

# 联合国系统内长期采购协议审查

撰写人

吉汗·泰尔齐  
豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯

联合检查组

2013年，日内瓦



联合国



# 联合国系统内长期采购协议审查

撰写人

吉汗·泰尔齐  
豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯

联合检查组



联合国  
2013年，日内瓦



## 内容提要

### 联合国系统内长期采购协议审查 JIU/REP/2013/1

本审查报告旨在评估联合国系统内采用长期协议的相关性、效率和效力。审查涉及到长期协议相关的各种问题，包括对现有政策、做法和统计数据的评估、长期协议的种类、优缺点、所应用的可用准则和战略以及良好做法和经验教训。

#### 主要结果和结论

总体而言，审查发现的证据显示，联合国系统内采用长期协议具有相关性，并在一定程度上高效且有效。检查专员搜集到联合国各组织实现长期协议的货币性及非货币性收益的众多案例。最常见的案例是长期协议通过将经常性采购整合为单一采购，以实现需要对定期采购的货物和服务的行政效率。此外，长期协议还通过在单个组织和联合国全系统内汇总需求，为实现更大的采购量杠杆以及最佳经济效益提供了机遇。

但是，检查专员也发现了与采用长期协议的各项政策和做法相关的一些潜在风险，这些潜在风险可能会削弱收益潜力。很多组织缺乏针对长期协议的政策、充分的采购规划、制订战略、合同管理以及监控和数据收集能力。各组织缺乏以战略方式缔结和管理长期协议，以及监控并评估其成果的能力，这有可能削弱充分实现这些合同效益潜力的能力。

长期协议的缔结通常是针对在合同期内会多年期反复采购的货物和服务。由于有效期较长，并且汇总了需求，这些合同具有重大货币价值，因而蕴含着更高的风险。因此，长期协议的使用应作为一个整体流程进行规划并制订战略，其中包括管理采购流程、汇总需求、开展市场分析、接洽更多可用的供应商、确保有效竞争、风险评估和管理以及有效管理合同等。每份长期协议都应具备合同管理方案，其中应明确合同分工结构、所涉各方的作用和责任以及控制和问责机制。

仅仅建立长期协议并不能保证收益，而且并非每份长期协议都能驾驭所有收益。除非长期协议的缔结和使用以适当的长期协议政策、采购支出分析、成本收益评估、风险管理和谨慎的采购规划和战略制订为基础，否则就存在错失机遇、低效或误用长期协议的可能性。适当规划、制订战略和合同管理确保了长期协议的效率和效力，同时也使联合国各组织能够发现通过联合长期协议、附带和信息共享开展协作的机会。在联合国全系统内通过长期协议开展协作，有助于减少重复，增强采购量杠杆和协同作用，从而进一步提升长期协议使用中的效率和效力。

检查专员注意到，在联合国系统内，采购往往被视为一项事务性后台职能，而不是一项战略性职能。但是鉴于联合国系统内采购的重要性和巨额花费(2011年花费143亿美元)，增加采购的战略性能更好地协助各组织实现各自的目标。

事实上，采购是各组织在实现各自战略目标过程中应采用的最重要和直观的工具之一，因此应成为整体规划和战略制订的有机组成部分。为实现这一目标，各组织的采购职能需要从事务性和被动反应的行政性职能向充分具备开支分析、采购规划、战略制订、合同管理和执行监控能力的主动战略性职能转变。这将创造出有利于在采用长期协议等所有采购活动中实现理想效率和效力的环境。

检查专员的结论是，机构间通过长期协议开展协作能够在全系统内提升效率。审查发现，在多组织或全系统协作模式中，联合采购最具优势。这种模式使各组织能够汇总全系统的需求，并运用更大的采购量杠杆来实现更优惠的价格以及条款和条件。本报告列出了某些地点的联合采购活动的良好范例。

审查发现，全系统合作采购的工作呈上升趋势，但与发挥系统全部潜力之间仍有很大距离。仅有部分组织在采购规章中做出详细规定，以实现与其他组织之间的协作。为增加系统内的采购协作，组织应在采购规章中加入关于协作的条款，并协调其采购政策及文件，包括一般条款和条件。多年来，管理问题高级别委员会的采购网络发起了多个促进协调和协同采购的项目。应支持采购网络，使其在协调和协同采购方面发挥更大和更有效的作用。

检查专员的结论是，采购作为最大支出项目之一，以及有助于实现组织目标的战略性工具，需要立法/理事机构的密切监督。立法/理事机构作为各组织的主要利益攸关方，必须在上述问题上发挥监督作用，确保建立更具战略性并且具有充足能力和健全计划战略的采购职能，以高效且有效地开展采购活动。为此，各行政首长应定期向立法/理事机构就采购职能和采购活动进行报告，包括采购规划和战略等。

联合检查组(联检组)在过去五年中编制了两份关于采购问题的说明：《联合国系统采购改革》(JIU/NOTE/2011/1)和《联合国系统各组织的公司咨询》(JIU/NOTE/2008/4)。本报告的调查结论对以往说明中的结论做出了印证和补充。两份说明中均包含了采购问题的各个方面，并提出了改进建议。检查专员认为，联合国各组织执行以往两份联合检查组说明以及本报告提出的建议，将极大地提高联合国全系统内采购的相关性、效率和效力。

本报告共包含五项建议，其中四项建议针对各组织的行政首长，建议 5 则是针对各组织的立法/理事机构，建议如下：

#### 对立法/理事机构的建议

##### 建议 5

立法/理事机构应发挥对采购职能和采购活动的监督作用，确保采购职能充分承担战略作用，同时确保包括长期协议在内的采购活动在健全的采购计划和战略基础上得以开展。





## 目录

	段次	页次
内容提要 .....		iii
缩略语.....		ix
一. 导言 .....	1-8	1
二. 联合国系统长期协议概述 .....	9-21	2
A. 长期协议的定义 .....	9-10	2
B. 长期协议的优缺点 .....	11	2
C. 联合国各组织关于长期协议的政策 .....	12-13	3
D. 联合国系统长期协议使用情况统计概述 .....	14-21	4
三. 制订采购规划和战略 .....	22-62	7
A. 制订采购战略 .....	24-31	7
B. 选择正确的长期协议类型 .....	32-43	9
C. 评估长期协议的成本和收益 .....	44-46	12
D. 长期协议的一些主要内容 .....	47-62	13
四. 合同管理 .....	63-88	17
A. 实现合同管理 .....	69-75	18
B. 管理供应商业绩 .....	76-77	19
C. 监控使用情况 .....	78-80	21
D. 监控市场状况和价格 .....	81-84	21
E. 长期协议合同的修正或终止 .....	85-88	23
五. 联合国各组织之间的协作 .....	89-133	24
A. 联合采购 .....	92-112	24
B. 使用其他联合国组织的现有长期协议(“附带”).....	113-121	31
C. 外包给其他联合国组织并通过它们采购 .....	122-124	33
D. 信息共享 .....	125-127	33
E. 采购网络在协调与合作采购方面的工作 .....	128-133	34
六. 结论 .....	134-146	36

附件

一. 评价方法 .....	39
二. 联合国全系统内使用长期协议的政策和做法概览.....	41
三. 联合国系统内长期协议的使用情况 .....	42
四. 参与组织针对联合检查组建议(JIU/REP/2013/1)应采取的行动概览.....	43

## 缩略语

共同采购活动组	共同采购活动组
共同采购小组	共同采购小组
外勤部	外勤支助部
欧盟委员会	欧洲联盟委员会
企业资源规划系统	企业资源规划系统
粮农组织	联合国粮食及农业组织
框架合同	框架合同
一般条款和条件	合同一般条款和条件
管理高委员会	管理问题高级别委员会
原子能机构	国际原子能机构
民航组织	国际民航组织
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
信息技术	信息技术
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
长期协议	长期协议
限额	限额
泛美卫生组织	泛美卫生组织
参与组织	参与组织
服务级协议	服务级协议
联合国	联合国
艾滋病规划署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
全球采购网	联合国全球采购网
难民署	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
禁毒办	联合国毒品和犯罪问题办事处

项目厅	联合国项目事务厅
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进两性平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

## 一. 引言

### 目标

1. 作为 2012 年工作方案的一部分，联合检查组(联检组)在 2012 年 5 月到 11 月期间开展了关于联合国系统内长期采购协议的审查。审查旨在评价联合国系统内使用长期协议的相关性、效率和效力。
2. 审查以关于采购的以往联检组说明为基础，特别是《联合国系统采购改革》(JIU/NOTE/2011/1)<sup>1</sup> 和《联合国系统各组织的公司咨询》(JIU/NOTE/2008/4)<sup>2</sup>。

### 范围和方法

3. 审查的范围涵盖全系统，包括所有联检组参与组织(参与组织)。审查涉及使用长期协议的各类问题，包括对可用长期协议数据的评估、长期协议的种类、优缺点、所应用的现有准则、战略和流程、联合国各组织间通过长期协议的协作水平以及良好做法和经验教训。同时咨询了欧洲联盟委员会(欧盟委员会)、经济合作与发展组织、世界银行和泛美卫生组织等其他组织作为参照，以汲取对方的经验教训和潜在的良好做法。
4. 根据联检组的标准和准则、评价规范和标准以及内部工作程序，编制本报告采用的方法包括收集书面、证词、观测和分析证据以及对所收集的数据进行三角测算。混合使用了定量和定性数据收集方法，包括书面材料审评、问卷调查、访谈和核对表等。如需了解更多关于评价方法的详细内容，请详见附件一。
5. 本报告的目标受众是参与组织及其立法/理事机构。本报告包含五项建议，其中四项针对参与组织的行政首长，一项建立针对立法/理事机构。
6. 为方便本报告的使用，以及执行并监督报告提出的建议，附件五为各参与组织注明了建议是需要采取行动还是仅供参考，是针对立法/理事机构还是行政首长。

### 报告定稿

7. 根据联检组章程第 11 条第 2 款，本报告在定稿前与检查专员进行了磋商，集思广益，就其结论和建议征求全组的意见。就报告草案征求了参与组织的意见，并在最终定稿时考虑到了这些意见。
8. 检查专员对于在本报告编制过程中予以协助的各方表示感谢，特别要感谢参与访谈并欣然分享知识和专长的各位。

<sup>1</sup> 可查阅：[https://www.unjui.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU\\_NOTE\\_2011\\_1.pdf](https://www.unjui.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_NOTE_2011_1.pdf)。

<sup>2</sup> 可查阅：[https://www.unjui.org/en/reports-notes/archive/JIU\\_NOTE\\_2008\\_4\\_English.pdf](https://www.unjui.org/en/reports-notes/archive/JIU_NOTE_2008_4_English.pdf)。

## 二. 联合国系统长期协议概述

### A. 长期协议的定义

9. 联合国系统各组织对长期协议采用不同的说法(例如框架协议、系统合同、不确定数量合同、一般服务协定、机构或公司合同协定、持续报价及一揽子购货定单等), 其定义也略有差别。但是, 这些长期协议的某些内容在全系统内是相同的。联合国各组织的长期协议:

- 针对特定货物或服务的反复购买;
- 在某一段特定时间内有效(通常超过一年), 并且可延长;
- 为保障某一固定时期内特定条款和条件下货物或服务的供应(例如, 更低的价格和技术规格); 并且
- 非约束性, 非排他性, 不要求组织承担使用长期协议或购买特定数量的任何义务(除非合同保证了最低订单量)。

10. 总体而言, 可以对长期协议做出如下描述:

具有条款和条件框架, 在某一特定时间内有效(通常超过一年), 在一个或多个联合国系统组织和一个或多个供应商之间达成的针对特定货物或服务的反复购买的非排他性协议/合同。

### B. 长期协议的优缺点

11. 检查专员从问卷答复和访谈中找出了长期协议对于联合国系统的优点和缺点。

表 1  
长期协议的优缺点

优点	缺点和风险
长期协议提供了采购量杠杆。能够估算和整合在一段相对较长时间内产生重大和经常性需求的货物和服务需求, 以获取大额采购折扣。	由于具有长期性质, 长期协议可能不再提供“最佳经济效益”。例如, 在长期协议有效期内, 新的经济因素和/或新的解决方案可能进入市场, 导致技术改进和/或价格下跌, 从而削弱长期协议的收益。
长期协议降低了行政成本。采用单次整合采购替代了多次按需采购。订单流程得到精简(采购订单直接由申购人根据长期协议进行提交), 同时缩短了购买时间。	长期协议可能鼓励供应商之间的垄断行为或相互勾结, 以迫使联合国各组织接受价格缺乏竞争力且服务质量下滑的长期合同。
如果供应商业绩令人满意, 长期协议可以得到延长(通常延长一两年时间), 从而进一步降低行政成本。	对单一供应商的依赖可能造成在市场其他地方错失机遇以及更高的交易对手风险(即, 如果该单一供应商破产或未能交付)。

优点	缺点和风险
在一段特定时间内保证固定价格在不稳定市场中具有优势，使各组织能够更好地规划并预测成本。	长期协议的有效期较长，价值高，可能会加剧各种风险，其中包括缺乏适当协商，这会导致条款和条件无法最好地满足各组织的需要。
长期协议具有灵活性：非约束性和非排他性。无需在合同中明确购买的具体数量和时间增强了灵活性。 <sup>3</sup>	在长期协议的缔结和使用当中缺乏适当的政策和程序以及监控不足，可能造成无附加值或附加值极少的长期协议扩散，以及此类长期协议的任意使用和不当使用危及各组织的风险。
长期协议有助于产品的标准化，从而在全组织内达到必要的质量/技术标准。 <sup>4</sup>	长期协议在多年内持续提供经济效益可能导致对市场状况及新的机遇缺乏监控，这会造成长期协议使用效率低下。
长期协议通常有助于与供应商建立起更持久和良好的工作关系，使供应商能够更好地进行计划。这为向组织交付解决方案带来了更高效且有效的模式，使所涉各方都极大地获益。	缺乏良好的长期协议规划，包括标准化和需求汇总不足，可能会导致长期协议的使用难以尽善尽美。

