



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
23 July 2018
Chinese
Original: English

2018 年第二届常会

2017 年 9 月 4-7 日, 纽约

临时议程项目 5

评价

管理层对开发署机构间业务服务评价的回应

环境和背景

1. 开发署管理层欢迎关于机构间业务服务评价报告(DP/2018/25)的建议、分析和结果,报告期涵盖 2010-2017 年,在很大程度上证实了开发署最近自己进行的、作为与开发署 2018-2021 年战略计划有关的业务模式审查部分内容的内部分析。
2. 战略计划阐述了开发署未来三年需要实现的目标,包括其作为联合国系统和其他伙伴的业务支柱的作用。根据战略计划和 2018 年 5 月 31 日大会关于在联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查范围内重新定位联合国发展系统的第 72/279 号决议,开发署将促进塑造这样一个联合国发展系统:能够应对不断变化的世界,并以越来越有效的方式实现可持续发展目标。开发署提供的机构间业务服务本身并不是目标,而是一种加强和促进联合国为合作伙伴政府提供的适应性和日益有效和高效支持的手段。
3. 开发署在全球的管理基础设施是其主要业务作用的基础。开发署管理基础设施的部署是为了满足联合国其他实体和合作伙伴国政府对人力资源管理、财务、采购、信息和通信技术(ICT)、法律事务、安全和其他行政领域的服务需求。作为在联合国和其他多边机构中独一无二的组织,开发署在这些服务领域拥有广泛的业务能力,并有能力通过由 131 个国家办事处、其他专门办事处、五个区域中心和位于丹麦哥本哈根和马来西亚吉隆坡的两个全球共享服务中心组成的网络提供这些服务。开发署提供的这些服务使联合国和其他伙伴能够在困难的甚至有时有风险的业务环境中以有效和具有成本效益的方式运作。
4. 今天,开发署提供的管理支助(业务)服务包括人力资源、财务、信通技术、采购和共同服务,通过哥本哈根和吉隆坡两个地点以及国家办事处和区域中心提供。开发署每年向联合国客户提供的业务服务数量相当可观:



(a) 向 170 多个国家的 118 个外部客户提供交易处理服务，年业务量约为 20.4 亿美元：开发署 Atlas 企业资源规划系统(ERP)中的 7 个联合国机构(主要是工资单和供应商付款)总计 12.1 亿美元；111 个非 Atlas(Atlas 的外部用户)联合国机构和其他实体共计 8.3 亿美元；

(b) 提供总额为 75.885 亿美元的财政投资服务：其中 56.778 亿美元用于开发署和多捐助方信托基金，11.731 亿美元用于 6 个联合国机构；7.376 亿美元用于为开发署(6 亿美元)、联合国人口基金、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国资本发展基金(资发基金)提供离职后健康保险(外部管理，由开发署监督)(总额为 2.445 亿美元)*；

(c) 通过开发署的工资单系统以 114 种货币支付 13.5 亿美元，其中 6.2 亿美元(46%)代表联合国伙伴组织平均每月发放给 34 800 人。薪资客户包括 40 多个联合国机构、基金、方案和其他实体的总部和国家办事处的工作人员、联合国志愿人员和服务合同持有人。¹ 开发署每个月还为 10 个联合国机构的平均 4 200 名国际专业人员和一般事务人员发放福利和津贴(每年服务 4900 人)；

(d) 直接执行项目的年度采购额为 21 亿美元，国家执行项目的年度采购额为 11 亿美元，其中包括代表其他机构的 1.9 亿美元；为各国政府开展大型国家采购组合提供的支持；

(e) 为 126 个国家的其他机构提供共同房地，使所有人都有机会利用包括旅行管理在内的共同服务；

(f) 支持 13 个联合国实体和 Atlas ERP 系统的 40000 名联合国和外部用户，并为联合国外地办事处(基础设施、通信和应用)提供信息和通信技术解决方案。

