



## 第六十九届会议

## 议程项目 131

## 审查联合国行政和财政业务效率

## 联合国采购活动

## 行政和预算问题咨询委员会的报告

## 一. 导言

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报告(A/69/710)。行预咨委会在审议该报告期间会晤了秘书长的代表,后者提供了补充资料 and 作出了进一步澄清,其中最后的资料和澄清是 2015 年 3 月 2 日收到的书面答复。

2. 秘书长的报告是根据大会第 68/263 号决议提交。大会在该决议中审议了秘书长关于联合国采购活动的前几次报告,<sup>1</sup>请秘书长提出关于联合国采购活动的综合报告,供大会第六十九届会议审议。行预咨委会在本报告中酌情提到它上一次关于采购活动的报告(A/67/801)所提出的意见和建议,并提到审计委员会就联合国维持和平行动 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日财务报表所提出的意见和建议(A/69/5(Vol. II))。

3. 秘书长的报告在导言中表示,采购司已经进入转型的后期阶段,从过去的事务性部门转变为本组织供应链中高度专业化的战略伙伴。秘书长解释说,现代化的采购办法要求在各部门、各工作地点、业务任务和预算周期之间实现战略互动,而且这样一项采购战略将导致效率的提高。团结项目的全面执行(见下文第 6 至 8

<sup>1</sup> 秘书长关于联合国采购活动的报告(A/64/284 和 A/67/683 和 Corr.1 和 2);关于独立采购质疑制度试点项目的报告(A/67/683/Add.1);对内部监督事务厅关于联合国采购活动的全面报告的答复(A/67/683/Add.2);关于联合国内部采购治理安排的报告(A/64/284/Add.1);关于可持续采购的报告(A/64/284/Add.2)。



段)预计将补充这项采购战略, 加强多个相互关联的业务流程之间的协调, 从而提高效率, 减少重复的行政程序和带来其他效益。

4. 秘书长表示, 采购司正在实施多项重要举措, 进一步提升联合国采购工作的战略方法, 并使采购流程现代化。此类重要举措包括: (a) 利用团结项目的业务情报作为战略采购工具; (b) 调整包机服务的采购流程, 以增加竞争, 确保跟上行业最佳做法; (c) 不断加强采购业务组的专业化; (d) 落实电子招标办法; (e) 制定有针对性的采购战略, 用以实现模块化。

#### 需要清晰地说明各项初步提议

5. 行预咨委会注意到, 秘书长的报告列有一些可能需要大会审议和批准的提议, 例如扩大独立采购质疑方案, 把总部以外的办事处、区域委员会和维持和平行动包括在内(A/69/710, 第 46 段), 或与可持续采购有关的行动(同上, 第 63 段)。行预咨委会还注意到, 在秘书长的报告中, 关于这些提议的说明不占显著地位, 甚至没有在有待大会采取的行动中着重列出。行预咨委会认为, 这些提议应该制定得更清晰, 有充分的分析做依据, 以有助于大会审议。

## 二. 联合国采购工作从事务性采购转型为供应链管理

#### 团结项目

6. 秘书长表示, 通过实施团结项目, 得以采用现代和高效的采购办法, 提升透明度、问责制和资源管理, 同时更好地为全球客户提供高质量的成果和服务。秘书长还指出, 为了实现团结项目的效益, 采购司将对秘书处全球采购体系当前的组织结构和相应的职责分工进行一次战略分析。行预咨委会通过询问获悉, 与秘书处有关的分析将集中于查明在全球以优化方式提供采购服务的机会。行预咨委会还获悉, 在启用团结项目之前对采购流程进行了一次彻底审查, 以确保在系统的设计阶段纳入了所有必须的采购业务。

7. 秘书长解释说, 团结项目的供应链模块可作为相互关联的业务程序的中央平台, 这些程序的例子包括采购、招标、物流、合同管理、接收和验收以及账单支付, 它们迄今一直是各自为政。这样的一体化大大有助于提高效率, 势必消除重复的采购流程。此外, 秘书长表示, 团结项目将使整个秘书处内的所有部门都能够更加便利地使用采购司的系统合同, 通过把各地所需采购合并在一起, 帮助实现更大的规模经济。

8. 行预咨委会期望, 由于团结项目带来的一体化, 将确保消除重复的采购流程, 并通过更好地规划和合并所需采购, 实现规模经济。行预咨委会期待从今后提交大会的报告中获悉团结项目的影响。

