



大 会

Distr.  
GENERAL

A/51/804  
21 February 1997  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议  
议程项目116和141

1996-1997两年期方案预算

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

秘书长的说明

1. 根据1995年12月23日大会第50/214号决议和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审查联合国外部承包作法的报告,请大会予以注意。
2. 秘书长注意到已采取或着手采取各项措施,纠正该审查中涉及的许多问题,并赞同报告中所载的建议。

## 附件

### 内部监督事务厅关于审查联合国外部承包作法的报告

#### 摘 要

联合国已将若干事务由外部承包，以支助其日常业务。内部监督事务厅对联国外包作法进行全面审计，其中包括在若干工作地点和特派团进行的几次审计，并涉及一系列广泛的事务。

如果管理得当，外包可成为取得效率、效力和减少成本的可行办法，而且还能提供联合国所需的专长，以补充其工作人员在这方面的不足。它也能使方案管理人集中在实质性活动上，并更好地履行联合国的核心职责。然而，我们的审计表明，外包需要有政策指导方针，而且需要加强授与合同和合同管理的过程。

这些审计审查了外包作法的下列各个方面：(a) 迄今为止总体外包的效益；(b) 外包事务的订约承办过程及其内部管制的充分性；(c) 通过管理部门监测承包商的执行情况，确保根据合同条件提供服务；和 (d) 管理部门的决策和分析支助过程。事务厅就政策和/或程序改进提出建议，以加强未来外包作法的效率。

我们的主要调查结果和建议如下：

(a) 目前不存在任何适用于整个联合国的外包政策。缺乏政策指导使得方案管理员采取不同的外包办法。因此，需要制定适用于整个联合国的政策指导方针，有效管理外包业务；

(b) 外部承包应达到一项或多项目标，其中包括获得技术专门知识、节约成本、效率和加快提供临时援助的进程。然而，事务厅发现方案管理

人几乎不可能确定目标达成的程度；

(c) 外包事务成功与否很大程度上有赖于熟练管理采购过程。事务厅已公布一些不遵守采购程序的案件。事务厅也在征求报价过程中发现了一些不足之处,包括未充分保留合同文件,以及市场研究和竞争不足等;

(d) 事务厅的审计表明,对于已审查的绝大部分外包合同来说,方案管理人未正式评价供应商的执行情况。事实上,方案管理人大量依赖供应商提供资料而很少加以核查。没有适当监测供应商的执行情况,似乎是联合国外包作法中一项重大缺陷。因此,亟需确保监测供应商的执行情况;

(e) 外部承包可以是一项积极的创新,同时也会影响工作人员聘用和职业发展的前景。因此,事务厅建议在行政和管理部中设立一个协调中心,负责:确定外包的潜在领域;为分析成本效益提供方法方面的支助;制定标准并对一些活动进行市场调查,以确定它们是否应由外部服务提供者加以执行。

本次审查的结论是,联合国应认真考虑扩大经过成本效益分析认为合理的外包作法。然而,为了取得在效率和效益方面原定的目标,必须确保对外包作法进行审慎的监测/评价。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导言 .....	1 - 4	5
二、目标 .....	5	5
三、范围 .....	6 - 7	6
四、方法 .....	8 - 9	6
五、重大调查结果和建议 .....	10 - 72	7
A. 必须为外部承包制订全组织范围的政策 .....	11 - 12	7
B. “外部承包”的定义 .....	13 - 16	8
C. 实现外部承包的目标 .....	17 - 23	9
D. 加强投标前进程 .....	24 - 49	11
E. 需要改进订约程序 .....	50 - 63	17
F. 确保合同监督 .....	64 - 67	20
G. 查明新的外部承包机会 .....	68 - 72	21
附录. 经审查的外部承包合同和服务一览表 .....		23

## 一、导言

1. 大会1995年12月23日第50/214号决议请内部监督事务厅“全面审计外包作法,尤其包括订约承办过程,并就此向大会第五十一届会议提出报告”(第三部分,第55段)。

2. 为了审查之便,将外部承包界定为“由第三方提供曾由、现由或可由联合国进行的非核心服务和活动”。联合国已将各种支助性服务外包,包括饮食业务、旅行、安装和维修电脑、软件应用开发和支助、房舍管理和清洁等。

3. 在秘书处,会议和支助事务厅(会议支助厅)的采购和运输司(采运司)全面负责联合国采购/订约承办过程,因此,在联合国外包事务中发挥重大作用。各方案管理人也在外包作法的技术评价和合同管理方面发挥关键作用。

4. 在总部,会议支助厅的会议事务和支助事务(包括房舍管理事务处和电子事务处),主要使用外包作为向联合国提供各种服务的办法。总部之外各办事处或在实地订约外包的事务通常由当地管理。

## 二、目标

5. 这次审计的主要目标为:

