



联合国

联合国系统各组织将服务外包给商业服务 供应商的当前做法审查

联合检查组的报告

撰写人：戈皮纳坦·阿恰姆库兰加雷

联合国系统各组织将服务外包给商业服务 供应商的当前做法审查

联合检查组的报告

撰写人：戈皮纳坦·阿恰姆库兰加雷



联合国 • 日内瓦，2019 年

* 因技术原因，于 2020 年 9 月 8 日重发。

内容提要

联合国系统各组织将服务外包给商业服务供应商的当代做法审查 JIU/REP/2019/9

一. 引言

将业务外包给商业服务供应商有别于标准的采购行为，存在若干不同的基本特征。除其他外，其中包括：外包通常涉及与服务供应商的战略性和长期性关系；即使服务生产和交付的几乎所有方面都可能委托给商业服务供应商，但相关组织仍有责任确保服务按时交付并符合既定的质量标准；当对相关组织有效运作至关重要的关键业务流程职能交付外包时，需要查明、评估和减轻风险；以及需要了解和在内部保留关于某项服务(对某一组织的运营可能是必不可少的)是如何生产和交付的所有相关知识。

因此，本次审查提出了充分的理由，要求联合国系统各组织更加重视外包，将其作为采购服务和相关物资的一个战略选择，解决对其利弊的“认识不足”，并建立有助于尽职调查措施、知情决策和加强治理、问责和监督的制度和程序。虽然本审查报告概述的一些挑战和效益对无论外包或是其他形式的采购来说可能都很突出，但从采购从业人员和外包服务合同管理人员的角度来看，强调这些挑战和效益是因为认为它们对外包至关重要。

联合检查组(联检组)在 1997 年进行了外包问题的第一次审查，随后在 2002 年进行了部分审查，这次再度处理外包问题，已是时隔二十多年了。唯一的另外一次相关审查是 2014 年对授标后合同管理的审查。因此，在本次审查中，相当多的注意力放在联合国系统内外的外包在这一时间跨度内的演变，以及由于各组织外包的许多领域，如信息和通信技术服务、旅行和翻译等领域的技术进步，全貌如何发生了巨大变化。我们收集到了许多有用的见解，本报告提出的意见和建议都是以这些见解为依据的。

按照联检组的任务规定，检查专员在审查中从监督角度审视了整个系统的外包做法，以便提出具体措施改进和加强外包做法和流程的治理、问责和监督机制、结构、政策和程序。这样做是为了加强联合国系统各组织在这些努力中的合作与协调，并协助立法机关和理事机构以及行政首长和高级管理层履行在这一领域的监督职责。

本次审查的一个主要结论是，过去二十年来，联合国系统各组织没有充分重视外包。因此，在实践中，外包决策往往由个别服务的合同管理人做出，导致次优收益，结果错过了从外包中获得可观效率和利益的机会。

检查专员呼吁行政首长更加重视各自组织的外包，审查目前的做法，并建立基线，以便能够进行数据收集、监测和系统报告，从而改善组织内的外包管理和行政。

在本次审查中，检查专员审视了各组织是如何看待外包的，并分析了当前做法中的差距和弱点。检查专员试图评估由于缺乏政策和监管框架、数据收集、

业绩监测和报告而错过机会的程度，评估了这些实体考虑外包的迫切理由，并审视了它们作为合理的业务做法而需要采取的措施。

本次审查分析了主要侧重于货物的采购制度是否能够充分涵盖外包及其治理、问责和监督，如果不能，则分析了为使其能够涵盖外包而应增加的特征。检查专员试图确定哪些方面不够充分，哪些方面需要修改，以及还有哪些额外要求。

对外包及其独有的特征缺乏认识，可能阻碍了结构、政策和问责制的一致框架的发展。同样，缺乏对外包服务的系统跟踪和监测、数据收集和定期向立法机关报告，也是一个错失的机会，因为高级管理层未能受益于这一有用的管理工具来研究和认识外包不同服务的挑战。

在考虑外包时，需要保持联合国系统各组织的特殊性和国际性，因为以底线为指导的私营部门商业模板不一定能充分适应联合国系统的政府间决策结构、特权与豁免以及多文化特性。供应商尊重人权、体面工作原则和良好的环境做法应该是联合国系统各实体在决定与谁合作时的核心考虑因素。同时，各实体应学会充分利用技术的快速进步来提高效率和降低成本。这就是摆在面前的挑战。

本次审查被纳入 2019 年联检组工作方案，目的是评估将服务和相关货物外包给商业服务供应商的特殊性，以及如何最好地利用这些服务为各组织服务。下文概述这次审查的主要结果和结论及其七项建议。

二. 外包的背景：定义、任务、政策、准则、报告和概念化

联合国系统各实体缺乏关于外包的专项政策、准则和程序。其中大多数认为外包是普通采购活动的一部分，因此认为管理采购的政策和监管框架也管理外包。

在本次审查中，检查专员澄清了外包决定和外包流程如何不同于传统的物品采购，以及这种区别如何决定对于外包需要有比迄今为止更大的关注和更精确的概念。他指出，两者的区别在于，外包是一种商业战略，是有意识和刻意进行选择的结果(“正确的采购”)，而采购是一种商业手段，涉及按照一套既定的规则、条例和程序采购货物、工作和服务，以满足组织的业务需求。与补充相关组织的运营能力的后者不同，外包决定了基于长期关系与一个或多个服务供应商合作的业务需求。因此，无论参与方式如何，服务供应商都可能成为相关实体运营的一个组成部分。这就使相关实体面临一些必须评估和减轻的风险。

在本次审查中，检查专员还深入探讨了外包的现有定义及其在当今背景下的局限性。虽然在决定什么可以外包时，核心和非核心活动和服务之间的传统区别可能已经变得模糊，但许多人指出，这种区别所关系到的不再是关于资金来源。相反，它更多涉及的是特定于各组织的职能的性质。对一个实体来说可能是非核心的业务对另一个实体来说可能是核心，反之亦然。联合国已经从核心和非核心货物和服务的分类转向战略和非战略货物和服务。例如，维和行动中燃料的供应、储存和分配被视为货物和服务的战略采购。只要清楚地认识到需要仔细考虑，并在每一种情况下都做出合理、明智和明智的决定，任何关于什么是核心或非核心，什么是战略或非战略的区分无疑都应该由各个实体来决定。

应当由每个实体自己决定是否将外包概念化为一项独特的活动，对其进行定义并勾勒出政策和相关的指导方针和程序。这种概念化将有助于相关实体评估未来 10 年左右从商业服务供应商外部采购服务的需求和要求，并就配置和投入必要的财政和人力资源做出适当的决定。

三. 外包的全貌：外包的服务和相应的支出、理由、标准和原则

审查内容包括 2012 年至 2018 年期间 23 个报告组织外包总量的全貌、这些外包量与采购总支出和组织总支出的比较、联检组确定的 22 个服务大类的外包量、以及按组织和服务分列的逐年走势。

联合国系统 23 个组织的外包总量达 224 亿美元，其中 6 个组织的外包量超过 10 亿美元，8 个组织的外包量在 5 000 万美元至 4.5 亿美元之间，9 个组织的外包量不到 3 600 万美元。

关于 22 个服务大类的外包量，8 大类超过了 10 亿美元，6 大类的外包量在 3 亿至 10 亿美元之间，8 大类的外包量不到 3 亿美元。尽管只有四个高额类别——物流(空运、海运和陆运及仓储)、设施建设、工程服务以及房地产和公用事业——由于与提供这些服务的基础设施相关成本所致，通常没有可行的内部替代方案，但所有其他类别都包括完全由内部生产或部分或大部分外包的服务。

在将外包量与采购总量进行比较时，15 个组织的外包比例很高，占总采购的 10%至 60%不等。在将外包量与组织总支出进行比较时，12 个组织的比例也很高，外包占组织总支出的 5%至 20%。

在大多数联检组参与组织中，外包显然不是组织支出的一个微不足道的组成部分，并且呈上升趋势，在报告了 2012 年至 2018 年所有七年外包数据的 15 个组织中，外包增长了 25.8%。此外，在比较报告了数据的 23 个组织的最早年份和最近年份的支出时可以看出，23 个组织中的 17 个组织和 22 个服务大类中的 15 个都增加了支出。审查过程中，外包这些服务的原因、任何现有标准和使用的原则都得到了详细的解释。

四. 外包的挑战和相关风险

在开展外包活动的过程中，各组织在其外包关系和安排中面临许多挑战和相关风险——其中一些带有缓解因素以及相伴随的机遇和解决方案。一些挑战和相关风险总体上影响外包关系，无论地点在哪里，主要涉及：(a) 国家法律；(b) 成员国的利益；(c) 政府间组织的特殊性；(d) 财务细则和条例以及采购政策；(e) 专业和定制服务；(f) 外包的数量和成本；(g) 内部能力、控制和沟通限制；(h) 物理和信息安全考虑；(i) 供应商表现不佳，供应商行为和做法不当；(j) 其他因素。

其他挑战和风险是外包给发展中国家、在人道主义紧急情况 and 危机背景下外包以及维和行动外包所特有的。在本次审查中，检查专员深入详细说明了这些挑战，以及任何潜在的解决办法和已确定的缓解因素。

五. 外包效益及其演变带来的机遇

A. 外包服务实现的效益

各组织基于在外包方面的经验实现了各种有形和无形的效益。实现的无形效益包括：更大的灵活性和速度，以满足各组织的需求激增和不断变化；确保业务连续性的不同选项；获得最新的金融市场知识和技术工具和技能；以及更公正地执行规则。

成本节约方面的实际效益是通过多种方式实现的，包括：更优惠的合同条款和服务费率、降低合同管理负担、批量折扣、组织地位折扣、降低人事开支、按需和兼职人员；供应商承担损失；平价服务费及消除获取和维护设备的成本。通过管理外包提高投资回报率还实现了财务收益。

最重大的效益之一是通过整合获得的。在早期，合同管理人倾向于为每项工作签订单独的合同，这导致了效率低下，要求他们付出大量时间，并将绩效责任分散到大量的服务供应商中。近年来，这一趋势已经逆转，许多实体发现了将多项服务合并到一个综合合同中的好处。这种合并应在合理的限度内进行，并应考虑到对履行合同的潜在影响。这导致了合同起草方式的重大变化。

整合过程带来了更高的效率，因为合同管理人必须处理的合同减少了，可以有更多的时间来监督绩效，可以让一个供应商对一项合同中的多种服务的绩效负责。这种整合有助于合同管理人通过与一个供应商而不是多个供应商交涉来解决质量保证问题，而如果有多个合同，就不得不面对多个供应商。

在这方面可以举出许多例子，从清洁和维护到旅行、安全和信通技术服务。大多数实体似乎都认为，这种整合通过降低交易成本和交易时间，消除了不必要的控制层次以及对合同管理人员内部和外部协调的过度要求，极大地促进了效率的提高。这一过程无疑取决于外包服务的性质和特点以及是否有具备足够专业知识和经验的供应商。

B. 外包安排的演变

过去 20 年来，外包做法也在许多方面发生了变化，原因有几个，其中重要的是技术的快速进步，特别是信息和通信技术，以及各组织的发展及任务、业务和筹资模式、需求和要求以及法律和监管环境的变化。

技术变革影响了所有公共和私营部门企业的组织和经营方式。很多情况都是如此，无论是算法的使用及其对航空旅行和酒店房间预订的影响、动态定价的概念、还是智能手机的出现及其对酒店长途电话加价的影响，仅是其中的几个例子。事实上，即使就在 10 年前，也很少有实体会聘请专业公司来跟踪其行政首长在媒体上的报道和他们的旅行。今天，这种做法似乎司空见惯。同样，几年前只有极少数人会外包他们资产的投资决策。今天，这似乎是一个普遍现象。安全、旅行和翻译等其他服务似乎受到了技术进步的重大影响。

所有这些都对企业运营和服务外包的方式产生了影响。联合国系统各实体是否足够敏捷地适应了这些技术变革，充分利用这些变革并实现效率增益，是有

争议的。本审查报告详细描述了外包服务方面的一些快速技术变革和创新、已经实现的效益以及监督外包所需的调整，同时考虑到创新因素和未来机会。

六. 改善外包决策：成本、效益和风险分析

A. 成本效益分析

选择采购选项的最基本要素之一是对与每个采购选项相关的所有直接、间接和无形成本和效益进行初步分析，以确定对相关组织最有利的一个。虽然对相关组织为了作出较明智的决定而进行成本效益分析的几个说明性例子的审查做了详细阐述，但没有可供普遍使用的成本效益分析通用模板或方法。这就造成了这样一种局面：做决定的是负责外包相关服务的个别合同管理人。

这意味着方法和相关因素的适用不一致。检查专员主张制定一种适应当代外包做法和相关实体具体情况的方法。此外，许多实体指出，在正确采购或颠覆性外包中，成本不是唯一的考虑因素。抛开成本不谈，其他因素也有助于提高效率，尤其是在技术和应用技术(如机器人和人工智能)的影响下。

检查专员主张在进行成本效益分析时，将联合国各实体享有的豁免权和特权考虑在内。一个有用的例子是，哥本哈根的联合国之家如何利用其免缴地方税的优势，将其设施清洁服务从外包转为内包。当地劳动力市场的高工资结构进一步刺激和帮助了这种逆转。

B. 风险评估

检查专员强调，有必要采用基于风险的方针为各组织的外包政策和做法提供信息，因为外包给第三方供应商会使相关组织面临多种类型的风险，即运营、声誉、法律、国家/地区、战略、退出策略、交易对手、系统、集中、合规、网络、合同和财务风险。因此，各实体必须确保其权限范围内的商业外包服务受到定期风险评估的制约，并确保每个组织的相关职能部门制定适当的风险评估准则。在这方面，审查认明了各组织评估和减轻风险的若干有用措施。

例如，对于合同管理人在最后一分钟请求自动延期的风险，克服的办法可以是在实体的信息管理系统或企业资源规划系统中设置红色标记警报并将该警报设置为在外包合同到期前 12 或 18 个月开启。各组织应确定并实施措施，以防止供应商之间可能的串通或员工与供应商之间的串通，或合同管理人对服务供应商的过度依赖。

各实体面临的一个重大风险是服务供应商因各种原因突然终止运营。许多实体指出了它们在面临这种意外情况时不得不应对的困难。尽管这种情况并不常见，但在信通技术、维护和其他几个部门的服务供应商中已经出现。大型外包公司的突然关闭导致了一些工业化国家公共和私营部门的严重问题。对这种突发事件的认识应有助于联合国各实体采取措施评估和减轻相关风险。总之，检查专员主张采用基于风险的方针，对从商业服务供应商或第三方供应商处采购服务做出关键选择。

七. 改善外包服务的供应商遴选和授标后合同管理

A. 供应商遴选流程

一旦决定外包，供应商遴选流程就成为确保选择具有必要能力的合适方参与合同安排的关键，在合同安排中，明确规定了可交付成果、质量标准和时间表。在这方面，审查中确定了 14 项良好做法和两项关于遴选供应商的建议，值得考虑和推广，下文做了若干重点介绍。

开展市场调查

对于任何外包服务，相关合同管理人应在商业情报和市场调查方面投入最起码的财力和人力资源，以确定最新技术和市场上知名、可靠和有经验的服务供应商的数量，无论是在当地(就实地存在而言)还是在全球范围内。各实体的采购部门或单位应开发用于此类活动的标准模板。

利用用户反馈和外部专长

在修订职权范围时，合同管理人应从现有合同开始，并查明执行过程中遇到的绩效问题、经验教训和良好做法。在此之后，应与所有有关方面，特别是采购、法律和财务单位进行周密磋商，征求对以下方面变化的意见：地方法律和法规；劳动法；关于使用危险物质和化学品的条例；环境和可持续性规范；保障和标准；以及最新的可用技术、流程和可能的创新。这些应适当纳入修订。如有必要，应寻求外部专家并聘请顾问。

制订有关的关键业绩指标

有效合同管理的关键是制定切实可行且易于衡量的关键业绩指标。这有助于合同管理人确保供应商一直按照合同条款和规定的质量要求履约，达到关键业绩指标，并履行这方面的所有义务。这就要求合同管理人具备有效履行这一职能所需的技能，尤其是在质量保证方面。

关于关键业绩指标提出了两个重大关切：第一，许多合同管理人员为了“保险起见”，不必要地将指标清单拉得过长；第二，指标太多无助于判断规定任务的完成情况，特别是质量方面。许多受访者强调，关键业绩指标应仔细和有意义地选择，应限制在可管理的数量内以便衡量和捕捉所有关键领域，设计应有利于掌握实地的实际业绩，而不仅仅是一种机械的打勾练习。

根据外包服务的性质确定合同期限

检查专员主张审查外包的一个关键领域，即服务合同的典型期限。在本次审查中，他指出，如果允许延期最多不超过五年，那么考虑较长的期限可以提高效率。在以下情况下，较长的合同期可能是有益处的：高度定制的服务在初始开发阶段需要大量的支出；招标过程可能需要很长时间；服务来自垄断市场，预计将保持不变；或者从一个供应商过渡到另一个供应商非常耗时或复杂。

鼓励中小型供应商的参与

为了摆脱所有合同都交给同一个企业集团的局面，欧洲联盟委员会通过了一项政治声明，积极鼓励中小企业参与有效竞争。这在实践中是通过将采购分成小批以使这些企业能够参与竞争，并要求投标人的最低成交额仅为合同估计价值的两倍来实现的。中小企业也可以组成一个联合体，作为一个实体投标。

在联合国系统内，便利当地供应商参与的有用例子包括全球计算机供应协议中关于当地供应商提供和维护设备的规定。在购买车辆方面也有类似的安排，系统合同规定在全球一级采购，而维修和保养将放在地方一级。

B. 授标后的合同管理

授标后的合同执行和管理包括对供应商在合同服务方面的业绩和义务的持续监测和管理。供应商监测、业绩评估、合同续签、处理供应商过渡、信息和知识管理以及经验教训成为授标后合同管理的关键组成部分。在这方面，检查专员认明了 11 项良好做法，并就授标后合同管理提出了一项建议，供各组织考虑，下文做了若干重点介绍。

发展与供应商的战略关系

实体和供应商之间关系的管理是外包中最具挑战性的领域之一。一方面，实体需要采取措施，避免可能的供应商锁定、供应商串通和对供应商的依赖。另一方面，它必须发展和培育与供应商的长期信任和伙伴关系，以确保和获得最佳绩效。由于供应商和供货商之间关系的大部分价值在于合同后阶段，由于供应商可以为关系带来创新的解决方案，各组织将受益于双向关系，从而与供应商建立更具战略性的关系，而不仅仅是将他们视为执行人。

改进合同监督和质量保证

为了改进合同监督，若干组织开发了在线工具，其他组织应考虑复制这些工具，以提高效率和减少延误。这种工具使相关组织和供应商的企业资源规划系统能够交换信息，例如报告关键业绩指标，并使业务单位能够通过企业资源规划系统发布合同和业绩评价，并接收关于交付和合同到期日期的警报。各组织还建立了多层次的质量保证，并建议对供应商进行同样的监测，包括在请购办公室一级监测供应商业绩，以及在合同管理专门职能一级监督所有外包合同。

执行赔偿和终止条款

许多合同都规定了在未达到目标或业绩不佳或所提供服务的品质有问题时的分数扣减或赔偿。此外，在合同中纳入明确的可执行条款，在发生业绩不佳、不履行或违反合同行为时提前终止合同，也是各组织降低风险和减少损失的必要措施。联合国系统以外的实体在这方面有一些有用的做法，可以考虑由联合国系统各组织效仿。

明确建立供应商过渡安排

确保从现有供应商到新供应商的平稳过渡是一项重大挑战，需要相关组织的关心和关注。一些实体制定了现有供应商退出和新供应商入围的详细程序。有

些方面在合同中规定现有供应商有义务确保顺利交接，包括知识转移，并规定了新进供应商和现有供应商之间的重叠。有些还根据当地法律法规的要求(例如，在餐饮和清洁领域)，规定了员工的录用和留用。一些组织承认需要对过渡加以管理的程序准则。在许多情况下，这一过程涉及实体工作人员在关键时刻或流程中的存在。

八. 强化外包的协调、能力和监督

A. 强化外包的内部协调和领导力

鉴于外包服务由不同的合同管理人员在其各自的职责和能力范围内管理，在一个实体内建立一个协调机制将是有利的，该机制可以汇集管理人员与不同供应商的经验、良好做法和吸取的教训。在某些事例中，采购单位感到他们在管理外包方面被边缘化了。同样，在其他一些事例中，合同管理人员认为他们没有充分参与，采购人员在与特定服务外包有关的事项上有过多的发言权。

在一个组织内指定一个外包协调中心，可以有助于确保无论其结构的具体情况 and 通过该结构进行沟通的方式如何，都有一个专门的个人或实体协调在外包中发挥相关作用的不同部门和单位的工作，并向工作人员通报与外包有关的做法、政策、程序和责任。这种做法将有助于整个实体的协调努力，并防止各自为政。它还将有助于总结经验教训和良好做法，促进组织学习、知识生产、管理和共享，并建立全系统的实践共同体。

B. 加强合同管理人员的内部能力

就任何外包服务而言，有必要加强内部控制框架，以衡量和监测供应商的业绩，提供质量保证检查并监督关键业绩指标。这比内包服务需要更高水平的技能组合。问责不能外包，即使风险在某种程度上可以外包，但问责仍由相关实体或合同管理人承担。只有合同管理人，而不是承包商或供应商，负责为外包服务提供质量保证。合同管理人的职务说明和业绩评估应当包括对外包服务合同的监控，并遵守强化的内部控制和质量保证。值得一提的是，许多受访者承认，一旦外包，内部控制往往趋于松懈，因此受损失的是相关实体。

虽然大多数组织非常重视向参与采购活动的官员提供培训，但没有专门针对外包相关服务采购的培训。受访者强调了外包服务合同管理人员能力的若干不足之处，包括：由于缺乏专项知识和未能进行市场研究，无法描述需求和相应的技术规格；缺乏对技术创新的认识，无法理解如何将这些创新纳入服务需求；不熟悉采购规则和程序；以及不知道如何将付款与绩效挂钩。合同管理人员和采购官员强调，为了解决这些不足，除其他外，需要就授标后合同管理的基本要素、业绩衡量和关键业绩指标的使用、质量保证步骤的提供和检查以及跟踪、监督和报告进行培训。

C. 推进机构间的外包协调

许多实体强调，需要通过相关的机构间论坛和协调机制，系统地分享关于外包做法的信息、经验和专门知识。许多受访者认为，目前的信息、经验和文件交流水平不尽人意，成本效益也较低，人们仍然担心在公共平台上分享特权交易

会失去这些交易。大多数交流只是通过非正式渠道进行的，尽管很频繁，但似乎没有正式交流的领导。

必须激励各实体克服体制惰性和默认的援引“独特授权”和“特殊性”定式，并在合作中表现出更大的共同宗旨感。检查专员呼吁利用现有采购和其他相关网络 and 平台，交流信息、经验、协定模板、被禁止和制裁的供应商名单以及其他相关文件，如合同到期后的市场调查报告和供应商履约情况报告。各实体可以联合在一起，与供应商集体谈判达成更有利的条款。许多这种地点特定的机制已经到位，在一些外包服务领域带来了具体的经济收益。各实体也可以建立一个实践共同体。

D. 外包做法的报告和监督

多年来，大多数联合国组织的外包做法在数量、范围和多样性方面都有很大增长，立法机关和高级管理层将受益于通过监测外包服务供应商的业绩、系统收集数据和定期报告数据所收集的信息。这将成为一个有效的管理工具，还将使立法机关和理事机构能够在外包活动方面进行监督并向各实体提供战略指导。

虽然已有关于一些外包服务的各种监督报告，但联合国系统各组织监督办公室并未在工作中适当关注将服务外包给商业服务供应商的问题。因此，就此事提出的建议很少，监督办公室应做更多工作，定期审查与服务外包给商业服务供应商相关的组织层面风险，并向行政首长和立法机构报告调查结果和建议。

总之，在本次审查中，检查专员为各组织提供了一个工具包，以改进向商业服务供应商外包服务的实施和管理方式。他概述了需要考虑的基本要素，包括：进行基本的商业情报和市场调查；评估当前和未来的需求；政策、监管框架和程序；成本效益分析；尽职调查措施；遴选供应商的标准操作程序和衡量其业绩的指标；加强内部控制框架；对供应商的风险评估；培训和内部协调，包括根据需要指定一个协调中心；系统的数据收集、监测和向立法机关和理事机构报告；组织学习和知识管理；以及加强各组织之间的合作与协调。

九. 建议

在本报告所载的七项正式行动建议(见附件十二)中，有六项是向所有联检组参与组织的行政首长提出的，可以酌情作为管理改革进程的一部分加以处理。虽然只有一项是向立法机构提出的(建议 2)，但立法机构如果明确支持这些建议，并与行政首长一起采取后续行动核实执行情况，将会大大有助于其他六项建议的及时有效执行。

建议 1. 联合国系统各组织的行政首长应责成相关办公室通过与相关内部利益攸关方协商，在 2021 年底前制定一个全组织范围的通用外包定义，并制订关于此事的方针和程序准则以便将这一定义进一步具体化。

建议 2. 联合国系统各组织的立法机构应要求其行政首长确保于 2022 年底之前，在年度采购报告中列入一个分节，说明从商业服务供应商采购服务的支出。

建议 3. 联合国系统各组织的行政首长应指示所有请购部门积极评估它们对发展中国家和经济转型国家供应商供应来源的使用情况，并根据这种评估酌情增加供应来源，同时规定这种活动不得违反各组织为确保有效竞争而制定的政策。

建议 4. 联合国系统各组织的行政首长应鼓励所有办事处确保在 2021 年底之前，在从商业服务供应商采购任何战略、敏感或高价值服务和相关物品之前，先进行明确记录的战略分析，包括短期和长期考虑因素和成本，并确保在就采购选项作出正式决定之前，这一分析经过了适当主管的审查和批准。

建议 5. 联合国系统各组织的行政首长应指示所有办事处确保在 2021 年底之前，对其职权范围内的战略性、敏感性和高价值商业外包服务进行定期审查，包括风险评估，以确定每个组织的相关职能部门是否制订了适当的风险管理措施。

建议 6. 联合国系统各组织的行政首长应指示相关部门为考虑外包服务合同在标准时间框架之后的延期制订所需达到的标准，并在 2021 年底将这些标准提交相关决策机构通过并纳入政策文件。

建议 7. 联合国系统各组织的行政首长应指示所有办事处确保在 2021 年底之前，在作出从商业服务供应商采购服务和具有战略、敏感或高价值的相关物品的任何决定之后，请购部门应制定管理供应商过渡的明确详细的准则，包括相应的备用安排，并确保招标文件明确概述供应商在向相关组织和新进供应商提供过渡协助和知识转让方面的责任。

正式建议由 43 项以黑体字标示的非正式或“软”建议补充，作为向行政首长、采购官员和合同管理人员提出的额外建议，一般以良好或最佳做法的形式提出，以实现进一步改进。软建议可见以下各段：60、62、124、140、148、149、167、174、176、180、185、189、198、202、203、204、208、213、220、223、234、243、244、245、249、250、251、252、254、257、269、275、278、281、282、283、285、304、307、308、311、313 和 331。

目录

	页次
内容提要.....	iii
缩略语.....	xv
一. 导言.....	1
A. 背景	1
B. 本次审查的目标和范围.....	1
C. 方针和方法.....	3
D. 局限	6
二. 外包的背景：定义、任务、政策、准则、报告和概念化	7
A. 外包的定义.....	7
B. 联合国的任务、政策和报告	8
C. 联合检查组其他参与组织的任务、政策、准则和程序	10
D. 外包的概念化.....	12
三. 外包的全貌：外包的服务和相应的支出、理由、 标准和原则.....	14
A. 外包服务的分类方针.....	14
B. 相对于采购和组织总支出的外包量.....	14
C. 各组织的外包量.....	16
D. 各种服务的外包量.....	19
E. 外包的理由.....	24
F. 外包的标准和原则.....	25
四. 外包的挑战和相关风险	27
A. 一般的外包挑战和风险及相关缓解因素和解决办法	27
B. 交付发展中国家服务供应商的外包.....	32
C. 人道主义紧急情况和危机背景下的外包.....	35
D. 维和行动的外包.....	36
五. 外包效益及其演变带来的机遇.....	39
A. 外包服务实现的效益.....	39
B. 外包安排的演变.....	42
C. 信息和通信技术相关外包的演变.....	43
D. 通过其他外包服务领域的技术创新实现的效益	45
E. 未来的外包机遇.....	46

六.	改善外包决策：成本、效益和风险分析	47
A.	成本效益分析.....	47
B.	风险评估.....	51
七.	改善外包服务的供应商遴选和授标后合同管理	55
A.	供应商遴选流程.....	55
B.	授标后的合同管理.....	60
八.	强化外包的协调、能力和监督	65
A.	强化外包的内部协调和领导力.....	65
B.	加强合同管理人员的内部能力.....	67
C.	推进机构间的外包协调.....	68
D.	外包做法的报告和监督.....	70
九.	结语	73
附件		
一.	外包的定义.....	74
二.	任务、立法、政策、规则和条例、战略框架条款、 准则和程序.....	76
三.	按组织分列的外包总支出.....	80
四.	按组织分列的外包服务支出比例.....	86
五.	外包服务 22 个大类的开支.....	94
六.	未分类的杂项外包服务.....	98
七.	外包原则	100
八.	未来可能外包的服务及其理由和风险	102
九.	外包流程和程序.....	103
十.	外包的相关风险.....	105
十一.	各组织 2012 至 2018 年期间开办的外包相关培训班	106
十二.	各参与组织应就联合检查组建议采取的行动概览	107

缩略语

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
西亚经社会	西亚经济社会委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
民航组织	国际民用航空组织
信通技术	信息和通信技术
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
货币基金	国际货币基金组织
海事组织	国际海事组织
电信联盟	国际电信联盟
联检组	联合检查组
联刚稳定团	联合国组织刚果民主共和国稳定特派团
经合组织	经济合作与发展组织
监督厅	内部监督事务厅
艾滋病规划署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
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
联黎部队	联合国驻黎巴嫩临时部队
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

一. 导言

A. 背景

1. 外包是将一个业务流程以合同形式交由一个独立的公司、供应商或承包商完成的过程，该业务流程可能是一个组织以前在内部执行过的，或者是该组织认为必要或重要的，在此过程中作为一项服务予以采购。这是联合国系统各组织自成立以来实行的做法，持续至今。根据 2012 年至 2018 年的已有数据，23 个组织在这方面的支出为 224 亿美元。这是各组织利用的几种采购选择之一，使它们能够获得服务，这些服务虽然不一定是其任务的核心，但对促进其有效运作至关重要。

2. 虽然在 2012-2018 年期间，六个组织的外包总支出超过 10 亿美元，¹ 另有五个组织超过 1 亿美元，² 但没有任何组织具体考虑或定期报告这一事项。尽管外包被大多数组织视为常规采购活动的一部分，但检查专员发现，它有一些明显不同的要素，并伴随着大量机会和风险，在采购此类服务的过程中必须考虑到这些因素。

3. 如果根据其特点给予适当考虑，评估机会并减轻风险，外包可以成为支持各组织完成任务的重要工具，特别是支持会员国努力实现可持续发展目标。

4. 为了评估将服务和相关货物外包给商业服务供应商的相关特殊性，以及如何最好地利用这些服务为各组织服务，联合检查组(联检组)根据联合国提交的一项建议，审查了联合国系统各组织外包的当代做法，作为其 2019 年工作方案的

B. 本次审查的目标和范围

5. 本次审查的目的是评估利用外部外包办法的强项、弱项、机会和威胁，并概述立法和政策方面的现有情况，以便能够考虑这一选项。在本次审查中，检查专员有意通过全面反映从商业服务供应商外部采购的数量、类型、当代做法和趋势，以及通过阐明机会和相关风险，促进立法机构和行政首长更清楚地了解外包的现状。检查专员有意通过查明现有做法中的差距或障碍，为改进现有外包框架拟订建议提供一个基础。

6. 审查的范围是全系统的，涵盖 2012 年至 2018 年期间参与将服务和相关货物外包给商业服务供应商的所有联检组参与组织。选择这段时间是为了充分评估近年来，特别是最近三个两年期的外包量和趋势。此外，为了收集外包相关程序方面的良好做法，还征求了其他国际组织的经验。

¹ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国、联合国开发计划署(开发署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)和世界粮食计划署(粮食署)。

² 国际电信联盟(国际电联)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国项目事务署(项目署)和世界知识产权组织(知识产权组织)。

7. 除了说明或比较之外，以下采购选项不包括在本次审查范围之内，因为它们不同于外包，并且联检组在之前的审查中已经做过详细处理：

- **内包：**属于联合国系统和在联合国系统内的组织所提供的服务。
- **离岸外包：**将一个组织的业务流程转移到另一个国家(通常是成本较低的工作地点)，同时仍保留在内部。
- **共用服务：**由一组与联合国系统有关的办事处共同出资和管理的服
- **共享服务：**由一个组织中的一个小组提供常用服务，而不是在多个单位重复提供服务，例如由一个联合国系统实体的一个办事处管理并提供给联合国系统实体的其他办事处的服务。它可以是机构间安排，也可以是同一组织内的共享服务。
- **集合服务：**联合国系统各实体的个别参与办事处以实物而非现金形式为共同服务缴款。
- **执行伙伴：**国家政府实体(包括机构或机关)；非政府组织和民间社会组织；作为执行伙伴的联合国系统机构和组织；非联合国多边和政府间实体；及其他实体(学术界、研究机构等)，联合国系统各组织与之签订协议并配置资源，为该组织的受益者执行或实施方案、项目和活动。
- **联合国系统一私营部门伙伴关系安排：**其中伙伴关系的定义是：“联合国系统一个或多个部分与商业部门之间的自愿合作协议或安排，其中所有参与方同意共同努力实现共同目标或承担具体任务，并协调各自的责任、资源和利益。这种合伙关系中的任何内容都不应被视为将任何一方确立为另一方的代理人，或在双方之间建立合法的合伙关系或合资企业。未经另一方同意，任何一方均无权约束另一方采取任何具体行动，或以另一方的名义订立合同，或以任何方式造成另一方的责任。”³

8. 在本次审查中，检查专员没有涉及合同管理或采购政策和做法的过多细节。这两个专题在以前关于此事的联检组报告和说明中都有广泛的论述。⁴ 审查中强调的与外包直接相关的各种挑战、好处和补救措施也适用于其他形式的采购，但这并不会弱化它们在外包方面的影响。此外，虽然在本次审查中，检查专员试图提供外包服务类型和相应趋势的总体情况，但他没有详细说明具体的服务是如何外包的。不妨指出，以前的联检组报告在审查具体服务和职能时提到过外包。⁵

9. 联检组参与组织指出，它们没有明确使用“商业服务供应商”一词，而是将其包含在更广泛的采购术语中，如“第三方”、“承包商”、“供货商”和

³ 联合国全球契约，“联合国与工商企业以基于原则的办法开展合作的准则”，2015年。

⁴ JIU/REP/2004/9 和 Corr.1、JIU/NOTE/2011/1 及 JIU/REP/2014/9。

⁵ JIU/REP/2005/4、JIU/REP/2008/5、JIU/NOTE/2012/2、JIU/NOTE/2013/1、JIU/REP/2016/11、JIU/REP/2017/3 及 JIU/REP/2018/5。

“供应商”。为本审查的目的，要求各组织仅说明供应商、承包商或第三方是“商业服务供应商”的情况并提供相关数据。

C. 方针和方法

10. 本次审查的方针是评估与联合国系统各实体向商业服务供应商或第三方供应商(这两个用语在本报告中可互换使用)进行外包的相关政策、当代做法和程序，以期提出改进建议，从而在与外包的治理、问责和监督有关的各方面实现改善。本次审查建立在联检组以前的三项研究提供的基础和观点之上，即关于联合国系统外包挑战的研究(JIU/REP/97/5)、关于联合国及联合国各基金和计划(规划)署外包的管理审计审查(JIU/REP/2002/7)和关于联合国系统合同管理和行政的研究(JIU/REP/2014/9)。⁶

11. 采取这一方针是要评估、分析和查明：各组织如何看待外包；当前做法中的差距和弱点；由于缺乏任何政策和监管框架、数据收集、业绩监测和报告而错过机会的程度；各实体接受外包的迫切理由，包括它们需要作为健全的业务做法采取的措施；主要针对货物的采购制度是否能充分涵盖外包及其治理、问责和监督，如果不能，还应增加列入哪些特征(修改或额外要求)，以使其能够这样做。

12. 就方法而言，采用了混合方法的研究方针，其中包括：

- 关于联合国系统各组织向商业服务供应商外包服务的立法授权、政策、准则和监督报告的案头审查以及秘书长关于此事的报告。
- 通过在线搜索从其他国际组织(即非联检组参与组织)、公共和私营部门实体、非政府组织和学术机构获得的外包相关文件的案头审查，以查明与外包相关的以下要素：政策、准则、定义、目标、原则、标准、成本效益分析程序、业绩评估标准、最佳做法和风险。
- 向所有 28 个联检组参与组织分发的通用集团问卷(包括定性和定量问题)，涵盖：外包的概念化；有关外包的立法、政策和程序；外包的决策和管理程序；外包的类型和数量；外包的演变，包括趋势、局限、机会和风险；内部能力和协调；治理和监督。
- 针对做出答复的联检组参与组织量身定制的后续调查问卷，以求澄清不明确的答复和未回答的问题，以及需要进一步详情或阐述的答复。
- 向所有 13 个维和行动和 24 个联合国政治特派团中的 8 个分发了补充调查问卷(包括定性和定量问题)，联合国确定这些特派团有专职采购人员。由于联合国的政策涵盖了所有维持和平行动和政治特派团，补充调查问卷试图评估它们对本组织外包条款的理解和适用情况，并涵

⁶ 根据通过联检组网络跟踪系统报告的数据，截至 2019 年 10 月，28 个联检组参与组织平均接受了 JIU/REP/2014/9 号文件所载 12 项建议中的 69%。在接受的建议中，87%已经得到执行。检查专员认为，要求各组织报告前两份关于外包的报告中所载建议的执行情况是不切实际的，因为这些建议是很多年前提出的，各组织可能没有就这些建议提出报告的相关机构记忆。在发布这些早期外包报告时，基于网络的跟踪系统还没有到位，而现在就能利用该系统随时跟踪本次审查所载外包建议的执行情况。

盖了参与组织团体调查问卷涵盖的七大类别，但重点是维持和平行动和政治特派团特定背景下的外包经验。

- 后续访谈(基于对团体和后续问卷答复的分析)侧重于外包的质量方面，与联检组参与组织面对面(包括通过总部和外地特派团)或远程(通过电话、视频会议、Skype 或 Zoom)进行。
- 与其他国际组织的访谈，这些组织通过任意抽样(基于总部与联检组参与组织位于同一地点)和有目的抽样(基于为了认明具有完善外包程序的实体而开展的初步案头审查和非正式探讨)确定，以了解外包方面的良好做法和经验教训。

13. 有 25 个联检组参与组织对集团问卷和后续问卷作出了答复，尽管详细程度不同。⁷ 其中，23 个组织⁸ 提供了关于外包的量化数据(活动和相应数量)，来自联合国的数据涵盖总部、总部以外所有办事处(联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处)、所有区域委员会(非洲经济委员会、欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会和西亚经济社会委员会(西亚经社会))、所有维持和平行动、政治特派团、法庭和其他相关实体。

14. 在 21 个维持和平行动和政治特派团中，19 个对补充问卷作出了答复。⁹ 其中，6 个实体还提供了作为其采购对象的另外 9 个实体的外包相关信息。¹⁰ 由于

⁷ 联合国贸易和发展会议(贸发会议)和国际贸易中心(国贸中心)没有对集团问卷作出答复，理由是它们与外包有关的活动属于联合国政策和程序的范围之内，并据此作了报告。同样，联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)在其答复中没有提供任何实质性答复，因此没有向其发送后续调查问卷。随后在本次审查中无法对这三个实体进行单独报告。联合国环境规划署(环境署)和联合国人类住区规划署(人居署)对集团问卷和后续问卷的答复非常有限，没有关于外包服务或相应数量的量化数据。

⁸ 粮农组织、国际原子能机构(原子能机构)、国际民用航空组织(民航组织)、国际劳工组织(劳工组织)、国际海事组织(海事组织)、国际电联、联合国、艾滋病规划署、开发署、教科文组织、联合国人口基金(人口基金)、难民署、儿基会、联合国工业发展组织(工发组织)、项目署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、世界旅游组织(世旅组织)、万国邮政联盟(万国邮联)、粮食署、世界卫生组织(世卫组织)(仅含总部)、知识产权组织及世界气象组织(气象组织)。

⁹ 从以下 19 个维持和平行动和政治特派团收到了问卷答复：联合国海地司法支助团、联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国中非共和国多层面综合稳定团、联合国马里多层面综合稳定团、非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动、联合国脱离接触观察员部队、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(联黎部队)、联合国阿卜耶伊临时安全部队、联合国科索沃临时行政当局特派团、联合国南苏丹特派团、联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组、联合国索马里支助办事处、联合国停战监督组织、秘书长也门问题特使办公室、联合国阿富汗援助团、联合国伊拉克援助团、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处和联合国利比亚支助团。一个维持和平行动(联合国组织刚果民主共和国稳定特派团)和一个政治特派团(联合国哥伦比亚核查团)没有作出回应。

¹⁰ 提供了其他实体外包相关信息的维持和平行动和特别政治任务：联合国脱离接触观察员部队为秘书长叙利亚问题特使办公室提供、联合国驻塞浦路斯维持和平部队为塞浦路斯失踪人员调查委员会和秘书长塞浦路斯问题特别顾问办公室提供、联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处为联黎部队提供、联合国索马里支助办公室为联合国索马里援助团支助办事处和秘书长大湖区问题特使办公室提供、联合国停战监督组织为中东和平进程特别协调员办事处提供、联合国伊拉克援助团为联合国中亚地区预防性外交中心及联合国追究伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行调查小组提供。

联合国提供的外包量涵盖所有维持和平行动和政治特派团，因此本次审查没有反映维持和平行动和政治特派团分别提供的外包量的量化数据，以避免重复计算。

15. 25 个联检组参与组织回复了审查问卷，21 个组织熟悉外包的总部人员接受了访谈。¹¹ 总部设在日内瓦的所有七个组织(国际劳工组织(劳工组织)、国际电信联盟(国际电联)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、世界卫生组织(世卫组织)、世界知识产权组织(知识产权组织)和世界气象组织(气象组织)的工作人员都接受了面谈，同时还派员对总部设在哥本哈根(联合国项目事务署(项目署))、纽约(联合国、联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国人口基金(人口基金)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署))、巴黎(联合国教育、科学及文化组织(教科文组织))和罗马(联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界粮食计划署(粮食署)的各组织人员进行了访谈。通过电话会议或视频会议远程采访了其他五个参与组织(国际民用航空组织(民航组织)、国际海事组织(海事组织)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、世界旅游组织(世旅组织)和万国邮政联盟(万国邮联))的工作人员。

16. 为了更好地了解维持和平行动和外地办事处外包的具体情况，向黎巴嫩派出了人员，与在纳古拉的联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)和在贝鲁特的西亚经社会的工作人员进行面谈。此外，对意大利布林迪西全球服务中心、乌干达恩德培区域服务中心、粮食署国别办事处、开发署和难民署、联合国约旦驻地协调员办事处和开发署布鲁塞尔代表处的工作人员进行了远程访谈。还采访了联合国国际电子计算中心的工作人员，该中心是一个提供电子数据处理服务的组织间设施。

17. 在其他 13 个国际组织中，与外包服务和采购办公室的合同管理人员进行了面对面访谈，以收集最佳做法和经验教训。这些组织包括：布鲁塞尔的欧洲委员会、欧洲核研究组织、红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会、各国议会联盟、国际移民组织和日内瓦的免疫联盟、巴黎的经济合作与发展组织(经合组织)、罗马的国际农业发展基金。在欧洲联盟委员会中，采访了来自六个不同局的工作人员，即预算局、国际合作与发展局、信息学局、欧洲民事保护和人道主义援助行动局、人力资源和安全局以及基础设施和后勤局。

18. 总共对上述实体的大约 400 名工作人员和官员进行了访谈。因此，报告包含从这些来源和通过所示渠道收集的数据，便于相关的三角剖分。通过问卷答复和访谈收到的所有信息和意见都是按照联检组遵守的通常保密原则处理的。