### C. 联合国各组织关于长期协议的政策

12. 参与问卷调查的组织中 67% 表示曾经在所属组织中制订过关于使用长期协议的政策和/或战略，这通常采用组织采购手册中某一章节的形式，但也可采用单独指导文件或行政指示。然而，检查专员发现各组织的政策文件总体上缺乏详细的指示，因此无法真正实现长期协议的最高相关性、效率和效力。

13. 采购手册明确规定了各组织的采购原则，并在采购的事务性和程序性方面做出了详尽的指导。但是，手册对采购的战略方面、采购规划的重要性、合同管理及与其他联合国组织的协作重视度较低。本报告的后继章节将深入探讨这些问题。

#### 长期协议政策的良好范例

##### 联合国儿童基金会

除阐述长期协议的种类及其优缺点外，儿童基金会的采购政策还讨论了为何使用多元长期协议能够确保提高供应安全、维持供应商的关注并使儿童基金会能够根据地理、成本或其他当地实际情况在不同供应商之间进行分割安排，同时也对如何缔结长期协议和/或联合长期协议，以及所涉各方的作用和责任进行了指导。采购政策正式要求为每份长期协议设立监控和审查体系，以跟踪开支、订单数量、供应商业绩和客户满意程度。<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 部分组织认为，提供最低保证数量有可能为它们带来最优价格。

<sup>4</sup> 例如，对于防碎玻璃窗，使用统一谈判的长期协议意味着所有外地地点都能够购买同一产品并知道所购买的产品满足必要标准。

<sup>5</sup> 《儿童基金会供应手册》(2011)，第 6 章 8 节 5.9.2 段。

### 联合国粮食及农业组织

粮农组织的采购手册阐述了通过长期协议采购货物和服务的原则和程序，以及长期协议使用过程中的作用和责任，并在一定程度上阐述了采购规划。手册还鼓励与其他联合国组织开展合作，并探讨了可能的合作方式。<sup>6</sup>

### 欧洲联盟委员会

欧盟委员会政策文件概述了某些类型的长期协议，并提供了关于各类型的优缺点、如何及何时缔结上述长期协议以及管理并执行长期协议合同的详细信息。文件包括针对长期协议最长许可期限、候选供应商的最低数量、最低标准和商业及技术选择标准的具体指示。文件还鼓励机构间采购。<sup>7</sup>

## D. 联合国系统长期协议使用情况统计概述

### 长期协议的重要性

14. 关于各组织对长期协议使用情况的可用数据有限。要求联合国各组织向联检组提供关于各自通过长期协议的采购占采购总量的百分比，及其在总部和外地订立的长期协议数量的数据。然而，大多数组织没能提供完整准确的概览，关于外地办事处缔结和使用的长期协议的数据尤为欠缺。对于缺乏数据所给出的理由包括：没有要求区分长期协议和其他类型的合同以供收集统计数据之用；信息未进行统一收集；未来安装新的企业资源规划系统之后可获得更优质的统计数据。

15. 检查专员指出，联合国系统内缺乏关于长期协议使用情况的统计数据，限制了此类合同总体效率和效力的评估。各组织对充分监控并评估结果并从长期协议的使用中汲取经验的能力匮乏，有可能降低充分实现长期协议收益潜力的能力。检查专员因此提请各组织注意联检组关于联合国系统采购改革的说明(JIU/NOTE/2011/1)<sup>8</sup>中的建议3和建议5，并**建议加强按照合同种类、商品组、地点和长期协议利用水平收集并分析采购总体数据的能力。**

16. 对于12个能够提交统计数据的组织，其统计数据见附件三。在提供数据的同时，这些组织称上述数据并不完整，最多称得上粗略估计，在分析和解读数据时应考虑到这一点。众多其他组织缺乏统计数据，以及可用统计数据不完整，不利于开展全面的全系统评估以及就长期协议的使用情况得出结论。

<sup>6</sup> 见《粮农组织采购手册》(2010)，第502节。

<sup>7</sup> 见欧洲联盟委员会，关于框架合同的通知，2011年9月更新。

<sup>8</sup> 建议3：“行政首长应确保将采购程序、合同管理和数据收集能力融入各自组织的信息系统中”。  
建议5：“行政首长应定期审查长期协议的业绩，并通过收集和分析相关统计数据来尽可能使用上述长期协议”。



17. 尽管数据有限，但仍能看出系统内对长期协议的使用达到了较高水平。在提交统计数据的组织中，长期协议总数从 2008 年到 2011 年呈增长趋势。长期协议总数 2008 年为 648, 2009 年为 806, 2010 年为 1,098, 而 2011 年则达到了 1,284。儿童基金会、联合国秘书处和联合国人口基金(人口基金)在长期协议使用占总采购量百分比方面名列前茅。如附件三所示，2011 年通过长期协议的采购所占百分比，联合国秘书处为 73%，儿童基金会为 93%<sup>9</sup>，粮农组织为 28%。人口基金的数据不包含 2011 年，但该组织 2010 年数据显示，人口基金在 2010 年通过长期协议进行的采购占到 45%。根据获取的 2011 年数据，世界粮食计划署(粮食署)和联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)对长期协议的使用率最低，分别仅为 4%和 6%。

18. 在少数几个组织中，长期协议数量的增长比例高于通过长期协议实现的采购总量的增长比例。这一情况可以通过几种不同方式来解读。一种解读是，随意缔结和使用长期协议，造成长期协议在组织内扩散，没有为减少重复和最佳利用做出任何努力。这可能意味着长期协议失去了效率价值。另一种解读是新近缔结的长期协议仍在使用中，充分利用这些协议及其进一步增加通过长期协议的采购的影响，将在未来数年中实现。考虑到长期协议使用的规划和监控中存在的问题，现实情况可能是两种解读兼而有之。检查专员希望再一次将提请各组织注意对长期协议的缔结和利用进行密切监控和分析的重要性。

#### 统计误差

19. 检查专员在访谈中注意到，对于统计数据的关注问题之一是某些组织通过联检组调查问卷提供的采购总额与通过联合国项目事务厅(项目厅)在联合国采购年度统计报告中报告的数额之间存在出入，并且各组织在报告采购统计数据过程中缺乏一致性。某些组织对于出现差异给出的解释是，组织对项目厅的报告包含所有已发出采购订单的项目，包括特别服务协议、每日生活津贴和国家执行。另一个解释是通过伙伴关系协定进行的采购被上报了两次。

20. 检查专员发现，在采购统计数据的收集和报告方面缺乏全系统的商定标准或政策。这一情况削弱了项目厅所公布的采购统计数据的可信度，并且阻碍了对这些统计数据进行分析。因此，检查专员建议联合国各组织(通过采购网络)优先建立共同标准、准则和模板，以便对采购统计数据进行更为准确地收集和报告。

<sup>9</sup> 儿童基金会的比率是根据总部采购和长期协议计算而来。

## 通过长期协议采购的货物和服务

21. 要求联合国系统组织通过联检组调查问卷提供排名在前 30 位的长期协议列表(按货币价值计算)。12 个参与组织提供了该信息。数据显示, 价值最高(按货币估计价值计算)的长期协议涉及疫苗、药品、杀虫剂、建筑租赁、旅行管理事务、健康保险、信息技术硬件(包括维护)以及电力和煤气等公用事业等领域。如表 2 所示, 各组织最常用的长期协议所涉领域包括信息技术咨询服务、办公用品、印刷服务、信息技术硬件、电信服务和培训。

表 2  
联合国全系统内最常见的长期协议

货物/服务	拥有关于该货物/服务的长期协议的组织数量
信息技术咨询服务	7
办公用品	7
印刷服务	7
信息技术硬件	6
电信服务	6
培训	6
软件许可	5
建筑和装修	5
办公家具	4
翻译服务	3
车辆	3
货运服务	3
燃料	3
邮件和信使服务	3

资料来源：联检组调查问卷。

### 三. 制订采购规划和战略

22. 检查专员注意到，仅仅缔结长期协议并不能够保证第二章列举的长期协议的优势，而且并非每份长期协议都能驾驭所有收益。缔结长期协议的决策以及对长期协议种类的选择必须针对需要采购的各项货物和服务进行逐一考量，并在事先开展谨慎的采购规划和分析以及制订采购战略。这对于实现长期协议的预期目标至关重要。

23. 采购规划和分析的目的是确定组织采购需要的完整全面的蓝图(采购概览)。<sup>10</sup> 检查专员认为，这在为联合国各组织制订正确的采购战略过程中是举足轻重的一步。这是一项应由采购股和申购人在高层管理人员的支持下联合承担的共同责任(申购人是确定需要采购的货物或服务规格的关键)。

#### A. 制订采购战略

24. 检查专员注意到，制订组织的采购战略包含四大步骤：<sup>11</sup> (a) 开支分析；(b) 风险分析和风险管理；(c) 确定采购概览(其中标注货物和服务的类别及其对组织的风险水平)；以及 (d) 为各类别的货物和服务制订适当战略。一些可能的战略包括汇总需求进行整合采购、缔结长期协议、使用其他组织的长期协议以及引进采购卡(JIU/NOTE/2011/1, 第 75 段)。

25. 在参与问卷调查的组织中，共有 81%的组织表示开展了定期组合分析(见附件二)。然而，检查专员注意到，极少有组织系统或全面地开展上述分析。仅有联合国开发计划署(开发署)和国际原子能机构(原子能机构)向检查专员提供了全面采购开支分析文件。受访者强调，没有进行系统全面的采购规划和战略制订是因为缺乏实践、资源和能力。这些工作往往不被组织视为优先事项。某些组织仅为战略性或核心商品开展上述工作。而在其他组织中，制订采购计划主要是用于采购活动时间表概览。

#### 开支分析

26. 检查专员认为，开支分析有助于确定是否有必要缔结长期协议以及实现长期协议的最佳使用，例如发现需求汇总的可能性。开支分析检查了组织的历史开支模式(例如每个商品或类别的每年开支及交易数量、采购订单平均价值以及每个供应商的支出总额)。同时，开支分析也展望了即将产生的需要，并预测计划和预算，以确定是否会产生对特定货物或服务的重大或经常性需求。

<sup>10</sup> 《联合国采购从业人员手册》(2006 年)，第 2.3 章。

<sup>11</sup> 同上，第 2.3-2.7 章。

27. 整合对核心和/或战略性项目即将产生的需要，在一定程度上是由联合国各组织完成的。举例而言，项目厅官员在访谈中表示，项目厅要求在国家 and 区域层面制订采购计划，并在总部将上述计划整合为单一计划，以确定整个组织对货物和服务的采购模式。儿童基金会要求申购人为需要采购的每项货物或服务评估长期协议的适宜性和可行性。<sup>12</sup>

28. 检查专员指出，为实现长期协议的最大收益，开支分析应找出各技术股和/或地点之间，或联合国各组织间对货物和服务的重复需求。在访谈中，检查专员注意到申购人往往不知道其他技术部门、其他地点的办事处或其他联合国组织已经为类似的货物或服务缔结了长期协议。大多数组织没有列出长期协议招标及合同的中央数据库。这可能造成的结果是，尽管适用的长期协议已经存在并可供使用，但仍会缔结针对相同货物或服务的多元长期协议。

29. 因此，检查专员建议联合国各组织建立并定期更新长期协议数据库，并便于包括外地办事处在内的组织内所有各方使用这些数据库。应强制要求申购人在制订新的采购流程之前，在数据库中查询是否已存在任何适用的长期协议。联合国秘书处告知检查专员，秘书处在联合国全球采购网(全球采购网)中列出了长期协议，以使这些长期协议可供秘书处申购部门及其他联合国组织使用。此外，还要求采购工作人员在申购部门提交要求后查核可用的长期协议。

### 风险分析和管理

30. 长期协议的相关风险涉及到以下几个方面：

- 需采购的货物和服务(例如：保障供应的需要、标准化的需要及轻松或准确定义技术规格或确定特定货物或服务的固定单价的能力)；
- 供应商(例如：供应商的数量、供应中断的可能性及供应商的地理位置)；
- 市场(例如：动态和创新市场及价格下跌)；以及
- 组织(例如：可能会对组织的开支情况产生影响的预期外界事件或战略性组织事项)。<sup>13</sup>

31. 对长期协议进行风险分析，是确定上述风险的源头、可能性和量级，而风险管理则是缓解上述风险的可能性和影响的过程。<sup>14</sup> 审查发现，联合国系统内仅以特设和/或部分方式，或仅针对战略性或核心商品开展风险分析和管理，甚至根本不进行风险分析和管理。各组织首先需要设立系统性风险管理框架，并评估经适当分类的采购活动的风险水平，该框架将被纳入采购战略。每份长期协议都应在具体风险评估的基础上缔结和使用。

<sup>12</sup> 《儿童基金会供应手册》，第6章8节5.5.1段。

<sup>13</sup> 《联合国采购从业人员手册》，第2-5页。

<sup>14</sup> 同上，第4-2页。

### 联合国开发计划署开支和风险分析

开发署开支和风险分析证实，在所有采购订单中，75%的订单金额低于5,000美元，仅占采购开支总额的10%。其余25%的采购订单占采购开支总额的90% (13.5亿美元)。此外，排名在前25位的采购类别(类别总数为1,101)占到采购订单总数的78%和开支总额的74%。这不但有助于确定长期协议的所属领域和降低交易成本，而且正式确定了关于关键货物和服务的组织战略。受访的采购工作人员称，这项工作耗费了大量时间和资源，但各方一致认同这项工作为提高采购活动有效性方面的效用和重要性。

## B. 选择正确的长期协议类型

32. 检查专员发现，只有极少数组织将不同类型的长期协议纳入了政策文件。儿童基金会在采购政策中定义了两类长期协议：“有时限”长期协议和“目标值”长期协议。<sup>15</sup> 在大多数组织中，长期协议的种类是根据惯例或其他组织的做法，而非根据预定的系统方针进行选择的。

