



第六十九届会议

议程项目 131

审查联合国行政和财政业务效率

联合国采购活动

秘书长的报告

摘要

关于联合国采购活动的上次报告(A/67/683 和 Corr.1 及 2)向大会全面介绍了联合国的采购活动。在该报告附录中,还介绍了独立采购质疑制度试点项目(A/67/683/Add.1)的最新执行情况,以及秘书长对内部监督事务厅 2013 年 2 月 7 日报告中所提建议的答复(A/67/683/Add.2)。

该报告还提及秘书长关于采购改革议程执行情况的报告(A/64/284),该议程由秘书长在 A/60/846/Add.5 和 Corr.1 以及 A/62/525 报告中提出。该报告并概述了拟建立的秘书处采购职能治理结构(A/64/284/Add.1)和可持续采购概念(A/64/284/Add.2)。

行政和预算问题咨询委员会在向大会提交的报告(A/67/801)中欢迎秘书长所做的努力(如上述的往期报告所述),并注意到改善联合国采购工作方面取得的总体进展。

大会第 68/263 号决议要求秘书长提交一份关于联合国采购活动的综合报告,供大会第六十九届会议审议。本报告概述了秘书处在采购的主要领域取得的成就和进展。报告还说明了采购司为增强透明度和问责制并与此同时更好地服务于全球客户而采取的其他几项主要措施。

* 由于技术原因于 2015 年 2 月 17 日重发。



一. 导言

1. 采购司是联合国系统中规模最大、最有经验的采购单位，现已进入转型的后期阶段，从过去的事务性职能转变为本组织供应链中高度专业化的战略伙伴。采购司在联合国采购中发挥领导作用，拥有得天独厚的优势，推动货物和服务采购程序的有效精简。现代化的采购办法要求在各部门、各工作地点、业务任务和预算周期之间实现战略协调与互动。这种采购战略可协调总部、各维持和平特派团、特别政治特派团以及总部以外办事处的业务采购要求，进而实现增效。团结项目的全面执行将补充采购战略，加强多个相互关联的业务流程之间的协调，从而提高效率，减少重复的行政程序。采购司计划利用具有整体性的团结系统，更好地发现采购趋势，进一步衡量和评估效率。

2. 2013 年联合国采购年度统计报告¹ 显示，在 2012 和 2013 年，秘书处在联合国系统所有组织中的采购量最大。采购价值从 2012 年的 3 086 892 401 美元增至 2013 年的 3 234 861 344 美元。对主要商品的分析显示，2013 年采购价值最高的是空运服务、燃料和石油产品及口粮。采购司强化了上述所有三种商品的采购程序，确保以最高效、最有效的方式，为本组织实现最高性价比。

3. 采购司正在实施多项重要举措，进一步提升联合国采购的战略办法，使针对关键需求的采购流程现代化。此类重要举措包括：(a) 利用团结项目的业务情报作为战略采购工具；(b) 调整包机服务的采购流程，以增加竞争，确保跟上行业最佳做法；(c) 持续加强采购业务团队的专业化；(d) 落实电子招标办法；(e) 制定有针对性的采购战略，实现模块化，这是全球外勤支助战略的核心组成部分。

二. 联合国采购从交易采购到供应链管理的转型

A. 联合国采购的战略管理

1. 购职能方面的主要措施

团结项目对采购事务的意义

4. 团结项目的实施有助于建立现代和有效的采购办法，提升透明度、问责制和资源管理，同时更好地为全球客户提供高质量的成果和服务。为实现团结项目的效益，采购司将对秘书处全球采购职能当前的组织结构和相应的职责分工开展战略分析。

5. 团结项目的供应链模块可作为多个相互关联的业务程序的中央平台，这些程序包括采购、招标、后勤与合同管理、接收和验收以及账单支付。团结项目理顺

¹ 联合国项目事务厅，《2013 年联合国采购年度统计报告》，2014 年。

精简了从前“各自为政的程序”，使本组织大大受益，为客户和受益方提供了更高质量的招标和采购服务，使工作人员能够专注于交付成果。此外，团结项目中的功能使申购部门能找到并利用现有的系统合同，新推出的全球合同目录使此类合同普遍可以得悉)，这可以消除重复的采购流程，从而实现增效。

6. 采购司的系统合同历来会考虑到所有相关地点的采购要求。团结项目提高了可见度，预计将因此给本组织创造更大的杠杆效应，即通过累加各地的需求，实现更大的规模效益。为实现这种效率，全球各地采购职能的领导人员要利用本组织的购买力，满足自身的核心需求。这就需要加强整个采购职能的协调，由采购司在采购规划中发挥业务领导作用。当地采购团队的作用也必须得到利用，重点关注利用当地知识和能力而能使本地优势产生最大影响的领域，如与当地供应商互动和联络，确保招标参与者的地域分布更加多样化。根据这一采购战略，采购司正在协调各种进程，为已经采用团结项目的采购单位提供业务指导，如供应商中央注册程序方面的指导。

7. 为了支持这些努力，并为信息和通信技术采购建立适当的治理结构，采购司在 2012 年设立了通信和信息技术科，以应对信息和通信技术迅速变化、错综复杂的要求，重点着眼于其战略作用。该科的重点工作是为战略性质的复杂信息和通信技术方案执行新的合同和采购模式，这有助于本组织完成自身任务，更加注重内部控制，建立更有效的成本控制机制。

