



第七十届会议

议程项目 140

联合检查组

## 联合国系统的合同管理和行政

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“联合国系统的合同管理和行政”的报告(JIU/REP/2014/9)的评论意见。



## 摘要

联合检查组题为“联合国系统的合同管理和行政”的报告(JIU/REP/2014/9)分析了联合国系统各组织管理这些合同的方式，以确定最佳做法并交流经验教训。

本说明反映了联合国系统各组织对该报告所提建议的看法。这些看法是在联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的意见基础上汇总的。这些组织对报告表示欢迎，并支持报告的部分结论。

## 一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统的合同管理和行政”的报告(JIU/REP/2014/9)指出,联合国系统各组织共同授予超过 160 亿美元的合同,并分析了联合国系统各组织管理这些合同的方式,以确定最佳做法并交流经验教训。

## 二. 一般性评论

2. 联合国系统各组织欢迎联合检查组关于联合国系统合同管理和行政的报告,指出妥善管理合同活动是良好管理的一个基本要求。各组织支持报告所载大多数结论和建议,很多组织指出,它们计划运用所吸取的经验教训来酌情加强各项政策和程序。对有些组织而言,从成本效益的角度看,充分落实所有建议可能并不合理。

3. 规模较小的组织指出,由于其采购职能规模有限,要落实一些建议可能并不实际。

4. 第 60 段建议对合同委员会的职权范围进行审查,以扩大其作用,包括监督和监测授标后的合同管理,有些组织对此持有异议。例如,对于联合国秘书处,目前的职权范围是根据《财务条例和细则》制定的,其中明确界定委员会的作用是授标前作用。让委员会参与授标后合同管理问题将是一个重大变化,可能需要对委员会成员进行重大调整。不过,各组织对这项建议表示的关切是,负责执行合同的经理如果是对其主管负责,而不是对没有决策作用或执行权的审查委员会负责,就能最好地开展监督,这一关切更为重大。如果由建议授予合同的相同成员负责监督该合同的执行情况,则还可能会有利益冲突问题。

## 三. 对各项建议提出的具体评论

### 建议 1

联合国系统各组织的立法机关应该指导本组织的行政首长更新并在必要时制定特定的政策、程序、指南和后续制度,以确保对授标后合同活动进行切实有效、高效的管理。

5. 各组织指出,建议 1 是针对立法机关提出的,支持制定和维持“政策、程序、指南和后续制度,以确保对授标后合同活动进行切实有效、高效的管理”,并指出这些措施只会加强整个联合国系统的采购。它们指出,为此可能需要制定监管框架,指派和培训合同经理,以及建立更有效的监测机制。虽然有关组织可能发生额外费用,但这些费用可通过节余或避免合同管理不善造成损失得以抵消。不过,应当考虑成本和效益,并且,针对不同类型合同度身定制政策可能是谨慎的。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长应该在其年度内部控制说明中列入掌握采购和合同管理权的人员的证明,说明合同的执行完全符合组织的政策、程序和规则。

6. 各组织支持建议 2,但指出,该措施只有是可核查的(例如通过文件适当证明有关论断)并且确实经过核查,才能有效。各组织还指出,这一措施可能扩大到其他领域,如授标前流程,但一般性的内部控制证明可涵盖所有相关领域,包括合同管理。

建议 3

联合国系统各组织的立法机关应该指示本组织的行政首长建立一种制度,规定以书面形式告知被指定在授标后管理合同的人员在管理合同时承担的问责和责任,并规定这些人员具备管理合同所需的资质。

7. 各组织指出,建议 3 是针对立法机关提出的,虽然认可合同经理需要具备适当的资质并接受这一职责所固有的责任和承担的问责,但表示,实施可生成书面通知的流程似乎不切实际,且行政效率低下,在有大量采购业务的环境中尤其如此。因此,有必要进行成本效益分析,以确定实行这种制度的重要性。此外,很多组织指出,一般来讲,在相关工作人员的职务说明中阐述了合同管理责任。

建议 4

联合国系统各组织行政首长应该重新评估按现有和预计合同量、价值、复杂性和类别计算的授标后合同管理所需财政和人力资源,并确定保证钱尽其用和实现组织目标所需的最佳(例如集中或分散的)支持架构。

