



第七十一届会议

议程项目 133

审查联合国行政和财政业务效率

## 联合国秘书处的采购活动

### 行政和预算问题咨询委员会的报告

#### 一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于联合国秘书处的采购活动的报告(A/71/681)。行预咨委会在审议该报告期间会晤了秘书长的代表，他们提供补充资料并作出澄清，最后提出了于 2017 年 3 月 1 日收到的书面答复。

2. 秘书长的报告是根据大会第 69/273 号决议提交的。大会在该决议中请秘书长在下一份进度报告中，除其他外，列入有关下列方面的资料：(a) 全球采购系统；(b) 有关在乌干达恩德培设立的区域采购办公室职能的最新资料；(c) “团结”系统对采购流程的影响；(d) 采购航空服务中采用不同的招标办法的各种利弊；(e) 对电子招标试点项目的评估；(f) 关于授标审查委员会和供应商审查委员会的发展情况的最新资料；(g) 关于秘书长加紧努力，促进从发展中国家和经济转型国家采购的最新情况。

#### 二. 评论和意见

##### A. 采购趋势

3. 行预咨委会询问后得到了 2012 年、2013 年、2014 年和 2015 年按主要货物和服务类别编列的采购趋势数据(见本报告附件一)。这些数据显示，采购总量从 2012 年的 30.869 亿美元增至 2015 年的 33.514 亿美元。



## B. 全球采购系统

### 服务提供方面的区域采购

4. 行预咨委会回顾，大会第 69/273 号决议决定在乌干达恩德培设立区域采购办公室，作为秘书处采购司内的一个常规部门，并期待收到关于该办公室在全球服务提供模式中的职能的最新资料。

5. 秘书长在其报告中指出，在实施“团结”系统以及诸如全球外勤支助战略和供应链管理战略等其他举措之后，秘书处现在有能力重新审查其采购业务，包括治理框架、组织结构和世界各地采购办公室的分布等(A/71/681，第 4 段)。

6. 该报告指出，采购司最近进行的研究显示，采购支出和采购人员的分布失衡。例如，77%的采购支出是通过采购司，包括区域采购办公室订立的全球和区域系统合同及定期合同产生的；15%是外地特派团进行的价值较低的当地采购；其余的 8%为总部之外办事处、各法庭和区域委员会的采购支出。与此形成对照的是，57%的采购工作人员设在和隶属于外地特派团，24%设在采购司，19%设在总部之外办事处、各法庭和区域委员会。行预咨委会询问后得到了进一步的细节，其中列出了不同的维持和平特派团和外地政治特派团以及其他办事处每名采购人员的平均采购量(见本报告附件二)。提供的数据显示，不同的维持和平特派团和外地政治特派团每名采购人员的平均采购量不同，从 2 260 万美元左右至 182 000 美元不等，总部之外办事处、各法庭和区域委员会的每名采购员的采购量从 360 万美元至 558 000 美元不等。<sup>1</sup>

7. 行预咨委会询问后获悉，总部采购司及区域采购办公室每名采购人员的平均采购量的数据没有列入附件二的数据中，因为总部及区域采购办公室的采购工作的性质更具战略性，涉及确立长期、全球和区域系统合同。行预咨委会还获悉，秘书处设想，将来把更多的交易性工作从地方一级转移至区域一级，如区域采购办公室，以支持合并资源，使采购资源远离外地特派团，通常外地特派团的工作人员费用和安全风险较高。行预咨委会还获悉，根据用于制作上述数字的相同的“团结”系统的数据，平均每名采购工作人员的采购量在总部为 1 890 万美元，在区域采购办公室<sup>2</sup>为 285 673 美元(见上文第 6 段和附件二)。

8. 行预咨委会认为，有必要就秘书长的报告(A/71/681，第 6 段)提及的资源不均衡现象进行更详细的解释。此外，还需要进一步澄清估计与全球和当地采购有关的工作量以及与执行采购交易有关的工作量所使用的基本数据分析和方法。行预咨委会相信，秘书长将在其下次报告中作出此类解释。

<sup>1</sup> 根据“团结”系统截至 2017 年 2 月 1 日的的数据：工作人员数据依据的是“团结”系统在“采购来源”进程中的“买方”和“审批者”角色。采购量数据依据的是 2016 年发布的采购订单价值(初步数字，以后可能有变动)。

<sup>2</sup> 区域采购办公室的数字依据的是 2016 年第三季度根据该办公室订立的区域系统合同而发出的订购单。

9. 秘书长的报告指出，上述资源不均衡导致效率低下，需要考虑改变结构。秘书长报告指出，一个设有不严格锁定地点的多个中心的采购组织，由这些中心为相关特派团履行采购职能，再加上重新调整资源，使其与工作量匹配，就会更好地为本组织服务。秘书长在他的报告中提出采取分阶段办法实现这一目标，并表示，将拟定一项提案，在全球服务提供模式框架内合并地方办事处。

10. 行预咨委会询问后获悉，将通过实施“团结”系统，促进采购业务的结构变化，“团结”系统消除了基于位置的业务障碍，采用了统一的流程，并能够报告和实时管理采购活动。中央支助事务厅正在与客户和利益攸关方密切协调，审查对治理框架的调整以及对世界各地采购办事处的组织结构和分布的改变。采购方面的未来服务交付提案，包括任何提议的组织结构改变，将以全球服务提供模式方面的数据收集为基础。根据设想，把采购业务合并进入各中枢和卓越中心将提高秘书处采购业务的效率，并实现效益。

