



大会

Distr.: General
30 January 2009
Chinese
Original: English

第六十三届会议

议程项目 128、132 和 148

关于内部监督事务厅活动的报告

联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题

非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动
经费的筹措

内部监督事务厅关于审计为非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动采用非常措施的情况的报告

秘书长的说明

摘要

根据大会第 62/232 A 号决议，内部监督事务厅(监督厅)审计了秘书长为非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动) 破例核准的非常措施的使用情况。

本说明对监督厅编写的供大会审议的审计报告(A/63/668)所载内容提出了评论意见和说明。必须指出，秘书处在执行安全理事会为达尔富尔混合行动规定的任务方面所面临的主要风险是，如果不能在实地提供大量设施，这项任务就无法完成。选择独家合同会带来风险，但据判断，这些风险不如无法提供设施的风险严重。



一般性评论

1. 秘书长谨首先强调两个重要问题。第一，秘书长在批准和使用灵活应用行政规则的措施时极为谨慎。第二，在非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)内按照非常措施进行的所有活动都符合联合国的条例、细则和程序，有助于混合行动更好地运作。

2. 还必须指出，秘书处在执行安全理事会赋予达尔富尔混合行动的任务时所面临的主要风险是，如果不能在实地提供大量设施，这项任务就无法完成。选择独家合同会带来风险，但据判断，这些风险不如无法提供设施的风险严重，因为如果没有这些设施，就不能执行安全理事会规定的任务。联合国选择的办法是，采用冗余措施和为“最坏情况假设”做好计划，以减轻供应链中断带来的各种风险，这是合同依据的设想。

3. 关于内部监督事务厅(监督厅)报告附件列出的各种缺陷所涉经费估计数，并没有这方面的记录，在大多数情况下这些数字受到质疑，见本说明以下各段。

关于摘要的评论意见

4. 关于签订独家合同的决定所带来的财政和名誉方面的高风险，秘书长谨说明，必须把这些风险同不能完成安全理事会及时部署维持和平行动的任务这种更明显的风险进行权衡。如果联合国不能使用定约服务，结果可能会更糟。选定的承包商在参加了一个会员国进行的竞争性招标之后，自 2004 年以来一直在达尔富尔开展业务，被视为可供联合国选择的各种方法中的最佳解决办法。秘书长还认为，所采取的控制措施足以在既定的条例和细则范围内确保全面遵守合同中商定的条件。

5. 监督厅说，尽管关于合同价格的谈判仍在进行，总部合同委员会却受到尽快提出建议的压力。关于这个问题，秘书长谨指出，已向合同委员会说明，可通过再谈判一个星期，进一步降低价格，这已写入合同委员会的会议记录。事实上，经过这些谈判后为联合国节省了大量经费，节省的数额高达 4 100 万美元。

6. 监督厅的报告还说，外勤支助部和采购司没有作出任何努力，以便通过谈判相应减少间接费用/管理费用。关于这个问题应指出，在进行审计时已向监督厅说明，采购司计划通过谈判减少间接费用和管理费用。这些谈判于 2008 年 9 月和 10 月完成，进一步大量减少费用，减少的数额超过 1 600 万美元。

7. 监督厅说外勤支助部发出的协助通知书初稿为期一年，可选择延长三年，超出了最初提交给总部合同委员会的核定数额和延续期限。对此，秘书长谨说明，该项评论的依据是当时缔约方正在讨论的草案。最后，只发了为期一年的协助通知书，经合同委员会批准可续约一年。

8. 监督厅的报告还说，如果根据达尔富尔混合行动的工作小时，而不是按协助通知书草案中提议的每月 26 天、每天 12 小时来谈判每月费率，联合国每年可节省 600 多万美元。关于这个问题，秘书长谨说明如下：在特派团开办期间，联合国雇员通常每天工作 12 个小时，周末也工作。限制咨询人的工作量或放慢其工作进度，并不符合联合国的最大利益。此外，秘书长谨指出，在对联合国工作日和协助通知书草案所提议的工作日进行费用比较方面存在很大差异，详细说明见下文第 42 至 45 段。

一. 导言(第 1 至 4 段)

9. 秘书长对于导言部分没有任何评论意见。

二. 关于采用非常措施的理由(第 5 至 10 段)的评论意见

10. 监督厅报告第 8 段中说，主管内部监督事务厅的副秘书长在 2007 年 11 月 23 日给秘书长的信中对“在适用程序时允许灵活性的做法”“表示关切”。应指出，2007 年 11 月和 12 月在审查达尔富尔混合行动预算期间，第五委员会成员对使用非常措施的问题进行了广泛讨论。在讨论中，以口头或书面形式提出和回答了约 200 个问题。其中约有 50 个问题与使用非常措施和独家合同相关。2007 年 12 月 22 日，大会核准了为达尔富尔混合行动筹资的决议，其中包括请监督厅审计非常措施的使用情况(第 62/232 A 号决议)。因此，我们认为宜全面处理这个事项。此外，秘书长谨说明，由于采用非常措施授予独家合同具有风险，采购司曾两次(2007 年 5 月 23 日和 6 月 15 日)请监督厅代表就可能存在的风险以及应在采购和管理合同中考虑到的内部管制措施提出监督厅的咨询意见。在这些会议期间，监督厅代表并没有表示其报告第 29 段中所说的意见，即所签署的独家合同可能“损害联合国的声誉”。

