



## 第六十一届会议

议程项目 127

## 关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅关于在联合国采购中适用最高性价比原则的  
审计情况报告\*

## 摘要

按照大会第 60/259 号决议，内部监督事务厅对在本组织货物和服务采购过程中适用最高性价比原则进行了审计。

《联合国财务条例和细则》列出四项主要采购原则，包括最高性价比原则。但是在采用这项原则之前，秘书处没有就此原则向立法机构作出澄清，采用之后也没有提供充分说明。由于没有就最高性价比原则作出澄清，立法机构以及秘书处参与采购进程的管理人员和工作人员无法就联合国采购中运用这项原则应产生的结果达成共识。

会员国一贯承诺要增加秘书处在发展中国家和经济转型国家进行的采购，但是监督厅认为，没有具体证据表明秘书处在把最高性价比原则用于采购工作时反映了这项承诺。

为了真正实现最高性价比，应该让各种适当现成的货物或服务来源有机会参加本组织的采购。但是监督厅认为，眼下没有具体证据表明在采购中实现了有效国际竞争。

尽管没有明确界定什么是最高性价比原则，《采购手册》确定了一项加权方法，以便在对收到的响应征求建议书的投标进行评标时实现最高性价比。但是《采购手册》没有规定对联合国使用的其他两种询价方式，即征求报价和招标采用最

\* 由于最高性价比原则以及在采购中适用该原则的复杂性，该项审计未能按时完成。



高性价比方法。在监督厅测试的所有采用最高性价比评标方法的个案中，合同都授予了开价最低的投标者。但是相应的采购档案中没有足够文件可以证明适当拟定了“最佳效益”概念并将其变成对具体供货商的评价标准。此外，选择性地运用最高性价比方法可能造成对供货商的评价标准不一。

从采购档案中看不出采购司管理部门为确保最充分实施这项原则采取了哪些监督措施。从这些档案中找不到明显的审计线索可以表明一般采购过程的透明度和诚信，特别是表明运用了最高性价比原则。没有一项纳入实施最高性价比原则管理信息的现成的全面格式，使监测和评估其实施情况的工作受到影响。

联合国采购利益攸关者没有对最高性价比原则形成一致理解，对于利用此一评价方法授予的合同缺乏文件记载，这些都妨碍监督厅断定秘书处在确保恪守其他三项采购原则，即公平、诚信和透明，有效国际竞争和联合国的利益的同时也适用了最高性价比原则。

监督厅为克服所暴露的弱点提出了三项建议，其中考虑到采购司为在联合国采购中更好地运用最高性价比原则已经采取的重大步骤。这些建议提到必须进一步澄清最高性价比原则及加强采购司的管理控制。[管理事务部赞同监督厅的评估，认为需要对联合国采购中的某些方面更好地实施最高性价比原则，并接受监督厅的广泛建议。](#)

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-3	4
二. 在大会通过之前没有就最高性价比原则作出充分澄清 .....	4-10	4
三. 有限制地把最高性价比评价方法适用于通过征求建议书进行的招标 .....	11-12	6
四. 必须加强招标方法的选择以改进最高性价比原则的运用 .....	13-15	7
五. 在征求建议书的招标中没有前后一致地适用最高性价比原则 .....	16-18	7
六. 必须加强投标评价程序 .....	19-24	8
七. 使用最高性价比的非确定性结果 .....	25-26	9
八. 有效国际竞争和最高性价比 .....	27-34	10
九. 向发展中国家和经济转型国家的采购 .....	35-39	12
十. 有关运用最高性价比原则情况的管理信息 .....	40-43	13
十一. 全面改进计划 .....	44	13
十二. 建议 .....	45-51	14

## 一. 引言

1. 大会第 60/259 号决议请秘书长责成内部监督事务厅（监督厅）就最佳效益概念在采购合同评标和授标中的应用提交一份报告，以发现任何可能误用原则的现象。根据这项决议，监督厅对联合国秘书处在采购中适用最高性价比原则的情况进行了审计。

