



---

第五十八届会议

暂定项目表\* 项目 131

联合检查组

**联合检查组的报告：对联合国及联合国基金和方案外部承包  
做法的管理审计审查**

**秘书长的说明**

秘书长谨向大会成员提交联合检查组题为“对联合国及联合国基金和方案外部承包做法的管理审计审查”的报告（JIU/REP/2002/7）。

---

\* A/58/50/Rev. 1 和 Corr. 1。



对联合国及联合国基金和方案外部承包  
做法的管理审计审查

法提赫·布阿亚 - 阿迦

沃尔夫冈·明希

编写

联合检查组



联合国，日内瓦  
2002年12月

# 目录

	段次	页次
缩略语 .....		4
内容提要：目标、结论和建议 .....		5
导言 .....	1-8	9
一. 概述 .....	9-30	10
A. 概念 .....	10-23	10
B. 政策工具 .....	24-25	13
C. 类型 .....	26-27	13
D. 金额 .....	28-30	14
二. 理由 .....	31-40	14
三. 合同签订前阶段 .....	41-51	17
四. 合同文件 .....	52-69	19
五. 合同管理 .....	70-79	23
附件		
一. 关于外部承包做法的大会 2000 年 12 月 23 日第 55/232 号决议 .....		26
二. 联合国秘书处、各基金和方案 1999 年和 2000 年的外包合同 .....		28
表		
1. 组织职能结构和理想绩效模式 .....		16
2. 联合国总部销售商名册 .....		21
3. 联合国日内瓦办事处销售商名册 .....		22

## 缩略语

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
禁核试组织	全面禁止核试验条约组织
非洲经委会	联合国非洲经济委员会
拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
西亚经社会	联合国西亚经济社会委员会
便利和商业事务司	便利和商业事务司
总部合同委员会	总部合同委员会
采购工作组	机构间采购工作组
计算中心	国际计算中心
信息系统	综合管理信息系统
信技司	信息技术事务司
联检组	联合检查组
地方合同委员会	地方合同委员会
人力厅	人力资源管理厅
监督厅	内部监督事务厅
征求投标书	征求投标书
北美办事处	北美洲区域办事处
人类住区规划署	联合国人类住区规划署
开发计划署	联合国开发计划署
环境规划署	联合国环境规划署
人口基金	联合国人口基金
难民署	联合国难民事务高级专员办事处
总部	联合国总部
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
内罗毕办事处	联合国内罗毕办事处
维也纳办事处	联合国维也纳办事处
粮食计划署	世界粮食计划署

## 内容提要：目标、结论和建议

目录：

**查明联合国秘书处及联合国各基金和方案 1999 年和 2000 年外部承包做法在多大程度上符合大会 2000 年 12 月 23 日第 55/232 号决议(见本报告附件一)提出的政策指示。**

### 内容提要

A. 自 1997 年联合检查组(联检组)报告联合国系统外部承包做法面临的挑战以来,秘书处及各基金和方案有别于标准采购的外包业务在金额和范围上没有大的变化。与过去一样,外包业务只占本组织财政资源的较少部分。外包的服务和活动仍集中于某些领域,如信息通信技术和系统,以及设施和场所管理检查专员没有发现任何趋势表明外包服务和活动的现有形态在不久将来可能出现重大转变。

B. 就政策和管理安排而言,本组织的外部承包做法仍处于过渡阶段。联检组和内部监督事务厅(监督厅)以前报告提出的许多问题尚在纠正。经大会同意的秘书长 1999 年外部承包做法政策准则是迄今为止外包合同管理中缺少的一个重要政策框架。检查专员在审查合同文件和与各组织官员讨论中注意到,新的政策措施尚未充分付诸实施。检查专员认为,新的政策准则,连同本报告提出的新的外包概念,应纳入本组织的有关政策文件。

C. 另外,检查专员审查过的合同文件在条款行文和范围上各不相同,这种情形即使以每项外包业务均具特殊性为理由也说不过去,何况还有一般标准合同条款。秘书处各部门使用的合同格式与某些基金和方案使用的格式不同。检查专员认为,应该进一步加强联合国的采购政策和程序,对外部采购方式实行新的标准条款,将考虑到上述大会第 55/232 号决议提出的问题。

D. 需要优先注意的一个领域是加强外包合同的监督和管理,确保从承包商得到外部承包做法应能达到的效率和成本效益。在合同条款中列入绩效和质量要求,借以对所提供的服务进行测量和评估,可以便利于合同监督和管理。检查专员还认为,为从事外包活动的方案主管人开办更多的合同管理培训,是一项很值得的投资。

## 建 议

### 建议 1

#### 联合国及其基金和方案的外包工作观念

有关组织的行政首长应确保与商业供应商的外包安排符合以下明确原则：

(a) 相关服务或活动的管理过程由承包商负责和检查；

(b) 从上文(a)段可以推断，相关的人力资源(从事外包服务的人员)，即使在所涉组织的场所内工作，也应由承包商而不是由东道组织负责，向承包商而不是向东道组织报告；

(c) 外包与其他采购形式不同，主要是提供服务，满足有关组织的内部需求或实质性方案需求；它还包括在下文(d)段的范围内提供与外包服务有关的物品(如计算机设备、复印机或文具)；

(d) 一项外包安排即是与供应商的一种商业关系，一般持续一年或数年(第 17 段)。

### 建议 2

#### 共用服务、项目的国家执行和外部承包

(a) 虽然在联合国系统内经营的共用服务在理论上也是一种外包形式，但负责共用服务和/或外部承包做法的有关组织方案主管人在实际使用“外部承包”一词时应将其限定于与商业销售商的合同关系；

(b) 同样，与会员国的政府或非政府机构签订合同，实施技术合作、人道主义和其他项目和方案在某种程度上也算作外部承包，但不应对此类发展性业务活动使用“外部承包”一词，较适合的说法仍然是“国家执行”、“国家能力建设”、“体制建设”和“加强”等(第 23 段)。

### 建议 3

#### 加强外部承包政策准则

秘书长应加强现有外部承包政策准则，采取以下新的措施：

(a) 第 55/232 号决议所载大会关于外部承包做法的政策指示以及同一议题的相关政策准则，应纳入有关政策文件，特别是采购手册和服务合同一般条款，包括有关基金和方案的这些文件(第 25 段)；

(b) 拟外包的服务和活动应在方案预算文件中明确说明，有关部门或组织单位的主管决策机关应该批准所需要的资源(第 46 段)。

#### **建议 4**

##### **“应有注意”程序的标准化**

机构间采购工作组(采购工作组)应通过共同数据库等手段,在联合国系统内统一和普遍适用“应有注意”程序,并以联合国儿童基金会(儿童基金会)《供应手册》的有关规定为范例(第 51 段)。

#### **建议 5**

##### **钱花得值和绩效措施**

(a) 方案主管人员应知道《联合国采购手册》中“可接受的最低竞标”规则也包括“钱花得最值”原则,世界粮食计划署(粮食计划署)不妨向采购工作组的其他组织介绍《非粮食采购手册》关于在竞争性招标过程中选定“最佳价值”的条款(第 54 段);

(b) 采购工作组应就标准合同条款达成协议,根据外包服务或活动的性质,强调外包业务的成本效益和效率,特别是大额合同的成本效益和效率;上述条款应尽量明确地规定对承包商绩效进行测量的各种措施(第 58 段)。

#### **建议 6**

##### **加强安全和警卫措施**

(a) 安全警卫问题是需要合同签订前阶段和以后定期评估的风险因素,在涉及供应商的大量工作人员经常在联合国场所内工作的外包合同安排中尤其如此;

(b) 秘书长及各基金和方案行政首长应制定一项总体政策,要求承包商向安全警卫处提供已分派或将分派到该组织内从事外包业务人员的有关详细个人资料,但须遵守每一工作地点有关个人隐私和数据保护的国家法律;

(c) 安全警卫处应该对承包商人员进行更严格的定期检查,任何额外费用应酌情反映在承包业务总体成本中,或参照其在联合国场所内工作的人数向承包商索取(第 62 段)。

#### **建议 7**

##### **联合国的免税地位**

对于国际组织外包服务征税可能违反《联合国特权和豁免公约》有关规定的情况,秘书长应与国家主管部门一道审查,并向大会报告审查结果(第 68 段)。

#### **建议 8**

##### **对外包合同的监督、评价和核证制度**

采购工作组应考虑向其成员组织介绍联合国采购司在外包合同中使用承包商绩效监督、评价和核证新表格的经验(第 73 段)。

**建议 9**

**合同监督、管理和评价的培训计划**

秘书长及各基金和方案行政首长应在预算中留出足够资源，对各工作地点方案主管人员进行合同监督方面的培训，优先考虑因活动性质而大量使用外包业务的组织单位(第 77 段)。



## 导言

1. 联检组是根据本报告附件一所载大会 2000 年 12 月 23 日第 55/232 号决议进行本次审查的。大会在该决议执行部分第 6 段中请：

联合检查组按照现行做法对联合国和联合国各基金及方案的外包业务进行管理审计审查，并就此向大会第五十七届会议提出报告。

2. 不妨提一句，联检组 1997 年在题为“外部承包对联合国系统的挑战”<sup>1</sup> 的报告中论述过全系统外部承包议题，深入地分析了上述大会决议提出的各种问题。监督厅也于 1997 年在题为“审查联合国外部承包做法”<sup>2</sup> 的报告中阐述过这一议题，它的建议与联检组的建议是一致的。联检组和监督厅在编写各自报告中进行了密切合作。