- 评价迄今为止外部承包的效益,并就政策和/或程序改进提出建议,以加强未来外包的做法;
- 审查订约外包事务中所采用的程序,以评估内部管制是否充分;
- 确定承包商执行情况是否充分得到监测,以确保提供的服务符合合同条件;
- 审查管理部门的外包决策和分析支助过程,以确定各项外包决定是否都彻底审查目前的服务要求,并审查提供服务的一切可能的备选方案。

### 三、范围

6. 这次审计审查了自1990年以来由设在纽约的秘书处,设在日内瓦(日内瓦办事处)、内罗毕(内罗毕办事处)和维也纳(维也纳办事处)的联合国办事处,联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处),国际贸易中心(贸易中心)以及在前南斯拉夫(联合国和平部队(联和部队))、海地(联合国驻海地特派团(联海特派团))和安哥拉(第三期联合国安哥拉核查团(第三期联安核查团))的维持和平特派团所提供的一系列有关外包的合同和服务。所审查的外包服务多种多样,包括笔译、饮食、车库管理、电信、清洁、办公室自动化、印刷和出版、后勤支助、运输、出版物贮存和分发(见附录)。其中一些服务,如打扫卫生和房舍管理等从联合国成立之初便一直外包,其他如车库管理等服务直到最近一直由联合国工作人员经办。

7. 所审查的一些合同(尽管从总的数量或总的美元价值来说不算是一次科学的抽样检查)对联合国外包活动提供了一个全面性的看法。事务厅直接审计了超过25项合同和协议,价值超过1亿美元。我们的审查也考虑到以往的审计报告,其中载有关于可能成为未来外包活动的服务领域的建议。事务厅与联合检查组协调了这次审查的范围。

### 四、方法

8. 进行这次审查的目的是要着重指出具有政策性质的一些重大问题和令人关切的要点。使用的方法包括与主管干事进行经过安排的面谈;审查相关文件;并尽可能制定某个行业标准的基准。审查过程中确定的财务和行政管制问题直接转告给每个方案管理员以便采取纠正行动,但未包括在本份报告中。事务厅也查阅了在采购/订约和外包领域中目前的文献,以便核证本报告中所述的外包办法是有效的。

9. 本报告的草稿曾交给会议和支助事务厅征求意见,已酌情将他们的反馈纳入在最后报告中。

## 五、重大调查结果和建议

10. 外部承包只要管理得当,不失为具有可成为实现效率和效益的可行办法,而且还可以提供联合国所需的专长,以补充其人员在这方面之不足。它还可使方案管理人专心开展实质性活动和更好地履行本组织的核心职能。但是,事务厅的审计结果表明,必须为外部承包制订政策指导方针还有必要改进合同授与和合同管理进程。以下各节集中提出对审计多数的领域共有的调查结果和共同适用的建议,并可普遍地运用以使成功地执行外部承包进程。这些调查结果和建议应有助于更好地了解外部承包进程的优势和弱点并为今后的行动制订蓝图。

### A. 必须为外部承包制订全组织范围的政策

11. 在开始这一审查时,事务厅不了解是否已有任何政策规定各项事务的外部承包应遵行的方法或方式。但是未能发现任何这样的政策,因此,必须能制定标准,并根据这一标准来衡量外部承包的执行情况。事务厅认为由于没有政策指导方针,而使整个组织的方案管理人在外部承包方面没有专用一个连贯的方法。这对费用和所提供的服务质量产生了重大影响,因为合同条件并非总是有利于联合国。在审查的大多数外部承包事务中,方案管理人不是缺少技术方面的专门知识就是缺少承包方面的专门知识,他们必须接受指导以了解什么是制定和管理合同的最佳做法。

**建议1:** 事务厅建议,在扩大任何外部承包活动之前,行政和管理事务部应制定和说明政策目标并为有效管理外部承包进程制定指导方针。(AM96/224/001)

12. 政策说明中应列入“外部承包”的工作定义,并明确规定事务的服务和财

政目标。指导方针应包括下列各项。

- 确定一项事务何时成为外部承包的候选者方的标准；
- 对决策进程进行数量和质量分析的先决条件；
- 确定联合国的需求和编制投标文件应采取的进程；
- 合同管理要求，包括对承包方业务执行的监督和对合同的评价；
- 在每项合同中列入标准条款。

事务厅相信，制定这些政策指导方针将能更好地确保外部承包措施取得成功。

#### B. “外部承包”的定义

13. 正如在上文提到的，联合国内部对什么是“外部承包”没有一个标准的业务定义。如附录所示，联合国采用不同的外部承包形式，从服务或人员合同，定购单到利用特别服务协议，结果事务厅审查了很多“外包”事务及其合同，尽管最初都确定为外部承包，但是事实上只如管理级在努力补充部门的人力资源面已。

14. 事务厅已经查明，列入审查中的大多数部门在核准其服务合同之前都未进行成本效益分析和/或进行市场研究，因此，没有一个客观的方法来判断使用服务合同是否是取得预期结果的最有效率和体现成本效益的方法。

