



第七十一届会议

议程项目 134

2016-2017 两年期方案预算

联合国秘书处全球服务提供模式

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于联合国秘书处全球服务提供模式的报告(A/71/417)。行预咨委会在审议该报告过程中会晤了秘书长的代表，他们提供了补充信息并作了澄清，书面答复最后于 2016 年 11 月 21 日收到。
2. 秘书长的报告是根据大会第 70/248A 号决议第十九节提交的，该决议请秘书长提交一份关于全球服务提供模式的更完善的详细提案。秘书长指出，他的报告基于他上次关于联合国秘书处全球服务提供模式框架的报告(A/70/323)¹ 所概述的工作，并考虑到大会的有关决定(见第 70/248A 号决议)以及行预咨委会上一次报告(A/70/436)和监督机构的建议。
3. 大会第 70/248A 号决议对关于全球服务提供模式的详细提案应解决的问题提出了一些具体要求，特别是应有一份企划案，其中包括最终状态愿景、明确目标和目的，以及详细成本效益分析和全面基线资料。大会重申必须确保全球服务提供模式充分考虑到所有正在实施的业务转型举措的经验教训和最佳做法，以实现惠益最大化，避免可能的重复和重叠，并确保连贯性。大会强调指出，全球服务提供模式的开发应限于提供行政支助服务，并考虑联合国所有现有基础设施的使用情况，包括总部以外基础设施的使用情况。

¹ 称为“框架报告”。



二. 一般性评论和意见

4. 秘书长指出，他的报告阐述了全球服务提供模式的愿景以及制定该模式方面的进展情况，包括基线资料、质量和数量效益。他又指出，根据大会对他的报告所载提案作出的决定，将在有关拟议预算中纳入详细的提案。行预咨委会欣见秘书长提交报告以及在进一步制定联合国秘书处全球服务提供模式的提案方面取得的进展。

5. 在审议秘书长的报告时，行预咨委会根据大会第 70/248 A 号决议的要求以及行预咨委会关于框架报告(A/70/323)的上一次报告(A/70/436)强调的问题，审查了制定全球服务提供模式的提案。

三. 关于具体问题的评论和意见

A. 目标和最终状态愿景

6. 秘书长在报告中指出，全球服务提供模式的愿景是提供的行政支助服务有助于有效完成联合国的任务，其指导原则是：客户本位和适应能力；优质服务；有效的组织业绩管理；未来业务模式的简化、专业化和整合(见 A/71/417，第 2 和 3 段以及图一)。他又指出，全球服务提供模式将调整秘书处的行政架构，更好地将战略活动与业务活动区分开来，将战略监督与提供行政服务区分开来，还将澄清作用和职责，并确定每个实体必不可少的权力。行预咨委会还获悉，全球服务提供模式是一个为整个秘书处、包括维持和平和其他外地实体提供标准化行政服务的全系统机构改革举措。

7. 秘书长提议采取分阶段办法，以达到使最终状态地点尽可能少的目标，又提议至少有两个地点具备关键职能运作的的能力，以便在一个地点暂时无法运作的情况下确保业务连续性。他还提议 2018-2019 两年期为初步整合的过渡阶段(第 1 阶段)，以实现 2020-2021 两年期最终状态(第 2 阶段)(同上，第 18 段)。

B. 范围、方法和评估

8. 秘书长指出，根据大会第 70/248 A 号决议第十九节，全球服务提供模式的制定仅限于行政支助服务的提供。他又指出，正在根据框架报告概述的指示对行政流程进行审查，以期：(a) 根据对行政流程、政策、程序和授权的审查，简化行政职能和工作流程，并在端到端行政流程的提供方面利用信息和通信技术；(b) 明确作用的行政职责专业化，使专门知识更集中，行政服务提供更一致，让客户实体放弃大多数往来业务行政职责，集中精力于核心任务和战略行政职责，如预算编制、财务管理和其他管理职能；(c) 整合整个秘书处的行政能力，通过共享服务中心提供往来行政服务，由卓越中心提供基于专门知识的行政服务。

9. 秘书长又指出, 2016 年初, 采用框架报告² 中概述的六部分方法, 对 386 个行政流程进行了评估和分类, 其中包括在企业资源规划系统(“团结”)项目内外提供的流程。秘书长的报告第 7 至 14 段对评估做了概述。秘书长指出, 在评估的 386 个行政流程中, 201 个归类为“中心”或没有地点依附性, 有可能整合为共享服务安排; 57 个归类为应在总部履行的流程或者涉及提供战略指导, 制定政策, 进行监督, 并在利益攸关方的参与方面发挥领导作用; 60 个归类为当地或依附地点的和不可转让的, 例如, 编制预算、协调审计、工作人员甄选和其他管理职能。68 个将来可以考虑的“团结”项目扩展部分二期流程被认为是在范围之外。秘书长的报告图二按流程所有人/职能领域分列了 386 个行政流程, 具体如下: 财务(157); 共同服务(110); 人力资源(65); 后勤(34); 事件(11); 共同服务/事件(5); 信息和通信技术(4)。归类为“中心”流程的 201 个行政流程有 108 个涉及财务, 41 个涉及人力资源, 52 个涉及共同服务。行预咨委会欢迎在采用上述六部分方法的基础上进行全球服务提供模式评估的努力。