(g) 向联合国志愿人员方案和资发基金提供的直接法律服务，以及为开发署所做的法律工作，该工作与开发署任用书和开发署合同有关，它们是向联合国各机构(最近有国际农业发展基金、联合国安全和保障部、联合国人道主义事务协调厅、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国人权事务高级专员办事处和联合国环境规划署)提供的一部分服务；

(h) 向开发署所有人员和指定的联合国机构、基金和方案提供(当它们处于开发署管理的共同房地时)安全咨询和支助。

5. 在执行局于 2017 年 11 月批准战略计划后，开发署立即开始审查政策和方案职能以及管理服务职能，以确保该组织拥有能够实施战略计划的必要的工具、系统和业务模式。审查工作于 2017 年 12 月开始，于 2018 年 6 月完成；实施已于 2018 年 7 月顺利开始。管理服务内部审查的建议与评估报告的建议一致。两种分

¹ 其中包括开发署、联合国资本发展基金、联合国人口基金、联合国志愿人员方案、联合国系统职员学院、联合国训练研究所、妇女署、联合国大学、联合国安全保障部、联合国人道主义事务协调厅、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国人类住区规划署、国际农业发展基金、世界粮食计划署和联合国新闻中心。

* 数据基于财政组合余额。

析来源都将在协助开发署踏上充满决心的新道路方面发挥重要作用，其中开发署的能力必须与可持续发展目标的决心相匹配。

6. 联合国发展系统(UNDS)的改革预计将于 2019 年初开始，对开发署和所有其他联合国机构而言这将是一项复杂的工作。开发署将以大会第 72/279 号决议为指导，各会员国在决议中欢迎秘书长酌情采取措施促进共同的业务运营，以促进联合工作、提高效率、协同和一致性，并要求根据大会 2016 年 12 月 21 日关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 71/243 号决议采取这些措施。联合国努力在国家一级的各实体之间增强凝聚力，使各机构既能了解开发署如何向联合国其他实体提供服务，又使它们能够为开发署的服务提供信息。开发署认识到其业务模式及其运作方式必须改进，以便更好地为其政府合作伙伴服务，实现新战略计划中提出的愿景，改善向联合国伙伴提供的业务服务，并支持秘书长的改革愿景。

7. 评价的主要结果、结论和建议为管理层决策和开发署的战略参与确定优先事项提供了依据。开发署管理层的回应(见附件)包括实际的、有时限的关键行动，回应以正在进行的工作为基础，并指定了负责这些行动的各方。将通过评价资源中心定期跟踪计划的行动。

结果和结论

8. 开发署认识到实现其充满决心的战略计划目标，同时满足联合国伙伴不断变化的业务需求并支持正在进行的联合国系统改革进程需要改变它所提供的业务服务的质量和效率。正如 2018-2021 战略计划所阐述的，改进是由两个方面的工作流推动的：绩效和创新。绩效流侧重于使当前的运营服务业务模式在短期内变得更具成本效益，更加有效。创新流正在确定如何提供业务服务的新方法，测试它们的可扩展性和财务可行性，并根据需要进行复制。

9. 为加快和巩固业务服务的改进及新业务模式的开发，开发署已完成对其提供业务服务能力的审查。进程设计阶段从 2017 年 12 月到 2018 年 2 月，接下来是 2018 年 3 月至 6 月的分析阶段，最终在 2018 年 7 月初批准了一系列建议，其中许多建议目前正在实施中。开发署还利用审计和方案及其他评价结果为其工作提供信息，其中包括审计和调查办公室 (OAI)最近对开发署集群倡议所做的分析。

10. 通过上述进程确定的改进领域包括：精简和完善业务服务的业务流程；通过共享服务模式扩大业务服务的提供范围；大幅提高国家办事处一级的业务服务质量和以客户为中心的服务；对开发署在全球和国家一级提供此类服务的方式进行数字化转型。显而易见，所有领域都与开发署机构间业务服务评价的结果一致。每个领域的工作都在进行中。

