



第五十二届会议
临时议程*项目 116 和 120

审查联合国行政和财政业务效率

联合检查组

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“外部承包对联合国系统的挑战”的报告(JIU/REP/97/5)。

* A/52/150 和 Corr.1 .



外部承包对联合国系统的挑战

撰写人

安德烈·阿布拉谢夫斯基

法蒂赫·布瓦亚德-阿加

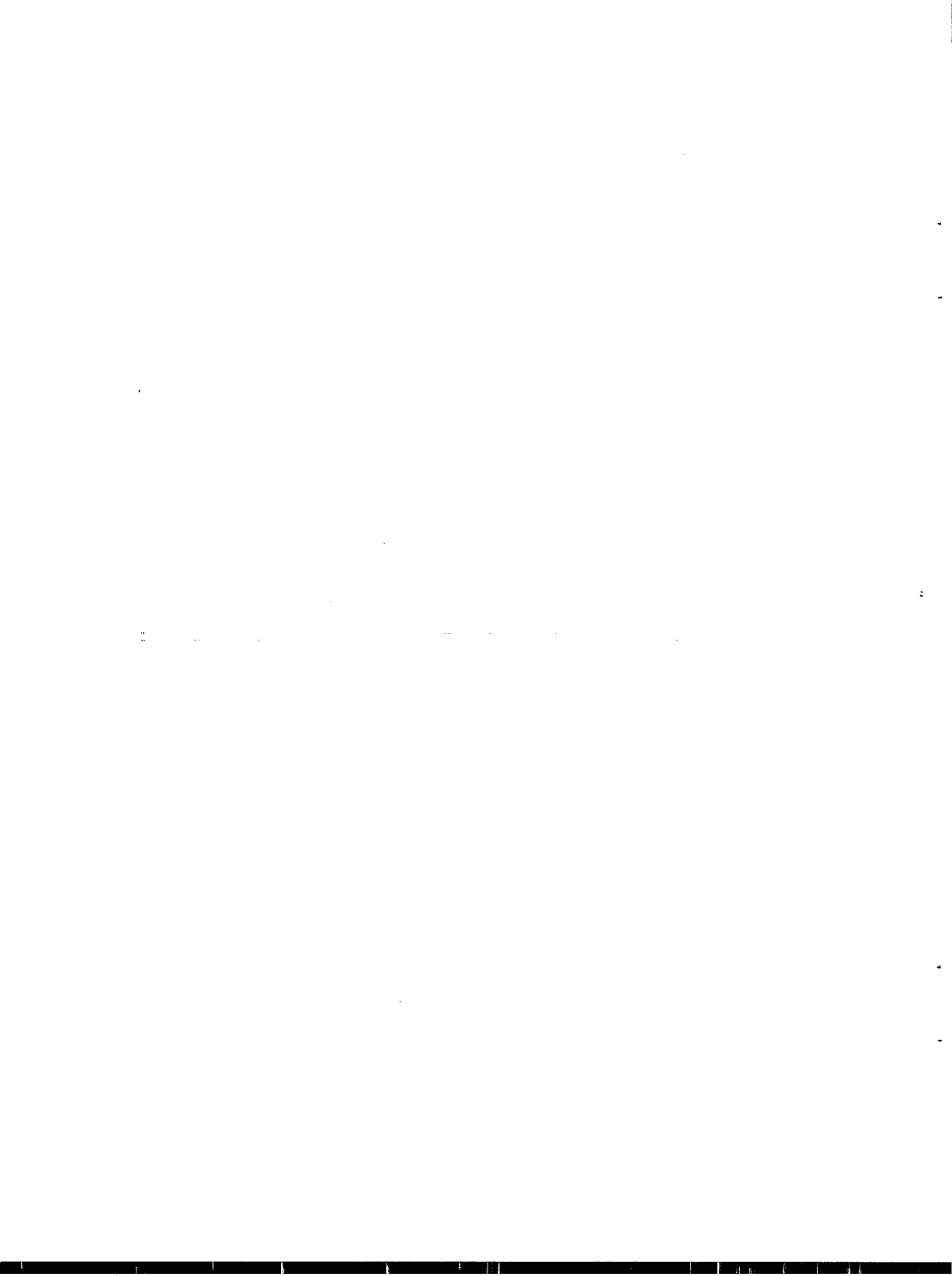
约翰·福克斯

沃尔夫冈·明希

联合检查组



日内瓦
1997年



目 录

	段 次	页 次
简称		iv
执行摘要:目标、结论和建议		v
一、 导言	1 - 11	1
二、 联合国系统的外部承包概况	12 - 28	2
A. 长期做法	13 - 14	2
B. 使用外包的预算幅度	15	2
C. 外包种类	16 - 20	2
D. 缺乏政策和体制基层结构	21 - 27	4
E. 结论	28	6
三、 处理外部承包的各种可能问题	29 - 63	6
A. 尊重联合国系统各组织的国际特性	31 - 38	6
B. 对外包的管理和控制	39 - 46	7
C. 对工作人员的影响	47 - 63	8
四、 需要有一个外部承包政策	64 - 90	10
A. 没有政策的风险和问题	65 - 73	10
B. 建立外包政策的好处	74 - 80	11
C. 外包政策的组成部分	81 - 90	11
五、 使外包的挑战发挥作用	91 - 115	13
A. 充分沟通,迅速过渡	92 - 96	13
B. “协调员”的作用	97 - 104	13
C. 以交流信息和联合行动加强协调	105 - 109	14
D. 执行情况的审查和评价	110 - 115	15
注		15

附件: 1995年联检组对联合国系统各组织外包情况的调查

简称

行政协调会	行政协调委员会
行政协商会(财预)	行政问题协商委员会(财政和预算问题),行政协调会的 附属机构
欧洲核研	欧洲核研究
欧空局	欧洲航天局
亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会
欧盟	欧洲联盟
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
民航组织	国际民用航空组织
电算中心	国际电子计算中心
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
劳工组织	国际劳工组织
管理系统	综合管理资料系统
海事组织	国际海事组织
标准化组织	国际标准化组织
电信联盟	国际电信联盟
联检组	联合检查组
经合组织	经济合作与发展组织
监督厅	内部监督事务厅
欧安组织	欧洲安全与合作组织
员工和管理当局协调会	工作人员和管理当局协调委员会
开发计划署	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
人口基金	联合国人口基金
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处
项目厅	联合国项目事务厅
万国邮联	万国邮政联盟
粮食计划署	世界粮食计划署
卫生组织	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

执行摘要: 目标、结论和建议

目标:

利用外部承包这一挑战,使联合国系统各组织内部形成不断奖励提高功效的机制。

结论:

A. 外包的价值在于它为一个组织实现成本节约和(或)开展活动和服务方面其它重要改进提供了又一种手段。某些活动或服务是否外包并不重要,重要的是有了议定的规则和程序,确保在适当情况下既考虑内部执行,又考虑外部承包。(见第 1,81-84 段)

B. 外包长期以来一直在整个联合国系统使用,但大都是临时性的,没有受益于一个明确的政策。(见第 13-28 段)

C. 更有意地、有计划地利用外包的挑战将提供重要手段,利用竞争,使联合国系统内形成不断奖励改善业绩的机制,以便在各组织中形成鼓励创新和重视成本效率的开放文化。(见第 64-80 段)

D. 利用外包会涉及一些必须解决的问题:

- (1) 尊重联合国系统各组织的国际性质;
- (2) 保证具备有必要的专门知识以适当地控制和(或)管理外包合同;
- (3) 避免对受影响的工作人员产生消极影响。(见第 29-63 段)

E. 工作人员不应由于过去组织管理方面的低效和(或)因其无法控制的与其工作相关的技术和(或)其它发展变化受到惩罚。(见第 48-52 段)

F. 联合国系统各组织秘书处内设有高级别联络点,明确负责促进和鼓励最佳利用外包的挑战。(见第 97-104 段)

G. 联合国系统各组织可以更积极地交流利用外包的经验和教训,并更有效地协调利用外包的方法,以

便受益于规模经济效益和提高议价能力。(见第 105-109 段)

建议:

建议 1. 每个参加组织的立法机关应请其行政首长在在其下一届会议之前拟订一项政策声明供适当级别批准,表明各自的组织决心利用外包的挑战提高成本效率。该政策声明除其它外,应包括

- (a) 标准:以确定何种当前和计划的非核心活动应考虑实行外包;
- (b) 措施:以确保外包不会损害其组织的国际性和任务规定。(见第 85 段)

建议 2. 参加组织的行政首长应拟订其组织实施有关利用外包挑战的计划中政策的管理细则和(或)程序,以供适当级别批准,这些细则和程序除其它外将:

- (a) 指导执行已核定标准,以决定一项活动或服务是否外包;
- (b) 确保有关组织对外包活动保持适当控制和管理;
- (c) 改进成本会计方法,以便为确定对每一外包的利弊提供更好的依据(见第 88 段)