2. 监督厅在规划审计时发现了两类主要风险。第一类风险是，最高性价比原则在作为《联合国财务条例和细则》的一部分采用之前没有作出充分澄清，对于其运用后的结果产生了不同或矛盾的期望。没有一个一致认可的定义，就不存在对运用最高性价比原则进行评价的客观基础。第二类风险是，管理事务部中央支助事务厅采购司拟定的按最高性价比原则评价供货商的方法未得到一致实施，从而不能保证选择供货商过程中的客观性。因此，监督厅的审计目标是确定最高性价比原则是否得到明确界定，在授予合同时是否始终如一地得到实施。

3. 监督厅对可以从秘书处得到的与最高性价比原则有关的文件进行了分析，包括《财务条例与细则》、《采购手册》、大会和其他正式文件。监督厅对采购司工作人员、总部以外所有维持和平特派团和办事处的首席采购干事进行了调查，以查明他们是否了解最高性价比原则和在采购过程中适用这项原则。监督厅还审查了采购司处理的 20 个采购案。其中 12 项选自秘书长向大会提交的关于着力改革联合国的报告(A/60/846/Add. 5)中所列视为依照最高性价比方法加以评价的合同的 110 个采购案。审计中没有对总部以外的维和特派团和办事处的地方采购进行审查。

## 二. 在大会通过之前没有就最高性价比原则作出充分澄清

4. 订正的《联合国财务条例与细则》（2003 年 1 月 1 日生效）第 5.12 条指出：

“在行使联合国采购职能时，应适当考虑下列一般原则：

- (a) 资金的最佳效益；
- (b) 公平、诚信和透明度；
- (c) 有效的国际竞争；
- (d) 联合国的利益。”

5. 联合国若干文件在涉及大会通过的订正的《财务条例和细则》时讨论了最高性价比原则。秘书长采购改革报告(A/52/534)（也许是处理这一题目的第一份报告）第 45 段指出，“虽然目前十分强调按最高性价比及时进行采购工作，但鉴于现行规则和条例，监督机关常常提出的额外要求，又因预算拮据经费无着（特别是开办新业务时），往往给采购过程制造重大困难。”随后在 1997 年，秘书长作为

本组织改革议程的一部分设立的共同事务工作队采购工作组<sup>1</sup>起草了订正的采购条例和细则。秘书长关于共同事务的报告(A/55/461)第37段指出,“工作组不断努力推动采购改革,拟订了一个简化的采购财务条例和细则新框架,其中融入了首席采购干事和‘资金效益’的概念。”

6. 行政和预算问题咨询委员会在2000年10月6日的报告(A/55/458)中,请秘书处对共同事务工作队采购工作组的工作作出澄清。咨询委员会报告第11段具体评论说,“如[秘书处]向委员会进一步说明的那样,在评估报价时将以此[最高性价比]概念取代现行的‘可接受的最低投标价格’这一标准,在评估中考虑除价格以外的其他确定真正价值的相关因素,如使用周期和维持费用。”监督厅指出,在2002年11月18日第五委员会第26次会议<sup>2</sup>上,当时的咨询委员会主席与主计长交换了意见。在拟定对《财务条例与细则》进行订正时考虑到咨询委员会主席的关切,并将其反映在第五委员会正在讨论的报告中。但是,监督厅在秘书处提交的文件中没有发现对咨询委员会关于作出澄清的要求的任何答复。因此,秘书处没有在大会通过之前对这项原则进行充分界定。

7. 监督厅从采购司获得了共同事务工作队采购工作组的一些记录,显示曾试图对最高性价比进行界定。1999年5月21日《采购条例与细则草案》第11版“将考虑对UNXXX的成本效益等一切相关因素的这项原则规定为最高性价比原则。”<sup>3</sup> 1999年6月15日第14版“在考虑对每项采购要求以最具成本效益的方式执行采购过程及在权衡每一项单独报价的相关成本效益后,”将此原则界定为“最高性价比原则”。1999年8月12日第16版与现行《财务条例》第5.12条一致,没有列入对此项原则的说明。但是从监督厅审查的记录中可以看出,采购工作组起初认为有必要对最佳效益进行界定。