15. 事务厅发现，方案管理人继续为办公室自动化支助、笔译和清洁等事务承担提供实际服务的责任，而承包商的人员则提供人员协助。事实上，承包商的工作人员履行着联合国的工作人员职责，而承包商并不为承包事务的执行业绩情况承担任何责任。在这种情况下，承包商只提供人员，而不提供服务。

16. 如果联合国提供服务的能力因缺少人员而受到损害，就应当作为一个问题明确提出。这样才能使联合国能够确定一项最佳战略来提供这些服务，不论是通过事务的外部承包、拨出经费征聘额外的工作人员还是临时雇用咨询人员。但是在目前的情况下，外部承包更经常地作为一项“反应性”的管理战略以补充有限的人力



资源。

### C. 实现外部承包的目标

17. 当一个组织决定外包非核心事务时,通常都是为了实现下列的一个或一个以上的目标:

- 获得组织内部所不具备的技术专门知识;
- 节省费用;
- 加快一个或一个以上的进程
- 更有效率地提供服务;
- 提供一项并非长期需要的服务。

为了评估外部承包努力是否成功,事务厅首先设法确定促成所含的动力是什么。事务厅利用对管理一级决策进程的审查来确定是上文中的那一项考虑促使管理人员推行其外部承包的战略。

18. 除了停车场管理处和各翻译处进行了深入的成本效益分析以外,方案管理人在决定外包某些事务和活动之前都未说明外包的理由。由于得不到这一关键的资料,因此无法确定在多大程度上实现了所述的目标。

19. 在每个合同结束时确实没有一个基准来衡量是否取得了成功,管理一级也无法判断外部承包活动是否有效,是否应继续进行,或未取得成效,需要考虑各选战略,事务厅不认为停车场管理处已实现了预计的节约,关于总部的各名翻译处,如果执行更多的外部承包应可以实现更大的节约。

20. 在评估外包活动时,试图将成本效益作为主要基准,但是不能确定多数的外包活动是否实现了这一目标,首先,如多数审计表明,联合国的会计制度不是以活动为基准,因此很难将成本与相应的活动联系起来,其次,多数业务的管理控制制度都需要作出重大改进以促进分析或实现预期的结果。不过可以查明在某些情况下,外

部承包的费用要高于内部提供服务经费用。例如海地的联海特派团在内部承担了营地的维持和洗衣服务之后,立即大大节省了费用,每月的费用减少了66.5%,从157 288美元减到52 870美元。

21. 有些事务,例如办公室自动化支助和订约承办翻译还通过特别服务协议由个人提供的。电子事务司已证实在提供人员方面,特别服务协议比服务合同更加经济的手段。尽管联合国迅速扩大利用和依赖计算机技术,但是电子事务司并未得到足够的员额来响应这一新的需求。电子事务司决定采用将外部承包合同变成特别服务协议定的战略就是为了克服人员不足的问题。在办公室自动化支助服务合同到期限将届满时,电子事务司将使用服务合同的费用与使用特别服务协议的费用作了一个比较,结果表明特别服务协议可为联合国产生节约。

22. 但是,由于特别服务协议的时限受到限制,(通常是一年中的6个月),必须将电子事务司作为一个例外,以确保延长将提供的服务一段时间。

建议2: 鉴于本组织继续需要在迅速变化的技术领域雇用技术专门人员,事务厅建议行政和管理事务司寻求在特别服务安排以外的其他备选方法,以促进一项更长期的解决办法。(AM96/224/002)

23. 事务厅注意到在订约承办翻译方面,总部的某些语文(中文和俄文)利用与机构签订的服务合同,(在竞争性的投票之后),其他一些语文(阿拉伯文、英文、法文和西班牙文)则利用特别服务协议。同样,维也纳办事处的一些语文(中文西班牙文和俄文)也利用机构服务,其他语文则利用特别服务协议。这两种方式都同样有效,但是,各个处之间则很少通气,以了解那个战略更加有效。

建议3: 事务厅建议,今后利用同一个或相同外包事务的各处应交流经验和知识。所提议的关于外部承包的协调中心(见建议13)应促进这一进程。(AM96/224/003)。

#### D. 加强投标前进程

24. 事务外包要取得成功,在很大程度上取决于采购进程的有效管理。采购过程分两个主要阶段。第一阶段是投票前阶段,包括规格拟订、市场研究、广告或卖主的物色。第二阶段是实际进行投标进程本身。与投标进程有关的问题将在第二.E节中单独论述。

##### 1. 必须拟订全面的投标文件和严格的合同要求

25. 事务厅的审查发现,投标前进程的若干方面可予以改进。根据对所需服务等级的合理估计,确定恰当明确、详细的投标规格,对拟订内容扎实的投标文件至关重要。卖主提出报价的质量,部分取决于联合国印发的投标文件的质量。事务厅发现,有时对所需服务估计不准确或描述不明确,造成了对联合国不利的合同条件,有时使联合国的费用增加。

