



第六十九届会议

议程项目 52 和 148

整个维持和平行动问题所有
方面的全盘审查

联合国维持和平行动经费
筹措的行政和预算问题

全球外勤支助战略执行情况第五次年度进展报告

秘书长的报告

摘要

2010 年启动的全球外勤支助战略为改组和加强联合国外地特派团的支助工作提供了一个为期五年的战略纲要。在联合国外地特派团规模和复杂性急剧增长的时期，该战略已成为实现大幅度持续变革的框架。2010 年后，秘书处制订了更有力的提供服务模式，同时还每年新部署多个外地特派团。

2014/15 年度，联合国外勤支助所服务的核定人员比以往任何时候都多，他们所处的环境更加艰险，任务也更加多样，但同时外勤支助又经受着极大的预算压力。遍布四大洲的 37 个外地特派团的近 175 000 名核定人员需要支助。2010 年后，建立了 12 个新的外地特派团(维持和平行动、政治特派团及其他外地办事处)。新型特派团的规划和部署工作都得到外勤支助这个关键要素的支持。

在此业务背景下，全球外勤支助战略为增强联合国外勤支助工作、应对当今挑战提供了一个坚实的框架。目前正利用该模式的关键工具和办法支助新的特派团，帮助在往往极端恶劣的环境中克服支助工作难题，并提高效率，增强效力。

2015 年 6 月之后，秘书处将把支助战略的战略办法纳入主流，使之成为联合国外勤支助工作的一个有机组成部分，以确保不断改进业绩。本报告概要介绍今



后共享服务及供应链管理的拟议方向。报告建议设立第二个共享服务中心，与乌干达的恩德培区域服务中心同时运行；还简要介绍了确定该中心所设地点的拟议办法和标准。报告还建议转换服务中心的筹资模式，以提高透明度和可扩展性，改善资源管理和业绩监督。这些建议符合全秘书处范围内制订全球提供服务模式的方针，将被融合为该模式的组成部分。报告还概述了供应链管理战略及执行计划，包括今后两三年内将要执行的四个重点项目。

联合国外勤支助已演变为一个巨大的工程。只有同会员国和客户特派团密切协商，不断发展和提高服务提供模式，并使之符合秘书处全球服务提供的广大目标，才能应对不断出现的挑战。2015年6月之后，包括总部、服务中心和特派团在内的所有外勤支助实体将继续维持和协调对联合国外勤支助的强化工作。通过这种方式将此办法纳入上述各实体今后工作的主流。秘书处依然致力于与各会员国继续开展在全球外勤支助战略框架下发展的战略对话，以便确定一系列均衡的工作重点，为今后进一步改进联合国外勤支助工作提供指导。

一. 引言

1. 大会第 64/269 号决议请秘书长提交全球外勤支助战略执行情况年度进展报告。在战略执行工作已开展五年之际，本报告对取得的成绩和吸取的教训进行评估，并概述在 2015 年后继续加强联合国外勤支助工作而要采取的办法。

2. 同以往历次报告一样，并因行政和预算问题咨询委员会请秘书长考虑做出其他安排以改进关于战略的报告工作(A/66/718，第 189 段)，本报告介绍的是高层面总体进展及今后的方向。关于执行工作各主要方面的更加详细的效益和执行情况报告将列入 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日期间联合国维持和平行动经费筹措概览报告中。乌干达恩德培区域服务中心的执行情况报告及合并资源摘要也将载入上述概览报告。

二. 全球外勤支助战略的目的和目标

3. 2010 年 1 月向大会介绍全球外勤支助战略(A/64/660)时，外勤支助部才刚刚设立两年半。战略阐述了外勤支助部今后需要努力应对的重要支助需求：

- (a) 制订特派团的任务时应现实地评估支助需求和能力；
- (b) 为特派团的快速初步部署尽早提供充足的财政资源；
- (c) 为新建和扩大的特派团建立特派团营地及其他基础设施加速供应物资和所需能力，克服采购延迟现象；
- (d) 为军队和警察部署提供充分支助，克服组建部队的困难(包括审查部队派遣额度)，以使特派团达到规定兵力，并需要提供高质量住宿安排，以有利于更灵活地开展部署工作；
- (e) 支助处于过渡期的特派团，包括提供专业化的外勤支助；
- (f) 降低文职人员的高空缺率和人员更替率；
- (g) 处理工作人员安全和安保风险增高的状况；
- (h) 必须改善与区域组织的协调；
- (i) 应在各特派团之间优化利用全球外勤支助资源(特别是同时需要开办特派团和扩大特派团的时候)，并尽可能形成规模经济。

4. 战略的总目标是调整服务提供办法，更好地支助全球范围的外地行动，为特派团全程提供有效力、高效率的服务，特别是对新开办的特派团。规划服务提供模式时依据的是全球外勤支助综合构架的设想，构架中包括总部、服务中心和外地行动中的特派团支助构成部分。

5. 战略提出了若干重大目标:

- (a) 加速和改进对维持和平特派团和政治特派团的支助工作;
- (b) 加强资源管理和问责制, 同时实现效率和规模经济;
- (c) 改进外地工作人员的安全状况和生活质量;
- (d) 利用区域和地方能力, 减少环境对外地特派团造成的不利影响。

6. 为实现战略的关键要素, 提出了执行工作四大支柱:

(a) 战略性筹集资源和筹集资金支柱, 以强化为特派团尽早筹资的工具, 并确保高效、有效地管理资源;

(b) 人力资源支柱, 以应对外地征聘、保留和管理工作人员方面的难题, 提供执行任务所需的适当人才, 并改善外地工作人员的服务条件;

(c) 共享服务支柱, 为特派团提供远程支助, 包括由根据战略设立的全球服务中心和恩德培区域服务中心提供支助;

(d) 模块化和供应链管理支柱, 以改善可用于建设特派团营地及其他基础设施的工具, 改进对资产的全球调集、分配和管理的经管和监督。

三. 应对现代外勤行动的挑战

7. 战略的目标和执行工作支柱帮助秘书处做好了准备, 以应对当代外地行动所面临的艰巨挑战。事实证明, 2010 年初确定的需求大体准确, 但其后四年中遇到的挑战, 其严重程度和复杂性令人难以想象。

