



联合国

# 审查联合国系统内相互承认原则的执行情况

联合检查组的报告

哈埃伊迈尔韦·霍伊采曼和星野俊也编写

请回收





# 审查联合国系统内相互承认原则的执行情况

联合检查组的报告

哈埃伊迈尔韦·霍伊采曼和星野俊也编写



联合国 • 2024 年，日内瓦

## 项目组

哈埃伊迈尔韦·霍伊采曼，检查专员

星野俊也，检查专员

亚历山德拉·卡佩罗，评价和检查干事

费尔南达·韦里西莫·苏尔，协理评价和检查干事

拜姆巴·内梅贾格尔，研究助理

安东尼·马塔拉佐，实习生

特瓦伦巴·蒙昆布韦，实习生

## 执行摘要

# 审查联合国系统内相互承认原则的执行情况

## 导言和审查目标

审查联合国系统内相互承认原则的执行情况已列入联合检查组(联检组) 2024 年工作方案。虽然这是联检组对这一具体专题的第一次审查,但与这一主题有关的事项在联检组以往的审查中已部分涉及。<sup>a</sup> 相互承认是效率议程倡议和联合国发展系统改革的推动因素之一。因此,本次审查是及时的,因为距离实现《2030 年可持续发展议程》只剩下六年时间。

审查的目的是从全系统的角度评估相互承认原则的执行情况和进展,以及相关政策和做法的适当性和有效性,并确定与联合国系统内执行相互承认原则相关的挑战、经验教训和良好做法。

## 主要审查结果和结论

对相互承认原则没有权威性的普遍定义;它是根据商定框架和应用背景定义的

相互承认原则多年来一直是会员国和国际组织业务做法的一部分。然而,该原则的定义和运作程度因商定框架和适用背景而异。

本次审查发现,对相互承认没有权威性的全系统定义。该原则的基础和背景源于联大第 71/243 号决议,其中大会强调,联合国发展系统内各组织需要“按照相互承认政策和程序方面最佳做法的原则开展活动,以促进各机构之间的积极协作,减少政府和协作机构的交易成本”。从本质上讲,“政策和程序方面最佳做法”为该原则的应用提供了背景。

签署组织采用的业务定义源自 2018 年《相互承认声明》,其中对该原则的松散定义如下:“相互承认允许一个实体在最大可行范围内使用或依赖另一个实体的政策、程序、系统合同和相关业务机制开展活动,而无需进一步的评价检查或核准。”<sup>b</sup> 审查小组进行的访谈表明,大多数签署组织对这一灵活的定义感到满意,因为它包含了适当的业务参数。因此,它们认为没有必要制定正式的权威性定义,因为这可能会造成不必要的僵化和法律瓶颈。检查专员也同意这一看法。

大会第 71/243 号和第 75/233 号决议强调,相互承认原则仅适用于联合国发展系统内的组织。鉴于联合国系统各组织迫切需要实现成本效益和业务效率,检查专员们强烈建议联合国系统各组织采用相互承认原则(建议 1)。

<sup>a</sup> 见 JIU/REP/2018/5、JIU/REP/2019/8 和 JIU/REP/2020/3。

<sup>b</sup> 见 <https://unsceb.org/mutual-recognition-statement>。

相互承认原则很复杂，在执行方面面临若干挑战；因此，如果要实现预期的结果，就应该确定关键的成功因素

通过访谈和联检组调查问卷收集的数据得出的结果表明，相互承认原则很复杂，在执行方面面临挑战。《相互承认声明》的发布也引发了许多关于其执行机制的问题。然而，受访者表示赞赏的是，《声明》是签署组织“在最大可行范围内”适用相互承认原则的基本集体承诺。

鉴于相互承认原则缺乏执行机制，检查专员确定了他们认为对成功执行该原则至关重要的七个关键成功因素。这就是相互信任、互有义务、互有责任、相互支持、相互尊重、相互宽容和相互满意。各签署组织应考虑采纳这些因素，以确保相互承认原则得到执行。

相互承认和协调一致是相辅相成的

审查发现，相互承认和协调一致的原则相辅相成，有助于加强一致性、效率和方案交付，并促进机构间合作。在正式通过相互承认原则之前，联合国发展系统在总部和国家一级采取了广泛的全系统改革措施，以统一和简化业务做法。这些统一的标准和业务做法目前由联合国系统的几个组织使用，但没有经过进一步的评价、检查和批准。这表明，如果有统一的业务做法和集中的平台，相互承认可以很容易地适用。与此同时，相互承认原则可以在缺乏统一的情况下充当替代办法，因为它承认各组织的监管框架多种多样。在这方面，这两项原则之间的关系是相辅相成的。因此，检查专员认为，这两项原则应依次适用，以确保系统地执行。

缺乏全系统的协调机制和全面的业务准则来支持相互承认的落实

虽然现有的机构间机制在支持执行相互承认方面取得了重大进展(例如，联合国可持续发展集团业务创新小组在制定相互承认准则方面发挥了重要作用)，但接受访谈的许多组织认为，管理问题高级别委员会网络之间缺乏有效协调。最初，相互承认协调小组发挥协调作用，但后来该小组转变为相互承认同业交流群和相互承认倡导者网络。协调小组的解散破坏了管理问题高级别委员会网络之间所需的关键协调作用。为了解决这一协调不足问题，检查专员建议，相互承认同业交流群和相互承认倡导者网络应负责协调和制定全面的业务准则，以支持相互承认在各实体的落实(建议 2)。

将相互承认原则纳入组织监管框架将减少相关的法律限制

一些组织认为，相互承认的运作面临的主要障碍之一是联合国系统各组织的政策、条例和细则互不兼容。虽然从理论上讲，相互承认的适用并不要求签署组织改变其内部政策和程序，但本次审查发现，如果将这一原则纳入各组织的监管框架，执行起来会容易得多。因此，检查专员建议联合国系统各组织将相互承认原则嵌入其监管框架，以促进其实施。这种协调将有助于更顺利地开展工作，减少不相容的监管框架造成的障碍(建议 3)。

### 在确定哪些最佳做法应得到相互承认方面没有客观标准

在联合国系统内，相互承认是在政策和程序方面的最佳做法范围内适用的。本次审查发现，虽然管理问题高级别委员会是相互承认举措的信息中心，但没有客观标准来确定哪些最佳做法应得到承认。检查专员建议该委员会考虑采用客观标准，以确定在政策和程序方面应得到承认的最佳做法，从而确保签署组织的相对优势得到相互理解和承认。

### 驻地协调员的倡导和报告作用对于在国家一级成功实施相互承认至关重要

本次审查认为，驻地协调员和业务管理小组具有在国家一级推动相互承认的战略地位。然而，联检组发给驻地协调员的调查表明，在国家一级实施相互承认并不被视为驻地协调员职责的一部分。由于相互承认是共同业务活动的一个推动因素，驻地协调员作为联合国国家工作队的负责人，理应在相互承认在国家一级的业务运作中发挥倡导作用。因此，检查专员建议明确指定驻地协调员发挥倡导作用，并要求其定期报告在国家一级落实相互承认的进展情况(建议4)。

### 在许多职能领域，相互承认原则的执行进展缓慢，各组织的情况各不相同

本次审查发现，除采购外，各职能领域在执行相互承认原则方面进展缓慢，各组织的情况各不相同。<sup>°</sup>审查还发现，在职能领域取得的相对进展，大部分是在通过统一业务做法来正式采用相互承认原则之前取得的。

根据通过联检组调查问卷收集的数据，采购是联合国系统内成功实施相互承认的主要范例。例如，95%的答复者表示，他们已经在采购领域实行相互承认。其次是人力资源，执行率为74%；信息和通信技术(信通技术)，执行率为63%。财务和设施服务领域的执行率为53%，后勤领域的执行率最低，为42%。至关重要的是，各签署组织应协同努力，在所有六个职能领域扩大相互承认原则的适用范围，以提高业务效率和成本效益。

### 缺乏有关实施相互承认后增效的可比数据

审查发现，在衡量、评价和报告联合国系统各组织相互承认的执行情况方面没有共同的办法。这导致缺乏关于增效方面的可比数据。为确保相互承认在联合国系统各组织内系统地运作，必须建立监测、评价和报告机制。

为了克服这些挑战并使相互承认成为开展机构间协作的默认方法，重点应放在结果而不是实施过程上。然而，产出指标对于指导各组织跟踪进展情况和查明需要改进的领域至关重要。此外，从收集的数据中可以明显看出，很少有签署组织为其立法机关和理事机构编写关于相互承认执行现状的年度报告。联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国项目事务署是向其执行局提交联合采购年度报告的组织的著名例子。检查专员建议，在向联合国系统所有实体的

<sup>°</sup> 这六个职能领域是采购、财务、人力资源、信息和通信技术、后勤和行政(包括设施服务)。

立法机关和理事机构提交的定期报告中列入因执行相互承认原则而产生的增效情况，以确保适当的监测和监督(建议 5)。

#### 治理和问责框架不明确

几个组织对相互承认的治理、问责、风险管理和监督的状况表示担忧。建立明确的问责结构和强有力的风险管理至关重要，可以让会员国放心，相互承认不会损害程序上的尽职，不会使系统面临欺诈风险，也不会破坏联合国系统的廉正。

检查专员认为，在实施相互承认的治理框架方面存在不足。此外，各组织还对合规方面的问责制表示关切，特别是在出现错误、欺诈或误差的情况下。然而，对相互承认的支持不应因对偶尔出现的错误或误差的关切而受到阻碍，因为这些是例外而不是常见情况。必须认识到，任何制度都不可能完全消除风险，此类关切不应阻止各组织推行和(或)扩大相互承认的适用范围。

然而，法律和内部审计机制必须更多地参与相互承认，以促进遵守治理标准、风险管理和监督程序。

### 建议

本次审查报告载有五项正式建议，其中一项是向联合国系统各组织立法机关和理事机构提出的，一项是向联合国秘书长提出的，三项是向联合国系统各组织行政首长提出的。正式建议得到 19 项非正式建议的补充，非正式建议旨在加强相互承认的落实。

#### 建议 1

尚未签署《相互承认声明》的联合国系统各组织行政首长应在 2026 年底前签署，以提高业务效率并促进联合国系统内的协作。

#### 建议 2

联合国系统各组织行政首长应通过联合国系统行政首长协调理事会，在 2025 年底前，责成相互承认同业交流群和相互承认倡导者网络协调全系统范围内落实相互承认的努力，并制定指导签署组织落实相互承认原则的全面业务准则。准则的目的应是结合各组织目前的基线活动，提高相互承认的可操作性。

#### 建议 3

联合国系统各组织行政首长应在 2029 年底前利用一切机会修订现行政策和条例，并将相互承认原则明确嵌入其监管框架，从而加强该原则在调节机构间差距方面的重要性，并促进在整个联合国系统更广泛地实施该原则。

#### 建议 4

秘书长应在 2026 年底前请驻地协调员发挥带头倡导作用，并根据管理问题高级别委员会网络准则，定期报告在国家一级落实相互承认的进展情况，同时考虑到相互承认是共同业务活动的一个关键推动因素。

#### 建议 5

联合国系统各组织立法机关和理事机构应在 2026 年底前请尚未在定期报告中列入因执行相互承认原则而产生的增效情况的《相互承认声明》签署组织的行政首长这样做，以确保适当的监测和监督。

#### 非正式建议

1. 检查专员建议联合国系统各组织采纳成功执行相互承认原则的七个关键因素(第 36 段)。
2. 检查专员建议联合国系统各组织采取变革管理战略，将相互承认原则作为组织文化的一部分纳入其中(第 54 段)。
3. 检查专员建议让法律办公室参与旨在落实相互承认原则的监管举措，从而承认法律办公室的扶持作用(第 73 段)。
4. 检查专员建议，尚未制定关于落实相互承认的内部准则的签署组织考虑编写此类材料，以指导国家一级的管理人员。检查专员鼓励已制定内部准则的实体与其他组织分享这些准则，以供参考(第 78 段)。
5. 检查专员建议在六个职能领域任命协调人，以支持联合国系统各组织落实相互承认。协调人应是相互承认同业交流群和(或)相互承认倡导者网络的成员，以便在实体驱动的举措和管理问题高级别委员会的举措之间保持衔接(第 84 段)。
6. 共同房地是共同业务活动的重要推动因素；因此，检查专员建议，将共同房地列为高度优先事项，包括在联合国系统各组织考虑开设外地办事处时(第 111 段)。
7. 为了在采购领域充分实现相互承认的益处，检查专员建议联合国系统各组织作出协调一致的努力，通过利用现有合同(搭便车)，将相互承认扩大到合作采购之外(第 128 段)。
8. 检查专员建议将相互承认原则纳入《统一联合国采购：国家一级的联合国共同采购》的准则，并建议联合国系统所有组织采用和调整这些准则，以支持采购合作(第 129 段)。
9. 检查专员建议，采购网络应利用联合国全球采购网作为中心切入点，协调建立一个统一的供应商和采购机会数据库，以及共享长期协议数据库。检查专员还建议，应安排相关机制，跟踪因联合采购而产生的合同，并监测其他组织

合同的使用情况，同时采取控制措施，管理向其他组织提供合同的情况，同时仍然遵守合同诸如保密等限制规定，例如保密规定(第 138 段)。

10. 检查专员建议，目前没有使用联合国全球人力资源服务中心服务的联合国系统各组织探索该中心可能为提高整个联合国系统的效率提供的优势。他们还建议国际公务员制度委员会成立一个机构间人力资源工作队，研究进一步统一职务分类程序的可能性，包括尽可能适用相互承认，采用通用职务说明，并制定一个与统一职务等级表相一致的职务目录(第 143 段)。

11. 检查专员建议，在后勤领域实施相互承认时，应采取一种更有条理、基于职能的办法，利用现有的全球和地方举措(第 163 段)。

12. 检查专员建议各签署组织确保充分适用业务创新小组确定的标准化成本计算和定价原则，以解决与适用相互承认的成本回收和收费有关的透明度和互惠问题(第 170 段)。

13. 检查专员建议，尚未采用 [JIU/REP/2021/3](#) 和数字和通信技术网络准则中强调的网络安全最低标准的实体应立即采用这些标准(第 178 段)。

14. 检查专员建议各组织在今后几轮企业资源规划更新时，考虑到中长期系统的统一和互操作性。数字和通信技术网络以及管理战略、政策和合规部企业资源规划解决方案司和开发署作为企业资源规划特别兴趣小组的成员，可在推进这一议程方面发挥关键作用(第 182 段)。

15. 检查专员建议联合国秘书处采用一项简化的差旅待遇政策，以实现联合国秘书处各组成实体之间的协调统一(第 191 段)。

16. 检查专员认为，联合国人口基金为记录从实施相互承认中获取增效而采用的方法是一种良好做法，并建议尚未这样做的其他组织考虑效仿(第 203 段)。

17. 检查专员建议，管理问题高级别委员会及其网络借鉴采购网络的做法，制定一个路线图和看板，以指导相互承认的实施，同时考虑到全球的采用情况。在缺乏网络的地方领域，例如在后勤和设施服务领域，委员会应设立或指派具体的任务小组来支持这项工作(第 210 段)。

18. 检查专员建议，管理问题高级别委员会在发展协调办公室已经在协调的效率报告工作的基础上，确定一个包含主要业绩指标的高级别框架，以确保各组织在六个职能领域和相关举措中实现记录增效方面的协调一致(第 211 段)。

19. 检查专员建议，信通技术系统可作为促进安全和高效的相互承认做法的推动因素，所有各方应根据数字和通信技术网络的最低安全基线采取强有力的网络安全措施(第 221 段)。

## 目录

	页次
执行摘要 .....	iii
简称 .....	xi
一. 导言 .....	1
A. 背景 .....	1
B. 目标、范围和方法 .....	2
C. 鸣谢 .....	4
二. 相互承认原则在联合国系统内的适用情况简介 .....	5
A. 相互承认的演变和定义 .....	5
B. 相互承认原则的业务参数 .....	5
C. 实施相互承认的关键成功因素 .....	8
D. 相互承认与协调统一之间的联系 .....	9
三. 相互承认的益处和挑战 .....	11
A. 相互承认的益处 .....	11
B. 与相互承认有关的挑战 .....	12
四. 落实相互承认的政策和监管框架的充分性和有效性 .....	15
A. 全系统框架和业务准则 .....	15
B. 将相互承认嵌入组织政策和程序 .....	17
五. 实践中的相互承认 .....	21
A. 业务创新小组界定的相互承认 7 个步骤的执行情况 .....	21
B. 相互承认是效率议程举措的推动因素 .....	23
C. 相互承认在《相互承认声明》六个职能领域的实施情况 .....	32
六. 监测、评价和报告相互承认的执行情况 .....	51
A. 跟踪相互承认的执行进展和结果 .....	51
B. 治理、问责制和监督 .....	56
七. 前进的道路和未来的机遇 .....	58

附件

一. 关于案头审查的背景资料 .....	59
二. 调查表的方法、答复率和结果.....	61
三. 访谈所用方法 .....	67
四. 驻地协调员调查的方法、答复率和结果.....	70
五. 利用相互承认的相对优势的非详尽清单(自我报告).....	73
六. 参加组织拟根据联合检查组建议采取的行动概览.....	74

## 简称

首协会	行政首长协调理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
信通技术	信息和通信技术
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
公共部门会计准则	国际公共部门会计准则
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
OneHR中心	联合国全球人力资源服务中心
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
环境署	联合国环境规划署
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
UNSDG	联合国可持续发展集团
联合国世旅组织	世界旅游组织
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织



## 一. 引言

1. 对联合国系统内相互承认原则执行情况的本次审查已列入联合检查组(联检组)2024年工作方案。本次审查的主题属于联检组2020-2029年战略框架所述四个重点专题领域中的两个。<sup>1</sup>虽然这是联检组就这一具体专题进行的第一次审查，但联检组以前的审查已部分涉及这一主题。<sup>2</sup>

### A. 背景

2. 没有关于相互承认的权威性的全系统定义。然而，在联合国系统范围内，相互承认被松散地定义为这样一项原则，“允许一个实体在最大可行范围内使用或依赖另一个实体的政策、程序、系统合同和相关业务机制开展活动，而无需进一步的评价检查或核准。”<sup>3</sup>

3. 基本上，相互承认使联合国系统的一个组织能够从联合国系统的另一个组织获得服务，如果后者能够更有效地提供服务的话。相互承认的目的是使联合国各组织能够更好地发展伙伴关系，并共同努力，通过利用联合国各组织的比较优势，同时以最低的交易成本，实现联合国的总体使命、《2030年可持续发展议程》和联合国各参与组织的具体任务。<sup>4</sup>

4. 2018年正式通过相互承认原则是对大会第71/243号决议的直接回应。相互承认原则是实现可持续发展目标的效率议程的三大推动因素之一。<sup>5</sup>联合国发展系统内各实体“应按照相互承认政策和程序方面最佳做法的原则开展活动，以促进各机构之间的积极协作，减少政府和协作机构的交易成本”。<sup>6</sup>秘书长在2017年12月关于重新定位联合国发展系统以实现《2030年议程》的报告中进一步加强了这一点，他在报告中请“各实体加快努力，实现第71/243号决议规定的任务，按照相互承认政策和程序方面最佳做法的原则开展活动，”推进共同的业务活动。<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> 它们是：(a) 联合国系统在人力和财政资源、行政、成果管理制、战略规划和管理、变革管理、风险管理、安保和安全以及数字技术使用等领域的管理和行政做法与方法；(b) 涉及政策、战略和方案的国际商定目标和公约，以及在实现国际商定的发展目标(如《2030年可持续发展议程》)方面的协调与合作。

<sup>2</sup> 见 JIU/REP/2018/5、JIU/REP/2019/8 和 JIU/REP/2020/3。

<sup>3</sup> 《相互承认声明》。可查阅 <https://unsceb.org/mutual-recognition-statement>。

<sup>4</sup> 联合国可持续发展集团(UNSDG)网站，“业务活动”(<https://unsdg.un.org/2030-bindinga/business-operations>)。

<sup>5</sup> 其他两个促成因素是标准化的客户满意度和标准化的定价和成本计算原则。见 <https://unsdg.un.org/2030-agenda/business-operations>。

<sup>6</sup> 大会第71/243号决议，第52段。

<sup>7</sup> A/72/684-E/2018/7，第44段。

5. 因此，为了进一步实施秘书长的改革议程，2018年，联合国系统行政首长协调理事会(首协会)管理问题高级别委员会和联合国可持续发展集团拟定了相互承认声明，该声明业经23个组织的行政首长通过并签署。<sup>8</sup>该声明正式确定了这些组织的共同承诺，即在管理和执行其活动方面尽最大可能适用相互承认的原则。

6. 2020年，在新的四年度全面政策审查周期(2021-2024年)前夕，大会在第75/233号决议中重申联合国各组织必须按照相互承认原则运作，并敦促尚未签署《相互承认声明》的联合国发展系统各组织签署该声明。

## B. 目标、范围和方法

7. 进行本次审查的目的是通过促进各实体之间的积极协作和降低政府和协作实体的交易成本，提高联合国系统的效力和效率。

8. **范围。**审查范围是全系统的。审查侧重于《相互承认声明》中强调的六个职能领域，即财务、人力资源、采购、后勤、信息和通信技术(信通技术)以及行政(包括设施服务)。鉴于相互承认作为共同业务活动的推动因素的重要性，已将其列入审查范围。<sup>9</sup>本次审查的范围仅限于签署《相互承认声明》的联检组参加组织。<sup>10</sup>未签署《声明》的联检组参加组织不在此列。<sup>11</sup>然而，由于相互承认原则适用于并有益于联合国系统所有组织，本报告所载建议是针对所有联检组参加组织的。本次审查还审议了参与实施相互承认原则的机构间机制的工作。<sup>12</sup>

9. **目标。**本次审查的目的是向联检组各参加组织的立法机关、理事机构和行政首长提供关于相互承认原则执行情况的最新信息。本次审查的具体目标是：

<sup>8</sup> 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际民用航空组织(民航组织)、国际农业发展基金(农发基金)、国际劳工组织(劳工组织)、国际移民组织(移民组织)、国际贸易中心(国贸中心)、国际电信联盟(国际电联)、联合国、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)、联合国开发计划署(开发署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国人口基金(人口基金)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国项目事务署(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)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、世界粮食计划署(粮食署)、世界卫生组织(世卫组织)和世界气象组织(气象组织)。

<sup>9</sup> 共同业务活动包括下列：业务活动战略、共同后台办公室、共同房地和共用服务中心。

<sup>10</sup> 本次审查的数据仅从签署了《相互承认声明》的21个联检组参加组织收集，即粮农组织、民航组织、劳工组织、国贸中心、国际电联、艾滋病规划署、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、人居署、难民署、儿基会、工发组织、项目署、近东救济工程处和联合国秘书处(包括联合国贸易和发展会议(贸发会议)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)，它们是秘书处的一部分)、妇女署、粮食署、世卫组织和气象组织。

<sup>11</sup> 尚未签署《相互承认声明》的联检组参加组织有：国际原子能机构(原子能机构)、国际海事组织(海事组织)、世界旅游组织(旅游组织)、万国邮政联盟(万国邮联)和世界知识产权组织(知识产权组织)。

<sup>12</sup> 联合国系统行政首长协调理事会(首协会)、管理问题高级别委员会及其网络、相互承认协调小组、联合国可持续发展集团(可持续发展集团)及其企业创新小组。

- (a) 评估相互承认原则的执行现状和进展；
- (b) 评估为执行相互承认原则而采取的政策举措、程序和做法是否充分和有效；
- (c) 评估这一原则对提高效率和节约成本以及促进联合国系统各组织之间的合作与协作的影响；
- (d) 查明阻碍充分执行相互承认原则的风险、挑战和障碍；
- (e) 查明在执行相互承认原则方面的良好做法和经验教训；
- (f) 探讨在联合国系统内更好地执行相互承认原则的途径和方式。

10. **方法。**根据联检组的内部标准和工作程序，审查方法结合了数据收集和分析的定性和定量方法，包括：

(a) **案头审查。**审查小组对关于相互承认的所有现有文件进行了广泛的案头审查，包括联检组以往的相关报告，并对签署组织的相关政策文件、条例和程序进行了分析。附件一载有所分析文件的背景资料；

(b) **调查问卷。**向签署了《相互承认声明》的 21 个联检组参加组织发出了两份调查问卷，要求提供定性和定量资料及证明文件；19 个组织答复了要求提供证明文件的问卷，19 个组织答复了关于实质性资料的详细机构问卷。<sup>13</sup> 附件二载有关于对调查问卷的答复的背景资料。

(c) **访谈。**根据对调查问卷的答复，共对签署组织、相关机构间机制、<sup>14</sup> 共同业务活动<sup>15</sup> 的 236 个主要利益攸关方和一名驻地协调员进行了 60 次访谈。为了获得实地视角，并收集有关相互承认实施情况的更多信息和意见，2024 年 6 月至 7 月，对哥本哈根、内罗毕和纽约进行了实地访问。附件三载有访谈的背景资料。

(d) **驻地协调员调查。**为了获得作为联合国国家工作队负责人的驻地协调员的意见，联检组于 2024 年 5 月向 103 名驻地协调员发送了一份由联检组设计和管理的在线调查。调查结果在本报告各节中均有提及。附件四载有关于调查结果的背景资料。

11. 本次审查是根据联检组章程及其内部程序进行的。适当考虑了保护那些对问卷、询问和调查作出答复的利益攸关方以及参与访谈的利益攸关方的机密性。

<sup>13</sup> 下列联检组参加组织对要求提供实质性信息的调查问卷作出了答复：粮农组织、国际民航组织、劳工组织、国贸中心、国际电联、联合国秘书处、艾滋病署、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、近东救济工程处、妇女署、粮食署和气象组织。

<sup>14</sup> 管理问题高级别委员会采购和人力资源网络、相互承认协调小组、共同采购活动小组和联合国全球人力资源服务中心。

<sup>15</sup> 项目署共享服务中心和内罗毕共用后台办公室。

在履行其专业和道德义务的过程中，审查小组在审查的规划、执行和起草阶段保持了其独立性、公正性、中立性和专业操守。

12. 为了保证质量，根据联检组章程第 11.2 条，对报告草稿进行了内部同行审查，以集思广益，检验各项建议。经修订的报告草稿随后分发给本次审查所涵盖的参与组织，供其纠正任何事实错误，并就调查结果、结论和建议提出评论意见。在报告定稿时考虑了他们的意见，但审查的最终责任完全在于报告编写者。

