



大会

Distr.: General  
20 July 2020  
Chinese  
Original: English

第七十五届会议

临时议程\* 项目 139

审查联合国行政和财政业务效率

## 转变联合国的管理模式：对管理改革实施进展情况的审查

## 秘书长的报告

## 摘要

下放决策权、实行权责挂钩、简化政策和流程以提高联合国执行任务的能力，是我对秘书处管理改革的愿景。2019 年 1 月 1 日，这一愿景得以实现——在管理战略、政策和合规部和业务支助部两个新部门的支持下，新的、经强化的授权制度正式生效。此后，实施工作以巩固改革为重点，同时简化政策，精简流程，支持权能得到增强的管理人员，加强信息和通信技术(信通技术)、人力资源管理、供应链管理方面的业务支持。设立了管理与客户委员会，作为秘书处各类实体向两个新部门提供政策和业务需求反馈的论坛。此外，首个年度方案预算 2020 年方案预算获得通过，2021 年方案预算也反映了经过改进的预算格式。

本报告应大会第 72/266 B 号决议要求提交，介绍管理改革的最新实施情况，说明迄今在实现改革预期效益方面取得的进展，并列举影响改革实施的一些挑战。

\* A/75/150。



## 一. 导言

1. 我在 2016 年 12 月的就职讲话中表示，需要就简化流程、下放权力、灵活办事达成共识，联合国需要灵活行动，讲求效率和实效，更加着力于交付成果而不是拘泥于程序。我的管理改革愿景，即下放决策权、实行权责挂钩、简化政策和流程，得到大会第 72/266 A 号决议的核可，并在大会第 72/266 B 号决议通过后于 2019 年 1 月 1 日成为现实。新的授权制度正式生效，总部建立了新的管理架构，专门负责协助秘书处所有实体有效、负责任地执行任务。

2. 本报告应大会第 72/266 B 号决议第 28 段要求提交，介绍管理改革的最新实施情况，包括迄今在实现改革预期效益方面取得的进展。

### 改革愿景

3. 联合国在 75 年前第二次世界大战结束后成立。75 年来，挑战的性质发生了变化，但以多边方案应对全球挑战的需求仍然存在。作为战后多边体系的基石，联合国也必须适应时代的需求。会员国赋予本组织广泛的任务，涵盖和平与安全、发展、人权三大支柱。必须有效、负责任地执行这些任务，尤其是在多边体系受到威胁之际，以表明联合国的持续相关性。因此，联合国必须建立起能够满足所有活动和业务需求的管理系统。

4. 在我上任之初，秘书处是一个高度集权的官僚机构，方案交付责任名义上由全球秘书处的管理人员承担，但主要决策权继续由总部把持。大多数工作人员在总部以外工作地点任职，而行政政策主要为总部活动设计，往往不适合更加动荡的外地环境。我在题为“转变联合国的管理模式：确保人人都有更美好的未来”的报告(A/72/492)中，提出了向新管理模式转变的三大指导原则。首先，任务执行职责必须与资源管理权限挂钩。唯有实行权责一致，才能真正落实管理人员交付成果的责任。第二，应尽可能在交付点附近作出决策。这有助于确保秘书处所有实体有效、及时地交付任务。第三，政策必须简化，并下达全体工作人员和管理人员，以促进权责一致和决策权下放。

5. 经加强的驻地协调员系统移交秘书处、联合国驻海地机构过渡和重组等工作表明，对任务执行的支持和对新规定的遵守得到改善，管理改革已经取得成效。然而，改革是一个过程，涉及文化和行为的转变，不能一蹴而就。支持改革的新模式和新架构设立不过一年半时间，直到最近，管理改革的新流程和新架构才日趋成熟，文化变革才开始扎根。因此，尽管改革的一些预期效益已初步显现，但在所有领域充分实现效益尚需时日。在少数情况下，可能需要进行调整，确保实现预期效益。在当前阶段，实施工作的重点是巩固改革。

6. 事实证明，秘书处 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行病的应对举措，既是对管理改革根本理念的有力验证，也是对为支持新的权力下放办法而建立的新架构的有效压力测试。改革建立了新的流程，各个架构相互协调，改进分工，迅速制定新的政策，并迅速提供业务支助，确保联合国总体上持续不断地开展工作。对信息和通信技术(信通技术)领域的投资也确保了在前所未有的挑战期间的业务

连续性。目前，信通技术以协调一致的方式进行管理。与此同时，COVID-19 疫情已经成为重要的催化剂，加快了对管理改革初期出台、但已不合时宜的政策和流程的审查。由此带来的变革将助力本组织培养一支更加敏捷、适应力更强、更适合后疫情时代新工作方式的灵活员工队伍。

### 建立新的总部管理架构

7. 管理改革主要是方法上的转变，但也需要重组架构推动这一转变。我在题为“转变联合国的管理模式：采用新管理架构以提高效力、加强问责”的报告(A/72/492/Add.2)中，提议设立两个新的部门，取代前外勤支助部和前管理事务部：一个是管理战略、政策和合规部，负责秘书处政策框架并监测框架遵守情况；另一个是业务支助部，负责向秘书处实体提供指导并在全球范围提供服务。大会第72/266 B 号决议核准设立这一新的管理架构，两个新部门于 2019 年 1 月 1 日，即新管理办法生效之日设立。

