



第五十九届会议

议程项目 123

联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题关于在意大利布林迪西为所有维持和平特派团设立一个全球
采购中心问题的分析

秘书长的报告*

摘要

秘书长在 2004 年 4 月 7 日提交给大会的报告 (A/58/762) 中审查了在意大利布林迪西联合国后勤基地 (后勤基地) 设立一个全球采购中心以及将包括通信和信息技术在内的某些后勤职能搬迁到布林迪西的利弊。行政和预算问题咨询委员会 (行预咨委会) 在与秘书长的代表进行后续讨论时以及在其随后 2004 年 5 月 14 日的报告 (A/58/796) 中, 请秘书长详细审查将职能和员额从纽约联合国总部搬迁到布林迪西后勤基地的种种选择所涉及的业务操作问题, 并进行成本效益分析。行预咨委会还要求考虑主要相关对话者或客户的意见。大会第 58/297 号决议认可了这项要求。

在所有利益相关者的参与下, 秘书长全面审查了将采购和后勤职能搬迁到后勤基地所涉及的多层面问题, 同时考虑到当前变化无常的业务环境以及后勤基地在支持和平行动方面不断演变的角色。为确保此项审查详细透彻, 秘书长还聘请一家国际咨询公司对业务效率和费用进行了独立研究, 并对 A/58/796 号文件所载的具体评论意见和问题提出了看法。

本报告以外聘咨询员的独立分析和数据为依据, 充实了 A/58/762 号文件所载的结论, 并认为将后勤和采购职能从纽约搬迁到后勤基地既没有业务优势、也不具成本效益。

* 本报告延迟提交, 以确保有时间对这个问题作出全面报告。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	3
二. 全面审查的方法	6-8	3
三. 对行预咨委会提出的具体问题的答复	9-20	4
四. 后勤基地指导委员会的评论意见	21-22	6
五. 意见	23-25	6
六. 结论	26-27	7
七. 有待大会采取的行动	28	7
附件		
一. 可转移到后勤基地的职能		8
二. 搬迁的利弊及搬迁对涉及各职能的有关部、司和其他客户的影响综合汇总表		10
三. 财务影响分析		12
四. 可能的分工情况和暂定搬迁时间表		13

一. 引言

1. 行预咨委会在其关于 2003-2004 年维持和平行动支助账户的报告（见 A/57/776 第 99 段）中要求全面审查下列做法的利弊：在布林迪西后勤基地设立一个全球采购中心，将总部由支助账户供资的员额和非员额资源搬迁到布林迪西，在纽约只为政策和协调职能保留若干员额；委员会还在其关于 2003-2004 年联合国后勤基地的报告中就通信和信息技术问题提出了类似要求（见 A/57/772/Add.9，第 22 段）。大会在其第 57/318 号和第 57/320 号决议中认可了这些建议。
2. 2004 年 4 月 7 日，秘书长就在布林迪西设立一个全球采购中心的问题向委员会提交了报告（A/58/762）。
3. 行预咨委会对 A/58/762 号文件进行审查以及与秘书长各位代表的后续讨论后，要求编写一份新的报告，重点审查与组织和业务效率有关的问题，并对委员会的报告（A/58/796）第 3 段所载的若干具体要求作出答复。大会在其第 58/297 号决议中认可了这项要求。
4. 为确保提出一份能全面答复行预咨委会各项意见和建议的报告，秘书长在所有利益相关者的参与下，全面审查了在充满危险和变化无常的维持和平行动环境下将采购和后勤职能搬迁到布林迪西所涉及的多层面问题，同时还考虑到后勤基地尤其是在战略部署储存行动范围内支持外地特派团方面不断演化的角色。作为这项审查的一部分，为确保独立、客观和全面地审查这个问题，秘书长聘请了一家外部国际咨询公司。
5. 本报告是专门针对行预咨委会提出的问题而编写的。报告列出了秘书长根据顾问的报告发表的意见以及后勤基地指导委员会的评论意见。