##### (a) 说明要求

26. 至于总部清洁和电梯操作事务合同,某些大额费用估计数没有列入原来的合同。此外,在合同期间,所需服务和薪金率(增雇工作人员、按级加薪等)作了多次改动,但没有作为合同的修正条款固定下来。由于上述情况,并由于联合国对支出监测不力,支付给承包商的费用比总部合同委员会核可的合同原定估计数多400万美元。这些临时费用,虽然已得到适当的记录和核实,但对预算估计数的准确性造成了不利影响。合同也没有就卖主以最低价格提供清洁用具的义务列入一项罚款或赔偿条款。

27. 针对报告草稿,采购和运输司说,由于联合国在这一领域取得了经验,今年初新进行的投标工作已设法处理这些问题。

28. 就总部办公室自动化支助事务合同而言,原来的征求报价信没有确定电子

事务司的所需员额,以18个员额为基准数,结果证明不符合现实。合同生效六个月后,人数增加至24名。结果人数增加了三倍多,超过60名。即便有些因素,如局部地区网的迅猛发展,是电子事务司无法预料的,但事务厅认为,如果电子事务司对所需的服务范围作出比较全面的估计,单位成本本来是可以降低的。实际上,由于服务范围扩大,本来可能会吸引更多的卖主对征求报价信作出反应。

29. 联合国授与总部饮食服务合同,其中联合国以支付用房、水电和维修等费用的方式给予补贴。合同没有规定承包商和联合国之间分享利润,结果合同期间所得利润全部归承包商。饮食服务的这种优惠合同安排,目的是以较低的价格向联合国雇员供餐。但是,这种期望在合同中并没有明确规定,预计的福利也不必由合同管理人核实。

30. 针对报告草稿,房舍和商业事务司说,关于纽约联合国总部饮食服务设施的管理和经营的征求报价信正处于定稿阶段,其中试图收回联合国在外包这项合同中所付出的部分或全部费用。同时提供了以销售毛额百分比分享收入的可能性。

31. 就在内罗毕办事处提供的工作人员交通服务而言,卖主作为报价最低的投标者获得合同,合同签字后仅二个月就提高了价格,并要求增加月费,使费用增加近46%。尽管如此,合同仍每年续签。

#### (b) 罚款条款

32. 就审查的多数合同和事务而言,事务厅的审计员指出,其中有必要列入罚款条款。例如,在向联海特派团提供电信服务方面,公司没有及时提供服务,提供的电线低于规定的品级。经查明,这对行动产生了不利影响,但合同中没有对不及时履约和提供劣质服务作出罚款的规定。

33. 多数合同没有规定对承包商履约不合格或不履行的罚款。出现这种情况,唯一的补救办法是取消合同和重新投标。承包商轻度违约就重新投标,所花的费用和时间不合算。合同应给管理人员足够的灵活性,以确保合同条件得到遵守。罚款

条款将使管理人员可以对卖主在特定方面不遵守合同处以罚金,而不必取消合同。

建议4: 事务厅建议采购单位在外部承包合同中列入罚款条款。(AM96/224/004)#.

### (c) 合同价格

34. 需要改进和拟订指导方针的一个领域是合同价格的规范化。联合国原先主要根据成本加费用原则授与合同。但是,最近的经验表明,只要服务范围得到严格界定,服务的提供可以得到控制,固定价格合同有其好处。给联合国带来的好处包括,可以改进规划和控制程序,降低管理合同所需的费用。事务厅发现,以成本加费用方式订立总部清洁事务合同的订约承办过程,往往出现严重拖延,原因是所作的修改和规格调整很多,费时、费力、又费钱。

### (d) 订约完成阶段中出现的错误

35. 有必要加强对订约进程完成阶段的控制。事务厅发现有两个案例,公司是在决标后成立的,它们虽然不是得标者,甚至也不是相关的公司,却获准作为承包方签字。这两个案例涉及在联合国内罗毕办事处负责贮存和分发出版物的承包商,以及在联和部队提供国际订约承办人员的承包商。

## 2. 必须在拟订合同规格方面进行训练

36. 投标规格的拟订质量低劣,部分原因是某些事务以前从未外包过,方案管理人在这一领域的专门知识不够。如果联合国今后继续并(或)扩大外部承包,管理人在这一领域的技能必须加强。

建议5: 事务厅建议为拟订合同规格的有关人员提供训练。(AM96/224/005)

### 3. 市场研究和制定基准

37. 市场研究是保证成功地拟订投标文件的又一个因素。了解提供某种服务的实体的数量和类型,了解行业标准费率,将提高投标文件的质量。为成本、产量和其它标准制定基准,可使申购人和采购人员对市场机会抱有符合现实的期望。

