联合国采购

从业人员手册

Published by United Nations High Level Committee on Management, Procurement Network.

此中文译件由联合国人口基金驻华代表处提供
2021 年 4 月

照片（从左上往右列出）：

© iStock、© iStock、 © iStock、© iStock、© 联合国照片/Martine Perret、© Gettylmages、© ONUCI/Patricia Esteve、© 联合国照片/Kibae Park、© Gettylmages、© 联合国儿童基金会/UNI81199/Pirozzi、© 联合国照片/Mark Garten、© iStock、© iStock。

由联合国管理高级别委员会采购网络（HLCM-PN）发布。

© HLCM-PN 版权所有，2020 年 3 月。

保留所有权利。印于丹麦。

目录

目录 1
前言 3

第 1 章 联合国组织系统内的采购 4
1.1 联合国组织系统 4
1.2 联合国采购作为推进联合国政策目标的工具 4
1.3 指导原则 6
1.4 财务条例和细则（FRR）与采购程序 8
1.5 联合国采购改革 9
1.6 采购在联合国的专业化 11

第 2 章 采购中的道德规范 14
2.1 简介 14
2.2 行为准则 14
2.3 管理原则 14
2.4 道德概念和原则 15
2.5 道德风险及其管理措施 17
2.6 采购周期中的潜在风险领域 18
2.7 组织层面的道德规范 20
2.8 供应商层面的道德规范 22

第 3 章 风险管理 25
3.1 简介 25
3.2 采购中的风险 25
3.3 风险管理过程 26
3.4 风险管理的好处 32
3.5 采购过程中的风险和风险管理 32

第 4 章 组织采购策略 35
4.1 采购策略的目标 35
4.2 审查组织的任务和策略 37
4.3 制定采购策略的方式 37
4.4 检查组织的采购支出 39
4.5 分析组织的采购职能和能力 46
4.6 确定战略采购目标 47
4.7 制定和实施企业级策略 49
4.8 衡量结果 50

第 5 章 规划采购流程 52
5.1 行之有效的采购规划 52
5.2 需求定义 55

第 6 章 采购流程 64
6.1 市场调查 64
6.2 采购策略 66
6.3 招标 72
6.4 评估 76
6.5 合同授予审查和批准 81
6.6 合同 82

第 7 章 合同管理 90
7.1 合同管理简介 90
7.2 启用合同管理 90
7.3 合同履行监督与控制 91

7.4 变更管理 94
7.5 补救措施 96
7.6 争议解决 98
7.7 财务管理/付款 99
7.8 合同完成和收尾 100

第 8 章 紧急采购 102
8.1 紧急情况 102
8.2 紧急情况和采购 103

第 9 章 合作 105
9.1 与联合国组织的合作 105
9.2 替代合作方法 108

第 10 章 联合国全球市场 109
10.1 联合国全球市场简介 109
10.2 联合国采购人员可在联合国全球市场上使用的功能 109

第 11 章 供应商制裁 111
11.1 禁止做法 111
11.2 供应商制裁示范政策框架 112

第 12 章 物流 114
12.1 物流计划流程 114
12.2 运输方式的选择 116
12.3 包装 117
12.4 国际贸易术语解释通则 2020 119
12.5 运输期间保险 122
12.6 货运单据 123
12.7 收货 124
12.8 货物进出口限制 124

第 13 章 电子采购 126
13.1 简介 126
13.2 电子采购工具和应用 127
13.3 电子招标 128

第 14 章 可持续采购 132
14.1 可持续采购 132
14.2 联合国全球契约 151

采购术语 153

前言

《联合国采购从业人员手册》（PPH）是由联合国管理高级别委员会采购网络（HLCM-PN）组建的“*专业发展工作组*”编写的。

联合国全球市场 www.ungm.org. 上有电子版的《联合国采购从业人员手册》。

目的

本手册旨在服务于以下目的：

- 为联合国采购从业人员提供有关联合国系统内良好采购做法的通用参考。
- 描述管理联合国采购活动的常见及典型指导原则、政策、程序和做法。
- 通过提供良好做法范例，共享原则和程序，支持联合国系统当下正在进行的采购改革和统一工作。
- 建立培训采购能力和持续发展采购能力的公共知识平台。

目标受众

《联合国采购从业人员手册》的目标受众如下：

- 联合国组织系统内的采购从业人员
- 采购能力发展计划的培训者、促进者和参与者
- 联合国采购流程中的申购人、客户和终端用户

引用

每章所引用的文献资料均来自联合国系统内的专门机构、组织和采购专家，也有出自以下来源的：

- 联合国各组织的现有采购手册。
- 联合国组织系统内的已知采购做法。
- 采购培训和认证计划。

保留

联合国系统内的采购受联合国每个组织的既有财务条例和细则管辖。这些条例和细则的细节可能因组织而异。同样，具体组织的采购政策、做法和程序也可能有所不同。

《联合国采购从业人员手册》旨在收集、组织和呈现各方认可的通用良好采购做法和程序，无意质疑或挑战任何组织所特有的条例、细则和政策。这样做是为了弥合组织之间的差异，通过侧重于共同和共享的内容，而不是不同和排他的内容，更广泛地展示联合国系统内的不同采购方式。

因此，笔者认为《联合国采购从业人员手册》是联合国系统内“*关于良好采购做法的描述性手册和补充性手册*”，而不是挑战各组织现有采购手册、政策和程序的规范性文件或标准文件。

第 1 章
联合国组织系统内的采购

本章包含以下主题：

1.1 联合国组织系统 4
1.2 联合国采购作为推进联合国政策目标的工具 4
1.3 指导原则 6
1.4 财务条例和细则（FRR）与采购程序 8
1.5 联合国采购改革 9
1.6 采购在联合国的专业化 11

1.1 联合国组织系统

“联合国组织系统”（UN）包含多种多样的组织单位（中心、机构、组织、委员会、计划等），它们具有不同的制度和职能结构。经联合国大会授权，联合国秘书处主要机关和附属机构的预算列入联合国经常预算中。然而，联合国系统的其他机构有自己的经常预算，或者完全由自愿捐款供资。而且后两者拥有一定程度的自主权。

在联合国系统内，各组织在规模和活动方面也有很大差异。虽然所有组织都为了建立和运行自己的办公室（办公家具、文具等）而将一定的预算用于行政采购，但其采购活动仍然会因为各自在联合国系统内的任务和政策目标而有所不同。

在联合国系统内，采购活动的目标是及时获得货物、服务和工程，同时坚持以下指导原则：

- 最高性价比
- 责任、廉正和透明
- 公平和有效竞争
- 符合联合国有关组织的最大利益

虽然联合国系统的所有组织就上述指导原则达成了一致，但它们各自的采购制度受每个组织的既有财务条例和细则管辖，而这些条例和细则的细节可能有所不同。而且，这些不同的条例和细则往往被转化成了每个组织及其任务所特有的不同采购政策、程序和做法。

1.2 联合国采购作为推进联合国政策目标的工具

联合国千年宣言[1]和千年发展目标（MDG）[2]于 2000 年至 2015 年期间有效，为联合国系统内各个组织的更广泛目标提供了框架。千年发展目标为消灭极端贫穷和饥饿、预防致命疾病、普及小学教育以及其他发展重点确立了广泛赞成的可衡量目标。15 年来，千年发展目标推动了几个重要领域取得进展：降低收入贫困、提供急需的水和卫生设施、降低儿童死亡率和显著改善孕产妇保健。他们还发起了一场全球免费初等教育运动，旨在激励各国为子孙后代做投资。最重要的是，千年发展目标在防治艾滋病毒/艾滋病和其他可治疗疾病（如疟疾和结核病）方面，取得了巨大进展。

2015 年 9 月，联合国召开了一场具有历史意义的领导人峰会。会上，世界各地的领导人通过了《2030 年可持续发展议程》[3]的 17 项新可持续发展目标[4]（SDG 或目标）。《2030 年可持续发展议程》于 2016 年 1 月 1 日正式生效。可持续发展目标建立在千年发展目标取得成功的基础之上。未来十五年中，各国将动员各种力量，努力消除一切形式的贫困，对抗不平等，应对气候变化，同时确保不落下任何一个人。新的可持续发展目标呼吁所有国家——不论穷国、富国还是中等收入国家，采取行动，促进繁荣，同时保护地球，因此是独一无二的。其中认识到，消除贫困必须与建立可持续经济增长和满足多种社会需求（包括教育、卫生、社会保护和就业机会）的战略相结合，同时应对气候变化和环境保护。这 17 项目标相互

[1] 联合国大会决议（A/RES/55/2）：联合国千年宣言，2000 年 9 月 8 日
[2] 关于联合国千年发展目标，请访问 http://www.un.org/millenniumgoals/。
[3] 联合国大会第 A/RES/70/1 号决议——改变我们的世界：2030 年可持续发展议程。
[4] 关于可持续发展目标，请访问 http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/。

关联。也就是说，一个目标的成功会影响其他目标的成功。应对气候变化的威胁会影响我们对脆弱自然资源的管理方式，实现性别平等或改善健康有助于消除贫困，促进和平和包容性的社会将减少不平等并且有助于经济繁荣。

虽然可持续发展目标不具有法律约束力，但我们希望各国政府承担起自己的责任，为实现 17 项目标建立国家框架。联合国各组织也将把可持续发展目标作为制定自身战略计划、目的和目标的框架。

可持续发展目标

目标 1	在全世界消除一切形式的贫困
目标 2	消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业
目标 3	确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉；
目标 4	确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会
目标 5	实现性别平等，增强所有妇女和儿童的权能；
目标 6	为所有人提供水和环境卫生，并对其进行可持续管理
目标 7	确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源
目标 8	促进持久、包容和可持续的经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作
目标 9	建造具备抵御灾害能力的基础设施，促进具有包容性的可持续工业化，推动创新
目标 10	减少国家内部和国家之间的不平等
目标 11	建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区。
目标 12	采用可持续的消费和生产模式
目标 13	采取紧急行动应对气候变化及其影响
目标 14	保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展。
目标 15	保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，遏制生物多样性的丧失
目标 16	创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构
目标 17	加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系

图 1：可持续发展目标

联合国系统内的每个组织都有一个促进实现可持续发展目标的特定任务。联合国不仅在受战争影响的地区提供维和行动，一些组织还特别注重保护儿童人权、增强妇女权能、抗击艾滋病毒/艾滋病、消除饥饿、发展能力等。每一项任务都会发展出自己特有的计划和项目。为了实施实现这些计划和项目，各组织需要具体的货物、服务和工程。

联合国采购是实现这些组织任务的一个关键职能。在有些情况下，它还被视为发展接受国政府能力的一种模式。除高效支持上述每个领域的计划外，采购部门在采购某些货物或服务以及选择供应商时，还可以考虑其中一些目标。示例：

- 联合国各组织可制定政策，促进增加优先类别供应商的机会。这些政策因组织而异，但最常见的政策是限制来自任何单一国家的供应商数量，而是向来自不同国家的供应商提供机会，包括设在联合国实施其项目的国家或地区的供应商。在大多数情况下，这种政策为相应类别的供应商提供了更大的投标机会，但不会在评估过程中给予其任何优惠。
- 对于可持续发展目标对消除贫困、性别平等、增强妇女权能、环境可持续性和儿童教育的重视，联合国各组织可通过在招标文件中作出相应规定，让尊重这些目标的入围供应商有更多的表现机会，从而加以支持。例如，禁止使用童工和防止性剥削或性虐待的合同条款。
- 联合国各组织可能同意用包括对供应商或供应品来源地限制的资金执行方案（例如，一些双边附带援助以及大多数多边发展贷款和赠款）。一般而言，应审查这种提议，以确保资金仍能按照其他适用的一般采购原则进行管理，并确保随后的采购活动将为所提出的要求提供经济有效的解决办法。
- 联合国特别关注采购流程和技术援助，积极促进会员国的善治。联合国清楚自己也需要通过实行善治来树立榜样。

1.3 指导原则

在采购领域，指导原则以管理的概念为基础。

管理

联合国各组织是所有公共资金的管理者。这些公共资金受各国人民及其政府的委托代管，旨在用于履行联合国的各项议定目标。其中很大一部分通过正式的采购流程使用。每个采购流程都有许多的利益相关方，比如公民、供应商或受益人。联合国各组织需要让这些利益相关方放心——资金会得到正确使用。

以往，大多数资金被分配给了经常行政预算，并且用于满足组织自身的机构需求，其采购问责制基本与一般管理问责制相同。然而，由于资金是用于机构本身日常管理之外的特定目的——人道主义救济、维持和平、可持续发展，等等，因此随着资金对受影响人民的日常生活影响越来越大，利益相关方的数量增加，透明度和审查力度也有所提高。

采购干事是采购原则的守卫者。他们必须确保委托给自己的资金以专业、正确、公平、及时和透明的方式得到使用。（更多信息，请参阅第 2 章“采购中的道德规范”）

指导原则

虽然所有组织都同意在采购中遵循以下四项原则，但各个组织在描述这些原则时，措辞偶尔会略有不同。

- 最高性价比
- 责任、廉正和透明
- 公平和有效竞争
- 符合联合国有关组织的最大利益

财务条例和细则（FRR）是具体组织所特有的采购准则、政策和程序，在一定程度上为采购提供了一个完整的法律和规范性框架。然而这一法律框架中，可能偶尔会出现灰色地带和相互矛盾的指示。在这种情况下，采购原则是总体准则，为做出任何专业判断提供支持。采购人员可以在采购流程的任一阶段，对具体案例或所作判断进行自我评估，检查建议的采购行动是否完全符合这些原则的精神。

最高性价比

最高性价比是指选择能够提供各种因素最佳组合的报价，如适当的质量、生命周期成本（对所有相关成本的准确分析）、及时交付和其他参数，包括社会、环境效益或满足终端用户需求的其他战略目标。最高性价比不一定意味着最低的初始价格方案，而是代表在充分考虑招标文件中规定的评估标准和质量要求后，得到的最佳投资回报。最高性价比原则应该激励和指导最佳合同策略的选择，并且应该在授予阶段应用，从而选出有效满足规定要求的报价。

为了坚持最高性价比原则，招标和选择承包商的过程应该：

- 最大化竞争
- 最小化招标、评标和选标过程的复杂程度
- 确保征集的标书均得到公正和全面的评估
- 确保选出报价最符合实际且预计表现将最符合业务部门规范、工作说明书或职权范围的承包商
- 尽可能确保为社会创造最高的社会效益和环境效益

责任、廉正和透明

采购中的责任系指采购人员必须承担分配给自己的所有责任，履行自己作出的所有承诺；在规定的时间和成本内，按照要求的质量标准交付出（其负责的）产品；依照财务条例和细则运作；必要时，监督任务、对任务负责，以及对自己和业务部门的不足承担个人责任。这必须得到以下方面的支持：档案系统，记录采购流程，在关键文件上签字——如规范、招标文件、评估报告和批准，并且对所作的决定给出明确的理由，从而对采取的行动和作出的决定留下明确的审核线索。

业务部门还负责保护采购流程的“*廉正*”，确保组织公平对待所有投标人。因此，廉正是指在日常活动和行为中体现联合国的核心价值观。这可能包括：行为做事不考虑个人利益；在决策和采取的行动中抵住不当的政治压力；不滥用权力或权限；支持符合组织最大利益的决策，即使这些决策不受欢迎；对不专业、不道德和腐败的行为迅速采取行动。（更多信息，请参阅第 2 章“采购中的道德”）

“透明”的采购系统有明确的规则和确保遵守这些规则的机制（无偏无私的规范，公开公布要求，公开、公平地选择受邀供应商，客观的评估标准，标准招标文件，向所有各方提供同等信息，对标书保密，宣布中标结果等）。对审核员公开记录，方便其在适当时候按适当方式进行检查，还可以向未中标的供应商简要介绍其标书的优缺点。透明可确保任何偏离公平和平等待遇的情况都能够很早被发现，从而减少发生这种偏离情况的可能性，以及/或最大限度地降低其后果。因此，它保护了流程的廉正和组织的利益。

透明有两个层次：内部审查和外部审查。内部审查是联合国内部透明，例如对内部审核员进行的检查公开透明。外部审查涉及联合国以外的透明，比如会员国、新闻界、外部审核员或其他外部观察员的检查。

公平和有效竞争

以公平和透明的方式进行竞争是联合国采购的核心。要使竞争有效，就必须防止勾结，并以明确、适当且统一适用于所有潜在供应商的条例、规则和程序为基础。采购流程的实施方式应使组织内外的所有相

关方确信该流程是公平的。因此，各业务部门有责任通过公开的竞争性采购流程、在相关网站上广泛发布宣传、无偏无私的规范、清晰明确的评估标准等，为供应界提供尽可能广泛的与联合国签订合同的机会。

有效的竞争还意味着以合适的价格提供合适的解决方案，满足组织在数量、质量和及时性方面的需求。这需要尽量减少组织在采购流程中的总体交易成本，不超过组织的总体预算。采购流程中的经济性应保护预算所有者的利益，而有效竞争确保终端用户的利益得到满足。

组织最大利益

采购的最终目标是在组织完成其任务、目标和目的的过程中，为其增加价值。其他三项原则在很大程度上有助于实现这一原则，但这项原则也包括以下几个概念：

- 促进组织任务中规定的公益事业
- 通过执行完全符合要求的采购流程，维护组织的最佳形象、声誉和最高利益
- 尊重利益相关方的利益

指导原则之间的潜在冲突

虽然这些原则合起来提供了一个支持联合国采购的共同框架，但在某些情况下，个别原则之间可能会发生冲突，需要专业的管理经验以及判断才能实现正确的平衡。下文举了一些例子：

- 在特定的采购交易中，例如在人道主义紧急情况中，符合“组织最大利益”的行事原则可能优先于有效竞争的原则。事实上，参与紧急救援的组织经常面临程序限制，这些程序最初是为控制标准办公室采购而制定的，因此发现有必要制定更适应意外紧急情况的程序，包括超越一些标准流程，以便采取紧急行动。在这种情况下，采取的步骤以及采取这些步骤的原因必须得到详细记录。采购干事应该假定这些决定将在事后受到审查和审核，并确保其经得起审查。（更多信息，请参阅第 8 章“紧急采购”）
- 组织的利益还可能使联合国明确考虑与直接采购无关的因素，如地理分布、对中小企业的支持、对妇女所有企业的支持、环境可持续性、对童工和地雷生产的遏制等。这可能需要额外的资源和工作来鉴定潜在供应商的资格。
- 联合国在招标过程中扩大参与范围，特别是对弱势群体，可以从缩小地域中获益，从而提高当地利益。这可能需要使用额外的采购资源进行积极的市场调查，包括寻找之前不在名册上的潜在合适供应商，以及评估额外的报价。应该接受此操作成为正常流程的一部分。
- 国际组织的公开竞争性招标可能与行政资源的经济性使用和在合理期限内完成招标的有效性相冲突。各组织可通过初选程序解决这一问题。根据初选程序，预期合同价值越高，入围受邀人数就越多。
- 公开竞争可能与建立战略性长期合作伙伴关系的推荐做法相冲突。竞争原则通常被理解为支持将每项需求进行竞争性招标，这在更换供应商时可能会有中断的风险。联合国一些组织认为自己的财务条例和细则允许在竞争性招标后，在非独家的基础上签订长期框架协议。这样可以保证获得价格有竞争力的不间断供应，并发展更密切的质保和工作关系。
- 联合国采购的透明原则可能需要开展更多的工作，编写招标文件，详细说明评估标准和招标流程。公平和竞争原则还要求在最短时间内进行广泛的宣传，这增加了成本和供应商准备时间。虽然这样会得到一个透明公平的采购流程，但它可能与有效性背道而驰。

采购干事和从事或支持采购职能的人员处于深受信任的特殊地位，因此必须坚持高标准的专业精神，才能满足上述要求。

1.4 财务条例和细则（FRR）与采购程序

每个组织的财务条例和细则根据各自采购程序的规定，为进行采购的行政环境提供框架。财务条例和细则明确规定了采购的主要准则、采购工具和评估的类型、竞争性招标的优先地位，同时给出一些可能不符合组织最大利益的情况。财务条例和细则因组织而异，这些细微差别对每个组织的工作都很重要。财务条例和细则规定下放采购权限，以提高采购职能的业务反应能力，同时还要求职责分离，以确保对权限和可用资源的正确（或不当）使用进行控制和问责。

虽然联合国各组织有相同的一般采购原则且有许多类似的流程和程序，但每个组织的采购程序在授权级别、资金限额、批准流程等方面可能有所不同。差异正在通过“联合国一体化”采购改革进程逐渐缩小，并且尽可能加强统一。

财务条例和细则的内容

财务条例和细则与采购程序（一些机构已将其纳入了采购手册和指南）规定了供应货物、服务或工程的招标程序。其中包括评估和选择中标人以及授予潜在合同的适用方法。财务条例和细则明确规定了通过竞争性招标进行选择的原则。其中还指出了一些条件——可能证明在认为直接签约符合组织利益的情况下放弃竞争性招标过程，选择直接签约是合理的，前提是有明确证据证明招标提供不了有效的解决方案。财务条例和细则可能允许一个联合国组织在合作的基础上进行采购，即在招标和约定的基础上进行采购，比如另一个联合国组织编制的长期框架协议。（更多信息，请参阅第 6 章“采购流程”和第 9 章“合作”）

财务条例和细则因组织而异，这些细微差别对每个组织的工作都很重要。财务条例和细则规定下放采购权限，以提高采购职能的业务反应能力，同时还要求职责分离，以确保对权限和可用资源的正确（或不当）使用进行控制和问责。

差异已经通过联合国“一体化行动”采购改革进程和其他协调举措得到了缩小。

没有预算就没有财务承诺

财务条例和细则与采购程序规定，只有在收到获得批准并编入预算的申购单后，采购流程才算开始。尽管如此，在现场行动中面临特殊紧急情况的组织往往允许在正式收到获得批准并编入预算的申购单之前启动内部采购程序，包括发布招标书。在这种特殊情况下，只要招标书是在确认预算可用之前发布的，都应该始终告知潜在供应商招标是在“预期”需求的情况下进行的，并且仅在获得全面授权后才会进行采购。虽然最终合同的签署和相应财务承诺的产生显然应等到收到获得批准并编入预算的申购单之后进行，但内部编写规范和招标文件的工作可被视为采购规划的一部分。然而，在预算确认之前发布招标文件始终需要取得管理层的明确决定和批准。

职责分离

联合国各组织普遍建立了基于采购责任分离（或在某些情况下分离）的行政结构。这种结构通常把申购人、预算控制人、采购人、接收人和付款人视作独立的机构，从而方便提供适当的组织检查和平衡，以及允许各自的专业领域专业化。这样做主要是为了减少欺诈和腐败的可能性，并强调采购流程中所有关键行为者的责任关系。

授权

根据联合国各组织的财务条例和细则，其执行主任可向特定工作人员授予实施采购活动的权限。这种授权旨在减少行政阻碍，通过使决策权更靠近活动，从而提高响应能力。与采购相关的是财务和采购授权，不过这里只讨论采购授权。采购授权所赋予的权限包括授予和/或签署合同，以及/或在确认遵循了正确程序后付款。行使此权限后，工作人员将对这一行为负责，并对可能出现的错误（不当行为）承担经济责任。授权通常在以下级别之一进行，每个级别的限制见联合国各组织的采购手册：

级别	授权限制范围……
1	小额采购的小额支出
2	适用的招标程序
3	不需要组织的合同审查委员会进行审查
4	需要组织的合同审查委员会进行审查
5	在规模非常大的计划中，给经验丰富的工作人员授予更高的财务权限

并非每个联合国组织都使用全部级别。

1.5 联合国采购改革

简介

自 1999 年开始改革以来，联合国的采购经历了重大转变。联合国采购改革中考虑的主要问题，可参阅若干联合国官方文件，特别是 1999 年 11 月 22 日的第 A/RES/54/14 号决议。为加强透明、效力和效率原则，同时充分体现联合国的国际性，该决议明确了采购改革举措需要遵循的方向。

改革举措

具体的改革举措包括：

- 为来自发展中国家和经济转型国家的供应商增加机会；普遍扩大各会员国供应商的参与范围；改善与供应商的沟通；改进供应商登记制度。
- 以竞争性招标为基础，采用更透明、公开、公正和更具成本效益的采购流程。
- 更多地使用现代电子通信方式来传播/接收关于征求建议书、投标邀请函和征求意向书的信息。
- 保证通过电子方式收到的标书不会被泄露。
- 提高采购决策的透明度，坚持申购人和审批人责任分离的原则。
- 改进采购计划的使用。
- 通过增加培训和基本资格方面的正式认证，提高采购从业人员的专业水平。
- 改善合作和共同的规章制度。
- 增加现场支援。
- 通过授予更大的权限，加强问责制。
- 定义利益冲突，实施对礼物与招待零容忍的政策。
- 为采购人员引入财务公开计划。
- 引入独立的采购质疑系统。

工作组

采购改革得到了最高级别的支持，并在整个组织和机构间实行。

1976 年，一批来自联合国不同机构的资深采购人员在日内瓦召开会议，成立了机构间采购工作组（IAPWG）。2007 年 4 月，联合国行政首长协调理事会（CEB）的管理问题高级别委员会（HLCM）正式组建了这个非正式工作组。它现在被称为 HLCM 采购网络（HLCM PN 或采购网络）。目前，采购网络成员包括 40 个联合国组织的代表。这些组织由其采购主任和/或副主任代表，他们积极参加采购网络两年一次的会议。联合国（2018 年）一年花费 188 亿美元支持其在 170 多个国家的活动和计划，而这些花费就由这些代表共同负责。

联合国管理高级别委员会采购网络旨在以透明和负责的方式，提升采购和供应链管理计划和服务交付中的战略重要性。其下设有四个工作组，目标分别是促进采购人员的专业发展、实现战略性的供应商管理、统一联合国采购业务的流程和做法，以及确保联合国系统的采购活动中纳入了可持续采购干预措施。采购网络的大多数成员组织也是联合国全球市场的成员。联合国全球市场是联合国组织系统共同的采购门户网站（更多信息，请参阅第 10 章“联合国全球市场 UNGM”）。

联合国管理高级别委员会采购网络的工作计划通过签订协作采购约定，简化和统一采购做法，以及培养采购负责人的专业精神，提高了联合国系统内采购职能的效率和效力。采购网络通过信息和知识共享，向发展中国家和经济转型国家的潜在供应商提供采购机会，并在可能的情况下支持联合国组织所服务的国家发展采购能力。

成就

联合国管理高级别委员会采购网络的工作取得了以下成就：

- 建立且不断改进了联合国全球市场（UNGM）：即，改革和简化了供应商登记程序；促进了关于受制裁供应商的信息共享；实现了与联合国机构电子招标和企业资源计划（ERP）系统的整合，并为外部利益相关方和联合国工作人员开发了一个全面的知识中心。
- 制定并实施了“制裁供应商的示范性政策框架”，包括联合国全球市场的供应商标记功能。
- 制定了联合国国家级共同采购指南（有多种联合国语言版本）和相应的培训材料。
- 《关于联合国机构间共享长期协议的最佳惯例的协议》（有多种联合国语言版本）。

- 将联合国采购手册目录标准化。
- 编制了一套共同采购原型模板。
- 通过建立和加强共同采购团队，改善了联合国各机构在总部级别的合作。
- 确定了合作采购的关键商品和服务；例如车辆、货运代理和货物保险。
- 为供应商获得联合国合作机会提供了便利，特别是发展中国家和经济转型国家的实体：通过协调的多机构商业研讨会活动；提高网络信息的可获得性，促进与商会和贸易机构等的伙伴关系。
- 开发了可持续采购工具；准则、指南和培训。
- 在联合国系统内建立了跟踪可持续投标书的框架。
- 定期汇编和共享采购培训机会的概览，供联合国采购从业人员参考。
- 编制并维持了本文件——《联合国采购从业人员手册》。

为协调采购活动，许多联合国组织已制定了正式的合作采购举措。联合国粮农组织（FAO）、农发基金（IFAD）和世界粮食计划署（WFP）的总部均设在罗马。2010 年，这三个机构成立了共同采购团队（CPT）。这三个机构均根据统一的规则和程序运作，对共同采购的总部货物、工程和服务进行联合招标。他们的采购干事会定期开会，以更新共同采购团队的招标计划和讨论共同采购团队的联合倡议。联合招标在三个机构之间平均分配，并根据牵头机构的采购程序进行。

为了提高联合国采购活动的效率和效力，日内瓦的共同采购活动小组（CPAG）正牵头争取简化和统一总部设在日内瓦的国际组织的采购做法。共同采购活动小组的目标是建立更有效、一致且绩效更好的商业做法，并通过批量采购协议为所有成员共同需要的货物和服务降低成本。

共同采购活动小组是小组领导采购策略的成功范例，此策略的基础是汇集经验和调查结果、交流最佳做法并就采购项目进行合作的共同目标。共同采购活动小组正在通过以下方式实现这些目标：

- 在成员组织之间促进采购政策、标准、程序和采购培训计划的标准化。
- 通过集中日内瓦工作地点的采购需求，从规模经济中受益。
- 促进日内瓦各机构之间使用的货物、工程和服务的标准化。
- 通过使成员组织能够受益于其他成员采购活动的成果，提高采购业务的效率和效力。

许多联合国组织在国家层面上建立了共同采购团队。有关此等合作的更多信息，可在 www.ungm.org 知识中心找到。

联合检查组（JIU）就联合国系统内贯穿各领域的采购统一和协调问题，发布了几份报告。联合检查组的这些报告以及其建议，为联合国管理高级别委员会采购网络提供了重要的信息，有助于改进联合国系统内的采购专业和实践做法。

1.6 采购在联合国的专业化

简介

采购是一个国际公认的专业。在联合国系统内，它已从一个简单的“后台”行政采购职能演变成了一个支持成员组织实现关键目标和成果的“增值”职能，越来越多人认为它是一个专业的职能。此外，越来越多的组织将采购提升为战略职能。采购干事和从事或支持采购职能的人员处于深受信任的特殊地位，因此必须坚持高标准的专业精神。发展联合国采购干事的专业和道德能力及资格被认为是联合国采购改革进程的一个重要组成部分。

采购干事的工作环境复杂。他们面临着来自各方的压力——寻求快速响应或具体技术解决方案的终端用户，寻求邀请或合同的供应商，希望资金用途得到解释的捐助方代表或公众，以及认为自己发现采购流程不够透明或存在其他缺陷的各界人士。

《专业能力》和本《从业人员手册》中包含联合国采购干事应当具备的基本技术和程序常识，另外还有每个组织的条例、细则和程序的具体知识作补充。

提高联合国采购干事的专业精神是增加授权和相应责任的基础，这是当前联合国采购改革进程的核心。

目前的培训和认证工作是这方面的一个重要元素，每个联合国组织增加的培训工作也是如此。

员工级培训和认证计划

为了使采购人员更加专业化，许多联合国组织都制定了自己的采购培训和认证计划，其中包括在线培训、内部课程，以及参加其他机构设计的培训计划。这些培训计划包括以下主题：

- 采购计划
- 采购和合同管理中的合同问题
- 人道主义物流和人道主义供应链管理
- 采购中的风险管理
- 供应链管理中的监控
- 长期协议
- 采购中的道德规范
- 可持续采购
- 合同管理和行政

联合国开发计划署提供的培训和认证

联合国开发计划署（UNDP）向联合国系统、非政府组织、国际发展融资机构及其借款人以及各国政府的工作人员提供专门的采购培训和认证计划[5]。提供的正式采购认证课程如下：

- 公共采购初级证书-2 级——CIPS 认证
- 公共采购高级证书-3 级——CIPS 认证
- 战略性公共采购文凭-4 级——CIPS 认证

联合国开发计划署的认证课程获得了英国皇家采购与供应学会（CIPS）[6]认证，保证符合公认的国际资格标准。联合国开发计划署/英国皇家采购与供应学会的初级（2 级）、高级（3 级）和文凭（4 级）认证课程都有针对性，旨在反映联合国有关公共采购的共同规则、政策、程序和最佳做法。完成课程后，学生将获得联合国开发计划署和英国皇家采购与供应学会共同签发的证书，这意味着在该培训计划中获得资格的学生也将获得公认的学分和资格，并有权在英国皇家采购与供应学会的资格制度内继续学习。联合国开发计划署/英国皇家采购与供应学会的培训计划还提供 CIPS 正式会员资格，如访问知识数据库、参与专业团体和网络的权限。

从联合国开发计划署/英国皇家采购与供应学会成功结业的学生可以继续接受英国皇家采购与供应学会直接提供的更高水平的专业资格课程。这些培训计划略微倾向于发达国家的私营部门采购，但在采购和供应链管理领域提供了一个累进且全面的资格认证制度：

- 采购与供应专业文凭（CIPS 6 级）
- 采购与供应高级文凭（CIPS 5 级）
- 采购与供应文凭（CIPS 4 级）
- 采购与供应业务高级证书（CIPS 3 级）
- 采购与供应业务证书（CIPS 2 级）

英国皇家采购与供应学会（CIPS）的知识门户网站提供了获取专业知识、经验、知识和资源的途径，可支持采购和供应管理活动。联合国工作人员可以通过 www.ungm.org 进入该门户网站。

联合国开发计划署还针对联合国的具体公共采购主题和资格要求，提供更通用、专业化和/或跨领域的培训课程。以下课程在全球 15 个不同的培训地点定期提供。这些课程包括：

- 合同和供应商关系管理

[5] www.training.undp.dk

[6] 英国皇家采购与供应学会是一个专业协会，处理与英国采购和供应链管理相关的事务，请访问 www.cips.org。

- 采购策略的制定
- 人道主义组织的供应链管理
- 建筑服务承包中的风险管理
- 项目和采购中的有效谈判
- 个体承包商的承包与管理
- 物流和国际贸易术语解释通则 2020
- 有效的计划和采购协作
- 可持续公共采购
- 采购中的反腐败和道德规范
- 公共采购改革的实施
- 政府采购能力的发展

国际劳工组织的国际培训中心

国际劳工组织的国际培训中心提供基于能力的采购管理培训计划。培训班覆盖所有类别的采购——货物、工程和服务，依据的文件包括：世界银行采购指南；联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）示范法；政府采购协议和/或欧盟采购指令，以及其他地区规定。该中心提供以下领域的采购培训课程：

- 供应链管理：物流、保险单和国际贸易术语解释通则
- 货物、实际服务和咨询服务的采购管理
- 货物和咨询服务的采购管理
- 实际服务的采购
- 工程采购管理
- 公私伙伴关系政策：法律框架和竞争要求
- 高级合同管理
- 可持续采购：社会、经济和环境考虑因素
- 预防和发现欺诈与腐败的采购审核及系统
- 电子采购
- 公共部门治理：采购审核的法律和制度框架
- 公共财政管理
- 公共部门的采购管理

最后，联合国项目事务署提供了一个关于可持续采购的培训课程，该课程是与国际劳工组织的国际培训中心和联合国环境规划署合作开发的，其基础是“为更美好的世界而购买”指南（可访问 www.ungm.org 获取）。该课程可以作为课堂培训提供，也可以通过 www.ungm.org，在线向联合国所有采购从业人员提供。

第 2 章
采购中的道德规范

本章包含以下主题：

2.1 简介 14
2.2 行为准则 14
2.3 管理原则 14
2.4 道德概念和原则 15
2.5 道德风险及其管理措施 17
2.6 采购周期中的潜在风险领域 18
2.7 组织层面的道德规范 20
2.8 供应商层面的道德规范 22

2.1 简介

联合国采购流程涉及大量活动——从采购规划到合同监督和管理。所有采购从业人员必须遵守适用于采购活动的严格道德标准和责任，以保护采购流程的廉正、公平和透明。道德纪律涉及正确和错误行为的概念、道德义务、道德原则和价值体系以及道德品质。大多数与采购有关的原则，即公平、廉正、透明和责任，均以道德为基础。

因此，采购从业人员需要在联合国组织内外的所有业务关系中保持无可指责的廉正标准。在与组织的合作伙伴、捐助者、政府和公众打交道时，必须遵守道德行为，并且应在整个供应链中提倡道德行为。采购干事不得利用自己的权限或职务谋取私利，必须始终维护联合国的形象，提高联合国的地位。 《联合国宪章》第 100 条和第 101 条、联合国《工作人员条例》和《工作人员细则》以及《财务条例和细则》（FRR）规定了联合国工作人员职业道德行为标准。此外，每个工作人员均通过签署“就职宣誓”，同意“*仅从联合国的利益出发，规范自己的个人行为*”。

2.2 行为准则

各组织和职业往往试图通过行为准则来制定行为标准。职业行为准则通常是用宽泛的概念性术语编写的，没有采用具体的情景术语或描述性术语。这种概念性术语给解释留下了空间，并且可能经常看起来模棱两可。采购专业人员不能只遵守法律条文或任何行为准则中的具体措辞，而是应该遵循法律中的精神，以及守则所表达的更广泛概念。许多采购组织之所以避免采用详细和具体的守则，一个原因在于这类守则可能会给人一种印象——没有具体禁止的任何事情都是允许的，或者没有具体提到的任何事情都是不重要的。

无论决策者如何努力，也永远无法在法律、守则、条例、规则或其他书面要求中一一列出采购干事需要就允许或适当的行为以及禁止或规避的行为了解的所有内容。因此，采购干事有必要了解守则、法律或规则的用意。

联合国系统关于道德和行为标准的主要条例和细则，载于秘书长公报《联合国工作人员的身份、基本权利和职责》（ST/SGB/2002/13）、《国际公务员行为标准》（2002 年 1 月）以及上文所述的《联合国就职宣誓》，其访问网址是 http://www.un.org/en/ethics/。

此外，采购条例和细则源于每个联合国组织自己的财务条例和细则，而且这些财务条例和细则明确指出，在行使采购职能时必须考虑以下原则：符合组织最大利益；最高性价比；责任、廉正和透明；公平和有效竞争。

虽然个体承包商不具有联合国官员的身份，但在从事与联合国有关的业务时，个体承包商必须遵守 www.ungm.org 中的《联合国供应商行为准则》，进一步讨论见下文第 2.7 节。

2.3 管理原则

根据牛津简明英语词典 ，管理者是“*受雇管理他人财产的人*”。当管理者是联合国工作人员时，花费来自联合国会员国和其他各种公共来源的钱是一种特殊的管理方式，其管理委托给了国际采购干事。这项

责任无比巨大，这些资金只能根据每个联合国组织的条例和细则使用，不应为了个别工作人员自身的方便而偏离这些条例和细则。

所有联合国官员都必须对联合国、《联合国宪章》、条例和细则表现出最大的忠诚，超越他们个人的喜好和利益。这个要求简单直接不妥协。然而，联合国工作人员并不总是容易行使高标准的职业责任。它要求联合国工作人员每天作出明确的判断，确保自己的专业实践和外部关系符合规定条例和细则的精神和条文，以及更广泛且更难界定的道德标准。

联合国采购干事可能面临相互抵触的压力。满足采购中加快周转速度、提升质量和降低价格的要求的压力，可能与以最大责任和道德标准履行自身职责的压力相抵触。因此，每个联合国采购干事的主要职责是秉持最高标准的专业精神，尊重组织的价值观、目标和利益，履行其采购职能。这意味着采购干事必须遵守公平、公正、透明、管理的原则，避免利益冲突和任何不当行为或类似的感觉，尊重并运用组织的相关政策、规则和程序。

2.4 道德概念和原则

无论是何组织，其职业道德行为标准都包含一些典型特征，包括以下承诺：

- 对条例和细则的忠诚和尊重
- 廉正
- 公正、公平和透明
- 保密
- 避免出现不当行为
- 尽职尽责

对条例和细则的忠诚和尊重

联合国采购干事被赋予了最高标准的忠诚和谨慎义务。在签署“就职宣誓”时，联合国工作人员承诺：

“本着忠诚谨慎、正心诚意执行联合国国际公务员的职务；律己从公，只为联合国的利益着想；在执行职务时，决不寻求或接受任何政府或本组织以外任何当局的指示。”

因此，联合国采购干事应该：

- 支持符合组织利益的决策，即使这些决策不受欢迎。
- 理解与其职业和组织相关的条例和细则。
- 理解条例和细则必要的原因，以及必须遵守这些条例和细则的原因。
- 根据其规则的意图进行解释和应用。
- 能够有效和高效地履行采购职责，并遵守相关规则。

有关要求的允许例外情况应保持在最低限度，并给出充分的理由，做好充分的记录。如果必须重新考虑或修改条例或细则，采购干事应通过既定渠道，采用适当的程序提交建议的修订，并附上完整的文件，解释和说明拟议的修改。在此过程中，必须遵守现有的条例、细则和程序。采购干事必须根据规定的程序始终如一地执行规定的任务，发挥领导作用，帮助同事和利益相关方理解和遵守这些程序。

廉正

联合国采购干事应该保持高水平的廉正标准和道德价值观。国际公务员制度咨询委员会认为，廉正“即便不是最重要的行为标准，也是基本的行为标准之一”，这一点“在《联合国宪章》第 101 条中得到了强调，并在专门机构基本文书的相应条款中得到了明示或暗示。”其报告中解释道：

“庄严载入《联合国宪章》的廉正概念涵盖国际公务员行为的所有方面，包括诚实、真实、公正和廉洁等品质。这些品质与同样庄严载入《联合国宪章》的能力和效率一样，是基本品质……”

文化差异，包括国籍、民族、行业或职业，必须放在一边。必须允许超越这种差异的一般廉正原则占上风，特别是在联合国采购干事进行的商业交易中。对于国际市场上的采购干事来说，廉正意味着相信公众的信任非常重要，以致于不能妥协。因此，采购干事应通过以下方式表现出廉正：

- 做决定不考虑个人利益。
- 在决策时抵住政治压力。
- 确保官方权力或权限不被滥用。
- 在日常行动中展示联合国的价值观，包括公正、公平和诚实。
- 采取迅速有效的行动来处理不专业或不道德的行为。

公正和公平

在国际公务员制度咨询委员会的一份报告中，“公正”是一项关键要求。报告中指出：

“公正意味着客观、不偏不倚、包容和克制——特别是在出现政治或宗教的争端或分歧时。工作人员的个人观点和信念仍然不受侵犯，但他无权要求任何个人‘站队’，不能以党派身份参与争端，或公开表达自己对争议性问题的态度——无论是作为个体还是作为一个团体的成员。正如公正的做法会使秘书处变强一样，一再出现偏袒或偏见将对组织造成严重伤害。”

在公正和公平的背景下，采购干事应该抛开个人和组织的所有偏见，对所有供应商运用相同的评估标准（平等对待）。例如，如果一个供应商要求提供额外的信息，那么所有供应商应该同时收到相同的信息。或者，如果一份标书在评估过程中被取消了资格，并且将标的授予了下一个价格最低的标书，则该标书被取消资格的原因必须统一应用于所有标书的评估。公平意味着合理和公正，以专业、公事公办的礼仪对待每位联合国供应商，并严格遵守交易的政策和程序。

透明

透明意味着无遮无掩。由于公共采购涉及公共资金的使用和会计，透明也许在所有采购活动中都至关重要。所有交易都要接受审查，但并不是所有组织都会执行联合国这种程度的审查。因此，采购干事必须始终以所有审查都不会损害联合国、其领导人、成员组织、工作人员或计划的方式行事。

透明有两个层次：内部审查和外部审查。内部审查是联合国内部透明，例如内部审核员进行的检查。它旨在确保联合国合规干事遵守联合国自己的标准。它让一个组织能够确定在透明方面是否存在需要解决的问题，并就可能需要采取的步骤向他们提供建议。外部审查涉及联合国以外的透明，比如会员国、新闻界、外部审核员或其他外部观察员的检查。这个概念指的是几乎所有人都可以观察联合国活动，并且看到联合国是如何开展业务的。

只有当某个内容确实属于机密性质时，比如属于供应商的专有数据或授予合同前正在评估的建议书，保密才会优先于透明。不过，保持一个整体透明的采购流程，仍然至关重要。采购干事在行事和履行自身职责时，应始终将自己的工作可能会受到公众监督一事谨记于心。

保密

采购流程中处理的信息性质微妙，比如产品定价、营销策略等，因此联合国的采购需要额外考虑保密性。采购流程中处理的数据如果具有保密性，那么违反保密规定可能导致联合国的信誉受损，并给政府、合作伙伴或供应商灌输不信任感。《2001 年国际公务员行为标准》的“行为准则”中，以及 ST/SGB/2002/13 条例 1.2 (i)和第五部分第 35 条中，多次重复了保密概念。其中指出：

“披露信息可能会严重损害组织的效率和信誉。国际公务员有责任在所有公务事项上行使酌处权。未经授权，不得泄露机密信息。国际公务员因官方职位关系而获得的信息，如果尚未公布，不得利用该消息谋取私利。这些义务不因离职而终止。”

保密似乎与透明的概念直接矛盾，但在此语义下，保密意味着采购流程的进行方式需要清晰透明，但真正的专有数据需要保密。

避免出现不当行为

在私营部门，组织领导层的意愿或标准会影响组织的形象。员工的行为是根据合法性和所有者或客户的满意度来判断的。但是，国际公共部门采购干事必须遵守更为保守的标准。联合国采购干事必须不断了解外部观察员对自己行为的看法，并且其行为应始终表现得当。

在“实际”意义上正确行事是不够的；还必须避免表面上不正当的行为。在判定什么正当、什么不当时，并非每个社会都是采用的相同标准或传统。关键是要认识到表面上的文化差异，并以最保守的方式预测

哪些行为可能被视为不当行为。增加这种表面上不正当行为的维度，给采购专业人员赋予了额外的责任。人们对采购干事行为的看法，可能就是重大丑闻的基础。如果丑闻基于的是误解和错误信息，可能损害一个组织实现其任务的效力。在国际环境中，这种损害可能是巨大的，并且会对组织的信誉产生长期影响。

尽职尽责

在联合国采购中，尽职尽责是指谨慎、充分地履行职责，避免粗心大意的做法或方法。尽职尽责要求采购干事不遗余力地开展所有活动。例如，尽职尽责的联合国采购干事应该：

- 检查潜在供应商的证明书。
- 制定公正的评估标准。
- 仔细分析收到的标书。
- 避免为了方便而偷工减料。

2.5 道德风险及其管理措施

采购流程中常见的一些道德风险包括：利益冲突；欺诈；腐败；胁迫和共谋。下文解释了每种类型的道德风险。

利益冲突

在与采购道德有关的风险情况中，利益冲突是一种非常常见的风险。利益冲突可以是指联合国利益与联合国采购干事私人或个人利益之间的直接冲突或相互排斥的冲突。当工作人员的私人利益，如外部职业关系或个人财务资产，干扰或似乎干扰其作为联合国官员恰当履行其专业职能或职业义务时，就会发生利益冲突。在采购环境中，个人投资和资产等私人利益，政治活动或其他外部活动，从联合国离职后的就业，或者收受可能给工作人员施加义务的礼物，都可能产生利益冲突。

如果一名工作人员可以从其决定中直接或间接获益，或者允许第三方从其决定中获益，包括家人、朋友或他们喜欢的人，也可能产生利益冲突。

在采购环境中，可能发生三种类型的利益冲突。

- 实际利益冲突——一名工作人员在工作中受其私人利益影响时。
- 感知利益冲突——一名工作人员似乎会在工作中受其利益影响时。
- 潜在利益冲突——一名工作人员未来可能会在工作中受其私人利益影响时。

在采购环境中，联合国采购干事应该：

- 立即声明任何潜在利益冲突。
- 不得将在履行职业责任期间获得的信息用于谋取个人利益。
- 披露并处置所涉及的财务利益。
- 退出自己可能有利益冲突的任何采购流程。

声明

良好做法是让参与采购流程的官员，包括参与开标小组、评标委员会或合同委员会的官员，在履行职责之前签署一份无利益冲突声明。只要采购过程中出现利益冲突或利益冲突的表现，都必须始终坚持诚实、真实、公正和廉洁。

礼物和酬金

联合国采购干事必然会面对一个常见的利益冲突情况——是否接受供应商、合作伙伴或政府的礼物。在私营部门，向顾客赠礼是一种非常常见的做法。它是一种基于普遍互惠感的营销策略：如果我们得到某样东西，我们就会觉得有义务付出别的东西作为交换；也就是说，没有所谓的“免费午餐”。供应商通常会针对联合国具体组织的活动，提供不同类型的礼物，例如易逝品、招待、免费培训课程，或者展览、公平交易等体验，有时也赠送实物等等。

秘密礼物并不总是容易被发现。例如，供应商可能提供免费的培训活动，而这种有可能被视为对组织有

益。不过，应该非常仔细地审查接受此类礼物的影响。接受该礼物会让一家公司的获益超过其他公司吗？接受礼物对竞争对手公平吗？

在特定情况下如何表现，以及什么行为才是适当的，其实很难判断。接受礼物、荣誉或其他心意，会影响采购干事的独立性和公正性。这种情况可能会损害该工作人员的廉正和联合国的声誉。收受礼物也会与工作人员的忠诚度相冲突，或者提高送礼者的期望。

大多数联合国组织对不道德行为和腐败行为，包括贿赂、勒索、胁迫、欺诈和共谋，都采取的是“零容忍政策”。在实施这项政策时，大多数联合国组织都禁止其工作人员收受任何可能诱使或被认为诱使该工作人员采取任何妨害独立或公正的行动的任何礼物或报酬。该政策适用于礼物和其他报酬的方式如下所述：

来自政府

通常，联合国工作人员不能接受来自政府的任何荣誉、勋章、优惠、报酬或礼物。但是，如果拒绝一份意料之外的礼物会给联合国组织造成尴尬，工作人员可以代表该联合国组织接受，然后向秘书长或该组织的执行主任（视合适情况而定）报告，并将礼物交托给他们。

来自非政府来源

虽然在征得秘书长事先批准后，可以接受非政府来源的荣誉、优惠、礼物或报酬，但这种批准只在特殊情况下才会作出。

来自有合同关系或寻求合同关系的任何来源

对于与联合国有业务往来或寻求与联合国建立合同关系的个人或实体，工作人员收受其礼物会构成利益冲突。联合国工作人员不得接受来自此类来源的任何东西。本条规定没有例外。

赠送或许诺礼物

在工作场合交换礼物，可能被认为是以影响其专业判断为目的而给予的恩惠。联合国工作人员不能以影响接收者的官方行动为目的，向其他工作人员或第三方提供任何有价值的东西，如礼物、优惠或其他个人利益。如果不期望对方以任何官方行动作为回报，工作人员可以提供生日礼物等礼物。

为避免出现与礼物/酬金或其他荣誉相关的道德问题，采购干事应该采取以下措施：

- 确保所有与联合国合作的供应商和承包商都了解联合国关于送礼的严格政策。
- 拒绝联合国供应商提供的任何餐饮、票券、差旅费或其他招待。禁止接受。
- 依据 ST/AI/2010/1 规定，登记并处置意外送达且无法退回的礼物。该文件是给联合国工作人员的一份指南。
- 避免代表外部实体分发名片、宣传册或任何其他类型的商务邀约。
- 切勿将代表联合国组织接受的礼物用于个人用途。
- 无论出于何种原因，都不能以官方身份接受任何个人或实体作为礼物赠送的现金。

一些联合国组织可能有自己关于礼物的准则，各联合国采购干事有责任了解和运用各自组织的准则。

2.6 采购周期中的潜在风险领域

采购干事在与商业惯例可能不同于联合国组织的供应商打交道时，会面临许多风险。任何类型的采购活动都可能出现造成道德困境的情况，但在高价值/高风险采购中，其影响会更大。无论采购活动价值几何，都必须始终坚持最高标准的道德行为，确保采购流程的诚信。

下表列出了采购周期中一些与道德有关的潜在风险领域。

表 1：潜在风险领域

风险领域	解释和示例
预算	缺乏适当的预算控制，例如在没有为每一笔资金分配特定用途时，可能会为欺诈和腐败的发生提供必要的资金。
财务审批政策	如果没有定期审计和严格的管控措施，工作人员就有机会欺诈性地使用自己的权限，或者误用他人的权限。

感觉性需求	需求可能无中生有，也可能伪造。
规范编制	• 规范可能编得有利于特定的供应商。 • 在招标过程中，对规范的澄清可能只提供给某一受邀人。
评标标准	收到标书后，编写或修改评标标准，从而有利于特定供应商。
资格预审	这一过程可能用来限制竞争领域，使支持的供应商获得优势。
招标/寻源	这一过程可能通过邀请已知不符合要求或资格的公司投标，或者不同时向所有投标人发送完整规范的方式，给人营造一种竞争的假象，但实际上并不存在竞争。
评标	这一阶段的欺诈主要发生在未事先约定客观评估标准的情况下，也可能发生在技术人员能够利用其专业知识误导评标团队其他成员的情况下。
谈判	可能在谈判过程中，向支持的供应商提供帮助或有用的信息。
授予合同	供应商可能会通过故意欺诈行为或采购人员的不称职来寻找欺诈机会。 采购人员可能人为拆分合同，不超过组织对合同委员会审查设定的阈值，或者将更多合同授给偏好的供应商。
授标后变更规范	允许供应商对修改后的规范收取更多费用，从而增加利润。
下订单和半收货	示例： • 允许货物交付不足或不符合规范 • 伪造虚假货物入库票据。 • 故意过剩订货 • 允许库存减少，以致于必须处理价格更高的紧急订单
发票证明	故意多收费，倒填订单日期以从价格变动中获利，重复支付，未坚持或监控保留金。
分散采购组织	将权力下放给了大量人员，使得中央采购职能难以对各分散单位的情况进行全面控制和了解。虽然权力下放往往可以提高效率和降低成本，但也可能增加腐败的风险。

不道德行为的潜在警示迹象

一些典型的迹象可能表明或警示不道德行为的存在。包括但不限于以下内容：

- 偏离正当程序
- 记录保存不良：丢失文档文件
- 采购人员生活奢侈
- 抵制审计和不愿意授权
- 只有一个人专门处理供应商
- 保密
- 独裁式管理风格
- 与供应商召开不必要的会议
- 供应商不愿投标

阻碍一个人做出道德决定的，既有内力，也有外力。外部力量包括政治压力，遵循群体规范，做组织鼓励的事以及别人告诉的事。内力包括个人的私利和贪欲，对报复和恐吓的恐惧，以及道德上的无知和盲目。

以下是联合国工作人员在做出道德决定时应该考虑的六步道德决策模型。

- 评估局势，确定自己知道的事实，检视自己的认识
- 考验道德。哪些是利害攸关的道德问题？
- 帮助受影响的人。谁是利益相关方，他们在这种情况下，可能受到怎样的影响？
- 确定规则。确保遵守组织的行为准则
- 如有必要，寻求建议和指导
- 维护道德。做出最好的决定并采取行动。确保决定对所有利益相关方都公正公平

除了上述六步流程之外，联合国工作人员还应考虑该决定是否符合其组织的政策、程序和准则，是否能被适用的法律法规所接受，另外还应该确保该决定符合其组织采纳的普遍原则和价值观，符合工作人员对权利、公平、透明和公正的定义。

联合国工作人员不必独自做这些艰难的决定。每个联合国组织都有许多资源，包括道德操守办公室或小

组，这些资源旨在帮助工作人员解决工作过程中可能出现的道德问题。当局势不明朗并且有存在道德问题的原因时，寻求建议总是最好的。

最佳做法

为了努力防止不道德行为，采购干事在持续采购活动中的最佳做法是：

- 拒绝与投标人一对一会面（始终有两名联合国工作人员在场）。
- 仅在正常工作时间开展业务。
- 邀请供应商到会议室见面，而不是邀请到单独的办公室。
- 为所有与供应商召开的会议，制定议程和做好会议纪要。

2.7 组织层面的道德规范

在组织层面也有表明道德行为可能存在不足的警示迹象，其中一些如下所示：

- 没有沟通组织的期望
- 对关键员工过于信任
- 缺乏适当的授权程序——例外太多
- 组织结构发生变化
- 有危机管理倾向
- 系统设计不良/没有——流程只是随着时间的推移而“演变”
- 会计人员工作经验不足或疏于职守。

防止和发现不道德行为的组织工具及机制

除了联合国工作人员个人有责任采取道德行为和遵循最佳做法之外，还有一些组织工具和机制可用于防止和发现不道德行为，如下所示。

管理层责任

管理层应该在日常事务中保持最高的廉正标准。如果高级管理层的行为不正，腐败和欺诈将蔓延到各个层级。管理层的责任是树立最高廉正标准，成为组织中每个人效仿的榜样。管理者还应该向员工指出正确的行为，划清可接受行为和不可接受行为之间的界限。

此外，管理层还对其指挥下的运营和资产负有最终责任。他们有责任确保组织建立必要的程序和控制体系，从而确保最大限度的安全，将腐败和欺诈的风险降至最低，这也符合他们的利益。

道德规范

所有联合国组织都应该在行为准则或道德规范中，非常明确地记录希望工作人员采取的行为类型，以及组织无法接受的行为，这点相当关键。各组织还应该颁布和执行自己的道德规范，营造出道德行为的氛围，这同样重要。

组织程序

为防止欺诈和腐败，组织应该制定以下组织程序：

程序	内容
录用前筛选	在录用每位求职者及允许其进入场所和资产之前，都应该检查其背景。
信息的保密和保护	实行“清理办公桌政策”，为所有员工提供安全的文件柜，足够数量的碎纸机，安全处理所有废纸。
数据安全标准	• 应该为所有数据处理资源引入相应程序。 • 应该说明最低标准。
事件报告	所有员工都应该有责任报告丢失和安全事故。所有事件，无论多小，都应该报告。

人事政策和程序

公平、公开、高效的人事政策和程序会减少组织面临的欺诈风险。联合国各组织应在其人事政策和程序中考虑以下因素：

政策和程序	需要考虑的因素
工作说明	安全责任应该被拟入合同和工作说明中。
教育和培训	• 通过意识培训，可以澄清何为道德行为，何为偷工减料和欺诈。 • 培训计划可以采用关于组织商业道德和安全政策的手册，业务通讯（包括关于所发现欺诈和所吸取教训的报告），以及影片和视频来支持。 • 新员工入职培训应该覆盖安全主题。
调查	• 对涉嫌或报告欺诈或违反安全规定的事件进行调查的组织规则，包括员工协助此等调查的义务。 • 刑事犯罪事件或给予纪律处分的原因，应该引起全体员工的注意。

会计控制

会计系统的廉正是防止欺诈的一个关键要素。控制措施应该确保进出组织的所有货物和设备明细均记录在了连续编号的文件或计算机记录上，并且记录变动的文件副本均得到了安全保存。应该最大限度地利用数字手段的控制措施。

批准会计事项的权限级别应该有明确规定并定期审核。每个系统应该定义要对丢失、错误和隐瞒负责的人。应该明确划分责任领域并加以实施。账簿和记录应该像组织的所有资产一样受到保护。

职责分离

这是防止欺诈最基本且最有效的方式之一，因为它消除了“闭环”的可能性。闭环是指一个人同时拥有预算、供应、订购和支付的权限。每笔交易都应该分为几个阶段，且不应该给予任何处理所有阶段的权限。为确保采购流程公平透明，所有采购责任必须与支出和会计活动分开（包括对供应商的选择）。

控制系统

采购控制系统会保护诚实守信的买方和供应商，避免其遭受虚假不实的指控，鼓励他们诚实有效地工作，同时防止和发现腐败。一般很难在控制不足和控制过度之间实现适当的平衡。许多组织的控制系统要么过于严格，要么过于宽松。一个有效且平衡的控制系统需要具有灵活性，既允许诚实守信的买方和供应商高效运作，同时又最大限度地降低不诚实风险。

采购控制

向所有参与采购的工作人员提供的手册中应该规定采购程序。应明确规定不遵守采购程序的程序、权限、责任和处罚。为特定采购活动制定策略时，应该考虑以下因素：

- 应明确规定合同和订单必须开展竞争性招标的阈值，并强制执行。
- 应该尽可能避免即期、短期或紧急订单。
- 如有可能，应该避免成本加成合同，但如果无法避免，应该特别注意核实供应商的费用。

财务审批政策

应该向所有相关工作人员明确传达采购行动的财务审批政策。应该界定滥用的后果。审批级别不应该人为设定得太低，而应该定在足以让员工实现高效工作的现实级别。

所有招标文件以及所有合同和采购订单都应该包含标准合同条款以及标准格式。应该制定采购中使用的标准格式。

对收到的货物和服务的控制

如上所述，采购周期中存在几个与道德有关的潜在风险。控制货物的接收和储存是消除欺诈机会的一个重要方面。这些风险可以采取多种措施来规避。联合国组织应该有一个可以审核的系统来接收货物及检验所收货物的质量和数量，应该有适当的程序来报告和记录货物数量的变化以及任何质量缺陷，如损坏或破损。如果数量较大，组织应采用抽样系统来检查供应商装运货物是否准确。负责接收货物的联合国工作人员应受过检验所收材料质量的适当培训。

此外，只能接受有获授权采购订单或合同作证的货物或服务。联合国组织必须建立一个系统来核实收到的货物或服务是用于合法未结采购订单的。这需要将接收事务中输入的采购订单编号与组织采购系统中包含的记录进行匹配。

联合国各组织还应定期系统地监督其供应商，确保其实际履约情况符合预期。履约报告包括：按时交付的百分比、装运货物准确程度、产品质量以及与原始预测成本相比的实际履行成本。

联合国组织所维持的所有储存区域都应该是安全的，仅允许获得特别出入卡的授权人员进入。组织还应该有一份电子日志，专门记录存入和离开储存设施的物品，并且应该定期进行抽查。应该安排一名联合国指定工作人员负责监督常用物品的库存数量，确保定期购买此类物品，以免需要在紧急关头购买。

2.8 供应商层面的道德规范

行为准则、联合国声明和合同通用条款

联合国组织在供应链中提倡道德行为是至关重要的。《联合国供应商行为准则》（见第 2 章“采购中的道德”）得到了联合国所有组织的全面支持，是根据《联合国宪章》中概述的核心价值观制定的。希望与联合国组织开展业务的所有供应商都应遵守该行为准则。