### 全球、区域或地方长期协议

33. 在一些组织中，采购职能呈分散式；67%的调查问卷答复者表示，区域和国家办事处有权缔结和管理自有长期协议(见附件二)。但是，检查专员在访谈中注意到，联合国各组织并非一贯清楚何时使用全球、区域或地方长期协议，并且在采购规划和战略制订过程中也没有解决这一问题。经验表明，为制订和应用整体长期协议制订战略，为具有战略性的大额采购类别确定合同原则，具有不可估量的价值，通过缔结全球长期协议和对相关合同进行统一管理，可以取得实质性优势。

34. 对于一些常用项目(例如台式计算机和膝上型计算机、软件许可证、货运服务、车辆和战略货物)，合理的做法是汇总整个组织的需求量，并缔结全球性长期协议，即，开放给组织内部的所有各方使用。由此可以带来更大的折扣和产品的标准化。事实上，检查专员发现很多组织采购某些常用项目利用了全球性长期协议的机遇。对长期协议的使用大多出于自愿。区域和国家办事处能够在考虑海运和保养成本之后，决定是否根据此类长期协议进行采购。

35. 检查专员发现了一些强制使用全球性长期协议的案例，如台式计算机和膝上型计算机等。世界银行表示，强制使用全球性长期协议采购的电话和膝上型计算机统一采用相同的规格，简化了这些产品的保养。儿童基金会和人口基金要求根据长期协议购买疫苗、药品和生殖健康产品等战略性货物，以确保采购量杠杆和必要的卫生、安全和质量标准。

<sup>15</sup> 两种类型均在一段固定时期内有效，但有时限长期协议在期满后失效(无论采购总量)，而目标值长期协议则含有最大金额，在达到最大金额或合同期满后失效(以先到日期为准)。目标值长期协议用于战略性必须用品和儿童基金会的购买能力可能对其市场产生影响(包括所提供的价格)的其他用品。有时限长期协议则在因预测需求和/或历史数据不可靠而无法建立目标值长期协议的情况下使用(《儿童基金会供应手册》，第6章第8节第2.2段)。

36. 区域性长期协议在系统内也有，但较为少见。世界银行为旅行管理事务和培训缔结了区域性长期协议。儿童基金会为教育用品缔结了多个区域性长期协议。项目厅缔结了数个区域性长期协议，但也开放给本组织的其他部门使用。在家具方面，项目厅进行国际招标，但签订了区域性合同。项目厅将招标进行区域分组，而后评估并缔结了多元长期协议，并进行了二次招标。在某些情况下，区域供应商提供给项目厅的价格(包括交货)低于地方供应商提供的价格。联合国秘书处解释说，设在恩德培的区域采购办公室整合了那些性质上最适合区域采购、并且是某一地区内外派任务共有的采购要求。

37. 在地方层面，通常缔结的长期协议涉及公共事业(如电、水和煤气)、办公室用品、清洁服务、饮食、建筑围护、建筑和设备租赁以及建筑和装修。在地方层面，位于同一建筑/场地的联合国组织就共同事务进行联合采购也很常见。

### 单一和多元长期协议

38. 在访谈中，儿童基金会、项目厅和开发署等组织就本组织缔结的多元长期协议举出了例子，并指出此类合同的使用日益增多。然而，检查专员注意到，单一长期协议在联合国全系统内仍是最为广泛使用的模式。在分析的合同样本中，91%属于单一长期协议。检查专员注意到，在联合国系统内，关于多元长期协议的使用并未明确确立政策和准则。一些组织没有对多元长期协议的益处和风险及其使用程序进行适当评估就采用了多元长期协议(通过二次招标，即，一级长期协议和二级/后备长期协议的方式，或同等使用)。这给组织带来了风险。

39. 事实上，检查专员注意到，所有长期协议的运作方式都是“二段式采购，其中一家或多家供应商根据第一阶段中预定的条款和条件赢得长期协议，而含有准确数量的具体采购订单/合同要到第二阶段才会在上述框架下签订。从这个意义上来说，长期协议可以被视为签订采购订单/合同的一个中间步骤”。<sup>16</sup>

40. 如表 3 和表 4 所示，欧洲联盟委员会将长期协议分为三大类，注明了各自的使用程序，并就长期协议的种类选择提供了明确的指示。<sup>17</sup>

表 3

#### 欧洲联盟委员会：长期协议类型——工作方式

长期协议类型	采购的第一阶段	采购的第二阶段
单一长期协议	与一家供应商签订的单一合同。	申购人直接根据长期协议下采购订单。
级联式多元长期协议	与多家供应商签订关于相同货物或服务的多份合同，这些供应商按优先次序排序。	申购人直接根据长期协议下采购订单，申购人必须遵守供应商的优先次序。
包含二次招标的多元长期协议	与多家供应商签订关于相同货物或服务的多份合同。	组织必须开展二次招标程序，以便入选承包商出价竞标特定订单。

<sup>16</sup> 《儿童基金会供应手册》，第 6 章第 8 节第 2.4 段。

<sup>17</sup> 欧洲联盟委员会，通知(上文脚注 7)，第 4-5 页。

表 4  
欧洲联盟委员会：根据有关事项选择长期协议

合同数量	需求定义	
	精确定义技术规格	以一般条款定义技术规格
单一供应商	单一长期协议	-
多家供应商	级联式长期协议	包含二次招标的长期协议

41. 检查专员指出各类长期协议的优缺点如下：

表 5  
各类长期协议的优点、缺点和风险

	单一长期协议/级联式多元长期协议	包含二次招标的多元长期协议
优点	<p>长期协议所载条款的精确性足以涵盖未来的需要，申购人可以直接根据长期协议下采购订单。此类长期协议降低了行政成本，缩短了申购时间。</p> <p>在需求规模超出市场供应能力，或因急需服务而使供应商在极短时间做出反应而造成供应安全存在风险的情况下，级联式多元长期协议能够体现出价值。如果第一/一级供应商未能在所需时间内交付货物或服务，组织可以使用第二/二级供应商。</p>	<p>此类长期协议适用的情况是，所需工作的准确性质(技术特征)能够预先标明，但需求的主题、所需使用量和准确时间需要组织(在合同决标后)按需确定。在联合国系统内，此类长期协议用于信息技术咨询、翻译服务、培训、印刷服务及其他货物和服务的采购。</p> <p>二次招标确保了部分竞争元素得以保留下来。这有助于联合国各组织缓解被迫与业绩不佳的供应商签订长期协议的风险，同时利用了长期协议有效期内市场中任何有利动向(例如，组织需求的演变、技术进步和价格下跌)。</p>
缺点	<p>一些受访者表示，由于单一或第一承包商处于准垄断地位，在长期协议期间，承包商的经济效益和/或服务质量可能下滑。在欧盟委员会中，供应商的排名在长期协议全过程中固定不变，级联式长期协议的另一个缺点是，如果排名第一的供应商业绩不理想，必须终止与第一供应商的合同才能直接使用第二供应商。</p> <p>联合国系统内缺乏缔结和使用级联式多元长期协议的正式程序。在实践中如何执行上述长期协议的相关决策，大多由管理人员自行酌处。检查专员指出，在提供相同货物或服务两份合同/两家供应商之间酌情做出选择，可能会引发腐败和/或徇私的嫌疑。</p>	<p>联合国各组织在多元长期协议的最低供应商数量和/或二次招标程序等方面缺乏明确规则。欧盟委员会建议在包含二次招标的多元长期协议下选择至少三家承包商(如可能则选择更多)，以确保充分竞争。<sup>18</sup> 此外，在欧盟委员会内部，二次招标需要在长期协议的初次投标决定之外额外做出单独的正式决定。该决定需要具有适当的文件支持，因为供应商有权对二次招标的结果提出质疑和反对。</p> <p>在联合国系统内，在访谈过程中分享的经验表明，二次招标过程是非正规的。在很多情况下，二次招标不被视为单独的正式决标决定，而被视为无需常用控制方法和文件管理的非正式甄选程序。检查专员观察到，尽管根据官方采购规则和规章对含有二次招标的多元长期协议进行了供应商初步甄选，但更加非正式的二次招标程序可能带来削弱竞争和透明度的风险，并使联合国各组织面临供应商的反对意见。</p>

<sup>18</sup> 同上，第 3 页。

42. 检查专员敦促联合国各组织为多元长期协议的使用制订适当的规则和准则。欧盟委员会在这方面的政策和做法可以作为良好范例进行参考。

43. 检查专员还希望指出，过度使用无法提供优势的长期协议存在风险。如果能够合理、准确地确定需要采购的货物和服务数量及其交货时间，订立限定数量和价格的单一合同比长期协议更为有利。

### C. 评估长期协议的成本和收益

44. 仅仅缔结长期协议并不能保证收益。在做出关于长期协议的决定之前，必须经过成本收益分析和谨慎的开支分析和采购规划，否则有可能错失机遇，并导致效率低下。检查专员注意到，联合国系统内长期协议的成本或收益计算缺乏通用的定义或方法。检查专员希望特别指出，在可能的范围内评估缔结长期协议的成本和收益，是采购规划和战略制订过程中的重要一步，同时也是决定是否缔结长期协议的重要一步。系统中通常缺乏对长期协议节省资金的计算，而是采用习惯性的效率假设。但也有一些长期协议节省资金计算的良好范例，特别是在罗马、日内瓦和哥本哈根签订的合作长期协议合同。

45. 在计算节省资金方面，有若干方法可供使用。例如，在为具有目录价格的特定货物缔结长期协议时，可以将长期协议下的折扣价格和在不存在该长期协议的情况下为相同订单数量支付的价格进行比较。其他可行的办法包括：计算长期协议合同价格和以往非长期协议合同价格之间的差价；计算长期协议合同价格和招标过程中其他报价之间的差价；或是计算长期协议合同价格和现行市价之间的差价。在很多情况下，长期协议产生的收益不仅限于财务方面，可以确定公式来考量客户满意程度、经济效益、行政效率、为更复杂的采购所节省的时间和其他收益。罗马共同采购小组指出的一项要点是长期协议节省的资金不是结构性的(即，未减少采购人员数量)，而是衍生性的(即，通过规模经济和优化市场状况带来更低的价格)。因此，长期协议节省资金显示在申购部门的单独预算项目中，而不是采购股的预算项目中。

46. 检查专员认为，长期协议的成本可分为两大类。第一类是缔结长期协议耗费的时间和资源(例如，每名采购工作人员的开支和交易数量，以及每个商品组参与交易的采购工作人员数量)。由于长期协议比单笔交易时间更长、更为复杂、并且涉及更高的风险，缔结和管理长期协议往往需要更多的时间和资源。第二类成本是不再具有竞争力的合同所涉及风险的机会成本。机会成本因其不确定性而更难衡量。检查专员指出，应采用合同机制来降低机会成本。



## D. 长期协议的一些主要内容

### 合同期限

47. 参与问卷调查的组织大多表示长期协议合同的期限是由采购股逐一确定的，有时是与申购人共同确定的。长期协议合同期限的决策受到多种因素的影响，其中包括：

- 市场状况，特别是市场创新水平和变化速度；
- 与长期协议相关的组织资金流、项目或预算周期；
- 所采购的货物或服务的类型；
- 供应商业绩；以及
- 现有组织做法。

表 6  
长期协议的合同期限

组织	长期协议合同期限(年)		
	最长	最短	平均
粮农组织	5	1	5
劳工组织	6	1	3+1
海事组织	5	2	3+2
联合国秘书处	3+2	2	3+2
人口基金	5	1	3
儿童基金会	10	1	2+1
近东救济工程处	5	2	3+1
世旅组织	5	1	2
粮食署	3+2	1	3
世卫组织	5	1	n/a
国际电联	5	1	3+2
开发署	5	1	3
教科文组织	3.5	1	3
项目厅	3	1	3
难民署	4	1	3
艾滋病规划署	2	1	2

资料来源：联检组调查问卷。

48. 十六个参与问卷调查的组织提供了关于长期协议期限的数据(见表 6)。大多数组织的合同期限为最短一年，最长五年，平均期限为三年，最多可延长两年。检查专员注意到，联合国全系统内合期限的决策做法各有不同。少数组织在采购手册中就确定长期协议期限应考虑的因素提供了指导意见，但通常还是由采购工作人员和申购人自行决定确定最适合需求的长期协议期限。大多数受访者表示遵循了各自组织在签订长期协议方面的标准做法。检查专员鼓励联合国各组织分享并探讨各自通过采购网络吸收的关于合同期限的相关经验。

### 估计数量

49. 在参与问卷调查的组织中，共有 52% (见附件二)的组织表示在长期协议中估计了采购订单的数量，而在分析的合同样本中，仅有 2%含有对采购订单的估算。但大多数受访者表示，尽管未在实际长期协议中估算数量，但他们在招标文件中确实(根据过往采购)提供了估计价值，以标注潜在采购量。根据这些受访者的经验，这样做足以吸引供应商投标。

50. 在表示长期协议中包含估算采购数量的组织中，80%的组织发现他们的订单量有时远远低于给供应商的估计价值。联合国各组织中没有一个组织报告订单量低于估计价值带来的任何直接后果，这是由于合同中不包含相关的惩罚条款。但在访谈中，一些官员表示，订单量持续低于长期协议预计数量的做法削弱了本组织在市场中的地位，降低了组织的可信度以及未来长期协议招标对竞标者的吸引力。检查专员建议联合国各组织在招标文件中做出准确估计，以便供应商能够相应调整投标。长期协议的利用水平以及任何重大偏差应作为系统性收集经验教训工作的一部分加以监控和分析。

51. 在对预期需求的预测一贯准确并且组织对经费筹措有信心 的情况下，保证最低订单量的做法被认为是有利的(见下文儿童基金会的范例)。但在其他情况下，保证最低订单量的做法有风险，这是由于组织可能被迫购买超出其需要的货物。一些联合国组织在访谈中表示，他们认为如果保证最低订单量，就能够通过协商获得更多的折扣。