13. 本审查报告载有五项正式建议：一项是针对联合国系统各组织立法机关和理事机构提出的；一项是针对联合国秘书长提出的；三项是针对联合国系统各组织的行政首长提出的。审查报告还载有 19 项非正式建议，这些建议是对正式建议的补充，旨在加强相互承认原则的执行。为便于处理本报告以及执行建议和监测建议的执行情况，附件六载有一个表格，具体说明本报告是否提交各组织的立法机关、理事机构或行政首长供采取行动或供其参考。

### C. 鸣谢

14. 检查专员谨向所有对共同调查问卷作出答复并提供相关政策文件的联检组参加组织表示感谢。他们还感谢所有愿意通过访谈和在线调查分享他们的知识和意见的人。检查专员还要感谢联检组在各参加组织的协调人，他们在管理调查问卷和为访谈提供便利方面发挥了重要作用。

## 二. 相互承认原则在联合国系统内的适用情况简介

### A. 相互承认的演变和定义

相互承认没有权威性的普遍定义；相反，它是根据商定的框架和应用背景定义的

15. 几年来，相互承认原则一直是联合国系统机构间协作的基石。联合国系统各组织在正式通过作为效率议程举措的推动因素之一的相互承认原则之前，一直在相互业务往来中适用这一原则。联合国系统尚未通过关于相互承认的权威性的全系统定义。本次审查发现，所有签署组织都采用了《相互承认声明》所载对该原则的“宽松”定义：“相互承认允许一个实体在最大可行范围内使用或依赖另一个实体的政策、程序、系统合同和相关业务机制开展活动，而无需进一步的评价检查或核准。”从现有的知识体系中可以明显看出，相互承认原则的定义和实施程度因商定的框架和适用背景而异。

16. 基本上，相互承认是缔约方之间和联合国系统各组织之间为承认彼此在政策和程序方面的最佳做法而作出的自愿安排。联合国系统采用相互承认的方式清楚地表明，这一原则可以适用于不同的情况。因此，对相互承认原则没有一个权威性的全系统定义。

17. 相互承认原则首先在机构间合作方面通过大会第 71/243 号决议在全系统引起重视，该决议强调联合国发展系统内各实体需要“按照相互承认政策和程序方面最佳做法的原则开展活动，以促进各机构之间的积极协作，减少政府和协作机构的交易成本”。

18. 秘书长在 2017 年 12 月的报告中进一步支持了这一点，他在报告中要求所有实体加快努力，根据相互承认的原则开展业务，以推进共同业务活动。<sup>16</sup> 为了执行联合国大会第 71/243 号决议，2018 年签署并启动了《相互承认声明》。

19. 许多受访者认为，没有必要为相互承认制定一个权威性的全系统定义，因为这会造成不必要的僵化和法律瓶颈。

20. 检查专员支持这样一种观点，即没有必要为相互承认制定一个权威性的全系统定义。从《相互承认声明》中得出的描述已经足够全面，并确立了足够的业务参数。

### B. 相互承认原则的业务参数

《相互承认声明》增强了接受相互承认原则的势头

21. 《相互承认声明》规定了相互承认原则的业务参数。本次审查发现，2018 年签署和启动《相互承认声明》加速了接受相互承认原则的势头。与此同时，《声明》的发布引发了许多关于相互承认的确切含义和范围的问题。

<sup>16</sup> A/72/684-E/2018/7，第 44 段。

22. 随着最高行政层级签署《声明》，签署组织承诺在国家一级业务运营战略的六个职能领域实施该原则，这些领域是联合国可持续发展目标业务创新小组举措的目标领域，即财务、人力资源、采购、后勤、信通技术和行政管理(包括设施服务)。业务运营战略是围绕这六个共同服务项目制定的，它们构成了国家一级合作的基础。

23. 从本质上讲，《相互承认声明》代表了在不需要进一步审查服务提供者的政策和程序的情况下就采用共同或共享服务达成的广泛共识。

24. 如上所述，大多数签署组织认为，就其总体定义语言和方向而言，《相互承认声明》是适当的。然而，《声明》被认为缺乏全面的业务框架和执行机制。此外，《声明》不具有法律约束力；它只是签署组织行政首长对“在实际可行的最大限度内”适用相互承认原则的共同承诺的一种表达。与欧洲联盟不同，相互承认原则的适用在联合国系统内不具有法律效力。一些签署组织坚持认为，“在实际可行的最大限度内”一语为不完全接受相互承认原则提供了一个方便的借口，也是一种抑制因素。

25. 一些组织坚持认为，这一短语是必要的，因为这一原则不是一项行政规则。在让该原则生效方面，签署《相互承认声明》的每个组织都必须遵循自己的规则和程序。各组织强调，在适用这一原则上的灵活性至关重要，因为各组织有不同的任务、业务模式以及法律和治理框架。

26. 《声明》是对“在实际可行的最大限度内”适用相互承认原则的共同承诺的正式化，允许一个组织使用或依赖另一个组织的政策、程序、系统合同和相关业务机制来开展活动，而无需进一步的评价、检查或批准。

27. 与任何原则一样，相互承认也有保障机制。例如，在适用该原则时，签署组织必须遵守以下规定：

- 维持健全的财务管理和内部控制制度，以确保资金用于预定用途，并适当注意效率和效益
- 其财务和行政管理制度按照国际公认的标准接受内部和外部审计安排
- 重申对单一审计原则的承诺
- 确保建立适当的机制，以大大降低欺诈和腐败风险，并处理欺诈和腐败的指控和经证实的案例
- 采取适当措施，包括加强能力，以减轻在其财务和行政管理制度和安排中发现的任何弱点所造成的风险<sup>17</sup>

28. 正如一个组织在对联检组调查问卷的答复中所述：“相互承认的前提是，所有联合国机构都符合国际审计和内部控制标准，并根据这些标准定期接受评估。因此，即使各机构的某些条例或细则各不相同，但使用彼此的系统和程序

<sup>17</sup> 《相互承认声明》。

也不应对各机构构成风险。目的不是协调统一政策和流程，而是提高成本效益，例如，认识到如果对于特定服务或需求，一个机构拥有竞争优势和最佳做法，另一个机构可能不需要重复服务，而是依靠该机构来满足其需求。”

29. 从访谈中收集到的数据可以明显看出，相互承认原则没有得到充分理解，因为有些人将其等同于互惠原则。承认另一个组织的政策、程序和系统合同并不意味着服务提供者应该同样承认服务接受者的政策或程序。这一原则的基础是深信联合国系统各组织可以信任和承认彼此的政策、程序和系统合同。虽然相互承认的原则以签署组织的平等地位为先决条件，但它并不意味着在联合国系统内的对等或自动承认。从根本上说，相互承认不一定是包罗万象的。与任何原则一样，也有例外。在联合国范围内，这一原则以政策和程序方面的最佳做法为基础。

30. 本次审查的结果表明，相互承认的适用可以是双边的，也可以是多边的。相互承认安排通常通过谅解备忘录或服务级协议来提供便利。虽然相互承认在联合国系统内不具有法律约束力，但可以通过签署服务级协议来管理执行机制。

31. 检查专员也认为，由于相互承认不是一项行政规则，其适用取决于许多因素，因此“在实际可行的最大限度内”的告诫是必不可少的，因为它反映了落实相互承认方面的灵活性这一特点。

32. 大会第 71/243 号决议和《相互承认声明》都规定，相互承认政策和程序方面的最佳做法原则只应由联合国发展系统内的组织适用。然而，接受访谈的大多数组织认为，联合国系统所有组织都应适用相互承认原则。这一观点的前提是这一谅解，即相互承认有助于行政支助活动的实施和管理，节省成本并促进联合国系统各组织之间的协作。由于联合国系统所有组织都在推进各自任务的过程中努力实现成本效益和业务效率，因此联合国系统所有组织在其所有工作流程中都必须适用相互承认的原则。

33. 大会第 75/233 号决议重申，联合国发展系统内各组织应按照相互承认政策和程序方面最佳做法的原则开展活动，以促进各机构之间的积极协作，减少政府和协作机构的交易成本；表示注意到《相互承认声明》；并敦促尚未签署该声明的联合国发展系统各组织签署该声明。

34. 鉴于相互承认原则带来的巨大潜在益处，检查专员强烈建议，《相互承认声明》应开放供联合国系统所有组织，而不仅仅是联合国发展系统内的组织签署。

35. 下文提出的建议可望提高联合国系统的效率。

#### 建议 1

尚未签署《相互承认声明》的联合国系统各组织行政首长应在 2026 年底前签署，以提高业务效率并促进联合国系统内的协作。

## C. 实施相互承认的关键成功因素

相互承认原则很复杂，在执行方面存在挑战；因此，如果要实现预期的结果，就应该确定关键的成功因素

36. 从访谈中可以明显看出，相互承认原则是复杂的，仍然存在不确定性。因此，如果要实现预期成果，就应确定关键的成功因素。联检组确定了对成功执行相互承认原则至关重要的七个关键因素(见表 1)。检查专员建议联合国系统各组织采纳成功执行相互承认原则的 7 个关键因素。

表 1  
成功实施相互承认的关键因素

关键成功因素	说明
1. 互有义务	为了使相互承认发挥作用，缔约方之间应该有共同的义务。有关组织应同意以某种方式受到约束。这可以通过酌情签署谅解备忘录或服务级协议来实现。
2. 相互信任	对联合国系统另一个组织的服务标准有信心有助于得到承认和接受。相互承认需要信任彼此的监管框架、产品和服务。这可以通过应用标准化客户满意度原则 <sup>a</sup> 来实现。
3. 相互尊重	相互承认的基础是尊重的精神。联合国系统各组织不论组织规模大小，都必须相互尊重，承认彼此的附加值。
4. 相互支持	为使相互承认取得成功，各参与组织必须本着“一体行动”的精神相互支持。这会促进机构间协作，而机构间协作是推进联合国崇高理想的关键。
5. 互有责任	相互承认原则的有效适用取决于各参加组织承诺履行其责任，尽最大可能将原则化为行动。
6. 相互容忍	至关重要的是，签署组织通过分享其业务活动中的最佳做法，接受和容忍彼此的差异。
7. 相互满意	当伙伴关系对双方都有好处时，相互承认会很有效。采用标准化客户满意度原则和标准化定价和成本计算标准将有助于各方以高效率和高效益的方式开展业务。

资料来源：联检组。

<sup>a</sup> 继呼吁提高联合国发展系统的效率的大会第 67/226 号和第 71/243 号决议之后，秘书长为效率议程设定了目标。拟议的增效措施得到了业务创新小组确定的三个关键促进因素的支持：标准化的客户满意度原则——以保障所提供服务的最低质量标准；标准化定价和成本计算标准——为确定整个联合国系统服务的价格和成本制定共同标准；以及相互承认原则，该原则一旦得到认可，即允许一个联合国实体从另一个联合国实体获得服务，如果后者能够更有效地提供服务的话(<https://unsdg.un.org/2030-bindinga/business-operations>)。

## D. 相互承认与协调统一之间的联系

相互承认和协调是相辅相成的

37. 多年来，联合国系统一直在努力应对不同组织的各种政策、条例和细则，情况表明，这些政策、条例和细则会破坏为提高整个系统的效率和效力而作出的协调一致的努力。为了努力找到切实可行的办法来应对这些持续存在的挑战，联合国系统相继采用了协调统一和相互承认的原则。相互承认可适用于两种情况：第一，可适用于无法实现协调统一的情况；第二，它提供一个有利的环境，在这种环境中，协调统一是必要的，也是可以实现的。因此，协调统一是形成相互承认机会的因素之一。

38. 相互承认和协调统一是相辅相成的。这两个概念协同工作，以加强一致性、效率和方案交付，并促进机构间合作。从所进行的访谈中可以明显看出，相互承认原则与协调统一原则之间的联系有时会被误解。因此，界定这两项原则之间的关系至关重要。因此，为了本次审查的目的，协调统一被定义为在有关各方之间建立共同标准或共同业务做法的过程。

39. 在正式通过相互承认原则之前，联合国系统在总部和国家一级采取了广泛的全系统改革措施，以统一和简化业务做法。在业务活动领域，通过行政首长协调会机制和采用“一体行动”办法的几个国家的活动，已经启动了大量改革举措，这一切在规划和执行各种改革措施以支持统一和简化所有业务活动领域的业务做法方面带来了显著成果。<sup>18</sup>

40. 几十年来，联合国系统通过机构间协调和建立各种基本共同服务，力求在国家一级统一和简化业务做法。例如，大会 1977 年 12 月 19 日第 32/197 号决议鼓励联合国系统各组织在职能领域实现统一。<sup>19</sup> 根据这一承诺，大会 2007 年 12 月第 62/208 号决议鼓励继续制定统一办法，以进一步统一和简化业务做法，减少差旅费和其他经常性通信费用。

41. 从上述决议中可以看出，联合国在正式通过相互承认原则很久之前就已开始了统一进程，全系统办法已产生了实际成果。这些决议中提到的高级别承诺促成建立了共同房地，采用了统一的现金转移办法，使用了联合国系统其他组织的长期协议或系统合同(搭便车)，重复使用招标结果，使用了联合国系统其他组织的采购服务，并采用共同事务方案。

42. 联合国系统若干组织在没有进一步评价、检查和批准的情况下使用了这一广泛的统一标准和业务做法，也不一定被称为相互承认举措。当代相互承认的努力通过协作和一体行动的精神促进了协调统一。从本质上讲，相互承认是同

<sup>18</sup> 见联合国，《评估简化和统一联合国实体国家一级业务做法的成本和效益：2012 年联合国系统发展方面业务活动四年期全面政策审查的筹备工作》，未经编辑的草稿(2012 年，纽约)。可查阅 [www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/qcpr\\_2012\\_business\\_operations\\_report-unedited\\_draft-13.06.2012.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/qcpr_2012_business_operations_report-unedited_draft-13.06.2012.pdf)。

<sup>19</sup> 大会第 32/197 号决议，附件，第 32 和 28 (d)段。

意合作的各方之间实现协调统一的一个推动因素。人们普遍认为，如果有统一的业务做法和中央化的平台，如共同房地、共用后台办公室和全球共享服务，相互承认的效果会更好。这是因为对政策和程序的相互承认已嵌入到具有统一性的各种系统中，在某些情况下甚至嵌入到中央化的平台中。在这方面，协调统一原则与相互承认原则之间的关系是互补的。

43. 这种互补性符合大会第 [75/233](#) 号决议，该决议请联合国发展系统“进一步根据联合国可持续发展合作框架简化和统一具体机构的方案规划工具、工作办法、流程、共同业务活动和报告制度，并酌情利用和使用数字技术解决方案，包括为此在总部一级酌情采取必要措施”。

44. 然而，应当指出，统一本身并不是目的。尽管为统一业务做法作出了协调一致的努力，但由于联合国系统各组织的任务、业务模式和治理框架各不相同，因此显然不可能实现全面统一。虽然相互承认的原则是作为效率议程举措的推动因素之一而通过的，但它也是作为统一的替代办法而引入的。这意味着，在无法统一时，应采用相互承认作为提高效率的替代办法。总之，相互承认原则尊重联合国系统各组织之间的多样性，同时允许一个组织在不改变自身的监管框架的情况下承认另一个组织的政策和程序。

### 三. 相互承认的益处和挑战

有必要平衡相互承认的益处与其挑战和意外的负面影响，这可能意味着在联合国全系统效率和各组织具体需求之间做出选择

45. 正如大会第 71/243 号决议和《相互承认声明》所述，相互承认的目的是在联合国发展系统内“促进各机构之间的积极协作，降低各国政府和协作机构的交易成本”。本次审查确定了实施相互承认可带来的广泛益处。然而，在实施相互承认方面存在着挑战。本章概述了主要利弊。

#### A. 相互承认的益处

46. 相互承认提供了广泛的益处，与这一主题有关的诸多文件都清楚地阐述了这一点。相互承认的益处概述如下：

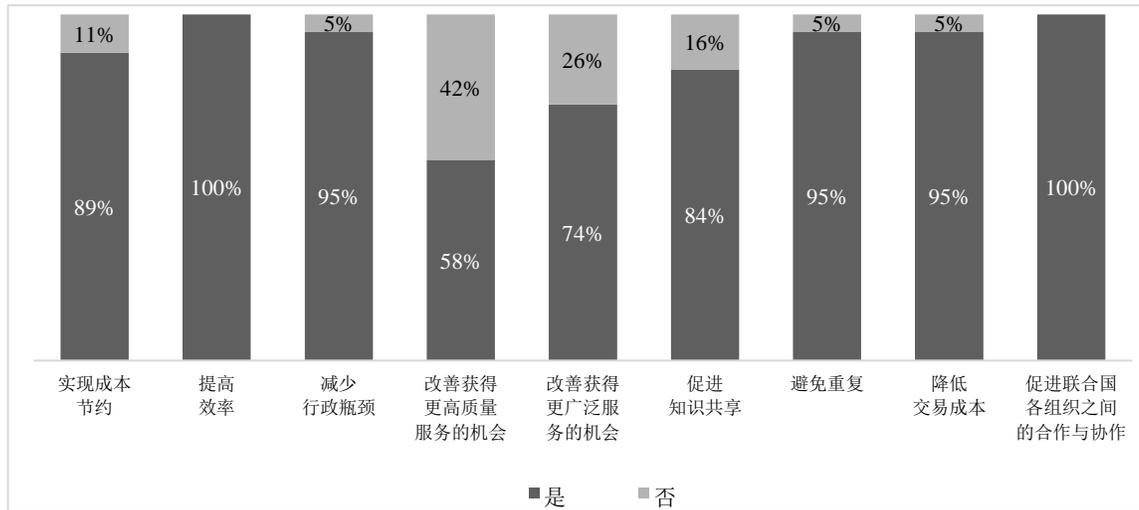
相互承认可以提高业务的灵活性，消除联合国系统各组织之间因政策、规则和程序不一致或不兼容而造成的协作障碍。实施相互承认还可以：

- 简化和促进实体间的服务交付
- 促成联合国系统世界各地各组织之间更深入的协作和一体化
- 允许各实体使用联合国系统其他签署组织的最佳合同和服务(假设第三方同意)
- 通过避免重复活动提高效率，例如重新发布采购通知、重复审计或重新签署单个实体的合同
- 发挥关键推动作用，促进建立共用后台办公室和全球共享服务中心网络<sup>20</sup>

47. 联检组调查问卷中的一个问题是请参与者对实施相互承认的预期益处进行评级。对调查问卷作出答复的所有签署组织对“促进联合国系统各组织之间的合作与协作”和“提高效率”的评分均为 100%。“避免重复”(95%)、“降低交易成本”(95%)、“减少行政瓶颈”(95%)、“实现成本节约”(89%)和“促进知识共享”(84%)也得到了很高的评价。值得注意的是，74%的组织报告说，这些预期效益已经实现，特别是在采购领域，采购的优势在使用长期协议和业务活动战略下的共同事务方面最为明显。此外，对驻地协调员的调查表明，60%的答卷者注意到重复努力减少了，这进一步加强对总体效率的重视。然而，只有 58%的答卷者预期相互承认将改善获得更高质量服务的机会(见图一)。

<sup>20</sup> 联合国，《相互承认声明：常见问题》(2022 年 9 月)。可查阅 <https://unsceb.org/mutual-recognition-statement-frequently-asked-questions>。

图一  
根据调查问卷答复者，实施相互承认的预期效益



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

48. 鉴于相互承认提供的大量机会和成本效益的必要性，必须将相互承认原则的实施作为高度优先事项，以实现预期效益的最大化。

## B. 与相互承认有关的挑战

49. 尽管迄今为止取得了进展，但联检组调查问卷的答复者和受访者着重强调了似乎阻碍相互承认全面运作的挑战。结果是，签署组织在执行这一原则方面取得了不同程度的成功。<sup>21</sup>

50. 联合国系统各组织的条例和细则及法律框架之间的潜在冲突被列为实施相互承认的主要障碍。联合国系统不同组织的政策、条例和细则互不兼容，使它们难以充分依赖其他实体提供的服务，尽管事实上相互承认的适用并不意味着改变政策、条例和细则。一些实体提及不是将相互承认作为一项提高效率的原则，而是为了规避组织的监管框架来加以适用的风险。在协调法律框架的过程中，法律办公室被认为是“障碍”，而不是促进因素。

51. 意想不到的费用影响可能构成一个挑战。在费用回收和收费方面缺乏透明度和对等性，导致联合国系统内实施相互承认的相关费用不均衡。相互承认使各组织能够在没有统一的制度、政策和程序的情况下开展协作，并能长期推动统一。然而，这种调整和最终的统一可能还需要预付费用和对变革管理和能力建设投资。

<sup>21</sup> 管理问题高级别委员会第四十四届会议的报告，2022年10月(CEB/2022/5)。可查阅 <https://unsceb.org/sites/default/files/2022-12/CEB.2022.5%20%20HLCM%2044th%20Session%20-%20Final%20Report.pdf>。

52. 一方面，联合国系统的一些组织担心，在适用相互承认时，它们将失去对其具体业务要求或质量标准的控制，并担心可能随之产生责任。另一方面，联合国系统其他组织质疑是否有必要对已在另一组织接受控制的公认政策和程序实行内部控制。无论如何，希望联合国系统各参与组织“按照国际公认的标准，对其财务和行政管理系统进行内部和外部审计”。<sup>22</sup> 由于对政策和程序的相互承认，各组织之间的流程变得更加相互关联，确保适当的内部控制、监督和问责制可能会变得更加复杂，同时也要满足相互承认的目的，以建立更简化和更高效的流程。在全系统的效率和各组织的需要之间达成平衡是困难的，但却是必要的，如果为各种程序(例如门槛、核准级别和内部控制，包括系统自动化的程序)制定、核可和在全系统一致适用可接受的标准，这种平衡就更有可能发挥作用。明确划分责任和风险管理规程，以及适用标准化客户满意原则，也应当为有此类关切的联合国系统各组织提供必要的保证。

53. 在管理和业务两级都缺乏对这项原则的了解和共识。从访谈中可以看出，相互承认原则要么是一个陌生的概念，要么是其范围和可操作性被认为是模糊的。在其提交管理问题高级别委员会的 2024 年进度报告中，<sup>23</sup> 相互承认协调小组强调，“在各级责任中缺乏对相互承认原则的了解和共识……是整个联合国系统面临的一个重大和高度优先的挑战”。尽管协调小组努力提高各方对这一原则的了解，但还需要做更多的工作，以进一步扩大对这一原则的了解，特别是在外地一级通过联合国国家工作队、业务管理小组或区域业务管理小组扩大对这一原则的了解。

54. 一些组织不愿意放弃控制权或改变长期做法，原因是缺乏变革承诺和(或)抵制变革。这主要归咎于害怕失去该组织的特殊身份。克服机构惰性和促进联合国系统各组织之间的合作与信任文化，同时保持各组织的身份特征，一直是实施相互承认的一个关键挑战。检查专员建议联合国系统各组织采取变革管理战略，将相互承认原则作为组织文化的一部分纳入其中。进一步指导见 [JIU/REP/2019/4](#)。

55. 缺乏关于相互承认的全系统全面业务指导。联合国系统各组织的任务、治理结构和业务模式各不相同，相互承认在整个系统的运作带来了很大的复杂性。制定适用于所有实体的共同标准和规程需要进行广泛的协调，并根据相互承认声明的最初目的进行调整和再调整。受访者报告说，在机构间合作的机会，包括利用现有合同进行合作采购(搭便车)的机会方面，缺乏明确性和指导。

56. 在联合国系统内查明全系统相互承认的最佳做法是一项挑战。通过各种方法确定了相互承认的做法：**(a)** 在总部一级制定可在区域或国内适用的政策指示和准则；**(b)** 确定由行政领导预先批准的商业惯例，以供相互承认；**(c)** 授权区域/国家一级办事处负责人利用联合国系统伙伴组织的政策，更有效地实现目标；**(d)** 在现有准则未涵盖的情况下，将可能的相互承认案例提交总部逐案核准。然

<sup>22</sup> 《相互承认声明》。

<sup>23</sup> [CEB/2024/HLCM/9](#)。

而，这些做法是否可以被称为整个联合国系统的“最佳”做法，仍有待确定，因为没有这方面的机构间机制或标准。谁能说一个组织的程序值得其他组织采用？认识到确定哪些最佳做法、程序或服务应得到相互承认是艰巨任务，特别是在根据具体国情调整这些做法、程序或服务时，但在确保联合国系统实际复制和承认现有的正确和最佳做法方面存在真空。<sup>24</sup>

57. 大多数受访者表达了对财务和人力资源的关切，这提请注意需要在相互承认的益处与增效或避免成本(即通过相互承认避免重复的机会成本)可能直接转化为预算削减和(或)人员裁减的观念之间取得平衡。要实现提高效率的议程，必须提供一个安全的环境。并非节省的每一美元都应使联合国系统少花一美元；成本效益并不是不需要的钱，而是为更有效、更具创新性和更有影响力的目的重新调配资源的机会。同时，如果有更便宜的选择，就没有理由选择更昂贵的服务。如果工作量因相互承认而减少，则应优先考虑重新安排工作人员。

---

<sup>24</sup> 联检组警告“对每个国家的具体机构的比较优势进行自下而上的评估会导致过度分散”，并建议“应考虑为国家一级的服务设立一个主要服务提供商”(JIU/REP/2018/5，执行摘要)。

## 四. 落实相互承认的政策和监管框架的充分性和有效性

缺乏支持落实相互承认的全系统协调机制和全面业务准则

58. 联合国系统内正式适用相互承认的时间相对不长。为了促进其有效落实，必须在全系统和组织两级均制定全面的监管框架和业务准则。尽管签署《相互承认声明》的组织的行政首长作出了共同承诺，但检查专员发现，在联合国系统各级监管架构中，在落实相互承认和将其纳入主流方面进展不多。

### A. 全系统框架和业务准则

#### 1. 支持落实相互承认的资源

59. 在《相互承认声明》发布之前，已在全系统范围内力推联合国系统各组织在六个职能领域内统一做法。例如，2012年，经济和社会事务部委托编写了一份报告，就简化和统一联合国实体国家一级业务做法的成本效益进行评估。该研究评估了当时正在进行的改革进程，以及在财务、人力资源、采购、信通技术、共同房地和共同事务等领域简化和统一国家一级业务做法方面取得的进展。

60. 2016年，联合国可持续发展集团发布了一份统一业务活动的政策地图，其中列出了统一政策清单，并附有摘要和获取实际文件的链接。这些政策文件反映了采购、人力资源、信通技术、财务、后勤和车队管理以及设施服务方面的统一政策。<sup>25</sup>

