



联合国工业发展组织

Distr.: General
23 October 2009
Chinese
Original: English

大会

第十三届会议

2009年12月7日至11日，维也纳

临时议程项目14

2010-2011年方案和预算

未用经费余额

总干事的报告

兹依照 IDB.36/Dec.12 号决定(e)(c)段，向成员国提交可行性研究报告，其中考虑变革管理举措的预期影响。

综合变革管理做法的必要性

1. 经过在紧缩性预算制约背景下实行了为期十年的广泛的方案和行政改革之后，工发组织已被公认为在其任务授权领域中主要发展服务的高度相关且高效率的提供者，这些任务授权领域是通过生产活动减贫、贸易能力建设、环境和能源。最近几年对工发组织服务的需求迅速增长，未来服务提供工作可用的资金数额到2009年12月将达到创记录的3.3亿多美元。在可用的资源如此持续扩展以及正在持续拟定新的技术合作方案和项目的基础上，工发组织似乎完全有能力在其准确界定的优先主题范围内在四至六年内将其技术合作服务执行额从2009年预期的1.25亿美元增加到2.5亿美元。

2. 不过，有必要针对全球环境基金、蒙特利尔议定书、欧盟委员会和多捐助方信托基金等主要捐助者据以同联合国系统各组织开展合作的方式上的变化，对工发组织服务需求增长的有利前景加以平衡。上述捐助者根据对其伙伴组织内部流程的评估，正在日益为这种合作安排采用复杂而严苛的新的要求。因此，全球环境基金采用了一套其伙伴组织必须遵守的广泛的信用标准，欧盟委员会则正在与其伙伴进行一项所谓的“四个支柱”活动，以确保会计、审计、内部控制和采购流程都有共同的准则。这些要求相当多地要求包括工发组织在内的各伙伴组织调整其所有业务流程并支持信息技术系统。

为节约起见，本文件仅作少量印发。敬请各位代表自带所发文件与会。



3. 此外，在成员国最近在 IDB.35/Dec.5 号决定中向大会提出对根据按成果管理原则拟定的 2010-2013 年中期方案纲要的建议之后，工发组织正面临着需要将按成果管理做法纳入其所有系统这一问题。同样，工发组织已逐步加强了按成果编制预算做法在其最近几个两年期的方案和预算中的应用。不过，要将按成果编制预算和管理原则充分纳入工发组织的业务和方案活动中，就需要得到额外系统支助，以获得充实按成果进行决策过程所需的与成果有关的信息。

4. 工发组织正在通过加强其在外地的存在和向外地下放其业务，不断做出更多的努力，以更有效地响应其成员国的要求，这给本组织使其支助系统升级的工作增添了压力。为有成效和高效率地提供这种下放的服务，工发组织需要有延伸至其在全球各地的外地办事处的扎实和灵活的信息技术基础设施，向这些外地办事处提供所需的连通，以确保它们充分纳入本组织的各种业务流程。

5. 最后，正越来越多地呼吁工发组织对整个联合国系统为实现全系统协调统一业务做法进行的努力作出贡献，而这些努力是联合国“一体行动，履行使命”做法所要求的有效实施国家一级机构间一致性的一个先决条件。在实现这种业务做法的协调一致上受到的压力已在对工发组织构成相当严峻的挑战，似乎今后几年有可能加重，而随着大约 90 个国家展开其联合国发展援助框架和“一体行动，履行使命”自行启动方案，情况更是如此。要能够有效参与这些方案的实施，工发组织将必须审查和调整其业务做法和流程，途径是进行全面的业务流程重新设计，以及建立起支持作用的信息技术基础设施，目的是实现所要求的全系统协调统一。

6. 总之，工发组织如果要想保持有效地支持其成员国实现千年发展目标的愿望作出贡献，就面临五个需要对其业务流程和系统进行广泛变革的重大挑战：

(a) 需要根据国别需求实施一组快速增加的已资助和可资助的项目；

(b) 需要遵守严格的捐助方要求，例如全球环境基金信用标准和欧洲联盟所要求的“四个支助”；

(c) 需要建立有关系统，从而监测成果和实现这些成果所花费的资源（按成果进行管理和编制预算）；

(d) 需要在总部和外地办事处之间建立更好的连通和联系，从而能够实时传输和获得相关信息流；以及

(e) 需要对正在进行的业务做法统一过程作出有效的贡献，作为联合国全系统一致性议程的一部分。

对变革管理的投资

7. 鉴于认识到迫切需要迎接上文所述挑战所需的综合变革管理举措进行投资，以及认识到本组织的预算紧缩预期会持续存在，总干事向成员国提交了一项提案，其中提出一个可采用的为所需投资提供融资的办法。该提案最初是在 IDB.36/12-PBC.25/12 号文件中提交方案预算委员会第二十五届会议的，并在工

业发展理事会第三十六届会议的 IDB.36/12/Add.1 号文件中作了进一步阐述，提案中建议成员国同意秘书处保留应于 2010 年分配的未用经费余额。该提案进一步规定将这些资源用于两项重要举措：首先，为两个信托基金的留本基金供资，以筹集额外资源用于各优先领域的技术合作方案，这些领域是通过促进农业企业和农业工业加强粮食安全，以及使用可再生能源进行生产活动；其次，为实施综合变革管理举措提供资金，其中包括采用一种完全一体化的全组织范围机构资源规划系统。

8. 在对该提案作了初步审议之后，工业发展理事会在 IDB.36/Dec.12 号决定中请总干事进行一项可行性研究，以考虑变革管理举措对工发组织总体成本效益的预期影响。依照这一决定，秘书处遵循适当程序，聘用了德勤咨询公司这一国际知名商业咨询机构的服务，由其对秘书处所建议的综合变革管理举措进行独立的可行性研究。这项可行性研究的调查结果和结论已在各有关顾问于 2009 年 10 月 13 日提供的情况简报中向成员国作了介绍，引起了成员国就此进行富有成果的辩论并提出许多宝贵的意见和建议。这些都被纳入顾问们编写的可行性报告终稿，该报告现附于本文件之后。

德勤公司 ●

联合国工业发展组织（工发组织） 综合变革管理举措可行性研究

2009年10月21日，维也纳

联合国工业发展组织（工发组织）综合变革管理举措可行性研究

目录

	页次
1. 内容提要	6
2. 变革管理可行性研究的目标	8
3. 概览方法/办法	9
变革管理和业务流程重新设计	10
可能的变革设想方案	11
适用于工发组织的办法	11
4. 现状概述	13
5. 跨职能调查结果和解决办法	15
主要调查结果列表	15
主要解决办法列表	16
提高流程生产率	16
增强服务提供能力	19
提高信息和通信技术工具的效率	22
加强问责制	24
提高效力	26
6. 与工发组织相适应的实施设想方案	27
实施设想方案一—维持现状	27
实施设想方案二—逐步改进	28
实施设想方案三—整体变革	29
实施设想方案四—彻底重建	30
7. 结论	31
费用/风险分析	31
建议	32

1. 内容提要

1. 本文件涉及由德勤咨询公司进行的工发组织变革管理举措可行性研究的主要调查结果和建议。

目标

2. 在内部评估的基础上，工发组织查明了拟列入变革管理举措的下列领域：
 - 加强工发组织各管理系统和做法的融合，其中包括四个职能领域：技术合作—项目管理；人力资源管理，包括薪给；采购；和财务；
 - 改进对工发组织在总部和外地两级实现更高生产量的组织能力的利用；
 - 对工发组织的信息技术基础设施进行更新和升级以满足这些需要。
3. 所指的变革必须除其他外考虑到下列方面：
 - 最佳做法；
 - 同可比较的公共和私人组织的基准；
 - 工发组织的国际性质。

方法/办法

4. 适当挑选出了一家外部咨询公司（德勤咨询公司），并委托其在 2009 年 8 月 31 日至 12 月 5 日期间履行上述目标，以在 2009 年 10 月 15 日之前提供一份可行性报告（第一阶段），并在定于 2009 年 12 月 7 日至 11 日举行的大会届会召开之前提供一份实施路线图（第二阶段）。
5. 2009 年 9 月在工发组织秘书处的实质性支助下进行了以下四个职能领域的工作：技术合作—项目管理；人力资源管理，包括薪给；采购；和财务。此外，在整个项目中，还向外部审计员、内部审计员、工作人员代表大会以及来自外地办事处和区域办事处的某些代表作了咨询并与其进行了面谈。
6. 在 2009 年 10 月期间向工发组织成员国作了专题介绍之后，报告中考虑到了非正式协商期间提出的额外意见和问题。
7. 为支持工发组织所设想的变革，考虑了四个一般设想方案，其中涵盖的整个范围从针对变化中的环境和外部压力作出的纯粹是被动的变革，一直到对所有层面的系统、流程和做法进行的主动重建，包括信息和通信技术工具和业务流程的结构重建。
8. 这些潜在设想方案用作德勤公司进行分析的一个支柱，辅之以个人面谈、功能标准化调查表、对文件和流程进行审查、举办一系列讲习班以确定目前状况和报告中描述为解决办法的可能的变革水平。所编制成文的针对这些设想方案的调查结果和潜在解决办法分成以下四类：
 - 提高流程生产率；

- 增强服务提供能力；
- 提供信息和通信技术工具的效率；
- 加强问责制。

9. 由此产生的设想方案然后根据各自的相关性被适用于四个不同的实施工作设想方案。对于这些设想方案，主要是按变革的影响加以区分，但也根据实施时限以及工发组织使其服务提供能力翻一番的目标所需总体费用和潜在支助加以详述。

