



第五十九届会议

议程项目 107 和 115

审查联合国行政和财政业务效率联合检查组

联合检查组题为“联合国系统内部采购做法”的报告

秘书长的说明

秘书长谨转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）对联合检查组题为“联合国系统内部采购做法”的报告的评论意见，供大会审议。



秘书长和行政首长协调会的评论

摘要

正值联合国系统各组织和会员国着重加强透明度、问责制以及提高采购效率和成本效益之时，联合检查组发表了题为“联合国系统内部采购做法”的这一重要研究报告（A/59/721）。报告探讨了提高联合国系统采购事务效率和效益的各种机会，包括提高生产力、改善机构间合作与协调以及加强技术革新等途径。报告还提出了与联合国系统内的采购事务相关的各种问题，同时确认，采购不再被人视为幕后的行政活动，而是令人瞩目、风险很高的一项职能。

联合国系统行政首长协调理事会成员虽有某些保留意见，但大致同意联检组关于下列方面的结论和建议：合理安排各种过程、建立统一的报告制度和问责制、培训工作人员、使用采购手册、共同事务、电子方式以及建设受援国公共采购机构的能力。

一. 引言

1. 联合检查组（联检组）报告从全系统的角度分析了联合国系统各组织采购事务和做法的现状，重点放在最可能影响联合国系统采购过程的成本效益和改革的各种战略问题。联检组在此基础上找出了各种提高采购效率和效益的途径并针对提高生产力、改善机构间的合作与协调（包括交流信息和最佳做法、更好地利用技术革新）的问题提出了若干建议。

二. 一般性评论

2. 联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）成员对报告所涉范围很广表示欢迎，并赞赏地注意到，联检组认为联合国系统各组织之间进一步的合作为联合国系统近年的采购改革带来了好处。他们还注意到，联合国系统的许多组织因鉴于联合国系统采购总量和美元值的显著增加，正在已经取得的进展基础上，继续进行改革努力，显示了它们希望看到整个系统的采购过程进一步变革和改善的集体愿望。

3. 行政首长协调会成员赞同报告所载调查结果，认为虽然最近在制定共同做法和手段方面有所进展，例如提出了“领导机构”和开发“共同供应商数据库和门户”等概念，但统一采购政策、程序和做法的工作还没有在整个系统产生真正的和实质性的影响。他们认为，继 2003 年请机构间采购工作组向管理问题高级别委员会报告采购事务的决定后，仍将继续维持改革联合国系统采购政策和做法的势头，如果不是加强这种势头的话。

4. 关于报告所载调查结果和结论，行政首长协调会成员对第二章衡量各组织采购事务成本效益的分析方法和得出的结论表达了一些保留意见，这些意见早先也曾向联检组提出过。尽管联检组在报告中承认了其中的一些问题，但行政首长协调会成员对下列问题仍有疑虑：

- 使用“平均”数字作为衡量采购部门每个工作人员的生产力的指标（根据各组织采购部门工作人员 2002 年采购的货物/服务的美元值和数量计算）以及使用这一指标作为生产力基准并决定人员的配备有欠准确；
- 由于联合国系统各组织的采购活动所涉范围甚广，采购的物品或货物和服务品种繁多，而且在市场的复杂性、所涉数量、质量考虑、地理因素、谈判能力以及采购过程涉及的其他参数等方面，都存在极大差异，因而在处理众多情有可原的因素和意外的可变因素方面缺乏统一框架，而报告在分析采购生产力时没有充分考虑这一点；

- 联合国系统高度专门性的组织实施的是复杂和特定的系统，其成本效益不能与采购共同用途项目的其他组织相比较，而且成本/交易额比率取决于所涉领域的复杂程度，对此缺乏认识。

5. 鉴于这些保留意见继续存在，行政首长协调会成员询问为什么在报告中仍然保留报告第二章的分析和调查结果以及从该章中得出的结论。此外，行政首长协调会成员警告说，鉴于联合国系统的采购环境纷繁多样，在整个系统引进硬性规定的业绩基准即便可行，也要慎之又慎。

6. 此外，行政首长协调会成员还指出，报告没有从成本和产出的比率角度对成本效益进行比较分析。例如分析从事采购工作的工作人员的成本在所完成的采购数量总成本中的比例。这一比例对决定是否将采购工作外包给其他组织也是一个重要因素，因为工作人员成本与产出之比较高的组织可能有兴趣将采购工作外包给成本效益更好的组织，从而减少成本。行政首长协调会成员认为，这一作法可更直接和现实地衡量采购部门的成本效益，而不是分析每个工作人员的采购。

