



大会

Distr.  
GENERAL

A/50/945  
30 April 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

议程项目149

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

秘书长的说明

根据大会1994年7月29日第48/218 B号决议,秘书长谨附上主管内部监督事务厅副秘书长转交给他的关于发展支助和管理事务部合同和采购处的采购审计报告请大会予以注意。秘书长同意报告中的建议。

## 附 件

### 审计发展支助和管理事务部合同和采购处的采购活动

#### 内部监督事务厅的报告

#### 一、导 言

1. 1995年对发展支助和管理事务部(发展支管部)合同和采购处的采购工作进行了审计。审计中所取样检查的26项采购活动,总额为578万美元(多数为1994年),每项采购金额为2万或2万以上美元,因此按照财务细则第110.19条的规定需要正式的投标过程。审计的主要目标是评价遵守财务条例、细则和现有采购程序的情况,以确定采购活动是否经济有效。

2. 总的来说,审计过程中发现的违背基本采购控制程序的情况和提出的其他问题表明,需要加强采购工作的规划、监测和控制。向发展支管部报告并讨论了审计结果和各项建议。管理部门按照建议已经或着手采取纠正措施。本报告概述审计的主要结果、各项建议和有关反应。

#### 二、审计结果和建议

##### A. 接受传真投标有碍投标过程的保密性

##### 1. 审计结果和建议

3. 财务细则第110.20条规定,一切投标价格应于招标书内指定时间和地点当众开标,并应立即将投标价格记录存查。这表明投标书应予密封。不过在审查的26项采购工作中,有13项没有向货主说明密封投标书和当众开标的要求,或是没有遵守这些要求。因此,经常利用传真传递投标书。虽然这会加快卖主递交投标书的速度,但使用传真传递投标书会严重妨碍投标过程的保密性,如果不严加防范还会鼓励不

良行为。

4. 为防止投标书过早公开,应在开标之前严格保守投标书的保密性。合同和采购处谈到的《货物和工程采购示范法》第28.5(b)条规定,投标书还可通过招标文件中规定的任何其他形式提交,但要提供投标书内容的记录,并至少具有同等程度的真实性、安全性和保密性。据称,法律事务厅目前正根据《示范法》编写一项行政指示草案。

5. 审计小组得知,合同和采购处于1994年得到一台专用传真机和一间安全的房间,以确保传真投标的保密性,但是处理传真投标书的工作人员的独立性并不足以确保保密性。审计小组建议停止接收采购金额超过2万美元的传真投标,直到投标书的安全性和保密性得到充分保证为止。

## 2. 反 应

6. 根据此项建议,管理部门表示,按照审计报告草稿的要求,已采取行动不再使用传真机发送和接收投标/建议书文件。管理部门还表示:

“当法律事务厅按预期颁发有关使用传真投标的行政指令时,我们将进一步审查此方面的程序。不过,工作人员在接收投标书之后和开标之前是否能“独立”控制传真投标书,将在很大程度上影响今后是否会再度使用传真投标”。

在此方面,可以考虑购买在接收投标书时能自动加以密封的传真机。

## B. 限制性(不通用)技术规格妨碍竞争性投标过程

### 1. 审计结果和建议

7. 根据有关《政策和采购手册》,应力求制订通用的或“中性的”规格,因为如果规格面向某家厂商的话,竞争性投标的要求显然无法得到满足。

8. 审计工作发现,在所审计的46%项目中,技术规格或是限制颇多,或是只有唯

一来源,排除了一种切实有效的竞争性投标的进程,或是使其十分困难。

9. 合同和采购处认为,由于东道国政府的标准、当地的维修设施、喜欢某些制造厂商设备的项目工作人员的经验和培训、具体制造厂商产品的已知适用性等因素,使技术工作人员不一定愿采用通用的规格。不过,审计小组指出,根据财务细则第110.19条的规定,用品或设备的标准划一应根据总部合同委员会的建议具体核准。