8. 本财政年度, 包括对非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)的支助在内, 秘书处必须为外地近 175 000 名核定文职和军警人员提供支助, 比 2009/10 年度增长 14%。2010 年以来, 新建了十多个外地特派团; 在刚果民主共和国、海地和南苏丹的维持和平行动在危机爆发后进行了大规模重组。

9. 这些年来, 外勤支助的业务环境愈加艰难, 安全状况趋于恶化。2011 年 12 月, 据安全和安保部评估, 联合国维持和平行动部署的区域中有 25% 属于相当危险、高度危险或极端危险的地区。到 2014 年 7 月 31 日, 上述比例增加到 42%。政治特派团的安全状况同样极端严峻, 特别是阿富汗、伊拉克、利比亚、索马里和也门等地。

10. 目前, 许多受支助的工作人员身处更加偏远的环境中, 因而进一步加剧了支助工作的复杂性。五个最新部署的维持和平特派团中, 有四个特派团的后勤补给线从特派团总部到最近的海港至少绵延 1 500 公里, 内部供应路线上也是困难重

重。例如，联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的补给线在马里国内又延伸 1 700 公里，一半以上的路程是土路，经常会遭遇袭击。

11. 联合国外勤支助工作所处的这种背景使秘书处有时要拼力应对互不相让的各种需求——既要迅速应对紧急行动要求，同时又要力求对外勤支助模式进行战略性改进，还要在全球经济形势严峻的时期顶住财政及其他资源不足的压力。

四. 在全球外勤支助战略下取得的进展

12. 外勤支助工作自 2009/10 年度以来取得了下列主要成绩，这些成绩部分归功于秘书处始终将工作重点放在 2010 年初战略中设定的主要目标上：

(a) 特派团开办预算更符合实际，预算执行情况更好：就 2010/11 年度至 2013/14 年度期间设立三个维持和平特派团——联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)、联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和马里稳定团——而言，部署头两年中分配的资金中只有 1.6%，即 4 200 万美元没有动用。对之前的一组新开办特派团而言，¹ 未动用资金占分配资金近 7.3%(约 2.75 亿美元)。改进的原因是预算工作得到改进，同时使用了标准化筹资模式。秘书处打算今后更广泛地使用这个工具；

(b) 新特派团现能立即使用战略部署储存中的物资；通过模块式营地设计(包括为不安全环境做出的设计)及全球服务中心派出的特派团支助队可加速完成基础设施工程。不过，开办特派团所需的能力支助仍受到严重限制。

(c) 外勤支助队伍更精干：2010/11 年度，维持和平特派团每 1 000 名特派团工作人员需要投入 136 名外勤支助人员和安保人员。到 2013/14 年度，这个数字降低了 11%，即每 1 000 名特派团工作人员需要投入不到 122 人。若将向非索特派团提供的支助计算在内，则该比例在上述同期内降低了 16%，从每 1 000 名特派团工作人员需要投入 130 人减少到不到 110 人。

(d) 外勤支助行动的成本效益更高：2009/10 年度，联合国维持和平行动的年度业务费用预算为 25.2 亿美元，用于支持 113 600 名核定军警人员。到 2013/14 年度，业务费用预算比 2009/10 年度减少了 10%，即 2.5 亿美元，所支持的联合国人员数目不变，许多人的部署地点环境极端艰险；

(e) 文职人员空缺率和更替率降低：自 2010 年 1 月以来，所有外地特派团中国际工作人员和本国工作人员的空缺率都下降了四分之一，从 20% 多下降到 2014 年 8 月的 15%。若排除新近开办的马里稳定团和联合国中非共和国多层次

¹ 联合国乍得和中非共和国特派团、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处。

综合稳定团(中非稳定团), 则空缺率接近 12%。与此相似, 国际工作人员的更替率下降了三分之一, 从 2009/10 年度的 11%减少到 2013/14 年度的 7.7%;

(f) 共享服务正在创造规模经济: 2014/15 年度, 70%以上的核定特派团人员将接受远程服务提供者提供的支助。由此创造的规模经济是不参加共享服务的特派团所无法实现的。此外, 从中非稳定团的经验可以看出, 新特派团加入现有共享服务中心能将已有能力用于特派团的开办和资源供应;

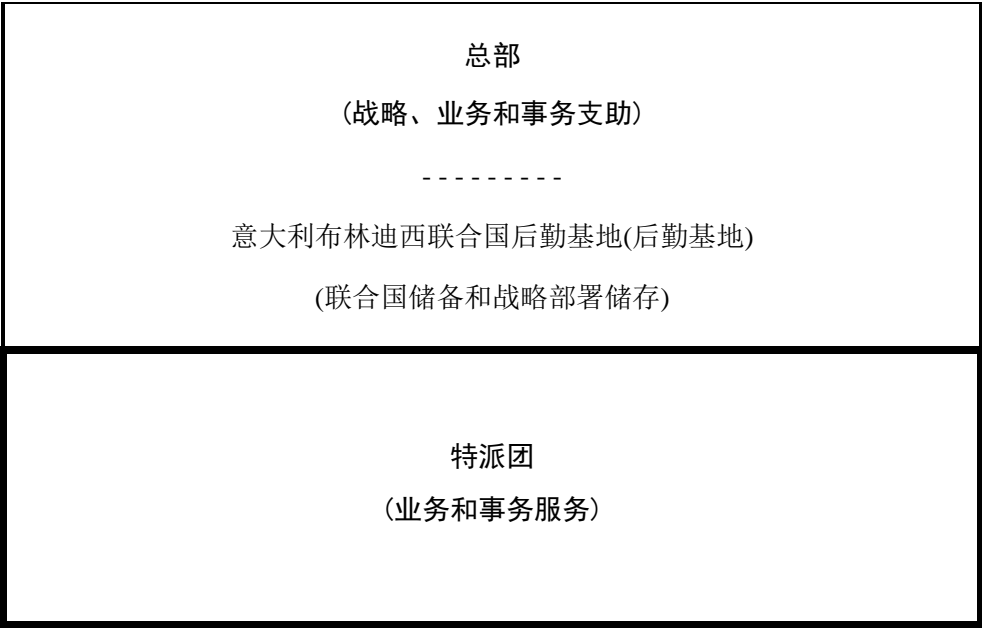
(g) 目前正更加系统地衡量客户满意度: 在新的服务提供模式下, 外勤支助部可以更系统地衡量客户满意度。根据 2014 年 8 月的调查, 所有接受问卷调查的人员中有 61%、军警人员中有 68%对服务供应质量表示满意; 所有接受问卷调查的人员中只有 21%表示不满意, 他们提出的主要关切问题是征聘和索赔处理。全球服务中心和恩德培区域服务中心也定期调查客户满意度, 以便做出有针对性的改进。

