



大会

Distr.: General
12 August 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

临时议程* 项目 126

审查联合国行政和财政业务效率

关于联合国采购活动的综合报告

秘书长的报告

增编

联合国内部的采购治理安排

摘要

本报告概述在联合国内履行采购职能所依据的管理框架以及有关的内部控制框架的关键内容。

报告提议更新并精简管理事务部与外勤支助部间关于履行采购职能的治理安排。这种更新安排将优化维持和平行动的采购流程，同时保持适当的控制机制。该提议附有执行行动计划，包括短期和中期时间表。

* A/64/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 任务和管理框架	3
三. 治理的定义	4
四. 采购职能和有关风险	4
五. 联合国内的现行采购治理安排	5
A. 联合国内采购职能概览和机制	5
B. 总部以外办事处	6
C. 区域委员会和法庭	6
D. 维和特派团和特别政治任务	6
六. 经改进的维和特派团和特别政治任务采购治理安排	8
A. 经改进的采购治理安排的关键内容	8
B. 组织事项	8
C. 区域采购	9
七. 行动计划	11
八. 有待大会采取的行动	11
附件	
一. 行使采购权的管理框架	12
二. 采购职能流程图	13
三. 管理事务部和外勤支助部在经改进的采购治理安排下的采购职能分工	14

一. 导言

1. 秘书长在其关于加强联合国管理和持续开展和平行动的能力的报告(A/61/858及Corr. 1和Add. 1及Add. 1/Corr. 1和Add. 2)中,提议修改采购治理安排,包括从管理事务部向当时新设立的外勤支助部转移资源,同时改变两个部之间的授权。行政和预算问题咨询委员会在其有关报告(A/61/937)中建议请秘书长尽可能迅速提交大会第61/246号决议要求提交的报告;关于采购治理的报告应除其他外说明明确的问责和授权系统以及管理事务部和维持和平行动部各自的责任。此外,委员会建议在大会审查关于采购治理问题的报告前不进行拟议的员额调动。大会在其第61/279号决议中认可委员会的建议。
2. 本报告是根据大会第59/288号决议(第20段)、第61/246号决议(第19段)和第61/276号决议(第十九节,第1段)以及咨询委员会的有关建议和结论提交大会的。大会请秘书长向大会提出一份关于采购治理的报告,说明明确的问责和授权系统以及管理事务部和维持和平行动部各自的责任。
3. 本报告的编写工作有所延误,原因是有必要提出一项反映尽可能充分的一致意见的提案。通过借鉴所积累的经验和最近拟订的构成开展采购行动必需背景的外地特派团支助战略,取得了这种一致。因此,本报告提出秘书长进一步改善联合国采购职能的治理框架的拟议管理办法。
4. 所提议的经修改治理安排将在《联合国财务条例和细则》的框架内执行,没有提出对现行管理框架的任何修订。
5. 针对大会第61/246号决议第19段所载的要求,本报告载有对下列要素的审查:
 - (a) 采购的管理和支助安排,包括明确界定的责任及问责和授权系统;
 - (b) 为研究如何改变组织结构以便更好地实现责权相称和改进维和行动采购的总体控制环境而成立的工作组的研究结果;
 - (c) 管理事务部和外勤支助部各自的责任;
 - (d) 简化后的外地维持和平行动采购程序,包括有关加强监测、监督和问责的各项机制的具体信息;
 - (e) 总部合同委员会和地方合同委员会的运作情况。

二. 任务和管理框架

6. 联合国采购职能的管理框架包括条例、细则、行政指示、授权、政策和程序。大会核准的财务条例和秘书长随后颁布的细则,是为联合国采购商品和服务的管理

框架的基础。财务条例 5.12 阐明在采购过程中应考虑四个主要原则：资金的最佳效益；公平、诚信和透明度；有效的国际竞争；联合国的利益。财务细则 105.13 至 105.18，提供有关在履行采购职能中使用的程序和内部控制的其他细节。

