



## 第五十八届会议

暂定项目表\* 项目 131

## 联合检查组

联合检查组关于对联合国及联合国基金和方案外部承包做法  
的管理审计审查的报告

## 秘书长的说明

## 增编

秘书长谨转交其关于联合检查组题为“对联合国及联合国基金和方案外部承包做法的管理审计审查”的报告（JIU/REP/2002/7）的评论意见（见 A/58/92），供大会审议。

## 摘要

依照联检组章程第 11 条第 4(d) 款，向大会提交秘书长关于联合检查组（联检组）报告的评论意见，该报告涉及对联合国及联合国基金和方案外部承包做法的管理审计审查。联检组根据大会 2000 年 12 月 23 日关于外部承包做法的第 55/232 号决议编写报告，并依照上述决议中阐明的政策审查联合国及联合国基金和方案 1999 年和 2000 年外部承包活动的情况。

秘书长关于联检组报告的评论意见在许多方面反映出最近在秘书长关于采购改革的报告（A/57/187）、关于外部承包做法的报告（A/57/185）和关于增进联合国商业活动的利润的拟议措施的报告（A/57/398）中表达的意见。

\* A/58/50/Rev. 1 和 Corr. 1。



## 一. 引言

1. 联合检查组（联检组）关于对联合国及联合国基金和方案外部承包做法的管理审计审查的报告是根据大会 2000 年 12 月 23 日第 55/232 号决议编写的。大会在该决议中请联检组按照现行做法对联合国和联合国各基金及方案的外包业务进行管理审计审查，并就此向大会第五十七届会议提出报告。
2. 在联检组 1997 年题为“外部承包对联合国系统的挑战”的报告(JIU/REP/97/5) (见 A/52/338)和内部监督事务厅（监督厅）同年关于审查联合国外部承包做法的报告(A/51/804)中都曾讨论这一问题。次年，秘书长依照大会 1998 年 3 月 31 日第 52/226 B 号决议提出关于联合国内外部承包做法的报告(A/53/818)，同时考虑到上述联检组 1997 年报告及监督厅关于审查采购改革执行情况的报告(A/52/813, 附件)，大会 2000 年 4 月 7 日第 54/256 号决议核可了监督厅报告。
3. 联检组报告旨在确定联合国秘书处及联合国基金和方案 1999 年和 2000 年外部承包业务是否以及在多大程度上符合大会第 55/232 号决议中的各项政策指示，特别是关于外部承包原因、目标和标准的政策指示。因此，该报告范围限于联合国秘书处及联合国基金和方案。

## 二. 一般性评论

4. 感谢联检组努力详细地编写报告，其中的结论和建议受到普遍欢迎。虽然联检组阐述的各项原则得到普遍支持，但提请注意应灵活掌握，并适当考虑个别组织面临的独特作业环境。在此方面，更应将报告中的建议视为指导方针而不是行动规定。这对行政首长们更有帮助，因为他们需要考虑一系列外部承包办法及影响每个组织的不同因素，以确保各自组织实行成本-效益最高的战略。
5. 虽然联合国的基本政策和指导方针极有助益，但行政首长们认为，权力下放将使联合国系统的每个组织能够根据各自独特的作业环境、特殊需要、现有资源、全套技能和作业地点，更好地为自己确定应适用哪些适当程序。出于同样原因，他们认为应根据每个组织的具体情况建立适当的控制、管理和监督机制。但这些机制不应过分严格，或限制太多以至有效限制各组织的选择范围或为做出最满意的外部承包安排而进行的谈判。
6. 报告似乎更注重订立外包服务合同，而不是无法实行明确的外包政策和准则的问题，或与联合国及联合国基金和方案现行做法中所固有的或经常存在的业务弱点有关的问题。有些因素实际上影响在联合国及联合国基金和方案 1999 年和 2000 年外部承包业务中执行基本政策和准则，因此有人认为如果报告审查了那些因素，更重要的是从中吸取有益的经验教训，则会更有助益和指导意义。

7. 关于联检组结论，应注意到目前正在联合国秘书处维持一个合同模板数据库，以便处理联检组关切的问题，即联合国、各基金和方案及专门机构签发的合同有差异。联合国秘书处法律事务厅也在向供应商发放合同之前审查有重大改变 的合同。此外，机构间采购工作组最近开发一个网站，目的是在各机构之间交流 采购最佳办法，交流文件是这项举措的优先事项。联合国管理当局认为，大会第 55/232 号决议所强调的加强采购政策和程序问题不只是涉及被视为“外部承包” 的方面，而是涉及联合国采购的各个方面，现行政策和程序充分涵盖了这些政策。