61. 在全系统一级，为相互承认原则业务参数提供指导的主要权威文件是2018年签署并发布的《相互承认声明》。为了加强支持落实相互承认的不同领域之间的协调，2023年4月，管理问题高级别委员会与业务创新小组一道创立了相互承认协调小组。协调小组被授予的任务是与联合国可持续发展集团密切合作开展以下工作：与管理问题高级别委员会各网络协调，制定/修订管理政策，从而解决相关改革流程发现的在适用相互承认原则方面遇到的瓶颈问题；制定可与各实体分享并分发给国家/外地办事处的关于相互承认的共同综合业务指南，并宣传相互承认举措的益处以及联合国系统内的现有机会。<sup>26</sup>

62. 除了补充管理问题高级别委员会各网络在相互承认方面的工作之外，协调小组还制定了几项准则，以支持签署组织执行相互承认原则。其中值得注意的是相互承认准则、<sup>27</sup>关于《声明》的常见问题、用于宣传活动的测验以及成功实施相互承认的故事。业务创新小组还编写了几份旨在推动相互承认的有用文件，包括

<sup>25</sup> 见 [https://unsdg.un.org/sites/default/files/Policy-Map-of-Harmonized-Business-Operations\\_Nov-30.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/Policy-Map-of-Harmonized-Business-Operations_Nov-30.pdf)。

<sup>26</sup> 见首协会网站，“相互承认” (<https://unsceb.org/mutual-recognition>)。

<sup>27</sup> 该准则强调相互承认的益处，提供了相关信息，介绍相互承认的业务框架、如何适用相互承认原则、成功实例以及可能适用相互承认的职能领域。

题为“相互承认要点——7个实施步骤”的信息图、相互承认概况介绍、相互承认倡导者的职权范围以及相互承认倡导者的谈话要点。<sup>28</sup>

63. 首协会提供了联合国系统各组织在不同职能领域实施相互承认的实例。<sup>29</sup> 2022年4月联合国可持续发展集团制定的2022–2024年效率路线图讨论了旨在提高效率的多种形式合作，并强调《相互承认声明》为所有在业务创新小组主持下开展的效率举措“奠定了基础”。

64. 相互承认也是业务活动战略的一个特点。《业务活动战略——2019年指南》指出，“相互承认原则为业务活动战略的制定和实施提供便利。”<sup>30</sup> 《共同业务活动——2020年指南》确认相互承认是“创建共同业务活动的关键推动因素”，并鼓励尽可能广泛采用相互承认。

65. 审查发现，现有的全系统相互承认准则不成体系，不够全面，不足以为落实该原则提供便利。正如管理问题高级别委员会相互承认协调小组2024年进度报告所强调，整个联合国系统面临的主要挑战是，所有各级责任主体对这项原则缺乏了解和共识，并且不确定如何利用这项原则提高效率和减少行政瓶颈。

66. 全面的业务准则应顺应不同职能领域的具体情况提供明确、可操作的指示，这项工作有可能在管理问题高级别委员会各网络和任务小组的指导下进行。此类指导将有助于缩小高级别政策与实地执行之间的差距，促进各组织之间进行更顺畅的合作和统一。

## 2. 支持落实相互承认的机构间机制

67. 如上文强调的那样，有支持落实相互承认的几个机构间机制。图二展示了这些机构间机制及其在支持落实相互承认方面的具体作用。

68. 虽然图二着重列示的联合国机构间机制在支持实施相互承认方面取得了重大进展，但接受访谈的许多组织认为，相互承认协调小组的解散给委员会各网络之间的协调工作带来了真空地带。协调小组负责协调支持落实相互承认的主要领域。然而，在2024年4月于内罗毕举行的管理问题高级别委员会第四十七届会议上，委员会决定将协调小组转变为一个同业交流群，并决定组建一个旨在推进议程的相互承认倡导者网络。<sup>31</sup> 检查专员认为，迫切需要填补已产生的协调真空。目前尚不清楚新设立的机构间框架是否将被派任协调角色。鉴于存在上述协调真空，且相互承认准则不成体系，检查专员认为，应责成相互承认同业交流群和相互承认倡导者网络负责在全系统范围内协调落实相互承认的工作，并制定全面的业务准则，指导签署组织落实这一原则。委员会各网络的工作相辅相成，必须对它们进行适当协调，避免各自为政。同样重要的是，被任

<sup>28</sup> 见 <https://unsceb.org/mutual-recognition>。

<sup>29</sup> 首协会，实践中的案例(内部文件不对外公开)。

<sup>30</sup> 见 <https://unsdg.un.org/zh/resources/yewuhuodongzhane20zhinan>。

<sup>31</sup> 见 CEB/2024/3。可查阅 <https://unsceb.org/session-report-406>。

命在新的机构间框架任职者必须具备必要的能力和适当的资历，而且人员组成应尽可能兼容并包。

图二

## 与相互承认相关的联合国全系统机制和网络



资料来源：联检组。

69. 下文提出的建议可望加强联合国系统各组织内部的一致性和统一性。

### 建议 2

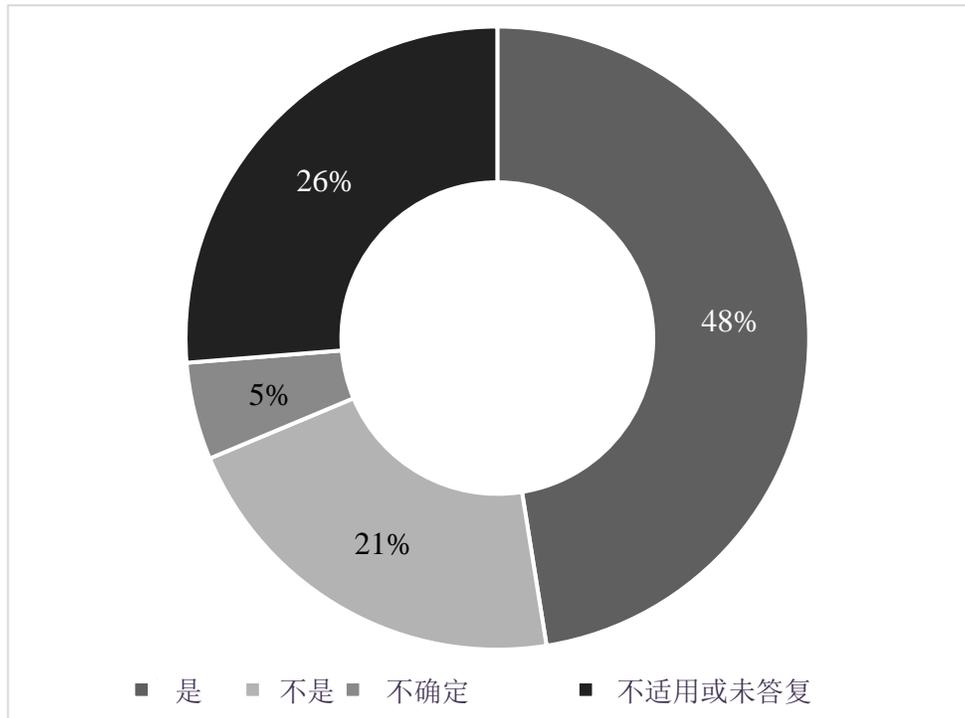
联合国系统各组织行政首长应通过联合国系统行政首长协调理事会，在 2025 年底前，责成相互承认同业交流群和相互承认倡导者网络负责协调在全系统范围内落实相互承认的努力，并制定指导签署组织落实相互承认原则的全面业务准则。准则的目的应是结合各组织目前的基线活动，提高相互承认的可操作性。

## B. 将相互承认嵌入组织政策和程序

将相互承认原则嵌入组织监管框架可减少相关法律限制

70. 如图三所示，48%的签署组织认为，联合国系统不同组织之间的政策、条例和细则互不兼容是阻碍落实相互承认的主要瓶颈。虽然在理想情况下，适用相互承认并不要求各组织改变其政策和程序，但在实践中，不同的监管框架可能会阻碍这一原则的适用。

图三  
联合国系统各组织对于监管方面的不兼容是否是阻碍实施相互承认的瓶颈的看法



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

71. 从访谈中可明显看出，某些法律内容的僵化性使相互承认的实施和适用变得更为复杂。内部组织细则被认为是适用这项原则的障碍，这些细则要求遵守发起相关进程或举措的组织的标准，而不是寻求与该组织合作并采用该组织进程或举措的组织的标准，从而实际上违背了相互承认的目的。

72. 审查发现，许多签署组织无意中将相互承认作为一种常规程序加以适用，而其他签署组织则由于缺乏监管框架和内部准则而没有定期运用相互承认原则。因此，正如业务创新小组所强调，“为了使相互承认发挥潜力，成为共享全球共享服务、业务活动战略、本地共享服务中心/共用后台办公室提供的服务或共享共同房地的关键推动因素，各实体将需要使相互承认内化，并根据需要统一内部政策和程序”。<sup>32</sup> 统一内部政策和程序，并确保它们有利于组织间的协作和服务共享，将为合作更顺畅提供便利，减少不同监管框架带来的障碍。

73. 法律职能虽然未被列入《相互承认声明》的六个职能领域，但它在促成联合国系统内政策、程序和服务的相互承认方面可发挥关键作用。各法律办公室应成为促进联合国系统各组织之间协作的推动者，而不是障碍。为了使法律办公室能够发挥这种促进作用，应把相互承认原则嵌入签署组织的监管框架。例如，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在其政策、程序和指导框架

<sup>32</sup> 《2022–2024 年联合国可持续发展集团效率路线图》，2022 年 4 月。简称：GSS，全球共享服务；BOS，业务活动战略；LSSC，本地共享服务中心；CBO，共用后台办公室。

下设立了一个流程，以便在该组织自身存在政策空白时采用联合国系统其他组织的政策和程序。为了避免“另起炉灶”，制定在联合国系统另一个组织已经存在的政策，检查专员认为，妇女署的举措是值得各签署组织效仿的一种做法，目的是将相互承认的文化嵌入联合国系统。检查专员建议让法律办公室参与旨在落实相互承认原则的监管举措，从而承认各法律办公室的促进作用。

74. 各签署组织的法律办公室应成为实施相互承认的推动者。法律办公室在提供法律意见方面发挥关键作用，可确保相互承认的适用符合各自组织的监管框架。各法律办公室还可以为实施相互承认制定有利的法律文书。为了确保成功实施相互承认，签署组织应从实行任何一项举措开始便合作，确定共同做法，制定共同战略，并根据共同界定的法律条款和具体规定行事。从实行任何一项相互承认举措开始就促进联合国系统各组织之间的协作，可以建立信任，促进统一各项要求、程序和法律相关事项。虽然共同商定合同条款和条件可在一定程度上促进法律层面的统一，但联合国系统各组织的合同规定可能因所涉组织的法律地位、工作范围、采购货物或服务的性质或相关业务或财务要求(例如不同的交货条件、责任和保证条款以及保险条款)等因素而有所不同。

75. 相互承认原则不应被视为附加内容，而应作为一个明确、标准化和基础性的要素被嵌入或纳入到政策制定中，并与联合国系统各组织的政策、监管框架和业务准则的业务结构，特别是联合国 2.0 框架<sup>33</sup>深度融合。

76. 应抓住每一个修订机会，将相互承认纳入监管框架，这将加强该原则在缩小现有机构间差距方面的重要性，并促进在整个联合国系统更广泛地实施该原则。以下建议可望加强联合国系统内的一致性和统一性：

### 建议 3

联合国系统各组织行政首长应在 2029 年底前利用一切机会修订现行政策和条例，并将相互承认原则明确嵌入其监管框架，从而加强该原则在调节机构间差距方面的重要性，并促进在整个联合国系统更广泛地实施该原则。

缺乏关于相互承认的组织内部准则和行政指示，会妨碍在国家一级落实相互承认

77. 政策和内部准则对于成功实施相互承认至关重要。当各组织被具体问及指导区域和国家两级管理人员实施相互承认的政策、准则或一般行政指示时，只有 32% 的组织报告称它们有此类文件。不过，63% 的组织确认，它们在很大程度上正在联合国发展系统内实施相互承认，这凸显出提供针对外地业务的正式指导文件与相互承认的实施范围情况之间的差异。

<sup>33</sup> 见《联合国 2.0：〈我们的共同议程〉政策简报 11》(2023 年 9 月)。可查阅 <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-un-2.0-zh.pdf>。

78. 有几个组织制定了实施相互承认的内部准则。联合国粮食及农业组织(粮农组织)是第一个这样做的组织，随后是联合国儿童基金会(儿基会)、世界粮食计划署(粮食署)和联合国人口基金(人口基金)。这些组织的准则全面解释了六个职能领域中的相互承认问题，详细说明相互承认的范围和落实方式，包括实例、实际考虑因素、未来方向、资源和对各组织的支持。这些准则值得复制。检查专员建议，尚未制定关于落实相互承认的内部准则的签署组织应考虑编写此类材料，以指导国家一级管理人员。检查专员鼓励已制定内部准则的实体与其他组织分享这些准则，以供参考。

## 五. 实践中的相互承认

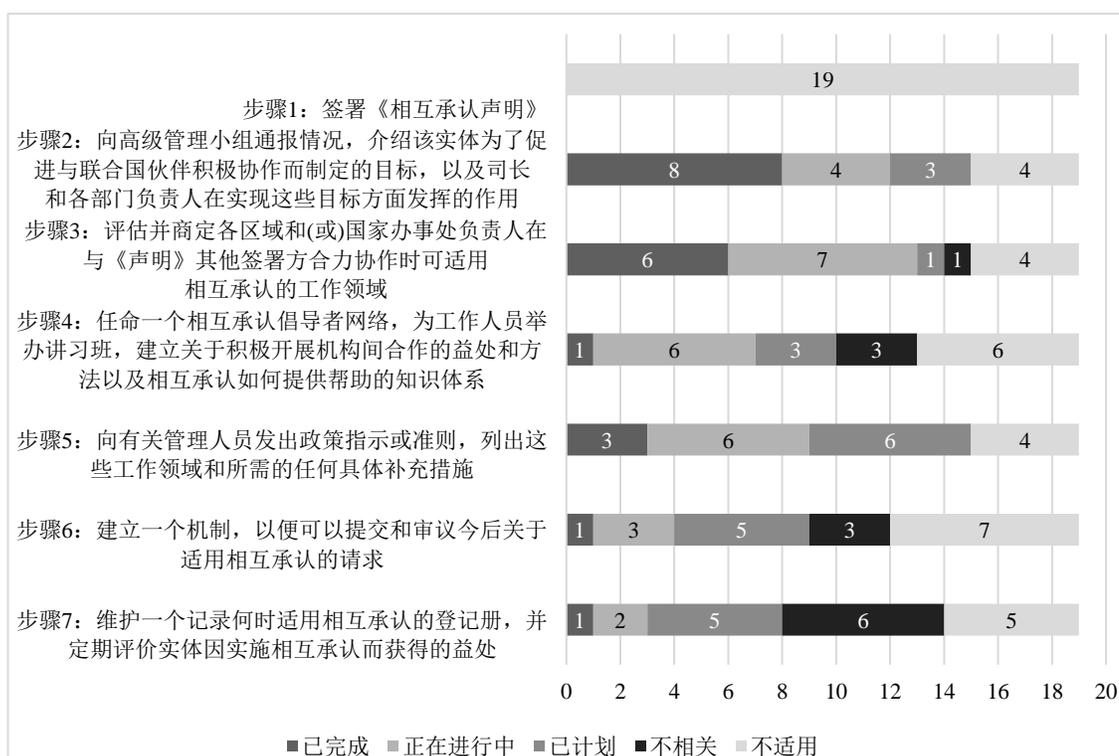
### A. 业务创新小组确定的相互承认 7 个步骤的执行情况

在执行业务创新小组的实施相互承认 7 个步骤方面进展不多

79. 2020 年 12 月，业务创新小组发布了题为“相互承认要点——7 个实施步骤”的信息图，<sup>34</sup> 作为支持落实相互承认的一系列文件的一部分。这 7 个步骤分别是：(1) 签署《相互承认声明》；(2) 向高级管理层通报情况；(3) 评估和商定适用相互承认的工作领域；(4) 任命一个负责促进落实相互承认原则的相互承认倡导者网络；(5) 发布政策指示或准则；(6) 为今后的请求建立机制；(7) 维护一个登记册，跟踪和评价相互承认的益处。

80. 虽然这 7 个步骤是在 4 年多前发布的，但除了第 1 步——签署《相互承认声明》——和第 2 步——向高级管理层通报情况之外，在执行步骤方面进展不多。图四汇总了《声明》签署方在联检组参加组织中执行相互承认 7 个步骤的情况。

图四  
相互承认 7 个步骤的执行情况



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

81. 尽管在执行相互承认 7 个步骤方面取得的进展显然不大，但有几个组织坚持认为，虽然在方法上没有遵循 7 个步骤，但还是取得了一些进展。它们认为，未

<sup>34</sup> 可查阅 <https://unsceb.org/mutual-recognition-7-steps-implementation>。

能系统地遵循 7 个步骤——特别是步骤 4、6 和 7——是因为相互承认被视为管理改革的一个组成部分，属于六个职能领域的范围。它们还认为，建立相互承认倡导者网络将需要更多的人力资本——这一挑战主要由联合国系统小型组织提出。开发署、粮农组织、粮食署、儿基会和联合国秘书处等一些组织至少在采购领域已纳入相互承认原则。

82. 一些组织(儿基会、粮农组织、粮食署和人口基金)通过制定其关于实施相互承认的内部准则，对步骤 3、4、5 和 6 作出了部分或全面规定。这些内部准则涵盖与六个职能领域和共同业务活动相关的一些实际问题，以及实施相互承认的未来前进方向。<sup>35</sup> 制定业务准则是采取和实施相互承认原则的一个关键步骤。就联合国难民事务高级专员公署(难民署)自身而言，它已为采购事务执行步骤 3、5 和 6，并将关于合作的指示纳入相关政策、规则和程序中。<sup>36</sup>

83. 妇女署是迄今唯一实施步骤 7 的组织，检查专员赞扬该实体取得的这一成就。妇女署还提到，当它采用联合国系统另一个组织的政策时，该政策会被纳入妇女署的政策、程序和指导门户网站。

84. 在执行业务创新小组的 7 个步骤方面，步骤 4、6 和 7 面临的挑战最为严峻。从联检组调查问卷内关于这些步骤的答复中可清晰看出这一点。关于步骤 4——任命一个负责促进落实相互承认的相互承认倡导者网络，一些组织认为，这一步骤是多余的，因为相互承认已被纳入其行政职能。此外，一些组织对增加工作人员的工作量、让其承担相互承认倡导者这一额外职责表示犹豫。这对本已面临工作人员短缺问题的组织而言是一个严峻挑战。此外，几个组织指出，由于其组织内部已有落实相互承认的动力和愿望，将宝贵的资源用于发挥宣传机制作用将适得其反。为了确保有效协调相互承认的实施工作，儿基会在六个职能领域均任命了各司协调人。这值得其他签署组织效仿。考虑到进展有限，而且对如何在总部和国家两级落实相互承认原则缺乏了解(例如对现有举措缺乏认识或可用资源很少)，各司协调人可以指导总部和国家在落实相互承认方面的业务。检查专员建议在六个职能领域任命协调人，以支持联合国系统各组织落实相互承认。协调人应是相互承认同业交流群和(或)相互承认倡导者网络的成员，以便在由实体驱动的举措与管理问题高级别委员会的举措之间保持衔接。

85. 一些组织认为，衡量和报告有关相互承认方面的成果比对它进行“微观管理”或“协调”更为重要。不过，其他一些组织建议，需要在相互承认方面进行更多协调，特别是要使知识和最佳做法能够从管理层“涓滴”到业务层面。<sup>37</sup>

<sup>35</sup> 见儿基会，“相互承认指南”；粮农组织，“粮农组织《相互承认声明》内部指南”；粮食署，“相互承认情况说明”(2021 年 1 月)；人口基金，“相互承认指南”(2021 年 3 月)。

<sup>36</sup> 见难民署，采购政策，2021 年 5 月(UHCR/HCP/2021/01)；关于难民署总部和外地合同委员会规则和程序的行政指示(UHCR/AI/2018/5/Rev.1)；关于采购的行政指示(UHCR/AI/2021/05)。

<sup>37</sup> 详情见下文第六章，A 节。

86. 7 个步骤中的步骤 6——为今后的请求建立机制——是最常被参加组织勾选为尚未予以考虑的步骤。一些组织指出，就适用相互承认提出的新请求数量不多，且这些请求是临时处理的。

87. 步骤 7——维护一个跟踪和评价相互承认益处的登记册——也给各组织带来挑战。其中一个挑战是在信通技术领域，因为系统目前不支持登记相互承认申请的功能。制定一个系统的办法来记录相互承认产生的益处，特别是通过共享合同来实现这一点，也业经证明具有挑战性。

88. 虽然最好把这 7 个步骤理解为一份清单，而不是一个有先后顺序的进程——因为许多步骤可以彼此独立完成——但这 7 个步骤所涵盖的所有专题都有助于推动相互承认。此外，这 7 个步骤并没有为实施相互承认提供全面指南。与针对业务活动战略<sup>38</sup> 和共用后台办公室<sup>39</sup> 制定的指导意见类似的指导意见可能有助于推动以更加一致的方式采用 7 步骤框架。虽然由于联合国系统各组织的性质和具体业务模式各不相同，落实相互承认的责任由各组织承担，但提供进一步的业务指导将有助于达成共识，并对相互承认的实施采取统一办法。

## B. 相互承认是效率议程举措的推动因素

联合国系统所有组织，无论其规模和业务模式如何，在提供某些服务方面均具有比较优势

89. 签署组织之间的共识是，相互承认是效率议程的推动因素，能为业务活动战略、共同房地、共用后台办公室和全球共享服务带来益处。这些共同业务活动<sup>40</sup> 是在国家一级开展业务的一种新的协作和创新方式。不过，从开展的访谈中可明显看出，联合国系统的一些组织并不完全了解相互承认与这些共同业务活动之间的联系。这些效率举措根据大会第 62/208 和 64/289 号决议制定，符合 2006 年时任秘书长发起的“一体行动”办法。<sup>41</sup>

90. 大会在其关于四年度全面政策审查的各项决议中强调，联合国需要实施变革，提供“更符合成本效益的支助服务，为此通过合并国家一级的支助服务，减少职能重叠，减少行政和交易费用；并要求整个联合国系统为《2030 年可持

<sup>38</sup> 联合国可持续发展集团，《业务活动战略——2019 年指南》(2019 年 10 月)。

<sup>39</sup> 见共用后台办公室资源(<https://help.uninfo.org/un-info/common-back-office-cbo/introduction>)。

<sup>40</sup> 共同业务活动是一个总括性术语，涵盖效率议程下的所有联合业务解决方案，即业务活动战略、共用后台办公室、全球共享服务和共同房地。

<sup>41</sup> 见 A/61/583。“一体行动”办法以一个领导、一个方案、一项预算和一个办事处这四原则为基础。2011–2012 年对“一体行动”办法进行的独立评价显示，已取得以下一些成果：提高了各组织之间的一致性；降低了政府的交易成本；加强了与政府的协作；提高了联合国系统在国家一级所需资源的透明度；实现了规模经济；改善了服务、联合采购程序、共同征聘制度和联合拟订方案，从而减少重复。已查明的一些挑战包括：联合国国家工作队的交易成本较高；各组织仍对自身的理事机构负责；对驻地协调员与联合国国家工作队的问责情况不平等；没有统一的条例和细则；没有用于评估节余的综合数据；业务费用仍然较高；只有少数几处共同房地；总部决策缓慢；一些联合方案因组织和伙伴数量过多而不成体系；问责结构不成体系。驻地协调员和联合国国家工作队报告指出，总部提供的支持不足以及及时满足它们的需求(<https://unsdg.un.org/resources/independent-evaluation-delivering-one-summary-report>)。

续发展议程》提供综合支助。”<sup>42</sup> 为了落实这一承诺，秘书长在 2017 年 12 月的报告<sup>43</sup> 中概述了一系列旨在支持实施《2030 年议程》的关于共同业务服务和后台职能的目标。这些目前被称为“效率议程”的改革措施旨在通过统一、集中和合并资源使用实现成本节约和业绩改进，从而在财务和质量方面增效，这些措施将作为更好地支持《2030 年议程》的那些方案的一部分进行重新部署。

91. 在秘书长致力于改革联合国业务做法的背景下，业务创新小组被授予的任务是交付和完善所设想的提议，从而通过统一后台职能、扩大共同房地和相互承认联合国系统各组织的政策，最大限度地实现方案收益。秘书长为效率议程设定了一个大致预测，即到 2022 年整个联合国系统每年节省约 3.10 亿美元。自此之后，业务创新小组制定了更多指导意见和 workflows，以实现秘书长为推进效率议程而设定的以下初步目标，<sup>44</sup> 包括：

- 到 2022 年为所有联合国国家工作队建立共用后台办公室
- 确保到 2021 年采用已改进的业务活动战略
- 到 2021 年将联合国共同房地的比例提高到 50%
- 探讨多种备选方案，包括可能将不依赖特定地点的业务活动合并至 6 个或 7 个共享服务中心网络
- 转型至新一代联合国国家工作队
- 将联合国新闻中心并入驻地协调员办公室<sup>45</sup>

92. 上述目标并没有实现，从而产生了 2022–2024 年期间经修订的效率路线图。新的路线图调整了原有的效率战略，但保留了最初预计的每年节省 3.10 亿美元的目标。业务活动战略、共同房地、全球共享服务和共用后台办公室是通过向联合国方案执行工作提供共同业务支助来提高联合国系统效率和效力的重要工具。共同业务活动鼓励“尽可能广泛地采用最近引入的最佳做法，包括相互承认、客户满意原则、成本计算和定价原则、服务级别协议以及使用技术平台和数字解决方案，从而为决策、获得服务和案件管理提供支持”。<sup>46</sup> 图五显示了这些共同业务活动的执行情况以及三个关键推动因素。

## 1. 效率议程举措的执行情况

93. 相互承认以及标准化客户满意原则及标准化定价和成本计算标准是效率议程举措的推动因素。在发展伙伴关系和共同努力完成联合国总体使命方面，相互承认在消除官僚主义障碍和提高业务灵活性方面发挥关键作用。相互承认突

