



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
2 July 2018
Chinese
Original: English

2018 年第二届常会

2018 年 9 月 4 日至 7 日，纽约

临时议程项目 5

评价

对开发署机构间业务服务的评价

执行摘要

目录

	页次
..	
一. 导言	2
二. 背景	3
三. 调查结果	6
四. 结论	14
五. 建议	15



一. 引言

1. 开发署独立评价办公室对开发署的机构间业务服务开展了一次评价，作为独立评价办公室多年期评价计划的一部分，该评价计划在开发署 2018 年第一届常会上获得执行局核准。评价旨在增强全球和国家发展伙伴对开发署的问责；支持开发署改进内部的监督、治理和风险管理做法；支持组织学习。

2. 评价的目标是，评估开发署提供机构间业务服务的实效和效率，并提供调查结果、结论和建议，以便改进开发署作为机构间业务支助服务提供者所做的贡献并为此提供依据。评价涵盖 2010 至 2017 年期间，评价范围大体上涉及现行业务结构，以处理以下问题：开发署在向其他联合国实体提供业务服务方面的实效和效率如何？开发署在哪些领域已经取得成功，在哪些领域还需要改进？其他联合国实体在接受开发署提供的机构间业务服务之后获得的增值是什么？开发署向其他联合国实体提供机构间业务服务存在哪些增值、惠益和挑战？

3. 评价方法遵循以理论为基础的¹做法，这种做法建立在简略的变革理论之上，包括假设开发署机构间业务服务预计将如何为联合国各机构对可持续发展目标所做贡献的实效带来增值。对开展评价的问题、方法和拟议战略的选择就立足于对这些假设的测试。

4. 对内部和外部的现有研究和关键战略文件的案头审查涵盖来自多种来源的评价工作，包括联合检查组和内部与外部监督实体开展的工作。审查内容还包括：对联合国发展集团(发展集团)委托开展的关于业务活动战略试行方案的机构间活动的评估，以及对联合国国家一级共同业务活动的评估。此外，此次评价还研究了秘书长题为“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；²以及 2018 年对开发署管理职能和业务流程的审查。审查包括对费用回收数据和由开发署提供的其他量化信息进行财务趋势分析。

5. 对开发署各项评估和审计进行了编码和综合集成，其中包括对开发署机构实效的联合评估，对 2014-2017 年《战略计划》以及全球和区域方案的评价，以及与全球共享服务有关的开发署审计和关于业务服务职能分类归并的初步审计文件。

6. 在 16 个总部和国家办事处³开展了数据收集实地任务，选择这些总部和国家办事处是为了体现业务服务的不同模式、执行业务活动战略的国家、设有综合服务中心的国家和没有此类战略但提供基本共同服务的国家。在挑选国家时，评估小组还确保纳入下列国家：采用“一体行动”模式的国家；来自各个区域的国家；开发署在受冲突影响环境下提供业务服务的实例。此外，独立评价办公室与联合检查组中的联合国系统机构间业务实效评估小组进行协商，并且在关键受访信息提供者、数据收集和分析方面依赖两项评价之间的互补性。

¹ 以理论为基础的评价通常基于变革理论，力求对因果关系和变化情况——包括所依据的假设——作出解释。

² [A/72/492/Add.2](#)。

³ 内罗毕(包括为该国家办事处开展的索马里行动)、巴西利亚、吉隆坡、哥本哈根、河内、罗安达、莫罗尼、巴马科、波哥大、亚松森、普拉亚、日内瓦、纽约、巴黎、维也纳和罗马。

7. 参与半结构化访谈和重点小组的人数超过 350 人，他们来自联合国实体和各国政府，还包括来自总部、全球共享服务中心、区域中心和国家办事处的开发署工作人员。根据所提问题类型对受访者的回答进行了编码，并且对回答进行定量和定性分析，继而对它们进行组织并分在不同的主要次主题项下。对所收集数据进行的分析以开发署业务服务支助的变革理论为基础，并且与来自调查以及案头和国家案例研究的证据进行了三方印证。
8. 对机构调查和外部调查进行了综合集成，涵盖了开发署业务服务的效率和实效的不同方面。调查结果用于分析可能的趋势和与评价结果的相关性。
9. 独立评价办公室的客户满意度调查和服务提供者调查随后制定而成，用于开展评价工作，以对报告调查结果进一步进行三方印证。服务提供者调查被发送至抽样选取的一部分开发署工作人员，其中包括：业务管理人员；副国家主任和国家主任；区域中心业务管理人员；哥本哈根和吉隆坡全球共享服务股工作人员；以及在纽约开发署总部为机构间业务服务工作的人员。共收到来自 61 个国家的 219 份答复。客户满意度调查被发送至所有联合国国家工作队(国家工作队)代表以及总部、区域和国家各级的机构负责人。共收到来自 112 个国家的 377 份答复，分别代表 30 个联合国实体。
10. 由国际评价咨询小组的一名成员确保评价的质量保证，该小组是一个由发展和评价专家组成的独立机构。质量保证工作的开展遵循了独立评价办公室的原则和标准，确保采取可靠和健全的评价方法，并对评价结果、结论和建议进行可靠和健全的分析。该小组成员审查了独立评价办公室关于方法质量的规范和标准的适用情况，所收集数据、分析与信息独立性之间的三方印证，以及来源的可信度。评价在获得最后核可之前还受到独立评价办公室的内部同行审议。
11. 评价工作是在联合国及其基金、方案和独立机构正在经历重大的业务变革期间进行的。2017 年，大会在其 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 号决议中，敦促联合国在向会员国提供支助方面提高连贯性和一致性。根据秘书长提出的建议，大会随后通过了 2018 年 5 月 31 日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背景下重新定位联合国发展系统的第 72/279 号决议。预计秘书长将在 2018 年 9 月之前向会员国提出一项执行计划。改革有望于 2019 年 1 月生效，期待业务服务发生转变，其中的一个目标是，在今后几年在共同房地范围内重新联合安置联合国某些机构的办事处。改革将导致开发署在国家一级的责任范围发生变化。虽然随着联合国发展系统改革向前推进，本次评价中所列信息及其发布的时间安排可能发挥作用，但评价没有对这些改革发表任何意见或建议。评价意图直接针对开发署及其业务服务的现行规定。

