



---

第五十四届会议

暂定项目表\* 项目 119 和 128

审查联合国行政和财政业务效率

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

## 调查联合国维持和平特派团签订的新鲜口粮合同

### 秘书长的说明

1. 按照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218B 号决议的规定,秘书长谨随函附上主管内部监督事务副秘书长呈送关于调查联合国维持和平特派团签订的新鲜口粮合同的报告,请大会注意。
2. 秘书长注意到调查结果,并且同意报告所载的建议。

## 内部监督事务厅调查联合国维持和平特派团签订的新鲜口粮合同的报告

### 摘要

内部监督事务厅调查科接到关于某个联合国维持和平特派团的首席行政干事和首席财务干事的种种行动的一系列指控。

按照调查结果显示,出现管理不善和滥用权力的情形(参看 1996 年 4 月 25 日 ST/IC/1996/29),包括违反联合国采购政策和财务细则(第 110.17 至 110.21 条)。内部监督事务厅确切地发现首席行政干事和首席财务干事操纵地方合同委员会,在选择新鲜口粮承包人方面偏爱现任的承包人。结果延迟签订新合同,使本组织在财务上损失了 17 000 美元。

在调查过程中向首席行政干事和首席财务干事提出了证据。但是,这两人都无法提出其他可靠的理由或资料来反驳别人、包括在特派团和总部的军事和文职人员提出的资料,也无法反驳所获得的书面证据和照相证据。已给予机会,让他们澄清其立场或就这项调查发表声明,但他们都没有利用这些机会。

在收到调查员所提供的资料后,特派团部队指挥官以特派团团长身份立即采取行动来矫正在发给新鲜口粮合同方面的问题。显然早就会采取这种行动,如果特派团高级人员曾向部队指挥官提供充分、完全和准确的资料。但是,也清楚看出,特派团其他人员慑于首席行政干事的权威,不敢将文职行政范围内的问题向部队指挥官提出。

1996 年 6 月,内部监督事务厅将调查报告提交维持和平行动部,建议惩罚首席行政干事和首席财务干事。

维持和平行动部同意该报告所载的调查结果,并接受其建议。联合纪律委员会审议了这个案件,并于 1998 年底将其报告的副本以及本组织的决定转交这两个工作人员。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1	4
二. 调查经过.....	2-23	4
A. 同一个承包人签订合同的历史.....	2-5	4
B. 首席行政干事两次延长现行承包人的合同.....	6-8	4
C. 第一次反对提议更换承包人:不可置信的卫生理由.....	9-10	5
D. 强加三项新规定.....	11-19	5
1. 各部放行证.....	11-14	5
2. 现场视察.....	15-18	6
3. 公司登记.....	19	6
E. 第二次反对提议更换承包人:给地方合同委员会不实的说明.....	20-21	6
F. 后来的情况.....	22-23	6
三. 结论.....	24-25	7
四. 内部监督事务厅的建议.....	26-27	7

## 一. 导言

1. 在接到关于某个联合国维持和平特派团的首席行政干事和首席财务干事在签订合同方面犯错的一系列指控后,内部监督事务厅的调查科展开了调查。调查是在1996年3月至6月进行,1996年6月向维持和平行动部提出关于其调查结果和建议的报告。在联合国纪律委员会进行审议前,内部监督事务厅决定延迟发表本报告。1998年底将联合纪律委员会报告副本以及本组织的决定转交有关的工作人员。维持和平行动部同意了该报告所载的调查结果,并接受其建议。

## 二. 调查经过

### A. 同一个承包人签订合同的历史

2. 一个特定承包人(现行承包人)向某个联合国维持和平特派团(以下称“特派团”)供应新鲜口粮(水果、蔬菜、鸡蛋和面包)已有十年以上。

3. 现行承包人1994-95年的合同将于1995年11月30日届满。为了准备一项新的为期19个月的合同,10月6日发出了投标邀请书。到1995年11月1日开标时,已收到24件投标。在评价这些投标之后,特派团的采购人员为地方合同委员会编制了一份报告,建议另一家公司(“A”公司),这家公司名列第一,对新合同的投标额约为605 000美元。现行承包人名列第四,其投标额约为780 000美元。

4. 后来地方合同委员会在11月举行了三次会议,但未选出一个投标商。地方合同委员会由首席行政干事领导,并包括首席财务干事、一般事务主任和首席后勤干事在内。委员会于1995年11月14日第一次开会。首席采购干事不是地方合同委员会的成员,他建议将合同发给“A”公司,因该公司提出的投标额最低。从第一次会议起,地方合同委员会就分裂了:首席行政干事和首席财务干事强烈支持同现行承包人签订新合同;后勤主任和一般事务主任支持最低的投标人,即“A”公司。

