



第五十五届会议

临时议程*项目 118

审查联合国行政和财政业务效率

采购改革

秘书长的报告**

摘要

本报告是根据 1999 年 10 月 29 日第 54/14 号决议向大会提交的。

报告详尽说明了秘书处应决议所表示的关注而采取的倡议。这些倡议多数已得到实施，并已经产生了理想的结果。这些倡议的目标主要是在招标过程中增加透明度并评价客观性，鼓励发展中国家和经济转型国家供应商更多地参与，并提高秘书处采购活动的成本效益。秘书长仍决心保证采购改革方面的这些积极发展趋势得以持续并且进一步发展。

为了便于参考，下文第 54/14 号决议有关段落以黑体字打印。其下开列秘书长的答复。各节编号和标题与第 54/14 号决议相对应。

* A/55/150。

** 大会第 54/248 号决议所要求的脚注没有纳入所提交的文件中。

一 一般性意见

1. 确认秘书长最近在采购改革方面进行的改进；

秘书长表示感谢会员国确认在采购改革方面的改进。

2. 关切地注意到其第 52/226 A 号决议的某些规定没有得到全面和充分的执行，并请秘书长完成所有尚待实施的工作；

秘书长谨通知会员国，采购司已经采取各种措施，以实施第 52/226 A 号决议所载规定。所采取的行动已在本报告中作了摘述；

3. 强调采购系统需要在竞争性投标的基础上具有透明度、开放性、公正性和成本效益并充分反映联合国的国际特征。

秘书长谨赞同会员国所表达的意见，并重申承诺实施和坚持本报告所述采购改革措施。

二 采购手册

4. 欢迎《采购手册》的出版，并请秘书长考虑到审计委员会报告第 99 段至 104 段的建议，并在逐步讨论外地人员执行任务所需采用的程序的情况下，酌情予以修订；

秘书长谨通知会员国，修订《采购手册》的工作已经开始。修订工作将考虑到审计委员会报告¹第 99 段至 104 段所载建议，以及行预咨委会和第五委员会对这一问题提出的所有有关意见。秘书处并在内联网上公布了简明的采购程序逐步指南定稿。

三 一般采购过程

5. 请秘书长采取必要措施确保通过电子手段收到的投标书不会被泄露并在下一份关于采购改革的报告中说明此事；

秘书长谨通知会员国，只通过邮递或传真发出招标书和接收投标。传真机放在一间限制出入的上锁房间里，投标并不通过电子邮件接收。

6. 赞同行政和预算咨询委员会的意见，即需要采取步骤确保不得有意识地专门根据预订的供应商的情况制订规格并要维持申购人和核签人责任分离的原则；

秘书长谨通知会员国，除了根据标准化要求购买设备和用品（例如办公室家具）以外，申购办公室只能提出普通规格要求。由于过去一年严格执行这一要求，作为秘书处采购对象的供应商地域分配更为广泛了。招标评价的过程也由于在招标文件中列入既定评价标准而得以改善。

7. 请秘书长考虑到《联合国宪章》的原则，继续努力确保所有会员国的供应商更多地参加采购；

秘书长谨通知会员国，采购司采取了一些主动行动，鼓励供应商，特别是来自发展中国家和转型经济国家的供应商更多地参与联合国的采购工作。在这方面，采购司作出了更为积极主动的努力，举办并参加了商务讨论会和介绍会，以光盘和录相形式向会员国、联合国新闻中心、总部之外的办事处和外地特派团分发介绍材料，利用因特网宣传当地服务，并公布有关中选合同供应商的详细资料，以促进联合国承包商和地方服务供应商之间的沟通。这些行动的详情将在下文答复第 27 段时作进一步解释。

8. 请秘书长进一步改进竞争性投标过程，以确保供应商有合理的时间进行投标；

秘书长谨通知会员国，采购司积极使用因特网的网址公布征求《意向书》，以便提前向供应商提供今后采购机会的资料。采购司并与申购办公室定期开会，审查采购计划，讨论预计将要提出的要求。这类活动还有助于采购司减少仓猝招标的情况，但是，秘书长谨提醒会员国，采购司不能完全避免仓猝招标的情况，特别是在提供维持和平特派团急需物品时。

