



大会

Distr.: General  
26 December 2012  
Chinese  
Original: English

第六十七届会议

议程项目 129

审查联合国行政和财政业务效率

## 独立的采购质疑制度试点项目

### 秘书长的报告

#### 摘要

应大会第 62/269 号决议第 16 段的要求，本报告就执行独立的采购质疑制度试点项目提供最新情况。报告还按照第 61/246 号决议第 13 段介绍采购质疑制度的具体模式及有关程序，包括可能涉及的法律和预算问题。秘书长已将试点项目延至 2015 年 6 月 30 日，并扩大了范围，以在处理采购质疑方面获得更多经验。



## 一. 引言

1. 本报告是按大会第 61/246 号决议第 13 段提交，其中要求就投标质疑制度的具体模式及有关程序，包括可能涉及的法律和经费问题提交一份报告，并按第 62/269 号决议第 16 段提交，其中要求启动一项独立的投标质疑制度试验项目并报告取得的经验。

## 二. 背景

2. 采购质疑制度在秘书长关于采购改革的报告 (A/60/846/Add. 5) 中是首次提出的。按照大会第 62/269 号决议，2009 年在秘书处建立了这一制度，作为试点。

3. 采购质疑制度的目的是进一步加强采购决策过程的透明 (A/60/846/Add. 5，第 17 段)。该制度给参加联合国项目投标但没有成功的供应商提供一个机会，在授标后就联合国授予的合同提出采购质疑。它还提供了一种机制，使本组织能够在必要时采取纠正行动和(或)提供补救办法。有效的采购质疑制度有助于改善采购程序和做法并加强内部控制。此外，这一制度有助于善治，并符合国际公共采购的最佳做法。<sup>1</sup> 作为试点项目的一部分，还审查了其他公共机构在这一领域的经验。

## 三. 试点项目的启动

### 设立授标审查委员会

4. 2009 年 11 月设立了授标审查委员会，以此启动了试点项目。总部合同委员会主席担任授标审查委员会书记官长，合同委员会秘书处的两名工作人员为授标审查委员会业务提供行政支助。授标审查委员会有一份采购问题和采购相关争议独立专家名册，这些专家应请求就采购质疑案情提供书面意见。为试点项目之目的，所提出的采购质疑必须是针对总部采购司 2009 年 11 月之后发布的估计价值至少为 300 000 美元的招标。采购质疑程序的主要步骤如下：

(a) **提交采购质疑。**未得标供应商请采购司陈述情况。如其对陈述的情况不满意，可在听取陈述后 10 个工作日内向授标审查委员会书记官长提出采购质疑；

(b) **授标审查委员会专家的审查。**一旦书记官长确认采购质疑合乎条件，即将其交给授标审查委员会的一名专家或(如遇复杂案件)3 名专家组成的小组处

---

<sup>1</sup> 《联合国国际贸易法委员会公共采购示范法》第 67 条的规定，应由一个独立审查机构就采购实体的决定或行动或采购实体不作决定进行审查。同样，世界贸易组织《政府采购协定》也就采购质疑作了规定。

理。该专家或专家小组对案件进行审查，以确定受质疑的采购授标是否符合有关邀标文件规定的评估和授标准则、适用的联合国财务条例和细则以及关于采购的行政通知。以书面报告载述专家关于采购质疑的调查结果和建议。专家们还可就改进今后邀标书质量或内部采购程序提出建议；

(c) **决策。**专家报告提交给主管管理事务副秘书长以作最后决定；

(d) **通知/通信。**书记官长将关于质疑的最后裁定传达给供应商和内部有关方面。

### 结果和补救措施

5. 采购质疑或是被否定或得到支持。质疑者有责任证明案情。如果质疑者未能履行这一责任，采购质疑将被否定。如果质疑者提供了证明，则采购质疑得到支持，这导致三种可能的补救办法。其一，将授予的合同限期一年、而不是多年。因此就必须迅速重新招标，并邀请质疑者参加投标。其二，取消授予的合同。不过，鉴于可能产生的合同和业务影响，这一补救办法需事先商法律事务厅和请购部门。其三，给予质疑者财政补偿，最多不超过 50 000 美元，以偿付与采购质疑程序直接相关的费用。在试点项目中，这一补偿不包括律师费。此外，专家可根据其调查结果建议其他被认为适当的补救行动。

## 四. 试点项目执行情况

6. 试点项目的启动涉及一些开办活动，包括开展研究和参照现有的质疑制度制订基准，与内部利益攸关方、外部执业人员和学术界人士协商，制定政策和程序，建立数据库和开发信息技术工具以及编制采购质疑表。授标审查委员会秘书处还设立了一个采购质疑资料电子图书馆，供委员会专家们使用。此外，秘书处列出和建议了专家名单供主管管理事务副秘书长审核，并在 2009 年为专家们举办了上岗学习班。2009 年 10 月，采购司对其工作人员进行了情况陈述和采购质疑程序培训。

7. 大会第 61/246 号决议要求酌情将投标质疑制度信息张贴于采购司网站。2009 年 12 月，将有关信息张贴到了采购司内联网([http://extranet.unsystem.org/pd/pilot\\_program.htm](http://extranet.unsystem.org/pd/pilot_program.htm))。此外，相关邀标书说明未得标供应商有权听取情况陈述和提出采购质疑。

