

## 采购

(f) 开发计划署总部没有建立可能供应商的数据库未帮助它签发货物和服务合同。此外，开发计划署没有系统地评估承包人的履约情况。

(g) 在总额超过 470 万美元的 12 项总部主要合同中，从发出招标书或要求承包之日起到签署合同之日止，开发计划署平均要耗时 195 天；

## 绿色办公室政策

(h) 开发计划署尚未为其内部业务活动确定一项环境管理战略；

## 国别办事处的项目管理

(i) 在国别办事处，审查的许多项目并没有在项目文件原先规定的时间框架内执行。十个项目(39%)都推迟启动，拖延的时间不等，一般是一至九个月，但一个项目拖延了四年。

(j) 至于由其他资源资助的项目，开发计划署通常的做法是在收到资金之前不予支出。但是，由一个主要捐款者提供资金的项目，捐款者的做法是在项目一旦执行之后支付拖欠的一部分资金。这些做法是相互矛盾的，开发计划署接受这样的资金，即实际上接受了捐助者的财政机制；

(k) 国别办事处对项目的监督和评估的深度和及时性各不相同。许多项目没有数量化业绩指标或目标，因而国别办事处无法开展有效的监督。

## 内部审计

(l) 在 1998-1999 年期间，审计和业绩审查厅的费用总额约 600 万美元，不包括国际工作人员费用。这笔费用包括支付给在三个区域进行审计工作的承包人的 230 万美元，110 万美元差旅费和 120 万美元的顾问和短期助理人员的费用。

(m) 该厅没有该组织控制系统的标准数据。审查处认为，在开发计划署目前在其中运作的日新月异的环境中，这样的标准资料可能在短时间内就会过时。再则，该厅没有一份涵盖一切阐明内部审计员协会建议的内部审计标准的审计手册；并且

(n) 该厅把非洲、亚洲及太平洋、阿拉伯国家和拉丁美洲及加勒比地区的国别办事处的审计工作发包给 4 个私营审计公司。尽管审查处要求审计承包人彻底审查其本身的工作文件，并协调和控制其服务质量，但委员会注意到承包人的审计工作有时质量低下。

委员会建议加强问责制、改进主要项目的费用监督和管理、改进采购程序、加强实施绿色办公室的政策、进一步培训内部审计工作人员、制定更好的内部审计文件和准则。

本报告第 10 段内载有委员会主要建议清单。

## A. 导言

1. 审计委员会审计了联合国开发计划署(开发计划署)1998年1月1日至1999年12月31日期间的财务报表。此项审计是根据联合国《财务条例》第十二条及其附件的规定,根据联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团所采取的共同审计标准进行的。这些标准要求审计委员会计划并进行这项审计工作,以获得合理的保证,说明这些财务报表没有重大的错报。

2. 进行审计主要是为了使审计委员会能够对以下问题提出意见,即1998年1月1日至1999年12月31日财务报表中记录的支出是否由于管理机构核可的目的而引起;对收支是否按财务条例和细则进行了适当的分类和记录;以及开发计划署的财务报表是否适当地阐述了1999年12月31日的财务状况。审计包括,在委员会认为对开发计划署的财务报表形成意见有必要的范围内,对财务制度和内部控制情况进行全面审查,并对会计记录和其他支助证据进行测试检查。

3. 除对帐目和财务交易进行的审计外,委员会还根据《联合国财务条例》第12.5条进行了审查,主要涉及财务程序、内部财务控制以及开发计划署一般行政和管理的效率。在1998-1999两年期间,委员会审查了开发计划署的项目管理、采购、改革管理和办公室环境管理。

4. 委员会继续其一贯的做法在管理函件中报告具体的审计结果,向管理当局提出详细的意见和建议。

5. 委员会认为本报告涉及的事项应当提请大会注意。本报告载有委员会对所有事项的意见。这些意见已经转达开发计划署。开发计划署确认了委员会意见和结论所依据的事实。并对委员会的质疑作了解释和答复。

6. 委员会的建议提要载于下文第10段。详细的调查结论载于第12至206段。

7. 大会在1998年3月31日第52/212B号决议中接受审计委员会关于改进其得到大会核准的各项建议的执行情况的建议,但需符合该决议的规定。委员会的建议已在秘书长的一份说明(A/52/753,附件)中转交大会,其中包括下列主要内容:

(a) 应该为执行各项建议制定具体时间表;

(b) 公布应担负责任的干事;

(c) 建立有效的机制,加强监督各项审计建议的执行工作。这种机制的形式可以是一个由高级官员组成的特别委员会,或者是一个审计和监督事务协调中心。

委员会注意到开发计划署基本上遵守了这些要求。

1. 未得到充分执行的以前的建议

8. 根据大会 1997 年 4 月 3 日第 51/225 号决议 A 节第 7 段, 委员会审查了开发计划署为执行委员会 1995 年 12 月 31 日终了的两年期及以前的报告中提出的建议而采取的行动, 并证实已没有任何未决事项。

9. 委员会根据大会 1993 年 12 月 23 日第 48/216B 号决议还审查了开发计划署为执行委员会 1997 年 12 月 31 日终了的两年期报告中提出的建议而采取的措施。本报告附件一载有所采取的行动详情和委员会的评论。

2. 本报告的主要建议

10. 委员会建议开发计划署:

(a) 确保定期追查所有未收到的审计报告, 把精力集中于国家执行水平最高的国家(第 22 段);

(b) 完成对主要捐款帐户的调节, 对其财务记录进行必要的调整(第 37 段);

(c) 在诸如 2001 年开发计划署倡议等项目内, 列出活动的优先次序, 制订可以衡量的指标和里程碑, 以便有系统地监测进展情况(第 55 段);

(d) 在今后诸如 2001 年开发计划署倡议的项目的规划阶段, 计算所有提议的活动的费用, 并估计倡议的全部费用(第 59 段);

(e) 在今后诸如 2001 年开发计划署倡议的项目中, 要求项目管理员收集和报告所有现有的费用, 中央方案管理人把此类资料纳入定期状况报告之内(第 61 段);

(f) 为完成 2001 年开发计划署的倡议未完成任务, 制订一份明确的时间表(第 70 段);

(g) 请所有国别办事处调查是否可能与其他联合国组织商定共同服务合同, 作为节省现金和加强行政效率的可能方法(第 75 段);

(h) 提醒有关单位需及时证实收到了货物和服务(第 88 段);

(i) 设立一个可能的供应商数据库(第 92 段);

(j) 对供应商的履约情况制订更正式的监测系统(第 94 段);

(k) 进行成本效益分析, 评估因发展绿色采购政策可能节省的资金(第 123 段);

(l) 贯彻执行 1998 年关于 FF 大楼和 DC 1 大楼的能源使用和环境影响的报告中提出的建议(第 128 段);

(m) 改进各司对纸张使用的监督，并制订减少用纸的指标；规定打印机和复印机的使用标准，例如确保所有机器预设为双面打印(第 135 段)；

(n) 国别办事处确保执行机构提交项目季度进度报告，一旦项目进度落后立即采取行动予以纠正(第 140 段)。

(o) 采用财务信息管理假定预算系统，以便实施更现实的规划制度，控制项目交付时间(第 143 段)；

(p) 确保所有的项目文件和项目修正文件载有按小标题分列和按项目周期分阶段分列的通盘项目预算资料，和按目标和次目标分列的通盘项目预算资料(第 145 段)；

(q) 仅根据已承诺的资金来制订项目计划(第 147 段)；

(r) 确保所有项目包含数量化和可衡量的业绩指标或目标，并且根据这些标准衡量项目的进度，并确保国别办事处还根据开发计划署的准则定期进行监测和评估(第 153 段)；