38. 事务厅的审计表明,往往只作一点市场研究就开始合同投标,不收集任何关于行业基准的数据来支持投标过程。电信以及清洁和保养合同是这种做法的典型例子。

### 4. 增加对技术及专业数据库的利用

39. 合同管理人不做市场研究的一个原因是缺乏这方面的专门知识。另一个可能的解释是对众多的资料来源利用太少。有许多国际数据库、技术刊物、专业协会和互联网,采购专业人员都可加以利用,以获得有关卖主和产品的资料。这一方案的执行应规范化,不仅在外包事务的采购中,而且在所有采购活动中,都应规范化。

**建议6:** 事务厅建议,各采购单位的技术能力,应通过对技术和专业数据库的利用而得到提高。

### 5. 扩大各采购单位的作用,增加技术支助/咨询职能

40. 鉴于采购单位对订约承办进程负主要作用,它们应当在这一进程的投标前阶段进行市场研究,以协商咨询的方式向各方案领域提供技术支助。

### 6. 不断加强合同的规划

41. 在审查的许多个案中发现的另一个问题是规划问题。房舍管理事务处和电

子事务司在实行外包时都有规划不足的现象。这从我们在抽样调查中发现签写过去日期的合同和修订案可以看出。有时候承包商在手续还没有正式完成之前就已经开始提供服务。在另一些情况下,例如清洁工作和停车场管理,承包商在合同逾期很久之后却仍然在提供服务。

42. 合同管理人让没有有效合同的承包商提供服务,此种情况可能加重本组织的赔偿责任。不过,更为重要的是,合同管理人缺乏规划,可能造成没有足够的时间完成投标程序的情况。这反过来又可能对业务有不良的影响,或推迟提供服务——联海特派团电信服务的提供和设备的装设就是例子。联合国在计划的过渡完成之后两个月才谈妥了口粮合同,在从多国部队转为联合国行动之后四个月才谈妥了服务合同。与此同时继续用协助通知书提供服务。此一延误使联合国多花了1 140万美元,因为用协助通知书的费用比用合同的费用高。应当着重给合同进程足够的筹备时间,这不仅会使逾期合同所占的比例降低,而且更重要的是使合同管理人能够保持对合同进程的控制。

## 7. 开发自动化系统以便利合同的规划

43. REALITY系统目前尚未用来管理合同。本组织应当考虑把合同进程自动化。如果购买现成的系统,则必须要有这样一个关键功能:有一个供规划用的软件模块,能够让方案管理人打“旗号”。这些旗号会告诉方案管理人有合同快到期了,让他有足够的时间切切实实地展开采购程序。每个旗号代表多少时间端视该项目的大小和复杂程度而定。这还将消除——至少减少——补签合同的需要。

建议7: 事务厅建议本组织考虑将其合同进程自动化,包括有一个供规划用的软件模块,能够标示即将到期的合同。(AM96/224/007)

44. 采购和运输司答复说,该司已在使用这样的系统。到目前为止,这个系统一直是在一个单独的数据处理系统下运作的。采购和运输司指出,它正在研究如何更

集中地保管这些资料。

45. 事务厅支持此项主动行动,并建议在这个数据库能够为所有的方案管理人查阅使用之前,采购和运输司继续负责通知合同即将到期的方案领域。

#### 8. 不鼓励使用单一来源合同

46. 本次审查的一些合同没有经过投标就签发。我们强烈建议总部合同委员会/地方合同委员会贯彻这样的政策,即拒绝没有经过竞标而要求核可的合同--但财务细则第110.19条所述的情况则例外。停车场管理处合同(66 841美元)和会议服务员方案合同(360 000美元)都是没有经过投标就授与的。

47. 有竞标,合同管理人就能够加以比较,有机会利用各种施加影响的谈判战略,并能够建立一个储存合格公司的数据库,供以后招标时参考。没有投标看起来会令人觉得不妥当,就算事实上并无不妥当之处。

48. 同样原因,重新投标也是必要的。在审查的合同中,有一些没有经过重新竞标就予以延长,例如总部、联合国日内瓦办事处和国际贸易中心的饮食业务合同有十年之久没有重新投标。

建议8:本组织应实施这样的政策:凡是管理人要求核可没有经过投标程序的合同,则须要求他解释为何需用单一来源合同。(AM96/224/008)

可接受的理由一般应为供应商独家拥有本组织需要的某些专门知识,或需要紧急获得服务。

49. 虽然上述许多建议是与标准采购进程和外部承包程序有关,但是我们认为鉴于有越来越多外包的趋势,日后的外包活动应当着重执行根据这些建议所订的指导方针。



## E. 需要改进订约程序

50. 这次审查的许多合同是用征求报价方法来招标的。这种订约方法有许多好处。首先,它能够根据成本以外的标准来选择承包商;此外,对于难于全面定出技术规格的新事务的合同,这也是一个比较好的招标方法。对于一些方案管理人来说,这是他们第一次搞外包合同,因此,用征求报价方法是一个适当的选择。