三. 为减少资源损失、滥用和管理不善的风险而设立的控制措施(第 11 和 12 段)

11. 秘书长对第 11 和 12 段没有评论意见。

四. 关于非常措施的实效(第 13-77 段)的评论意见

A. 采购(第 13 段)

12. 秘书长对第 13 段没有评论意见。

1. 关于后勤需求规划不周(第 14-20 段)的评论意见

13. 秘书长谨指出, 尽管在执行合同期间遇到各种困难, 承包商为四个特大营地提供了基础设施, 使特派团能够容纳 4 000 名军人和文职人员。如果没有这些营地, 就不可能在达尔富尔混合行动中进行任何新的部署。

14. 关于签订独家合同的决定, 秘书长认为, 监督厅没有全面考虑到在这之前发生的导致签订独家合同的情况, 因而对规划进程的功绩作出了不适当的结论。之所以提出采用这种合同方式的原因是, 需要为部署 4 100 人的大规模一揽子支援计划提供支助, 以加强非洲联盟驻苏丹特派团(非苏特派团)。虽然筹划采取该一揽子计划已有一段时间了, 但直到 2007 年 4 月 17 日才在安全理事会主席的一封信中最终核准了该计划。当时预计该计划各部门将在大约两个月内(在 2007 年 6 月底前)开始部署, 外勤支助部承受很大压力, 要在实地迅速作出适当的支助安排。因此, 鉴于时间有限, 并考虑到这样规模的合同的竞标、授标和资源调集通常所需的时间, 认为有必要采取其他方法来满足行动的需要。

15. 关于外勤支助部没有进行成本效益分析来证明多种后勤服务合同合理性这种观点, 秘书长谨说明, 当时没有足够合格的可使用资源或时间来满足所需规模的后勤需求, 在这种情况下, 除了根据多种后勤服务合同寻求资源外, 没有其他可行的办法。因此我们认为, 由于没有可供使用的其他能力进行此种比较, 因此不可能进行成本效益分析。

16. 秘书长还谨指出, 在为大规模一揽子支援计划的部署和支助进行规划期间, 出现了各种不确定因素和延误。苏丹政府 2007 年 7 月之前一直没有批准由部队派遣国提供大规模一揽子支援计划, 同时会员国也没有提供该一揽子计划中的某些能力。因此外勤支助部很难最后拟定支助该计划的所需经费说明。该部于 2007 年 4 月下旬编写了所需经费说明草稿。在管理事务部、外勤支助部和监督厅之间进行旨在确定和减轻各种风险的讨论、并在外勤支助部和管理部对达尔富尔进行实地考察之后, 改进了该草稿。草稿的定稿于 2007 年 7 月中旬提交采购司。

17. 鉴于围绕着这次部署出现的很多不确定因素和需求的复杂性, 秘书长认为时间标度是可以理解的, 其筹备工作是合理的。秘书长谨说明, 在 2006 年 12 月并没有掌握足够的信息来为订立独家多种后勤服务合同进行适当计划和评价其成本效益, 并且他认为在 2006 年 12 月间也没有足够的资料来编写和分发足够详尽的工作说明, 以使采购司能够开始进行具有可信度的招标。

18. 该承包商自 2004 年以来一直在达尔富尔开展业务。该公司为非苏特派团建造和正在维持 34 个营地, 正是达尔富尔混合行动所需要的那种营地, 因此在当地具有员工和资产, 并在达尔富尔有着运作良好的供应链, 符合达尔富尔混合行动的后勤需要。该公司被评估为唯一能够在 30 天至 60 天内按照安全理事会的预期调集必要的建筑队的公司。因此作出了为支助大规模一揽子支援计划而建议订

立独家合同的决定。在作出这项决定时进行了这样的评估：如果不能及时部署该支援计划部队，给联合国声誉带来的风险将超过独家合同做法的风险，事实证明确实如此。

19. 部署大规模一揽子支援计划是为在达尔富尔巩固和平而采用的一种三阶段方式的第二个阶段。第一阶段，小规模一揽子支援计划，包括一些装备，但主要是人员，以便在达尔富尔加强行动管理。大规模支援计划的目的是为非苏特派团提供关键的使能能力。安全理事会于 2007 年 7 月下旬决定设立达尔富尔混合行动，在此之前未向达尔富尔部署任何大规模支援计划部队，这给维持和平行动部和后勤支助部带来了一系列难题，这两个部现在需要同时进行以下主要任务：

(a) 继续拟定和部署大规模一揽子支援计划；

(b) 至迟于 2007 年 12 月 31 日对小规模 and 大规模一揽子支援计划行使行动指挥权；

(c) 至迟于 2007 年 12 月 31 日从非苏特派团接管指挥权；

(d) 从 2007 年 12 月 31 日起接管对已部署的 6 743 人非苏特派团部队的支助工作，非苏特派团部队将成为联合国部队；

(e) 尽快把维持和平行动扩大至满员，即 19 555 名军事人员、3 772 名警察、19 个各有 140 人的建制警察单位和一个适当的文职部分。

20. 根据上文第 13 至 19 段中的解释，秘书长认为后勤支助部在为提供多种后勤服务制定适当计划方面并没有失职。如先前所述，主计长在他的上述信中要求针对这种性质的紧急情况形成一种概念，以防止再次出现不采用竞标的特殊措施。主计长对外勤支助部的要求是，考虑能否建立一种“经常性或标准所需资源”，以便联合国今后在遇到迅速部署的时间和信息有限的类似情况时，将此作为竞标的基础。

