



第六十四届会议

议程项目 130

审查联合国行政和财政业务效率**秘书长关于联合国采购活动的综合报告****行政和预算问题咨询委员会的报告****一. 引言**

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于联合国采购活动的综合报告(A/64/284 及 Add. 1 和 2)。在审议报告过程中, 咨询委员会与秘书长代表举行了会议, 秘书长代表提供了进一步资料和说明。
2. 秘书长的报告是根据大会 2008 年 6 月 20 日第 62/269 号、2006 年 12 月 22 日第 61/246 号和 2005 年 4 月 13 日第 59/288 号决议提交的。咨询委员会对秘书长在其 2006 年 6 月 26 日 A/60/904、2007 年 6 月 1 日 A/61/937 第 126 至 131 段和 2008 年 3 月 5 日 A/62/721 的报告中提出的采购改革举措作出评论。大会认可了委员会的结论和建议, 但必须符合上述各项决议的规定。
3. 该报告为秘书长关于联合国采购活动的上次报告(A/62/525)的后续报告, 并在报告增编中概述了秘书处采购职能的治理安排和相关举措(A/64/284/Add. 1)以及可持续采购的概念(A/64/284/Add. 2)。报告主要部分讨论了采购改革活动的执行情况, 并侧重于三个主要专题: (a) 加强内部控制; (b) 改进购置流程; (c) 建立战略性采购职能。增编 1 载有关于管理事务部和外勤支助部采购作用分配的资料, 并概述了履行采购职能的监管和内部控制框架。秘书长表示, 将在目前《联合国财务条例和细则》¹ 框架范围内执行经修订的治理安排, 建议不对现有监管框架作出任何修正。增编 1 载有治理安排执行工作的行动计划, 其中包括短期和中期时限。增编 2 载有关于可持续采购概念内容和标准的报告, 其中的资料说明了对

¹ ST/SGB/2003/7。



供应商和国际竞争来源多样化可能产生的影响，包括对发展中国家和经济转型国家的影响。

报告格式和列报

4. 咨询委员会获悉，报告及其增编按照上述大会各项决议中采购改革授权的顺序进行编排和列报(见 A/64/284，附件一)。委员会认为，报告没有为评估采购职能的改善情况或内部控制制度是否充分提供依据。此外，鉴于以往对信息技术和工作人员培训的投资情况，报告本应明确说明采购职能方面的生产力收益。委员会在以下段落中对这些事项作出进一步评论。

5. 咨询委员会回顾其意见(见 A/62/721，第 5 段)，即关于采购改革的报告应包括数据和其他证据，作为已有进展陈述的证明，包括提供资料，说明为监测进展情况设立的各种机制、数据分析以及反映在执行活动方面所取得进展的绩效指标。报告没有论及这些重要内容和取得的成果。

联合国秘书处的采购量

6. 秘书长在报告(A/64/284)第 1 段中表示，总部和维持和平特派团的采购量大幅增加，从 2004 年的 13 亿美元上升至 2008 年的 32 亿美元。这一数字不包含总部以外办事处(日内瓦、内罗毕和维也纳)的采购。2008 年，这些办事处的采购量约为 9 670 万美元。咨询委员会获悉，从采购行动的总量来看，将采购权下放给总部以外办事处的风险很低。经要求，委员会收到了关于总部以外办事处、各法庭和区域委员会采购量的资料，2008 年共计 1.604 亿美元，2007 年为 2.302 亿美元(见本报告附件一)。委员会要求，秘书长在今后的报告中提供包括总部以外办事处、各法庭和区域委员会在内全秘书处的采购总量。

7. 如报告所述，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从总部获得履行采购职能的无限授权，但由当地的合同委员会就 20 万美元以上的拟议授标向行政主管提出建议。如同总部以外办事处一样，在向各区域委员会和法庭下放履行采购职能的权力时，规定须设立合同委员会，就超过 20 万美元的拟议授标向主管采购干事提出建议。而后，拟议授标应提交总部合同委员会审议，并由主管中央支助事务助理秘书长核准(A/64/284/Add.1，第 24 段、第 25 段和附件一)。咨询委员会认为，报告未说明为定期审查权力下放设立的机制以及对总部以外办事处、各法庭和区域委员会采购工作人员的问责情况。委员会强调，应定期监测权力下放的执行情况，各办事处应有能力评价和管理其受权处理的事项所涉及的风险。委员会在下文中还将对问责及权力下放问题作出进一步评论。

工作量计量

8. 报告(A/64/284)表一开列了 2004 年至 2008 年期间的采购量及采购司核准员额数量的细目，报告图三对同期的订购单价值和核准员额数进行了对比。所述趋

