

联合国系统各组织的离岸外包

离岸外包服务中心

撰 写 人

Cihan Terzi
Istvan Posta

联合检查组

2009 年，日内瓦



联 合 国

联合国系统各组织的离岸外包 离岸外包服务中心

撰 写 人

Cihan Terzi
Istvan Posta

联合检查组



联 合 国

2009 年，日内瓦

内容提要

联合国系统各组织的离岸外包：离岸外包服务中心 JIU/REP/2009/6

目的

编写本报告之目的是要对联合国系统的离岸外包政策、做法和经验教训进行评估，并且确认最佳做法和取得的教训。

离岸外包是指将业务活动从一个国家搬迁到另外一个国家。近年来，联合国难民事务高级专员办事处(UNHCR)、联合国粮食和农业组织(FAO)、世界卫生组织(WHO)以及世界粮食计划署(WFP)都已经开展了关于建立行政工作离岸外包服务中心的大型项目。除了 WFP 以外，其余的组织已经建立了自己的离岸外包中心。

本报告将着重讨论这些情况，并且根据对于有关经验教训的分析提出建议，以供联合国系统各组织在考虑将其行政支助服务离岸外包时用作实施基准。

离岸外包政策

由于资源紧缩，联合国系统各组织为了节省开支而采用离岸外包，但是没有事先对于提供服务的备选承包办法进行成本效益分析，也没有制定全面的政策或者获得主管机构的明确批准。

建立离岸外包服务中心是一项会对组织结构产生重大影响战略决策，因此，应当经过主管机构的审查和批准。离岸外包政策应当基于对于提供服务的备选承包办法进行的成本效益分析，同时应当根据组织的整体战略加以制定。

在制定政策时不仅应当考虑预期中的减少开支和改善服务的效果，同时还应该考虑到风险管理的必要性，例如：财务、业务和组织方面的风险，其中包括对于工作人员可能产生的负面影响。

在联合国系统中，越来越多的组织正在考虑采用离岸外包，以便减少行政服务的开支。然而，它们的离岸外包举措，是零碎的、权宜的和互不关联的。各组织在实施离岸外包项目之前，应当研究机构间政策和项目发展机会，以便扩大战略和业务成果。

采取措施减轻对于工作人员的影响

在采用离岸外包的过程中，人力资源的管理特别具有挑战性，因为有关组织会失去有经验的工作人员；个别工作人员会面临难以接受的变革和失业的威胁。

应该以示范方式采取适当的措施，以便减轻离岸外包对于工作人员的影响。

雇用本国专业干事(NPO)

在离岸外包服务中心中雇用大量本国专业干事有可能会破坏组织的国际性质。有关组织的主管机构和行政首长在为离岸外包服务中心配备工作人员时，应当十分注意本组织的国际性质。

规划、交流和管理

要取得离岸外包的成功，就必须从项目开始以及在随后的所有阶段中进行全面规划。规划内容应当包括：改革管理和整体交流战略、风险评估和减轻影响的措施、健全的管治组织、本地工作人员的提早聘用、培训和技术转让、以及安全、业务连续性和意外处理计划。

监测和报告

离岸外包应当包括根据规定的基准和业绩指标定期进行监测和报告的机制。应该监测和报告在实现节省开支和改进服务目标方面的进展。在内部应当向高层管理人员报告；在外部应当向主管机构报告。

迄今为止离岸外包服务中心所取得的成果/成功

目前还没有收到报告，分析和说明各组织离岸外包服务中心节省成本和改进服务的目标的落实情况。此外，没有公认的办法和监测机制，以测算进展和就此提出报告。

由于没有监测和报告，预期中的离岸外包成果(节省开支和改进服务)仍然存在疑问。已经建立离岸外包服务中心的组织应当立即制定适当的方法和建立适当的机制，以便测算在实现离岸外包目标方面所取得的进展，并且向高层管理人员以及主管机构提交定期报告。

机构间离岸外包机会

为了取得最大效益，各组织在采用离岸外包之前，应当审查所有的机构间合作机会，其中包括委托现有的服务中心内部承包和建立机构间服务中心。改进和巩固机构间交流将提高效率和提供风险预警。

迄今为止，联合国系统各组织的离岸外包举措是分散的和互不关联的。这种做法无法发掘提高效率的潜力，而本来通过机构间的离岸外包举措是可能实现这个目标的。联合国系统行政首长协调理事会(CEB)应当通过管理问题高级别委员会(HLCM)加快对于机构间共享服务中心的审议，并且开始拟定一项共同/联合离岸外包政策，以便通过共同决策和项目发展进程提高效率。

建议

本报告总共包括 18 项建议，其中 3 项建议是向主管机构提出的；13 项建议是向有关组织的行政首长提出的；2 项建议是向 CEB 提出的。这些建议为联合国系统各组织考虑将行政服务离岸外包提供了基准框架。

由于人权高专办、卫生组织和粮农组织已经在建立离岸外包服务中心方面取得了进展，这些组织的主管机构和行政首长应当确保执行本报告中的第 7、14 和 15 项建议。此外，希望作为 CEB 主席的秘书长加紧执行本报告的第 17 和 18 项建议。

供主管机构考虑的建议

建议 1

联合国系统各组织的主管机构应该请本组织的行政首长在采用离岸外包服务之前，制定一项离岸外包政策。这项政策应当基于对于所有提供服务的承包备选办法进行的成本效益分析，并且符合本组织的中期和长期整体战略。然后，这项政策应当提交主管机构审查和批准。在制定有关组织的离岸外包政策和计划之前，应该透彻研究所有机构间机会，其中包括共同/联合政策和项目发展。

建议 7

联合国组织的主管机构应当要求其行政首长在为离岸外包服务中心配备工作人员时，保持该组织的国际性质。

建议 15

联合国系统各组织的主管机构应当在离岸外包活动中发挥其监督作用，其中包括实施政策、业绩评估和评价在实现有关目标方面所取得的进展。

目录

| | |
|----------------------------------|------------|
| 内容提要 | iii |
| 缩略语 | viii |
| 章次 | 段次 页次 |
| 一. 前言 | 1-7 1 |
| 二. 联合国系统离岸外包简介 | 8-22 2 |
| A. 离岸外包举措简介 | 8-9 2 |
| B. 主要的离岸外包举措：离岸外包服务中心 | 10-20 2 |
| C. 离岸外包的理由：提高成本效益和改进服务 | 21-22 4 |
| 三. 离岸外包政策和做法 | 23-79 5 |
| A. 整体战略框架内的离岸外包政策 | 23-31 5 |
| B. 离岸外包服务中心的业务个案 | 32-39 6 |
| C. 挑选离岸外包服务中心的地点 | 40-56 9 |
| D. 所在国协议 | 57-62 14 |
| E. 处理离岸外包对于工作人员的影响：减轻影响的措施 | 63-72 15 |
| F. 离岸外包服务中心雇用的本国专业干事 | 73-79 17 |
| 四. 离岸外包的规划和管理 | 80-121 19 |
| A. 改革管理和整体交流战略 | 80-83 19 |
| B. 项目管理方法 | 84-87 20 |
| C. 过渡时期的管理 | 88-102 21 |
| D. 管治 | 103-109 25 |
| E. 招聘当地工作人员、培训和知识转让 | 110-118 26 |
| F. 安全、业务连续性和意外处理计划 | 119-121 28 |
| 五. 监测和报告 | 122-129 28 |
| 六. 机构间合作 | 130-138 30 |
| 附件 | |
| 一. 联合国系统各组织离岸外包活动的清单 | 33 |

缩略语

| | |
|--------|--------------------|
| CEB | 联合国系统行政首长协调理事会 |
| ERP | 企业资源规划 |
| FAO | 联合国粮食和农业组织 |
| GS | 一般事务职位 |
| HLCM | 管理问题高级别委员会(CEB 属下) |
| IAEA | 国际原子能机构 |
| ICSC | 国际公务员委员会 |
| ICT | 信息和通讯技术 |
| ILO | 国际劳工组织 |
| IT | 信息技术 |
| JIU | 联合检查组 |
| MOSS | 最低业务安全标准 |
| NPO | 国家专业干事 |
| SLA | 服务水平协议 |
| UNDP | 联合国开发计划署 |
| UNFPA | 联合国人口基金 |
| UNHCR | 联合国难民事务高级专员办事处 |
| UNICEF | 联合国儿童基金会 |
| UPU | 万国邮政联盟 |
| WFP | 世界粮食计划署 |
| WHO | 世界卫生组织 |

一. 前言

1. 作为其 2008 年工作计划的一部分，联合检查组对联合国系统各组织的离岸外包活动进行了审查。审查之目的是要对联合国系统的离岸外包政策、做法和经验教训进行评估，并且确认最佳做法和取得的教训。
2. 一般来说，离岸外包是指将支助/行政服务从一个国家搬迁到另外一个国家。它可以采取两种形式：境外内包和境外外包。境外内包的特点是将业务转移到另外一个国家，但是仍然由内部控制；境外外包是指由另外一个国家的不同实体/公司承保业务。
3. 对于联合国系统各组织的离岸外包做法的简单介绍表明，境外外包是有限制的，主要集中于信息和通讯技术领域。关于境外内保，一些组织已经在其总部所在地以外的其他国家建立了大型的离岸外包服务中心，并将其主要业务转移到了这些中心。考虑到这种情况，同时由于联检组已经比较详细地探讨了外包的问题，¹ 本报告将着重讨论联合国系统主要的离岸外包服务中心举措(境外内保)。因此，为了便于查阅，在本报告中“离岸外包”一词指的是境外内包。
4. 本报告审查了联合国难民事务高级专员办事处(UNHCR)、联合国粮食和农业组织(FAO)、世界卫生组织(WHO)以及世界粮食计划署(WFP)的离岸外包服务中心的个案，并且根据其经验教训提出了建议，以供联合国系统各组织在考虑将其行政服务离岸外包时用作基准。然而，由于 UNHCR、FAO 和 WHO 都已经建立了离岸外包中心，它们应当执行建议 7、14 和 15。此外，作为联合国系统行政首长协调理事会(CEB)的主席，秘书长应该加紧执行本报告的建议 17 和建议 18。
5. 根据联合检查组的内部标准和准则及其内部工作程序，在编写本报告时所使用的方法包括：初步理论研究、问卷调查表、访问以及深入分析。联检组向所有参加审查的组织分发了简短的问卷调查表，以便了解联合国系统的离岸外包做法。检查专员们访问了有关组织的官员及其工作人员代表，同时实地考察了离岸外包服务中心。检查专员们征求了有关组织对于报告草案的意见，并且在最后敲定报告时考虑到了这些意见。
6. 根据联检组章程第 11.2 条，检查专员们在经过内部协商之后最后敲定了本报告，根据其集体智慧提出了本报告的结论和建议。
7. 检查专员们希望感谢所有协助编写本报告之人，特别是要感谢接受访问并且十分乐意地提供其专门知识之人。

¹ JIU/REP/2004/9、JIU/REP/2002/7 及 JIU/REP/97/5。

二. 联合国系统离岸外包简介

A. 离岸外包举措简介

8. 附件一是联合国系统各组织境外内包和境外外包活动的清单。境外外包只限于个别的和非关键性的业务。关于境外内保，难民高专办、粮农组织、卫生组织和粮食计划署最近都开展了关于在总部以外消费水平比较低的国家中设立附属离岸外包服务中心的大型项目。