二. 全面审查的方法

6. 审查的依据是，所作的任何改变能在多大程度上改进在不断演变的业务环境下对维持和平特派团提供的服务和支助，这是衡量业务效率的首要标准。同时还假定，受影响的各部厅都有充裕的时间使其组织结构和工作程序适应搬迁后的体制。这将包括责任重新分配和技能转让，使有关职能得以分开和搬迁。根据这一假定，就可以在分析时更加灵活地看待种种角色和责任，不被当前各单位采用的具体技能套路和个人经验所约束。
7. 总部的采购和后勤职能与目前由后勤基地承担的采购和后勤职能之间在业务上既有联系又相互依赖，这一点尤其受到重视。分析有关联系后发现，这些职能如在一个地方履行，就可提高申购和采购工作的完整性和效率。为查明管理部采购处和维和部后勤支助司可予搬迁的职能，在秘书处内部，包括与高级管理层、外地特派团和其他联合国部门进行了广泛协商，并以此为基础，对搬迁到后勤基地的成本效益进行了审查。

8. 此外，还审查了搬迁——以及工作暂时打乱——对向外勤业务提供支助的整体业务效力的影响，特别是对受波及实体的效率的影响，包括：

(a) 近期在支持维持和平行动的后勤和采购职能方面需求有所增加，主要是因为过去两年快速部署或扩大了六个特派团；

(b) 正在进行的进一步调整和巩固后勤与采购职能的努力，包括归并业务进程和更新信息技术系统；

(c) 归并特派团的规划与部署进程，以及归并后的后勤、业务、军事与警务规划小组和部署活动及进程的演变；

(d) 关于未来扩大后勤基地作用以支持和平行动的各项计划，特别是关于“战略部署储存”行动的各项计划。

三. 对行预咨委会提出的具体问题的答复

9. 秘书长对行预咨委会在其报告（A/58/796）第3段中提出的问题答复如下：

- 查明可搬迁到后勤基地的职能。
- 评估搬迁这些职能对提供后勤支助的影响。
- 用一份综合汇总表说明这一搬迁的利弊以及这一搬迁对涉及各职能的有关部、司和其他客户的影响。

10. 秘书长认为，采购与后勤业务职能有着很强的相互依赖性，应当同处一地。由于申购者与采购部门之间需要频繁沟通和协调，如果把他们分处两地，势必会给组织效力造成重大负面影响。独立顾问完全认可这一看法。

11. 秘书长还认为，搬迁职能牵涉到采购职能的切分，这会导致：(a) 两地职能重复；(b) 需重组采购管理结构；(c) 需搬迁或重复其他相关支助职能，例如总部合同委员会、法律事务厅和应付账款股等的职能。审查还认为，某些管理和监督职能，如内部监督事务厅提供的某些管理和监督职能，也需要在总部和后勤基地两地重复履行。搬迁采购职能还会负面影响与一些外部对话者的沟通，例如其他联合国实体、承包商、会员国常驻代表团和领事馆商务组等。顾问的独立研究也支持这一看法。

12. 顾问的研究结果显示，维持和平培训职能可以搬迁到布林迪西。秘书长并不支持这一提议，原因如下：

(a) 搬迁总部采购和后勤员额会造成一些负面因素，例如很难长期挽留高素质工作人员，这种情况同样适用于培训教练员；

(b) 培训部门与人事政策的拟订有着密切的联系，培训活动必须同设在总部的众多利益相关者沟通（例如人事厅、其他部厅、会员国和其他立法机关等）；

(c) 提议在后勤基地设立一个培训部门时，就已研究过更多利用后勤基地作为培训地点的问题。这样做可确保坚持不懈地进行一些全部门培训举措，并对特派团内的培训需求迅速作出回应。为此提出的建议已反映在布林迪西后勤基地 2005/06 年度预算案中（见 A/59/691）。

13. 列出可转移职能的表见本报告附件一，说明这一搬迁的利弊以及这一搬迁对涉及各职能的有关部、司和其他客户的影响的综合汇总表见附件二。

- 查明与这些职能有关且需要搬迁的员额数量以及对职能或员额释出单位的影响。
- 后勤基地接收这些职能和员额所需的基础设施，如住房、医疗设施、学校和安全事项等。
- 搬迁对预算的潜在影响，包括启动搬迁、整修和员工福利所需的员额和经费等。

