



大会

Distr : General
14 February 2023
Chinese
Original: English

第七十七届会议

议程项目 151

联合国维持和平行动经费
筹措的行政和预算问题

对联合国地雷行动司交付模式的独立审查的结论和建议摘要

秘书长的报告

摘要

本报告是按照大会的要求提交的，大会请秘书长对联合国项目事务署和选定实施地雷行动活动的合作伙伴所提供服务的 Usage 情况进行独立审查，包括评估每个特派团在开展这些活动方面的相对优势，并在其提交第七十七届会议的报告中提出分析结果。

报告反映了独立审查的结果，根据成效、成本效率、透明度和治理标准评估了联合国地雷行动司和项目署目前在交付地雷行动方案方面的合作，并将这种合作与三种备选交付模式进行了比较。报告载列了审查所作分析和所提建议，推动更有效和更具成本效率地实施地雷行动。

地雷行动司和项目署目前合作的积极方面包括项目署能迅速、灵活和反应灵敏地提供专门知识、征聘人员及采购服务和设备，而可能需要改进的领域包括项目署的费用价目、缺乏竞争性及秘书处和地雷行动司制定、审查、评估和监测方案和预算的能力不足。

报告分析了三种可行的备选交付模式，具体如下：加强与项目署的伙伴关系；由秘书处直接交付；由地雷行动司根据每种具体情况确定最适当执行方式的定制模式。

审查发现，每种模式，包括现有模式，都要求地雷行动司和秘书处具备必要的领导能力和专门知识，以充分承担方案设计、监测和报告职能。在每种模式下，



这对于改善治理、控制、监督和透明度，通过更好地界定需求说明和预算等方式加强酌情确定可能费用减少的能力都是必要的。

审查提出了三项建议：(a) 向地雷行动司和秘书处提供充足资源，以履行方案设计、监测和报告职能；(b) 改进与项目署伙伴关系的成本效率、成效和善治；(c) 对方案采取分阶段个案办法，确定每种环境中适当的交付模式。

秘书处同意审查的结果和建议，认为这些结果和建议为回应审计员及监督和立法机构关于地雷行动司与项目署之间伙伴关系和可能备选办法的意见和建议、同时确保高质量地雷行动方案交付的连续性提供了路线图。

一. 背景

1. 联合国地雷行动司成立于 1997 年，负责通过协调联合国地雷行动、领导国家一级行动对策及支持制定标准、政策和规范，努力消除地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置构成的威胁。地雷行动司负有大会规定的联合国全系统协调任务，¹ 经安全理事会授权或应驻在受地雷、战争遗留爆炸物或简易爆炸装置影响国家的驻地协调员邀请，部署地雷行动方案并监督方案执行。地雷行动司是和平方行动部法治和安全机构厅的一个部门，由主管业务支助事务副秘书长² 指定，为联合国秘书处所有实体提供地雷行动服务。

2. 目前，地雷行动司交付 14 个联合国外地行动的地雷行动任务，³ 帮助确保持续和平人员的安全和保障、保护平民、扩大有效和负责的国家权力，并促进和平进程和建设和平努力。这些方案由各个外地行动预算分别在“其他服务、用品和设备”项下供资。此外，地雷行动司利用预算外资源执行了其他 7 个方案，其中 5 个是在非特派团环境中执行的，⁴ 2 个是地雷行动司在特派团环境中执行的独立方案。⁵ 2015 年至 2021 年，维持和平行动预算摊款在地雷行动年度资金封套中的占比平均为 67%，预算外捐款为 32%，其余 1%来自特别政治任务预算。地雷行动司就分配给外地行动所开展地雷行动的资源向秘书长特别代表和特派团团长负责，并根据大会授权管理协助地雷行动自愿信托基金。⁶

3. 地雷行动司在促进以下联合国优先事项方面发挥着重要作用：维持和平人员的安全和保障；保护平民不受爆炸物影响；恢复道路、住房、学校和保健设施的可用性，并使之成为地方社区、联合国、人道主义行为体和其他方面所用；为难民和境内流离失所者安全和自愿回返创造条件；释放以往受污染地区，用于生产性用途，支持农业和其他生计来源；加强各国政府和国家行为体评估和处理爆炸物污染的能力；并建立对和平进程的信心。⁷

¹ 大会关于协助地雷行动的第 76/74 号决议确认联合国地雷行动司是联合国系统、地雷行动责任区和其他相关组织的地雷行动协调单位。

² 根据责任下放框架，地雷行动司被正式指定为服务提供方，主管业务支助事务副秘书长向主管和平行动副秘书长下放权力，后者再向地雷行动司下放权力。

³ 8 个维持和平特派团(联合国中非共和国多层次综合稳定团、联合国马里多层次综合稳定团、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国驻塞浦路斯维持和平部队、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国阿卜耶伊临时安全部队和联合国南苏丹特派团)、联合国索马里支助办公室支助行动和 5 个特别政治任务(联合国阿富汗援助团、联合国索马里援助团、联合国苏丹过渡时期综合援助团、联合国支助荷台达协议特派团和联合国利比亚支助团)。

⁴ 布基纳法索、埃塞俄比亚、尼日利亚、阿拉伯叙利亚共和国和巴勒斯坦国。

⁵ 在哥伦比亚和伊拉克，虽然有特派团(联合国伊拉克援助团和联合国哥伦比亚核查团)存在，但地雷行动司的方案不是特派团的构成部分，而是作为一个独立方案运作。

⁶ 大会 1993 年 10 月 19 日第 48/7 号决议和 1994 年 12 月 23 日第 49/215 号决议。

⁷ 《地雷行动司 2021 年年度报告》报告了以下成果：销毁 93 000 件爆炸物，使 39 平方公里的土地和 4 400 公里的道路变得安全，建造 41 个武器和弹药储存设施，培训 30 000 人，提高 130 万人对爆炸物风险的认识，援助 850 名受害者。关于成绩的进一步信息，可查阅 <https://www.unmas.org/en/publications>。