10. 在这方面, 行预咨委会回顾在其上一次报告中强调需要全面盘点所有流程, 详细说明这些流程的地点依附情况和基线资料, 如活动总量、提供服务的地点以及人力资源等相关资源(见 A/70/436, 第 27 段)。行预咨委会认为, 秘书长的报告第四节所载摘要的数据应当加以修订, 在框架报告(A/70/323)³ 附件三中提供的资料的基础上, 列入关于各职能领域和流程或流程组的更详细的资料。行预咨委会认为, 为便于审议秘书长关于联合国秘书处执行全球服务提供模式的提案, 必须在项目一开始就为大会提供一份全面和详细的清单, 其中涵盖可能考虑合并入共享服务安排的全部 201 个依附地点的进程, 并清楚地确定将在项目的每个阶段执行的流程。如果没有这一清单, 秘书长关于联合国秘书处全球服务提供模式的提案的范围就不明确, 秘书长的提案所涵盖的现有流程的比例尤其如此。因此, 行预咨委会重申其先前关于制定并列示一份行政流程全面清单的建议(见 A/70/436, 第 27 段)。

11. 此外, 鉴于联合国秘书处全球服务提供模式目的是满足为整个秘书处提供行政服务的要求, 行预咨委会强调必须有全秘书处包括外地特派团在内的所有地

² 该方法的六个部分如下: 第 1 部分: 评估行政流程的地点依附性, 并归类为总部(战略指导, 制定政策, 进行监督, 并在利益攸关方参与方面发挥领导作用)、中心(可在当地开展、但有可能在共享服务环境中予以部分或全部整合、简化或自动化的流程)或当地流程(依附地点的、不可转移的流程); 第 2 部分: 评估把进程移至共享服务中心的业务影响和困难; 第 3 部分: 对秘书处相应组织结构的职能作用进行摸底, 以便确定职能角色目前的所在地点并量化每个流程的工作量; 第 4 部分: 确定整合后行政服务的可能地点, 同时考虑到质量和成本效益因素; 第 5 部分: 为全球服务提供模式制定企划案; 第 6 部分: 制定风险框架, 以评估潜在风险, 并拟订风险缓解战略。

³ 框架报告附件三载列 347 个行政流程的初步评估结果, 以表格形式概述了按职能领域分列的总部、中心和当地流程(财务、人力资源、共同服务以及后勤和供应链), 并区分在“团结”项目内部和外部进行的流程。

点进行的流程和流程组的统一目录。在这方面，行预咨委会又强调，需借鉴执行全球外勤支助战略获得的经验，特别是在乌干达恩德培区域服务中心将端到端流程落实为服务项目的经验(见 A/71/417，第 70 (b) 和 76 段；另见 A/70/754)。行预咨委会相信，秘书长将确保他的提案建立在以连贯和统一的方式为包括维持和平行动在内的联合国秘书处所有单位提供行政服务的基础上，从而避免重复和重叠(见大会第 70/248 A 号决议，第十九节，第 11 段)。

C. 全球服务提供模式提案

12. 秘书长的报告涵盖四个共享服务领域：(a) 人力资源行政和薪资；(b) 应付款；(c) 差旅、差旅费报销和机票付款处理；(d) 采购。它载有在第 1 阶段(2018-2019 两年期)执行的关于前两个领域以及第三个领域一部分的服务提供提案。据指出，关于差旅、差旅费报销和供应商机票付款处理以及采购的提案将在今后提出。该报告还载列将共享服务扩大到外地和整合现有工作地点范围内的服务的建议。全球服务提供模式企划案和上述每一项提案载于该报告第五节、第六.A 节以及附件三，据指出，进一步的详细资料将列入各自的拟议预算中。行预咨委会在下文第 30-40 段对全时同等个人⁴ 分析和企划案以及秘书长的报告所载为支持全球服务提供模式提案提供的基线资料进行了评论。

13. 秘书长在报告中提出采用分阶段办法实施全球服务提供模式，包括：(a) 2018-2019 两年期为第一阶段，将三个端到端流程(人力资源、薪资和应付款)初步整合到六个主要行政服务提供者，⁵ 以便在过渡阶段利用主要区域的现有能力和基础设施；(b) 2020-2021 两年期为第二阶段，在两个地点实现最终状态(见上文第 7 段)。秘书长指出，为 2018-2019 两年期的初步整合制定了三个参数：(a) 尽可能在同一时区重新分配工作量，同时考虑到当地具体情况；(b) 只有在接收工作地点无法在现有资源范围内吸收额外工作量的情况下才在工作地点之间调动资源；(c) 减少任何导致费用增加的资源转移。

