



大会

Distr.: General
26 December 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

议程项目 129

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

前次关于联合国采购活动的综合报告 (A/64/284) 介绍了秘书长在其报告 (A/60/846/Add. 5 和 Corr. 1 和 A/62/525) 中提议的采购改革议程的实施情况。该报告在增编中详述了秘书处采购职能的拟议治理结构 (A/64/284/Add. 1) 以及可持续采购的概念 (A/64/284/Add. 2)，重点介绍了秘书处采购职能的成绩和挑战。

行政和预算问题咨询委员会评论了 A/64/284 号文件以及秘书长提交大会的报告 (A/64/501) 中的采购改革举措。大会在其第 65/261 号决议中请秘书长提出关于联合国采购活动的最新综合报告，供大会第六十七届会议续会第一期会议审议。大会还决定在其第六十七届会议续会第一期会议进一步审议该决议提及的报告。



目录

章次	页次
一. 导言	3
二. 加强联合国采购职能的内部控制机制	3
A. 治理	3
B. 信息技术举措	7
C. 道德操守、廉正和利益冲突	8
D. 工作人员的培训和专业化	8
三. 优化购置和采购管理流程	9
A. 采购职能方面的主要举措	9
B. 最高性价比原则	11
C. 供应商管理和外联	12
D. 同联合国系统其他组织建立采购活动伙伴关系：“一个联合国”采购构想	15
四. 联合国采购工作的战略管理	16
A. “团结”项目	16
B. 增加发展中国家及经济转型国家供应商的采购机会	16
C. 管理问题高级别委员会采购网	17
D. 可持续采购：需要审议	17
五. 结论和建议	18
附件	
一. 2007 年至 2011 年的采购量	19
二. 2007 年至 2011 年采购员额总数	20
三. 区域采购办公室成本效益分析	21
四. 主要业绩指标执行情况	24
五. 主要业绩指标执行情况	25

一. 引言

1. 如附件一所示, 联合国秘书处的采购量显著增加, 由于维持和平行动的扩大、基本建设总计划和团结项目, 秘书处的采购量从 2007 年的 2 134 442 778 美元增加到 2011 年的 3 468 829 320 美元, 增加了 63%。附件一显示联合国总部采购量增加了 72%, 从 2007 年的 9.728 亿美元增至 2011 年的 16.68 亿美元。维持和平特派团的采购量增加了 62%, 从 2007 年的 9.314 亿美元增至 2011 年的 15.055 亿美元。

2. 采购量增加而资源没有按比例增加。相反, 联合国采购职能在改进内部控制的同时, 一直以较少的资源做更多的工作, 人员统计数字就可以证明。附件二显示了 2007 至 2011 年秘书处采购的人员趋势。采购司人员编制增加了 11.5%, 而采购量增加了 72%。相比之下, 外地特派团的采购人员增加了 13%, 特派团的采购量增加了 61%。

3. 尽管如此, 采购司继续采取战略性采购办法, 满足最终用户的需要, 办法是:

- 采购司结构改革, 包括试点建立区域采购办公室
- 确定对特派团业务活动至关重要的全球复杂高价值合同
- 严格审查并改进问责制和权力下放, 同时加强内部控制机制
- 改进采购, 包括进一步改善发展中国家和经济转型国家供应商的业务机会
- 改进信息技术系统, 准备实施团结项目
- 开展最终给予认证的全面培训方案。

4. 上述措施已经落实, 同时确保遵守内部控制机制, 并保持采购职能的公正性、透明度和廉正。

二. 加强联合国采购职能的内部控制机制

A. 治理

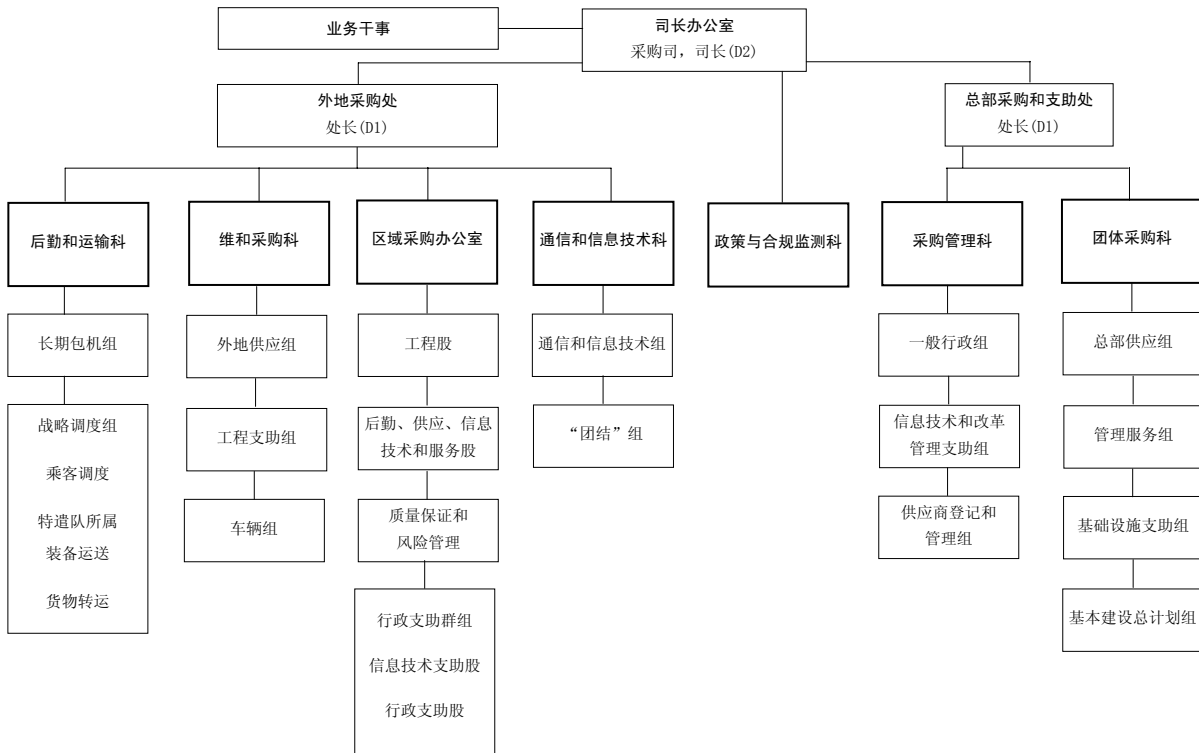
采购司重组

5. 继前次报告 (A/64/284) 概述的采购司重组, 该司继续调整, 以更好地满足最终用户的需要。该司新组织结构于 2012 年 7 月 16 日生效, 见下图一。由于基本建设总计划即将结束, 其采购团队已与基础结构支助团队合并, 采取更统一的方法, 促进总部的采购。

6. 最近一份关于联合国采购活动的综合报告提出以来, 复杂技术和通信需求量大大增加。团结项目解决方案的持续演变也增加了咨询要求和技术需求, 采购司

预计复杂性将持续增加。由于过去五年技术采购增加了 43%，目前趋势显示将进一步增加，采购司已经建立通信和信息技术支持团队，作为组织结构中一个新科室满足这种增加的需求。