势显示，工作人员数同主要因维和行动激增造成的工作量增加之间存在明显差距。报告认为，工作量大而人员编制少这一情况，使购置流程出现不足的可能性增高，并使所有采购活动的风险加大。报告第 2 段指出，采购司需要增加工作人员，与工作量的增加保持同步，特别是在向维持和平行动提供支助方面。咨询委员会要求提供有关外勤特派团采购工作人员总数的资料。截至 2009 年 9 月 23 日，核准员额为 377 个，其中 73 个员额空缺(见本报告附件二)。

9. 已根据要求提供资料，说明采购司在计量其业务活动的不同方面(即财务、客户满意度、供应商登记、商务研讨会方案等)的绩效时所采用的各种指标。委员会获悉，采购司无法对处理一个采购行动的所需时间作出前后一致的绩效计量，原因是，现有信息技术系统不是为提供这种资料而设计的。

10. 经要求，委员会收到了说明订购单数量和员额职能的补充图表(见本报告附件三)。这一资料应同 A/64/284 号文件图三一并审查。

11. 咨询委员会指出，报告没有充分讨论工作量计量问题。委员会认为，秘书长关于采购活动的下一次报告应包括绩效指标和定量分析，这样可为两个期间的对比提供依据，从而有助于采购司监测其工作量及其采购行动的效率。委员会认为，这些数据至关重要，不仅有助于评估是否需要增加工作人员，而且有助于评估新的和改进后的系统和程序以及工作人员培训对采购行动的效率产生的影响。

二. 联合国采购职能的内部控制机制和战略管理问题

A. 治理

12. 秘书长关于联合国内部采购治理安排的报告(A/64/284/Add. 1)是依照大会第 61/246 号决议第 19 段提交的。增编 1 第 5 段指出，报告载有对下列内容的审查：(a) 采购的管理和支助安排，包括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。

13. 如增编 1(A/64/284/Add. 1)第 12 段指出，咨询委员会注意到，在秘书长的报告中，治理的定义是：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。

14. 根据现行组织安排，维持和平行动部继续负责向维和行动下达政治指示，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。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(A/64/284/Add. 1, 第 27 段)。

15. 咨询委员会注意到, A/64/284/Add. 1 第 36 段指出, 外勤业务需求的规模和复杂性已急剧增长, 这是整个维持和平行动扩大的反映。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 亿美元的商品和服务定购单。委员会认识到, 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。在 A/64/284/Add. 1 号文件第 36 至 39 段中, 秘书长概述了维持和平特派团业务要求带来的主要挑战, 强调在维持和平特派团规划工作应在非常早期的阶段统一安排有关采购的问题。**委员会回顾, 在大会第六十届会议上, 秘书长表示打算(A/60/846/Add. 5 和 Corr. 1)审查采购规则和程序以支持维持和平特派团的业务急需。委员会要求秘书长向大会说明在这方面取得的进展。**

16. 为应对这些挑战, 秘书长采取了两项主要措施。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第一步, 打算采购司和外勤支助部客户合署办公(A/64/284/Add. 1, 第 41 段)。秘书长还设想, 让采购司的工作人员参与技术评估和其他规划小组(2009 年 2 月开始)、采购司和后勤支助司合署办公(于 2009 年年底完成), 以及总部和外地特派团工作人员短期交流(从 2009 年第三季度开始)。

17. 第二项措施是建立一个区域采购办公室。执行这项工作的办法是, 将管理部的采购能力外派给共享服务中心, 并计划将共享服务中心建成外勤支助部正在开发的外勤支助战略的一部分。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, 以便吸引和保留合格和有经验的采购人员, 并减少各个特派团的规模和风险豁口。这两个部正在选取恩德培(乌干达)作为试点, 从 2010 年中开始建立共享服务模式和外派采购办公室。工作人员将由采购司和外地特派团外派。恩德培采购办公室将设为独立于任何特派团或外地办事处行政管理的办公室。将从采购司外派一名工作人员担任办公室主任。A/64/284/Add. 1 第 47 至 50 段概述了区域采购办公室的计划运作方式。

18. 咨询委员会注意到, A/64/284 增编 1 第 15 段指出, 这些提议旨在:(a) 优化采购流程的功能, 使其满足请购客户在及时性、最高性价比以及采购的货物和服务完全符合用途等方面的需要; (b) 加强内部控制, 包括保证请购人和行使有关职能的采购人员的职责分离。

19. 咨询委员会获悉, 秘书处打算将区域采购办公室作为一个试点项目实行。秘书长称, 在试点完成后, 将结合大会审查和批准年度支助账户预算程序向大会提出所需资源的转移问题(见 A/64/284/Add. 1, 第 51 段)。

