



第五十九届会议

议程项目 107 和 115

审查联合国行政和财政业务效率联合检查组

联合国系统内部采购做法

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员国转递联合检查组题为“联合国系统内部采购做法”的报告（JIU/REP/2004/9）。



联合国系统内的采购做法

编写人：

Muhammad Yussuf

联合检查组



日内瓦 2004 年

联合国系统内的采购做法

编写人：

Muhammad Yussuf

联合检查组



日内瓦 2004 年

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		v
内容提要：目标、结论和建议.....		vi
导 言.....	1 - 7	1
一、概览.....	8 - 21	3
A. 采购总值和趋势.....	9	3
B. 采购活动分布情况.....	10 - 12	4
C. 从方案国家采购.....	13 - 16	6
D. 通用和专用项目.....	17 - 20	8
E. 重要客户.....	21	10
二、采购事务处的成本效益.....	22 - 32	12
三、培训.....	33 - 39	18
四、合作与协调.....	40 - 72	20
A. 政策架构.....	40 - 47	20
B. 机制.....	48 - 72	22
五、电子采购.....	73 - 85	32
A. 进展情况.....	73 - 78	32
B. 机会.....	79 - 81	34
C. 制约因素.....	82	36
D. 未来路向.....	83 - 85	37
六、能力建设.....	86 - 93	39
A. 问题所在.....	86 - 92	39
B. 新方向.....	93	40

目 录(续)

页 次

表

表 1.	2002 年联合国各实体、专门机构和国际原子能机构采购量比较.....	4
表 2.	2002 年联合国系统采购的通用项目和专用项目.....	9
表 3.	2002 年采购事务处的成本效益	14
表 4.	电子政府采购的好处和受益人	35
表 5.	联合国系统电子采购制约因素	36

图

图 1.	1998-2002 年货物与服务采购总值	3
图 2.	从方案国家采购.....	6
图 3.	从发展中国家采购所占百分比	7

缩 略 语

ACC	行政协调会	行政协调委员会(现称行政首长协委会)
ACABQ	行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
CEB	行政首长协委会	行政首长协调委员会(前称行政协调委员会)
CRiSPS		策略性采购和供应研究中心(设于英国巴思大学管理学院)
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
GDP	内产总值	国内生产总值
HLCM		管理问题高级别委员会(行政首长协委会附属机构)
IAEA	原子能机构	国际原子能机构
IAPSO	采购处	机构间采购事务处
IAPWG	采购工作组	机构间采购工作组
ICAO	民航组织	国际民用航空组织
ICT	信息通信技术	信息和通信技术
IFAD	农发基金	国际农业发展基金会
ILO	劳工组织	国际劳工组织
IMO	海事组织	国际海事组织
ITU	电联	国际电信联盟
JIU	联检组	联合检查组
JPS	联合采购处	联合采购事务处
OECD	经合组织	经济合作与发展组织
OIOS	监督厅	联合国内部监督事务厅
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	人口基金	联合国人口基金
UNHCR	难民署	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	儿童基金	联合国儿童基金会
UNIDO	工发组织	联合国工业发展组织
UNOG	日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处
UNON	内罗毕办事处	联合国内罗毕办事处
UNOV	维也纳办事处	联合国维也纳办事处
UNOPS	项目厅	联合国项目事务厅
UNPD	采购司	联合国采购司
UPU	邮联	万国邮政联盟
WFP	粮食署	世界粮食计划署
WHO	卫生组织	世界卫生组织
WIPO	产权组织	世界知识产权组织
WMO	气象组织	世界气象组织
WTO	世贸组织	世界贸易组织

内容提要：目标、结论和建议

目标：确定提高联合国系统采购效率和有效性的机会，特别是通过提高生产率、加强合作与协调以及技术革新。

主要调查结果和结论

1. 在审查联合国系统采购事务和做法情况的过程中，检查专员发现采购职能在过去十年发生了很大的变化，从相当不显眼的一项行政活动变成一种高姿态、高风险的职能。证据是：采购总值在 2002 年达 46 亿美元，占经常预算和预算外资源总额 37%。在联合国总部，采购活动的增加不但伴随着大会自 1990 年代中期以来要求实施并亲自指导的采购改革方案，同时还辅之以加强包含联合国及总部设在纽约的各项基金和方案的共同采购安排。这些措施尽管在某种程度上有助于提高联合国总部采购业务的效率，但仍然需要逐步在其他主要工作地点(包括外地办事处)以及在机构间采购工作组(采购工作组)全体成员中采用。本报告的导言和概览部分讨论了这些问题和其他有关问题，得出结论认为需要实行合理化，特别是在采购通用项目方面需要实行合理化，并将各组织之间的采购任务进一步外包，作为减少国际采购界之间的重叠和竞争的一种手段。

2. 第二章集中讨论了各组织采购事务处的成本效益这个基本问题。将这些事务处的工作人员编制及费用与它们的年营业额加以比较的分析表明，工作人员平均生产率在各组织之间差别极大，这是无法以它们的构成或结构特征来解释的。检查专员得出结论认为，到今天为止，涉及几乎所有组织的唯一一个机构间采购论坛——采购工作组简直没有研究和开发任何可作为联合国系统内部采购职能业绩指导的业绩基准或效率和质量模式，并对外地一级的采购设施和做法给予特别注意，根据大会关于有必要衡量采购业绩的命令，检查专员指出了为达到此一目的应采用的一些方法。

3. 第三章指出，在促使采购职能现代化的过程中，先前提到的缺点还反映在各组织拨给培训采购人员的款项微不足道这一事实上，而这些人员平均占了采购总

的间接费用 95%，因此是采购的产量和质量的主要决定因素。尽管采购人员培训是在大会关于联合国采购改革的各项决议中一再出现的一个项目，联合国采购司也作出了一番努力，但采购培训职能总的说来仍然是跨组织一级一项无计划的工作。采购工作组在几年前提出了拟订一个联合培训计划和战略这一个值得赞扬的倡议，这个倡议到今天不仅没有资金和没有落实，而且看来还有被事态发展超过的可能，尤其是机构间采购事务处(采购处)在这期间提出的技术革新和培训服务。虽然看来最近已修订了项目提案，将重点进一步集中在采购干事认证制度上，但检查专员仍然认为需要为培训增拨预算，集中实物捐助以外的资源，并继续努力从所有适当来源募集预算外收入。在这方面，应进一步强调电子采购方法培训，并为支持发展中国家和转型期经济体的公共采购机构的能力建设提供技术援助。

4. 第四章描述了另一个重要的调查结果：虽然这些年来各组织的采购活动的金额持续大幅增加，但目前依然缺乏中央政策指导。联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协委会)属下管理问题高级别委员会尽管在 2003 年 6 月决定请采购工作组就采购问题向它提出报告，但此前行政协调会从没有象其协调人力资源和财政资源管理问题或信息和技术问题那样真正注意过采购活动。部分由于这种政策，各组织的采购政策、程序和做法的协调仍需取得确切的进展。虽然必须承认最近采购的一些措施是有效的，例如提出领导机构概念这种共同做法以及开发共同供应商数据库和门户等工具，但采购工作组这个机制以及充当其秘书处的采购处的地位都不明确，因而出现了名不正言不顺的问题。采购工作组依然是一个没有政策或法律监督权的非正式论坛。同样，采购处也依然是联合国开发计划署(开发署)的一个实体，而不是一个机构间采购设施，因为联合国采购系统并没有将该处视为这样一种设施。检查专员认为，采购工作组的职权范围应由大会通过决定正式定下来，并应由管理问题高级别委员会更密切给予政策指导。此外，按照大会关于共同行政事务的各项决议的规定，秘书长应探讨能否在总部进一步将间接费用结构和采购事务处的费用合并在一起，以及这样做的功效如何；加强联合国项目事务厅(项目厅)与采购处之间的合作，避免工作重叠，并鼓励在日内瓦、维也纳、内罗毕以及在外地办事处地点建立共同采购事务处。

5. 几乎所有组织都认为第五章讨论的电子采购可为采购职能的现代化带来潜在益处，使其达到世界级的标准。这些益处包括：由于显著降减交易成本和缩短流

程周期而带来的效率和有效性；使采购程序更为透明、完整；将业绩的焦点从技术性转为战略性；减少人为的错误；增加工作满意度和激发员工的进取动机，等等。据各组织所报导，要克服的主要制约因素包括电子采购缺乏法律和程序框架。更普遍的问题是：有些组织对电子交易的可靠性仍然没有信心——例如不接受电子签名；信息和通信技术系统和基础设施不同；采购人员不具备必要的技能；电子采购的预算拨款不足，等等。采购处已设置了 UNWebBuy 电子商务平台，将其采购阶段和流程自动化。除此之外，所有组织的电子采购差不多都仍然停留在起跑线上。这一事实应有助于各组织互相学习，在开发它们的电子采购系统时采取谨慎的机构间合作战略，最大限度地利用采购处在这个领域已积累的经验 and 专门技能。本报告为此目的提供了一个行进图。

6. 在最后一章，检查专员讨论了各组织如何可以利用采购职能作为促进受援国发展的工具，即使用一种双轨办法。一方面，各组织可以借鉴难民署的采购政策，其目的在于有意识地刺激和加强收容难民的当地社区的供应市场和机构，而又不损害基本采购标准和程序的完整性。鼓励联合国系统主要承包商将其部分采购活动分包给受援国公司的这一规定也可列入这种轨道。另一方面——也是更为重要的一个方面是，检查专员促请各组织制定能力建设技术合作方案，以支持受援国的政府采购机构，作为善政和廉政方案的一部分。检查专员最后指出，制定这种方案时应同深入参与受援国采购能力建设方案的世界银行和经济合作与发展组织(经合组织)、以及国际劳工组织(劳工组织)都灵中心和采购处等在这一领域积累了经验的联合国系统实体能力合作。

建 议

联合国总部共同事务工作队采购工作组

建议 1

联合国秘书长应继续评价联合国总部共同事务工作队采购工作组迄今在总部和其他地点取得的结果，包括关于制订采购业绩基准的调查结果，以及由于在总部和其他地点实行采购改革而产生的最佳做法；评价报告应交由管理问题高级别委员会和机构间采购工作组的成员讨论，后者则应酌情为其采购界提出建议(第 12 段)。

采购做法合理化

建议 2

机构间采购工作组应通过、批准和落实领导机构概念，推动各组织之间的任务分工，以便使其成员的采购做法进一步合理化。强调进一步合并联合国系统内的采购间接费用和结构，以便促进其成员之间的任务分工，减少通用项目采购方面的重叠，最大限度地利用组织上的核心能力，这种强调也适用于领导机构概念(第 20 段)。

为采购事务建立统一的报告和问责制度

建议 3

国际民用航空组织(民航组织)、电联和万国邮政联盟(邮联)应将它们各自的专门采购单位纳入单一一种对采购业务负责的制度之下，尤其是在采购额相当小的时候应这样做(第 29 段)。

受过法律训练的工作人员

建议 4

所有行政首长应确保他们各自的采购事务处能得到充分和及时的法律支助，并确保部分现有工作人员得到法律和采购方面的培训(第 31 段)。

采购培训倡议

建议 5

尽管采购工作组第二十九届会议同意题为“联合国共同采购培训倡议”这一项目提案的重点应放在采购员认证制度上，但仍应继续积极考虑下述问题：**(a)** 可行时进一步增加各组织的采购培训预算；**(b)** 尽可能将专门采购培训倡议与联合国系统可利用的能力结合起来；**(c)** 在下文建议 10(e)的范围内扩大电子采购方法培训；**(d)** 制定技术援助战略支持受援国公共采购机构的能力建设并为此调动资源(第 38 段)。

《采购政策与程序手册》

建议 6

(a) 为促进所有外地办事处采购流程的完整性，各组织的行政首长应确保采购手册按照有关组织的相关多种语言政策，以各该组织秘书处的工作语文提供(第 43 段)。

(b) 采购工作组应作出安排，将其现有的共同采购准则进一步发展成为一种全系统通用的政策和程序手册，作为一个列明共同采购原则和阶段以及标准质量结果的基准，并使可在所有工作地点单独或集体应用的采购程序大为简化且更为有效(第 45 段)。