#### 儿童基金会保证采购量

2011 年，在捐助者的财政支持下，儿童基金会保证在若干年内订购最低数量的轮状病毒疫苗，并以较低的价格获得了大量疫苗供应。儿童基金会估计，这些采购量保证基金会能够以前一年市价三分之一的价格采购轮状病毒疫苗。儿童基金会在 2011 至 2015 年间预计节省资金或避免的费用估计达到 4.38 亿美元。儿童基金会还利用备用信用证等其他金融工具来实现抗疟疾蚊帐采购和交货的“快速通道”。这一做法将蚊帐经费筹措、生产和交货所需时间从 44 周缩短到 11 周。<sup>19</sup>

<sup>19</sup> 儿童基金会，《2011 年供应年报》，第 8-10 页

## 限额和长期协议价值

52. 少数一些经过分析的长期协议合同样本包含限额。该条款规定在一份长期协议下可以收取的最高金额。检查专员认为，限额的使用在控制开支总额以及在采购量超出限额时运用重新招标或重新协商的机会来获取更多折扣方面是非常有效的。然而，限额必须准确估算，并谨慎监控。这些合同通常规定供应商不得索取超出限额的付款。

53. 在大多数组织，长期协议的估计价值如果超过既有的采购阈值，需要由采购合同审查委员会进行审查。儿童基金会是一个例外，要求所有长期协议，无论估计价值多少，均应由合同审查委员会进行审查。该组织的政策还要求负责的合同经理“监控最大目标估计价值并做出适当决策，例如，如果在协议到期之前已达到目标值，则将长期协议重新提交合同审查委员会进行修正或重新招标”。<sup>20</sup> 联合国秘书处拥有监控工具，以提醒采购干事和申购人合同即将期满(提前八个月)或限额即将用罄(已使用 75%)。一旦超出限额或目标值，即可重新协商更优的条款和条件。

54. 在大多数组织内，长期协议是否受采购合同审查委员会的监督取决于合同估计价值是否超出的预先定义的采购阈值。大多数组织内的长期协议估计价值涵盖了此类合同的整个周期，但是也有例外。在长期协议合同估计价值未涵盖整个周期的情况下，尽管总值超出审查阈值，但此类合同及其延长合同仍能够规避采购合同审查委员会的审查。这为组织带来了巨大的风险，而检查专员建议长期协议的价值应按照长期协议的整个周期进行估算(将潜在的延长纳入考虑)，以使其受到必要的控制和监督。

## 价格

55. 检查专员指出，通过长期协议来固定需采购货物或服务的价格需要对市场的性质和结构、供应商数量、组织作为客户的价值和谈判能力、价格基准及其他因素进行分析。然而，访谈表明各组织并未系统性地开展这项工作，而是零星开展，并且主要针对高价值或战略性货物或服务。一些受访者尽管承认存在相关风险，但表示其所属组织缺乏开展此类分析的时间、资源和能力。

56. 一些受访者提到，他们通过在供应商目录价格上降低固定折扣率的定价方式，来缓解价格快速变化的风险。这一做法在信息技术硬件等价格快速变化的高速发展行业中尤其具有优势。例如，一份泛美卫生组织的长期协议要求供应商在美国服务器零售价和美国台式计算机和膝上型计算机零售价基础上向该组织分别提供 42%和 30%的折扣。联合国秘书处在服务器采购商也享受类似的折扣。在个人计算机方面，该组织美国各地办事处在目录(零售)价格基础上享受 31%的折扣，而特派团则在目录价格基础上享受 26%的折扣。此外，秘书处采购汽车零部件时在目录价格基础上享受百分比折扣。秘书处告知检查专员，采用固定价格或是将价格附在清单下是由采购干事经与申购人在招标流程初期磋商后作出决定的。该决定取决于商品类型、合约期限、是否存在适用的清单以及市场中货物的波动性。

<sup>20</sup> 《儿童基金会供应手册》，第 6 章第 8 节第 5.9.5 段。

### 工料计价法或固定收费法

57. 检查专员发现，联合国系统内往往采用工料计价法，通常用于翻译服务、建筑或信息技术咨询等货物或服务。在多元长期协议下，在这一计价法下，供应商提出每日费用，并按照满足其合同要求所开展的工作天数向组织收取费用。检查专员观察到，这一做法的风险在于供应商可能为赢得长期协议而在投标中报出较低价格，之后超额计取完成相关任务所需的天数。欧盟委员会概述了一些在采购规划中可能采取以避免或遏制上述风险的措施。<sup>21</sup> 降低风险的措施包括与多家供应商签订长期协议、要求固定或最高单价以及在合同中纳入可能的定价设想情况。

58. 相比之下，固定收费协议则全面包容。此类协议要求供应商提供具体的可交付成果，并且从一开始就标明费用。无论供应商多久交付议定的服务，该费用都保持固定不变。检查专员指出，应对长期协议的标的进行明确描述，以便竞标者能够准确表述其以全球价格在特定时间限制内交付服务的能力。

### 下一步行动

59. 采购规划和战略制订被认为是确保长期协议相关性、效率和效力中不可或缺的步骤。但是，检查专员注意到，在联合国系统内，上述步骤的重要性并未获得普遍认可，而执行上述步骤所需的时间和资源也没有到位。在大多数联合国组织中，采购部门/单位被视为事务性而非战略性部门/单位，作为采购交易链的一部分被动反应地开展工作，既没有被正式赋予开支分析、规划、战略制订和执行监控的任务，也没有开展上述工作所需的能力和资源。

60. 具体而言，长期协议用作高价值多年期合同需要特定的采购政策和准则，才能提高长期协议的效率和效力并降低风险。上述政策和准则应旨在说明何时及如何建立长期协议、明确其目的、说明其可能的模式和优点及缺点并注明可应用的潜在战略。

61. 缺乏适当的采购规划和战略制订可能造成错失使用长期协议的机遇或误用长期协议(即，在长期协议无法提供最佳经济效益时予以使用或选择错误的长期协议类型)。联检组关于联合国系统采购改革的说明提出了这一关注，检查专员藉此强调各组织建立采购分析、预测、规划和战略制订能力的重要性。

62. 以下建议的执行有望提高联合国各组织使用长期协议的有效性。

#### 建议 1

行政首长应为各自组织对长期协议的战略性使用制订具体的采购政策和准则。这些政策和准则应旨在明确长期协议的目的、优点、缺点、潜在战略、主要要素和类型，以及何时和如何建立长期协议。

<sup>21</sup> 欧洲联盟委员会，通知，第 7-8 页。

## 四. 合同管理

63. 在检查专员的理解中，合同管理是确保“合同各方以尽可能高效和有效的方式充分履行其各自义务、交付合同所要求的商业和业务产出并且提供经济效益”的过程。<sup>22</sup> 该过程还“保护各方权利并在情势变迁时确保业绩”。<sup>23</sup>

64. 检查专员认为合同管理在实现长期协议高效且有效使用方面具有至关重要的作用，因为长期协议的长期性质决定了缺乏妥善管理的长期协议则可能失去其最佳经济效益。有效的合同管理使组织能够对供应商业绩进行评估，并确保合同的业务要求得到满足。这需要对接市场价格和状况以及长期协议的利用进行监控，同时也帮助联合国各组织对跟踪确认长期协议的使用目的得以实现。

65. 经检查专员查实，联合国系统内对全面合同管理关注不足。大会特别强调了采购改革的必要性，<sup>24</sup> 同时各组织在精简采购流程方面做出了巨大的努力，但是其中普遍忽视和低估了合同管理。联检组关于联合国系统各组织的公司咨询的说明中特别指出了合同管理中的空白，在说明中联检组建议“联合国系统各组织的行政首长应确保：为有效的合同管理设立充足的政策和准则；[并确保]将电子合同管理模块整合到信息管理系统中”。<sup>25</sup>

66. 各组织采购手册中仅有 60% 包含合同管理，其中只有半数包含任何深入的探讨或准则。部分组织重点关注合同管理的某些方面(例如，管理供应商业绩；纠纷管理和解决)。部分组织为特定高价值、高风险和/或战略性长期协议设立了合同经理。部分组织按需专门为申购人提供合同管理方面的非正式指导。

### 合同管理准则——粮农组织行政事务司

粮农组织行政事务司的合同管理准则重点关注四个方面。第一是标后阶段，涉及理解合同、定义各方作用和责任以及与供应商建立关系。第二是管理业绩；指导正确的参与程度，并建议了服务级协议、关键业绩指标和业绩审查等工具。第三个方面是合同行政，涉及付款处理、修正和续签。第四个方面是关于合同收尾，指导如何在合同结束前提前规划、避免纠纷并保护机构记忆。

67. 访谈显示，大多数联合国组织内未能系统性和/或全面性开展合同管理。其主要原因是缺乏指导、时间限制和工作人员能力不足。一些申购人表示，合同管理不是他们的优先工作，并且通常被视为现有工作量之外的额外负担。少数几人表示，尽管他们曾接受过合同管理的培训，但其组织中仍普遍缺乏有效开展合同管理所需的技能和能力。然而，检查专员承认各组织正越来越认识到聚焦合同管

<sup>22</sup> 《联合国采购从业人员手册》，第 3-90 页。

<sup>23</sup> 同上。

<sup>24</sup> 见大会第 65/261、62/269、61/246、59/288、57/279、61/276、60/266、54/14 和 52/226 号决议。

<sup>25</sup> JIU/NOTE/2008/4，建议 14 和 15。

理问题的必要性。受访者表示，为了填补合同管理方面的信息空白，一些采购人制订了自己的合同管理准则。在答复调查问卷的过程中，一些组织表示正计划将合同管理纳入其采购手册的后续修订中。

68. 在联合国秘书处内，外勤支助部发布了一项 2012 年 4 月 1 日起生效的合同管理政策，其中为特派团开展有效合同监控和管理提供了进一步指导，因为这涉及供应商业绩。外勤支助部还在全球服务中心任命了一位合同管理主任，以指导外勤提供进一步提高合同管理职能的有效性。该部门还于 2012 年 6 月举行了首届合同管理大会，并进而建立了实践团体，以便在合同管理团体间共享知识、信息和资源。

## A. 实现合同管理

69. 检查专员指出有效的合同管理在合同决标即已开始，属于采购规划的一部分。例如，欧洲联盟委员会建议“在建立框架合同前，缔约机构应评估其管理合同执行期的能力 – 特别是当框架合同涉及技术性、复杂性或高价值服务，或涉及多项服务和/或多个机构的情况下。此类框架合同或需要专门配置人力资源以开展合同管理，如负责客户/供应商投诉或监控框架合同以确保合同依其条款运作并实现所需的成果”。<sup>26</sup>

70. 合同管理所需的资源、工具和技能取决于长期协议的规模和复杂性、需采购的货物或服务以及合同工作的性质。检查专员建议联合国各组织确定合同管理所需的资源，并确保为该项工作配置充足的资源。

71. 检查专员认为良好的做法是，一旦某一组织决定建立长期协议，在招标程序开始之前，该组织应制订体现合同履行的技术和行政层面的“合同工作细目结构”。<sup>27</sup> 此时应明确合同管理的作用、职责和义务，并在合同本身中定义和包括供应商与组织之间的关系。

72. 检查专员发现，在联合国系统中，合同管理的职责是由采购股承担，或由采购股和采购人共同承担，或主要由采购人承担。大多数联合国组织中未设立负责该流程整体支持和监控(端对端)的核心单位/小组。访谈表明，对于采购部门和采购人之间在合同管理方面的职责分工普遍混淆。上述混淆源于正式采购政策文件中缺乏明确分工，或相关各方缺乏培训和自主权。对合同管理所涉工作估计不足和缺乏能力也可能导致不愿接受此项职责的心理。

73. 各组织首先需要认识到合同管理的重要性，并在政策层面为采购流程和合同管理建立明确的职责。要实现成功的采购和合同管理，就必须在采购股和采购人之间建立密切合作。在部分组织内，采购人的职责仅限于定义规格；在访谈中，很多此类采购人表示他们愿意进一步参与采购流程和合同管理。采购规划、

<sup>26</sup> 欧洲联盟委员会，通知，第 1 页。

<sup>27</sup> 《联合国采购从业人员手册》，第 3-92 页。

战略制订和合同管理硬背视为采购和申购人部门/单位之间的共同职责。在申购人和采购职能之间合作不足的情况下，所产生的长期协议的效率和效力都将低于应有水平。

#### 原子能机构采购和合同管理方针

原子能机构为任何价值超过 25,000 欧元的长期协议建立采购小组，该小组负责合同从开始到结束的整个过程，其中包括来自采购采购事务处和申购部门的专职人员。小组的工作之一是正式议定“采购计划”，其中规定了采购小组的构成并包含采购时间表；需求、利益攸关方和市场分析结果；对原子能机构客户价值的评估；采购战略；关键业绩指标；谈判计划、沟通计划和执行计划；强点、弱点、机会、威胁(SWOT)分析；以及风险管理计划。小组还负责在合同期限内对其执行和管理。原子能机构政策要求以战略性方式开展价值超过 150,000 欧元的“重大”采购，此类采购被认为给组织带来更大的风险。组成采购小组的人员姓名必须包含在采购计划中，并由采购事务处和申购部门的主任批准。

74. 在联合国秘书处，合同管理是申购人和/或最终用户的职责，而采购司则负责采购和合约行政。依据合同管理政策，外勤支助部正在制订进一步导则以协助合同经理和申购人开展承包商业绩管理和监控，以及合同风险评估。同时一项申购人培训计划也正在建立之中，以提升合同管理周期所涉合同经理和申购人等人员的技能和能力。