2. 关于编写工作说明拖延(第 21-23 段)的评论意见

21. 除了以上各段所述，秘书长对第 21 至 23 段没有评论意见。

3. 关于核准将合同授予太平洋建筑工程师有限公司(第 24 段)的评论意见

22. 秘书长对第 24 段没有评论意见。

4. 关于总部合同委员会评价和审查太平洋建筑工程师有限公司采购案的时间不足(第 25-29 段)的评论意见

23. 秘书长谨重申，之所以请总部合同委员会紧急审议多种后勤服务案，是因为该承包商当时与一个会员国的合同在向该委员会提交此案后的第二天(2007 年 8 月 31 日)就要到期。因此，如果该承包商与联合国的协议未获确认，它就有可能

失去在苏丹的合法地位，从而不得不遣散。如果这样，联合国在达尔富尔就需调动其他建筑能力，费用和交付周期将大量增加。应指出，总部合同委员会完全了解合同的详细内容，并已向其说明，经最后谈判后还将进一步降低价格。确实，如上所述，经过又一个星期的谈判，为联合国节省了可观的 4 100 万美元。谈判的最终结果正式通知了总部合同委员会。

24. 此外，总部合同委员会个案记录的查阅结果表明，对该委员会提出的各种问题进行了广泛审查。合同委员会突出该案的的特殊性，就下一步如何行动向决策者提出了两项建议。这样，委员会就履行了职能，即对于一件难办的事提出其观点。从完成安全理事会所规定任务的角度来看，这件事提出了联合国应考虑的一些重要的行动问题。

25. 关于非常措施所允许的未经竞标就选择供应商的做法是否可能产生损害联合国声誉的负面宣传，秘书长谨强调，考虑到在这样大规模而又复杂的授标活动中采用独家合同做法所产生的风险，管理事务部要求监督厅提出咨询和指导意见。曾两次邀请监督厅代表(2007 年 5 月 23 日和 6 月 15 日)，请监督厅就采购过程和合同管理中可能产生的风险和应考虑采取的内部控制措施，提出咨询意见。在这两次会晤期间，监督厅代表都没有表示这项合同可能损害“联合国声誉”，这是它后来在报告说的。还应认识到，如果因为没有提供设施而耽误执行安全理事会规定的任务，就会造成更加严重的名誉损坏，并对联合国及其各项目标造成实质性破坏。

5. 关于评标不够充分(第 30–33 段)的评论意见

26. 秘书长谨指出，外勤支助部、法律事务厅和管理事务部成员组成的一个小组进行了广泛谈判，最终把最初的 7.90 亿美元的投标报价降低了 5 亿多美元。该供应商的有些假定数确实较高，但由于对供应商投标书中 13 000 多个细列项目进行了分析，大幅度降低了报价。

27. 关于没有进行基准比较的说法，秘书长谨说明，合同档案中有进行价格比较的许多实例。如上所述，标书中有 13 000 多个细列项目。虽然要对所有细列项目进行比较非常困难，但采购司确实用了它所掌握的许多方法来进行基准比较，例如：

(a) 现有的系统合同——尽管系统合同的交付条件或是未完税交货至布林迪西，或是交至布林迪西承运人，供应商的提议却是现场交付。此外，在许多情况下，系统合同不能够满足大规模一揽子支援计划合同的要求；

(b) 使用一个会员国和非洲联盟提供的数据来作为基准，不过该会员国的规格不同于联合国标准；

(c) 其他特派团合同；

(d) 苏丹劳工法。

28. 秘书长谨说明，联合国永远保留根据大规模一揽子支援计划合同条件采用系统合同的权利，但如上所述，必须考虑到系统合同的交付能力，在这里所讨论的情况中，就不具备这种能力。此外，向第三方订购，总是有风险。必须把这些风险同由于第三方供应商不能交付货物而无法实现项目的最终目标的可能性进行权衡。

6. 关于任务订单管理的薄弱环节(第 34-41 段)的评论意见

29. 在监督厅报告中，提到总额为 430 万美元的行政费，说与产生的费用相比，联合国没有获得相应的价值。秘书长谨指出，430 万美元的行政费已经收回。

30. 监督厅报告还提到 2008 年 4 月 1 日至 7 月 14 日期间为奥贝德发出的任务订单的行政费。已直接或通过谈判收回了在奥贝德的各种服务费用 313 416 美元。

31. 监督厅报告中提到用高于现有系统合同的价格采购设备，造成联合国增加了 700 万美元的费用。关于这一点，秘书长谨说明，所发现的唯一过高费用是用于购买发电机的 300 万美元。必须指出，在那一期间，现有的系统合同供应商由于严峻自然条件造成的不可抗力而无法履行其合同义务。因此必须根据上述“最坏情况假设”，紧急向其他供应商采购发电机，这是特派团的不可或缺的物品。

