



第五十一届会议

议程项目112

审查联合国行政和财务业务效率

采购改革行政和预算问题咨询委员会的第四次报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长根据大会1996年4月11日第50/479号决定提交的关于采购改革问题的报告(A/C.5/51/9)。委员会在审议该报告期间同秘书长的几位代表开了会,几位代表提供了新的资料。

2. 大会第50/479号决定请秘书长向大会第五十一届会议提出综合报告说明咨询委员会报告第5段所定的联合国秘书处采购改革的执行情况。委员会要求该报告说明秘书处在总部和总部以外各特派团和各行动的所有采购活动,包括秘书长在1995年6月22日(A/C.5/49/67)报告和1996年2月9日(A/C.5/50/13/Rev.1)报告中所建议的各项措施的实施进展情况。

3. 秘书长的报告(A/C.5/51/9)讨论了为执行改革措施已经采取或正在采取的各项行动。这些行动包括采购和运输司的组织和结构、培训、下放采购权、利用系统合同、更新供应商名册(包括评价供应商的主要标准)、加强总部的合同委员会和各地的合同委员会、简化采购程序,并开发支助采购活动的信息技术。

4. 咨询委员会欢迎上述各项措施。由于这些措施是1996年7月才开始实施,目前评价其结果可能为时过早。

5. 咨询委员会在其报告(A/50/7/Add.13)第4段和第13段中建议秘书长审查总部的情况,以期同联合国项目事务厅及机构间采购事务处等其他实体的采购活动协调,使秘书处的采购活动尽可能合并。委员会从秘书长报告第3段中注意到,审查结果尚未产生。咨询委员会强烈建议,在明确规定的时限内立即采取步骤完成审查,并将审查结果通知大会。

6. 咨询委员会从秘书长报告第4段和第6段及附件二和三中注意到采购和运输司的新结构和组织。咨询委员会得知,在可预见的未来不会再有改动,如果审查结果显示需要一并承担发展支助和管理事务部的采购职能,该司的结构具有足够的灵活性来承担。

7. 委员会欢迎该司在培训方面所作的努力,包括该报告第三节所述的采购干事在职训练。咨询委员会相信这将成为经常工作,从事采购活动的所有工作人员都将逐渐参加训练。

8. 关于该报告第四节谈到的下放权力问题,咨询委员会注意到,自1996年8月15日起(该报告附件四),各地合同委员会有权审批5万美元至20万美元的合同,而总部合同委员会将审批超过20万美元的合同。

9. 咨询委员会从该报告第11段注意到,根据财务条例第110.16条订正的下放采购权的规定已自1996年10月起实施;进行采购活动的权力和各级承付款项的签字权已明确下放给各采购干事。在这方面,经询问,秘书长的几位代表告知委员会,他们不知道联合国系统内其他基金、方案和组织是否也实行了这种做法,秘书处没有与这些实体进行过协商。咨询委员会建议认真监测这个问题,并在6至8个月后对此进行审查,以评价将签字权下放给每个采购干事后采购过程的改进情况。

10. 咨询委员会在审议秘书长关于联合国海地特派团经费筹措的报告(A/50/363/Add.1)时获知“系统合同”安排可能产生的一些好处:联合国可以预测较长一般时期的需要,只对尽可能少的采购承付款项,进行竞争性招标工作,只在需要时才根据合同提取资金。这种安排使联合国可将所需的所有类似或相同的物品归入统一

的采购框架,利用量多折价的可能性,并建立机制列明采购的要求而避免为每次采购时重复招标程序。在这方面,咨询委员会注意到并支持秘书长在其报告第12段中的意见,即“这种合同虽然可以使采购干事摆脱日常和反复的投标活动,但在监测卖主履约情况和进行有效的合同管理时需要保持高度警惕。”

11. 咨询委员会从秘书长报告第18段中注意到,该公司的供应商名册已予审核和更新。以往这一名册上有4 000家公司。委员会获悉,到1996年10月底为止,列入名册的供应商共1 623家。委员会注意到关于供应商名册的新资料,包括评价供应商的主要标准(第18至23段)。咨询委员会请秘书长完善评价供应商的标准,以扩大采购基地。