4. 迄今为止，地雷行动司几乎是完全通过与联合国项目事务署(项目署)协作执行其地雷行动方案。⁸ 这一伙伴关系的基础是 2014 年联合国秘书处与项目署签署的、涵盖秘书处所有使用项目署服务实体的总括谅解备忘录。根据备忘录，地雷行动司领导战略制定、方案设计、监测和监督、利益攸关方参与和沟通，而项目署负责项目执行，包括征聘和管理方案人员、采购专门货物和服务及管理合同和赠款。项目署在项目一级的作用和责任由地雷行动司与项目署根据谅解备忘录缔结的财务协议规定。根据备忘录，项目署以当地和中央管理的直接费用(3%)及间接支助费用(占项目总额的 5%)的形式收取管理费，以分摊费用。备忘录还具体规定了特派团应免费向项目署项目提供、且不应列入地雷行动司与项目署之间财务协议的服务和货物类别。⁹

5. 为了执行地雷行动司的方案，项目署目前雇用了大约 480 名工作人员。项目署在雇用人员时采用各种订约方式，最常见的是个体订约人合同(70%)，其次是工作人员合同以及高风险劳工和实物安排。对于专门活动，项目署通过合同或赠款聘请第三方。2021 年，在通过项目署支付的 207 914 958 美元中，第三方协议占支出的 61%，其次是工作人员，占 24%，其余为专业设备、业务费用和项目署收费。

6. 内部监督事务厅(监督厅)和审计委员会在 2019 年至 2021 年的审计中，询问了地雷行动司与项目署之间合作的特点，特别是其成效和成本效率。提出的关切包括：

(a) 在外地存在和专门知识方面过分依赖项目署。审计委员会评估认为，地雷行动司难以完成其任务，因为它缺乏足够和持续的实地实践经验，也不了解外地方案的需求和业绩(A/75/5，第 168 段)，这使它处于依赖地位，因为项目署拥有所有相关的实地知识和能力(同上，第 172 段)；

(b) 了解项目署合同和资产信息的机会有限。审计委员会发现，了解项目署使用地雷行动资金信息，特别是第三方协议和资产方面信息的机会有限(同上，第 170 段)，而作为标准做法，项目署应始终分享第三方协议和资产购置等方面文件。需要有足够的证明文件，从而可以追究负责地雷行动资金的工作人员的责任(同上，第 174 段)。监督厅指出，地雷行动司应加强财务监测，确保其主要执行伙伴向总部工作人员提供充分的财务和其他信息，以适当监测预算和盈余资金(监督厅 2019/152，建议 7 (a))；

(c) 联合国现有资源利用不足。审计委员会呼吁地雷行动司要求项目署在可行情况下，利用秘书处和维持和平特派团的现有合同和结构，如采购司和特派团

⁸ 只有 2 个方案(联合国支助荷台达协议特派团和联合国驻塞浦路斯维持和平部队)没有与项目署合作执行。

⁹ 各特派团根据谅解备忘录第三条和附件二的规定须免费向项目署提供的服务和资产清单如下：身份证和驾驶许可证、安全许可、签证、清关支助、办公室和(或)住宿空间、家具、办公设备、文具和用品、车辆、根据特派团应享福利的维持费和燃料、联合国航班交通费、通信服务(包括因特网、电话和甚小口径终端)；伤员后送/医疗后送、爆炸物、国内法律意见和公共信息通报。

支助结构(A/75/5, 第 174 段)。此外, 审计委员会建议行政当局确定各特派团应向项目署提供哪些类别的资产用于地雷行动项目, 并在与项目署的财务协议中排除这些资产(A/76/5, 第 57 段);

(d) **成本效率。**审计委员会发现, 项目署的管理费价目不适当, 需要加以修订(A/75/5, 第 174 和 176 段), 项目署选择伙伴执行地雷行动服务, 这又增加了一层间接费用(同上, 第 165(d)和 167 段)。此外, 审计委员会认为, 如果地雷行动司拥有自己的请购职能, 成本效益会更高。请购职能将包括起草工作说明书和评价标准、在业务支助部采购司的支持下订立合同以及管理第三方合同, 所有这些均不支付管理费(A/76/5, 第 46 段)。监督厅在其第 2019/152 号审计报告(第 15 段)中还强调, 地雷行动司没有评估其通过 A 机构[项目署]执行地雷行动方案和项目的战略是否仍在方案和财务两方面是最有效的办法;

(e) **缺乏独立的方案审查。**审计委员会报称, 地雷行动司的监测和评价机制存在重大缺陷。地雷行动司定期项目/方案审查的基础是项目署外地工作人员编写的报告, 而该司核实和验证这些报告的机制有限(A/75/5, 第 165(b)段)。监督厅还发现, 地雷行动司没有任何机制来独立核实和验证所收到信息的准确性和完整性(监督厅第 2019/152 号审计报告, 第 20 段)。

7. 在回应监督厅和审计委员会的审查结果和建议方面取得了进展。截至 2021 年 7 月 1 日, 地雷行动方案主管员额从项目署合同转为秘书处合同, 以便为外地方方案提供秘书处领导。地雷行动方案主管在地雷行动司总部的支持下, 负责设计方案战略, 领导战略和业务规划, 监督项目署业绩, 牵头与参与地雷行动和资源调动的国家当局接触。此外, 地雷行动司和项目署制定了一个职责汇总表, 以界定每个实体在地雷行动交付方面的作用和责任。地雷行动司还改进了其监测和评价系统, 为方案制定了可衡量的战略和工作计划, 并采取措施加强方案规划和业绩监测, 为此设立了一个多学科方案审查委员会, 审查方案战略、工作计划、预算和捐助者提案。

二. 任务规定

8. 本报告是按照大会的要求提交的, 大会请秘书长对项目署和选定实施地雷行动活动的合作伙伴所提供服务的 Usage 情况进行独立审查, 包括评估每个特派团在开展这些活动方面的相对优势, 并在其提交第七十七届会议的报告中提出分析结果。¹⁰

¹⁰ 见大会第 75/250 B、75/297、75/298、75/299、75/300、75/302、75/304、75/305 和 75/306 号决议。

9. 报告述及审计委员会¹¹ 及行政和预算问题咨询委员会的建议,¹² 其中呼吁对地雷行动司-项目署目前的交付模式及备选模式进行独立评估, 此外还述及监督厅第 2019/152 号审计报告的和建议和结果。¹³

三. 方法

10. 独立审查由独立外部咨询公司(以下简称为“咨询公司”)于 2022 年 4 月至 11 月期间进行。咨询公司是通过符合联合国监管框架的竞争性采购程序甄选的。咨询公司应邀: (a) 评估地雷行动司-项目署目前伙伴关系的成本效益; (b) 比较和对照任务交付的各种备选办法, 包括由秘书处直接交付, 与联合国实体、国际非政府组织或商业实体建立执行伙伴关系以及混合办法; (c) 就在地雷行动司部署地雷行动方案的所有环境中提供地雷行动服务的最有效和最具成本效益的方式提出建议。

