



第七十三届会议

议程项目 135

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

秘书长的报告

摘要

根据大会关于转变联合国的管理模式的第 [72/266 B](#) 号决议，秘书长编写了本报告，说明属于管理战略、政策和合规部负责的采购政策和合规要素，以及在新设立的业务支助部供应链管理厅下的本组织业务采购活动。秘书长还在本报告中向大会通报了本组织新的采购管理战略和主要优先事项，其中包括：(a) 高效、灵活、面向客户和负责任的采购业务；(b) 增加进入联合国采购市场的机会；(c) 采购专业化；(d) 提高透明度和风险管理；(e) 联合国系统内的合作；(f) 电子采购；(g) 创新并与可持续发展议程保持一致。此外，根据行政和预算问题咨询委员会在其 2017 年 3 月 2 日的报告([A/71/823](#))中提出的要求，秘书长介绍了其以前关于秘书处采购活动的报告中所列的秘书处采取并提交大会的各项举措的最新情况。



一. 导言

1. 《2017 年联合国采购年度统计报告》¹ 显示，货物和服务采购总额连续六年增加。2017 年，联合国系统内的采购总额从 2016 年的 177 亿美元增至 186 亿美元。联合国秘书处的采购是联合国系统内规模最大、最复杂的采购活动之一，全球采购价值 2016 年为 32 亿美元，2017 年为 30 亿美元。2017 年，空运仍然是支出最高的领域(5.15 亿美元)，其次是信息和通信技术(4.24 亿美元)、食品和餐饮(4.19 亿美元)、燃料(3.99 亿美元)以及建筑和施工(2.85 亿美元)。

2. 在过去十年中，一直努力加强内部控制和监督机制、提高透明度和更具战略性地管理联合国采购职能。秘书长发起的管理改革将努力在业务支助部供应链管理厅下的新的端到端综合供应链管理方法中优化购置流程。

3. 此外，新的管理模式将在新的采购战略及其主要优先事项的协助下实施。新的采购战略及其主要优先事项包括：(a) 高效、灵活、反应迅速和负责任的采购业务；(b) 增加进入联合国采购市场的机会；(c) 采购专业化；(d) 提高透明度和风险管理；(e) 联合国系统内的合作；(f) 电子采购；(g) 创新并与可持续发展议程保持一致。对改变管理模式极为重要的是要有能力在简化和精简的流程基础上提供及时和面向客户的采购服务。目前正在通过管理战略、政策和合规部制定的关于采购的新行政指示和业务支助部编写的《采购手册》修订本和其他业务指南来解决这一问题。加强监督、监控和商业情报也将有助于推动正在进行的业务流程再造。重要的是，采购流程将以“联合国一体化”倡议为指导，并利用联合国系统其他机构能通过相互承认的原则提供的价值。

二. 走向建立全球秘书处供应链管理系统

A. 综合性的供应链管理厅

4. 根据大会第 72/266 B 号决议设立的供应链管理厅包括后勤司、采购司、军警能力支助司以及辅助科，它们共同构成本组织的综合供应链和军警能力支助。为了能够更迅速地提供服务并强化对客户要求的全面应对，秘书长决定将后勤、辅助和采购职能合并为一个单一实体，管理端到端供应链，并由主管供应链管理厅的助理秘书长领导。从 2019 年 1 月起对采购和后勤进行调整，力求加强这两项职能之间的合作，同时保持采购流程中商业职能和技术职能之间的有效制衡和责任分工。此外，一个专门的军警能力支助司将支持部队组建、部署和偿还端到端流程的活动，并将成为处理与军事和警察特遣队有关的支助问题的单一切入点，从而改善秘书处与部队和警察派遣国之间的互动质量。

¹ 可查阅：www.ungm.org/public/asr。

B. “团结”项目扩展部分二期

5. 综合供应链的业务方面将通过“团结”项目扩展部分二期的以下三个组成部分得到支持，这些部分将在 2019 年年底前全面部署，并将在新的供应链管理厅的综合环境中改进管理：

(a) 运输规划和管理以及跟踪和追踪组成部分的部署将整合“团结”项目中与运输管理有关的所有方面，为后勤和采购小组提供全球货物流动和货运方面更高的能见度和控制；

(b) 需求规划和供应网络规划构成部分将为所有联合国实体提供一个单一的综合平台，以制定净需求计划、来源计划和采购计划；

(c) 军警能力管理系统将通过标准化和基于模板的数据输入来提高流程效率，更好地提供中央数据，建立更加明确的流程工作流，简化的核查、检查和部队兵力报告。

C. 引入类别管理

6. 类别管理是一种战略方法，侧重于组织支出的主要领域，涉及到由多功能团队来制定和实施针对具体类别的战略，通过对每个供应市场采取“量身定制”的方法，有效地满足组织的需求，从而最大程度地为一个组织提供长期价值。基本方法是根据消费领域和供应市场、供应商或使用特性方面的共性来组织相关商品和服务的采购。