长期包机需求招标办法的转型

8. 如上文第 2 段所述，购取包机服务是联合国采购的一个重要战略领域，总支出超过 6.7 亿美元，约占采购司 2013 年采购总价值的 21%。为有效支持维持和平特派团和特别政治特派团履行安全理事会的有关决议，采购司和外勤支助部正在实施航空资产和后勤服务采购的新招标办法，以允许更大的业务灵活性，加强国际竞争，确保为本组织创造更高的价值。

9. 自 1994 年以来，包机和后勤服务的招标方法使用招标书程序，其中列明了联合国具体要求的飞机技术特点，根据“费用最低并符合技术要求”的原则评估报价。如关于联合国采购活动的上次报告(A/67/683 和 Corr.1 及 2)第 37 段所述，采购司在与外勤支助部的协调下，经征求国际民用航空组织(民航组织)的专家意见，改变包机运输的招标程序，从招标书转变为征求建议书。征求建议书概述了本组织的后勤需求，并不规定应如何通过具体的技术解决方案来满足这些需求。因此，授标建议的依据是建议书是否最充分地满足了这些需求，并综合考虑建议书的加权技术和商业价值。这一新的招标方法符合联合国的采购指导原则，同时利用最佳行业做法来满足日益复杂的航空需求。应当指出的是，秘书处已使用了征求建议书方法来开展其他复杂的采购工作，如口粮、燃料、信息技术、医疗和工程方面的采购需求。

10. 为确保在民航组织建议下拟定的订正需求说明和评价标准具有可行性，联合国在 2013 年夏季征求了业界和会员国代表的反馈意见。联合国随后分析了所得反馈，并组织了一次包机会议，来自 30 个国家的 85 家公司出席了会议。会议期间，与会者就招标方法提供了更多反馈意见。30 家公司提供了建设性意见，民航组织—联合国联合工作队在 2014 年春季评价了这些意见。

11. 与民航组织合作制定的包机服务后勤要求订正说明现在包括一个指示性的年度日程表，飞机营运商需要在指定任务区的运行限制范围内提供最适合联合国需求的解决办法。这种做法意味着摆脱对某些机型的系统性依赖，鼓励供应商提出创新办法，以最大效率满足量化的客运/货运要求和专门任务。投标者需要按联合国要求提供适当的飞机和机组人员。这应该有可能减少本组织后勤活动所需的航空资产，同时提供充分的地面支持和后台支持，优化飞行规划和燃料管理。

12. 征求建议书办法要求投标者努力达到对联合国维持和平行动十分关键的主要业绩指标，如飞机可用性、反应能力和快速增援能力。技术评价标准已经现代化，囊括了运营商经验、飞机性能、人员资质和安全监督。随着包机服务招标方法的改变，采购司和外勤支助部正在审查合同管理流程，采用订正的关键业绩指标。在新的征求建议书招标办法中，航空运营商对过去和现有合同的完成情况将作为一项考虑标准，以此促使承包商提供更高标准的服务。

13. 此外，在征求法律事务厅的意见后，审议和更新了联合国包机协议的条款，使本组织的示范合同与当今的航空业做法保持一致。对合同做了多项完善，包括符合行业标准的飞机、机组人员、维修、保险成本计算模式，还修订了提前终止条款，并完善了发票机制以确保迅速付款给包机服务提供方。

14. 从商业角度看，现在采用的征求建议书方法完善了财务估价方法，考虑到重要的间接费用因素。这些因素包括燃料消耗以及涉及到复杂技术解决方案的无形成本因素，如服务方提供的多用途、多功能资产，以及更系统的业务和安全机制。招标方法的改变对定价的全部影响目前还不能确定。需要审查并评估新的招标办法可能带来的任何服务费用差异，与间接成本要素带来的节省进行比较。

15. 为了扩大航空业的参与，采购司在 2013 年 7 月针对提供包机服务的公司启动了供应商综合外联方案。采购司在其网站、公告页面和简报中说明了招标方法的转变，并向常驻代表团发出普通照会，请其广泛分发给各个空中运营商协会。同时，民航组织行业专家在一些航空业出版物中就此发表了文章。此外，采购司还参加了若干商业讨论会和航空商展，吸引航空和后勤服务领域的新业务伙伴。通过大量开展此类供应商外联活动，包括现有供应商和新供应商在内的共 104 家空运公司表示有兴趣进入联合国市场。与此同时，采购司和外勤支助部正在审查包机供应商的现行注册程序，确保注册资格标准符合行业最佳做法，新的公司注册申请能得到及时审核。

16. 为消除重复的审核工作，扩大行业对这一进程的参与，2014 年 6 月，启动了针对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的征求意见稿试点项目，邀请一些新公司参加，参与的资格要求十分简单。因此，尽管具体合同的授标仍要求供应商按要求完成现有的注册程序，但所有有兴趣的航空运营商均可按照新的招标办法参与竞争。到 2014 年 8 月征求建议书活动截止时，联合国收到了各公司提交的 22 份建议书，公司的地域分布十分广泛。在采用以前的邀标书招标方法时，通常平均只能收到 5 份投标书，投标公司的地域分布也有限。征求建议书试点项目得到了如此广泛、多样的反响，有力表明了业界对新招标办法的积极反应。

模块化

17. 根据秘书长关于全球外勤支助战略的报告(A/64/633)，模块化是该战略的一个关键组成部分。模块化是指开发预先设计好的成套服务，其中包括必要的材料、用品、设备和辅助能力，提供全面解决办法，加快外地特派团的部署和扩编进程。大部分货物都是通过采购司与外勤支助部合作订立的系统合同采购的。服务部分是成功实施模块化的关键要素，包括安装和调试设备，建造和竖立建筑物等。在其他辅助因素中，商业承包商发挥着重要作用。