## 通信和信息技术科

9. 秘书长的报告在第 7 段表示, 2012 年在采购司内设立了通信和信息技术科, 为信息和通信技术(信通技术)采购建立适当的治理结构。秘书长还指出, 该科的重点工作是为复杂的信通技术方案实行新的合同和采购模式, 以帮助本组织在完成任务时更加注重内部控制和实行更有效的成本控制机制。

10. 行预咨委会通过询问通信和信息技术科有哪些客户, 获悉该科负责管理所有维和行动、总部各部门、总部以外各办事处以及特别政治特派团的信通技术采购。在这方面, 该科两个最大的客户是外勤支助部的信息和通信技术司和管理事务部的信息和通信技术厅。行预咨委会通过进一步询问获悉, 通信和信息技术科通过合并所需采购和在全球一级进行采购, 将使联合国内的信通技术采购实现规模经济。行预咨委会又获悉, 该科作为本组织内部唯一专门从事信通技术采购的实体发挥着领导作用, 并能够在这个高度复杂的领域使本身的经验发挥杠杆效应。行预咨委会获悉, 通信和信息技术科已制定了能够更好地预测客户需求和评估所需采购的工具, 用以协助授予采购合同。

11. 行预咨委会注意到, 审计委员会在其关于联合国维持和平行动 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日期间财务报表的报告中指出, 在确立信通技术设备和服务采购标准的过程中存在不足(A/69/5(Vol. II), 第二章, 第 369 至 373 段)。审计委员会尤其发现, 关于维和行动信通设备采购标准的提议没有阐明应该满足的业务要求、可供满足这些要求的各种选择以及如何挑选满足这些具体要求的产品或公司。此外, 审计委员会还注意到, 延长现行标准的提议不是以有系统的用户反馈为依据, 在一些情况下也没有考虑与市场上其他产品之间的竞争性比较。审计委员会还指出, 无论在引进新技术还是在过渡到作为标准的新技术时, 都没有评价变革的成本(同上, 第 375 至 377 段), 而且有些合同在未得到总部合同委员会具体建议的情况下便经过了重大修订(同上, 第 378 至 387 段)。

12. 行预咨委会考虑到审计委员会的意见, 认为需要进行更大努力, 解决设备采购标准的制定过程与申购部门的业务要求脱节的问题。行预咨委会期望通过把信通技术采购工作合并交给通信和信息技术科, 将有助于消除审计委员会着重指出的所有不足。

## 改变为满足长期包机需求招标的办法

13. 秘书长表示, 为有效支持维和特派团和政治特派团遵守安全理事会决议, 采购司和外勤支助部正在实施航空资产和后勤服务采购的新招标办法, 以增加业务灵活性, 加强国际竞争, 确保本组织获得更高的性价比。秘书长解释说, 除参考业界和会员国代表的反馈外, 还征求了国际民用航空组织(民航组织)的专家意见, 改变了包机运输的招标程序, 从招标书转变为征求建议书。征求建议书概述本组织的后勤需求, 而不是像招标书那样, 规定应如何通过具体的技术解决方案来满

足这些需求。秘书长解释说，根据征求建议书方法，授标建议的依据是建议是否最充分地满足了这些需求，并综合考虑加权技术和商业价值。秘书长表示，更新后的招标方法符合联合国的采购指导原则，同时利用了最佳行业做法来满足日益复杂的航空需求。秘书长并指出，秘书处已经采用征求建议书方法来进行其他复杂的招标工作，如所需口粮、燃料、信息技术、医疗和工程采购的招标。行预咨委会经询问获悉，秘书处从 2012 年开始与民航组织合作，后者按照项目协议规定的条款和条件，通过该组织的技术合作局为过渡项目提供技术咨询和建议。

14. 秘书长的报告第 11 至 16 段讨论了新招标方法的各个方面，包括要求投标公司承诺达到明确的关键业绩指标，如飞机可用性、反应能力和快速增援能力，并承诺实现技术评价标准的现代化，使其涵盖运营商经验、飞机性能、人员资质和安全监督。秘书长通报了 2014 年 6 月为联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)发出的试点征求建议书的初步结果，到 2014 年 8 月截至日共收到建议 22 份。委员会并获悉，招标书平均有 5 家公司参加且地域分布有限，而征求建议书有 22 家公司参加且地域分布广泛，其中 5 家是首次进入联合国采购市场。行预咨委会经询问获悉，由于建议数目大，而且在评价期间与投标公司之间多次相互要求作出说明，大约花了 5 个月的时间才完成建议书评价。在这方面，委员会获悉，在取得经验和熟悉新的评价系统之后，今后的招标时间会大大缩短。