7. 供应链管理厅正在外部专家的协助下实施类别管理，这些专家帮助确定了可在秘书处范围内应用的公共和私营部门组织的成功做法。今天，许多全球私营和公共部门实体认为，类别管理是其战略采购办法的一个基本要素。有效的类别管理建立在多功能团队的概念之上，这些团队相互密切合作，改善采购流程，但保留各自的职能报告关系，以确保必要的职责分离。请购职能仍然负责需求分析和制定适当的需求规格以及沟通需求预测，而采购职能将确保优化采购本组织的关键需求。

8. 实行类别管理使秘书处能够重点关注供应市场能力，并制定针对具体市场的战略。类别管理强调价值创造，以改善总体拥有成本——“生命周期成本”——考虑到质量、创新、风险管理和可持续性原则。制定和执行用于每一类别的战略的明确责任和程序，包括利益攸关方的参与和供应商管理，正在到位。

9. 整个秘书处所有需要的类别战略将在今后三年内制定。作为执行进程的一部分，有几个类别被确定为首先要制定战略的优先领域，这些领域计划在 2019 年 7 月前完成。这些优先类别包括航空、燃料、旅行、实体安保基础设施和货物转运。

10. 一个强有力和包容各方的类别治理机制将确保对进展和合规情况进行有效和适当的监督。类别管理治理模式，包括各利益攸关方的作用和责任、类别管理进程中的主要业绩指标和业绩管理，将在 2019 年 7 月前制定。

D. 采购司的新结构

11. 已调整采购职能，使之与后勤司和采购司共同执行的类别管理方法直接衔接。截至 2019 年 1 月 1 日，采购司已进行改组，以便与类别管理办法和后勤司直接保持一致，后勤司此前根据大会第 71/295 号决议，根据类别管理办法进行了改组。采购司现由两个处组成：技术和基础设施支助处，负责信息和通信技术、整体支助、安全和设施/基础设施类别；运输和生命支助处，负责航空和运输、燃料、保健和食品类别。此外，乌干达恩德培区域采购办公室已改名为全球采购支助科，并将直接向采购司司长办公室汇报工作。

12. 以前在采购司下履行的技术支助职能，如开标、商业情报和业务报告以及供应商登记和外联，已移交给供应链管理厅辅助科。

13. 截至 2019 年 1 月 1 日，供应商审查委员会已移交给管理战略、政策和合规部(见 A/72/492/Add.2)。供应商审查委员会将继续审查被指控从事诸如欺诈、性剥削和性虐待等违禁行为的供应商以及无法满足履约或登记要求的供应商的案件。随着结构调整，采购司将不再参与供应商审查委员会审议产生的决策。供应商审查委员会的重新定位以及采购司以外的供应商登记和外联活动改善了职权分离，从而减少了影响对供应商的尽职审查的潜在风险。

三. 采购管理战略和优先事项

14. 为了支持高效率和有成效地提供整个组织的采购服务，秘书长正在提出包含以下关键优先事项的新采购管理战略。

高效、灵活、面向客户和负责任的采购业务

15. 最近成功启动了一些政策和流程改革，包括提高低价值采购和一揽子采购订单门槛，以满足业务需求，同时在全球秘书处部署“团结”项目，以提高全球采购的能见度和监督。目前正在按照秘书长在其关于转变联合国的管理模式：确保人人都有更美好的未来的报告(A/72/492)中提出的有关新的管理模式的设想，进一步改进程序，包括将电子招标扩大至全球秘书处、对采购官员的专业认证要求、取消重复的合同委员会审查、修订《采购手册》、采用含采购政策在内的专门行政指示以及采用电子签字和电子存档。采购授权的框架已经合理化，使决策权更接近交付点，同时确保根据授权作出的决定得到精简和简化的程序和更大的问责制的支持。

16. 目前正在修订《采购手册》，以使本组织在采购领域更加灵活和反应灵敏，同时考虑到公共采购方面的最新最佳做法。一项新的行政指示将把政策框架和采购原则与业务支助部制定的《采购手册》修订版和业务指南所载的采购程序分开。新的《采购手册》将是一份“活”文件，将不断更新，并通过共同政策汇编平台提供。

17. 2019 年，推出了由各合同委员会进行一次单层审查的做法，以消除该进程中不必要的重复和拖延。如果一个案件符合总部合同委员会的门槛，就不再需要地方委员会审查，从而能够更迅速地进行决策。

增加进入联合国采购市场的机会

18. 为了增加进入联合国采购市场的机会，本组织多年来一直在实施全面的外联措施，鼓励供应商通过下列手段参与联合国市场：商业研讨会和各种在线平台，包括采购司的网站、联合国全球采购网和“联合国采购”移动应用程序，后者在苹果 iOS 和安卓(Android)平台上提供基本的采购信息。秘书长致力于寻找新的创新办法，确保联合国采购机会尽可能向供应商、特别是发展中国家和经济转型国家的供应商公开和开放，特别考虑到鼓励中小型供应商参与的必要性(下文第五节有进一步阐述)。在当今的全球供应链中，重要的是记住，许多供应商出售的产品或制成品中含有发展中国家和经济转型国家生产的零部件。

