



大会

Distr.
GENERAL

A/50/791
30 November 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

议程项目149

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

秘书长的说明

1. 根据大会1994年7月29日第48/218 B号决议第5(e)(一)段的规定,秘书长谨附上由主管内部监督事务副秘书长转交给他的关于审计联合国出入管理系统项目(出入管理系统)的报告,供大会审议。

2. 在递交报告时,秘书长认为,说明行政和管理事务部就该项目和监督厅在其报告中反映的某些主要结论所发表的看法是有益的。这些看法如下:

“首先,应记得是管理当局,在审查该项目和所遇拖延的原因之后,于1994年夏决定不起用出入管理系统。这一公开宣布的决定是基于这样的意见,即该系统尽管技术上能够实行,却不能以一种有效的、成本效益高的方式,满足联合国的安全需要。监督厅的调查结论没有对管理当局的这一意见提出异议。

“在许多方面,该项目从一开始就是由一种提供额外安全措施的紧迫感所推动的。然而,人们承认在制定该项目时,没有充分注意评估该计划中的系统将提供多少额外的安全措施和该系统日常运作的可行性。

“人们还承认在执行该项目的过程中,指派的关键人员有变动,导致项目管理,包括高级管理人员的监督,缺乏连续性。

“关于承包商的选择,应该强调,如监督厅所说明,向31家公司发出招标书,其中8家提交了投标书。被认为对招标书中的要求和一般规格反应最积极的三家公司被列入最后候选名单;其中一家后来退出。最后剩下的两家公司,西屋电气公司(WEC和NDC Automation, Inc. (NDC),都被认为有足够的专门知识、公认的可靠性和对其各自系统的技术支持。

“为最后选定卖主,设计并使用了一个系统要求标准评估矩阵;其中,对几个被认定为对该项目至关重要的因素进行了量化。因此,行政和管理事务部不同意监督厅的结论,即认为被授予合同的卖主的选择不是基于一套普遍适用的标准。

“最后两家公司都有作为系统集成者的经验。两家公司的投标书都需要使用分包人,以便将后者的技术纳入一个完整的工作系统之内,其中包括卡、不用手操作的读卡器、成像系统、电脑化数据收集技术、旋转栅门和现金出纳机。

“两份投标书的主要技术区别是,NDC提议设立两个独立的系统,分别使用两套不同的操作和数据库系统,一套用于身份证卡和读卡器,另一套用于停车场运作。这种办法将需要额外的硬件、软件和工作人员,而该系统面临部件故障的风险会更大。相反,WEC则提出了一个统一的操作和数据库系统。人们更倾向于这种最全面、成本效益最高的技术办法。这一结论在后来实行综合管理资料系统(管理系统)时得到确证。这一系统也注重一个统一管理数据库的办法。

“选择过程中另外一个主要考虑因素是,由于NDC读卡器技术有限,NDC的投标书中需要两套一进一出的旋转栅门。这将需要在每个出入口安装两倍于原来数量的旋转栅门,从而使这个部件的成本增加一倍并增加了维修费。

“所提出的两套系统的费用差异巨大: 不包括维修费在内,NDC的报价总额为1 547 040美元,而WEC报价总额为1 183 440美元,便宜363 600美元。NDC投标书中的身份证卡每张12.50美元,而WEC卡每张成本只5.5美元;这样,根据一年20 000张卡估算,仅身份证卡一项费用,每年差额将达140 000美元。因此,WEC

报价明显比NDC的报价便宜。

“出于上述原因,行政和管理事务部认为,当时是在一个适当的基础上选择了承包商,并且遵照了适当的程序。

“行政和管理事务部不同意监督厅的看法,即认为系统的测试和测试资料不充分,并认为测试没有根据合同进行。由于系统的特性,需要在系统开发和最后的验收阶段进行几次测试。所有测试都按要求根据合同规定、合同的修正或修改进行,并作为合同文件的一部分,在里程表中充分地记录下来。存档文件证实所有测试都在预定时间和地点进行。

“停车场出入管理系统主要是一个与帐务司相联、用于给停车场停车开帐单的会计系统。在同WEC签订的合同中删除了停车场出入管理系统后,这一系统所要求的、预计为期60天或两个开帐单周期的测试就没有进行的必要,因此将其从测试要求中删除。