20. 咨询委员会注意到, 目前没有向大会提出具体提议。**委员会还注意到, 区域采购办公室的概念是与尚未提交大会的新的外地支助战略相联系的。委员会强调, 应当更详细地制定有关区域采购办公室的提议并向大会提出, 届时大会将审议秘书长向大会第六十四届续会第二部分提交的战略。委员会认为, 这一举措应以对整个采购过程进行彻底审查为基础, 以便它有效地解决差距和瓶颈, 并进行成本效益分析。提议应具体说明区域办法可以解决什么问题, 说明为什么第三个**

采购地点能将加强采购系统的运作，并解释如何实现增编 1 第 15 段所述的目标和第 52 段预期的效益。

采购司改组

21. 如 A/64/284 号文件图四所示，采购司已改组为两个处，即采购业务处和综合支助事务处(A/64/284，第 4 段)。咨询委员会获悉，必须保持两个处之间的平衡，即在为业务方面增拨资源，以应付特别是维持和平行动增加的采购工作量的同时，也必须为综合支助事务处分配额外资源，以加强其能力。2007 年，综合支助事务处设立了一个规划合规监测科。秘书长在 A/64/284 号文件第 9 段中指出，规划合规监测科需要更多能力。委员会经要求得到了规划合规监测科的详细任务规定，并获悉人员配置要求将在下次预算中提出。

22. A/64/284 号文件第 4 段指出，采购司的业务战略目标已经改为面向建立一个以客户为中心的实体，不仅有能力和及时对维持和平行动作出反应，而且能应付其他内部客户的需求。在这方面，咨询委员会注意到采购司已作出努力，在更加积极应对客户要求的同时，增加发展中国家和转型经济国家供应商的采购机会。委员会认为，需要改善秘书处终端到终端供应链的运作。委员会鼓励秘书长制定一个联合国采购职能综合供应链方法。这种办法将跨越部门界限，消除结构障碍，以确保产品及时送抵客户，同时满足所有其他要求。委员会认识到，联合国系统部分组织(如联合国儿童基金(儿童基金会)和世界粮食计划署(粮食计划署))已经成功实施了供应链战略。

独立投标质疑制度的试点项目

23. A/64/284 号文件第 7 段中讨论了独立投标质疑制度项目。让参与投标的供应商有办法对采购相关决定提出异议是一个长期的关切问题(见 A/62/721，第 10 段)。该制度原定在 2008 年作为试点项目实施(见 A/62/525，第 37-39 段)，但最后在 2009 年 8 月 1 日才得以实施，初次试行期为 12 个月。从这一制度取得的业务经验将在试行阶段后向大会报告。一个由内部和外部专家组成的独立授标审查委员会将审查供应商对授标的质疑。独立授标审查委员会一开始将由总部合同委员会秘书处提供服务。秘书长表示，这一机制将使没有中标的投标者能够以独立方式提出质疑并要求审查授标决定(A/64/284，第 7 段)。

24. 咨询委员会注意到试点项目的启动，项目设立了一个独立授标审查委员会。委员会期望秘书长在其关于采购活动的下一次报告中进一步说明独立授标审查委员会的职权范围和权力，并提供该委员会所审查案件的统计数字，详细说明所取得的经验。

供应商的监督

25. 2009 年 6 月 15 日成立了高级供应商审查委员会，由道德操守办公室主任担任委员会主席(A/64/284，第 8 段)。委员会希望得到关于这一新成立的委员会的

作用与以前成立的供应商审查委员会的职权范围的区别与联系的说明(见 A/62/525, 第 35-36 段)。咨询委员会获悉, 高级供应商审查委员会的目的是向主管管理事务副秘书长提出关于被调查、指控、定罪或卷入其被指控或确实实施了欺诈、腐败或不道德行为的诉讼活动的供应商的建议。

26. 高级供应商审查委员会由担任主席的道德操守办公室主任和联合国以外的最多三名专家组成的小组构成。这些专家从主管管理事务副秘书长核准的外部专家名单中甄选, 由国际咨询律师、解决争议机构和法学院院长等组成。道德操守办公室主任入选是因为他作为欺诈和腐败问题专题专家所具有的知识和他独立于联合国采购系统的身份。高级供应商审查委员会旨在提供独立于采购司的建议, 以避免任何利益冲突, 因为道德行为的问题可能牵涉采购司的工作人员。高级供应商审查委员会是一个设立期间为 12 个月的试点项目, 12 个月后秘书长将向大会报告所取得的经验。以往设立的供应商审查委员会是审查委员会, 处理在登记中被认定为不符合资格或登记申请被拒绝的潜在供应商提出的申诉。此外, 供应商审查委员会进行评估, 并建议已登记供应商在绩效不佳或不履行义务时在秘书处供应商数据库中中止或除名, 或并在所有合同规定得到履行时在数据库中恢复立名。供应商审查委员会由采购司高级管理人员组成, 并向主管中央支助事务厅的助理秘书长提出建议。高级供应商审查委员会是一个新的概念, 将在现有资源范围内实施。委员会了解到, 秘书长将对高级供应商审查委员会的绩效进行评估, 并向大会报告, 如果大会核准这一概念, 秘书长将提出为其供资的请求, 以支持其持续开展业务。