9. 联合国秘书长在其 2006 年的改革建议中确定了提供服务的承包备选办法，其中包括：将某些行政职能离岸外包；由外部供应商承包；远程办公以及更为有效地使用已经在世界各地建立的设施。² 他指出，联合国在研究这些备选办法方面的进展是分散的和缓慢的；行政和支助服务通常是由纽约和日内瓦这样的高消费地方的机构内部提供的。他还建议，在 2006/2007 年，就一些选定的行政服务的搬迁、外包和远程办公机会等问题进行成本效益分析。³ 联合国大会在第 60/260 号决议中决定，在其第六十一届会议上重新审议关于开展这种成本效益分析的建议。然而，大会在这一方面还没有采取进一步的行动。

B. 主要的离岸外包举措：离岸外包服务中心

难民高专办(UNHCR)

10. 2006 年 2 月，难民高专办进行了组织和管理方面的改革，以便改革其机构、工作流程和业务安排，从而更加切合受益人的需要和减少行政开支和总部支出。⁴ 有关职权范围包括：外勤/离岸外包、分权、区域化以及实地考察。

11. 通过内部审查，某些职能(例如：人力资源、财务、供应管理以及必要的信息和通信技术支助职能)被确认为适合于离岸外包。后来，Pricewaterhouse Coopers 会计师事务所进行了一项详细的离岸外包可行性研究(业务个案)。这项研究确定了一份四个地点的候选名单以及节省开支的估计数字。⁵ 难民高专办的管理层从这份名单中挑选了匈牙利(布达佩斯)作为离岸外包的地点。

12. 由于采用离岸外包，总部将撤销 129 个员额，其中包括 93 个一般事务员额和 36 个专业员额。2008 年 1 月 1 日，全球(离岸外包)服务中心开始在布达佩斯运作，目前正在分阶段地转移职能。

² “投资于联合国：建设一个更强大的世界性组织” A/60/692, 第 57 和 58 段。

³ 同上，建议 12。

⁴ EC/59/SC/CRP.3, 2008 年 2 月 10 日，第 1 段。

⁵ UNHCR 外派工作可行性研究，最后报告，2007 年 4 月 16 日。

13. 到 2009 年 7 月为止，全球服务中心共有如下 194 个员额：主管 D-1(2)、专业(56)、本国专业干事(25)、一般事务(106)以及现场服务(5)。之所以在总部撤销员额和服务中心设立员额之后员额总数仍有增长，是因为加强了供应管理服务、增加了过渡性(临时性)工作人员以及最近成立了全球学习中心。有关官员解释说，离岸外包的范围最近有所扩大，这是因为在离岸外包中心中增设了旨在加强培训职能的全球学习中心。

粮农组织

14. 在主管机构再三呼吁在行政领域节省开支和提高效率之后，总干事在 2005 年建议，在消费水平大大低于罗马的地方设立共享的离岸外包服务中心。⁶ 粮农组织大会结合机构改革，在其 2005 年第 6/2005 号决议中授权设立离岸外包服务中心。在 2006 年 11 月召开的粮农组织理事会上提出了关于建立服务中心和比较主要活动所在地的建议。⁷

15. 粮农组织的行政和财务服务是由总部和四个区域办事处的管理部门分散提供的。⁸ 考虑到各种因素(包括：开支、时区、语言、设施以及信息和通讯技术基础设施)，在三个区域办事处(布达佩斯、圣地亚哥和曼谷)分别设立三个处理中心，并将协调中心设在罗马总部，被认为是最佳解决办法。布达佩斯被选为主要的处理中心，其业务范围覆盖非洲、欧洲(包括中亚)以及近东。

16. 根据计划，⁹ 由于离岸外包，将总共撤销 92 个员额(总部 72 个，区域办事处 20 个)，其中包括 83 个一般事务员额和 9 个专业员额。2008 年 1 月 2 日，离岸外包服务中心开始在布达佩斯运作，目前正在分阶段地转移职能。到 2008 年 10 月为止，该中心共有 95 个员额(9 个专业员额和 86 名一般事务工作人员)，其中 72 名是正式员工，23 人是临时工作人员(比罗马少了 9 名临时员额)。

卫生组织

17. 卫生组织在 2006 年进行了一项关于其管理和行政部门提供服务的分析。这项分析的结论是：如果将总部及其区域办事处分散的日常行政事务合并并且纳入设在消费水平较低国家中的全球服务中心，可以大量节省开支。这一举措将通过规模经济和减少运营成本达到节省开支的目的。这将使得卫生组织能将更多预算拨款用于实现卫生目标。此外，提供服务的质量也将提高到商定的水平，相当于或者超过卫生组织的最高水平。

⁶ CL 131/18 Add.1, 第 2 页, 第 2 段。

⁷ CL 131/18, 第 74 至 106 页和 CL 131/18 Add.1。

⁸ CL 131/18 Add.1, 第 2 页, 第 3 段。

⁹ CL 131/18, 第 87 页。

18. 与此同时,根据设想,应用全球管理/企业资源规划系统(ERP),将进一步提高效益,同时确保由单一的全球服务中心有效提供服务。这种做法将使得世界各地的办事处通过互联网共享综合的全球管理系统。合并服务并且纳入一个中心以及应用企业资源规划系统也将减少技术方案的行政负担。

19. 卫生组织管理层在经过一段时间的思考之后,决定在吉隆坡设立其离岸外包服务中心。根据计划,该服务中心将负责提供在人力资源、财务、薪金、采购以及全球信息技术服务等领域中的全球行政服务。根据服务提供模式分析的设想,行政工作人员的总数会有所减少。据估计,276名工作人员(168名固定任期和108名短期工作人员)将受到在吉隆坡进行离岸外包的影响。该服务中心于2008年年底报告共有191名工作人员,具体情况如下:主管D-2(1)、专业(26)、本国专业干事(31)以及一般事务(133)。¹⁰

粮食计划署

20. 粮食计划署是在资金短缺的情况下为了缩减开支而审议离岸外包的。2007年,波士顿咨询公司进行了一项关于离岸外包项目的研究,¹¹并且拟定了一项可能的离岸外包的地点候选名单,并且附有节省开支的估计数字。这项研究确认印度是离岸外包的理想地点。然而,粮食计划署的管理层决定分阶段将不同的服务外包给不同地点。第一阶段涉及非关键性业务的离岸外包:非食品采购外包给迪拜;信息技术支持、供应商管理和差旅外包给德里。在第二阶段,计划外包更为重要的业务:例如,人力资源管理外包给开罗,财务管理外包给德里;但是第二阶段已被推迟。检查专员们被告知说,正在进行有关离岸外包项目的新的审查,其中包括关于设立四个服务中心的新建议。

C. 离岸外包的原因:成本效益和改进服务

21. 对于有关资料的审查显示,在私营部门,节省开支是建立离岸外包服务中心的主要推动力。同样,节省开支也是联合国系统设立离岸外包服务中心的主要原因。本报告所审查的四个主要离岸外包个案都是为了大量节省在提供行政支助服务方面的开支。所设想的主要节流渠道在于总部同离岸外包地点一般事务工作人员薪金方面的巨大差别。此外,根据设想,离岸外包将通过合并服务和最佳使用资源改进服务。

22. 接受访问的官员说,采用离岸外包的主要目的并不总是节省开支;也可能是为了组织更有效率地使用资源,从而增强服务能力和提高服务质量。换句话说,在拥有同等资源的情况下,离岸外包可以使得组织雇用更多的工作人员,利

¹⁰ WHO, 全球服务中心 2008 年报告, 第 8 页。

¹¹ WFP 离岸外包项目, 最后文件, 2007 年 3 月。

用更多的专门知识和服务以及提供更多和更好的服务。因此，离岸外包在利用资源方面为有关组织提供了灵活性。

三. 离岸外包政策和做法

A. 整体战略框架内的离岸外包政策

23. 关于离岸外包的决定应当基于对于所有承包服务备选办法进行的成本效益分析，应当制定一项包括离岸外包必须实现的目标和必须实施的原则的政策。在制定离岸外包政策的主要原则时，应当考虑本报告提出的建议。

24. 应该分析承包备选办法，以便确定提供服务的有效模式。这些模式应当包括：在目前地点保留服务，但是必须加以精简和进行流程改革；内包给其他组织；境外外包和境外内保。对于承包办法的分析应当指出有关组织内提供各种服务的最佳模式。分析应当确定各种短期、中期和长期解决办法的效益和风险概况。

25. 目前，联合国系统各组织是以分散和权宜的方式进行离岸外包的；往往是为了应付严重的资金短缺，而不是以长远眼光，根据对于承包备选办法的分析规划和拟定离岸外包政策。虽然节省开支是采用离岸外包的主要推动力，但是有关组织没有对于旨在节省开支的承包替代办法进行真实的分析。关于外包问题，有关官员说，出于战略和安全方面的关注，他们倾向于离岸外包，而不是一般外包。他们提到，数据和安全必须由组织内部控制，以便尽可能减少风险，留住工作人员和保持组织的国际性质。

26. 由于所审查的离岸外包个案没有进行彻底的承包分析，一些接受访问者争辩说，从节省开支的目标来看，特别是从每年的节省目标来看，相对于组织的开支总额，节省数额并不算大；本来无须采用麻烦的离岸外包，也可找到替代性的节省办法(例如消除重复和精简服务)。

27. 应当明确界定离岸外包政策并且使之同组织的整体战略(例如，分权和区域化)紧密相连。不同于零碎的和分散的计划，涵盖整个组织的整体计划将带来最大的效益。此外，检查专员们认为，考虑到越来越多的组织正在考虑采用离岸外包，由联合国系统或者联合国系统中考虑采用离岸外包的组织制订一项共同/联合的离岸外包政策将产生最大的效益成果。

28. 如果接受共同离岸外包政策的想法，有关组织就没有必要各自制定政策。那么，在制定关于联合行动的共同政策时就应当考虑本报告所提出的建议，其中包括建立机构间离岸外包服务中心。如果不制定全系统的政策，考虑采用离岸外包服务的组织应当共同制定政策和计划。无论如何，有关组织在个别制定政策和计划之前，应当研究所有机构间合作的机会，其中包括共同/联合政策和项目发展以及外包给其他组织。这个问题将在第六节中作进一步审查。

离岸外包的决策进程

29. 建立离岸外包服务中心是一项会对有关组织的结构产生重大影响战略决策。因此，这一事项应当经过主管机构的审查和批准，并且作为整体战略的一部分。审查进程应该包括：成本效益分析、可能的投资开支、对于组织结构的影响、风险和减轻影响的因素以及同整体战略的关系。对于独自作出决定的管理层而言，会有重大风险：一方面，在没有取得主要利益攸关者批准的情况下，组织结构和政策可能会改变；另一方面，以后在资金、管理改革以及减少风险等方面可能很难获得这些利益攸关者的支持。

30. 在所审查的四个离岸外包个案中，只有粮农组织取得了成员国关于建立离岸外包中心的直接批准。¹² 在粮食计划署中，关于离岸外包的意向被纳入了2008至2009年两年期管理计划之中，但是没有要求执行委员会作出直接决定，该委员会也没有这样做。¹³ 同样，在难民高专办和卫生组织，离岸外包是最高层的管理人员提出的，并不取决于其主管机构的决定，虽然通过定期报告向主管机构通报了有关进程。

