一部分，向各组织问及它们是否采用以及在哪些情况下采用了相互承认。到目前为止，采用最多的是采购领域。自 2011 年决定需要就联合国各实体之间的采购合作提供指导意见以来，管理问题高级别委员会的采购网就以下事项达成了重要共识：共同使用长期协议，取消对合作的限制，使一个实体能够代表其他实体进行采购，并在与联合国其他实体合作时放弃二次审查。

123. 即使在采购领域，也并非每一组织都实施了相互承认。例如，为本审查所收集的数据表明，在基于外地的大型组织中，难民署和粮食署没有实行相互承认。难民署随后告知，它已于 2018 年 3 月修订了自己的规则和程序，现在需要在外地落实。然而，在商定的情况下，相互承认方法的实施显然是一项正在进行的工作。业务管理小组成员提请注意在使用其他组织的长期协议时遇到的问题，其原因是授权方面存在差异，以及需要进行二次审查。在任何情况下，相互承认都不是组织在国家一级放弃自己的采购结构并依赖其他实体服务的基础。在应用相互承认的过程中，需要解决各组织在外地授权程度上的差异。

⁵⁸ 业务创新工作组，“第 4 任务小组的报告——相互承认、简化和政策的统一”（2017 年 10 月 20 日），第 2 页。

⁵⁹ 联合国发展集团，“发展集团立场文件——联合国业务活动促进可持续发展目标下的方案交付”（2016 年 5 月 23 日），第 5 页。

⁶⁰ 业务创新工作组，“第 4 任务小组的报告”。

⁶¹ 见大会第 71/243 号决议，第 52 段。

⁶² 见 A/72/684-E/2018/7，第 44 段。

124. 在采购以外的支助领域，对于把相互承认作为国家一级业务的方法，都没有明确阐明的依据。例如，受访的每个国家存在都提到由于规则和程序的不同，在人力资源合作方面遇到的障碍，例如通过利用彼此的人员配置和咨询遴选过程的结果进行合作。

125. 实际上，国家一级合作的具体方面有赖于相互承认，只是没有相互承认的标牌而已。例如，劳工组织表示，它现在可以在没有证明文件的情况下，由开发署代表它进行资金支付。除了具体交易层面非常实用的用途之外，**尚未确定相互承认是否以及如何为更多的国家一级业务活动合并提供途径。**

126. 在发展和应用相互承认方面，最好尽量降低与统一努力有关的交易成本。即使在采购方面取得明显进展，这一尚未完成的旅程已经连续了七年。

建议 7

秘书长应与拥有外地方案的其他实体的行政首长一道，在 2020 年底之前，制定一项具体建议，确定如何将相互承认作为能力合并的工具，以减少冗余并使实际存在合理化。

六. 探讨更广范围的服务

127. 关注共同后台职能的办法如果过度侧重交易任务，局限性就太强了。交易任务在总体支出中所占份额有限，并且在历史上就已经遇到阻碍有效合作的障碍了。更广泛的一些业务服务机会也可以产生有意义的效率，因为它们与方案要求相交，这些相交之处是发生主要支出的地方，而且在基于企业资源规划的流程、规则和程序中受到的限制较少。修订后方法的一个特点，是考虑更系统地利用联合国系统各组织为向其他组织提供服务而发展的专业能力。

A. 采购

128. 有一个领域仍需对联合活动采取更积极的、由领导驱动的方法，这个领域就是采购。根据项目署编制的 2017 年统计报告，2017 年，联合国系统采购了大约 186 亿美元的货物和服务。⁶³ 自 2016 年以来，这些报告提供了有关协作采购的信息。⁶⁴

129. 该报告表明，14.2%的采购是通过协作完成的，相当于 26 亿美元。儿基会占有所有协作采购的三分之二以上，反映出它与世卫组织和其他组织在标准和规范方面的技术合作。

130. 总体的采购数据并未显示出重大的购置汇集，或连贯地广泛使用现有的长期协议。例如，该报告表明，在据报告用于计算机服务的 4.55 亿美元中，只有 14.5%是合作服务，尽管这一部门现有的长期协议多于任何其他部门。在至少 25 个组织报告的采购活动(代表了 72 亿美元)的 18 个产品类别中，报告的合作份额为 5.7%。⁶⁵

131. 汇集需求的范围小于总数显示的情况。大约 70%的采购由六个组织进行，⁶⁶ 儿基会和粮食署占总数的三分之一。儿基会等组织认为很大一部分是战略采购，采购的产品其他机构是不会购买的。因此，儿基会购买疫苗/生物制品，粮食署购买食品，人口基金购买与生殖健康有关的产品，这些购买其他组织一般是不会复制的。儿基会告知，其方法不仅关注购买，而且包括激发竞争，扩大供应来源，以及与合作伙伴开展创新性订约和协作。这种方法使即食食品供应商的数目从一个增加到五个。

132. 许多挑战阻碍了从知情的角度看待通过共同采购实现增效的机会。有时产品听起来相似，但实际上方案要求却有不同(采购网说帐篷就是这种情况)。⁶⁷ 鉴于报告的协作采购水平较低，即使使用目前对“协作”的广泛定义也是如此，因此，与联合国系统任何特定的采购结构没有利益关系的外部建议也可能有所帮助。

⁶³ 项目署，《2017 年联合国采购年度统计报告》(哥本哈根，2018 年)，第 13 页。

⁶⁴ 在该报告中，强调了数据不精确，因为在各组织的企业资源规划系统中，协作通常不直接作为协作。因此各组织要求的是估计数。

⁶⁵ 项目署，《2017 年联合国采购年度统计报告》，第 71 页。

⁶⁶ 开发署、难民署、儿基会、联合国秘书处、项目署和粮食署。

⁶⁷ 高级别管理委员会采购网络，为支助外地行动统一采购过程和做法项目(第 2 阶段项目)。

133. 鼓励秘书长和联合国系统各组织的行政首长考虑保留外部专门知识，以协助评估从以下各项获得的增效：深化一个组织为其他组织提供采购服务的做法，包括为采购需求不大的组织提供采购服务；⁶⁸ 以及全系统使用单个组织为采购开发的电子平台。

B. 车队管理

134. 联合国各机构、基金和方案运营 2 万多辆轻型车辆，每年费用(包括折旧)约为 3 亿美元。⁶⁹ 检查专员提请注意在全球和国家两级的举措，值得对这些举措进行分析，以更广泛地应用。

135. 在全球一级，难民署和粮食署通过一个集中的职能运作内部车辆租赁计划，该职能提供中央支助，从需求规划、购置、轮胎检修、使用全球定位系统技术进行车辆跟踪和维护，一直到资产处置。儿基会目前正在审查把运输作为服务方法的可行性，包括是否可能由另一个实体代表其提供服务，而不是拥有和运营自己的 2,700 辆车辆。应进一步制定推广应用这些方法的企划案，以便考虑向其他组织提供服务。这可能包括关注从全球租赁到本地车队管理的完整服务链。

136. 在国家一级，联合国发展集团提请注意车队共享的好处，它是更有效利用车辆资产、减少车队规模和相关费用，改善道路安全和业绩的一个途径。⁷⁰ 概念文件证明，每年节省 3,000 万美元是可能的，主要是通过适当调整车队规模。⁷¹ 应进一步探讨在国家一级共享车队的机会，特别注意在管理和治理所需安排方面的经验教训。

C. 资产处置

137. 基于外地的组织部署了车辆和信息技术设备等昂贵的资产。粮食署提请检查专员注意难民署在通过中央规划和支持进行当地拍卖处理车辆方面发展的专门知识。粮食署选择借助难民署的方法，而不是建立自己的公共拍卖系统，并在一个特殊案例中，获得了它认为本来可能基本放弃了的 300 万美元收入。难民署告知，2017 年期间，它通过资产处置——特别是车辆处置——获得了 1,000 万美元的收入，按照以前的方法，这些资产产生的收入不会超过 100 万美元。⁷² 检查专员敦促联合国难民事务高级专员考虑提出一个企划案，说明是否这是难民署可以代表联合国系统其他机构提供的服务。这也可以与更广泛的服务链相连，包括资产规划、管理及处置。

⁶⁸ 联合国系统 19 个机构每年的采购低于 5,000 万美元(项目署，《2017 年年度统计报告》，第 19 页)。

⁶⁹ Luigi Demunnik, “United Nations fleet sharing: proof of concept — evaluation report” (2017)。

