



第五十三届会议

议程项目 112、143 和 144

审查联合国行政和财政业务效率

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅关于审查与采购有关的仲裁案例的报告

秘书长的说明

1. 按照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218B 号决议的规定, 秘书长谨将主管内部监督事务副秘书长呈送的关于审查采购仲裁案例的所附报告转交大会注意。
2. 秘书长注意到报告中的调查结果, 并注意到有些建议可能需要额外资源, 以供有关各部充分执行。对每个案例都会进行详细研究, 在情况需要时将通过正常预算机制提供充分资源。

摘要

a. 引言

大会在 1998 年 3 月 31 日第 52/226 号决议中请秘书长责成内部监督事务厅(监督厅)全面审查和分析与采购有关的仲裁案例并就将采取的措施向大会第五十三届会议提出报告。

监督厅审查了 5 个采购案例, 索赔总额约 5 260 万美元。在 1995 年至 1997 年期间经过仲裁或谈判解决的所有这些案例都同 1990 年代初建立的维持和平行动有关; 这段时期正是维持和平行动大发展的时期。在索赔的 5 260 万美元中, 有 2 300 万美元由仲裁法庭裁决给付, 375 万美元在达成和解后支付给承包商。

b. 审查结果简介

虽然仲裁处理和和解处理的数额只占采购合同费用的相对一小部分, 但是监督厅指出, 联合国为这些纠纷支付了可观的利息、律师费及工作人员费用。因纠纷推

迟付款所产生的利息就达 480 万美元左右，律师费和其他仲裁费用花了 230 万美元。监督厅认为，仲裁是费用昂贵的解决纠纷的办法并可能产生无法预料的结果。应尽可能通过改进合同编写和管理工作尽可能避免采用这种办法。

监督厅的审查和它以前的审计都表明，在 1992 年至 1995 年维持和平行动大扩展期间，联合国没有其所需的人力资源和专业知识，为维持和平特派团提供充分的后勤和行政支助。结果，合同常常由既没有经过基本训练又没有必要经验的军事特遣队人员管理。其他的主要审查结果如下：

- (a) 总部单位和特派团人员间的协商既不充分又不及时；
- (b) 在某些情况下外地采购人员不遵守采购细则和程序；
- (c) 合同条款并不总是很明确，有时在没有同总部合同委员会或法律事务厅协商并经过它们审查就擅自接受和随后改动合同条款；
- (d) 有时没有及时支付并无争议的费用，从而为扣留的款项支付大笔利息费用；
- (e) 没有定期评价卖主的业务情况，业务上产生的问题也没有随时记录在案和通知承包商；
- (f) 对第三方造成的破损没有一定向它们索赔；和
- (g) 没有对仲裁和和解活动进行有系统的评价，以便认清和通报由此汲取的教训。

c. 建议

为了克服这些缺点，监督厅建议：

- (a) 维持和平特派团，特别是早期成立的特派团，应配备合格并有经验的采购和合同管理人员和法律顾问；
- (b) 外地和总部的管理单位应确保合同的实质偏差记录在案并在必要时提请总部的管理人员注意；
- (c) 应定期评价卖主的业识并记载不良的业识，以便能在采购决策时使用这类资料；
- (d) 应审查仲裁与和解案件的各方面情况，以确保考虑对第三方索赔的可能性和认清及通报汲取的教训。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-7	4
二. 审查已解决的案件.....	8-61	5
三. 结论和建议.....	62-63	13

一. 导言

1. 本报告是按照大会第 1998 年 3 月 31 日第 A/52/226 号决议的要求编写。大会在该决议请秘书长责成内部监督事务厅全面审查和分析与采购有关的仲裁案例并将采取的措施向大会第五十三届会议提出报告。

2. 联合国所有合同都列有一条标准条款。该条款规定,合同争端除非得到友好解决,则应由任何一方按照联合国大会 1976 年 12 月 15 日通过的第 31/98 号决议的建议,按照联合国国际贸易法委员会仲裁规则的规定,交由仲裁解决。通常,各方通过谈判解决任何分歧,因为联合国力求友好解决争端。不过,根据目前联合国合同中使用的解决争端条款,如果谈判失败,索赔一方可以在提出要求之后 60 天内请求对该案件进行仲裁。仲裁程序受到上文提到的规则和各方之间的仲裁协定的管辖。各方可以共同商定一名仲裁员,或各自任命一名仲裁员,由他们选择第三名仲裁员。所有仲裁决定均为最后决定,对双方均有约束力。

3. 根据法律事务厅一般法律事务司的记录,在 1995 年至 1998 年 9 月之间,向联合国诉诸法律行动的有 12 个采购案件。在内部监督事务厅审查时,各承包商对本组织提出的案件情况如下:

(a) 有五个案件通过仲裁和谈判解决,总额为 5 260 万美元,其中两个案件索赔金额为 1 190 万美元,已通过谈判解决;

(b) 金额达 3 230 万美元的三个案件正在仲裁或谈判之中。

(c) 一个案件已由承包商撤销,索赔金额 59 万美元;