18. 目前，外勤支助部正在拟订对工程和建筑成套服务的要求，包括以下四个模块：(a) 站址准备和地面工程；(b) 垂直建筑；(c) 发电、配电工程、信息和通信配备工程；(d) 供水和环卫工程。

19. 以模块化为目标的采购战略分两个阶段。第一阶段是发标，签订预聘协议，建立通过资格预审、能提供所需服务的供应商名册。在实际要求产生时，即进入战略的第二阶段。这时将为通过资格预审的供应商提供工作范围和要求的具体说明。随后，这些供应商将针对实际需求提交建议书，根据其符合技术要求的程度得到评价。授标以服务订单的形式发放。这种采购战略可以确保在遵守《联合国财务条例和细则》与操作灵活性和快速交付之间实现适当平衡，而灵活性和快速交付是支持维持和平行动的一项重要要求。

2. 对特派团至关重要的下一代合同

口粮合同

20. 部队的口粮供给是外地特派团的一项关键需求，需要予以持续关注和监测，确保部队按时收到安全和高质量的食物。2009 年 3 月至 2011 年 8 月期间，采购司和外勤支助部对口粮需求进行了全面和严格的审查。审查强调质量标准和控制机制，目的是使联合国的口粮业务达到行业标准，加强全球竞争，提高成本效率。同时对示范合同作了修订，以强化关键业绩指标，提升业绩管理，加强业绩不佳情况下的法律和商业申诉机制。对示范合同进行了根本性的修改和完善，采用了贯穿整个供应周期的新标准和程序。

21. 2012 年 9 月, 采购司开始为各类口粮合同重新招标, 采用了订正规格和标准。迄今为止, 有 11 项合同被替换, 另为联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)和联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)这两个新设维和特派团订立了合同, 年度发标价值 3.75 亿美元。

22. 为维和特派团提供口粮和相关服务的合同平均总体成本有所下降, 每年可因此节省约 4 500 万美元。此外, 联合国为 4 个新承包商授予了合同, 其中 3 个来自发展中国家, 这大幅增加了口粮承包商的数目。此外, 经修订的标准通过检查和认证程序, 以及更完善的风险缓解措施, 提升了卫生、食品安全和质量标准。该项目为采购司和外勤支助部赢得了 2013 年联合国 21 世纪奖效率奖。

燃料合同

23. 采购司还负责为规模和复杂程度各异的所有外地特派团采购所需的燃料, 价值逾 10 亿美元。外地燃料业务的方式为(a) 统包; (b) 内部开展/大批交付; (c) 混合运作(统包与大宗燃料交付相结合)。具体的燃料服务形式取决于业务条件和特派团的独特需求。一般而言, 对于供应链要求复杂的大型特派团来说, 统包合同降低了业务和财务风险, 因为此类安排转移了建立和管理特派团燃料储存和分配系统的责任。联合国示范合同进一步保护了本组织的利益, 将产生任何损失、浪费和损害环境的风险和责任转移给承包方。尽管如此, 在运作环境更稳定、风险程度较低、质量达标燃料的供给较充足的特派团中, 依靠商业燃料市场和内部燃料专家来满足特派团的燃料需求可能会实现成本效益。

24. 过去历来是由地方采购单位负责为需求较小的特派团开展燃料合同招标工作。为改善服务, 确保适当的风险管理, 采购司如今也承担了订立小型燃料合同的责任, 以便充分利用自身积累的业务专长。在 2013—2014 财政年度, 采购司代表 8 个特派团开展了招标活动, 年价值 196 182 091 美元。鉴于石油价格的波动, 为最好地确保本组织的利益, 采购司依据国际市场上的可变燃料价格和固定成本要素确立了定价方法。

25. 为补充上述的商业和技术部分, 法律事务厅针对本组织各类燃料业务的具体需求, 制定了复杂的示范合同。合同中通过有针对性的违约赔偿条款, 确保及时调集, 防止发生环境责任, 使业务更具灵活性, 满足快速部署或分发点增加等不断变化的需求。承包商必须遵守适用的行业标准和《联合国燃料作业手册》, 包括建立和维护与环保有关的全面标准作业程序。此外, 联合国燃料承包商有义务在发生任何事故的情况下采取环境补救措施, 且必须购买适当保险。

3. 区域采购办公室

区域采购办公室的治理和结构

26. 如上次报告(A/67/683 和 Corr.1 及 2)第 7 至 13 段所述, 采购司作为试点设立了恩德培区域采购办公室。该办公室是采购司的组成部分, 向外地采购处处长报告, 需遵守所有适用于采购司的程序, 包括在适用情况下接受总部合同委员会的审查。办公室由一名科长领导, 工作人员在不增加费用的基础上配备, 其中 22 个已填补/空缺员额来自维持和平特派团, 2 个员额来自采购司。

27. 2013 年 9 月, 采购司为区域采购办公室设立了新的治理框架, 为制定联合采购计划建立了更明确的程序和政策。2013 年 12 月, 发布了标准作业程序, 以确保遵守治理框架, 在该办公室与其服务的特派团之间执行服务级别协议。这有助于加强利益攸关方的参与, 使他们及时阐明自身需求。

区域采购办公室的主要活动

28. 区域采购办公室在区域一级整合相关特派团的采购需求。2010 至 2013 年间, 该办公室按照联合采购计划设立了 43 个区域系统合同和 134 个特派团专有合同,² 合同的“最高限额”总价值分别为 360 041 315.88 美元和 287 874 463.72 美元。