9. 欢迎秘书长更多地使用现代电子通信手段散发征标书、招标书和投标意向书等信息，同时请他在收到请求时继续使用传统通信手段散发这类信息；

秘书长谨通知各会员国，采购司公布关于最新市场投标情况的资料，并征求意向书，以鼓励供应商向采购司登记，以便利用今后的采购机会。采购司使用方法提供信息。已经以所有联合国正式语言制作了浅显易读而容易复制的小册子，题为“怎样同联合国采购司做生意”，向常驻联合国代表团和一般公众免费分发。目前，招标文件只通过邮递和传真等传统通讯手段分发。

10. 请秘书长考虑增加采购决策透明度的方式，包括恢复在征标书开标会上公开宣读价格和其他关键内容等做法的可能性，并在下一份关于采购改革的报告中说明此事；

秘书长谨通知会员国，所有相关的采购信息，包括获得合同的供应商的名字和地址以及每项合同的价值每天都在采购司的因特网网址上公布。秘书处获得了反馈意见，说采购司网址上提供全面信息已使联合国采购活动成为国际组织中最具透明度的活动之一。秘书处在开标会上宣读响应招标的价格信息。但是，过去的经验表明，宣读《征标书》的价格信息，如果价格并非唯一的决定因素，则会造成采购程序不必要的延误。最近的咨询证实了这一做法与联合国系统其他主要采购部门的做法是一致的。

11. 请秘书长加强和加快采购工作并改进与供应商的联系；

秘书长谨通知会员国，由于增加使用意向书，并且在采购司因特网网址上公布每年的采购计划，与供应商的交往得到改善并便利。这些公开的通知不仅向登记的供应商事先提供采购司征标方面的信息，并且鼓励拥有相关产品或服务品种的新的供应商前来登记。已经向采购司工作人员发出指示，要求其在 72 小时内对供应商的一切来文作出反应。

四

联合国名册和共同的供应商数据库

12. 注意到联合国系统努力建立共同的供应商数据库，使参与组织能够分享供应商的资料，包括业绩评价的资料；

秘书长谨通知会员国，采购司使用联合国共同的供应商数据库中关于供应商的资料作为参考。采购司将与联合国共同供应商数据库秘书处及联合国系统其他组织协作探索进一步合作的机会。

13. 遗憾地注意到供应商名册仍然未能代表联合国全体会员国，并再次请秘书长进一步加紧努力，将重点放在扩大名册的地域基础上；

秘书长谨通知会员国，采购司已采取一些行动，鼓励来自广泛地域基础的供应商登记成为可能的联合国供应商。联合国的一些常驻代表团参与了其中的一些活动，包括在其工业重镇举办商业讨论班，并向其商界分发有关的文献和其他材料。

14. 请秘书长进一步改进供应商名册的登记工作；

秘书长谨通知会员国，供应商的登记现在在收到文件后两个星期内即行处理，但供应商须提供一切必要文件。

15. 又请秘书长尽可能广泛地向供应商名册内登记在具体类别和服务项目下的所有供应商发送招标书；

秘书长谨通知会员国，过去从供应商名册上送出少数候选人名单，请其参加投标进程的做法现在已经放弃。自 1999 年 4 月以来，所有拥有所需产品或服务项目的登记供应商都有机会参加投标。唯一的例外情况是，登记的供应商过多，无法采用合理的采购程序。如果发生这一情况，应邀请某些供应商投标，并记录在案，此后轮流邀请其他供应商投标。

16. 还请秘书长探讨可否在联合国采购工作中采用商品统一分类和编码制度，并在下份关于采购改革的报告中说明此事；

秘书长谨通知成员国，经过认真审查，秘书处得出结论，使用商品统一分类和编码制度并不可行。统一分类制度中的许多商品名目过于笼统，无法为联合国采购方法采用。例如，统一分类制度将计算机统称为文字处理机或自动数据处理机，但联合国所需计算机具体分为膝上型、笔记本型或台式各类。在机动车辆和其他种类的设备方面同样存在的类似的分类问题。

五

采购规划

17. 鼓励秘书长继续改进所有部和厅的年度采购计划并对外加以公布，包括向所有常驻联合国代表团公布；

秘书长谨通知各会员国，正如第 11 段所指出的，每年的采购计划均在采购司因特网网址上公布。

六

紧急需要

18. 关切地注意到行政和预算问题咨询委员会的意见，即秘书长报告所述的关于紧急需要的定义似乎太广泛，在按要求控制对紧急需要的使用时没有任何实际价值，因此敦促秘书长通过咨询委员会向大会第五十四届会议提出更明确清楚的有关紧急需要的定义；

秘书长指出，大会在其第 54/468 号决定中赞同修改紧急需要的定义。经订正的定義已经作为修正案载入《采购手册》，有关资料已在秘书处和包括维持和平特派团在内的总部之外的办事处内散发。