8. 由于在大会通过前没有就最高性价比原则作出澄清,使立法机构以及秘书处参与采购进程的管理人员和工作人员无法就联合国采购中运用这项原则应产生的结果达成一项共识。

9. 2006年1月/5月版《采购手册》将最高性价比界定为“《财务条例》第5.12条所列四项一般性原则之一,在行使采购职能时应予以适当考虑。在审议了整个采购活动的所有相关成本效益后,哪些投标或报价将被评估为提供了最高性价比通常就很明显了。”监督厅认为上述定义没有对此项原则作出充分澄清,妨碍了目前对其运用情况作出客观评估。作为比较,《联合国开发计划署采购手册》(用户指南)将最高性价比界定为,“选择的报价能够最有利地结合使用周期成本与

<sup>1</sup> 共同事务工作队采购工作组由总部设在纽约的各联合国实体(秘书处、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会和联合国项目事务厅)组成。

<sup>2</sup> A/C.5/57/SR.26。

<sup>3</sup> UNXXX 为参加共同事务工作队采购工作组的任何联合国实体。

效益，满足业务股的需要。……业务参数还可包括采购计划中所列社会、环境和其他战略目标。”

10. 2006年11月采购司在收到本报告暂定稿之后，向监督厅提供了一份采购政策草案，其中列有最高性价比定义如下：“能够满足用户需要的最优化的使用周期成本和质量，同时考虑到潜在风险因素和可得资源。”监督厅认为大会应当审议最高性价比定义，确保该项定义能够适当反映会员国对结果的期望。

### 三. 有限制地把最高性价比评价方法适用于通过征求建议书进行的招标

11. 《采购手册》指明最高性价比评价方法只适用于征求建议书报价，这表示不认为最高性价比评价方法适宜普遍适用，这从以下的摘录可见：<sup>4</sup>

(a) 联合国按不同的采购种类使用三个标准招标文件之一。

(b) 每一种格式皆考虑到条例 5.12 的四项原则。具体的技术考虑和实际货币门槛如下：

(a) 凡采购简单、不复杂、有标准及确定规格、估计总值不超过 3 万美元的货物，用征求报价单。

(b) 凡采购有标准及确定规格的货物和服务、估计总值超过 30 000 美元，用招标书。合同应按照财务细则 105.15(a) 的规定发给“投标基本上符合招标文件提出的要求、并经评价后认为对联合国的成本最低的合格投标者”。

(c) 凡在颁发招标文件时无法从数量和质量方面给予足够详尽的说明，并因此无法使用招标书的采购，须用征求建议书。外包非核心工作和服务也须用征求建议书。按照财务细则 105.15(b) 的规定，合同应发给“从各方面考虑其建议书对招标书所提出的要求最能尽量满足要求的合格建议者”。评价应按照既定的加权数和因素，即“最佳价值”评价将是最符合联合国的利益者，但不一定是成本最低的。

12. 《采购手册》第 11.6.1 节规定，对于征求建议书和招标书来说，最高性价比“体现在获得合同的合格投标者的投标基本上符合招标文件提出的要求、并经评价对联合国的成本最低。”不过，《采购手册》没有对这几类招标规定具体的最高性价比评价方法。另一方面，对于如何根据征求建议书寄来的投标适用最高性价比评价方法，《采购手册》有详细的规定。这个方法根据价格与技术因素之间的加权分数进行评价。监督厅不认为秘书处有理由不用类似的方法来评价通过报

<sup>4</sup> 《采购手册》(2006年1月/5月版本)，第9.4(2)节。

价单和招标书进行的招标。在监督厅看来，不管什么种类的招标（征求建议书、招标书或报价单），评价投标的准则都应当包括联合国认为相关的所有因素，象行预咨委会所规定的那样，断定真实价值如使用周期和维持费用（见上文第6段）。因此，《采购手册》应当澄清最高性价比评价方法该如何适用于所有各种招标方法。