27. 咨询委员会注意到, 在秘书长关于采购改革的报告(A/60/846/Add. 5 和 Corr. 1, 第 28 和 29 段)中, 秘书长提议加强和提高供应商审查部门的能力。他提议, 在供应商审查委员会处理被认为实施犯罪活动、欺诈、腐败做法、滥用权力和不道德行为的供应商时, 委员会的组成人员应包括秘书处内多个办公室, 包括道德操守办公室的代表。委员会对采购活动方面的新结构可能激增的情况表示关切。委员会期待看到关于高级供应商审查委员会所获业务经验的报告, 报告将在一年试行期后提交大会(见 A/64/284, 第 8 段)。报告应说明未来活动是否可以在现有结构中进行。报告还应评估外部参与的有效性。关于担任高级供应商审查委员会主席的道德操守办公室主任, 咨询委员会对该主任担任任何业务角色持保留态度。

总部合同委员会

28. 咨询委员会注意到, 根据大会第 62/269 号决议第 44 段的规定, 已采取措施保护总部合同委员会的独立性(A/64/284, 第 10 段)。在新的安排下, 总部合同委员会主席及秘书处在行政上向主管管理事务副秘书长报告。业务上, 总部合同委员会是一个独立的机构, 其成员是来自秘书处不同职能领域的工作人员, 他们非专职参与委员会的工作, 并向各自的部门领导报告。A/64/284/Add. 1 号文件在第 19 和 22 段中解释了总部合同委员会的职能。

29. 秘书长在 A/64/284/Add. 1 号文件第 43 段中表示，改进后的治理安排将有一个外勤支助部成员参加总部合同委员会。维持和平行动部和外勤支助部成员的参与安排，将确保在任何时候两个部中仅有一个部的代表参加总部合同委员会会议。咨询委员会获悉，这一安排将消除合同审查方面的潜在利益冲突。总部合同委员会的工作应遵循以下若干规定：(a) 总部合同委员会的每个成员在已对采购程序的前一部分施加影响的情况下应主动回避，不参与该案的审查；(b) 总部合同委员会的建议由多数人做出(在一项不同意见被接受时，被授权官员应表明此种核可，否则接受建议即表示接受多数人通过的建议)；以及(c) 当一次会议有三名成员(包括主席)参加的时候，总部合同委员会应有法定人数。在审查一个外地特派团的案件时，一个由外勤支助部和维持和平行动部成员以及主席组成的委员会可作出有利于该特派团的多数通过的决定。秘书长认为，这种情况可能在某些情况下危害委员会的独立性，将破坏采购程序的内部控制。咨询委员会希望得到澄清，为何在此种情况下不考虑另一部门，如政治事务部。咨询委员会获悉，由于大多数政治事务部领导的外地特派团由外勤支助部负责管理，已经做出了此种考虑。

30. 咨询委员会认为，秘书长应在下一次报告中说明总部合同委员会参与本组织的采购流程，特别是在审查外地特派团的案件中的整体有效性和及时性。此外，还应保持对总部合同委员会的人员组成和行政安排的审查。

问责制和权力下放

31. 报告(A/64/284)第11段讨论了下放采购权力的财务门槛值。A/64/284/Add. 1 号文件第 24 至 26 段和第 30 至 35 段，说明了在整个秘书处下放采购部门权力和职责分离的情况。将请购干事与核准干事职责分离的原则得到了保持。咨询委员会注意到，2008 年总部合同委员会审查的案件门槛值从 20 万美元提高到了 50 万美元。因此，主管外勤支助副秘书长和采购司司长下放的权力提高到了 50 万美元。A/64/284/Add. 1 号文件的附件一显示了全秘书处的权力下放门槛值。对于维持和平行动，履行采购职能的权力已下放给特派团支助主任/主管。地方合同委员会就授予合同提出建议，供特派团支助主任/主管核准，他可以在不需总部参与的情况下为核心需求核准授予价值高达 100 万美元的合同。对于所有其他需求，他可以核准授予价值高达 50 万美元的合同。