建议 3. 参加组织的行政首长为便利和鼓励最佳利用外包的挑战,应在其秘书处拟订组织结构(或)业务程序方面所需的改变,以供在适当级别核准,包括可能指定一名官员为此担任“协调员”。(见第 100 段)

建议 4. 参加组织的行政首长应确保各自组织提交的经常方案预算和执行情况报告中关于利用外包的资料全面而透明。(见第 111 段)

建议 5. 参加组织的行政首长应作出各种努力,避免将某些活动或服务因决定外包而对工作人员产生不利影响;如果无法避免消极影响,应拟订确保适当保护受影响工作人员的措施,以供适当级别核准。(见第 50 段)

建议 6. 联合国大会应请行政协调会利用行政协调会现有机制,即行政协商会(财预),以使:

- (a) 拟订全系统对外包的定义;
- (b) 鼓励联合国系统各组织更多地交流利用外包的经验;
- (c) 寻求在利用外包时采取联合和协调行动的机会,以便得益于规模经济效益和提高的议价能力。(见第 2、108 段)

建议 7. 参加组织的立法机关应决定在开始实行核定的外包政策三年之后审查并评价其执行情况,并且为此请行政首长就核定的外包政策的执行情况提出一份报告,其中应特别说明实现的节约和(或)获益,遇到的特殊问题,尝试过采取的解决办法及实现适当改进的建议。(见第 112 段)

一、 导言

1. 外部承包是联合国系统各组织面临的一个挑战。应付外包的挑战并不一定意味着决定对某一活动或服务实行外包,而是意味着有计划地使所有适当活动或服务都受到外包竞争的挑战,就是说,积极考虑开展这些活动或服务的外部及内部执行两种方案。本报告敦促利用这一挑战,在联合国系统各组织内注入一种创新和成本效率的管理文化。在当前经费匮乏,技术变革日益迅速以及对各组织的要求不断增加的情况下,这些都是绝对必须的。

2. 在联合国系统内部¹或有关这一题目的文献中,对“外包”没有议定的或共同使用的定义。如执行摘要建议 6 所要求,联合国系统应该议定一个定义。²这样会便利各组织之间进行比较,从而便利各秘书处相互借鉴外包的经验教训,通过联合进行外包活动或服务实现规模经济的效益。这也会帮助会员国在有效履行其监督职能时把一个组织的外包作法与其他组织的作法相比较。本报告使用的定义是:

外包是为完成具体任务和(或)提供服务或有关货物,按照具体条款和条件,与第三方(即,独立的一个人、民营企业、政府机构、非政府或政府间组织)订立合同。因而外包不包括简单的货物采购,如采购办公用品或商品;外包也不包括以非正规工作人员(即,短期工作人员、临时工作人员、自由应聘工作人员)为一般目的代替或补充工作人员。

联合国系统各组织之间的共同事务安排依本报告所定义是一种形式的外包;实施本报告各项建议将建立一个框架,有助于指导利用这种共同事务安排。³

3. 尽管这个定义对本报告有益,行政协调委员会或许有理理由拟出中一定义用语。与用语本身相比,议定共同定义并在联合国系统各组织内都使用,更为重要。

4. 除维持和平活动以外,本报告利用联检组独特而广泛的业务规定,使本报告的包括整个联合国系统。利用外包是影响整个联合国系统的问题,会员国和联合国系统各秘书处都对其表示注意,包括

肯定的和否定的。联合国维持和平活动不在本报告范围内,因其规模巨大而且性质独特。

5. 鉴于联合国大会请内部监督事务厅(监督厅)“全面审计使用外部资源的作法,尤其包括订约过程,并就此向大会第五十一届会议提出报告”(第 50/214 号决议,第三部分,第 55 段),本报告的工作是与监督厅合作进行的。要求提交的监督厅报告已作为 1997 年 2 月 21 日 A/51/804 号文件附件分发。监督厅对联合国外包工作的深入研究与联检组更广泛的全系统研究相互补充,这两份报告提出的建议相互印证。按照大会决议的指示,监督厅报告的重点是在联合国外包活动和服务如何适用其订约过程的细节,而本报告则更侧重于作为一个管理手段利用外包的挑战,使对创新和成本效益的承诺注入整个联合国系统各组织的秘书处。正如主管内部监督事务副秘书长在监督厅 1995 年 7 月 1 日至 1996 年 6 月 30 日期间报告(A/51/432 号文件,附件)前言中所述,这两份报告提供了联检组和监督厅有效协同工作的良好范例。

6. 本报告首先概述了目前联合国系统各组织实行外包的情况。对此,本报告强调,尽管没系统,也没有一项明确的政策,但联合国系统内利用外包则是长期而广泛的。接着本报告讨论了利用外包可能造成的重大潜在风险和问题,以及对其可能采取的措施。报告随后讨论了外包政策的必要性以及随后会获得的益处。本报告最后就如何使外包的挑战发挥作用提出若干建议,包括联合国系统各组织范围内结构和(或)程序的改变,以及各组织之间在利用外包方面更多的协调。

7. 本报告的规划工作的依据是对外包问题文献和联合国系统有关文件及其他现有资料的研究。本报告使用的具体数据主要来自向所有参加组织分发的一个问题表,以及与外包工作各个方面相关的 200 多位官员所进行的面谈。这些官员来自联合国系统以及联合国系统外若干组织,例如:经济合作与发展组织(经合组织)、欧洲联盟(欧盟)、北大西洋公约组织(北约)、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、国际标准化组织(标准化组织)、欧洲航天局(欧空局),特别是欧洲核研究组织(欧洲核研组织)。另外还与对外包特别关心和有经验的会员国官员以及对外包问题了解较多的人进行了协商,他们作了有益的介绍。

8. 附件表格除作为本报告分析依据以外,还有意成为监测联合国系统将来处理外包问题进行定期重新审查的基线。然而,并非所有秘书处都能提供所需的各自组织的全面数据,最终收到数据的一致性也不确定。存在这些缺点至少部分是由于没有本报告所建议的对外包的共同定义和有关利用外包的明确政策。

9. 特别是联合国只能提供零散的数据,没有关于整个联合国组织利用外包的一致和全面的资料。联检组无法切实地汇总联合国提供的部分数据。因此,附件表格中联合国一栏不得不留下空白。尽管如此,与联合国官员面谈获得的资料非常有用,在编写本报告过程中得到广泛使用。

10. 由于附表所依据的数据可能不一致或不全面,附表可能对联合国系统目前使用外包的情况反映不够,特别是广泛利用外包的外地办事处。这种情况还有可能扭曲了各组织之间关于这个问题进行的比较。尽管如此,仍可以认为,该表为本报告的目的足以及能够说明问题。关于此问题的后续报告需要更可靠的一致和全面的数据,如果执行本报告提出的建议即可以获得这种数据。

11. 借此机会,我们要对所有提出想法和专门知识的人表示感谢和赞扬,感谢他们付出时间和精力为本报告提供资料。我们要特别感谢粮农组织,粮农组织于1994年11月建议审查一些问题,促使我们编写了这份关于联合国系统各组织外包各方面情况的报告。

二、联合国系统的外部承包概况

12. 近年来各国政府和民营部门对使用外包再度表示兴趣,以期增进效力,并协助满足日益增强的预算限制要求。但是,外包不是新兴的做法,联合国系统各组织也绝不是从未使用过这种做法。这种做法起码有四个成立在联合国之前的组织一直是使用的,而现在联合国系统所有组织在一定的程度上也都使

用这种做法。本节综述联合国系统使用外包的概况,以及如何管理这种做法。

A. 长期做法

13. 联合国系统各组织使用外包的日期甚至可以追溯到联合国系统的史前时期。所有四个成立于联合国之前的专门组织早在1945年以前就使用外包。国际电讯联盟于1865年成立,当时称为国际电报联盟,和成立于1874年的万国邮政联盟,远在十九世纪就把它们的印刷需求外包。知识产权组织的各前身组织,特别是成立于1883年的国际保护工业产权联盟,也有长期的外包经验。最后,国际劳工组织成立于1919年,也总是把印刷需求外包。

14. 多年来外包的使用有所发展,并如本报告所附表内指出,现在在本系统所有组织都使用这种做法。

B. 使用外包的预算幅度

15. 联合国系统各组织广泛使用外包。但是,虽然难民专员办事处(47%)、人口基金(44%)和知识产权组织(26%)外包所分配的资源比重很高,但是全系统的总资源用于外包的比重相对来说较小。附表(不包括联合国,第9段内有所解释)指出,1995年各专门机构和原子能机构的经常预算和预算外资源中共分配约7300万美元用于外包活动。这相当它们经常预算的3.5%和它们预算外资源的0.4%。就表内所包括的五个主要业务基金和计划署来说,用于外包活动和事务的资源总数为7.55亿美元,占它们全部资源的10%。第8至10段内指出,由于它们所根据的数据状况,这些计算只能看作是示意性数字。