二. 背景

12. 多年来，开发署广泛的网络存在为联合国实体和其他伙伴提供了业务平台。开发署是联合国最初在方案国提供技术援助的职能部门，因此，开发署也是自成

立以来第一个能够向其他联合国实体提供业务支助的机构。许多联合国实体利用开发署的执行能力，使本组织能够更加高效和有效地开展业务，即便有时业务环境艰苦甚至危险，或是相关国家根本没有一个规模足以开设办事处的方案。

13. 随着时间推移而发生改变的是，联合国发展系统已经大幅扩张。开发署目前正在 170 多个国家为 80 个以上的联合国实体服务。一些机构也开发了自身在业务服务方面的能力，包括向其他联合国实体提供这些服务。过去，开发署提供的支助由开发署经常资源充分供资。而在 1982 年，开发署理事会关于“偿还开发署外地办事处向执行机构提供服务的费用”的决定⁴ 授权开发署收回向联合国提供服务的费用。另一个重要事态发展是执行局第 2012/27 号决定，该决定重申大会 2007 年 12 月 19 日关于联合国系统发展方面业务活动三年度全面政策审查的第 62/208 号决议中规定的费用全额回收原则。在第 2013/9 号决定中，执行局重申，为所有非方案费用筹资的指导原则应当以按比例从经常资源和其他资源收回全部费用为基础。这要求开发署确保对所提供服务收回全部费用。尽管如此，开发署迄今未能就向其他联合国实体所提供服务的收回全部费用，原因将在下文加以讨论。

14. 同样发生变化的是，数据的可获得性和转移继续迅速扩大，云计算，软件在不断改进而且更加便宜，业务服务的离岸外包程度增加。然而，在采纳新技术和业务解决方案方面，联合国系统是典型的追随者，而不是引领者。尽管这些变化应使各系统的更新速度变得更快且成本更低，并且为更加高效地提供业务支助创造新的动力，但情况并非总是如此。多年来，联合国各实体各自为政，常常出现议程相互竞争和重叠现象，导致效益严重低下，在国家一级尤为如此。

15. 已经开展了多项改革，力求解决这些效益低下问题。⁵ 最近，在上文提及的 2018 年秘书长报告中，优先关注了推动国家工作队中的共同业务活动，以通过“一体行动”办法取得的进展为基础，并扩大国家办事处正在制定的业务活动战略⁶ 的规模。

16. 视联合国发展系统实体在相互承认⁷ 政策和程序方面取得的进展而定，假设为了促进各机构之间⁸ 的积极协作，共同业务活动可能产生可重新调配给各方案的节余，并使联合国能够更好地整合技术和应用先进的管理做法，从而：在客户满意度以及风险度量和控制合规两方面提高服务质量；使联合国实体能够更多地

⁴ 开发署理事会第 82/33 号决定，<https://digitallibrary.un.org/record/33683?ln=en>。

⁵ 早在 1979 年，在 1977 年 12 月 19 日关于改组联合国系统的经济和社会部门的大会第 32/197 号决议附件第五节的执行情况的第 34/213 号决议中，大会请秘书长与各国政府及有关组织的执行首长协商，确保驻地协调员(一般由开发署驻地代表担任)能够协助在国家一级实现第 32/197 号决议附件第 32 段所规定的目标，即在行政、财务、采购及其他程序上达到最大限度的统一。

⁶ 业务活动战略是发展集团基于成果的框架，以便计划、监测、执行和评价业务活动。

⁷ 相互承认是大会在 2016 年核准的一项原则，使各机构能够利用彼此的流程，而不必进行额外的尽职调查来再次证明竞争力、合法订立合同或外部审计。相互承认通过允许联合国系统各组织依赖彼此的政策、程序、工具和相关业务机制，实现跨机构服务提供。

⁸ 大会第 71/243 号决议，执行部分第 52 段。

把重点放在其任务授权和方案职能上；为各国政府和协作机构降低交易成本。秘书长寄希望于在 2021 年之前为所有国家工作队设立共同后台办公室，并且探索由系统中较大实体管理共享服务中心网络的备选方案，利用其规模和地理覆盖范围，向系统中的其他实体提供服务。⁹

