



## 第七十六届会议

## 议程项目 150

联合国维持和平行动经费筹措的  
行政和预算问题意大利布林迪西联合国后勤基地 2020 年 7 月 1 日至 2021 年  
6 月 30 日期间预算执行情况和 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6  
月 30 日期间拟议预算

## 行政和预算问题咨询委员会的报告

## 一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会在审议关于意大利布林迪西联合国后勤基地(后勤基地)经费筹措的报告(A/76/566 和 A/76/730)时, 审议了后勤基地 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间预算文件所附的关于战略部署物资储存和战略部署物资储存订正构想的报告(A/76/730, 附件三和四)。行预咨委会会晤了秘书长的代表, 后者提供了补充资料并作出澄清, 最后提供了书面答复, 行预咨委会于 2022 年 4 月 14 日收悉。

2. 大会在第 74/282 号决议中表示期待审议关于战略部署物资储存订正行动构想的提案, 并强调需要进一步分析提高效力、预期效率和地点等问题。秘书长在后勤基地 2021/22 年度预算报告中表示, 行政当局已按大会要求(A/75/744, 第 25 段)对战略部署物资储存构想启动全面审查。行预咨委会在关于后勤基地的上次报告中回顾指出, 应向大会第七十六届会议提交一份关于战略部署物资储存的报告(A/75/822/Add.10, 第 39 段)。行预咨委会询问后获悉, 秘书处每年都报告战略部署物资储存实施情况, 作为后勤基地预算执行情况报告的一部分, 并把关于战略部署物资储存订正构想的报告作为单独的附件, 与预算报告的主体分开, 但在同一议程项目下, 满足了单独报告要求。行预咨委会认为, 鉴于战略部署物资储存订正构想涉及供应链管理政策, 具有重要性和复杂性, 因此应以一份单独的专



门报告提交大会审议。有鉴于此，行预咨委会建议大会请秘书长就试点期间战略部署物资储存改革和管理情况提交一份单独的进展报告，其中载列充分的详细信息和分析(见下文第 37 和 38 段)。

3. 秘书长的报告载有战略部署物资储存订正构想摘要(A/76/730, 附件四), 其中指出, 订正构想旨在提供回应更及时、更可靠和更有韧性的物资、相关服务、专门技能和专门知识供应方案, 作为支持联合国当前和新出现的供应链需求的综合解决方案。订正构想围绕三个支柱而建: (a) 后勤基地持有的集中供应库存; (b) 区域库存中心(第一个位于乌干达恩德培区域服务中心); (c) 供应商管理的库存。战略部署物资储存构想之外还有第四个支柱, 涉及直接采购的储存的管理。这四个支柱将使各实体能够在无损各自授权或自主权的情况下进入战略设计的供应链管理厅供应网络。

## 二. 战略部署物资储存

4. 2002 年 3 月, 秘书长提出了建立战略物资储备的构想, 以便为联合国维持和平行动迅速部署各项能力(A/56/870)。2002 年 7 月 27 日, 大会第 56/292 号决议核可了这一构想。秘书长表示, 缺乏快速部署能力, 这已被一再认定为联合国维持和平行动的一个重大薄弱环节, 而原有战略储备构想就是针对这一问题提出, 以确保安全理事会批准复杂的维持和平特派团后 90 天内最基本的作业能力到位。自后勤基地建立战略部署物资储存以来, 已部署价值超过 6.45 亿美元的物资, 用于支持和平行动(96.8%)和其他活动(3.2%)(见 A/76/730, 附件三, 第 1 段)。据秘书长所述, 冠状病毒病(COVID-19)全球疫情凸显了战略部署物资储存在快速应对实地具体要求方面的有效性。自疫情开始至 2022 年 2 月, 战略部署物资储存提供了各实体无法在当地或区域内采购的医疗设备和用品, 价值约 1 470 万美元(同上, 附件三, 第 5 段)。

