



第六十四届会议

议程项目 131 和 140

2008-2009 两年期方案预算

关于内部监督事务厅活动的报告

对秘书处采购管理的审计

内部监督事务厅的报告*

“对联合国采购工作进行有效的管理和监督，需要有更明确的治理结构、全面的战略和可靠的管理信息系统”

摘要

内部监督事务厅(监督厅)对秘书处的采购管理进行了审计，以便评估治理、战略、采购流程和信息方面的各种系统和内部控制是否得到了合理的设计和执 行，可以确保高效率、有成效地使用联合国的资源。审计侧重于总部采购司在 2006-2008 年期间的活动，并审查了自 1995 年开始的各项改革的情况。采购司是 采购改革的协调中心，负责联合国的大部分采购活动。

本次审计的结论是，要改进秘书处的采购管理，就必须解决一些关键的风险，特别是在落实采购改革、拟订全面采购战略和开发有效的信息和通信技术基础设施方面。主要审计成果概述如下：

- 采购改革自 1995 年以来一直在进行。目前的改革举措是按照秘书长题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织：详细报告”的报告增编(A/60/846/Add. 5 和 Corr. 1)中提出的建议于 2006 年开始的。

* 本报告迟交是因为管理事务部未及时回应本报告。



采购司在实施所述改革活动方面取得了进展，特别是在培训参与采购活动的工作人员以及更新《采购手册》方面。然而，监督厅认为，并不是所有被当作采购改革的活动都可视为真正的改革。

- 某些关键的改革活动仍有待落实，包括采购治理结构、抗标制度、企业资源规划系统和职业道德准则。例如，外地特派团采购工作的治理结构还不明确，导致对外地采购监管不足。
- 需要对下放给采购司的短期后勤和运输合同(飞机和轮船包租)大额采购权重新进行审查，不超过 500 万美元的授标无需总部合同委员会审查。事后对之进行审查的补偿性控制措施尚未建立。
- 年度采购额已从 2006 年的 21 亿美元增加到 2008 年的 33 亿美元。大幅增加的原因是外地特派团数量增多，规模扩大。虽然工作层面上有一项临时战略在执行，但涉及到高级管理当局的全面采购战略则未见任何记载。必须制定一项有各主要参与方特别是采购司和外勤支助部相互合作的适当采购战略，以便使采购流程效果更好，效率更高。

管理事务部表示，鉴于维和需求出乎意料地激增，必须采取个案考虑的战略。这项战略获得了成功，实现了货物、设备和服务的及时采购。

- 由于缺乏一项正式和全面的采购战略，以下情况经常发生：缔结或延长某些合同的决定没有或无法得到充分说明；合同授标流程被加快或事后才获核准，又没有作出合理解释。这个问题也限制了本组织适当利用各类合同调节规模经济、改善货物和服务交付工作的能力。采购行动似乎心血来潮，常常成效不大，不符合联合国的最佳利益。
- 采购司缺少一个能充分支持其业务和控制环境的信息和通信技术基础设施。发现了各种管控缺陷，例如，验证控制不够，日期资料不可靠，这些情况有可能使本组织面临系统上的隐患和数据不可靠的风险。采购应用系统 Procure Plus 没有利用预先设定的限制或临界值来触发异常情况报告的自动化控制功能。因此，采购司无法系统地监测、查询和分析采购数据，以确定潜在的风险和不遵守《联合国条例和细则》的情况。
- 参与采购的联合国工作人员对采购司的表现基本满意。然而，该司并未制定关键的业绩指标，以比较不同时期的业绩，找出有待改进之处。

监督厅提出了若干建议，以解决这些问题和本报告概述的其他问题。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 治理	4
A. 需要区分改革举措和其他改进措施	4
B. 权力下放和组织结构	6
三. 战略	8
A. 高级管理层应更多地参与采购流程	9
B. 需要制定一项战略以减少无竞争合同授标及事后/部分事后合同	10
C. 需要制定一份旨在提高发展中或转型中经济体供应商/合同数目的战略文件	11
D. 需要分析供应商集中分布情况以优化本组织利益	11
E. 需要分析供应商应标情况以确保有效竞争	12
四. 采购流程	12
A. 采购手册	13
B. 采购规划	14
C. 需要扩大供应商名册	15
D. 采购流程周期无法可靠量化	16
五. 信息资源	16
A. 需要专门的信息和通信技术战略和治理框架	16
B. 需要改进对信息和通信技术安全、数据完整性和审计线索的控制	17
C. 需要执行采购数据管理程序	17
附件	
对秘书处采购管理的审计(AH2008/513/01)：为缓解高风险领域向 管理事务部提出的建议	18

一. 引言

1. 内部监督事务厅(监督厅)对秘书处的采购管理进行了审计(AH2008/513/01)。审计内容包括战略、治理、采购流程和信息资源各个方面,以便评估有关系统和内部控制是否得到了合理的设计和执行,可以确保高效率、有成效地使用资源。本次审计还审查了自1995年开始的采购改革情况。下表显示,联合国的采购额2006年和2007年均超过20亿美元,2008年超过30亿美元。总部采购司执行或审查联合国的大部分采购活动,是采购改革的协调中心。

2006至2008年采购额趋势

(美元)

类别	2006年	2007年	2008年
总部	808 731 282	972 837 033	1 740 212 928
外地特派团就地采购	1 182 905 582	931 421 058	1 432 059 038
总部以外办事处	134 231 943	230 184 690	160 448 762
共计	2 125 868 807	2 134 442 781	3 332 720 728

2. 审计工作结束后,监督厅向管理事务部提交了报告草稿,载有39项建议,其中25项是为了减少高风险领域的风险。管理部拒绝了19项建议,其中包括针对高风险领域的13项建议。监督厅再次提出这些被拒绝的建议,请管理事务部予以重新考虑。本报告概述了监督厅向管理事务部提交的详细报告中的主要审计结果和建议。管理部的评论意见以斜体字显示。监督厅提出的减少高风险领域风险的各项建议摘要见报告附件。

二. 治理

3. 采购治理的特有内容包括:高级管理当局的领导,建立适当的流程和结构以通知、指导、管理和监测采购活动,以及提倡可支持节约型采购的道德文化。审计发现,采购改革的定义需要加以澄清,以简化改革管理。采购治理结构也需要进一步明确,以改善对采购活动的监督。特别是,总部和地方合同委员会的职权范围以及用于监测外地特派团就地采购情况的框架含糊不清,这可能影响到本组织的业务和声誉。