15. 行预咨委会欢迎业界作出积极响应，体现在参加招标的供应商大大增加，其地域分布扩大，并注意到更多的供应商参加招标和招标竞争性的提高将使本组织受益。鉴于由于向新招标方法过渡，建议书增加，行预咨委会期待尽一切努力改进评价流程，以在确保评价公平透明的同时缩短评价时间。

16. 行预咨委会经询问获悉，作为分阶段推出修订招标方法的第一步，2014 年 6 月发出了作为试点的征求建议书(见上文第 14 段)。秘书处将在整个过程结束后分析效益和有待改进之处，利用所得经验教训继续改进征求建议书方法，该方法预计将在 2015 年第二季度全面实施。委员会并获悉，征求建议书方法仅是一个更大的工具包中的工具之一，该工具包可用于应对各类采购需求，如维和特派团开办、紧急增援的需求、成熟维和特派团的供应链优化或机队待命所需。

17. 行预咨委会回顾，大会在其第 65/289 号决议第 50 段中，确认启动了一个在空中服务采购中向征求建议书方法过渡的试点项目，注意到根据《联合国财务条例和细则》，最高性价比是联合国采购工作四项主要原则之一，其他三项原则是：公平、诚信和透明度，有效的国际竞争，联合国的利益；再次请秘书长向大会报告联合国采购工作中执行最高性价比方法的明确指导方针，包括加权估标技术的所有细节，并提交关于试点项目结果的报告。大会并在同项决议的第 51 段请秘书长在制定征求建议书方法时确保充分的透明度，并强调应根据本组织的业务要求来拟定征求建议书。

## 其他举措

### 电子投标试点

18. 秘书长表示, 2014 年采购司启动了电子投标试点项目, 范围仅限于由采购司通信和信息技术科管理的询价活动。秘书长并表示, 试点项目的选择范围是风险相对较低、价值较低(所需采购不超过 40 000 美元)、简单并能轻易实现增效的询价活动。行预咨委会经询问获悉, 联合国秘书处在线供应商名册已加入电子投标功能, 配置的询价模板在配置上是为了满足试点项目的需要。因此, 2015 年 3 月将推出首批试点招标书。行预咨委会还获悉, 将通过对供应商进行定点外联、利用调查表收集反馈意见和在采购司网站发表调查结果来确保透明度。委员会得到的信息显示, 预计到 2015 年第三季度试点项目将收集到足够数据, 可以对如何把试点推广到其他招标工具和/或联合国秘书处其他部门作出评估。行预咨委会对采用信息技术实现招标工作增效表示赞扬。委员会强调, 应尽一切努力保持项目执行工作的透明度, 并期待在今后提交大会的报告中获悉更多执行成果。

### 口粮合同

19. 秘书长表示, 2012 年 9 月, 采购司开始为各类口粮合同重新招标, 并采用了订正规格和标准。对规格进行订正的原因, 是 2009 年 3 月至 2011 年 8 月期间采购司和外勤支助部对口粮需求进行的全面审查, 这次审查强调质量标准和控制机制, 目的是提高成本效率, 加强竞争。秘书长表示, 重新招标后有 11 项合同被替换, 另外为联合国马里多层面综合稳定团和联合国中非共和国多层面综合稳定团这两个新设维和特派团订立了合同。秘书长指出, 为维和特派团提供口粮和相关服务的合同平均成本总体下降, 每年可因此节省约 4 500 万美元。订正标准通过检查程序、认证和改进的风险缓建措施, 提升了卫生、食品安全和质量标准。行预咨委会对报告中提及的口粮合同管理得到改善的情况表示赞扬。委员会建议在大会审议秘书长报告时向其提供资料, 说明对节省的估算方法, 包括说明汇率变动等相关因素。

### 燃料合同

20. 秘书长指出, 除了为较大的外地特派团采购所需燃料以外, 采购司现还承担了订立小型燃料合同的责任, 而这在过去是由当地采购办事处负责的。秘书长指出, 承担小型燃料合同责任的目的是为了改善服务, 确保适当的风险管理, 并利用采购司积累的业务专长。秘书长还指出, 法律事务厅已制定了针对联合国的示范合同, 合同中通过违约赔偿条款, 确保及时调动, 防止发生环境赔偿责任, 使业务更具灵活性, 满足快速部署或分发点增加带来的不断变化的需求。