8. 各组织支持审查有效合同管理所必需的资源 and 程序,包括建议 4 要求的系统和培训,并指出,妥善管理合同活动对加强采购程序、政策和制度至关重要。不过,在进行这种审查后确定任何必要调整的前提必须是有可用资金。

建议 5

联合国系统各组织行政首长应该制定本组织特定的合同管理培训方案,其中包括所有负责管理具有一定规模、价值和复杂性的合同的人员的必修课程。

9. 各组织同意建议 5,但指出,落实该建议的前提是有可用资源,并且在进行成本效益分析后才能落实。各组织还指出,建议 5 可能更适合针对全球联合国各机构提出,并指出,规模较小的组织制定自身的具体合同管理培训方案可能不具成本效益,相反,可与其他联合国组织合作,或酌情订立商业提供的培训合同。有些组织指出,使这种培训成为项目和采购经理“入职培训”中的强制性培训是有利的。

#### 建议 6

联合国系统各组织行政首长应该确保合同管理人员的主管在这些人员的年度绩效评价中列入合同管理标准。

10. 各组织同意建议 6，对于以合同管理为其重大职责的职位，支持在其绩效管理评价中列入合同管理标准。

#### 建议 7

联合国系统各组织行政首长应该确保为具有一定价值和复杂性的合同制订风险管理计划，其中涵盖授标后的合同活动。这种计划应该包括减轻风险措施，并向那些执行此类措施的人员明确分派责任。

11. 各组织支持建议 7 的精神，并同意这一概念，即与大型和复杂合同有关的风险须得到适当管理。不过，有些已经运行企业风险管理系统的组织对再次进行合同相关风险正式评估是否会超过其好处表示不确定。

#### 建议 8

联合国系统各组织行政首长应该确保本组织具备一种记载和报告承包商在达到合同要求方面的表现的制度，分派责任和并实行管理问责，以确保承包商履约情况报告完整。

12. 各组织同意建议 8 所述衡量、记录和报告承包商在达到合同要求方面的表现的重要性。它们指出，这种能力使各组织能够向供应商提供客观的反馈，并制定供应商发展方案，以供其解决已发现的任何差距。不过，有些组织指出，这项建议得到落实的前提是有可用资源。

#### 建议 9

联合国系统各组织行政首长应该在本组织开展研究，分析超过一定阈值后修改合同的原因，查明造成成本提高和延误的系统性缺陷。随后应该采取补救行动以弥补这种缺陷。

13. 各组织普遍支持建议 9，并赞赏其呼吁加强内部分析做法及合同管理能力。很多组织虽然普遍同意这样的观点，即定期向高级管理层说明所有合同的价值总额、合同现状、结清的合同、成本超支情况、重大争端等最新情况将是有益的，但并不认为有必要开展建议中提到的那种研究，在没有证据表明合同管理业务出现系统性缺陷的时候尤其如此，并考虑到对合同的修改通常应当受到管理层的严密审查，包括合同委员会的审查，并应接受内部和外部审计。

建议 10

联合国系统各组织行政首长应该确保合同的标准条款中含有可适用的适当水平的违约赔偿金和其他补救措施，并明智地加以执行，以保护本组织的权益。

14. 各组织支持建议 10，并指出，建议的措施应该辅之以具体和详细指示，说明如何运用和执行违约赔偿金规定和运作良好的供应商制裁机制。

建议 11

联合国系统各组织行政首长应根据成本/效益分析，并参照对合同管理功能的需求程度，加强企业资源规划系统等现有信息技术系统的能力，或者考虑采用其他专门的合同管理系统，以支持授标后合同活动的管理。

15. 虽然大多数组织都支持建议 11，但有些组织，特别是采购业务规模较小的组织表明，扩大其现有企业资源规划系统或采用其他专门的合同管理系统不可能带来与成本相称的效益。

建议 12

联合国秘书长应以行政首长协调会主席的身份确保将授标后合同管理问题列为高级别管理委员会-采购网的一个议程项目，并在联合国系统内采购工作专业化和统一化的日常工作中加以处理。

16. 各组织支持像建议 12 所述的那样继续开展授标后合同管理问题机构间对话，但还强调指出，授标后合同管理不仅是采购职能的责任，而且也是负责合同管理的那些职能和人员的责任，这些职能和人员往往是货物和服务接收方。