

2006年4月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

理事会

第一三一届会议

2006年11月20-25日，罗马

联合国系统各组织共同发薪系统
(JIU/REP/2005/4)

1. 该联检组报告伴有总干事和联合国系统行政首长协调委员会的评论。
2. 鉴于该主题事项，谨提请财政委员会注意。

为了节约起见，本文件印数有限。敬请各位代表及观察员携带文件与会，
如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从
因特网 www.fao.org 网站获取。

第 2005/4 号联检组报告

“ 联合国系统各组织共同发薪系统”

粮农组织总干事的评论

一般评论

粮农组织完全同意行政首长协调委员会对该报告的评论(即整个系统的评论), 从中主要得出了从本组织的角度所作的如下评论。

该报告正确地指出, 联合国系统中差不多每个组织都执行自己的发薪职能, 许多组织为此目的采用企业资源规划(ERP)软件。报告假设, 若将所有组织的该项职能予以合并, 整个联合国系统在十年当中估计可以节省 1 亿美元。

事实上仅提出了两项建议, 主要旨在作为呼吁联合国系统向共同企业资源规划转移, 第一步是综合发薪活动。

虽然通过综合行政系统在理论上可以实现节约, 但将必须处理该报告中未全面探索的大量问题。因此, 该报告未进行充分的财务分析, 导致缺乏各组织采用共同应用软件的一个明确的商业案例。向共同企业资源规划转移的一个重大障碍是许多组织已经对现有系统(如粮农组织以 Oracleo 为基础的解决方案)已经进行大量投资, 在这些费用完全摊还以前不大可能考虑其他方案。此外, 任何系统合并的一个必要先决条件是解决在全系统采纳人力资源和发薪规则的复杂方式。

对建议的评论

会议针对的对象：

行政首长

立法机构

其他(具体说明): 联合国大会

建议 1 (引自联检组报告):

联合国大会应：

- (a) **核准开发共同发薪系统, 作为整个联合国系统建立一个共同的企业资源规划系统的第一步;**

- (b) **请秘书长以联合国系统行政首长协调委员会主席的身份：寻求联合国系统各组织最高级别的承诺，建立一个管理结构，通过在共同的企业资源规划系统内采用分阶段的办法，加速、协调和监督共同发薪系统的开发和实施情况；并向联合国大会第六十二届会议报告本建议的执行情况。**

该建议是否与粮农组织潜在相关？

是 否

决定和/或建议的行动：

赞同

修改后赞同

不同意

解释和/或建议的行动： 鉴于以上提供的一般反应，尤其是 1(a)不能接受。

将建议和行动纳入年度监督报告：

是 否

建议针对的对象：

行政首长

立法机构

其他（具体说明）：秘书长和行政首长协调委员会

建议 2 (引自联检组报告):

秘书长应当以行政首长协调委员会主席的身份请行政首长协调委员会：

- (a) **确定能够在收费或其他财务基础上为那些系统老旧的机构提供发薪服务的“牵头”组织或共同服务实体；**
- (b) **在联合国全系统统一和简化适用关于薪金和津贴的共同工作人员细则**

和条例，并使其标准化；和

(c) 向联合国大会第六十二届会议报告本建议的执行情况。

该建议是否与粮农组织潜在相关？

是 否

决定和/或建议的行动：

赞同

修改后赞同

不同意

解释和/或建议的行动：原则上可接受 2(a)，可以指出，向其他组织提供信息技术服务通常并非各个组织职责的一部分。尽管如此，就粮农组织而言，当存在协助姊妹组织的可能性时，则一般是按最低附加成本进行的。还可忆及，建立国际计算中心正式作为联合国系统所有组织的一个共享服务中心而运作的。

当然可以赞同 2(b)，但这是一种长期的努力，应通过适当的机制进行。

将建议和行动纳入年度监督报告：

是 否



第六十届会议

议程项目 122 和 130

审查联合国行政和财政业务效率

联合检查组

联合国系统各组织共同发薪系统

秘书长的说明

秘书长谨转递联合检查组题为“联合国系统各组织共同发薪系统”的报告（JIU/REP/2005/4）以及他和联合国系统行政首长协调理事会有关该报告的评论，供大会审议。



摘要

联合检查组在其题为“联合国系统各组织共同发薪系统”的报告（JIU/REP/2005/4）中指出，联合国系统中差不多每个组织都执行自己的发薪职能。许多组织为此目的采用企业资源规划（ERP）软件。报告假设，若将所有组织的该项职能予以合并，整个联合国系统就可以节省大量资源，在十年当中，估计可节省 1 亿美元。

该报告内的建议是打算成为联合国系统建立共同企业资源规划过程的一个起点，第一步是合并发薪活动。

联合国系统行政首长协调理事会成员认为，通过行政系统的合并，或许确实可以节省资源，但要达到这个目的，但必须解决联合检查组报告内没有详尽探讨的一系列问题。此外报告没有对财政进行充分的分析，所以没有为各组织采用共同应用程序的问题提出明确的业务论证。采用共同企业资源规划方式的一个重要障碍是联合国系统内的许多组织已对其现有系统作了重大投资，因此在摊还全部费用之前不大可能考虑其他办法。此外，许多组织认为这方面涉及到整个系统的人力资源 and 发薪规则发展情况十分复杂这一个较为困难的问题，而解决这个问题是合并任何系统的一个必要先决条件。

许多组织对联合检查组的报告所作的分析存有疑虑。它们大体上支持建议的总的内容，但建议 1 第（a）部分除外，它们认为，根据报告所作的分析，这一部分的理由并不充分。

一. 引言

1. 联合检查组在其题为“联合国系统各组织共同发薪系统”的报告中提到在重要行政职务（即工资单处理）上进行全系统协作的问题。报告明确指出，执行共同发薪职能会为系统节省大量资源，并带来其他好处，特别是作为第一步，可以让所有组织都采用单一的管理信息系统。报告内的建议的重点是整个系统向共同发薪系统转移时所应采取的行动，同时指出这种转移应审慎进行，并建议大会认可共同发薪概念，以及设立“牵头”组织，为其他联合国组织提供发薪服务和其他技术服务。