A. 需要区分改革举措和其他改进措施

4. 1994年,大会请秘书长提交改进秘书处采购活动的建议,其方法是:(a)修改《联合国条例和细则》,以解决利益冲突问题;(b)加强合同委员会,在允许

竞标要求有所例外方面提高业务透明度；(c) 改善对合同遵守情况的监测，加强违约条款；(d) 加强秘书处的采购规划能力。

5. 自那时起，采购改革作为大会在涵盖全部采购活动的大约 15 项决议中规定的任务，一直在进行。采购司要定期向大会报告改革情况，还要对大会提出的具体要求作出回应。

6. 2006 年，秘书长题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织：详细报告”的报告增编(A/60/846/Add.5 和 Corr.1)进一步突出了采购改革，将其当作一项重大举措。秘书长建议在以下领域采取具体措施，改善和改革秘书处及外地特派团的采购工作：(a) 加强内部控制措施；(b) 优化购置和采购管理；(c) 对采购进行战略管理。鉴于目前和预期的工作量情况，采购司的资源不足以有效满足本组织的中长期需求。因此，秘书长要求追加财政和人力资源，并将采购处升格为司。

7. 大会为完成最近要求的改革所设定的最后期限是 2008 年 6 月。采购司指出，截至 2008 年 12 月 31 日，改革的总体执行率为 85%。采购司表示，该司没有能力及时实施某些改革，因此只能取得有限的进展。尽管采购司已采取步骤执行大会关于采购改革的各项决议，但有些改革仍未能完成，包括治理结构、抗标制度、信息技术改革和发布职业道德准则，所有这些都对改进采购治理和问责制至关重要。中央支助事务厅表示，[供应商抗标制度正处于最后落实阶段，信息技术改革通过企业资源规划系统的开发正在进行之中。](#)此外，[采购司为总部、总部以外办事处和外地特派团参与采购流程的工作人员提供了道德操守和廉正方面的培训与指导，并起草了道德准则，将由道德操守办公室颁布，该办公室全面负责秘书处内的道德标准制订工作。](#)

8. 监督厅指出，过去 14 年来，大会以及后来由管理部当作采购改革而重点采取的措施不应都被视为真正的改革。改革可以定义为一个从根本上改变现有结构的行动。例如，1995 年大会要求采购司清理供应商数据库。这次清理以及随后对数据库的调整应视为正常业务，然而，这些行动仍然被管理事务部归为改革。同样，被列为 1997 年采购改革一部分的培训也是管理当局正常工作的一部分。监督厅认为，必须将改革和属于管理当局维持日常有效运作的正常职责的其他改进措施区分开。对采购改革活动的监督涉及到秘书长和大会，而日常管理活动则主要是在方案管理一级进行监测。因此，区分两种活动可使秘书长和大会专注于有关改革问题，以改进采购的规划、预算编制、监测和问责制。还将有助于使采购司的工作负荷趋于合理，规定秘书长提交大会的报告仅限阐述真正的采购改革活动，同时保持赋予秘书长的管理秘书处其他改进措施的斟酌权限。

9. 监督厅没有提出旨在解决这一治理风险的建议，因为管理事务部正在按照大会的要求编写采购治理问题报告，这个问题将在下一段述及。

B. 权力下放和组织结构

1. 需要有效实施权力下放制度

10. 2005年，大会第59/288号决议请秘书长说明新权力下放的落实情况，包括为加强有效监测、监督和问责制而采用的机制。2007年，大会第61/246号决议也要求提出一份关于采购管理的综合报告。该报告在本次审计时尚未提交。大会第62/269号决议重申了这一要求。管理事务部告诉监督厅，提交大会的报告草稿正在管理事务部和外勤支助部之间进行讨论，但没有向监督厅透露讨论情况。监督厅发现，2005年以来，权力下放情况出现若干变化；但变化进程没有得到必要的程序和资源支持，以确保经修订的权力下放制度得到适当有效实施。

11. 根据联合国财务细则105.13，联合国采购职能由主管管理事务副秘书长负责。根据关于按照《联合国财务条例和细则》下放权力的ST/AI/2004/1号行政指示，这一采购权已下放给主管中央支助事务助理秘书长。采购行动经主管中央支助事务厅助理秘书长或其授权的官员批准后进行。总部、外地特派团、区域委员会和国际刑事法庭所有授权额度以上的采购事宜均由采购司进行。2004年3月8日发布ST/AI/2004/1号行政指示以来，设在日内瓦、维也纳和内罗毕的联合国办事处获得无限制采购权。主管中央支助事务助理秘书长还将有限的采购权下放给主管外勤支助部的副秘书长，由其执行当地外勤采购。

12. 外地特派团的采购大都在当地进行(2008年为14亿美元，占总采购额的43%)。2005年之前，中央支助事务厅直接将权力下放给外地特派团。但从2005年以来，主管中央支助事务助理秘书长将权力下放给主管维持和平行动部(后来的外勤支助部)副秘书长，后者又将采购权力下放给外地特派团的特派团支助事务主任/主管。采购司不监测外地特派团的当地采购，但需经总部合同委员会审查的采购除外。

13. 主管中央支助事务助理秘书长在以下两个领域授予采购司司长更高的权限额度(至多500万美元)：(a) 修订与基本建设总计划有关的合同；(b) 短期后勤和运输(航空和船舶租赁)合同的授标，但独家竞标者除外。与这两个授权领域有关的合同无需总部合同委员会审查，也没有建立任何事后审查机制。就修订基本建设总计划合同而言，方案规划、预算和账户厅已同意成立一个委员会，对此类合同进行事后审查，以进行监测和总结经验教训。但该委员会尚未成立。关于短期后勤和运输合同，在本次审计之时尚无计划设立审查机制。

14. 采购司必须向总部合同委员会和中央支助事务厅提交关于短期后勤和运输(航空和船舶租赁)合同的季度报告。2007年8月之后，该司不再提交此类报告。监督厅审查了2006年8月至2007年8月期间的这些报告，发现合同款项为207 500美元至2 558 370美元的共有156个，共计1.05亿美元。