8. 向两个新部门调派工作人员承担新的职能，填补了原部门在职能和能力方面的重大差距。在许多情况下，在职责转变的同时，学习曲线直线上升，显示在今后几年内必须致力于技能的不断更新和完善。此外，新办法在员额不变的情况下创建了新的管理架构，但也意味着新部门由摊款供资的员额和职位不再与供资来源保持必然的逻辑联系。按照我在关于实施新的管理架构的报告(A/72/492/Add.2)中作出的承诺，我在大会第七十四届会议续会第二期会议期间提交了一份提案(见 A/74/761)，建议为管理战略、政策和合规部和业务支助部建立新的供资模式，以便通过方案预算和维持和平行动支助账户为这两个部提供坚实的供资基础，同时改进预算的政府间审议和内部管理。该报告仍有待大会进行审议。

9. 两个新部门的设立工作以及许多基本的变革管理工作都是在员额不变的情况下开展的，在一些情况下，这意味着某些工作人员的时间以及部分资源是从两部门内部其他职能的调拨得到的。在一些领域，工作人员需要花时间进行调整或接受新的培训，才能履行新的职能。在疫情期间，工作人员的时间和资源也从实施改革转向确保本组织的业务连续性。这些因素对许多改革预期效益的进度造成影响。这些挑战又由于本组织持续面临的流动性挑战而进一步加剧。

## 二. 实现改革预期效益的进展

### A. 方法

10. 为确保改革预期效益得到适当反映，开始拟订涵盖所有三大改革领域的效益管理框架，并于 2019 年初正式推出。该框架响应经大会第 72/262 B 号决议核可的行政和预算问题咨询委员会提出的建议，即在流程上游确立预期效益和基线信息、监测、计量和报告进展的方法以及实现效益的计划(见 A/72/7/Add.49，第 26 段)。该框架还配备了效益跟踪工具，全面监测所有正在进行的效益举措及执行情况。

11. 效益管理框架跟踪的效益源自我在关于转变联合国管理模式的初次报告(A/72/492)中提出的具体成果和承诺。每项预期效益都订有定性或定量指标,以确定改革开始以来情况是在改善还是恶化,以及情况变化的主因是实施改革还是外部因素。效益管理针对改革,并对与改革有关的改进进行专门计量,但我的目标是,到年底将效益管理转变为一项持续的改进工作。通过这种方式,既可以完成正在进行的改革活动,又可以不断推动实施新的改进。我曾在多次关于问责制的进展情况报告(如 A/74/658)中,对持续改进以及计划、执行、检查、行动的周期作了详细阐述。

12. 在实施管理改革之前,各实体采取不同办法执行各类行政政策。这种做法导致流程激增,阻碍了改革前业务流程成本计算标准方法的制定和应用。统一流程并在此基础上采用标准的成本计算方法始终是管理改革的一项内容,也将是提高报告工作透明度的一个重要方面,而提高透明度则是改革的主要预期效益之一。

## B. 改革效益

### 扩大管理人员的职责

13. 新的权力下放制度(ST/SGB/2019/2)是管理改革的基石。该制度于 2019 年 1 月 1 日生效,同时生效的还有秘书长根据《联合国财务条例和细则》条例 5.8 发布的一套财务细则修正,这些修正旨在促进先前的集中制度转型(ST/SGB/2013/4/Amend.1)。新制度加强了问责制,通过问责确保将权力授予秘书处各实体<sup>1</sup>的负责人,并确保这种授权在结构更为复杂的实体中可以再授权给相应的管理责任人,而不被行政部门或特派团支助部门所把持。创建了一个在线门户网站,集中记录秘书处各实体获得的授权或次级授权。2019 年的头 6 个月被指定为过渡期,在此期间各实体有足够的时间在考虑实体负责人新获授权的情况下,评估和重新设计适合各自情况的次级授权流程。新制度已在秘书处 200 多个实体全面实施,得到实体负责人的好评。他们报告称,现在可以更快地根据不断变化的业务需求作出决定,同时能够根据需要得到总部的支持和咨询。

14. 授权制度由管理战略、政策和合规部业务转型和问责司负责执行。该司监测每个实体记录的次级授权情况,确保不存在利益冲突且获得次级授权的个人满足一切先决条件,并查明一切影响行使授权的问题。除维护和完善授权门户网站外,该司在 2019 年 1 月启动网站时发布了相应的用户指南,此后不断更新关于新制度一系列常见问题的解答。2020 年上半年,管理与客户委员会下属工作组根据从秘书处各实体收到的反馈,审查了对授权制度进行的修改,并且正在印发经修订的公报和相关授权文书。经修订的秘书长公报中将要修改一项内容,即向一些内部行政能力不足却要履行根据授权执行决定的事务性职能的实体推出服务提供办法。