32. 还必须说明，关于 500-kVA 发电机，如果通过系统合同购买费用将会减少这一设想是正确的，但这将是未完税交货至布林迪西，而供应商的报价是现场交付。此外，系统合同的交付周期长，而按照系统合同采购发电机方面的任何延误都将会对安全理事会规定的全面部署时间表造成不利影响。此外，必须减少从第三方订购物品从而将其并入另一承包商的活动所带来的风险。因此，所选择的解决办法除其他外考虑到供应商所面临的意外情况、价格和从时间来看是最有效的交付方式。

7. 关于间接费和管理费与所调整的合同价值不符(第 42-43 段)的评论意见

33. 秘书长对第 42 和 43 段没有评论意见。

8. 关于对没有提供的饮食和管理服务收取费用的评论意见

34. 秘书长谨指出，在签署饮食服务的任务订单时，达尔富尔混合行动拥有各种饮食服务设备。这些设备将自 2008 年 4 月 1 日开始用于提供饮食服务，但都处于不同的失修状态。在调集资源期间(这一期间开始于发出任务订单的那一天)，需要供应商评价和修理设备，以便根据于 2008 年 4 月 1 日开始的合同使用这些设备。因而为维修餐饮设备收取费用是合理的。不过，根据有关的变化和任务订单，对管理服务和维修餐饮设备的费用作出了调整，把联合国应为这些服务支付

的费用净额减少了 100 758 美元。所减少的许多费用是因为 2008 年 1 月期间没有进行资源调集、管理以及设备运作和维修服务。

35. 监督厅报告第 46 段中说，承包商没有提供清洁、洗衣、虫害防治、地面维护和垃圾/废物处理等服务。然而，任务订单包括从 2008 年 2 月起 6 个月的管理服务费 475 926 美元。秘书长谨说明，根据合同的规定，如果特派团选择使用所提供的一系列服务中的一项服务，就应支付所有管理费用。由于达尔富尔混合行动选择使用了饮食服务，就需支付所有费用。然而，秘书长谨告知，作为 2008 年 9 月和 10 月期间就管理费用与承包商谈判的整套服务的一部分，这一数额已包括在上文第 6 段所述减少的 1 600 万美元中。

9. 关于建立合同管理职能方面的延误(第 48-50 段)的评论意见

36. 关于在建立全面运作的合同管理职能方面的延误，秘书长谨表示，直至 2007 年 12 月 22 日大会才批准了混合行动的预算。虽然特派团及时展开了征聘工作，但这项工作遇到了若干障碍：入选短名单的工作人员回绝了面试邀请；选中的工作人员拒绝接受任命；所任命的工作人员前往特派团的旅行发生严重延误。并且原来预计将与会员国及时缔结关于提供合同管理服务的协助通知书，并预计特派团能获益于这种支助。

37. 鉴于联合国在吸引、征聘和留住合格工作人员方面面临的困难，对于特派团到 2008 年 4 月还未建立起人手充足、技术合格的内部力量来管理多种服务后勤合同，是可以理解的。这方面的外包安排现均已最后敲定。

38. 秘书长还谨说明，造成这种延误的两大障碍是：如监督厅在报告第 52 段中所述，在审议该协助通知书之前，采购司进行了两次商业招标活动。这两次活动最终都未成功——第一次是因为没有任何符合技术规定的投标，第二次是因为唯一被认为符合技术规定的投标会造成利益冲突。

39. 应指出，把该协助通知书进程称为“非竞争性投标”是不适当的，好像这是一个竞争性进程。所有协助通知书从其性质来说，都是有关各方之间的非竞争性安排。不过应指出，采购司确实对政府的财务提案进行了费用比较，协助通知书是根据这种比较、对照从不成功的竞标活动获得的商业价格确定的。

40. 此外，因为同有关会员国就一些复杂问题进行的谈判旷日持久，尚未执行协助通知书。这些困难的谈判包括列入该会员国最初的反对意见，即反对为其作为、不作为和疏失而造成的损失向联合国赔偿。该会员国在这个问题上作出了一些让步，但是在其议会暂时批准了缔结协助通知书之后才作出让步的。会员国提供联合国可接受的保险级别也有问题。几乎所有问题最终都需要主计长、法律事务厅和管理事务部提供咨询意见和予以核准。这不可避免地延长了谈判时间。

10. 关于发出超过核定数额和合同续约期限的协助通知书(第 51-54 段)的评论意见

41. 秘书长谨说明, 协助通知书的时间是一年, 经总部合同委员会批准后可再延期一年。监督厅报告中所述时期是特派团和有关会员国考虑和愿意采用的时期, 是已编写的协助通知书草案的基础。然而, 这为期不长, 后将协助通知书的期限定为一年、并可选择延期一年。必须指出, 监督厅的意见依据的是通知书草案。

11. 关于合同管理服务的费用过高(第 55-57 段)的评论意见

42. 监督厅报告第 55 至 57 段对协助通知书采用的咨询人费用提出质疑: 费用是根据每名咨询人每月工作 26 天、每天工作 12 小时的小时的费率计算的。而联合国的工作时间是每月 22 天、每天 8 小时。报告还提供了按照联合国的工作时间签订合同可能节省的资金估计数。关于这个问题, 秘书长谨说明, 由于联合国的目的是使混合行动能够尽快执行其任务, 限制或减缓咨询人的工作是可以节约费用, 但并非对联合国最为有利。秘书长坚信, 把咨询人的工作定额减少至所建议的水平不符合一般公认的商业做法, 也不不利于联合国的行动。