⁷⁰ 联合国发展集团，“与联合国车队共享一起行动——建立和运营拼车系统指南”(2017 年)。

⁷¹ Demunnik, “United Nations fleet sharing”, p. 10。

⁷² 访谈，难民署供应司，2018 年 6 月 21 日。

七. 界定服务交付模式的各种因素

138. 未来的安排需要建立在有效方法而不是解决目前内部现有安排的基础上。一个中心问题是，是否存在能够并愿意在全球和地方一级提供服务的现代联合国系统服务提供者。这一点尚待证明。

A. 考虑在国家一级指定一个默认的服务提供者

139. 在各机构总部采访期间，人们表达的一个主题是，需要逐个定制国家安排，在一定程度上取决于谁拥有规模和能力。还表达了培养竞争环境以提高效率的优点。表面上看，这似乎不无道理，但具有实质性任务的联合国实体为什么要去为提供行政服务而竞争，这是一个问题。

140. 检查专员敦促要谨慎对待这种做法。重要的是避免在国家一级自下而上地评估具体机构的比较优势而造成过度的分散。逐个服务线、逐个机构，以及对谈判条款和条件进行 120 多次分析，这个观念是一个令人生畏的官僚前景。多个提供商参与为不同国家提供服务，可能会导致过度的复杂性、系统界面方面的挑战和业务分散。上文讨论的巴西联合业务中心的案例说明了量身定制、自下而上方法的挑战。应该指出，在国家一级，为其他机构提供服务并不是一项很大的业务。开发署告知，在过去八年中，向各机构提供服务的国家一级费用回收幅度在 1,500 万至 1,800 万美元之间。如果服务提供者向自己之前提供服务的实体提供更多的服务，这个数字可能会增加。

141. 应在所有国家指定一个默认的服务提供者，但在默认提供者不具备这样做的条件时应考虑例外情况。任务的可预测性还可支持提供者的专业性和效率，并促进规划国家工作队的配置。这不应排除与服务提供商商定内部安排，按照这种安排，另一机构如具备特定的能力，则可以提供服务。

B. 澄清对开发署和项目署的期望

142. 秘书长为开发署设想了一个特殊的服务角色。他在第一份关于重新定位的报告中说，开发署的全球业务平台和服务能力是必须得到借鉴和利用的宝贵资产。⁷³ 他随后说，结合驻地协调员制度的改革，开发署将继续在收费服务的基础上，向驻地协调员及其办事处提供后勤支助，包括与协调职能有关的所有行政和业务要求。⁷⁴ 大会要求在进行重新定位时，适当注意反应灵敏的开发署作为联合国发展系统支助平台的作用。⁷⁵ 尚需界定对驻地协调员系统的业务支助如何更广义地与当前的共同服务规划相结合。

143. 本审查未对联合国各实体向其他实体提供服务的能力进行评估。然而，鉴于开发署作为服务提供者所发挥的历史作用，关于机构间合作的审查不可避免地列入了在总部和国家一级与客户和开发署人员进行的数十次访谈。在这些访谈中，对话者根据他们与作为服务提供者的开发署的经历表达了意见。独立评估办

⁷³ 见 A/72/124-E/2018/3, 第 50 段。

⁷⁴ 见 A/72/684-E/2018/7, 第 71 段。

⁷⁵ 见大会第 72/279 号决议，第 32 段。

公室和开发署内部审计办公室最近的审查也提供了对有关问题的看法。以下介绍以这些访谈和评论为基础的若干意见。

144. 首先要承认开发署作为默认服务提供者的历史职能，行政协调委员会(首协会议的前身)要求它发挥这一作用，它已经并继续在以下方面提供支助：存在、东道国协议、政府关系、在东道国当局之间的信任、银行安排和行政系统。一个客户组织的行政主管指出，所有这些都认为是理所当然的，没有明确的估值——这一点需要得到纠正。

145. 一个相关的意见是开发署作为联合国发展系统联络肌体的地位。许多访谈提出了开发署的存在、能力和提供服务的意愿如何成为这些组织在许多国家参与的关键推动因素。几乎无一例外，开发计划署在国家一级被作为机构间合作倡议的关键驱动因素。

146. 与此同时，许多国家一级的对话者谈到了许多挑战。他们感到因缺乏可行的替代品而受到限制。开发署的代表还表示，他们缺乏支持客户关系管理的总体工具，一名国家主任试图从亚洲借用一名工作人员到非洲建立一个在那里应用的工具。在服务投诉方面，开发署的国家一级对话者指出，客户方面的规划不当往往造成挑战。

147. 为了能够达到对服务提供者的合理期望，开发署除其他外应该：将服务提供作为优先职能，并对其履行情况实行问责；澄清服务交付的所有权；⁷⁶ 澄清其共享服务结构的作用和领导；介绍客户支持工具和关键业绩指标；通过研究合并服务交付的各种选项来提高内部效率；与其他机构合作制定促进所有机构平等待遇的治理安排。这些措施可能具有技术要素，但它们代表了文化的变化，需要坚定的领导和强有力的执行局支持才能实现。

148. 项目署提出了一个不同的难题。该实体被定义为服务提供者，但没有实质性授权。在不断变化的联合国系统服务提供环境中，它处于什么地位？项目署告知，对于国家一级的设施管理等活动，它不认为自己具有独特的相对优势，但认为它可以提供其他各种服务。

149. 对项目署应该做出哪些贡献，检查专员没有提出看法。但重要的是，联合国系统一个专门作为服务提供者而设立的高效实体，应按照其作为大会授权的组织的能力和责任，充分参与和得到利用。

建议 8

秘书长应与项目署执行主任合作，确保在制定行政支助服务安排时，也充分考虑到该署提供服务的能力。

150. 开发署署长和项目署执行主任还应制定符合其各自优势的合作安排。

⁷⁶ 国家主任隶属各地理局，但管理事务局负责监督政策。后者应具有制订标准和审查业绩的横向权力。

C. 衡量服务提供者的业绩

151. 业绩监测和报告对于为内部客户提供服务的提供者而言非常重要，而在机构间共享环境中更是如此，尤其是如果这代表了对过去做法的改变。在对调查问卷的答复和为本审查进行的访谈中，那些因缺乏规模而无法运作自己系统的组织强调，它们对联合国系统服务提供者的期望是高质量、反应敏感、平等待遇和成本核算的透明度。因此，对客户和服务提供者来说，非常重要的是对各自的义务有共同的理解，服务的提供得到监测和对照客观标准进行评估。

152. 鉴于秘书长对定性目标的强调，联合国可持续发展小组设立的业务创新小组，无疑会非常重视设计未来共同服务安排的业绩管理问题。检查专员提供了一些可加以考虑的意见。

153. 强调了规划用于业绩衡量的适当工具和系统的重要性。最近对服务中心的经历进行了审查，发现对此的准备程度各不相同，过度依赖 Excel 表格和从各种系统繁琐地手动提取数据。⁷⁷ 在审查期间，国家一级的服务提供者表示，它们利用工具(例如客户关系管理平台)管理和监测服务业绩的情况甚至更差。在规划业绩管理时，应优先重视收集数据，作为持续进行的业务的一部分，而不是依赖非结构化数据，例如由具体单位构建和管理的表格。还应重视数据分析，以便关于业绩的洞见可推动未来的改进。

154. 为使客户与服务提供者之间达成共同的理解，服务级别协议可能非常重要。它们使在相同的基础上为客户提供服务变得更加自然，因为阐明了价格和服务级别，界定了客户的责任，双方都有一个框架，可以在其中合作确定所需服务的种类和标准。根据实际成本估算作出了服务定价，因此能够对收到的价值作出判断，并根据需要考虑替代的服务安排。

155. 需要对关键的业绩指标采取明智而审慎的方法。它们应该是可操作的，数量较少，易于理解并考虑到上下文，以便用户可以看到它们的业绩如何与界定的目标相关。它们还需要与现实世界的经验相关，并定期更新；关键业绩指标目标把服务提供者可管理的事项作为基础，有时可能是一个必要的起点，但应将其与其他提供者的经验进行基准对照，加以参考，以鼓励进一步改进。