75. 根据《儿童基金会供应手册》，“应为每份长期协议设立正式监控和审查系统”。<sup>28</sup> 申购人接获建立和监控业绩指标的指示、培训和工具。尽管大多数受访者支持申购人更深刻地理解采购流程和合同管理并发挥更大的作用，一些受访者指出这意味着额外的责任，但未必保证额外的资源。信息技术解决方案事务司等拥有大量高价值长期协议的单位已聘用合同经理来执行和管理其所有合同。检查专员发现将中小型合同分类归并给不同专职合同经理是一个合理的解决方案。

#### B. 管理供应商业绩

76. 检查专员认为，一旦长期协议合同签订，供应商即成为采购小组的一员。合同签署后，一项重要的工作是组织和供应商探讨各自对合同的理解及联合行政，并议定沟通计划(报告/会议要求)、时间表、业绩指标和服务级协议，以监控长期协议下的截止日期和质量。中期业绩目标帮助组织衡量进度、发现重大业绩差额、采取纠正措施并进行跟进。<sup>29</sup>

<sup>28</sup> 《儿童基金会供应手册》，第 6 章第 8 节第 5.9.2 段。

<sup>29</sup> 《联合国采购从业人员手册》，第 3-92 页。

77. 对合同样本的审查表明，组织中关键业绩指标的建立和使用不足，并且未能贯彻使用。长期协议合同相对价值较高，期限较长，因此要成功管理此类合同并确保供应商为未能交付而承担责任，就必须建立与付款相连接的适当关键业绩指标和其他惩罚措施。除非评估显示所含风险极低，否则所有长期协议均应包含此类指标。表 7 通过分析长期协议合同样本，提供了一些关于通过事先规定组织与供应商之间工作模式来实现合同管理的合同机制的信息。

表 7  
合同样本中管理供应商业绩的合同机制

合同机制	在合同管理中的作用	包含该机制的合同占比(%)
参考规格和条款或工作说明(即，业务及其他要求)	使联合国各组织能够建立明确标准以审查供应商业绩。所有合同样本均包含不同形式的业务要求或规格。	100.0
组织与供应商之间定期会议要求	规定了供应商和组织之间联络的最低限度。受访者表示，即使长期协议中未规定定期会议要求，供应商总体上还是会定期与组织开会并讨论合同。	2.2
报告要求	规定了组织要求供应商提供的确切管理信息。检查专员注意到所有长期协议均含有报告需求，但由于未将报告作为合约义务，因此无法保证供应商会提供所需信息并对其负责。	23.9
服务级协议	规定了合同的关键业绩方面，并衡量了此类方面业绩的 SMART 指标。 <sup>30</sup> 精心编制的服务级协议应包含对供应商不合规行为的惩罚措施。通常规定服务级协议是为了交货的及时性、准确性、优质性和可供性。在所有情况下均必须对确切要求进行详细描述。对服务级协议及其频率和报告必须作出规定。检查专员建议所有长期协议中均应包含服务级协议。	6.2
供应商应为低于标准的工作进行返工的要求	要求供应商免费返工。这是一项强大的合同机制，通常需要伴有对何谓合格工作的明确定义，才能为供应商所接受。	15.2
根据供应商业绩进行罚款/拒绝付款的规定	通常涉及因业绩未达到关键目标而拒绝付款或收取罚款。最有效的惩罚条款给出了引起惩罚措施的明确、准确和清楚的情况，其原因往往是服务级协议履行不到位。在明确定义惩罚措施的情况下，供应商能够自己是否能够切实提供服务而避免遭到处罚。	30.4
测试要求	不关系到所有长期协议，仅涉及具有技术性质的长期协议。供应商通过测试证明其解决方案符合组织要求被视为一项重要工作。需进行的测试类型和组织在其中的作用必须加以定义。	13
业务连续性和灾后恢复要求	在适用情况下，说明了供应商为最坏情况制订计划的职责，即服务的提供因火灾或爆炸等事件而中断。	4.3

<sup>30</sup> SMART 指标：具体、可计量、可实现、相关和有时限的指标。



## C. 监控利用情况

78. 检查专员认为监控组织对长期协议的利用情况在评价长期协议成果过程中是至关重要的。良好的采购规划应实现接近 100%的利用率。检查专员发现，大多数联合国组织未对长期协议的利用情况进行监控或报告，除非长期协议中包含限额或是目标值长期协议。大部分组织对合同到期日期进行了监控，但总体上检查专员发现系统中对采购的监控和回报不足。联检组关于联合国系统采购改革的说明特别提出了这一问题。<sup>31</sup> 此外，仅有 24%的组织表示系统地收集了其建立的长期协议所带来的经验教训(见附件二)。缺乏监控利用情况和收集经验教训的机制，就不可能优化长期协议的收益。另外，这一情况也带来了效率低下的风险。因此各组织需要监控每份长期协议的单独利用情况和效率，以及长期协议的总体效率和效力。

79. 儿童基金会要求合同经理“监控目标值长期协议的到期日期和最高目标值”并“将实际支出和预计数量进行比较(总支出和逐项支出)，以便确保总量折扣的应用”。<sup>32</sup> 此外还要求他们考量并持续评估是否存在偏离预计数量的重大偏差，或共享长期协议是否被其他办事处/组织使用。在联合国，采购司编制月度监控报告，以提醒所有采购工作人员和申购人注意八个月内到期，以及已超过限额 75%的合同。

80. 一些受访者特别指出，其组织的信息技术系统无法实现对利用情况、成本或合同到期日的实时监控。在部分联合国组织内，长期协议中引入了要求供应商在超出限额的情况下不得提供任何服务、交付任何货物或索取任何付款，和/或在长期协议下开支总额达到特定水平(例如限额的 75%)时书面通知组织的合同条款。这使组织能够将开支控制的部分责任转嫁给供应商。

## D. 监控市场状况和价格

81. 极少有组织要求在整个长期协议周期内对市场状况(例如，市场新增供应量或新产品的选择水平)和价格进行持续监控。然而，鉴于长期协议的长期性质，检查专员认为这一工作是确保此类协议效率和效力所必须的，在快速变化的市场中尤为如此。在上述市场中，价格下跌可能造成长期协议不再具有最佳经济效益(即使将节省的行政成本考虑在内)，并且可能需要重新招标或重新谈判。

82. 检查专员注意到联合国系统内对市场状况和价格的监控缺乏系统性，而仅仅针对战略性或核心商品。大多数受访者表示其组织中缺乏所需的资源和/或能力。然而，受访者也有提到一些合同机制被用于缓解受价格不再具有竞争力的合同所困的风险，其中包括要求供应商向组织提供其最优惠价格的“最惠客户”条款，以及要求供应商在市场趋势推动价格走低时告知组织的条款。

<sup>31</sup> “行政首长应确保各自组织设立了适当的采购监控和业绩评价机制”。(JIU/NOTE/2011/1，建议 14)。

<sup>32</sup> 《儿童基金会供应手册》，第 6 章第 8 节第 5.9.2 段。

**价格修正条款范例****国际民航组织(民航组织)**

(数字多功能设备及相关配件的长期协议合同)

“如此协议有效期内设备价格出现任何下降，[承包商]应按照第 10 段规定……告知民航组织，并做出相应更改。如承包商未能将修正后的价格告知民航组织，则协议可予终止”。

**粮食署**

(喷气机燃油的长期协议合同)

“最惠客户价格保证：通过签署此长期协议，卖方保证在此长期协议所产生的交易中不会为类似情况下的类似服务和类似数量向粮食署收取高于其他客户费用”。

**联合国秘书处**

(纸张供应的长期协议合同)

“上述价格应在十二个月内有效，并将在合同期限内每年进行一次修正……价格应根据 FOEX 指数有限公司([www.foex.fi](http://www.foex.fi))公布的……PIX 欧洲纸张基准指数进行修正。使用 FOEX 纸张指数的订阅成本应由供应商承担”。

83. 被分析的合同样本中仅有 23%规定了供应商必须在市场变化推动价格走低时告知组织，且仅有 21%的合同样本包含最惠国条款。受访者称此类条款不适用于所有类型的货物和服务。此外，他们还表示最惠国条款在实践中很难得以执行。例如，对于信息技术硬件，供应商往往表示在合同中提供的产品型号已经不复存在，而他们能够以最初议定的价格提供技术规格更高的更新型号。一些受访者特别指出，价格修正解决了价格下跌的问题，但无法体现质量改进或服务价格。检查专员希望提请各组织注意，在合同含有在长期协议有效期内修正价格之权力的情况下，特别是向上修正的情况下，必须明确可能做出的修正的幅度和依据，从而产生客观机制来保持价格的竞争力并减少决策中的自行酌处权。

84. 欧盟委员会指示其申购人评估长期协议有效期内价格波动以及技术樊笼的风险，并在合同中建立中期审查或比照评估体系等机制以降低此类风险。<sup>33</sup> 长期协议第一年中价格固定不变，第二年起则可根据欧统局每月公布的统一消费物价指数中的趋势在预先定义的幅度内向上或向下修正。<sup>34</sup>

<sup>33</sup> 欧洲联盟委员会，通知，第 9 页。

<sup>34</sup> 欧洲联盟委员会，2011 年 9 月的框架服务合同模式，第 4 页。所采用的公式为  $Pr = Po (0.2 + 0.8 [Ir/Io])$ ，其中 Pr = 修正后的价格；Po = 最初投标中的价格；Io = [投标有效期期满]当月指数 [对应提交投标截止日期]；且 Ir = [修正后的价格生效]当月指数[对应收到要求修改价格信函的日期]。

## E. 长期协议合同的修正或终止

85. 受访者表示，对长期协议合同条款的修改是在考虑了一般性采购原则、合同标的、合同期限和价值以及相关经济部门的情况之后逐案确定的。合同管理的一个重要方面是在发现问题时与缔约各方一起找到解决方案。如果没有可行的纠正措施或解决方案，组织可以要求违约赔偿或终止长期协议。

86. 被分析的合同样本中共有 51% 含有违约赔偿条款，97% 中含有关于长期协议修正或修订的条款，并且 100% 含有涉及长期协议合同终止的条款。检查专员的结论是，联合国各组织充分包含了针对修正和合同终止的行政管理的标准合同条款。但是，被分析的合同样本中仅有半数含有清楚明确的违约赔偿条款。因此各组织应谨慎评估每份长期协议中违约赔偿的适用性，并在适当处纳入此类条款。

87. 在欧盟委员会中，在级联式多元长期协议合同终止后，在决定与单一承包商继续维持现有长期协议之前必须对供应安全开展风险评估，并进行经济分析。欧盟委员会建议在仅剩一个承包商的情况下，由于微竞争作用不再生效，因此长期协议必须被终止，并且应该从一开始就增加供应商数量，以遏制此项风险。<sup>35</sup>

88. 以下建议的执行有望提高联合国系统内合同管理的有效性。

### 建议 2

行政首长应执行政策以确保为每份长期协议制订一份明确定义合同工作细目结构、所涉各方作用和责任及控制和问责机制的合同管理计划。必须为合同经理提供详细的准则、方法和工具(包括适当条款和合同机制)。

<sup>35</sup> 欧洲联盟委员会，通知，第 16 页。

## 五. 联合国各组织之间的协作

89. 系统内广泛公认的是，联合国各组织间的协调与合作能够帮助减少重复并增强协同，从而使联合国能够提高其效率和效力。这是赋予联合国各组织的一项优先使命，<sup>36</sup> 同时也适用于采购领域，尤其是长期协议。大会鼓励联合国系统各组织扩大参与范围，并提升各组织之间在采购活动方面的合作、协调和信息共享水平，以实现规模经济并消除重复工作。

### 联合国国家一级共同采购

2012 年 9 月，采购网络编制了题为《联合国国家一级共同采购》的更新指导方针。检查专员注意到上述新近指导方针包含有助于支持联合国各组织间采购合作，特别是通过长期协议开展采购合作的信息。上述指导方针旨在具备实用性，并重点关注对工具和逐步说明的执行和包含。尽管指导方针针对的是国家办事处，但检查专员指出指导方针也为在总部一级规划和执行长期协议的协作战略提供了宝贵信息，并建议各组织运用指导方针对其内部政策和程序进行补充。

90. 联合国系统内的经验表明，投资共同采购计划并在采购中开展合作能够带来回报，同时对联合采购在公共部门中影响的实证研究显示资金节省高达 10%。<sup>37</sup> 检查专员发现，即使合作采购未获系统性执行，从共同采购中的特设计划中仍能受益。

### 通过长期协议的协作模式

91. 检查专员发现，不存在合作采购的单一最佳模式。模式的选择是基于采购规划和战略制订工作，其中确定了合作采购的领域，并且衡量了各种模式的成本和受益。

#### A. 联合采购

92. 通过访谈和调查问卷，检查专员收集了关于联合国各组织建立的联合长期协议的信息，即通过联合招标程序建立的长期协议。检查专员指出上述程序的主要步骤如下：

(a) 根据各自的采购计划和分析，各组织确定最适合采用联合长期协议的货物和/或服务，并确立各自的预期采购总量；

(b) 为需要联合采购的货物或服务组件共同采购小组，小组成员包括来自希望参与联合采购的各组织的采购工作人员；

(c) 共同采购小组指定一个牵头组织，该组织通过应用其采购程序来管理招标程序。由哪个机构牵头应根据拟牵头的组织是否具备必要的能力和组员(因为该程序通常仅使用内部资源)来决定；

<sup>36</sup> 见大会关于联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查的第 62/208 号决议。

<sup>37</sup> 管理问题高级别委员会的采购网络，《联合国国家一级共同采购》(2012 年 9 月)，第 1 页。

(d) 共同采购小组商定规格，最终用户(即对应技术人员/申购人)必须参与这一阶段；

(e) 共同采购小组决定是否所有组织设立单一长期协议合同，还是与获选供应商分别建立单独的合同，并在招标文件中明确说明这一点。如果仅设立单一长期协议，则该协议由牵头机构管理。否则，各组织建立和管理各自的长期协议。通常每个组织在招标结束后订立单独的合同。