3. 根据大会 1998 年 4 月 27 日第 52/226 B 号决议，秘书长继而发表了关于外部承包做法的报告，确定了本组织：

在考虑使用外部承包时所遵循的基本政策和指导方针，并充分考虑到联合检查组题为“外部承包对联合国系统的挑战”的报告(A/52/338, 附件)以及内部监督事务厅关于审查采购改革执行情况的报告(A/52/813, 附件)。<sup>3</sup>

4. 检查专员编写本报告时，考虑了大会 2000 年 4 月 7 日第 54/256 号决议批准的上述外部承包政策和准则、联检组 1997 年的报告、监督厅的有关建议以及行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)<sup>4</sup> 对 1997 年以来各份外部承包报告的意见。

5. 具体而言，本审查报告在范围、方法和实质内容上以上文第 1 段所述大会第 55/232 号决议为指导。它寻求确定联合国秘书处及联合国各基金和方案 1999 年和 2000 年外包业务是否或在多大程度上符合上述决议的政策指示，以及外包的理由、目标和指标。按照大会决议的要求，本报告的范围限于联合国秘书处及其基金和方案，而且只论述 1999-2000 年开始执行或正在执行的外包合同。

6. 编写本报告之前，联检组分析了所收到的对为编写本报告而发送的调查表的答复，并详细审计和审查了附件二所列 1999 年和 2000 年正在执行的 100 份外包合同的合同文件和其他材料。此外，检查专员还与秘书处及各基金和方案负责外

<sup>1</sup> JIU/REP/97/5; A/52/338。

<sup>2</sup> A/51/804。

<sup>3</sup> A/53/818, 1999 年 2 月 4 日。

<sup>4</sup> 见行预咨委会，关于外包做法的 1999 年 5 月 6 日第 A/53/942 号决议和 2000 年 10 月 13 日第 A/55/479 号决议。

包业务的官员讨论了初步结论。根据大会规定的本报告范围，检查专员的审查重点是外包程序的合同和管理阶段。

7. 本报告的总体结论是，有关组织仍在适应大会 2000 年决议提出的新的外包政策准则，如前所述，该项决议以秘书长关于这个议题的基本政策和准则为主要依据。虽然各组织官员在对联检组调查表的答复和在与检查专员讨论中都表示，他们的外部承包做法基本符合大会的指示，但检查专员在审计和审查中发现，由于从大会决议通过之日(2000 年 12 月)到联检组审查之日只有短短一年的过渡期，总体的情况好坏参半。

8. 检查专员虽然注意到普遍有改进的趋势，但发现联检组和监督厅 1997 年指出的外包合同和做法的某些缺陷仍然存在。事实上，外包的基本概念和定义仍有问题，而且各组织的政策文件、特别是《财务条例和细则》、《采购手册》和条款中对外包的用语和特性没有作出明确表述。检查专员希望感谢与本议题有关的组织和采购人员在编写本报告过程中给予的宝贵合作。

## 一. 概述

9. 本章概述联合国及各基金和方案外部承包活动的做法。首先，检查专员设法澄清外包的概念，以便使各组织对外包的基本要素以及对外包至少在联合国范围内与标准采购、服务合同、分包和共同事务等其他相近概念如何不同，多少有一个共同的认识。然后，检查专员在各组织现有采购政策的框架内审查这一议题。此外，还论述了外包最多的活动或服务种类，以及现有外包估计金额和在有关组织预算中所占的百分比。检查专员希望通过这种方式使会员国对外部承包做法的相对范围比目前有更客观的了解。

### A. 概念

10. 秘书长关于外部承包做法政策准则的上述报告第 8 段提出了以下定义：

外部承包是与第三方订立合同，由其提供非核心活动和服务(在适当情况下包括有关货物)，而这些活动和服务原由或可由联合国工作人员提供。为了本报告的目的，非核心活动和服务是指支助性的活动和服务，其中包括会计、审计(内部)、档案、书店/礼品店、建筑物维修、清洁服务、食物/饮食服务、整地/花园维护、口译、信息系统/信息技术、邮件/邮袋、医务、印刷/出版、征聘、警卫、工作人员咨询/安插外部工作、培训、翻译、旅行服务、运输、仓库业务、及其他类似的工作，但并不以此为限。

11. 秘书长在同一段中将以下活动排除在外部承包定义的范围之外：简单的货物采购、替换或补充工作人员、与个别顾问的合同关系、劳务合同或给予公司或承包机构的一次性服务工作的合同关系。报告还强调：

各种联合国基金、计划署和机构中建立和提供共同服务就属于一种外部承包的形式。

12. 这一定义与联检组以前报告中的结论是一致的。对概念的澄清，将明显改进监督厅 1997 年报告所说的情况。该报告曾指出，需要将外部承包与采购订单、特殊服务协定和补充本组织的人力资源的安排等被统称为“外包形式”的其他做法相区别。

13. 但应该指出，行预咨委会在评述秘书长关于该议题的政策准则时说明，将可以外包的服务分为“核心”和“非核心”类别：

可能造成秘书处内部以及会员国之间对某项活动根据分类办法是否应该外包的问题进行无休止的辩论和争议。因此，委员会建议废除这种分类办法。<sup>5</sup>

14. 另外，不是所有基金和方案、特别是儿童基金会和联合国开发计划署(开发计划署)都完全同意秘书长和联检组有关该议题的定义。开发计划署与国际会计公司 KPMG 签订的对阿拉伯国家和亚太地区外地办事处实行审计的年度合同，按照秘书长的标准定义虽然可视为外包，至少是部分外包，但开发计划署认为，与其说这是外包，不如说是一种分包，“因为合同没有替代开发计划署的内部核心审计职能。”<sup>6</sup> 开发计划署的观点受某些私营部门做法的影响，认为外包是一种合同关系，外部实体负责履行目前由内部承担的全部或部分职能，但仍由内部单位管理。

15. 在国际商业界，外包有各种形式。两位私营部门专家和作者论及这一议题时指出：

外部承包本身是一个相对较新的词语，可以适用于买主与供应商之间各种不同的商业关系，如共同承包、分包、伙伴合作、合作经营、第三方合同、设施管理、管理式服务、管理者买断、战略性内部承包。总之，外包仅仅是一种做事情的方法。<sup>7</sup>

16. 检查专员认为，重要的是各组织对何为外包应当有一个共同接受的认识，因为它影响到制订和管理外包合同(与其他外包或采购方式不同)、核算外包服务结果和相关金额以及帮助有关组织避免此种服务形式的潜在风险。

<sup>5</sup> A/53/942, 第 6 段。

<sup>6</sup> 开发计划署对联检组报告调查表的答复。

<sup>7</sup> Charles L. Gay and James Essinger, *Inside Outsourcing: Managing Strategic Sourcing* (London, Nicholas Brealey Publishing, 2000), p. 5.

17. 对此，检查专员提出，联合国系统与商业供应商间的外包安排应该符合以下原则，这些原则不仅可以适用于内部管理需要的外包，而且也可适用于较广泛的方案需要外包：

(a) 相关服务的管理流程由承包商负责和检查；而在标准采购中，这类流程则由东道组织负责；

(b) 从以上(a)段可以推断，相关的人力资源(从事外包服务的人员)，即使在有关组织场所内工作，也应由承包商而不是由东道组织负责，向承包商而不是向东道组织报告。东道组织主要进行合同监督和管理；

(c) 外包与其他采购形式不同，主要是提供服务，满足有关组织的内部业务或实质性方案需求。履约过程的目标是实现事先确定和议定的标准，这些标准最好能够测量。它还包括在以下(d)段的范围内提供与外包服务有关的物品(如计算机设备、复印机或文具)；

(d) 一项外包安排即是与供应商的一种商业关系，一般持续一年或数年(见建议1)。

18. 以上原则虽然不一定是全部，但至少是对现有外包业务定义的补充，解决了关于外包含义的争论。不符合以上四项特别是前两项识别标准的现有做法不能视为“外包”，应按现有政策和程序作为一般采购或服务合同处理。

19. 联检组在以前的报告中曾指出，秘书长关于该议题的政策准则也强调过，联合国系统内的共用或联合服务理论上也是一种外包形式，共用服务同样具备上述外包特点，即由一个组织或中心实体作为供应商，其他组织或实体作为服务接受人或用户。

20. 根据联合国系统的用语和实践，外包一般指与商业服务提供商或承包商的商业契约关系。检查专员指出，共用服务具有自己的特点，由单独的立法和政策准则加以调整，对有关组织一般性采购和外包政策没有直接影响，但下述利用商业供应商提供共用服务的情况除外。

21. 此外，虽然共用服务在一些方面与商业性外包近似(例如，总部将旅行社和文具供应等共同事务外包出去，或联合国内罗毕办事处(内罗毕办事处)将各种共用服务包给商业承包商，同样要求提高效率和效能，共同追求节省开支。)，但在其他同样重要的方面却与典型的外包不同。