10. 在使用限制性规格的一项事例中,审计小组发现,竞标未中的卖主认为这种规格是非通用的,只局限于一种技术非常老化的产品,此外,投标书也没有得到客观的技术评估,最低标价的投标者没有得到公平的机会提出用户证明来证实其设备的可靠性,同时担保被降至只适宜一个投标者。如果情况并非如此,这项采购本会节省36 500美元。

11. 审计小组建议:

(a) 合同和采购处应确保技术顾问制订的规格具有通用性质;

(b) 在接受和发出合同/采购定单之前,应独立审查技术顾问的技术建议和预先资格证明工作,并应向所有的供应商提供平等机会;

(c) 合同和采购处应客观地审查投标者的任何申诉,如果建议接受并非最低价的投标书为“可接受最低价格投标”,应列出令人信服的理由。同时考虑到上述申诉,并应提请总部合同委员会加以注意,

(d) 用品和设备,包括车辆的任何标准划一,都应根据财务细则第110.19条,按照合同委员会的建议具体核准。

## 2. 反 应

12. 管理部门同意以上建议,并表示:

“在现有工作人员资源的最大能力限度内,合同和采购处今后将与发展支助和管理事务部的技术官员密切合作,确保尽可能提出通用的规格,包括认真审

查这些规格。将加强审查发展支助和管理事务部务实工作人员就投标书提出的技术性建议,并将全力确保向所有供应商提供平等机会。如果总部合同委员会参与,将向委员会提供投标工作的所有记录,以协助其审议。合同和采购处将采取步骤,落实委员会根据联合国财务细则第110.19条核可标准化采购工作的要求”。

### C. 在采购设备和用品时需要做到公平地域分配

#### 1. 审计结果和建议

13. 根据大会1970年12月11日第2688(XXV)号决议,为执行发展方案援助而采购设备和用品时,应在保持最大限度效益的同时遵守公平地域分配的原则。

14. 审计小组审查了26项采购活动,发现有12项没有向发展中国家的卖主出招标书。有关区域或之外的发展中国家也能提供从发达国家购买的车辆和某些设备用品,既然审计小组认为合同和采购处没有理由不向发展中国家的卖主招标。除执行合同的当地国家部分之外,审计小组发现在采购设备和用品时没有尽很大努力做到公平地域分配。

15. 在审查的几项采购中,合同和采购事务处以及发展支助和管理事务部在纽约和外地的实务官员,将来自发达国家而在项目当地设有办事处的国际卖主,作为“当地公司”列入其短的潜在卖主名单。

16. 这一情况应从《政策和程序手册》的有关规定来看待。该手册指出:

“按照技术合作中的“新的方面”的要求,并作为推动发展中国家间技术合作的一种手段,应努力使更多的发展中国家厂商列入名册和参加竞标,以推动发展中国家的自力更生。”

17. 合同和采购处指出,在1992至1994年间,从发展中国家的采购平均占采购总额的40%,其中包括外地和当地采购。不过,审计意见只限于国际采购工作。例如,第21段指出,某些压缩器本来可以用较低的价格从发展中国家购买。因此合同和采购

处需要表明正努力达到在国际采购中向发展中国家采购物品的要求。

18. 审计小组因此建议：

(a) 在国际采购方面，应协调努力物色发展中国家的潜在卖主，并使更多的发展中国家的卖主参加竞标和获取合同，以便在采购设备和用品方面做到公平地域分配，以求加强发展中国家的自力更生能力，

(b) 应分别监测和审查进展情况，并应不断采取必要的纠正措施，以实现既定目标。

## 2. 反 应

19. 管理部门在答复这些建议时保证，他们将设立一种制度，并进行监督，以便在国际采购中尽可能考虑发展中国家的厂商，并将在物色这些厂商时征求机构间采购事务厅和项目事务厅的帮助。