8. 看起来的确在经过一段时间后情况会发生变化，使联检组报告中的某些结论 失去效用。例如，鉴于行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）和大会随后进 行的审议，“外包工作队”问题已成为多余问题。根据行预咨委会建议取消“核 心和非核心”活动的区别之后，不再需要设立外包工作队，因为联检组报告 （A/58/92）中明确确定的标准为方案主管提供了明确的指导方针。

9. 只要供应商继续提供最有效、成本-效益最高的服务，并通过定期进行的公 平、透明和竞争程序被选定，管理当局就不能支持不应使用同一供应商 10 年以 上的建议。继续使用这些供应商对本组织有利。

### 三. 关于建议的评论意见

#### 10. 建议 1: 联合国及其基金和方案的外包工作观念

有关组织的行政首长应确保与商业供应商的外包安排符合以下明确原则：

(a) 相关服务或活动的管理过程由承包商负责和检查；

(b) 从上文(a)段可以推断，相关的人力资源（从事外包服务的人员），即使 在所涉组织的场所内工作，也应由承包商而不是由东道组织负责，向承包商而不 是向东道组织报告；

(c) 外包与其他采购形式不同，主要是提供服务，满足有关组织的内部需求 或实质性方案需求；它还包括在下文(d)段中范围内提供与外包服务有关的物品 （如计算机设备、复印机或文具）；

(d) 一项外包安排即是与供应商的一种商业关系，一般持续一年或数年（第 17 段）。

11. 上述建议中的许多问题已经是现有程序的一部分，特别是因为秘书长关于外 部承包做法的报告（A/55/301）明确提出外包标准，大会在其第 55/232 号决议 审议了这一标准。鉴于外包安排和其它种合同安排的主要内容没有重大区别，该 建议显然不仅仅与外包有关，而且与任何合同活动都有关。

12. 关于建议 1(c)，管理当局认为应在逐案的基础上审查这一问题，因为对本组 织而言，与服务有关的货物供应可能比通过正常内部采购渠道采购这些货物的费

用高，也可能对通过合并需求实现规模经济导致的成本节约产生负面影响。此外，还可能鼓励某些办事处试图利用这一途径“绕过”正常的采购渠道。

13. 特别是关于建议 1(d)，外包安排不应限制太多，以至于暗示与供应商的商业关系一般应持续一年或数年，但可暗示与供应商断断续续的关系取决于活动类型。

14. **建议 2: 共同服务、项目的国家执行和外部承包**

(a) 虽然在联合国系统内经营的共用服务在理论上也是一种外包形式，但负责共用服务和/或外部承包做法的有关组织方案主管人在实际使用“外部承包”一词时应将其限定于商业销售商的合同关系；

(b) 同样，与会员国的政府或非政府机构签订合同，实施技术合作、人道主义和其他项目和方案在某种程度上也算作外部承包，但不应对此类发展性业务活动使用“外部承包”一词，较适合的说法仍然是“国家执行”、“国家能力建设”、“体制建设”和“加强”等（第 23 段）。

15. 应进一步阐明建议 2，因为该建议似乎只涉及术语，未依照大会第 55/232 号建议明确提出希望采取的行动方针供本系统各组织审议。鉴于合同关系中存在着许多变数，对外部承包做出的狭隘定义受到质疑。

16. **建议 3: 加强外部承包政策准则**

秘书长应加强现有外部承包政策准则，采取以下新的措施：

(a) 第 55/232 号决议所载大会关于外部承包做法的政策指示以及同一议题的相关政策准则，应纳入有关政策文件，特别是采购手册和服务合同一般条款，包括有关基金和方案的这些文件（第 25 段）；

(b) 拟外包的服务和活动应在方案预算文件中明确说明，有关部门或组织单位的主管决策机关应该批准所需要的资源（第 46 段）。

17. 管理当局同意《采购手册》应包括关于外部承包做法的指导方针，并应参照大会有关政策指示。实际上，这些将纳入今后印发的《采购手册》，旨在成为“工作工具”。纳入这些一般性政策指示不会抵消《手册》“方便用户”的性质和作用。

18. 关于建议 3(b)，应指出方案预算文件主要阐述有关组织将要进行的技术工作，以及技术工作需要的预算资源、人力资源和其它资源，通常不包括关于交付机制或运作机制的资料。此外，早在实际预算周期前两年就已编制方案预算，因此鉴于商业界情况变化快，有时不可能预测外包的可行性。除非已说明外包是成本效益最高的交付机制，否则通常应由行政首长在执行工作方案的适当阶段做出具体决定，从一系列可能的业务中挑选这一模式。