10. 对划分了优先次序的解决办法然后就以下问题予以评估：这些解决办法能在多大程度上帮助工发组织融入正在进行的联合国全系统一致性进程，尤其是业务做法的协调统一。特别是在第三和第四个设想方案中，通过设想以进行多方面报告作为未来系统的一部分来促进全系统的信息交流，似乎是可行的。在挑选第三和第四个设想方案中未来系统的模块时，全系统一致性必须是评价标准的一部分。

11. 上述所有的变革方面（例如，提高流程生产率、增强服务提供能力、提高信息和通信技术工具的效率、采用在按成果管理原则基础上进行报告，以及加强问责制）都以提高整个工发组织的效率/生产率为目标。

12. 在德勤公司同类似组织打交道的经验中，当业务流程重新设计在系统被更换之前投入运作以及效率/效力标准是未来系统甄选过程评价的一部分时，潜在的系统更换效率/效力增益最高达到 30%是可能的。德勤公司认为，这一最多达 30%的增益可使目前基于劳动力和纸张的流程所吸收的能力纳入技术合作活动。自动化还可使外地办事处更好地纳入工发组织的核心业务。这些效率/效力增益加上从越来越多的一体化系统支助得到的所有其他直接惠益，应能使工发组织在其向成员国提供技术合作服务的能力中实现一个大飞跃。

结论

13. 所有经过分析的工发组织范围内的变革设想方案都意味着按不同的所需时间和不同费用总额进行投资。每一种设想方案都产生不同的增益，使工发组织能够履行大大提高其服务提供能力的目标，满足不断增加的需求，提高透明度，支持全系统的协调统一进程，以及有效监督按成果管理原则基础上的运作情况并改进对工发组织在总部和外地两级的能力的利用。考虑到工发组织的当前状况，所作分析表明，将对业务流程重新设计工作的一次性投资作为机构资源规划系统实施工作的出发点，对于工发组织实现这些目标十分重要。

14. 下图中对四个不同的变革设想方案进行比较，各行显示这些设想方案的主要方面。具体而言，比较了外部费用大约数额、估计的结束前所需时间和外加内部费用估计额。

图一

设想方案	一 维持现状	二 逐步改进	三 整体变革	四 彻底重建
外部总费用	*)	1,000 万欧元	900 万欧元	2,000 万欧元
估计时间		8 年	3 年	5 年
附加内部费用	无	高	中等	非常高

*) “设想方案一”没有设定所需时间或费用估计额，因为其纯粹是被动的，因此需要临时投资，例如当系统出故障时。

15. 对所有四个设想方案进行了适当分析和评价，同时考虑到工发组织的目前状况、系统、流程和需要。考虑到其各自的优缺点，现提出下列建议：

设想方案一：不推荐—严重威胁工发组织的运作和向成员国提供的服务。

设想方案二：不推荐—不会及时达到必要的能力并满足外部要求。

设想方案三：推荐—是实现必要能力和满足外部要求的效费比高的设想方案，纳入新的流程和系统，同时保持目前的财务系统。

设想方案四：推荐—技术上最可行的综合性解决办法，可在一个包含财务系统的统一的机构资源规划组合中，对所选的新系统进行专门调整，使之完全符合工发组织的环境和要求，但费用较高，且费时较长。

2. 变革管理可行性研究的目标

工发组织的变革管理举措

16. 在过去几十年里，全球经济变化的速度和模式给工业发展造成了越来越复杂的环境。工业生产、贸易、投资和技术国际化正以前所未有的且不平衡的速度发展，在发达国家与发展中国家之间以及在发展中国家本身之间造成的工业差距和差别不断扩大。尽管为实现千年发展目标作出了相当多的努力，但贫困在世界许多地方仍普遍存在。如果要在实现工发组织和《千年宣言》的目标和指标方面持续取得进展，就需要应对这些挑战以及当前的粮食危机、燃料危机和金融危机。

17. 由于这些发展情况，最近几年工发组织的任务授权在全球发展议程中发挥的作用得到加强。工发组织被公认为高度相关、高度专业化和高效率的对主要发展服务的提供者，支持应对以下方面相互联系挑战：通过生产活动减贫、推动将发展中国家纳入全球贸易、促进工业中的环境可持续力，以及增加获得进行发展所需的能源的机会。因此，对工发组织服务的需求迅速增加，使未来服务提供工作可用的资金数额上升到一个新的记录。

18. 此外，政府捐助者和专用基金正在采用新的要求，这对于使其资助的项目必须得到实施的方法而言，更加严苛和复杂。另外，工发组织的目标是加强

其管理系统与联合国系统其他机构所使用的管理系统的协调统一，以便确保在联合国全系统协调统一举措框架内达到高水平的机构间一致性。

19. 不过，工发组织在其有限的能力和零增长经常预算范围内满足成员国、捐助者和受援国日益增长的需求的能力将受到日益沉重的压力。因此，在工发组织的管理流程和系统上进行重要变革，对于使工发组织能够满足这些需求而言，正变得很有必要。

20. 工发组织认识到有必要进行变革，因此已在整个工发组织内发起了若干举措。不过，由于这些举措是由外部和内部事件的混合所激发的，这些举措正彼此独立地发展，其相互联系和相互依赖未得到充分确认和处理。此外，这些举措即使合起来，也不足以从根本上改变工发组织的运营模式，从而无法使其满足不断增长的需求、提高透明度、有效地监测运作情况、得以更好地进行早期预警和决策，以及主动应对风险。

21. 因此，为了能够应付由对工发组织服务的需求加快增长以及对其增加人力资源和核心财务资源的能力的制约因素所构成的挑战，工发组织必须加强其为提高运作效率而作出的努力。这就需要对其业务流程进行充分审查和重新界定，以提高整个工发组织及其各组成部分的生产率。此类投资在相对较短的时间内预期会提高工发组织的效率和生产率，从而使其能够满足不断增长的对其服务的需求。已朝这一方向采取了初步步骤，工发组织对其现状和未来的需要进行了内部分析。

22. 在这些内部评估的基础上，工发组织查明了以下三个具体问题：

- 加强工发组织各管理系统和做法的融合，其中包括四个职能领域：技术合作—项目管理；人力资源管理，包括薪级；采购；和财务；
- 改进对工发组织在总部和外地两级实现更高生产量的组织能力的利用；
- 对工发组织的信息技术基础设施进行更新和升级以满足这些需要。

23. 为了处理上述各问题，工发组织已着手就包括业务流程重新设计试点工作在内的变革管理举措开展工作，并通过与其他联合国组织进行协商，探索采用一个机构资源规划系统。

可行性研究任务

24. 在 2009 年 4 月和 6 月，方案预算委员会和工业发展理事会审查了秘书处关于拟在 2009-2011 年期间实施的综合变革管理举措的建议。

25. 在 6 月，工业发展理事会请总干事进行一项可行性研究，其中考虑变革管理举措对工发组织总体成本效益的预期影响，特别侧重于为工发组织实施一个机构资源规划系统所涉及的各种费用要素（参见 IDB.36/Dec.12）。

3. 概览方法/办法

26. 为进行工发组织综合变革管理举措可行性研究，德勤公司调整了其分析/优化业务流程和组织结构而采取的转变办法，以适合工发组织的需要。该方法使用多种评级工具、最佳做法流程和结构，以及用于高效率执行项目的大量模板。

27. 在过去几年，德勤公司已就联合国系统内的若干项目进行工作，例如涉及在预算信息系统领域评估需要和制定系统要求。除了流程/组织分析方面类似的职能性工作外，德勤公司的项目团队成员协助若干其他公共部门客户履行与工发组织相类似的变革管理挑战方面的质量保证和项目管理职能。在进行可行性研究期间，当拟定促进所设想的变革的解决办法时，项目团队借鉴了这一丰富经验以及工发组织工作人员的经验。

变革管理和业务流程重新设计

变革管理

28. 变革管理可视为引起现有系统或组织得到所期望的改进或加强的一系列活动。成功的变革管理创造一个“一体前进”的组织，确认复杂的趋势，并导致在不确定的环境中建立一种灵活的体制，同时使持续性与变革保持平衡。因此，组织一级的变革总是要使组织做到更快、具有一致性、更加有效率、有成效、透明和可持续。变革管理办法侧重于采用新技术、重大战略转移、流程重新设计、结构重建和文化变革，包括人们的行为改变。

29. 在一个组织内，新的行为和习惯一旦得到确立，就需要得到经更新的和新的业务流程的支持。因此，业务流程重新设计对于一个组织进行成功的变革进程十分重要。

业务流程重新设计

30. 业务流程重新设计是一个重点突出的活动，其中，一个运作的实体从开始时至结束时审查和分析其业务流程，考虑所有所涉及的职能领域。下表描述业务流程重新设计工作期间采取的典型步骤：

表一

业务流程重新设计共同办法	
制订业务愿景	业务流程重新设计是由意味着如减少时间或提高生产率等具体业务目标的业务愿景所驱动。
查明拟重新设计的流程	重点放在与业务愿景最相抵触的那些流程上。
了解和评估现有流程	这些活动为未来的改进提供基准。
查明信息技术手段	对信息技术能力的认识正在影响流程设计。
设计新的流程	不应将这种设计视为业务流程重新设计工作的最后一步，而是应视为一种原型。

31. 业务流程重新设计工作以界定业务愿景和目标作为开端。在查明了所有需要加以修改的流程和设计了新的业务流程之后，制定了一项行动计划，该行动计划是按现有流程、技术和结构以及所希望的状态之间的差距制定的。这样一项行动计划涉及所有职能领域并包括适合商定的愿景和目标的实施路线图。

