



第七十四届会议

暂定项目表* 项目 23(a)和 143

发展方面的业务活动：联合国

系统发展方面的业务活动

联合检查组

通过增强机构间合作提高行政支助服务效率和效力的机会

秘书长的说明

增编

秘书长谨向大会成员转递他本人以及联合国系统行政首长协调理事会关于联合检查组题为“通过增强机构间合作提高行政支助服务效率和效力的机会”的报告的意见(JIU/[REP/2018/5](#))。

* A/74/50。



摘要

联合检查组在其题为“通过增强机构间合作提高行政支助服务效率和效力的机会”的报告(JIU/REP/2018/5)中,审查了在外地开展业务的组织如何估计专门用于提供一般行政支助服务和在国家一级提供行政支助服务的资源的规模,从过去的经验中汲取经验教训,为今后的安排提供参考,并评估了国家和全球两级行政支助服务安排之间的相互作用。

本说明反映了联合国系统各组织对报告所提建议的意见。这些意见已在联合国系统行政首长协调理事会成员组织所提供投入的基础上加以综合;这些成员组织欢迎该报告,并支持报告中的许多结论。

一. 引言

1. 联合检查组在其题为“通过加强机构间合作提高行政支助服务效率和效力的机会”的报告(A/74/71)¹中，重点审查了在国家一级派驻人员的各组织的行政支助职能的成本效益。

二. 一般性评论意见

2. 联合国系统各组织广泛欢迎联合检查组的报告及其结论，并指出，该报告的基调和重点是正确的，同时强调机构间合作不仅应着眼于提高效率，还应着眼于提高服务提供者的质量，以鼓励利用共同服务。报告中还就全系统的改革努力提供了及时的指导，并提出了一些相关建议。

3. 联合检查组在其报告中正确地认识到联合国系统的复杂性和多层结构，以及基于知识的组织同更侧重于方案管理和人道主义援助的组织之间的业务需求差异很大。

4. 各组织赞赏检查专员对共同服务交付模式相关挑战采取的现实观点，而无论这些模式是地方性的还是全球性的。他们赞扬在报告中试图借鉴所获得的经验和对审查期间所收集信息的分析，评价潜在的增效和实现这些增效所需的措施。不过，各组织指出，实现这些增效的投资需求存在缺口。

5. 各组织还赞赏检查专员强调解决和克服推进共同业务活动相关挑战的复杂性和所需的时间。他们还欢迎对通过业务活动战略取得的有限成果进行评估，以及随后提出建议，确定一个有适当的治理结构和客户满意度措施的默认国家一级服务提供商，以确保服务质量以及用户对服务提供情况提出意见。

6. 各组织提议重新审视拟议建议的大胆时限，以便将其与秘书长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(A/73/63-E/2018/8)提出的时限，以及联合国可持续发展集团业务创新工作组正在就规划实施联合国发展系统改革而开展的工作(见建议4、5和9)进行对接。他们还提议考虑指明各项建议的拟议顺序，以避免一次做出太多可能损害整体的重大改革。此外，各组织指出，所有涉及业务创新工作组工作的建议，即建议1、3、4、5、6、9和10，都应加以协调，以避免平行工作流和重复工作。

7. 一些组织指出，只有在较高的政策层面采取共同的办法，才能在较低的行政层面实现服务的整合，并指出，经验已经表明，与以前及现有的流程相比，以往的共同办法并不总是更便宜或更有效率。因此，他们强调需要拿出全面的企划案来推动这方面的任何决定。

8. 各组织还同意检查专员的认识，即所制定的解决方案不能仅仅以当地为重点，也不能脱离适当的组织框架，并且这种解决方案可能涉及许多因国家而异的替代

¹ 联合检查组的报告以 [JIU/REP/2018/5](#) 号文件印发。

安排。在这方面，他们指出，报告本可以进一步强调不同国家多个服务提供商的参与所带来的业务碎片化的高风险，以及这可能带来的负担，特别是对中小型组织的负担，因为他们需要着力于建设能力和管理碎片化问题。

