



2011 年实质性会议

2011 年 7 月 4 日至 29 日，日内瓦

临时议程* 项目 3

联合国促进国际发展合作的业务活动

联合国发展系统的简化和统一

秘书长的报告

摘要

过去三年，联合国发展系统的简化和统一已经取得巨大的进展。在现有规则和条例的范围内，提出了国家一级的许多创新办法，导致实际提高效率和节省费用。所得到的教训成为机构间的指示，而且这种指示日益面向国家。然而，如果不在总部一级决定对总部各种程序和办法做出相应的调整，国家一级进行实验的范围就有限。采购和人力资源管理被视为进行简化和统一的优先事项。

各种不同的业务做法是根据不同的业务模式，这些模式配合各组织特有的任务和理事机构指导的方案活动。证据显示，在现有各种业务做法之内，例如在采购和人力资源管理方面，有可能进行简化和统一。利益攸关者应当采取一种分阶段的步骤，首先不做结构上的巨大改变，而努力取得最大限度的进展，并显示快速的成绩、效率的提高和费用的节省。然后就可以得到更坚决的承诺，来进行更多根本的改革，这种改革须经理事机构决定。今后采取的步骤应更加注重简化。

* 见 E/2011/1。



一. 引言

1. 加强联合国在经济和社会领域的力量，是一个全面的进程，包括结构的改革及合作与方案规划步骤的改变。

2. 近年来，在联合国的改革纲领上，各种业务做法的简化和统一日趋重要并引人注目。这个问题在各个政府间论坛上引起震荡，终于导致在 2007 年举行联合国发展方面的业务活动三年度全面政策审查，最近并导致大会关于全系统一致性的立法。¹ 联合国系统一面响应政府间机构授权进行的改革，同时采取空前的措施提高效率并控制开支，以应对各会员国普遍出现的财政紧缩状况。

3. 本报告是响应大会第 62/208 号决议的要求编写的，该决议请联合国系统各组织的理事机构评估简化和统一方面的进展情况，包括费用和益处，并分析可能对发展方案规划的影响(第 112 段)。本报告还从经济及社会理事会关于 2007 年经社理事会三年度审查的后续行动的决定之中取得了指示，其中请秘书长以报告的形式提出这方面的资料。

4. 本报告综述自从通过 2007 年三年度审查以来所达到的里程碑，自秘书长上一份报告提出以来所获进展和各理事机构所采取的行动。报告特别说明各组织不同的结构和业务模式如何影响国家一级的日常业务活动。它指出联合国的国家工作队联合国系统的简化和统一方面所面对的主要挑战。

5. 本报告除其他外，利用了联合国 15 个国家工作队提出的资料，其中指出共同的问题。但是，要想更全面地反映出国家一级的观点，则需要规模更大的抽样调查。本报告采用“业务活动”一词的狭窄含义。因此，它不汇报方案方面的简化和统一。本报告应与秘书长叙述大会关于联合国系统发展方面的业务活动全面政策审查第 62/208 号决议的后续行动所获成果及所执行措施和程序的报告一并阅读。

二. 自从通过发展方面业务活动三年度全面政策审查以来在简化和统一方面的里程碑

6. 过去三年，联合国系统简化和统一工作的重点逐渐扩大。除了渴望减少交易费用之外，这个势头的主要推动因素是寻求各种业务活动的一致性，尤其是在联合进行方案规划和合办方案方面所取得的进展。

7. 简化和统一也导致更高阶层的政策辩论。自从通过 2007 年的三年度审查以来，大会三项决议和经济及社会理事会三项决议都讨论这个主题。联合国大多数

¹ 大会第 62/277 号、第 63/311 号和第 64/289 号决议。

发展组织的理事机构比过去更时常讨论具体方面的问题。简化和统一也成为联合国各基金和方案的执行局联席会议上一个经常讨论的主题。

8. 这些不同的进程导致一系列的立法、协定、倡议和体制调整，为前进的道路打下重要的基础：

(a) 联合国行政首长协调理事会认可《联合国系统统一业务做法行动计划》(2008年4月)；

(b) 联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、世界粮食计划署(粮食署)和几个专门机构同意采用7%作为多方捐助信托基金及多机构合办方案和活动征收间接方案支助费用的比率(2008年4月)；

(c) 粮食署成为联合国系统第一个遵守国际公共部门会计标准的组织(2008年)；

(d) 几个专门机构同意对它们在试验国家的业务酌情采用现金转移统一办法²(2009年)；

(e) 在坦桑尼亚联合共和国试验一种共同采购办法，并制订国家一级共同采购的通用指南，供全球使用(2009年)；

(f) 大会决定建立发展方面业务活动中央信息库(2009年)；³

(g) 在莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国试办信息和通信技术共同事务，并发布信息和通信技术共同事务的通用指南，供全球使用(2010年)；

(h) 行政首长理事会的管理问题高级别委员会和联合国发展集团派遣第一个联合特派团前往四个国家，以查明简化和统一工作的瓶颈(2010年)；

(i) 大会在其关于全球一致性问题的决议中呼吁继续努力统一业务做法(2010年)；⁴

² 现金转移统一办法是供联合国在方案国境内的执行伙伴采用的现金转移通用办法。它利用在方案拟订期间与执行伙伴共同进行的宏观和微观评估，确定风险程度和能力差距。这个办法在执行期间采用各种保证活动，例如审计和抽查，并引进一种统一的格式，供执行伙伴请求款项和汇报款项的用途。它主要适用于开发署、人口基金、儿童基金会和粮食署，在某些情况下也适用于几个专门机构。