1. 人力资源行政和薪资

14. 关于人力资源行政和薪资(见 A/71/417，第 21-36 段)，秘书长指出：(a) 目前，人力资源行政、应享权利以及咨询人和个体订约人方面的往来业务由 26 个实体处理；(b) 在 2016 年 11 月“团结”项目群组 5 实施之后，目前薪资活动以部分

⁴ 采用全时同等个人一词将履行特定职能的若干非全时工作人员的工作小时数换算为全时雇员的工作小时。

⁵ 拟议在第 1 阶段(2018-2019 两年期)整合服务提供的六个地点包括：(a) 纽约，负责所有设在纽约的实体、拉丁美洲和加勒比经济委员会、联合国海地稳定特派团和该区域的其他外地特派团；(b) 日内瓦，负责目前的客户以及人道主义事务协调厅外地办事处；(c) 内罗毕，负责目前的客户以及非洲经济委员会和西亚经济社会委员会；(d) 维也纳，负责目前的客户；(e) 曼谷，负责目前的客户；(f) 恩德培，负责目前的和拟议扩大的客户组，包括本国工作人员和军警人员个人。

整合的方式从 10 个地点进行；⁶ (c) 在整合的第一阶段(2018-2019 两年期)，工作量将分配给脚注 5 所述 6 个地点，并在 9 个地点⁷ 设立客户支助服务台，以与客户保持近距离；(d) 在第二阶段(2020-2021 两年期)，设想人力资源行政和薪资职能可以并入两个共享服务中心，两个中心的地点尚未确定，但须以大会的决定为条件；(e) 第 1 阶段(2018-2019 两年期)的质量效益包括：为客户提供单一进入点、更好地界定治理安排和问责制、简化授权、提供服务的一致性和效率、人力资源行政和薪资职能的业务连续性、外地和非外地工作人员及其他人员的人力资源行政和薪资的一体化以及加强流程的标准化；(f) 数量效益是基于实现经费减少 15%的假设，2020-2021 两年期可以将涉及外地行动服务整并的全时同等个人从 341 个减少到 290 个，减少 51 个(见下文第 36-40 段)。

2. 应付款

15. 关于应付款(同上，第 37-46 段)，秘书长指出：(a) 目前按照地点、支付类型和发端实体处理应付款往来业务的服务提供模式高度分权和支离破碎，除了一些地点专职处理应付款往来业务的工作人员，还有许多工作人员(2016 年第一季度有 1 000 多名)创建或批准应付款单据，成为其扩大的职能；(b) 在合并的第一阶段(2018-2019 两年期)，工作量将分配给 6 个地点，并在 9 个地点设立客户支助服务台，提供客户支助职能(见上文第 14 段)；(c) 在第二阶段(2020-2021 两年期)，设想应付款职能可在全球范围内整合为两个共享服务中心，地点仍有待确定，但须以大会的决定为条件；(d) 第 1 阶段(2018-2019 两年期)的质量效益包括：提高效率、质量和及时性；提高一致性和透明度；优化工作量分配；实现简单、清晰的客户程序；为实现规模经济和进一步精简程序提供机会；(e) 数量效益包括减少 21 个全时同等个人，从 140 减少到 119 个，可以在第二阶段(2020-2021 两年期)实现(见下文第 36-40 段)。

3. 差旅、差旅费报销和机票付款处理

16. 关于差旅、差旅费报销和机票付款处理(见 [A/71/417](#)，第 47-58 段)，秘书长指出：(a) 随着“团结”项目的部署，采取了一些措施理顺分散的差旅服务结构，⁸ 但仍有 59 个秘书处实体在处理差旅事项，差旅机构伙伴仍有 100 多个；(b) 未来的差旅服务提供模式将提供更加整合的服务，由区域共享服务中心提供差旅服务，⁹ 并设立一个全球一笔总付小组和一个全球货运小组，在当地保

⁶ 亚的斯亚贝巴、曼谷、贝鲁特、日内瓦、内罗毕、纽约、圣地亚哥和维也纳以及恩德培和科威特(本国工作人员和外地特派团军警人员个人)。

⁷ 将在脚注 5 所述六个工作地点以及在亚的斯亚贝巴、贝鲁特和圣地亚哥设立客户支助服务台。

⁸ 例如，将人道主义事务协调厅的差旅业务合并到四个全球中心，将联合国环境规划署和联合国人类住区规划署的大部分全球差旅业务合并到内罗毕。

⁹ 包括与承运人进行航空公司谈判，通过旅行社订票，供应商支付机票和向出差人和其他利益攸关方提供支持。

留一些职能¹⁰并继续由中央支助事务厅和方案规划、预算和账户厅提供总部职能；¹¹ (c) 在第一阶段(2018-2019 两年期)，将把外勤支助部支助的各外地特派团差旅处理办公室合并入恩德培区域服务中心：将考虑同一城市内差旅处理办公室的整合或同地办公，并与差旅处理办公室合并供应商机票支付职能，以及设立全球一笔总付小组和全球货运小组；(d) 在第二阶段(2020-2021 两年期)，为实施拟议的将差旅、差旅费报销和机票付款职能整合到区域共享服务中心，将要求开展进一步评估、详细分析和协商；(e) 质量和数量效益包括：维持现有接近客户和供应商的情况，能更好地处理客户时间紧迫的需求并受益于区域供应商合同和折扣，增加实现规模经济和削减费用的机会，同时保持在供应商合同以外预订非传统旅行的灵活性(见下文第 37-41 段；另见下文第 47 段)。