(f) 合同管理的作用和责任从程序一开始就予以明确。

93. 检查专员指出该模式有可能带来巨大的回报。该模式使各组织之间能够汇总需求，并实现采购量杠杆，同时增强了联合国获取更高价格折扣、优惠条件和更优服务的谈判地位。缺乏大额采购量或采购专长和能力的规模较小的组织尤其能从该模式中获益。同时该模式还为各组织提供了分享良好做法和经验教训的机遇。但是，该模式之初需要投资大量时间和资源，而且可能带来某些挑战。

94. 新近的货物保险<sup>38</sup>和死亡和伤残保险<sup>39</sup>计划被作为近乎全系统的联合采购计划的范例。人口基金告知检查专员，该组织正与开发署就普查设备的采购开展了联合长期协议招标，并与儿童基金会就医院家具和医疗设备的采购开展联合长期协议招标。总体上，检查专员发现通过使用长期协议所开展的全系统协作有限。检查专员指出，迄今为止联合长期协议的经验显示，位于相同地理位置的共同采购小组能够产生更积极的结果，因为联合国各组织认为，共同商定规格和工作开展方式所消耗的时间和资源更少。此外，物品通过本地市场的联合采购对于办公室用品、旅行管理事务、家具、电力、清洁服务和建筑保养服务等部分物品而言比需要对复杂技术规格进行整合和标准化的其他物品更为简单直观。

#### 按地区开展共同采购做法的良好范例

##### 罗马

罗马共同采购小组<sup>40</sup>在2010年筹办了19次联合招标，估计价值超过2 200万美元。联合采购量的估值吸引了更多的竞标者，并且产生了直接资金节省和间接节省。共同采购小组通过 Adobe 许可证招标(节省28%至40%)、一次电脑采购招标(节省5%)、一个新的文具供应商(部分物品节省达40%)、一份手机合同(估计节省15万美元)和其他活动实现了该年度75万美元的节省目标。<sup>41</sup>这还促使各机构采购和申购人之间交流经验教训。到2012年底，全部三个驻罗马机构均使用相同的电子招标软件和全球采购网供应商登记网站来编制其供应商数据库。

<sup>38</sup> 粮农组织、开发署、人口基金、儿童基金会和项目厅的联合努力。

<sup>39</sup> 开发署、人口基金、儿童基金会和项目厅的联合努力。

<sup>40</sup> 成员为粮食署、粮农组织和国际农业发展基金。

<sup>41</sup> 共同采购小组，《2010年试点的自我评估》(2011年4月)，第2页。

### 日内瓦

共同采购活动组通过长期协议为旅行社服务、电、水、邮件和信使服务、手机服务和众多其他货物或服务获得了大量价格折扣。2011年，共同采购活动组谈判所得的机票价格估计为其11个成员避免了超过800万瑞士法郎的费用。如果其成员单独与航空公司进行谈判，机票价格不可能如此优惠。2011年通过联合长期协议避免的费用总额估计约为3,000万美元。2012年，共同采购活动组与约14个采购项目开展合作，达成了出色的成果，并在信息和通讯技术、办公用品、纸张及其他货物和服务等领域实现了巨大的收益。<sup>42</sup>

### 哥本哈根

驻哥本哈根的各机构成功为货物转运和海运保险建立了联合长期协议。这些合同不仅限于哥本哈根，而且也开放给区域和国家办事处及其他联合国组织使用。例如，粮农组织参与了海运保险的联合招标。联合采购实现了比各组织单独谈判要优惠得多的价格。此外，驻哥本哈根各组织还计划联合采购清洁服务、电力及其他货物和服务。

95. 检查专员发现，在纽约联合国秘书处、开发署、人口基金和儿童基金会总部办事处之间通过联合长期协议开展的协作少之又少。其中一些组织以联合国秘书处为牵头机构联合采购了旅行管理事务及邮件和邮袋服务。在其他方面，协作往往仅限于制订彼此的长期协议。

### 挑战

96. 检查专员通过访谈和调查问卷确定了联合采购与合作采购总体上面临的一些挑战。系统内不同的采购程序和规则形成了障碍，并局限了合作采购的应用。然而，部分阻碍并非直接源于规则和程序，而是源于各组织可能禁止开放式合作而偏向严格组织控制的运行文化。在此背景下，部分障碍包括：高度集中和分散式采购的运行理念之间的不同；经费筹措模式的不同(例如，预付款)；以及信息技术系统和应付账款系统中缺乏一致性。

### 规格整合的耗时特性

97. 大多数受访者，尤其是申购人，特别指出整合规格所耗费的时间是开展联合长期协议的主要障碍。协调联合国各组织的不同意见和需求往往需要很长时间，特别是因为各组织的规模、结构和任务都大不相同。引用一位受访者的话：“每个人都说自己有不同的需要。如果你询问五个不同的信息技术部门他们对一台办公室台式计算机的规格要求，你会得到五份完全不同的答案”。部分受访者表示通过联合长期协议能够获得的效率和节省被整合规格这一时间和资源密集型流程抵消了(这一流程优势要持续一到两年)。

<sup>42</sup> 共同采购活动组，《2011年度报告草案》，第15页。

98. 尽管如此，为了让交易条件对供应商具有吸引力，仍必须尽可能统一需采购的货物和服务。然而，即使要求有所不同，只要招标文件明确说明所涉联合国各组织是针对各自需要开展联合招标以降低行政成本并凭借其估计采购总量获取折扣，就仍有可能发出联合招标。文件中必须包含明确定义各组织具体技术要求，并注明所需各项物品或物品类别可能采购量的附件。

#### 在程序结束后授予单独合同的做法所造成的效率低下

99. 目前为止联合国系统内普遍的做法是各组织推出联合采购，但招标程序一旦结束，各组织即与获选供应商签订单独合同。共同采购小组在招标期间在市场中表现为单一实体，但在签署和管理长期协议合同时则分裂成多个单独实体。<sup>43</sup> 举个例子，共同采购活动组成员于 2011 年达成了一份旅行管理事务的长期协议，随后各组织与承包商签订了旅行政策各不相同的单独合同。受访者表示，上述额外复杂性造成承包商在长期协议初期犯下一些预订错误。此外，供应商对罗马共同采购小组关于招标程序的反馈意见认为程序令人困惑。

100. 检查专员指出这使竞标者处于不公平地位，因为合同决标时，竞标者仅能获得一份决标，还必须和联合采购的其他组织谈判额外的合同条款。这给竞标泼了冷水，并且可能危害到各组织的可信度。在哥本哈根，一次健康保险的联合招标造成供应商向各机构报出不同的价格，其中一些比其他价格更为优惠。受访者解释称供应商主导着市场，并且很清楚各自为战的联合国政策。

101. 检查专员发现一个解决办法是由牵头机构为所有参与招标的组织签署并执行合约。检查专员注意到世界银行和欧盟委员会经常充当其各自地区内联合采购的牵头机构。这些组织与其相同地区的对应组织之间签有谅解备忘录，<sup>44</sup> 并作为牵头机构代表其他组织签署和管理合同。

#### 合同的不同一般条款和条件

102. 即使在联合国各组织单独开展采购的情况下，各组织的一般条款和条件有时仍构成对长期协议签订的阻碍。一些受访者表示，他们在说服供应商接受其组织的一般条款和条件(特别是责任条款)过程中曾遇到困难，有时供应商会因此而退出竞标。来自欧盟委员会的受访者解释称，该组织过去曾采用无限责任条款，但发现此类条款导致了投标数量不足。因此，该组织采用了合同价值三倍的有限责任条款。

103. 受访者表示各组织间不同的一般条款和条件使合同谈判复杂化，并且增加了供应商的交货难度。这可能造成供应商接受一套一般条款和条件，但对另一套

<sup>43</sup> 共同采购小组，《自我评估》，第 5 页。

<sup>44</sup> 对于世界银行而言，上述对应组织为世界银行集团的其他机构和泛美卫生组织，而对欧盟委员会而言，上述对应组织则包括欧洲联盟的七大官方机构(欧洲议会、欧洲理事会、欧洲委员会、欧洲联盟委员会、欧洲联盟法院、欧洲中央银行和欧洲审计法院)和一些其他组织。

却不予接受。一项经验是在招标文件中附上参与联合采购的所有组织的一般条款和条件，以使竞标者从一开始就清楚这些条款和条件。

104. 然而，检查专员指出，采用同一套商定的一般条款和条件的通用合同能够体现出真正的统一，并使联合招标程序更为高效且有效。这需要对共用强制性要求进行分析，以及对责任进行统一。罗马共同采购小组向其机构间协调委员会建议“[机构的]高级管理指示组织的法律办公室与共同采购小组干事密切合作以建立共用合同”。<sup>45</sup>

105. 此外，采购网络的统一工作组已开展整合采购网络成员一般条款和条件的工作。工作组将一份提案呈交管理问题高级别委员会核准，但受访者称该方案短期内不太可能获得核准。另一个可供选择的提案是所有联合国系统组织均采用联合国秘书处的一般条款和条件。检查专员强烈建议制订并使用共用协议和共用一般条款和条件，以促成合作采购。考虑到统一合同一般条款和条件的收益，检查专员强烈鼓励机构间法律网加快根据联合国各组织共同风险统一合同一般条款和条件的工作。

#### 合同决标的单独内部审查

106. 在联合采购行动之后，很多组织要求合同委员会在牵头机构对合同进行审查的基础上对合同进行进一步审查。受访者表示，在实践中，单个组织的单独二次审查极大地延长了流程，而且给供应商泼了冷水。一个解决办法是各组织各自签单独合同，但免除二次内部采购审查。2011年，采购网络建议其成员规定可予免除二次采购审查的情况。然而，答复联检组调查问卷的组织中不到半数(43%)表示已设立免除条款。检查专员指出，在免除二次采购审查的情况下，一个好的做法是牵头机构将其他组织作为观察者或参与者纳入其审查流程中。

#### 免除合同审查委员会的二次审查

粮农组织采购手册规定联合招标仅需满足牵头机构的审查要求(第 39 页)。其中规定粮农组织工作人员可使用另一个联合国组织的招标结果，前提是决标在上一年度内作出、招标要求和供应商投标实质上相同并且供应商接受粮农组织的条款和条件。

107. 另一个解决办法是建立联合/共同采购审查委员会。检查专员认为，具有统一政策和一体化程序的此类委员会能够促成联合国在采购方面的协作。这一方法是罗马共同采购小组提出的，小组建议高级管理“为共同采购小组的合同设立……精简/统一决标程序”并“单一授权合同署名人”。<sup>46</sup>

<sup>45</sup> 共同采购小组，《自我评估》，第 6 页。

<sup>46</sup> 共同采购小组，《自我评估》，第 6 和第 7 页。



108. 不同采购程序和规则所带来的障碍可能会局限联合委员会的应用，因为其委员需要接受其他组织采购程序的培训。此外，各组织的采购条例和细则中应考虑及联合采购和牵头机构采购条例和细则的应用。采购和/或财政授权程度的差别可能对协作，特别是外地办事处级的协作造成限制。访谈中提出的另一个关注问题是，某些组织由于对内部控制和问责水平的担忧而不赞成免除二次审查。所有上述因素均对有效的合作采购构成障碍；但是，这些限制可以通过在过程中密切协作增进参与，以及对规则和程序的统一予以克服。

### 下一步行动

109. 答复调查问卷的组织中仅有 32%认为目前机构间在长期协议使用中的合作充分。表 8 中列出了联合国系统各组织 2011 年采购的“十大”物品(按美元价值)，<sup>47</sup> 显示出各组织采购开支非常相似，并集中在几样物品上。表中显示了在其排名前十的采购开支领域中包含相应货物/服务的组织数量。表 9 中列出了答复联检组调查问卷的各组织最频繁提出采用联合长期协议的货物和服务。这两张图表显示了联合国系统各组织可开展联合采购的一些领域。如表所示，系统内十大采购项目中有很多被各组织视为通过联合长期协议开展合作采购的潜在领域。

表 8  
联合国系统采购的十大货物和服务<sup>48</sup>

货物和服务	排名前十的采购开支领域中包含该货物/服务的组织数量
信息技术硬件和软件	10
建筑/机械保养和维修	8
建设、工程和建筑服务	8
建筑和设备租赁	7
旅行	7
印刷和出版服务	6
车辆(及零部件)	6
医疗设备	6
信息技术咨询服务	5
会议和研讨会	5

<sup>47</sup> 摘自项目厅，《2011 年联合国采购年度统计报告》，第 103-108 页。

<sup>48</sup> 同上。

表 9  
各组织拟采用联合长期协议的十大货物和服务<sup>49</sup>

拟采用联合长期协议的十大货物和服务	拟采用联合长期协议采购该货物/服务的组织数量
信息技术硬件	8
车辆(及零部件)	7
软件许可证	7
办公室家具	6
旅行管理事务	5
办公室用品	5
清洁服务	4
安保事务	3
信息技术咨询服务	3
培训	2

110. 访谈和对调查问卷的答复体现了联合国各组织在合作采购方面开展更多工作的潜力，<sup>50</sup> 尤其是通过联合长期协议。大多数系统组织表示愿意在众多领域设立更多的长期协议，特别是在信息技术硬件、软件和车辆领域。在企业资源规划系统许可证的采购中，一些组织表示通过采购量汇总获取更高折扣的做法能惠及各方，但也指出两家垄断性供应商主导着市场，并强行规定条款和条件。一些组织试图将折扣适用到联合国全系统的要求遭到了供应商的拒绝。其原因是联合国各组织拥有独立的理事和立法机构，而不是作为单一财务实体进行运作。受访者还表示，各组织按照不同的时间框架运作，这阻碍了联合采购，因为各组织不会都同时为招标做好了准备。检查专员鼓励各组织坚持在软件许可证领域做出协调和磋商的努力。

#### 管理问题高级别委员会发起车辆联合采购

2010 年检查专员会见采购网络时，采购网络已建立了一个小组来研究联合国各组织车辆合作采购的问题。其理由是联合国通过各类不同的长期协议和现货购买每年花费 3 亿美元购买车辆。这为联合国通过整合和进一步协作提高规模经济并减少重复带来了一个机遇。在联检组关于采购改革的说明中，检查专员建议各组织加快合作，以建立车辆共同采购战略。<sup>51</sup>