43. 更具体地说, 秘书长谨指出, 把联合国工作日/月与协助通知书人员的工作日/月作费用比较, 二者之间有很大差距。一个月的工作小时和工作日通常由特派团团长确定。特派团开办期间, 联合国雇员常常每天工作 12 个小时, 周末也需要工作的情况并非少见。然而, 联合国在支付报酬时只承认其工作人员 21.75 天(每 7.5 小时)的产量。协助通知书提案所反映的事实是, 其工作人员在 7 天中将工作 6 天, 每天最多 12 小时。在考虑节约开支问题时有关“正常”工作日描述与特派团在**最短时间内**建立起能力的目标不相符。

44. 此外, 必须考虑到咨询人的工作是根据提供的“咨询人日”而不是“咨询人数”。协助通知书的签约方有义务每个月(为每一个职位)提供 26 天的咨询产量, 而无论各咨询人有何病假、年假、旅行天数或法定假日。而联合国则为“缺勤”时期继续支付薪水, 不要求用他人替代缺勤的人。因此, 这是“用苹果和橘子作比较”, 所述的节约并非实质性的。

45. 此外应指出, 所进行的费用比较是把选定的投标同咨询人合同管理服务机构通过竞标选送联合国的投标作比较。我们认为这两种标书中的价格是可比较的。根据这种费用比较, 秘书处设法降低了某些类型人员的相关费用, 节省了 234 705 欧元。或许更重要的是, 与为承包这些服务所进行的两次竞标活动中收到的可比商业投标价格相比较, 通知书提供服务方的核心人员费用平均低 18% 以上。

46. 最后, 秘书长谨说明, 至 2008 年 12 月已签署了协助通知书定本。

12. 关于延长现有的系统合同(第 58 段)的评论意见

47. 秘书长对第 58 段没有评论意见。

13. 关于缺乏安排多种服务合同的内部专门知识(第 59 段)的评论意见

48. 秘书长谨指出,联合国一般在出现某种需要时通过竞标进行采购。联合国没有对军事资产进行如此详细费用分析的专门知识,因为联合国通常是根据市场针对意向书内提出的具体要求给出的报价来评估价格。对达尔富尔混合行动来说,我们认为有必要利用北大西洋公约组织的维修和用品局的专门知识来进行此种详细的费用分析,以保护联合国的财务利益。

49. 然而,管理事务部将设法请大会提供更多资源,以建立起自己管理多种后勤服务采购的能力。

14. 关于未采用的采购措施(第 60 段)的评论意见

50. 秘书长对 60 段没有评论意见。

B. 关于人力资源管理(第 61 段)的评论意见

51. 秘书长同意监督厅的意见,即联合国必须重新评估其吸引外部和内部申请人在实地担任职务的战略。秘书长重申正在全力以赴开展这方面的工作。秘书处已采取了若干举措来更好地管理征聘和人员配置工作。秘书长题为“着力加强人力建设”的报告(A/61/255 及 Add. 1 和 Corr. 1)所述的人力资源管理改革提议是为了解决在外地任职的工作人员服务条件不完善的问题。在第六十三届会议主要会期结束时,大会通过了关于秘书长人力资源改革提议的若干决定,涉及精简合同安排和统一外地工作人员服务条件,后者影响到维持和平行动和特别政治任务中的工作人员。如第 63/250 号决议所述,大会核准了同一套工作人员细则下包含的三类新合同安排(临时任用、定期任用和连续任用),自 2009 年 7 月 1 日起生效。虽然与联合国系统各机构、基金和方案完全统一的目标尚未实现,但是特派团工作人员的服务条件已与秘书处的共同制度福利一致。大会的这些决定表明承认外地工作人员是秘书处正式员工的一部分,他们享有同样的共同制度服务条件与合同安排。大会今后各届会议可继续讨论未得到核准的秘书长的提议。秘书长认为,通过这些提议对于联合国吸引外部和内部申请人的战略至关重要。

52. 解决及时填补空缺的一种工具是自 2008 年 7 月 1 日起在所有维持和平特派团开始执行的人力资源行动计划。该计划是主管维持和平行动副秘书长和秘书长特别代表与各特派团为征聘和留住外地高素质文职人员作出的共同努力。已为缩短甄选过程的时间以降低高空缺率和高更替率及确保适当记录征聘时间表设定了切合实际的目标。外勤支助部承诺为各特派团提供必要支助,以实现这一目标。为了便于执行行动计划,各特派团有权力和责任,通过可使它们及时记录甄选进程中各项行动的自动化空缺管理模块,在特派团层面推动自动化甄选进程(这是在执行人力资源行动计划之前只限于总部使用的一种系统)。还赋予各特派团安排员额配置表和管理员额的授权和责任,以便利建立适当的工作人员队伍和进行