17. 改革已经且将继续对开发署及其传统的行政职能产生重大影响。尽管如此，大会第 72/279 号决议适当审议了反应迅速的开署所发挥的作用，它作为联合国发展系统的支助平台发挥着整合机构的功能，支持各国努力执行《2030 年可持续发展议程》。整合机构的含义是什么仍有待澄清，但秘书长的报告称，开署被重新定位为整合机构平台，其资产和专门知识可能服务于范围更广的发展系统，将此作为国家工作队和新的驻地协调员系统的业务基石，其中驻地协调员与开署驻地代表的职能完全分开。¹⁰ 此次评价考虑到不断变化的竞争环境，但基础是对已有正式文件的内容进行评估并与同关键利益攸关方开展的协商进行三方印证。基于与开署高级管理层的访谈，在开展这次评价时结合了一种假设，即，开署通过承诺支持各国实现可持续发展目标和执行不让任何一个人掉队原则，重申其普遍存在，表明它已经或准备好在各国开展业务，即使某些国家没有企案，或者不具备多个机构同时存在的财务可行性。开署在这些地方存在或距离较近，使该组织能够进行战略定位，将其定位为一个整合机构，支持各国和联合国伙伴努力实现《2030 年议程》，并以其业务支柱为联合国各实体提供服务。

18. 从规范上推动本次评估的关键文件是之前的 2014-2017 年《战略计划》和当前的 2018-2021 年《战略计划》。当前的《战略计划》指出，“开署在全世界 170 个国家开展的工作都是以各种有效的伙伴关系为基础的，这种伙伴关系对我们在国家层面的关键作用至关重要：作为联合国和其他伙伴的业务骨干。”在该计划中，开署承诺为联合国大家庭改进业务服务安排，以响应大会第 71/243 号决议的呼吁，酌情逐步执行标准作业程序和业务活动战略，以及需要进一步寻求协同增效，为其外地业务采用灵活且具有成本效益的协作模式。

19. 开署的业务模式绩效流程旨在加强其在联合国系统内的客户本位。其业务效率在稳步改善，预计将允许开署应其他机构的请求为其提供更好的业务支助，以便在没有供资者的国家实施方案，或是减少其他机构对实地业务能力的需求。具体行动包括：为联合国实体制定一个有关服务提供质量的客户反馈机制，订立适当的服务级别协议，支持制定业务活动战略作为联合国发展援助框架(联发援框架)制定工作的一部分，以及制定一种更加透明和明确的办法来计算将被纳入统一价目表的服务费用。

20. 由开署专业人员组成的全球网络从三个专门的地点向联合国实体提供服务，分别是纽约总部以及哥本哈根和吉隆坡全球共享服务股，此外还包括设在巴拿马城、安曼、曼谷、亚的斯亚贝巴和伊斯坦布尔的区域中心以及开署在 170 个国家的驻地机构。提供的服务包括人力资源、采购、财务事务、行政事务、信息和通信技术(信通技术)服务、安保服务和法律支助服务。

⁹ A/72/492/Add.2, 第 18 段。

¹⁰ 同上。

21. 设在总部的管理事务局是位于纽约的业务服务中心枢纽，引领业务政策和监督业务服务。

22. 哥本哈根全球共享服务股主持工作人员行政服务。其中包括两个单位：福利待遇处和全球薪金事务处。在采购方面，哥本哈根全球共享服务股集中处理复杂采购的能力建设和培训，以及为选举、卫生、危机应对和能源与环境建立专门的咨询和业务伙伴关系。吉隆坡全球共享服务股向开发署各单位提供全球财务共享交易、分析和相关培训服务。应各局和国家办事处的请求，该服务股还提供非专业性采购服务，并为提供所有货物和服务进行采购。

23. 设在哥本哈根的初级专业人员服务中心管理初级专业人员方案和联合国驻地协调员方案特别助理。

24. 过去，各区域中心还提供机构间服务，但 2017 年，管理支助服务的业务交易(财务、人力资源、信息技术和采购)被移至全球共享服务股。仍有一些与安保、共同事务和行政有关的服务由区域中心提供。

25. 开发署国家办事处向其他联合国实体提供服务，在 92%的国家中，国家办事处正在与其他国家工作队机构合作执行共同事务。在所有区域当中，一半的国家办事处(49%)正在执行“一体行动”。¹¹

26. 在巴西、佛得角和越南也开发了综合服务模式。另外，在业务活动战略背景下，在越南设立了共同事务股，在巴西设立了联合业务中心，在佛得角设立了联合办事处，通过将支助服务并入国家一级的一个设施，精简联合国在这些国家参与的关键业务领域。

三. 调查结果

资金流动和业务趋势

调查结果 1. 联合国实体接受服务

27. 在联合国的所有机构中，开发署业务服务的地理覆盖面最大。目前，开发署向 80 多个联合国实体提供服务，包括分布在 170 多个国家的专门机构、特派团、基金和方案。据观察，2010 年至 2017 年，联合国客户数量增加了 9%。

调查结果 2. 费用回收趋势

28. 开发署仅仅部分¹² 收回了向各机构提供服务的费用，2010 至 2017 年期间共计 4.27 亿美元，平均每年 5 300 万美元，不到开发署实施本组织发展项目而收回费用总额的 10%。据观察，2017 年，从机构服务收回的费用减少了 11.4%，而 2016 年增加了 18%。

¹¹ “一体行动”是一种业务模式，向联合国国家工作队提供共同业务支助纲要，从而通过利用现行机构业务能力和巩固服务提供执行“一个方案”。

¹² 费用回收水平存在着差异；一些单位正在全额回收，例如初级专业人员服务中心，而其他单位的回收水平低得多。

调查结果 3. 薪金和福利服务趋势

29. 开发署为许多来自其他联合国实体的工作人员提供全球薪金、福利和待遇，其人数几乎与获得这些服务的开发署工作人员相同。多年来服务总量保持相对稳定。该组织是为数不多能够依据现行银行安排和习惯安排以当地货币支付的机构之一。