51. 不过,根据这项外包经验所累积的数据,事务认为征求报价办法可作若干改进,使订约程序更易于管理。

### 1. 制订标准化征求报价的指导方针

52. 关于怎样进行征求报价程序本身,目前看来并没有标准的指导方针。若干方案管理人编制了供应商投标清单、成立了评价队,并做广告招标;另一些方案管理人要么授与单一来源合同,持续地与同一承包商续约,要么向一些事先选定的包商寄发招标文件。通常不存在明文规定如何评价这些承包商的书面程序。因此,每个合同的评价和选择程序各不相同。

建议9:事务厅建议各采购事务单位订立标准化征求报价的指导方针,以便方案管理人有所依循。(AM96/224/009)

会议支助厅已通知事务厅,新的《政策和程序手册》将会处理这个问题。

### 2. 合同文件的保管

53. 各部门极少能够提供文件(包括承包商的投标)来支持技术评价队的决定。因此,审计员无法分析它们的选择程序。

54. 事务厅获得保证,指出每一项合同都是经过深入、严格的审查,按照公平、平等的原则签发的。但是,由于没有支持文件,无法证实这些申明。

55. 由于外包的事务常常涉及数额相当大的财政资源,因此事务厅认为采购单位和方案管理人都有义务确保订约程序从规划到执行都尽可能没有缺陷。不如此,本组织可能蒙受重大的后果。为了帮助改进外包工作,事务厅有以下的建议。

### 3. 加强广告宣传

56. 尽可能扩大广告范围,应当可以保证合格的服务提供者进行最大的竞争,使本组织得到最好的价格和(或)条件。现在的作法是不做广告就把招标书寄给几家供应商,这就限制了竞争,使有潜力的供应商不能投标。虽然访谈的一些方案管理人表示担心这样做会招来太多的投标,使他们无法应付,但是事务厅不能同意这种顾虑,原因很简单:很少承包商的业务规模大到足以应付象联合国这样大的组织的需要。凡是表示有兴趣供应商,联合国都可以向它们寄征求报价信。此外,本组织应当继续请会员国提供建议,以便建立一个可靠的合格承包商数据库。

57. 举例来说,以前的总部清洁工作合同需要在任何时候都至少有145人在现场工作。大多数的承包商都没有能力应付这样大的数量。不过,话又说回来,事务厅确信整个大纽约地区总不止一个承包商有能力对这个合同投标。可是,四十多年来,这个合同都是给同一个承包商。维持这样的长期单一关系并非健全的采购政策,除非这个承包商要么提供了惟其独有的专长,要么与联合国有一种“合作伙伴”关系,以事先谈好的优惠条件来换取联合国的专营合同。事务厅认为联合国的清洁工作合同并没有满足这两个条件的任何一个。在一贯把合同发给同一承包商的那些领域里,例如清洁工作、电梯操作、停车场管理处、联合国书店、总部礼品店以及会议和衣帽服务等,加强广告宣传可以促进竞争。

### 4. 使用互联网作为一种市场开拓工具

58. 事务厅鼓励本组织认真考虑在互联网上刊登广告提供竞标机会。联合国可

以利用其网页让潜在的供应商了解打算进行的征求合同工作。事务厅认为,这一媒体带来的益处将远远超过任何弊端,值得尝试。在互联网上进行广告宣传将使得当地以外的商家参加竞标,这能推动竞争,降低费用并改善答复的质量。合同的现金价值将决定非当地商家是否有兴趣向有关工作地点提供服务。如果反应确实多到难以应付,这一办法可以重新评价,加以调整,只包括最低现金价值限制的合同。

#### 5. 制订征求报价评价标准和进程

59. 为改进评价进程并使其标准化,我们建议采取若干行动。首先,采购和运输司应把评价标准列入“征求报价”之中。这是一项重要的管理措施,能确保进程的顺利完善,避免技术评价人员在择选过程当中为了“偏爱的”商家/报价而改变标准。

#### 6. 评价进程标准化

60. 我们还建议采购和运输司制订指导方针,确定怎样开展评价进程,不论是通过讨论、面谈、填写评价表格,或是三者兼有的形式。最后,无论使用哪种评价方法,报价评价和随后的商家择选结果都必须记录在案,记录文件应保留在合同档案之中。

#### 7. 必须只由采购和运输司进行谈判

61. 事务厅发现,有若干方案管理人在与商家商讨合同修改事项。这一做法削弱了内部管理。

**建议10:** 既然只由采购单位负责代表联合国谈判合同,事务厅建议,外部承包事务使用者(既方案管理人)停止目前的做法,不再就费用和其它规定和条件而进行合同修改谈判。(AM96/224/009)

## 8. 考虑运用专业谈判专长

62. 对于需要特殊技术专长的高费用合同,采购和运输司可探讨利用外部专长与有关商家进行谈判的可能性。专业谈判人员常常能够把合同价格降低几个百分点。因此他们收取的费用只占节省费用的一部分,所以运用这一服务的费用能够绰绰有余地由所得收益/节省所补偿。同样,对于先前没有外部订约承办的事务,由在专门服务领域拥有专长的雇员对所需条件进行独立评价也能大幅度改进投标文件。