4. 采购

17. 关于采购(见 A/71/417，第 59-63 段)，秘书长指出：(a) 本组织采用分散的采购模式，有 40 多项不同的采购业务活动；(b) 未来采购服务提供模式将包括更加专业化的战略和业务活动，澄清作用和权限，简化程序，使其更加灵活和顺应业务需要，并进一步整合往来业务行政服务，旨在利用全球购买力；(c) 合并采购职能需要进一步评估、详细分析和协商，并将在未来提交进度报告时提交一项提案供大会审议。

5. 将共享服务扩大到外地

18. 关于将共享服务扩大到外地(同上，第 64-71 段)，秘书长指出：(a) 外勤支助部为 37 个外地特派团提供服务，恩德培区域服务中心为 12 个外地特派团提供服务，¹² 大约占全部外地文职人员和军警人员的 60%，其余 25 个特派团通过传统单独的特派团支助或特派团间合作安排进行支持；(b) 对于未来服务提供模式，建议将区域服务中心的现有客户扩大到外勤部利用现有模式支持的所有外地行动，但美洲区域的特派团除外，这些特派团将由纽约的地点提供服务，并增加目前的组织结构和资源，提供必要的额外人员，支持扩大的客户基础；(c) 在第 1 阶段(2018-2019 两年期)，建议在区域服务中心和各特派团的准备状况评估之后，逐步将剩余特派团内行政支助服务转移到该中心，该评估也将成为审查、验证和调整目前业务模式的机会；(d) 还将在第一阶段审查科威特联合支助办事处的作用，同时考虑到进一步发展全球服务提供模式、剩余外地特派团向区域服务中心过渡以及灾后恢复和业务连续性要求；(e) 对于第二阶段(2020-2021 两年期)，预

¹⁰ 包括批准非商业旅行以及提供与差旅有关的服务，如机场税、签证、向东道国报告人事变动、运输结关援助，以及可能的会议支助。

¹¹ 包括战略指导、制定政策、监督并领导与差旅、差旅费报销和机票付款有关的利益攸关方接洽事宜。

¹² 包括后勤、信息技术和行政事务支助，包括人力资源、薪金和差旅服务。

计不依附地点的流程将按照作为执行全球服务提供模式的一部分作出的决定进行调整，包括根据大会所作的决定，将人力资源行政、薪资和应付款服务全部整合到两个共享服务中心；(f) 质量效益包括加强标准化、一致性和质量控制；及时高效地为管理特派团开办、后送和缩编提供支持；减少处于不安全环境中的人员；有能力利用区域服务中心及其服务线、制度和质量管理办法；(g) 考虑到人员、业务和开办费用，基于实现增效 15%、导致所需人力资源和财务人员经费减少的假设，初步数量效益估计为三年期间 1 180 万美元(见下文第 36-40 段)。

19. 秘书长指出，在第 1 阶段，为确保可将特派团内行政支助服务转移到恩德培区域服务中心，将在设计阶段之初进行区域服务中心和特派团准备状况评估，这将提供审查、验证和可能调整目前业务模式的机会，包括确保该模式与“团结”项目和业绩管理框架保持一致。秘书长指出，行政支助服务的转移将逐步进行，并将考虑到组织和数据准备状况、地理距离、特派团规模、外地特派团预算周期和特派团所处阶段(开办、稳定状态、缩编)等因素。此外，将审查科威特联合支助办事处的作用，同时考虑到进一步发展全球服务提供模式、灾后恢复和业务连续性要求以及外地特派团服务向区域服务中心的上述过渡。行预咨委会认为，将共享服务扩展到外地的提议处于非常初步的阶段，尚待根据上述评估和审查进行拟订。行预咨委会在下文第 46 段中就将共享服务扩展到外地的提议提出了更多评论意见。行预咨委会还在下文第 28 和 29 段评论了维持和平地点，包括科威特联合支助办事处。

6. 在现有工作地点范围内整合服务

20. 关于整合纽约联合国总部的行政服务(见 A/71/417，第 72-85 段)，秘书长指出：(a) 目前在纽约行政服务的提供支离破碎，各个部厅的执行和行政办公室提供一些服务，而管理事务部各办公室除了总部职能还提供另外一些服务；(b) 作为全球整合不依附地点的流程的先决条件，按服务线组织的纽约的共享服务中心将整合归类为中心或不依附地点的职能，同时各部厅工作方案中确定为当地和战略性的职能，将保留在每个部厅；(c) 在整合的第一阶段(2018-2019 两年期)，共享服务中心将整合人力资源行政和薪资、应付款，以及差旅、差旅费报销和机票付款处理，还将纳入可以受益于整合的当地职能；(d) 在第二阶段(2020-2021 两年期)，不依附地点的流程将按照作为全球服务提供模式一部分作出的决定进行调整，包括根据大会所作的决定，将人力资源行政、薪资和应付款服务全部整合到两个共享服务中心，并随着全球服务提供模式的进一步发展和在整个秘书处的实施进一步做出调整；(e) 第 1 阶段(2018-2019 两年期)预期质量效益包括：为行政支助服务和客户支助提供单一进入点；进一步精简业务流程；加强端到端流程的问责制；查明工作流程中的多余流程；有机会受益于规模经济效益；重新调整资源，以提高所提供服务的品质；(f) 在第一阶段，整合纽约总部行政服务预期