19. 为便于处理本报告、执行其中的建议并进行相关监测，附件十二载有一个表格，表明该报告是否提交相关组织采取行动或供参考。该表具体标示了这些建议是否需要各组织的理事机构或行政首长采取行动。

¹¹ 受访的参与组织有：粮农组织、民航组织、劳工组织、海事组织、国际电联、联合国、艾滋病规划署、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、项目署、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、万国邮联、粮食署、世卫组织、知识产权组织和气象组织。未访谈的答复组织：原子能机构、环境署、人居署、工发组织、联合国维也纳办事处及毒品和犯罪问题办公室。

D. 局限

20. 本研究的局限性主要与缺乏外包作为一项独立、独特活动的概念化有关。接受审查的实体将外包视为采购的一个子集，几乎没有任何关于外包与传统的货物采购有何不同的研究。虽然联检组向各组织提供了秘书长关于外包的定义作为示意性指南，但需由各组织自行判断将哪些服务视为已经外包的服务，并据此向联检组提供此类数据。此外，缺乏具体政策以及缺少系统收集和报告外包数据，进一步限制了如最初设想的那样对政策要素进行任何深入分析的能力。

21. 看待所审查的各组织提供的外包数据时应当注意，由于缺乏外包的共同概念，一个组织视为外包的采购安排有可能不被另一个组织归类为外包。因此，本报告中提供的定量数据可能并不代表外包数量和范围的完全一致或完整的记述。

22. 检查专员谨向协助编写报告的联合国系统各组织的所有官员和其他组织的代表表示感谢，特别是那些参加访谈并愿意分享其知识和专长的人。

二. 外包的背景：定义、任务、政策、准则、报告和概念化

23. 除联合国之外，联检组的参与组织以及联检组为本次审查访谈的 13 个其他国际组织均没有关于外包的理事机构任务、政策或具体报告(无论由监督机构还是行政首长编写)。大多数机构认为外包问题部分或全部包含在它们的采购和供应政策规定以及财务条例和细则中。在本章中，检查专员审视了这一术语的定义、关于外包的现有任务、政策和报告的关键要素，以及该术语在各组织的概念化。

A. 外包的定义

24. 检查专员发现，联合国系统各组织使用的现有外包定义有两种，没有外部外包的单独定义。联合国秘书长关于外包做法的报告(1999 年)对外包的第一个定义是，外包是指与第三方订立合同，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。¹²

25. 联合国采购司指出，本组织自 2019 年起已改变了术语的使用，从“核心”和“非核心”改为“战略和非战略”，从活动管理改为类别管理。但本组织的高级官员确认，外包的定义仍然有效，因为这样存在灵活解释“非核心”一词的余地，而且该定义没有被本组织首长或立法机关的任何进一步指示所取代。他们进一步指出，由于每一项超过五年的联合国政策原则上都要由管理战略、政策和合规部重新审查，因此可以设想在不改变政策本身的情况下改进政策的具体规定。

26. 外包的较新定义源自《联合国采购从业人员手册》(2017 年 10 月)，该手册将外包描述为“将一个组织此前可能在内部执行的或该组织认为必要或重要的业务流程对外承包给一个独立的公司、供应商或承包商，从而将该流程作为服务加以采购的过程”。¹³ 有四个组织(艾滋病署、儿基会、近东救济工程处和知识产权组织¹⁴)使用这一定义。

27. 后一种定义具有显著的优点，原因有二。第一，它更好地概括了这样一种事实，即外包是对外承包与职能相关的业务流程，而不是职能本身。任何职能的最终所有权和问责制仍在组织内部。因此，没有任何职能被完全外包，而是或多或少地将相关流程外包。

28. 第二，与使用“非核心活动和服务”相比，提及获得对组织“必要或重要”的业务流程，在证明外包的合理性上具有更大的灵活性并减少了混乱。这是因为联合国系统某个实体的核心活动对于另一实体而言可能是非核心活动，反之亦然。此外，随着某个组织的任务和优先事项的演变，过去可能被视为非核心的活动或服务，现在可能成为核心活动，反之亦然。

¹² A/53/818, 第 8 段。对于这条定义，秘书长随后指出，为了该报告的目的，非核心活动和服务指的是支助性的活动和服务，包括但不限于会计、审计(内部)、档案、书店/礼品店、建筑物维修、清洁事务、食物/饮食服务、整地/庭院维护、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。

¹³ 联合国管委会采购网络，《联合国采购从业人员手册》，2017 年 10 月。

¹⁴ 知识产权组织还将“国际组织”作为获取此类服务的一种选择。

29. 由于大多数(16 个)¹⁵ 联检组参与组织没有或不能提供一个公认的外包定义, 检查专员认为, 这些实体应结合自己的外包认识和实践考虑该术语的现有定义, 达成一个全组织适用的通用定义(见建议 1)。在内部案头审查中, 联检组发现了 17 个外部实体对外包一词的各种定义和解释。这些内容列于附件一, 可以作为有用的参考材料。

B. 联合国的任务、政策和报告

30. 在联合国, 内部监督事务厅(监督厅)于 1997 年, 秘书长在 1999 年至 2004 年期间的四份报告中以及行政和预算问题咨询委员会在 1999 年至 2004 年期间的五份报告¹⁶ 中审视了外包这一专题。在整个系统一级, 联检组于 1997 年和 2002 年就这一专题发布了两份报告。由于 2004 年以后没有关于这一专题的专门报告, 在本次审查之前, 外包在过去 15 年的演变情况无从得知。

31. 大会于 1995 年首次讨论外包专题, 大会第 50/214 号决议请监督厅“全面审计使用外部资源的作法, 尤其包括订约过程, 并就此向大会提出报告”。监督厅和联检组随后编写了两份补充报告。

32. 监督厅在关于审查联合国外包做法的报告(A/51/804)中, 审查了迄今为止整体外包的效益, 外包事务的订约过程及其内部控制的充分性, 通过管理部门对承包商业绩的监测确保根据合同条件提供服务, 以及管理部门的决策和分析支助过程。

33. 联检组题为“外包对联合国系统的挑战”的审查(JIU/REP/97/5)旨在“利用外包的挑战, 帮助在联合国系统各组织中建立提高效力的持续激励机制。”联检组在审查中得出结论认为, 整个联合国系统长期以来一直使用外包, 但大多是临时性的, 体现不出既定政策的好处。需要采取更多有意识和有计划的行动。与特定的活动或服务是否外包相比, 更为重要的是具备商定的规则和程序, 确保外部和内部的各种选择得到考虑。

34. 大会 1998 年 3 月 31 日第 52/226 号决议审议了联检组和监督厅的报告, 并请秘书长提交一份关于外包做法的综合报告。¹⁷ 秘书长在随后关于外包做法的第一份报告(A/53/818, 1999 年 2 月 4 日)中界定了外包的定义, 提出了在考虑使用外包时应遵循的基本政策和准则, 并承诺联合国将外包视为方案管理员在设法提供或提高本组织非核心活动和服务的质量或成本效益时应考虑的许多备选方法中可以选用的一种办法。

35. 秘书长在报告中概述了使用外包的四个基本理由: (a) 获得本组织内部尚不存在的技术能力, 包括取得最新技术和专业知识, 或取得所需的灵活性, 以满

¹⁵ 粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、海事组织、国际电联、教科文组织、人居署、难民署、工发组织、项目署、世旅组织、万国邮联、粮食署、世卫组织、气象组织。

¹⁶ A/53/942、A/55/479、A/57/7/Add.1、A/57/453 及 Corr.1、A/59/540。

¹⁷ 秘书长于 2001 年 7 月报告了 JIU/REP/97/5 号文件所载七项建议的执行进展情况(A/56/135)。截至提交报告时, 建议 1 已经执行, 建议 2、4、5、6(b)、6(c)和 7 正在执行中, 建议 3 无法执行, 建议 6(a)未被接受。

足迅速变化的情况；(b) 节省开支；(c) 提供更切实、有效或迅速地完成任务的来源；(d) 提供非长期需要的活动或服务。

36. 秘书长还概述了外包的五个主要特点：(a) 仅限于提供非核心支助性活动或服务；(b) 必须提供确定何时应考虑外包活动或服务的明确标准；(c) 必须规定严格的投标前程序，以便在作出外包决定之前进行必要的量和质的分析；(d) 要求在获得外包活动或服务中加强采购程序；(e) 要求严格进行合同的管理工作，包括对供应商的表现进行监督和对承包商进行评价。

37. 秘书长还概述了联合国在使用外包时必须考虑的三个目标(引自 JIU/REP/97/5)：(a) 尊重本组织的国际性质；(b) 避免对工作人员可能产生的负面影响；(c) 确保对外包的活动或服务进行适当的管理和控制。

38. 大会 2000 年 4 月 27 日第 54/256 号决议赞同秘书长报告中所载的准则，请他确保方案管理人员以外包的基本理由和目标为指导，并进一步请秘书长更加详细地界定在决定哪些活动和服务应外包、哪些不应外包时所采用的标准和提出理由。

39. 秘书长在关于外包做法的第二份报告(A/55/301, 2000 年 8 月 16 日)中确定了在评估某项活动是否可以全部或部分外包时必须满足的四项具体标准。这些标准是：(a) 费用效益和效率；(b) 安全和警卫；(c) 保持本组织的国际性；(d) 维持采购程序和流程的完整性。

40. 大会 2001 年 2 月 16 日第 55/232 号决议确认了外包的三个目标(A/53/818)，并请秘书长确保方案管理人员在评估是否外包某项活动时达到所有四项标准(A/55/301 中概述)。在该决议中，大会请秘书长报告决议执行方面的进展。决议还请联检组按照现行做法，对联合国和联合国各基金和方案的外包业务进行管理审计审查。秘书长关于外包做法的第三次报告(A/57/185, 2002 年 7 月 2 日)主要载有关于 1999 年至 2001 年外包活动的地点和类型以及外包理由的资料。

41. 应大会的要求，联检组编写并发布了一份题为“联合国和联合国各基金和方案外包业务的管理审计审查”的报告(JIU/REP/2002/7)，其中发现外包业务在各组织的财政资源中仍占相对较小的比例，并且集中在诸如信通技术服务和设施以及场地管理职能等具体领域。联检组的该份报告向各组织提出的一些主要建议包括：

(a) 与商业供应商订立的外包安排应基于以下特殊要素：(一) 有关服务或活动的管理过程由承包方拥有和控制；(二) 相关人力资源由供应商负责并向其报告；(三) 外包旨在提供服务(和相关产品)，以满足各组织的内部需求或方案的实质性要求。

(b) “外包”一词不应用于发展方面的业务活动，且就公共服务而言应严格限于与商业供应商的合同关系。

(c) 关于外包的立法政策指令应纳入采购手册和服务合同总则。

42. 大会 2004 年 3 月 3 日第 58/277 号决议核可了该报告中的四项建议，并注意另外四项建议。¹⁸ 大会 2004 年 3 月 3 日第 58/276 号决议请秘书长报告 2002 年至 2003 年外包活动的情况，包括外包活动的地点和类型以及更详细的理由。秘书长关于外包做法的第四次报告(A/59/227, 2004 年 8 月 11 日)主要载有关于 2002 年至 2003 年外包活动的地点和类型、已查明的经费节省情况及其原因的资料。自 2004 年以来，秘书长没有编写关于外包做法的进一步报告。

43. 行政和预算问题咨询委员会在对秘书长报告的评论(A/59/652/Add.1, 2004 年 10 月 28 日)中指出，应考虑通过按地点分列的专题方法而不仅仅是按产出清单提供信息，还应考虑纳入趋势分析，这将更好地反映本组织的利益。大会上次通过关于外包做法的决议是在 2005 年，当时大会第 59/289 号决议认可了行政和预算问题咨询委员会的上述意见，并请秘书长监测外包活动的质量。

44. 2005 年 6 月 15 日发布了一份题为“外包及对工作人员的影响”的情况通报(ST/IC/2005/30)，主管人力资源管理助理秘书长在通报中提醒各部门和办事机构首长必须遵守外包的四个基本理由和三个目标。该通报强调，联合国必须坚定致力于在尽可能广泛的地域基础上公平对待采购活动的所有参与者。在考虑外包且外包会影响到工作人员的情况下，需要告知工作人员代表，以便他们有机会提出自己的观点和替代建议。此后，联合国没有发出关于对外发包的进一步指示。

C. 联合检查组其他参与组织的任务、政策、准则和程序

45. 联检组参与组织在对审查问卷的答复中指出：九个组织¹⁹ 已得到各自立法机构的外包任务授权，其中只有一个组织²⁰ 需要立法授权；五个组织²¹ 具有外包的书面政策；九个组织²² 具有外包方面的规则或条例；两个组织²³ 的战略框架中有外包的具体规定；五个组织²⁴ 制定了书面准则，七个组织²⁵ 制定了与外包有关的标准作业程序(见附件二)。

46. 然而，除上一节提到的与联合国有关的报告和决议之外，联检组其他参与组织实体提供的证明文件仅显示出一个关于外包的专门政策文件实例，即人口基金的信息技术外包管理政策(2012 年)。这项政策是人口基金信息技术解决方案办

¹⁸ 没有关于 JIU/REP/2002/7 号文件所载九项建议执行情况的正式报告。然而，秘书长在评论报告(A/58/92/Add.1)时认为建议 5、7、8 和 9 总体可以接受，对建议 4 的现实意义提出疑问，要求澄清建议 2，并就建议 1、3 和 6 提供了进一步的观点，但没有明确接受或拒绝这些建议。行政和预算问题咨询委员会也对报告(A/58/389)发表评论，并同意秘书长的意见。联合国系统中没有任何其他组织报告联检组 1997 年和 2002 年报告的执行情况。

¹⁹ 粮农组织、联合国、开发署、环境署、教科文组织、儿基会、妇女署、万国邮联、气象组织。

²⁰ 环境署。

²¹ 联合国、艾滋病署、开发署、环境署、妇女署。

²² 原子能机构、联合国、艾滋病署、开发署、环境署、人口基金、儿基会、妇女署、气象组织。

²³ 开发署、环境署。

²⁴ 艾滋病署、开发署、环境署、人口基金、妇女署。

²⁵ 联合国、艾滋病署、开发署、环境署、儿基会、妇女署、气象组织。

公室设想将消息和协作解决方案以及其他几个信通技术服务外包的结果。人口基金还收到了各外地办事处关于信息技术服务外包的询问，因此制定了这项政策。

47. 各组织提供的所有其他证明文件都将外包作为以下内容包含的子集：关于供应和采购管理的手册、程序、框架和指令；长期协议的指导说明和模板；关于建议征求书和招标书的准则；正式竞标程序的标准作业程序；合同管理政策；财务规则和条例；采购、市场研究和交易采购战略；一般组织条例(见附件二)。

48. 其中只有三份文件明确提到外包：儿基会《供应手册》(2017 年)在采购风险、长期协议共享、仓储作业、实物库存和第三方物流外包等上下文中多次提及外包；项目署《采购手册》(第 6 修订版)有一节仅限于外包给联合国系统各实体，因此不在本次审查的范围之内；《联合国采购手册》(第 7 修订版)单独提到在获取外包非核心活动时有必要使用建议征求书。

49. 各参与组织指出，虽然它们的采购或供应政策和程序中可能没有明确提到“外包”一词，但它们的立场是，这些文件中所载的详细指令和指南与其他采购行动一样，同样涉及到并适用于对外发包。例如，儿基会将外包视为采购的一个组成部分，每年金额达 35 亿美元，近年来显著增长；该组织已经具备服务采购的政策、程序、准则和路线图，与任何其他采购(例如货物采购)一样，都要遵守同样的条例和规则。

50. 除联合国系统各组织之外，大不列颠及北爱尔兰联合王国政府内阁办公室编写的《外包行动手册》²⁶ 提供了关于外包的指示性逐步指导意见。这份文件概述了作出外包决定以及为提供公共服务与外部供应商签订合同的关键政策，可作为联合国系统各组织制定外包政策和准则的有益参考文件。

51. 当被问及制定外包政策的挑战时，各组织指出了几个问题，包括：会员国和工作人员协会可能消极地认为这是一种裁员工具，从而加以抵制；组织规则和工作人员条例(如人力资源政策)可能难以适应外包政策，从而形成行政障碍；预算建设和结构可能不允许服务外化，从而形成财务障碍。

52. 采购官员对是否首先需要专门的外包政策这一更大的问题看法不一。一些受访者警告说，由于个别外包关系具有特殊性，制定总体政策可能不切实际。此外，由于外包的好处往往取决于当地市场条件，全球政策如不考虑当地市场、习俗、传统和文化的特殊性则可能不会有效。

53. 一些采购官员指出，制定明确政策可能使会员国对组织进行微观管理，从而引入不必要的束缚。他们强调，会员国应让各组织自行决定如何采购它们需要的服务，将此事作为各组织任务授权的一部分；会员国应侧重于质量，而不是组织工作人员和外部实体提供的服务应占多大比例。

54. 然而，一些组织的采购官员欢迎提出制定外部承包政策的潜在建议，指出缺乏正式政策可能会对管理层针对这一专题的内部控制、决策和后续行动产生不利影响。联合国的受访者指出，尽管过去 20 年已有外包方面的指令，但分散在全球数百个地点的外包服务合同管理人员并不总是完全了解这些指令。这可能导致购置流程中的不同单元各自为政以及重复流程。一些组织的采购官员还指出，

²⁶ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cabinet Office, *Outsourcing Playbook: Central Government Guidance on Outsourcing Decisions and Contracting* (February 2019).

制定外包的处理方法可能更有用，因为官僚层级过多的政策有时会起到阻碍而不是促进作用。

D. 外包的概念化

55. 在大多数联检组参与组织和其他所有 13 个国际组织都没有外包的正式定义和专门政策的情况下，对问卷的答复和访谈表明，人们通常认为，外包与标准服务采购行动没有任何不同。

56. 几个组织(美洲开发银行、难民署、妇女署)的官员认为，外包适用于不属于该组织核心业务的经常性或重复性后台服务，可以由外部各方以成本效益高、质量可接受的方式提供，从而解放内部工作人员，使其能够履行最重要的职能。教科文组织近年来大幅削减预算导致内部能力下降，工作人员承担起多重职能，外包被视为提供“非核心”端到端服务的另一种解决方案。对于万国邮联和世旅组织这样只有几百名工作人员的组织而言，外包被认为是一种确保某些敏感职能保持独立性、避免利益冲突(例如与审计和道德操守有关的职能)的手段，并提供这些组织没有相关预算让内部工作人员提供的“非核心”服务。

57. 劳工组织虽然认为外包是进一步拓展和实现更高性价比的一种手段，但提醒说劳工组织不将外包等同于“劳工倾销”，因为劳工组织的口号是同工同酬，其任务是保护劳工权利并确保所有雇员都获得符合当地法律和国际劳工公约的良好条款和条件。

58. 开发署和妇女署将外包放在长期协议框架内考虑，长期协议是与供应商达成的在规定时间内按规定价格或定价规定提供特定商品或服务的框架协议，订单可在任何时候下达，但不涉及任何最低或最高订购数量的法律义务。

59. 难民署指出，秘书长的定义(A/53/818)存在模棱两可之处，导致对外包有两种解释。严格的解释将外包仅限于那些必须由相关实体履行的职能，并且就此种职能而言该实体已决定将相关执行工作至少部分委托给商业第三方。(本次审查采用的)更广泛的解释涵盖了相关实体可能需要的所有服务，并且已决定在市场上购买相关服务，而不是用自己的工作人员生产相关服务。²⁷ 同样，粮农组织指出，秘书长关于外包的定义包含原由或可由工作人员提供的服务，具有非常广泛的解释空间。因此，为了对联检组问卷作出答复，粮农组织认为外包应包括从商业服务供应商采购的所有服务。

60. 知识产权组织的方法具有显著优点，是一种各组织都应效仿的最佳做法；它侧重于“正确溯源”，即分析该组织应提供的服务并确定提供服务的最佳方式。它首先确定某个业务流程是否属于核心任务；若不是，则评估该具体服务的“正确”来源是什么——是内包、外包还是任何其他采购策略。在判定情况时，知识产权组织将考虑各种因素，包括相对成本和收益、质量、方便与否、所需的专业知识水平、内部可获得性、灵活性、稳定性、资源需求和风险，等等。儿基会采用类似的方法，它指出鉴于战略采购已纳入该组织流程，它制定了适用于符

²⁷ 难民署补充说，在这种情况下会进行“或购买或生产”分析，以判断从市场购买所需服务还是在内部生产效率更高，成本效益更好。根据当前的市场状况和需求的性质和数量，这种判断可能会因国家和时间不同而异。

合某些标准的关键采购活动(如高价值活动)的采购战略, 除其他目标外, 这些战略有助于确定最合适的采购方法(包括评估外包需求)。

61. 在其他 13 个国际组织中, 欧洲核研究组织对外包的概念构想相当独特, 将它定义为“产业服务”, 仅涵盖外部行为者在现场提供的人力导向型长期服务。在欧洲核研究组织的实际场所之外为之产生的任何服务都被视为“供应”, 不构成外包。因此, 要将一项采购活动归类为“产业服务”合同(而不是“供应”合同), 它必须符合以下三个标准: (a) 服务主要是在多年期合同框架内(至少 24 个月)在该组织场所内执行; (b) 承包商人员长期驻守持续或重复(每月数次)提供服务; (c) 人力成本占合同价格的主要部分。

62. 虽然本章的意图不是制定规范, 而是列出关于外包的正式文件的现有内容, 但检查专员认为, 制定外包的共同定义和概念构想将有助于各组织更好地将外包作为经过有意识和审慎选择后采取的一种业务战略, 有别于采购这种标准的行政行动。为此, 检查专员承认《联合国采购从业人员手册》中已有一个定义, 并建议通过高级别管理委员会采购网络等相关的机构间平台进行审议, 以在某种程度上达成全系统通用的外包概念化。

63. 此外, 鉴于需要结合每个组织自身的现实和要求考虑其具体情况, 以下建议如得到执行, 则可促进对本专题的共识, 从而提高执行外包活动的组织效力。

建议 1

联合国系统各组织的行政首长应责成相关部门与有关内部利益攸关方协商, 在 2021 年底前提出一个全组织范围的通用外包定义, 并制订关于此事的方针和程序准则以便将这一定义进一步具体化。

64. 检查专员在本章中力求详细列出关于外包的现有立法和政策以及相关的定义和概念空间, 下一章将详细说明实际外包活动的数量, 包括外包的内容和理由, 以及这方面面临的机遇和挑战。

三. 外包的全貌：外包的服务和相应的支出、理由、标准和原则

A. 外包服务的分类方针

65. 在本章中，检查专员将审视 2012 年至 2018 年联合国系统各组织对外发包的全貌。他将考察 23 个组织外包的服务大类，相应的支出和相关趋势，包括各种服务的外包量和各组织的外包量，外包服务的原因，以及所有的任何现有标准和原则。

66. 本次审查采取的方针是让每个组织决定它认为什么是外包服务，并提供相应的支出。作为指导，联检组给出秘书长关于外包的报告中列出的参数，并要求此类数据仅限于商业服务供应商提供的服务和相关商品。联检组随后照单接受了 23 个组织提交的量化数据。然而，如前几章所述，由于不存在共同的外包概念，被一个实体视为外包的采购安排在另一个实体看来可能并非如此。因此，各组织提供的数据可能并不代表全系统范围内完全一致的外包情况。

67. 外包支出总额基于 14 个组织²⁸ 提供的 2012 年至 2018 年这七年所有年份的数据。其中还包括其他九个组织的支出数据，这些组织提供了这七年中某些年份的数据。²⁹ 多个组织指出，旧版的企业资源规划系统的功能有限，无法轻易追踪这些数据。

68. 尽管存在上述限制，鉴于与 23 个组织中的每一个都进行了多轮数据验证和协商，本节的调查结果可视为对联合国系统各组织外包现状的概括性描述。本章对趋势作比较时，检查专员将任何增减幅度超过 100%的情况归为显著趋势，增减在 30%至 100%之间的归为中等趋势，不到 30%的增减归为微小趋势。

B. 相对于采购和组织总支出的外包量

69. 根据 23 个联检组参与组织对集团和后续调查问卷的答复，2012 年至 2018 年(有数据的年份)外包支出总额为 224 亿美元。附件三提供了组织支出总额、外包支出和采购支出，附件四详细列出了这 23 个组织中 21 个组织外包的主要活动在外包支出总额中的占比。³⁰

70. 在这 23 个组织中，外包在采购总额中占比较大的组织刚刚超过一半(23 个组织中有 12 个)(见图一)，占比从五分之一(项目署)、四分之一以上(联合国、教科文组织、难民署、世旅组织)、近三分之一(海事组织、国际电联)，到五分之二(粮食署、知识产权组织)、近一半(粮农组织、艾滋病署)、五分之三(气象组织)不

²⁸ 粮农组织、原子能机构、国际民航组织、海事组织、国际电联、联合国、艾滋病署、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、万国邮联、粮食署、世卫组织总部提供了七年(2012-2018 年)的支出数据。

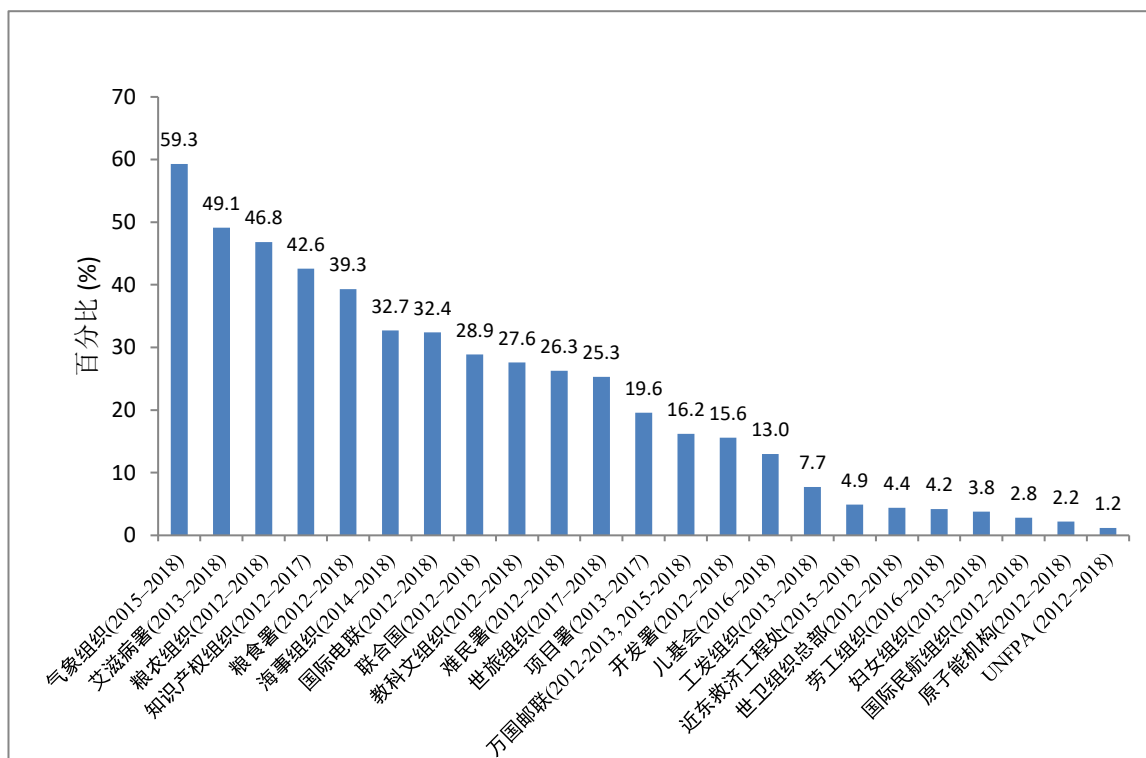
²⁹ 工发组织(2013-2018 年)、妇女署(2013-2018 年)和知识产权组织(2012-2017 年)提供了六年的支出数据；项目署提供了五年的支出数据(2013-2017 年)；近东救济工程处(2015-2018 年)和气象组织(2015-2018 年)提供了四年的支出数据；劳工组织(2016-2018 年)和儿基会(2016-2018 年)提供了三年的支出数据；世旅组织提供了两年的支出数据(2017-2018 年)。

³⁰ 工发组织没有列入附件四，因为它只给出了一项服务(设施管理)的外包量。应知识产权组织的要求，该组织具体外包活动的支出不予公布，因为该组织说这些数据被认为是商业或其他方面的敏感数据。

等。在其余 11 个组织中，外包在三个组织(开发署、儿基会、万国邮联)的采购中占比为中等程度，在 13%至 16%之间；而在另外七个组织中，外包在采购中占比较小，不到 5%(原子能机构、民航组织、劳工组织、人口基金、近东救济工程处、妇女署、世卫组织总部³¹)。联合国工业发展组织(工发组织)的外包在采购中的占比同样限制在 8%以内。

图一

外包在所有采购中的占比



71. 就趋势而言(见附件三)，在大多数组织中，外包相对于全部采购的占比基本保持稳定，逐年变化小于 10 个百分点。³² 将这些年的趋势与现有数据进行比较，国际民航组织(2015-2018 年)、妇女署(2012-2018 年)和知识产权组织(2012-2015 年及 2016-2017 年)的外包在采购中的占比呈上升趋势(即至少连续四年上升)，而人口基金(2015-2018 年)、工发组织(2014-2018 年)、近东救济工程处(2015-2018 年)的占比呈下降趋势(即至少连续四年下降)。

72. 就外包总量在各组织所有资金来源总支出中的占比而言(见图二)，外包在四个组织的总支出中占较大比例，在粮农组织、项目署和知识产权组织中的占比大于十分之一，在粮食署中的占比达到五分之一。外包在八个组织(海事组织、国际电联、联合国、艾滋病署、开发署、难民署、儿基会、气象组织)的组织总支出中占一定比例，从 5%以上到 10%以下不等。外包在四个组织(教科文组织、

³¹ 如将世卫组织国家和区域办事处外包的部分数据及其区域和国家办事处的采购总额加入总部的数据和采购量，2012 年至 2018 年总部、区域和国家办事处的外包总额(5.792 亿美元)占采购总额(86 亿美元)的比例上升到 6.75%。

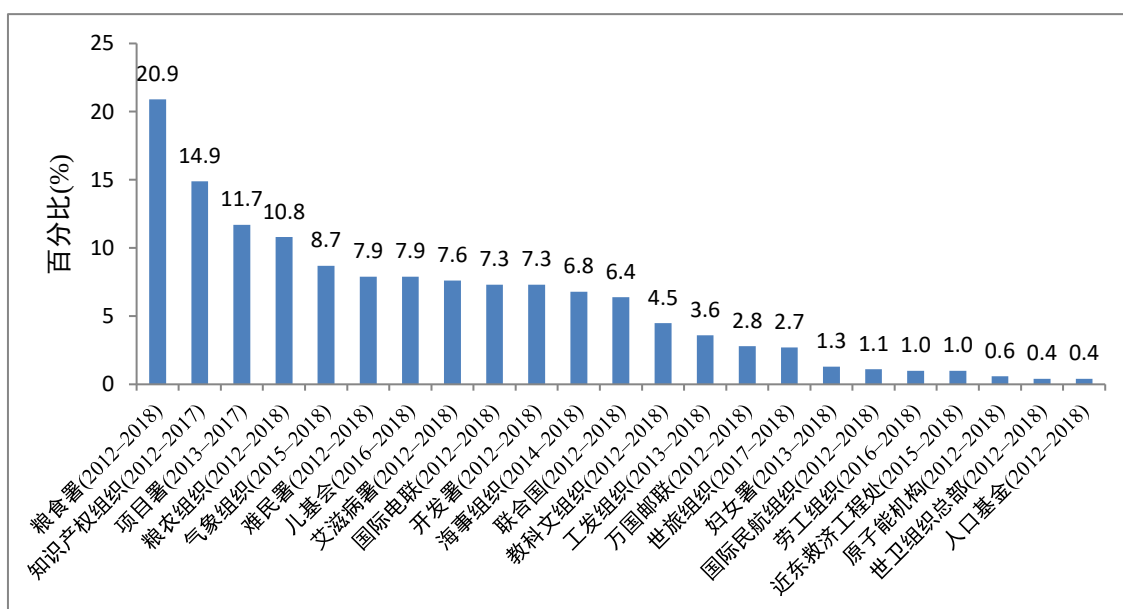
³² 仅有以下组织的逐年变化超过 10 个百分点：粮农组织(2012-2013 年及 2016-2018 年)、海事组织(2017-2018 年)、国际电联(2013-2016 年)、艾滋病署(2013-2015 年及 2016-2018 年)、开发署(2015-2016 年及 2017-2018 年)、万国邮联(2012-2013 年)和气象组织(2016-2017 年)。

工发组织、世旅组织、万国邮联)的组织总支出中所占比例有限,在 2%至 5%之间;而在七个组织(原子能机构、国际民航组织、劳工组织、人口基金、近东救济工程处、妇女署、世卫组织总部³³)中,外包所占比例很小,不到组织总支出的 2%。

73. 就趋势而言(见附件三),外包相对于所有组织支出的占比基本保持稳定,在 2012 年至 2018 年的所有报告年份中,大多数组织逐年变化不到 3 个百分点。³⁴ 将这些年的趋势与现有数据进行比较,外包在以下六个组织中占组织总支出的比例呈上升趋势(至少连续四年上升):粮农组织(2012-2015 年)、海事组织(2012-2016 年)、国际电联(2013-2018 年)、开发署(2014-2018 年)、教科文组织(2012-2018 年)和妇女署(2012-2018 年);而只有以下三个组织的比例呈下降趋势(至少连续四年下降):难民署(2013-2016 年)、近东救济工程处(2015-2018 年)和粮食署(2015-2018 年)。

图二

外包在组织支出中的占比



C. 各组织的外包量

74. 这 23 个组织可按照外包总量分为三组:六个组织的量超过 10 亿美元,外包量较大;八个组织的量在 5,000 万美元至 10 亿美元之间,外包量中等;九个组织的量少于 5,000 万美元,外包量有限。

75. 外包量较大的六个组织(见图三)在提供 2012 年至 2018 年支出数据的年份中,在外包服务上总共花费了近 209 亿美元,占外包总支出的 92.8%。事实上,

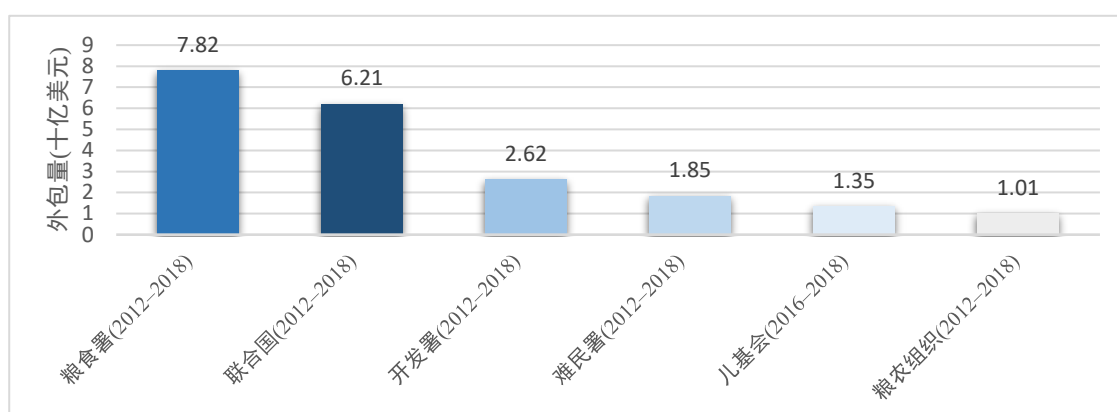
³³ 将世卫组织区域和国家办事处(主要在非洲)的部分外包量与总部的外包量相加,则 2012-2018 年外包总量在组织支出中的占比增加到 3%。

³⁴ 年涨幅或降幅超过 3 个百分点的仅有以下情况:粮农组织(2012-2013 年及 2016-2018 年)、国际电联(2013-2014 年)、艾滋病署(2015-2016 年、2017-2018 年)、开发署(2017-2018 年)、儿基会(2016-2017 年)、工发组织(2013-2014 年)、项目署(2013-2014 年、2016-2017 年)、粮食计划署(2012-2013 年)和知识产权组织(2014-2015 年)。

绝大部分的外包支出仅来自粮食署和联合国这两个组织，它们分别占外包总量的34.8%和27.6%。然而，虽然粮食署与物流有关的外包占其所有外包支出的四分之三以上，但联合国的外包支出分布更广，10个不同商品类别的外包(货运代理、建筑和施工、租借和租赁、工程、房产、安保、信通技术、信息技术相关服务、差旅、管理服务)合计占外包总支出的三分之二。

图三

外包量较大、超过10亿美元的组织(根据2012年至2018年的可用数据)

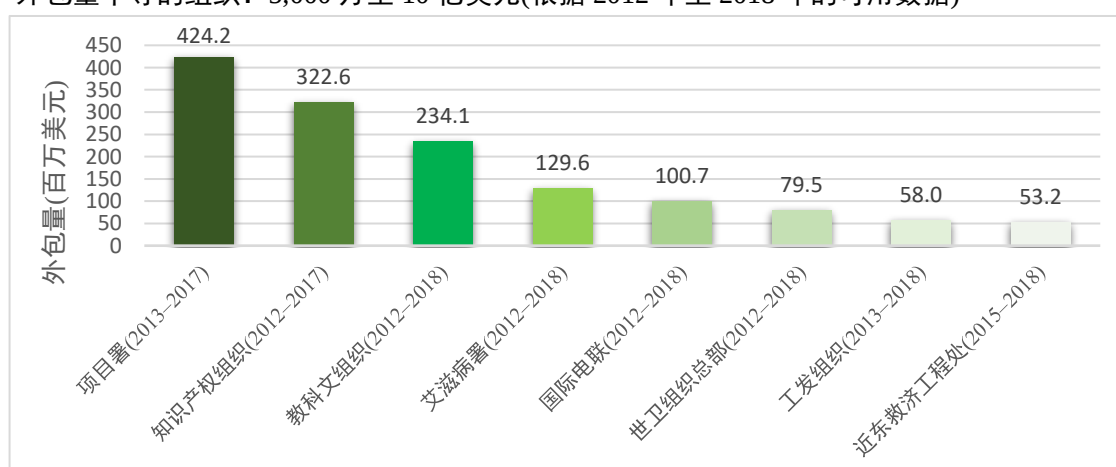


76. 另有四个组织在外包总支出中的占比合计达到30.4%，这些支出的大部分由四、五个服务领域产生：儿基会(79.9%用于财务和保险、运费、物流和仓储、公共关系和筹款，以及通信、设计和印刷)；开发署(71.6%用于土木工程、建筑物维护和修理、差旅管理，以及会议组织服务)；难民署(62.5%用于运费、信息和通信技术、安全和安保，以及通信和媒体)；粮农组织(62.4%用于工程、财务和保险服务、建筑和维护、农林渔业和野生动植物承包，以及运输、存储和邮件)。

77. 就趋势而言，粮食署(自2013年以来)和开发署(自2014年以来)的支出逐年增长，其他四个组织的支出逐年波动。将最早一年与最近一年(2018年)的支出相比较，粮农组织(257.5%)和开发署(170.9%)显著增长，难民署(85.5%)和儿基会(41.1%)适度增长，粮食署略有增长(15.3%)，联合国略有减少(-15.5%)。

图四

外包量中等的组织：5,000万至10亿美元(根据2012年至2018年的可用数据)

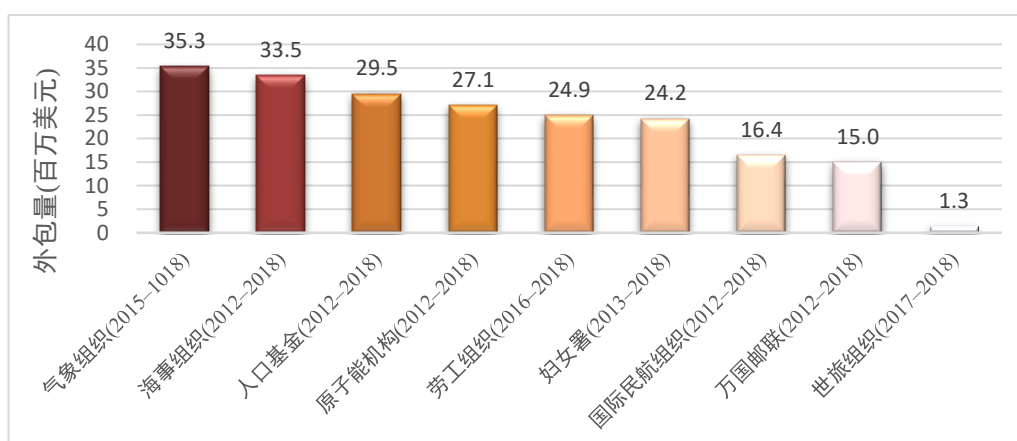


78. 外包量中等的八个组织³⁵ (见图四)在外包服务上总共花费了 14 亿美元, 占外包总支出的 6.2%。其中五个组织的大部分外包支出仅由一个服务领域产生, 具体情况如下: 工发组织(100%用于设施管理); 教科文组织(78%用于咨询); 国际电联(74.8%用于医疗保险); 艾滋病署(63.5%用于方案执行); 世卫组织总部(57.1%用于设施管理)。在另外三个组织中, 两到四个服务领域构成外包支出的主要部分, 具体情况如下: 知识产权组织(82.3%用于翻译和信息技术咨询); 近东救济工程处(70.3%用于货运和海关、信通技术和建筑维护); 项目署(54.4%用于信息和通信技术、培训服务、行政和文书服务以及会议和活动管理)。

79. 就趋势而言, 国际电联(自 2013 年以来)和项目署(自 2014 年以来)的支出³⁶ 逐年增长, 近东救济工程处(自 2015 年以来)的支出逐年减少, 其他四个组织的支出每年波动。将最早一年与最近一年的支出相比较, 国际电联的支出增长了 11 倍(1,220.1%), 项目署(66.7%)和教科文组织(64.0%)适度增长, 知识产权组织(28.8%)、世卫组织总部(16.4%)和艾滋病署(13.8%)略有增长, 工发组织(-24.3%)和近东救济工程处(-27.6%)略有减少。

图五

外包量有限的组织: 小于 5,000 万美元(根据 2012 年至 2018 年的可用数据)



80. 外包量有限的九个组织(见图五)在外包服务上总共花费了 2.072 亿美元, 在所有外包支出中仅占不到百分之一(0.9%)。在其中四个组织中, 大部分外包支出仅用于一个服务领域, 具体情况如下: 气象组织(65.7%用于差旅); 原子能机构(60.7%用于清洁); 国际民航组织(56.3%用于语言服务); 妇女署(53.9%用于咨询公司)。在另外五个组织中, 两到三个服务领域构成外包支出的主要部分, 具体情况如下: 万国邮联(89.6%用于软件开发、邮件收发室和后台一级支持); 人口基金(76.8%用于企业资源规划托管和业务支持, 以及福利和应享权利服务); 海

³⁵ 世卫组织提供的数据仅反映总部的外包情况。虽然世卫组织提供了一些区域和国家办事处(主要是非洲区域)的部分外包数据以及东南亚、西太平洋和东地中海区域的少数几个外包数据, 但没有对提供数据的 1,349 项单独活动和服务进行分类和合并, 由此产生的挑战造成这些数据无法体现在本报告中。2012 至 2018 年间, 这些区域和国家办事处的外包活动和服务支出合计为 4.997 亿美元。如果将这些总量加入世卫组织总部的外包量, 则外包总量将达到 5.792 亿美元, 世卫组织将因此成为这八个外包量中等的组织中唯一一个超过 5 亿美元大关的组织。

³⁶ 如将世卫组织的(部分)区域和国家办事处外包量计入总部的外包量, 则 2012 至 2016 年间的四年期间外包支出增长情况如下: +14%(2012-2013 年)、+38%(2013-2014 年)、+20%(2014-2015 年)、+8%(2015-2016 年)。