32. 经询问后，咨询委员会获悉地方合同委员会的门槛值是 7.5 万美元。维持和平特派团的任何高于 7.5 万美元并低于 50 万美元的采购行动，由地方合同委员会审查，并由特派团支助主任/主管核准。所有超过 50 万美元的采购行动在地方合同委员会、特派团支助主任/主管和采购司审查后提交总部合同委员会。如需求满足核心需求的标准，特派团支助主任/主管可以核准授予价值高达 100 万美元的合同。核心需求是由于其性质应在当地而非在总部系统合同下采购的基本货物和服务。委员会得到了核心需求和特别需求项目清单。核心需求的 100 万美元

的门槛值定得比较高，其目的是特派团能够迅速采购其所需的重要物品，尤其是在特派团开办期间。所有价值超过 7.5 万美元的核心需求仍需经地方合同委员会审查。助理秘书长授权采购司司长决定采购司内部不同等级/级别可下放的权力水平。采购司司长在授予下放的采购权力时，根据其对各工作人员的技能、经验和专业判断能力的评估自行决定。采购司司长下放的采购权力在 2008 年至 2009 年期间由主管中央支助事务厅的助理秘书长审查了两次，以按照财务细则 105.15 的规定提高下放权力水平和扩大下放的权力和责任的范围。

33. 咨询委员会认识到，明确规定和适当实施的权力下放十分重要，这些权力下放给参与采购流程，尤其是在外地特派团中的人员，以加速采购流程。委员会认为，秘书长应在其关于采购活动的下一次报告中加入在执行提高下放采购权力的财务门槛值方面所取得经验的充分信息。他还应加入为加强有效监测、监督和问责制所使用的机制和采取的行动的信息，以确保满足及时性、最高性价比和采购的货物和服务完全符合用途的要求。

分包

34. 咨询委员会注意到，2008 年 1 月修订《联合国合同总则》时考虑到了分包问题。目前要求分包商按照大会第 62/269 号决议第 37 段的要求遵守本组织相关细则(A/64/284，第 12-15 段)。《合同总则》第 5 条要求联合国承包商在与分包商签订任何协议之前披露其分包商身份。此外，联合国有权拒绝任何分包商，也有权批准参与其活动的所有实体和人员的存在和身份。A/64/284 号文件第 14 和 15 段说明了有关分包商的关切问题的处理方法。委员会认为，《合同总则》第 5 条规定的分包商现行安排提供了保护本组织利益的手段。秘书长应在其下一次报告中说明这项规定的执行情况。

供应商登记和供应商数据库

35. 咨询委员会注意到精简供应商登记流程和更新供应商数据库工作取得的进展(A/64/284，第 18-19 段)。根据大会第 62/269 号决议第 14 段的要求，这一新的流程已于 2008 年实施。预计新办法将允许小型当地供应商、包括发展中国家和经济转型国家的小型当地供应商参与联合国的低价值采购机会，而无需经过繁琐的登记程序。委员会请秘书长在其关于采购活动的下一次报告中列入一项分析，说明新方法如何使小型当地供应商有更多的机会参与联合国采购，并说明在采用通用规格以避免故意制定特殊规格而预先确定申购人选定的供应商方面获得的经验(见大会第 62/269 号决议，第 4 段)。

B. 信息技术

36. 秘书长在 A/64/284 号文件第 20 段中指出，秘书处和外地特派团目前使用不同的信息技术系统，影响了采购职能的管理。现行系统互不对应，因此采购司没有一个统一的数据库，也无法集中所有数据，提供一个单一无缝的采购职能门户。

此外，如上文第 9 段所示，实施业绩措施的能力也受到了现行信息技术系统缺点的影响。

37. 新的企业资源规划软件合同目前正在谈判之中。预计企业资源规划系统全面部署后，将为整个联合国提供一个统一的数据库，消除目前总部和外地特派团使用不同信息技术系统履行采购职能的问题。该系统预计还将提供各种工具，以加强对实施下放采购职能权限的内部控制(A/64/284，第 20-22 段)。

38. **咨询委员会认为，尽管企业资源规划系统预计会带来一些好处，但仍可采取措施加强不依赖现行信息技术系统的内部控制办法。**委员会在问责制和权力下放标题下对上述事项发表了评论意见(见上文第 31-33 段)。

C. 道德操守、诚信和利益冲突

39. 根据大会第 62/269 号决议第 11 和 12 段的要求，秘书长的报告列入了利益冲突的定义，并阐述了为确保采购工作人员和供应商遵守联合国道德准则而采取的步骤(A/64/284，第 23-26 段)。秘书长关于采购改革的上一次报告曾对这些问题作了长篇阐述(A/62/525，第 10-33 段)。委员会认为，利益冲突的概念不仅局限于采购活动，需要有一个代表整个联合国的全面定义。**委员会认为，报告(A/64/284)第 23 段为利益冲突概念提出的定义需要与法律事务厅和有关监督机构协商，加以进一步阐述。委员会建议秘书长提出报告，说明因采纳利益冲突定义而需要对《联合国财务条例和细则》和(或)《工作人员条例和细则》作出的任何修订。**