联合国组织还希望其所有供应商遵守联合国全球契约的原则（见第 14.3 节）——这些原则源自于《世界人权宣言》;《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》;《关于环境与发展的里约宣言》; 以及《联合国反腐败公约》。如果供应商怀疑任何过程输入的供应商可能违反这些文件中包含的任何承诺，则该供应商需要通知联合国。

此外，供应商有义务遵守联合国组织的通用条款，这些通用条款是每份联合国合同中不可分割的部分（“采购”内容见第 6 章），并且包含关于地雷、童工、性剥削和工人基本权利的具体规定。另外，联合国致力于仅与同样尊重基本人权、社会正义、人类尊严并且尊重男女权利平等的，秉持相同价值观的供应商开展业务。下表列出了供应商行为准则中涉及的问题类型。

1	供应商关系	12	健康和安全
2	提倡行为准则中的原则	13	地雷
3	分包	14	环境
4	结社自由	15	化学和危险材料
5	强迫劳动	16	废水和固体废物
6	童工	17	气体排放
7	歧视	18	最大限度减少浪费和回收利用
8	工作时间	19	腐败
9	报酬	20	利益冲突
10	人权	21	礼物与招待
11	骚扰、粗暴或不人道的待遇	22	离职竞业限制条件

联合国工作人员和供应商的不道德行为

欺诈、贿赂、腐败、胁迫和共谋的情况可能同时涉及联合国工作人员和供应商。下文和第 11 章“供应商制裁”介绍了这些不同类型的不道德行为。

欺诈

欺诈是指为了获得财物或其他方面的利益或为了逃避义务而有意或罔顾后果地误导或企图误导一方的行为或不作为（包括歪曲事实）。在采购方面，这种做法可能是为了影响竞争性选择过程或合同的签订。采购中有四种常见的欺诈场景：

- 负责采购的人员欺骗自己的雇主。
- 供应商欺骗自己的客户。
- 供应商和采购人员合作欺骗采购人员的雇主。
- 采购人员靠供应商谋取私利。

采购中的欺诈示例，例如一名或几名联合国工作人员在联合国组织的名册或系统中建立一个虚拟公司或供应商账户，然后通过欺诈性合同、发票和/或付款从组织窃取私利。

贿赂/腐败

贿赂和腐败涉及直接或间接地提供、给予、收受或索取任何有价之物，从而影响另一方行为的做法。贿赂可能包括直接给予现金或个人好处，承诺稍后付款，或收受人可能认为有价值的任何其他事物。采购流程中的贿赂或腐败示例，例如供应商向采购干事或申购人提供金钱或有价之物，以换取在联合国组织发布招标之前获得该标的的规范和/或可用预算。提前获得这些信息让供应商在准备标书时，比其他供应商更有优势。

常见的腐败类型有两种：

方法	内容
直接	• 向采购干事支付现金以清偿其个人债务，或者为了采购人员的利益而向第三方支付现金。 • 直接向采购人员或其家庭成员支付支票，或者向采购人员有利益关系的企业支付支票。 • 支付支票以清偿采购人员的个人债务。 • 股份和股票期权。 • 免费或打折的商品或服务。
间接	• 雇用采购人员的家庭成员，或者以顾问的形式雇用采购人员。 • 承诺未来提供相同的要约。 • 对采购人员有利的内部信息。 • 勒索或暴力威胁。 • 安排参观展览会或参观供应商工厂的免费旅行和提供差旅费。 • 邀请参加娱乐活动。

胁迫

胁迫是直接或间接地损害或伤害，或威胁损害或伤害任何一方或其财产，以不当影响该方行为的行为或不作为。胁迫的示例，例如供应商利用其所掌握的关于一名联合国工作人员的信息，要挟其不正当地履行其采购职能，从而向供应商提供不正当的好处。不正当的好处可能是提前了解即将进行的招标细节，或者让组织接受质量较差的货物或服务。

共谋

共谋系指双方或多方为达到不当目的而制定的计划或达成的约定，包括不当地影响另一方的行为；在采购方面，两个供应商之间的共谋可能被设计成人为确定不具竞争力的价格。它也可以指供应商和联合国工作人员之间的约定，以通过限制供应商名单或将竞争限制在特定地理区域来操纵采购流程。此等做法可能涉及同时有利于供应商和联合国工作人员的“回扣”或贿赂。

两个或两个以上供应商的共谋示例，例如为压制和消除对合同的竞争而“操纵价格和操纵投标”。操纵价格是指一个或多个投标人同意不提交投标书的一种协议，操纵投标是指两个或多个投标人同意提交预先约定的投标书。此等计划通常属于以下一个或多个类别：

- **抑标**：一个或多个原本计划投标的供应商同意不投标，或已经投标的供应商同意撤回先前提交的投标书，从而让指定竞争对手的标书中标。
- **围标**：供应商之间达成协议，其中至少有一方同意提交标价过高以致于无法中标的投标书，或者在投标书中加入联合国组织无法接受的特殊条款和条件。这种投标书旨在给人营造一种真实的竞争性投标印象。
- **轮流中标**：多个供应商提交投标书，但约定轮流担任低价投标人。
- **分包**：供应商同意不投标或提交不符合要求的投标书，以换取中标人的分包合同。

不合规的后果

廉正就是即便没人关注，也坚持做正确的事。我们不仅希望采购人员诚实，行事良好、适当且道德，而且原始的实际问题是如果你做错了事，你很有可能被抓住。一旦你被发现违反了细则、条例、政策、标准、公告或行政通知或当地法律，就可能会受到纪律处分，包括降级、失去特权、立即撤职、终止合同，甚至有可能因为可能的刑事诉讼而被移交给当地有关部门——视违规情况而定。

举报责任

看到就说出来，意味着什么呢？管理层必须保持开放、直言不讳的文化，让工作人员和其他人可以带着任何性质的担忧来找他们，不必担心自己会因此受到惩罚。只要看到或怀疑有联合国工作人员、其他人员、供应商、合作伙伴、政府官员、非政府组织或任何其他人正在或已经采取不当行为（或者从他人处收到可信信息，使你相信可能存在不当活动，如骚扰、欺诈或腐败等），就有义务举报涉嫌不当行为，并且不必担心报复或惩罚。

告诉你的上级，如果对向上级提出有担心，则告诉其他管理者。或者，审核和调查办公室专门为此设立并保持了一条调查热线；举报错误行为人员的可以选择匿名（只有在工作场所骚扰或滥用职权的情况下，受害者才必须表明自己的身份）。最后，大多数联合国组织都设立了道德操守办公室，举报者可以向其寻求秘密建议和指导。联合国工作人员应该熟悉本组织关于采购道德规范的政策和程序。

杜绝报复

联合国各组织积极促进“揭发”，这意味着鼓励工作人员站出来，检举揭发可能的不当行为、欺诈、腐败、骚扰、滥用职权、歧视或其他错误行为，以及提出善意的关切。在联合国内，把善意的举报视为一种积极的行为——因为这是在保护组织的最佳利益，因而营造了一种开放的环境。事实上，根据联合国《工作人员细则》第 1.2(c)条：

“工作人员有义务向负责采取适当行动并配合正式授权的审核和调查的官员举报任何违反组织条例和细则的行为。任何工作人员不得因其他工作人员履行此等职责而对其实施报复。”

因此，我们鼓励工作人员秉着善意原则举报错误行为，并且不必担心报复或报仇。不能因为工作人员履行其职责而对其实施惩罚。我们也建议各位领导支持这种直言不讳、开门见山的文化，让员工可以放心地将自己的担忧公之于众。道德操守办公室有权保护工作人员、承包商、实习生和志愿人员，避免其因为善意举报不当行为或配合正式授权的审核或调查而遭到报复。记住，报复本身就是不当行为。如果你认为自己因举报不当行为或配合审核或调查而遭到报复或报复威胁，请联系您所在组织的道德操守办公室，寻求秘密建议和指导。

结论

正如本章所明确说明的，采购流程的不同阶段存在许多发生不道德行为的潜在机会。关键是所有相关方共同努力，确保采购流程公平透明。相关方包括组织、联合国工作人员（特别是采购人员）和供应商。培训对所有联合国工作人员也很重要，对新加入联合国组织的工作人员也很关键。各组织还应该要求工作人员定期参加道德操守巩固培训课程，从而强调道德行为对工作环境和组织信誉的重要性。工作人员还应该熟悉其本组织的道德政策和其他相关文件。

第 3 章
风险管理

本章包含以下主题：

3.1 简介 25
3.2 采购中的风险 25
3.3 风险管理过程 26
3.4 风险管理的好处 32
3.5 采购过程中的风险和风险管理 32

3.1 简介

所有组织都面临着多重内部因素和外部因素，因此给他们实现目标的能力带来了不确定性。这种不确定性对组织目标的影响就是“风险”。无论是在商界还是在公共部门，风险都无法完全避免。相反，风险就存在于组织运作的正常工作环境中。

联合国各组织的任务涉及多个合作伙伴，挑战着人道主义，覆盖不同的发展背景和广泛的地理范围。联合国组织在这种复杂的环境中开展工作，本身就存在风险。因此，关键是认识风险并将其降低或减轻到可接受的水平。一个联合国组织的总体目标应该是就风险意识、风险情报和风险管理达成共识，促进一致应对方法的提出。

过去几年对风险越来越关注，国际标准化组织制定了一项国际标准——ISO 31000:2009(E)，提供了风险管理的原则和准则。国际标准对风险的正式定义是“不确定性对目标的影响”。[7]

国际标准建议“*各组织制定、实施并不断改进一个框架，其目的是将风险管理过程纳入组织的总体管理、战略与规划、管理、报告流程、政策、价值观和文化中。风险管理可以在任何时候应用于整个组织的多个领域和级别，也可以应用于特定的职能、项目和活动。*”[8]

国际标准的主要原则是风险管理：

- 创造和保护价值
- 是组织所有流程中不可分割的一部分。
- 是决策的一部分
- 明确提及不确定性
- 系统性、结构化且及时
- 基于现有最佳信息
- 透明且包容
- 动态、迭代且响应变化
- 促进组织的不断进步[9]

3.2 采购中的风险

在采购方面，风险系指因不确定性而遭受损失的风险。采购流程的每个阶段都包含多个具体的风险和后果（见下文第 3.5 节）。管理这些风险是每个采购干事职业责任的一部分。

风险在一定程度上是可以管理的。有些风险管理措施基于应用于所有活动的采购流程的质量，而有些措施则可能针对某些采购类别中固有的具体风险。了解采购流程中面临的主要风险类别有助于评估风险，以及制定和实施减轻这些风险的措施。采购中，主要风险影响的领域如下：

[7] 关于 ISO 31000:2009，请访问 http://www.iso.org/iso/home/standards/iso31000.htm
[8] 关于 ISO 31000:2009 (E)，请访问 http://www.iso.org/iso/home/standards/iso31000.htm
[9] 关于 ISO 31000:2009 (E)，请访问 http://www.iso.org/iso/home/standards/iso31000.htm

- 总成本
- 交货计划
- 所交付货物和服务的质量

次要风险影响的领域如下：

- 组织的绩效
- 采购人员的专业地位
- 政治后果——组织的形象[10]

风险管理必须整合到组织的所有实践做法和流程中。管理风险是一个有逻辑的系统性过程，在做出决策时应该用风险管理过程来提高履行的效力和效率。风险应该在采购规划的最早阶段考虑。采购干事和其他相关工作人员应该在确定需求、编写规范和进行市场调查的过程中，制定识别、分析、评估和处理风险的计划。此外，应该向采购涉及的工作人员分配和传达风险管理责任，以便他们能够承担责任。很多时候，风险的早期识别都导致了对规范和合同文件的修订。[11]

3.3 风险管理过程

根据 ISO 33000 (E)，风险管理需要“采取协调的活动，在风险方面指导和控制组织”。[12]它试图通过降低以下方面来减轻风险的影响：

- 发生的可能性，和/或
- 后果/影响

风险的可能性和后果都能通过主动规划、监控和其他适当的措施来减轻。

无论是在一般情况下还是在具体情况下，采购干事都应该识别和分析项目寿命内可能出现的所有风险因素，然后决定最适合每种风险或风险组合的管理对策。风险管理分为几个阶段，下文将进一步描述。

- 确定环境
- 识别风险
- 分析风险
- 评估风险并确定风险的优先级
- 监控和审查风险

确定环境

要管理风险，组织需要首先确定其运作的环境。这需要对风险管理的目标、目的、价值观、政策和战略有清晰的认识；明确各利益相关方的需求，并分析将对组织风险产生影响的外部和内部环境。外部环境是组织运作所在的外部环境，包括文化、社会、政治、法律、监管、经济和环境因素等。内部环境包括管理、组织架构、职责和责任、政策、目标和战略、信息系统、风险胃纳和风险文化等。

组织采取上述措施后，就需要制定标准来评估风险的重要性。这些标准使组织能够对不同的风险进行排序，并决定它们是否可接受。在这个阶段，确定潜在风险的可能性和后果、判定风险等级的方式以及需要实施风险减轻措施的时间很关键。[13]

识别风险

在风险管理过程中，这一步涉及识别不同的风险源及其潜在影响。此过程应该基于可能影响组织实现其目标的能力的事件，识别并得出完整的风险组合。组织应该识别出得到控制的风险，以及不受控制的风险。在这个阶段，考虑每个风险可能对组织产生的后果/影响也很重要。

在采购方面，有不同的风险识别方法，如风险日志简单的标准清单和科学的工程方法。风险日志可识别

[10] 联合国开发计划署——风险管理规划，2016 年
[11] 联合国开发计划署——风险管理规划，2016 年
[12] 关于 ISO 31000:2009 (E)，请访问 http://www.iso.org/iso/home/standards/iso31000.htm
[13]关于 ISO 31000:2009 (E)，请访问 http://www.iso.org/iso/home/standards/iso31000.htm

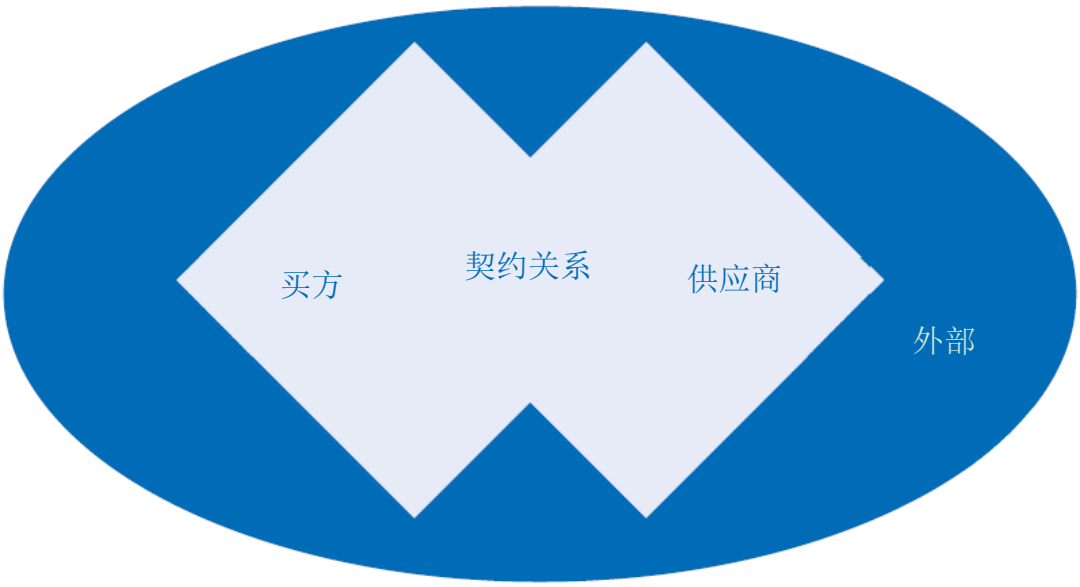
一些关键的管理领域，比如安全管理、时间管理、质量管理、范围管理和沟通管理。然后，日志会列出每个管理领域下可能发生的潜在风险。安全管理方面的示例，例如：由于项目地区不安全而对联合国工作人员和场所造成伤害；由于非国家行为体索要贿赂而无法为项目带来必要的设备；以及社区中不切实际的经济预期。

风险来源

有效的风险管理需要买方和供应商识别、分析和评估自己面临的风险；计划应对方式；谈判并分配处理应对这些风险的责任。买方和供应商应该了解这些活动并承担相应责任。有效的风险管理通过降低总体成本和不确定性，改善对采购流程和结果的管理，惠及客户、买方、供应商以及他们之间的关系。

成功采购所面临的风险可能有几个不同的来源，即：

图 1：风险来源



买方控制的风险因素，例如：

- 正确识别需求和恰当规划
- 制定全面的要求和规范
- 采购人员的能力和经验
- 预算的检查和资源的可用性
- 采购流程的效率和效力

供应商控制的风险因素，例如：

- 正确控制所提供产品的数量和质量
- 财务实力和可行性
- 员工的经验、专业知识和能力
- 设备和设施的产能和可用性

契约关系中出现的风险因素，例如：

- 合同格式
- 合同条款和条件的适用性（通用和专用的条款和条件）
- 交货要求
- 付款条件
- 损害赔偿责任、延迟交货、不履约

必须识别的超出供应商和买方控制范围的外部风险因素，例如：

- 基于市场的风险问题或全行业的风险问题
- 政治稳定性
- 工程建设合同或运输中的天气
- 利率、通货膨胀和汇率的变化
- 安全

项目的复杂性通常也包含在采购组织控制的风险因素中。非常复杂的项目在规定要求方面存在客观困难。究其原因，要么是因为情况尚不完全明朗，要么是因为要求可能在政治或其他原因的作用下发生改变。采购干事尽早参与项目团队并定期审查需求，可以降低风险。某些情况可能需要达成适当的合同约定，以承认所涉及的具体不确定因素，比如大型土木工程。

如果采购组织没有正确执行项目或采购规划，可能会产生更多的负面结果，导致同事之间的关系出现摩擦。通过让采购干事尽早参与相应活动的规划阶段，确保采购要求得到适当整合，可以最大限度地降低风险。

供应商控制的风险因素通常与公司及其员工的资质、生产能力、财务实力和能力以及交付和管理供应品的能力有关。

组织和供应商之间契约关系的不同方面，可能对采购行动的成功以及项目本身构成风险。契约关系风险因素包括定价水平、付款计划、条款和条件的明确性、保险的充分性、质量要求和知识产权。

此外，采购流程的任何阶段都可能出现欺诈、腐败和不专业行为，产生因（货物、服务或工程）供应不当而损失组织资源和财务资源的风险，导致组织形象受到重大损害。尤其是，签约阶段需要解决欺诈和腐败风险。降低这些风险的主要措施包括：

- 过程透明
- 竞争
- 职责分离
- 明确的规则和程序
- 标准文件
- 工作人员的专业培训
- 有效的控制系统
- 责任

竞争、透明和职责分离是降低风险的基础，因为它们有助于组织发现欺诈或腐败行为。高级管理层需要向员工明确传达对不道德行为零容忍的态度。提供培训、系统、授权和控制将有助于工作人员正确履行采购职能（见第 2 章“采购中的道德”）。

外部因素可能包括政治问题（政府决策、立法变化等），经济问题（汇率、商品价格、通货膨胀率和利率的波动），安全问题，以及对社会有负面影响的社会和环境问题。较常见的外部因素包括联合国组织和政府合作伙伴审批活动及其预算的决策过程。虽然政治和预算因素一般不在采购干事的控制范围内，但为了减少延迟供应的风险，恰当的做法是在准备时间充分的情况下开始采购流程，并在授权前发布招标时向潜在供应商发出适当的预告，确保此操作不会在获得适当授权之前导致有约束力的承诺。

所有参与采购流程的人都应该将自己视为“风险管理者”，并在规划和开展活动时意识到采购周期每个阶段的潜在风险。

分析风险

在这个阶段，从两个角度分析风险——可能性和后果/影响，这是判定如何管理风险的基础。这样有助于引导人们关注值得密切关注的风险，以及应对风险所可能需要的减轻措施。

采购流程的每个阶段都有不同的风险。采购规划的每个阶段都应该包含风险分析，并且应该定期更新分

析结果。在分析采购风险时，必须回答三个基本问题：

- 风险发生的可能性有多大？
- 风险的可能后果/影响是什么？和
- 风险是什么等级。

风险发生的可能性（概率）可表示为任何给定时期的频率（发生次数），或者风险将在某个时间范围内（即 1 年、2 年或 3 年内）发生的概率。如果可能性是根据未来 3 年内发生的事件来衡量的，则其可能为下表所示形式：

表 1：可能性/概率的判定

级别	说明	示例
A	极有可能	极有可能在未来 3 年内发生
B	很有可能	很有可能在未来 3 年内发生
C	有可能	有可能在未来 3 年内发生
D	不太可能	不太可能在未来 3 年内发生

衡量发生风险的后果或影响也很重要。后果可以用轻微、中等、重大、严重来形容。下表举例说明了如何衡量后果：

表 2：后果的判定

级别	说明	示例
1	轻微	安全问题有限，经济损失中等
2	中等	有可能发生安全问题，需要外部援助，经济损失大
3	重大	工作人员和项目资产存在安全问题，项目继续处于危险之中，经济损失重大
4	严重	人员死亡，项目关闭，经济损失巨大

风险的影响可以通过有害事件发生的可能性和发生的后果来衡量。在规划中，极有可能重复发生的事件导致的轻微损害与罕见事件导致的严重损害，风险影响可能相同。但是这两种情况会有不同的管理方式。例如，通过改进程序和专业做法，可能会减少极有可能发生的事件，而为罕见事件的损害投保（或自我保险），如果能与一类似风险相结合，则可能是一种可行的替代办法。

在做有关风险等级的决定时，最常用的方法是定性方法。采购人员利用经验、判断和直觉做出决定。风险等级由可能性与后果/影响之间的关系决定，如下表所示。

图 2：风险等级

概率	影响			
	轻微	中等	重大	严重
极有可能	中	高	临界	临界
很有可能	低	中	高	临界
有可能	低	中	高	高
不太可能	低	低	中	中

概率的定义：

极有可能——风险被视为必然会发生

很有可能——风险被视为很有可能发生

有可能——风险被视为有可能发生

不太可能——风险被视为不太可能发生

后果/影响的定义：

轻微——风险不会实质上阻碍目标的实现，对组织开展工作的能力或组织的声誉造成的损害最轻。

中度——风险将导致目标的某些要素被延迟或无法实现，对组织开展工作的能力和组织的声誉造成潜在损害。

重大——风险将导致目标的主要要素被延迟或无法实现，对组织开展工作的能力和组织的声誉造成可能的损害。

严重——风险将导致目标无法实现，对组织开展工作的能力和组织的声誉造成严重损害。

许多组织使用风险管理矩阵（RMM）来描述每个风险、其发生可能性、发生可能造成的后果/影响，以及风险减轻管理者正在采取的减轻措施和责任方的日志，以此来记录组织的主要风险。值得注意的是，风险管理矩阵是一种动态文件，应该定期审查、更新和修订。当前风险管理矩阵中包含的风险最终可能会被移除，同时会有新的风险添加进来。

评估风险并确定风险的优先级

这个步骤旨在通过比较每个风险的等级（通过风险分析确定）和内部风险标准（在确定环境时确定）来决定是否可接受。然后对风险进行排序，方便管理层优先考虑最需要关注的风险，以及最合适的风险处理方法。评估还应该考虑到组织对每种风险的控制程度，风险带来的成本影响、收益和机会，以及不同利益相关方所承担的风险。

就采购而言，风险等级应该与管理者为采购中可接受的风险等级所制定的内部标准进行比较。用于确定风险可接受性标准的判据类型，例如：

- 潜在的资金损失或成本超支
- 可接受的进度延误
- 规格公差
- 验收质量水平
- 可接受的计划延迟[14]

实施风险处理计划后，风险可能变得可以接受。处理计划将在下文进一步讨论。

风险处理

完成风险识别、分析、评估和排序之后，组织必须决定为解决每个风险所采取的行动方案。可以选择的处理方式有几种。在选择适当的处理方案时，组织会评估与组织的风险胃纳、潜在风险应对措施的成本与收益以及应对措施降低影响和/或可能性的程度相关的方案。只是有些风险太高，无法减轻，需要用其他方式来进行处理。重要的是，无论选择何种处理方案，都要将其纳入正常的业务流程中，并明确传达给所有工作人员和利益相关方。

在大多数情况下，低水平的风险是可以接受的。不过，虽然可能不需要采取额外的措施，但还是应监控这些风险，中等或重大级别的风险应该得到处理，并且高等级的风险需要受到密切管理和制定正式的风险管理计划。

处理风险的方案有四种：

- 规避风险——决定不进行活动或项目。
- 减轻风险——降低风险的可能性和/或后果。
- 转移风险——将责任从买方转移到另一方，例如供应商或第三方商业保险提供商。
- 接受风险——决定不投入时间或资源来管理风险。

规避风险

这是最根本的风险处理方案。这种方案中，组织只是决定风险过高，影响过于致命，因此组织决定放弃或不继续活动。

减轻风险

在大多数情况下，组织选择的是减轻风险的处理方案。这通过降低风险发生的可能性或降低风险发生的后果来实现。为了降低“可能性”，组织可能会针对不同类型的高风险货物/服务，审查自己的规范。组织可能还希望在自己的招标和最终合同中加入特定的产品或服务质量标准。组织可能会定期检查技术合规性。此外，组织还可能会确保有全面的合同条件，包括装运前检验等要求。最后，买方和卖方之间的良好沟通总是很重要，这样各方就都清楚采购订单或合同中的要求。

[14]联合国开发计划署——风险管理规划，2016 年

对于降低风险发生的后果，组织需要有强有力的内部控制措施，确保合同中加入了合适的条款和条件，并要求适用的保证、赔偿和担保。在冲突地区工作时，联合国组织应该要求供应商为其员工提供额外的安全保障和足够的保险，并投保第三方保险，以覆盖潜在的索赔。组织还应该针对具体的高风险制定正式的欺诈控制计划和应急计划。

下表举了一些例子来说明与采购相关的典型风险，以及如何降低可能性和后果：

潜在风险	降低可能性	降低后果/影响
逾期交货	• 违约赔偿金 • 主动合同管理	• 应急计划 • 恰当规划 • 保持缓冲/应急库存
质量低劣	• 装运前检验 • 使用产品标准 • 制定明确的规范 • 制定明确的评估标准	拒绝接受交货
不履行	• 资格标准 • 质量保证	取消采购订单
售后服务差	• 保修条款 • 履约保函	
途中受损	包装规范	保险
供应商破产	财务资格	终止

转移风险

当一个组织转移风险时，它会将责任转移到另一方——通常是供应商，也存在组织以合同约定的方式将部分风险分出去的情况。转移风险可能需要购买特定形式的保险来覆盖风险，但这并非没有成本。在供应商投保的情况下，重要的是采购干事要检查保险是否足以保护联合国组织，使其免受任何索赔。在管理风险时，重要的是了解一方对风险的控制程度和采取措施的能力。风险责任应该根据各方管理风险的能力进行分配。让一方对其无法控制的风险负责，可能会引发争议，并且产生时间或金钱上的额外成本。事实上，当管理风险符合组织的利益时，这种“风险规避”会将风险留在原地。

接受风险

在某些情况下，组织可能决定接受风险。这一决定可能是因为组织试图降低风险的成本。对于代价太大，以致于无法减轻的风险，组织将不得不做出决定，要么不执行活动，要么接受业务中包含风险。如果一个组织决定接受风险，则关键是指定监控风险以及支付成本的方式。管理可接受的风险是一个持续的过程，需要定期监控和评估所有可能影响风险等级的因素。

监控和审查风险

为确保风险管理有效，支持组织实现自己的目标，有一个成文的监控计划对组织而言，至关重要。联合国各组织运作于动态环境中。这种环境下，情况不断变化，可能影响风险，增加或降低其发生的可能性和/或后果，进而导致风险等级发生变化。可能需要实施额外的和/或新的风险缓解措施。监控还使组织能够评估自己的风险管理策略和风险缓解措施是否有效、依然适用，或者是否需要修改。如果建立了能够衡量进展的绩效指标，监控计划就将取得最大成功。

就采购而言，风险管理监控计划应该说明采购、范围、目标和关键成功因素。其中应该列出所有已经识别的风险，并且包含对每个风险的可能性和后果分析。此计划应确定组织几乎无法控制或完全无法控制的风险，还应该确定风险的优先级，说明具体的处理方案及其相关成本。监控使组织能够评估自己的风险管理策略和风险缓解措施是否有效、依然适用，或者是否需要修改。如果组织建立了能够衡量进展的绩效指标，监控计划就将取得最大成功。

最后，风险管理监控计划应该有一个可用于跟踪和衡量进展的实施计划。[15]

如需监控风险，联合国各组织可以定期举行小组会议，使用现有的管理系统，收集和分析与风险有关的数据，并与相关利益相关方沟通和协商。当组织希望执行更正式的监控流程时，可以使用自己的内部审核团队。

[15] 联合国开发计划署——风险管理规划，2016 年

下文列出了一些监控和审查风险：

- 定期举行小组会议
- 使用现有的管理系统
- 收集和分析与风险有关的数据
- 与相关利益相关方沟通和协商
- 更正式的是，使用内部审核

3.4 风险管理的好处

一个组织拥有有效的风险管理框架，好处很多。对于国际组织或企业来说，情况可能更是如此，因为它们在不同的地理位置工作，提供不同类型的服务，因此可能在运营中面临更多的风险。风险管理通过降低风险的后果和影响来增加达成组织目标的可能性。它加强了组织的弹性，提高了利益相关方的信心和信任。风险管理还能增强工作人员的风险意识，促进更强的团队沟通。这使工作人员能够更好地识别风险和潜在机会，从而做出更明智的决定。好的决策有助于最大限度地降低损失，降低组织声誉受损的可能性。

3.5 采购过程中的风险和风险管理

正如本章前面所解释的，采购过程的每个阶段都有风险，可以采取组织和商业层面的措施来减轻这些风险。下表举例说明了每个阶段的典型风险、可能的后果以及可以采取的措施：

规划采购活动

风险	可能的后果	措施
低估/高估需求	• 购买不合适的产品或服务 • 浪费钱或增加开支 • 未满足需求	• 准确分析需求 • 实施功能和性能要求 • 在财务规划阶段考虑生命周期成本分析。
资金不足	• 延迟采购 • 重新招标增加费用	• 在实施流程之前取得适用批准 • 改进规划
时间框架不切实际	• 投标人回应不足 • 竞争减少 • 未满足交货计划	• 改善预测、规划和与用户的协商 • 改善与潜在投标人的沟通

需求定义

风险	可能的后果	措施
狭义定义或狭义商业规格（如使用品牌名称）	• 备选方案减少 • 可能无法获得最合适的产品或服务 • 成本增加	• 根据所需产品定义规格 • 使用功能和性能规格
产品或服务的定义不当	• 未满足需求 • 损失时间 • 成本增加	• 确保规格与需求分析相符 • 提高市场知识 • 使用功能和性能规格
有偏见或有限制的规范/职权范围/工作说明书	• 供应商回应不足 • 有人声称交易不公平或不道德	• 使用功能和性能规格 • 实施控制机制，以在发布前审查规格
规范/职权范围/工作说明书不充分	• 标书差异巨大 • 回应不足 • 提供不符合需求的商品/服务 • 难以评估相互竞争的标书	• 熟悉需求 • 使用功能和性能规格 • 使用意愿书或信息请求来澄清需求

选择采购策略

风险	可能的后果	措施
未能识别潜在来源	• 供应商回应不足或不适当	• 改进采购规划流程 • 改进市场调查/使用联合国全球市场和供应商名册 • 寻求行业参与 • 使用意愿书或信息请求
选择不适当的方法	• 需要再次招标 • 成本可能变化 • 未能获得最高性价比	• 改进采购政策、准则和做法的实施 • 改进招标文件，并在征求建议书/投标邀请函明确书面评估标准 • 为工作人员提供适当的培训和经验

编制和发布招标文件

风险	可能的后果	措施
使用不适当的评估标准	• 结果不足或不适当 • 没有实现最佳性价比	• 考虑评估标准的意义 • 再次招标并且产生额外的管理工作
供应商不接受条款和条件	• 在标书中列入成本 • 符合投标书/建议书投标资格的人很多 • 不得不修改条款和条件 • 投标书太少	• 为采购类型（即货物、服务）选择适当的文件 • 适当评估和分配风险 • 根据市场惯例制定商业上可接受的条款和条件 • 为工作人员提供适当的招标规划和采购技能
提供充分的信息	• 在标书中列入成本 • 标书发生变化 • 不得不提供澄清信息，导致投标截止时间延迟 • 增加成本	• 确保工作人员接受过适当的采购规划和记录培训，具备相应的经验 • 将招标文件的关键方面标准化 • 在发布前审查招标文件 • 确保评估标准包含评标所依据的关键因素

澄清和接收标书

风险	可能的后果	措施
未能充分解决投标人的询问	• 有人声称做法不公平 • 具有资格的标书 • 撤标	• 实施标准化程序来回复询问 • 及时回复所有询问 • 确保同时向所有投标人发布所有澄清/询问回复
在提供信息方面，存在实际或认为的偏袒	• 供应商投诉 • 撤标	• 同上 • 以书面形式回答询问，并抄送所有潜在投标人 • 确保向所有潜在投标人提供招标文件的任何变更
存在实际或认为的违反保密规定情形	• 供应商投诉 • 撤标	• 建立正式的安全保障程序 • 对工作人员进行义务培训 • 对安全保障流程进行定期审核和审查 • 向投标人告知安全保障措施
回应数量不足	• 需要重新进行流程 • 成本增加 • 交货延迟 • 由于竞争有限，性价比不高	• 使用适当的策略进行招标宣传（即公开的国际竞争性招标） • 向潜在投标人提供招标请求的提前通知 • 改进招标文件和规范/职权范围/工作说明书 • 给投标人足够的时间做出回应
已知优质供应商未回应	• 竞争减少 • 产品或服务的成本增加	• 针对回应数量不足的上述措施 • 改进市场调查 • 审查合同的规范或条件 • 就已知供应商的不回应寻求反馈

评估

风险	可能的后果	措施
未能遵守有效的评估程序	• 对不同标书的评估不一致 • 投标人可能提出投诉 • 对标书的评估主观而非客观	• 为工作人员提供适当的评估培训和经验 • 改进评估流程 • 对评估程序进行定期审核 • 确保评估委员会成员会申明任何利益冲突
标书未能满足需求	• 需要重新招标 • 增加成本 • 交货延迟	• 改进市场调查 • 改进招标文件 • 确保规范/职权范围/工作说明书表述清晰且易于理解
未能明确确定中标者，导致基于主观理由作出了选择	• 有投标人声称存在不道德不公平的行为	• 确保评估标准适当、定义明确且可衡量
选择不适当的供应商	• 供应商未能履行合同	• 改进评估标准和程序 • 拒绝不合格供应商的标书 • 在授予合同前，从财务、技术和公司方面进行评估 • 采购审查委员会在授予合同前审查投标和选择过程
选择不适当的产品	• 未能满足客户的需求	• 确保用户参与评估/选择过程 • 改进技术评估程序，并对工作人员提供适当培训 • 采购审查委员会在授予合同前审查投标和选择过程

合同的定稿与发布

风险	可能的后果	措施
不符合买方和供应商的预期	• 合同纠纷 • 交货延迟 • 成本变化	• 改善沟通，包括确保合同通用条款构成征求报价单/投标邀请函/征求建议书的一部分。 • 签署合同前，记录所有谈判的会议纪要 • 签署合同前，澄清所有模糊之处
对协议细节僵持不下	• 交货延迟 • 需要重新开始采购	• 研究分担风险的更好方法 • 区分谈判的基本目标和要求与非基本目标和要求

	• 可能产生诉讼成本	
未能保障强制性条件	• 无法对合同定稿 • 交货延迟 • 成本可能变化 • 效率低下和滥用资源	• 在谈判之前，区分基本要求和其他要求 • 考虑合同中的变更 • 拒绝标书 • 为谈判员提供充分的培训
合同条款中，对供应商的要求不公平或苛刻	• 合同纠纷 • 合同无效 • 法律诉讼 • 与供应商的关系不佳	• 按商业条款谈判 • 条款应该公平合理 • 确保谈判员受过充分培训，并具备相应经验
未能反映合同中提供和约定的条款	• 合同纠纷 • 法律诉讼 • 与供应商的关系不佳	• 与中标者一起检查合同的最终稿 • 保留所有谈判和协议的记录
在未事先获得书面批准的情况下，无意中创建了合同	• 合同谈判和损害赔偿金的支付，导致费用增加 • 在主合同存在或失败之前提交其他相关工作	• 建立程序以确保在合同签署前获得适当的批准 • 为工作人员提供充分的培训

合同管理

风险	可能的后果	措施
价格和外汇变化	• 成本超支	• 商定价格和价格基础 • 确定计算变化的基础和公式
供应商不愿意接受合同	• 交货延迟 • 需要重新开始采购	• 如果不接受造成损失，寻求法律补救 • 协商供应商关注的问题，但保持合同的完整性
任何一方未能履行合同条件	• 合同纠纷 • 不能满足全部或部分需求 • 延误 • 法律诉讼	• 确保良好的合同管理和履约管理 • 包括清晰合理的关键绩效指标 • 举行定期检查/会议，并确保进度报告的编制 • 确保所有工作人员知道责任和条件 • 确保并保持良好的记录保存和文件编制
合同管理不当	• 成本上升 • 合同失败 • 未实现全部效益 • 交付不满意的产品 • 合同/供应纠纷	• 维持最新的程序和实践做法 • 确保所有工作人员在合同管理方面受过充分培训，并具备相应经验 • 与供应商和承包商合作，提高合同绩效
供应商在合同签署前开始工作	• 可能存在为未授权工作付款的潜在责任 • 可能存在因认为的违约而提起法律诉讼的情况	• 确保双方在授权任何工作之前签署合同 • 确保所有合同和修订都是以书面形式存在的
未经授权扩大工作范围	• 意外的成本增加 • 合同纠纷	• 确保所有合同修订都是以书面形式发布的 • 记录所有讨论和谈判 • 以书面形式确认指示
未能履行对第三方的责任（例如特许权使用费或第三方财产保险）	• 法律诉讼 • 损害组织专业声誉	• 检查合同中是否包含所有义务 • 签署合同后，检查供应商是否有足够的保险 • 就责任达成一致 • 实施适当的安全标准和计划
运输途中损失或损坏货物	• 交货延迟 • 责任纠纷	• 在规范中加入适当的包装说明 • 就供应商提供的保险达成一致 • 仅在检查后才接受交货 • 知道货物所有权何时转移给买方
欺诈	• 滥用资源 • 法律诉讼 • 采购活动中断	• 维持一个道德的环境 • 遵循并维持欺诈控制程序

第 4 章

组织采购策略

本章包含以下主题：

4.1 采购策略的目标 35
4.2 审查组织的任务和策略 37
4.3 制定采购策略的方式 37
4.4 检查组织的采购支出 39
4.5 分析组织的采购职能和能力 46
4.6 确定战略采购目标 47
4.7 制定和实施企业级策略 49
4.8 衡量结果 50

4.1 采购策略的目标

实现业务目标、取得有形成果和结果是公共和私营部门的主要管理范式。

虽然交付结果主导了组织各职能的管理思维，但采购管理，尤其是公共部门的采购管理，一般更侧重于“*合规管理*”和行政程序效率。这在许多方面同样适用于联合国系统的采购。

不过，联合国系统各组织最近的许多举措开始强调采购管理改革，而不仅仅是侧重于遵守细则和条例。相反，最近的改革更侧重于改善内部控制环境、流程效率、采购协调和行政协调。这些改革当然很重要，但不足以达到通过对采购和供应工作进行更具战略性的管理所能实现的差异程度。

当下正在进行的“*联合国一体化采购改革*”不仅现在提供了遵守条例和细则的机会，而且还在更大程度上追求支持实现组织总体交付成果和结果。反过来，这些对于促进和实现可持续发展目标的高级别目标以及《援助实效问题巴黎宣言》的意图而言，至关重要。

扩大联合国系统各组织的采购改革，可以将采购职能更深入地融入业务、服务/计划交付中，并且事实上也会融入到组织任务和目标的实现过程中，所有这些都是为了最大限度地提高各项成果的效力和责任。

通过分析与联合国系统各组织所采购的主要类别相关的性质和风险/机会，结果清楚地表明，大多数高价值采购是为了获得对各组织执行任务至关重要的货物和服务。然而尽管如此，在联合国系统中，基于“*一刀切*”采购管理策略的合规性仍然倾向于适用于所有类别的采购，无论特定类别固有的风险如何，其他战略意义如何。[16]

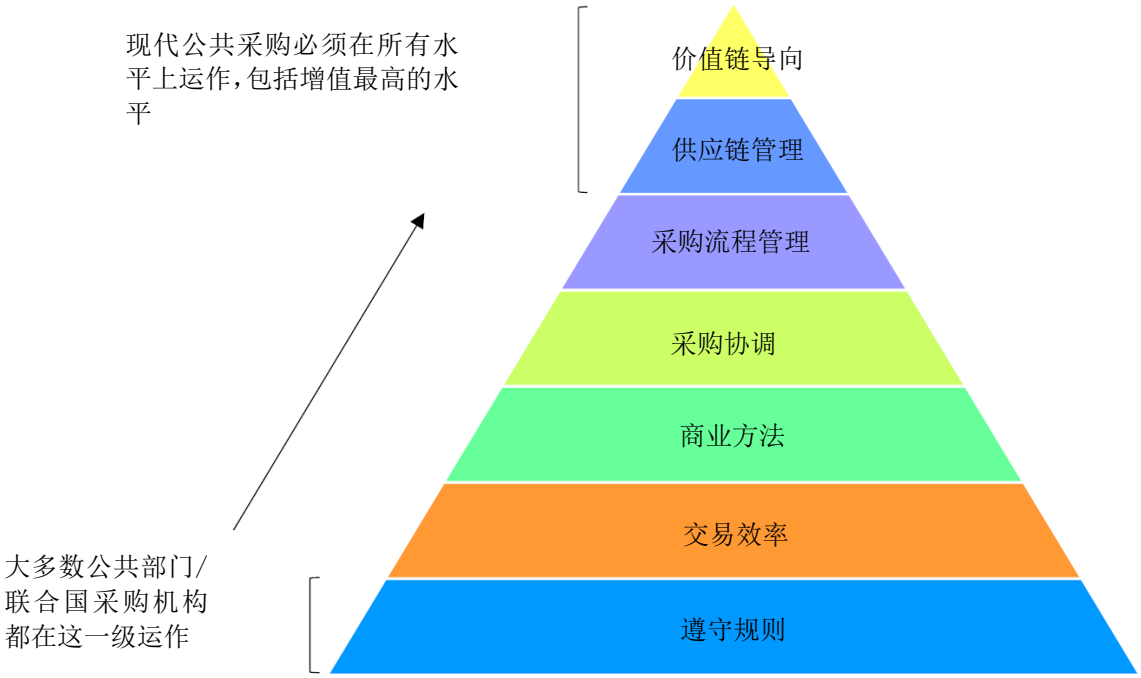
为了解决这种不平衡，帮助将采购职能重新定位到组织环境中更具战略意义的层面，可以采用多种策略。发展采购职能的阶段式方法表明，目标应该是重新设计其管理和做法，最终使其适应供应和价值链的管理做法。

采购职能的全价值链导向意味着采购工作要符合以下条件：与组织要实现的业务结果或价值相符；优化客户和利益相关方的满意度；支持持续学习过程；刺激市场中的产品/服务取得创新，以及以负责、透明和公平的方式取得财务成果。

图 1 提供了采购职能各发展阶段的概览。在联合国系统中，大多数改革措施都侧重于解决较低阶段——1、2 和 4，即遵守条例和细则；交易效率，以及一些采购合作。虽然这些是每一个运作良好的公共采购职能都需要的，但更广泛的“联合国一体化”改革势在必行，它要求各组织进一步发展和提高自己的采购管理和采购做法，最终达到最高水平——采购职能以供应和价值链为导向。

图 1：公共部门/联合国采购职能发展阶段

[16] 联合国采购改革蓝图，联合国开发计划署，2008年



下表 1 进一步阐述了采购职能发展的七个不同阶段、相关做法和预期结果

表 1：采购职能发展阶段概览

发展阶段		实践做法	结果
7.	**价值链导向**	• 采购策略支持计划交付/服务交付/政策成果。 • 利益相关方、客户和供应商关系的管理和发展。	• 支持组织目标的成果问责制。 • 优化客户和利益相关方的满意度、学习/创新、流程和财务成果。 • 刺激产品/服务创新；促进可持续生产和消费
6.	**供应链管理**	• 分析供应、需求、消费和利益相关方 • 供应商发展和优化策略。 • 供应商绩效监控和管理。 • 生命周期成本计算/可持续性	• 识别并解决供应链的优势、劣势、机会和威胁。 • 最新的市场情报和竞争监督 • 以供应链绩效为焦点 • 促进可持续成果
5.	**采购流程管理**	• 支出和风险分析。 • 使用生命周期成本计算方法 • 识别、整合和优化流程。	• 积极主动的支出和风险管理 • 流程受控
4.	**采购协调**	• 汇集内部/外部需求 • 市场的主导机构。	• 商品/服务的成本可能降低。 • 在效率和效力之间权衡。
3.	**商业方法**	• 与供应商达成商业上有利的约定 • 以商业/分析专业知识支持技术经验	• 在风险和回报之间权衡
2.	**交易效率**	• 标准化采购流程、程序和做法。 • 使用财务管理信息系统的高效交易流程 • 使用电子采购解决方案 • 供应商管理工具。	• 高效执行和管理采购周期 • 将购买到付款的流程简化和自动化 • 促进可持续性成果的创新解决方案
1.	**遵守细则和条例**	• 内部控制环境 • 法律和制度框架 • 道德行为	• 责任、透明、廉正和公平。

计划向价值链导向过渡的组织应该在两个水平上进行努力。在服务或计划交付方面，采购和供应职能应该从被动的需求管理转变为完全主动的供应管理；并且还应该加大采购职能融入组织业务的程度。

实际上，这意味着更具战略意义的价值和供应链导向需要采购人员与技术主题专家密切合作，并且与在制定计划参数（预期结果、关键绩效指标、绩效衡量等）方面具有相应专业知识的工作人员密切合作。如果计划结果的交付需要采购货物和服务，则尤其如此。这样就可以更好地考虑需求属性，利益相关方的需求和问题，以及供应商市场的动态。例如，需要的产品或服务，终端用户，以及终端用户在总体环境中的具体需求；在可获得性、监管环境、装运要求和其他限制方面，所需产品和服务的市场情况；为了更好地满足组织的关键供应属性而可能塑造市场的方式。

后面几节（4.2 至 4.8）将提供一个分步指南，概述组织如何制定和实施供应链和价值链管理策略。

4.2 审查组织的任务和策略

制定和实施采购策略的指导原则是确保采购策略完全符合组织的总体任务和策略。因此，在着手制定供应和价值链管理策略之前，审查组织的任务和总体策略非常重要[17]。

在采购方面，要履行联合国各组织的使命和任务，就需要高效、有效且及时地提供货物、服务和工程，使采购成为在全球范围内实现价值和成果的一个重要战略职能。联合国各组织通常将其总支出的 60%~80%用于货物、服务和工程合同，而支出的有效性则通过采购职能提出质疑。通过实施组织采购策略，可以在不影响组织目标实现的情况下，节约大量金钱和取得大量效益。

当组织的采购策略更好地融入该组织国家办事处以及地区和总部级的计划和项目设计时，也有助于取得更好的发展成果。

一个行之有效的采购战略将政策和程序落实到位，最大限度地发挥采购职能部门对组织的贡献。采购策略的形式可能因组织而异，在某些情况下，可能涉及各种材料和文件的审查，包括业务计划、采购计划、支出概况、风险/机会评估、高级管理层的战略沟通等。

许多组织已经认识到，要利用采购职能的增值潜力，就需要将其视为一个关键的业务流程。

组织的采购策略应该侧重于将采购活动作为一项战略资产，通过获得组织有效且高效地开展工作所需要的投入资料，支持组织的每日任务。因此采购策略侧重于采购职能的战略管理并确保该职能为机构的服务交付及其优先事项增加价值。

实际上，根据（在任务下定义的）组织总体目标制定采购策略的工作应该被纳入组织的年度规划周期中，与涉及财务、人力资源、信息管理等相关职能的其他业务计划的制定工作相协调，并酌情融入此等制定工作中。

责任

组织采购战略的制定工作通常由组织高级管理层负责，一般由首席采购干事领导。不过，采购策略的制定工作也应该与其他高级管理层合作，在采购干事、计划干事、技术主题专家和参与进行各种分析的其他干事的支持下进行，并且通常符合组织的正常业务规划周期。大多数组织每年或每两年会制定一次采购策略。

4.3 制定采购策略的方式

本节将简要概述组织采购策略制定工作中涉及的五个典型步骤。下文第 4.4~4.8 节用更符合实际的详实细节逐一介绍了这五个步骤。

组织采购策略的制定（第 1 步）始于对组织以下方面的审查和分析：

- 任务、战略方向和目标
- 采购组合：采购源、采购地点、采购方式、采购对象和采购量；包括研究主要供应市场、了解采购情况、展开风险分析以及评估机构对主要供应市场的影响。
- 采购职能——其职责和结构、系统、能力和流程。

在此审查和分析的基础上，可以确定组织的战略采购目标（第 2 步）。

在组织层面确定采购目标时，必须考虑的问题是：

- 将采购活动与组织总体目标联系起来
- 了解机构的采购支出和需求属性
- 审查机构的供应市场
- 管理采购中涉及的总成本
- 了解产品、服务和供应商的质量、能力、及时性和可持续性

[17]例如，尽管组织愿意将可持续发展纳入组织战略中，但组织仍应参与分析采购决策对社会和环境方面的影响，并在战略目标中纳入减少这些负面影响的缓解措施。详情请参看第 14 章。

- 识别和管理风险与机会
- 与所有利益相关方相互联系，以了解和满足他们的需求

下一步（第 3 步）是制定实际采购策略的实质性部分。该策略将包括两个部分：

- 与购买货物、服务和工程相关的目标：
    a. 重要采购类别的确定
    b. 每一大类货物、服务和工程的采购策略
    c. 发展可持续供应市场的策略
- 与管理采购职能和确定改进领域相关的目标：
    a. 行政安排（政策、程序、实践做法等）
    b. 采购能力（人力资源的资格和能力等）
    c. 系统和流程（电子采购、寻源、招标等）

因此，将针对主要支出类别制定采购管理策略：

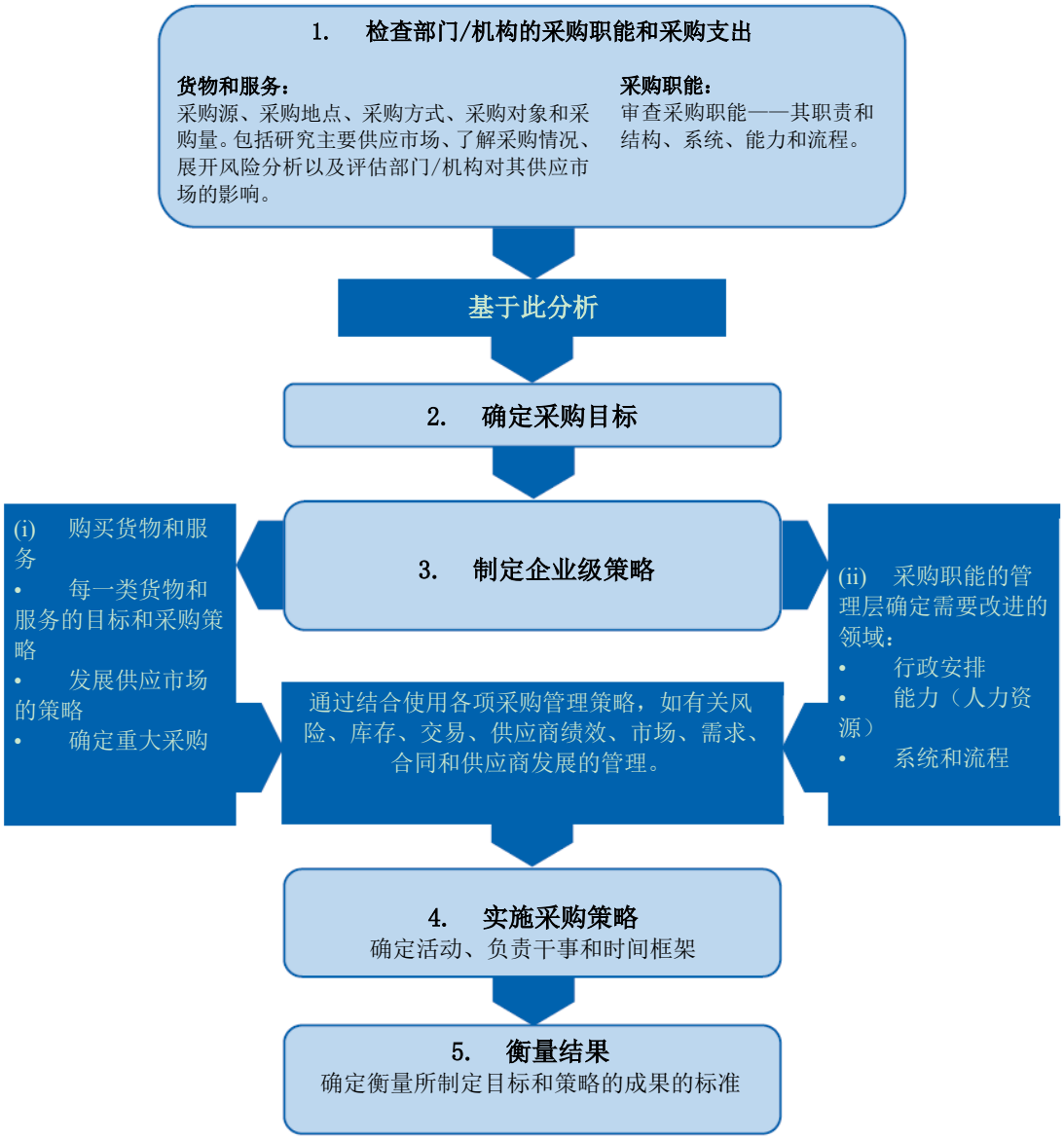
- 风险和机会管理
- 库存
- 交易
- 供应商绩效
- 供应市场
- 需求属性
- 合同管理
- 供应商发展

下一步（第 4 步）是通过确定具体活动、负责干事和时间框架来实施采购策略的过程。

此流程的最后一个阶段（第 5 步）是制定关键绩效指标，这些指标随后可用于衡量结果和评估组织是否正在实现采购策略中规定的目标。

图 2 总结了制定组织采购策略的五个步骤。

图 2：制定组织采购策略的方式



下面几节将更详细地逐一讨论图 2 所示的五个步骤及其分步骤，并辅以实用的最佳做法建议和指导，从而使采购从业人员能够更容易地分析其组织的采购情况和目标，以及制定、实施和保持相关组织采购策略的方式。

4.4 检查组织的采购支出

组织采购策略的制定首先审查和分析组织的任务、战略方向和目标，以及其采购组合：采购源、采购地点、采购方式、采购对象和采购量；包括研究主要供应市场、了解采购情况、展开风险分析以及评估机构对主要供应市场的影响（第 1 步）。

下表总结了第一步——分析采购组合中涉及的四项任务，并在后面几节进行了更详细的解释。

表 2：采购组合分析

1. 采购情况分析	2. 供应风险分析	3. 供应市场调查	4. 机构对市场的影响
– 采购**什么**货物和服务，支出多少钱？ – 将过去一年每个项目的支出与预计支出作**比较**。 – 货物和服务**如何**购买？ – 货物和服务**向谁**采购？ – 供应商的地理位置**在哪**？ – 采购的货物和服务，生命周期成本是**多少**？	– 货物和服务对机构有多**重要**？ – 基于以下因素采购的每种货物或服务的相关**风险**是什么： • 内部风险因素； • 外部风险因素； • 采购任务的复杂性？	– 供应商有**多少**，他们的市场占有率如何？ – 有哪些**备选、替代或可持续**的产品？ – 供应商之间的**竞争**程度和竞争类型如何？ – **供应链**的性质和质量如何？	– 机构**作为客户的价值**是什么？ – 供应商如何**看待机构的业务**？

1. 采购情况分析

第一项活动是进行采购情况分析，并且分析货物、服务和工程过去的采购支出和预计的采购支出（也称为“*支出分析*”）。在准备支出分析时，应该分析历史支出数据是不是未来支出的良好指标？要确定这一点，就有必要提出各种问题，例如：

- 是否存在影响历史支出但不会重复发生的特殊事件，例如自然灾害或大规模紧急项目导致支出大幅增加，但只是暂时性的？
- 是否存在会影响未来支出的预期特殊事件，例如即将到来的大型项目？
- 外部环境是否发生了可能影响支出情况的事件，例如计划所在国家或捐助界的行为发生政治或经济变化？
- 是否存在任何可能影响支出的战略性组织问题，例如资金状况或组织优先事项发生变化，如可持续性绩效增加？

如果分析的结果是，通过历史支出将为未来支出提供合理准确的预测，那么下一步就是根据现有的相关历史数据进行“支出分析”。

分析采购支出获得的数据，可用作衡量改进的基线，并为决定实现短期和长期节约的策略提供可靠数据。可用于进行支出分析的工具多种多样，但通常第一步是从财务管理系统下载数据，最常见的是应付账款。数据应该包括在指定时间段内经过系统的所有发票。然后可以使用与特定组织相关的参数来分析这些数据，但典型的参数可能包括：

- 每种商品或类别的支出和交易次数
- 每种商品或类别的供应商数量。
- 平均采购订单价值
- 每个供应商的总支出
- 按货币范围进行的交易分布（如低于 1000 美元、1000~2500 美元等）
- 主要客户（内部、终端用户等）之间的支出分布
- 每个采购干事/业务部门的支出和交易次数
- 每个商品组参与交易的采购干事人数（以确定复杂性和工作量）

特殊因素

即使特殊因素可能表明历史支出分析不会很好地预测未来支出，但在大多数情况下，进行支出分析并根据这些特殊因素调整结果仍然是相关的。如果涉及的因素意味着历史数据在预测未来数据方面没有任何相关性，则需要尽可能多地分析关于组织未来策略和活动的数据，如项目计划、预算等，以便了解采购情况。

由此得到的采购情况应该尽可能全面地反映实际采购支出，包括：

- 采购了什么货物、服务和工程，支出了多少钱？
- 采购的不同产品类别，生命周期成本是多少？
- 将每个项目的历史支出与预计支出进行比较
- 货物、服务和工程是如何采购的？
- 货物、服务和工程是向谁采购的？
- 供应商的地理位置，例如当地供应商、国内供应商、国际供应商？

2. 供应风险分析

为了了解与保障支出情况中确定的货物、服务和工程相关的困难风险，在分析采购情况的过程中，还需要进行风险分析。

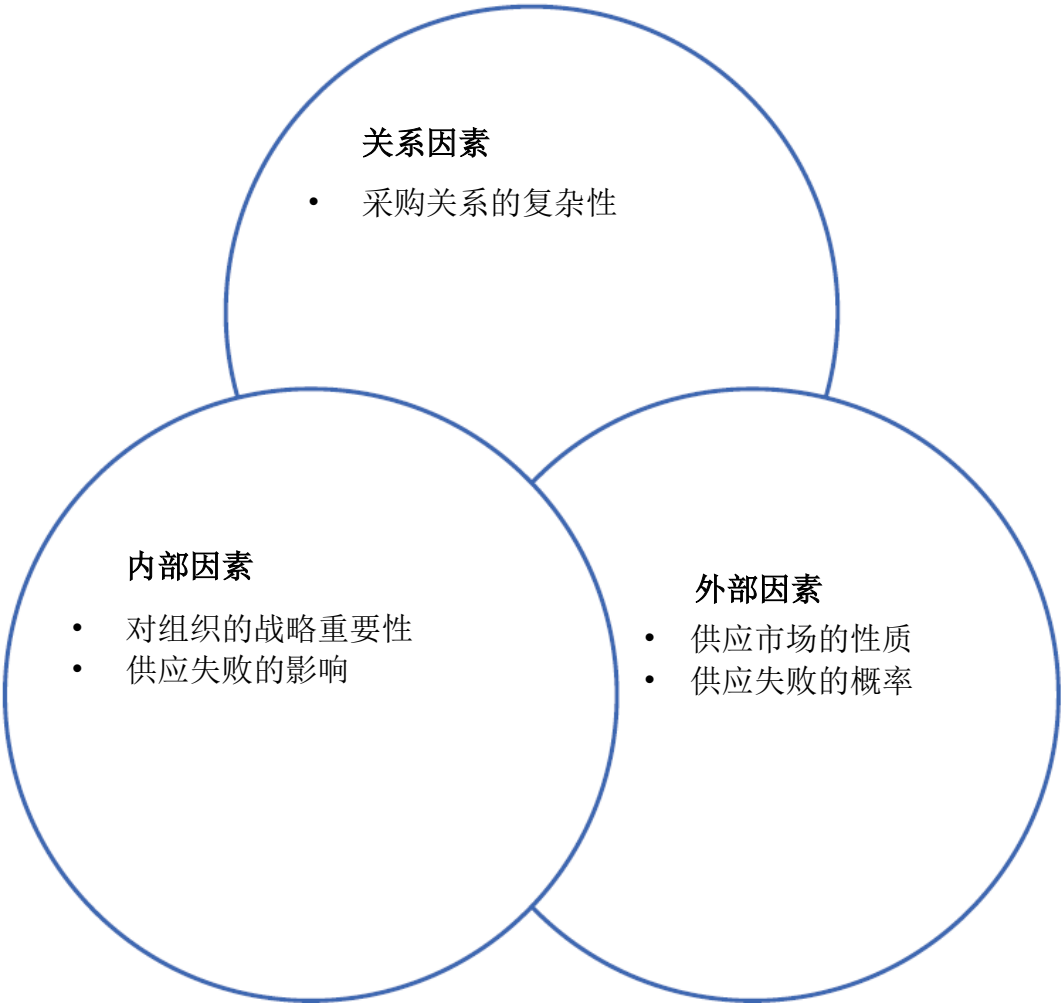
关于风险识别和管理的更详细讨论见第 3 章，下文则概述了在采购策略制定的这个阶段需要考虑的主要因素。