事组织(74.5%用于印刷、设施管理和企业资源规划系统托管); 劳工组织(63.6%用于印刷、信通技术和设施); 世旅组织(51.1%用于安保、翻译和清洁)。

81. 就趋势而言, 自 2015 年以来, 原子能机构和气象组织的支出逐年增长, 万国邮联的支出逐年减少。另外六个组织的支出每年波动, 没有明显的趋势。将最早一年的支出与提供数据的最近一年的支出相比较, 妇女署的支出呈指数增长(12,185.6%), 原子能机构的支出大幅增长(110.4%), 人口基金(10.4%)和气象组织(6.7%)的支出略有增长, 万国邮联(-2%)、海事组织(-11.6%)、国际民航组织(-19.5%)和世旅组织(-27.1%)的支出略有减少。

D. 各种服务的外包量

82. 23 个组织外包的服务可分为 22 个大类, 附件五详细列出逐年支出情况。这种分类方法将相关服务归为一组, 是适应各组织在划分外包服务并向联检组提交数据方面存在巨大差异的最佳方式。由于联合国提供了 62 个不同“商品类别”的数据, 为了让读者合理处理该组织所提供的大量信息, 本报告将相关服务合并在一起。例如, “设施建设和维护”这一大类涵盖联合国列出的七个相关商品类别³⁷下的外包。

83. 各组织采用合并或单列的方式提供外包服务的数据, 本报告为了适应这种情况对相关服务进行了合并。例如, 教科文组织和难民署分别列出翻译和口译的外包费用, 而联合国提供的是这两项服务的合并数据。为了适应这种差异, 本报告将这两项服务合并后列为“翻译和口译”。

84. 22 个外包服务大类按照外包量可分为三组: 外包量超过 10 亿美元的八类为较高组; 金额从 3 亿美元到 10 亿美元的六类为中高组; 外包量少于 3 亿美元的八类为中低到有限组。

85. 较高组(见图六)中八大类外包服务的总支出为 182 亿美元, 占外包总量的 80.8%。其中, 仅物流一项就占外包总量的三分之一(36.4%), 七年期间的支出总额接近 82 亿美元。这一类别包括的相关服务有货物转运、陆运、航空业务、航运业务、清关服务、仓储服务和邮件和邮袋等小量服务。有 12 个组织开展这一类的外包, ³⁸ 仅粮食署与物流相关的外包费用就达约 60 亿美元, 占外包总量的四分之一以上。

86. 设施建设和维护占外包总量的 12.5%, 是另一个支出唯一超过 20 亿美元的类别。³⁹ 19 个组织⁴⁰ 开展这一类外包, 包括的相关服务有: 商业和基础设施建

³⁷ 空调、暖气和管道作业, 建筑、工程和建设相关服务, 建筑施工, 建筑物管理及维修, 清洁和废物处理服务, 工业清洗, 以及预制建筑。

³⁸ 粮农组织、联合国、艾滋病署、开发署、难民署、儿基会、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、万国邮联、粮食署、气象组织。

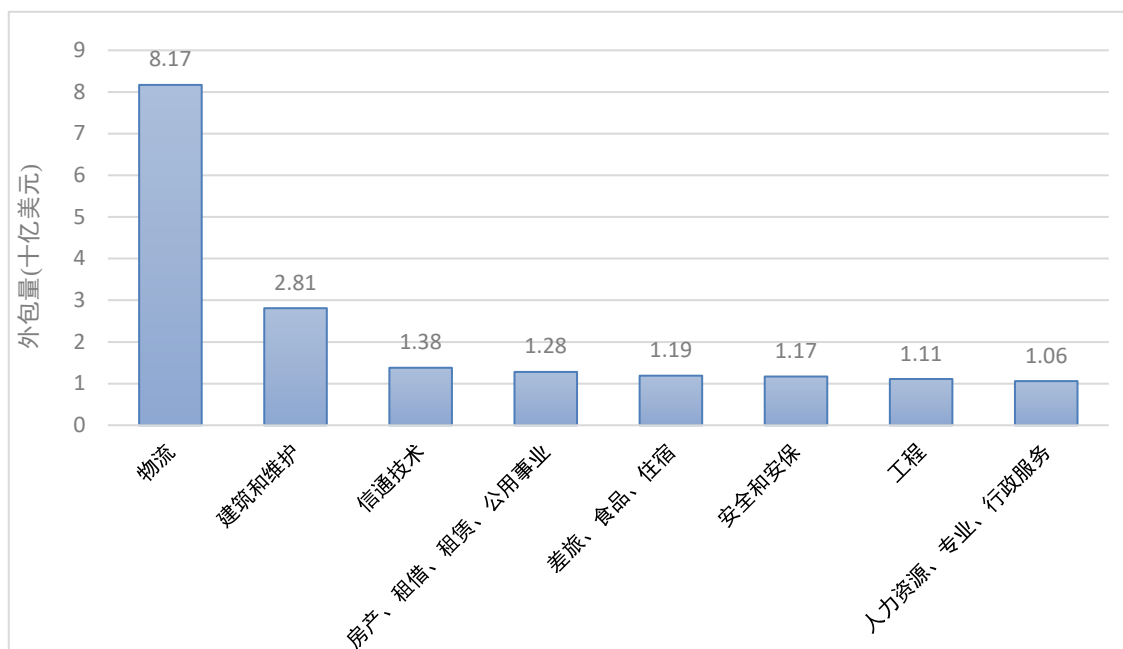
³⁹ 2012-2015 年期间, 联合国没有将建筑费用和工程费用分开。合并的数量反映在建筑开支(而不是工程开支)下, 因为显然前者的数量可能占大部分。这可以从 2016 年至 2018 年的数据中推断出来, 其中建筑成本占建筑和工程总成本的 92%。

⁴⁰ 粮农组织、原子能机构、劳工组织、海事组织、国际电联、联合国、开发署、教科文组织、难民署、儿基会、工发组织、项目署、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、粮食署、世卫组织总部、知识产权组织、气象组织。

设, 建筑物的维护、维修和翻新, 废物处理和清洁服务, 空调、供暖和管道作业, 杂工服务, 以及园艺和外部景观服务。

图六

较高组: 外包服务量超过 10 亿美元(根据 2012 年至 2018 年的数据)



87. 另外六大类外包服务的金额从 10 亿美元到将近 14 亿美元不等, 包括:

- 信通技术相关服务, 由 19 个组织⁴¹ 外包(占总量的 6.2%), 包括: 信通技术服务台、信通技术维护、信通技术设备安装、软件开发、云计算服务器解决方案、系统管理和安全、企业资源规划系统的托管和操作支持
- 房产、房地租借租赁和公共事业, 由三个组织⁴² 外包(占总量的 5.7%)
- 差旅、食品和住宿相关服务, 包括机票和火车票的签发和签证处理, 由 12 个组织⁴³ 外包(占总量的 5.3%)
- 安全和安保相关服务, 包括房地安保、非武装和武装警卫服务以及安保系统设备, 由 18 个组织⁴⁴ 外包(占总量的 5.2%)
- 土木、电气和机械工程相关服务, 由三个组织⁴⁵ 外包(占总量的 4.9%)

⁴¹ 国际民航组织、劳工组织、海事组织、国际电联、联合国、艾滋病署、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、项目署、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、万国邮联、粮食署、世卫组织、知识产权组织、气象组织。

⁴² 粮农组织、联合国、粮食署。

⁴³ 粮农组织、原子能机构、劳工组织、国际电联、联合国、开发署、难民署、儿基会、项目署、妇女署、世旅组织、气象组织。

⁴⁴ 粮农组织、原子能机构、劳工组织、海事组织、国际电联、联合国、艾滋病署、开发署、教科文组织、难民署、儿基会、项目署、近东救济工程处、世旅组织、粮食署、世卫组织、知识产权组织、气象组织。

⁴⁵ 粮农组织、联合国、开发署。

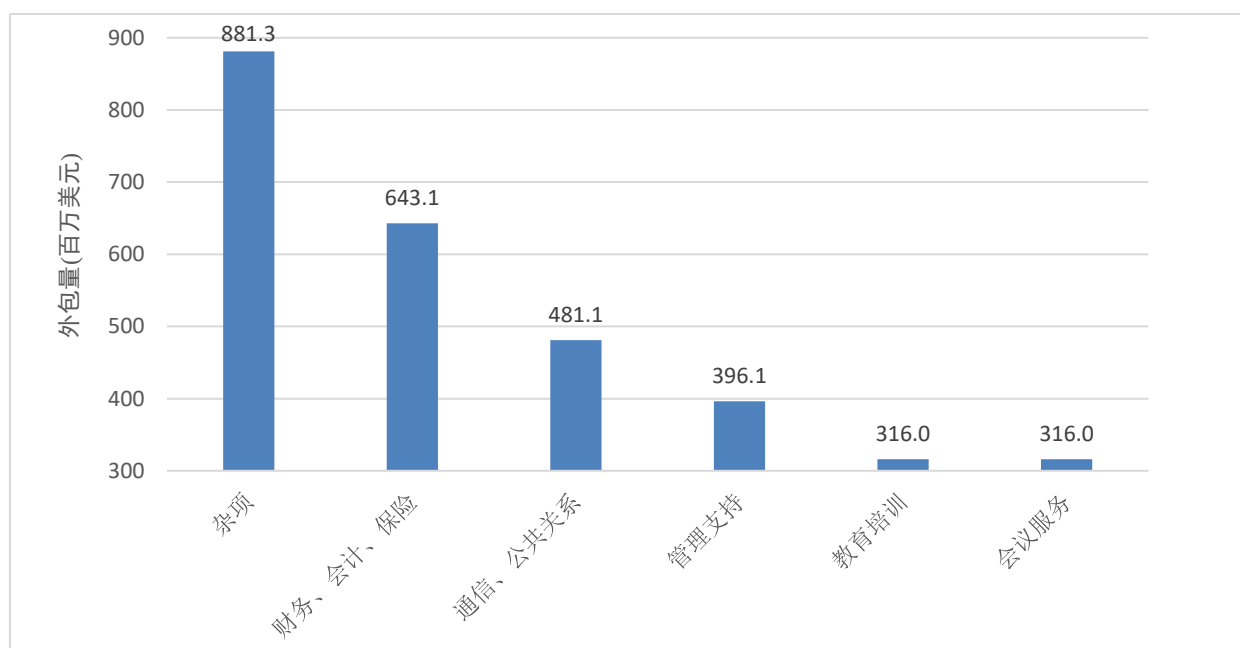
- 人力资源、专业和行政服务，包括个人和公司提供的咨询服务、文书支持和临时工，由六个组织⁴⁶ 外包(占总量的 4.7%)。

88. 就趋势而言，人力资源、专业和行政服务以及房产、租借租赁和公用事业这两类支出在 2014 年至 2018 年期间逐年增加。2012 年至 2016 年，安全和安保方面的支出也有所增加，而其他五个类别的支出出现了逐年波动。然而，将最早一年(2012 年)与最近一年(2018 年)的支出进行比较，八类中有五类的支出翻了一番，即安全和安保(147.2%)，差旅、食品和住宿(145.9%)，设施建设和维护(134.7%)，工程服务(103.6%)，人力资源、专业和行政服务(99.5%)。房产、租借租赁和公用事业(19.0%)，物流(8.4%)和信通技术(0.8%)也略有增长。

89. 在外包服务量居中(3 亿至 5 亿美元)及中高(5 亿至 10 亿美元)的组中(见图七)，六大类外包服务达到 30 亿美元，占有外包支出的 13.5%。其中支出最高的类别是杂项服务，包括 13 个组织采购的 48 项各种外包服务(占总量的 3.9%)，这些服务或者没有具体说明，或者与其他 21 大类服务无关。⁴⁷ 在这七年期间，48 项外包服务中只有四分之一的单项支出超过 1,000 万美元。因此，大多数都是小量外包服务。事实上，这 48 项服务中的 3 项服务的总量就占这一类别所有支出的近一半(49.4%)，即维护和维修(联合国)，通信、设计和印刷(儿基会)和方案执行(艾滋病署)。这一类别中每项服务的详细情况见附件六。

图七

中等及中高组：外包服务量达到 3 亿至 10 亿美元(根据 2012 年至 2018 年间的的数据)



服务类别包括：

⁴⁶ 联合国、教科文组织、人口基金、项目署、妇女署、粮食署。

⁴⁷ 如果有关组织提供的是两个或两个以上不能单列的服务大类的合并数字，则将其列入杂项类。其中包括：基础设施和物流(艾滋病署)；基础设施、安全和许可(艾滋病署)；通信和设计(难民署)；通信、设计和印刷(儿基会)；审计、会计和财务(项目署)；业务分析、软件开发和质量保证(万国邮联)。

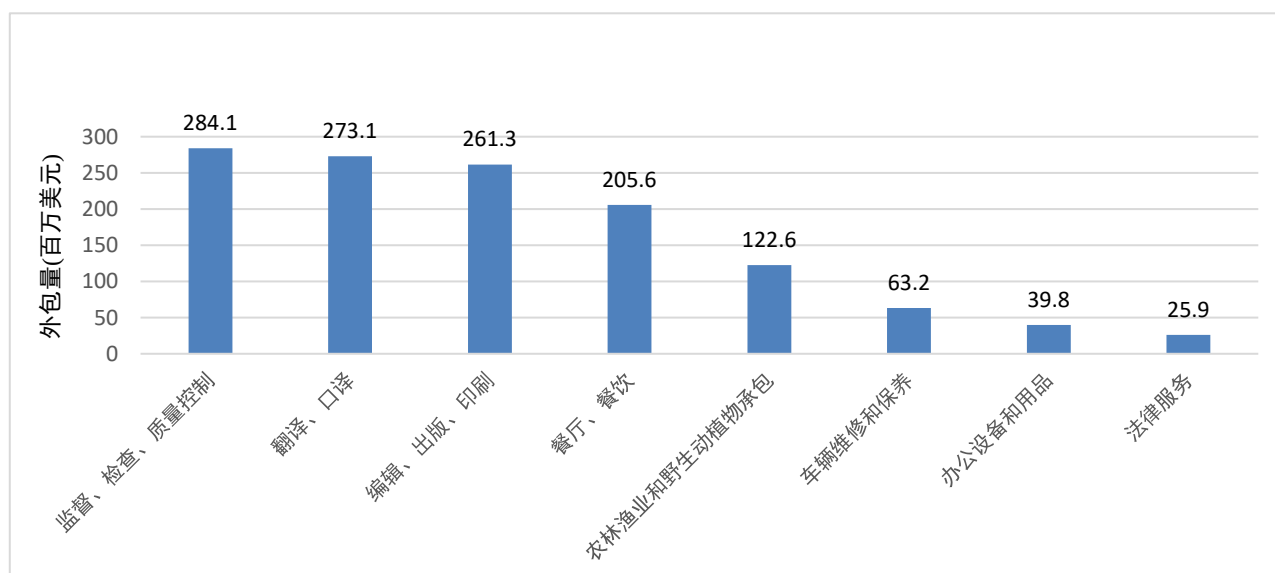
⁴⁸ 粮农组织、国际电联、联合国、艾滋病署、人口基金、难民署、儿基会。

- 通信和公共关系，包括媒体、广播、电视、电信、摄影、广告、营销和筹资，由五个组织外包(占总量的 2.1%)⁴⁹
- 管理支持，包括业务管理和咨询服务，由五个组织外包(占总量的 1.8%)⁵⁰
- 教育培训，包括工作人员培养、业绩管理、语言课程、远程学习、图书馆服务、领导人才库评估和远程学习平台，由 11 个组织外包(占总量的 1.4%)⁵¹
- 会议服务，包括活动管理，由五个组织外包(占总量的 1.4%)。⁵²

91. 这六个类别在 2012 年至 2018 年期间均出现逐年波动，因而都没有呈现明显的趋势。然而，将最早一年(2012 年)与最近一年(2018 年)的支出进行比较，财政、会计和保险支出增加了 15 倍(1 649.9%)，通信和公共关系支出大幅增加(127.5%)，教育培训支出适度增加(44.1%)，会议服务支出略有增加(17.1%)，杂项服务支出略有下降(-14.5%)，管理支持支出适度下降(-78.1%)。

图八

中低至有限组：外包服务量低于 3 亿美元(根据 2012 年至 2018 年的数据)



92. 在中低(1 亿至 3 亿美元)至有限数量(小于 1 亿美元)的外包服务(见图八)分组中，八大类外包服务达到近 13 亿美元，占有外包支出的 5.7%。其中包括：

⁴⁹ 联合国、开发署、难民署、儿基会、项目署。

⁵⁰ 粮农组织、联合国、艾滋病署、难民署、项目署。

⁵¹ 粮农组织、国际民航组织、联合国、艾滋病署、开发署、人口基金、难民署、项目署、妇女署、万国邮联、知识产权组织。

⁵² 开发署、人口基金、儿基会、妇女署、世卫组织。

- 监督(内部和外部审计、评估、调查和物证鉴定服务)、检查、质量控制和质量保证服务, 由 11 个组织外包(占总量的 1.3%)⁵³
- (书面)翻译和口译服务, 由九个组织外包(占总量的 1.2%)⁵⁴
- 编辑、出版和印刷服务, 包括版面设计、图形和邮票设计、美术、校对和校正、复印、分发、印刷设备租赁、电子出版物和出版物销售, 由 15 个组织外包(占总量的 1.2%)⁵⁵
- 餐厅和餐饮, 由六个组织外包(占总量的 0.9%)⁵⁶
- 农林渔业和野生动植物承包, 由粮农组织外包(占总量的 0.5%)
- 车辆维修和保养, 由五个组织外包(占总量的 0.3%)⁵⁷
- 办公设备和用品, 包括租借和租赁, 由两个组织外包(占总量的 0.2%)⁵⁸
- 法律服务, 由三个组织外包⁵⁹ (占总量的 0.1%)。

93. 就趋势而言, 从 2014 年到 2018 年, 办公设备和用品支出逐年减少, 而其他七个类别的支出则逐年波动。然而, 使用现有数据将最早一年与最近一年的支出进行比较, 发现农林渔业和野生动植物承包(398%)以及监督、检查、质量控制和质量保证服务(162.5%)显著增加, 编辑、印刷和出版略有增加(82.6%), 车辆维修和保养略有减少(-23.1%), 餐厅和餐饮(-55.4%)、翻译和口译(-57.2%)、办公设备和用品(-77.2%)适度减少。

94. 从这 23 个组织的总体情况来看, 除联合国以外, 所有组织的全部外包支出的大部分来自一至五个服务领域。就这 23 个组织的大多数而言, 没有一个服务领域出现在价值最高的三大外包服务中。在联检组确定的 22 个服务大类中, 最经常出现的是以下领域(括号中标明组织数量): 设施建设和维护(11), 通信技术(8), 货运和运输(5), 人力资源、专业和行政服务(4), 财务、会计和保险(4), 安全和安保(3), 翻译和口译(3), 以及差旅、食品和住宿(3)。

95. 将这 23 个组织报告的最早一年数据的支出与最近一年的支出进行比较, 23 个组织中有 17 个组织的支出增多, 22 个服务大类中有 15 类的支出有所增加。造成这种增长的一个重要因素是支出超过 10 亿美元的八类外包服务中有四类的

⁵³ 劳工组织、联合国、教科文组织、难民署、儿基会、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、万国邮联、粮食署、知识产权组织。

⁵⁴ 原子能机构、国际电联、联合国、开发署、教科文组织、难民署、妇女署、世旅组织、知识产权组织。

⁵⁵ 粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、海事组织、国际电联、联合国、开发署、教科文组织、难民署、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、世卫组织、知识产权组织。

⁵⁶ 联合国、开发署、难民署、近东救济工程处、妇女署、知识产权组织。

⁵⁷ 联合国、开发署、难民署、项目署、粮食署。

⁵⁸ 联合国、妇女署。

⁵⁹ 联合国、难民署、项目署。

支出增加了一至两倍，即：安全和安保，设施建设和维护，差旅、食品和住宿，以及人力资源、行政和文书服务。

96. 就逐年趋势而言，23 个组织的外包总量从 2014 年到 2015 年(14.4%)、2015 年到 2016 年(10.4%)和 2016 年到 2017 年(16.1%)略有增加，从 2012 年到 2013 年(-0.4%)、2013 年到 2014 年(-0.8%)和 2017 年到 2018 年(-0.002%)几乎保持不变。

97. 因此，联合国系统外包的总体趋势可以说呈现一种有限的上升趋势。事实上，就提供 2012 年至 2018 年这七年全部外包量数据的 15 个组织⁶⁰而言，比较这些数据发现总外包量从 2012 年的 27 亿美元增加到 2018 年的 34 亿美元，提高了 25.8%。此外，15 个组织的外包在采购中的占比从 10%到 60%不等，12 个组织的外包占组织总支出的 5%以上；对于联合国系统各组织的成本而言，外包显然不是一种微不足道的做法。这就提出了一个问题，为什么在超过 15 年的时间里没有单独报告外包情况。

98. 下一节将详细说明各组织将本节提及的服务外包的理由，包括任何既定的标准和原则。

E. 外包的理由

99. 在对集团问卷的答复和访谈中，各组织被问及将任何特定服务外包出去的理由时，它们在答复中补充说明称没有任何服务是完全外包的，因为总体的问责仍在各组织，各组织必须监测和确保外包服务供应商以要求的质量水平提供服务。因此，所有服务都属于部分外包，只是程度不同。如某个组织由内部工作人员和外包服务供应商共同提供服务，这被认为是较低程度的部分外包。如服务完全由外包服务供应商提供，但由组织内部工作人员监督并听取其报告，则属于较高程度的部分外包。

100. 在秘书长 1999 年关于外包的报告中所载的四个外包的基本理由中，各组织强调的外包服务的理由和例子与其中的两个有关，即：获得本组织内部尚不存在的技术能力，包括取得最新技术和专业知识，或取得所需的灵活性，以满足迅速变化的情况；以及提供更切实、有效或迅速地完成任务的来源。相关具体理由包括：

- 满足超出内部员工及时交付能力的不规则或周期性的需求激增
- 获得外部专业知识以提供内部无法获得的复杂服务
- 获得内部无法获得的需要认证或许可的服务
- 满足高度监管市场的合规要求
- 获得接受过使用最新技术工具培训的人员，以及获得即便内部开发也无法与私营部门提供的服务相媲美的尖端技术工具
- 更加灵活、高效和迅速地获得服务
- 获取内部没有所需设施或服务的服务。

⁶⁰ 粮农组织、原子能机构、国际民航组织、海事组织、国际电联、联合国、艾滋病署、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、万国邮联、粮食署、世卫组织、知识产权组织。

101. 几个组织还强调了与秘书长报告中另一个基本理由有关的理由，即实现成本节约。这些理由包括：通过在金融市场有专长的公司或通过大宗采购实现资金效益；结合零增长政策、预算削减或员工退休带来的机会，雇用无需支付福利和应享权利的承包商以降低人事成本；弥补内部需求不稳定的情况，这使得内部提供服务不具成本效益。然而，大多数组织承认它们既没有一贯地进行成本效益分析，也没有既定的分析方法，无法在事实上判定上述情况会实现成本节约。

102. 少数几个组织还列举了与秘书长报告所载第四个基本理由相关的理由，即提供非长期需要的活动或服务。其中包括获得仅仅定期或偶尔(如每天几个小时或季节性)、短期或不定期需要的服务。然而，一些合同管理人员说，对于定时、周期或不定期才需要的某些服务来说，内包并非一种可行的选项，因为这样做的成本过高，组织无法自己生产。例如，儿基会指出将(目前外包的)健康商品检查和检测服务转为内包将需要巨额支出，因为必须在内部建立实验室的整个基础设施。因此，将它外包给已经具备必要基础设施的商业实体更具成本效益。

103. 除这四个基本理由之外，各组织着重指出的其他外包原因包括：

- 获得不属于组织的核心任务但履行其任务所必需，并且可以由商业服务供应商以合理的成本提供的服务，以便该组织能够将工作人员的工作集中在基本职能上
- 获得接触供应商和网络的更好渠道和谈判权
- 在因安全和行政问题而难以快速部署内部员工的冲突地区和危机局势中提供服务
- 确保业务连续性
- 降低、转移或分担风险
- 满足会员国的政治要求。

F. 外包的标准和原则

104. 对于是否存在可用于评估某项活动可否全部或部分外包的任何既定标准的问题，除秘书长 2000 年为联合国确定的四项标准(A/55/301)以外，不存在其他任何正式的标准，这四项标准是：(a) 确保成本效益和效率；(b) 确保安全保障；(c) 保持本组织的国际性；(d) 维持采购程序和流程的完整性。大多数组织只是遵循标准采购程序，其中包括资格、资质以及技术和财务方面的标准。这些程序都不是专门用于外包业务的。有人指出，使用的标准将取决于服务的性质、是否属于核心服务、费用以及所需的专门知识水平等因素。

105. 难民署指出，在用于外包的“或购买或生产”分析中，主要标准是成本，即在市场上购买服务与工作人员承担生产成本相比哪一个更便宜。另一个重要的标准是需求会存在多久。也就是说，如果需求只是暂时的，则外包可能因其更高的灵活性而更适宜。提供服务所需的技术专业知识是另一个相关的标准，因为缺乏内部专业知识可能成为外包的合理理由。最后一个标准是需求量。如果数量太低，可能不足以说明支付专门从事这项服务的工作人员的费用具有合理性。相反，如果数量太大，招聘和管理所需的所有工作人员可能会过于麻烦和低效。

106. 虽然不存在专门针对外包业务的原则，但联合国指出，它在外包时适用四项采购基本原则，即：最高性价比，公平、廉正和透明，有效的国际竞争，以及联合国的利益。同样，欧洲联盟委员会将平等待遇、透明和不歧视这三项采购总原则严格适用于所有外包活动。

107. 联检组通过自身的案头研究，从银行与证券行业的外包业务中发现了相关的有用指导原则。附件七概述了这些原则，供联合国系统各组织审议，因为这些原则经相应修改后也适用于这些组织。

108. 本章清楚表明，整个联合国系统的外包服务种类繁多、总量庞大，这表明外包既不是一种反常或罕见的做法，也不是一种微不足道的支出。虽然各组织似乎具有将对这些服务外包出去的明确理由，但人们需要做更多的工作以明确区分外包的各种安排、相应的数量、外包来源和支出趋势。

109. 收集和报告与外包有关的支出数据，会进而更清楚地说明这一选择的实际利用程度。为此，执行以下建议除了可提高组织外包活动的透明度之外，预计将有助于立法机构、高级管理层和外包从业人员做出更好的知情决定，从而判断利用外包满足本组织在各服务领域的未来需求的可行性。

建议 2

联合国系统各组织的立法机构应请各自行政首长确保在 2022 年底之前，在年度采购报告中列入一个分节，说明从商业服务供应商采购服务的支出。

四. 外包的挑战和相关风险

110. 在开展前一章详述的多种外包活动时，各组织的外包关系和安排面临许多挑战和风险——其中一部分含有缓解因素，伴随着机遇和解决办法。有一些挑战和风险是一般性的，而另一些则是发展中国家(特别是外地办事处)外包、紧急情况 and 危机环境以及维和行动特有的挑战和风险。检查专员在本章中深入讨论了这些挑战的细节，以及任何潜在的解决办法和查明的缓解因素。

111. 虽然本章详述的一些挑战，特别是那些涉及供应商业绩不佳、供应商行为和做法不当以及外包给发展中国家服务供应商的挑战，完全适用于所有采购形式，但外包服务合同经理和采购官员在访谈中强调了这些挑战与外包的直接相关性和对外包的影响，所以对它们作了着重介绍。

A. 一般的外包挑战和风险及相关缓解因素和解决办法

112. 一般而言，无论地点在哪里，影响外包关系的主要挑战大多涉及：(a) 国家法律；(b) 成员国的利益；(c) 政府间组织的特殊性；(d) 财务细则和条例及采购政策；(e) 专业和定制服务；(f) 外包的数量和成本；(g) 内部能力、控制和通信限制；(h) 物理和信息安全考虑；(i) 供应商业绩不佳、供应商行为和做法不当；(j) 其他因素。本节将详细介绍这些挑战和风险以及缓解或减轻这些挑战和风险的机会。主要概述联合国系统各组织面临的挑战和风险，在某些情况下，也讨论商业服务供应商面临的挑战和风险。

1. 国家法律

113. **劳动法规导致雇佣灵活性降低。**地方法律可能限制一个组织从一个服务供应商完全过渡到另一个服务供应商的能力。例如，根据法国和意大利法律，对于设施清洁服务，如果新合同规定的服务性质与前一份合同相同，新承包商必须留用合同即将结束的服务供应商的所有员工，无论他们的表现如何。然而，劳工组织认为，自愿留用以前承包商的雇员才是一种良好做法，可尽量降低对合同人员的影响。

114. **跨境位置要求遵守多项地方法律。**鉴于欧洲核研究组织的实际设施位于法国和瑞士交界地带，外部承包商以前必须遵守两国的法律，有时在同一栋建筑内也是如此。欧洲核研究组织、法国和瑞士 2004 年的一项三方协议确立了一项单独的法律制度，根据该制度，由该组织界定工作地点，而瑞士的法律制度则界定对整个厂区适用的工作条件。

115. **限制供应商供货的制裁和禁运。**主要经济大国和一些组织对需要人道主义组织提供服务的国家越来越多地使用单边和多边贸易制裁和禁运等手段，使得这些组织越来越难以找到足够数量的商业货运代理为这些国家服务。这些组织指出，它们以前合作过的许多商业承运公司现在拒绝提供报价，因为担心其业务流程受到某国家或政府间组织的制裁。即使有实体愿意提供制裁豁免所需的文件，也无法说服运营商提供报价。

2. 成员国的利益

116. **成员国的政治考虑。**联合国系统以外的一个国际组织指出，在变更涉及巨大数量的外包服务合同时，该组织必须考虑到政治敏感性，因为它只能外包给该组织成员国的商业服务供应商，因此必须小心避免因外包决定而被视为给予一国特权而牺牲另一国的利益。联合国系统外的另一个组织指出，虽然该组织与多国政府建立了相当多的公私伙伴关系，以交付货物和服务，并发现了将货物仓储和配送外包给商业服务供应商的巨大潜力，但政府方面往往缺乏政治意愿，不愿将配送过程外包而放弃控制。

117. **成员国不感兴趣和持怀疑态度。**联合国系统以外的一个国际组织指出，由于该组织是由政府资助的实体，不受底线(即利润率)驱动，因此没有外包的动力。虽然其理事机构的一些成员来自私营部门，愿意更有效地开展业务，但他们并不推动外包，因为他们想避免与外部承包商打交道的复杂性以及依赖外部承包商的风险。此外，有人指出，可能存在一种偏见，即理事机构认为某些服务是核心服务，因此不应外包。有人认为，如果理事机构能够从基于流程的角度，而不是从核心或非核心的角度看待问题，那么它可能会更愿意接受外包。

3. 政府间组织的特殊性

118. **缺乏对政府间组织的法律性质的了解。**许多组织指出，商业服务供应商在把握适用于联合国系统各组织的特权、豁免、仲裁和法律条款方面存在困难。这些特殊之处如果与国家法律不一致，可能导致供应商拒绝接受联合国系统各组织采购货物和服务的某些条款和条件。例如，与私营部门人员相比，联合国系统工作人员的个人隐私权更受限制。因此，虽然外包服务合同应包括外包人员的行为标准，以及关于审计和调查中的合作义务的条款，但供应商可能不接受这种条款，特别是在没有可比较的现行国内法的情况下。

119. **组织开展外包时，国家法律进入组织的工作场所。**虽然联合国系统各组织享有某些特权(例如免税地位)，其工作人员享有职能豁免，但这些特权不适用于向这些组织提供服务的商业服务供应商的雇员。然而，这些雇员受国家和地方法律的约束，他们在联合国系统各组织的工作场所提供服务时，这些法律仍然适用。因此，因为外包，国家法律可能会间接渗透到联合国的工作场所，许多组织警告说，这可能会导致无法预见的后果。

120. **外包对被服务者和组织任务的影响。**近东救济工程处是巴勒斯坦难民的主要雇主之一，其任务还包括通过创造就业机会促进巴勒斯坦难民的福祉。从这个角度来看，外包实际上可能会限制难民的就业机会，从而破坏工程处在这方面的努力。同样，由于劳工组织的任务是促进同工同酬，所以该组织必须实行额外的限制，以确保不会被利用外包来削减劳动力成本。

4. 财务细则和条例以及采购政策

121. **繁琐的程序和支付方式。**有几个组织承认，由于它们必须遵守的手续繁多，供应商通常认为其采购程序过于繁琐和冗长。此外，它们的一般采购条款和条件并不总是受到所有市场的欢迎，支付条款对某些市场而言也不理想。例如，联合国的合同管理人员指出，对外交易必须经过多层行政检查，一些中小型公司由于迟迟得不到付款而无法与他们合作。结果导致只有那些有能力等待付款的大

公司才会出价。为了应对这一挑战，联合国和欧洲联盟委员会都主动与潜在的供应商取得联系，解释为什么遵守财务条例的要求导致其支付过程需要更长时间。

122. **直接采购的较低门槛不利于外包。**几个组织的合同管理人员指出，当直接采购的门槛(即不需要通过招标采购的金额)定得太低时，会抑制外包，因为正式采购过程需要花费时间和精力。例如，世界银行集团和货币基金将门槛金额定为 50,000 美元，合同管理人员认为这导致不便，而粮农组织的门槛金额是 15,000 美元；粮食署的门槛甚至更低，只有 5,000 美元。为解决这一问题，各组织指出，有必要在监督和从事或有意外包的技术部门的行动范围之间取得更好的平衡。还有人指出，一些组织因无法直接通过互联网购买服务而蒙受损失，因为互联网通常提供最具竞争力的价格。

5. 专业和定制服务

123. **供应商锁定。**这是过度依赖某一特定供应商造成的风险，当一项服务高度专业化(如在竞争很少或没有竞争的利基市场)，或服务要求遵守严格的规定或认证，以致很少有公司能够提供这种服务(如为冲突地区的联合国和平行动提供直升机服务)时，就存在这种风险。当没有退出现有安排的先例或明确途径时(例如，信通技术云服务)，也可能发生供应商锁定。虽然过度定制(如企业资源规划系统)导致更换服务供应商成本高昂且耗时，从而可能发生供应商锁定，但各组织指出，这应对照接受个性化或定制服务的好处加以权衡。

124. 为了避免因过度依赖一个供应商而导致供应商锁定，各组织强调，需要通过框架合同(长期协议)在一条服务线上拥有多个合作伙伴，这样做也可与供应商建立关系。**作为一项应成为所有外包行动标准做法的措施，应确保仅将任务外包，而将执行和管理任务的实际知识保留在组织内部，以此避免供应商锁定。**明确的控制和详述技术要求变得至关重要，同时将相关的知识从供应商转移给承包商。例如，儿童基金会保留了关于其自动化仓库解决方案操作界面的知识，并积极管理唯一的供应商，以期将系统活动分散到更多的供应商。

125. 还有人指出，看待供应商锁定应该考虑以下问题，即供应商需要有足够的时间和指导来充分提供服务，因为他们可能不太了解政府间组织的具体情况，无法随时以所需的质量水平提供服务。例如，对于外包技术翻译的组织来说，因为出版物的高度技术性术语包含与其工作相关的特定含义，合同管理人员建议这些组织投资建设外部忠诚能力，就它们需要和应该使用的术语对外部翻译进行培训。作为一项良好做法，开发署翻译部门要求请购单位编写一份高度技术性术语汇编，在翻译工作开始前提供给翻译公司。

6. 外包的数量和成本

126. **数量庞大导致无法拥有单一供应商。**当需要的外包量太大时，也许不可能仅使用一家服务供应商。例如，欧洲核研究组织指出，该组织 700 多栋建筑需要清洁服务，而没有一家公司能够一次为超过 30-40 栋建筑提供服务。因此必须与多个供应商签发多个合同，增加了合同管理负担。

127. **数量较少导致无法获得折扣和吸引大供应商。**联合国系统以外的一个国际组织指出，因为该组织人员规模小(3,000 人)，外包数量与大型全球公司相比有限，所以不足以吸引大型国际供应商。因此，它通常会吸引那些无法提供与国际

供应商同样高质量服务的当地供应商。联合国系统许多中小型组织同样指出，它们无法获得折扣，因为外包数量有限。为应对这一挑战，各组织强调，有必要共同招标和集体谈判长期协议，获益于因数量要求提高换来的更有利的谈判地位，并在此过程中获得折扣和更好的服务条件。

128. **外包不一定节省成本。**联合国系统以外的一个组织指出，公共部门管理外包进程和该进程的互动过程花费的时间导致外包往往比内部提供服务的成本更高，鉴于这一经验，大家普遍不愿意外包。此外，私营公司的小时收费往往比公共部门高得多，进一步抑制了采用这种办法的意愿。

129. **初始过渡费用高。**一些组织指出，它们因从内包转向外包的初始费用而推迟外包，这一费用对于一些组织来说可能是巨大的。然而，另一些组织指出，这一费用应被视为初期问题，各组织应重点关注决定外包哪些工作，以及自身是否准备好管理外包安排，因为第三方管理需要整个联合国系统有相当大的改进。

7. 内部能力、控制和沟通限制

130. **内部能力有限导致失控。**一些组织承认，在对供应商进行适当监控方面，它们资源不足，对高度专业化的外包服务尤其如此。在驻地的情况更是如此，那里的工作人员压力很大，没有适当的内部控制。几位合同经理指出，一旦某项工作被外包，它就成了别人的问题这种普遍心态，加剧了上述缺陷。此外，当一个组织没有足够的内部能力，明确区分必须自己承担和能够外包的工作，当外包服务合同经理缺乏管理外包关系所需的技能和培训时，就有可能丧失对外包过程的控制。

131. 例如，联合国系统以外的一个组织指出，其旗舰产品的准备工作中有近60%至70%的实质性工作外包给了一个外部机构。每次都是同样两个机构竞标合同。这在将来可能会导致此类机构自行开发类似产品，因为该组织将旗舰产品的大部分准备工作交付外包就可能失去知识优势。为应对这类挑战，各组织强调，需要在可外包的服务和需要在内部保留的管理服务之间找到适当的平衡，并提供相关培训和知识，以充分监测外包实体的业绩。

132. **内部沟通和协调有限。**访谈显示，在采购办公室和合同管理人员之间，以及不同工作地点的外包服务技术人员之间，明显缺乏有关外包做法的内部协调和沟通。在一个组织里，外地办事处外包了价值数百万美元的服务，而直接知识领域的总部对应方完全不了解其外包的数量和性质，说外地办事处不需要向他们报告其外包活动或安排。同样，儿童基金会说，由于该组织的权力下放性质，国家办事处可以作出外包决定，供应司对国家办事处外包的情况了解有限。

8. 物理和信息安全考虑

133. **数据安全。**通过使用外包云服务，数据的隐私、安全和所有权有可能受到损害。外包云服务有效地将内部组织数据(包括敏感信息)的存储转移到由私营公司管理的场外服务器，但这些公司不享有与联合国系统实体相同的豁免权和特权，可能会受到政府及其机构的侵入。出于这一考虑，教科文组织决定除电子邮件之外不使用云服务。然而，一家大型实体的信通技术负责人指出，该组织从自己的内部电子邮件系统转移到外包的云系统后，定期收到服务供应商的通知，告知有外部试图侵入其电子邮件系统的行为，以及该公司如何挫败了这些企图。在

该组织使用自己的电子邮件系统时，其信通技术工作人员无法及时发现和处理这种破坏行为。因此，外包使检测和缓解措施有了很大改进，因为供应商拥有比该组织所能提供的更先进的数据保护工具。

134. 服务供应商的场所准入限制。商业服务供应商抱怨说，通过安全检查导致他们的人员和材料运送到相关组织工作场所的过程发生延误和不便，并且他们可以工作的时间受到限制，建筑供应商经常被要求在正常工作时间之外工作，从而增加了成本。

9. 供应商业绩不佳、供应商行为和做法不当

135. 合同执行业绩不佳。几个组织指出，供应商的合同执行业绩不佳是外包的主要挑战。例如，粮食署指出，曾发生采购的食品质量不符合要求或食品因交货延误而变质的情况。联合国指出，关于外包航空服务，曾有人对供应商提供的飞机的适航性提出了问题。

136. 投标时隐藏成本。各组织强调，在没有明确说明隐藏成本的情况下，对不同供应商的报价进行比较非常困难。例如，粮食署指出，虽然该组织可能确实不得不承担培训和监督保安人员的额外费用，但一些供应商没有在投标时明确说明这一费用。

137. 供应商避开高风险地点。难民署在外包国家项目审计时面临这一挑战。虽然难民署要求审计员访问和审查其在特定国家的所有主要项目地点，但其经验是，提供这项服务的四个全球审计公司(“四大”)最终会根据安全级别挑选他们访问的具体地点。例如，在对难民署在阿富汗的项目进行审计时有一种趋势，审计公司会去喀布尔(更安全)，而不去难民署主要项目所在地贾拉拉巴德(不太安全)。为了缓解这种情况，难民署指出，如果审计公司年复一年地拒绝前往需要审计的某些地点，它们将来可能会被取消资格。

138. 长期协议持有者开展推销凭借的是方便性而不是质量或竞争力。持有长期协议的公司可能会寻求相对于竞争对手的不公平优势。例如，一家丹麦设计公司主动与许多参与组织联系，向它们告知自己与联合国系统某实体有长期协议，并建议它们为了时间和方便起见，不参加投标，而是搭上该协议的顺风车。虽然没有采购政策规定禁止这种主动接触，但这种公司以自己是最方便的供应商为据拓展业务——不一定意味着其以更好的价格提供更高质量的服务。

139. 供应商之间勾结、供应不足和回扣。各组织已经注意到商业服务供应商联合起来组成事实上的卡特尔的实例，它们固定各自的投标价格，以支持某一特定供应商——所有人的报价都高于真实竞争程序中可能的报价。例如，一个进行大量物流外包、在任何特定时间至少有 5,000 份运输合同的组织指出，固定投标价格可能是运输服务供应商的一种常见做法。这种腐败行为会限制招标过程最终找到成本和质量最佳的供应商的能力，而且很难被发现，更难被相关组织证明。根据收到的对商业服务供应商的正式指控，各组织指出的其他不当做法包括工作人员从供应商处收受回扣，供应商为获取经济利益供应不足等。

10. 其他挑战和风险

140. 区分长期外包人员和组织工作人员的困难。一些组织将某些服务外包多年，其工作人员面对在感觉上难以区分外包人员的挑战。货币基金的保安和自助

餐厅服务就属于这种挑战，这些外包人员为该组织服务了几十年。在这方面，作为一项必要措施，为避免因过于熟悉而难以保持公正，各组织强调需要明确区分：由本组织管理的工作人员和由外包供应商管理的人员；供应商和管理外包服务的内部人员；以及受合同管理的不同类别的员工。

141. 组织文化造成的限制。两个国际组织指出，虽然外包的航空旅行服务供应商提供了比通过代理预订更便宜的自助预订工具，但由于在组织文化中，工作人员，特别是高级工作人员受到“良好照顾”，所以大多数人更喜欢通过实体旅行社预订。一个参与组织指出，由于大多数工作人员对组织的差旅政策知之甚少，因此对使用在线预订工具感到不适，导致在线预订工具的使用受到限制。根深蒂固的习惯也可能取得适得其反的效果，一个国际组织指出，有一种“习惯”（不是强制性的）是要留用以前设施管理服务承包商的工作人员。虽然与新工作人员接受培训和熟悉工作花费的时间和费用相比，这样做可能是一个有利因素，但如果被留用的工作人员一开始就没有达到足够的产量，这也可能变成一个不利因素，导致组织面临更长期问题。

B. 交付发展中国家服务供应商的外包

142. 在回答联检组的集团问卷时，只有五个组织(粮农组织、开发署、儿童基金会、项目署和知识产权组织)提供了对发展中国家外包总量的分类数据。除了知识产权组织，大部分组织的外包给了发展中国家。开发署 81% 的外包给了发展中国家；⁶¹ 项目署为 72%，儿童基金会为 71%，粮农组织为 66%，而知识产权组织只有 4% 的外包给了发展中国家。只有四个组织(粮农组织、开发署、儿童基金会和知识产权组织)提供了外包给发展中国家的十大服务的数据，服务项目没有重大差异。⁶² 只有五个组织(粮农组织、开发署、儿童基金会、项目署和知识产权组织)基于外包总量提供了商业服务供应商前 10 个原籍国的数据。根据现有数据，最近一年，发展中国家与发达国家作为主要外包目的地的比例如下：开发署(8:2)、项目署(7:3)、粮农组织(6:4)、儿童基金会(6:4)、知识产权组织(1:9)。这一比例因组织的足迹(总部或外地)、任务和技术要求而异。