#### 四. 必须加强招标方法的选择以改进最高性价比原则的运用

13. 由于招标文件是运用最高性价比评价方法的基础，因此应当小心确保所选择的某一类招标方法合乎规定、获得授权并有案可查。但是，监督厅在这方面找到了弱点。《采购手册》没有说明须得到哪一级的批准才能够发布招标文件。采购司司长在2002年2月6日向司内所有工作人员发了一份备忘录，指出发放招标文件需要什么级别的核可要看该项采购行动的估计数额。不过，在审计期间访谈的大多数采购人员并不知道有这份备忘录。因此，在审查的7项个案里，招标文件都是由没有适当级别权限的采购干事签署的。

14. 在适用最高性价比原则方面，使用征求建议书和招标书这两种招标时存在不一致的现象。例如，监督厅发现在所选择的案例中，采购司没有记录为什么使用征求建议书或招标书招标。在维修和处理服务方面，监督厅审查了3项个案。采购司在1项个案中用了征求建议书，在2项个案中用了招标书。后2项个案采用了最高性价比评价方法。至于为何使用不同的招标方法则没有明确的解释。监督厅还审查了涉及传真机系统合同的2项个案。采购司在1项个案中用了招标书，在另1项个案中则用了征求建议书。后者用了最高性价比评价方法。所用的招标方法不同是因为采购干事们对应该怎样处理这2项个案有不同的见解。

15. 总而言之，采购司的程序不能确保所选择的招标方式一定合乎规定、获得授权并有案可查。因此，在选择供应商时可能没有确保客观公正。管理事务部不同意监督厅的结论，说每一种招标方法（招标书、报价单、征求建议书）都提供了公平、透明、竞争性的采购程序。此外，许多招标工作都经总部合同委员会审查，从而为采购过程多提供了一层监督。监督厅重申它的看法，即采购司的采购程序应当确保在选择招标方法时依循既定的妥当程序，因为选择了哪一种招标就决定了会不会适用最高性价比评价方法。对这个问题特别有意义的是，对投标成本的强调因所选择的招标方法而变化，这一点必然会产生一种危险，即具体的招标方法可能会偏向某一群供应商。

#### 五. 在征求建议书的招标中没有前后一致地适用最高性价比原则

16. 根据《采购手册》的规定，所有征求建议书的招标都应当在进行最高性价比评价后发出。采购司在2004年和2005年期间根据最高性价比评价法共发了110份标书（见A/60/846/Add. 5）。但从采购司取得的另一份清单却显示2004-2005年用征求建议书发出了300多份标书。采购司未能解释为何有如此大的差距——

监督厅的解释是采购司缺乏必要的人力来核对调和这两份清单。不过，在监督厅看来，其原因是大多数的征求建议书招标根据最高性价比的评价法都没有授标。因此，最高性价比评价方法可能没有前后一致地适用于征求建议书招标。

17. 例如，监督厅审查了适用了征求建议书招标方法的顾问类 3 项采购个案，发现只对其中 2 项个案适用了最高性价比评价法（包括比重和标准）。采购司没有就未对其余的那次采购适用最高性价比原则提出令人满意的解释。

18. 选择性地适用最高性价比方法造成了一种危险，即评价供应商的标准可能不一致。因此，在对征求建议书招标进行最高性价比评价方面如有任何偏离，至少应当得到授权及加以记录。

## 六. 必须加强投标评价程序

19. 根据 2006 年 1 月/5 月版的《采购手册》，采购干事应为超过 20 万美元的采购成立评价委员会，对招标建议书进行技术性评价。一般而言，这个委员会应当有至少 3 名成员包括有关的采购干事、申购人的办公室代表以及一名有资格的工作人员或外部顾问。在监督厅选择审查的 20 项采购个案中，7 项是数额超过 20 万美元、接受过最高性价比方法评价的征求建议书招标。监督厅发现这几项采购中只有 2 项成立了评价委员会。此外，在 2 项采购中有 1 项虽然有 3 个人签署了技术评价书，但是无法断定委员会的成员是谁。在其余的那项采购中，所有的成员看来都是提出申购的办公室的工作人员包括申购者。在这两种情况里，委员会都是由申购办公室成立的，而不是由采购干事成立的。

20. 《采购手册》规定在招标前必须确定供应商选择计划。这个计划应当提出选择最佳供应商来满足既定的需要的客观方法。视乎采购的复杂程度，该计划可用几行字来描述，或以精确的文字来描述为了本组织能得到最高的性价比而采取的评价步骤。到这个时候，应当确定招标方法及评价方法。被选出来进行审查的这 20 项采购中，没有一个有供应商选择计划。另外也没有正式记录选择某种方法的根据。