12. 咨询委员会记得,内部监督事务厅的报告(A/50/945)指出了发展支助和管理事务部采购管制和程序中存在的缺点。其中一个缺点是利用经纪人,而不直接同卖主/供应商来往。据监督厅说,通过这类代理商进行采购有可能给联合国造成严重风险和更高的成本。经询问,咨询委员会得知,管理当局认为,在商品和服务并非随时能购买到或商品和服务的规格各不相同,利用代理商/经纪人有一些好处,前提是事先彻底审查经纪人的资格,不会给联合国造成任何风险。咨询委员会认为,在继续努力修订和扩充卖主的资料库后,除了非常例外的情况外,没有必要利用这类经纪人;在例外情况下利用经纪人的理由每次都应予以记录。

13. 如秘书长报告第9段所述,由于预算拮据,工作人员无法到总部之外旅行,因此,已作出安排,“向一组一组的公司及工业代表简报如何与联合国做生意”。这种安排是由各常驻联合国代表团及观察员代表团和驻纽约市的领馆及贸易委员会在纽约市进行。尽管咨询委员会认识到这些安排的好处,它仍认为,应提供充分资源,使工作人员能旅行到其他地点,以扩大供应商基础,反映出符合最大效益的平等地域分配。

14. 咨询委员会注意到审计委员会报告¹第93和第94段中关于供应商的地域基础的意见。审计委员会指出,在当时重新登记的1237个供应商中,1061个(86%)在西

欧和北美洲。供应商有48%属于某个会员国,另有13%属于另一个会员国。

15. 咨询委员会注意到秘书长报告第25段中关于使用申购人推荐的供应商的说明。在这方面,咨询委员会重申其报告(A/50/7/Add.13)第22段中的建议,即这种作法破坏了申购单位和采购单位分责原则,该作法应该停止。咨询委员会认为,如果供应商名册是完整和全面的,则无需由申购人推荐供应商。

16. 咨询委员会欢迎秘书长报告第八节说明总部合同委员会的变化。咨询委员会后又收到更多资料,其中涉及应提交给总部合同委员会的案件类别的政策准则,总部合同委员会的组成、一般职能和会议情况,以及向总部合同委员会事后申请合同的情况(见本文件附件一)。虽然咨询委员会注意到这些准则,它仍等待秘书长根据大会第49/216 C号决议,为解决利益冲突问题,对《联合国财务条例和细则》和《联合国工作人员条例和细则》提出必要的修正提案。

17. 咨询委员会从秘书长报告第33段中注意到,根据大会第49/216 C号决议第3(b)段的规定,已进一步努力加强总部合同委员会的作用,并增加其在根据财务细则110.19准许特免竞标业务的透明度,特别是在以紧急情况为由提出的此种特免竞标的情况。此外,正努力确保“紧急情况”不会被用来作为掩盖采购过程中和向总部合同委员会提交合同时的拖延手段。咨询委员会坚持认为,需按照大会第49/216 C号决议的要求,更准确地界定“紧急情况”。

18. 咨询委员会指出审计委员会的报告²关于事后申请合同案件的意见。在这方面,咨询委员会注意到秘书长报告第36至第41段所提供的资料,以及本报告附件一提供的其他资料,其中表明为限制事后向总部合同委员会提出合同申请所采取的措施。咨询委员会知道,一些案件竟然在事后两、三年才提交给总部合同委员会事后核准。咨询委员会认为,地方合同委员会应获得在必要时核准案件的权力,而总部合同委员会在这种案件中的作用应是评价该核准行动是否适当。

19. 咨询委员会注意到秘书长报告第46至第49段关于预先采购规划和采购协调的资料。然而,尽管已根据咨询委员会先前的要求改善了采购协调,但从该文件中尚

无法明确看出,采购规划如何已得到改善。关于财产盘存(第53段)的问题,咨询委员会指出其报告(A/50/7,Add.13)第20段的意见,并注意到秘书长报告中所提供的资料。