C. 外包种类

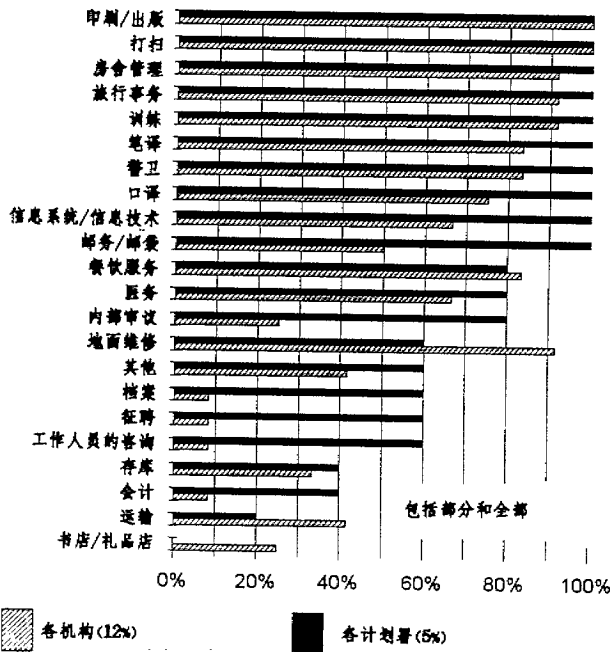
16. 讨论外包问题往往集中在使用外包履行行政支助类型的事务。附表指出,这种外包是联合国系统所有组织都使用的。但是,表内又指出,各专门机构和原子能机构的一半以及全部的业务基金和计划署,

开发计划署除外，⁴ 也都使用外包进行实务工作或方案工作。

17. 图 1 指出,总的说,各业务基金和计划署,比各专门机构和原子能机构使用更多行政/支助类型事务的外包。1995 年,全部业务基金和计划署外包十项事务,而所有的专门机构只外包两项事务。

图 1

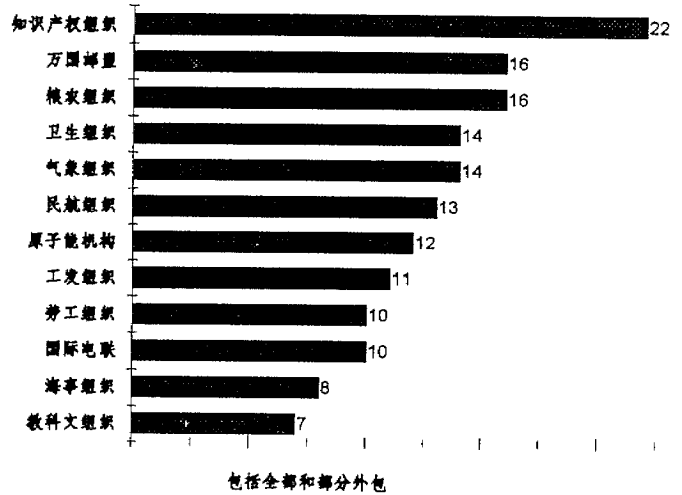
1995 年各业务基金和计划署以及各专门机构和原子能机构外包的行政/支助类型事务



18. 各专门机构和原子能机构使用行政/支助类型事务的外包程度看来差别很大。知识产权组织外包了附表内所列全部 22 种事务。其次是粮农组织和万国邮联,各外包 16 种事务。教科文组织处于另一个极端,外包 7 种事务。但是,虽然知识产权组织和教科文组织各处一端,图 2 表示,组织的大小同它们使用外包之间一般不存在相关关系。

图 2

1995 年各专门机构和原子能机构的行政/支助类型事务的外包数



19. 同行政/支助类型事务相同,各业务基金和计划署使用外包进行实务活动也多于专门机构和原子能机构(参看附表第 6 节第一行)。只有一个专门机构(开发计划署)⁴ 没有报告任何实务活动的外包,其他五个专门机构都有报告(气象组织没有资料)。

20. 联合国系统各组织将完全外包或几乎完全外包的实务活动列于表 1。该表列出 1995 年外包的实务范围很广。

表 1

1995 年业务基金和计划署以及专门机构和原子能机构外包达 90 至 100% 的实务

外包达 90 至 100% 的主要实务活动

计划署

儿童基金会 (总部)	市场研究与开发
	产品开发
人口基金	计划生育
	人口政策的拟订和评价
	数据的收集和分析
	人口动态
粮食计划署	管理审查

机构

原子能机构	关于已用过的核燃料储存的专家咨询
	样品分析
万国邮盟	国际邮政系统软件的开发
知识产权组织	专利权合作
	马德里国际商标系统

D. 缺乏政策和体制基层结构

21. 虽然联合国系统使用外包时间很长,而且普遍,不过程度有限,但在开始编写本报告时,却没有一个组织有明确的使用外包的政策。不过,当时国际电联和教科文组织正在拟订这样的一个政策。国际电联 1996 年理事会原则上核准了一项外包政策,后来获得理事会 1997 年会议确认。

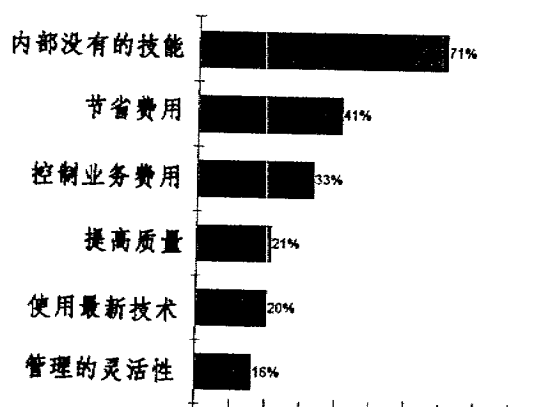
22. 联合国和难民专员办事处各有内部文件直接涉及外包作法。不过,这些文件的内容并不是建立一个政策并指出执行政策所要解决的基本问题,而更多的是属于在作出外包政策决定之后,采购部门同公司承包商所应遵守的详细的行政指示。内部监督事务厅报告(第 11-12 段)证实联合国缺乏政策与指导方针。

23. 缺乏明确的政策声明(目前国际电联除外),可能造成联合国系统内部以相当应变的、被动的方式

使用外包。这同专门机构和原子能机构以及业务基金和计划署回答各该组织在 100 000 美元以上外包合同所表示的决定因素(可能一个以上)是一致的。图 3 指出,在整个系统,远列前茅的决定性因素是“内部没有的技能”,接着是“节省费用”。如果采取比较积极的态度,欢迎外包的挑战,坚持有关外包的明确政策声明,就可预计“管理的灵活性”、“使用最新技术”和“提高质量”等因素会有较高的考虑地位。

图 3

1995 年各机构和计划署按决定因素列出的主要外包合同



由于各组织在各主要合同可举出一个以上的“决定因素”,因此百分数合计不等于 100。

由于各组织在各主要合同可举出一个以上的“决定因素”,因此百分数合计不等于 100。

24. 但是,虽然上述现象见于整个系统,但个别组织也有值得注意的例外情况。例如,“使用最新技术”和“提高质量”是开发计划署全部主要外包合同的决定因素,而“内部没有的技能”却不是任何合同的决定因素。关于万国邮盟和海事组织的所有主要外包合同,“提高质量”和“管理的灵活性”被列为决定因素,“使用最新技术”占万国邮盟主要外包合同的三分之二。关于粮农组织,虽然“节省费用”是主导的决定因素,“管理的灵活性”是其主要外包合同三分之二的决定因素,而“使用最新技术”是其一半以上合同的决定因素。这些例外情况可能说明有些组织使用外包采取比较积极的态度。

25. 为了了解全系统各组织使用外包具有体制基层结构和(或)既定程序的程度,联检组的问题单问各组织是否拥有或用过 7 种具体的程序。表 2 列出下列两种程序的比较使用情形:一种是与决定使用外包有关的程序,一种是与管理外包合同有关的程序。

26. 表 2 指出,在这方面知识产权组织和卫生组织是引人注意的。这两个组织都报告拥有 6 个程序,而“往往”或“总是”使用第 7 项程序(在决定外包之前进行成本效益分析)。(关于在决定外包之前使用成本效益分析,必须指出,6 个其他组织报告总是这样做,而所有其余组织报告它们起码有时是这样做。)

表 2

1995 年业务基金和计划署以及专门机构和原子能机构外包使用“决定”和“管理”程度情况

	决定程序			管理程序			
	外包标准	成本 - 效益分析	成本 - 效益方法	类主选择标准	合同监测程序	评价执行情况的标准	续订合同的标准
计划署							
儿童基金会							
开发计划署		斜线				点状	
人口基金		斜线					
粮食方案		斜线					
难民专员办事处		斜线					
机构							
劳工组织							
粮农组织							
教科文组织			点状	点状	点状	点状	
民航组织		斜线					
卫生组织	点状	斜线	点状				
万国邮盟		斜线					
国际电联	点状	斜线					
气象组织		斜线				点状	
海事组织		斜线	点状				
知识产权组织	点状	斜线	点状				
工发组织			点状				
原子能机构							