22. 比如，有关组织的国际特点以及安全警卫考虑不成问题；虽然有时使用招标，但并不常见；详细的、可合法执行的合同为谅解备忘录或服务协议所取代，牵头外包一项共用服务的领导组织通常采用自己的商业外包程序；接受服务的组织在合同执行管理上花费的时间和精力很少。西亚经济社会委员会(西亚经社会)说得很对，共用服务可能比商业性外包更加省钱，因为它为机构间分担人员开支提供

了一种机制。联合国系统的一个组织按双边安排向另一组织以成本回收方式提供服务，便属于与适用于商业承包的外包方式不同的“服务协议”。

23. 从附件二可以看出，在若干组织、特别是联合国环境规划署(环境规划署)和联合国人类住区规划署(人民住区规划署)提供的一些资源和数据中，包含了在发展业务活动中给予国家机构的项目执行合同。除私营公司参与执行这些活动的情况外，这类合同通常应视为国家执行、国家能力建设或体制建设和加强，而不是以上界定的外包。“外包”一词也不能用于加强受援国能力建设的发展、或人道主义或相关活动。因此，该词的使用只应限于与私营部门供应商的合同关系(建议 2)。

## B. 政策工具

24. 检查专员审查了各组织的财务条例和细则以及采购政策和程序，还审查了联合国现行一般规定和相关案文。他们发现，尽管这些文件没有直接提及外包，但在法律上合理，在范围上宽泛，覆盖了可适用于外包的标准合同要求。在与各组织官员的讨论中和查阅对联检组报告调查表的答复时，检查专员获悉，现有采购政策和程序对外包活动是足够的，对外包适用这些政策和程序时没有遇到任何问题。

25. 检查专员认为，由于大会在第 55/232 号决议中明确了外包业务的新政策，秘书长在该议题的政策准则中详细地阐述了这一政策，所以应该酌情将这些新规定纳入各组织的有关政策工具、特别是采购手册和一般服务合同条款。联合国采购司在评论本报告草稿时指出，采购工作组和订正的《采购手册》正在考虑这些问题。开发计划署也报告说，它计划编制一份对外包合同进行成本收益分析的外包表格和指南，并计划将这些新的特点列入《采购手册》外包一章中(见建议 3(a))。

## C. 类型

26. 为了使会员国对有关组织 1999 年和 2000 年外包活动情况有一个清楚的了解，可以将所有服务分为以下几类。

(a) **宪章类**：较直接执行各组织宪章或法定目标的实质性核心活动(如和平与安全、经济与社会发展、人道主义行动)；

(b) **业务类**：支持以上(a)类的行政职能(如人力和财务资源管理、信息技术和系统、旅行社和文具供应、内部审计、新闻、邮件和信贷业务、印刷和出版业务等)；

(c) **基础设施类**：设施和场所管理，如建筑物和地面维护、安全和警卫、餐厅、车库等)；

(d) **商业类**：导游、书店/礼品店、联合国邮局、报亭等)。

27. 检查人员对 1999 年和 2000 年约 100 项已签订或正执行的合同(见附件二)的有关材料进行分析后发现，它们大部分属于以上(c)类和(d)类服务，只有少数属于(b)类业务。在这一类中，信息技术和通信服务占合同的大部分(共有 18 项)，其次是印刷、复印和文具供应。(a)类的外包服务很少，主要是环境规划署和人类住区规划署支持的技术合作项目。这一分析证实，联检组在以前有关该议题的报告中介绍的 1995 年外包状况，在过去七年间没有多大变化，外包仍然集中于行政支持和一般事务。这一情况与公营和私营部门相关组织的类似经验相一致，在下一章表 1 中加以进一步说明。

## D. 金额

28. 检查专员设法在本报告中估计有关组织 1999 年和 2000 年外包合同的总金额。但这项工作十分困难，因为如前所述，各机构没有将外包与标准采购活动加以区别。例如，联合国总部合同委员会 2000 年审核了总金额为 13 亿美元的 529 项采购合同，委员会官员无法估计可具体列为外包的合同件数。他们说，提交总部合同委员会审核的大多数合同不属于正式界定的外包合同。

29. 检查专员抽样审查了 1999 年和 2000 年的一些合同，涉及总额约为 6,600 万美元。由于缺少这类合同有别于其他采购形式的准确信息，所以无法确定这一数字对过去两年所有外包合同的相对重要性。符合本报告前述定义和特点的外包服务金额很可能没那么大。不过，值得注意的是，信息技术事务司(信技司)1999 年和 2000 年外包服务金额约为 2,100 万美元，其次是便利和商业事务司，约为 1,100 万美元。这两个业务领域也是其他类似组织和全球商界最经常外包的业务领域。

30. 总体而言，联合国及各基金和方案的外包活动与联合国系统内或其他类似组织的外包活动似乎没有差别。就金额和范围而言，外包规模不大，在过去两年中只占有组织活动和预算的一小部分。当然，这一结论不是检查专员对现有外包水平或状况是否令人满意所作出的判断。

## 二. 理由

31. 检查专员设法确定方案主管人为使用外包而引述的理由是否符合有关大会决议执行部分第 1 段所提出的“使用外包的四个基本理由”。这四个理由是：

(a) 取得联合国内部未能轻易具有的技术能力，包括取得最新技术和专业知识，或获得所需的灵活性，以应付迅速变化的情况；

(b) 节省开支；

(c) 更切实有效或迅速地提供来源；

(d) 提供非长期需要的活动或服务。

32. 本报告附件二概述了方案主管人 1999 年和 2000 年使用外包业务的理由。迄今为止，最常引述的理由是以上(a)：取得内部不具有的技术能力，或获得所需的灵活性，以应付迅速变化的情况。其次是(d)：提供非长期需要的活动或服务。节省开支及实现成本效益和效率列为第三位。他们还引述了其他理由，如，缺少预算员额；需要补充内部资源；有关活动或服务一直外包；有关服务和活动不在有关组织管辖范围之内。

33. 在多数情况下，答复似乎与大会的指示相一致。然而，检查专员无法认同某些方案主管人的观点，如会议室布置这类服务因一贯外包，故而将永远外包下去。这一外包理由不符合上述政策准则。对提出外包的理由，必须根据已确定的政策和新的因素定期进行权衡。

34. 当被要求陈述 1999 年和 2000 年外包节省的开支和获得其他效益时，有关组织的答复与它们陈述的理由相比显得不够主动，也不十分准确。拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、西亚经社会和联合国维也纳办事处(维也纳办事处)在以真实的数量证据说明它们从外包活动中获得的成本效益或节省的开支方面做得最好。诸如“行政效率”等含糊的答复，如果不附加以准确的证据，很难被认为是效益。

35. 附件二所载信息还表明，在有些地方，如纽约都市区和当地工资水平低于联合国工资标准的外地工作地点，从外包中得到的成本效益可能较大。拉加经委会和西亚经社会的答复正好说明了这一点。各组织的预算限制迫使它们增加外包活动，因为可以减少工作人员费用，工作人员费用是方案支持和行政预算的最大开支标的。

36. 另一方面，有关大会决议规定，外包的一个目标应该是“避免对工作人员的可能负面影响”。这一要求有可能会被认为与同一决议提出的节省开支目标相冲突，但检查专员认为，实际情况并非如此，因为对工作人员的负面影响可以减少到最低限度，甚至可以通过在下章论述的合同前时期认真规划、将他们调往其他岗位或考虑自然减员来加以避免。例如，检查专员获悉，将这种办法用于总部信差业务外包是成功的，拉加经委会也采取了同样做法，将某些服务外包出去，节省了大量开支。

37. 一般而言，检查专员看不出在以下选择之间作出决定有什么合理之处：

- (a) “内部承包”，或在系统内提供服务；
- (b) 使用共用服务机制提供有关服务或将此种模式与外包结合起来；
- (c) 与商业服务提供商签订合同。



现有外包做法的理由和型态似乎是单个组织及其方案主管人根据实际情况选择的。可以制定一套标准规则，借以规定将工作人员职业发展机会有限的活动，如设施和场所管理等自动定为可外包的活动。

38. 在下一个层面，是行政和技术职能，需要对各组织的政策和程序有所了解，有时还需要对条例和细则进行解释和适用。采取共同信息技术和系统可以简化这些职能。这些职能是可以组织共用服务的首选领域，设在同一地点的不同组织尤其可以这样做。例如，在总部，该类中某些事务作为共用服务来运作(发放工资、医疗服务、工作人员保险、旅行社服务等)，有些事务由系统内的机构承担(如招聘、会计、管理信息系统等)，有些事务则按商业条件包给一个或数个组织(如印刷出版、内部审计等)。表 1 说明了决定选择何种提供服务方式的较合理办法。

**表 1. 组织职能结构和理想绩效模式**

职 能	方 式	各 干 优 劣
1. 宪章/实质性职能	由内部人员或通过联合计划来履行，例如联合国艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)，根据国家一级的联合国驻地协调员制度采取统一行动。	最好由正规工作人员承担，以确保忠诚、承诺、规范和标准的统一和机构的记录。
2. 事务承办职能	联合国系统内设在同一地点的组织和实体内的共用服务，有时将共用服务外包出去(如国际计算中心(计算中心)、旅行社服务、文具和办公用品的供应、开发计划署/联合国人口基金(人口基金/联合国项目事务厅(项目厅)在总部的共用服务)	分担工作人员费用可以节省开支，好处是有规模经济；协同合作，在共同系统内实行标准化作法；执行大会有关共用服务和有关关系协议条款。
3. 基础设施维护	一般外包给商业承包商，但联合国安全警卫等职能除外。	工作人员职业发展机会有限；联合国的工资标准不适于这类职能；使用地方劳动力市场更具有成本效益。
4. 商业活动或服务 (与以上第 1 类的职能无关)	一般外包给商业承包商	各组织没有商业职能的任务、权限和前景。