³ 第63/311号决议。

⁴ 第64/289号决议。

三. 2010 年和 2011 年全系统的发展

A. 《联合国系统统一业务做法行动计划》的执行情况

9. 2010 年，在《统一业务做法行动计划》的执行方面出现重大的发展。六项优先倡议之中，有两项已经完成，其余都接近晚期执行阶段。截至 2011 年 3 月底，《行动计划》收到了 1 050 万美元的资金，⁵ 截至 2010 年 11 月底大约支出 370 万美元。

1. 实施中的采购倡议

10. 在《统一业务做法行动计划》之下完成的第一个项目，即供应商资格项目，导致认可一个示范性政策框架，供确定供应商资格并制定整个联合国系统常见的一种处理卖货给联合国的不道德供应商的行政程序。

11. 此外，目前正在努力通过建立一个进行业务的共同框架，来改进联合国的采购和供应链管理功能。这方面的做法是统一条例和细则、精简程序、改进业务办法和促进分工。这种做法也会帮助国家一级的业务，根据“一个联合国”试验项目所得到的领悟，把统一的最佳做法手段传达给联合国采购业务人员。

12. 合作采购已经显示出具体的利益。例如，日内瓦各办事处报称，由于几个事务领域的合作，避免费用⁶ 约计 3 700 万瑞士法郎。同样，设在罗马的各机构也报称因避免费用而节省大量经费，全球而言，仓库和海运保险、运输合同和车辆等领域正在进行合作采购，可能导致大量节省经费。

2. 财务管理统一做法

13. 财务管理统一做法正在取得进展。共同金库事务⁷ 项目旨在查明整个联合国系统建立共同金库管理事务的机会。预定在 2011 年年中完成的一项可行性研究将载有关于统一并可能合并金库事务的明确、可行建议。预料在 2011 年年中将根据各组织迄今达成的协议，详细估计节省数额。

14. 采用《国际公共部门会计标准》的情况，在全系统和个别组织都有进展。在 22 个组织之中，有一个组织充分遵守这些标准，有 8 个组织预料在 2010 年开始遵守，其余各组织期望在 2012 年至 2014 年期间开始遵守。所有组织都可望在 2010 年发布遵守这些标准的财务报表。总的来说，各组织在按照预定日期实施《公共部门会计标准》方面都有进展。

⁵ 收到的捐款来自荷兰、挪威、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

⁶ 避免费用被视为指出低于如果采用公布的市场比率必须支出的数额或由于合作行动而减少消耗的结果。

⁷ 金库事务包括：投资；外汇买卖；存款/付款制度；合同和现金管理。

15. 统一报告制度项目正因发展方面业务活动中央信息库的建立而向前推进。行政首长理事会秘书处和联合国秘书处的经济和社会事务部已经开始合作进行一项工作，其目的在收集一批共同的数据，其中包括有关报告的所有规定。信息库的实施阶段将在两年之内完成。

3. 人力资源管理方面的差异

16. 在人力资源管理方面已经查出多种差异，关于人力资源问题的项目正在产生成果。关于人力资源管理政策和做法的一项全面分析和审查已在 2010 年完成。

17. 这项审查显示，在国际公务员制度委员会于 2005 年制定合同安排框架⁸之后，各组织正以不同的速度迈向采取行动。

18. 人力资源管理方面的各种差异也已查明。例如发现国际公务员制度委员会所订分类标准的实施情况并不一致。编外人员虽然所担任职务类似编内人员的职务，但服务的规定和条件却不如编内人员优厚，而且，根据编外合同任职的人员彼此之间服务条件也有很大的差异。这种情况造成一种不平等的感觉，对工作人员的干劲、团结和专心都有不良的影响。在其他各组织应征空缺时，把当地征聘的工作人员归类为并看作“内部”或“外部”候选人的做法也有差异。

19. 作为这次审查的后续行动，下一个步骤将着重在整个联合国系统实施公务员制度的分类标准；拟订公布空缺的统一格式；在一个工作地点为所有各组织成立一个单一的中央审查机构；并制定和实施所有各组织的考绩制度都可以增添的标准项目。其中许多概念将以试验方式推进。

4. 信息和通信技术方面的共同政策

20. 信息和通信技术领域正在进行一个项目，制订信息和通信技术事务和投资方面的共同标准和基准，使各组织可以算出信息和通信技术事务的费用总额，借此作为这些事务的标杆。同时，正在进行一个项目，来落实一项关于数据通信的报告中所载的建议，其中指出在国家和总部两级合办数据通信事务，可以促进效率。管理问题高级别委员会继续发展一种共同目录服务，目前为联合国系统 18 个组织提供联系信息。为了响应联合特派团提出的建议，正在试探多种机制，来扩大支助国家办事处采用信息和通信技术的共同解决办法。

B. 机构间支助促进一致的国家业务活动

1. 联合国发展集团和管理问题高级别委员会第一个联合特派团

21. 为了加快行动解决业务活动的瓶颈，联合国发展集团的主席和管理问题高级别委员会的主席在 2010 年 3 月至 7 月派出一个联合特派团。该特派团在访问的

⁸ 这个框架建议三种任用方式：连续任用、定期任用和临时任用。

各个国家办事处⁹观察到巨大的进展，注意到最成功的几项倡议涉及国家一级工作人员与总部工作人员之间的密切工作关系。在国家一级，已经在现有条例和政策的范围内，制定解决办法促使业务做法更趋统一。同时还发现，“一体行动”所面临的挑战主要来自不同的做法和政策，而非来自不同的规则和条例。但是，特派团指出，在某些情况下，尤其是在人力资源管理和法律领域，总部必须进一步简化和统一各种条例、规则和政策。

22. 政府的支助和领导能力成为促使统一工作取得成绩和进展的一个关键因素。特派团还指出，捐助界的积极和经常支持是促成变革的一个基本有利因素。驻地协调员和各机构首长的坚强领导能力也被视为推动变革的关键。