11. 审查对照成效、成本效率、治理和透明度标准评估了目前和备选交付模式。衡量成效的标准是, 某一模式在多大程度上使地雷行动司能够确保在所有业务环境中提供优质服务, 保持征聘、采购和根据需要在不同地点调动资源的灵活性, 以及该模式能否促进地雷行动司积累地雷行动专门知识并在地雷行动中发挥全球领导作用。对成本效率的评估在于不同支出类别在每个模式下可能如何变动, 以及该模式预期是否会提高或降低联合国现有资源和资产的优化程度。治理和透明度取决于每种模式下所涉实体的规则、条例、程序和做法如何加强透明度、信息获取机会和问责制。

12. 咨询公司通过文件审查、与联合国和外部利益攸关方进行在线和面对面访谈以及实地访问地雷行动司在马里(联合国马里多层面综合稳定团)、苏丹(联合国苏丹过渡时期综合援助团)和索马里(联合国索马里援助团和联合国索马里支助办公室)的方案收集数据。接受访谈的利益攸关方包括地雷行动方案主管、地雷行动司和联合国总部其他相关部门、维持和平特派团和特别政治任务的代表、联合国各机构、基金和方案的代表、项目署、非政府地雷行动组织、私营地雷行动订约人和国家地雷行动当局。

¹¹ 见 A/75/5(Vol. II)号文件, 第 175 段, 其中审计委员会建议请一个专家组独立分析[……]与项目署目前的排他性伙伴关系是否具有成本效益, 是否能够完成特派团的任务, 并请行政当局评估地雷行动司自己执行一定比例的地雷行动活动的益处, 例如通过该司外地方案管理人员直接管理第三方协议的益处。

¹² 见 A/75/829 号文件, 第 32 段, 其中行预咨委会建议由一个专家组对维持和平行动中地雷行动的成本效益和高效执行情况进行独立和透明的审查。审查应考虑备选和(或)额外选项, 包括由特派团通过军事特遣队开展排雷活动, 由地雷行动司直接外包, 或通过执行伙伴进行合作, 同时考虑到适用的不同技术。

¹³ 见内部监督事务厅(监督厅)第 2019/152 号审计报告, 第 26-27 段和建议 5: “地雷行动司应制定一项计划, 定期评价其通过 A 机构[项目署]执行地雷行动方案的总体战略和方法, 以确定其持续的成本效益。”

13. 审查没有评估每个特派团交付地雷行动的相对优势，而是评估了整个秘书处的交付潜力。这是因为项目署一直是为秘书处交付地雷行动方案的唯一伙伴，因此没有关于具体特派团或秘书处交付地雷行动服务的可比数据或基准。审查时考虑到需要编制比较数据，以确定最佳交付模式和在每种环境中的比较优势，因此，本报告第五节所述建议模式对方案采取个案办法，评估所有提供者在每种情况下的比较优势。

14. 秘书长有意在以下情况下进行审查：(a) 在秘书处与项目署新的谅解备忘录签署并进入执行阶段后进行，以确定新的基线，用于将地雷行动司-项目署伙伴关系交付模式与其他此类模式进行比较；(b) 在评估员能够进行实地访问并会见利益攸关方时进行；(c) 在加强地雷行动司交付模式的若干举措有机会显示成效后进行(见 [A/75/793](#)，第 32 段)。虽然审查小组访问了地雷行动司的 3 个外地方案，了解了对目前交付模式的几项改进，并实施了一些加强该模式的举措，但在审查时，新的谅解备忘录尚未到位。

15. 为了支持审查，由总部高级工作人员和特派团领导层组成的秘书处咨商小组¹⁴监测了该进程，并审查了初步结果以及报告草稿和定稿，以确保相关性、可行性、准确性和可信性。项目署在总部和外地的工作人员提供了数据和信息，并接受问询就报告草稿的有关部分发表了意见。咨询公司审查了对报告草稿的评论意见，并在认为相关时考虑了这些意见。秘书处任命了一名廉正监督员，以确保程序的完整性和审查结果的客观性。廉正监督员作为观察员被安置在咨询公司的团队中，可以接触整个审查过程中收集的证据，得出结论认为，审查是完整的，其结果与咨询公司确定的事实完全一致。

四. 对目前和备选模式的评估

A. 联合国地雷行动司和联合国项目事务署目前的协作

16. 虽然通过地雷行动司-项目署协作所开展工作的产出质量和影响不在审查范围之内，但审查指出，接受访谈的许多利益攸关方对通过伙伴关系所开展工作的质量表示高度赞赏，并强调了这些工作对于和平行动和人道主义应急行动中任务交付的重要性。

成效

17. 审查发现，目前交付模式得益于项目署在提供专门知识、征聘人员及采购服务和设备方面的速度、灵活性和反应能力。项目署利用了秘书处没有的各种合同模式，¹⁵ 并为提供地雷行动服务建立了广泛的人员名册。它还在专业地雷行动设

¹⁴ 包括和平行动部、政治和建设和平事务部、业务支助部、管理战略、政策和合规部、监督厅评价人员、联合国索马里支助办公室、联合国中非共和国多层次综合稳定团、联合国马里多层次综合稳定团、联合国阿卜耶伊临时安全部队和联合国支助荷台达协议特派团。

¹⁵ 这包括六类个体咨询人协议合同(定期竞争性；100 天；紧急征聘；电洽；总付合同；原地办公预聘)，用于国际工作人员(国际个体订约人协议)或当地工作人员(当地个体订约人协议)和高风险劳工(通过与第三方服务提供商签订协议，将人员部署到高风险环境)。

各方面建立了重要的采购能力并积累了大量的专门知识。审查比较了项目署和秘书处各实体(包括外地行动)现有的招聘和采购数据,注意到项目署招聘时间表平均比秘书处的时间表短。另一方面,项目署的采购时间表与秘书处各实体的时间表基本相似。然而,由于数据有限,审查无法比较规模和复杂程度相当的招聘和采购流程。