“总之,行政和管理事务部承认上文概述的项目制定和执行的管理过程存在缺点。然而,行管部认为,联合国的规章制度,尤其是关于采购的规章制度,在整个过程中得到尊重。”

附 件

内部监督事务厅关于审计联合国
出入管理系统项目的报告

目 录

	<u>段 次</u>
一、背景	1 - 6
二、审计范围.....	7 - 9
三、审计结果摘要.....	11 - 25
四、详细的审计结果.....	26 - 75
五、主要建议清单.....	76 - 77

一、背景

1. 联合国出入管理系统是根据联合国与西屋电气公司(WEC)于1992年3月16日签订的合同进行的项目,以便在统包式的基础上设计、开发、供应、安装、测试并实行一套电子安全和卡出入管理系统。

2. 改进安全的措施最初是由当时的房舍和商业事务司司长于1987年3月提出的。三年后,一个安全问题特别工作队认定迫切需要改进安全安排,并加强对出入联合国车辆的管理。成立了一个初步工作组,由警卫和安全事务处、房舍管理处、商务采购和交通处和电子服务科的代表组成。该小组奉命制定关于供应、交付和安装出入管理系统的初步招标书,选择一个能够供应和安装该系统的卖主并在项目执行过程中提供指导。

3. 1990年8月,向31家有希望的供应商发出了招标书,并在1990年9月17日指定的截止日期前收到了8份投标书。1991年2月26日制定了一份订正招标书,并发给了工作组最后选定的三家公司。然而,只收到了两份投标书。1991年8月27日,将合同授予WEC。

4. 如最后验收证书所述,出入管理系统由联合国于1993年5月26日完成、测试并验收。验收后,这一系统的起用拖延了一年多。1994年9月正式宣布出入管理系统将不予使用并将拆除。行政和管理事务部(行管部)在审查了该项目和该系统起用方面所遇拖延的原因之后,得出结论认为该系统无法象原来所说的有效地运作,原因是就该系统的操作和维护所需的程序和资源而言,系统的设计不现实。在1994年6月14日给主管行政和管理副秘书长的信中,主管会议和支助事务助理秘书长说,该系统将不能满足联合国的安全需要。因此,起用该系统不符合联合国的最大利益。

5. 整个出入管理系统项目的费用总额达1 566 358.88美元,细分如下:

	美 元
与WEC的合同	947 505.09
额外的身份证卡(20 000)	110 000.00
将出入管理系统控制中心移到联合国大楼内另 一个房间的费用	37 486.00
外部顾问:	
K. Jensen(被任命项目协调员)	65 900.00
DVI Communications(起草合同)	20 256.95
与E.J.E.I.C. 签订的工地准备工作合同	385 210.84
	<hr/>
共 计	1 566 358.88
	=====

6. 上面列出的总额不包括1990年3月到1993年5月整个项目期间联合国官员和工作人员在人力资源方面支付的巨额费用。因为某些组成部分本可以用于其它目的,而这部分据管理当局估价为250 000美元,因此不执行该项目给联合国造成净损失1 316 358.88美元。

二、审计范围

7. 监督厅对出入管理系统的审计包括审查该项目的发起、计划、资金供应和采购程序,包括授予合同以及付款、联合国对出入管理系统的测试和验收和项目执行。

8. 我们对该项目进行了进一步的审查,其中包括现金价格审计程序以评估管理和方案方面的责任,并包括系统开发审计程序以查明项目失败的原因。

9. 与有关官员讨论了我们的初步审计结果,并在编写1995年5月4日印发的报告时考虑了这些官员的评论。1995年7月19日行管部寄来了其对该审计报告评论意见。这些意见已反映在本报告中。

三、 审计结果摘要

10. 这次审计暴露了管理缺陷、内部管制的严重弱点和采购方面的毛病。也查明需要改进的地方。这些审计结果摘述如下:

A. 项目起源

11. 项目规划不够充分。在开始采用出入管理系统之前没有先进行可行性研究,以决定其可行性和成本效益。

B. 筹资/预算

12. 未完全尊重预算管制。未先征求行政和预算咨询委员会(行预咨委会)同意在1991年6月以前就作出合同承诺,这种作法违反财务条例。

C. 工作组/顾问

13. 设有明确规定出入管理系统工作组和联合国雇用的外部顾问的职权范围。未适当确定和正式规定执行这个项目的个别雇员的责任。

D. 采购

14. 采购进程存在缺陷,无法采用一个公平和竞争性的投标程序,因为出入管理系统原来的规定有漏洞。

E. 卖主的选择

15. 注意到在选择卖主以供应、开发、安装和执行出入管理系统方面有薄弱环节。

F. 合同的拟订

16. 注意到合同有缺陷。

G. 争端的解决

17. 没有协调联合国对解决合同争端采取的办法。合同遭修改以减少工作范围。

H. 项目延误

18. 承包商提供的成象系统无法运作,造成项目延误。中途又选择新卡技术,造成项目延误和引起额外费用。

I. 出入管理系统的测试

19. 发现这个系统的测试及与这些测试有关的文件不完备。未根据合同来对这个系统进行测试。

J. 合同修正

20. 合同修正书是事后签署的。合同原来的规定被修正,各项重要附件被更换。

K. 系统文件

21. 发现出入管理系统的系统文件不完备。

L. 保用期

22. 一年的系统保用期白白浪费。

23. 根据监督厅对出入管理系统项目的审查,审计员拟订建议,旨在改进与联合国项目的开始、执行、实施和监测、采购程序及合同执行有关的一般程序。在某些预算和会计程序方面进行更动,以加强财务管制。

24. 审计结果表明,联合国因这个项目失败而遭受财政损失,但又未明白确定这项损失是谁的责任。因此,这份最后报告将提交调查科,由它负责调查 ST/SGB/273 号秘书长公报第18段规定的关于可能违反联合国规则、条例、管理不当、行为失检、滥用权力和浪费资源等情事的报告。

25. 虽然行管部接受了某些建议和结论,并且采取了补救行动,但一些调查结果仍受到质疑,详述于下。

四、 详细的审计结果

项目开端

项目缺乏适当规划。未进行项目可行性研究,以确定可行性和成本效益。

26. 在缺乏可行性研究以确定在联合国秘书处实施电子卡出入系统是否可行和符合成本效益的情况下,行管部认为两个不同机构所做的安全审查为这个项目的开始提供了适当的基础。然而我们的评价证实,这种审查不能取代可行性研究,而缺乏这种研究对该项目的实施产生不利的影响。例如停车场出入和开单管制系统这个重要的项目组成部分。被删去,而在进入大门的行人和车辆出入管制系统却保留。还有,出入管理系统似乎让拥有未报失或取消的丢失或失窃身分证卡的任何人顺利无阻地进入联合国房地。因此,我们认为现行系统比建议的系统更可靠、更安全。

27. 如果进行了可行性研究,则可以防止管理当局在项目执行中间阶段删去出

入管理系统的一个重要组成部分。不过,所交付的系统能力有益,只能记录那些通过它的人的进出时间以及查认无效的身分证卡。

28. 早些时候,行管部向行预咨委会报告说,它在安全方面主要关心的事之一是停车场。后来外界的事态发展证实恐怖份子曾计划利用车辆炸联合国秘书处大楼。此外,使用联合国停车场设施的开单和管制程序因大部分是用人操作,因此一向被认为相当费时费事。

29. 监督厅发展,联合国官员在出入管理系统项目开始之前未同礼宾和联络处商量。在设计过程中未同这个处磋商,以便确定关于出席联合国总部各种短期会议的代表需要大量临时通行证的实际问题。与会者只能屈尊使用参观者入口或联合国必须为接待这批代表而花大笔钱在身分证卡上。

30. 如果曾适当地同礼宾和联络处磋商,或者如果该处是该工作组的一部分,则联合国官员一开始就会知道这个项目行不通,因为它同现行程序不相容。经验告诉我,若无使用者充分参与,系统开发项目失败的可能性高。出入管理系统的情况就是这样。

31. 管理当局声称同礼宾和联络处磋商过。我们发现这同主管会议和支助事务助理秘书长和联合国安全协调员在1994年6月14日提交主管行政和管理部副秘书长的报告中的说法相矛盾。管理当局还声明这个项目的目的是增强安全而“不是要满足工作人员、外交官或非政府组织,因此不应将他们当作使用者”。监督厅不同意这种看法,因这显然不顾联合国的实际情况。