31. 在任何离岸外包的建议中，工作人员的参与从一开始就是极为重要的。主管人员应当通过同工作人员协会的紧密协商和市政会类型的会议定期向工作人员作简单介绍，提供详细资料，以便确保透明性和树立工作人员的信心。工作人员代表积极参与所有改革管理小组、工作队或者其他为此目的而设立的机构是一个先决条件。然而，检查专员们发现，在所审查的四个个案中，工作人员代表的参与太迟；他们只是在作出离岸外包决定之后才被告知的。

B. 离岸外包服务中心的业务个案

业务范围

32. 为了证明离岸外包是值得的，也为了说明离岸外包项目的整体范围，必须先制定业务个案。一个令人信服的业务个案可以推动决策进程，赢得主管机构对于项目的支持，同时加强高级主管的承诺。业务个案应当包括：成本效益分析、目标说明、对于组织，特别是对于工作人员影响的评估、计划搬迁的服务及建议搬迁地点的确认以及关于风险分析和减轻影响因素的报告。离岸外包的成败在很大程度上取决于对于风险的适当评估。业务个案应该确认和评估各种风险，其中包括财务、业务和信誉方面的风险以及对于工作人员士气的负面影响；同时提出关于将这些风险减轻到可以管理和可以接受程度的对策。

¹² 大会第6/2005号决议授权建立共享服务中心。

¹³ WFP/EB.2/2007/5-A/1, 第13、319和329页。

33. 在制定业务个案的过程中，有关组织应该采取统一的方法，努力避免各部门各行其事独立提出关于离岸外包的意见。业务个案应该考虑到组织的所有部分，不仅是总部和区域办事处，而且还应该考虑到行政服务和实质性方案的提供。

34. 关于业务个案，粮农组织进行了内部分析；而难民高专办和粮食计划署都聘用了咨询公司。卫生组织也在挑选离岸外包地点的过程中聘请了咨询公司。检查专员们认为，粮食计划署的业务个案中的分析既全面又有深度，可以成为以后制定离岸外包业务个案的范本。¹⁴ 这个个案区分了各种行政服务，并且确认了在短期和中期内可以搬迁的行政服务。个案也详细地分析了管治和组织方面的影响、选定的地点以及节省的开支。实施计划讨论了最后期限和风险、同人力资源有关的问题以及通讯。这个业务个案的某些内容见下文表 1。

框表 1:

粮食计划署业务个案的一些内容

- 列出了模式假设，其中包括工作人员和非工作人员的开支和级别、效率效应以及投资成本。
- 根据客观标准区分了不能转移的服务、以专门知识为基础的服务和业务服务。
- 规定了整体和各部门的主要管治过程和责任分担办法。
- 确认了主要的高层次风险(过渡性的、政治上的和业务上的) 以及出现风险的可能性和影响，并且提出了应对措施。
- 阐述了风险的管理办法和沟通计划。
- 为所有准备离岸外包的服务部门提供了详细的业务范本，其中包括最后期限和转折点、服务方面的主要风险以及包括效益净额的财务概要。

离岸外包的原因：成本效果和效率

35. 包括预期中的提高效益和改进服务在内的详细成本效益分析将提供业务个案的基础。关于离岸外包的原因，业务个案应当明确说明，将服务离岸外包会大大节省成本和至少取得同样的效率。为此目的，业务个案应该周密计算所有成本内容，量化节省开支净额，并且确定基数和预期服务效率指标。个案应该说明短期、中期和长期的战略和业务成果以及长期可持续性。在所审查的离岸外包个案中，虽然没有确定改进服务的基准，但是列出了如下的节省开支的估计数额：

- 难民高专办：五年节省 23,400,000 美元；十年节省 80,500,000 美元(布达佩斯)

¹⁴ WFP 离岸外包项目，最后文件，2007 年 3 月。

- 粮农组织：四年节省 8,000,000 美元(布达佩斯)
- 人口基金：六年节省 19,000,000 美元(印度)
- 卫生组织：8 年节省 51,700,000 美元(吉隆坡)(其中包括由于离岸外包、合并业务服务和实施企业资源规划而节省的款项)

36. 根据设想，主要的节省款项来自在总部和离岸外包地点一般事务工作人员薪金方面的巨大差别。就难民高专办和卫生组织而言，招聘本国专业干事是另外一项节省开支的重要因素。办公场所无须缴纳租金也是节省开支的一个因素。

37. 在估计开支方面，直接开支和间接/经常性/隐藏性开支都必须加以确认和一并计算。开支应当包括(但是不限于)遣散费、过渡时期冗员工资、新招聘员工的管理费用、协调和通讯费用、项目管理和差旅费、办公场所的起始投资、培训和知识转让费用以及其他过渡性开支。在所审议的个案中，存在一种低估开支的倾向，而且计算并不十分清楚。对于各种开支的真实估计既能为成本效益分析提供投入，又能说明开展离岸外包项目所需的经费。

确定需要离岸外包的服务

38. 一般来说，有关组织都根据类似的标准确定了需要离岸外包的类似行政服务。两类服务通常被视为适合于离岸外包：日常行政事务的处理和技术支持服务。在粮食计划署的业务个案中，行政职能区分如下：不可搬迁的服务(地点是定死的或者是战略必需的)、以专门知识为基础的服务(需要专门知识，但是不限于某个地点)、以及业务服务(重复性的而且不需要专门知识)。从原则上来说，后两类的服务被认为是可以搬迁的。粮农组织确认了选择标准和准备离岸外包的服务，见表 1。¹⁵

表 1
粮农组织标准和确定离岸外包的服务

| 挑选离岸外包行政服务的标准 | 达到标准的服务种类 ¹⁶ |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 大量 • 日常性 • 根据商定的和规定的办法及标准程序 • 个别而言，战略重要性不大 • 对于地点没有特别要求 | <ul style="list-style-type: none"> • 人力资源和工资处理 • 差旅费预支和报销 • 会计分录簿和调整 • 协议书处理 • 应付账款处理和付账 • 日常采购服务 • 盘存明细记录的保存 |

¹⁵ CL 131/18 Add.1,第 5 页,第 17 段。

¹⁶ 同上。

转移职能：全部还是部分

39. 一般来说，管理人员承认，在不破坏流程完整性的情况下全部转移业务职能是更有效率的。然而，在实践中并非总是如此。例如，难民高专办将全部采购业务转移到布达佩斯，但是卫生组织的采购业务是由总部和吉隆坡的服务中心分别承担的。当服务在几个地点分别处理时，可能会使业务的管理和统一复杂化，从而造成协调和问责方面的问题。执行以下的建议估计会提高效率。

建议 1

联合国系统各组织的主管机构应该请本组织的行政首长在采用离岸外包服务之前，制定一项离岸外包政策；这项政策应当基于对于所有提供服务的承包备选办法进行的成本效益分析，并且符合本组织的中期和长期整体战略。然后，这项政策应当提交主管机构审查和批准。在制定有关组织的离岸外包政策和计划之前，应该透彻研究所有机构间机会，其中包括共同/联合政策和项目发展。(见建议 16 和建议 18)。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长应当编写全面的业务个案，作为离岸外包的基础。个案应当包括成本效益分析、主要的风险和对策，并且说明保持或者提高服务质量所带来的明显效益。

C. 挑选离岸外包服务中心的地点

挑选标准

40. 挑选地点必须基于客观标准。挑选进程的每个阶段都必须是透明的，并且没有不适当的政治影响。有关组织通常使用的挑选标准大致可以分为以下几类：工作人员开支、劳动力特点、基础设施以及国别风险，同时还要考虑到有关组织特有的因素。

粮食计划署(WFP)

41. 粮食计划署业务个案所采用的标准见下文表 2。根据这五项标准对 30 个国家进行了评估和排队，然后加权以决定全体名次。

表 2

粮食计划署离岸外包地点评估标准

| | |
|----------|---|
| 工作人员开支 | 在用作工作人员开支比较对象的国家中的联合国工资分析考虑到的工资增长估计数字 |
| 劳动力 | 在该国是否有合格的劳动力 劳动力市场管理办法 工作人员的语言技巧 |
| 国别风险 | 国别风险评估，包括以下几个经济和政治指标： <ul style="list-style-type: none"> • 发言权和问责制 • 政治稳定性 • 政府效率 • 管理质量 • 法制 • 对于腐败的控制 |
| 国家基础设施 | 基础设施情况 <ul style="list-style-type: none"> • 能源 • 通讯 • 分布 办公室租金 |
| WFP 具体因素 | WFP 特有的影响离岸外包地点的因素 <ul style="list-style-type: none"> • 在有关国家的存在 • 筹资的可能性 |

资料来源：WFP，离岸外包项目，最后文件，2007 年 3 月，第 31 号幻灯片。

42. 个案研究报告列出了一份附有节省开支估计数字的离岸外包地点候选名单，见下文表 3。¹⁷

表 3

WFP 研究报告：累积节省开支的估计数字(2007-2012)

(百万美元)

| | | | |
|------|----|-------|----|
| 菲律宾 | 20 | 南非 | 15 |
| 马来西亚 | 20 | 匈牙利 | 14 |
| 印度 | 19 | 捷克共和国 | 11 |

¹⁷ WFP，离岸外包项目，最后文件，2007 年 3 月，第 34 号幻灯片。

43. 考虑到其他因素(包括在德里/印度有 WFP 的一个国家办事处), 这项业务个案确认印度是理想的离岸外包地点。然而, 管理层没有采取该业务个案的意见, 而是决定将不同的服务转移到不同地点。在第一阶段, 信息技术支持、供应商管理和差旅费管理外包给了德里; 而非食品采购则外包给了迪拜。关于外包其它服务的第二阶段已被推迟, 因为管理层决定审查整个进程和有关建立四个服务中心的新建议。

难民高专办(UNHCR)

44. 难民高专办在挑选最佳地点时使用了一套核心标准。¹⁸ 这些标准是: 政治稳定指数、劳动力开支成本、熟练劳动力、交通方便程度、基础设施成本、后勤方便程度、语言技巧、联系便利程度、在新地点留住工作人员以及同总部的距离。地点研究报告是为两个管理类别(供应管理部门以及财务和人力资源管理部门)编写的。这两个管理类别根据核心标准经过加权而得出的重要性次序是不同的。后来核心标准被进一步分为具体的部门标准(总共 109 项), 并且用于分析。

45. 根据难民高专办的最初研究报告和顾问的经验, 从 14 个国家中挑选了 20 个城市作为地点分析的对象。虽然在对这两个管理类别实施标准方面存在差别, 但是在最后分析中最佳城市的候选名单是相同的。可行性研究报告列出了候选城市和节省开支的估计数字, 见表 4:

表 4

UNHCR 离岸外包研究报告: 节省开支的估计数字
(百万美元)

| | 布加勒斯特 | 布达佩斯 | 钦奈 | 吉隆坡 |
|-------------|-------|------|------|------|
| 头五年节省总数 | 18.1 | 23.4 | 25.9 | 27.6 |
| 头十年节省总数 | 69.0 | 80.5 | 85.3 | 88.6 |
| 第五年后每年的节省数字 | 10.1 | 11.3 | 11.8 | 12.1 |