采购专业化

19. 要实现高绩效的采购职能，就需要有具有适当技能和知识的充满动力的员工。因此，本组织采购职能的持续专业化是本组织采购管理战略的一个关键优先事项，这也是响应审计委员会的一项长期建议，即从事采购的工作人员必须达到强制性培训标准。到 2021 年 1 月 1 日，所有采购工作人员都需要得到国际认可权威机构的专业认证，达到不同级别，视其职等而定。此外，新的《采购手册》包括强化的道德操守和反欺诈框架，以帮助预防、发现、阻止、应对和报告采购中的欺诈和腐败行为，这也是对审计委员会就该问题提出的意见的回应。

提高透明度和风险管理

20. 秘书处开发了一个仪表盘，通过“团结”项目提供数据的实时可见性，从而使得管理层能够按国家、合同类型、供应商、合同价值到期时间段等监测现行合同的状况。供应链管理厅正在进一步探讨是否可能引入更多的能力和工具，利用“团结”项目提供的商业情报信息，包括公共领域的信息，以支持采购活动。更好地获取可靠数据将有助于制定本组织未来的采购管理战略，促进更知情和更有效的决策，并提高透明度。鉴于本组织在全世界开展的许多采购活动的复杂性以及可能出现的业务、声誉和其他风险，秘书处将继续按照秘书长在关于联合国秘书处问责制的第七次进展情况报告：在新的管理模式下加强秘书处问责制(A/72/773)中解释的“三道防线”模式改进内部控制机制和风险管理。

联合国系统内的合作

21. 虽然许多组织对货物和服务有着共同的要求，但其中每个组织都有自己的采购办公室来支持其任务。虽然联合国实体偶尔会“依靠”另一组织订立的现有合同，但合作采购迄今是有限的。挑战包括难以达成确定采购需求优先次序的商定方法，调整条款和条件，并就规格达成共识，以满足每个组织的业务需要。此外，可能还有其他与采购有关的职能，如咨询委员会和业绩管理，每个组织都为此建立了自己的机制，因此需要进行更多的审查、工作重复，并增加每项业务的行政负担和时间表。大会第 71/243 号决议强调，联合国发展系统各实体应该按照相互承认政策和程序方面最佳做法的原则开展活动，以促进各机构之间的积极协作，减少政府和协作机构的交易成本，为了响应该决议，秘书长与世界粮食计划署(粮食署)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联

联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、国际劳工组织(劳工组织)和联合国项目事务署(项目署)的行政首长一道同意承认彼此的行政程序。这标志着我们在加强全系统企业活动合作和利用联合国系统其他机构能够提供的价值方面的共同努力下取得了重大进展。今后,秘书处打算在推进这一议程方面发挥牵头作用。

电子采购

22. 30多年来,私营部门一直在使用电子采购工具,以实现企业交易成本方面的效率和成本节约,这些工具现在也在整个公共部门得到广泛使用。秘书长仔细分析了在采购中采用数字技术的利弊,以避免对客户和供应商造成潜在的负面后果,并确保本组织的业务效率和采用最佳做法(下文第八节有进一步介绍)。在试行电子招标之后,采购司与联合国其他组织协商,打算在整个组织采用电子招标和一个基于网络的目录类型的订购系统,该系统可在联合国全球采购网网站上托管,以便利外地办事处直接处理订单。

创新并与可持续发展议程保持一致

23. 鉴于联合国供应业务的规模和联合国的任务,它有潜力激励市场进行创新,并为实现可持续发展目标作出贡献。

24. 为了支持可持续发展目标 12 和具体目标 12.7,以推动可持续性公共采购做法,联合国系统各实体一直在开展机构间倡议,以制定准则并遵循支持可持续发展的社会、经济和环境原则的采购做法。

25. 大会第 72/219 号决议还授权秘书处执行将可持续发展做法纳入全秘书处业务活动和设施管理的行动计划(A/72/82),以补充针对外地特派团的以往任务。正在根据现有立法框架执行该行动计划。总部、各区域委员会和外地特派团处于建立其环境管理系统的不同阶段,以减少风险和提高资源效率,重点关注废物和水资源管理以及建立解决能源效率和响应可再生能源倡议的设施。供应链管理厅致力于支持这些努力。

26. 总体目标是使客户能够以尽量减少负面环境、社会和经济影响的方式运作,并积极影响可持续发展目标的实现,包括为此采用创新的解决办法。

四. 在总部、各中心和外地办事处提供高成效、高效率的采购服务

A. 调整采购权和问责标准

27. 根据新的管理模式,秘书长业已使权力下放框架合理化,使权力与责任相一致。根据新的框架,秘书长将无限采购权力直接下放给实体首长,但有一些限制,而实体首长又将权力进一步下放给行政部门负责人和合格的采购官员,以确保妥善管理公共资金。给实体首长的更多授权须进行能力评估,以确保各实体有适当的制度、人员配置和内部控制,从而负责任地行使采购授权。

28. 为了确保最具成本效益地使用资源和实现规模经济，并从用于具有高风险、高价值和(或)固有复杂需求的采购的那些技术上和商业上先进的专门知识中获益，战略货物和服务²的采购将通过中央业务支助进行，³这是下放给主管业务支助部的副秘书长的权力。同样，订立协助通知书的权力将仍留给业务支助部供集中处理，因为大会指示，涉及与会员国密切互动的活动应保留在总部。