5. 不过, 2014 年以来并没有新设大型维持和平特派团, 战略部署物资储存因而用于特别政治任务, 或为了周转而发放, 满足现有行动的需要。这可能导致库存折旧贬值, 在某些情况下导致技术过时。秘书长认为, 单位库存和特派团库存中的战略部署物资储存资产的财务折旧以及高价值资产的低利用率对本组织而言是相当大的财务风险(同上, 附件三, 第 28 段; 附件四, 第 4 段)。行预咨委会询问后获悉, 截至 2022 年 4 月 14 日, 战略部署物资储存的总价值约为 6 100 万美元, 其中包括 2 450 万美元的消耗品库存和 3 650 万美元的资产。行预咨委会还获悉, 战略部署物资储存固定资产的账面价值在 2018 年 6 月 30 日为 52 409 100 美元, 到 2022 年 2 月 28 日则减至 36 541 000 美元。

6. 据秘书长所述, 最初构想所具有的一些特点可能成为了限制战略部署物资储存用于支持维持和平行动的障碍。这些特点包括: “一刀切”模式; 物资储存只是为满足特派团开办时快速部署的目的; 缺乏服务和使能能力; 同类补货模式; 对储存构成实施年度而不是季度审查; 采用线型而不是环型供应链管理(同上, 附件三, 表 1)。行预咨委会相信, 将根据试点项目(见下文第 37 和 38 段)取得的经

验，在下次报告中进一步提供与最初战略部署物资储存构想有关的挑战的详细信息以及对这一构想的拟议修改的进一步说明。

### 三. 战略部署物资储存订正构想

#### 主要业务特点概述

7. 秘书长表示，战略部署解决方案订正构想旨在提供回应更及时、更可靠和更有韧性的物资、相关服务、专门技能和专门知识供应方案，作为支持联合国当前和新出现的供应链需求的综合解决方案。<sup>1</sup> 如上文第 3 段所示，订正构想围绕三个支柱而建：(a) 布林迪西集中供应库存；(b) 区域库存中心；(c) 供应商管理的库存(见 A/76/730，附件四，摘要)。

8. 秘书长还表示，战略解决方案的目标仍然是使本组织有能力在快速部署时间框架内部署维持和平特派团。不过，业务支助部设想了一个更广泛的业务组合，将包括以下主要支助领域：(a) 特派团开办和增援支助；(b) 医疗增援和卫生危机；(c) 人为和自然灾害方面的支助；(d) 特派团的维持和运作(同上，附件四，第 9 和 10 段)。

9. 订正构想基于这样一个前提，也即为了为客户取得最有效的支助结果，需采取细分办法。因此，战略部署物资储存组合将分为四类主要供应链：(a) 可配置物资，如车辆；(b) 标准化、低维护的物资，如防御工事器材；(c) 专用物资，如药品和高科技设备；(d) 按订单采购的物资，如水泥(同上，附件四，第 11 和 12 段)。此外，建立一个更加面向客户的战略部署物资储存供应将包括扩大补充产品和服务的范围以生成插件式解决方案，取消同类补货规定和 90 天周转时限(同上，附件三，第 13(b)段)。本报告附件内表格对原有和订正战略部署物资储存构想的特点做了比较。

10. 行预咨委会注意到改进战略部署物资储存使用情况的创新解决方案，但认为需要提供关于联合国后勤基地和乌干达恩德培区域服务中心及特派团一级现有储存的更多数据和分析，以评估拟议改革的影响和实施方式。行预咨委会回顾指出，审计委员会在关于维持和平行动的最近报告(A/76/5 (Vol. II))中指出了特派团储存管理方面的不足之处，并建议建立一个集中的分析和执行职能，对特派团和服务中心持有的不动产、厂场和设备以及库存进行跨领域分析，以实现规模经济。

#### 管理结构

11. 秘书长表示，战略部署物资储存的管理职责将分配如下：(a) 主管供应链管理助理秘书长将提供战略部署解决方案管理方面的战略指导，主持战略部署解决方案委员会并批准一般政策；(b) 战略部署解决方案委员会将每季度并视需要举行会议，审查战略部署解决方案实施情况，并就储存构成调整、新的解决方案、支持非秘书处的要求和其他业务事项作出决定；(c) 后勤基地主任将指导战略部

<sup>1</sup> 在本报告中，“战略部署物资储存”和“战略部署解决方案”被视为同义词语。战略部署解决方案是指拟议的战略部署物资储存订正行动构想。

署解决方案的总体管理以及储存的建立、补充和周转；(d) 后勤基地供应链处处长将实施解决方案的补货和周转，领导日常管理活动，并担任实物库存的保管人(A/76/730，附件四，第 19 段)。