机构间采购工作组(采购工作组)

建议 7

(a) 鉴于采购活动显著增加，联合国系统因而需要成本效益更高的安排和做法，大会应请秘书长以行政首长协委会的身份，商讨将采购工作组发挥机构间合作和协调作用的任务正式化，并要求该工作组通过管理问题高级别委员会每年向大会提出报告，而且根据本报告的调查结果和建议，就采购事务处的管理、业绩衡量和协调的不断改进提出面向行动的建议(第 51 段)；

(b) 为了赶上联合国系统以外的采购做法、革新和趋势。采购工作组应更经常地与公共和私营采购部门以及有关的学术机构交流经验(第 50(e)段)；

(c) 采购工作组应更主动地加强不同工作地点的共同采购事务处和其他合作安排，将这项活动作为一个经常项目列入工作组会议的议程(第 50(f)段)；

(d) 结合上文建议 1,近年来实行改革的各组织的采购改革经验应详细、系统地与其他组织分享(第 56 段)。

共同采购事务处

建议 8

根据大会关于联合国系统内共同事务的各项有关决议，秘书长应尽快深入审议下述各项措施的可行性和功效，必要时由一名富有公司合并经验的外聘顾问协助：

- (a) 进一步巩固总部的采购改革，最近于 2010 年在总部设立一个中央采购设施，以期提供强有力的领导，并为其他工作地点尤其是外地办事处同样精简采购活动提供参考依据(第 62-63 段)；
- (b) 作为实现这一目标的中间阶段，可将设在总部的各项基金和方案的采购间接费用结构和费用合并起来(第 62 段)；
- (c) 加强项目厅采购事务处与采购处之间的合作并避免工作重叠的方式方法，包括将这两个实体合并成为一个的可能性，若决定合并，则要确保采购处目前提供的机构间采购事务将由后续实体继续承担；
- (d) 若项目厅和采购处继续分成两个独立的实体，开发署就必须继续为采购处提供的机构间采购事务负担全部费用(第 59 段)；
- (f) 酌情将上文(a)项所建议措施推广到其他工作地点，特别是联合国维也纳办事处、联合国内罗毕办事处和外地工作地点(第 70 段)。

电子采购方法

建议 9

行政首长应确保他们各自的组织的电子采购解决方案按照下述基本原则制订：

- (a) 具备一个法律和程序框架；
- (b) 机构间合作与协调；
- (c) 鼓励对建立电子采购采用渐进方法；
- (d) 通过培训和再培训发展切合实际的新的个人技能组集(第 83 段)。

受援国公共采购机构的能力建设

建议 10

正如大会最近于 2001 年 5 月 1 日关于采购改革的第 55/247 号决议中所认可，在世界贸易组织各项协定的范围内，政府在公共采购中的透明度问题显得日益重要。各组织的行政首长应在接到请求时在他们的采购组合方案中建立技术能力建设支持，以支持受援发展中国家公共采购机构的能力建设，使它们能积极参加采购和加强它们参加采购的能力。这些方案应以补充下述机构正在这一领域开展的活动为目标：世界银行、经合组织、劳工组织都灵中心、采购处、等等(第 91 段)。

导 言

1. 联合国系统的采购活动的金额在 2002 年达 46 亿美元¹，约占各组织全部经常预算和预算外资源的 37%。如果将世界银行集团和国际农业发展基金会(农发基金)等多边金融机构供资的发展项目的公共采购也考虑进去，国际多边系统每年的采购额便接近 300 亿美元。

2. 多边金融机构供资项目的公共采购不在本报告的讨论范围内，但上述数字显示这一主题和联合国系统内采购职能的重要性。不过，从下一章可以看出，采购活动的范围和总值在联合国系统各组织和隶属组织之间相差很大，反映了各组织职权范围的特殊性。采购是联合国及其基金和方案的战略性职能，2002 年合计占这个系统各机构采购总支出的 85%。各专门机构(不包括世界银行集团和农发基金)合计共占 12%略高。这个系统的两组隶属组织的组成部门之间都同样显示不同的采购规模。

3. 尽管采购额和组织的任务各不相同，世界粮食计划署(粮食署)建议联合检查组(联检组)编写的本报告对本系统所有组织都有现实意义。报告集中讨论了最有可能帮助提高各组织内部和各组织之间采购活动成本效益的战略性问题，如合作与协调、电子采购和能力建设。虽然机构间采购工作组(采购工作组)过去几年已在全系统基础上处理了这些问题，但总的结果参差不齐。在下列各个领域仍然有改进的余地：采购做法的协调统一、电子解决方案的应用、业绩衡量和基准制定、发展内部采购人员和发展中国家及经济转型国家的客户组织的专业技能。

4. 采购问题高级别专家组对联合国的采购做法进行深入审查后于 1994 年提出了报告。根据该报告的建议，在大会和行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)紧密的指导下，本组织在过去十年几乎不停地一直在深化采购改革。² 此外，将采购职能看成高风险领域的审计委员会和联合国内部监督事务厅(监督厅)定期审查各项基金和方案的改革进程并对采购做法进行审计。除了这些改革之外，1997 年在总

¹ 见采购处的采购统计(www.iapso.org)。

² 秘书长定期向大会提出关于采购改革问题的报告，尤其是文件 A/C.5/51/9, A/52/534, A/53/271/Add.1, A/54/866, A/55/127, A/55/746 and A/57/187。

部设立的共同事务工作队共同事务采购工作组还主动采取了行动，以加强设在纽约各组织之间的合作与协商。虽然这些努力大大改进了联合国的采购业务，但改革工作基本上只限于在联合国推行。

5. 同样地，过去几年对机构间采购事务处(采购处)的作用进行的内部和外部评审³，并没有推广到本系统其他采购实体，或不同工作地点全球一级和外地一级的合作安排，或对采购处所服务的采购工作组的任务进行内部和外部评审。就联检组而言，该组在过去几年曾出版了两个关于联合国系统外包做法的报告，⁴但只涉及采购的一个方面，即将部分职能分包给商业服务提供商。

6. 基于上文所述，本报告也许是好多年来首次对各组织的采购事务进行全面、综合的评审的尝试，尽管评审内容主要集中在上文第3段所述各个方面。本报告的目标是通过更有效的协调措施，包括分享信息和最佳做法、实行技术革新和提高员工绩效等方法，确定提高采购效率和有效性的机会和方法。本报告还讨论了向受援客户国家和组织提供技术援助，以此作为推行善政方案措施之一的这一重要问题。

7. 在编写本报告时，检查专员有幸作为观察员出席了2003年5月在华沙举行的采购工作组第二十八届会议。会议提供了一个大好的机会。不但可以听取采购专业人员就议程上范围广泛的论题活生生地交换意见，还可以同几乎所有组织采购部门的领导互相交流。在此之后，检查专员访问了这些组织其中大多数，以便取得关于它们的采购政策和做法的更具体资料。除了访问之外，还向各组织寄出了调查表，调查与本报告重点领域有关的事项。检查专员对采购工作组成员和各组织其他官员在编写本报告时给予的合作表示感谢。

³ 见采购处未来作用问题工作分组提交2001年在古巴哈瓦那举行的采购工作组第二十七届会议的报告，以及COWI顾问公司2001年4月提出的报告：“战略定位、重新组合及采购处的机构间作用。”

⁴ 参看“外部承包对联合国系统的挑战”(JIU/REP/97/5)和“对联合国及联合国基金和方案外部承包做法的管理审计审查”(JIU/REP/2002/7)。

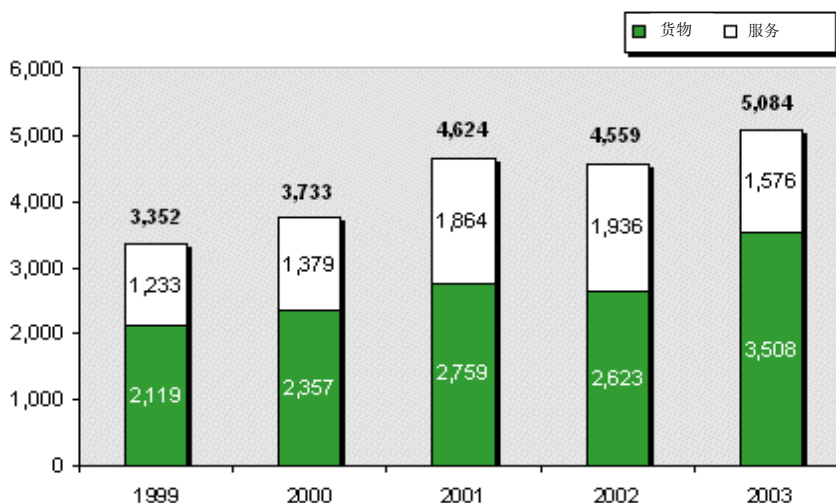
一、概 览

8. 本章是以采购处的采购统计和对联检组为编写本报告发出的调查表收到的答复进行的分析为依据的。它概述了各组织 2002 年的采购业务，特别是所涉资源总额和趋势；各组织和组织集群之间采购支出的分布情况；地理分布情况；采购的通用项目和专用项目；采购职能外包；为其提供服务的主要客户。本概览为本报告随后各章更深入的评审提供了背景资料。

A. 采购总值和趋势

图 1: 1998-20002 年货物与服务采购总值

(百万美元)



资料来源：机构间采购事务处。

9. 1998 年至 2002 年期间，本系统各组织的采购总值增加了 49%。其中，货物与服务分别增加了 42%和 55%。这一趋势看来是由于联合国各实体为响应巴尔干、阿富汗、伊拉克等地区维持和平与人道主义行动扩大而增加采购活动所致。这些行动在中、长期稳定下来后，采购额可能会基本不变或下降。

B. 采购活动分布情况

10. 如表 1 所示，采购事务主要集中在联合国系统本身。举例来说，单是联合国儿童基金会(儿童基金)采购的货物与服务便比所有专门机构加在一起还要多，联合国秘书处的采购量几乎是专门机构的两倍。这种采购权的高度集中，可能意味着关系到整个系统所有组织的成本效益改革，也许首先在集中在由同一个宪章、同一个大会和同一个秘书长规范的联合国各实体。在联合国系统本身找到具有成本效益的采购方法应有助于将这些解决方法推广到系统其他部门。在某种程度上，这种做法过去几年已在联合国系统各实体尝试过，这特别要感谢 1997 年在联合国总部设立的并与机构间采购工作组某些成员挂钩的共同事务工作队采购工作组所取得的成果。

表 1: 2002 年联合国各实体、专门机构和
国际原子能机构采购量比较⁵
(百万美元)

实 体	支 出	百分比	专门机构	支 出	百分比
联合国 ⁶	941	26.4	粮农组织	149	23.3
粮食署	837	23.5	产权组织	149	23.3
开发署 ⁷	795	22.3	卫生组织	77	12.0
项目厅	300	8.4	原子能机构	70	11.0
儿童基金	352	10.0	工发组织	51	8.0
人口基金	113	3.2	劳工组织	47	7.4
采购处	82	2.3	民航组织	39	6.1
难民署	73	2.0	教科文组织	29	4.5
近东救济工程处	68	1.9	电 联	12	1.9
			海事组织	10	1.6
			气象组织	4	0.6
			邮 联	2	0.3
总 计	3,561	100.0	总 计	639	100.0

⁵ 数据来自采购处的采购统计(www.iapso.org)，在大多数情况下由为编写本报告而向联检组提供的数据刷新。

⁶ 采购司和其他秘书处实体。

⁷ 不包括采购处。

摘 要

隶属组织	支出	百分比
联合国秘书处	941	22.4
联合国基金和方案	2,620	62.4
特别机构	639	15.2
总 计	4,200 ⁸	100.0

11. 正如秘书长关于共同事务的一份进度报告所指出，由所有总部设在纽约的联合国实体(秘书处、开发署、儿童基金、项目厅和人口基金)组成的采购工作组发展了一些共同的采购工具(共同采购财务条例和细则；共同合同文件格式；共同业绩指标；采购培训和职业道德；共同的供应商数据库；共同编码系统；一般长期安排等)，并为办公室用品、旅行社服务和货运服务作出了联合采购安排。⁹ 虽然这些结果已同机构间采购工作组的其他成员分享，有些问题也依然留在机构间采购工作组会议的议程上，但似乎还未能在联合国系统采购界内产生一种能与工作组在联合国总部推动的采购改革相比的全面改革势头。