(s) 要求审计和业绩审查厅确保每一名工作人员得到充分培训，以确保本组织保持其技术能力(第 166 段)；

(t) 要求审计和业绩审查厅对管理自我评估讲习班报告采取后续行动，并酌情利用这一资料提出其风险评估和审计规划(第 178 段)；

(u) 要求审计和业绩审查处记录各种关键系统和控制，并将资料存入永久档案中，以便利日后的审计工作(第 189 段)；和

(v) 要求审计和业绩审查厅制订一本内部审计手册，为其日后的业务提供一个框架(第 191 段)。

11. 委员会的其他建议载于第 41、42、64、67、72、79、97、102、106、117、118、125、131、149、162、171、174、177、181、184、186、194、199 和 203 段。

## B. 财务问题

### 1. 联合国会计标准

12. 委员会评估了开发计划署 1999 年 12 月 31 日截止的两年期财务报表与《联合国会计标准》相一致的程度。审查表明，财务报表的编制格式一般符合标准。

### 2. 政府和执行机构引起的方案支出

13. 开发计划署财务报表包括执行机构和政府代表该组织引起的支出细目。此财务资料是根据每年经核证并向开发计划署提交的年度支出报表编写的。就各项国

家执行项目而言，开发计划署编写一份合并执行情况报告，说明了在本年所引起的全部支出。该报告送交各自的政府由其独立审计员进行核证，这些审计员的审计报告则送交开发计划署。

14. 联合国机构必须就其代表开发计划署进行的每个项目各提供一份财务报表。这些报表由机构自己的外部审计员提供的审计报告或信赖函加以证明。审计报告和信赖函旨在证实，开发计划署的资金已准确上报，而且使用适当。

15. 正如审计报告和信赖函所证实的，委员会依靠其他外部审计员的工作，来充分保证预支付给执行机构和政府并列入开发计划署财务报表的资金已适当地用于开发计划署和开发计划署信托基金的项目。1998-1999年，联合国执行机构和各国政府在这些安排下支用了30.568亿美元。

#### 执行机构提交的审计报告

16. 开发计划署报告，1998-1999年期间联合国执行机构代表开发计划署引起的支出是6.68亿美元。委员会注意到各机构汇报的支出和开发计划署财务报表显示的数额之间有差别。

17. 在1998年期间和1998年之前，开发计划署向执行机构提供了业务资金季度报表。因实施综管信息系统(综管信息系统)引起的汇报问题，开发计划署在1999年期间没有向各个机构提供报表，并且未能够在2000年2月24日之前提供年终报表。这些报表是不完整的，因为太迟向综管信息系统输入数据，开发计划署一直到2000年4月12日才发布完整和准确的报表。要求三十个机构向开发计划署提供按其审计员报告的资金状况对报表进行核对的资料。

18. 由于延迟发表业务资金报表，至2000年7月7日时，有十个执行机构未能够向开发计划署提供约2000万美元的核对资料。结果，委员会因没有足够的审计证据而无法对这些支出发表任何意见。就收到的二十份核对报告而言，各机构针对2000年2月24日发出的不完整的业务资金报表进行了核对。结果，委员会注意到执行机构报告的数额和开发计划署记录的数额相差6400万美元。开发计划署没有对这些差别进行彻底的分析。

#### 政府提交的审计报告

19. 1998-1999年期间，开发计划署国别办事处与政府协调当局磋商，负责拟定年度审计计划，以确保在每个国家内都能进行足够的审计工作。审计和业绩审查处负责协调和支持各个国别办事处的审计计划和审查审计的结果。

20. 在财务报表附表2中，开发计划署报告，用于1998-1999两年期国家执行项目支出为26.53亿美元。比前一个两年期的相应数字增加27%。此外，开发计划署报告，用于由开发计划署设立的信托基金及其他基金资助的项目的国家执行支出为2.16亿美元。

21. 至 2000 年 6 月 26 日时, 开发计划署收到 1278 份 1998 年的审计报告和 901 份 1999 年的审计报告。在审查了审计报告之后, 委员会有足够保证证明该两年期国家执行支出额为 21.56 亿美元。至于约 7.23 亿美元的其他款项, 开发计划署没有收到任何审计报告, 因此委员会没有充分的审计保证, 不能对这笔支出提出任何审计意见。尽管这笔支出的绝对数额与 1996-1997 相比增加了 2.03 亿美元, 但当委员会报告开发计划署未收到有关 5.2 亿美元的国家执行支出的审计报告时, 委员会注意到审计报告提到的国家执行支出比率从 1996-1997 的 73% 上升至 1998-1999 的 75%。

22. 委员会注意到 1998-1999 年期间, 开发计划署没有收到在 63 个国家内执行的项目的任何审计报告, 其中 5 个国家在 1998-1999 两年期用于国家执行项目的支出总额达 2.61 亿美元。委员会建议开发计划署确保定期追查未收到的审计报告, 把精力集中于国家执行水平最高的国家。

23. 关于 1996-1997 期间开发计划署没有收到任何审计报告的 5.20 亿美元的国家执行支出, 委员会对开发计划署以后收到这些审计报告的程度作了估计。委员会发现开发计划署之后又收到有关 1 亿美元的国家执行支出的审计报告。

### 3. 财政状况

#### 经常资源

24. 如概况报表所示, 开发计划署 1998-1999 年经常资源的支出总额为 16.92 亿美元, 总收入是 15.04 亿美元, 支出总额超出总收入 1.88 亿美元。支出超过收入, 加上其他调整和转帐, 开发计划署的资金结余减少了 1.78 亿美元, 从 2.85 亿美元减至 1.07 亿美元。1996-1997 年, 开发计划署的经常资源支出超过其收入 1.57 亿美元。

25. 尽管的支出从 1996-1997 年的 18.55 亿美元减少到 1998-1999 年的 16.92 亿美元, 出现这些亏损的主要原因是因为一些成员国政府继续减少经常资源的自愿捐款。捐款从 1996-1997 年的 16.09 亿美元降至 1998-1999 年的 14.27 亿美元。各国政府越来越乐意通过向信托基金或费用分摊提供捐款的方式支持开发计划署的各项活动。开发计划署已经把必须提高经常资源当作今后的一项重要挑战, 并认为开发计划署日益强调宣传和示范其工作成果的做法应可提高对经常资源自愿捐款的数量。

26. 委员会注意到时至 1999 年 12 月 31 日基金的经常资源结余为 1.07 亿美元, 仅够勉强支付一个半月的开支总额。委员会关注的是, 如果开发计划署的支出继续以 1998-1999 年的水平超过收入, 基金结余将不能维持目前的支出水平。

27. 委员会相信开发计划署将继续监督其财政状况, 以确保为经常资源保持一笔相当大的基金结余。

### 其他资源

28. 如概况报表所示, 1998-1999 开发计划署其他资源的收入总额为 36.21 亿美元, 总支出为 35.06 亿美元, 总收入超过总支出 1.15 亿美元。收入超过支出, 加上其他调整和转帐, 基金结余增加 5200 万美元, 从 11.99 亿美元增加至 12.51 亿美元。1996-1997 年, 开发计划署的其他资源收入超过其支出 3310 万美元。

29. 1998-1999 年期间, 各国政府继续提高对费用分摊安排和信托基金的捐款。费用分摊捐款增加 7.10 亿美元, 达 24.52 亿美元, 信托基金的捐款增加 6300 万美元, 达 6.04 亿美元。

30. 由于捐款增加, 其他资源支出总额也增加了。但是, 尽管与前一个两年期相比, 1998-1999 年其他资源收入总额增加 28%, 但支出总额增加 40%。开发计划署用收入超出支出的溢额 5400 万美元设立了一个业务储备金, 以减少开发计划署出现短期现金流问题的可能性。