二. 一般评论

2. 本报告提到联合国所有组织极为关注的一个题目。除了少数组织之外，大多数组织最近都已对其处理工资单的制度进行了或已开始进行修改，或考虑进行修改。报告指出，发薪工作不是任何机构的“关键任务”（即不是一项核心活动），但以有效果和效率高的方式向工作人员发薪对任何组织来说都是一项关键活动。一般而言，报告获得了联合国系统内各组织的支持，大多数组织认为，某种单一联合国发薪职能会为整个系统带来好处。因此，联合国系统内参加共同制度的差不多所有组织都对报告的及时性和联检组努力强调这一重要问题表示赞赏。

3. 共同发薪原则一般是可以接受的，但很少组织相信报告所作的分析，很少组织认为报告充分了解执行大型企业资源规划应用软件的技术细节。例如，有些组织指出，执行摘要中的A段给人这样的一种印象，以为各组织正在投入数以百万计的经费来购置软件，而事实上，购买软件的费用只占实施这类系统的开支的一小部分。大部分费用用于在调整组织内部的操作过程来适应软件需要，比较少见的是，用于调整应用软件来适应组织的要求。各组织指出，无论是否运作自己的系统，或将系统“内包”给另一个“牵头”机构，这些活动都必须进行，与此有关的费用均须考虑在内。因此，内包通常不会节省任何经费。

4. 许多组织指出，联检组的报告对发薪环境的描述过于简单化。报告的分析没有明确阐述各组织如何按照建议将其发薪过程合并。虽然“主要企业资源规划系统卖方的代表”对“共同发薪的可行性”表示有信心，但报告没有明确说明这些代表是否充分了解在联合国系统内部实施企业资源规划系统所涉及的所有各种问题及其复杂的人事和发薪规则。而卖方代表对其产品的操作能力表示有信心则是预料之中的事。此外，不同的系统当然可以互相“对话”，沟通一般不是一个问题；更为相关的问题是业务过程的复杂性，但报告没有论及这个问题。

5. 联合国系统行政首长协调理事会的许多成员指出，报告只在表面上略为承认有必要将组织行政做法包括发薪过程予以简化和统一，并以此作为发展共同企业资源规划系统的先决条件。它们指出，实施企业资源规划系统的主要费用与业务

过程的重新设计有关，并非如上文所述与软件的实际购买有关。在单一组织内部进行这种重新设计不但困难和浪费时间，而且成本高昂并产生混乱，而且不能保证业务绩效会得到改善。在整个系统进行类似的活动会引进报告内没有提及的更多的复杂因素。此外，实施企业资源规划系统的最终目的是支持组织的核心业务，而各组织的核心业务可能差异极大。因此，在业务规定各不相同的各个组织之间实施单一企业资源规划系统或许既不会提高业务效率，也不会为系统节省经费。由于报告没有论及这些问题，联合国系统各组织实难接受报告内的分析。

6. 鉴于许多组织已将大量资金投放在新的系统上，行政首长协调会许多成员对追求共同发薪能力的可行性表示怀疑。它们指出，大多数较大型的组织都已完成或将近完成与现有管理系统合并的新的工资单处理系统，但报告并没有充分考虑到这些已投成本。鉴于许多组织的预算甚为拮据，大多数组织很难在短时间内找到参加共同发薪过程所需增加的额外财力和人力。此外，它们还指出，不论共同工资单处理系统有何优点，报告所假设的大部分节省的情况取决于共同开发努力。由于许多组织已将资金投放在新的软件和新程序上，资源的节省不大可能会实现。

7. 节省资源是促使联检组提出建议的主要因素，但大多数组织对采用共同发薪系统能够节省多少资源的问题提出质疑。它们认为，假定在 10 年内会节省 1 亿美元的说法既不可靠，也不切实际，而且没有确实的根据。它们又指出，现在许多组织在实施这种性质的大型系统方面已拥有丰富的经验，它们常常得到这样的一个教训，即节省资源的设想很少会实现。

8. 各组织指出，联合检查组在分析中没有充分阐明计算现有发薪业务费用或统一工资单预期费用的根据。鉴于工商业或政府的人力资源及发薪系统与联合国内部所用的系统并不相同，所以是否可以利用报告所述的这些指标数额进行分析确实令人怀疑，或能节省 1 亿美元的说法只是主观的假设。联合国系统各组织指出，这只是联合检查组报告未能确切说明实际费用的一个领域，因此预期系统可以节省的资源或许被高估了。各组织还注意到，报告说节省的数额不过是“冰山一角”，意指如果联合国系统采取它的立场，节省的费用肯定会更多，但未对这种说法提出证明或分析。

9. 联合国系统行政首长协调理事会成员的所有评论都有一个共同的思路，那就是没有具体处理试图开发一个共同发薪系统时会产生的许多问题。其中包括各组织有各种不同的要求，这些不同的要求不仅是因“规则”产生的，也是因“业务”产生的。例如，有些组织是从提供更大服务的角度来看待发薪问题的，它们要求在业务上有很大的灵活性，以保留其遗留系统内的功能。但报告没有论及这些问题。