12. 战略部署解决方案委员会将由下列成员组成：主管供应链管理助理秘书长(主席)；后勤基地主任；后勤司司长；采购司司长；后勤司供应链规划处处长；后勤基地供应链处处长；高级类别管理领导；两名特派团支助事务主任(轮换)；两名特派团支助事务主管(轮换)；一名总部以外办事处行政主任(轮换)(同上)。行预咨委会询问了恩德培区域部署物资储存小组或前方支助和部署中心在战略部署解决方案委员会中的代表性问题，获悉，设在恩德培的各单位将向委员会报告并提出建议，以便委员会就物资储存的组成、部署和补货等方面作出决定。

13. 行预咨委会注意到拟议的战略部署物资储存管理结构，包括设立战略部署解决方案委员会。行预咨委会认为，委员会内应有负责区域部署物资储存的单位的代表。

#### 授权和问责

14. 秘书长表示，订正构想考虑到多种因素，包括管理改革带来的变化和权力下放的影响(同上，附件三，第 33 段)。行预咨委会询问后获悉，后勤基地和恩德培区域服务中心是业务支助部组织结构的一部分。与业务支助部的其他单位类似，根据秘书长关于《工作人员条例和细则》及《财务条例和细则》实施工作授权的公报(ST/SGB/2019/2)，后勤基地主任和区域服务中心主任的权力系主管业务支助事务副秘书长根据所获授权下放的权力，然后根据需要下放给这些中心的工作人员。

15. 行预咨委会还获悉，自 2019 年 1 月 1 日以来，主管业务支助事务副秘书长的权力已逐级下放给业务支助部若干工作人员。后勤基地主任已通过业务支助部相应的助理秘书长获得人力资源和采购方面的下放权力。主管业务支助事务副秘书长直接下放了预算、财务和财产管理的权力，特别是与核证(财务细则 105.5)和核准(财务细则 105.6)有关的权力，以便能够就后勤基地的资源管理工作开展业务和作出决定。

16. 此外，根据 ST/SGB/2019/2 文件第 2.3 条的规定，作为业务支助部的一部分，后勤基地和区域服务中心被指定为联合国秘书处其他实体的服务提供者。服务提供者代表缺乏具体行政能力的某一联合国秘书处实体落实决定；这一规定仅适用于联合国秘书处各实体。关于采购，行预咨委会获悉，特派团采购科室主要处理特派团特有的需求，例如复杂的特派团的服务需求、租赁以及临时/非经常性的物资和服务需求。目前，各特派团直接向长期协议供应商订购，这是特派团的唯一选择，因为战略部署物资储存未被批准用于业务维持。如果能够从战略部署物资储存中采购各种物品，这种情况便可避免。

17. 行预咨委会还获悉，对秘书长所下放权力的行使情况进行问责的机制已在监测权力下放的问责框架中正式确立，该框架随附于授权门户网站上发给各实体负责人的授权文书。问责框架规定了监测框架在不同职能领域的作用，并包括管理



看板上问责指标监测功能中所列的关键业绩指标授权。根据 [ST/SGB/2019/2](#) 文件第 2.7 条的规定，各实体负责人对各自在实体内已下放权力的行使情况负责。

18. 鉴于战略部署物资储存的重要性，行预咨委会相信，将明确界定作用和责任，主管供应链管理助理秘书长将确保对已下放权力进行监督。行预咨委会还相信，订正构想对区域和当地采购的影响将得到考虑。行预咨委会认为，可通过管理人员契约中的关键业绩指标建立问责框架。行预咨委会相信，关于战略部署物资储存的下次报告将纳入最新信息(另见下文第 26 至 29 段)。