29. 除了协调区域采购, 区域采购办公室为特派团持续提供采购培训, 进一步加强采购工作人员在这方面的专业能力。为此, 2013 年, 该办公室推出了采购能力建设方案, 提供给联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)、联刚稳定团、非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)和联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)的 200 多名工作人员 2014 年, 该计划将拓展到联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处和中非稳定团。

30. 区域采购办公室为处于扩编和部署阶段的特派团提供核心支持。在联阿安全部队的开办阶段, 该办公室为部队开展了所有采购活动。办公室还采购了各类物资, 如为马里稳定团采购安保必需品, 为中非稳定团采购临时住所和电气材料, 为南苏丹特派团采购货运设施和租用重型设备。在这方面, 还临时部署了区域采购办公室的工作人员, 为马里稳定团的开办提供重要支持。

31. 区域采购办公室的关键目标之一是与区域和本地供应商互动。它为吸引供应商开展各种活动, 如举办商务研讨会, 开展外联方案, 协助供应商注册等。该办公室参与了区域内 13 个国家举办的 20 个商务研讨会, 所有这些国家都是发展中国家。通过促进注册的活动, 2010 年 7 月至 2014 年 9 月期间, 2 051 个供应商通过该办公室在联合国秘书处注册, 如下表 1 所示。

² 特派团专有合同是区域采购办公室代表某一特定的所服务特派团进行招标时产生的合同, 以此利用该办公室的专门知识和能力。

表 1
自区域采购办公室成立至 2014 年 9 月，通过办公室注册的供应商数量

国家	2013 年						2014 年										共计
	截至 2013 年 7 月注册的供应商数量	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月		
埃及	16	—	—	—	—	—	2	1	1	—	—	—	—	—	—	20	
加纳	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	1	4	1	—	17	
肯尼亚	178	1	10	39	14	7	52	22	32	25	34	35	34	78	46	607	
马里	48	5	14	—	3	1	1	3	2	—	—	5	—	3	5	90	
尼日利亚	26	—	—	—	—	—	3	2	9	3	4	3	7	11	10	78	
南非	124	3	3	2	4	—	11	7	13	3	18	3	—	3	3	197	
苏丹	44	3	3	2	2	1	4	—	7	5	2	1	1	—	2	77	
乌干达	236	16	16	28	2	7	23	19	45	21	35	30	15	19	18	530	
其他 ^a	77	—	3	4	20	1	53	25	44	41	23	36	45	39	24	435	
共计	758	28	49	75	45	17	149	79	153	98	118	114	106	154	108 2	051	

^a 博兹瓦纳，中非共和国，科特迪瓦，刚果民主共和国，埃塞俄比亚，几内亚，利比里亚，马拉维，卢旺达，塞内加尔，索马里，南苏丹，突尼斯，斯威士兰，坦桑尼亚联合共和国，赞比亚和津巴布韦。

32. 此外，区域采购办公室还帮助当地商界了解如何与联合国开展商务活动。这方面最成功的活动之一是与非洲多国的国家商会合作发起的“培训培训员”项目。

33. 采购司在认识到区域采购办公室发挥的上述作用的同时，还指出了有待进一步完善的领域。在这方面，该办公室遇到的一个挑战是，虽然有高级管理人员的支持，但难以得到所服务特派团的充分认可。在日常工作层面，必须继续开展变革管理，确保及时合作制定工作说明和技术评价，并提高已订立合同的执行率。该办公室同样要强化时间管理，为客户提供最佳服务。特别是，该办公室有潜力成为团结项目的主要枢纽和知识渠道，以此为客户特派团提供更完善的服务。在这方面，下一个任务是明确界定区域采购办公室的角色，这也是该办公室提高声誉和完善形象的绝佳机会。

B. 业务情报和信息技术工具

1. 新的报告和分析能力

34. 团结项目的中央平台将提供数量前所未有的企业采购数据。除了精细的报告信息，业务情报和跟踪仪表板工具也将促进对重要采购、合同和供应商资料的分析。采购司认识到，数据透明度和可用性的提高可以带来战略利益并对业务产生影响，因此与团结项目业务情报和培训小组合作，扩充了技术支持小组的数据分析能力。

35. 通过利用新的数据平台、工具、内部采购数据管理和分析技能，采购司将能更高效、更有效地跟踪采购趋势(如系统合同的利用)，对本组织的采购工作产生新的认识。具体做法是分析端到端的采购工作流程，审查商品、货币价值、参与供应商数量、采购时间表等关键指标的信息，并跟踪文件的修改情况。这些工具进一步有助于衡量和评价具体采购活动的效率以及采购司的主要业绩指标和业务目标，如周转时间。由于供应商信息综合数据库的开放，不同地点、采购团队和合同都可以了解有关供应商的表现。

2. 电子投标试点项目

36. 2014 年上半年，采购司启动了电子投标试点项目，范围仅限于由采购司通信和信息技术科管理的询价活动。³ 试点项目的选择范围是风险相对较低、价值较低和较简单的询价活动。采购司采用电子投标办法的主要目标是(a) 实现增效；(b) 减少文件印刷和保管要求，减轻碳足迹。