29. 管理战略、政策和合规部业务转型和问责司将监测和评价采购权授权的使用和职责分工。该司将通过其活动，确保那些获得授权的管理人员得到恰当行使其授权所需的指导、工具和培训。在秘书长根据管理战略、政策和合规部副秘书长的咨询意见撤销、中止或限制下放权力的情况下，业务支助部将与有关实体合作，加强其能力，直至该实体能够负责地行使所下放的权力为止。将通过由高管业绩委员会和秘书长定期审查高级管理人员的考绩来加强个人问责制。

B. 特派团规划

30. 预计规划职能将在供应链管理厅的指导下，并在与业务支助部特别活动司密切协调的情况下，与简化和标准化的供应链管理程序，包括采购安排，更加一体化。目前正在制定细节，说明这种密切协调在实践中将如何运作，包括采购专业人员在综合规划过程的所有阶段的充分参与，以便及时确定和交付定制的采购解决方案。统筹规划进程将使全球、区域和地方支助得以有序和精简，包括考虑与联合国国家工作队合作，以确保作出最佳采购决定，并为新的特派团确定适当的采购支助能力。

C. 全球秘书处采购支助趋势

31. 采购司最近进行的研究表明，秘书处采购支出的绝大部分是通过采购司和区域采购办公室(现称全球采购支助科)订立的合同产生的。设在外地特派团的采购工作人员主要履行交易性采购职能和价值相对较低的当地采购。与此同时，大多数采购工作人员(56%)目前设在和隶属于外地特派团。其余的采购人员，27.1%设在采购司，16.9%设在总部之外办事处、各法庭和区域委员会。进一步的数据显示，2017年，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134 400美元至180万美元左右不等，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914 000美元至680万美元不等。

32. 秘书长设想，今后在远离安保风险通常较高的外地特派团之处，可以有效地合并更多的采购工作。在定期分析全球采购支助科的职能和作用以及通过“团结”项目获得的数据之后，供应链管理厅正在与客户和其他利益攸关方协商，力求进一步精简全球采购支助科将提供的采购服务，通过诸如合并额外需求等手段，实现规模经济和数量折扣，从而提高其给客户带来的价值。

² 战略性货物和服务是那些可从诸如规模经济等集中管理中受益的物品和服务，即那些涉及高风险、高复杂性或标准化的物品和服务，包括航空、口粮、燃料和药品。

³ 见 A/72/492，第47段。

全球采购支助科(原为恩德培区域采购办公室)

33. 大会第 72/266 B 号决议请秘书长在关于采购工作的本报告中提出加强各区域采购中心作用、特别是加强恩德培全球采购支助科作用的建议。

34. 将全球采购支助科合并并在供应链管理厅下,符合大会第 70/286 号决议,并适当考虑到审计委员会的建议(A/71/5(Vol.II),第一章,第 248 段)。全球采购支助科有着加强自身作用的潜力,以便更好地为其在该区域的客户特派团和办事处提供服务,提高成本效益,并减少采购流程的风险。自 2010 年成立以来,全球采购支助科扩大了其客户范围,将没有专门和(或)专业采购能力的小型办事处包括在内。⁴ 将该科合并并在供应链管理厅下也为将采购支助服务扩大到该区域的其他秘书处实体,例如人道主义事务协调厅、联合国内罗毕办事处和非洲经济委员会,提供了一个机会,使其超出维持和平客户的范围。

35. 到目前为止,全球采购支助科已订立了 88 项区域系统合同和 375 项针对具体特派团的合同,其总价值分别不超过 4.213 亿美元和 6.077 亿美元。除了 2017/18 年订立的 12 项区域系统合同和 29 项针对具体特派团的合同外,该科在 2018/19 年头 5 个月订立了 10 项区域系统合同和 16 项针对具体特派团的合同,金额为 1 360 万美元。该科的目标是在 2019 年 6 月 30 日之前再签订 28 项区域系统合同和 42 项针对具体特派团的合同。

36. 全球采购支助科加强了外联活动,以促进发展中国家和经济转型国家供应商的更多参与,结果,2010 年 7 月 1 日至 2018 年 11 月 30 日期间登记了 5 325 个新供应商。除了在同一期间在 16 个国家举办了 40 场关于“如何与联合国做生意”的商业研讨会外,24%的采购合同授予了从该科获得供应商登记服务援助的供应商。

37. 根据大会第 69/273 号决议,并在审查最合适的资源配置结构之后,截至 2017 年 7 月 1 日,全球采购支助科在“团结”项目中有自己的组织单位和成本中心,包括其自己的预算拨款和人员配置表。

D. 长期航空包租服务采购方面的招标方法

38. 在 2014/15 年度为支持联合国组织刚果民主共和国稳定特派团而进行的第一次征求建议书试点之后,秘书处成功地完成了另外两次征求建议书活动:一次是为联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)提供中型至重型货物运输服务(合同于 2017 年授予);最近的一次是提供支持非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的全面空运服务(2018 年授予合同)。

