



第六十一届会议

议程项目 116 和 127

审查联合国行政和财政业务效率

关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅关于在联合国采购中适用最高性价比原则的
审计情况报告

秘书长的说明

秘书长谨此转递他对内部监督事务厅关于在联合国采购中适用最高性价比原则的审计情况报告（A/61/846）的评注意见，供大会审议。

摘要

按照大会第 60/259 号决议，内部监督事务厅审计了本组织在采购货物和服务过程中适用最高性价比原则的情况。在本报告中，秘书长就行政部门认为需要澄清的问题提出了评注意见。



一. 引言

1. 内部监督事务厅（监督厅）关于在联合国采购过程中适用最高性价比原则的审计情况报告（A/61/846）显示，行政部门原则上同意监督厅的总体评估意见，即某些领域需要进一步改进，并接受监督厅提出的广泛建议。然而，行政部门并不赞成监督厅报告载列的某些审计结果和结论，并希望就这些问题提出进一步澄清意见，供大会审议。

二. 最高性价比原则对最高性价比评价方法

2. 根据《联合国财务条例》第 5.12 条，最高性价比原则是在履行联合国采购职能过程中需要“适当考虑”的四个一般性原则之一。最高性价比原则是一个贯穿于整个采购过程的综合性或总括性概念，其中考虑到采购总费用以及利益有关方的要求、市场环境、与采购货物和服务有关的其他事件等因素。最高性价比原则的宗旨是优化整个采购过程。

3. 行政部门不同意监督厅得出的采购司适用最高性价比原则前后不一致这一结论。应该指出，最高性价比原则包含采购司无法控制的整个供应链中的各种因素，即市场以及从制定要求或规格到管理合同等一系列活动。每个阶段都对取得最高性价比结果产生影响。因此，最高性价比原则比报价或投标评价方法要全面得多，范围也比采购司广泛。仅仅依据评价方法得出结论是有局限性的，不正确的。

4. 根据采购司的职责，要实行最高性价比原则，可采取不同的评价方法（如价格最低的符合规定的标书或者最符合需要的建议书）和不同的招标类型（如招标书或征求建议书）。在目前，《采购手册》提到在征求建议书过程中要使用“最高性价比评价方法”。这样一个评价方法也称作“加权评价方法”，由申购人进行技术评价，由采购司工作人员进行财务/商业评价。所使用的术语和方法是正确的，只是需要遵循下一次政策修订工作中将颁布的进一步准则。

5. 监督厅在报告中重点审查“最高性价比评价方法”的使用情况，以确定是否已适用最高性价比原则。如上文所示，由于评价方法只是实现最高性价比的一种方式，因此，未采用“最高性价比评价方法”本身并不意味着财务条例第 5.12 条规定的最高性价比原则没有得到考虑。

三. 有效的国际竞争

6. 监督厅报告第 34 段得出结论认为，“采购司使用的程序没有确保有效的国际竞争”。这一结论的依据是审计工作得出的一些结果，特别是就意向书的使用和每次招标需邀请的供应商最低人数得出的结果。尽管采购司同意有关采购行动的文件资料应当加以改进，但认为就采购司使用的程序如何没有确保有效的国际竞争而言，监督厅的调查结果不能证实这一结论。同样应该指出，“有效的国际竞

争”是一个采购原则，正如上文就最高性价比原则所解释的，《采购手册》将这项组织政策转变为一个程序，供参与采购相关活动的所有工作人员使用。

7. 采购司承认应让所有已登记的供应商都有机会参加联合国采购过程。采购司使用的采购系统（Procure Plus）其设计能确保在具体商品编码下登记的所有供应商都自动列入各类招标活动的受邀请名单。因此，供应商在登记时在联合国共同编码系统中选择正确的商品和（或）服务编码非常重要，因为将据此来确定所需项目的供应来源。

8. 下表显示出，根据商品编码的选择情况，供应商登记数据库中 85% 获认可的核准供应商已经应邀参加过一个或多个招标活动。这些供应商所代表的国家占供应商数据库所列国家的 96%。数据库所列供应商中共有 22% 获得过一个或多个合同，他们所代表的国家占供应商所列国家的 60%。

表 1.

参加采购过程的供应商人数

	供应商数	百分比	国家数	百分比
获得过合同的供应商总数	1 323	22	73	60
应邀参加招标活动的供应商总数	5 185	85	116	96
数据库中已获核准的供应商总数	6 067		121	

9. 关于意向书的使用问题，采购司谨提请注意有大量无期限的意向征询书。这些征询书没有截至日期，而是长期张贴在采购司网站上。截至 2007 年 8 月，张贴在该网站上的无期限意向征询书涉及 14 个商品和服务类别。根据《采购手册》的规定，采购司在网站上张贴意向书通知的期限视情形为 2 至 4 周，有时甚至更长。在所需时间期限和审计过程中发现的实际公布期限这两个方面，监督厅的报告都没有提供足够详细的资料。

10. 监督厅在其报告第 33 段指出，《采购手册》确定了“应征求建议书的供应商最低数目”。这不正确，因为《采购手册》第 9.3.4 段指出，“提议尽量邀请下列最低数目的供应商”。因此，最低数目应该被视为准则，而不是监督厅报告所说的硬指标。应该指出，采购司无法控制供应商是否决定参加联合国招标。

11. 监督厅报告中的一个审计结果是，信息技术事务司就采购司网站上张贴意向征询书一事向各国常驻代表团发出的电子邮件硬拷贝件证据没有存入文档。的确，为了避免重复，提高效率，采购程序中的一些步骤是以电子形式完成的。鉴于这些电子邮件信息的一般性质，与具体的采购案例没有直接联系，因此将这类电子邮件的拷贝件存入采购文档似乎没有意义。尽管书面跟踪记录对于审计线索来说是重要的，但在意向征询书已经张贴到采购司网站的同时再打印出意向征询书电

子邮件的拷贝件似乎是重复工作，可能与我们做出的绿色采购承诺不符。信息技术事务司已经停止向常驻代表团发送电子邮件信息，因为所有代表团现在都通过定期更新的采购司网站自动获悉已经张贴出的意向征询书。尽管有这一审计结果，采购司依然认为其程序已经确保有效的国际竞争。例如在报告所述期间（2004–2006年），采购司向73个不同国家的1 323个供应商授予了合同，实际支出总值为2 351 612 506美元。

四. 从发展中国家和经济转型国家采购

12. 监督厅的报告还涉及到最高性价比原则与从发展中国家和经济转型国家采购之间的关系问题。监督厅报告第39段指出，管理事务部认为，这一问题的重要性及其可能对正在进行的采购改革的影响表明，在得出任何定论之前有必要进行更深入的审查。

13. 下列事例显示，在采购过程的早期阶段（即确定要求和来源）适用最高性价比原则，可对合同价格产生积极影响，增加发展中国家和经济转型国家供应商的机会。

最近，采购司在为联合国组织刚果民主共和国特派团提供机场服务方面开展了一次采购活动。促使这次活动实现最高性价比原则的一个重要因素是，采购司与维持和平行动部在确定要求阶段决定把所需要的服务分解，以便由多个供应商分享合同，而不是寻找一个能够提供整套服务的供应商。在采购过程的寻找来源阶段，确定了一些认为有资格提供某些所需服务的当地供应商。经过评价，来自于邻国的一个当地供应商获得了提供部分服务的合同。在采购过程的确定要求和寻找来源阶段作出的努力，导致合同的费用比不这样做减少了5 000多万美元。适用最高性价比原则不仅给本组织节约了大量费用，而且还通过向当地供应商授予提供部分所需服务的合同而促进能力发展。