



大会

Distr.: General
30 July 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 130 和 137

审查联合国行政和财政业务效率

联合检查组

联合国系统各组织的离岸外包

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会就联合检查组题为“联合国系统各组织的离岸外包：离岸外包服务中心”的报告发表的评论意见(JIU/REP/2009/6)。

* A/65/150。



摘要

联合检查组题为“联合国系统各组织的离岸外包：离岸外包服务中心”的报告采用案例研究办法，考察了决定离岸外包设施是否能够成功实施的关键因素。

本报告介绍了联合国系统各组织对联合检查组报告中提出的各项建议的意见。已根据联合国系统行政首长协调理事会各成员组织的建议综合整理了联合国的意见。各成员组织对这份报告表示欢迎，并一致认为实施离岸外包设施能够通过规模经济和相对降低人员配置成本带来经济优势。各机构表示总体上同意这些建议，特别是呼吁全面分析离岸外包设施的优缺点以及需要在各机构之间开展经验交流的建议。

一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统各组织的离岸外包：离岸外包服务中心”的报告采用案例研究办法，提出了“联合国系统各组织在考虑将其行政服务离岸外包时所用的基准”。报告审查了若干组织目前用于提供行政和金融服务的离岸外包设施，并提供了一些建议，为运营此类中心以及规划和管理离岸外包进程的政策和做法提供指导。

二. 一般性评论

2. 联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)成员对联合检查组的这份报告表示欢迎，同时注意到该报告采用案例研究办法考察联合国难民事务高级专员办事处、联合国粮食和农业组织、世界卫生组织以及世界粮食计划署的经验，以期总结其经验教训，为联合国系统各组织确定适用的基准。

3. 各机构一致认为实施离岸外包设施能够通过规模经济和降低人员配置成本带来经济优势。但是，它们表示创建服务中心还能带来其他裨益(如内部能力建设)，并将区域共享会计服务的设立作为一个例证，此举能使较小的国家办事处利用集合起来的专门知识——它们本来是无法以足够的竞争力或成本效益吸引此类专门知识的。随着各组织在未来几年中逐渐采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)，进而可能需要新的和不同的技能组合，故这一办法可能证明尤为重要。

4. 关于联合检查组报告第 27 段建议采用的共同/联合离岸外包政策，各机构指出，鉴于联合国系统各个组织存在不同的需求，这一点还需要更深层的分析。不过，各机构普遍认为，正在考虑离岸外包服务的联合国系统各组织有必要了解现有的安排，并可吸取联合国系统各组织内部主要做法的经验教训。

三. 关于联合检查组建议的具体评论意见

建议 1

联合国系统各组织的理事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共同战略。然后，这项政策应当提交理事机构审查和批准。在制定有关组织的离岸外包政策和项目之前，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 18)。

5. 各组织总体上同意在设立自己的离岸外包服务中心之前制定一项离岸外包政策的观念，并认为这些政策应合理考虑到所有相关因素，包括任何机构间的机会，以及在实施之前提交各理事机构审查批准。已经设立离岸外包中心的组织表

示，这正是它们所遵循的路径。但是，各组织警告说，鉴于需要考虑的诸多因素（地点、生活费用、所需基础设施的可用性和人力资源等），对于各个机构的理事机构而言，通用的离岸外包政策可能因过于笼统而无法使用，特别是在预算框架之外讨论时尤为如此。

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，并且展示保持或者提高服务质量所带来的明显效益。

6. 各组织对于编写全面的业务个案用于推动任何离岸外包决定的必要性深表同意，但它们强调，必须确保考虑到所有的因素，包括与工作人员有关的费用，例如新地点的工资和福利、现有工作人员搬迁和离职的成本、新工作人员的征聘和培训以及与监测和管理中心有关的费用。各机构指出，任何这种分析本身可能都需要付出昂贵的成本，各组织只有在认为可能最终要实施离岸外包的情况下才应采取这样的举措。

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。应将分析报告提交理事机构，以供审查。

7. 各组织同意对备选地点进行分析的建议，同时指出应已将其纳入在其他建议中提及的业务个案分析。

建议 4

联合国系统各组织行政首长应该同可能的东道国政府开展谈判，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东道国协议进行交流和协调。

8. 行政首长协调会成员支持这项建议，并指出该建议能大幅提高离岸外包地点的吸引力，特别是在征聘一般事务职类的非本国公民、聘用配偶和受扶养亲属、免税、外交牌照等条件对工作人员和/或本组织有利时。

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费用反映在对离岸外包整体费用的分析之中。

9. 各组织同意关于确保减轻离岸外包对于工作人员的影响的所有措施的全部费用的建议，并指出应已将其纳入在其他建议中提及的业务个案分析。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长应当要求理事机构为涉及离岸外包的自愿离职计划拨出足够的专项资金。