39. 例如，开发计划署所述将内部审计分包给 KPMG 的理由是：有助于扩大现有资源以及开发计划署的审计能力和范围；使用国际知名会计公司增加捐助国对本组织的信任。但以较低费用获得服务不是没有任何缺陷。开发计划署和其他体指出，承包商一般使用年轻和工资不高的低级工作人员，他们缺少积极性，调动频繁。



40. 东道机构为培训和再培训承包商人员投入了时间和人力，以使他们了解本组织的政策和程序。这些隐性和质量成本在外包服务时很难预计。由于这些缺点，可能有人会问，共用服务办法，如利用监督厅的服务和信誉以成本回收方式提供同样服务，是不是比开发计划署目前与 KPMG 的合同具有更高的成本效益。无论如何，本段提出的有些问题，在下述招标前和招标过程中可作预先处理。

### 三. 合同签订前阶段

41. 外包程序的合同签订前阶段通常包括招标前和招标过程，涉及关键的准备步骤和最后与供应商签订合同。这一阶段为各组织提供了重要机会，切实考虑相关大会决议提出的其他问题。在这一阶段，还应该明确所追求的外包目标，确定外包服务的范围和水平，以及质量标准、效绩保障措施和评价标准或尺度。此外，各当事方还应该事先知道外包的预期效益和直接间接费用，并达成协议。

42. 该阶段另一同样重要的问题是对与商业伙伴的长期工作关系中可能出现的风险进行评估。这类风险主要包括：有关组织因承包商欠履行或不履行合同而遭受损失；对联合国工作人员工作安全和职业发展产生不利影响；承包商人员对有关组织的目标和价值观念不忠诚或不认同；扭曲各组织的国际性质或政策；以及突然成为国际社会首要关切问题的安全和警卫风险。最后但并非不重要的问题是，各组织应事先确保，其未来的商业伙伴有着良好的经营历史或健康的财务状况。

43. 前述秘书长关于外部承包的政策准则包含了联检组和监督厅以前提出的改进外包工作的各种建议。政策准则规定在合同签约前采取一系列方法步骤，有效地避免上述大多数风险。例如，政策准则要求外包方案主管人：

- (a) 审查各种选择(如共用服务)；
- (b) 进行严格的成本效益分析；
- (c) 设立外包工作组；
- (d) 编拟初步成本估算；
- (e) 拟订适当的销售商名单，必要时刊登广告或聘请外部专家顾问；
- (f) 评估质量标准和可能中选的供应商实现这些标准的能力；
- (g) 评估重大风险因素。

44. 检查专员在审查过程中发现，上述准则并未得到充分、一贯的执行，可能因为 1999 年颁布准则以后需要一个过渡期，将其逐步纳入外部程序和业务。例如，各组织在接受检查专员询问时，都没有或无法提供对 1999 年和 2000 年外包安排作过成本效益分析和风险评估的书面证据。从本报告附件二可以看出，除节省工

作人员费用和获得内部没有的技术专长外，外包业务方案主管人对外包的好处缺少清楚的了解。效率和质量很少提及，也缺乏充分证据。

45. 检查专员也无法核实，总部或其他工作地点是否采纳了以上(c)项要求设立外包工作组的政策原则，是否可以在无损于《采购手册》和《财务条例和细则》规定的总部合同委员会和地方合同委员会职能的前提下适用这一原则。一些组织在评论报告草稿时指出，总部合同委员会和地方合同委员会可能没有能力审查外包合同的实质内容，应该由有关方案主管人在特设小组或指导委员会(如粮食计划署的做法)的协助下进行审查。

46. 检查专员认为，应该加强现有外包政策准则，在合同前阶段提出附加要求。第一个要求是，确保按照理想的规划程序和透明度要求，将外包方案纳入方案预算说明，并由有关决策机构批准对有关部门或组织单位的拨款。第二个要求是，根据合同的性质，将安全和警卫因素列为在与商业销售商缔结合同之前必须评估的风险之一。评估这一因素时，应该有安全和警卫部门充分参加，正如检查专员在维也纳办事处看到的，那里的当地合同委员会定期邀请警卫代表参加。如果承包商在联合国系统场所内有大量人员，还需要对这一风险因素定期进行再评估(建议3(b))。

47. 第三个要求是，对可能中选的承包商认真进行“应有注意”程序的调查。目前，越来越多的各种规模公司突然陷入困境，甚至濒临倒闭，这种调查就更有必要。有些组织编制了销售商名册登记供应商的资格标准或供应商数据库。这些标准包括：产品和服务的相关性；接受联合国的支付条件；以前在联合国系统内的经验；财务状况等。然而，这些标准不是在所有情况下都得到了认真和经常的注意，包括使用具体方法核查承包商提供的公司信息的连续准确性亦未得到应有重视。

48. 由于各公司及其所有权结构、财务资源或地域分布不断变化，它们的道德看法和价值观点也在经常改变。所以，需要定期调查过去适合与本组织发生业务联系的公司现在是否仍有资格承揽类似合同。简单地依赖于承包商过去在联合国系统的工作经验，不足以达到“应有注意”的要求。有关组织应得到并设法核实的信息包括：经过审计的过去五年财务报表；过去和现在的法律诉讼记录；承包商其他主要用户的情况。

49. 在这方面，检查专员认为，儿童基金会关于评价其货物和服务供应商的程序可成为一个基准，应被纳入各组织的外包政策和采购规章。儿童基金会《供应手册》规定，

**评价供应商的目的，是尽量减少儿童基金会与不稳定或有问题公司打交道时出现的风险。通过这一程序控制这一进程，以保持有足够的供应商。**

因此，根据儿童基金会的政策，它继续与接受过评价的供应商发生业务联系时，每两年对其再评价一次，如果情况需要，如财务情况发生变化，则随时进行评价。而且，评价是多方面的：商业、财务、质量和其他相关因素。

50. 儿童基金会办法的优点是，它可以防止或事先避免可能与供应商发生的问题。对比而言，联合国一般合同条件和检查专员审查过的几份合同文件，都规定承包商发出“履约保函”（授予合同后，承包商开工前），还规定如果承包商被判定倒闭、清算或无偿还能力时，联合国有权中止合同。这些条款是被动式的，很难说是避免风险战略。

51. 维也纳办事处官员对调查专员坦率地承认，他们缺少对承包商定期评价的经验。他们建议将这当作一项共同事务，在联合国及各基金和方案内部进行统一管理。检查专员赞成采购工作组的倡议，在联合国系统内统一和普遍适用“应有注意”程序，并以儿童基金会《供应手册》的有关规定为范本（见建议 4）。

#### 四. 合同文件

52. 检查专员审查了合同文件的条文和范围，特别是大会第 52/232 号决议规定的四条标准，即：成本效益和效率；安全和警卫；维护各组织的国际性质；保持程序和过程的完整性。检查专员注意到，一般而言，各组织的合同文件甚至同一组织单位的有些合同文件，在质量和综合性上差异很大。

53. 联合国日内瓦办事处（日内瓦办事处）提供的合同实际上是招标文件和采购单。除此之外，联合国实体（不包括各基金和方案）起草的合同在结构上大体相似，只是对有关外包服务规定了不同的要求，联合国服务合同一般条款通常作为附件之一附在合同之后，构成合同的一部分。各基金和方案的合同文件没有统一格式。粮食计划署合同文件是最详细的，最全面的。然而，合同详尽程度和范围的差别，不影响检查专员评估合同文件是否包含了以下各段所述的四项标准。

54. 成本效益和效率：如果说“成本效益”的定义是最经济或最明智地利用资源，产生出大多数成果，追求质量结果，那么，要求“可接受的最低投标”的标准采购规则对这一问题的阐述则相当含糊。一些组织提出的“钱花得最值的标的”可能较为直截了当。粮食计划署《非粮食采购手册》对此作出了明确的规定，提出了在竞争性招标中选择“最佳金额”的条款。粮食计划署不妨在采购工作组范围内向其他组织介绍《手册》中有关该原则的条款（见建议 5（a））。

55. 检查专员审查的合同文件表明，它们通过不同的措词和行文设法使“钱花得最值”。例如，采购工作组在一项合同（PTU/CON/04/97），中要求：

**承包商应完全负责确保其工作人员以最大的效能和效率完成合同规定的所有工程和服务。承包商应雇用合格、有能力和经过良好培训的人员，并应采取一切合理措施，确保其工作人员符合最高的道德和职业行为标准。**

56. 联合国各部门和粮食计划署签发的合同有一项大体一致的条款，即要求承包商提供其工作人员或主要负责人的简历，遇有欠履行或不履行合同的情况时，有关组织有权辞退不合格人员，实施处罚或中止合同。这些条款，连同“履约保函”的要求(承包商对履行合同作出财务保证)，构成了从承包商取得最大效能和效率的框架。此外，日内瓦办事处报告说，它正在制订一项要求投标者获得国际标准化组织认证或符合国际标准化组织要求的政策。