⁴ 全球采购支助科的客户和受益特派团包括非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动、联合国南苏丹特派团、联合国索马里支助办公室、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国阿卜耶伊临时安全部队、联合国中非共和国多层次综合稳定团、联合国西撒哈拉全民投票特派团和秘书长布隆迪问题特使办公室。该科向后一办公室以及恩德培区域服务中心和恩德培联刚稳定团支助事务后勤中心提供全面采购服务。此外,联合国马里多层次综合稳定团、联合国驻黎巴嫩临时部队、刑事法庭余留事项国际处理机制和联合国地雷行动处,经常使用该科拟订的合同。该科还为人道主义事务协调厅提供采购支助。从 2019 年 1 月 1 日起,该科向联合国中部非洲区域办事处和联合国西非和萨赫勒办事处/喀麦隆-尼日利亚混合委员会提供采购支助。

39. 迄今完成的所有三项征求建议书都清楚地突出了联合国航空市场加强国际竞争的潜力，收到的报价数量和差异都比为类似需求采用的招标书方法下的典型情况要大。

40. 三次征求建议书采购活动与其所取代的以前的机队相比，既提高了技术能力又节省了开支，为本组织带来了增加值。此外，征求建议书方法产生的解决方案提供了各种业务效益，例如减少了飞机的停飞时间，并由于具有夜视能力而增强了 24 小时搜索救援和医疗后送的能力。

41. 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作出变动(特别是列入燃料成本)，这种模式更符合行业标准和最佳做法，从而使其对市场更具吸引力，并扩大本组织的供应商基础。

42. 由于市场反应更加热烈，加上要求申请人提供的资料的数量和相对复杂性，完成征求建议书评估所需时间平均比招标活动的时间更长。随着本组织在进行此类活动方面积累经验，并简化征求建议书的文件和流程，有理由预期今后每份征求建议书所用的时间会减少。

43. 按照大会在其第 69/273 号决议中的要求，秘书处正与业界密切合作，在实施征求建议书方法进行航空服务采购时确保适当的透明度。2019 年，供应链管理厅将对航空服务的征求建议书招标方法进行审查，以确定取得的经验教训以及进一步简化程序或进一步提高效率的机会。

五. 从全球市场进行采购

44. 如采购管理战略所述，采购司继续高度重视增加进入联合国采购市场的机会，特别是为发展中国家和经济转型国家的供应商提供这种机会。举办商务研讨会仍然是推广本组织的采购机会和确定新供应商的重要方法(见下表)。

2016-2018 年秘书处举办的商务研讨会

年份	商务研讨会地点	活动次数	参与的 供应商数目	与其他机构联合 举办的活动
2016	发展中国家和转型期国家	24	3 054	8
	工业化国家	18	1 136	9
2016 年共计		42	4 190	17
2017	发展中国家和转型期国家	26	2 624	5
	工业化国家	10	857	6
2017 年共计		36	3 481	11
2018	发展中国家和转型期国家	28	2 481	10
	工业化国家	12	830	5
2018 年共计		40	3 311	15

45. 商务研讨会的举办，经过与表示有意主办研讨会的会员国协商，并由他们安排地点和邀请可能参加的供应商。采购司还应要求安排培训会员国的工作人员，使他们能够帮助本国的供应商进行登记。供应链管理厅打算进一步扩大其外联工作，例如，增加关于如何回应正式招标的教育课程，以及“准备供应”测验，测验的目的是帮助供应商确定他们的企业是否准备好与联合国做生意。

46. 鉴于本组织的国际性质，秘书长鼓励所有供应商参与本组织的采购活动。通过联合国全球采购网向秘书处注册的供应商数量一直在稳步增长。联合国全球采购网 2013 年 11 月 16 日至 2017 年底期间的统计数字显示，在联合国系统各组织注册的供应商中，约 67% 来自发展中国家和经济转型国家。来自东非的供应商数量大幅增加，从 2013 年底 3 252 个增加到 2017 年底 20 258 个。来自拉丁美洲的供应商数量增加了 12 倍，从 2013 年底 1 223 个增加到 2017 年底 14 680 个。根据联合国全球采购网的记录，2017 年大约有 112 500 个供应商在秘书处注册，其中约 72% 的供应商来自发展中国家和经济转型国家。到 2018 年 12 月，在秘书处注册的供应商数量进一步增加到约 148 500 个。

47. 尽管如此，向亚太区域和拉丁美洲和加勒比区域的供应商进行的采购仍然相对较少。在这方面，秘书长提议大会考虑是否可以建立一个促进信息、知识和能力建设的新的区域采购中心，该中心将在处理联合国全球采购网的登记申请、传播关于采购机会的信息、说明本组织的采购程序和做法以及培训潜在供应商方面向各自区域的供应商提供直接的援助。每当供应商需要即刻咨询时，这样一个区域办事处也可作为该区域供应商的另一个联络点。

48. 鉴于建立此类区域采购支助中心涉及费用问题，秘书长提议物色可加以利用并可与联合国系统内其他组织共享的适当的现有设施。这种安排将使本组织能以较少的所需资源，先行试点工作。