7. 财务条例 5.12 及其有关细则规定的框架下的采购职能的权责，归属主管管理事务副秘书长。根据行政指示 ST/AI/2004/1，这种权责由主管管理事务副秘书长下放给主管中央支助事务助理秘书长。根据该行政指示的规定，下放权责的行为并不能免除最初受权的官员对权力的行使方式所承担的责任。因此，主管中央支助事务助理秘书长可被追究个人责任，并必须同样追究接收其授权者对履行所受权责的行动的责任。

8. 主管中央支助事务助理秘书长进而将权力下放给总部采购司、总部以外办事处、区域委员会、法庭和外勤支助部(见附件一)。

9. 在支助维和特派团和特别政治任务方面，给主管外勤支助事务副秘书长的授权进一步下放给这些特派任务中的特派团支助事务主任/主管。

10. 这些授权是根据《联合国财务条例和细则》及采购手册的规定作出的，并阐述应遵循的特定程序的适用。

三. 治理的定义

11. 术语“治理”或“治理”和“行使权力”的行为，在许多情况下被称作提供政策指导和管理权力的管理手段。尽管治理概念包括界定作用、权力和责任，但应将其区别于行使权力并保留职责和责任的机构或由个人组成的小组。

12. 就关于行使联合国采购职能的治理安排的本报告而言，治理被定义为通过建立支持实现预期结果的内部控制来行使权力，以提供指导并开展、协调和管理各项活动。

四. 采购职能和有关风险

13. 在一个组织内开展采购职能带有几种类型的风险。这些风险从性质上说可能是业务、财务或声誉风险。因此，采购流程中的缺陷可能对业务造成影响，例如在维持和平行动中因未采购住房而导致的部队部署延迟可能造成拖延执行由安全理事会赋予的特派团任务。如果不当的采购流程未导致选定代表资金最佳效益的提案，这种流程也可能涉及财务问题。一个不当偏袒某一供应商的有缺陷的采购流程，也可能导致未中标的供应商提出法律质疑，并因此造成对本组织的声誉压力。声誉损失影响本组织进行有效招标的能力，并降低其吸引提供资金最佳效益的提案的能力。

14. 鉴于及时供应商品和服务在实现实际业务交付方面的重要性，采购职能的履行应当受到适当控制制度的制约，以减轻业务、财务和声誉风险。该控制制度应确保职能的履行符合管理框架，确保存在职责的适当分离，以确保商品或服务的请购方不参与授标流程。最后，控制制度应确保从事采购职能的人员具有所需的工作资格。

15. 本报告所载的提议旨在充分处理下列两个相互竞争的需要：

(a) 优化采购流程的功能，使其满足请购客户在及时性、资金的最佳效益以及采购的商品和服务充分适合用途等方面的需要；

(b) 加强内部控制，以便除其他外保证请购人和采购活动的分离。

16. 一项外部审查发现，2005 年期间对联合国采购职能的内部控制薄弱。虽然已作出努力，以加强这些控制，但还有需要弥补的差距，特别是在人员配置能力、培训和信息技术等方面。任何新的治理安排都将需要就其对效率和控制的影响进行检验。

五. 联合国内的现行采购治理安排

A. 联合国内采购职能概览和机制

17. 执行联合国采购职能的权力来自主管中央支助事务助理秘书长对确定个人的授权。取决于所规定的限额，授权条款要求设立一个合同委员会。

18. 最初设立合同委员会的目的是按照既定政策决定审查涉及联合国承付款项的预计合同；以及适用现行条例、细则和指示规定的程序(ST/SGB/6)。在总部设立了总部合同委员会，在其他工作地点设立了地方合同委员会。