57. 如前所述，并非所有审查的合同都有这些条款或将这些条款列为标准，条文内容往往取决于有关服务的种类。例如，联合国与 Hudson 集团签订的管理和经营报刊销售处的合同(PD/C0292/00)便没有效能和效率条款，无疑因为这一服务对联合国的内部业务没有直接影响。一般而言，质量标准和质量控制是合同文件的固有内容，从下节可以看出，在没有议定标准的情况下，有关组织很难监督和评价承包商的绩效。

58. 在这方面，粮食计划署与 Messrs La Tecnica s.r.l 签订的清扫服务合同(019/98MSA-05)不仅明确地规定了工作范围，而且提出了承包商应该遵守的绩效和质量标准，还有确保议定标准得到切实遵守的绩效报告程序，可以作为各组织的最佳做法范例。显而易见，一项外包安排对有关组织内部业务的顺利开展影响越大，越应该密切注意明确和相互认可的效率和质量标准定义，藉以对承包商的绩效进行监督和评价(见建议 5 (b))。

59. 安全和警卫问题反映在至少一半合同文件中，尤其反映在联合国秘书处各部门签发的合同中。例如，日内瓦办事处的一份合同(00/PTS-85/ED)在一项可作为各组织所有外包合同范本的条款中，要求承包商事先向日内瓦办事处提供被派往日内瓦办事处执行合同的所有雇员的个人身份资料和家庭住址。在履行合同期间，出现任何人员变化，都应向日内瓦办事处报告。该条款还要求承包商自费对其人员进行身体检查，并保留对不符合必要健康标准的工人不予接受的权利。

60. 同样，联合国总部餐饮合同(PD/C0139/97)

**规定它有权要求承包商雇员、代理人和服务员提交背景材料，由执法机构审查，**

所涉费用由承包商支付。此外，合同还规定，所有雇员不应患有 B 型肝炎、肺结核和不许吸毒，应该按照纽约州和美国联邦法律接受药物和健康检查。

61. 合同还要求供应商购买各种保险单和证书，覆盖：对工人的赔偿和雇主的责任；残疾；普通综合责任；综合汽车事故责任。必要时，还要求在保险单中指定联合国为“附加投保人”，覆盖在联合国场所的所有风险，包括但不限于火灾和附加责任。

62. 世界各地对安全警卫问题的高度关注，使各组织不得不对涉及大量承包商人员在联合国场所和办公楼定期施工的合同安排进行重新评价。日内瓦办事处和维也纳办事处官员都强调了这一点，指出它们为定期、严格检查承包商人员支付了额外费用。检查专员认为，要求供应商事先向有关组织提供被分派到有关组织执行外包合同任务人员的个人身份资料、包括家庭住址和履历，是一项值得肯定的预防措施，当然这也需要遵守有关国家关于个人隐私和资料保护的法律法规。对这类人员定期检查(包括身体检查)是一项额外的、需要慎重对待的工作，在合同前阶段应该考虑所涉费用以及外包业务直接成本(见建议 6)。

63. 维护各组织的国际性质：根据这一标准，检查专员分析了各销售商名册中登记的供应商及 1999 年和 2000 年承揽外包合同的供应商的地域分布。检查专员还检查了为承包商人员规定的行为和资格标准，包括多语言要求，还审查了联合国特权和豁免权包括其免税地位的完整性，以及对承包商为商业目的使用联合国徽标和名称的限制。

64. 关于地域分布，表 2 和表 3 按地区分列了总部采购司和日内瓦办事处采购运输处销售商名册中 2000 年登记的供应商。目前，这两个机构在全球各国为联合国进行大量采购。应该强调的是，这两个表中的数据包括商品和服务供应商。联合国采购司报告说，发展中国家在联合国 2001 年采购量中占有 42%。各基金和方案各种采购形式在全球的地域分布同样呈多样化状态。粮食计划署是这类组织中较为典型的一个，2001 年采购的粮食(与捐助国的粮食捐助不同)总额中有 56%来自发展中国家。然而，联合国系统各组织采购的制成品与粮食不同，来源很难确定。

**表 2. 联合国总部销售商名册(截至 2002 年 2 月)**

地区	数目	百分比
非洲	141	2.6
亚洲/太平洋	746	13.8
东欧/中欧	129	2.4
西欧	1 228	22.7
拉丁美洲/加勒比	68	1.3
北美洲	3 087	57.2
<b>合计</b>	<b>5 399</b>	<b>100.0</b>



表 3. 联合国日内瓦办事处销售商名册(2002 年)

地区	数目	百分比
非洲	13	0.5
亚洲/太平洋	71	3.0
东欧/中欧	45	1.9
西欧	2 151	89.7
拉丁美洲/加勒比	7	0.3
北美洲	110	4.6
<b>合计</b>	<b>2 397</b>	<b>100.0</b>

65. 检查专员认为，服务的外包与物品的采购不同，一般由国际公司的地方供应商或子公司承担。事实上，各组织 1999 年和 2000 年颁布的所有合同无论是全球性的(日内瓦、纽约、罗马和维也纳)，还是地方性的(内罗毕和各区域经济委员会所在地)，最后都由当地的企业承接，只有环境规划署和人类住区规划署在国家执行安排中资助的技术合作项目是例外。如前所述，这些项目不应视为外包。开发计划署外包给承包商 KPMG 的内部审计业务，则由其阿拉伯国家和亚洲及太平洋地区的当地伙伴完成。

66. 外包主要依赖于当地供应商的理由是显而易见的。在后勤和成本上不利于地处遥远、在当地没有子公司的企业。另一重要因素是需要熟悉当地的技术和安全标准，特别是建筑物管理业务。通晓当地语言可能也是一个要求。尽管存在这些因素，但检查专员注意到，合同授予程序虽然鼓励竞争，但在文件条文上常常不利于外地供应商参加竞争。

67. 日内瓦办事处的一份招标文件(00/PTS-77/ED)是这种做法的一个例子。这份招标文件要求所有供应商的投标书毫无例外必须符合瑞士联邦和州的法律。此外，还列出了预期承包商必须遵守的各种条件，明显偏向于当地承包商。最后，还要求竞标书“完全用法文”书写，所有通信和文件也“必须”用法文书写。这些规定可能被错误地解释为不仅是对非当地供应商的歧视，而且是对瑞士其他语言地区承包商的歧视。可能引起质疑的是，要求以任何一种语言提交投标书是否违反联合国的多语言政策和国际性质。应该允许承包商以联合国任何一种工作语言竞标，并应在一般合同条件和采购手册中作出明确规定。日内瓦办事处在评论本报告草稿时指出，它在国际上招标大额合同时，都在日内瓦办事处互联网上以英文和法文公布大多数文件，多数情况下还以英文出版这些文件，并可索要法文本。

68. 一些合同文件还强化各组织的国际性质，要求承包商人员遵守有关组织工作人员的行为守则或要求承包商人员通晓多种语言(总部餐饮合同)。联合国特权和

豁免权的规定以及免税地位也被列入联合国一般合同条款，通常作为主要合同文件的附件附于文件之后。一般而言，这些标准得到了充分执行，只有内罗毕办事处报告说联合国被要求支付肯尼亚增值税(建议 7)。

69. 维持程序和过程的完整性：检查专员审查合同文件时注意到，有些合同要求承包商对有关组织的内部程序和过程负责，而不是对所属并作为自己公司制度一部分的提供服务程序和过程负责。大多数合同还是引述了联合国《财务条例和细则》，特别是联合国一般支付条件和程序。不过，检查专员认为需要进一步加强承包商绩效的管理控制程序。

## 五. 合同管理

70. 大多数合同文件从法律角度看起草得很好，有效地限制了各组织对承包商的责任，但对承包商进行系统、有效监督的合同管理阶段却问题较多。联检组在以前关于该议题的报告中详细地阐述了这个方面，检查专员满意地注意到，该报告的合同管理建议已体现在秘书长关于外部承包做法的政策准则中。

71. 准则第 38 和 39 段专门阐述了这一点：

38. 合同管理的首先责任在于有关申购部门或办公室。它涉及定期和不断地监测合同。假如没有坚持不懈地监测合同，尤其是供应商履行合同和货物计价的情况，便会十分容易丧失外包的根本原因——高品质的绩效和成本的节省。

39. 监测过程应包括：

(a) 不仅在合同期限的规定间隔时间，而且在联合国斟酌决定的任何时候和间或进行这种评估的权利；

(b) 更新绩效标准的权利；

(c) 迫使供应商采取纠正行动，弥补工作不足之处的权利以及禁止进行不充分、不适当或不正当工作的权利；

(d) 除其它补救办法外，对卖主未能达到履行合同的要求、包括按时履行合同的要求实施违约赔偿金。将违约赔偿金包括在内对外包合同尤为合适。

72. 按大会决议的规定进行适当的管制，要求具备有关领域起码数目的内部专家。然而，从本报告附件可以看出，方案主管人经常引述的外包理由之一是缺乏内部技术专长或能力。由此产生的一个问题是如何有效监督和审计承包商的绩效方法之一是由外部专家顾问定期进行技术或专业审计，但检查专员看不到已经在