<sup>1</sup> 秘书处主要组织单位、和平行动和附属机构,但须遵守《联合国工作人员条例和细则》和(或)《财务条例和细则》。

15. 已在计量各实体次级授权行使情况的主要业绩指标的基础上，建立了问责制框架。2019 年对这些指标的分析显示，部分指标适用所有类型实体，部分指标则需要针对具体实体类别作出调整，以提高相关性。在人力资源领域，由于管理人员重视主要业绩指标，征聘时间得以缩短，工作人员接受行为和纪律强制培训的合规率也有提高。预购机票规则的遵守情况略有好转，采购中全面采用正式招标方法的情况也有所改善。在财务方面，2020 年第一季度及时支付供应商和服务提供商的款项笔数减少，主要原因是方案预算持续面临流动性挑战。作为授权框架的一部分，管理人员被赋予必要时批准人力资源政策例外情况的酌处权。2019 年，这类例外情况基本涉及缩短工作人员合同的强制中断服务时限以及发放特别职位津贴。最近，部分实体决定在 COVID-19 疫情造成的封锁期间难以获得资金的情况下，为本国工作人员预支薪金。

16. 事实证明，迄今收集的信息有助于确定需要优先审查的政策，以确保这些政策仍然契合当下需求，尽量减少可能需要破例的情况。在人力资源政策例外情况和提交业务支助部的咨询请求中发现的趋势，也为该部制定和发布人力资源指南提供了依据。此外，正在完善主要业绩指标，同时在经强化的管理看板中配置工具，增强管理人员的数据分析能力，促进基于数据的决策和持续的业绩监测。

17. 管理模式的这种根本性转变必须依托一个对管理人员进行问责的非常简便、灵活的政策框架。2018 年，我要求全面审查现有政策框架，以审查不明确、过时、重复的政策，在 2018 年制定明确、简化的新政策和指南，建立易于搜索的在线政策简编。这些工作仍在进行，主要原因是现有政策框架过于庞杂。作为参考背景，改革之前已经发布了 689 份行政指令。截至 2020 年 6 月 30 日，经政策审查，发布了 170 项新的或经修订的政策，废除了 156 项过时政策。此外，2019 年 9 月印发了新版《联合国采购手册》，2020 年 6 月再次对《手册》进行了修订。2019 年 7 月推出了可供公众访问的政策门户网站([policy.un.org](http://policy.un.org))第一版，并配备了一个内部知识管理工具。

18. 缺乏涵盖秘书处所有实体和活动的高级别管理政策协商论坛，是管理改革要解决的一大问题。为满足这一迫切需求，成立了管理与客户委员会，由管理战略、政策和合规部副秘书长和业务支助部副秘书长共同主持。委员会实行轮流代表制，由秘书长从全秘书处各种类型的实体中任命一名代表。委员会编写秘书处提交政府间机构的提案，确定秘书处在机构间机制中的立场，制定全秘书处的行政政策和流程，确保所有类型实体的需求得到适当反映。2019 年，委员会的主要作用是为推出授权框架和实施管理改革其他内容提供宝贵的反馈机制。进入 2020 年以来，委员会切实履行职责，确定政策审查的优先次序，并为重大政策的制定或审查提出意见。截至目前，从各实体收到的反馈普遍表明，对下列做法的满意度不断提升：增加流程的协商性；所有实体特别是此前在管理治理机制中没有代表的外地实体均可提请委员会注意议题并直接介绍议程项目。最近，对委员会负责修订授权政策和文书的工作组的工作满意度调查显示，各实体对新的政策协商流程的满意度较高(满分 5 分，得 4.6 分)。

## 提升管理人员的能力

19. 跟踪的第二个效益是，改革是否为管理人员提供了计量各自实体业绩和管控风险的必要工具和资源。一项全秘书处评价政策即将制定完成。秘书处 2021 年的所有方案预算均列入关于计划开展的评价活动的标准化信息之中。建立了外部评价专家名册，为自我评价能力不足的实体提供能力。方案和次级方案的评价信息已经纳入年度方案预算第二编。

20. 全联合国组织报告一致、可比的数据将有助于提高透明度、改进决策。为此，已按照新制定的全系统数据标准完成了 4 份报告的自动化。目前，正在继续制定根据国际援助透明度倡议标准进行公开报告的要求，2020 年 6 月启动了试点项目。

21. 将于 2021 年第一季度签署的秘书处内部控制说明的制定工作正在推进，该说明旨在向会员国作出合理保证，确保已获授权的活动得到高效执行，财务报告工作扎实可靠，监管框架得到遵守。实体一级的控制措施于 2020 年 6 月制定完成，并在经济和社会事务部、西亚经济社会委员会、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处启动了试点项目，审查相关流程图和风险控制矩阵。将通过以下指标计量这项效益的进展情况：实体一级制定控制措施的数量，各实体收到的关于控制措施以及为消除薄弱环节而制定的补救计划的反馈意见，以及监督机构所提相关意见减少的数量。

22. 实施更稳健的风险管理办法也取得了进展，实施工作的重点是任务交付的影响力。为反映已查明的 COVID-19 疫情风险，已对详细评估风险的机构风险登记册进行修订，并正在开展进一步审查。通过培训协调人，加强了各实体的能力建设。越来越多的秘书处实体更新了风险登记册并(或)针对高风险制定了缓解措施，使实施工作进一步推向前进。