### D. 通过某些机构的采购有很大风险，费用显然较高

#### 1. 审计结果和建议

20. 审计小组注意到合同和采购处向其招标和采购的某些机构，显然是伪装成卖主的采购经纪人。这类机构有四个，根据会议和支助事务厅采购和运输事务处提供的Dun和Bradstreet报告对这些机构状况进行的审查显示，它们大多是小公司，信誉评价等级差或根本没有，因此同它们做生意具有风险。然而这些机构却获得一些数额很大的采购订单。1988年至1995年期间联合国总部的采购总额，不限于合同和采购处的采购，达到1 010美元。

21. 这些机构显然不会没有佣金而出售别家的产品。因此联合国不可能以竞争性的价格从它们购得货物或劳务。例如，审计小组注意到，为亚洲某个国家的项目采购时，由某邻国制造的压缩机是通过一家(在欧洲的)采购机构采购的。审计小组认为这本可以用较低价格购买，如果要求产品制造商或经销商直接报价的话。审计小

组对几个案例的审查所得出的评估认为,向制造商购买设备和部件的价格比其他方面的价格至少便宜20%。即使假定佣金为10%,联合国为第20段提到的采购可能多付了100万美元。

22. 在特殊情况下通过这些机构进行某些采购问题,将在本报告E节中加以讨论。

23. 合同和采购处告知审计小组:

“我们利用这种来源--我们称为非专卖批发商--的基本政策是,主要利用它们采购无法从任何单一供应商购得的整套设备。否则只能向不同的供应商分别订货,这样会增加运费,和造成不能接受的延误等,而且不一定能降低总成本”

但是,审计小组认为如能改善采购规划,应能够从适当来源以较低费用进些综合性采购,而不必经常利用这些“非专卖的”卖主。

24. 据合同和采购处称,这些商家至少有三家被列入机构间采购事务厅优先卖主的总数据库,并且为各种采购机构所广泛利用。然而基于这次审计以及对一个维持和平特派团的初步审查,审计小组的评估认为其中涉及各种风险。必须认真考虑在名册上的所有供应商和承包商财政上的生存能力和信誉,并定期订正这种评估。

25. 合同和采购处称:

“采用我们当前正在同采购和运输事务处合作编制的新的电脑化卖主数据库后,将能提供同我们做生意的公司的财政状况的有关资料。”

26. 审计小组建议:

(a) 合同和采购处同会议和支助事务厅采购和运输事务处配合,根据审计结果重新评估这些机构的证书,以及继续同它们交易所涉及的风险,并且取适当的行动;

(b) 铭记第21段提到的具体实例,查明迄今通过这些机构所采购产品的制造商和指定的经销商,以便将来直接请它们报价/投标。

## 2. 反 应

27. 管理部门称合同和采购处已在内部采取必要行动,以便尽量减少(和甚至停止)同那些采购机构交往,并称:“我们将同发展支助和管理事务部的采购申请者合作,今后消除‘混合的’采购要求,从而使我们能更容易地使用制造商和指定经销商”。会议和支助事务厅的采购和运输事务厅也须采取类似行动。

### E. 不正当地接受迟到的投标危害采购程序的信誉

#### 1. 审计结果和建议

28. 如上文提到,财务细则第110.20条规定一切投标价格应于招标书内指定的时间和地点开标,并应立即将投标价格记录存查。这明白表明不可接受晚到的投标。但是审计小组注意到在它的抽样检查中,四个迟到的投标未被拒绝,却获得充分考虑。在3个这类案例中,上文D节提及的采购机构中的三个机构迟到的传真投票获得接受。

29. 向某采购机构发出一笔99 800美元的采购订单以采购开矿及其他设备,在接受其迟到的报价后,我们注意到下列情况:

(a) 在实务单位发出的申请文件中已经推荐此特定的采购机构。有关的采购干事表示了过份的亲近,他在发给该卖主的要求报价书中附有“祝大家佳节快乐”的私人问候。在这方面,似乎需要澄清采购工作人员可接受和不可接受的行为的界限。