采用这一办法。还有，以总部信技司为例，每位合同主管人都同时负责若干项合同，对承包商绩效进行监督可能十分困难。

73. 当检查专员要求各组织提供 1999 年和 2000 年对承包商绩效进行评价的结果时，联合国各方案主管人几乎都提交了他们为外包业务填写的一页“供应商绩效报告”表，而向承包商付款是必须填写这张表格的。专门为采购目的设计的这张表格不完全适用于对外国合同的监督和评价，特别是根据新的外包政策准则进行的监督和评价。只有开发计划署向检查专员提供了为内部审计而对承包商进行定期评估的书面证据，这些评估需要接受这些服务的实地主管人员提供意见。联合国采购司在评论本报告草稿时说，它已制定了一套新的对外包合同的供应商绩效进行监督、评估和核实的综合制度（见建议 8）。

74. 检查专员还指出，如果没有一个注重绩效或结果的环境，可能很难从外部承包做法中得到最大的好处。这类合同的管理不仅要求方案主管人接受新的思维和做事方法，还要求作为外包服务最后用户的全体工作人员也接受承包商提出的新的观念和创新。在信息技术等直接影响工作人员工作方法或习惯的领域，尤其需要这样做。

75. 合同期限依各组织的需求和有关服务的性质而有所不同。设施管理方面的标准合同时间为 3 年，在业绩令人满意的情况下，可再延长 2 年。如果承包商在工厂和设备上投资，如在餐饮服务上投资，那么应该让它们有足够时间收回初始投资。一些官员指出，准备招标文件和按照新的政策准则完成外包程序似乎表明，标准合同时限最好为五年，之后再重新招标。

76. 在信息技术等迅速变化的领域，一年合同可能更为适合，以便扩大各组织的选择范围。在商业活动等其他领域，合同期限和延长时时间取决于承包商是否能够达到事先议定的净收入目标。检查专员认为，为扩展技术人员的来源，减少各组织受一个承包商支配的固有风险，连续使用同一供应商的时间不应超过 10 年，大会 2001 年 12 月 24 日第 56/235 号决议在批准关于联合国系统各组织使用私营管理咨询公司服务的政策和做法的联检组报告时尤其提到这一点。它提到，本报告建议 7 强调各组织需要。

采取轮换管理咨询公司的政策，以确保可从与这些公司的关系中取得最大利益。

这一政策应适用于与各组织有合同关系的所有公司。

77. 检查专员在以前报告中已提出的另一问题是，需要对内部工作人员进行外包合同管理、特别是服务数量、范围和质量变化管理以及相关发票问题的培训。首先接受培训的是信技司和商业服务等机构，因为出于必要性和工业的必然联系，它们将与私营部门的承包商发展越来越多的专业关系。



78. 人力资源管理厅(人力厅)工作人员发展处目前正在

根据“联合国人力和财政资源管理培训方案”采购单元在联合国部门举办采购和合同管理培训。此外，还提供自学采购单元(和几个合同管理单元)的光盘，可到工作人员发展处索取。<sup>8</sup>

机构间采购服务处也按同一思路举办各种培训，但所有工作地点和组织机构无法平等地从此种培训中获益，因为培训资源相当有限。

79. 此外，开发计划署建议利用采购工作组论坛，制定联合国系统关于进行成本效益分析、编制决策流程图、建立分析标准和质量保证以及进行独立核实和批准等方面的共同准则(见建议 9)。

---

<sup>8</sup> 每项工作人员发展活动都围绕联合国秘书处该领域程序和做法来进行(人力厅 2002 年 8 月 15 日致联检组的“对联检组‘联合国和联合国基金及计划署内的外部承包的管理审计情况审查’报告草稿的评论”。

## 附件一

### 关于外部承包做法的大会 2000 年 12 月 23 日第 55/232 号决议

#### 大会通过的决议

[根据第五委员会的报告(A/55/532/Add.1 和 Corr.1)通过]

#### 55/232. 外部承包做法

大会，

回顾其 2000 年 4 月 7 日第 54/256 号决议，

审议了秘书长关于外部承包做法的报告<sup>1</sup> 及行政和预算问题咨询委员会的有关报告，<sup>2</sup>

1. 请秘书长继续确保方案管理人员以下列四项外部承包基本理由为指导：

(a) 取得联合国内部未能轻易具有的技术能力，包括取得最新技术和专业知识，或获得所需的灵活性，以应付迅速变化的情况；

(b) 节省开支；

(c) 更切实有效或迅速地提供来源；

(d) 提供非长期需要的活动或服务；

2. 申明联合国在使用外包方面至少必须考虑下列三大目标：

(a) 尊重联合国的国际特性；

(b) 避免对工作人员可能产生的不利影响；

(c) 确保适当管理和(或)控制已经外包的活动或服务；

3. 又申明联合国坚决承诺在尽量广泛的地域范围内公平对待参与联合国包括外包在内的采购活动的所有参与者；

4. 请秘书长继续按照上述指导原则和目标积极审查外包做法，确保方案管理人员在评析联合国的一项活动能否全部甚至部分外包时遵守下列各项标准：

(a) 成本效益和效率：这一点被认为是最基本的标准。除非能适当显示外方能明显地以更节省的方式，至少以同等的效率完成一项活动，否则不可考虑外包；

---

<sup>1</sup> A/55/301。

<sup>2</sup> A/55/479。

(b) 安全和保障：可能影响代表团、工作人员和游客的安全和保障的活动不可考虑外包；

(c) 保持联合国的国际特性：在不损害联合国的国际特性情况下，可考虑将活动外包；

(d) 保持程序和做法的完整性：如果外包会导致违反既定程序和做法，则不可考虑外包；

5. 请秘书长就下列问题向大会第五十七届会议提出报告：

(a) 在执行本决议规定方面取得的进展，包括提供关于外包活动的地点和类型以及外包原因的资料；

(b) 提供类似上文第 5 段(a)提到的详细资料，说明 1999-2000 年期间外包活动的情况；

6. 请联合检查组按照现行做法对联合国和联合国各基金及方案的外包业务进行管理审计审查，并就此向大会第五十七届会议提出报告。

2000年12月23日

第89次全体会议

## 附件二

**联合国秘书处及各基金和方案 1999 年和 2000 年的外包合同**  
(各组织所提供资料的摘要)

有关组织外包的活动	承包商	合同生效日期	外包的理由	年度费用	节省费用和其他效益	最后一次评价 承包商的日期
<b>总部——和商业服务司</b>						
会议室布置人员	One Source Facility, Inc.	21/04/1999	一直外包	219,148 美元		合同结束时
车库管理人员	One Source Facility, Inc.	01/09/1999	成本效益	74,569 美元	根据 1994 年 6 月首次试行的结果, 可节省费用。	合同结束时
为联合国礼品店的管理和运作供货	Hudson News	08/09/1999	联合国能力以外的职能	无	行政效率	正在进行
报刊亭	Hudson News	正在进行	联合国能力以外的职能	无	行政效率	正在进行
餐饮	Restaurant Associates	正在进行	联合国能力以外的职能	无	行政效率	正在进行
墙壁和天棚的油漆	L&L Painting	01/02/1999	补充内部人员, 以满足工作量增加的需要。	275,832 美元	新合同的每平方英尺费用为 35 美分。外包前, 本组织支付的每平方英尺费用为 76-84 美分。这些数字还不包括管理费、病假和其他津贴。我们目前只有一名油漆工, 在出现以上情况、需要油漆的面积很大时, 为了满足当时的需要, 必须外包。	
看管服务	One Source Facility, Inc.	21/04/1999	一直外包	8,092,946 美元		合同结束时
提供文具和办公用品	Office Depot	01/02/1999	在提供文具和办公用品方面具有特别专长	联合国秘书处每年支付 160 万美元。	将办公用品送到办公室	12/2001
旅行服务	American Express	01/04/1999	需要处理购买 2,000 万美元机票(1999 年为 1,600 万美元, 2000 年为 2,000 万美元)业务的技术专长。	联合国不支付任务费用。	设立内部旅行社, 需要雇用大量人员, 不具备成本效益。	正在进行评价

有关组织外包的活动	承包商	合同生效日期	外包的理由	年度费用	节省费用和其他效益	最后一次评价承包商的日期
园林服务	Alpine the Care of Trees	10/05/2000	补充内部人员，以满足工作量增加的需要。	304,936 美元	1992 年开始外包	合同结束时
总部办公大楼地毯加固片的提供、送货和安装	Consolidated Carpet	24/10/2000	这一领域不完全外包。当平方英尺数量超过内部能力限度时，才使用外部承包商。	785,340 美元	考虑到这项工作需要连续蹲跪工作，十分辛苦，当需要在有限时间内完成大面积工程时，利用外部承包商较为有利，并节省费用。除将内部和外部费用加以比较外，需要考虑的首要因素是在短时间内完成大面积工程，这是内部能力无法做到的。	
家具重新修饰服务	Empire State Upholstery Corp.	18/12/2000	补充内部人员，以满足工作量增加的需要。	98,840 美元	1997 年开始外包。	合同结束时
<b>总部—— 信息技术事务司</b>						
电信、广播业务和维护	E-J Electric	01/07/1996	本组织没有技术能力	平均为 850 万美元	不详	合同于 2001 年 7 月 1 日审查并延长。
综合管理信息系统(综管系统)的设计和开发	Price Waterhouse Coopers	首份合同为 1991 年	非永久需要的服务；经大会批准的项目计划包括使用承包商。	774,216.50 美元	不详	合同于 1999 年审查，1999 年 11 月延长。
综管系统的报告和发展	Datamatics America	01/02/1999	非长期需要的服务	100,672 美元	不详	合同于 1999 年 9 月审查，延至 1999 年 12 月 31 日。
综管系统的报告和发展	Logix Infotech	01/04/1999	非长期需要的服务	110,880 美元	不详	合同于 1999 年 9 月审查，延至 1999 年 12 月 31 日。
综管系统的报告和发展	Trine Aspects	01/08/1998	非长期需要的服务	116,160 美元	不详	合同于 1999 年 7 月审查，延至 1999 年 12 月 31 日。