调查结果 4. 采购趋势

30. 2010 至 2017 年期间，开发署为其他联合国实体采购的数额达 19.66 亿美元。据观察，自 2015 年起，增幅约为 20% 左右。虽然其他机构提供可比采购备选方案和服务的能力在不断增强，但开发署仍具有竞争力。¹³

调查结果 5. 交易和投资趋势

31. 2010 至 2017 年期间，开发署管理的财务交易总额为 16 亿美元，对包括开发署在内的联合国实体的投资总额为 70 亿美元。该组织拥有一个坚实的银行网络，是唯一能在大多数国家以当地货币接受捐款和进行支付的机构。

开发署业务服务的实效和效率

调查结果 6. 实效和取得成功的领域

32. 在向其他联合国实体提供业务服务方面，开发署的实效因服务和地点不同而存在差异。联合国实体表示对开发署专门单位提供的服务更加满意，而对在国家一级提供的服务不甚满意，后者表现出更大的差异，往往需要采取后续行动。开发署在提供初级专业人员服务和全球薪金、福利和待遇以及金库服务方面尤为成功。¹⁴

33. 在客户较为满意的领域，对开发署服务质量和满意度产生积极影响的关键因素包括：具有灵活性的客户本位，能满足客户的需要；主要业绩指标、服务级别协议考绩制度和反馈渠道；工作人员能力高且更替率低；以及稳固的费用回收模式。

34. 取得的进展包括：职能重叠减少，行政交易成本降低；开发署向其他联合国实体提供业务服务，并在 123 个国家办事处提供共同支助服务；在 53 个国家统一了采购办法，103 个国家签订了共同长期协议；在 42 个国家采用共同人力资源；在 70 个国家提供共同信通技术服务；在 37 个国家提供共同财务管理服务。¹⁵

调查结果 7. 效率和需要改进的领域

35. 开发署提供业务服务的效率仍有改进空间，该组织在最近核准的 2018-2021 年《战略计划》中承诺致力于作出改变，使该组织更具灵活性、创新性和进取精神，以便更好地催化和促进对联合国系统的支助，以及通过业务活动战略、相互承认和更广泛的业务协调加速实现效率增益。

¹³ 例如联合国项目事务署。

¹⁴ 为评估实效和所取得成功而进行的三方印证包括对独立评价办公室和其他调查作出答复，为此与接受服务的联合国实体和提供服务的开发署工作人员进行了编码访谈，还包括满意度如何有利于对变革理论作出积极假设，而风险和请求提供服务的数量不利于对变革理论作出积极假设。

¹⁵ 数据来自 2017 年注重成果的年度报告。

36. 总体而言，联合国实体在一定程度上对开发署的效率及其服务的质量表示满意。联合国实体还发现，在一定程度上，开发署的工作及时且以客户为本，并且提供优质的服务，而在较小的程度上，开发署具备灵活性和成本效率。

37. 强调最需要改进的领域包括开单、支付和财务交易、共同房地以及关于采购和人力资源的咨询意见。已经查明，除前一节确定的领域(初级专业人员服务中心、哥本哈根的人力资源和金库)外，其他领域缺乏客户本位，因此需要采取强化措施，以便：收集客户反馈并就此采取行动；减少交易成本；简化交易流程；改进有关服务提供的治理安排；提供充分侧重于客户本位的更优质的服务；提供更加自动化的流程；改进报告和开单。

38. 对服务质量和满意度产生消极影响的关键因素包括：缺乏确保面向客户文化的领导力，缺乏工作人员及时提供优质服务的适当能力；缺乏服务级别协议、主要业绩指标、考绩制度和反馈渠道；企业资源规划系统不同、进入阿特拉斯的权限有限、¹⁶ 系统过时和工具不充足，造成重复、错误和延误；资金价值、费用回收、开单和什么事联系什么人不够明确。

调查结果 8. 客户本位和工作人员能力

39. 总体而言，在客户不满意的领域，开发署缺乏客户本位，与之相关的是，在及时提供优质服务以及开单和费用回收透明度所需充足的人员配置能力方面存在着不同程度的差异，其中国家一级的情况更糟糕。

40. 在咨询过的联合国实体中，只有不到 22%认为开发署的业务服务是及时的且以客户为本。¹⁷ 有些国家办事处提供优质服务，而有些则认为向其他机构提供支助构成了一种阻碍，且其优先程度明显低于开发署的需求。开发署国家办事处目前的服务提供协议取决于这些办事处工作人员不同的质量和兴趣，其中关于客户满意度的反馈回路无足轻重，也没有将向其他联合国实体提供的服务质量考虑在内的业绩计量。

调查结果 9. 统一和相互承认

41. 互相承认尚未得到广泛接受，在整个联合国系统中，政策、程序和制度缺乏统一也对整合服务提供构成挑战。

42. 从历史上看，每个联合国机构都制定了各自的制度、政策、规则和程序。人们认识到，这样做效率低下，并且招致了许多有关变革的批评和建议，比如通过关于发展方面业务活动四年度全面政策审查及其他手段。“联合国的组织文化和安排不利于采取全系统应对措施，尤其是业务做法的统一和简化进程缓慢。”¹⁸