A. 服务提供模式和工具

13. 根据战略总目标界定和制定了新的外勤支助服务提供模式。这个服务提供模式脱离了以往的二元关系模式, 即每一个被视为单独实体的外地特派团与越来越艰难地应付着互不相让的业务需求的总部之间的关系。见下图一。

图一

以往的外勤支助模式



14. 新的外勤支助提供模式(见图二)优先重视本组织各层面的职能专业化, 不同实体作为单一外勤支助系统的组成部分发挥作用, 能更好地汇聚专长, 并加强服务的统一性:

(a) 战略监督、规划和伙伴关系职能由总部执行;

(b) 全球业务支助职能由全球服务中心执行, 同时由总部执行那些需要与会员国密切交流的职能;

(c) 共享服务职能将在第六节详细讨论, 内容包括:

(一) 由远程服务提供者提供行政事务服务;

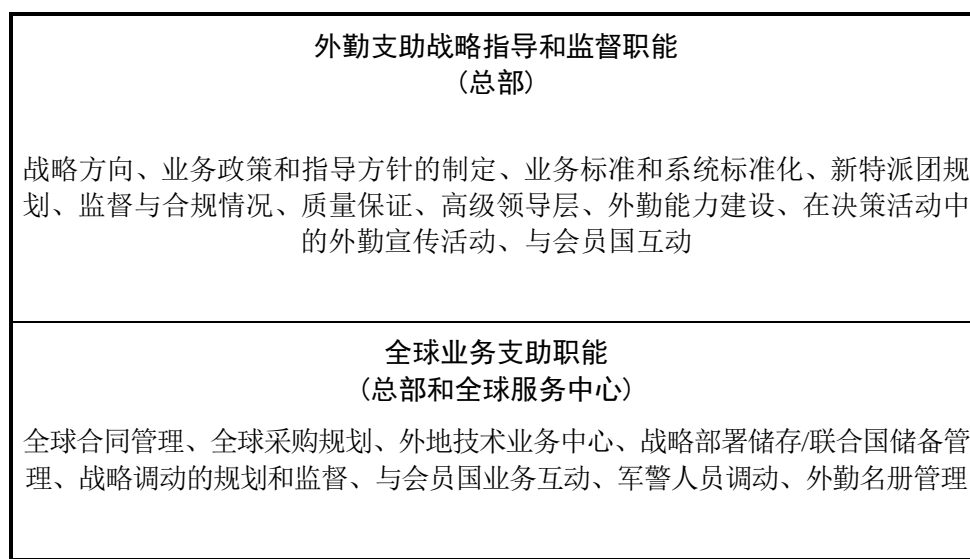
(二) 区域后勤合作安排;

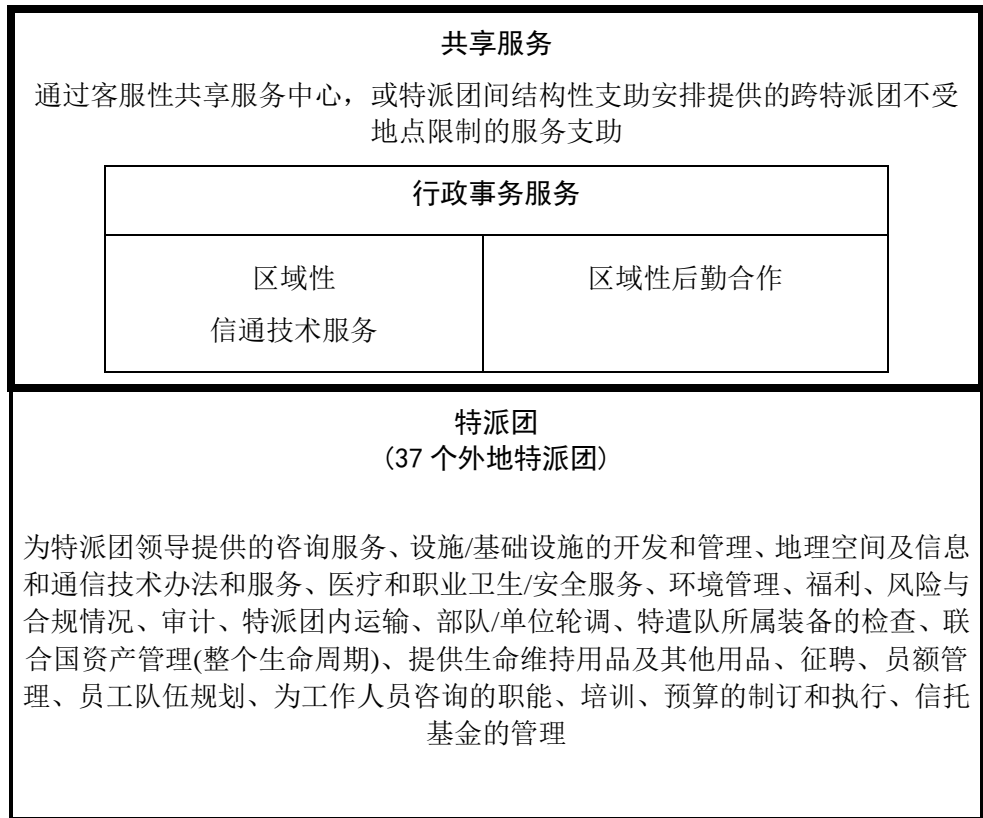
(三) 区域信息和通信技术;

(d) 特派团所在地的具体职能由外地特派团支助构成部分提供。

图二

新的外勤支助服务提供模式





15. 上述服务提供模式引入了新的和改进后的工具与工作方法，支助今后特派团的开办及其全程工作。图三综述了为应对已明确的挑战而制订出来并正在支助战略执行过程中加以完善的工具和工作方法。

图三
全球外勤支助战略：服务提供模式的工具和办法



获取经扩充的早期筹资和开办资源

- 授权承付资金增加到 1 亿美元
- 可立即使用多达 5 000 万美元的战略部署储存(推迟筹资)
- 改良的开办预算模式(标准化筹资模式)