是/总是

拟定中

有时

27. 就整个系统来说,特别是就业务基金和计划署来说,看起来比较重视“管理”的程序而不是“决定”的程序。这与整个系统各组织以临时的和实际可行的方式使用外包,而没有明确的使用外包政策是一致的。

E. 结论

28. 虽然外包是联合国系统各组织的一项悠久而普遍的作法,但是大多数组织管理外包仍是采取临时的、应变的方式,而没有遵循一套通盘政策或战略概念。从下文各章可以看出,这种缺乏政策的临时办法可增加使用外包的问题,减少充分利用外包挑战的能力。

三、处理外部承包的各种可能问题

29. 秘书处官员、工作人员和会员国的代表对联合国系统利用外包可能产生的各种严重问题存有顾虑。这些顾虑是正当的顾虑,必须予以考虑。本报告的一个目的就是查明这些问题的性质和处理这些问题的方法。每当联合国系统的一个组织考虑采用外包时,所应依循的程序的一个极其重要的部分是公开讨论这些问题的可能性,并确保可对每个具体问题采取措施来加以避免。

30. 在联合国系统利用外包方面可能有三大问题:

- 尊重联合国系统各组织的国际特性;
- 确保对外包活动的进行有适当的控制和(或)管理;
- 避免对联合国系统各组织受影响的工作人员产生负面的影响。

A. 尊重联合国系统各组织的国际特性

31. 联合国各组织的中心性质为其国际性。有的会员国关注,外包的使用会使联合国系统各组织影响其国际性。如果这是真的,联合国的根本性质将岌岌可危。

32. 联合国系统各组织之所以具有国际特性是由于它们是由主权会员国组成的。《联合国宪章》第二

条第一项宣布“本组织系基于各会员国主权平等之原则”。这是一条指导原则,联合国系统其他组织的基本文件或宪章不是以类似的方式表达这项原则,就是强烈地暗示这项原则。这项原则导致会员国的一项重要观念,即在平等基础上和对各组织的一切决定和行动进行集体参与和分摊责任。会员国很关注保护联合国系统各组织的国际特性。因此,必须特别小心以避免外包——或任何其他旨在提高各组织业务效率和经济的措施——的使用影响到联合国系统各组织的国际特性。即使给予人这样的一种感觉也会对各组织造成损害。

33. 外包在两大方面对联合国系统各组织的国际特性构成可能的威胁。一方面是外包使国际公务员失去了进行各组织的活动和执行其职能的作用;另一方面是可能使合同的地域分配大大有利于东道国。

34. 维持联合国系统各组织的国际特性的关键因素是:国际公务人员在负责履行适当立法机关代表会员国决定的各组织的活动和职能时具有独立性和国际思想。根据《联合国宪章》和其他组织的类似文件,最详尽说明国际公务员的基本要求的是根据行政协调会的请求编制的 1954 年国际公务员咨询委员会的报告。⁹ 这些要求,除其他外,包括:

- 在忠于各国际组织的目标和宗旨的基础上建立的“国际思想”,以及国际公务员支持国际组织的决定的意愿,不论其个人观点如何;和
- 独立性,即独立于国际公务员所服务的组织以外的任何机构。

35. 按照定义,外包就是将执行一个组织的某些活动和职能的一定程度的责任交给组织外的个人。在组织之外当然就是指这些个人不受联合国的规则和其他同类规章的约束,也不受工作人员规则与细则的约束,因此他们对任何联合国组织没有内在的忠诚和责任感。特别是,并不要求他们具有国际公务员的国际思想和独立性。因此,显然必然有若干种类的核心活动和职能根本不能外包,否则会严重伤害联合国系统各组织的国际性。然而,也可以看出来,有很多的活动职能是可以外包的,只要是由对国际组织负责任的官员加以适当的管理和控制。

36. 因此,使用外包的第一个条件是,建立具有立论坚强的规定,以决定哪些种活动和职能可以外包——但需要有重大的利益——以及基于重大政策因素,不论能得到多少其他利益,哪些活动和职能不能外包。一个明显的可能是排除核心活动与服务不予外包,例如有些组织正在明确地在这样考虑(至少是在内部这样考虑),例如难民专员办事处和万国邮联。无论如何,这显然是目前联合国系统各组织遵循的政策,即使它们还没有正式的关于外包政策的文件。

37. 以核心活动与服务为标准,来取決什麼可以、什麼不可以外包,有其内在的逻辑性。允许将一个组织的核心活动与服务交给对该组织没有直接忠诚心和责任感的人去执行,将令人不免质问,根本是否有必要维持该组织。然而,即使建立一般的标准,规定核心活动与服务不能外包是有理并且有益,每一个组织仍然必须在具体情况下采用这种标准,以便在其业务工作中切实有用。这就需要有一个组织的秘书处和成员国,根据该组织的历史经验和任务规定中所明定的实质性工作的范围,谨慎协商。

38. 担忧外包由于有利于东道国,会极大地扭曲合同的地域分配而伤害一个组织的国际性,是一个困难的问题。虽然东道国的承包者可能在争取外包活动与服务合同拥有不可避免的优势,但是这种优势大部分可以并且应当利用非常严格地执行现行自由竞争的要求而予以削弱,即在征求合同时人人可以完全参加公开投标。最近监督厅关于审查外包做法的报告指出,在联合国里,公开投标的要求往往根本没有得到应有的遵守。¹⁰ 并且,由于信息技术进步,从前必须在当地做的许多工作,现在可以请全世界的承包商去做。归根结底,虽然必须尽力去确保外包合同的投标机会完全公开,但是如果订出会员国取得外包合同的份额,与公平竞争的结果不符,当然是不公平的,有损联合国系统各组织的利益。

B. 对外包的管理和控制

39. 另一个关于使用外包令人担忧的是,一个组织对已经外包的活动有丧失其充分管理与控制的能力的危险。¹¹ 在处理这方面的担忧时,应当记得,在内部执行活动时,当然也不能一定保证维持适当的管理和控制。事实上,积极考虑选择外包的优点之一是,

这样将需要明显地注意这个问题,而在内部执行时,往往没有充分地注意。

40. 在这方面最大的令人忧虑之点是,一个组织可能成为提供服务的承包商的囊中之物。这可能是一个组织随著内部丧失执行外包活动的专门知识和机构储存能力而渐渐依赖承包商的结果。这种依赖性转而可能使得组织对外包的活动丧失控制成本和(或)维持质量标准的能力。一个承包商利用低价投标得到合同后,可能利用该组织的依赖性而提高价格和(或)降低质量。

41. 在访问各组织官员时,他们常常表示注意到可能有这个问题以及需要采取措施,避免成为承包商的囊中之物。例如,在同开发计划署、联合国、民航组织、美洲开发银行、欧洲联盟、欧空局等的官员访谈中,他们明白地表示有这种忧虑。他们非常了解企业界的基本条件:一个公司和机构将原来由自己职员执行的职能和活动转交给外部承包者去执行时,同时必须在内部保留充分的专业能力,去监测和控制外包合同的执行情况。¹² 如果除了在内部保持足够的专业能力事实上不切实际,那麼各组织可以寻求专业顾问的服务来协助解决。

42. 另外一个主要的忧虑之点是,使用外包可能降低一个组织应付不断变化的需要的灵活性和因应能力,例如工作量会突然增加,比方说在翻译部门的情况。¹³ 为了这种情况,在外包合同中可以并且应当订有条款,保证具有应付不断变化的需要所需的足够灵活性。外包将允许一个组织随著不断变化的时代的需要而调整其资源,不是要组织事先向不再需要的工作人员和(或)设备作出承诺。

43. 在讨论使用外包时,常常提出的另一个忧虑之点是,组织有遭受罢工和其他劳资问题的危险。虽然这是可能发生的问题,但是这个问题可以并且应当在外包合同中订立适当的赔偿条款而加以解决。这类条款将劳资关系的危险和费用转给承包者而非给组织承担。

44. 最后,还有人忧虑使用外包会使一个组织容易遭受贿赂、回扣和其他各种腐化的影响。这不是使用外包而产生的问题,因为即使没有外包,任何组织都会有内部的控制和监督机制去避免这类问题。事实上,使用外包会减少需要监督的工作人员和情况,从而集中注意最需要监督的地方。

45. 在本报告中不必要就怎样处理一个组织可能对外包活动丧失管理和控制的风险提出详细办法。如果要使会员国在利用外包时必须具有信心,显然这些问题必须由高级管理部门参照各组织的业务做法和具体任务规定予以处理。明显的出发点是对各种风险先有良好的认识,并谨慎遵守良好的管理习惯。