10. 简言之，联合国系统内很少组织认为联合检查组为建立共同发薪系统提出了足够慎密的业务论证，很少组织认为报告的分析对各项建议提出了充分的支持。

但如在关于具体建议的评论中所述，这并非说各组织认为这个问题不值得继续研讨。

三. 有关建议的具体评论

建议 1

大会应当：

(a) 核准开发共同发薪系统，作为为整个联合国系统建立一个共同的企业资源规划系统的第一步；

(b) 请秘书长以联合国系统行政首长协调委员会主席的身份：寻求联合国系统各组织最高级别的承诺，建立一个管理结构，通过在共同的企业资源规划系统内采用分阶段的办法，加速、协调和监督共同发薪系统的情况开发和实施情况；并向大会第六十二届会议报告本建议的执行情况。

11. 行政首长协委会的大多数成员认为，在探讨是否采用共同发薪办法时建立共同企业资源规划系统并不是一个核心问题。大多数组织都支持进一步研究共同发薪问题，但它们不赞同将该项工作作为建立一个共同企业资源规划系统的第一步。这些组织认为必须明确、详细和综合地分析成本和好处，提出令人信服的业务论证。大会不应在此之前核准该项建议。这些组织在其评论中坚定认为，联合检查组没有为建立共同企业资源规划系统提出令人信服的论证，说明它具有成本效益，或是一个有用的解决办法。但这些组织并不是认为共同企业资源规划系统或共同发薪系统没有用处，而只是认为联合检查组没有提出需要对这种系统进行广泛重新设计的业务论证。

12. 所有组织都认为，比较有益的方式是通过进行更有说服力的业务论证来弄清实施共同企业资源规划系统是否会节省资源，以及确定发薪是不是最有效的第一步。

13. 联合国系统内差不多所有组织都支持建议 1 的 (b) 部分，主要是因为这一部分确认，要在一项关键职务上，如在共同行政系统所执行的关键职务上取得任何进展，联合国系统各组织作出最高承诺至关重要。如前面指出的，联合国系统行政首长协调理事会的成员支持建立共同企业资源规划系统和共同发薪的概念，但这必须是在其现有能力之内的一个符合成本效益的替代办法，并须确认许多组织已投放了大量资金。

建议 2

秘书长应当以行政首长协委会主席的身份请行政首长协委会：

(a) 确定能够在收费或其他财务基础上为那些系统老旧的机构提供发薪服务的“牵头”组织或共同服务实体；

(b) 在联合国全系统统一和简化适用关于薪金和津贴的共同工作人员细则和条例，并使其标准化；和

(c) 向大会第六十二届会议报告本建议的执行情况。

14. 行政首长协委会成员普遍支持建议 2 的(a)部分，并指出有些组织已在有限程度上采取了其中所述的步骤。特别是联合国秘书处已为许多小型组织执行了该项职务。所有组织都表示愿意探讨“牵头”组织的概念，并表示希望这样将会把发薪系统的数目，限制在每个大型发薪系统只采用一个版本。由于若干使用相同企业资源规划软件的组织目前正处于设计发薪程序和用户化的初步阶段，必须鼓励它们作出高级承诺，共同分享资源和共同投资。

15. 所有组织都支持建议 2 的(b)部分，特别是因为采取建议内所述的行动是探讨将处理工资单的信息系统予以合并的先决条件。

16. 最后，联合国系统打算通过管理问题高级别委员会的财务、预算和人力资源以及信息和通信技术网络探讨这个问题的所有方面，包括建议 2，以期按照要求向行政首长协委会提交建议，并随后向大会提出报告。

JIU/REP/2005/4

Original: ENGLISH

联合国系统各组织共同发薪系统

撰稿人：

多里斯·贝特兰德-穆克
杨·戈里策
维克托·维斯利赫

联合检查组



联合国，日内瓦，2005年

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		iv
术语表.....		v
内容提要：目标，结论和建议.....	A - D	vii
导 言.....	1 - 6	1
一、技术可行性.....	7 - 11	3
二、时间框架.....	12 - 16	4
三、节省和好处.....	17 - 24	6
A. 节省.....	18 - 21	6
B. 质量方面和无法量化的好处.....	22 - 24	7
四、战略和管理.....	25 - 32	9
五、加强联合国系统的合作.....	33 - 37	11
附 件.....		12

缩 略 语

行政首长协委会	CEB	联合国系统行政首长协调委员会(前行政协调会)
粮农组织	FAO	联合国粮食及农业组织
管理问题委员会	HLCM	管理问题高级别委员会(行政首长协委会属下)
方案问题委员会	HLCP	方案问题高级别委员会(行政首长协委会属下)
民航组织	ICAO	国际民用航空组织
电算中心	ICC	国际电子计算中心
公务员制度委员会	ICSC	国际公务员制度委员会
劳工组织	ILO	国际劳工组织
海事组织	IMO	国际海事组织
电联	ITU	国际电信联盟
联检组	JIU	联合检查组
开发署	UNDP	联合国开发计划署
人口基金	UNFPA	联合国人口基金
难民署	UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金会	UNICEF	联合国儿童基金会
工发组织	UNIDO	联合国工业发展组织
项目厅	UNOPS	联合国项目事务厅
万国邮联	UPU	万国邮政联盟
粮食计划署	WFP	世界粮食计划署
卫生组织	WHO	世界卫生组织
气象组织	WMO	世界气象组织
旅游组织	WTO	世界旅游组织

术 语 表

企业资源规划

企业资源规划系统是由数个模块组成的软件包，如人力资源、销售、财务和生产，通过内置业务程序提供跨组织的综合数据。这些软件包可以用户定制，以顾及不同组织的具体需求。在 1990 年代期间，企业资源规划系统成为了事实上的标准，以替代大公司、特别是跨国公司的各种遗留系统。¹

内 包

在本报告中，“内包”一词用来区分(对联合国系统而言)的外部承包和内部承包。在本报告中，内包用来指由属于和在联合国系统内的各组织提供服务。

离岸外包

离岸外包指将非核心活动重新部署到低费用的地区，同时将有关活动维持在有关组织之内。后勤部门和支助职能，如工资单处理、服务台、工作人员记录数据输入等由有关组织自己的工作承担，但在业务费用明显低于有关组织平均费用的地区进行。

外 包

外包指寻求组织结构之外的资源，通常是为了节省开支和/或利用另一实体的技能。外包典型地为商界所用，常常意味着一个企业利用另一家公司——如咨询公司或应用服务提供者——提供的服务，此种服务该企业能够自己提供，但利用第三方的资源更为便宜。例如，一家企业可能将其信息技术管理外包，因为就此与第三方订立合同比建立自己的信息技术管理队伍更为便宜。在本报告中，“外包”一词用来指联合国系统以外的实体提供的服务。²

¹ “A model of ERP project implementation”, Parr A. and Shank G. Journal on Information Technology, 2000.