20. 咨询委员会注意到秘书长报告第54和第55段关于人力资源和工作量的资料。咨询委员会经询问后获知,在专业职等的32个员额中,有6个员额在报告时仍未填补,包括3个经常预算的员额。该报告第55段表明,有四位干事是从他们的政府无偿借调给联合国。虽然这些干事没有采购签署权,咨询委员会获知,这些干事参与采购和业务活动等领域的工作。咨询委员会指出,在这种状况可能存在严重的利益冲突,尤其因为这些干事并非联合国工作人员,因此,根据联合国的条例和细则他们不负任何责任。咨询委员会将在讨论秘书长关于该问题的报告(A/51/688)时,详细提出关于政府和其他实体免费提供人员的看法和意见。

21. 咨询委员会关切地注意到采购和运输司因总的预算拮据而受到的限制。鉴于该职能的重要性及其对联合国支出的影响,委员会建议,应尽快填补与采购有关的空缺员额。

22. 咨询委员会关于财务报告和审定财务报表的报告(A/51/533)中指出,采购改革应在联合国及其各基金和各方案中得到最高优先地位。咨询委员会认为,秘书长的这份报告是朝该方面迈出的一步。咨询委员会因此要求审计委员会的下一份报告应集中评价秘书处根据审计委员会本身的建议以及咨询委员会和大会的建议所采取的措施是否充分。

注

¹ 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第5号》(A/51/5),第一卷。

² 同上,第96至97段;同上,第二卷,第119和122段。

附 件

采购和运输司政策准则

总部合同委员会财务细则110.17

向总部合同委员会提出的案件类别

1. 下列任何一类案件涉及购货订单或采购合同(“合同”)时,均须在作出任何合同承诺前征求总部合同委员会(以下称委员会)的意见:

- a. 与单一承包商签订采购单项物品、或在日历年度内采购一系列有关物品,而承付总额在20万美元或20万美元以上、或其金额可能由主管行政和管理事务的副秘书长(副秘书长/行管部)不时修正的一切合同;
- b. 以前经委员会审核过的合同的一切修正、更改或延长,并且其中合同的单项修正或一系列修正的总额增加20%以上或20万美元以上(以较低数为准)者;
- c. 以前经委员会审核过的合同的一切修正或更改,并且采购干事断定从原来签订合同所依据的标准看来合同的重大修正会对采购过程发生重大影响者;
- d. 以前未经委员会审核的合同的一切修正、更改或延长,其总金额现在超过20万美元者;
- e. 关于用品或设备的标准化并使竞标不切实际的一切合同;
- f. 主管行管事务副秘书长、主管会议支助事务的助理秘书长(助理秘书长/会议支助厅)、或根据《财务细则》110.16正式授权的其他官员提交给委员会处理的合同的任何其他事项。

2. 当下列任何一类合同案件涉及联合国收入时,均须在作出任何合同承诺前征求总部合同委员会的意见:

- a. 涉及联合国收入额在4万美元或4万美元以上的一切合同或一系列相关

合同，以及任何活动的合同并且其年收入概算加上同一年度与同一买主已订立的任何其他合同所得的年收入概算额共4万美元或4万美元以上者；但因财产调查委员会建议而产生的收入不在此限；

- b. 以前经委员会审核过的涉及联合国收入的合同的一切修正、更改或延长，并且其合同的任何修正或一系列修正的总额增加 20% 以上或增加4万美元(以较低数为准)者；
- c. 以前经委员会审核过的涉及联合国收入的合同的一切修正或更改，并且采购干事断定从原来签订合同所依据的标准看来合同的重大修正会对销售发生重大影响者；
- d. 以前未经委员会审核的涉及联合国收入的合同的一切修正、更改或延长，并且其总金额现在超过4万美元者；
- e. 主管行管事务副秘书长、主管会议支助事务助理秘书长或根据《财务细则》110.16正式授权的其他官员提交给委员会处理的涉及联合国收入的合同的其他事项。

委员会的组成

3. 委员会由主管会议支助事务助理秘书长酌情同财务主任和法律顾问协商后任命的主席领导。关于上述第1段和第2段所列事项，委员会负责向主管会议支助事务助理秘书长或根据《财务细则》110.16正式授权的其他官员提供咨询意见。