¹⁶ 开发署的企业资源规划软件。

¹⁷ 独立评价办公室的客户满意度调查。

¹⁸ 2018 年大会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 号决议的执行情况：秘书长的报告(A/73/63-E/2018/8)。

43. 已经在联合国总部一级上推动相互承认；然而，进入国家一级的小滴进程需要花费时间，且国家一级的工作人员已经对相互承认的含义、范围和所需系统变革感到混淆不清。在第 71/243 号决议中，大会请联合国发展系统进一步简化和统一具体机构的业务做法、流程和报告工作，使之与联发援框架或同等规划框架相一致。尽管如此，在国家办事处一级启动变革程序的要求和时间表仍不明确。联合国发展集团和管理问题高级别委员会目前正在努力改善其与外地的沟通，但必须牢记的是，虽然机构一级的高级人员通常可以在统一和简化工作方面取得显著进展，但进展并不总能充分渗透，且改变国家办事处一级的思维方式和做法可能需要时间。

调查结果 10. 服务级别协议和主要业绩指标

44. 开发署并未持续使用服务级别协议和主要业绩指标。机构一级制定有服务级别协议，但在国家一级大多数都没有到位，该组织或各机构也没有始终将跟踪和监测这些协议作为优先事项。

45. 机构和全球共享服务股两级制定有服务级别协议。位于纽约的专门单位和全球共享服务股设有主要业绩指标，根据整体报告，这些指标总体进展良好。然而，在国家一级，往往不设主要业绩指标，服务也不符合任何整体业务标准。观察显示，在提供服务方面非常不正规，这导致各个国家办事处之间的服务质量和客户满意度水平相差悬殊。服务分类归并意味着专门服务单位通常更有能力配合主要业绩指标，根据服务级别协议提供服务，确保在满足最低标准的同时实现一定程度上的统一。然而，目前还没有一个完善的离岸外包系统能够满足所有国家办事处的需要或在需求高峰期承担部分负荷。

调查结果 11. 考绩制度和反馈渠道

46. 开发署缺乏适当的考绩制度以衡量它向各机构所提供服务的质量和满意度，也没有自动的反馈渠道来实现实时适应性管理。

47. 该组织每年或每两年发布整体满意度调查，但触及范围有限，客户认为调查并不充分。56%的开发署工作人员指出，他们所在的办事处从不或不常考虑客户满意度。访谈突出强调，如今，人们期望服务提供者提供实时的考绩数据和反馈。客户期望他们能够在获得服务时即对服务进行评估，并且期望反馈渠道也在最低程度上作出实时响应。在针对 2018 年管理职能和业务流程审查接受咨询的开发署工作人员当中，80%回复称，需要一个在线或自动实时监测系统来替代现行工具。

调查结果 12. 费用和资金价值透明度

48. 开发署服务定价方面缺乏透明度，在此问题上也沟通不畅，这导致各机构对资金价值产生疑问，尽管它们承认这些服务通常比由它们自己提供便宜得多。

49. 在接受调查的联合国实体中，58%并不认为开发署计算费用回收的方法是透明的。这一点对于在国家一级根据统一价目表收费的服务来说尤为如此。对于直接与总部进行谈判的共同共享服务、地方价目表和双边协定来说，在计算问题上更清楚，并且可以在一定程度上就价格进行谈判。如果各机构了解计算方法，即

使某些机构仍认为价格昂贵，它们也会强调计算是公平的、透明的，从而认识到更多的资金价值。针对 2018 年管理职能和业务流程审查接受咨询的开发署工作人员还将“与费用回收有关的政策和程序”评为“最不满意”。特别是缺乏透明度使开发署无法就服务定价与客户开展基于事实的透明讨论。

调查结果 13. 在信息技术方面投资不足

50. 信通技术投资从 2016 年的 260 万美元激增至 2017 年的 850 万美元，以适应开发署办事处和职能的重组，这也是 2013-2016 年期间信通技术方面投资不足导致的结果。然而，本组织仍受到系统过时、工具不足和信息技术工作人员数量有限的挑战，难以充分满足各项需要和需求。

51. 阿特拉斯是开发署的企业资源规划系统，该系统需要更新，并且受到了联合国实体和开发署工作人员的严厉批评。他们认为该系统对效率产生了负面影响。对阿特拉斯的主要关切包括：技术和流程过时；复杂生态系统维护要求高；难以与其他企业资源规划软件兼容，继而导致工作重叠和错误；缺乏可获得性；在生成定制报告方面受到限制。

调查结果 14. 分类归并

52. 将与地点无关的联合国实体服务进行充分的分类归并，可以实现更高的效益、更多的节余和更大的规模经济。然而，开发署缺乏对分类归并的明确愿景、充足的资源、工具、流程和执行计划。

53. 访谈和其他评估突显了当前阻碍分类归并的以下关键因素：缺少明确的行动计划、企划案和职能分析；来自国家办事处和区域局的阻力；当前的分权模式造成的限制；缺乏与阿特拉斯一致并且对用户友好的自动综合系统；缺少明确的服务费用计算方法；全球共享服务股的作用定义模糊，结构和预算分配方面存在着弱点；内部整体问责制框架需要调整；需要政策拥有者澄清标准作业程序和获取资源。