(b) 规格模糊,甚至一般缺乏要求卖主报报价所需的基本细节。采购申请似乎是根据这个采购机构所提供目录或其他产品或价格清单。

(c) 只要求三家采购机构提出报价,两家作了答复,一家的报价被认为不完全。不知为何不要求制造商或指定经销商提出报价。合同和采购处解释的理由是,项目实地工作人员提出的规格细节,加上要购买物品的“混合”性质。

30. 审计小组建议:

(a) 财务细则第110.20条的规定,一切投标价格应于招标书内指定的时间和地点开标,并应立即将投标价格记存查,而不论投标者的代表是否在场;

(b) 立即停止接受迟到投标的作法;

(c) 为了保持采购工作人员的适当形象,应劝阻同任何可能的卖主过份亲近。

2. 反 应

31. 管理部门报告,已经采取关于开标、迟标和致意等方面所建议的行动。审计小组注意到,根据审计报告草稿和所举行的讨论合同和采购处已采取加强程序的措施,并指示所有采购与合同干事除其他事项外,(a)不论什么情况,接受(在规定日期后收到的)迟到报价/投标/建议书,并且妥为保管所有投标/建议书,直到所规定开标日期为止;(b)确保开标时至少由另外一名工作人员和尽可能由一名技术干事见证,他们两人都要签署投标摘要;(c)避免同卖主显得过分亲近。

F. 未保存卖主档案,造成审计和管理审查的困难

1. 审计结果和建议

32. 为了登记可能的卖主应以卖主登记表提出申请,应包括审查所需的有关资料。登记表应附有其他文件证明,诸如财务报表,证明材料等。卖主档案应包括这些资料及对所有卖主的评价、指控等其它资料。

33. 卖主档案对将来可能需要审查卖主是重要的。它们也是重要的审计线索。这些档案是通称为采购办事处的“永久档案”的一部分。审计小组获悉合同和采购处没有保留这些档案。应要求提供的关于卖主的计算机打印资料,也就是卖主名册中的资料。该处提出缺乏空间是抛掉这些卖主档案的理由之一。还称这也是消防官员的决定。

34. 由于缺乏文件齐全卖主档案,因此在卖主登记情况,登记时的资格和财务

状况以及后来的报告的缺点等方面,没有可供审查和评价的审计线索。同时,管理部门也没有资料可以审查卖主的状况。

35. 审计小组建议作出安排,尽可能重新建立卖主档案,从现在起适当与全面地维持这些档案,包括卖主评价、指控等。

## 2. 反 应

36. 管理部门报告说:

“人们同采购和运输事务处讨论后,将研究建立卖主档案的最好方法。这是开始这项工作的适当时间,因为采购和运输事务处与合同和采购处正联合重新登记卖主和承包商”。

这项工作必须加速进行。

### G. 需要增加项目费用而提供协助,以确保卖主符合取得合同的条件未必适当

#### 1. 审计结果和建议

37. 一项为非洲某国的项目购买太阳能组件的合同,被授予一个非最低价格的投标者。早些时候,在1994年8月向总部合同委员会介绍该案时,合同和采购处特别提到,只有该投标者表示可在项目地区为安装、操作和维修太阳能设备提供必要的训练。

38. 该项目在招标时曾要求:

“国际供应商应具有技术上合格的企业,或具有处理地方企业的能力和经  
验,并向它们提供必要的训练和支持。国家供应商应具有太阳能装置和服务方  
面的能力和经验,以及与某家国际制造商具有支助联系”。