六. 监督及合规：采购职能培训和专业化

A. 采购专业化

49. 在本报告所述期间，采购司继续通过其采购培训学院向参与采购相关职能的工作人员提供在线课程。⁵ 整个秘书处的采购工作人员必须完成初级和中级课程。除了新工作人员可以有六个月的时间完成培训这一例外，采购司完全符合这一要求。这些课程向联合国及其附属实体的所有工作人员开放，大大有助于加强本组织的采购和合同管理能力。截至 2018 年 10 月 31 日，向 101 个附属实体的 4 168 个用户颁发了一共 11 889 份个人课程证书。自 2007 年以来，采购司向全球 1 360 名工作人员提供了面对面的基础培训。

50. 在外部专业学习方面，自 2011 年以来，采购司和各外地特派团共有 39 名工作人员获得英国皇家采购与供应学会认证，75 名工作人员目前正在攻读 4 级文

⁵ 见 <https://procuretrainingcampus.dfs.un.org/login/index.php>.

凭和 5 级高级文凭。此外，采购司继续为工作人员提供机会，以提高他们在专门领域的专业技能。

51. 2018 年 6 月，采购司举办了一次关于操纵投标的培训班，以提高履行采购及其相关职能的工作人员对欺诈的认识。主管中央支助事务助理秘书长、采购司司长以及总部合同委员会秘书处、内部监督事务厅(监督厅)、外勤支助部和采购司的工作人员参加了与经济合作与发展组织合作举办的培训班。

52. 秘书处最近启动了“供应链管理学校”，⁶ 这是一个云端学习平台，可通过移动设备访问，该平台提供供应链管理以及供应源和采购、领导力、管理、财务和分析等其他议题的课程。

53. 采购司目前正在修订其专业化方案，并致力于确保所有采购工作人员获得专业认证。这是本组织采购战略的一项关键内容，有助于实现高效的采购职能。采购司将继续经常申请资金，以维持其专业化方案，推进这一目标的实现。

54. 在推动所有采购工作人员进一步专业化方面，采购司仍致力于执行审计委员会的建议，即行政当局继续努力为采购专业人员开辟职业道路(A/70/5(Vol.I)，第二章，第 142 段)。作为这方面努力的一部分，该司继续与人力资源管理厅协商，争取在青年专业人员方案中在“行政”职系内增加一个“供应链管理”新职类。新设立的供应链管理厅将进一步争取实现这一目标，促进征聘 P-1 和 P-2 职等有才华高水平的专业人员，以支持继续加强采购、物流、供应链管理、合同管理和其他相关职能。在今后 24 个月中，该厅还将努力为采购工作人员和其他供应链工作人员开辟职业道路。

B. 内部控制和风险管理

55. 作为优先事项，采购司继续维持和改进其强有力的内部控制框架。该框架的一个关键要素是采购工作人员的培训和专业化，因为这有助于减少出错和不当行为的风险。

56. 在本报告所述期间，采购司加强了其他重要的内部控制措施，包括：

(a) 职责分离。“团结”系统推出后，采购司继续保持申购部门和采购部门之间职责的分离。实现职责分离的主要方式是：(一) 对解决方案本身审批程序的控制措施；(二) 遵守规范采购职能的政策和程序，例如参加投标人会议和与供应商的其他会议。在业务支助司下，采购职能与申购、审查委员会和授标后的职能继续保持分离，包括与检查和接收职能分离；

(b) 合规监测。通过开展采购援助访问，采购司向外地办事处提供指导并评估他们遵守现行政策和程序的情况，并提供公共部门采购良好做法方面的指导。与从业人员和管理人员分享了意见、建议和系统性问题，外勤支助部和采购司监测了执行情况，以确保提高合规程度。2017 和 2018 年共进行了 13 次访问，并进行了年度合规审查。在新的管理模式下，采购职能的监测和评价现在由管理战略、

⁶ 包括“供应链运作参考”认证。

政策和合规部业务转型和问责司与业务支助部协商进行。这一业务与政策和合规部的分离符合监督厅和审计委员会的建议(见上文第 34 段)。

(c) 减少利益冲突。参与采购程序的任何工作人员都必须向道德操守办公室和采购管理部门报告工作人员或其直系亲属与供应商的关系中可能产生的任何潜在利益冲突。

C. 授标审查委员会

57. 授标审查委员会为参加授标金额超过 200 000 美元的合格竞争性采购程序但未中标的投标人提供机会对授标提出质疑。这一做法适用于采购司发布的授标, 2016 年 1 月 1 日起也适用于联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处的授标。授标审查委员会就采购质疑的案情向主管管理战略、政策和合规部副秘书长提出独立的咨询意见。

58. 2016 年 6 月至 2018 年 9 月, 授标审查委员会书记官长收到 10 项采购质疑, 其中 6 项因不符合审查标准而被驳回。在两项被驳回的质疑中, 授标审查委员会认定供应商提交的质疑已按照征求建议书确定的标准得到正确和适当的评价; 在两项质疑中, 授标审查委员会认定, 仅凭与甄选程序或授标决定的分歧不构成支持采购质疑的充分依据; 在两项质疑中, 一名供应商提交了关于程序问题的投诉; 在两项质疑中, 一个供应商提交了对另一个公司的投诉; 在两项质疑中, 一个供应商提交了一份质疑, 尽管它没有参加实际的采购流程。其余四项采购质疑均不予受理, 原因是: 两项质疑是来自南苏丹特派团和国际民用航空组织进行的招标; 一项质疑在供应商得到关于其建议书的进一步情况汇报后被撤回; 一项质疑涉及仍在进行的采购程序。