为特派团提供集中化共享服务支助

- 共享服务提供者提供行政事务支助
- 东非各特派团通过共用航空资产、协调部队轮调及订立区域性商业合同等方式协调区域调动和运输
- 为所有外地特派团提供地理空间及信息和通信技术远程服务
- 在共享服务提供者支持下减少了在不安全和高支出业务环境中由特派团内部提供的支助规模



加强人力资源

- 定期规划员工队伍(两年内开展了 9 次文职人员配置审查)
- 90%的征聘人员来自于名册
- 修订了特派团内人力资源部门的职能和结构
- 共享服务提供者更多的带家属工作地点所在地提供服务
- 制定职业卫生与安全方面的政策和程序,提高工作场所安全性



成套模块

- 特派团营地的标准化模块设计
- 预先设计的坚固结构,包括外围、入口处保护和加固的临时住所
- 全球服务中心的工程设计队在标准化模块设计基础上按特派团具体需要提供基础设施设计和工作范围
- 多样化住宿办法(新的预制楼、改装的海运集装箱和帐篷营地成套方案)



获得早期助动能力

- 过去 4 年来部署了 63 次特派团支助队,从事小型工程项目、信息和通信技术启动、模块安装和清理结束工作等
- 获得新的下放权限,可利用联合国项目事务厅提供助动服务
- 与会员国和商业伙伴开展试点举措,推出可迅速部署的营地成套基础设施



改进供应链

- 在全球服务中心设立中央信息交流机制以提高资产利用率,预计 2014/15 年度的利用率将提高
- 为 4 个执行项目制定了供应链管理战略和路线图



增效措施

- 正确调整战略部署物资储存量,并审查物资储存配置,帮助减少了 5 000 万美元的支出
- 审查资源使用效率,因而持续减少和避免了支出,带来结余,例如在基础设施和建筑需求、轻型客车以及备件等方面



新型合同办法

- 建立了新的口粮和燃料统包合同以降低本组织的风险,减少损失
- 为部队轮调订立宽体飞机长期合同,改善轮调工作,提高效率
- 在东非订立商业后勤服务的区域系统合同,改善支助工作



商业情报和客户反馈

- 加强了商业情报工具以支持外勤支助服务,利用标准化关键业绩指标改进监督工作
- 由外勤支助部总部、恩德培区域服务中心和全球服务中心及客户委员会进行客户调查,审查服务质量

16. 这些工具和工作方法将被运用到全球外勤支助战略执行工作以外，纳入今后特派团规划工作及内部系统发展的主流，并与秘书处广泛改进服务提供工作相吻合。除这些根据战略开发的工具以外，现还正不断努力按照战略的主要目标在外地创造质量效益(即将编制的 2015/16 年度概览报告将报告这方面的情况)，表明全球协调一致努力达成集中确定的外勤支助目标。

B. 在外地提供服务

17. 对这些工具的真正考验是能否在外地创造积极成果，特别是对新特派团而言。2014 年，秘书处使用新的外勤支助服务提供模式及其工具支助中非稳定团的开办，包括：

- (a) 2014 年 4 月为初始开办期间申请并获批 5 950 万美元增加的承付款项权；
- (b) 中非稳定团立即获得并使用了价值超过 3 400 万美元的战略部署储存；
- (c) 在后勤基地为中非稳定团特派团营地制作了模块化营地和基地设计，部署了 11 种模块；
- (d) 在工程助动力上采用新型办法，包括同时使用军事工程师、结合利用会员国提供的商业营地办法和联合国项目事务厅(项目厅)的成套营地方案；
- (e) 恩德培区域服务中心从一开始就为中非稳定团提供必要的行政服务，因此避免了征聘行政工作人员在东道国内产生的支出和造成的延误；
- (f) 调整区域综合航班时刻表，将班吉添加进来，因此不需要一开始就调拨另一架飞机。恩德培区域服务中心协调多个部队的轮调，提供调度和航空专家进行机场勘测及提供其他服务；
- (g) 全球服务中心派出 12 个特派团支助队协助中非稳定团的开办，包括支助通信、工程、仓储、财产管理和验收；
- (h) 全球服务中心的一组人员帮助清理联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)的库存物品，与特派团一起对账，进行适当的实物核实，并将设备从中非建和办转移到中非稳定团；
- (i) 寻找和利用该区域其他特派团的多余资产，例如从达尔富尔混合行动获得了预制住所、车辆及信息和通信技术设备，减少了开支，加快了部署速度；
- (j) 恩德培区域服务中心和全球服务中心提供了地理空间及信息和通信技术服务，包括远程支助和应要求的直接支助；
- (k) 附近的特派团和区域采购办公室让中非稳定团得以利用区域合同迅速开始提供服务，包括利用现有口粮和燃料合同；
- (l) 利用宽体飞机长期包机合同部署部队、警察和包括一个空运股及二级医院在内的辅助部门。

18. 对中非稳定团的支助工作表明，正在利用全球外勤支助战略的工具支助棘手的新特派团开办工作。与之相比，一年前，上述若干工具仅得到了部分开发，还不能完全用于支助马里稳定团的开办。不过，马里稳定团利用了若干工具，例如扩大的承付款、尽早利用战略部署储存、标准化筹资模式、使用若干模块化组件以及部分解决办法，例如利用联合国科特迪瓦行动(联科行动)提供远程行政支助。

五. 执行工作的挑战和教训

19. 战略执行工作取得了成绩，但也出现若干挑战，汲取了一些教训，需要做出方向调整：

(a) 开办恩德培区域服务中心时正巧也在推出其他一系列重大改革，因此花了相当长时间才把中心艰难地开办起来。中心在确立远程共享服务提供方面有很多教训可以吸取。本报告第六节中关于今后的共享服务建议吸取了下列教训，以增强共享服务提供者业绩的可扩展性、透明度、问责制和一致性：

(一) 得益于客户特派团的人力资源，恩德培区域服务中心迅速建立起来，但人员和员额的调动工作比开始预期的缓慢，导致业绩上的差距，减缓了中心发展一致性文化的过程，妨碍了管理工作。目前的调集资源办法还可能使该中心很难在不影响总体功能的前提下迅速扩大或缩小规模；

(二) 依赖特派团内部资金供应资源还影响了资源调配的可见性和监督工作，因此除了在各参与特派团的预算中列报资源外，还要为会员国编制该中心的合并财务报告，作为维持和平行动经费筹措年度概览报告的附件提交；