23. 此外，主要为准备和协助应对激增需求和过渡情况而设立的业务支助部特别活动司已经投入工作，并为海地过渡、几内亚比绍继续缩编、苏丹组建新的综合特派团提供了支持。该司还积极建立伙伴关系，使联合国能够利用其他组织的比较优势，尤其是在联合国不具备专门知识的领域。

## 延揽合适的员工

24. 过于复杂的人力资源政策和集中的流程，无法及时为确定、部署、管理、管控本组织员工队伍采取行动，有碍人力资源管理决策的公开透明，并削弱了问责制。应对挑战的第一步，是在管理战略、政策和合规部全球战略和政策司以及业务支助部人力资源服务司之间，建立各自对人力资源政策和业务职能的明确分工(A/73/366)。职责分工在疫情期间尤为重要，能够确保负责政策制定人员和负责业务人员各司其职，避免出现负责业务人员独占时间、资源和管理注意力的情况。事实上，在一周内就出台了有关疫情期间行政安排的新政策和经修订的政策。如此快速的应对是改革前的架构无法做到的。职责分工还使客户实体受益于人力资源服务司提供的业务支持和咨询，截至 2020 年 6 月，该司为 3 000 项问询提供了专项意见，其中 700 多项问询涉及疫情。满意度调查显示，接受支助的客户实体中 76%的工作人员和管理人员对业务支助部新的一站式人力资源咨询服务提供

的咨询和支持的质量感到满意，86%的客户对发布的全面指导材料感到满意。因此，在内部司法和业绩管理等方面正在制定更多的指导意见。客户满意度高的一个关键因素是，人力资源服务司能够在平均 1 个工作日内确认收到服务请求，在平均 4 个工作日内处理请求。

25. 通过员工队伍的有效规划，使各实体、甚至整个秘书处能够预测未来需求，对新出现的或临时的工作人员需求作出回应，并确保根据秘书处组成的多样性交付任务。2018 年对前人力资源管理厅的评价(E/AC.51/2019/3)指出，除其他外，本组织为实施员工队伍规划开发了工具，但在秘书处这项规划并没有受到重视。在这方面，新架构有效提供了反应灵敏、积极主动的支持。客户可以获得关于制定各自员工计划的有效指导和咨询以及人力资源服务司 2020 年 5 月发布的人员配置审查工具包。为克服网络安全等关键领域的能力差距，已经制定了一项行动计划，并正在有针对性地推出通用职位空缺。地域多样性战略已经启动，为高级管理人员提供提高各自实体多样性的路线图和资源，以确保员工队伍更具包容性，更好地体现本组织的核心价值观。

26. 填补空缺周期过长是本组织的一项长期挑战。和平行动采用名册式征聘，已经达到大会设定的 120 天的目标。但是，具体职位空缺达标还要继续努力。自 2019 年 1 月起，人力资源服务司重点实施流程改进举措，解决征聘和入职过程中的主要瓶颈，并利用技术和全秘书处协商推动把职位发布到甄选的平均天数从 2018 年的 147 天减少到 2019 年的 134 天。发展协调办公室集中精力创建名册，保证了在全球范围内快速有效地设立外地办事处。

27. 正在推出精简的入职流程，并制定了候选人满意度基线调查，将根据调查结果对新流程进行评估。考试管理得到改进：实施在线考试、包括在线语文资格考试，减少了成绩报告时间，并且因为考生和监考人员无需前往指定考点而全面减少了考试流程的碳足迹。考试管理还提高了西班牙文、法文、英文处的地域多样性。修订工作人员流动框架、发布缩编政策、确定驻地协调员评估和甄选政策的工作在继续进行。

28. 最后，增援能力库于 2019 年 7 月启动，并于 2020 年 3 月投入运作。增援能力库可以在接到通知后 90 天内，迅速部署高技能工作人员履行关键的行政和后勤职能，应对危机或其他增援需求。

## 学习和发展

29. 实行有效的人力资源管理，还要求为工作人员提供职业发展的手段和机会，并确保工作人员根据不断变化的要求和任务开发本组织需要的技能。改革的主要目标之一，是将联合国转变为注重成果和学习、保持高水平创新的组织，保持竞争力，改善组织文化和品牌，更加注重以人为本。2020 年，管理战略、政策和合规部人力资源厅将完成对本组织在实现可持续发展目标方面的学习需求的审查。这项审查加上对学习现状的摸底调查将有助于本组织确定并消除差距。

30. 秘书处权力下放、增强管理人员权能，还必须发展领导力和管理能力，以加强风险管理，促进创新，使管理人员能够容忍无心之过，创造有利的工作环境。

作为战略优先事项，管理战略、政策和合规部继续投资各种方案，以便更加系统地支持高级主管，特别是从外部加入本组织的高级主管，使其能够在任内成功发挥领导作用。2019 年，专项支持高级主管的关键方案交付取得了重大进展，推出了高级管理人员 360 度反馈，开发了联合国高级主管培训方案，推出了联合国系统执行管理方案。

31. 人力资源、财务、供应链管理领域正在实施认证和专业发展方案，以确保入选这些领域职位的工作人员符合专业资格标准，并能够继续发展自己的技能。例如，在供应链管理领域，除了已经获得至少四级或同等级别认证的 130 名工作人员之外，另有 209 名工作人员正在接受英国皇家采购与供应学会的认证。去年，39 名工作人员获得供应链运作参考模型认证，因此在该模型下获得认证的工作人员总数达到 263 人。大会核准了 2020 年方案预算中的额外培训资金，业务支助部因此能够为 9 个不同职能领域的业务认证和技能提高方案划拨资源。