² 见 www.webopedia.com。

工资清单、发薪系统和工资单处理系统

工资清单是定期领取薪金的雇员名单。³ 尽管找不到“发薪系统”的任何正式定义，但这两个术语(发薪和系统)的结合意味着向一个组织雇员支付薪金一种方法或程序。其中包括一套确定的相互依存的项目和细则，规定特定组织的发薪条件，如工资结构、税表、福利和津贴、发薪频率和日期等。工资单处理系统可以界定为一个组织用来处理和发放雇员工资的计算机系统。应当注意到，“发薪系统”和“工资单处理系统”常常不予区分，指处理工资单的计算机系统。

³ 简明牛津词典(第10版)。

内 容 提 要

目标：本报告陈述联合国组织和会员国如果商定建立一个共同发薪系统将会带来明显财务节省的事宜。在过去十年中，这些组织仅在管理信息系统方面的投资就超过 10 亿美元。⁴ 采用另一种共同办法，以全系统的方式协调投资努力会带来明显的节省和额外的好处。本报告审查了各不同组织提供发薪服务的方式，以便找出主要障碍，提出将来改进发薪系统及其处理的建议。有关分析和建议旨在提供一个起点，以便将来采用具有成本效益的办法，为整个联合国组织提供发薪服务。

结论和建议

A. 近年来，大多数组织、基金和方案都开发了自己的管理信息系统。综合管理信息系统(综管信息系统)耗资 8,000 多万美元，劳工组织的综合资源信息系统耗资约 4,000 万美元，卫生组织与甲骨文(Oracle)公司签订了一项 5,500 万美元的合同等等，各会员国为相同的服务大笔买单。作为有关解决办法的一部分，各组织设法找出自己的发薪解决办法，在过去一些年中，各自独立发展。今天，联合国系统大约有 17 种不同的工资单处理系统在运作。目前提供发薪服务的现况是一种未予协调办法的产物，在很大程度上受到各组织对共同细则和条例的独特解释的影响。由于对共同细则和条例的不同解释，产生了一些复杂的系列要求，综合起来，它们使工资单管理和现代化不恰当地复杂化了。但是，对有关细则和条例的将来发展、统一和标准化——即有关共同解释——采取一种协调的办法，以及高级管理层的承诺能够克服这些障碍。检查专员要强调，首先需要机构间领导层的承诺和支持。这一点应当通过有待建立的一个具体管理机制来实现，毫无疑问，这是推动采取任何共同系统解决办法，冲破官僚机构所造成的障碍的最重要的成功因素。

B. 鉴于在管理信息系统方面已经做了大量投资，有待采取的办法应当在组织间的基础上仔细规划。检查专员相信，建立一个共同发薪系统的第一步是减少现有发薪系统的数目。应当为现有每一个卖方集团和其他诸如综管信息系统等现有系统确立“牵头”组织。这些牵头组织和/或共同服务实体——如国际电子计算中心(电算中心)——可以为那些对其具体解决办法感兴趣的组织提供发薪服务。

C. 对共同发薪系统预期节省的初步分析表明，在十年的时期中，节省的数额约为 1 亿美元，鉴于预期的各种额外的重大好处——这些好处现阶段难以量化，这

⁴ 见 JIU/REP/2002/9。

一数额不过是“冰山一角”。在发薪系统方面的投资可以在避免开支和更好的系统管理方面带来重大回报。主要的好处包括：

- 消除冗余系统和程序(简化和合并)；
- 提高内部效率和效力；
- 减少费用；
- 使各机构能够集中精力于其核心任务；
- 提高标准化程度，有机会理顺发薪政策和程序。

D. 检查专员相信，共同发薪系统不仅技术上可行，而且财务上可取，尽管其并非易事。为了使其得到实现，领导层的承诺和全系统高级管理部门的支持是十分关键的成功因素。从所有组织收到的评论都着重提出了机构间领导层的支持和承诺问题，没有这种支持和承诺，任何共同解决办法的实施都没有成功的可能。尽管这一主动行动十年前就应当考虑，但现在开始行动也并非为时太晚。

建议 1

大会应当：

- (a) 核准开发共同发薪系统，作为为整个联合国系统建立一个共同的企业资源规划系统的第一步；和
- (b) 请秘书长以联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协委会)主席的身份：寻求联合国系统各组织最高一级的承诺，建立一个管理结构，通过在共同的企业资源规划系统内采用分阶段的办法，加速、协调和监督开发和实施共同发薪系统；并向大会第六十二届会议报告本建议的执行情况。

(详情见第 12-16 段(关于(a)和(b))，及第 30 和 31 段(关于(b))

建议 2

秘书长应当以行政首长协委会主席的身份请行政首长协委会：

- (a) 确定能够在收费或其他财务基础上为那些拥有老的和陈旧系统的机构提供发薪服务的“牵头”组织或共同服务实体；
- (b) 统一和简化联合国全系统关于薪金和津贴的共同工作人员细则和条例，并将其标准化；和
- (c) 向大会第六十二届会议报告本建议的执行情况。