可能的变革设想方案

32. 为了变革工发组织的现状以实现其未来愿景，四个设想方案是可能的，范围从“不变革”一直到通过全面的组织重建进行“彻底变革”。

33. 使用了可实现的变革这一方面将可能的行动路径分类为四个设想方案，这些设想方案又分属于(a)视外部需求而定的被动变革和(b)从组织内部进行的主动变革：

(a) 被动变革设想方案

一. 维持现状

维持目前的流程和系统。变革过程是对压力或不断增长的需求的被动反应，而不一定出自组织内部。本设想方案几乎或完全不能实现长久的变革。

二. 逐步改进

循着根据情况和环境发展的路径，在一个较长时期陆续投资于流程和各个系统。变革是逐步进行的，主要取决于资金提供情况、人员和压力的被动反应，而对整个变革情况不一定有一个明确的愿景。

(b) 主动变革设想方案

三. 整体变革

为实现变革愿景，同时投资于流程和一体化系统，并有一份实施路线图。这一愿景是围绕目前系统的基本组成部分确立的，利用的是现有的知识和源自组织内部的动力。以强制要求尽快改革为辅。

四. 彻底重建

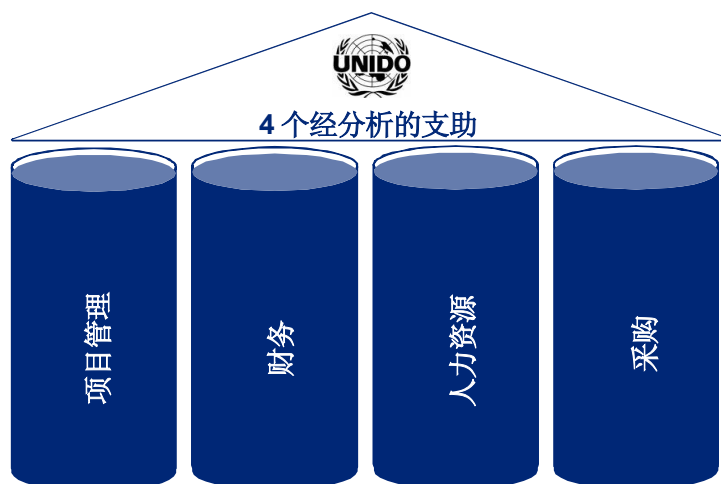
以一个商业供应方为基础，围绕单一的平台并与组织的业务流程相一致，以一个新的充分一体化的机构资源规划系统替换所有的现有系统和相关流程。这一解决办法以所选定的系统的能力为基础，基本上取决于目前要求和预期要求与所选定的机构资源规划组合和流程之间的适配性。

适用于工发组织的办法

34. 考虑到上述设想方案中可能的变革的各个方面，德勤公司对工发组织的组织、系统和流程的现状进行了评价。

35. 鉴于可行性研究的重点是工发组织的四个职能领域（技术合作—项目管理；财务；人力资源管理，包括薪给；采购），德勤公司决定按以下四个所示的支柱对分析进行区分：

图二



36. 该分析遵循不同的方法，这些方法经调整后适应四个职能领域的具体需要和要求以及其目前的状况。

37. 与此同时，对四个既有设想方案（从被动的一直到主动的设想方案）进行的评价和分析得到扩展，所依据的是已查明的潜在改进、对质量和数量数据输入的解释，以及将工发组织的现状与可比较组织的最佳做法和基准进行的比较。

38. 四个设想方案涵盖工发组织的最低限度变革到彻底变革，同时考虑到相关的要求。对由于实施所推荐的设想方案而可能产生的效率/效力增益进行了分析，并讨论了实施阶段期间可能的未来挑战和风险。

39. 此外，对流程文件、准则和手册进行了审查，并同主要工作人员进行了很多次精心安排的深入面谈，以便回答新出现的问题并找到可能的解决办法。此外，还在一些选定领域使用了调查表，以发现差距并找准进行详细分析的新兴议题。

40. 可行性研究的第一阶段的成果已：

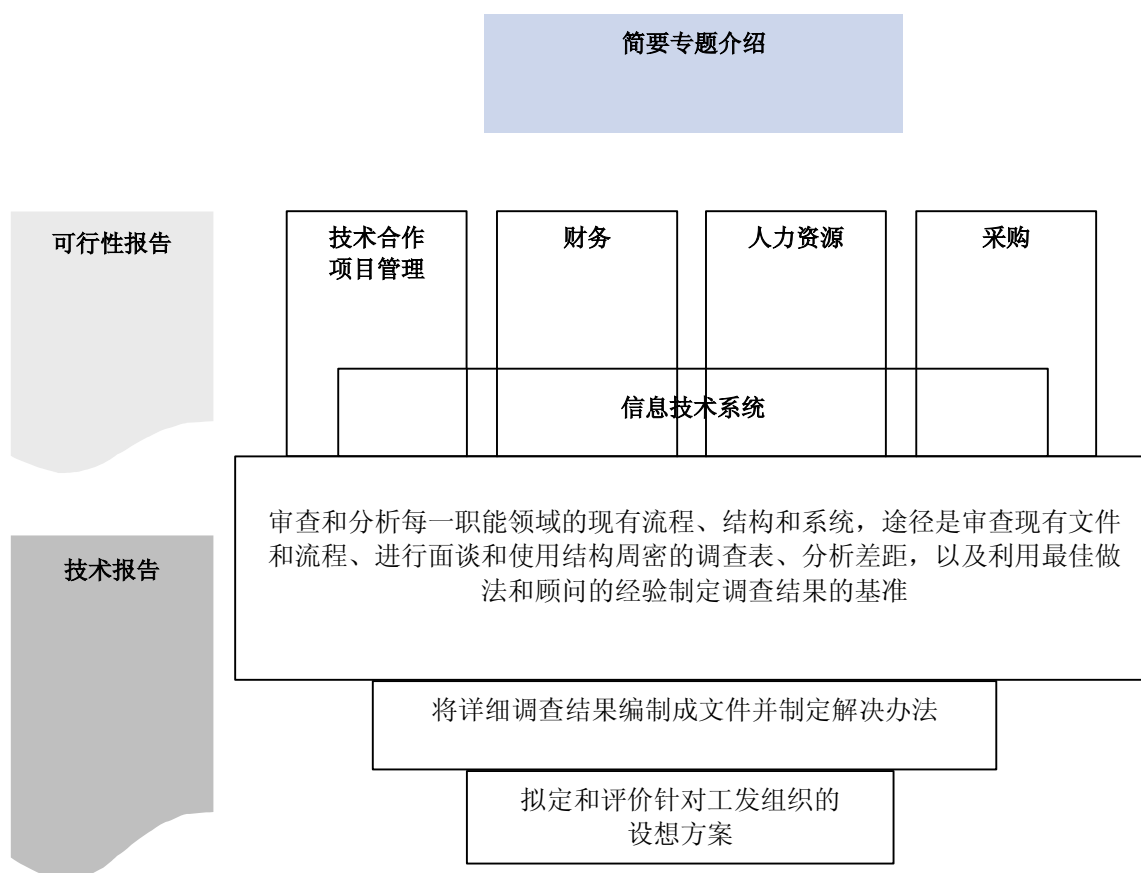
(a) 纳入向工发组织管理层和成员国所作的简要专题介绍（2009年10月13日），

(b) 在本可行性报告中作了描述，

(c) 在随后提交给秘书处的技术报告中作了详细扩充。

41. 除了可行性报告所介绍的调查结果外，技术报告将详细描述所用的方法、所有调查结果和潜在解决办法以及对各调查表进行的评价。还将介绍每一职能领域的详细调查结果和潜在解决办法。下图概述在工发组织适用的办法：

图三



4. 现状概述

42. 多年来，根据联合国系统的要求和最佳做法，工发组织已采取措施不断加强工发组织工作的程序方面和业务方面。已持续努力简化业务流程、程序和组织结构，并逐步对信息技术结构进行升级以应付不断增加的工作量和对工发组织服务的需求。

43. 工发组织为进行创新和应对迫切的需要而作出的努力促成在四个职能领域（技术合作—项目管理、采购、人力资源和财务）以及在支持系统中进行了很多独立的改进。例如，在 2001/2002 年，工发组织采用欧元作为其用于预算、会计和进行报告的基准货币，将美元用作次要的报告货币，这使得有必要变革成一个新的基于一个商业软件包的财务执行情况控制系统。该系统自采用以来，已实施了很多次升级，以确保发挥适当功能以及得到供应商对该系统的支持。

44. 过去几年里，与业务流程、运作结构和系统支持有关的一些其他值得注意的逐步改进有：侧重于三个主题领域（通过生产活动减贫、贸易能力建设、能源和环境）下的技术合作活动；制定综合准则，以将技术合作周期管理流程编制成文件并明确各种利益攸关方的作用、责任和问责制；为经常预算和技术合作项目采用按成果管理制框架；通过实施用于数据储存和报告的 InfoBase 进行无纸化报告；将各种数据输入功能伸展至来源（例如，债务、项目拨款通知书、资金检查）；对一些诸如征聘（部分实现）、旅行核准、采购规划、资产

管理等一些行政管理流程提供更好的信息技术支持；采用《国际公共部门会计准则》。自 2001 年以来实行的主要逐步改进的进一步详情见下文。

45. 这些年来，工发组织还在积极寻找各种信息技术系统/解决办法（商业性的以及联合国系统内的），以更换 1980 年代后期至 1990 年代中期建立的主要用于人力资源管理和薪给的遗留主机系统，并查明对于诸如技术合作项目管理、采购、按成果管理制的体制化等其他领域适合的系统，以及为实现进一步的权力下放、增强工作人员的能力和加强问责制而需要的辅助工具。尽管如此，鉴于意识到许多迫切的问题需要以综合一致的方式加以解决，以及面对财务资源上的严格制约，工发组织不可能实现其所有的创新理念。