#### 区域中心和合作伙伴

19. 如上文第 7 段所述，以恩德培区域服务中心为首例的区域库存中心将构成订正构想的第二个支柱。秘书长表示，已开始恩德培开展一些工作，包括为接收第一批区域部署物资储存进行初步准备。秘书长表示，作为区域部署物资储存的一部分预先部署的物品，其特点是“标准化、低维护、无特殊储存要求、持续需要”。预置这些物品将改善快速部署能力，从而改善对客户或特派团及其需求的回应。据秘书长所述，区域部署物资储存将为区域市场和当地市场提供机会，由这些市场向区域物资储存供货，而不是从远方采购物资(见 [A/76/730](#)，附件三，第 13 段；附件四，第 23 段)。行预咨委会询问后获悉，恩德培前方支助和部署中心担当战略部署物资储存中区域部署物资储存那部分的实物保管者。该中心维持库存的业务准备状态，接收、检查、储存和维护商品，准备库存的装运，并保持库存记录。

20. 行预咨委会注意到，恩德培区域服务中心正在建立区域部署物资储存，相信区域预置库存将为维持和平行动带来增效。行预咨委会相信，关于战略部署物资储存的下次报告将提供更详细信息。

21. 行预咨委会询问建立其他区域中心问题后获悉，供应链管理厅目前正在探讨与其他组织建立伙伴关系的机会，例如由世界粮食计划署(粮食署)管理的联合国人道主义应急供应站或非洲联盟的设施，包括在迪拜(阿拉伯联合酋长国)、阿克拉、巴拿马城和杜阿拉(喀麦隆)的设施。行预咨委会询问最终设立不同中心或枢纽所涉经费问题后获悉，构想拟议改革的目标和计划是完全保持费用不变，将利用秘书处内部或联合国人道主义应急供应站等联合国伙伴或非洲联盟等外部伙伴的现有设施。

22. 行预咨委会承认伙伴关系对于物资储存管理的潜在裨益，但认为需要进一步的数据和分析，以确定利用其他组织现有设施不会增加费用，相信这方面信息将列入关于战略部署物资储存的下次报告。行预咨委会还相信，任何关于设立新中心的提案都将提交大会审议。

#### 新客户

23. 拟议的变化还包括将客户支助职能从维持和平行动扩展至所有和平行动、秘书处的一般活动、联合国各机构、基金和方案在“联合国一体化”方针下开展的活动，并扩展至服务级别协议的伙伴。不过，秘书长表示，只有在优先事项不与

和平行动支助活动相冲突的前提下视个案情况支助上述活动，而且只能提供为支助秘书处活动而准备的物品(同上，附件三，第 13(a)段；附件四，第 14 段)。

24. 行预咨委会询问后获悉，后勤基地的客户群已非常广泛，包括维持和平行动、特别政治任务、秘书处和非秘书处实体。对于维持和平行动类别以外的任何客户，都根据单独和具体的服务级别协议提供服务，并有详细的费用回收机制。建议允许非维持和平行动客户按照一种优先排序制度利用战略部署物资储存，其中维持和平行动无疑是最为优先的客户，联合国秘书处其他各方案是第二优先客户，各机构、基金和方案是第三优先客户，最后是非洲联盟、欧洲安全与合作组织等优先级别最低的伙伴和机构。行预咨委会还获悉，允许将战略部署物资储存用于扩大客户支助，这将加快库存周转，因此，即使不能消除、但也能减少库存过时、折旧和持有费用问题。

25. 行预咨委会承认扩大客户群对于库存周转的价值，并考虑到据报的供应链全系统合作与协调程度低及其对筹资模式等方面的影响，因此建议大会请秘书长评估扩大客户群的机会、挑战和所涉经费问题，并在关于战略部署物资储存的下次报告中提供评估结果(另见 [A/76/722](#)，第 15 段)。

#### 环型供应链

26. 秘书长表示，战略部署解决方案的构成将是动态和灵活的，并将与当前和即将开展的活动的的需求保持一致。而且，供应链将是环型而非线型，如果在财务上或业务上对本组织有利，则会包括物资返还战略部署解决方案。这将建立一个更可持续的供应链，避免重复性费用，将能更好地跟踪设备使用情况，并将提供昂贵资产归还、翻新和再利用的能力([A/76/730](#)，附件三，第 13(d)段；附件四，第 16 和 18 段)。行预咨委会认为建立环型供应链的提议有其可取之处，并回顾指出，行预咨委会在审查供应链活动时，曾建议大会请秘书长提供关于环型供应链办法和战略资产管理框架的详细信息，包括关于确保供资渠道清晰的措施、所涉经费问题、增效和费用回收的信息(见 [A/76/722](#)，第 58 段)。