31. 委员会高兴地注意到开发计划署提高了其他资源收入的水平, 使其能够进一步增加方案的支出。

#### 4. 综合管理信息系统

32. 从 1999 年 1 月 1 日起, 开发计划署用综管信息系统取代其非 Y2K 就绪的会计系统。委员会在 1998 年 11 月 30 日致开发计划署的信函中, 对实施新系统带来的风险表示关注, 建议开发计划署力求在一定时间内并行运转综管信息系统和现有系统, 尽量减少这类风险。但是, 开发计划署由于缺乏资源而未能这样做。开发计划署在采用综管信息系统中面临许多困难, 这些问题削弱了开发计划署在 1999 年间有效管理和控制其业务的能力。特别是, 委员会注意到:

(a) 在综管信息系统和各次级系统之间建立联系有许多困难。结果, 开发计划署无法把财务数据输入综管信息系统, 造成了信息积压, 特别使有关部门间列帐凭证和从各国收到的支出报告的信息造成积压。尽管开发计划署计划综管信息系统计划于 1999 年 1 月 1 日启动, 但该系统一直拖延至 1999 年 4 月才开始运作。开发计划署直到 1999 年 9 月才能够把其大部分支出数据输入综管信息系统;

(b) 在整个 1999 年内, 开发计划署无法定期和及时地进行银行核对或审查其暂记帐户。这类核对和审查是基本的财务控制, 不进行核对和审查会增加开发计划署财务损失的风险;

(c) 信息积压和设计一整套询问材料方面的问题使开发计划署无法及时或准确地为内部管理、筹资机构及其他联合国组织编撰报告;

(d) 同样, 这些问题使开发计划署无法按照《财务条例》的要求在 2000 年 4 月 30 日之前向委员会提交 1998-1999 年两年期的财务报表。尽管开发计划署从

2000年6月26日起提供草案形式的预发件，但事实上，开发计划署到2000年7月14日才向委员会正式转交完整的财务报表。这些问题大大地拖延了委员会对开发计划署的财务报表的审计。

33. 这些问题在1999年削弱了开发计划署的财务控制系统和汇报能力。委员会承认其中许多问题与采用综管信息系统有关。事实上，委员会注意到，与以前的会计制度相比，综管信息系统在收集、介绍和报告财务信息方面为开发计划署提供了许多潜在优势。

34. 委员会认为，开发计划署在实施综管信息系统方面的困难使开发计划署对今后采用新的信息技术系统有了清醒的认识。

## 5. 财务报表的编制

35. 上面提到的实施综管信息系统的问题在财务报表附表二.1中造成了一个错误。该报表揭示联合国人口基金拥有的结余为33 872 000美元，多报了1500万美元，同时相应地少报了开发计划署掌握的现金。

36. 如说明2(-)所示，在1998-1999两年期间，开发计划署的会计政策也有若干改动，这些改动导致重报了一些类似的数字。

## 6. 银行往来调节

37. 在签署财务报表时，开发计划署尚未完成对其主要捐款的银行帐户的往来调节。时至2000年7月20日，尚有2 763项开发计划署需要调节的未清账项。这些项目包括：开发计划署会计记录显示的，但银行报表未表明的付款总额5 269 711美元；和银行报表显示的，但开发计划署的会计记录未显示的付款总额5 828 766美元。委员会关注的是，在两年期终了后七个月，这些数额还没有入帐。由于这些未调节数额的不肯定性，委员会只能提出有限的审计意见。委员会建议开发计划署完成对主要捐款帐户的调节，对其财务记录进行必要的调整。

## 7. 非消耗性财产

38. 《联合国会计标准》第49段要求联合国系统各组织在财务报表的一项说明中说明非消耗性设备、家俱、和汽车的库存价值和估值方法。开发计划署的第124.01条财务细则要求本组织保持财产记录、进行实地清点盘存，确保对这类财产，实施适当的管制。

39. 自1993年以来，开发计划署施行了国别办事处盘存系统，并在1995年使用了计算机化的总部盘存系统。据财务报表说明2(g)披露，时至1999年12月31日开发计划署总部的非消耗性财产盘存价值为1830万美元，各国别办事处的非消耗性财产价值是7 380万美元。说明2(g)特别说明这一数值是按全部成本计算的。



40. 委员会认为开发计划署并非总是按照准确或完整的资料计算这些价值的。例如，开发计划署未能向委员会提供按国别办事处准确分列的 7 380 万美元的国别办事处非消耗性财产的资料。开发计划署采用标准成本对两年期的实地清点盘存结果进行计算，得出总部非消耗性设备估值为 1 830 万美元。这些标准成本并不表示资产的实际成本或价值。委员会还注意到，尽管因 1996-1997 两年期的审计，开发计划署向委员会保证更换总部的盘存系统，但它并没有这么做。

41. 委员会建议开发计划署请驻地代表核实国别办事处年度盘存报表的准确性和监督各项报表，以确保收到了所有的报表。委员会还建议开发计划署审查总部的盘存，确保对所有的设备进行实事求是的估价。委员会还建议开发计划署加紧努力，发展一个适宜的盘存控制系统。

## 8. 不活动项目

42. 在其关于开发计划署 1996-1997 两年期财务报表的报告<sup>1</sup>中，委员会对向各国政府提供的预付款中有一年以上未偿还的金额(约 1 160 万美元)表示关注。1998-1999 年期间，开发计划署审查了其中许多预付款，并注销了 410 万美元的预付款。开发计划署还承认需要对另外一笔价值 470 万美元的预付款进行进一步调查。委员会建议开发计划署在 2000 年完成这项审查工作，并注销所有必要的数额。

## 9. 外地住房储备金

43. 在其关于开发计划署 1994-1995 年<sup>2</sup>和 1996-1997 年<sup>2</sup>财务报表的报告中，委员会对外地住房储备金的管理情况表示关注。1996 年，开发计划署查明了资产负债表上的若干余额，这些余额或者没有充分的有形资产为其代表，或就贷款和修复费而言，亦不可能收回。因此，开发计划署为这类潜在损失设立了一项 1 410 万美元的准备金。开发计划署在 1996-1997 年从这笔准备金中注销了 260 万美元的费用。

44. 1998-1999 年开发计划署又从这笔准备金中注销了 309 000 美元。这笔款项是前工作人员根据家用器具租赁计划欠开发计划署的长期未付金额。根据家用器具租赁计划，开发计划署向在外地的工作人员提供家用设备，工作人员则向该组织支付租金。时至 1999 年 12 月 31 日，剩余的准备金为 1120 万美元。

## 10. 未确定的收款

45. 开发计划署报告，时至 1999 年 12 月 31 日未确定的收款金额达 1 960 万美元。1994-1995 年和 1996-1997 年的相应数额分别为是 710 万美元和 1 340 万美

<sup>1</sup> 《大会正式记录，第五十三届会议，补编第 5A 号》(A/53/5/Add.1)，第二章。

<sup>2</sup> 《同上，第五十一届会议，补编第 5A 号》(A/51/5/Add.1)，第二章。

元。这些收款是开发计划署银行帐号收到，但未认明资金来源或属何种款项的捐款和其他金额。委员会对这些未确定的收款增多表示关注，并对未及时地把这些数额用于捐助者意愿的目的表示关注。

## 11. 现金、应收款项和财产的注销

46. 在 1998-1999 两年期间，开发计划署通知委员会它注销了价值 4 737 564 美元的现金和应收款项。其中 4 118 581 美元是各国政府应缴，但长期未付的帐款。开发计划署认为这些款项已不可能收回。另一笔价值 309 485 美元的款项涉及委员会在本报告中提到的家用器具租赁计划。其余十笔金额价值近 309 498 美元，是各国别办事处的注销款项。