32. 原特派团高级行政和资源培训方案是前维持和平行动部和前外勤支助部的一项联合举措。该方案同样正被一个新的全秘书处方案，即高级业务支助强化培训方案取代，以促进 P-4 和 P-5 职等工作人员采取综合办法实施战略规划、履行业务责任。最后，为满足新出现的需求，业务支助部开发了有针对性的培训，包括为核证人开设新的资源管理在线培训课程。

33. 使用多种语文仍然是联合国工作人员的一项关键能力。为支持这项工作，正在改革语文与沟通方案，首次推出语文与沟通技能课程全年方案，并扩大提供工作人员的在线课程和活动。语文资格考试已改为在线形式，既减少了考试管理资源，也减少了评分时间。第一批在线测试于 2019 年底举行，结果非常成功，76% 的受访者对新形式表示满意。与 2018 年相比，2019 年秘书处的定制语文培训增加了 50%。业务支助部能力发展和业务培训处于 2020 年开始负责语文与沟通培训。疫情暴发以来，该处迅速推出多门在线语文课程，并将所有面授课程改为远程授课。因此，与改革前相比，在线课程数量增加了两倍。

### 处理不当行为

34. 管理改革还要支持保持本组织最高廉正标准的目标。过去分属不同部门的行为纪律职能和内部司法职能合并后，增加了重大事件应对能力，大大提高了秘书处预防、管理、应对不当行为的能力。单一的不当行为管理全球平台正在开发，有望于 2021 年推出，将加强全秘书处不当行为案件处理办法的监督和一致性。另外，还在建立全秘书处行为和纪律协调人网络，以确保管理人员拥有预防和处理不当行为的必要工具。在实施管理改革前，所有和平行动部都设立了行为和纪律小组或协调人，但是目前其他实体也都在推进确定和培训工作人员担任协调人的工作，目标是确保秘书处所有实体设有专门的行为和纪律干事或小组，或至少设有指定的协调人。所有协调人都接受了关于风险管理新工具的培训，新工具旨在帮助实体负责人预测和减轻与各类不当行为有关的风险。新工具是“以行动促维和”倡议交付的成果之一。新工具还有助于加强预防和处理骚扰问题的努力，包括推动发布经修订的歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用权力行为处理政策(ST/SGB/2019/8)。

35. 此外，审查了与及时处理不当行为案件有关的关键流程。例如，已经简化了安排工作人员休无薪行政假的流程。由于这类休假的敏感性，我将安排工作人员休无薪行政假的权力仅仅下放给主管管理战略、政策和合规事务副秘书长一人。该流程所需的部门交接点数量已由 5 个减至 3 个，从而加快了审批流程。这一进展尤为重要，因为在改革之前，很难安排工作人员休无薪行政假，致使人们认为不当行为实施者可以不受惩罚，尤其是在和平行动中，这反过来又破坏了为遏制和防范不当行为而制定的保障措施。

### 职业安全 and 健康

36. 将外地职业安全和风险管理方案纳入业务支助部新设的医疗保健管理与职业安全 and 健康司，首次使人们能够更好地了解工作场所条件、工作人员福祉和组织业绩之间的联系。2019 年，对可用数据来源进行的案头审查为当年 2 月建立跟踪和量化工作场所事故费用的方法铺平了道路，这些费用反映在病假天数、医疗后送飞行、对方案活动的影响等指标中。这项持续分析的结果将推动制定和完善指导意见、培训活动和量身定制的干预措施，从而提高对职业安全 and 健康的认识，减少工作场所事故的发生，减轻对方案交付的影响。

### 加强供应链管理

37. 对以前分散在不同部门的采购和后勤能力进行了整合，成立了一个单一实体来管理秘书处的综合端到端供应链，目的是确保在适当地点、适当时间、以适当成本交付适当的货物和服务。目标是提供更加灵活、反应更为迅速、效率更高、更有成效的面向客户的服务，缩短从确定需求到交付货物和服务之间的周转时间，加强秘书处计量总体拥有成本的能力。新框架利用了意大利布林迪西联合国后勤基地的供应链职能，以及设在乌干达恩德培的全球采购支助科及运输和调度综合控制中心的能力。

38. 在实现供应链管理的预期效益方面，总体趋势是积极的。综合规划框架正趋于成熟，全球供应链计划正是由该框架制定的。将为每个财政期间制定这一计划，确定商品和服务需求，并确定满足这些需求的最佳采购方案。该框架还需要进行趋势分析，以计量业绩并支持今后的需求规划。

39. 类别管理的治理也得到了加强，类别管理是秘书处为优化航空和运输、设施和基础设施、食品、燃料、机构支助、安全、医疗保健、信通技术等八个优先业务领域的供应链而采用的办法。其核心是协作努力，调动技术专家和采购专家，指导决策者就特定类别商品和服务制定最合适的采购解决方案。正在根据管理与客户委员会提供的反馈意见制定并分阶段实施类别战略。正在推出操作指南，为供应链上的全体利益攸关方提供实用的分步指导。