11. 开发署已确定业务流程的持续改进对于维持业务服务的质量至关重要。已分析了 12 个核心业务流程，并提出了改进建议；已经开展改进招聘、独立承包商采购、差旅和工资单等流程的工作，将从 2018 年 11 月至 2019 年 12 月实现福利，从而切实改善为联合国合作伙伴和开发署方案提供的这些服务的质量。其余业务流程将通过整体共享服务工作来解决。

12. 第二个改进领域是共享服务(集群)。最近对开发署业务服务的分析补充了 OAI 的结果和建议。已建立了一个跨组织团队,负责制定通过共享服务模式扩大业务服务的业务案例,其中包括增强的标准作业程序(SOP)、所需的能力、时间表、自动化解决方案(如机器人流程自动化),成本回收方法和成本效益分析。开发署还在改进其现有的共享服务工作流程和结构,其中包括扩大关键绩效指标(KPI)的推出,以衡量提供共享服务的绩效,改进现有的标准作业程序,升级现有的信息通信技术系统以及更新时间运动研究以确定提高业务效率的方法。

13. 正在开展工作的第三个领域是改进开发署在国家办事处一级的业务服务提供。为了支持秘书长的 UNDS 改革工作,并与有关的联合国发展集团(开发署)的业务创新小组(BIG)进程密切协调,开发署已开始实施一系列旨在提高国家办事处提供的服务质量的变革,并建立必不可少的、强大的以客户为中心的思维模式。到 2018 年 8 月,开发署将完成自己支持发展集团业务创新小组进程的战略,其中包括推出业务运营战略和共同后勤办公室。目前正在为开发署开发的成本效益分析软件编码,使之成为供联合国国家工作队(UNCTs)利用的网络应用程序,以便对不同的国家工作队成员提供的与地点有关的服务费用进行同比比较,这反过来将产生关于哪个联合国实体最适合在国家一级提供所述服务的合理决定。最后,开发署将推出新的客户关系管理平台,该平台将无缝跟踪服务请求并提供关于所提供服务的质量的反馈;正在制定规范,并将于 2018 年第四季度开始推出。

14. 最后,开发署已开始对其业务服务进行数字化转型。目前的数字化转型战略草案将指导一系列改善业务和方案编制服务的投资。正在开发的数字创新平台将使开发署和联合国伙伴能够开发安全和可扩展的数字应用,以为更好地提供业务服务提供支持。将 Atlas ERP 系统升级到即将于 2018 年 8 月推出的最新版本,这将实现服务的连续性和用户体验的改善。

15. 开发署将以成本回收和完全透明的定价结构和战略原则为基础,确保以财务上可持续的方式在上述每个领域向联合国系统提供业务服务。总部各单位提供的服务的服务级协定和国家办事处提供的服务的通用价格表是确保有效回收与向联合国系统机构提供服务有关的成本的现有机制。将在整体努力中审查这些机制,以实现成本效率并提高服务质量。