4. 除主席外，委员会应由下列部、厅各一位工作人员组成：

- (a) 会议和支助事务厅(会议支助厅/行管部)；
- (b) 方案规划、预算和帐务厅(帐务厅/行管部)；
- (c) 法律事务厅(法律厅)；
- (d) 发展支助和管理事务部(发展支管部)。

前述工作人员的任期均不得超过3年。

5. 上述第4段所列的各部、厅首长应从本部、厅中指定在合同委员会任职的一名工作人员以及一名或一名以上候补人员。挑选的人员必须具有商业、金融或法律经验或采购的资格。

6. 提出需要委员会审查的采购要求的任何部、厅在委员会讨论其采购要求时可以派一名代表出席会议,但无表决权。非经委员会主席要求,该代表不得参加有关会议。

委员会的一般职能

7. 委员会向主管会议支助事务助理秘书长或根据《财务细则》110.16正式授权的其他官员提供咨询意见。委员会的目的是审查和提出咨询意见,以说明合同草稿、包括涉及联合国收入的合同稿,是否符合《联合国财务条例和细则》、程序、行政规定和指示并且其中的建议是否合乎公正、忠诚和透明原则。委员会还应审查和提出咨询意见,说明任何合同草稿的所涉经费问题、是否符合联合国的最佳利益和是否便于管理。委员会还应把它所拒绝的任何案件迅速通知采购和运输司(采运司),书面详细说明拒绝的全部理由和它认为应采取的任何补救行动。委员会同样应把维持和平行动部外地行政和后勤司(维和部/后勤司)和发展支管部按照下文第12段规定提出的合同案件的审查意见通知它们。

委员会主席

8. 委员会主席负责下列事项:

- a. 分发委员会会议议程;
- b. 从委员会成员或候补成员中指定一人,在主席休假、缺席或不能视事时担任代理主席;
- c. 在委员会会议前审查合同申请并在必要时请采运司司长提出澄清和(或)向委员会提出补充材料;

- d. 尽实际可能,一般在委员会会议结束72小时内,发出由委员会主席和秘书长签名并经认可的会议记录,并送交主管会议支助事务助理秘书长;
- e. 协调委员会的活动;
- f. 向主管会议支助事务助理秘书长提出委员会工作量和活动的每月统计表。

委员会秘书

9. 主管会议支助事务助理秘书长应任命一名具有采购经验或资格的委员会秘书。秘书负责编写会议记录和一切信函。秘书还负责最后完成委员会会议的必要安排,并且在收到采运司合同申请的当天、至少在委员会会议前两个工作日,向委员会成员分发同该合同申请有关的所有文件。秘书不得为委员会成员,没有表决权。

10. 委员会秘书应长期保存委员会会议全部记录。经认可的会议记录应由秘书和主席签名并且连同委员会的建议迅速送交主管会议支助事务助理秘书长审议。

采运司在委员会的作用

11. 采运司负责下列事项:

- a. 同有关申购单位共同确保向委员会提出的合同申请的完整性,其中包括书面说明拟签订合同的理由和简要描述拟采购货物和的服务的用途或需要;
- b. 在会议前,应主席要求详细说明同合同申请有关的问题和(或)向委员会提出补充材料;
- c. 在会议上或会议后,应委员会要求澄清同合同申请有关的问题和(或)提出补充材料;
- d. 确保采购工作符合《联合国财务条例和细则》、既定的采购惯例和程序和行政规定及指示,同时按经济性、确实性和交运时间表。采运司

也应通过竞争和采购工作中可允许的其他鼓励方式确保其公正性、忠诚和透明度。

向委员会提出合同申请

12. 提交的每份合同申请应由采购和运输司司长、或其不在时由正式指定的一名代表签字,最迟在委员会开会前两(2)个工作日之前连同所附的附件A和B提交给委员会。虽有上述规定,关于适用于外地特派团的协助通知书的合同也可由维和部后勤司司长直接向委员会提出;关于发展支管部合同和采购处本身的采购,可以由该处处长直接向委员会提出。这些政策准则以及总部合同委员会程序应完全适用于所有这些合同申请。