资料来源: UNHCR 外派工作可行性研究, 最后报告, 2007 年 4 月 16 日, 第 4 页。

46. 这项研究没有为难民高专办离岸外包最后确定理想地点, 因为认识到最后选择取决于该组织同潜在东道国进行的直接谈判; 谈判可能会带来额外的收益, 例如涉及办公场所的优惠待遇以及东道国协议的其他条件。有关官员说, 他们还必须为选择地点考虑另外一项重要因素: 有关国家是否已经签署关于难民地位的公约。最后选择是布达佩斯。然而, 没有关于作出最后决定理由的文件。

¹⁸ UNHCR 外派工作可行性研究, 最后报告, 2007 年 4 月 16 日, 第 33 页。

粮农组织

47. 至于粮农组织，在作出地点决定方面的一个重要因素是必须确保对于全球业务的全时区覆盖。全球业务被分为三个大陆时区，计划在每个时区建立一个服务中心，并把协调中心设在总部。决定利用在圣地牙哥和曼谷现有的区域办事处，分别为中美洲和南美洲以及亚洲和太平洋地区提供服务。第三个服务中心设在中央时区，服务对象是总部、欧洲(包括中亚)、非洲以及近东。鉴于粮农组织的大量业务集中在这个时区，它将成为主要的离岸外包服务中心。

48. 考虑作为这个主要中心所在地的有：粮农组织已经设有区域办事处的 9 个城市(包括罗马)以及其他一些可能的城市。这个时区适当的服务中心必须拥有强大的信息和通讯技术基础设施。所分析的其他技术因素是：工作周数和时数的调整，特别是根据总部的需要加以调整，交通联系以及安全程度。分析产生的最后候选地点是布达佩斯和罗马。将服务中心设在布达佩斯估计可以节省 66% 的工作人员开支。最后选择了布达佩斯。

卫生组织(WHO)

49. 卫生组织首先确定了一些离岸外包的潜在地点，并且应用了一套标准得出了最后选择的备选名单。在分析中所使用的主要标准及其加权情况如下：

- 财务结构(补偿开支/工资水平、基础设施开支、腐败成本(40%))
- 工作人员的技术水平和聘用(经验和业务技术、劳动力的聘用、教育、语言以及提供高质量的生活服务(40%))
- 环境(国家环境，包括政治稳定性、国家基础设施/联系方便程度、交通/飞行便利程度)(20%)。

50. 此外，分析考虑到了在正常工作时间内为卫生组织工作人员提供的服务以及稳定和安全水平。卫生组织也为挑选地点考虑了以下备选办法：合用现有的卫生组织办事处；借用联合国系统另外一个组织的设施；或者在已经有所在国协议的国家中另选一个地点。

51. 对于地点的最初分析产生了四个城市的候选名单：钦奈、德里、吉隆坡和马尼拉。总干事召开了由联合国另外一个机构的一名行政人员和卫生组织高级主管组成的审查小组会议；这些高级主管在此以前一直没有参与全球管理系统/企业资源规划或者关于建立服务中心和挑选地点的筹备工作。该小组的任务是审查有关部门提交的建议，评估建议对于卫生组织的相对价值，并且向总干事提出关于最有价值地点的建议。最后，吉隆坡获选。

关于作出最后选择理由的文件

52. 一般来说，没有文件说明关于最后选择地点的理由；决策过程的透明度也不够。检查专员希望强调指出，挑选离岸外包地点是一项涉及组织运作的战略性决策。因此，应当通过文件仔细记录关于地点的分析以及同候选名单上国家进行

的谈判(包括它们的建议)。行政首长应该向主管机构提交分析报告、自己的选择及其原因，以供审查。

业务个案分析的差别

53. 分析的精确性以及业务个案中详细的技术问题不属于这项审查的范围。然而，人们注意到，在标准、标准的应用及其计算方面存在着一些差别。虽然所审查的四个离岸外包业务个案的编写时间前后相差不大，但是它们在分析和最终决定方面存在明显差别。例如，虽然难民高专办和粮食计划署的业务个案是同时编写的(2007 年)，它们在不同地点的成本优势问题上得出了相对不同的结果。有关组织应该协调其离岸外包举措，其中包括编写业务个案和共享经验教训，以便采用一种一致的和一贯的方法。

一个和多个离岸外包服务中心

54. 关于为所有服务选择一个地点还是为不同的地区和/或服务选择不同地点的问题，有各种解决办法。难民高专办决定为电信和信息技术支持以外的所有离岸外包服务建立一个服务中心(布达佩斯)。UNHCR 已经在迪拜使用免费的仓库，用以储存紧急救援物资；并于 2005 年建立了一个驻地电信股，用于迅速部署和提供更好服务，同时保持一个小型的现场指挥部。在建立主要的离岸外包中心之前，UNHCR 还已经在吉隆坡设立了一个全球服务台，提供初级的信息技术支持。

55. 粮农组织选择在三个不同的时区建立三个离岸外包服务中心。然而，布达佩斯中心将承担大部份业务。卫生组织为所有服务选定一个地点。卫生组织估计，如果服务中心分散在几个地点，效率会降低 25%。粮食计划署没有采用业务个案关于建立一个服务中心的意见，但是没有关于这一方面分析和原因的文件。

56. 检查专员们希望指出，为所有服务建立一个服务中心会产生更多的效益，在提供全球服务方面更加容易联系和统一。这样在应用方面能够取得规模经济效益和保持一致，同时要比多个中心节省开支。统一服务是十分重要的。如果服务过于分散，系统往往会出现障碍。多个中心会产生沟通方面的困难，增加在投资、运作和培训方面的成本，并且导致在统一服务和问责制方面的风险。时区差别的问题不大；然而，在挑选地点时，必须考虑到能够以最佳方式覆盖大部份业务的时区。执行以下建议估计会提高效率。

建议 3

考虑建立离岸外包服务中心的联合国系统各组织的行政首长应当根据客观标准，对备选地点进行详细分析，以此作为整体业务个案的一部分，并以文件形式说明作出最后选择的理由。应将分析报告提交主管机构，以供审查。

D. 所在国协议

57. 联合国系统各组织建立离岸外包服务中心可为双方带来利益。联合国秘书长也承认这一点。他指出，将业务活动转移到新的工作地点，将使得各会员国能够更加公平地享有这些活动带来的经济和就业方面的好处；同时，有关组织也会变得更有效率。¹⁹ 有关国家还会因为联合国系统组织办事处的设立而享有相当的声誉，同时会提高它们的国际政治地位和带来额外的经济收益。

58. 然而，必须就离岸外包服务中心的安全、高效率 and 有效运作等问题同所在国签订适当的法律协议。简单审阅三个主要的离岸外包个案(UNHCR、FAO 和 WHO)中所提供的所在国协议和条件就会发现，虽然它们之间有许多类似之处，但也存在明显差别。即使与同一个国家签订的协议(UNHCR 和 FAO)也有很大差别。此外，各项协议对于同样的问题有相当不同的规定和条款；而这些差别可能反过来导致不同的法律解释。

59. 在提供外交特权方面存在明显差别。关于国际专业工作人员配偶的就业问题，难民高专办的协议规定，不仅为配偶提供就业机会，而且其他亲属也可工作而无须工作许可证。卫生组织的协议包括配偶，而且他们的就业必须获得所在国政府的许可。粮农组织的所有国际专业工作人员都享有免税和挂外交车牌的待遇；而在同一个国家，难民高专办只有 P-5 级别以上的官员才享有这些特权。对于卫生组织，只有服务中心的首长才能挂外交车牌。

60. 只有粮农组织协定中的一项条款规定，所在国政府必须达到最低业务安全标准(MOSS)。所有三个组织都免费使用办公场所(包括公用事业服务和设备)。然而，所在国协议的有效期是不一致的；粮农组织是不定期的；难民高专办是 10 年；卫生组织是 15 年。虽然协议规定可以续签，但是本来应该考虑协议最初的最佳有效期。

61. 检查专员们认为，同所在国的协议不应该是挑选离岸外包地点的第二位因素。实际上，有关组织应该把选择地点的决定作为一种手段，以便从潜在的所在国取得尽可能有利的条件。为了增加透明度和传播最佳做法，应当把现有的所在国协议交存联合国，以便查阅，从而使得有关组织注意到同一个国家或者其他国家类似协议中所给予的财务刺激措施、特权以及豁免待遇，以便达成至少是同样优惠的协议。

62. 各组织在拟定这些协议时应该紧密合作，在多个组织同时与一个潜在东道国谈判时，最好是联合谈判。CEB 管理问题高级别委员会的有关工作小组可以成为适当的论坛，以便交流和讨论所在国协议，并且设法拟定一项离岸外包中心协议书范本。执行以下建议估计会提高效率。

¹⁹ A/60/692, 第 59 段。

建议 4

联合国系统各组织行政首长应该同潜在的所在国政府开展谈判，以便达成至少与其他地方类似协议同样优惠的离岸外包服务中心的协议。为此目的，他们应当就离岸外包服务中心的所在国协议进行交流和协调。

E. 管理离岸外包对于工作人员的影响：减轻影响的措施**同工作人员的沟通**

63. 人们往往说，工作人员是联合国系统各组织最重要的资产。工作人员积累的知识和经验是各种组织顺利完成其任务的重要因素。各组织必须以最佳方式管理这项资产。在离岸外包方面，人力资源管理特别具有挑战性，因为有关组织会失去有经验的工作人员；个别工作人员会面临自己不喜欢的变革和失业的威胁。

64. 尽早同工作人员交流是处理向离岸外包过渡问题的关键手段。然而，在所审议的四个个案中，工作人员代表在开始规划阶段没有参与协商，只是在作出离岸外包决定之后才听到管理层的介绍。这种明显缺乏沟通的情况往往使得工作人员思想混乱，感到沮丧和产生负面意见。工作人员代表和一些主管认为，同工作人员最初的交流本来可以做得好一些；这是一项教训。

65. 在初期的思想混乱之后，工作人员代表积极地参与了受到离岸外包影响的长期/连续合同及定期合同工作人员的重新安排。在所有个案中，管理层都冻结了空缺(有时在离岸外包之前)，以便在离岸外包期间用于重新安排工作。

减轻影响的措施

66. 粮食计划署和粮农组织的重新安排工作队发挥了作用，大多数一般事务工作人员获得了重新安排，只有少数人参加了自愿离职计划。检查专员们被告知，没有专业工作人员因为离岸外包而离开粮农组织。然而，粮食计划署的情况十分不明朗，因为离岸外包正好遭遇金融危机引起的严重缩编；离岸外包进程也已推迟。

67. 卫生组织的工作人员代表全面参与了在处理离岸外包对于工作人员影响方面的人力资源管理，并且认为，无论从同工作人员的交流、合作还是成果方面来说，这项工作是相当成功的。为了精简这一进程，成立了常设小组，同时在工作人员符合空缺级别的情况下放弃了正常的甄选程序。一些工作人员通过协商选择了自愿离职。所有受影响的工作人员都已自愿离职或者找到了同级或更高级别的职位。