不会产生数量效益(见下文第 36-40 段)。行预咨委会在下文第 42-46 段评论了这些建议。

D. 治理和组织安排

21. 作为 2018-2019 两年期初步合并拟议过渡安排的一部分，拟在 2018-2019 两年期拟议方案预算第 29 款内增加一个新的分款，并将建立新的共享服务中心和客户支助服务台列入该分款。秘书长在报告中指出，主管管理事务副秘书长将负责拟订共享服务并负责新共享服务分款的资源。

22. 秘书长又指出，总部以外办事处和区域委员会行政首长，根据其被授予的权力，酌情将向其办事处负责人和主管管理事务副秘书长双线报告在各自地点提供的行政服务。行预咨委会注意到总部以外办事处的上述报告安排拟议用于过渡期间，但认为需要进一步说明拟议的管理结构和双线报告关系，以及所涉组织和经费问题。因此，行预咨委会建议大会请秘书长在下次进度报告中，提供关于管理结构和双线报告关系以及拟议的方案预算第 29 款下新的分款的进一步细节和解释。

23. 秘书长指出，客户本位是发展全球服务提供模式的指导原则之一，采取的办法是把重点放在及时提供高质量的标准化行政服务，将客户需求放在首位(另见下文第 47 段)。行预咨委会认为，提供远程服务必须配有一个有效的客户关系管理系统，以跟踪、报告和处理各种问题和投诉并考虑到客户的反馈，并认为此类报告是服务中心的一项主要业绩指标。行预咨委会相信，秘书长将在下次报告中提出关于全球服务提供模式业绩管理框架的提议。

E. 资金筹措和费用分摊安排

24. 关于执行该项目的所需资源，秘书长在报告中指出，由于全球服务提供模式涵盖整个秘书处的行政支助服务，所以应由经常预算、维持和平预算和预算外资源这三大主要资金来源供资。秘书长建议采用大会第 63/262 号决议为“团结”项目规定的百分比，即 15%出自经常预算，62%出自维持和平行动支助账户，23%出自方案支助费用特别账户。行预咨委会建议核准秘书长的提议。

25. 行预咨委会认为，全球服务提供模式一旦实施，还需要有关共享服务中心所作服务的供资信息，包括服务费用如何计算的信息，以及关于费用回收安排的信息，费用回收安排将影响到所有使用共享服务的部门、外地特派团和其他实体的预算。行预咨委会建议大会请秘书长在下次报告中列入关于共享服务费用计算和费用回收的提议。

F. 地点评估

26. 关于地点评估的信息载于秘书长报告第 92 至 97 段。秘书长指出，设立了一个工作组评估以下秘书处现有的 11 个行政服务提供者：联合国总部(纽约)、总部

以外办事处(内罗毕、日内瓦和维也纳)、区域委员会(曼谷、贝鲁特、亚的斯亚贝巴和圣地亚哥)以及为维持和平特派团和政治特派团提供共享服务的三个地点(恩德培、科威特和意大利布林迪西)。

27. 秘书长又指出,根据大会的要求,工作人员费用列为评价可能的共享服务中心地点的标准之一(同上,第 94 段)。行预咨委会询问后获悉,各处业务费用不尽相同,为进一步完善评估方法,需要审查业务费用,以形成可以比较的方法。行预咨委会建议大会请秘书长把业务费用也纳入可能的共享服务中心地点的评价标准。

28. 关于科威特联合支助办事处,秘书长指出,除了为现有客户提供往来业务服务外,¹³ 该办事处还承担其他职能,例如处理所有非洲以外特派团非周期性支付;处理联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组和其他特派团的教育补助金支付;作为外勤支助部第二个薪金中心处理本国工作人员的薪金,并作为“团结”项目群组 5 推出的一部分,支付所有非洲以外特派团个别军警人员的薪金。在这方面,行预咨委会回顾大会第 70/248 A 号决议规定,对现行和今后服务提供模式做出任何改变都必须获得大会核准。行预咨委会还在其关于大会和(或)安全理事会授权的特别政治任务、斡旋和其他政治举措费用估计数的主要报告(A/71/595)中对这一问题作出评论。