(d) 一个案件涉及 1 120 万美元,正等待仲裁;

(e) 两项共计 1.907 亿美元的索赔申诉案已经驳回;其中一个申诉案(70 万美元),索赔者表示计划对驳回的裁决提出上诉。另一项索赔案(1.9 亿美元)可能不久进入仲裁。

4. 所有上诉案件都涉及 1992 年至 1995 年之间的维持和平行动。当时维持和平行动急剧增多。维持和平行动部署十分迅速,但又常常变化不定,这给本组织在物色可靠的承包商,拟订合同和管理合同实施方面带来空前的挑战。

5. 在 1992 年 1 月至 1997 年 6 月期间,出现合同争端的五个主要维持和平行动特派团的支出总额超出 53 亿美元。与承包商之间的争端涉及以下方面:口粮和饮用水的供应、燃料分配、空中业务和各种其他服务。这些方面的采购支出总额达 5.94 亿美元。如第 3 段所示,承包商提出的仲裁索赔金额达到 9 670 万美元,占这些方面支出总额的 16%。仲裁裁决和解决使得本组织付出 2 670 万美元,占 5 个已解决案例中最初索赔额的 51%。法律和仲裁费为 230 万美元,付款拖延利息共计 480 万美元。

6. 内部监督事务厅先前就维持和平行动特派团迅速增多一事向大会和管理部门提交的报告突出了若干关键问题,其中包括:(a) 在外地特派团一级缺少合格的行政管理人員(采购、人事、财务、后勤),以及 (b) 在总部支助部门资源不足,其中包括维持和平行动部的外地行政和后勤司(前身为外勤业务司)、管理部的采购司(前身为采购和运输事务处),无法迅速及时满足特派团的需求。就如此大规模的行动确定其需求,对于这些支助单位来说是一项新的任务。在这些情况下,外地一级合同履行管理

这一关键任务常常由会员国提供的军事人员负责。这些人员在其本身职责内虽然很能胜任,但却不熟悉本组织的采购和合同管理程序。本组织也无法向他们追究责任。

7. 为本报告的目的,内部监督事务厅审查了已经通过仲裁或和解解决的五个采购案件。没有审查目前正在仲裁或和解谈判的四个案件,因为内部监督事务厅的审查结果可能影响其结果。同样,内部监督事务厅没有审查承包商撤回的案件,也没有审查将诉诸法律的两项索赔案件。另外,审查工作没有包括在仲裁案件中聘用外部法律律师代表本组织的情况,因为1997年10月,审计委员会已经审查了这一问题。审查工作中也没有包括地方和总部索赔审查机构所审查的维持和平行动中出现的众多其它索赔案件。在起草报告时征求了管理部门的意见,编写这一最后报告时参照了他们的意见。本报告没有列出承包商的名字以及发交合同的对象,因为根据仲裁规定,如未经所涉方同意,这一资料不得公布。

二. 审查已解决的案件

A. 向特派团 A 供应口粮和饮用水

1. 合同上的争端

8. 1994年1月,本组织签订了一项合同,要从1994年12月开始为特派团A的军事分遣队提供口粮和饮用水,金额不超过5 630万美元。内部监督事务厅认为,让承包商知道合同的最高金额(审查的所有合同均如此)不大妥当。法律事务厅指出,这是一种通常的做法,可以使本组织免于承受可能出现的没有限额的财务责任。不过,内部监督事务厅指出,如仲裁案件所表明,本组织的财政责任实际上是由根据合同及商定价格得到的物资和服务的数量来决定,同向承包商表明的任何合同最高限额无关。

9. 因提出最低竞标价格的承包商没有遵守在净资产方面招标规定的财政要求,另外因为有关情况表明该公司信誉有误,该合同由一个专门召开的总部合同委员会专门审议,该委员会由若干高级官员组成。鉴于特派团需求紧迫,这一合同委员会核可了该合同,但建议该公司提供500万美元的业务保障。

10. 特派团就承包商的业识提出了若干项申诉,维持和平行动部于1994年5月将其传达给采购和运输事务处,然而,这一资料并不完整,也没有连贯性和按时转达。因此,没有把业务承包商不合格的情况正式提出归档。与此同时,特派团试图以与承包商直接谈判的方式解决问题。

11. 1994年7月,承包商通知本组织,该公司认为联合国违反了合约的基本部分。承包商要求索赔1 240万美元。并通知联合国它结束合同的意图。提出索赔的主要根据如下:(1) 供应口粮的部队人数只是19 000人,而承包商当初计算合约订价时的人数估计是29 000人。(2) 特派团只从承包商订购了它50%的饮用水,(3) 合约价格没有按照合同的规定6个月之后重新审查。本组织向承包商提出反索赔,金额为150万美元。这些金额包括在合同开始履行时已经向承包商转交的一些口粮,还包括就承包商提供的口粮和服务质量提出各种扣减的金额。