46. 处理上述这些问题的中心要求是,确保所有有关各方——各组织的高级管理人员、会员国、提供外包服务的承包商——都充分了解,最后仍然是联合国组织的官员对外包的服务或活动负责。世界银行关于外包的政策说明说:

外包安排的是否成功,关键在充分认识,外包并不免除银行管理人员的责任。管理人员仍然对执行情况负完全责任,唯一的不同是他或她将管理承包人,不是管理工作人员。¹⁴

C. 对工作人员的影响

47. 联合国系统各组织利用外包对工作人员可能产生的负面影响是另一个很难处理的问题。可以理解,这是秘书处工作人员极为关心的问题,应当指出,他们对联合国的理想和宗旨既作出承诺,意味着他们大体上也关心已经讨论过的不直接影响他们个人福利的其他问题。1996年8月纽约职工会在工作人员和管理当局协商委员会上提出的针对外包问题的立场文件深切地传达了工作人员对其本身福利和联合国系统的总体利益的关切。应当指出,这份立场文件清楚表示工作人员认识到外包的需要,但须满足某些合理的条件。¹⁵ 不仅仅是秘书处工作人员关心对工作人员可能产生的影响,一些会员国也感到有义务保护长期在秘书处服务的工作人员的应得利益。对这个令人关心的领域,需要处理以下几个重要问题。

48. 失去工作。决定外包的推动力经常出自降低成本的需要。由于人事支出在联合国系统的总支出中占了很大的比例,这方面首要关心的问题是因外包而有可能使工作人员失去职位。由于可能失去工作造成的个人困难一直是任何可能的外包局面遇到的最大难题。联合国系统各组织受影响的工作人员处境更加困难,因为除了失去工作以外,许多人在联合

国系统的组织以外没有权利接受同一地点或甚至同一国家的工作机会。

49. 说利用外包绝不会造成工作人员在其组织内无法找到适当就业机会是不切实际的,但是很明显,必须尽力避免产生这种结果。个人及其家属不应当因决定外包某一服务或活动而经受极大的困苦。这类人员很可能是基于可能得到长期职位的合理期望才接受联合国系统某个组织的职位,并对接受这些职位作出必要的承诺和投入。

50. 可能由于很久以前作出的不良管理决定,即将外包的活动从一开始便不应当在内部进行,因而目前出现危机的职位从一开始便不应当存在。另一方面,某一工作的有关技术可能出现技术发展或其他发展而导致目前作出外包的决定。个人不应当因目前纠正管理部门在过去所犯的错误,或因超过其控制能力以外的与其工作有关的技术发展和(或)其他发展而受惩罚。为了这些理由,正如执行摘要(建议5)所建议的,各参与组织的执行首长应尽量避免因决定外包某些活动而对工作人员产生不利影响,例如采用自然减员办法来实现过渡,或提供其他工作领域的培训。如果无法避免对工作人员产生不利影响,则执行首长应拟订有关措施,经适当级别核准,确保向受影响的工作人员提供适当保护。

51. 除了根据工作人员条例和细则让工作人员享有合法权利和保护以外,管理部门和会员国还负有道义责任,尽量避免因决定外包对工作人员及其家属造成困难。不仅必须严格按照现行的条例和细则办事,并且还须期望它们加倍努力,对保护工作人员的合法利益作出实际承诺。在这方面,联合国主管会议和支助事务厅助理秘书长在1996年9月向工作人员保证,在他的组织内“没有人因外包而离职。”¹⁶ 看到报告附表所列各组织在1995年只有一名工作人员合同(劳工组织)因外包而终止,令人放心。

52. 关于可能因外包而失去工作的问题,有一个办法是有关组织鼓励利用前工作人员作为该组织外包合同将来的卖主/供应商,条件是前工作人员应当与其他合同竞标商一样必须符合相同的标准。这样做可能对该组织有许多好处,包括保留在外部劳工市场难以找到的技术和经验。正规工作人员的离职费用相当高,因此值得探讨相互有益的机会,例如,在建立外包企业时组织可以成为事业伙伴,为期1年或2

年,以交换工作人员同意放弃其离职福利。应当审查其他组织采用这种办法的经验(包括民营部门的经验),看看是否可供联合国系统各组织有效采用。

53. 工作量加重。这方面产生的另一个问题是,外包会因为留在组织内的工作人员数目减少而致工作量加重。例如,前面提到的纽约职工会针对外包问题的立场文件指出秘书处某个司发生的事情,该司为暂时降低外包成本而裁减维修工作人员。¹⁷ 随着承包商费用增加——这是谈判外包合同时必须防范的一个普遍趋势——订约承办工作的质量会变得越来差。结果内部留下的少数工作人员便须弥补这个质量差距,造成他们的工作量大量增加以致秘书处的日常维修工作日渐走下坡。

54. 由于外包的目的在将特定的活动或服务交由外部承包商处理,任何因此而使留下的工作人员的工作量增加,必定是不良的外包合同造成的,正如纽约职工会所描述的情况。例如,外包合同可能没有充分载明希望承包商具体做些什么,没有附带充分的补偿条款以确保承包商及时完工,或该合同是基于一种对外包活动或服务的实际需要的错误认识而签订。确保合同的妥善和完整性以及对合同的执行给予全面而合格的用心至关重要。因此,外包虽会导致内部留下的工作人员的工作量加重这个严重问题,必须加以避免,但这个问题应当在谈判和管理外包合同时加以处理,它不是外包本身固有的问题。

55. 有损国际公务员制度的形象。有一个问题是由于外部订约承办人员的错误行为而会损害国际公务员制度的形象;这种情形发生过。例如,纽约职工会针对外包问题的立场文件提到在这方面承包商在联合国工作时出现性骚扰、克扣薪金和犯罪行为,显然公众无法区分国际公务员和外部订约承办人员,结果是联合国系统各组织工作的外部人员的任何不正当行为都算到国际公务员身上。

56. 为编写本报告,同纽约职工会的代表们讨论了这个问题。讨论中提到的这类问题的一个案例是联合国系统各组织从外部聘用安全警卫,许多地方都在这么做。讨论中有人说,纽约市各种警卫部门正在聘用假释犯人。提到的另一个例是,内罗毕有人为了私人利益,试图利用外包提供会议服务。内部监督事务厅在其报告中记载了另一关于联合国贺卡中心的例,该组织无法替换应为贺卡中心管理不善负责的

一位管理员,因为这项活动是已经外包。¹⁸ 由这种人作为联合国系统各组织工作难免会出现损害国际公务员形象的风险。

57. 很明显,必须避免出现这类问题,但是问题仍然涉及外包合同的谈判和管理,而不是外包这个基本做法。外包合同必须载明建立基本保障的条款,让组织有适当的控制力,足以预防或迅速纠正对所涉联合国组织造成的损害,以及连带对国际公务员的形象造成的损害。虽然如前所述,可以由外包所涉的活动或服务,但是组织管理部门仍然必须承担最终责任,为这种服务或活动的执行负责,并且必须在合同中载明履行这些责任的权利。他们还必须具有行使这些权利的内部决心和能力。对于某些情况,外包承包商必须提供银行存款作为保证金,以作为补偿可能由承包商雇员造成的损失和损害,甚至支付额外罚款。

58. 剥夺或减少工作人员接受培训或再培练的机会。如果由外部承包商承办服务或活动,就不太需要对内部工作人员提供有关这类服务或活动的一般培训。因此产生外包导致内部工作人员培训机会减少的问题。但是,为了有助于避免外包的决定对受影响工作人员产生不利影响,管理部门应当尽可能提供适当的培训机会,让这种工作人员享有在组织内需要更多工作人员时转调其他工作领域的机会。意思是说,正确推行采用多考虑外包的政策应当导致可能受影响的工作人员有更多而非更少的培训机会。

59. 此外,如上所述,仍然需要在内部保留足够的专门知识来管理和监督所涉特定活动或服务的外包合同。一位联合国干事指出,必须使工作人员“少划桨多掌舵。”意思是说,外包可能必须让内部至少有一些工作人员接受关于这些特定服务或活动的更高级培训。特别适当的一种培训方案是项目厅和开发计划署目前进行的合同管理培训。¹⁹ 国际劳工组织国际训练中心(都灵中心)开办了采购管理、世界银行采购准则、和公共采购支援发展项目的训练班,这对大量参与管理和监测采购合同的工作人员可能很有用。

60. 工作人员普遍士气低落。一个组织如果更积极地考虑向利用外包过渡,则伴随而来的一个十分危险的问题是工作人员普遍士气低落。可能对生产力产生长期灾害的影响,远远不止于外包的服务或活