D. 工作人员的管理

40. A/64/284 号文件第 27 至 31 段阐述了工作人员的管理和培训问题。咨询委员会要求提供有关采购司管理审查方案的进一步资料，该方案应便利特派团采购活动的对等审查(A/64/284，第 27 段)。委员会获悉，管理审查方案(也称采购援助访问)是根据大会第 55/247 号决议创建的一个管理工具。根据这项决议，采购司的任务是确保：(a) 外地特派团有能力有效履行采购职能；(b) 总部具有高效监测外地采购情况的机制，评估参与采购流程的所有相关单位的工作量和职能，以便以最有效率的方式进行规划和工作；(c) 提供适当的培训以改善采购工作者的技能。

41. 按照任务规定，参与管理审查方案的工作人员职权范围除其他外包括以下方面的审查：(a) 组织结构、人员配置和培训需求；(b) 审查采购周期、内部控制和程序及职责分工；(c) 审查采购文件、政策和准则；(d) 财务细则、《采购手册》和其他指示/指令的遵守情况；(e) 具体问题：高价值的采购活动和执行中的项目。

42. 秘书长在其报告(A/64/284)第 28 段中表示，他打算在外部咨询人 2008 年底进行的全面需求评估基础上，制订一个强有力的培训方案，争取由支助账户和维

持和平预算为该方案提供资源。此外，该报告第 29 段也表明，目前已预聘外部公司推出全面在线学习管理系统，其中除其他外将借鉴上一年开发的课程。其他培训措施在 A/64/284 号文件第 30 和 31 段中述及。

43. 咨询委员会认识到培训采购工作人员以支持采购职能专业化的重要性。该报告未明确说明新培训提案的当前设想与过去培训举措(见 A/62/525, 第 81 段和 A/60/846/Add. 5 和 Corr. 1, 第 19-24 段)之间的联系。委员会认为, 秘书长应保持一份采购工作人员所有培训活动(包括产生的费用)的全面记录, 并制定各种办法, 评估此种培训对采购流程效率和实效的影响。

E. 最高性价比原则

44. 报告(A/64/284)第 33 至 36 段提供了有关落实最高性价比原则相关活动的最新情况, 关于采购改革的上一份报告详尽阐述了这项原则(A/62/525, 第 68-70 段)。最高性价比的定义是: 必须优化终生费用和质量以满足客户需求, 同时考虑到潜在风险因素和资源供应。咨询委员会注意到, 其他执行最高性价比方法的准则, 包括加权估标技术用于评价根据邀标书收到的提议的所有细节, 已在 2009 年 3 月 25 日发给采购工作人员(A/64/284, 第 35 段)。委员会指出, 该报告没有按照大会第 62/269 号决议第 25 段的要求, 列入采购司用于评价根据邀标书所获提议的加权评价技术细节。委员会要求, 为了遵守决议要求, 秘书长应在其下一次报告中列入这一资料。

F. 牵头机构的概念

45. 秘书长的报告(A/64/284)第 43 段重点阐述了管理采购网络高级别委员会的活动。秘书长的上一次报告详细阐述了该委员会的职权范围(A/62/525, 第 79 段)。牵头机构的概念以及与联合国系统其他组织开展的采购活动的合作情况, 也在 A/62/525 号文件第 63 至 67 段中予以阐述。委员会对其报告(A/62/721)第 28 段中的牵头机构概念议题发表了评论。如第 61/246 号决议第 25 段所示, 大会尚未就牵头机构概念作出决定。委员会认为, 鉴于联合国系统内部采购职能战略管理方面的进一步发展, 秘书长应继续提出报告, 说明与其他联合国组织合作开展的采购活动, 尤其是根据大会第 61/246 号决议第 26 段通过牵头机构概念开展的活动。

G. 增加发展中国家和经济转型国家供应商在联合国采购中的采购机会

46. 秘书长在报告(A/64/284)第 44 至第 47 段和 51 至 54 段中, 提供了为增加发展中国家和经济转型国家供应商登记和采购量所采取的措施的资料。A/64/284 号文件附件二和附件三提供了从发展中国家和经济转型国家采购的货物及服务数量的统计数据。经要求, 委员会获得了有关按国家划分的货物和服务采购情况的补充资料。委员会还获得了关于供应商登记的最新趋势列表如下:

	2004 (5 月)	2005	2006	2007	2008	2009 ^a (9 月)
发展中国家和经济转型国家的 供应商数目	72 (18.13%)	87 (20.15%)	47 (19.26%)	70 (20.59%)	83 (22.93%)	103 (30.20)
工业化国家的供应商数目	319	344	197	270	279	238
共计	391	431	244	340	362	341