19. 财务细则 105.13 进一步界定合同委员会的作用。该细则规定，主管管理事务副秘书长应在总部及其他地点设立审查委员会，以便就最后导致授予或修改采购合同的采购行动向主管管理事务副秘书长提供书面意见。就该《联合国财务条例和细则》而言，采购合同包括各种协议或诸如定购单等其他书面文书，以及可为联合国带来收益的合同。主管管理事务副秘书长还应确定委员会的组成和职责范围，其中应包括需接受审查的拟议采购行动的种类和货币价值。

20. 此外，该细则规定，如需由审查委员会提供意见，在收到此种意见之前不得采取最后导致授予或修改采购合同的最后行动。

21. 因此，取决于规定的限额，根据授权授予的合同在个人授权的基础上并通过合同委员会进行审查和批准。大额合同的授予将由(作为个人授权持有人)的首席采购干事、合同委员会和主管中央支助事务助理秘书长审查和批准。

22. 从本质上讲,首席采购干事可在适用于他或她的个人授权的限额内批准授予合同,这种授权是基于职位的职等。金额超过干事授权的合同授予需由合同委员会按照财务细则 105.13 的规定审查。委员会在审查后提出授标建议,并需经最高授权持有人批准。在总部以外地点,金额超过地方合同委员会限额的合同授予需接受总部合同委员会的审查。总部合同委员会提出授标建议,并需经主管中央支助事务助理秘书长批准。

23. 因此,目前的机制确保采购过程中的职责分离。请购人确定要求;这一作用有别于首席采购干事履行的采购人的作用,后者进行采购符合要求的必需商品和服务的招标。当商品和服务的价值超过首席采购干事的个人授权时,招标结果由合同委员会审查并由最高授权持有人批准。

B. 总部以外办事处

24. 联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处接受总部下放的履行行政职能的权力。就采购职能而言,权力由主管中央支助事务助理秘书长下放。权力下放的规定要求根据财务细则 105.13 设立一个合同委员会,以便就超过 20 万美元的拟议授标向行政主任提供意见。关于所有合同授予的决定,包括后续的合同审批和签字均在各办事处内作出,总部不加参与。这一机制的目的是向总部以外办事处提供自主权,并且考虑到各办事处履行的采购行动总价值,该机制带来的风险也较低。在 2008 年,联合国日内瓦办事处采购的商品和服务总值为 6 440 万美元。联合国内罗毕办事处目前在吉吉里大院开展建设工程,该办事处在 2008 年进行的采购行动价值为 1 600 万美元。在该期间,联合国维也纳办事处的采购额共计 1 630 万美元。

25. 相比之下,特派团和总部执行的维持和平行动采购额在同一时期大约为 30 亿美元。

C. 区域委员会和法庭

26. 区域经济委员会的行政职能也通过总部的授权加以履行。区域委员会的采购职能授权,类似对总部以外办事处实行的程序,要求设立一个合同委员会,就金额超过首席采购干事授权的拟议授标提出意见。该项授权规定,金额超过 20 万美元的拟议授标应由地方合同委员会审查,并随后提交总部合同委员会审查和主管中央支助事务助理秘书长批准。

D. 维和特派团和特别政治任务

1. 组织结构

27. 维持和平行动部负责联合国维持和平行动的设立、扩大和持续运作。该职能包括向特派团提供行政支持,直至 2007 年 7 月 1 日为止。大会在该日批准改组该部和成立外勤支助部,后者将向维持和平行动部报告维持和平事项。根据这项

安排，维持和平行动部保留向维和行动提供政治指示的责任，而外勤支助部负责行政和后勤支持。后者还在建立和支助特别政治任务方面向政治事务部提供支助服务。因此，总部外勤支助部对维和行动和特别政治任务行政职能的总体权力和责任归属主管外勤支助事务副秘书长。

28. 维和行动的组织结构部分反映出关于维持和平特派团管理和行动的双重报告和问责系统。

29. 行政和后勤支助在特派团支助办公室的监督下提供。办公室主任/主管直接向特派团团长报告。

2. 作用和责任

30. 整个采购流程涉及请购人和采购人的不同作用。总部外勤支助部充当请购人，采购司则为采购实体。

31. 外勤支助部负责包机、运输和口粮等外地需要，这些需要由采购司在纽约采购。通过设置特派团支助事务主任/主管的特派团行使的下放采购权，该部在外地采购方面也发挥作用。