11. 行预咨委会期待获悉上述审查的结果。行预咨委会认为，秘书长任何提出的建议，应寻求最大限度地提高效率和业务效力，同时考虑到各个办事处和实体的特殊性并需要满足其采购需求。行预咨委会期望提出的任何采购服务交付提案，必须与诸如供应链管理系统等其他举措进行充分协调和整合。<sup>3</sup>

#### 内罗毕的试点项目

12. 秘书长的报告介绍了一个正在内罗毕试点的项目，该项目是要向联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)和秘书处人道主义事务协调厅提供采购支助(A/71/681，第8至12段)。该报告指出，正在利用该项目试行一个提供采购支助的办法，该办法利用“团结”系统并利用秘书处设在需要货物和服务的地点的采购办公室的能力。此外，上述各组织可以调阅采购司与联合国系统内的客户的合同以及维持和平特派团和总部以外办事处的地方合同，从而在许多情况下减少采购周转时间。为了确保可以继续在地地方一级进行微小的采购活动，而不必提交总部处理，还给予环境署、人居署和人道主义事务协调厅的某些办事处有限的授权，但前提是有关人员必须完成强制培训。与联合国内罗毕办事处和环境署及人居署签署了服务级协议，根据这些协议，来自人居署和环境署的采购案件由内罗毕和纽约买方主管管理。在试点项目中，联合国内罗毕办事处的首席采购干事就采购相关事项向总部采购司汇报工作。

13. 秘书长的报告指出，2016年1月，内罗毕事务委员会召开了一次会议，讨论了试点项目情况，与会的各机构证实，总体来说，新的模式运作良好，可在别处复制。行预咨委会询问后获悉，为联合国内罗毕办事处设立的一个类似的模式，带来了更大的客户满意度，并改进了采购服务的交付，正考虑在联合国日内瓦办事处和维也纳办事处加以复制。行预咨委会建议大会请秘书长在下一份报告中提供最新资料，说明通过落实联合国内罗毕试点项目所取得的成果，以及在联合国日内瓦办事处和联合国维也纳办事处复制内罗毕模式的可行性。

<sup>3</sup> 见 A/71/681，第1和4段以及 A/71/390，第66至77段。

## 调整采购权和问责标准

14. 秘书长报告第 13 和 14 段提供信息，说明了采购权的授权情况。报告表示，鉴于因实施“团结”系统提高了透明度和减少了风险，自 2015 年 6 月起提高了授权门槛值。所有 100 万美元以上的案件均在经总部合同委员会审查后，由主管中央支助事务助理秘书长决定，但联合国日内瓦办事处和联合国维也纳办事处除外，在与内罗毕的新模式协调一致前，这两个办事处目前的门槛值仍为 500 万美元。行预咨委会获悉，如果在联合国日内瓦办事处实行内罗毕安排，将有一个例外，就是要维持战略遗产计划现有的 500 万美元门槛，以确保项目交付的效力。

15. 在这方面，行预咨委会回顾，审计委员会在其关于 2015/16 期间维持和平行动的报告中讨论了采购权的授权问题(A/71/5(Vol.II)，第二章，第 181 至 191 段)。审计委员会指出，对维持和平特派团来说，主管中央支助事务厅助理秘书长将采购权下放给外勤支助部副秘书长，后者将采购权下放给特派团支助主任/负责人，特派团支助主任/负责人则进一步将采购权下放给采购工作人员。审计委员会注意到，外勤支助部在提交采购权次级授权副本和有关所有核准采购超过 500 000 美元的核心需求的季度报告以及关于协助通知书和“事后”案件方面有延迟。审计委员会还注意到，外勤支助部不充分了解特派团的采购科、其工作人员和他们的培训状况。审计委员会强调，每个采购权的授权是对个人的授权，被授权者要负责和进行问责，以确保在他或她的权力下进行的采购，符合《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2013/4)、《采购手册》和联合国所有其他相关指示。行预咨委会相信，秘书长将就这一事项采取后续行动，并采取措施确保全面及时适用采购报告程序，并改进维持和平特派团和其他办事处和实体的采购问责制和责任。

## 世界粮食计划署联合运输小组

16. 秘书长报告第 17 至 19 段介绍了 2013 年世界粮食计划署(粮食署)与秘书处签订的一项框架协议，该协议的目的是努力共同确定和采取举措，促进以更有效、高效和连贯一致的办法来开展供应链业务。该报告表示，2015 年，两个实体确定有机会设立一个联合运输小组。秘书长报告表示，该项目通过把为联合国外地特派团提供的货物与粮食署的运输量合并，有助于更好地利用货运和租船费率，从而为减少成本提供机会。行预咨委会长期倡导增加联合国系统各实体之间的协作与合作，因此，欢迎这一倡议。行预咨委会建议大会请秘书长在其下一次报告中提供有关运输服务实现增效和节约情况的资料。在这方面，行预咨委会鼓励秘书长，以联合国系统行政首长协调理事会主席的名义，在管理问题高级别委员会采购网络中，加强联合国各组织之间在与采购有关的事项方面的协调与协作(另见下文第 42 段)。