7. 至于总部单一采购实体问题，行政首长协调会成员回顾，机构间采购工作组早在 1997 年就已在共同事务倡议下审议过这个问题。他们指出，当时各组织得出的共识是，设立共同的立法框架、财务规定或优先事项对各组织并不十分有利。行政首长协调会成员指出，目前每个实体的采购需要和所要求的专业知识除了间接开支或行政开支以外，都很不相同，况且上述结论所依据的情形并没有改变，因而没有必要设立总部单一采购实体。此外，行政首长协调会成员怀疑如此集中统一能否一定改善采购事务的效率。他们进一步指出，目前的做法似乎还是不错的，因为它以经常与客户磋商为基础，加上采购工作人员对其专门经营的市场有具体的了解，再说，采用“领导机构”的概念和酌情将采购外包给本系统内成本效益更高的组织后，联检组重点介绍的单一采购实体的潜在好处就已经实现了。

8. 行政首长协调会成员指出，机构间采购工作组继续加强与联合国实体各组织的现有合作，协调联合国秘书处的采购做法，并参与了联合国总部的一系列系统合同，这些合同向设在纽约的所有联合国基金和方案开放。他们还指出，联合国秘书处在一些市场部门代表联合国系统各组织，带头与厂家签订协议。这些协议能发挥规模经济的优势，因批量购买而得到更好的价格，减少了行政负担，也获得了较好的产品规格。他们还指出，2003 年 5 月颁布的《联合国财务条例和细则》订正版进一步加强了联合国秘书处协调采购事务的工作。该订正版效仿联合国开发计划署（开发计划署）和联合国人口基金通过的条例和细则。这就有可能与联合国系统的其他组织更为密切地进行合作。

9. 关于电子采购事务的问题，行政首长协调会成员回顾，大会责成联合国秘书处自动化进程中务必考虑发展中国家和经济转型期国家难以得到技术这一问

题。此外，行政首长协调会成员指出，各组织使用的机构资源规划系统都不相同，因此，不能顺利地相互交流。因此，在目前阶段，开发支助全系统电子采购平台所要求的那种系统通信的程序也许并不划算。

10. 至于报告得出的关于采购部门一般事务人员与专业工作人员最佳比例的结论，行政首长协调会成员认为，这一比例在很大程度上取决于每个组织的业务的性质、具体情况和采购规模。对在市场上采购专门设备和服务的技术机构来说，专业工作人员的参与要求可能要高一些。因此，行政首长协调会成员并不同意报告的结论。报告认为，四个一般事务人员对一个专业工作人员的比率应是最佳做法标准，应适用全系统各个组织。

三. 对各条具体建议的评论

建议 1:

联合国秘书长应继续评价联合国总部共同事务工作队采购工作组迄今在总部和其他地点取得的结果，包括关于制订采购业绩基准的调查结果，以及由于在总部和其他地点实行采购改革而产生的最佳做法；评价报告应交由管理问题高级别委员会和机构间采购工作组的成员讨论，后者则应酌情为其采购界提出建议。

11. 这条建议可以接受。行政首长协调会成员对此指出，大会在第 55/220 A 号决议中，表彰了秘书处的采购司。大会在第 57/279 号决议中，注意到秘书长作出努力，在不同的城市，特别是在发展中国家和转型期经济国家的城市举办采购讨论会。在机构间采购工作组讨论采购改革问题时，已将该决议交其过目。此外，管理问题高级别委员会从 2004 年以来，就一直把机构间采购工作组的工作纳入委员会的议事日程，而且采购基准的问题已暂时列入机构间采购工作组拟于 2005 年 5 月在莫斯科举行的第三十届会议的议事日程。

建议 2:

机构间采购工作组应通过、批准和落实领导机构概念，推动各组织之间的任务分工，以便使其成员的采购做法进一步合理化。强调进一步合并联合国系统内的采购间接费用和结构，以便促进其成员之间的任务分工，减少通用项目采购方面的重叠，最大限度地利用组织上的核心能力，这种强调也适用于领导机构概念。

12. 尽管秘书长也认为有必要继续努力，使联合国采购进程合理化并提高效率，但行政首长协调会成员并不认为，集中联合国系统各组织的采购职能就能落实所建议的行动。他们还指出，报告并没有建议什么可以为系统各组织所接受的切实

做法，可借以进一步合并采购的间接费用和结构，从而极大地提高效率和成效。行政首长协调会成员指出，虽然“领导机构”的做法不错，但并不是所有可以充当领导机构的组织都准备为其他机构提供例行服务，这些组织或许并不愿意承担大量新增加的采购职能。此外，尽管他们认为领导机构的做法也许是适用于采购共同的非工业物品，但认为不应该就此推论只能由领导机构选择的供应商向联合国系统出售服务和货物。行政首长协调会成员认为领导机构的存在也不应该排除从当地的供应商那里获得更好的合同条件这一可能性，尤其是对总部和外地的需求物而言。从行政首长协调会某些成员的经验来说，最好的采购结果并不总是靠领导机构的概念获得的，在这方面必须保持一定的灵活性。