^a 截至 2009 年 9 月 23 日最新数字。

47. 在报告(A/64/284)第 47 段(e)中,设想通过供应商的资金筹措来减轻可能妨碍发展中国家和经济转型国家的供应商参与联合国采购的资金方面的困难。在询问有关这项措施的运作方式后,委员会获悉供应商财务方案的结构方式将不会使本组织承担任何形式的风险或责任。联合国将把方案告知其供应商,供应商将直接与参与银行联系。所涉及的金融机构将对信贷(风险分析)和合规情况以及愿意参加该计划的各供应商进行尽职调查。双方可在它们之间建立直接的商业关系,无需联合国的参与。咨询委员会获悉,联合国不会为这种商业关系的任何一方提供保证/认股。防止与供应商有关的任何融资安排可能导致的风险将是各银行本身的责任。委员会还获悉,该方案旨在向发展中国家和经济转型国家的中小型企业提供资金流动性,并同时保护本组织不受财务责任影响。

48. 咨询委员会在报告(A/64/284)第 44 段和表 2 中注意到,发展中国家和经济转型国家参与联合国采购有所增加。**委员会鼓励秘书长继续努力,促进发展中国家和转型经济国家供应商的采购机会,并欢迎其采取积极做法以扩大这些国家参与联合国采购活动。委员会建议,应有效地利用商业会议和研讨会,以提高对参与联合国采购活动的机会和程序的认识。**

投标保证金和履约保证书

49. 如报告(A/64/284)第 48 段所述,投标保证金和履约保证书是一种担保文书,旨在使本组织免于承担承包商或供应商不履行合同的¹风险。这些文书用来担保供应商的投标或提议,并减轻合同延迟或不能履约对本组织的业务和财务产生不利影响的风险。规定供应商要提交投标保证金和履约保证金被小企业视为一项额外的财政负担,限制了发展中国家和经济转型国家小企业的参与(A/64/284,第 46 段(d))。

50. 咨询委员会在报告(A/64/284)第 49 段中注意到,2009 年对担保文书的政策进行了审查,并加以重新设计,以避免限制小企业参加联合国采购的机会。履约保证金定为合同价值的 10%,但这一数字可能会根据不履行的风险程度和违约后果的严重性而有所不同。是否要求履约保证金,包括保证金的数额,可能取决于首席采购干事的专业判断。委员会要求澄清这一问题,并获悉首席采购干事有责任运用自己的经验和专业判断以及行业最佳做法评估本组织的风险,并设置适当

的履约保证金级别。鉴于每个采购案例各不相同，必须根据其自身的优缺点加以评估。首席采购干事所做的每一个决定都应辅之以风险和情况的详细分析，并为审计目的加以记录。最后，地方合同委员会/总部合同委员会负责审查采购案例，并就任何采购案件的所有方面发表独立意见。**委员会关注的是给予首席采购干事决定是否需要履约保证金以及保证金级别的酌处权。**

合资企业投标

51. 根据大会第 62/269 号决议第 28 段，秘书长应提出报告，说明合资企业的理由和法律规定、在联合国供应商名册的登记、以及防止可能限制竞争的保障措施 (A/64/284, 第 55 段)。这项建议的目标群体包括通常不会参与联合国采购的小型 and 中小型企业。预计这一举措将有利于发展中国家和经济转型国家的小企业，否则它们由于有限的资源基础和生产能力可能无法参与联合国的采购。

52. 经询问，咨询委员会获悉，本组织具有防止形成卡特尔而限制联合国采购中竞争的内在机制。参与联合国采购行动的所有供应商都必须经过注册过程，需要供应商披露股权结构。这样，采购司供应商登记股就可以知道哪些供应商是合资企业。该系统的设计方式将确保容易发现合资企业并对其进行调查，以确保它们的建立不是为了规避联合国的竞争规则。

三. 其他问题

可持续采购

53. 报告 (A/64/284) 增编 2 是一份有关可持续采购概念内容和标准的报告，包括秘书长在其第 62/269 号报告第 33 段中要求的、有关其对供应商和国际竞争来源多样化可能造成的影响的详细资料。可持续采购的概念是秘书长在其 A/62/525 号文件所载报告中首次推出的。可持续采购的概念补充了本组织已经通过的实现最佳性价比的原则。秘书长形容可持续采购是采取能实现产品终身性价比方式满足各组织对物品、服务需要的购买过程，不仅能给本组织带来益处，同时还带来社会经济效益 (A/64/282/Add. 2, 第 4 段)。