## 授标审查委员会

17. 秘书长的报告第 22 至 26 段提供了有关授标审查委员会的最新资料，该委员会是独立的采购质疑体系，其设立目的是审查供应商提交的材料是否得到正确对待和公平评估。报告指出，针对 2016 年 1 月 1 日以来发布的招标文件，已开始扩大授标审查委员会的覆盖范围，以包括总部之外办事处(日内瓦、内罗毕和维

也纳)，但尚未收到对这些办事处的招标文件的质疑。在总部方面，报告指出，2014年10月至2016年5月期间共收到19项采购质疑，其中有11项质疑由于不符合为审查制定的标准而未获接受，2项被供应商撤回，6项接受了委员会专家的审查，专家建议否定6个案件中的5个案件的质疑。专家建议维持余下那个案件中提出的一部分质疑，但主管管理事务副秘书长没有核可这一建议。

18. 行预咨委会就为审查制定的标准询问后获悉，在以下情况下可拒绝质疑：(a) 招标来自授标审查委员会地理覆盖范围(总部和恩德培区域采购办公室以及日内瓦、内罗毕和维也纳采购办公室)以外；(b) 质疑与供应商本身的提案无关，但怀疑其他提案的可信度或质量；(c) 质疑本组织的政策和做法或本组织对采购原则的定义(例如，不同意何为“最物有所值”这一概念)；(d) 质疑根据其他机构(如供应商审查委员会)的建议作出的决定。行预咨委会还获悉，在几个案件中，供应商一旦在后续情况汇报中得到补充资料或澄清后，便撤回了质疑。行预咨委会相信，秘书长将继续在下次报告中提供有关扩大授标审查委员会覆盖范围的最新资料，并说明收到的质疑以及处理情况。

#### 采购业务组的专业化

19. 秘书长的报告第27至30段提供了涉及采购职能培训和专业化的活动和举措的详细情况。行预咨委会获悉，采购司和人力资源管理厅与秘书处其他相关部门协商，正在审查各种备选方案，以便在设计青年专业人员方案时将采购纳入最相关的职类，特别是管理和行政职类或后勤、运输和供应链职类。此外，采购司正在审查其经常预算以及维持和平支助账户P-1和P-2职等员额，这些员额可在今后由合格的青年专业人员方案候选人填补。行预咨委会欢迎这一举措，并鼓励秘书长加快这方面的努力。

### C. 信息系统和业务情报

#### 实施“团结”系统及其对采购的影响

20. 在“团结”系统对采购的影响方面，秘书长报告强调了下面具体体现在若干领域的进展：(a) 遗留系统已经清除；(b) 在全秘书处执行了单一的端到端流程(采购到支付)，涵盖从订购到支付的全部业务往来；(c) 采购司现已迁移到全秘书处的单一供应商数据库；(d) 在合同利用情况、未交付情况、未结购物车和供应商招标邀约活动方面正在开发新的报告和分析能力；(e) 在今后一年里，采购司将重点改进各采购单元的业务，提高效率，使报告更加透明，并实现“团结”系统的效益。秘书长报告指出，采购司正在其网站上公布总部和维持和平行动的所有40 000美元以上的授标。行预咨委会对这些进展表示欢迎，并鼓励秘书长继续更好地利用“团结”系统中所载的数据，并提供相关采购信息，以期增加采购活动的清晰度和透明度，同时改善采购做法和业务。

#### 电子招标

21. 秘书长的报告第37至44段介绍了2014年启动的电子招标试点项目的最新状况，其中介绍了采购司想要实现的目标、以电子方式处理的招标工作的某些内



容、在 110 次电子招标活动中提交的报价数据以及对已登记供应商的发出的调查表的结果。秘书长指出，项目初步实施阶段提供了宝贵的经验教训，特别是在电子招标试点扩大到更多采购团队之前，与供应商进行外联至关重要。报告指出，在将该系统推广到采购司其他团队之前，打算对该系统进行广泛的测试，并评估产生的任何影响。行预咨委会注意到采用信息技术可在处理招标过程中取得实效，期待在下次报告中收到有关电子招标项目和取得的结果方面更多的最新资讯。行预咨委会铭记大会第 69/273 号决议第 11 段提到的技术挑战，相信秘书长也将报告为接触那些可能无法链接该系统的供应商所做的努力。

#### 信息和通信技术采购标准

22. 在信息和通信技术(信通技术)采购标准方面(见 A/71/681，第 50 段)，秘书长的报告指出，信息和通信技术厅(信通厅)在中央支助事务厅的支助下，继续努力为信通技术资源的使用创建遵守与治理框架。该报告还指出，最近，采购司内为信通技术要求专门设立的科室的负责人职位从采购干事(P-4)改叙为科长(P-5)(见大会第 70/287 号决议，附件一，B 节)。