有关组织外包的活动	承包商	合同生效日期	外包的理由	年度费用	节省费用和其他效益	最后一次评价承包商的日期
综管系统的报告和发展	Trine Aspects	03/08/1998	非长期需要的服务	126,720 美元	不详	合同于 1999 年 7 月审查, 延至 1999 年 12 月 31 日。
综管系统的报告和发展	Vital Computer	01/10/1998	非长期需要的服务	181,732 美元	不详	合同于 1999 年 9 月审查, 延至 1999 年 12 月 31 日。
综管系统的报告和发展	Interim Technology	09/02/1998	非长期需要的服务	71,808 美元	不详	合同于 1999 年 3 月审查, 延至 1999 年 6 月 30 日。
综管系统的报告和发展	New Protocol	01/03/1999	非长期需要的服务	77,376 美元	不详	合同于 1999 年 8 月审查, 1999 年 10 月 4 日结束。
PC 和 LAN 专门技术人员	Decision One	01/01/1999	本组织内无法随时提供的技术能力	126,672 美元	不详	正在进行
Microsoft office 专家服务	Compuforce	17/05/1999	本组织内无法随时提供的技术能力	182,938 美元	不详	正在进行
服务台	Decision One	01/04/1998	提供更有效和高效的服务	1,542,198 美元	利用内部没有的大量技术专长。	正在进行
技术支持助理	Compuforce	合同开始于 1999 年之前	本组织内无法随时提供的技术能力	312,100 美元	不详	正在进行
技术支持助理	Tech Trend	合同开始于 1999 年之前	本组织内无法随时提供的技术能力	142,800 美元	不详	正在进行
光盘系统设备管理	Decan	01/02/1999	本组织内无法随时提供的技术能力	869,514 美元	不详	正在进行
提供电话接线服务	Interim/Spherion	31/03/1998	提供有效和高效服务。	213,157.99 美元	不详	2001 年重新招标, 已签新合同。
派出技术人员操作和维护电信设备	One Source Facility Services, Inc.	31/12/1998	本组织内无法随时提供的技术能力	258,665 美元	不详	现由联合国工作人员提供此项服务。

有关组织外包的活动	承包商	合同生效日期	外包的理由	年度费用	节省费用和其他效益	最后一次评价承包商的日期
派出技术人员操作和管理电话交换机	Intecom	14/01/1986	本组织内无法随时提供的技术能力	904,869.77 美元	向管理层提供灵活性引入技术变化产生的新技能。	2001 年重新招标，2001 年底签订新合同。
综管系统的设计和开发	Price Waterhouse Coopers	原始合同为 1991 年	非永久需要的服务，经大会批准的项目计划包括使用承包商。	1,855,641.77 美元	不详	合同于 2000 年 10 月审查并结束。
综管系统的报告和开发	Trine Aspects	01/08/1998	非永久需要的报务	67,760 美元	不详	合同于 2000 年 4 月审查，延至 2000 年 7 月 31 日。
综管系统的报告和开发	Trine Aspects	03/08/1998	非永久需要的报务	73,920 美元	不详	合同于 2000 年 4 月审查，延至 2000 年 7 月 31 日。
综管系统的报告和开发	Datamatics America	02/01/1999	非永久需要的服务	64,064 美元	不详	合同于 2000 年 4 月审查，延至 2000 年 7 月 31 日。
综管系统的报告和开发	Logix Infotech	04/01/1999	非永久需要的服务	86,240 美元	不详	合同于 2000 年 4 月审查，延至 2000 年 7 月 31 日。
综管系统的设计和开发	V. Link	11/01/2000	在 Price Waterhouse Coopers 离开后完成工程。	20,400 美元	不详	合同于 2001 年 3 月 30 日结束。
综管系统的设计和开发	TIS Worldwide	11/01/2000	在 Price Waterhouse Coopers 离开后完成工程。	27,600 美元	不详	合同于 2001 年 3 月 30 日结束。
综管系统的设计和开发	NewTech Ventures	11/01/2000	在 Price Waterhouse Coopers 离开后完成工程。	36,000 美元	不详	合同于 2001 年 6 月 30 日结束。
PC 和 LAN 专门技术人员	Decision One	01/01/2000	专家服务	146,140 美元		
Microsoft office 专家服务	Compuforce	17/05/2000	从 WordPerfect 向 office 转换。	179,008 美元		

有关组织外包的活动	承包商	合同生效日期	外包的理由	年度费用	节省费用和其他效益	最后一次评价承包商的日期
服务台	Decision One	01/04/1999	联合国没有员额	1,542,198 美元		
技术支持助理	Compuforce		联合国没有员额	209,300 美元		
技术支持助理	Tech Trend		联合国没有员额	282,100 美元		
光盘系统设备管理	Decan	01/02/2000	联合国没有员额, 特别技术服务。	948,560 美元		
提供电话接线服务	Interim/Spherion	31/03/1998	提供有效和高效服务。	196,052.68 美元	向管理层提供灵活性。	2001 重新招标, 已签新合同。
派出技术人员操作和维护电信设备	One Source Facility Services, Inc.	31/12/1998	内部缺少从事该工作的合格人员。	190,688,36 美元	向管理层提供灵活性, 引入技术变化产生的新技能。	现由联合国工作人员提供此项服务。
操作和维护联合国电话交换设备	Intecom	14/01/1986	内部缺少从事该工作的合格人员。	816,295.02 美元	向管理层提供灵活性, 引入技术变化产生的新技能。	2001 年重新招标, 2001 年底签订新合同。
<b>日内瓦办事处</b>						
供电	Cometel	1998-2000	工作量波动 (3-22 人), 内部工作人员不够。	821,856 瑞郎	<b>见外包理由</b>	每次行动后都要进行, 审核发票, 续订合同。
电梯维护	Schindler	01/01/1999	本组织内没有技术能力。	541,910 瑞郎	不详	每次行动后都要进行, 审核发票, 续订合同。
油漆	Prezioso	01/01/1999	工作量波动。	490,576 瑞郎	不详	每次行动后都要进行, 审核发票, 续订合同。
卫生设施	Constantin	01/01/2000	工作量波动 (0-9 人), 内部工作人员不够。	249,571 瑞郎	<b>见外包理由</b>	每次行动后都要进行, 审核发票, 续订合同。
会计室临时服务人员	Adecco	01/01/2000	工作量波动。	300,000 瑞郎	<b>见外包理由</b>	每次行动后都要进行, 审核发票, 续订合同。



有关组织外包的活动	承包商	合同生效日期	外包的理由	年度费用	节省费用和其他效益	最后一次评价承包商的日期
建设物清洁	ISS	01/01/2000	比使用内部清洁人员更加灵活,更节省费用。	3,150,000 瑞典郎	<b>见外包理由</b>	每次行动后都要进行,审核发票,续订合同。每天进行质量控制。
<b>维也纳办事处</b>						
向联合国维也纳办事处提供办公用品和相关服务,包括储存、电话送货并按成本中心价格开具发票、统计文件	Wertpraesent	01/01/1999	节省费用措施,例如:由于人员、空间和设备的节省,也由于不需要在储存的物品上投资,所以外包比内部供应库房服务节省 25% 的费用	151,260 美元	每年约节省费用 40,000 美元	
向联合国维也纳办事处、联合国工业发展组织(工发组织)和全面禁止核试验条约组织(禁核试组织)所有办公楼提供安放在走廊的租赁复印机和相关服务,并统一计算费用	Canon	01/01/1999	维也纳办事处、工发组织和禁核试组织办公室的走廊里安放了 120 台复印机,购买这些复印机需要大量资金。外包业务包括现代设备、服务、维护、维修和碳粉等。费用按每复印页分摊。	184,000 美元	因不购买设备,约节省费用 1,800,000 美元。  注:现有每页 0.22 奥地利先令的合同(每年估计为 1,600 万页)包括纸张以外的所有费用。	
公务旅行购票等旅行服务	American Express Vienna		联合国不象美国运通公司(AMEX)等世界性公司那样与承运人有着各种联系。节省费用、各种服务、效率高。	与旅行社的 年毛营业额 为 2,550,000 美元。	从年营业额中立即退还 31,000 美元	与工发组织联合进行。
为联合国维也纳办事处提供办公用品和相关服务,包括储存、电话送货并按成本中心价格开具发票、统计文件	Buero Austria	01/01/2000	节省费用措施,例如:由于人员、空间和设备的节省,也由于不需要在储存的物品上投资,所以外包比内部供应库房服务节省 25% 的费用。	145,038 美元	每年约节省费用 40,000 美元	