29. 关于布林迪西,行预咨委会回顾,秘书长在关于意大利布林迪西联合国后勤基地 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期间预算的报告(A/70/779)中指出,后勤基地提供全球信息和通信技术,进行后勤和供应链业务管理,并在地特派团整个生命周期提供使能支持服务,包括地理空间服务。他又指出,他此时不建议把后勤基地在财务、人力资源和采购等行政方面的共享服务扩大至小型外地特派团。

G. 企划案

30. 大会第 70/248A 号决议具体要求全球服务提供模式的详细提案作出企划案,尤其强调:(a) 详细提案应有企划案,在其中拟订最终状态愿景和明确的目标和目的,以及包括质量和数量效益资料在内的详细成本效益分析;(b) 秘书长应以为每一个流程提供服务的全面基线资料支持拟订该模式的企划案;(c) 今后有关全球服务提供模式的提案,包括与开发和执行该模式所产生的质量和数量效益有关的拟议预算,将视秘书长能否提出明确效益实现计划而定,这些计划必须包含将实现的潜在效益的具体资料。大会还请秘书长考虑企业资源规划系统“团结”项目需要稳定期,重新考虑其关于将 2016 年 2 月作为拟订全球服务提供模式企划案基线的建议。

¹³ 联合国阿富汗援助团、联合国伊拉克援助团、秘书长也门问题特使办公室和联合国中亚地区预防外交中心。

31. 秘书长指出，五个领域(人力资源行政；薪资；应付款；共享服务扩大到外地；在纽约合并服务)服务提供建议的企划案载于他的报告第五节、第六.A 节以及附件三，进一步的详细信息将列入 2018-2019 两年期拟议方案预算的相关建议中。他又指出，论证人力资源行政、薪资和应付账款这三个服务提供建议企划案所用的数据概括了：(a) 目前的基线资料，包括各地点的活动量和全时同等个人数目；(b) 未来的基线资料，包括按地点开列的第 1 和第 2 阶段全时同等个人的迁移；(c) 估计初步数量效益的计算(见下文第 37 段)。

32. 关于预期效益的信息载于秘书长报告第 86 至 91 段以及有关各个职能领域的提案(见上文第 三.C 节)。关于质量效益，秘书长指出，全球服务提供模式将加强往来业务服务的端到端流程管理，侧重增进往来业务的规模经济和业绩；提高一致性；通过实现流程标准化提高透明度；并减少在艰苦和危险地点的足迹。关于数量效益，秘书长说，截至 2016 年 8 月的初步基线资料和指示性数量效益分析载于他的报告附件三，秘书处将按大会的要求，继续收集为每一个职能领域提供服务的全面基线资料。

33. 关于全球服务提供模式的预期费用，秘书长指出，费用将涉及(a) 共享服务的设计和实施，包括项目费用；(b) 受影响的工作人员，包括培训和搬迁费用；(c) 实施共享服务期间需要利用和保留经验和机构知识。他又指出，将根据每项提案设计和执行的详细计划，将详细费用和数量效益列入相应的拟议预算。

34. 关于基线，秘书长指出，他的报告附件三所提供的资料包含各种内容，如截至 2016 年 8 月的往来业务活动总量、提供服务的地点、指示性全时同等个人数¹⁴和数量效益估计数。

35. 关于全时同等个人分析，秘书长指出，分析是根据一贯适用的工作投入假设，估计一定数量活动的工作投入。他又指出，对 2018-2019 两年期全球服务提供模式实施第一阶段影响到的地点，将在各自拟议预算范围内，对具体职位和经费来源进行审查。秘书长的报告附件三按地点列出了人力资源、薪资和应付账款这三个端到端流程目前和今后 2018-2019 两年期预期所需的全时同等个人基线资料，这三个流程拟在初始阶段(2018-2019 两年期)合并。¹⁵ 如上文第 34 段所述，载于附件三的基线资料和数量效益分析是截至 2016 年 8 月的初步资料，以后会不断更新。

¹⁴ 在这方面，采用“全时同等个人”将履行特定职能的若干非全时工作人员的工作小时数换算为全时雇员的工作小时。

¹⁵ 纽约、日内瓦、维也纳、内罗毕、曼谷、亚的斯亚贝巴、贝鲁特、圣地亚哥、恩德培、科威特、其他(外地特派团和其他地点)和未指派的(不能确定地点的往来业务，或由集中流程产生的往来业务)。

36. 行预咨委会认为,对上述三个流程的全时同等个人分析提出了一些问题。例如,对人力资源行政目前基线的全时同等个人分析依据的是工资表上的工作人员人数而不是管理下的工作人员人数,对恩德培 24 个全时同等个人处理的活动总量/工资表上的工作人员人数则没有提供数据。此外将每个地点工资表上的工作人员换算成全时同等个人,各地点间差异很大,却又未加说明。而且有预期效益数据之处,其基础也是全球外勤支助战略采用的 15% 的基准,而不是恩德培区域服务中心的实际增效,尽管恩德培区域服务中心开张并提供共享服务已超过六年。行预咨委会曾要求就全时同等个人分析提供更多细节和最新资料,但没有及时收到所要求的信息供形成本报告之用。