继任规划。在核心系统中建立了一种空缺管理模块，记录当地雇员的招聘情况，便利外地特派团及时开展甄选工作及监督当地招聘工作人员的甄选时间表。人力资源行动计划的执行可望降低空缺率和更替率，从而有助于通过职业发展和继任规划留住外地工作人员和促进他们的发展，通过培训使工作人员能够为未来的发展做好准备。这样做，需要物色和发展一批有才能的工作人员，确保各特派团所有重要领导职位的连续性。

53. 继任规划与对所有和平行动所需关键工作人员的预测和工作人员的分配密不可分，以便工作人员在适当的时间担任适当的职位，并能够积极参与执行特派团的各项任务。外勤支助部在与维持和平行动部综合训练处和人力资源管理厅工作人员发展处协商后，将确定所有可以利用的工作人员发展活动和专业培训，包括工作人员所需要的各种核证，以加强继任规划、业绩管理和职业流动之间的关系。

54. 外勤支助部继续展开外联活动，以便通过各种会议和招聘会、以及有针对性地一些网站上登广告，为和平行动吸引合格的申请人。此外，外勤支助部定期向全世界大约 40 个组织分发重要空缺名单，这有助于为那些难以填补或需要专门技能的空缺寻找申请人。由于这种活动，已取得积极成果。2008 年第一个季度，招聘、外联和职业发展科使其外联职能制度化，在招聘和外联股内建立了一个组织有序的全时小组。

1. 关于用于及时部署工作人员的非常措施效果有限(第 62-65 段)的评论意见

55. 秘书长谨说明，作出这些结论所使用的某些统计数与秘书处的统计数有出入。监督厅的报告说，截至 2008 年 3 月 31 日，33 个 P-5 及以上的主要行政职位尚有 13 个没有填补，39 个主要实务职位尚有 23 个没有填补。混合行动招聘小组“老虎小组”2008 年 3 月 27 日的每周简报表明，特派团支助部分共有 33 个职位，有 20 名工作人员(61%)任职。实务单位共有 39 个职位，任职人数为 15 人(38%)。因此，截至 2008 年 3 月 31 日，在 72 个主要职位中以填补了 35 个(49%)。截至 2008 年 11 月 12 日，有 50 个(69%)P-5 及以上的主要职位已有人任职，其中支助部门 26 人，实务单位 24 人。

56. 应指出，特派团支助部门 D-1 及以上职位的在职率为 100%，包括由临时派任人员在喀土穆担任首席行政干事。实务部门 D-1 及以上职位的在职率为 67%。“老虎”招聘小组正在与最近指派的办公室主任合作，以加速实务部门的招聘工作，重点是填补 P-5 级空缺职位。

57. 关于对混合行动的职位采用临时派任非常措施的问题，秘书长谨说明，后勤支助部征求了混合行动的意见，结论是，符合该特派团最佳利益的做法是继续采用将工作人员调任 90 天以上的非常措施。作为一种控制措施，后勤部要求特派团具体说明临时派任的期限，不得超过 12 个月。因此，自 2008 年 3 月 31 日后，

后勤部和特派团继续采用允许以临时派任方式部署文职人员 90 天以上这一临时措施。

58. 关于放人特派团雇用替代人员的问题，应指出，由于在部署时没有规定临时特派的期限，这样一项措施将难以实际执行。人们的理解是，临时派任的期限在 90 天后可以延长，然而，此种延长并非必须总是自动为一年。在这方面，经验表明，想要填补 6 个月期限的空缺极其困难，因为很少有申请人在知道他们的任期将于 6 个月后结束的情况下还愿意被派往外地特派团。

2. 关于临时派任的工作人员经验有限(第 66-68 段)的评论意见

59. 监督厅报告第 66 段中说，后勤支助部没有为选定临时派任工作人员制定所需经验和专门知识方面的标准。秘书长谨说明，后勤部在 2008 年 8 月 28 日给所有特派团的信中规定了关于选定临时派任工作人员所需的经验和专门知识方面的标准，以确保以统一和一致的方式使用临时派任方式。这封信明确说明这种方式的目的、应遵循的明确程序以及控制和报告机制，以确保临时派任这一方法的使用能达到其所述的目的。临时派任的目的是向接收特派团提供具有专门知识、经验丰富的合格工作人员，不仅在开办工作阶段、并在扩大、清理结束或其他有限时期内满足迫切的支助需要。作为临时派任部署的工作人员必须能够“一落地就行动”，并能够在没有事先通知或培训的情况下立即在接收特派团发挥积极作用。

3. 关于对吸收自非洲联盟驻苏丹特派团的人员进行的证明人查询受到延误(第 69 段)的评论意见

60. 秘书长谨重申，虽然迅速展开了证明人查询活动，但混合行动在获得雇主和教育机构的及时回复方面却遇到了困难。因此，为了提供急需的工作人员支助，混合行动决定将结束征聘工作，同时继续进行证明人查询。特派团向联合国布林迪西基地证明人查询股提交了一份名单，列有尚未对其进行证明人查询的前非苏特派团工作人员，以便优先进行这些查询。