156. 最后，明确服务成本很重要。联合国系统各组织往往不估计其行政产品的成本，而是报告一系列其他措施。检查专员认为，界定服务职能的产出并估计其成本将是一个很好的学科，因为这将加强对结果而不是管理投入的关注，提高透明度和为决策提供更强有力的基础。

⁷⁷ 见 JIU/REP/2016/11，第 65 段。

八. 需要重视辅助的机构间机制

A. 需要重新考虑共同业务活动创新的资源

157. 管理问题高级别委员会等机构间协调机制在共同业务活动方面发挥了重要作用，因为它们澄清了对合作有利的监管和行政框架，并为互利制定了具体的工具和平台。在这方面，需要注意两个问题。

158. 一个问题是自愿供资在发展共同业务活动方面的重要作用。在“一体行动”的背景下，首协会/管理问题高级别委员会设立了统一业务做法信托基金。过去八年来，管理问题高级别委员会关于制定协作业务安排以加强国家一级支助活动的许多举措，都是利用了该信托基金。该委员会的秘书处表示，已经支付了它所收到的 1,000 万美元。

159. 发展业务协调办公室还通过具有多个窗口的“一起交付”基金，经管自愿捐款，其中包括业务方面的创新。它以前可以动用为支持“一体行动”而动员的资源。例如，巴西联合业务中心在其发展的关键时刻就利用了这些资源。

160. 在审议高效的和经过改进的综合服务安排时，将需要满足在总部和国家两级对种子资金的需求。因为管理问题高级别委员会信托基金已经用尽，因此必须及时考虑为协作业务安排创新提供资金的最佳方式。

161. 秘书长应与其他行政首长协商，在他认为适当的框架内，评估培育和发展业务活动机构间合作所需的资源。

B. 可以改进关于共同业务活动的机构间工作

162. 第二点是是需要提高机构间机制在推进共同业务活动方面的效力。这并不是要贬低在某些领域已经取得的重大成果。例如，据管理问题高级别委员会称，在共同财务服务方面的工作，为对银行业采取协调的做法和共同外汇平台奠定了基础，据该委员会报告，该平台每年可节省 2,000 多万美元。⁷⁸

163. 还为统一采购规则和程序做了大量工作，以至管理问题高级别委员会称，在采购领域进行协作的所有障碍都已消除。⁷⁹ 已经制定了支助国家一级合作采购的准则。联合国全球采购网的建立和进一步发展已使包括来自发展中国家在内的注册供应商的数目大增。在国家一级，参与组织将其作为增效的一个驱动因素；世卫组织在非洲的业务管理人告知，世卫组织在全球采购网上列出其要求，而不是像过去那样仅仅依靠当地供应商，因而节约了 160 万美元。

164. 尽管取得了宝贵的成果，但实地的现实情况是，规则和程序的不同继续妨碍共同业务活动的开展。尽管在促成共同采购的政策方面取得的所有进展，并没有实现多少共同采购。在本审查期间接受采访的业务管理小组表示，不同级别的授权和需要二次审查使它们受到阻碍。巴西联合业务中心决定不使用已经商定的

⁷⁸ CEB/2016/HLCM/3, 第 16 页。

⁷⁹ 见 CEB/2013/5, 附件 2, 第 33 段。

产品，而是制定自己的采购手册，后来又在这一旗舰举措中规定要求针对具体机构的采购程序，这表明统一采购并未完成(见方框 1)。

165. 在人力资源方面，多年来一直在试行联合的当地工作人员招聘。鉴于各组织采用不同的人力资源程序，这是一项创新努力。教科文组织牵头制定了一项提案，该提案于 2014 年浮出水面，概述了一些组织认为具有价值但其他组织无法加入的方法。实际上，该倡议虽然可能仍在纸上，但它实际上已经消失，并没有得到应用。

166. 横向制定、然后纵向传递到各组织和外地的举措，其之间的联系充其量是不完美的。管理问题高级别委员会和联合国可持续发展集团应更有效地向外地一级宣传业务创新，行政首长应加强对在其组织内执行管理问题高级别委员会商定的合作安排的问责。

167. 总部牵头的一项共同购买车辆的重要举措涉及六年的努力和 100 多万美元的筹备工作。但主要的车辆用户之一(难民署)指出，它无法充分利用新合同，因为它们不如它已经制定的那些合同，而且转换成新合同也没有经济意义。项目署作为一个车辆的积极提供者，并没有参与这项工作。

168. 有些网络主席告知，行政首长很少参与领导，以指导对成果的注重或重视参与机构间工作。秘书长在首协会如何开展工作方面所做的改变，不应导致领导层减少对制定业务活动改革预期成果的重视。秘书长和首协会中的对应方应支持把有目的的合作以改进业务活动作为优先事项，界定所需的转型变革，并加强对推动这些机构间努力的问责。

169. 职能网络模型的重要特征之一，是倡议更有可能得到实施。但是，虽然对职能领域的关注具有积极的属性，但它也有局限性。它可能会阻碍考虑合并结构和服务交付，并阻碍对跨职能视角的考虑，而这一视角是对许多业务活动进行端到端分析所需要的。

建议 9

秘书长应与联合国系统行政首长协调理事会和联合国可持续发展集团协商，审查支助共同业务活动合作的机构间机制，以确保它们阐明全球与国家一级措施之间的关系，制定明确的优先事项和有利于取得成果的工作方法。应向经济及社会理事会 2020 年届会和大会第七十四届会议报告调查结果和所采取的措施。

九. 今后的道路

170. 在为今后的道路制定计划时，决策者无疑将把充分认识到联合国系统及其业务活动的复杂性作为出发点。在推进共同业务活动方面取得重大飞跃并非易事。取得进展在很大程度上取决于有证据基础表明各种好处、对长期进程具有持续的领导，以及各组织有获得某些控制的意愿。关键不在于劝阻雄心，而是要表明需要让雄心勃勃的程度与承诺和努力的程度相一致。在一个长期而复杂的过程中，想象能有一连串的增效和节约将是虚幻的，因为还需要对能力、技术、系统和变革管理进行相应的投资。此外，在某些情况下实现的效率可能是一次性的，不可兑现的，部分取决于它们是源自指定用途的捐款，还是可以重新分配，用于其他目的。

171. 本报告的分析表明，增效的机会很大，而迄今为止的结果有限。它还强调了将定性考虑因素充分纳入增效措施制定工作的重要性。建议采用一系列不会相互排斥的措施。它们将对小型的联合国国家工作队更广泛地应用联合办事处；试行托管模式以克服规则和程序的差异；委托一小部分大型实体设计综合服务方法；并将联合国国家工作队之间在业务活动上更广泛合作的重点放在更加有限和富有成效的领域。还建议采取措施，提供这种合作所需的有利的监管和行政框架。

172. 随着工作在这一复杂的环境中开展，需要在设计时考虑对非驻地机构的国家一级支助。例如，人权事务高级专员办事处告知，能从开发署获得服务，是推动其国家一级工作的关键因素。预计的联合国国家工作队重组可能会使这些需要变得更加重要。

173. 还需要注意制定正确的激励框架。如第 106 段所述，在国家一级，这种激励措施不明显。如果节省的效率能够重新部署到当地的方案中，将有所帮助，但这不是唯一的挑战。业务活动方面的合作不能也不应该成为业务经理常规职责额外的一部分。它应是业绩评估的一部分，其成败应得到认可。

174. 同样重要的是再次强调，仅关注国家一级的合作是无效的，因为业务活动是一项综合结构的组成部分。一个具体的例子是，决定是在本地还是从集中的平台执行职能。组织需要了解哪些职能对地点有依赖性，同时认识到对地点的依赖将随着技术的进步而演变。只有那些需要留在国内的职能才应留在那里。联合国可持续发展集团及其业务创新工作组应该为哪些职能需要在当地开展和哪些职能应该移动地点制定共同的理解，因为这将为留在国家一级的职能确定共同服务提供更明确的基础。对地点依赖性的判断并不总是明确的。有些组织采取了它们所谓的混合方法，即由总部或全球提供者执行政策、流程和系统的一体化，由国家办事处提供下游服务组件。

175. 有些组织强调权力下放，这不一定会使客观地考虑支助职能对地点的依赖性过分复杂化。这种分散的治理或政策要求与如何最大限度地增效的总体观点并不矛盾。方案决策的移交不再需要完全平行的行政权力移交。除其他组织外，开发署、难民署和世卫组织都可以铭记这一点。关于世卫组织，随着负责监督业务的副总干事的任命，希望有更多的机会对行政支助管理采取全球方法。