59. 目前, 授标审查委员会收到了针对总部、总部以外办事处和全球采购支助科进行的招标的质疑。为准备扩大这一程序, 采购司编制了培训材料, 旨在提高向供应商汇报情况的采购工作人员的能力, 以确保供应商提出的问题 and 关切能在适当的阶段得到适当解决。自 2015 年 9 月以来, 有 83 名工作人员已完成向未中标供应商汇报情况的培训, 其中大多数来自采购司和区域采购办公室。重要的是, 应该在包括各维持和平特派团在内的其他地点全面开展情况汇报程序之后, 再考虑进一步扩大授标审查委员会的覆盖范围。其目的还在于, 进一步扩大覆盖范围之前, 先根据迄今获得的经验和秘书长管理改革的执行情况审查授标审查委员会的职权范围。

七. 与其他联合国组织的合作

“联合国一体化”倡议

60. 秘书处希望探索与其他联合国组织合作的更多机会, 以实现增效并受益于全球联合国系统内各自的专门知识。本着“联合国一体化”倡议的精神, 高级别管理委员会采购网络正在审查各种潜在的合作领域, 如统一程序、通过联合国全球采购网进行供应商管理以及采购工作人员专业化。每当其他联合国组织制定的长

期协议对本组织有利时，秘书处就会不时地“搭便车”。对于电子招标最佳解决方案和其他技术工具，也根据联合国系统内其他组织的经验进行分析。

世界粮食计划署联合运输小组

61. 与粮食署建立一个联合运输小组的工作已经暂停。虽然粮食署有处理自身特定物流需求的专门知识，但这种专门知识并不直接适用于秘书处复杂的需求，特别是维持和平方面的需求。秘书处与粮食署之间共同需求的范围有限，因为航线和细分市场不同，而且粮食署在特遣队所属装备的运送方面没有经验。对秘书处复杂的运输要求(联合国所属装备)进行的基准分析认为，通过秘书处自身的采购机构，可以实现更程度的国际竞争并大大降低成本。

62. 秘书处认真考虑了与联合国系统各实体开展合作的其他机会，例如，最近确定儿基会的长期运输协定(粮农组织、开发署、联合国气候变化框架公约、人口基金、难民署、项目署和近东救济工程处参加)可能值得关注。在这方面，初步分析显示了业务上的相似之处，秘书处正在与儿基会联络，审查货物转运合同框架，以便进行试验或试点。

63. 与此同时，采购司继续争取订立全球货物转运系统合同，以支持秘书处在世界各地的业务，为此正在最后确定征求建议书。由此产生的合同将开放供其他联合国实体视需要使用。

联合车辆采购

64. 采购司最近代表联合国各实体进行合作采购活动之后，与不同的车辆制造商或其授权的经销商就不同类型的客车(如旅行车、跨界车、轿车、巴士和多用途车)订立了合同。这些合同提供有竞争力的价格，并在大多数国家提供车辆终身的全面售后支持。提供全面的售后支持也已纳入采购司制定的所有其他车辆合同，使外地特派团和其他实体能够获得原厂备件、工具、技术文件、培训和技术支持。

65. 通过合作采购安排订立合同揭示了重要的经验教训。从一开始，协调各利益攸关方的需求是一个漫长而艰巨的过程，需要调和各种互相竞争的优先事项，限制品牌偏好，以实现真正、有效的国际竞争。直到收到建议书，才了解到由于燃料类型和排放标准以及其他商业考虑方面的差异，没有一个单一的车辆制造商拥有一种特定的车辆品牌或款式可在联合国系统运作的所有国家供应。供应商还期望联合国各实体承诺使用由此产生的合同，但有些实体不能这样做。秘书处的需求是联合国实体中最大的，约占合并需求估计数的三分之一，这不仅导致了有效的竞争，而且使整个联合国系统能够受益于秘书处创造的规模经济。

66. 最后，合作采购不会随着合同的订立而结束。对各实体进行的采购必须不断进行监测。大多数联合国实体的分散采购安排使这项任务极具挑战性，使采购司几乎无法看到任何业绩问题和有关联合国实体采购总量的数据，而要确定适用的批量折扣、成本节约和效率增益这些都是必不可少的。这些任务还需要投入在项目范围内未考虑的额外资源。

八. 影响到秘书处采购的不断变化的发展动态

A. 电子采购

67. 自 2015 年 3 月以来，采购司一直在测试一个电子平台，以发布投标文件和接收供应商提交的材料。虽然试点项目一开始仅限于为信息和通信技术的需求征求报价，但其范围已逐步扩大，现在包括采购司、联合国日内瓦办事处和全球服务中心采购小组发出的信息和通信技术、后勤、运输和共同需求的询价单、招标和征求建议书。