15. 中央支助事务厅指出，最近没有提出事后报告，主要原因是由于人员编制限制和新特派团的采购需要造成的巨大工作量。目前正在努力纠正这一报告缺口，2009年8月中以前应能得到最新报告。监督厅认为，缺乏独立审查此类合同的机制，也没有及时提出报告，因而无法确保必要时审查和修订战略。监督厅指出，108架包机中有92架用于轮调部队。监督厅认为，通过适当的规划，可以通过正常的招标程序安排包机合同，因为部队轮换日期均事先公布，因此不是紧迫需求。

16. 支助厅指出，《短期后勤和运输所需经费审批程序》证明是非常成功的，极大地减少了处理时间。该程序规定对全部拟议投标进行独立审查，由采购司主任办公室负责实施，从而建立了采取措施前的内部管制制度（因为投标均由采购司主任签署，而不像其他合同那样由采购业务处处长签署）。此外，还需向总部合同委员会/主管中央支助事务助理秘书长提交事后报告，供其审查。从提交的报告看，经监督厅分析过的合同数目中有96%都是根据“投标/标书最低报价”或根据“基本合格投标最低报价”或“附带条件、最合乎现实情况的标书”授标的。没有出现任何抗标，只有在一例涉及船舶租赁的情况下，采购司收到一位供应商的正式询问，要求说明授标。但监督厅指出，这些合同都没有经过独立审查，因为总部合同委员会不审查这些合同，即便在事后也不审查。

2. 需要监测采购活动

17. 采购司尚未制定衡量其业绩的关键绩效指标。这种绩效指标可以为比较各个时期提供依据，确定需要改进的领域，从而帮助采购司监测其业绩。中央支助事务厅指出，审计委员会先前曾提出一项有关的建议，采购司正在聘请一名咨询人制作绩效指标月度记分卡，用于衡量该司的业绩，最终减少处理时间，提高客户满意度。

18. 监督厅指出了采购司可进行更有效监测的几个方面。例如：(a) 2008年，采购司向总部合同委员会提交维持和平采购案的平均时间为42天，但截至2009年1月8日，有6个事后采购案历经一年多还未提交给总部合同委员会；(b) 2006年1月至2008年9月期间没有数据显示低于总部合同委员会门槛值的采购案情况，根据财务细则105.16，这些合同无须经过竞标；(c) 采购司没有统计数字说明无法及时重新招标的合同数量，也没有统计数字说明在无有效系统合同的情况下，进行了多少临时采购；(d) 采购司也没有维持一个向法律事务厅转案的情况数据库，可能导致就类似问题重复提出请求、对法律厅提出的咨询意见没有机构记忆，也无法跟踪法律事务厅提供咨询意见的所需时间。

19. 支助厅指出，2008年10月任命的合同干事维持了一个法律厅转案数据库。目前由规划、遵守及监测科集中处理法律事项，因此在采购司内设立了一个法律事务中央数据库，并创建了法律先例，为将来妥善解决类似或相同的案件提供指导。

20. 本次审计期间，采购司提请监督厅注意的一个重大问题是，各科人员配备不足。由于采购司没有编写任何关于工作量或业绩指标的报告，用以推动监测采购行动的效率和评估工作人员业绩，因此难以评估人员配置是否充足。采购司表示，各科的活动是通过定期召开工作人员会议以及请购跟踪系统进行监测，尽管这一系统的作用可能有限，因为该系统没有随时更新。采购司还通过一系列自动编制的报告对活动进行监测，这些报告涉及采购过程中的各种问题。报告每月发给司长和负责采取行动的各小组等各类收件人。但是，监督厅无法证实是否采取了适当行动，因为没有书面文件说明为纠正例外情况采取的任何行动。

21. 大会第 55/247 号决议请秘书长确保外地特派团有能力妥善履行采购职能，并确保总部具有监督外地采购的有效机制。但采购司表示，由于缺乏人力资源，该司在 2007 年至 2008 年期间，只对外地特派团进行了 11 次监测访问。中央支助事务厅指出，采购司收到的进行管理审查的资金只允许采购司访问少数特派团。2008 年，用于进行管理审查的预算只有 96 000 美元，从而限制了进行审查的数量。目前，采购司正在编制提高工作人员预算和旅行预算的提案。

3. 需要明确合同委员会的职权范围和隶属关系

22. 联合国财务细则 105.13(b) 指出，主管管理事务副秘书长应在总部及其他地点设立审查委员会，以便就采购行动提出书面咨询意见。迄今没有行政指示界定总部合同委员会和地方合同委员会的职权范围。由于没有明确职权范围的情况下，委员会的审查范围和目标可能会出现不同的解释。《采购手册》说明了这些委员会的职能，但没有说明委员会向谁负责等一些问题。例如，不清楚地方合同委员会向谁负责：是向外地特派团的特派团支助事务主任/主管负责，还是向总部以外办事处的行政主任/主管负责，或是向中央支助事务厅或总部合同委员会负责。中央支助事务厅指出，作为提高总部合同委员会门槛值建议的一部分，曾计划由总部合同委员会监测地方合同委员会的职能。但是，这一建议未被采纳，虽然截至 2008 年 8 月，总部合同委员会的审查门槛值已从 200 000 美元提高到 500 000 美元。总部合同委员会表示，虽然它向主管中央支助事务助理秘书长提出独立咨询意见，但在职能上，总部合同委员会秘书处对主管管理事务副秘书长负责。一般来说，与特派团支助或行政事务有关的各科要么隶属行政事务处处长，要么则隶属综合支助事务处处长，而地方合同委员会则负责向特派团支助事务主任/主管提出咨询意见，但与其没有从属关系。

三. 战略

23. 尽管秘书处 2008 年的年度采购总额超过 30 亿美元，但采购管理缺乏正规和全面的采购战略。这可能带来的后果是：商业决策失误、决定执行不力以及对外部环境变化麻木迟钝。这还会使秘书处的方案和财务执行情况低于预期，并面临声誉方面的风险。监督厅认为，采购工作缺乏战略规划会给秘书处带来巨大风险。

中央支助事务厅指出，制定规划是申购人的责任。此外，管理部门声称，为了有效应对全球商业环境的动态变化，满足维持和平行动不断变化的需要，他们经常对采购司的战略进行审查和调整。