37. 行预咨委会认为,秘书长的报告中提供的全时同等个人分析处于非常初步的阶段,数据质量需要提高。鉴于全时同等个人分析是估算基线资料以及估算数量效益和增效的依据,因而是用于制订企划案和成本效益分析的重要工具,行预咨委会强调,需要进行囊括各个工作地点的可靠、准确和可比较的全时同等个人分析。行预咨委会强调,必须提供有关制订全时同等个人分析所用方法和假设的详细信息。行预咨委会又强调,用于基线资料的全时同等个人分析以及未来关于履行行政任务所需全时同等个人的变化分析必须做到可以衡量,可以比较,可以核实,虽历时长久而不失连贯一致。因此,行预咨委会建议大会请秘书长进一步深化每项服务提供建议的全时同等个人分析,并在下一次进度报告中提供最新资料。

38. 大会请秘书长因“团结”项目需要稳定期而重新考虑其关于将 2016 年 2 月作为拟订企划案基线的建议,秘书长对此指出,鉴于本组织不断变化的动态性质,收集基线信息是一个迭代过程,将定期重复进行,以确认项目假设,预测每年的往来业务,并衡量进展和执行情况。行预咨委会承认全时同等个人分析的基本分析和假设需要改进,但认为有必要为设立基线确定明确日期,以评估全球服务提供模式项目此后的执行进展情况。在这方面,行预咨委会回顾,因为没有这种基线资料,所以对其他重大业务转型项目如“团结”项目和全球外勤支助战略的执行进展一直都无法作出有意义的评估。

39. 在这方面行预咨委会回顾,秘书长在框架报告中提出,预计“团结”项目群组 4 推出后三个月系统将趋于稳定,届时把 2016 年 2 月确立为基线。秘书长在他的企业资源规划项目第八次进展情况报告(A/71/390)中指出,为稳定“团结”项目基础部分和“团结”项目扩展部分一期所需的大部分改进预计将于 2016 年底前完成。他又指出,“团结”项目解决方案将继续精简,以适合全球服务提供模式举措。行预咨委会重申,必须确定一个明确的截止日,既用于建立全球服务提供模式项目的基线,又用于为“团结”项目和全球服务提供模式的协调而确定今后任何可能需要的变动。

40. 行预咨委会认为,大会要求作出企划案、详细的成本效益分析和为每个流程提供全面基线资料,秘书长的报告只部分满足了这一要求。行预咨委会从秘书长

报告所载信息中注意到，许多大会要求的内容，包括一个完善的企划案，以及成本效益分析和全面的基线资料等尚需加以完善的内容，都拟于 2018-2019 两年期拟议预算中提出。不过行预咨委会认为，这将导致支离破碎地看待问题。行预咨委会强调，详细报告的目的是向大会提供一个全面的提议，并完整地呈现联合国秘书处全球服务提供模式。一份详细的企划案，加上明确的基线资料 and 成本效益分析，是就秘书长的提议作出知情决策的一个关键因素，而秘书长的提议又具有深远的财务和组织影响。

H. 组织准备状况和风险评估

41. 行预咨委会在上一次报告(A/70/436)中强调，实行一项新的服务提供模式将对联合国秘书处的组织结构、问责关系、工作方法、流程和程序产生重大影响。秘书长在报告中表示，正在制定一个风险框架来充分评价全球但有差别的全球服务提供模式的不同客户和业务背景下适当的风险容忍度，特别是在外地环境中的风险容忍度。他还提供了关于建立风险框架的资料以及关于风险管理的一般资料。

I. 关于服务提供建议的评论和意见

42. 行预咨委会注意到，秘书长关于 2018-2019 两年期实施全球服务提供模式第一阶段的建议涉及改变整个秘书处的人力资源行政、薪资和应付款服务提供，以及整合纽约总部行政服务，并将共享服务扩大到外地，向另外 25 个特派团提供服务。如上文各段所述，行预咨委会认为，秘书长的报告没有提交供大会决策的完整资料，而且许多建议需要进一步改进和完善。

43. 此外，鉴于各项建议的规模和范围，其中涉及在全秘书处同时实施人力资源行政、薪资、应付款和一些差旅职能方面的共享服务，并将共享服务扩大到外地和整合纽约总部的行政服务，同时考虑到这些建议尚处于初步阶段并需要进一步完善，行预咨委会认为，有必要顾及本组织同时实施另一项重大业务转型举措的能力。同样重要的是，实施全球服务提供模式要求确保“团结”项目基础部分和扩展部分一期流程完全稳定和正常运转。与此同时，行预咨委会认识到，如秘书长所述，全球服务提供模式与“团结”项目密切相关并且是“团结”项目的延伸，因此需要实施这一模式以充分实现“团结”项目的潜在效益。

44. 鉴于上述考虑，行预咨委会认为，最符合本组织利益的做法是采取更循序渐进的办法来实施全球服务提供模式第一阶段，即在数量有限的地点实施，而不是在所有六个地点同时展开。行预咨委会认为，这一务实办法将有助于秘书处充分完善各项建议，并提供在试点环境中测试和实施全球服务提供模式的机会。这还有助于联合国更逐步地适应实施全球服务提供模式和整合全秘书处行政服务所必然产生的重大组织变革。