#### 使能能力

27. 秘书长表示，拟议订正构想的主要变化之一是纳入向客户提供最有效服务所需的专门使能能力、专门知识、专门技能和成套技能。这些能力将提出实物物资与使能服务相结合的解决方案。秘书处将使用以下安排进行采购：(a) 全球和区域系统合同；(b) 与政府之间的协助通知书；(c) 与联合国其他机构、基金和方案之间的服务级别协议；(d) 与其他组织之间的谅解备忘录；(e) 为专用物资签订的预聘合同(见 [A/76/730](#)，第 27 段；附件四，第 21 和 22 段)。

28. 秘书长还表示，作为供应链管理厅类别管理举措的一项成果，正在逐步推出使能服务，为此正在修订和签订新的全球和区域系统合同，包括提供售后服务。此外，目前正在拟订一系列新的增援支助服务合同，将于 2022 年向全球客户提供(同上，附件三，第 24 段)。行预咨委会询问后获悉，增援支助服务是通过第三方合同提供的一种使能能力，以待命方式支持特派团和实体组装、安装、建造、调试和测试战略部署物资储存或其他来源提供的设备和用品。各实体可选择购买

这些使能力服务，作为后勤基地提供的解决方案的一部分，或通过承包商直接采购。目前有一系列此类合同正在采购过程中，首批合同预计将于 2022 年第四季度提供。

29. 行预咨委会认为，在战略部署物资储存服务中纳入专门使能力的提议有可取之处，相信关于战略部署物资储存的下次报告将提供关于拟议通过各种合同安排向联合国维持和平行动提供的使能力服务的最新信息。

#### 费用回收和供资模式

30. 秘书长表示，每次从战略部署解决方案库存发放装备，都将立即触发费用回收行动。接收实体的预算将为回收费用计提拨备，这将包括：(a) 所接收物品的购置价值；(b) 所接收的使能力、技术援助和专门合同知识的费用；(c) 从储存地点到行动区的运输和转运费；(d) 库存补货物品的运输和转运费估计数；(e) 所接收物品和补货物品之间可能的差价；(f) 其他间接费用(仅适用于非维持和平实体)(同上，附件四，第 27 段)。行预咨委会询问后获悉，上述费用回收规定将取代秘书长关于战略部署物资储存构想及其实施情况的报告(A/56/870)第 25 至 27 段的规定，后者仅涉及战略部署物资储存的最初采购。

31. 行预咨委会相信，对现行费用回收政策的任何修改都将提交大会审议。

32. 行预咨委会获悉，拟议供资模式与现行构想内的模式包括费用回收并无不同。对于非维持和平实体，间接费用中将增加一项收费，以支付后勤基地和区域部署物资储存中心的业务费用。根据所提供的信息，目前不需要增加战略部署物资储存的供资。如果目前的库存量不足以满足各实体增加的需求，而战略部署物资储存基金又不足以增加库存量，则可考虑根据年度供应链计划从各实体获得种子资金。不过，在有实际业务数据支持和证明供资请求的合理性之前，供应链管理厅将不提出任何此类请求。

33. 行预咨委会还获悉，与战略部署物资储存商品的存放和运输准备工作有关的费用将分别由后勤基地和区域服务中心的预算支付。除运输和准备费用外，运作和维持费用，包括退回物品的逆向物流费用和翻修费用以及因库存过期或过时而必须更换的物品的费用，将通过特派团预算支付。行预咨委会还获悉，在库存周转缓慢的情况下，所接收物品与补货物品之间可能的差价的回收往往会使特派团受到不利影响，因为特派团收到的是几年前的物品，而支付的是更新和更先进型号物品的价格。

34. 行预咨委会认为，欲将战略部署物资储存扩展至维持和平行动和特别政治任务以外，这需要有关于订正构想供资模式以及不同类型客户之间拟议费用分配的更多信息和分析。行预咨委会相信，关于战略部署物资储存的下次报告将列入这方面信息。