图一



乌干达恩德培区域采购办公室

建立区域采购办公室

7. 如 2010 年 7 月 15 日秘书长关于联合国内部的采购治理安排的报告 (A/64/284/Add. 1) 所述，采购司作为试点项目在恩德培成立了区域采购办公室。该办公室的业务活动是采购司的一部分，并向外地采购处处长报告。试点区域采购办公室办理的所有采购像联合国总部其他采购一样，须依照同样程序接受总部合同委员会审查并经授权官员批准。

8. 由于合并东部和中部非洲外地特派团¹以及特别政治任务的需求(如瓷砖、水泥、清洁用品、网络基础设施等)产生的规模经济，区域采购办公室已成功实

¹ 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动、联合国南苏丹特派团、联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国阿卜耶伊临时安全部队、联合国中非共和国建设和平综合办事处、联合国布隆迪办事处、联合国中非共和国和乍得特派团。

现节约。做到这一点是通过制定联合购置计划，建立区域系统合同，以及通过协同作用提高采购效率。该办公室的其他好处包括特派团能够更注重提供服务。

人员编制

9. 区域采购办公室可以扩缩，工作人员征聘利用了维持和平特派团的职位空缺并从采购司部署两个员额。该办公室由一名 P-5 级工作人员负责，由 24 个员额组成，由于所在地点环境稳定，员额均已填满。办公室工作人员配置不增加费用。2007 年至 2011 年采购员额总数见附件二。

购置活动

10. 2010 年至 2012 年期间，区域采购办公室在联合购置计划之下建立了 30 个区域系统合同和 74 个针对特定特派团的合同，金额分别为 206 578 090 美元和 243 441 153 美元(见下表 1)。9 个区域系统合同授予了区域供应商，51 个针对特定特派团的合同授予了区域供应商。

表 1

区域采购办公室制定的合同汇总

年份	区域系统合同		针对特定特派团的合同	
	合同数	价值(美元)	合同数	价值(美元)
2010	—	—	13	66 420 330
2011	13	88 606 035	19	5 753 623
2012	17	117 972 055	42	171 267 200
共计	30	206 578 090	74	243 441 153

培训

11. 区域采购办公室提高能力，以加强职业发展和学习机会，因而采购人员非常能干胜任。办公室为工作人员安排与采购司的直接联系，为其提供采购司的指导，以加强采购技能和专业知识。此外，通过对多个特派团同时进行采购，工作人员获得了更广泛的经验。该办公室作为该区域的英才中心，一直为特派团人员提供培训。

商务研讨会和供应商注册

12. 为了增加来自该区域供应商的数量，区域采购办公室在该区域举办了 10 次以上商务研讨会。到 2012 年 10 月初，该办公室已与采购司注册了 564 个供应商，其中 376 个来自发展中国家和经济转型国家。该办公室为供应商提供访问机会，来办公室接受有关联合国全球市场注册过程方面的协助。

13. 区域采购办公室的成本收益分析见附件三。鉴于试验阶段的成功实施，采购司已扩大区域采购办公室在恩德培的服务，以包括所有西非维持和平特派团。² 因此，建议大会注意到恩德培区域采购办公室是采购司的一个组成部分。

问责制和授权

14. 按照审计委员会的建议(见 A/63/5(Vol. I))，并且考虑到通货膨胀的因素、客户满意度调查以及先前在 1996 年对授权门槛值进行审查的情况，2008 年 8 月 13 日，主管中央支助事务助理秘书长将副秘书长对外勤支助的授权增加到 500 000 美元。2008 年 10 月 1 日，采购司司长的授权也增加到 500 000 美元(在根据财务细则 105.16(根据免除竞价授标)作出采购行动方面，其适用的门槛值为 300 000 美元)。经验表明，1 425 个个案因此能够以更便捷的方式进行管理，促使更快地为最终用户提供服务，例如允许当地特派团利用当地的合同委员会机制作为更符合当地情况的主要审查机关，同时保持内部控制，达到最高性价比。

15. 订正授权门槛值要求加强内部控制，原因如下：采购司根据财务细则 105.16 授权下进行采购的报告要求增加；有关核心需求采购的月度报告；有关事后批准的个案的季度报告；授标后审查委员会对基本建设总计划下价值 500 000 美元至 500 万美元的合同修订进行审查；对采购工作进行系统监测以及根据总部合同委员会各项建议以说明方式向各利益攸关方提出相关问题等等。

16. 2012 年 7 月 1 日起，主管外勤支助事务副秘书长以及特派团获得再授权的官员的授权门槛值增加到 500 000 美元，特派团采购科的财务门槛值从 75 000 美元增加到 150 000 美元，反映当地合同委员会门槛值的提高。由于当地合同审查工作委员会将战略重点放在更高价值和更具有战略性的采购个案上，因此提高当地授权门槛值可以提高效率。详细的程序和门槛值对门槛值的提高起了平衡作用，以确保透明度和内部控制。此外，还加强了报告要求，以便监测和管理风险。

17. 为加强实物资源管理的内部控制和问责制，负责采购职能的工作人员必须由主管中央支助事务的助理秘书长按照秘书长的公报 ST/SGB/2005/7 进行技术批准，这是指定程序的一部分。

合规监测

18. 2008 年设立政策与合规监测科后，采购司实施了一项强有力的合规监测方案，通过采购协助访问、同侪指导、在首席采购干事年度会议上举行讨论等，包括对总部采购司的工作和程序进行合规审查，确保总部和外地驻地的采购遵守《财务条例和细则》。在提出本报告的同时，促请注意大会第 66/265 号决议第 30

² 联合国利比里亚特派团、联合国科特迪瓦行动、联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国塞拉利昂建设和平综合办事处、联合国中部非洲区域办事处，联合国西非办事处。

段，其中大会委托内部监督事务厅(监督厅)就全面审计评价的结果和建议提出报告，在编写本报告时该报告还处于草拟阶段，预计将在 2013 年 1 月中旬结束，到时采购司将能够就拟议采取的行动提供符合要求的意见，以便在本报告增编讨论这些结果和建议。

总部合同委员会

关于合同委员会的行政指示

19. 总部合同委员会是购置流程中内部控制的一个组成部分，是超过一定门槛值采购个案的咨询机构。主管管理事务的副秘书长发出一份行政指示(ST/AI/2011/8)，以便界定总部、总部以外办事处、区域委员会以及联合国其他办事处和外地特派团的合同审查委员会的职权范围。该行政指示规定在其授权下总部以外办事处的采购限额为 500 万美元。

20. 总部合同委员会对采购司提交的采购案(包括外地特派团的采购案)进行及时审查，并尽快处理，包括在有人提出要求时免约举行会议。该委员会过去 5 年已将采购案平均处理时间从 8.35 天缩短到 5.44 天，部分是通过实施最新电子处理系统实现的。

B. 信息技术举措

21. 采购司继续与“团结”项目团队协作将不同信息技术系统和流程整合到企业资源规划系统的同时，还实施了若干项信息技术举措。

22. ProcurePlus 和水星系统(外地特派团使用)的修改促成更准确的合同支出跟踪，推出有关单一来源采购的合同支出和期限以及季度报告的通报系统，所有这一切有利地促进了秘书处的业务流程，同时进一步加强了内部控制。为进一步加强报告和内部控制，在等待 2015 年全面实施“团结”项目的同时，采购司在向外部供应商提供最小支出的情况下积极加强其现有的信息系统。