<sup>42</sup> 联合国可持续发展集团网站，“业务活动”。

<sup>43</sup> [A/72/684-E/2018/7](#)。

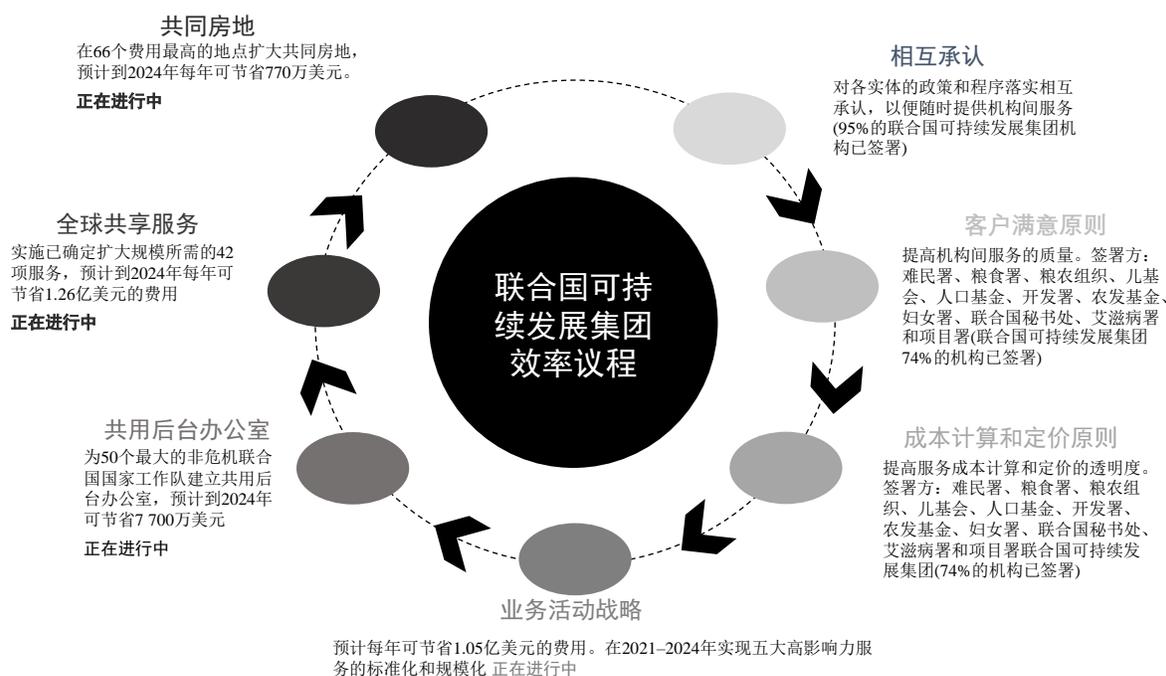
<sup>44</sup> 为了促进成功实现这些目标，业务创新小组确定了 3 个推动因素，即相互承认、标准化客户满意原则及标准化定价和成本计算标准，这些对实现共同业务活动至关重要。

<sup>45</sup> 见 [A/72/684-E/2018/7](#)。

<sup>46</sup> 联合国可持续发展集团，《业务活动战略——2020 年指南》(2020 年 5 月)，第 5 页。

显出这一信心即联合国系统各组织在管理其治理和控制安排方面已达到高度熟练水平。

图五  
效率议程举措



资料来源：联合国可持续发展集团，共用后台办公室简报，2024年7月(幻灯片)。可查阅 <https://help.uninfo.org/uninfo/common-back-office-cbo/introduction>。

94. 大会第 75/233 号决议强调指出，“联合国发展系统需要加强和改进正在进行的统一业务做法的设计和 execution 工作，以优化合作机会，其中包括国家一级的业务活动战略、共用后台办公室和共同房地，并加强报告程序，说明这些新的业务做法对提高效率的影响，同时确认这方面取得的进展，以便腾出更多的资金用于发展活动，包括协调”。

## 2. 业务活动战略及其与相互承认的联系

95. 为了确保有效执行业务活动战略和相互承认，必须了解这两个概念之间的联系。然而，从开展的访谈中明显看出，虽然许多人认为相互承认是该战略的一个推动因素，但并不充分了解两者之间的联系。

96. 2012 年制定了业务活动战略，以响应简化和统一联合国系统的呼吁。这是“一个成果框架，侧重于联合业务活动，目的是消除重复，利用联合国的共同谈判实力，最大限度地实现规模经济。相互承认的原则为这一框架提供了便利，该框架为建立共用后台办公室提供了可靠的循证基础。”<sup>47</sup> 该战略的重点是联

<sup>47</sup> 联合国可持续发展集团，《业务活动战略——2019 年指南》(2019 年 10 月)，前言。

合执行的共同事务或由联合国一个组织代表联合国系统其他组织提供的共同事务。因此，该战略在国家一级的影响取决于相互承认的原则在多大程度上被接受为一种推动因素。经修订和精简的业务活动战略 2.0 于 2019 年 10 月推出，由 131 个联合国国家工作队签署，这表明已完全符合既定目标。

97. 该战略围绕以下 6 条共同服务线构建：财务、人力资源、采购、后勤、信通技术和行政(包括设施服务)。这些相同的共同服务线构成相互承认原则的职能领域/业务范围。因此，相互承认能在业务活动战略背景下实施并不令人意外。由于该战略提供了指导联合国在国家一级开展业务活动的业务框架，因此，肯定该战略构成在国家一级实施相互承认的基础似乎是合乎逻辑的。

98. 秘书长在其 2017 年 12 月的报告中强调了该战略与相互承认之间的联系，并鼓励联合国国家工作队借鉴现有的国家经验，“确保至迟于 2021 年遵从经改进的业务活动战略”，他还补充说，“要在这一目标上取得进展，还需要联合国发展系统各实体在相互承认政策和程序方面取得进展”。<sup>48</sup> 简而言之，相互承认原则和业务活动战略是相辅相成的。

### 3. 共用后台办公室及其与相互承认的联系

99. 共用后台办公室举措是效率议程的一个组成部分，其目的是通过改进业务支助服务来改善方案执行情况。公共后台办公室是业务活动战略的延伸；这些办公室在国家一级将一系列服务整合和纳入到一个设施中。共用后台办公室是“一个设有一个专门的团队和一个机构间治理委员会的国家一级共享服务中心，它借助合并和专业化，旨在消除重复，利用集体谈判能力和其他规模经济，提高服务的交付速度和质量，最终确保客户满意”。<sup>49</sup>

100. 业务活动战略与共用后台办公室相辅相成：业务活动战略涉及各组织与其服务单位之间的协作，而共用后台办公室则侧重于合并服务提供事宜。<sup>50</sup> 与该战略相同的是，共用后台办公室涵盖 6 条共同服务线，即财务、人力资源、信通技术、采购、物流和行政(包括设施管理和轻型车辆车队管理)，并以相互承认作为推动因素，将这些服务线合并至一个国家一级的单一平台中。

101. 与共享服务一样，共用后台办公室以内部客户服务中心的形式运作，就提供的服务向客户收费，并采用服务级别协议作为合同，具体规定费用、时间和质量业绩管理。<sup>51</sup>

102. 到 2022 年底为所有联合国国家工作队建立共用后台办公室的初步目标未能实现，部分原因是 COVID-19 大流行疫情带来挑战，且认识到每个共用后台办公

<sup>48</sup> A/72/684-E/2018/7，第 44 段。

<sup>49</sup> 联合国可持续发展集团，《共用后台办公室——常见问题》(2023 年 4 月)，第 1.1 段。可查阅 <https://help.uninfo.org/un-info/common-back-office-cbo/introduction>。

<sup>50</sup> 同上，第 1.2 段。

<sup>51</sup> 联合国可持续发展集团网站，“业务活动”。

室都是一个重大的变革管理过程，需要时间和资源来设计、规划和实施。现已降低目标，即到 2024 年底为 50 个国家建立共用后台办公室。

103. 第一个共用后台办公室于 2024 年 1 月 2 日在内罗毕启动。随后于 2024 年 5 月 13 日在巴西和越南进行了共用后台办公室扩展。内罗毕的共用后台办公室由联合国内罗毕办事处与儿基会和粮食署一起提供服务。该办公室向联合国系统 60 多个组织的 3 500 多名工作人员提供 101 项服务。<sup>52</sup>在向内罗毕共用后台办公室提供服务的机构方面，联合国内罗毕办事处提供大部分服务，儿基会提供统一现金转移方式，粮食署提供后勤服务，包括联合国预订中心。联合国系统的一些组织对在内罗毕设立后台办公室提出如下主要关切：设立后台办公室被视为是对工作人员职位的威胁；选择加入和选择退出的政策被认为过于严格，而另一些组织则认为这些政策不够严格，需要一个强制执行机制。

104. 受访者认为，该设施代表了联合国的共同承诺，即促使联合国驻内罗毕的各机构变得更加高效、统一和有影响力，尽管现在评估其业绩还为时过早。许多受访者还认为，后台办公室将成为其他联合国国家工作队的一个重要基准。

105. 与联合国系统驻内罗毕各组织进行的访谈表明，联合国系统各组织在联合国内罗毕办事处共同房地同地办公，这培养了一种合作、联合拟订方案和一体行动的文化，从而使相互承认原则更容易被接受。许多受访组织认为，虽然共用后台办公室的益处可能因组织而异，但它有助于节约成本和提高业务质量。从开展的访谈中还可明显看出，相互承认在国家一级的实施程度取决于各职能领域的授权情况。例如，据报告，在采购领域，与其他职能领域相比，国家一级的管理人员得到了合理的授权。这是对为何相互承认在采购领域取得的进展比在其他职能领域的进展更大的一种解释。

#### 4. 共同房地及其与相互承认的联系

106. 共同房地是指联合国派驻到一国的两个或两个以上驻地实体合用同一地点办公。这是推动各组织开展依赖特定地点的共同事务和共享服务的一个关键因素，是联合国推动国家一级共同业务工作的一个组成部分。共同房地的主要目标是通过减少业务费用、有效利用共享资源、加强安保以及派驻到国家和国家以下各级机构的统一存在，实现成本效益。<sup>53</sup>

107. 自联合国系统成立以来，即早在联合国发展系统重新定位之前，就已设想共同房地和共同事务。共同房地的推行源于一系列旨在应对联合国财政危机的改革举措，并逐步得到落实。<sup>54</sup>

108. 时任秘书长在其 1997 年 7 月关于革新联合国的报告中指出，“联合国在国家一级执行任务的所有实体将在同一地点办公，称为‘联合国之家’，并在同

<sup>52</sup> E/2024/5，第 45 段。

<sup>53</sup> 联合国可持续发展集团网站，“业务活动”。

<sup>54</sup> JIU/REP/2020/3，第 1 段。

一联合国旗帜下工作。在设有驻地协调员的国家，所有基金和方案以及联合国新闻中心将成为统一的联合国办事处的一部分。由驻地协调员领导”。<sup>55</sup>

109. 在随后几年中，大会定期在联合国发展系统业务活动的背景下强调关于共同房地和共同事务的构想。<sup>56</sup>

110. 为了获得最大的投资回报，已在 66 个费用最高的地点将共同房地列为优先事项，估计每年可节省 770 万美元。<sup>57</sup> 2023 年在 8 个国家完成了共同房地项目，<sup>58</sup> 43 个项目正在进行中。其中，埃及的项目规模最大，可容纳来自 36 个联合国系统组织的 2 700 名工作人员；塞内加尔的项目最接近完成，可容纳来自 34 个联合国系统组织的总共 1 800 名工作人员。<sup>59</sup>

111. 虽然自联合国成立以来，共同房地这一概念就一直是联合国愿景的一部分，但在进一步实行这一构想方面仍有很大潜力。共同房地为适用相互承认提供了大量机会。共同房地是共同业务活动的重要推动因素；因此，检查专员建议将共同房地列为高度优先事项，包括在联合国系统各组织考虑开设外地办事处时。

## 5. 全球共享服务及其与相互承认的联系

112. 秘书长在其 2017 年 12 月的报告中促请联合国发展系统“探讨各种备选方案，包括可能将不依赖特定地点的业务活动并入……共享服务中心网络。”这些中心不必依附某一个地理空间，而是可以从全球任何地点采购，且以成本和质量考虑因素为导向。“这些网络将由系统中较大的实体管理，以利用它们的规模和地域范围优势，为系统中的其他实体提供服务。”<sup>60</sup> 在全球共享服务方面开展协作的 7 个联合国系统组织是联合国秘书处、开发署、难民署、儿基会、项目署、粮食署和世界卫生组织(世卫组织)。这些组织组成了 2021 年底成立的全球共享服务工作组，该工作组的目的是以全球共享服务为驱动力，推动共享服务中心在整个联合国系统的扩张，并确保不依赖特定地点的服务的服务架构与依赖特定地点的当地共享服务中心提供的服务保持协调一致。<sup>61</sup> 相互承认可以充当建立共用后台办公室和全球共享服务中心的关键推动因素。

113. 从收集到的数据可明显看出，将全球一级的职能集中到全球共享服务中，很可能会实现最高效率。预计到 2024 年，这些服务每年将带来约 1.26 亿美元的节约。然而，自 2018 年以来，全球共享服务中心的建立进展缓慢。这归咎于：

<sup>55</sup> A/51/950，第 51 段。

<sup>56</sup> 例如，见第 44/211、46/219、47/199、48/209、50/120、53/192、56/201、59/250、62/208、67/226 和 71/243 号决议。

<sup>57</sup> 《2022-2024 年联合国可持续发展集团效率路线图》(2022 年 4 月)。

<sup>58</sup> 安提瓜和巴布达、多民族玻利维亚国、哥伦比亚、埃塞俄比亚、伊拉克、马里、摩洛哥和坦桑尼亚联合共和国。

<sup>59</sup> E/2024/5，第 46 段。

<sup>60</sup> A/72/684-E/2018/7，第 47 段。

<sup>61</sup> 《2022-2024 年联合国可持续发展集团效率路线图》(2022 年 4 月)。

(a) 系统内部没有就该举措设立直接问责权和自主权，其中管理问题高级别委员会侧重于全系统政策变革，而联合国可持续发展集团业务创新小组则侧重于联合国国家工作队一级的业务活动和效率；(b) 与建立全球共享服务中心有关的潜在费用(例如失业、开办费用)。<sup>62</sup>

114. 根据《2022–2024 年联合国可持续发展集团效率路线图》，估计全球共享服务将带来 40% 的增效。在 2023–2024 年期间，37 项服务被列入优先扩大规模。表 2 列示 2022 年优先扩大规模的 5 项服务。

115. 在国家一级，从共同业务活动中获得增效方面的关键挑战包括：规则和程序之间存在差异；国家一级目标与总部支助之间不匹配；联合国国家工作队内部的利益和能力各不相同。<sup>63</sup>

表 2  
2022 年优先扩大规模的 5 项服务

组织	服务	已签署的组织
开发署	福利和应享权利	45
项目署	采购和订单管理(联合国网上采购目录+)	18
联合国秘书处	车辆采购	*
粮食署	乘客出行和拼车(联合国预订中心)	16
粮食署和难民署	联合国车队	12

资料来源：《2022–2024 年联合国可持续发展集团效率路线图》。

\* 业务支助部目前向联合国秘书处所有实体提供直接的车辆采购支助。此外，联合国各机构、基金和方案正在按照相互承认原则采用车辆合同。然而，车辆采购的共享服务举措从未正式启动，因为它似乎与联合国车队举措形成直接竞争。而是，秘书处一直在与粮食署和难民署讨论，以确定如何以最佳方式让秘书处的车辆采购工作补充粮食署和难民署的相关工作。

116. 相互承认基本上需要联合国系统各组织的行政管理层向其组织的办事处颁发“预先核准的许可证”，授权办事处获取和使用联合国其他组织的政策、程序和资产。在人道主义紧急情况下，以及在发展背景下，这使联合国各组织能够进行合作，并受益于已建立的联合国工作基础，最大限度地减少延迟和交易成本。<sup>64</sup>

117. 在服务中适用相互承认时情况更为复杂，而这导致该原则的实施和适用受到限制。相互承认、标准化客户满意度以及标准化定价和成本计算这三项原则相辅相成，是共同业务活动的推动因素。服务提供者与服务接受者之间的关系受制于服务级别协议，服务级别协议规定了服务交付最低标准。根据联合国系

<sup>62</sup> “迈向全球共享服务架构：联合国共享服务案例”，高级别概念大纲(2021 年 6 月)。

<sup>63</sup> JIU/REP/2018/5，第 105 段。

<sup>64</sup> 联合国可持续发展集团网站，“相互承认”(<https://unsdg.un.org/zh/2030-agenda/business-operations>)。

统各组织就标准化客户满意原则以及标准化定价和成本计算原则所作的承诺，商定了一系列服务交付最低要求，以确保执行高效、有效、公平和不断改进的业务活动。因此，相互承认原则不应抛开其他两项原则而单独适用。<sup>65</sup>

118. 相互承认原则与效率举措之间的联系没有得到充分了解和证实。这是因为缺乏关于如何将适用相互承认作为实施国家一级共同业务活动的推动因素的全面业务指导。这些共同业务活动的成功与否在很大程度上取决于相互承认原则的适用程度，因此必须制定此类指导，以指导管理人员和官员。

119. 这三项原则对于制定和实施上述效率举措至关重要(见表 3)。

表 3

### 三项原则在制定和实施效率举措方面的重要性

关键推动因素	说明
相互承认	<ul style="list-style-type: none"> <li>使联合国系统各组织在全球范围内能够进行更深入的协作和一体化</li> <li>简化和促进机构间服务交付</li> <li>允许各组织使用联合国系统其他签署组织的最佳合同和服务</li> <li>通过避免重新发布采购通知、双重审计或重新签署单个组织合同等重复活动提高效率</li> <li>发挥关键推动作用，促进建立共同业务活动和全球共享服务中心网络<sup>a</sup></li> </ul>
标准化客户满意度	<ul style="list-style-type: none"> <li>规定某个联合国组织向另一个联合国组织提供服务的最低质量标准</li> <li>建立有效监测和跟踪客户满意度水平的方法和工具</li> <li>制定主要业绩指标，确保服务交付业绩达到适当水平</li> <li>为提供给服务接受者的每项适用服务拟订服务级别协议</li> </ul>
标准化定价和成本计算	<ul style="list-style-type: none"> <li>确立共同标准，界定如何在整个联合国系统内确定服务价格和费用</li> <li>提高服务定价和成本计算的透明度</li> <li>列明定价依据，包括成本构成的细节、详情和服务级别协议<sup>b</sup>对预期服务的承诺</li> </ul>

资料来源：联检组。

<sup>a</sup> 联合国可持续发展集团，《共同业务活动——2020 年指南》(2020 年 5 月)。

<sup>b</sup> 联合国可持续发展集团，《共用后台办公室简报》(2024 年 7 月)。可查阅 <https://help.uninfo.org/un-info/common-back-office-cbo/introduction>。

<sup>65</sup> 联合国可持续发展集团，《共同业务活动——2020 年指南》(2020 年 5 月)。

## 6. 驻地协调员和业务管理小组在促进相互承认方面的作用

驻地协调员的宣传和报告作用对于在国家一级成功落实相互承认至关重要

120. 驻地协调员和业务管理小组的战略定位是支持和倡导在国家一级落实相互承认。在联检组发给驻地协调员的调查中，60%的答复者确认，他们熟悉相互承认原则，尽管他们并不认为这是其一揽子职责的一部分——他们认为这是业务管理小组的职责；76%的答复者说，他们需要更多信息，以了解如何在其工作地点执行这一原则；80%的答复者表示，他们在接手领导职务时没有参加任何有关该原则的培训或宣传活动并从中获益。

121. 从对联检组调查的答复可明显看出，在国家一级落实相互承认的工作并不在驻地协调员的直接领导之下。然而，由于相互承认是共同业务活动的一个推动因素，驻地协调员作为联合国国家工作队的负责人，理应在国家一级落实这一原则中发挥倡导作用。在联合国内罗毕办事处接受访谈的许多联合国系统组织均支持这一观点。

122. 在国家一级缺乏直接问责制和自主权，妨碍了相互承认的落实。驻地协调员是联合国在国家一级的最高级代表，负责协调联合国国家工作队，促进在相关国家开展业务的所有联合国系统组织之间的讨论和协商一致，并制定协调各机构供资和方案战略的全面五年战略计划。这种协调作用有助于确定各机构能够相互承认并利用彼此资源和能力的机会。驻地协调员还在建立集中的共用后台办公室方面发挥关键作用，旨在提供共享业务支助服务，使各机构能够相互承认和利用共同服务。

123. 然而，当接受调查的驻地协调员被问及在将相互承认原则纳入其国家工作队主流方面他们认为被赋予了多大权能时，只有 32%的人答复“被赋予了很大权能”或“被赋予了权能”。此外，驻地协调员的通用职务说明没有详细说明他们在支持实施相互承认方面的具体任务。<sup>66</sup>然而，驻地协调员的核心协调作用及其对促进合作和提高业务效率的重视表明，他们完全有能力在国家一级推广和实施联合国各机构间的相互承认原则。

124. 下文提出的建议可望加强联合国系统内的协调与合作。

### 建议 4

秘书长应在 2026 年底前请驻地协调员发挥带头倡导作用，并根据管理问题高级别委员会各网络的准则，定期报告在国家一级落实相互承认的进展情况，同时考虑到相互承认是共同业务活动的一个关键推动因素。

<sup>66</sup> 驻地协调员职务说明中所述的责任和职责之一是：“根据大会第 71/243 号决议，与联合国国家工作队一道推进针对具体国家的措施，从而推动共同房地和后台办公室等联合国共同业务活动，以便能够携手合作，提高效率、协同增效和一致性”。但没有明确提及相互承认。见 <https://unsdg.un.org/zh/resources/un-resident-coordinator-generic-job-description>。

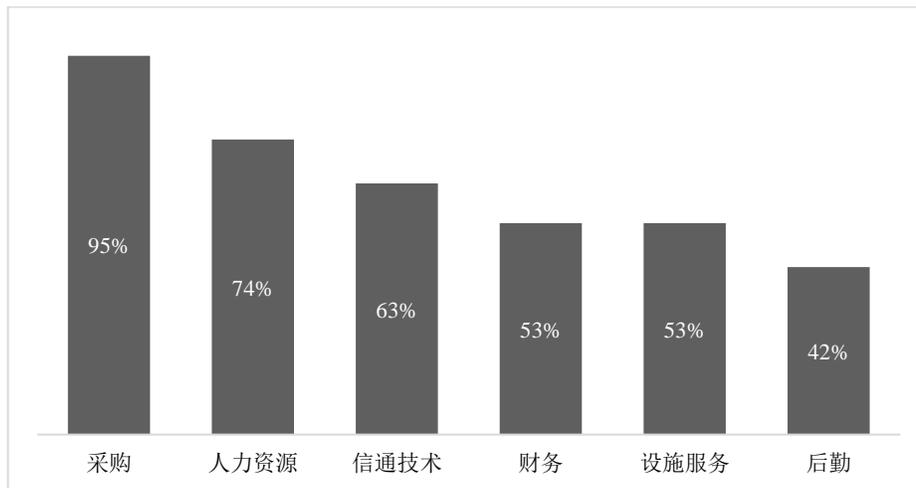
125. 建议 4 符合大会第 72/279 号决议，该决议请秘书长“加强驻地协调员作为联合国发展系统最高级别代表对于联合国国家工作队的权威和领导地位，并加强全系统在实地对执行《联合国发展援助框架》和支持各国落实《2030 年议程》承担的责任”。<sup>67</sup>

### C. 相互承认在《相互承认声明》六个职能领域的实施情况

除采购领域外，相互承认在各职能领域的总体实施情况进展缓慢

126. 不同职能领域和组织在实施相互承认方面的进展各不相同。虽然许多组织表示，它们已在所有六个职能领域实施相互承认，但检查专员认为，实施的总体质量和范围仍有限。图六依据对联检组调查问卷的答复，按职能领域列示了已实施相互承认的组织的百分比。

图六  
按职能领域分列的相互承认实施情况



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

#### 1. 采购

采购是目前在实施相互承认原则方面进展最快的职能领域，可以成为其他领域的榜样。不过，在最大限度发挥相互承认原则好处方面仍有进步空间

##### a. 相互承认在采购领域的实施情况

127. 采购已成为在联合国系统内成功实施相互承认的一个主要范例。这归功于管理问题高级别委员会采购网络积极主动的工作。相互承认的益处明显可见，具体表现为联合国系统各组织在采购领域实现迅速且明显的效率提升，包括实现规模经济、市场对更大采购量的响应更加积极、采购流程时间缩短以及招标成本降低。

<sup>67</sup> 大会第 72/279 号决议，第 9 段。

128. 然而，许多签署组织尚未充分利用相互承认的采购机制，只局限于采用长期协议这一最常见和最基础的方式，因此错过了那些可能提升无论是财务上还是其他方面的效率的机会。例如，可以进一步利用和扩大联合国全球采购网和联合国网购等一些采购举措。在这方面，检查专员认为，应在单个组织和全系统两个层面均有意识地作出努力，确保尽最大可能将适用相互承认原则的益处充分纳入到采购战略中。相互承认在很大程度上等同于“搭便车”概念(即利用现有合同进行合作采购)，这涉及利用现有合同以简化流程。虽然“搭便车”确实是实施相互承认的一种有效且实用的方法，但它只是对相互承认的最基本应用。可采取一些形式或模式进行采购合作。<sup>68</sup> 为了在采购领域充分实现相互承认的益处，检查专员建议联合国系统各组织作出协调一致的努力，通过利用现有合同(搭便车)，将相互承认扩大到合作采购之外。

129. 大多数签署组织将相互承认在采购职能领域取得进展归功于是在统一采购条例、流程和程序方面所取得从相对成功。采购职能一直是促进联合国系统内部统一的关键，有助于实施相互承认。《联合国采购从业人员手册》通过倡导统一和强调良好做法(包括共享一般采购原则以及类似的流程和程序)，凸显出采购职能的这一作用。<sup>69</sup> 在支持推进业务层面的采购合作方面，指导统一国家一级采购的准则发挥着至关重要的作用。<sup>70</sup> 检查专员建议将相互承认原则纳入《统一联合国采购：国家一级的联合国共同采购》的准则，并建议联合国系统所有组织采用和调整这些准则，以支持采购合作。

#### b. 管理问题高级别委员会采购网络的作用

130. 在联合国系统内部采购合作中取得的重大进展可追溯到 1999 年启动联合国采购改革。改革最初由机构间采购工作组牵头，2007 年该工作组正式成为管理问题高级别委员会下的采购网络。<sup>71</sup>

131. 采购网络带头努力对采购程序进行统一、标准化、精简和简化。采购网络的显著成果包括编制以下材料：联合国各采购手册的统一目录；新的长期协议表格；《联合国采购手册》关于合作的第 14 章；《联合国采购从业人员手册》。<sup>72</sup> 支持这些努力的一个关键工具是进度跟踪看板，它提高了透明度，有助于持续

<sup>68</sup> 《联合国采购从业人员手册》(2020 年 3 月)，第 145 页。可查阅 [www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/PPH2](http://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/PPH2)。

<sup>69</sup> 同上，第 1.4 节，关于联合国采购改革的更多资料，见第 1.5 节。

<sup>70</sup> 《统一联合国采购：国家一级的联合国共同采购》，第 3.1 版(2015 年 3 月)。可查阅 [https://unsdg.un.org/sites/default/files/HLCM-Harmonizing-UN-Procurement\\_Guidelines\\_2015.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/HLCM-Harmonizing-UN-Procurement_Guidelines_2015.pdf)。