七

增加从发展中国家采购物品

19. 赞赏地注意到秘书长确认有必要增加向发展中国家和经济转型国家供应商采购的机会以及在这方面采取措施，并请他加强这些努力；

秘书长谨通知会员国，他决心采取积极主动的措施增加向发展中国家和经济转型国家供应商采购的机会。所采取的措施包括预定在这些国家的 21 个地点举办商业讨论会、以光盘和录象形式散发联合国采购和供应商登记的资料，按本报告所述方式更有效地使用因特网主页。在采购司的网址中还设置了一些新的特别功能，其中包括允许这些国家的供应商免费刊登广告设施。

20. 请秘书长在下次关于采购的改革的报告中提交详细资料，说明总部和外地与发展中国家、特别是最不发达国家和非洲国家以及经济转型国家签订采购合同的情况；

秘书长谨通知会员国，在总部和外地按国家分列的 1999 年采购情况资料已于 2000 年 3 月 10 日为会员国举行的介绍会上公布。关于外地采购的情况，采购司已经征求外地行政和后勤司帮助，使采购司能够进入各特派团的信息网。

21. (a) 所有招标书一拟订完毕即应在采购司网址上予以公布；

秘书长谨通知各会员国，招标资料一经拟定即在采购司网址上公布。

21. (b) 应将所有招标书发送给各常驻联合国代表团、联合国各新闻中心和总部以外的其他联合国办事处，以便更广泛地向各会员国传播；

在提出招标以后，即以电子邮件形式向各会员国、总部以外办事处和新闻中心发送招标书。

21. (c) 采购司干事可前往各发展中国家和转型经济国家访问，以查明这些国家的可能的供应商；

秘书长谨通知会员国，采购司与发展中国家和经济转型国家的区域集团举行了一些会议，讨论如何创造机会与这些国家的商界会晤。2000 年已为采购司作出安排访问 24 个不同地点以举行商业讨论会，其中 21 个地点在发展中国家和经济转型国家。这些访问包括在亚的斯亚贝巴向非洲经济委员会（非洲经委会）代表团进行一次情况简介。

22. 关切地注意到咨询委员会的报告第 9 段指出，在采购干事根据第 52/226 A 号决议第 13 (c) 段的要求访问的 11 个国家中，只有 4 个是发展中国家，没有一个是经济转型国家。

正如前一段所述，秘书长谨通知会员国，采购司已作出安排，在 2000 年将访问 24 个不同地点举办商业讨论会，其中有 21 个在发展中国家或经济转型国家。秘书处在选择一个发展中国家作为 2000 年机构间采购工作组会议会址及在 2001 年选择会址的进程中列入一个经济转型国家的决定中也起了作用。

23. 请秘书长尽一切努力，包括通过迅速向发展中国家和经济转型国家传播关于采购的资料，并在国家和区域一级举办由商业界和联合国设在这些国家的办事处参加的讨论会，促进确定这些国家的供应商；

秘书长谨通知会员国，采购司利用意向书、供应商登记方案以及在其因特网主页中增设新的广告功能，不断地鼓励发展中国家和经济转型国家供应商的参与。采购司还制作并向会员国、新闻中心和总部以外办事处分发了关于如何与联合国做生意的印刷品、光盘和录像。已经与发展中国家和经济转型国家区域集团举行了几次会议，讨论如何创造机会，与其商业界会晤。2000 年，采购司已作出安排，访问 24 个地点以便举办商业讨论会，其中 21 个地点在发展中国家或经济转型国家。采取这种积极主动的方式正是为了确定发展中国家和经济转型国家可能的供应商，并

为其提供参与联合国的采购工作，其中包括参与外地采购的机会。

24. 又请秘书长指示各外地办事处鼓励当地有兴趣的供应商在采购司供应商名册中登记，以扩大其地域范围；

秘书长谨通知会员国，采购司已采取了上文第 21 (c)、23 和 24 段以及下文第 27 段所述的各项积极主动措施。

25. 考虑到效率和成本效益，鼓励在区域内采购特派团所需物品；

秘书长谨通知会员国，地方和区域采购机会是采购司在商业讨论会上作介绍中的一项关键信息。东道国和联合国的地方办事处一贯受到鼓励，举行地方商业会议。在这一方面，采购司的因特网主页及其宣传小册子开列了总部以外的办事处名单，其中包括特派团。采购司并在其网址主页上增设了新的功能，使供应商能够免费刊登广告，以便利联合国在这一地区的办事处寻找可能的供应商。该司还增加了成功获得合同的承包商的联系资料，以便为地方分包合同工以及提供地方辅助性产品与服务提供机会。