12. 这种结果也许与本报告将进一步讨论的机构间采购工作组的固有局限性有关。另一个原因可能是没有对总部采购工作组所取得结果产生的具体有益影响作出应有的评价，其中包括职员人数的削减、交易费用的减少、流程周期的缩短、采购资产的结合、更加有效的服务合同管理。应对这些好处作出评价，并调查总结联合国总部和其他工作地点实行采购改革得到的采购业绩基准和其他最佳做法。评价报告应有私营部门供应行业的专业人员参与编写，并由机构间采购工作组所有成员讨论，而机构间采购工作组在讨论后则应为其整个采购界提出建议。

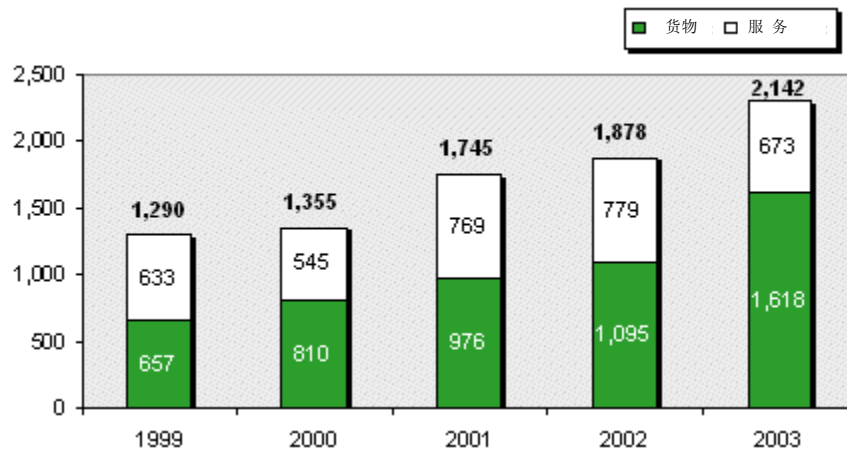
⁸ 这个总数不同于图1的总数有两个原因。其一，一些没有加入联检组的组织(如：泛美卫生组织或世贸组织)的数据不包括在内；其二，一些组织向联检组报告的2002年采购数据与采购处提供的数据有差距。

⁹ A/55/461，第36至42段。

C. 从方案国家采购

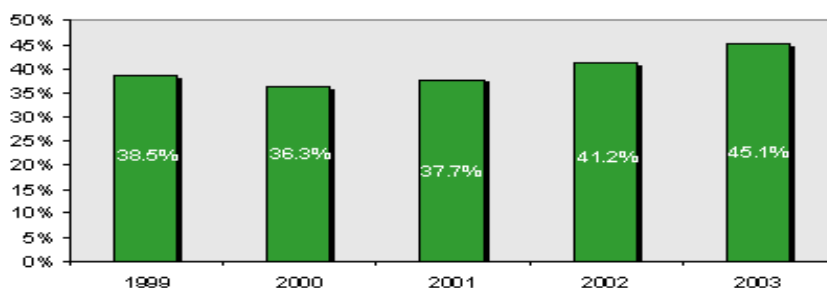
13. 如下文图 2 和图 3 所示,为响应大会不时提出的关于增加从发展中国家和经济转型国家采购物品的指示,¹⁰ 各组织整体已作出努力尽可能大地扩大它们的采购来源。采购工作组每两年在发展中国家举行的会议以及联合国采购司(采购司)在发展地区组织的商务讨论会,似乎为受援国更多参与联合国系统采购事务提供了机会。不过,从这些国家采购的联合国系统组织大都在发展中国家有大量实地人员,尤其是联合国各基金和方案以及诸如区域经济委员会和外地特派团等其他联合国实体。

图 2: 从方案国家采购
(百万美元)



¹⁰ 例如参看大会 1998 年 3 月 31 日第 52/226 号、1999 年 10 月 29 日第 54/14 号、2001 年 5 月 1 日第 55/247 号和 2002 年 12 月 20 日第 57/279 号决议。

图 3: 从发展中国家采购所占百分比



资料来源：机构间采购事务处。

14. 举例来说，联合国内罗毕办事处(内罗毕办事处)90%的货物和服务是从发展中国家采购的，开发署则在 2002 年报导说，该署“过去 10 年从发展中国家采购的比例已从 30%增加到 70%”。¹¹ 儿童基金也同样指出，它通过强化其权力下放政策扩大了来自发展地区的供应来源，包括将该基金的国家办事处和区域办事处的采购值提高了 130%，即从 1999 年的 1.2 亿美元增加到 2001 年的 2.73 亿美元。根据该基金所说，在该基金总部和外地办事处的供应商数据库载列的所有公司之中，超过 80% 的供应商来自发展中国家和经济转型国家。¹²

15. 不过，由于多数跨国公司的销售网络全球化这一现实，从发展中国家采购未必总能给当地经济带来纯收益，当采购的项目是从世界其他地方进口时尤其如此。从当地商人购买固然可在交货时间短方面占便宜——在紧急情况下这一点特别重要，但价格可能会比直接从厂商采购要高，因为大多数厂商都给予联合国系统机构价格折扣和大数量折扣。例如，2003 年 2 月在对联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的审计评审中，监督厅估计，如果难民署在 2001 年采购的所有丰田车辆直接从厂商购买而非采用库仓交货方式或从当地销售商购入，该署可节省 90 万美元。据

¹¹ A/57/187，第 28 段。

¹² 同上，第 29 段。

监督厅估计，直接向厂商购买车辆可以节省大约 15% 的费用(非直接购买可能提供的折扣除外)。¹³

16. 上述情况对其他工业品(尤其是信息和通信技术产品)、医疗设备、疫苗和生物制剂也同样适用。因此，问题是：供应来源公平地域分配政策原则与成本效益更高的采购业务要求这两者之间应如何搭配才能取得最佳效果？照字面意义应用可接受的最低报价原则，意味着当直接从厂商购买比从当地购买花费较少时，则应选择前者。另一方面，如果象事实上应当做的那样将“可接受的最低报价”能动地理解为“(采购资金的花费)物有所值”的话，那末当地采购便会带来不同于纯粹财务利益的好处，包括产品因地制宜地定制或符合当地的规范、满足紧急人道主义情况交货时间表的要求、可靠的售后服务尤其是涉及当地担保要求的售后服务、以及也许是最重要的一个好处：这样做有助于推动发展中国家当地供应市场的能力建设——这一点将在第六章进一步讨论。

D. 通用和专用项目

17. 表 2 显示，联合国系统内采购职能的安排远非最理想。甚至在药物和医药品等一些专用项目的采购上也出现竞争。虽然有些工作地点共同事务安排下的采购数据没有分开汇报，但表中所列资料显示，采购工作组的机制尚未能鼓励其成员组织将其采购做法进一步合理化。在包括运输设备和服务在内的通用项目的采购方面，采购处积累了多年的经验，也许应让它扮演较显著的角色。

¹³ 内部监督事务厅对难民署采购事务的审计(审计报告 03/03)，2003 年 2 月 6 日，第 25 和 26 段。

表 2: 2002 年联合国系统采购的通用项目和专用项目

项 目	采购实体	估 计 值 (百万美元)
A. 最通用项目		
1. 内部行政管理和方案需要等方面的服务和工程	由各组织单独采购，联合国总部、日内瓦和内罗毕工作地点除外，在这些地点，有些服务是在共同事务安排之下采购的	2 000
2. 办公室用品和设备	同上	不详
3. 信息通信技术项目	由各组织单独采购；有些工作地点有时采用相同的合同条款或领导机构概念	不详
B. 一定程度通用项目		
1. 运输设备	采购处/联合国/粮食署/项目厅/儿童基金/难民署/开发署/粮农组织	500 ¹⁴
2. 生物制剂/药物/医药品	儿童基金/卫生组织/人口基金/粮农组织/采购处/项目厅 ¹⁵	43
3. 医疗设备	卫生组织/儿童基金/人口基金	不详
C. 专用项目		
1. 食品	粮食署 ¹⁶	307.5
2. 空运服务	联合国 ¹⁷	234
3. 疫苗	儿童基金	203.5
4. 避孕用具	人口基金	57.6
5. 农业机械与产品	粮农组织	43.6
6. 逐步淘汰臭氧层损耗物质的设备和服务	工发组织 ¹⁸	20
7. 钢铁产品	项目厅	18
8. 民用航空设备	民航组织	15
9. 实验室设备和用品	原子能机构	11.4
10. 辐射监测		
11. 反应堆		
12. 科学和印刷设备	教科文组织	8

¹⁴ 联检组根据各组织提供的不完整数据作出的保守估计。单是粮食署、采购处、儿童基金和项目厅报告的运输设备和服务总值在 2002 年便达 4.5 亿美元。

¹⁵ 2001 年 4 月开展竞争性招标活动后，制止结核病全球计划(www.stoptb.org)，选择采购处为该计划的全球药物基金采购药物和管理有关供应流程。

¹⁶ 除了粮食署外，2002 年为联合国维持和平部队采购的口粮便达 3,800 万美元。

¹⁷ 联合国在 2002 年采购的第二组项目包括化学品和石油制品，总额达 6,450 万美元。

¹⁸ 除了工发组织以外，项目厅在 2002 年也采购了一些与臭氧有关的项目，总额达 1,500 万美元。

18. 除了表 2 的数据外，联检组还收到了为进一步协调和分工在 2002 年外包给联合国系统内其他采购实体的一些组织采购组合范围方面的其他数据。只有三个组织报导它们在 2002 年曾委托另一个姐妹组织为它们进行采购。这种采购值看来有限。举例来说，采购司报导说，有些项目(避孕用具和医药品)是分别通过人口基金和儿童基金采购的。人口基金并没有大宗的花费外包给其他机构；国际电信联盟(电联)只有 4.8%的采购值外包给另一个组织。不过，电联在 2002 年将高达 58.7%的采购业务外包给私营部门，劳工组织同样也将 8%的采购额外包给私营部门。

19. 即使不从常识的角度而从成本效益的观点看，如果采购是一项战术职能而不是战略职能的话，将采购职能外包给一个姐妹机构是至关重要的，尤其是在本文件将进一步讨论的共同事务安排之下。表 1 清楚显示了采购在哪些组织是一种战略或核心能力(联合国、粮食署、开发署/采购处、儿童基金、项目厅，甚至可能包括人口基金)。对多数其他组织来说，采购只是辅助它们执行它们的固有职能的附属活动。因此，最理想、成本效益最高的采购事务结构安排要求后一类组织尽可能多地将其采购活动外包给前一类组织，以进一步加强其核心采购能力，或发展和合用核心能力设施，这样做可以分担采购人事费用，对设在同一地区的组织特别适合。

20. 除此以外，另一种方法是承认并利用对某些特定产品或产品组合方面的组织核心能力，例如疫苗(儿童基金)；所有医疗设备、用品和医药品(卫生组织)；所有粮食物品，包括采购司目前提供的口粮(粮食署)；车辆和设备(采购处)；空运服务(采购司)。1992 年，难民署明智地决定将为难民营采购和分配粮食的工作外包给粮食署，因为采购毕竟并非难民署的一项法定活动。不过，这项决定还不够彻底，因为粮食署本来可以吸收难民署有限的所有采购活动，特别是因为这两个机构都从事人道主义部门的工作。这项分析显示有必要使各组织的采购做法进一步合理化。