23. 以下是采购司采取的信息技术项目举措：

(a) **主要业绩指标。**按照行政和预算问题咨询委员会的报告第 11 段提出的建议(A/64/501)，采购司着手制订了主要业绩指标。各项指标均按照行业最佳做法制订，提高了该司工作效率和成效的透明度。虽然由于工作的复杂性和衡量质量的复杂性，加上其他利益攸关方相互依赖，要准确计量采购人员的产出十分困难，但秘书长认识到主要业绩指标的重要性。附件四介绍了各项主要业绩指标和执行情况。到目前为止，采购司实施了与采购过程中的效率、采购做法和成效有关的 8 个指标，并正在制订这些领域的其他 13 项指标。其余主要业绩指标的实施取决于“团结”项目的完成；

(b) **联合国采购移动应用程序。**作为采购司加强供应商外联和客户本位努力的一部分，已向全球供应商界提供 Android、iOS 和黑莓手机的移动应用程序。联合国采购应用程序实时提供有关商业机会和战略采购做法的信息，如意向征询书、业务研讨会、招标、统计、标书和合同授予等。该应用程序为供应商提供内部分享和传递信息的工具。该应用程序是通过利用现有内部人力资源、现有后端数据处理设施和低成本开发努力，以符合成本效益的方式启动的；

(c) **电子采购。**虽然采购司的大多数流程是利用电子信息系统来实施的，但招标流程仍主要靠纸面进行，即通过使用邮件和传真来接收标书。采购司计划在 2013 年实施电子采购，其中将带来以下好处：由于供应商多了一个更有效率和符合成本效益的选项来提交标书，因而竞争更激烈；更有效率的协作和共享；集中存储电子标书，获取文件更加方便，同时通过接入权和加强审计跟踪安保来确保适当的保护。此外，实施电子招标使供应商无需考虑提交标书延误问题，还有可能减少打印和存储的所需费用。应当指出，电子招标解决方案是“团结”系统之外另一个软件，但将与联合国全球采购网进行介面链接，因此与“团结”系统兼容。

C. 道德操守、廉正和利益冲突

24. 应当指出，已经实施多方面的流程和程序，以改善联合国工作人员在与供应商打交道时的廉正和道德，包括设立道德操守办公室、离职后限制、财务披露、对礼物和招待费零容忍、保护举报人政策和供应商行为准则。

25. 还实行了以下修改内容：

(a) **利益冲突的定义。**秘书长核准了有关利益冲突的新定义，并在《工作人员条例》(ST/SGB/2012/1)第 1.2(m)条中颁布；

(b) **独立采购质疑制度。**为加强内部控制以及在采购过程中促进道德标准、廉正、公正和透明度，2010 年 11 月作为试点项目在总部设立了授标审查委员会，并藉此建立了独立采购质疑制度。审查委员会的宗旨是为竞投不成功的人提供机会，根据授标后的情况提出采购质疑，并就采购质疑的是非曲直向主管管理事务的副秘书长提供独立意见，由该副秘书长就此事作出最终行政决定。本报告的增编(A/67/683/Add. 1)提供了有关该试点项目实施的信息以及有关扩大其实施的建议。

D. 工作人员的培训 and 专业化

培训需求分析

26. 采购改革中最重要的组成部分之一是推行采购人员持续培训以及本组织内采购职能的专业化。2007 年，采购司推出了为期一周的题为“采购基本知识”的基础采购培训方案，向全球各地 1 366 名工作人员提供四个主要课程的培训：总

部 181 人，外地特派团 844 人，总部以外办事处 309 人，联合国新闻中心 32 人。采购人员必须参加该培训，执行与采购相关职能的工作人员如申购人员也可参加。

27. 秘书长高兴地注意到推行培训取得了显著的效益，使多部门采购队伍有标准或基准可循，更自觉地遵守有关联合国在世界各地采购的适用细则、条例、程序和原则。

28. 采购司建立了一个涉及工作人员强制性培训要求的所有信息的中央数据库。该司还保存外部培训相关费用的记录。

29. 按照全面培训需求评估提出的建议，秘书处 2009 年正式通过了一个三级培训方案。该方案第一阶段于 2010 年启动，推出在线采购培训学校，提供以下四门课程的培训、考试和认证：采购方面的道德操守和廉正、最高性价比、采购基本知识、《采购手册》概况。

30. 3 400 多名工作人员登记参加培训，不仅规定采购人员必须合格修毕课程，而且规定肩负受托责任的工作人员在获任命或得到采购授权之前酌情参加培训。迄今，已向联合国共同制度的工作人员颁发 3 304 份证书，具体情况如下：外地特派团 2 603 份，总部以外办事处 225 份，总部 323 份，其他办事处和机构 153 份。

31. 采购司将继续推行该方案的第二和第三阶段，以便采购人员在其工作领域获得认证。第二阶段将包括申购人员、采购人员和合同管理人员方面的高级课程，包括购置规划和采购战略，制订要求，制订技术和商业评价标准，采购的合同问题，合同管理。第三阶段已经实施，建立了一个专门培训学院，使工作人员能够接受在线高级培训，从而获得国际上认可的采购培训机构给予专业认证。

采购培训的影响

32. 虽然无法以数量或实证方式来衡量培训和专业化举措产生的影响，但很显然，通过培训和专业化来加强采购职能内部控制框架，本组织可以减少出现效率低下以及道德和其他违规行为的风险和影响。此外，培训对于从联合国外部加入的新工作人员是有益的。

三. 优化购置和采购管理流程

A. 采购职能方面的主要举措

系统合同

33. 继秘书长关于联合国采购活动的综合报告(A/64/284)之后，秘书处将继续确保根据生命周期成本分析开展承包商甄选工作，酌情更加关注运送估计费用，以便还可以减少交付时间，从而减少库存相关费用。

34. 2011 年，外地特派团 73% 的采购预算是采用采购司制订的合同编制的，高于 2007 年的 63%。这反映了采购司按照全球外勤支助战略，通过制订更多的系统合同，朝发挥更具有战略意义作用的方向努力，从而使总部的采购人员得以专注于战略性采购，外地特派团的采购人员又能够集中精力进行基本业务的本地采购。