### 执行采购培训路线图

21. 秘书长在其报告第 37 段中概述了采购司通过在线采购培训学校和其他手段在各级为申购人、采购工作人员和合同管理部门提供的培训课程。秘书长指出，采购工作人员还可以接受完成后可获得专业认证的在线高级培训，并说，本组织通过开展持续培训 and 专业化，加强了采购职能的内部控制框架，从而继续减少效率低下和职业道德违规的风险。行预咨委会经询问获悉，采购司提供如下三级采购培训：(a) 通过采购司在线采购培训学校提供的基础培训和认证，这是采购工作人员的必修课程；(b) 通过在线采购培训学校提供的中级培训和认证，采购工作人员可根据其职能选修；(c) 通过国际公认的采购机构提供的培训，完成后可获得国际公认的采购专业认证和认定。行预咨委会获悉，为所有采购工作人员持续提供这种培训将取决于能否获得资金。行预咨委会认识到，对各级采购职能工作人员的培训在全组织采购流程的专业化方面起着重要作用，并赞扬采购司在这方面所作一致努力。行预咨委会强调，应当以相应的征聘政策配合这一努力，即重视遴选具备履行推动联合国采购转型的关键职能所需要的最新技能和能力的候选人。

### 合规监测

22. 秘书长在先前关于采购活动的报告中概述了采购协助访问方案，该方案旨在确保维和特派团和政治特派团的采购遵守《联合国财务条例和细则》、《采购手册》和国际公认的最佳做法(A/67/683，第 18 段)。鉴于采购协助访问方案取得了良好效益，秘书长设想将其扩大到包括总部以外的办事处、各区域委员会和法庭，并在这方面指出，他打算在 2016-2017 两年期为扩大这一方案寻求增加资源(A/69/710，第 40 段)。

23. 行预咨委会回顾，审计委员会在其对维持和平行动财务报表进行的审计中，注意到在采购活动中多次出现不遵守既定准则的情况。审计委员会注意到，在一些情况下，合同价值增加后，没有按照《采购手册》第 15.7.3(a)段的规定，相应增加履约保证金。这使本组织暴露于供应商不履约的风险。在这方面，审计委员会建议审查获取履约保证金的准则(A/69/5 (Vol.II)，第二章，第 129 段)。审计委员会还注意到，在一些情况下违背总部合同委员会或地方合同委员会的建议，延长了租赁协议的期限，建议对《采购手册》进行审查，以加强地方合同委员会/总部合同委员会作为有效的内部控制机制的作用(同上，第 150 段)。行预咨委会强调，必须更密切监测遵守情况，确保严格遵守《采购手册》和其他采购规则和程序的规定。在这方面，行预咨委会期望秘书长确保充分执行审计委员会的建议。

### 扩大独立的采购质疑方案

24. 秘书长的报告第 44 至第 47 段提供了关于 2009 年设立的独立的采购质疑制度的最新情况，该制度是为了加强内部控制并促进采购的廉洁、公平和透明。该



制度为在采购司招标项目中未中标的投标单位提供了通过作为试点的授标审查委员会提出质疑的机会。行预咨委会注意到，根据试点计划，只能对由总部采购司或乌干达恩德培的区域采购办公室发出、估计价值至少为 200 000 美元的招标向授标审查委员会提出采购质疑。行预咨委会还注意到，试点计划正在进行之中，并已延长至 2015 年 6 月 30 日。行预咨委会认为，如以任何方式将该计划扩大至第一阶段(总部以外各办事处(日内瓦，维也纳和内罗毕))、第二阶段(各区域委员会和法庭)和第三阶段(维持和平特派团和政治特派团)，均应在详细评价其成果并审查经验教训的基础上进行，以确定是否扩大和如何扩大。

#### 增加发展中国家和经济转型国家供应商的商业机会

25. 秘书长指出，确保为发展中国家和经济转型国家供应商提供商机仍是本组织工作的重中之重。秘书长在其报告第 51 段中列举了一些这方面的活动，并列示了一份表格，显示联合国从发展中国家和经济转型国家进行的采购从 2009 年的 40%增至 2013 年的 55%。行预咨委会经询问获悉，在 2013 年授予合同的总共 153 个供应商中，有 107 个来自发展中国家，11 个来自经济转型国家，35 个来自工业化国家。根据所提供的资料，按合同价值计的大致分布显示，44%授予了发展中国家，12%授予了经济转型国家，45%授予了工业化国家(见下表 1)。行预咨委会注意到在增加发展中国家和经济转型国家供应商的商机方面所作努力。行预咨委会认为，在这方面可再进一步，建议大会请秘书长加紧努力，推动从发展中国家和经济转型国家进行采购。