(三) 面对业绩方面的挑战，亟需精简和规范中心的工作程序，并加强质量保障和业绩监督。与此同时，在不断落实“团结”项目的过程中，还要花更大力气规范和调整客户特派团剩余的行政职能；

(四) 2013/14 年，落实国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)和“团结”项目基础部分的工作占用了大量的人力资源，因为要应付工作初期的各种困难。不过，“团结”项目和公共部门会计准则都是强有力的工具，假以时日，将能大大改善共享服务提供者的工作；

(五) 过去三四年中出现了种种不同的远程服务提供安排，尚未形成一个标准的共享服务提供办法，² 因此突出表明需要为所有特派团制定一个一致的服务提供模式，特别是在行政事务服务方面。

² 包括科威特联合支助办事处；联科行动为马里稳定团、圣多明各支助办事处为联海稳定团、全球服务中心为联利支助团、联黎部队为中东各特派团提供的行政支助。

(b) 战略执行工作中一直需要适应不断变化的需求。总部和外地的情况发展及不断变化的需要要求外勤支助部调整和发展此项战略。这方面工作几乎体现在战略的各个方面，包括模块化、供应链管理和共享服务。在复杂的外勤支助环境中，预计在今后的战略举措中同样需要这样做。

(c) 标准化筹资模式的使用没有得到长期授权，因此在协助开办中非稳定团时没有使用这个模式。在关于全球外勤支助战略的第三次进展报告(A/67/633)中，秘书处回顾了标准化筹资模式以及为使其更加符合特派团的开办需要而做出的调整，并希望大会核准对订正模式拟作的改进，以便使之成为一件常备工具。大会当时没有做出决定。本报告再次希望大会核准这个工具及其改进部分；

(d) 与战略执行工作并行开展的组织改革妨碍了外勤支助部拿出足够的能力更协调地执行战略，2012/13 和 2013/14 年度尤其如此。外勤特派团现已开始使用公共部门会计准则和“团结”项目基础部分，“团结”项目“第一期扩展部分”不久也要落实，因此，今后将大有机会扩展外地特派团共享服务的益处，建立今后的全球服务提供模式；

(e) 持续快节奏行动的后果：外地行动数量猛增限制了可用于执行战略的能力，因为要同时应对快速增长的业务需求。面对互不相让的业务需求，外勤部没有足够的资源既用于这些内容的规划、执行，又要用于协调。这一点有时减缓了设计和执行工作速度，特别是在供应链管理和共享服务方面；

(f) 执行工作管理工具：2010 年以前，没有系统收集各特派团的业绩衡量数据。后来根据战略逐步引入了主要业绩指标。然后每年都就这些指标提出报告。指标还需要不断改进，衡量进展的分析工具也需要不断改进。这突出表明，今后不断需要更有力的业绩监督工具和商业情报工具。事实证明，很难提出收益报告，因为在战略执行之初没有确定清楚的基线和/或基准，另外业务需求年年波动，现有工具很难衡量效率和成效。因此，只能定性描述战略所带来的许多收益，而很难进行财政量化。尽管如此，还是尽了最大努力确定财政收益并进行量化，包括支出减少、支出避免、规模经济和效率红利等。在这方面，2010/11 年度至 2013/14 年度期间的估算净财政收益超过 4 亿美元，2015/16 年度概览报告将详述这方面情况。

20. 今后将继续监测执行工作中的经验教训，在执行工作剩余阶段内加以改进，并除本战略外指导今后的其他战略改进工作。

六. 共享服务

21. 在全球外勤支助战略下启动的两项举措将在 2015 年后继续规范为联合国外地特派团提供服务的方式。第一项举措是将共享服务普及到所有外地特派团。第二项举措是供应链管理。

22. 共享服务一直是该战略服务提供模式的一个重要特点。这个办法有助于为各特派团提供标准化服务，有助于业务连续性，能加强业绩监督，并减少不安全环境中的人员数目。共享服务模式还通过规模经济减少人员编制需求，但同时又建立了有足够规模和灵活性的人员编制，能够对新出现的工作重点(包括新特派团或新出现的危机)迅速做出反应。

23. 在上述模式中，根据现有财务条例和细则，为外地特派团提供共享服务的方式有三种：

(a) 用于支持中东和东非各特派团的区域信息和通信技术表明，一组特派团可以共用基础设施、交流最佳技术做法、由此能保证制订和执行标准以及提供服务工作的一致性。为维持和平行动做出的这种安排对秘书处信息和通信技术战略(见 [A/69/517](#))中提议设立的区域技术中心将是一个补充。外地特派团的区域信息和通信技术安排将继续支助三组特派团：

(一) 中东各特派团；

(二) 中部非洲及东非各特派团(由恩德培区域服务中心支助)；

(三) 其他特派团(由全球服务中心的外地技术业务中心支助)；

(b) 各特派团分组现正利用区域后勤合作安排，因为某些地域内的特派团共用办公地点带来了提高效率和效力的契机。由于东非地区特派团集中、后勤支助规模大，恩德培区域服务中心将继续提供区域交通运输安排，例如共用区域航空资产、协调部队轮调以及订立区域调动合同。其他区域内各特派团之间的区域后勤合作将继续通过现有安排进行，所需经费则根据财务条例和细则通过费用分担和成本回收机制提供。随着时间推移，可以在总结经验教训和利用最佳做法的基础上开发标准化区域后勤合作工具，例如使用货物转运服务或“空中救护车”专家服务等方面的区域备用合同。秘书处将在今后的供应链管理分析中不断审查这些安排，下文第 43 段将谈到这一点；

(c) 行政事务服务依然是外勤支助共享服务的核心环节。今后将继续扩大行政事务职能并将其标准化，³ 以保证按照今后全球服务提供模式的要求从外地为所有特派团提供统一的优质服务。如上文第 19 和第 20 段所言，恩德培区域服务中心设立和稳定过程中遇到的困难帮助我们吸取了很多经验教训，特别是关于提供远程行政事务服务的程序、管理和技术工具。外地行政事务共享服务办法的实施不仅是外勤支助战略的一个组成部分，而且符合全秘书处范围全球服务提供模式的方向，将在发展该模式时融入其中。