C. 采购业务组的专业化

1. 执行采购培训路线图

37. 采购司目前为采购、申购和合同管理单位提供 7 个在线课程，包括第一阶段的基础采购教育课程和第二阶段的高级课程。第一阶段的课程包括采购基本知识、采购方面的道德操守和廉正、《采购手册》概览和最优性价比。第一阶段培训是采购工作人员的必修课程，向所有联合国工作人员开放。第二阶段的培训在近期推出，是供申购人、采购工作人员和合同管理人员学习的高级课程，包括采购规划、采购中合同问题和合同管理等课程。2007 年以来，采购司为联合国共同制度中的人员颁发了 4 323 份课程结业证书，其中 3 177 个在维持和平特派团和特别政治特派团，283 个在总部以外的办事处，532 个在总部，331 个在其他办事处和机构。采购培训学校的开设取得了显著成效，为多专业的采购人员队伍提供标准培训，这有助于确保本组织的适用原则、条例、细则和程序得到高度遵守。采购司的一个中央数据库便利了对培训政策遵守情况的监测。通过开展持续培训 and 专业化，采购职能的内部控制框架得到加强，继续为本组织减少低效和职业道德违规的风险。

2. 采购工作人员的认证

38. 采购工作人员还可以接受在线高级培训，得到国际认可的采购培训机构的专业认证。采购司继续向工作人员提供机会，提高他们在价值链管理、后勤和运输等专门领域的专业能力。

³ 经费数额不高于 40 000 美元。

D. 治理和管理文化

1. 治理

39. 在 2008 年成立了政策、合规与监测科之后，采购司执行了强有力的合规监测方案，在总部和外地极大促进了遵守联合国《财务条例和细则》、《采购手册》和国际公认的最佳采购做法的情况。为监测合规情况采取了一系列措施，包括对维持和平特派团、特别政治特派团和总部进行现场审查；在首席采购干事年度会议上，与取得资格认证的专家和同行召开研讨会并进行讨论。此外，根据内部监督事务厅 2013 年 2 月 7 日报告的建议，秘书处正在开展分析，研究是否需要建立更强的全球合规监测能力，监测秘书处的大量采购活动。

40. 采购助理对维持和平特派团和特别政治特派团的访问项目取得了良好成效。因此，采购司计划将该项目的范围扩至各个总部以外办事处、区域委员会和法庭。因此，秘书长打算寻求额外资源，用于项目的扩展，如上文所述，在 2016—2017 两年期内扩大采购助理访问的范围。此类访问将协助有关实体在团结项目的初期阶段顺利运行并开展供应商集中登记工作。

41. 如上次报告(A/67/683 和 Corr.1 及 2)第 16 段所述，为确保妥善管理和问责，中央支助事务厅继续认真、谨慎管理采购活动的授权。特别是，2012 年 7 月，采购授权的调整生效，转由主管外勤支助事务副秘书长负责，维持和平特派团采购科和地方合同委员会的采购门槛值从 75 000 美元提高到 150 000 美元，同时辅以适当的内部控制和更加完善的报告和监测要求，以减少风险。在地方合同委员会对高价值和招标过程复杂的采购进行战略审查的情况下，这种采购授权带来了增效。治理工作的另一个方面是要求负有实物和财政资源责任的高级别工作人员根据秘书长公报 ST/SGB/2005/7，通过主管外勤支助事务副秘书长的技术审核。

2. 道德操守、廉正和诚信的管理文化

42. 采购司建立了有效的政策能力，确保本组织能跟上行业最佳做法，在工作人员和供应商中倡导讲求道德操守和廉正的文化。所有采购从业人员都必须完成道德操守和廉正的强制性培训。采购人员必须继续遵循由道德操守办公室管理的强制性财务披露方案，提交年度披露报告供独立专家审查，以减少发生利益冲突或其他不当行为的风险。

43. 如 A/64/284 号文件第二节 C 部分所述，过去 8 年中，采购司着重加强了内部控制和监督机制。具体措施包括发布《联合国供应商行为守则》，其中规定供应商必须遵守庄严载入《联合国宪章》的价值观。此外，还实施了对联合国采购工作人员的离职后限制政策。采购司与道德操守办公室保持日常联系，主要讨论利益冲突方面的问题，并在商业研讨会上对供应商积极宣传《全球契约》原则。人力资源管理厅在 2014 年秋季推出了最新的联合国道德操守和廉正课程，

采购司人员对该课程的完成率为 94%，体现了采购司对道德操守和廉正问题的高度认识。

E. 独立采购质疑方案的状况

44. 为加强内部控制并促进廉洁、公平和透明的采购，秘书长在 2009 年 11 月以试点形式组建了授标审查委员会，建立了独立采购质疑制度。委员会为在采购司招标项目中失利的投标单位提供在采购授标后提出质疑的机会。独立专家将审查此类质疑，确定其合理性，并向主管管理事务副秘书长提出建议，供其做出最后行政决定。目前，根据试点项目，只能对由总部采购司和区域采购办公室(恩德培)发出、估计价值至少为 200 000 美元的招标提出采购质疑。试点项目被延长至 2015 年 6 月 30 日。

45. 2009 年 11 月至 2014 年 9 月期间，采购司发出 1 311 项邀标，其中 751 项的价值符合接受采购质疑的要求。同期，采购司做了 169 次情况陈述，有 31 项采购质疑提交给授标审查委员会书记官长。有 6 项质疑满足资格要求。主管管理事务副秘书长在考虑了授标审查委员会各专家的报告后，对 6 项质疑中的 4 项做出了决定，其中两项质疑有效，两项被驳回。在另两项质疑中，一项应投诉人请求返回采购司，供进一步情况说明，另一项由投诉人撤回。