9. 较小型的组织强调，报告本可以更好地强调以下几点：(a) 无力外包所有与位置有关的服务的相关风险；(b) 与捐助方沟通的重要性，特别是要管理他们对可能不太重大或无法实现的成本节约数额的期望；(c) 需要预先进行投入才能实现成本节约；以及(d) 公平、透明、公正和可衡量的客户和供应商合同关系的重要性。

10. 各组织还指出，更细化的数据分类将有助于在以下方面进行更细致的分析：

(a) 各项服务，包括与 [JIU/REP/2018/5](#) 号文件附件一所载定义相关的服务：目前，所有服务都被认为是平等的；尽管有些服务属于业务往来性质，通常受数量规模效应的影响，有不同的技能组合；而相比之下，另外一些服务需要更多技术专长或经验，一个专门技术或卓越中心可能更适合这些服务；

(b) 环境的类型(即维持和平、人道主义或发展)，因为就所需的行政服务而言，需求可能不同；

(c) 地理覆盖范围(所提到的所有组织是否覆盖所有国家，还是存在差异？)根据人员或服务的类型或级别，确定在哪里需要哪种技能组合，以及这对现有的本地工作人员队伍和向新模式的过渡有何影响。

11. 各组织认为，行政服务本身不是目的，而是应该支持及促成实现方案目标和成果，而报告对效率和节约的强调削弱了方案和支助需求与拟议建议的影响之间的相关性。

12. 一些组织指出，应更好地强调与保障活动的联系，即对每个联合国组织的外部 and 内部审计，因为行政服务交付方面的任何变化都将对风险管理和内部控制产生影响。

13. 最后，各组织指出，报告中计算详细结余数字所依据的假设没有得到充分阐述，因此不可能审查这些假设的合理性。

三. 关于具体建议的评论意见

建议 1

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

14. 各组织支持建议 1。这项工作是在大会第 [72/279](#) 号决议获得通过后，与世界粮食计划署(粮食署)和联合国难民事务高级专员公署(难民署)共同主持的联合国可持续发展集团业务创新工作组协作发起的。这些工作取得的进展将提交给经济及社会理事会 2019 年业务活动部分。

15. 各组织强调，必须将时间表与业务创新工作组的工作、对后台办公室职能的成本正在进行的修订数据分析以及将建立的衡量效率增益的机制进行对接。一些组织指出，对拟议的办法需要进行测试和试点，以确保它适合于具有不同系统和成本结构的组织。

16. 各组织指出，应该事先明确目标，以避免无目的收集数据的风险。然而，各组织告诫说，单一的效率衡量标准是不合适的，因为不同的业务模式和任务可能产生不同的基准。

建议 2

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

17. 各组织指出，建议 2 是向立法机构提出的，只是有几个组织指出，鉴于其治理结构，向其行政首长提出建议更为合适。

18. 他们还指出，通过使用数据分析以便对照关键绩效指标对业务绩效进行监测，从而提高透明度和加强问责制，是联合国发展系统重新定位进程和秘书长改革的管理支柱的一个关键部分。

19. 虽然一些组织已经向其理事机构提供了这一信息，包括通过国际援助透明度倡议的门户网站这样做，但联合国系统各机构在公开这一信息之前，需要就业绩指标和目标以及统一的业绩衡量标准达成一致。

20. 各组织强调，这些努力不仅仅是解决节约问题，而是回应了需要最终确保交付高质量服务的问题，因此所商定的业绩指标需要跟踪质量的提高和效率的提高，而这也不仅仅涉及资金的节约。还必须考虑到前期所需的投资。各组织还指出，业绩指标需要因职能领域而有变化，以确保其具有意义，并在发布前与联合国改革的时间框架和业务创新工作组的工作进行对接。

