联合国 A/73/790

大 会

Distr.: General
7 March 2019
Chinese
Original: English

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

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于联合国秘书处的采购活动的报告(A/73/704)。在审议该报告期间，咨委会会晤了秘书长代表，后者提供了补充资料和说明，最后于 2019 年 2 月 22 日提交了书面答复。

2. 根据大会关于转变联合国管理模式的第 72/266 B 号决议，秘书长在其报告中提出了一个新的采购框架，其中政策和合规职能由新设立的管理战略、政策和合规部履行，业务采购活动由新设立的业务支助部供应链管理厅负责。报告还介绍了他在以前关于秘书处采购活动的报告中提出的各种举措的最新情况。此外，报告还介绍了本组织的一项新的采购战略。

3. **总体而言，行预咨委会认为，该报告在采购规划、需求分析(过去和现在)和合同管理方面缺乏足够的细节和分析，难以作为制定和实施采购战略的基础。咨委会还认为，该报告所列的一些提议可能需要大会核准。**

4. 关于总的采购数据，行预咨委会索要后得到显示近期采购总量波动情况的信息，其中 2012 年为 30.8 亿美元，2014 年为 33.6 亿美元，2016 年为 34.7 亿美元，2017 年为 30.6 亿美元。咨委会注意到，采购的总体水平保持了一定程度的稳定。

5. 秘书长在报告中指出，2017 年，空运仍然是最大的支出领域(5.15 亿美元)，其后依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)、建筑和施工(2.85 亿美元)(A/73/704，第 1 段)。行预咨委会询问后得到显示不同支出类别相对分布中的趋势的资料。例如，空运在采购总值中所占比例从 2014 年的 24.37%降至 2017 年的 16.77%(从 7.81 亿美元降至 5.15 亿美元)。同样，同期燃料支出比例从 17.6%降至 13%(从 5.64 亿美元降至 3.99 亿美元)。相

请回收

反，2014 至 2017 年期间，信息和通信技术采购在采购总价值中所占比例从 9.37% 升至 13.82%(从 3 亿美元增至 4.24 亿美元)。

二. 新的采购框架

新的授权框架

6. 秘书长在报告中指出，新的供应链管理厅包含后勤司、采购司、军警能力支助司和辅助科。秘书长认为，这一新的综合构架将在提供服务方面作出更迅速的反应，同时使后勤和采购协调一致，特别是要努力加强这两种职能之间的协作。秘书长还表示，军警能力支助司将支持端到端的部队组建、部署和偿还进程，构成为与军事和警察特遣队有关的支助问题的单一进入点。辅助科将负责以前由采购司履行的职能，如开标、商业情报和业务报告以及供应商注册和外联。最后，供应商审查委员会已转到管理战略、政策和合规部(见 A/72/492/Add.2，附件一)。

7. 秘书长在报告中指出，他已将无限采购权力授予实体首长，但有一些限制，而实体首长又将权力进一步授予行政部门负责人和符合资格的采购人员。因此，引入了经提高的低价值采购门槛和合同委员会单层审查办法(A/73/704，第 15 和 27 段)。秘书长认为，须对强化后的授权进行能力评估，以确保相关实体拥有适当的制度、人员配置和内部控制。行预咨委会询问后获悉，这一能力至少包括两名专职、训练有素、符合资格的采购官员、一个开标委员会和一个地方合同委员会。

8. 秘书长在报告中还指出，高风险、高价值和(或)复杂需求的采购以及战略物品和服务的采购将通过业务支助部的中央业务支助进行。此外，订立协助通知书的权力将仍留给业务支助部供集中处理(A/73/704，第 28 段)。行预咨委会询问后获悉，高价值和复杂的需求包括口粮、燃料、药品和实地防御系统，以及环形雷达和警报系统、主要软件解决方案和工程。