18. 审查指出,目前模式导致地雷行动司内部的技术知识有限,影响了该司在地雷行动方面提供有效全球领导、确保国家方案在设计上能最大限度发挥现有资源的影响的能力。审查指出,在每个外地特派团的人员配置结构中设立秘书处地雷行动方案主管职位,有助于纠正专门知识和问责制方面的不平衡;但是,作为地雷行动司在国家方案中的唯一代表,地雷行动方案主管对由非秘书处人员组成的项目署项目小组没有直接监管权,缺乏足够的业务、技术和监管能力,无法评估、设计和监督方案的所有方面。审查还注意到,项目署的信息技术系统与秘书处的系统不兼容,这会限制与项目署人员的互动。

成本效率

19. 审查发现,项目署工作人员的单位成本相对较低,这是目前模式中成本效率的一个因素。¹⁶ 审查通过分析项目署与秘书处之间的人事费差异发现,秘书处工作人员合同比项目署国际个体订约人协议和当地个体订约人协议合同模式贵 30% 至 70%,而大多数地雷行动人员都是采用这两种合同模式雇用的。¹⁷ 另一方面,项目署工作人员合同与秘书处工作人员合同之间的费用差异很小,因为它们依据的是同样的共同制度框架。

20. 审查查明了成本效率方面的弱点。首先,2014 年谅解备忘录将项目署的间接费用定为 5%,而对地雷行动司方案的大部分支助来自项目署在纽约的和平与安全小组,由当地和中央管理的直接费用供资。审计委员会 2019/20 和 2020/21 年度维持和平审计报告以及监督厅 2019/152 号审计报告也对 5%的间接费这一数额表示关切。审查承认,按百分比收取直接费用可能会抑制项目署控制成本、实现规模经济和(或)减少支出。¹⁸

21. 第二,审查指出,地雷行动司目前没有足够的人员来有效设计方案和项目,或行使其编制需求说明和有关预算的权力。虽然设立地雷行动方案主管和执行适当的审查程序可能会在一定程度上有助于解决这一问题,但光靠这些是不够的。因此,审查发现地雷行动司缺乏评估和质疑方案和项目的的能力,因为目前模式没有在该司内部发展足够的专门知识。

¹⁶ 应当指出,项目署可能会加强其个体订约人协议模式,与秘书处的模式相比,这可能会增加费用,降低成本效率。

¹⁷ 目前,480 名方案人员中有 70%是通过当地和国际独立订约人协议雇用的。

¹⁸ 审查指出,无法比较项目署与秘书处在相同情况下为相同服务进行的招标,因此无法确定是否可能在有成本较低的备选办法可用时使用了成本较高的订约人或设备。

22. 第三，关于项目署作为独家合作伙伴的问题，审查概述了受访者的看法，即缺乏激励项目署降低成本的措施。审查还注意到，由于没有其他伙伴，地雷行动司没有具体的基准或数据来比较项目署与其他潜在伙伴的产出和费用，因此难以进行比较。

23. 最后，审查发现，可以进一步利用成本效率，包括为此：**(a)** 优化使用中央行政支助；**(b)** 秘书处利用伙伴工作人员，¹⁹ 以采用项目署提供的更具成本效益的人员配置模式；**(c)** 通过遵守谅解备忘录附件二的规定，继续最大限度地利用特派团现有能力采购一般用途货物和服务。²⁰

治理和透明度

24. 尽管最近在部署地雷行动方案主管、采用地雷行动司-项目署职责汇总表和新的方案审查机制方面取得了进展，但审查指出，在地雷行动司和项目署之间职责的划分、问责制和地雷行动司获取信息方面持续存在挑战。审查强调了对治理和(或)透明度有负面影响的以下五个问题：

(a) 职责的划分。项目署在方案设计和预算编制方面事实上发挥的作用大于谅解备忘录规定的作用，主要原因是地雷行动司缺乏足够的能力。这限制了秘书处独立确定适当方案资源和编制相应预算的能力。从纸面上看，地雷行动司和项目署根据谅解备忘录发挥职责汇总表所反映的互补作用；然而，人们普遍承认，实际情况并非如此；

(b) 统属关系的局限性。与项目署签有合同的国家方案人员不直接向地雷行动方案主管报告，使后者对方案工作人员几乎没有控制权，并有可能从项目署人员那里收到不一致的信息；

(c) 项目资产的非资本化。由于双方目前都没有将用秘书处资源购置的项目资产资本化，因此这些资产在秘书处和项目署的财务报表中仍未得到确认；

(d) 不交付的影响有限。谅解备忘录没有列入项目署不交付的财务影响，一些受访者表示，项目署可以消化更多的经营风险，包括项目费用超支和延迟交付；

(e) 信息获取机会。秘书处没有必要的透明度来评估项目署服务的成本效率，²¹ 或确保在秘书处可能有能力由内部提供服务的情况下避免重复。²²

¹⁹ “伙伴工作人员”系指一个联合国实体作为征聘/人事代理机构代表另一个联合国实体征聘、管理和经管工作人员时使用的合同模式。接收实体提供日常管理和监督，并负责业绩。

²⁰ 项目署告诫不要绝对遵守附件二，因为这可能导致项目“真实费用”增加，其定义是：**(a)** 特派团需要额外能力/费用，用以提供项目署能够以类似或更低费率提供的货物/服务；**(b)** 特派团提供的货物/服务不符合适当的质量和及时性标准，对项目署的交付工作构成风险。

²¹ 审查指出，即使项目署提供合同查阅机会，地雷行动司也缺乏分析合同和得出适当结论的能力。

²² 审计委员会也在这方面提出了意见：“地雷行动司无法充分了解项目署使用地雷行动资金的情况，特别是关于第三方协议和资产的情况”（A/75/5 (Vol. II)，第 170 段）。

B. 备选办法

25. 审查以目前模式为基线，对照同样的成效、成本效率、治理和透明度标准，评估了可行的备选交付模式。如果模式符合有关实体的现有任务规定，并符合东道国的可能要求，即可确立可行性。

26. 审查根据与目前模式相比的“很可能”和“可能”变动，对不同办法进行了详细评估，并提供了潜在的费用差异。²³ 审查指出，在比较各种假设模式的成本效率方面存在局限性，并告诫指出，备选模式只是假设，所有与成本有关的数字都是指示性估计数。²⁴