任何风险分析都应该考虑以下问题：

- 货物、服务或工程对组织的重要性
- 保障货物、服务和工程的难度和风险
- 与每种商品或类别相关的风险基于以下风险：
- 具体货物、服务或工程的风险
- 与组织相关的风险
- 与供应商相关的风险，以及
- 与市场相关的风险

图 3 说明了外部和内部的具体供应风险因素。这些因素需要在供应风险分析中加以考虑，并在可能的情况下进行量化。

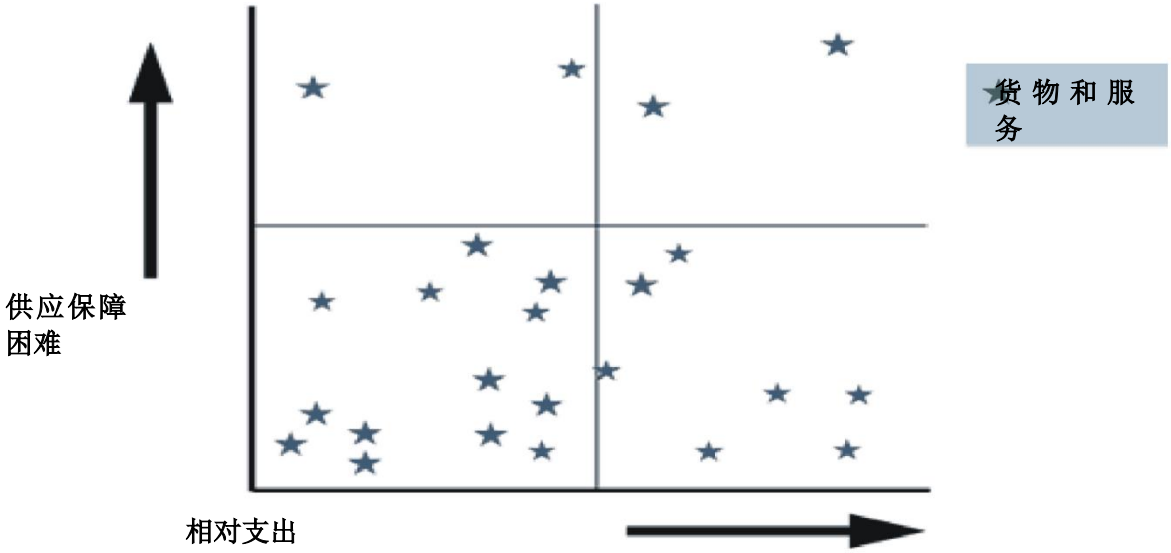
图 3：供应风险因素



许多联合国组织使用一种名为“*供应定位和风险评估矩阵*”（SUPREM）的在线工具，该工具可访问 www.iapso.org/suprem 获取，它使一个组织能够使用如下图 4 所示的矩阵来绘制其相对支出与供应保障难度之间的关系。

为了帮助了解采购情况和制定相关策略，SUPREM 会标记潜在风险敞口，从而实现应急规划并为采购提供战略方向。SUPREM 还有助于确定具有成本效益的一般采购策略。通过这种方式，一个组织可以完成其采购组合的全面风险分析，并且（从而）清楚地了解在其特定背景和运营环境中，代表该组织特定供应风险的货物、服务和工程。

图 4：采购组合供应风险分析



在采购情况分析练习中，（如图 5 所示）现在将 SUPREM 风险分析的结果（如上图 4 所示）输入到四个支出类别中，包括它们的主要特征和组织需要解决的后续采购目标[18]。

图 5：按支出类别划分的供应风险

属于杠杆、关键和战略类别的采购将被视为“*重大采购*”。一般情况下，应该将更多的资源分配来管理这些重要的高风险高支出类别（象限 2、3 和 4），而不是分配给常规采购（象限 1）。高风险/高支出类别通常占组织总支出的 80%，它们对组织具有重要的战略意义。任何未能保障重要供应类别的情况都会对组织结果和计划结果产生重大影响。

常规类别相对容易保障且费用低，然后在常规象限中，可能有许多产品和服务类别。一些组织有成千上万种不同的产品类别，往往是耗时且不断重复的交易。这通常反映了帕累托原则，即 80%的类别通常只占支出的 20%。这些常规项目中，大部分通常可从当地竞争市场获得，风险很小或没有风险。战略重点是简化和加快这些类别的订购流程。

对于常规产品，应该尽快建立框架合同。通过框架合同，以及合理的货币阈值和采购权限下放，将可以直接采购大多数低价值、低风险、非经常性产品。

[18]采购组合，Kraljic，1983 年。

第 4 章末尾附录的表 2 中更为详细地逐一描述了这四个类别（图 4 和图 5 中采购情况的想象）的典型特征、其目标以及处理策略。

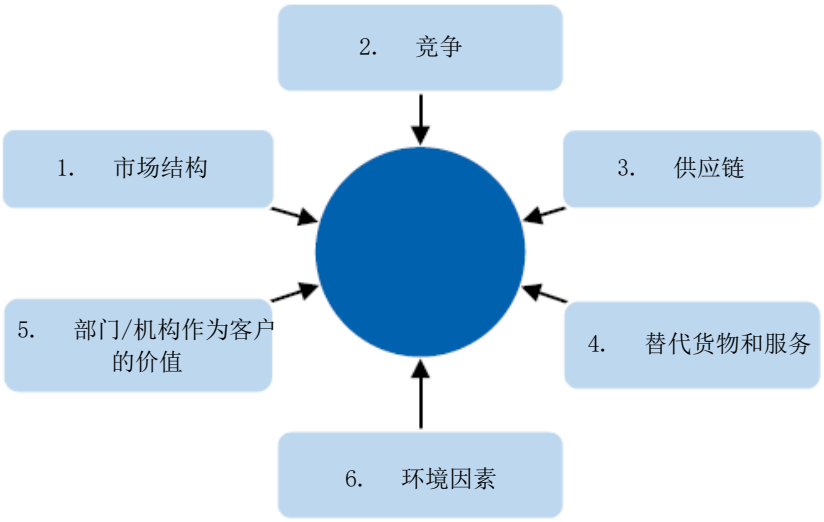
3. 供应市场调查

供应市场调查本质上意味着了解市场运作方式、市场走向、关键参与者以及他们对组织创造的价值。

“*知道自己在买什么*”是采购中普遍接受的最佳做法。因此，市场调查意味着应该确定将购买的产品或服务的所有相关信息，并了解相关的供应市场（参阅第 6 章第 6.1 节）。

供应市场调查可以分为六个关键分析领域——市场结构、竞争、供应链、替代产品、作为客户的价值和环境因素，如下图 6 所示。

图 6：供应市场调查领域



分析这六个不同的供应市场因素，通常会为以下问题提供重要答案：

1. 市场结构：

- 市场上有多少供应商？
- 他们的规模（生产能力、市场份额等）如何？
- 供应商的地理分布如何？
- 市场集中度如何？
- 市场的所有权结构如何？
- 谁是市场领导者和追随者？
- 产品差异化水平如何？

2. 竞争：

- 供应商如何竞争？如何在产品质量、价格、服务、创新、可持续性上竞争？
- 进入市场的壁垒有哪些？
- 供应商有什么竞争优势？
- 市场趋势如何？
- 是否有任何政府限制，如政府授权或许可要求？

3. 供应链：

- 供应链复杂程度如何？
- 供应链稳定程度如何？是不是非常脆弱？是否需要冷链？
- 是否高度依赖其他供应商或分包商？

- 供应链中每个成员对最终产品所做贡献如何？
- 典型的交货和运输方式有哪些？

4. 替代货物和服务：

- 目前有哪些货物和服务可以满足终端用户的需求？
- 有没有可以满足同样要求的替代品？
- 可以通过选择可持续的或对社会负责的替代方案来提高要求吗？

5. 机构作为客户的价值：

- 组织作为客户的市场份额是多少？
- 组织是被视为核心业务合作伙伴、摇钱树，还是被视为供应商的困扰？
- 组织作为客户的吸引力有多大？
- 组织能否推动市场朝着更可持续的生产和消费方式发展？

6. 环境因素：

对环境因素的分析包括经济、文化、法律、政治、环境和社会问题是如何影响组织在该市场开展业务的能力的，并回答以下问题：

- 当地和海外的经济气候对该行业有什么影响？这可能包括汇率和利率波动的风险敞口。
- 是否有任何特定的社会群体可能对市场产生重大影响？是否存在任何与文化有关，可能影响采购结果的敏感因素或问题？
- 哪些国家法律对该行业有影响，例如，适用于该行业的强制性许可？
- 该行业的主要环境影响或问题是什么？
- 哪些供应商正在引领更环保或对社会更友好的产品进入市场？

如果组织目前不进行市场调查或供应商绩效监控，则任务的要求最开始会严格一点。对上述领域完成初步的市场调查后，就只需不断更新信息。

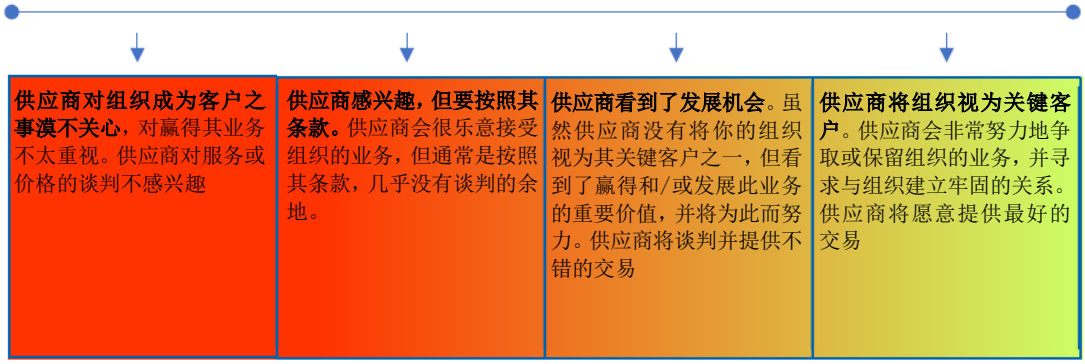
4. 机构对市场的影响

这一步分析应该能回答以下问题：

- 机构作为客户的市场份额是多少？
- 机构作为客户的吸引力有多大？
- 机构是否会提供一个平台来增加他们对其他客户的销售？
- 机构能否为行业或个体供应商的发展做出贡献？

供应商可能会根据单个采购组织所提供业务组合的数量和吸引力，以完全不同的方式看待买方：

图 7：供应商对采购组织的评估



如今，许多企业还会评估客户的价值，以确定自己愿意为维护该客户付出精力。供应商将评估与某组织

做生意的总成本，以确定该组织是否会让自己盈利。一个名为供应商偏好（或客户细分）的采购管理工具可以帮助您评估供应商对您业务的看法。

供应商会看客户的价值，然后按“吸引力”对客户进行分类。客户可以分为四大类，如下图 8 所示：

图 8：供应商偏好

如果买方被视为一个令人困扰的客户，供应商可能表现出对该业务兴致缺乏。双方的目标应该是降低交易成本和风险，因此在某些情况下，买方可能希望考虑向其他可能更重视买方业务的供应商采购。

供应商可能会将买方视为具有“**发展**”潜力的客户。例如，一个客户之所以被认为有吸引力，可能是因为该客户未来可能有价值更高的业务机会，或者该客户比较高调。在这种情况下，供应商可能愿意——至少在短期内，满足买方的要求，以赢得更多的业务。此等情况下，通过争取提高这些供应商的能力和绩效，可以有许多发展供应商的机会。

如果买方被视为“**可利用**”客户，供应商可能有很高的销售量，但仍然将该客户视为无吸引力，原因可能是利润低，或者位置不好或不方便等其他因素。因此，供应商可能希望提高价格。买方可能希望寻找替代供应商，或者通过考虑更高效的业务开展方式来加深此关系的吸引力。

如果买方被视为供应商业务的“**核心**”客户，那么在大多数情况下，双方可以建立一种似乎在不断增值的有益业务关系。供应商通常希望满足买方的要求，提供高水平的服务，从而留住业务。

买方能否准确衡量自己作为客户的价值相当关键，因为这将决定买方对市场的影响程度，并为自己组织取得更好的采购结果。理想的情况是买方（可能与联合国其他组织一起）被视为客户，并被视为供应商的核心业务，买方所处地位可以招标或谈判出更好的采购结果。

4.5 分析组织的采购职能和能力

要完成分析，就还需要（仍在第 1 步）在分析采购组合的同时，分析采购职能和能力。此分析包括：

- 职责、责任、结构和报告
- 采购系统和流程
- 采购技能和能力

在所有这三种情况中，重要的是它们在匹配和反映采购组合的要求方面是适当的。

下表 3 列出了要分析的采购职能和典型特征的各个方面：

表 3：采购职能的方面和分析

采购职能的方面	要分析的特征

• 职责 • 责任 • 结构 • 报告	• 职责和责任是否明确？ • 谁参与采购，统属关系如何？ • 该职能是否有高级别责任？ • 采购的权限委托和/或下放程度如何？ • 获得所下放采购权限的机构对其通用物品的采购，协调程度如何？ • 采购干事是否共享关于市场、供应商和产品的信息？ • 采购实体的绩效如何衡量？
• 系统和流程	• 各类货物、服务和工程的采购是如何进行的？相关的交易成本是多少？ • 是否使用电子采购系统——电子目录、电子招标、动态采购系统、电子逆向拍卖、库存管理支付系统？ • 如何管理集中采购安排，即长期协议、资格预审合格供应商、通用物品的协调采购？ • 采购管理信息（采购情况、供应商绩效信息）是否已获取且易于提供？ • 存在哪些工具以及如何使用这些工具，例如标准招标文件、采购手册、良好做法指南等？ • 最近的审计结果和建议是什么？ • 合同委员会会议纪要中出现了哪些问题和趋势？
• 技能 • 能力	• 采购技能的水平是否与采购组合相匹配？ • 是否定期评估技能水平？ • 采购技能是否得到了系统性的发展？ • 是否有招聘、选拔、培训和认证采购人员的策略，是否有培养工作人员的政策？

4.6 确定战略采购目标

下一步将根据采购组合的审查和分析，确定组织的战略采购目标（第 2 步）。

在这个过程中，重要的是将预期采购活动与总体组织目标联系起来。不仅需要对组织的采购支出和需求属性有透彻的了解，还需要对组织运营或交付的供应市场有深入的了解。应该在相同的背景下，分析和解决与采购要求和供应商的质量、能力和及时性有关的因素。另外还必须确定和管理其他风险和机会，以及采购的总成本。

在整个过程中，将采购职能与所有利益相关方相互关联，以了解和满足其需求，这样将有助于成功制定组织的采购策略。

使用这种供应定位信息（SUPREM），有可能可以将采购组织从主要基于交易处理的职能转变为具有战略职责且影响整个组织的职能。这是一个制定以下目标的问题：

- 供应定位矩阵中各类货物、服务和工程的采购目标
- 重大采购的目标（属于供应定位矩阵中的杠杆、瓶颈和战略类别）
- 采购职能的管理目标。

各类货物、服务和工程的目标

各类货物、服务和工程的采购目标应基于使用四个采购类别确定的采购组合制定。早期分析的全部结果应作为输入。

“**常规**”采购类别的目标通常是“*降低交易成本*”，因为每个项目的实际价值通常较低，交易成本在许多情况下甚至可能高于所采购产品的实际价值。此处的重点是简化和精简订购流程。典型的产品类别包括：文具、耗材、简单备件、期刊杂志等。

“**杠杆**”采购类别的目标通常是“*降低成本和取得折扣*”，因为每个类别的支出很高。其重点是将竞争最大化，从而获得有吸引力的价格、服务和交货条款。第二个目标是有效的采购交易管理，因为这一类别的采购成本可能很高。典型的产品类别包括车辆、电脑、电话、办公设备、燃料等。

“**关键**”采购类别的目标通常是“*降低风险*”，因为这些类别对组织非常重要。其重点是不惜一切代价保障供应，因为这些货物和服务对组织至关重要。供应保障失败可能会成为组织实现其计划目标的瓶颈。由于这些类别非常重要，因此其替代策略将是保持高库存水平，或者寻找替代的产品或解决方案。典型类别包括：医疗服务、专家咨询服务、专业 IT 软件等。

“**战略**”采购类别的目标通常是“*实现长期资金效益*”，因为这些类别是高风险项目，需要组织的大量支出。其战略重点是优化供应商和合同履约管理，因为其交付通常需要数年时间，交付内容可能包括复杂的货物、服务和工程“组合”。典型的战略类别包括：信息技术产品和服务的创新包（如新的企业资源计划系统）；完整解决方案；建造医院；桥梁；高级专业服务等。

下表总结了这些典型的一般目标，并且举例介绍了采购矩阵各个部分的一些建议解决方案。

表 4：类别、一般采购目标和解决方案

类别	供应困难	相对支出	一般目标	潜在解决方案
常规	易于保障	相对支出低	最大限度减少管理工作	增加采购卡的使用
杠杆	易于保障	相对支出高	降低总支出	引入更多长期协议
关键	难以保障	相对支出低	确保供应的连续性和质量	建立应急库存和供应商缓存
战略	难以供应	相对支出高	通过管理供应商关系降低风险和成本	增加主动的供应商绩效管理

目标因组织而异，取决于具体的采购情况。

重大采购的目标

重大采购类别的具体战略目标如果对组织至关重要，就会包含在内，例如即将为整个组织进行的企业资源计划（ERP）采购或对组织核心战略目标非常关键的高风险商品采购。第 5 章第 5.1 节“单独采购计划”更详细地介绍了为重大采购制定目标的过程。

采购管理目标

应该利用采购职能和能力的分析结果，制定采购管理目标。这些目标应该与每类货物、工程和服务的目标以及任何具体采购、关键采购和/或重大采购的目标相关。这些目标可能涉及职责、责任、结构和报告，采购系统和能力，以及/或者采购技能和能力。

采购管理目标通常包括三个主要方面：

- 行政安排；
- 采购能力；
- 采购系统和流程。

行政安排

目标是在有效的组织和绩效管理制度的支持下，建立一个采购管理职能，为其赋予明确界定和承认的职责。需要提出的关键问题是：

- 职责和责任是否得到了明确界定（即授权；审批权利和方式）？
- 采购政策、程序和流程是否支持总体采购目标？
- “自制或外购”——全部自制还是外包？
- 是否有高级主管负责整体职能？
- 实务部门/计划对其通用物品的采购，协调程度如何？
- 采购干事是否获取并共享关于市场、供应商和产品的信息？
- 采购实体的绩效如何评估？

采购能力

目的是使实现部门/机构采购目标所涉及的干事和管理者具备高水平的能力。需要提出的关键问题是：

- 采购人员的级别和能力是否与所采购的类别相匹配？
- 采购技能是否得到了系统性的发展？
- 是否有招聘、选拔、培训和认证采购人员的长期策略，是否有培训政策？
- 是否定期评估技能水平？

采购系统和流程

其目的是精简流程，建立有效的支持系统，以降低交易成本，处理日常流程和物流活动，并提供准确、易于获取的采购信息。需要提出的关键问题是：

- 都有哪些工具，该如何使用这些工具？
- 是否使用电子采购系统？（电子目录、电子招标、动态采购系统、电子逆向拍卖、供应商数据库、支付系统等。）[19]
- 各类货物、服务和工程的采购是如何进行的？相关的交易成本是多少？
- 集中采购安排（即长期协议，资格预审合格供应商、通用物品的协调采购）是如何管理的？
- 采购管理信息是否已获取且易于提供（仪表板、支出数据等）？

每个联合国组织都必须完成这项分析，然后制定与其具体情况相关的目标。因此，采购管理职能将因组织而异，在特定组织内也是如此，并且可能每年都有所不同。具体目标的示例包括：

- 增加组织内通用物品的协调
- 引入新的电子采购系统
- 实施 ISO 9001
- 增加具有正式认证/资格的采购干事人数

4.7 制定和实施企业级策略

在第三和第四阶段（第 3 和 4 步），必须制定和实施各主要类别货物、服务和工程的详细采购策略，该策略需处理不同的风险/支出属性，并考虑以前确定的采购目标。

所有采购活动必须始终按照采购组织《采购用户指南》、《采购用户手册》、《采购用户政策》等中规定的财务细则和条例进行。

然而，满足主要采购类别中有时非常不同的采购目标也同样重要。

例如，在制定和实施旨在整合可持续性的采购策略时，相关的采购活动应根据处理社会和环境因素的不同最新政策、要求、法规和规则进行，例如《联合国合同总则》、《供应商行为准则》和其他《联合国机构的采购策略和手册》，以及国际公认的社会和环境标准。[20]

在商定好详细目标，并以当前状态为依据后，就可制定战略，以概述如何实现目标。采购策略应包括一份实施计划，以规定活动、时间表和责任干事。在某些情况下，实施计划可能包括大型倡议，这些倡议本身就是需要项目经理、预算等的“项目”。

采购策略可能摘自以下采购、供应和价值链管理策略：

- 市场管理，包括开发未能满足买方需求的主要供应市场
- 供应商发展，包括确定新的当地供应商，发展现有供应商的能力，以及开发新的和更可持续的产品和服务
- 供应商绩效监控和管理
- 风险与机遇管理
- 需求管理。
- 库存管理
- 交易成本管理
- 合同管理

下表显示了联合国各组织如何使用不同的管理策略。

表 5：管理策略（按类别）

“关键类别”	“战略类别”
• **目标**：降低供应风险 • **策略**：解决问题和风险管理	• **目标**：长期资金效益和降低风险和成本 • **策略**：有效的供应商关系管理

[19]关于电子采购工具和应用，请参看第 13 章第 13.1 节“电子采购”。
[20]详情请参看考第 14 章第 14.2 节“可持续采购”。

• **组织**：以商业专业知识支持技术专业知识 • **政策或程序**：制定和批准采购策略、风险管理 • **系统**：没有特别情况 • **技能**：应急规划、市场分析、风险管理、供应商发展、问题解决以及供应商绩效监控和管理	• **组织**：治理委员会/指导委员会、项目团队 • **政策或程序**：商业案例和采购策略制定；签约以实现结果/绩效 • **系统**：项目管理、供应商绩效监控和管理 • **技能**：关系管理、复杂谈判、绩效管理、战略规划、市场分析
“常规类别” • **目标**：降低交易成本 • **策略**：高效的交易管理 • **组织**：分散式 • **政策或程序**：将预算/决策权下放至需求点附近 • **系统**：采购卡 • **技能**：流程管理	**“杠杆类别”** • **目标**：降低成本，即货物/服务成本和交易成本 • **策略**：总需求和有效的交易管理 • **组织**：专业采购小组 • **政策或程序**：采购策略制定和批准，买方纪律 • **系统**：电子招标、电子目录、电子逆向拍卖、采用 FMIS 高效采购支付 • **技能**：市场分析、谈判、绩效和合同管理

4.8 衡量结果

流程的第五阶段，也是最后一个阶段，是制定关键绩效指标（KPI），这些指标随后可用于衡量结果，以评估该组织是否正在实现采购策略中规定的目标，以及这些结果为整个组织交付工作所作的贡献如何。

需要建立一个框架来衡量采购策略目标是否已经实现。绩效衡量很重要，有助于促进诚信和问责制，也有助于确定采购职能的优势和劣势，从而确定发展领域。

应制定相关、具体、经相关利益相关方同意且在组织控制范围内的衡量指标。绩效衡量指标还应与具体策略或关键流程相关。

标杆对比

与联合国系统内外的其他采购组织进行标杆对比，有助于收集数据和衡量绩效。然而，在实施标杆对比时可能会遇到一些困难，例如共享机密信息和确保将同类产品与同类产品进行比较。例如，除非两个组织拥有相同的采购组合，并且由于所需采购行动的复杂性以及所提供物品或服务的多样性会对工作量产生重大影响，否则比较两个组织之间单位采购量的采购干事人数或每个订单的成本通常是没有意义的。

绩效衡量指标

下表列出了绩效衡量指标的示例：

表 6：绩效衡量指标示例

绩效衡量指标	内容
竞争过程的效率	• 收到的合格投标书和建议书的数量 • 参与竞争的供应商数量 • 供应商对过程的反馈
成本降低/控制	• 通过下列各项实现的成本节约/降低水平/金额： • 新合同/供应商安排或计划 • 谈判达成的额外利益价值 • 使用替代货物或服务 • 生命周期成本评估 • 谈判达成的额外利益价值 • 库存减少和付款条件改进 • 降低货物或服务需求 • 改进废品管理 • 改进担保的价值 • 拒收货物的数量
供应商管理和绩效衡量	• 参与竞争的“新”供应商数量 • 延迟交付/受损/不足的数量 • 达到的质量水平 • 分包商如何履行企业、社会和环境责任
内部系统和流程的效率	• 通过公司信用卡或其他电子方式进行的交易量 • 综合安排或长期协议的使用 • 预装货物的数量 • 交易成本降低 • 内部客户满意度 • 电子招标量
采购管理	• 获得认证的采购干事百分比

	• 采购人员培训天数
能力建设	• 广泛的合作伙伴网络共同努力实现发展成果 • 政府合作伙伴——能力建设和内部培训 • 总部和区域业务架构内轮值 • 调整地区计划——响应国家优先事项 • 密切整合采购和计划

工具

需要建立一个监督成就的信息库。定期提供关于采购概况、市场、供应商绩效和合同管理的在线信息至关重要，并需要包括对具体衡量指标的详细监测，如成本降低/控制、响应时间、客户服务水平以及货物和服务的质量水平。

一些联合国组织已经实施了各种工具和系统，以支持这个流程的全部或部分。其中许多组织使用的是策略实施工具，例如平衡记分卡©，该记分卡支持设定目标和衡量绩效的过程。其他组织使用的是自己设计的工具。在一些组织中，绩效衡量是采购职能的一个单独流程，而在其他组织中，绩效衡量被纳入整个组织策略管理系统。

第 4 章附录

表 7：如何解决供应风险和制定特定类别采购策略

类别	典型特征	目标和潜在测量
常规	• 通常是低价值/小数量物品 • 代表常规采购流程 • 通常代表高达 90%的组织供应商，通常是小型企业 • 交易成本可能大于物品本身的价值 • 通常是这些物品的当地供应市场	**目标：**降低交易成本 **策略：**通过以下方式减少行政管理工作： • 在最低可行级采购。分散或外包给使用部门 • 鼓励当地供应商将组织视为能够降低交易成本的有价值客户。 • 关注与供应商之间的与交易效率相关的订单和支付条款（直接借记、订单汇总、月度账户、支付卡等）
杠杆	• 通常在整个组织中大量使用的商品 • 代表有可能降低库存管理、搬运和存储成本的商品 • 成熟且有竞争力的供应市场。 • 市场由几家拥有广泛分销网络的供应商提供服务	**目标：**数量折扣 **策略：**通过下列方式降低总成本并提高供应商的服务水平： • 建立自动化供应商接口，以降低大批量标准货物的流程相关成本 • 确保定期管理与支出的性质相关的信息报告，以保持战略重点 • 签订长期协议以简化采购，并结合使用自动支付系统 • 通过当地供应商（作为集中式安排的代理）将供应区域化；加强当地供应市场的发展 • 与其他组织达成合作计划，以建立影响力，并瞄准供应市场的非高峰期
关键	• 高度专业化货物、服务或工程。 • 规范包括社会和环境因素 • 采购通常由技术专家而不是采购专业人员进行。 • 规范过于详细，限制了供应基础 • 通常只有几个潜在的供应商。通常只有几笔这类交易	**目标：**降低供应风险 **策略：**通过以下方式降低组织的市场脆弱性和保障持续供应： • 确定替代供应来源或替代货物或服务 • 尽可能持有超额库存 • 发展供应商能力和/或改变需求要求 • 确保与关键供应商签订长期协议，以保障供应 • 鼓励新供应参与者进入市场。 • 考虑当地供应商发展策略 • 制定应急计划，以应对潜在干扰 • 制定性能或功能规范，以确保更广泛、更可持续的采购基础 • 开发技术专长和采购技能的组合，以管理供应。
战略	• 代表对组织至关重要的货物、服务或工程 • 通常是复杂的货物及相关服务“套餐”，或货物及相关服务“包” • 要求供应商提供创新或可持续的解决方案和高水平的专业知识 • 供应商的态度（无论是否认为组织为有价值的客户）对交付的货物、服务或工程的价值和质量有很大影响。 • 类别代表极少的交易，通常只有很少的供应商可供选择。 • 对采购组织和供应商来说，提供合同的成本都很高	**目标：**通过降低风险和成本实现长期资金效益 **策略：**通过下列方式有效管理供应商关系： • 关注复杂、昂贵商品和服务套餐的供应商关系管理 • 正确理解供应商需求，遵循绩效管理标准和接口 • 与供应商保持沟通，以确保创新和持续提高服务水平 • 鼓励选择有动机实现长期资金效益的当地供应商，而不是不重视业务的供应商 • 帮助提高供应商的绩效水平

第 5 章
规划采购流程

本章包含以下主题：

5.1 行之有效的采购规划 52
5.2 需求定义 55

5.1 行之有效的采购规划

有效的采购规划对于优化采购职能对实现组织总体目标的贡献至关重要。它确保采购流程透明、职责明确，并且以战略性、系统性和程序化正确方式进行采购。采购规划的最终目标是采取协调一致的行动，以合理的成本及时满足对货物、服务或工程的需求。它使联合国组织及其工作人员能够顺利地开展工作，在投入质量和数量到位的情况下实现组织的目标。无效的采购规划可能导致无法实现这些目标，损害本组织的采购原则，并可能损害组织信誉。

采购规划还可加强联合国组织相对于供应商的采购权力，因为当规划有效时，组织能够更好地汇总需求，签订长期协议（LTA），并根据数量获得最好的价格，更好的质量和/或促进可持续性。在规划阶段让有类似采购需求的其他联合国机构参与进来，也有助于促进联合国的合作和实现进一步的规模经济，从而节约成本，使采购流程更加简化。

尽早和准确的规划对避免出现最后一刻采购、紧急采购或计划不周的情况至关重要，这与公开、高效和有效（因而透明）的采购背道而驰。此外，采购流程中的大多数潜在节约是通过在规划阶段实施改进实现的（例如，通过整合需求，或决定签署能够享受价格折扣并降低运营成本的长期协议）。即使在难以规划的情况下，如紧急情况，也可以采取预防性措施确保应急规划和更好的准备，以满足未来的采购需求。

有效采购规划的一些好处包括：

- 提前确定紧急运行时频繁要求的潜在产品和服务的合适供应商（更多信息，请参阅第 8 章“紧急采购”），包括供应商在短时间内响应（交付/供应/提供）的能力、供货能力和意愿进行确认。
- 适用时设立应急储备。
- 确定采购行动是否针对处于高威胁安全环境中，且在采购流程中需要额外考虑安全和准备的计划/项目。
- 确定是否对特定接收国或供应国实施制裁（联合国、欧盟、美国以及可能的其他国家），以及制裁是否豁免联合国或其承包商/受让人，或者是否需要获得特殊许可（更多信息，请参阅第 10 章“联合国全球市场”和第 11 章“供应商制裁”）。
- 制定紧急运行所需产品/服务/工程的标准规范/职权范围/工作说明书。
- 提前确认需求和要求有助于识别潜在风险，定义采购目标、时间框架和所需资源。

本章将介绍两种类型的采购规划：合并采购计划和单独采购计划。

合并采购计划

合并采购计划通常是为整个组织制定的，但具体取决于分权的结构和程度。可以制定企业、部门、地区办事处或业务部门级别，甚至是前述多个级别组合的采购计划。

责任

对于组织级别，编制计划的责任通常由负责采购政策和规划的机构承担，但对于较小的业务部门，可能由采购干事承担。合并采购计划通常每年编制一次，但在难以定义需求的特定情况下，例如，由于业务重点是紧急救济或采购机构服务，可更频繁地编制，但不会超过每季度一次。

采购计划始终基于对待在规定时间内进行的采购业务的估算。有些采购需求是无法预测的，因此计划永远不可能是准确的。然而即便是基于估算编制采购计划，也聊胜于无。

如果是涉及多个机构的联合采购规划，应确定一个牵头组织。牵头组织随后将任命一名适当的干事来协调参与机构之间的规划流程（更多信息，请参阅第 9 章“合作”）。

信息来源

采购计划的信息应由责任人，通常是采购科的代表，根据具体组织从各种来源收集。在特定情况下，可以通过要求申购人和客户填写问卷来收集信息，而在其他情况下，可以通过管理信息系统或 ERP 来收集信息。通常，信息是从申购人、客户、项目计划、预测系统和即将到期的长期协议清单中收集的。

收集的数据因组织而异，但至少应包括：

- 规划的计划/项目活动和活动说明
- 货物/服务/工程的预期需求
- 所需的任何额外的相关服务或物品（如保修、安装、培训、备件等）
- 数量
- 交付时间要求
- 收货人/交货地点
- 预计价格和预算/资金

整合

从所有适当来源收集到这些数据后，应将其整合到总体采购计划中。通过分析计划可以确定整合采购的潜在计划，以实现规模经济，更好地利用资源，以及了解采购活动规模的概况。此外，当计划被用作管理工具时，可以确定需要采取大量采购行动的时间段。这些信息有助于规划和分配各项目和业务单位之间的工作量。必须定期审查合并计划，以确保其仍然有效，因为情况的变化可能会影响到合并计划，并可能需要进行修订，以使其与时俱进。

良好做法

良好做法是公布合并采购计划，例如在组织官网或工作站网站。这样可提前向外界提供关于即将进行的采购活动的信息，并推广了关键透明度采购原则。还有助于与其他联合国机构分享合并采购计划，以确定共同采购领域。

单独采购计划

收到确定实际需求的申购单或项目计划后，采购干事就负责针对每个采购情况制定单独的采购计划。单独采购计划的范围将取决于需求的复杂性。虽然良好做法是始终制定计划，但在低风险/低支出需求的情况下，计划应简单，并且可以包括对流程必要步骤、相关时间表和相关利益相关方的概述。反之，在极高风险/高支出需求的情况下，采购的管理实际上属于项目管理，并且应包含一个彻底和全面的规划流程。

重大采购

在制定“重大采购”计划时需要特别注意。重大采购是指被确定为支出相对较高和/或难以获得的货物、服务或工程（更多信息，请参阅第 4 章第 4.4 节“检查组织的采购支出”）。重大采购的一些示例包括：针对一项复杂的咨询任务进行价值 100 万美元的年度采购；可通过合并采购活动更经济效益地执行，从而签订长期协议的大量经常性低价值采购，或者如果投标或合同未中标会对组织带来潜在风险的一项中低价值、高度复杂的需求，例如对组织实现任务至关重要的一件设备、系统或软件。

确定预期采购结果和目标

规划流程的第一步是确定采购的预期结果和目标。然而，采购流程不一定是线性的。在特定情况下，在信息收集阶段获得的信息也会对目标的确定产生影响。例如，对供应市场的分析表明，供应来源有限，这意味着一个关键目标是确定能够开发替代产品的供应商。这反过来会对流程的需求定义阶段产生影响。这个过程的复杂性因情况而异。在特定情况下，例如，当需求是整个组织内大量使用的商品（如车辆）时，采购行动的目标和预期结果可能已经在组织采购策略中明确定义。在其他情况下，例如采购对组织或客户至关重要的复杂、高价值的解决方案（如新 ERP 系统），可能有一个复杂的利益相关方网络，每个利益相关方对目标和预期成果都有自己的想法。

利益相关方

当情况复杂时，系统地分析所涉及的利益相关方群体是一个好主意。利益相关方是指对实现实际或预期目标的采购活动感兴趣的任何人。他们可能包括发展合作伙伴、客户、终端用户、民间社团、高级管理层、金融、技术专家等。确定每个利益相关方的利益和相对重要性非常重要。有时各个利益相关方的利益可能相互冲突或竞争。在实际中，采购干事需要与关键利益相关方建立协作但专注的关系。这包括倾听他们的担忧和想法，在必要时寻求他们的同意，让他们了解情况，满足他们的需求和愿望，并在必要时适应他们的需求。然而，在这个过程中，采购干事同时需要在其监管和程序框架内代表和捍卫联合国组织的利益。

关键利益相关方的具体目标可能与交付时间有关；遵守具体的监管框架；从特定的供应商群体中获取；以及使用特定的品牌（如果合理）。这些利益相关方的目标需要与需求说明和供应市场分析期间收集的信息，以及组织的整体采购策略相结合。然后，如有必要，应通过合作过程，商定采购的目标和结果。此时，还应商定绩效衡量和指标，使采购干事能够判定商定的采购目标是否已经实现。

信息收集

信息收集阶段涉及收集和分析两类信息：需求的定义和供应市场的分析。在这两种情况下收集的信息，将为确定目标和结果以及随后制定采购计划提供投入。（更多信息，请参阅第 5.2 节“需求定义”和第 6 章第 6.1 节“市场调查”）

总体拥有成本（TCO）

总体拥有成本[21]是一种考虑了组织在代采购物品的生命周期[22]所支持成本的方法。它通常在规划和评估阶段[23]使用，并且它的重点是对潜在成本进行经济评估/计算，揭示购买货物、服务或工程时所谓“隐藏”成本，以确定最低总体拥有成本，并帮助采购干事和申购人选择更具成本效益和可持续的长期采购[24]。

此外，在设定规格或草拟要求时，生命周期成本效益法可能非常有用，因为它要求在选择代采购替代产品时，除了采购价格外，还要考虑所有可能的成本。从这个意义上来说，不仅要评估物品采购期间揭示的短期价格，还要评估其长期成本，这个成本用总体拥有成本表示，包括：

- 采购价格和所有相关费用（交付、安装、保险等）
- 运作成本，包括能源、燃料和用水、备件和维护
- 报废成本，如退役或处置[25]

因此，通过评估某个产品、服务或工程整个生命周期的总体拥有成本，需求定义变得更加准确和果断，从而提高了基于物有所值实现可持续购买的可能性。

尽管采用生命周期成本计算法时面临的其中一个挑战是，难以定义范围和时间尺度，但计算总体拥有成本带来的好处是广泛且显著的，例如提高对总成本的认知、提高未来成本的透明度、更好地预测、规划和预算未来费用，这反过来又以更可持续的方式影响了投标书的评估。

制定采购计划

在设定目标和收集需求定义和供应市场的相关信息后，下一步就是制定采购计划。其中一个关键要素就是选择正确、最合适的采购方法。具体内容详见第 6 章“采购流程”。

在选择采购方法后，就可以拟定采购计划，通常是与客户、申购人或技术专家等关键利益相关方合作。

---

[21] 关于生命周期成本计算和总体拥有成本，详情请参看地方可持续发展国际理事会，《Procura+手册：具有成本效益的可持续公共采购指南》，地方可持续发展国际理事会秘书处，弗莱堡，2007 年，第 32-39 页。
欧盟委员会，《绿色公共采购培训工具包：生命周期成本计算（LCC）说明》，布鲁塞尔，2008 年，第 2-3 页。

[22]根据欧盟第 2014/24 号指令第 2 (20)条的定义，生命周期是指“在产品或工程存在或提供服务的整个过程中，从原材料采购或资源生成到处置、清理和服务终止或利用，所有连续和/或相互关联的阶段，包括需进行的研发、生产、交易及交易条件、运输、使用和维护。”请参看欧洲议会和欧盟理事会，关于公共采购和废除第 2004/18/EC 号指令的第 2014/24 号指令，欧盟官方公报，2014 年，第 2(20)条。

[23] 总体拥有成本也可应用于评估阶段，如第 6 章第 6.4 节“评估”中所示。

[24] 除了总体拥有成本之外，还有许多其他生命周期评估技术，例如在计算/评估时考虑社会和环境影响的非货币化因素的技术。关于这些独特的生命周期成本计算技术，详情请参看第 14 章“可持续采购”。

[25] 关于 ISO/DIS 20400:2017，请访问 https://www.iso.org/standard/63026.html

采购计划通常包括以下信息：

- 采购目标和绩效指标
- 根据选定的采购方法对活动进行细分
- 确定每项活动的责任方
- 时间表和里程碑，考虑采购方法和所需许可
- 所有适当的行政要求（相关法规、预算拨款等）

5.2 需求定义

简介

需求定义包括定义和描述需要和将要采购的物品，收集信息，确定适当的解决方案，并在货物和设备规范、服务的职权范围（TOR）或工程的工作说明书（SOW）中详细说明。需求定义需要与采购计划中的目标和时间表关联起来，不应孤立地制定。

规范、职权范围和工作说明书构成招标和评标的技术依据，并将确定它们是否满足招标文件中规定的要求。它们是最终编写和随后执行合同所依据的“核心”。它们对采购的整个生命周期有影响，从规划、获取和招标到评标、审查、授予合同和合同履约，直至完成和合同后评估。结合下文概述的良好要求的主要目的，这就是为什么对采购需求进行明确和适当的定义和描述是至关重要的原因之一。

目的

需求定义应尽可能通用，不使用品牌名称或其他限制，以确保公平和公开的竞争。需求定义应确定确切的要求（技术和质量），避免过于具体（因为这可能会增加成本）或陈述不足（导致无法满足要求），以及需要的时间（时间），以避免进度延迟或因提前交货而产生额外成本，例如存储和搬运费用。

责任

申购人是需求定义的形式责任人，同时也是需求的技术主题专家。然而，采购干事负责确保申购人所提供技术说明不含糊、清晰和通用，并促进供应商之间的公平和公开竞争。

采购干事在以下领域向申购人提供支持：

- 提供类似产品或服务以前、当前和未来采购活动的信息
- 审查申购单的完整性，并确保规范或描述没有限制性或偏向特定供应商
- 协助市场调查，以确定供应来源，有关价格、可获得性和竞争程度的信息
- 就以最佳可行价格及时获得货物和服务的最佳方法提供建议

需求定义从确定需求开始，并且是第 5.1 节所述单独采购计划的组成部分。建议在计划/项目与采购干事之间采取系统性团队办法，以制定通用技术说明。由于具备类似需求的经验，采购干事的早期参与可以增加价值。在这一过程结束时，申购人应审查已完成的说明，以确保其符合已确定的需求。然后应提交最终需求定义，包括资金可用性证明，作为采购职能申购单的一部分。

需求分析

在此阶段，申购人将确定需求，即需要在规范/职权范围/工作说明书中包含的功能、性能和技术特征。例如，采购发电机的需求包括：将用于何处？应使用什么燃料？将在什么气候下运行？最低功率要求是多少（KVA，千伏安）？是否需要供应商的当地代表？对于服务，应确定目标和可交付成果。对于工程，重要的是描述应建造什么，在哪里，为了什么目的。此外，申购人负责确保所申购的物品不被列入联合国安全理事会（UNSC）制裁的用品和设备清单。

由于在联合国大会于 2006 年通过《国际公共部门会计准则》之后，许多联合国组织已经实施了《国际公共部门会计准则》，其他组织也在实施过程中。因此，申购人在发出申购单之前，还必须确定物品是为了计划目的，还是为了各个联合国组织的物业、厂房和设备（PP&E）而采购。实际上，这意味着从一开始就意识到，每当采购一项潜在未来资产时，就需要将其添加到组织的资产登记册中，以便在其整个使用寿命期内按照《国际公共部门会计准则》标准对其进行核算和折旧。

信息收集

在定义需求后，就需要收集市场上可用的信息，以便定义规范/职权范围/工作说明书。对于服务，应收集与当前情况，实现所定义目标所需的活动和产出，以及执行活动所需的投入相关的信息。对于工程，应收集与施工现场、土壤条件、现场通道、待使用材料、潜在图纸、必须遵守的当地条件、需要获得的许可等相关的信息。

同样重要的是，采购干事还必须确定潜在供应国是否对特定接收国实施制裁，以及高威胁环境中是否有不仅会影响采购流程，还会影响规范/职权范围/工作说明书的安全问题。在审查申购人制定的规范/职权范围/工作说明书时，采购干事可以咨询具备类似产品或服务采购经历的其他采购干事、技术专家和类似货物的其他用户。

在这个阶段，采购干事还应检查组织或另一个联合国实体是否已经就所需的服务、工程或货物签订了长期协议（LTA）。这将对采购规划产生重大影响。第 6 章将进一步讨论长期协议的制定和使用。

信息请求

信息请求（RFI）是一种开展市场调查的工具，目的是获得（来自市场的）确定可用或潜在解决方案，进而满足已确定需求的信息，其中可能包括与成本和交付时间相关的信息。

信息请求可用于从潜在供应商处获得关于其最新产品规范、价格指示或任何其他可用的信息。该工具专用于获取制定规范/职权范围/工作说明书所需的信息。并非用于设计适合特定供应商的规范，而是用于学习和拓宽市场上可用知识。与供应商接触的政策可能因组织而异，采购干事应遵循各自组织的指导方针。信息请求对联合国组织完全没有约束力，并且不代表对供应商作出任何承诺。建议在信息请求中明确规定该活动的目的和目标，以确保供应商不会因为错误的期望而感到不利或失望。通常，应允许信息请求的参与者参与任何后续投标活动。

联合国组织系统的标准规范

产品的技术说明要求设定产品规范。然而，在编写技术说明和制定产品规范前，建议申购人和采购干事检查是否已经存在通用或其他产品规范。可咨询其他可能定期采购这些物品的联合国组织来了解。有时已针对需求制定了标准规范。例如，难民署定期为其难民营批量购买塑料布，因此已设定了可在整个联合国组织系统内使用的塑料布标准。在特定情况下，存在经常性产品的标准规范，例如《紧急救济物品通用规范简编》中确定的规范，可访问联合国全球市场知识中心（www.ungm.org）。

这些标准规范限制了常用于进行互换和库存控制的产品的类型、等级和尺寸多样性。还向潜在供应商通报联合国组织使用的产品标准，允许供应商调整其产品以满足这些标准。标准库存物品说明，例如联合国儿童基金会供应目录[26]，是宝贵的信息来源。

编写规范/职权范围/工作说明书

基于需求分析和信息收集，申购人将制定规范/职权范围/工作说明书。重要的是使用简洁明了的语言，所有描述都要准确，以尽量减少误解的风险。如果申购人不是与需求相关的主题专家，则良好做法是在最终确定规范/职权范围/工作说明书之前，聘请专家进行审查和校对。一个常见的错误是包含了不应作为规范/职权范围/工作说明书一部分的信息。由于规范/职权范围/工作说明书将作为合同的一部分，因此不应涉及授予前的问题，例如投标邀请书（ITB）或征求建议书（RFP）的评估标准，或合同条款和通用条款，因为这些都包含在招标文件的其他部分。

货物规范的编制

有形货物规范或物理或功能特征描述必须详细描述需求。该规范应具有通用性，以实现尽可能广泛的竞争。

编制的规范可以是三种不同类型中的一种或多种组合：

规范	说明
功能	专注于产品的功能或用途，不太关注材料和尺寸。这类规范的编制通常需要极短时间。在审查规范/职权范围/工作说明书时，采购干事应确保向潜在供应商明确定义采购活动的目的。 *示例*：在瓷器、干擦板、玻璃、未上漆金属和上釉陶瓷上使用的干擦马克笔。
性能	描述待实现的目标，而不是固定描述实现方式。在可能的情况下，良好做法是包括最低和/或最高可接受输出或性能水平。例如，在采购复印机时，您可以指定复印机每分钟能够打印或复印的最少可接受页数。

[26] https://supply.unicef.org

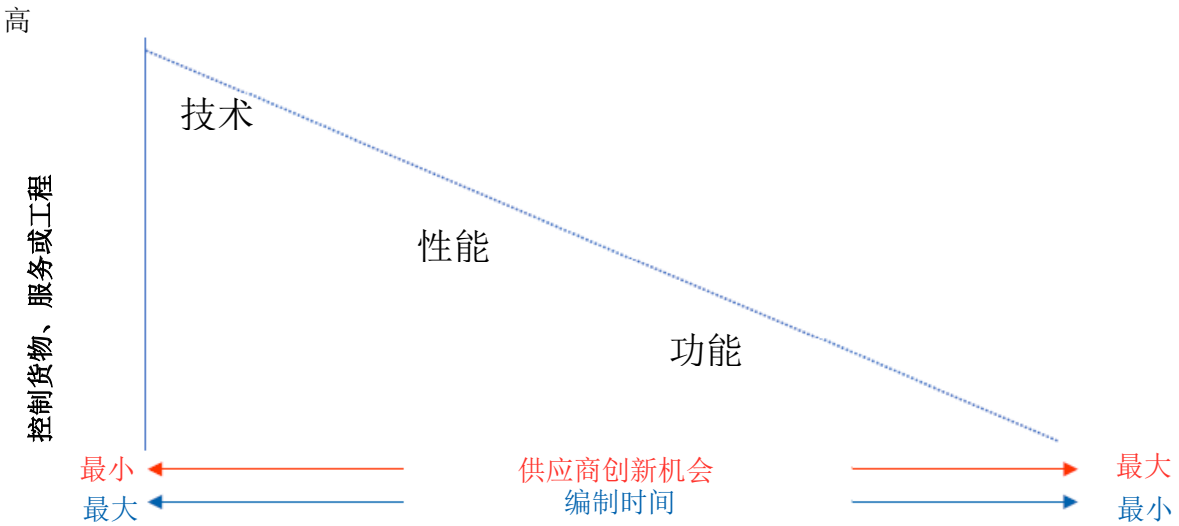
	为确保质量，应参考产品标准（例如 ISO）和环境要求（例如，能源之星）。 *示例*：细尖干擦马克笔；耐用的笔尖不会变软或散开；快干油墨；容易擦掉；通过标志行业（AP）标准的无毒认证。
技术	定义货物的确切设计和细节（即物理属性、待使用或避免的材料、功率输入和输出、所需的制造工艺，或者待使用的工作方法（如果是服务））。注意不要编制过于严格的规范，也不要以特定供应商、品牌或型号的详细产品规范为基础编制规范。在可能的情况下，良好做法是包括一系列测量值，例如最小和/或最大可接受值：重量、尺寸、体积、厚度等。这将使更多的投标人能够从自身产品系列中找到合适的产品。例如，车辆的最小油箱尺寸或发动机尺寸（单位为立方厘米），由于其详细和复杂的性质，规范也可能需要很长时间编制。 示例：干擦马克笔，重量：5.5-6.0 g，长度：13.0 cm，直径：14.0 mm，颜色：黑色，材料（外部）：塑料，尺寸（包装）：12 包，墨水颜色：黑色，笔尖类型：精细。

采购货物时，规范往往最重要。我们通常不会寻找供应商来为既定需求提供解决方案，因为申购人通常对需求有明确的想法。我们面临的挑战是制定规范，在不限制竞争的情况下按时交付正确质量的产品。虽然货物的规范最重要，但最佳惯例还同时包括功能规范和性能规范，前者是为了让供应商了解所采购物品的预期用途或功能，后者是为了让供应商了解物品的性能/产出水平。

采购服务时，我们通常会寻找供应商来为既定需求提供解决方案。 一般来说，我们会通过详细说明所需的功能或用途，以及服务的预期性能或产出，告知潜在投标人我们需要什么。然后，确保解决方案或建议书实际满足这些需求的责任就落在了供应商身上。这给供应商留下了更多的创新空间，他们可以提出自己认为能够达到预期结果的解决方案。编写货物、服务和工程规范时，我们应记住，我们还需要考虑如何根据我们制定的不同类型规范来评估投标书和建议书。

下图汇总了三种规范间的差异。

图 1：如何组合不同类型的规范



此外，应在所有规范文件中明确规定最低强制性要求。决不能让供应商决定哪些物理属性是必要的，哪些不是。申购人也可选择规格在定义、有限范围内的设备技术建议书，而不接受最低要求，这些规格应在需求文件中明确说明。例如：

品牌名称的使用

应避免使用品牌名称或类似参考。[27]有时候更实际的做法是为了定义可接受功能、性能和/或技术标准而指定品牌名称，但在这种情况下，必须记住以下几点：

- 这些产品的命名只能用于定义所需的产品标准。
- 使用品牌名称时，不得同时规定基本最低要求。
- 规范应通过添加“或同等产品”措辞，明确邀请同等产品的报价，即符合类似功能、性能和/或技术标准的产品（例如，Expo®细尖干擦马克笔或同等干擦马克笔）。规范应明确指出，在评估报价时，不会特别优先考虑指定的品牌名称。

在某些特殊情况下，可能需要限制性规范，甚至特定的品牌名称。例如，可能需要限制性规范来确保产

[27] 关于使用品牌环境或社会标签，详情请参看第 14 章“可持续采购”。

品与已采购或安装的现有设备兼容（标准化）。如果限制性规范无法避免，采购干事应提供充分的理由，并根据其组织的适用财务条例和细则（FRR）征得批准

样品和图纸的使用

对于特定产品，联合国组织可能必须提供所需物品的样品以及规范，要求供应商根据样品供应货物。样品应始终随附规范。使用样品会使物流变得复杂，并且增加成本，因为样品必须发送给所有被邀请投标的供应商。

也可要求供应商提供样品作为其报价的一部分，用于评估目的（更多信息，请参阅第 6 章第 6.3 节“招标”和第 6.4 节“评估”）。招标文件应明确规定，样品必须免费提交，并说明（采购）组织是否打算将样品退还给供应商。

规范文件中可使用图纸，以便为供应商提供指导。例如，图纸在描述产品安装地点时非常有用。图纸还有助于供应商理解各种产品之间的交互方式。例如，如果采购配水系统的管道、配件、阀门、三通、弯头、仪表等，最好附上一张显示配水系统外观的图纸。

规范中使用样品和/或图纸涉及以下风险：

- 提供特定产品的样品或图纸可能类似于指定品牌名称，也就是说，它可能会限制竞争
- 如果供应商按照提供的图纸制造产品，并且图纸中有错误，买方应对错误和相关费用负责
- 这限制了创新思维，因为供应商仅限于提供符合样品/图纸的产品
- 如果使用规范中的样品/图纸，可能会出现版权问题，因此应首先进行检查

规范内容

下表提供了可列入规范文件的信息清单，以及关于规范文件应包含内容的一些指南和示例。

主题	指南
名称	使用简单通用的语言描述商品名称。比如“钢筋”。
背景资料	• 一份写得好的介绍通常会增加潜在供应商对邀请的兴趣，并且有助于他们在邀请组织背景下理解要求 • 对用途的理解有助于确保所提供的产品“符合用途”。
标准	• 如果适用，请参考国际标准，例如 ISO、EN、生态和社会标准，而不是国家标准，因为这可能会限制竞争 • 如果预见到国家竞争，国家标准可能是适当的解决办法 • 如果特定标准不是强制性的，请注明“或同等标准”、
特定约束和限制	特性约束和限制的一些示例包括： • 运行条件，例如最高和最低温度、噪音、压力、湿度、风速、海拔、灰尘等。 • 可用于安装设备的物理空间 • 与现有设备、系统的兼容性（例如电源可用性、维修或维护要求或限制等）
要求	• 详细描述要求。共有三种类型的规范，要求通常三者的组合： • 功能特征 • 性能特征 • 技术特征
交付时间	应明确规定对向终端用户交付时间的特殊要求，并作为评估标准。如果“时间紧迫”，应明确说明这一点，并让投标人知道，如果不能在规定的时间内交货，将导致其投标资格被取消。
标记	潜在标记要求（待与终端用户或项目协调员商定。）
包装	所需包装的类型、所需容器的尺寸或条件，以及如果组织想要保存容器、托盘或其他包装材料，应明确说明。
质量	规定质量要求，例如，“只接受供应商遵循符合 ISO 9000 质量体系生产的产品”。
测试	对于某些货物，供应商或第三方可能要求进行测试，并提交测试结果。

良好做法

制定强大的规范是良好做法。关于如何做到这一点的指南包括：

陈述要求：

- 除非有特定的技术要求，否则应采用功能和性能术语清晰、简洁、符合逻辑地陈述要求。
- 包含充足的信息，以便供应商能确定所需内容及相应的成本，但不要过于具体，也不要包含可能限制响应者数量的不必要特征。

- 为所有潜在供应商提供供应满足用户需求的同等机会，包括替代解决方案。
- 不允许申购被专属专利权涵盖的产品，规范应具有通用性，并允许和刺激一系列类似产品/服务之间的竞争。
- 如果申购人要求某一特定产品品牌或制造商，须向申购人提出质疑。询问合理的理由，因为他们应接受任何完全满足规格和要求的品牌。
- 尽可能指出最终用途（例如，管道：用于建造建筑、供水、供气等）。
- 规定关于交付和售后服务等的要求。

编制服务的职权范围（TOR）

服务的职权范围应定义所需的工作范围，以及供应商和利益相关方各自的责任。全面和明确的职权范围对于了解任务至关重要，并且有助于减少供应商建议书编写、谈判和服务执行过程中出现任何含糊不清的风险。职权范围通常是指供应商对任务的主要参与，也是供应商编制技术建议书和财务建议书的依据。最后，它们构成供应商与采购实体之间合同的组成部分。清晰、明确的职权范围将迫使供应商编制清晰、详细的建议书，从而迫使项目顺利实施，并限制争议和索赔的风险。

职权范围不明确时，供应商会做出假设。当不同供应商做出不同的假设时，比较技术建议书就变得非常困难，采购干事将难以以公平和透明的方式进行评标。职权范围不明确还会导致项目不能顺利实施，因为中标供应商可能无法提供真正需要的东西。此外，还存在争议和索赔的风险，因为可能不明确何人对何事负责。

服务在本质上更多的是无形的，是由人为人生产的，而在服务的开发、提供和评估方面，更大程度上取决于人的主观性。例如“多干净才算干净”？什么算作“精心准备的健康膳食”？有效的职权范围应尝试降低主观性水平，并尽可能地量化要求。

因此，终端用户积极参与职权范围的编制十分重要。编制职权范围需要详细了解背景、当前情况和可能的约束因素（政治形势、文化或环境约束因素等）。同时，编制职权范围会使人们对待提供的未来咨询有一个重要的认知，并产生一种主人翁意识，这在供应商与终端用户合作时很重要。职权范围的编制过程通常会暴露出，人们对在当前情况下可以实现的成就以及多久才能实现的不切实际的期望。因此，应可能参与编制过程，以确保对期望水平达成一致。

同时，终端用户在编制职权范围时通常需要援助，因为这是一项复杂的任务，需要经验和方法。此外，由不完全熟悉咨询要求的人（如采购干事）提出问题，澄清对终端用户来说可能不言而喻但对供应商来说可能可能是有用的。

编制职权范围的标准可能因组织而异。为了尽可能清晰和准确，职权范围应包括下表所示的章节和信息。这种结构对于审查或编制开发项目咨询服务的职权范围最为有用。然而，这种结构还可用于更简单的服务，例如维护设备的服务合同等。

背景	基本信息必须描述所申购服务的背景和环境，包括： • 任务整体环境的基本原理和关键方面 • 迄今为止的活动历史，包括有关部门、国家对该部门的策略和以前提供的援助 • 项目/任务相关数据，例如相关研究、地理数据目标群体、待提供的服务类别和基本文件 • 社会经济环境以及机构和组织框架（责任对方和参与咨询的其他利益相关方）
咨询的理由	待解决问题的描述： • 当前情况及咨询结束时的预期情况 • 目标受益人 • 捐助方提供援助的理由（与捐助方的政策和对该部门的参与有关）
发展目标	最好包括时间、地点和数量，例如： 巩固 XX 国的民主化进程，特别是在未来两年内加强人权和相关立法的改革 • YY 国未来五年内可量化的温室气体减排和森林资源保护情况
近期目标	• 设想的项目/任务的具体细节；目标、目的、预期产出和待实现成果的框架和表述 • 目标应是具体、可衡量、可实现、现实的和有时限的（SMART）
任务描述	简明、具体和现实的描述所申购服务，包括时限和可供实施的资源。
产出	• 描述实现近期目标所需的所有产出，每个目标至少有一项投入 • 如果可能的话，确保使用上文提及的 SMART 首字母缩略词来描述产出——输出被描述为最终结果，并且可用于报告、项目文件、培训讲习班或课程、或者需求评估
投入	描述受益人和供应商的投入贡献，具体如下： 受益人（客户支持）

	• 接收国政府/机构和地方当局/机构可以免费向供应商提供的所有资源和支持，例如： • 可用人员，以协助供应商 • 办公设施 • 设备 • 当地运输 • 车间设施 • 背景信息/信息材料 供应商： • 供应商团队中的所有国际和国内专家（按专业领域、资格、以往经验、语言要求等描述。 • 如果可能，每个团队成员所需的预计总工作天数/周数，包括准备、进场和总部汇报的时间） • 可能需要供应商提供的其他投入，如地图、图片、车间设施、培训材料等。
地点和持续时间	• 任务持续时间 • 指示性活动时间表，包括各个活动的具体时间轴和里程碑 • 任务的地点和时间表：整个合同期限内预计有多少个任务（如果需要）
报告	• 列出报告类型和提交日期，包括任何具体要求 • 一些有用的报告包括： • 初始报告 • 任务报告（如有） • 技术报告 • 最终报告拟稿 • 最终报告 • 培训材料（如果培训在活动列表中）

审查预算

在制定职权范围的同时，应审查预算，以确保预算和职权范围相符。预算应包括以下费用细目：

- 供应商费用（国际和国内），列为工作月/周/天数 x 每个工作月/周/日的费用
- 每日生活津贴（DSA）乘以天数。招标文件中应告知投标人，其建议书中的每日生活津贴报价不得高于提交标书时适用的联合国每日生活津贴费率。
- 国际运输成本（目的地之间的往返次数 x 价格）
- 当地运输成本（如果每日生活津贴中包含任何小额费用，但如果供应商需要在境内进行大量运输，则应将其编入预算）
- 其他相关费用，例如通信和印刷费用、报告翻译费和口译服务费、与讲习班和/或培训课程有关的费用（设施和设备租金、材料制造费、饮料和其他与参与者有关的费用），以及开展咨询服务所需的其他特定投入