68. 难民高专办的管理层和工作人员代表报告说，在向离岸外包过渡初期双方合作曾经一度出现紧张，但是慷慨的自愿离职计划帮助解决了问题，从而缓和了紧张关系。在招聘冻结期间，一些受影响的一般事务工作人员填补了总部的空

缺，一些高级别的一般事务工作人员到布达佩斯短期出差，在驻地单位担任培训新招聘员工的工作，但是没有一般事务工作人员同意在新的地点任职。受影响的专业工作人员通过正常的轮换制度谋求新的职务。同时还为工作人员提供了机会，破例允许他们以系统内部候选人的身份申请其他组织的空缺。

69. 所有组织都努力通过在总部重新安排工作，提供机会调职到新的地点或者提供自愿离职计划，以避免非自愿离职。大多数受影响的工作人员都以这种方式得到了安置，然而，在粮食计划署，在离岸外包和缩编期间一些固定任期合同没有获得续签。一些官员指出，从效率上来说，重新安排工作不一定是最佳办法，因为技术并不总是适合现有的岗位；这对于工作人员也是一种打击。除此以外，由于离岸外包，总部的一些职别已被取消，在这种情况下重新安排工作就特别困难。

70. 对于一些工作人员来说，自愿离职计划是比重新安排工作更好的选择，对于那些接近退休年龄的人来说尤其如此。各组织所提供的条件各不相同，其中难民高专办是最慷慨的。在第一阶段(有效期至 2008 年 6 月底)，UNHCR 受到离岸外包影响的工作人员可以获得 150% 的标准离职金以及一个半月的培训补助费。在第二阶段(2008 年 8 月生效)，向全体工作人员提供的自愿离职计划更为慷慨。第二阶段优惠条件(包括重新安排措施)的清单见下文框表 2。

框表 2

难民高专办：减轻对于工作人员影响的措施

重新安排工作

- 优先考虑总部一般事务员额的空缺
- 重新就业机会
- 支持一般事务工作人员转向专业职别
- 保证一般事务工作人员在布达佩斯获得聘用
- 提供机会以内部候选人的身份申请联合国其他组织的空缺

自愿离职计划²⁰

- 离职补偿金另加奖励(50%)
- 资助培训(一次性发给，相当于三个月的工资)
- 凡是还有几年才能提早退休或者到达规定退休年龄的工作人员，其养恤金和医疗保险计划的缴款全部由组织承担
- 教育补助金延长一年

²⁰ UNHCR 第 63/2008 号机构间备忘录，2008 年 8 月 18 日。

为有关措施提供资金的办法

71. 各个组织为自愿离职计划提供资金的办法各不相同。在粮食计划署，经费是由主管机构拨款的，但是在粮农组织，经费必须从现有的预算中拨给。卫生组织使用其离职补偿金账户中的经费，后来用成员国的捐款加以弥补。同样，成员国的捐款也为难民高专办的自愿离职计划提供了经费。

72. 检查专员们认为，在采用联合国薪金、补助和津贴共同系统的情况下，各个组织自愿离职计划的差别是令人关注的事项。一般来说，差别的原因在于现有的预算。在实施对于工作人员有重大影响的大型离岸外包项目的情况下，有关组织最好为相对慷慨的自愿离职计划寻求额外的经费，其理由是：从长远来说，离岸外包会大量节省经费。因此，检查专员们认为，主管机构应当为涉及离岸外包的离职计划提供专项经费，以免实质性活动的经费被转用。这些计划的开支应该反映在离岸外包的成本效益分析之中。执行以下建议估计会提高效率。

建议 5

联合国系统各组织的行政首长应该采取一切必要的措施，以便减轻离岸外包对于工作人员的影响，同时确保这些措施的全部开支反映在关于离岸外包整体开支的分析之中。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长应当要求主管机构为涉及离岸外包的自愿离职计划拨出足够的专项经费。

F. 离岸外包服务中心雇用的本国专业干事(NPO)

73. UNHCR 和 WHO 都已经在其离岸外包服务中心中设立了 NPO 员额。WFP 离岸外包个案也已经预见到了 NPO 员额。在这一方面，FAO 是个例外。UNHCR、FAO 和 WHO 离岸外包服务中心工作人员的构成见下文表 5。

表 5

离岸外包服务中心工作人员的构成

| | 主管 | 专业工作人员 | 本国专业干事 | 一般事务工作人员 | 驻地服务人员 |
|-------|----|--------|--------|----------|--------|
| UNHCR | 2 | 56 | 25 | 106 | 5 |
| FAO | 0 | 9 | 0 | 86 | 0 |
| WHO | 1 | 26 | 31 | 133 | 0 |

74. 检查专员们的结论是：雇用 NPO 是实现节省开支目标的重要因素，是各组织实施离岸外包的主要推动力。例如，卫生组织的业务个案指出，吉隆坡的 NPO 开支只是日内瓦 P-3 级别专业人员开支的四分之一。²¹ 从上文表 5 中可以看出，卫生组织服务中心里一半以上的专业级别工作和难民高专办服务中心 30% 的工作是由 NPO 承担的，这两个组织可以因此节省大笔开支。

75. 然而，检查专员们关注的是：有关组织没有遵守由国际公务员制度委员会 (ICSC) 建议，²² 并经联合国大会第 49/223 号决议通过的 NPO 雇用标准。虽然这项标准在过去一些年中已经经过修订，但其主要性质仍然保持不变。根据这项标准，NPO 应在当地招聘，执行需要本国知识和经验的专业任务；而这些任务是国际聘用的工作人员无法以同样效率完成的。NPO 的工作应该具有本国内容。²³ 据估计，所涉任务是在国家发展援助和公共信息领域。同这些关注有关的标准见下文框表 3。

框表 3

NPO 的雇用标准

- 采用共同系统的组织对于 NPO 雇用应当纳入该组织立法机构所规定的政策框架。
- NPO 应该是其服务的国家的国民，应在当地招聘；不应接受其祖国以外服务单位的工作分配。
- NPO 所承担的工作应当具有本国内容；应该是专业级别的，并且应该符合适用于其他专业工作人员的同样的聘用资格和业绩标准。NPO 所担任的工作任务应该符合联合国系统关于加强国家发展和其他相关方面的整体努力。NPO 应当在其工作中使用关于当地文化、语言、习俗及机构的经验和知识。

资料来源：《国际公务员九，第 1、2 和 3 段。制度委员会 2006 年报告》，A/61/30，附件。

76. UNHCR 和 WHO 的离岸外包中心没有遵守这项标准，相反，NPO 被用来提供没有本国内容以及同国家发展没有直接关系的行政支持服务(例如：财务、人力资源和薪金管理)。大多数主管坦率地承认，离岸外包服务中心对于 NPO 的使用并不符合 ICSC 的标准。然而，他们认为，需要修改标准，以便反映目前的现实。

²¹ WHO 全球服务中心提交 HLCM-FB 的报告，2008 年 7 月。

²² A/49/30，附件六。

²³ 《国际公务员制度委员会 2006 年报告》，A/61/30，附件九，第 3 段。

77. 卫生组织的官员争辩说，成本效益只是使用 NPO 的部分原因。最重要的原因在于工作的专门性质。企业资源规划系统的处理方法是独特的，那种类型的工作不可能在组织的其他地方进行。虽然工作是专业级别的，但是只适合吉隆坡这个地点。因此，就事业发展而言，将这项任务分配给国际专业工作人员是没有道理的。

78. 上文提到的论据没有解释为何大量的 NPO 被用于行政服务。这些服务并不是因国而异的，而且没有本国内容。在离岸外包服务中心建立之前，其中大多数服务是由总部承担的。如果组织决定再次改变地点，同样的任务又必须新的地点执行。因此，检查专员们建议，WHO 和 UNHCR 应当审查和调整其离岸外包服务中心雇用 NPO 的做法，以便确保遵守大会的有关决议和 ICSC 关于维持国际公务员的国际性质和独立性的准则。如果因为新技术和相关的新的职业要求，需要改变一些技术工作的员额结构或者级别，各组织应该同 ICSC 协商。

79. 目前离岸外包服务中心关于雇用 NPO 的做法有可能会破坏《联合国宪章》所规定的联合国组织的国际性质。此外，这种做法也会破坏联合国组织关于工作人员调动和轮换的政策。按照以上标准的规定，雇用 NPO 的做法应当纳入各组织的立法/主管机构所规定的政策框架。²⁴ 因此，主管机构应该行使其监督作用，以便确保保持组织的国际性质。为此目的，行政首长应该定期向主管机构报告离岸外包服务中心的工作人员构成。执行以下建议估计会改善对于有关规定的遵守和实施。

建议 7

联合国系统各组织的主管机构应当请求行政首长，在为离岸外包服务中心配备工作人员时保持组织的国际性质。

四. 离岸外包的规划和管理

A. 改革管理和整体交流战略

80. 建立离岸外包服务中心对于有关组织的结构、文化、人力资源和工作方式都会产生重大影响。稍微谈论离岸外包就会引起对于不可知未来的担忧，担忧失去工作和对于组织的控制。这种状况很自然会导致各层人员对于改革的抗拒，从而对成功实施离岸外包构成风险。

²⁴ 同上，第 1 段。

81. 在一项共享的服务基准研究中，²⁵ 研究人员发现在建立共享服务中心方面有两个最重要的成功因素：行政支持(32%)和改革管理(26%)。“真正的改革管理计划应当包括进行深入的文化评估和制定详细的过渡规划，并且认识到不断沟通的必要性。”²⁶ 变革管理需要评估准备程度，²⁷ 也就是要评估有关组织是否有能力在所有层次进行改革。评估应当包括：对于改革和战略的看法、领导发展、对于所有利益攸关者和受影响人员的承诺以及为受影响工作人员采取的任何必要的减轻影响措施。

82. 改革管理战略对于确保改革的全面实施和获得整个组织的支持来说是必要的，但是在为进程提供透明度和实施理由以及宣传改革等方面，有效的沟通战略是关键。一项明确的针对利益攸关者(特别是工作人员、行政管理人员以及终端用户)的战略对于任何成功的结构改革都是一种先决条件；这种战略应当成为有关组织离岸外包战略的一个组成部分。战略应当包括：采用离岸外包的理由、主要目标、预期中的改革及其影响、减轻影响的措施以及明确的范围和最后期限。

83. 所审查的离岸外包个案都在一定程度上研究了改革管理和同利益攸关者的交流。然而，这两项措施都实施得太晚，以至无助于解决问题，而且还是以分散的和权宜的方式实施的。执行以下建议估计会提高效益。

建议 8

联合国系统各组织的行政首长应当为离岸外包项目的成功拟定改革管理和整体交流战略。

B. 项目管理方法

84. 为了成功建立离岸外包服务中心，高层领导必须发挥活力，并且在关键管理层中树立主人翁思想。主人翁思想并不意味着仅仅接受改革，而是愿意为改革承担责任。这个进程需要坚强的和有远见的高层领导以及主管人员参与确认问题和提供解决办法。主管人员应当理解和欢迎拟议中的改革，同心协力地进行改革。比较好的做法是：指派一名高层主管人员全面负责项目的执行。此外，由于离岸外包项目是跨部门性质的，最好是设立一个跨部门指导委员会，以便监督项目的进展和解决出现的问题。