调查结果 15. 综合服务模式的有利因素

54. 国家一级的综合服务模式不一定更加高效、更具成本效益，但它们为国家工作队和业务服务战略方面提供了更多的自主权，并且提供了更高的满意度。在巴西、佛得角、越南和哥本哈根开展研究的模式表现出更加中立、偏见更少和共享治理机制的特点，改善了客户本位，并且提供了更多的开放空间以利用业务工作人员的专业性。

55. 相较于传统的领导机构模式，如果出台了共同的综合共享服务安排，包括开发署在内的联合国实体都对业务支助实效有很高的满意度。如果像在哥本哈根那样，由开发署领导共同服务，则客户表示满意，但如果像在越南那样，综合服务单位独立于机构之外，并且向业务管理小组报告，则客户会更加满意。共享治理和费用计算为共同问责和更加理想的独立程度开辟了道路。特别是对于开发署来说，考虑到费用回收率低下，由于不必补贴其他联合国实体，开发署的负担因而减轻。

调查结果 16. 综合模式的挑战

56. 在国家一级整合业务服务安排仍然面临着挑战，这些挑战涉及联合国实体的购入、财政可持续性和对开发署作为法律实体的依赖，而作为法律实体，开发署要承担成本、风险和负债。

57. 鉴于法律实体拥有同各国政府订立的标准基本援助协定，开发署对请求提供服务的联合国实体和所有综合安排承担法律问责、风险和负债。因此，开发署必须以综合单位的名义提供或签署某些服务。开发署还向所有综合服务单位提供财务监督，但在大多数情况下，开发署无法全额收回因承受相关风险而支付的费用。

58. 这些综合举措的财政可持续性是不确定的，尤其对于开发署来说是一种风险。需要投入一些精力，以确定这些综合结构的收支平衡点；就接受分析的大多数实例而言，开发署仍在对为向其他联合国实体提供服务所支付的费用进行部分补贴。从这个意义上讲，除了领导和协助巩固有效的业务整合经验这一战略意义之外，成本效益和财政可持续性对于保护开发署所作投资和避免新投资同样重要。

联合国实体因将开发署作为其服务提供者而获得的增值

调查结果 17. 联合国实体获得的增值

59. 节约的费用和资金价值是关键初始增值，但是成本效益不足以实现和维持联合国实体的满意度，要想实现和维持其满意度，还需要改进流程、服务的质量和及时性、反应能力和减少风险。

60. 联合国实体之所以被开发署吸引，对资金价值和节约费用的期待只占一小部分。访谈阐明，并非所有机构在选择开发署作为其服务提供者时都进行了损益分析。有些机构强调，只要能得到优质、及时的服务，它们愿意支付更高的价格。然而，联合国实体指出，服务价格越来越高，将在很大程度上导致它们远离开发署。但在最终作出离开开发署的决定时，几乎同样重要的因素是，缺乏及时提供服务、优质服务 and 充足的客户服务。便宜的替代选项在其决策的优先顺序中排名靠后，20%多的答复者认为这根本不是关键因素。

61. 在更加有限的程度上，接受调查的联合国实体发现，开发署机构间业务服务还使以下各方面获得增值：联合国的协调；减少重复工作；联合国实体之间的协同增效和减少风险；提高透明度、简化流程和程序；节约费用；性别平等和增强妇女权能；创新。

开发署向其他联合国实体提供业务服务而获得的增值

调查结果 18. 开发署获得的增值

62. 规模经济是开发署向其他联合国实体提供服务而获得的最具体的增值福利。其他福利不太具体，包括有机会将开发署定位为联合国系统领导者；在联合国实体之间建立的协同增效；联合国的协调得到加强；以及知名度得到提高。在有限的程度上，开发署还受益于为满足其他机构的需要所作的创新和改进。开发署没

有从中得到好处的有利因素是：全额收回其服务费用，以及国家一级将各机构的服务进一步离岸外包和整合后台办公室支助服务等工作的效益。

63. 最易确定的使开发署受益的规模经济涉及共同服务和房地；采购；银行业务；外汇。开发署集中处理各机构的需求，能够更好地确定共同需要并增强其谈判能力。财务和金库等某些服务线上的服务量可以在谈判银行服务的过程中产生有利因素。

64. 开发署在提供业务服务方面所处的领导地位也被认为对开发署的知名度有积极影响，相对于捐助者、合作伙伴和东道国政府，对该组织进行了战略定位。认识到开发署在为其他联合国实体提供服务，有助于各国政府和捐助者将开发署视为一个在执行其工作方面可靠且值得信赖的伙伴，与此同时，还有可能增强联合国的协调、促进联合国实体之间的协同增效和影响对资源的利用。

65. 尽管目前存在着限制且绝对数字意义不大，但费用回收仍有可能成为开发署的一项重要增值。通过采用更为适当的模式和有能力全额收回向其他联合国实体所提供服务的费用，所产生的额外收入可以改进业务能力并提高效益。通过综合共同单位的后台办公室支助服务和对分类归并的业务职能进行离岸外包，获得的效益还有助于将节余转用于各个方案。

开发署在提供业务服务方面面临的挑战

调查结果 19. 开发署面临的挑战

66. 开发署在向其他联合国实体提供服务时面临着挑战，原因是缺乏财务和人力资源、管理工具和系统不足，以及向联合国实体提供服务无法适当定价和全额收回费用。在一定程度上，这对开发署的声誉产生了负面影响，并且有损于开发署对其发展任务和合作伙伴的关注。