E. 重要客户

21. 除了一些主要情况是例外，2002 年各组织采购的货物和服务大部分是为了满足行政和方案的需要。采购司除了为总部各实体进行采购之外，还为世界各处

的维持和平特派团提供补给。这种采购约 20%是由外地维和采购股经办的。开发署、粮食署、项目厅和工发组织通常是为它们的外地项目进行采购的。2002 年，为作为直接客户的政府进行的采购主要由电联(总额的 89%)、民航组织(85%)、儿童基金(32%)、采购处(8%)和人口基金(6%)经办。为政府进行的采购总额只达 1.57 亿美元，相当于 2002 年各组织的采购支出总额的 3.5%。除了为包括非政府组织和民间社会团体在内的各种不同客户开展采购活动的采购处之外，各组织的采购业务基本上是为了满足本身的行政管理和外地方案需要，这种共同点原则上应当证明有充分的理由进一步统一协调采购政策和事务。

二、采购事务处的成本效益

22. 表 3 力图用人力资源要素说明 2002 年各组织的采购事务处的成本效益，因为在大多数情况下，人力资源要素占了采购事务处费用或采购费用总额的 95% 以上。检查专员从一些组织提供的 1999-2002 年采购数据中看到这样一个事实：尽管员额表一般保持不变，但每年或每两年期采购额的波动却可以相当大。表中显示了两种衡量工作人员效率的标准，即一个组织的采购单位每个工作人员(专业人员与一般事务人员合计)在 2002 年的平均采购值，以及采购工作人员费用在采购支出中所占百分比。

23. 如表 3 所示，2002 年采购事务处工作人员效率相差很大，从一个极端到另一个极端，效率最高者为粮食署¹⁹，接着是世界知识产权组织(产权组织)。这些组织的数据在未同公共和私营部门采购组织的数据加以比较之前，不一定意味着能作为采购专业的基准。尽管如此，在表 3 全系统进行比较的情况下，每个采购工作人员采购的货物、工程与服务合计平均达到 600 万美元的组织的采购事务处，肯定有资格被称为成绩佼佼者，每个工作人员采购值在 800 至 1,000 万美元的事务处可被视为成绩杰出者或出类拔萃者，但有一个重要的附带条件，即如下文所概述，所有其他因素基本相同。

24. 在对本报告草稿提出意见时，有些组织认为在为采购工作人员和采购事务处制定生产率标准和基准之前，还需要进行大量的分析工作。举例来说，原子能机构指出，应考虑到平均成交额、各种成交额在所有交易中的分布情况、供应商结构、向每个供应商定购的数量以及每笔交易所从事的研究工作。劳工组织认为，购买专业服务涉及到技术、法律和物流方面的知识，比采购现成商品要耗时得多。采购司指出，确定产品规格、合同管理、应付帐款、索赔的跟踪和诉讼等一些与采购有关的职能是在采购单位以外履行的，在制定基准的时候要考虑到这一事实。采购司还认为不可能将拥有少数工作人员但反复采购种类有限的商品的组织，与一个工作人

¹⁹ 粮食署的数据突出了该署为联检组编写本报告提供资料时指出其采购事务处的专业人员太少的意见；采购司也表示该司在采购组合方面也缺少工作人员。

员人数相似但要采购数以千计的不同商品和复杂服务的组织相提并论。此外，医药品、口粮或包机服务等从安保和安全角度可视为“关键”的采购项目需要经过一个可长达一年的资格预审过程(例如：采购计划、市场调查研究、工厂稽核、对可能的供应商进行技术和财力评估)。

25. 检查专员同意上述各种看法，但指出用以比较采购工作人员生产率和成本的方法，更明确针对的是间接费用结构和成本这个重要的问题，而这实际上是 2002 年联合国系统内采购职能的员额配置和成本问题。当然，计算方法可以进一步完善，以便机构间的比较在客观上能更为精确，例如将统计期间扩大到两年或两年以上，特别是在工作人员员额基本不变而采购支出每年变化极大的情况下，检查专员对民航组织、电联和内罗毕办事处的情况就是采用这个方法。工作人员生产率和成本要素应当放在一起考虑，因为各个工作地点的人事费用结构各不相同，尤其是外地和总部工作地点之间。上面一段提到的各点正当意见基本上对所有机构的货物、工程和服务采购都适用，这些机构的采购业绩可能取决于其他内部或外来单位的支助服务。检查专员认为，表 3 所示的采购单位员额配置相对于采购量的显著差别是结构因素而非职能因素造成的。

表 3. 2002 年采购事务处的成本效益²⁰
(千美元)

组 织	支出总额	工作人员 总数	每个工作人 员采购量	人事费	人事费在采购总 额中所占百分比	培训预算
粮食署	837 400	86	9 737	5 000	0,6	200
采购司	521 000 ²¹	71	7 338	7 522	1,4	21
联合国地方特派 团 ²²	293 000	86 ²³	3 406	9 111 ²⁴	3,1	...
项目厅	300 000	43	6 977	...	...	...
粮农组织	149 350	47	3 178	4 800	3,2	15
知识产权	149 053	17	8 768	2 425	1,6	9
人口基金	112 860	18	6 270	1 850	1,6	...
内罗毕办事处	99 000 ²⁵	24	4 125	577	0,6	...
采购处	82 000	22	3 727	2 764	3,4	79
卫生组织	76 710	28	2 740	...	...	...
原子能机构	70 000	36	1 944	2 439	3,5	...
工发组织	51 390	16	3 212	1 156	2,3	...
劳工组织	46 740	9	5 193	940	2,0	...
民航组织	39 167 ²⁶	11	3 560	755	1,9	...
教科文组织	29 319	21	1 396	1 202	4,1	...
电联	11 521 ²⁷	10	1 152	1 048	9,1	26
海事组织	4 500	1	4 500	...	...	...
气象组织	4 440	2	2 220	...	...	...
维也纳办事处	3 526	5	705	314	8,9	...
	2 880 976	553	4 218 (平均数)	2 794 (平均数)	3,15 (平均数)	350 ²⁸ (总 计)

²⁰ 没有提供采购事务处员额数据或所提供数据难以查证的组织没有列入本表。

²¹ 采购司的数字仅取自其网址。

²² 拥有自己的采购工作人员的联合国地方特派团(维和特派团)，不包括区域经济委员会和新闻中心等外地实体；数据来自采购司网址。

²³ 1998 年外地工作人员的资料取自监督厅采购改革评审报告(A/52/813, 第 23 段)。

²⁴ 联检组用采购司总部 71 名工作人员的人事费推算的。

²⁵ 内罗毕办事处 2001 年的支出为 1.88 亿美元；2001-2002 年每个工作人员平均采购量为 600 万美元。

²⁶ 民航组织 2001 年的采购值为 8,941 万美元；2001-2002 年每个工作人员平均采购量为 584.4 万美元。

²⁷ 电联 2001 年的支出总额为 3,360 万美元；2001-2002 年每个工作人员平均采购量为 225.6 万美元。

²⁸ 总计包括表中没有列示的儿童基金 10 万美元。

象开发署和儿童基金一样没有列入本表、采购业务高度分散到 100 个以上不同地点的组织，其采购人员总数理所当然会比业务基本上集中的组织要多。对前一类组织采取的相应方法是分开计算分散采购单位工作人员的生产率，检查专员对采购司及其外地工作团便是采用这种方法，但由于缺乏完整的数据，无法对开发署和儿童基金也这样做。就采购事务集中的组织而言，工作人员人均采购量低而间接费用相对较高是因为各个工作地点的采购职能都被肢解所致。这种情况非常严重，以致同样设在纽约、日内瓦、维也纳或哥本哈根的各组织尚未能开始合用采购服务和分摊间接费用，例如通过本报告后面所讨论的共同事务安排予以实现。各组织对报告草稿所提意见几乎全部都主张从职能方面而非从结构方面对现有安排作出改进。

26. 另外，有些组织还存在一个按产品分散采购活动的问题。以电联为例，尽管该组织的采购支出不大，但却有 4 个不同的单位从事采购工作：一个为内部行政管理进行采购(主要是办公室用品和家具)；一个采购信息通信技术产品；一个为发展项目采购；还有一个是为电联举办电信博览会活动进行采购的，它们向不同部门的主管提出报告。劳工组织以往也有两个分开的采购单位，一个负责技术合作项目，一个负责内部行政管理，几年前将这两种采购纳入了同一个行政管理系统，节省了开支。食品采购和交付是一项非常专门甚至复杂的工作，因此粮食署单独设立了一个食品采购单位并编制了手册的理由很充分。但在不同的问责制下经营专用的采购单位就不是同一回事，尤其是在采购量相对较少的情况下。

27. 各组织的国家办事处(例如开发署、难民署和儿童基金便有 130 个以上)网络的采购职能的员额配置情况尤其模糊不清。不管是员额配置方面的限制还是管理部门对这一职能的重要性认识不足，看来极少办事处配置有专用或专业采购人员，这一职能大体上是由文职人员履行，作为他们的其他行政职务的一部分。有些组织指出它们在提供国家办事处采购人员数据方面有困难，就是说明这些观点的很好实例。这意味着无法知道这些权力下放的组织从事采购职能的确切工作人员数目，因而也就难以衡量采购的成本或其他业绩标准。全部或部分时间从事采购工作的工作人员总数在全世界可能多达 1,500 到 2,000 人。

28. 此外，由于目前还没有员额配置基准，因此难以确定多大的采购量才需要在外地办事处甚至在总部配置专职采购人员。当前有些组织也在大幅度提高外地办事处的采购限值——联合国维和特派团为 20 美元，开发署和难民署的国家办事处为 10 万美元——这一问题尤其显得有现实意义。虽然表 3 没有列出所有组织的数据，但调查结果还是可以供采购工作组成员参考，以便为外地和总部一级的采购专业制定员额配置基准，同时要参考私营部门的业绩比率及其他最佳做法。

29. 此外，尽管有些组织在这一点不同意检查专员的看法，一般事务人员对专业工作人员的比例也需要最佳做法标准。分析为编写本报告提供给联检组的数据表明，提供数据各组织采购事务处一般事务人员对专业人员的平均比例在 2002 年为 3:1，个别组织的比例从劳工组织 1.25:1、采购司 1.4:1 到粮农组织、联合国维也纳办事处的 4:1 不等。因此，四名一般事务人员对一名专业人员的比例可作为总部集中采购事务处的最佳做法标准，因为在外地办事处这个比例可能会显著地向更多一般事务人员倾斜。

30. 员额配置效率只是衡量采购业绩成本效率的一项标准。质量问题无疑是最根本的。这包括有效管理采购流程，以确保所收到的货物、工程和服务在实质、范围和时限等方面的确符合定单所列规范，没有瑕疵、成本不超支、无索赔和(或)诉讼，且有关项目的最终用户感到完全满意。因此，应将客户满意度调查作为衡量采购业绩程序的一部分。此外，流程有效性也应当列入考虑范围，尤其是采购周期，如签发采购授权与采购定单的时间间隔、或签发采购定单与货物和服务实际交付最终用户的时间间隔。从授权到付款和结帐需要多少道交易和手续才能完成采购流程也与此相关。

31. 更重要的是，必须建立起一套跟踪索赔和(或)诉讼的有效机制，因为目前似乎还没有这种机制。有些组织表示需要有充分及时的法律支助，以便采购事务处应付卖主/供应商的任何违约行为，确保及时履行合同条款。在检查专员有幸访问的各机构采购事务处中，几乎所有工作人员都没有受过法律培训。采购培训计划应考虑这一点。当然，检查专员知道采购的实质性法律工作最好由有关组织的法律顾

问处理，这便要求在采购流程的早期——即在签订合同之前——增进法律顾问办公室与采购单位之间的协调。

32. 使用外包办法和共同事务安排以及第五章讨论的信息通信技术系统和工具也可提高生产率和降低交易费用。检查专员获悉电子采购系统可将采购过程的时间从 4 周压缩为 4 天。由于本报告的范围和着重点的缘故，无法象表 3 所示对生产率和成本效益进行分析那样，将采购质量变数和流程有效性详细地进行组织间的比较。检查专员将表 3 的分析作为如何衡量采购业绩的一个实例。表中所列数据若要有助于制定国际采购系统的业绩基准，还必须辅以其他方面的比较数据。在这方面还必须指出的是，大会和行预咨委会要求建立可衡量各组织采购业绩和成本效益的制度。²⁹ 检查专员认为这个问题相当重要，值得各组织行政首长通过联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协委会)和采购工作组论坛有系统地关注，以期制定生产率规范和其他有关标准，为联合国系统内的采购职能提供指导。提高采购事务处的生产率，也同样关键地取决于通过有效的培训方案，使有关工作人员能掌握专业技巧。