5. 在地方合同委员会各次会议上,首席行政干事提出了投标商必须具备的另外几项条件,这些条件当初未列入投标邀请书。他还基于卫生理由反对最低的投标商。在首席行政干事和首席财务干事开始表现偏向将合同给予现行承包人时,特派团采购人员开始从特派团的档案中寻找书面证据,这些证据显示在十年期间对现行承包人采购的口粮的质量和类型存在着无数的指控。

### B. 首席行政干事两次延长现行承包人的合同

6. 在1995年11月底,地方合同委员会举行三次毫无结果的会议后,首席行政干事决定将现任承包人的合同延长两个月,因该合同在1995年11月底届满。延长到1996年1月的费用不会超过特派团授予地方支出权限70 000美元。但是,实际费用接近80 000美元,即比该最高限额多了10 000美元,因此,在作出这种决定之前,本来应提交联合国总部处理。

7. 虽然首席行政干事知道迫切需要为特派团找一个新鲜农产品承包人,但他有两个月未召开另一次地方合同委员会会议,直到1996年1月31日才再召开。首席行政干事和首席财务干事据报都有其他事情要做,而且两人都在纽约休假。在1996年1月31日地方合同委员会会议上,首席行政干事和首席财务干事都重申他们支持现行

承包人,因此阻止地方合同委员会建议将合同给予最低价格的投标商。这次僵局迫使地方合同委员会第二次延长合同,引起的额外费用为 71 796 美元。首席行政干事告诉地方合同委员会,1995 年 12 月在纽约渡假时曾同外地行政和后勤司三名官员会晤,他们授权再延长合同。但是,经稍后的调查揭露,外地行政和后勤司官员未给予这种授权。

8. 下文说明首席行政干事和首席财务干事如何开始误导和操纵地方合同委员会,偏袒现行承包人。

#### C. 第一次反对提议更换承包人:不可置信的卫生理由

9. 首席行政干事和首席财务干事都在地方合同委员会上争辩,说明联合国接纳现行承包人的投标,多花 150 000 美元的理由。因为后者供应的农产品来自邻国而非东道国。他们争辩说,当地生产的新鲜蔬菜和水果不安全,因为东道国使用的农业过程,因而不能信任其他当地的投标商。

10. 但是,在调查过程中,发现首席行政干事和首席财务干事都无法相信现行承包人所供应的农产品完全来自邻国,此外,这两个干事都承认,他们自己吃的新鲜水果和蔬菜都在东道国当地市场买。此外,特派团自己的军事保健、医疗和卫生干事都证实,没有理由相信东道国采购的农产品比在该区域其他国家种植的会有更多或较少卫生保健上的危险。此外,首席行政干事和首席财务干事曾多次获悉,同现行承包人的工作人员一起用特派团的卡车载运现行承包人的农产品的特派团军事人员曾说,现行承包人常在东道国采购一些农产品。

#### D. 强加三项新规定

##### 1. 各部放行证

11. 在卫生理由不被相信时,首席行政干事对投标商强加一系列新的要求,这些要求当初并未列入投标邀请书。在 1995 年 11 月 14 日地方合同委员会会议上,他宣布投标人必须提出东道国农业部、国防部和外交部发给的放行证,参加地方合同委员会会议的特派团采购人员和其他人都说,不应该要求这些证明,因为投标邀请书没有这样规定。首席行政干事面对这项挑战时回答说,东道国政府的一名官员告诉他,必须从这三个部门取得书面核准文件。但是,按照为贸易和东道国条例的问题提供咨询意见而雇用的一名当地律师所提供的法律资料,认为特派团不受任何限制,有权同任何供应商达成协议,而且法律上不需要这种证明书。首席行政干事建议不必理会法律咨询意见。

12. 虽然首席行政干事坚持所有投标人必须提出各部放行证,但是他命令特派团采购人员不要对现行承包人执行这项规定。

13. 在 1995 年 11 月 22 日举行的会议上,告知所有投标人必须提出上述三个部门发给的核准证。几个投标人说,他们同那些部门接洽过,获悉不需要这种核准证。

14. 稍后当调查员询问,东道国政府官员何时和如何告诉他需要这些核准证书时,首席行政干事回答,他记不清。

## 2. 现场视察

15. 在 1995 年 11 月 22 日的会议上还告诉投标人,特派团将视察和评价其设施。后来地方合同委员会成员视察了最低投标人和第 2 名与第 3 名投标人的房地。他们发现“ A ”公司有庞大的设施,其中有冷藏室、装货点和质量好、种类多的新鲜口粮和干粮,其中很多似乎是进口的。

16. 但是,当地方合同委员会成员宣布他们打算也视察现行承包人的房地(座落在邻国)时,首席行政干事不批准一天的行程。他最后批准了这趟行程,但有一项独特的条件,就是地方合同委员会必须先表决将合同给予现行承包人,然后才视察其房地。