23. 特派团访问后，拟订了一个联合计划来落实特派团的各项建议。这个计划指出，必须确保方案与业务活动之间更密切整合，并涵盖主要的优先事项，例如促进采购和信息技术的统一，并确保人力资源政策和程序方面的进展。若干组织正在考虑采取措施，加快这些执行措施的法定审核工作。

2. 方案和业务的统筹规划

24. 为了确保业务做法的统一工作在国家一级的適切性和实施，管理问题高级别委员会同联合国发展集团协调一致，支持联合国系统职员学院，以确保将统一业务做法包括在《联合国发展援助框架》项下的联合国国家工作队的筹备工作之中。通过《行动计划》支持的第一批讲习班将在 2011 年 4 月举办。

3. 多方捐助信托基金问题的高级别共识

25. 在支持全系统在国家一级的一致性方面，多方捐助信托基金日益重要。过去几年，这种资金的数目和数量显著增加。

26. 2010 年，“一体行动”基金¹⁰已在 17 个国家展开业务。这 17 个基金都已经通过扩大的“一体行动”筹资窗口接受捐款，这个窗口是为支助“一体行动”国家而设立一个融资机制。

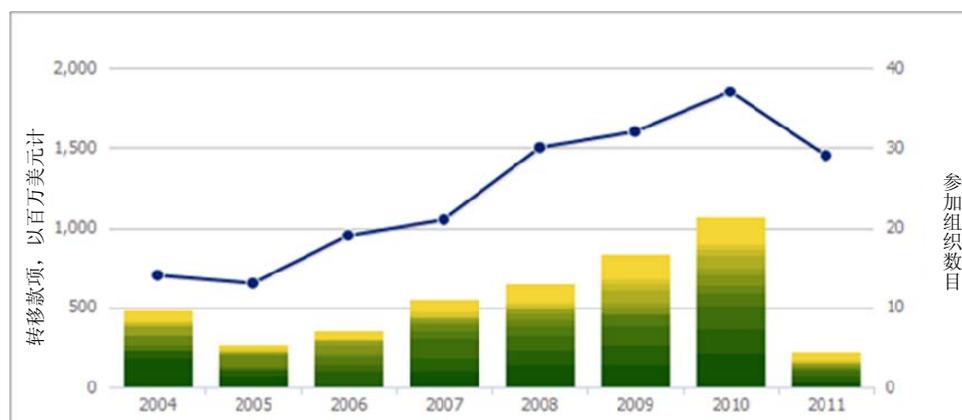
27. 联合国发展集团正在努力确保现有各项准则互相协调，并配合利益攸关者的需要。联合国发展集团还认可一项关于设立多方捐助信托基金的指导说明。

⁹ 阿尔巴尼亚、马拉维、莫桑比克和越南。

¹⁰ “一个联合国”基金是仿效联合国发展集团联合方案传递方式的一种合办发展基金。除了 8 个“一体行动”试验国家之外，还有 9 个国家自愿采取“一体行动”的办法(不丹、科摩罗、基里巴斯、吉尔吉斯斯坦、莱索托、马拉维、黑山、巴布亚新几内亚和塞拉利昂)。

图

参加《统一业务做法行动计划》的组织，2004年至2011年



来源：开发署多方捐助信托基金事务处。

4. 统一财务政策和程序

28. 转向统一财务细则和条例的倡议是在 2006 年 10 月开始，包括联合国秘书处主计长、开发署、人口基金、粮食署和儿童基金会。多年来，各组织企图制订一套统一的财务细则和条例，但情况显示，鉴于这些组织有不同的任务规定和业务模式，要制订在各个组织业务所需的一切领域都能统一的财务细则和条例，是不可能的事。这项工作产生出一个文件草案，其中包括联合国秘书处、开发署、人口基金和儿童基金会的统一财务条例和细则。¹¹

29. 在预想的最佳情况下，至少在 2013 年 1 月以前，不大可能完成统一工作以便向各自的理事机构提出报告。各组织觉得，它们在总部和国家一级可能得到的利益也许不能证明这些费用是值得花的。此外，财务细则和条例的其余各个主要领域的统一工作，对国家一级业务活动的一致性和效率，不会有显著的影响。因此，各组织应该把影响到国家业务活动的一致性和效率的财务政策和程序统一起来，同时考虑到所涉的费用和可能得到的利益。这一点符合 2007 年三年度全面政策审查，其中促请联合国各组织统一并简化它们的细则，如果这样做可以导致大大减轻各组织和国家合作伙伴的负担。

5. 理解国内交易费用

30. 联合国系统内对交易费用没有界定、追踪、记录或经常衡量，因此妨碍成本回收政策和办法的统一工作。为了把交易费用的认证工作业务化，联合国发展集团在 2010 年，根据“一体行动”试验国家的经验，进行了一项研究。

¹¹ 在该草案中，41%的条例和 53%的细则是所有各组织所共有而可以适用的；32%的条例和 25%的细则可适用于个别组织；还有 27%的条例和 22%的细则只适用于两三个组织。

31. 这项研究总结认为，没有单独一种现有或可以取得的方法能够提供全面的信息，说明联合国系统的利益攸关者所承担的交易费用的数额和趋势。许多独立的伙伴机构采用不同的会计制度和业务模式，要用数量来表示它们承担的交易费用，有其复杂性，又缺乏基准，而且费用方面的用语、定义和分类各有不同，这些情况造成种种挑战。这项研究建议对费用的定义和分类达成进一步的协议。它还坚决表示，以一种由下而上的办法(国际一级)统一业务流程，可能增加联合国系统内全面的交易费用。