A. 高级管理层应更多地参与采购流程

24. 财务细则 105.12 规定，联合国采购职能的一般原则是：最高性价比；公平、诚信和透明度；有效的国际竞争；以及联合国的利益。要实现这些原则就必须根据对联合国的需要、其内部资源以及物品和服务市场的了解，制定一项综合战略。为了确保在适当责任级别上获得支持和接受问责，该战略应形成文件，并得到负责核定经费和采购的高级官员即主管中央支助事务助理秘书长和采购司司长的批准。中央支助事务厅指出，采购司的“任务说明”强调其总战略是：“根据既定的条例、细则和程序，为联合国总部、维持和平特派团和总部以外办事处提供及时、有效和高质量的采购服务和专家商务咨询意见，同时实现最高性价比，确保整个过程具有竞争性、公平和透明”。

25. 监督厅认为，一个有效的战略应明确说明主要采购活动以及要遵循的实施战略，包括如何处理复杂合同，使供应商更多参与提供历来缺乏竞争的商品，并为本组织的利益采用系统合同。该战略还应为大笔采购考虑既能节约、又能提高效益的各种备选方案。外勤支助部后勤支助司指出，尽管没有为采购规划召开正式会议，但后勤支助司最近开始每两个星期与采购司举行一次会议，研究如何解决那些最为重要但仍然悬而未决的采购问题。

26. 中央支助事务厅解释说，《采购手册》强调，申购单位对其需要早日作出规划对有效的采购行动至关重要。支助厅还指出，采购司实际上对像燃料和食物这类商品制定了具体的战略。供应商选择计划的实行提供了机会，使之能够根据本组织的需要以及市场条件等外部因素，为每个复杂的采购活动制订量身打造的实施战略。在制定供应商选择计划时，采购司和申购人还考虑了各种采办方法和备选方案，努力实现最高性价比。监督厅承认，采购司自 2008 年以来一直执行供应商选择计划，该计划在提出邀约文件阶段就为各采购行动制定了采购战略。然而，供应商选择计划是在实施阶段拟定的，而战略则应当在更大范围内提前制定，从而指导随后的采购行动。

27. 高级管理人员的参与对确保采购战略与方案目标紧密挂钩至关重要。虽然现行工作级别上的采购管理做法表明，需要切实有效地管理业务风险，例如，适用最高性价比原则，但它不能确保风险得到有效的战略管理。如以下段落所述，由于没有制定一个正规和全面的采购战略，因此经常出现以下情况，签订或延长某些合同的决定没有得到或无法得到充分说明，合同授标流程被加快或事后才获得核准，又没有作出合理解释。这个问题也限制了本组织适当利用各类合同调节规

模经济、改善货物和服务交付工作的能力。采购行动似乎心血来潮，常常成效不大，不符合联合国的最佳利益。

B. 需要制定一项战略以减少无竞争合同授标及事后/部分事后合同

28. 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的三个总值为 7.89 亿美元的合同没有通过竞标授予：(a) 1.5 亿美元的多职能后勤合同只有一个供应商(见 A/63/668)；(b) 5.07 亿美元的燃料合同是通过与供应商谈判达成的，而此前竞标核定的数额只有 5 700 万美元；(c) 6 900 万美元的口粮合同是在竞标 17 天前才通知邀请 4 个供应商投标，随后根据收到的唯一出价增加到 1.32 亿美元。中央支助事务厅解释说，合同没有经过竞争性投标，主要原因是采购司要在很短的时间内签订合同。

29. 此外，总部合同委员会提供的数据显示，2006 至 2008 年期间共有 158 个事后合同，共计 2.88 亿美元。还有 155 个部分事后合同，共计 6.16 亿美元。监督厅注意到，事后合同数量从 2007 年的 86 个减少为 2008 年的 49 个。总部合同委员会表示，倘若事先做了周密规划，很多事后合同本来是可以避免的，并评论说，2008 年加急批准的情况(即急件)占“特例”总数的 25%，这说明采购工作压力很大。中央支助事务厅指出，总部合同委员会的事后和部分事后合同数字似乎多报了。总部合同委员会审查的大部分合同涉及的时间超出了本年度，大多数为 5 年期合同。监督厅认为，合同期限没有关系，因为总部合同委员会的分析是在委员会 2008 年审查的合同基础上显示这一趋势的。

30. 监督厅分析了总部合同委员会提供的数据，显示 2006 至 2008 年期间授标的有 54 个合同竞标后只得到一份投标/估价书(不包括急件)。独家授标数量从 2006 年的 19 个降至 2008 年的 17 个。这些合同的总价值从 2006 年的 3 400 万美元增至 2008 年的 1.61 亿美元。

31. 另有 19 个总价值 6.44 亿美元的合同是在“紧急”情况下未经竞标授予的。监督厅对 19 个合同中的 11 个合同进行了审核，认为有些情况可以通过避免紧急情况，或通过完善规划使工作流程更具有竞争性而得到更好的管理。例如，主计长有一次提到申购单位没有妥善规划，造成紧急情况。另一次是没有事先及时安排新的系统合同。还有一次只给供应商一天时间对竞标作出答复，结果使竞争性大为降低。

32. 监督厅认为，中央支助事务厅应当分析事后合同和紧急情况数量多的原因，并把旨在尽量减少竞标程序例外情况的具体行动列入总体采购战略。中央支助事务厅指出，它不能对事后合同这样做，因为采购司和外勤支助部根据《采购手册》和主计长 2005 年 9 月 15 日发出的备忘录，不能将外地特派团报来的事后合同交予总部合同委员会审查，除非收到主管外勤支助部副秘书长说明事后情况理由的备忘录。此外，事后合同发生率与是否及时提交采购申请有关。监督厅肯定中央

支助事务厅在这方面的努力，但认为需要进一步努力减少仍然大量发生的此类情况，例如，要严格监测事后合同和紧急情况，让那些没有采取适当步骤避免或减少这种情况的官员承担责任。中央支助事务厅还指出，采购战略取决于制定切实有效的申购战略和拟定全面高质量的技术规格，并及时传达给采购司。这方面应当指出，安永会计师事务所 2008 年完成的风险评估强调，申购流程对旨在谋求本组织最高利益的采购工作十分重要。