19. **建议 4: “应有注意”程序的标准化**

机构间采购工作组（采购工作组）应通过共同数据库等手段，在联合国系统内统一和普遍适用“应有注意”程序，并以联合国儿童基金会（儿童基金会）《供应手册》的有关规定为范例（第 51 段）。

20. 此项建议与联检组报告目标的关系不清楚。标准化问题与环保问题很不同。不清楚标准化如何有助于确保外包做法符合大会第 55/232 号决议阐述的政策。

21. 在秘书处，适用对未来供应商予以“应有注意”程序，这是供应商登记程序的一部分，有严格的资格标准（与儿童基金会的资格标准类似）。此外，还根据特定采购申请的具体要求进一步检查，确保未来供应商能够在给予合同之后履行合同义务。

22. 目前，采购司没有资源每隔两年重新评估供应商，但时常并在情况需要的任何时候对供应商进行重新评估。目前，采购司名册上有近 6 000 个核定供应商，每个月收到约 500 个新供应商希望登记的申请。但认识“应有注意”共用程序或标准很有助益，采购司愿意机构间采购工作组提出这一问题。

23. **建议 5: 钱花得值和绩效措施**

(a) 方案主管人员应知道《联合国采购手册》中“可接受的最低竞标”规则也包括“钱花得最值”原则，世界粮食计划署（粮食计划署）不妨向采购工作组的其他组织介绍《非粮食采购手册》关于在竞争性招标过程中选定“最佳价值”的条款（第 54 段）；

(b) 采购工作组应就标准合同条款达成协议，根据外包服务或活动的性质，强调外包业务的成本效益和效率，特别是大额合同的成本效益和效率；上述条款应尽量明确地规定对承包商绩效进行测量的各种措施（第 58 段）。

24. 联合国及联合国基金和方案总体上接受建议 5。但应指出，“钱花得最值”这一概念已纳入新的《联合国财务条例和细则》（ST/SGB/2003/7），秘书长继大会第五十七届会议批准经修订的《财务条例》之后提出了这一概念。因此，应向方案主管、申购人和采购员提供有关培训，让他们熟悉这一概念。

25. 管理当局谨对纳入服务合同一般条件表示保留，因为大多数衡量成本效益和效率的标准都取决于所需服务的类型，因此不可能在一种标准格式中包含所有内容。

26. **建议 6: 加强安全和警卫措施**

(a) 安全警卫问题是需要在合同签订前阶段和以后定期评估的风险因素，在涉及供应商的大量工作人员经常在联合国场所内工作的外包合同安排中尤其如此；

(b) 秘书长及各基金和方案行政首长应制定一项总体政策，要求承包商向安全警卫处提供已分派或将分派到该组织内从事外包业务人员的有关详细个人资料，但须遵守每一工作地点有关个人隐私和数据保护的国家法律；

(c) 安全警卫处应该对承包商人员进行更严格的定期检查，任何额外费用应酌情反映在承包业务总体成本中，或参照其在联合国场所内工作的人数向承包商索取（第 62 段）。

27. 应核实在联合国组织内履行各项任务 and 职责的合同人员信誉和人品，这是一直研究的问题，一段时间以来警卫和安全处也在讨论该问题。我们建议，承包商负责对其必须定期在联合国房地内工作的人员进行背景调查，费用由承包商自付。背景调查应由信誉好、有执照的调查机构进行。警卫和安全处可应要求提供当地有执照的调查机构一览表。签发联合国出入证须经警卫和安全处在审查调查机构报告的基础上予以审批。

28. **建议 7: 联合国的免税地位**

对于国际组织外包服务征税可能违反《联合国特权和豁免公约》有关规定的情况，秘书长应与国家主管部门一道审查，并向大会报告审查结果（第 68 段）。

29. 普遍接受建议 7。

30. **建议 8: 对外包合同的监督、评价和核证制度**

采购工作组应考虑向其成员组织介绍联合国采购司在外包合同中使用承包商绩效监督、评价和核证新表格的经验（第 73 段）。

31. 管理当局同意此项建议，并将随时向机构间采购工作组通报情况。

32. **建议 9: 合同监督、管理和评价的培训计划**

秘书长及各基金和方案行政首长应在预算中留出足够资源，对各工作地点方案主管人员进行合同监督方面的培训，优先考虑因活动性质而大量使用外包业务的组织单位（第 77 段）。

33. 普遍接受建议 9。