8. 2009 年 11 月至 2012 年 9 月期间，采购司发出 779 项邀标，其中 459 项的价值等于或超出 300 000 美元。同一期间，该司进行了 52 情况陈述，有 20 项采购质疑提交给了授标审查委员会书记官长。其中 16 项不符合受理资格。主管管理事务副秘书长参考审查委员会专家的报告，对剩余的 4 项质疑作了决定：其中一项质疑得到支持，另一项被否定。其余两项质疑截至本报告起草时尚未决定。在同一期间，审查委员会秘书处还收到 80 项与联合国采购行动无关的申诉。

## 五. 从试点项目中吸取的经验教训

9. 尽管试点项目的范围有限,收到的质疑数量也不多,但还是吸取了一些经验教训,现概述如下:

(a) **需要加强与供应商的联系/外联。**要求情况陈述和出现采购质疑的主要原因是:一些邀标书有含糊不清之处、由于业务原因在原邀标书发出后修改其中的要求、以及供应商对联合国的采购程序缺乏理解;

(b) **情况陈述的重要性。**情况陈述会证明对供应商是有用的,使他们更好地理解为什么他们未能中标并可帮助他们在未来的邀标中获得成功。大多数供应商对采购司的情况陈述感到满意,没有提出采购质疑。情况陈述给该司提供了机会,借以让供应商们更好地了解联合国的采购政策和程序。参加情况陈述的采购司和申购者办事处工作人员的反馈都很正面,显示对市场需求有了更好的了解。通过与供应商交流,认识到有必要修改招标书的措辞。另一经验认识是,仍然需要支持和加强采购司和申购者办事处的内部能力,提供情况陈述,并将得到的经验教训用于改善购置流程;

(c) **需要法律协助。**在一次质疑中,供应商的法律顾问参加了情况陈述,但法律事务厅无人参加,这是对联合国不利。审查该案的审查委员会专家建议,进行情况陈述时如有质疑者的律师出场,联合国应安排法律代表出席。据认为,可取的做法是,未来的采购质疑制度应规定法律事务厅“在需要时”积极参与。

(d) **供应商有意参与采购质疑制度。**供应商们显然有意参与采购质疑制度。例如,虽然一些维持和平地点的供应商没有资格参加试点项目,但他们对维持和平特派团授予的一些合同提出了采购质疑。供应商有意参与,加上采购质疑制度的扩大,这将提供进一步机会以吸取经验教训,并给予总部管理层更多的视角来评估其他工作地点的采购运作情况;

(e) **提高透明度。**采购司开展的情况陈述已使未中标通知书内容有所改善,现在的通知书提供情况陈述资讯和采购质疑程序。邀标书中也包括一个采购质疑程序章节,并提供采购司网站的链接。

## 六. 扩大试点项目范围并延长试验时间

10. 虽然已取得了一些经验教训,但秘书长认为,就试点项目取得更多经验是必要而可取的。考虑到该质疑制度的效用并有助于加强内部程序和做法,特将试点项目延长至2015年6月30日,并扩大其范围:

(a) **扩大范围。**采购质疑所涉最低金额要求从 300 000 美元降至 200 000 美元，机构扩大到设在乌干达恩德培的区域采购办事处(属采购司)。据估计，这两项变动将导致受质疑的采购合同增加 30%以上；

(b) **采用非诉讼纠纷解决程序。**研究显示，一些政府机构在处理采购质疑时有效使用了非诉讼纠纷解决方式。非诉讼纠纷解决办法是一个自愿性的非正式的处理纠纷程序，由第三方促成发生纠纷各方通过讨论解决问题。在采购质疑制度中包括一个可选择的非诉讼纠纷解决程序，这被认为是有益。概括地讲，这一程序涉及由授标审查委员会专家作为第三方非正式会晤联合国授权的代表和供应商。非诉讼纠纷解决方式可迅速解决争议，在处理采购质疑时，这对各方都是一个重要的考虑；

(c) **财务补偿。**目前偿付给质疑胜诉者用于支付采购质疑费用的最高财政补偿是 50 000 美元，其中不包括律师费。但研究显示，如果采购质疑得到支持，一些政府机构允许予以偿还合理的律师费。秘书长因此决定将偿还的合理的律师费包括在上述最高限额数目内。这被认为是公平的，因为供应商因得到支持的采购质疑造成的自付费用已获报销；

(d) **系统的培训。**为支持试点范围的扩大，采购司将增加对采购干事，包括区域采购办事处干事们的培训，以及对参加情况陈述的申购者办事处人员的培训。

11. 考虑到由于试点项目的继续，将获得了更多经验，秘书长将就 2014 年后支持采购质疑制度的预算和人员编制需求向大会提出建议。在此之前，扩大的试点项目将像现在一样，继续在总部合同委员会秘书处、采购司和申购者办事处现有资源范围内匀支。

## 八. 结论和建议

12. 建议大会：

(a) 注意到本报告，并将试点项目延至 2015 年 6 月 30 日；

(b) 请秘书长向大会第六十九届会议报告扩大的试点项目所获经验，并就正式建立联合国采购质疑制度向大会提出建议，包括说明所涉的预算和人员编制问题。