表 1  
2009–2013 年采购量趋势

年份	发展中国家			经济转型国家			工业化国家			总价值	国家总数
	价值 (千美元)	国家数	占总价值的 百分比	价值 (千美元)	国家数	占总价值的 百分比	价值 (千美元)	国家数	占总价值 百分比		
2009	936	96	25.18	539	12	14.50	2 242	30	60.32	3 717	138
2010	1 026	90	30.44	596	15	17.68	1 749	34	51.88	3 371	139
2011	1 303	104	37.57	561	12	16.18	1 604	34	46.25	3 469	150
2012	1 291	99	41.83	435	12	14.10	1 360	34	44.07	3 087	145
2013	1 405	107	43.44	370	11	11.44	1 460	35	45.12	3 235	153

注：2011 年和 2012 年的数字可能因四舍五入而有差异。

#### 简化供应商注册和管理

26. 秘书长指出，通过启用团结项目及单一全球供应商名册，为进一步整合和简化曾是相互隔绝的各个供应商登记和管理程序提供了一个机会。秘书长还指出，采购司将继续努力为联合国秘书处供应商名册的全球管理建立业务框架，框架将

采用集中管理的方式，开展全面的法律和财务尽职调查及供应商审核。为此设立了一个在意大利布林迪西全球支助中心工作的临时主数据管理小组。小组通过对供应商名册进行审查，去除了重复、不准确和不完整的记录。秘书长进一步指出，几十个不同的供应商数据库被精简为一个单一的可运作平台，服务于秘书处所有实体，包括外地实体。为继续开展这项工作，使其能够持续进行，秘书处将要求把现有临时资源常规化。

27. 经询问拟予常规化的临时资源问题，行预咨委会获悉，秘书长的报告是指为满足需要从各特派团临时调入的员额，需要将这些员额改为正式员额，并将其纳入新结构的常规编制，使之可持续。秘书长指出，在满足这一需要时应不会净增员额，因为这一职能的集中将带来业务增效。行预咨委会相信，供应商管理职能的精简和集中将进一步提高效率，在这个过程中不会净增员额。

#### 供应商审查委员会

28. 秘书长指出，供应商审查委员会是负责下列问题的审查委员会：(a) 不符合注册标准的供应商名册注册申请；(b) 申购人和(或)联合国其他工作人员对据称未能履行所授合同条款和条件的供应商的投诉。此外，秘书长指出，供应商审查委员会特别强调遵守采购司的《供应商行为守则》，并审查关于违禁做法的指控，这些做法包括但不限于：腐败、欺诈、胁迫、串通舞弊、阻挠或任何其他不道德做法(A/69/710，第 56 段)。行预咨委会经询问获悉，在 2011 年至 2014 年的四年期间，供应商审查委员会对涉及 61 个供应商的违禁行为指控进行了 100 次审查，结果有 19 个供应商被中断与联合国的业务往来。行预咨委会还获悉，供应商审查委员会的其他建议包括向供应商发出通知，将案件移交法律事务厅进行合同补救，或将案件移交监督厅进行调查。此外，行预咨委会获悉，供应商审查委员会在涉及 35 个供应商的 55 起案件中建议恢复供应商地位。行预咨委会表示注意到供应商审查委员会的活动，并期待秘书长在今后提交大会的报告中继续报告其活动。

#### 区域采购办公室

29. 2010 年 7 月 15 日，区域采购办公室作为一个试点项目在恩德培成立，作为采购司的一部分开展业务，向外地采购处处长报告(A/67/683，第 7 段)。秘书长在其报告(A/69/710)第 26 段指出，该办公室由一名科长领导，并在不增加费用的基础上配置工作人员，其中 22 个员额来自维和特派团，2 个员额来自采购司。秘书长指出，2013 年 9 月为该办公室建立了一个新的治理框架，确定了更明确的制定联合购置计划的程序和政策。秘书长还指出，2013 年 12 月发布了标准作业程序，以确保遵守治理框架，并在该办公室与其特派团客户之间执行服务级别协议，预计这将加强各特派团的参与，并使其及时提交采购需求。秘书长表示，除了协调区域采购，预期采购办公室为特派团工作人员提供培训，向正在扩编和部署的特派团提供关键支助，并寻求与区域和地方供应商互动协作。行预咨委会经索取



得到了关于该办公室在 2012 年和 2013 年签订的合同数目的报告(见下文表 2)，其中显示，虽然特派团特有合同数目有所增加，但该办公室签订的区域系统合同数目和价值大幅减少。

表 2

## 区域采购办公室签订的合同汇总

年份	区域系统合同		特派团特有合同	
	合同数	价值(美元)	合同数	价值(美元)
2013	15	188 341 932	45	132 664 054
2014	10	47 878 492	52	79 110 307