32. 如缺乏可行性研究显示,未制定任何系统开发标准。因此该项目没有使用一套标准方法。如果有这样一套方法,并且遵守,就会进行可行性研究,因这是系统开发生命周期的一个起始阶段。项目的发展就会根据使用者同意的一个正式需要声明,而安装标准就会规定关于系统和方案文件的最低限度要求。

33. 管理当局对这个调查结果提出异议,说使用者在电脑硬件和软件方面同意了一个正式需要声明。然而问题就在这里。所选择的具体硬件/软件解决方法无法

纳入联合国实行的日常程序。此外,行管部说,因为出入管理系统的大部分组成部分是现成产品,因此除了停车场出入管理系统外,不需要进行系统设计和开发,而该系统是西屋电气公司的责任。管理当局还说,出入管理系统是以统包方式采购的。

34. 监督厅不同意这种立场,坚称即使是统包系统,执行组织也应该遵守在系统开发生命周期中的某些步骤。就停车场出入管理系统而言,系统开发生命周期要求在系统开发过程的关键间隔期间,系统的使用者和开发者之间必须大量互动,然而这种情况并未发生。

B. 筹资/预算

缺乏充分的预算控制。违反现行的《财务条例》、不征求行预咨委会的意见便作出订约承诺。

35. 出入管理系统开始是一个非预算项目,在创设之前并未将其费用适当列入预算。这一项目是由有关的联合国官员发起的,但他们并没有对怎样为这一具体活动提供资金的细节作出最后决定。1991年6月以前,未经征求行预咨委会的核可,便作出了订约承诺,这违反了《财务条例》第13.1条。

36. 管理部门回答说,在这种情况下,所用的预算方式是对的。监督厅不同意这一意见,并指出,行预咨委会在1991年7月15日的报告中说,这种订约承诺违反大会关于1990-1991两年期临时及非常费用的第44/203号决议的内容。行预咨委会根据自己的调查结果指出,虽然采用出入管理系统与“海湾危机”有关,但事实上,它与联合国附近经常发生的犯罪问题的关系更大。行预咨委会在关于1992-1993年方案概算的报告中指出,鉴于这一点,行预咨委会未对项目提案是否是解决增加安全安排问题的最适当方式提出意见。不过,必须承认,行预咨委会最终核可了这一项目的预算开支,因为项目已经开始。

C. 工作组/顾问

没有对出入管理系统工作组和联合国雇用的外聘顾问规定职权范围。

37. 在没有一个项目指导委员会的情况下,如果出入管理系统工作组有正式的职权范围并依此开展活动,它本可以在发起这一项目的过程中发挥关键作用。如果责任明确、有正式授权,则骨干人员的频频替换便不会对项目产生事实上已经产生的那么不良的影响。如果负责监督的外聘顾问参与整个项目过程、而且他的责任明确,则项目也不会受到如此不利的影响。

38. 我们发现,工作组举行会议,采取集体行动,提出并讨论了有关出入管理系统的问题。然而,他们很少向高级管理部门通报他们所处理或讨论的所有主要问题,也不就最后决定进行协商或征求意见。例如,当项目进展不佳,卖主有可能无法交付和完成按原先规定和设计的整套系统时,工作组未通报主管总务厅助理秘书长或房舍和商业事务司司长,他们都没有参加工作组的会议。

39. 管理部门在答复中反驳了这些事实,并指出,他们在项目的每一步骤都获得详细报告,而且在项目各个阶段,管理部门多次收到书面通报或参加了会议。尽管我们承认,管理部门获悉某些问题,但我们认为,显然需要在作出关键决定时征求同意,并应作书面记录。在这方面,我们没有发现任何证据表明,在1992年11月决定删去出入停车场管理分系统并重新谈判合约时曾征求或取得这种同意。

40. 外聘顾问于1990年8月13日开始工作,但在他的特别服务协议或任何文件中都没有说明或确定他的责任,只是任命他为项目协调员。他的首份合同于1990年12月到期。然后又从1991年1月13日延至5月13日,并从1992年3月23日延至1992年9月22日。