13. 在委员会开会前最迟两(2)个工作日之前未能向委员会提交的合同申请,可经主席按照主管会议和支助事务助理秘书长所定的准则予以同意后,由采购和运输司将其作为所谓“随时送交”或“电话送交”合同申请提出委员会会议。本报告提出的所有职权范围和职责同样适用于这一类申请,相同于及时列入委员会议程的那些合同申请。采购和运输司司长必须确保有关的申购办公室充分说明有必要“随时送交”或“电话送交”合同申请的理由,并确保采购和运输司予以支持。“随时送交”和“电话送交”合同申请应是例外的做法。

委员会的会议

14. 委员会的开会时间和次数由主席决定。在这方面,主席在决定会议的次数时,应确保委员会在采购过程中不会造成任何不必要的延误。这些会议最低限度的次数应为每周一次,除非没有任何合同申请或其他事项需要委员会审议。

15. 主席应在委员会会议上提出由委员会审议并决定的所有议程项目。

16. 应按实际可能,通常应在会议结束后72小时内,尽早向下列人员和机构分发一(1)份经充分认可的委员会会议记录:

- a. 主管会议和支助事务助理秘书长;
- b. 委员会成员;
- c. 采购和运输司司长;
- d. 有关的申购部、厅。

17. 委员会通常应举行公开会议。但委员会认为必要时,可以举行仅限于其成员和委员会秘书参加的非公开(执行)会议。

18. 事后申请的案件必须限于极少的例外情况,如出现此种情况时,必须按照本报告附件C提出充分的理由,说明为何事实上不能及时提出合同申请。将事后申请的合同提交给委员会并在其后获得认可,并不意味着委员会或主管会议和支助事务助理秘书长批准那些在得到一切必要的批准之前即作出联合国合同承诺的干事的行动,并对他们的行动负责。委员会不妨注意此种案件,并在必要和适当时,要求就已采取的行动是否适当作出澄清说明并提出意见。

19. 每一地方合同委员会应按照本报告为总部提出的同一准则进行工作,但应受适用于这些地方合同委员会采购限额的约束。向委员会提出的合同申请应由地方合同委员会编写完整和审查。然后地方合同委员会向有关官员提出意见,该官员如同意,则将合同申请提交给采购和运输司司长审查并视情况选择以下程序之一:(一) 要求说明或交回地方合同委员会作进一步的重新考虑和改写,或(二) 直接提交给委员会。

附件C^{1*}

事后提交合同申请

1. 由于各外地特派团、区域经济委员会和国际刑事法庭向其各自的地方合同委员会以及在需要时向总部合同委员会在事后提交合同申请的数目空前增加所引起的严重财务问题,为了减轻这一不适当做法的不良后果,应立即执行以下规定:

(a) 应通知有关官员,如他们无法因以下情况向主管会议和支助事务助理秘书长说明适当理由、并经他同意作为例外事项,则他们应对批准任何事后合同申请负个人责任:(一) 严重危及外地特派团、区域经济委员会或国际刑事法庭的行动能力或危及联合国人员或其他人员的生命,以及(二) 该事项超越了外地特派团、区域经济委员会或国际刑事法庭的合理控制能力之外。² 必须提供证实这些情况的详尽事实,任何不符合或企图规避这些条件的合同申请不会得到批准。

(b) 各外地特派团、区域经济委员会和国际刑事法庭还必须连同其合同申请提出下列文件供主管会议和支助事务助理秘书长核准:

* 财务条例110.17(见上)的附件C。

¹ 本附件综合并改编了1996年4月11日和1996年10月11日塞万先生给艾西尔中将的备忘录以及1996年7月25日他给罗伯逊先生的备忘录,这些备忘录均涉及向地方合同委员会和(或)向委员会事后提出的合同申请。附件C的规定适用于各外地特派团、区域经济委员会和国际刑事法庭。

² 外地特派团、区域经济委员会或国际刑事法庭声称有更重要的事情要做或人员配备不足--两个较常见的借口--是不能接受的。此外,迟于一年以上提交的合同申请将受严格的审查。

(1) 首席行政干事或行政主管/总采购干事或其指定人员关于所有事后申请案的书面批准,无论它们是否需提交地方合同委员会和(或)总部委员会,确认未经正式获得所有有关当局事先同意而进行采购行动的必要性,并提出此种决定的详尽理由;