14. 顾问们认识到秘书处各主要利益相关者联系非常密切，因此确定设立综合中心需搬迁大约 130 个员额。秘书长指出，切分关系密切的单位会扰乱员额释出单位的业务产出，还会严重削弱管理部门调整人力资源以有效应对激增需求和满足易变优先事项的能力，更何况需搬迁的工作人员目前大都身兼数职。

15. 如今，全球维持和平环境充满着危险和变化无常，优先事项并存且相互争夺资源，成为和平行动规划和管理工作中每天都要面对的挑战。过去两年秘书长得以同时部署多个和平行动，主要是因为当前结构具有稳定性、灵活性和最为重要的是具有承担多重任务的能力，能够调动人力和物力支助资源以满足新出现的业务需求。秘书长视这种能力为日积月累形成的宝贵资源，对搬迁会大大削弱本组织在紧急情况下快速部署特派团的能力表示关切。

16. 对后勤基地的一次调查清晰显示，布林迪西现有的基础设施完全不适合接收与拟议的采购和后勤中心有关的职能和工作人员。在医疗和教育设施方面，针对顾问们在后勤基地查出的不足，秘书处正在尽可能地加以改正。例如，计划在 2005 年底开设一所国际学校，以满足国际工作人员 12 岁以下子女的教育需要。外聘顾问在进行分析时已将这些举措对长期挽留高素质国际工作人员的影响考虑进去。

17. 秘书长认为，将后勤和采购职能从纽约搬迁到后勤基地，可能会对业务效力产生重大的负面影响。顾问们的研究结果也支持这一结论。

18. 搬迁有关职能在财务上的好处非常有限，业务费用只能节省不到 5%，投资回报期却长达 9 年。选择后勤基地而不选择纽约在财务上的好处，因当前美元对欧元的汇率趋势而进一步减少。秘书长的结论是，不应考虑将后勤和采购职能搬迁到后勤基地，因为这一搬迁对财务的影响很小，甚至可能是负面的。有关财务影响分析见本报告附件三。

- 后勤基地新的组织结构。
- 查明要与东道国一起处理的问题，如法律、海关和移民问题。
- 根据上文结论编写一份搬迁总计划，并列明所涉费用。

19. 搬迁意味着总部和后勤基地都需作重大改组。关于分工和搬迁实施计划的初步评估见本报告附件四。根据本报告的结论，现阶段未编制更加详细的后勤基地组织结构图。

20. 与东道国政府的关系总体上是友好和合作的，但《谅解备忘录》的条款和该区域内的种种优先事项，的确给后勤基地带来了限制。例如向非欧盟籍联合国官员发放签证以便他们前来进行培训和其他访问，所需时间较长，就是一种限制。

四. 后勤基地指导委员会的评论意见

21. 行预咨委会在其报告(A/58/796)中鼓励采纳后勤基地指导委员会的意见和建议。指导委员会欢迎就可否向后勤基地搬迁采购和后勤职能的问题进行深入研究。但委员会指出，这些年来，后勤基地的业务运作情况已经改变和扩大。后勤基地最初设在布林迪西是为了向联合国保护部队(联保部队)提供支助，后来又就近向联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团(波黑特派团)和联合国科索沃特派团(科索沃特派团)提供了支助。虽然联保部队和波黑特派团完成清算以及科索沃特派团正在缩编，但是后勤基地近年来责任也不断扩大，须向全球 32 个行动提供支助。战略部署储存的实施使后勤基地的业务又多了一项内容，秘书长在最近提交给大会的报告中对此已有说明(见 A/59/701)。

22. 虽然本报告的结论是，后勤基地或许并不适合接纳更多的后勤和采购职能，但后勤基地在支助全球维持和平行动方面的责任非但没有消失，反而不断演化和扩大。为此应当注意到，随着后勤基地在支助和平行动方面承担越来越多，已为它的重要作用提出若干发展项目。不论就关于将总部职能搬迁到后勤基地的问题作出何种决定，这些项目都是极其重要和确凿有效的，必须给予支持，以确保全球维持和平行动继续获得充分的支助。