21. 监督厅还发现《采购手册》关于成立评价委员会的规定(第 11.6(6)b 节)与供应商选择计划必须在发出招标文件前已经由评价委员会完成的要求相矛盾。《采购手册》指出，评价委员会必须在投标截止日或之前成立——投标截止日可在招标文件发出之后。因此，成立评价委员会没有单一条件。

22. 在关于谁该对采购司收到的回应征求建议书的投标（估计价值低于 20 万美元者）进行技术评价方面，《采购手册》提出自相矛盾的指导。《采购手册》第 11.6(5)c 节规定，回应征求建议书的投标应由采购干事对所有技术因素进行深入评价，或如情况需要，把技术性建议书发送给申购者，由其进行技术性评价。不过，《采购手册》第 11.6(2)b 节规定，采购干事须请申购者和（或）最终用户评

价投标是否从技术上满足了各种规格和要求，但没有提及这项程序是否与估计总值高于或低于 20 万美元的货品或服务的征求建议书方式招标相关。监督厅认为，《采购手册》应当澄清该由谁对采购司收到的回应征求建议书的投标（估计价值低于 20 万美元者）进行技术评价，使对这些投标进行最高性价比评价的责任有妥当的安排。所有这些个案都进行了技术性评价，但是总体评价包括技术分数和财务分数都没有妥当记录下来。

23. 在监督厅审查的个案中，大部分不可能断定在开始提出要求时及在发出招标文件和评价建议书之前有没有确定标准、加权数、次加权数和最低分数。这些评价项目没有有日期的文件佐证。为与评价过程有关的文件打上日期很重要，这样才可以维持采购行动的廉正。此外，在监督厅审查的个案中，大多数的招标和评价文件显示同类采购行动的评价标准不一样。有的个案很难断定招标文件和评价文件所用的标准之间有什么关系。在整个采购过程中维持标准、加权数、次加权数和最低分数至关重要。

24. 监督厅还发现：

(a) 对一些个案来说，采购过程所用的标准并不全部有意义；

(b) 关于怎样在招标文件中列入加权数、次加权数和最低分数问题，没有足够的指导。各采购干事的作法不一样；

(c) 看来在进行评价时并非都使用加权数和次加权数，因为没有这些记录；

(d) 有一项个案的招标书写得象征求建议书，包括详细的评价标准。不过，申购者只进行了总检视，指出投标在技术上是否合格。没有用加权数和分数。

## 七. 使用最高性价比的非确定性结果

25. 在监督厅测试的所有使用最高性价比评审办法的案例中，合同均授予最低出价者。不过，如上文所述，在选择招标方法、成立评审委员会、以及编写渠道选择计划和评审标准方面，《手册》中的各项规定存在不一致。此外，有关采购流程的文件资料不够充分。因此，监督厅断定秘书处对最高性价比原则的使用缺乏一致性，但无法就秘书处使用的最高性价比原则在评审和授予采购合同时是否有违公平、廉正和透明原则，是否不符合有效国际竞争，以及是否有损联合国利益作出具体结论。

26. 管理部同意对《采购手册》进行订正，以消除任何不一致之处，也同意改进采购流程的文件资料整理工作。不过，管理部认为，这些异常之处不一定就意味着采购司对最高性价比原则的运用缺乏一致性。此外，鉴于最高性价比原则已深入采购流程，可结合各类招标方式（征求报价、邀请投标和征求建议书），通过使用不同评审办法予以遵行。监督厅希望说明，其结论有以下两个依据：(a) 发

现《采购手册》中一些支持适用该原则的重要程序缺乏一致性；(b) 如上文第 11 至 24 段所述，这些程序在适用时缺乏一致性。

## 八. 有效国际竞争和最高性价比

27. 大会在第 61/246 号决议中要求“秘书长向大会第六十二届会议提出综合报告，说明最高性价比原则，该原则在联合国采购中的落实情况，包括该原则对供应商和供应方的多样化以及对改善发展中国家和经济转型国家供应商采购机会的努力可能产生的影响”。监督厅在编写秘书长的报告之前作了以下分析。