预算通常仅供内部使用，并且通常不会在职权范围中披露。这确保了投标人在财务和技术方面的竞争。然而，在特定情况下，特别在很难按工作天数估算所需投入，或职权范围模糊不清的情况下，向供应商提供总预算，作为咨询水平的一个指示，可能是有用的。

编制工程的工作说明书/工程量清单/规范

工作说明书，包括设计/图纸、工程量清单（BoQ）和规范，应足够详细地描述工程，以确定工程位置、性质和任何复杂性。“工程”一词通常包括各种类型的土木、机械、电气或其他工程/安装服务（咨询服务除外），以及其中所含建筑材料和设备的供应。

应以周或月为单位，界定预期施工期和时间或可接受的施工期范围（如果允许替代时间表）。此外，应提供关于地形、岩土条件、现场通道、运输和通信设施、项目布局、联合国组织提供的服务、竣工工程测量方法和付款的信息。

由于工程的独特性，要求交货时提供详细的设计规范，并包含对所有货物、材料和工程的完整描述和说明，包括详细的图纸，并要求供应商具备从事所要求工作类型所需的能力、经验和财力方面的必要资格。同样重要的是，在制定设计规范的过程中，须注重可持续性，这将在第 14 章“可持续采购”中进行更深入的讨论。应特别注重国家能力建设和可持续性，这有助于提高各国设计、建设和维护基础设施的能力，以及整合和平衡社会、环境和经济因素的能力。因此，在执行采购流程之前，应考虑一些具体要求，以便为客户和合作伙伴提供具有附加值的基础设施工程，包括：

- 现场（影响、测量、考察等）

- 构件材料选择
- 结构
- 消防安全
- 出入口（考虑残障人士）
- 健康和舒适
- 服务和设备
- 安保
- 绿色技术
- 气候变化和减少灾害风险

一种常见的做法是，使用咨询工程师的服务来完成大型和/或复杂工程的规范。在使用外部咨询工程师的情况下，也可以要求招标人/公司准备招标文件的详细信息。然而，下表列出了关于工作说明书/工程量清单/规范建议内容的一些一般提示。在使用咨询工程师的情况下，这些一般提示可用于检查/跟进工程师的工作。

工作说明书（SOW）的内容

工作说明书提供了施工工程的背景和详细信息。为了尽可能清晰和准确，工作说明书应包括下表所示的章节和信息。

<table>
<tr><th>章节</th><th colspan="2">内容</th></tr>
<tr><td>背景</td><td colspan="2">描述项目、其目的和功能，包括有助于不熟悉当前情况的人清楚了解所需的相关信息。</td></tr>
<tr><td rowspan="10">基本信息</td><td colspan="2">提供所有必要的基本信息，包括但不限于以下内容：</td></tr>
<tr><td>主题</td><td>指南</td></tr>
<tr><td>地点</td><td>提供准确的信息，并简要描述现场的可及性和主要服务（例如，电源和水源）的可用性。</td></tr>
<tr><td>法律状态和现场所有权</td><td>检查将要进行施工的地块的所有权法律状态，并澄清现场的所有权。</td></tr>
<tr><td>设计/图纸</td><td>• 说明设计是否由供应商提供，或应由供应商拟订
• 检查设计是否已注册并符合当地法规，并明确责任方</td></tr>
<tr><td>通行权</td><td>检查是否需要通行权（针对通道穿过其他地产的地点），并明确责任方。</td></tr>
<tr><td>预算</td><td>检查可用预算。</td></tr>
<tr><td>截止日期</td><td>检查工程的实施是否有截止日期，并在招标文件中相应注明。</td></tr>
<tr><td>监督</td><td>确定供应商应承担的监督成本。</td></tr>
<tr><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="7">供应商必要条件</td><td colspan="2">征求有关投标公司的信息。该类信息可在评标过程中用来评估供应商的能力和质量。考虑下列主题。</td></tr>
<tr><td>主题</td><td>征求相关信息</td></tr>
<tr><td>经验</td><td>过去十年中承接的类似工程数量（根据性质和规模，以合同价值衡量）和客户引荐。</td></tr>
<tr><td>最少员工</td><td>每个关键员工的职能和资质要求（例如，总驻场工程师、电力/土木工程驻场工程师、专家）。</td></tr>
<tr><td>财务能力</td><td>证明财务稳定性的资产负债表。对于大型建设工程，可行性研究报告中通常会包括估计的投资曲线（可从中获得流动资金）。</td></tr>
<tr><td>最少设备</td><td>承接工程所需设备的最小数量和特征。</td></tr>
<tr><td>施工方法</td><td>• 施工方法/途径
• 工程、演示和进场计划，以及各个步骤的执行顺序</td></tr>
</table>

工程量清单

工程量清单（BoQ）是项目所有主要组成部分（建筑物、道路、人行道、照明、设备等）的清单，包括每个单项工程（土壤移动/挖掘、结构、屋顶、地板、卫生设施等）的估算工程量，以及支付方式的信息（如总价或单价）。工程量清单的编制是工作说明书中最难的部分，因为它应该是完整和详尽的，尤其在基于单价的合同中。尽管总价合同中需要的细节较少或项目较少，但此类合同需要良好的规范和仔细的监督。

规范

除了工程量清单，还需要制定规范。规范详细描述了每个施工项目的规格，例如水泥搅拌机类型、铁棒类型、砖块等。规范应遵循工程量清单中描述的主要组成部分的顺序，以便于参考。应定义以下项目：

- 每个项目的“质量控制”实验室方法（如相关）

- 验收或拒收材料或工程的规则
- 每个项目的计量和付款方法（每个项目中包含哪些工程、材料等，以及衡量它们的标准）
- 环境保护政策和供应商遵守这些政策的责任。
- 质量保证计划

签发最终版规范/职权范围/工作说明书

良好做法是确保申购人签发最终版规范/职权范围/工作说明书。在一些组织中，通过签发完整的申购包来确保这一点（见下文）。目的是确保所有各方同意最终文件，以避免出现后续变更，并确保根据需求定义评估的标书的可接受性。

需求定义不明确

对于以前没有采购过的货物、服务或工程，如果其性质非常复杂且技术性强，并且（或者）申购人普遍缺乏规范或需求定义，则有几种选项可以帮助申购人确定所需内容。

采购干事可以咨询自身组织内部或其他组织的同事，以及在特定专业领域有经验和背景的供应商/制造商；可以查阅小册子、目录和互联网；在特殊情况下，可以聘请顾问来帮助编制需求文件。当向专门从事所需类型产品或服务的供应商和制造商咨询意见时，不要预先透露任何有关即将举行的招标活动的信息，以免给他们带来不公平的竞争优势，这一点非常重要。

无论何时决定聘请顾问协助编制规范，采购干事都应记住一点，顾问也需要通过采购流程聘请。这个流程将需要明确制定的职权范围。为保护采购流程的廉正，顾问或顾问所代表的公司不得参与任何基于聘请顾问制定的规范的招标活动。

申购

当最终确定规范/职权范围/工作说明书后，可以创建正式的申购单。大多数联合国组织对所有采购活动都采用正式的申购流程。申购单可以由客户提交给组织，由计划工作人员提交给采购干事；由现场工作人员提交给集中采购支援人员。不同的组织采用不同的方式进行申购，具体取决于组织的构建、业务结构和内部控制框架。一般而言，如果使用申购流程，则以下内容适用。

在研究、规划和描述所需内容后，必须记录已经得到满足的所有必要的联合国财务和行政要求。这通常被认为是一个申购包。这类申购包在准备时间和所需文件方面各不相同。申购包可能包含的典型信息包括：

- 资金分配和来源
- 预算细目，包括运费、清理费用和意外开支
- 装运方式和目的地/收货人信息
- 弃权/例外情况的书面证明备忘录（如果适用）
- 交付时间/进度、延迟交付的后果、绩效激励
- 规范/职权范围/工作说明书，包括图纸（如果适用）
- 设计变更/偏差选项（如果适用）
- 规定的质量标准、检验和质量保证信息
- 特定测试要求

需求拆分

一些申购人通过将需求归入几个价值较低的申购单下进行处理，有意拆分或分解需求。他们可能会声称，通过将每份申购单的金额维持在规定阈值以下的水平，其组织会因处理时间缩短而受益。然而，他们这样做是故意规避与这些阈值相关的组织要求，例如在合同签发前要求进行竞争性招标并提交至合同委员会进行审查和授予合同的要求。实际上，拆分需求的做法是一种短见的商业做法，通常会适得其反，并且损害采购流程的廉正。

此外，拆分需求实际上阻碍了采购流程，因为它违反了财务条例和细则规定的采购原则。它也不具有成

本效益，因为它会妨碍联合国实现规模经济和商业供应商提供的其他批量折扣惯例。此外，将采购需求拆分为几份申购单，可能会使采购流程受到审计师和国际共同体其他成员的批评，因为这种做法规避了组织有关职责分离、授权和采购审查和授予流程的内部控制机制。组织还可能为以这种方式采购的货物和服务支付过高的费用，同时又限制了竞争。最后，不得不发出多份标书也增加了采购干事的工作量。

申购单的必要审查和批准

采购干事认为，指定机构批准申购单是对特定货物或服务需求及所需资金已经到位的确认。在一些组织中，申购单的审查和批准构成相关项目文件审查和批准工作的一部分。一些组织允许在正式批准申购单之前，甚至有时在批准项目文件之前进行招标，特别是在极端紧急的情况下。由于取消招标流程的风险增加，应谨慎使用这种做法，因为它们可能会对供应商今后投标的动机产生负面影响，并且对于供应商来说，参与投标就是一种投资（就资源而言），这意味着它需要付出代价。如果供应商在投标被取消时发现他们的努力是徒劳的，他们可能会对将来参与类似的机会失去兴趣。

申购包不完整的后果

当申购包不完整时，采购干事须查明不足，并要求更正和重新提交。及时提交这些更正至关重要，因为在提交完整的采购申购包之前，采购流程通常不会开始。

确认收到申购单

一些组织采用书面形式确认收到申购单的做法，这提高了申购人对采购流程的认识和满意度。此外，还有助于确认收到申购单，即通过信函或电子邮件向申购人确认申购单的准确性，包括所要求的交付期限有多现实，以及是否有必要进行任何更改。收到申购单后应尽快确认。此外，良好做法是在收到和确认申购单后，为采购流程的每个步骤制定某种绩效指标/指标，例如预计时间表和相关交付成果。这使申购人能够知道流程中的每一步需要多长时间，需要谁做什么，何时做。根据商定的时间表和可交付成果，为实现共同目标而共同努力，可能有助于在采购干事、申购人和参与采购流程的其他各方中灌输更强的主人翁意识、问责制和可预测性。

第 6 章
采购流程

本章包含以下主题：

6.1 市场调查 64
6.2 采购策略 66
6.3 招标 72
6.4 评估 76
6.5 合同授予审查和批准 81
6.6 合同 82

6.1 市场调查

简介

采购流程的一个重要因素是市场调查。市场调查是一项在市场上寻找合适的产品和服务，以及适合提供这些产品和服务的合格供应商的活动。不仅如此，市场调查还有其他目的——收集和分析有关市场能力的信息，以满足组织的要求，如获得最新的成本信息，确定适当的技术和替代产品，以及确定适当的供应商资格标准。开展全面市场调查，识别和邀请相关供应商，通过允许最相关和最合适的供应商参与竞争，进而确保最大限度的竞争。市场调查会让人更深入地了解市场。这些信息有助于：

- 协助做出采购或租赁决定
- 决定购买时间
- 制定符合实际的交货时间表
- 审查弃权/例外的理由
- 确定价格和非价格评估因素，例如质量和可持续性因素（更多信息，请参阅第 14 章“可持续采购”）
- 查明特殊市场中常见的特殊招标条件及最终合同
- 制定符合实际的预算、定价安排和经济订货量

市场调查通常与申购人编制采购计划和/或申购单同时进行(更多信息,请参阅第 5 章“规划采购流程”)。采购干事应就采购流程这一步骤的相关规则和程序，不断向申购人提供咨询意见。重要的是，不要让任何供应商通过前期信息获得优势，并应注意确保不会给任何供应商留下他们获得合同的机会增加的印象。

市场调查应确定可能满足组织需求的相关供应商和产品。这也有助于促进被邀请供应商的多样性。一些组织在市场调查期间特别关注来自发展中国家或快速增长新市场的供应商，不是为了偏袒这些供应商，而是为了拓宽供应商的范围。市场调查所需的工作量取决于需求的价值/风险/复杂性。对于小型标准采购活动，市场调查可能仅限于搜索现有名册和参考类似的以往合同。对于更大型和/或更复杂，也可能带来更多风险的采购活动，需要进行广泛的市场分析。

市场调查的信息来源

下表列出了市场调查的可用信息来源。

来源	内容
内部	• 当地编制的名册 • 以往合同 • 同一领域内以前的入围名单 • 咨询同事和申购人 • 采购支持——一些组织设有采购集中支持岗位
联合国系统	• 联合国全球市场（UNGM）——在这里可以查找关于其他机构正在采购什么的信息，还可以获得一份全面的全球供应商名册（更多信息，请参阅第 10 章“联合国全球市场”）咨询其他组织采购过类似产品的同事

互联网引用	• 附有产品和服务参考资料的外部供应商名册 • DACON，由世界银行和美洲开发银行维护的咨询公司数据库（www.dgmarket.com/dacon/） • 欧盟每日电子标讯，TED （https://ted.europa.eu）
其他	• 商会、贸易代表团、常驻代表团、政府采购当局 • 研究和咨询组织，如高德纳、弗雷斯特、IDC、采购领导、CEB • 金融服务提供商编制的公司财务报告

联合国全球市场（UNGM）www.ungm.org

联合国全球市场是联合国各组织系统的共同采购门户，将联合国工作人员和供应商聚集在一个平台上。联合国全球市场是一个单一窗口，潜在的供应商可通过该窗口向在门户网站上保持供应商名册的 29 个联合国机构登记他们有兴趣做生意。联合国全球市场也是联合国采购员的主要供应商获取工具。

联合国全球市场的目标是：

- 为全球供应商团体提供进入联合国采购市场和大多数机构电子采购系统的单一入口
- 为联合国采购系统提供全球供应商获取门户
- 将联合国各机构的供应商名册整合为一个共同供应商数据库，供所有联合国工作人员使用
- 通过对照联合国机构、联合国安理会和世界银行制裁名单自动筛选供应商资料，促进尽职调查
- 提供一个知识中心，为供应商和联合国工作人员提供采购相关信息和知识

联合国大会授权联合国全球市场：

- 提高透明度，加强联合国采购惯例的统一
- 简化和精简供应商的注册流程
- 增加发展中国家供应商的采购机会
- 创建一个共同的联合国全球采购门户网站

更多信息，请参阅第 10 章“联合国全球市场”

名册的使用

在一份名册中收集供应商信息是一种良好的既定做法，这种名册提供了关于公司及其提供的货物和服务的易于获取的信息。联合国全球市场（UNGM）拥有世界各地联合国组织使用且可获取的最大全面供应商名册，具有特定的供应商搜索和供应商管理功能。采购单位也可以决定在联合国全球市场之外，保管一个单独的组织级供应商名册，例如，某一地区特定需求的当地供应商名册。必须投入时间和精力，通过审查和评估新的供应商申请、删除不活跃的供应商和更新当前供应商的信息（包括其绩效评估），来维持数据库并使其与时俱进。因此，强烈鼓励联合国各组织使用联合国全球市场作为其主要和核心供应商数据库（更多信息，请参阅第 10 章“联合国全球市场）。

供应市场分析

对于更复杂的采购需求，应进行广泛的市场调查或适当的供应市场分析。这使采购单位能够了解市场如何运作、市场走向、市场竞争力、主要供应商以及供应商作为客户对组织创造的价值。可以使用各种工具进行背景调查，包括搜索引擎、供应商网站、年度报告和统计数据。此外，可以对关键人物进行调查和采访，只要这些调查和采访足够全面，不会造成任何明显的偏袒。分析收集的数据，有助于我们深入了解如何接近市场，以便以适当的方式进行采购。

信息请求（RFI）

一些组织发出信息请求作为市场调查的一部分。该工具可用于请求提供从技术开发、供应可用性到价格指示的任何信息。征求可公开发出，也可以发送给已知供应商，这取决于待获取的信息类型和市场知识水平。信息请求应始终作为无约束力的询盘编写。

征求意向书（REOI）

征求意向书是一种成本效益高的方法，可广泛传播需求，并确定特定商品、服务或工程的潜在供应商。意愿书（EOI）包括供应商编写的书面通信，该通信提供关于其产品、服务、资源、资格和经验的信息。

由此产生的答复可用于编制名册以备将来使用，或直接用于特定采购行动。如果相关，征求意向书可能包括特定入围标准。一些组织，特别是那些对供应商运用强制性资格预审的组织，可能会利用征求意向书制定入围名单。

资格预审

一些联合国组织对所有潜在供应商进行系统性资格预审。资格预审采取各种各样的办法进行，从要求在授予任何合同之前完成资格预审/向组织登记（即提前或与招标流程并行），到只列出通过资格预审的公司。如果在发布具体招标之前使用资格预审方法，将根据预先确定的资格标准对特定货物、服务或工程的供应商进行评估，只有符合标准的供应商才会被邀请投标。通常，所有通过正式资格预审的供应商都需要被邀请参加此后的投标活动。供应商资格预审将确保，向能够遵守具体招标流程核心要求的供应商发送招标文件，并且只接受这些供应商提交的标书。在下列情况下，建议进行资格预审：

- 正在采购复杂或专业化货物、服务或工程（例如土木工程或排雷服务或设备）
- 定期采购特定类型的货物、服务或工程（例如长期协议）
- 采购涉及高风险（例如安保和安全设备及服务）
- 即将进行的采购活动附有非常具体的要求（一般要求或技术要求），这些要求很容易衡量，例如供应商经某个技术机构或其他机构认证、某项已证明的能力或产出，或最少年份相关经验的明确记录

6.2 采购策略

简介

采购策略是确保及时供应货物、服务和工程的详细计划，对一个组织实现其核心业务目标的能力至关重要的，并且最好与组织的公司采购策略保持一致（更多信息，请参阅第 4 章“组织采购策略”）。确定和选择适当采购策略的目的是，通过竞争过程获得最有利的价格和合同条件，从而找到满足终端用户需求的最佳方式。申购单中包含的市场调查结果和需求分析结果是关键因素，需要在制定采购策略时考虑。

采购干事负责对采购需求进行分析，以确定可能对采购策略产生影响的信息，如需求的紧迫性、当地的具体条件或必须满足的目标交付日期。分析应考虑采购类型（货物、服务或工程）、需求的复杂性或特殊性以及采购行动的预期价值。采购干事还应再次确认规范是否通用，并提供足够的细节来评估所提供的任何产品或服务（更多信息，请参阅第 5 章“规划采购流程”）。还需要确定是否应将技术合规性以外的其他因素纳入评估；建议的技术和其他因素是否都适用于通过/未通过型评估标准；或者是否有权重更大的任何因素。除此之外，采购干事必须确定所要求的交付日期的可行性，并向申购人提供关于周转时间的反馈。

在审查完需求和完成市场分析后，采购干事就需要制定采购策略。在制定采购策略时，采购干事必须考虑若干因素，如组织的《财务条例和细则》（FRR）及其采购政策和程序；授权和财务限额；以及内部审批程序和相应的行政时限。最后，采购干事必须确定其组织或整个联合国是否已经有相同或非常类似要求的安排和/或合同，包括长期协议，以及是否有合作采购的潜力（更多信息，请参阅第 9 章“合作”）。

在审查完所有这些问题后，采购策略应包括：

- 市场调查的结果
- 采购和获取选项
- 招标方法的选择（征求报价单、投标邀请函或征求建议书）
- 竞争类型的选择（有限、公开或弃权/例外）
- 负责开展采购活动的牵头组织单位，以及合作伙伴（在联合采购的情况下）
- 评估方法/方法和标准
- 时间框架
- 交货条件
- 采购金额估算

- 合同/协议的类型

在记录和批准采购策略后，招标流程就可以开始。

采购和获取选项

编制采购策略时，还必须考虑除常规采购外的其他选择来获得货物、服务或工程，例如下列选择：

- 自制与外购
- 租赁与购买
- 与其他采购行动结合
- 使用现有的长期协议（LTA）
- 使用另一个联合国组织的长期协议
- 签订新的长期协议
- 从其他联合国组织购买

采购干事和申购人应共同决定选择哪个采购选项。决定时需要考虑的一些因素如下。

自制与外购

通过自制或外购分析决定是使用内部组织资源提供商品或服务（自制），还是外包出去，获得类似支持以满足既定需求（购买）。例如，一项大型计划需要为一大批汽车提供保养和维修设施，需要决定是建立自己的修理厂更具成本效益，还是外包服务更好。再比如，当一个政府实体需要一个特定软件时，它可以在内部开发软件，也可以在公开市场上购买现成的软件。

当比较联合国组织（自制）与市场（购买）之间的成本时，所有的成本比较都应基于“苹果与苹果比较法”，这意味着要进行同类比较（而不是苹果与橘子比较）。应考虑保持一贯高水平服务和质量的成本；以及内部或外部开发、生产和交付相同产品或服务所需的时间。同样重要的是，需要考虑内部资源是否能够始终如一地按时或高质量地交付，以避免对计划/项目产生负面影响。

租赁与购买

采购干事应比较同一项目的租赁成本和购买成本。如果租赁条款包括其他服务，如运营和维护，则进行分析时，应将单独获得这些服务的成本添加到购买价格中（总体拥有成本）。还应考虑期限结束时项目的剩余价值。组织可以决定租赁还是购买的例子有车辆和办公设备，如计算机、打印机（管理打印服务（MPS））。用于数据存储的互联网云是另一个例子。

与其他采购行动结合

当组织内不同单位对相同或非常相似的货物或服务有多重采购需求时，可能会出现这样的情况。与其由采购职能部门单独进行采购，不如将这些类似/相同项目的采购合并起来。

长期协议（LTA）

采购货物、服务或工程的另一种选择是通过长期协议。长期协议是联合国组织和供应商之间的书面协议，规定了适用于根据预选货物服务长期协议可能发送的订单的所有商业条款，即定价、折扣、付款、交付和包装以及任何其他相关的通用和专用条款和条件。虽然长期协议在价格和所有其他合同条件方面对供应商具有约束力，但联合国组织通常没有义务就其中规定的需求排他地使用特定长期协议，也没有任何义务使用长期协议。然而，为了避免供应商疲劳，签订长期协议的目的通常是为了按照招标文件的规定使用。

长期协议以多种形式存在，在不同的联合国组织中有不同的名称，包括：框架协议、系统合同、需求合同，以及其他可能的合同。根据采购需求的性质和相关组织的政策，长期协议通常是在非排他性基础上签订的，没有强制性的最低采购量，有一定的期限（例如，两到三年，有时可能延长），如果适用，最高采购金额与总需求量上限相对应。

虽然相关的《财务条例和细则》（FRR）和程序各不相同，但大多数联合国组织利用长期协议来稳定供应/成本，实现规模经济，并避免重复采购许多定期需要但数量和交付需求不确定的货物和服务。长期协议是通过复杂的招标流程签订的，不仅必须考虑货物/服务的质量，还必须考虑所选供应商在整个协议覆盖

期内履行订单的能力。由于长期协议不具有排他性，因此它们可以与一个或多个供应商签订。

一些长期协议只能由制定长期协议的组织使用，而其他长期协议则是作为合作采购安排制定的，通过这种安排，一个以上的联合国组织可以从与单一供应商签订的货物和服务定价安排中获益。鼓励联合国各机构在联合国全球市场上公布关于其长期协议的基本信息：www.ungm.org。

长期协议适用于一系列广泛的、往往是标准的需求，包括基本办公用品和设备（纸张、计算机、碳粉）、旅行、通用现场设备（车辆、通信设备）、包机服务、计划投入（药品、化肥、农产品和避孕套），以及标准专业设备（探雷设备）。国家级长期协议尤其有用，因为当地所有联合国组织都需要一些共同的用品和服务。

长期协议可以带来许多好处。在整合需求和数量的基础上，长期协议为组织提供了与供应商谈判优惠条款和费率（更低的价格）以及更好服务水平的手段。由于重复招标节省了时间和资源，这也降低了交易成本。此外，长期协议使一个组织能够更容易地获得货物和服务，并缩短交付周期，这在紧急情况下进行采购时尤为重要。

然而，长期协议也可能带来一些挑战。在某些情况下，供应商提供的价格可能包括隐性溢价或价格套期保值，以掩盖他们多年来确定固定价格且非排他性的事实。这可以通过要求价格折扣或阶梯定价来部分克服，即对一次采购订单中的较大数量或在协议期内根据协议购买的总数量给予折扣。长期协议还可能导致对供应商的依赖，以及各组织对绩效监测和质量检查的关注度降低的风险。由于长期协议是联合国各组织用于满足其采购需求的一种重要方式，因此必须认识到并应对这些挑战，以便实现长期协议的全部好处。

使用自身现有长期协议

根据对申购单的分析，如果组织的现有长期协议涵盖了具体需求，则应遵循长期协议下的快速采购程序。长期协议应在各自组织内广为人知和/或提供。各组织应决定是否在适用时将长期协议用作默认选项，或者是否由采购干事在每种情况下决定将其作为选项。如上所述，订立长期协议是为了确保供应和价格的稳定性，同时节省申购人和采购干事的时间。如果决定不使用长期协议，则意味着在单独需求上花费更多的工作人员时间，因此应在采购文件中说明理由。另一方面，在某些情况下，不根据长期协议进行采购可能是合适的，例如，当采购的数量/授标价值高于长期协议中以“不得超过最高合同价值”的形式规定的数量/授标价值时，或者当由于供应市场的变化而可以获得显著低的单价时，或者当所要求的规格与长期协议不完全一致时。每个组织都应该为这种确定制定政策和准则，这是一种良好的做法。

使用另一个联合国组织的长期协议

虽然在某些情况下，两个组织可能拥有相同货物、服务或工程（如办公用品）的长期协议（可统一在一个共同服务框架内），但通常一个组织的许多技术上更具体的长期协议往往反映其任务和计划要求。当一个联合国组织面临同样的需求时，它可能希望利用其他联合国组织制定的现有长期协议，利用该组织在采购特定货物、服务或工程方面的专门知识。如果货物规格或所需服务的职权范围与长期协议中包含的内容基本相似，联合国组织可决定使用此类长期协议。联合国各组织针对接受其他组织的长期协议和接受其他组织使用自身长期协议方面，设有不同的政策，也称为“借用”。特定程序可能适用于使用其他组织的长期协议，并且应完全遵守这些程序。

还需要注意的是，如果除初始缔约方之外的其他联合国组织希望借用现有长期协议的条款和条件，则需要供应商的批准。为了在每次联合国组织希望使用另一个组织的长期协议时预先阻止可能的审批程序，一些长期协议包含一项警告，即供应商应在其他联合国组织提出要求时，按照相同的条款和条件向其提供指定的货物和服务。采购干事应始终与联合国主要签约组织保持联系并核实使用其长期协议的可能性，从而确保所有各方保持知情，可能的折扣方案将会生效，并且根据长期协议中规定的供应商能力使用长期协议。

更多关于长期协议共享和使用的信息，请参阅文件“联合国机构间共享长期协议的最佳做法”，该文件可访问联合国全球市场知识中心获取：www.ungm.org。

签订新的长期协议

在特定情况下，采购干事会得出结论，认为通过长期协议组织特定商品或服务的供应将会受益。经过适当的内部协商，组织可能得出结论，希望制定长期协议或与另一个联合国机构合作制定长期协议。

从其他联合国组织购买

除了使用另一个组织的长期协议之外，还可将其他联合国组织作为供应商进行采购，例如从联合国儿童基金会目录中进行采购，或者将采购外包给该组织（例如，联合国开发计划署采购支持单位、联合国人口基金和联合国项目事务署）。供应组织会对这种安排收取额外费用，但更快的响应速度、可能更低的产品成本，以及组织在采购上所花费的行政时间减少（内部节约）都弥补了这种额外收费。

不同的组织在处理这个过程的方法上有很大的差异。对有些组织来说，这可能被认为是采购之外的机构间协议标的；其他组织可能认为这是一个竞争性采购流程；其他组织可能要求联合国组织在招标流程中提交标书，并根据标准进行选择。采购干事应了解并遵守自身组织关于由其他组织进行采购的政策。

招标方式的选择

联合国使用以下三种主要招标方法：

- 征求报价单—— RFQ
- 投标邀请函——ITB
- 征求建议书——RFP

适当方法的选择取决于采购行动的预期价值；需求的复杂性，以及评估标准是仅基于价格，还是价格加上质量等其他标准。

征求报价单（RFQ）

征求报价单（RFQ）是一种非正式的招标方法，用于价值和复杂程度较低的明确产品和服务的普通和日常采购。

根据征求报价单，要求对基本标准货物、简单服务或工程的供应进行报价。一些组织可能会要求获得最少数量的报价单，并使用特定的征求报价单模板。总体而言，征求报价单流程被认为是非正式招标，通常不要求密封。

授标依据通常是价格最低的响应性/合规性/技术上可接受的报价单，具体依据组织的情况。虽然措辞可能有所不同，但征求报价单的授标原则在整个联合国是相似的。

此外，根据组织，可以只向一个或两个供应商发出征求报价单；甚至采购干事根据过去的采购情况或市场调查，从供应商那里获得书面价格确认即可。所有组织使用征求报价单进行采购时，不得超过规定采用正式招标方法（投标邀请函/征求建议书）时的财务阈值。该阈值因组织而异。

投标邀请函（ITB）和征求建议书（RFP）

虽然投标邀请函和征求建议书代表了两种不同的招标方法，但它们有很多共同点。这两种方法都是正式的招标，必须超过具体组织设定的特定授标值。由于这两种方法还规定了一定程度的风险缓解措施，而且在供应商义务方面比征求报价单更清晰，采购干事可能选择对高风险和复杂需求使用正式招标方法，即使总价值可能达不到规定的强制使用正式招标方法的阈值。

虽然各组织的程序和做法各不相同，但投标邀请函和征求建议书通常都涉及安全地接收提交的材料（密封、发送到安全的电子邮件地址或通过电子招标系统），并在公开宣布的截止日期前提交。这两种方法都旨在买方和卖方之间达成正式的合同协议。每种方法都应在招标文件中纳入规范/职权范围/工作说明书、合同草案/样本以及相关的通用条款。

投标邀请函

投标邀请函的基本特征是，技术要求能够以定性和定量的方式明确、完整地规定出来，通常在商业和技术上符合要求的投标书中，按照成本最低、价格最低且基本符合要求或类似标准的条件进行授标。

投标书一般用一个信封（或电子邮件）提交，如有条件，可使用组织的电子招投标系统进行提交，并在公开开标时宣读价格。必须要求（并假设）谈判是不可预见的，并且对于超过规定技术要求的投标书不给予任何溢价。还假设其他要求可以以合格/不合格的形式规定为阈值合格条件，并且交货时间要求可以以调整价格的方式规定（例如，每延迟一周增加或减少 0.5%），如果相关的话。

征求建议书

征求建议书的基本特征是，建议书是根据在招标时无法充分定义和/或量化的需求提交的。在这种情况下，为了更好地满足采购需求，往往以绩效要求的形式寻求创新和提议人的具体专门知识（更多信息，请参

阅第 5 章“规划采购流程”）。

建议书通常以密封信封（技术部分和财务部分分别装在单独信封）、电子文件或单独电子邮件的方式提交，因此通常没有公开开标。这意味着，将在开封财务标前对建议书进行技术评估，并将基于招标文件中概述的若干标准，为整个技术建议书分配加权分数。然后将技术得分与财务得分相结合，以确定最高性价比。

在征求建议书中，提议人可提供所需产品或服务的替代供应方法。换句话说，供应商有机会在其建议书中进行创新，而征求建议书应明确说明这一机会。征求建议书被联合国组织用于竞争性采购服务、复杂货物和复杂工程。在一些组织中，竞争性采购流程之后的谈判与方法的选择相关联（更多信息，请参阅第 6.4 节“评估”）。

在本手册中，术语“投标人”和“投标书”也指“提议人”和“建议书”。

竞争类型的选择

除了选择招标方法外，选择采购活动的竞争类型也是一个重要步骤。根据采购的价值、市场条件以及采购干事对市场的了解，可以采用各种类型的竞争。必须选择是使用任何供应商都可以参与的公开竞争，还是采用有限/受限竞争，在这种情况下，会创建一个入围名单，并且只向选定的供应商发送邀请。此外，还应决定采购地域，决定是采用国际竞争，还是将竞争限制在当地或地区供应商。每个组织的采购政策和程序将表明，要求或建议何时公开招标，以及针对不同的采购价值阈值，入围的预期受邀者人数。

公开国际竞争

公开国际竞争的目的是向所有有资格的合格供应商提供充分和及时的需求通知，并向他们提供平等的信息和公平的机会来竞争所需货物、工程或服务的合同。公开招标是联合国组织的标准做法，以吸引来自不同地理区域的更广泛的公司。在使用公开招标时，为了增加潜在投标书或建议书的数量，各组织还可以同时将招标文件直接发送给其知道能够提供所需货物或服务的供应商。

公开招标通常在组织的网站、联合国全球市场以及其通过他适当方式发布广告。其他宣传招标和未来商业机会的手段是捐助组织或终端用户（政府）的网站和当地报纸或其他媒体，这取决于当地的媒体基础设施。重要的是要考虑哪种方式能够以尽可能广泛的方式接触到合适的供应商。多种手段的结合会接触到更多的供应商。

有限的国际竞争

联合国组织可能决定使用有限的国际竞争，这种竞争只允许选定的供应商参与投标。在这些情况下，联合国组织将编制一个合格供应商入围名单，以邀请投标。为维护竞争原则（即防止任何供应商之间的串标），不应披露入围供应商/潜在投标人的姓名。

在选择列入入围名单的供应商时，应该考虑许多因素。总体目标是最大限度地增加竞争，为市场上大量严谨负责公司提供公平的机会，同时通过将竞争限制在最相关的供应商，确保采购流程的经济性和效率。联合国各组织应根据市场调查结果、名册、资格预审、意愿书等，以非歧视方式选择供应商。应考虑的一些入围标准包括：采购行动的具体要求；技术能力和经验；潜在市场份额和地理分布；与合同价值和道德原则相比的适当财务能力。

当地/区域竞争

联合国各组织旨在促进当地市场的发展，如果在当地范围内能够令人满意地满足采购需求，则可以进行当地/区域竞争。当地/区域招标通常在以下情况下进行：

- 当工程在地理或在时间上分散时，工程通常不会引起国际公司的兴趣
- 当工程或服务可以在当地以合理的成本获得，并且有足够数量的潜在供应商可以进行竞争性投标时
- 当货物在当地的价格低于全球市场价时
- 如果需求是了解当地/国家系统、环境、语言或文化
- 如果申购人和/或客户证明合理或项目协议中有具体规定

无论竞争的类型如何，每当直接邀请潜在投标人时，采购干事都应通过电子邮件、传真或快递，或在可

能的情况下通过组织的电子招标系统，同时向所有供应商发布和分发招标文件。

使用正式招标方法的例外情况（也称为直接签约或放弃竞争性招标）

在所有联合国组织中，财务条例和细则规定公开竞争通常是确保最高性价比的最有效方法。尽管如此，财务条例和细则也认识到，必须针对竞争性招标不能为组织及其客户提供充分响应的情况进行破例。申购人和（或）采购干事应根据具体组织的财务条例和细则和采购政策和程序，提供对正式招标方法破例的理由。在大多数组织中，这种理由只能由高级干事批准，通常是根据合同委员会的建议。在一些组织中，授权框架可能包括破例批准低于某一阈值的采购行动的权力。

对正式招标方法破例的理由

对正式招标方法破例的既定理由可能数量有限。虽然具体的组织政策和程序各不相同，但这些理由的范围可能包括下表所列的理由。

理由	解释
低价值	大多数组织认识到，价值低于某一阈值（因组织而异）的采购可以在没有正式招标的情况下进行，尽管专业人员有责任尽职尽责地确定价格合理。在这些情况下，联合国组织经常使用公司信用卡进行采购。
没有竞争市场/竞争失败	• 由官方认可的垄断者提供 • 由政府立法/法规确定的价格 • 需求涉及专有服务或产品 • 基础项目文件确定了待签约的唯一供应商 • 最近的竞争性招标没有提供令人满意的结果
从政府实体采购	一些组织认为这是放弃竞争性招标的充分理由。当项目的目的是支持实体的能力建设时，这一点尤其适用。
现有服务的标准化/跟进	终端用户已经对特定品牌进行了标准化（仍有可能在该品牌的替代供应商中进行竞争性选择）。当需要对产出承担唯一责任时，供应商的任何变动都是有害的。
与另一个联合国组织合作	一些组织认为这是放弃竞争性招标，而另一些组织认为这是另一个联合国组织进行竞争性招标的产物。
利用最近竞争的结果	最近通过竞争获得了相同需求的标书（例如，在一定数量的月内），价格和条件保持不变并保持竞争力。
购买或租赁房地产	房地产被认为是独立和独特的，因此不适合竞争性招标。
紧迫，紧急，危机	一项真正的紧急需求，在这种情况下，与竞争性招标有关的交付延迟通常会造成严重的不利影响。如果这种情况是申购人或采购干事计划不周造成的，大多数组织不接受“紧急”的理由。
无法客观评估的专业服务	涉及研究、开发等战略性专业服务。

对正式招标方法破例的采购流程

即使只邀请一个供应商提交标书，也应根据合同总价值或复杂程度和/或所涉风险发出正式或非正式邀请。良好做法是根据所要求的目的对其中一个标准招标文件进行修改，并以此来请求发出报价。这意味着在合同样本、通用条款和专用条款、评估方法等方面也应做出同样的考虑。（更多信息，请参阅第 6.3 节“招标”）。此外，在对正式招标方法破例的情况下，评估、谈判和合同拟订同样重要，甚至更重要。

关于合同类型和评估方法的决定

在战略阶段要解决的一个关键因素是确定要使用的合同类型，特别是它应是采购订单还是合同。在这一阶段还要考虑其他问题，如合同应是固定价格（总价）还是成本补偿。合同类型和标准合同的可用性因组织而异（更多信息，请参阅第 6.6 节“合同”）。

此外，作为采购策略的一部分，采购干事必须确定待使用的评估方法和标准的类型。招标文件必须明确说明评估方法和评估标准。不能在提交建议书/标书后决定，也不能改变招标文件中最初的描述。因此，采购干事在选择方法和标准时给予适当考虑是非常重要的。建立正确评估标准的目的是：

- 比较在形式和内容上有很大差异的标书的优点，换句话说，培养将苹果与苹果进行比较的能力，意思是同类比较。
- 将选定供应商无法令人满意地履行合同的风险降至最低
- 确定最符合需求的产品

成功评估标准的特征

评估标准规定了比较所有标书的规则，并确保公平对待所有供应商。良好的评估标准应具备以下特质：

- 有效
- 客观
- 可衡量
- 公正

有效标准

有效标准与实际要求的绩效相关，即被评估的特征对成功执行合同至关重要；例如，选定的供应商必须具备一定的语言能力，因为任务将在该国进行。有效标准的结果是，将较高的分数分配给那些实际有比较大概率成功完成工作的供应商。 如果标准与招标书中的要求没有明确的关系，那么这些标准很可能是无效的，可能是基于理想的标准，而不是真正的需求。如果合理地假定所有供应商在某一因素上都会有很好的得分，那么该因素就不是一个有效的重要区别因素，将其列入可能没有任何用处，除非是为了评估合格/不合格要求。

客观标准

客观标准确保对报价的评估一致，即使是由不同的评估者进行评估，第三方也能确定标书或供应商具有某些特征；例如，国内的售后服务。

可衡量标准

可衡量标准允许评估者有效地分配等级或做出合格/不合格的判断。例如，诚实不是一个可衡量因素，因为不可能以可靠的方式验证它。可衡量标准可以根据成就程度进行评分，例如，每一年的经验得 1 分，或者，区域内每一个类似项目得 1 分，最高可达到设定的分数。

公正标准

公正标准不会使一个供应商比另一个供应商获得被偏爱的优势，也不是围绕受青睐的供应商或产品的属性量身定义的。例如，如果现有供应商在某个特定国家或向联合国提供特定服务方面有 10 年的经验，则使用这样的标准作为合格/不合格最低标准可能是不合适的。这样做将排除其他老牌供应商，这些供应商与该国或联合国的交易记录较为有限，但在该区域和向各采购组织交付一些甚至更大的货物/服务方面却很成功。评估标准应当公正，并便于纳入具有可靠业绩记录的新供应商。

6.3 招标

简介

招标是通知潜在供应商组织需要采购某些货物、服务或工程的过程。招标文件是用于要求潜在供应商提供报价单、投标书或建议书，以提供所需货物、服务或工程的文件，即征求报价单、投标邀请函和征求建议书。招标文件的编制包括收集潜在供应商所需的信息和文件并使之正式化的过程，以便按照要求和采购策略编制响应性和易于比较的标书。

采购干事应确保招标文件创造一个公平的竞争环境，即所有潜在供应商应/将同时收到相同的信息，使他们能够准备标书；应制定可衡量的评估标准，使供应商有同样的机会获得合同；在联合国组织和选定供应商之间公平分配的商业风险；最终合同的条款应该清楚地表达出来，以便供应商理解他们应该承诺的权利和义务。所有要求都应明确表达，以鼓励足够数量的供应商响应标书，从而使结果最好地满足组织的需求。应明确说明程序，以避免采购干事花费不必要的时间提供解释。在这一阶段，进一步制定在采购策略制定过程中确定的评估标准，以便在每个具体案例中获得最佳价值。这包括通知潜在投标人：

- 招标流程的管理规则，包括评估标准和方法（投标人须知）
- 所需货物、服务或工程的功能和性能要求以及物理特性，包括最低质量要求的明确声明（需求一览表和规范）
- 商业、法律和其他条件（提议的合同通用条款，包括专用条款）

招标文件的内容

招标文件的强制性内容因组织而异，并取决于采购方法和需求的复杂性。对于每种采购方法，即征求报价单、征求建议书和投标邀请函，最好至少有单独的标准招标文件。在一些组织中，选择特定的标准招标文件自动意味运用特定的通用条款、合同条款等。确保标准文件的所有部分都符合要求（例如，适当

的合同通用条款）非常重要。标准文件的使用确保了不同交易之间的一致性，有助于预防错误，避免重复和遗漏，并总体上简化了流程。尽管有上述规定，标准招标文件通常必须在一定义程度上进行定义制，以适当反映需求的具体性质。

在投标邀请函和征求建议书的情况下，文件结构通常包括以下部分或全部项目，这些项目将在下文中详细说明：

- 投标邀请函
- 投标人须知
- 需求一览表
- 技术说明（规范、职权范围、工作说明书，包括设计/图纸/工程量清单以及工程和材料的规范）
- 合同通用条款
- 专用条款
- 合同样本和标书提交格式

对于征求报价单而言，上述项目通常被简化为一封征求函、一份对需求的简短描述，以及对特定联合国组织适用的合同通用条款的参考。

投标邀请函/投标人须知

邀请函提供了关键信息，使供应商/潜在投标人能够决定他们是否有兴趣参与。投标人须知的起草应反映招标的具体要求。如下表所示，投标邀请函/投标人须知应根据组织的要求，传达指导响应性标书的编制、提交和评审的所有相关准则。它应说明构成完整提交所需的所有文件，并警告提交文件可能被拒绝，除非有实质性响应。

主题	信息和/或说明应包括...
投标邀请函	参考具体采购（标题和跟踪号）和发布的支持文件清单。采购的背景和预期目的。
投标截止日期	提交日期、时间、地点和方式，以及开标的地点、日期和时间（如果公开）。
准备和提交说明	• 构成完整标书所需的文件清单，以及标书可能被拒的通知，除非响应/合规/可接受 • 如何提交/包装标书的说明（例如，密封、份数、单信封或两信封法、通过电子邮件、传真、快递、电子招标系统发送）
标书内容说明	技术标和财务标应如何构成，包括成本明细。
标书有效性说明	供应商保持其标书有效的一段时间（通常为 60 或 90 天）。
评估方法和评估标准	方法包括每个主要标准的重要性和权重排序以及如何应用。
价格部分构成中的差异和错误	如何处理价格部分的差异和错误，例如总价中的错误： • 当合计出现错误时，应以单价为准 • 若大小写金额存在不一致，则以小写金额为准。
付款期限	根据所使用的国际贸易术语，通常在收到发票、收到并验收货物或服务，或收到所需的装运单据后 30 天内付款。招标文件中应概述预付款政策。分期付款是服务和工程的常见做法。
修改	对招标文件的任何信息补充、澄清、纠错或修改，将在接收截止时间前分发给所有供应商，以便供应商采取适当行动。
提供担保或投标保函	如果适用，招标文件应表明要求投标人连同其标书一起提交投标保函。这是为了降低标书在投标截止日期后被撤回或修改的风险，或降低中标人在授予合同后未能签署合同或提供所需履约保函的风险，或合同中规定的签署合同前的任何其他条件的风险。未能提供投标保函将导致取消投标资格。
履约保函	可以要求选定的供应商提供履约保函，以确保供应商按照合同交付所有设备、提供的服务和完成的工程（通常用于复杂的工程采购）。
替代标书	说明替代标书是否可接受（对于通过征求建议书采购服务，替代标书通常是可接受的）。

需求一览表/需求定义

招标文件必须明确规定需求。根据采购的性质，需求以规范、职权范围或工作说明书/工程量清单的形式陈述。为了防止在合同执行时与供应商产生误解和分歧，清晰详细地描述预期性能非常重要。含糊不清的性能要求可能会导致成本增加，因为供应商可能不得不在其标书中考虑一个应急或风险缓冲，然后将反映在价格中。在有具体要求或时间紧迫的情况下，明确说明货物的交付日期或服务/工程交付的开始/完成日期也很重要。当交付时间是评估中的一个因素时，采购干事应考虑要求履约保函，如果对投标人群体的可靠性和/或他们在授予合同后对由此产生的责任和义务的承诺有任何担忧，也可要求投标保函。

采购干事应牢记，他们给投标人带来的风险越大，在要求投标保函或履约保函方面的要求就越高，合同价格就越有可能提高。虽然在真正需要时是有用的工具，特别是对于复杂的需求或作为大型建筑项目采购的良好做法，但应分析投标和合同/履约失败的潜在风险。

采购货物时，应包括目的地和运输方式，采购服务时，应具体说明提供服务的确切地点。应使用国际贸易术语解释通则来规定采购货物的交货条款。《国际贸易术语解释通则》仅适用于销售合同双方，就所售货物交付相关的成本和风险的权利和义务。规定了卖方的交付地点，卖方支付费用金额，以及卖方将运输风险转移给买方的时间（更多信息，请参阅第 12 章“物流”）。

合同条款（通用条款、专用条款和合同范本）

下表提供了招标文件中应包括或提及哪些合同条款和条件的信息和说明。

项目/主题	信息和/或说明应包括...
合同通用条款	招标文件随附或组织网站提及的相关合同通用条款（如货物、服务或工程）的副本。
专用条款和条件	与特定采购的特殊情况相关联的特殊合同要求。这些通常构成合同通用条款的例外或对某些条件的进一步审议。
合同范本	相关合同范本（合同样本）的副本，以便供应商了解如果被选中，他们将签署的合同类型。
包装和运输说明	采购货物时相关包装和运输说明的副本（更多信息，请参阅第 12 章“物流”）。
合同定义价	固定价格/总价或成本补偿，或两者结合。
保险单	组织通用条款中概述的各种保险单的范围（材料、设备、人员、监管员和访客、建筑物（当它们正在建造时））。
罚款条款/违约赔偿金	说明不履约或延迟履约后果的条款，即违约赔偿金及其适用方式。

一些联合国组织的招标文件包含一个标准的标书提交表，该表必须由正式授权的签字人签署，并与供应商的标书一起返回，以便标书具有法律约束力。

澄清/投标人会议

发布招标文件和标书提交截止日期之间的这段时间称为招标期，在此期间使用正式的招标方法。

在招标期间，潜在投标人和联合国组织之间不得就招标文件或标书的内容进行沟通，除非通过下文所述方法处理询问。投标人的疑问应通过书面信函和/或召开投标人会议来解决。任何要求澄清招标文件的投标人应以书面形式提交其疑问。联合国组织应准备每个问题的答案，然后与所有投标人分享答案，而不披露询问的来源。

对于技术性、复杂的采购，除了发布书面澄清之外，还可以在组织与投标人之间举行投标人会议（也称为投标前会议）。这种会议可以是会议、现场考察或视察的形式。举行投标人会议时，建议遵守以下准则：

- 在招标文件中告知投标人将举行投标人会议，以及是否必须参加。
- 指明会议的日期和时间，让所有投标人有足够的时间计划出席会议，然后有足够的时间准备他们的投标书/建议书。
- 投标人的书面询问可在会议之前提交给组织；对书面问题的答复应在会议期间口头提出。
- 在会议结束后的合理时间内，向所有投标人（无论是否出席会议）发送一份完整的会议记录，记录所有询问和正式回复。会议记录应优先于会议期间提供的任何口头答复。
- 如果会议上给出的澄清改变了要求，同时以书面形式通知所有投标人，并考虑延长标书截止日期。
- 如果招标已在联合国全球市场上公布（公开竞争），并且投标人会议的参与不是强制性的，会议记录和澄清也应在联合国全球市场相关采购通知下公布。

招标文件的修改

在投标截止日期前的任何时候，组织可以出于任何原因，主动或应投标人的澄清要求，修改招标文件。修改的一个例子是延长投标截止日期。

对招标文件的修改应在投标截止日期前尽早进行，以便投标人对其投标书进行变动。在某些情况下，修改将成为延长提交截止日期的理由。应根据具体情况进行评估。

对招标文件的修改，包括变更、澄清或补充信息，应同时以书面形式提供给所有被邀请的投标人，以便向所有投标人提供相同的事实依据。通过向一个或多个投标人提供其他人在采购流程中无法获得的额外

信息，可能会给他们带来不公平的优势。这不符合公平原则，因此必须不惜一切代价避免。如果招标已在联合国全球市场上公布，则修改内容也应在相关采购通知下在联合国全球市场上公布。

当采用公开公告方式发布招标文件时，如果没有确定入围名单，招标文件应通知潜在投标人定期访问发布招标文件的网站，以检查是否发布了任何澄清或修改。

规范/工作说明书/职权范围和招标文件的重大变更可能需要重新招标，尤其是在有限竞争的情况下，并且这些变更可能意味着供应商短名单不再合适。对招标文件的修改应与招标文件一样，获得主管机关的批准。

招标的取消

联合国组织应在招标文件中说明，在招标和评估过程中以及授予合同之前的任何时候，联合国组织保留取消招标的权利，且无追索权。可能导致取消的条件有：

- 首次招标的理由不再有效
- 需求材料修订
- 最低报价和成本估算之间存在很大差异

接收和开封标书

在招标流程之后，标书由授权的工作人员接收、登记、存储、开封和移交。这一正式流程的目的是确保透明和保密。

通常由不直接参与采购职能的人员接收标书。对于报价单，通常由负责采购的干事接收。对于通过传真或电子邮件收到的标书，必须使用专门用于接收投标书的“安全”传真机或电子邮件地址。传真机必须安全可靠，即上锁或放在可上锁的房间里。联合国各组织越来越多地为投标文件建立了一个官方电子邮件账户，并在招标文件中告知投标人。该地址必须加以保护，以确保包含标书的电子邮件在开标前保持未打开状态。对于硬拷贝，标书应被接收并保持密封，直到正式开放时间，征求报价单除外。

开标是指在招标文件规定的日期、时间和地点，对收到的所有响应招标的标书进行开标、宣读和书面记录的正式过程。建议在收到标书的截止日期后立即开始开封。除了高效之外，它还将降低操纵收到的投标书或接受延迟投标的风险。投标书开封程序通常由授权的干事/专家小组进行。

招标类型和所使用的招标文件将决定是否公开开标以及披露哪类信息。报价单通常在内部开封，而投标书通常公开开封。由于建议书通常采用双信封系统提交，即一个信封用于技术建议书，另一个单独的信封用于财务建议书，因此财务建议书只能在技术评估完成后开封，而不能在公开场合打开。在某些情况下，技术评估完成后，财务建议书会公开。

开标干事/小组负责完成开标记录/报告，该记录/报告提供了投标书开封过程的记录。该报告通常包含关于收到的投标书的信息（供应商的名称和原产国）；投标书开封开始和结束的日期和时间；投标书的价格和币种；投标书有效期、出席公开开标的供应商或供应商代表的姓名（如相关），以及因各种原因（如迟交、不完整等）被拒的投标书清单。投标书一旦正式开封，就应交给采购部门处理。

良好做法

良好做法是：

- 在开标之外或之前，不提供其他竞争对手的信息。
- 开标时，不与一个或多个参与供应商讨论投标或授标。
- 与开标相关的所有信息、与会者记录、所有投标书记录（包括退还投标书）都记录在开标记录/报告中，并向公开开标的与会者大声朗读。
- 开标干事/小组和适当的见证人将通过签署开标记录/报告来证明开标过程。这份报告必须存档。

投标人可以在招标截止日期前以书面形式撤回或修改投标书。在投标书发生变更的情况下，最新提交的投标书才有约束力。在截止日期之后，联合国组织不接受撤回投标书或允许修改投标书。在某些情况下，联合国组织可能有权收取投标保函，以保证供应商提交的投标书的有效性。

有些组织允许提交多份投标书。如果供应商提交了多份投标书，则应考虑向组织提供最有利条款的投标书。如果招标文件允许提交备选投标书，这些投标书应与收到的任何其他投标书一样对待。

在截止日期后收到的投标书不应被接受，除非有合理的证据表明延迟提交是由供应商无法控制的因素造成的。在这种情况下，只考虑在正式开标前收到的投标书，具体取决于每个组织的内部政策和程序。

当使用供应商入围名单时，应根据组织的规则处理主动提供的投标书。在一些组织中，这类投标书通常被拒，除非组织规则确定的特定情况允许接受；例如，主动提交的投标书是由代表最初受邀供应商的供应商提交的。应注意查明该公司如何获得与招标有关的信息。重要的是要确定该公司是一个真正的供应商，并满足所有先决条件，如注册、财务可行性、能力、质量、交付等。

凡是通过自动电子招标系统收到投标书，则开标干事/小组的角色可以全部或部分实现自动化，同时保持提交文件的完整性，并以电子招标系统配置的方式保护公开和公平竞争的原则保持不变。如何将其付诸实施取决于所实施的电子招标系统以及各组织的采购政策和程序（更多信息，请参阅第 13 章“电子采购”）。

6.4 评估

简介

评估流程包括初步审查和评估所收到的标书，确定其一般和正式的有效性，评估对规范和需求的响应性及其遵从性，所有这些都在招标文件中作了定义。评估流程分析每份标书的成本和收益，并确定每份标书的价格和价值。评估，以及招标文件中规定的需求定义，评估标准及方法，是随后选择为组织提供最高性价比的标书的依据。

在评估标书的情况下，最高性价比意味着价格本身并不总是评估方法的唯一标准。其他标准，如质量、可用性、可持续性、时间、合规性、风险、维护和支持成本、总体拥有成本等，也是确定采购货物、服务或工程的最佳投资回报的等式的一部分。[28]招标文件中必须规定评估标准和方法，以使投标人了解评估重点，例如，是价格或成本以及合规性是否是唯一需要考虑的因素，或者建议书的技术部分是否比财务部分更重要。

当采用正式招标方法时，即投标邀请函和征求建议书，由指定的评估小组根据相关组织条例、规则和程序进行评估。评估小组必须应用招标文件中预先确定的评估标准和方法，以进行公平和公正的评估。评估流程也需要透明。为确保流程的完整性并提供适当的审计线索，负责相关采购案卷的采购干事将以书面形式在评估报告中记录评估流程的所有阶段，该报告随后将成为授标建议的依据。所有评估必须在不偏袒或不偏见任何供应商的情况下完成，以确保流程对所有参与者公平和透明。

成立评估小组

对于接收的响应投标邀请函或征求建议书的标书，通常在采购干事监督和协调情况下进行评估，采购干事与评估小组一起进行评估。评估小组的任务是确保供应商及其标书符合招标文件的要求，并根据预先确定的评估标准评估标书。

每个联合国组织针对评估小组的任命和组成可能有自己的标准。通常取决于采购的性质、规范、职权范围或工作说明书的复杂性，以及采购活动的价值。为了对标书进行公平公正的评估，评估小组应至少由三名成员组成，通常不超过五名。评估小组可能包括采购干事、技术专家和申购人。技术专家可能包括其他联合国组织的工作人员和为此目的聘用的外部顾问。此外，如果招标文件中包含的可持续性要求很复杂，评估合规性时可能需要在技术评估小组中包括一名主题专家。

良好做法

采购干事向评估小组成员介绍他们在评估流程、采购需求和招标流程中的作用也是一种良好做法。评估小组成员应：

- 立即指出他们与一个或多个供应商之间是否存在潜在的利益冲突，并要求更换
- 在评估流程开始前，签署保密和无利益冲突声明

[28]为了分析选择哪种采购方案，建议采用总体拥有成本（TCO）分析技术，该技术考虑与产品、服务或工程生命周期中有关阶段相关的成本，如采购、安装、维护、运营和处置，始终将未来成本纳入当前成本。关于可在采购流程中应用的其他生命周期评估方法，比如与可持续性参数有关的方法，详情请参考第 14 章“可持续采购”。

- 研究需求定义、评估标准和方法
- 理解评估委员会的审议是严格保密的，他们不能与同事和/或外人讨论评估的内容
- 以书面形式向采购干事澄清或直接提出供应商相关问题，采购干事将与相关供应商沟通

评估方法

联合国组织通常使用以下一种或多种评估方法：

- 最低价、技术响应/合规、可接受报价方法
- 加权评分法（结合成本和质量）

最低价、技术响应/合规、可接受报价方法

当这种方法通常适用于投标邀请函情况（在更简单形式下，也适用于征求报价单）时，应将合同授予给标书经评估和判定为以下两种情况的供应商：

- 响应/合规/技术可接受
- 提供最低价格/成本

“响应/合规/技术上可接受”可被定义为完全满足规定的规范/职权范围/工作说明书，或者达到最大可达分数的预定义阈值（基于规范/职权范围/工作说明书中规定的需求）。响应/合规/可接受水平可使用直接的合格/不合格标准或更复杂的方法（例如下文详细解释的加权评分系统）来衡量。

当评估因素要求的属性不利于不同程度的优势或劣势时，合格/不合格因素是合适的。当一个因素仅仅需要接受或拒绝时，它被称为合格/不合格（或合规/不合规），或阈值条件。原则上，“不合格”的标书将被取消资格，而大大超过需求的标书将与刚好满足同一需求的标书排名相同。

价格和成本是有区别的。价格是指为购买特定产品或服务而支付的资金，而成本是指支付的资金加上其整个生命周期或合同或项目期间的其他相关成本因素，如运费、运营成本、处置成本等。后者又被称为“总体拥有成本（生命周期成本）”（更多信息，请参阅第 14 章“可持续采购”）。

加权评分法

当使用加权评分法时（通常适用于征求建议书），应将合同授予给标书经评估和判定为以下情况的供应商：

- 响应/合规/技术可接受
- 根据招标文件中预先确定的一套加权技术和财务标准，已获得最佳综合得分
- 该方法可用于更复杂的采购，其中：
  - 评估标准不容易量化
  - 需要考虑和平衡资本效益的不同方面（例如成本/价格和质量）
  - 针对不同的因素需要使用不同类型的尺度

加权评分法通常用于采购服务，其中需要对每个评估标准的相对重要性进行加权。还可用于评估，为确保最高性价比需要根据价格以外的多项标准进行评估，并且很难仅依据合规/不合规尺度进行评估的复杂货物、服务和工程的标书。

在这种评估方法下，价格或成本只作为评估标准之一。对于更直接的需求，价格可以在选择过程中发挥重要作用，前提是还满足技术标准。一般来说，需求越复杂，最终产品越重要，建议书的可比性越低，价格对选择推荐建议书的影响就越小，这意味着分配给技术建议书的总分通常高于分配给财务建议书的分数。这样就降低了选择一个潜在不良但价格低廉供应商的风险，而在这种情况下，不会认为通过选择较低价格标书而实现的潜在节约，超过不良供应商可能带来的影响和成本。因此，财务建议书的重要性通常介于 15%到 50%之间。对标书财务方面给予的重视越少，技术得分的差距就越小，以证明价格或成本成比例地提高是合理的。

首先开封和评估技术建议书。只有技术评分超过规定阈值的建议书，才需要开封财务建议书。每个联合国组织都设定了自己的阈值。对于技术建议书未达到最低规定分数的建议书，相应的财务建议书不符合进一步审议的条件。

一些联合国组织同时开封技术和财务建议书，但只有技术建议书与评估小组共享。这使得技术和财务评估可以由不同的小组并行完成。在完成技术评估后，财务细节将与技术评估小组共享。

在对技术和价格或成本部分进行评分后，联合国组织通常使用以下公式来计算总分，以确定中标的建议书。但是，在某些情况下，联合国组织可能根据采购类型使用其他公式。

对技术建议书（TP）进行评分：

技术建议书评分=（通过标书获得的总分/技术建议书的最大可得分数）×100

对财务建议书（FP）进行评分：

财务建议书评分=（最低价格或成本标书/评估中标书的价格或成本）× 100

总综合得分：

（技术建议书得分）×（技术建议书的权重，如 70%）

+ （财务建议书得分）×（财务建议书权重，如 30%）

建议书的总综合得分和最终得分

评估标书

在收到和开封标书后，必须根据在制定采购策略和编制招标文件过程建立的评估标准和方法进行评估。评估标准和方法一经建立并反映在招标文件中后，除非在截止日期前修改招标文件，否则不得更改。这为客观和透明评估方法提供了依据。根据采购的复杂程度，评估标准可以用几行字概括，也可以用很长的篇幅精确描述必要的评估步骤，以确保组织获得最佳性价比。评估标准可分为正式、技术和财务三类。