³ “行政事务职能”这个词指的是处理各种行政事务的工作，包括差旅、索赔、教育津贴、入职和离职、改派、福利和津贴、合同处理、薪金管理、每日生活津贴和特派任务生活津贴支付、工资单、供应商账单处理及财务。

A. 优化共享服务中心的拟定办法

24. 关于全球外勤支助战略的第四次年度进展报告(A/68/637 和 Corr.1, 第 19 至第 21 段)中谈到,秘书处决定改变战略的最初设想,不建议再设立两个区域服务中心。随后对共享服务办法进行了审查,建议对共享服务进行优化配置,改进服务中心为客户特派团提供行政事务支助的执行工作安排。本报告建议主要通过两种方式改进共享服务:重新审查恩德培区域服务中心的筹资模式,以加强监督工作、问责制、管理和效力;提出双服务中心模式是为各特派团提供行政服务的最优配置。较之三个中心的模式,目前的建议有助于将不同的远程支助提供者为客户特派团提供支助的不同业务模式合理化和标准化。本报告还就第二个服务中心地点的选择提出了办法和标准。

25. 这些建议完全符合大会第 64/269 号决议中的规定。该决议强调,服务中心开展活动的资源和规模应当可以伸缩,并遵守各特派团间财务独立的原则;在就新的服务中心的地点提出建议时,应当提出不止一个备选方案供大会审议和批准。拟议办法也符合秘书处随着“团结”项目的落实正在制定的今后全球服务提供模式的目标。新的模式将在大会第七十届会议上报告。

B. 为恩德培区域服务中心筹资

26. 恩德培区域服务中心目前的筹资安排是根据各特派团的员额设置,由各特派团预算中拨付资金,这种安排帮助了服务中心迅速成立起来。然而,如第 19 段所言,事实不断证明,这种安排复杂、繁琐、恐难持续,会妨碍今后行动规模的扩大。现提出新的服务中心筹资办法:根据服务中心特别账户的分配款项单独列报预算,支付人员编制、投资和业务费用。按照联合国后勤基地的惯例,中心的核定批款额将分摊到客户维持和平特派团的摊款中。另外还要加上由经常预算供资的特派团的按比例支出,从每个这类特派团的预算中直接收回。中心支出按各客户特派团所需服务的比例分摊到各特派团。

27. 服务中心的年度预算和业绩报告将按这种办法提交大会审议,以期改进中心的资源可见性和监督工作。为使管理问责制和业绩监督工作适应这一办法,中心将由外勤支助部直接管理。现有的中心指导委员会由各客户特派团的特派团支助负责人组成,今后将被客户委员会取代。客户委员会由实质性客户组成,将每月审查业绩,并通过例会的形式与外勤支助部和服务中心接触,以便按需要改进服务。

28. 秘书处提出这一建议,意在强化手段,及时、负责地按照客户特派团的要求分配特派团和共享服务中心的资源。2016/17 年度拟议预算及费用分摊将依据服务中心费用与各特派团挂钩的明确办法,具体依据是各特派团需要支助的人员数目以及其他预计需要的服务。虽然中心的大多数人力资源将随着受支助人员的数量及预计的事务规模增减,但一些核心职能(包括管理和行政员额)弹性较小,

只有在客户特派团整体需要减少、中心员工队伍大幅缩减时才会削减。将根据对通过迄今为止共享服务经验进行的工作量分析制定分级模型，并详细呈报，作为中心 2016/17 年度拟议预算的依据。

C. 建议设立第二个共享服务中心

29. 为了将共享服务(特别是行政事务服务)普及到所有外地特派团，秘书处建议设立第二个共享服务中心，作为与恩德培区域服务中心平行的实体。两个类似的实体能处理大量事务，在结构、管理、治理安排及工作方法上相同可以最大程度减少多个服务实体间实现标准化服务提供的难题。虽然规模经济可能比由一个服务中心来满足所有特派团的支助需求要略逊一筹，但第二个共享服务中心能创造重要的“重复性”，在两个服务中心之一出现障碍时保持业务连续性。在两处提供行政事务服务 3 使用的都是服务中心发展出来的综合“服务线”办法。中心为现有客户特派团提供的其他非行政性共享服务功能——例如区域信息和通信技术协调、区域运输和调度协调、区域报到和离职、区域会议和培训功能——只有在对客户特派团获得的效率和效力好处进行商业个案分析并认为有利的情况下才会在第二个中心实行。

30. 为了服务于所有特派团，服务中心现有的客源将逐步扩大，拟议的第二个共享服务中心也将逐步成长，负责支助剩余的外地特派团。今后成立的任何新特派团从一开始就由服务中心之一提供支助。现有特派团将在两三年内划归两个服务中心之一，确定归属关系时依据的是服务中心是否准备好接纳新客户以及对支助新客户特派团所需资源的分析。将客户特派团分派给两个共享服务中心之一的确切办法将很大程度上取决于第二个服务中心的设立地点。

31. 每个服务中心将由一名服务中心主任负责，由外勤支助部领导，以确保明确的监督和问责制。每个服务中心都建立客户委员会，以确保客户定期反馈意见。两个服务中心使用同样的管理框架，包括标准化主要业绩指标、客户报告和顾客反馈工具以及商定的服务目标。

32. 拟议的两个共享服务中心模式有下列重大好处：

(a) 平衡事务工作量、保证业务连续性：第二个中心提供另一条处理客户特派团大量事务支助工作的渠道，因此能平衡目前 37 个受支助的外地特派团和外地办事处的工作量。重要的是，在其中一个中心服务中断时可以提供业务连续性，保证大量事务能继续得到处理；

(b) 在为所有特派团提供远程行政服务方面加强标准化、一致性和质量控制。较之服务中心更多或目前各不相同的多重支助安排而言，两个规模相似的实体更容易地以和谐方式提供服务；

(c) 两个大地点更能进一步实现规模经济，特别是对新特派团而言，因为服务中心有足够的人员数量，这对多个小实体而言是不切实际的；

(d) 能利用处在适当地点的现有服务中心的现有人员配置、程序和系统和服务文化迅速支助新特派团的建立；

(e) 利用恩德培区域服务中心及其服务线的以往经验和投资，使用相同运作模式的未来服务中心将能更容易地采用系统和新的质量管理办法；

(f) 以经验教训支持今后的全球服务提供模式的发展和推出。两个服务中心能提供牢固的枢纽，支持“团结”项目的进一步测试及高效率实施和优化。这方面的支助将通过两个地点而非许多单个外地地点提供。