21. 目前由秘书长与联合国可持续发展集团合作领导的全系统努力可能有助于为立法机构的相关行动提供信息依据。

建议 3

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

22. 各组织注意到建议 3 是向大会提出的，并欢迎大会就充分执行第 72/279 号决议中的相关任务提供支持和监督。

23. 各组织认为，鉴于佛得角的规模较小，从佛得角汲取的经验教训可能过于狭隘，对整个联合国系统或现有的多种多样的国家背景可能没有意义。在自下而上、由需求驱动的联合国国家工作队人员派驻模式中，各组织提议，最好允许方案国

和联合国系统有足够的灵活性，以便更广泛地探索各种选项，而不是提供一个只侧重于佛得角模式的新的、狭隘的任务规定。

24. 一些组织提议，作为联合国发展系统改革努力的一部分，让业务创新工作组推荐一个可以推广的良好做法模式可能会有所帮助。工作组还可以充当有关该模式的范围界定和关键资源配置决策的调解人和中性平台。

25. 一些组织强调，为了更广泛地测试联合办事处模式，需要明确定义该模式并在相关背景下加以使用，由一个实体提供支助服务，这可能因国家而有差异。其他组织认为，联合办事处的企划案应按照建议 6 的提议加以制定，在考虑是否继续之前，应全面审视成本效率、资金效益和总体成效等方面。

建议 4

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

26. 各组织部分同意建议 4，并注意到所建议服务的性质不太具体；例如，这些服务与位置有关还是与位置无关？他们还质疑“托管”的含义，询问该词指的是以下哪一个情况：(a) 一个机构在所有国家充当牵头服务提供者；(b) 按国家指定牵头机构，这根据当地情况加以确定；或(c) 共同房地托管。

27. 更笼统地说，各组织指出，以单一机构模式提供与位置有关的行政服务的选项将作为落实秘书长关于新一代联合国国家工作队的提案的一部分加以探讨，条件是这些选项与业务创新工作组关于全球共享服务中心的工作一致，具有成本效益，并与各自的技术任务和理事机构的优先事项进行对接。

28. 如果大会及时批准全球服务提供模式，全球共享服务中心一旦稳定下来，也可以支持这一举措。

29. 此外，各组织敦促迅速就各实体提供服务的意图和能力做出决定，并告知将要接受服务的组织。为了促进竞争，应考虑把外部实体作为可能的替代者。

30. 各组织对建议 4 的时间框架以及必须与业务创新工作组开展的工作保持一致的问题提出了告诫，并指出该建议应仅适用于发展情况，而不适用于人道主义情况。

31. 最后，各组织强调，联合办事处模式意味着各参与实体之间相互承认规则和政策，而在这方面仍然存在挑战。

建议 5

秘书长应在 2019 年 9 月之前，指定有限的一组行政首长，其中包括联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会和世界粮食计划署的行政首长，按照大会第 72/279 号决议的规定，制定关于合并国家一级行政支助安排的建议。

32. 各组织指出，作为执行大会第 72/279 号决议的一部分，这项工作已经在进行。这项工作由业务创新工作组牵头，与联合国发展系统重新定位过渡小组密切协商，并接受常务秘书长的整体指导。建议 5 中列出的机构都是这项工作的一部分。将向经济及社会理事会 2019 年业务活动部分提交关于进展情况的最新资料。

33. 各组织注意到拟议时限非常大胆，提议让中小型组织有机会选择加入，成为最初由大型组织组成的业务创新工作组的成员，以采纳任何新的运营业务模式。一些组织支持首先在旅行管理等更标准化的服务上测试这项工作的想法。应该为每项举措制定一个明确界定的企划案，同时实现有针对性的节约，并对实际节约进行实施后审查。

建议 6

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

34. 各组织部分同意建议 6。秘书长重新定位联合国发展系统的努力包括在数量和时限等方面为共同房地和后台办公室制定具体目标。在业务活动战略的背景下，这项工作正在相应地向前推进。