初步审查（正式评估）

首先检查标书是否符合招标文件中规定的任何正式标准。正式标准的例子包括：

- 如有要求，标书已正确签署
- 标书附有所需的担保（如果适用）
- 标书附有所需的文件
- 标书完整（招标文件必须明确说明是否接受既定部分或标段的部分投标书）
- 供应商是有资格的，例如，如果要求预先登记，供应商是正式登记的
- 有效期符合要求
- 接受联合国组织的条款和条件

对标书的初步审查是一项合格/不合格的练习。不接受且接收不符合招标文件规定的强制性要求的文件提交，因此不会在评估流程中予以进一步考虑。然而，重要的是要区分实质性偏离与非实质性偏离。建议仅拒收与需求存在实质性偏离的投标书。实质性偏离是指：

- 将对合同规定的货物和相关服务的范围、质量或履行产生实质性影响。
- 将在不遵从招标文件规定的情况下，对组织在合同下的权利或投标人在合同下的义务产生任何实质性限制。
- 如果加以校正，将对提交实质性响应标书的其他投标人的竞争地位造成不公平影响。

任何其他偏离都不应被视为实质性的，即评估小组可通过采购干事要求澄清，投标人可提交缺失的历史性文件。历史文件是指一般公司和产品信息等文件，包括目录、经审计的年度财务报表以及并非为招标特定目的编制但已存在的类似文件，而非历史文件是指与招标特别相关，并且在招标文件发布之前不指望投标人拥有的文件；例如投标保函。

任何拒收标书的行为均应以书面形式记录下来，并且根据组织的程序，进一步审议可能需要得到采购负责人的批准。通过初步审查的标书将根据招标文件中规定的评估标准和方法进行评估。

技术/质量评估

技术评估是将标书与招标文件的规范、职权范围或工作说明书中规定的技术和质量要求进行比较的过程。根据待开展采购的性质和复杂程度，技术评估标准可以用几行字概括，也可以用很长的篇幅精确描述。根据需求定义的明确程度，可以制定评估标准，以便在合格/不合格或加权评分基础上进行评估（参见上述评估方法）。当使用加权评分法时，技术评估标准与达到预期结果或解决需求定义（职权范围或工作说明书）中描述的已识别问题而提出的方式和方法有关。此外，可能存在与投标人的声誉、其员工、认证/认可（如适用）、可信度、可靠性和行业地位相关的技术标准。通常，征求建议书要求供应商提供以下信息：

- 公司概况
- 在类似领域和针对相同类型需求的以往经验
- 在该地区的经验
- 承担任务的可用能力和设备
- 特定年份的经审计的财务报表
- 推荐人员的资格和经验

作为货物技术评估的一部分，可通过获得产品样品或在制造厂进行检查来评估质量。根据招标文件中规定的规范进行样品评估或检查。通常，技术评估独立于价格评估并在价格评估之前完成，以保持评估过程的客观性。在技术/质量评估报告中总结技术/质量评估结果是一种良好做法。责任评估小组应签署该报告，并将其转发给负责财务/商业和供应商评估的采购干事/评估小组。

财务/商业评估

建议书的财务评估涉及将标书与招标文件中规定的财务和商业需求进行比较。财务建议书是一个重要的评估标准，但财务标准的权重取决于所选择的评估方法。重要的是在招标文件中明确规定哪些财务因素将被纳入评估。除了价格外，还需考虑各种因素，如运费、运营成本、附带或启动成本以及总体拥有成本。对于服务和工程，应提供一个成本细分模板，例如，工程的工程量清单。在所有情况下，招标文件中必须明确说明所需的细分以及评估标准。

在财务评估期间，应根据当前的市场条件分析财务建议书，并应根据需求和市场情况确定价格和其他成本要素是否合理。确定财务建议书是否在项目的可用预算范围内也很重要。财务/商业分析的结果总结在财务/商业评估报告中。责任采购干事或评估小组应在报告上签字。

评估期间供应商的澄清

在为了最终完成评估而可能需要供应商作出澄清的复杂情况下，可能需要与潜在供应商进行讨论。要求供应商澄清标书的关键条件是不允许变更标书的内容和价格。所有讨论内容完全由责任采购干事以书面形式处理，并适当记录在相应的档案中。不得将从供应商获得的信息与其他竞争对手共享。

对于通过电话或亲自与供应商进行的讨论，良好做法是采购干事邀请一位评估小组成员担任见证人。讨论最好在联合国场所进行。在讨论过程中，通常要求供应商陈述他们的标书，为确保公平，所有供应商都有机会陈述标书。访问期间与供应商进行的所有讨论都应以书面形式记录下来，并适当记录在案。

对于高价值或战略性采购，可能需要在完成评估前，对供应商的场所进行现场考察。在这种情况下，招标文件应告知供应商，评估流程中可能进行现场考察。访问期间与供应商进行的所有讨论都应以书面形式记录下来，并适当记录在案，同时不得讨论标书的财务方面。采购干事应确保所有技术合格的供应商都有平等的接受考察的机会。

供应商评估

在提出授标建议前，采购干事应确保标书被评估为最有利的供应商也是合格的，并有能力有效履行合同。对于复杂的采购，还应检查供应商的以往表现、财务稳定性和根据合同履约的可用资源。如果在招标流程前没有进行资格预审，则应在授予合同前检查选定供应商的资格。这通常被称为资格后审。资格后审流程应根据招标文件中规定的资格标准进行。例如，此类资格标准可能是以下全部或部分标准：

- 财务实力和稳定性
- 履约表现记录

- 诚信和商业道德记录
- 经验和技术能力
- 生产和/或人员配备能力
- 一般资格（未受制裁）

不符合规定资格的潜在供应商将被拒绝。然而，在此阶段，应对根据供应商资格拒绝供应商的情况进行破例，因为这样会限制名单入围流程的价值（如果适用）。入围名单应由合理预期符合标准的公司组成。拒绝的理由应记录在案。如果被拒绝，采购干事应考虑下一个最有优势的供应商。

如果招标前进行了资格预审程序，则只有被认为合格的供应商才被允许提交标书。在这一阶段，在提出授标建议之前，只需检查自资格预审以来供应商方面的任何状况是否发生了变化（财务困境、公司结构发生了变化）。在一些联合国组织中，合同授予的条件是选定的供应商成功完成供应商登记流程，因为这也构成了这些组织的一种资格形式（更多信息，请参阅第 6.1 节“市场分析”）。

评估报告

评估流程的最后一步是编写一份综合评估报告，该报告随后将作为提出授标建议的依据。评估报告通常包含评估流程的执行摘要和上述各个步骤。任何无效、被拒和不合规标书，以及对标书的澄清都应予以说明，包括所有标书的最终排序列表以及如何选择最佳标书的理由。评估小组应在评估报告上签字。

评估期间的谈判（若适用）

谈判是买方和供应商之间关于合同条款和条件的互动讨论过程。谈判只能与中标人进行，即提交最佳标书或仅收到一个标书的投标人。

良好做法是为任何谈判提供适当的书面理由。进行谈判时，应确保需求（规范/职权范围/工作说明书）和数量不会发生实质性变化，因为这将要求取消招标流程并启动新的招标流程。

投标邀请函（ITB）期间的谈判

原则上，不允许在投标邀请函期间进行谈判。但是，在完成选择流程后和授予合同前，可以允许与价格最低的技术合格供应商谈判，但仅限于非常特殊的情况，例如：

- 边际预算约束，如果可用预算不足以购买所需物品，且供应商同意降价
- 标书包含招标文件中未要求的额外设备或服务
- 所需数量比招标文件（导致潜在的数量折扣）中的原始数量略多
- 如果只有一个符合要求的投标书，并且评估小组得出结论认为报价不合理

征求建议书（RFP）期间的谈判

如果招标文件中有规定，并且已经完成供应商的选择，则原则上，允许征求建议书期间进行谈判。

当竞标范围内仍有至少两名合格供应商时，可在使用征求建议书的采购流程/活动的最终评估阶段，使用一种称为最佳和最终报价（BAFO）的竞争性谈判方法。该术语向供应商表明，买方在收到报价后不打算进行谈判，因此供应商应提交最终价格和可交付成果。使用 BAFO 的目的是加强竞争，从而确保最高性价比。

根据 BAFO 概念，谈判的目的是澄清含糊不清之处，纠正明显的错误，指出缺点和不足，并普遍寻求标书技术和财务方面的改进。应向所有选择提交 BAFO 的供应商提供有关其建议书不足的信息，并以书面形式要求其在某个截止日期前提交一份决定性的最终标书，作为其建议书的后续行动。应告知供应商不接受涨价，但是供应商可以拒绝更改其原始建议书的条款，并且此等拒绝不会使其建议书失去资格。收到供应商的 BAFO 后，评估委员会应重新召开会议，对竞争标书进行最终比较。

在已放弃竞争/已批准对正式招标方法破例的情况下的谈判

在对正式招标方法破例的情况下，谈判对于确保有竞争力的价格、条款和条件非常重要。由于没有竞争性招标过程，联合国组织没有机会比较价格和质量。因此，组织需要尽一切努力证明选择的合理性，并通过就供应商标书的各个方面，努力获得最有利的条款和条件来确保价格的合理性。适当的成本研究、市场调查、专家咨询和客户推荐的核实是需要在谈判之前进行的关键活动。

可通过执行价格/成本分析来完成。有几种方法可以用来确定所支付的价格和标书条件是否公平合理，如下所述：

- 市场价格，例如通过查阅市场出版物
- 目录或价目表和折扣
- 历史价格（即获取当前价格与组织或另一个联合国组织过去为相同或类似货物或服务支付的价格的比较信息）
- 将以往基于总体拥有成本所做的评估用作基准
- 验证标书是否与另一个可比客户的标书相同
- 将价格或成本与基于竞争性招标流程采购的类似货物、服务或工程进行比较
- 从供应商处获取成本细分信息，并判定成本要素是否合理，例如组件单价和人工费率

如果经分析后，采购干事认为待支付的价格不公平合理，可寻求竞争或与供应商谈判以降低价格。

6.5 合同授予审查和批准

简介

合同授予审查是合同签订过程中的一个重要步骤。它对所开展采购流程的可接受性和准确性提供独立的书面意见，并由拥有适当授权的最高级别采购当局或干事（授标机构）提议承付资金。授标是指在授标机构的权限内，在对采购流程进行独立审查的基础上，正式决定和批准与中标供应商订立合同，如服务合同或采购订单或长期协议。授标阶段标志着采购流程的成功结束，也是合同最终确定和执行的起点。

在提出授标建议前进行审查的目的是：

- 对授予合同或采购订单的建议进行独立和公正的审查
- 确保采购流程公平进行，并遵循适当的政策和程序
- 确认提供合同承诺的必要预算
- 确认授标建议和合同条款代表最高性价比，并确认选择所选供应商符合联合国组织的利益
- 寻求有关当局的批准，以合同形式委托联合国组织采购货物、服务或工程。

充分筹备合同建议和批准文件是促进授标流程的必要条件；所提供的解释应当透明、清晰，并包括流程（导致授予建议）的准确理由。透明度和尽职尽责是这一阶段的关键。故意遗漏相关信息与故意提交错误信息一样不道德；从长远来看，为偷工减料而减少提交文件既不有效，也不符合联合国采购原则。为避免延误和遗漏，应使用标准化模板和检查表进行质量控制。出现延误，通常是规划执行不力的表现，或者是试图通过捷径加快流程的结果。

通常，联合国组织的最高级别官员是所有采购权的执行来源，因此负责批准合同授予和采购。通过组织特定的财务条例和细则，这位官员将采购权重新授予高级官员。这些官员可任命其组织内的个人为采购干事，并授予核准授标的有限授予权力。只有这些采购干事和其他指定的联合国采购员才有权代表各自的联合国组织签订合同。因此，实际上只有这些采购员进行采购。通常，授权的程度取决于采购干事的级别。

联合国各组织就采购、审查、建议和授标过程的责任方面，建立了不同的授权级别，以执行其采购活动。授权通常使用财务阈值来设定。超过预定义阈值的授标建议和批准通常需经合同委员会独立审查，并获得组织内最高采购当局批准。这导致以下两种过程场景：

- 审查和授予低于阈值的情况（无需合同委员会审查）或
- 审查和授予超出阈值的情况，须合同委员会进行审查

授标建议

采购干事在这一阶段的主要责任是，根据招标流程和评估报告编写授标建议文件，提交给适当的人或委员会，以便根据既定的组织政策和程序以及授权级别进行审查、推荐和（或）随后批准。采购干事确保，授标建议文件以清晰、准确和诚实的方式编写，并反映促成授标建议的所有必要信息。应遵循适当的采

购流程，例如：

- 总体而言，采购是根据相关的财务条例和细则、政策和程序进行
- 已获得最低数量的有效标书，如果未获得，则已记录理由作为授标建议的一部分，以确认在这种情况下为什么认为这是可接受的
- 如果没有投标，最低可接受标书被拒绝，或有其他例外情况，包括正式招标方法的例外情况，则必须在授标建议中记录并解释原因，引用相关财务细则
- 已完成供应商评估建议，或已完成尽职调查，以确保供应商有资格并能够履行采购订单或合同
- 已公平合理地开展采购流程和评估
- 授标建议摘要

审查和批准

对于低于联合国组织指定的某一阈值的提交文件，通常将授标建议文件提交给具有适当授标权限的干事进行审查和批准。在作出承诺之前，授标机构从以下方面审查提交文件：财务条例和细则，采购政策和程序的合规性；资金的可用性；以及适当的文件流程的合规性。然后，授标机构拒绝或接受授标建议。接受即为批准授予。

对于超过联合国组织指定的某一界限的提交文件，该组织的合同委员会独立审查采购流程，以确保条例、规则、政策和程序得到遵守，并有资金供随后批准。合同委员会应独立于参与采购流程的官员，以避免在审查和建议授予合同时出现利益冲突。合同委员会应定期召开会议，并遵循既定的程序审查、建议和记录委员会会议记录。合同委员会有责任确保：

- 采购活动按照财务条例和细则、程序和指令进行，并符合最佳商业做法
- 相应机构已获得承付资金，且预算中有资金，这通常是通过该组织的企业资源计划（ERP）系统进行的
- 实现最高性价比

如果一个组织在地方一级没有自己的合同审查委员会，或者在总部没有足够的合同审查能力，可以寻求联合国组织的另一地方或总部合同审查委员会的审查，前提是经两个组织共同协定。

会议记录应提交给组织中的合同授予机构，其应审查合同委员会的建议。合同授予机构可以拒绝或批准此等建议。如果合同授予机构决定拒绝合同委员会的建议，应以书面形式记录理由，并提交至合同委员会主席。

尽管这并非是常规做法，但世界银行等部分组织要求将裁决结果送交申请人，确认其“无异议”。只有当申请人确认对采购流程的结果“无异议”后，才能与获推荐授予合同的供应商签订合同。确认申请人“无异议”旨在确保采购的产品和服务确实满足申请人的要求。在部分组织中，要求在授予合同之前确认申请人“无异议”。

6.6 合同

简介

除了低值采购外（不同组织限额不同），需要书面合同来正式确定义务。每个组织的财务条例和细则中通常会作出相应规定。合同是在“要约”和“接受”的基础上形成的，且对于联合国组织系统的采购而言是一份书面文件，包含联合国组织和供应商之间的协议、条款和条件，并作为义务的证明。联合国各组织之间常见的合同文书有采购订单、服务和工程合同、长期协议、系统合同、一揽子采购订单、租赁协议等。在联合国系统中，合同的基础是竞争性招标程序。然而，在某些情况下（例如直接合同、独家合同或复杂合同），为了与选定的供应商订立合同，采购干事可能需要澄清和协商条款和条件。这一过程应遵循适当的程序，以确保不就招标阶段已经商定的问题进行谈判，并保证各方明确各自的权利和责任。在某些情况下，可以与选定的供应商就付款条款、补充条款和条件、交货等进行谈判。谈判后，各方同样应明确理解合同责任。在这种情况下，谈判是联合国组织和供应商之间通过讨论就合同协议的条款和条件达成一致的过程。

授予合同后的合同谈判

在竞争性招标过程中，选择适当的合同文书并将合同样本作为招标文件的一部分是一种良好做法。这将确保，供应商在合同专用和通用条款和条件方面可能存在的任何问题在其对招标文件的答复中得到解释，并在建议书评审期间得到考虑。在这些情况下，在评估/授予合同之后和签署合同之前，通常需要进行非常有限的谈判。

如有需要，谈判有可能会通过降低不确定性、风险和成本来改善采购结果。然而，在此阶段，与供应商谈判通常不应涉及招标过程中商定的问题。采购干事还必须确保不会出现不当行为或利益冲突。

以下示例介绍了可在合同签署前谈判的项目。

问题	示例
技术内容	保修、售后服务、生命周期支持、轻微质量问题
专用条款	债券类型、担保、保险、付款时间表、预付款和保留金额
管理信息	报告频率和内容，商定里程碑的验收标准
关键绩效指标	适用的关键绩效指标及其衡量方式和由谁衡量
时间	合同期限、关键里程碑、交付日期、响应时间
绩效激励措施	交付和质量激励
人员	主要团队成员和协调人、分包安排

在某些情况下，联合国组织可能无法将所有合同条件施加给供应商，但可能需要协商某些专用合同条件。特别是在供应商拥有专有产品的情况下，组织的谈判能力可能会降低。

良好做法

良好谈判做法示例：

- 不应在可能扭曲竞争的情况下进行谈判
- 首选以书面形式进行谈判
- 如果通过电话、视频会议或在供应商或联合国组织所在地亲自进行谈判，联合国组织至少应有两名工作人员在场。在特殊情况下，或有严重法律影响时，请律师或法务部参与谈判
- 谈判小组的成员需要谨慎挑选，以综合谈判经验和合同、财务和/或技术技能。随着合同价值和复杂性增加，对经验丰富的谈判员的需求也会增加
- 谈判小组必须尽职尽责，并在谈判前做好充分准备
- 在谈判过程中，谈判小组的所有成员必须确保不会出现利益冲突，并且不会接受供应商的礼物或招待

记录谈判过程

为了确保合同最终确定过程有完整的文件记录，并保留适当的审查跟踪，与供应商的所有书面和口头谈判记录/报告应存档。如果未来与供应商发生争议，记录谈判也很重要。为表明谈判合理且经过了批准，保留文件也很重要。在记录谈判过程时，至少应考虑以下信息，并且必须保存在采购文件中：

- 谈判理由，包括目标
- 谈判策略的简要说明
- 谈判记录，注明日期、时间和双方参与者
- 谈判双方之间的书面交流以及构成谈判一部分的其他书面通信
- 双方之间的最终协议
- 所有谈判记录、书面通信和最终协议应构成合同不可分割的一部分，并在适当时附于合同之中，合同由双方签署

合同定义

合同是组织和供应商之间具有法律约束力的书面协议，它确立了条款和条件，包括组织和供应商的权利和义务。合同可以采取多种不同的形式，例如长期协议、采购订单或谅解备忘录。合同通常包括以下部分：

- 明确完整的工作说明书（规范/工作说明书/职权范围/工程量清单）
- 价格、支付依据、支付方式
- 活动时间表、里程碑
- 交货日期
- 适用的国际贸易术语
- 构成合同一部分的文件的优先顺序参考
- 专用条款与条件
- 合同通用条款
- 如有必要，可纳入其他文件，如报价、投标会议的书面记录、电子邮件/信件

合同由统称为“条款和条件”的“条款”（或编号段落）组成。“条款”是特定主题说明，即价格、交货、付款、检验、保修等。“条件”是指即如果出现某种情况或满足给定参数（例如，如果数量按一定比例变化，则修改单价），则激活或暂停一项条款。通用和专用条款和条件旨在提供法律上可执行的规定，以确保供应商和联合国组织具有令人满意的表现。

联合国各组织依据采购性质制定了货物、服务和工程的通用条款（GC），建立了构成每项合同一部分的法律框架。由于通用条款是组织的标准法律文件，作为一般原则，在未事先与每个组织内负责的法律机构协商的情况下，不应修改这些文件。它们可作为合同的附录，或者通过引用（用相关联合国网站，可访问查阅）纳入合同。待使用的合适版本取决于待采购的交付物。

除通用条款外，组织可能希望在合同中纳入专用条件。这可能会带来新的和潜在的不必要的成本因素，供应商必须将这些因素纳入他们计划交付的商品和服务的定价中。因此，必须谨慎选择专用条款和条件，因为它们可能会影响联合国组织为其商品和服务支付的价格。

通用条款（GC）

通用条款被视为标准条款，应包含在联合国组织发布的每一类合同或采购订单中。部分通用条款的详述如下。

法律地位

本条规定了联合国组织以及合同其他方的法律地位。例如，将联合国组织的供应商定义为“独立供应商”，而非联合国组织的雇员。此外，还界定了联合国组织的地位、特权和豁免权。

指示来源

本条款规定，“承包商不得寻求或接受联合国相关组织之外的任何机构关于相关合同履行的指示”。本条款确保“联合国组织的利益得到保护，承包商不得采取任何可能对联合国组织产生不利影响的行动”。

承包商对员工的责任

本条款要求承包商根据各自的合同对其员工负责，并且只选择具有高道德标准和尊重当地习俗的有能力且可靠的人员。另外，还保留联合国组织筛选和解雇承包商员工的权利。

转让

本条款禁止供应商向另一方转让、转移、抵押或以其他方式处置合同及其组成部分或合同项下的任何权利、索赔或义务。本条款旨在将联合国组织在财务失败或供应商法律地位变化将对合同履行产生直接影响的情况下的风险降至最低。

分包

本条款规定，“如果承包商想将部分或全部合同义务分包给第三方，承包商应事先获得联合国组织的书面批准”。这符合供应商对员工的责任条款，旨在确保合同各方的透明度。

官员不受益

本条款规定，供应商保证没有联合国官员或代表收到或将收到供应商提供的任何直接或间接利益，这些利益源于或与合同的履行或授予相关。

采购货物

通常有一组条款界定货物的交付、检验、包装、运输、担保、接受、拒绝、所有权和出口许可。这些条款通常是为了便于主合同或采购订单的条款和条件全部或部分取代它们。但这些条款为联合国组织在采购货物方面的权利和补救措施提供了一个法律条款安全网。例如，验收产品和服务后，如果发现制造、工艺或潜在缺陷，保修条款为联合国组织提供补救措施。

赔偿

本条款规定，“承包商应赔偿、保护联合国组织免受因承包商的不作为而引起的任何性质或种类的所有诉讼、索赔、要求和责任，并承担费用进行辩护”。这意味着，如果发生伤害、损失、损害或费用，承包商将赔偿联合国组织。

保险及对第三方的责任

本条款要求供应商为其设备和财产投保责任险，并为其工人投保职工赔偿保险。本条款旨在保护联合国组织免受因履行合同可能造成的伤害或损害而可能提出的索赔。

产权负担/留置权

产权负担是一种附属于不动产的权利，如留置权、抵押或未付税款。留置权是对另一个人的财产的合法要求，作为偿还债务的担保。留置权赋予留置权持有人出售该财产的权利，以清偿债务，前提是未以其他方式偿还。另一方面，合同结算后，留置权被解除。本条款防止供应商对根据合同完成的任何工作或提供的任何材料应付或到期应付，或因对供应商的任何其他索赔或要求而产生的任何款项，造成或允许任何留置权、扣押权或其他产权负担。

设备所有权

本条款规定，“联合国组织可能提供的任何设备或供应品的产权应归属于该组织，或在合同订立时或承包商不再需要时归还给该组织”。

版权、专利和其他专有权利

本条款认可如下原则：即如果知识产权是为联合国组织设立的，“该组织应拥有”该权利。

联合国组织名称、徽章或公章的使用

本条款禁止供应商出于商业目的披露其与联合国组织的合同关系。

文件和信息的保密性

本条款构成合同双方之间的保密协议，任何一方根据本合同编制或接收的任何数据均不得泄露。

不可抗力；条件的其他变化

本条款为会构成合同违约或超出各缔约方控制和影响范围外的延迟或未能履行合同提供了辩解。

终止

本条款赋予各缔约方终止合同的权利，前提是在特定时间向被终止方发出即将终止的通知，该时间因要求类型和合同期限的不同而有所不同。鉴于不可预见的情况，这为终止方提供了终止义务的方式，从而最大限度地降低了对联合国组织和供应商的风险，同时也为被终止方提供了满足其要求或为其资源找到其他用途的方式。本条款还允许联合国组织在特定时间内的任何时间无故终止合同（也称“因便利终止”），在这种情况下，联合国组织应补偿承包商在收到终止通知之前产生的所有合理费用。

争议解决

本条款要求在善意谈判（即友好解决）未能达成一致时，通过贸易法委员会仲裁解决争议。

特权和豁免权

本条款保护联合国组织享有的特权和豁免，并规定，“本合同中的任何内容或与之相关的内容均不得被视为对此类特权和豁免权的放弃”。

免税

本条款规定，根据《联合国特权和豁免公约》，免除联合国组织所有直接税和关税。

遵守法律

本条款规定，“承包商应遵守与履行合同条款下的义务相关的所有法律、法令、规则和条例”。

修改权

此类条款规定了在适当情况下修改合同的方式。

承包商的行为

在某种程度上，通过以下联合国组织合同通用条款中的条款，采购决定中考虑了可持续采购的社会和环境方面的问题：禁止承包商使用童工；确保承包商不制造或销售杀伤人员地雷或其部件；并确保承包商已采取措施防止性剥削和性虐待，以及规定供应商不得参与性别歧视行为等条款。

专门机构有自己的通用合同条件，可能有解决可持续性问题的附加条款。例如，国际劳工组织（ILO）的通用条款包含要求遵守劳工组织关于国际劳工标准的一系列原则的劳工条款。

礼物与招待

本条款规定，“供应商不得向联合国工作人员提供礼物或招待。也禁止体育或文化活动、主题公园方面的消遣旅行，或休假、交通方面的馈赠，或邀请参与奢华午宴或晚宴。

专用条款示例

专用条款并不适用于联合国组织发布的每一类合同或采购订单，通常为说明双方之间就所采购的特定类型的货物、服务或工程达成的商业安排而包括在内。此类条款是与供应商/承包商协商的。部分合同专用条款详述如下。

违约赔偿金

违约赔偿金是供应商在不履约或延迟交货的情况下向买方支付的一种补偿形式。例如，供应商每延迟一天交付设备的固定金额或百分比。该金额通常是对因不履行义务而可能让组织遭受的损失的估算值。

付款方式

所有联合国组织的标准付款期限为 30 天。但是，付款方式可以与供应商协商。联合国组织通常不接受预付款。有关不同付款方式的更多信息，请参见下文“基于付款的合同类型”。

履约担保/保函

保函是由供应商和第二方（一个或多个担保人）签署的书面金融工具，以确保履行保函中确定的委托人对第三方（债权人或买方）的义务。联合国组织要求保函是无条件和不可撤销的。如果未能履行委托人的义务，保函确保在规定范围内支付债权人遭受的任何损失。保函充当买方的保险，以减轻供应商轻率报价或不履约的风险。就像任何保险单一样，保函的成本是保险单面值的一个百分比，由供应商承担。履约担保/保函保护联合国组织免受供应商不履约的影响。例如，履约保函用于工程合同和高度敏感的顾问合同，保证金通常设定为合同价值的 10%。

这些工具用于复杂的采购，在这种情况中，将合同组合在一起的成本高昂，且供应商不履约的影响可能对联合国组织造成严重损害。如有需要，保函为合同的一个条件，通常必须正确出具并作为合同生效的一个条件被接受。

国际贸易术语的使用

就设备、货物和商品而言，采购订单或合同必须明确指出供应商向买方转移货物和风险责任的重要性。《国际商会国际贸易术语解释通则》是国际销售合同中最常用的标准贸易定义，用于阐述这些重要问题，对以下职能有不同的责任划分：

- 包装待运货物
- 出口报关
- 从工厂到装运港口/机场的运输
- 国际运输
- 从到达港到最终目的地的运输

- 搬运
- 运输期间的保险
- 进口清关
- 进口税

《国际贸易术语解释通则》仅适用于销售合同双方，就所售货物交付相关的成本和风险的权利和义务。它们规定了供应商的交货地点，供应商支付的费用，以及供应商何时将运输风险转移给买方。联合国组织在绝大多数设备、货物和商品采购中通常只使用《国际贸易术语解释通则》中的少数条款（更多信息请参见第 12 章第 12.4 节“国际贸易术语解释通则”）。

合同文书

不同的联合国组织使用不同类型的合同文书。最常用的有：

- 意向书
- 采购订单（PO）
- 服务/工程合同
- 个人顾问合同/服务协议
- 长期协议/系统合同、框架协议、一揽子采购订单
- 合同文书的修改。

最好为每种合同文书制定模板文件，区分采购类型。

意向书

意向书为签订合同前的文件，通常采用联合国组织向潜在供应商发出的信函的形式，有时由双方签署，用于表示双方对未来签订合同的期望。这种合同前文书会带来很大的风险，因此必须经过谨慎的风险评估并获得相关授权机构的授权后才能使用。只有在特殊情况下以及时间不允许确定最终合同，但紧急情况需要立即签订有约束力的协议，以便供应商能够在各方签署合同之前开始履行合同时才能使用意向书。最重要的原则是，在组织最高级的采购干事或各自的授权机构批准授予合同之前，决不能发出意向书。如果使用意向书，最好使用意向书的标准格式，并包括限制组织责任的条款，允许组织在承担最低法律和财务义务的情况下撤销。

采购订单（PO）

采购订单（PO）是发送给供应商的记录货物采购的合同。要求供应商发回订单的确认副本，以确认接受合同。PO 是最常用的合同类型，与其他合同相比，它是一种更简化/标准化的文件。通常仅用于购买货物，但可能规定安装、培训和维护等相关服务。采购订单应始终包括或参考组织的货物或服务合同通用条款。采购订单也可用于编写长期协议。

服务/工程合同

服务/工程合同就服务或工程的采购在合同双方之间确立的多项条款和条件以及法律义务。本合同文书更适合复杂的服务或工程，或双方之间的相互义务，并应始终包括或参考组织的服务或工程合同通用条款。

如果商品和服务相结合，或质量水平与产品性能相关，或对于大型和复杂的项目而言，倾向于使用“基于绩效的合同”。这意味着整个采购是围绕待实施工程的目的和结果，而不是工程执行方式而组织的。基于绩效的合同：

- 根据要求的绩效结果而不是实施工程的方式说明要求
- 给予供应商更大的自由来决定如何达到要求的结果
- 使用可测量的绩效标准和质量保证监督计划
- 包括当服务超过或不符合合同要求时的奖励和惩罚措施，并规定处理这些情况的程序

个人顾问合同/服务协议

服务协议是组织与商业公司就个人服务达成协议的合同。服务协议不同于服务合同。服务合同规定了要完成的工程范围，而服务协议规定了个人的具体职权范围。

长期协议（LTA）/系统合同、框架协议、一揽子采购订单

长期协议是联合国组织和供应商之间的书面协议，规定了可根据长期协议对预先选定货物或服务而发布的订单的所有商业条款，即定价、折扣、付款、交货和包装以及任何其他相关的专用条款和通用条款和条件（更多信息，请参见第 6 章第 6.2 节“采购方法的选择”）。

基于付款的合同类型

最常见的合同类型基于以下内容规定付款：

- 固定价格，如总价合同
- 时间和材料（T&M）合同
- 成本补偿合同
- 上述合同的组合

总价合同

通过总价合同，供应商同意以固定的总价执行工作，而不考虑最终成本，从而将联合国组织的风险降至最低。总价合同主要用于明确规定服务内容和期限以及供应商所需成果的情况中。广泛用于简单的规划和可行性研究、环境研究、标准或通用结构的详细设计、数据处理系统的准备、具有明确里程碑的服务提供等。付款与成果（可交付成果或里程碑）相关，如报告、图纸、工程量清单、特定活动的完成或成果等。这些合同易于管理，因为款项在完成明确规定的成果后到期。建议固定详细的服务范围或工程量清单。

时间和材料合同

时间和材料合同是供应商同意以固定单价/价格提供货物/服务/工程的合同，最终价格取决于实施工程所需的数量。数量的巨大变化会导致单价/价格的下降或上升。如果由于货物/服务/工程的性质，无法充分精确地确定供应商要求的货物/服务/工程的数量，此类合同适用。在这种情况下，买方和供应商分担时间和成本方面的风险。联合国组织承担最终总数量的风险，即不知晓最终成本，因为从一开始就不清楚总量，供应商承担固定单价/费率的风险。

成本补偿合同

仅在特殊情况下，如高风险条件下，或无法预先准确确定费用时，建议签订成本补偿合同。此类合同应包括限制成本的适当激励措施，例如不超过最高价格。由于供应商没有控制成本或提前或按时完成的动机，成本补偿合同的风险由联合国组织承担。联合国组织应密切监控和管理合同。

合同编制和签署

鼓励采购干事参考上文讨论的现有模板或合同范本。如果无法根据现有模板编制合同文件，采购干事应确保在起草新条款之前得到法律干事的适当批准和审查。合同文件应基于：

- 招标文件及后续修订和/或澄清
- 供应商的报价以及任何后续修订和/或澄清
- 授标建议
- 合同委员会的建议（如适用）
- 合同授予机构作出的最终决定

对于复杂的合同，应与供应商分享合同草案的副本。建议给予供应商足够的时间来审查合同草案，并要求以书面形式提供对草案的任何拟议变更或修改，并说明理由。如果在此阶段供应商提出法律问题，采购干事应确保进行适当的协商。

理想情况下，合同草案的副本应在招标阶段作为招标文件包的一部分提供，这将缩短合同编制时间。供应商可以要求使用自己的合同模板和/或附加或不同的条款和条件。通常，采购干事应始终使用联合国组织的模板。这确保了一致性，同时包括了联合国组织的标准条款。如果供应商不能接受这一点，特别是

在独家合同提出要求的情况下，联合国组织可能会破例同意使用供应商的合同模板。应对供应商的模板进行修订，以确保保护联合国组织的利益，特别是在联合国组织的特权和豁免保险以及争议解决方面。任何情况下，供应商的合同模板都需要由法务部审查。

采购干事应审查供应商提出的变更，以确定这些变更与原始要求和报价不冲突，且联合国组织可以接受。在与中标供应商进行内部磋商和讨论后，联合国组织将对草案进行修改，直到双方都能接受该草案。采购干事应确保合同/采购订单完整，包括双方商定的所有要素和所有相应附件，且联合国组织的通用和专用合同条件属合同/采购订单的一部分。采购干事尤其应确保：

- 组织签订的任何合同都不得违反合同通用条款（即所有合同文件，特别是供应商的建议书，不应包括法律选择条款，也不应参考任何特定国家法院的管辖权）。
- 所有的合同文件都阐明了联合国组织免税。
- 合同文件中包含的国际贸易术语与招标文件中要求的相同。
- 如果招标文件有要求，供应商应以联合国组织可接受的形式提交履约保函；履约保函应保存在安全可靠的环境中。
- 文件中清楚表明了当事人的姓名、职位和地址。

所有合同必须由联合国组织的授权官员和代表供应商的正式授权人员签署。合同必须出具两份正本，均已签署，供应商持有一份，另一份用作采购案例文件。每个联合国组织都有自己的合同和采购订单的具体备案程序，但良好做法是，采购干事确保供应商返回合同的签字副本（也称为确认副本），以进行备案，并且在进行任何其他内部程序（即在适当时向申购办公室或货运代理提供副本）之前，文件是完整的。

中标通知和未中标供应商的情况说明

一签署采购订单、合同或长期协议后，应发布中标通知，并通知未中标的供应商并向其说明情况（如供应商要求）。通常，联合国组织会在联合国全球市场和/或其网站上发布中标通知。一般包括以下内容：

- 招标参考号
- 采购的货物/服务类型
- 中标供应商的名称
- 中标总价值

如果已经安排了情况说明，这对未中标的供应商而言，应是一份“经验教训”，使其能够更好地应对未来的招标。因此，说明的重点应是供应商的标书。在进行说明时，联合国组织应确定未中标供应商的重大劣势和不足，并解释其授标的一般依据。联合国组织不应将未中标标书与其他标书进行比较，包括中标的标书。也不应披露其他标书的相对优势或技术排名或价格。

供应商投诉

如果供应商认为他们在合同或采购订单的招标或授予方面受到了不公正待遇，可向联合国组织内的适当人员提出投诉。每个联合国组织都有其处理投诉的程序。如果联合国组织对此有正式程序，详细情况应公布在组织的网站上，包括选择提请内部监督事务厅注意此案。任何情况下，被投诉采购活动的参与人员都不得参与投诉的审查。

投诉流程一般涉及指定的高级官员或审查委员会，他们将对投诉进行初步评估，并可在必要时酌情要求负责采购流程的授权官员或任何其他工作人员做出澄清。高级官员或审查委员会将回复供应商。回复会反映组织对此事的最终正式立场。提出投诉的供应商可获授权参加澄清会议，以便更好地理解组织在此问题上的最终决定的理由。投诉流程是一个微妙的问题，应始终按照组织的既定流程进行处理。对欺诈或工作人员行为不当的任何指控应提请内部监督事务厅注意，或根据组织的举报人保护政策进行处理。

第 7 章
合同管理

本章包含以下主题：

7.1 合同管理简介 90
7.2 启用合同管理 90
7.3 合同履行监督与控制 91
7.4 变更管理 94
7.5 补救措施 96
7.6 争议解决 98
7.7 财务管理/付款 99
7.8 合同完成和收尾 100

7.1 合同管理简介

术语“合同管理”和“合同事务管理”经常被用作同义词。但通常认为“合同管理”是一个更广泛、更具战略性的概念，涵盖整个采购周期，包括合同的规划、编制、签署、管理和终止，并且超出了采购周期中的日常“事务管理”活动。合同管理包括管理供应商、采购单位、申购人和/或终端用户之间的关系，向供应商提供关于其履约情况的反馈信息，并在必要时解决争议。[29]

合同事务管理包括授予合同后采取的管理措施，如合同修订、终止、合同文件维护和记录保留，以及担保文书的处理（如履约担保）。[30]因为很难区分这两个术语，并且因为大多数联合国组织在描述合同管理阶段时通常使用“合同管理”一词，所以本章将使用“合同管理”。

合同管理旨在确保合同各方尽可能高效充分地履行各自的义务，交付合同要求的业务和运营产出，并提供资金效益。合同管理所依据的概念是合同是一种协议，一种伙伴关系，双方必须都行使权利和履行义务才能实现目标。其目的不是故意挑剔，而是共同发现问题并寻找解决方案。

可以将每个合同视为一个小项目，因此合同管理类似于项目管理。合同管理具有独特的目标，消耗资源，具有开始和结束日期，需要协调和规划相关的活动，需要监督以及记录整个流程中的合同文件。合同管理包括记录绩效。根据组织的情况和采购的货物或服务，可能主要由申购人负责合同的日常/定期监督。

7.2 启用合同管理

在合同管理流程的第一阶段，采购干事确保就责任分配以及监督和控制合同履行情况和有效处理潜在变更和争议的制度和程序形成了共识。应将供应商应视为项目团队的一员，所有成员都为竭力追求成功。合同签署后，应采取一些措施，来确保各方之间明确分配职责、责任和义务，并建立适当的制度和程序来监督绩效并保持工作重点突出。

[29]联合国采购术语标见手册末尾。
[30]联合国采购术语标见手册末尾。

合同文件和记录

合同文件应由采购干事打开，并应仔细分析合同，注意各方的权利和义务。任何需要澄清或更改合同的问题都应完整记录在此文件中。（申购人通常会有一个单独的文件，其中附有合同副本，作为项目管理文件的一部分）。虽然做法可能因组织而异，但以下文件通常属合同文件的一部分：

- 合同正本和所有修订
- 与供应商的所有相关口头和书面通信（电子、内部和外部通信、电话交谈记录和会议记录）
- 中标标书和授标文件的副本
- 需求的定义（如申购单）
- 报告（如装运前检验报告）
- 申购人/客户的收货证明和验收报告
- 供应商评估报告

合同最终确定前的其他相关文件，如招标文件、收到的报价、评标报告等，通常是其他相关文件（如投标文件）的一部分。发票、付款证明和其他与付款相关的文件将保存在财务文件中，与装运/运输相关的文件将保存在装运文件中。

仔细记录合同履行非常重要，因为它构成了合同履行证据和发生争议时的证据。其内容也有助于形成机构记忆，并用于审查。

合同分析

负责的联合国工作人员（计划管理人、申购人或采购干事）应尽快分析预期合同的条款和条件，并建立合同工作分解结构（合同管理计划），反映合同履行的技术和做法方面。申购人和采购干事应根据合同履行义务，就中期绩效目标达成一致。中期目标将使联合国组织能够衡量进展，发现重大绩效差异，采取纠正措施并跟进。

7.3 合同履行监督与控制

合同履行前会议

在履行大型或复杂合同（通常为服务或工程合同）之前，采购干事和申购人应与供应商团队召开会议，讨论各自对合同的理解和共同管理。会议应是正式的，议程应提前发布，双方应做会议记录并达成一致。双方应指定一名人员，在合同履行期间担任组织的官方发言人。

在合同履行前会议期间，双方应审查一系列主题，以便组织和供应商充分理解合同条款和条件以及合同的关键要素。项目/计划应在双方的参与下进行更新，以反映合同的实际生效日期、里程碑/可交付成果以及自计划以来可能发生的任何变化。

组织应与供应商一起审查绩效评估计划，以便双方都了解确定绩效的基础。这些应被视为联合监督的里程碑，而非合同义务。双方还应讨论如何以及何时衡量和报告实际绩效。衡量和报告的方法、时间和频率应体现工程的性质和关键程度。必须无任何类型的实际绩效衡量/报告与过度报告之间取得合理的平衡。双方还应澄清其余任何不明确之处，并讨论管理变更和解决分歧的程序。最后，重要的是要有一个完善的沟通计划，以在问题出现时可以尽快解决。

对于简单的服务或货物/设备采购订单，电话或电子邮件联系通常足以开展活动，并辅以定期催货和监督。

有效沟通

成功的合同管理，包括遵守合同条款和条件，要求组织保持对合同履行的有效沟通和控制。双方之间的关系应建立在坦诚沟通和愿意采取必要措施进行纠正和改进的基础上，并通过以下方式促进：

- 合同各方建立明确的沟通程序，确保其员工充分了解自己的职责和责任，并建立合规程序来监督和确保绩效。
- 培养团队合作的态度，寻求通过共同付出中获得最佳结果，愿意讨论问题而不立即诉诸指责，并立即做出纠正问题所需的调整。
- 建立良好的口头和书面报告制度，突出进展和问题，并根据预期绩效和结果进行衡量。

- 以适当时间间隔召开合同履行和进度审查会议。

就货物采购而言，合同监督和控制主要包括催货、装运前检查和最终收货和验收。

随着合同继续履行和事项的开展，双方会发现他们可能不得不修改其最初的期望和计划，以适应实际情况。这样做时，他们不得不修改合同的条款和条件，从而反映其协议的最新状态。这是订立合同不可避免的，因为没有人能完全准确地预测未来。然而，重要的是，双方要有意识地、公开地、以团队合作的态度来做这件事，以便他们对自己正在做的事情保持一致。如果不沟通，最终可能会以缓解各自在合同项下的真正义务的争议结束。

监督

一旦授予合同，负责的采购干事或申购人将监督绩效，收集信息并衡量合同完成的实际情况。这对有效控制至关重要。用于这些任务的资源以及任务执行方法将取决于合同工程的性质、合同的规模和复杂性以及可用的资源。

对于非关键小型、简单的合同，偶尔进行电话沟通可能就能让负责的联合国工作人员确信一切都在按计划进行。但对于大型的、复杂的合同，负责的联合国工作人员可能要求开展大量报告、定期进度会议、正式测试以及技术审查和审核，以确保遵守服务级协议。在基于绩效的合同中，在规划阶段制定并在合同中商定的绩效指标用于进行绩效监督。在某些情况下，拟定的供应商质量保证计划可用作监督供应商绩效的依据。

进行监督是为了收集与绩效方面相关的信息，衡量绩效时这些信息将说明工程进展。监督、收集信息和衡量进展是为了形成比较实际成就和计划成就的基础，以便进行控制。每一方必须重视确保履行自己的义务，同时确保另一方履行义务。

监督和收集信息应针对四个一般控制点。包括：成本控制；进度控制；遵守规范、职权范围、工作说明书（质量保证和控制）；以及遵守条款和条件、文件要求和绩效管理方面。有直接监督和间接监督两种不同的监督方法，如下文所述。

直接监督

直接监督是指监督个人体力劳动工作。负责的联合国工作人员或一名现场代表在工作现场监督工程进展情况。

如果是体力劳动并是在有限数量的地方进行时，这种方法最实用。

例如，建设项目就易于进行直接监督。检查员前往现场，目视检查工作，将检查结果与施工规范和图纸并进行比较，并与进度表进行比较，以确定工作进度。然而，如果工作在很大程度上属智力工作，或者如果工作过于复杂，仅靠实际检查无法提供足够的信息来衡量进展时，负责的联合国工作人员或现场代表的直接监督作用有限。在此类情况下，应用间接监督来补充或代替直接监督。

间接监督

间接监督是指测试、诸多观察者进行的进度报告、技术审查、绩效指标和审查。当直接监督提供的信息不充分或不明确时，适合进行间接监督。例如，涉及基础设施分析等智力工作的项目，在开展工作的办公室进行个人监督不太可能揭示工作是提前、按计划进行还是落后于计划。

接收、检验和验收程序

检验包括检查或测试产品或服务，以确保其符合合同要求。当涉及到货物数量时，检验也意味着核实已交付的货物数量是否正确。部分组织可能与检验代理有长期协议或一次性合同，而其他组织可能有内部专家进行工厂访问和检验。通常有以下几种检验方法：

- 感官和尺寸检查
- 物理性能检查
- 破坏性试验

感官和尺寸检查

感官和尺寸检查是由检查员用自己的眼睛、耳朵和其他官能进行的检查。检验员进行大量的个人判断。例如，对于市场上可买到的自动卷笔刀，这种检查方法会显示表面缺陷、缺件、有噪音运转作和零件错

位。对于清洁服务，目视检查检测不干净的表面。

联合国组织通常使用感官和尺寸检查来进行检查。使用这种方法时，接收点（即使用产品的联合国办事处或现场代表团）的联合国工作人员应进行目视检查，以核实交付的产品类型和种类正确，并且符合订单或合同规定的规格。还应进行目视检查，以确定打包、包装、标记和标签是否符合合同要求。任何损坏的迹象，如凹痕和撕裂都应记录在案。联合国工作人员还应进行实物清点，通过将收到的数量与订购的数量进行比较，确保交付了正确数量的产品。根据产品类型，可能还需要检查产品的状况，以确保其没有损坏、生锈或变质。不应接受任何不符合相应标准的产品，并应提交收据和检验报告，注明任何不符合项。

物理或性能测试

物理或性能或可操作性测试提供了实际性能数据，这些数据与要求的性能或物理特性或合同规定的一些可接受项进行了比较。要求电机运行或操作系统在特定时间段内以特定水平运行为性能测试示例。根据规范中的参数测试材料的化学成分或密度为物理测试示例。在公共汽车服务合同中，在特定公共汽车站等候，判断公共汽车是否准时到达，从而检查是否符合规定时间表的测试为性能测试。劳动密集型服务的性能测试通常作为随机样本进行。

破坏性试验

破坏性试验要求最终产品满足一定的可靠性标准或承受特定水平的应力。例如，加热产品直至其燃烧，测试最终产品的防火特性。在新刷的涂层上刮擦，显示油漆供应商刷的涂层数量。

验收或拒收标准

产品或服务的验收或拒收必须依据合同或采购订单中确定的标准。联合国组织通常依据两种类型的标准：

- 严格的合规标准：基于联合国具体技术说明的要求。
- 主观标准：基于检查员应用的更广泛、更具判断性的标准的要求。例如，主观标准可能有“舒适贴合”或“易于操作”。

将两种类型的标准应用于同一采购活动的不同方面并不罕见。这种情况下，必须执行严格的合规标准和主观标准。然而，如果这两种标准都适用于采购的一个方面，彼此通常不一致，因此不可执行。这两种类型的标准也可以应用于服务需求的不同方面。例如，割草服务合同可能规定每周割一次——严格的合规标准，或者必须始终保持修剪整齐——主观标准。验收或拒收的依据必须符合下表所示的合同要求。

要求类型	参考
最终产品要求	• 可衡量的工作成果，如管理分析报告或产品制造。 • 说明交付或完成的具体时间。如果最终产品有缺陷或延迟交付，可以拒收或采取其他补救措施。
工作量要求	• 在规定时间内，完成规定工作量所需的工作量，针对只能笼统说明的工作。 • 向供应商支付固定的美元或适用的货币金额。 • 适合特定研发领域的调查或研究。 • 合同到期时，供应商达到工作量要求的义务终止。拒收或采用补救措施（即违约赔偿金或未全额支付等）的唯一依据是在合同履行过程中所采取的工作方式（即供应商没有利用商定的时间或没有有效利用时间，导致工作不达标等）。

检验和验收或拒收产品和服务，决定联合国组织是否应向供应商付款。

报告类型

接收和验收文件

检验可以是临时或最终检验，接收可以是全部或部分接收。组织通常使用标准表格/报告来确认已执行检验，并记录产品/服务是否已验收或拒收。联合国各组织现今越发常用其 ERP 采购软件，以电子方式记录交付和合同完成的相关方面。（更多信息见第 13 章“电子采购”）

进度会议

进度会议可以是简单的口头进度报告。此类会议具有优于书面报告的优点和缺点。其中一个优点是听众可以就报告的信息、分析和结论提出问题，并可以与报告人进行讨论。有一个缺点是听众可能没有时间在会议期间思考信息，并在会议结束前进行自己的分析。

书面报告

书面报告很少提供“实时”信息。不会告诉读者现在的情况；只为读者提供过去某个时间点的情况。信息有多旧取决于报告的性质和频率以及报报告人的能力。6 月 1 日提交的成本/进度绩效报告（取决于会计信息）可能实际上说明的是截至 4 月 30 日或更早的成本/进度状态，这取决于卖方会计系统的能力。关于项目状态的报告结论只有结论所依据的信息准确，分析员资质合格、实事求是且诚实的情况下才有效。

在决定全部或部分依赖报告（包括会议）时，负责的联合国工作人员还需要决定每份报告必须包含哪些信息。根据组织的合同报告准则，应考虑的一些问题包括：

- 报告应包括哪些信息：关于绩效的结论、分析、原始信息或这些信息的组合？
- 报告必须多久提交一次，何时提交？
- 报告中信息的截止日期是何时？
- 报告应以什么格式提交？
- 报告应提交给谁，副本应发送给谁？

差异分析

仅监督和收集关于绩效的信息是不够的；应对这些信息进行分析，以确定绩效是否符合要求。差异分析将实际绩效与目标绩效进行比较，以确定是否存在差异。负责的联合国工作人员发现实际绩效和目标绩效之间存在差异时，应确定：差异是否显著？其原因是什么？是一次性失败，还是持续性问题？哪种纠正措施最有效？

应及时进行差异分析，尤其是信息是通过报告获得的这种情况。这些信息在收到时已经过时了。在分析显著性时的延迟可能会使糟糕情况进一步恶化，也许无法采取有效的纠正措施。在合同履行的早期阶段，即纠正措施可能产生最大效果的时候，迅速采取行动尤为重要。如果是消极的合同履行，对合同文件中信息的审查经常显示有未引起注意或被忽视的警告标志——报告、会议记录、信件、备忘录。当监督绩效的责任下放时，负责的联合国工作人员必须采取措施，确保这些人员及时分析信息，报告其调查结果，并采取纠正措施。

采取纠正措施

当申购人或采购干事发现实际绩效和目标绩效之间存在重大差异时，应尽可能采取纠正措施。他们应找出问题的原因，并确定解决方案，该方案不仅要消除问题，防止未来产生困难，而且要纠正已造成的影响（如可能）。如果无法纠正影响，则双方可能需要就合同的变更进行谈判，并在适当的情况下对受害方进行赔偿。

后续

一旦采取纠正措施或在纠正过程中，采购干事和申购人应确定是否已经或正在产生预期效果。如果没有，那么可能需要采取进一步的措施。在纠正措施和跟进的整个过程中，所有各方都必须相互告知情况。当事情未按计划进行时，双方之间的有效沟通对于避免误解和争议至关重要。采取纠正措施的一方必须尽一切努力让另一方知晓该方意识到问题并正在认真解决问题。有时这比纠正措施本身更重要。

7.4 变更管理

变更管理是避免不必要的变更并将必要的变更纳入合同的过程。有效控制变更需要建立变更合同的正式程序，并限制有权进行变更的人数。

合同一方的工作人员直接与合同另一方组织中的同事工作在情理之中，他们表达自己的看法，理解自己的政策和习惯。这些同事通常会绕过正式的沟通渠道，且这种关系会导致形成非正式的、无书面记录支持的、偏离合同条款和条件的协议。此类非正式协议往往产生未经授权的承诺或延期偿还，这是由申购人无意传达的表面授权造成的。重要的是，双方要谨记，书面合同在正式修改之前就是协议，且这种修改不仅仅是一种形式。

用于描述合同变更的“推定变更”来源于动词“解释”，而不是动词“构建”。因此，推定变更是一种可以被解释为具有善意合同变更效力的情形。当采购干事或其他经正式授权的官员在没有适用适当的法律和监管程序的情况下变更合同时，即发生了推定变更。推定变更可能源于一项具体的行动或未采取行

动。推定变更不一定有成本影响；未经授权的承诺往往如此。

在重新谈判价格或成本或其他合同条款或条件时，推定变更的可能性使联合国组织处于不利的谈判地位。因此，应避免与供应商讨论推定变更。除非合同修改中记录了变更，否则可能会导致联合国工作人员和供应商工作人员之间产生误解。

合同文书的修改

合同文书的修改（也称为“合同修订”）是对原始条款和条件变更的书面记录。执行修改是为了反映对原始要求的更改，反映绩效问题的解决或遵循正式的管理注意事项。出于各种原因，联合国组织或供应商可能希望修订合同。需要注意的是，并非所有的修订都会导致合同价值增加或减少，但如果合同的任何条款发生了变化，仍然需要书面修订。例如，修改工作说明书（SOW）可能不会产生财务影响，但需要记录在案，以确保其被视为合同项下的正式义务。如果一项修订增加了合同的价值，在签署修订之前，可能首先需要得到组织合同审查委员会的批准。各联合国组织对于何时需要审查合同价值的增加可能有不同的限值规定。在某些情况下，是在价值增加超过一定百分比时进行审查。

组织收到供应商修改合同的申请时，应审查该申请并分析其对完工进度、价格、数量和质量的影响。组织应与申购人或终端用户就申请的所有方面进行协商，并确定是否最好通过现有合同执行请求，或者如果需要对范围进行重大修改，是否最好通过新的采购来执行。合同修订可涵盖以下事项：

- 合同完成时间延长
- 规范变更
- 价格变更
- 关键人员的变动
- 管理变更，如变更名称、法律地位、地址等。

只有经授权的联合国工作人员才能正式更改合同。以推定变更或未经授权的承诺的形式进行的非官方变更，可能与最初在没有适当授权的情况下进行的采购一样，有损于联合国组织的采购流程。当需要更改采购项目的价格、类型或数量时，申购人需要提供申购单修订。申购人还应酌情提供补充文件，以支持修订。

文件要求

支持合同修改的文件包括：

- 修订的规范/工作说明书/职权范围
- 需要进行修改的理由
- 涵盖供应商迄今为止的绩效的绩效评估报告
- 修订后的成本估算，考虑了产品或服务的增加和减少，以及相关修改产生的相关成本
- 声明修改在当前支出审批人支出权利范围内，或完全批准增加在当前支出审批人支出权利范围内，以涵盖当前支出审批人支出权利范围外的任何费用
- 申购单编号（和规定编号，如相关）
- 初始申购单的批准日期
- 修订的简要说明

良好做法

良好做法是：

- 通过参考原始合同的条款及其修订，使用标准格式的合同修改（也称“修订”）来引入对原始合同的更改以及任何先前的修订
- 在任何情况下，不得通过更正或删除原始合同文件来执行合同修改
- 始终以书面形式对合同文书进行任何修改

- 始终在合同文件中记录修改

财务变更

财务变更包括成本超支和成本增长。执行一项商定活动的成本大于商定金额时，就会发生成本超支。这可能是因为汇率波动，低估了所需的工作量；低估了材料成本或材料或人工成本的增加。联合国组织力求通过使用总价合同（根据具体里程碑的实现情况支付款项）等来避免这种情况。在这种情况下，供应商承担成本超支的风险。

成本增长是指买方要求的工程范围或新条款和条件的变更，这种变更通常会导致成本增加。如果合同变更记录在案，并且合同经过了相应地修订，可能允许供应商增加成本。精心规划和选择语言应可以减少这种情况的发生频率，但在复杂的建造和服务合同中仍然可能出现这种情况。

延迟和变更

处理延迟和变更索赔涉及处理供应商对不可预见的额外工程或费用提出索赔的情况，或联合国组织对供应商的要求有所改变的情况。应处理的典型延迟和变更包括：延迟（可谅解、不可谅解）；以及工程范围或执行条件的微小变化。

可谅解延迟

可谅解延迟是指供应商无法控制的延迟，并且供应商没有任何过失或疏忽。此类延迟包括由联合国组织造成的或授权的延迟，以及因天灾或供应商无法控制的其他事件（如火灾、洪水、战争行为等）造成的延迟。这是唯一一种在没有经过供应商考虑的情况下延长履行期限的延迟类型。部分可谅解延迟确实使供应商有权以增加固定价格/总价合同的形式获得金钱补偿。可能是时间和材料合同最高限价的提高。此外，如果联合国组织促使或能够阻止延迟，可以适当进行时间调整。

不可谅解的延迟

不可谅解的延迟是未经联合国组织授权的延迟，在某种程度上是供应商的过错。如果供应商能够以某种方式控制延迟的影响但未能这样做，即使是可谅解延迟也不可谅解。

7.5 补救措施

“合同救济”是一种补救手段，任何一方都可以寻求这种救济，以补偿另一方不履行或不遵守合同条款或条件的行为。为了确定适当的补救措施，良好的做法是：

- 确定不符合项
- 思考原因（供应商或联合国组织的疏忽、不可抗力）
- 考虑合同/需求类型（货物、服务或工程）
- 考虑背景（例如，单一来源、竞争、紧急情况）
- 考虑受益人/终端用户的要求
- 运用相称原则

补救措施必须在合同的条款和条件中予以规定。合同应确保供应商负责自费整改有缺陷的货物。它还应确保，如果供应商未能在规定的时间内根据保修条款采取措施，联合国组织有权自费修理或更换有缺陷的货物。除非合同中有明确的声明，否则供应商可以在退货维修时拒绝支付装运费用。

在考虑任何合同补救措施时，慎重寻求供应商的反馈。作为一种良好的商业做法，供应商应有机会提供反对寻求补救的证据。证据可能指向可谅解延迟或不能履行。此类证据可以产生对联合国组织和供应商都公平和公正的补救措施。

联合国组织可以采取的补救措施如下：

轻微缺陷

当组织确定缺陷不危害货物的预期用途时，可以“按原样”验收货物，并根据弥补缺陷的费用合理降低价格。

保修条款

货物销售合同通常在合同的专用条款和条件或联合国组织的标准合同条款和条件中规定保修条款。验收产品和服务后发现缺陷时，保修条款为购买组织提供补救措施。联合国组织在保修条款下的权利以现成商品的“标准保修条款”或定制设备的“特定保修条款”为基础。它们也可以建立在“默示担保”的基础上，即货物必须符合供应商的陈述。保修条款的执行主要是申购人或终端用户的责任。因为终端用户通常是第一个发现保修范围内产品缺陷的人，所以他们必须熟悉任何要求的程序。

制造商和服务提供的商业担保包含联合国组织必须遵守的严格通知程序。否则，供应商没有义务遵守保修条款。因此，验收的产品出现问题时，联合国组织应采取一般步骤。通常可能需要组织的法律顾问的建议。

验收的产品出现问题时，在通知供应商之前，终端用户或申购人应：

- 确定联合国在保修条款下的具体权利
- 通过回答以下问题，验证缺陷是否在保修范围内，是否适用于特定的故障事件：
- 联合国组织是否正式验收了该产品或服务？
- 保修期什么时候到期，保修范围是什么？
- 联合国组织在保修下是否有任何义务，这些义务是否得到了履行？
- 事实是否支持援引保修条款？

一旦收集到信息，联合国组织可以通知供应商，并了解供应商的立场及其持有该立场的理由；就保修条款如何以及何时适用达成一致；并记录通知。无论何时发现缺陷，如果联合国工作人员在保修期到期前通知供应商，争论的余地就会减少。

不合格货物拒收通知

一旦检查确定存在规格偏差，并且并非为轻微偏差或缺陷，联合国组织应书面通知承包商拒收货物。这对土建工程尤其重要，因为在不同阶段需要进行临时检查，延迟检查或通知可能被视为证明向承包商提供额外经济补偿合理的事件。

违约赔偿金

合同双方可以事先明确商定违约赔偿金的金额。大多数情况下，这适用于延迟履行。违约赔偿金金额是对可能发生的实际损失的估算，并非为罚款。违约赔偿金的规定通常包括在组织标准合同的通用条款中。如果延迟产生额外费用或导致组织收入或其他利益损失，供应商支付给组织的违约赔偿金通常按合同价值的百分比计算，最高金额不超过合同金额。

延期交货的违约赔偿金通常按延期交货的每天或其他时间累计。联合国组织往往规定违约赔偿金条款是对其他补救措施的补充。

履约担保

这是银行或保险公司以联合国组织为受益人出具的书面金融工具，以确保供应商义务的履行，如履约担保。履约担保用于复杂的采购，在这种情况中，将合同组合在一起的成本高昂，供应商不履约的影响可能对组织造成严重损害（例如，在工程合同和高度敏感的顾问合同中），保证金通常设定为合同价值的 10%。它们充当合国组织的保险，以减轻供应商不履约的风险。