68. 在实施试点方案期间，这三个部门的采购官员共发起了 1 290 次电子招标活动，来自 144 个国家的 6 540 个不同供应商提交了 16 031 份报价。来自 102 个发展中国家或经济转型国家的总共 2 033 个不同的供应商通过电子招标平台提交了报价，随着电子招标项目退出试点阶段并成为整个秘书处招标使用的标准平台，这个数字预计将大幅增加。

69. 采购司可以肯定地得出结论，电子招标是一种高效、有效、方便用户和可靠的机制。在试点期间，主要利益攸关方群体(采购官员、申购人和供应商)没有报告任何重大问题。与其他的标书递交方式(传真、快递、邮政或亲手递交)相比，该平台还更加可靠。供应商在招标活动结束后完成的调查结果验证了这一结论，供应商认为该平台非常或极其方便用户。

70. 考虑到广泛的测试和积极的结果，采购司将在 2019 年推出电子招标，作为整个秘书处进行的所有招标活动的标准，同时在必要时允许例外情况。电子招标节省了时间，降低了本组织和投标人的行政负担和成本。它还消除了通过传统邮政和快递服务方式递交投标书和建议书带来的不确定性，以及通过传真发送大量文件产生的相关问题。目前正在最后确定对可能的平台选项和整合机会(例如与“团结”系统整合)的评估工作。这一评估的主要目标是确保解决方案在全球范围内都可以使用，配套强大的支持功能，并符合本组织的采购政策。

B. 创新并与可持续发展议程保持一致

采购创新

71. 在高级别管理委员会采购网络内，秘书处一直积极促进采购创新以下三个关键优先事项，这些优先事项被认为具有最大和最积极的影响力：

(a) 合并/外包采购。采购的外包以及在联合国各机构间的进一步合并提供了实现重大增效的机会。要合并什么、将采购完全外包还是部分外包给私营部门或其他机构，这些都需要加以考虑，以提高效率和效力。2019 年将对外包领域以及牵头机构、适用类别/细分市场和方法的确定进行审查；

(b) 认知采购。与采购相关的认知计算能力包括数据挖掘、模式识别、形成预测分析和自然语言处理，这些都可以应用于并加强采购程序的各个方面，还可以加强知情决策。2019 年将最后确定定义和范围，并完成对联合国各机构和私营部门已经使用的工具和技术的摸查；

(c) 供应商管理。联合国需要以更积极主动和更具战略性的方式与供应商接触，以促进创新和卓越，并考虑订立包含激励措施的合同，提高业绩和开发创新办法。这种安排还可能促成创新商品和服务的共同开发、与私营部门形成战略伙伴关系以及知识产权的共同所有权。2019 年将选择适当的领域和一些试点举措，并将确定机制以及健全的关键绩效指标、激励措施和流程。

采购创新技术

72. 来自 20 个国家的 90 多家大公司参加了 2017 年 10 月 23 日和 24 日在西班牙巴伦西亚信息和通信技术设施举行的第三届联合国技术展览会，展览会是与西班牙政府合作举办的，展出了外地行动关注的五个选定技术领域的创新产品和服务。13 家公司的提议被确定为值得秘书处特别关注。事实证明，就预期的好处而言，一些试点项目资源的密集程度过高或成本过于高昂，因此需要研究引进这些新技术的其他途径。在一个案例中，产品的限时试用期已经开始。为了加快采用新技术，采购司正在努力实施一种新模式，在这种模式下，新技术的寻找、测试和实施，以及与总拥有成本相关的其他关键要素，将正式纳入这一流程，同时确保这一流程也能利用快速变化的市场条件。这种新的评价模式将更广泛的分析纳入标准化进程和试点方案，将使本组织能够以更迅速、更知情的方式实施新技术。

采购和与可持续发展议程保持一致

73. 为了使其业务更好地与可持续发展目标保持一致，秘书处致力于利用其战略采购职能推进可持续发展。它将特别支持全球客户实现其环境管理系统的环境目标，并投资于资源高效的设施和运营，包括废物管理和水管理、能效和可再生能源。

74. 为此，秘书处期望采购尽可能支持可持续发展，特别是：(a) 创造长期的业务效率和节约；(b) 更多、更负责任地利用当地资源，从而消除污染和废物的有害影响；(c) 减少有害物质以及对人类健康和环境的影响；(d) 推动经济和社会发展，从而向市场发出对可持续解决办法的需求信号，培育和帮助产品和服务创新。

九. 结论

75. 秘书长致力于建立一个高效、灵活和反应迅速的采购职能，各实体寻求这一职能并不是因为要求他们使用这一服务，而是因为它在帮助他们完成任务方面所带来的价值。新的供应链管理厅将针对不同情况提供不同的供应链解决方案，包括为此推动供应商创新；改进程序；管理和减轻供应链风险；开发人才，提供支持和推动供应链管理程序所需的技能；通过强有力的绩效管理框架衡量、监测和管理供应链，以确保效力和效率。在会员国的持续支持下，秘书长相信，采购领域的管理改革将大大改善联合国和我们服务的人民。

76. 请大会表示注意到本报告。