63. 采购和运输司在答复中顾虑到,由第三方代表联合国进行商业谈判会带来保密风险。鉴于缺少具体情况说明,审计人员很难评论这种顾虑是否适当。不过事务厅认为,这一看法在考虑到联合国保密性规则的同时值得进一步审议。

### F. 确保合同监督

#### 1. 引进合同管理概念

64. 如果外部承包仍被认为是一项可行的降低成本战略,本组织则必须更加重视合同监督。外包的理由是降低成本,但这常常被合同的前后过程所抵消。换句话说,如果不认真确保投标价格不超过原先估计,订单的变动和修正不超过预算,预期的收入不会被设计不良的承包安排所“吞掉”,外包工作的费用将超过内部工作人员提供服务的费用,让本组织承受更大开销。

65. 在事务厅审计的情况中,最为显著的不足是方案管理人倾向于过份依赖商家提供有关以下内容的信息:合同要求的工作程度、提供服务的质量和单位、帐单和发票的填写等。事务厅承认,商家常常有特别的专长。他们应确定最佳的资源分配,提供文件作为发票的佐证。

66. 不过,事务厅关注的是,联合国方案管理人没有进行独立的核查。审计结果发现有若干情况在恰当的合同管理和评价情况下本可以防止发生。这些包括:未遵

守订约承办安排、加班费、超额支付费用、财务报告有误、常常修改合同以及提高价格和薪金。随时随意对清洁人员进行视察本可以证实清洁承包商监察人员提供的出勤数据的可靠性,但这种视察却几乎没有进行。电讯工作人员无法向我们提供自己的设备盘存数字图表。

**建议11:** 事务厅建议本组织解决合同监督问题,在方案管理人扩大外包工作之前,就合同管理技能提供更多的指导。(AM96/224/010)

## 2. 对商家进行正式评价

67. 事务厅的审计结果发现,在审查的外包合同中,大部分的方案管理人没有正式评价商家的业务情况。业务情况不佳的承包商应经过正式评价,评价结果还应留存在采购单位,供今后决策参考。同样,对于符合或超过合同规定要求的商家进行的评价也应在今后出现合同机会时加以考虑。若没有这种数据库和资料分享,商家无论其业务情况如何都将继续获得本组织的合同,而且优良的业务成绩也不会得到认可。

**建议12:** 事务厅建议本组织采取措施,确保方案管理人在服务提供结束时正式评价商家业务情况。(AM96/224/011)

## G. 查明新的外部承包机会

68. 外包是要用外部承包商(承包机构或个人)代替联合国工作人员提供服务,因此不可避免会给工作人员的就业前景和职业发展带来不良影响。方案管理人一方面负责管理其人才资源,另一方面负责降低成本提高效益。虽然外包会带来组织内部所没有的新的技术专长,但管理人员在作出外包决定时却有其难处。

69. 事务厅的审计发现了某些事务部门可考虑外包,如联合国邮政管理处的推销和销售业务以及书店业务。落实这种外包方法还需要进一步审议,以确定怎样包

外和外包哪些工作。如第11和12段所指出,需要制订更加正规的程序,确保联合国有效的外包做法。在这方面,设立一个协调中心会发挥关键作用。

70. 在事务厅审计过程中,若干管理人员指出,应设法利用更多的外部专长从事核心工作。特别是在需要专门知识的领域里,这一方式可让方案管理人具有比运用内部专长更大的灵活性。鉴于可望带来效益,一些管理人员表示有兴趣运用目前拨给经常员额资源的一部分,在需要的情况下聘用雇问,即使这意味着其资源总额有所减少。由于事务厅的审计工作集中在非核心职能,因此没有探讨扩大运用外部专长从事核心职能的可能性。不过,事务厅建议本组织在确定今后的外包机会时,应把审查工作扩大到非核心和支助事务以外的经常性核心职能和活动。

**建议13:** 事务厅建议在行政和管理部设立一个协调中心,负责找出外包的潜在领域,为成本/效益分析提供方法支助,制订准则并开展某些活动的“市场调查”,以确定其是否应由外部供应商包办。(AM96/224/012)

71. 在人员和经费缩减之后的时期,本组织有责任探讨不同的战略来实现效率和效益。外包便是一种可向方案管理人提供的一个战略,这不仅能改善业务效率,降低成本,它还会带来新的专长和工作方法。还应抓住这种机会,让方案管理人拥有一些灵活程度,补充其人事资源和专长。除此之外,外包还将使本组织各部门把精力集中在实质工作上,更好地从事核心职能,而不必过多地考虑其它地方可以提供的支助服务。