C. 需要制定一份旨在提高发展中或转型中经济体供应商/合同数目的战略文件

33. 监督厅没有看到与特定商品或联合国开展业务所在区域有关的改善供应商地域代表性的战略文件。不过，2006 至 2008 年生效的经常合同和系统合同分布情况过分偏向发达经济体，即发达经济体占 82%，而发展中或转型中经济体仅占 18%。发展中或转型中经济体得到的合同近年来略有增加（占 2007 年新定合同的 33%，2008 年为 26%）。就合同数额而言，2006 年发展中或转型中经济体所获新定合同数额占此类合同总额的 30%，2008 年增至 33%，而同期发达国家供应商所占份额分别为 70%和 67%。采购司指出，它无法制定提高发展中或转型中经济体参与程度的战略，因为这不符合《联合国条例和细则》中关于国际竞争和本组织利益的规定。但监督厅注意到，采购司举办了旨在促进与联合国做生意的商业研讨会。监督厅认为，采购司可以在不违背相关条例和细则的情况下进一步开发这种机制，以此作为提高供应商地域代表性的战略。

34. 采购司指出，它充分利用各种合理手段提高发展中或转型中经济体的参与，同时遵守《联合国财务条例和细则》。商业研讨会期间向来自这些国家的潜在供应商例行通报了有关外地特派团可以以竞争性价格购买的当地生产的商品。此外，采购司希望指出，过分激进地提高发展中或转型中经济体参与的战略不仅有悖于《财务条例和细则》，也有可能使弱小冲突后地方经济中的物价有所抬头。例如，据报告，在有些维持和平地点，联合国采购新鲜水果蔬菜这样的物品，造成价格上涨，给当地民众带来不利影响。

D. 需要分析供应商集中分布情况以优化本组织利益

35. 监督厅没有发现任何文件，显示采购司曾经分析它同最大承包商的关系，确信这些关系为本组织的利益得到优化。2006 年至 2008 年期间，同 20 个最大联合国承包商签订经常合同和系统合同，占“不得超支”合同总额的 51%。由此产生的供应商集中分布带来了业务上和财务上依靠这些供应商的风险。例如，主要提供长期包机的一个供应商，获得 31 个合同，占全部经常合同“不得超支”总额的 19%（44 亿美元中的 8.45 亿美元）。这种集中分布反过来也可能为提高效率提供机会，因为这些合同具有重复性质，并因规模经济而产生节余。

E. 需要分析供应商应标情况以确保有效竞争

36. 《采购手册》第 9.3.4 节建议，邀请参与招标的供应商数目为 5 至 25 个，视购置物的预期价值而定。《手册》没有规定为确保有效竞争而必须予以评价的标书最低数目。采购司工作人员没有经常填写强化采购系统(Procure Plus)的数据栏，该系统只记录供应商应标总数；因此，采购司管理部门无法随时分析应标数据，也无法向重大利益攸关方报告这些数据。该司无法确定应标数目，因为投标处理系统没有得到关于投标者参加情况的划一资料。采购司指出，它因为工作人员不足无法要求将所有应标投标者及其出价额数据输入强化采购系统。同时，在企业资源规划系统实施之前，这些可能得到的惠益似乎也无法合理说明这些与增加工作人员有关的费用。

37. 因为没有供应商应标情况资料，监督厅审查了八个采购档案，并注意到，与邀标数目相比，应标供应商数目较低，采购司工作人员认为，应标数目低的主要原因是，有些供应商登记的商品编码与其业务无直接关系(有时编码太笼统)，以及在寄发招标书时，由于有些供应商的详细联系资料过时，许多供应商没有收到。监督厅也注意到，有时候，让供应商提出投标或出价的时间极短。例如，有一个授标价值 1.29 亿美元的合同，投标者只得到 16 天时间提出投标。

38. 监督厅也分析了采购司提供的 2006 年至 2008 年供应商投标数据(共 1 972 件投标)。有 297 件投标(占 15%)只邀请四个或少于四个供应商参加，有 197 件投标(占 10%)只邀请 1 个供应商参加。有 539 件投标邀请 25 个或 25 个以上供应商参加。这些投标中大多数(419 件)属于三类商品：航空管理和业务；货物转运和航运。对这些商品的应标率为 2%到 7%。监督厅认为，采购司应该知道它邀请对这三类商品投标的大多数供应商没有达到或不可能达到投标要求，它需要说明为什么继续邀请它们，因为这给人留下的印象是：竞争范围很大，但实际情况并非如此。

39. 采购司已采取步骤扩大潜在供应商范围，包括放宽申请低价值合同供应商的登记标准，在若干地点举办商业研讨会和登记新的供应商。不过监督厅对申购人进行了调查，其中 42%的申购人给予这些努力“良”或更高的评定，但有 40%的申购人给予这些努力的评定是“差”或“很差”。后勤支助司认为，采购司应采取额外步骤，确保每次招标都有尽量多的供应商参加。

四. 采购流程

40. 不当、低效或失灵的内部流程是产生业务风险的原因。造成这些风险的原因还有不合适的管理信息系统，这使得无法为监测和变革管理目的而分析往来信息。监督厅查明若干领域的采购业务风险没有得到适当管理，风险仍然很高。

41. 监督厅进行了调查，以征询采购司工作人员、外地特派团首席采购干事和总部以外办事处对各种问题的意见，以及申购人对各种问题意见抽样。对采购司工作人员进行的调查，旨在评估他们对内部监督是否适当的看法，包括监督环境、监督活动、信息和通讯系统与实践，以及监测活动。对首席采购干事的调查涵盖采购司提供的指导和协助质量，以及年度采购规划和管理审查工作的功效。对申购人的调查则侧重于他们对采购司提供的服务的评价。总的说来，各组答卷人都对采购司与调查所涉专题有关的业绩总体上表示满意，但也着重指出有待改进的领域。下文阐述其中的一些专题。

A. 采购手册

42. 采购司维持秘书处《采购手册》，这是指导采购业务的关键文件，阐明采购活动所适用的政策和程序。采购司 1998 年第一次印发《采购手册》，现在正在制订第六版。监督厅的调查发现，用户对《手册》的适当性基本表示满意。但他们认为，需要加强对实际执行政策的逐步指导。监督厅同采购司各科处的工作人员举行了一次工作会议，他们表示采购流程中的若干复杂领域仍是一项挑战，例如，最高性价比原则的适用和进行谈判。程序不充分可能导致这些领域的自由斟酌权过大，从而缺乏连贯性，也有失公平。