动。但是,这问题出在一个组织管理部门如何处理外包问题,而不是出在外包本身的内在问题。

61. 避免出现这个问题的关键是管理部门在计划采用外包时将好的和坏的影响尽早对工作人员充分公开和保持透明度。只要产生有可能外包的谣言,感受到威胁的人比可能受影响的工作人员多得多,并且预见的威胁经常会被夸大。如果组织内长期存在这种情况,会严重影响士气。对即将受影响的工作人员,特别重要的是尽可能及早充分地通知他们,以便他们可以拟订照顾自己的计划,使他们不致过度恐慌。妥善管理的向外包过渡应当让受影响工作人员寻求本身的利益,例如新的就业机会,而不是仅仅让他们面临危机和困难。无论如何,如果其他工作人员看到受影响工作人员充分公开地得到尊重和照顾,他们的士气会提高。

62. 事实上,外包可以对工作人员产生积极影响,提高他们的士气。适当采用外包方法可以带来良性竞争、新技术和更新技术以及最新的工作方法,这些应当可以对工作人员产生激励作用。对工作人员特别有益的是外包有助于大大加强同外部服务供应商的互动关系,给工作人员制造更多取得现代技术和新管理方法的机会。还可以向工作人员提供更新其专业技术,从而加速其职业流动的机会。因此可以避免使他们感到其事业今后将被困死在当前的工作上。

63. 总之,很明显,在处理外包对工作人员产生的影响方面,管理部门同工作人员经常保持密切协商十分重要。尽可能消除疑虑、担忧和误解极为重要。此外,同工作人员密切协商大有助于作出外包的决定,和监测已经外包的服务和活动。

四、需要有一个外部承包政策

64. 如果外部承包甚至在联合国成立以前已经为联合国系统各组织所采用,为什么现在需要有一个外部承包政策? 遵循一项没有政策指导的习惯做法可能给本组织带来不必要的风险和问题。此外,有了政策就更能保证能够从外包中获得可观的好处。本章讨论这些事项,并在最后说明外包政策的基本组成部分。

A. 没有政策的风险和问题

65. 第二章概述联合国系统各组织的外包,描述目前在外包管理方面缺乏体制基础结构。没有明确的外包政策就没有设立必要的体制基础结构的真正基础。这样做将包括设立对处理外包事务适用的一般性指导方针、标准和程序,而非增加工作人员更为重要的是,这样做它保证有关工作人员掌握这方面的经验和专门知识。下面是没有政策可能产生的一些较为显著的问题。

66. 缺乏透明度。需要拟定政策的非常根本原因是,保证目前在无明确认可下在整个系统内日益实施的一项重要做法有更适当的透明度。较大的透明度可以让会员国和工作人员更加清楚该一做法及其要达到的目的。这又反过来更好地保证那些执行者要负适当责任,因为明确政策会提供一个有根据的基础,让会员国能够借以判断执行的好坏。

67. 每次都需要重新发明。监督厅关于外包的报告表示,“由于没有政策指导方针,使本组织普遍缺乏一致的外包办法”,“严重地影响到提供服务的费用和质量。”²⁰外包没有明确的现有基础结构可依赖,每个外包都需要本组织“重新发明轮子”,即制订标准和程序,以便作出外包决策、拟定合同、要求、和决定合同的投标者,以及管理合同的执行,包括评价收到的产品和决定重新投标或延续合同。除了浪费时间和精力之外,还会失去积累教训的机会,从而冒重复过去错误的风险。

68. 外包的环境不同。联合国系统各组织的业务遍布全世界意味着它们在非常不同的环境下作业,面对不同的风险和问题,需要十分谨慎。虽然外包的使用对地点非常敏感,制定政策会有助于订立标准和指导方针,以便更好地保证处理不同环境有适当的一贯性。

69. 同其他组织协调和分享经验的基础减少。本报告最后一章讨论同其他组织协调和分享外部承包经验可以得到的好处。不过,没有明确的政策和体制基础结构,将极难准确地具体指出什么需要协调或谁应该设法进行这种协调。

70. 工作人员和会员国的不安/猜疑。外包问题可能成为工作人员和会员国都会争议的问题,因为如第二章所讨论,外包有种种潜在问题。争议的程度,以及

由此而在工作人员和会员国中间造成的不安和猜疑,至少部分地是由于问题的不确定性。如果有明确的使用外包政策,则会减少这种不确定性,从而有助于消除不必要的争议。虽然具体的外包建议仍然可能有争议,争议将会更适当地集中于实际的关切之点。因此,较有机会避免对问题产生普遍的不安和猜疑,以致损害工作人员的生产力和会员国间为实现本组织目标的普遍合作精神。

71. 外包出现问题的可能性和困难增加。第三章查明外包的一些潜在问题。已经指出,这些重要问题是和必须处理的。不过,没有明确的政策会增加处理的难度。现行的临时性外包办法意味着在鉴定适当的外包活动和服务方面没有固定和议定的标准,足以有助于保证尊重各组织的国际性质;没有掌握专门知识和记得机构传统的经验丰富工作人员来帮助克服对外包活动和服务维持适当的管理和控制的问题;没有标准和程序可以随时协助保护工作人员避免外包可能对他们形成的消极打击。

72. 不公平地使工作人员冒风险。让没有明确政策指导而使工作人员置身于必须采取行动的下是不公平的。鉴于外包的争议性质,更需要有一项政策来给予工作人员应该享有的保护。

73. 对外包的采取反应的办法。没有明确的外包政策可能导致在被迫或其他情况驱使下采取反应式或被动的外包模式。如下面讨论的,这个办法无法充分利用外包的好处。

B. 建立外包政策的好处

74. 除了避免由于缺乏政策指引而产生的问题和风险之外,有计划和有意地使用外包会更能保证利用上必可获得的好处。这意味着现行对外包的被动和反应式的办法——这是联合国系统组织目前太常见的做法——必须代之以积极和主动的办法。换句话说,联合国系统各组织需要一项欢迎外包这一挑战的明确政策。

75. 不断改进的催化剂。联合国系统各组织目前正在面对强大的改革要求,这是过去每经过一个期间要面对的。改革的性质往往被设想为一次性而往往是大规模的改善。有经常性效果的改革显然具有优

势。欢迎外包挑战的政策可能是建立经常不断改革过程的重要方法。

76. 不断改革和改善需要在一个组织的管理文化中建立实现这个目的奖励办法。欢迎外包挑战的政策会通过组织内建立重视成本效益和对革新采取开放态度来实现这个目的。由于市场纪律,外包挑战产生的竞争足以鼓励管理和工作人员都设法提高实效和减少成本,从而导致设法革新。这样,制定欢迎外包挑战的政策将对联合国系统各组织的积极变革经常地发挥促进和催化作用。

77. 针对需要、多种办法和质量水平。由于必须面对市场,迫使把注意力集中于:决定是否真正需要某项活动或服务;鉴定不同的执行办法,及其所涉的费用问题;以及实际需要的活动和服务的质量水平。如经济情报股的一项研究提议的,“要求在内部执行任务是一回事,似乎不需要费用;要求收费的提供者执行,完全是另一回事。”²¹

78. 面向用户。就实效而言,积极考虑外包的使用也越来越导致更重视用户或顾客的需要。由于机构内部职能趋向于垄断性,负责者往往更关心保持自己的支配权而非满足用户的需要。被迫与外部供应商竞争往往迅速地使他们改进其服务或活动的质量、迅速交付和减少费用。²²不断竞争意味着面向用户需要的趋势将会继续增加。

79. 与最佳做法同步。当职能无疑都由内部执行时,各组织可能太内向而停滞不前。积极承诺考虑外包的可能性便有助于克服这种限制性趋向。竞争前景鼓励管理部门和工作人员继续采取开放态度和寻求革新。一个组织的管理部门和工作人员需要有这种观点以便熟习及利用最佳做法。

80. 随时准备改革。与此有关的是,使用外包可以成为一种重要的手段,能够容许灵活地应付变革,和为应付改变的环境、或为具备成长的新条件取得所必要的具体专门知识。外包意味着组织不必负担维持为应付昨天需要而设置的昂贵专才;组织宁可把其资源改用于掌握今天需要的专门知识。²³

C. 外包政策的组成部分

81. 在目前阶段,重要的是记得本报告序言中的一个要点。在要求制定关于使用外包的明确政策时,必

须清楚认识到绝对没有打算预先判定任何具体活动或服务是否应该外包。获得的好处并不必然地取决于将活动和服务由外包。关键在于,当积极考虑以外包作为完成具体活动或服务的另一手段时,在由此导致的竞争上得到好处。

82. 竞争的参数将取决于有关的活动或服务的性质和考虑外包的组织的利益。费用是一个重要考虑因素,但肯定不是唯一因素,而且不必然是最重要的因素。²⁴在竞争要考虑的其他因素可能包括必要技能的是否具备,保证控制成本的能力,产品质量的改进,取得最新的技术和专门知识,应付已改变情况的灵活性。