176. 继续把努力的重点放在国家一级的共同业务活动上，将是一个错误。需要一项把国家一级后台办公室置入其中的全球战略。大会在呼吁在国家、区域和全

球各级开展共同支助服务时，确认需要采取综合办法。⁸⁰ 问题是，迄今为止几乎没有就各组织间在全球一级的共享服务进行过分析，以制定今后的道路，这或许反映出过去对国家一级安排的注重。现在是按照大会的要求采取行动的时候了。秘书长似乎正在朝这个方向努力，不论多么谨慎，他表示重点将放在实地的业务活动上，同时指出可能需要总部进行重新设计。⁸¹ 应相互结合地评估国家和全球两级的机会，以便为国家一级提供更优化的界面，从全球服务提供的规模经济中受益，并使没有内部共享服务能力的组织获得这样的平台。

177. 联合国系统六个组织已经开发了可以为其他实体提供服务的共享服务中心，并可能随着时间推移进行合并。秘书长打算探讨是否可能将不依赖地点的服务合并到六、七个共享服务中心网络。⁸² 检查专员敦促继续考虑和设计关于不依赖地点的服务交付的优化安排。

178. 迄今为止，还没有可以用于推进这项工作的任何机制。联检组曾敦促管理问题高级别委员会建立一个关于服务中心的横向工作流，以推动更深层次的合作，⁸³ 但这一点尚未实现。可以设想各种重组，具体取决于企划案、界定的服务范围以及变革的胃口和能力。实际的方法可以是将正确的组织吸引到一个共享服务委员会或论坛中，以便：制定全球共享服务企划案，并对其进行业务设计，包括与范围和复杂性相关的选项；确定机构间共享服务环境应实现的职能；考虑联合国系统和商业提供者能力的适当组合；并就将新兴技术纳入服务安排提出建议。它还可以为联合国系统的服务中心制定在一系列服务、客户关系管理、运营独立性、客户管理机制、业绩管理和治理方面的最低标准。

建议 10

秘书长应与运作全球多功能共享服务中心或有此设想的组织(粮农组织、秘书处、开发署、难民署、儿基会、项目署和世卫组织)的行政首长、粮食署的行政首长，以及愿意参加的其他行政首长，在 2019 年底之前，成立一个共享服务委员会，以制定全球共享服务的企划案和业务设计。

179. 不仅应让服务提供者，还应让服务接受者参与这样的委员会。检查专员强调必须对共享服务安排，而不是这样做的具体机制进行分析和设计。重要的是考虑不断发展的技术，它们可以通过机器人、人工智能、机器学习和其他新兴技术实现流程自动化，并实现可以推动组织改进的业务分析。第四次工业革命正在进行中，因此，对共享服务的设计必须具有前瞻性观点。

⁸⁰ 见大会第 67/226 号决议，第 155 段。

⁸¹ 见 A/72/684-E/2017/7，第 47 段。

⁸² 同上。

⁸³ 见 JIU/REP/2016/11，第 127 段。

180. 内部效率的提高不应等待合作结果。在内部安排方面，需要注意三点：

- 经过简化和合理化的流程作为增效推动因素的重要性。劳工组织目前的经验说明了改进业务流程的价值，劳工组织总干事在 2018 年初告知理事机构，由于流程改进，已从方案支助职能中节约了 5,800 万美元；⁸⁴
- 儿基会和粮农组织为审查业务流程，以及在可以创造规模和标准化裨益的情况下合并交付，正在开展工作，这表明是一种有用的方法。两个组织都授权它们的服务中心推动变革，同时给予治理监督；
- 需要对流程而不仅仅是分散的职能具有端到端的视角。回顾难民署在布达佩斯设立的服务中心大部分涉及外派某些职能，⁸⁵ 敦促难民署确保目前正在考虑的内部调整也提供对端到端业务流程的分析，以确保它们是高效的，并能让人清楚地了解如何最好地执行以及在何处执行它们。难民署告知，现在正在进行的简化核心人力资源流程的工作确实需要采取“打破部门分割”的做法。

181. 联合国系统更像是一个松散的联邦而非系统，在此之中，今后的道路有许多可能的分叉。就行政支助服务合作而言，现在没有人能够指出一个单一的正确答案。但是，应该抓住目前的机遇，对合理提供这些服务达成全面和共同的理解。

⁸⁴ GB.329/PV, 第 205 页。

⁸⁵ JIU/REP/2016/11。

附件一

补充数据

图一 行政职能和子职能

财务	人力资源	采购	差旅	信通技术	设施和一般行政
财务战略和规划	人力资源战略和政策制订	采购战略和政策制订	差旅政策	信通技术战略和政策制订	设施政策制订
预算和预测	福利待遇	供应商识别/预选	差旅协调规划	应用开发	房地租赁
普通会计	招聘广告	供应商登记	差旅授权	最终用户支助(服务台)	办公室维护
金库	预选和名册管理	供应商管理	差旅购买	建设/维护信息技术基础设施	接待
应付账款	面试候选人	采购和编写投标征求书	车辆租赁	电信	餐厅服务
应收账款	背景调查	订约/长期协议	车队管理	因特网服务提供商	邮件和邮袋
薪金	入职/离职手续	谈判		信息技术硬件维护	礼宾事务
每日生活津贴、奖金和收费	训练和发展	申购		信通技术培训	设施保险
管理报告	业绩管理	订购单			资产管理
财务报告		开发票和支付			安保
增值税		货物转运			事件管理/会议
银行业务维护		清关			翻译
对供应商的微观评估		合规管理			车辆/车队维护和燃料
业务财务分析		业绩管理			

图二 按子职能分列的共享服务规模

X 主要模式
X 替代模式
X 补充模式

财务	总部	全球共享服务		区域共享服务		国家		评论
		机构间	单一机构	机构间	单一机构	机构间	单一机构	
财务战略和规划	X							战略职能
预算和预测 — 整个实体	X							总部要求的监督
预算和预测 — 当地							X	要求与方案持续互动
一般会计		X						移民组织通过马尼拉行政中心提供会计支助； 职能需要共同技能
金库		X	X					与应付账款、应收账款和增值税密切相联；失去控制和数据 外包时有安全问题，但能克服
应付账款		X						粮农组织通过开发署全球共享服务中心提供职能，职能技能 职能需要共同技能
应付账款 — 当地供应商/低价值						X		可能需要面对面互动
应收账款		X						职能需要共同技能
应收账款 — 当地合作伙伴						X		可能需要面对面互动
薪金		X						职能需要共同技能
每日生活津贴、奖金和收费		X						开发署通过开发署全球共享服务中心提供职能，职能需要共 同技能
管理报告		X	X					随着更多职能加入方案，职能可能转移到机构间模式
财务报告	X					X		总部要求监督；需要共同支助职能
增值税		X				X		与应付账款密切相联，可在开发署全球共享服务中心进行这 一程序，并在国家一级面对面提交
银行维护						X		需要面对面互动
对供应商的微观评估						X		需要面对面互动
业务财务分析		X	X					与一般会计和金库相连

人力资源	总部	全球共享服务		区域共享服务		国家		评论
		机构间	单一机构	机构间	单一机构	机构间	单一机构	
人力资源战略和政策制订	x							战略职能
福利待遇	x							战略职能
招聘广告				x				可能需要当地知识(例如当地报纸)和语言技能
预选和名册管理				x				可能需要当地知识(例如学校、公司)和语言技能
面试候选人				x			x	第一次面试可能由区域甄选委员会进行
背景调查				x				可能需要当地知识(例如学校、公司)和语言技能
入职/离职手续	x	x		x		x		此职能适用于所有模式；在国家一级，斐济(岛国)目前通过业务活动战略进行共同入职手续
在线培训和发展		x						可在所有机构共享在线工具
实地培训与发展						x		需要面对面的互动
业绩管理	x						x	需要管理小组对雇员进行监督