40. 供应链管理预期效益的进展情况将通过供应链业绩管理框架计量。该框架目前正在推出，2019 年 1 月开始向秘书处各实体发布有关该框架的季报。该框架包括以下业绩计量指标：

- 订单完成周期的时间(即完成客户订单所需时间)

- 圆满完成订单(即符合规定时限和质量要求且单证齐全无误的订单的百分比)
- 敏捷性(即为获得或保持竞争优势而对外部影响和市场变化作出反应的能力)
- 供应链管理总费用(即包括劳动力、材料、管理、运输费用在内的供应链流程运作费用)
- 资产管理效率(即有效利用资产、包括减少库存的能力)

41. 大会第 71/243 号决议认可相互承认政策和程序方面的最佳做法，促使在供应链管理领域与各基金、方案和专门机构加强合作，以期更好地交付成果、应对危机。据此，和平行动目前正在利用联合国儿童基金会(儿基会)的全球货物转运合同，同时与世界粮食计划署(粮食署)在航空支助和车队管理举措方面的协作正在进行。其他潜在的合作领域也在探索之中。

42. 应对 COVID-19 疫情是供应链办法经历的一次重大考验。事实证明，秘书处的供应链具有韧性，能够将计划外的航空、医疗保健和信通技术需求迅速部署至外地地点。联合国后勤基地有助于确保有效和高效地准备关键物资并及时运往行动支助部支持的行动。类别管理办法的效力在应对这场疫情中得到展示，联合国采用这一办法以有竞争力的价格得到了呼吸机和个人防护设备等必要用品。更广泛而言，这一情况表明，有效应对全球危机需要协调一致的全球供应链对策，而业务支助部能够提供这一对策。然而，这场疫情也突显了全球供应链面临的挑战，在关键类别中，需求大大超过供给，这些经验教训将在今后的规划中加以考虑。

43. 今后，将更加紧密地整合目前负责采购政策的职能和负责资产管理政策的职能，以支持秘书处建立更加协调一致的供应链政策框架。我还打算在秘书处整体供应链管理架构下，在联合国后勤基地和恩德培区域服务中心的职能、组织和任务方面寻求进一步的协同增效。我赞赏地注意到两个服务中心在协助秘书处实体在疫情期间维持业务运作方面发挥了关键作用。

44. 最后，通过设立供应链管理厅军警能力支助司整合了以往分散在诸多部门的费用偿还和谅解备忘录管理职能。建立了部队和警察派遣国单一联络点，负责处理有关部署和费用偿还的所有行政和后勤问题。这一做法得到了会员国的高度好评。新设的支助司在减少未签署的谅解备忘录数量方面取得了显著进展，待签备忘录从 2018 年 12 月的 30 份减少到 2019 年 12 月的 11 份，并大幅减少了签署谅解备忘录需要的时间，从平均 180 多天减少到 50 天左右。截至 2020 年 5 月，该司已高效处理了约 20 亿美元的军警人员和特遣队所属装备索偿申请，但由于某些会员国迟缴和少缴摊款，导致现金不足，严重阻碍了索偿申请款项的支付。

#### 改进预算流程

45. 为了改进方案管理和交付，更好地促进全秘书处实行成果管理制，我提议改进方案规划和预算编制流程，实行年度方案预算，2019 年为 2020 年编制了拟议

方案预算。<sup>2</sup> 大会第 72/266 A 号决议核准试行变动，改为年度方案预算，分三部分提交和审议。2019 年全年，与由经常预算供资的实体举办了讲习班，帮助向新形式过渡，约 1 500 名方案管理人员积极参与了注重成果的方案规划讨论。方案管理人员对新办法引起的流程和预算列报变化给予正面反馈。

46. 实现预期效益，还需要大会对新办法给予支持。根据第 72/266 A 号决议，将在整个 2020 年预算周期结束后，于 2022 年对方案预算流程进行审查，以便为大会在第七十七届会议期间就年度预算执行情况作出决定提供信息。过渡期间，已根据第 74/251 号决议对方案规划和预算流程进行了一些调整。通过与会员国开展互动协作，对编制 2021 年拟议方案预算所使用的方法和格式进行了验证。通过这项工作，拟议方案预算现在列入了更多的成果和业绩计量，并改进了财务信息的列报。拟议方案预算还全面介绍了本组织的广泛工作，并提供了关于本组织对《2030 年可持续发展议程》所作贡献以及可持续发展目标实现情况的更具体信息。

47. 与此同时，本组织通过实施“团结”系统扩展部分二期，有力推进了我对透明度和问责制的承诺。方案管理人员现在可以掌握已规划的方案计划、包括计划成果和交付成果，并对照相关业绩计量标准记录执行进展情况，所有这些都可在“团结”系统内进行。还开发了一个业绩看板，将有关战略计划和方案执行情况的信息与有关预算消耗和员额占用情况的数据同时反映在便利用户的界面中。该看板提供方案计划的整体视图，并将资源与成果和交付成果联系起来。该看板帮助管理人员把资源消耗与方案执行进度挂钩，利用全系统数据标准，确保直观显示实体工作与其资源消耗之间的联系。