47. 开发计划署还告诉委员会，它在 1998-1999 两年期间注销了按买价后估算总值共 3 513 174 美元的国别办事处非消耗性财产。它在 1998 年还注销了价值总额为 526 386 美元的总部非消耗性财产，但由于制度方面的问题，开发计划署没有通知委员会 1999 年总部非消耗性财产的注销价值。

## 12. 惠给金

48. 据开发计划署报告，1998-1999 年的两笔惠给金共为 5 640 美元。

## C. 管理问题

### 1. 改革管理

#### 背景

49. 2001 年改革管理进程的主要目的是调整开发计划署的内部能力，如实施执行局 1994 年制订的以下四个优先领域：消灭贫穷、创造就业机会和可持续的生计、提高妇女地位和使环境再生。1997 年，开发计划署在外部环境改变，主要是各国政府向该组织提供的核心资源减少的背景下，推动了改革管理倡议。开发计划署于 1997 年 5 月制订了一项《改革管理执行计划》，并于 1997 年 9 月对它作了增补。1998 和 1999 年，开发计划署进一步精研和增订了关于执行改革管理的办法，作为其年度战略规划进程的一部分。开发计划署的目标是在 1999 年 12 月以前执行改革管理倡议。

50. 1999 年 7 月署长换人，导致开发计划署正式结束 2001 年开发计划署倡议，并设立了一个过渡小组，负责评估如何使改革获得进一步进展。作为结束程序的一部分，开发计划署对 2001 年开发计划署倡议作了一次独立评估，于 1999 年 10 月完成。

51. 委员会检查了改革管理规划进程，作为其关于 1996-1997 两年期执行的一部分，并在总部和国别办事处就执行问题采取了后续行动，作为其目前审查的一部分。

## 改革管理的执行情形

### 执行文件

52. 1997年5月和9月的执行文件皆有以下三大目标:

- (a) 赋予国别办事处权力,使其得以就发展方面的工作提供迅速因应的服务;
- (b) 加强方案和服务的质量和影响;
- (c) 创立一个更一贯、负责任和符合成本效益的组织。

1998年4月,进一步将它们发展成为以下六大目标:支助国别办事处;组织的学习;重建和重组;调动资源;问责制和支助联合国改革。

53. 各项计划都开列了与广泛目标有关的活动,但没有一项计划表明了不同活动的相对重要性,或各项目的任何优先次序。因此,这些计划未对开发计划署为成功完成倡议而必须进行的关键活动同性质上较具辅助性质的那些活动加以区分。

54. 在执行文件中所列活动中,五十项活动没有一个可以衡量的指标,而在三项活动中,关于活动本身的叙述过份模糊,因此无法进行适当衡量。例如,5月文件内记录的第一项活动是“分三个阶段将工作人员调往外地”。其中未指出将调到多少工作人员、何时将进行这三个阶段、与工作人员调动有关的费用、或将使用何种可以衡量的指标来监测这项活动。

55. 委员会建议,在诸如2001年开发计划署倡议等项目内,开发计划署应列出活动的优先次序,并制订可以衡量的指标和里程碑,以便有系统地监测进展情形。

### 费用和资源

56. 1997年5月执行计划只列入了开发计划署无法由其两年期经常预算资助的那些活动的费用。它把增列费用分为两类:可由一个捐助国政府支助的信托基金支付的那些费用,共计250万美元;和需要筹措资金的那些费用,共计660万美元。估计改革管理倡议的增列费用总数达910万美元。

57. 在9月增订计划中,开发计划署提供了在前一计划中未计算费用的七项活动的费用概数。开发计划署也估计了执行2001年开发计划署倡议的费用为1 810万美元,比1997年5月提出的估计数增加900万美元。数额增加主要是由于职业过渡计划增列的400万美元,其目的是让工作人员自愿离职,以及设立分区域资源中心另须330万美元。增订的计划确认了可为2001年开发计划署倡议筹资的各项可能来源,包括两年期核心预算、非核心信托基金、以及尚未调动的资金。

58. 1997年5月执行计划未查明开发计划署为执行改革方案而从核心资源编列的预算数额。不过,1997年9月执行计划估计了将由两年期核心预算资助的一些

活动费用，共计 980 万美元（附件 1A）。同一计划查明了另六项需要费用的活动，但未估计所涉数额。这意味着，向工作管理员指派了许多任务，但未提出具体的执行预算。

59. 委员会建议，在今后诸如 2001 年开发计划署倡议的项目的规划阶段，开发计划署应计算所有提议的活动的费用，并估计倡议的全部费用。

60. 委员会审查了十项 2001 年开发计划署倡议改革活动，发现一般而言负责的管理员拥有关于其改革管理任务的费用的资料，但他们在将此项资料转交中央方案管理员方面却没有固定一致的方式。负责 2001 年开发计划署倡议的中央方案管理员并未进行系统分析，以评估整个倡议使用资源的情形。

61. 委员会建议，在今后诸如 2001 年开发计划署倡议的项目中，项目管理员收集和执行所有现有的费用，中央方案管理员把此类资料纳入定期状况报告内。

62. 在 1995 至 1999 年之间，一个国家政府高开发计划署提供了共计 860 万美元，以改善内部行政程序管理方法。开发计划署最初拨出这笔钱中的 180 万美元用于资助 2001 年开发计划署倡议下的 18 项活动（附件二）。到 1999 年 11 月，该信托基金已向 2001 年开发计划署倡议资助了 250 万美元。

63. 为协助取得更多资金，开发计划署于 1998 年 10 月特别为 2001 年开发计划署倡议各项活动设立了另一个信托基金。截至 1999 年 12 月，该基金的指标已从 1997 年 5 月的 660 万美元增至 1 010 万美元。这笔费用旨在支付下列五项改革管理活动的费用：

(a) 加强国别办事处能力。这项活动的预算是 4 000 万美元，未用于两份执行文件内任何一份的任何特定数额的支出。到 1999 年 12 月时，该基金已为此项活动筹得 66 万美元，仍在寻求更多资金；

(b) 加强开发计划署对发生危机的国家作出反应的能力。这项活动的预算是 180 万美元。1997 年 9 月执行计划的最初估计数是 60 万美元。1997 年 5 月计划内未计算该活动的费用。截至 1999 年 12 月为止，该基金已筹资 33 万美元以支助此一项目；

(c) 行政和财务方面的效率。这项活动的预算是 100 万美元，未用于 5 月或 9 月执行计划内任何特定数额的支出，1999 年 12 月时，开发计划署未为此项活动筹措任何资金；

(d) 国别办事处管理。这项活动的预算是 190 万美元，该基金为此筹得 150 万美元。这笔预算未用于 5 月或 9 月计划内任何特定数额的支出；

(e) 执行发展。这项活动的预算是 140 万美元。这笔戏剧片用于执行计划内为数 400 万美元的概数支出。截至 1999 年 12 月止, 该基金未为项活动调动任何资金。

上述 (c) 和 (d) 项活动并未被列入无原始费用概数。到 1999 年 12 月时, 该基金已筹得大约 250 万美元, 尚未有 760 万美元待筹。五个项目中的两项完全未筹得资金。

64. 委员会建议开发计划署澄清正在进行的 2001 年开发计划署倡议活动的现况, 因为开发计划署已正式结束 2001 年开发计划署倡议, 并着情编制完成这些活动所需的详细预算。

65. 委员会无法确定 2001 年开发计划署倡议的全部费用。虽然可将 500 万美元非核心支出直接归诸 2001 年开发计划署倡议活动, 开发计划署未记录用于该倡议的核心费用价值。由于 2001 年开发计划署信托基金仍须筹措 760 万美元, 整个倡议所需非核心资源估计总数达 1 260 万美元。委员会认为, 这笔数额低估了该方案的实际费用, 因为开发计划署尚未查明用于支助和发展该方案的核心预算数额。