83. 在任何特定情况下,机构内部工作人员可以赢得竞争和继续从事有关服务和活动。此外,当外部供应商已赢得的合约到期时,管理部门可以决定试用新的或调派机构内工作人员来替代外部供应商。在这些情况下,机构内部工作人员将需要证明他们有能力提供优于外部供应商的服务和活动,可能由于他们改进了生产力,有优于外部供应商的竞争能力。生产力改进往往能够使各国政府的服务费用节省高达30%。²⁵不管结果是什么,不管机构内工作人员或外部供应商或两者的某种结合赢得竞争,组织会因提高成本效益而获益,因为竞争已把找寻最有效的执行手段列为优先考虑。

84. 在这方面,世界银行关于外包的政策文件建议使用“找承包”一词,定义为“找寻能够交付产品和服务的一切承包者,包括内部执行、外包和所有其他中间安排的一个“中性”术语”。²⁶世界银行提出的这个外包政策的一项特点是,它认为“外部承包”是较广义的“找承包”范围内的选择之一。²⁷这有助于突出要点,即关键不必然在于外部承包,而在于利用外包的挑战所引起的竞争。

85. 如《执行摘要建议1》中所要求的,外部承包政策的关键部分——由每位行政首长拟定并根据每个组织的工作方法,供适当级别核准——将是:

(1) 一项声明由组织承诺利用外包的挑战作为一种手段在其行政/支助类型和实务业务中提高成本效益;

(2) 一些标准,以决定什么现在的和计划的活动应该考虑外包;

(3) 一些措施以保证外包不会损害组织的国际性。

86. 这项政策可能须要增添一些规定,在分配外包合同上给予最不发达国家、尤其是非洲的投标者一定程度的优惠待遇。开发计划署、难民专员办事处和人口基金在其采购惯例中已对处境较不利国家给予优惠待遇。在支持发展中国家中执行的项目时,它们容许给当地人的服务和货物照一定的差额具体价格提高。

87. 考虑到联合国全系统援助非洲特别倡议,联合国系统各组织也许要在其外包政策中规定接受当地供应商(即主要雇用非洲劳工或由非洲人拥有的公司)对不超过其他投标者最低投标额一定幅度(例如:10至15%)的投标。不过,产品的质量和服务的可靠性必须完全符合组织的标准。而且,组织的财务条例和细则可能需要适当地修改,例如联合国财务条例和细则第110.21条。这项例外不管如何小而象征性,其目的是传达一项信息,即联合国系统各组织支持为促进非洲复苏的各项措施。

88. 为了执行这项政策,如执行摘要(建议2)中所指的,各参加组织的行政首长应该拟定一些行政条例和(或)程序,由适当级别核准,特别包括:

(1) 指导执行已核定的标准,以决定某项活动或服务应否外包;

(2) 确保组织对外包活动的保持监测、评价、和管理控制;

(3) 改进成本会计方法,以便提供更好的依据,来决定外包项目利弊。²⁸

89. 这项政策的公平而有效执行当然需要充分承诺采取措施,保证所有有关方面能够自由竞争。必须全部信息公开,对一切提供货物和服务的合同从可有公开、无限制的投标机会。

90. 在设立外包政策和条例时,工作人员最好能够在这项活动的关键阶段通过积极协商来发挥重要的参与作用。他们的经验可以大有贡献,而他们对政策的积极支持将是成功的重要保证。

五、使外包的挑战发挥作用

91. 拟订政策并使之获得正式核准是一项成就。但真正重要的是使这项政策行之有效。使外包的挑战发挥作用的问题,必须给予特别重视,因为在这一问题上有所争议。以下四项具体建议可更好地确保这项政策取得成功。

(1) 从政策拟订过渡到政策实施的问题,必须尽可能充分沟通并尽快加以处理;

(2) 应指定一名高级别“协调员”,以确保这项政策得到贯彻和协调一致的实施;

(3) 系统内各组织应建立机制,用来协调和交流外包工作方面的经验;

(4) 应预定在政策核准三年后审查和评价政策的实施情况。

A. 充分沟通, 迅速过渡

92. 适当地管理向实施外包政策的过渡,对这项政策的成功至关重要。如果管理不善,不仅这项政策不可能成功,而且会对工作人员的士气造成严重的长期损害,给本组织的效率带来明显影响。

93. 经济情报股关于外包问题的上述研究报告指出,“技术问题往往符受到最大的重视,但外包项目的成败主要取决于人力资源问题”²。这一点对于联合国系统各组织尤其重要,因为各组织的主要资源是人。

94. 同一份研究报告告诫,“必须牢记的是,全体员工都在注视管理层对同僚怎样待遇。公司管理层必须公正、诚实他对待所有受影响的员工”。报告继而强调沟通的至关重要性,并竭力主张,公司的每个员工都“必须明确了解将某项职能外包的理由,以及这项决定对各类员工产生何种影响”。

95. 该研究报告说,至于对外包可能性的分析应当多快地向多少工作人员通报,仍存在一些分歧,但报告表示,这一点应由“每个公司各自的文化”来决定。有人担心太快让太多的人知道会产生不利后果,其他人则认为,对外包的可能性保密是绝对不可能的,在这类事情上最好完全透明,“立即坦率地”予以

公布。鉴于联合国系统各组织只能在很短时间内保密,显然后一种选择适合联合国系统。

96. 虽然过渡期具有困难和风险,但如果处理妥当,留用的工作人员感到得到了公正待遇,反而会提高士气。在具有明确的利用外包政策的组织,这一点应当最有可能做到。

B. “协调员”的作用

97. 外包在整个联合国系统很普遍,但没有一个组织指定一名官员明确负责监督和协助对外包的使用。当然,没有明确的外包政策,就没有依据将这项责任委派给一名官员。

98. 如果根据本报告的议定核定一项使用外包政策,由专人负责监督这项政策的执行,会极有助于这些政策的成功实行。实际上,不指定一名高级官员承担这项责任,充分利用这项政策的可能性很小。至于这名官员是否专职履行这项责任,则取决于组织本身,特别是组织的大小和使用外包的情况。

99. 不过,在将这项责任委派给一名官员时,必须避免制造一名“沙皇”,这样只会增加一层官僚,可能干扰各业务单位的工作。必须始终记住,对一个组织来说,外包是达到目的的手段,外包本身不是目的。

100. 正如执行摘要中的建议3所指出,各参与组织行政首长应拟订对其秘书处的结构和(或)业务程序的变动,供在适当级别核准,以便推动和鼓励最佳地利用外包这一挑战。

101. 在就这类可能的变动拟订提案时,应认真考虑从欧洲核研组织已树立的原则所提供的、经受时间考验的极佳榜样中总结经验。早在1989年,欧洲核研组织执行的政策,就是将工作人员集中在现在视为“核心”的活动,而将其他活动外包给专业公司或组织。³当时设立了工业事务管理员职位,相当于欧洲核研组织负责外包的“协调员”现任管理员在秘书处内级别很高,是一位备受尊敬的科学家。据他所说,他的作用是劝说和鼓励具体项目和活动的负责人认真考虑在各自领域使用外包。他为此所做的是,提出以新的思路和方法来考虑外包,以新的方法考虑欧洲核研组织通过外包可以履行的职能和开展的活动,协助与工农业界联系,就可能阻碍使用外包的各种困难拟订解决办法。他认为,他所提供的

“服务”，一定要让各用户司的主管认为，这些服务使它们的作用和责任更有价值。

102. 实际上，正式任务规定授予他的权力远远不只是劝说和鼓励，如他有权决定何种工作应予外包；确定某项服务合同是否可取及外包合同的形式；并制定选择公司的标准等。在履行这些责任时，他担任工业事务委员会主席，委员会成员包括各用户司和有关行政处的代表。也许最重要的是，就正式任务规定而言，他可直接与行政主任商谈工作，而不属于欧洲核研组织各司司长的正常从属关系之内，但他的外包工作要靠各司司长的合作。

103. 不过，如果工业事务管理员最终无法说服主管项目和活动的各司司长利用外包，他所享有的正式权力没有什么用处。即使他能直接与行政主管商谈，也是不够的，尽管这意味着各司司长知道他们必须认真地对待他。

104. 显然，欧洲核研组织的例子值得认真考虑。不过，在学习这一榜样时，除了正式权力处，必须重视个人效率。虽然该职位的正式任务规定必须提供足够的权力，包括在秘书处中具有战略地位，但“协调员”显然比“沙皇”更有实际效力。在考虑为联合国系统每一组织设立一位：“协调员”职位时，应注意监督厅关于外包的报告为联合国所提的类似建议。³¹

C. 以交流信息和联合行动加强协调

105. 外包是有助于联合国系统各组织之间有效协调的一种做法。联检组以前的一份报告³²指出，联合国系统各组织之间的协调，在它们认识到有共同利益时行之有效，而外包正是这种情况，因为协调可以带来的好处极为明显。不过，如上文(第四章A节)所说，如果不制定一项明确的外包政策，不指定管理外包的机构，协调就会很难，因为不清楚究竟应协调什么，何人应寻求这种协调。