²⁹ 大会 1999 年 10 月 29 日第 54/14 号决议和行预咨委会 A/55/458 号报告第 13 段。

三、培 训

33. 自 1996 年以来，大会各项关于采购改革的决议便不断重申加强采购工作人员培训的需要。例如在大会 1997 年 6 月 13 日第 51/231 号决议(第 31 段)中，大会请秘书长为总部和外地办事处所有采购人员制订一项强化培训方案。因此，过去十年来，采购人员培训便一直是联合国采购改革方案的一个组成部分。秘书长关于采购改革的报告³⁰ 几乎每年都报告了这方面的进展情况，监督厅的定期审查³¹ 也确认了所取得的进展。

34. 虽然检查专员同意自 1994 年采购问题高级别专家组提出报告以来的确取得了进展，但表 3 最后一栏的培训预算数字显示，联合国及该系统其他组织花在培训采购人员的投资额与采购额相比仍然是微不足道。以 2002 年为例，采购培训总投资额仅为采购支出总额的 0.01%，多数组织甚至没有为此目的划拨任何资源。

35. 采购工作组 1998 年在澳大利亚墨尔本举行第二十四届会议时成立共同采购培训倡议工作组的进展极其缓慢，一直到了 2003 年采购工作组在华沙举行第二十八届会议时才提出了一个关于此一议题的全系统项目提案。正如提案所指出，该项目的总目标是：

“支持联合国正在开展的采购改革倡议，尤其是通过传播全系统的共同课程和培训，辅之以联合国采购人员专业认证方案，促使联合国系统采购职能节省开支，提高效率、透明度和加强问责制。”³²

36. 简而言之，项目提出三个培训组成部分：(a) 由每个参加机构内部培训员提供的基本采购培训；(b) 由网上远距离学习方案构成的高级采购培训；(c) 拟订一个货物、工程和服务采购专业认证方案。项目战略所基于的假设是：联合国系统

³⁰ 尤其请参看 1997 年 10 月 27 日 A/52/534 号文件第 11 至 15 段；2002 年 7 月 2 日 A/57/187 号文件第 2 至 8 段。

³¹ 例如参看 1998 年 3 月 5 日 A/52/813 号文件第 22 至 28 段。

³² 联合国系统职员学院和劳工组织意大利都灵国际培训中心 2002 年 7 月 18 日拟订的共同采购培训倡议项目提案，该提案于 2003 年 5 月提交在华沙举行的采购工作组第二十八届会议。

内部有足够的采购专门知识，只须动员便可为项目提供支持；参加机构提供的实物(培训)员、材料和设施)至少足以抵偿估计年总费用 130 万美元之三分之一。

37. 检查专员从采购工作组对本报告草稿提出的意见中获悉，这个共同培训倡议已经过修订，重点放在采购工作成员的采购认证制度上，“并辅之以由联合国和选定的外来培训员提供的各种学习课程，从而使所涉采购人员掌握取得认证所需的种种资格”。³³ 无论新的方向是什么，检查专员相信这个项目是满足采购培训、尤其是外地工作人员采购培训这一明确需要而必须从事的一项重要工作。因此，在贯彻这项倡议时应考虑到采购处在原有项目战略包含的一些领域已取得的进展，而且还需要列入电子采购以及为支持受援国公共供应机构的能力建设提供技术援助等其他组成部分。

38. 目前向自己的工作的人员包括在有些情况下向外来参加者提供各种形式的采购培训的其他组织有：采购司、粮食署、儿童基金、项目厅和难民署。正如上文所指出，这些机构为此目的划拨的预算微不足道。因此需要进一步努力，为培训增拨预算，并从所有合适来源调动预算外资源。这些看法导致了这样一个结论：采购工作组的培训项目提案，即使是该提案修改后的战略，均应继续对联合国系统内采购培训政策、方法和资源合理化，采取更为一致的做法，并必须顾及前一段所述的其他组成部分。

39. 前两章的调查结果表明，各采购办事处之间的现有合作与协调安排还有工作要做，尤其是研究与发展、分享诸如生产率和质量规格等最佳做法、采购通用项目的综合系统、在采购界内部实行外包的可能、以及培训倡议。这些不足之处无疑是在联合国及其基金和方案范围外对大会规定的采购政策准则不协调适用所造成的。另一个原因也许是由于作为采购专员人员中心论坛的采购工作组是非正式的，且地位也不明确，而采购处也设有一个确切的机构间身份。这些都将在下一章讨论。

³³ 采购工作组就这份联检组关于联合国系统内的采购方法的报告(JIU/REP/2004/9)草稿提出的意见。

四、合作与协调

A. 政策架构

(a) 立法指导

40. 联合国与各专门机构自 1945 年以来按照《联合国宪章》第 57 和 63 条签订的各项关系协定，为联合国系统各组织之间的行政协调、包括采购领域的行政协调提供了基本框架。关系协定中界定这种协调的标准条款涉及人事安排、行政和技术问题以及预算和财务安排。规范本议题所属行政和技术问题的条款，要求缔约方为了行政和技术的一致性并最有效地利用资源，避免在联合国与各专门机构之间设立和经营相互竞争或重叠的设施和服务。

41. 可得到的资料表明，联合国系统内采购做法的协调并非 1946 年为贯彻上述关系协定而成立的行政协调会³⁴ (2001 年改名为行政首长协委会) 特别着重的领域。在 2003 年 6 月行政首长协委会的附属机构管理问题高级别委员会决定正式给予采购事项较多关注之前，采购一直停留在行政首长协委会协调任务的边缘。举例来说，采购专业人员和他们的采购工作组论坛显然从来都没有成为行政首长协委会的附属机构，与行政首长协委会为人事、财务或信息通信技术等问题设立委员会的做法不同。尽管联合国系统采购活动总额过去十年大幅增长，到了 2002 年已达各组织支出总额的 37%，这个问题仍然被忽视。也许是由于上述原因，旨在促进联合国采购界内部的合作与协调的努力便比不少将其置于行政首长协委会框架内那么有系统和富有成效。

42. 前面所述也许还可以解释为什么大会按照上述关系协定条款一再呼吁协调采购政策、规则与程序的决议在机构间一级一直执行不力。举例来说，早在 1979 年，大会请各组织采取措施，以便在行政、财务、预算、人事和规划程序等方面实现最大程度的一致性，包括建立共同采购制度。³⁵ 虽然过去几年采取的一些主动行

³⁴ 按照经济及社会理事会 1946 年第 13 (III) 号决议成立。

³⁵ 大会 1979 年 9 月 17 日第 32/197 号决议。过去十年来大会关于采购改革的一系列决议通常都列入大体相似的条款 (例如参看大会 2002 年 12 月 20 日第 57/279 号决议)。

动表明这方面已取得一些进展，但如下面所述，还有许多工作要做。由于行政首长协委会属下管理问题高级别委员会比较密切关注这个问题，今后要开展更多工作便有可能，何况从年度采购支出总额的角度看也应当这么做。

(b) 政策与程序手册及其他准则

43. 每个组织都有自己的采购手册。在一些组织(电联、气象组织和邮联)中，财务条例和细则载有与采购相关的条款。在提供资料的多数组织(民航组织、海事组织、儿童基金、工发组织、人口基金、项目厅和维也纳办事处)中，采购手册只有英文本。若干其他的组织(联合国、劳工组织、教科文组织和产权组织)则备有英文和法文本；(采购处/开发署)备有英文和西班牙文本；两个组织(粮农组织和粮食署)的最佳做法则以英文/法文/西班牙文分发。除了有些组织的多语种政策，采购手册以各组织的三种工作语文提供对分散的采购业务，尤其是联合国及其基金和方案的分散采购业务来说，是一项重要切合实际的要求。

44. 尽管在履行采购合同方面各组织报告的程序有所不同，但各组织的手册都载有类似的政策原则，包括开放式参与、竞争、公平合理待遇、物有所值和可接受的最低报价、避免利益冲突、透明度和问责制。采购流程的主要阶段也相同：从拟定招标文件到审查投标和签订合同。这些原则和阶段载于采购处编制的“联合国系统组织共同采购准则”。由于准则显然是针对供应商而非采购工作人员，所以并没有规定总部和外地工作地点的采购官员必须具备的理想条件或一般资格、理想的采购流程质量标准或合同审查机构的责任和操作方法。基于同样的理由，而且同单独的手册中没有规定在开展采购活动时应同其他组织合作与协调一样，³⁶ 这些共同准则也没有列入任何这类条款，而这类条款却特别有利于共同采购事务工作的开展，尤其是在外地工作地点(见下文)。

45. 检查专员认为共同准则为采购界拟订手册范本提供了机会，而这不仅是对供应商有利。虽然许多采购官员对他们的手册的有用性表示满意，但至少有一个组

³⁶ 采购司与联合国总部的基金和方案制定了与共同采购有关的财务条例和细则。

织的官员对手册中没有给采购流程增添任何价值或似乎与私营部门的最佳做法不一致的条款表示关切。手册程序被认为过分官僚、获授权限小、多重审查和多方签字，即使在合同委员会审查后还是一样。

46. 这些关注说明有必要在各组织之间进一步简化和协调采购的主要程序步骤。这便需要将现有的准则发展成为一个全系统的范本，不仅列明共同政策原则，还载有实际做法的共同程序，特别是电子采购方法方面的共同程序，以及外地工作地点的共同最低限值和采购流程的标准质量成果。目的是发扬采购专业的共同性，将采购步骤和程序大为简化，而同时又不影响有些机构特有的且可以在共同手册中反映出来的任何法定要素。因此，采购工作组应作出安排，进一步将现有的共同采购准则发展成为一个一般性的全系统政策和程序手册，给采购界作为最佳做法范本之用。

(c) 领导机构概念

47. 共同采购手册的必要性和可行性可从目前领导机构概念政策原则的逐步和相当成功的发展作出推论，这个概念包含所有联合国实体、基金和方案以及所有专门机构，包括布雷顿森林机构。根据这种安排，任何一个或多个安排缔约机构(领导机构)为货物和服务采购商定的一个主协议或主合同，其中规定的利益对其他成员组织也同样适用。检查专员咨询的所有官员都表示支持这个概念，他们普遍认为这是促进联合国采购系统合作与协调的有用工具。在采购工作组第二十八届会议上已提出了旨在使这项谅解正式化的协议草案。协议草案没有充分考虑到如何防止在许多组织或多数组织从单一个供应商采购货物或服务时造成垄断的这种不希望出现的可能性。警告发出后，检查专员本着建议采纳全系统共同采购手册或其三层选择办法的精神，促请采购工作组所有成员加入《领导机构概念协议》。协议应定期微调，尤其是在程序细节一级。

B. 机 制

(a) 机构间采购工作组

48. 过去 30 年来存在的采购工作组机制是联合国系统采购专业人员之间相互作用的主要论坛。采购工作组每年举行一届会议，轮流在发达国家与发展中国家和

经济转型国家的地点召开。会议同时也为东道国企业界进一步了解各组织的采购政策和活动提供了机会。会议通常分成两部分：不公开会议专门讨论机构间共同问题，公开会议则作为与当地企业界交流之用。检查专员有幸在 2003 年 5 月以观察员身份参加了采购工作组在华沙举行的第二十八届会议，随后并就采购工作组作为一个机构间协调机关的运作情况和有效性征求了与会各组织的意见。检查专员还就采购工作组会议的周期性问题和下述问题征求了意见：采购工作组是否欢迎诸如捐助客户和受援客户的代表等外来者参加工作组会议，从而为采购职能特别是私营部门的采购职能提供鲜活思维。