#### 问责制和监测

66. 虽然执行计划将每项活动交由一个股负责, 开发计划署并未指派个别干事对具体活动负责。在 28 个事例中, 计划确定了有两个或三个单位对同一活动负责。委员会认为这样做会导致责任不明的情况。

67. 开发计划署向执行局提交了关于 2001 年开发计划署倡议的进度报告, 并编制了关于该方案的六个月现况报告。这些报告详述了按照 1998 年 4 月所使用的六大目标分类的 53 项活动的进展情形。这些报告中没有关于 2001 年开发计划署活动费用的资料, 而且在总共 53 项活动中只包括 19 项的可以衡量指标。例如, 一项活动旨在将各国别办事处内行政工作相对于方案工作的 60: 40 比例倒转过来, 而另一项活动则制定了在收到总部提出的询问后于五天内作出回应的时限。但开发计划署并未系统化地根据这些指标来衡量绩效, 以作为监测进程的一部分。1999 年 8 月开发计划署编制了这类报告中的最后一份。委员会建议, 在诸如 2001 年开发计划署倡议的项目内, 开发计划署确认个别人士负责执行工作, 和定期监测各项指标, 以便尽早查明问题, 并采取任何必要的补救行动。

68. 委员会注意到在它检查的一个领域内有良好的监测和报告作法——设立分区域资源中心和全球联络中心。框架文件明订了设立该分区域资源中心所需员额和预算, 列出了该组织可筹措资源和监测支出的基准。管理部门每六个月提出一次关于资源使用情形的报告, 并分析了各组成部分的费用, 例如人事费及旅费和生活津贴。它们还制订了该项目在五个领域内的内部指标, 以监测该分区域资源中心系统的发展情形。委员会欢迎这些良好作法例子。

## 2001 年开发计划署倡议下取得的成果

69. 委员会审查了 1997 年 5 月和 9 月执行计划内所列的数项活动。委员会特别比照 5 月计划内详述的五项关键里程碑审查了该倡议。调查结果详述如下：

(a) 在政策局内设立最多 17 个分区域资源中心和一个全球联络中心到 1999 年 12 月时，开发计划署完整地设立了 6 个分区域资源中心和部分设立了另外 3 个中心。开发计划署也设立了全球联络中心。开发计划署认为，现在最理想的分区域资源中心数目是在 10 与 12 个之间。为分区域资源中心的执行者编列了大约 650 万美元预算（90%来自核心预算）；

(b) 制订权限说明，包括各股的任务规定、职责和职务说明截至 1999 年 12 月止，开发计划署已完成了关于驻地代表、副驻地代表和业务管理员的职权界定，但这项工作未延伸至任何其他国别办事处工作人员或总部员额。开发计划署未为这项活动编列预算或提出任何开支报告；

(c) 简化方案和财务手册开发计划署增编了《方案手册》，并于 1999 年 3 月正式印发。2000 年 1 月，开发计划署向执行局提出了一套新的《财务条例和细则》，从 2000 年 4 月开始生效。2000 年 6 月 15 日印行了新的《财务手册》；

(d) 制订和执行管理方案绩效指标，并改善区域局的监督工作截至 1999 年 12 月止，开发计划署仍在审查国别办事处绩效指标草案，但已准备就绪，在核可该指标后即发布新的均衡的成绩卡系统；

(e) 完成将工作人员调往国别办事处和分区域资源中心的工作虽然 1997 年 5 月和 9 月执行文件未具体说明，但开发计划署制订了将 25%的所有工作人员/员额从总部调往外地的指标。这项指标尚未达到，2000 年 1 月新任署长内执行局重新提出，作为 2000 至 2003 年业务计划的一项持续目标。2000 年 3 月，开发计划署拟订计划，详述总部工作人员减少 26%的情形，并分析了各单位将作出的改变。

70. 委员会建议，开发计划署制订一份关于完成 2001 年开发计划署倡议未完成任务的明确时间表。

### 国别办事处内的改革管理

#### 与联合国其他组织的互动

71. 改革管理进程的一个主要目的是鼓励联合国系统内在战略和业务两个级别上进行更密切合作。2001 年开发计划署倡议提出了以下构想，即联合国各组织在个别国家内制订共同国家评析和联合国发展援助框架、以及设法协调它们的方案周期。这些倡议旨在协调联合国各机构、有关国家政府和其他机构之间的活动。在战略一级上，委员会发现，国别办事处一般都会作出努力，与联合国其他组织

和在整个国家内发展良好的关系。表 1 简列委员会访问的十一个国别办事处所取得的进展。

表 1

与联合国组织互动的进展情形

共同国家评析	十一个国别办事处中有九个正在完成共同国家评析。只有两个尚未开始工作。
联合国发展援助框架	十一个国别办事处中有五个正在完成联合国发展援助框架，六个尚未开始工作。
协调方案周期	一个国家业已实现方案协调，另六个国家已制订完成协调的日期。在其余国家中，战争情况或缺乏方案资源使得协调较难实现。

72. 委员会发现，在编制为完成共同国家评析或联合国发展援助框架今后必须采取的行动的时间表和提供使这些计划可行的资源方面有力所未逮之处。委员会建议，而且国别办事处也同意，各国别办事处应改善制订时间表的安排。

73. 委员会发现，十一个国别办事处中有八个与在该国作业的联合国一些其他机构共用房舍。另一个国别办事处正计划搬入共用的房舍，而另一国别办事处也正在讨论类似的提案。只有一个国别办事处与联合国其他机构没有实质或实际上的联系。业已与联合国一些机构共用房舍的两个办事处还在着手活动，创设一个电脑化的虚拟办公室，以期与其他机构建立更密切的联系。

74. 三个国别办事处已加入联合国其他机构，制订共同服务合同，诸如旅行和安全合同等，使它们得以利用规模经济和行政效率的优点。特别是一个国别办事处为制订共同事务合同发展了一项精密的方案（方框 1）。另外四个办事处已开始确认可能的共同事务领域。

方框 1:

发展共同事务

1997 年 7 月，一个国别办事处制订了一个联合国改革项目，以推动改革管理进程。该项目最初集中注意行政结构。设立了一个机构间业务组，并最后确定了包括旅行、旅馆和活动、保险和医务在内的各领域上的共同事务协议。该项目将它可以立刻采取的行动的事务列显优先事项，并通过了一项领导机构原则，指定由具有最佳知识和经验的机构来进行有关的业务活动。该项目以百分比列出与现有合同相比的节余数，不过该国别办事处未接着监测实际取得的财务节余。

75. 委员会注意到，开发计划署通过联合国发展组，正在制订关于共同事务协议的指导和标准。委员会建议，所有国别办事处皆调查是否可能与联合国其他组织商定共同事务合同，作为节省现金和提高行政效率的可能方法。

#### 办公室安排和员额编制事务

76. 委员会注意到，在所访问的十一个办事处中有五个已着手进行了一些响应改革管理倡议的重组工作。各办事处的改革深度和不相同，从微小规模的重组到全面的、以小组为基础的矩阵办法。现将一个国别办事处内引进的最激进的这类改革叙述如下（方框 2）。

#### 方框 2:

##### 以矩阵为基础的办公室改组

国别办事处从一种传统的开发计划署方案/业务等级办法改行以小组为基础的工作办法。该办事处设立了七个关键主题领域的小组，诸如行政改革和权力下放、生产性就业、以及支助联合国系统等。各小组由业务和方案两种工作人员组成，个别人士在数个小组服务。每组选出一名组长，任何人不得担任一个以上小组的组长。重组的目的是尽量分享技术和经验，并在办事处内建立统一的目的。业务工作人员继续对话如预算监督及定期财务和行政交易的控制系统等关键领域提供支助。