13. 行政首长协调会成员还强调，包括通过领导机构做法在内的集中采购可造成垄断市场的情况，使所有的购买都归于相对较少的供应商。这反过来将会减少发展中国家的生产商向联合国系统销售产品的机会。

14. 行政首长协调会的一些成员认为，采购专门的工业服务和设备是专门机构技术合作方案的一个组成部分，通常要在方案实施阶段才逐渐明了。从这一角度看，应该将采购视为专门机构战略性的而不是例行的职能。这也就基本上排除了将采购外包给某个中心服务机构的可能性。但共同的非工业物品的采购工作倒有可能更易于集中处理，只要能满足某些成本效益标准。

建议 3:

国际民用航空组织（民航组织）、国际电信联盟（国际电联）和万国邮政联盟（万国邮联）应将它们各自的专门采购单位纳入单一一种对采购业务负责的制度之下，尤其是在采购额相当小的时候应这样做。

15. 行政首长协调会成员指出，尽管提出这条建议的意图是好的，但上述组织对此并不苟同，因为涉及到组织和其他方面的复杂因素，而且他们普遍认为，打破现有的可谓相当不错的安排并不一定能够改善采购事务的成本效益。但也许应当以采购数据库的形式，把关于采购的全部资料集中起来，只是其成本效益分析的结果必须是令人接受的。

建议 4:

所有行政首长应确保他们各自的采购事务处能得到充分和及时的法律支助，并确保部分现有工作人员得到法律和采购方面的培训。

16. 事实上，行政首长协调会成员已经在这样做了。他们指出，其各自的采购部门都能充分并及时地得到法律支助，而且今后可以通过精心设计的培训活动或者与系统内各组织法律办公室建立更密切的工作安排而获得所需的法律技能。

建议 5:

尽管采购工作组第二十九届会议同意题为“联合国共同采购培训倡议”这一项目提案的重点应放在采购员认证制度上，但仍应继续积极考虑下述问题：(a) 可行时进一步增加各组织的采购培训预算；(b) 尽可能将专门采购培训倡议与联合国系统可利用的能力结合起来；(c) 在下文建议 10(e) 的范围内扩大电子采购方法培训；(d) 制定技术援助战略支持受援国公共采购机构的能力建设并为此调动资源。

17. 行政首长协调会成员从这条建议中注意到，联合国秘书处的教员培训和采购员认证将在 2005 年 5 月和 6 月进行。开发计划署在 2005 年推出一项专门的方案举措，目的是建设发展中国家的采购能力。一些行政首长协调会成员赞成加快实施机构间采购工作组的培训项目，并认为机构间采购工作组和机构间采购事务处（采购处）应该联手组织采购培训方案，使整个联合国系统受益，并在这过程中，借鉴公私两个部门的采购经验和最佳做法。

建议 6:

(a) 为促进所有外地办事处采购流程的完整性，各组织的行政首长应确保采购手册按照有关组织的相关多种语言政策，以各该组织秘书处的工作语文提供。

(b) 采购工作组应作出安排，将其现有的共同采购准则进一步发展成为一种全系统通用的政策和程序手册，作为一个列明共同采购原则和阶段以及标准质量结果的基准，并使可在所有工作地点单独或集体应用的采购程序大为简化且更为有效。

18. 这条建议可以接受。在这方面，行政首长协调会成员认为，采购手册应该把重点放在全系统的共同准则上面，每个机构可在此基础上补充各自具体的章程，并加以采纳。他们还指出，《联合国采购手册》已译成法文和西班牙文，其 2004 年最新版本中补充了专为不在总部的办事处和外地特派团提出的最佳做法和全面准则。《手册》还论述了与联合国其他组织进行合作的不同方法和过程。

建议 7:

(a) 鉴于采购活动显著增加，联合国系统因而需要成本效益更高的安排和做法，大会应请秘书长以行政首长协委会的身份，商讨将采购工作组发挥机构间合作和协调作用的任务正式化，并要求该工作组通过管理问题高级别委员会每年向大会提出报告，而且根据本报告的调查结果和建议，就采购事务处的管理、业绩衡量和协调的不断改进提出面向行动的建议；

(b) 为了赶上联合国系统以外的采购做法、革新和趋势，采购工作组应更经常地与公共和私营采购部门以及有关的学术机构交流经验；

(c) 采购工作组应更主动地加强不同工作地点的共同采购事务处和其他合作安排，将这项活动作为一个经常项目列入工作组会议的议程；

(d) 结合上文建议 1，近年来实行改革的各组织的采购改革经验应详细、系统地与其他组织分享。

19. 行政首长协调会成员不同意建议 7 的 (a) 部分。他们认为，对采购活动作出正式报告这一点已经列入管理问题高级别委员会的议事日程 (机构间采购工作组于 2003 年开始向委员会报告采购工作)，因此，将机构间采购工作组的任务正式化并无什么新的价值。此外，他们并不认为，对此问题作出进一步的报告并非一定能改善已经取得的积极成果。行政首长协调会成员在这方面强调，必须在机构间采购工作组框架中保持其有关成员之间的非正式性质或联系，以便使采购工作者之间能自由地交换想法。