替代模式：用于因没有统一规则而造成阻碍执行的情况；补充模式：更多的问责。

采购	总部	全球共享服务		区域共享服务		国家		评论
		机构间	单一机构	机构间	单一机构	机构间	单一机构	
采购战略和政策制订	X							战略职能
供应商识别/预选		X						职能需要共同技能
供应商识别/预选 — 当地供应商						X		可能需要面对面互动
供应商登记		X				X		职能需要共同技能和与国家工作队协作
供应商管理 — 全球供应商		X						职能需要共同技能；供应商管理系统可在各实体复制
供应商管理 — 当地供应商						X		可能需要面对面互动
采购和编写投标征求书		X				X	X	与方案有关的采购在国家一级进行；综合服务交付将该职能转移到国家和全球一级的机构间模式
订约/长期协议 — 全球供应商		X						职能需要共同技能
订约/长期协议 — 当地供应商						X		可能需要面对面互动
谈判 — 全球供应商		X						职能需要共同技能
谈判 — 当地供应商						X		可能需要面对面互动
申购		X						职能需要共同技能
订购单		X						职能需要共同技能
开发票和支付				X				可能需要语言技能以及每周 周日至周四工作
货物转运				X				可能需要语言技能以及周日工作
清关						X		职能需要共同职能
合规管理				X				职能需要共同职能；可能需要语言技能以及每周周日至周四工作
业绩管理	X					X		需要管理小组对供应商进行监督

X 主要模式
X 替代模式
X 补充模式

X 主要模式
X 替代模式
X 补充模式

差旅	总部	全球共享服务		区域共享服务		国家		评论
		机构间	单一机构	机构间	单一机构	机构间	单一机构	
差旅政策	X							战略职能
差旅协调/规划				X				与差旅购买挂钩
差旅授权							X	授权来自实体管理层
差旅购买		X		X				需要与当地的旅行社、旅馆和航空公司建立关系
车辆租赁		X						粮食署有全球车辆租赁计划
车队管理		X	X			X	X	儿基会、人口基金和开发署正在计划对全球一级的拼车进行试点。预计可扩展到全球一级

信通技术								
信通技术战略和政策制订	X							战略职能
应用开发		X	X					机构间结构可成为范围和卓越中心，但可能需要统一的系统
最终用户支助				X				区域结构解决时区和语言问题
建设/维护信息技术基础设施						X	X	需要面对面的互动；职能需要可以分享的共同房地
电信						X	X	
因特网服务提供商						X	X	
信息技术硬件维护						X	X	
信息技术培训(如新装置) — 在线培训		X						在线系统可为多个机构服务
信息技术培训(如新装置) — 实地培训						X		需要面对面互动

替代模式：用于因没有统一规则而造成阻碍执行的情况；补充模式：更多的问责

设施和一般行政	总部	全球共享服务		区域共享服务		国家		评论
		机构间	单一机构	机构间	单一机构	机构间	单一机构	
设施政策制订	X							战略职能
房地租赁						X	X	需要面对面互动 职能需要可以分享的共同房地
办公室维护						X	X	
接待						X	X	
餐厅服务						X	X	
邮件和邮袋						X	X	
礼宾服务						X	X	
设施保险						X	X	
资产管理		X	X			X	X	在开发署全球共享服务中心一级对资产进行全球监督，在国家一级对资产进行当地管理；与财务报告挂钩
安保						X	X	需要面对面互动；职能需要可以分享的共同房地
事件管理/会议						X	X	需要面对面互动；职能需要可以分享的共同房地
翻译						X	X	可在一国的各机构间使用一份共同的翻译长期协议
车辆/车队维护和燃料						X	X	需要面对面互动；职能需要可以分享的共同房地

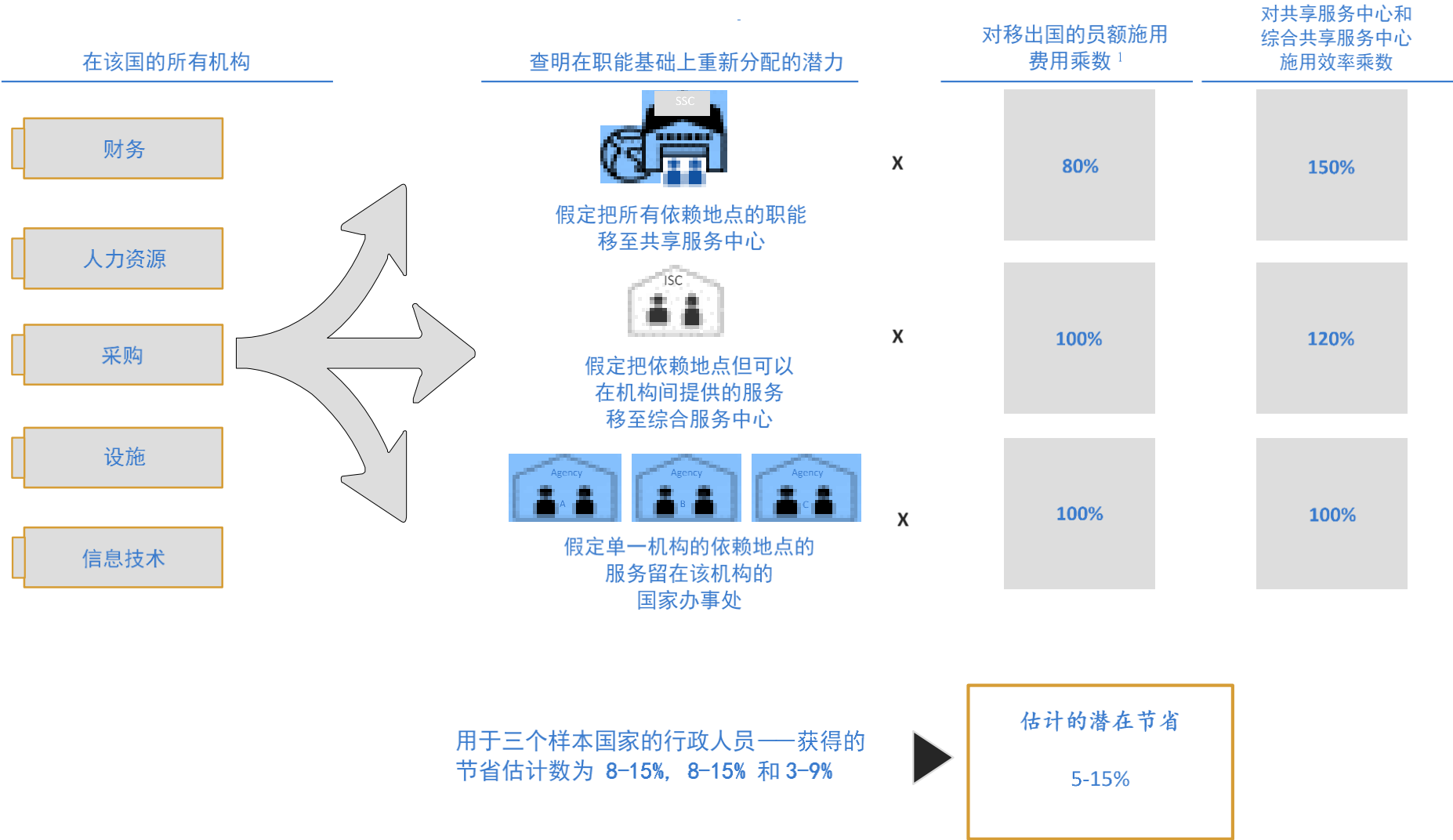
替代模式：用于因没有统一规则而造成阻碍执行的情况；补充模式：更多的问责

图三

对样本国家潜在效率的分析

假定：

将国家办事处依赖地点的职能的行政员额转移到共享服务中心，许多从事依赖地点的职能的员额转移到机构间综合服务中心。
在共享服务中心的员额，其费用降低到 80%，效率则为 1.5 倍。在综合服务中心的员额，其效率是国家办事处员额的 1.2 倍¹。



注：(1)为费用乘数和效率乘数选择的数值，是为本估算的目的进行的猜测。
资料来源：10 个组织在秘书长编写其关于重新定位联合国发展系统的报告时向其提交的数据。

联检组的业务活动战略调查和相关的调查结果

图四 业务活动战略框架



资料来源：联合国发展集团业务活动战略，2016 年导则，对联检组调查问卷的答复和对某些联合国国家工作队的访谈；业务活动战略 2015 年中期评估。

图四(续)