32. 在主管中央支助事务助理秘书长的监督下，总部采购司承担并开展采购活动，在《联合国财务条例和细则》的框架内制订总部、外地特派团和总部以外办事处的采购政策和程序。该司还制订培训单元，负责向参与采购有关活动的工作人员提供培训，并向外地特派团权力内的外地采购提供咨询支持。采购司还编制和管理为纽约联合国秘书处包括总部外勤支助部采购商品和服务的合同。

33. 请购和采购所涉作用 and 责任的详情见附件二。

3. 权力和审查机制

34. 代表联合国执行采购职能的权力从主管中央支助事务助理秘书长下放给主管外勤支助事务副秘书长。目前，这项权力被直接进一步下放给维和行动的特派团支助事务主任/主管。

35. 在履行这些职能时，授权持有人须建立地方合同委员会，以审查金额超过首席采购干事授权的拟议授标。地方合同委员会就授标提出建议，供特派团支助事务主任/主管批准。批准上述建议的权力取决于需求的性质和所适用的限额。在需求符合核心需求¹的标准时，特派团支助事务主任/主管可以批准价值最高达100 万美元的合同授予，总部不予参与。对于所有其他类型的需求，除特殊需求

¹ 核心需求为必需商品和服务，因其性质宜在当地采购，并且无法通过总部合同获得，例如建筑材料、废物处理服务、当地海关结关和货运服务。

²外，特派团支助事务主任/主管可以批准价值最高达 50 万美元的合同授予。金额更高的任何合同必须提交给总部采购司供审查并提交总部合同委员会，由总部合同委员会提出建议供主管中央支助事务助理秘书长最后批准。这些程序的详情见附件一和二。

4. 挑战

36. 外勤业务需求的规模和复杂性已急剧增长。作为整个维持和平行动扩大的反映，维和采购业务近年来迅速增加。2002 年联合国维持和平采购额为 6.40 亿美元，但在 2008 年，维和特派团和特别政治任务的采购办公室发出价值超过 14.3 亿美元的商品和服务定购单。大多数定购单是根据总部订立的系统合同提出。这一数字代表在六年期间 100% 以上的整体增长。外勤业务的日益复杂性表现在它们不断增加的业务费用上。两个最新的任务——非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和联合国中非共和国和乍得特派团在 2009/10 财政年度的拟议合并预算超过 24 亿美元——在偏远、不稳定的环境中开展业务，在当地很少或没有基础设施，可靠的供应商寥寥无几。

37. 在此背景下，和平行动的管理面临若干挑战，这些挑战来自业务需求、对连续培训的需要、可在特派团服务的工作人员数目以及当地工商部门的状况。关于采购改革的主要报告 (A/64/284) 阐述确保对工作人员的不断培训以及采购职能专业化的措施。

38. 由于其性质，外地特派团的业务是动态、快节奏的，特别是在开办阶段。这时进行的规划往往是基于假设而不是确定的情况，这影响到按照准确的需求进行有效招标的能力。影响招标的另一个因素是维和特派团严峻的运作环境。在这种情况下，采购业务需要对要求、时限和交付方式进行可靠的分析。环境性质也影响到供应商建立或使用高效供应链并作出满足特派团要求的相应投标的能力。