<sup>71</sup> 应当指出，在进行这些改革之前，已在一定程度上形成了采购合作。例如，共同采购活动组于 1952 年 5 月在日内瓦成立(共同采购活动组 2021 年年度报告。可查阅 [www.ungeneva.org/sites/default/files/2022-06/2021-CPAG-Annual-Report\\_0.pdf](http://www.ungeneva.org/sites/default/files/2022-06/2021-CPAG-Annual-Report_0.pdf)。

<sup>72</sup> 《联合国采购从业人员手册》旨在成为“联合国系统内关于良好采购做法的描述性手册和补充性手册，而不是挑战各组织现有采购手册、政策和程序的规范性文件或标准文件”(前言)。各组织的工作人员必须遵守其自身组织的采购手册。

监测相互承认的实施情况。<sup>73</sup> 采购网络还开发了各种工具，例如开发了一个促进相互承认宣传活动的通信模式，这是对实施相互承认原则的重要贡献，还进行了关于相互承认的调查，目的是创建基线数据，查明挑战，使相关各方能够不断监测和报告实施进展情况。<sup>74</sup>

**c. 关于在采购领域实施相互承认的指导意见**

132. 《联合国采购手册》<sup>75</sup> 和《联合国采购从业人员手册》<sup>76</sup> 是关于采购这一服务线的两份主要指南，但几乎没有提及采购领域的相互承认，而是将相互承认视为在“采购合作”<sup>77</sup> 或与联合国其他组织的联合采购<sup>78</sup> 中适用的一项特殊原则。然而，相互承认不应仅限于被视为与联合国系统各组织进行联合采购的特殊情况，而应适用于共同采购框架下的日常采购做法。联合国系统向共同采购的战略性转变涉及对相互承认采取一种综合办法，即预先确定需求，并据此设计采购程序，同时作出必要的法律调整以支持这一办法。

**d. 机构间平台和基于特定地点的机制在相互承认方面的作用**

133. 联合国全球采购网等机制和平台以及基于特定地点的机构间网络(例如设在日内瓦的共同采购活动组和设在内罗毕的共同采购问题工作组)在落实相互承认方面发挥至关重要的作用。这些举措使联合国能够统一地掌握市场情况，并整合了各组织的专门知识。此外，地方团体还能促成联合投标、信息共享和更快捷的采购流程——所有这些都得益于相互承认。

**e. 管理多个实体流程的复杂性**

134. 尽管已取得很大成就，但在联合国系统内实施采购领域的相互承认仍面临重大挑战。协作采购流程虽然有益，但往往比独立采购流程更慢、更复杂，给牵头实体带来行政负担。虽然较小的实体从这些流程中获益，但它们往往缺乏充分参与决策或贡献资源的能力。协调联合国系统不同组织的要求是一项挑战，使上述进程更加复杂，在具体规定和合同条款方面尤其如此。

<sup>73</sup> 采购领域的相互承认主要通过统一工作组和开发署领导的专门相互承认工作队在采购网络中得到落实。工作队的重点是增加上传至联合国全球采购网的长期协议的数量和种类，该采购网是上传、使用和跟踪联合国各机构长期协议的中央平台。

<sup>74</sup> 2023年4月18日至20日在蒙特利尔举行的第34届高管委采购网络会议的决定和成果摘要中提到关于认识相互承认的宣传模板和基线调查。

<sup>75</sup> 《联合国采购手册》(2024年6月修订版)。可查阅 [www.un.org/Depts/ptd/about-us/procurement-manual](http://www.un.org/Depts/ptd/about-us/procurement-manual)。

<sup>76</sup> 2006年首次出版的《联合国采购从业人员手册》在推动这一领域的统一工作方面发挥了重要作用。最新版本由管理问题高级别委员会采购网络专业发展工作组于2022年更新。

<sup>77</sup> 例如，包括联合国秘书处、劳工组织、人口基金和项目署在内的几个组织通过了《联合国采购手册》题为“合作”的第14章，其中提及《相互承认声明》。《教科文组织采购业务准则》在其背景章节中承认《相互承认声明》；在难民署采购政策(UNHCR/HCP/2021/01)中，关于加强与其他组织的协作第5章第5.3节提及相互承认。

<sup>78</sup> 见《联合国采购手册》，第14章，和《联合国采购从业人员手册》，第9章。

135. 一方面，随着采购环境变得日益复杂，多个实体之间的协调可能给风险管理、法律合规和决策进程带来挑战。另一方面，随着这些进程受到越来越多实体的审查，联合进程中的尽职调查往往会更有力度。在共享合同的情况下，对具体规定、交付时间表或合同条款的变化进行管理也愈加困难。这些挑战使得有效的监督和协调变得至关重要。

f. **平衡全球努力与地方努力**

136. 平衡全球采购努力与当地采购努力带来了额外挑战。在某些情况下，在国家一级单独开展招标流程可能比采用联合采购协议能促成更优惠的价格，而集中采购则可能会无意中增加当地成本，从而降低总体资金效益。当多个实体共同采用为某一个组织拟订的合同时，公平原则也可能会受到损害，可能导致供应商之间机会分配不均。<sup>79</sup> 与供应商有关的挑战包括实力强大的供应商不愿同意联合国的条件，特别是不愿同意向不同区域提供一致服务。采购办事处的权力下放也可能威胁到共同采购活动组等地方采购小组。

137. 为了驾驭这些挑战，需要采取一种平衡的方法。应在全球和地方两级进行联合招标，促成长期协议，同时要谨慎注意避免造成垄断或拖延或者忽视当地情况。应确立区域长期协议，以增加获取相关资源的机会，对全球南方而言尤其如此，同时应考虑到地域多样性和成本效益。与不同机构签订多份合同、进行二次招标和限制长期协议期限等旨在防止锁定供应商的策略也至关重要。

g. **利用联合国全球采购网**

138. 联合国全球采购网在支持采购领域的相互承认方面具有多大潜力，在很大程度上取决于各实体是否积极参与以及长期协议等资料是否被透明地共享。不愿共享长期协议，特别是关于战略性货物和服务的长期协议，限制了相互承认的潜力；若能获得中央资金来制定这些长期协议，应能最大程度地减少这种不愿共享的情况。检查专员建议，采购网络应利用联合国全球采购网作为核心切入点，协调建立一个统一的供应商和采购机会数据库，以及共享长期协议数据库。检查专员还建议，应安排相关机制，跟踪因联合采购而产生的合同，并监测其他组织合同的使用情况，同时采取控制措施，管理向其他组织提供合同的情况，同时仍遵守合同诸如保密等限制规定。应尽可能把企业资源规划系统和其他供应商门户纳入到联合国全球采购网中。

139. 检查专员赞扬采购网络通过联合国全球采购网举办国际采购研讨会，为企业提供了与联合国系统各实体接触的机会，使企业了解联合国实体的采购做法、投标机会以及如何与联合国做生意。<sup>80</sup>

<sup>79</sup> 无论是通过增加采购量还是增加服务交付地点的数量来统一响应需求，都会使转型期经济体的小型供应商和当地供应商更难获得合同。这可能不利于振兴地方经济，而联合国本可对此产生积极影响。

<sup>80</sup> 见 [www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/VBS\\_BusSeminar](http://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/VBS_BusSeminar)。

## 2. 人力资源

不同的人力资源政策和条例减缓了相互承认在人力资源领域的积极影响，问题包括员额、薪级表和雇用程序缺乏统一，以及需要建立保证机制来维持问责制

### a. 人力资源条例、细则、政策和程序的统一

140. 虽然所有职能领域都确定了在制定统一或共同的政策、细则、条例和准则方面存在重大障碍，但人力资源职能领域对这些挑战表达了尤其强烈的关切。多年来一直作出协同努力，对一些与人力资源相关的政策和程序进行统一。然而进展缓慢，因为在合同安排以及职等和职务分类标准方面存在差异。与其他职能领域一样，各机构的具体政策和程序被确定为统一人力资源相关政策和程序方面的最大障碍。<sup>81</sup> 应当指出，在人力资源做法和政策方面之所以存在差异，可能是各理事机构作出的决定所导致的。因此，在人力资源政策和做法方面存在的差异可能源于多种因素，超出了人力资源办公室和行政首长的控制范围。虽然管理问题高级别委员会人力资源网在促进旨在统一和改革人力资源业务做法的举措以及加强和促进机构间流动方面发挥至关重要的作用，但实施相互承认原则可进一步促进建立一支更加一体化、应对能力更强的员工队伍，减少重复和交易成本，从而使联合国系统各组织之间在其条例和细则各不相同的情况下仍能进行更有效的协作。

141. 国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)在统一联合国系统各组织的货币性福利以及育儿假和规定离职年龄等其他福利方面取得了进展，但要在政策、条例和细则方面看齐仍是一项重大挑战，可能需要理事机构和行政首长的支持。文件的操作性越强、越详细，就越难在不同实体之间保持一致。<sup>82</sup> 尽管缺乏统一带来了挑战，但联合国系统各组织仍可通过适用相互承认原则来克服一些协作障碍，从而致力于促进合作。

### b. 通过相互承认促进人力资源管理

142. 尽管大多数征聘都针对具体职位，但相互承认原则有可能进一步简化征聘、入职和其他人力资源职能。例如，如果一个组织已通过其工作人员甄选制度处理了一名候选人，另一个组织应能够聘用这名候选人，而无需重复整个评价过程，从而节省时间和资源。联合国全球人力资源服务中心(人力资源一体化)<sup>83</sup> 就是促进这一点的一个中心。除其他外，人力资源一体化提供的服务包括职务分类、背景/证明人核查、使用清白背景调查数据库和其他联合国安全名单以及组

<sup>81</sup> 联合国，《评估简化和统一联合国实体国家一级业务做法的成本和效益》(未经编辑的草稿，2012年6月)。

<sup>82</sup> 一名受访者指出，“虽然各实体的工作人员条例可能相对较为一致，但在工作人员细则方面，差异则变得更加明显；在操作手册和规定中，这些差异就更为突出”。

<sup>83</sup> 见 <https://onehr.un.org/>。人力资源一体化中心的业务由联合国秘书处管理，但秘书处仅使用背景调查服务。几个联合国系统组织使用该中心的服务，这些组织包括开发署、联合国资本发展基金、教科文组织、项目署、近东救济工程处、气象组织、劳工组织、粮农组织、联合国秘书处和难民署。

织设计。<sup>84</sup> 虽然使用一条或多条人力资源一体化服务线的组织数量有所增加，<sup>85</sup> 但该中心在管理利益攸关方的期望和获得支持方面面临实施层面的挑战，因为可能会有人抵触变革，产生所涉费用，对失业或失去对人力资源流程的控制感到担忧，以及联合国系统各组织的优先事项不同。目前，已在 15 个签署组织的背景核查服务中全面实施相互承认。

143. 联合国系统的职务分类尚未充分采用相互承认原则。虽然所有共同制度组织都必须使用公务员制度委员会规定的相同职务分类标准(该标准以职务复杂程度为依据，包括职责和背景)，但由于政策不同，目前没有一个组织能够依赖其他组织的分类。具体组织的不同职务分类程序造成联合国系统内的评估存在差异，导致频繁对职务进行重新分类和不承认联合国系统其他组织所定的职等。此外，一些受供资和捐助方驱动的联合国系统组织可能会往下定员额职等，从而与其可用预算相匹配。提供全系统共同通用职位说明，特别是由多个组织的专题专家共同编写的职位说明，可大幅减少对不同职务分类的需求和相关费用，加强统一。检查专员建议，目前没有使用人力资源一体化中心服务的联合国系统各组织应探索该中心可能为提高整个联合国系统的效率提供的优势。他们还建议公务员制度委员会成立一个机构间人力资源工作队，研究进一步统一职务分类程序的可能性，包括尽可能适用相互承认，采用通用职务说明，并制定一个与统一职务等级表相一致的职务目录。

144. 相互承认有可能有助于促进工作人员在联合国系统各组织之间流动。雇员可以在官僚障碍最小的情况下被重新分配或借调到不同机构，使联合国系统能够更灵活地应对不断变化的需求和优先事项。这在快速部署人员至关重要的紧急情况中尤为有益。虽然 2012 年《关于适用联合国薪给和津贴共同制度的组织间工作人员调动、暂调或借调的组织间协定》仍为机构间流动提供便利，但在实践中，长期存在的障碍尚未得到解决，例如不承认连续合同、长期合同、借调晋升和借调是可行的合同方式。JIU/REP/2019/8 中关于工作人员交流和机构间流动的建议 9<sup>86</sup> 仍然具有相关性，特别是考虑到只有 26% 的联检组参加组织实施了该建议。管理问题高级别委员会可在考虑到每个组织的法律框架的情况下进一步审议这一事项。

145. 虽然本应在职位申请和征聘方面相互承认名册、联合征聘和共同平台，<sup>87</sup> 以作为落实相互承认工作的一部分，但迄今只确定了少数几项举措。目前正在就

<sup>84</sup> 见人力资源一体化小册子。可查阅 <https://onehr.webflow.io/>。

<sup>85</sup> 与 2022 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间相比，2023 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，背景调查的工作量增加了 42%，职位分类的工作量增加了 24%。见相互承认协调小组的进度报告，2024 年 3 月(CEB/2024/HLCM/9)。

<sup>86</sup> “秘书长和身为首协会成员的其他行政首长应在 2021 年底之前确定如何对细则和程序适用相互承认，从而克服机构间流动面临的规章和程序障碍，并在秘书长关于首协会工作的年度报告中向经济及社会理事会 2022 年届会报告所采取的措施”(JIU/REP/2019/8)。

<sup>87</sup> 例如，Inspira 平台已被粮食署、儿基会和联合国秘书处用于职位申请。

联合国相互承认名册项目<sup>88</sup>的部分职位展开讨论。相关职位的供需情况由专门的人力资源网工作分组根据联合国各参与组织的需求定期确定。因此，只纳入符合下列标准的职位：**(a)** 这些职位必须在上述组织的工作人员队伍中需求量大或非常关键；**(b)** 必须至少有一个联合国参与组织为这些职位提供名册候选人；**(c)** 职位说明和要求应在联合国各参与组织之间具有可比性(在列入名册之前通过书面材料审评确定)。在专门工作分组内，联合国各参与组织的申请人情况各不相同，但已确定并商定了共同和最相关的数据点，以便纳入相互承认名册。对于列入选定职位名册的每位候选人，都有相同的标准化数据点供征聘人和征聘管理人审查。联合国参与组织提供选定职位的合格名册候选人。候选人必须在联合国参与组织的名册上拥有有效成员资格，并接受独立的合规审查，才能成为合格候选人。候选人在相互承认名册上的成员资格到期日以该候选人在来源名册上的成员资格到期日为准。例如，如果候选人由儿基会提供，则其名册成员资格的有效期为3年。在提名方组织名册上成员资格已到期的候选人将自动从相互承认名册上除名。对于根据来源组织政策在名册上拥有无限期成员资格的候选人，相互承认名册每季度会向其自动发送一份确认是否仍有意愿的请求，候选人可通过选择“是”或“否”来登记其意愿。征聘管理人和征聘人可看到这一信息，他们只会联系那些选择“是”的候选人。因此，相互承认名册不应列入不具有有效成员资格的候选人或不再符合所要求的候选人。尽管有这些程序规定，但据报告，在实施相互承认名册方面仍存在挑战，包括职位说明不一定符合组织的需要和要求，因此无法吸引合适的候选人群体；而且如果不设截止日期，让不具有有效成员资格或不再符合所要求的候选人将继续留在名册上。波恩的人力资源一体化中心目前正在构思一个基于特定地点的一般事务人员试点名册。如果这一名册得以实现，检查专员建议人力资源网将其作为其他基于特定地点的名册举措的蓝图，并审议关于列入名册的共同标准，以及按共同职等、职责和合同类型统一职务分类。检查专员鼓励联合国系统通过人力资源网，争取实现名册的相互承认，因为这将有助于提供更多职业支持并促进更大发展。虽然有些实体(如劳工组织和粮农组织)没有名册，因为它们声称其征聘程序不允许自动聘用名册上的候选人，但它们可能希望利用现有名册作为重点外联对象的来源。

146. 人力资源网内部正在讨论的另一项举措是相互承认强制性学习方案，这将需要对同等培训进行一致和更广泛的考虑。自2023年4月以来，加入联合国秘书处强制性学习方案相互承认举措的联合国机构、基金和方案数量已增至13个，<sup>89</sup>每个机构、基金和方案均确定了2至5个同等的强制性学习方案。已编写了一份谅解备忘录模板，以便与参与同等强制性学习方案相互承认的联合国系统组织缔结协议。检查专员支持这些举措，并鼓励在联合国系统落实，以促进机构间流动，减少学习方案的重复工作和费用。尽管如此，必须在形式和数量上优化

<sup>88</sup> 该名册是一项基于相互承认的举措，得到联合国秘书处提供的数字技术解决方案的支持。

<sup>89</sup> 儿基会、开发署、联合国志愿人员组织、人口基金、世卫组织、难民署、粮食署、《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)、粮农组织、国际贸易中心、农发基金、艾滋病署和禁止化学武器组织(禁化武组织)。

共同的强制性学习方案。检查专员注意到，在联合国系统不同组织中追踪这些学习方案的情况仍然是一项挑战。

### c. 挑战与考虑因素

147. 尽管在人力资源领域实施相互承认有优点，但从已收集的数据可明显看出，这种做法面临一些挑战，会阻碍预期进展。组织文化、法律框架和业务做法之间的差异阻碍跨组织人力资源职能的无缝整合。此外，要确保不同实体的质量和标准保持一致，就需要进行精心的协调和监督。

148. 各不相同的企业资源规划系统和招聘平台是在人力资源领域实施相互承认的另一个障碍，因为在没有一个集中平台的情况下，这些系统和平台使得招聘实体难以发布职位、接收申请和评价潜在雇员。联合国数字识别码<sup>90</sup>等信通技术解决方案可进一步提高互操作性，减少招聘实体和潜在雇员的重复工作，从而实现人力资源领域的相互承认。

149. 在全面执行 2012 年《关于适用联合国薪给和津贴共同制度的组织间工作人员调动、暂调或借调的组织间协定》方面，存在一些长期障碍，即不承认连续合同和长期合同以及不承认借调晋升和借调是一种可行的合同方式，除此之外，“在整个系统中，并非总是毫无保留地相互承认之前参加的健康保险计划。尽管所有计划都承认工作人员参加联合国其他组织缴费健康保险计划的年数，但劳工组织和世卫组织规定，必须满 10 年才有资格享受离职后健康保险，其中 5 年必须来自其各自的计划。”<sup>91</sup>

150. 落实相互承认需要强有力的保证机制，以确保实行问责制和质量控制。各机构必须制定明确的准则和业绩衡量标准，确保共享的人力资源服务符合商定的标准。这就要求联合国系统各组织之间不断进行协作与沟通，解决出现的任何差异情况或问题。可通过人力资源网实现这一点。

## 3. 后勤

在后勤领域落实相互承认对业务增效至关重要

151. 在后勤领域落实相互承认对业务增效至关重要。这里所说的后勤不仅包括货物的运送和储存，如运输、仓储和配送，而且包括人员的关键流动，特别是外地业务中的人员流动。有效的车队和车队管理可确保迅速、安全地调动货物和人员，是这一框架的重要组成部分。通过在联合国系统各组织之间实现后勤流程的协同增效并相互承认，联合国系统可以最大限度地减少冗余，降低成本，提高业务速率，增强业务可靠性。

152. 此外，整合全球共享服务通过涵盖战略采购、供应商管理和为用户提供统一平台，将相互承认的惠益扩大到后勤之外。这些服务对于有效管理后勤工作至关重要，可大幅减少采购工作量。后勤服务需要大量的采购工作，无论是采购车辆、签订运输合同还是管理仓储需求。

<sup>90</sup> 联合国数字识别码是一个旗舰数字化转型项目，由管理问题高级别委员会发起，旨在实现秘书长的联合国 2.0 数据驱动转型愿景。见 <https://unsceb.org/topics/un-digital-id>。

<sup>91</sup> JIU/REP/2023/9，执行摘要；另见第 63 段。

153. 后勤自然融入采购。采购网络和《联合国采购从业人员手册》从采购角度为后勤提供了必要的指导。<sup>92</sup>

154. 通过利用相互承认，签署组织可简化采购流程，从而减少重复工作，并得以提高整个联合国系统的资源分配效率。此外，签署组织通过统一声音与货运行业打交道，将获得更强的谈判能力，特别是在满足紧急运输需求方面。

155. 事实证明，联合国系统各组织在地方一级共享车队资源是行之有效的战略。相互承认可确保最充分地利用车辆，包括减少闲置时间及防止因缺乏运输工具而延误关键业务，从而为此提供了便利。这一办法实现效率最大化，并促进联合国系统内的协作和资源优化文化。

156. 诸如儿基会和粮食署等组织已证明，仓储可成为供应链管理中的一个战略工具。通过相互承认，可以横跨不同机构更有效地利用仓库，确保库存管理、储存和分配符合联合国更广泛的目标。战略性地使用仓储不仅有助于及时交付货物，而且有助于节约总体成本，增强供应链韧性。

157. 在关于后勤领域相互承认的手册和内部准则中，提及服务的实例包括：

- (a) 分享技术要求和专门知识；
- (b) 联合预测、后勤和仓储以塑造市场；
- (c) 与联合国和非联合国伙伴开展联合评估并制定联合战略；
- (d) 共享和协同管理仓库、库存、车辆和设备；
- (e) 合并国家一级的后勤相关合同；
- (f) 国内配送和运输；
- (g) 第三方货物转运；
- (h) 清关共同事务；
- (i) 燃料管理。

158. 后勤领域的相互承认在很大程度上依赖诸如联合国车队、联合国预订中心和联合国全球服务中心等全球共享服务。表 4 概述了这些服务。

159. 儿基会是货物转运方面提供第三方后勤的牵头机构。这是实践中相互承认的一个典型例子。2016 年，儿基会牵头进行了一次合作招标，最终签订了全球第三方后勤和货物转运服务合同，合同期限自 2017 年 7 月起，最长可达七年。如今，通过相互承认，这一招标结果惠及联合国系统的 12 个组织。这些组织根据依照儿基会政策和程序确立的招标结果，执行各自单独的合同。<sup>93</sup>

<sup>92</sup> 《联合国采购从业人员手册》，第 12 章。

<sup>93</sup> 儿基会，“相互承认指南”。

160. 当地的后勤举措经常涉及货物的接收、储存和分发，因此共享仓库成了常见做法。例如，在阿富汗和埃塞俄比亚，粮农组织和粮食署利用粮食署强大的供应链服务，在成本回收基础上协作开展后勤工作，为粮农组织物资的交付提供便利。另一个例子是联合国流动计划，<sup>94</sup> 该计划由粮食署在肯尼亚实施，作为共同业务运营框架下的“二级”服务。这些地方举措表明，只要有明确的协议和成本回收机制，相互承认有着提高国家一级后勤效率的潜力。

表 4  
后勤领域的全球共享服务实例

联合国车队	联合国车队 <sup>a</sup> 提供全面的轻型车辆租赁服务，包括车辆采购、准备、运输、保险和处置。它由业务创新小组孵化， <sup>b</sup> 于 2022 年正式推出，是粮食署和难民署的联合业务。 <sup>c</sup> 联合国车队贯彻客户满意、成本回收和相互承认等关键原则。
联合国预订中心	联合国预订中心 <sup>d</sup> 于 2015 年作为粮食署的一项内部服务推出，现已发展成为一个机构间平台，提供一系列外地服务，包括联合国车辆和司机、航班、住宿、保健看诊和约见心理咨询师以及设施(会议室和办公空间)，人道主义团体可以预订这些服务，并由联合国实体进行管理。联合国系统许多组织都相互承认粮食署的政策和程序，简化了使用服务的内部检查和批准流程。 <sup>e</sup> 一些组织强调，由于政策、条例和细则方面的差异，它们使用某些服务受限，这凸显了通过相互承认促进联合国系统更广泛整合的必要性。
联合国全球服务中心	联合国全球服务中心设在意大利布林迪西，是业务支助部的一项举措，最初于 1994 年作为维持和平行动的后勤基地开始运营。自 2011 年以来，它已扩展为一个全球服务中心，提供各种服务，包括供应链服务。联合国秘书处的反馈表明，从该中心获取文件和信息可能会很复杂，因为该中心缺乏便利文件和信息交流的明确程序。

资料来源：联检组。

<sup>a</sup> 见《联合国车队：为联合国提供优化的车队服务》手册。可查阅 [www.unhcr.org/sites/default/files/2023-04/un-fleet-brochure.pdf](http://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-04/un-fleet-brochure.pdf)。

<sup>b</sup> 业务创新小组估计，如果有机会将这一模式扩展到 20 000 多辆轻型车辆，每年可节省 1 700 万至 2 800 万美元的经常性费用，以及 2 500 万至 6 900 万美元的一次性费用。

<sup>c</sup> 粮食署和难民署分别自 2007 年和 2014 年以来开展了全球车队租赁业务，运营共 10 000 辆轻型车辆。

<sup>d</sup> 见联合国预订中心(<https://unbooking.org>)。

<sup>e</sup> 首协会，“实践中的相互承认实例”。

<sup>94</sup> 预订和管理乘客出行、拼车和机构间拼车的全球共享服务。通过联合国预订中心提供。

161. 尽管联合国系统内部努力通过共享服务集中后勤活动，但仍然存在重大挑战。一个主要障碍是联合国系统各组织之间政策、条例和细则存在差异。一些组织已经制定了自己的后勤框架，使它们难以依赖其他实体提供的服务。要使相互承认成为后勤领域的默认做法，就必须将其纳入每个组织的政策、条例和细则。为此需要协调一致努力，在这些框架中找到共同点，以确保整个联合国系统能够有效地共享和信任后勤服务。

162. 另一个挑战是一些实体抵触共享仓储空间。尽管共享仓储有明显益处，但对容量管理和相关风险的担忧导致一些实体不愿完全采用这种做法。

163. 根据对联检组调查问卷的答复，虽然在后勤方面有值得称道的举措，但在实施相互承认方面，该职能领域似乎落在后面。这可能是由于缺乏一个结构化的办法，将个别举措(如联合国车队)归入后勤职能领域，而具体举措的协调工作由少数几个大型组织负责。例如，儿基会将长期清关协议归类于后勤职能领域，而联合国秘书处则将其归类于采购。同样，其他一些举措也没有明确与六个职能领域中的任何一个挂钩。例如，粮食署认为联合国预订中心与管理服务有关，而管理服务并不属于联合国管理改革下实施相互承认的六个领域。作为一种折衷方案，该中心被归入后勤领域。**检查专员建议，在后勤领域实施相互承认时，应采取一种更有条理、基于职能的办法，利用现有的全球和地方举措。**