41. 据行管部称,聘用这名顾问是为了要他担负起项目的监督责任。监督厅指出,顾问的工作交错进行,而且同时还参与了环境问题世界首脑会议的工作。他的合

同不允许他将全部时间花在出入管理系统项目的行政监督工作上。考虑到项目的规模之大,监督厅怀疑这项决定是否明智。

D. 采购

采购进程欠缺,不允许有公平的竞争性招标来确保向联合国提供最佳价格和服务。

42. 同样,主要由于缺乏一项可行性研究,向31名有希望的投标人发出的招标书内没有充分规格说明来满足联合国的安全需要。招标书没有正确地界定工作范围,因而可能的卖主难以对项目提出一项合理的估计。卖主在给商务、采购和交通处采购人员的信内指出了许多不足之处。

43. 管理部门在答复中说,1990年8月1日招标书是为以下目的拟定的:(一)找出一套能满足联合国的技术和安全要求的最行进的出入管理系统;(二)找出有能力提供这一系统的有希望的承包商。这份招标书内的一般要求涉及运作、系统、采用、培训和安装方面的资料。他们说,指出招标书内的不足之处的公司并不真正感兴趣或有能力。他们的答复被认为是反应不佳,因此未与其他投标书一起交给房舍管理事务处评价。

44. 任何招标书均应确定工作要求和范围,使卖主能够作答。但是,虽然向31名卖主发出了招标书,但只有8名作了答复。经过分析,排除了5名卖主,然后于1991年2月向其余3名卖主发出了一份订正招标书。据管理部门称,这项招标书提供了有关行人和车辆出入和代表团停车程序详细的新的补充资料。

45. 我们认为,鉴于订正招标书内载有原招标书内所没有的资料,而所剩供选择的卖主数目又少,因此,订正招标书本应发给更多的承包商。

46. 虽然管理部门不同意审计员的意见,但我们还是认为,根据我们对招标进程的审查,一些合格的有希望的投标人因规格说明不够清楚而被排除在竞标程序之外。

E. 卖主的选择

在选择卖主以供应、开发、安装和执行联合国 出入管理系统方面发现薄弱环节

47. 内部监督事务厅认为,与西屋电气公司的合同不是根据共同运用的标准授予的,这些标准应包括卖主在此具体领域内的技术能力、经验和声誉。管理部门的意见是,曾为挑选卖主制定了两个主要标准:(a)在组合技术性能很高的电脑驱动系统方面拥有广泛经验;(b)在提供安全系统方面具有技术专长。管理部门还表示,这两个标准都完全符合。

48. 但是,内部监督事务厅坚持认为西屋电气公司在这一使用先进卡技术的具体项目方面经验不足。西屋公司只是在中途引进了自己的卡技术,显然联合国出入管理系统是该公司在此方面开展的第一个项目,由此看来,联合国应该是第一个使用西屋新技术的单位。

49. 而且西屋电气公司好象还没有合格的人员负责这一项目,因此他们将此合同又分包给EPIC系统公司,让该公司运用西屋电气公司的标准软件研制停车场出入管理系统软件,并将标准软件并入此系统软件,以及交付一个成象系统。而对于成象系统,EPIC系统公司又将其分包给另一家公司,“USIS”公司。

50. 管理部门认为分包是一常见的安排,并指出许多分包的结果十分令人满意。不过在此方面,停车场出入管理系统软件和成象系统是联合国出入管理系统三个主要分系统中的两个。将此部分系统分包出去(而且再度分包)并非是谨慎从事。一层一层地分包会使原先的卖主离这一项目越来越远,使得责任变得模糊。该系统在交付后的换地安置工作也分包给EPIC系统公司。

51. 分包商在系统的供货或服务方面的表现很差。1992年5月18日,成象系统交付后未能启动,因此于1992年10月15日更换为oddard成象系统。停车场出入管理系统的组成软件没有开发出来,因此,从联合国出入管理系统中删去了整个停车场分系

统。因此看来,西屋电气公司在系统集成方面的能力另人怀疑。

52. 另外一个投标者是一家在提供自动出入控制系统方面只证明拥有国际经验的公司。其建议的系统符合联合国的要求,而且不必再度分包,可是联合国官员却选择了西屋电气公司。尤其是在系统模块和卖主资格方面,工作组给两个卖主的评分似乎不够平衡。