39. 因此，至关重要的是，支持建立和平行动的规划工作在非常早期的阶段即包括对采购战略提供的各种可能性的分析。这同样适用于现有和平行动的扩大。

六. 经改进的维和特派团和特别政治任务采购治理安排

A. 经改进的采购治理安排的关键内容

40. 经改进的采购治理安排将处理上述挑战，保持适当的内部控制并改进采购程序的功能，以满足及时性、资金的最佳效益及采购的商品和服务完全适用等要求。

B. 组织事项

² 特殊需求是指因其性质适合于集中采购的商品和服务 (出于标准化、规模经济、全球多年总协定等原因)，例如车辆、医疗设备及信息和通信技术设备。

合署办公

41. 作为改善管理事务部采购干事和外勤支助部后勤人员之间协调的最初步骤，提议采购司和其外勤支助部客户合署办公。合署办公的目的是加强组织单位之间的协同作用，改善支持外地特派团的初步规划工作中的合作和协作。除了合署办公，采购司将增加其对维持和平特派团开办和扩大期间技术评估小组以及维和特派团持续规划小组的参与。这种安排保持请购人和采购官员之间明确的职责分离，同时向外地特派团提供及时的支持。

42. 为了进一步加强外地特派团后勤支持人员之间的协作和知识转移，总部采购司的工作人员将参与与外地特派团采购科的短期工作人员交流。

总部合同委员会的组成

43. 总部合同委员会目前的组成包括来自经济和社会事务部、管理事务部、法律事务厅和维持和平行动部的成员。改进后的治理安排将有一个外勤支助部成员参加委员会。维持和平行动部和外勤支助部成员的参与安排将确保在任何时候只有两个部中一个部的代表参加委员会会议。

C. 区域采购

44. 采购职能的一个目的是切实高效地应对外地行动新出现的迫切要求。为此，外勤支助部和管理事务部打算展开联合举措，以提高向特派团提供的采购服务的质量和及时性。

45. 首先，作为其外勤支助战略的一部分，外勤支助部打算建立一个向位于某一地区内的特派团提供服务的共享服务概念。这将把请购人以及特派团专题专家(在后勤、人力资源和财务等领域)设在一个中心区域地点，在个别特派团的现有授权框架下运作。该部打算在提交大会第六十四届会议的外勤支助战略中阐明这一概念。

46. 第二，管理事务部已同意向同一个中心地点外派一些自己的采购人力，并由外地特派团采购人员提供辅助，他们与上面提到的共享服务中心设在一处，但直接向总部采购司报告，以处理价值较高的复杂采购行动。其目的是在接近大型维和特派团的无冲突地点建立一个重要和活跃的维持和平采购能力，以便外勤支助部和管理事务部能够吸引和留住合格和有经验的采购人员，并减少个别特派团的规模 and 风险豁口。在这方面，这两个部正在争取将乌干达恩德培选作合适的地点，用以在试点的基础上建立共享服务模式和外派采购办公室。

47. 根据设想，所建立的外派采购办公室将由采购司总体指导，办公室主任为该司的工作人员，并且是一个经验丰富的战略采购专家。该办公室的其余职位可能是支助账户职位和特派团采购职位的组合。这将使办公室能够进行大型、复杂的

采购行动以及工程服务和货物转运等适合区域采购的采购。该办公室还将能够捆绑区域内特派团和外地办事处提出的要求，并就满足不止一个特派团的要求进行联合招标。

48. 将通过主管中央支助事务助理秘书长对采购司司长的权力下放建立履行采购职能的权力，司长将把这一权力再下放给外派办公室主任。下放采购权的限额将在分析周围大型维持和平特派团的支出模式后确立，并会适当扩大，超出主管外勤支助事务副秘书长的现有授权。区域采购办公室主任将直接向办公室工作人员授予采购权。管理事务部和外勤支助部在改进后的采购治理安排下的分工见附件三。

49. 打算将恩德培采购办公室设为独立于任何特派团或外地办事处行政管理的办公室。为了简化采购程序，将继续在每个特派团或共享服务中心内提出请购，但技术和商业评估将在区域采购办公室内进行。这将要求把所采购商品和服务种类的技术专题专家从总部和特派团重新部署到该办公室。审批程序完成后，授标和合同谈判也将在办公室进行。