12. 1994年8月,合同委员会赞同总部各部门提出的以下3段建议:(一) 同承包商谈判达成一项和解协定,(二) 如果谈判失败,向目前给维持和平行动特派团提供较好服

务的其它承包商发出新的招标,或是(三)如谈判成功,但承包商的业务仍不能令人满意(因此无法延长当时的合同),发出新的招标,签订于1995年1月1日开始生效的新合同。

2. 和解协议

13. 各当事方(本组织由采购和运输事务处、外勤业务司和一般法律事务司的官员作为代表)进行了广泛的谈判之后,拟定了一项和解提议,涉及向承包商支付净额480万美元,以便全面彻底解决承包人的索赔和本组织的反索赔。至确定和解协议的最后案文时为止,联合国决定在1995年1月合同满期之后不再需要该承包商的服务。和解协议包括适用期从1994年11月1日至合同满期时为止的各种过渡性规定,其中向上修订了合同的价格。经谈判达成的和解协议也包括承包商完全放弃合同所引起的或与合同有关的任何索赔,而联合国也放弃对承包商的反索赔。

14. 据一般法律事务司对承包商的索赔所作的初步法律分析显示,合约的某些技术规定(例如需要获得供应的部队数目、承包商要符合的供水要求和出现通货膨胀时价格的重新谈判等方面的有关规定)会使承包商能够使本组织陷入冗长和费用大的仲裁程序。此外,一般法律事务司认为本组织没有严格遵守合同中关于多次通知的规定。该司在其1994年11月11日的简要说明中认为,和解协议可避免费用大和冗长的索赔仲裁程序,并可确保特派团获得的服务至特派团的任务结束时止不会中断。另一项赞成和解的理由是,已付给承包商的费用总额(3630万美元)加上和解费(480万美元)和续约的确定费用估计数(1420万美元)将共达5530万美元,仍然低于原来合同的最高限额5630万美元。

15. 拟议的和解协议提交给总部合同委员会,后者于1994年11月对下列方面表示关注:(a)和解数额与承包商提供的服务的数量的比例,和(b)1994年11月1日至1995年3月31日期间的合同的订正造成承包商的利润率很高。总部合同委员会建议分期支付和解费,以确保承包商遵守新合同的规定。

16. 总部合同委员会也作出下列一般性建议:

(a) 日后作出适当安排,在招标和订定合同时避免含糊之处,以确保避免出现这种情况;

(b) 维和部、采购和运输处和外地特派团应确保遵守现有合同的所有规定,特别是关于发出适当通知的规定;和

(c) 法律厅应审查新合同,以便新合同及和解协议能够同时与承包商签订。

监督厅同意总部合同委员会的建议,并注意到头两项建议适用于所有采购合同。

17. 在议定了和解办法和修订的合同后,维和部外勤业务司和特派团决定,除库存现有物品和运送尚未交付的物品外,1995年1月1日以后不再需要承包商提供的服务。1994年12月22日,承包商向本组织提出一项合并的合同与和解协议,供本组织在1994年12月30日前接受。在稍后的一次会议上,有关的总部单位主管确定不能够赶在最后期限之前作出决定,因为要获得必要的批准和供资文件,并且该协议要再度提交总部合同委员会。因此,一般法律司建议,如采购和运输处和外勤业务司认为议定的文本合适,采购和运输处的代理处长应有条件地签署和解协议,注明他的签署须依照《联合国财务条例和细则》获得批准。采购和运输处处长依照该建议签署了

协议,并于1994年12月30日把附带条件的协议送交承包商。承包商对此表示不同意,坚持认为这种附带的条件没有法律根据,和解协议对本组织具有法律约束力。

18. 1994年12月30日,采购和运输处处长在给一般法律司的备忘录中表示,该处当时正审查该和解协议,以便向合同委员会作出建议,并请该司提出批准该协议的理由。一般法律司于1995年1月5日提出了这方面的理由。虽然采购和运输处积极参与本组织谈判小组的谈判工作,但该处负责官员在其1995年1月6日的备忘录中表示未能确定本组织欠承包商该笔和解费用,而且即使的确欠了该笔费用,该处也不能确定索赔和实际计算的依据。因此,秘书处各单位未能对和解协议的适当性达成共识。由于缺乏内部的共识,该协议没有提交总部合同委员会批准。

19. 承包商继续供应口粮和饮用水,直至1995年4月,并根据和解协议中议定的费率开出发票。不过,本组织认为,由于签署合同时所附的条件未获实现,因而和解协议不具有约束力。因此,本组织根据原来的合同支付费用。

20. 监督厅于1995年1月审查了和解协议的条件并在1995年2月27日的报告中着重指出和解协议不具有完备理由,因为原来的合同没有规定本组织确保需要供应口粮的部队的起码数目,或只能从承包商处采购所有饮用水,或在六个月之后审查价格。如上面第14段所述,法律厅根据对合同进行的法律分析,确定合同内含糊之处可能会造成冗长而耗费的仲裁程序。监督厅建议特派团提供进一步的澄清和解释。由于特派团已经结束,大多数人员和清理结束人员已经离开,所以这些建议没有充分执行。