53. 虽然行政管理部不同意我们关于西屋电气公司并非是联合国出入管理系统的最佳承包商这一结论,但我们愿指出,随后出现的情况证实,选择这个承包商在很大程度上促成最后取消了该项目:西屋电气公司无法提供停车场出入管理系统,管理费用贵得惊人、不能按时提供程序化的出入卡和妥善测试联合国出入管理系统等等。

54. 西屋电气公司起先的报价是812 160美元,加上每年的管理费99 220美元(总额为911 380美元)。但其最后报价却达到1 332 505.09美元,其中包括管理费135 000美元。而另一个投标者的报价则是1 547 040美元,再加上管理费52 175美元(总额为1 599 125美元)。这两个卖主起先的所报之所以不同,是因为具体规格标准不同。后来发现,西屋电气公司的投标书没有完全符合联合国规定的具体规格标准。

55. 另一个投标者的投标书在所有细节方面都符合联合国的规格要求。它还提交了比西屋电气公司更为精确和具体的技术规格说明。这一卖主于1991年4月25日寄来一封信,特别具体说明此事,并指出他们通过市场关系了解到,另一个投标者提议的系统没有完全符合联合国的规格要求,而且其报价比这一投标者的报价低出许多。他们接着还向联合国提议一个更为简单的系统,而且费用更低,因此要求重新商谈其投标书。内部监督事务厅对这两个卖主提交的技术建议的审查证实了这些事实。下面各段会谈到其中的一些例子。

56. 该另一卖主提议用两个不同电脑系统分别执行停车场的管理和出入管理功能。他们强调,该系统的停车场的管理功能和出入管理功能是两个完全不同的功

能。西屋电气公司只为这两个功能提议安装一个电脑系统。内部监督事务厅认为，西屋电气公司没能交付停车场出入管理系统，这使得人们得出结论认为，另一个卖主的建议的确更为现实。

57. 该另一建议有一个重要特征，就是由一个单独的个人电脑系统管理临时来访人员的出入。管理部门指出，警卫和安全事务处在最后敲定技术要求条件时决定将临时来访人员排除在出入管理系统之外。这显然证实了内部监督事务厅的看法：有理由让另一个投标者提交经修改的更为简单的投标书。

58. 在选择投标者之后但在签署合同之前，合同曾修改三次。这些变动最终把费用从911 380美元增加到1 332 505.09美元，其中包括管理费用。因此也造成该卖主收取的费用高于先前的投标价钱。

59. 管理部门指出，另一个卖主的卡片费用比西屋电气公司高出许多。然而，内部监督事务厅认为，若该卖主的技术提案按其建议缩小规模，其中部分费用可以减少。而且，虽然费用总是评价投标的一个重要因素，但整个提案是否可行也应加以考虑。

F. 合同的拟订

注意到合同有缺陷

60. 审计员在正式签订的合同中发现了缺陷。他们注意到，最终合同是用两种不同的字体(样式)编写的。管理部门解释说，出现这种情况是因为在编制合同的不同阶段中使用了不同的文字处理软件。

61. 我们还注意到，合同中没有罚款条款，在卖主未能符合合同所规定的指标或限期或在项目不符合合同规格时对其进行罚款。同样，合同也没有作出保留应付款项的规定。列入此种条款来保护买方的利益是项目合同的标准惯例。合同通常规定10%的保留款项。我们注意到，联合国聘用的在起草合同中提供协助的顾问公司DVI Communications曾建议作此规定，即在签发最后验收测试证书之后支付5%的保

留款项,而在保用期结束时再支付另5%的保留款项。

G. 争端的解决

联合国缺乏协调的办法来解决合同争端。合同经修改以缩小工作范围。

62. 根据最初的合同,出入管理系统由协同运作的三个主要硬件/软件分系统组成,即出入管理系统;停车场出入管理系统;以及标识/成像系统。但是,在8个月之后修改了合同,缩小了项目的范围。原合同删去了作为主要分系统的停车场出入管理系统。1992年11月19日双方同意将其取消,这是因为承包商没有能力来开发并按买方的具体要求编制供停车场出入管理系统使用的软件。

63. 因取消停车场进出管理系统而只减少合同金额250 000美元,似乎与项目总费用不成比例,因为取消停车场出入管理系统分系统大大地影响了将从整个项目中可获得的益处。管理部门提交了一份表格,其中列明在降低合同价格时已全部或部分地加以考虑的原合同中的具体项目。但是,监督厅认为,本组织遭受的损失不止是停车场出入管理系统的个别组成部分,因此,合同减少的费用应反映这一额外的损失。