23. 行预咨委会因要求进一步提供有关秘书长报告中所述的已实现效益的资料(同上，第 50 段)而获悉，由采购司签订的联合国全球系统合同目前可通过“团结”系统向联合国秘书处所有办事处提供；结果，按合同规定的联合国全球所需资源和支出更为清晰，因此采购司可以利用更大批量的采购与供应商谈判更高的折扣。例如，在采购司就服务器软件签订的一个全球系统合同中，合并涵盖联合国总部、总部之外办事处、区域委员会和法庭的需求后，软件许可证批量折扣从 31% 增至 51%，维护支持方面的批量折扣从 15% 增至 20%。此外，合并货运有望减少费用。

24. 行预咨委会还获悉，信息和通信技术厅设立的程序规定，四年期内超过 200 000 美元的所有信通技术项目和举措，在采购活动开始前均须项目审查委员会审查(见下文第 40 段)，从而确保符合治理框架和信通技术战略规定的技术标准。此类许可程序促进了所有信通技术事项的政策协调及指导，确保效率，避免重复采购。此外，适用软件和硬件标准可减少正在使用的不同信通产品的数量，并优化信通技术费用的使用。行预咨委会相信，上述程序在整个秘书处，包括在维持和平行动中得到严格执行。行预咨委会将在审议秘书长的下一份执行信通技术战略的报告时，再次讨论在采购信通技术产品和服务时全秘书处对信通技术政策和标准的遵守情况。

#### D. 从全球市场进行采购

##### 向发展中国家和经济转型国家采购的情况以及商业研讨会

25. 秘书长的报告表示，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(A/71/681 第 54 至 56 段)，参加采购司招标的非工业化国家供应商数目稳步增加。该报告的图二显示，参加采购司招标的非工业化国家供应商数目从 2011 年的 550 家增至 2013 年的 952 家，再增至 2015 年的 1 495 家。秘书长认为，2013 年以来供应商数目增加，主要是因为推出基本层次资质注册，并设立区域采购办公室，为区域供应商提供现场注册支助，并且在商务研讨

会中融入现场注册课(A/71/681, 第 55 段)。秘书长报告还表示, 非工业化国家供应商的更多参与, 促使发展中国家和经济转型国家供应商获得的业务增加, 秘书长报告的图三就反映了这一情况。行预咨委会询问后获得了下列表格, 它反映了 2009 年至 2015 年的采购量趋势, 并列有 2016 年的初步数据。

年份	发展中国家			经济转型国家			工业化国家			价值共计	国家总数
	价值 (百万美元)	国家数目	占总价值的 百分比	价值 (百万美元)	国家数目	占总价值的 百分比	价值 (百万美元)	国家数目	占总价值的 百分比		
2009	936	96	25.18	539	12	14.50	2 242	30	60.32	3 717	138
2010	1 026	90	30.44	596	15	17.68	1 749	34	51.88	3 371	139
2011	1 303	104	37.57	561	12	16.18	1 604	34	46.25	3 469	150
2012	1 291	99	41.83	435	12	14.10	1 360	34	44.07	3 087	145
2013	1 405	107	43.44	370	11	11.44	1 460	35	45.12	3 235	153
2014	1 458	82	43.32	407	9	12.09	1 501	34	44.60	3 366	125
2015	1 733	94	51.70	290	11	8.65	1 329	31	39.65	3 352	136
2016	1 592	112	45.78	309	18	8.88	1 577	33	45.34	3 478	163

注: 2016 年的数字是初步性的。

26. 秘书长的报告显示(见 A/71/681 第 52 段), 秘书处举办的商务研讨会次数从 2014 年的 57 次减至 2015 年的 54 次。行预咨委会询问后得知, 研讨会的数量很大程度上取决于承办方, 而承办方通常是会员国, 在本报告所涉期间, 采购人员把支持“团结”系统全面铺开当成工作的优先事项。

27. 行预咨委会注意到, 在为给发展中国家和经济转型国家供应商创造更多商机方面作出了努力, 参加采购司招标的发展中国家和经济转型国家供应商数目也增加了。行预咨委会建议大会请秘书长继续探索更多的创新途径, 促进总部和外地办事处从发展中国家和经济转型国家采购, 并报告在这方面采取的具体措施。

#### 长期航空服务采购方面的招标方法

28. 大会第 69/273 号决议第 9 段表示, 欢迎征求建议书工作试点项目结束, 并期待秘书长在下一份报告中提供信息, 说明同时用招标书和征求建议书来采购航空服务这种做法的各种利弊。秘书长的报告第 63 段至第 65 段提供了一些信息, 陈述在采购航空服务时运用的不同招标方式有何利弊。行预咨委会要求给出更多细节后得知, 鉴于掌握的数据有限, 关于征求建议书与旧有招标书相比存在的优缺点, 秘书处仅能拿出一个初步结果。行预咨委会还获悉, 迄今为止, 有一项用到征求建议书的采购活动已全部完成。在此项活动中, 拆分了授标, 签订了两份包机合同, 为联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)提供支持。采购司再启动两项使用征求建议书的采购, 目前工作正在进行; 外勤支助部现正准备提出另外 8 项需求。行预咨委会进一步获悉, 最初向新方法过渡时出现延迟, 是因为外勤支助部在说明全面后勤需求及技术评价标准上遇到了困难。