²⁵ 共享服务：一项基准研究(作者：约翰逊小组 Kristin Purtell 和 Arthur D.Little)，第 2 页。

²⁶ 同上，第 4 页。

²⁷ UNHCR 外派工作可行性研究，最后报告，2007 年 4 月 16 日，第 33 页。

85. 在访问中所报告的问题之一是缺乏专门负责项目管理的工作人员，因此，有关职能部门的主管不得不承担额外的责任和工作量。专责的管理小组将有助于项目的成功实施，在规模和范围较大的离岸外包个案中尤其如此。如果没有可能设立一个专责小组，至少应该有几个专门负责的核心成员，以便解决问题，协调和监测项目的实施。检查专员们认为，有关组织在一定程度上都设立了项目管理机构，但是多数没有为专责的项目管理小组提供经费。项目管理的开支，包括专责小组成员的开支，应该纳入离岸外包的主要投资成本。

86. 难民高专办的副高级专员全面负责实施离岸外包。他领导了一个由行政和其他有关部门的管理人员组成的工作队，一个改革管理小组充当了该工作队的秘书处。在粮农组织，行政和财务部门管理小组负责项目的实施。在卫生组织，由副总干事和各种各样的有关官员(包括总务部门的官员)组成的指导委员会监督离岸外包进程。在粮食计划署，驻地紧急援助办公室是负责实施离岸外包的部门；此外还有一个指导委员会。粮食计划署的离岸外包项目在第一阶段之后就陷于停顿，离岸外包的命运迟迟无法确定。关键岗位的人员调整是造成这种不确定状态的重要因素之一，并且已经造成高层领导对于项目缺乏主人翁思想。

87. 附有明确的路线图和最后期限的全面项目计划对于项目的成功是极为重要的。必须建立项目管理机构，明确规定其作用和责任；应该详细制定有效的交流和报告办法。由于在各个行为者之间缺乏明确的交流和报告办法，因而使得责任归属模糊，同时也增加了风险。执行以下建议估计会提高效益。

建议 9

联合国系统各组织的行政首长应该设立在高层坚强领导下的有效的项目管理小组，并且为建立离岸外包服务中心拟定详细的项目计划。

C. 过渡时期的管理

企业资源规划(ERP)

88. 离岸外包成功的关键在于严格的一体化，技术发展在这方面发挥了极其重要的作用。应用 ERP 系统是有关组织将其业务离岸外包的一个主要促进因素。例如，FAO 指出，ERP 系统导致产生一种新的业务模式，工作人员在远离决策者的情况下也能有效开展业务，因为在任何地点他们都能通过电子方式同样方便地处理业务。所以，由于这些 ERP 系统的采用，FAO 得以将建立低成本的处理中心作为其提高效率和降低行政开支行动的一部分。²⁸

²⁸ CL 131/18 Add.1, 第 16 段。

89. 采用 ERP 系统便于 UNHCR、FAO 和 WHO 统一其服务和将服务转移到遥远的离岸外包中心。然而，在采用 ERP 系统和实施离岸外包方面存在不同的方法，对于有关组织面临的风险也产生不同影响。在下面一节中将进一步审查这种状况。

分阶段方法和大爆炸方法：离岸外包同 ERP 系统的结合

90. 在决定如何将业务转移到离岸外包服务中心时，必须仔细评估和考虑可能的风险。这一领域中的方法可以归纳为：分阶段方法和大爆炸方法。如果采用分阶段方法，业务是以逐步的和有先有后的方式转移并且开始运作的。由于先在非关键部门进行试点和取得经验，然后再转移关键部门的业务，这种方法降低了风险。

91. 如果采用大爆炸方法，业务部门是一起转移的，并且同时开始运作。由于同时执行大量的任务，这种方法对业务部门的正常运作带来了相当程度的风险；在新招聘工作人员操作时尤其如此。然而，据认为，同分阶段方法相比，这种方法的成本较低，因为转移业务可在较短时间内完成，只需要一次培训和一次安装系统。

92. UNHCR、WFP 和 FAO 选择了分阶段方法将其业务离岸外包。例如，在搬迁其人力资源职能时，就从非关键部门过渡到关键部门。人事管理单位首先搬迁，然后是补助管理单位，最后是工资管理单位。工资管理单位在搬迁到离岸外包中心之前，已经在总部试用和熟悉 ERP 系统一年。WFP 设想在 2006 年至 2009 年的三年中分阶段实施项目；非关键业务在第一阶段转移，比较重要的业务计划在第二阶段转移。在第一阶段，WFP 离岸外包了信息技术支持、非食品采购、供应商管理以及差旅管理。在第二阶段，WFP 计划外包人力资源管理和财务。然而，第二阶段已经推迟。

93. 粮农组织的所有人力资源服务、差旅管理和技术支持服务已经在 2008 年上半年逐步搬离总部。在 2008 年下半年，计划转移应付帐款、发票处理和供应商管理。²⁹ 粮农组织采用分阶段方法出于三个主要原因：系统和流程的限制、基础设施和培训的需要、以及尽可能减少对于工作人员的负面影响的需要。³⁰

94. 虽然分阶段被视为一种风险管理的好方法，但是一些组织可能考虑采用大爆炸方法。如果那样的话，它们应该根据其他组织的经验教训，制定全面计划和进行风险评估，并且制定必要的减轻影响措施，其中包括应付最糟糕情况的应急计划。

²⁹ FC 123/16, 第 1 部分, 第 1 和第 7 段。

³⁰ CL 131/18, 第 92-106 段。

95. 关于转移业务的另外一个问题是：在离岸外包之前是否应该重新设计业务流程。十分明显，有关组织应该尽可能地精简业务处理并且将其改为电子格式，同时建立一种电子文件系统。在重新设计方面，最好是在离岸外包中心启用之前，重新设计业务流程和稳定其运作。然而，如果流程是在离岸外包的过程中重新设计的，并且与离岸外包服务中心同时开始运作，那么由于在开始阶段系统缺乏稳定性，可能会带来风险和许多问题。卫生组织是同时启用离岸外包中心和 ERP 系统的(具体情况下文讨论)；在具体过程中暴露了这种方法所固有的风险。

96. 如果在使用大爆炸方法时采用了一种新的系统，风险会更大，因为离岸外包和新系统的问题会同时出现。此外，由新招聘的没有经验的工作人员操纵新的系统可能会加剧过渡时期的问题。REP 系统需要有关组织精简和/或重新设计业务流程，将大量的行政资料从旧的系统转移到新的系统。这种转换是复杂的和挑战性的，在有关持组织驻地机构庞大的情况下尤其如此。经验表明，ERP 系统的试行、转换和稳定必须要在将业务转移到离岸外包服务中心之前完成。FAO 和 UNHCR 采用了这种方法，因此，当它们的离岸外包中心开始运作时，系统运作的问题就比较少。

卫生组织个案：吸取的教训

97. 卫生组织决定采用大爆炸方法，于 2008 年 7 月 1 日在吉隆坡同时为总部和西太平洋区域启动 ERP 系统和离岸外包服务中心。同时启动确实是一种带有高度风险的大爆炸方法。

98. 外聘审计员在他 2008 年 5 月的报告中详细叙述了离岸外包服务中心启用之前存在的问题。³¹ 审计发现的问题包括：系统未经用户实际使用；组件未经并联运行；端到端方案未经测试；没有进行能力规划测试；没有文件证明，曾经做过培训需要分析和制定正式的知识转让计划；在数据转换方面长期存在问题；没有正式检验资料的正确性以及没有正式的信息安全管理制度。根据这些审计结果，外聘审计员提出了一些建议，其中包括全面测试以便在离岸外包中心正式运作之前确认系统的稳定性。

99. 检查专员的审查显示，由于同时启动离岸外包中心和系统，卫生组织遇到了严重的问题和挑战，从而对所提供服务的效率和效益产生了负面影响。在带宽适当性方面 also 存在问题。工作人员在处理业务方面遇到了很大困难，因此严重延误了服务的提供。服务中心的领导层在访问及其报告中将有关问题归纳如下：³²

- 系统不稳定
- 在所有职能领域(工资、人力资源、采购以及应付款项)中系统都出现了故障

³¹ 外聘审计员提交卫生组织大会的报告，A61/23,第 79-123 段。

³² WHO 全球服务中心 2008 年报告。

- 遗留数据的转换有问题
- 在一些领域中没有充分的知识转让和培训
- 工作人员(其中大多数是新招聘的员工)缺乏业务知识。

100. 规划、风险评估、对于有关问题严重性的估计以及减少风险的措施不足。系统运行尚未稳定；业务流程不成熟；测试也不充分。总体来说，服务中心还未准备就绪就已经启用。检查专员们认为，服务中心的领导和工作人员为改进这种状况作出了巨大努力。一些官员反映说，在过渡时期他们不得不拼命努力，简直像救火一样。虽然，在服务中心启动以来，情况有了很大改善，但是目前仍然是过渡状态。系统运行还没有全部稳定；在提供服务方面仍然存在问题和延迟。

101. 为了加快改进进程，卫生组织管理层应该以一种统一的方式清点存在的问题，并且客观地和透明地评估目前的形势和问题，以便确定问题和提供解决办法，同时规定实施解决办法的时间表。管理层也可以考虑为此目的聘用独立的外部专家。

102 卫生组织领导层的调查结果³³以及检查专员同官员进行的访问都确认，在启动离岸外包服务中心之前，应当吸取其他组织的经验教训，并且采取以下行动：

- 确保系统在所有关键部门的稳定性和可预测性
- 确保为所有用户提供足够的端到端测试和培训
- 确保各个职能部门拥有足够的和胜任的工作人员
- 确保离岸外包中心的工作人员接受主要的知识转让和强化培训
- 确保清理旧的数据并且将其转换成新系统的数据
- 如果有可能的话，在独立专家的帮助下确认系统和服务中心运作的准备程度。

执行以下建议估计会提高效率

建议 10

联合国系统各组织的行政首长应该确保，在启动企业资源规划系统和离岸外包服务中心之前已经作好准备。为此目的，应该进行适当的测试；应当提供足够的工作人员、基础设施能力以及强化培训。

³³ 同上，第 29 页。

D. 管治

103. 在联合国系统离岸外包中心的管制方面，出现了两种不同的模式。UNHCR 和 FAO 的离岸外包服务中心被视为是总部的延伸，而卫生组织的服务中心在业务上并不从属于总部、区域或者国家办事处的管理机构。

104. UNHCR 和 FAO 的职能部门负责人仍然在总部办公，职能部门的职权范围同离岸外包之前一样。在这个模式中，仍然是由总部承担责任。总部职能部门的首长行使职权，并且通过电子工作程序、电子邮件、备忘录和信函、电话以及电信会议实行监督。离岸外包中心的服务部门在业务上继续直接向总部的首长报告，而在行政上向离岸外包中心的负责人报告。服务中心的负责人对于服务和工作人员并不具有职能领导权和问责权，而是负责行政工作，例如：提出意见；维持服务中心的运作以及监测请假和缺席等情况。

105. 为了促进向离岸外包中心的过渡，UNHCR 任命一名服务中心主任，任期一年。在过渡阶段结束以后，全球学习中心的负责人(D-1 级别)被任命为服务中心的首长。全球学习中心和供应管理部门是全部搬迁到离岸外包中心的职能部门。在 FAO, 负责海外三个时区服务中心业务的离岸外包中心主任(D-1 级别)仍然留在罗马，而一名 P-5 级别的职员则担任布达佩斯主要服务中心主任。卫生组织的管理层建立了一个独立的离岸外包服务中心，由一名主任(D-2 级别)专门负责。卫生组织管理层为该中心的运作规定了以下原则：