46. 独立采购质疑制度的建立和相关专家的建议进一步强化了采购司的采购进程。因此，秘书长建议长期设立授标审查委员会，并分阶段扩大采购质疑的资格范围。第一阶段将在 2016 年 1 月 1 日之前执行，范围将拓展到总部以外各办事处(日内瓦、维也纳和内罗毕)发出的 20 万美元以上的招标。覆盖范围还将进一步扩展到区域委员会和法庭的招标(第二阶段)以及维持和平行动和特别政治特派团的招标(第三阶段)。在阶段一扩展的数据得到评价后，将确定阶段二和阶段三的执行时间表。

47. 在扩展工作的第一阶段内，授标审查委员会活动所需的书记官长和行政支持人员仍来自总部合同委员会秘书处的现有人力资源。为进一步扩大规模，将探索其他替代办法，包括为授标审查委员会设立专门的支持架构。在第一阶段结束、进一步扩展开始之前，秘书长将向大会提供补充资料和建议，说明扩展所需的未来预算和人员配置要求。

F. 供应商管理和外联

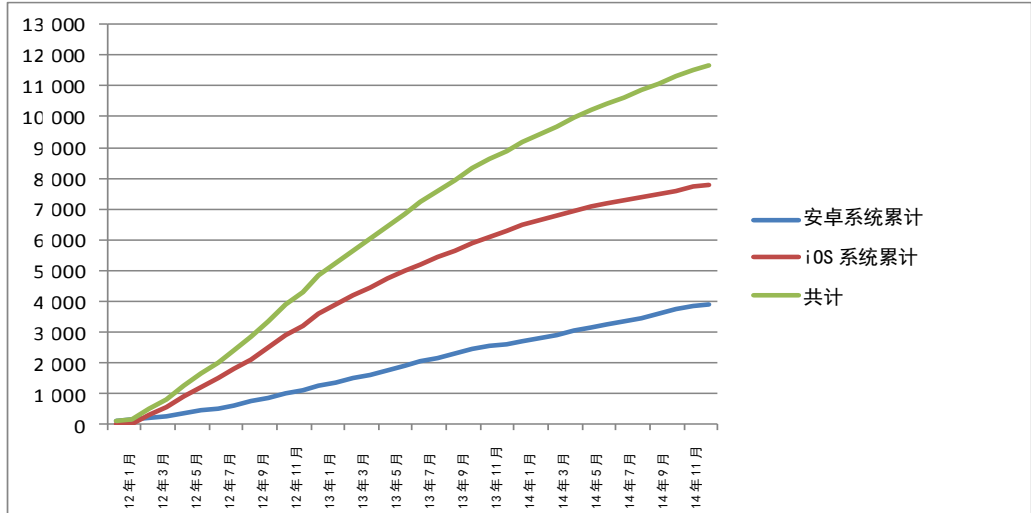
1. 全方位外联办法

48. 采购司继续在供应商外联活动中采用多层面战略，将针对性的互动活动与普遍外联方案相结合。互动活动包括参与多机构企业研讨会和两年期国际商会大会，在联合国秘书处举办商务研讨会，为会员国和商会举办“培训培训员”课程，

这些活动使参与者有机会与采购司的代表面对面交流。更广泛的外联机制包括升级采购司网站和发布移动应用程序升级版，这使采购司能利用有限资源获得更广泛的受众。采购司因开发该应用程序获得了联合国 21 世纪奖的技术奖。下图说明了 2012 年以来移动应用下载不断增加的趋势。

采购司移动应用下载情况

下载次数



49. 采购司利用多种工具，与供应商、商会、会员国和其他实体持续互动，这些实体为维持不断扩大、多样化和活跃的供应商名册发挥着关键作用。

表 2

2009—2013 年期间举行的联合国商务研讨会活动

年份	商务研讨会地点	活动次数	参与供应商数目	与其他机构联合举办的活动
2009	发展中国家/转型期国家	27	1 353	14
	工业化国家	14	454	5
2009 年共计		41	1 807	19
2010	发展中国家/转型期国家	35	2 316	4
	工业化国家	8	426	1
2010 年共计		43	2 742	5
2011	发展中国家/转型期国家	35	2 133	11
	工业化国家	16	855	5
2011 年共计		51	2 988	16

年份	商务研讨会地点	活动次数	参与供应商数目	与其他机构联合举办的活动
2012	发展中国家/转型期国家	35	3 188	6
	工业化国家	17	763	3
2012 年共计		52	3 951	9
2013	发展中国家/转型期国家	27	2 509	11
	工业化国家	13	808	10
2013 年共计		40	3 317	21

50. 上文表 2 中列举的研讨会不仅是开展采购的一个重要途径，还提供了与商界互动的机会，有助于更好地了解市场上的最新技术和创新。例如，2013 年 11 月举行的技术博览会就是一次十分成功的活动，彰显了采购司发挥的变革推动作用，并在特派团支助主管/主任的年度会议上，向总部和外地的高级管理人员介绍了私营部门的最新创新。

2. 增加发展中国家及经济转型国家供应商的商业机会

51. 确保为发展中国家和经济转型国家供应商提供商机仍是本组织工作的重中之重。采购司积极推广联合国提供的商机，尤其侧重于发展中国家和经济转型国家，为此开展了多种活动，如商业研讨会、年度会员国简报会、政府代表培训、会员国代表团会议等。此外，采购司与维持和平特派团、政治特派团、总部以外办事处、区域委员会和联合国秘书处其他单位密切合作，找出有益于发展中国家和经济转型国家供应商的区域商业机遇。下表 3 说明了这些努力所带来的重大收益。