30. 行预咨委会经索取得到资料，显示由于建立区域采购办公室，节省了总共 170 万美元的年度行政成本(见下文表 3)。根据得到的资料，大部分节省(每年 100 万美元)来自把工作人员整合到区域采购办公室，让他们联合购置货物，而不是让工作人员在多个特派团进行相同的招标。此外，行预咨委会获悉，该办公室实现的高达 973 892 美元的节省来自协调区域采购需求以及规模经济。行预咨委会还获悉，与各个特派团过去签订的合同相比，该办公室降低了合同费率，并将特派团特有合同的预计合同年限内的费率约净减了 5 982 129 美元。

表 3

## 区域采购办公室每年节省的行政成本汇总

节省说明	数额(美元)
间接费用节省(区域采购办公室的薪金和福利低于客户特派团)	588 324
由于区域采购办公室工作人员不享受休养津贴而节省的成本	126 707
采购活动整合所节省的行政成本	1 002 566
<b>年度行政成本节省总额</b>	<b>1 717 597</b>

31. 秘书长在其报告第 41 段中表示，2012 年 7 月，采购授权的调整生效，转由主管外勤支助事务副秘书长负责，维和特派团采购科和地方合同委员会的采购门槛值从 75 000 美元提高到 150 000 美元，同时辅以适当的内部控制和更加完善的报告和监测要求，以减少风险。行预咨委会经询问获悉，建立区域采购办公室试点项目并未影响维和特派团采购科的授权。行预咨委会还获悉，提高门槛值涉及各个外地特派团内部的采购科，但每个特派团的总门槛值仍在主管中央支助事务助理秘书长 2012 年 7 月 10 日发布的采购授权之内，根据上述授权，估计金额低于 50 万美元的采购需求(建筑材料、建造、废物处置、景观美化和租赁等“核心需求”则为 100 万美元)将由各特派团在当地处理。行预咨委会获悉，对于金额超过 150 000 美元但低于上述门槛值的采购，各个特派团的采购科将仍需征求地

方合同委员会的建议和特派团支助事务主任/主管的核准。行预咨委会再次强调，明确规定和妥善实施的对采购工作人员的授权十分重要(见 A/67/801，第 16 段)。

32. 关于区域采购办公室的目前地位，行预咨委会获悉，该办公室将继续作为一个试点项目，在遵守既定规则的情况下确保提供的服务及采购的货物和服务的质量满足客户特派团的需求，与此同时，该办公室将继续能够增减规模，灵活地适应外地行动不断变化的需求。至于是否及何时将其从试点项目过渡为常设办公室，行预咨委会获悉，根据试点取得的成果及其总体效益，秘书长支持将其正式设立为采购司的一个常设科室。然而，秘书处认为应在正式设立区域采购办公室与向全球服务提供模式过渡之间进行审慎的协调，将向大会第七十届会议主要会期提交关于上述过渡的提案，以供审议。

33. 行预咨委会回顾，审计委员会在关于维和行动财务报表的报告中指出，区域采购办公室 2013/14 年度联合购置计划缺少一些具体内容，如估计数量(单位数)、期限(月数或年数)、要求交货的日期或季度或要求开始或完成服务或工程的日期或季度，因此损害了该计划的效用。审计委员会还注意到，2014 年 8 月底仍未完成 2014/15 年度联合购置计划。此外，行预咨委会特别关注的是，审计委员会指出该办公室经管的区域系统合同的平均利用率仅为 32%。审计委员会在这方面的建议是，应采取行动提高区域系统合同的利用率，并要求特派团在能够获得这些合同的情况下予以利用。

34. 行预咨委会欢迎区域采购办公室迄今为止在节省行政成本以及通过整合客户特派团所需采购实现节省方面取得的效益。行预咨委会还承认该办公室为在区域一级提供工作人员培训和开展供应商外联活动发挥了重要作用。考虑到审计委员会的意见，行预咨委会同意，需要更努力地增加对该办公室经管的系统合同的利用，以便完全实现规模经济目标。行预咨委会认为，应要求各特派团在可以获得系统合同的情况下利用此类合同，并对任何不执行这一要求的行为提供理由。关于该办公室的未来地位及其从试点项目过渡为采购司内常设办公室的可能性，行预咨委会同意秘书长的意见，即应在正式设立区域采购办公室与向全球服务提供模式过渡之间进行审慎的协调。

### 三. 挑战

#### 需要进一步审议可持续采购问题

35. 秘书长在其报告第 62 段指出，联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会采购网认为，可持续采购“通过追求资源效率、改善产品和服务质量以及最终优化成本”，将契合并有利于保护环境、社会进步和经济发展的要求、规格和标准融合在一起。在这方面，秘书长还注意到联合检查组建议“联合国系统行政首长……应参照东道国当地条件和外地办事处的需求制定内部可持续