有关组织外包的活动	承包商	合同生效日期	外包的理由	年度费用	节省费用和其他效益	最后一次评价承包商的日期
向联合国维也纳办事处、工发组织和禁核试组织提供安放在走廊的租赁复印机和相关服务，并统一计算费用	Canon	01/01/2000	维也纳办事处、工发组织和禁核试组织办公室的走廊里安放了120台复印机，购买这些复印机需要大量资金。外包业务包括现代设备、服务、维护、维修和碳粉等。费用按每复印页分摊。	167,815 美元	因不购买设备，约节省费用1,800,000美元。  注：现有每页0.22奥地利先令的合同（每年估计为1,600万页）包括纸张以外的所有费用。	
公务旅行购票等旅行服务	American Express Vienna	01/04/2000	联合国不象美国运通公司(AMEX)等世界性公司那样与承运人有着各种联系。节省费用、各种服务、效率高。	与旅行社的 年毛营业额 为2,100,000 美元。	从营业总额中退还26,000美元；人力节省；通过廉价的旅行安排可以打折扣，比全价节省12%。	
<b>内罗毕办事处</b>						
提供外交信袋服务	Tabakl Freight Int Ltd.	15/07/1999		120,000 美元		5/2001
配电和机械维护	DHL	13/07/1999		135,000 美元		5/2001
空运和海运清关和承运服务	Urgent Cargo Handling Ltd.	15/07/1999		196,000 美元		5/2001
建立电传传输能力(进入)	Grid Arendal	15/02/2000		110,456 美元		
电和机械维护	Kinetic control	01/10/2000		128,741 美元		
园林服务	Diani Flowers and Landscaping Ltd.	01/07/2000		166,429.06 美元		
提供清洁服务	Profession Clean Care Ltd.	01/07/2000				
计算机维护	First Computers	01/12/2000		911,988.02 美元		

有关组织外包的活动	承包商	合同生效日期	外包的理由	年度费用	节省费用和其他效益	最后一次评价承包商的日期
建筑物和外部工程	Varsani enterprises	01/12/2000		315, 173. 16 美元		
<b>非洲经济委员会(非洲经委会)</b>						
配电和机械安装及维护	ABB MIDROC Industrial Service PLC	01/10/1998	非洲经委会能力以外的职能	288, 000 美元	成本效益和行政效率	正在评价
配电和机械安装及维护	ABB MIDROC Industrial Service PLC	01/10/1998	非洲经委会能力以外的职能	216, 000 美元	成本效益和行政效率	正在评价
<b>拉加经委会</b>						
办公室清扫	EULEN	10/09/1998	成本效益和效率	126, 216 美元	取消 45 个一般事务员额(调动和/或取消)。	7/2001
警卫	Wackenhut	22/02/1999	成本效益和效率	30, 000 美元	取消 3 个一般事务员额(调动和/或取消)。	12/2000
内部信差	Envía	18/06/2001	成本效益和效率	33, 168 美元	取消 6 个一般事务员额(调动和/或取消)。	尚未评价
<b>亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)</b>						
看管服务	Property Care Services Ltd.	01/03/2000	从 1975 年搬入大楼后便使用外包服务。	148, 372. 66 美元	不详	13/11/2000
<b>西亚经社会</b>						
办公室支助服务	Starmanship	01/11/1998	需要额外的服务(文秘)。	180, 000 美元	节省联合国雇员一揽子津贴(一揽子津贴)。	11/2000
办公室支助服务	Management Plus	01/08/2001	需要额外的服务(文秘)。	173, 000 美元	节省一揽子津贴加 24, 000 美元。	新合同
警卫	Future Security	20/10/1997	没有提供所需服务的职位。	190, 000 美元	节省一揽子津贴。	10/2000
警卫	Securitas	01/08/2001	没有提供所需服务的职位。	140, 000 美元	节省 50, 000 美元	新合同

有关组织外包的活动	承包商	合同生效日期	外包的理由	年度费用	节省费用和其他效益	最后一次评价 承包商的日期
<b>环境规划署</b>						
专门能源服务可行性研究；对每个能源项目进行监督和 研究	March Consulting Group	05/07/199 9	GEF PD F-8 UNEP/GEF	320,000 美元		
向巴尔干工作队提供政策和环境专门 知识	GAIANetwork Finland	01/04/199 9	科索沃的环境影响 需求	199,000 美元		06/07/2001
Mercure 电信友好 台站和各台站的维 护	GRID Arendal/UIC	01/06/199 9	GC 特别服务，决议 UNEP/ GC/17.38, 18.47, 19.3	255,000 美元		04/09/2000 和 27/02/2001
环境规划署/北美 洲区域办事处(北 美办事处)迁至华 盛顿特区租赁办 公场所	Falke	02/2000	环境规划署/北美办 事处从纽约迁至华 盛顿特区。	298,446 美元		
提供支助服务	National Water Inst. Research UNEP/GEMS	15/07/200 00	加拿大对这一项目 的捐助	103,022 美元		12/10/2000 和 03/04/2001
设计可持续的商业 替代网络，以促进 清洁技术的转让	ICF Consulting	21/12/200 0 to 20/04/200 1	促进活动	278,077 美元		
<b>人类住区规划署</b>						
排水改善金沙萨的 卡拉姆河港口	Sotraben Co.	23/06/199 9		518,000 美元		
排水清理金沙萨的 卡拉姆河主要港口	Parisi Co.	23/06/199 99		240,000 美元		
建设一个卫生教育 中心	Stad Co.	15/06/199 9 和 14/06/200 0	订货的变化	266,823 美元		
在伊拉克北部的 Erbil 建设 12 所学 校	Rozy Co.	14/10/200 0	在伊拉克北部的建 设工程	187,799 美元		17/06/2001

有关组织外包的活动	承包商	合同生效日期	外包的理由	年度费用	节省费用和其他效益	最后一次评价承包商的日期
在伊拉克北部 Dohuk 建设 12.47 公里公路	Avan Co.	01/07/2000	在伊拉克北部的建设工程	580,300 美元		23/05/2001
向伊拉克北部 Suleimanlya 的 100 名国内流离失所者提供住处	Qala Co.	15/11/2000	在伊拉克北部的建设工程	8,078,185 美元		23/05/2001
<b>儿童基金会</b>						
个人电脑/笔记本电脑的维护	MicroAge Integration Group	01/10/1997	内部缺少的技能	111,800 美元		3/2000
个人电脑/笔记本电脑的维护	Manhattan Information System	01/06/2000	内部缺少的技能	210,196 美元		无
个人电脑/笔记本电脑的维护	MicroAge Integration Group	28/05/1997	内部缺少的技能	280,053.30 美元		3/1999
<b>人口基金</b>						
印刷服务	Quebecor Printing (Canada)	03/03/1999	缺少印刷机构。	103,077 美元	该领域的专长	服务完成后
法律服务	Greenberg Traurig (USA)	01/02/1999	缺少不动产谈判的专门人才。	70,000 美元	该领域的专长	服务完成后
邮政服务	IKON/IMAGE (USA)	01/11/1999	缺少粮食计划署出版物存放场所。	69,800 美元	可提供电子存放室	服务完成后
检验和抽样	Crown Agents (UK)	January 2000	缺少该领域发放避孕药具所必要的人力和专长。	423,707 美元	该领域的技术专长	服务完成后
测试	Enersol (Australia)	September 1999	缺少该领域发放避孕药具所必要的人力和专长。	153,000 美元	该领域的技术专长	服务完成后

有关组织外包的活动	承包商	合同生效日期	外包的理由	年度费用	节省费用和其他效益	最后一次评价承包商的日期
<b>粮食计划署</b>						
提供综合性服务：清扫、消毒、园林、洗涤、地毯清洁、厕所用品、杀菌、废物和医疗废物处理等(以前的 23 份合同合并为 1 份)；协议和人员的管理；按合同要求检查绩效。	350,000 美元	符合外包理由。	2001 年 2 月分派第三年也是最后一年的服务			
文件复制业务	Rank Xerox	August 1997	与联合国工资标准相比，可节省费用：“交钥匙”服务，并可利用外部技术专长；不需要购置设施，也没有设施老化问题。	300,000 美元	完全符合外包的理由。	2000 年 8 月指定另一个合同周期。
公共信息系统的维护	ICC Geneva	January 2000	雇用工作人员的费用；雇用长期工作人员所涉及的义务(养恤金、医疗保险等)；可利用各种技能；“交钥匙”责任。	800,000 美元	完全符合外包的理由。	不适用第一个合同同期。
<b>联合国难民事务高级专员办事处(难民署)</b>						
全球货运协议	Kuehne and Nagel	01/01/2002	有一个全球货运承运人。	5,000,000 美元	信息多、运送快、损坏少、费用低。	11/2001
从日内瓦启运的空运承运人	Jetivia	01/01/2002	需要有一个从日内瓦启运的单独空运承运人。	1,000,000 美元	改进运送，可以跟踪，费用低。	11/2001
邮件服务	Swiss Post	01/01/2002	满足正常和快件传递需求。	260,000 美元	按要求交运，具有成本效益。	1/2002
信袋服务	UNOG	1997	使用联合国竞争性邮政系统。	250,000 美元	运输效率高，费用低，交付快。	1/2002
清扫服务	ISS	01/01/2002	建筑物清扫工作，不需要使用难民署工作人员	450,000 美元	服务有效，没有工作人员费用。	01/01/2002
<b>总计：66,571,608 美元</b>						