50. 关于对强有力的内部控制的要求，所有必要的保障措施均将在区域采购办公室适用和执行。这将包括采购授权和采购手册的所有监督和问责制要求。对于金额超出办公室主任采购授权的采购行动，办公室将编写案件说明并由采购司提交给总部合同委员会，供主管中央支助事务助理秘书长核准。将无需地方合同委员会审查，因为区域采购办公室的采购权将不是来自特派团支助事务主任/主管，而是直接来自采购司。

51. 关于可到外派采购办公室工作的工作人员问题，对各特派团空缺的审查表明，许多特派团采购职位因为难以吸引工作人员到艰苦工作地点而仍然空缺。预期区域采购办公室所在的更稳定环境将使这些职位得到填补。在试点完成后，将在大会审查和批准年度支助账户预算程序的背景下向大会提出所需资源的转移问题。

52. 预期将产生以下好处：

(a) 一个区域结构可以在各特派团间分摊费用，并在需求采购方面实现规模经济；

(b) 外地特派团将在采购改革举措的管理、行政和实施方面获得区域支持；

(c) 一个环境更稳定的地点将提供更好的工作/生活平衡，这将吸引和促进留住更多有经验和合格的采购人员，从而减少整体空缺和更替率；

(d) 特派团将因为近距离、处于相同或相临时区的地点和对特派团优先事项的更好调整和认识而获得反应快速的支助；

(e) 请购人与采购办公室的工作人员合署办公将加快行动速度，减少准备时间，同时保持流程和内部控制的完整性。

七. 行动计划

53. 执行经改进的采购治理安排将需要一个循序渐进的行动计划，同时考虑到在 2009 年和 2010 年支持目前任务的计划扩大和新任务的设立的当前需要。因此，该行动计划分为一个到 2009 年底完成的短期实施计划和一个到 2011 年底完成的中期计划。

短期实施计划

54. 短期完成的实施计划第一部分将包括以下活动：

- (a) 采购司工作人员参与技术评估和其他规划小组 (2009 年 2 月开始启动)；
- (b) 采购司和后勤支助司合署办公 (将到 2009 年底完成)；
- (c) 总部和外地特派团短期工作人员交流 (将在 2009 年第三季度启动)。