43. 中央支助事务厅指出，采购司正在启动实践社区网站采购网，采购司的目标是使用采购网作为一个采购论坛，张贴重要通告、往来信件、关键文件信息、以及最新政策和程序，供采购工作人员随时查询。《采购手册》已改成维基百科图书馆格式，从而实际上把手册改成一个可以搜索的数据库，方便将新的政策、指示和标准业务程序的整合和电子联接。所有工作地点的采购工作人员都可经由外联网或因特网得到新的格式，并能够向手册提供投入。维基百科的采购手册定本将于 2009 年秋季出版，供正式使用。

1. 需要改进商业评价报告制度

44. 标书需经过技术和商业评价，这是采购流程的一部分。在向供应商发出邀约文件之前，申购人必须拟订标书评价标准，或成立一个至少由三名成员组成的小组负责评标。技术评价的结果通过电子邮件或备忘录递交给采购司。对比之下，《采购手册》并没有提出对商业评标报告的正式要求。

45. 商业评标一般只由负责采购行动的采购干事进行。不必编写正式评标报告来详述所作假定和评标所基于的方案。由于各科处间没有连贯一致的程序，监督厅无法确定这些检查是否包括对照原始招标文件核实附件中的财务资料以及确保所收到的全部投标文件都经过技术评价，而且认定符合手续，确保对它们进行商业评价。中央支助事务厅指出，评价大合同时成立评价委员会，对基本建设总计划进行的各种评价就是证明。但是，监督厅注意到，采购合同往往只由一名采购干事评价。

2. 需要改进对合同谈判的指导

46. 采购干事负责进行谈判，但从《采购手册》得到的指导十分有限。《手册》没有要求采购干事编写书面战略，说明谈判目标，分析联合国和未来供应商各自立场的强弱点，并确定希望获得的结果和可以接受的其他办法。监督厅发现，一些干事违反采购政策自行进行合同前谈判，也没有从主管得到任何书面指导。一般没有文件记录谈判经过，但却常常提到实现的“节余”。然而，如果事前不设定任何期待成果，就很难确定谈判结果是否可能取得的最好结果。中央支助事务厅指出为了改进采购结果，减低不确定性、风险和费用，同供应商的谈判必须经过高级管理部门批准之前须由相关合同委员会对案卷进行审查。谈判完成后，必须将结果向相关委员会汇报，并说明节余情况。

47. 此外，《采购手册》规定申购人须参加谈判，但采购司并不总是让他们参与谈判，即使在谈判所涉金额巨大的情况下。

B. 采购规划

1. 需要改进采购规划

48. 制订年度购置计划的机制没有有效运作。购置计划应列明采购活动，以便及时以高成本效益方式购置货物和服务。对外地特派团的需求基本上没有制订任何计划，处理方式具有临时性质，使高效率和高效益的采购机会大为减少。此外，在执行合同的责任方面也缺乏文件指导，削弱了成功交付货物和服务的责任制。

49. 大会第 52/226 号决议要求秘书长确保总部和外地的所有部、厅、处同采购司合作，拟订应对外公布的年度购置计划。正如采购司印发的备忘录在要求制订计划时所述，“所需经费的预测……大大有助于采购司开展规划采购活动，也有助于及时以高成本效益方式购置货物和服务”。然而，秘书处中只有 8 个部门提交了 2008 年购置计划。

50. 在回答监督厅提出的购置计划在规划采购需要方面的功效这一调查问题时，总部接受调查的大部分申购人(59%)都对其功效予以积极评价。然而，也有相当多的答卷人(27%)对其功效予以负面评价。在向外地特派团和总部以外办事处采购主任提出类似问题时，有 40%的人对购置计划功效的评级为“差”或“很差”。

51. 2008 年，各部购置计划的合并金额为 4.91 亿美元，而实际申购金额为 14.5 亿美元，差异为 195%。计划和实际申购之间的差异是维持和平行动部和外勤支助部造成的，其购置计划显示金额为 3.12 亿美元，而相比之下，实际申购为 11.6 亿美元，主要原因是航空公司管理和运作以及货物转运的计划数额只有 1.29 亿美元，而申购数额则为 6.72 亿美元。此外，计划中没有载列价值 1.14 亿美元的预制房屋申购。**中央支助事务厅重申，购置规划是申购单位的责任。采购司年度**

购置计划是申购单位提交需求的预报，按照采购司的任务规定，该司自然要采购申购人此后提交的任何需求。

52. 监督厅对外地特派团购置计划的审查表明，采购分类不一致，从而导致有可能遗漏某些需求。两个特派团的购置计划没有列入空运费等若干主要费用单元，另外两个特派团的计划没有列入燃料和口粮供应费用。此外，一些贵重项目没有提供任何项目说明。在一份计划里，有 47 个项目被简单地称为“货物”，其中包括一个价值 1.27 亿美元的项目以及另一个价值 4 000 万美元的项目。

53. 后勤支助司供应科负责外地特派团与后勤支助司其他科室之间的协调，并向采购司提出购置计划，该科承认规划流程需要改进，但表示该科没有收到采购司在这方面的任何反馈。

54. 规划、合规和监测科负责接收购置计划并在采购司网站予以张贴，但因为计划并不完整，无论是采购司还是潜在供应商都无法真正了解本组织采购需求的全面情况。理想情况是，最好应合并各项计划并制定处理大宗购置以及相关风险的战略。

55. 管理事务部表示，尽管采购司为指导整个购置规划流程与其主要客户进行了会晤，但购置规划仍是申购单位的责任。监督厅认为，采购工作最终由采购司负责，而可靠及时的采购规划是一个关键因素，因此，管理事务部应与外勤支助部等提出大额申购的部门协调，以确保购置规划涵盖所有主要的预计需求，同时考虑到实现计划所面临的风险。

C. 需要扩大供应商名册

56. 采购司主动清理了其供应商数据库，还实施了订正供应商登记标准，并通过联合国全球采购网(采购网)充分落实在线注册流程。为了筹建企业资源规划系统，采购司打算在 2008 年 12 月 31 日之前完成清理和数据更新工作。据采购司称，作为数据清理工作的一部分，已将大约 6 500 个注册供应商的记录从 Procure Plus 转至联合国全球采购网。鉴于执行范围甚广，该方案已延长至 2009 年 6 月 30 日。