H. 项目延误

承包商原先交付的成像系统无法运作,造成项目延误。

64. 我们注意到,分包商EPIE系统原先于1992年5月18日交付的成像系统无法运作。但是,在联合国拒绝接受之前,承包商将其收回,而代之以Goddard成像系统,但这已是经过了5个月之后的1992年10月15日的事了。这造成合同延误完成。但是,联

合国有关官员未在此阶段作出任何努力为降低合同费用而进行谈判和/或设法终止合同。

65. 按照项目日程安排定于1992年11月最后验收并宣布完成出入管理系统。但是,在1992年11月取消停车场出入管理系统时,该系统仍未完成。

66. 承包商不但未能履行合同第40条关于制成品的工作性能和交付的规定,而且也造成合同条款定义的延误。造成延误的原因是成像系统有缺陷,卖方没有能力开发停车场出入管理系统,而且最终卖方未能按时交付出入卡。

在中途选用新卡技术造成了项目延误和引起额外费用。

67. 联合国官员接受了卖方中途引进的一种新的出入卡技术,尽管这是一种新的技术,未经鉴定,而且费用较高。卖方没有遵守交付期限,也未能提供所需数目的出入卡。

68. 监督厅还注意到,在项目开始时没有适当地确定所需出入卡的数目。这本来应该纳入可行性研究之中。虽然发给卖方的招标书明确地表明卡的需要量最低为24 140张,最高量为69 915张,但原合同所列的卡数仅为10 000张。1993年5月,在卖主最终执行合同之后,而且尽管行政部门已对启动该系统作了重新考虑,但仍然以110 000美元增购20 000张出入卡。这一购货定单也在1993年8月作了修订,以便符合卖主提出的交货日程安排。卖主未能遵守从1993年5月修订为1994年1月的交货日期,而最后是在1994年5月才交货的。

I. 出入管理系统的测试

系统的测试以及有关这些测试的文件不完备。系统的测试未按照合同进行。

69. 出入管理系统的示范和测试是于1993年3月4日在马里兰巴尔的摩进行的。

70. 我们发现,参与该项目的联合国官员没有按照合同关于性能测试的第8.01至8.06条行事。首先,性能测试是在巴尔的摩进行的,而合同规定测试应在每一分系

统安装之后以及在所有三个分系统安装之后在现场进行。为支持在巴尔的摩进行的测试而提交的文件显然是不完备的。因为它没有遵照合同所要求的事先确定并事先认可的测试计划编写。

71. 其次,官员声称的于5月12至13日进行的最后验收测试并未按照合同所规定的条款进行。合同规定在发出最后验收测试证书之前至少应运作70天。管理部门声称,由于取消了停车场出入管理系统,就不再需要70天的时间,而10天或更短的测试期就已足够。这一证书是在系统测试仅2天之后由联合国官员在1993年5月26日签发的。证书显然提前签发,直接违背了房舍和商业事务司一负责官员于1993年5月17日向西屋电气公司递交的计划。该计划规定联合国将在系统开始运作7天之后即1994年6月14日签发最后验收证书。

J. 合同修正书

合同修正书事后才签署。

72. 在进行一次最后验收测试并签发证明出入管理系统已完成的证书后,于1993年8月签署合同修正书。下列是事后作出的改动:

(a) 从合同中删除关于停车场出入管理系统的分系统。所有关于这一分系统的部分因此都从合同中删除;

(b) 原先指定的Indala 射频卡及读卡技术改用西屋技术;及

(c) 将(于1992年5月交付但不能运作的)USIS标识/成象系统改为Goddard标识成象系统(该系统在延迟五个月之后,才于1992年10月交付)。

合同原先的规定被修正及各项重要附件被更换。

73. 由于合同修正,原先的下列规定和附件被修正或更换:

(a) 第9.04(b)条。

“按照本条规定及附件6成功完成出入管理系统最后验收测试后,联合国代

表和承包商将签署本合同附件13所列式样的最后验收测试证书。”