46. 如下文所示，工发组织已作出相当多的努力来实施有关措施，目的是在可用的预算资源范围内提高生产率、增强服务提供能力和提高信息和通信技术工具的效率，不过，无法以相同的逐步进行的独立办法实现进一步的重大改进。

表二

自 2001 年以来的主要逐步改进

	技术合作— 项目管理	财务	人力资源	采购
业务流程	<ul style="list-style-type: none"> • 技术合作以三个主题领域为重点 • 技术合作准则和程序 • 推行按欧元进行项目核算 • 经改进的（无纸化）总体文档/项目拨款通知书核准 • 经改进的捐助者账户信息 	<ul style="list-style-type: none"> • 采用欧元作为基准货币 • 将债务和项目拨款通知书的修订伸展至各实务分支机构 • 推行外地办事处定额备用金账户 	<ul style="list-style-type: none"> • 精简顾问征聘流程 • 统一工作人员索引号数据录入 	<ul style="list-style-type: none"> • 新的采购手册 • 伸展请购单 • 公开招标过程 • 采购工作流程文件
运作结构	<ul style="list-style-type: none"> • 采用按成果管理制框架 • 关于工作人员考评的技术合作契约 • 设立质量咨询小组和公共宣传和联系股 	<ul style="list-style-type: none"> • 国际公共部门会计准则 • 财务细则和条例的修订/简化 • 项目/行政助理培训 	<ul style="list-style-type: none"> • 人力资源管理框架 • 推行外地办事处人员流动政策 • 供外地办事处使用的运作手册 	<ul style="list-style-type: none"> • 有限的采购过程权力下放 • 强制性采购测验和培训 • 采购服务台 • 电子图书馆
系统支持	<ul style="list-style-type: none"> • 通过实施用于技术合作数据的 InfoBase 实行无纸化报告 • 对经常预算和技术合作项目实行在线报告和资金检查 	<ul style="list-style-type: none"> • 实施财务执行情况控制系统，包括升级 • 对开发计划署的组织间支付实行电子处理 	<ul style="list-style-type: none"> • 将征聘和评价系统迁移至一个基于网络的平台（在线工作岗位数据库和空缺系统） • 旅行核准系统 • 时间记录和休假规划系统 • 人事报告系统 • 工作人员配制表 	<ul style="list-style-type: none"> • 实施固定资产/存货系统 • 推行采购规划系统

5. 跨职能调查结果和解决办法

47. 为确定变革的可行性，德勤公司根据上述方法提出了调查结果以及可能的解决办法。

48. 本报告挑选了最有可能促成实现变革管理举措的设想和目标的调查结果和解决办法供进一步研究，并作了概要介绍。这些设想和目标包括：大大增强服务提供能力，满足日益增长的需求，提高透明度，支持联合国全系统一致性进程，提高工发组织总部和外地能力的利用率，报告工作基于按成果管理原则等等。

49. 挑选的调查结果/解决办法归纳为以下几个方面：

- 提高流程生产率；
- 增强服务提供能力；
- 提高信息和通信技术工具的效率；
- 加强问责制；
- 提高效率。

50. 根据按成果管理制“加强问责制”和“提高效率”两个方面被认为对于全面解决问题至关重要，而不论所分析的职能领域如何。因此，不管是解决哪个职能领域的问题，都对这两个方面作了分析。

主要调查结果列表

51. 下表按职能领域概要列示德勤公司的主要调查结果。第一栏分为三个方面：业务流程、运作结构和系统支持。每个方面对应第一行所列四个职能领域的调查结果，这些职能领域为项目管理、财务、人力资源和采购。

表三

	技术合作— 项目管理	财务	人力资源	采购
业务流程	所有类别和规模的项目采用类似流程	预算结构繁杂	雇用专家审批周期长	20,000 欧元至 70,000 欧元的项目采购流程要求繁杂
运作结构	项目每个阶段高度依赖各个项目经理	外地办事处的数据不能及时提供/处理	挑选专家不用中央名册	不能提供多数货物和服务的未来需要量供制订计划使用
系统支持	没有足够工具且缺乏电子数据/系统供项目管理使用	管理层和捐助者报告主要系手工制成	以主机技术为基础、各种各样和非集成的人力资源信息技术环境	当前的信息技术模块不支持完整的采购周期

例如，在职能领域“技术合作项目管理”，“业务流程”方面的调查结果是“所有类别和规模的项目采用类似流程”。

52. 上表可作为本章下文有关调查结果和相关解决办法的详细说明的索引。

主要解决办法列表

53. 下表按前文所列调查结果列示各种解决办法。本表第一栏包括下列方面：提高流程生产率、增强服务提供能力、提高信息和通信技术工具的效率、加强问责制和提高效力。就前三个方面而言，安排调查结果的结构时已考虑到要指明原有方面可能实现的增益，即说明四个职能领域（例如技术合作项目管理、财务、人力资源和采购）的解决办法。

54. 所有提议的解决办法均注重这样的成果，即促成实行按成果管理制和共享知识，以提高工发组织的生产率，使工发组织能够应对前几章所述的挑战。

表四

	(一) 技术合作— 项目管理	(二) 财务	(三) 人力资源	(四) 采购
(a) 提高流程生产率	按项目类别区别和精简流程	简化经常预算和项目的预算结构	简化审批结构，加快流程周期	合理调整 70,000 欧元以下的流程要求
(b) 增强服务提供能力	妥善安排项目团队结构，以支持不同类别的项目，并赋予适当的授权	提高财务数据输入能力并委派有关任务	使管理人能够从人力资源名册中选聘项目人员和顾问	促成战略性采购，例如采用框架合同
(c) 提高信息和通信技术工具的效率	为基于里程碑和成果的项目管理和监测而评估/实施适当的系统	实现向外部和管理层提交报告自动化	用综合人力资源信息技术系统代替主机	促成为处理过程提供信息技术支持，杜绝纸张的使用
加强问责制	<ul style="list-style-type: none"> - 实施并强制采用电子工作流程包括存档 - 制订改善控制和风险管理的框架 			
提高效力：实施规划、知识共享、监测和评价系统，所有这些均以成果为重点（按成果管理制）。				

例如，在“提高流程生产率”方面，“财务”职能领域的解决办法是“简化经常预算和项目的预算结构”。

在“加强问责制”方面，分析了“实施并强制使用电子工作流程包括存档”和“制订改进控制和风险管理框架”两种解决办法，两种解决办法适用于整个工发组织所有四个职能领域。

55. 上表可作为下章有关调查结果及其解决办法的详细说明的索引。

提高流程生产率

56. 各职能团队在适用德勤公司的方法和采纳类似组织相当工作的项目经验时，首先评估了各自职能领域的成熟度（在这里，成熟度涉及流程和组织建设与最佳做法相比所处的等级）。

57. 随后，查明了有可能妨碍增强服务提供能力的流程。然后，研究了切实改进这些流程的可能性，以及在不同设想方案下实现变革的合适性/所需时间。

通过项目分类优化项目流程（一.a）

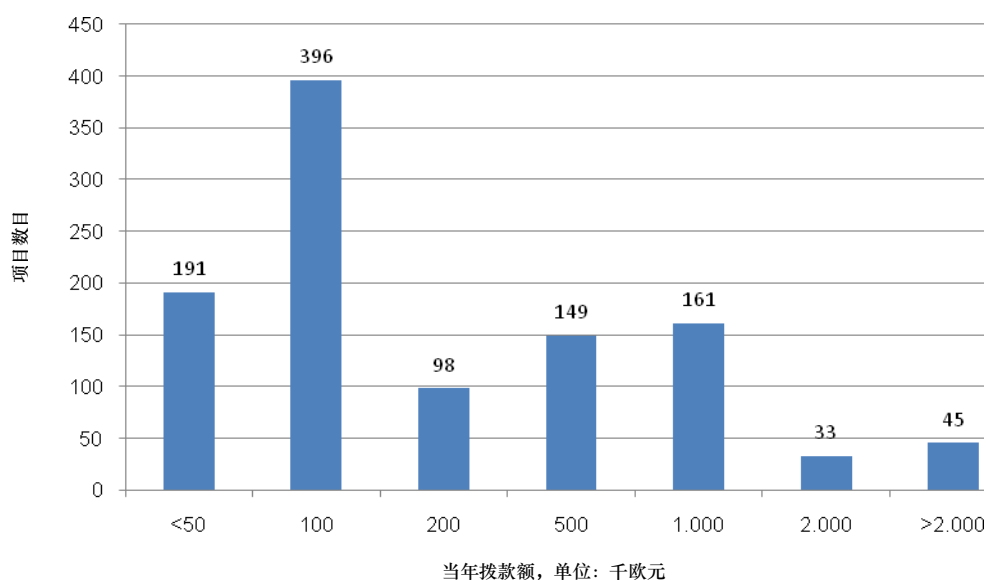
调查结果：

58. 工发组织所有技术合作项目采用类似的项目周期流程，而不管其规模和类别如何。

59. 《技术合作方案和项目准则》在例如文件中确实作了一些区分，但主要的大流程（即确定、拟订、审查和批准、实施、监测）都采用类似的分流程和步骤。

60. 2009 年按总拨款额区分的项目规模分布情况如下图所示。该图表明，数目最多的为拨款不到 100,000 欧元的项目，但这些项目采用与 100 万欧元以上复杂项目几乎相同的流程。

按当年拨款额区分的项目数目



解决办法：

61. 根据德勤公司与以项目为重点的类似组织（包括公共和私营部门，同时借鉴德勤公司自身执行项目的办法）打交道的经验，按项目类别区分流程是一种现成的最佳做法。这种分类将(a)有利于快速追踪复杂程度较低的项目，(b)在坚持问责制的同时简化标准项目，(c)为大型/复杂项目提供专门的支持。