6. 节省费用

32. 2007年三年度全面政策审查促请联合国各组织“在可能情况下，确保因共同努力和协调而得到的节省费用归于各项发展方案所有”。这个概念可以在方案预算的范围内实施，而没有太大的困难，因为在方案预算中，节省费用一般可以按照细则和条例的规定，拨给在同一国家进行的其他方案活动。

33. 但是，要在支助预算中实施这个概念，却有巨大的挑战。例如，各项基金和方案采用全球支助预算，其中从某一国家得到的节省款额是全球预算的一部分，往往是在紧急情况下用来部署工作人员。这种灵活性是极其重要的，以便在非常情况下迅速部署能力。此外，增加效率和节省费用的认证和衡量需要制订复杂的程序和办法，而制订程序和办法的费用有时候超过所衡量的节省费用。联合国发展集团各组织在2010年同意制订方法，以试验方式认证并衡量从国家方案和支助预算得到的节省费用。

7. 对共同事务的支助

34. 在办理共同事务方面，为联合国国家工作队提供更强大的支助。2010年，为80个国家提供共同事务的培训。联合国发展集团同意设立一个临时的机构间结构，负责提供一次性的协助和支持，以便把信息和通信技术统一工作的规模扩大到实验国家的范围以外。

C. 国家一级的简化和统一

1. 跨国共同事务的进展

35. 在共同事务方面已经取得显著进展。大多数联合国国家工作队都以某种方式合办必要的支助事务。最常见的合办事务包括银行、清洁、维修，并在较小的程度上包括旅行和运输、医疗事务、采购、信息和通信技术，以及人力资源。在驻地协调员提出年度报告的97个联合国国家工作队之中，除了16个工作队之外，其余都办理了某种形式的共同事务。有24个国家工作队报称合办采购业务，有9个工作队声称合办信息和通信技术事务。¹² 只有一个国家工作队报称合办人力资

¹² 《共同事务与统一业务活动概览》，2009年，联合国发展集团。

源管理方面的事务。有特殊的证据证明节省费用。例如，在坦桑尼亚联合共和国的联合国国家工作队估计因为共同的采购工作而节省大约 30 万美元。虽有这种成绩，各个组织大体上维持本身的事务单位。有人认为，共同事务可能没有成本效益，因为机构间的程序需要工作人员的时间和费用。

2. 共同房地

36. 共同房地的使用始终没有显著的进展。根据 2009 年完成的一项调查，接受调查的 116 个国家之中，有 88 个国家声称有某种方式的共同房地存在，其中大约一半是在 1999 年以前建立的，其余则是在过去十年建立的。总的来说，有 62 个国家声称正在考虑改变(扩建、迁移或建筑新的或其他房地)。缺乏资金是一个主要的障碍，但是一旦实施，因为分担维修和其他事务的费用，就可以长期累积节省费用。2009 年，在尼日利亚的工作队迁入共同房地后，因合办事务而节省 52 万美元。有些组织认为，共同事务应维持选择性，因为有安全问题，而且有更具有成本效益的解决办法可用。在共同房地的建议方面，尤其是如果正在讨论盖建房地，各组织必须在当地和总部进行成本与利益的审慎分析。

3. 现金转移的统一办法

37. 大多数联合国国家工作队正实施现金转移的统一办法，但很少工作队充分遵守这种办法。根据上次在 2010 年 7 月 27 日订新的资料，(136 个国家之中)有 84 个国家提供数据，其中有 19 个国家工作队(即 23%)报称充分遵守现金转移的统一办法。136 个国家之中有 83 个国家报称已经进行宏观评估，¹³ 有 47 个国家报称已经进行微观评估。¹⁴ 有 13 个国家报称，因为没有向伙伴机构转移现金，所以不能适用现金转移的统一办法。

4. “一体行动”试验国家

38. 在试验国家和自愿采用“一体行动”办法的国家的国家工作队已经在若干不同的业务支助领域制订并实施新颖的共同解决办法。例如，2010 年 3 月在莫桑比克发布“同一信息和通信技术”的纲要。这个纲要，根据一种共同事务模式，促成各种全系统的事务，例如共同电导率、无线接入功能和共同供应商数据库。在坦桑尼亚联合共和国，成立了一个采购工作队并实施了 25 项长期协议。共同采购办法造成的节省费用估计约为 30 万美元。在越南的同一通信工作队也显示，联合国机构的工作人员能在一个具有共同职务说明、由其他机构的工作人员管理、按照一项共同工作计划的环境中任职，而且还可以采用共同的考绩手段来考核他们。

5. 业务管理工作队

39. 大多数国家已经成立业务管理工作队，这种工作队最初在 2002 年成立，作为一个包容各方的论坛，来讨论国家一级共同关切的业务管理问题。业务管理工

¹³ 审查一国的公共财政管理制度。

¹⁴ 审查一个伙伴机构的财务管理制度。

作队由国家办事处负责处理业务问题的工作人员组成，在大多数情况下，由最大的业务组织之一担任主席，有些工作队则采用轮流担任主席的制度。会议由主席召开，讨论共同事务的具体安排，例如分担费用和长期协议。一般来说，业务管理工作队与国家工作队的总纲领没有关系。除了极少数的例外情况，业务管理工作队不派代表出席国家工作队的会议。业务管理工作队达成协议的能力也有疑问，因为赋予工作队各成员的权力高低不同。¹⁵

D. 理事机构采取的行动

40. 2010 年和 2011 年，8 个基金、方案和专门机构的理事机构讨论与联合国系统的简化和统一有关的管理问题，把重点放在《公务部门会计准则》、财务细则和条例、费用回收、外地机构和人力资源办法。各理事机构评估改革管理的费用和利益。大会请各理事机构讨论管理的改革对发展方案拟订工作的可能影响，但这个问题迄今似乎得到很少的注意。