21. 法律厅在评论监督厅的上述报告时解释说,和解协议是根据公平合理的条件和两项其他动机因素而达成的。首先,本组织将避免终止合同,从而避免作出必要的后备安排;据一般法律司的看法,后备安排不是最理想的,会扰乱特派团的工作。第二,法律厅认为宁可付出一笔确定的数额来解决索赔的纷争,而不愿将索赔和抗辩诉诸仲裁,因为可能会造成本组织重大的费用,并且如果仲裁的结果对本组织不利,本组织很可能要支付更高的赔偿。该司并说,在1994年7月27日的通知发出后并在其后的21日时期过去之后,承包商可以给特派团7天通知然后终止服务。承包商在讨论和解协议时曾威胁这样做。

22. 1995年3月和4月,应外地行政和后勤司的请求,监督厅审查了承包商向特派团提供口粮和饮用水的所有发票。随后,监督厅对采购和提供过程出现的不正常现象作出评论,并质疑承包商声称已提供的一些食品的数量。监督厅还注意到1994年11月1日以后提供的口粮和饮用水是根据本组织不认为有效的和解协议而开出发票的,并发现一些发票开列一些不属于合同之内的服务的费用,并且由未获授权的特派团军官签收。监督厅要求澄清一些交易的情况和提供佐证文件。

23. 1995年1月18日和3月16日,本组织向承包商支付两笔款项,共计920万美元;这笔数额是维和部根据原来合同的计价制度而得出的未支付欠款。本组织就承包商索求的额外数额保留权利。由于随后的谈判未能解决分歧,承包商对联合国提起仲裁诉讼。

24. 承包商索赔的数额共计2960万美元。这包括根据和解协议应付的480万美元、1994年11月和12月期间供应粮食的660万美元、合同满期时被接收的库存物品的价值330万美元、各种其他物品和服务740万美元,和损毁赔偿费和仲裁费用

750 万美元。承包商的索赔额是粗略计算的,包括一些本组织已根据原来合同价格支付的一些物品和服务的费用。承包商还声称,如果和解协议的有效性不获得确认,本组织要支付的额外费用就是和解前原来被索赔的物品和服务费用约 1 240 万美元,而不是协议中议定的 480 万美元。

25. 不过,本组织坚持认为和解协议无效,唯一有效的文件是规定同承包商的关系的原来合同,因此拒绝所有不按照原来合同提出的关于物品和服务的索赔。此外,本组织对承包商提出反索赔,共涉款额 530 万美元,包括在合同开始时交给承包商的食物价值 160 万美元、承包商挪用或损坏的设备的费用 150 万美元以及超额收取的 200 万美元。

3. 仲裁裁决

26. 仲裁法庭 1996 年 7 月的一件中间裁决书裁定,和解协议书尽管是联合国有条件地签署的,但却应属有效,并且裁定,应当按照该项协议书向承包商支付为数 480 万美元的和解款额;应当按照该项协议书的规定解决承包者已签署该协议书后所提供的一切物品和服务的问题。仲裁员之一不赞同法庭认定和解协议书是有效的而且具有约束力。在法庭进行主要听证之前,联合国在 1996 年底时曾主动与承包商讨论是否可以以和解方式解决本案。本组织考虑到可能负有赔偿责任及进入调查证据庭阶段的费用,所有提议和解,包括给付一次付款 1 050 万美元。然而,承包商拒绝了此项提议。

27. 1997 年 4 月支付的最后裁决款额并没有全额赔偿每一当事方所提出的额外要求,某些要求未获任何赔偿。承包商获得下列款项(按毛额计算,包括本组织曾给付的 920 万美元):

(a) 1994 年 11 月和 12 月所供应的物品所值 670 万美元;

(b) 在中间裁决后,按各当事方所同意的协议由联合国从承包商一方接收的物品所值 330 万美元;

(c) 关于各类用品和事务的要求给予的 730 万美元中的 250 万美元;

(d) 按纽约法定利率 9% 计算,给予承包商的裁决款额的利息 150 万美元。

但是,驳回了承包商所要求的惩罚性损害赔偿、所损失的利润、律师费用和仲裁费用合计 750 万美元。还驳回了关于各类用品和事务的要求款额大约 450 万美元。

28. 监督厅在仲裁程序进行时得知承包商正持有联合国的一些设备,联合国可对之提出反索赔要求。经过监督厅的初步调查之后,联合国向该等设备所在地的政府提出了正式的控诉:该国警察是在搜查承包商所拥有和(或)操作的船舶时发现该等设备的。该国当局针对承包商的四名工作人员提起了窃取和持有联合国设备的刑事指控。联合国已理解到,如果它对这些设备继续要求反索赔仲裁,那么,这可能就会影响该件刑事案件而且有可能使该案无法由检察官起诉。鉴于本组织追诉不利于本组织的所控罪行和追回被窃财产的政策以及本组织有义务为了便利正当司法行政而同各会员国的合作,所以已将这约值 40 万美元的物品从反索赔清单上剔除。