48. 关于和平行动预算，过去通过总部其他部门提交主计长的预算估计数现在由特派团团长根据直接授权制度直接提交主计长。各和平行动总体上对流程精简、预算自主权增加感到满意，预算自主权增加也反映在特派团团长直接参与向行政和预算问题咨询委员会和大会第五委员会提交拟议预算并为预算辩护。由此带来的预算流程总体持续时间缩短还有助于及时提交会议文件，供第五委员会在第七十四届会议续会第二期会议期间审议。

## 信息和通信技术

49. 设立管理战略、政策和合规部和业务支助部，把过去分开的外地和总部信通技术架构整合为单一实体，即信息和通信技术厅，能够更好地支持整个秘书处，促进互操作性，减少网络安全风险。迄今实现的效益包括：整个秘书处实现了技术标准化，需要维护的独立平台和系统数量减少，更多地转向云计算，应对网络安全威胁的能力得到加强。此外，2019 年建立了精简的信通技术治理架构，以解决监督机构先前发现的不足，反映总部新的管理架构。新的信通技术指导委员会由管理战略、政策和合规部副秘书长和业务支助部副秘书长共同主持，目前为全球范围内的信通技术业务提供战略指导。

<sup>2</sup> A/72/492/Add.1。

50. 继驻地协调员系统移交秘书处后,信息和通信技术厅重点支持加强秘书处与联合国系统各机构、基金和方案之间的互操作性。正在分阶段实施技术解决方案,以实现各实体之间的企业对企业联系,使联合国系统各组织的人员能够访问联合国系统其他组织的信息服务和协作平台。迄今为止,主要来自联合国开发计划署(开发署)、儿基会、粮食署、联合国难民事务高级专员公署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的约 92 000 名工作人员和有关人员已获准访问秘书处的协作和文件共享平台,约 54 000 名秘书处工作人员可访问这些实体的平台。正在逐步向联合国系统其他组织提供访问权限。同时,信息和通信技术厅协助发展协调办公室设立国别协作小组,使驻地协调员能够促进机构间合作。

51. COVID-19 疫情是对新的信通技术综合办法的一次重大考验。秘书处作出的战略决定和投资,特别是关于向云计算和信通技术平台方案转移的决定和投资,对于疫情期间实现业务连续性至关重要。同样重要的是,信通厅自管理改革实施以来,加强了在全秘书处范围内交付企业项目的能力。2019 年 9 月部署了新的综合软件套件,支持从任意地点进行生产、沟通和协作,并解决了一些与互操作性、信息安全、信息管理有关的复杂问题。事实证明,这有助于本组织继续不间断地开展工作,即使必须在短时间内安排大多数秘书处工作人员进行强制性远程办公。

#### 支助架构

52. 管理改革实施伊始,秘书处饱受支助格局分散之苦,不同实体以各种方式与总部的两个前管理支助部门对接,往往对业务流程和标准采取大相径庭的做法。按照我的发展系统改革,支持驻地协调员系统的责任逐步移交给了秘书处,使情况进一步复杂化。

53. 2019 年,业务支助部启动了一项多年期举措,统一整个秘书处的一些关键领域业务流程,目的是促进提供一致的业务支助,不论提供或接受支助的实体身份;向秘书处所有实体提供全面的现场支持,同时减少重复能力;通过实施下放权力的管理办法,实现规模经济;建立统一的伙伴关系安排办法,向秘书处没有业务存在的地点提供服务。这项举措仍在实施之中,反映出整个秘书处的分散程度。尽管如此,这项举措的原则仍然是取得可能成果的基础,一些领域在利用现有支助能力方面已经取得了切实进展。

54. 我的新授权办法的一项关键内容是,业务支助部负责在秘书处指定服务提供者,执行那些由实体根据授权作出、但没有必要内部能力执行的决定。在对整个秘书处现有支助安排进行全面调查的基础上,业务支助部已确保在无需建设专门知识和支助能力的情况下指派有实力的业务服务提供者,为秘书处所有实体提供支助。

55. 为进一步促进业务支助流程更有成效和高效地配置资源,业务支助部特别活动司与联合国内罗毕办事处和发展协调办公室合作,于 2019 年起将驻地协调员办公室不受地点限制的事务性支助服务从开发署移至秘书处。作为单一的驻地协调员系统服务提供者,联合国内罗毕办事处 2020 年期间扩大了不受地点限制的

事务性服务类型。此外，正在利用全球秘书处各办事处和特派团的现有支助能力，向首批 17 个驻地协调员办公室推出一系列受地点限制或就地开展的支助服务。

56. 秘书处还打算扩大与相关机构、基金和方案的合作，建立单一的支助安排协作网络。该网络将在附近没有秘书处业务支助能力的情况下，为规模较小、较偏远的秘书处业务提供更好的支助，同时得到联合国国家工作队更好的支助。