62. 按规模、内容、复杂程度或任何其他合适的区别而区分的不同类别项目需要采取不同流程，对项目周期每个阶段给予不同程度的关注。要想加快执行速度并增强服务提供能力，一个关键的成功因素是将注意力从大量复杂程度较低（有时规模较小）的项目转向较大和往往较为复杂的项目。需要有适当的支持和后援系统才能够进行这种区分。

63. 这种解决办法将有助于提高项目管理的效率和专业水平。

64. 目前作为项目管理的会议、出版物等，若具有重复性，则应当以不同方式处理。在此情况下，项目流程可一并避免。

65. 这种解决办法的另一部分是将当前的独立项目作为其他项目的组成部分。例如，“评估”项目可以并入被评估的项目。

简化预算结构 (二.a)

调查结果:

66. 工发组织项目当前使用的预算结构导致多次修订预算，致使工作量增加和资源短缺，影响到项目管理、财务和其他有关领域。

67. 根本原因在于有大量非常具体而详细的预算项目，与项目有关的费用必须归属于各个预算项目。即使略微偏离原有项目计划，也须提出修订预算申请，此申请必须由项目管理部门拟订，并在有关机构批准后由财务部门处理。目前的多数预算修订对项目结果或结构没有影响或者影响甚微，因而这类修订带来不必要的工作，并造成工发组织资源紧张。

解决办法:

68. 在必要的系统支持下，将预算项目合并到更有意义的类别，从而调整现有预算项目结构，这样做将减少项目管理部门和财务部门目前的工作量。由于减少了必须处理的预算修订事务，项目管理部门将有更多灵活性去处理与项目有关的工作，而财务部门和其他有关领域将有更多时间集中处理一些增值任务。

69. 与资金增加/减少或新的预算项目类别之间调整有关的预算修订仍然很有必要，也是适当的问责制所不可或缺的。

70. 为落实这项建议，必须对项目管理部门目前使用的预算项目作详细分析，以便在顾及按成果管理原则、捐助者要求和适当支出控制等情况下，查明对于项目管理必不可少的预算项目。

简化人力资源审批周期 (三.a)

调查结果:

71. 为进行最好的可行性评估，采取了两个步骤:

- 采用德勤公司的方法，进行总体人力资源评估，给出与最先进结构相比的成熟度等级；
- 较深入地评估部分人力资源流程、人力资源信息技术和人力资源组织情况，以对可行性工作作出估计，包括德勤公司的咨询和实施经验。

72. 经过对三个人力资源核心流程（正式人员的征聘、项目人员、绩效评估体系）进行评估，发现组织结构方面存在着多层决策和审批结构。端到端处理工作所花时间和精力都很多，表明半纸张工作流程和人力资源信息技术基础设施的利用等有大量可以改进的地方。

73. 对核心工作人员和项目人员适用不同的雇用条件，给予不同类别的合同，在合同期限、任用目的、地点和薪酬方面均有不同。这种区分增加了人力资源处工作人员处理的行政事务工作量。

解决办法：

74. 业务流程重新设计法将支持重新设计流程，使流程得到很大改进，以满足业务需要。这项工作将以整个工发组织内部以前几个业务流程重新设计项目为基础，并将实施有信息技术支持的工作流程包括在内，将手工劳动减少到最低程度。

75. 将对流程进行重新规划，重点是建立明确的流程负责人问责制并加快流程周期端到端的时间。电子工作流程将提供一致的审批和审计线索和报告能力，以便查明流程拖延之处，从而为进一步优化创造条件。

缩短采购周期时间（四.a）**调查结果：**

76. 采购是一项支助性职能，很大程度上取决于实务单位的业务需要。

77. 工发组织当前的采购流程存在大量手工劳动，几乎全部使用纸张，与目前的财务系统接口很少，造成采购事务股（采购股）工作人员工作量居高不下，采购准备时间很长。

78. 工发组织正式采购办法的起始点相对较低，为 20,000 欧元。凡超过 70,000 欧元的采购，在采购委员会非公开会议之后，每周发布一次授予合同建议，随后由方案支助和行政司司长审批。这一过程耗时可能长达两周。即使有关采购文件是方案支助和行政司编写交采购委员会审议的，但委员会进行审议提出最后建议时该司并不在场。

79. 由于技术合作项目执行工作的性质和类型，偶尔出现项目采购问责制不明确的情况，致使采购交付物的协调没有达到最佳。

解决办法：

80. 对于一个规模如工发组织且采购工作复杂程度类似的组织而言，上述流程显得过于复杂，耗时过长。

81. 我们建议简化目前的招标程序，提高正式采购的门槛（至 70,000 欧元），并采用自动化工作流程，以加强对采购活动的监督并提高采购活动的效率。好处是减少纸张文件，并缩短采购周期时间。

82. 该工作流程系统还应包括采购委员会的职能，并便利司长最后审批。

增强服务提供能力

83. 查明有些运作结构可能妨碍服务提供能力的提高。随后研究了切实改进这些结构的可能性，并评估了在不同设想方案下实现变革的合适性/所需时间。

注重专业团队（一.b）**调查结果：**

84. 在项目周期的每个阶段（即确定、拟订、审查和批准、实施和监测），项目高度依赖个别项目经理，这种情况的主要后果是相继处理各项任务。

85. 项目经理在很大程度上参与项目周期的所有阶段。这就要求不断给予高度

关注，并且要求工作人员非常称职，能够顾及所有阶段。项目经理在项目周期不同阶段的个人优势只能用于自己所负责的特定项目，而不能用于支持其他项目，因为缺乏相关的专业知识。由于同时参与项目所有阶段，项目经理的工作量非常大。

86. 尤其是在项目实施阶段，有关项目活动、进度以及总部和外地办事处之间任务分配的知识共享相当被动（即只在迫切需要解决问题和报告某些数字时）。

解决办法：

87. 按照项目周期的各个阶段构建专业团队结构。这样将有利于更好地将精力集中于具体任务，反过来将对质量产生积极影响。

88. 团队成员越能将专注于分配给她/他的工作，履行任务的效率就会更高。考虑到这一点，在拟订和实施阶段实现专业支助专门化将有助于项目取得更大的成功并缩短周期时间。为重点工作提供更多支助可以确保提高工作的质量和专业化程度。

89. 这就要求重新界定职责和重新设计流程。还应当允许在每个国家/区域，在实施阶段利用跨项目专业团队或专门的职能性支助，这种做法也是与联合国全系统一致性进程相符的。

提高财务数据输入能力（二.b）

调查结果：

90. 外地/项目办事处连通程度不够，导致财务数据缺乏可获得性和及时性。目前，多数外地/项目办事处不能及时将财务数据直接输入中央机构资源规划系统（当前的财务系统），原因包括连通性问题、系统对用户不够便利以及外地缺乏输入能力。

91. 关于连通性问题，外地/项目办事处往往面临这种情况，即由于相关地点信息技术基础设施或系统配置不够，不能建立或保持与机构资源规划系统的稳定连接。

92. 此外，供外地/项目办事处使用机构资源规划系统的人员所用的用户接口对于使用者不够便利和明了。外地/项目办事处人员使用机构资源规划系统处理财务数据的经验和知识不够，致使财务数据不能及时输入，从而导致缺乏最新信息。

解决办法：

93. 提高外地/项目办事处的财务数据输入能力，以及改进机构资源规划系统的用户接口，增强与该系统的连通性。

94. 加强外地/项目办事处当地工作人员有关机构资源规划系统的专门知识，特别是向当地工作人员进行适当培训和临时提供有能力的人力资源。

95. 为了有利于机构资源规划系统得到接受，必须优化用户接口，特别是针对外地/项目办事处人员的要求。此外，必须采取措施，改进外地/项目办事处与中央机构资源规划系统的连通性。

优化按业务需要调整人力资源工作（三.b）

调查结果：

96. 通过对当前的项目人员招聘流程进行评估，发现没有使用一个中央名册挑选专家，这样妨碍以最优方式招聘专家。

97. 由于人员短缺和没有使用中央名册，目前没有专门的人力资源工作人员负责项目人员名册的更新与核实。与最佳做法相比，目前工发组织有很大比例的工作量用于行政工作上。

解决办法：

98. 建立一个经事先核准的专家的中央名册，并由一个名册协调员（人力资源管理部）通过少量手工输入加以维护。这将简化专家招聘工作，提高速度并缩短时间。增加项目经理在招聘过程中的权力，同时加强问责制，将使工发组织内有关拟雇用人员的综合知识得到更充分利用。

99. 拟开发的名册应用程序将提供一些先进功能，以便以电子方式处理涉及项目人员的所有相关行动。此类功能应包括自动更新提醒，基于技能水平的过滤选择，以及必不可少的项目经理对项目人员和顾问的评估，所有有资格的核心人员都可以访问这些功能。

100. 人力资源管理部将指派人力资源工作人员维护、核实和控制中央框架名册系统，为业务部门提供支持，并在适当分析业务部门提出的需求的基础上提出报告。

101. 德勤研究公司认为，与组织结构调整相联系的业务流程重新设计综合办法将促使最大程度地提高人力资源效率，从而腾出资源用于上游的政策拟订和其他人力资源核心职能，如工作人员咨询、客户服务等等。

优化采购工作战略性规划和报告系统（四.b）

调查结果：

102. 为促进更好地与实务单位进行合作，启动了一项采购计划，以便能够更好地预测即将提出的请购单。不过，该计划缺乏详细的产品分类。由于各个技术合作项目都有高度的特殊性，合并采购的机会仍然有限。该采购计划并不定期进行更新，由于数据迟延/不完整，没有被请购人有效利用。