9. 秘书长在其报告中指出，管理战略、政策和合规部业务转型和问责司将监测和评价所授予的采购权使用情况。秘书长表示，该司将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(A/73/704，第 29 段)。行预咨委会询问业务支助部与管理战略、政策和合规部在采购方面如何合作后获悉，这两个部将共同努力，帮助获得授权的管理人员了解对他们的期待以及授予他们的权力范围。咨委会还获悉，管理战略、政策和合规部将负责发布关于采购的行政指示，确定采购框架所构成的权力、责任和标准，而业务支助部将负责更新《采购手册》，向执行人员提供实用的业务咨询意见及最佳做法。此外，总部合同委员会主席将与管理战略、政策和合规部业务转型和问责司以及业务支助部采购司联络，定期开会进行个案审查，并在执行实地援助和评估任务期间定期举行会议。行预咨委会还获悉，总部合同委员会有五名有表决权的成员，他们以个人专家身份任职，包括来自管理战略、政策和合规部的主席或副主席，以及来自方案规划、财务和预算厅、法律事务厅、经济和社会事务部、和平行动部的其他四名成员。

10. 秘书长在报告中介绍了授标审查委员会，该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。授标审查委员会就采购质疑的案情实质向主管管理战略、政策和合规部副秘书长提出独立的咨询意见(A/73/704，第57-59段)。行预咨委会询问后获悉，2016年1月1日至2018年12月31日期间，授标审查委员会共收到15个案件。秘书长指出，授标审查委员会现收到对总部、总部以外办事处和全球采购支助科所发招标提出的质疑，目前正计划将这一进程扩大到其他地点和维持和平特派团。**咨委会相信，秘书长将继续在下一次报告中说明扩大授标审查委员会涵盖范围的最新情况，并说明收到的质疑以及处理情况(另见A/71/823，第18段)。**

11. 秘书长在其报告第20段中介绍了将加强透明度和监督的其他措施和机制，包括采用仪表板，通过“团结”项目提供数据的实时可见性。内部控制还包括制定“三道防线”模式，秘书长在关于“联合国秘书处问责制：在新的管理模式下加强秘书处问责制”的第七次进度报告(A/72/773)中对此作了解释。行预咨委会询问后获悉，加强监督的其他行动包括实行离职后限制、保护举报人、进行道德操守培训、推行《联合国供应商行为守则》和实行财务披露方案。

12. 行预咨委会回顾，大会在其第72/266 B号决议中，请秘书长考虑各种备选方案，使管理战略、政策和合规部能够掌握必要和充足信息，以加强秘书处内采购职能的合规情况和问责工作，并在下次关于采购工作的报告中报告相关情况。咨委会注意到，业务转型和问责司履行其监测和评价职责的程序尚未从业务角度加以界定。**在确立新的综合采购结构和加强授权之时，咨委会认为，迫切需要有一个强有力的业务问责制框架。因此，咨委会认为，应进一步界定和落实管理战略、政策和合规部在监测和评价采购职能方面的作用，以加强合规和问责机制。咨委会建议大会请秘书长在下次报告中提供有关采购问责制框架的详细资料。此外，咨委会相信，秘书长将在大会审议本报告时，向大会提供管理改革前后的采购职能组织结构图，并说明变动情况。**

重新命名区域采购办公室

13. 秘书长在报告中表示，乌干达恩德培区域采购办公室已更名为全球采购支助科，并继续直接向采购司长办公室报告工作。秘书长还指出，将全球采购支助科并在新的供应链管理厅下，为使所提供的采购支助服务超出维持和平客户范围，将其扩展到秘书处在该区域运作的其他实体，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，提供了机会。(A/73/704，第11和34段)。行预咨委会询问恩德培采购服务的新作用后获悉，引入类别管理办法(见下文第17段)后，新的全球采购支助科将使其业务组合多样化，扩大其客户群，使其服务范围超出区域维持和平行动，确保进一步提高成本和交付效率，并减少因该区域采购能力不足而产生的潜在风险。

14. **行预咨委会注意到打算根据大会第72/266 B号决议加强恩德培区域采购办公室的作用，同时也注意到，秘书长没有提议延长其目前主要与非洲区域有关的作用，而且该办公室的人员编制将保持不变，仍为22个员额。咨委会认为，秘书长没有充分解释恩德培区域采购办公室将如何发挥全球作用，因为既没有提供有**