29. 本组织关于不符合合同规格的用品问题的反索赔要求已被驳回,因为这些要求已经列入和解协议书。但是,联合国已获得 222 910 美元外,加利息,而非所要求的

330 万美元。本组织还支付了法律费用 130 万美元和仲裁费用中的联合国份额 130 000 美元。此外,已将极多的工作人员资源用于仲裁程序。上文第 28 段所述的刑事案件目前仍在诉讼中。

B. 向特派团 A 供应额外的饮用水

30. 上文特派团 A 的案件所述承包商起初无法向特派团供应饮用水。后来,在交付饮用水时,军事特遣队基于卫生理由拒不接受其中的一部分,虽然该批用水已通过以世界卫生组织的标准为依据的查验。由于此,特派团在 1994 年 3 月向另一家卖方发出订购单,要求紧急供应 93 516 箱矿泉水,售价为 527 430 美元。

31. 该特派团的采购科亦曾要求卖方的代理人在 1994 年 6 月 26 日以前安排准备再运一次矿泉水,并且在一封信中指明随后将会发送订购单。后将 225 000 箱矿泉水的试购定单发送给卖方,卖方认为该试购定单加上该封信函应构成真正的订单。1994 年 7 月第一批为数 93 516 箱部分货物终于被特派团接受,特派团通知该卖方的代理人说,特派团将不再接受新到货物。1994 年 9 月,该卖方试图再运送 131 000 箱饮用水。但是,因为特派团未曾发出正式订单,所以特派团新获任命的采购管理人员拒不接受这批用水。

32. 卖方及其代理人针对这批有争议的矿泉水要求索赔 1 269 000 美元。要求解决这项索赔事宜和另外要求获得为数 1 260 574 美元的未运返的集装箱延期停泊费的企图都遭到失败,因为当事方无法就延期停泊费达成协议,而且卖方坚持应全额支付已运到的那批矿泉水的货款。因此,并没有向卖方付款。

33. 1996 年 12 月,代表卖方及其代理人的法律顾问呈交了 920 万美元的索赔陈述书。索赔者要求获得瓶装水的价款、集装箱收费款额(延期停泊费和未运返的集装箱的替换费用)、利息和附带损害和惩罚性损害赔偿金。在仲裁程序开始后,1997 年 11 月达成了和解协议,即索赔者将可获得全额最后解决所有索赔要求的赔偿金 250 万美元。包括外聘律师和仲裁法庭仲裁员的费用在内的联合国支出大约为数 24 万美元。

34. 虽然和解声明书禁止索赔者就本问题将来又提出索赔,但是,它并不保护联合国免于出租集装箱给索赔者的集装箱第三方所有人将来提出索赔。索赔者的律师已通知联合国说并无保险总额,也未曾提出这方面的索赔,但是,这并未载入正式文件。本组织曾试图经由谈判在和解协议书内载入一个条款以保护联合国免于第三方集装箱所有人将来提出索赔要求。但是,当事各方无法就此项条款达成协议。

35. 本案的主要问题在于该特派团的首席采购干事未遵守既定的采购程序。虽然不能够确定未遵守程序的精确原因,但是,监督厅认为,如果此项采购行动能采用更加专业的方法,那么,就可以避免发生重大的财政损失。

C. 为特派团 A 提供燃料储存和运输服务

36. 联合国签订了一项合同,以便在 1994 年 4 月 1 日至 12 月 31 日期间为特派团 A 提供燃料储存和运输服务。然而,该合同直到 1994 年 5 月 30 日才签署。征求报价信要求承包商至少提供 30-40 部全日运输的油车,每部载油量为 5 000 加仑。”

37. 承包商在报价书中提出,为约 15 个任务地点运油,每次运送 30 000 公升(7 921 加仑),视距离远近,每次统一收费 550 美元或 825 美元。然而,采购和运输处主管干事忽

略了在合同中列明每次运到特定地点的燃料数量,而只是在合同中将报价书中“对 30 000 公升统一收费”一语改为“每次运送及卸油”。采购干事之所以作出这一修改,是因为他以为容量为 7 921 加仑的油车不能用以运送特定数量的燃料,同时合同的基本内容将保持不变。

38. 1994 年 7 月,特派团的合同管理员请外勤司确定“每次运送”的定义。1994 年 10 月,外勤司指出,每次运送的定义应如承包商的报价书中所述,即每次运送 7 921 加仑。

39. 监督厅长期派驻特派团的驻地审计员注意到,1994 年 4 月至 7 月,平均每次运到指定地点的燃料只有 1 500 加仑。审计员还注意到,通过非正式当地安排,承包商每次为当地发电厂运送约 700 加仑的燃料均收款 550 美元。审计员建议审查在监督厅 10 月提出报告之前支付给承包商的所有款项,并收回多付的款项。特派团管理部门同意这项建议,经总部核可,在问题得到解决之前,停止为承包商付款。