49. 实际上所有组织都欣赏采购工作组会议发挥信息交流论坛的宝贵作用。此外，各组织广泛承认采购工作组近年来在处理和贯彻领导机构概念、共同培训倡议、共同供应商数据库等一些领域的具体合作与协调问题上所取得的进展。但对采购工作组是否有充分条件或法定权力在国际采购界深化合作与协调的问题，意见则有分歧。有些组织认为，采购工作组应继续作为专供采购专业人员交换意见的非正式机关每年开会一次，另一些组织则建议强化其作用，每年开两次会。更有少数一些组织认为每两年开一次会便足够了，特别是如果成员在定期会议间隔期间继续作为一个实践社团通过电子联网。大多数组织不赞同邀请外来者参加采购工作组会议的建议。

50. 考虑到各组织对采购工作组的运作和有效性提出的看法后，检查专员发表了下列意见：

- (a) 采购工作组的实际任务应更明确界定；检查专员为编写本报告所进行的调查并没有发现工作组活动具有任何法定权限。工作组就此问题向联检组作出的进一步澄清表明，工作组在 1976 年建立是基于开发署提出的一项秘书处间倡议，而直到今天为止，尽管联合国系统采购活动多年来有很大增长，该倡议尚未经中央立法机关认可。因此，采购工作组与其成员组织，特别是大会的立法机关之间的关系并不明确。关系不明确对各组织执行采购工

作组的建议或决定有影响，对编制预算为共同采购改进项目划拨资源以及选择须经理事机关批准的资源也有影响。

- (b) 在2003年6月行政首长协委会附属管理问题高级别委员会决定开始接受采购工作组的报告之前，工作组也一直没有政策监督。此外，采购官员究竟是作为各组织正式任命的代表还是以个人身份出席采购工作组会议，这一点也没有弄清楚。对加强采购工作组在机构间采购事项上的机构权力和有效性来说，这种差别非常重要。举例来说，采购工作组对本报告的草稿提出的意见中指出，由于它是一个非正式的机关，它的“意见并非要修改或影响”其成员“提交给检查专员的正式意见”。
- (c) 没有足够的证据表明，采购工作组自成立30年来曾经集体或个别地在其成员中推动效率改革。虽然有些组织不同意这种看法，劳工组织尤其如此，但检查专员注意到工作组近来的多数政策革新其实只是联合国总部的采购改革和重新振作的采购处的一种滴流效应。
- (d) 前一章所示采购支出数据清楚表明采购工作组成员之间采购权分布的极大差异，这意味着采购问题对所有参与组织的重要性并不一样。虽说所有组织应继续参加采购工作组的会议，但这种参与不妨只限于每个组织或实体的采购事务主任，有些议程项目则可在下列三个圈子或委员会中解决：联合国秘书处；应带头在外地工作地点开展采购改革的联合国基金和方案；专门机构。每个圈子或委员会可带头讨论对每个集群最具有现实意义的采购问题。这种做法今后可确定采购工作组的会议和产出的格局。
- (e) 采购工作组必须更多地与公共和私营采购部门以及有关学术机构互相作用，以便赶上外部环境的实践、革新和趋势。为此目的，采购工作组每次会议不妨邀请一、二名联合国系统以外的代表来介绍工作组所选择的题目。
- (f) 如下面所讨论，加强不同工作地点的共同采购事务和其他合作安排应当是供采购工作组年会讨论和采取行动的一年理想题目。

51. 最后，检查专员建议大会通过决议澄清采购工作组的机构间合作权限，而工作组则每年通过行政首长协委会向大会提出报告，附上旨在改进联合国系统采购职能的管理、业绩衡量和协调等方面面向行动的提议。

(b) 机构间采购事务处(采购处)

52. 采购处为采购工作组会议提供秘书处服务，该处也具有与其所服务的工作组并非完全不同的角色、身份问题。采购处于 1978 年由开发署设立，其时开发署是各专门机构执行的技术合作项目的主要资金来源。采购处最初的任务是协调各组织与外地项目有关的采购做法，重点放在以最低成本采购设备(尤其是车辆)上。最初的任务随着开发署执行局的决定逐步扩大，包含了范围更广的一系列机构间采购职能，如促进机构间合作与协调、协调统一采购规则和程序、建立共同供应商数据库、收集采购统计数据、将设备采购标准化以及充当采购工作组的秘书处。

53. 1990 年代采购处机构间权限逐步发展的同时，开发署为系统各组织的技术合作活动提供资金和进行协调的作用则反而在缩小。因此，当开发署在多边发展系统内已逐步失去重心的时候采购处仍然是该署的一个组成部分这一事实，对促进采购处的机构间采购职能和树立形象并没有帮助。尽管检查专员咨询的组织没有一个对采购处服务的有用性有怀疑，但有些组织表示拿不准它是开发署的一部分还是一个真正的机构间机制。事实上，开发署多年来(到 2001 年为止)一直都为采购处的业务提供补助，而且也是该处最重要的客户，2002 年占该处采购额的 35%。不过，以 2002 年为例，采购处在开发署超过 8 亿美元的采购总额中只占了 3.5%，即 2,900 万美元。

54. 要求采购处促进合作与协调的任务与采购工作组追求的目标是一致的。因此，采购处充当采购工作组的秘书处似乎是顺理成章的。不过，采购处要向开发署署长和执行局报告并接受该署的政策指导，而采购工作组则无须向上级机构报告。虽然各组织向检查专员表示它们很重视采购处提供的机构间服务，但值得指出的是，

2002 年采购处为同一些组织(不包括多边金融机构)合计采购的数额略低于 5,000 万美元, 仅为它们采购总额的 1%。

55. 对采购处来说, 这种情势已转化成一种认同危机。更何况还要求该处不但要自筹资金, 而且还应当从它所得到的少量采购业务中创造盈余, 为机构间事务供资。采购工作组成员都承认这种服务很有用。为了应付挑战, 采购处重建了它的营运模式。由于采取了各种提高效率的措施, 包括作业成本法和电子采购平台, 将工作人员实力削减了 25%, 并由于流程自动化取代了人力文书工作, 结果也降低了交易成本。这些改革使采购处得以在 2001 年创造了 10 万美元的纯收入。该处还采取措施扩大提供采购培训和咨询服务, 增加收入来源。

56. 检查专员认为采购处内部改革是一个很有用的例子, 说明联合国系统内的采购事务如何才能与本报告的目标一致成功地进行合理化并提高成本效益。采购处的成绩, 包括削减 25% 工作人员的成就, 是尚未开展改革并将采购系统自动化的其他组应研究和仿效的最佳管理做法。因此, 在采购工作组今后的会议上, 应将采购处的改革经验和成果(以及采购司等近年来已将采购事务合理化的其他组织的经验和成果)拿出来详细、有系统地分享。

57. 不过, 采购处在提高效率方面取得值得赞扬的成就并不能解决其在联合国采购系统中的体制地位难题。为了自筹资金支付间接费用和机构间服务, 它必须要有采购合同, 因为该处 80% 以上的收入来自采购费。为了增加它目前在国际采购业务中所占微不足道的份额, 该处已采取行动为争取合同而更努力竞争, 有时同姐妹机构——即采购工作组成员竞争。尽管如本报告第一章所述, 联合国采购环境中竞争和重叠的情况很普遍, 但采购处能否从这个采购市场背景中开拓出一个能保证它今后继续生存下去的特殊地位, 则是一个未知数。

58. 检查专员举例说明这一点。他说, 尽管采购处证明它有特别的能耐, 将业务扩大到联合国系统以外的客户中去、增加了采购培训和咨询业务量、开发了最新技术发展水平的电子采购平台, 但它的采购活动还是与其他一些实体重叠, 特别是同样也是向开发署执行局报告的项目厅的采购活动。项目厅采购处与机构间采购事

务处都设在哥本哈根的另一幢楼。检查专员就这两个设施的可能合并的利弊征求了两个实体和其他组织的意见。

59. 两个实体目前都自筹资金，因此按理说不会给成员国带来任何经费问题。不过，由于它们的客户都是联合国机构，都是用核心活动基金或自愿捐款支付这些服务，据检查专员的初步分析，这两个实体合并单是裁减重叠的工作人员员额而节省的人事费和非人事费估计每年至少可达 80 万美元。合并还意味着将它们各自的力量并在一起，以及发起共同系统采购事务和做法合理化的进程。其他的重大好处包括：(a) 集中所有采购活动，从而在与供应界的交往中获得规模经济的好处；(b) 使流程和程序合理化并提高其效率；(c) 可得到当地合同委员会和法律事务处和付款部门的支持，从而缩短订货至交货的时间；(d) 为建立一个联合国采购知识中心创造条件，包括从更广泛的专业环境中吸取经验而天天受益；(e) 为查明可参加标准的和特定的采购培训活动的大批采购培训教员奠定基础。

60. 项目厅目前的采购总额约为采购处的五倍，但后者拥有上述一些体制和生产率方面的资产，而且还拥有一个机构间权限，尽管履行该权限的资金不足，而这些都是项目厅所没有的。所以，这种合并的可能情景及所涉问题需要进行比本报告所能做到的更为深入的研究。因此，检查专员建议秘书长应协同开发署和项目厅的行政首长，以擅长于公司合并的顾问作出的评论为基础，考虑这个问题。如果保持现有的安排，开发署应当为采购处向采购工作组成员提供的机构间服务继续供资。

(c) 共同采购事务和其他合作安排

61. 联合国总部：检查专员在上一章谈到了联合国总部采购事务在过去十年所进行的改革，尤其是关于秘书长作为本组织改革议程的一部分，于 1997 年设立了共同事务工作队采购工作组。就与采购有关的财务条例与细则和合同文件达成协议是该工作组取得的一项成就。总部各组织的联合采购安排现在比往年要普遍得多。不过，到目前为止，新安排在成本效益方面给有关组织带来的影响尚未有文件证明。

62. 由于各组织所指的建立共同采购事务处的种种障碍，采购工作组未能探讨将总部所有采购事务处并成一个单一实体的可能性，这种障碍涉及到每个组织的企

业形象、工作高度专门化、或对它们的业务流程特有的程序上的差别以及问责制。检查专员认为有充分的理由将总部的采购能力都集中到采购司，以便将其重新组成各种专家单位，支持为总部以及为世界各地的发展、人道主义和维持和平行动进行范围广泛的采购活动，包括 40 种以上的不同采购项目，从而将已认识到的利益扩到最大限度。

63. 在这方面，必须强调指出，采购专业人员理想的资格不一定要包括对某一种商品有专门的知识，尽管掌握这种知识有所帮助。这种专门知识通常由实务或技术部门掌握，这些部门为采购事务处出具规格说明和请购单。采购专家首先是商务专业人士，同时又具有很强的沟通、谈判能力和极大的灵活性，并对供应链有一定的了解，所有这些才能都是有效管理供应商与最终用户之间的业务流程所必不可少的。因此，原则上将总部的采购管理事务集中在一处是切实可行的。这个目标可望在 2010 年实现。不过，作为这个行进图的中间阶段，不妨将设在总部的基金和方案的采购事务处先合并起来，采购处应纳入这个新的实体。

64. 合理化重组总部采购职能可以带来多方面的好处。除了可以降低成本外，重组可以消除各组织采购结构的重叠，而反正这些结构最终都得向同一个大会和秘书长负责、受同一个监督机构监督、也设置在同一个总部。重组采购职能可以巩固迄今在采购改革方面取得的成果，提高联合国自己内部采购专业的知名度和能见度，从而也提高整个共同系统采购专业的知名度和能见度。重组可以提供有力的领导，并为其他工作地点尤其是外地办事处采购事务和做法的合理结合提供参考依据。重组采购职能不但与本章开头所列共同事务和设施、包括共同采购系统的有关法律和政策规定相一致，而且还有助于这些规定的落实。更基本的是，重组采购职能应有助落实第六章所载建议，其中要求联合国系统制定有助于发展中国家和转型经济体公共采购机构能力建议的技术援助战略和方案。因此，秘书长不妨对这些提议总的效益加以审评，必要时可聘请外部专家协助。