143. 另有 13 个组织⁶³ 列出了承担外包服务的主要国家。其中，近东救济工程处仅向发展中国家外包所有服务(信通技术除外)，而联合国和难民署既向发达国家，也向发展中国家外包几乎所有服务。⁶⁴ 有五个组织(原子能机构、劳工组

⁶¹ 开发署对初始集团问卷的答复包括外包总额和对发展中国家外包额的数据。在后续问卷答复中，开发署的外包总额数据有轻微下调(见附件三)，对发展中国家的外包额数据没有更新。为保持一致起见，使用了初始问卷答复中的数据计算这一百分比。

⁶² 仅对发展中国家外包的服务清单中的服务包括：国防、公共秩序、安全与安保(粮农组织)；大众通信服务(开发署)、项目管理服务(项目署)；校对和修正(知识产权组织)。

⁶³ 原子能机构、民航组织、劳工组织、海事组织、电信联盟、教科文组织、难民署、工发组织、近东救济工程处、世旅组织、气象组织和知识产权组织。

⁶⁴ 在世卫组织地区办事处外包的 1,349 项服务和活动中，超过 97% 是外包给非洲的发展中国家供应商。

织、电信联盟、万国邮联和知识产权组织),除了一项、⁶⁵ 两项⁶⁶ 或三项⁶⁷ 服务外,其余服务均外包给发达国家供应商。五个组织(民航组织、海事组织、工发组织、世旅组织和气象组织⁶⁸)仅将发达国家列为外包服务目的地,特别是组织总部的东道国。人口基金、妇女署和粮食署⁶⁹ 没有提供外包服务来源国的数据。

144. 根据访谈和收到的数据,总的趋势是,有许多外地驻地的组织大量外包给发展中国家,而以总部为主的组织则外包给东道国或邻国的供应商。鉴于在联检组所有 28 个参与组织中,除三个组织(环境署、人居署和近东救济工程处)外,其他组织的总部都设在发达国家,由于当地采购的便利性和成本效益,以及需要遵守东道国关于就业的条例和关于某些服务的当地守则和标准,所以外地驻地有限的大多数组织往往将外包集中于发达国家供应商。

145. 开发署和妇女署指出,它们将外包给发展中国家的供应商视为发展当地经济的机会,同时也履行了它们在能力建设和促进性别平等的采购方面的任务。同样,劳工组织认为,向发展中国家外包,通过确保向该组织提供服务的供应商尊重体面工作议程的原则,为兑现承诺提供了机会。作为一项最佳做法,人口基金采购程序明确规定,“人口基金应积极努力增加来自发展中国家和快速增长的新兴市场的供应来源”,并规定“这些活动不得违反有效国际竞争的采购原则”。⁷⁰

146. 开发署指出,鉴于该组织在大多数发展中国家有广泛驻地,发展中国家的当地公司经常有机会竞标其外包服务合同。它们通常比发达国家的公司更具成本效益,并拥有更好的本地专门知识。此外,由于许多发展中国家政府明确要求地方和区域专门知识,不愿意利用来自北方的费用更高昂的专门知识,而更愿意复制南方类似国家的成就,因此使得开发署能够与发展中国家的当地公司更密切地合作。采购政策还允许仅限于向当地公司进行低于 15 万美元的低价值采购。

147. 除机遇之外,各组织,特别是组织的外地办事处强调,满足短期需求的能力不足,是向发展中国家外包的主要挑战之一。例如,农发基金研究和影响评估司指出,虽然与当地公司相比,将与影响评估有关的数据收集任务外包给全球公司成本更高,但在一些国家,很难发现和找出足够合格的当地承包商。为了解决这一缺陷,农发基金向外包的当地统计员(数据收集员)提供为期两周的强化培训,内容是如何进行调查和编制问卷。

⁶⁵ 原子能机构将翻译服务外包到中国,劳工组织将信通技术外包到印度,知识产权组织将校对和修正外包到印度。

⁶⁶ 电信联盟将复印服务外包到卡塔尔、大韩民国、南非、泰国和阿拉伯联合酋长国,将翻译服务外包到中国和黎巴嫩。万国邮联将远程学习平台的技术管理外包到突尼斯,将后台办公室的一级支持外包到乌拉圭。

⁶⁷ 教科文组织将翻译和安保服务外包到世界各地,将平面设计外包到亚洲。

⁶⁸ 气象组织评论指出,虽然该组织通过联合国全球采购网在全球做广告,其招标也面向所有国家的公司,“但现实情况表明,对于发展中国家的供应商来说,在瑞士开展业务在经济上不可行。”

⁶⁹ 粮食署对初始问卷的答复提供了外包总额和对发展中国家外包额的数据。但是,在后续问卷答复中,外包总量出现指数级增长(见附件三),对发展中国家的外包额数据没有更新。

⁷⁰ 人口基金《采购政策》,第 3.1 节(第 43 页)。

148. 作为一项良好做法，在当地缺乏理解和使用技术工具(如平板电脑)及适当的数据收集方法(如抽样方法)等能力时，农发基金也提供这些领域的培训和指导。作为一项应向所有组织推广、处理能力制约的最佳做法，儿童基金会正在努力通过宣传其短期和长期需求，影响当地市场，以促进提供服务和商品的市场对话。粮农组织指出，各组织在力图影响发展中国家的市场时，也应考虑到这些市场的文化复杂性。

149. 另一个主要挑战是，外地办事处——通常为向发展中国家外包的主要发包方——缺乏具备采购政策和程序技术知识以及合同管理技能的人员。为处理这一缺陷，作为可推广的最佳做法，一些组织向外地办事处提供政策、咨询、监督、技术、方案、业务、法律和能力建设方面的支持和咨询，以及在线和面对面培训。⁷¹ 难民署有一个专门负责外地采购支助的部门，而开发署有一个专门提供采购认证培训的单位。人口基金对外地办事处的采购活动进行抽查，针对具体国家派遣能力建设访问团，并组织区域采购和能力发展讲习班和网络研讨会。

150. 一个实体强调，联合国的采购监管框架日益集中化，是在驻地快速高效外包面临的挑战之一，而与“战略货物和服务”相关的界定进一步加剧了这一挑战，因为这些界定涵盖了许多通常由驻地办事处采购的项目，现在要求对这些项目集中采购。为了应对这一挑战，该实体主张，对灾后情况下与项目实施有关的战略物资和服务的采购，应规定例外情况(受到限制并与强有力的监测程序相关联)。目标应该是使联合国拥有敏捷灵活的采购制度。

151. 各组织指出，向发展中国家外包存在进一步挑战，还因为许多潜在的地方供应商没有在联合国全球采购网上注册，该网络是各实体使用的在线供应商数据库，占联合国系统各组织采购支出总额的 99%。⁷² 此外，在联合国六种正式语文之一或葡萄牙语不是官方语言的国家，供应商在填写登记表时面临语言挑战。

152. 许多潜在的地方供应商可能没有在全球采购网上注册，作为补救措施，人口基金在其采购政策(第 6.2 节)中要求，对相当于或超过 100,000 美元的当地采购，国家办事处必须在当地媒体或网站上额外做广告。如果没有这样做，必须以正式书面形式说明原因。为了促进发展中国家供应商在联合国全球采购网的充分代表性，检查专员欢迎联合国全球采购网指导委员会于 2013 年发起的供应商注册改革，这一改革使来自发展中国家的注册供应商数量增加了 780%，从改革启动前不到 19,000 个增加到 2019 年底近 165,000 个供应商，占采购网所有供应商的 72%。2018 年，联合国所有采购的 62.4% 来自发展中国家和转型经济体的供应商。

153. 鉴于联合国系统大中型组织，特别是那些从事发展和人道主义工作的组织的业务活动的一个主要组成部分发生在发展中国家的实地环境中，检查专员认为，明显存在机会，可进一步利用向发展中国家供应商采购服务和相关货物的选择，并在此过程中获益于具有成本效益的解决方案和地方专门知识。因此，执行

⁷¹ 粮农组织、劳工组织、联合国、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、项目署和妇女署。

⁷² 联合国全球采购网为供应商提供进入联合国系统采购市场的单一入口，为联合国采购系统提供向全球供应商采购的门户，并将各机构的待选供应商名单合并为一个共同的供应商数据库。

以下建议(此建议是对 JIU/NOTE/2011/1 中建议 10⁷³ 的补充)有望通过鼓励向发展中国家供应商采购, 传播良好做法。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应指示所有请购部门积极评估它们对发展中国家和经济转型国家供应商供应来源的使用情况, 并根据这种评估酌情增加供应来源, 同时规定这种活动不得违反各组织为确保有效竞争而制定的政策。

C. 人道主义紧急情况和危机背景下的外包

154. 大多数有重要外地机构的组织⁷⁴ 指出, 在需要快速或立即反应的人道主义紧急情况和危机局势下, 它们的采购政策包括快速程序规定, 如缩短招标周期或提高竞标要求的最低金额。例如, 在宣布紧急情况后, 对于受宣布紧急情况影响的所有国家办事处, 难民署的直接采购最低金额自动从 40,000 美元提高到 100,000 美元, 为期六个月(可延期)。儿童基金会对 3 级紧急情况(最高级别紧急情况)适用“无悔”政策, 依照该政策, 组织宁可过度部署资源, 也不冒险采取次优方案应急措施。尽管有这些有利条款, 但各组织在这类情况下开展外包时仍时常面临一些特殊挑战, 概述如下。

155. **服务供应商有限或没有供应商。**对于某些人道主义紧急情况下的专业化服务, 服务供应商可能有限或没有供应商。有人指出, 在特别紧急的情况下尤其如此(如乌干达的埃博拉危机), 但如果紧急情况长期持续(如也门), 事态会有所缓解。例如, 在发生突发卫生事件时, 世卫组织努力寻找能够为外地办事处提供创伤救护的合适供应商。机会也可能会出现, 例如粮食署在苏丹某些航线没有商业航空公司的情况下, 开始包租航空公司, 每班航班平均运送 20 名乘客。商业航空公司看到这条航线有潜在盈利能力, 便很快加入, 向粮食署提供这条航线的服务。

156. **高额保险费导致过高收费。**在被视为有高度安全风险的人道主义紧急情况下, 外包可能不可行, 因为商业服务供应商收取过高的交付费用, 这是因为, 它们必须考虑保险公司收取的高额保费, 以保护自己免受一系列安全风险的影响。在这种情况下, 像粮食署这样受权在紧急情况下提供服务的组织选择自己承担与紧急食品供应相关的风险。

157. **高风险环境下外包安保的强化审查。**由于人道主义紧急情况和危机背景下的安全风险较高, 各组织需要进行更严格的审查, 以确保签约的安保人员符合并遵守在这种环境下运作的联合国系统各组织的安保协议和标准。为了降低风险, 确保组织的公正性和完整性, 组织还需要确保签约的安保人员不对任何可能被视为有争议或敌对的实体效忠——这种检查很少能做到绝无瑕疵。为了降低这一风险, 一种选择是外包给基地设在其他国家的私营安保公司, 尽管这样做可能会导致成本增加。

⁷³ 建议 10。行政首长应采纳积极和务实的政策, 增加从发展中国家和经济转型国家采购的数量。除其他外, 这应该包括对相关数据的明确界定, 引入选择性激励, 使用多种语言, 并向工作人员进行宣传。

⁷⁴ 粮农组织、劳工组织、联合国、开发署、环境署、人口基金、难民署、儿基会、项目署、妇女署、粮食署和卫生组织。

D. 维和行动的外包

1. 理解和应用外包条款和获得的支持

158. 如导言部分所述，本次审查是由一个维持和平行动提出的。为了了解他们对外包的具体关切和挑战，编制了一份量身定制的问卷，有 19 个维和行动和政治特派团对问卷作了答复。下文概述了主要调查结果，包括维和行动和政治特派团外包的特殊性、面临的挑战和查明的机遇。

表 1

18 个维和行动和政治特派团采购官员对主要外包条款的看法评分

外包的理由	获得技术能力		节约成本	有效提供资源	提供短期服务
充分理解(%)	88		82	94	75
一贯适用(%)	95		89	89	91
外包的主要特点	非核心活动	明确的标准	严格的投标前程序	加强采购流程	有力的合同管理
充分理解(%)	61	76	82	89	89
一贯适用(%)	89	88	82	94	83
外包的目标	尊重组织的国际性		避免对员工的负面影响		确保适当的管理和控制
充分理解(%)	94		76		82
一贯适用(%)	94		89		83
外包的标准	成本效益和效率	安全和安保		保持国际性	保持采购程序的完整性
充分理解(%)	83	89		88	100
一贯适用(%)	83	94		94	94

159. 从表 1 可以看出，大多数维和行动和政治特派团的评分认为，采购部门完全理解并一贯适用秘书长所述外包的基本理由、特点、目标和标准(见第二章)。尽管评分是正面的，但只有五分之一(21%)的维和行动和政治特派团曾通过成本效益分析作出外包决定，它们当中没有一家一贯这样做，只有一个实体持有一份“经验教训”登记册。

160. 值得注意的是，四分之一或更多的维和行动和政治特派团的评分认为，其采购部门缺乏对四项主要外包规定的充分理解，这四项规定即：避免可能对工作人员产生负面影响的目标；仅限于将非核心支助服务外包的特点；提供明确标准，以确定何时应该考虑外包某项服务的特点；以及提供某项非长期需要的服务的理由。所述理由得不到理解、遵守，还有人认为理由不适当，特别是在批准特派团的有限人员配置表，以及(在某些地方)需要大量人力服务，如清洁和警卫服务的情况下。

161. 维持和平行动和政治特派团还指出，基于组织财务细则和条例的联合国采购政策和做法给它们带来了挑战，因为这些政策和做法强调国际竞争程序，要求最少邀请一定数量的投标方参加。此规定未考虑一个事实，即在冲突和冲突后环境下，往往缺乏竞争性市场。在考虑其业务背景的规定中，维和行动和政治特派团对特别审批程序表示欢迎，该程序允许在当地供应商没有三年经验的情况下保持灵活性。

162. 关于获得的支助，维和行动和政治特派团指出，联合国总部和布林迪西全球服务中心的技术专家协助它们审查招标文件(如需求和工作范围说明)。它们得到关于如何起草工作说明书、项目管理、采购和合同管理的在线培训和课堂培训。它们可利用法律事务厅制定的外包服务示范合同，有法律专业人员在合同签署前对所有合同进行审查。它们还可利用联合国签订的全球系统合同(长期协议)，总部采购专业人员在它们缺乏内部采购能力时代表它们进行招标。

2. 维和行动和政治特派团特有的外包挑战和风险

163. 在对调查问卷的答复中，维和行动和政治特派团强调了尤其与其业务活动相关的一系列外包挑战和风险，其中包括：

- 具备所需能力且愿意在特派团所在地开展业务的服务供应商数量有限
- 缺乏满足联合国全球采购网注册要求的国内供应商
- 潜在供应商害怕向冲突地区部署资源和人员
- 吸引、签约和留住愿意在整个项目周期内留下的合格外包人员存在困难
- 使用国际供应商成本高昂
- 位于内陆国家的维和行动和政治特派团发生清关延误和额外储存费用
- 东道国政府在提供进口授权、免税和承包商工作签证方面的限制和延误
- 由于安全局势不稳定或军事授权和护送延误，导致未能及时获得服务
- 恶劣的地形和糟糕的路况在雨季迅速恶化
- 由于紧急情况下的响应时间压力，导致无法进行成本效益分析
- 如果在当地招聘的员工和承包商认为他们可能会失去工作，或认为新的承包商不能吸收足够数量的人员，就可能发生劳资纠纷。在一次维和行动中，因特派团对一家外国公司外包，导致当地社区对特派团进行了四个月的罢工，因为当地个体承包商害怕失去工作。

164. 除上述情况外，检查专员在访问联黎部队期间还注意到其他一些与外包有关的挑战和风险，概述如下。

165. **持续的安全风险要求保持内部能力。**鉴于维和行动所处的复杂安全环境，冲突再起的可能性始终存在，所以维和行动需要吸收和保留内部能力，因为要保持戒备状态和军事实力。因此，联黎部队建起了必要的内部基础设施，以便在发生危机时提供重要的高价值和高风险服务，如信通技术、工程、运输、生命支持和车辆维护等。由公正的国际工作人员维护敏感服务，如信息和数据安全，对于敏感地点的感知管理也很重要。

166. **地理位置偏远影响获得市场供应。**联黎部队指出，与位于某些更偏远地点、没有某些服务市场的维和行动相比，它靠近一个主要市场(贝鲁特)，占据的位置更为有利。例如，联黎部队外包钻井项目，最终以不到 900,000 美元的成本成功钻了 18 个井眼。相比之下，非洲的一项维和行动由于位置偏远，不得不由一支军事特遣队执行同样的任务，结果在两年多的时间里只钻了两个井眼，而维

和行动为此的扣款高达几百万美元。由于位置偏远，军事特遣队的工作因没有设备和备件而受阻。

167. 因外包人员安全审查导致的延误。联黎部队总部设在敏感地点，外国人未经事先授权不得进入该地区，而国民必须通过各种安全检查站才能进入。因此，一旦合同授予外包供应商，他们的人员必须通过安全审查程序，这可能需要 8 到 12 个星期的时间。如果这一时期过后仍未通过审查，联黎部队必须重新进行招标。为了缓解这种情况，作为一项有益的措施，联黎部队在合同中纳入了一条要求，即供应商必须同意接受安全审查所需的等待时间，这一措施应适用于敏感地点的所有外包服务合同。

3. 促进维和行动外包的机会

168. 为了提高外包能力，维和行动和政治特派团的问卷答复者和受访者呼吁联合国有关部门适当考虑以下建议：提高对维和行动和政治特派团的授权，使其能够在当地批准曾有外包合作关系者的服务合同；在危机情况下允许更大的灵活性，缩短采购活动的周期；为重复服务提供长期合同；提供应外包服务的信息；制定和宣传成本效益分析技术框架，并提供私营和公共部门在成本效益方面的经验教训；更新外部承包做法(A/53/818)准则；在特派团存在的第一年向能够在紧急情况下“立即投入运作”的国际公司外包，同时在内部开展程序，以确保新开办的特派团基本支助职能到位。

169. 此外，为了发展有效开展外包的内部能力，维和行动和政治特派团呼吁联合国提供以下方面的培训：编写技术规格说明、需求、工作范围、技术评估标准和职权范围说明；合同管理；支付处理；承包商的使用；监督外包服务；识别和评估风险；现代关系管理方法；利益冲突、道德和风险管理；以及任何其他必要的相关培训，以确保外包的特点和目标得到很好的理解和一致应用。

170. 虽然本章明确了各组织在外包时面临的无数挑战，但这种采购选项也给各组织带来了明显的收益，并提供了通过外包安排的演变提高效率的崭新机会。这些将在下一章详细讨论，因为各组织必须仔细考虑所有三个要素——挑战、效益及其演变带来的机遇——以便全面了解这一采购选项的潜力和威胁。

五. 外包效益及其演变带来的机遇

171. 如第三章所述，各组织根据其外包各种服务的经验，取得了一系列收益，这些收益在很大程度上符合其最初外包的理由。随着各组织需求的演变和新技术的出现，产生了更有效利用外包的机会，特别是在信通技术领域。本章将详细介绍外包的主要效益及其演变带来的机遇。

A. 外包服务实现的效益

172. 各组织已经通过外包获得各种有形和无形收益，对于正在使用或考虑使用这种采购方式的办事处来说，这些收益应成为有用的背景信息。虽然本章详述的一些收益完全适用于所有形式的采购，但正如外包服务合同经理和采购官员在访谈中着重指出，之所以强调这些收益，是由于它们与外包直接相关。

173. 在节约成本方面的有形收益，是通过以下方式实现的：更优惠的合同条款和服务费率、较低的合同管理负担、批量折扣、组织地位折扣、较低的人事成本、按需使用兼职人员、供应商承担损失、固定服务费率，以及消除设备购置和维护成本等；而财务收益则是通过更高的投资回报(将这些投资的管理外包)实现的。取得的非有形收益包括：在满足需求激增和组织不断变化的需求方面灵活性更大，速度更快、确保业务连续性的选择，获得最新的金融市场知识和技术工具及技能，以及更公正地执行规则。这些收益将在下文中作进一步详细阐述。

1. 联合招标的批量折扣

174. 作为一项最佳做法，通过对各种外包服务进行联合招标，各组织大量获益于批量折扣。从工作人员和预算来看，中小型组织如果自己进行外包，无法得到批量折扣，因为它们单独需求不足以让供应商给予其大批量采购的折扣。通过联合谈判，集体购买力将它们置于更强有力的地位，可谈判更好的费率。粮农组织、农发基金和粮食署通过一个共同采购小组对公用事业进行联合招标就是一个例子。

2. 组织类别产生的折扣

175. 由于教科文组织和近东救济工程处的任务与促进教育机会密切相关，所以被微软列为教育机构，它们不必为使用电子邮件(Outlook)或文字处理软件(Office 365)付费，而且可以获得其他微软产品的主要折扣。

3. 通过长期协议减少合同管理负担及达成更好的交易

176. 作为一项最佳做法，各组织通过为一项服务(或外包服务的相关类别)缔结有效期一年或多年、可供任何工作地点的办事处使用的长期协议，大大减少了需要管理的合同数量，进而因工作人员工作时间减少而降低了成本。如果没有长期协议，每个办事处每次需要相同的服务(或类似服务)时，都必须经过一套完整的招标和订约过程——包括同一组织不同工作地点的多个办事处也是如此。例如，教科文组织正在进行转换，从每年管理 3,000 份翻译合同，转变为与每名笔译员签订年度长期协议，在需要时向笔译员分配工作，不要求确保笔译员的最低工作量。

177. 此外，由于一个组织缔结的长期协议通常是开放的，可供联合国系统其他组织使用(这种安排被称为“搭顺风车”)，也进一步降低了全系统层面的行政费用，为达成更好的交易提供了空间。例如，开发署为 40 个国家的其他机构缔结外包旅行、安保和清关服务等地方长期协议。由于国家办事处规模小，这种协议提供的费率比它们自己能够谈判的要低。

4. 更好地应对质量关切

178. 由于确保客户满意度、回头客和未来得到合同等涉及供应商的切身利益(这些考虑因素通常不适用于内部员工)，所以外包通常能够使质量关切得到更迅速和更有效的解决。例如，一个组织指出，在过去，某一种语言只有一名内部语言教师，学生常常抱怨教学质量。但是，这个人有长期合同，所以在其退休之前，组织无法有效处理教学质量问题。该组织现在将语言培训外包给了一家私人公司，在该公司的员工中，每门语言都有若干教员。

5. 加强能力应对不断变化的需求

179. 难民署指出，鉴于该组织一直在应对受紧急情况和其他挑战影响的不可预测的环境，外包通过获得专业知识，为应对需求波动提供了必要的灵活性，所述专业知识或者内部数量不足，或者无法在内部够快地发展起来，在紧急情况所要求的时限内交付。同样，欧洲联盟委员会国际合作与发展总司司长指出，通过与由 15 至 20 家服务供应商组成的外包服务联合体签订高价值框架合同(长期协议)，如果某一服务供应商无法或不愿承担某项任务，该组织有大量备选办法，可立即满足所需，同时还能满足采购程序规定的所有透明度要求。

6. 纳入激励措施以改善交付服务的能力

180. 由于需要尊重国际公务员的统一服务条件，所以不对内部工作人员适用奖优罚劣的做法，但对外包服务并不适用同样的限制。因此，作为激励和评估一贯良好业绩的良好做法，教科文组织在关于旅行的服务协议中纳入了规定，根据这些规定，如果外包公司在工作人员满意度调查中得到最高分，就可以保留全部交易费；然而，如果满意度低于 80%，公司就必须向教科文组织退还部分交易费。

7. 供应商吸收营业损失

181. 货币基金在将自助餐厅和餐饮业务外包时规定，服务供应商必须承担任何损失，同时可保留创造的任何利润。目前，该供应商在自助餐厅服务方面亏损，但在餐饮服务方面盈利。电信联盟外包了医疗保险的报销管理，该组织每年向供应商支付固定保费。如果供应商付出的报销金额高于收到的保费，必须自己承担损失，但可以调整下一年的保险费。如果支付的报销额低于收到的保费，供应商可保留利润。

8. 更好的投资回报

182. 资发基金、开发署、人口基金、儿童基金会和妇女署联合外包了离职后健康保险投资门户，旨在获益于规模经济，以及这些组织内部没有的资产管理专业知识。这项投资的回报率为 15%，而过去由内部管理时，回报率不到 1%。

9. 通过外部专家获得更优惠的合同条件

183. 一些组织利用具有较好市场知识的外部专家，为外包服务订立合同。例如，在外包医疗保险方面，美洲开发银行与一家在医疗服务方面经验丰富的公司签订了咨询服务合同，结果得到了更优惠的折扣率。同样，儿童基金会通过经纪人(而不是直接)签订保险服务合同，以便获得每种保险产品的最佳费率，一项正在履行的合同还得以重新谈判费率。

10. 更公正地执行规则和加强控制

184. 电信联盟外包医疗保险服务后，供应商按正确方式严格地适用规则。这最初导致与一些工作人员的冲突，因为过去曾有一名内部医疗保险管理人员过于宽松地解释这些规定，往往不正确地偏向工作人员。作为折中，电信联盟修订了一些医疗保险条款，以减轻工作人员的担忧。

11. 获得政府谈判特别费率

185. 一般事务协议费率——美利坚合众国政府与私营公司谈判达成的特别价格——也扩展到该国的政府间组织。开发署和世界银行目前将这些费率用于电信和边境管制扫描仪等服务。作为一项良好做法，开发署还在招标文件中列入了一项规定，即如果一个供应商向美国政府机构或联合国系统实体提供某一价格，则也需向开发署提供相同的价格，这样就不会有差别定价。

12. 固定服务费用，不论使用情况

186. 西亚经社会将信息和通信技术服务的软硬件支持外包给一家私营公司，该公司提供一个现场服务台，由三名全职代理接受和处理此类任务。该公司每年收取 69,000 美元的固定费用，无论服务请求的数量如何，该数额保持不变。

13. 获得最新的技术工具和技能

187. 外包，特别是信通技术服务领域的外包，使各组织能够获得市场上现有的最新技术。与核心业务是销售信通技术服务的私营部门公司相比，联合国系统大多数组织专门开发信通技术工具的工作人员数量非常有限。虽然这类私营公司有动力不断投资于研究、创新和工作人员技能发展，以使其人员和服务紧跟市场和保持竞争力，但联合国系统各实体的信通技术部门却没有同样的动力，这些部门的培训预算有限，通常只有在组织的领导或理事机构明确指示的情况下，才投资于技术升级。

188. 因此，联合国系统各实体的信通技术人员在获取本领域最新知识和技能方面，可能落后于私营部门的同行。事实上，一个组织指出，将信息和通信技术外包的动机，正是因为让其工作人员接受相关信通技术的技能培训越来越难。此外，与内部开发的工具相比，通过外包获得的信通技术工具不太可能随着时间的推移而停滞不变。例如，知识产权组织人力资源部目前正在试用使用人工智能筛选候选人申请的软件。虽然该组织发现内部开发软件的成本是一样的，但选择了外包，因为提供软件的公司必须定期升级软件，以跟上市场的变化。

14. 消除设备购置和维护成本

189. 作为一项良好做法，各组织获益的一些外包服务，要么不是经常需要的(例如为联黎部队铺设沥青服务)，要么没有足够高的使用量，因此没有理由支付购置和维护实物设备的高额费用(例如粮食署的印刷服务)。即使是经常使用的服务，高昂的维护成本也可能使外包成为一种有吸引力的选择(例如，粮农组织外包的实验室服务)。例如，西亚经社会已从购买复印机转向租赁复印机，这是考虑了所有权成本(包括购买、因使用寿命有限而更换、维护、备件和墨粉等)后，做出的一个可行选择。这一举措也符合联合国减少实物盘存足迹和促进可持续环境做法的政策。

15. 降低人员成本并减少风险

190. 几个组织指出，外包节省了大量人事费用，因为外包人员不享受联合国系统工作人员享有的待遇和福利(医疗保险、休假、教育补助金、养老金等)。例如，对于外包的旅行管理服务，各组织只需向旅行社支付佣金。此外，外包提供了按需获取劳动力的选择，从而减少了对全职员工的需求，因为某些服务不需要全职员工。近年来预算削减的维和行动指出，外包有助于它们在缩编或特派团关闭时限制风险，因为它们只需提前 30 天通知服务供应商就可以终止服务。

16. 确保业务连续性

191. 采用混合外包安排(由内部员工和外包人员共同完成工作)的组织指出，他们受益于供应商立即提供临时后备支持以确保业务连续性的选择。这对小型组织尤其重要，在这些组织中，可能只有一名工作人员专门负责某项职能。例如，由于各国议会联盟的信通技术服务由一名内部工作人员管理，所以该组织通过一家公司与一名信息技术专业人员签约，在内部工作人员生病或休假时提供后备支持。对于大量外包服务的组织(即工作主要由外包人员完成，但由内部员工监督)，供应商有责任确保具备足够的后备能力，应对被分配到组织工作的人员生病或缺勤的情况。

17. 内部员工有更多时间关注组织的战略需求

192. 大多数组织的受访者指出，外包带来的主要好处之一，是可以利用这一选择让外部供应商提供非核心服务，内部员工有更多时间关注其业务部门的战略需求。例如，人力资源管理部门指出，通过利用外部人员或软件筛选候选人，人力资源工作人员有更多时间关注更具战略性的问题，如工作人员的发展和 Learning 需求。

193. 各组织通过外包获得的上述有形和无形收益，为利用这种采购方式提供了有力的论据。随着技术的发展和新的外包机会的出现，各组织可能会通过开展业务的方式进一步提高效率。下一节将详细介绍外包安排的演变、通过技术创新获得的收益，以及未来利用外包机会需要采取的措施。

B. 外包安排的演变

194. 自秘书长 2004 年发表关于外包的上份报告以来，大多数组织外包服务的类型没有发生很大变化，只有少数例外。以前外包的、现在由内部或通过混合

安排提供的服务包括农发基金的影响评估，由于费用高，影响评估的启动、设计、分析和起草工作现在由内部承包。

195. 以前完全或主要由内部提供、现在通过混合安排或主要外包的服务包括：⁷⁵ 教科文组织(和经合组织)出于成本效益目的的设施维护安排；因为缺乏内部专门技能，海事组织企业资源规划系统的开发、支持、维护和托管安排；出于费用高、隐私问题和缺乏内部能力等考虑，电信联盟的医疗保险报销管理安排；万国邮联的监察员服务，旨在确保该职能的中立性、独立性和保密性；知识产权组织的信息安全风险评估和监测，旨在实现不间断服务并满足不断增长的需求；以及劳工组织、知识产权组织和电信联盟安保服务的增强(包括武装保安、安全筛查、生物识别智能卡系统和定制危机管理计划)，以满足提高警戒的需要。

196. 除个别服务外，各组织强调在外包安排方面更广泛的转变包括：各组织之间更多的联合招标，更多地使用和共享外包服务长期协议，以受益于批量折扣并获得更强的谈判地位；联合国从人力延伸(即本组织的工作人员向承包公司提供的个人规定任务和监督其工作)转向管理服务(即本组织向承包公司而不是向个人规定任务和接受产出)，以避免外包人员就工作人员合同提出法律申诉；开发署从使用针对具体国家的商业服务供应商转向区域或全球服务供应商，以减少合同管理负担和成本；儿童基金会将外包从行政和业务服务(如清洁)扩大到更具战略性的服务(如向受益人汇出现金)；世卫组织因共同事务预算削减，扩大了非核心服务的外包，以获得较低价的服务。

C. 信息和通信技术相关外包的演变

197. 外包发展最快的领域是信通技术服务，如今几乎每一份外包合同都有一些信通技术方面的内容。合同管理人员指出，根据外包的难易程度，信通技术服务可大致分为三大类。最简单的是标准化服务(即非定制服务)，包括服务器、互联网连接、网络设施和维护以及与基础设施相关的软件。处于中间范围的是生产力工具(如文字处理应用程序、电子表格和电子邮件)，它们只由市场上的少数几个主要参与者提供，外包也相当简单，因为各组织不会自己创造生产力工具。最复杂的是业务应用程序(如企业资源规划系统)的外包，因为它们主要取决于组织的运营、政策和业务模式。在这种情况下，组织会寻找现成的标准产品，对其给予许可，然后在内部或通过外包安排进行定制。

198. 作为开展信通技术外包或考虑使用这一选项的良好做法，各组织强调，有必要：评估长期需求，确定必须在内部保留的关键信通技术相关能力(如质量保证和总体架构)，以及不太重要的能力(如计算机维修和技术编码)；编制信通技术外包的程序和准则，包括进行成本效益分析；确保对所有外包的信通技术服务的各个具体方面，都有足够的内部知识，以有效管理与供应商的关系；以及确定在

⁷⁵ 从内部承包转向外包的其他实例包括：因需要和技术需求量超过供应量，经合组织将餐饮、信通技术服务台和旅行管理服务外包；因工作人员减编(粮农组织)和内部缺乏高质量打印机(万国邮联)，粮农组织、万国邮联和粮食署将印刷服务外包；因为 2011 年通过的新的语言政策要求给予会议文件联合国所有六种官方语文的平等待遇，知识产权组织将翻译服务外包；因为建筑数量增加导致工作量增加，知识产权组织将供暖、通风和空调维护服务外包；由于季节性需要和需求量减少的趋势，艾滋病规划署将平面设计外包；为了消除内部保留实物设备的需要，劳工组织将园艺服务外包。

跟上行业最新发展以及利用最新技术和工具为客户造福方面有良好记录的供应商。

199. 各组织还呼吁，有必要：确保签约供应商愿意向内部工作人员转让知识，以进一步发展能力；外包那些风险和威胁不断变化、供应商比内部员工更有能力应对的信通技术要素(例如网络安全)；将云服务外包给物理服务器位于某些国家、其数据保护法明确禁止国家政府或任何其他实体访问和侵入服务器的供应商；取消发达国家中间供应商(如将业务分包给发展中国家信通技术公司的大型知名公司)，以节省成本，为此应找出发展中国家供应商并与之建立联系，向它们介绍招标程序，并鼓励它们在联合国全球采购网上注册，有招标时参与投标。在这方面，监督厅曾对联合国机构向前外勤支助部提供的信通技术服务作了审计，可以在其中找到一些有用的建议。⁷⁶

200. 联合国指出，该组织目前正在研究信通技术外包的三个要素。第一是完全外包信通技术基础设施(网络、桌面、存储和会议管理)。第二是就 700-800 项与发展相关的工作申请进行招标。这将导致向服务框架协议的转变，任何机构都可以使用挑选出的若干供应商。第三个要素是从数据中心转向云服务，将前者的足迹减少 75%。

201. 大多数合同管理人员认为，如果将成本和收益都考虑在内，信通技术外包总体上对各组织有利。例如，妇女署指出，将信通技术服务外包给印度的一家私营公司，既节省了成本(例如，一名软件开发商在纽约得到 100 美元，在孟买是 22 美元)，又让内部信通技术人员有更多时间专注于业务分析和供应商管理。虽然他们承认，难以量化的低效率导致了一定数量的损失(例如，时区差异导致交流的时间仅限于纽约的上午两到三个小时，此外，与设计相关的具体功能要求可能很难在虚拟环境下传达)，但总体数学计算结果仍然表明外包是有利的。

202. 作为信通技术外包的一项良好做法，开发署采用了 ISO 9000(质量管理)、ISO 27001(网络安全)和 ISO 20000(服务交付)中列举的行业最佳做法，从而可制定关于决定是否外包的一个方法和四步框架。该框架包括：(a) 对市场供应商的定量和定性分析；(b) 在内部开展工作(相对于外包)的影响以及与开发署战略计划相一致的程度；(c) 风险和机会；(d) 严格的合同管理。

203. 确保对一个组织的外包信通技术需求进行集中审查的另一项良好做法来自艾滋病规划署，该组织所有与采购有关的职权范围都包括一个标准问题，询问采购请求是否包含信通技术内容。如果回答“是”，则采购请求必须通过艾滋病规划署信通技术办公室，对信通技术的具体内容进行审批。这一精简做法大大减少了“应用程序墓地”这一普遍现象，即不同的办公室因未能与信通技术办公室协商而采购不兼容的应用程序。

204. 另一个值得推广的良好做法来自欧盟委员会，该委员会在合同里纳入了侵蚀因素，鼓励供应商发展信通技术服务台服务，并将其自动化。例如，在招标时可能会说明，供应商第二年的每单业务将少收 5%，第三年将少收 10%，依此类推。合同中的可衡量高级参数包括随着时间推移自动化处理越来越多业务的规定

⁷⁶ 对联合国机构向前外勤支助部提供的信息和通信技术服务的审计，监督厅内部审计司，第 2019/036 号报告，2019 年 5 月 22 日。

(例如：第一年 10%，第二年 20%)。供应商因此明白，自己需要建设自动化能力，以满足客户需求。

D. 通过其他外包服务领域的技术创新实现的效益

205. 信通技术的发展也导致其他外包服务领域的流程创新，详情如下。

1. 会议服务——口译和字幕

206. 各组织指出，新通信技术的引入实现了实时连接，这意味着不再需要现场同地办公来提供口译和字幕等服务，这些服务现在可以远程提供。

2. 财务和应付账款

207. 红十字国际委员会指出，在 1990 年代，所有与应付账款有关的发票都需要运至第三方处理。现在，发票可以内部扫描，传送到承包商网络，承包商可以随时执行流程的某个组成部分，并将结果发回；不必将整个流程完全外包。难民署正在考虑使用机器人扫描发票，然后传送到网上，并进行检查，以确保供应商不在联合国的任何制裁名单上。如今，各种在线服务都与红十字国际委员会使用信通技术的内部流程相连，这代表单一的全流程外包已发生转变。

3. 平面设计

208. 作为平面设计等创新和快速发展领域外包的一项良好做法，教科文组织建议各组织内部至少要有一名非常有创造力的人。这也有助于识别和引进外部人才，并评估外部可用资源的质量。

4. 采购

209. 劳工组织已从纸质招标转向电子招标系统，系统的开发外包给了一家公共部门公司，该公司可设计一项更适合劳工组织等公共机构的工具。开发费用(50,000 美元)和维护费用(10,000 美元)都远远低于企业资源规划工具的费用，劳工组织监督办公室已对该软件进行审查并表示欢迎。

5. 翻译

210. 随着新技术和人工智能的出现，外包翻译服务已经有了很大的发展。虽然语言技术不可能替代对人工翻译的依赖，但肯定能够降低翻译成本。例如，教科文组织通过与联合国秘书处大会和会议管理部达成的服务协议，使用一个名为 eLUNa 的计算机辅助翻译系统。该软件自动识别曾经翻译过的文本和术语，并使用人工智能和神经机器翻译。知识产权组织也正在利用人工智能，开发一个内部翻译软件，旨在更好地翻译与专利和条约相关的技术语言。电信联盟指出，随着通信技术的进步，该组织大部分外包翻译工作现在都是远程进行的，因为取消了差旅需求，所以节省了时间和成本。电信联盟还希望利用机器翻译将其网站翻译成所有六种正式语文，因为该组织有 60,000 多个动态网页。该组织正在与一家提供 100 多种语言的机器翻译的公司谈判。

6. 旅行管理

211. 许多外包旅行管理的组织受益于航空旅行在线自助预订工具。这一工具减少了(但并没有消除)对人工干预的依赖,使每次预订的成本大大低于使用实体旅行社。这种方式还更便于收集旅行数据,这反过来又使组织在与常用航空公司谈判旅行票价时处于更有利的地位。旅行社代表组织协商更好的价格。然而,这种工具目前仅限于简单的往返旅行,因为遇到复杂的多航段旅程时,自助预订工具不会对复杂的旅行政策规定进行准确设置和编码。

212. 各组织指出,简化政策可促进通过自助预订工具预订所有旅行,并将大大降低每张机票的交易成本。在这方面回顾了联检组的一份审查报告,题为“联合国系统航空旅行政策审查:增强效益、节约开支及加强统一性”(JIU/REP/2017/3),该报告深入评估了简化航空旅行政策和实现节约开支的方式方法。

E. 未来的外包机遇

213. 以上所述案例清楚地表明,技术的发展使外包服务业务流程明显改进。关于未来的外包计划,有八个组织确定了它们认为未来可能外包的服务。附件八概述了这些服务及其理由和相关风险。**作为激励进步的最佳做法,全球基金告知供应商,该组织将向供应商确保一定的业务量,但要求供应商使用部分资金投资于创新。**关于外包服务的未来预期走势,各组织指出,随着人工智能和云服务的进步,与信通技术相关的外包量将继续增长。相反,因为技术进步和对纸质印刷的负面环境影响的意识增强,所以预计外包邮件和印刷服务的数量将进一步减少。

214. 为了更好地审视外包这种选择,检查专员回顾说,合同管理人员、采购人员和高级官员在审查期间提出了以下建议:探讨“颠覆性外包”的潜力,即如何纳入人工智能加以改进;将外包原则纳入政策、指导方针和预算机制;为外包制定标准,并制定一种简化的方法,用于做出全系统一致的外包决策;促进联合国系统各组织之间相互承认外包相关程序;各组织之间进一步开展联合招标,以及共享和使用长期协议。

215. 合同经理、采购人员和高级官员也呼吁,有必要:制定方法,从企业主或了解企业和业主的非企业主那里获得独立的外包业务论据;根据各企业的工作计划,制定具体战略,概述各种可选方案的收益和成本;明确外包活动的范围和应交付的成果;将外包纳入组织变革管理进程;改变工作人员管理框架,进一步以交付服务为导向,为此帮助工作人员获得新技能和提供终身学习机会;进一步考虑自动化的作用、“零工经济”、工作的未来,以及私营部门在工作中的作用。

216. 为了便利各组织开展外包工作,以下两章将探讨如何改进有关外包的决策及其管理程序。

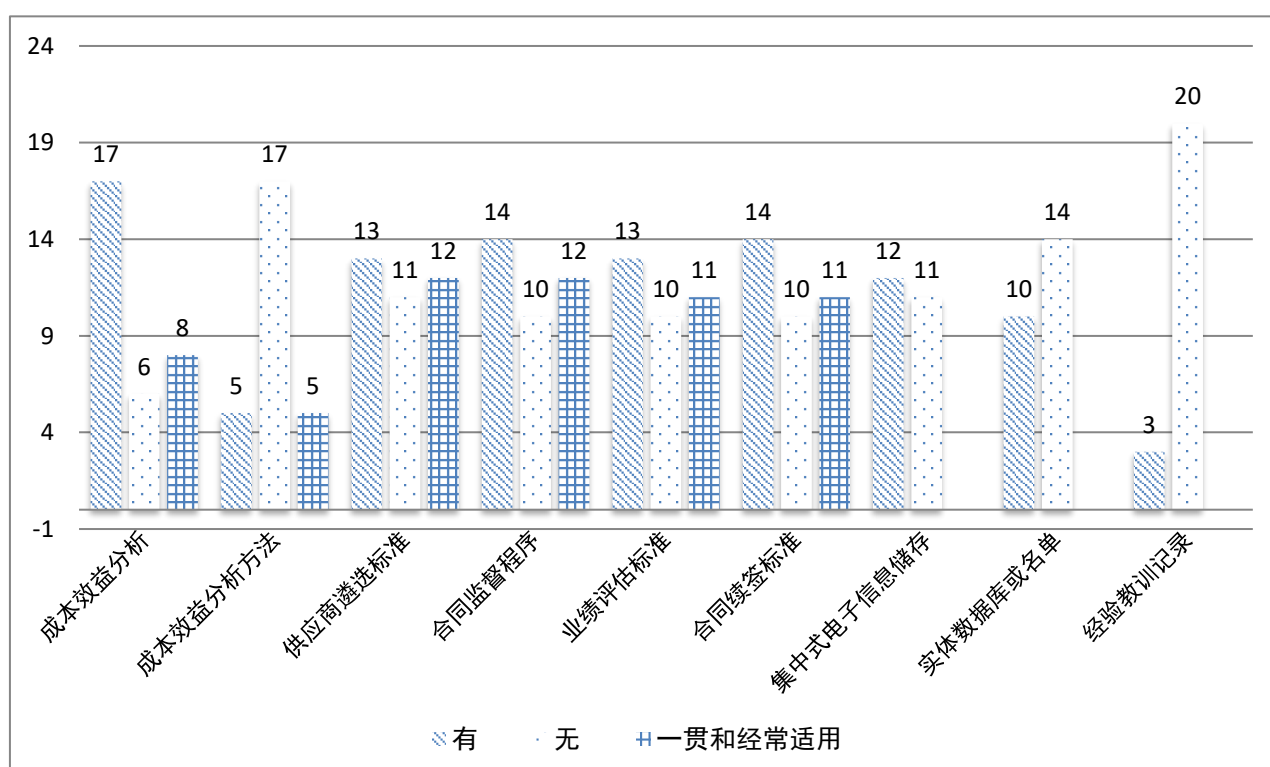
六. 改善外包决策：成本、效益和风险分析

217. 前几章概述了联合国系统各组织目前正在外包的服务、产生的效益、面临的挑战和创造的机遇，本章将评估如何通过开展成本效益分析和风险评估改善外包决策。

218. 尽管参与组织没有区分外包与标准采购阶段，但联检组在案头审查中发现，德勤确定的外包的六个阶段⁷⁷在很大程度上补充了联合国系统各组织采用的采购阶段：(a) 评估：制定目标和评估能力；(b) 准备：确定服务级别；(c) 评价：评价响应和遴选供货商；(d) 承诺：起草和最后确定合同；(e) 过渡和转型：执行新服务；(f) 优化：持续管理供货商和供应商。本章和下一章评估的问题与这些步骤中包含的要素基本一致。