41. 开发署、人口基金和儿童基金会设法统一和改进 2012-2013 两年期支助预算的编制格式，以期从 2014 年开始为每个组织分别提出一个单独、综合的预算。为了这个目标，在 2010 年向三个组织的执行局提出了一个路线图。开发署、人口基金和儿童基金会的执行局同意采用共同的费用认证和分类办法。促请各组织采用这些费用认证和分类办法编制它们 2012-2013 年预算文件，并在其财务报表和 2013 年起提出的年度财务审查中反映出新的分类法。

42. 四个组织(儿童基金会、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织))的理事机构收到了在实施《公务部门会计准则》方面进展情况的最新资料。粮农组织的理事机构尤其鼓励粮农组织秘书处寻找其他机会促进成本效益，并设法尽量增加《公务部门会计准则》方案所提供的资金效益。

43. 教科文组织和工发组织的理事机构考虑它们的战略规划周期可不可能与大会四年一度的全面政策审查挂钩。教科文组织的执行局决定教科文组织应维持其六年规划周期，但利用其中期战略的滚进性质，确保全面政策审查的实质内容和指示都反映在该组织的战略文件之中。工发组织的工业发展理事会建议总干事，从 2013 年起，每四年向理事会提出一份四年中期方案框架草案，其中应考虑到上一次四年全面政策审查的建议。这样一来，工发组织的战略规划周期就同四年审查的周期完全吻合。

¹⁵ 成员之中有国际官员，也有国家官员，官阶高低不同。

四. 国际一级对优先进行简化和统一事项的观点

44. 业务流程的简化和统一对所有联合国国家工作队都有影响，因为每个工作队是在一种特殊的背景下开展业务，面对不同的挑战，各有不同的优先事项。联合国发展集团和管理问题高级别委员会的联合特派团，根据“一体行动”试验国家的经验，透露各种挑战和机会。

45. 除了“一体行动”国家之外，必须了解所有方案¹⁶国的业务实况。为此目的，通过访谈和问题单的方式，与15个联合国国家工作队商讨它们对优先事项和挑战的看法，并请它们提出建议。这些商讨证实联合特派团的结论，并显示联合国系统业务做法的分歧情况对国家工作队日常业务活动的影响。工作队指出的一些优先事项正在管理问题高级别委员会和联合国发展集团内部进行讨论。它们强调必须加快实施。

A. 不同的采购规则和程序对国家一级联合采购办法的影响

1. 共同采购办法节省大量费用

46. 联合采购共同需要的物品和服务，由于规模经济和多种平行程序的合并，大有可能节省费用并增加效率。因为联合国各组织日益参加各种联合方案，联合采购办法已经成为及时和省钱而有效地取得成果的一种先决条件。

2. 集中采购的灵活性

47. 必须给予国家工作队更大的灵活性，以便在现有的模式内进行联合采购。联合国系统各组织所用的采购模式，就下放的程度而言，有显著的差异。虽然许多组织允许在某种程度就地采购，同国家工作队进行的访谈却显示，某些组织虽有大量的业务活动，但主要是通过它们的总部进行采购。如果发起国家一级的联合采购行动，那些组织却不能参加，因而限制它们从规模经济可能获得的利益。不过应当指出，集中采购办法，对上述组织来说，具有经济上的意义，而且可能最适合其商品供应链。因此，这些组织不妨考虑制订灵活的程序，以便必要时能在现有的采购模式和框架范围内，进行就地采购。

3. 统一就地采购的“门槛”

48. 关于统一就地采购办法，按照可以就地采购的物品和服务的数量，把不同程度的权力下放到国家办事处。如有必要在国家一级进行大量的联合采购，各组织常常必须个别寻求各自机构的上级人员核准，导致实施方面的延误。有人考虑到联合国国家工作队的特殊情况和国家办事处处理采购问题的能力，要求制订共同

¹⁶ 不丹、柬埔寨、中国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、危地马拉、马尔代夫、尼泊尔、尼日利亚、苏丹、泰国、乌干达、乌克兰、越南和赞比亚。

的“门槛”。但是，这个办法被视为不切合实际，因为必须修改内部管制办法和外地办事处工作人员的责任。另一种变通办法是简化每个组织的审核程序，一面维持现有的控管机制和门槛。

4. 统一联合行政程序

49. 联合国系统各组织应设法统一国家一级采购的有关程序。现已提出倡议主张成立一个共同的合同委员会，负责监督各项采购政策的遵守情况。已经要求有大型业务活动方案的组织替其他各组织确保采购标准得到遵守。采购程序方面的不同规定造成困难。根据访谈，公开招标的触发点差异很大，从 3 000 美元到 30 000 美元。如果要求某个组织的合同委员会替其他组织审查遵守情况，必须提出另一项请求，允许该委员会适用其他组织的规定，这样会增加交易费用并延迟实施。

5. 把权力下放给在冲突后国家的联合国国家工作队

50. 必须从总部下放更大的权力和更大的灵活性，以便更迅速应对危机后和冲突后的局势。对于在冲突后国家的联合国国家工作队来说，目前下放权力的程度被视为太低，各种程序被视为不灵活。签订的合同为数甚多，合同的款额常常超过核准的水平。各个项目必须向总部的合同委员会提出申请，通常造成更长的延误。

51. 就地采购的有关程序被视为很复杂。因此，有时候国家工作队同非政府组织和其他多边组织订立协议，为联合国进行采购。应当考虑把紧急采购的概念扩大到在冲突后或趋于稳定的局势中由维持和平行动支助的项目所进行的紧急采购。