(详情见第 16 段(关于(a))和第 35-37 段(关于(b))

导 言

1. 发薪职能并非联合国系统的关键任务活动，尽管及时和准确发薪的敏感性使其成为一项能见度颇高的职能。工资单处理本身提供了公共—私人伙伴关系的机会和外包的备选办法，可为联合国系统提供更多的价值，使人们将资源更好地集中于任务的执行上。工资单处理外包可以是内部承包——在联合国系统内——由一些组织作为其他组织的服务提供者，也可以是外部承包，由一些私人或公共服务提供者提供工资单处理服务。

2. 在过去十年中，相当数量的私营部门组织和一些公共部门组织探讨了最佳利用稀少资源的各种方式，方法是把精力集中于其核心任务，将非关键活动外包或“离岸外包”，特别是诸如工资单处理、数据输入等行政活动。管理问题高级别委员会信通技术(信息和通信技术)网络小组编写的一份背景文件⁵ 广义承认了离岸外包的备选办法。查明的好处有：减少服务费用、有关组织可将精力集中于核心活动，联合国将树立榜样，为发展中国家和转型期国家的经济提供支持。这种离岸外包倡议还可作为一项试验研究和有用的基准，以便就一系列广泛的行政活动作出进一步的类似安排。

3. 关于外部承包的可能性，应当注意到，联合国许多组织运行一些内部开发的非标准系统。目前应用软件的外部服务提供者很少接手非标准、非商业化的系统，因此，在这一阶段，这将不是一个具有成本效益的解决办法。一些组织探讨了这种可能性，结论是，这并非一种可行的备选办法。检查专员也持这一意见。

4. 共同发薪系统能否成功，最关键的因素是领导层的承诺和高级管理层的支持。行政首长协委会及其管理问题委员会的作用是这一主动行动成功的关键要素。行政首长协委会的信通技术网络已经制定了联合国系统信通技术战略框架，方案问题高级别委员会(方案问题委员会)、管理问题委员会和行政首长协委会 2004 年 10 月 5 日和 6 日第八届会议核准了该框架(CEB/2004/6)。管理问题委员会在 2005 年 4 月会议上要求设立一个工作组，由管理问题委员会、方案问题委员会和信通技术网络成员组成，以推进联合国信通技术战略倡议。电算中心等正在为工资单等发展商业案例。预期大会第六十届会议将审议信通技术战略。本报告认同信通技术战略各主要关注领域，特别是在一个可取的共同企业资源规划系统范围内联合国全系统采用诸如发薪等共同应用软件的需要问题。

5. 在处理未来联合国全系统共同的企业资源规划的办法中，发薪应用软件可用作共同应用软件的第一个试验项目。其理由如下：(a) 这并非一项关键任务活

⁵ 联合国系统信通技术战略，信通技术网络工作组报告的背景文件，2004 年 9 月。

动，(b) 估计节省数额可观；(c) 在信通技术战略发展范围内业已开展了这方面的工作；和(d) 有些机构已表示有兴趣就这一特定问题找出解决办法。

6. 联合国各组织官员抽出时间通过访谈和调查表提供了数据，美国联邦各机构官员介绍了其在合并美国政府内发薪业务方面的经验，检查专员愿向他们致谢。检查专员还要向国际电子计算中心(电算中心)、软件卖方及为本报告的编写提供了宝贵意见的其他各方表示感谢。

一、技术可行性

7. 以下表格(见附件)列示了各组织、基金和方案内正在使用的各类发薪系统。各组织的解决办法和选择的卖方之间有很大的差异,从内部开发到特定组织定制商业产品以满足其特殊需求不等。它们都处在信息系统发展的不同阶段。

8. 尽管本研究报告以工资单处理系统为重点,发薪不应当被视为一个孤立的应用软件,因为它与人力资源管理系统和财务信息系统密切相互连结。采用管理信息系统的许多项目都基于采用企业资源规划系统,因此,共同发薪系统的采用应当在更广泛的企业资源规划范围内仔细规划。

9. 在有些情况中,发薪应用软件是诸如企业资源规划等范围更广的系统的一个部分或模块,可能仅由一个卖方提供。在另一些情况中,它是人力资源管理系统的一部分,与不同卖方提供的财务系统相互连结,从而导致了发展不同系统之间用户化的接口。在最复杂的情况中,发薪应用软件为特定组织内部开发的软件,与内部开发的非标准财务和人力资源系统及数据库相互连结。

10. 市场上主要的企业资源规划系统卖方是甲骨文公司、仁科(PeopleSoft)公司⁶和德国 SAP 公司,这三家公司在联合国大家庭中都存在。此外,还采用秘书处开发的一种用户办法——综管信息系统。

11. 检查专员同各主要企业资源规划系统卖方代表举行了会议,以确定联合国系统共同发薪系统的技术可行性。他们都坚信,现有技术允许采用共同发薪系统,其结论是:(a) 通过在一些情况下采用标准接口或通过开发新的接口,不同的系统可以相互“对话”;和(b) 主要卖方各自提议的发薪应用软件可以在不同的操作系统之上运行,包括不同版本的 Unix(即 Linux、Solaris 等),而这些是开放源代码软件解决办法的基础。此外,高级管理层和系统内部的信息技术专家确认此举可行,推翻了中级管理层关于此举不可行和“我们不同”的咒语。