A. 成本效益分析

图九
外包程序



219. 选择采购选项的最基本要素之一是对与每个采购选项相关的所有直接和间接的有形和无形成本和效益进行初步分析，以确定对相关组织最有利的一个。图九显示了有多少个组织采取了各种与外包有关的关键措施，如联检组调查问卷的答复所示。尽管有 17 个组织表示进行了成本效益分析，以确定是否向商业服

⁷⁷ 德勤，《外包手册：外包指南》。可查阅：<https://www.deloitte.co.uk/makeconnections/assets/pdf/the-outsourcing-handbook-a-guide-to-outsourcing.pdf>。

务供应商外包，但仅有 8 个组织一贯和经常进行这种分析。仅有 5 个组织表示制定了成本效益分析方法，并一贯和经常使用这一方法(各实体见附件九)。

220. 然而，没有可供普遍使用的成本效益分析通用模板，大部分实体在进行这种分析时也没有区分外包服务和其他采购活动。知识产权组织是一个例外，并且提供了一种良好做法，将标准采购活动的成本效益分析与外包的成本效益分析区分开来。前者涉及比较各个供应商或各种服务提供方式的实际成本，后者涉及将权衡其他因素作为初步措施，以决定是内包还是外包。这些因素包括维持或监督质量的成本，应对资源需求波动的能力，总体拥有成本，以及获得创新技术的机会等。只有得出应将服务外包的初步意见后，才会进行更标准的采购分析。⁷⁸

221. 另一种良好做法来自万国邮联，该组织在进行成本效益分析时对下列五项要素进行分析：(a) 内部能力；(b) 成本；(c) 活动需求；(d) 该活动是核心活动还是非核心活动；(e) 外包的预期效益。⁷⁹ 另一种有益做法来自项目署，该组织将成本效益分析作为编制企划案的一部分。所有长期协议都系统地采取这种做法，其中包括下列要素：所需物品或服务的描述；长期协议的类型和地域覆盖范围；该类别的以往支出数据和计划支出；协议的预计期限；价格调整方法(如有)；协议的预期效益和风险；市场调查结果(潜在供应商的数量、地点等)；采购战略(招标方式或竞争类型)；采购流程时间表；可持续采购方面的考虑；为采购流程和合同管理分配的内部工作人员。开发署关于订立长期协议的指导说明概述了需要考虑的五项关键因素：市场和需求分析、应急准备、现有资源和专业知识以及类似的协议。

222. 各组织和维持和平行动提出了下列为作出采购决定而进行的成本效益分析的说明性例子：⁸⁰

- **货币基金：**所有 8 个区域安全顾问职位均由外包改为通过四年合同内包。全面的成本效益分析发现，虽然支出相同，但内包有许多无形的效益，包括：(a) 可以获得更多受货币基金合同声望吸引的高素质候选人；(b) 可以获得培训和其他工作福利，工作人员的积极性有所提高；(c) 可以获得联合国通行证，为旅行提供便利；(d) 职业发展的机会。

⁷⁸ 大部分组织指出，标准采购分析的目标是确定“性价比最高”的报价，儿基会将之描述为适当质量、生命周期成本以及其他参数，如社会目标、环境目标或满足最终用户需求的其他战略目标等因素的最佳组合。儿基会告诫说，考虑到具体招标文件中的评估标准，“性价比最高”并不一定意味着初始价格最低的选项，而是投资回报率最高的选项。

⁷⁹ 万国邮联还指出，如果项目或方案管理人员发现可能需要外包的问题，可以将关切和需求转达给其部门主管。如果这一问题属于该部门的管辖范围，部门主管可以授权进行成本效益分析。分析完成后，其结论将提交总干事，总干事在下列情况下可将这一事项转交理事机构(理事会)：(a) 在理事会权限内有一套更高级别的规则需要更改；或 (b) 涉及裁撤或设立职位。否则，总干事可自行决定外包并启动招标流程。

⁸⁰ 还着重指出了其他开展成本效益分析的例子，但没有详细阐述结论或结果，包括对下列外包和内包进行比较的分析：办公笔记本电脑(儿基会)，大巴运输(近东救济工程处)和旅行管理(妇女署)，企业资源规划系统托管(海事组织)，口粮和燃料运送(联合国维持和平行动)，包装服务(儿基会)。在上述情况中，结论是外包成本较低。世旅组织就数据库管理进行了成本效益分析，结论是内包成本较低，但外包提供了更好的专业知识和业务持续性。万国邮联就收发室服务进行了成本效益分析，结论是成本相同。

- **劳工组织：**进行成本效益分析后，健康管理保持内包，该分析发现，外包并未节省费用，内包更为可取。
- **电信联盟：**对加强安保的采购选项进行成本效益分析发现，该组织以内包方式加强安保将花费 220 万瑞士法郎，将全部安保服务内部承包给联合国日内瓦办事处(该办事处不提供混合安保安排)将花费 500 万瑞士法郎，将安保服务外包给私营公司将花费 100 万瑞士法郎。电信联盟决定采用内部人员和私营公司的混合方式，使其内部人员数量减少了 50%。电信联盟还根据对财务影响、风险和负债的评估，在与理事机构、退休人员协会和工作人员理事会协商后，将医疗保险管理外包。
- **海事组织：**根据对内部提供的成本和外包的成本所进行的比较，将设施管理外包。内部提供的成本包括年度人事成本(薪金和福利、雇主缴款份额、替代年假和病假工作人员成本、征聘和离职福利以及培训成本)，设备(购买或年折旧)和消耗品，维护成本和保险；外包的成本包括服务的固定价格、消耗品和设备租赁的估计年度成本、超出范围的服务的估计成本以及合同管理成本。
- **联合国总部：**电气服务由外包改为内包，其依据是成本效益分析发现，内部劳务成本低于加入工会的外部电工的成本。对医疗保险报销管理外包的成本效益分析发现，内包没有明显优势，因此决定继续外包这项服务。
- **教科文组织：**对可能外包给联合国国际电子计算中心的企业资源规划服务进行成本效益分析发现，由于该中心需要遵守国际标准化组织的规范和标准，成本将有所增加。因此决定不进行外包。
- **联合国驻塞浦路斯维持和平部队：**根据一项成本效益分析的结论，运输股确定，将某一特定类别车辆的租赁在规定的期限内外包(同时实行缩减计划)符合成本效益，此后，估计成本可能会超过购买车辆的摊余成本。
- **项目署：**对设施清洁外包的成本效益分析发现，虽然清洁人员通过项目署的合同获得的工资较高(与私营清洁公司的工资相比)，但由于项目署免交增值税和其他税(约占清洁人员工资的 25%)，这项服务内包的总成本低于雇用不免交此类税款的私营清洁公司的成本。因此，项目署决定将清洁服务完全内包，这一举措也为在正常办公时间之外使用清洁人员提供了更多灵活性。这种安排实现了双赢，清洁人员的积极性有所提高，因为他们可以获得较高的工资以及病假等一系列福利，也不会给组织带来任何长期负债。
- **妇女署：**对内部外包给联合国系统另一实体的审计服务进行成本效益分析发现，其费用过高，因此妇女署转而采用混合制度，由内部工作人员对机构服务进行审计，将专题和国家办事处的审计外包给顾问。
- **世旅组织：**世旅组织于 2010 年进行了一次成本效益分析，比较了拥有该组织自己的安保部门并配备四至五名警卫以及将安保外包给私营公

司的做法。该组织决定进行外包，因为这一选择提供了较新的培训和认证，而在内部提供这些效益的费用会非常高昂。

- **万国邮联：**十多年前，经过成本效益分析发现，内部审计师的高级职位的成本与有限的工作量不符，因此，审计服务由内部提供改为外包给一家私营公司。
- **知识产权组织：**根据成本效益分析将笔译外包，在分析中考虑了下列因素：可根据特定语言组合需求的变动而调整的劳动力的相对成本，质量控制成本，为辅助翻译开发人工智能技术的未来影响。
- **世卫组织：**在决定将总部翻修外包时，考虑到了所需服务具有多学科、不断变化和波动的性质。该组织没有在 6 个月期间以 40% 的比例或在 6 年期间以 20% 的比例雇用多名个人，而是决定雇用一家公司来提供所有必要的专业知识和按需“取消”的服务。
- **气象组织：**对外包的 24 小时英法双语信通技术支助服务进行成本效益分析发现，由于需求有限，特别是法语的需求有限，成本效益不高。决定仅在日内瓦办公时间保留这项支助，并且仅以英语提供，从而节省了 10% 的成本。

223. 上述例子清楚地表明，在通过成本效益分析作出是否外包的决定时，显然作出了更好的知情决定。作为一种最佳做法，世界银行更进一步，要求为采购的任何外包服务都制定一项前期战略，随后由一个独立委员会进行审查。一个委员会负责审查 100 万至 500 万美元之间的采购，另一个高级别委员会负责审查 500 万美元以上的采购。成本效益分析、供应商风险和可持续性都是提交委员会的要素，与招标委员会不同的是，该委员会是预招标，而不是预授标。⁸¹

224. 检查专员认为，任何外包决定，特别是在某项服务首次外包时，而且最好在每次需要续签外包服务合同时(在实际和可行的情况下)，都应以成本效益分析的结论为依据，成本效益分析应采用明确制定的方法并根据该项服务的需求进行。这一方法应当考虑到可量化成本和不可量化成本，如环境和社会影响等考虑因素。持续分析的做法可以确保各组织就采购选项作出的决定是经过全面考虑的，确实符合其最大利益。

225. 因此，实施以下建议可望提高采购决策的透明度和问责制，提高获取服务的效率，并节省大量资金。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长应鼓励所有办事处确保在 2021 年底之前，在从商业服务供应商采购任何战略、敏感或高价值服务和相关物品之前，先进行明确记录的战略分析，包括短期和长期考虑因素和成本，并确保在就采购选项作出正式决定之前，这一分析经过了适当主管的审查和批准。

⁸¹ 在第三阶段，委员会简要了解拟授合同。在某些情况下，在授标后会向委员会简要介绍实际发生的情况。

B. 风险评估

226. 在进行外包或考虑使用这一采购选项时，各组织着重指出了若干相关风险，第四章和附件八对这些风险进行了详细说明。有些风险是一般性的，是与外包行为本身相关的内在风险，另一些风险是某些外包服务所特有的。一些合同管理人员还指出，不进行外包本身就是一种风险，因为无法获得最新的技能和专业知识可能会使其对受益者和利益攸关方变得无关紧要。合同管理人员和采购官员普遍指出，风险根据下列因素有所不同：外包服务类型，其职能目标，需求波动程度，外部因素(经济、监管等)，上游依赖性和下游客户，外包的预期效益，可能产生的不良和非预期副作用，以及外部利益攸关方与所提供服务的互动程度。

227. 总的来说，各组织确定的风险可以划分为以下类别：

- 声誉风险：供应商的产出质量不佳；供应商不遵守国际劳工标准以及道德、人权、人道主义和环境原则；外包员工可能就薪酬和工作条件提起劳工诉讼；供应商在人道主义救济行动中交付延误；供应商与危机地点的冲突各方有联系；供应商利用与联合国系统实体的合同进行自我推销。
- 法律风险：由于供应商人员出现在组织房地而触犯国家法律；制裁和禁运限制供应商行动范围；供应商无法提供政府间组织享有的特权和豁免。
- 供应商做法不当：舞弊；串通；供应不足；回扣；不遵守组织规章；在将最后一程的运送服务外包的情况下挪用援助。
- 灵活性降低：供应商无法适应不规则的工作时间或是满足不断变化或最后一刻提出的需求。
- 实体安保：供应商出入组织房地导致谨慎和保密问题有所增加，对工作人员或代表构成的安全风险加剧；外包安保人员忠于公司，而非联合国实体。
- 数据安全风险：各国政府及其机构能够访问该国的外包云服务器中存储的敏感数据。
- 缺少在外地工作地点以及冲突和人道主义危机环境中提供专业服务的合适供应商。
- 财务风险：初始过渡成本高昂；隐性成本；高风险地点的保险费过高；竞争受到国家控制。
- 供应商锁定：高度专业或定制的服务；从组织到供应商的知识转让；没有从供应商到组织的知识转让。
- 业务持续性风险：公司可能破产；公司可能变更所有权，导致重心转移，不再满足组织需要；大量人事变动造成知识流失。
- 在文化方面不敏感的风险：供应商对国际组织的多文化环境缺乏敏感度。

228. 某些风险是自己造成的，源于组织没有尽责。例如，一个广泛使用顾问的大型组织指出，虽然其顾问政策要求顾问在服务期间办理意外和疾病保险，但

该组织没有核实顾问是否确实采取了这一行动。因此，发生过顾问在没有意外和疾病保险的情况下前往危机地点的情况。如果顾问在代表该组织工作期间患病，却由于没有保险而无法支付医疗费用，则会给该组织造成声誉风险。

229. 联检组通过内部案头审查发现，金融部门实体确定的 13 种与外包有关的风险经过相关修改后适用于联合国系统各组织。这些风险包括：知情风险，合规风险，集中和系统风险，合同风险，对方风险，国家风险，网络风险，退出策略风险，法律风险，作业风险，声誉风险，战略风险(每种风险的详细说明见附件十)。

230. 各组织着重提出的特别容易产生风险的具体外包活动包括：建筑 and 建设项目，信通技术采购，杀虫剂采购，防治蝗虫的喷洒药物服务，向冲突多发地区提供化肥，疫苗和活动物(粮农组织)；通过云服务存储数据(艾滋病规划署和知识产权组织)；翻译(教科文组织和知识产权组织)；采购(难民署)；实验室和检测服务(儿基会)；营地管理和安保服务(项目署)；信通技术咨询和知识产权注册申请(知识产权组织)。

231. 各组织承认，虽然无法完全消除与外包有关的风险，但可以通过风险评估进行应对，风险评估的流程包括确定风险，分析其后果，并在必要和可能的情况下制定和执行战略，减少风险发生的可能性或通过规划、监测和其他适当行动减少可避免的后果，从而减轻风险的负面影响。在大多数组织中，这种评估都是临时进行的(取决于外包服务的范围、数量和影响)，通常由请购部门按照采购部门应要求提供的一些指导来进行。

232. 一些组织采取的具体风险评估措施包括：

- **粮农组织**：尽管制定了风险政策并对机构风险进行记录，采购办公室也提供风险评估和管理方面的咨询和支助，但并未对所有采购活动进行正式评估。
- **红十字会与红新月会国际联合会**：该组织有涵盖服务采购的一般风险政策，为所有合同购买保险以减轻风险，并努力遵守 ISO 31000 标准(关于综合风险管理方法)，这项标准协调了所有风险要素，包括信通技术、数据保护、资金、会计、财务风险、库存、设施和应急规划。
- **劳工组织**：风险识别和评估由请购部门和采购部门共同进行，最终，在发布招标文件之前为所有 5 万美元以上的采购交易建立风险登记册。采购办公室编写了关于进行采购风险评估的指导意见，并根据个案情况制定减轻风险计划。
- **电信联盟**：在发布重要招标之前，由请求单位和采购部门进行基本风险评估，并记录在供应商遴选计划中。
- **联合国**：风险评估被视为供应商遴选计划的一部分，2014 年建立了风险登记册。该组织的采购手册中有一章的内容是风险管理。
- **艾滋病规划署**：尽管目前每年在整个国家办事处和部门工作计划一级进行风险评估，并在 2018 年将风险管理推广到方案领域，但尚未对大额或重要的个别合同进行评估。

- **开发署：**该组织拥有适用于广泛外包服务的减轻风险框架。该组织在进行风险评估时按照可能发生风险的概率(按 1 至 5 打分，5 为极有可能，1 为极不可能)和风险发生后的影响(按 1 至 5 打分，5 为影响极大，1 为影响极小)进行打分。该组织还对已查明风险的消除、减轻、分担或接受方法进行评估。
- **人口基金：**负责外包服务的业务单位在其企业风险管理计划中列入已知的风险和减轻风险战略。
- **难民署：**对于复杂和大额的采购，总部采购科对每项采购行动进行风险评估，包括风险分析和分类以及更新风险登记册。根据查明的风险制定减轻风险计划，并将其传达给请求单位以供确定。由于这种做法不是强制性的，外地办事处在自愿基础上以各种不同方法开展这项工作。
- **儿基会：**供应司于 2017 年向儿基会全球所有办事处推出了新的供应商集中评价程序，其中包括对供应商的财务状况以及与该公司有关的任何道德问题的风险评估。
- **工发组织：**《采购手册》包含与风险管理有关的一章，正在进一步编制该章节并将其适用于复杂的外包合同。
- **近东救济工程处：**尽管采购单位在采购流程的若干步骤中对与供应商有关的商业风险进行评估、处理并提供咨询意见(如供应商遴选标准、投标保证金和履约保证金)，但请求单位仍是这一事项的专家，并在规划项目时分析风险。

233. 作为良好做法，最有系统的似乎是知识产权组织所采取的措施，该组织将采购风险的识别、评估和应对规划作为两年期或年度规划程序的一部分来进行，其中包括对潜在供应商的风险评估。查明的所有风险都记录在机构风险登记册中，并为风险和减轻风险指定负责人。此外，关键合同(如果缺少这类合同所涉及物品或服务，知识产权组织的运作将受到严重干扰)需要由相关方案管理人员制定业务持续性计划。对残余风险(即采取减轻风险措施之后的风险)进行评估，该组织有一个风险管理小组，每季度召开会议对其风险组合进行审查。将与方案有关的外包风险报告理事机构，该组织的年度绩效报告详细说明了风险的变化情况以及风险对方案绩效可能产生何种影响。

234. 另一种评估和管理风险的良好做法来自货币基金，该组织一项内部审计的结论表明，如果货币基金不积极查明与外包服务供应商有关的风险，这种风险可能会成为重大问题，采购单位因此于 2018 年制订了第三方风险管理框架。该框架对风险的八个方面进行评估，包括财务、信息安全、业务连续性、采购、法律、声誉、跨职能和人力资源方面的风险。2019 年 1 月至 6 月，以六个具有机构影响并且处于采购流程不同阶段的项目作为试点，对该框架进行了风险测试。

235. 货币基金查明第三方风险管理框架具有以下效益：

- 清楚地了解货币基金与哪些第三方有业务往来
- 按照风险对服务评分，确定关键服务
- 完成第三方风险等级划分和第三方名单

- 对正在进行的合同后监测采取基于风险的方法
- 明确防线各处和风险监督职能的作用和责任
- 使框架做法与采购活动保持一致
- 使减轻风险策略与合同语言更加一致
- 可能更多地使用技术管理第三方
- 整个组织有关第三方待遇的做法更加一致
- 更好地理解对第三方和分包商的依赖
- 对采购采取可持续的方法，提供对关键第三方、风险和相关问题的全面认识。

236. 货币基金的采购部门认为，在理想情况下，这种风险评估应由外部实体进行，以避免延误以及与承担这一任务的合同管理人员有关的潜在利益冲突(例如，项目管理人员为推动项目通过而施加压力)。此外，货币基金无法对所有项目进行风险审查，因此将开发一个模板，对按照项目类型审查的风险数量提供指导(例如，对于较受瞩目的项目，较有可能审查所有八种风险要素)。

237. 世界银行每年向 3 万多个供应商外包 20 亿美元，它制定了供应商风险评估框架，以便与供应商建立更有序和更可预测的关系。这一框架有三个关键步骤：风险评估和识别；减轻风险措施；监测。该框架处理五种类型的风险(所有其他类型的风险被视为低风险)，即：(a) 保密风险；(b) 关键业务流程面临的风险；(c) 安保风险；(d) 在具有挑战性的地区开展业务的风险；(e) 供应商人员进入房地的风险。为评估外包的服务是否存在风险，合同管理人员必须完成一项包含 5 至 15 个问题的评估，随后由机构采购办公室评分。该服务根据评分结果得到 1(低)至 4(高)之间的风险等级。如果五种风险中哪怕有一种得到评估确认，则由机构采购和内部专题专家制定减轻风险措施，并传达给合同管理人员。风险等级越高，合同管理人员应就补救措施与供应商进行接触的频率就越高。

238. 尽管检查专员欢迎各组织概述的风险评估措施，但显然，这种评估的复杂程度在各组织之间差异很大，而且没有对所有外包活动进行一致评估。这意味着各组织失去了减少负债的机会。为弥补这一不足，检查专员认为，实施以下建议将及早查明和减轻可能导致财务损失和影响各组织业务持续性的风险，从而提高各组织的运作效率，这项建议是对 JIU/REP/2014/9 的建议 7 的补充。

建议 5

联合国系统各组织的行政首长应指示所有办事处确保在 2021 年底之前，对其职权范围内的战略性、敏感性和高价值商业外包服务进行定期审查，包括风险评估，以确定每个组织的相关职能部门是否制定了适当的风险管理措施。

七. 改善外包服务的供应商遴选和授标后合同管理

239. 检查专员在上一章阐述了关于进行成本效益分析和风险评估以决定是否外包的有益措施，在本章将概述如何通过供应商遴选和授标后合同管理方面的有益做法改善外包管理。正如引言所述，本报告的目的不是深入评估与供应商遴选和合同管理有关的程序和规定，因为联检组以前的报告已深入讨论过这些主题。本章侧重于在更一般的层面介绍管理与外包有关的采购的一些关键规定(见图九)和相关的良好做法。

A. 供应商遴选流程

240. 经过成本效益分析和对相关风险的评估并决定外包之后，供应商遴选流程就成为确保选择具有必要能力的合适方参与合同安排的关键，合同安排中明确规定了可交付成果、质量标准和时间表。如图九所示，13 个组织肯定地答复说它们为外包制定了供应商遴选标准，但仅有 1 个组织一贯和经常适用这些标准。各组织答复说，虽然这种标准取决于具体服务的性质，但其中往往包括处理服务的拟议方法、竞标者在提供所需服务方面的专业知识或经验、拟议的服务级别协议的质量(即关键业绩指标及其目标的细化程度)和可能的处罚。

241. 关于外包服务的供应商遴选的具体规定，所有组织都表示，适用的程序与竞争性采购适用的标准程序相同。由于遴选流程的目标是始终确定报价性价比最高的供应商，各组织答复说，作为一种良好做法，各组织通常努力确保满足下列基本采购规定：

- 评估过程透明、公平、客观、保密，按照规定的评估标准和方法进行
- 在招标文件(征求通告和工作范围)中明确反映制定采购遴选计划期间确定的技术和财务评估标准和相应的评分权重
- 招标文件清晰概述可交付成果和关键业绩指标
- 请购部门在采购部门和外部专家的支持和指导下编制招标文件，牵头评估报价，并记录所有步骤
- 如要参加招标流程，供应商通常应在联合国全球采购网登记，填写强制性声明，说明其符合资格的先决条件，并证明其遵守《联合国供应商行为准则》

242. 检查专员通过审查，确定了一些组织在选择外包服务供应商方面值得考虑和复制的若干良好做法，概述如下。

1. 编制指导文件

243. 作为最佳做法，在欧洲联盟委员会的信通技术采购中，部门管理人员及其上级必须在公共采购开始之前(即概述技术要求之前)编写一份指导文件，从概念上说明招标将如何进行，并将其提交信息技术采购委员会(该委员会就信通技术的长期战略性事项作出决定)。该委员会将决定采购是否符合该组织希望采取的战略方向，以及这些机制是否合理。这一文件在公布招标前 6 个月获得批准。

2. 适用资格预审要求

244. 若干组织适用资格预审要求，根据这些要求，将招标文件发送给能够遵守具体招标流程的核心要求的供应商，也仅接受这些供应商的投标。这些要求适用于下列服务：定期采购的服务(如长期协议的服务)；复杂或专业的服务；在采购中涉及高度风险的服务(如安保和安全设备和服务)；具有非常具体并且易于衡量的技术要求(如技术机构或权威机构的认证，某种得到证明的能力或产出，或相关经验最低年限的记录)的服务。

3. 开展市场调查

245. 无论是第一次外包服务，还是为持续外包的服务重新招标，开展市场调查对于确保招标说明与能够进一步提高组织效率的最新市场创新保持一致都至关重要。请购部门是组织内最了解其自身特殊需要的实体，因此必须主动发挥这一作用。

246. 作为一种良好做法，全球基金指出，由于每年花费数十亿美元购买药品，它努力了解某些类型药品的采购的市场动态。它是否以适当的价格购买了适当质量的适当产品？它如何能够控制价值？市场的关键驱动力是什么？为此，全球基金与不同购买者和供应商举行会议，以了解市场趋势、供应商关注的问题和推动因素。同样，其他若干组织利用外部专长开展市场调查，如下文所述。

247. 世界银行更进一步，由其机构采购部门设立商业情报和市场调查职能，负责研究知识管理以及技术工具的有效利用。这有助于为与供应商的合同关系提供最新信息。世界银行通过市场调查获悉适当价位，必须对这些适当价位有所了解并将其纳入招标。

248. 世界银行还制定了“类别战略”，将它目前使用的所有相关信息技术要素(硬件、软件和云)以及它今后 5 至 10 年间在信通技术通道方面的需求结合，并开展市场调查，评估为满足这些需求应当考察的技术种类。这是一种由产出驱动的方法。类别战略将(对现有和未来需求的)主动和全面的内部分分析与外部分分析(市场调查)相结合，并将它们相匹配，以便发现哪里存在机会以及如何把握这些机会。产出是长期和主动的，与该组织的业务战略相关联。业务流程委员会在就制造还是购买作出决定时，将类别战略纳入其决策。

4. 利用外部专长

249. 对于在内部缺少知识和专长的高度专业服务，若干组织利用外部专长开展市场调查，以起草工作范围或工作说明，为招标文件制定评估标准和关键业绩指标，以及为投标评估提供咨询和指导。例如，对于外包的自动化仓储，联合国和儿基会利用了解这项服务的咨询公司制定相关评估标准、进行技术评估并提出建议。在采购新的信通技术服务时，欧洲联盟委员会聘用顾问进行市场调查并提供相关技术规格的选项。在续签信通技术合同时，欧洲联盟委员会与多个供应商就市场创新进行协商，以调整和确定供应商遴选的技术评估标准。

5. 测试供应商

250. 作为一种良好做法，若干组织在遴选之前对潜在供应商就需交付服务的组成部分进行测试。例如，公司提交技术和商业报价之后，欧洲核研究组织对所有

投标者进行测试，要求它们执行从合同中选定的典型任务。随后对投标者评分，不合格者可能被淘汰。

6. 测试服务

251. 一些组织将测试供应商所提供的服务作为遴选流程的一部分。例如，项目署发布承包学习管理系统的招标时，500 个平台中有 5 个符合其要求。20 至 25 名项目署工作人员对这 5 个平台进行了用户友好度测试，即测试这些平台是否能够独立使用而无需任何指导或培训。软件测试者包括学员(常规课程用户)、讲师(协调或提供课程者)、学习协调员和管理员。虽然这一过程很耗时，但项目署需要做出正确的选择，因为这将是项目署使用的唯一学习工具，而且在稍后阶段更换供应方的费用会很高。

7. 权衡外包给自由职业者与外包给公司的利弊

252. 各组织指出，应根据服务的性质和内部能力决定外包给自由职业者还是公司。例如，在笔译服务方面，若干组织发现，自由职业者交付的质量高于翻译公司。原因是大部分自由职业笔译员与相关组织有长期关系，因此熟悉组织特有的术语和概念，而相关组织也熟悉自由职业者可以提供的产品质量。然而，翻译公司在参加合同竞标时往往会展示该公司最有经验的译员的履历。但授予合同后，组织无法控制由公司指派任务的译员是否具有相关经验。此外，组织外包给翻译公司的费用往往比外包给自由职业者高 20%至 25%。

253. 这种考虑同样适用于口译服务，各组织指出，自由职业口译员有一层额外保证，即大多数自由职业口译员是国际会议口译员协会的成员，口译员必须拥有数年经验并由资深成员推荐才能加入这一协会。另一方面，仅有数名或没有内部工作人员履行某项职能的小型组织表示倾向于外包给公司，因为公司拥有的资源优于自由职业的个人承包人，可以满足后备支助和业务持续性方面的即时或紧急需要。在内部信通技术人员有限的情况下，万国邮联正是出于这一理由选择外包给公司，而非自由职业的信通技术专业人员。

8. 利用用户反馈

254. 合同需要续签时，各组织应收集和分析用户反馈，以评估供应商的业绩，更好地确定需求并调整未来合同的可交付成果。例如，在信通技术服务方面，世旅组织和美洲开发银行通过客户满意度调查和讲习班向最终用户收集反馈，并在招标准备和授予合同决策中将其作为考虑因素。

9. 为外地办事处提供结构化支助

255. 世界银行的采购部门为不复杂并且价值较低的采购编制了工作范围模板，并鼓励国家办事处使用。对于大多数外包服务，世界银行鼓励国家办事处聘请当地法律顾问，以了解当地劳动法、限制、强制轮换规定和联合雇用风险(供应商人员在现场提供服务但向外部主管报告所产生的风险)。对于任何超过 5 万美元的采购，由总部采购小组对工作范围进行审查和提出意见，并对法律问题进行评估，国家办事处则进行技术和财务评估。

10. 使用中立方进一步提高投标评分的独立性

256. 经合组织规定，任何采购活动的遴选小组应由至少三人组成，每人都应独立评分。经合组织有时会建议小组从请购部门以外选择一名成员，以便获得独立的观点。然而，这一点可能构成挑战，因为此人可能不具备评估投标的技术知识。

11. 制定相关的关键业绩指标

257. 有效合同管理的关键是制定切实可行的关键业绩指标，这些指标应当具体，可衡量，可实现，相关，并以初始合同期限作为时限。这需要确保具备相关专长以及对服务的深入了解，以制定列入招标文件的指标。彻底评估指标的相关性同样至关重要，许多组织感到遗憾的是，合同往往充满没有意义或雄心勃勃的指标，但无法进行实际监测或衡量，其附加值很低或没有附加值，并且为合同管理人员带来沉重的行政负担。作为一种良好做法，红十字会与红新月会国际联合会于 2018 年设立了一个职位，为一般的服务合同制定业绩指标，而经合组织和教科文组织则从市场上聘请电力和设施管理专家，为这些服务制定可衡量的业绩指标。联合国将指标与其他现有合同所载的指标相对照，并告诫说，虽然有些指标可能是机械的，但它们响应了该组织法律部门的关切，该部门要求消除合同中的任何主观性。

12. 确保质量和成本标准之间的平衡

258. 若干组织指出，在供应商遴选流程中，曾多次发生投标者报价远低于对手的情况。各组织根据经验了解，以这一价格水平不可能以所要求的质量提供服务。大多数组织在评估投标时，通过规定技术标准(质量)和财务标准(成本)的权重来控制这种情况。许多合同管理人员强调，作为绝对最低限度，技术标准应当获得与财务标准相同的权重(即各占 50%)，在理想情况下应对技术标准分配更高的权重。作为一种良好做法，经合组织通常将 70%的权重分配给技术标准，将 30%的权重分配给财务标准，以筛除不合适的供应商。

13. 根据外包服务的性质确定合同期限

259. 虽然外包合同的期限因组织而异，有时也因服务而异，但大多数组织往往为包括长期协议在内的服务合同设定了固定的最大时间框架。时间框架范围及其延长从三年至五年不等。最长期限为三年的情况下，合同一般为一年，可以每年续签一次，最多续签两年(1+1+1)。一些合同管理人员指出，这种安排有利于使供应商保持警觉和积极响应。最长期限为五年的情况下，合同一般为三年，可以每年续签一次，最多续签两年(3+1+1)。合同管理人员指出，这种安排为供应商提供了财务稳定性，可使其获得投资于创新的空间。

260. 作为一种良好做法，一些组织规定，在服务的特殊性证明有正当理由的情况下，可以在标准时间框架之后延期。例如在开发署，中央采购单位支持各部门为超过标准的三年期限的长期协议提供事前理由。在下列情况中，例外是有正当理由的：启动成本巨大(如供应商必须为开发署开发一项昂贵的技术，需要在一定年限内收回成本)；招标过程可能需要很长时间(如空运和航空旅行管理的招标过程需要 9 个月至一年)；服务来自垄断市场，预计将保持不变(如用于文字处理服务的微软办公软件套装)。在项目署，超过五年的合同期限必须在企划案中概

述，说明为何需要这样长的期限，并由采购小组主任事先批准。在儿基会，长期协议允许在初始合同期限之后延长一段时间，前提是供应方的表现令人满意，并且在延期时，价格经过审查被认为具有竞争力。

261. 作为将批准例外的程序标准化的最佳做法，货币基金为信通技术合同的“企业续签”(即合同不必受到 3+1+1 年的标准时间限制)制定了下列五项限定条件。如果合同满足下列限定条件中的任何两项，则可视为“企业续签”：(a) 其范围支持多个业务领域；(b) 初始购置成本加上五年期间的实施和随后定制的费用超过 200 万美元；(c) 缺少替代选择或部署潜在替代选择和技术应用耗时超过两年；(d) 分析表明，尽管存在过渡计划，但更换解决方案可能导致恢复时间超过事先确定的可接受程度，对业务造成重大不利影响；(e) 有条例要求合同保持有效。

262. 世界银行指出，考虑到需要为某些服务制定较长期的合同，所有合同都有酌情终止条款，使世界银行可以提前 60 天通知后退出与供应商的合同。这是一种很好的后备选项，使世界银行可以签署为期六年的合同，而不是标准的 3+1+1 年的合同。

263. 许多组织还指出，对于在初始开发阶段需要大量支出的高度定制服务(如企业资源规划系统)、从一个供应商过渡到另一个供应商非常耗时(如信通技术数据中心)或复杂(如外包云存储)、高度敏感的服务(如武装安保)或供应商数量有限的服务(如人道主义危机和冲突地点的航空服务)，在上述情况下，遵守最大标准时间框架的要求既不实际又效率低下，因为，仅为向同一个供应商采购而耗费数月的时间和资源，这使招标流程成为与合规有关的不必要的形式，而非实际需要。

264. 检查专员认为这些关切很有价值，并欢迎在标准时间框架之后灵活延长合同的考虑。然而，为防止同一家公司垄断，并考虑到几乎所有市场都可以并且确实会随时间发生变化，任何延长都应受到最大时限的约束。实施以下建议有望削减不必要的招标流程所耗费的时间和资源，从而提高外包做法的效率。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长应指示相关部门为考虑外包服务合同在标准时间框架之后的延期制定所需达到的标准，并在 2021 年底前将这些标准提交相关决策机构通过并纳入政策文件。

14. 鼓励中小型供应商的参与

265. 若干联检组参与组织的合同管理人员在访谈中指出，年复一年中标的总是同样的两至四家大型公司，它们在多个部门占据主导地位。他们指出，市场上经常出现规模较小的新公司，这些公司通过创新和高效的做法，利用尖端技术，建立了坚实的声誉。然而，由于达不到招标文件中规定的年营业额最低门槛，这些公司被排除在招标流程之外。这种限制要求使各组织选择最合适供应商的能力受到限制，特别是在区域和外地办公地点，那里的市场可能比总部办公地点的市场要小得多。

266. 欧洲联盟委员会正是为寻求解决这一不必要的问题而通过了一项政治声明，为中小型企业扩大有效竞争的空间，从而避免所有合同都流向同一家或少数几家大型公司的情况。欧盟委员会还与项目署一道将这一目标更进一步，将采购分成小批，使中小型企业能够参与竞争。欧盟委员会还为资质要求设定了可达到的门槛，例如要求投标者年营业额仅需达到合同价值的两倍。欧盟委员会还与联合国一道，允许公司组成联合体，作为一个整体一起竞标。项目署可以选择在有正当理由的情况下，将竞争限制在中小微型企业中。它还在目标国家举办“可能性论坛”，与潜在购买者见面，加强供应方多样性，并重点关注中小微型企业以及在传统上处于不利地位的企业，如妇女拥有的企业。

267. 检查专员承认，上述规定，特别是有关营业额的规定对于安保等高度敏感的外包服务可能并不实际，因为决不能由于公司在合同中途财务破产而造成相关组织的服务中断，但检查专员认为，上述措施可以并且应当复制到大多数不敏感的外包服务中。此外，每个组织应当根据个案情况决定是否考虑联合体的提案以及与组成这种联合体的供应商签署的合同种类，同时参考每种采购活动的作业要求，并考虑到这种安排的风险，包括法律角度的风险。

268. 在允许结成联合体的情况下，各组织应确保：(a) 与中标的供应商订立的合同对这一联合体的所有成员都具有约束力和强制执行力；(b) 在合同中明确规定每个参加联合体的实体的范围和责任；(c) 每个供应商对联合体中的其他伙伴的行为和不行为负有连带责任；(d) 联合体的所有成员都具有签订和履行合同的财务、管理和作业能力。

269. 为扩大联合国系统组织选择中小型供应商的空间，作为一种良好做法，联合国系统各组织的行政首长应指示相关部门酌情审查和修订政策和程序，以确保在招标流程中适当纳入下列规定：(a) 在供应商需达到年营业额门槛才有资格参加合同投标的情况下，这种门槛应以行业标准为依据，并应进行修改，以反映市场情况；(b) 在遵守法律义务和保障措施的前提下，应当允许供应商组成联合体，作为一个整体一起投标；(c) 在可行和实际的情况下，可将招标分成多份，使规模较小的供应商能够参与竞争。

B. 授标后的合同管理

270. 授标后的合同执行和管理包括对供应商在合同服务方面的业绩和义务的持续监测和管理。其目的是确保合同各方履行合同义务，并在规定的时间和预算内向最终用户提供符合必要标准的物品或服务。供应商监测、业绩评估(评估供应商在质量、交付和及时性方面履行合同要求的情况)、合同续签、处理供应商过渡以及针对经验教训的信息和知识管理成为授标后合同管理的关键组成部分。

271. 如图九所示，联检组参与组织是否具备和适用与授标后合同管理有关的关键规定的情况如下(实体名单见附件九)：

- 13 至 14 个组织肯定地答复说，外包服务具备合同监测程序、业绩评估和合同续签标准，其中 11 至 12 个组织确认遵守程序并一贯和经常适用标准。
- 12 个组织对所有外包合同采用集中式电子信息储存。

- 10 个组织拥有可供外包各项服务和活动的实体数据库或名单，包括业绩排名和“除名”方法。
- 仅有 3 个组织保持经验教训记录或记录其外包经验。

272. 所有组织都确认，外包服务的授标后合同管理的程序 and 标准与其他采购活动相同，并侧重于确保：

- 授标后合同管理的主要责任由请购部门承担，并由采购部门提供支持和指导。
- 供应商监测是根据招标文件和最终合同中概述的商定业绩衡量标准进行的。其中包括确保与原始合同的差异有正当理由，还确保对合同进行修改，以反映原始工作范围的商定变化。
- 对所有服务合同在所提供的服务完成时或按照规定定期进行强制性业绩评估，以评估是否按照合同时间表提供服务，要求是否得到及时回应，是否遵守合同条款和条件，是否遵守担保条款，以及所提供的服务质量是否符合关键业绩指标。
- 在修改合同或延长合同期限之前完成供应商业绩评估、最新的成本效益分析以及市场情况评估，并提供经过重新签发或修改的保障文件。

273. 检查专员通过对各组织的访谈和内部案头研究，确定了外包服务授标后合同管理的若干有益做法，供各组织考虑，概述如下。

1. 发展与供应商的战略关系

274. 世界银行强调指出，案例研究表明，供应商和供货商之间接触的价值有 70%至 80%在于合同后阶段，因为供应商可以通过更具战略性的接触为关系带来创新解决方案。因此，世界银行寻求通过加强与供应商接触的管理来发掘这种尚未开发的價值，它将招标流程视为“求婚”，将合同视为“婚礼”，与供应商的关系则是“婚姻”本身，组织维持这种关系的方式决定了婚姻是否能够成功。同样，一个组织的采购官员表示遗憾的是，在遴选流程中，联合国系统各组织没有对竞标者提议提供的内容给予足够重视，这种方法扼杀了创新和创造力，导致既定的供应商始终保持不变。尽管联合国系统各实体有可能受益于更具战略性的接触，但仍应制定保障措施，以确保这种接触不违反与合同管理有关的组织规则和条例。

2. 开发实时合同监督工具

275. 若干组织开发了可以实时监督合同的在线工具，以进一步提高效率，减少延误。例如，儿基会为货运代理服务开发了电子数据交换系统，使该组织的企业资源规划系统能够与供应商的系统沟通，以便更好地交换信息并报告关键业绩指标。开发署于 2018 年 6 月推出在线合同管理模块，使业务单位能够通过企业资源规划系统发布合同和业绩评价，并接收关于交付和合同到期日期的警报。

3. 重新谈判合同基线的条款

276. 各组织与供应商订立长期协议的情况下，如果产品的市场价格发生巨大变化或在合同过程中出现新技术，签发合同时的最佳性价比可能会变得不尽人意。

为应对不确定性，难民署在发布信通技术服务的招标时，要求各公司提供合同前五年每年的价格，并在合同中列入允许它重新设定和重新谈判基线价格的条款。难民署已在外包卫星服务方面成功采用这一做法，因为供应商清楚，如果不接受重新谈判，该组织将公开招标，因此采取合作符合双方的利益。

4. 为新供应商提供学习曲线

277. 知识产权组织为外包翻译服务的新供应商设立了一年的试用期，使质量能够按照学习曲线随着时间发展和提高。因此，关键业绩指标和预期目标是动态的，以便考虑到持续改进的因素。对所有译员每月进行一次评估，连续三个月表现低于 80% 质量门槛的译员由候补名单上的公司取代。

5. 根据外包服务的性质确定供应商监测频率

278. 合同管理人员指出，不应采取一刀切的方法监测所有服务，频率应取决于服务的性质、复杂性和敏感性。监测频率可以是持续监测(如保安服务)、每日抽查或更深入的每周检查(如清洁服务)。与现场外包人员的主管可以每周(如复杂的基础设施合同)或每月(如信通技术服务)举行会议，与外包公司的高级管理人员可以每月、每季度(如软件开发)、每半年(如安保服务)或每年举行会议。各组织还指出，在合同初期的磨合期间，会议往往较为频繁，以便确保双方更加明确预期。

279. 供应商的报告频率可以是月度(如项目审计服务、旅行和安保)、季度(如投资管理和培训服务)或年度(如评估的质量支助和监察员服务)报告。大多数服务的正式业绩评估会议通常每年举行一次。作为一种良好做法，欧洲联盟委员会在后续报告中记录了正式和非正式会议产生的所有要点。

6. 建立多层次的质量保证

280. 各组织着重强调，外包服务需要多层次的质量保证，以确保最终产品符合规格。例如在项目署，所有审计报告都是公开的，为每个外包项目的审计分配了一名内部审查员，以便在报告最后定稿之前执行三层质量保证。还可以由外包专家对产品进行保证，他们可能在这一事项上拥有更多专业知识。例如，粮食署批准的所有最后评价报告都交由一个外部公司进行事后质量评估，该公司根据评价质量标准，包括性别和公平的考虑因素评估报告。