- 国家、区域和总部共同使用服务中心
- 业务方面的独立性和问责制
- 根据具有明确规定的服务水平协议管理服务中心
- 服务中心的开支、资源和业绩全部透明

106. 卫生组织的政策发展仍然由总部负责，提供职能服务已经成为服务中心负责人的职责。在这种模式中，服务单位无论在行政上还是在业务上都向服务中心的负责人报告。因此，提供服务和保证服务质量的责任属于作为正式负责人的服务中心主任。这名主任在业务上就该中心的服务和业绩向总务管理小组的副总干事提出报告。然而，在行政部门和财务部门的主管人员开会审议涉及服务中心的问题时，中心也列席会议。

107. 随着服务中心模式逐年成熟，模式的相对优点和缺点将会显示出来。然而，由于职能部门的负责人仍然留在总部，这样就产生了双重汇报的问题，从而带来一种风险：职能部门的负责人会同其下属脱节。这种情况可能会使得提供服务的管理、协调和统一复杂化；并且对于业务的效率和问责制构成风险。检查专员们认为，在离岸外包中心存在相当数量的业务部门和大量业务(可以称之为“临界质量”)的情况下，设立独立的服务中心并且授予全部职权的做法是比较有利的。这种做法将使得服务中心的主任及其部门领导了解正在出现的问题并且以紧密协调的方式迅速作出反应。

108. 服务中心同用户(包括总部单位和各地办事处)签订服务水平协议(SLA)是管治方面的一项重要内容。应当签订 SLA, 以便澄清责任、职权和问责制的界限, 建立关于服务需要的共同谅解; 并且提供一种测算和改进业绩的框架。不幸的是, 在有关组织中, 只有卫生组织在为离岸外包中心的运作签订 SLA 的方面取得了进展。

109. 无论有关组织采用何种服务中心模式, 最重要的是: 建立一种健全的和有文件为证的问责制框架, 其中包括明确授予职权以及有效的监测和报告。虽然有关组织都已经或多或少地规定了职权和报告界限, 但是仍然有必要以文件形式详细说明这种问责制框架, 其中包括提供服务 and 保证服务质量的明确责任和问责制, 以及业绩评估和监测。这种框架应该被纳入行政文件和个别的授权命令, 并且以明确的和已经生效的 SLA 加以巩固。执行以下建议估计会提高效益。

建议 11

联合国系统各组织的行政首长应当确保, 为离岸外包服务中心仔细评估和建立问责制框架, 其中包括拟定服务水平协议和明确规定的授权, 并且确保将其纳入行政政策文件。

E. 招聘当地工作人员、培训和知识转让

招聘

110. 为离岸外包服务中心的开业招聘大量的当地工作人员是一项重大行动。UNHCR 和 WHO 都雇用了一家当地的招聘公司开展部份工作(比如: 初期的广告和候选人的甄选); 而 FAO 则是内部负责整项工作。卫生组织的官员说, 招聘公司的服务使得 WHO 能够在短期内找到了相当数量的合适工作人员。

111. UNHCR 和 FAO 报告说, 在布达佩斯当地的劳动力市场上遇到了招聘方面没有估计到的困难, 其中包括在工资水平、福利以及事业发展前景等方面同私营公司相比的差别。这两个组织都认为, 必须要招聘大学毕业生从事一般事务工作(GS), 以便确保必需的语言技巧。这对于 UNHCR 是一个问题, 因为那样的话, 当地的 GS 和 NPO 工作人员在资历方面就不存在区别。粮农组织的招聘工作最初进展得非常缓慢, 因为在市场上存在对于高水平人才的竞争。一般来说, FAO 给予同样工作的级别要低于 UNHCR。总共有超过 20%的候选人拒绝了 FAO 的聘用; 一名新招聘工作人员在几个星期之后辞职。在 2008 年 5 月 ICSC 批准将当地 GS 工作人员的工资水平提高 25%之后, 情况开始好转。³⁴

³⁴ FC 123/16, 第 3 页, 第 12 段。

知识转让

112. 一般来说，机构性知识往往集中于工作人员，而不是充分反映在有关组织的文件中。因此，必须要全面掌握必需的组织知识，并且将其保留在文件中，以便确保适当的知识转让，取得离岸外包行动的成功。如果是在一家私营公司的帮助下改革业务流程或者启动 ERP 系统，必须要确保该公司向有关组织的业务部门妥善地转让知识。

113. 离岸外包需要集中的培训努力，以便在短期内转让大量知识。在许多情况下，其岗位已被转移到外地的总部工作人员要为新招聘的职员提供培训。受到影响的工作人员是否愿意在尴尬的人际关系中培训接管其工作的人？这是所有组织将业务搬迁到离岸外包服务中心行动的成败关键。在过渡时期，有时可以通过在关键部门安排新招聘的工作人员跟着做事，从而确保知识转让。例如，UNHCR 三名财务部门的专业工作人员曾在布达佩斯临时工作一年至两年，而一些 NPO 曾经跟着他们做事。

114. 接受访问者常说，技术支持部门、业务部门以及系统集成商会在问题的归属上产生意见。一般来说，信息技术部门由于每日工作量的缘故，都比较晚才参与离岸外包项目和解决系统的问题。这种情况后来会引起问题，因为信息技术部门不得不接管新系统的有关职能。在离岸外包项目的规划和运作中应该妥善解决这些问题。

培训

115. 为了确保最佳的知识转让而开展充分和及时的培训是人们最经常提到的关于离岸外包的经验。所有的组织都认为，本来应该提供更多的培训。UNHCR 和 FAO 分阶段进行了过渡，并且至少事先开展了一些培训，然后提供了强化的在职培训。由于资金短缺，粮农组织向布达佩斯派出了短期培训教员，但是这样无法开展系统的培训。人们认为，事先开展招聘和培训是十分重要的，而且应该提供必要的资金。

116. 由于同时启动 ERP 系统和离岸外包服务中心，卫生组织的培训需要更为复杂和必需。在过渡时期，本来要在卫生组织和系统集成商(私营公司)之间进行联系和凭借其累积知识解决所出现问题的关键工作人员或者已经离开组织或者被调往总部的其他部门。离岸外包中心新招聘的工作人员并不了解组织的规章制度以及旧系统的运作方式，更没有经验。他们接受了培训，要使用一种未经适当测试和稳定的新系统。

117. 当问题出现时，往往是一片混乱，也不知道找哪个部门解决，例如：到底是系统问题、信息技术问题，还是缺乏知识的问题。新招聘的工作人员所接受的关于本职工作的培训不够充分，其中包括并联运行。缺乏培训和经验意味着，服务中心的工作人员在中心开始运作的头几个月中，没有完全掌握工作流程。这种情况再加上系统运行的不稳定，结果使得用户对于所提供的服务相当不满意。十分明显，这种同时启动的复杂做法效果并不好。

118. 在离岸外包之前，应该根据对于需求的分析和确认，制定正式的培训计划；这种计划应当包括技术要求和技术差距分析。培训对象不仅应该包括行政工作人员，还应该包括终端用户以及所有其他可能受到新系统和工作流程影响的工作人员。还应该有便于使用的覆盖所有领域的电子和书面使用手册。执行以下建议估计会提高效率。

建议 12

联合国系统各组织的行政首长应当制定有效的知识转让和培训计划，以便促进向离岸外包服务中心的过渡。培训计划应该基于对于培训需求的评估和确认。

F. 安全、业务连续性和意外处理规划

119. 有关组织离岸外包地点的工作人员和设施的安全是一个需要十分注意的问题。主管人员在接受访问时说，已经制定了基本的安全计划。然而，没有多少证据或者文件证明已经完全实施了最低业务安全标准(MOSS)。资金短缺通常会给MOSS的全面实施带来障碍。

120. 在离岸外包中心启用之前，必须确保业务连续性和制定包括撤离战略在内的意外处理计划。应该有应付最糟糕情况(例如中心在启动之后无法运作)的应急计划。除了卫生组织，几乎没有证据说明，其他组织在离岸外包中心启用之前曾经编写关于业务连续性和意外处理计划的正式文件。

121. 考虑到大量的重要信息通过离岸外包服务中心，有必要制定信息安全政策和建立安全管理系统，以便保护信息和信息系统，使其免遭未经授权的使用、泄密、破坏、修改和以及毁坏。安全、业务连续性以及意外处理管理等项开支应当纳入离岸外包的成本效益分析和资金需求。执行以下建议估计会提高效益。

建议 13

联合国系统各组织的行政首长应当确保，为工作人员和设施提供足够的保障；确保信息安全；并且在离岸外包服务中心启用之前编写有关业务连续性以及包括撤离战略在内的意外处理计划。

五. 监测和报告

122. 在离岸外包服务中心里，业绩监测和报告是极为重要的，目的是要测算在节省开支和提高效率方面所取得的进展；而这两个事项正是开展如此重大的组织改革的原因。有效的监测需要规定基线和业绩指标，以便提供测算业绩的基准。

服务质量

123. 在所审查的离岸外包个案中，有关组织都致力于改进服务。然而，没有一个组织在启动离岸外包中心之前曾经以文件形式规定现有服务的质量指标。至今尚未编写报告，说明在提高服务质量方面所取得的进展以及用户对于前阶段服务的满意程度。

124. 作为离岸外包业绩监测系统的一个组成部分，有关组织在启用离岸外包中心之前，应该为所提供的每一项服务签订服务水平协议(SLA)，规定业绩指标和目标，并且纳入质量要求。除此以外，还应该通过调查评估在对于服务满意程度方面的变化。在有关组织中，只有卫生组织在启动离岸外包服务中心之前签订了正式的 SLA。然而，由于目前需要稳定系统的运行，直到 2009 年年初，协议尚未实施。

节省开支

125. 有关组织指出，节省开支是设立离岸外包中心的主要原因。然而，迄今为止没有一个组织曾经测算和报告在节省开支方面的进展。检查专员们注意到，在离岸外包过程中产生过没有预期的开支项目，其金额可能会超过最初的估计数字。由于诸如解决麻烦问题以及进一步协调和培训的需要等没有估计到的情况，差旅费和其他管理开支似乎有所增加。

126. 在实践中还有一种超过原先计划多招工作人员的倾向。有关组织没有明确地以一种比较的方式追踪和记录离岸外包在雇用员工方面引起的变化，例如：离职、招聘和重新安排工作。这种状况有损于离岸外包对于工作人员人数和开支的全面影响。此外，由于减少了空缺率，重新安排工作增加了总体开支。

127. 一些官员对于是否真能节省开支提出了怀疑。其他一些官员说，很难测算节省的开支，因为离岸外包是同统一服务、启动 ERP 系统和扩大服务范围等其他结构改革同时进行的。这些情况可能确实使得测算更为困难，但是测算并不是不可能的。大多数官员承认，有必要测算和定期报告开支的节省，以便说明进展以及监测与控制开支；但是他们说，现在报告还为时过早，因为目前离岸外包仍然在初步阶段。然而，管理层并没有规定任何方法和机制，也没有指派组织内的任何部门承担这项任务。