17. 但是,地方合同委员会的一名成员自动开车前往现行承包人在邻国的房地,到现行承包人所称的卸货点,发现这个设施只是一个 12 英尺乘 20 英尺的小房间,没有冷藏设施,没有装货点,没有贮藏室,没有将地上一篮一篮或一箱一箱的水果和蔬菜抬起来的货盘。事实上,该设施的空间比派来载运特派团的新鲜口粮的联合国卡车还小。

18. 调查小组后来质问这一点时,首席行政干事说,不管怎样如果以后发现现行承包人在邻国根本没有任何设施时,合同总是可以取消的。

## 3. 公司登记

19. 由于首席行政干事在首席财务干事支持下一再强加在地方合同委员会的各种障碍都不成功,因此,首席行政干事提出新的障碍。首席行政干事提出的新障碍是,要求最低价格投标人(“ A ”公司)提交其公司登记证原件。但是,当这事照办后,在地方合同委员会提出异议的各方询问,为什么没有要求现行承包人也这样做,首席行政干事便决定豁免现行承包人这项规定。

## E. 第二次反对提议更换承包人:给地方合同委员会不实的说明

20. 在地方合同委员会 1996 年 1 月 31 日的会议结束时,由于新增的规定未能促使委员会选择现行承包人,首席行政干事对选择最低价格投标人(“ A ”公司)再发动另一次挑战:他告诉地方合同委员会,外地行政和后勤司指示就新鲜口粮合同重新投标,因为投标说明书里的每月平均消费数字与投标邀请书里的数字不一定相同。

21. 而且在地方合同委员会会议结束时,首席行政干事向各成员分发备忘录副本,指出数量已有改变,同时,首席行政干事作出总结,认为现行承包人现在是最低价格投标人。尽管在当天较早时,特派团的采购人员就已经告诉首席行政干事,该备忘录所载的计算出来的结果和结论都是错误的,在重新计算数量后,最低价格投标人仍是“ A ”公司,现行承包人仍名列第四,不过,他还是这样做了。

## F. 后来的情况

22. 因为首席行政干事和首席财务干事都无法从地方合同委员会取得一项有利于现行承包人的协议,因此,首席行政干事下令宣告投标作业无效,实行重新投标。因而特派团在 1996 年 2 月发出新的投标邀请书。然而在收到新的投标后,排名次序仍无改变,“ A ”公司仍然是最低价格投标商。这时特派团快要第三次延长现行承包人的合同。

23. 部队指挥官在简要说明地方合同委员会的僵局以及即将无法在 1996 年 3 月 31 日延长期限届满之前选出一个承包人之后,指示首席行政干事和首席财务干事就“ A ”公司的投标和现行承包人的投标编制一份比较表。地方合同委员会举行扩大会议,由部队指挥官担任临时主席在会上进行了表决,将合同给予最低价格投标人“ A ”公司。但是,部队指挥官按照特派团采购人员的建议,指示将该合同为临时性质,在试办期间将评估其质量、服务和实际价格,然后将合同延长到整个期限。

### 三. 结论

24. 内部监督事务厅根据调查结果向维持和平行动部提交一份详细报告,其中列出证据,指出首席行政干事和首席财务干事都未履行各自的职责;都表现偏袒长期的现行承包人;浪费联合国经费,在外地行政和后勤司或总部合同委员会事先不知道或未提出建议的情况下,两次不适当地将新鲜口粮合同延长,给予现行承包人,其估计总值为 150 000 美元;而且向地方合同委员会提供不实资料。内部监督事务厅在报告中还指出,首席财务干事未确保首席行政干事遵守本组织的所有财务细则和条例。

25. 内部监督事务厅特别关心的是,首席行政干事滥用身为地方合同委员会主席的权力,操纵采购进程和偏袒一个承包人。他滥用赋予确保维持公正采购进程和无私作业的权力。内部监督事务厅还指出,在首席行政干事和首席财务干事直接操纵下而导致将现行承包人的合同延长四个月,使本组织在财务上约损失 17 000 美元。

### 四. 内部监督事务厅的建议

26. 内部监督事务厅提出下列建议,维持和平行动部已全部执行:

(a) 应该对首席行政干事和首席财务干事提出纪律指控(IV95/146/01);

(b) 地方合同委员会的其他成员,即一般事务主任和后勤主任及其指定人员应获得赞扬。尽管首席行政干事施加压力,他们坚持新鲜口粮合同应遵守本组织的细则和条例(IV95/146/02);

(c) 在现行承包人未证明他能满足所有规格前,不应再给予合同,同时,应监测“ A ”公司的业绩(IV95/146/03)。

27. 关于纪律指控,应当指出,主管管理事务副秘书长根据联合纪律委员会提出的咨询意见,决定训斥首席行政干事和首席财务干事。该决定现在在行政法庭上诉中。

主管内部监督事务厅副秘书长

卡尔·帕施克(签名)