52. 2009 年 9 月，联合国发展集团和管理问题高级别委员会发布联合国国家一级统一采购准则。这些准则给予国家办事处在现有模式内进行联合采购的灵活性，包括在就地采购的门槛不同时处理联合采购的程序，并提供多项规定，供彼此的合同审查委员会采用。这些准则应当加快实施。

B. 人力资源管理方面的差异

1. 统一权力下放，允许联合进行征聘

53. 征聘方面权力下放给国家办事处的程度，各组织之间有显著的差异。例如，有些组织的国家代表有权征聘本国干事，而别的代表只能征聘支助人员，本国干事的征聘须经区域办事处或总部核准。这个办法可能造成重大的迟延，为联合方案和/或活动联合征聘工作人员时尤其如此。有一个国家工作队指出，各种不同的规定和程序使它在征聘若干组织共同赞助的地区协调员时效率很差，因为征聘行动不能在国家一级完成，必须通过各个区域办事处或总部平行的程序。如果权力下放不能改变，应当寻找解决办法简化区域和总部两级的程序。

2. 统一征聘标准以便合办人力资源事务

54. 与联合国国家工作队进行的访谈显示，各组织的征聘标准有差异，本国干事和国际专业人员职位所规定的资格尤其如此。联合特派团的报告中也指出了这一点。因为这种情况，就难以建立联合国系统的共同征聘机制。各组织亟需统一规定本国干事和国际专业人员职务的资格，并采用通用的职位说明和统一的空缺公布方式。

3. 统一职务叙级以确保“同工同酬”

55. 职务叙级办法必须统一，以确保担任同样职务的工作人员享受同样的服务条件。联合特派团说，各组织对类似职务所定等级互有差异。认为“同工同酬”并不存在的看法，在跨组织的职务群集法方面，更加明显。担任同样职务的工作人员分别以长期/定期任用、限期任用或其他短期任用(合同安排)方式任职的情况并非罕见。专业和一般事务职位的分类也有差异，导致专业人员和支助人员担任同样职务的情况。这种情况可能使工作人员失去干劲，同时降低跨组织工作队的效率。联合国专业和一般事务职位叙级总标准应当贯彻适用于所有各组织。

4. 冲突后国家适用的简化征聘程序

56. 有多种特别的程序适用于紧急情况，征聘程序也应简化，允许在冲突后和危机后的情况中迅速部署人员。与国家工作队进行的协商显示，在正常的征聘程序中，征聘工作可能需要好几个月。在例外情况下，应免除工作人员和顾问的正常征聘手续，允许采用例外的“处理”程序，以便调动重要的专门人才应付紧急的需要。

C. 统一信息和通信技术，除信息管理外，应进一步包括财务管理

1. 信息技术管理工具缺少统一

57. 信息和通信技术领域，在分享信息和通信技术的基础设施和服务方面，已经取得显著进展，包括启用共同的域名、共同的网址和共同的名录。现有各种倡议解决各组织分享信息的需要，并便利外界合作伙伴取得联合国的知识。管理工具的统一却是加深统一的程度，尚未达到一个高度的阶段。

2. 统一企业资源规划以便利跨组织的财务交易

58. 统一企业资源规划制度¹⁷能大大便利提出国家一级联合方案和交易的财务报告。目前，主要的业务组织采用差异很大的企业资源规划制度。在不同组织参加的联合方案中，有一名行政人员负责支付款项并向捐助者汇报情况。如果这个

¹⁷ 企业资源规划制度提供一套整合的信息技术应用程序，以支持一个企业的业务。这个制度所支持的活动包括：财务和预算管理、人力资源管理、供应链管理、中央支助事务和其他核心事务。

行政人员所用的企业资源规划制度其他参加组织的制度不同，各参加组织的国家办事处就不能在国家一级直接向这个行政人员汇报，而必须在它们的总部合并数据，然后提出联合方案的报告。这个行政人员支付款额给各参加组织及其人员时，如果该组织采用一个不同的平台，也会发生困难。支付款项必须通过各种平行的业务流程，因此增加交易费用并造成延误。

D. 促进现金转移统一办法的实施

1. 现金转移统一办法的实施速度

59. 必须酌情促进各组织实施现金转移统一办法的情况。若干国家工作队声称因为实施这个办法而增加效率。但是，各适用组织遵守这个办法的程度却因国家不同而有差异。而且，并非联合国系统的所有机构都已签约参与现金转移统一办法。现金转移时采用不同的办法会增加执行伙伴的交易费用，并削弱联合国作为一个统一机构的形象。

2. 简化现金转移统一办法

60. 为了确保可以更广泛适用，不妨简化现金转移统一办法的发布过程。目前这个办法的实施过程被一些国家工作队视为迟滞而费钱。为了建立这个办法，在改变程序、培训工作人员和国家合作伙伴并实施各种保证活动等方面，已经承担庞大的费用，而中期成果尚未实现。目前的程序是否可以适用于小额交易，是各专门机构特别关切的一个问题。

E. 基本服务之外的共同事务

61. 许多国家工作队在旅行和运输、银行业务、安保和共同房地维修方面已经设立共同事务单位。但在人力资源或采购管理等方面，却没有显著的进展。有些国家工作队预料合办这些方面的事务会大大节省费用。不妨研讨可否设立一个人力资源共同管理单位和一个共同采购单位。

F. 加强业务管理工作队

62. 尽管业务管理工作队已经成立了许多年，这些工作队的潜能却始终没有得到适当的利用。在许多情况下，它们被视为地位低于国家工作队里负责方案的机构间单位的一种机构。一些接受访谈的人指出，业务管理工作队的成员不知道国家工作队和联合国系统范围较广的工作纲领。业务管理工作队所处理的问题很少是战略性和前瞻性问题，而是比较属于临时的行政性质。必须改变业务管理工作队的地位和结构，赋予它们更多的权力和能力，以便做出业务管理方面的决定。应当正式规定业务管理工作队与国家工作队之间的体制关系，使国家工作队能从相关业务活动支助的观点来评估方案。