28. 有效国际竞争意味着所有合适和现成的货物和服务渠道都应得到参加联合国采购流程的机会。这项原则还应确保所有合适和现成的供应商，根据其向联合国提供所需货物和服务的能力，都能够不偏不倚地得到考虑。关于如何实现有效国际竞争的指导原则已经发给联合国采购干事。具体而言，《采购手册》第 8.2(4)f 节规定如下：

如果申购人已向采购干事提供与规格要求有关的更加详细的资料，采购干事也应发出“意向征询书”。意向征询书应符合下列要求：

(a) 意向征询书应详细描述即将进行的招标的规格要求。意向征询书中可包含客观标准，但不得使用这些标准来筛选或偏袒某个（某些）具体供应商或某件（某些）具体产品，而是使用这些标准来确定可能有潜力满足相关规格要求的适当供应商。意向征询书中还可包含一份问题单，由采购干事协同申购人编写；

(b) 意向征询书应在联合国网页上刊登。此外，还应通过电子邮件发给所有常驻联合国代表团，另外还应以采购干事认为会导致对意向征询书作出最有利答复的方式分发。

29. 监督厅审查了 15 个采购案例（共有 20 个案例组成审计取样），发现在文档中存有意意向征询书复印件的 10 个案例中，有 6 个案例的广告期短于规定期限，而且未清晰指明为何这一期限被缩短。在所有案例中，采购司文档均未指明意向征询书已发给所有常驻联合国代表团。[管理部解释说，意向征询书的复印件由采购信息技术支持小组通过自动程序发给所有常驻代表团，所以采购文档中没有证据。](#)监督厅认为，采购文档应有足够证据证明规定的采购程序已经得到适当执行。

30. 《手册》规定，采购干事应邀请适当商品编码下的所有已登记供应商提交标书或建议书，除非主管科长作为特例，同意限定受邀请的供应商数目。监督厅测试了这项规定在上述 15 个采购案例中的执行情况，发现其中八个案例并没有将相关商品编码下的所有供应商都列入受邀请名单，只有两个案例附有主管科长的书面核准，但未具体解释缩短名单的条件。有四个案例监督厅不能确定是否已列入所有供应商，因为文档中资料不足，有一个案例在文档中没有受邀请者名单。

只有两个案例有足够证据显示，相关商品编码下的所有供应商都已列入受邀请者名单。

31. 《手册》还规定了可限定受邀参与提交建议书的供应商数目的具体情形。这一限定应作为特例，经科长或首席采购干事书面核准，并确保尽可能地做到公平地域分配。在所有案例中，采购干事都应结合经核准的限定数目，证明领取所发送招标文件的预期供应商名单已代表所需采购物的所有已登记供应商。如果受邀请者数目已作限制，采购干事应证明科长、采购司司长或首席采购干事已核准这一短名单，并指明短名单的使用条件。这类限定受邀者数目的书面核准应在合同文档中登记。

32. 未登记供应商可对意向书广告作出回应。不过，为了使自己出现在领取招标文件的受邀请者名单中，这些供应商应作临时登记。将未登记供应商列入受邀请名单的理由应作说明，并由科长书面核准。监督厅发现，系统生成的受邀请者名单没有注明某供应商是完全登记或只是临时登记。文档中唯一指明的是，只要采购干事收到支助事务科发来的登记要求和（或）登记确认，临时登记的供应商就被列入受邀请者名单。15 个案例中有八个涉及临时登记供应商，但其中只有两个案例的受邀请者名单由主管科长签发。其他案例由较低级别工作人员签发。所有这些案例都未写明邀请临时登记供应商的原因。

33. 《手册》根据采购招标的估计费用，确定了应征求建议书的供应商最低数目。监督厅发现，15 个案例中有 11 个达到了供应商的最低数目，有 3 个案例没有达到供应商的最低数目，还有 1 个案例在文档中没有受邀请者名单。由于文档中没有关于这个问题的相关文件资料，无法确定受邀请者名单如何和为何被限定。管理部表示，《手册》中注明的供应商最低数目应视为标示而非规定。但监督厅认为，考虑到建立应征求建议书的供应商名单至关重要，相关过程应在文档中充分记录，并确保尽可能地与《采购手册》相符。