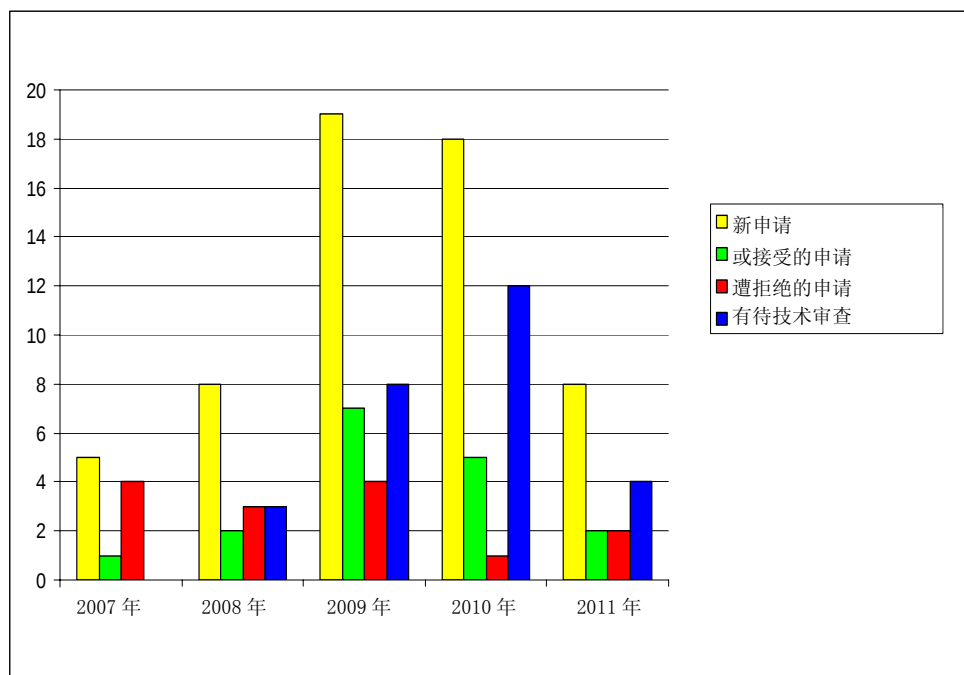
包机方面的新发展

35. 按照全球外勤支助战略，采购司与外勤支助部协调，于 2012 年 9 月为部队轮调订立了一份宽体远程飞机合同。实现了成本节约，因为通过对航班前后顺序进行调度安排，减少了进驻费。此外，由于空机航线数目减少，运营效率提高了。

36. 采购司继续推动扩大其包机供应商数据库，以增加竞争。2007 年至 2011 年间，共收到包机供应商 58 份新申请，发现其中 17 份商业上和技术上是可接受的（见图二）。此外，采购司还定期举行情况介绍会，就如何提交技术上可接受的标书提供实用的建议。

图二

2007-2011 年包机登记的趋势



37. 采购司与外勤支助部协调，向国际民用航空组织(国际民航组织)征求专家意见，以简化从公开招标到征求建议书的包机运输招标程序过渡。该项目旨在确保世界最佳做法有基准可衡量，再由采购司采纳这种做法。除其他外，交付成果指要求范围、评价标准、价格总表、基准分析等等。该项目的最终目标是，不仅确

保以公平和透明的方式向最终用户提供快速服务，而且确保本组织实现最高性价比(见附件五)。

全球外勤支助战略和区域方法

38. 为迎接过去几十年本组织向维和行动提供后勤、行政、信息和技术支持方面面临的挑战，外勤支助部发起并拟定了全球外勤支助战略，得到大会第 64/269 号决议的核准。该战略是秘书处的一项战略改革举措，协助更快地动员和保持维和行动和政治特派团，以保护和加强安全理事会授权的重要和平进程。全球外勤支助战略的核心是，在恩德培建立区域服务中心，把若干指定职能转至设在意大利布林迪西和西班牙瓦伦西亚的全球服务中心，以便更接近外地特派团，更迅速响应外地特派团至关重要的、具体地点的支助职能。应该指出，采购司仍保持支助维持和平特派团的中央采购职能，不过，为配合全球外勤支助战略，采购司决定作为试点，成立区域采购办公室，也设在恩德培，配合外勤支助部的区域方法。因此，区域采购办公室和区域服务中心，均得益于地理上的相互接近，在区域采购办公室指导委员会季度会议期间也都得到利用。管理联合购置计划审批程序的区域采购办公室指导委员会，在区域服务中心指导委员会开会期间，同时举行季度会议。区域采购办公室把东非和中非区域外地特派团的采购需求合并为一个联合采购计划，建立区域系统合同，提高采购效率，因此实现了规模经济，节约了费用。区域办公室的其他收益包括，提高能力，更注重战略问题，全面监测业绩，确保总部管理资源。

面向客户

39. 管理事务部进行了多项客户满意度调查，其中 85%的受访者来自外地。调查结果显示，外地特派团希望采购工作更灵活，更及时。因此，中央支助事务厅采取了一些措施，其中一些列入本报告，例如，在 2008 年提高采购授权限值，与外地特派团和机构协商对《采购手册》进行重大补充，推出采购网上培训课程，采用采购跟踪工具等。2011 年 9 月，中央支助事务厅与外勤支助部合作，为特派团负责人开办了后续专题研讨会，目的是确定可改进的程序或进程，从而缓解同一客户群表示的一些关切。这促成如下决定：成立一支工作队，以敲定外地特派团合同管理政策；建立联合国后勤基地工程快速部署能力；根据总部的做法，提供供应商注册和外地特派团管理的统一标准作业程序；尽可能统一安全设备的采购等。此外，研讨会后，采购司与外勤支助部联络，在“水星”系统中实施了合同警报，增进外地特派团的合同管理。

B. 最高性价比原则

40. 根据财务条例 5.12，联合国开展采购工作时，将适当考虑以下一般原则：

- (a) 最高性价比；
- (b) 公平、诚信和透明度；

- (c) 有效的国际竞争；
- (d) 联合国的权益。

最高性价比的定义是，优化满足客户需求的终生费用和质量，同时考虑到潜在风险因素和资源供应。

41. 为确定哪项投标最符合要求，采购司根据财务细则 105.15(b)，采用加权评估技术，作为一种工具，评估接到招标书后提出的投标。许多会员国和国际组织采用加权评分法，详情见《联合国采购从业者手册》。

42. 根据财务细则 105.15(a)和(b)，最高性价比原则适用于所有招标方法，包括公开招标和采用征求建议书。公开招标通常用于采购简单物品，这些物品有明确的规定和确切的规格，可使用合规标准。如果服务因素包括在要求内，公开招标通常认为是不合适的。因此，根据财务细则 105.15(a)，如发出正式征求建议书，采购合同应授予出价基本符合邀约文件所列条件而且被评为向联合国要价最低的合格投标者。征求建议书用于采购无法详细确定数量和性质、无法只使用公开招标邀请和合规标准的货物、服务或工程。因此，根据财务细则 105.15(b)，如发出正式征求建议书，采购合同应授予考虑到一切因素后，所提建议最符合邀约文件所载条件的合格建议者。

43. 通常，根据要求的复杂程度，给予商业和技术标准的相对加权分别是 40%和 60%，但在合理时，也可考虑其他百分比。应该指出，2009 年 3 月，采购司颁发了关于采用加权评分法的补充指南。此外，采购司不断向采购从业人员提供利用最高性价比原则的培训和指导。

C. 供应商管理和外联

商务研讨会

44. 采购司继续努力，扩大发展中国家和经济转型国家供应商的采购机会，增加了在这些国家举办的商务研讨会。采购司设有一位代表，协助供应商在商务研讨会现场，开始在联合国全球采购网上注册。因此，这些国家在采购司注册的供应商每年都在增加。详见下表 2。

表 2
2007 年至 2011 年，商务研讨会和新注册的供应商

	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
商务研讨会次数(发展中国家和经济转型国家)	18	22	27	35	35
新注册的供应商人数(来自举办商务研讨会的发展中国家和经济转型国家供应商)	26	37	92	170	212