服务或工程合同中的抵销

大多数服务合同都包含一项条款，规定“仅在完成某些任务后才能付款”。服务合同项下的款项通常在供应商完成某些任务并经联合国组织验收和批准后按工程进度支付。因未履行合同或延迟实现合同中规定的里程碑，组织有权拒绝支付所收到的发票。组织还可以扣除或“抵销”因承包商不履约或延误而产生的组织成本。

终止

终止意向通知

如果联合国组织认为问题严重到危及合同履行，组织通知承包商其计划终止合同，并给承包商一段时间来解决问题。终止是联合国组织可以采用的最严重的补救措施。这是联合国组织行使完全或部分中止合

同履行的权利。

货物和服务合同的终止

当一方因另一方违约而终止合同时，合同即解除。违约的补救措施通常包括赔偿非违约方因违约而遭受的任何损失的损害赔偿，这种损害赔偿通常是补偿性的。任何终止合同的情况，必须事先征求组织指定官员的意见和建议。例如，供应商没有能力整改或拒绝整改不合规货物或服务即属于此类违约情况。在这种情况下，联合国组织可以因违约而终止合同，聘请替代供应商整改不合格货物，重新采购货物或提供所需服务。联合国组织可以继续承兑履约担保。成本由原供应商承担。

因违反通用条款而终止

部分联合国组织有一项条款，规定如果违反有关道德标准的通用条款，如地雷生产、性剥削和/或工作中的基本原则和权利，其有权在通知供应商后立即终止合同，并且不承担任何责任。但是，如果采购官员了解到与组织供应商有关的此类情况，必须立即向组织的指定官员寻求如何处理这种情况的建议。

工程终止

联合国组织的工程合同包括具体的子条款，详细说明组织（发包人）可以终止工程的条件、应遵循的程序以及随后对已完成工程的估价。应注意的是，在某些特定条件下，供应商也有权终止合同或暂停工程，主要与联合国组织的付款延迟有关。此外，具体的子条款详细说明了供应商可以终止合同的情况、应遵循的程序以及随后已完成工程的估价。因此，组织必须遵守其所有合同义务。

7.6 争议解决

合同应明确，并应始终包括各个联合国组织的通用条款和条件；为尽可能降低争议和分歧的可能性，应明确规定供应商和联合国组织的责任和义务。但论合同的起草和执行情况多么良好，合同关系的动态性质都有可能导致双方之间出现争议。事实上，分歧就像变化一样，几乎不可避免。所有相关人员都应意料到分歧的出现，并将其视为合同管理的一个常规方面。项目越大越复杂，产生误解和分歧的可能性就越大。

合同管理计划应包括就解决双方关于责任和合同解释的分歧所遵循的程序达成一致。合格的专业人员在执行过程中会产生意见分歧。索赔/变更请求是正常合同执行的一部分，必要时应从一开始就建立审查和上报程序。还应具有将问题上报至高一级机构的商定程序。尽管如此，合同应表明哪一方对某一决定负有责任，且另一方应尊重这一责任。

双方不得让分歧和争议妨碍合同的执行。必须致力于友好解决他们之间不可避免的争议。合同索赔和争议不能完全避免，但可以有效、公平地得到解决，并且不引起敌意和诉讼。有经验的合同当事人会预见到索赔和争议，并认识到它们不一定代表无能或恶意，而只是体现出人类的远见、计划和表现并不完美的事实。由于很难避免在争议中加入人格因素，应在争议进一步破坏和影响整个合同关系之前迅速解决。

许多合同分歧源于合同语言模糊不清。为此，采购干事应遵循法官和仲裁员制定的公认规则，以处理合同语言中的模糊之处。如本章前文所讨论，举行一次合同履行前会议非常重要，在会上双方都要审查合同，以确保双方都明确自己的职责和责任，并做好会议记录来记录讨论内容。处理模糊合同语言的一些基本规则包括：

- 尊重既定的文件优先顺序
- 从整体上解释合同，尽可能保持一致
- 常用词采用词典定义，法律术语则参照法律字典
- 技术词汇采用标准贸易或技术定义，除非上下文或用法有不同的含义
- 如果合同的两个部分之间发生冲突并且不存在相反的指示，认为：
- 手写文本优先于键入文本
- 在标准表格中，键入文本优先于预印文本
- 专用条款优先于通用条款

其他规则

为了处理语言模糊不清问题，首先应采用基本规则。如果基本规则无法提供答案，联合国组织须寻找其他方法来解决问题。如果文字本身不能解决模糊不清的问题，采购干事应找到双方订立合同时各自意图的证据。例如，可在投标前会议或正在进行的会议中找到证据。

如果找不到双方意图的证据，则应审查关联情况。仲裁程序可能会让合同一方在争议发生前坚持其原有的解释，或至少不提出异议。 检查联合国组织或供应商以往解释的不一致之处，例如，在授予合同后与供应商举行的启动会议上，联合国组织对工作说明书中语言的解释将优先于后来的、矛盾的联合国组织的意见。同样，如果组织可以证明供应商最初按照合同要求计算了某些工程，且现在试图声称此类工程是额外的，此类工程将被视为基本合同的一部分，而非额外工程。如果解决方案不明确，考虑风险分配原则。

通常认为合同中模棱两可的语言会对起草合同的一方不利。例如，将认为合同中所含招标工作说明书含糊不清对联合国组织不利。同样，将认为合同中所含供应商拟议技术方法含糊不清对供应商不利。最后，如果语言明显含糊不清，而非起草方在授予合同前未要求澄清，那么将视为该方具有纠正含糊不清之处的最后机会。在这种情况下，解释对非起草方不利。

有效解决争议的关键

在上报争议之前，考虑使用以下有效解决争议的方法：

- 认识到合同文件并不完美
- 谨记更大的目标
- 注重事实
- 将问题人性化
- 愿意做出合理的妥协

谈判和调解

解决商业纠纷的首选方式是谈判。友好解决是争议解决过程的第一步。为达成友好解决而进行的所有谈判都是基于接受妥协的态度，因为这相较于其他争议解决方法，成本更低。联合国组织必须努力通过谈判解决争议。如果不可能进行谈判或谈判失败，则有更正式的争议解决手段。调解是一种私下解决争议的方法，即将争议提交至商定的公正的第三方进行解决，该方具有不具约束力的权力。

仲裁

仲裁也是双方商定的争议解决方法，是解决争议的最后手段。仲裁和法院诉讼一样，既耗时且费用高。在仲裁中，双方同意将争议提交给有权做出有约束力判决的仲裁小组。仲裁程序比双方（可能由律师代表）之间的普通谈判更正式，但不如法院审理程序正式。联合国合同的标准仲裁条款承认将努力通过谈判解决争议，包括调解或和解——有时可被视为正式仲裁之前的一个不太正式的阶段。

联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）制定了一个国际公认的仲裁程序，该程序也受到联合国各组织的青睐。所有联合国合同/采购订单均规定，如果进行仲裁，将根据《贸易法委员会仲裁规则》进行仲裁。这种仲裁程序可被称为一组公认的国际仲裁原则。许多国家和国际仲裁机构已宣布愿意根据 UNCITRAL 的仲裁规则担任指定机构。仲裁费用由争议各方平摊。仲裁小组所在地是可以执行仲裁小组裁决的国家。

争议各方将指定一名仲裁员，然后两名选定的仲裁员将选择第三名小组成员。争议双方随后将准备他们的案件，并提交至仲裁小组。在仔细审查所有事实后，仲裁小组做出对双方都有约束力的决定。

7.7 财务管理/付款

根据合同条款，供应商的权利包括因成功交付货物/服务/工程而获得及时付款的权利。联合国组织的义务之一是及时向供应商付款，不要因不合理履行财务义务而给供应商造成不必要的费用。虽然处理合同财务方面事宜的责任因组织而异，但它包括：

- 根据合同和申购人的证明（如合同要求）处理应付款项。
- 根据原始成本/产出和可用预算，审查合同变更的财务影响。
- 清算财务担保——一旦要求投标保证金、履约保证金、预付款保证金的理由变得有待商榷，对它们予以解除。

向供应商支付的款项可以是以下五种类型之一：

- 预付款
- 分批付款
- 进度款
- 尾款
- 扣留/保留款（扣留款）

预付款

预付款是在签订合同时，预计会有确定的前期费用而支付给供应商的一笔钱。通常联合国组织不提供预付款。然而，有需要预付款，如租金、学费、保险费和在特定国家工作的费用。预付款需要有正当理由，在采购干事将其纳入合同之前需要特别批准，且如果同意，所有理由都需要记录在案。超过一定的限值，收到预付款的供应商必须提供银行担保等担保。

分批付款

分批付款以特定产品或服务的验收为基础。进行分批付款，必须有文件确认联合国已验收相关产品或服务。通常采用详细说明了货物或服务的发票或交货单进行确认，且该发票和交货单由获授权验收产品或服务的联合国工作人员签署。

进度款

进度款，也称为分期付款，是在验收最终工程或交付物之前进行的一种合同融资形式。联合国组织对涉及最终产品（如报告）的长期服务工作采用这种支付形式。如果批准按工程进度付款，则进度款通常应与合同履行的里程碑关联，如交付和验收供联合国组织批准的报告草案或交付供联合国组织审查的初步调查结果大纲。服务本身可交付的服务工作（例如快递服务、清洁服务等）不需要分期付款，但会对计费期间提供的服务采用分批付款。

尾款

尾款是对确认/批准所有合同履行完毕时支付的款项。付款处可根据供应商的发票及其从另一个联合国办公室收到的收货报告或交货单进行付款。对于自己办公室的现场服务，申购人可以发挥更积极的作用。

扣留款

扣留款用于工程和复杂的顾问任务，确保合同的完成或符合保证条款，并用于部分建造合同，确保总供应商已向其分包商付款。扣留款由联合国组织保留，直到供应商提供证据证明其已经履行了合同规定的所有义务。该合同条款允许联合国组织扣留一部分款项，通常为供应商发送的每张发票的 10~15%。

7.8 合同完成和收尾

合同收尾活动通常非常简单，尤其是对于价值较低的合同和采购订单。然而，在涉及分期付款和/或保证金的复杂和高价值合同中，采购干事确保对合同文件进行妥善收尾。完成和进行合同收尾要求的活动如下所述。

收尾流程确保所有合同义务都已履行，剩余义务（如保修、担保和售后服务及支持）在责任、义务、程序和时限方面有明确定义。一旦供应商履行了所有合同义务，即开始合同收尾。包括以下关键步骤：

步骤	措施
1	审查并确认根据合同收尾清单采取的适当措施
2	• 编制最终合同执行情况报告（通常由申购人完成，采购干事按要求提供信息），包括吸取的任何经验教训（如有） • 根据组织的不同，报告可能纯粹是内部报告，也可能与供应商分享，以让供应商知晓并获得他们的意见
3	编制供应商评估表，并提交以采取适当的行动
4	根据申购人的报告发布最终验收
5	进行最终财务结算
6	根据需要清算/返还保证金
7	记录任何剩余义务（保修等）并告知申购人程序
8	对合同文件进行收尾

联合国组织提供的设备和材料

在合同收尾之前，联合国组织在合同期间向供应商提供的资产必须归还给联合国组织。应编制一份确认收到该材料和设备的报告，并放在合同文件中。供应商还必须退回联合国组织提供的未使用的材料。供应商应编制一份报告，详细说明合同执行过程中消耗的材料数量以及退还给联合国组织的材料的数量和质量。报告的副本应放在合同文件中。

保证金清算

一旦供应商履行了合同义务，履约保证金、扣留款和担保必须返还给其所有者。保证金必须按照合同规定的时间和方式进行清算。就工程和资本设备而言，保证金通常由财务部门持有和保管，直至到期。

供应商履约报告

在签订每份采购订单或合同后，应对供应商的履行情况进行评估。申购人/终端用户编制供应商履约报告，采购干事根据需要提供信息。报告用于记录供应商令人满意或不佳的表现。编制完成后，应在合同文件和供应商文件中保留一份副本（更多信息见第 6 章第 6.1 节“市场调查”）。供应商履约报告中应说明以下问题：

- 遵守交货时间表/及时交货
- 符合合同条款和条件
- 遵守保修条款
- 根据合同提供的货物或服务的质量
- 及时响应组织的要求
- 合同履行的不当延迟
- 对组织提出的任何无关紧要的索赔
- 未披露与绩效相关的信息（如破产、正在进行的诉讼等）

供应商履约报告提醒联合国组织注意履约问题的模式，并确定可能存在高履约风险的供应商。根据个别组织的政策和程序，当供应商履约报告特别消极时，采购干事可寻求适当的管理审查和行动。

索赔

索赔是任何一方对合同项下未履行的权利的请求。引起索赔的可能原因有：不可预见的费用；对合同条款解释的争议，对合同价格中所含内容的争议；或者违反合同。任何索赔（无论是由联合国组织还是供应商提出的）都应包括对问题及其原因的全面解释，以及提交索赔所依据的合同条款。仅考虑由联合国组织直接签约的供应商提出的索赔。应拒绝供应商分包商提交的索赔，因为分包商和联合国组织之间没有签订合同。然而，供应商可能希望针对分包商对其提出的索赔向联合国组织提出索赔。在所有索赔得到解决之前，合同不能终止。

经验教训

申购人和采购干事可能需要编制一份经验教训报告。这是一种良好做法，使组织能够收集和利用信息，从而提高未来采购行动的成功机会。报告至少涵盖以下问题和主题：

- 需求定义是否充分？
- 评估方法和标准是否合适？
- 供应商提出了哪些建议？
- 遇到了什么问题？
- 避免类似情况的建议。

第 8 章
紧急采购

本章包含以下主题：

8.1 紧急情况 102
8.2 紧急情况和采购 103

8.1 紧急情况

所有联合国组织必须按照各自的采购框架（相关条例、规则、手册和其他通知）开展采购活动。由于许多联合国组织在冲突后和危机后地区的作用，也为了对任何行动领域发生的不可预见的紧急情况和紧要情况做好准备，许多联合国组织都有自己的紧急采购程序。这些程序通常由组织内具有最高采购权的机构设立，一般遵照《财务条例和细则》（FRR）的规定。这将使组织能够以某种方式简化其采购流程，以便在紧急情况下快速做出反应，同时不影响遵守适用的采购原则。

紧急情况下采购程序的使用应限于与本章所述相同或相似的情况。采购中所有其他重要或紧急的情况应由联合国各组织通过应用其正常采购程序来处理。

紧急定义和紧急情况

《联合国采购术语汇编》将紧急情况定义为：

“非因规划或管理不善或对资金可用性的担忧而导致的特殊、紧迫、紧急需求或不可抗力情况，如果不立即解决，将导致财产或人员遭受严重损坏、损失或伤害。”

不同的联合国组织根据各自的任务进一步发展和解释了这一定义，其本质在整体上保持不变。在联合国环境中，一个紧急事件或一系列事件通常包括以下任何一项或全部：

- 地震、洪水、蝗灾和类似不可预见的突如其来的灾难。
- 人为紧急情况，如战争、敌对行动（无论宣战与否）、内战、叛乱或革命或任何类似事件或即将威胁到人的生命或生计并造成社会生活异常大规模中断和/或导致难民涌入或国内人民流离失所或其他受影响人口遭受痛苦的事件。
- 干旱、作物歉收、虫害和疾病削弱了社会和弱势群体满足基本需求的能力。
- 突然的经济冲击、市场失灵或经济崩溃削弱了社会和弱势群体满足基本需求的能力。
- 受影响国家政府或联合国组织机构负责人在各自任务范围内请求支持的复杂紧急情况。

其他指南

部分联合国组织根据各自的任务，在发展、建设和平或人道主义背景下，为其应对紧急情况的方法增加了另一个层面，它是战略性的、时间紧迫的和/或减轻风险的当务之急。

此处的“战略性”一词用来描述这样的情况，其中一个组织参与紧急情况，或在特定背景下快速扩展其计划被视为实现发展成果、保持相关性并保持和建立组织声誉的关键。

“时间关键”用于表示需要在极短或中等时限内实现发展成果，在此时间内，特定组织必须做出贡献或产生影响，以在发展领域保持相关作用。

“风险”是指识别会使联合国组织的人员、资产、工程或行动面临更大脆弱性的安全风险，需要采取紧急行动将这些风险降低到可接受的水平。

采购干事将在各自的政策文件中提到这些当务之急，前提是适用于他们的组织。

如果出现建议对紧急情况应用采购程序的情况，在寻求有关机构（通常是高级管理层）的批准之前，采购干事应始终努力评估和核实任何此类请求的合法性，并了解其组织中是否有更高级别的紧急程序。根据其组织的定义，采购干事可酌情为不构成紧急情况的业务确定替代解决方案。如果组织层面没有紧急

情况定义，本章中提供的定义可用作评估哪些情况通常符合紧急情况，哪些不符合。

8.2 紧急情况和采购

联合国内部紧急采购的方法

根据联合国组织的任务及其业务领域，紧急情况下的采购程序常见采购手册中的授权章节，也可以参考详细和单独框架，这些程序不仅针对紧急情况，还针对其他类型的公认紧要情况；以及介于两者之间的所有/大多数情况。采购干事应熟悉各自组织的紧急采购程序。

联合国开发计划署和联合国人口基金都为业务职能制定了专门的快速跟踪政策和程序，以应对采购方面的紧急情况，但也涵盖财务、人力资源和计划管理。这些程序相当宽泛，一般规定了特殊情况，即在特定的计划和业务领域，在一段时间内可能需要更大的全面授权和灵活性的情况。它们是对标准政策和程序的整体修改，旨在促进在明确界定的框架内对国家需求做出全面快速反应，并且主要适用于区域或国家层面。在采购方面，例如，根据快速跟踪政策，地方层面的采购授权可能会增加，并且可向采购审查委员会补交提交文件。

联合国秘书处、近东救济工程处、联合国难民署、联合国项目事务署和其他联合国组织已将紧急情况采购程序纳入各自的采购手册。这些程序可能包括相当详细的程序，强调在紧急情况下通过各自的采购审查委员会加速审查和授予过程的可能性。

在紧急情况下，联合国儿童基金会设在相应国家的办事处有权在当地采购供应品（无论其价值如何），但一系列需要当地采购授权的特殊高技术和战略性产品和服务除外。这意味着联合国儿童基金会鼓励当地采购，在紧急情况下，当地采购应优先于国外采购，以尽可能缩短交货时间，确保供应品的适当性。

此外，更有可能在紧急情况下开展部分或大部分业务的组织，如联合国难民署或世界粮食计划署，可能具备政策框架，其中包含该组织的总体应急准备状态和应对程序，并有明确规定的启动和停止机制与标准。此类组织的紧急采购也可能与这一总体政策以及该组织是否在宣布的紧急情况下行动以及在何处行动有关联。

无论联合国组织可能选择何种详细程度和复杂程度的采购程序，紧急采购程序并不默认代表普遍放弃竞争或使用正式招标方法的例外情况。这意味着在紧急情况下使用采购程序不同于使用正式招标方法的例外情况。如果在紧急情况下需要放弃竞争，采购干事还需要向有关机构申请使用正式招标方法的例外情况，如同在非紧急情况下一样，并符合其所在组织的适用程序（更多信息见第 6 章第 6.2 节“采购策略”）

此外，紧急情况下的采购程序不应用于避开采购部门的参与。相反，其目的是为采购干事提供一个框架，在这一框架内，在明确界定和公认的情况下，采购干事将能够尽可能加快采购流程，同时仍然确保适合这种情况的商定竞争水平（尽管有时会降低）。

在公认的紧急情况下，缩短和简化招标流程这一优秀示例是联合国项目事务署当前的做法，即允许采购干事对所有采购采用非正式的招标方法（无论总估价如何），即特别为紧急情况制定的相当灵活的征求报价单（RFQ）流程。如前文所述，使用缩短或简化的程序可能导致负责采购以应对紧急情况的工作人员承担更多责任。因此，规划和准备活动应适当考虑充分和有效实施紧急采购程序所需的人员配备水平非常重要。

战略规划和紧急情况

与正常采购流程一样，虽然紧急情况往往由不可预见的事件造成，但采购干事可以随时采取积极措施，为可能的紧急情况做好准备。可以采取的一些积极措施如下：

- 提前确定和登记紧急行动中经常需要的产品的合适的区域供应商，包括供应商在短时间内确认愿意响应投标。
- 根据现行政策的要求，在紧急行动中经常要求对产品供应商进行资格预审。
- 鼓励此类供应商在联合国全球市场（www.ungm.org）和/或相关联合国机构使用的电子采购系统上注册。
- 为紧急情况下常需要的货物、服务或工程制定标准规范。
- 在可能的情况下，考虑应用总拥有成本（TCO）和寿命周期成本（LCC）概念，将处置规定与减轻环境影响的目标相结合。（更多信息请参见第 14 章“可持续采购”）

- 如可行，与紧急情况下常要求的产品供应商签订长期协议（LTA）[31]。（更多信息请参见第 6 章第 6.2 节“采购策略”）
- 相关长期协议中对库存可用性和应急准备（有时称为应急库存）需求的说明。
- 确定其他联合国组织的相关长期协议，并事先保证任何此类长期协议均可使用。（更多信息参见第 9 章“合作”）
- 本着第 9 章关于“合作”的精神，特别是在区域或国家一级，使紧急情况下可能的采购要求和程序成为与联合国其他组织合作的一个专题。理想情况下，制定并实施共同采购策略。（紧急产品的联合 LTA 等）。
- 在目前无法确认资金到位的情况下，组织预先启动招标流程。这种情况下，建议招标文件载有一项明确的规定，允许在授标之前的任何阶段取消招标。因此，延迟可能造成的严重影响可以证明有理由在确认资金到位之前启动采购流程。但是，在收到资金之前，或者在没有资金的情况下，未经授权官员的书面批准，不得下达订单。[32]
- 与其他联合国机构合作，了解他们的采购需求以及是否过度依赖某个特定供应商。
- 确定所有潜在的交付模式以及相关的时间表、潜在成本和可能的瓶颈（针对与紧急情况相关的货物、服务和工程）
- 在发生紧急情况时，详细了解人道主义货物进口许可和清关程序的任何变化。确保采购人员、供应商和客户单位了解任何特殊规定和相关时间表。

紧急情况下可能的灵活性示例

紧急情况下，允许采购流程中出现一般程度的妥协，这是合理的。对于采购方法、招标、评标、审查和授标，应考虑采用与其他联合国组织一致的加速方法。紧急情况下可采用的一些其他采购方法：

- 可以考虑产品品牌化、对类似商品或服务使用现有但不完全相同的要求文件（以前的招标或长期协议）、产品说明或介绍（手册）以及购买现货（通常更贵）。
- 可以优先考虑有在紧急行动中为联合国系统提供服务的有经验的供应商，以减少交付周期和违约风险。
- 如果可行，可以使用现有长期协议（包括其他联合国实体的长期协议）。
- 可以使用现有名册或其他供应商名单。
- 考虑购买二手设备；从现有库存中供应；从其他行动调拨货物；从另一个联合国组织借用货物；将交付的货物转用于另一项目；或者在订购货物交货之前租赁设备。

如果上述方法尚未确定，则在应用之前，其中任何方法都应正式化，并成为各组织采购框架的一部分。

记录

在采购文件中适当记录采购过程是每次采购活动的一项要求。紧急情况下的采购程序往往比常规采购案件/活动更灵活。这增加了采购干事以及相关管理人员的责任，以证明采购是按照适用的采购框架（有关条例、细则、手册和其他文件）进行的。至关重要的是，采购干事应在采购文件中纳入通常需要的所有文件。除此之外，他或她还将记录在紧急情况下使用适用采购程序的任何理由和批准，以及就此采取的任何其他措施。

如本章所述，每个联合国组织都需要评估其在多大程度上要为紧急情况制定指定采购程序。建议进行组织风险分析，以评估紧急情况发生的可能性以及任何此类紧急情况对本组织的影响。本组织的任务、业务领域和采购职能对本组织在紧急情况下继续运作的重要性应纳入风险分析，以及要考虑到诸如市场准入以及在紧急情况下预期或不同的实际采购要求等因素。

[31]长期协议是指联合国系统的一个组织与一个供应商之间签订的一种书面协议，其中就特定货物或服务规定了期限、价格或定价规定，但未规定订购任何最低或最高数量货物的法定义务。

[32]获授权官员通常是组织内有权批准采购行动和代表组织签订货物、工程和/或服务采购合同的人员。

第 9 章

合作

本章包含以下主题：

9.1 与联合国组织的合作 105
9.2 替代合作方法 108

9.1 与联合国组织的合作

简介

如果联合国各组织决定就共同采购需求开展合作，可以节省资金、时间和精力。由于有机会实现规模经济，联合国各组织在采购方面合作的潜在好处可以产生更有利的价格和更低的总成本。采购干事还可以通过就类似需求与其他组织合作，避免不必要的重复招标活动。在联合采购活动中，各组织之间交流采购经验、信息和专业技能也是所有相关人员分享知识和学习的良好机会：业务层面的采购干事、申购人和行业专家，以及管理人员将在策略层面支持和促进联合采购举措。

联合国内部联合采购举措和合作示例

近年来，人们越来越重视在联合国内部建立和推动联合采购举措和活动。这类举措的示例可查阅联合国全球市场（UNGM）www.ungm.org 的知识中心，其中还有更详细的信息、研究结果和指导：

- 共同（联合）采购团队。
- 实践团体（如电子采购）。
- 管理高级别委员会[33]采购网络的各工作组：协调工作组（支持外地行动的采购流程和做法协调）、供应商管理战略工作组（供应商评估、绩效评估、业务研讨会和供应商制裁的最佳做法）、专业发展工作组（采购人员的培训和专业发展）和可持续采购工作组（将可持续采购干预纳入采购活动）。
- 关于合作采购的各种举措，如联合国管理高级别委员会采购网络的高价值商品项目，以及合作车辆采购和车队管理项目。

更多内容请访问 https：//www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/Index。

联合国各组织之间的联合采购有许多好处，且联合国系统一直在大力协调其采购规则和程序，以促进合作。此外，2019 年发布的“相互承认声明”[34]正式确定了联合国各实体在实施活动时使用或依赖其他实体的政策、程序、系统合同和相关业务机制的承诺，而无需进行进一步的评估检查或批准（最大程度上）。

为了最好地利用联合采购的好处，采购组织应致力于协调统一，并愿意与其他组织合作，具体如下：

- 指派确信联合采购活动可能产生好处的采购干事从事联合采购活动
- 确定有助于联合采购活动的类似采购需求
- 优先进行坦诚和频繁的沟通，并致力于让所有利益相关方了解情况
- 建立有足够资源能力的合格采购部门
- 确保各级管理层的支持

“一体行动”和其他联合国改革举措加快了联合国各实体在供应链管理（包括采购）方面的协作与合作。

为了促进联合国各实体之间的合作并支持联合国的举措，可以确定，与联合国系统其他组织、机构或计划合作适合满足一个机构的需求。采购合作可能尤其适合获得批量定价或实现流程或业务效率，并可采取以下形式或方式：

- 使用其他联合国实体的长期协议或系统合同（附带）；

[33]联合国管理高级别委员会
[34]详情请访问 https://www.unsystem.org/content/mutual-recognition。

- 再利用联合国实体招标结果；
- 订立和使用联合长期协议和合同（联合招标）；
- 使用其他联合国实体的采购服务（外包）；
- 从另一个联合国实体采购；
- 使用联合采购单元。

此外，供应链管理协作还包括以下多种活动，且在适当时鼓励供应链管理协作：

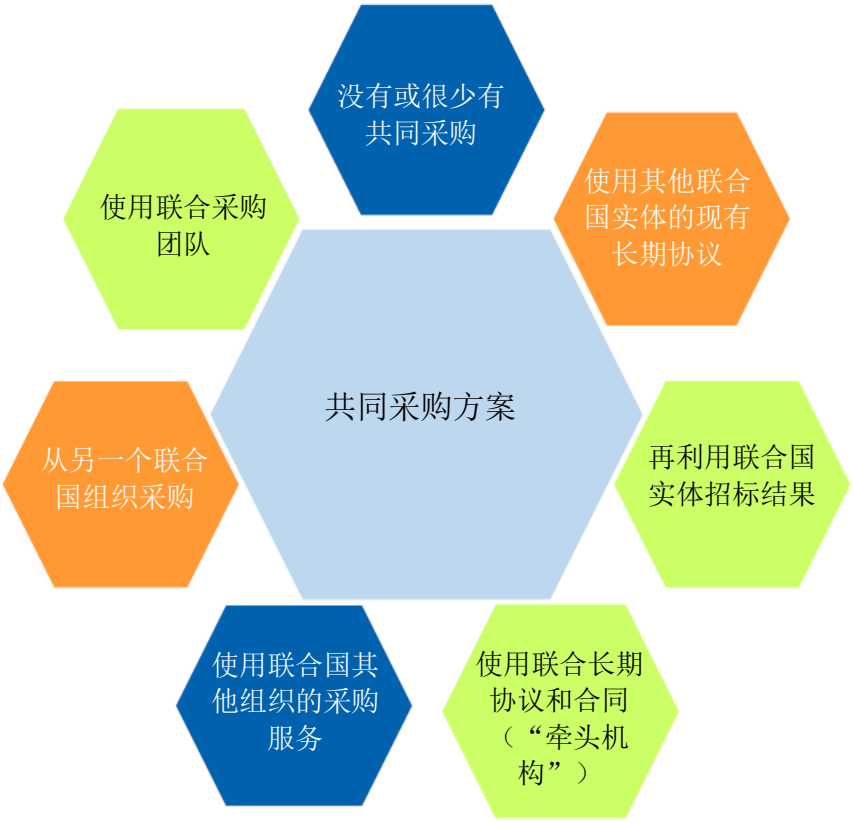
- 共享技术要求（规范、职权范围、工程说明书）或制定共同的技术和绩效要求
- 利用其他联合国组织和非联合国合作伙伴的技术专长，在产品和服务的质量保证方面开展合作
- 与联合国和非联合国合作伙伴进行联合预测，并在物流和仓储方面合作，目的是开展市场塑造活动或与联合国和非联合国伙伴联合评估制造商的能力
- 与联合国和非联合国合作伙伴的联合策略，例如，刺激和创造产品开发和市场，确保产品跟踪等。

在采购干事承诺其组织参与合作采购活动之前，采购干事将与自己组织的授权官员就该主题进行协商，并根据组织的相关监管框架（条例、规则、手册和其他通知）提议合作采购活动。这样做是为了确保其方法在内部完全合规，并遵循适当的流程和程序。

本章旨在为某一组织与联合国系统其他实体的采购合作提供政策和程序。应与联合国管理高级别委员会（HLCM）采购网络于 2012 年 3 月出版的文件**《联合国国家层面的共同采购》**[35]（https：//www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter /Pages/HWG GUIDE）一起使用。该文件规定了共同采购的方式，并协助联合国小组确定和制定策略，以实施有几个联合国组织参与的共同采购举措。它专门为联合国业务管理小组（OMT）在国家层面的共同采购举措提供支持。“联合国国家层面的共同采购”文件通过支持共同采购举措，促进了业务做法的统一，并有助于提高联合国采购活动的效力和效率。[36]

[35]联合国大会 2004 年和 2007 年全面政策审查、一体行动试点国家进展报告以及与系统一致性有关的各种决定和协议规定了制定这些指南的任务。此外，大会第 59/250 号和第 62/208 号决议强调需要降低交易成本和提高效率。在 2012 年 3 月第 11 次会议上，管理问题高级别委员会采购网络建议成员在遵守条例和规则的前提下，在组织运营框架内使用《在国家层面施行联合国共同采购模式》文件的模式，并鼓励各组织应用这些模式。

[36]该文件的指导方针也以电子图书文件的形式给出，这是国际数字出版论坛（IDPF）的一个免费开放电子书标准。当前的大多数电子书阅读器均支持 EPUB 文件格式。



使用其他联合国实体的长期协议或系统合同（附带）

联合国机构可以使用由另一个联合国实体创建的长期协议或系统合同，即使它们不是通过联合招标活动缔结的，但前提是该长期协议满足机构的要求，特别是在性价比和适用性方面。应由以下因素决定和指导此类评估：

- 机构的采购订单价值小于或等于预期的单次采购订单数量（如果在长期协议中有说明）或不超过长期协议的总价值，并且长期协议供应商以相同的条款和条件向机构提供货物或服务。长期协议不应用于订购数量超出（完全不成比例地）预期的商品/服务，尤其是长期协议中未体现出数量折扣的商品/服务。
- 机构的需求相当于长期协议中包含的需求。
- 长期协议在类型和配置方面的设定，特别是在地理覆盖范围和多供应商长期协议的使用条件方面，符合机构的目的。

如果长期协议已根据相应联合国实体制定的程序获得批准，则无需机构审查委员会对长期协议进行单独审查，前提是满足以下条件：

- 长期协议仍然有效，且未被取消或终止。
- 创建并拥有长期协议的联合国实体允许另一机构使用该协议，并已对此进行了书面确认。在获得书面批准时，建议使用管理问题高级别委员会认可的长期协议信息汇总表从其他联合国实体获得关于长期协议的信息，该表格包括长期协议类型、期限、最高金额（如适用）、其他联合国机构使用该表格的报告要求、长期协议使用指导说明等详细信息。此外，机构必须获得联合国实体长期协议的签字副本。
- 长期协议持有人（供应商）符合机构对供应商资格的要求。
- 供应商接受机构的合同通用条款。

供应商和机构之间必须签署一份单独的协议，通常采用采购订单或协议备忘录的形式。

其他联合国实体的长期协议可查阅 www.ungm.org。联合国全球市场中的所有长期协议均视为可供其他联合国实体使用。

如果一个联合国实体使用另一个实体的长期协议，必须满足最初创建该长期协议的实体制定的报告要求，包括根据长期协议发布的订单的价值、供应商的绩效等，从而利用联合国全球市场功能。

分享长期协议的最佳做法，包括长期协议信息汇总表，可在以下网址查阅：https：//www . ungm . org/Shared/knowledge center/Pages/collaboproc

再利用联合国实体招标结果

对于一个单一的或相关的一系列计划采购行动，一个机构可以依靠另一个联合国实体的竞争性选择程序，前提是该机构认为采用选择程序的潜在好处不足以证明相关行政费用的合理性。机构可以再利用招标结果来采购货物、工程或服务，而无需进行单独的选择程序，前提是：

- 合同签订后十二（12）个月内授予。
- 货物、工程或服务的要求基本相同，最初投标的数量相似或更多。
- 供应商同意以相同的条款和条件提供货物、工程或服务，并认为这些条款和条件对市场是合理的。
- 供应商接受机构的条款和条件。
- 根据合约价值将情况提交给适当的合同审查委员会，并从相应的采购机构获得批准。

订立和使用联合长期协议和合同（联合招标）

根据单个或一系列相关计划采购行动的估计总价值，一个机构可以选择与一个或多个联合国实体开展联合采购活动。一般来说，合作组织将选择一个组织根据该联合国实体的采购规则和条例主导采购流程。联合国合作实体将共同商定招标文件和评估标准，并将共同评估提交的标书。招标文件应明确规定实施采购的预期合同形式。联合招标仅受联合国牵头实体的审查要求的约束，除非适用评标标准或由此产生的授标与联合国牵头实体的不同。牵头联合国实体可规定其他参与的联合国实体派代表参加负责审查采购活动的相关委员会。应与参与组织分享牵头联合国实体委员会审查的结果。

使用其他联合国实体的采购服务，包括联合采购单元（外包）

在某些情况下，要求另一个联合国实体代表某一机构开展某些采购活动是适当或必要的。联合国实体将为相关采购活动的外包订立适当的法律文书。在以下情况下可以考虑外包：

- **专长**——如果一个机构承认另一个联合国实体在采购特定货物、工程或服务方面的特定专长，它可以授权外包特定货物、工程或服务的采购，并指定该联合国实体为采购代理。
- **采购/行政能力**——如果一个机构本身在一个国家不具备必要的采购和/或行政能力时，可以由具有必要采购和行政能力的另一个联合国实体的代表（例如当地联合国开发计划署的代表）根据该联合国实体的规则和条例采取采购行动。
- **共享服务**——如果在某一给定地点建立了一项联合国联合活动，以向所有伙伴组织提供某些行政服务（例如“一体行动”联合国举措），且具备实现规模经济或提高效率和效益的必要采购能力，一个机构可以授权在任何时期外包某些或所有采购行动，并指定该联合国联合活动为该机构的采购代理。将适用联合国参与实体为该活动或联合采购活动共同制定的规则和程序，包括审查要求。

从另一个联合国实体采购

如果一个联合国实体有库存货物或提供某些服务，另一机构可以通过与该联合国实体制定适当的法律文书，从该联合国实体采购货物、工程或服务。从另一个联合国实体采购必须由该机构的授权官员根据充分的理由予以批准。

9.2 替代合作方法

与政府合作——外包给政府、非政府组织或其他公共国际组织

为支持能力建设或与伙伴关系安排或协议有关，授权官员可决定，可以请求政府、非政府组织或其他非联合国系统公共国际组织代表联合国组织为特定计划或项目开展某些采购活动。联合国组织指定的一名高级官员将在考虑该组织相关官员的建议以及对相关组织的行政和/或财务管理能力进行任何现有评估后，负责审查和批准该请求。

第 10 章
联合国全球市场

本章包含以下主题：

10.1 联合国全球市场简介 109
10.2 联合国采购人员可在联合国全球市场上使用的功能..... 109

10.1 联合国全球市场简介

联合国全球市场（UNGM）网站（www.ungm.org）建于 2003 年，旨在响应联合国大会 2003 年、2005 年和 2007 年关于采购改革的决议，解决供应商登记和管理问题，同时响应建立“一个共同的联合国全球采购网站”的号召。

联合国全球市场是 29 个联合国组织使用的门户网站，作为其供应商数据库，用于登记潜在供应商、发布标书和授予合同、分享长期协议（LTA）、最佳做法和采购相关的一般信息。联合国工作人员可以访问该网站，每月有 2500 至 3500 家新公司或个人在该网站上登记他们与联合国组织合作的意向。

10.2 联合国采购人员可在联合国全球市场上使用的功能

有兴趣使用联合国全球市场的联合国工作人员需要在 https://www.ungm.org/Account/Registration/OrganizationUser 中自己的机构下注册

登记后，联合国工作人员可以使用以下功能：

- 根据公司名称、联合国标准产品与服务分类代码[37]、国家和一系列附加标准搜索供应商
- 从“供应商搜索”和“查看不合格项”链接中查看供应商的合格性和制裁情况
- 以供应商搜索为起点记录供应商绩效
- 搜索由联合国姐妹组织创建的长期协议，以便借鉴
- 利用知识中心获取关于供应商制裁示范政策框架、采购类别、联合国管理高级别委员会采购网络及其工作组、其他合作举措、年度统计等方面的信息
- 在 www.ungm.org 中的知识中心查找大量信息，指导潜在供应商了解联合国系统、采购程序并在联合国全球市场注册

获得指定的特殊权利（申请地址 registry@ungm.org）后，联合国工作人员还可以：

- 创建招标公告、合同授予通知和长期协议
- 协助互联网接入受限的供应商在联合国组织注册

关于供应商注册

对于使用联合国全球市场作为其供应商数据库的绝大多数联合国组织来说，在联合国全球市场注册是潜在供应商参与投标过程的一项要求，因为这些组织的供应商数据库与电子招标/采购平台相结合。（更多信息参见第 13 章“电子采购”）

简单的基础注册程序对所有参加联合国全球市场的组织通用。满足所有要求并完成所有必需信息的供应商/个人在基础层面自动被认可。

对于高价值的招标流程，一些组织可能有两个额外的注册级别。对于具有额外注册级别的组织，供应商需要在初始基础注册后的任何时间完成简单的资格认证程序，方法是提供附加信息和文档，这些信息和文档将存储在有访问权限保护的公共文档库中。

联合国各组织可以根据所选的联合国标准产品与服务分类代码和/或国家筛选，按照其愿意接受的供应商类型来设置自己的偏好，确保有一个相关的供应商数据库。

[37]用于给联合国全球采购网上的商品和服务分类的产品编码

各组织及其外地办事处还可以选择对能力有限的供应商进行“辅助注册”，例如协助来自发展中国家和经济正在转型的国家的小型企业或互联网接入受限或无法接入的供应商。联合国工作人员可以要求分配权利，协助供应商在特定组织（来自 registry@ungm.org）登记。

关于招标公告、合同授予通知和长期协议

除了管理联合国实体的供应商数据库，联合国全球市场还允许发布招标公告和合同授予通知。一些联合国组织已经实施了联合国全球市场的网络服务或使用网络应用程序接口自动发布招标通知、合同授予通知和/或长期协议，并在联合国全球市场网站上发布。

关于供应商资格

联合国全球市场具有完全集成的供应商资格系统，根据联合国机构的制裁名单、联合国安全理事会制裁名单和世界银行被禁止的公司和个人名单来筛选潜在的供应商。在供应商和个人注册时，会根据这些名单对他们进行筛选，并会定期筛选整个数据库。标记受制裁的供应商和个人，以确保联合国工作人员了解他们的制裁状况。

有关联合国全球市场的更多信息，请联系 registry@ungm.org 或访问 www.ungm.org。

第 11 章
供应商制裁

本章包含以下主题：

11.1 禁止做法 111
11.2 供应商制裁示范政策框架 112

简介

所有联合国组织都努力提供货物、服务和工程，支持其在各自业务领域的工作，并受其任务规定的约束。他们通过花费公共资源做到这一点。因此，在使用这些资源时，联合国各组织的目标是达到廉正、透明、公平和能力的最高标准，并对那些希望与他们合作开展活动的人提出同样的要求。因此，联合国各组织将不接受与不符合联合国各组织在其政策和业务框架中颁布的标准的任何实体合作。

联合国是公共资金的管理者，因此，无论是在招投标过程中还是在合同执行过程中，联合国组织及其供应商都必须遵守最高的道德标准。在本章中，采购干事将能够找到更多有关禁止做法的信息，禁止做法是广泛用于描述采购流程中任何时候可能发生的不可接受或禁止行为或不作为的术语。采购干事应警惕被禁做法的风险，并管理采购流程以减轻这种风险。

涉及采购干事自己在道德上正确和适当的行为和所采取行动方面的个人义务时，鼓励他们参考第 2 章“采购中的道德规范”。

11.1 禁止做法

联合国各组织通过了针对供应商的政策和标准，以及一个共同的制裁框架（见第 11.2 节“示范政策框架”），以减少供应商在采购流程中和采购流程之外参与禁止做法的风险。此外，《联合国供应商行为准则》告知供应商，他们不得参与禁止行为；必须披露任何可能出现利益冲突的情况。联合国对接受礼物或招待采取“零容忍”政策；对前联合国组织工作人员的就业也有限制。（更多信息参见第 2 章“道德”）

以下是联合国内部商定的构成禁止做法的行为或举止的总体类型和定义[38]，这些行为或举止可能发生在采购流程中的任何时候，包括合同执行期间或之后。

- ***腐败行为***是指直接或间接地赠送、给予、收受或索取任何有价之物，从而不当地影响另一方的行为。
- ***欺诈行为****是指为了获得财物或其他方面的利益或为了逃避义务而有意或罔顾后果地误导或企图误导一方的行为或不作为（包括歪曲事实）。
- ***胁迫行为***是直接或间接损害或伤害，或威胁损害或伤害任何一方或其财产，以不当影响一方行动的行为或不作为。
- ***共谋行为***系指双方或多方为达到不当目的而作出的安排，包括不当影响另一方的行为。
- ***不道德行为***：根据《联合国供应商行为准则》或类似的联合国机构特定规范框架，与利益冲突、礼物与招待、离职后规定或与相关组织开展业务的其他公开要求相违背的行为。
- ***阻碍：***供应商在特定情况下收集数据时阻止或阻碍受影响组织的作为或不作为，如本文所述。

* 2017 年 3 月，联合国管理问题高级别委员会在布达佩斯举行的会议上认可了一个更具体的欺诈定义，该定义引入了推定欺诈的概念，适用于整个联合国并具有约束力：

- ***欺诈：***指个人或实体故意歪曲或隐瞒事实的任何作为或不作为，目的在于(a) 获得不正当的利益或好处或逃避对自己或第三方的义务，和/或(b) 以这种方式导致个人或实体采取行动或不采取行动，对其产生不利。

[38]来源：联合国全球采购网（https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/MPF）上发布的供应商制裁示范政策框架。

- ***推定欺诈：***被认为需要进行调查的指控，如果得到证实，将确定存在导致组织资源损失的欺诈行为。

除了上述情况之外，采购干事还应注意其他禁止做法和不道德行为。下文列出了部分常见的情况，但并非是目前仅有的。采购干事应意识到，拥有必要犯罪能量的供应商不会厌倦试图操纵系统以获取不正当优势。

- ***抑标：***一个或多个原本计划投标的供应商同意不投标，或已经投标的供应商同意撤回先前提交的投标书，从而让指定竞争对手的标书中标。
- ***围标：***供应商之间达成协议，其中至少有一方同意提交标价过高以致于无法中标的投标书，或者在投标书中加入联合国组织无法接受的特殊条款和条件。
- ***轮流中标：***多个供应商提交投标书，但约定轮流担任低价投标人。
- ***分包：***供应商同意不投标或提交不符合要求的投标书，以换取中标人的分包合同。
- ***市场划分：***供应商相互划分市场，为自己分配特定的客户、产品或区域。

其他指南

可持续性和合格性

如果供应商涉嫌参与社会和/或环境方面的不当行为，任何此类事件都应在联合国组织内解决。可决定将这种情况划为既定供应商审查机构的任务范围内，该机构通常负责联合国示范政策框架（MPF）所规定的禁止做法。社会和环境方面的不当行为应根据当地的业务情况以及不当行为的程度和持久性来确定。社会不当行为示例可能包括违反基本健康和安全规定；不支付工资；骚扰和歧视。环境不当行为示例可能包括持续不遵守关于向水、空气和土壤排放的规定，以及一再违反废物处理规定。如果出现此类不当行为，联合国组织应考虑与供应商合作，解决超出合同义务的情况。供应商未能采取适当措施可能导致合同终止。（更多信息参见第 2 章“道德”）

此外，在一些涉及政府采购的环境中，潜在供应商的“可持续”适宜性已成为一项强制性要求，其中规定最低合格/不合格标准是进入投标程序的先决条件。在这种情况下，采购干事要特别注意寻找供应商遵守当地法律的证据，并且在过去的事件中未报告违反当地法律的情况。（更多信息请参见第 14 章“可持续采购”）

报告禁止行为

任何联合国工作人员、顾问或其他承包商，或参与采购流程的其他个人，如果发现供应商的不当行为或错失行为，包括但不限于禁止做法，都有义务立即向具体规范框架中指定的各自组织内的主管部门报告任何此类事件。

11.2 供应商制裁示范政策框架

供应商制裁示范政策框架（MPF）是一套商定的政策和指导方针，涉及制裁被发现参与禁止行为（欺诈、腐败、串标、胁迫、不道德行为和阻挠，见 11.1）的供应商。此外，示范政策框架还向联合国各组织提供通过联合国全球市场（UNGM）披露实体名称和个人姓名，这些实体和个人可能通过其作为或不作为实施禁止做法。示范政策框架的主要目标之一是建立针对具体机构的强大系统，满足每个机构的需求，响应其政策和能力，并能够与整个联合国系统的类似工作相协调。为此，预期示范政策框架会纳入机构程序，并在适当时候，为其董事会或委员会制定清晰的指导方针，以解释和执行这些程序。

2009~2010 年联合国管理高级别委员会（HLCM）资助的供应商制裁项目下制定了该示范政策框架。该项目由联合国开发计划署牵头，由此产生的框架主要受世界银行模式的启发。

示范政策框架的结构

示范政策框架由三部分组成：

- 指导原则：启发创立示范政策框架的原则。机构可根据其规则和需要酌情全部或部分采用这些原则。总的来说，示范政策框架建议了 11 项指导原则，其中包括个别机构的所有权、灵活性、动态、业务定位、重组和职责分离。
- 建议的示范政策框架（MPF）程序：是示范政策框架的核心，是机构在确定供应商制裁政策

时应考虑的建议政策模型。

- 其他重要事项：本节涉及重要的法律问题，如特权和豁免、行使酌处权以及与机构工作人员有关的行动，这些问题就其性质而言必须由参与示范政策框架的每个机构单独解决。

如欲了解更多信息，鼓励采购干事访问

https：//www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/MPF 的联合国全球市场网页“联合国机构的供应商制裁制度”

受制裁供应商的标记和管理

每个采用并实施示范政策框架的机构，可能都必须根据该框架制裁一个或多个实施禁止做法的供应商。为确保所有使用联合国全球市场支持其采购活动的组织了解其他参与组织实施的供应商制裁，联合国全球市场管理着称为联合国不合格名单（UNIL）的综合供应商制裁名单。联合国全球市场系统将比较在联合国全球市场上注册和已注册供应商的详细信息与联合国安全理事会综合制裁名单（CUNSCSL）、世界银行不合格公司和个人名单以及联合国不合格名单（UNIL）上的公司或个人的详细信息。联合国不合格名单是受制裁/被暂停供应商的综合名单，由采用示范政策框架的联合国组织保留。

根据供应商制裁示范政策框架，按照调查结果的严重程度及所采用的禁止做法，供应商可能会受到不同类型的制裁；并且取决于制裁时供应商是否已是在联合国全球市场注册的供应商。供应商和联合国用户分别具有在联合国全球市场查看和编辑每种类型的制裁或标记（颜色编码）的权利，以保证制裁流程的廉正并反映各自制裁的严重性。

- 不合格或取消资格
- 无资格注册
- 谴责
- 其他制裁
- 供应商绩效问题

除了供应商绩效问题，所有其他制裁都将显示在联合国全球市场上。所有联合国用户都可以看到联合国全球市场上受制裁的供应商。

为确保联合国不合格名单在联合国全球市场上提供有关受制裁供应商的实时信息，非常重要的一点是，采用示范政策框架的每个组织都要任命一名管理人员，该管理人员应反映其组织对全球采购网上供应商的制裁，并随时更新该信息。在联合国全球市场专门针对联合国工作人员的板块，采购干事可以找到"联合国全球市场——关于不合格供应商、国际法协会的作用和制裁的说明"。该文件提供了关于示范政策框架如何在整个联合国实施以及其结果如何在联合国全球市场中得到反映的实践信息。它同时也是采购干事手册，为他们如何管理受制裁供应商提供分步指导，并使用联合国全球市场反映相关的制裁标记。此外，还说明了采购干事如何在联合国全球市场上搜索受制裁的供应商。

第 12 章
物流

本章包含以下主题：

12.1 物流计划流程 114
12.2 运输方式的选择 116
12.3 包装 117
12.4 国际贸易术语解释通则 2020 119
12.5 运输期间保险 122
12.6 货运单据 123
12.7 收货 124
12.8 货物进出口限制 124

物流解决发货人（发送者）和收货人（接收者）之间的基本运输联系，目的是在需要货物的时间和地点完好无损地接收货物。这需要采购、供应商和运输商之间密切合作，并考虑使用的术语和文件。所涉及的运输，无论是陆运、海运和/或空运，都可能带来一定的成本和风险，可以通过适当的发运方式、保险范围、适当的包装说明以及考虑运输事件链中各方的职责和责任来减轻这些成本和风险，直到最终交付给客户。

物流的定义

物流管理委员会（CLM）将物流定义为：

“……供应链流程的一部分，负责计划、实施和控制从起点到消费点的货物、服务和相关信息的高效、有效流动和存储，以满足客户的需求。”

本章仅从采购角度概述物流。物流专家会有更先进的方法，且部分联合国组织将物流视为一个独立的专业领域。从广义上来说，物流的范围包括运输、装运和接收、仓储和进出口业务。有时，库存管理、采购、生产计划和客户服务等其他领域也可以归入物流范畴。此外，一些联合国组织将仓库作为供应链管理的战略工具。

总之：

- 物流是一个“服务单位”，其工作必须致力于帮助终端用户
- 目标是有序接收供应品
- 成功的保险索赔不能补偿由于货物到达时状况不佳或不可接受而给终端用户带来的不便，因此，管理风险重于成本
- 尽可能使用集装箱服务，满载，因为这提供了最好的保护
- 给出明确的运输说明，以确保最佳的搬运
- 在未及时通知终端用户并向其出具证明文件的情况下，不要发送任何供应品，邮寄包裹也勿发送。

12.1 物流计划流程

适当的物流计划需要在采购流程的各个阶段考虑物流方面的问题。它有助于提高采购流程的效率，降低出现可能导致额外成本和延误问题的风险。物流计划始于采购的需求评估阶段——考虑申购人和终端用户的目标或期望结果，并在此基础上倒推成功完成活动的因素。理想的情况是，甚至应在提出申购单之前就开始这一流程，通过申购业务单位和采购干事之间的密切合作和有效沟通进行。

在采购流程的各个阶段，都应考虑物流计划的诸多方面。具体如下：

1. 了解所需产品的使用环境，如有可能，协助制定适合当地条件的规范。

2. 评估采购活动以及可用的时间和财政资源，以确定需求的紧迫性。紧迫性可以决定采购地点，因此也决定运输方式。

3. 确定采购类型。

   在确定采购类型时，采购干事需要决定货物应在当地/区域或是国际范围内采购，或通过既定的长期协议采购。在某些组织中，仓库中可能有另一个项目的剩余存货可用。它们也可能是正在运输中的用于另一用途的已采购货物，但可用于满足更紧急的需求。货物甚至可以从姐妹组织借用，或者作为实物捐赠提供。部分联合国组织在全球、区域或地方一级将某些货物作为应急储备政策的一部分。在确定是否以及如何和在何处购买所需产品时，也应考虑这些方案，以便及时以经济高效的方式满足终端用户的需求。

4. 确定哪些市场最适合满足终端用户的交付要求。

   除评估是否符合技术和绩效标准之外，采购干事还应评估交付总成本和交付周期，决定哪些市场最适合满足终端用户的交付要求。例如，即使设备的价格有竞争力，但一个区域的设备不一定最适合另一个区域。产品的购买价格、运输成本和交付周期之间通常需要权衡。这些因素的相对重要性将决定货物购买地点和运输方式。需要注意的是，地理距离不一定决定成本和交付时间。贸易通道和支线船舶也会产生影响。

   为符合所要求的交付日期而接受更昂贵的报价，应与申购人和终端用户进行仔细评估和讨论，以确保资金得到最有效的使用。如果交货日期是授予合同的主要因素并确定为必须遵守的评估标准时，应在招标文件中明确说明。在这种情况下，任何不符合要求的交货时间表的报价都必须被拒绝。

5. 审查交付和运输要求以及预算，并确保它们完整并切实可行。

   运输成本是采购并交付到指定地点的货物成本的重要组成部分。因此，采购干事应确保适当的物流计划，并尽一切努力降低运输成本。但在物流计划中，最便宜的替代方案可能并非总是总体成本最低的方案。低成本但较差的交货策略可能会导致延误、货物损坏或被盗、港口费用过高等。因此，在选择适当的物流解决方案时，应评估所有因素。

6. 确定和比较总交付周期，包括物流活动。

   不同的物流通道会产生不同的成本，但也会对总交付周期产生影响。例如，一条路线可能更便宜，但在转口货物清关时会出现许多困难和延误。而另一条路线可能会缩短运输时间。例如，在一些来货物来源国，出口加工可能需要更长时间，或者港口可能会非常拥挤。应考虑总供应链交付周期。

7. 确定最具成本效益的承包运输方式。

   确定最具成本效益的承包运输方式，即货物供应商自己运输货物且同一采购订单的货物应一起运输，或与独立的货运代理签订合同。有些组织还允许使用自己的资源进行运输（例如项目人员用项目车辆运输货物）。

   如果组织认为签订运输合同更具成本效益，采购干事应检查货运服务长期协议（LTA）的可用性和竞争力。对于可能获得更优惠价格的大型托运货物，可以考虑现场招标。

8. 根据组织的政策为托运货物投保（参见下文“运输期间的保险”）。

9. 确保从供应商和货运代理处收到的货运单据是完整和准确的，并且收货人已经收到了相应供应商和货运代理的货运单据（见下面的“货运单据”）。

10. 告知终端用户预期和实际交付日期，以便他们在本地规划中考虑到这一点。

11. 确保必要的安排到位，以在货物到达时完成清关。

12. 安排收货单位在货物到达时验收货物，并确保索赔在货物保险规定的时限内提出，以确保组织在货物丢失或损坏情况下的利益。

13. 确认从收货人处接收的货物完好无损。

货物的物流要求

货物运输应考虑以下物流要求：

- 运输方式的选择
- 货运代理
- 包装
- 集装箱运输
- 包装和装运说明
- 标签和装运标记
- 国际贸易术语解释通则
- 运输期间的保险
- 货运单据
- 货物收据
- 货物进出口限制

每项要求将在以下章节中详细阐述。

12.2 运输方式的选择

有四种基本的货运方式，可单独使用或结合使用：*海运*、*铁路运输*、*公路运输*和*空运*。采购干事在选择运输方式时应考虑经济性和效率原则。一般来说，空运、铁路和公路运输的费用相对高于海运，因此一般建议海运。海运费通常占货物成本的 15~20%，而空运费可能高达 100%。国际海运平均需要三到五周（但可能要长得多），而空运通常不到一周。时间和财力等有效参数的平衡应决定运输方式。

发运方式的选择

1. 决定正确装运方式的能力取决于各种因素，包括紧迫性、货物性质、成本、谨慎搬运的需要、重量和体积、货物价值、交货频率/规律性以及方法的可靠性。

在计划发运任何产品时，必须考虑几个因素，且这些因素可能相互冲突。例如，由于资金不足或货物类型不允许空运，紧急货物可能无法空运。

经验法则：

- 价值较高/体积较小：选择空运
- 价值较低/体积较大：选择海运

应慎重考虑以下几点：

供应品类型

许多情况下，有几种选择。然而，某些情况别无选择。例如，易腐烂的货物应空运，大量的化肥、杀虫剂和污水管将采用地面和/或海上运输方式（危险品可能不允许空运）。

地理要素

始发地和目的地决定了距离，因此也决定了所需的运输方式。在某些情况下，可能适合地面运输，而空运可能另有需要。相关因素包括交通基础设施、安全、安保、天气条件等。

时间要素

除紧急情况或当务之急是在尽可能短的时间内交付供应品时，采购应以最经济/合理的方式进行。因此，非常重要的是，在规划供应计划时要考虑运输，以避免昂贵的紧急装运或因考虑运输时间而从不太合理的来源购买。

成本

没有规则表明运输成本相对于供应品价值的百分比。除了明确只能选择空运或地面运输的情况外，空运应自动与地面运输进行比较。当地面运输需要转船和转运时，中小型货物通常可以用与地面运输大致相

同的费用空运。黄金法则：将小订单组合在一起共同装运，因为重复的小规模发运会非常昂贵，尤其是当清关费用增加时。

安全

脆弱/敏感的高价值设备即使发运时没有特别紧急的情况，最好也采用空运。同样，海运有被盗风险的货物也应装集装箱，如汽车零部件、办公设备和文具、药物和药品等。记住，成功的保险索赔，充其量是一种经济补偿；它永远不会补偿因货物到达时状况不佳而给收货人带来的不便。

货运代理

货运代理，也称为货运代理或货运经纪人，由联合国组织或供应商签订合同，执行托运手续和业务。在联合国工作人员可能不在现场的情况下，组织也可以雇用转运代理接收货物，以便迅速清关和收取容易丢失或被盗的货物。使用具有经验和专业知识的货运代理可以降低采购作业的风险。采购干事应确保各自的货运代理拥有放行在途货物的所有必要文件（见下文“装运文件”）。

总结

总之，采购干事应根据以下标准优先考虑运输偏好：

- 满足交付要求的最便宜的运输方式。
- 通过最少数量的转运点进行调度。
- 通过首选转运点和海关装运。
- 尽可能使用专门的货运代理。
- 对空运采用 1:4 的比例规则（如果低于货物成本的 25%，则空运）。
- 如果重量小于 200 公斤，空运。
- 需要冷链时空运。
- 如果涉及危险货物，陆路或海路运输。

最后，采购干事应列出所有技术上可行解决方案的优先次序。如果优先解决方案在预先规定的预算框架内，则应执行该方案。如果最佳解决方案不在预算框架范围内，或者没有可行的解决方案，采购干事应向提出请求的业务单位发出现有备选方案，并要求其做出决定。

12.3 包装

货物性质以及装运方式和运输过程中要求的气候条件及目的地的气候条件决定了所需的包装。

应根据计划的运输方式考虑包装的耐用性、尺寸和重量。应确保货物运输中涉及的设备、仓库设施、操作人员和工人有能力搬运选定包装中的货物。例如，一些港口设施只能搬运 20 英尺的集装箱，因此不能使用 40 英尺的集装箱。此外，对于某些公路运输和浅水港口允许的最大船舶吃水深度，应考虑轴重公路限制。如有需要，应考虑最终目的地和运输途中的气候条件，以确保包装能够承受热、冷、雨、湿度、霉菌、灰尘、盐水喷雾等。某些类型的货物需要恒温空运、冷链设备和温度监测。

为了安全起见，请始终假设货物在到达目的地之前会进行粗暴地搬运和多次装卸。

选择的包装类型应考虑以下问题：

产品类型

用板条箱装机器等又大又重的东西，用袋子装水泥等粉末，用塑料桶或容器装液体，用木箱装钉子等又小又重的东西，用大包装棉花等大件材料。

虽然许多物品（即打印机、办公设备、家用电器）都是用模制聚苯乙烯包装交付，然后放在提供良好保护的纸箱内，但许多复合材料设备订单的物品不能用同样的方式包装。除了外部包装，这种类型的货物应固定在其包装内，防止运输过程中移动。此类情况下，指示供应商专门为空运、海运或集装箱装运货物进行包装非常重要。

运输方式

一般来说，空运需要的包装少于海运和陆运所需的包装，集装箱运输需要的包装少于非集装箱运输，因

为损失或损坏的风险更低。

路线和最终目的地

在因搬运不当、盗窃和偷盗导致损失或损坏发生率较高的地区，需要采用愈加坚固的包装。

如果沿途需要多次转运，例如从船舶转到铁路，从铁路转到卡车，最后到四轮驱动车辆，包装应特别坚固并精心制作。必须进行内部包装，防止在箱子内部发生移动，这方面的说明应包含在招标文件和采购订单中。