业务活动战略做到的事项	业务活动战略没有做到的事项
• 提供改进采购、信通技术、人力资源、财务、后勤和共同设施服务方面机构间协作的工具； • 旨在改进各机构间的协作； • 利用国家内的现有治理结构； • 作为各机构可决定参加/退出倡议的自愿框架； • 开始实施跟踪各协作领域业绩指标的方法。	• 提供改进方案交付和东道国政府关系方面机构间协作的工具； • 旨在改进各机构间的一体化； • 寻求取代国家内的任何现有治理结构； • 责成各机构采取最低限度的一组倡议； • 提供跟踪业绩指标的国家间标准化平台。

图五 协作方法的例子

协作方法	例子和说明
联合国各国家工作队从工作队内确定一个实体，负责代表其他实体提供职能服务。	例如，在 A 国，A 实体负责管理共同房地和提供接待事务。
联合国国家工作队内的各实体成立一个联合职能小组，提供共享服务(包括一个综合结构)。	例如，在 B 国，所有机构的信息技术协调人在采购与信通技术有关的长期协定和统一基础设施方面做出了巨大贡献。
联合国国家工作队内的各实体同意使用该工作队内其他实体与外部服务提供商现有的长期协议(“搭便车”)。	例如，在 C 国，B 机构关于商业仓库的长期协议扩大到其他实体
联合国国家工作队内的各实体通过“牵头机构”做法与外部服务提供商制订新的联合长期协议。	例如，在 D 国，各实体除其他外，制订飞机旅行、车辆维修、餐饮，服务等长期协议。
联合国国家工作队内各实体提供自己的服务，但共享工具、咨询和专门知识(如供应商名册、规格)。	例如，在许多 BOS 国家，各实体共享共同的咨询人名册。

资料来源：对联检组调查问卷的答复。

注：显示的数据是目前正在实施的协作方法；有些国家报告了更多已经计划但尚未实施的方法，主要是在信通技术职能。

图六 业务活动战略——实现的成果

成果	采购	财务	人力资源	差旅	信通技术	设施和一般行政	共计
通过减少人员人数来节约费用	2	0	1	0	1	0	4 (2%)
通过减少要求的工作，使得人员可以把时间，用于其他任务来节约费用	12	4	4	7	9	9	45 (18%)
通过降低行政事务的非工作人员费用来节约费用	5	3	1	3	4	4	20 (8%)
通过降低采购的货物和服务的费用来节约费用	12	3	1	6	11	4	37 (15%)
提高服务质量	9	6	4	4	12	7	42 (17%)
改进服务的速度和敏感度	8	6	3	4	8	6	35 (14%)
增加联合国国家工作队内部各实体的协作和协调	12	9	7	8	10	10	56 (22%)
实现的其他改进	3	3	2	1	4	2	15 (6%)
共计	63 (25%)	34 (13%)	23 (9%)	33 (13%)	59 (23%)	42 (17%)	254 (100%)

节省的费用主要来自采购的货物和服务。有些来自非工作人员费用的减少。
增效很少转化为行政人员人数的减少。

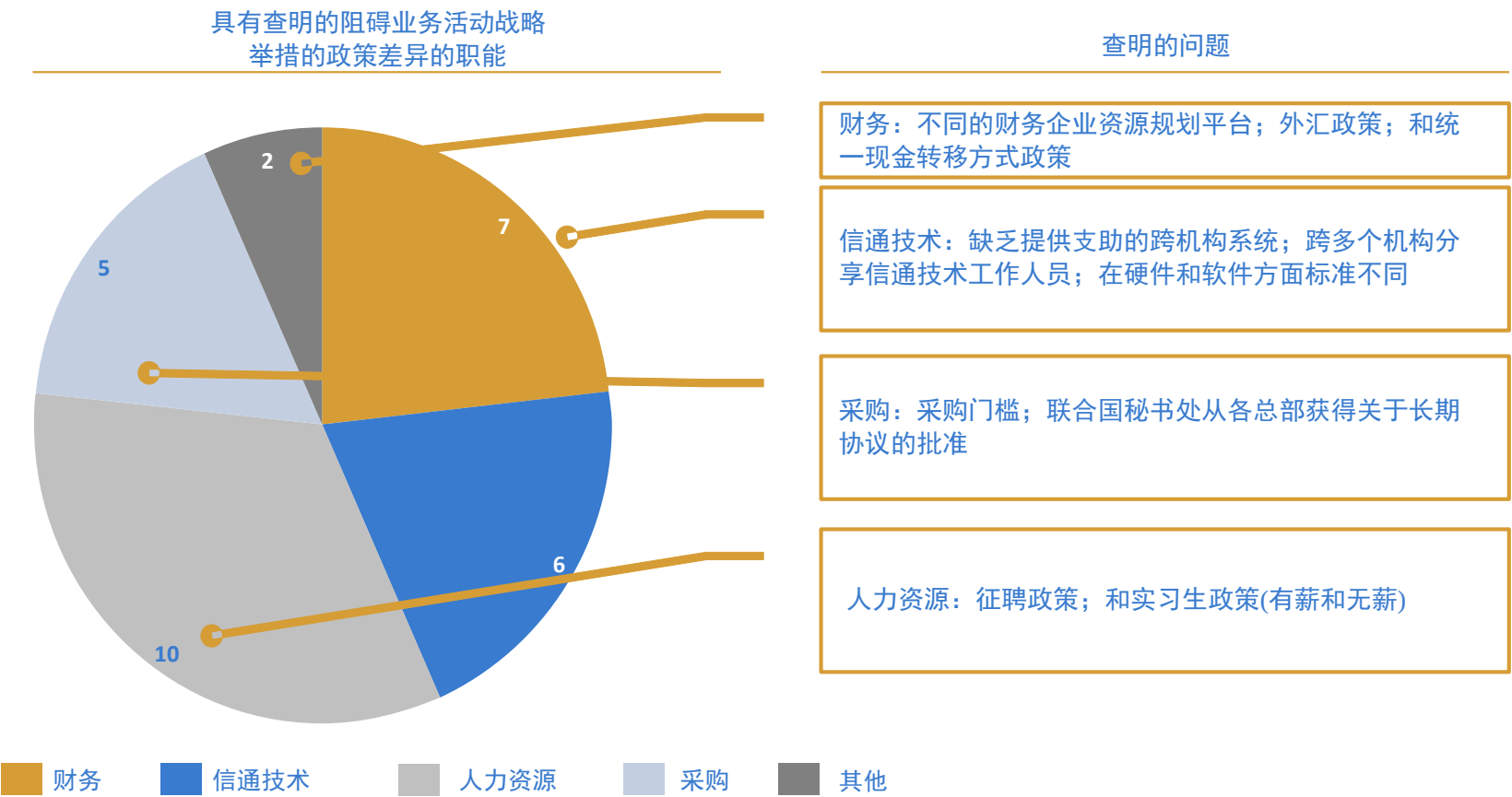
然而请注意，只有很少几个国家能够量化实现的(或计划的)节约。

在许多案例中引用了服务的改进和增加的协作。

采购、信通技术以及设施和一般行政职责表明的成就数目最多，但注意到，即便在非采购职能，现金的节约主要来自采购的货物和服务的费用。

资料来源：对联检组调查问卷的答复。

图七 阻碍业务活动战略举措的政策差异(数字表示对调查答复者的数目)