表 3
2009 年至 2013 年采购量趋势

(百万美元)

年份	在发展中/转型期国家的采购量 (百分比)		在工业化国家的采购量 (百分比)		采购量共计
2009	1 475	40	2 242	60	3 717
2010	1 622	48	1 749	52	3 371
2011	1 865	54	1 604	46	3 469
2012	1 727	56	1 360	44	3 087
2013	1 775	55	1 460	45	3 235

3. 简化供应商注册流程

52. 为了使联合国全球采购网的所有成员组织采用共同、统一和简化的供应商注册程序，秘书处领导开展了供应商注册改革项目。该项目由管理问题高级别委员会采购网络于 2012 年启动，并得到了高级别管理委员会统一业务做法指导委员会的资金支持。供应商注册程序被大大简化，以期更好地满足发展中国家和转型期经济体供应商的需求。2013 年 11 月 16 日，供应商改革项目结束，实现了供联合国全球采购网所有成员实体使用的单一供应商注册系统。新的注册系统包括一个基本层次的资质要求，供应商提供公司最基本信息后即可快速注册。另有两个层次的资质要求，规定了更严格的注册标准，且须对授标价值超过特定限额的合同开展尽职调查。

53. 随着团结项目及单一全球供应商名册的启用，本组织正抓住这一独特机会，进一步整合和简化曾是分化的供应商登记和管理程序。采购司将继续利用这些举措，为联合国秘书处供应商名册的全球管理建立业务框架。框架将采用集中管理的方式，开展全面的法律和财务尽职调查及供应商审核。为此，中央支助事务厅设立了一个临时的主数据管理小组，在意大利布林迪西全球支助中心运作。这一工作十分成功地从供应商名册中去除了重复、不准确和不完整的记录。几十个不同的供应商数据库被精简为一个单一的可运作平台，服务于秘书处所有实体，包括外地实体。为继续开展这一工作，使其能够持续，秘书处将要求把现有的临时资源常规化。

4. 加强财务监测系统

54. 采购司建立了新的监测和评价框架，以应对不断变化的财务和供应格局。新的评价框架汲取了采购司和 18 个国际组织所积累的经验教训，与金融行业的最佳做法保持一致。新系统的主要特征如下：

- 摒弃在初始注册阶段采用“一刀切”的评价办法，转而采用为具体行业量身定制的评价办法
- 使用符合最新财务管理方法的比率和基准
- 开展相关的财务评价，更侧重于更加重要的采购阶段，如资格预审、建议书评价和合同授标
- 定期审查与本组织签订了高风险和(或)高价值合同的供应商的财务健康状况

上述最新办法有助于确保充分的风险管理，同时提高业务效率，强化国际竞争。

5. 供应商审查委员会

55. 供应商审查委员会负责审查下列问题：

- 不符合注册标准的供应商名册注册申请
- 申购人和(或)其他联合国工作人员对供应商未能履行所授合同条款和条件的投诉

56. 除了第 55 段中包含的问题，供应商审查委员会特别强调采购司《供应商行为守则》的遵守。对于行为违禁的供应商，包括但不限于腐败、欺诈、胁迫、串通舞弊、阻挠或任何其他不道德的做法，委员会将在与道德操守办公室、法律事务厅和内部监督事务厅的协商下，对相关供应商的登记状况进行特别审查。实际经验证明，在上述强化的供应商审查委员会机制的妥善运作下，需要供应商高级审查委员会开展进一步审查的情况减少。

57. 管理问题高级别委员会采购网络所通过的供应商资格示范政策框架的执行已有计划。采购司目前正在评价所需的机制、程序和辅助架构，以在秘书处的业务环境中成功执行该示范政策框架。

G. 与联合国系统其他组织开展联合采购或合作式采购活动：“一个联合国”采购构想

1. 管理问题高级别委员会采购网络

58. 管理问题高级别委员会采购网络通过建立合作采购安排、简化和统一采购做法、促进采购工作人员专业精神等办法，提高了联合国系统采购职能的效率和效益。采购司积极推动该网络中几个工作组的工作，涉及统一做法、供应商管理和供应商联络等领域。通过参加该网络举行的半年期会议，采购司了解了其他工作组开展的活动，如可持续采购和专业化，还了解了采购领域的其他最新发展和举措，如采购改革项目和最新技术发展。采购网络交付的成果包括：修订了《供应商行为守则》，通过联合国全球采购网统一和简化了供应商注册程序，制定了供应商资格示范政策框架、多机构商务讨论会主办方导则、联合国组织采购手册的标准化目录，并为联合国系统建立了一整套采购培训方案。

2. 与联合国系统各机构合作的新发展

59. 采购司继续支持联合国各实体通过战略合作促进采购协调。联合国系统各机构能够按照采购司的系统合同下单，而新合同的要求有时也会考虑到各机构的需求，为某个特派团或总部提供支持。例如，地方机构可以利用采购司设立的燃料合同，将自身需求与大型维和特派团的需求合并，以此实现规模效应，降低小型机构各单位的燃料成本。