八

优惠待遇问题

26. 重申请秘书长考虑到联合国各组织的基金以及其他政府间机构在这方面给予优惠待遇的经验，增加同发展中国家、特别是最不发达国家、非洲国家和经济转型国家订立采购合同的机会，并在下次关于采购改革的报告中汇报这方面的情况；

秘书长谨通知会员国，秘书处就发展中国家和经济转型国家供应商的优惠待遇问题审查了联合国各机构、基金与计划署的做法与经验。只有联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和联合国难民事务专员办事处（难民专员办事处）在其采购工作中给予某种形式的优惠待遇，在对地方采购低价值货物的非正

式安排中,教科文组织为当地生产的物品提供 10% 的价格优惠,但是需要有地方担保。难民专员办事处合同委员会在有利于难民或者有利于难民专员办事处援助难民活动的情况下向发展中国家和经济转型国家的供应商提供优惠待遇。价格优惠一般不超过国际成本、保险费加运费(到岸)价格的 15%。秘书处了解到,这两个组织对这种优惠做法均没有具体的记录。这里谨指出,根据财务条例,秘书处根据最低可接受的投标价格给予合同,以保证最有效地利用联合国的资源。所有的有效投标,不管投标人来自何方,均在没有偏见或特别优惠的情况下审议和评估以取得最低报价。

27. 请秘书长继续探讨途径,订立机制、增加向发展中国家、特别是最不发达国家和非洲国家采购的商品和服务,并就此向大会第五十五届会议提交报告;

秘书长谨通知会员国,采购司采取了一系列行动,鼓励各供应商,特别是发展中国家和经济转型国家供应商更多地参与联合国采购工作。这些行动包括:

- 以更加积极主动的方式举行并参与在发展中国家和经济转型国家的商业讨论会。此外,采购司与发展中国家和经济转型国家的区域集团举行的一些会议,以便讨论如何创造机会,与这些国家的商业界会晤。2000 年,采购司已作出安排,走访 24 个不同地点以举办商业讨论会,其中 21 个地点在发展中国家或经济转型国家。这些访问中包括有一次向非洲经济委员会(非洲经委会)的代表进行介绍;
- 为会员国和贸易特派团举办了一些采购介绍会,联合国项目事务厅(项目厅)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国人口基金(人口基金)参加了其中一次会议;
- 制作并向会员国、外地特派团、新闻中心和总部以外办事处分发了光盘和录象,介绍联

合采购资料,以便向还没有随时上因特网能力的发展中国家和经济转型国家商业界取得联系;

- 以联合国所有正式语言制作了关于如何与联合国做生意的浅显易懂和便于复制的印刷品并向常驻联合国代表团和一般公众广泛分发;
- 在采购司因特网网址上增设了新的功能,专门让发展中国家和经济转型国家的供应商免费宣传介绍产品和服务项目。这一功能目的是要促进这些供应商在地方和区域范围内参加联合国的采购。
- 向各新闻中心和总部以外办事处发出通知,要求其鼓励地方供应商在联合国 供应商名册上登记;
- 现在,采购司因特网网址提供了获得合同供应商的联系资料(例如联系人、电话号码)以便以及目的地详情地方辅助产品与服务或者提供分包合同工作提供的机会。

28 又请秘书长提交一份报告,说明在不损害联合国《财务条例和细则》并考虑到本决议规定的情况下,适当注意发展中国家和经济转型国家供应商提交的供购单的问题;

正如在上文第 26 段所作的答复中所述,秘书长谨通知会员国,所有的投标都是在没有偏见或优惠的情况根据成本效益审议并评价以便确定最低报价。

九

条例和细则

29. 重申第 52/226 A 号决议第 4 段的要求;²

秘书长谨通知会员国关于采购方面的财务细则修正草案已经完成,交由管理事务部审批。有关采购的财务细则修工作预计在 2000 年底前印发。

30. 感到遗憾的是，其第 52/226 A 号决议第 28 段所载关于就《联合国财务条例和细则》的可能修正提出建议以解决潜在利益冲突问题的要求未被得到落实，并请秘书长作为优先事项至迟在大会第五十四届会议结束之前提出这些建议；