在本报告编制之时，车辆合作采购项目仍未结束。项目采用了分阶段办法，以实现总体车辆采购战略的逐步建立：第一阶段包括数据采集和可行性研究，将建立整体企划案，第二阶段包括编制并通过联合车辆采购框架。项目最终阶段交付和执行框架以及联合国系统内购买车辆的新途径。第一阶段计划于 2013 年第一季度结束。检查专员建议加快这一计划。

<sup>49</sup> 通过答复联检组调查问卷提供的信息。

<sup>50</sup> “[联合国系统行政首长协调理事会]，应通过管理问题高级别委员会的采购网络，积极确认、发起和尽可能推动各组织间合作采购的发展，从而利用联合国系统的总购买力。为此，采购网络应建立探讨和确认更多机遇的常规议程项目”。(JIU/NOTE/2011/1，建议 17)。

<sup>51</sup> JIU/NOTE/2011/1，第 249 段。

111. 检查专员指出规模较大的联合国组织在牵头联合采购中应发挥作用。采购量大的联合国各组织在招标程序前应向其他系统组织传播其采购计划，以衡量其他组织加入采购的兴趣，并促成其参与。欧盟委员会已执行了这一做法。<sup>52</sup>

112. 联合国各组织在投入时间和资源整合规格时以及使用单一合同、相同一般条款和条件和/或同一决标程序时所面临的风险，应与无法实现联合采购最大收益的风险进行权衡。仅有三分之一(33%)的系统组织表示对与其他联合国组织开展协作的成本和收益进行了分析(见附件二)。建立共同方法以衡量联合国全系统内共同采购成本和收益有助于在这一问题上的决策。

## B. 使用其他联合国组织的现有长期协议(“附带”)

113. 在访谈和对调查问卷的答复中，联合国各组织表示频繁地使用了对其他组织在旅行管理事务、纸张、文具、清洁、安全、信息技术设备、酒店和住宿、银行、电话服务、印刷、邮件和信使服务、咨询服务和办公室家具等方面的长期协议。但是，附带往往缺少相关的具体数据。想要附带的组织可以直接在相关长期协议下进行采购，或利用其他组织的招标成果与供应商建立其自己的长期协议。

114. 通过访谈和书面材料审评，检查专员确定该模式的主要收益和挑战如下：

表 10

### 使用其他联合国组织现有长期协议的主要收益和挑战

收益	挑战
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 避免了额外的长期协议招标、审查和决标流程，从而减少交易成本。</li> <li>➤ 组织可以利用已经获得的优惠价格。这对规模较小而缺乏谈判大折扣所需的采购量的组织而言格外有利。</li> <li>➤ 组织可以利用其他组织在采购特定货物或服务方面的专长。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 需证明主合同的标的货物或服务与其他机构所需要的货物或服务在实质上相同或类似。</li> <li>➤ 往往未考虑到通过附带所产生的额外采购量而无法获得更多折扣</li> <li>➤ 供应商有可能不同意将条款和条件的适用范围扩及其他联合国组织。</li> <li>➤ 对于含有限额的长期协议，如果其他组织的使用也计入限额内，则长期协议的所有者可能不愿意分享长期协议。</li> <li>➤ 在紧急情况或需求高企的情况下，长期协议所有者可优先获取货物或服务。</li> </ul>

<sup>52</sup> “当数家机构对某一采购程序感兴趣时，牵头机构应联系其他机构以确认其是否有兴趣参与。牵头机构应向其他机构提供未来合同将采购的服务/用品的说明，以及回应的截止日期”。欧洲联盟委员会，关于机构间招标和合同的通知(2011年10月)，第2页。

115. 检查专员发现联合长期协议比附带更为有利，因为前者提供更强的谈判能力以及实现采购量杠杆的机遇。尽管如此，在联合采购不是可行选择或想要制订的各组织采购量不大的情况下，附带仍被认为是有效率的。在不同情况下，各组织需评估制订的成本和收益，并证明被制订的原合同仍有效，并且价格和条件优于可能的单独招标。换言之，制订不应被用作规避竞争性采购程序的手段。

### 良好做法

116. 《儿童基金会供应手册》要求申购人在建立新的长期协议之前先查阅现有长期协议。<sup>53</sup> 此外，联合国秘书处采购手册要求，除非申购人提供正当理由证明系统合同应仅限联合国系统的特定部分使用，否则在一般情况下此类合同应供整个联合国系统使用。相应的，联合国各总部和外派任务以及联合国各实体可从此类合同中获益。<sup>54</sup>

117. 检查专员建议从一开始就(在招标文件或长期协议合同中)纳入一项条款，规定“相同的合同安排应扩及其他联合国组织”。答复调查问卷的组织中仅有48%表示在其长期协议中系统性地纳入了允许其他联合国组织使用的规定(见附件二)，且仅有15%的合同样本包含上述条款。

#### 将相同合同安排扩及其他联合国组织的条款范例

**粮食署：**“经粮食署授权官员书面同意，承包商应给予联合国系统内任何其他想要利用本协议所规定条款和条件的实体相同的条款和条件”。

**联合国秘书处：**“双方确认并同意，附件 E 中确定的[20]个联合国实体有资格在不违背本合同条款和条件的前提下依其需要购买上述货物及相关服务……任何上述联合国实体所下订单均不受第 6 条中所述限额的约束”。

118. 在访谈中，检查专员获知了一个新近案例，某个联合国组织被告知必须向该组织想要制订的长期协议所有者支付行政费用。鉴于要求制订的组织将其长期协议公开给其他系统组织使用，这一做法对该组织格外不公平。检查专员建议联合国各组织考虑不向对其长期协议进行制订的其他组织收取任何费用。

119. 在访谈中，检查专员听到很多未告知长期协议所有者而进行制订的案例——各组织直接联系了供应商。检查专员建议想要制订的组织核查特定长期协议是否遵循了竞争性采购程序，以及条款和条约(包括价格)是否是最新的。申购人也应联系长期协议所有者，以获取合同的最新副本并确认其条款和条件。

<sup>53</sup> “每位合同干事负责根据采购需求调研是否存在任何其他联合国机构发布的长期协议，及其是否适用”。《儿童基金会供应司程序》，DP 073：使用其他联合国机构的长期协议，第 3.1 条。

<sup>54</sup> 《联合国采购手册》(2011 年 11 月)，第 6 版，更新版本 6.02，第 13.9 节，第 9 段。

120. 检查专员注意到大多数联合国组织既没有系统性地记录，也不清楚自身制订了哪些合同，以及哪些素质在制订其合同。系统内部缺乏信息和沟通可能会导致错失采购量汇总和联合采购的机遇。因此，检查专员建议联合国各组织彼此间定期分享各自的详细长期协议清单，以使制订和/或联合采购的机遇更为直观可见。系统组织还应了解哪些组织在制订其长期协议，以及所使用的采购量水平。制订信息和统计数据应加以记录和报告，供进一步监控、分析和汲取经验教训之用。

121. “分层定价机制”使联合国各组织能够在合同决标之后利用采购量杠杆。该机制使合同决标后对长期协议进行制订的各组织的采购量得以成为渐进式折扣的考量因素。受访者分享了一些内置了上述机制的长期协议的范例，此类合同为不同的采购量规定了不同的价格。当其他组织想要制订时，其采购量计入总量，如果达到更高一级的采购量，则供应商提供较低的价格。因此应考虑将制订和分层定价的相关条款纳入长期协议中，以帮助实现更高的效率。

### C. 外包给其他联合国组织并向其采购

122. 检查专员发现，在特定情况下，某个联合国组织要求另一个系统组织待其进行特定的采购活动。这可以通过建立谅解备忘录或伙伴协定进行合作的方式实现。协议中明确了采购特定货物或服务的相应范围和条款，并且有效期可以延长。受访者表示该模式在需采购的货物或服务是其他联合国组织的核心商品，或后者库存中有所需物品的情况下有用。

123. 采购网络建议在上述情况下免除二次采购审查。采购网络指出该模式的主要缺点在于失去了对采购程序的控制。检查专员指出可以对采购收取手续费和缓冲费，以体现采购和交付货物或服务过程中所涉及的行政管理费和项目管理服务。但是，管理问题高级别委员会建议不要将上述费用视为提出要求的组织的额外成本，因为进行采购也会产生成本。

124. 此外，特别是那些位于同一地点的总部和国家办事处，采购量小的各组织应考虑将其采购活动完全外包给规模较大的组织。这将为采购量小的那些组织节省大量资金。

### D. 信息共享

125. 检查专员认为信息共享应为联合国各组织间合作的底限。他们发现系统内缺乏长期协议信息采集和共享的标准化方法。检查专员指出在分享供应商手册、潜在供应商信息和长期协议招标及合同本身等方面存在巨大的改进空间。

126. 所有联合国组织均将全球采购网视为全系统的信息共享平台。然而，在访谈和对调查问卷的答复中，大多数组织表示未使用全球采购网共享长期协议的相关信息。答复调查问卷的组织中仅有 43%表示在全球采购网上列出了自本组织的

长期协议(见附件二)。检查专员认为全球采购网利用不足。截止 2012 年 11 月, 14 个组织在全球采购网上公布了其长期协议, 其中 10 个组织是联检组参与组织。共公布了 678 份长期协议, 其中 64%已过期。

127. 由于合同事项(例如定价)的保密性等各种原因, 部分组织或供应商不愿与其他组织分享某些长期协议。这导致全球采购网上公布的是一份长期协议清单, 而不是单独的合同。不使用全球采购网的另一个原因是全球采购网未与各组织的企业资源规划系统进行整合。联合国秘书处和粮农组织等一些组织表示正在尝试将其信息技术系统与全球采购网连接。此外, 如何在全球采购网上进行发布及发布什么内容页没有公认的准则或规则。在访谈中, 很多官员认识到了全球采购网在长期协议领域有所作为的潜力; 例如, 联合国各组织能够共享其采购计划和长期协议合同, 并找到合作机遇。建立一个动态的长期协议门户供采购工作人员快速获取长期协议有助于实现长期协议的共享和最佳利用。除此之外, 鉴于联合国各组织的采购量, 这些组织应能够在建立和协定通用业务规则后设立全系统的网络采购应用。这一长期协议门户可采用项目厅在其联合国网络采购服务中所采用的相同方法来建立。

#### E. 采购网络在协调与合作采购方面的工作

128. 采购网络管理委员会告知检查专员, 采购网络于近期(2012 年 9 月)开展了一项战略性前瞻规划行动, 以确订目标及其优先顺序, 并商定工作计划。在“统一”的框架内, 以下工作被确定为优先领域:

(a) 统一关键的采购文件和政策, 包括招标文件、一般条款和条件、模板、道德标准、合同形式及其他相关文件;

(b) 就长期协议的通用模板和框架给予指导, 以便于使用和获取, 同时方便附带。

129. 采购网络将一份题为“统一管理问题高级别委员会采购网络的采购程序和做法以支持外勤业务, 第二阶段”的项目提案提交管理问题高级别委员会统一业务做法指导委员会考量。提案时间表和成本获得批准。该项目第二阶段下的成果之一是评估“……统一联合国各组织标准招标文件、示范合同模板及一般条款和条件的可行性及收益”(第 2 页)。预计 2014 年初开展的第三阶段将以“统一具体文件, 并跟进项目早期决定的执行情况”为成果(第 4 页)。

130. 采购网络管理委员会解释说, 采购网络是相对非正式的特殊利益小组, 着重于各方共同关注的政策问题。但是, 假如采购网络提议更改具有法律性质的文件(例如, 一般条款和条件), 对任何修改的核准程序将包含由机构间法律网进行审查。在一体行动(第二阶段)的背景下, 管理问题高级别委员会和联合国发展集团商定在国家一级开展更多工作。为此, 各方商定开展变革管理审查, 以便在全球层面推广采购工作现已实现的效率(例如, 车辆采购)。此外还要求采购网络处

理合作采购以及企业资源规划系统、信息技术、保险、安保设备、通讯、粮食和药品的交付。

131. 检查专员指出，代表采购网络成员组织的工作人员所开展的工作对其在各自组织内岗位上的本职工作起到补充作用。采购网络管理委员会表示，很多组织不允许其采购网络代表将其为网络所做的工作纳入年度业绩目标中。想要更快地执行“统一”活动，就需要为该活动分配更多财政资源，并让各组织统一其工作人员为该活动贡献时间。

132. 检查专员认为，采购网络能够在协调与合作采购计划中发挥关键作用，这些计划能够大大提高采购活动的效率。采购是一项重要的支出类别，并在实现联合国各组织业务目标的过程中发挥着不可或缺的作用。因此，检查专员建议各组织的行政首长支持采购网络的协调与合作采购工作，并采取必要措施增强其交付能力。为此，各行政首长应认可并支持其工作人员参与采购网络，并考虑为网络建立专用核心能力。最开始可以通过试点的方式建立专用能力，并根据对试点经验的审查做出最终决策。

133. 以下建议的执行有望增强联合国各组织间通过长期协议使用的协调与合作。

#### 建议 3

行政首长应通过各种方法积极寻求合作长期协议的机遇，包括建立/改进政策和准则以促成协作、传播其他组织可能感兴趣的长期协议招标、在全球采购网上列出其组织的长期协议以及寻找联合国系统内可用长期协议的最新信息。

#### 建议 4

各组织的行政首长应支持管理问题高级别委员会采购网络在统一采购文件、长期协议的合作使用以及车辆的联合采购方面的工作进展。各行政首长还应配合法律网的工作，以促进其统一合同一般条款和条件的努力。