G. 今后的步骤着重实施

63. 联合国发展集团和管理问题高级别委员会已经制订许多准则，协助国家工作队提出统一的倡议，其中有许多倡议尚待实施。“指示造成的疲劳”遍布于联合国国家工作队。国家工作队的某些成员认为，有些指示并未针对最困难的问题，在国家一级造成更多讨论层次。因此，总部提供的进一步支助应当着重实施现有的准则。总部和区域办事处的技术工作队应具备充分的能力，能迅速响应国家工作队提出的请求。

五. 系统性挑战

A. 与业务模式差异有关的障碍

64. 细则、条例、程序和做法的差异起因于联合国系统各组织采用不同的业务和筹资模式。除非这些根本的业务模式具有某种程度的一致性，否则不能实现充分的统一。例如，有些组织设在外地，别的组织则比较集中。有些组织提供现金援助或转移资金给国家合作伙伴，供其实施项目，别的组织却自己实施项目。有些组织有国家方案，别的组织却从事项目有关的工作。有些组织主要从事人道主义援助，别的组织却从事发展方面的规范性和业务性活动。

65. 各组织的筹资方法也有显著的差异。例如，有些组织全靠自愿捐款筹资，有些组织则靠分摊会费和自愿捐款的混合办法筹资。以自愿捐款筹资的各组织之中，资金来源也有不同。这种情况造成会计、审计和报告方面不同的规定。

66. 每种业务模式配有独特的业务流程，导致面临不同的风险。例如，设在外地的组织所面临的风险与国际一级业务范围很小的组织所面临的风险有不同的性质。这种情况导致它们在报告关系、权力下放、会计标准、审计准则以及其他内部监管和控制等方面采用不同的风险管理制度。

67. 业务模式取决于各组织的特性和理事机构的决定。联合国统领下各组织大体上都是独立的合法实体。不同的业务模式是许多年来，在特殊的历史背景下，为了应付不同的需要，演变而成。业务模式和相关的社团规则、业务流程和风险管理制度，都必须遵照理事机构的决定。这些方面很难统一，因为各组织之间，由于不同的理解和需要，各个理事机构的垂直法律程序不大可能趋于一致。

B. 各组织的相对规模

68. 各组织的相对规模也影响到业务模式的选择。有大量业务活动的组织通常具有稳固的结构和外地能力，能够处理全面的交易。因此，它们把较大程度的权力下放到区域和国家办事处。规模较小的组织，在许多情况下，却没有成立设备齐

全的国家办事处，只在外地保留为数有限的工作人员担任基本或联络的职务。在招聘、采购和其他业务活动方面下放给外勤工作人员的权力程度较低。

69. 采购、审计和现金转移的门槛的决定办法与组织的规模也有密切的关联。某种数量的采购工作，在规模较大的组织看来，也许微不足道，因此可以就地办理。同样的采购工作可能被规模较小的组织视为大宗生意，理应接受集中管制。

C. 改革的动机

70. 外来的力量，例如高于一切的命令、机构间协议或文化的改变，可以强制推动统一。但是，除非有一股强大的动力发自内部，起因于个别组织及其理事机构都认识到在节省费用、增进效率、提高业绩、改善公共形象和改进财务情况等方面的利益，否则统一工作不能持续。应当给各组织一个动机，以理由充分、证据确凿的业务情况证明可能获得短、中、长期的利益，据此选择统一的办法。

71. 证明利益仍然是一个巨大的挑战。严格和适当分析成本和利益，不是决策方面一种经常的做法。数据的收集和分享不是方案和业务一级的部分日常活动，因此很难预测和评价成本并确定业务实行统一的理由。目前没有任何制度可以评估和证明潜在和实际的利益。需要关于直接费用的更好资料，来确定增加效率是否可以造成节省费用。必须指出，统一不一定会导致现金节余，但一定会导致减少工作人员的时间。

72. 由于联合国工作的性质，也难以证明完善业务流程与改进成果的关系。技术上说，利益很难衡量，机构间努力得来的利益不能与内部改革所产生的利益分开。

73. 再者，利益只能长期累积而成，费用却是立即产生。全系统所获利益对个别组织可能没有裨益。必须有坚强的政治信念，才能以长期、集体的利益为优先。

D. 培养领导能力

74. 值得特别注意的是，需要坚强的领导能力来推动变革。联合国发展集团和管理问题高级别委员会的联合特派团发现，组织与组织之间，乃至各组织内部，对于在业务上采取共同和统一办法的承诺程度各有差异。全面来说，迫切需要倡导者带头引领。统一的工作被视为机构间的业务，因此没有得到各组织的适当承认或奖励。高级管理契约中没有明确提到全系统业务做法的统一。

75. 在国家一级，驻地协调员的领导能力已经证明极其重要。但是，驻地协调员缺少支配资源的必要权力来激发变革。他们在多方捐助信托基金的拨款和联合方案的筹资方面发挥重要作用。这些基金和方案很少订立特别办法，促使业务活动趋于一致。

E. 资源不足

76. 目前缺少专门用途的资金，来支持发布并实施统一的办法，包括把这种办法适当纳入个别组织的政策和程序。各组织已经在其内部制度(例如企业资源规划)投下大量资金。这些制度的修正、现代化和改变需要重新设计程序、重新分配工作人员并购买组织内部没有的设备和专门知识。因此，统一需要大量额外的资本投资和先期融资。