中期实施计划

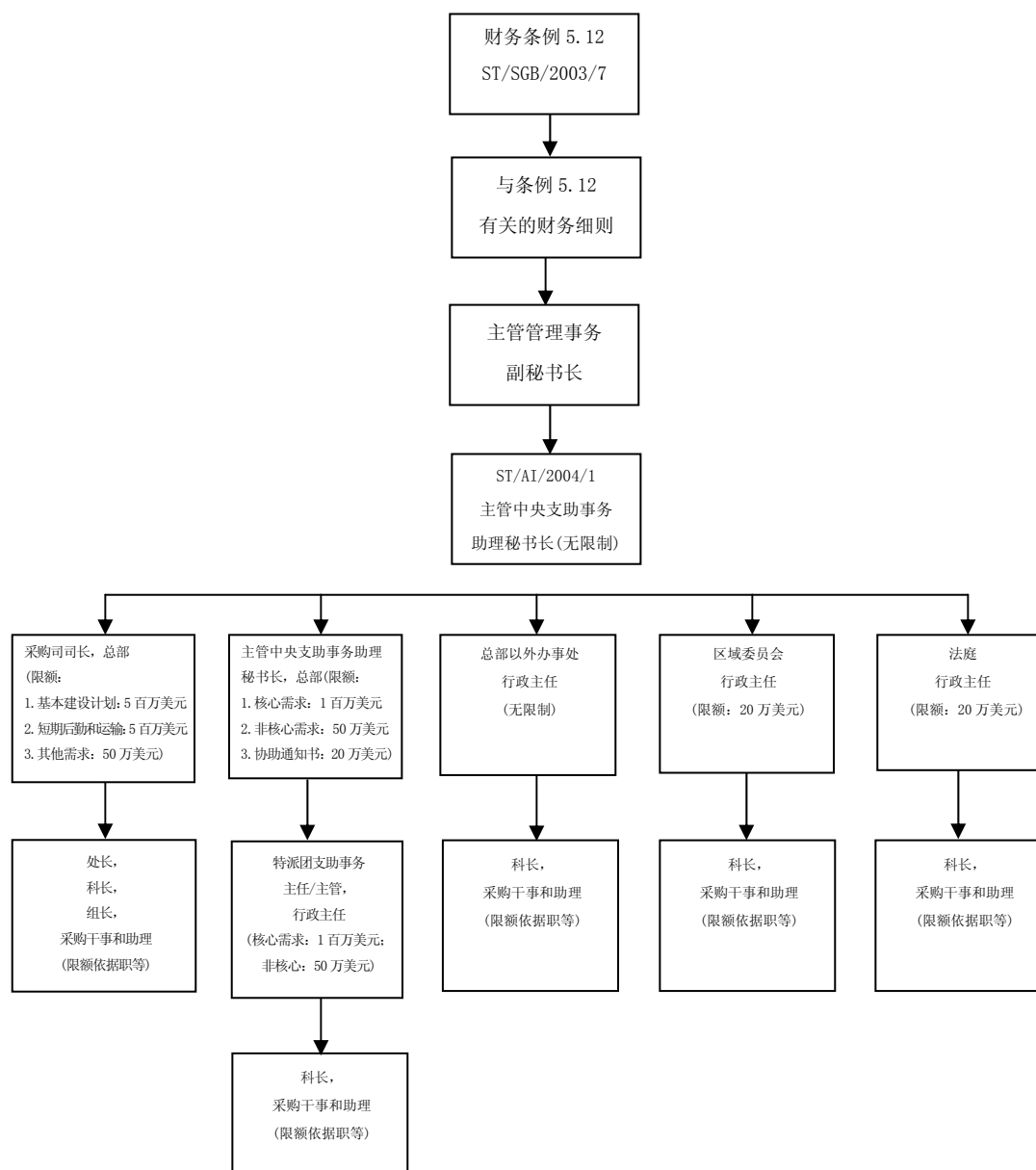
55. 中期完成的实施计划第二部分将包括在恩德培设立一个区域采购办公室，进行区域内特派团的区域采购 (将在 2010 年年中启动)。