五. 意见

23. 向全球维持和平通信网提供服务的通信和信息技术中心 1996 年在布林迪西成立。选择布林迪西是因为那里拥有几个独一无二的地理特征。布林迪西位于向联合国维持和平行动提供通信服务的所有卫星的轨道交合处，是建立全球语音和数据网络中心的一个稳定和理想地点。为了向全球信息和通信技术基础设施提供支助，布林迪西的基础设施已经作了调整和进一步扩展。管理信息和通信技术服务的这个网络中心确保全球网络持续不断地运作，而且便于对所有行动区的资源进行有效管理。布林迪西还设有信息和通信技术中央管理服务台和网络控制中心，向外勤业务提供 24 小时技术支助。秘书长还加强了救灾能力，在后勤基地

设立了信息和通信技术救灾基础设施，利用信息和通信技术设施的杠杆作用，以集中方式确保散在全球各地的数据资产的安全。在这方面，正考虑将离布林迪西大约 10 公里的圣维托基地作为一个可能的地点，来满足扩大的维持和平通信需求，并加强本组织的救灾能力。

24. 秘书长注意到，拟议向联合国后勤基地搬迁一部分采购和后勤职能，并不符合不断演变的维持和平支助业务惯例。维持和平后勤支助的概念目前更注重交付支助能力，而不是提供资产。后勤主管是归并后的业务、军事和警务人员工作组的重要成员，负责提供和部署文职人员、军事人员和民用或军用设备。秘书处的重点是推动提供一条龙服务，例如提供电力而非发电机、提供燃料而非燃料储存系统等。如此一来，部署采购和后勤专家或者支助主管连同设备，其必要性就越来越小了。从业务上看，让这些专家在制定维持和平行动目标的决策者身边工作似乎更有效率，这样可以实时培养和部署相匹配的支助能力，以应对不断变化的业务挑战。

25. 秘书长将继续审查目前在特派团履行但可集中到纽约总部、布林迪西后勤基地或其他地方的职能。

六. 结论

26. 秘书长的结论是，将采购和业务后勤职能搬迁到后勤基地可能会给业务效力造成重大负面影响。根据本报告提供的资料，这类搬迁对财务的影响很小，甚至是负面的。

27. 此外，秘书长感到关切的是，搬走秘书处现有高度综合的结构中极为重要的后勤职能，将对本组织在快速和有效部署新特派团以及向现有 32 个维持和平与建设和平行行动提供高效后勤支助方面的整体能力产生严重的负面影响。

七. 有待大会采取的行动

28. 请大会注意本报告。

附件一*

可转移到后勤基地的职能

职能类别	活动实例/说明	结论和理由
1. 帮助界定特派团的参数和目标	<ul style="list-style-type: none"> 后勤业务规划职能划归行动支助处 专家支助处及通信和信息技术处从技术可行性角度对特派团全部参数的投入 	<p>留在总部</p> <ul style="list-style-type: none"> 这类活动需要同设在总部的众多重要利益相关者密切和经常沟通,如会员国、部队组建处等。
2. 确定所需能力	<ul style="list-style-type: none"> 初步需求评估和考察 特派团资源规划和预算拟订 制定设备标准和政策 	<p>大部分留在总部</p> <ul style="list-style-type: none"> 大部分是特派团界定进程的延续 如果搬迁,将很难从上一环节接手
3. 规定技术规格, 申购, 交付	<ul style="list-style-type: none"> 监测和评估各项需求 制订规格 提出申购 进行技术评估 谈判达成《特遣队所属装备谅解备忘录》 	<p>搬迁到综合中心</p> <ul style="list-style-type: none"> 假定所需能力需求从规划阶段便顺利移交,与总部其他职能的联系相对较少
4. 采购所需货物和服务	<ul style="list-style-type: none"> 整个采购过程牵涉到采购处、法律事务厅和应付账款,在交货时向共应商付款 	<p>搬迁到综合中心</p> <ul style="list-style-type: none"> 申购者和采购部门有很强的相互依赖性,因此同处一地至关重要 因此,申购者搬迁的理由也同样适用于采购部门的搬迁(详见报告正文第7段)
5. 管理资产,并向特派团提供持续支助	<ul style="list-style-type: none"> 管理集中处理的合同 拟订技术培训方案 向特派团提供技术咨询 接收和查验货物与服务 对维和部资产(包括战略部署储存)作全面记录 	<p>大部分搬迁到综合中心</p> <ul style="list-style-type: none"> 与总部其他职能联系不多 取决于地点,综合中心在持续提供业务支助时受时差影响较小 一些盘存管理职能可能需要留在总部,因为与总部监督机关有密切关系,但与其他后勤部门的日常联系相对较少