103. 这样，采购股处理的几乎全是临时提出的请购单（在原有拨款 8,000 万美元之中，该采购计划涵盖的项目采购费用不到 3,200 万美元）。

解决办法：

104. 按照其他国际组织的做法，工发组织必须能够从分类管理的角度进行预测/将需求规划用于战略性采购（例如，总部采购下定期采购的某些类别货物/服务）。建议采取下列步骤：

- 合理情况下对货物和服务进行战略分类；
- 合理情况下项目必须采用为这类货物和服务组别/类别制订的简单采购计划；
- 合理情况下对每个货物和服务组别/类别适用有针对性的采购流程和类

别战略定义（框架协议、批量集中、规格改进等等）；

- 对于标准化产品，建议使用 e/Procurement/eSourcing 或一个 e/Procurement 平台（产品目录）。

105. 通过战略规划，在跨项目基础上合并采购要求并将其归类，可以提高采购效率并节约费用。此外，可以按照货物/服务的组别/类别列出供应商名单，并可以订立框架协议。在项目准备阶段采用一种解决办法，实现采购预测、类别规划和合同管理的自动化，将减少一次性采购流程的数目。使用框架合同、类别管理和资格预审将进一步加强这一点。

106. 然后工发组织将能够处理更大的采购量，将精力放在支助较复杂项目上，并缩短产品分类采购的准备时间。

107. 这样做将提高采购活动的透明度（数据收集自动化），从而节约时间，减少采购交易中的履约风险和差错。

108. 在资金实际到位之前及早提供有关采购需要的信息/制订采购需要计划，可能会缩短总体的采购准备时间。可以根据与项目有关的采购计划，引入战略性采购的一些关键要素（例如类别管理）。

提高信息和通信技术工具的效率

109. 查明部分信息技术系统/手工程序可能妨碍服务提供能力的提高。研究了切实改进这些系统或者毋宁说缺乏这类系统的状况的可能性，并评估了在不同设想方案下实现变革的合适性/所需时间。

通过项目监测增加项目交付和提高项目质量（五.c）

调查结果：

110. 用于项目的标准工具不够，整个流程仍然大多使用纸张。除财务系统集中收集的财务数字（按预算项目收集）之外，不存在整个组织范围内标准化的项目绩效管理。

111. 每个技术合作处编制形式各异的定期财务报告，往往是根据捐助者为大致了解项目现状而提出的要求。报告工作没有实现自动化，经常需要作手工调整，才能按照特定要求编制报告。与预算项目相对应的数据转换成基于成果或里程碑的数据往往容易出错。

112. 只有来自当前财务系统的财务数字为依靠工具和电子数据对项目进行监测提供支持。无法以电子手段对现状报告进行跨组织比较。

解决办法：

113. 采用一个可用于实时分析的项目管理工具。必须对各种最佳做法工具进行评估，并得到最好的工具以便能够实施按成果管理制。

114. 必须使用信息技术为有效的项目绩效监测系统提供支持。制订并成功实施一个综合信息管理战略将确保现状报告的质量。其中包括按照用于特定项目的时间而对时间进行记录等。系统集成化程度越高，就会越有效。

115. 项目监测系统必须纳入项目里程碑和成果，即产出和结果，以便能够基于

实时里程碑或成果提交报告，而不需再作手工调整。借助于色码标志，定期的自动更新将突出显示哪些方面需要管理层采取行动。这也将有助于为按成果管理制进程提供更好的支持。必须制定如何将这类功能纳入系统的构想。

实现向外部和管理层提交财务报告自动化 (二.c)

调查结果:

116. 由于系统支持缺失，要手工制作许多财务报告以满足管理层和捐助者的要求。

117. 为了满足工发组织管理层的信息要求，财务部门必须编写重复性报告和临时性报告。由于现有财务系统没有生成自动报告的配置，这些报告主要系手工制作。生成报告所需数据摘自当前的财务系统和其他非集成系统（例如差旅系统、薪给系统），然后作手工处理。这种做法效率低下，耗费时间。

118. 除了向管理层报告，工发组织还有义务向外部的捐助者报告。对外报告必须满足捐助者和联合国机构的具体要求。大约四五年前，多数报告系以电子方式生成，但自那时起接受者的要求发生了变化，财务系统不再能够收集信息以支持自动生成对外报告。这样，生成捐助者报告就需要手工制作。

119. 因此，向管理层和捐助者提交报告这项工作非常耗费时间，并给整个组织带来巨大的工作量。

解决办法:

120. 要实现向管理层和捐助者提交报告自动化，必须既要评价财务系统的能力和现有配置，又要评价管理层和捐助者的信息要求。评价之后，必须确定对当前财务系统进行配置是否可能且足够，包括配置与其他现有系统的接口，还是必须实施额外的报告解决方案。此外，必须按照管理层和捐助者的要求设计新的标准报告，以支持重复性报告。

121. 实现向管理层和捐助者提交重复性报告自动化将减少流程拖延，有利于进行系统控制，并使财务部门能够专注于增值事项。

实现人力资源信息技术集成化 (三.c)

调查结果:

122. 目前，由几个非集成的独立解决方案为各种人力资源流程提供支持，这些解决方案很少相互连通。工作流程相互分离，有一半使用纸张，造成数据系列的重复输入。各系统因为分布在不同平台上的多达 40 批工作而联系在一起。一个主要问题是能够将基于主机的系统维持到 2010 年以后的单项资源可获得性有限。

123. 人力资源报告基于从各种非集成的独立系统检索而得的数据。手工准备和处理数据导致人力资源工作人员必须执行重复性的人力资源报告要求，从而增加了他们的工作量，并在重复报告时影响了数据的一致性。

解决办法:

124. 实施一个可通过网络访问、有各种最先进功能的人力资源信息技术系统，并将该系统纳入一个涵盖财务、项目管理和采购的环境内。

125. 挑选信息技术将以下列标准为依据：用户化和满足工发组织需求的能力，评估的其他联合国组织的最佳做法，以及成本。价值方面的主要推动因素是工作流程周期时间加快，可从总部以外的地方访问，实现人力资源报告标准化，可以作为衡量标准和审计线索。

126. 符合要求的信息技术系统应包括雇员自助服务和管理人自助服务功能，因为这些功能有利于像工发组织这样以项目为重点的组织。

实现采购功能和流程自动化（四.c）

调查结果：

127. 凡价值达到或超过 20,000 欧元的采购均要求正式采购行动，这就需要采购股工作人员进行大量手工劳动和处理，并需要过长的行政工作准备时间。

128. 工发组织的采购流程和做法没有实现自动化。目前使用的信息技术系统既没有合同管理模块，也没有 eProcurement/eSourcing 模块。这些模块必须单独购买。

129. 没有一个自动化业务流程，因而妨碍管理层对采购计划、请购单、订购单和合同执行的现状和进度进行全面控制和监督。

130. 目前只有与采购和订约有关的基本报告功能。

解决办法：

131. 采购周期一开始，就必须购买包括合同管理并与采购的财务交易相集成的软件并为之提供支持。这种软件涵盖整个采购管理，必须在总部并为适当职能安装这种软件连同其全部功能，以支持外地办事处的采购活动。这将使采购股能够更多地注重供应商和市场分析。

132. 此外，标准化产品采用自动化订单将加快周期时间，并有利于按既定准则处理较大量采购而仅需少量的手工干预。从中长期看，需要按照工发组织的中长期采购要求审查目前财务系统的采购功能。必须使工发组织外地人员熟悉采购平台和一般的信息技术。

加强问责制

133. 在所有职能领域，采用有文件存档功能支持的电子工作流程可以带来切实的改进，德勤公司按照在不同设想方案下实现变革的合适性/所需时间对此作了分析。

134. 此外，扩展/采用基于按成果管理原则的标准化的正式风险管理流程和系统将大大加强问责制。

工作流程与存档

工作流程

调查结果：

135. 由于手工审批步骤以及必须在非集成的各系统之间进行数据转移，工发组织内的多数流程存在系统中断（介质从电子方式改为纸张以及反之）。

136. 出现系统中断的情况有：电子文件转换成纸张（例如打印），纸质文件转换成电子文件（例如以手工方式将数据输入系统、传真、扫描），或者由于电子接口缺失而必须以手工方式将数据从一个系统转移到另一个系统。

137. 系统中断有许多是因为审批而产生的。某些交易的审批通过在电子文件打印本上签字完成，随后将签署的文件扫描，再做成电子版文件。这种程序效率低、不安全且费时间。

138. 工发组织几个系统没有通过电子接口集成在一起，例如差旅与财务系统，从而造成系统中断，并且必须以手工方式进行不同系统之间的数据转移。这导致流程效率低、不安全且费时间，并使得难以追踪数据来源。

139. 此外，系统中断带来风险数据操纵、数据丢失和流程拖延等持续风险，因此，必须加以避免。

解决办法：

140. 加强电子工作流程和审批管理，并实施系统接口以切实提高效率。

141. 评价工发组织目前与系统中断有关的流程，查明受影响的流程，并酌情实施电子工作流程。避免签署纸张文件，将审批工作转入电子工作流程。

142. 将使用纸张的流程转入电子工作流程，以加快流程并避免数据操纵和数据丢失。

143. 适当情况下实施系统接口，以避免手工数据转移。

存档(d)

调查结果：

144. 文件存档主要使用纸张。

145. 所涉及的流程多数使用纸张，从而产生大量文件，这些文件主要以硬拷贝形式存档。这种方法导致存档和检索都费时费力。

解决办法：

146. 实施电子存档和文件管理解决方案。

147. 按照对德勤公司公共部门客户的最佳做法的调查结果，采用电子存档解决方案减少工作量，节约空间，便利已存档文件的查找，特别是在审计期间。评价适当的存档解决方案时，需要详细分析将其并入当前所使用系统的可能性。