模式 A：“现有模式加”²⁵

地雷行动司继续与项目署合作交付成果，但有能力履行方案设计、监测和报告职能，同时受益于联合国秘书处与项目署之间新的谅解备忘录的规定。

27. 模式 A 仍将项目署作为唯一的执行伙伴，但不同于目前模式，因为总部和外地的地雷行动司能力得到加强，新的谅解备忘录将增加获得项目署第三方合同和资产信息的机会。该模式假定项目署仍然是唯一的执行伙伴，并保留相当大的地雷行动能力，建议根据新的谅解备忘录适当增加秘书处履行核心职能的能力。该模式能够在所有环境中交付，而且由于变动很小，目前的高质量方案交付中断的风险很低。然而，在激励透明度和降低成本方面没有竞争。

模式 B：“秘书处直接交付”²⁶

地雷行动司全面承担所有方案设计、监测和报告职能，所有方案均由联合国秘书处总部和特派团执行。

28. 模式 B，即秘书处直接交付模式，被认为很可能因秘书处的专门知识、控制、透明度和统属关系明确性得到加强而受益，因为它将遵循一套单一的规则、条例和程序。秘书处的直接监督和控制可能导致人员减少和第三方费用的少量节余，从而可以带来更多节余，而且不必向项目署或另一个执行伙伴支付任何费用。但是，只有在秘书处通过伙伴人员利用项目署的国际和当地个体订约人协议模式时，该模式与目前模式相比才能减少总体方案费用。否则，任何节余都可能被大幅增加的人事费所抵消，而且鉴于秘书处的人员配置方式可能不太灵活，无法适应相对较大的工作人员足迹，填补空缺可能需要更长时间，因此成

²³ 独立评审将“很可能”变动定义为采用某一模式的直接后果(例如：与将能力转移到秘书处有关的人均人事费用增加、费用的立即变动等)，而“可能的”变动仍取决于秘书处和(或)执行伙伴可以作出、可能随后产生节余或增加费用的决定(例如减少人员数目、执行与费用有关的建议等)。

²⁴ 独立审查的指示性估计数被认为是粗略估计数，依据的是通用模式和假设，而非具体计划，是咨询公司基于自己对联合国结构和行政规则的了解、根据假设的最乐观预测方案提出的。

²⁵ 详细评估见附件一表 1.A，作为独立审查一部分编制的指示性估计数见表 2.A。

²⁶ 详细评估见附件一表 1.B，作为独立审查一部分编制的指示性估计数见表 2.B。

效很可能会降低。²⁷ 转向该模式需要时间，承担更大的交付质量风险，因为要完成这一过渡，就必须作出重大改变，并必须逐步地加以管理，以避免方案交付中断。最后，在非特派团环境中，特别是在秘书处没有重大业务存在的条件下，²⁸ 将需要建立独立的存在。

模式 C：“定制办法”²⁹

地雷行动司全面承担方案设计、监测和报告职能，并在个案基础上确定特定环境中最有效和最具成本效益的执行方式。

29. 在该模式下，地雷行动司将能够确定特定环境中最合适和最具成本效益的方式，包括秘书处直接交付(模式 B)或通过项目署(模式 A)以及其他伙伴交付。各实体之间的竞争除了使地雷行动司内部集中化专门知识得到加强、监督和透明度得到改善之外，还可以进一步降低成本，激励提高透明度。在该模式下，利用伙伴人员、赠款方式和新的谅解备忘录也将提高灵活性及成本效率和效益。采取谨慎和分阶段办法对每个方案进行审查和可能的重新设计将减少对交付的干扰。基于正在执行的所有“很可能”和“可能”变动，在所有模式中，该办法将具有最高的总体成本效率和效益。³⁰

秘书处领导能力：各模式共用

30. 审查发现，每种模式，包括现有模式，都要求地雷行动司和秘书处具备必要的领导能力和专门知识，以充分承担方案设计、监测和报告职能。在每种模式下，这对于改善治理、控制、监督和透明度，通过更好地界定需求说明和预算等方式加强酌情确定可能费用减少的能力都是必要的。例如，审查指出，在与项目署(模式 A)或其他执行伙伴(模式 C)的伙伴关系中，提高地雷行动司审查和监督工作计划和预算的能力，可以导致外地方案人员数目和(或)水平“可能”出现更大的减少。

31. 此外，审查还考虑了在不同模式下履行秘书处核心职能可能需要的秘书处人员规模，以说明过渡所需规模和各模式之间的差异。³¹

²⁷ 这是因为秘书处的主要合同模式依赖工作人员职位，而非项目署的国际和当地个体订约人协议(占现有工作人员合同的 70%)。虽然秘书处有能力雇用个体订约人，但合同期限有限(限 6 个月，或在特殊情况下任何连续 12 个月内的 9 个月或 36 个月内超过 24 个月)，可能不适合执行外地方案，而 2013 年行政指示(ST/AI/2013/4)规定的收费表使其竞争力低于与国际公务员制度委员会现行薪金表挂钩的项目署个体订约人协议。

²⁸ 这些方案包括在布基纳法索、埃塞俄比亚、尼日利亚和阿拉伯叙利亚共和国的方案。不过，在哥伦比亚和伊拉克的方案或许能够利用联合国伊拉克援助团或联合国哥伦比亚核查团等特派团，而在巴勒斯坦国，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处或许能够提供支助。

²⁹ 详细评估见附件一表 1.C，作为独立审查一部分编制的指示性估计数见表 2.C。

³⁰ 独立审查就该模式确定指示性估计数是基于模式 A、B 和模式 A 变体的假设组合，其中使用了项目署之外的备选伙伴，比例为模式 A 40%、模式 B 40%、备选伙伴 20%。

³¹ 独立审查对秘书处可能需要的人员规模的估计数见附件二。

部队和警察特遣队执行情况

32. 关于大会认可的行政和预算问题咨询委员会的建议(A/75/829, 第 32 段),³² 审查审议了部队和警察派遣国从排雷方面更多参与地雷行动的可能性。审查比较了部队派遣国爆炸物处理排的预算估计数和通过项目署征聘的民间爆炸物处理队的费用。然而, 审查发现, 无法比较费用。³³

33. 审查的结论是, 总体而言, 警察和部队派遣国发挥更大作用的余地非常有限, 该模式有四个主要限制, 包括秘书长对 11 个维持和平行动地雷行动提供方的比较评估(见 A/75/786)中也概述的一些限制。这包括: (a) 部队单位要求说明限制了行动的范围, 大多数说明将排雷和爆炸物任务限定为与部队保护和机动性有关的行动任务; (b) 不同部队和警察派遣国单位的能力和装备差异巨大; (c) 部队人数上限限制了将部队能力专门用于排雷的可取性; (d) 部队轮调降低了部署前或部署后经常性培训和指导要求范围内地雷行动能力的连续性。