关加强该办公室的佐证信息和分析，也没有提供有关效率、节约、质量和数量效益的佐证信息和分析。

15. 行预咨委会回顾，大会在第 69/273 号决议中决定“在恩德培设立区域采购办公室，作为秘书处采购司内的一个常规部门”。咨委会还回顾，大会在其第 70/286 号决议中决定，恩德培区域服务中心如果因供应链管理项目而需要对组织结构、作用和职能进行任何改动，都应提请大会审议和核准。鉴于这些因素，咨委会认为，因供应链管理项目而更改恩德培区域采购办公室名称、结构、作用和职能的任何提议均需大会核准。此类提议均应附有上文第 14 段所述的佐证信息。

新的采购中心

16. 此外，秘书长提议大会考虑在亚太区域和(或)拉丁美洲和加勒比区域设立一个促进信息、知识和能力建设的新的区域采购中心的可行性。秘书长表示，这项提议将在处理在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帮助。秘书长还提议确定适当的现有设施，并最终与联合国系统内的其他组织共享(A/73/704，第 47-48 段)。行预咨委会询问后获悉，秘书处尚未进行详细的比较分析，拟设立的中心数目取决于进一步的研究和评估以及大会给予的任务授权。咨委会注意到，秘书处内正在讨论设立一个或多个新的采购中心的提议，并期望如果秘书长向大会提出相关提议，他将提出充分理由，包括对安置、职能、可衡量的效益和所涉经费问题的分析。

引入类别管理

17. 秘书长在报告中指出，供应链管理厅正在实行一种称为类别管理的战略办法，这种办法被界定为，注重组织支出的主要领域，让多职能小组参与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办法，使为本组织提供的长期价值最大化。秘书长还表示，有效的类别管理将建立在多职能小组的概念之上，这些小组彼此密切合作，以改进采购流程，并将在今后三年内制定有关整个秘书处所有需求的类别管理战略，首先是航空、燃料、差旅、实体安保基础设施和货物转运，这几个类别的战略计划在 2019 年 7 月前完成(A/73/704，第 6-10 段)。

18. 行预咨委会在询问于现阶段引入类别管理战略的原因后获悉，“团结”项目的先进模块现在可以让秘书处全面分析全球需求数据。鉴于秘书处供应链的独特复杂性，采用类别管理被认为是最佳办法。咨委会在询问多职能小组可能削弱职责划分的风险后获悉，组成多职能小组的采购司采购工作人员和后勤司技术专家将保留对各自所属司的主管的独立和不同的报告关系。

19. 行预咨委会认为，有必要进一步了解和深入分析类别管理，并详细解释其业务方面，包括为确保职责分工和预期成本效益而采取的措施。咨委会建议大会请秘书长在其下次报告中就此作出解释。

三. 采购举措的最新情况

招标方法

20. 秘书长在其报告中提供了最新资料，说明采购招标中使用征求建议书方法的情况，并与招标书方法进行了比较。在长期航空包租服务领域，迄今完成了三次征求建议书招标：一次是支持联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(2015 年授予合同)；一次是为联合国南苏丹特派团提供中型至重型货物运输服务(2017 年授予合同)；最近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)。秘书长重点说明了与招标书方法相比，征求建议书方法在收到的报价数量和业务效益方面的优势(A/73/704，第 38-43 段)。

21. 行预咨委会回顾，大会第 69/273 号决议期待得到关于同时用招标书方法和征求建议书方法来采购航空服务这种做法的各种利弊的信息。行预咨委会在其上一次报告中指出，秘书长在其报告中提供了初步资料(A/71/823，第 28-29 段)。行预咨委会注意到，秘书长亦未在其本次报告中就这一事项提供足够的资料。然而，秘书长表示，2019 年，新的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。**行预咨委会期待上述审查的结果，该审查应提供关于使用征求建议书方法和招标书方法的各种利弊的进一步分析和资料**。

专业化

22. 秘书长在其报告中提供了关于参加采购司提供的在线课程的工作人员人数统计资料，指出自 2011 年以来，该司已有 39 名工作人员获得英国皇家采购与供应学会认证(A/73/704，第 49-50 段)。行预咨委会询问后获悉，除英国皇家采购与供应学会外，秘书处还承认了供应链管理协会、公共采购研究所和一些提供学位课程的大学。行预咨委会询问后还获悉，目前的专业化举措包括规定采购工作人员在 2021 年 1 月 1 日之前必须获得经核准的国际公认机构的认证。行预咨委会还获悉，认证费用估计数为每人 2 500 美元，认证进程迄今一直由维持和平行动支助账户供资。行预咨委会获悉，将在支助账户 2019 年 7 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日期间拟议预算中提出具体请求。**行预咨委会继续欢迎采购工作人员专业化，并期望在今后预算报告中明确列出关于认证的所需预算，并提出合适的理由**。