4. 关于提供住宿的特派任务生活津贴和达尔富尔特派任务生活津贴新费率(第 70-71 段)的评论意见

61. 秘书长对第 71 和 72 段没有评论意见。

5. 关于增加间歇休养的旅行天数(第 72 段)的评论意见

62. 在第六十三届会议主要会期结束时，大会还批准自 2009 年 1 月 1 日起实行包含根据地点确定的旅行时间、但不支付任何旅费的休养计划，取代间歇假。已将此通知了所有外地特派团，现正在修正关于间歇假的行政指示(ST/AI/2000/2)，以反映对休养计划作出的改变。

6. 关于“老虎小组”的工作人员配备不足(第 73-74 段)的评论意见

63. 监督厅报告中说, 外勤支助部开始采用特设“老虎小组”的做法, 以加强各特派团征聘国际工作人员的能力, 并说, 在仍然必须加强混合行动的征聘工作、直至空缺率下降到一个可接受的水平的情况下, 混合行动内负责征聘国际工作人员的“老虎小组”工作人员人数却不断减少。关于这个问题, 秘书长谨告知, 为了进一步协助“老虎小组”根据核定预算实现征聘目标, 外勤支助部于 2008 年 6 月临时向混合行动增派了 7 名人力资源人员。目前, “老虎”征聘小组共有 19 名成员, 其中国际征聘队 10 人, 国内征聘队 9 人。还正在向达尔富尔增加部署一名 P-3 级人力资源干事, 为“老虎”征聘小组提供长期协助。

C. 关于其他方面的非常措施(第 75-77 段)的评论意见

64. 秘书长对第 75 至 77 段没有评论意见。

关于建议的评论意见

65. **建议 1**(第 78 段): 监督厅在其建议 1 中说: 秘书长在批准灵活应用行政规则的措施时应谨慎行事, 确保建立充分的治理机制, 以便妥善查明和减轻联合国面临的财务和信誉风险。

66. 秘书长谨强调, 在批准灵活应用行政规则的措施时始终谨慎行事。因此, 不清楚监督厅建议秘书长采取何种行动。

67. **建议 2**(第 80 段): 监督厅在其建议 2 中说: 管理事务部应确保, 在为加快新设特派团的部署而破例采用灵活应用行政规则的措施时: (a) 进行正式的风险评估, 分析有必要采用非常措施的情况, 并确定处理这种情况实际所需的具体行政措施; (b) 向所有有关办公室发出明确的准则, 并建立监测机制, 以便妥善查明和监测与采用非常措施相关的风险; (c) 明确界定可计量的预期效益, 并传达给所有有关办公室, 以便评估为适用非常措施所设的目标是否达到。

68. 秘书长接受建议 2(a), 但指出只有在全面实施企业风险管理制度后才可能建立正式风险评估机制。然而, 在联合国努力执行企业风险管理制度时, 我们将对这种规模的项目和投标进行更彻底的风险评估。

69. 不过, 秘书长不接受建议 2(b) 和 (c), 并指出, 在建议批准非常措施之前已对这些拟议措施进行了彻底审查。监督厅拟定的风险分析被视为采购司和其他利益攸关方在费用高、或性质复杂、或时间紧迫的情况下对任何重要采购项目都经常采取的一种持续做法/程序。此外, 《采购手册》所述的为任何采购项目制订的供应商选择计划是处理可能对项目和联合国任务产生不利影响的商业风险和减少风险措施的一种手段。而且秘书长批准的 18 项非常措施中, 只有 7 项适用于采购, 其中实际只采用了 2 项: 采购司只延长了一项系统合同, 以满足特派团“开办工作”的需要。上文第 13 和 14 段中说明了决定签订独家合同的有关情况。

70. **建议 3**(第 82 段): **监督厅在其建议 3 中说: 外勤支助部应与管理事务部协调, 追究未能适当规划向达尔富尔混合行动提供多种后勤服务的工作以及决定与太平洋建筑师有限公司订立独家合同的责任。**

71. 秘书长不接受这项建议。提供服务的规划工作由外勤支助部进行, 该部适当地规划和评价了关于签订复杂的多种服务合同的决定。作出签订独家合同的决定是根据既定程序进行的, 在秘书处内广泛征求了意见。作出关于授予独家合同最有利于联合国的判断, 是在秘书处的权限范围内, 内部审计机构用自己的业务判断取代审计对象的判断, 这不是它应起的作用。

72. **建议 4**(第 84 段): **监督厅在其建议 4 中说: 外勤支助部应通过开展全面成本效益分析来妥善规划并评价订立复杂的多种服务合同的任何决定, 以确保联合国在订立此种合同时能获得最高性价比。**

73. 秘书长不接受这项建议。请见上文第 16 和第 17 段中的评论意见。在没有其他替代方法和筹备时间短的情况下, 进行全面的成本效益分析既不实际也没有多大价值。

74. **建议 5**(第 86 段): **监督厅在其建议 5 中说: 管理事务部应追究对多种后勤服务的采购和太平洋建筑师有限公司合同的管理存在缺陷的责任。这些缺陷已造成大量的实际和潜在损失。**

75. 秘书长**不接受这项建议**, 并再次说明, 采购司已: (a) 通过谈判大幅减少了合同的总费用(见下文对建议 7 作出的答复); (b) 尽可能对合同的主要内容进行基准比较; (c) 为确保价格合理, 对合同草案中的 13 000 多个细列项目进行了审查; (d) 曾两次请监督厅就这项合同协定的风险提供指导和咨询意见, 但监督厅两次都没有提供。这项合同的签订让特派团能够满足安全理事会关于在任务区进行部署这一任务所产生的各种需要。