34. 上述审计结果显示，采购司使用的程序没有确保有效国际竞争。由于在采购文档中缺少必要的文件资料，包括对所有已采取行动的详细记录，而《手册》规定每个采购案例都应作此保留，因此，没有保持清晰的审计跟踪。管理部虽然承认应让所有合适和现成的供应商都有机会参加联合国采购流程，但不同意监督厅关于某些案例缺少文件资料或完整的程序要素就会导致缺乏有效国际竞争的结论。从各个不同地域提交的回复中以及给不同供应商群体的投标中，都可以看到国际竞争的结果。采购司在 2004-2007 年期间投标给了 73 个国家的供应商。此外，管理部强调，监督厅应注意到供应商在选择商品和（或）服务编码的登记过程中具有重要作用，而这些编码影响规格要求的来源。不过，管理部同意有关采购行动的文件资料能够也应当作改进。监督厅承认管理部的评论意见，但再次强调，缺少适当流程会大幅减损对充分实现有效国际竞争作出的保证。

## 九. 向发展中国家和经济转型国家的采购

35. 大会第 54/14 号决议谈及给予发展中国家和经济转型国家供应商优惠待遇问题。大会在该决议中请秘书长“考虑到联合国各组织的基金和方案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”。大会最近的讨论进一步突出了这一担忧，即适用最高性价比原则可能会造成授予发展中国家和经济转型国家供应商的采购合同减少。

36. 监督厅猜测，大会的关切来源于最高性价比通常与更高质量的产品和服务相关联这一情况。秘书处已经主要以商务研讨会的形式开展了广泛的外联活动，激励和方便发展中国家和经济转型国家供应商登记。如果这些国家的供应商认为自己在使用最高性价比原则的招标中没有竞争力，那么，这些努力就没有什么效果。

37. 《采购手册》没有列入有关特别考虑发展中国家和经济转型国家供应商的条款。另一方面，该手册要求应邀参加招标者最后名单应该体现出公平地域分配，但其中没有界定“公平”一词或说明如何在实践中实现这一目标。有关档案中并没有说明是否以及如何实现了公平地域分配。推断增加向发展中国家和经济转型国家的采购会有助于实现供应商的公平地域分配似乎合情合理。监督厅认为，大会不妨澄清这一推断，以便秘书处能够在必要时相应调整采购政策和程序。

38. 采购司在使用最高性价比原则招标的评价标准中列入了供应商遵守“全球契约”<sup>5</sup>的情况。这一做法构成了对展现出联合国所重视属性的供应商的优惠待遇。监督厅没有审查这一做法的依据及广泛程度，但认为，为方便比较的目的，这可能与关于何为联合国的最高性价比的讨论有关。

39. 管理事务部认为，从发展中国家和经济转型国家采购这一问题的重要性及其对正在进行的采购改革努力的可能影响说明，有必要对它进行更深入的审查。但是，管理事务部同意，恰当运用最高性价比原则会促进增加发展中国家供应商的采购机会，最近，以前授予一个发达国家供应商的一个大宗合同给了一个发展中国家供应商，就证明了这一点。监督厅认为，给予发展中国家和经济转型国家供应商优惠待遇的问题与对联合国采购中采用最高性价比原则的情况进行审计有关，因此，是大会第 60/259 号决议授予监督厅的任务规定的一部分。这一问题很重要，值得在本报告中占些篇幅。特别是，正如上文第 37 段所述，监督厅认为，大会不妨澄清联合国采购中的最高性价比概念是否应该包括考虑供应商的原籍国。

<sup>5</sup> 联合国热情鼓励所有供应商积极参加联合国的一个倡议“全球契约”。“全球契约”是一个自愿性的国际企业公民意识网络，其目的是支助私营部门和其他社会行为者的参与，推动负责任的企业公民意识以及普遍的社会和环境原则，以应对全球化的各种挑战。