⁶ 仁科公司已被甲骨文公司收购。

二、时间框架

12. 每个组织都处在信息系统开发的不同阶段，实施共同发薪系统的时间框架在很大程度上受到这一事实的影响。有些组织刚刚启动了新的发薪系统，或计划在2005年实际实施(联合国儿童基金会(儿童基金会)、国际劳工组织(劳工组织)和万国邮政联盟(万国邮联))，另一些组织刚刚完成了其卖方选择程序(世界卫生组织(卫生组织)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署))，还有一些组织经过多年开发正处于业务阶段(联合国秘书处2000年启动了其综管信息系统第四版，主要涉及发薪)。此外，还有其他一些组织运作被认为过时的老的发薪系统，正计划短期内更新其系统(国际民用航空组织(民航组织)、联合国工业发展组织(工发组织)和世界气象组织(气象组织))。各组织范围内没有协调的发展和目前的实施状况要求采取经过仔细规划的分阶段的办法。

13. 已经做出的投资数额可观，在规划将来统一的时间框架时，应当予以考虑，使其投资回报最大化。联合国系统在信通技术方面的投资增长率高于联合国大多数组织的业务预算，高于全球通货膨胀率。⁷ 过去十年仅在管理信息系统上的投资就超过10亿美元。⁸ 管理信息系统的平均寿命周期在十年左右。

14. 检查专员相信，如果共同发薪系统要在中期到长期获得成功，现在就应当在组织间的基础上开始规划。此外，信息技术的迅速发展可能有助于综合整个信息系统。对于单一的全系统信息系统——即单一企业资源规划系统——而言，下一代系统可能是一个机会。

15. 不用说，上文所述争取实施共同发薪系统的办法，可以在范围更广的企业资源规划系统范围内适用于其他应用软件(工作人员记录数据输入、电子招聘、财务应用软件等)，因为联合国系统各组织业务流程有很大的共同性。现在是一个很好的机会，可利用已经做出的投资，并把将要继续做出的投资减到最少。

16. 检查专员的结论是，如果现在作出决定，这一项目将在中期到长期(5-10年)实现。分阶段的办法将包括下列阶段：

- **第1阶段：**将目前的发薪系统合并为几组牵头组织或共同服务实体，作为(联合国系统内部的)发薪服务提供者。这一阶段可在短期内完成(1-4年)。提议为联合国现有每个不同的主要发薪系统——如甲骨文、仁科、SAP和综管信息系统——确定牵头组织；

⁷ 联合国系统信通技术战略，信通技术网络工作组报告的背景文件，2004年9月。

⁸ 见JIU/REP/2002/9。

- **第 2 阶段：**合并为一个共同发薪系统，在这一阶段结束时，仅由一个或两个组织为整个联合国系统提供发薪服务。应当在初步风险分析之后作出关于采用一个或两个服务提供者的决定。检查专员认为，为了减少风险，应当使用两个服务提供者。这一阶段可在中期实现(4-7 年)；
- **第 3 阶段：**联合国系统共同企业资源规划。考虑到这一问题技术上的复杂性和需要全额分期偿还现在的投资，检查专员相信，如果现在作出决定，这一阶段也只能在长期才能实现(7-10 年)

(见上文建议 1(a)和 1(b))

三、节省和好处

17. 各组织若决定将其工资单处理内包给某个“牵头组织”，从而避免将来在购置和/或维护新系统方面投资，这样带来的额外但却不可忽略的全系统的节省是难以量化的。还有，系统标准化带来的好处更多是质量性质的，因而也难以量化。

A. 节省

18. 检查专员编写了一份有关节省的分析，依据的是目前由联合国系统各不同组织承担的每张工资单的费用与基准组织费用的比较。⁹ 难以收集估计节省额所必需的数据，因为有些组织并不知道其发薪系统的费用。在有些情况下，有关系统过于陈旧，难以估计其与工资单处理有关的初始购置或开发成本。在另一些情况下，不同组织提供的数据不一致或不完整。考虑的费用包括：与发薪相关的硬件和软件的购置和开发费用(以得出一个“每张工资单每年的费用”、购置和开发成本按 10 年期分摊)、年度硬件和年度软件维持费用和/或年度许可证费。由于本报告的初步性质，未考虑可能为额外边际节省的其他费用，如办公室空间和电费。

19. 我们估计，发薪服务共同办法所带来节省额在十年的时期内在 1 亿美元左右。这不是一个可以忽略的数额。通过分析各组织提供的数据，我们估计，联合国系统各组织负担的每个雇员年均发薪费用在 200-250 美元之间。假定采用较少的系统提高效率，使联合国的有关费用接近基准组织的费用——每个雇员每年 100 美元左右，那就意味着可以实现每个雇员每年平均节省 125 美元。将这一数字乘上联合国系统工作人员总数(约为 8 万人，包括所有各类合同)，以 10 年的时期计算，就得出我们最初大致估计的能够实现的节省额。另外还有相当大的额外的潜在节省和好处，因此检查专员相信，估计的节省额仅仅是“冰山一角”。

20. 计划采购新发薪系统的各组织现在有一个选择：买一个新的系统或将联合国某个组织作为发薪服务提供者内包发薪服务；在两种情况下，都需要一笔先期投资。显然，如果一特定组织选择内包，在使被选发薪服务提供系统适应用户组织需求方面，将有一笔初始费用。这一费用在目前阶段难以量化。实施费用很难估计，因为实施费用为使标准产品适应具体用户的环境和需求的费用。因此，需要对每一案例进行个别的初步研究，以提供现实的数据。除用户定制服务提供者发薪系统、使其符合用户组织的需求所需的初步投资外，还有其他一些与服务提供相关的业务

⁹ 据设在亚特兰大的基准服务提供者——哈克特集团——说，《财富》1000 强中做法最佳的公司每年花在发薪方面的开支为每个雇员 85 美元；有些公司的开支多达 715 美元。美国政府的目标是将这些费用从目前的每个雇员每年 120 美元降到 97 美元。