57. 制定了新的标准以鼓励相关小供应商向联合国申请注册。为在联合国名册上正式注册制定了四级标准。供应商必须根据每次交易的合同数额级别提交具体文件。截至 2008 年 12 月 31 日，有 546 家供应商根据新的标准提出评标申请。其中 233 份申请已获接受。鉴于与现有供应商的数目相比，新注册供应商数目比较少，监督厅认为，采购司有必要考虑采取其他办法扩大供应商数据库。中央支助事务厅认识到，应扩大供应商数据库，但表示在扩大数据库同时，也有必要保持适当的内部控制。换言之，要优先确保增加适当合格的供应商，迅速扩大供应商数据库的工作不应排在前面。

58. 采购司和外勤支助部商定成立一个工作组，为外地特派团启动一项试点方案，重新启用已储存在“水星”数据库中的大约 58 000 条供应商记录。整理外地特派团的记录对于向联合国全球采购网传递数据前确保外地供应商数据库的可靠性十分重要。该项试点方案计划于 2009 年 5 月启动。

D. 采购流程周期无法可靠量化

59. 由于采购司信息系统的弱点，采购流程周期的时间无法可靠量化。因此，监督厅无法对周期时间作出任何结论。然而，监督厅对 8 份合同档案进行审查后发现，从申购之日到合同授标之日的平均周期时间为 11.3 个月，时间从 4 个月到 17 个月不等。采购司应定期分析采购数据，以评估采购流程的效率。

60. 管理事务部最近对采购周期时间进行了研究，采购司表示，这次研究查明了可减少周期时间的领域。研究报告提出的各项建议近期内将予落实。

五. 信息资源

61. 信息和通信技术(信通技术)是采购司所设流程的关键构成部分。在这方面，应适当控制数据、系统和应用程序的可靠性和安全性所面临的风险。审计发现，采购司在信通技术领域面临的风险居高不下，因为没有为信息需求和支助技术规定明确界定的工作范围；对应用程序的控制不足以确保数据的完整性；分析采购数据的系统也不存在。监督厅认为，缺乏适当的信通技术系统给采购业务和治理带来很高的风险。采购司指出，该司曾投入大量时间、资源和工具推动企业资源规划系统的实施。目前无法投入更多的时间、资源和工具修正当前的遗留信息技术系统。

62. 采购司得到两个核心应用程序(Procure Plus 和综合管理信息系统(综管系统))和 17 个辅助应用程序的支持。这些用于支持采购职能的系统 and 应用程序是长期演变而来的，因此，采购司所拥有的是一批不成体系的遗留系统，不再能满足该司的职能需要，也无法有效地加以适当整合和更新。

63. 针对《国际公共部门会计准则》的要求，秘书处正在实施企业资源规划系统。这个系统将包括取代核心系统 Procure Plus 的供应链单元。至于新企业资源规划系统的供应链单元将于何时得到全面实施，监督厅未得到正式的说明。虽然核心应用程序预计今后将被取代，但以下意见对于现有系统和替代系统来说都适用。

A. 需要专门的信息和通信技术战略和治理框架

64. 采购司缺乏有效的信通技术战略和治理框架，无法确保采购流程得到其信通技术系统和资源的适当支持。该司也没有专门的委员会来审查和核准该司购置信通技术和应用程序的战略和要求。监督厅未发现有证据显示采购司内部存在识

别、监测和减轻信通技术风险的风险管理流程。例如，该司没有记载联合国全球采购网倡议（即将供应商登记数据转入综合数据库）对其流程产生的影响，也没有分析和记载预期影响，包括计划实施企业资源规划系统等与信通技术有关的倡议带来的风险。在缺乏有效控制和流程的情况下，该司可能无法查出其信通技术和采购业务面临的风险。采购司表示，已根据信息和通信技术厅制订的信通技术战略计划拟定了企业资源规划战略计划。但是，监督厅注意到，信通技术战略应将业务战略、业务预期以及目前和今后的信息技术能力转化为信息技术战略计划，企业资源规划计划不是一项战略，而是实现业务目标的解决方案。

B. 需要改进对信息和通信技术安全、数据完整性和审计线索的控制

65. 采购司没有记载信息安全要求、使用控制情况和监测程序，因此面临信息资源和资产保护不足的风险。该司也没有进行定期审查，以清除或撤销不再有权使用系统和应用程序的用户。采购司解释说，Procure Plus 可提供与信息安全和使用控制有关的系统管理文件。但是，该司没有应监督厅的要求提供证据，证明有文件记载使用控制和监测程序方面的标准作业程序。系统管理手册是说明如何有效配置和管理某项应用程序的业务文件。例如，该司提供的文件没有对用户职责和基本情况作出规定，以确保在应用程序范围内进行内部检查。此外，对系统使用情况的有效监测对于防止未经授权和不适当使用应用系统至关重要。该司也没有提供任何证据，证明有文件记载这些控制机制。

66. Procure Plus 缺乏对整个采购流程周期的适当控制。这个应用程序的验证控制有限，关键栏目没有填写，日期栏目有时不可靠，系统内的日期格式采用字符格式，而不是日期格式。采购司指出，在实施企业资源规划系统以前，该司没有足够的资源用于评估 Procure Plus 的控制漏洞和采取补偿性控制措施。监督厅指出，不需要为 Procure Plus 重新编程，相反，应制订补偿性控制措施，减轻 Procure Plus 内部控制缺陷带来的风险。

67. 采购司还缺乏共用数据储存库，其应用程序和综管系统之间没有自动数据接口。这种情况造成了重复工作、更新滞缓和错误。此外，对手动接口的检查也没有作到连贯一致，无法确保数据的完整、准确和授权。例如，合同跟踪系统没有可供用户输入合同金额或更改合同金额的界面，综管系统的货币表也是每天手动上传到 Procure Plus 的。采购司解释说，新的合同管理跟踪系统将允许采购干事输入和管理他们自己的合同，因此可避免信息技术小组重复输入。