164. 联合国后勤框架内的相互承认有可能提高全球共享服务的采用率和效率，增强联合国在货运行业的谈判能力，促进有效利用车队资源，并优化仓储这一战略资产。这些益处将有助于共同提高联合国系统的灵活度、反应速度和成本效益，使之能够满足全球行动的复杂后勤需求。

#### 4. 财务

在财务领域，相互承认的实施有限，因为它仅限于少数工作领域

##### a. 财务条例和细则的统一

165. 在财务和预算领域，虽然相互承认可以成为迈向协调统一的垫脚石，但反之亦然，因为在《相互承认声明》通过之前，对该领域业务实践的协调统一已然开始。这些实践包括共同银行服务(例如全球银行主协议)、统一的外汇平台、统一现金转移方式以及全系统采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)。自签署《相互承认声明》以来，似乎没有在财务和预算方面采取任何新的重大举措。在统一财务条例和细则方面发挥了主导作用的联合国系统组织包括联合国秘书处、开发署、人口基金、儿基会和粮食署。

166. 统一财务条例和细则可以提高效率，降低成本。然而，各机构在政策、条例和细则方面的差异成了总部和国家一级统一财务条例和细则的最大障碍。正因如此，在统一联合国系统内财务条例和细则方面进展甚微。因此，这有力地说明了适用相互承认原则的必要性。

## b. 通过相互承认促成财务业务

167. 首协会管理问题高级别委员会的财务和预算网在支持涉及联合国系统内财务和预算的良好做法、创新管理办法和伙伴关系相互承认方面发挥着重要作用，但它同时也认识到，联合国各机构有不同的业务模式和任务规定，需要采取不同的办法和政策。这使在所有机构间完全实现协调一致颇具挑战性。因此，财务和预算网自任何旨在建立参加者间信任的倡议之初，便一直支持联合国系统各组织之间的协作。在此过程中，财务和预算网主要通过其各个工作组开展三方面的工作：成本回收、共同财务服务(例如全球银行主协议)和会计准则(例如采用公共部门会计准则)。关于后者，一些受访者提到有必要进一步规范用以处理联合国各机构间使用捐助资金时产生的间接费用的会计政策。

168. 虽然财务和预算网早在 2011 年就开始考虑以银行服务为重点的财务领域的协调统一，但联合国在非洲银行服务协调统一方面重要一步是 2016 年 5 月迈出的，当时联合国秘书处、开发署、儿基会和经济银行跨国公司(在 36 个非洲国家开展银行和财务业务的一家泛非银行集团)签署了《银行主协议》。全球银行主协议囊括整个联合国系统的银行和财务服务，以及共同法律条款和条件及银行手续费标准价格。迄今为止，已有三家银行(可能还有第四家)与联合国系统签署了协议。这意味着所有联合国组织，不论其规模和谈判能力如何，都可以获得相同价格和质量的服务。这些协议还将规定联合国组织在享有豁免权和特权方面的相关条款，以在法律事务办公室的协助下，降低联合国系统各组织在金融机构方面的风险。

169. **简化流程并降低成本。**联合国系统的一些组织报告说，它们参加了与财务和预算网工作流有关的旨在减少费用的若干举措。例如，妇女署报告说，它与联合国系统其他组织在会计和财务报告的共同工作领域开展合作，以降低成本。降低成本的另一个例子是联合参与共同精算估值工作。相互承认促进流程简化，从而大幅降低交易成本和行政负担。通过消除重复工作，相互承认有助于建立更具成本效益的支持系统，这对联合国系统内的有效财务管理至关重要。

170. **成本回收、费用和相互承认。**联合国系统组织在向联合国系统其他组织提供服务时，遵循由联合国可持续发展集团商业创新小组确定的标准化成本核算和定价原则，实施成本回收，这已成为既定做法。然而，据透露，有些实体除了成本回收外还收取费用，从与其他组织的协作中获利。例如，联合国全球人力资源服务中心以透明方式收取单位费用，使采购机构能够比较内部成本与外包成本。为鼓励各机构在联合国网采购目录上发布长期协议，项目署提出了按行政费用的 15% 进行成本回收/费用分摊的模式。这一提议可能导致一些机构今后只在联合国网采购目录上发布其长期协议，而不发布在联合国全球采购网上。在相互承认原则的应用中，成本回收和费用收取缺乏透明度和互惠性，削弱了相互承认的核心精神，因此，首协会应通过财务和预算网紧急解决这一问题。应强调成本回收作为相互承认举措中减轻服务提供方行政负担的解决方案。相互承认原则在应用中的这一盲点，可以通过严格执行标准化成本核算和定价原则予以补救。检查专员建议各签署组织确保充分适用业务创新小组确定的标准化成本计算和定价原则，以解决与适用相互承认的成本回收和收费有关的透明度和互惠问题。

171. **提高透明度和加强问责制。**相互承认有助于提高金融业务的透明度和问责制。例如，国际电信联盟(国际电联)等联合国系统的一些组织与开发署签订了协议，由开发署代表这些组织进行外地财务交易，并以透明的方式向这些组织收取费用。由于这些协议，在雇用专家、转移支付以及支付商品和服务费用方面得以采取灵活做法。

172. 虽然相互承认主要适用于财务领域，因为预算要受联合国系统各组织的立法机关和理事机构管理，但仍然有探索空间，如何利用相互承认提高成果预算编制的效率、进一步整合预算编制和规划，并促进首席财务官和主计长之间的进一步协作。检查专员鼓励立法机关和理事机构积极参与，支持联合国系统各组织在成果预算编制流程中的进一步协作。

## 5. 信息和通信技术(信通技术)

信通技术通过促进协作、数据共享和获得共同服务，推动在所有领域落实相互承认

173. 信息和通信技术(信通技术)，作为促进联合国系统各组织履行各自任务的战略推动力，在联合国系统中发挥着重要作用。为提高联合国业务活动的一致性、效力和效率，多年来进行了一些信通技术改革，以统一和简化业务做法。<sup>95</sup>

174. 虽然信通技术是业务和履行任务的战略推动力，但一些信通技术服务是作为商品采购的，可以通过相互承认提高效率。信通技术领域的相互承认往往通过共享信通技术合同和其他实体制定的长期协议与采购交织在一起。在软件、硬件和许可证协议的采购方面尤其如此，可通过规模经济效应和降低交易成本，获得协作和节约成本之益。同样，各实体也可受益于网络安全等信通技术领域的协作。

175. 在这种情况下，标准化和协调一致受到欢迎，因为它们将在时间和成本方面提高效率，使各实体能够将资源集中用于履行任务。对于标准化和协调一致既不可能也不可取的情况，相互承认应使合作实体能够一体行动，可将系统的兼容性和互操作性作为目标来实现这一点。信通技术可促进在六个职能领域内相互承认政策和流程的实体之间更简化、高效和透明地进行交易。管理问题高级别委员会数字和通信技术网<sup>96</sup>以及信息和通信技术厅在促成这一目标方面发挥着至关重要的作用。

<sup>95</sup> 信通技术促进统一的一些业务做法包括共同的信通技术安全、机构间协作服务、共同域连通性、共享信通技术基础设施、共同的信通技术支助、共同的信通技术数据网络以及信通技术服务和投资的共同标准成本核算方法。这些业务做法的统一为在信通技术职能领域实行相互承认提供了必要的平台。

<sup>96</sup> 2014年，信通技术咨商小组发布了《国家一级信通技术一体行动准则》，目的是确定国家一级实施共同举措的机会，并制定实施共同举措的行动计划。2023年，管理问题高级别委员会在其数字和通信技术网下成立了一个工作分组，以进一步推动该领域内的相互承认。为促进协调统一并减少与实施相互承认有关的风险，工作分组为联合国系统所有组织建立了一个信通技术政策、标准和准则清单。该工作分组还推动了该领域的一套基本政策、标准和准则(信通技术相互承认工作分组，相互承认调查结果)。

176. 在信通技术领域，有若干合作与协调的实例。联合国国际电子计算中心为几个联合国实体提供数字和技术服务，<sup>97</sup> 包括作为旗舰数字化转型项目“联合国数字身份证”的服务提供商。<sup>98</sup> 此外，单个实体也提供服务，促成信通技术方面的合作与协调。例如，粮食署的标准块倡议<sup>99</sup> 是人道主义部门最大的基于区块链的现金分配系统，该系统利用区块链技术与其他人道主义机构协调人道主义援助，并安全有效地向难民转移现金援助。难民署已采取措施，鼓励在信通技术方面相互承认，为此，难民署担任联合举措的服务提供者、参与者和发起者，包括与联合国国际电子计算中心合作，利用区块链技术采取基于现金的干预措施，并与联合国支付门户网站和联合国合作伙伴门户网站合作。开发署和联盟伙伴开发了量子管理系统，<sup>100</sup> 这是一个基于云的数字参与平台，连接了超过 75 个联合国伙伴机构。

177. 相互承认可进一步推动流程自动化，从而支持机构间协作、方案和管理两级的联合举措，以及减少获得共同服务的障碍。信通技术是提供解决方案的关键，这些解决方案将使联合国系统不仅能在《相互承认声明》的其他五个职能领域内取得进展，而且还能应对事关监测和报告相互承认执行情况的挑战。简而言之，信通技术是相互承认的战略推动力，它能通过促进更清晰、更快速的沟通和交易来减少合作实体之间的摩擦。

178. 信通技术在推动一体行动方面的另一个核心作用是促进数据和信息共享，这两种共享都要通过信通技术解决方案实现，也离不开采用相互承认。数据和信息共享会带来与数字信息的可用性、健全性和保密性以及信通技术基础设施安全有关的风险。在这一意义上来说，数据和信息共享需要交换数据的实体之间高度互信，特别是在涉及网络安全和数据隐私标准的情况下。数字和通信技术网是联合国系统内促进就数字和技术相关事项开展合作与协作的主要机构间机制，它发布了几份准则，包括关于信息安全的准则。然而，由于这些准则不具有约束力，因此在确保执行最低预期安全标准方面面临挑战。尽管存在这些挑战，但数字和通信技术网信通技术工作分组在 2024 年发起的相互承认调查确定，信通技术方面的合作程度很高。**检查专员建议，尚未采用 JIU/REP/2021/3 和数字和通信技术网络准则中强调的网络安全最低标准的实体应立即采用这些标准。**缺乏最低网络安全标准，会在网络威胁、数据保护、隐私和其他网络相关问题上带来重大风险，不仅给未能采用此类标准的实体带来风险，而且会给其合作实体带来风险。各实体在实施相互承认时不应在网络安全最低标准上妥协。

<sup>97</sup> 服务包括共同安全服务，其中涵盖网络安全监督和管理，以及数据行动组合下的业务组件、数据和分析服务，以及机器人流程自动化服务下的流程自动化(见 [www.unicc.org](http://www.unicc.org))。

<sup>98</sup> 见 <https://unsceb.org/topics/un-digital-id>。

<sup>99</sup> 见 <https://innovation.wfp.org/project/building-blocks>。另见 JIU/REP/2020/7。

<sup>100</sup> 见 [www.undp.org/quantum](http://www.undp.org/quantum)。合作伙伴包括联合国资本发展基金、联合国训练研究所、妇女署、人口基金、联合国系统职员学院、联合国志愿人员组织、联合国大学、世界气象组织和国际民航组织。

协作实体还必须确保最低标准能满足所需安全水平，以保障相互承认流程的健全性和成功实施。

179. 在信通技术领域，实施相互承认面临众多挑战。其中最主要的挑战是：认为信通技术工具必须根据实体的具体需求量身定制，实体自己独特的企业资源规划系统已深度嵌入以及创建统一企业资源规划系统会产生相关费用，缺乏可用于实现更广泛协调统一的现成财政资源。此外，不同的业务模式、政策、条例和细则对共同信通技术服务之间的协作和信息共享构成挑战。一些实体对因从单一供应商采购信通技术资产和服务而“锁定”或依赖某些供应商和技术表示担忧，可能会导致未来的灵活性和适应性受限。除了这些令人关切的原因外，联合国各实体在风险偏好方面也各不相同，包括对问责制、尽职调查和数据保护的法律责任的关切，这对进一步协调统一信通技术系统和实施相互承认构成了障碍。鉴于这些原因，有必要更深入地分析最佳做法，以利用现有的信通技术效率，同时探索如何鼓励各实体最大程度地落实相互承认。

180. 建议数字和通信技术网与信息通信技术厅一道，继续领导信通技术领域相互承认的实施工作，为进一步统一和提高系统的兼容性和互操作性设计一个路线图。路线图应考虑到在整个联合国系统内相互承认的实施情况。该路线图应考虑到关于信通技术领域相互承认的调查结果，以及当前信通技术系统之间整合和协作的主要障碍，如网络安全问题和以托管模式而非云端模式运作的系统。这方面一个成功的实例是难民署和开发署将内部数据中心全面转型为基于云的数据中心。

181. 该路线图可包括建立信通技术领域相互承认框架，以推动采用联合国系统其他组织在政策、流程和程序方面的最低标准，从而有助于鼓励清晰的沟通与协作。实例包括关于网络安全和基于云的数据共享的基本准则和政策。这样一个框架将有助于确保系统的互操作性，而非强制统一，同时作为治理框架，帮助缓解对尽职调查和风险管理的顾虑。在具有明确的网络安全和数据隐私标准的适当治理结构内，各实体之间的这种互操作性将培育信任，推动信通技术协作。必须与法律部门协商，以确保建立适当的采用、审查和监测机制。

182. 虽然联合国系统各组织已作出一些努力整合并协调统一各系统，提高各系统间的互操作性，并为企业资源规划解决方案提供共同数据源，<sup>101</sup> 但企业资源规划系统的设计和采用通常没有适当考虑到其对全系统的影响。虽然联合国系统一些组织最近更新了其企业资源规划系统，但检查专员建议各组织在今后几轮企业资源规划更新时，考虑到中长期系统的统一和互操作性。数字和通信

---

<sup>101</sup> 例如，在采购方面，联合国全球采购网一直是商业实体提交与联合国系统开展业务意向的共同门户。2013年，联合国秘书处是首批将企业资源规划与全球采购网整合的实体之一。然而，并非所有其他机构都效仿了这种做法。秘书处还利用联合国伙伴门户网站，进行标准化和统一的核查，消除潜在伙伴和联合国工作人员的重复工作，并与开发署建立了接口，促进财务信息交流，支持这些组织提供服务的协议。联合国合办工作人员养恤基金使用企业资源规划解决方案传输人力资源和养恤金相关数据并处理离职事务。

技术网以及管理战略、政策和合规部企业资源规划解决方案司和开发署作为企业资源规划特别兴趣小组的成员，可在推进这一议程方面发挥关键作用。

183. 最后，数字和信通技术网可以发挥关键作用，通过制定一个类似于统一采购政策所使用的通用术语表，提高术语的一致性。<sup>102</sup> 此外，数字和通信技术网应促进在整个联合国系统使用自动化和人工智能工具，这些技术对综合系统的有效运作越来越重要。为促进相互承认，各网络必须开展协作并协调工作，管理问题高级别委员会应发挥领导作用，为这种协调提供便利。

## 6. 行政(包括设施服务)

联合国系统各组织在国家一级的物理同地办公以及将不依赖特定地点的业务活动合并到共享服务网络中，有助于推进“一体行动”，从而减少联合国系统的间接费用和各国政府的交易成本

184. 联合国系统内的行政和设施管理可通过推动几个实体间进行精简资源管理，从对服务的相互承认中大受裨益。联合国系统各组织可以通过相互承认，将安保、保洁、医疗支助、活动组织、车辆管理、保险、信息技术支助、联合国通行证发放和旅行等关键服务集中起来。<sup>103</sup> 集中管理这些服务可以加强协调性，优化业务，减轻行政负担。提高效率的一个关键推动因素是使用共同房地，即两个或更多联合国系统组织在国家或国家以下一级合用同一地点，通常得到共享服务的支持。作为联合国改革的一个核心组成部分，共同房地不仅可以促进资源共享，而且也可充当一种相互承认的机制，这会改善协作和业务协调。这一办法符合联合国最大限度提高资源效率的更广泛目标，因为合用同一地点鼓励深化合作和更有效地提供服务。<sup>104</sup>

185. 在行政和设施管理方面实行相互承认涵盖地方共享服务和全球共享服务。虽然某些服务，如保洁、活动组织和旅行管理，主要是地方服务，但往往依赖于使用共同房地，全球共享服务可以在提高整个联合国系统的效率方面发挥关键作用。全球共享服务，如难民署全球处置处<sup>105</sup> 和共同采购活动小组的差旅和电力管理，提供了可供几个实体利用的专门能力。这些全球服务补充地方举措，有助于提高资源管理的总体效率，并加强相互承认在全系统的实施。

186. 几名受访者报告说，共同房地和设施服务任务小组在增加全球共同房地数量方面发挥了关键作用。推出统一的同地办公文件大幅减少了大范围法律审

<sup>102</sup> 见 2012 年 9 月管理问题高级别委员会采购网第十二届会议结论摘要(CEB/2012/HLCM\_PN/12)；和《联合国采购从业人员手册》，“采购术语汇编”。

<sup>103</sup> 联合国可持续发展集团，“相互承认声明——常见问题”(2022 年 9 月)；和高级别管理委员会，相互承认协调小组，“相互承认准则”(2021 年 4 月)。

<sup>104</sup> 联合国可持续发展集团网站，“业务活动”。

<sup>105</sup> 联合国可持续发展集团和难民署，“难民署提供的联合国共同处置服务：业务活动战略实践说明”。可查阅 [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/Global%20Disposal%20Services-UNHCR\\_BOS.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/Global%20Disposal%20Services-UNHCR_BOS.pdf)。

查的需求。<sup>106</sup> 目前，正在开发一个在线工具，用于自动规划和实施共同房地事务。<sup>107</sup> 该平台旨在对房地及其设立进行标准化和一致的监测，力求与任务小组设定的程序保持一致。检查专员赞扬工作组的这一举措，承认其对推进共同房地议程的潜在价值，并鼓励迅速启动该项目。

187. 除了当地服务和共同房地外，联合国系统的一些组织还充当东道方，向其他组织提供行政服务。例如，纽约联合国秘书处向联合国系统所有组织提供一系列服务，包括办公空间、联合国通行证发放、邮袋和邮件递送、商业航空安全咨询以及向儿基会和开发署等组织提供旅行协议。秘书处还为其他组织主办特别活动，提供设施、会议、广播和展览服务。在内罗毕，秘书处是共同业务活动的主要服务提供方。<sup>108</sup> 2018 年，联检组提出，由一个单一组织为其他组织提供托管服务的模式将有助于克服官僚主义障碍，促进提高整个联合国系统的运作效率和合作水平。<sup>109</sup>

188. 在行政管理(包括设施服务)方面实行相互承认面临几项挑战。目前还不清楚在多大程度上有效利用了相互承认来促进共同事务和共同房地。然而，几名受访者表示，虽然在通过《相互承认声明》之前就存在共同事务和共同房地，但这一原则有助于促进内罗毕共用后台办公室的实施。同样，应利用相互承认来简化和加快建立其他共用后台办公室、共同房地以及地方、区域和全球共享服务。

189. 对较小的机构来说，共同事务可能费用高昂，资源密集，使它们难以充分参与。因此，至关重要的是要注重支持和吸纳较小实体参与相互承认工作。应提供有针对性的支持和灵活性，以满足它们的独特需求，并确保它们能够受益于共享服务，而不会因费用或行政负担而不堪重负。

190. 一些举措在扩大规模时面临挑战，这可能与收费、维护身份认同关切等原因有关。要克服这种抵触情绪，需要证明共享服务对整个系统的业务效益和效率的提高，并关注一些实体选择退出所产生的影响。例如，项目署估计，通过扩大使用联合国网上采购目录+平台会带来正向投资回报，表明提高平台采用率对于扩大规模经济具有重要意义。

191. 旅行管理作为一个可通过相互承认提高效率的领域而受到关注。虽然建立单一的全系统旅行服务可能不切实际，但有一些机构间集中旅行管理的实例。例如，粮食署已从本地旅行管理办法过渡到全球合并办法，这一转变提高了旅行合规性并加强了监督，在流程优化和合同管理方面提高了效率，并使粮食署

<sup>106</sup> 直到 2017 年，任务小组通过联合筹资和业务活动网报告，但自 2017 年以来，它向业务创新小组报告。见 [JIU/REP/2020/3](#)。

<sup>107</sup> 《共同房地手册》，导言。可查阅 <https://help.uninfo.org/un-info/common-premises/cp-manual>。

<sup>108</sup> 纽约联合国秘书处向开发署、儿基会、人口基金、妇女署、项目署和世卫组织提供医疗服务/体检合格证明、美国国民所得税报销服务，以及健康、财产、责任和与工作人员有关的商业保险。

<sup>109</sup> [JIU/REP/2018/5](#)，第 108 段和建议 4。

的航空协议得到更好的管理，提高了成本效益。由于难民署使用相同的全球旅行管理公司合同，并获得相同的全球福利，这一新模式可能更适合日益虚拟化的差旅管理服务。还应鼓励跨机构的区域性或针对具体国家的安排。如项目署在哥本哈根的业务所示，集中区域旅行服务有助于与旅行社建立长期关系，并让使用该服务的实体受益。为进一步落实旅行方面的相互承认，**检查专员建议联合国秘书处采用一项简化的差旅待遇政策，以实现联合国秘书处各组成实体之间的协调统一。**

192. 安保是另一个可以通过进一步实行相互承认而显著受益的领域，然而，目前该领域的潜力尚未得到充分挖掘。检查专员注意到，联合国通行证在各实体和工作地点的承认情况各不相同，一些实体在这方面比另一些实体更先进。此外，一些办事处简化了准许联合国工作人员进入房地的程序。

193. 在行政和设施管理方面实行相互承认，也为采用可持续性方面的良好做法提供了机会。各实体应探索在能源效率、废物管理和可持续建筑做法等领域的合作。利用不同实体的资源，可支持采用环境可持续的方法来共享设施和业务，从而进一步增强相互承认的长期影响。联检组对联合国系统各组织将环境可持续性纳入主流情况的审查是推进这项工作的关键参考。<sup>110</sup> 建议 6 强调必须加强总部与外地机构之间以及外地机构之间的协调。相互承认是促进国家办事处间协调的一个关键推动因素。

194. 两份联检组报告对在行政和设施管理领域深化实施相互承认特别重要。它们是 [JIU/REP/2018/5](#) 和 [JIU/REP/2020/3](#)。两份报告均强调，在报告发布时，发展共同业务活动方面的进展有限。

195. 关于行政支助事务的报告 [JIU/REP/2018/5](#) 强调了相互承认在推进效率议程方面的关键作用。建议 7 呼吁秘书长和有外地方案实体的其他行政首长拟订一项具体提案，确定如何将相互承认作为能力合并的一种手段来加以应用，以减少冗余并对实体存在进行合理化。<sup>111</sup>

196. 关于共同房地的报告 [JIU/REP/2020/3](#) 强调，集中管理不依赖特定地点的行政职能是提高效率的最大机会。业务活动战略在澄清哪些共同事务真正需要同地办公以及需要采取哪些措施来优化共同房地的增效效果发挥着关键作用。<sup>112</sup> 相互承认能够促进将不依赖特定地点的行政职能迁移至全球共享服务。

## 7. 利用相互承认的比较优势

没有用于确定应相互承认哪些最佳做法的客观标准

197. 虽然管理问题高级别委员会在确定可以相互承认的服务和做法方面发挥着关键作用，但没有用于确定这些做法的客观标准。因此，在联合国系统内出

<sup>110</sup> [JIU/REP/2020/8](#)，第五章，D 节。

<sup>111</sup> 截至 2024 年 9 月，已有 12 个组织向联检组报告该建议已落实。

<sup>112</sup> [JIU/REP/2020/3](#)，第四章，A 节。

现了一种模式，即拥有大量资源的大组织是服务提供方，往往在没有任何具体程序或标准的情况下确定联合国系统内的最佳做法。较小的组织大多是服务的接受方。这在联合国系统内造成了权力动态和失衡，突出表明有必要探讨联合国系统小型组织的比较优势，并制定用于确定哪些最佳做法应得到相互承认的客观标准。

198. 探索联合国系统较小组织的比较优势会提高成本效益，促进联合国系统内的合作。例如，如果一个组织具有可惠及有这种特定需求(例如需要气象科学官员)的其他实体的竞争优势，则其他实体应考虑依靠该组织(在本例中为气象组织)，而不是重复提供该服务或从联合国系统外部获取该服务。

199. 受访的联合国几个组织提及利用相互承认来提高系统内效率和协作的比较优势(见附件五)。检查专员不对这份比较优势清单作出任何价值判断，但是，管理问题高级别委员会应在其网络的支持下，收集和审查每个组织的具体优势领域或优势类别信息，以期确定这些比较优势是否构成应予以相互承认的良好做法，从而在整个联合国系统内加以采用。此外，该委员会应制定准则，促进利用较小实体的比较优势，使其专门工作领域更有效地为联合国系统服务，并更好地平衡服务的提供和使用。

## 六. 监测、评估和报告相互承认的执行情况

### A. 跟踪相互承认的执行进展和结果

缺乏关于实施相互承认带来的增效的可比数据

200. 监测、评估和报告对成功实施任何管理改革都很关键，相互承认也不例外。为确保在联合国系统内系统地实施相互承认，应建立监测、评估和报告机制。通过系统地监测和评估相互承认的实施情况，签署组织可以确定相关惠益，确定最佳做法，应对实施方面的挑战，并加强相互承认原则的有效性。虽然界定用于监测和评估相互承认的方法具有挑战性，但几个组织强调了衡量进展和成效的重要性。

201. 虽然这些做法的重要性得到了广泛认可，但目前对相互承认的益处进行评估仍具有挑战性，因为各组织衡量的是相互承认带来的增效举措的成果，而不是相互承认本身。审查发现，在提交给发展协调办公室协调的年度效率报告的材料中，很少有签署组织<sup>113</sup>列入实施相互承认的内容。

202. 联合国系统内没有衡量相互承认的共同办法；发展协调办公室的效率报告和业务活动战略效率看板可能无法完全反映相互承认的情况。大多数组织根本不衡量相互承认，或仅在特定领域或案例中进行部分衡量。根据对联检组调查问卷的答复，至少有 47% 的组织没有用以跟踪相互承认举措的成绩的主要业绩指标。只有 26% 的签署组织报告说，它们有与相互承认举措有关的主要业绩指标(见表 5)。