77. 委员会所访问的国别办事处一致认为改革管理方案提高了总部指派给它们的责任和权力。它们都认为赋予工作人员权力是改革管理进程的一个重要方面。所有办事处都作出了工作人员与高级管理部门定期开会的安排，至少有四个办事处每周举行这类会议。八个办事处也使用年度静修的办法来促使工作人员参与制订办公室政策。多数办事处已在减少对国际工作人员的依赖，并设法赋予本国干事更大的责任。

78. 所有办事处都表示承诺区域改革管理的指标将 5% 的时间用于工作人员培训。不过，除一个办事处以外，一般未监测达成该指标的情形。多数办事处仍处于草拟所有员额的职务说明、制订有关工作人员的权限和确认从此一程序产生的培训需要等的初期阶段。各办事处一般皆已备妥工作人员培训计划，不过在两个办事处内仍待充分制订。

79. 委员会建议，所有国别办事处完成关于所有员额的职务说明和权限说明，并利用它们来为工作人员制订适当的培训计划。



## 与外界的联系

80. 开发计划署设法使用改革管理办法使其本身成为一个更加以顾客为中心和以服务为重点的组织。开发计划署强调放眼外界，与诸如受援国政府、捐助者、其他国际组织、民间社会和媒体等外界各方建立坚固的关系。开发计划署还强调倡导工作的作用和重要性。

81. 个别国别办事处除了通过共同国家评析和联合国发展援助框架外，还设法以各式各样的方式与外界联系，以影响其所驻的社区。委员会注意到的特殊良好作法例子包括：

(a) 一个国别办事处强调迅速、有效提法服务的重要性，定的方法是精简行政和业务程序，并将实质性决策权力下放给项目工作人员；

(b) 一个国别办事处利用从项目管理赚得的资金，聘请首屈一指的国际经济和体制发展专家至该国，主持有国家政治和学术人士参与的讨论会、辩论和讲习班；

(c) 三个国别办事处为国家执行的项目与其对应政府部会共同制定了详细的特定国家指导。

委员会欢迎这些良好做法的例子。

## 2. 采购

82. 开发计划署内采购事宜已将权力下放至有关单位和国别办事处，不过机构间采购事务处（采购处）仍为开发计划署和联合国其他机关提供采购某些项目，特别是车辆的专门服务。采购处还为开发计划署提供采购方面的专门知识和咨询意见。委员会审查了总部、采购处和它所访问的国别办事处的采购情形。

83. 委员会审查的主要领域如下：

(a) 遵守开发计划署的规则和条例；

(b) 合同签发程序的及时性和效率；

(c) 采购咨询委员会的作用。

84. 1999年7月，开发计划署的限制制订了一项订正采购框架，并入了旨在加强问责制的措施。2000年1月，执行局核可了经订正的《开发计划署财务条例和细则》，于2000年4月开始实施，其中包括采购程序的改革。

### 总部采购

85. 纽约开放计划署总部进行的行政采购活动的价值 1998年为1 050万美元，1999年为1 170万美元。表2开列支出细数。在实行时，虽然已将采购权力下放，

总部两个单位——行政事务司和技术事务司——在谈判最主要的合同时仍担任主角。

表 2

总部的采购支出

	1998 年	1999 年
	(百万美元)	
各项服务	8. 1	8. 3
办公室用品	0. 9	0. 9
家具和设备	1. 5	2. 5
共计	10. 5	11. 7

遵守开发计划署规则和条例

86. 在总部，委员会审查了提供诸如清洁、档案和计算机硬件等物品和服务的十份大规模总括合同。委员会也审查了二十份总部各单位申办的小规模定购单。委员会发现，开发计划署一般皆遵守其采购条例内的关键要求。

87. 不过，在其检查小规模定购单时，委员会无法证实所有的物品和服务是否都是及时提交的。在六个事例中，记录中没有交货票据，而在另两个事例中，未记录交货日期。这使开发计划署无法适当监测供应商的业绩，以确定他们是在合同商定的截止日期内交货的。委员会在其审查 1992-1993 两年期的采购情形时注意到类似的缺陷。

88. 委员会建议开发计划署提醒有关单位，需及时证实收到了物品和服务。

89. 委员会也审查了一份关于提供办公室用品的合同，三年期间估计总价值约为 360 万美元。它是作为纽约联合国数个机构间的一份合同事务合同。而由联合国秘书处采购司主持的。这项进程是对涉及的联合国五个机关（开发计划署、联合国秘书处、联合国项目事务厅、儿童基金会和人口基金）的一项挑战。各机构编制了全面的征求报价文件，并拟订了评价程序，其中考虑到所有有关各方的需要，并举例说明联合国的最佳采购做法。不过，签发过程不断出现耽搁。开发计划署原来期望该合同于 1998 年 5 月生效，然后延至 1998 年 12 月、1999 年 1 月和 1999 年 2 月。该合同直至 1999 年 11 月才最后签署，不过开发计划署已于 1999 年 7 月初向该公司购买办公室用品。

## 签发合同的及时性和效率

90. 委员会审查了供应商的确定和评价情况和完成合同签发过程所用的时间，以此来审议签订合同过程的及时性和效率。

### 查明和评价供应商

91. 开发计划署总部未设立一个数据库，列入可能协助其签发关于物品和服务合同的供应商。采购人员与现有的合同商和联合国驻纽约的其他机构商讨拟订投标人名称，但是委员会注意到有时开发计划署难以引起足够数目的供应商产生兴趣。在委员会检查的十个主要总括合同中，有两个未得到足够数目的合格投标，结果采购咨询委员会拒绝了原来建议挑选的供应商，下令进行第二次招标。委员会在其 1992-1993 年的审查中注意到类似的缺乏供应商名单的情况。

92. 委员会建议，开发计划署设立一个可能的供应商数据库。

93. 委员会发现，开发计划署未对合同商的履约情况进行有系统的评估。委员会审查的十份总括合同中只有两份列入了有关交货或回应时间方面最起码的服务指标，而即使在这两个事例中也未定期审查其履约情况。开发计划署未对诸如合同商是否遵守价格协议、是否及时送货、送货的精确性和可靠性、或收到抱怨的数目等方面的表现进行任何全面监测或记录。

94. 委员会建议，开发计划署对供应商的履约情况制订更正式的监测系统。

95. 委员会注意到了开发计划署监测履约情况方面的良好做法的几个例子。例如，关于一份合同，开发计划署与合同商每二至三周会面一次，审查各项事务和解决任何问题。开发计划署也要求一些供应商提供关于其履约水平的资料，方法是定期提交报告以供审查，这些报告中包括诸如组织和部门的使用情况、送货的及时性等事项。委员会欢迎这些良好做法例子。

### 合同签订

96. 委员会发现，总部涉及总数在 470 万美元以上的 12 个主要合同中，开发计划署在发出招标书或征求报价信的日期与签订合同的日期之间平均需 195 日。花去最多的时间是 341 日，最少的是 29 日。委员会的分析未包括进行诸如查明可能的供应商或草拟职权范围等初步工作所花去的时间，因为没有关于这些过程的确切时间。

97. 委员会建议，开发计划署确定它花在签发合同的时间方面的业绩基准，制订采购过程各组成部分的时间表，以及按照这些基准和时间表来监测工作成绩。

98. 委员会发现，在开发计划署接受投标截止日期与开启投标书或开始评估它们的日期之间出现了耽搁。在这个事例中，开发计划署直至提交日期之后至少一个月后才开启投标书，在三个这些事例中，耽搁时间超过两个月。在七个事例中，