34. 然而, 审查指出, 在设立和(或)修改维持和平行动时, 在各种情况下, 总是考虑让部队和警察派遣国进行排雷或减轻简易爆炸装置威胁的行动, 如果这样做有效且具有成本效益。

被排除的模式

35. 审查提出过交付地雷行动的其他模式, 但后来对照既定标准进行评估时认为这些模式不可行或不切实际。这包括:

(a) 在所有环境中使用单一的国际非政府组织或商业公司作为执行伙伴, 以取代项目署。这不可行, 因为没有任何单一的此类实体能够在所有情况下, 特别是在高度政治化的环境中或涉及与国家安全部门行为体密切合作的情况下发挥该作用;

(b) 项目署或联合国开发计划署只承担行政职能并提供服务, 由地雷行动司负责方案管理和执行。这不可行, 因为联合国开发计划署和项目署认为, 如果不能促进方案和项目设计, 执行这些任务就没有增加值。项目署还援引了将向第三方签发合同和赠款所涉法律责任与合同管理和交付成果的问责分开的问题。

五. 建议

36. 审查提出了一系列建议, 以帮助解决目前模式的局限性, 并转向替代模式。这些建议分为以下三大类:

³² 行预咨委会建议, 独立审查应考虑备选办法和(或)增加选项, 包括由特派团通过军事特遣队开展排雷活动。

³³ 这符合秘书长对 11 个维持和平行动地雷行动提供方的比较评估结果(A/75/786, 第 278 段), 其中指出, 由于各提供方履行的职能不同, 因此无法比较地雷行动司-项目署伙伴关系与部队和警察派遣国地雷行动努力的费用。

- 为地雷行动司和秘书处提供充足资源，以履行方案设计、监测和报告职能
- 提高地雷行动司-项目署伙伴关系的成本效率、成效和善治/透明度
- 对方案采取分阶段个案办法，确定每种环境中适当的交付模式。

为地雷行动司和秘书处提供资源

37. 审查建议在总部和外地为地雷行动司和秘书处提供充足资源，以充分承担方案设计、监测和报告职能。审查具体确定了需要加强的以下领域：

- (a) 地雷行动司在以下方面的能力：(一) 需求和能力评估及方案设计；(二) 预算编制；(三) 赠款行政和管理；(四) 监测、评价和报告；(五) 合同请购；(六) 快速反应；
- (b) 秘书处在采购和人力资源方面提供支助(总部和(或)特派团)；
- (c) 秘书处在外地方案中的存在，以加强地雷行动方案主管的能力，并确保秘书处对方案有适当的管理、代表和监督，因为仅有地雷行动方案主管是不够的。

38. 审查指出，在执行这项建议时，应考虑为控制费用而设立的职位的类型和数目。审查还指出，鉴于通过项目署提供的编外人员合同模式费用低很多，使用伙伴人员对确保人事费合理至关重要。

加强与联合国项目事务署的伙伴关系

39. 为了提高与项目署现有伙伴关系的成效、成本效率、治理和透明度，审查建议：

- (a) 尽量扩大项目署和地雷行动司之间的信息共享，增加获得项目署文件和数据的机会，以满足地雷行动司和秘书处的需要，同时为任何合法机密信息提供适当保护，并进一步整合信息技术系统；
- (b) 最大限度地利用现有资源，确保通过系统合同和特派团能力进行采购，特别是采购非专业和一般设备时，实现全系统的规模经济；
- (c) 确保人员配置水平在工作人员数量和职等方面符合目的。应考虑就国家方案人事费和职能的比率制定准则和基准，以便对人员配置进行一致的审查。

40. 审查还指出，在目前的伙伴关系中，伙伴人员将有助于发挥替代合同方式的成本效率，并改善向秘书处报告的统属关系，以加强治理和提高透明度。

分阶段个案办法

41. 审查建议，地雷行动司应分阶段谨慎地采用“定制”办法(模式 C)，为此应审查和定向调整每种环境中的方案交付，以最大限度地提高成效、成本效率和透明度，同时保留反应灵敏、拯救生命的地雷行动服务，支持任务交付。

42. 审查还建议，应争取授权地雷行动司在特派团环境中利用分摊资金向非政府组织发放赠款，以优化成本效率和成效。

43. 审查建议地雷行动司和秘书处确保自己有能力并具备必要的技术知识，以便：
(a) 监督执行伙伴，确保维持各方案的质量；(b) 在可能选择直接交付办法的方案中制定和推出适当的人员配置结构；(c) 最后确定与项目署的财务协议；(d) 发出招标书或赠款，以便能够选择替代执行伙伴；(e) 管理与秘书处签有合同的任何新增人员。

44. 审查发现，该办法最合适，因为预计它将提高成本效率、成效及治理和透明度。具体而言，审查指出，与目前模式相比，所建议办法有可能提高成本效率，途径是：(a) 改进地雷行动司的控制并推动其积累更多专门知识；(b) 使地雷行动司能够在每种环境中选择成本效益最高的执行伙伴；(c) 继续受益于项目署得到加强的伙伴关系以及订正谅解备忘录中所作的任何进一步改进。³⁴

45. 审查还指出，所建议分阶段办法将为地雷行动司提供数据，可用于完善对执行伙伴的假设，并视需要纠正方向。这也将解决目前因数据不平衡和缺乏而难以比较和评估成本效率的一些问题。审查经评估认为，该办法因此不大可能对交付质量产生不利影响或意外增加费用。

六. 结论

46. 秘书处同意审查所提建议，这些建议为回应审计员及监督和立法机构关于目前地雷行动司与项目署之间协作和可能备选办法的关切和建议、同时确保高质量地雷行动方案交付的连续性提供了路线图。

47. 秘书处支持加强地雷行动司的地雷行动领导作用和专门知识，以便更好地发挥其服务提供方的作用，并以此为前奏改进地雷行动方案总体交付，而不论其执行方式如何。地雷行动司一旦在方案管理、威胁分析、信息管理、合同请购、监测和监督方面积累了充足的专门知识，就将评估地雷行动威胁的范围和规模，并确定是否及如何能够协助作出适当的应对。地雷行动司如果具有能力并配备适当的请购能力，就将起草自己的需求说明，并确保通过招标程序以合理的价格只采购必需的物品。