D. 确定第二个共享服务中心的地点

33. 假如大会批准设立第二个共享服务中心的提议，秘书处提出两个宽泛的备选办法来确定新的服务中心的合适地点。第一个方案利用现有已获批准的联合国外勤支助基础设施建立服务中心。第二个方案是在今后一年内对各种可能办法进行更广泛的分析。

34. 根据第一个方案，假如大会决定应当迅速设立第二个服务中心，秘书处就将提出第二个共享服务中心的拟议预算，供大会第七十届会议审议和批准。在审议共享服务办法时，外勤支助部评估了现有的外勤支助实体，以确定现有外勤支助地点中是否可以以及哪个有可能作为第二个共享服务中心的基础。

35. 评估现有外勤支助地点时依据的是评估共享服务提供者的下列标准：(a) 安全性和稳定性是一个基本考虑；(b) 必须是可带家属的工作地点；(c) 保健和通行问题也是基本问题，包括可靠的医疗设施和近处有国际机场；(d) 基础设施很有必要，包括可靠的现代通信设施；(e) 现有地点无需大量投资建设新的基础设施就能迅速扩充以容纳工作人员，这一点很重要，同时还必须有合格的当地员工队伍可用；(f) 与东道国关系牢靠、保证能承认联合国的特权和豁免、能给联合国工作人员及其配偶和家属发放签证也是必不可少的。

36. 基于以上标准，看来维持和平特派团不适合作为服务中心地点，正在清理结束或缩编的办事处也被排除在外，剩下三个现有外勤支助地点可供考虑：

- (a) 联合国西非办事处(西非办)；
- (b) 科威特联合支助办事处；
- (c) 布林迪西联合国后勤基地(后勤基地)。

37. 以这三个地点的目前状态而言，其适宜扩大为共享服务中心的程度不同。西非办的行政团队不大，因而工作人员基数很小，扩充有难度，而且必须重新开发

现有办公基础设施。因此，要设立一个服务中心，支助数量不那么少的客户特派团，很可能需要先进行投资。科威特联合支助办事处目前为 4 个特派团提供远程行政服务，是一个可以扩展的牢固平台。为容纳工作人员以支助更多客户特派团，办事处的基础设施需要翻修和扩建。通过以前为联合国全球服务中心的投资，后勤基地现已成为一个成熟的远程服务提供者，有良好的基础设施、资源以及稳固的外勤支助管理结构和员工队伍，不过可能需要对现有基础设施进行一些翻修。已经分别对三个地点进行了更详细的分析，可以编制第二个共享服务中心的拟议预算供大会第七十届会议审议。

38. 或者，秘书处可利用今后一年，在现有外勤支助地点之外摸索和审查更多的备选方案。秘书处将更广泛地审查各种可能选择，包括审查支出和收益分析、实施工作预期时间表以及大会提出的任何指导意见，包括全球服务提供模式方面的指导意见。然后将审查结果向大会第七十届会议报告，并在获得大会批准后编写关于第二个服务中心的建议书。

七. 供应链管理

39. 现代外地特派团面临的后勤困难要求有一个灵活有力的供应链管理办法。联合国外勤支助部门当前运营着多条供应链，为四大洲的特派团提供物品和服务，包括在不安全和基础设施简陋的环境中提供支助。审计工作不断发现管理这些供应链在不少方面存在的难题，包括：采购规划、申购、特派团内储存和分发、物品和服务的使用和处置。为了在这些方面不断取得大幅度改进，需要系统处理外勤支助工作的总体供应链办法，包括与秘书处的其他伙伴一道努力。

40. 2012 年后期，发现联合国外勤支助工作需要采用统一的供应链管理办法。这有助于推广涉及多种商品和服务供应链的外勤支助供应链的规划、实施和监测工作中的良好做法。因此，现已制订了外勤支助供应链管理的远景和战略以及执行工作路线图。

41. 为实施战略，确定了四个彼此关联的工作重点：

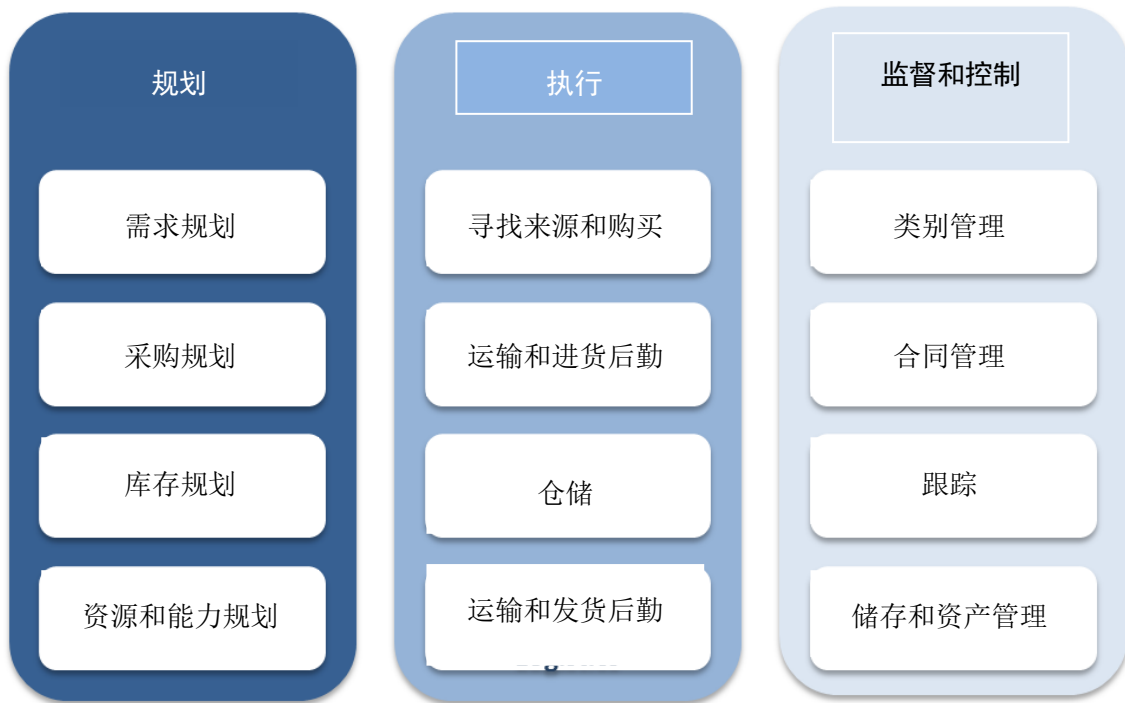
(a) 需要“从头至尾”的供应链管理程序，明确职能、作用和责任。供应链管理战略确定了三个主要职能：规划、执行和监督控制。规划和执行功能有助于供应链的有效性，而监督控制职能有助于资源使用效率和质量保证(见下图四)；