开发计划署花去一个月以上的时间才开始投标评估作业，而在四个这些事例中，耽搁超过两个月。开发计划署开启和评估投标书平均花去的时间是 53 日。耽搁主要是由于开发计划署为使十三个没有正式合同的主要服务提供者符合规定，必须进行大量采购工作。

99. 在最初评估投标书与采购咨询委员会提出最后建议之间，时间差异极大，从 4 日到 209 日。委员会拒绝了 two 份合同，把合同退回，以待重新投标，这一过程分别用去 136 日和 127 日。在第三个事例中。采购工作人员在向该委员会提出建议以前又回去请投标人提出进一步澄清。

100. 委员会发现，长时间耽搁的主因是：

- (a) 在征求报价文件中未明白界定原始职权范围；
- (b) 未吸引足够数目的供应商参加投标；
- (c) 未进行一项全面技术评估程序；

101. 有助于合同顺利交付的因素为：制订明白的职权范围，并由与该服务有关领域内的专家提出投入；使用一份估价单，以便直接比较合同主要组成部分的费用。

102. 委员会建议，开发计划署集结良好做法的例子，并确保招标时使用明确的职权范围，如有可能，使用标准估价单，以协助评估各项投标。

#### 采购咨询委员会的作用

103. 采购咨询委员会的主要作用是向采购主任提供关于采购事务的咨询意见。在 1998-1999 两年期，其工作大部分涉及就价格超过 10 万美元的合同，以及就价格超过 3 万美元的合同要求免于竞标的应用提供咨询意见。按照 1999 年 7 月底印发的新准则，这些限值已予订正，可视特定司或国别办事处进行的采购量而定提高限值，并得以将所有办事处免于正式竞标的价值限制从 3 万美元提高至 10 万美元。

104. 所有国别办事处和总部单位皆须向该委员会提出采购申请，如它们超出了其授权限制外，在 1998-1999 两年期，该委员会收到从 53 个不同国别办事处提出的 122 份申请书。

105. 委员会注意到，提出申请的分布颇均衡，例如，八个办事处占国别办事处提出申请的 38%。委员会在其访问一个国别办事处期间发现，大约自 1993 年以来该办事处便一直没有向该委员会提交有关的采购申请，尽管该国别办事处管理许多项目，涉及大笔采购。1998 年，其当地合同委员会处理了 181 件价值超过 10 万美元的提案，1999 年 1 月至 9 月期间又处理了 67 件。该办事处是因考虑到，如果它向总部提出这些采购行动，其执行率将低得多。在审计当时，该办事处正

在与总部谈判，按照新的采购准则，制定较高的授权权限以反映其采购活动的数量。

106. 委员会建议，开发计划署确保各国别办事处将超过其授权权限的所有采购行动向采购咨询委员会提出申请。

#### 国别办事处采购

107. 委员会在其所访问的每一个国别办事处和在采购处都抽样对一个采购行动进行了审查。委员会共审查了 70 项采购行动，其中 24 项是有关办事处本身使用的行政物品的，46 项是有关为项目采购的物品或服务的。委员会审查的采购价值总数约达 3 270 万美元。在一个国别办事处审查的采购行动就占此一总数中的 2 500 万美元。

108. 委员会发现，虽然最共同的弱点是未争取到足够的投标人数目，但遵守开发计划署本身的良好作法规则和标准的程度一般都很高。在五个办事处内，所有样本物品都完全符合预期的作法。委员会注意到一个办事处特别良好的作法，它使用电脑化的价目表以加速订购工作，并制订预计文件，供诸如收集行情和通知所收到物品等过程使用。

#### 机构间采购事务处的采购

109. 关于采购处的采购行动，委员会关注到，车库交货车辆的订购数量有所增加，这类车辆的费用比工厂交货价格高 20%。1997-1998 年之间，采购处处理的整个联合国系统全部车库交货的订购从 11.4% 增至 13.8%。虽然同一期间为开发计划署处理的车库交货订购从 12% 减至 8%，这并不包括国别办事处使用采购处的目录资料直接向经销商提出的车库交换订购单。委员会关注到，有一种风险，即国别办事处采用了较昂贵的车库交货办法，而未事先对采购需要进行充分规划。委员会欣慰地注意到，其后采购处已征得核可，将车库交货车辆备选办法从外地汽车目录中删除。

110. 委员会注意到，虽然采购处的车辆目录在联合国全系统广泛使用，但仍有达到更多效率节省的余地，即是进一步合并谈判点和向主要制造商订购。在审计当时，采购处已接近与人口基金和儿童基金会签订安排，为它们采购车辆事宜并拟寻求与代表联合国秘书处和维持和平行动部购买车辆的联合国司进一步合作。委员会欢迎开发计划署努力探索在哪些方面可以尽量提高采购效率。

### 3. 绿色办公室政策

111. 委员会检查了开发计划署总部和国别办事处的绿色办公室问题，以评估开发计划署制定实行绿色办公室政策或环境管理战略的程度。委员会还审查了总部和国别办事处开展的各种本地绿色倡议。委员会在审查环境问题时利用了支持企业可持续发展的国际标准（ISO 14001）。

112. 开发计划署 1997 年 6 月发起绿色办公室倡议。该倡议把重点放在总部，开发计划署在总部成立了绿化开发计划署工作队来制定并实施在本机构工作中支持和保护环境的实际措施。

#### 开发计划署对环境和可持续发展问题的考虑

113. 开发计划署在其《任务说明》中确认了关于环境问题的承诺，而且开发计划署执行局也在其一系列决定中赞同了保护环境和可持续发展的做法。它将环境和自然资源管理作为国家能力建设的一个方面，并将开发计划署的任务归纳为 4 个主题，环境便是其中之一。

114. 委员会发现开发计划署尚未对其内部业务制订一个环境管理战略，未在机构中下达综合性的指导方针，也未提出正式的本机构环境政策交由其执行局批准。在绿色办公室倡议下采取了一些环保方面的措施，但开发计划署尚未系统地规定环保策略，也未对全机构的环境危险作出全面评估。此外，开发计划署没有系统的目标、指标或业绩指示数来衡量其内部业务的环境影响。它也没有对工作人员进行环境问题培训的方案，尚未有系统地计划对那些可能影响环境的活动进行评估。

115. 1999 年 4 月，开发计划署开始通过一个国际发展机构支助的项目制订其环境管理战略。该项目旨在设计和实施一个影响开发计划署全部政策、程序和做法（包括日常机构管理和业务方案）的环境管理战略。开发计划署期望在 2000 年 9 月以前能够确定其环境管理战略的方针。

116. 委员会注意到，从该项目工作范围看，使开发计划署内部活动绿色化的工作只占一小部分。大部分项目工作是为了确保开发计划署的方案和项目活动中对环境问题给予应有的考虑。“绿化开发计划署和联合国系统”在执行阶段的 20 个目标中只排在第 14 位。委员会担心这一项目对开发计划署的内部业务重视不够。

117. 委员会欢迎开发计划署着手制订环境管理战略，但建议开发计划署更加重视内部环境问题。委员会还建议开发计划署在制订环境管理战略时吸收 ISO 14001 中介绍的最佳做法的主要内容，特别是：

- (a) 由执行局一级批准环境管理战略；
- (b) 完成环境危险评估；
- (c) 对环境方面措施作出记录；
- (d) 制订环境目标及可衡量的业绩指标以评估工作进展；
- (e) 定期向执行局汇报进展；
- (f) 确定工作人员的环保培训需要，提供必要的资源满足这种需要；