29. 行预咨委会收到了有关联刚稳定团完成的以征求建议书的形式进行招标的成本、服务质量和商务因素的更加详细的信息(见下文附件三)。简言之, 秘书处

表示，采用征求建议书虽表面上比采用旧有招标书更耗时，但在改善服务质量、提高安全水平、增强国际竞争、加大给秘书处带来的整体节约力度方面，可供挖掘的潜力更大。另外，秘书处预计，随着本组织逐渐适应方法调整，并积累充足的合同数据用于实施分析和比照评估，可在 2018 和 2019 年期间对这两种方法进行一次更有参考价值的对比。行预咨委会指出，对于长期航空服务采购以征求建议书的形式进行招标的利弊，给出的信息是初步性的。行预咨委会相信，秘书长将在大会审议本报告时提供更多细节。

#### 车辆合同中的售后支持

30. 秘书长表示，已在车辆采购中纳入此类资产在整个生命周期内所需的售后支持，供应链也因此得到精简。所有特派团、办事处及其他实体，现在均可查阅“团结”系统里的集中价目表，以便直接从车辆承包商处订购备件、维修工具、车辆技术文件、培训和技术支持。报告还称，这一集中化系统使订购处理时间缩短了 90%，从 20 到 30 天减至 2 到 3 天。行资预委会相信，下份报告将介绍车辆售后支持的最新动态，其中包括详细说明实现的增效情况。

### E. 影响到秘书处采购的不断变化的业务做法和发展动态

#### 关于努力消除联合国设施和业务对环境产生负面影响的最新情况

31. 秘书长的报告第 78 段至第 80 段(A/71/681)介绍了有关努力消除联合国设施和业务对环境产生负面影响的情况。行资预委会注意到，2015 年 9 月 25 日，大会第 70/1 号决议通过了《2030 年可持续发展议程》，其中具体目标 12.7 就是根据国家政策和优先事项，推行可持续的公共采购做法。为支持执行改善联合国内部环境管理的任务而采购货物和设备的工作仍然遵循财务条例 5.12 的一般原则进行，即最高性价比；公平；诚信和透明度；有效国际竞争以及联合国的利益。

32. 在此方面，行预咨委会指出，大会尚未审议核准无害环境和可持续采购的理念，请秘书长编写关于这一理念的内容和标准的全面报告，包括详细说明它对供应商来源多元化和对国际竞争的可能影响(见大会第 62/269 号决议)。在这方面，行预咨委会认为，秘书长需要开展更多工作，深入理解无害环境和可持续采购理念以及这一理念如何具体适用于联合国，以便大会审议(见 A/69/809 第 39 段)。

### F. 其他事项

#### 联合国埃博拉应急特派团

33. 秘书长的报告表示，采购司成功地支持了联合国埃博拉应急特派团等诸多外地特派团的部署工作。在此方面，行预咨委会记得，已请审计委员会详细审查该特派团的支出、人员配置、征聘和采购情况，并将审查结果列入审计委员会关于 2016 年联合国财务报表的报告(见 A/71/810，第 37 段)。行预咨委会将在审议审计委员会即将提交的报告时再审议上述问题。

34. 行预咨委会询问后获悉，在一个特派团规划阶段所作的决定会影响物资和服务的交付，并影响特派团的最终生命周期成本。此外，由于采购必须符合本



组织的《财务条例和细则》，所以采购司更加积极主动地参与早期规划进程，可以确保妥善满足特派团的需求，并谨守采购原则，甚至在紧急情况下也如此。行预咨委会建议，大会请秘书长设置必要程序，确保采购司在所有新特派团建立和规划的早期阶段就能介入，从而最大程度地实现采购流程和资源使用的效率和实效。

### 常设行政措施

35. 秘书长的报告第 71 段称，针对开办阶段和危机情况制定的常设行政措施于 2016 年 3 月敲定，一俟和平行动确立或实地危机或紧急情况得到确认，即可启用，为期 6 个月，可以延长。采购司表示其参加了工作组的会议，在会上讨论了紧急授权、与联合国其他实体的合作以及提高采购经费门槛值等灵活安排问题。行预咨委会建议，大会请秘书长在下份报告中，进一步说明可能已就采购敲定的任何常设行政措施，并详细介绍在何种情形下可使用此类措施以及如何报告其使用情况。

### 欺诈

36. 行预咨委会询问了有关秘书处为防止欺诈和腐败而出台的政策和内部控制措施的情况后获悉，秘书处于 2016 年 9 月 15 日发布了题为《联合国反欺诈反腐败框架》的情况通报(ST/IC/2016/25)。行预咨委会获悉，该框架细述了本组织关于欺诈的现有条例、细则、行政通知、政策和程序，包括人员的作用和责任以及适用的处罚。此外，框架还提及第三方(包括供应商)，他们有义务遵守其与秘书处订立的适用协议所载与欺诈行为有关的一切义务。

### 审计委员会的意见和建议

37. 审计委员会在关于联合国 2015 年财务报表的报告(A/71/5(Vol.I)) (见第二章，第 217 至 251 段)中，就采购和合同管理提出了一些意见和建议。审计委员会指明了下列弱点实例：(a) 在一些案件中，放弃竞标要求的做法似乎没有道理(见下文第 39 至 40 段)；(b) 多次延长现有合同，包括长期合同；(c) 存在供应商业绩不佳的情况，其中有个案子是做网站的，供应商可能以极低的报价赢得合同，尽管后来数次请求增加费用，但未完成工作；(d) 存在采购规划和监测工作进行得不充分的情况，其中 71 份合同在距离合同到期还剩不到一年时录得的使用率低于 50%；以及(e) “团结”系统报告方面的欠缺。