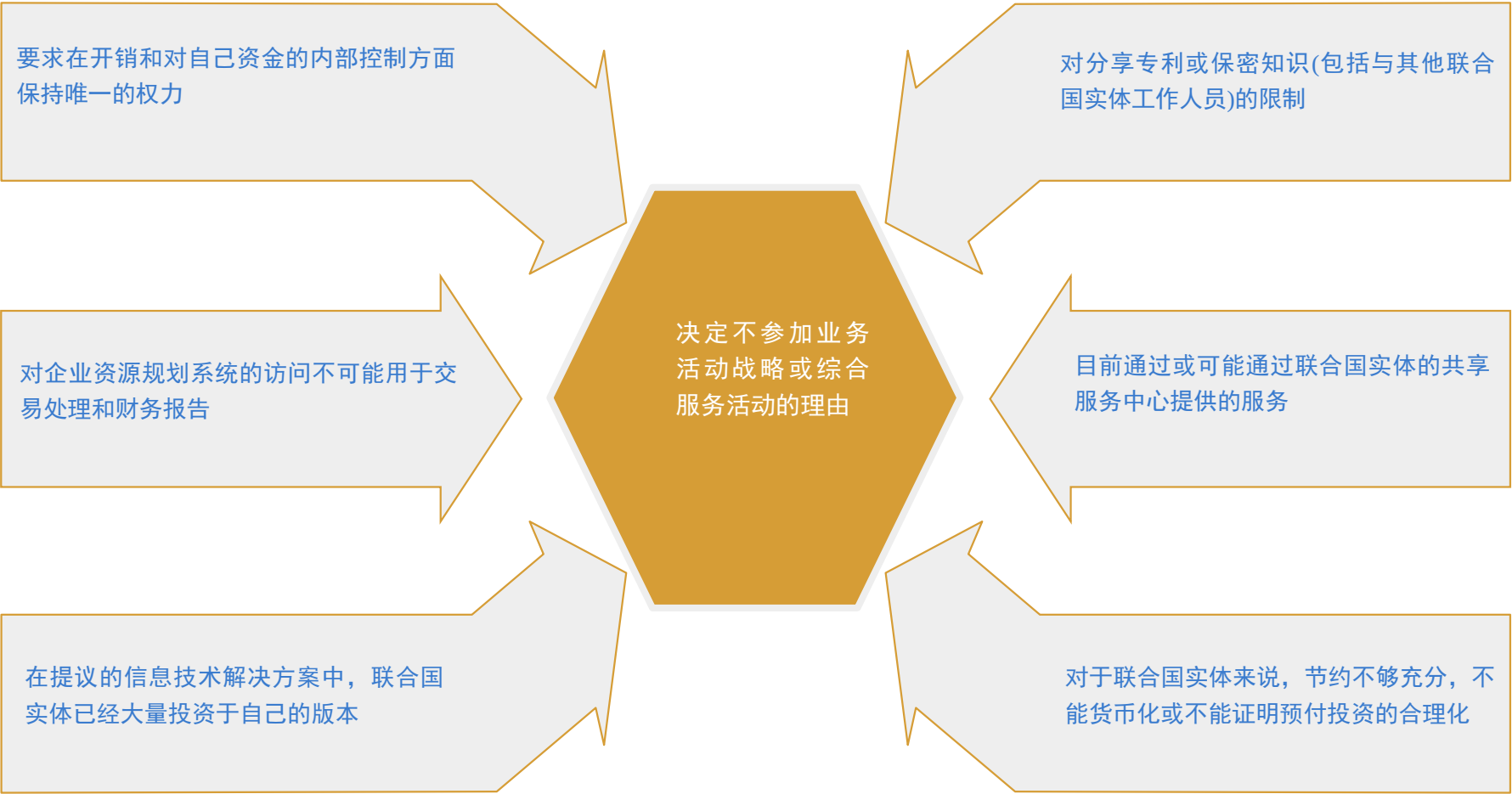
资料来源：对联检组调查问卷的答复。

图八 在国家一级看到的政策和其他限制因素的影响



资料来源：对综合服务举措和业务活动战略国家的访谈，以及对联检组调查问卷的答复。

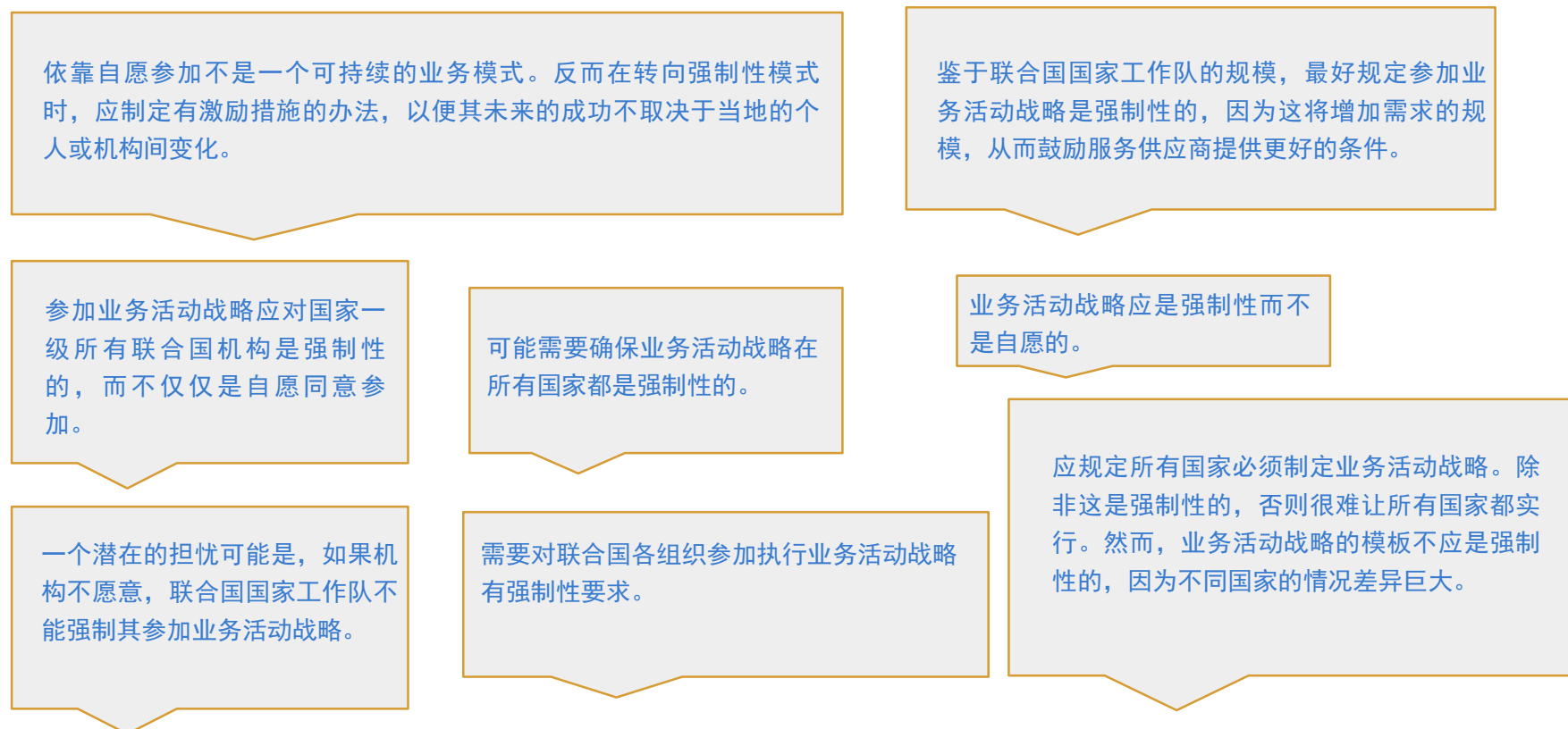
图九 不参加的理由



请注意,此处列出的因素基本上类似于儿基会 2016 年 4 月 29 日关于业务活动战略指导说明中列出的因素,但从访谈和调查中可以明显看出,类似的因素影响所有联合国实体作出是否参加的决定。