45. 商务研讨会在“同业群体”门户网站发布，这样，联合国所有基金、方案和专门机构(联合国开发计划署(开发署)、世界粮食计划署、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、世界卫生组织(世卫组织)都可了解即将举行的商务研讨会。2009 年以来举办的研讨会中，约 28%是与联合国其他机构联合举办的。

46. 与会员国合作举办的商务研讨会，在广为传播本组织采购活动方面发挥着不可或缺的作用(见下文表 3)。

表 3

2008-2011 年，联合国举办的商务研讨会活动概况

活动	2008 年			2009 年			2010 年			2011 年		
	D	I	共计	D	I	共计	D	I	共计	D	I	共计
次数	22	3	25	27	14	41	35	8	43	35	16	51
参与供应商人数	799	46	845	1 353	454	1 807	2 316	426	2 742	2 133	855	2 988
每次活动的供应商人数(平均)	35	9	30	50	32	44	66	53	64	61	53	59
与其他机构联合举办的活动	6	—	6	14	5	19	4	1	5	11	5	16

缩写：D：在发展中国家和经济转型国家举办的商务研讨会；I：在工业化国家举办的商务研讨会。

简化供应商注册过程

47. 目前，秘书处有一个权力下放的框架和多个供应商数据库。采购司的核心数据库拥有约 8 000 个条目，其中只有一小部分在联合国全球采购网，这个网站由设在哥本哈根的联合国项目事务厅管理。此外，在联合国日内瓦办事处、维也纳办事处和内罗毕办事处、各区域委员会和各维和特派团和特别政治任务，还有一系列其他未链接的供应商数据库。估计共有 10 万个供应商已经注册；估计这个注册数字在这些单独维护的数据库中有不少重复。根据经修订的安排，参照批准用于“团结”项目设计的“将要”过程，所有这些单独的数据库，将合成单一的全球数据库，由中央支助事务厅管理。

48. 正如秘书长报告(A/64/284)第 19 段所概述，2008 年实施新的和简化供应商注册程序共有四个级别。经修订的注册标准主要针对第一级，支助来自发展中国家和经济转型国家的小企业和当地企业，因为让这样的供应商有机会选择符合其财务和业务能力的注册级别。这个方法使得资源有限的小供应商和当地供应商利用简化的注册程序，获得低风险和低价值采购的商业机遇。因此，2009 年以来，在采购司注册的供应商显著增加(见下表 4)。在采购司注册并获得认可的供应商

中，一级注册占 71%，这符合吸引发展中国家和经济转型国家小商家和地方商家的目标。

表 4

2007 年至 2011 年，供应商注册趋势

	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
发展中国家和经济转型国家供应商注册情况	70	83	160	251	258
百分比	20.59	22.93	26.36	26.65	32.58
工业化国家供应商注册情况	270	279	447	691	534
共计	340	362	607	942	792

49. 联合国全球采购网数据显示，2011 年开始的 13 047 件申请中，有 7 607 件 (58%) 供应商未能完成。为协助完成供应商申请注册，协助筹备实施“团结”项目，采购司开始与联合国全球采购网合作，实施一个新程序。这个程序把目前四个级别的结构，改换为“基本注册”和“资格”(一级/二级)的新结构，只需要正在考虑给予合同价值超过 40 000 美元的供应商提供补充文件。预计进一步简化注册级别，将吸引更多的供应商，尤其是来自发展中国家和经济转型国家的供应商。

50. 为在联合国全球采购网成员组织中推广一个通用、统一和简化供应商注册程序，秘书处正在牵头实施联合国全球采购网供应商注册改革项目，项目资金来自管理问题高级别委员会统一商业实践指导委员会。项目预计将在 2013 年 9 月完成。完成后，联合国全球采购网所有成员组织将共用一个简单的基本注册程序。通过采用合并的全球数据库，秘书处将改进采购工作。

51. 采用简化和标准化的进程，将进一步促进 30 000 至 50 000 个供应商信息的更新，并转入联合国全球采购网，使联合国全球采购网中秘书处所有供应商都能转入“团结”项目供应商总记录库，为整个秘书处创建一个单一的供应商数据库。

联合国共同编码系统的更新

52. 为方便供应商在联合国找到采购商机，曾决定将实施联合国标准产品和服务编码，取代联合国共同编码系统。联合国全球采购网实施了这些变化，因为现行系统很繁琐，没有准确反映市场能提供的商品和服务。采购司目前正与联合国全球采购网一道编制联合国全球采购网门户，以适应这种变化。

供应商审查委员会和高级供应商审查委员会

53. 为确保把不守规范和履约情况不佳的供应商记录下来，对其作为采购司注册供应商的地位采取适当行动，本组织成立了供应商审查委员会。委员会是中央支助事务厅的一个内部机构，后者负责审查(a) 供应商注册申请，为确定其是否合

格和(或)符合注册条件,需要额外审查或专项批准,(b) 供应商的中止、除名或恢复注册,属高级供应商审查委员会审查范畴的情况除外。

54. 大会在第 61/246 号决议中注意到秘书长关于采购改革的报告(A/60/846/Add. 5 和 Corr. 1)。按照报告第 28 段和第 29 段,2009 年 6 月 15 日,成立了高级供应商审查委员会,由道德操守办公室主任主持,采购司提供行政支助。委员会作为试点成立一年,随后延期。成立高级供应商审查委员会的目的是,向主管管理事务副秘书长就秘书处注册供应商的欺诈、贪污或不道德行为指控拟议给予处罚提供独立咨询。2010 年,委员会共收到两个案件,不过,一例认为是委员会审查范围之外,另一例认为证据不足,无法提出建议。还有一些情况,道德操守办公室应要求直接提供了独立咨询。

55. 2011 年,管理问题高级别委员会建议,联合国系统各组织考虑在工作中遵循联合国系统供应商处罚示范政策框架。该框架包括指导原则(政策考虑),将根据每个机构的条例和细则加以正式通过和应用。本组织目前正在与法律事务厅和内部监督事务厅充分协商,修订高级供应商审查委员会的职权范围,计划在 2013 年执行,使其符合示范政策框架。

D. 同联合国系统其他组织建立采购活动伙伴关系:“一个联合国”采购构想

56. 秘书处按照大会第 61/246 号决议的要求,为了使合作和协调达到结构化程度,秘书处参与了管理问题高级别委员会采购网的活动。在对联合国各组织的政策和做法进行了全面分析之后,采购网统一采购做法工作组编写了一份题为“联合国在国家一级的共同采购”的文件,其中区分了下列共同采购备选办法:

- (a) 采用现有长期协议(亦称系统合同)或其他联合国组织的合同;
- (b) 制订新的长期协议,供多个联合国组织采用;
- (c) 使用其他联合国组织的采购服务;
- (d) 从另一个联合国组织采购。

57. 所有备选办法均可视为牵头机构概念的变体。最后两个备选办法主要侧重于不具备采购能力或采购能力有限的小型国家办事处在国家一级的采购,前两个备选办法与秘书处更相关。

58. 对于采购量很大的常用物品,秘书处制订了可供联合国全球采购网上的其他联合国组织使用的长期协议。秘书处仅在采购避孕药具(联合国人口基金)和特种疫苗(儿基会)等其自身采购量与其他组织相比较小的物品时才采用其他组织的长期协议。