(b) 不同的形势、困难和需要要求不同的供应链办法，必须主动积极地加以管理。供应链管理决策主要由客户需求以及可以用来接触到他们的基础设施驱动；

(c) 需要协调统一的供应链组织工作和助动因素(包括基础设施、技术和资源)来支持供应链管理工作。采用更全球化的视角可以提供一個机遇，以简化系统，避免重复，确保一致，优先保重点，实现规模经济；

(d) 业绩管理框架对确定和跟踪主要指标必不可少，还能提供商业情报。这些框架需要更好的预报和规划，需要与供应商和顾客合作，提高供应链的能见度。这涉及到与“团结”项目的后勤和供应链程序所有者的密切合作。

图四
供应链管理职能



42. 全面执行供应链管理战略需要数年时间，将通过一系列短期重点改进活动促成长期转型。第一阶段将开展 4 项短期活动，将在 2013/14 年度工作基础上，在全球服务中心内建立信息交流中心职能。下列头两项活动正在进行，后两项工作将于 2015 年开始。

东非走廊分析

43. 这项工作意在找到切入点，改进东非区域的物资调度。蒙巴萨港是运送到该区域各特派团海运货物的主要入境港口，恩德培的联合国服务中心则继续发挥着区域后勤枢纽的作用。这项分析将找到减少支出的办法，例如合并物资、减少周转时间和简化程序。今后还将进一步开展区域供应链分析，以便为优化其他区域的后勤合作安排提供信息。

采购规划

44. 将根据审计委员会的意见(见 A/68/5 (Vol.II))改进外勤支助的采购规划工作，并与采购司及“团结”项目开发团队一道执行。这个项目将有益于供应链管理战略的所有四个战略重点，并将实现以下好处：及时决策、及时确定供应商、充分而适用的系统合同作为供应链解决办法、找到机会通过合并需求并将其标准化实现规模经济。

国际商会国内和国际贸易术语使用通则

45. 这项活动将建立选用国际商业术语(2010 年通则)的内部准则，明确买卖双方在将物品运送到外地特派团的任务、支出和风险方面的各自责任。优化利用通则能提高货运的成本效益、提高通则驱动因素的能见度、改善质量、及时决策、减少周转时间、提高供应链的响应灵敏度。

集中仓储

46. 集中仓储侧重于通过指导和最佳做法在特派团内进行供应链活动，将各特派团的不同设备类别合并到一个管理结构中。若干特派团已成功实行集中仓储和综合储存管理办法，这些经验将被标准化，成为良好做法指南。这个活动将实现以下好处：(a) 根据最佳做法自始至终以和谐方法进行集中仓储管理；(b) 改进仓储出入记录的质量和及时性；(c) 提高仓储记录的精确度；(d) 减少产品短缺现象，客户更满意；(e) 提高资源利用率；(f) 进行有效的能力管理。

47. 这些活动合在一起，构成战略执行工作的初步基础，以实现供应链管理良好、灵活机动的长期愿景，有效、高效地支助联合国外地特派团。

八. 全球外勤支助战略以外

48. 在全球外勤支助战略以外，仍然需要以全球战略性办法继续增强外勤支助工作。秘书处依然致力于与大会就加强外勤支助工作继续开展战略对话。秘书处还依然致力于下列长期目标：确保联合国外勤支助工作高效、有效地促动外地任务的执行，并高度灵敏地响应会员国及外地特派团和其他伙伴的要求。

49. 展望未来，联合国外勤支助工作必须应对会员国和客户特派团的期望，它们期待外勤支助：(a) 快速灵活；(b) 统一一致、高质量；(c) 符合成本效益、效率高；(d) 可问责、有透明度。在目前战略之外，今后外勤支助工作的改进必须做到平衡并切实满足这些期望。

50. 外勤支助部与秘书处的伙伴一道努力，将与会员国和客户特派团保持接触，明确今后的改进重点。今天的困难显示，外勤支助从业者需要继续：(a) 对边远、危险环境中的行动起助动作用；(b) 与部队和警察派遣国加强合作，更迅速地部

署全面装备和有行动能力的部队；(c) 继续改进联合国所有外勤支助行为体的服务提供质量；(d) 谨慎利用有限的资源；(e) 协助确保秘书处范围的改革(从人员流动到“团结”项目的执行以及今后的全球服务提供模式)在外地取得成功并对外地具有成效。

51. 从短期来说，秘书处打算自然顺应战略下启动的活动推动改进工作。主管外勤支助事务副秘书长办公室将领导对联合国所有外勤支助实体不断改进工作的协调和监督。2015/16 年度，工作重点将包括：

- (a) 按照秘书处的全球服务提供模式扩大共享服务；
- (b) 实施供应链管理战略；
- (c) 发展下列各方面能力(包括与维持和平行动部一道努力)：促动工程能力；解决营地房舍的新办法(包括与会员国合作)；提高医务能力(包括伤病员空运后送)；
- (d) 加强业绩衡量和商业情报工具，以加强服务提供的监督、问责和时效；
- (e) 将秘书处范围的举措进一步融入到外地，特别是尽可能扩大公共部门会计准则、“团结”项目和人员流动的益处。

52. 这是关于全球外勤支助战略的第五次、也是最后一次进展报告，因此我提议，今后将在我关于联合国维持和平行动经费筹措的年度概览报告中继续报告外勤支助工作的战略改进。

九. 有待大会采取的行动：

53. 提请大会：

- (a) 注意到本报告；
- (b) 批准建立恩德培区域服务中心特别支助账户，并同意中心单独列报预算。

54. 回顾全球外勤支助战略第三次年度进展报告(A/67/633)的第 78 段，请大会批准对标准化筹资模式做出修订，以便今后用于开办新的维持和平行动。