* 直接引自外聘顾问的报告。

职能类别	活动实例/说明	结论和理由
6. 管理和监督职能	<ul style="list-style-type: none"> • 按规定向总部监督机关报告活动情况（包括审计意见） • 内部行政和支助活动（如作记录、监督工作人员、内部技能培养和培训等） 	<p>分处两地</p> <ul style="list-style-type: none"> • 大部分正在履行的监督和管理职能将随单位搬迁 • 总部必须保留一些联络能力,以便与监督机关和总部其他利益相关者联系
7. 其他职能	<ul style="list-style-type: none"> • 通信和信息技术处：向维和部各单位提供信息技术与通信支助服务 • 空中安全股：向联合国各单位包括大型维和部门提供空中安全监督 • 专家支助处：向总部维和及其他职能（如医疗、空运等）提供申购和技术支助 	<p>分处两地</p> <ul style="list-style-type: none"> • 根据实际情况逐案分开,因为活动类型各不相同 • 与总部无密切联系的,可考虑将整个重心搬迁和转移到综合中心

附件二*

搬迁的利弊及搬迁对涉及各职能的有关部、司和其他客户的影响综合汇总表

影响领域	因素	有利之处	不利之处
业务效力			
为搬迁而将职能分开的影响(总体而言,影响是正面的)	将战略和业务后勤支助职能分开	<ul style="list-style-type: none"> • 更加清晰地分开后勤支助司各项服务的作用 • 专注于优化业务后勤支助 	<ul style="list-style-type: none"> • 需在战略中心和业务中心之间作协调
	后勤和采购职能的组织	<ul style="list-style-type: none"> • 搬迁的职能经调整可确保一体化 	<ul style="list-style-type: none"> • 可能需要重复一些管理和支助职能
	对总部客户的服务	<ul style="list-style-type: none"> • 与总部联系最密切的职能将留在纽约市 	<ul style="list-style-type: none"> • 需采取步骤,保持综合采购职能的有利之处
将职能搬到布林迪西的影响(重大负面影响)	地理位置	<ul style="list-style-type: none"> • 与特派团的时差缩小,可改善服务 	<ul style="list-style-type: none"> • 与联合国其他部厅和机构无协同作用 • 前往纽约和特派团,中途至少要停留一次
	吸引和挽留工作人员的能力		<ul style="list-style-type: none"> • 工作人员频繁更替,填补空缺须时较长,因为配偶无就业机会、福利和服务较差、职工补贴少
	东道国提供的条件		<ul style="list-style-type: none"> • 一般事务职位最佳候选人才不多 • 一般事务工作人员及其配偶的工作许可受限;搬迁时需更换所有一般事务工作人员

* 直接引自外聘顾问的报告。

影响领域	因素	有利之处	不利之处
	设施	<ul style="list-style-type: none"> 从安全角度看，场地和设施均有明显加强，因为与意大利军队同驻在一个总体安全的区域 	<ul style="list-style-type: none"> 访问者领取签证有时会有困难 升级换代方面需要大量投资 施工/整修从准备到完成的间隔期长
	业务影响：		
	采购		<ul style="list-style-type: none"> 与其他机构发挥协同作用机会不多
	运输		<ul style="list-style-type: none"> 与商业运输网的联系有限
	培训	<ul style="list-style-type: none"> 适于模拟和练习，受训学员不容易分心 	
	搬迁过渡期		<ul style="list-style-type: none"> 需要进行大量重组和重新设计
成本效益(影响很小，甚至有负面影响)	工作人员费用	<ul style="list-style-type: none"> 一般事务人员的薪金和专业人员的津贴节省不多 	<ul style="list-style-type: none"> 由于更替增加，专业人员的派任津贴也增加 征聘费用较高
	其他运营费用	<ul style="list-style-type: none"> 租赁和旅行费用略有节省 	
	投资		<ul style="list-style-type: none"> 为使服务不间断，场地筹备和工作人员搬迁需要大量投资