7. 建立多层级的供应商监测

281. 妇女署建议在合同管理方面实行两级监测。第一级是请购部门一级监测供应商业绩。第二级是合同管理专门职能(如采购部门)一级监督所有外包合同。需要这两级监测的原因是，组织在设想外包时，针对的是具有明确需求、参数和范围的给定数量。然而，在组织订立协议时，可能会产生原本设想之外的更多需求，特别是在高度专业的服务中，因此有必要进行监测，以确保外包保持在其范围和参数内。

8. 执行赔偿条款

282. 根据服务的性质，许多合同都有条款规定，在未达到目标或未以商定水平提供服务时，组织将获得返还(赔偿)。例如，在外包安保服务中，如果一名保安

生病，而供应商无法提供替代人员，则必须将未提供服务的小时数返还给组织。在欧洲联盟委员会，人道主义行动局在未获得与航空公司签订的框架合同的飞机和飞行员时会获得返还。它还对未在规定时间内报告的供应商施加赔偿条款。

9. 制定和执行提前终止条款

283. 以业绩不佳、不履行或违反合同为由的明确可执行的提前终止条款是各组织降低风险和减少损失的必要措施。尽管大多数外包服务合同都含有这种条款，但终止是作为最后手段使用的，在此之前，组织应通知供应商以纠正失当行为，为此提供充足时间，并清楚地记录所有步骤。

284. 欧洲联盟委员会提供了有用的合同终止程序，这项程序可以对业绩不佳的供应商进行审计。这些审计可能导致一个中央小组通过适用标准化客观标准，并考虑到供应商在审计中提供合作等减轻标准，将合同终止。此外，如果过失非常严重，还可以适用罚款和有时限的除名，并在欧盟委员会网站公布。作为一种有益做法，农发基金通过发展与专业培训服务供应商的关系，得以在合同中加入一些条款，允许它在培训开始三周前取消服务而无需支付罚款。然而，各组织告诫说，这种条款无法弥补质量和时间的损失，增加了内部工作人员的工作量，并且提高了声誉风险。

10. 与供应商分享经验教训

285. 分享从外包关系中吸取的经验教训对于弥补不足和避免今后重蹈覆辙至关重要。这方面存在若干良好做法。粮食署通过表格就外包评价质量支助服务向国别办事处收集反馈。此外，粮食署的评价办公室举办讲习班，使评价公司更好地了解粮食署的预期，并与其分享经验教训，说明成功之处和今后可以改进之处。难民署与代表其进行外包审计服务的四大审计伙伴举办为期两天的讲习班，以分享挑战、经验教训和可以改进之处。电信联盟和世旅组织(其理事机构)就外包翻译服务收集用户反馈，并与供应商举行后续会议，以分享经验教训。难民署在外包活动管理中对活动进行录影，向合作伙伴和活动参加者收集反馈，并与公司一起审查这些反馈，重点关注未来活动需要解决的问题。

11. 明确建立供应商过渡安排

286. 在外包供应商之间建立明确的过渡安排对于确保业务持续性以及从供应商到组织和从一个供应商到另一个供应商的有效知识转移至关重要。许多合同管理人员在访谈中表示遗憾的是，更换供应商对他们造成沉重的负担，因为每次有新供应方时，他们都必须从头说明一切，而且并非所有供应方都能理解联合国系统组织的特殊要求。联合国的合同管理人员指出，供应商过渡问题源自该组织的人力资源原则，根据这些原则，在一名工作人员退休之前，替代者提前一天入职也不可能，这项原则同样适用于外包供应商。他们强调说，适当过渡需要在新进供应商和退出的供应商之间有一些必要重叠。

287. 然而，有经验的采购人员告诫说，没有确保转移所有知识的完美方法，除非通过非常积极的合同管理和严格的纪律，即保留和理解所做的工作及其方法，以避免过度依赖供应商。他们指出，在一些情况下，合同管理人员主张说更换供应商的成本高昂，这实际表明他们没有在内部保留下任何有关供应商所做工作的

知识。然而，合同管理人员指出，合同中有关交接的详细书面规定有助于减少他们受到现有供应商的制约，还有助于避免在交接阶段产生不可预见的费用。

288. 尽管面临挑战，各组织仍然强调指出了一些供应商过渡成功的有益实例。儿基会的一般条款和条件包括一项“合同终止”条款，其中规定了承包商在合同终止时的责任(如将所有保密资料以及所有知识和专利资料归还儿基会，以及协助另一方继续提供服务 and 进行任何未完成的工作)。维持和平行动中的燃料服务有一个月的过渡期，退出的供应商和新进供应商在此期间都受到雇用。作为交接流程的一部分，对补充燃料地点的污染等要素进行测量。海事组织在更换数字出版物的服务提供商时编制了一份包括阶段性目标的详细过渡计划，还为过渡期开发了一个备份系统。在这两个实例中，退出的供应商的合同都包括要求培训新进供应商的条款。

289. 虽然合作的质量取决于退出的供应商的善意，但各组织指出，退出的供应商一般都愿意遵守，因为它们考虑到还有机会参加未来的合同投标，不想与组织交恶。开发署驻约旦办事处指出，在供应商过渡期间，所有受到影响的团队被召集到一起，由采购部门向它们解释为何更换供应商，以及更换的益处为何。此外，还请服务提供商前来对将要提供的服务进行说明。

290. 检查专员根据与联合国系统内数百名合同管理人员的讨论发现，请购部门往往对供应商过渡的前景感到气馁，主要是因为它们在决定外包时没有思考清楚如何管理这种过渡。这反过来又使情况恶化，或是大量知识在过渡中流失，或是合同管理人员由于担心在过渡中发生这样的知识流失而倾向于保持现状。为弥补这一不足，检查专员提出以下建议，如果实施该建议，将有必要制定供应商过渡计划并界定相应责任，从而提高外包做法中的效率、透明度和问责制。

建议 7

联合国系统各组织的行政首长应指示所有办事处确保在 2021 年底之前，在作出从商业服务供应商采购服务和具有战略、敏感或高价值的相关物品的任何决定之后，请购部门应制定管理供应商过渡的明确详细的准则，包括相应的备用安排，并确保招标文件明确概述供应商在向相关组织和新进供应商提供过渡协助和知识转让方面的责任。

八. 强化外包的协调、能力和监督

291. 前几章指出了改善外包决策和管理的措施，本章则探讨提升外包的内部能力、协调、高层指导、治理和监督的措施。

A. 强化外包的内部协调和领导力

292. 通观整个审查，显然可以看出，主要有两个部门参与了外包的所有阶段：采购办公室和请购办公室。合同委员会、法律办公室、人力资源办公室、高级管理人员和工作人员代表机构也可发挥具体作用，详情如下。

293. **合同委员会。**合同委员会是总部和地方层面的咨询机构，负责审查因拟议合同超出既定金额门槛而引起的程序问题，并就此向相关公务人员提供咨询意见。其作用是确保采购行动符合本组织的财务细则、条例、采购政策和原则，公平、具有竞争性且透明，同时性价比最高。委员会还审查拟议合同的财务和法律影响，以保护本组织的利益。

294. **采购办公室。**采购办公室的作用和职责有：担任采购职能的业务流程所有人；确保公司的采购战略、政策、系统和程序支持并促进所需外包服务的交付合乎道德、透明、及时且性价比最高；协助开展招标进程(审查邀约文件，谈判、起草和授予合同)；合同管理(合同的修订、延期或收尾；记录保存和担保文书管理)；开展超出直接委托或再委托采购权限的外包活动。

295. **请购办公室。**请购办公室的作用和职责有：起草外包企划案，包括进行市场调查、成本效益分析和风险评估；把握并核准外包服务的预算；制定邀约文件(工作范围、职权范围和征求建议书)，包括各项要求以及技术和财务评估标准；开展招标流程，包括对潜在供应商提供的报价进行技术评估；管理、监控和报告签约供应商提供的外包服务；编制和维护采购计划。

296. **法律办公室。**法律办公室的作用和职责有：制定和审查合同模板；就合同的起草和谈判、合同条款和条件以及承包商提出的任何投诉和争端提供法律咨询和解读；确保与特权及豁免相关的条款适当地纳入合同中；审查任何变更合同标准条款和条件的请求。

297. **人力资源办公室。**人力资源办公室的作用和职责有：评估可能的服务外包是否会对员工的就业和福利产生负面影响并就此提供咨询；评估外包活动是否违反人力资源规章制度和政策；审查顾问合约，以确保相关工作无法由内部人员承担。

298. **高级管理层。**高级管理层的作用和职责有：核准采购和外包的组织战略；核准实务部门的工作计划，其中可能提及预期的外包计划；根据授权的采购权限审查并核准授标建议；就可能需要监管框架之外的特别决定的具体问题作出指示；考虑到成员国的指令，为外包提供战略导向。

299. **工作人员代表机构。**工作人员代表机构的作用和职责有：传达工作人员对可能直接影响工作人员权益的外包计划的立场。

300. 从内部服务转向外包安排是管理变更的问题，需要相关行为体仔细协调、规划和管理，以确保妥善管理好受影响最大的人，并确保服务的客户为变革做好

准备。但是，在上述部门发挥的具体作用之外，只有两个实体可以在全组织范围内协调参与外包事务的相关部门。联合国的供应链管理厅是秘书长实行管理改革后设立的，目的是集合本组织的后勤和采购能力，以进一步整合端到端供应链管理，并与本组织所有实体协调外包活动。难民署与所有内部客户合作起草的年度合同与采购计划突出了该署的外包需求，并由每个单位的负责人和采购办公室定期更新。

301. 尽管联检组 1997 年的一项建议呼吁行政首长考虑指定一名官员担任外包“协调员”，但外包方面仍出现了缺乏全组织范围内部协调的问题。⁸² 一些组织指出，鉴于外包服务与其他标准采购活动适用的政策和程序相同，采购办公室实际上已经发挥着外包协调中心的作用。一些小型组织进一步指出，它们仅有数名工作人员履行采购相关职能，正式指定外包协调中心在财务上不可行，加之外包量有限，也没有理由设立这一职能。

302. 然而，外包量较大的几个组织指出，协调中心可发挥以下作用，从而有可能加强外包相关流程的协调和精简：

- 协助确定哪些服务在市场和技術方面已有重大发展，可视为潜在的外包候选项
- 支持制定用于成本效益分析的标准化准则和模板
- 提出更新和调整外包相关政策与工作流的建议
- 确保请购办公室根据秘书长的指示(A/53/818)和大会关于外包的决议作出外包决定
- 协调全组织范围内外包工作相关经验的交流。

303. 但是，多家组织告诫道，在决定设立协调中心这一职能时，需要仔细考虑该职能应设在哪里，它如何有效检查外包指令的合规和监控情况，以及它应在采购行动之前还是事后审查期间参与。前一种情况可能导致延误，后一种情况则可能需要建立一个机制以解决违反指令的问题。对于外包分散化并且主要由国家办事处经手的大型组织，还需要仔细考虑集中化的协调中心之效用和附加值。这些组织告诫道，在工作人员关系中，外包被视为一个有不利含义的术语，因此工作人员协会可能对任命外包协调中心持负面看法。

304. 各种外包服务的市场和技術发展迅速，这一采购选择带来了无数好处、挑战、机会和风险，并且从 2012 年至 2018 年，多达 11 个组织在外包服务上花费逾 1 亿美元，因此，检查专员认为，外包量大的组织应考虑设立外包协调中心职能，其主要任务是协助请购办公室确定并客观评估外包选择，侧重于技术创新，并且让全组织范围内的外包从业人员分享经验与良好做法。这种协调中心应补充和支持分配给采购和申购办公室的职责，而非以任何方式取而代之。

305. 为了增加价值，协调中心需要在商业情报、市场研究和分析、组织采购政策和程序以及知识共享做法方面经验丰富，以便协助申购办公室客观评估其采购选择，帮助它们联系市场中相关服务领域的合适专家，与组织内所有合同管理人

⁸² JIU/REP/97/5。

员分享经验教训和良好做法，推进将外包视为长期战略关系而不仅是交易性质的采购活动的共同认识。

306. 虽然哪个业务单位适合履行协调中心的职能需由每个组织根据自身结构特点和需求确定，但由公司采购办公室履行该职能似乎是一个有效的办法。采购办公室是唯一可以概览某一组织内所有外包活动的组织实体，因此可能最有条件将合同管理人员和供应商聚集起来，分享良好做法和经验教训，并展示市场上的创新和新出现的机会。

307. 由组织领导层就外包选择在满足本组织需要方面可能发挥的潜在作用作出明确指示，必然会补充和加强推进集中协调作用的工作。受访者强调，鉴于人们普遍认为政府间组织的官僚机构通常抵触变动，这种“高层的调子”至关重要。他们补充道，如果没有高层的鼓励，改变将需要很长时间才能发生，因为自下而上的方针在大多数组织中效果不佳。因此，**外包在满足组织需求方面的任何作用都应在概述组织战略远景和方向的文件中清楚地阐明。**然而，与高级管理人员、采购官员和合同管理人员的访谈显示，并无任何组织有这样的指示，尽管所有组织在实践中都有外包业务，且多数组织的外包量绝非无关紧要。

308. 检查专员认为，鉴于外包显然带来了好处并且有可能进一步提高组织效率，因此高层指示至今缺失是错失了机会。尽管如此，**本报告中几乎全部建议都是向行政首长提出的，因此如能迅速通过这些建议并就它们采取行动，应有助于将全组织的行动和指示大量集中于外包。**

B. 加强合同管理人员的内部能力

309. 任何外包努力要取得成功，都必须在加强协调的同时保证内部有足够的有效参与能力，不论是作出外包决定时，遴选供应商时，还是在授标后合同管理方面。然而，受访者指出了外包服务合同管理人员的一系列能力不足，具体包括：缺乏专项知识，不做市场调查，因而无法描述需求和相应的技术规格；对技术创新缺乏认识，无法理解这种创新如何纳入服务要求；不熟悉采购规则和程序；无法将薪酬与绩效挂钩。

310. 有必要提供培训和支助以解决这些不足，对联检组调查问卷的答复显示，2012年至2018年，17个组织为直接或间接参与外包的人员提供了相关培训(培训课程清单见附件十一)，其中仅7个组织⁸³要求参与管理外包合同的人员须经专业认证。所有培训课程都与采购行动相关，无一专门针对外包本身。除了英国皇家采购与供应学会开发的四个级别的采购认证培训为各组织和供应商的采购从业人员所用，其他培训课程多针对特定组织，只对内部人员开放。项目署指出，它正在努力为供应商开发采购在线课程，课程将于2019年底推出。

311. 合同管理人员强调需要加强系统指导和支持，呼吁扩大并加强以下内容的培训课程：

- 进行成本效益分析并开展市场调查
- 进行风险评估并制定减轻风险措施

⁸³ 开发署、环境署、人口基金、难民署、儿童基金会、项目署、妇女署。

- 外包或取消基于行政交易的活动，并重新调配资源进行实质交付
- 制定(计划、撰写并核准)职权范围、征求建议书和工作范围
- 制定数据驱动的主要绩效指标和技术评估标准
- 进行供应商遴选，包括供应商测试和面试
- 进行供应商绩效监控，包括衡量和报告绩效指标
- 在交货周转时间有限的情况下，确保质量控制适足
- 发展和管理与供应商的关系
- 进行知识管理，保留机构记忆，分享从外包关系中所获经验教训
- 在人道主义危机和冲突局势中快速扩缩外包服务。

312. 良好做法的一个实例是，经合组织的公司采购办公室与合同管理人员合作，以便了解他们的需求，并帮助他们将这些需求转化为招标文件。粮农组织内部保留了一些高技术含量的工作人员，以确保适当监督 50 份基础设施和设施维护服务外包合同，并应地区办事处的请求提供技术支持。欧洲核研究组织专事采购服务的小组开展外包服务工作已超过 15 年，在适用于承包商人员的法律、用于裁定最高性价比的质量标准以及关于服务合同的合同或技术后续行动的最佳做法方面掌握了一定程度的专门知识。这些经验有助于他们就最佳做法为主责合同管理人员提供建议和培训。

313. 鉴于合同管理人员强调了对培训和支助的明确需要，检查专员强调，JIU/REP/2014/9 号文件中的建议 5、⁸⁴ JIU/NOTE/2011/1 号文中的建议 2⁸⁵ 和 JIU/REP/2002/7 号文件中的建议 9 仍然具有相关性。后者呼吁行政首长在预算中划拨充足资源，用于对外包量大的组织单位的方案管理人员进行合同监督方面的培训。检查专员认为，开设培训课程应涉及合同管理人员强调的与外包周期相关的所有方面，从初期的成本效益分析和风险评估到后期的供应商过渡管理和经验教训交流。

C. 推进机构间的外包协调

314. 正如之前所强调，通过联合投标进行协作外包的做法日益普遍，在谈判立场、批量折扣和有利的服务条件方面带来了很大优势。此外，各组织得以搭便车利用其他机构签订的长期协议，从而节省了时间和招标过程耗时长带来的成本。推进机构间外包合作并促进外包服务合同的联合投标和搭便车最常用的平台包括全球层面的高级别管理委员会采购网络和几个特定工作地点的平台，如日内瓦的共同采购活动组和罗马的共同采购小组。较小范围的论坛中，可以讨论外包的特定方面或特定外包服务的有：联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)

⁸⁴ 建议 5。联合国系统各组织的行政首长应在本组织内制定具体的合同管理培训方案，其中可包括为所有达到一定规模、价值和复杂程度的合同的管理者开设的必修课程。

⁸⁵ 建议 2。行政首长应根据采购所需能力之评估，制定采购培训政策，以确保处理采购的工作人员训练有素并提供高度专业的服务。

法律顾问网络(讨论采购的法律问题); 机构间设施管理人员网(讨论与设施管理相关的服务外包); 机构间安保管理网(讨论安保服务外包)。

315. 在联合投标和利用其他组织签订的现有外包服务长期协议方面开展机构间协作(“搭便车”)的突出实例有:

- **粮农组织(2017-2018 年)**。签订了 17 份合作外包合同, 总金额 1,380 万美元, 利用了 29 份长期协议, 总价值 4,190 万美元
- **劳工组织**。通过共同采购活动组协作外包信通技术、语言培训、邮件、印刷和旅行服务, 通过高级别管理委员会采购网络外包货运代理
- **教科文组织**。协作开展安保服务外包(与联合国协作)、旅行(与经合组织协作)、印刷(与开发署协作)、口译(通过高级别管理委员会采购网络)和纸张采购(与共同采购活动组协作)
- **难民署(2018 年)**。共享 59 项长期协议, 利用了 18 项长期协议
- **儿童基金会**。与 12 个组织签订了 5 项货运代理服务协作外包协议
- **联合国妇女署**。利用或共享了共 62 项长期协议
- **知识产权组织**。协作开展语言培训外包(通过共同采购活动组)和餐厅服务(与劳工组织和世卫组织协作)。

316. 几乎所有组织都对协作外包和搭便车的总体经验给予了十分正面的评价, 同时指出, 成本效益和速度的优点大于不能单方面制定条款和条件的缺点。共同平台给各组织带来的益处还有: 了解其他组织的外包方法创新; 管理协调招标有共同指南可循; 在联合投标中只需遵循牵头机构的规则即可。

317. 尽管如此, 受访者强调了外包活动机构间协调和协作中的一些挑战和局限, 具体包括: 各组织没有系统地向其他组织通报达成的全部长期协议; 各组织没有充分交流经验教训, 导致重复犯同样的错误; 协作外包平台过于官僚化, 阻碍了参与(例如, 某国的机构在联合车辆采购中耗时一年多才就规格达成一致); 除其他外, 各实体内部的抵制以及不愿为了协作在领土权利上妥协; 过度依赖某些大型供应商, 令各组织不愿走出自己的舒适区, 参与协作竞标; 某些大型组织更注重整合全组织的外包服务, 较少强调机构间协作外包, 两方面的努力有时相互矛盾; 协作外包举措通常集中于多个组织总部所在的城市, 导致总部设在其他城市的组织无法参与这种举措; 缺乏有力的内部领导, 无法在机构间论坛内讨论外包服务的最佳做法。

318. 为推进机构间的外包协调与协作, 合同管理人员和采购官员提出了以下建议: 进一步相互承认外包规则和程序, 将之作为正在进行的业务创新的一部分; 通过机构间平台制定合办事务标准, 并确定常用公司; 分享第三方风险管理框架、市场调查和供应商绩效报告; 推动请购办公室超越自身眼前需求, 考虑更广泛的组织需要; 推进在机构间平台讨论供应商绩效的监控; 建立一个信息库, 其中包含合同、职权范围与技术评价, 除其他外, 按国家和服务类型索引; 借助机构间平台制定常用外包服务成本效益分析的标准化方法。

319. 检查专员欢迎高级别管理委员会采购网络针对上述挑战和建议所作的持续努力。特别应指出, 该网络的统一工作组努力推进协作采购方面的能力建设, 并开发邀约文件(招标书、征求建议书和询价单)编制标准模板、国家层面共同采购

方式以及促进准则执行的工具包。推进机构间协作方面另一值得欢迎的进展是从每个组织单独登记供应商转向使用联合国全球采购网这一全系统共同的在线登记平台。上述举措全部适用于所有采购活动，但它们给外包举措带来的益处是立竿见影的。

320. 具体而言，高级别管理委员会采购网络的创新和外包工作组应认真审议本次审查关于外包这一议题的审查结果，因为工作组的目标是发现并推进创新外包，并且具备机构间影响范围和专业能力(因为它由采购从业人员组成)。

321. 本次审查的结果还应纳入共同采购活动组正在进行的关于是否有办法外包某些采购职能的讨论。例如，正在讨论的一项试点举措是，利用一个信息技术采购平台选择供应并获取某些配件的报价，从而将信通技术配件采购外包。其他讨论涉及将购买特定服务的采购战略外包，由商业服务提供商确定供应商提供的服务是否符合联合国系统各组织的需要，以及这些服务是否可通过招标或直接谈判购买。

D. 外包做法的报告和监督

322. 虽然向立法机构报告外包活动应当是推进透明度和问责制的必要工具，但任何组织都不要要求在报告采购时单独报告外包情况。例如，儿童基金会虽然每年报告全部合同时提供关于采购量、所购货物和服务类型以及供应商、来源国和接收国的详情，却并不汇总并单独报告外包服务总额。这相当于错失了一个机会，因为从报告中分离出关于外包量的必要信息并从中分析趋势和特性并不难(见建议 2)。

323. 大多数组织将报告外包解读为仅限于供应商向合同经理报告他们按合同提供的特定服务，以及合同经理撰写供应商绩效评估。然而，各组织并非必须采用这些报告和绩效评估并在更高层面评估外包实践中哪些做法可行，哪些可进一步改善。各组织指出，虽然可应要求编写此类报告，但并未规定这样做。

324. 正式监督方面，所有外包合同中都有条款规定，外包供应商有义务配合组织正式授权的审计和调查。因此，虽然所有采购活动均接受各组织内部审计部门的定期审计，某些情况下接受捐助方的定期审计，但没有只针对外包问题或主要就该问题专门进行评价或审计。但已就外包服务和外包相关其他专题进行了多次审计，采用基于风险的方法选择专题，以发现组织目标之实现可能受影响较大的领域。

325. 这类对外包活动的审计包括：评估合同安排的合规情况、外部承包商的绩效以及外包安排的成本效益(如适用)。除其他外，所涉专题包括：质量保证(艾滋病规划署)；⁸⁶ 采购服务(艾滋病规划署、人口基金和知识产权组织)；⁸⁷ 库存管

⁸⁶ 第 14/969 号审计报告，关于艾滋病规划署的质量保证，2015 年 4 月。

⁸⁷ 第 10/848 号审计报告，关于艾滋病规划署总部的采购，2011 年 4 月。人口基金第 PSB-101 号审计报告，关于治理安排与采购过程内部控制的设计，2015 年 12 月 31 日。

理进程、⁸⁸ 用户开通和门户访问⁸⁹、网站治理⁹⁰ 和避孕套采购(人口基金)；⁹¹ 第三方监控、⁹² 财务服务、⁹³ 现金补助、⁹⁴ 空运服务、⁹⁵ 旅行管理、⁹⁶ 网站托管、云服务安全和工资处理(粮食署)；翻译服务(知识产权组织)。

326. 各组织强调了审计报告中提出的一些有益建议，包括：让采购办公室参与高层规划以确定采购选择；制定信通技术服务外包的综合战略；更好地管理与本组织合作之实体的风险预测；确保由中高层专业人员监督地区办事处的高风险外包服务(如燃料采购)。

327. 调查方面，多个大中型组织指出，对于供应商卷入或涉嫌卷入被禁止的行为的情况，这类案件移交本组织的供应商审查委员会，由该咨询机构就可能采取的补救措施开展审查并提出建议。对于直接指控某组织的欺诈和违规行为的情况，可由该组织的监督办公室开展调查。调查的重点是对供应商在履行与该组织的合同协定范围内的欺诈做法的指控。如果经调查情况属实，监督办公室将发布一份报告，在报告中建议财务追回，并酌情建议取消资格。

328. 实际上，多数组织报告的外包相关指控从零起到几起不等，具体如下：

- **粮农组织**(自 2012 年以来)。共 14 起案件，涉及欺诈、串通、腐败、利益冲突、挪用公款和违反《联合国供应商行为守则》。
- **联合国**(自 2015 年以来)。共 21 起案件，涉及采购违规、欺诈、授标违规、项目审计过程中有疏漏、供应商不配合调查、供应商人员违规及违反合同条款和条件。
- **教科文组织**(自 2012 年以来)。共两起案件，涉及挪用公款、利益冲突和供应商人员与工作人员之间的利益冲突。
- **人口基金**(自 2017 年以来)。共 4 起案件(未说明具体指控)。
- **儿童基金会**(2012–2018 年)。共 4 起案件(未说明具体指控)。
- **粮食署**(2012–2018 年)。案件(数量不详)涉及医疗保险、安全、监控、工程、旅行和设施管理服务方面的欺诈、腐败、违反合同义务和串通。
- **知识产权组织**。平均每年报告两起指控，涉及采购相关违规行为。

⁸⁸ 第 FB-102 号审计报告，关于库存管理流程，2015 年 6 月 25 日。

⁸⁹ 第 OED-117 号审计，关于用户开通和门户访问认证流程，2014 年 6 月 18 日。

⁹⁰ 第 IA/2017-10 号审计，关于人口基金网站治理，2017 年 11 月 20 日。

⁹¹ 第 IA/2016-06 号审计，关于人口基金的避孕套采购流程，2016 年 9 月 16 日。

⁹² 第 AR/16/09 号内部审计报告，关于粮食署的第三方监控，2016 年 7 月。

⁹³ 毕马威进行的审计，报告编号 R(F)/2019/02/082/U036/mb/kw, 2019 年 2 月 18 日。

⁹⁴ 第 AR/17/01 号内部审计报告，关于现金补助的金融服务提供商，2017 年 1 月。

第 AR/17/03 号内部审计报告，关于现金补助零售商在约旦和黎巴嫩的实施活动，2017 年 1 月。

⁹⁵ 第 AR/13/07 号内部审计报告，关于粮食署空运处和航空安全股，2013 年 9 月。

⁹⁶ 第 AR/18/07 号内部审计报告，关于粮食署总部旅行管理，2018 年 6 月。

- **气象组织**(自 2017 年以来)。调查了两起案件，涉及操纵采购或合同管理流程。

329. 一个大型组织的调查部门认为，指控数量如此之少的原因是，除非被禁止的活动将带来百万美元的直接利益，否则国际公务员薪酬丰厚，参与供应商被禁止的行为则可能丢掉工作，风险远超过他们操纵中小型采购量可能获得的任何非法利益。

330. 粮食署监督办公室的一种良好做法是，对高风险业务流程或行动进行系统的欺诈风险评估，在此基础上开展积极的诚信审查。审查的目的是及早发现欺诈风险并提供适当的减少风险措施，以补充只有收到投诉才采取行动的传统渠道。另一个良好做法来自电信联盟，该组织在外包信通技术服务的合同协议中要求供应商提供内部控制证明。

331. 鉴于联合国系统各组织外包活动的数量、范围和多样性都相当大，监督不足可能导致低效和未能发现机会，**检查专员敦促联合国系统各组织的监督部门**，在充分考虑自身任务、独立性和章程的情况下，定期审查组织层面与外包给商业服务提供商相关的风险，并向行政首长和立法机构报告审查结果。

九. 结语

332. 过去 15 年中，联合国系统各组织将服务外包的做法未得到立法机构或行政首长的足够重视，这一事实本身可能已包含了重大信息。本次审查根据收到的证据和数据得出的结果和结论表明，如果当时更加重视制定准则和方针、系统地收集数据、监控和报告、内部和外部协调以及加强监督，各组织应当可以受益良多。

333. 本次审查中，检查专员用令人信服的理由说明，应比以往更加整体地看待一个组织内不同业务流程的所有者将服务外包的问题，为此应实施各项改善，同时强化内部控制，并强化外包政策与做法之管理及行政的治理、问责和监督框架。任何实体都可以综合本次审查所载正式和非正式建议，制定政策、框架、准则或方针，为其外包政策与做法提供参考。

334. 同样，检查专员还呼吁强化各组织内部和相互之间的合作与协调，以加强一致性并改善经验、良好做法与教训的学习交流，包括为此开展组织学习和建立实践共同体。

335. 检查专员并不主张大规模进行新投资或创建大型新结构。某些必要措施(成本效益分析、供应商风险评估、标准作业程序和尽职调查措施)由各组织实施时，并未产生任何重大成本。然而，需要的是改变态度和心态，或是将方针重新定位，或是获得审视外包的新视界或视角。为此可能需要提高认识，并让有关人员更加意识到有必要知晓外包带来的挑战、风险、机会、益处和威胁。

336. 检查专员在审查中尽量避免提出规范性过强的意见。但他指出，共享信息和经验的好处在于，各实体不必一直进行无谓的工作，例如起草职权范围或工作说明书，或是在引入新的服务提供商时。

337. 不能也不应当让成本问题成为不行动的理由和借口。认识不足和信息缺失的问题需要解决，用潜在财政负担引人担忧则往往是为制度惰性找借口。众所周知，变革和战略思维是最容易倡导的，但也是最难付诸实践的。

338. 检查专员提议了供各实体使用的工具包。其中建议的措施大多相对简单，却基于合理、明晰的常识，而且许多措施可作为组织管理改革进程的一部分加以实施。工具包的内容包括加强内部控制框架的措施、商业情报和市场调查、评估任何外包服务当前和未来的需求、尽职调查措施、标准操作程序、成本效益分析、供应商风险评估、缓解和管理框架、培训和监督。

339. 长远看来，可能需要少量投资，但产生的利益将十分可观，不仅可以提高效率 and 效力，还可以加强全系统的内部控制框架、内部能力及一致性和协调性。

340. 在立法机关和理事会中有席位的会员国负有要求各组织遵守本审查报告所载提议和建议的重要责任。检查专员呼吁它们将本次审查视为提醒，并利用这次审查帮助启动一个全系统进程，加强对外包政策和做法的治理、问责和监督，以帮助本国履行这一领域的监督责任。

附件一

外包的定义

实体	外包的定义
BRAC 大学	外包是“外部采办”的简称。“外包可以被描述为将公司的主要职能和活动外包给外部服务或货物供应商。它包含将一个业务流程分包给另一个人群，这也被称为业务流程外包。换句话说，将各种作业转移给外部供应商，而不是在内部完成。外包可以在国内和国外市场进行，并且总是涉及第三方”。
欧洲银行业监管委员会	“外包：授权实体使用第三方(“外包服务供应商”)来执行通常由授权实体现在或将来承担的活动。供应商本身可能是一个授权或未授权的实体”。
大不列颠及北爱尔兰联合王国内阁办公室 —政府商务职能处	“外包服务”指通过合同从外部供应商获得的任何公共服务。 “复合外包”指以下任何一种：第一代外包；服务交付的重大转变；从竞争有限的市场或政府是唯一客户的市场获得服务；和/或通过合同获得的任何被认为新颖或有争议的服务。
德勤会计师事务所	“最简单的说法是，外包是将业务职能外包给外部供应商，涉及人员、流程和资产的转移；这种外包可以在岸上或离岸地点进行，也可以外包给一个(单一来源)或多个(多来源)外包伙伴。
欧洲银行管理局	“外包是指机构、支付机构或电子货币机构与服务供应商之间的任何形式的安排，通过该安排，服务供应商执行本应由机构、支付机构或电子货币机构本身执行的流程、服务或活动或其中的组成部分”。
GEPL Capital	“外包”是指注册中介在集团内部或外部使用一个或多个“第三方”来执行与中介提供的服务相关的活动。
国际商会	“外包是外包方与服务供应商之间的一种安排，服务供应商通过该安排直接或通过使用分包商来执行流程、服务或活动，否则外包方将需要在内部执行该流程、服务或活动”。
战略创新营销国际会议	“外包是与外部供应商建立和管理合同关系的过程，以提供过去由公司内部服务提供的技能”。
ISO 27001 Security	“外包包括将执行某项活动的责任(以前由内部执行)转移给外包商，并收取约定的费用。外包商根据双方商定的服务水平向客户提供服务，通常在正式合同中定义”。

实体	外包的定义
泽西金融服务委员会	“外包”是指注册人和服务供应商之间的任何形式的安排，服务供应商通过该安排开展本应由注册人开展的任何活动，如果服务供应商未能开展或未能充分开展此类活动将严重损害注册人受监管活动对监管法律要求的持续遵守。
巴塞尔银行监管委员会联合论坛	“外包被定义为受监管实体利用第三方(公司集团内部的附属实体或公司集团外部的实体)持续开展通常由受监管实体现在或将来开展的活动”。
MSM 损失管理公司	“外包涉及与另一方(包括相关法人团体)签订协议，持续开展目前由我们自己承担或可能由我们自己承担的业务活动”。
国际证券委员会组织技术委员会	“许多市场及其市场运营商使用第三方服务供应商来执行本应由市场或市场运营商自己承担的流程、服务或活动(无论受监管与否)——这种安排被称为外包”。
保诚人寿英国	“当一个运营领域保留交付服务的最终责任，但由一个外包服务供应商负责管理和履行服务时，即为外包”。
新西兰储备银行	“外包是指银行现在和将来使用第三方（银行集团内部的关联方或银行集团外部的第三方）定期或持续履行银行可能承担的服务或职能；……但它不包括银行对白名单上任何服务或功能的使用”。
南非大学	“外包是指从外部供应商处购买以前在内部生产的特定产品或服务的过程”。 “外包包括从外部供应商处采购以前在采购组织内部生产的货物和服务”。 “外包可能涉及将整个业务职能转移给供应商。或者，外包可能会导致与该职能相关的一些活动转移，而另一些活动则保留在内部。”

资料来源：联检组案头研究。

附件二

任务、立法、政策、规则和条例、战略框架条款、准则和程序

组织	任务	必要的 立法授权	书面 政策	规则 和章程	战略框架中的 具体规定	书面 指南	标准操作 程序	统一的 外包程序
粮农组织	Y	N	N	N	N	N	N	N
原子能机构	NR	N	N	Y	N	N	N	Y
民航组织	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR
劳工组织	N	N	N	N	N	N	N	Y
海事组织	N	N	N	N	N	N	N	N
国际电联	N	N	N	N	N	N	N	Y
联合国	Y	N	Y	Y	N	N	Y	Y
艾滋病署	N	N	Y	Y	N	Y	Y	Y
开发署。	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y
环境规划署	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
教科文组织	Y	N	N	N	N	N	N	N
人口基金	N	N	N	Y	N	Y	N	Y
人居署	N	N	N	N	N	NR	N	N
难民署	N	N	N	N	N	N	N	N
儿童基金会	Y	N	N	Y	N	N	Y	Y
工发组织	N	N	N	N	N	N	N	N
项目署	N	N	N	N	N	N	N	N
近东救济工程处	N	N	N	N	N	N	N	N

组织	任务	必要的 立法授权	书面 政策	规则 和章程	战略框架中的 具体规定	书面 指南	标准操作 程序	统一的 外包程序
妇女署	Y	N	Y	Y	N	Y	Y	Y
世旅组织	N	N	N	N	N	N	N	N
万国邮联	Y	N	N	N	NR	N	NR	Y
粮食署	N	N	N	N	N	N	N	N
知识产权组织	N	N	N	N	N	N	N	N
世卫组织	N	N	N	N	N	N	N	Y
气象组织	Y	N	N	Y	N	N	Y	Y

资料来源：联检组参与组织的问卷答复。

缩写：Y=有；N=无；NR=未答复。

附件二(续)

按组织分列的外包相关参考文件

组织	文件
粮农组织	粮农组织基本文件(第 10.5 段)。
原子能机构	采购政策(AM VI/1)(2015 年)。
劳工组织	财务细则，第十章 — 采购，2010 年；关于采购的办公室指令，IGDS 第 239 号，2017 年；采购手册(2018 年)。
联合国	“联合国财务条例和细则”(ST/SGB/2013/4 和 Amendment.1)。秘书长关于外包的报告：A/53/818(1999 年)、A/55/301(2000 年)、A/57/185(2002 年)和 A/59/227(2004 年)；行政和预算问题咨询委员会的报告：回应秘书长关于外包的报告：A/53/942、A/55/301、A/55/479、A/57/7/Add.1、A/57/185、A/57/453 和 Corr.1、A/59/540 和 A/59/652/Add.1；关于外包的信息通告：ST/IC/2005/30(2005 年)；大会关于外包的决议：A/RES/50/214(1995 年)、A/RES/52/226B(1998 年)、A/RES/54/256(2000 年)、A/RES/55/232(2001 年)、A/RES/58/277(2004 年)和 A/RES/59/289(2005 年)；监督厅关于外包的报告：A/51/804(1997 年)；和联检组关于外包的报告：JIU/REP/97/5(1997 年)和 JIU/REP/2002/7(2002 年)。
艾滋病规划署	采购手册 — 商业合同(06.03 和 10.03)；指导说明 FMA/2012/4A。
开发署	财务细则和条例 21.01；长期协定(第 4 版，2016 年)；长期协定政策指导说明(2012 年)；合同管理政策(2018)；采购和市场研究(2012 年)；交易型采购战略和规划(2009 年)；授标和合同管理；合同管理政策(2018 年)；采购权及加大采购授权。
环境署	A/RES/55/232；A/RES/67/246；“联合国采购手册”，第 7 版(2013 年)；“联合国财务条例和细则”(ST/SGB/2013/4 和 Amendment.1)。
教科文组织	教科文组织采购审计报告(UNESCO—2017-14)；关于教科文组织采购的外部审计报告(206EX/29(2019 年))。
难民署	难民署采购手册(第 8 章)；总部采购科内部请求单位要求的新的正式竞争性招标程序的内部标准作业程序(2017 年)。
儿童基金会	儿童基金会财务条例和细则(细则 112.14、112.15 和 112.16)(E//112.16/AB/L.8)(2011 年)；儿童基金会供应手册(2019 年)；“联合国采购从业人员手册”(2017 年)。
工发组织	工发组织采购手册。
项目署	项目署采购手册(2017 年第 6 版)；采购程序(OI.PG.2017.01)；财务条例和细则(EOD.ED.2017.04)；采购框架(OD.EO.2017.01)；采购程序(OI.PG.2017.01)。
妇女署	合同和采购管理政策，第 6.3 节(2015 年)；妇女署财务条例和细则 — J 节采购程序；长期协定模板；征求建议书指南；招标指南。

组织	文件
万国邮联	万国邮联总则，第 127 条(2018 年)；万国邮联财务条例(2015 年)。
知识产权组织	财务条例和细则(第一章 5C——采购，条例 5.11)；采购的一般原则和基本规则(厅令第 35/2017 号)；和采购手册(2018 年)。
粮食署	粮食计划署行政手册(依赖地点的行政服务章节)(2019 年)。
世卫组织	世卫组织电子手册(采购规则和程序)。
气象组织	世界气象组织关于采购的长期指示。

资料来源：联检组参与组织的问卷答复。

附件三

按组织分列的外包总支出^a

组织	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	共计
粮农组织(外包总额)	46 374 697	135 493 232	129 527 805	152 207 838	134 217 503	250 405 709	165 779 761	1 014 006 545
外包额的百分比变化	-	192.2	-4.4	17.5	-11.8	86.6	-33.8	257.5 (2012 年和 2018 年)
采购总额	86 529 000	320 122 000	350 713 000	343 503 640	317 003 290	371 400 000	376 300 000	2 165 570 930
外包占采购总额的百分比	53.6	42.3	36.9	44.3	42.3	67.4	44.1	46.8 (2012-2018 年)
组织总支出	1 343 397 572	1 379 994 161	1 245 513 130	1 219 235 388	1 201 818 140	1 531 753 306	1 454 768 694	9 376 480 391
外包占组织总支出的百分比	3.5	9.8	10.4	12.5	11.2	16.3	11.4	10.8 (2012-2018 年)
原子能机构(外包总额)	2 728 741	3 057 596	4 351 383	2 540 270	4 337 241	4 382 470	5 740 855	27 138 556
外包额的百分比变化	-	12.1	42.3	-41.6	70.7	1	31	110.4 (2012 年和 2018 年)
采购总额	166 746 000	210 307 000	180 061 000	140 440 000	147 309 370	219 800 000	167 300 000	1 231 963 370
外包占采购总额的百分比	1.6	1.5	2.4	1.8	2.9	2	3.4	2.2 (2012-2018 年)
组织总支出	591 755 992	630 242 601	580 516 028	570 543 764	549 644 351	642 585 424	641 027 397	4 206 315 557
外包占组织总支出的百分比	0.5	0.5	0.7	0.4	0.8	0.7	0.9	0.6(2012-2018 年)
民航组织(外包总额)	3 038 947	2 017 710	1 777 977	2 074 890	2 166 900	2 871 890	2 447 609	16 395 923
外包量的百分比变化	-	-33.6	-11.9	16.7	4.4	32.5	-14.8	-19.5(2012 年和 2018 年)
采购总额	88 895 472	90 385 859	72 600 918	85 086 300	73 118 634	93 452 074	76 752 369	580 291 626
外包占采购总额的百分比	3.4	2.2	2.4	2.4	3	3.1	3.2	2.8 (2012-2018 年)
组织总支出	220 499 361	231 416 934	222 196 722	194 803 848	192 346 640	215 225 968	229 964 201	1 506 453 674
外包占组织总支出的百分比	1.4	0.9	0.8	1.1	1.1	1.3	1.1	1.1 (2012-2018 年)
劳工组织(外包总额)	-	-	-	-	6 752 522	6 752 522	11 358 257	24 863 301
外包量的百分比变化	-	-	-	-	-	-	68.2	68.2 (2016 年和 2018 年)
采购总额	-	-	-	-	162 677 830	214 700 000	217 500 000	594 877 830
外包占采购总额的百分比	-	-	-	-	4.2	3.1	5.2	4.2 (2016-2018 年)
组织总支出	-	-	-	-	674 937 000	640 794 735	1 249 652 154	2 565 383 889