38. 审计委员会建议：(a) 采购司审查 5 年以上的长期协议，评估是否应当开展新的招标，或者是否应当与其他主要供应商按有竞争力的价格达成额外的协议。(b) 在接受特别低的报价的情况下，供应商的适当业绩保障条款和关键业绩指标自动列入合同之中，以保护联合国的利益；根据这些合同给付款项时，也须加强审查，以确保提供了相应的价值；(c) 申购部门与采购司协商，采取措施更好地监测合同执行情况，确保授予的合同在到期前完成；(d) 采购司与“团结”项目团队协商，进行一次全面审查，以确保数据完整性，并加强“团结”系统数据输入控制措施；并探讨如何加强“团结”项目扩展部分二期有关供应商、端到端流程费用以及质量和工作人员业绩的业绩计量工具。

39. 就放弃竞标方面而言，审计委员会表示，抽样审查了合同，发现某些抽样合同在没有书面说明理由的情况下免除了竞标程序，某些合同没有规定如何处理延误交付问题的条款，因此，联合国难以，甚至不能追回任何或有损失。审计委员会特别询问了为信息和通信技术厅采购端点安全解决方案而放弃竞标要求的情况(A/71/5(Vol.I)，第二章，第 221-226 段)。

40. 行预咨委会要求有关方面作出进一步澄清后获悉，只是在特殊情况下，才免除国际竞争，而且是要经过认真审查程序的。在信息技术采购领域，通常是出于设备标准化目的才免除竞标的。行预咨委会还获悉，架构审查委员会是在首席信息技术官指导下运作的一个咨询机构，审查和拟订为确保企业架构与本组织总体战略保持一致而设计的企业架构和相关标准和政策，并就此提出建议。在某些情况下，架构审查委员会制定的具体标准只能通过单一制造商或软件开发商获得。所建议的标准由信息和通信技术委员会批准；该委员会负责确保各部门和工作地点统一和协调使用信息和通信技术。项目审查委员会将信息和通信技术委员会确定的标准统一应用于本组织内的所有信息和通信技术举措，审查价值超过 200 000 美元的所有信息和通信技术举措，并就是否应继续实施这些举措提出建议。

41. 行预咨委会相信，秘书长将从速处理审计委员会查明的薄弱环节，并主动采取步骤，提高采购司工作的效率和效力。

#### 统一采购做法

42. 秘书长的报告第 67 至 69 段介绍了管理问题高级别委员会的采购网，该网的设计职能是协助统一联合国系统内的采购进程。该报告指出，采购网在 2016 年 4 月举行的第十九届会议上，特别讨论了 2014 年设立的战略供应商管理工作组的活动，以制定供联合国系统不同采购职能共用的供应商管理路线图。该报告还指出，工作组目前的主动行动之一是为供应商开发一个虚拟商业研讨会空间，该空间将利用联合国全球市场向供应商提供通常在商业研讨会上散发的信息。行预咨委会认为这是积极的事态发展，并继续强调需要加强全系统在采购事项上的协作与合作。行预咨委会建议大会请秘书长在其下一次报告中报告这方面的进展情况(另见上文第 16 段)。