65. 联合国日内瓦办事处：日内瓦工作地点也在开展与联合国总部类似的采购改革行动。2001 年成立了一个共同事务工作队，并将采购业务归入其工作范围内。

由于这种新的共同事务动力，1950年代初期建立、业务范围包含多数总部设在日内瓦的组织的联合采购事务处发挥的作用越来越大，促进成员组织进一步在采购领域进行合作，包括公用事业、旅行社和银行等方面的服务。据联合采购事务处估计，这种共同或协调安排在2002年节省费用超过100万瑞郎。据报导还有更多的联合行动正在落实中。

66. 在联合国日内瓦办事处向设在日内瓦的多数联合国实体提供采购服务的同时，每个专门机构和难民署本身都拥有自己单独的采购事务处。尽管如上所述，共同事务工作队与联合采购事务处的合作继续在增加，问题仍然是：总部设在日内瓦的组织是否应当不顾每年的开支、不顾由于位置相邻有合并和分担间接费用的机会，继续坚持经营自己的采购事务。在这方面，在大会已核可³⁷的1998年关于联合国系统共同事务的报告³⁸中，联检组建议在十年期间(2000至2010年)逐步在日内瓦设立三个共同事务中心(日内瓦办事处、劳工组织/卫生组织、电联/知识产权/气象组织各一个)。如果落实这项重组日内瓦共同事务的战略，那么，目前在日内瓦经营的许多事务处最终将由三个采购事务处(每个中心设一个)所取代。

67. 联合国维也纳办事处：上述进展尚未延伸到其他主要工作地点。以维也纳为例，尽管设在维也纳的组织都方便地安置在同一幢综合建筑物中，联检组2002年关于维也纳联合国系统各组织的共同与合办事务的报告³⁹中指出，维也纳国际中心的四个组织都有其本身的总部采购事务处，先前存在的各种联合安排都已经取消。报告建议设立一个工作组，探讨共同采购安排在节省费用方面的可能效益。报告的主要建议是建立一个由维也纳办事处管理的单一的共同行政事务股，在落实这项建议时还应当将这个工作地点的采购事务并在一起。

68. 哥本哈根是联合国系统四个采购事务处的东道主：儿童基金供应司，这是目前规模最大的事务处，有400工作人员；先前所述共用同一幢楼的采购处和项目

³⁷ 联合国系统日内瓦共同事务，第一部分：行政合作和协调概况(JIU/REP/98/4；A/53/787)。

³⁸ 参看2000年5月4日大会关于这份联检组报告的第54/255号决议。

³⁹ 维也纳联合国系统各组织的共同与合办事务(JIU/REP/2002/12)。

厅；以及由卫生组织欧洲区域办事处经营的一个小规模采购单位。在同这些实体进行的讨论中，检查专员获悉有关单位相互之间有沟通，但在采购事项上没有正式或结构化的合作与协调系统，尽管开发署在对本报告草稿所提意见中曾向联检组指出“哥本哈根有一个共同事务采购组”。正如检查专员为编写本报告而访问哥本哈根时所注意到，无论存在着哪一种合作，都是非正式和零星的。鉴于其他工作地点正在开展采购改革活动，设在哥本哈根的采购事务处之间也加强合作看来是合乎逻辑的。例如儿童基金可作为卫生组织欧洲区域办事处的采购分支，并可创建一个哥本哈根论坛，交流信息、经验和最佳做法。在这方面，采购处在采购改革中所吸取的教益便可更有系统地同设在同一地点的其他实体分享。此外，重新考虑项目厅与采购处之间的关系问题也已在本报告其他地方谈到了。

69. 联合国内罗毕办事处：内罗毕办事处基本上是为设在内罗毕的近 20 个联合国系统机构代表处提供的共同服务设施，工作人员共有 2,600 人，1,650 人在吉吉里综合建筑体，另 950 人在别处。内罗毕办事处设有一个采购、旅行和发运科，为内罗毕办事处、联合国环境规划署和联合国人类住区规划署采购办公室用品，但其他组织则不在此列，它们各自经营本身的采购事务。已设立了一个机构间采购组，供交流供应商资料和贯彻领导机构概念之用，但没有试图将各组织的采购业务合理化并将其合并在一个单一的权力链之下。

70. 总部采购工作组在协调采购条例和细则以及订约工具方面取得的成就，显然还未能在内罗毕办事处和其他外地工作地点仿效。不过，检查专员已意识到联合国开发集团为扩大外地办事处的共同房舍和服务正在作出的努力，希望这种努力也将外地办事处的共同采购事务、其中包含共同地方合同委员会和设施都包括进去。设在内罗毕的联合国系统各组织与肯尼亚政府签订的东道国协议不协调给内罗毕办事处带来了一个特殊问题，其他国家面临相似情况的外地办事处也许也会碰到这种问题。

71. 不同东道国协议使东道国对不同组织适用的特权与豁免不一致。例如各组织在购买通信设备时必须交纳税收和增值税。⁴⁰ 设在内罗毕各组织若能加强共同行政安排、使业务规则和程序标准化并以一个声音同东道国政府谈判，最终应能成功说服该国政府将其东道国协议标准化。因此，检查专员建议，与大会关于共同事务的各项有关决议一致，秘书长应在内罗毕办事处和尚未这样做的其他外地工作地点，推行相似的改革。

(d) 建立采购事务关系网

72. 采购工作组的成员日益认识到有必要建立一个采购“实践社团”（或信息交流和合作网络），以便加强不同工作地点之间的工作关系，尤其是外地办事处与全球工作地点之间的工作关系，以及采购专业人员自己之间的工作关系。建立关系网的议程应包括：采购工作人员流动，包括采购事务处之间的工作、辅导或考察访问，人员交流、借调、暂借、调任等。若能最有效地加以利用，这个网络应有助于业务信息、革新、最佳做法和网上学习设施的分享，特别是电子采购方法的分享。

⁴⁰ 联合检查组题为“对联合国及联合国基金和方案外部承包做法的管理审计审查”的报告 (JIU/REP/2002/7) 建议 7 指出：对于国际组织外包服务征税可能违反《联合国特权和豁免公约》有关规定的情况，秘书长应与国家主管部门一道审查，并向大会报告审查结果。

五、电子采购

A. 进展情况

73. 各组织就电子采购题目(基本上指在采购流程的一部分或整个过程中使用信息通信技术系统和工具履行采购职能)提供的资料表明,联合国系统各实体当前的电子采购做法及迄今所取得的进展情况有些差异。这些差异看来不是固有的结构性所造成,而是由于下述一般性的问题所致:决策机构没有充分意识到信息通信技术解决方案的好处,而且可用于这种解决方案的预算开支有限;技术能力有别,通过“重组”方法改变业务流程的内部能力也不一样;选择或已拥有的软件包不同;内部条例和细则所施加的限制;担心不具备信息通信技术能力或这种能力有限的发展中国家供应商得不到平等待遇。

74. 但一般而言,除了采购处之外,在绝大多数组织之中,电子采购仍然处于开发初期,尽管劳工组织报告说,它已开始实施企业资源规划平台,包括一个面向劳工组织的采购模块,附有直接电子商务订购设施。采购政策和程序手册尚未将电子采购与人工书面交易方法并列。因此,目前尚未特地针对这种采购方法制定特别的政策和规则,而这种采购方法需要一种包含安全问题、电子签名、系统完整性、后备安排等方面的特别规章制度。虽然有些组织相信它们现有的手册足够灵活,可以容纳电子采购业务流程,但检查专员对那些自称能在整个采购流程应用信息通信技术解决方案的组织说法依然有怀疑。

75. 多数组织目前用电子采购方法在它们的网站上展示或张贴采购信息,包括采购准则,并用之以同供应商和客户联络。这些网站通常与联合国系统其他采购事务处的网站相连接,并连接到采购处所保持的联合国全球采购网(前身为共同供应商数据库)。从网站上取得采购信息的难易不同,视情况而定。举例来说,从粮农组织、儿童基金、项目厅和粮食署的主菜单主即可得到采购信息,但联合国的网站则不同,需要使用者先搜索“联合国各部门”,接着搜索“采购司”。事先对联合国秘书处结构不了解的外来供应商要从网站上获取采购信息并不容易。民航组织和难民署网站

的情况也一样。至于采购统计，网站上所载资料在多数情况下看来都没有经常刷新，因为大部分统计日期不是 2002 年就是 2001 年。日内瓦办事处最后一次刷新的日期为 1996 年。少数一些组织(电联、气象组织和卫生组织)网站上没有任何有关采购的资料。

76. 2003 年 5 月采购工作组第二十八届会议讨论了关于联合国今后电子采购潜力的深入研究报告，该报告是采购工作组委托英国巴斯大学管理学院战略性采购与供应研究中心编写的。研究报告分析了采购流程的 14 个步骤，从规格说明、供应商注册到货物跟踪、开交发票和付款等，发现规格说明、供应商注册、招标和付款最“电子化”，开交发票最不电子化。报告还发现，提供数据的组织约 80%仍处于“打算在三年内落实电子采购”的阶段。不过，研究报告没有探讨而对采购工作组却再贴切不过的一个角度是规划和发展电子采购方案的机构间合作的范围。

77. 在电子采购方面目前最先进的实体是采购处。该处报告说，它的所有采购职能都用电子方法履行，它的所有购货单都是通过 UNWebBuy 电子商务应用程序发出的。看来采购处是采购系统目前成功地将整个采购流程自动化的唯一一个组织。所以能够取得这项成就，是由于采购处投入了相对来说不多的资金发展它的 UNWebBuy 平台，使全世界超过 4,000 个客户能检索采购处的产品目录、在网上报价、选择首选的运输途径并得到有效报价、其中含有已自动计算的保险费和折扣。

78. UNWebBuy 还包含了各种允许供应商在必要时可更改目录及产品数据的功能。作为全球(治疗结核病)药物基金的采购代理，采购处有效地利用其电子商务应用程序将药物交到世界各地，2002 年这种药物估价为 1,100 万美元。采购处还利用 2002 年开发的电子物流管理模块协调其他选定代理在实验室分析、装运前检查、运货和保险等方面提供的服务。受援国还可通过采购处电子商务平台直接采购药物。⁴¹ 因此，采购处的 UNWebBuy 展示了电子采购能够给各组织带来的可能性和机会。

⁴¹ 开发署采购处小册子(《2002 年评论》)所提供资料以及检查专员与采购处官员谈话的摘要。

B. 机 会

79. 在答复联检组关于这个题目的调查表中, 各组织普遍承认电子采购对机构间合作、做法标准化和客户的好处及今后可能带来的机会。答复的摘要如下:

(a) 对个别组织的好处

- (一) 通过流程合理化和大幅度降低交易成本, 提高效率和透明度;
- (二) 减少工作人员数和人为错误, 增加执行工作的精确度和速度;
- (三) 从战术一级转移到战略采购问题的能力, 从而大大提高采购业绩并增进业绩管理;
- (四) 可随时检索数据并有能力加以分析;
- (五) 提高员工满意度和积极性。

(b) 对机构间合作的好处

- (一) 上述所有好处;
- (二) 增加市场杠杆作用和规模经济;
- (三) 及时和扩大分享市场和业务信息;
- (四) 网上供应商标准化;
- (五) 采用其他机构采购程序的好处;
- (六) 增进采购事务处之间的联网。

(c) 采购规则和程序标准化的好处

- (一) 规则和平台兼容性有助于系统内部采购程序和外部承包的分享, 使各机构能为其他机构进行采购;
- (二) 产品质量一致;
- (三) 有利于达标和方便统计数据的汇编。

(d) 对客户国家和组织的好处

- (一) 检索信息更为便捷、流程效率高、缩短周转期和订货至交货的时间;
- (二) 通过加速交货和提供价廉物美的服务, 降低成本和提供更佳的服务;
- (三) 更佳的监督和更容易的汇报;
- (四) 便于库存盘点和价格查询;
- (五) 给有些服务和商品带来更多的国际采购机会。

80. 粮农组织对上述电子采购的潜在利益和机会没有提出质疑，但指出它正试图用范围较广泛的 Oracle 财务应用程序的采购模块将采购流程自动化，而且鉴于地方采购限额可能提高，它正在调查经常采购项目利用 Oracle 网上采购的可能性。不过，由于限制性的技术规格、采购的地域分配要求以及更换供应商的必要，对涉及农产品及相关产品的三分之二经常开支来说，使用诸如 Arriba、Commerce One 和 Oracle 本身的产品等更先进的电子采购方案，成本效益可能不大。