从发展中国家和经济转型国家采购

23. 秘书长指出，采购司继续高度重视增加发展中国家和经济转型国家供应商进入联合国采购市场的机会，在 2017 年向秘书处注册的 112 500 个供应商中，约 72%是来自上述国家的供应商(A/73/704，第 44 和 46 段)。行预咨委会询问后得到资料显示，2017 年，从发展中国家和最不发达国家的采购分别占采购总价值的 38.7%和 12%，而从经济转型国家和工业化国家的采购分别占采购总价值的 9.3%和 39.9%。行预咨委会索要后得到了按经济集团分列的采购资料(见附件)。

24. 秘书长在其报告中指出，采购司与会员国协商，为供应商举办了商务研讨会，2018 年，在发展中国家和经济转型国家举办了 28 次此类研讨会，有 2 481 个供

应商参加。在举办研讨会的同时，采购司还为会员国安排培训，使他们能够帮助本国的供应商进行登记(A/73/704，第 44-45 段)。行预咨委会询问后获悉，秘书处没有数据用来证明参加研讨会和培训班的人数与授予的合同数目之间存在关联性。**行预咨委会认为，秘书长应分析其商务研讨会和培训班的影响，包括增加来自发展中国家和经济转型国家的参与和投标的影响，并在下一次报告中就此进行汇报。**

25. **行预咨委会继续注意到，已经努力给最不发达国家、发展中国家和经济转型国家供应商创造更多商机，并增加参加采购司招标的上述国家供应商数目。行预咨委会建议大会请秘书长继续探索更多的创新途径，促进从最不发达国家、发展中国家和经济转型国家采购，并报告在此方面采取的具体措施。行预咨委会还建议在秘书长的下一次报告中列入统计资料，说明从最不发达国家、发展中国家、转型期经济国家和工业化国家采购的情况。**

与联合国其他组织的合作

26. 秘书长在其报告中提供了关于联合国各实体及其采购活动之间合作的最新资料。报告着重指出，根据大会第 71/243 号决议，秘书长与世界粮食计划署、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署、联合国人口基金、国际劳工组织和联合国项目事务署的行政首长一道同意承认彼此的行政程序。秘书处打算今后在推进这一议程方面发挥牵头作用(A/73/704，第 21 段)。

27. 秘书长在其报告中还着重指出了高级别管理委员会采购网络在促进合作方面的作用。在具有前景的合作领域中，秘书长提到最近确定的儿基会与联合国系统各机构的长期运输协定，以及采购司代表联合国各实体在联合车辆采购领域开展的协作活动，这些活动促成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订立了合同。上述合同提供了有竞争力的价格，并在大多数国家提供车辆终身的全面售后支持(A/73/704，第 60-66 段)。

28. **行预咨委会继续强调需要加强全系统在采购事项上的协作与合作。行预咨委会建议大会请秘书长在其下一次报告中提供进展情况资料(见 A/71/823，第 42 段)。**

可持续采购

29. 秘书长指出，为了支持关于需要推动可持续性公共采购做法的可持续发展目标 12 和具体目标 12.7，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(A/73/704，第 24 段)。行预咨委会询问后获悉，联合国尚未采取将回收费用列入合同所需经费的标准办法。行预咨委会还获悉，财务条例 5.12 所载的采购核心原则保持不变，[1] 秘书长认为，列入回收所需经费并不总是符合本组织的最佳利益。

30. **行预咨委会指出，大会尚未审议核准无害环境和可持续采购的理念，请秘书长编写关于这一理念的内容和标准的全面报告，包括说明它对供应商来源多元化**

[1] 条例 5.12：采购职能包括为通过购买或租赁包括产品和不动产在内的各种财产以及包括工程在内的各种服务而必须进行的一切活动。在行使联合国采购职能时，应适当考虑下列一般原则：(a) 最高性价比；(b) 公平、诚信和透明；(c) 有效国际竞争；(d) 联合国利益。