组织	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	共计
外包占组织总支出的百分比	-	-	-	-	1	1.1	0.9	1(2016-2018 年)
海事组织(外包总额)	4 544 822	5 128 652	4 888 595	4 926 954	4 909 544	5 086 806	4 017 898	33 503 271
外包额的百分比变化	-	12.8	-4.7	0.8	-0.4	3.6	-21	-11.6(2012 年和 2018 年)
采购总额	-	-	16 173 000	16 109 010	15 391 140	16 400 000	8 700 000	72 773 150
外包占采购总额的百分比	-	-	30.2	30.6	31.9	31	46.2	32.7 (2014-2018 年)
组织总支出	80 008 588	78 688 695	69 895 725	68 054 803	57 821 457	71 238 649	63 760 456	489 468 373
外包占组织总支出的百分比	5.7	6.5	7	7.2	8.5	7.1	6.3	6.8 (2012-2018 年)
国际电联(外包总额)	1 775 739	1 466 011	14 574 200	17 853 963	19 071 568	22 513 413	23 441 378	100 696 273
外包量的百分比变化	-	-17.4	894.1	22.5	6.8	18	4.1	1 220.1(2012 年和 2018 年)
采购总额	31 442 000	54 586 000	48 853 000	34 017 000	47 635 260	47 700 000	46 600 000	310 833 260
外包占采购总额的百分比	5.6	2.7	29.8	52.5	40	47.2	50.3	32.4 (2012-2018 年)
组织总支出	215 242 739	218 892 602	188 090 958	191 833 044	183 604 878	200 015 337	186 793 313	1 384 472 871
外包占组织总支出的百分比	0.8	0.7	7.7	9.3	10.4	11.2	12.5	7.3 (2012-2018 年)
联合国(外包总额)	1 041 349 921	894 423 806	775 012 580	941 526 662	837 517 355	836 355 759	880 063 298	6 206 249 381
外包额的百分比变化	-	-14.1	13.4	21.5	-11	-0.1	5.2	-15.5(2012 年和 2018 年)
外包总额 ^b	2 871 727 727	2 997 081 322	3 207 162 480	3 089 001 683	3 233 214 771	3 069 897 516	3 026 421 511	21 494 507 010
外包占采购总额的百分比	36.3	29.8	24.2	30.5	25.9	27.2	29.1	28.9 (2012-2018 年)
组织总支出	12 787 253 000	12 661 187 000	14 397 840 000	14 372 299 000	14 594 524 000	14 049 804 000	14 224 132 000	97 087 039 000
外包占组织总支出的百分比	8.1	7.1	5.4	6.6	5.7	6	6.2	6.4 (2012-2018 年)
艾滋病规划署(外包总额)	16 973 603	20 459 278	25 450 355	17 858 563	17 208 595	12 304 523	19 319 565	129 574 482
外包额的百分比变化	-	20.5	24.4	-29.8	-3.6	-28.5	57	13.8 (2012 年和 2018 年)
采购总额	-	38 217 000	38 399 000	41 286 160	34 022 440	49 400 000	28 200 000	229 524 600
外包占采购总额的百分比	-	53.5	66.3	43.3	50.6	24.9	68.5	49.1 (2013-2018 年)
组织总支出	279 913 491	295 195 415	295 725 197	293 936 807	181 750 055	173 371 100	184 336 897	1 704 228 962
外包占组织总支出的百分比	6.1	6.9	8.6	6.1	9.5	7.1	10.5	7.6 (2012-2018 年)
开发计划署(外包总额)	253 437 323	270 436 596	215 007 818	326 950 114	396 591 004	466 653 861	686 447 533	2 615 524 249
外包额的百分比变化	-	7	-20.5	52	21.3	17.7	47.1	170.9 (2012 年和 2018 年)

组 织	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	共 计
采购总额	3 173 916 000	2 628 855 000	2 285 487 000	2 736 809 380	1 697 466 050	2 117 000 000	2 146 500 000	16 786 033 430
外包占采购总额的百分比	8	10.3	9.4	12	23.4	22	32	15.6 (2012-2018 年)
组织总支出	5 244 435 060	5 244 451 435	5 314 299 948	5 057 413 898	4 659 525 828	5 094 775 419	5 096 825 461	35 711 727 049
外包占组织总支出的百分比	4.8	5.2	4	6.5	8.5	9.2	13.5	7.3 (2012-2018 年)
教科文组织(外包总额)	24 739 856	29 088 280	30 149 676	36 470 200	32 943 668	40 165 423	40 566 879	234 123 982
外包额的百分比变化	-	17.6	3.6	21	-9.7	21.9	1	64(2012 年和 2018 年)
采购总额	121 061 000	105 397 000	123 282 000	134 515 010	122 839 420	129 000 000	112 600 000	848 694 430
外包占采购总额的百分比	20.4	27.6	24.5	27.1	26.8	31.1	36	27.6 (2012-2018 年)
组织总支出	806 166 488	813 871 576	802 165 655	762 491 041	663 683 714	688 169 870	682 012 889	5 218 561 233
外包占组织总支出的百分比	3.1	3.6	3.8	4.8	5.0	5.8	5.9	4.5 (2012-2018 年)
人口基金(外包总额)	3 792 624	4 126 063	4 172 051	5 082 757	3 854 089	4 267 020	4 186 254	29 480 858
外包额的百分比变化	-	8.8	1.1	21.8	-24.2	10.7	-1.9	10.4 (2012 年和 2018 年)
采购总额	335 217 000	365 866 000	357 124 000	343 352 200	281 957 150	316 800 000	400 100 000	2 400 416 350
外包占采购总额的百分比	1.1	1.1	1.2	1.5	1.4	1.3	1	1.2 (2012-2018 年)
组织总支出	810 710 695	913 340 299	1 002 115 396	977 375 687	922 517 792	926 869 317	1 086 021 580	6 638 950 766
外包占组织总支出的百分比	0.5	0.5	0.4	0.5	0.4	0.5	0.4	0.4(2012-2018 年)
难民署(外包总额)	169 906 446	233 980 728	273 341 822	257 379 710	278 332 308	325 907 274	315 195 596	1 854 043 884
外包额的百分比变化	-	38	16.8	-5.8	8	17	-3.3	85.5 (2012 年和 2018 年)
采购总额	562 070 000	952 635 000	1 044 741 000	981 602 300	1 179 760 670	1 239 400 000	1 100 700 000	7 060 908 970
外包占采购总额的百分比	30.2	24.6	26.2	26.2	23.6	26.3	28.6	26.3 (2012-2018 年)
组织总支出	2 305 929 272	2 704 187 100	3 360 740 751	3 278 871 762	3 846 924 119	3 942 839 988	4 063 979 955	23 503 472 947
外包占组织总支出的百分比	7.4	8.7	8.1	7.8	7.2	8.3	7.8	7.9 (2012-2018 年)
儿童基金会(外包总额)	-	-	-	-	334 461 187	546 911 067	471 834 637	1 353 206 891
外包额的百分比变化	-	-	-	-	-	63.5	-13.7	41.1 (2016 年和 2018 年)
采购总额	-	-	-	-	3 485 192 990	3 428 700 000	3 486 000 000	10 399 892 990
外包占采购总额的百分比	-	-	-	-	9.6	16	13.5	13(2016-2018 年)
组织总支出	-	-	-	-	5 427 255 034	5 843 812 313	5 918 587 378	17 189 654 725

组织	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	共计
外包占组织总支出的百分比	-	-	-	-	6.2	9.4	8	7.9 (2016-2018 年)
工发组织(外包总额)	-	5 970 007	12 708 865	10 101 192	8 025 847	11 565 911	9 620 788	57 992 609
外包量的百分比变化	-	-	112.9	-20.5	-20.5	44.11	-16.8	-24.3(2013 年和 2018 年)
采购总额	-	85 356 000	102 309 000	98 361 210	123 336 400	178 400 000	161 600 000	749 362 610
外包占采购总额的百分比	-	7	12.4	10.3	6.5	6.5	6	7.7 (2013-2018 年)
组织总支出	-	330 774 686	232 720 432	244 140 762	235 511 425	299 180 198	279 463 696	1 621 791 199
外包占组织总支出的百分比	-	1.8	5.5	4.1	3.4	3.9	3.4	3.6 (2013-2018 年)
项目署(外包总额)	-	81 919 239	55532,258	70 993 238	79 177 402	136 588 085	-	424 210 222
外包额的百分比变化	-	-1.1	-32.2	27.8	11.5	72.5	-	66.7 (2013 年和 2017 年)
外包总额 ^c	-	451 195 000	405 172 000	364 129 000	447 319 000	495 082 000	-	2 162 897 000
外包占采购总额的百分比	-	18.2	13.7	19.5	17.7	27.6	-	19.6 (2013-2017 年)
组织总支出	-	703 639 000	666 675 000	671 526 000	769 873 000	815 855 396	-	3 627 568 396
外包占组织总支出的百分比	-	11.6	8.3	10.6	10.3	16.7	-	11.7 (2013-2017 年)
近东救济工程处(外包总额)	-	-	-	17 889 473	13 967 937	11 243 856	10 108 972	53 210 238
外包额的百分比变化	-	-	-	-	-21.9	-19.5	-10.1	-27.6(2015 年和 2018 年)
采购总额	-	-	-	323 956 209	288 560 864	243 704 589	224 882 532	1 081 104 194
外包占采购总额的百分比	-	-	-	5.5	4.8	4.6	4.5	4.9 (2015-2018 年)
组织总支出	-	-	-	1 333 774 841	1 316 762 306	1 310 443 631	1 190 222 772	5 151 203 550
外包占组织总支出的百分比	-	-	-	1.3	1.1	0.9	0.8	1(2015-2018 年)
妇女署(外包总额)	-	60 011	2 585 345	3 651 826	5 383 578	5 131 916	7 372 664	24 185 340
外包额的百分比变化	-	-	4 208.1	41.3	47.4	-4.7	43.7	12 185.6(2013 年和 2018 年)
采购总额	-	76 328 000	90 299 000	108 651 690	125 937 380	104 200 000	127 500 000	632 916 070
外包占采购总额的百分比	-	0.1	2.9	3.4	4.3	4.9	5.8	3.8 (2013-2018 年)
组织总支出	-	264 104 992	270 537 896	314 974 000	339 801 000	338 615 000	380 260 000	1 908 292 888
外包占组织总支出的百分比	-	0.02	1	1.2	1.6	1.5	1.9	1.3 (2013-2018 年)
世旅组织(外包总额)	-	-	-	-	-	766 372	558 490	1 324 862
外包额的百分比变化	-	-	-	-	-	-	-27.1	-27.1(2017 年和 2018 年)

组织	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	共计
采购总额	-	-	-	-	-	2 924 464	2 315 230	5 239 694
外包占采购总额的百分比	-	-	-	-	-	26.2	24.1	25.3 (2017-2018 年)
组织总支出	-	-	-	-	-	27 201 861	21 123 148	48 325 009
外包占组织总支出的百分比	-	-	-	-	-	2.8	2.6	2.7 (2017-2018 年)
万国邮联(外包总额)	2 173 967	2 023 504	2 185 614	2 227 346	2 155 752	2 135 033	2 130 064	15 031 281
外包额的百分比变化	-	-6.9	8	1.9	-3.2	-1	-0.2	-2(2012 年和 2018 年)
采购总额	688 000	2 989 000	-	22 791 230	21 952 640	16 700 000	14 000 000	79 120 870
外包占采购总额的百分比	316	67.7	-	9.8	9.8	12.8	15.2	16.2 (2012-2013 年和 2015-2018 年)
组织总支出	74 012 429	76 015 020	63 245 715	79 265 758	77 403 536	82 854 833	75 172 438	527 969 729
外包占组织总支出的百分比	2.9	2.7	3.5	2.8	2.8	2.6	2.8	2.8 (2012-2018 年)
粮食计划署(外包总额)	1 093 788 338	951 303 307	1 062 245 991	1 137 554 240	1 142 256 811	1 169 588 665	1 260 964 971	7 817 702 322
外包额的百分比变化	-	-13	11.7	7.1	0.4	2.4	7.8	15.3 (2012 年和 2018 年)
采购总额	2 483 983 240	2 476 557 589	2 752 856 500	2 629 553 266	2 961 903 699	3 075 332 797	3 497 040 657	19 877 227 748
外包占采购总额的百分比	44	38.4	38.6	43.3	38.6	38	36.1	39.3 (2012-2018 年)
组织总支出	4 450 012 777	4 767 693 118	4 996 778 314	4 893 472 393	5 355 409 043	6 224 010 883	6 789 054 399	37 476 430 927
外包占组织总支出的百分比	24.6	20	21.3	23.2	21.3	18.8	18.6	20.9 (2012-2018 年)
世卫组织-仅限总部(外包总额)	9 946 450	10 642 569	12 123 485	12 179 131	10 986 115	12 012 085	11 573 424	79 463 259
外包额的百分比变化	-	7	13.9	0.5	-9.8	9.3	-3.7	16.4 (2012 年和 2018 年)
采购总额(仅限世卫组织总部)	221 000 000	242 000 000	301 000 000	303 000 000	244 000 000	268 000 000	240 000 000	1 819 000 000
外包占采购总额的百分比	4.5	4.4	4	4.1	4.5	4.5	4.8	4.4 (2012-2018 年)
组织总支出(除泛美卫生组织外的整个世卫组织)	4 159 926 810	2 260 998 329	2 316 590 813	2 738 660 315	2 471 062 278	2 680 744 796	2 500 048 502	19 128 031 843
外包占组织总支出的百分比	0.2	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4(2012-2018 年)
知识产权组织(外包总额)	46 332 353	57 315 046	60 315 721	47 365 210	51 607 978	59 654 047	-	322 590 355
外包额的百分比变化	-	23.7	5.2	-21.5	9	15.6	-	28.8 (2012 年和 2017 年)
采购总额	127 094 000	150 950 000	146 642 000	102 812 670	114 312 560	114 800 000	-	756 611 230
外包占采购总额的百分比	36.5	38	41.1	46.1	45.1	52	-	42.6 2012-2017 年期间

组织	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	共计
组织总支出	352 672 429	379 346 425	337 594 738	351 839 000	347 037 073	403 729 039	-	2 172 218 704
外包占组织总支出的百分比	13.1	15.1	17.9	13.5	14.9	14.8	-	14.9 (2012-2017 年)
海事组织(外包总额)	-	-	-	7 044 699	9 165 482	9 334 010	9 783 231	35 327 422
外包额的百分比变化	-	-	-	-	30.1	1.8	4.8	6.7 (2015 年和 2018 年)
采购总额	-	-	-	12 786 060	17 611 030	14 100 000	15 100 000	59 597 090
外包占采购总额的百分比	-	-	-	55.1	52	66.2	64.8	59.3 (2015-2018 年)
组织总支出	-	-	-	102 471 241	98 226 341	107 891 616	96 634 245	405 223 443
外包占组织总支出的百分比	-	-	-	6.9	9.3	8.7	10.1	8.7 (2015-2018 年)

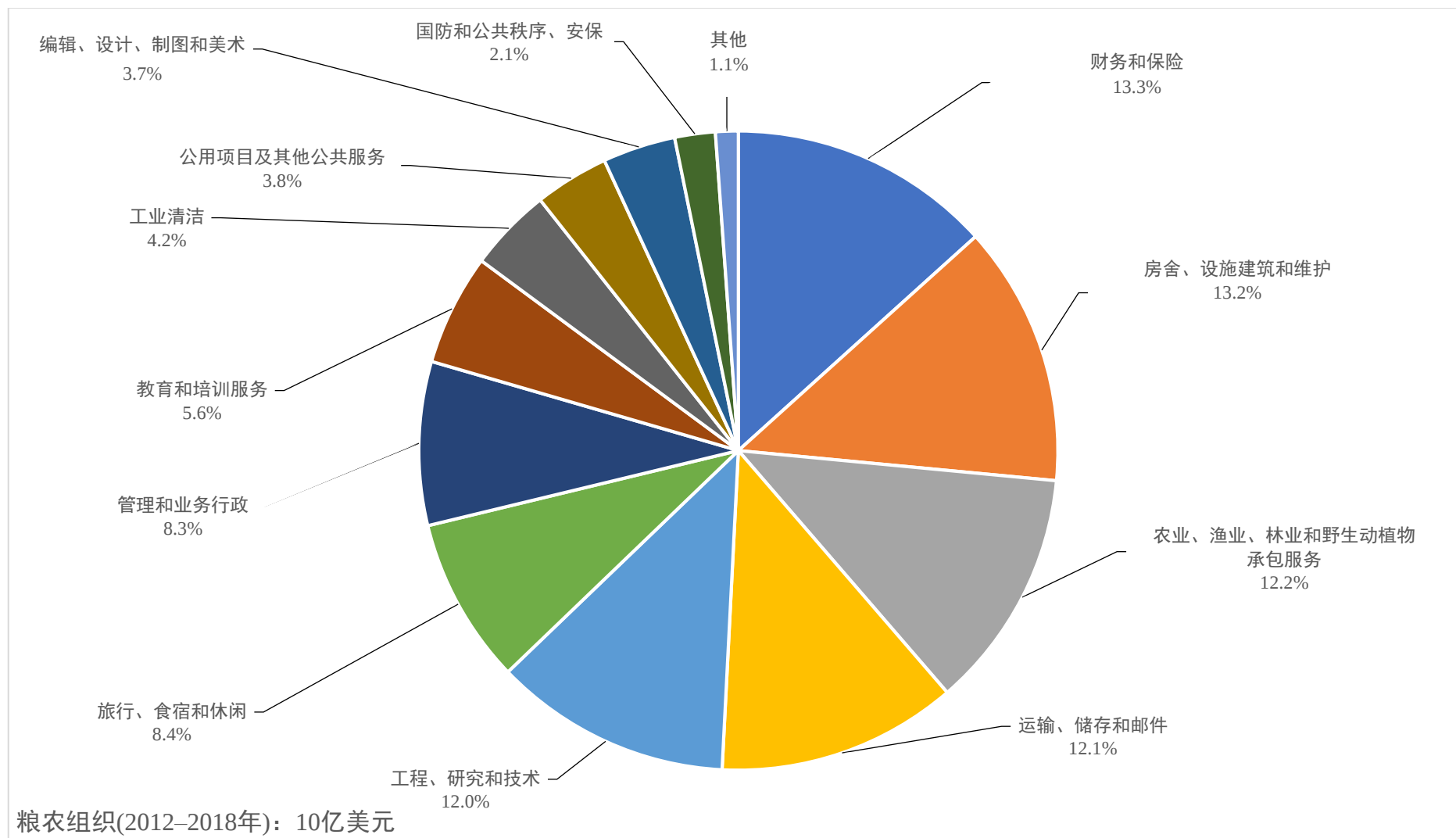
资料来源：外包额取自联检组参与组织的集团问卷和后续问卷答复。民航组织、联合国、项目署、近东救济工程处、世旅组织、粮食计划署和世卫组织总部的采购额由这些组织直接提供给联检组。其余 16 个组织的采购额摘自 2012 至 2018 年联合国采购年度统计报告。这些报告由项目署编写，可在 www.ungm.org 上查阅。除联合国外所有组织的组织总支出数据来自行政首长协调会财务和预算网的网站：www.unsceb.org/content/FS-F00-03。应该指出，有几个组织直接向联检组提供了支出数据，对于某些年份和某些组织，这些数据与行政首长协调会网站上列出的支出数据不符。为保持一致，仅使用了行政首长协调会网站上的支出数据。但是，对联合国而言，使用的是该组织直接提供的数据，以使外包数据和采购数据所涵盖的该组织各实体之间保持一致。世旅组织提供的采购和外包额以欧元为单位，气象组织和万国邮联提供的外包额以瑞士法郎为单位。国际电联以欧元、匈牙利福林、卡塔尔里亚尔、韩元、南非兰特、瑞士法郎、泰铢和阿联酋迪拉姆为单位提供了一些外包服务的数据。所有数据均使用取自以下网站的下列货币年均汇率换算成美元：oecd.org(瑞士法郎和欧元)；ofx.com(阿联酋迪拉姆、匈牙利福林、韩元、泰铢和南非兰特)；和 ceicdata.com(卡塔尔里亚尔)。

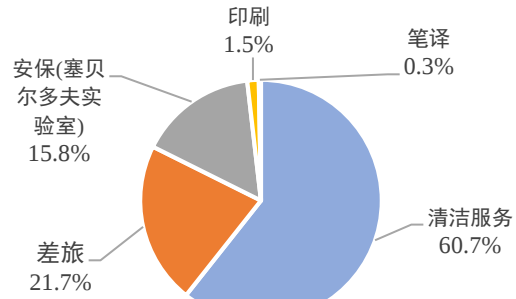
^a 外包总额、采购总额和组织支出总额以美元为单位。

^b 联合国采购司从 2017 年开始在年度统计数据中列入总部以外办事处、区域委员会和法庭的采购数据。因此，2012 至 2016 年的数字仅包括总部、维持和平特派团和政治特派团的数量。

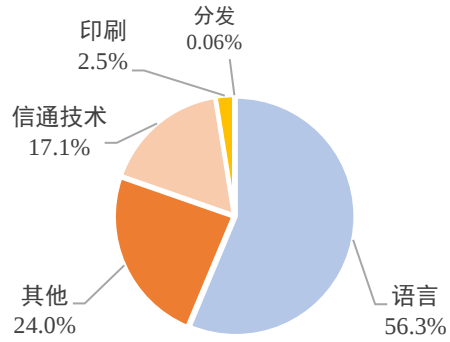
^c 反映每日历年的实际采购费用数据，包括项目署在联合国审计委员会编制的财务报告和已审计财务报表中报告的订约承办事务、业务费用、用品和消耗品以及差旅总额。

按组织分列的外包服务支出比例

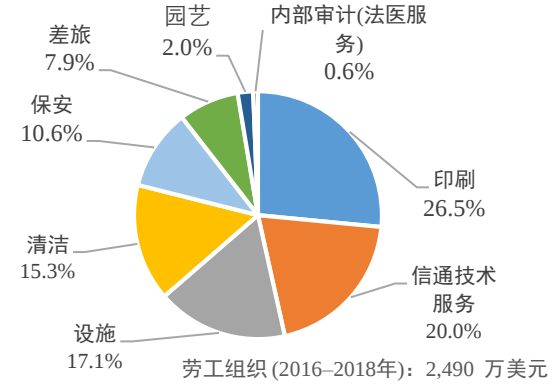




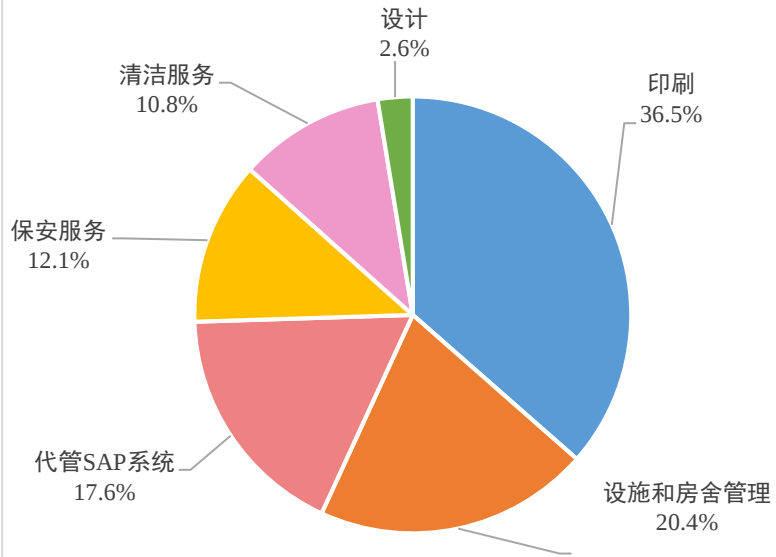
原子能机构 (2012–2018年): 2,710万美元



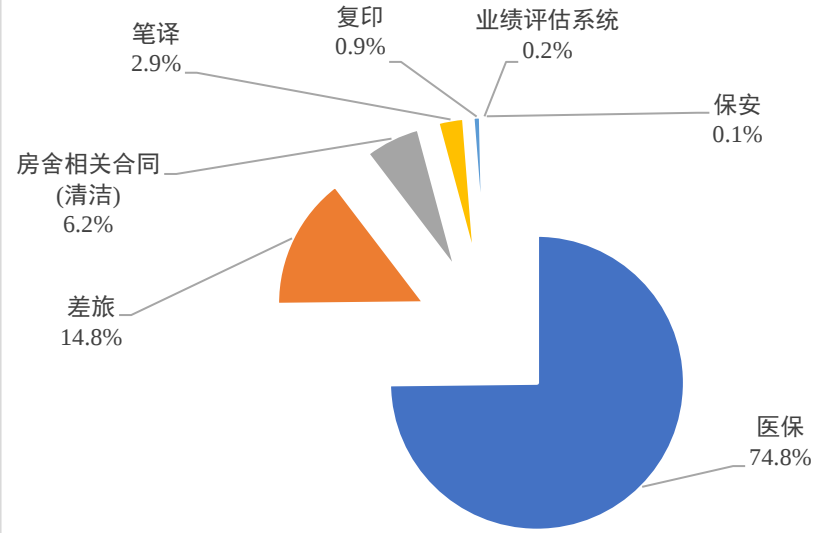
民航组织 (2012–2018年): 1,640万美元



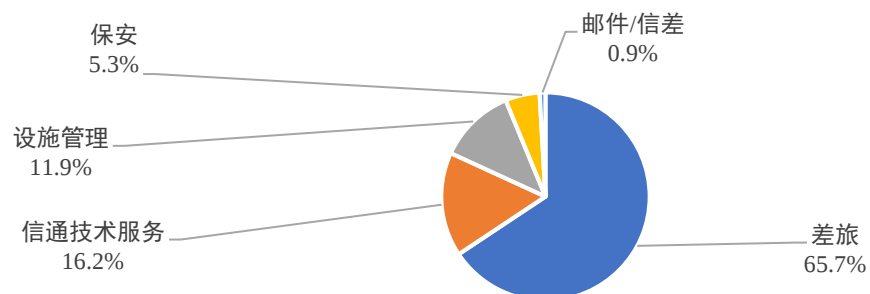
劳工组织 (2016–2018年): 2,490 万美元



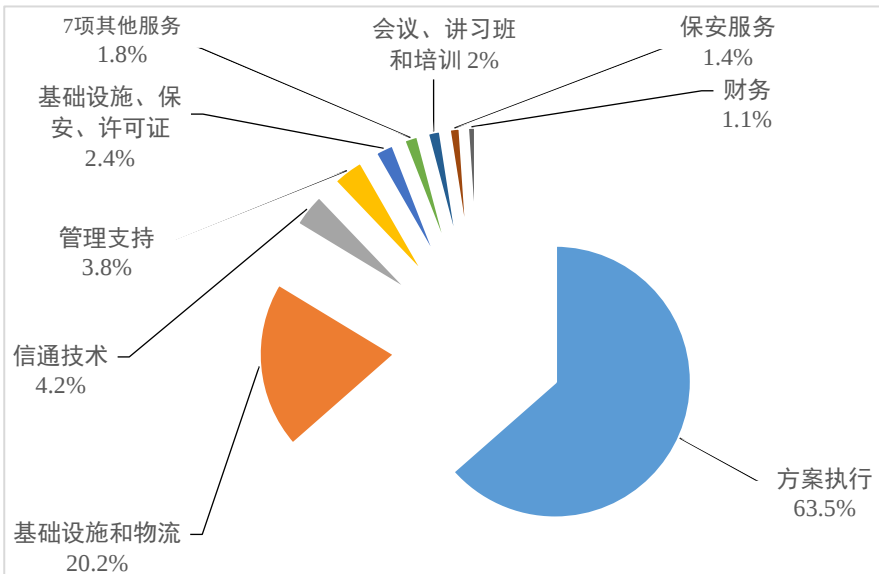
海事组织(2012–2018年): 3,350万美元



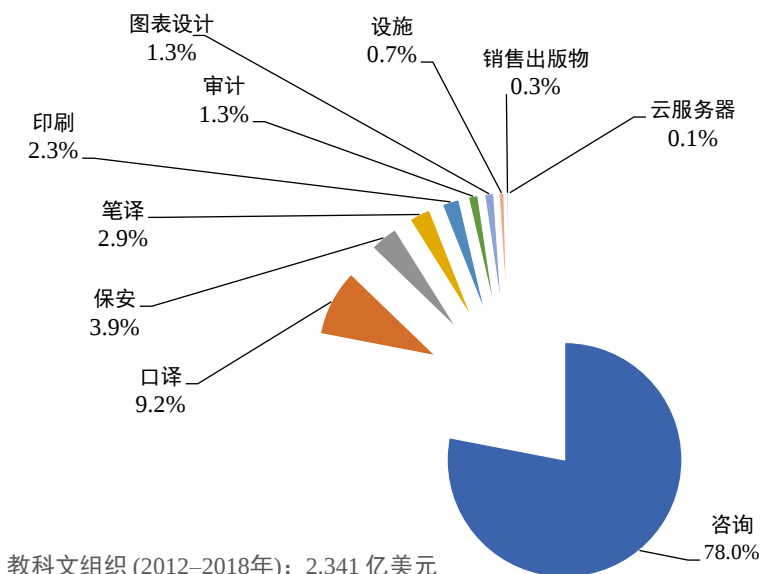
国际贸易中心 (2012–2018年): 1.007亿美元



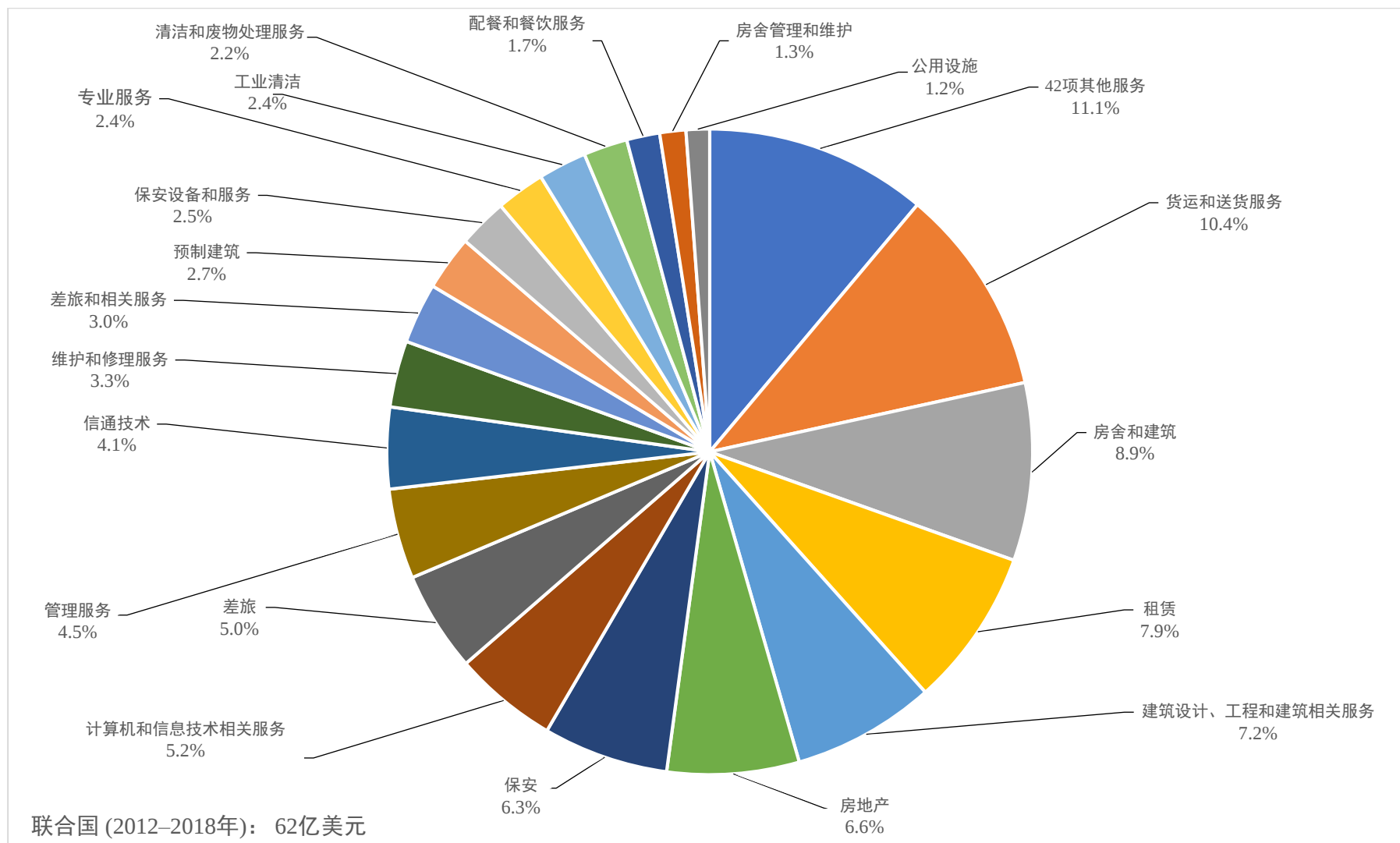
气象组织 (2015–2018年): 3,530万美元

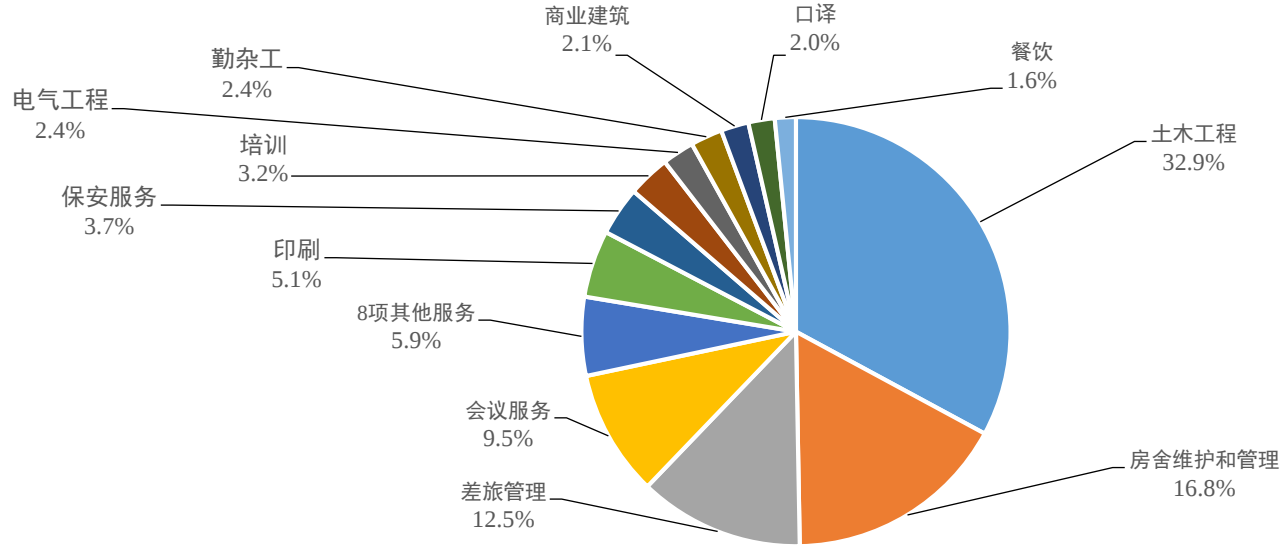


艾滋病规划署(2012–2018年): 1.296亿美元

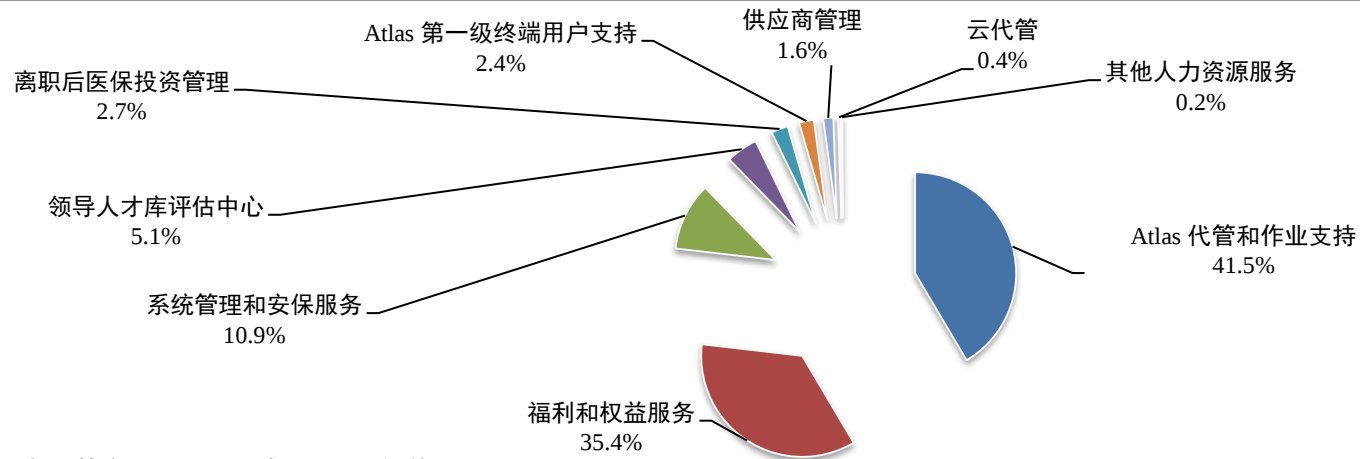


教科文组织 (2012–2018年): 2.341 亿美元

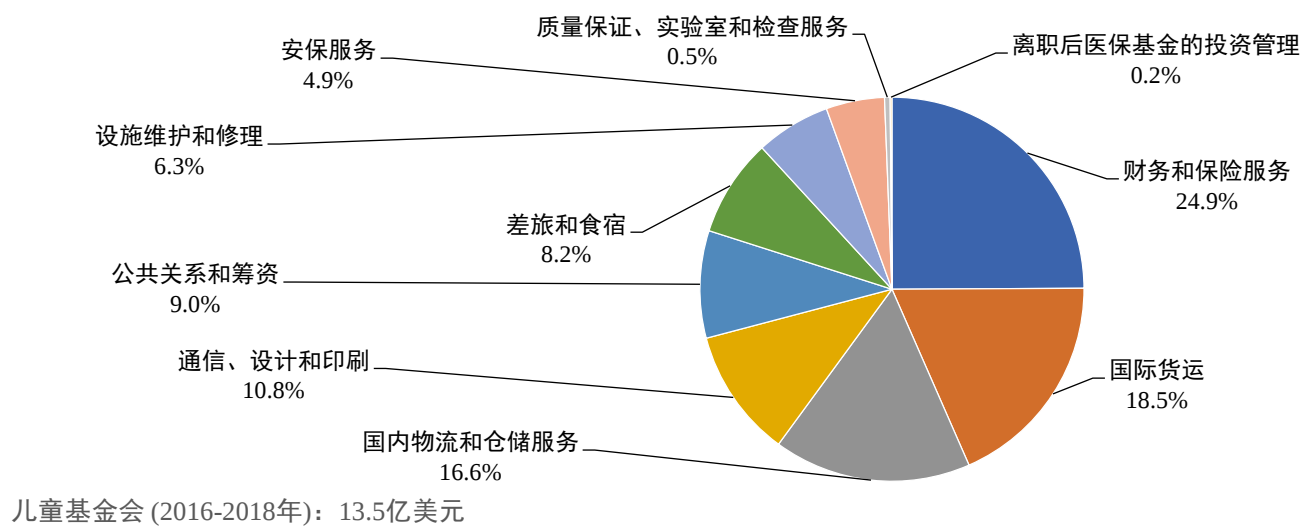
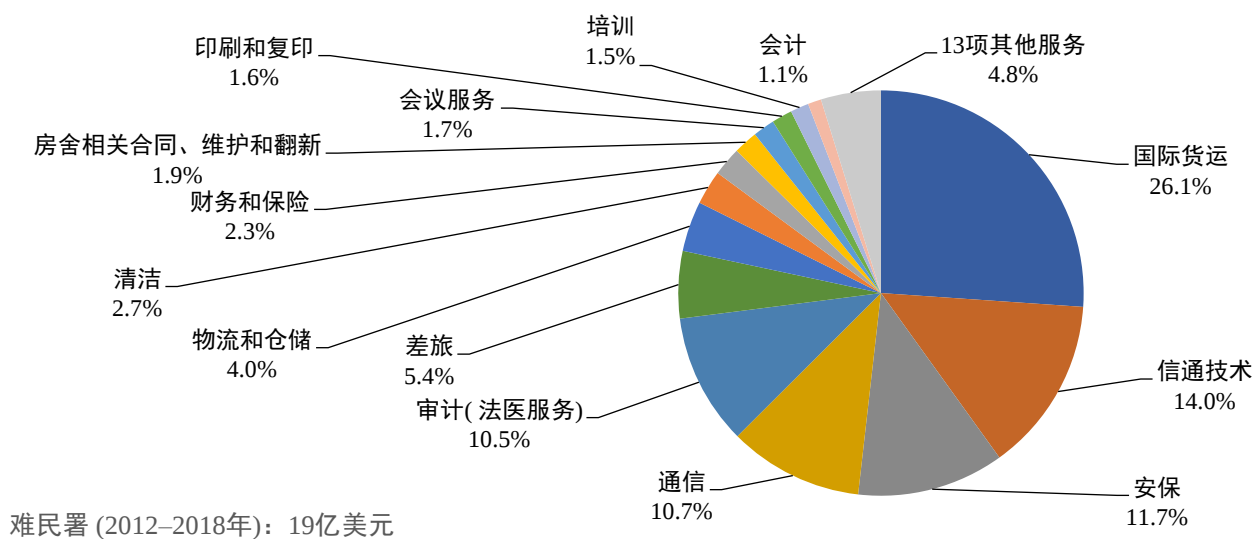


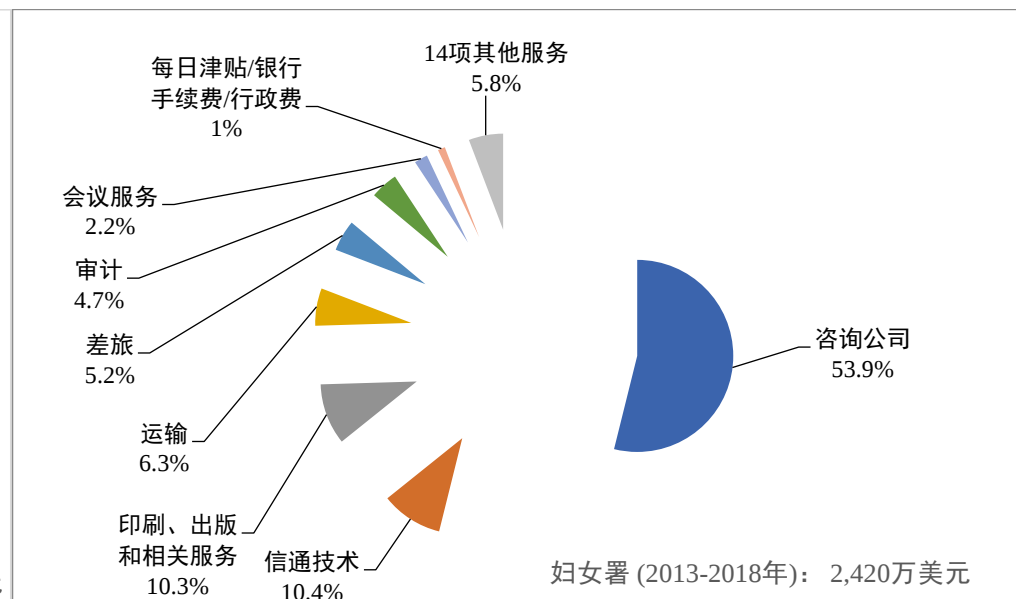
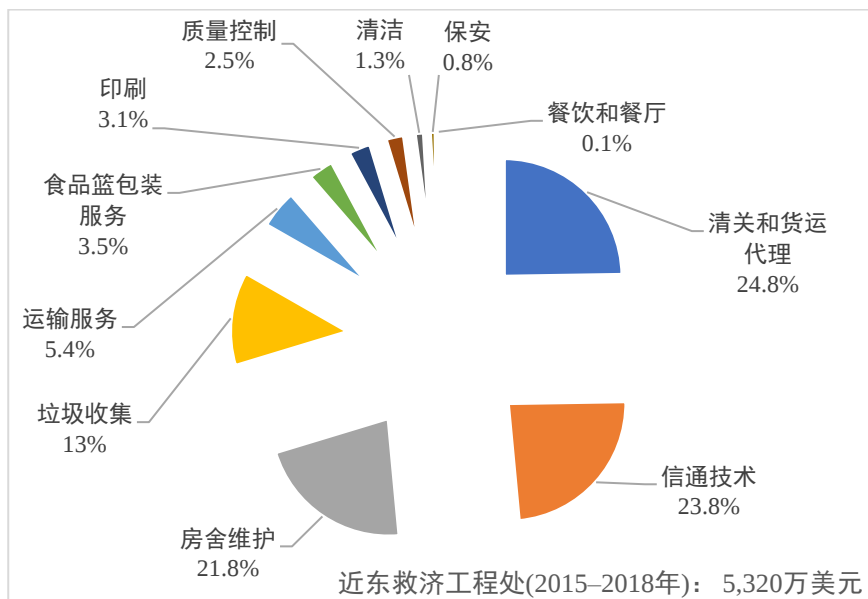
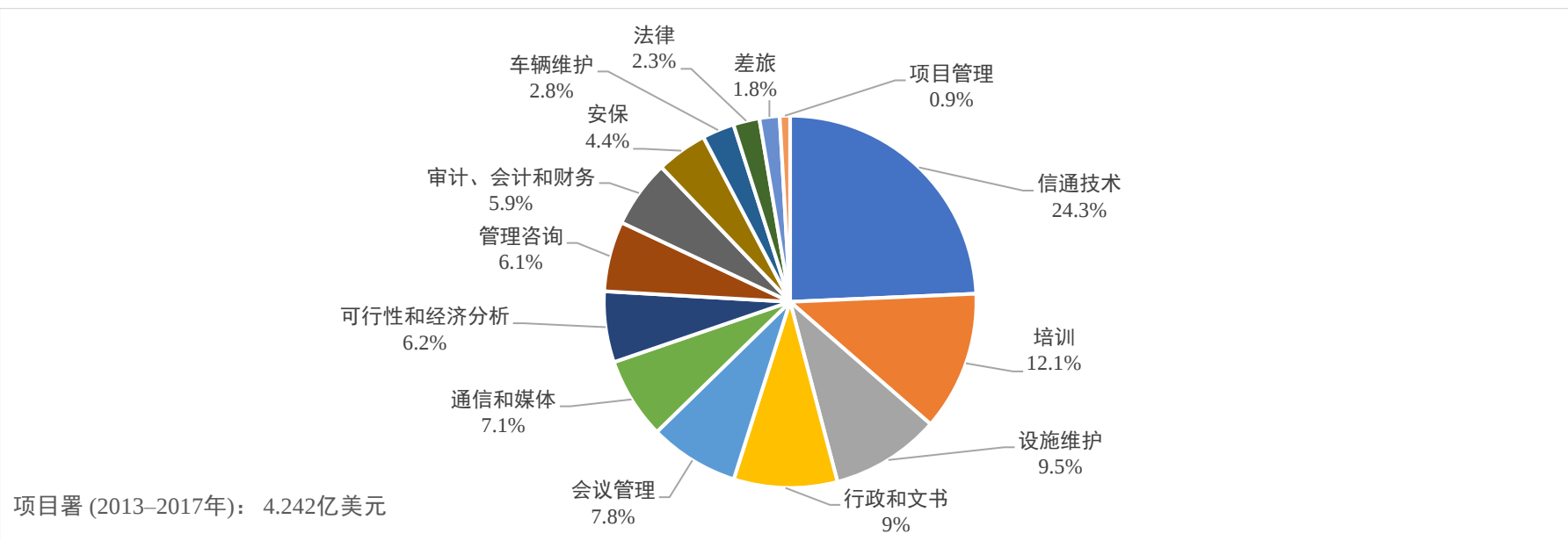