81. 因此，根据对电子采购的优点作出的总评价，无疑这是使联合国系统采购职能现代化并赶上世界标准必经的未来路向。事实上，各组织所确定的好处与世界银行题为“电子政府采购”⁴²的文件所指出的好处(转载于表 4)非常相似。该文件指出，电子采购可将价格降低 10 至 20%，因为竞争加剧了，交易成本可降低 50 至 80%。文件以大韩民国政府电子采购系统为例，开发该系统花了 2,600 万美元，但在高达 171 亿美元的政府采购总额中已节省了 27 亿美元。尽管有这种降低成本的机会和其他好处，从各组织对联检组关于这个题目的调查表的答复可以看出，要实现网上采购方法的潜在利益，无疑还有许多限制因素要克服。

表 4: 电子政府采购的好处和受益人

	政 府	供 应 商	公 众
透明度	<ul style="list-style-type: none"> • 反腐败 • 增加供应商的数量 • 更好地协调政府部门之间的工作 • 专业化的采购监督和管理 • 高质量的采购决策和分析 • 公众在政治方面的反馈 	<ul style="list-style-type: none"> • 增加公平和竞争 • 提高进入政府市场的机会 • 为新的供应商打开了政府市场 • 促进中小企业的参与 • 提高获得公共采购信息的机会 • 政府更加负责任 	<ul style="list-style-type: none"> • 获得公共采购信息的机会 • 监督公共支出方面的信息 • 更多参与 • 政府更加负责任
有效性 费 用	<ul style="list-style-type: none"> • 降低价格 • 降低交易成本 • 人员的减少 • 减少财政支出 	<ul style="list-style-type: none"> • 减少交易成本 • 人员的减少 • 增加资金流动 	<ul style="list-style-type: none"> • 财政支出的重新分配
时 间	<ul style="list-style-type: none"> • 简化和消除重复性的工作 • 交流不受时间和地理的限制 • 缩短采购周期 	<ul style="list-style-type: none"> • 简化和消除重复性的工作 • 交流不受时间和地理的限制 • 缩短采购周期 	<ul style="list-style-type: none"> • 交流不受时间和地理的限制

资料来源：世界银行。

⁴² 世界银行战略草案，2003 年 10 月。

C. 制约因素

表 5 联合国系统电子采购制约因素

制约因素	可能解决办法
1. 各级人员的抵制	领导能力、培训和辅导
2. 预算/资金限制	劝导理事机关和捐助者相信电子采购的长期好处
3. 缺乏信息通信技术兼容性	开展机构间工作以提高兼容性
4. 受援国供应商无使用电子采购能力	调查供应商能力并对选购和投标采用双轨方法
5. 其他事项优先	将电子采购计划列为优先事项
6. 外地办事处面临连通性和带宽问题	投资信息通信技术基础结构
7. 电子签名和其他网上交易方法未获批准；对电子交易缺乏信心	审查系统安全性并修订关于电子签名的政策；有办法确保电子签名是可以信赖的
8. 计算基础结构中机密性、完整性和可用性应有保证	提供经济鼓励应能确保获得合理的保证
9. 法律和程序限制	联合国应当为电子采购及其业务程序制定共同的授权法律框架
10. 对电子采购以及采用这种方法必须具备的条件缺少内部意识	对必须具备的条件及成本效益进行分析并广为传播
11. 组织文化(过多的管制、查证和批准关卡)	必须授予采购专家必要的权力，他们应对整个流程承担全部责任
12. 高级管理层下不了决心(采购被视为一种基本、琐碎的行政活动，不需要多少智力便能应付)	通过提高工作人员资格和提供更多资源，加深人们对采购专业化重要性的认识
13. 缺少一个能够覆盖公共采购各个方面的信息通信技术解决方案	应实行一种既包含采购周期又与其他内部业务系统以及联合国系统其他组织兼容的制度

82. 上面关于各组织在使用电子采购方法的尝试中所面临限制因素的概要是不需加以说明的。外地工作地点面临的挑战甚至更为尖锐，尤其是在信息通信技术能力和环境方面，这些因素会限制它们在许多年内无法使用这种采购方法。举例来

说，内罗毕办事处的官员告知检查专员说，他们的供应商在接收和阅读电子邮件消息和附件方面有困难，以致同时必须向他们发送传真副本。停电和计算机瘫痪也造成问题。有些组织提出与发展中国家供应商交易采用双轨办法看来是一个合理的过渡解决办法。除此以外，采购处电子商务平台已提供的实例指明了未来的路向。

D. 未来路向

83. 除了个别情况之外，各组织目前都站在电子采购的起跑线上这一事实，倒是提供了许多好处和机会。其一，这意味着还没有象 1990 年代发展信息通信技术战略和系统那样，浪费大量资源在个别、不协调的反复试验项目上，使成员国付出了很大代价。其二，各组织将有机会互相学习和分享最佳和最差的经验，联合发展战略和工具，使电子采购成为供应业的主流应用程序。其三，这将大有利于开展采购改革和将采购事务合并。其四，策略性采购和供应研究中心就这个题目和采购处迄今吸取的教训提出的报告清楚指出成功发展电子采购平台的必要条件，特别是下列各种需要：改变组织文化、重新调整政策和规则、通过有系统的培训改变采购人员的个人技能组集、接受或通过正常人员耗损或通过其他方法裁员的必然性。检查专员列出了下列基本原则帮助各组织建立电子采购系统。

(a). 法律和程序框架

这是一些组织强调不可缺少的一项原则，是联合国义不容辞必须处理的一项原则，必要时由其他组织根据它们具体的情况提出投入。

(b). 咨询、合作与协调方法

各组织应以采购处的经验、策略性采购和供应研究中心以及联检组这份报告的调查结果为依据，继续利用它们的采购工作组论坛，在这一领域加紧合作并协调其努力。举例来说，卫生组织花了不大的代价修改引进了采购处的 UNWebBuy 电子商务方案，它可将其在这方面吸取的教益与采购工作组中希望这样做的成员分享，以免采购工作组成员象重新发明车轮一样地浪费大量资金。此外，还应创造条件让采购处能加强其电子采购专门知识，并以低代价提供给其他采购工作组成员，这样至少可避免求助于花费昂贵的外聘顾问。

(c). 预算控制

由于有系统地进行合作和交流经验，各组织应当能够为电子采购系统制定成本基准，从而确保资源的合理、明智利用。

(d). 避免采用“休克疗法”

这是策略性采购和供应研究中心报告中的一项主要建议，检查专员认为这个建议非常贴切。报告发现电子采购是按标准组件逐步实施的，并认为这种做法比“休克疗法”的成功机会要大。报告还提到了一些国际经验，发现渐进做法产生的收益较大，而“休克疗法”则趋于失败。通过这种渐进做法，各组织应当将目标定为：在今后五年期间实现采购事务全部自动化。目标日期不妨定为 2010 年。

(e). 工作人员的培训和再培训

电子采购项目能否成功在很大程度上取决于所涉工作人员在实施和持续实施项目方面所掌握的相关能力和技能，这便意味着为人员培训配置足够的资源，以便建立电子商务平台有效运作所不可缺少的一种全新的专业观念和个人技能组集。

84. 因此，检查专员建议用这五项基本原则指导联合国系统发展电子采购解决方案，但不排除列入其他基本原则。

85. 尽管将信息通信技术系统应用到采购流程中去无疑会带来上述各种好处，但各组织也有责任加强受援国的公共采购能力，使它们能够操作直接采购业务。因此，加强各组织的电子采购系统和业务的专门知识，应有助于采购官员掌握更多的知识和技能，从而提高受援国家的相应能力，这一点将在下文进一步阐述。

六、能力建设

A. 问题所在

86. 根据已有资料，看来各组织尚未领会采购作为受援客户国家的一种发展工具的重要性。问题基本上有两个方面：缺乏对受援国和机构有利的积极采购行动；各组织在这些国家推动公共采购能力建设的项目非常有限。

87. 首先，各组织只有在少数情况下才有意识地从发展中地区选购货物和服务，以期通过直接或间接帮助加强当地供应商等方法，刺激当地经济。引起检查专员注意的一个实例是难民署为其执行伙伴规定的采购准则，其中要求以竞争性价格优先在当地采购在当地容易得到并符合质量要求的供应品和服务，从而支持难民收容国的经济。开发署过去也向发展中国家和经济转型国家的供应商提供 15% 的价格优惠，后来这一做法由执行局的决定废止。开发署目前通过将其采购业务分散到外地办事处的办法，鼓励从上述国家进行采购，尤其是采用国内或区域内采购做法，以支持在多数办事处实施的直接执行和国家执行形式。看来教科文组织也有意识地把给予当地选购以优惠待遇作为一项政策。

88. 秘书长在 2000 年关于采购改革的报告⁴³ 中汇报这种做法时指出，只有教科文组织和难民署在其采购工作中给予某种形式的优惠待遇。教科文组织显然为当地生产的物品提供 10% 的价格优惠，但是需要有地方担保。秘书长最后指出，根据财务条例，秘书处根据最低可接受的投标价格给予合同，以保证最有效地利用联合国的资源。所有的有效投标，不管投标人来自何方，均在没有偏见或特别优惠的情况下审议和评估以取得最低报价。

89. 因此，问题在于采购和财务条例与细则并不允许有利于发展中国家的平权采购行动，尽管本组织一些成员国为了妇女和少数群体等弱势群体在其国内范围内提倡这种政策。

⁴³ 2000 年 7 月 10 日 A/55/127 号文件，第 26 段。

90. 在采购工作组 2003 年第二十八届会议上，世界银行集团的代表介绍了“供应商多样性作为一种经济发展工具”，这个概念于 1968 年起源于美国市场，是联邦政府的一项倡议，目的在于促进政府向处于不利的社会和经济地位的小企业主采购。世界银行集团显然在其公司采购业务中应用这个概念，以期：增加少数群体的就业机会和收入、建立各种类型支出的能力、增加经济机会和促进发展。⁴⁴

91. 联合国系统落实这一概念的方式不止一种。例如各组织可要求较发达国家的供应商在可行和适当时应尽量使用受援国的分包商，企业能这样做的能力将作为一个积极因素反映在今后对采购业务的评定中。

92. 第二个问题是，各组织缺乏连贯的技术援助战略和方案，因此无法提高受援国公共采购机构的技术和管理能力。采购司目前举办的商务讨论会以及采购处的培训计划显然无法应付这项工作。此外，如上文第三章所指出，检查专员还注意到目前各组织甚至没有足够的资源培训本身的采购人员。有些作者⁴⁵估计，公共采购平均约占一国国内生产总值的 10%，乌干达 1997 年的百分比则几乎是这个平均值的两倍。他们认为加强发展中国家的公共采购机构不但可以促进透明的问责制，还能够带来重大的经济利益。世界银行和经济合作与发展组织(经合组织)等已在这个领域作出大量投入。世行定期发表《国家采购评估报告》(可在其网站检索)，并如先前所指出，推动在受援国公共采购机构建立电子商务平台。

B. 新方向

93. 向受援国家公共采购机构提供技术援助，使它们能够直接进行当地和国际采购并有效利用稀缺的公共基金，这种要求日益迫切部分是由于政府采购透明度已作为所谓的“新加坡议题”之一列入世界贸易组织第四届部长级会议的多哈发展议程中。这意味着问题的重要性将与日俱增，从而为联合国系统提供机会，为协助发

⁴⁴ Therese Ballard 所著“供应商多样性——一种经济发展的工具”，2003 年 5 月在华沙举行的采购工作组第二十八届会议上提出。

⁴⁵ 例如 Walter Odhiambo and Paul Kamau 所著“公共采购：肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达的教训”，经合组织发展中心，2003 年 3 月。

展中国家公共采购的能力建设，拟订共同技术援助战略和方案，其中电子政府采购将成为一个重要的组成部分。这个计划可及时地补充多边金融机构、经合组织和其他捐助方在这一领域正在开展的工作。

--- -- -- -- --