八. 有待大会采取的行动

56. 请大会注意到经改进的采购治理安排和有关举措。

附件一

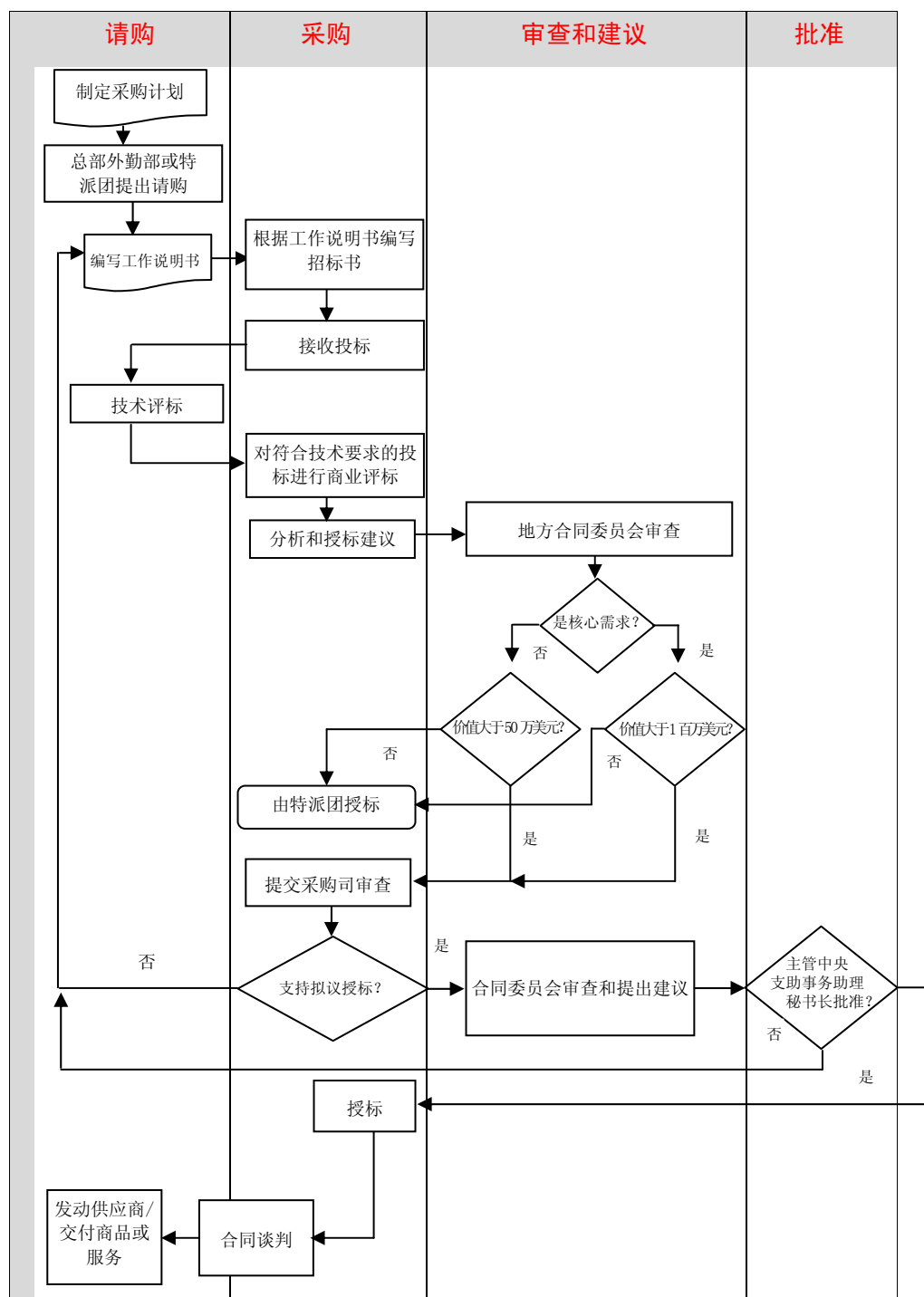
行使采购权的管理框架



缩写: CMP: 基本建设总计划。

附件二

采购职能流程图



缩写：外勤部：外勤支助部；合同委员会：总部合同委员会。

附件三

管理事务部和外勤支助部在经改进的采购治理安排下的采购
职能分工

管理事务部		外勤支助部
一. 为总部进行的采购(包括总部 由采购司执行 外勤支助部的需要)		
二. 为外地特派团进行的采购		
A. 需要为全球性质	采购司根据外勤支助部提供的 规格进行招标	
B. 需要为区域性质		
1. 通过区域采购办公室 在区域一级进行		
a. 价值在区域采购办 公室授权限额之内	招标、评标、建议和批准由区域 采购办公室进行, 总部合同委员 会不予参与。	
b. 价值超出区域采购 办公室授权限额	招标和评标由区域采购办公室 进行。采购司随后审查办公室提 交的案件并送交总部合同委员 会, 供主管中央支助事务助理秘 书长随后批准。	
2. 采购由个别特派团在 地方一级进行		
a. 价值在特派团授权 限额之内	招标、评标、建议和拟议授标由 地方合同委员会和特派团支助事 务主任/主管审查	
b. 价值超出特派团授 权限额	招标、评标、建议和拟议授标由 地方合同委员会和特派团支助事 务主任/主管审查, 并随后提交采 购司和总部合同委员会审查。委 员会提出建议, 供主管中央支助 事务助理秘书长批准。	