45. 行预咨委会认为,在着手对纽约行政服务进行重大整合之前,应在日内瓦和内罗毕等工作地点测试全球服务提供模式,因为这些工作地点向众多客户提供广泛服务且活动量各异,但参与提供行政支助服务的部门数量较少(见下文第 50 段)。

46. 如上文第 19 段所述,行预咨委会认为关于将共享服务扩大到外地的建议处于非常初步的阶段,并注意到根据设想,将在设计阶段之初进行恩德培区域服务中心和特派团准备状况评估及科威特联合支助办事处审查。行预咨委会建议请秘书长在上述评估中列入一项全面研究,同时考虑到为维和特派团和特别政治任务提供共享服务的三个地点(恩德培区域服务中心、布林迪西全球服务中心和科威特(见上文第 28 和 29 段))的现有服务提供安排以及今后的需要。行预咨委会又建议请秘书长在他载列全球服务提供模式详细提案的下次报告中列入关于将共享服务扩大到外地的完善概念,包括一项企划案和全面基线资料,供大会审议,其中应考虑到本报告的评论和意见。

J. 经验教训以及与其他实体的合作

47. 行预咨委会在上次报告中注意到联合国系统其他实体已经实施了广泛的共享服务安排,并鼓励秘书长充分利用在联合国系统内实施和使用共享服务所获经验教训和专门知识。在这方面,行预咨委会回顾,审计委员会在联合国 2015 年审计报告(A/71/5(Vol.I),第二章)第 321 段中强调,秘书处可从将共享服务中心纳入行政支助模式的联合国系统其他实体借鉴经验教训,包括在客户服务、业绩和治理领域的经验教训。行预咨委会又回顾,联合检查组在 2016 年工作方案中列入了对联合国系统选定组织行政服务提供情况的审查(见 A/71/34)。行预咨委会继续鼓励秘书长借鉴已实施共享服务的联合国系统其他组织的经验教训,并相信秘书长将在关于全球服务提供模式的下次进度报告中就这一问题提供这方面的最新情况。

四. 所需资源

项目团队

48. 秘书长提议在主管管理事务副秘书长办公室临时设立一个专门的全球服务提供模式项目组,负责继续制定详细的全球服务提供模式,领导与秘书长报告所述建议的详细设计和执行有关的所有活动,并支持目前对归类为“中心”的流程进行评估的所有活动。项目组的具体活动包括:项目管理(其中包括变革管理和沟通)以及人力资源行政、薪资、应付款、纽约共享服务中心和将共享服务推广到外地的专题和组织设计。项目组将设 8 个职位(1 名特等干事(D-1)、1 名高级方案干事(P-5)、5 名管理干事(P-4)和 1 名一般事务人员(其他职等))。2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间项目管理小组将需要追加所需资源 1 708 600 美元,用于 8 个拟设职位的一般临时人员(1 597 200 美元)和信息技术(25 160 美元)、通信(5 240

美元)、用品(4 000 美元)的相关所需资源,以及用于共享服务中心设计及地点评估所涉的项目管理组差旅所需资源估计数 77 000 美元。

49. 根据上文第 45 段关于在 2 个而非拟议的 6 个地点实施第 1 阶段(2018-2019 两年期)的评论和建议,行预咨委会建议核准为项目组拟设的 8 个职位中的 4 个,具体如下:1 个特等干事(D-1)和 3 个管理干事(P-4)职位。行预咨委会建议不核准为项目组拟设的其余 4 个职位(1 个 P-5、2 个 P-4 和 1 个一般事务人员(其他职等))。应对所有相关非员额资源作出相应调整。

五. 结论和建议

50. 秘书长的报告第 137 段述及请大会采取的行动。根据上述评论和建议,行预咨委会建议大会:

(a) 表示注意到秘书长的报告;

(b) 请秘书长在 2018-2019 两年期拟议方案预算中列入联合国日内瓦办事处和联合国内罗毕办事处执行人力资源行政、薪资和应付款服务提供建议的详细提案;

(c) 请秘书长在大会第七十二届会议期间提交一份载列全面和完善提案的全球服务提供模式报告,供大会审议。

51. 考虑到上文第 25 和 49 段所载行预咨委会关于项目组费用分摊安排和所需资源的建议,行预咨委会又建议大会:

方案预算

(a) 在 2016-2017 两年期方案预算第 29 A 款(主管管理事务副秘书长办公室)项下批款 143 900 美元,作为在 2017 年 12 月 31 日前经常预算中的份额,由 2016-2017 两年期应急基金支付;

维持和平行动支助账户

(b) 注意到所需资源 594 600 美元此后将列入 2017 年 7 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日财政期间维持和平行动支助账户的所需资源;

预算外资源

(c) 注意到所需资源 220 600 美元将由 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日财政期间的预算外资源供资。