203. 人口基金为记录实施相互承认实现的增效而采用的方法值得学习，因为这一方法综合了具体举措、双边举措和联合国改革举措，例如业务活动战略、共用后台办公室、全球共享服务和共同房地带来的增效。人口基金将相互承认产生的增益被纳入其已实现的增益，并使用由发展协调办公室协调的联合国机构间工作组制定的标准化方法进行衡量。<sup>114</sup> 检查专员认为，人口基金为记录从实施相互承认中获取增效而采用的方法是一种良好做法，并建议尚未这样做的其他组织考虑效仿。此外，人口基金每年向其执行局提交报告，并定期对其国家和区域办事处进行内部调查，以了解联合国发展系统发起的改革措施的执行情况，这些做法也值得效仿。

204. 在缺乏用于监测和评估相互承认实施状况和结果的全系统准则和解决方案的情况下，一些组织制定了各自的措施，但往往缺乏系统性或没有考虑比较指标。

<sup>113</sup> 联合国秘书处、开发署、儿基会、人口基金和项目署。

<sup>114</sup> 人口基金对联检组调查问卷的答复。

## 1. 产出、成果和举措：与实施相互承认有关的主要业绩指标

205. 衡量相互承认实施情况的主要业绩指标可分为三类：产出、成果和举措 (见表 5)。

表 5

衡量相互承认实施情况的主要业绩指标

类别	说明	联合国系统各组织目前开展的活动实例
产出	活动产生的产品或服务(例如接受培训的人数)。有助于跟踪实施情况，并推动进一步努力的产出	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 管理问题高级别委员会采购网有一个“红绿灯”看板</li> <li>• 妇女署有一个“红绿灯”系统，跟踪其采购政策的调整/改变情况，并记录在其年度报告中</li> <li>• 近东救济工程处跟踪联合国全球采购网上的长期协议，目标是确保有效期至少为六个月的长期协议 100%上传至网上</li> <li>• 环境署使用看板监测采购数据和长期协议的使用情况</li> <li>• 联合国秘书处利用现有合同(搭便车)来计算每年的合作采购</li> <li>• 儿基会、妇女署和开发署在其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报告中，以不同的详细程度，向各自的执行局通报它们为促进相互承认所作的努力<sup>a</sup></li> </ul>
成果	由于产品或服务而直接发生的改变。成果评估诸如节约成本、避免费用和增效等成果	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 发展协调办公室的效率报告反映了双边举措的相互承认惠益。然而，相互承认可能促进了与业务活动战略、共用后台办公室和共同房地相关的其他增效<sup>b</sup></li> <li>• 业务活动战略效率看板提供了在《相互承认声明》中所述的六个职能领域使用共同服务所避免的费用的数据<sup>c</sup></li> <li>• 共同采购活动组在其报告中记录了共同采购流程产生的惠益<sup>d</sup></li> <li>• 为显示扩大服务使用规模的价值，联合国网上采购目录+根据服务使用规模扩大情况估算投资回报<sup>e</sup></li> </ul>

类别	说明	联合国系统各组织目前开展的活动实例
举措	可归因于相互承认所促成的每一项具体举措。这些指标与客户满意度原则以及标准化定价和成本核算原则相关。在某些情况下，这些指标可能与成果重叠(例如，支持跟踪改善获得更高质量服务的情况)。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 近东救济工程处评估了在人力资源领域使用相互承认名册所产生的增效<sup>f</sup></li> <li>• 联合国预订中心和联合国车队都衡量或估计了在后勤领域取得的成果<sup>g</sup></li> <li>• 内罗毕的共用后台办公室、联合国网上采购目录+和人力资源一体化中心等举措强调服务质量指标，将其作为衡量对提高服务质量贡献的关键，而提高服务质量是相互承认的预期惠益</li> </ul>

资料来源：联检组。

<sup>a</sup> 儿基会，关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查执行情况的报告，2024年(UNICEF/2024/EB/6)，第184-185段；妇女署，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联合国大会第75/233号决议执行情况的报告，2024年，第25页；开发署，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联合国大会第75/233号决议执行情况的报告，2023年，第34页。

<sup>b</sup> 2023年，实现的双边增效达400万美元，2022年为800万美元，2021年为1000万美元。2023年的总体效率为5.54亿美元，这意味着避免的费用中有约6%的来自双边举措(联合国可持续发展集团，成员国效率简报(2023年11月))。

<sup>c</sup> 为计算避免的费用，每个国家办事处评估并报告了协作和不协作情况下某项服务的成本。2023年实现的业务活动战略费用避免效益为1.25亿美元，而2022年为8200万美元(联合国可持续发展集团数据门户，UNINFO ([https://data.uninfo.org/home/\\_UNINFOBOSstatus](https://data.uninfo.org/home/_UNINFOBOSstatus)))。

<sup>d</sup> 该集团表示，2022年的估计成本效益为32758580.67美元，而2021年为7645121美元，这得益于共同合同和搭便车合同(共同采购活动组，2022年年度报告([www.ungeneva.org/sites/default/files/2023-07/2022-CPAG-Annual-Report.pdf](http://www.ungeneva.org/sites/default/files/2023-07/2022-CPAG-Annual-Report.pdf)))。

<sup>e</sup> 据项目署称，依据2023年订单并假设每年增加10%，2024年外部增效估计为119万美元，2023年至2027年实现的增效总额为660万美元。节省预测基于保守方法，并未考虑愿意通过自己的电子目录或电子商务应用程序进行采购的实体在订单处理和避免费用方面节约的费用。

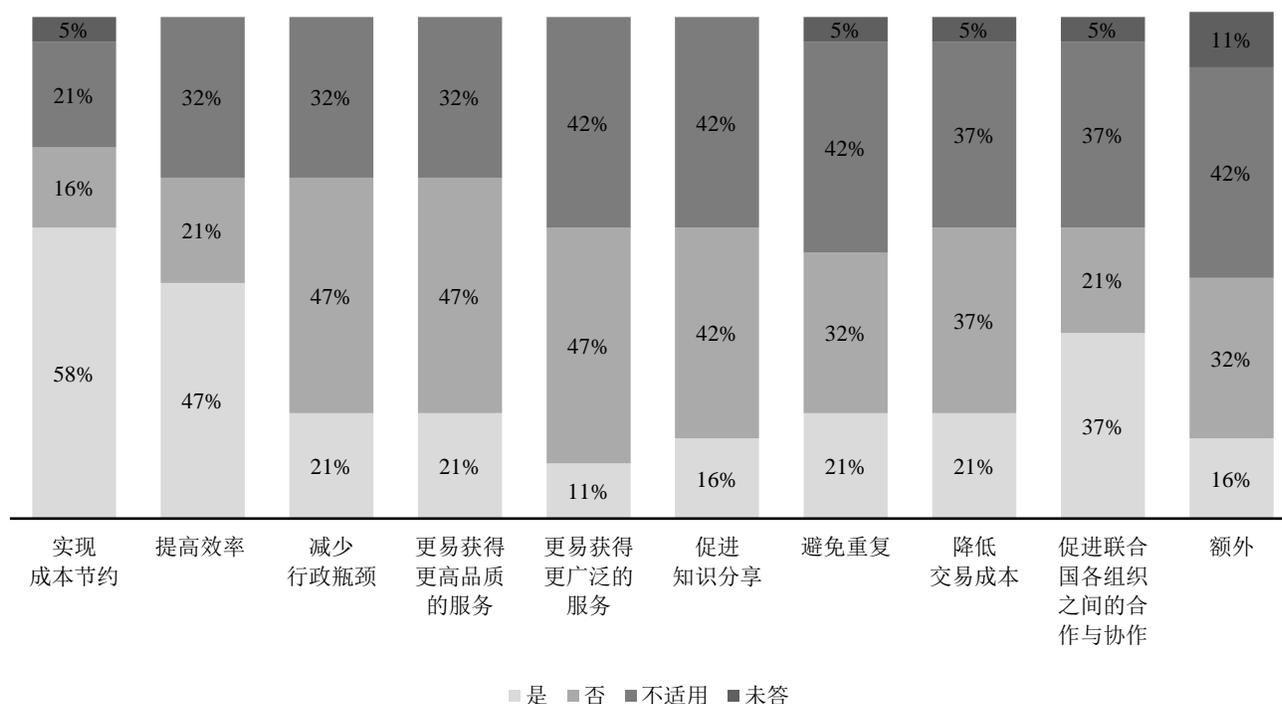
<sup>f</sup> 根据工程处的分析，从相互承认名册进行每次任命都为工程处的招聘部门和招聘科节省至少120天的时间，包括列入最后名单的筛选、测试、面试和等待的时间。

<sup>g</sup> 联合国预订中心通过流程自动化、避免费用和增加成本回收实现成本节约，2023年，为联合国合作伙伴实现了1210万美元的时间效益和成本效益(粮食署，《2023年年度业绩报告：执行局——非正式磋商》(2024年5月) ([https://executiveboard.wfp.org/document\\_download/WFP-0000158961](https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000158961)))。估计，联合国车队每年可经常性节省1730万至2820万美元，一次性收益在2500万至6950万美元之间(难民署和粮食署，联合国车队，相互承认工作组简报)。粮食署在答复联检组调查问卷时表示，在其创新司编写的一份独立业务案例中，确定了可为联合国客户提供成本效益的四个关键领域：通过租赁而非直接购车节省采购费用；通过运营较新的车队优化燃料和维护成本；通过集中采购减少行政费用；以及通过提供适合联合国业务需求的标准化车型节约成本。

206. 从成果的角度来看，图七列示了签署机构对联合检查组问卷中关于定期评估相互承认所带来的益处问题的答复。该图显示，签署机构主要跟踪成本节约和效率提升，但只有大约一半的答复者进行跟踪(58%的答复者跟踪成本节约，47%的答复者跟踪效率提升)。

图七

按预期惠益分列的对实施相互承认情况进行定期评估的组织所占百分比



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

## 2. 监测、评估和报告相互承认方面的挑战

207. 监测、评价和报告相互承认方面的挑战包括界定和统一衡量标准，因为各组织计算效率的方法不同。例如，对于如何将费用分类(避免的费用还是节约的费用)没有共识，也难以准确衡量各实体认为节省的时间。

208. 报告相互承认带来的增效也有困难，因为增效往往是更广泛指标的一部分，不能完全归因于相互承认。一些组织难以区分相互承认的惠益与既有程序的影响。例如，一个参加组织提到，它在相互承认原则确立之前就已实施流程互惠，因此，追踪相互承认带来的额外增效可能不值得投入资源。

209. 另一个令人关切的问题是，衡量相互承认可能带来行政负担，特别是对较小的组织而言，可能抵消节省的资源。

210. 为了克服这些挑战并使相互承认成为默认办法，重点应放在结果而不是执行过程上。产出指标对于给各组织提供指导、跟踪进展和确定需要改进的领域仍然至关重要。检查专员建议，管理问题高级别委员会及其网络借鉴采购网络的做法，制定一个路线图和看板，以指导相互承认的实施，同时考虑到全球

的采用情况。在缺乏网络的领域，例如后勤和设施服务领域，委员会应建立或指定专门的任务小组来支持这项工作。

211. 此外，检查专员建议，管理问题高级别委员会在发展协调办公室已经在协调的效率报告工作的基础上，确定一个包含主要业绩指标的高级别框架，以确保各组织在六个职能领域和相关举措中记录增效方面的协调一致。该框架应界定主要业绩指标的具体类别，即产出、成果和举措，以使报告工作更具全面性、条理性和可操作性。在各个组织之间确立标准化的业绩指标和统一的报告格式，并界定增效的构成要素及其衡量方法，应能有效解决不一致的问题，同时确保各实体之间的可比性。联合国系统各组织可针对各自组织内的每个具体领域制定更精细、更具体的办法。

212. 利用联合国可持续发展集团数据门户 UNINFO，通过全系统工具实现数据收集和分析自动化，是减轻行政负担的关键。

213. 关于在年度报告中汇报因实施相互承认而增效的问题，38%的签署组织给出了肯定答复。只有 14%的组织报告说，它们计算了与执行相互承认原则有关的所涉费用。关于用来报告旨在实施相互承认举措的机制和工具，只有 24%的组织给出了肯定答复。从收集的数据中还可以明显看出，鲜有签署组织为其立法和(或)理事机构编写关于相互承认实施情况的年度报告。开发署、项目署和人口基金向其执行局提交关于联合采购的年度报告。诸如联合国秘书处、儿基会、粮食署、难民署、劳工组织和人口基金等其他组织也向其执行局报告增效情况。检查专员认为，相互承认举措带来的增效应纳入联合国可持续发展集团向立法和(或)理事机构提交的效率报告中，以确保适当的监测和监督。为确保有效实施相互承认并进一步加强其监督职能，签署组织的立法和(或)理事机构应考虑下文所述的建议，以期加强联合国系统内的透明度和问责制。

#### 建议 5

联合国系统各组织立法机关和理事机构应在 2026 年底前请尚未在定期报告中列入因执行相互承认原则而产生的增效情况的《相互承认声明》签署组织的行政首长这样做，以确保适当的监测和监督。

214. 在计算净收益时，成果应考虑实施相互承认的费用。根据对联检组调查问卷的答复，只有 16%的组织计算了这些相关费用。就关注职能领域和相互承认举措业绩的指标而言，自动化应有助于收集和分享与其他组织相关的业绩指标(例如供应商评估)。在界定主要业绩指标时，各组织和联合举措还应考虑对可持续发展目标的贡献。目前，只有 26%的组织在实施相互承认时考虑环境可持续性和生命周期成本分析。

215. 在组织层面，各实体应在其提交立法或行政机构的报告中明确说明如何实施相互承认，并重点介绍与该原则有关的主要成绩。<sup>115</sup> 虽然必须有衡量标准和业绩指标来评估进展和有效性，但应谨慎设计此类衡量标准和业绩指标，以避免意外后果。更具体地说，它们必须在为进一步推进相互承认提供指导和避免来自成员国的过度审查或压力之间取得平衡。尽管如此，在重新分配管理效率产生的资源方面各组织应有自主权，以支持履行任务。

## B. 治理、问责和监督

建立明确的治理、问责和风险管理框架至关重要

216. 几个组织就缺乏对相互承认的治理、问责、风险管理和监督表示关切。建立明确的问责结构和健全的风险管理至关重要，可让会员国放心，相互承认不会损害程序的严谨性、使系统面临欺诈风险或破坏联合国框架的健全性。

217. 签署组织强调了两个主要关切。第一，在由谁负责确保在单个组织内部和整个联合国系统内实施相互承认方面存在不确定性。第二，在谁负责风险管理和监督相互承认的政策、条例和细则及程序方面缺乏明确性。

218. 在组织层面，仅儿基会报告说有专门用于实施相互承认的资源，而人口基金则将资源分配给了秘书长的效率议程，其中包括相互承认。联合国系统的一些组织依据举措或领域，将责任分配给不同的办事处部门。例如，在难民署，各司司长对各自司内的程序负责。其他实体报告说，相互承认的责任由本组织的相关部门共担。在联合国秘书处内，全面实施相互承认是业务支助部、管理战略、政策和合规部及发展协调办公室的共同责任。

219. 目前在实施相互承认的治理框架方面存在差距。虽然秘书长和行政首长签署了《声明》，表明他们落实相互承认原则的决心和领导力，但检查专员鼓励尚未为实施相互承认界定明确治理结构的联合国系统各组织这样做。这包括明确职责和责任，并指定与产出和成果有关的主要业绩指标。应采取自上而下的办法，将主要业绩指标从领导层逐级向下细化到业务一级，并确保全组织的参与。

220. 检查专员赞赏发展协调办公室在联合国可持续发展集团数据门户网站上为业务活动战略制定的问责框架。<sup>116</sup> 应利用这一框架加强治理和问责制，以落实相互承认。整个联合国系统内应明确实施相互承认工作的相关角色和责任。

221. 在相互承认背景下，网络安全和数据保护已成为新风险。如果没有适当的保障措施，各组织在与其他组织合作时可能会失去对其数据的控制。检查专员建议，信通技术系统可作为促进安全和高效的相互承认做法的推动因素，所

<sup>115</sup> 儿基会，关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查执行情况的报告，2024年5月(UNICEF/2024/EB/6)。

<sup>116</sup> 业务活动战略的责任框架按区域、工作区、头衔、姓名、实体和电子邮件地址进行组织(参见联合国可持续发展集团数据门户——UNINFO, [https://data.uninfo.org/home/\\_UNINFOBOSstatus](https://data.uninfo.org/home/_UNINFOBOSstatus))。

有各方应根据数字和通信技术网的最低安全基线采取强有力的网络安全措施(见第五章，第 C.5 节)。

222. 错误和差异是例外情况，应对其风险进行管理。尽管存在挑战，但不应因担心偶尔出现的错误或差异而阻碍相互承认，因为这些情况只是例外，而非常态。必须认识到，风险无法从系统中完全消除，这一现实不应吓阻各组织寻求或扩大相互承认。

223. 联合国内部审计事务代表可在推动相互承认方面发挥关键作用。内部审计人员的更多参与可以成为相互承认的推动因素，并确保一致应用风险管理和监督流程。检查专员确认并赞同代表们关于相互承认原则的声明。

## 七. 前进的道路和未来的机遇

224. 联合国系统各组织在提高业务效率和促进合作方面的一致努力，因联合国系统各组织监管差异而受到阻碍。虽然通过协调进程取得了一些进展，但仍然存在阻碍不利于充分提高效率和效力的障碍。因此，相互承认原则为缓解不兼容的监管框架所带来的问题提供了一种可行的解决方案，允许在尊重签署组织多样性的同时，赋予一定的监管自由度。然而，在联合国系统内，相互承认原则的应用显然尚未达到最佳状态。

225. 虽然相互承认在提高效率、节约成本、避免费用以及加强联合国系统合作方面会带来实质性益处，但这些益处的实现将在很大程度上取决于联合国系统各组织执行管理层应对实施挑战的承诺。检查专员认为，只要有充分的承诺、适当的规划和变革管理，相互承认的潜在收益将大超成本。各组织应坚持相互信任、互有义务、互有责任、相互支持、相互尊重的指导原则，以实现预期的结果。以下方面也有助于落实相互承认：

- 精简决策——建立明确的升级程序，以解决与实施相互承认有关的机构间分歧
- 标准办法——制定在国家一级实施相互承认的统一战略，以避免过度分散
- 扩大范围——探索相互承认在传统后台办公室职能之外的应用机会，如车队管理和资产处置
- 业绩衡量——实施稳健的系统，衡量和报告相互承认举措的成果
- 技术整合——利用远程监控工具和技术，加强监督和相互承认做法的实施

226. 联合国系统各组织之间进一步协作的一个机会是相互承认行政审查程序。在这方面，一些受访者提到，联合国系统各组织与业务支助部之间承认行政审查程序的调查委员会<sup>117</sup>机制没有得到充分利用，该机制隶属于业务支助部。

<sup>117</sup> 调查委员会机制于 2008 年在联合国总部正式确立，作为分析以及行政和管理工具，协助联合国高级管理人员在开展事后管理审查时查明严重事件的原因。调查委员会程序既不是调查程序，也不是司法程序，尽管通常在召开调查委员会会议之前会先提交一份调查报告。调查委员会采取行动，加强对整个联合国系统资源管理效率低下的问责，方法是采取一致办法，审查造成财务和物质损失以及涉及联合国人员时造成各组织人员和第三方死亡和重伤的严重事件(国际和平研究所，调查委员会概况介绍，2020 年 12 月([www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/12/BOI-Factsheet.pdf](http://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/12/BOI-Factsheet.pdf)))。

## 附件一

## 关于案头审查的背景资料

1. 作为对本次审查的文件收集问卷的答复，共收到签署了《相互承认声明》的联检组参加组织的 146 份文件。各组织将其文件上传到联检组 SharePoint 平台上各自的文件夹。下表列示每个组织提供的文件数量。

表 1  
各组织为本次审查提供的文件数量

组织	提供的文件数量
联合国秘书处	27
人口基金	23
粮食署	18
粮农组织	15
近东救济工程处	12
项目署	11
开发署	9
教科文组织	7
儿基会	6
妇女署	6
难民署	4
劳工组织	3
国贸中心	2
工发组织	2
国际电联	1
国际民航组织	0
艾滋病署	0
环境署	0
人居署	0
世卫组织	0
气象组织	0
<b>共计</b>	<b>146</b>

资料来源：对联检组调查问卷的答复。

2. 在收到的文件中，有 29 份专门涉及相互承认，包括内部相互承认指南、情况说明、与相互承认倡议有关的文件等。此外，5 份文件涉及共用后台办公室，3 份涉及业务活动战略，1 份涉及驻地协调员制度。表 2 列示了与在六个职能领域实施相互承认相关的文件数量。

表 2  
与在六个职能领域实施相互承认相关的文件数量

职能领域	提供的文件数量
采购	19
人力资源	16
财务	7
后勤	4
行政(包括设施服务)	4
信通技术	4

资料来源：对联检组调查问卷的答复。

3. 一些机构间机制和举措也提供了文件，其中管理问题高级别委员会相互承认协调小组提交了 96 份文件，共同采购活动组提交了 11 份文件。审查小组还查阅了各种在线资源，如首协会管理问题高级别委员会和联合国可持续发展集团业务创新小组的网站，查找与相互承认有关的文件，并查阅了联合国可持续发展集团数据门户 UNINFO、效率报告和业务活动战略看板、监管文件和报告中引用的其他参考资料。

## 附件二

## 调查问卷的方法、答复率和结果

1. 根据初步案头研究和与选定参加组织及相关利益攸关方的预调研访谈，编制了两份联检组调查问卷。调查问卷分发给签署了《相互承认声明》的所有联检组参加组织。第一份调查问卷旨在收集与执行相互承认有关的关键文件，如政策、监管框架和行政准则等。第二份详细的调查问卷侧重于收集有关联合国系统内相互承认实施情况的实质性信息。联检组于 2024 年 4 月 18 日向各参与组织的审查协调人发送了调查问卷。文件收集问卷答复的提交截止日期为 2024 年 5 月 2 日，实质性信息问卷答复的提交截止日期为 2024 年 5 月 9 日，尽管有些答复是在截止日期之后收到的(见表 1)。

表 1  
按组织分列的对联检组调查问卷的答复

组织	问卷 1 (文件收集)	问卷 2 (实质性信息)
粮农组织	X	✓
国际民航组织	✓	✓
劳工组织	✓	✓
国贸中心	✓	✓
国际电联	✓	✓
联合国秘书处	✓	✓
艾滋病署	✓	✓
开发署	✓	✓
环境署	✓	✓
教科文组织	✓	✓
人口基金	✓	✓
人居署	X	X
难民署	✓	✓
儿基会	✓	✓
工发组织	✓	✓
项目署	✓	✓
近东救济工程处	✓	✓
妇女署	✓	✓
粮食署	✓	✓
世卫组织	✓	X
气象组织	✓ <sup>a</sup>	✓
<b>答复总数</b>	<b>19</b>	<b>19</b>

资料来源：联检组。

注：联检组的两个参加组织(万国邮联和世界旅游组织)虽未签署《相互承认声明》，但提交了对实质性调查问卷的答复。

<sup>a</sup> 文件是在截止日期之后提交的。

## a. 文件收集问卷

2. 作为对文件收集问卷的答复，各组织根据提供了与实施相互承认有关的政策、条例和细则、行政指示和其他文件。一些组织强调，虽然还没有涵盖相互承认所有方面的具体文件，但六个职能领域的文件涵盖了这一原则(见表 2)。

表 2  
按组织分列的提供有关相互承认文件的情况

组织	政策	战略	条例、细则、 指南、行政指示	其他文件
粮农组织	未答	未答	未答	未答
国际民航组织	X	X	X	X
劳工组织	X	X	✓	✓
国贸中心	✓	✓	✓	✓
国际电联	✓	X	✓	X
联合国秘书处	✓	✓	✓	✓
艾滋病署	X	X	X	X
开发署	✓	✓	✓	✓
环境署	X	X	X	X
教科文组织	✓	✓	✓	X
人口基金	✓	X	✓	✓
人居署	未答	未答	未答	未答
难民署	X	X	✓	✓
儿基会	X	X	✓	✓
工发组织	X	X	✓	✓
项目署	X	X	✓	✓
近东救济工程处	✓	✓	✓	✓
妇女署	X	X	X	✓
粮食署	X	X	✓	X
世卫组织	X	X	X	X
气象组织	X	X	X	X
报告拥有文件的组织百分比	37%	26%	68%	58%

资料来源：对联检组调查问卷的答复。

## b. 请求提供实质性信息的调查问卷

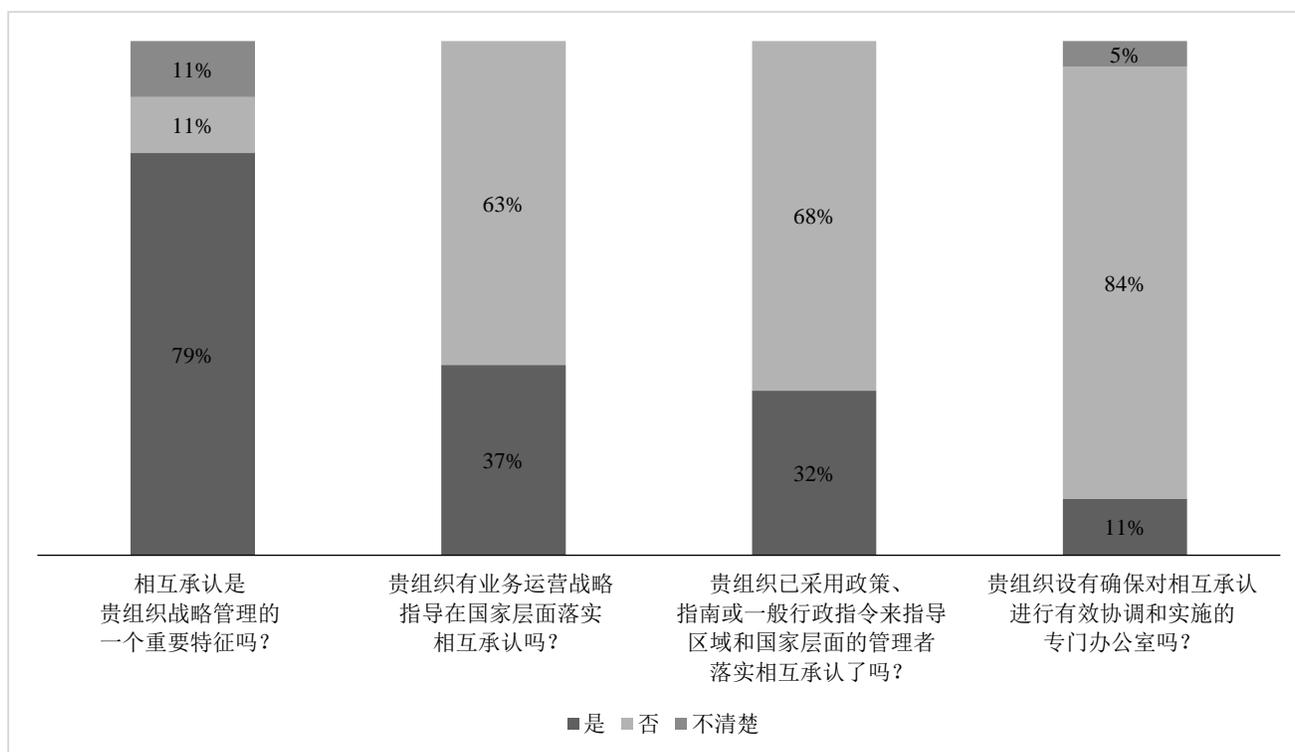
3. 第二份调查问卷重点关注各组织内部相互承认实施情况的几个关键专题。问卷从组织和全系统的角度询问了对相互承认的定义和理解；相互承认的重要性和益处，包括预期的成果，如节约成本、提高效率和知识共享；相互承认的