60. 按照联合检查组在关于联合国系统采购改革的说明(JIU/NOTE/2011/1)第 246 段中提出的建议,管理问题高级别委员会采购网络启动了一个项目,探讨代表联合国各组织合作采购车辆的机会。秘书处目前正在根据统一的车辆要求和预计的合并采购量,为联合国特派团和全球各地的联合国实体进行客车国际招标(包括 4x4 小客车、轿车、微型公共汽车、公共汽车和皮卡)。该项目的概念性工作由联合国开发计划署协调开展,由外部咨询人提供总体项目管理方面的支持,并在秘书处领导下协助设定通用规格,确保尽可能广泛地体现联合国全球各实体的需求。所有主要联合国机构都参与了界定要求和评价标准的工作。由此产生的合同预计最长期限为五年,计划在 2015 年上半年启用,将在车辆的整个生命周期内为联合国车队提供全套售后支持。

61. 在秘书处的其他伙伴中,联合国项目事务厅(项目厅)为支持外地业务发挥着特殊作用。虽然项目厅为采购领域提供增加值的能力有限,但该厅为项目管理、质量控制和质量保证以及合同管理提供了极为宝贵的支持。2014 年与项目厅新签署的谅解备忘录既体现了这一点。根据该谅解备忘录为主管外勤支助事务副秘书长提供了新授权,这进一步促进了两个单位之间的协同作用,克服了官僚主义的繁文缛节。设想在适当时候对新谅解备忘录环境下所积累的经验和教训开展全面审查。

三. 挑战

A. 需进一步审议可持续采购问题

62. “可持续采购通过追求资源效率,改善产品和服务质量并最终优化成本”,⁴整合了契合并有利于保护环境、促进社会进步和经济发展的各项要求、规格和标准。在此方面,秘书长注意到联合检查组在其题为“联合国系统各组织的环境状况”的报告(见 A/65/346)的第 10 条建议中促请“联合国系统行政首长……应参照东道国当地条件和外地办事处的需求制定内部可持续采购政策和准则”。如能引入结合了各种社会和环境需求的可持续性理念,那么联合国采购将面临一个重大的发展机会。在执行可持续采购时,将遵守本组织的采购原则,即最佳性价比、公平、诚信和透明、有效的国际竞争及符合联合国利益。

63. 为有效促进可持续采购的落实,必须采取下列主要行动:(a) 深入分析可持续采购的成本和非成本效益;(b) 界定在联合国采购市场中,有哪些构成部分可通过实施可持续采购实现最大成效,同时面临最小的财务和业务风险。如果会员国在原则上核准这一办法,采购司将协同秘书处其他有关方面,启动低影响的试点项目。

⁴ 管理问题高级别委员会采购网络采用的定义。

B. 实现快速反应的现有工具和愿景

64. 联合国采购职能过去常因在不可抗力情况下延迟交付迫切需要的货物和服务而受到批评。为解决这一问题，并考虑到海地救济行动中的经验教训，主管中央支助事务助理秘书长做出了紧急采购授权，以便立即采取采购行动，事后向总部合同委员会报告。目前，联合国埃博拉应急特派团(埃博拉特派团)的货物和服务采购(用以应对埃博拉疫情)使用了这种授权。此前，2010年海地地震后的应急响应工作也得到了类似授权。此外，为满足紧急需要，采购司可灵活压缩新采购程序的时间表。在马里稳定团和中非稳定团的开办阶段，缩短时间表为支持特派团的紧急需求发挥了至关重要的作用。

联合国埃博拉应急特派团所做的努力

65. 纽约联合国总部设立了埃博拉危机中心后，采购司为协调支持埃博拉特派团的全球采购发挥了重要作用。为此，采购司与所有相关机构密切合作，如世界卫生组织、世界粮食计划署(粮食署)、联合国儿童基金会及其他利益攸关方，确保做出迅速有效的反应。

66. 2014年9月12日，主管中央支助事务助理秘书长将紧急情况下的采购授权授予采购司司长。目前，紧急授权允许采购司订立5 000万美元的合同，事后向总部合同委员会报告。这种授权的一个条件是，采购司司长必须每三天向助理秘书长报告在紧急采购授权下开展的所有采购。

67. 安全理事会通过第2177(2014)号决议后，采购司与埃博拉特派团和外勤支助部密切合作，在三个疫情最严重的国家协助建立特派团基础设施，并促进与粮食署签订一项技术协议，以便利用在阿克拉的联合国人道主义应急供应站的设施。其他活动包括设立单位和开展业务，例如为卫星服务和多种电信需求、地勤服务、信息技术顾问及非接触温度计、独立胶囊等其他几类物品订立合同。此外，采购司为埃博拉特派团建立了燃料供应合同，在加纳、几内亚、利比里亚和塞拉利昂提供燃料和服务。采购司还安排从联合国驻黎巴嫩临时部队、达尔富尔混合行动和联合国后勤基地空运车辆。此外，采购司还启用了现有合同中的备用飞机，协助向埃博拉特派团部署直升机。除了为塞拉利昂和几内亚的联合国非埃博拉诊所提供医疗设备和用品，采购司还在为三个疫情国家以统包形式设立联合国埃博拉诊所。

四. 结论

68. 借助执行团结项目带来的机遇以及近期在加强和理顺采购程序方面取得的进展，采购司正在实现业务转型，从事务性职能转变为采购和供应链管理中的战略伙伴。这一战略转变将提升效率、更明智地利用资源、提高应对危机局势的能力，同时促进采购人员更专业化的专业化。采购司将发挥领导作用，继续为全球

采购活动提供支持和指导，发现开展机构间合作的机会。通过在供应链管理中实现业务效率的总体战略，同时增强推动与行业最佳做法和政策同步的能力，采购司不仅能在符合联合国规章框架的条件下创造价值，还能减少整个联合国组织遭遇声誉挑战和财务困难的风险。

69. 请大会注意到本报告。