57. 伙伴关系是秘书处独特、专门、临时或增援业务支助保证战略的一个关键要素。可随时重新启动的常设安排以及互操作性和共享技能的发展，仍然是这项工作的主要目标。将支助业务合并到业务支助部，为在这些领域寻求必要解决办法提供了更全面的基础。自我提出的新管理模式实施以来，加强与区域组织以及与部队和警察派遣国的伙伴关系一直是重点关注的领域。特别活动司新增的伙伴关系专门支助能力使秘书处得以改进对其他组织、特别是非洲联盟的支助。2019 年，该司协助举办了秘书处和非洲联盟委员会专题专家讲习班，目的是增进两个组织之间的相互了解。该讲习班包括一项联合规划活动，内容涉及在联合国与非洲联盟以支助为重点的伙伴关系中建立协调模式并改善合作和互操作性。该司还在与欧洲联盟委员会的桌面演练中发挥了主导作用，促进互操作性和合作，包括促进后勤支助向可能的和平行动潜在过渡。由于总部管理架构的重组，由前外勤支助部发起、现由该司管理的三方伙伴关系项目范围扩大，涵盖了包括医疗培训在内的其他职能领域。该项目侧重为和平行动培养专业化、高需求的支助能力，而最有效的配置方式是由部队和警察派遣国提供这些能力。自 2019 年 1 月 1 日起，该项目通过区域中心(包括设在西非和东南亚的区域中心)在参与国就地交付。

### 三. 意见

58. 我在关于转变管理模式的初次报告(A/72/492)中强调的几乎所有问题都取得了重大进展。审计委员会在最近对管理改革实施情况的审计(A/75/5 (Vol.I), sect.II.E)中认可了迄今所做的工作。这项成绩不应掩盖这一事实，即在权力下放框架内建立新的部门和新的工作方式并非易事，特别是考虑到秘书处在 2018 年和 2019 年持续面临流动性挑战。任何这种性质的变革管理举措都是一项复杂而艰巨的工作，需要时间才能使新的架构、新的工作方式，并且最为重要的是，使文化变革走向成熟。随着重组尘埃落定，并且工作人员也有了足够的时间内化新办法，已经着手认真落实其余关键改革领域、特别是人力资源管理。这些努力至关重要，关系到是否能够保持一支专业、适应能力强、积极进取的员工队伍，为在充满挑战的环境下工作的工作人员提供支持，以及最终确保联合国能够有效执行任务并为那些依赖本组织工作的人提供服务。此外，还向会员国提交了关于一系列人力资源管理问题的提案，涉及公平地域分配以及对《工作人员条例和工作人员细则》的修正，这些提案尚待大会采取行动。

59. 业务转型和问责司的设立也为总部管理架构引入了新的或经强化的职能。由于这些职能在秘书处的新颖性以及需要从零开始组建该司，问责制和透明度领域的一些承诺没有按期取得进展。审计委员会提出了一些相关建议，秘书处接受了

这些建议，并正在落实之中。我将继续在我关于问责制的年度进展报告中向大会报告这方面的进展情况。

60. 在提供咨询和业务支助方面存在重大制约，即缺乏符合目的的客户关系管理解决方案，无法对客户请求进行有效个案管理。审计委员会也认识到了这一挑战。目前正在努力寻找适当的解决方案，以便系统跟踪支助请求、监测时间表并主动分析问题模式，从而更有针对性地制定业务指导并提供量身定制的支持。

61. 2020 年，COVID-19 疫情应对影响到不少效益的落实进度，但事实证明，这场疫情也是对管理改革的适时考验。尽管东道国政府部门在各自的地方和国家应对措施中施加了种种限制，但由于实施了各种措施，如加强授权、出台供应链管理、落实综合信通技术以及其他管理改革要素，秘书处得以继续顺利地执行任务。与此同时，鉴于疫情期间远程运作带来的挑战，必须进一步精简流程，取消许多行政流程的实体签名要求，并继续致力于不断培训工作人员，提高他们的技能。

62. 还必须回顾，总部新管理架构的设计和资源配置、包括管理战略、政策和合规部和业务支助部之间的职责分工和资源分配，都是基于这一假设，即全球服务提供模式将获得批准，且拟议的 4 个服务中心将于 2019 年 1 月投入运作(见 [A/72/801](#) 和 [A/72/801/Add.1/Rev.1](#))。然而，大会在其第七十二、七十三、七十四届会议上推迟就该提案采取行动。及早采用全球服务提供模式本可以充分实现全部预期效益，因为不依赖地点的人力资源和财务职能会被统一并入共享服务中心。全球服务提供模式的未来持续不确定，这是所有可能情况中最糟糕的情况，因为秘书处既无法建立拟议服务中心，也无法有效设计替代手段来适当提供原本应由服务中心负责的事务性支助。由于当前新的管理架构已经到位，可能需要重新规划，研究在新的授权制度下哪种类型的服务提供架构最适合秘书处，特别是考虑到在疫情之后实施的新的工作安排。

63. 尽管 2019 年和 2020 年经历了种种挑战和成长阵痛，但效益管理框架中的大多数指标显示，在实现预期效益方面已经取得切实进展。迄今在充满挑战的环境中取得的进展，应证了我在关于转变联合国管理模式的初次报告([A/72/492](#))中提出的对两个新部门的逻辑和设想。我感谢大会的持续支持，赞扬管理战略、政策和合规部和业务支助部的工作人员和管理层在过去两年里展现敬业精神，为筹备和实施管理改革付出了艰辛努力。

#### 四. 有待大会采取的行动

64. 请大会注意到本报告。

---