67. 在向其他联合国实体提供服务方面对开发署构成挑战的关键因素包括：在向各机构提供服务(包括监督和负债)时充分定价和全额收回费用的业务模式不足；工作人员缺乏及时提供优质服务的适足能力；缺乏对适足的信通工具和系统进行投资的财政资源；缺乏国家办事处为履行其服务于其他联合国实体的任务授权而进行的购入。

68. 开发署面临的一项重大挑战是确定业务服务费用并制订费用基准，以及以透明方式将这些费用提交给联合国实体和开发署工作人员。在所有情况下，各级业务单位通常只对单独业务单位一级产生的某些直接费用开单，而不对间接费用开单。也没有将开发署的管理成本和资本投资考虑进去。国家一级采用边际成本计算法来收回费用。不能总是想当然地以为国家一级工作人员有多余的时间为各机构提供服务，同时还要为开发署提供服务；当经常资源足够工作人员提供额外服务时这种想法就会出现。在咨询过的国家办事处当中，只有 16%表示有充足的时间，能够按照要求向其他联合国实体提供质量适足的业务服务。¹⁹

¹⁹ 独立评价办公室服务提供者调查。

69. 一些联合国实体不愿意全额支付费用，这也对开发署构成了一项重大挑战。一段时间以来，开发署试图调整服务价格，但遭遇了巨大的阻力，阻力主要来自机构各级。然而，在国家一级，联合国实体常常在协商期间抱怨价格，但是，如果清楚地说明费用是如何计算的并且公开透明地列示给它们，这些实体通常会承认定价是公平的。适当公开成本计算方法可能成为一项要素，有助于克服全额收回费用时遇到的阻力。

调查结果 20. 缺乏激励措施和有边界的愿景

70. 缺乏鼓励向其他联合国实体提供服务的激励措施——比如业绩评估——以及缺乏有边界的愿景，往往导致开发署工作人员购入不足，并且打击他们向其他联合国实体提供优质服务的积极性。

71. 当前在国家一级咨询过的工作人员的业绩评估不包括向其他联合国实体提供服务的业绩。虽然这一做法可能适用于某些国家的某些工作人员，但并不能在所有国家办事处之间通用。这样做给开展上述服务造成一种非正式的感觉，会影响到工作人员的承诺和积极程度，继而有可能影响到总体服务质量。有时，国家办事处的开发署工作人员甚至不太了解他们为什么要提供这些服务，有些还会误以为这是给他们的优惠。

72. 对业务严格采用分权式办法会造成缺乏一致性、产生风险和限制效益。权力下放对于方案编制来说十分重要；这样做可以在满足国家需要的情况下在支助发展方面增强区域和国家的权能。然而，对业务采用类似的分权式办法导致效率低下；这样做会妨碍规模经济，在不同办事处之间造成业务质量标准的不一，分散责任，以及削弱问责制。

73. 有时，在资源不足的情况下向联合国实体提供服务导致了开发署偏离对其自身发展任务及其伙伴的关注，因为开发署需要满足或优先满足其他联合国实体的需要，而工作人员将费用回收费视为增加国家办事处收入的一种办法。但是，联合国实体常常报告称，它们认为自己没有被服务提供者排在第一位。咨询过的工作人员和客户表示，这些限制因素影响到开发署的声誉和可靠性。另一方面，如果无法获得全额收回费用的保证，开发署也无法提供适足的服务。

74. 开发署在《战略计划》中承诺将作为联合国及其伙伴的业务支柱，但其中的具体含义尚不明确。开发署缺少一个有边界的愿景。虽然开发署能够通过几乎所有国家办事处向联合国实体提供几乎所有的服务，并藉此构成一项竞争优势，但尚不清楚开发署是否完全有能力继续在世界各地提供所有服务，或是否应当这样做。很显然，向联合国系统提供服务的业务支柱需要在所有各级提供一致的优质服务，并保持客户本位。有了新的领导力，内部的批判性反思和评估正在进行之中，比如，2018 年对开发署管理职能和业务流程进行了审查，目的是完善开发署的管理服务和业务流程，并对开发署进行更好的定位，使之成为联合国系统中杰出的业务骨干。

四. 结论

结论 1. 开发署缺乏对其发挥联合国系统业务支柱作用的愿景

75. 在遍布全球的联合国所有机构当中，开发署的地理覆盖面最广，基于其提供业务支助的长期经验，开发署完全有能力作为业务支柱向联合国发展系统提供服务，支持其实现可持续发展目标并践行不让任何一个人掉队的原则。然而，开发署仍将保持这一领导地位再也不是必然的结局。联合国发展系统进行改革，驻地协调员系统与开发署脱钩，推进“一体行动”，制定联合国业务活动战略，以及越来越多地利用来自其他联合国机构的离岸外包全球共享服务单位，这些做法表明，关于联合国如何运作和协调业务服务的模式正在发生转变。虽然开发署仍将发挥重要作用，但该组织不再假定其作为唯一业务“支柱”的地位能够延续。其他机构正在提供具有竞争力的服务，而开发署缺乏一个明确的愿景，即，在现有的资源、政策和程序限制范围内如何在不断变化的环境中运作以及如何更加高效和有效地提供业务服务。