此外，应指示供应商避免交付非常重的单个包装货物，因为这些包装货物可能会在目的地产生问题。例如，如果没有提升装置，很难将一个重 250 公斤的箱子装载到皮卡车的货箱，但是装载三个较小的箱子没有问题。因此，可能要求供应商交付的每件包装货物（只要货物能相应地分开）不超过 50~80 公斤。

气候条件

高湿度区域可能需要干燥剂（由二氧化硅或以颗粒形式装入袋中的粘土制成的干燥剂）和/或其他特殊包装材料，如蜡纸和层压箔。用于保护货物免受不利气候条件影响的其他包装材料包括：纸张、纸板、填充和缓冲材料、集装箱和衬垫、瓦楞纸板折叠盒、防腐蚀薄膜、拉伸和收缩薄膜等。

关税和运费

在特定关税或运费以重量为基准计算的情况下，首选更轻和更少的包装材料。

包装材料成本

木箱的成本大幅增加，因此在某些情况下，可能会请供应商对包装成本进行单独报价。招标文件内或采购订单中引用的“出口包装”不够明确。供应商的标准包装可能不合适，应明确指示供应商需要何种出口包装。

托盘

托盘用于搬运所有类型的可堆叠物品，如小箱子、纸箱或袋子；托盘由木板构成，作为放置货物的地板，有木制的顶部，且整个被牢固地捆绑在一起构成一个紧凑的单元。地板本身被钉在木块上，允许叉车的叉头通过。标准欧洲托盘尺寸为 120 x 80 cm，美国托盘尺寸为 120 x 100 cm。托盘是装载集装箱的理想包装，便于叉车搬运。

强烈建议每个装在托盘上的纸箱、箱子或单元货物都要清楚地标记，以便于识别，以防托盘在运输途中丢失。例如，一批货物应描述为“每 40 箱三个托盘”，而不仅仅是“三个托盘”。如果提单（B/L）和发票上的包裹数量因托盘包装破损而与收到的数量不一致，目的地会出现无尽的困难、时间损失和供应品损失。

可持续包装

除了上述标准之外，包装应最终解决如下可持续性问题：

- 在其整个生命周期中对个人和社区都有益、安全和健康
- 在性能和成本方面符合市场标准
- 尽可能使用可再生能源进行采购、制造、运输和回收
- 优化可再生或回收的原材料
- 采用清洁生产技术和最佳做法制造
- 由整个生命周期健康的材料制成
- 经过物理设计，优化材料和能源
- 在生物和/或工业闭环循环中得到有效回收和利用[39]

除非货物用 20 英尺/40 英尺的集装箱装运（见下表），否则组织应规定货物应装运在甲板下方，以避免运输过程中的损坏（如生锈、潮湿或海水喷溅风险）。

[39]详情请参看 GreenBlue 可持续包装联盟《可持续包装》中的定义，请访问 www.sustainablepackaging.org。

集装箱运输可以被视为额外的保护，可以更有效地处理货物，但这可能会增加成本。如果使用集装箱，建议尽量充分利用空间，采取整箱装运，以节省成本，因为装运率通常不取决于重量。如果一批或几批货物在清关时遇到困难，使用 LCL（拼箱）集装箱合并来自不同客户的货物将使货物面临损失和延误的风险。此外，小批货物可能要等待数周才能装满集装箱。因此，建议在可能的情况下，规划整箱装运的装载量。

应注意，集装箱运输不会减少对适当包装的需求，因为运输过程的一部分通常发生在集装箱体外，而且集装箱本身可能由港口操作人员粗暴的搬运或经历狂狼。

集装箱尺寸 （尺寸、体积和有效载荷）	**20 英尺集装箱**	**40 英尺集装箱**
内长	5.90 米	12.02 米
内宽	2.33 米	2.33 米
内高	2.21 米	2.21 米
门宽	2.30 米	2.30 米
门高	2.14 米	2.21 米
有效载荷（近似值）	18~19.5 公吨	28 公吨

集装箱类型 有不同类型的集装箱，可根据待装运产品的尺寸和类型使用，如下表所述：	**特征**
干货柜	最常见的集装箱类型。
开顶柜	无硬顶，用于高货物
平板箱板架	无顶部和侧面，用于宽货物
冷藏集装箱	用于易腐烂物品。
超大型集装箱	高于标准干货柜。

包装和运输说明

标准包装和装运说明是规定货物如何包装和装运以及装运时通知谁的文件。其中列出了清关和付款所需的所有文件。

包装和装运说明应作为附录构成所有采购订单的一部分。包装和运输说明与所使用的特定国际贸易术语解释通则 2010 相关联。采购干事应参考组织中可用的标准文件。

标签和装运标记

为了便于在运输过程中识别和搬运货物，应指示供应商在所有包装上提供清晰完整的标签和装运标记。标签和运输标记应包括：

- 收货人
- 目的地
- 卸货港
- 项目标识
- 订单号
- 箱号

此外，货物需要贴上特殊要求的标签，如危险品、温度敏感货物等。

包装的内容物不应包含在标识中，以防止被盗窃和偷窃。

12.4 国际贸易术语解释通则 2020

国际贸易术语解释通则规定了买方和卖方的义务，并解释了一系列反映货物销售合同中企业对企业做法的三个字母的贸易术语。如果买卖双方对交易的条款和条件具有共识，可以避免冲突和分歧。国际贸易术语解释通则主要说明了从卖方向买方交付货物所涉及的任务、成本和风险，以及货物转移时间，如图 1 所示。

图 1：运输过程中风险和成本承担者的变化

卖方/出口商场所	出口文件手续	指定地点交货：边境/目的地或目的港的集散站/码头	装运港	货物装在船上	货物装在船上	卸货港	指定目的地交货：边境/目的地或目的港的集散站/码头	进口文件手续	买方/进口商场所
卖方风险					买方风险				
卖方成本					买方成本				

上面一行说明了运输链的不同阶段，风险从卖方转移到买方。当运输成本从卖方转移到买方时，底线就出现了。

国际贸易术语解释通则 2020 的完整内容构成了一本书，很难将其全部纳入本手册。本文将只研究最常用的术语，以及卖方和买方各自义务的摘要。

国际贸易术语解释通则是由国际商会（ICC）制定的。国际商会每十年审查一次国际贸易术语解释通则，以确保其适用和符合时代。本文呈现的版本为 2020 年发布的版本。采购人员需要熟悉国际贸易术语解释通则，以便理解买方和卖方之间的责任和风险分工。

国际商会提供公认的仲裁服务。详情请访问国际商会网站 www.iccwbo.org。

国际贸易术语解释通则 2010 和 2020 的区别

国际贸易术语解释通则 2010 和 2020 的三个主要区别是：

1. **CIF（成本、保险费加运费）和 CIP（运费、保险费付至）的保险范围不同**

   根据《国际贸易术语解释通则 2010》，卖方有义务至少按照协会货物险条款第(C)条规定的最低保险范围购买货物保险。根据《国际贸易术语解释通则 2020》，卖方必须按照协会货物险条款第(A)条购买保险，而 CIF 交货仍至少按照协会货物险条款第(C)条规定的最低保险范围投保。

2. **将 DAT（运输终端交货）的三个字母缩写改为 DPU（卸货地交货）**

   运输终端交货（DAT）已改为卸货地交货（DPU），因此，买方可灵活选择交货地点而非运输终端卸货。DPU 是除目的地交货（DAP）以外的另一种交货方式，相关装卸费用和风险由买方承担。

3. **将担保相关要求纳入运输义务和费用中**

   21 世纪 00 年代初，安全相关问题频发，之后国际商会发布并开始实施国际贸易术语解释通则的第一版修订本——《国际贸易术语解释通则 2010》，自此，这些问题以及相关装运实践做法得以明确。《国际贸易术语解释通则 2020》规定了运输义务和费用范围内与担保要求相关的费用。

《国际贸易术语解释通则 2020》的其他变更包括：(a)提货单附上 FCA（货交承运人）交货的装船批注。买方和卖方可同意，买方将指示买方承运人在装载货物后向卖方签发已装运提货单，(b)在 A9/B9 条中列出各项国际贸易术语解释通则规定的所有费用，更清楚地说明费用和明细，(c)买卖双方考虑签订“运输合同”或简单地“按需安排运输”，进而按照 FCA、DAP、DPU 和 DDP 条件，安排用自己的运输工具运输。

任何运输方式		仅海运/内陆水道运输	
EXW	– 工厂交货		
FCA	– 货交承运人	FAS	– 船边交货
CIP	– 运费、保险费付至	FOB	– 船上交货
CPT	– 运费付至	CFR	– 成本加运费
DAP	– 目的地交货	CIF	– 成本、保险费加运费
DPU	– 卸货地交货		
DDP	– 完税后交货		

国际贸易术语解释通则的有效性

只有国际贸易术语解释通则包含在销售合同中，或在标书、销售条件、采购订单、订单确认函中有提及，或在双方单独签订的协议中有规定时，该通则才适用。有意使用《国际贸易术语解释通则 2020》的各方应明确说明其合同受《国际贸易术语解释通则 2020》管辖。

国际贸易术语解释通则的适用范围

国际贸易术语解释通则必须被理解为销售合同的一部分，且仅适用于与如下项相关的事项，即销售合同双方（卖方和买方）在所售货物交付、交货问题、文件、出口/进口手续、风险从卖方转嫁给买方以及卖买双方费用分摊方面的权利和义务。

国际贸易术语解释通则的不适用范围

与所有权转让、货物产权、违约及后果、特定情况下免除责任、时效期限和付款条件相关的所有问题不受国际贸易术语解释通则的约束，且应在销售合同中明确规定。

国际贸易术语解释通则 2020 的常用术语

本指南介绍了 8 个最常用国际贸易术语的卖方和买方义务。推荐阅读国际商会（ICC）《国际贸易术语解释通则 2020》手册，其中详细地解释了国际贸易术语。

术语	含义	解释
FOB	船上交货	货物供应商不安排国际运输，但有义务安排出口清关。
FCA	货交承运人	
CPT	运费付至	供应商按 FCA/FOB 条件交货，但安排国际运输。
CFR	成本加运费	
CIP	运费、保险费付至	供应商按 FCA/FOB 条件交货，但代表买方安排国际运输并投保。
CIF	成本、保险费加运费	
DAP	目的地交货	供应商安排运输并承担风险和费用，直至交货地点。
DPU	卸货地交货	
注： 上述所有术语后面应附目的地名称（例如，CPT 阿塞拜疆巴库联合国仓库）。		
注： 可考虑不按 DAP 而是 CPT 条件交货，并按照联合国组织在全球范围内协商的保险方案，购买非常好的综合险。		

国际贸易术语的使用

FOB、CFR 和 CIF

海运/水运	FOB	CFR	CIF
适用范围	仅限海运/水运。通常用于普通货物、无法装入海运集装箱的超大、大件或超重货物（如石油或大件谷物）。		
出口/进口清关	卖方必须自费办理出口国要求的所有出口清关手续。买方必须自费办理任何过境国和进口国要求的所有手续。		
风险	卖方承担在出口港将货物交付到船上的风险。一旦装船（在出口国），损失或损坏的风险转嫁给买方。		
运输	卖方承担将货物交付到船上的费用，海运由买方安排。	卖方在出口国将货物装船，并支付海运到指定目的港的费用。	
保险	买方投保。		卖方代表买方投保。
示例	FOB 波兰格但斯克	CFR 海地太子港	CIF 香港海港
注： • 一旦货物装船，卖方可向买方开发票。 • 可在货物达到目的地接受检查前，向卖方支付应付款项。 • 为保证质量，可考虑在出口国装运前检查。 • 货物装船时，任何损失或损坏风险在出口国“FOB 地点”从卖方转嫁给买方。 • 集装箱装运勿采用 FOB、CFR 或 CIF 条件，而是 FCA、CPT 或 CIP 条件。			

FCA、CPT 和 CIP

任何运输方式	FCA	CPT	CIP
适用范围	海运、陆运和/或空运，通常适用于用托盘、板条箱、包装箱、海运或空运集装箱装载的货物。		
出口/进口清关	卖方必须自费办理出口国要求的所有出口清关手续。买方必须自费办理任何过境国和进口国要求的所有手续。		
风险	卖方承担风险，直到货物被交付给出口国的主承运人并装载。一旦货物交付给主承运人，由买方承担损失或损坏风险。		
运输	卖方承担将货物交付至出口国约定地点的费用，主要运输工作由买方自费安排。	卖方负责安排运输，并支付将货物运至指定目的地的相关费用。	
保险	买方投保。		卖方代表买方投保。
示例	FCA 日本东京 A-Z 货运代理人	CPT 乌干达坎帕拉机场	CIP 阿富汗喀布尔联合国仓库
注： • 一旦货物由卖方交付给主承运人（在出口国），卖方可向买方开具发票。可在货物达到目的地接受检查前，支付应付款项。			

• 为保证质量，可考虑在出口国装运前检查。 • 货物交给主承运人并装载时，任何损失或损坏风险在出口国“FCA 地点”从卖方转嫁给买方。 • 买方承担出口港的终点站搬运费。

FOB 和 FCA 的使用

船上交货（FOB）+装运港
FOB 规则仅用于海运或内陆水道运输，在此情况下，双方拟将货物装船来交货。FOB 不适用于装船前将货物移交给承运人的情况，例如在集装箱码头将货物移交给承运人。在此情况下，请按 FCA 而非 FOB 条件交货。
卖方必须在装运港买方指定的装载点（若）交货，将货物装到买方指定的船上。买方必须在约定期限内，就任何运输相关安全要求、船名、装载点（若有）和选定交货日期，提前向卖方发出通知，给卖方留出充足时间准备。
在对买方更方便的情况下，买方可要求按“FOB 英国港口”，而非“FOB 伦敦港”条件交货，因为按此条件便可从其他港口装运，但具体取决于选择船或特定港口的灵活性。可出于相同理由，选择按“FOB 北方大陆港口”，而非“FOB 汉堡港”条件交货，具体取决于所收到的标书的条件，此交货条件只能在卖方同意的合同中规定。
货交承运人（FCA）
货交承运人（FCA）旨在满足现代运输，特别是多式联运和集装箱运输的要求，可用于任何运输方式。
满足如下条件即代表交货完成： (a)若指定地点是供应商的场所，则在货物已装到买方提供的运输工具上时；或 (b) 若是任何其他情况，则在承运人或买方指定的另一个人在准备卸载的卖方运输工具上处置货物时。
若在 FCA 条件之上加上“集装箱运输”条件，即“FCA 集装箱运输汉堡港”，则供应商负责给集装箱装箱，即将货物装入一个空集装箱并固定好，然后再密封并运输至指定港口。 请注意： a) 买方承担从供应商的卡车上卸下集装箱，在港口周围移动集装箱，并将集装箱提升到出口国集装箱船上的费用，这些费用被称为终点站搬运费（THC）且应由买方支付。 b) 在出口港，买方承担从供应商的卡车上卸下集装箱、在集装箱码头周围移动集装箱，以及将集装箱提升到集装箱船上的过程中货物丢失或损坏的风险。
买方和供应商同处一国时，可按 FCA 条件在当地交货，即“FCA 埃塞俄比亚吉布提联合国仓库”。在此情况下，交货是指供应商的卡车停在联合国仓库外准备卸货时。

DAP 和 DPU

任何运输方式	DAP	DPU
适用范围	可用于空运、海运和陆运等各种运输方式以及各种类型的货物；无论体积是否庞大，货物均采用托盘、袋、板条箱、包装箱或集装箱运输。	
进口/出口清关	卖方必须自费办理出口国要求的所有出口清关手续。买方必须自费办理任何过境国和进口国要求的所有手续。	
风险	卖方承担损失或损坏风险，直到货物已交付至指定地点并装载。买方承担卸载风险。	卖方承担损失或损坏风险，直到货物已交付至指定地点并卸载。
运输	卖方承担将货物运至约定交货地点并装载的费用。买方承担卸货费用。	卖方承担将货物交付至约定交货地点并卸载的费用。
保险	卖方投保。	
示例	DAP 津巴布韦哈拉雷联合国仓库。	DPU 莫桑比克马普托机场。
注： • 在货物交付到指定地点之前，卖方不能向买方开具发票。 • 到货检查前付款。 • 为保证质量，仍可考虑在出口国装运前检查。 • 由于供应商承担额外风险，按 DAP/DPU 交货的成本更高。 • 与 F 和 C 组术语不同，供应商的现金流受到不利影响，因为开发票延迟到在指定地点交付货物时。		

12.5 运输期间保险

在运输和储存期间，所有货物都易受到一系列风险的影响，如损坏、盗窃、破损、部分或全部货物未收到。货物保险保护货物，避免因此类风险而遭受潜在财务损失。

必须确保货物免受风险影响，这些风险包括战争、罢工、暴乱和内乱。此外，保险期限应足以覆盖仓库间运输，包括目的地储存。按成本、保险和运费价值，以及反映换货间接成本的约定百分比，给货物投保。

选择海运时，必须了解三种不同类型的“协会海运货物险条款”A、B 和 C 的含义和范围。协会货物险条款规定了从货物本身、货物集装箱到货物运输方式的方方面面，这些条款由国际商会制定，是一种将货

物从原地点运至目的地的货物保险方法。

承保风险和除外条款	协会货物险条款		
	(A)	(B)	(C)
火灾或爆炸	•	•	•
船搁浅、沉没、烧毁或倾覆	•	•	•
陆上运输工具倾翻或脱轨	•	•	•
船或运输工具与水体以外的外部物体碰撞或触碰。	•	•	•
地震、闪电或火山爆发	•	•	•
故意破坏他人财产行为	•	•	•
盗窃	•	•	•
被保险人的故意不当行为	•	•	•
弃投	•	•	•
货物落水	•	•	•
海水、河水或湖水灌入船、运输工具、集装箱或储存场所	•	•	•
在装船或从船上卸货时任何包裹掉落或坠入水中造成的全损	•	•	•
剽窃	•	•	•
战争	•	•	•
罢工、暴乱和内乱，包括恐怖分子或任何出于政治动机行事的人	•	•	•
包装不充分或不当	•	•	•

“货物运输险条款 A”规定了最广泛的保险范围，“货物运输险条款 B”规定了更严格的保险范围，“货物运输险条款 C”规定了最严格的保险范围。关于承保风险和除外条款，请参看上表。

除了运输保险外，保险单中的仓库间运输保险条款还规定了运输途中货物的保险范围。仓库间运输保险条款通常覆盖货物从离开原产地仓库到到达目的地仓库的整个过程。将货物存放在任一仓库时，必须单独给货物投保。

仓库间运输保险条款向买方保证货物不仅在目的港，而且在最终目的地仓库都得到保险保护，该条款减轻了将货物运至最终仓库目的地的过程中丢失任何一件货物的财务风险。

鉴于上述情况，大多数联合国组织已谈判达成一项全球货物保险合同，并鼓励所有办事处使用该合同。此保险通常是一种范围覆盖全球的全险，但战争险除外，战争险可另外购买（海运和空运）。陆上战争风险的保险范围通常不同，可能需要另外签订合同。如有疑问，采购干事应咨询组织内的负责人，以了解更多关于保险范围的信息。

对于索赔或可能引起索赔的事件，应按照组织的内部程序尽早发出通知。请注意，按照保险单的规定，提交索赔的截止日期可能很短。

12.6 货运单据

完整和适当的装运单据对于及时交货至关重要。供应商需要单据才能从其场所发出订单，并向买方索款。货运代理人需要运输合同文件；收货人需要在货到时出具单据来提货；并且收货人或通知人需要单据来办理清关手续。装运的每个阶段都会生成单据，甚至一旦设备运入某国，便可能需要使用这些单据，例如，出具这些单据来注册车辆或无线电设备。

一套装运单据的确切内容取决于所装运货物的类型、运输工具、货物装运人（货运代理人、供应商等），以及收货国的任何特殊要求。

尽管所需单据因情况而异，但针对每批货物，应记录以下内容：

- 货物内容
- 所装货物重量和体积
- 货物原产地（若需要）
- 商品价格
- 货物运输证明。

以下装运单据适用于所有货物：

装运单据	目的
提货单（B/L）（海运）	• 托运人与承运人签订的运输合同，其中规定货物的运输方式和到达时间。 • 证明承运人已收到待运货物的证据和货物已按规定装运的确凿证据。

运货单 （其他运输方式）	• 说明了指定货物所有权的文件（所有权文件）。建议在提货单上注明“洁净装船，运费已付”（尤其是按 CPT 条件交货时）。
商业发票和形式发票	说明商品并列出商品价值。
装箱单	说明单个产品的内容、包装单位总数、标记、重量和体积。
原产地证书	• 指明货物的原产国或生产国，并始终由当地商会签发。 • 进口所需单据，也用于统计目的。
礼品券	• 若货物来自仓库或实物捐赠，则以礼品券取代商业发票和原产地证书。 • 证明商品的价值。
委托货运代理人时所需的附加文件	
货运代理人的收货证书；	证明供应商已将货物移交给货运代理人的证据。
货物发票	列出运输详情和费用。
附加文件	
质量证书	• 可能需要用于认证质量。 • 通常由供应商提供。

责任

供应商或货运代理人（取决于是由供应商还是货运代理人组织运输）负责合并所收到的货运单据，并应按照指示，将一套单据正本快递给收货人，其余两套单据快递给采购实体。应检查文件，以确保所有文件中的全部信息均正确且一致。此外，采购干事应确保收货人已收到文件。

装运单据中使用的术语

装运单据中经常使用以下术语：

收货人

收货人是指货物的收件人，通常是但不一定是一个联合国组织的办事处。收货人可能但不一定与交货地址相同，发货人应始终向收货人送达装运单据副本。收货人可按照相关采购活动负责人的要求，办理清关和其他政府手续，但这也可由通知人办理。收货人的详细信息，如地址、国家、名称、电话/传真、电子邮件和联系人，应列在采购订单和包装标签中。

通知人

采购干事（或收货人）可雇佣通知人来办理货物清关和其他政府手续，在此情况下，装运单据也应转发给通知人。

交货地址/最终目的地

交货地址或最终目的地是指实际交付货物的终端用户地址。

12.7 收货

在将货物交付给收货人时，承运人通常会索要收据。同时，收货人应根据所有装运单据，对包裹进行粗略检查。若货物齐全完好，建议背书（例如，“所收货物外观完好，内部尚未检查”）。但若看到篡改痕迹，则收据上应说明必要的保留意见（例如，“箱子破损”、“缺少物品”、“纸箱开封且有盗窃痕迹”）。如有可能，应给包装称重，以确定申报重量和实际重量之差，并在交货单上记录任何不一致之处。

保险范围通常扩大到包括目的地储存 30 至 60 天的期限，但这可能有歧义，因为有时这表示为清关和收集和/或交付到现场后停止，在目的地仓库中的天数，或表示交付后在现场的天数。若手中文件对这一点解释得不清楚，或在做长期安排时对这一点的理解不清楚，则应与谈判承保范围的一方澄清。即使保险范围覆盖现场 60 天，但最好在交货后尽快检查供应品。承运人和/或供应商可能涉及索赔，但并非 60 天协议的一方。如果索赔延迟提交，其情况会被削弱。

综上所述：

- 在某国当地有经验的货运代理可以协助安排取货/清关/转运
- 及时检查收到的货物很重要
- 妥善记录和报告损坏或丢失的货物（若有）很重要

12.8 货物进出口限制

出口国可能会限制向某些国家运输某些类别的货物，或者完全禁止出口，通常涉及具备军民两用或高端

计算机和电信技术的设备。采购干事应了解这些限制条件，以便计算授权所需的准备时间，并在必要时更改采购策略。

进口国也可能施加限制，电信设备和药品通常需要相关部门的事先授权，相关部门将发放许可证。其他设备（比如超过一定使用寿命的二手车）可能会彻底禁止进口，一些国家出于政治原因禁止某些原产地的商品。获取许可证通常是一项旷日持久的工作，收货办事处必须在供应商获授权装运货物之前，确认相关许可证已取得。无证运输可能导致的后果是，在获得许可证之前，收货人将须支付港口储存费用和相关班轮费用。在此期间，货物还有相当大的变质或丢失风险。

联合国也有适用于一些国家的限制条件，详情请访问联合国制裁委员会网站 www.un.org/sc/suborg/en。

第 13 章
电子采购

本章包含以下主题：

13.1 简介 126
13.2 电子采购工具和应用 127
13.3 电子招标 128

13.1 简介

《联合国采购术语表》将电子采购定义为“为在采购流程中缩短周期和降低交易成本，而以电子方式，通常是在互联网进行的采购活动。”从最广泛的意义上说，电子采购涉及支持作战、战术和战略采购的电子数据传输。因此，电子采购比其术语本身存在的时间要长得多，这一术语最初是在 20 世纪 90 年代互联网建立后开始使用的。从 20 世纪 60 年代到 90 年代中期，电子采购主要采用电子数据交换（EDI）的形式，如今，电子采购通常由基于网络的互联网技术支持，并且变得越来越普遍。

履行采购职能的人员需要了解不同的电子采购概念和工具，为电子采购的开发、使用、评估和完善提供意见，以此提高采购效率和成效。采购干事将能从本章中了解到复杂程度各异的电子采购的各个方面，范围从联合国组织以电子方式发布招标书并以电子邮件接收标书，到全面集成的电子采购系统不等，该系统包括一个电子招标工具，潜在投标人可使用该工具，通过一个平台与一个组织沟通，获取招标文件包并以电子方式提交其标书。

益处和限制

不同概念的电子采购可能带来的益处不仅体现在技术和管理上得到改进，也体现在政治层面上取得成就。电子采购可提高招标流程的公平性、透明度和可追溯性，从而避免出现禁止行为[40]。电子采购还减少了采购流程中人与人之间的互动，从而降低了出现禁止行为的概率。此外，电子采购工具可以为供应商提供更广泛的市场准入机会，促进竞争并方便供应商参与，最理想的结果是获得更具竞争力的标书。采用相对适中的电子采购水平也同样有助于减少环境浪费，并通过无纸化工作流程执行更可持续可行的流程[41]。

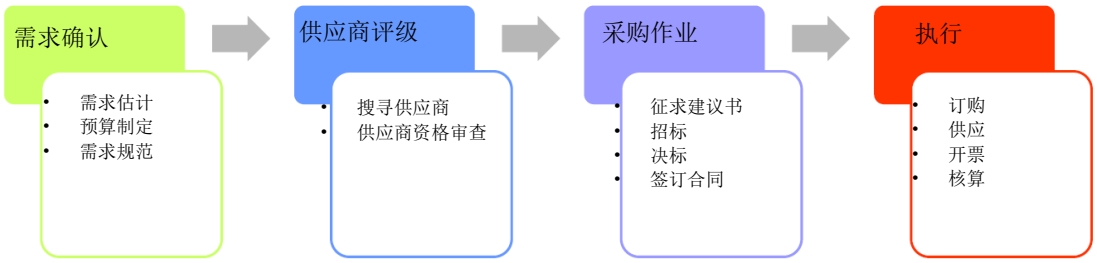
另外，还必须考虑使用电子采购工具时所面临的固有的物流、技术和财务挑战。首先，全球均无法实际地可靠接入互联网，对供应商平等竞争的原则造成不利影响，特别是在地方或区域范围内。此外，供应商可能面临基础设施不足和技术不可用的相关问题，这可能导致供应商的市场准入受到限制。关于财务问题，有些电子采购系统可能成本太高，不值得考虑；但可与另一个联合国组织合作，获得其系统的使用权。此外，过去一些复杂的软件接口被证明给电子采购平台的施行带来了挑战，并给各个行业的用户制造了难题。这些挑战突出了高级机构认可和支持电子采购解决方案的重要性，这种认可和支持有助于实施电子采购规则、政策和良好实践做法。[42]在考虑引入本章中介绍的任何工具或方法（或任何其他可用于支持采购流程的电子工具）时，各联合国组织应确保其采购框架能够实现，特别是更先进的工具，如电子逆向拍卖和动态采购系统，并在推出和实施任何此类解决方案之前相应修改其政策。

下图总结了在电子采购系统的帮助下可以处理的主要活动，目的是确保灵活性、透明度、竞争力和更高的可持续性。

[40] 禁止行为可能是腐败、欺诈、胁迫、串通、阻挠和不道德行为。来源：联合国全球采购网（https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/MPF）上发布的供应商制裁示范政策框架（2017 年 2 月 6 日）。

[41] 关于电子采购的益处，详情请参看联合国国际贸易法委员会，《联合国国际贸易法委员会公共采购示范法制定指南》（第一部分，总论，第 26-29 页），维也纳：联合国，2014 年。请访问如下网址了解：<http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2012Guide.html>。访问时间：2017 年 2 月 3 日。

[42] 关于使用电子采购工具时所面临的挑战，详情请参看联合国国际贸易法委员会，《联合国国际贸易法委员会公共采购示范法制定指南》（第一部分，总论，第 30-32 页），维也纳：联合国，2014 年。请访问如下网址了解：<http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2012Guide.html>。访问时间：2017 年 2 月 3 日。



13.2 电子采购工具和应用

电子采购在不断发展和演变，电子采购所包含和代表的范围非常广泛，在这个范围内，以电子方式执行或支持采购流程的工具和应用的主要例子如下：

传统电子采购工具

- 电子邮件
- 万维网（www）
- 互联网工具和平台，如联合国全球市场（UNGM）和联合国各组织的网站

联合国各组织越来越多地从实际接收纸质或传真形式的标书，转向接受投标人提交电子材料。此外，互联网和互联网工具的重要性在过去几年里大幅增加。在联合国各组织的网站上发布招标书以及联合国全球市场演变为采购专业人员和供应商的一个重要工具只是其中两个例子（详情请参看第 10 章“联合国全球市场”和下文关于接收电子标书的小节）。

托管或基于云的企业资源计划系统（ERP）

企业资源计划系统是一种管理信息系统，集成并自动化与公司或组织运营相关的许多业务实践做法、流程和工作流程，通常为公司或组织处理制造、物流、配送、库存、运输、开票和核算事宜。企业资源计划有助于控制许多业务活动，如销售、交付、计费、生产、采购、库存管理和人力资源管理。通常，在采购环境中，企业资源计划系统包括采购到付款流程，该流程通常涵盖从申购到批准采购订单的工作流程和批准流程，并以支付发票款项结束，即涵盖交易的整个生命周期。

托管或基于云的电子招标或电子采购

电子招标是一个电子系统，采购干事和供应商可利用该系统在线管理招标流程，电子招标工具可与联合国全球市场整合一体，以方便招标和供应商管理。在许多联合国组织内，电子采购工具与电子采购系统整合一体，电子采购系统通常是企业资源计划解决方案的一部分（详情请参看下文关于电子采购的小节）。

一个联合国组织可能组合使用上述工具和系统。

接收电子标书

通过电子邮件接收标书可能是电子管理采购流程的良好开端，该流程涉及与供应商的互动。这种做法是否可行取决于实际的业务领域和强大且安全的互联网连接，这意味着对于一些仍依靠邮件、快递或传真接收纸质标书正本的组织来说，投标人有机会通过电子邮件提交标书。这有助于提高采购流程的效率和效力，并改善投标流程的环境影响。

若选择发送电子邮件来提交电子材料，必须设置专用电子邮箱地址，并在招标文件中明确规定，发送到任何其他电子邮箱的标书都将被拒收。电子邮箱地址必须加以保护，以确保电子邮件在开标前保持未打开状态。在理想情况下，不直接参与采购流程且获适当授权的人必须能单独打开安全电子邮件。

必须指出的是，招标文件中规定的截止日期同样适用于硬拷贝和电子标书。若选择发送电子邮件来提交标书，接收时间戳应为专用电子邮件收件箱收到标书的日期和时间。联合国组织对网络问题等造成的任何延迟概不负责，投标人自行负责确保标书在规定的投标截止日期当天或之前送达。

此外，招标文件可通过电子方式分发，请遵守一个指导原则：公平对待所有供应商和投标人，即被邀请人必须同时收到相同的信息。

若招标文件不允许提交电子材料，则以电子方式送达的任何提交文件均可能被拒收。对招标流程文件的任何要求不得解释为限制使用任何电子数据交换手段，前提是电子媒体遵循采购原则并允许采购流程接

受适当的审查跟踪。

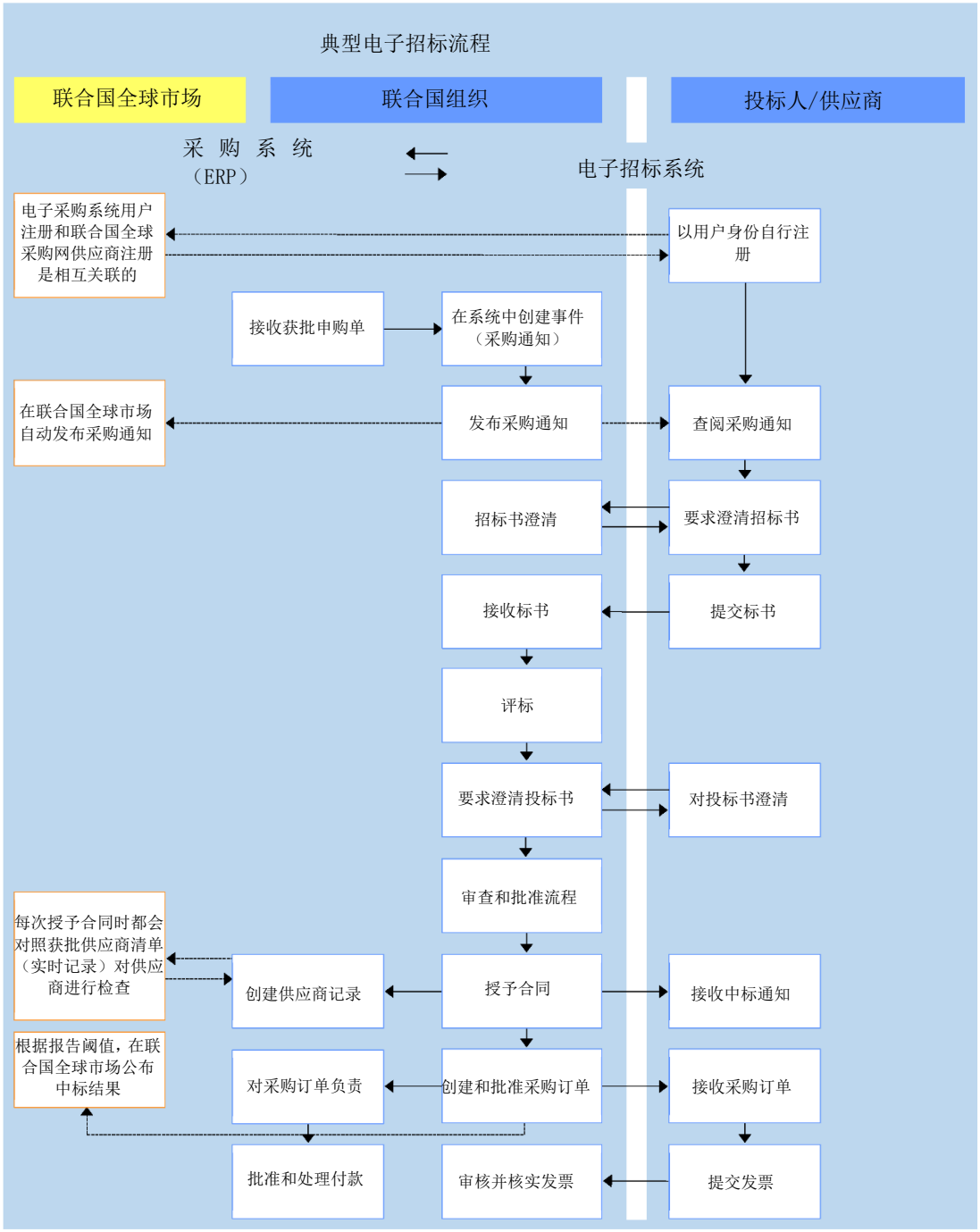
13.3 电子招标

电子招标或电子采购通常是一个独立系统，且与一个组织的现有企业资源计划系统整合一体或是该系统的一个模块，采购干事和供应商能利用此独立系统，从各自的角度在线管理招标流程。电子招标或电子采购可与一个组织的企业资源计划系统的各个步骤整合一体，也可与采购流程中的其他步骤关联到一起，比如申购工作流程、供应商创建和采购订单工作流程。电子招标工具也可与联合国全球市场整合一体，以方便招标和供应商管理。若设计和实施得当，电子采购可给联合国组织内的用户和供应商带来相当大的好处。

尽管流程中的各个步骤可能因系统和组织的不同而有所差异，但在整个流程中，联合国组织与投标人之间始终会在一定的管理下进行有限的互动，包括通过追踪信息进行沟通，而相同系统中的所有其他活动仍完全相互分离（职责分离），以确保双方（即联合国组织和投标人/供应商）维持采购流程的廉正水平。

如下流程可被视为联合国组织使用的一个典型电子招标系统。根据组织和选定的电子采购解决方案，职能可能或多或少，比如采购规划或合同管理和管理工具，而整体工作原理仍保持不变。

理想的情况是，与联合国组织的内部电子采购系统建立整合点，在许多地方，该系统将成为企业资源计划系统的一部分。下图还显示了与联合国全球市场平台的可能整合点，说明了一个受各个组织内部要求和技术要求约束的电子招标系统如何也可作为一个工具来自动化与联合国全球市场相关的某些例程以及可用的工具和数据。



电子采购工具具备一些优势，特别是此工具已与组织的电子采购系统（采购到付款）整合一体或已成为企业资源计划解决方案的一部分时，如下所示。

- 促进、支持和管理采购和招标流程，理想情况下，从采购需求的确定到合同授予/采购订单的创建不等
- 为采购干事和所有其他系统用户提供更简单、更直观的日常工作体验
- 统一整个联合国组织的采购实践做法
- 向投标人、合作伙伴和审计人员展示采购流程的公平性和透明度
- 简单、实时获取可审计的采购记录和文件
- 提高报告能力
- 通过支持采购干事日常工作和促进相关工作流程的系统提高效率
- 更好地监督和管理采购活动
- 管控管理人员的工作量

- 在指导下执行自动化流程（在全球、区域和国家层面），更严格地遵守采购政策

应当指出的是，若该工具涉及上述所有方面，则这些方面可能会很复杂，并且采购方式将出现深度变化。应考虑逐步引入、推出和实施，同时制定坚实的变革管理战略，并要求对相关员工和供应商进行培训。

电子招标方法和更高级的工具

联合国各组织在选择电子招标工具或系统时采取了不同的方法，市场上有各种各样的商业解决方案。此外，一些组织已决定使用内部专业知识、能力和资源来构建自己的电子招标工具。

一些其它的电子工具，如电子目录、电子逆向拍卖和动态采购系统，可以作为独立工具，也可以补充和扩展电子招标工具。联合国各组织应基于组织采购情况、需求分析，以及组织现有技术水平和能力加以选择。此外，联合国各组织将考虑已有的相关系统和相关的整合要求。这些附加工具可整合采购流程的一个或多个附加阶段或使其自动化。

电子逆向拍卖

电子逆向拍卖（eRA）也可能是一种独立的采购工具，通过在线实时交易系统鼓励投标人之间展开竞争。通常在很短的特定时间内，投标人可在该电子系统中提交电子标书，自动与其他投标人竞标。在电子逆向拍卖系统内、投标人对服务和工程进行报价，其所提交的价格和价值以电子方式呈现，所有参与投标的投标人都可以看到。为了避免串标，电子逆向拍卖投标流程的最后部分有时可能不公开，这意味着投标人将提交其最佳最终报价（BAFO），而不知道自己的投标排名或投标流程中其他投标人的排名。

例如，联合国各组织可利用电子逆向拍卖为其总部、区域办事处或地方项目采购商品、标准化服务和小型工程。在网上连续降低报价后，采购组织可根据成本优化、质量、可持续性和风险因素选择最佳标的[43]。

电子目录

电子目录通常用于政府采购，是在供应商资格审查圆满结束后组织和发布招标的电子工具，另外还用于向采购组织展示产品/服务/工程，并附有预期采购的明确细节。通常，规范和电子目录的格式由采购组织通过标准化的模板确定，以便对不同产品进行评估。

在电子目录工具下，采购组织可访问供应商提供的项目列表以及支持信息。采购可通过直接订购或询价的方式进行，电子采购流程还可能涉及更多步骤，比如下订单和检查订单、指定运输规格、开发票、申请付款和监督批准。购买家具、复印设备、培训和教育服务以及办公室清洁服务是电子目录下最常见的采购例子。

动态采购系统

动态采购系统（DPS）作为电子采购工具，是一种有助于采购组织在较长时间内以电子方式采购货物、服务和工程的流程。动态采购系统超越了长期协议或框架合同以及或多或少严格的采购流程的限制，这意味着市场节奏加快，供应商来来去去，价格可能会波动。动态采购系统可有助于确保一个联合国组织在任何特定时间点都能在市场上获得最高性价比。

在此系统中，采购组织将发布招标通知，具体说明采购的类型和估计数量、技术和行政管理要求、预期技术、资格审查的社会和可持续先决条件以及与采购有关的其他规范。在采购组织确定其要求后，潜在投标人/供应商可随时参加电子招标竞争。时间范围较长，且可与长期协议的时间设置对应。对于符合竞争要求的潜在投标人/供应商，该电子流程在上述规定的有效期内保持开放。采购组织也可能要求以电子目录格式提供标书。通过动态采购系统采购成功的案例见于与药品采购相关的卫生部门。

企业对企业（B2B）

随着技术的进步和购买行为的变化，电子采购的发展战略也可以着眼于未来，接纳消费者驱动平台（企业对企业（B2B）和企业对消费者（B2C）平台（如亚马逊和阿里巴巴）就是其中的两种平台），并利用社交媒体。

在 B2B 平台上，电子采购系统与亚马逊和阿里巴巴等采购门户网站整合一体后可使许多组织实施完整供应链解决方案的速度加快，这其中不仅包括申购、订单处理和交付模块，还包括上游供应商选择、合同

[43]关于电子逆向拍卖，详情请参看：联合国国际贸易法委员会，《联合国国际贸易法委员会公共采购示范法制定指南》（第六章，电子逆向拍卖），维也纳：联合国，2014 年。请访问如下网址了解：<http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2012Guide.html>。访问时间：2017 年 2 月 2 日。

签订和编目工作以及前置期。传统的电子采购门户网站可与这些 B2B 提供商整合一体，从而在速度和选择上提高可用性（移动设备点击购买过程），同时维持控制（批准、报告、审计）。

就社交媒体机会而言，消费者行为现在被证明是一股买方即时反馈（在线评估）的力量。对私人和公共组织而言，无论是针对新供应商和供货商加快市场调查的能力，对新供应商和供货商可信度展开的基准和背景调查，还是持续的绩效监督和反馈信息收集，如今，社交媒体可为买方提供更准确的实时评估信息，以便做出决策。一个基本要素是不同用户群的广泛基础数据。

第 14 章
可持续采购

本章包含以下主题：

14.1 可持续采购 132
14.2 联合国全球契约 151

14.1 可持续采购

简介

可持续采购[44]是在做采购决策时，一并考虑社会、环境和经济因素。联合国管理高级别委员会采购网络（参见第 1 章第 1.5 节）将可持续采购定义为一种“*将有利于环保、社会进步和支持经济发展的兼容要求、规范和标准整合一体的行为，即寻求资源效率、提高产品和服务质量并最终优化成本*”。

采购流程的基本原则是在分析和评估货物、服务或工程生命周期成本的基础上实现物有所值的要求，这不仅给组织带来长期利益，也给社会、经济和环境带来长期利益。

可持续采购是各国政府和联合国各组织全面推动可持续发展的关键部分，也是第 1 章“目标 12——确保可持续的消费和生产模式”中讨论的新可持续发展目标之一。目标 12 中待实现的具体目标之一是目标 12.7，其中指出“*根据国家政策和优先事项，推进可持续公共采购实践做法。*”

联合国致力于可持续发展的一个关键动机是实现效率，并将节省的资源投入到不断增多的计划中，这要求联合国各组织在对待采购的方式上做出巨大改变。过去，许多联合国组织将可持续发展视为一种财务负担，而不是一种明智的经营方式。随着经济衰退，联合国各组织的总体预算被削减，这导致组织不愿意花更多的钱来实现可持续发展。多年来，联合国各组织已认识到，对可持续发展做出短期承诺将长期节省成本。[45]

联合国采购规则、程序、合同和倡议中的可持续采购要求

可持续采购的实践做法在私营部门非常成功，在国家和地方层面上也一直在发展壮大，可作为国际组织的最佳实践做法。在联合国系统内，可持续采购标准和程序的实施更加复杂，主要是因为事关现有管辖竞标的条例和规则，特别是国际层面上的竞标条例和规则。

在整个采购周期促进和整合可持续性的同时，联合国各组织应遵守不同的政策、要求、条例和规则，如联合国财务条例和细则[46]、联合国合同通用条款[47]、供应商行为准则[48]以及联合国各组织的采购政策和手册[49]，其中的许多已经过修订，添加了涉及可持续性因素的额外条款规定，并重点放在社会和环境问题上。

尽管大力强调采购价格，缺乏产品生命周期成本数据，贴现率假设存在不确定性，侧重年度采购预算且环境和社会变量存在一般复杂性，但目前的采购政策和程序仍促进平衡采购决策中可持续性因素的权重。一些联合国组织已在招标中试行强制性的可持续性标准[50]，初步结论表明，并无证据证明可持续性要求总是导致报价走高，或发达经济体的供应商会受到青睐。

可持续采购符合当前的商业最佳实践做法和现有的联合国系统采购原则和规则，联合国不需要制定新的

---

[44]本章借鉴了一些有关可持续采购的既有指南，特别是联合国特定指南《为更美好的世界而购买：联合国系统可持续采购指南》(2011 年)，请访问 http://greeningtheblue.org/resources/procurement。

[45]联合国，《联合国 2020 年可持续愿景》斯德哥尔摩：联合国环境规划署，2012 年。

[46]具体请参看如下文件第 1 章第 1.3 节的财务条例 5.12：《联合国采购手册：第 7 版》，管理部中央支持服务司采购厅，2013 年，第 8 页。另请参看监管框架手册第 1 章第 1.4 节。

[47]关于禁止童工、销售或制造地雷、从事性剥削和不道德行为的条款，请参看联合国，《合同通用条款：货物和服务供应合同》，联合国采购司，2012 年。详情请参看第 6 章第 6.6 节“合同”。

[48]联合国，《联合国供应商行为准则》联合国采购司，2013 年。关于供应商行为准则中涉及的一系列问题，包括可持续性问题，请参看第 2 章第 2.8 节“供应商层面的道德”。

[49]详情请访问 www.ungm.org。

[50] 例如，联合国妇女署在通用条款中引入了一项规定，即供应商必须采取适当措施避免歧视行为，包括将这一义务扩大到供应商所属的供应链。详情请访问 http://www.unwomen.org/en，参看《联合国妇女署合同通用条款：货物和服务供应合同》。

规则，只需要一个更有利于可持续性原则的完善实施方法。

联合国不同组织推动的各种自愿和个人倡议也在推进联合国系统可持续采购方面发挥着重要作用。

联合国在可持续采购方面的主要倡议

过去几年，可持续采购在联合国系统内取得了非常明显的进展。根据 2018 年联合国采购年度统计报告，39 个联合国组织报告称，采用可持续采购实践做法的趋势日益增强。这些举措的一个核心重点是制定一项组织政策或组织采购策略，包括考虑可持续性要求以及确定可衡量的目标和目的。此外，采购作业中可持续性标准的大量使用和整合以及总体拥有成本都有记录[51]。

这些积极的发展证明了联合国系统正在如何转向更具体地将可持续发展原则整合到关键职能中，以及采购如何被视为这一转变的战略要素。

在可持续采购背景下推动变革的关键因素是联合国气候中立战略，以及联合国环境规划署通过联合国可持续发展倡议及联合国各组织可持续发展协调人际网为该战略的实施提供支持[52]。与此同时，联合国监督事务厅（OIOS）和联合检查组（JIU）明确敦促联合国各组织利用其购买力实现气候中立和总体可持续性管理的宣传目标。[53]

2019 年 5 月，联合国行政首长理事会批准了联合国系统的第一个可持续性管理战略（2020~2030 年），该战略侧重内部环境可持续性，涉及五种环境影响因素（温室气体排放、废物、水、空气污染和生物多样性）。该战略将采购职能定为支持可持续性管理而需转变的关键职能，并呼吁到 2030 年前，联合国各组织在采购时系统性地综合考虑可持续发展。衡量进展的标准是：(i)制定有可持续采购政策的联合国实体的比例，(ii)在实体和系统层面制定有可持续性标准的招标的比例。

可持续采购越来越被视为其他新战略和流程的一个关键要素。因此，可持续采购在最近制定的（2019 年）联合国残疾人包容战略[54]和联合国青年战略[55]中都有所体现。

外部压力也是一个关键驱动因素，比如会员国在 2012 年 6 月里约热内卢联合国可持续发展大会上提出的要求，即“联合国系统各组织需在设施和运营管理方面遵行可持续发展原则”[56]，以及最近的可持续发展目标，即根据国家政策和优先事项，推进可持续公共采购实践做法（可持续发展目标 12）。

由于各级内部管理对环境和社会因素的考量增多，因此，可持续采购实践做法也在发展壮大。截至 2017 年秋，超过 29 个联合国组织正在施行环境管理制度，这些制度要求在采购流程中考虑必要的环境因素[57]。联合国设施管理人员正在稳步增加对国际建筑标准的使用，这要求在采购经认证建筑的设备或服务时考虑可持续性。

供应商行为准则（请参看第 2 章“采购中的道德”第 2.7 节）阐述了联合国对供应商行为的期望。除其他承诺外，该准则期望供应商遵守国际劳工组织的国际劳工标准，其中一些条款涵盖：集体谈判权；禁止强迫或强制劳动；男女同工同酬；就业机会和待遇平等；以及工作场所适当的健康和安全条件。该准则还鼓励供应商参与联合国全球契约倡议[58]。

按照这一总体趋势，采购的主流做法是促进性别平等，而最佳做法也在发展壮大。联合国系统每年花费

---

[51] 关于《联合国采购年度统计报告》，请访问如下网址查看：https://www.ungm.org/Shared/ KnowledgeCenter/Pages/asr_report。

[52] 行政首长协调理事会认可了环境管理小组在 2009、2013、2015 年通过管理问题高级别委员会提出的三项关键决定，支持到 2020 年实现气候中立和总体上更具环境可持续性的联合国设施和业务。这些决定要求所有行政首长协调理事会成员 a)测量其环境足迹（温室气体排放、废物、水和员工意识）；b)通过将环境可持续性目标纳入设施和运营规划，尽可能减少影响（例如通过行动计划或环境管理体系）；最迟在 2020 年抵消不可避免的温室气体排放；关于这些决定，详情请参看行政首长协调理事会网站上 2007 年 11 月；2013 年 4 月和 2015 年 4 月的会议报告：http://www.unsystem.org/content/reports。

[53]内部监督事务厅 2009 年的一份报告分析了各组织为实现气候中立承诺所做的努力。报告指出，需要在工作中纳入采购职能，并特别建议各组织制定更好的战略，以改善总体环境管理和可持续性，可持续采购是其中的一个组成部分。联合国联合检查组于 2010 年 3 月发布了《联合国系统各组织的环境保护概况：对内部环境管理政策和做法的审查》报告。关于可持续采购，报告建议：“参与现场活动的联合国系统各组织行政首长应制定内部可持续采购政策和准则，同时考虑东道国的当地条件和外地办事处的需求”

[54]https://www.un.org/en/content/disabilitvstrategy/

[55]https://www.un.org/vouthenvov/vouth-un/

[56]大会第 A/RES/66/288 号决议*，2012 年 9 月 11 日

[57]www.greeningtheblue.org

[58]联合国全球契约的十项原则涵盖人权、劳工权利、贿赂和腐败，以及环境管理期望等问题。详情请访问：https://www.unglobalcompact.org/ 。关于国际劳工组织国际劳工标准，详情请访问：http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm。

数十亿美元采购货物、服务和土木工程，但只有不到 1 %的合同授予妇女拥有的企业[59]。第五个可持续发展目标体现了实现性别平等和增强妇女和女孩权能的目标，这并非一个独立的目标，但对实现其他目标也具有重要意义（例如，消除贫困和饥饿，确保所有人的良好健康和教育）。联合国妇女署率先在采购时考虑性别因素，并制定了其他联合国组织也可应用的指南[60]。

联合国在 2018 年[61]的购买力为 188 亿美元，通常占其商品、服务和工程总支出的 60%~80%，联合国的采购行为是鼓励可持续商业实践做法的一种手段，并向全球市场发出重要信号。在这方面，联合国采购行为可在塑造供应商未来的商业文化方面发挥作用，这是除公共和私营部门采购干事现有努力之外的另一种助力。为了加快施行可持续采购并提高可持续采购的效力，需要持续努力提高采购干事、申购人以及（必要时）供应商的认识并培养其能力。

鉴于需要明确一个通用定义和一个简化方法，使联合国系统能以更系统的方式追踪、衡量和报告可持续采购的施行情况，2019 年 3 月，在维也纳举行的第 25 届联合国管理高级别委员会采购网络会议上通过了一个"可持续招标"的框架。该框架的制定依据是一套 12 个可持续采购指标——包括涉及采购流程招标阶段的环境、社会和经济标准——以及一种规定了可持续招标最低指标要求的相关方法。

指标框架将构成联合国全球市场的一个组成部分，使采购员能选择和报告招标中的可持续性要素。符合最低要求的招标将被确定并作为可持续招标传达给联合国供应商。根据方法，在以下情况下，招标被视为可持续招标：

1. 招标至少包含 3 个标准/指标。
2. 综合考量至少符合可持续发展三大支柱（环境、社会、经济）中的一项标准，换言之，招标中的可持续采购考量涵盖可持续发展的所有三个支柱。

环境指标	1	招标考虑防止污染物排放到空气中、固体废物流入土地，以及污水排放到水中（例如，考虑 EMS、废物和废品管理等）。	**污染防治**
	2	招标考虑促进资源可持续利用（例如，考虑节能、回收等）。	**可持续资源利用**
	3	招标考虑防止或尽量减少气候变化相关损害（例如，考虑能源效率、温室气体报告和补偿等）。	**减缓和适应气候变化**
	4	招标考虑与环保、生物多样性和恢复自然栖息地相关的因素（例如，可持续/有机农业、渔业或林业等）。	**保护环境、生物多样性及恢复自然栖息地**
社会指标	5	招标考虑与工作中人权以及基本原则和权利有关的因素（例如，结社自由/集体谈判、消除童工/强迫劳动和工作中的歧视、健康和安全、公平交易商品等）。	**人权和劳工问题**
	6	招标考虑促进性别平等和增强妇女权能（例如，考虑性别平等主流化、妇女拥有的企业等）？	**性别问题**
	7	招标考虑促进消费者/商品/服务接受者的健康和一般福利（例如，考虑危险化学品、化学品标签等）？	**社会保健和福利**
经济指标	8	招标考虑所采购的服务或产品的整个生命周期成本？	**整个生命周期成本**
	9	招标考虑当地中小企业、当地社区或/和弱势群体（例如，考虑留守劳动力、当地材料）？	**当地社区和中小企业**
	10	招标考虑通过整个供应链促进可持续发展（例如，考虑 2 级供应商的可持续发展）？	**促进整个供应链的可持续发展**
一般指标	11	招标考虑促进供应商参与联合国全球契约	**全球契约**
	12	招标提出合同条件/关键绩效指标，规定通过“抽查”和审查条款来核实供应商的环境和社会索赔	**供应商监督和审查**

同样，联合国管理高级别委员会采购网络于 2019 年 10 月批准的联合国统一招标文件现纳入了与可持续采购指标框架相关的重要因素和规定[62]。

关于联合国系统内环境可持续性倡议的最新进展情况，可访问 http://www.greeningtheblue.org，更具

[59]妇女拥有的企业是指任何行业的一种合法注册企业，一名或多名妇女对该企业至少有 51%的所有权、管理权和控制权。

[60]联合国妇女署在内部企业资源规划系统（ATLAS）内强制登记了有关供应商所有权的性别概况，并引入了特定公平和透明机制，以便向妇女拥有的企业授予合同。在个体采购流程层面以及联合国妇女署更广泛的部门和最终组织层面，也对促进性别平等进行规划。在单个流程层面，促进性别平等被纳入有关采购、需求定义、招标流程、合同授予和管理的具体决策中。在组织层面，综合规划和预测有助于确定对商品的需求，在促进性别平等的采购流程中可考虑这些需求。联合国妇女署还起草了一份关于采购中促进性别平等的指导文件以及《采购的力量：如何从妇女拥有的企业中获取资源》报告，请访问 http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications 查阅。

[61]联合国系统的可持续采购，2018 年，联合国采购年度统计报告

[62]详情请访问：https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/HWG GUIDE。

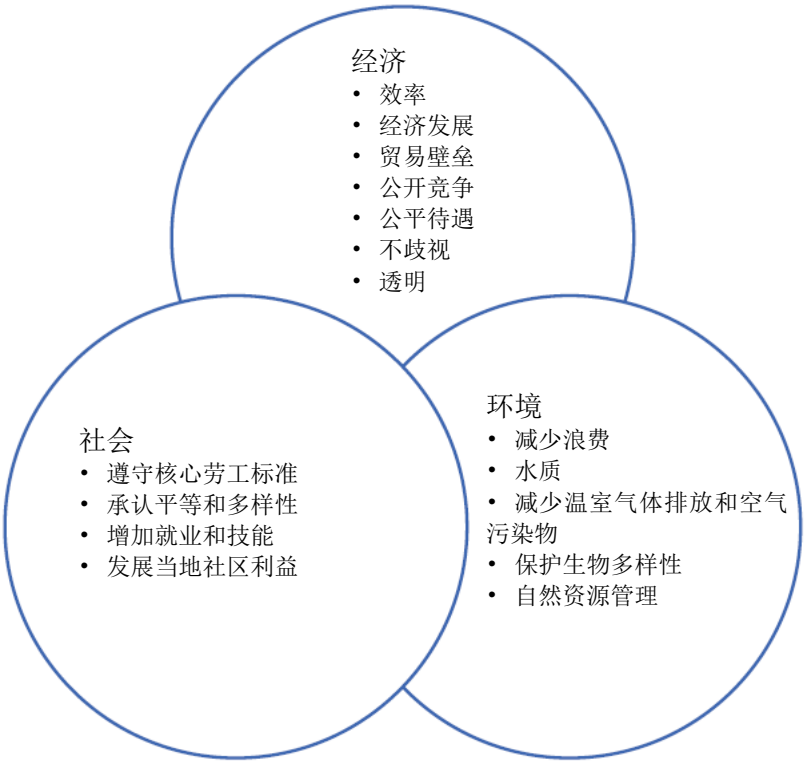
体地说，可访问 www.ungm.org 知识中心，了解可持续采购方面的进展情况。

可持续性因素

可持续性因素包括经济、社会和环境因素，下图说明了与这三个因素相关的许多问题。[63]

[63] 联合国特定指南《为更美好的世界而购买：联合国系统可持续采购指南》(2011 年)，请访问 http://greeningtheblue.org/resources/procurement。

图 1：可持续发展的三大支柱



经济因素包括货物、服务和工程在整个生命周期内的成本（价格、维护、运营和处置），但也包括许多其他因素，比如当地经济发展、就业、成效和善治。

社会因素涉及采购决策在消除贫穷、资源分配、公司尊重公平工作条件和人权，以及性别平衡、发展当地社区、就业和家庭经济保障等方面的潜在影响。虽然关于可持续采购的现有文献往往侧重于可持续采购的环境方面，但社会方面正变得越来越重要，部分原因是政府的政策目标是使妇女、青年或残疾人等少数群体和弱势群体获得更多采购机会。在过去的几年里，国际上对社会因素的关注越来越多，这使社会因素更加引人注目，并使各组织意识到社会因素的重要性。

环境因素涉及在整个生命周期（从原材料提取到处置）内，产品、服务和工程在温室气体排放、资源枯竭（水、能源、原材料）和向环境排放非环保化学物质等方面的影响。目前有不同的方法和技术可用于适当评估每个采购决策对环境的影响，也可通过每个组织准备支付的成本来确定价值。

施行可持续采购

下一节提供了关于施行可持续采购的更多细节，并区分了在组织采购职能的战略层面施行可持续采购和在单个采购流程层面施行可持续采购。

组织采购策略层面的可持续性

采购策略是通过采购有效实现可持续发展以及推进联合国组织总体目标和目的（如可持续发展目标）的关键阶段。

施行可持续采购需要高层的承诺和良好的方法，高层的承诺通常体现在政策文件，其中列出与可持续采购有关的组织愿望和关键目标。除了推行政策，许多组织还制定包含可持续性标准的采购策略。通过制定可持续采购行动计划，尤其可促进可持续采购。

可持续采购策略

制定可持续采购策略有利于组织内部找到坚实、一致和协调的可持续采购方法，且有助于确定施行和监督可持续采购的机制。可持续采购策略：

- 围绕如何实现可持续采购，提供明确且实际的步骤
- 提供实现可持续采购的时间范围
- 将责任分配给组织内的个人和团体

- 确定需关注的关键风险领域和机会
- 列出可持续采购的目标，以及实现这些目标的里程碑
- 提供关于规定时间范围内（例如，策略所涵盖的时期）绩效衡量、监督和审查的信息

制定可持续采购策略的流程应尽可能兼收并蓄，以利用内部专业知识，并确保组织内各层级支持可持续采购。

确定优先级别

通过采购实现有效可持续发展的一个关键方法是确定优先级别，确保优先级别不仅对本组织本身具有相关性和重要性，还符合实际且可实现。确定优先级别有助于逐步侧重于施行可持续采购，而非试图立即实现所有目标。