实施，包括区域和国家层面的战略、业务做法和资源分配；相互承认的监测、评估和问责机制，包括主要业绩指标和评估周期。问卷还力求确定与实施相互承认有关的良好做法、经验教训和挑战，包括政策阻碍和联合国系统各实体之间的不兼容性等障碍；并邀请提出更好地实施相互承认的新倡议和改进建议。

4. 从各组织对调查问卷的答复中获得的资料构成本报告的主体。其中一些信息以图表形式在下文列示。

5. 问卷询问了各组织为支持相互承认的实施而采取的措施。虽然 79%的组织认为相互承认是战略管理的一个重要特征，但 63%的组织报告说，业务活动战略没有为实施相互承认提供指导，68%的组织报告说，没有为管理人员在区域和国家两级实施相互承认提供指导。在被问及是否有专门的办公室来促进协调组织内实施相互承认工作时，只有 11%的组织报告说有这样的资源。几乎一半的组织(47%)报告说，联合国系统各组织的政策、条例、细则和制度互不兼容，是充分实施相互承认的瓶颈(见图 1)。

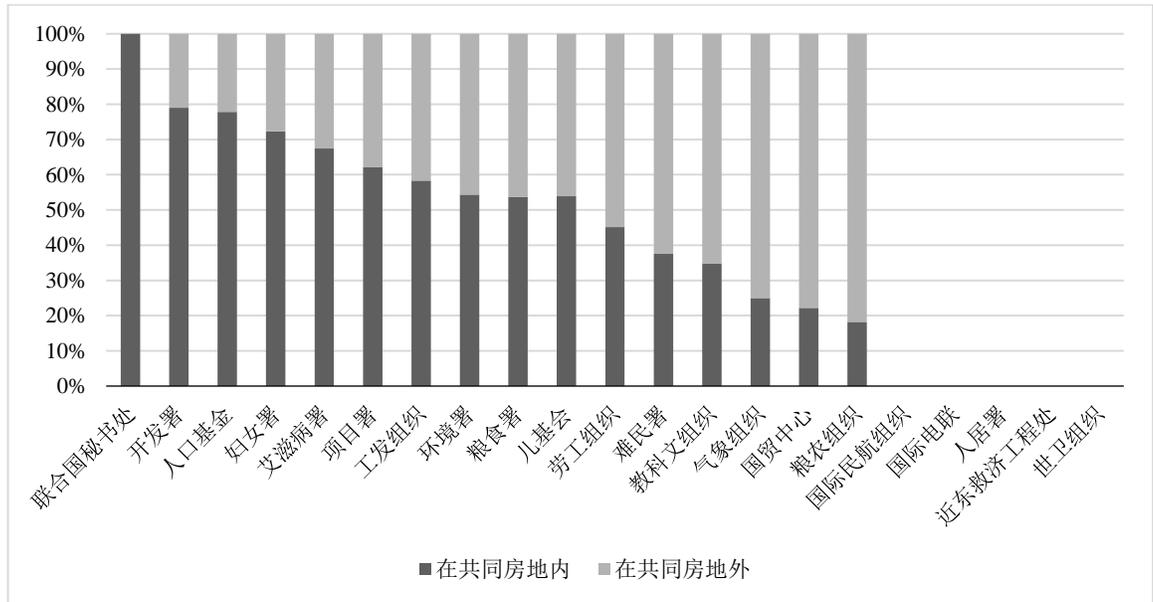
图一  
相互承认的实施



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

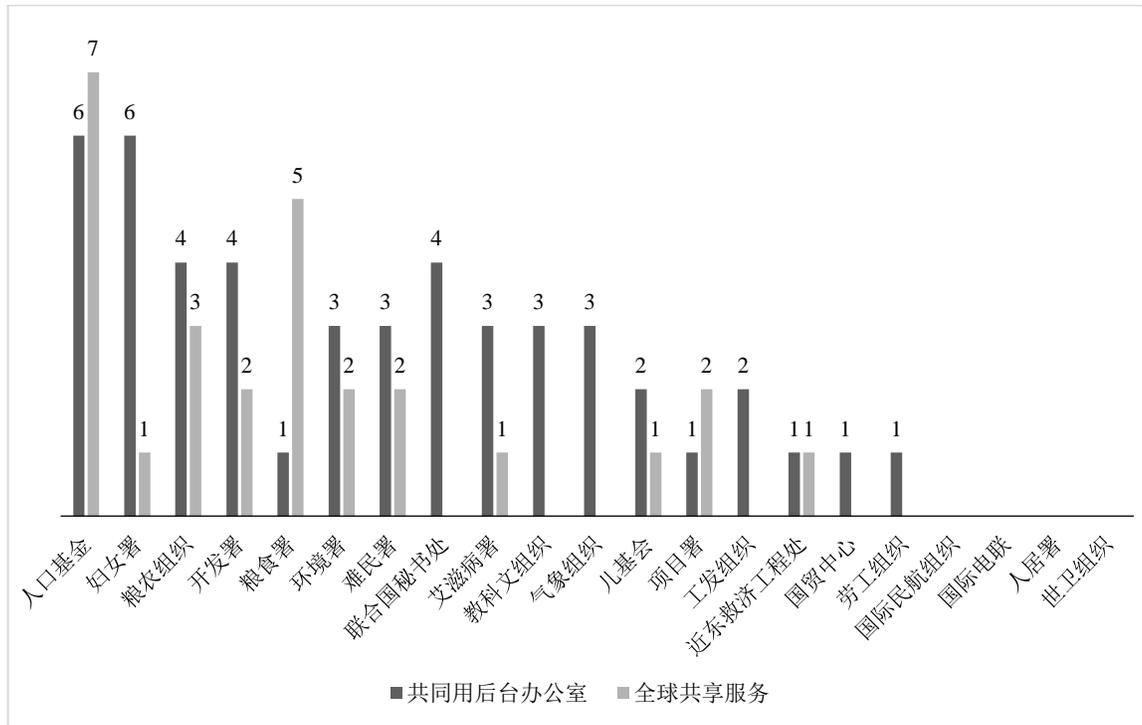
6. 考虑到相互承认有助于联合国系统各组织参与国家一级的各种增效举措，因此询问了各组织参与共同房地、共用后台办公室和全球共享服务举措的情况。它们的答复见下文图二和图三以及表 3。

图二  
共同房地内外办公室所占百分比(自我报告)



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

图三  
各组织参与的共用后台办公室和全球共享服务数量(自我报告)



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

表 3  
各组织参与共用后台办公室和全球共享服务的情况

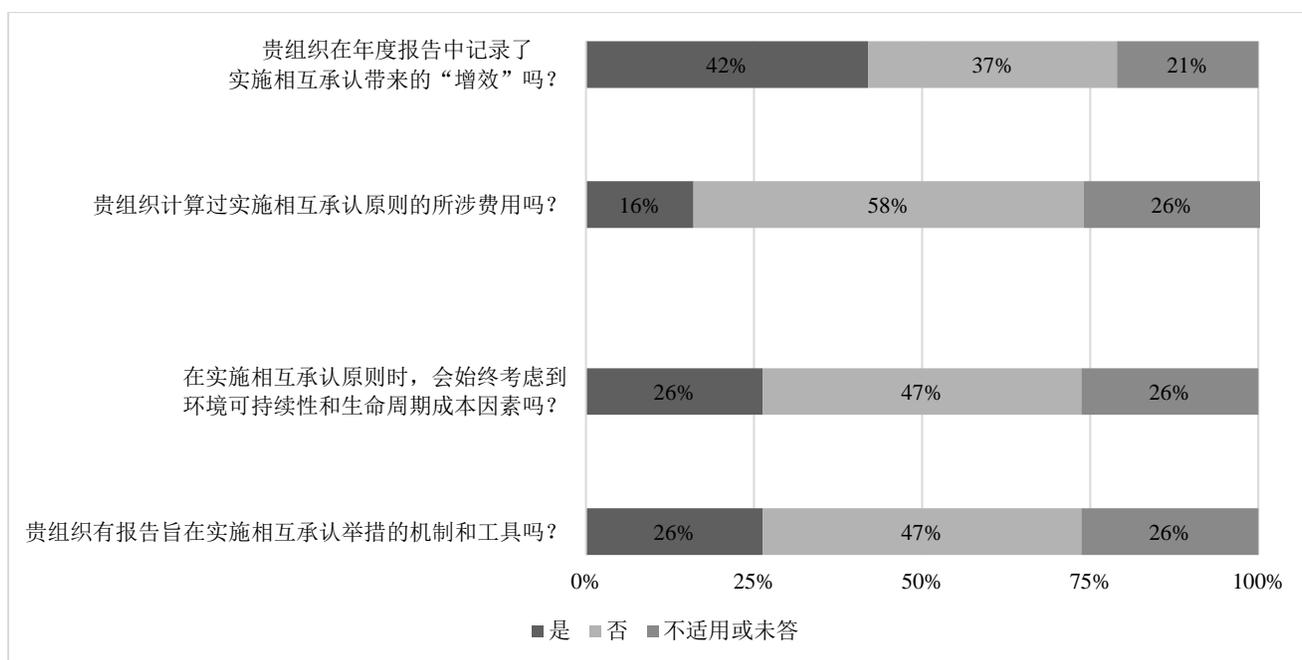
组织	共用后台地点	全球共享服务中心地点
粮农组织	肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国、巴西、越南	2 个全球共享服务中心和粮农组织共享服务中心——匈牙利
国际民航组织	不适用	不适用
劳工组织	越南	不适用
国贸中心	不适用	不适用
国际电联	不适用	不适用
联合国秘书处	肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国、巴西、越南	评估中
艾滋病署	肯尼亚、巴西、越南	马来西亚
开发署	肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国、巴西、越南	丹麦、马来西亚
环境署	巴西、坦桑尼亚联合共和国、越南	肯尼亚、瑞士
教科文组织	肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国、越南	不适用
人口基金	肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国、巴西、越南、塞内加尔、约旦	全球
人居署	未答	未答
难民署	肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国、巴西	丹麦、匈牙利
儿基会	肯尼亚、塞内加尔	匈牙利
工发组织	肯尼亚、越南	不适用
项目署	约旦	泰国，联合国网上采购目录+网站
近东救济工程处	约旦	德国
妇女署	肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国、巴西、越南、塞内加尔、约旦	马来西亚

组织	共用后台地点	全球共享服务中心地点
粮食署	肯尼亚	匈牙利、意大利(2个全球共享服务中心在罗马)、阿拉伯联合酋长国(2个全球共享服务中心在迪拜)
世卫组织	未答	未答
气象组织	肯尼亚	不适用

资料来源：对联检组调查问卷的答复。

7. 还询问了各组织在实施相互承认方面的增效、成本和衡量标准。关于这些专题的资料载于第六章。检查专员指出，各组织要在实施相互承认方面取得进展，就需在这些领域作出进一步努力(见图四)。

图四  
与相互承认有关的增效、成本和衡量标准



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

## 附件三

### 访谈所用方法

1. 本审查的访谈分两个阶段进行。第一轮于 2024 年 2 月进行，旨在确定审查的职权范围，在该阶段共进行了 8 次访谈。第二轮在 2024 年 5 月至 7 月进行，重点关注针对特定组织和领域的基础性问题和针对性问题，以解决在问卷调查答复和案头审查中发现的不足，在该阶段进行了 52 次访谈。访谈前，向受访者提供了访谈指南，其中载有访谈将涉及的议题。主要议题如下：

- (a) 相互承认的定义和属性
- (b) 相互承认的重要性和益处
- (c) 相互承认的实施
- (d) 全系统相互承认的机构和机制
- (e) 监测、评估、报告和问责制
- (f) 良好做法、经验教训和挑战
- (g) 相互承认的新思路和新机遇。

2. 面对面访谈 37 次，在线访谈 23 次。共访谈了 236 名利益攸关方，其中 18 名利益攸关方接受了两次访谈，因此共有 254 次互动。表 1 列示了访谈所涉及的工作地点。

表 1  
按工作地点列示的受访人数

工作地点	受访人数
纽约	93
日内瓦	68
内罗毕	46
哥本哈根	31
罗马	7
曼谷	2
安曼	4
布达佩斯	2
波恩	1

资料来源：联检组。

3. 以下各表按职能领域(表 2)、组织(表 3)和组织类型(表 4)列示受访人数。

表 2  
按职能领域列示的受访人数

职能领域	受访人数
财务	35
采购	35
人力资源	33
信通技术	29
机构间机制或举措	23
后勤	20
行政(包括设施服务)	20
业务活动	13
一般管理	10
法律	8
风险管理和监督	7
审计	4
其他/暂缺	17

资料来源：联检组。

表 3  
按组织分列的受访人数

组织	受访人数
联合国秘书处	49
粮食署	28
难民署	23
儿基会	23
人口基金	21
开发署	18
项目署	12
环境署	9
管理问题高级别委员会相互承认协调小组	8
艾滋病署	8
劳工组织	7
妇女署	6
气象组织	6
共用后台办公室——内罗毕	5
近东救济工程处	4
监督厅	4

组织	受访人数
联合国日内瓦办事处	4
管理问题高级别委员会采购网	3
共同采购活动组	3
儿基会全球共享服务中心	2
教科文组织	2
驻地协调员办公室——内罗毕	2
国际电联	2
管理问题高级别委员会人力资源网	1
人力资源一体化中心	1
粮农组织	1
世卫组织	1
工发组织	1

资料来源：联检组。

表 4  
按组织类型分列的受访人数

组织类型	受访人数
联检组参加组织	220
机构间机制或举措	30
审计	4

资料来源：联检组。

## 附件四

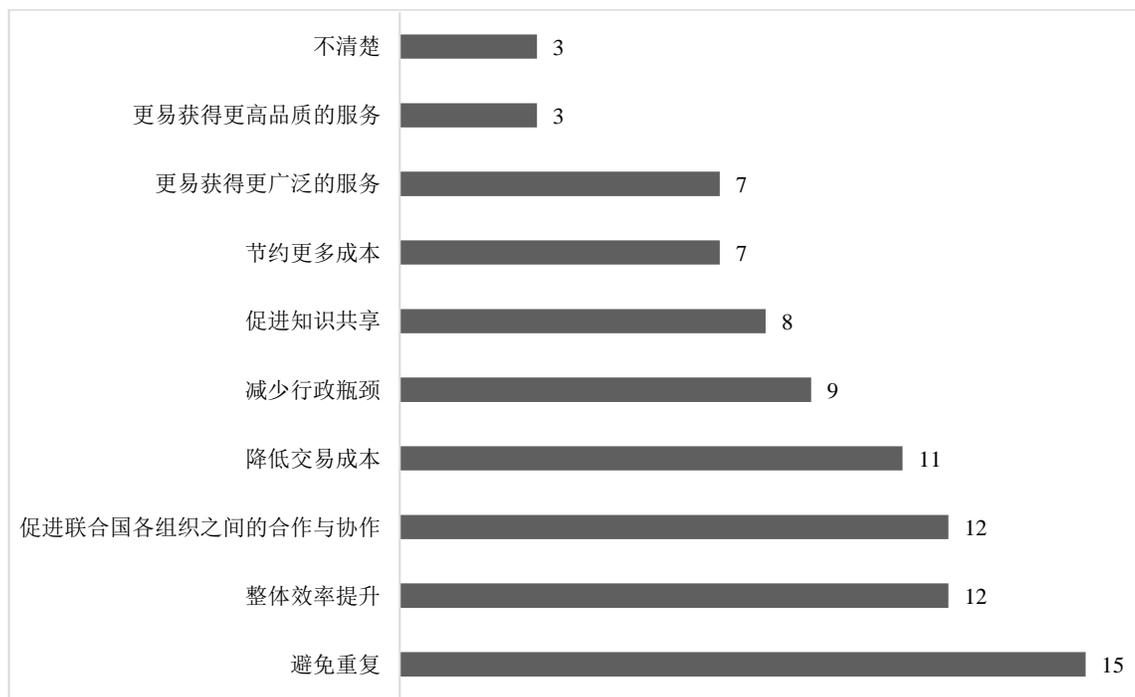
## 驻地协调员调查的方法、答复率和结果

1. 该调查旨在收集驻地协调员对外地一级相互承认原则实施情况的看法。问卷由发展协调办公室于 2024 年 5 月 30 日发给所有在编驻地协调员，临时驻地协调员除外，即 103 名收件人。调查于 2024 年 5 月 30 日至 6 月 14 日进行，包括 12 个封闭式问题和 5 个开放式问题。调查的答复率为 24.3%，即 25 份有效答复，对这些答复进行了分析，以提供关键的调查结果和见解。

2. 调查答复喜忧参半，既谈及积极成果，也谈及与联合国系统各组织内实施相互承认有关的挑战。28% 的答复者报告，在《相互承认声明》通过后，相互承认的实施进展保持不变，44% 的答复者注意到有所改善，同样比例的答复者表示提供的服务和方案有所增加。对调查的答复还显示，60% 的答复者注意到，各工作地点的重复工作减少，从而提高了总体效率(见图一)。这些调查结果与先前的数据一致，表明相互承认对采购流程、业务效率和服务提供情况产生了积极影响。

图一

自实行相互承认以来驻地协调员在其工作地点观察到的益处



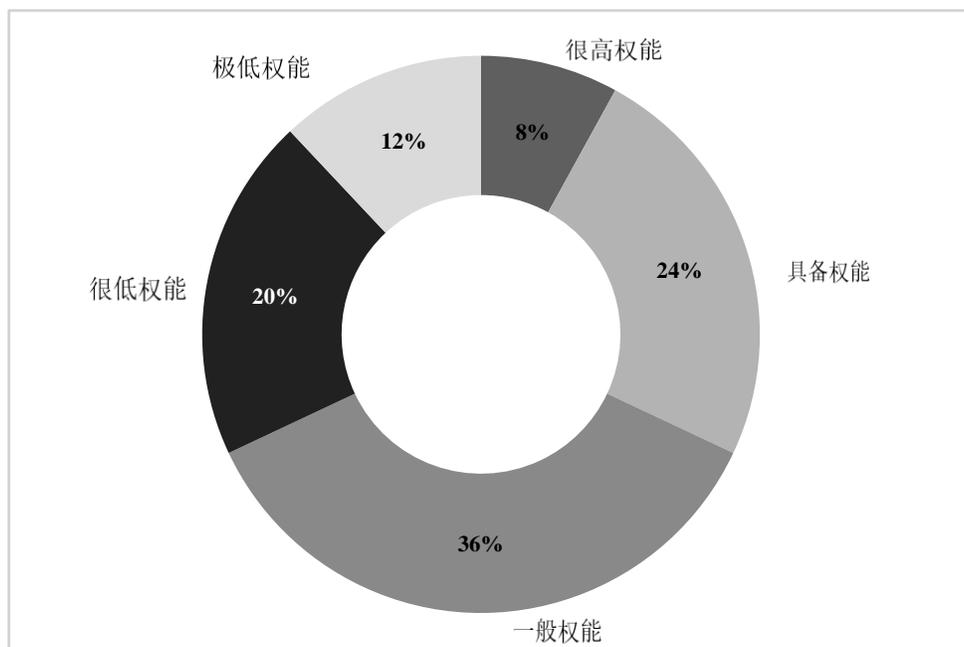
资料来源：对联检组调查问卷的答复。

3. 在报告对相互承认原则的了解情况时，72% 的答复者表示他们了解实施相互承认的重要性，92% 的答复者表示他们非常或比较熟悉这一原则。关于相互承认方面的培训或提高认识活动，只有 16% 的答复者表示接受了培训或接受到

了提高认识信息，而 76%的答复者承认，他们仍然需要更多关于如何在各自工作地点应用这一原则的信息。这一情况可能导致驻地协调员缺乏在其国家工作队内部将相互承认纳入主流的权能(见图二)。

图二

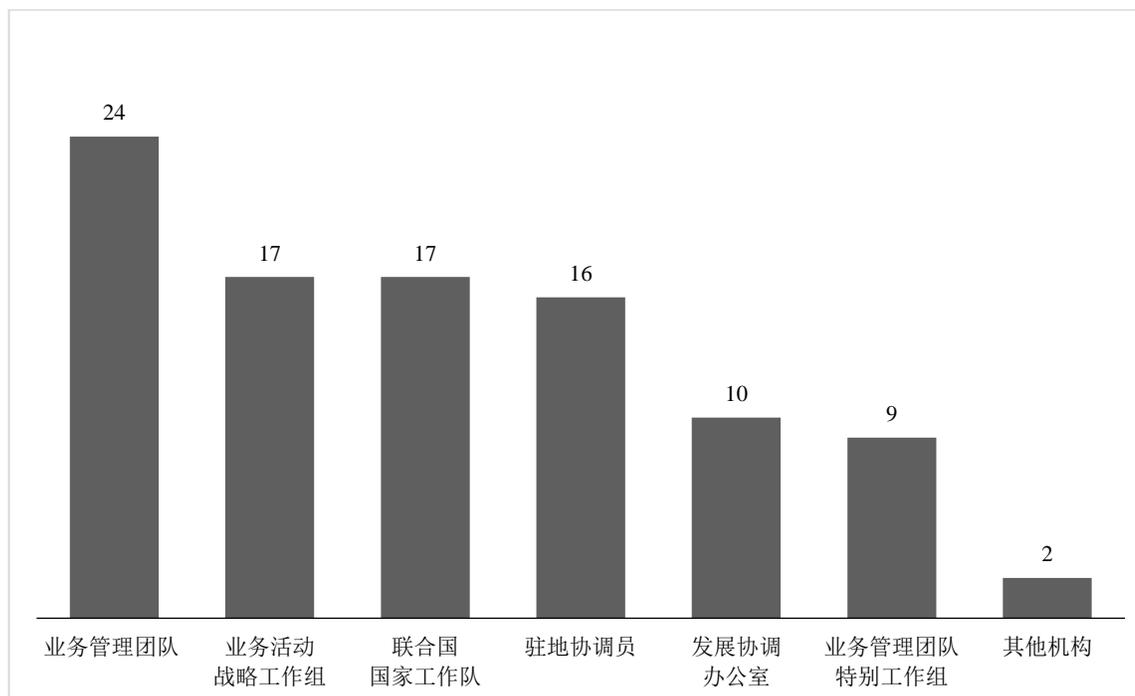
驻地协调员在其国家工作队内部将相互承认纳入主流的权能水平



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

4. 此外，大多数答复者认为，业务管理小组应是实施相互承认的主要责任方。几个答复者还认为，这是联合国国家工作队、驻地协调员和业务活动战略工作队的责任。不过，52%的答复者认为，他们在外地一级实施相互承认的资源不足，而一半的答复者报告说，发展协调办公室在其工作地点实施相互承认方面提供了帮助(见图三)。

图三  
在工作地点实施相互承认的责任



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

5. 最后，虽然调查凸显了相互承认在减少重复工作和提高效率方面的切实益处，但也强调了在认识、培训和资源方面存在的严重不足，阻碍了充分落实相互承认原则。

## 附件五

## 利用相互承认的比较优势的非详尽清单(自我报告)

组织	职能领域	在实施相互承认时，应得到联合国系统各组织承认的竞争优势
劳工组织	人力资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 人力资源，包括劳动专业化</li> <li>• 协助和辅导供应商网络</li> <li>• 职业安全和健康</li> </ul>
劳工组织	采购	采购要求中的打击人口贩运和强制劳工核查
联合国秘书处	采购	车辆采购
联合国秘书处	行政(包括设施服务)	联合国日内瓦办事处装订和印刷服务
艾滋病署	方案	与各大学签订统计合同
开发署	信通技术	用于提供服务的信息技术系统(源于前驻地协调员职能)
环境署	采购	采购中的环境可持续性观点或可持续采购
人口基金	采购	质量保证机制
儿基会	后勤	代表联合国各组织进行全球货物转运招标
儿基会	后勤	联合国各机构利用儿基会的招标来管理其国际物资运输
项目署	采购	联合国网上采购目录
项目署和电算中心	后勤	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 态势感知，即连接不同数据集的能力</li> <li>• 无线电挖掘收集不同地点的情感分析</li> <li>• 和平行动远程医疗</li> </ul>
妇女署	采购	促进性别平等的采购
妇女署	所有职能领域	通过联合国全系统行动计划实现性别平等主流化
妇女署	方案	妇女参与商业和经济赋权
妇女署	人力资源	解决性骚扰问题的知识中心
气象组织	采购	科学家参与气象服务联合招标

资料来源：对联检组调查问卷的答复。

## 附件六

### 参加组织拟根据联合检查组建议采取的行动概览

		联合检查组参加组织																													
		预期影响	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	毒罪办	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	联合国世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织	
指 报	供采取行动		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" 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 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 checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	供参考		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input 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 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 type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议1		<b>h</b>																<b>E</b>			<b>E</b>					<b>E</b>	<b>E</b>		<b>E</b>		
建议2		<b>d</b>	<b>E</b>		<b>E</b>		<b>E</b>																								
建议3		<b>d</b>	<b>E</b>		<b>E</b>		<b>E</b>																								
建议4		<b>c</b>	<b>E</b>																												
建议5		<b>a</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>		<b>L</b>		<b>L</b>	<b>L</b>		<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>			<b>L</b>		<b>L</b>												

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議
- ：无需该组织采取行动的建議

预期影响

- a：透明度和问责得到增强 b：良好/最佳做法得以推广 c：协调与合作得以加强 d：一致性和统一性得以加强 e：控制和合规得以加强 f：有效性得以提高 g：节省大量经费 h：效率得以提高 i：其他。

\* 如 [ST/SGB/2015/3](#) 所列。