40. 另一问题与向较远的任务地点运送燃料有关。承包商应按合同所述,以按距离和每次运送估计所需时间计算的运费进行运送。然而,联合国按照驻地审计员的建议以及特派团合同管理员对既定距离的重新计算,扣下 582 249 美元。在这方面,监督厅注意到,虽然合同中关于价格的规定并不精确,但特派团原先已接受价格安排。各方没有就计算方法的分歧重新进行谈判,并予以正式商定。

41. 第三笔有争议的金额(369 647 美元)的产生,是由于虽然合同于 1994 年 3 月 15 日生效,但承包商实际上在 3 月 1 日就已部署了其工作人员,在 1994 年 4 月 1 日之前,一直在“充当替补”,同时准备接替原承包商的工作。结果,联合国为这一准备阶段付了款额。联合国还对 1994 年 4 月至 12 月期间杂项服务费 154 700 美元提出异议。

42. 由于无法解决与联合国的分歧,承包商于 1996 年 4 月 2 日发出仲裁要求,索赔总额 2 730 146 美元。联合国提出反诉,指出承包商在单据中多报了 2 693 100 美元。联合国还提出其他反诉,其总值为 369 667 美元,包括燃料损失索赔 300 000 美元。

43. 仲裁法庭裁定,有争议的最大一笔金额(联合国扣下的 1 345 025 美元的燃料运输费)应全部付给承包商。法庭不接受关于联合国起草合同的官员没有意识到将“30 000 公升统一收费”改为“每次运送及卸油”的后果的说法。法庭还指出,特派团已根据承包商对定价的解释接受承包商 1994 年 3 月至 5 月的发票。此外,联合国自己的一些证人在仲裁听证会上也称,承包商的收费似乎是合理的。法庭得出结论认为,承包商的收费与合同中以通俗用语作出的规定相符。

44. 联合国拒绝向承包商支付为各个地点运油的运费 582 249 美元(见第 40 段),法庭也不接受联合国拒付的理由。法庭认为承包商的收费与合同相符,并认为联合国没有理由重新计算距离,违反协议中的通俗用语。法庭将承包商索赔的、被联合国扣下的金额由 369 647 美元减为 170 927 美元,并将另一有争议的杂项服务费 154 700 美元减少约 30 000 美元。

45. 法庭驳回了联合国因燃料损失而索赔 300 000 美元的反诉,其原因是联合国无法证明因承包商造成的损失的确切数量。然而,裁决认为,拖车损失索赔 30 000 美元的一部分应付给联合国,卡车租金索赔 18 880 美元应全额支付。承包商同意支付 5 787 美元,以赔偿联合国的财产损失。

46. 应付给承包商的净额定为 2 267 584 美元。此外,虽然联合国提出利息应发出仲裁通知的从 1996 年 4 月 2 日算起,但法庭裁定,付给承包商的利息应从 1995 年 4 月 1 日算起,按 9 % 的年利率计算。法庭还要求联合国支付全部仲裁费 105 000 美元以及承包商的律师费的 85%,即 229 381 美元。联合国的律师费共达 103 906 美元。

47. 监督厅认为,这次争端的产生有若干因素,包括总部与特派团官员在合同制订和实施期间协商不够。外地行政和后勤司没有就特派团提出的问题及时提供咨询意见,而且没有有效地就这些问题采取后续行动。此外,关于对模棱两可的合同条款的解释以及误解合同规定可能造成的影响,本来应该及时征求法律事务厅的咨询意见。在发出仲裁通知之前,本来也早就应该征求法律事务厅的意见。

D. 向特派团 B 和 C 供应口粮

48. 此争议涉及供应商向两个维持和平特派团的军事特遣队供应食品的两份合同。第一份合同是 1993 年 4 月签订的,有效期至 1993 年 10 月,数额不超过 3 421 282 美元。1994 年 6 月追溯签订修正,将该合同延期至 1994 年 2 月。第二份合同规定最高数额为 12 469 228 美元,有效期 12 个月,由 1993 年 12 月开始。

1. 特派团 B 的索赔要求

49. 该特派团争议的起因是承包商按统一或固定人/日费率向本组织收费,而不是按先前采用的“人/日最高费率”。合同和修正均未规定此种费率改变。联合国拒绝了这一要求。监督厅支持联合国的决定,认为要求支付合同中未议定的数额是没有道理的。然而,承包商提出索赔而且仲裁法庭裁决支付 326 404 美元,另加利息。该合同规定采用“全包人/日费率”,这一规定既可解释为“人/日最高费率”,又可解释为统一或固定人/日费率。

2. 特派团 C 索偿要求

50. 虽然合同规定最高数额为 1 250 万美元,但承包商的发票总额约为 1 950 万美元。尽管承包商曾于 1994 年 8 月通知采购和运输事务处“很快将超过合同规定的最高数额”,但总部合同委员会在正式合同修正中未批准额外的 700 万美元。由于承包商不履行合同,大约 430 万美元仍未支付。对此,特派团指出承包商必须在若干方面改善履约情况,包括口粮定单不符,处理食品时未穿防护服,未递交进度报告,不管卸货,食品质量不合标准。