审计员注意到作出修正就是为了证明1993年5月12和13日对该系统进行有限度测试以及签署新增附件所列式样的最后验收测试证书是合理的；

(b) 原先合同的附件6规定进行下列必要测试：

“只有在所有功能和操作测试满意完成后，才开始进行最后验收测试。最后验收测试将连续进行60天。”

订正附件6被修订，把该系统的测试限于只包括功能和操作测试而删除原先规定的最后验收测试(即在实际操作状况下运作系统至少60天)。

(c) 原合同附件5-付款时间表规定向卖主支付系统功能测试费用142 125.76美元。附件5被修正。我们注意到这项重要具体规定被改为“联合国核可用马里兰巴尔的摩西屋公司的WSE读卡器及卡的出入管理系统软件功能测试的结果”。这项修正的目的是证明向西屋公司支付经联合国官员同意的款项是合理的。

(d) 除了上述附件之外，下列重要附件也被更换了：

(一) 附件1-硬件材料单，日期1993年1月21日，110692，订正E，附录1；

(二) 附件10-履约保证附文，日期1993年7月26日；

(三) 附件12-技术规格，日期1993年1月24日，110692，订正E；

(四) 合同修正书也把附件3，材料单，整个删除。因此难于确定其他设备、材料或配件等有没有交付。这一点使卖主无需为没有交付附件3所列的一切材料承担赔偿责任。

(五) 最后，合同修正书列出一项具体规定，被发现是不合常规的，因为它提及最后验收测试证书。我们认为，这一证书的签发不合常规，因为没有实际按照合同规定进行最后验收测试。

K. 系统文件

发现系统文件不完备。

74. 系统手册和使用者手册仍然载列按合同具有停车场出入管理系统的原出入管理系统。因此,系统手册和使用者手册仍然载列已不再适用的资料。如果联合国官员审查从卖主收到的资料,他们应该发现文件没有更新。这与合同第13.01条抵触,该条规定“承包商应提供载列适当新资料的文件以反映为联合国建造的系统结构和包括主要子系统的软件组件”。第13.03条也规定“承包商编写的文件应由联合国审查并经书面核可”。没有发现任何证据显示正式给予书面核可。我们也注意到没有编写安全手册补充该系统,也没有维修手册。

L. 保用期

一年系统保用期白白浪费

75. 一年保用期从最后验收测试证书签署之日即1993年5月26日起生效,于1994年5月25日届满。在这段期间,该系统从未在实际操作状况下运行。

五、主要建议清单

76. 监督厅在本报告突出该厅认为值得管理当局优先加以注意的建议。

(a) 关于项目管理,监督厅建议,为了确保今后象出入管理系统这样规模和复杂的项目予以适当规划、管理、监督及成功地执行,联合国应该拟订标准项目管理准则,以进行适当管制。准则应包括对开发过程的各详细要素进行强制性可行性研究。可行性研究对每一项大型项目是特别重要的,以确保联合国在着手进行之前,在时间、精力及金钱方面的投资是必要的;

(b) 关于采购,监督厅建议,联合国购买货物和服务之前,要进行需要评估。联

联合国应该制订准则以改进投标程序,包括在事先审查承包商资格期间确定承包商的资格的具体标准。应该制订招标书编写准则,以确保规格、要求和标准都齐备。应该制订投标评估和承包商评估的标准。职责应分明以确保采购职责与合同管理分开,以及由实务部门对项目 and 卖主业绩进行监测;

(c) 关于合同拟订,监督厅建议,每当考虑修正合同时,应征求法律厅的意见及与其磋商,这种修正应该及时完成,同时适当照顾到联合国的最佳利益;

(d) 联合国也应该确保在项目生命周期内进行内部管制的具体事项,包括把交易及重大事件清楚和迅速地记录下来,所有重要决定都由联合国高级官员正式批准。应该不断监督以确保实现管制目标,并指派和保持资源使用的责任。

77. 到1995年11月13日为止,并按照监督厅授权任务第18段规定(ST/SGB/273),监督厅已将这一事项从审计和管理咨询司(审管司)转交调查科,以确定是否可以提出证据证明任何现任工作人员在这个项目上违反了联合国规章制度。具体而言,已请调查科审查四个方面:项目规划、卖主遴选、项目监测及项目验收。调查科视需要可能扩大其审查范围。

主管内部监督事务厅副秘书长

卡尔·帕施克

- - - - -