76. **建议 6**(第 88 段): **监督厅在其建议 6 中说: 管理事务部应尽一切努力追回太平洋建筑师有限公司收取的过高费用并避免今后的损失。**

77. 管理事务部已全面处理了收取过高费用的问题, 并指出, 采购司已: (a) 把报价总额减少了 5 亿多美元; (b) 通过把管理费减少 1 600 万美元从承包商那里收回了所收取的过高费用; (c) 在所有分包服务中取消了承包商的管理准备金; (d) 减少了承包商的利润。

78. **建议 7**(第 90 段): **监督厅在其建议 7 中说: 管理事务部应建立安排多种后勤服务的内部专门知识, 以确保今后有效处理这种服务的采购。**

79. 秘书长接受关于加强采购多种后勤服务的能力的建议, 将谋求从大会获得更多资源。然而必须强调, 非常措施完全符合《联合国财务条例和细则》, 监督厅没有指明、也没有报告任何违反财务条例和细则的行为。

80. **建议 8**(第 92 段): **监督厅在其建议 8 中说: 外勤支助部应确保在合理时限内建立达尔富尔混合行动内部的合同管理能力, 以便扩大联合国在管理复杂的多种后勤合同方面的专门知识。**

81. 秘书长接受这项建议, 并说明, 截至 2008 年 10 月 31 日混合行动的内部合同管理能力有所增强, 工作人员增至 16 名。请见本说明第 36 段中的评论意见。

82. **建议 9**(第 94 段): **监督厅在其建议 9 中说: 管理事务部应修订与西班牙政府就提供达尔富尔混合行动合同管理服务签订的协助通知书草案, 以符合达尔富尔混合行动的正常工作时间并节省大笔费用。**

83. 秘书长不接受这项建议。请见本说明第 42 至第 45 段。

84. **建议 10**(第 96 段): **监督厅在其建议 10 中说: 外勤支助部应界定所需经验的标准, 以便指导选择合格的临时派任人员, 并确定部署这些人员的时限。**

85. 秘书长已实施了这项建议。外勤支助部于 2008 年 8 月 28 日向所有特派团发出一份关于临时派任的目的、程序和控制机制的传真。应指出, 大会在其第 63/250 号决议第 14 段中, 请秘书长停止以出差超过三个月的形式向各特派团派出总部人员的做法。

86. **建议 11**(第 98 段): **监督厅在其建议 11 中说: 外勤支助部应确保优先进行和完成对达尔富尔混合行动吸收的所有非苏特派团工作人员的证明人查询工作。**

87. 秘书长接受这项建议。请见本说明第 60 段中的评论意见。

88. **建议 12**(第 100 段): **监督厅在其建议 12 中说: 外勤支助部应确保加强为促进达尔富尔混合行动的人员征聘而设立的“老虎小组”, 以便持续开展填补特派团空缺的努力, 直至人员配置达到可接受的水平。**

89. 秘书长接受这项建议(见本说明第 63 段)。此外, 秘书长认为大量增加“老虎小组”的成员, 将能加速进行旨在填补空缺职位的紧急征聘, 并将加强混合行动的征聘工作。

关于附件的评论意见

90. 监督厅报告的附件是一份汇总表, 列出独家合同中的各种缺陷所涉经费估计数 12 337 508 美元。关于该附件, 秘书长谨说明如下:

(a) 与“设备费用过高”有关的数字 700 万美元中, 报告只说明了用于购买发电机的 300 万美元。必须指出, 在那一期间, 现有的系统合同供应商由于严峻自然条件造成的不可抗力而无法履行其合同义务。因此必须根据上述“最坏情况假设”, 紧急向其他供应商采购发电机, 这是特派团不可或缺的物品;

(b) 关于“就没有实际施工工程的期间向达尔富尔混合行动收取管理费”430 万美元、“就并未提供的饮食服务(248 166 美元)和管理服务(475 926 美元)收取费用”总计 724 092 美元以及“就奥贝德并不需要的服务发出的任务订单”造成的 313 416 美元的费用，除了饮食服务费 248 166 美元(但减少了 100 758 美元)外，均已直接或通过谈判予以收回；

(c) 下表是所涉经费汇总表。

表

提出的各种缺陷所涉经费估计数汇总表

说明	监督厅报告中的 数额(美元)	秘书处的 数额	段次
太平洋建筑工程师有限公司			
设备费用过高	7 000 000	^a	31
就没有实际施工工程的期间向达尔富尔混合行动收取管理费	4 300 000	—	29
就并未提供的饮食服务(248 166 美元)和管理服务(475 926 美元)收取费用	724 092	147 408	34、35
就奥贝德并不需要的服务发出的任务订单	313 416	—	30
小计	12 337 508		
西班牙国防系统工程公司			
合同管理费虚高	6 200 000	^b	8
小计	6 200 000		
共计	18 537 508		

^a 采购司查明了 300 万美元的过高费用，已在第 31 段中说明其理由。

^b 监督厅和外勤支助部对该合同的性质作出不同的解释，因此对这个数字有争议。