费用。这些费用应当列入有关组织之间的合同协定，注明商定的服务水平和双方的财务承诺(收费、成本回收机制或其他财务安排)。

21. 与企业资源规划系统卖方的访谈表明，购买新系统的小组织(200-300 名雇员)要做出的先期投资可能在 100 万美元左右。检查专员相信，对一个小组织而言，发薪系统购置成本可能高于变通应用现有系统的相关成本。尽管如此，节省不应当从单个组织的观点来看，而应当从全系统的视角来看。例如，可以考虑一个购买新系统的组织的案例。新系统的价格可能与现有系统变通应用费用的最坏情况相当，但从全系统的视角来看，还要考虑额外的节省，如避免重复的维护和软件升级带来的节省。如果仅使用一套系统，这些费用可以由发薪服务提供者和用户组织分担；如果有两套不同的系统，两个组织都将分别承担维护和软件升级的费用。

B. 质量方面和无法量化的好处

22. 综合工资单处理的好处是多重的，最初以三个或四个可作为其他组织服务提供商的主要牵头组织或共同服务实体为主：

- 采用市场标准将便利减少未来全球系统一体化的费用。一旦最终完成系统综合，即可考虑外包备选办法，尽管检查专员认为，应当预先就这一办法进行详细的风险分析；
- 目前的投资将最佳化，将避免冗余系统的费用；
- 对尚未作出决定的组织而言，将避免新的先期投资；
- 作为服务提供商的牵头组织或共同服务实体可以产生额外的资源并分担费用(如维护、支持和更新费用)；
- 在总体费用减少和效率提高的情况下，系统软件升级可以在较少的几个地点进行等。

23. 美国政府实施了一个类似的项目，尽管规模大得多。该项目的范围以大约 180 万行政部门雇员为重点。此前不久，大约 26 个不同的联邦机构运行自己的发薪系统。各机构的性质和规模各不相同(最小的机构仅有 3 名工作人员，最大的机构约有 225,000 名雇员)。没有共同的指导方针，大多数发薪系统都是内部开发的，没有相互连接。发薪系统和提供者的数目现已正式减为 4 个。有些机构尚未完成发薪业务的转移，仍然在运行其自己的系统。通过 4 个系统发薪的雇员总数最终为 180 万，各种薪酬计划的数目约为 190 个。接受访谈的美国官员表示，联合国系统实施共同发薪系统可能比美国更容易，因为其雇员总数少得多(约 8 万人)，而且仅有一个专业人员的统一薪金表，整个系统薪酬计划数目也较少。

24. 到转移完成之时，在美国政府目前运行发薪系统的机构中，仅有 4 个将作为用户机构的发薪服务提供者，服务提供者与用户机构之间的委托合同界定商定的服务水平。每两周给雇员发薪，有关机构向发薪服务提供者支付每年每个雇员 120 美元的费用。其目标是进一步减少这一费用(目标是：97 美元)。总体而言，10 年期的预期节省额为 12 亿美元，尽管人们承认，成本分析部分并不容易。用了一年的时间通过有关机构的基准化研究收集数据。对这项研究，并非接触的所有机构都作出了反应。

四、战略和管理

25. 2003年3月,大会请秘书长以行政首长协委会主席的身份,为联合国系统制订一项全面的信通技术战略。¹⁰这一要求认识到联合国从未形成一个全系统的信通技术战略观点。

26. 信通技术网络(由联合国系统各实体信通技术主管组成)与信通技术工作队密切合作,拟订了一项全系统信通技术战略提议。行政首长协委会的两个高级别委员会,即方案问题委员会和管理问题委员会“在它们于2004年秋季举行的会议上审查了联合国信通技术战略文件。方案问题委员会对该战略的主旨表示欢迎。信通技术网络将向其提出报告的管理问题委员会大体上赞同该战略,并同意将来的工作应以各项措施为焦点,解决治理的问题和发展商业案例时遇到的组织限制因素,并提出一个定有优先次序和协调一致的执行计划的提案。委员会还要求进一步发展战略的商业案例,包括所涉资源问题,使管理问题委员会能够就下一步如何执行联合国全系统的信通技术战略作出决定。”¹¹2005年4月,管理问题委员会赞同发展商业案例的8个优先领域,共同应用软件解决办法为其中之一。

27. 制定了一部《战略宪章》。该《宪章》提供了一个框架,用系统的办法管理技术方面和组织方面的改革,用协调的办法规划、实施和维持基于技术的各项主动行动,认识到信通技术在下列各方面的作用:(a)尽量提高企业资源规划系统方面的投资回报,方法是共同联合国过程制定最佳做法程序并设法精简共同行政过程和实现效益节余;和(b)在联合国系统有共同需求,或接近共同需求的领域促进不同机构分享计算机应用程序的机会。

28. 检查专员相信,所制定的战略是一个良好的起点。此外,他们还认同实施共同发薪系统的两个重大关注领域,特别是尽量提高企业资源规划系统方面的投资回报,和促进机构间分享计算机应用程序的机会。一项战略的存在已经是向前迈出了非常积极的一步,但这只是一个开端。在编写本报告期间所作的访谈确认,联合国系统各组织之间协调和信息分享的实际水平仍然很低,还有很大的改进余地。检查专员相信,现在是采取行动的时候了。鉴于有节省和好处,找出前进的道路和确定责任要求“各机构在信通技术问题上开展前所未有程度的合作”。¹²

29. 在信通技术网络的范围内,重要的是要注意到,根据其理事机构(管理问题委员会)的一项决定,国际电子计算中心正在采取下列五项信通技术主动行动:

¹⁰ 见2002年12月20日大会第57/295号决议。

¹¹ A/59/563,第13段。

¹² 信通技术网络工作组报告,2004年9月。

共同发薪系统；全球信息系统；联合国信通技术培训；信通技术服务源战略；和信息安全、灾后恢复和业务连续性。电算中心已着手就上述每项主动行动开展可行性研究，作为共享的服务，它们在通过规模经济和技能实现节省方面有很大的潜力。电算中心积极努力用自己的资源就这些主动行动开展工作，但也得到顾问的帮助和联合国许多组织的积极参与。从 2005 年 9 月起，电算中心将着手与感兴趣各方开展试验项目，并向计划于 2005 年 10 月举行的下一次管理问题委员会会议报告其结论。

30. 领导的支持和所需的管理结构十分关键，因为出席行政首长协委会的联合国系统各实体运作相当独立，而且向不同的立法机构报告，这些机构则确立并核准其工作方案，并拨付其资金：“在实际中，联合国系统作为一个松散的加盟实体联合体运作，协调程度各不相同，但与其行政首长没有直接上下级关系”。¹³

31. 检查专员相信，应当建立一个管理结构，考虑到目前人力资源管理改革，由行政首长协委会主持，由各组织、基金和方案人力资源管理、财务和信息技术方面的高级代表、以及国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)的高级代表组成。这一管理结构的责任将是加速、协调和监督在共同的企业资源规划系统范围内通过分阶段的办法开发和实施共同发薪系统。

(见建议 1(b))

32. 作为第一步，以联合国系统内目前使用其服务的几大卖方(甲骨文公司、仁科公司和德国 SAP 公司)及综管信息系统或共同服务实体(电算中心)等其他潜在供应商为基础，将现有多种发薪系统合并为少数几个系统，这是争取最终实现系统一体化的重大一步。已经阐述了这种办法的好处。有些组织对由联合国系统另一个组织提供工资单处理服务的保密问题表示了关注。这不应当是一个问题，外包发薪服务是私营部门的一种共同做法，私营部门的保密问题比薪金表公开的联合国系统更为敏感。此外，接受访谈的卖方表示，通过采用现有技术，可以解决保密问题。最后，这方面的具体要求应当在有待设立的技术工作组的范围内处理，应当通过用户组织和选定的发薪服务提供者之间的委托合同或谅解备忘录调节。

(见建议 2(a))

¹³ 同上。

五、加强联合国系统的合作

33. 检查专员相信，为了促进实施共同发薪系统，实际上，为了在全系统促进使用任何类别的共同软件应用系统，必须建立一套数据元标准，在全系统的基础上由发薪和人力资源系统共享。这套数据除其他外应包括联合国所有组织共同的工作人员概况。这就意味着建立一个中央的全系统共同数据库，或采用分散但却相互连接的标准数据库。这一数据元对在所有领域促进使用共同应用系统具有重大影响(即是说，一个全系统的数据库将是在所有各级提高系统安全性的重要工具，还将便利许多行政程序，如各组织之间工作人员轮调、联合国通行证的签发和注销等)。

34. 采用单一的一套数据元标准有助于将人力资源和发薪程序纳入整个联合国系统，将便利和简化数据交换及全系统应用软件开发。这样做将大大减少与不同系统相互连接——这需要将数据转化为一种共同的格式——相关的重新工作。检查专员相信，作为其任务授权的一部分，管理问题委员会应当在信通技术工作队的支持下，制定共同数据元标准，供全系统发薪和人力资源系统使用。

35. 目前各组织对共同细则和条例的不同解释助成了缺乏标准化的现象，这种现象阻碍旨在提高整个系统的效力和效率的任何主动行动。例如，出席会议津贴不同组织发放间隔不同，有些组织制定了关于职等或有资格获得某些职级晋升年资要求的内部标准(卫生组织便有相当于 D-1 的一个 P-6 职等)。这些问题利用现有技术很容易解决，但是，缺乏标准化的现象直接影响到与所需用户化相关的费用。

36. 实施新信息系统各组织所获最重要的一条经验教训是，信息系统用户化费用高昂，耗费时日。因此，必须作出精简目前工作程序的努力。检查专员同意这一意见，并鼓励此种主动行动。这一工作应当与共同细则和条例解释的必要统一平行进行，作为实施任何信息系统共同解决办法的一个步骤。目前的人力资源改革对各组织而言可能是在这方面作出努力一个良好的机会。

37. 出于明显的理由，现在就应当开始统一共同细则和条例的解释。尽管最好从统一着手，以此为第一步，但统一的努力不应妨碍同时开展综合发薪系统的工作。发薪系统的实际综合并不取决于共同细则和条例解释的完全统一。

(见建议 2(b))

附件

联合国系统各组织所用的发薪系统

组 织	所用发薪系统					说 明
	内部开发	甲骨文公司	仁科公司	德国 SAP 公司	其 他	
联合国 ¹⁴	综管信息系统					
基金和方案						
开发署	综管信息系统		√			
人口基金	综管信息系统		√			由开发署处理
难民署			√			
儿童基金会				√		
粮食计划署				√		
专门机构和原子能机构						
劳工组织		√				
粮农组织		√				
教科文组织	√					
民航组织	√					
卫生组织	√	√ ¹⁵				
万国邮联	√				Serin 公司	
电 联					国际商用 机器公司	
气象组织	√					
海事组织				√		
知识产权组织					√	
工发组织	√					
旅游组织	√	√				
原子能机构	PerMIS					

¹⁴ 应当注意到，联合国秘书处还为列入开发署数据库、由秘书处按人口基金工作人员相同方式处理的联合国项目事务厅(项目厅)国际和总部一般事务人员提供发薪服务；国贸中心 2002 年加入了综管信息系统发薪系统(由联合国日内瓦办事处经管)，全面禁止核试验条约组织(禁核试组织)于 2004 年实施并开始经管一个新的综管信息系统站点，包括发薪服务。

¹⁵ 甲骨文公司被选为卖方。该系统尚未运转。