附件三

财务影响分析

变量	可能差异	对财务的影响(只列基本案例)
美元兑欧元汇率 假定: 1.36 (2004年12月27日的汇率)	高: +20% = 1.63 低: -20% = 1.08	投资: 1 190 万美元(+9%) 经费节省: 100 万美元(-33%) 投资回收期: 16 年(+7 年) 投资: 980 万美元(-9%) 经费节省: 200 万美元(+33%) 投资回收期: 6 年(-3 年)
工作人员搬迁到布林迪西后的预计平均任期 假定: 30 个月(当前平均任期为23 个月)	高: 36 个月 低: 24 个月	投资: 无影响 经费节省: 170 万美元(+13%) 投资回收期: 8 年(-1 年) 投资: 无影响 经费节省: 120 万美元(-20%) 投资回收期: 12 年(+3 年)
由于长期重复管理和支助职能而使工作人员总人数增加 假定: 无	高: 10%(-13 个员额) 低: 5%(-7 个员额)	投资: 1 060 万美元(-2%) 经费节省: -10 万美元(-108%) 投资回收期: 不能损益两平 投资: 1 070 万美元(-1%) 经费节省: 70 万美元(-54%) 投资回收期: 25 年(+16 年)
搬迁过渡期全部工作人员临时重复的时间 假定: 6 个月	高: 12 个月 低: 3 个月	投资: 1 280 万美元(+18%) 经费节省: 无影响 投资回收期: 11 年(+2 年) 投资: 980 万美元(-9%) 经费节省: 无影响 投资回收期: 8 年(-1 年)
在布林迪西建设新房舍的费用 假定: 500 万美元	高: +100% =1 000 万美元 低: -50% = 250 万美元	投资: 1 580 万美元(+46%) 经费节省: 无影响 投资回收期: 14 年(+5 年) 投资: 830 万美元(-23%) 经费节省: 无影响 投资回收期: 7 年(-2 年)

* 直接引自外聘顾问的报告。

附件四*

可能的分工情况和暂定搬迁时间表

A. 未来总部与中心之间的分工情况		
受影响单位	总部职能组	综合后勤中心职能组
行动支助处	<p>后勤规划队</p> <ul style="list-style-type: none"> 制定特派团整体多数和目标（与其他维和部门、部队派遣国等） 	<p>后勤支助中心</p> <ul style="list-style-type: none"> 联合国所属装备的调度 战略部署储存的协调
支助事务科及通信和信息技术处（后勤）	<ul style="list-style-type: none"> 向特派团规划和资源分配提供技术投入 	<ul style="list-style-type: none"> 制定详细需求和申购 监督供应商供货情况 管理资产并向特派团持续提供支助和支持
通信和信息技术处（技术支助）	<p>总部通信与信息技术支助和联络组</p> <ul style="list-style-type: none"> 支助总部维和部的各个用户 与信息技术事务司协调 查明某些应用程序的需求 	<p>通信和信息技术中心</p> <ul style="list-style-type: none"> 全球通信和救灾管理 开发和测试一些新应用程序
采购	<p>总部采购组</p> <ul style="list-style-type: none"> 总部各单位的采购 某些选定的维和采购 与监督机关的联系 	<p>维和采购中心</p> <ul style="list-style-type: none"> 大部分维和特派团的采购 必要的总部合同委员会、法律和应付账款支助能力
其他	<ul style="list-style-type: none"> 无 	<p>特派团支助中心</p> <ul style="list-style-type: none"> 文职人员培训中心

* 直接引自外聘顾问的报告。

B. 五年搬迁时间表

暂定