资料来源:对综合业务举措和业务活动系统国家的访谈;对联检组调查问卷的答复和儿基会关于业务活动战略的指导说明。

图十 国家一级对自愿参加业务活动战略的看法



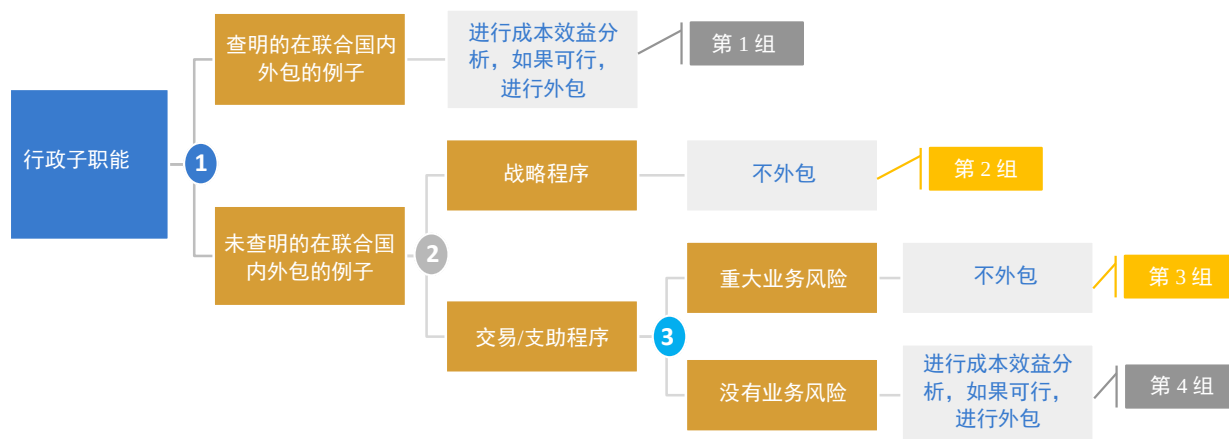
资料来源：对联检组调查问卷的答复。

图十一 从业务活动战略中汲取的其他经验教训

增加从业务活动战略中获取的价值		答复数目
强制性参加	强制性参加业务活动战略将有助于国家工作队通过减少可避免的工作人员费用和增强在采购中的谈判力量而实现甚至更多的节省	8
统一/相互承认的机构规则	在总部一级统一机构规则(例如人力资源、信通技术)在国家一级相互承认规则，是推动国家一级协作的最重要因素	7
激励措施	通过业务活动战略将节省再投入该国，将积极推动国家工作队进行协作	2
共同房地	大部分的业务活动战略节省来自于在共同房地中/为共同房地提供的共同服务	3
减少编制共同业务战略的费用		
指导和培训	向国家工作队提供关于业务活动战略的更多指导和培训，将确保可以取得更好结果的更高质量计划	5
自动报告机制	业务活动战略是一项高度依赖数据的框架，数据收集则是一个费时的进程。共同的、集中的规划、数据收集和报告在线工具，将能够更好地跟踪业绩	6
简化的框架	简化的业务活动战略框架将减少制定这一战略所花费的总时间，并确保简洁的文件侧重几个关键的影响点	2

资料来源：对联检组调查问卷的答复和访谈。

图十二 决策框架：可能适于外包的子职能



供每一“分叉”考虑的问题

- 1**

 - 以前是否有联合国实体外包过这一程序？

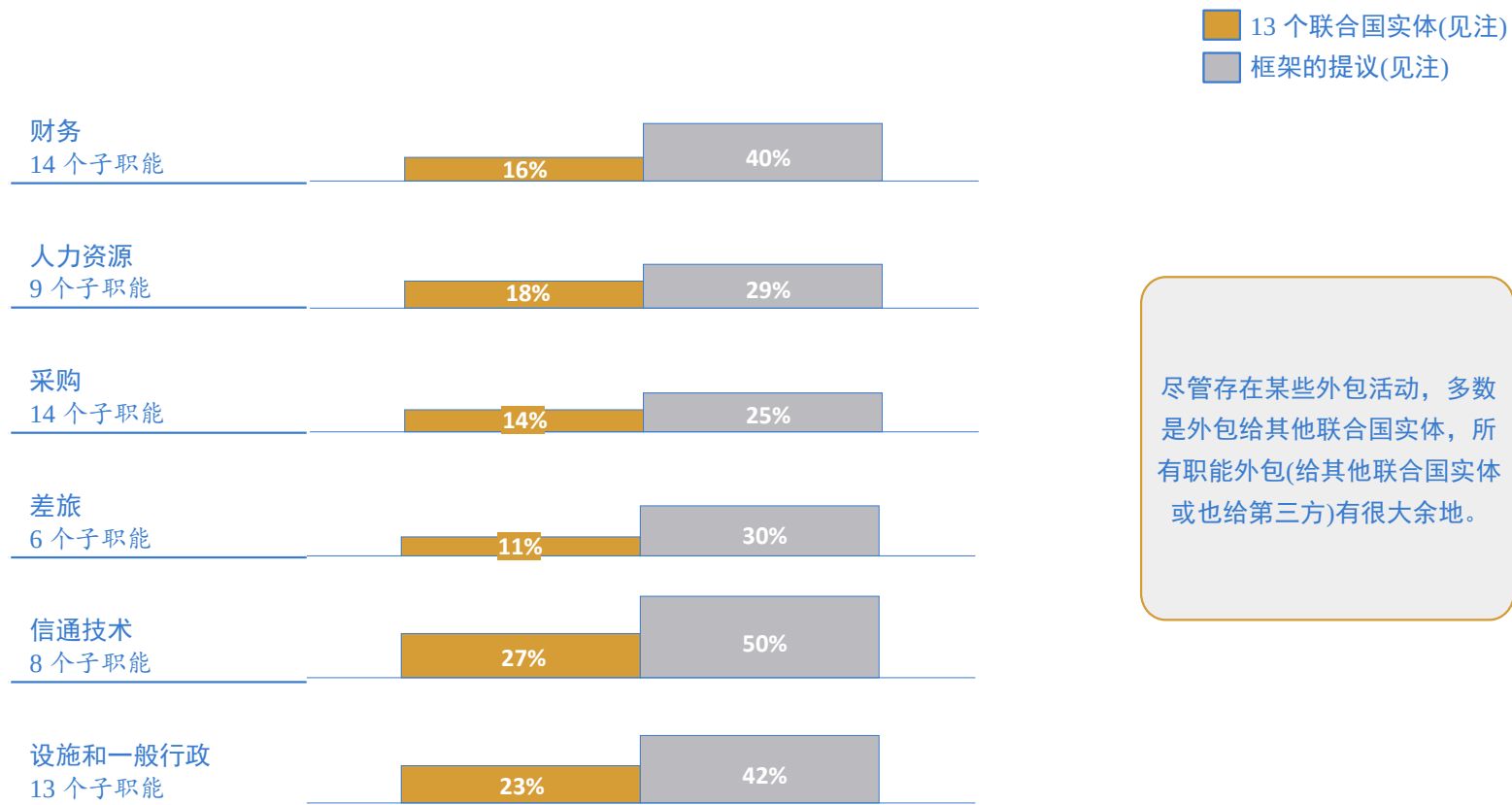
2

 - 这一程序是否与战略规划挂钩或对方案交付至关重要？

3

 - 这一程序是否产生重大业务风险 (例如数据安全风险, 不能与其他程序相联)?
 - 这一程序是否产生重大交易风险 (例如不能管理意外情况, 不能管理服务级别)?
 - 外包该程序能否给实体带来安全风险?

资料来源：对文献的审查。



注：对绘制要求作出回复的 13 个联合国实体：粮农组织、劳工组织、难民署、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、儿基会、工发组织、项目署、妇女署、粮食署和世卫组织。其中五个实体有共享服务中心：粮农组织、开发署、儿基会、项目署、世卫组织。请注意，如果一个机构标明对某一子职能的级别有多种选择，则把一个点分给各选定的级别。

注：通过假定外包第 1、5、6 组中 50%的子职能计算框架提议数。这一假定的基础是，预料一些成本效益分析会拒绝外包，而且某些实体只会外包某些子职能的一部分。

资料来源：对联检组调查问卷的答复的分析。

附件二

各参与组织应就联检组建议采取的行动概览
JIU/REP/2018/5

		预期影响	首协会	联合国*	联合国、其基金和方案														专门机构和原子能机构													
					艾兹病署	贸发会议	国际贸易中心	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	国际民航组织	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	
报告	供行动		☐	☒	☒	☐	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐		
	供参考		☒	☐	☐	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☐	☐	☐	☒	☒	☐	☐	☒	☒		
建议 1		a		E	E			E	E	E	E	E	E			E	E	E				E					E					
建议 2		a		L	L			L	L	L	L	L	L			L	L	L				L					L					
建议 3		c, h		L																												
建议 4		c, h		E				E		E			E					E														
建议 5		c, h		E				E		E		E	E					E														
建议 6		f, h		E	E			E	E	E	E	E	E			E	E	E				E	E				E					
建议 7		a, c, h		E	E			E	E	E	E	E	E			E	E	E				E	E				E					
建议 8		c		E										E																		
建议 9		c	E	E																												
建议 10		g, h		E				E					E				E	E									E					

图例：L：供立法机构作出决定的建议 E：供行政首长采取行动的建议 ■：无需该组织采取行动的建议

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：增强一致性和统一 e：加强控制和遵守
 f：提高效率 g：节省大量资金 h：提高效率 i：其他。

* 如 ST/SGB/2015/3 中所列。