59. 一般而言,现有长期协议仅基于制订该协议组织的估计需求。通过共同规格统一要求至关重要,这有助于采购量的汇聚并加强商业杠杆作用。2011 年,联合

检查组在关于联合国系统采购改革的说明中建议联合采购共同货物和服务。因此，管理问题高级别委员会采购网启动了一个项目，以探讨是否有机会代表不同组织合作采购车辆，这些组织包括秘书处、开发署、联合国项目事务厅、联合国工业发展组织、联合国难民事务高级专员公署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、粮农组织和儿基会。

60. 很多总部以外办事处和区域委员会开展了共同采购活动，这些活动重点降低共同需要的货物和服务费用，从而提高效率。例如，总部设在日内瓦的联合国系统各组织成立了共同采购活动小组，该小组重点降低各参与组织共同需要的货物和服务的费用。根据 2010 年的估计，该小组通过在 14 个以上采购项目上的合作实现了 4 000 万美元的节约。

61. 认识到当地共同采购举措带来的有利结果，并考虑到大会要求提高联合国各组织之间的合作水平，变革管理小组在其变革计划中提出了一项为确保成本效率扩大每个地点共同采购活动的建议。已在联合国总部设立一个工作组，以进一步探讨是否有潜在的合作机会。作为第一步，各机构就可供纽约联合国各实体采用的长期协议概览进行了交流。

62. 大会第 61/246 号决议请秘书长向大会提交采购管理问题报告，在报告中对联合国各组织的内部控制措施作出评估，并说明这些措施与采购司的措施相比有何差异。正如 2007 年联合国采购活动报告(A/62/525)所指出，采购司对联合国系统内极有可能同秘书处开展合作的 4 个组织的现行内部控制制度的健全性进行了调查。调查结果表明，虽然管理采购过程某些方面的办法存在细微差异，但这些组织对采购业务的现行内部控制机制基本上参照了联合国秘书处的机制。

四. 联合国采购工作的战略管理

A. “团结”项目

63. 新的综合企业资源规划系统称为“团结”系统，该系统的实施将从根本上改进和统一联合国秘书处与采购有关的现有工作流程和业务流程并使其现代化。“团结”项目基本上将把所有采购活动合并到一个信息技术系统下。在“团结”项目中，库存管理下的购置流程将与承付款项系统合并。此外，采购司将发挥为各组织实体管理供应商数据库的战略作用，考虑到通过“团结”项目提高了知名度，采购司还将进一步允许此类实体更加广泛地利用系统合同。

B. 增加发展中国家及经济转型国家供应商的采购机会

64. 表 5 汇总了 2007 年至 2011 年采购司和外地特派团从发展中国家和经济转型国家为总部和维和特派团采购的货物和服务。

表 5

2007 年至 2011 年从发展中国家及经济转型国家的采购额与总采购额的对比情况

(美元)

	从发展中国家及经济转型国家的采购情况		采购总额
	数额	比例	
2007 年	993 594 945	52.18	1 904 258 090
2008 年	1 472 406 822	46.41	3 172 271 966
2009 年	1 411 132 862	40.45	3 488 416 446
2010 年	1 568 045 091	49.87	3 144 515 529
2011 年	1 735 600 216	54.69	3 173 746 133

65. 虽然采购额每年随着支持本组织任务和活动所需资源的数目和性质而波动，但表 5 所示五年期间的数字表明，本组织针对发展中国家及经济转型国家供应商开展的外联活动取得了积极成果。

C. 管理问题高级别委员会采购网

66. 管理问题高级别委员会采购网通过在统一、供应商管理、专业发展、供应商联系和可持续采购方面设立的工作组，继续在联合国系统内部开展共同感兴趣的活动。除可持续采购工作组之外，秘书处一直参与各工作组的活动，并为这些方面的活动做贡献。采购网所交付产出的例子包括供应商资格示范政策框架、多机构业务研讨会举办实体指南、联合国各组织采购手册标准化目录及其财务条例、细则、采购手册分析报告、联合国全球采购网用户(包括供应商)调查报告以及联合国系统内部提供的采购培训方案简编。

D. 可持续采购：需要审议

67. 如管理问题高级别委员会采购网界定的那样，可持续采购通过追求资源效率，改善产品和服务质量以及最终优化成本，将有利于保护环境、社会进步和支持经济发展的协调一致的要求、规格和标准融合在一起。

68. 在这方面，秘书长确认，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(A/65/346)建议 10 中促请联合国系统行政首长制订内部可持续采购政策和准则，其中应考虑到东道国的当地条件和外地办事处的需要。

69. 关于行政和预算问题咨询委员会的报告(A/64/501)、联合检查组的上述报告以及联合国可持续发展大会题为“我们希望的将来”的成果文件(大会第 66/288 号决议，附件)第 96 段，其中会员国呼吁联合国系统考虑到可持续发展做法，借鉴当前的努力，提高成本效益，改善对设施和业务活动的管理，秘书处注意到其他联合国组织采取的以下举措：在可持续联合国机制(由联合国环境规划署领导，

目的是促进联合国的环境可持续性)的支持下,采购网采取举措,在可持续采购方面推出了提高认识和工具开发举措。此外,开发署采取了以可持续采购促进可持续发展的手段,从而减轻疏忽造成的侵犯人权和劳动权的风险以及对环境的不利影响,同时支持当地创业精神、性别平衡和妇女增强权能、消除贫穷、善治。开发署可持续采购举措的一个关键要素是“绿色”连续性,这项战略通过采取渐进步骤用无害环境产品替代产品和服务,从而减轻采购货物和服务对环境造成的影响。

70. 在过去十年中,儿基会也对采购工作符合可持续发展作出了更多承诺。儿基会根据共同条件对为其供应货物的公司工厂进行检查。除了制订禁止生产杀伤人员地雷或雇用童工的公司参与的要求之外,儿基会还对废物管理和环境友好程度进行评估。

71. 目前,大会尚未核准采用可持续采购标准。秘书处在合同总则中纳入了社会方面,比如规定遵守《儿童权利公约》、反地雷规定和防止性剥削的措施。不过,秘书处没有纳入强制性环境标准。对于涉及有害材料的招标,秘书处要求供应商在东道国确保健康和环境安全以及适当的废物管理,并遵守维持和平行动部和外勤支助部发布的环境政策。

72. 在本报告中,秘书长认为有必要在采用生命周期做法的购置周期中考虑到下列环境问题:优化包装、减少和管理废物、节能和节水以及温室气体排放,前提是这些问题不会成为发展中国家和经济转型国家参与联合国采购的一个新挑战。这一做法可大大减少联合国在其所部署国家的环境足迹,并通过发挥模范带头作用,促进与当地社区更好地互动,让当地社区有更好的看法。秘书长将继续向大会报告拟在可持续采购方面采取的举措。