采购政策和准则”(见 A/65/346)。秘书长认为,如能引入带有各种社会和环境要求的可持续性理念,那么联合国采购将面临一个重大的发展机会。在这方面,秘书长指出,要在这一领域取得进展,就必须:(a) 分析可持续采购的成本和非成本效益;(b) 界定在联合国采购市场中,有哪些构成部分可通过实施可持续采购,以最小的财务和业务风险实现最大成效。秘书长还表示,如果大会核准这一方法,采购司将启动一个试点项目。

36. 行预咨委会经询问获悉,秘书长认为,可持续采购的关键要素是:(a) 环境影响;(b) 开发当地市场;(c) 人权;(d) 劳工权利;(e) 两性平等和增强妇女权能;(f) 消除贫穷;(g) 治理。根据收到的资料,在联合国秘书处的采购职能中,可持续采购并不是一个新的概念,它符合财务条例 5.12 规定的作为联合国采购依据的下列一般原则:最高性价比;公平、诚信和透明;有效的国际竞争;联合国的利益。行预咨委会还获悉,可持续采购能促进联合国会员国在 2002 年通过的《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》所述可持续发展原则。

37. 根据秘书处提供的资料,通过用可持续性标准界定联合国对供应商、产品和服务的要求,并通过业务领域的执行和资源管理,可以利用联合国的购买力来影响供应商,从而对市场。此外还可以采取分阶段办法,将可持续性价值观、原则和规定纳入今后的采购项目,以促进当今采购职能的演进。秘书长认为,为了确保在执行可持续采购时保持秘书处采购活动的包容性并遵守有效国际竞争原则,应逐步实行附加规定,以补充本组织内部以及秘书处开展业务的商业市场已有的价值观、原则和规定。此外,为避免限制竞争,应将可持续性标准界定为理想而不是强制性要求,这些标准将逐步实行。

38. 关于是否可以实施试点项目,行预咨委会获悉,秘书长建议在废物管理、回收、替代能源生产等领域进行试点,因为这些领域的可持续性会同时产生经济收益。行预咨委会还获悉,除了说明产品和服务要求,联合国还可以提出其他要求,包括使用当地劳动力提供服务的比例以及环境管理认证。

39. 行预咨委会注意到秘书长提出的初步提案,并回顾指出,已经呼吁联合国系统考虑到可持续发展做法,借鉴当前的努力,提高成本效益,根据包括财务条例和细则在内的立法框架,改善对设施和业务的管理,同时继续接受会员国的问责(大会第 66/288 号决议,第 96 段)。然而,行预咨委会回顾,大会尚未审议无害环境和可持续采购的理念以便予以核准,请秘书长编写关于这一理念的内容和标准的全面报告,包括说明它对供应商来源多元化和对国际竞争的可能影响(见第 62/269 号决议)。在这方面,行预咨委会认为,秘书长需要开展更多工作,加深理解无害环境和可持续采购理念以及这一理念如何具体适用于联合国,以便大会审议该事项。行预咨委会因此建议大会请秘书长在下次提交大会的关于联合国采购的报告中全面说明这一问题。行预咨委会认为,秘书长现在着手实行可持续采购试点项目为时过早。

问责制

40. 行预咨委会回顾,在其关于维持和平行动 2014 年 6 月 30 日终了期间财务报表的报告中,审计委员会提到了几个因不遵守既定规则和准则、延迟、工作人员未加监测和未及时采取行动或明显疏忽而导致浪费或低效使用资源的实例。对某些具体实例,审计委员会得以向本组织说明所造成的财政损失估计数,或强调其中的风险(A/69/5(Vol.II),第二章,第 121、127 和 138 段)。关于包租飞机,审计委员会注意到新合同招标过程的延迟造成高昂代价,导致旧合同在原定期限之后延期,费率高于与同一供应商签订新合同。审计委员会指出,如果各项招标过程及时开始,并及时授予新合同,本来可以避免这些额外费用。行预咨委会注意到,虽然审计委员会以前提到过类似的实例,但看来没有为此追究个人责任和采取行动。行预咨委会在关于联合国秘书处问责制的报告(A/69/802)中就个人和财务责任问题进一步提出了意见。

四. 其他事项

最近的采购趋势

41. 秘书长指出,2012 和 2013 年,在联合国系统各组织中,秘书处负责的采购量最大,分别为 31 亿和 32 亿美元,其中价值最高的采购项目是空运服务、燃料和石油产品以及口粮。行预咨委会索要后得到的历史资料显示,除了 2009 年(37 亿美元)和 2012 年(31 亿美元),2008 至 2014 年期间每年采购价值保持在 32 亿至 35 亿美元(见下文表 4)。