此外,为了确保东道国能获得供应商提供的保修服务,还要求国际供应商与当地企业订立某种合同协定,作为供货合同的组成部分。

39. 对采购案卷的审查发现,在1994年3月1日投标截止时,该非最低价格投标者的地方代表在项目地区没有任何办事处。然而,有证据表明,在国别项目主任考察期间,通过协助谈判和确保、甚至起草该卖主公司与其在项目地区的代理人之间的代理协定,为在项目地区否则并不存在的该卖主提供了很大方便。这次考察的目的“是讨论和制定国际设备供应商与其当地的合作企业建立合同协定的条件……,该协定需要纳入与供应商即将签订的供货合同中”。这是卖主的责任。不应谈判卖主与其分包商之间的合同,这会增加费用。

40. 根据合同和采购处的解释,项目主任的

“……旅行和给予卖主协助是因为(东道国)政府认为这最有利于该项目。他的旅费根据考察安排从项目资金中支付,由于该项目由政府执行,因此,由政府决定如何使用其资金是属于标准程序。另外,应指出的是,这件事完全没有与合同和采购处协商”。

然而,审计小组怀疑为此目进行的“考察”和从项目基金支付这项费用的作法是否适当。由于采购是合同和采购处的责任,无论其资金来自何方,都必须确保遵守某些规范。

41. 所以,审计小组建议审查需要增加项目费用而提供协助以确保卖主符合合同招标条件的作法是否适当,以使作出澄清所有有关各方立场的政策说明。

## 2. 反 应

42. 管理部门在对这项建议作出反应时说,他们将评价发展支助和管理事务部各实质性部门关于资助项目考察巡视等问题,这些问题可能直接影响到卖主符合招标条件和随后取得合同。尚有待发展支助和管理事务部在这方面采取确切的行动。

H. 顾问参与协助制订规格和对投标  
进行技术评价可能引起利益冲突

1. 审计结果和建议

43. 1994年4月提出申请为某项目购买3套地下深孔钻探设备。同一家公司签给由其设计地下钻探系统,制定规格,并协助评价所收到的投标。

44. 要求该咨询公司采取独立的立场,以期制订通用的规格,协助对投标进行技术评价,以便能有一个客观的采购进程。然而,该公司也建议了四家卖主,其中之一是一家与该咨询公司有商业来往的公司。该咨询公司当时曾支持这家公司的一项采购生意,而且该公司获得了合同。尽管在本案中,该公司的投标没有被接受,但仍有利益冲突之虞。尚不清楚,该咨询公司是否与其所推荐的其他卖主有任何商业往来。

45. 有一份八个潜在投标者的清单(除咨询公司建议的那四家投标者外,还增加了四家)。发出招标后,收到了三份投标(只有咨询公司所建议的卖主,包括上述公司的投标)。咨询公司未推荐的四家卖主都没有投标,这一情况引起了对规格性质的怀疑。在修改了技术规格之后,让原已投标的卖主重新投标。在三个投标者中,只有两家重新投标。最终,以240万美元的价格签订合同。

46. 关于咨询公司建议的卖主是否合适的问题,合同和采购处表示,虽然咨询公司在推荐卖主时超越其职权范围,但在该案中是可接受和必要的。然而,内部监督事务厅经考虑的意见是,参与协助制订规格和评价投标的顾问服务,不能扩展到建议招标的卖主。

47. 鉴于该咨询公司特意推荐卖主,而且它所制订的规格没有引起它未推荐的任何卖主进行投标,又鉴于该案显然的利益冲突情况,审计小组建议,(a)今后在需要聘请顾问、公司或个人时,均应认真核查拟议顾问的资格,以确保不存在任何利益冲突;(b)在任何情况下,都不能容许参与制订规格和协助技术评价的顾问推荐招标的

卖主。

## 2. 反 应

48. 管理部门接受这些建议,将修订有关顾问的聘用程序,并将适当处理在首次聘用顾问以及他们参与表示取舍卖主时可能存在利益冲突的问题。

## 三、结 论

49. 这次审计及其后续行动后,发展支助和管理事务部可望将加强采购进程的规划、监测和管制,从而使该进程更为完善,使采购来源更多样化,并提高成本效益。然而,鉴于合同和采购处的工作量不断下降,仍有必要改组该处。

- - - - -