## 十. 有关运用最高性价比原则情况的管理信息

40. 为了确保在本组织的采购实践中一贯适用最高性价比原则，管理层必须掌握关于这一原则执行情况的全面和可靠信息。目前，尚没有此类信息。

41. 秘书长关于着力改革联合国的报告（A/60/846/Add. 5）表示，2004年和2005年，采购司共发出110份招标书，其评价所依据的是最高性价比方法，最终授予了总金额约5.618亿美元的合同。但是，在回答2005年3月14日第五委员会非正式会议上的提问时，采购司报告说，2004年，依据对本组织的最高性价比原则，授予了42份合同，价值约3.816亿美元。监督厅发现，42份合同清单上的任何项目均无法同110份招标书清单对上，而该招标书清单本应包括2004年依据最高性价比原则授予的所有合同。而且，所提交的2004年和2005年依据最高性价比方法评价的110份招标书清单似乎不完全准确。监督厅查明有下列不准确之处：

(a) 一个案件仍在处理之中，尚未授予合同（2 237 359 美元）；

(b) 在一个案件中，采购取消了（28 668 200 美元）；

(c) 在一个案件中，合同不是依据最高性价比评价办法授予的（2 132 999 美元）；

(d) 一个案件被列了两次（65 000 美元）。

42. 采购干事试图人工查找2004–2005期间他们运用最高性价比评价办法授予的合同，但有关信息并不总是一致或准确的。在监督厅看来，出现这些差错的主要原因是采购司尚未在实境系统（采购司采用的计算机化采购系统）中开发出一种确认依据最高性价比评价办法授予的合同的能力。

43. 该信息系统的另一个局限性是它仅掌握同总部采购有关的数据。该系统并不能掌握总部以外的办事处以及维持和平特派团的采购行动，因此，不易获得总的数据。鉴于缺乏这一信息，难以确定在本组织的采购实践中多大范围内适用了最高性价比原则。

## 十一. 全面改进计划

44. 同采购司管理层讨论了审计结果，该管理层向监督厅通报了以下列方面为重点的一个全面改进计划：

(a) 对目前的最高性价比政策进行补充，帮助有关方面明确了解这一原则，指导他们在联合国采购活动中适用这一原则；

(b) 依据上述政策澄清和修改目前《采购手册》中有关最高性价比原则的规定；

(c) 制定文件准则和收集样板，掌握采购进程中最高性价比的所有方面，并承认采购人员在最高性价比周期中所带来的增加值；

(d) 对总部和特派团目前的和未来的采购人员开展全面培训课程教育，其中包括一个关于最高性价比原则的具体单元。

## 十二. 建议

45. 监督厅在考虑了采购司改进计划的基础上，拟定了进一步解决本报告中突出强调的诸多问题的下列 3 项建议。管理事务部协调了秘书处对监督厅的审计的回应，并建议秘书处支持监督厅的所有 3 条建议。

### 建议 1

46. 秘书长应编写一个关于界定最高性价比原则并监测其运用情况的机制的详细提案，提交大会审议。这一机制，除其他外，应确保最高性价比原则的明确定义得到大会正式核准，成为《联合国财务条例和细则》的一部分（AH2006/513/03/01）。

47. 管理事务部认识到，由于其整体性，在采购中应用最高性价比原则的情况可能难以评价，并同意，进一步澄清有关定义及监测其运用情况的机制将有助于更好地理解并接受最高性价比原则。

### 建议 2

48. 采购司应加强其管理控制，以确保其工作人员遵守为恰当适用最高性价比原则所规定的采购程序。应编写、审查所有必要文件，并予以立档，以保持采购行动的清晰审计线索（AH2006/513/03/02）。

49. 管理事务部承认，可进一步改进有关最高性价比原则方面的采购做法和决定的立档和文件记录工作，它将在这方面采取积极措施。

### 建议 3

50. 管理事务部应确定有关汇报要求，以便采购司管理层能够评估在采购中执行最高性价比原则方面的进展情况（AH2006/513/03/03）。

51. 管理事务部同意，应确定汇报规定，以便采购司管理层能够评估在采购中执行最高性价比原则方面的进展情况。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）