### 三. 结论和建议

43. 有待大会采取的行动见秘书长的报告第 83 段。请大会表示注意到本报告。

44. 行预咨委会询问后获悉，秘书长的报告没有列入任何需要大会核可的提议；如果大会决定表示注意到秘书长的报告，就会默许此类提议。

45. 行预咨委会建议大会表示注意到秘书长的报告，但须参照行预咨委会在上文各段所作的评论和建议。

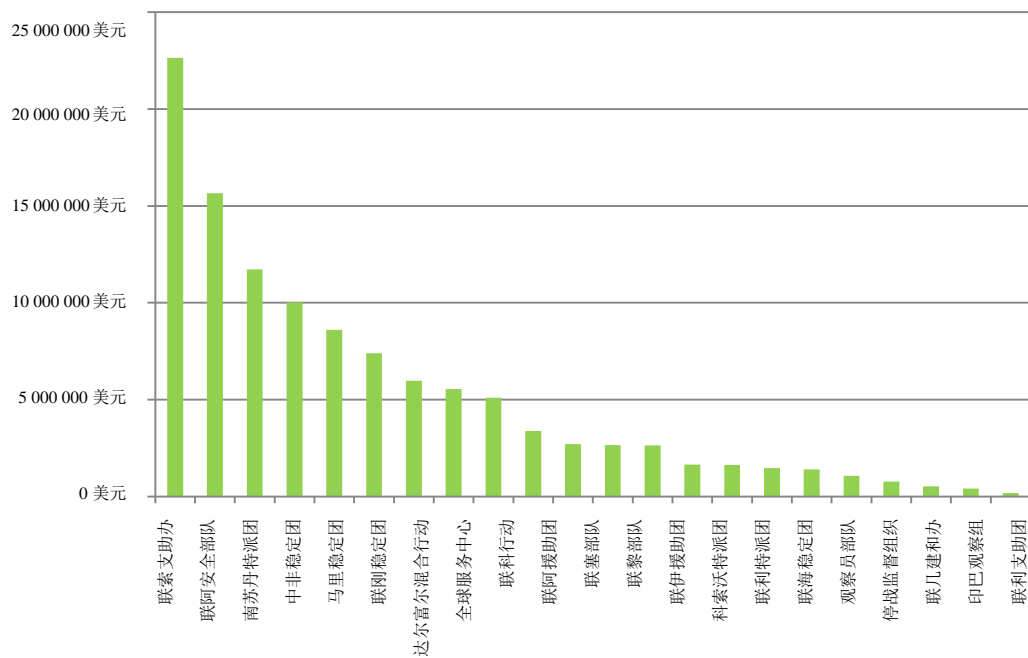
## 附件一

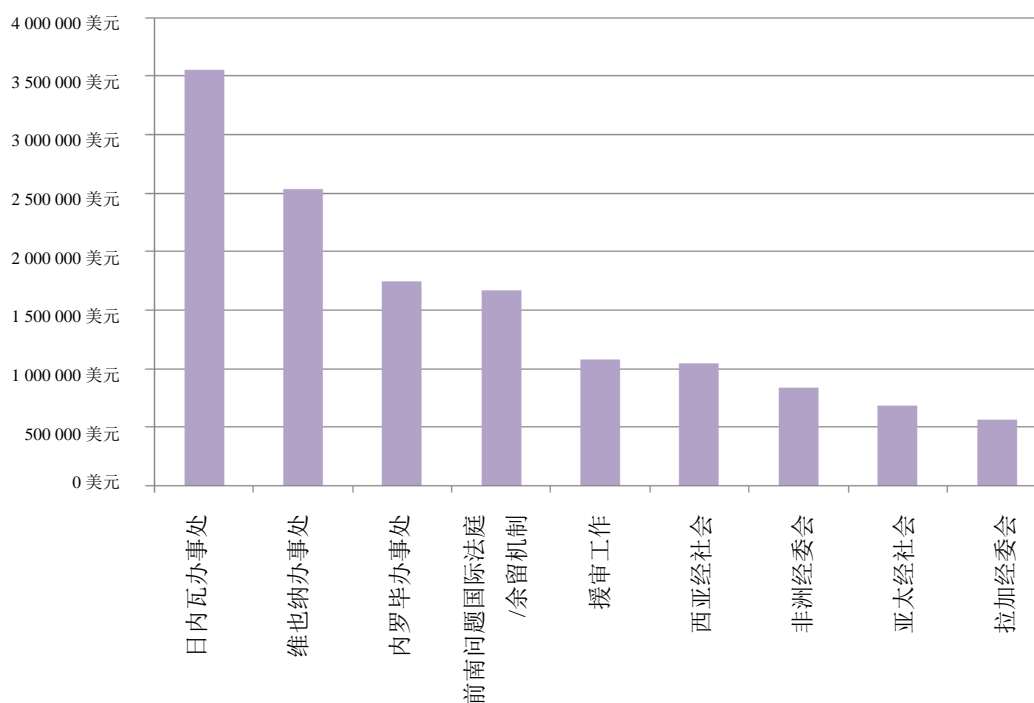
## 2012 至 2015 年按主要货物和服务类别编列的采购趋势

	2015 年		2014 年		2013 年		2012 年	
	美元	占总数 百分比	美元	占总数 百分比	美元	占总数 百分比	美元	占总数 百分比
空运服务	584 538 834.85	17	773 150 141.67	23	669 820 771.55	21	696 546 916.91	23
化学和石油产品	544 202 644.92	16	565 583 366.72	17	548 660 133.94	17	368 018 241.78	12
口粮/饮食服务	446 215 640.88	13	377 341 003.31	11	251 642 496.48	8	252 967 913.05	8
与结构、工程和建筑相关的服务	153 852 752.49	5	175 149 046.34	5	239 358 906.29	7	212 653 294.90	7
租赁和租借	119 524 763.67	4	71 360 943.96	2	153 214 795.26	5	147 488 173.57	5
管理事务	35 137 181.76	1	43 467 667.62	1	127 226 198.35	4	74 772 354.24	2
保养和维修服务	8 831 211.15	0	15 905 804.86	0	120 076 131.10	4	61 741 269.12	2
货物转运和配送服务	192 073 371.38	6	170 929 108.32	5	106 153 694.19	3	187 277 314.21	6
电信设备和服务	144 991 089.36	4	125 044 263.77	4	88 735 612.13	3	98 654 996.85	3
电子数据处理设备和维修服务	75 878 428.34	2	58 793 149.93	2	86 801 267.56	3	76 942 824.36	2
机动车辆/部件和运输设备	86 058 784.44	3	98 231 985.03	3	66 402 929.62	2	63 185 010.85	2
计算机和信息技术相关服务	113 251 214.43	3	112 411 533.92	3	53 847 392.79	2	49 706 301.00	2
旅行和相关服务	42 605 019.19	1	45 614 967.47	1	48 946 431.88	2	50 757 403.31	2
预制楼	100 316 021.25	3	90 692 230.53	3	44 564 047.43	1	25 739 119.79	1
清洁和废物处置服务	68 318 068.15	2	59 355 067.10	2	39 451 559.76	1	24 907 543.56	1
其他(包括总部以外办事处、 区域委员会和刑事法庭进行 的所有采购)	635 606 639.17	19	583 547 599.91	17	589 958 976.06	18	695 533 723.52	23
<b>共计</b>	<b>3 351 401 665.44</b>		<b>3 366 577 880.44</b>		<b>3 234 861 344.39</b>		<b>3 086 892 401.02</b>	