54. 咨询委员会获悉，可持续采购的概念符合采购职能的指导原则，即 (a) 最佳经济效益；(b) 公平、诚信和透明度；(c) 有效的国际竞争；及 (d) 本组织的利益。在全面实施可持续采购概念之前，应开展广泛的基础性工作。这将通过渐进步骤分阶段实施，根据供应市场的成熟程度和联合国充分采纳可持续采购概念的意愿调整进度。

55. **咨询委员会认为，实施可持续采购应加以谨慎探讨，以符合当今市场最佳做法和联合国最高性价比采购原则；公正、正直和透明度；有效的国际竞争；以及联合国的利益。委员会强调，如果大会批准这种方法，它不应成为发展中国家和**

经济转型国家参与联合国采购的一个新的挑战。委员会建议秘书长就可持续采购方面提出的倡议继续向大会通报情况。

四. 结论

56. 咨询委员会在本报告中提出了一些关切，并建议秘书长及时向大会报告这些问题。

附件一

2007 至 2008 年期间总部以外的办事处、法庭和委员会的采购量

2007 年：采购订单数量和采购价值		
总部以外的办事处	采购订单数量	采购订单价值（美元）
非洲经委会	320	7 778 645
拉加经委会	1 267	10 215 458
亚太经社会	2 357	10 128 277
西亚经社会	298	4 775 804
卢旺达问题国际法庭	421	8 542 364
前南问题国际法庭	506	29 860 340
日内瓦办事处	4 403	80 123 573
内罗毕办事处	1 857	56 372 194
维也纳办事处	1 698	22 388 036
共计	13 127	230 184 690
2008 年：采购订单数量和采购价值		
总部以外的办事处	采购订单数量	采购订单价值（美元）
非洲经委会	378	7 830 328
拉加经委会	986	5 843 537
亚太经社会	727	7 496 361
西亚经社会	164	3 081 457
卢旺达问题国际法庭	377	9 884 000
前南问题国际法庭	350	29 522 738
日内瓦办事处	3 358	64 411 741
内罗毕办事处	1 379	16 033 748
维也纳办事处	1 188	16 344 852
共计	8 907	160 448 762

简称：非洲经委会，非洲经济委员会；拉加经委会，拉丁美洲和加勒比经济委员会；亚太经社会，亚洲及太平洋经济社会委员会；西亚经社会，西亚经济社会委员会；卢旺达问题国际法庭，卢旺达问题国际刑事法庭；前南问题国际法庭，前南斯拉夫问题国际刑事法庭；日内瓦办事处，联合国日内瓦办事处；内罗毕办事处，联合国内罗毕办事处；维也纳办事处，联合国维也纳办事处。

附件二

截至 2009 年 9 月 23 日外地特派团采购工作人员总数

特派团	外地特派团采购工作人员		
	核准员额数	实际任职员额	空缺
联布综合办	7	5	2
中乍特派团	19	13	6
西撒特派团	8	8	0
联海稳定团	20	20	0
联刚特派团	46	44	2
联阿援助团	11	9	2
联伊援助团	27	20	7
达尔富尔混合行动	40	26	14
观察员部队	15	14	1
联塞部队	8	8	0
联黎部队	32	23	9
联塞建和办	1	1	0
后勤基地	13	11	2
科索沃特派团	9	9	0
联利特派团	28	22	6
联尼特派团	7	7	0
联苏特派团	40	27	13
东帝汶综合团	14	11	3
印巴观察组	3	2	1
联科行动	17	14	3
联格观察团	7	5	2
停战监督组织	5	5	0
共计	377	304	73
空缺率	19%		

简称：联布综合办，联合国布隆迪综合办事处；中乍特派团，联合国中非共和国和乍得特派团；西撒特派团，联合国西撒哈拉全民投票特派团；联海稳定团，联合国海地稳定特派团；联刚特派团，联合国组织刚果民主共和国特派团；联阿援助团，联合国阿富汗援助团；联伊援助团，联合国伊拉克援助团；达尔富尔混合行动，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动；观察员部队，联合国脱离接触观察员部队；联塞部队，联合国驻塞浦路斯维持和平部队；联黎部队，联合国驻黎巴嫩临时部队；联塞建和办，联合国塞拉利昂建设和平综合办事处；后勤基地，联合国后勤基地；科索沃特派团，联合国科索沃临时行政当局特派团；联利特派团，联合国利比里亚特派团；联尼特派团，联合国尼泊尔特派团；联苏特派团，联合国苏丹特派团；东帝汶综合团，联合国东帝汶综合特派团；印巴观察组，联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组；联科行动，联合国科特迪瓦行动；联格观察团，联合国格鲁吉亚观察团；停战监督组织，联合国停战监督组织。

附件三

2004 至 2008 年期间采购订单数与员额数对比