48. 秘书处接受有必要在关键的设计和实施阶段引入竞争的意见，并同样认为所建议“定制”办法可通过知情地选择执行方式和执行伙伴提高成本效益。该办法还规定，如果秘书处直接交付看来最具成本效益，则可由秘书处直接交付。如果该办法配备一个得到授权、能够决定设计和所需资源、能够审查和选择每种环境中最合适且最具成本效益的交付办法的地雷行动司，就能合理预期费用会有更大幅度的减少。在这方面，地雷行动司和和平方行动部军事厅也将继续与会员国接触，寻求部队和警察派遣国以具有成本效率的方式尽可能提供最多的贡献。

³⁴ 这可能包括拨款用以执行以下审计建议：就不合规的后果和项目署费用价目作出明确规定(A/75/5 (Vol.II)，第 176 段)；列入关于项目署定期提交资产报告的规定，以便利按照公共部门会计准则(公共部门会计准则)提交财务报告(A/76/5 (Vol.II)，第 57 段)；并提出根据方案/项目成绩分期付款的要求(监督厅第 2019/152 号审计报告，建议 9)。

49. 秘书处同样认为，所建议办法需要分阶段推出，以减少交付高质量和拯救生命的地雷行动方案的风险。鉴于目前缺乏关于备选伙伴的可比数据，并考虑到秘书处自身交付地雷行动的能力，所建议办法使秘书处能够逐步审查和评估方案，酌情分阶段过渡。它还使秘书处能够最大限度地利用联合国秘书处与项目署之间的订正谅解备忘录可能提供的机会。

50. 此外，秘书处认为，审查证实并回应了审计委员会和监督厅的意见。这包括对伙伴关系的成本效率(包括项目署费用价目)、项目署履行核心职能的情况及其对透明度的影响、在目前与项目署伙伴关系中改进信息共享的必要性以及加强利用现有资源和系统合同、充分利用特派团能力和资源等方面的意见。

51. 秘书处将从会员国的意见中获益，并将在制定秘书处执行审查建议的计划时考虑到这些意见。将酌情在维持和平特派团和特别政治任务的相关报告中向会员国通报最新情况，特别是关于执行建议方面可能产生的任何所涉资源问题的情况。将利用现有能力和资源着手制定执行计划。

七. 有待大会采取的行动

52. 秘书长邀请大会表示注意到本报告。

独立审查对备选模式 A 至 C 的详细评估

表 1.A
对模式 A 的总体评估

	标准	与目前模式的比较				解释
 成本效率	全部费用					模式 A 很可能与最小费用变动相关(范围: +0.3%至+1.7%)。可能作出的其他变动或许会带来多达 4%的费用节余
	资产优化					
 成效	产出质量					鉴于实地地雷行动将由相同的行为体实施,预计产出质量不会有重大差异
	人力资源职能的速度和灵活性					目前模式没有产生变动,因为该职能仍将由联合国项目事务署履行
	采购流程的速度和灵活性					目前模式没有产生变动,因为该职能仍将由联合国项目事务署履行
	满足不同情况下的需要					该模式仍将以与目前模式类似的方式满足所有情况下的需要
	方案之间资源调动的灵活性					方案之间资源调动的灵活性没有变动
	积累地雷行动司的地雷行动专门知识					自主履行方案设计、监测和报告职能将有助于地雷行动司积累技术知识
 治理和透明度	透明度					充分加强地雷行动司可以提高透明度
	统属关系的明确性和有效性					统属关系方面没有重大变动

差很多

稍差

稍好

稍好

基线

表 2.A
对模式 A 费用估计数的独立审查分析

类别	目前费用 (指数总数=100)	变动的性质	很可能/可能	百分比变动	基于很可能出现的 变动的费用	基于很可能和 可能出现的变动的费用
外地编外人员	13.6	与人员调动有关的费用增加占编外人员费用的 19%。下限假设采用伙伴人员模式，费用增加 8%，上限假设人事费增加 50%。 所有方案因外地工作人员总体减少到人事费与第三方费用比率最高中位数而裁撤职位	很可能 可能	8-50 -10-0	13.8-14.9	12.4-14.9
外地工作人员	8.2	将占人事费 29%的人员从联合国项目事务署调到秘书处 所有方案因外地工作人员总体减少到人事费与第三方费用比率最高中位数而裁撤职位	很可能 可能	无所涉费用问题 -10-0	8.2	7.4-8.2
差旅	1.4	将差旅费的 23%分配给地雷行动处	很可能	无所涉费用问题	1.4	1.4
第三方	59.5	无变动		0	59.5	59.5
设备	3.7	无变动		0	3.7	3.7
业务支出	2.8	更多集成可能导致减少	可能	-10-0	2.8	2.6-2.8
当地和中央管理的直接费用	2.7	当地和中央管理的直接费用，以反映很可能出现的变动，但仍为 3% 当地和中央管理的直接费用，以反映很可能和可能出现的变动，但仍为 3%	很可能 可能	如果适用所有可能出现的变动，则为项目直接费用的 3% 3%的很可能和可能出现的变动	2.5	2.5-2.5
间接费用	4.5	间接费用，以反映 5%的所有很可能出现的变动 间接费用比率从 5%降至 3%	可能 可能	如果适用所有很可能出现的变动，则为直接费用的 5% 如果适用所有很可能和可能出现的变动，则为直接费用的 3%	4.3	2.5-2.6

类别	目前费用 (指数总数=100)	变动的性质	很可能/可能	百分比变动	基于很可能出现的 变动的费用	基于很可能和 可能出现的变动的费用
地雷行动司总部人员	3.0	提高能力(相当于当地和中央管理的直接费用的 18%至 20%)。下端假设使用伙伴人员模式，新人员费用增加 8%，上端假设新人员费用增加 50%。	很可能	增加 8%至 50%的人事费转给地雷行动处	3.5-3.8	3.5-3.8
地雷行动司总部其他费用	0.5	无变动		0	0.5	0.5
共计	100				100.3-101.7	96-100