## 附件二

## 采购工作人员和实体的平均采购量





## 简称

非洲经委会：非洲经济委员会；拉加经委会：拉丁美洲和加勒比经济委员会；亚太经社会：亚洲及太平洋经济社会委员会；西亚经社会：西亚经济社会委员会；前南问题国际法庭/余留机制：起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭/刑事法庭余留事项国际处理机制；西撒特派团：联合国西撒哈拉全民投票特派团；中非稳定团：联合国中非共和国多层次综合稳定团；马里稳定团：联合国马里多层次综合稳定团；联海稳定团：联合国海地稳定特派团；联刚稳定团：联合国组织刚果民主共和国稳定特派团；援审工作：联合国援助审判红色高棉工作；联阿援助团：联合国阿富汗援助团；联伊援助团：联合国伊拉克援助团；达尔富尔混合行动：非盟-联合国达尔富尔混合行动；观察员部队：脱离接触观察员部队(戈兰高地)；联塞部队：联合国驻塞浦路斯维持和平部队；全球服务中心：联合国全球服务中心；联黎部队：联合国驻黎巴嫩临时部队；联几建和办：联合国几内亚比绍建设和平综合办事处；联阿安全部队：联合国阿卜耶伊临时安全部队；科索沃特派团：联合国科索沃临时行政当局特派团；联利特派团：联合国利比亚特派团；南苏丹特派团：联合国南苏丹特派团；印巴观察组：联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组；联科行动：联合国科特迪瓦行动；日内瓦办事处：联合国日内瓦办事处；内罗毕办事处：联合国内罗毕办事处；维也纳办事处：联合国维也纳办事处；联利支助团：联合国利比亚支助团；联索支助办：联合国索马里支助办公室；停战监督组织：联合国驻巴勒斯坦停战监督组织(中东)。

注：根据“团结”系统 2017 年 2 月 1 日报告的数据。工作人员数据依据的是“团结”系统在“采购来源”进程中的“买方”和“审批者”角色。采购量数据依据的是 2016 年发布的采购订单价值(初步数字，以后可能有变动)



## 附件三

### 利用征求建议书招标方法采购长期航空服务(由秘书处提供)

鉴于现有数据有限，秘书处可以提供关于征求建议书方法与传统招标书方法各自利弊的初步结果。迄今为止，一次征求建议书活动已全面完成，由此产生了支持联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的两份包机合同(分拆授标)。秘书处在过渡过程中遇到拖延，这是由外勤支助部在拟订全面的后勤工作需求和技术评价标准方面遇到困难所致。在过去几个月间，此种情况有显著改善，从而促成采购司推出两项正在进行的征求建议书活动，而外勤支助部内目前正在着手筹备另外 8 项需求。

试点征求建议书招标明确强调了加强联合国航空市场国际竞争的潜力(收到 22 份建议书，而招标书方法下平均有 5 项投标)。结果，完成“端到端”征求建议书评估所需时间比正常要长(前者为 5 个月，后者平均 2.5 个月)。本组织在进行此类活动方面获得了经验，并简化了征求建议书文件和工具以提高效率，因此，有理由预期每份征求建议书所用时间会减少。

在成本方面，经过对联刚稳定团业务第一年飞机实际使用情况进行的审查确定，通过征求建议书招标所得的机队，与其更换的承担相同任务的上一个飞机队相比，本组织每年节省约 120 万美元(9.5%)。

在质量方面，两个航空运营公司向特派团提供的服务业绩都是令人满意的。供应商在提供基本服务的基础上，又增加了业务灵活性和价值，如：把备用飞机停在任务区，在新的主营业务基地建造员工宿舍，或部署先进的技术能力(如使用夜视镜进行紧急每周七天、每天二十四小时作业)。供应商提供了可靠的服务，与之前通过招标书方法签署的合同相比，飞机故障时间显著减少。从安全角度来看，外勤支助部最近开发了全面安全评估记分卡，从今后此卡将成为征求建议书技术评价的重要组成部分，并通过加强内置的安全管理系统和内部文化来鼓励和(或)奖励运营公司。

从商业角度来看，征求建议书方法需要对合同条款和成本计算模式(特别是通过列入燃料成本)作出变动，这样，联合国航空业务就会更符合行业标准和最佳做法，从而对市场更具吸引力、更容易理解，并为采购司提供进一步发展其市场研究和基准工作的机会。

总而言之，经初步审查，对本组织来说，征求建议书方法比传统的招标书方法更加耗时，但有增加价值的潜力，如服务质量提高、安全性增强、国际竞争加大和给秘书处带来整体节省。2018 年/2019 年可以进行更有意义的比较，届时，本组织将会更习惯于修订的方法，会积累充分的合同数据，供分析和建立参照基准使用。