和对国际竞争的可能影响(见大会第 62/269 号决议)。行预咨委会仍然认为，秘书长需要开展更多工作，深入理解无害环境和可持续采购理念以及这一理念如何具体适用于联合国，以便大会审议(见 A/69/809，第 39 段以及 A/71/823，第 32 段)。

电子招标和采购创新

31. 秘书长在其报告中回顾，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，并将其作为一个试点项目。迄今为止，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，其中包括来自 102 个发展中国家或经济转型国家的 2 033 个不同供应商(A/73/704，第 67-68 段)。采购司计划在 2019 年采用电子招标，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。据秘书长说，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。事实证明，与其他的标书递交方式(传真、快递、邮政或亲手递交服务)相比，电子招标平台更加可靠。行预咨委会期待在秘书长的下一次报告中得到关于电子投标项目和所取得成果的进一步最新情况。行预咨委会相信，秘书长还将报告为接触那些可能无法接入系统的供应商所做的努力。

32. 秘书长在其报告中提到了采购创新(A/73/704，第 71-72 段)。行预咨委会询问后获悉，此类创新包括“适宜供应”问卷以及通过移动应用程序“联合国采购”开展的其他外联工作。行预咨委会重申，任何采购举措都应符合采购条例和规则。行预咨委会相信，秘书长将在其下一次报告中提供关于采购创新的详细资料，包括说明其所涉经费问题。

“团结”项目

33. 秘书长在其报告中介绍了在采购活动中实施“团结”项目扩展部分二期的情况(A/73/704，第 5 段)。行预咨委会询问仍在“团结”项目之外进行的采购活动后获悉，基于采购活动的所有财务交易和付款均通过“团结”项目处理。然而，更广泛意义的采购活动包括供应商外联、商务研讨会、培训和指导，这些活动在“团结”项目之外进行管理，但差旅费相关付款的处理除外。向总部合同委员会提交列报文件也在“团结”项目之外的合同委员会电子系统中处理。行预咨委会鼓励秘书长尽一切努力在“团结”项目中处理尽可能多的采购活动。行预咨委会相信，“团结”项目的新能力将有利于今后进行更好的监测和分析。

四. 结论

34. 在考虑上文意见和建议的前提下，行预咨委会建议大会注意到秘书长的报告。

附件

2010-2017 年按经济集团分列的采购情况

(美元)

	分类								
	发展中国家		转型期经济体		工业化国家		最不发达国家		
年份	订购单价值总额	订购单价值(百分比)	订购单价值总额	订购单价值(百分比)	订购单价值总额	订购单价值(百分比)	订购单价值总额	订购单价值(百分比)	订购单价值总额
2010	494 057 451.86	15.71	593 845 679.80	18.89	1 576 470 438.31	50.13	480 141 959.33	15.27	3 144 515 529.31
2011	790 559 710.91	24.91	560 606 865.99	17.66	1 438 145 917.01	45.31	384 433 639.49	12.11	3 173 746 133.40
2012	756 091 690.25	26.33	433 592 884.12	15.10	1 221 065 228.46	42.52	460 977 924.59	16.05	2 871 727 727.42
2013	867 311 931.20	28.94	368 825 097.62	12.31	1 313 558 296.39	43.83	447 385 996.85	14.93	2 997 081 322.06
2014	1 012 502 980.73	31.57	405 401 208.30	12.64	1 388 564 468.44	43.30	400 693 822.22	12.49	3 207 162 479.70
2015	1 215 852 219.19	39.36	288 874 244.28	9.35	1 152 620 019.10	37.31	431 655 200.09	13.97	3 089 001 682.66
2016	1 137 003 964.32	35.17	305 242 919.87	9.44	1 443 128 864.64	44.63	347 839 021.84	10.76	3 233 214 770.67
2017*	1 188 151 344.41	38.70	287 795 755.79	9.37	1 225 912 030.71	39.93	368 038 385.48	11.99	3 069 897 516.38

* 2017 年订购单价值总额包括从总部以外办事处、区域委员会和国际法庭的采购。