风险管理

调查结果：

148. 工发组织内没有建立整个组织范围内正式的标准化风险管理框架。不存在可用来找到有关工发组织相关风险的综合概况或合并信息的工具。影响整个组织或具体项目的风险一般是负责任的管理层所知道的，但并没有以标准化和条理化的方式查明、评估、监测和管理这些风险。因此，在短时间通知的情况下，不能提供工发组织相关关键问题的综合概况。

149. 有关风险管理的任务和职责包括在本组织各级管理人的职责作用中。目

前，由每个管理人负责管理他或她所在单位或项目的具体风险并制订适当的降低风险措施。原则上已查明关键问题，但并没有以标准化方式监测或管理这些风险。

150. 没有一个适当的风险管理工具来支持工发组织目前的风险管理活动。因此，处理风险事务的管理人依赖于相互分离的信息技术工具，这些工具没有以任何方式集成，也没有中央信息技术部门的支持。

151. 由于缺少风险管理框架，工发组织目前可能遭受的风险是不确定的。风险可能影响工发组织，却没有适当的减轻风险措施，这将造成信誉和资金损失。尤其是必须用适当的工具更好地应对项目风险。

解决办法：

152. 建立整个组织范围内的风险管理框架，该框架也要涵盖项目风险。

153. 建立高效的风险管理框架需要对流程、作用、职责和工具加以界定。在风险管理流程内，第一步是查明预先界定的风险类别内有哪些风险与工发组织相关。随后必须进行风险评估，才能确定所查明风险的轻重缓急，以便重点处理对工发组织影响最大的风险。特别是对于关键风险，必须确定减轻风险措施，以接受或避免风险的出现，降低风险的影响，或者转移风险。一旦确定和评估了风险并制订了减轻风险措施，就必须定期监测这些风险和措施的现状和变化情况。在这方面，必须对风险管理报告加以界定，并将其并入现行的管理报告。

154. 明确界定并有文件加以说明的风险管理流程将保证风险得到准确和标准化处理，以避免或减轻风险发生时的信誉或经济损害。要确保工发组织内各种风险定期得到有效的监测、更新和管理，一个必要的前提条件是明确界定风险管理流程内的作用和职责。

155. 为了高效地支持风险管理活动，必须挑选合适的信息技术工具并在整个组织内实施。这种工具必须支持高效查明风险（例如使用预先界定的风险类别）、评估风险、制订减轻风险措施以管理风险以及监测风险现状和变化情况。由于工发组织面临的风险在很大程度上与项目有关，该信息技术工具必须支持项目风险管理，这是一个主要重点。工发组织采用分权管理结构，有中央总部和分散的外地/项目办事处，因此合并各种风险应成为该信息技术工具的相关功能。

156. 整个组织范围内的风险管理框架将提高有关风险的透明度，并便利组织内部的信息交流。

提高效率

157. 变革的上述所有方面的目的是提高工发组织提供服务的效力。根据德勤公司与可能需要更换系统的类似组织打交道的经验，如果在更换系统前实施业务流程重新设计，有可能实现高达 30%的效率/效力增益，而效力标准是未来系统挑选过程中所作评价的一部分。

158. 德勤公司认为，这高达 30%的增益将使得当前耗费劳力和使用纸张的流程所占用的能力可以用于技术合作活动。自动化还将使各外地办事处能够更好地融入工发组织的核心业务。这种效率/效力增益加上得到加强的综合系统支持带

来的所有其他直接益处，将使工发组织能够大大提高其服务提供能力，并在核心职能领域做更多工作。

159. 在流程变革方面，有些高度优先的解决办法并不涉及直接费用，但只有在设想方案二、三和四所设想的更换系统的支持下才能有效发挥作用，因而仅在系统更换或升级后才能实现。

160. 然后，这些流程变革因为确实简化了业务而有助于增强服务提供能力。在实现流程自动化之前，必须简化流程才能提高效率/效力——而改变涵盖若干综合性职能领域的流程需要做很多工作。

161. 就项目管理系统而言，必须将这种做法与项目管理周期的规划、监测和评价需要结合起来，并将其纳入任何新的系统。

162. 举例来说，就人力资源职能而言，重新设计顾问征聘流程将大大提高效率，因为目前的顾问预选需要多达 16 个步骤。最佳做法表明可将这些步骤减少到两到三个步骤。这样将明显提高效力和效率，并为力争将能力翻番提供支持。

6. 与工发组织相适应的实施设想方案

163. 按照上述各方面情况、最佳做法范例和德勤公司在类似组织中的经验，对可能的解决办法排列了优先顺序，以便找到解决办法，为工发组织提供可行的流程和运作结构供其选择，同时考虑到目前的系统和信息技术结构，以及按照四个一般实施设想方案在将来可能发生的变动。

164. 按照各种研究结果和解决办法在流程变革、结构优化以及可能对信息和通信技术工具所做的改动等方面的相关性，对其进行了分类。首先对所制定的设想方案按照其变革影响进行区分，但也考虑了其实施速度、总体费用和对以下目标的潜在助力：提高提供服务的能力、提高透明度、有利于联合国全系统一致性进程、改善对组织总部和外地机构各项能力的利用、遵循按成果管理的原则进行报告等。

165. 为协助工发组织实现改革设想，提出了四种可行的一般设想方案，这些方案全面涵盖了从因环境变化和外部压力而作出的纯被动改革到主动重建总体支助性基础设施，包括改组信息和通信工具。

166. 为工发组织制定了四种可行的具体实施设想方案。设想方案一和二是改革要求作出被动反应，方案三和四是主动先期进行改革，以实现设想。

被动型设想方案

实施设想方案一——维持现状

维持当前的流程和系统，因而没有明显的变化

167. 维持目前的流程和系统。变革过程是对压力或不断增长的需求的被动反应，而不一定出自组织内部。本设想方案几乎或完全不能实现长久的变革。

168. 工发组织目前的人力资源主机系统、缺乏采购系统支持以及支持项目管理的工具不足等问题，只有因捐助方压力或外界需求才会进行变革。流程保持不变，

不扩大提供服务的能力，工发组织也没有能力应对各种挑战并保持其竞争优势。

169. 如果整个组织全部遵循严格的业务流程重新设计办法，本设想方案可部分执行所建议的提高流程生产率的解决办法。但与此同时，无法实现加强问责制和提高效率的目标，因为实际上没有增加投资。如果执行所建议的所有提高能力的解决办法，服务提供能力可稍有增强。

170. 在需要时，不能有效利用或甚至无从利用信息和通信技术工具，因而例如会对加强问责制和执行按成果管理制造成很大风险，而且在基本上没有信息技术工具的情况下继续进行项目规划、监督和评估也不会提高生产率。缺乏对自动工作流程、归档和更多风险管理工具的投入，会造成很大危险。

171. 为诸如更换人力资源系统进行被动的专项投资费用很高，而且不是以长期计划或设想为基础的。

- **优点：**目前仅作少量或不追加投资，无需改变现有的系统和流程；
- **缺点：**为满足增加的需求提高服务提供能力的程度有限，短期内无法满足成员国和捐助方的要求（例如全球环境基金的信用标准）；
- **联合国全系统一致性：**除了在目前的财务报告方面之外，本方案无助于全系统一致性进程；
- **风险：**系统瘫痪和无法满足捐助方要求的可能性逐年提高，直至妨碍工发组织充分履行其各项服务；
- **费用/时间估计：**未来 2 至 3 年不超过目前的运作费用，之后将需要马上提供资金专门更换过时的系统/流程。人力资源方面尤其如此，取决于在一个风险与控制框架内为满足捐助方要求需要何种主机技术和项目管理；
- **结论：不推荐—**严重威胁工发组织的运作和对成员国的服务。

实施设想方案二—逐步改进

在多个预算期连续投资于流程和各个系统，因而形成一个不统一的系统结构

172. 循着根据情况和环境发展的路径，在一个较长时期陆续投资于流程和各个系统。变革是逐步进行的，而且主要取决于资金提供情况、人员和压力的被动反应，而对整个变革情况没有一个明确的愿景。

173. 工发组织将在几个预算期陆续在流程、信息技术工具和系统，包括项目管理、分析性报告、人力资源系统更换和采购改进等方面进行投资。这一过程也可能随着捐助方在满足某些要求方面施加的压力而发生相应的变动。

174. 只有在整个组织全部遵循严格的业务流程重新设计办法的情况下，才可在本设想方案中实施所建议的提高流程生产率的解决办法。这要求在几个职能领域同时进行协调。如果陆续实施所提出的更换信息技术工具和系统的所有建议，可在一个长期过程中提高服务能力。

175. 在出现更多要求时，信息和通信技术工具得不到高效联合或者甚至不到位。工发组织将只能对不断变化的需求作出反应，进行可能的变动，而这至少要在一个预算期之后才能实现。对工作流程提出的解决办法无法利用在所有功能领域进行的并行变革，因而这些领域连续几年效率不高，当然也根本不能提

高效力。在自动化工作流程和归档以及补充的风险管理流程上的无效投资会严重威胁到履行目前要求的能力，即捐助方对项目报告的要求，或者有可能造成处理人力资源的主机中断。

- **优点：**进行交错投资，主要利用内部工作人员资源改革特定的系统和流程；
- **缺点：**这一冗长的过程对变革能力要求很高。在改革系统和流程方面缺乏一致性，因而不能最好地利用资源；
- **联合国全系统一致性：**如果提供补充投资以实现与联合国其他组织的流程和系统的互操作性和接口，本设想方案可有助于全系统一致性进程。但本方案没有预想到对统一信息结构的需要，因而在这方面有限制。
- **风险：**不能达到所要求的运作水平，无法及时满足外部要求，而且范围会逐渐扩大，因而会造成费用升高；
- **成本/时间估计：**外部总费用至少为 1,000 万欧元（每年 100 万至 150 万欧元），再加上整个过程所用的内部能力。一直会有并行处理费用，也总是需要补充支助以联系尚未受变革举措影响的领域。要达到所预想的充分能力，投资期估计为 8 年，主要是因为陆续投资以及需要采用临时解决办法；
- **结论：不推荐——**不会及时达到必要的能力并满足外部要求。