五. 结论和建议

73. 秘书长认识到,采购对于确保以公开、公平和透明的方式使用全球纳税人的资金至关重要,同时还认识到,受过培训的采购专业人员为本组织工作至关重要。采购司继续实行改革,并努力在公共部门采购方面实现世界最佳做法。在着手执行这项任务时,采购司已确保以公开和透明的方式履行其信托责任。在涉及发展中国家和经济转型国家供应商登记方面,采购司取得了重大进展。在内部控制、区域化、治理、培训等不同方面也取得了重大进展;挑战仍然存在,特别是在当前经济环境下。设立恩德培区域采购办公室试点大大加强了向最终用户提供服务的工作。“团结”项目的实施也将加强采购职司的力量、能力、流程和程序。然而,要落实这些改革措施,必须作出重大努力,因为“团结”项目将改变联合国的采购模式。

74. 请大会注意到本报告。

附件一

2007 年至 2011 年的采购量

(美元)

		2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
采购总量 ^a (A+B+C)	数量 价值	33 762 2 134 442 778	30 485 3 332 720 728	31 654 3 717 369 614	29 917 3 370 627 438	30 611 3 468 829 320
A. 采购司	数量	3 947	4 191	4 317	3 524	3 170
	价值	972 837 033	1 740 212 928	2 025 856 747	1 733 377 108	1 668 179 748
B. 外地特派团	数量	16 688	17 387	17 569	17 466	17 512
	价值	931 421 058	1 432 059 038	1 462 559 699	1 411 138 422	1 505 566 386
C. 总部以外办事处、国际法庭和区域委员会						
非洲经济委员会	数量	320	378	515	619	831
	价值	7 778 645	7 830 328	9 412 104	10 599 151	14 496 307
拉丁美洲和加勒比经济委员会	数量	1 267	986	459	330	409
	价值	10 215 458	5 843 537	7 843 473	6 927 141	15 538 290
亚洲及太平洋经济社会委员会	数量	2 357	727	903	601	690
	价值	10 128 277	7 496 361	13 936 690	8 262 897	8 876 775
西亚经济社会委员会	数量	298	164	266	200	181
	价值	4 775 804	3 081 457	2 944 998	1 905 852	2 894 044
起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在卢旺达境内的灭绝种族和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内灭绝种族和其他这类违法行为为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭	数量	421	377	316	186	327
	价值	8 542 364	9 884 000	10 293 826	2 843 932	13 391 237
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	数量	506	350	411	287	248
	价值	29 860 340	29 522 738	31 173 860	48 184 477	5 256 925
联合国日内瓦办事处	数量	4 403	3 358	3 579	2 377	2 309
	价值	80 123 573	64 411 741	104 252 709	88 202 510	110 217 950
联合国内罗毕办事处 ^b	数量	1 857	1 379	1 543	3 022	3 774
	价值	56 372 191	16 033 748	33 253 130	44 960 912	111 504 056
联合国维也纳办事处	数量	1 698	1 188	1 776	1 305	1 160
	价值	22 388 036	16 344 852	15 842 377	14 225 036	12 907 602
		230 184 688	160 448 762	226 953 168	226 111 909	295 083 187

^a 采购量按日历年计算。^b 数据包括联合国人类住区中心和联合国环境规划署的采购。

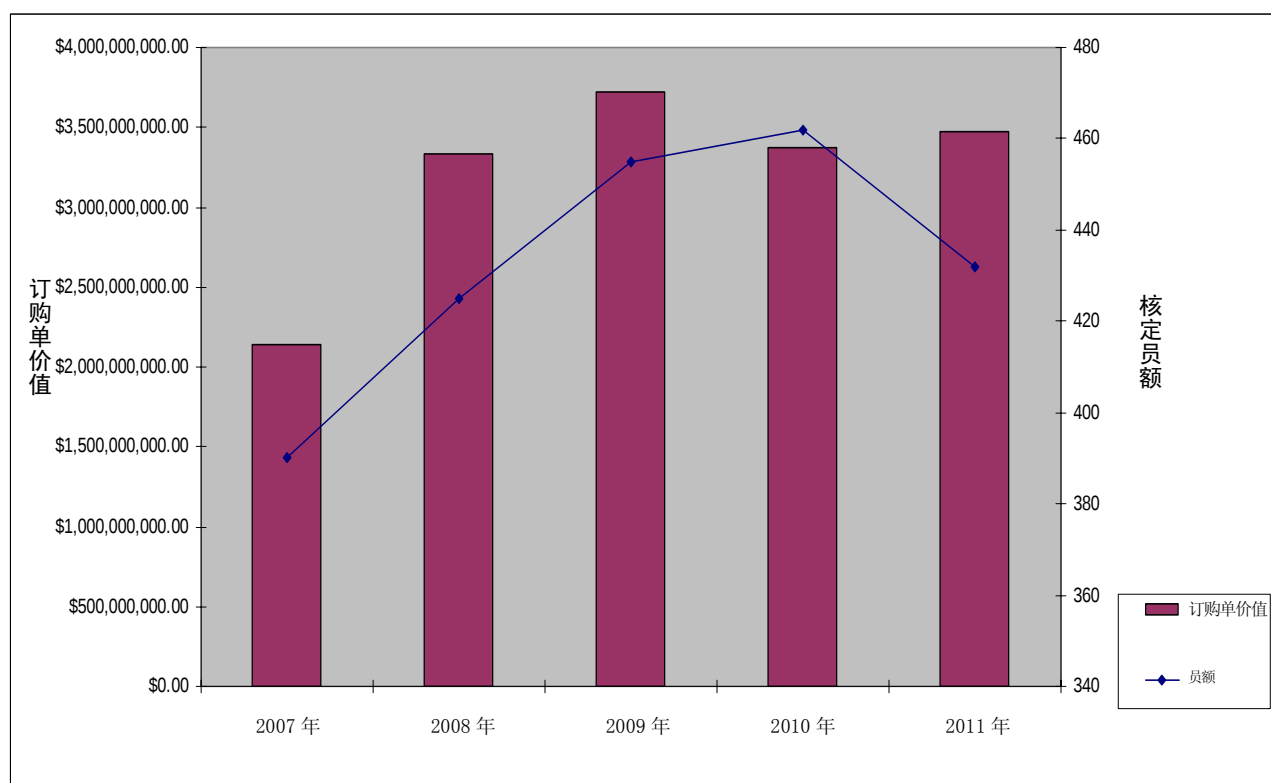
附件二

A. 2007 年至 2011 年采购员额总数

	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
A. 采购司	121	126	138	145	135
B. 外地特派团	192	222	238	239	217
C. 总部以外办事处、国际法庭、 区域委员会区域采购办公室	77	77	79	78	80
共计	390	425	455	462	432

B. 按核定员额职能计算的订购单价值

(美元)



附件三

区域采购办公室成本效益分析

1. 为确定区域采购办公室的经济和质量效益进行了成本效益分析。分析中把特派团采购的直接成本和采购职能的业务费用与区域采购办公室提供相同职能的成本进行了比较。

采购成本节约

2. 区域采购办公室通过制订联合购置计划和订立区域系统合同进行采购，使特派团的采购实现规模经济。订立区域系统合同以来，区域采购办公室节约的成本(与地方合同比较)和行政费用计 26 337 192 美元。

行政费用节约

3. 区域采购办公室不仅降低了采购成本，如下文所述还节约了行政费用。

(a) 有效利用资源

4. 减少各特派团对相同商品的招标次数，提高了人力资源的利用效率。区域采购办公室人员统一进行商品联合购置的采购工作，与特派团人员分散进行相同的采购工作相比，估计每年节约行政费用 1 214 750 美元。