秘书长谨通知会员国，这一问题正由人力资源管理厅审查，并将在管理政策委员会上讨论。将向会员国通报其进展情况。

31. 期待作为优先事项，至迟待在大会第五十四届会议结束之前提出其 52/252 号决议第 10 段所要求的补充细则文本；

秘书长谨通知会员国，这一问题正由人力资源管理厅审查，并将在管理政策委员会上讨论。将向会员国通报其进展情况。

32. 请秘书长提出改进支付供应商方法的建议，包括可否采用类似信用证的办法；

关于信用证问题，秘书长谨通知会员国，经过深入审查之后，秘书处认为，信用证不符合联合国组织的利益，其理由如下：

- 信用证主要是在买方信用没有保证的商业交易中使用，联合国在这一方面的信誉是有保证的。
- 政府和公共机构一般并不使用信用证。
- 发放信用证费用很高昂。
- 依据信用证支付款项是由银行根据收到文件之后进行的；在联合国的交易中 这种做法使联合国无法核实。
- 秘书处的采购工作向不使用信用证迄今为止情况尚属满意。

至于支付供应商的方法，秘书长指出对供应商的付款拖延有时候是由于供应商的单据不全，或者是由于装载不足，或分批装运或者发票的形式有某种问

题，致使供应商的发票与联合国单据对不上号所造成。付款是根据《财务条例和细则》以及合同的规定与条件所进行的。尽管付款的条件是根据《财务条例和细则》所拟订的每项合同、并考虑到具体情况所商定的，但如果出现付款方面的问题，采购司愿意帮助帐务司和申购的

十

业绩衡量

33. 请秘书长在下一份有关采购改革的报告参考联合国其它组织的最佳做法制定一套衡量采购和能效率的成本效益的综合系统；

秘书长指出，目前没有衡量联合国系统采购职能工作业绩方面的机制和方法。秘书处所雇用的顾问与共同事务工作组于 2000 年 3 月开始审查这一问题。他们的审查预计于 2000 年 9 月结束。

十一

审计委员会的报告

34. 请秘书长执行第 52/212 B 号决议第 3 和第 4 段中关于实施审计委员会各项建议的规定；

秘书长指出，他已经充分执行了 52/212 B 决议第 3 和第 4 段的规定。

35. 重申其 1998 年 12 月 18 日第 53/204 号决议第 6 段向秘书长和联合国各基金和计划署行政主管提出的确保及时执行决议该核准的审计委员会建议的要求。

秘书长指出，秘书长以及联合国各基金和计划署行政主管执行审计委员会的建议的情况已经由审计委员会在其报告（A/54/159 和 Corr.1）号中详尽报告了。同时应当指出，每年都根据大会在第 53/212 B 号决议所赞同的报告安排方式向大会提交执行审计委员会建议的现况报告。

十二

报告的格式

36. 请秘书长为今后有关采购改革报告制定一种标准格式；

秘书长已经注意到这一要求，并已采取必要步骤保证报告按所要求的格式编写。

37. 强调秘书长和咨询委员会关于采购改革的报告应依照其第 52/214 B 号第 24 和第 25 段以及第 53/208 B 号决议第 10 至第 12 段提出；

秘书长注意到这一要求，并已采取必要步骤保证报告按所要求的格式编写。

十三

统计报告依据的确定办法

38. 赞同咨询委员会在其报告第 8 段中所述的意见，并请秘书长说明采购国是以何为依据确定的，以及以此方法与公认国际做法有何不同。

秘书长注意到，秘书处编纂采购统计数字的方式符合联合国系统所认可的方法。开发计划署在其年度统计报告中编联合国全系统统计数字时也采用同样的方法。

由于商业日益全球化，制成品原产国问题口形复杂。1995 年世界贸易组织（世贸组织）在其统一工作方案下，请其原产地规则委员会建议一套统一原产地规则的共同结构。³委员会最初预计在 1998 年以前提交建议，但是，至今尚未提出。普遍接受的标准尚未确定。秘书处将继续监测世界贸易组织在这方面的的工作，以便建立比目前方法更为合适的新的方法。

注

¹ 《大会正式记录，第五十三届会议，补编第 5 号》和更正（A/53/5 和 Corr.1），第一卷。

² 第 52/226 A 号决议第 4 段内容如下：又注意到修订《联合国财务条例和细则》的建议迟迟未交，而《财务条例和细则》的修订是促进实施采购改革进程的必要步骤，并请秘书长通过行政和预算问题执行委员会向大会提出这种建议，供大会第五十二届会议续会第二期会议审议。

³ 见世界贸易组织 G/R0/25 和 G/R0/38 号文件。