注：在该模式下，很可能产生的费用与目前费用相似或略高。可能出现的变动，主要是人员裁减和费用价目变动，可导致总费用减少多达 4%。

表 1.B
对模式 B 的总体评估

	标准	与目前模式的比较				解释
 成本效率	全部费用					模式 B 的很可能估计数幅度更广(-3.2%至+3.6%)。可能作出的其他变动或许会带来多达 11.8%的费用节余
	资产优化					
 成本效益	产出质量					鉴于实地地雷行动将由相同的行为体实施,预计产出质量不会有重大差异
	人力资源职能的速度和灵活性					秘书处的人力资源能力不太可能灵活到足以增减相对多的工作人员足迹,填补空缺需要更长时间
	采购流程的速度和灵活性					虽然一些受访者表示,联合国项目事务署的采购流程比秘书处快,但其他利益攸关方(包括秘书处的利益攸关方)认为,秘书处的采购规则与项目署的规则相似,因此效率也相似
	满足不同情况下的需要					秘书处在非特派团环境中提供服务的能力将受到限制
	方案之间资源调动的灵活性					该模式将使资源能够按照需要在方案之间灵活调动
	积累地雷行动司的地雷行动专门知识					该模式会使地雷行动司能够有效发挥地雷行动战略领导和专家作用
 治理和透明度	透明度					由于必须遵循单一的一套规则、条例和程序(而不是两个不同实体的规则、条例和程序),透明度将会提高
	统属关系的明确性和有效性					由于人员完全整合在一个组织内(而不是两个不同实体内),统属关系更加明确

差很多

稍差

稍好

稍好

基线

表 2.B
对模式 B 费用估计数的独立审查分析

类别	目前费用 (指数总数=100)	变动的性质	很可能/可能	百分比变动	基于很可能出现的 变动的费用	基于很可能和可能 出现的变动的费用
外地编外人员	13.6	与人员调动有关的费用增加占编外人员费用的 100%。下限假设使用伙伴人员模式，费用增加 8%，上限假设人事费增加 50%。	很可能	8-50	14.7-20.4	13.2-20.4
		所有方案因外地工作人员总体减少到人事费与第三方费用比率最高中位数而裁撤职位	可能	-10-0		
外地工作人员	8.2	将占人事费 100%的人员从联合国项目事务署调到秘书处	很可能	无所涉费用问题	8.2	7.4-8.2
		所有方案因外地工作人员总体减少到人事费与第三方费用比率最高中位数而裁撤职位	可能	-10-0		
差旅	1.4	分派给地雷行动司的所有差旅	很可能	无所涉费用问题	1.4	1.4
第三方	59.5	更强的费用节约激励措施可能导致第三方费用减少	可能	-10-0	59.5	53.6-59.5
设备	3.7	本类别下预计无变动		0	3.7	3.7
业务支出	2.8	协同增效可能导致减少	可能	-10-0	2.8	2.6-2.8
当地和中央管理的直接费用	2.7	当地和中央管理的直接费用不再适用	很可能	-100	0	0
间接费用	4.5	间接费用不再适用	很可能	-100	0	0
地雷行动司总部人员	3.0	加强能力(相当于所有当地和中央管理的直接费用)。下限假设使用伙伴人员模式，新人员费用增加 8%，上限假设新人员费用增加 50%	很可能	8-50	5.9-7.1	5.9-7.1
地雷行动司总部其他费用	0.5	没有变动		0	0.5	0.5
共计	100				96.8-103.6	88.2-103.6

注：模式 B 涉及费用增加和节余的范围更广。在不采用伙伴人员模式的情况下，很可能出现的变动将推高费用。但是，如果使用伙伴人员，并去除联合国项目事务署的所有费用，很可能的幅度可能会产生相似的总费用。围绕人员减少和第三方费用少量节余可能出现的变动可以带来大量节余(高达 11.8%)。

表 1.C
对模式 C 的总体评估

	标准	与目前模式的比较				解释
 成本效率	全部费用					模式 C 很可能与费用减少相关(范围: -3%至-8.4%)。可能作出的其他变动或许会带来多达 14.1%的费用节余
	资产优化					
 成效	产出质量					优化选择项目管理伙伴(基于竞争优势)将保持或提高产出的总体质量
	人力资源职能的速度和灵活性					该模式设计将根据具体情况最大限度地提高速度和灵活性
	采购流程的速度和灵活性					该模式设计将有助于根据具体情况进行迅速采购,但从采购规模经济中获益的能力会降低
	满足不同情况下的需要					该模式将通过确保项目管理伙伴能力最佳,以满足不同情况下的需要
	方案之间资源调动的灵活性					由于一些方案可能有不同的合作伙伴,资源(工作人员和设备)调动的灵活性会降低
	积累地雷行动司的地雷行动专门知识					自主履行方案设计、监测和报告职能将有助于地雷行动司积累技术知识
 治理和透明度	透明度					争取各种项目管理伙伴的竞争预计将推动提高透明度
	统属关系的明确性和有效性					目前模式没有产生任何变动

差很多

稍差

基线

稍好

稍好

表 2.C
对模式 C 费用估计数的独立审查分析

	说明	权重(百分比)	很可能的幅度	很可能和可能的幅度
模式 A	模式 A 费用估计数	40	100.35-101.71	96.02-99.98
模式 A.2	模式 A 费用估计数，但以某一备选伙伴取代 联合国项目事务署(便宜 30%-40%)	20	64-74.45	61.2-73.24
模式 B	模式 B 费用估计数	40	96.77-103.61	88.25-103.61
费用总数			91.65-97.02	85.94-96.08

注：模式 C 估计数是指示性的，所依据的假设是方案分布为 40-40-20：40%属于模式 A，40%属于模式 B，20%属于模式 A 的变体，即选定某一备选伙伴负责执行。全部费用很可能减少的原因是：(a) 模式 C 下限占方案的 40%；(b) 在 20%的方案中使用便宜 30%至 40%的备选伙伴。很可能和可能出现的变动所产生的幅度有可能使总节余高达 14%。

附件二

对秘书处必需人员可能规模的独立审查的估计数(基于将转给秘书处的联合国项目事务署职能)

	模式 A	模式 B	模式 C
总部	9-10 个员额 相当于联合国项目事务署纽约办事处和 平与安全小组能力的 18%至 20%	45-50 个员额 相当于联合国项目事务署纽约办事处和 平与安全小组的全部能力	22-26 个员额 相当于模式 A 下总部员额的 60%和模式 B 下总部员额的 40%
外地	90-100 个员额 相当于现有外地能力的 18%至 20%。下 限(18%)假定外地人员可能减少 10%	450-500 个员额 相当于现有外地能力的 90%至 100%。下 限(90%)假定外地人员可能减少 10%	235-260 个员额 相当于模式 A 下总部员额的 60%和模式 下 B 总部员额的 40%