#### 所需预算

35. 秘书长表示，实施战略部署物资储存订正构想所需预算经费不包括资本投资等任何非经常性费用。不过，行预咨委会注意到，拟在后勤基地交货和退货科新

设 1 个后勤干事(P-4)员额。任职者除其他外，将领导调度职能，管理与战略部署解决方案订正构想和区域部署物资储存有关的预计增加的入货后勤活动。任职者还将制定、实施和管理调度数字化转型活动(见 A/76/730，第 137 段；附件四，第 24 和 26 段)。秘书长还提议将规划和采购支助科 1 个后勤干事(P-4)员额改叙为后勤科科长(P-5)员额，将交货和退货科 1 个后勤助理(G-6)员额改叙为高级后勤助理(G-7)员额，部分原因与战略部署物资储存订正构想相关。行预咨委会在关于后勤基地的报告中就战略部署物资储存拟议所需人员编制提出了意见和建议(见 A/76/760/Add.5，第 23 至 25 段)。

#### 实施时间表

36. 秘书长表示，订正构想提供了一个灵活的解决方案框架，将通过分阶段实施投入运作(见 A/76/730，附件三，第 24 段)。行预咨委会询问后获悉，订正构想的主要特点，如引入有控制的退还流程、动态补货、动态和客户驱动的库存构成以及将特定商品提前置入区域部署物资储存，可立即予以落实。供应链管理厅估计，全面实施将需要三至五年时间；这一时间框架主要涉及现有合同组合的替换。行预咨委会还获悉，目前正根据利益攸关方的反馈意见制定和调整详细的实施计划。一俟大会表示支持订正构想，将立即起草订正会计准则、业务程序、与客户的服务级别协议和类似的指南。

37. 行预咨委会认为，在对战略部署物资储存订正构想所有方面作出全面审议前，有必要采取分阶段的办法。因此，行预咨委会建议请秘书长实施一个试点项目，其中考虑到本报告所载的意见和建议。从一个阶段进入下一个阶段的决定应以相关数据、分析、反馈和经验教训为依据。行预咨委会还建议大会请秘书长就订正构想的业务方面提出进一步信息供大会第七十八届会议审议，诸如关于特派团现有库存的数据、恩德培区域服务中心内建立区域部署物资储备的情况、费用回收框架和问责机制等信息，使新构想能回应维持和平特派团和特别政治任务的需要。其他方面，包括扩大客户基础和相关的供资模式，可在第二阶段审议，但须符合上述意见和建议。

## 四. 结论

38. 行预咨委会相信，将根据上述意见和建议酌情完善战略部署物资储存订正构想，并提交供审议。与此同时，行预咨委会建议大会核准为维持和平特派团和特别政治任务量身定制的两年期试点项目(见上文第 37 段)。行预咨委会相信，关于战略部署物资储存的下次报告将纳入关于该项目执行情况的信息，包括关于所用储存物品的状况和类别的数据以及经验教训。



## 附件

## 原有和经订正的战略部署物资储存构想的特点比较

| 构想的<br>特点 | 原有战略部署物资<br>储存构想              | 经订正的战略部署物资<br>储存构想  |
|-----------|-------------------------------|---|
| 业务领域      | 维持和平                          | 秘书处的所有活动<br>各机构、基金和方案<br>合作伙伴   |
| 具体用途      | 快速部署                          | 特派团开办和支助<br>医疗增援、大流行病和地方流行病<br>人为和自然灾害方面的支助<br>特派团日常业务                          |
| 规划假设      | 注重目的                          | 注重客户  |
| 回应及时性     | 传统特派团, 30 天<br>复杂特派团, 90 天    | 90 天(可配置物资)<br>45 天(来自供应商管理的库存的专用物品)<br>30 天(标准化、低维护、快速流动的物资)<br>15 天(货架寿命短的物品) |
| 构成        | 固定, 年度审查                      | 动态, 季度审查  |
| 物资类型      | 筹备时间 90 天以上                   | 客户驱动  |
| 补货        | 即时, 同类                        | 动态, 需求驱动  |
| 库存地点      | 意大利布林迪西联合国后勤基地<br>(联合国全球服务中心) | 联合国后勤基地(联合国全球服务中心)、区<br>域中心、供应商   |
| 采购        | 全球系统合同                        | 全球和区域合同   |
| 流程        | 线型                            | 环型  |
| 管理        | 助理秘书长                         | 战略部署解决方案委员会, 由助理秘书长主持   |