5. 此外，特派团采购不再经过当地和总部合同委员会的双重审查，而改为区域采购办公室一家审查，从而精简并加快了决策进程。

(b) 特派团新设或扩大阶段的快速部署能力

6. 区域采购办公室向联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)的新设阶段提供快速部署能力，因而能够立即履行采购职能，而无需临时部署人员并引起相关支出。

(c) 修养假

7. 恩德培为带家属工作地点，国际工作人员不享有休养假。因此，9 名区域采购办公室工作人员每年可增加 40 个工作日。因无需为外地特派团调至区域采购办公室的工作人员支付修养假费用，每年为本组织节约 80 676 美元。

8. 因无需联合国航班运送工作人员来往工作地点和修养假指定地点，每年又节约 21 579 美元。

(d) 间接费用

9. 与联合国组织刚果民主共和国稳定特派团和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动同样数量的工作人员相比，区域采购办公室工作人员的薪金和福利每年分别降低 612 344 美元和 545 937 美元。

(e) 改进区域采购工作需要第三方地点(区域采购办公室)

10. 区域采购办公室将继续通过统一制订联合购置计划满足特派团的基本共同采购需求，这将提高成效和效率，实现规模经济，并减少各特派团局限于所在地当地进行采购活动的足迹。

11. 同时，区域采购办公室将与特派团努力合作，改变现有的由各特派团提出共同采购需求的做法，把分散的程序合并为标准化、有度和系统的采购程序，以便订立区域系统合同。在这项工作中，将改进内部控制并确保加快进程。

12. 区域采购办公室取得的效益总结如下：

- (a) 改善了管理事务部和外勤支助部之间经修订的治理结构；
- (b) 减少了重复交易费用；
- (c) 为特派团提供了有效、灵活、及时和优质的采购服务；
- (d) 节约了成本并避免了行政费用；
- (e) 通过集中采购和减少特派团间接费用扩大了规模采购；
- (f) 充分利用了当地市场并为当地市场提供了大量机会；
- (g) 增强了为区域内新设和扩大外地特派团快速提供物资和服务采购的稳定性；
- (h) 提高了采购程序和执行采购最佳做法的标准化程度；
- (i) 减少了艰苦工作地点的空缺率，这些地点因处于边远地区人员自然减员率较高；
- (j) 加强了内部控制，一致解释和采用条例、细则和政策，采购需求实现了标准化；
- (k) 通过培训提高了工作人员的发展能力，特别是在规划、采购要求审查以及欺诈预防、职业操守和公正性方面；
- (l) 为南苏丹特派团、联阿安全部队和联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处等特派团的开办阶段提供了采购备用能力。

年度节约费用总额汇总表

(美元)

说明	数额
每年节约间接费用	612 344
无修养假每年节约费用	80 676
有效利用资源每年节约	1 214 750
联合国无需航班运送修养假人员至指定地点而每年节约费用	21 579
每年节约的预算费用	10 044 000
共计	11 973 349

其他节约费用总额汇总^a

(美元)

说明	数额
订购单费用节约	973 893
具体特派团预算节约	15 319 300
共计	16 293 193

^a 特派团不进行采购产生的节约。

13. 考虑到上述效益，采购司与外勤支助部协调把西部非洲所有维和特派团和政治特派团³都纳入了恩德培区域采购办公室的服务范围。2012年10月，这些特派团参加了区域采购指导小组会议。

14. 区域采购办公室将继续执行联合购置计划区域合同和特派团合同，同时纽约总部采购司将执行所有的全球系统合同以及空运/海运包租服务合同。

³ 联合国利比亚特派团、联合国科特迪瓦行动、联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国塞拉利昂建设和平综合办事处、联合国中部非洲区域办事处、联合国西非办事处。

附件四

主要业绩指标执行情况

已经执行的主要业绩指标

名称	说明
K004-总部合同委员会接受周期时间	总部合同委员会从采购立案到提交的平均工作天数
K006-订购单/合同编制周期时间	从编制招标书到发放订购单/合同的平均工作天数
K-008-订购单发放周期时间(不按合同)	从收到采购申请到发放订购单的平均工作天数(不按合同)
K009-订购单发放周期时间(按合同)	从收到采购申请到发放订购单的平均工作天数(按所订合同)
K010-独家供应商承包个案	独家供应商承包个案百分比
K011-总部合同委员会退回个案	总部合同委员会至少退回一次的个案百分比
K014-供应商多样化	发展中国家、转型期国家和最不发达国家获邀供应商百分比
K015-总部合同委员会事后批准的采购	总部合同委员会事后批准的采购个案数目

有待执行的主要业绩指标

名称	说明
K001-采购源甄选计划制订周期时间	从小组和科收到采购申请到签署采购源甄选计划的平均工作天数
K002-投标书公布周期时间	从工作陈述/具体规定制订到提出征求建议书/公开招标的平均工作天数
K003-供应商甄选周期时间	从征求建议书技术审查结束到财政审查结束的平均工作天数
K005-总部合同委员会接受周期时间	总部合同委员会提交到签署的平均工作天数 ^a
K012-产出率	
K013-供应商招标响应率	获邀供应商招标响应百分比 ^b
K016-及时个案	达到采购源甄选计划规定时间的个案百分比
K017-申购人满意度评分	申购人调查的平均得分
K018-新供应商处理	供应商申请接受、拒绝或仍在处理的百分比 ^c
K019-供应商外联	各国提出申请并参加采购司业务研讨会的供应商百分比
K020-供应商接受/拒绝周期时间	提交联合国全球采购网申请书后供应商核准/拒绝平均工作天数
K021-委员会接受	在6周内、6周至10周或10周以上接受的供应商比例 ^c

^a 需要主管中央支助事务助理秘书长执行 e-CC 系统中总部合同委员会的电子签出时间。

^b 需要所有获邀投标的采购商进入响应状态。

^c 需要修改联合国全球采购网：需要提供资金。

附件五

长期包机招标种类变化

1. 秘书长在其关于联合国空中行动的报告(A/65/738)中指出,外勤支助部和管理事务部采购司正在用征求意见书取代公开招标,以提高获取空中资产服务的灵活度并实现更大的资源价值。
2. 在目前公开招标工作中确定了以下问题:
 - 在特殊部分中依赖某些飞机类型
 - 地面支持基础设施存在局限可能导致依赖某些飞机类型
 - 投标的供应商数目有限
 - 招标文件和合同中的费用结构不符合行业最佳做法。
3. 改用征求建议书的招标方法将使这些问题得到缓解,并提高供应商的竞争程度,因为征求建议书将使供应商提出解决办法,而不仅仅是满足有限的一些标准。它还将因为纳入绩效而扩大供应商甄选基础,并鼓励供应商在资产种类、使用、部署、重复和支持进行创新。联合国还希望提高机队的灵活性(即实现多种作用的业务深度)、提高机队质量并更好地利用空中资产。国际民用航空组织(国际民航组织)负责业务效率基本参数的整合,最终将降低空中服务的包租成本。
4. 取决于外勤支助部和国际民航组织的投入,预计国际民航组织将于2013年1月敲定拟议的招标文件文件并提交高级管理层。