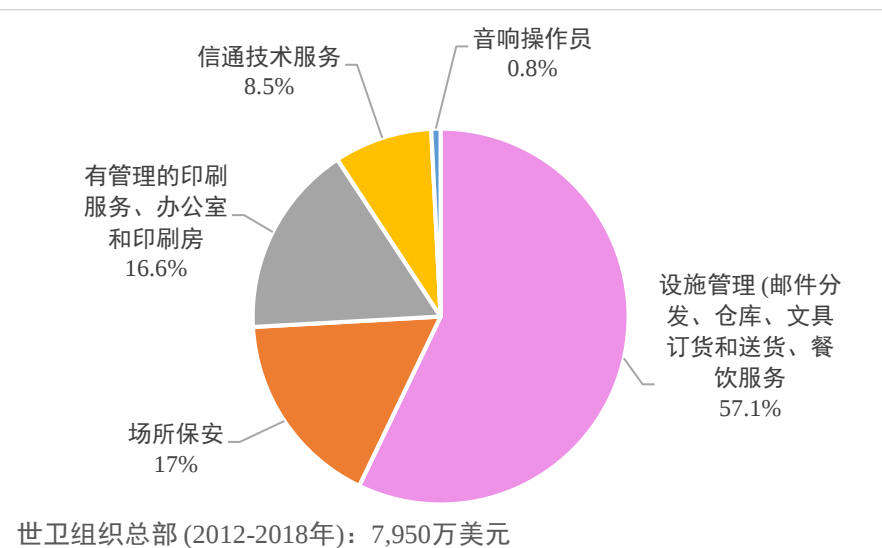
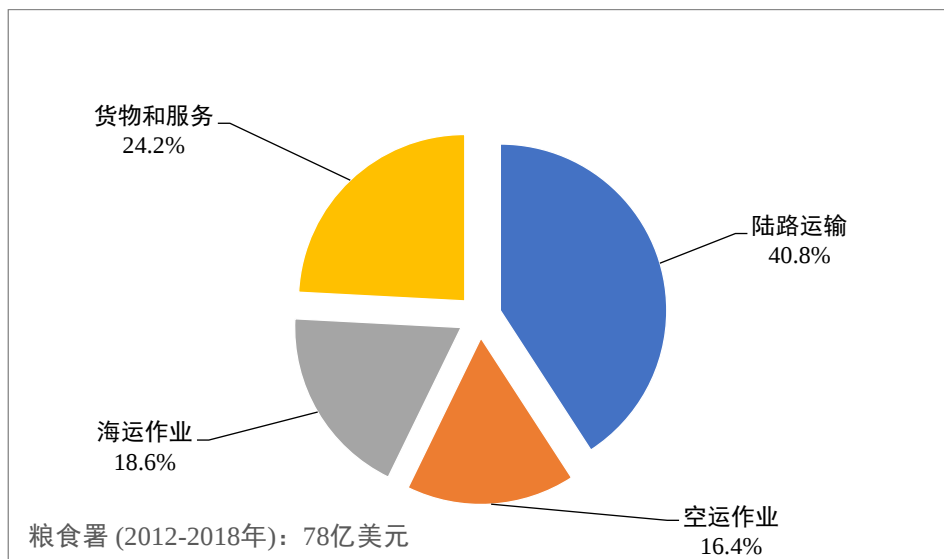
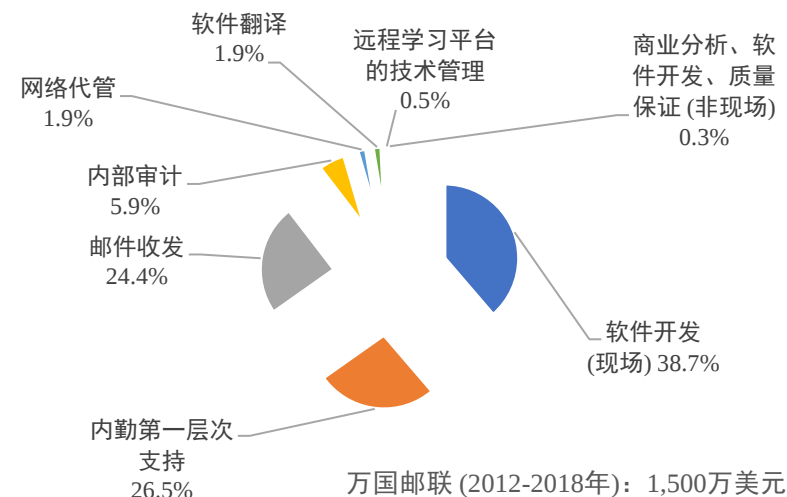
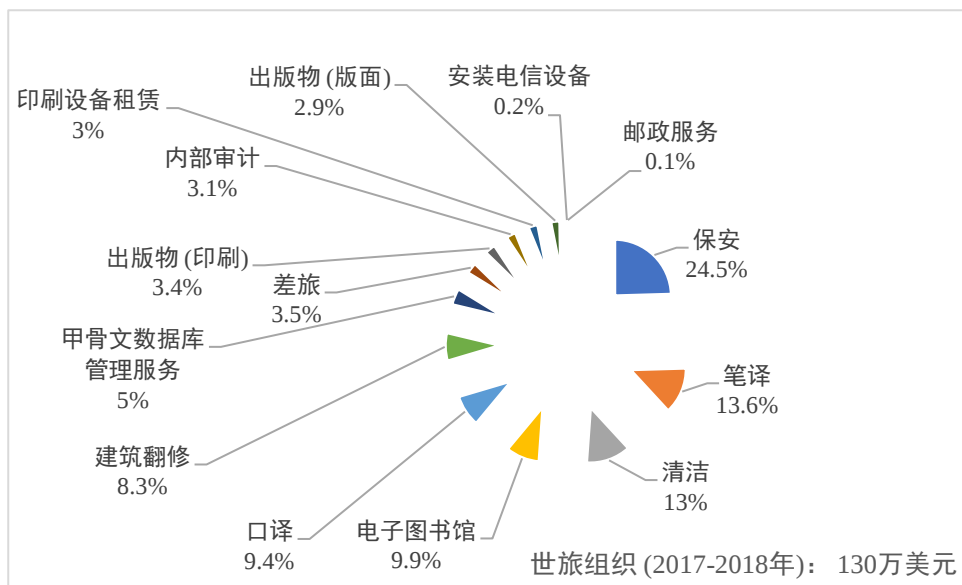
开发署 (2012–2018年): 26亿美元



人口基金 (2012–2018年): 2.95亿美元







资料来源：外包额取自联检组参与组织的集团问卷和后续问卷答复。

附件五

外包服务 22 个大类的开支

类别	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	总计(2012-2018 年)
餐厅和餐饮 ^a	49 263 007	64 445 585	14 780 812	18 943 078	16 853 145	19 319 810	21 977 814	205 583 251
百分比变化(与上一年相比)	-	30.8	-77.1	28.2	-11	14.6	13.8	-55.4
传播和公共关系 ^b	44 394 844	33 954 847	53 892 671	73 024 180	91 959 908	82 869 954	101 005 716	481 102 120
百分比变化(与上一年相比)	-	-23.5	58.7	35.5	25.9	-9.9	21.9	127.5
会议服务 ^c	40 679 139	46 155 930	30 713 717	51 444 590	46 334 287	53 037 928	47 676 025	316 041 616
百分比变化(与上一年相比)	-	13.5	-33.5	67.5	-9.9	14.5	-10	17.2
编辑、出版物和打印 ^d	31 561 242	36 935 966	37 567 410	31 871 049	31 707 859	34 014 590	57 635 512	261 293 628
百分比变化(与上一年相比)	-	17	1.7	15.2	-0.5	7.3	69.4	82.6
教育培训 ^e	33 245 220	38 428 749	36 328 907	35 476 192	49 853 800	74 793 473	47 916 789	316 043 130
百分比变化(与上一年相比)	-	15.6	-5.5	-2.3	40.5	50	-35.9	44.1
工程服务 ^f	87 390 848	102 025 570	86 609 085	160 393 845	193 749 547	298 621 005	177 964 180	1 106 754 080
百分比变化(与上一年相比)	-	16.7	-15.1	85.2	20.8	54.1	-40.4	103.6
设施建设和维护 ^g	322 710 592	215 312 858	296 401 660	405 482 290	346 299 402	400 837 609	757 536 942	2 805 616 800
百分比变化(与上一年相比)	-	-33	37.7	37	-14.6	15.7	89	134.7
农业、渔业、林业和野生动植物承包 ^h	2 043 566	29 796 092	24 714 089	27 509 386	14 166 557	14 151 943	10 174 659	122 556 292
百分比变化(与上一年相比)	-	1 358	-17.1	11.3	-48.5	-0.1	-28.1	397.9
金融、会计和保险 ⁱ	9 516 510	24 440 382	22 295 349	23 986 790	41 543 839	354 798 385	166 531 324	643 112 580
百分比变化(与上一年相比)	-	156.8	-8.8	7.6	73.2	754	-53.1	1649.9
物流(货运、运输、仓储、邮件) ^j	1 174 881 434	980 081 716	1 137 010 779	1 199 376 901	1 197 176 755	1 207 968 589	1 273 208 890	8 169 705 065
百分比变化(与上一年相比)	-	-16.6	16	5.5	-0.2	0.9	5.4	8.4
人力资源、专业和行政服务 ^k	104 659 546	131 057 448	118 862 066	133 431 968	162 453 149	198 012 134	208 789 770	1 057 266 080
百分比变化(与上一年相比)	-	25.2	-9.3	12.3	21.7	21.9	5.4	99.5
信息和通信技术 ^l	142 250 304	161 733 923	228 618 515	221 176 291	229 202 792	257 140 763	143 456 602	1 383 579 190

类别	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	总计(2012-2018 年)
百分比变化(与上一年相比)	-	13.7	41.4	-3.3	3.6	12.2	-44.2	0.8
法律服务 ^m	5 325 151	5 268 204	5 126 384	6 645 760	1 179 866	1 339 123	1 047 622	25 932 110
百分比变化(与上一年相比)	-	-1.1	-2.7	29.6	-82.2	13.5	-21.8	-80.3
管理支持 ⁿ	79 207 365	137 307 414	55 927 404	52 958 230	26 279 796	27 138 151	17 307 489	396 125 849
百分比变化(与上一年相比)	-	73.4	-59.3	-5.3	-50.4	3.3	-36.2	-78.1
办公设备和用品 ^o	9 325 025	7 278 169	7 404 657	7 180 204	3 543 509	2 814 706	2 257 745	39 804 014
百分比变化(与上一年相比)	-	-22	1.7	-3	-50.6	-20.6	-19.8	-75.8
监督、检查、质量控制/保证 ^p	22 266 113	27 018 285	32 684 363	50 104 925	46 394 963	47 212 865	58 437 562	284 119 076
百分比变化(与上一年相比)	-	21.3	21	53.3	-7.4	1.8	23.8	162.5
房地产、房地租金、租赁和公用设施 ^q	184 023 045	192 401 685	117 467 988	163 666 877	182 408 684	217 737 235	218 981 812	1 276 687 325
百分比变化(与上一年相比)	-	4.6	-38.9	39.3	11.5	19.4	0.6	19
安全和安保 ^r	75 652 355	96 362 848	117 900 450	137 688 598	379 807 750	178 670 207	187 018 747	1 173 100 956
百分比变化(与上一年相比)	-	27.4	22.4	16.8	175.8	-53	4.7	147.2
笔译和口译服务 ^s	27 795 073	38 903 204	35 126 665	33 823 628	86 031 718	39 540 681	11 889 532	273 110 502
百分比变化(与上一年相比)	-	40	-9.7	-3.7	154	-54	-69.9	-57.2
旅行和食宿 ^t	117 565 074	125 725 957	122 683 456	129 500 177	117 019 568	286 245 637	289 114 169	1 187 854 038
百分比变化(与上一年相比)	-	6.9	-2.4	5.6	-9.6	144.6	1	145.9
车辆、维修和维护 ^u	16 570 291	3 255 850	5 568 247	3 536 215	13 243 390	8 246 963	12 745 932	63 166 887
百分比变化(与上一年相比)	-	-80.4	71	-36.5	274.5	-37.7	54.6	-23.1
其他杂项外包服务	140 578 084	205 050 944	85 558 005	96 555 909	108 332 835	124 998 636	120 216 503	881 290 916
百分比变化(与上一年相比)	-	45.9	-58.3	12.9	12.2	15.4	-3.8	-14.5
所有外包服务的总支出	2 720 903 826	2 708 911 635	2 685 951 542	3 073 878 276	3 395 090 385	3 942 597 718	3 942 512 124	22 469 845 506
百分比变化(与上一年相比)	-	-0.4	-0.8	14.4	10.4	16.1	0	44.9

资料来源：外包额取自联检组参与组织的集团问卷和后续问卷答复。

注：世旅组织以欧元为单位提供数据，气象组织和万国邮联以瑞士法郎为单位提供数据。国际电联以欧元、匈牙利福林、卡塔尔里亚尔、韩元、南非兰特、瑞士法郎、泰铢和阿联酋迪拉姆为单位提供了一些外包服务的数据。所有数据均使用取自以下网站的下列货币年均汇率换算成美元：oecd.org(瑞士法郎和欧元)；ofx.com(阿联酋迪拉姆、匈牙利福林、韩元、泰铢和南非兰特)；ceicdata.com(卡塔尔里亚尔)。

^a 食品和餐饮(联合国); 配餐和餐饮服务(联合国); 餐厅服务(开发署); 以及餐厅和餐饮服务(难民署、近东救济工程处、妇女署和知识产权组织)。

^b 无线电通信和电视广播服务(联合国); 摄影设备和配件(联合国); 电信设备和服务(联合国和开发署); 广告、营销和会议(联合国); 通信和媒体(难民署和项目署); 新闻中心(开发署); 公共关系和筹款(联合国儿童基金会)。

^c 会议组织事务(开发署); 会议和活动管理服务(难民署和项目署); 会议事务(妇女署); 音响操作员(世卫组织)。

^d 编辑、设计、制图和美术(粮农组织); 印刷(原子能机构、国际民航组织、劳工组织、海事组织、开发计划署和近东救济工程处); 分发(国际民航组织); 设计(国际海事组织); 复印(国际电联); 图形和邮票设计及印刷(联合国); 油墨和印刷机配件(联合国); 外部印刷服务(教科文组织); 平面设计服务(教科文组织); 出版物销售(教科文组织); 印刷和复印(难民署); 印刷、出版、平面设计、视听、广告、宣传和讲习班用品(妇女署); 印刷设备服务租赁(世旅组织); 出版物版面设计(世旅组织); 出版物(世旅组织); 电子图书馆和电子出版物(世旅组织); 管理印刷服务以及办公室和印刷店(世卫组织); 校对和更正(知识产权组织)。

^e 教育和培训服务(粮农组织和妇女署); 语言培训(国际民航组织、难民署和知识产权组织); 教育(联合国); 培训服务(联合国、开发署、难民署、项目署和妇女署); 会议、培训和讲习班(艾滋病规划署); 图书馆(艾滋病规划署); 工作人员发展和学习(艾滋病规划署); 管理发展(开发署); 领导人才库评估中心(人口基金); 培训岗位远程学习平台的技术管理(万国邮联)。

^f 工程、研究和技术(粮农组织); 工程(联合国); 土木工程(开发署); 电气和电气工程(开发计划署); 机械工程(开发计划署)。

^g 建筑、设施建设和维护(粮农组织和项目署); 工业清洁(粮农组织和联合国); 清洁服务(原子能机构、劳工组织、海事组织、国际电联、难民署、近东救济工程处、妇女署和世旅组织); 设施(劳工组织); 园艺(劳工组织); 设施和建筑物管理(海事组织); 房舍和建筑工程(联合国); 空调、供暖和管道(联合国); 建筑、工程和建筑相关服务(联合国); 房舍管理和维护(联合国); 清洁和废物处理服务(联合国); 维护和修理服务(联合国); 预制建筑(联合国); 房舍维护和修理(开发署); 商业建筑(开发署); 杂工服务(开发署); 设施, 包括清洁、园艺和餐饮(教科文组织); 与房舍有关的合同、维修和翻新(难民署); 设施维护和修理(儿童基金会); 设施管理服务, 包括基础设施和建筑物维护(工发组织); 房舍维修(近东救济工程处); 垃圾收集(近东救济工程处); 房舍维护、租赁改进、设备维修和安保设备(妇女署); 搬运和场地服务(妇女署); 建筑物翻新(世旅组织); 永久和临时基础设施建设服务(粮食计划署); 设施管理(世卫组织); 清洁和搬运服务(知识产权组织); 一般电气维修(知识产权组织); 外部环境美化服务(知识产权组织); 供暖、通风和空调维修(知识产权组织); 设施管理, 包括电梯维护(海事组织)。

^h 农业、渔业、林业和野生动植物承包服务(粮农组织)。

ⁱ 财务和保险(粮农组织和联合国); 医疗保险(国际电联和联合国); 保险(联合国); 财务(艾滋病规划署); 离职后健康保险投资组合管理(人口基金); 财务和会计(难民署); 财务和保险服务(难民署和儿童基金会); 离职后健康保险基金的投资管理(儿童基金会)。

^j 运输、仓储和邮件(粮农组织); 机场业务(联合国); 货运代理和交付服务(联合国); 航运(艾滋病规划署); 货运代理服务(开发署); 陆路运输(开发署); 清关服务(难民署); 国际货运(难民署和儿童基金会); 国内物流和仓储服务(难民署和儿童基金会); 出版物的邮政服务和运输(难民署和世旅组织); 邮件和邮袋(难民署和气象组织); 清关和货运代理(近东救济工程处); 运输服务(近东救济工程处); 信使费用(妇女署); 货运代理(妇女署); 邮件收发(万国邮联); 陆路运输(粮食计划署); 空运作业(粮食计划署); 航运作业(粮食计划署); 物流搬运和储存服务(粮食计划署); 空运、海运和陆路运输服务(粮食计划署)。

^k 咨询服务(联合国); 专业服务(联合国); 咨询(教科文组织); OneHR(人口基金); 行政和文书事务(项目署); 人力资源管理事务(妇女署); 当地顾问支助(妇女署); 信息和通信技术及数字设计、审计和印刷领域的咨询公司(妇女署); 办公室和行政事务(粮食计划署); 咨询服务和临时工(粮食计划署)。

^l 信息和通信技术服务(国际民航组织、劳工组织、联合国、艾滋病规划署、世卫组织和气象组织); 托管企业资源规划系统(海事组织); 绩效考核制度(国际电联); 计算机和信息技术相关服务(联合国); 管理信息系统(开发署); 云计算服务器解决方案(教科文组织); Atlas 托管和业务支助(人口基金); Atlas 第一级最终用户支持(人口基金); 云托管(人口基金); 系统管理和安全事务(人口基金); 信息和通信技术服务, 包括服务台、维护、设备安装和软件开发(难民署); 信息和通信技术服务, 包括信息和通信技术安装和维修、信息和通信技术支持和开发(项目署); 软件开发(近东救济工程处); 国际顾问支助和技术(妇女署); 软件维护、许可证、计算机设备、配件和电信服务(妇女署); 安装信息和通信技术设备(世旅组织); 甲骨文 数据库管理服务(世旅组织); 网络托管(万国邮联); 软件开发(近东救济工程处); 信息和通信技术软件翻译服务(万国邮联); 向总部提供近距离支援(世卫组织); 信息和通信技术咨询服务(知识产权组织); 信息和通信技术服务台(知识产权组织)。

^m 联合国、难民署和项目署。

ⁿ 管理和工商行政(粮农组织); 管理事务(联合国); 一般管理支助(艾滋病规划署); 管理咨询服务(难民署和项目署)。

^o 办公桌椅(联合国); 办公设备和用品(联合国); 办公和会计设备(联合国); 办公设备租赁(联合国); 办公用品(妇女署); 桌椅和橱柜(妇女署); 以及办公用品和相关服务, 包括用品、办公桌椅、橱柜和文具(粮食计划署)。

^p 内部审计处(劳工组织、世旅组织和万国邮联); 检查和相关服务(联合国); 外部审计(教科文组织); 审计和咨询、内部审计和法医服务(难民署); 质量保证、实验室和检查服务(难民署和儿童基金会); 质量控制(近东救济工程处); 审计费(妇女署); 评价项目(妇女署); 检查、保险和质量控制(粮食计划署); 调查服务(知识产权组织)。

^q 公用事业和其他公共服务(粮农组织); 公用事业(联合国); 房地产(联合国); 租赁(联合国); 房舍租金和水电费(粮食计划署)。

^r 国防和公共秩序、安保(粮农组织); 安保服务(原子能机构、难民署、儿童基金会、项目署、粮食计划署和知识产权组织); 安保服务(劳工组织、海事组织、国际电联、联合国、艾滋病规划署、教科文组织和气象组织); 安保和安全设备及服务(联合国); 安保系统服务(开发署); 非武装保安服务(近东救济工程处); 保安(世旅组织); 场所安全(世卫组织)。

^s 翻译服务(原子能机构, 电联, 教科文组织, 妇女署, 世旅组织, 万国邮联和粮食计划署); 笔译和口译(联合国和难民署); 语言口译(开发署); 口译服务(教科文组织、难民署、世旅组织和粮食计划署)。

^t 旅行、饮食、住宿和休闲(粮农组织); 旅行服务(原子能机构、劳工组织、国际电联、联合国和难民署); 旅游和相关服务(联合国); 旅行和相关服务(联合国); 差旅管理事务(开发署和项目署); 旅行和食宿(儿童基金会)旅行票务、签证、终点站费用、车辆、公交车、铁路和出租车(妇女署); 酒店住宿(妇女署); 购买机票和火车票(世旅组织); 旅行(气象组织)。

^u 车辆(联合国); 车辆维修(开发署); 车辆维修(难民署和项目署); 与空中、陆地和海上车辆相关的服务(粮食计划署)。

附件六

未分类的杂项外包服务(美元)

活动(组织)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	共计
环境服务(粮农组织)	49 715	215 757	424 292	252 282	157 670	563 642	888 543	2 551 901
保健服务(粮农组织)	8 000	210 877	131 190	9 695	223 773	151 399	383 877	1 118 811
工业生产和制造(粮农组织)	36 500	1 193 998	489 410	4 029	32 583	1 013	5 790	1 763 323
土地、建筑物、结构和道路(粮农组织)	668 853	1 027 146	427 344	1 409 546	625 923	938 766	925 778	6 023 356
组织和俱乐部(粮农组织)	-	-	3 305	1 250	2 688	5 546	96 279	109 068
政治和民事事务(粮农组织)	354	2 041 188	631 631	1 427 472	766 273	752 045	368 696	5 987 659
个人和家政服务(粮农组织)	-	24 506	579	14 168	228	5 034	8 823	53 338
其他(国际民航组织)	613 550	363 117	443 143	498 430	130 357	852 935	1 038 386	3 939 918
农业(联合国)	-	-	-	-	70 352	67 580	92 115	230 047
档案服务(联合国)	763 384	1 433 916	-250	-	-	-	-	2 197 050
电子数据处理设备和维护服务(联合国)	10 587 432	14 948 464	5 467 448	8 205 464	-	-	-	39 208 808
电器和电子元件(联合国)	15 484 822	7 104 007	1 319 896	1 255 122	-	-	-	25 163 847
发电机组(联合国)	4 009 489	-742 928	-	-	-	-	-	3 266 561
工业(联合国)	-	-	-	-	4 567 595	12 473 548	21 015 681	38 056 824
机械和零部件(联合国)	13 270	1 248 152	4 929	-	-	-	-	1 266 350
维护和修理服务(联合国)；	61 741 269	120 076 131	15 905 805	8 831 211	-	-	-	206 554 416
医疗物品、精密和测量仪器(联合国)	-	454 170	8 791 783	19 650 471	-	-	-	28 896 425
杂项(联合国)	11 325 628	12 908 278	12 274 842	12 548 187	2 204 252	2 172 114	1 280 053	54 713 353
期刊订阅	35 687	124 949	308 726	1 024 226	-	-	-	1 493 588
药品和健康(联合国)	-	-	-	-	16 998 789	13 236 450	13 063 308	43 298 548
药品和疫苗(联合国)	1 711 778	22 823	52 937	5 000	-	-	-	1 792 538
发电厂、太阳能设备和服务(联合国)	2 525 996	5 084 167	-	-	-	-	-	7 610 163
科学研究和设备(联合国)	769 650	773 864	558 231	760 706	-	-	-	2 862 451
技术和项目研究(联合国)	2 673 692	4 527 130	970 949	893 871	-	-	-	9 065 641

活动(组织)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	共计
服装以外的纺织品(联合国)	-	22 650	110 549	20 000	-	-	-	153 199
制服和装备(联合国)	700	-	-	-	-	-	-	700
方案执行——研究(艾滋病规划署)	123 590	78 569	14 372	25 713	31 091	-	-	273 335
方案执行——混合(艾滋病规划署)	8 821 995	12 869 027	15 576 577	11 881 899	11 409 746	7 369 729	14 385 881	82 314 854
规划、业绩管理培训、资源调动和预算管理服务(艾滋病规划署)	-	-	27 739	-	-	-	-	27 739
采购(艾滋病规划署)	107 959	187 049	128 091	94 141	97 112	65 560	-	679 912
基础设施和物流服务(艾滋病规划署)	4 717 144	5 033 853	5 877 063	3 559 611	3 663 196	3 265 239	-	26 116 106
基础设施、安全和许可证(艾滋病规划署)；	-	-	-	-	-	275 900	2 787 057	3 062 957
一般事务人员服务(艾滋病规划署)	74 248	86 344	-	6 598	-	-	-	167 190
供应商管理(人口基金)	78 780	78 780	68 260	63 000	63 000	63 060	63 360	478 240
档案扫描服务(难民署)	-	29 097	12 020	52 702	32 753	175 209	410 112	711 893
通信和设计(难民署)；	-	-	-	6 047	-	-	4 281	10 328
通信、设计和印刷(儿童基金会)；	-	-	-	-	42 997 085	51 320 626	52 350 190	146 667 901
可行性和经济分析服务(项目署)	-	3 000 845	2 575 801	5 498 119	8 822 672	6 837 034	-	26 734 471
项目管理事务(项目署)；	-	-	-	-	1 872 278	2 011 569	-	3 883 847
审计、会计和财务(项目署)；	-	2 641 019	3 048 397	5 399 945	2 828 358	11 504 424	-	25 422 143
食品篮包装服务(近东救济工程处)	-	-	-	1 147 985	648 785	7 462	84 500	1 888 732
每日生活津贴、银行手续费和行政费(妇女署)	-	7 875	-	-	28 916	5 690	253 375	295 856
后台一级支持(万国邮联)	486 141	530 744	571 507	576 923	555 838	605 076	654 397	3 980 625
业务分析、软件开发和质量保证(非现场)(万国邮联)	-	-	-	-	-	-	38 046	38 046
其他(粮食计划署)	12 484 679	6 901 551	8 117 297	6 015 418	4 753 946	7 861 188	7 319 067	53 453 146
与现金和凭单有关的费用(粮食计划署)	478 595	511 397	957 980	2 703 466	2 184 637	179 765	38 278	7 054 119
与粮食有关的开支用(转型)(粮食计划署)	-	-	-	1 966 101	1 764 374	1 464 756	2 660 631	7 855 862
档案扫描服务(知识产权组织)	185 185	32 432	266 162	747 112	798 564	766 277	-	2 795 732
共计	140 578 084	205 050 944	85 558 005	96 555 909	108 332 835	124 998 636	120 216 503	881 290 916

资料来源：联检组参与组织的集团问卷和后续问卷答复。

附件七

外包原则

亚洲证券业和金融市场协会^a

原则 1——外包的禁止

考虑到外包带来的各种好处，不应该禁止外包……通过规模经济、专业化和实现成本效益从比较优势中获益。然而，在选择服务供应商时应进行适当的尽职调查，公司应持续监控绩效。此外，公司应实行与外包安排的性质、规模和复杂性相称的风险管理，并对外包活动负责。

原则 2——外包的定义

……提供外包服务的示例和被视为外包的例外的详尽列表是很重要的。监管机构应寻求将他们所定义的外包统一起来，否则，相同的做法在不同司法辖域将受到不一致的监管，这使得难以采用集团和区域范围的外包方法。

原则 3——重要性

对外包安排的监管应基于该安排具有重要性这一门槛。在确定外包安排是否具有重要性时，应采用务实的方法，如果是，则触发额外的外包监管要求。

原则 4——集团内部外包

据认为，对于集团内部外包安排而言，一次降低力度的评估就足够了。

原则 5——监管批准/通知

监管机构不应要求对重大外包安排进行预先通知或批准。相反，开始实施重大外包安排的受监管实体应保存该安排的清单，并应监管机构的要求提供给监管机构。如果监管机构不满足于此项提议，开始重大外包安排的受监管实体应在此后尽快通知其监管机构该安排的开始。

原则 6——外包安排清单

受监管公司应保持完整准确的库存清单或材料外包安排的集中清单以及任何外包协议，公司应定期审查该库存，以确保其准确和更新。监管机构应该对库存清单的内容提供一些最起码的指导。对于这种库存清单是在集团层面还是在地方层面，只要能按监管机构的要求提供，就应该有一定的灵活性。国际标准制定者应寻求监管机构就此类清单的内容达成一致。

原则 7——审计要求

受监管公司的内部审计职能部门必须定期审查对重大外包安排的风险管理控制，并酌情向董事会、董事会审计委员会或相关风险管理或公司治理机构报告。如果愿意，公司可以选择使用外部审计师。

原则 8——治理和问责

受监管公司的董事会和高级管理层应保留履行任何重大外包安排相关责任的全部责任。董事会和高级管理层不能将责任委托给服务供应商。应履行与外包安排的性质、规模和复杂性成比例的风险保证。

原则 9——事故通知和业务连续性规划

对于任何可能对重大外包安排产生重大影响，从而对受监管公司的业务运营、客户、盈利能力或声誉产生重大影响重大问题或变化，受监管公司应及时通知监管机构。如果存在一般事故通知要求，这应该按一般事故通知要求进行，而不是在专门针对外包的单独事故通知要求中进行复制。

巴塞尔银行监管委员会——联合论坛^b

原则 8——监管机构应通过适当的方式确保任何外包安排不会妨碍受监管实体满足其监管要求的能力。

原则 9——当多个受监管实体的外包活动集中在数量有限的服务供应商时，监管机构应意识到潜在的风险。

国际证券委员会组织技术委员会^c**原则 5——终止程序**

与第三方服务供应商的外包应包括与终止合同相关的合同条款和适当的退出策略。

^a Proposed Leading Principles for Regulation of Outsourcing. Available at www.asifma.org/wp-content/uploads/2018/07/leading-principles-for-regulation-of-outsourcing.pdf

^b Outsourcing in Financial Services. Available at www.bis.org/publ/joint12.pdf

^c Principles on Outsourcing by Markets. Available at www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD299.pdf

附件八

未来可能外包的服务及其理由和风险

组织	未来可能外包的服务	外包的理由	风险
粮农组织	财务服务	效率、覆盖范围、能力、贴近客户、专业化核心业务、分流金融风险	剩余财务风险、声誉风险、法律风险(关于制裁制度、国际资金流动等)、欺诈和串通
	审计服务	更多地使用业务伙伴将需要增加能力评估、抽查和审计方面的全球审计服务	最低程度的质量标准(长期和跨国)、声誉风险和串通
	全面的信通技术开发、运营和安全支持	不依赖个人，更有效地采购和管理，获得组织内部不容易获得的技术技能，节约成本，更有效地采购	信通技术：成本高、灵活性差，最初没有明确规定要求
劳工组织	与电子招聘相关的内部候选人的证明材料核实和筛选；行政和管理上的效益		
联合国	采购外包	尾款采购的外包可能会带来获得显著收益的机会	外包实体不遵守条例、规则和程序
教科文组织	保安服务、餐饮和会议设施管理	全部：不是教科文组织的核心业务 保安：提高灵活性，降低潜在成本 餐饮：所需的具体人员配置和培训，解决服务数量的波动需求 设施：临时员工不断变化和准时的需求	所有：必须确定灵活的合同安排 保安：来自工作人员、成员国和工作人员协会的意见，由于控制水平降低而带来的安全风险 餐饮：合同安排可能不够灵活 设施：过多的轮换可能会损害组织的形象
难民署	人力资源、金融服务和采购服务	全部：获得组织内部不容易获得的技术技能，包括获得最先进的技术和专业知识，或获得所需的灵活性，以适应快速变化的环境；为了实现成本节约	人力资源：失去对一个敏感过程的控制，无法达到要求的质量标准 财务：欺诈风险 采购：失去对如此敏感流程的控制，无法转移与可能的管理不善相关的声誉风险
儿童基金会	仓库库存盘点、供应商评估以及与运营和场所相关的采购(如车队管理)	库存：降低成本 供应商评估：规模经济、专业服务提供商 采购：降低成本，侧重核心活动	全部：信誉和运营，如果是低质量的服务
世旅组织	档案扫描服务		
知识产权组织	设施管理、印刷厂、扫描活动、电话和邮件服务以及会议管理	成本、问责和灵活性	设施：对第三方的依赖 印刷：交付时间限制 电话、邮件和会议管理：机密性

资料来源：联检组参与组织的集团问卷和后续问卷答复

附件九

外包流程和程序

组织	成本效益分析		成本效益分析方法		供应商遴选标准		合同监督程序		业绩评估标准		合同续签标准		集中式电子信息储存	实体数据库或名单	经验教训记录
	Y/N	CCR	Y/N	ACR	Y/N	ACR	Y/N	ACR	Y/N	ACR	Y/N	ACR	Y/N	Y/N	Y/N
粮农组织	Y	-	N	-	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N
民航组织	-	-	-	-	Y	Y	-	-	-	-	-	-	-	-	-
劳工组织	Y	Y	N	-	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N
海事组织	Y	N	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
国际贸易中心	Y	N	N	-	Y	-	Y	-	Y	-	Y	-	N	N	N
联合国	Y	N	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N
艾滋病规划署	N	-	N	-	N	-	Y	Y	N	-	N	-	Y	N	N
开发署	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
环境署	Y	Y	-	-	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
教科文组织	Y	N	N	-	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	N	Y/N	N
人口基金	N	-	N	-	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N
人居署	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
难民署	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
儿童基金会	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N
工发组织	Y	N	N	-	N	-	N	N	N	-	N	-	Y	Y	N
项目署	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
近东救济工程处	Y	N	N	-	N	-	Y/N	N	N	-	Y/N	-	N	N	N
妇女署	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
世旅组织	Y	N	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N

组织	成本效益分析		成本效益分析方法		供应商遴选标准		合同监督程序		业绩评估标准		合同续签标准		集中式电子信息储存	实体数据库或名单	经验教训记录
	Y/N	CCR	Y/N	ACR	Y/N	ACR	Y/N	ACR	Y/N	ACR	Y/N	ACR	Y/N	Y/N	Y/N
万国邮联	Y	Y	Y	Y	N	-	N	-	Y	Y	Y	Y	Y	N	N
粮食署	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
知识产权组织	Y	Y	N	-	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	N
世卫组织	Y	Y	Y	Y	N	-	N	-	N	-	N	-	N	N	N
气象组织	Y	Y	N	-	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N

资料来源：联检组参与组织的集团问卷和后续问卷答复。

缩写：Y = 是；N = 否；ACR = 一贯和经常适用；CCR = 一贯和经常开展。

附件十

外包的相关风险

风险	风险说明
知情风险	有些外包安排妨碍相关组织向监督实体和理事机构及时提供数据或信息的能力。
合规风险	违反法律(包括隐私法)、规则或法规，或不符合相关组织的内部政策、程序或业务标准所产生的风险，通常是由于供应商方面不充分的合规制度和控制所致。这种风险与信任和声誉密切相关，涉及公平对待客户和公众，并提供客观可信的信息。
集中和系统风险	当整个行业面对外包供应商有重大风险时会发生此类风险。集中风险有许多方面，包括相关组织对供应商缺乏控制以及整个行业的系统性风险。
合同风险	相关组织执行与供应商的合同的能力。对于外包到其他国家，当地的现行法律变得至关重要。
对方风险	不适当的承销或信用评估。应收账款的质量可能会下降。
国家风险	政治、社会和法律环境可能会造成更多的风险。国家风险是指在外国面临的经济、社会和政治条件和事件，可能会对跨境供应商满足外包安排所要求的服务水平产生不利影响。
网络风险	在信息技术支持下处理和转移专有信息所产生的风险。在外包中管理和减缓网络风险可能是关系重大的，因为外包依赖于双方之间安全有效的信息交流。
退出策略风险	没有合适的退出策略的风险。这可能是因为过度依赖一家公司，相关技能和机构记忆的丧失阻碍了相关组织将活动带回内部，以及有些合同使得快速退出成本过高。
法律风险	包括但不限于因监管行为导致的罚款、罚金或惩罚性损害赔偿，以及因服务提供商的疏忽和佣金导致的私下和解。
作业风险	因内部流程、人员、系统或外部事件不当或失败而导致损失的风险。它可能包括技术故障、履行义务或提供补救的财政能力不足、欺诈和失误。这种风险是不可预测的，要求相关组织在发生之前就要对其进行评估，而且这类风险的管理成本通常很高。
声誉风险	负面公众意见引发的风险可能来自：供应商表现不佳；意外的经济损失；违反法律法规；以及供应商相对于有关组织规定的标准和做法的互动和做法不能令人满意。
战略风险	供应商可能自行开展不符合相关组织总体战略目标的活动。相关组织可能因为缺乏专业知识无法对外包供应商实施适当的监督。
交易风险	服务交付相关问题引起的风险。它包括由于能力不足、技术故障、人为错误或欺诈导致的未能按预期履约。

资料来源：

1. International Chamber of Commerce, “Outsourcing – a practical guide on how to create successful outsourcing solutions”, 2017. Available at cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2017/12/icc-outsourcing-guide-2017-web.pdf.
2. The Joint Forum of the Basel Committee on Banking Supervision, “Outsourcing in financial services”, February 2005. Available at www.bis.org/publ/joint12.pdf.
3. “Outsourcing policy of South Indian Bank”, version 1.0, 15 July 2009. Available at www.southindianbank.com/UserFiles/OUTSOURCING_POLICY.pdf.

各组织 2012 至 2018 年期间开办的外包相关培训班

组织	开办的培训班
粮农组织	培训班名称：采购流程。开办单位：采购处。开办方式：在线、面对面。涵盖的关键问题：采购政策和程序。
劳工组织	培训班名称：劳工组织采购简介；劳工组织管理人员采购；劳工组织业务人员采购；非正式竞标；当地采购审查委员会成员研讨会。开办单位：采购局和外部顾问。开办方式：面对面、在线、网上研讨会。涵盖的关键问题：相关规则和程序、道德。受培训人数：500(大约)。
联合国	培训班名称：联合国采购基本原则；采购中的道德和诚信；最物有所值；《采购手册》概述；收购计划；采购中的合同问题；合同管理。开办单位：采购司。开办方式：在线模块。受培训人数：向 4 168 名用户颁发了 11 889 份个人课程证书。
艾滋病规划署	培训班名称：行政助理采购培训。开办单位：财政资源管理司。开办方式：现场培训。涵盖的关键问题：采购政策和程序。
艾滋病规划署、开发署、教科文组织、人口基金、近东救济工程处、妇女署、气象组织	培训班名称：公共采购入门证书(获英国特许采购与供应学会二级认证)；公共采购高级证书(由英国特许采购与供应学会三级认证)；战略公共采购文凭(获英国特许采购与供应学会四级认证)。开办单位：英国特许采购与供应学会和内部培训单位。开办方式：在线模块、网络研讨会、五天面对面课程。涵盖的关键问题：采购流程、方法和战略；合同管理；风险管理；管理开支，谈判。各级培训都有针对性，以反映共同的联合国和公共采购规则、政策和程序。受培训人数：开发署：447 人(一级)、1 500 人(二级)、400 人(三级)、250 人(四级)。教科文组织：每级 5-20 人；妇女署：339 人。
开发署	培训班名称：采购战略的制订；合同和供应商关系管理；人道主义组织中的供应链管理；建筑服务承包中的风险管理；项目和采购的有效谈判；个体订约人的订约和管理；《2010 年国际贸易术语解释通则》——如何在采购中使用商业术语；有效的方案和采购团队；可持续公共采购入门；采购中的反腐败和道德。
环境署	培训班名称：UMOJA 买方主管培训。开办单位：联合国。
难民署	培训班名称：供应链学习计划认证。
儿童基金会	培训班名称：儿童基金会的采购；服务合同。开办单位：供应处。开办方式：在线课程，现场研讨会。涵盖的关键问题：根据《供应手册》中规定的标准和良好做法进行货物和服务采购的基础知识，以及在签订服务合同时面临的关键问题。受培训人数：儿童基金会采购：292 人(2018 年)；服务合同：378 (2018)。
工发组织	培训班名称：采购培训。开办单位：采购事务司。开办方式：在线、Skype、教室。
项目署	培训班名称：采购业务培训；采购中的道德和预防欺诈。开办单位：采购组。开办方式：面对面、在线模块。涵盖的关键问题：项目厅采购政策和程序以及采购周期的所有业务方面；在工作组中完成的练习和案例研究。受培训人数：1,000(约)。
知识产权组织	培训班名称：制定关键业绩指标；监控供应商业绩，以获得最佳性价比。

资料来源：联检组参与组织的集团问卷和后续问卷答复。

附件十二

各参与组织应就联合检查组建议采取的行动概览

JIU/REP/2019/9

				联合国及其基金和计划(规划)署														专门机构和原子能机构													
				预期影响	首协会	联合国	艾滋病规划署	贸发会议	国际贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿童基金会	毒品和犯罪问题办公室	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮联	世卫组织
报告	供行动		☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	供参考		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
建议 1	f		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 2	i		L	L			L		L			L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 3	b		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 4	a, f, g		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 5	h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 6	h		E	E	E	E		E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 7	a, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

图例：

L: 供立法机构作出决定的建议

E: 供行政首长采取行动的建議

■: 无需相关组织采取行动的建議

预期影响: a: 加强透明度和问责制 b: 传播良好/最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 增强连贯性和协调一致性 e: 强化控制和合规

f: 提高效力 g: 大量节省资金 h: 提高效率 i: 其他。