10. 各组织同意，应谨慎处理离岸外包对工作人员的影响，并在总体分析离岸外包的全部成本时适当考虑到为减轻对工作人员的影响的措施提供资金(如建议 5 所述)。但是，各机构强调，尽管一个组织为相对慷慨的自愿离职计划寻求额外的经费不无道理，但该组织的首要任务应是为受影响的工作人员寻找其他有意义的替代性工作机会。在此背景下，要求各理事机构提供专项经费用于与离岸外包有关的离职计划可能是不适当的。各机构指出，对于那些不能或不希望因离岸外包而被调动到其他工作地点的工作人员而言，自愿离职和自愿离职计划可能并不是唯一的选择。其他选择方案可能包括在总部所在地的联合国大家庭内协商获取就业的机会、对总部内部的工作人员调动采用灵活的办法和积极支持工作人员寻找其他就业机会。因此，各组织必须考虑到与自愿离职和安置工作有关的所需资源。

建议 7

联合国系统各组织的理事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。

11. 各机构一致认为离岸外包中心应保持本组织的国际性质，但同时指出就离岸外包而言，征聘当地工作人员不仅对于当地征聘的工作人员的经济利益十分重要(与同级别国际工作人员的相关费用相比)，而且也是与东道国政府谈判寻求其支持时的考虑的一部分。

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。

12. 各组织一致认为，改革管理和整体交流战略是成功实施离岸外包的一个关键组成部分。

建议 9

联合国系统各组织的行政首长应该设立具备强有力高层领导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。

13. 各机构同意，如果它们考虑实施离岸外包设施的话，应由具备最高层的强有力领导和支持的有才干的 project 小组实施这一举措。

建议 10

联合国系统各组织的行政首长应该确保，企业资源规划系统和离岸外包服务中心在启用之前已经准备就绪。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。

14. 各机构同意，应对所有有关系统和程序进行测试，以确保离岸外包设施在启动之前已经准备就绪。

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献。

15. 各组织一致认为，建立明确的问责制框架(包括适当的服务水平协议)是离岸外包服务中心业务的重要组成部分。

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。

16. 各组织一致认为，有效的知识转让和培训活动必须成为离岸外包实施进程的一部分，并指出这些方案和计划的费用应作为业务个案的一部分考虑在内。

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安全保障；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灾害恢复计划。

17. 各组织一致认为，任何离岸外包举措均应考虑到工作人员、设施和信息的安全措施，以及业务连续性计划和灾害恢复计划。与这些部分有关的费用亦应作为业务个案的一部分考虑在内。

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，其中包括所节省费用和提高服务质量。应当就此提出定期报告，内部向高层管理人员报告，外部向理事机构报告。

18. 行政首长协调会成员支持这项建议，但他们指出，这些监测和报告活动本身可能需要投入大量资源。

建议 15

联合国系统各组织的理事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、业绩评价和评估在实现各项目标方面所取得的进展。

19. 各机构对该建议表示支持，其中一些机构指出各理事机构和秘书处之间业已开展此类互动。

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，其中包括内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，它们应当在管理问题高级别委员会(管理高委会)工作组的相关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。

20. 各机构总体上支持该建议，但表示鉴于存在不同的组织结构和治理机制，所涉问题不是联合国系统各组织对“离岸外包举措的协调”。相反，它们指出高级别管理委员会之类的论坛对于交流有关经验教训很有价值，这也为有关各方开展可能的对话提供了机会。主要目标应是分享经验，而不是开展协调。

建议 17

行政首长协调会应该通过管理高委会促进系统地共享关于离岸外包的经验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的事宜。

21. 尽管各机构支持联合检查组基本上呼吁行政首长协调会的管理问题高级别委员会促进联合国系统各组织之间系统地分享关于离岸外包的经验教训，但它们指出，在目前建立一个共同机构间共享服务中心和共同离岸外包政策框架可能过于雄心勃勃。正如联合检查组所指出的那样(见联检组报告第 133 段)，仍然存在不同的信息和通信技术平台、不同的企业资源规划系统成熟程度以及不同的行政规则和条例等有关挑战。各相迥异的治理安排和预算框架，使问题进一步复杂化。此外，尽管各机构同意联合检查组关于“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”的评估(第 134 段)，但它们强调，这些举措和发展并没有减少实施方面的挑战以及与离岸外包服务中心相关的管理风险。

建议 18

行政首长协调会应该通过管理高委会讨论和启动共同/联合离岸外包政策框架的制定工作，以便通过共同决策和项目制定进程争取更大效益。

22. 行政首长协调会成员总体上同意该建议。