51. 合同规定可以拒收有缺陷的产品,可以从发票中扣除不合标准产品的金额。未付发票共计 430 万美元,原因是承包商履约情况令人不满意。虽然履约情况差曾被多次记录在案,但是未曾正式通知承包商不付款的理由。此外,特派团定期接受和消费了所供应的食品。因此,本组织不偿付未偿发票并无合理理由,且法庭裁定向承包商支付 4 265 314 德国马克,另加利息 1 429 051 德国马克,以支付未偿发票(共计 320 万美元)

52. 合同声明,如果承包商不履约并且未能在 15 日内按照合同履行,联合国可以不经事先通知而终止合同。此外,如果特派团详细记录了所有不履约的情况,它就可以在认为重新投标过于费时或会造成混乱的情况下,转而选择出价仅次于最低者的投标人。监督厅认为联合国由于未能遵循自己的采购程序和合同条款,处境十分不利。

53. 1994 年, 承包商送交而且特派团接受了合同中未规定提供的食品。监督厅认为, 特派团本该拒收来货。此外, 不清楚这些货物是特派团文职人员订购的还是军事特遣队订购的。军事特遣队无权进行订购。监督厅认为, 本应该进行调查以查明情况是否属实, 如果属实, 应该要求有关军事特遣队偿还。法庭裁决支付承包商 84 200 德国马克(47 303 美元), 另加利息。这一数额似乎确实应付给承包商, 因为货物虽然不是按照合同条款订购的, 但确实是特派团接受和消费的。

54. 承包商提出索偿要求而且法庭裁决向其支付 110 万德国马克(629 213 美元), 补偿因预期合同延长而额外进口的食品以及相应的仓储费用。承包商声称得到口头和书面保证, 说由于履约情况令人满意, 所以合同大约会延长 3.5 个月。这些食品由于关税管制而无法转卖, 并且由于本组织拒绝购买, 只能扔掉或就地捐赠。本组织拒绝了索偿要求。然而, 法庭裁决支付索赔者 336 000 德国马克(188 764 美元), 不加利息, 称食品付款和仓储付款相互关联, 虽然没有足够的证据显示承包商维持仓库的时间过长。

55. 法庭裁决支付承包商 390 000 德国马克(219 100 美元), 补偿争议期间美元对德国马克升值产生的外汇收益。虽然合同是以美元规定有关数额, 但是没有具体规定合同货币只限于美元, 而且承包商向联合国报帐和收款均使用了德国马克。签订合同之前, 承包商曾写信给采购和运输事务处代理处长, 请求所有货币数额改用德国马克。代理处长书面确认可以接受这一改动, 并且可以通过合同修正进行改动。其后, 承包商才签订了合同。虽然未作正式修正, 但法庭认为往来函件表明本组织接受了货币改动。

56. 索赔者称, 由于美元升值, 联合国在解决争议期间获得了收益, 应予处罚。联合国强烈反对承包商对汇率收益的索赔要求, 认为承包商是以马克而不是以美元议价的, 因此汇率变动与此无关, 并且认为支付利息是对拖延付款的适当法律补救。尽管联合国任命的仲裁员措辞强烈予以反对, 法庭作出了对承包商有利的裁决。监督厅认为这个问题在执行合同期间就该解决。

3. 其他索赔要求

57. 承包商要求至少赔偿大约 3 530 万德国马克(2 320 万美元), 赔偿据称是因联合国未遵守与该公司签订的商业协定而造成的损失。索赔者称自己被联合国列入黑名单, 不准参加合同投标。承包商主张应该把该公司重新列入联合国的供应商名册并允许其参加采购活动。然而, 似乎联合国从未把该供应商从名册上删除。索赔者还要求法庭就本组织采购制度的透明度和客观性作出裁定。法庭宣布无权就内部事项进行裁定并驳回该要求。然而, 应该指出, 供应商名册仍然是会员国和监督厅一直关切的问题。履约曾达不到标准的承包商应丧失再参加合同投标的资格, 名册上只应列入可靠的承包商。所有违约的情况均应记入采购数据库, 并记入供应商档案。

58. 承包商还要求支付 140 449 美元, 支付法律费用及有关费用。这一要求被法庭驳回。法庭裁决总共支付承包商 8 294 810 德国马克, 或 4 688 808 美元, 远远少于承包商在其索赔书中索取的“3 500 多万德国马克”。裁决赔偿总额比 1995 年 12 月仲裁前联合国向承包商提出解决其索赔要求的数额大约多 225 000 美元。

E. B、D 和 E 特派团空运事务

59. 承包商提出一份修正的仲裁通知书，要求为三个维持和平特派团的三份空运事务合同支付 1 763 414 美元。此外，该通知还包括若干保险承保人提出的 956 405 美元的索赔要求。承包商的索偿要求涉及以下事项：联合国提前终止合同，不支付保险费，飞机损坏造成收入损失，以及对于因未获准飞行承包商无法作业的时间，本组织未能向承包商支付费用。保险承保人的索赔要求是支付承包商用于飞机修理的款项。