128. 检查专员们强调指出，由于没有监测和报告在实现目标方面的情况，离岸外包服务中心的收益和增值仍然是有问题的。因此，应该设立适当的监测机制；应该定期报告离岸外包中心节省成本、服务质量和业绩；内部向高层管理人员报告，外部向主管机构报告。

主管机构的监督作用

129. 鉴于离岸外包的战略决策影响，各组织的主管机构必须发挥其监督作用。实施离岸外包政策和测算实现目标方面的进展应该纳入主管机构会议的议程。为此目

的，行政首长应该就这些活动定期提出报告。各组织还应该对离岸外包中心进行定期评估，并且向其主管机构报告评估结果。执行以下建议估计会提高效率。

建议 14

联合国系统各组织的行政首长应该为离岸外包服务中心设立定期监测和报告机制，以便说明在实现目标方面所取得的进展，其中包括所节省的开支和提高的服务质量。应当就此提出定期报告，内部向高层管理人员报告，外部向主管机构报告。

建议 15

联合国系统各组织的主管机构应该在离岸外包活动中发挥其监督作用，其中包括实施政策以及对业绩和实现目标方面的进展进行评估。

六. 机构间合作

130. 联合国系统各组织应该确认、记录和共享目前离岸外包活动的经验教训。凡是正在考虑离岸外包的组织都应该吸取其他组织的经验教训，并且探索一切可能，其中包括外包给其他组织现有的离岸外包中心。在计划外包单项服务的情况下，这种做法可能是一种有效的解决办法。规模比较小的组织以及正在考虑将个别业务外包的组织尤其应该将业务外包给现有的离岸外包中心，而不是另建一个中心。

131. 从本报告附件一可以看出，联合国系统在开展离岸外包活动时采用了分散的、权宜的和互不关联的方法。检查专员们强调指出，一种全系统的离岸外包战略(其中包括建立机构间离岸外包共享服务中心)将产生更大的战略和业务效益。2007 年，CEB 的 HLCM 为了协调和改革联合国系统的业务做法，提出了一项行动计划。³⁵ 在共同服务的举措中，有一项建议涉及审议在低消费地区建立区域机构间共享服务中心的可行性，并且就此编写业务个案。所确认的潜在效益如下：³⁶

- 同目前个别的以机构为基础的服务相比，能够取得的主要效益
- 推动更好地协调业务做法
- 为提供一般性机构间行政服务建立一个有效的和经济的基础

³⁵ CEB/2007/HLCM/16 和 CEB/2007/HLCM/16/Add.1。

³⁶ CEB/2007/HLCM/16/Add.1, 第 56 页，第 1 段。

- 为“一个联合国”国家办事处提供行政服务的宝贵备选办法

132. HLCM 的文件指出，许多组织正在积极设法通过将行政服务搬迁到低消费国家来降低单位成本。文件指出，一些机构将行政服务个别外包的做法是没有认识到，如果在机构间基础上外包这些服务可以取得更大的经济效益。³⁷ 2008 年 9 月，HLCM 为开展有关机构间共享服务中心的可行性研究发出了关于拨款的建议。³⁸

133. 在为编写本报告进行的访问中，检查专员们提出了关于机构间共享服务中心的问题。虽然许多主管人员原则上支持这种想法，但是对于这种提高成本效益的方法提出了一些问题，其中包括：

- 在各个组织行政规章制度的细节方面存在相当差别
- 在 ICT 服务平台和管理信息系统方面的差异
- 不愿意放弃控制，特别是在服务质量方面。

134. 尽管存在这些障碍，机构间合作和协调举措加上技术发展可以而且应该解决这些问题。在经济条件可行的情况下，应该实施联合国“协调一致”战略。目前在联合国系统中，一些协调举措正在财务管理、咨询、ERP 系统及采购等领域中实施。这些举措将会而且应该会加强在提供行政服务方面的机构间合作。

135. 检查专员们认为，建立机构间共享服务中心是可能的；这种中心将得益于更大的业务量所带来的更好的规模经济效益，并且最终节省更多的开支。在有关组织已经独自建立离岸外包中心的情况下，尤其是在同一地点建立这些中心的情况下(例如 UNHCR 和 FAO 在布达佩斯那样)，本来通过联合行动(包括建立机构间服务中心)可以取得的潜在成本效益可能已经丧失。检查专员们认为，HLCM 的举措指明了前进道路；由于 CEB 的网络系统为建立机构间共享服务中心提供了一个平台，系统地交流离岸外包的经验教训以及共同设法清除许多障碍之目的可能会实现。

136. 检查专员们建议，根据本报告以及 HLCM 计划中的可行性研究的结果，CEB 应该通过 HLCM 讨论和启动关于离岸外包政策框架的制定，以供那些正在考虑离岸外包的组织审查和批准。CEB 应该拟定一项战略行动计划，其中包括联合国系统所有组织的离岸外包意向。在拟定这种政策和战略时应该考虑到本报告的 建议，并且设法通过所有正在考虑离岸外包的组织的联合行动取得更大效益。

137. 如果同意采取联合行动，就应该从联合国系统的角度，而不是从个别组织的角度，来考虑本报告的 建议，为了促进这一进程，会员国和捐助方应当更加支持资助机构间活动，同时应该鼓励管理层为了提高效率同其他机构采取联合行动。

³⁷ 同上，第 4 段。

³⁸ CEB/2008/HLCM/10, 第 32 页。

138. 无论是否决定采用共同的离岸外包政策框架和项目，有关准则是：在作出最后决定之前，任何组织所采取的每一项离岸外包举措都应该提交有关的 HLCM 工作组，以便从集体智慧以及其他组织的经验教训中获益。这将提供一个探索机构间合作办法的机会。此外，在设计项目计划时，机构间讨论平台将带来巨大启发，其中包括：潜在问题的预警、风险和可能的减少风险因素以及更好的条件。CEB 应该请有关组织在作出最后决定之前，向 HLCM 工作组提供所有关于离岸外包的意见和计划，以供讨论。执行以下建议估计会提高效率。

建议 16

联合国系统各组织的行政首长应该协调其离岸外包举措，以便提高在同其他组织合作方面的效率。在采用离岸外包之前，它们应当探索一切可能性，其中包括外包给现有的离岸外包服务中心和建立联合服务中心。为此目的，它们应当在 HLCM 工作组的会议上提出关于离岸外包的意见和计划，以供讨论和集思广益。

建议 17

CEB 应该通过 HLCM 促进系统地共享关于离岸外包的经验教训和可能的离岸外包计划，并且加快审议建立机构间共享服务中心。

建议 18

CEB 应该通过 HLCM 讨论和启动共同/联合离岸外包政策框架的制定，以便通过共同决策和项目发展争取更大效益。

附件一

联合国系统各组织离岸外包活动的清单

| 组织 | 业务部门 | 地点 | 搬迁日期 |
|----------|-------------------|------|----------------|
| A. 境外内包 | | | |
| 联合国 | 安全部和物流安全办公室 | 阿联酋 | 2005 年 5 月 |
| 联合国经费和方案 | | | |
| UNDP | 工作人员行政服务 | 丹麦 | |
| | • 全球在职人员名单 | | 2004 年 |
| | • 工作人员福利 | | 2003 年 |
| | • 低级专业工作人员中心 | | 2001 年 |
| | 采购支助办公室 | 丹麦 | 2004 年, 2007 年 |
| UNFPA | 采购服务处 | 丹麦 | 2005 年 1 月 |
| UNICEF | 打包和仓储 | 中国 | 2008 年 3 月 |
| | IT 技术支持 | 印度 | 2007 年 1 月 |
| WFP | 供应商管理和差旅管理 | 印度 | 2007 年 6 月 |
| | 非食品采购 | 阿联酋 | 2007 年 4 月 |
| UNHCR | 全球服务中心(离岸外包服务中心): | 匈牙利 | |
| | • 人力资源、财务、工资和供应管理 | | 2008 年 |
| | • 全球学习中心 | | 2009 年 |
| | • IT 基础设施支持 | | 2007 年 8 月 |
| | 全球服务台 | 马来西亚 | 2007 年 8 月 |
| | 驻地办事处支持 | 马来西亚 | 2007 年 8 月 |
| | | 匈牙利 | |
| | | 巴拿马 | |
| | 驻地电信部门 | 阿联酋 | 2007 年 8 月 |
| | 难民系统 (登记) 区域支持 | 马来西亚 | 2007 年 8 月 |
| | | 南非 | |

联合国专门机构和 IAEA

| | | | |
|----------|--|----------|-----------------------------|
| FAO | 离岸外包系统发展和支持中心： <ul style="list-style-type: none">信息系统发展和支持用户帐户管理 (离岸外包)共享服务中心：将全球业务支持分为三个时区，每个时区由一个专责处理中心提供服务： 时区 1：覆盖北美、中美和南美 时区 2：覆盖欧洲、非洲和近东 时区 3：覆盖亚洲和远东 每个处理中心涉及的业务： <ul style="list-style-type: none">人力资源、差旅和其他支持业务应付账款和一些采购业务 | 泰国 | 2005 年 9 月 |
| WHO | (离岸外包)共享服务中心： 行政职能包括： <ul style="list-style-type: none">人力资源、工资、财务、应付账款、开支账户、采购及某些 IT 服务 | 马来西亚 | 2008 年 |
| IAEA | 意外处理基础设施主 63A7 | 瑞士 | 2007 年 12 月 |
| B. 境外外包 | | | |
| 联合国 | 软件发展： <ul style="list-style-type: none">将集成管理信息系统(IMIS)财务和相关的服务转为网络平台用户关系管理 | 印度 泰国 | 2003 年-2005 年 2007 年 7 月 |
| 联合国经费和方案 | | | |
| UNDP | 网络发展支持服务 | 印度 | 2007 年 |
| UNFPA | Atlas 二级点站技术支持 | 印度 | 2004 年 1 月 |
| | 供应商管理 | 印度 | 2008/2009 年 |
| UNICEF | 货运代理 | 丹麦 | 2006 年 |
| | 交货前检查 | 联合王国 | 2007 年 11 月 |
| WFP | WINGS 使用支持 | | |

| | | | |
|---------------|-----------------------|------|-----------------|
| UNHCR | 应用发展 | 印度 | 2007 年 |
| | IT 和电信供应链 | 丹麦 | 2006/2007 年 |
| | 卫星服务 | 美国 | 2007 年 |
| 联合国专门机构和 IAEA | | | |
| ILO | 基础设施主控、行政及应用 ERP 系统支持 | 荷兰 | 2004 年 12 月 |
| | 处理美国纳税人所得税报销 | 奥地利 | 2007 年 1 月 |
| UPU | 租用一个平台，为突尼斯邮政职工提供网上培训 | 突尼斯 | 2004 年 4 月 |
| | 西班牙文文件的打印和邮寄 | 乌拉圭 | 1970 年代/1980 年代 |
| WHO | 投资管理和相关的会计 | 联合王国 | |
| | 复印 | 爱尔兰 | |
| | 一些信息技术 | | |
| IAEA | 应用发展和支持 | 印度 | 2005 年 |
| | 数据库的保养以及杂志的出版和散发 | 联合王国 | 2003 年 |

资料来源：联检组的调查问卷表和访问。