## 六. 结论

134. 审查旨在评价联合国系统内长期协议之使用的相关性、效率和效力。审查发现，总体上有证据证明系统内长期协议的使用具有相关性，并且在一定程度上高效且有效。检查专员搜集了联合国各组织实现长期协议货币性及非货币性收益的众多案例。最为常见的案例是长期协议通过将经常性采购整合为单一采购来实现对需要定期采购的货物和服务的行政效率(并降低行政成本)。同时，长期协议还在单个组织和联合国全系统内汇总需求，以实现更大的采购量杠杆以及最佳经济效益。此外，长期协议也能够用于确保在各组织内应达到必要的质量和/或技术标准。这些经过确认的长期协议收益使联合国各组织增加了对长期协议的使用，并提高了通过长期协议的采购开支。

135. 但是，检查专员也发现了与联合国系统内长期协议使用中各项政策和做法相关的一些潜在风险，这些潜在风险可能会削弱收益潜力。联合国系统各组织内缺乏长期协议使用的具体政策和数据，限制了对此类合同总体效率和效力的评估。总体上，各组织缺乏何时及如何使用长期协议的相关政策，而且采购规划、战略制订及合同管理能力不足。各组织缺乏战略性建立并管理长期协议，以及监控并评估其成果的能力，这有可能削弱其充分实现这些合同效益潜力的能力。

136. 仅仅建立长期协议并不能保证收益，而且并非每份长期协议都能驾驭所有收益。除非建立并使用长期协议的决定以具体的长期协议政策为基础，并事先做好成本收益分析和谨慎的采购规划和战略制订，否则就存在错失使用长期协议的机遇或误用长期协议的可能性。检查专员发现，全面的采购开支分析确保了长期协议的相关性，并有助于提高采购职能的效率和效力。检查专员特别指出风险分析和风险管理在长期协议使用中的重要性。他们发现合同管理在降低长期协议相关危险并确保其高效且有效使用方面具有至关重要的作用，使各组织能够监控长期协议下的供应商业绩；市场状况和价格；利用水平；及目标的达成度。

137. 长期协议的使用应作为一个整体流程进行规划并制订战略，其中包括管理采购流程、进行需求评估、实现需求汇总、开展市场分析、接洽更多可用供应商、确保有效竞争、评估管理风险以及有效管理合同等。仅仅拥有一般规则和程序并不能保证预期收益。尤其是高价值采购更能够从正式规划流程和建立专门采购小组及合同管理中获益。确保长期协议的有效竞争是实现此类合同预期资金节省的必要步骤。考虑到长期协议期限长、价值高的性质，缺乏竞争可能加剧效率低下问题。还有，这些合同的制订也可能使效率低下问题恶化。

138. 最近，在大多数联合国组织内，内部监督机构对长期包机服务的获得和合同管理进行了审计，上述服务构成了采购总额的一个重要组成部分。监督机构发现，尽管设立了监管框架，但所调查的治理、风险管理和控制流程不尽如人意，无法合理保障对协议高效、划算且及时的获得和合同管理。严格规定的包机要求，加上采购周转时间不足和无效的供应商登记流程，妨碍了有效的国际竞争。



这使组织承受了以不必要的更高价格获取包机服务的高风险。此外还缺乏针对包机服务长期协议的获得和合同管理的风险管理和战略规划框架。

139. 检查专员指出，联合国各组织应在采购规划和战略制订阶段评估其执行和管理长期协议合同的能力。妥善规划和战略制订确保了长期协议的效率和效力，同时也使联合国各组织能够发现通过联合长期协议、制订和信息共享等方式开展协作的机遇。通过长期协议的全系统内协作有助于减少重复并增强协同，从而提高长期协议使用的效率和效力。

140. 因此，检查专员的结论是，联合国各组织(及其总体采购活动)对长期协议的使用应以针对长期协议的政策、成本收益分析和系统性采购规划、开支分析和战略制订行动为基础。当采购职能清楚了解其采购活动所服务的战略性组织需求/目标时，他们就能更好地执行和管理采购合同以满足此类需求。这使他们能够尽可能提高其活动的相关性、效率和效力。

141. 然而，检查专员注意到，在联合国系统内，采购往往被视为一项事务性后台职能，而不是一项战略性职能。但是鉴于系统内采购的重要性和巨额花费(2011年为143亿美元)，增加采购的战略性能为联合国各组织带来更多收益并更好地协助其实现各自的目标。

142. 大多数联合国组织仅仅根据历史或预期采购量来安排资源并对其采购职能作出指示。这些组织未考虑到采购规划和战略制订、合同管理和其他工作所需的资源和能力。检查专员指出，缺少了立法/理事机构的有力监督和高级管理的支持，就无法向更具战略性的采购转变。检查专员认为，采购应作为立法/理事机构审查意见的一项常设议程项目。

#### 联合检查组以往采购相关说明的结论

143. 联合检查组(联检组)在过去五年中编制了两份关于采购问题的说明：一份关于联合国系统采购改革(JIU/NOTE/2011/1)，另一份则关于联合国系统各组织的公司咨询(JIU/NOTE/2008/4)。本报告的调查结果对以往两份说明中的结果作出了印证和补充。两份说明中均包含了采购职能和活动的各方各面，并提出了改进建议。例如，关于采购改革的说明强调了采购分析以及执行动态战略以指导采购活动的重要性。该说明探讨了采购职能采用能够促进更积极和更具战略作用的结构，并提供与其重要性相当的资源的必要性。该说明还分析了一般采购政策、改革事项、可持续采购和机构间合作。关于公司咨询的说明则强调了合同管理的重要性，并提出了一些改进建议。两份说明均特别指出了对采购工作人员进行定期专业培训的必要性。

144. 检查专员认为，联合国各组织执行以往两份联合检查组说明以及本报告中所含建议，将大大提高联合国全系统内采购的相关性、效率和效力。因此各组织应确保对上述说明及本报告中所含建议的执行。

### 立法/理事机构的监督作用

145. 采购是各组织在实现各自战略目标过程中应予采用的最为重要和直观的工具之一。因此，采购职能应被视为一项战略性职能，并应根据计划和战略开展采购活动。采购职能和采购活动应构成整体规划和战略制订的一个有机组成部分。在此背景下，立法/理事机构作为各组织的主要利益攸关方，必须发挥其在采购职能和采购活动上的监督作用。为此，各行政首长应定期向其理事机构就上述事项进行报告。

146. 以下建议的执行有望提高联合国系统内使用长期协议的有效性。

#### 建议 5

立法/理事机构应发挥其对采购职能和采购活动的监督作用，确保采购职能充分承担其战略作用，同时确保包括长期协议在内的采购活动在健全的采购计划和战略基础上得以开展。

## 附件一

### 评价方法

检查专员对通过以下定量和定性方法收集的数据进行了三角测算：

(a) 开展了**书面材料审评**，以通过对参与组织文件的审查获取客观数据，包括长期协议的相关政策文件、采购统计数据、参与组织网站公布的文件、采购手册、长期协议合同模板、采购计划和其他指导准则及工具以及对共同采购的机构间审查。

(b) 向审查所涵盖的 23 个参与组织派发**详细的调查问卷**，以了解联合国系统内为有效使用长期协议而采取的政策、结构和活动。从每个组织获取一份回答作为代表。检查专员从 21 个组织收到了回答<sup>55</sup>——回答率为 91%。

(c) 检查专员根据所收到的答复对数个参与组织的采购干事和申购人开展了**现场访谈**，以获取他们对长期协议在其组织中的相关性和使用、长期协议相关政策 and 流程、作用和责任以及长期协议使用中的成功和挑战的看法。检查专员对参与组织开展了 55 场此类访谈，其中 23 名受访者为采购干事，32 名为申购人。

(d) 同时还对联合国系统外公认为在长期协议使用方面具有良好政策和做法的**参照组织**(例如世界银行和欧盟委员会)进行了访谈。

(e) 检查专员也向纽约、罗马、哥本哈根、维也纳、巴黎、华盛顿特区和布鲁塞尔派遣特派团。选择上述地点是因为这些地点是联合国秘书处(纽约)、粮农组织、粮食署(罗马)、人口基金、开发署、儿童基金会、项目厅(哥本哈根)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、经济合作与发展组织(巴黎)、世界银行(华盛顿特区)及欧盟委员会(布鲁塞尔)，并且选择上述地点有助于尽可能广泛地覆盖参与组织。

(f) **核对表**被用作对参与组织所提供的合同样本系统性审查的一部分。要求参与组织向联检组提交其排名前五(按货币价值)并且在上两个两年期期间(2008-2011)到期的长期协议合同。十二个参与组织<sup>56</sup>提供了其长期协议合同的副本，样本总数为 51 份合同。分析审查了每份合同中关于若干方面的所载条款，并尝试确定合同条款方面的良好做法。

<sup>55</sup> 万国邮政联盟和世界知识产权组织未对调查问卷做出答复。

<sup>56</sup> 其中包括联合国秘书处、粮农组织、原子能机构、民航组织、劳工组织、艾滋病规划署、开发署、教科文组织、儿童基金会、联合国工业发展组织、近东救济工程处和粮食署。

评价方法有两大局限：

(a) 由于资源和时间的限制，检查专员未能向各组织的外地办事处派遣特派团。考虑到各组织的采购活动日益分散，这成为了一个严重的局限。我们无法审查在外地办事处级别上的执行情况，或确定外地工作人员在上述事项上的经验、教训和问题。

(b) 缺乏关于长期协议(例如总数和总量、在总部和外地办事处建立的长期协议、按采购类别和按部门及国家办事处的明细)、长期协议下的利用水平、联合长期协议、对其他组织长期协议的使用(制订)、长期协议业绩和其他关键指标的详细统计数据在一定程度上妨害了长期协议的效率和效力。

## 附件二

## 联合国全系统内使用长期协议的政策和做法概览

政策和做法	组 织																					
	联合国秘书处	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金会	粮食署	项目厅	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	世卫组织	国际电联	气象组织	海事组织	工发组织	世旅组织	原子能机构	艾滋病规划署	妇女署	
制订了长期协议的政策和/或战略	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•						•	•		
制订了长期协议的标准合同/模板	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•							•	•	
区域和/或外地办事处有权建立和管理长期协议	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•				•				•	
在通过长期协议采购过程中考虑了具有社会责任心的采购做法		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•			•	•	•			•		•	
开展了定期采购组合分析	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•		•			•		•
对与其他联合国组织进行协作的成本和收益进行了分析	•				•	•	•		•	•										•		
长期协议合同包含估计数量	•	•		•		•			•		•			•	•	•	•				•	
为长期协议建立并应用了明确的业绩指标	•				•	•	•			•							•			•	•	
其他组织使用相关长期协议的决定无需获得本组织合同委员会的批准					•	•		•	•	•	•					•			•	•		
在长期协议中系统性地包含了一项条款,以允许其他联合国组织对其加以使用	•	•		•	•		•	•					•	•	•					•		
在全球采购网列出了其长期协议	•	•			•			•		•	•			•							•	•
为每份长期协议系统性地收集经验教训	•				•						•						•			•		

资料来源：联检组调查问卷。

## 附件三

## 联合国系统内长期协议的使用情况

组织	2008			2009			2010			2011		
	采购总额 (百万美元)	长期协 议总数	通过长期 协议的采 购百分比	采购总额 (百万美元)	长期协 议总数	通过长期 协议的采 购百分比	采购总额 (百万美元)	长期协 议总数	通过长期 协议的采 购百分比	采购总额 (百万美元)	长期协 议总数	通过长期 协议的采 购百分比
联合国秘书处	3 172	161	65	3 488	135	67	3 145	143	68	3 174	156	73
开发署 <sup>57</sup>	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	582	201	20	534	245	20
难民署	333	52	N/A	414	65	N/A	417	67	N/A	535	82	N/A
近东救济工程处	193	44	8	214	67	10	229	59	13	282	143	15
人口基金	256	50	50	236	80	55	285	100	45	N/A	120	N/A
儿童基金会 <sup>58</sup>	1 100	282	91	1 300	357	92	1 300	368	93	1 600	330	93
粮食署 <sup>59</sup>	N/A	N/A	N/A	400	10	1	400	33	3	423	72	4
粮农组织	97	54	12	124	85	25	157	79	15	121	88	28
教科文组织 <sup>60</sup>	5	2	10	6	1	10	4	4	19	4	7	22
民航组织 <sup>61</sup>	88	3	7	90	3	8	98	6	5	73	7	11
海事组织	N/A	N/A	N/A	15	2	60	18	4	8	18	7	15
艾滋病规划署	N/A	N/A	N/A	72	1	0	89	34	11	52	27	6
总计	5 244	648	-	6 359	806	-	6 724	1 098	-	6 816	1 284	-

资料来源：联检组调查问卷。

N/A：不适用

<sup>57</sup> 长期协议是指统一维护的长期协议，以及对业务股签发和维护的长期协议的最确切估计。

<sup>58</sup> 统计数据仅包含总部。

<sup>59</sup> 统计数据仅包含货物和服务采购，而不包括食品和运输/物流采购。

<sup>60</sup> 统计数据仅包含总部。

<sup>61</sup> 统计数据包含总部和外地。

## 附件四

## 参与组织针对联合检查组建议(JIU/REP/2013/1)应采取的行动概览

报告	预期影响	联合国及其基金和方案														专门机构和原子能机构													
		联合国*	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿童基金会	禁毒办	项目厅	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	艾滋病规划署	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮联	世卫组织	知识产权组织	气象组织
需采取行动		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	仅供参考	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1	e	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E			E	E		
建议 2	e	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E	E	
建议 3	c	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E			E	E		
建议 4	c	E			E		E		E	E		E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E			E	E		
建议 5	c	L			L		L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L			L	L	L	

图例：L：需要立法机构做出决定的建议

E：需要行政首长采取行动的建議

：建议不要求组织采取行动。

预期影响：a：加强问责制；b：传播最佳做法；c：加强协调与合作；d：加强控制与合规；e：提升有效性；f：节省大笔资金；g：提升效率；o：其他。

\* 涵盖 ST/SGB/2002/11 所列所有实体，贸发会议、禁毒办、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处除外。