主动型设想方案

实施设想方案三—整体变革

同时投资于流程和一体化系统；实现围绕现有财务系统并与之相联系的机构资源规划功能

176. 为实现变革愿景，在短期内同时投资于流程和一体化系统，并有实施路线图以实现目标。这一愿景是围绕目前系统的基本组成部分确立的，利用的是现有的知识和源自组织内部的动力。以强制要求尽快改革为辅。

177. 同时投资于不同系统，如包括薪金或项目管理在内的人力资源，以实现按成果管理制，从而可解决目前效率不高的问题，并在短期内适应目前和将来的管理要求和捐助方要求。

178. 维持目前的财务系统，用作所有其他系统的基础。利用工发组织人员对现有系统的知识，并将其进一步传播到外地办事处和项目所在地。将围绕财务系统对现有系统进行的更新与自动化工作流程和风险管理工具（例如按时编写报告）结合在一起。

179. 在本设想方案中，在考虑实现这一目标的所有解决办法时，也同时考虑到其对财务系统的影响。设想方案三的整体变革很适合在组织内部创造一种紧迫感。因此，预计在实现变革所需的时间内可使受影响的工作人员持续提供支助。

- **优点：**通过业务流程重新设计活动来简化程序，按照一个已知的基准进行一次性投资。以一些现有的系统和流程为基础，因而可迅速在所有领域同时投资，以实现能力上的目标，并满足外部要求。有利于激发工作人员的变革动力和意愿。

- **缺点：**为了能够在短期内实施变革，对组织的各个部分要求很高，对外部支助要求也很高；
- **联合国全系统一致性：**本方案有利于全系统一致性进程，因其在实施的设计阶段已经考虑到与联合国其他组织的流程和系统的互操作性和接口。新的项目管理系统尤其如此，有利于按成果管理制；
- **风险：**不能最好地统一流程和系统；
- **效益：**使工发组织能够更快地实施较大的项目，从而有可能产生短期效果。在本设想方案中，服务提供能力可在4至5年内翻一番；
- **费用/时间估计：**一次性外部费用约为900万欧元，其中包括短期并行处理。从为实现共同工作流程而进行的业务流程重新设计起算，实现充分能力的时间估计为三年。
- **结论：推荐——**在实现必要能力和满足外部要求方面是效费比最高的设想方案。据评估，本设想方案可满足工发组织几个预算周期（5至10年）的运作需要，这主要取决于核心财务系统的软件发布周期。

实施设想方案四—彻底重建

更换所有现有系统和相关流程，更换财务系统和所有其他模块，代之以统一的机构资源规划系统

180. 以一个共同的卖方为基础，并围绕单一的平台，以新的机构资源规划系统替换所有的现有系统和相关流程。这一解决办法以所选定的系统的能力为基础，在很大程度上取决于所选定的组合与目前要求和预期要求的适配性。

181. 采用本设想方案，首先必须完全重新设计业务流程，以简化程序，同时选择潜在的软件系统。快速分析调整的适宜性和需要的原型系统设计办法必须以重新设计的简化程序为基础。

182. 在实际替换工发组织现有系统的同时，将对诸如选定项目或选定功能（如薪金处理）使用新实施的系统（原型，首发模式）的几个部分，从而实现效益，然后再实施全部系统。

183. 对运作流程和组织结构以及基本的信息系统进行彻底的重新设计，其中有几个风险，必须加以谨慎管理。彻底重新设计若不能预先保证变革成功，对整个组织来说便是特别重的负担。

184. 实施预想方案四的优点是，在统一的机构资源规划系统的充分支持下，业务流程得到简化。在联合国全系统一致性进程的背景下，通过界面连接必须是设计的一个不可或缺的部分。

- **优点：**通过业务流程重新设计，一次性简化程序。以新的机构资源规划系统代替所有现有系统，可同时迅速投资于所有功能领域，以实现能力上的目标并满足外部要求；
- **缺点：**对组织要求很高，由于要全部更换，在很大程度上要依赖外部支助才能进行变革，而且可能在短期造成混乱；
- **联合国全系统一致性：**本设想方案在选择新系统时考虑到了与联合国其他组织的流程和系统的互操作性和接口，因而有利于全系统一致性

进程。这种对共同系统或程序的支持作用是软件选择中的一个重点；

- **风险：**所选择的机构资源规划的功能性及其调整起初不会满足或符合工发组织的组织需要和能力；
- **效益：**使工发组织能够更迅速地实施较大的项目，因而十分有利于实现长远的结果。在本设想方案中，服务能力可在 5 至 7 年内提升一倍以上；
- **费用估计：**一次性外部费用至少为 2,000 万欧元，其中包括项目期内大部分时间的并行处理。要实现充分的能力，预计投资期为 5 年，期限较长主要是因为更换核心财务系统；
- **结论：推荐**—是技术上最可行的最全面的解决方案，可在一个统一的组合内对所选系统进行专门调整以完全符合工发组织的环境和要求，但费用较高。据评估，本设想方案可满足工发组织几个软件发布期的运作需要，这段时间通常为 10 至 20 年。

7. 结论

185. 下文的图表比较了在工发组织背景下的四种不同的设想方案，各行描述的是其主要方面。

费用/风险分析

186. 以下表格比较了每个设想方案中外部费用估计额的主要组成部分。每一行比较的是大约外部费用、估计完成时间以及附加内部费用估计额。所有数额单位均为百万欧元。

表五

设想方案	一 维持现状	二 逐步改进	三 整体变革	四 彻底重建
外部总费用 (百万欧元)		10	9	20
软件和硬件	取决于专门的要求	2.5	2.5	4
实施伙伴		3.5	3.5	7
变革管理和业务流程重新设计专家		2	1.5	4
培训		0.3	0.3	1.0
工作人员更换费用		1.0	0.5	2.0
项目控制		1.0	0.8	2.5
估计时间			8 年	3 年
附加内部费用	无	高	中	很高

187. 费用分析所依据的是公共环境和（或）非政府组织环境下类似的项目要

求，同时考虑到目前可用的商务组合的必要模块以及针对工发组织的必要调整。在得出上述数字时，考虑到了在联合国其他组织的经验和类似于设想方案三和四的变革举措的经验。

188. 上述费用为一次性费用。设想方案二和三将有附加的运作费用，可通过关闭现有系统并利用效率增益加以抵销。至于设想方案四，运作费用方面增加的数额比设想方案一和三都要高。

189. 目前的信息技术部门虽然结构良好，但规模很小，因此要支持全新的机构资源规划系统，将会产生额外费用，维护和支持服务的范围也将扩大。在此，在系统选择过程中必须考察实际系统的不同运作模式，并视之为拥机总成本（拥机总成本模式）

190. 关于每个设想方案可能产生的效益，设想方案三可在 3 至 4 年后将能力提高一倍。在设想方案四中，要到 4 至 5 年后才能提高能力，但其后将可利用这一结构达到更高的生产能力。换言之，设想方案四的新系统的效率/效力增益比设想方案三高得多，因为系统不会因统一现有财务系统各处的若干模块/组成部分方面的限制而受到制约。

191. 下文的表格概要说明，为使工发组织能够实现其所有目标并迎接所有挑战，其中存在的若干风险因素。

192. 每个设想方案下的条目是逐一详细分析后得出的概要结果。在实施一个设想方案时，必须全盘考虑所有因素，因为这些因素在某种程度上都是相互依赖的。

表六

设想方案	一 维持现状	二 逐步改进	三 整体变革	四 彻底重建
流程变革	无	连续	同时	同时
实施费用	不定	高	高	很高
每年的维护	不定	高	中	高
实施风险	高	高	中	高
缺乏变革管理支持的风险	高	高	中	中
机构资源规划系统功能低 的风险	高	高	低	低
估计时间		8 年	3 年	5 年
附加内部费用	无	高	中	很高

建议

193. 下文的表格比较了所有四种设想方案大约的外部费用，估计完成时间和估计附加内部费用。

194. 设想方案二、三和四的结果主要区别在于实施时间和实施费用，每个设想方案都会产生不同的潜在效益，使工发组织能够实现其目标，即在向其成员国提供技术合作服务的能力上跨越一大步，并产生效率增益。

表七

	一	二	三	四
设想方案	维持现状	逐步改进	整体变革	彻底重建
外部总费用	*)	1,000 万欧元	900 万欧元	2,000 万欧元
估计时间		8 年	3 年	5 年
附加内部费用	无	高	中	很高

*) 设想方案一没有期限也没有估计费用，因为它完全是被动性质的，而且在需要解决或应对潜在的业务瘫痪问题时才需要作专项投资。

195. 所有四种设想方案都经过适当的分析和评价。考虑到其各自的优缺点，现提出以下概要建议：

设想方案一：不推荐—严重威胁工发组织的运作和向成员国提供的服务。

设想方案二：不推荐—不会及时达到必要的能力并满足外部要求。

设想方案三：推荐—是实现必要能力和满足外部要求的效费比高的设想方案，纳入新的流程和系统，同时保持目前的财务系统。

设想方案四：推荐—技术上最可行的综合性解决办法，可在一个包含财务系统的统一的机构资源规划组合中，对所选的新系统进行专门调整，使之完全符合工发组织的环境和要求，但费用较高，且费时较长。