结论 2. 开发署在开展业务服务时并非始终保持客户本位

76. 开发署的服务提供模式效益严重低下，并且服务质量参差不齐。交易速度和为其他机构处理服务的质量往往由个人关系而定，还有一种观点认为，开发署的业务是优先事项。费用回收计划和开单流程不明确。开发署没有持续使用服务级别协议和主要业绩指标，也没有配以衡量客户满意度的适当反馈渠道的考绩制度。

结论 3. 开发署在信通技术系统和工具、人员配置和培训方面投资不足，阻碍其更加高效地提供服务

77. 开发署没有保持人的能力和资金投入的最佳水平，以及及时提供高质量的业务服务和系统。正在使用的阿特拉斯系统版本过时，加之与其他企业资源规划的访问和互动有限，导致维护成本高昂。如果没有对用户友好的系统，国家办事处通常会再次使用地方解决方案和人工操作的控制措施，这将加重出现差错的风险，并导致服务更加缓慢，成本效益更低。

结论 4. 开发署未能适当定价以及从联合国实体收回服务费用

78. 统一价目表不足以解决问题，指望工作人员在向开发署提供服务之余仍有时间向联合国实体提供服务的边际成本计算计划并不是一种将以客户为本的办法，也没有适当考虑许多国家办事处已经减少了工作人员数量。难以预测联合国机构所要求的业务服务量并为之制定计划，此外，来自各机构的阻力使开发署难以全额收回这些服务的费用。

结论 5. 中央专门单位更适合负责与地点无关的服务

79. 与单独的国家办事处相比，全球共享服务股提供与地点无关的服务的能力更强，所提供服务质量更加一致、效益更高且风险更低。令人感到遗憾的是，事实证明，分权式业务模式效率低下。缺乏一个辅之以强有力领导的统一愿景，致使

目前的分类归并法仅仅在自愿的基础上适用于面向少数国家办事处的少数服务，这种情况不利于充分发挥分类归并的潜力，以产生巨大效益和规模经济。

结论 6. 国家一级的共同综合或联合业务服务安排完全有能力提供与地点有关的服务，并且优于牵头机构安排

80. 共同综合安排通常向国家工作队报告，而不是向牵头机构报告，这使得治理、自主权和信任更加中立，并且可以在提供更加以客户为本的服务方面改进管理能力。此外，这一模式还减轻了开发署的财务负担，因为这意味着开发署不必因费用回收率低而向各机构提供服务补贴。

五. 建议

建议 1. 开发署应当制定明确的愿景，完善其针对联合国发展系统改革的作用，以经过改进的客户本位和服务质量向联合国各实体提供服务

81. 在制定明确的愿景时，开发署应当从战略角度具体确定界限，即提供哪些服务和如何提供服务对其有利，同时表明，它希望联合国机构的业务包含一个通过提高服务质量的适当激励措施来改善客户本位的计划。其中包括制定包含强制性报告主要业绩指标的服务级别协议，以及建立一个实时考绩体系，在提供服务时纳入自动反馈渠道以确保服务质量和反应及时。

建议 2. 管理事务局应就向联合国实体提供的所有服务进行适当定价并执行全额费用回收

82. 因此，必须修订当前的费用回收方法，重新审议统一价目表，并向国家办事处提供工具和能力建设，以定制成本计算办法，从而更好地掌握每条服务线背后的流程链，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。开发署在制定更为详细的成本计算战略时，还应当确定，与其他机构相比，在此过程中它可以在哪些方面获得效率增益，同时纳入加强业务可持续性所需的费用。

建议 3. 开发署应当对与地点无关的服务逐步实行全部分类归并，包括所有区域和所有国家办事处，至少对面向各机构的服务强制实行这种做法

83. 因此，管理事务局需要对全球共享服务股现有的可利用能力进行评估，并制定一项战略以发展适当的结构和使服务专业化，必要时调整地点以适应对语言和时区的需要。领导层的作用至关重要，以确保各区域局根据扩大规模经济和提升效益所需的集中化模式进行调整。鉴于联合国发展系统改革设立了由其他联合国机构领导的新的服务中心，应当对此加以考虑，以酌情吸纳向其他联合国实体提供的部分服务。

建议 4. 开发署应当针对与地点有关的服务在国家一级推动共同共享综合服务安排

84. 管理事务局需要开展一次更加严格的评估，评估哪些服务是目前被视为与地点有关的服务，并查明哪些服务绝对有必要保留在国内而不能由全球共享服务股提供。因此，开发署应当推广这样一种观点，即，所有与地点有关的服务应由地

方共同共享综合服务安排提供，通过建立一个明确界定的整体结构，支持一种经过改进的联合国业务活动战略展开模式，为上述综合安排提供支持。与此同时，为了对开发署进行战略定位，该组织应当提供业务活动战略自动成本效益分析等工具，帮助国家工作队和开发署国家办事处就地方共享综合服务安排的成本和效益作出更加透明和以数据为依据的知情决定。

建议 5. 开发署应制定一种分阶段办法，在今后五年里投资于信通技术工具和系统改进，并确保将关键工作人员和一项有效战略部署到位，以收获此类投资的成果

85. 其中包括投资于企业资源规划的升级，以改善其用户界面和实时考绩体系，并辅之以自动反馈渠道，以监测和改进服务质量。开发署还应当考虑与其他机构建立伙伴关系，以获得电子商务解决方案，并探索业务伙伴关系解决方案，以联合开发和试用采用最先进水平的创新工具和系统，包括最终取代当前的企业资源规划，从而更好地满足所有联合国实体各自的需要。