F. 能力方面的弱点

77. 在变革管理方面，尤其是在国家一级，有能力的差距。变革管理需要正确分析、规划、实施和监测变革。驻地协调员办事处通常没有这种能力。各组织的国家办事处，由于不同的规模和下放权力，具有不同程度的这种能力。一般来说，如联合特派团的报告所指出，负责业务活动的工作人员职位都比较低，对决策的影响力有限。

G. 方案与业务分歧

78. 方案和业务活动的问题是分开处理的。业务活动被视为具有次等重要性，只有涉及重大的预算问题或坚决的命令时，才会进行高级别的讨论。在联合国发展援助框架的发布和实施过程中，很少国家讨论业务支助问题。¹⁸

六. 结论和建议

79. 联合国系统在简化和统一方面有继续不断的进展。在国家一级，大多数联合国国家工作队已经在某方面创办共同事务，还有一些国家工作队在下放权力的范围内，采取其他步骤统一提供基本事务之外的服务。总部的机构间程序特别注意国家工作队的需要，提出多项倡议并达成多项协议，以消除瓶颈并创造足够的理由进行国家一级的革新。

80. 有关统一的期望应当切合实际。虽然不改变企业细则和条例，可以做更多的事情，但必须认识到，因为联合国各组织有不同的任务规定和业务模式，简化和统一的进展是有限度的。超过这个限度的任何进展都需要根本的改革，这种改革须经理事机构决定。

81. 经验显示，在现有的细则和条例的范围内，不需改变业务模式，也可以获得大量的节省并大大提高效率。今后的步骤应集中于实施现有的倡议和指示。还应当更加注意各种程序的简化。

¹⁸ 2010年联合国发展援助框架指导方针中讨论到这一点。

82. 联合方案和联合拟订方案，使各组织一起进行联合规划和实施，一直都是一股强大的推动力，促使除了传统基本事务之外各种业务办法的统一。联合采购、征聘和汇报仍然处于早期阶段，需要各组织调整本身的个别规定和做法，找到共同解决办法。目前情况似乎显示，这些资金来源之中，有一些来源逐渐枯竭，一旦枯竭，这些费用必须设法在内部匀支。

83. 新颖的筹资机构激发国家一级的合作。自愿采取“一体行动”步骤的国家成功加深统一的程度，除其他外，一部分应归功于通过“一体行动”基金和开发署和西班牙实现千年发展目标基金项下扩大筹资窗口提供更多资金，这些资金促进方案的协调，从而导致必须在业务活动上进行合作。

84. 驻地协调员发挥更大的领导能力并赋予业务管理工作队权力，是把业务活动问题纳入国家工作队工作纲领的主流的主要条件。应当给予驻地协调员更多的资源和权力，其方法是加强现有的筹资机制和管理工具，例如通过考绩鼓励推动统一。可以正式规定业务管理工作队派代表参加国家工作队，并扩大它们的组成，借此赋予业务管理工作队权力。

85. 业务支助领域的改革，必须成为方案方面改革的一个组成部分，才可以持续。方案的改变对业务的影响迄今没有得到适当的考虑，联合国发展援助框架的新指导方针在这方面的有关规定应该优先得到实施。

86. 国家级别的统一工作必须制度化，并且更有系统地推动，以避免因为领导阶层和人员的更换而陷于停顿。跨越国家工作队的工作计划可能是确保连续性的一种有用工具。

87. 联合国始终不能经常显示因为简化和统一而节省费用并增加效率，部分原因是衡量工作的内在困难。联合国不能显示这方面的进步，可能因此影响到会员国对这种努力的支持。

88. 成功的简化和统一既不应该由上而下，也不应该由下而上，而应该是双向进行。国家工作队的需要应该推动总部的优先事项，但国家工作队只能在既定政策和程序的范围内进行革新。更大胆的动作最终必须来自上级。

89. 经济及社会理事会不妨：

(a) 鼓励各会员国继续支持实施《统一业务做法行动计划》和联合国发展集团和管理问题高级别委员会的联合实施计划；

(b) 请联合国发展集团与管理问题高级别委员会合作，为联合国系统的下一个四年度全面政策审查，对各种业务模式进行一项审查，其中包括但不限于外地驻留机构、权力下放和方案/项目的实施方式；

(c) 请联合国系统各组织进行一项业务程序审查和成本-利益分析，以查明哪些业务程序可能因为进行简化和统一而获得最大惠益；

(d) 请联合国系统各组织把促进简化和统一列入有大型方案的组织的高级管理人员的考绩范围，并在适当时列入所有各级人员的考绩范围；

(e) 鼓励联合国系统各组织在现有的规划、预算和评价制度内订立指标和机制，以追踪并证明因业务活动的完善，包括简化和统一，而增加效率和节省费用的情况，并在现有报告制度的范围内，每两年一次向其理事机构提出报告；在这方面，还请联合国发展集团支持联合国国家工作队制订各种业务做法在国家一级的效率指标，作为发展集团在 2010 年展开的进程的一部分；

(f) 请联合国发展集团继续支持联合国国家工作队拟订业务计划，与联合国发展援助框架和相关业务文件的编制工作同时进行，指出方案的实施与其业务支助应如何一并纳入框架；

(g) 请联合国系统各组织，参照设在日内瓦和罗马各组织的经验，指出共同和综合事务以及联合工作队最适当的筹资机制，例如在采购和人力资源方面的筹资机制；并在这方面请联合国发展集团与管理问题高级别委员会合作，审查各种其他筹资办法支助各级共同事务的经验；

(h) 请联合国发展集团审查业务管理工作队的功能，并采取措施加强这些工作队；

(i) 请联合国系统各组织审查它们下放给设在冲突后国家的国家办事处的权力，并制订更灵活的程序，以加快采购和征聘工作。