35. 虽然各组织同意报告所载关于共同房地的结论，但其中一些组织指出，由于条件不具备、负担不起或安保不合规，并不总是能够在国家一级合署办公，因此对其他工作模式不应排除，应允许加以考虑。

36. 服务接受方认为，将重点放在一套更有限的服务上，可能会导致无法实现预期节约，甚至会增加行政成本和提供服务的复杂性这一重大风险，此外还要管理各个国家的其他服务提供商。因此，从他们作为服务接受方的角度来看，他们发现当务之急是试点项目必须是一个端到端的进程，涵盖全部所有服务。

37. 专门机构通常由地方当局安置在免租金或有补贴的房地中，他们不认为建议 6 不会导致费用增加，认为这可能意味着产生目前没有计划的额外费用，并认为这方面的决定可能会对与技术部委的关系产生方案影响。

38. 最后，一些组织指出，最好最后一句中的“要求”一词改为“鼓励”。

建议 7

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

39. 相互承认是通过机构间合作提高效率和增强方案交付的重要战略。迄今为止，国际劳工组织(劳工组织)、联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、

世界粮食计划署(粮食署)、联合国项目事务署(项目署)、国际移民组织(移民组织)、国际电信联盟(国际电联)、世界卫生组织(世卫组织)和秘书处已经签署了一份高级别相互承认声明,并正在邀请其他实体签署。目前正在评估落实相互承认所涉及的问题,因此可能需要重新考虑时间安排。

40. 然而,高级别相互承认声明尚未落实相互承认,这可能需要每个实体审查所涉及的程序、法律和财务问题,并修订相关政策和程序,以便能够使用其他实体的政策和程序。此外,一些组织对在所有实体使用相同协议和/或公司的情况下造成某种垄断提出了关切。在某些情况下,各实体可能仍然需要寻求牵头组织的批准,因为有些合同不是为搭便车而设计的。

建议 8

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

41. 各组织在建议 8 具有成本效益的情况下予以支持,条件是项目署能够以相对于其他供应商具有竞争力的成本提供此类服务。在这方面,项目署对业务创新工作组正在进行的讨论和工作的积极贡献是决定其未来参与性质的关键。

建议 9

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

42. 这项工作作为执行大会第 72/279 号决议的一部分已经在进行。这项工作由业务创新工作组牵头,与联合国发展系统重新定位过渡小组密切协商,并接受常务秘书长的整体指导。

43. 将每年向经济及社会理事会业务活动部分介绍这一具体工作流程的最新进展情况。各组织支持目前的安排和治理,即在联合国可持续发展集团内协商开展工作,并作为关于第 72/279 号决议的全面汇报的一部分向经济及社会理事会报告;不赞成提高复杂程度,因为这可能会增加业务往来成本,削弱这项重要工作中的问责制。

44. 最后,各组织强调,在进一步努力确定经过改进的业务活动战略、国家类型以及与位置有关、与位置无关和混合服务的性质之后,时间安排将需要与业务创新工作组的工作进行对接。

建议 10

秘书长应与运作全球多功能共享服务中心或有此设想的组织(联合国粮食及农业组织、秘书处、联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、联合国项目事务署和世界卫生组织)的行政首长、世界粮食计划署的行政

首长，以及愿意参加的其他行政首长，在 2019 年底之前，成立一个共享服务委员会，以制定全球共享服务的企划案和业务设计。

45. 各组织支持建议 10。秘书处愿意探讨成立一个共享服务委员会，同时指出，这一领域的进展取决于联合国全球服务提供模式获得批准。

46. 一些组织赞成建立协商安排而不是成立一个委员会，并建议此项建议 10 中列举的实体在每个组织内部制定的企划案的基础上，提出跨联合国机构提供服务的提议。然后，业务创新工作组可以帮助开展审查和决策过程。

47. 大多数组织认为 2019 年的时限不现实。