附录主要评价建议和开发署管理层的回应

建议1开发署应制定明确的愿景，改进其对联合国发展系统改革的作用，以便使用改善的客户导向和服务质量为联合国实体提供服务。在制定明确的愿景时，开发署应在战略上明确规定边界——哪些服务有利于提供和如何提供——并表明它希望联合国机构的业务拥有通过适当的激励措施改善客户导向，以提高服务质量的计划。 这包括制定服务水平协定，强制报告关键绩效指标，并建立实时评估系统，将自动反馈渠道纳入服务提供，以确保服务质量和响应的及时性。				
管理层的回应： 开发署管理层同意这项建议，并正在积极努力确保其提供管理和业务支助服务的能力在支持开发署作为联合国系统支柱的发展和定位方面发挥关键作用，并实现 2018-2021 年战略规划反映的愿景和改进的业务模型。完成的管理服务整体审查正在支持这种新整体业务模式的发展，该模式侧重于开发署能为其合作伙伴提供最大价值的领域。 开发署正在投资于数字平台，并正在精简其业务流程，以提高其实地业务的实效和效率。这将为更广泛的联合国系统提供机会，利用这些简化的进程和系统来加强自己的交付。 开发署 2018-2021 年战略规划明确界定了开发署在国家一级作用的愿景： (a) 成为一个跨政策、跨方案和跨组织孤岛的整合者，能产生大规模影响并高效利用《2030 年发展议程》的有限资源； (b) 成为联合国和其他合作伙伴的业务支柱，许多联合国机构利用开发署的执行能力，其中包括信息技术（IT）、财务和人力资源基础设施，在困难的、有时甚至是有风险的业务环境中高效并具有成本效益地运营。				
主要行动	时间框架	负责单位	跟踪 ²	
			状态	注释
审查和更新与联合国各机构的整体服务水平协定（SLA）。	2019 年第一季度	管理事务局		
制定一套经修订的关键绩效指标、基准和目标，以跟踪全球共享服务单位的持续进程改进和客户满意度。	2018 年 12 月	管理事务局		根据 OAI 对开发署集群进程审计的管理行动计划。
在总部、区域和国家办事处一级建立加强客户服务的结构、机制和联络点。评	2018 年第四季度	跨组织实施团队		

² 价资源中心跟踪实施状态。

对当前的服务质量标准和客户需求进行详细的基线分析，其中包括服务成本和定价分析/审查，从而与联合国机构就服务提供达成最新协定，并修订一套关键绩效指标、基线和目标，以跟踪持续进程改进和客户对国家办事处的满意度。	2018 年第四季度至 2019 年第四季度	跨组织实施团队		
建议2管理事务局应对联合国各实体的所有服务适当定价并实施完全费用回收。 因此，重要的是修订现行的成本回收方法，重新考虑通用价格表，并为国家办事处提供工具和能力建设，以定制更好地获取每个服务链背后的进程链的成本计算方法，其中包括管理风险的成本和开发署作为服务提供者承担的负债。在制定更详细的成本核算战略时，开发署还应确定与其他机构相比，在哪些进程中可以提高效率，并包括提高业务可持续性的成本。				
管理层的回应：开发署管理层同意这项建议，认识到需要将成本定价从部分成本回收转向全额成本回收，并致力于提高成本结构的可预测性，以使联合国各机构能够相应地进行规划。开发署目前正在审查它向联合国各机构提供的组织支助服务的成本回收水平和协定（SLA）。				
审查全球服务的成本回收水平。	2019 年第一季度	管理事务局		
审查（和更新）与联合国各机构的整体服务水平协定。	2019 年第一季度	管理事务局		
对国家办事处服务进行详细的成本核算和定价分析/审查。	2018 年第四季度至 2019 年第四季度	跨组织实施团队		
审查（和更新）国家办事处与联合国各机构的服务水平协定。	2018 年第四季度至 2019 年第四季度	跨组织实施团队		
建议3开发署应逐渐对所有区域和国家办事处的不依赖于地点的服务实施全面集群化，应至少对为各机构提供的此类服务进行强制集群化。 因此，管理事务局将需要评估GSSU当前的能力，并根据语言和时区的需要调整地点，制定发展适当结构和专业化服务的战略。领导作用对于确保所有区域局都调整到提高规模经济和效率所需的集中模式至关重要。由于联合国发展系统改革建立了由其他联合国机构领导的新服务中心，因此应考虑由这些中心酌情吸收向联合国其他实体提供的部分服务。				
管理层的回应： 开发署管理层同意这项建议。作为管理层对 OAI 最近对开发署集群进程的审计和管理服务审查所进行的分析回应的一部分，开发署制定了一项行动计划，其中包括审查整体设计和集群原则。开发署致力于在所有区域和国家办事处强制全面实施不依赖于地点服务的集群化。开发署致力于高效地向联合国各实体提供服务，并积极探索与联合国系统其他服务提供者合作的方式。				
设计和开发集群不依赖于地点服务的进程的高级设计。	2018 年 10 月	跨组织实施小组，包括管理服务局、区域局、执行办公室		根据 OAI 对开发署集群进程审计的管理行动计划