(2) 关于具体采购的所有文件的副本,其中包括:申购单;招标对象名单;招标、征求报价信或报价申请;收到的所有投票、报价或报价单;比较报表和评价文件;书面合同/购货定单或其他适用的协议;以及地方合同委员会提出的合同申请,并随同所附的有关会议记录;

(3) 仅在外地特派团方面,后勤司应提出支持外地特派团决定的详尽理由。

2. 地方合同委员会和(或)委员会通常遇到两类违反《联合国财务条例》的情况,即,(a) 完全事后申请的合同,(b) 部分事后申请的合同。就本《准则》而言,这两个术语应有以下含义:

(a) 完全事后申请的合同是指在获得地方合同委员会和(或)委员会的意见和(或)得到所有其他主管机构核准之前,货物和服务已经完全交付或提供完毕的采购行动;

(b) “部分事后申请的合同”是指在获得委员会的意见和(或)得到所有其他主管机构核准之前,已经交付或提供部分货物和服务的采购行动。³

就这些定义和准则而言,一项“采购行动”可以,但不一定包括书面合同、订购单或其他协议。

³ 按照财务细则110.19规定,“紧急需要”是指由于某种正当的紧急情况,“不容许因发送招标书或索取承包人报价书而拖延时日”的采购行动。这项例外的适用情况非常明确而有限。其目的不是绕过主管核准机构,而且不应该用于合同的延长或展期。

3. 财务细则110.17经常被各主管行政和管理事务副秘书长的修正,对依不同情况向地方合同委员会和(或)委员会提出合同申请作出了规定:

(a) 关于在提交委员会之前必须由采购和运输司审查核准的在总部及当地进行的采购行动:在20万美元(如少于此数,则为具体授权的采购金额限额)以上的任何此类采购行动必须首先提交委员会征求意见,并于得到满意的答复后,经主管会议支助事务助理秘书长核准,然后才能实际承付款项;

(b) 关于各外地特派团、区域经济委员会和国际刑事法院进行的在5万美元以上而在20万美元(如少于此数,则为具体授权的采购金额限额)以下的采购:任何此类采购行动必须首先提交适当的地方合同委员会征求意见,并于得到满意的答复后,经首席行政干事、行政首长或其他适当的单位负责人核准。然后,除遵守上述程序以外,在20万美元(如少于此数,则为具体授权的采购金额限额)以上的任何当地采购行动必须首先提交采购和运输司审查通过,提交给委员会,其后,向主管会议支助事务助理秘书长提出意见,并于得到满意的答复后,经主管会议支助事务助理秘书长核准,然后才能实际承付款项。

4. 然而,由于当地的业务环境的性质,特别是在开始阶段,首席行政干事、行政主管/总采购干事有时在得到地方合同委员会和(或)委员会或两者和(或)所有其他主管机构批准之前就决定着手进行采购行动。虽然事后申请合同显然违背了财务条例的明文规定,但普遍的共识是,只要遵循了所有其他联合国采取惯例和程序(可参见上文1(a)和(b),在例外情况下可以容忍。然而,应该强调,只有在上文阐明的有正当理由和例外情况下才能采用事后申请合同的作法。由于首席行政干事或行政主管/总采购干事越来越愿意在得到财务条例要求的所有批准之前就进行采购行动,往往事后几个月,有时是几年之后,直到合同最终提交到委员会,采购和运输司才发现对已经完成的采购行动一无所知。

5. 在这个阶段,采购和运输司不可能对该采购行动有任何积极影响。此外,在这种情况下,委员会几乎也无法予以控制,只能是为表示获得通知而注意到提交的合

同申请；但是，委员会无法并且没有对其提出意见。不可思议的是，委员会这样表示注意到却被普遍看作是对有关承付款项的一种追溯核准。如上文所述，这是错误的，颠倒了委员会的作用，对本组织可能造成严重的财务后果。总之，这种采购的财务制衡制度正在受到损害。

6. 应该提醒所有有关人员注意各自对这些事项的职责和承担的个人责任。