C. 需要执行采购数据管理程序

68. 采购司没有制订系统监测、查询和分析采购数据的程序，无法查出潜在的风险和不遵守既定程序的情况。该司也没有任何自动工具可用于供应商履行尽责义务。Procure Plus 系统中没有任何自动控制办法来调节预先设定的触发例外情况限值或门槛值，该应用程序也不生成审计线索和交易日志。为了监测目的，采购

司表示，该司有一系列自动报告涵盖合同、供应商等重要采购环节，定期发给不同的接收者。尽管监督厅得到了采购司内部生成的报告清单，但是这些报告非常有限，没有适当地说明风险、合规情况和供应商尽责情况。监督厅认为，这些限制是验证控制不当和应用程序所载数据不完整造成的。例如，采购司无法提供资料说明从请购日期到合同授标的周期时段。因此，监督厅认为，该司缺乏连贯一致的系统方案，用于必要时在自动软件支持下按照既定的阈值对业绩和流程进行监测、查询和分析。

主管内部监督事务厅副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签名)

附件

对秘书处采购管理的审计(AH2008/513/01)：为缓解高风险领域向管理事务部提出的建议

建议	接受 (是/否)	风险类别
管理事务部应阐明采购司与外勤支助部在监测向外地特派团下放采购核准权方面的问责制。	是	治理
管理事务部应确定合同审查委员会、总部合同委员会和地方合同委员会的职权范围，包括它们的隶属关系。	是	治理
中央支助事务厅应确保总部拥有适当的监测系统，以审查(a) 考虑到总部合同委员会门槛值增至 500 000 美元后外地特派团地方合同委员会的业绩；(b) 考虑到向总部以外办事处下放无限制采购授权后联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处地方合同委员会的业绩。	是	治理
中央支助事务厅应重新考虑是否仍然需要目前下放给采购司司长的至多 500 万美元的短期包机合同授权(并免除总部合同委员会对这类案例的审查)。如果需要，应当设立审查机制，确保合同授标符合秘书处的最高利益。	否	治理
采购司应当编制能够衡量其业绩的主要业绩指标，包括投标者参与以及技术和财务评标、总部合同委员会核准、合同授标和合同签署等方面的处理时间。	是	治理
中央支助事务厅和外勤支助部应当成立一个编制和执行定期采购战略的工作组。中央支助事务厅还应确保高级管理人员参与这个过程，以便从战略上系统管理有关风险。	是	战略
中央支助事务厅应分析因采购案数量大而造成事后、部分事后和紧急合同的原因，并且在总体采购战略中列入具体行动，以控制竞标程序例外情况。	否	战略
采购司应分析采购数据，以便在联合国行动所在区域基础上编制各类商品的战略，以便提高发展中或转型中经济体供应商的参与。	否	战略
采购司应分析它与最大承包者之间的关系，以便编制一项战略，消除因依赖这些承包者而产生的业务和财务风险，还要探索在规模经济基础上提高效率 and 节约费用的机会。	是	战略

建议	接受 (是/否)	风险类别
采购司应与主要申购人协商，分析供应商对具体商品的参与并且编制改善竞争的战略。	是	战略
对每项投标，采购司应要求将所有应标供应商的数据及其投标数额输入 Procure Plus 系统，并且编制摘录这些信息的管理报告。这种数据输入也应成为即将实施的企业资源规划系统的一项要求。	否	战略
采购司应加强商业评价程序并要求提出正式商业评价报告；而对于大型合同，应由评价委员会而不是由一名采购干事进行财务评价。	是	业务
采购司应编写有关如何谈判的详细指导方针。指导方针应列入一项要求，即谈判前要编写谈判战略文件，由适当级别予以核准。这项战略应概述谈判目标、理想结果和可接受的其他结果。	是	业务
采购司应同法律事务厅协商，修改《采购手册》，以便阐明在何种情况下能够允许被中止或被禁止的供应商继续履行现行合同。	否	业务
管理事务部和诸如外勤支助部等提出大额请购的申购部门应确保其购置计划注重重要性和关联性。编写申购计划时应列入所有预期的重大要求，并且考虑到实现计划的各种风险。这项工作还应包括建立一种机制，定期对照采购计划监测实际请购活动。	否	业务
采购司应编制指导复杂采购合同的指南，解释特殊合同条款并指导如何在实践中执行这些条款。	否	业务
采购司应加强内部控制，确保合同跟踪系统获得有关“不得超支”使用合同额度的数据，确保定期审查数据，以确定任何低于或高于合同使用额度的理由，并为有效使用合同采取必要行动。	是	业务
采购司应当在符合采购业务战略的信息和通信技术战略计划中正式列出其信息和通信需要。	否	信息资源
采购司应当建立由职能用户和信通技术工作人员的代表组成的信通技术委员会。该委员会应负责领导和控制信通技术项目、投资和服务。该司应对编制、执行和监测改革管理程序的职责加以明确分配。	否	信息资源
在执行新的企业资源规划系统之前，已设立的信通技术委员会应当确定和监督由项目管理框架、改革控制流程、业务制订与核准流程组成的购置流程。	否	信息资源

建议	接受 (是/否)	风险类别
在执行新的企业资源规划系统之前，采购司应当发展和记录其核心流程的信息结构，并且为维持和更新所有与所用系统和应用程序有关的文件，划定数据和职责归属。此外，该司还应编制和维持一个适用其所有应用程序的数据字典。	是	信息资源
在执行新的企业资源规划系统之前，采购司应当记录信息安全要求和程序，特别注意支持采购流程的各种信通技术系统的使用控制、密码变更实施和参数监测工作。	是	信息资源
在执行新的企业资源规划系统之前，采购司应评估“Procure Plus”系统的控制缺口，并且实施以手工检查和报告为基础的补偿控制。采购司还应确保在新的企业资源规划系统供应链单元的要求定义中列入对授权、输入、处理、产出、迁移、摘要和归档等应用程序的适当控制。	否	信息资源
在执行新的企业资源规划系统之前，采购司应实施控制程序，以核实从其他应用程序获得的数据，并在上载到自己的应用程序之前，确认数据的准确性和完整性。	否	信息资源
在执行新的企业资源规划系统之前，采购司应编制控制要求和程序，系统地监测、查询和分析采购数据，以查明潜在风险；查明不遵守联合国细则和条例的情况；并落实供应商尽责要求。	否	信息资源

注：监督厅再次提出这些曾被拒绝的建议，请管理事务部予以重新考虑。