表 4  
2008 至 2014 年采购趋势

年度	采购价值(美元)
2014(估计数)	3 353 959 574
2013	3 234 861 344
2012	3 086 892 401
2011	3 468 829 320
2010	3 370 627 438
2009	3 717 369 614
2008	3 332 720 728

42. 行预咨委会经索取得到了按主要货物和服务类别开列的 2012 和 2013 年采购细目,其中显示在这两个年度,最大的主要类别是空运服务(见下文表 5)。所提供的资料还显示,2013 年以下各类采购价值显著增加:化学和石油产品——从 2012 年的 3.68 亿美元(12%)增至 2013 年 5.49 亿美元(17%);管理事务——从 2012

年的 7 500 万美元(2%)增至 2013 年的 1.27 亿美元(4%); 保养和维修服务——从 2012 年的 6 200 万美元(2%)增至 2013 年的 1.2 亿美元(4%); 预制建筑——从 2012 年的 2 600 万美元(1%)增至 2013 年的 4 400 万美元(1%); 清洁和废物处理服务——从 2012 年的 2 500 万美元(1%)增至 2013 年的 3 900 万美元(1%)。该表还显示, 货物转运和配送服务项下采购价值大幅减少——从 2012 年的 1.87 亿美元(6%)减至 2013 年的 1.06 亿美元(3%)。

43. 行预咨委会经询问获悉, 化学和石油产品项下采购价值增加可以归因于支出增加, 而导致这一增加的主要因素包括: 非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)部队人数增加; 联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处(非索特派团支助办)启动航空燃料业务; 在联刚稳定团部署联合国部队干预旅; 联合国南苏丹特派团和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)建立营地并增加特派团活动。行预咨委会获悉, 管理事务项下所需资源增加, 是因为实施国际公共部门会计准则和团结项目所需咨询服务以及“桑迪”飓风后鉴定保险索赔导致所需经费增加。行预咨委会还得到解释说, 达尔富尔混合行动在 2013 年误用管理事务商品编码记录了 2 300 万美元的口粮订购单, 已要求其改正这一错误。行预咨委会获悉, 保养和维修服务项下所需资源增加, 是因为与基本建设总计划有关的活动以及信息技术服务所需经费增加。行预咨委会又得到解释说, 达尔富尔混合行动在 2013 年误用保养和维修服务商品编码记录了 1 800 万美元的燃料订购单, 并已要求其改正这一错误。行预咨委会获悉, 预制建筑项下所需资源增加, 主要是因为非索特派团支助办对联合国索马里援助团的支助以及驻索马里部队人员增加。

表 5

2012 和 2013 年按主要货物和服务类别开列的采购

	2013		2012	
	(美元)	总数的百分比	(美元)	总数的百分比
空运服务	669 820 771.55	21	696 546 916.91	23
化学和石油产品	548 660 133.94	17	368 018 241.78	12
口粮/饮食服务	251 642 496.48	8	252 967 913.05	8
建筑、工程和修建相关服务	239 358 906.29	7	212 653 294.90	7
租赁和租借	153 214 795.26	5	147 488 173.57	5
管理事务 <sup>a</sup>	127 226 198.35	4	74 772 354.24	2
保养和维修服务	120 076 131.10	4	61 741 269.12	2
货物转运和配送服务	106 153 694.19	3	187 277 314.21	6
电信设备和服务 <sup>b</sup>	88 735 612.13	3	98 654 996.85	3
电子数据处理设备和维护服务 <sup>b</sup>	86 801 267.56	3	76 942 824.36	2

	2013		2012	
	(美元)	总数的百分比	(美元)	总数的百分比
机动车辆/部件和运输设备	66 402 929.62	2	63 185 010.85	2
计算机和信息技术相关服务 <sup>b</sup>	53 847 392.79	2	49 706 301.00	2
旅行和相关服务	48 946 431.88	2	50 757 403.31	2
预制建筑	44 564 047.43	1	25 739 119.79	1
清洁和废物处置服务	39 451 559.76	1	24 907 543.56	1
其他(包括从总部以外办事处、区域委员会和刑事法庭进行的所有采购) <sup>a</sup>	589 958 976.06	18	695 533 723.52	23
<b>共计</b>	<b>3 234 861 344.38</b>		<b>3 086 892 401.02</b>	

<sup>a</sup> 由通信和信息技术科管理。

<sup>b</sup> 其中一部分由同通信和信息技术科管理。

## 五. 结论和建议

44. 行预咨委会建议大会注意到秘书长的报告(A/69/710)，但须遵守以上各段中的意见和建议。