106. 进行这类协调的法律依据很充分。关于联合国与各专门机构之间关系的协定以及各专门机构之间订立的一系列协定，都载有关于在行政事务等方面合作和交流资料的标准条款，这些条款当然适用于外包活动。

107. 在行政问题协商委员会(财务和预算问题)最近几届会议上，关于提高生产率的议程项目的讨论，

包括：旅行安排、信息系统开发、审计和会计审查和会议事务等事项，为交流外包方面的资料提供了机会。但是，在外包方面采取重点更明确的机构间行动，会有所助益。

108. 因此，执行摘要中的建议6，呼吁联合国大会请行政协调会利用行政协调会现有机制，即行政协商会(财预)，通过拟订全系统对外包的定义、交流资料并探讨在利用外包时采取联合行动的可能性，鼓励联合国系统各组织之间在外包事务上加强协调。³³ 信息交流会产生效益，举例如下：

- 制订不同领域的承包商名单，附有对它们工作成绩的评价，使表现不好的承包商不在系统内“重新使用”；
- 建立关于不同承包商提供不同服务的费用的数据库；
- 采用如电信组织和万国邮联等机构所使用的成本会计方法；
- 制订方法，以进行成本效益分析，以比较外包与内部执行的成本和效益，并进行共同利益的具体分析；
- 对联合国多数组织共有的工作和活动采用通用的标准化合同，但须经严格审查和不断订正；
- 就拟订合同和建议的格式制订程序；
- 建立档案，记录具体的风险和问题是如何处理的。

109. 会产生效益的联合行动举例如下：

- 拟订共同的外包定义和名词，使资料交流、比较分析和其他联合行动更加容易、更有效果；
- 联合订约承办事务，以获得规模经济的效益，提高议价能力；
- 举办关于外包各方面内容的培训讨论会。

D. 执行情况的审查和评价

110. 在会员国核准一项政策后,要使这项政策行之有效并确保这项政策实现预期的目标,就需要:(1) 秘书处在政策的整个实施过程中做好汇报并保持透明;(2) 一旦政策已实施足够时间,可进行审查和评价时,进行细心组织的深入审查和评价。

111. 执行摘要中的建议 4,呼吁各参加组织的行政首长确保在提交的经常方案预算和执行情况报告中,要提出全面、透明的外包使用情况资料。如上文所说,这一点至关重要,会员国可据此对这项政策是否有效执行作出知情的判断。

112. 最后,也是最重要的是,执行摘要中的建议 7 呼吁每个组织的立法机关预定在外包政策核准三年后对其执行情况进行审查和评价。为此目的,将请各行政首长提出关于这项政策执行情况的报告,说明节省的费用和(或)获得的利益,遇到的特殊问题、尝试过的解决办法和如何适当改进的建议。三年时间,应有足够的经验,可为这项审查和评价提供切实的依据;而各种做法尚未成为根深蒂固,纠正起来不会那么困难。

113. 由于外包问题仍有争议,各立法机关可能会在监督这项政策的执行时进行微观管理。要求预定时期对核准的外包政策进行审查和评价,正是为了帮助避免出现这种情况。要使这项政策成功,就需要在各立法机关和行政首长之间保持相互信任和负责的适当关系,特别是因为不成功会引起争论。立法机关必须信任行政首长,使其可适当地斟酌决定试验各种措施,以适应会产生的实际情况。行政首长也必须了解,到一定时候他们要对已做的或没有做的负责。

114. 正如本报告所建议,将请每一个组织的每个行政首长就各自组织实行外包问题拟订具体的政策说明,供在适当级别核准。然后,行政首长将负责执行外包政策。在政策执行三年后,预期行政首长就政策的执行情况提出全面报告,供应当的立法机关审查和评价。通过这种办法,行政首长将享有有效拟订和执行政策所必需的自由和斟酌决定权,同时仍对所采取的行动负全部责任。

115. 利用外包的挑战,将有助于联合国系统不断谋求提高各项工作实效,以满足它所面临的越来越多的需要和期望。

注

1 《内部监督事务厅关于审查联合国外部承包做法的报告》(A/51/804,附件,第 13 段)认为,“联合国内部对什么是‘外部承包’没有一个标准的业务定义”。教科文组织是已经为外包下定义的组织之一,其定义是:“把本组织具备必要的专门知识或资源进行但由外部机构进行费用较低、效率较高或较迅速的工作订约外包;”(见 UNESCO 28C/INF 8)。

2 在研讨全系统的“外包”定义过程中,还应注意有关术语的定义,例如“核心”和“非核心”,以及“实务”和“非实务”等术语。

3 见《联合国总部共同事务》(JIU/REP/96/5)。联检组另一份关于《联合国日内瓦办事处共同事务》的报告即将分发。

4 开发计划署对联检组问题单的答复限于其行政预算的支出。

5 上文已指出,开发计划署对联检组问题单的答复限于其行政预算的支出。

6 主席提交国际电联理事会的《国际电联-2000 年》报告内(C97/29-E,第 81 段,建议 19)说,“建议将国际电联的产品和服务外包,如果这样做可节省巨额费用,以符合成员对执行事务的质量、灵活和及时性的愿望;建制员额应为最低需要数。”

7 联合国的 ST/AI/327 号文件是发给工作人员的关于机构或公司承包商的行政指示。难民专员办事处的 IOM/4/96 号文件是一份办公室间备忘录,概述从机构或公司采购事务所应遵循的程序。

8 内部监督事务厅的外包报告(A/51/804,第 16 段)内认为:“在目前情况下,……外包经常是用作补充有限人力资源的反应性的管理战略”。

9 “关于 1954 年国际公务员制度行为标准的报告”,国际公务员制度咨询委员会(COOR/CIVL/5)第 5-7 段。

10 A/51/804,第 24 至 63 段。

11 监督厅关于外包的报告第 72 段中极力主张,“外部承包只有通过每一个外包进行积极的监督/评价才能成功。”第 32-36、60、64-67 各段,以及建议 4、5、11、12 也都有关。

12 例如,IBM、Philip Morris、Pfizer International、Nestle 等大跨国公司在接受关于旅行管理时,都是强调必须能够经常监测外包承包商的执行情况,并进行具有专业水平的评价。见“联合国的旅行——效率和成本节约问题”,(JIU/REP/95/10;或 A/50/692)。

13 关于工作量沉重的时候可能很难找到合格的翻译员的问题,详见<联合国工作人员报告>第 22 卷第 3 册,“外包”(1997 年 3 月)。

14 见世界银行《行政手册》,“外包政策和执行准则”,(World Bank/FC/MIGA,Statement 16.00),第 26 段。

15 见 SMCC-XX/1996/6 号文件附件所载 1996 年纽约职工会提交工作人员和管理当局协调委员会的“工作人员对外包问题的立场文件。”

16 见工作人员和管理当局协调委员会的报告(SMCC-XX/1996/6,Draft III/2),第 62 段。

17 同上,第 6 段。

18 A/50/1004,第 39(a)段。

19 工作人员已经在华盛顿特区乔治华盛顿大学注册参加合同管理训练班。

20 A/51/804,第 11 段。

21 见《财务的新方向:战略性外部承包》,经济情报股与 Arthur Anderson 合撰,(1995 年,纽约),第 9 页。

22 同上

23 同上

24 例如,《审查联合国系统中的电信以及相关的信息技术》(JIU/REP/95/3,第 111 段),有人说,“在紧急情况下,联合国系统需要有某种类型的电信联系,不管费用如何。”

25 有相当迹象显示,一些政府通过外包来减低生产费用,澳大利亚和英国的一些研究已经发现,节省大约在 20%至 30%之间。见 Steven Globerman 和 Aidan R. Vining 撰写的“应用信息技术评价政府外包决定的框架”,《Public Administration Review》,第 56 卷,第 6 期,1996 年 11 月/12 月,英文第 579 页。1996 年 3 月 26 日为编写本报告而进行的一项访谈中,美国政府总统办公室管理和预算处的 David. C. Childs 说明他称为“竞争公理”时说,当面对竞争前时,公共部门往往在进入竞争前减少其费用达 30%。他说,他自己的研究,以及经合发组织和其他学者的研究都证实这个结论。

26 世界银行,同前书,第 17 段。

27 世界银行,同前书,第 19 段。

28 监督厅外包报告第 20 段中注意到与联合国相应活动有关的费用问题,联合国没有按活动编列的会计制度。

29 见《财务的新方向:战略性外包》,前引书,第 31 页。

30 见:Review of Industrial Services Policy 工业事务政策审查”(CERN/FC/3717),第 1 页。

31 见监督厅关于外包的报告,建议 13。

32 见《联合国系统与多边金融机构的合作,第二编》(JIU/REP/92/1)第 92 至 108 段。

33 另见监督厅关于外包的报告,建议 3。