20. 建议的 (b)、(c) 和 (d) 部分可以接受。

建议 8:

根据大会关于联合国系统内共同事务的各项有关决议，秘书长应尽快深入审议下述各项措施的可行性和功效，必要时由一名富有公司合并经验的外聘顾问协助：

(a) 进一步巩固总部的采购改革，最近于 2010 年在总部设立一个中央采购设施，以期提供强有力的领导，并为其他工作地点尤其是外地办事处同样精简采购活动提供参考依据；

(b) 作为实现这一目标的中间阶段，可将设在总部的各项基金和方案的采购间接费用结构和费用合并起来；

(c) 加强项目厅采购事务处与采购处之间的合作并避免工作重叠的方式方法，包括将这两个实体合并成为一个的可能性，若决定合并，则要确保采购处目前提供的机构间采购事务将由后续实体继续承担；

(d) 若项目厅和采购处继续分成两个独立的实体，开发署就必须继续为采购处提供的机构间采购事务负担全部费用；

(e) 酌情将上文 (a) 项所建议措施推广到其他工作地点，特别是联合国维也纳办事处、联合国内罗毕办事处和外地工作地点。

21. 行政首长协调会成员不同意建议的 (a)、(b) 和 (e) 部分。他们认为，报告没有使人信服地表明，在任务不同、采购产品纷繁多样、系统内组织各有需要的情况下，单一的采购机构可以提高效率和效力。此外，每个组织都有自己的立法机构、任务和优先事项，使用自己的机构资源规划系统满足其采购需要。行政首长

协调会成员认为，目前的集团购买和（或）领导机构的做法也能得到与中央采购机构同样的效果和好处。

22. 行政首长协调会成员指出，至于建议的(c)和(d)部分，开发计划署执行局已经在研究项目厅-采购处的问题。他们也认为，无论这两个实体是否合并，系统内各组织都应该能够继续充分地获得所提供的服务，而且这些服务对联合国系统用户应该是免费的。

建议 9:

行政首长应确保他们各自的组织的电子采购解决方案按照下述基本原则制订:

- (a) 具备一个法律和程序框架;
- (b) 机构间合作与协调;
- (c) 鼓励对建立电子采购采用渐进方法;
- (d) 通过培训和再培训发展切合实际的新的个人技能组集。

23. 行政首长协调会成员指出，本系统各组织已经在采用这种或那种电子采购形式。例如，《联合国财务条例和细则》修订版已经将电子采购考虑在内，包括电子签字。世界卫生组织（卫生组织）已推出一个全组织范围的系统，名为 WebBuy（网络购买）。开发计划署/采购处已经有了一个先进的电子采购平台，预期在 2005 年建成一个全球电子采购解决方案，这是实施其机构资源规划系统的一部分。世界气象组织（气象组织）正在推出一个“网络采购”（e-Procurement）系统，作为资源统筹管理项目的一部分。但从全系统的角度来看，本系统各组织得处理数据交流的问题和各种系统之间的接口问题，包括与联合国以外的公共部门统一标准，在这之后方能考虑整个联合国系统的电子采购事宜。

建议 10:

正如大会最近于 2001 年 4 月 12 日关于采购改革的第 55/247 号决议中所认可，在世界贸易组织各项协定的范围内，政府在公共采购中的透明度问题显得日益重要。各组织的行政首长应在接到请求时在他们的采购组合方案中建立技术能力建设支持，以支持受援发展中国家公共采购机构的能力建设，使它们能积极参加采购和加强它们参加采购的能力。这些方案应以补充下述机构正在这一领域开展的活动为目标：世界银行、经济合作与发展组织（经合组织）、国际劳工组织（劳工组织）都灵中心、采购处、等等。

24. 虽然行政首长协调会成员能够体会这条建议的意图，但恐怕此时还不能将之付诸实践，要等到联合国系统内的采购事务达到一定的协调统一之后才可实施。但他们指出，有些组织（如儿童基金会和开发计划署）已经在这方面开始采取行

动，或计划在今年试行专门方案，另一些组织（如气象组织）已充分认识到这一问题的重要性，正在对此给予极大的关注。

25. 行政首长协调会成员对不仅要采取特别措施建设各组织的能力而且要建设参与共同采购的对应机构的能力这一点表示有保留意见。关于后一点，行政首长协调会的一些成员表示，会员国在共同采购方面的能力建设不属于他们的任务范围，也超出了他们的资源能力。