72. 最后,事务厅愿强调,即便我们的建议获得通过并列入新的外包进程之中,外部承包的成功也只有通过审慎的监督/评价每一种外包办法才能加以证实。如同任何其它的业务倡议一样,它的成功取决于方案管理人是否愿意按照政策指导方针履行工作。

附录

经审查的外部承包合同和服务一览表

提供的服务	聘用的部/厅	合同/安排类别	审查期间	所涉期间的合同款额	说明
清洁服务	总部会议支助厅房舍管理事务处	服务合同(成本加利润)	1990年3月至1996年6月	41 474 700美元	<ul style="list-style-type: none"> <li>开始时,合同至1992年1月为止,但一直修改,予以延长。</li> <li>该公司与本组织的业务超过40年。</li> </ul>
	难民专员办事处	服务合同	1995年5月至1996年4月	465 000美元	
	内罗毕办事处	服务合同	1994年4月至1996年6月	250 000美元	
	联和部队(萨格勒布和普莱索)	服务合同(一次付清固定费用)	1996年4月至6月	57 584美元	
伙食服务会议支助厅	总部会议支助厅饮食供应事务处	服务合同(利润和损失合同)	1986年3月至1992年2月, 1991年3月至1996年3月(未经投标程序续约)		<ul style="list-style-type: none"> <li>本期间的销售毛额总额为8 800万美元。</li> <li>间接费用由联合国支付(费用的5%: 设施、设备和水电)。</li> </ul>
	日内瓦办事处	服务合同(50/50的利润分配; 和销售收入或管理费用的3.5%)	1992年1月至1996年12月(自从1976年以来均为同一供应商, 1991年曾进行投标)		<ul style="list-style-type: none"> <li>年平均销售额为820万瑞士法郎(687万美元)。</li> <li>供应商支付一笔固定费用作为使用设施和设备的费用和联邦干事的薪金。</li> <li>供应商偿还日内瓦办事处水电费和50%的材料费用。</li> </ul>
	国际贸易中心(贸易中心)	服务合同(利润分配2%)	1991年1月至1997年12月(自从1978年以来, 未经投标程序在1986、1988、1990和1992年续约)		<ul style="list-style-type: none"> <li>年平均销售额450 000瑞士法郎(375 000美元)。</li> <li>自从1989年以来, 由于没有利润, 贸易组织支付设施、材料、租金和水电费用。</li> </ul>
	联和部队(萨格勒布和普莱索)	服务合同(一次付清)	1995年9月至1996年1月	1 259 366美元	<ul style="list-style-type: none"> <li>只涉及服务的提供。</li> </ul>

提供的服务	聘用的部/厅	合同/安排类别	审查期间	所涉期间的合同款额	说明
与电子数据处理有关的服务 (a) 装设及支助办公室自动设备、软件、网络组成部分和电脑的运作 (b) 维持数据处理设备 (c) 维持办公室自动设备	总部会议支助厅 经社数据库	服务合同(成本加利润)	1990年7月至1996年5月	超过780万美元(1993年7月至1996年5月)	● 自从1996年1月以来根据特别服务协议。
	维也纳办事处	服务合同	(b)1996年1月至1997年1月 (c)1996年7月至1997年6月	(b)40 738.56美元 (c)171 325美元	
电信 (a) 电话维持 (b) 备用、实际连接、道德和福利通讯	(a) 总部会议支助厅 经社数据库	服务合同	1991年12月至1992年12月	360万美元	
	(b) 联海特派团	服务合同	1995年3月至1996年3月	每分钟1美元	
后勤和支助服务 (a) 分发燃油和用水, 维修营地和设备 (b) 洗衣和地面运输 (c) 后勤和支助服务 (d) 工作人员交通	(a) 联海特派团	服务合同	1995年8月至1996年8月	690万美元	
	(b) 联海特派团	服务合同	1995年8月至1996年8月	610万美元	
	(c) 第三期联安核证团	服务合同	1995年2月至1996年2月	17 670 785美元	
	(d) 内罗毕办事处	服务合同	1993年4月至1996年6月	1 200 000美元	
订约承办翻译	总部会议支助厅	特别服务协议(中文/西班牙语); 特别服务协议(阿拉伯文/英文/法文/西班牙语)	1995年1月至1996年12月	-	
	维也纳办事处	服务合同(中文/西班牙语和俄文); 特别服务协议(阿拉伯文、英文/法文)	1996年1月至12月	年平均费用15万美元	
印刷	日内瓦办事处	服务合同	1996年至1996年第一季度	-	● 印务科方案预算, 1 614 400美元
外部出版	难民专员办事处	服务合同	1994年8月至1996年2月, 1996年8月至1996年5月	191 125美元 120 214美元	
出版物的储存/分发	内罗毕办事处	服务合同	1984年1月至1996年6月	110万美元	
停车管理	总部会议支助厅 薪金管理事务处	采购单	1994年6月至1995年2月, 1995年3月至1996年2月	63 424.00美元 66 481.92美元	● 部分外部承包 ● 提供停车场管理员