建立了集群不依赖于地点服务实施的业务案例。	2019 年 6 月	跨组织实施小组，包括管理服务局、区域局、执行办公室	
建议4开发署应在国家一级促进依赖于地点的服务的共同共享综合服务安排。管理事务局将需要对目前什么被视为与地点有关的服务进行更为关键的评估，并确定哪些服务绝对有必要保存在国内，而不能由全球共享服务单位提供。开发署然后应通过建立明确定义的整体框架支持发布联合国业务运营战略的改进模式，以支持这些综合安排，通过这种方式宣传所有依赖于地点的服务都由当地的共同综合服务安排提供的理念。同时，为了在战略上确定开发署的地位，该组织应提供工具，例如业务运营战略自动化成本效益分析，以帮助联合国国家工作队和开发署国家办事处围绕当地共享综合服务安排的成本和效率做出更加透明的，由数据提供信息的决定。			
管理层的回应：开发署管理层同意这项建议，并将在实施其战略计划和管理服务分析所产生的建议时，继续通过绩效指标，业务情报和包括物有所值和带来的好处在内的其他定量和定性措施提供的信息追求运作的效率。如上所述，管理服务审查中出现的一个关键行动领域特别注重国家办事处的业务运营。此外，考虑到风险管理、问责制、增强赋能和对差异化的国家办事处能力的需求等因素，提高效率和简化合规进程至关重要。此外，开发署管理层将评估目前在国内提供但有可能被聚集的服务，这是管理层实施 OAI 对开发署集群进程审计建议计划的一部分。			
开发署将提出评估集群服务的原则和标准，作为完成不依赖于地点的服务集群设计的商业案例进程的一部分。	2018 年 10 月	管理事务局	根据 OAI 对开发署集群进程审计的管理行动计划。
建立支持结构和工具，以促进联合国业务运营战略的推出。	2019 年 6 月	跨组织实施小组，包括管理服务局、区域局、执行办公室	
建议5开发署应制定分阶段的方法，在今后五年内对信息和通信技术工具和系统的改进进行投资，并确保关键工作人员和有效战略到位，以便从此类投资中获益。这包括投资于ERP系统的升级以改善其用户界面，以及投资于具有自动化反馈渠道的实时评估系统，以监控和改善服务质量。开发署还应考虑与其他机构合作开发电子商务解决方案，并探索商业伙伴关系解决方案，以共同开发和试点创新型和最先进的工具和系统，其中包括最终替换现有的ERP系统，它们经过更好的定制能满足所有联合国实体的需求。			
管理层的回应：开发署管理层同意这一建议，并希望强调它正在制定一项新的数字化转型战略，该战略将侧重于能够推动业务服务提供方面的创新和效率收益的新技术，更关键的是建立适当的推动因素，例如允许这种情况发生的政策、进程和工作人员能力。 此外，目前的开发署信息和通信技术治理结构符合 ISO 38500 标准，该标准是组织信息技术治理的国际标准，被认为是全球最佳做法。			
根据开发署 2018-2021 年战略计划，制定概述开发署信息技术能力愿景的数字战略。	2018 年 10 月	跨组织实施小组，包括管理服务局、区域局、执行办公室	根据审计和评价咨询委员会的建议，正在制定概述开发署未来信息技术能力愿景的数字战略。

开始把 Atlas 升级到 9.2 版。	2018 年 8 月(升级将于 2019 年 12 月完成)	管理事务局		
建立数字创新平台。	2018 年 12 月	跨组织实施小组，包括管理服务局、区域局、执行办公室		