(g) 建立内部审查或评估程序，对所有可能影响环境的活动进行检查。

委员会高兴地看到开发计划署准备在制订环境管理战略的过程中考虑委员会的建议。

总部和国别办事处的绿色办公室倡议

118. 采购处和委员会访问的任何国别办事处在审计访问时都还没有正式成文的政策，只有一个办事处在这方面做了大量的工作并且建立了一个协调中心。委员会曾建议每个办事处制订正式的绿色政策并建立协调中心来推动这方面的工作。委员会高兴地看到十一个办事处对此建议作出了积极反应，开始制订绿色办公室政策和建立协调中心。其他办事处也支持这一建议，并承诺在资源允许的条件下采取行动。

119. 委员会检查了绿色办公室倡议涉及的三个主要方面：绿色采购、节能和大楼管理、回收。

绿色采购

120. 1995年9月开发计划署迈出了制订绿色采购政策的第一步，当时采购处印发了一个小册子，对采购普通办公室设备时应考虑的环境因素作出指导说明。小册子要求各国别办事处和总部各单位对内部采购工作进行详细审查，开发计划署则将制订策略来执行审查中提出的建议。

121. 委员会发现采购处本身就没有使用这个小册子，访问的十一个国别办事处中只有四个在回答关于绿色采购政策的问题时提到了它，只有一个国别办事处在积极使用它。各办事处既未制订书面指导方针，也未使用任何检查表来保证以系统的方式处理环境问题。

122. 开发计划署作过制订全机构通行的绿色采购政策的努力。1998年中期，某国政府表示愿意资助在1999年9月召开绿色采购会议。开发计划署最初积极支持这一方案，但1999年2月又决定应等到开发计划署制订了自己的绿色采购政策之后再召开此会。开发计划署请原来受聘做会议组织工作的一位顾问来制订政策。1999年7月该顾问提出一份纲要文件，列出了绿色采购的可选方案，并强调指出需进一步采取行动的方面。委员会注意到，自1999年7月以来，开发计划署并未按顾问的建议进一步制订绿色采购政策。绿化开发计划署工作队打算在2000年4月审查这些建议，开发计划署计划开展一项可行性研究，以确定绿色采购程序和办法的指导方针需详细到什么程度，预计此项研究将于2000年9月完成。

123. 委员会认为开发计划署应制订高水平的绿色采购政策。委员会建议开发计划署通过成本效益分析来评估实行绿色采购政策可能节省的资金。

124. 1999 年中期, 开发计划署任命了两名有环保和绿色采购方面背景的工作人员为采购问题咨询委员会成员。然而委员会注意到, 采购行动提交咨询委员会审议时, 申购人已经完成了招标和甄别的程序。在国别办事处一级, 开发计划署打算在 2000 年 12 月以前编制一些工具和资料, 包括指导方针、模板和/或模块, 以帮助工作人员将绿色问题纳入到招标和甄别的程序中。

125. 委员会建议开发计划署编制适当的工具和资料, 以帮助工作人员在采购程序的早期阶段考虑绿色问题。

#### 节能和大楼管理

126. 绿化开发计划署工作队把节能和大楼管理政策作为工作重点, 认为这些政策很有可能节省资金和对环境产生积极影响。工作队安排对总部建筑的耗能情况作了两次检查, 发现可节省大量能源。1996 年 10 月的第一次检查重点放在东 45 街 304 号的办公楼 (FF 大楼), 发现如果换下低效的照明和冷却装置, 每年可节省能量费用约 7.2 万美元。审查估计更换设备所需投资约为 19.4 万美元, 投资偿还期为 2.7 年。

127. 1998 年 5 月, 第二支检查组对 FF 大楼和联合国广场 1 号 (DC1 大楼) 的能量使用和总体环境影响作了更细致的调查。两座大楼的建筑结构和维修情况都很差, 被评为接近最低等。FF 大楼在使用管理方面也处于最低等, DC1 大楼处于倒数第二等。报告中为开发计划署提出了提高大楼使用管理等级的 14 项措施, 以及提高建筑结构和维修情况等级的 11 项措施。在审计期间, 开发计划署尚未完全实施这些建议。尽管它积极调查需要改造的范围, 但对关于管理措施和最佳利用现有基础设施的建议却没有采取什么行动。

128. 委员会建议开发计划署贯彻执行 1998 年关于 FF 大楼和 DC1 大楼的能源使用和环境影响的报告中提出的建议。

129. 开发计划署 1998 年为筹资改造 FF 大楼进行了一些协商, 1999 年 12 月订立协议为 FF 大楼改造工程制订详细的工作范围, 2000 年 3 月发出招标信。开发计划署预期改造工程将于 2000 年底动工。委员会欢迎开发计划署对 FF 大楼进行改造, 因为这有利于节省能源和资金。

130. 委员会发现国别办事处没有采取什么行动来执行节能和大楼管理政策。只有一个办事处在这方面作了详细研究并试图制定政策和节能指标。其他办事处都说它们鼓励工作人员在不用时关掉电灯和其他设备, 但均没有书面政策或任何指标。没有一个国别办事处与房舍管理方面商定最佳利用能源的协议。委员会注意到开发计划署准备在 2000 年底之前向国家办事处下达节能指导方针, 以保证行动一致。

131. 委员会建议各国别办事处在制订绿色办公室政策时考虑节能问题。



## 回收

132. 开发计划署在总部和大多数国别办事处实行了回收措施。绿化开发计划署工作队在总部发起了一些倡议，特别是回收旧计算机和废纸。计算机回收方案尤为成功。开发计划署的环境协调员与一家公司签订了协议，由该公司将旧计算机改装之后捐给合适的人士。开发计划署以这种方式处理掉约 700 台计算机，在纽约的其他联合国组织也开始加入这一方案，又回收了 1800 台计算机。

133. 开发计划署 1997 年试验性地发起纸张回收，1998 年 11 月扩大到纽约总部的所有部门。开发计划署为促进这一方案而在工作人员的办公桌上配置了回收废物的容器，为每层楼指定了绿色协调人，并且在不同地区组织了清扫日活动。总部各部门仅 1997 年 11 月就收集了 750 包废纸。

134. 开发计划署没有监测回收的纸张数量，因为没有那么多资源来建立测量制度。但是有一个大致估测的办法，即监测各部门购买新纸的数量。开发计划署可以从其管理信息系统中得到这方面报告，但还没有系统地来做。不过，1998 年底开发计划署依据手头记录和供应商提供的资料计算了纸张使用量，得出每年用纸 218 吨（4350 万张），但未列出各部门的数字。

135. 委员会建议开发计划署改进各司对纸张使用的监督，并制订减少用纸的指标。委员会还建议开发计划署规定打印机和复印机的使用标准，例如保证所有机器预设为双面打印。委员会高兴地看到绿化开发计划署工作队打算在 2000 年 6 月前处理这些问题，在 2000 年 9 月前执行落实这些建议的行动计划。

136. 大多数国别办事处都有减少用纸或废纸回收的措施。委员会访问 11 个国别办事处和采购处时了解到的情况摘要如下：

### (a) 减少用纸

(一) 使用电子邮件。所有办事处都提到使用电子邮件的好处；

(二) 收集废纸，利用纸的背面。两个办事处有很完善的措施；六个办事处有不很完善的措施；四个办事处措施很少或根本没有措施；

(三) 电子存档。三个办事处至少对某些文件有电子存档措施，其中一个办事处正计划扩大电子存档系统；两个办事处正在考虑采用电子存档的范围；七个办事处措施很少或根本没有措施；

(四) 双面复印或打印。一个办事处有很完善的措施；五个办事处有不很完善的措施；六个办事处措施很少或根本没有措施；

(b) 纸张回收。六个办事处有相当完善的收集和回收废纸的措施；两个办事处有不很完善的措施；四个办事处措施很少或根本没有措施；