60. 监督厅注意到这些索赔要求部分归因于两次事故，这些事故造成两架直升机损坏。第一个事故是一名军事特遣队员操作疏忽造成碰撞。他未经授权驾驶特派团的车辆，而且也没有有效的驾驶执照。不清楚调查委员会是否进行了审查，也不清楚是否由该特遣队承担赔偿责任。第二个事故是一个特派团叉车司机在卸下直升机时发生的，尽管合同规定承包商负责卸货。

61. 两个索偿者还要求支付索赔款额的利息以及仲裁费、律师费和其他补救。1995 年和 1996 年期间举行的谈判避免了仲裁程序。1996 年 9 月达成了和解协定。根据该协定，本组织同意向两个索偿者支付共计 125 万美元。然而，根据现有文件资料，无法确定两个索偿者如何分配这一款项，因为该和解协定规定向代表两个索偿者的承包商支付一笔总付款项。

三. 结论和建议

62. 尽管与总支出相比，有争议的案例数目较少，金额较小，监督厅注意到和解协定和仲裁案例造成了大笔额外开支。在大多数情况下，这些额外开支为拒付款额的利息、法律费用和大量人事费用。有若干因素造成这些费用，其中主要因素是：合同条款不明确，因此引起不同解释；特派团采购人员不遵守采购规定和程序；外地合同管理欠缺。

63. 监督厅认为，为了避免费用高昂的诉讼以及在诉讼不可避免时减少对联合国产生的财务后果，应在采购和合同管理方面采取若干措施。监督厅提出以下建议：

- 建议 1. 外地行政和后勤司应确保维持和平特派团中由经验丰富的合格人员担任关键采购和合同管理职务并配有合格的法律顾问，在筹办初期尤其是这样。这些人员应能够为其下属的其他工作人员提供必要的指导和培训。应考虑将总部合格的采购干事借调给特派团(AP98/125/1/001)；
- 建议 2. 外地行政和后勤司应与采购司合作，就记录承包商不履行合同条款事项向采购和合同管理人员颁发明确的准则。违约事例或在外地无法解决的有关对合同条款提出不同解释的查询均应尽快提请采购司和监督厅注意(AP98/125/1/002)；
- 建议 3. 采购司应将重大的非标准合同提交法律事务厅审查，以避免拟订可引起各方提出不同解释并在执行过程中引起争议而导致诉讼的合同条款(AP98/125/1/003)；

- 建议 4. 外地行政和后勤司和采购司应不让承包商知道为单项合同提供的资金数额,并应确保根据整个合同条款,按证明无误的发票进行支付(AP98/125/1/004);
- 建议 5. 维持和平特派团和采购司应与外地行政和后勤司合作,定期进行评价并记录下表现欠佳的供应商,在作出采购决策时采用这些评价结果(AP98/125/1/005).
- 建议 6. 对已交付的没有争议的货物和服务,应根据合同条款及时支付,避免提出支付利息的要求。只有在对承包商提出索赔时方可酌情为维护联合国的利益而拒付。应将拒付的所有理由书面通知承包商(AP98/125/1/006)。
- 建议 7. 外地行政和后勤司应确保立即向第三方收取由其造成损失的有关费用(AP98/125/1/007)。
- 建议 8. 一般法律事务司、采购司和外地行政和后勤司应审查仲裁与和解案例的所有方面,从中吸取教训,并将其分发给维持和平特派团和采购工作的其他主要参与者(AP98/125/1/008)。

一般法律事务司、采购司和外地行政和后勤司对本报告的草稿发表了意见,大致同意有关结论和建议。关于建议 1,一般法律事务司认为特派团中配有经验丰富的采购、合同管理和法律人员历来十分重要。法律事务厅探讨了将其律师轮派到外地并让特派团法律顾问到该厅短期工作的可能性。监督厅支持这一倡议。关于建议 8,法律事务厅指出,一般法律事务司提出了各种倡议来收集和分发从仲裁案例中获得的教训。但法律事务厅承认需要在这方面更多开展工作。

关于建议 4,管理部认为,应与采购司、外地行政和后勤司及法律事务厅联合审查不向承包商提供资金限额的后果,以便从法律、行政和预算角度确定这一建议是否可行。监督厅希望得知这一审查的结果。

维持和平部指出,实现监督厅提出的目标将取决于提供足够的资源来建立有关自动化系统和必要的工作人员能力。在这方面,监督厅认为执行建议 1 和 5 可能需要额外资金,维持和平部应为此编制一份详细说明。监督厅认为,剩余的其他建议可通过利用联合国现有的资源来执行。维持和平部还建议设立一个内部机制,以便更及时更有效地解决商业争议,而不将其提交仲裁。监督厅同意这一建议。

卡尔·帕施克(签名)