在确定受影响产品/服务类别的优先级别时，可以且应该考虑不同的因素。这些因素包括：

- 关键产品和服务类别（和行业部门）的环境和社会风险
- 组织本身的优先级别
- 采购实体在支出和行动范围方面的重要性
- 市场提供可持续替代品或解决方案的能力
- 相关工作人员需付出的努力程度
- 遵守法规和规则、国际标准和最佳实践做法
- 影响供应商和其他利益相关方行为的可能性
- “速赢”的机会，即易于实施的措施（如减少包装、回收纸张等）。

通常，确定可持续采购优先级别的流程遵循四步法：

第 1 步：规划开支

规划开支模式有助于确定潜在的可持续性影响，并了解组织应对这些影响的手段。第一步需要审查组织的采购组合；也就是说，确定采购源、采购地点、采购方式、采购对象和采购量；包括研究主要供应市场、了解采购情况、展开风险分析以及评估组织对主要供应市场的影响（关于如何进行采购支出分析，详情请参考第 4 章第 4.4 节）。

第 2 步：确定优先级别

第二步需要商定可持续发展三大行动领域的优先级别，确定组织旨在解决的关键可持续性问题。考虑到各组织在可持续发展领域可能有不同的优先级别和目标，可持续采购策略应保持一致，并反映各组织在可持续发展领域设立的特定承诺、目标和组织目标。因此，应根据可持续采购策略，制定出管理组织可持续性政策和战略采购方面的行动计划。

第 3 步：确定可持续发展风险

要了解可持续采购的相关性，确定相关挑战和机遇，同时在采购作业中考虑可持续性因素，关键的一步在于评估一个组织系统性采购的货物、服务和工程可能面临的经济、环境和社会风险。例如，一些发展中国家的劳动力条件存在着众所周知的社会脆弱性，在这些国家，产品的生产成本和雇员的工资都非常低，而且雇员往往在不利甚至危险的条件下工作。此外，众所周知，尽管童工是非法的，但世界上某些地区仍经常雇佣童工。

在确定可持续发展风险时，可采取简化的工作方式，但也可根据每个组织的能力更详细地阐述（详情请参见第 3 章“风险管理”）。与此同时，各组织应关注具有战略重要性或具有高度可持续发展风险的关键类别。良好的做法是采购干事与其他联合国机构积极合作和分享信息，并与研究环境和社会部门可持续发展问题的研究组织合作，以便学习经验教训和了解到新发展。

可持续性风险评估时需考虑的关键风险因素和需评估的主题/次主题的一些示例如下：

环境风险指标（比如，空气和水中排放物、垃圾填埋场的废物、资源利用和环境质量）包括以下可评估的主题：

- 空气排放物/污染物
- 废水排放
- 废物产生
- 不可再生资源
- 脆弱的可再生资源
- 危险材料/化学品
- 化石燃料消耗量
- 耗水量
- 生态系统/景观影响
- 运输和物流

社会经济风险指标（比如，劳动力、性别、社区和治理）包括以下可评估的主题：

- 人权风险
- 强迫劳动
- 童工
- 结社自由
- 歧视
- 报酬不公平
- 职业健康和安全
- 性别平等
- 负面社区影响
- 当地的有限参与
- 腐败风险

在进行风险评估后，采购干事应更加了解与产品生产流程或所提供服务相关的任何特定环境、社会和经济问题，并可根据可持续采购行动计划起草社会、经济或环境标准，以纳入采购流程（即规范、评估标准和最终合同）。

第 4 步：确定改进范围和影响力

第四步需要评估每个采购类别相对于前一步骤中确定的环境和社会风险及优先级别的改进范围，并评估组织在推动改善可持续性绩效方面对市场中关键供应商的影响力。

在确定优先级别的工作结束时，必须制定一个可持续采购行动计划，并在其中列出有可能改进可持续采购的关键产品/服务采购类别，因此在实际采购作业时，应进一步考虑可持续性因素。考虑到组织的情况，可就这些优先产品/服务类别和特定可持续采购目标，约定每次采购时需遵守的最低可持续性标准。这一过程应是渐进的，任何意图都应提前向市场传达，以确保供应商体系准备好应对提高的可持续发展绩效。

优先级别通常由组织中履行采购职能的最高级别人员确定，但也可在每年规划预期采购作业期间确定，方法为确定有利于可持续发展的货物、服务和工程类别的优先顺序，并在采购流程中纳入社会和环境标准。

若在划定优先级别的过程中确定了每个内部和外部因素，应采用相同的四步法来评估这些因素所涉及的风险。例如，市场能提供可持续替代品或解决方案，但必须评估整个供应链中的参与者如何能满足可持续性要求（另请参看第 4 章“组织采购策略”）。

资源分配

采购达标与否取决于一个组织是否为满足业务需求而适当分配组织的有限资源。就此而言，可持续采购

达标了，因为可持续性采购寻求在最长的时间内从有限的投入中获得最大的成果。许多组织倾向于侧重短期回报，而不是长期价值。可持续发展产品和服务的初始采购价格可能较高，但审视这些产品和服务的整个生命周期时，通常可发现，这些产品和服务更具成本效益。各组织还应考虑编制长期预算的潜在需求，因为目前的短期预算周期倾向于支持短期解决方案。

单个采购作业层面的可持续采购

下图强调了采购周期中应采取可持续采购干预措施的各个阶段，每个阶段将在下文进一步解释。但必须指出，在采购流程中考虑可持续性因素时不得另外承担不必要的要求，而应与满足组织的目标及采购要求明确挂钩。

在这方面，值得强调的是准确选择合同标的物的重要性，因为合同标的物不仅将作为起草规范和其他标准的参考依据，而且还将避免不必要的采购或市场信息曲解。例如，在采购可持续产品或服务时，评估标准应严格侧重于所采购物品的性质、性能或功能，不能与任何其他被认为是外部因素或超出预期消费的因素挂钩[64]。

详情请参见联合国特定可持续采购指南《为更美好的世界而购买》，以及特定产品指南。[65]

[64]在 EVN Wienstrom 一例中，与可再生能源发电量超过缔约机构预期消耗量有关的中标标准被裁定为不可接受，因为这与合同标的物无关。在此情况下，缔约机构也无法有效核实该标准。欧盟委员会，《绿色采购！绿色公共采购手册》（第 3 版）卢森堡：欧盟出版物办公室，2016 年，第 51 页。

[65] http://greeningtheblue.org/resources/procurement

图 2：指出可持续性干预措施的采购流程

采购规划

采购规划和预测对于可持续采购至关重要，就像对于传统采购流程一样。规划和预测依靠许多分析工作，比如可持续性风险评估、供应市场分析、组织和利益相关方的需求分析、需求分析等。

在此阶段整合可持续性的一个重要步骤是对生命周期成本展开分析，详情见下文。评估产品/服务整个生命周期的资金流和可持续性影响被认为是最佳做法，借此可了解实质性信息，这些信息将在流程的后期阶段推动可持续性干预。考虑到此类评估需要更高的成本和更长的时间，因此，简易评估最适合整合可持续性需求，涵盖关键的资金流和影响。

生命周期成本分析方法

根据定义，每一项旨在避免或减少消费的行为都更具可持续性。因此，遵行旨在延长采购物品寿命的规范往往会降低使用寿命期间的成本，这是提高采购行动可持续性的一个好方法。

计算货物、服务和工程整个生命周期成本的不同技术和方法有助于可持续采购实践做法，且确实代表了不同的复杂程度。下文描述了一些潜在的益处：

- 确定实现可持续发展的指导原则。
- 使从业人员能有组织地梳理复杂的环境、经济和社会信息和数据。

- 通过更有效地利用资源和减少现有产品和流程中的浪费，降低成本并提高生产率。
- 通过更全面地描述产品生命周期中的正面和负面影响，进而理清采购流程中纳入可持续发展标准与经济高效采购之间的权衡利弊。
- 向组织展示如何通过考虑与采购商品、服务和工程相关的全部影响，对组织业务更加负责。
- 促进价值链参与者对可持续发展问题的认识并鼓励创新。
- 支持组织寻找更具可持续性的生产方式并设计更具可持续性的产品。
- 提供供应商市场创新途径，就替代材料、低成本技术和产品开发快速扩张的市场。
- 从连续性和成本的角度确定战略供应风险。
- 施行良好的采购技术，降低潜在的财务、监管和声誉风险。

总体拥有成本（TCO）

正如第 5 章“规划采购流程”中更详细解释的，总体拥有成本是一种方法，有助于将隐藏成本从采购价格中分离出来，并确定组织在所采购货物、服务或工程生命周期的不同阶段所承受的其他成本。

根据 ISO 20400:2017 的定义，总体拥有成本包括：

- 采购价格和所有相关费用（交付、安装、保险等）
- 运作成本，包括能源、燃料和用水、备件和维护
- 报废成本，如退役和处置[66]

例如，采购干事可选择安装高质量的太阳能灯或发光二极管技术灯，这些灯更环保、能效更高，并且只需最低限度的维护。尽管此类可持续能源通常成本高昂，但长期节省下的成本可以弥补产品价格高的劣势。采购行动也可以通过计算年度节能量来证明合理性，例如四年期间的节能量，以便实施时做出中性预算。

灯具的成本考量[67]

为建筑物提供照明的成本往往由能源成本决定，例如，一个典型的灯具可能需要 50~100 欧元。灯具在 20 年的寿命中，每天工作 8 小时，由此将支出 400~500 欧元的电费（假设 10 欧分/千瓦时）。因此，使用更贵的灯具通常是有成本效益的，即使它的效率只有 10~20%。使用更高效的灯具有时可以减少灯具安装数量，从而节省资金支出。节能灯比钨和卤钨灯寿命长，节省了维护成本和能耗。用相当于 11W 的高质量发光二极管替换 35W 的钨卤素筒灯，按目前的价格可能需要另外花费 50~80 欧元。若在 10 年的时间里，每天使用 8 小时，这将节省大约 70 欧元的电费，但在此期间，LED 无需更换，卤素灯则需更换 14 次。灯具虽然便宜，但是更换的人员成本却不低。

生命周期成本计算（LCC）

尽管总体拥有成本是对货物、服务或工程生命周期中可能涉及的直接成本的经济评估，但生命周期成本计算还进一步考虑了环境和社会货币化成本以及对组织和社会的积极和消极影响。[68]

生命周期成本计算（LCC）是一种分析方法，用于系统评估生命周期分析期间的环境和社会成本（定义见约定范围），适用于涵盖整个生命周期的一个分析阶段，或其中选定的一个或多个阶段。[69]此外，在分析的过程中，评估产品的生命周期时必须考虑内部和外部成本，并换算成现金，还要考虑供应链中涉及的所有参与者。在计算生命周期成本时，应基于净现值（NPV）考虑采购、安装、维护、运营和处置等内部成本，包括按当前成本贴现的未来成本。[70]外部环境影响（比如与气候变化、土壤或水的酸化、温室气体

[66]https://www.iso.org
[67]2012 年出版的欧盟 GPP 标准中规定的室内照明，请访问 http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm
[68]ISO/DIS 20400:2017 (E)，第 26 页。
[69]BS ISO 15685:5
[70]关于生命周期成本计算分析，详情请参看由联合国环境规划署（UNEP）和环境毒理学和化学学会（SETAC）发起的生命周期倡议（LCI），请访问：http://www.lifecycleinitiative.org。

排放等有关的影响）以及创造就业或失业、工作条件等社会外部因素也可换算成现金并加入总成本。[71]

生命周期成本计算的一个典型应用例子是运输车辆的采购。除了采购、维护和备件运行（替代燃料消耗量）的直接成本之外，还可以考虑与危险排放物相关的处置和其他类型的成本，后者是指承担排放影响的社区所承担的间接成本。得益于国际公认的计算技术，在评估阶段验证是否满足最低可持续性要求时，可将这种影响换算成现金，并考虑这种影响的成本[72]。

生命周期可持续性评估（LCSA）

生命周期可持续性评估（LCSA）是指在决策过程中对所有*环境*和*社会*以及经济负面影响和利益进行评估，以确保产品在整个生命周期中提高可持续性，包括货币化成本和非货币化成本。总之，这种评估是对产品生命周期的综合全面评估。

非货币化环境和社会成本评估有一些专用工具，这些工具的衡量方法是根据国际标准和公约建立指标（或绩效参考点），并根据给定的影响类别进行测试[73]。例如，通过生命周期可持续性评估来分析一台计算机的生命周期和外部可持续性影响时，指标将选定*积极*、*稍积极*、*中等*、*稍消极和消极影响*。同时，影响类别将选定*用水*、*臭氧消耗*、*工作条件*、*健康和安全*、*人权*、*土著权利（包括文化遗产）*、*社会经济影响和治理*。例如，评估可以表明，计算机的生产阶段有严重的社会负面影响，而回收阶段对环境和社会更负责，从而全面说明在确保资金效益的同时最需要采取可持续性干预措施之处。[74]

上述所有技术都集中在所评估的生命周期的四个主要阶段：原材料、制造/服务交付、产品/服务的使用以及产品的处置/服务的完成。这些技术是重要的工具，有助于规划、确定需求和确定合同的主题，在可能的情况下，还有助于评估阶段和计算总成本。在规划阶段，这些工具有助于解答一些问题，比如，若组织选择购买绿色产品或制造方式对社会负责的产品，会产生什么样的经济结果；与购买另一种产品相比，这样做的成本是多少；若绿色产品或社会责任产品更贵，能长期节约成本吗？可持续采购的一个常见误解是，这些产品或服务的成本总是更高，然而，这在许多情况下不一定是真的。上述技术在评估阶段的使用表明，可持续项目的较高初始价格通常会与低得多的使用和处置成本相抵消。同样，购买社会责任产品可以鼓励弱势群体融入社会，提高某一行业的竞争力，从而刺激经济多样化和长期的最高性价比。

需求管理：挑战需求

每种产品或服务都对环境、经济和人类有一定的影响，在可持续采购方面取得最大进步的组织通常在“重新思考”需求后获得成功，例如，不是只考虑电动汽车，或改变现有车队的规格，而是对运输需求提出质疑。视频会议可以取代会议需求或购买车辆数量减少时，组织发现其成本和可持续性影响显著降低。对需求提出质疑后将审视对交付至关重要的因素，对需求提出质疑有助于确定系统中存在低效和浪费问题，例如重复工作或过多订购材料用作安全网或缓冲。

有效进行需求评估是采购流程中实现积极可持续性影响的重要一步。例如，在为农村社区安装节能炉灶采购货物时，采购干事应考虑首先进行实地访问，并与当地社区成员进行协商，以评估他们对项目的需求、问题和观点。若要实现积极的可持续性影响，终端用户的投入和认可是必不可少的，在此情况下，需求评估可以确定是否需要购买两种不同类型的炉灶，以满足两种不同的需求。需求评估还可能表明，随成套产品一并提供的图片说明书将确保产品得到正确使用。另一个考虑因素可能还包括寻找更节能的方案。[75]

最后，由于需要降低成本，因此申购人应确定更有效的解决方案，这在自然资源的使用方面也有明显的好处。然后，在购买智能节能设备（从计算机到空调系统）或服务（从食堂服务（包括减少食物浪费或增加当地和季节性食物的供应）到清洁服务（包括有效使用产品数量和使用毒性含量低的产品）时寻求效率。通过改变管理实践做法（包括通过采购更高效的空调系统、太阳能电池板、电梯和其他类似措施），

[71]计算 LCC 用的工具包括：EXIOPOL、ExternE/NEEDS、LIME、EPS 和 ReCiPe。其他工具请参看如下报告第 60 页：欧盟委员会，《绿色采购！绿色公共采购手册》（第 3 版）卢森堡：欧盟出版物办公室，2016 年，第 60 页。

[72]详情请参看 2012 年出版的欧盟 GPP 标准中的交通运输规定，请访问：http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm。

[73]荷兰国家公共卫生与环境研究所（RIVM）使用的 ReCiPe2016 是评估外部可持续性影响的生命周期评估工具之一。关于如何应用该工具的更多技术细节和示例，请参考：HUIJBREGTS，M.A.J.等，《ReCiPe2016：中点和终点层面的统一生命周期影响评估方法，第一部报告：特征描述》RIVM，2016 年。

[74]关于 LCSA 的具体案例研究，请参看以下报告：联合国环境规划署，《生命周期可持续性评估：围绕产品做出明智选择》，生命周期倡议，2011 年。

[75]联合国项目事务署，《更清洁的能源和改善秘鲁农村人口的生活》，联合国项目事务署采购组可持续性小组，2015 年。

一些组织报告每年节省高达 100,000 美元。

材料分析

可持续性要求需要与市场能提供的产品相匹配，以免给供应商带来不切实际的负担。重要的是牢记，若提前提出并随着时间推移采纳这些要求，市场能更好地提供更具可持续性的产品和服务。充分了解市场后，采购员将更好地实现最高性价比。与主要供应商沟通对话也有助于建立这种理解，并提高采购干事对可持续产品和服务的认识，这些产品和服务可能可获得，但供应商并未提出，因为以前不存在具体的要求。这种沟通对话可通过不同的方式和不同的形式进行，如面对面会议、网络研讨会、供应商能力建设课程等。

也可促进潜在供应商与融资机构之间的沟通对话，以帮助当地供应商获得必要的资本，从而逐步改善其业务，或者在某些情况下满足采购干事的需求，对于中小企业和传统上处于不利地位的企业来说尤其如此。通过为当地供应商建立财务渠道，采购干事的需求不仅将适应市场，而且还将有助于发展当地经济、拓宽市场准入阈值和改善参与流程。

可持续标题

要提前向市场发出一致信号，一个好方法是在标题中强调采购活动的可持续性方面，这可通过列出相关关键词来实现，如“节能”、“促进性别平等”、“道德来源”、“当地”或其他。应注意使用清晰具体的关键词，而不是选择模糊或误导性的词，如“可持续”或“绿色”。由于供应商最初可能根据招标书名称来确定是否将提交标书，因此使用特定的关键词将有助于减少混乱局面，并确保正确的投标人提交正确的标书。例如，若设施管理服务招标的标题为“采购节能设施管理服务”、“采购无毒清洁化学品/服务”，则更有可能达到更高的环境和社会绩效标准。标题应使供应商清楚地理解，此类招标和合同将包括具体的可持续性要求，而“可持续性是采购组织的一项重要考虑因素”这种信息将得到强调。

其他合适标题示例：

- 环境清洁服务（包括选择性收集废物）征求建议书
- 供应书写、印刷和复印用再生纸的征求报价单
- 节能建筑设计和施工的征求建议书[76]

需求定义

确定需求是确保实现最高性价比和最可持续结果的关键因素。需求的制定方法是从性能或功能方面确定是否有特定的技术特征和/或某些需求。在此阶段，可持续性标准必须与合同标的物密切相关，且是具体的和客观可量化的。事实上，为了确保透明度，可持续性标准在招标文件中被定义和规定为强制性要求（详情请参见第 5 章“规划采购流程”）。在此阶段，应将社会和环境因素转化为指令，以满足采购行动预期的已确定结果的特定要求。验证要求的程序也应在此阶段确定。

在确定需求和制定相关可持续性标准时，重要的是考虑：

- 招标的关键成功因素（即招标打算满足的需求是什么？从可持续性的角度来看，若采购行动的结果被认为是成功的，必须满足哪些最低要求？）[77]
- 所需产品或服务的生命周期评估结果。

下文举例说明了在需求定义阶段确定货物、服务和工程[78]的潜在环境和社会标准时需要考虑的一些因素。

环境标准

生物降解能力

- 对于可能适合堆肥的产品，确保材料能够快速安全地分解。

拆卸设计

- 产品由成千上万种不同类型的材料组成时，特别是塑料和金属，如果产品被设计成易于

[76]联合国开发计划署环境采购：实践指南第 1 卷，联合国开发计划署系列实践做法，2008 年。
[77]可以从组织其他部门的同事、外部利益相关方和联合国系统内现有的可持续采购最佳做法目录获取信息。关于指南，请访问 http://www.greeningtheblue.org/resources/procurement“可持续采购指南”部分查看。
[78]来源：可持续采购，未来论坛。

拆卸的样式，从而可回收这些材料，则这将有所助益。这与电子和电气产品尤其相关，如冰箱、电视、个人电脑和打印机。

资源、能源和用水效率

- 采购产品时，经常会忽略运营成本。寻找节能设备，如能源之星产品。此外，通过使用更多资源来检查产品无“连锁”效应，例如，指定使用纸巾而不是干手器可能会增加纸张的处理量，而这也是有成本的。

最小包装

- 大多数产品都过度包装，目的是增加化妆品的价值，或防止产品处理不当。一旦包装完成其使命，就必须进行处理，在大多数情况下，处理成本由客户而不是供应商承担。

不造成（或减少）污染，尽量少使用有毒化学品、CFC、臭氧和其他污染物

- 选择低污染替代产品不仅有助于减少环境影响，而且通常意味着无需长期进行有害健康物质管控（COSHH）评估和培训，例如清洁人员或实验室技术人员。
- 化学和危险材料必须得到充分和安全的处理、储存、回收或经过可持续的处置。

社会标准

健康和安全标准

- 这些标准绝对不应被忽视，明智的做法是由一名合格的健康和安全官员来评估许多产品，例如，电气设备、车辆、清洁剂和家具。
- 同样重要的是，要确定提供服务的方式符合与工作场所健康和安全有关的所有国家立法。

当地生产

- 从当地供应商采购意味着当地社区可以感受到经济利益。这种本地投资有助于通过创造就业机会来确保该地区经济的可持续发展。

合乎道德

在从事标准化的道德和伦理行为时，也应尊重当地的法律和习俗。

劳动力

- 结社自由和集体谈判权；必须承认工人在工作条件方面可自由结社并与管理层公开沟通，而不必担心骚扰或任何形式的报复。
- 消除一切形式的强迫或强制劳动；
- 废除童工，保护儿童不从事任何可能干扰其教育或对其健康或身体、精神、精神、心理、精神、道德或社会发展有害的工作。
- 消除种族、性别、宗教、性取向以及就业和职业方面的歧视。
- 遵守所有关于工资和工作时间的法律，必须根据国家适用的法律法规保证工人的薪酬。

地雷

- 确保供应商不参与地雷生产相关的，或与主要用于地雷生产的部件相关的经济活动。

性剥削和性别

- 保证与合同直接或间接相关的任何人不受到性剥削或性虐待。
- 确保妇女在潜在供应商的领导层和对潜在供应商的所有权达到一定比例。
- 确保女性雇员达到一定比例。
- 确保项目团队性别平衡。
- 供应商制定有助于达到性别平等的政策。
- 选择妇女拥有的或妇女领导的企业作为供应商和分包商。

- 确定供应商是否签署了支持妇女赋权的自愿协议/框架/原则（如妇女赋权原则（WEP））。

需求定义中的最低可持续性标准

在此阶段指定可持续性标准包括决定所有标书必须遵守的最低标准。最低要求应用于减轻可能危及采购项目成功的可持续性风险。最低可持续性标准受到市场供应和采购组织的可持续性议程的影响：例如，制定了气候中立或环境政策的联合国组织应拒绝考虑不符合最低能效水平的货物、服务和工程；所有联合国组织都应在通用条款中纳入相关规定（如劳动条款），以反映组织对人权，包括劳动和性别平等问题的关切。

早期市场分析确定可用的可持续发展方案尤为重要。然后，采购干事将能把最低要求“定在”足量标书实际可达到的一个水平上。相反，对市场而言过高的可持续性要求可能会产生不利影响，疏远供应商，从而因缺乏标书而危及招标。

联合国可持续采购产品表[79]有助于制定最低和额外的可持续性标准。制定“基本”和“高级”标准时考虑到了不同区域可持续解决方案的可用性，以及申购人和采购干事的期待。

起草规范时，应考虑拟使用的规范类型，以及是否符合特定标准、性能或功能或其他组合要求。在起草可持续性要求时，国际标准或生态标签和社会标签的标准都可以作为参考。

针对给定商品、服务或工程的技术特征起草可持续要求时，可采用的方法为：

- 指定材料，以明确产品要求
- 说明更具可持续性的生产和加工方法

采购家具（椅子、桌子、衣柜、架子、橱柜等）时[80]*：*

- 至少 30%的原始木材或木质材料（包括用于生产胶合板的实木、层压板、单板和木材）应来自经认证为合法和可持续管理的森林。
- 家具表面涂料产品应：
- 根据国家或国际分类标准，不含致癌、对生殖系统有害、诱变、吸入时过敏或对环境有害的危险物质。
- 不含卤化有机阻燃剂、邻苯二甲酸酯、氮丙啶和聚氮丙啶或铅、镉、铬、汞及其化合物。
- 不含重金属。

就社会方面而言，有些要求可列入工程合同中，比如：

- 避免工作事故的措施和管理危险产品的特定条件，旨在保障工人的健康和安全。投标人应通过适当的文件证明投标人已建立并维护了一个安全管理体系，该体系符合 OHSAS 18001 职业健康与安全管理体系或同等标准，且与运营的规模和复杂性相匹配。
- 要求符合某些设计标准，以确保包括残疾人在内的所有用户都能进入大楼。

性能和功能规范是指预计从所采购的货物、服务或工程中获得的预期结果和产出（如质量、可靠性或有用性）。从性能和功能需求着手设计规范是实现可持续性最佳结果的最佳方式。这种做法便于采购干事到市场试水，并使供应商有更大的自由来开发和提出创新和可持续的解决方案。然而，应指出的是，规范过于宽泛可能导致产品无法满足规定的需求。下文列出了各项规范，这些规范划定了最低环境和社会要求，包含与可持续发展相关的性能和功能的明确信息：

采购集中供热服务时：[81]

- 办公楼的室内气候必须保持在 20~22℃之间，相对湿度为 50%。
- 供热系统必须使用可再生能源，而不是燃烧化石燃料。

采购书写、印刷和复印用的纸张时，必须确保[82]*：*

[79]http://greeningtheblue.org/resources/procurement
[80]地方可持续发展国际理事会，《可持续采购指南：家具产品表》，联合国环境规划署，2009 年。
[81]联合国开发计划署环境采购：实践指南第 1 卷，联合国开发计划署系列实践做法，2008 年。

- 根据 ISO 9706、DIN 6738 或同等标准，耐用年限超过 100 年。
- 与 DIN 19309、AFNOR Q11-013 或同等标准规定的机械兼容。

向当地供应商采购以刺激当地生产和创造就业机会时[83]*：*

- 投标人将为居住在项目现场 50 公里范围内的当地社区保留 95%的合约就业机会，这些社区的人口是指具有国民身份的个人。

环境或社会标签的使用[84、85]

妥善应用时，生态/环境或社会标签可用于制定规范和决标标准。但采购干事和申购人绝不得要求供应商参与特定标签计划，并应在提及特定标签时添加"或等效物"字样。

采购干事和申购人可：

- 使用标签的标准起草规范
- 通过标签或等效物验证合规性
- 在决标阶段按基准比较标书
- 对渐进方法使用单一问题标签
- 确定标签的可信度及标签带来的影响

但采购干事和申购人不得：

- 要求产品带有标签
- 使用标签而不验证标签的可信度、独立性和科学依据
- 不事先进行市场分析，便提高可持续性要求的水平
- 使用未提前发布的标准

选择基于标签采取采购行动将保证标准的质量和可靠性，这些标签涵盖多个产品和服务类别，对整个生命周期进行整体影响评估，并保证计划的公正性[86]。

例如，在采购木材产品时，组织要求材料来自受到严格管理的来源，如 FSC 或 PEFC 认证的可持续管理森林，这一要求将纳入规范中。另一个例子是，在采购清洁服务等设施管理服务时，可持续性要求可以要求公司使用至少一定比例的环保清洁和一次性产品，这些产品由采购干事根据环境标签等标准认证，或来自公平贸易来源。

尽管没有生态标签多，但一些社会标签开始在一些市场领域出现。社会标签可以涵盖不同类型的社会经济问题，如人权、工人权利、妇女所拥有企业[87]童工、向发展中国家生产商支付公平价格等，有些标签还结合了环境和社会两个方面。正如某些生态标签一样，一些社会标签关注的是一个问题，而其他标签关注的范围更广。

最著名的社会标签之一是“公平贸易”[88]，根据欧洲议会关于公平贸易和发展的决议[89]，公平贸易意味着：

---

[82]联合国开发计划署环境采购：实践指南第 1 卷，联合国开发计划署系列实践做法，2008 年。

[83]联合国项目事务署：可持续采购标准检查表，2016 年。请访问：https://www.unops.org。

[84]本节基于《联合国系统采购从业人员环境标签指南》制定。关于执行摘要和完整文档的链接，请访问：https://www.ungm.org/Areas/Public/Downloads/Env Labels Guide.pdf。

[85]请注意一个事实，即尽管某些社会标签明确提到了国际劳工组织的一些或所有基本公约，但这些公约都没有得到国际劳工组织的授权、认证或其他授权。

[86]关于生态标签计划及相关产品类别，请访问 www.globalecolabelling.net。此外，国际贸易中心开发了一个在线平台，用户能在该平台查找和比较 210 多个可持续发展标准，并定制可持续贸易的业务路线图，请访问 http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/voluntary-standards/standardsmap/。

[87]妇女商业企业全国理事会（WBENC）和国际女性企业联盟等组织对妇女拥有、控制和经营的企业进行认证。证书确认一名或多名女性对企业有 51 %的所有权、控制权、经营权和管理权。组织创建了“妇女拥有的”标签，旨在使消费者关注由妇女拥有和经营的公司生产的产品，这种公司由美国的妇女商业企业全国理事会（WBENC）以及全球的国际女性企业联盟认证。

[88]www.fairtrade.net/

[89]欧洲议会，《欧洲议会关于公平贸易和发展的决议》（2005/2245(INI)）。请访问：http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0320+0+DOC+PDF+V0//EN。

- 公平的生产商价格，保证工资公平，且涵盖可持续生产和生活的成本
- 预付款（如果生产商要求）
- 整个供应链的透明度和可追溯性
- 生产商的能力建设和赋权

寻源

从可持续性的角度来看，寻源标准可评估投标人的绩效，以确保在评标阶段只考虑“合格”公司的标书。该标准可用于评估投标公司的整体运营情况（及分包公司），而不仅仅是购买的最终产品。此阶段所包含的标准可以解决一些问题，比如供应商对可持续性的承诺和必要的技术可持续发展能力，即以往的经验、环境管理体系、劳动力、社会和促进性别平等的政策等。寻源的流程还可用于从已确定的欠缺代表性的群体和/或特定地理和人口区域中找到并联系供应商，该流程是确保投标流程中有当地供应商参与和代表的一种措施[90]。

采用寻源策略时，目标应是实现项目的最佳结果。寻源策略的复杂程度将取决于采购活动的复杂程度，重要的是牢记，在寻源阶段做出的决定对整个采购流程有重大影响。因此，强烈建议所有相关关键参与者对充分记录和支持决定。

遵守环境立法：若投标人被判犯有严重的专业不当行为，包括不遵守环境立法，且缔约机构能以可证明的任何手段证明此情况，或投标人没有按照投标人成立所在国或缔约机构所在国的法律规定履行与支付社会保障缴款有关的义务，则投标人不得再作为合同的一方履约。

投标人必须提供符合该标准的声明。根据要求，投标人可能必须提供记录在册的证据来支持这一声明。

根据国际劳工标准生产（自我声明）：投标人应提供证据，证明投标人和清洁产品制造商在整个供应链中符合下列国际工作标准（国际劳工组织核心公约）。供应链包括与本合同相关的所有清洁产品的生产商和制造商，以及可能营销、制造和/或提供用于制造和供应最终产品的货物和服务的合同工（合同制造商）。

结社自由和保护组织权利公约（第 87 号）

组织权利和集体谈判公约（第 98 号）

强迫劳动公约（第 29 号）

废除强迫劳动公约（第 105 号）

歧视（就业及职业）公约（第 111 号）

投标人须提交适当证据，证明已达到了这些要求，比如证明已达到要求的书面自我声明（比如，当前行业行为准则声明），以及有关措施实施和监督的支持文件。

通过使用这些公约中的规定作为可持续标准，采购干事可特别要求供应商完全遵守国家管辖区规定的薪酬、工作条件、社会保障和保险缴款法律。同样，《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）界定了什么是对妇女的歧视，并要求签署国努力消除对妇女的一切形式的歧视[91]。

评估供应商的环境和社会绩效

为了促进可持续采购实践做法，必须制定出强调可持续发展的供应商参与计划，通过该计划向市场明确传达这一要求。此类计划可能包括供应商研讨会、为潜在供应商制作指导材料，以及组织使用的任何其他交流手段[92]。

---

[90]详情请参看第 6 章“采购流程”。

[91]在寻找货源方面，联合国妇女署向潜在供应商明确阐述并传达妇女署推动促进性别平等采购。联合国妇女署公司网站有一个专门讨论促进性别平等的网页。根据供应商的性别概况，确定潜在供应商并潜在供应商邀请参与采购活动，请访问：http://www.unwomen.org/en。可采取以下做法来增加妇女拥有的企业和其他未充分利用的群体在投标过程中的参与度：根据所有权和控制权对妇女拥有的企业进行分类，以获得优先地位和待遇；确立可衡量的目标，例如将所有合同的至少 20 %授予妇女拥有的企业；引入分包要求，例如，获得超过一定门槛的合同的供应商必须提交妇女拥有的企业参与其供应链的计划，并实施实现既定目标的战略；积极建设能力并发展采购技术，以消除知识障碍，并使妇女拥有的企业能够在采购市场上成功竞争（有针对性的财政和技术援助）；衡量进展情况、监督并评估（例如 RBM）以确保政策合规，并作出必要的调整和改进。

[92]例如，在寻找货源阶段，联合国儿童基金会通过早期邀请供应商参与，以及在招标前举行协商会议，向市场发出可持续采购的信号。

在采购阶段，采购组织可能想强调供应商的环境和/或社会资质的重要性。在核实是否合适时，可参照自我声明以及经第三方验证的若干社会和环境国际标准和标签进行评估。自我声明具体是指供应商的组织管理体系，此体系旨在确保供应商有资格实现社会和环境绩效目标[93]。

采购干事还应提请潜在和现有供应商注意《联合国供应商行为准则》（请参看第 2 章“采购中的道德”），并鼓励潜在和现有供应商支持全球契约的原则[94]，详情见下文第 14.2 节。

供应商可向联合国全球市场上传关于供应商环境和社会倡议的可选信息，比如企业社会责任计划、职业健康和安全管理体系、安全政策、环境管理体系和/或政策、所有权性别概况、遵守标准（比如 ISO 14001、OHSAS 18001）的证据等。因此，采购干事可以依赖这一来源，以确保达到上述任何一个可持续性绩效水平。

此处必须重申的是，凡引用标准或标签，应始终说明术语“或等效物”，供应商提供的证据和适当的文件必须作为合规证据。

供应商的评估和入围

许多联合国组织从获批名单中寻找供应商。通过报告特定供应商的环境和社会绩效，这些清单可以越来越多地反映对联合国来说重要的可持续性问题。若确定了潜在供应商的入围名单，则采购干事在将有关供应商列入名单时，可对这些供应商的可持续性资格进行初步筛选。通常在资格预审和评标时对特定供应商进行更详细的评估。

资格预审

资格预审是一个正式的过程，根据一套预先确定的标准对潜在供应商进行评估，以确定入围名单以及应邀投标的供应商。此方法有助于降低不履行合同的可能性，特别面临复杂、高风险或高技术采购活动时。从可持续发展的角度来看，此方法还可以作为一种手段，确保在特定的采购行动中，选定供应商的最低可持续性绩效标准得到保证。

通常使用资格预审问卷来评估单个供应商的可持续发展经验。采购干事可要求单个供应商采取可持续性实践做法，评估单个供应商的可持续性实践做法，并协助市场了解重要的可持续性要求。

资格预审问卷通常使用加权评分法来确定成中选者，并遵循正式的评估流程。建议让技术主题专家参与评估。包含在调查问卷中的可持续性标准应代表最低期望要求，且应经过深思熟虑后选定，以反映采购组织可持续发展的最重要和最相关的方面。必须强调的是，资格预审标准应参考供应商的业绩及经营状况，而不是构成合同标的物的产品/服务，后者将反映在评标标准中。

一些示例如下：

- 采购实体若侧重于增强妇女的经济权能，则可选择考虑以下方面的相关问题，即潜在供应商促进妇女或性别平等的相关内部政策和实践做法。
- 采购实体若对儿童和人权或劳工实践做法感兴趣，则可选择考虑以下方面的相关问题，即潜在供应商如何通过其供应链追踪材料动向，以确保避免雇佣童工。
- 若重点是环境问题，供应商可能必须提供其环境或质量管理标准（如 ISO 14001），或以前交付类似项目的经验（如设计和建造绿色建筑项目）。

如同制定可持续要求一样，采购实体应侧重于制定明确的标准，在此情况下，使用第三方标准可能将提供有用的支持。在将这些标准纳入资格预审流程之前，采购干事应熟悉这些标准。

鉴于资格预审流程会对供应商和买方提出额外的要求，应适当考虑是否启用资格预审流程。妥善执行资格预审需要额外的时间和资源。若有几个合格供应商，则这种做法最终会降低长期采购成本，在一定时期内计划了几项采购行动时，情况尤其如此。联合国各机构可使用其他机构的资格预审结果（如世卫组织药品供应商的资格预审结果）。

---

[93]关于早期相关标准，请访问：https://www.iso.org/home.html； 欧盟生态管理和审查计划（EMAS）是由欧盟委员会为公司和其他组织开发的一种高级管理工具，用于评估、报告和改善其环境绩效，请访问 http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm；职业健康安全管理体系认证（OHSAS）证书是一个国际职业健康与安全管理体系规范，旨在帮助组织控制职业健康与安全风险，请访问 http://www.certificationeurope.com/ohsas-18001-occu pational- health-and-safety-management/；

[94]联合国全球契约是针对企业的一项战略政策倡议，这些企业均承诺企业的运营和政策遵守人权、劳工、环境和反腐方面的十大公认原则。

强烈建议采购干事向已通过资格预审，但后来由于标书的其他方面而被取消资格的供应商发出通知并提供反馈信息，这种反馈可能是支持市场发展的一个很好的机会。

评估

在联合国系统中，评估越来越多地依据最高性价比。评估流程必须基于平衡成本以及可持续性和其他非财务因素，为评估供应商标书提供公平、透明和负责任的方法（详情请参看第 6 章“采购流程”第 6.4 节）。

提高采购可持续性的一个有效方法是使用技术和采购标准，重点关注供应商、产品、服务或工程的可持续发展绩效，以及相关生产和交付流程。

在全面且一致地评估供应商标书和建议书的可持续性时，可持续性评估标准是关键，这些标准应反映首选的可持续解决方案，并按一定方式制定，以确保对更高的可持续性绩效给予奖励。联合国各组织应根据自身需要，确定环境和社会评估标准。这些标准是指：

- 质量、设计、可修复性、适用性和人体工程学
- 围绕功能方面，以及提供和处置产品、服务和工程的方式，对可持续性标准作出的解释
- 在组成材料、生产工艺、排放和资源效率管理（能源、水、废物）等方面的环境绩效。
- 在劳动和工作条件、健康和安全标准、促进性别平等和多样性的就业机会、培训妇女掌握企业所有权和控制权等方面的社会绩效。
- 最低评估成本（价格、总体拥有成本、生命周期成本计算和生命周期可持续性评估）。

可通过确立如下要求来制定上述标准：

例如，达标的最低或强制性合格/不合格标准；

- 环保包装：包装材料可分成单一材料，至少 80%包装（按重量计算）由易于回收的材料制成（当地有回收制度）或可堆肥。
- 在采购需要雇用弱势工人（如青年或妇女）的恢复工程时，制定社会标准时也可考虑这一点。
- 至少 30%的当地工人必须是女性。

例如，达标数字范围（针对采购重建工程）；

- 当地工人必须在 18 到 26 岁之间——超过 26 岁应证明是经济上的弱势人群。

上述制定方法适用于最低技术响应标书法（详情请参看第 6 章“采购流程”第 6.4 节）。

- 权衡要求。评估标准不容易量化时，此方法可取，并确保卓越的可持续标准或绩效得到肯定或奖励[95]。事实上，采购干事不确定市场在可持续采购方面是否成熟以及价格会高到什么程度时，也可战略性地使用评估标准。采用加权评分制度进行评估后，采购人员可为满足最高可持续性要求的供应商加分。关于招标中如何引入环境评估标准，以下是一个例子：

联合国组织正在为办公室采购家具，并希望减少浪费和促进回收利用。在此情况下，规范可规定，家具应至少使用 20%的回收木材、塑料或金属，对于回收材料比例较高的产品，将给予高达“X”的分数。因此，联合国组织将偏向于选择回收部件比例最高的投标人[96]。

若选择的中小企业雇用残疾人从事清洁服务或采取促进性别平等的方法，则可采用同样的方法[97]：

- 每年雇佣 1 名残疾员工的中小企业——2 分
- 每年雇佣 2 名残疾员工的中小企业——4 分

[95]关于加权评分方法，详情请参看第 6 章“采购流程”。

[96]类似的例子是联合国儿童基金会采取的采购行动，其中可持续性得分占 2017 年疫苗安全注射设备招标总商业得分的 30%，该招标侧重于与产品和装运相关的二氧化碳排放、燃料消耗和废物处置方面。

[97]在采用促进性别平等的方法选择中小企业时，可采用以下加权分数：制定了性别平等政策的中小企业——2 分；行政职位中妇女占半数的中小企业——4 分；妇女拥有至少 51%所有权的中小企业——6 分。

- 每年雇佣 3 名残疾员工的中小企业——6 分

随着市场发展成熟，这些评估标准可逐渐作为强制性要求纳入随后的采购活动中。

关于招标中如何引入社会评估标准，以下是另一个例子：

联合国组织正在为一个项目采购纺织品，并想支持公平的劳工实践做法和安全工作条件。在此情况下，评估标准可规定，若供应商提供有关雇员工资和福利的文件，并证明自身符合国际健康和安全标准和准则（如 OHSAS 18000、ISO 45001 和国际劳工组织的 ILO-OSH 导则），该类供应商将获得 X 分。在此情况下，联合国将确保将合同授予在劳动、健康和安全标准方面表现更好的供应商，考虑到验证方法，这种做法是最实际的（第三方为证明上述内容而提供的文件比自我声明更可靠）。

所有上述标准都需要与成本评估标准相结合，并按一定方式制定，以确保能确定产品、服务或作品生命周期内最佳性价比。通过应用总体拥有成本、生命周期成本计算和生命周期可持续性评估，招标中可引入上述标准，从而确保直接和间接成本以及相关内部和外部相关成本均包含在内。

最后，可引入可持续标准作为平局决胜标准，以确定评估流程中得分相同的两个供应商之间的胜出者。在此情况下，可根据妇女所有权决标；若所有（或没有）从评估中获得最高综合分数的供应商都是妇女拥有的企业，则可采用最佳最终标书法。

合同管理

从可持续发展的角度来看，合同管理举措[98]确保供应商履行其可持续发展承诺，并使用绩效指标来创建一个提高绩效的机制。

尽管所有合同都需要管理，但对具有高可持续性影响的合同采取这种方法尤为重要，这些合同通常也适用于采购组织的基本采购行动。关键问题是确保与供应商达成定性关系、对可持续发展目标达成共同认识、展开前瞻性规划、制定公平和平衡的合同条款，并商定关键绩效指标（KPI）。

可持续性合同条款

在合同条件中纳入特定可持续性要求是公平、公开和透明的，因为每个竞标合同的潜在供应商从一开始就知晓必须履行的合同义务。可持续性合同条款应与合同标的物密切相关，并应说明所采购的货物、服务或工程将如何交付或实施。在合同条件中纳入可持续性标准是有意义的，由此可通过关键绩效指标、处罚、激励措施或违约赔偿金形成绩效监督机制，从而减少采购活动的环境和社会影响。

一些联合国组织的通用条款包含了一些涉及童工、反步兵地雷生产和销售、性剥削和性别歧视的条款，这些合同条件要求遵守广泛的重要国际标准。若违反这些条款规定，有关组织有权立即终止合同。

社会和环境合同条款的一些例子如下：

- 承包商应每年计算运输合同产品而直接导致的二氧化碳排放量，并将该信息报告给缔约组织。在合同结束时，承包商应证明在减少产品运输二氧化碳排放量方面所做出的努力。[99]
- 若有分包，运输服务提供商应与其分包商达成可持续性协议，并确保符合联合国组织和承包商之间的约定。投标人必须提交适当的证据，比如书面自我声明，证明已达到此要求。[100]
- 在合同期限内，供应商应在整个供应链中遵守国际劳工组织的核心劳工标准。承包商必须确保分包商遵守同样的义务。
- 供应商应在任何时候和任何情况下，就合同的履行和供应商的所有员工，遵守如下要求，并确保其分包商遵守如下要求：在全部或部分履行合同的国家，遵守该国法律认可的就业和职业方面的机会和待遇平等要求，且不得基于种族、肤色、性别、宗教、政治观点、民族血统或社会出身以及任何其他理由歧视。[101]

[98]详情请参看第 7 章“采购后”。

[99]地方可持续发展国际理事会，《可持续采购指南：车辆产品表》，联合国环境规划署，2011 年。

[100]地方可持续发展国际理事会，《可持续采购指南：货运代理产品表》，联合国环境规划署，2011 年。

[101]国际劳工组织的合同包含这一所谓的“劳工条款”，指的是国际劳工组织的主要公约。

- 为履行合同，承包商应招聘一定数量的残疾人（例如 10%的劳工）[102]
- 承包商应制定一份正式计划，以妥善管理合同履约过程中产生的任何废物或废物副产品。
- 承包商应提供以下一项或全部资料[103]：
- 证明存在有效环境管理体系（如 ISO 14001 或同等体系）的文件。
- 组织可持续发展政策的副本。
- 组织最新企业社会责任报告的副本。
- 总裁（或其他执行官）签署的声明，确认组织对可持续性的承诺。

可持续性绩效审查

为监督和评估与社会和环境条款相关的供应商绩效合规性，并评估预定时间段内采购行动对目标区域的影响，针对合同确立关键绩效指标非常重要。关键绩效指标提供了一个框架，用于审查目标、在组织战略计划中纳入经验教训，并与商界和其他利益相关方分享结果。监督，包括监督频率和方法，对于真正改变和改进供应商绩效至关重要[104]。此外，合同管理里程碑和指标可以成为合同条款的一部分，例如，通过提供定期会议来审查可持续性绩效。

从可持续发展的角度来看，考虑到合同条款应与合同标的物相关，在合同管理方面的良好做法是供应商须在一些与可持续性相关的方面逐年（或更频繁）改进，包括：减少温室气体排放量、减少耗水量以及提高所用材料中回收成分的比例。制定持续改进计划并提高供应商的标准将有助于供应商提高绩效，并将提高整个行业的可持续性绩效标准。

合同中反映的许多可持续性影响实际上会在供应链的更下游出现，在这方面，审查供应商时，至关重要的是审查供应商如何与自己的供应商和分包商打交道。为了确保合同中作出的可持续性承诺适用于供应链的下游，采购干事需要核实主供应商与任何可能参与履约的分包商/供应商之间是否存在“背靠背合同”，这些通常包括可持续性要求。但必须认识到，背靠背合同通常用于高风险/高价值合同，因为这种合同通常不受供应商的欢迎。

审查供应商是一种非常有用的方法，由此可确定供应商能够并确实满足可持续性要求的程度，并确保责任沿供应链适当串联。但资源上的限制意味着联合国组织不可能对其所有供应商（或潜在供应商）进行审查。因此，为了确定审查不仅合理，且对确保供应安全至关重要，并为了确定存在与可持续性目标不符的风险，采用影响/风险评估方法。因此，在处理含可持续性条款的合同时，对于收集合规证据以及更新与合同管理和完成相关的风险，定期审查可能是一种有价值的方法。

纠正措施

监督绩效的另一个重要方面是，若联合国组织发现供应商不符合合同中的可持续性要求，或审查后发现不合规，则需采取纠正措施，然后，联合国组织应要求供应商制定纠正性实施计划。该计划应说明不合规领域及原因、供应商为解决不合规问题而采取的措施，以及完成该工作的时间范围。采购干事需密切监督供应商，以确保及时实施约定的纠正措施。最后，监督合同和采取纠正措施所取得的成果有助于未来在采购活动中取得更好的可持续性绩效。

14.2 联合国全球契约

联合国全球契约呼吁世界各地的公司确保其业务和战略符合人权[105]、劳工、环境和反腐败领域的十项公认原则，并采取行动支持联合国的目标，解决可持续发展目标中体现的问题。联合国全球契约是制定、实施和披露责任企业政策和实践做法的领导平台，于 2000 年推出，是世界上最大的企业可持续发展倡议，

[102]欧盟委员会，《社会采购：在公共采购中考虑社会因素的指南》，欧盟，2010 年。
[103]联合国项目事务署，可持续采购标准检查表，2016 年。请访问：https://www.unops.org。
[104]关于合同条款的有效性和可持续性绩效管理，联合国儿童基金会监督确定终端用户对“更绿色”产品的满意度是否与对水、环境卫生和个人卫生项目以及教育供给的“不太绿色”产品的满意度一样高。使用所公布的碳抵消测量方法，每六个月或每年追踪二氧化碳减排量结果。根据此方法，仅在水、环境卫生和个人卫生项目以及教育供给中，联合国儿童基金会每年就抵消了 100 吨二氧化碳排放量。
[105]联合国人权理事会在 2011 年 6 月第 17/4 号决议中批准了《工商业与人权指导原则：实施联合国 2012 年‘保护、尊重和补救’框架》文件，请访问 http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR EN.pdf。主要指导原则有三个：国家在人权方面的义务；企业在遵守所有适用法律和尊重人权方面的作用；以及需制定有效的补救措施来处理违反这些权利和义务的行为。

拥有超过 170 个国家的 8,000 家公司和 4,000 个非企业签署方，以及 70 多个本地网络。

联合国全球契约得到了联合国大会的支持。2015 年 12 月，联合国大会重申了全球契约办公室以及在决议《建立全球伙伴关系：加强联合国与所有相关伙伴之间合作的原则方法》（A/RES/70/224）中支持该倡议的联合国办事处的任务。该决议认可"联合国全球契约办公室在加强联合国与私营部门建立战略伙伴关系的能力方面继续发挥着重要作用"并指出，联合国全球契约的活动"符合大会的任务，即在联合国系统内和全球商业界推进联合国的价值观和负责任的商业做法"。

十项原则

a. 人权

原则 1：企业应支持并尊重对国际公认人权的保护；以及

原则 2：保证不与践踏人权者同流合污。

b. 劳动力

原则 3：企业应支持结社自由，切实承认集体谈判权；

原则 4：消除一切形式的强迫或强制劳动；

原则 5：切实废除童工；以及

原则 6：消除就业和职业方面的歧视。

c. 环境

原则 7：企业应支持采用预防措施应对环境挑战；

原则 8：采取主动行动促进在环境方面更负责任的做法；以及

原则 9：鼓励开发和推广环保技术。

d. 反腐败

原则 10：企业应反对一切形式的腐败，包括敲诈和贿赂。

详情请访问 www.unglobalcompact.org。

企业可持续发展始于公司的价值体系和做生意的原则方法，这意味着运营方式至少要符合人权、劳工、环境和反腐败领域的基本责任。责任企业制定同样的价值观和原则（若存在），并且知晓一个领域的良好做法不能抵消另一个领域的伤害。通过将全球契约原则纳入战略、政策和程序，建立诚信文化，公司不仅支持对人类和地球的基本责任，还为长期成功做好准备。联合国全球契约的十项原则基于：世界人权宣言、国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言、关于环境与发展的里约宣言和联合国反腐败公约。

联合国大力鼓励所有供应商积极参与联合国全球契约。因此，在制定联合国供应商行为准则时，认识到了联合国全球契约十项原则的重要性，且该守则被视为在联合国运营中引入十项原则的重要手段。该行为准则涉及全球契约中人权、劳工、环境和反腐败领域的问题，该行为准则的解释方式应符合联合国全球契约（关于供应商行为准则，详情请参看第 2 章"采购中的道德"）。

采购术语

除非另有说明，否则本文件中的所有定义均反映 2012 年 9 月在蒙特利尔举行的采购网络会议上批准的术语。

仲裁

合同缔约方事先约定的一种解决争议的方法，即提请一名或多名中立第三方仲裁员进行有约束力的裁决；提请仲裁通常是为了避免提起诉讼，即法院程序。

决标

买方评标后，为批准选定供应商并授予特定合同而采取的行动。

最佳最终标书

至少有两名合格供应商符合竞标范围时，在根据征求建议书对采购进行最终评估时可使用的工具。该术语向供应商表明，买方在收到报价后不打算进行谈判，因此供应商应提交最终价格和可交付成果。

标书

响应投标邀请函的标书或响应电子拍卖的标书。

投标担保

供应商为合同授予后产生的义务提供的担保，旨在避免：提交担保文件的截止日期之后供应商撤回或修改标书；标书被接受后，供应商未能签署合同或未能提供履行合同所需的担保；或供应商未能遵守招标文件中规定的签署合同的任何其他先决条件。

投标人、建议人、报价人

响应招标而提交标书的实体。通常，投标人一词用于指对投标邀请函、征求报价单或电子拍卖作出响应的实体；建议人一词用于指对征求建议书作出响应的实体。

提货单

承运人同意从一个地方运输到另一个地方并交付给指定收件人（收货人）的货物的合同和收据。

工程量清单

为报价而向投标人提供的拟定施工项目或设备生产（通常为定制设计）所需的所有材料和/或供应品的说明和定量估算。

一揽子采购订单

一种特殊的采购订单，通常专用于合并低价值货物和服务的重复需求和紧急维修工程，同时减少管理工作量。

买方

根据适用法规、规则、政策和程序，由获授权官员指定的，为采购货物、工程或服务而从事所需所有活动的个人。买方一词也用于表示缔约方的联合国实体。

目录

商品或服务的有序清单，其中包含说明、价格、计量单位和其他特性。可提供文档或电子格式的目录。

合作采购和共同采购

一种采购安排，即几个联合国组织共同合作采购或分享采购流程的结果，从而为整个组织带来好处。合作采购的目标是通过规模经济降低价格或提供更好的服务，并减少整个联合国组织的低效率和重复工作问题。

竞标

一种采购方法，即通过公开宣传邀请竞标供应商提交标书，并告知供应商拟定合同的范围、规格、条款和条件，以及评标标准。竞标的目标是通过公开和公平的竞争，以最低的成本或最高的价值获得货物或

服务。

托运

(1)与供应商达成的一项协议，即在客户所在地储存货物，且直至使用或出售前，货物仍是供应商的财产；(2)交托给共同承运人运输并交付的货物。

合同

就联合国采购而言，合同是组织和供应商之间具有法律约束力的书面协议，其中规定了条款和条件，包括组织和供应商的权利和义务。合同可以采取多种不同的形式，例如协议、采购订单、谅解备忘录、协助通知书。

合同事务管理

授予合同后采取的与合同事务管理方面相关的所有措施，如修订合同、合同收尾、保留记录、维护合同文件和处理担保文据（例如履约担保）。

合同管理

持续监控和管理供应商在货物或服务承诺方面的绩效，并确保供应商遵守合同的所有其他条款和条件，如价格和折扣。合同管理包括管理供应商、采购单位、申购人和/或终端用户之间的关系，向供应商提供关于其绩效的反馈信息，并在必要时解决争议。

合同修订

合同条款的任何书面变更。合同修订内容只有在缔约方签字后才生效。

承包商

与组织签订采购合同的任何一方。承包商可为任何形式，包括个人、公司（无论是私有还是国有）、合伙企业或政府机构。

成本估算

对货物供应或服务费用或成本的近似计算。

违约

合同一方未能履行合同规定的一项或多项义务。

交付时间

从合同签订之日起至供应商根据交货条款在约定地点将货物交付给买方所用的时间。

处置

从一个地点移走某物的过程，通常是从一个组织的场所移走残余、剩余、多余、过时和废弃物品。

电子采购

为在采购流程中缩短周期和降低交易成本，而以电子方式，通常是在互联网进行的采购活动。

紧急情况

不可抗力的特殊、紧迫、紧急需求或情况，且并非因规划或管理不善或对资金可用性的担忧而产生，但若不立即解决，将导致财产或人员遭受严重损坏、损失或伤害。

意愿书

对征求意向书的响应，表示有兴趣参与招标。

固定价格

一种合同条款，规定了价格固定在一定的金额，且除非买方要求更改规格、交货条件或条款，否则价格不得更改。一般而言，仅在规格意外变更或有紧急情况出现并影响供应商根据原始条款履行合同的能力时，买方才会要求更改固定价格合同中的规格、交货条件或条款。

不可抗力

一项合同条款，根据该条款，重大（且通常不可控的）事件可免除一方履行其全部或部分合同义务；例如火灾、战争或恶劣天气。这是组织合同中联合国共同制度的标准条款。

合同通用条款

合同通用条款（有时称为“通用条款和条件”）是一套标准的合同条款，几乎包含在联合国（包括联合国基金和项目）签订的所有商业合同中。通用条款涵盖一系列问题，包括承包商相对于组织的地位、分包商的使用、赔偿、知识产权、联合国名称、徽章或印章的使用、终止和不可抗力事件、争端解决、特权和豁免、行为标准和修订。

全球契约

由联合国发起的自愿性国际企业公民责任倡议，旨在支持私营部门和其他社会参与者参与推动责任企业的公民责任和普遍社会和环境原则，以应对全球化挑战。全球契约基于与人权、劳工、环境和反腐败有关的 10 项原则，详见 www.globalcompact.org。

货物

各种物品，包括原材料，产品，设备，固态、液态或气态物品，电力，以及与货物供应相关的附带服务（若这些附带服务的价值不超过货物本身的价值）。

担保

一种承诺或保证，即作为担保给予或存在的东西，比如担保履行未来约定或后续条件（例如，银行担保）。担保也可以是合同中的一项规定，根据此项规定，一个人承诺在另一个人未能偿还债务或履行特定责任时履行后者的债务。

国际贸易术语解释通则

国际贸易术语解释通则是由国际商会（ICC）制定的标准化公认贸易术语，这些术语将纳入销售合同中，界定标准合同条款规定，阐明合同各方的成本、风险和责任，特别是卖方将货物装运并交付给买方的相关成本、风险和责任。请访问国际商会网站（www.iccwbo.org），了解国际商会拥有版权的术语及其定义。

知识产权

创造或发明，包括但不限于版权（如设计、艺术品、软件、数据、原文、地图）、商标（如符号和名称）和专利（如药物配方、硬件）。

库存

为以后使用而保留的任何材料、部件或产品。

投标邀请函

一种正式的招标方法，要求潜在供应商提交货物供应或服务标书。通常在要求明确、完整且决标依据为最低成本时使用。

发票

供应商的付款要求，规定买方就所交付的货物或所提供的服务而需支付的金额。

交货期

从下订单到收到货物、服务或工程订单的时间，包括订单传送、处理、准备和装运的时间。

意向书

一种签订合同前的文件，通常以信函的形式发出，有时由缔约方签署，用于表达对未来订立合同的期望，并确保缔约方清楚地理解某些基本协议。如果起草得当，意向书不得对任何一方产生有约束力的义务。

责任

因法律、规则或协议而产生的任何义务；在法律上有义务和责任；对另一方的债务或义务。

生命周期成本、全生命周期成本、总体拥有成本

货物、服务、结构或系统的整个生命周期或特定时期内所有经常性和一次性（非经常性）成本的总和，

包括购买价格、安装成本、运营成本、维护和升级成本以及所有权或其使用寿命结束时的剩余价值或残值。

违约赔偿金

在订立合同期间商定的金额，在已确定的违约事件（如不履约或延迟交货）中，违约方将支付该金额。违约赔偿金的金额必须本着诚信原则，在估算了违约所致的实际损害赔偿金后商定。

物流

为满足顾客要求而规划、实施和控制如下事宜的过程，即将货物及相关信息高效且经济地从原产地交付至消费地，并高效且经济地储存货物及相关信息。

长期协议

联合国系统的一个组织与一个供应商之间签订的一种书面协议，其中就特定货物或服务规定了期限、价格或定价规定，但未规定订购任何最低或最高数量货物的法定义务。

市场调查

为确定供应商，协助制定规范、职权范围和工作说明书，确定定价信息，并获得可用技术的信息，应组织要求，在市场中收集和分析能力信息的过程。

单独采购

购买“合同外”的货物或服务，即不遵行就各个货物或服务所签订的合同。

谅解备忘录

在联合国系统中使用时，谅解备忘录是指(i)以更广泛而非具体的条款概述各方期望、承诺和长期目标的非正式协议，或(ii)具有法律约束力的合同，通常在缔约方为非商业实体时使用。谅解备忘录的语言可能决定其对任何一方是否具有法律约束力。

净现值

在考虑了通货膨胀和回报的情况下，将今天一美元的价值与未来同一美元的价值进行比较。若一个预期项目的净现值为正，则投资价值增加，项目可能被接受。若为负，应拒绝项目。

报价，投标和提交文件

从供应商处收到的响应招标文件的标书、报价单和建议书的通称。

选择权

合同中的单方面权利，凭借此权利，买方可选择在规定时间内行使权利，如购买合同要求的额外供应品或服务，或延长合同期限。

外购

将作为服务项目购买的且可能是组织以前在内部执行的，或是组织认为必要或重要的业务流程外包给独立公司、供应商或承包商的过程。

履约担保（履约保函）

一种金融工具，旨在供应商未能履行其义务时为联合国提供担保，并作为供应商未能履行合同条款的补偿手段。

采购

一种购买行为，具体是指购买或租赁不动产、货物或其他产品（包括知识产权）、工程或服务。

采购审查委员会、合同审查委员会或合同委员会

为独立审查超过一定限额的拟定合同而设立的委员会。审查是为了核实所有采购规则、政策和程序均得以遵守，且组织的利益得到适当保护。

建议书

响应征求建议书的标书。

采购订单

一种记录货物和/或服务采购要求的合同。

采购卡

一种付款方式，通过这种方式，申购人有权使用银行或主要信用卡发卡商发行的信用卡，在低成本、高频率采购活动中直接与供应商交易。采购卡减少了书面工作，使采购和应付账款人员能专注于更多的增值活动。

报价单

响应征求报价单的标书，但若是对询价的响应，则只是一个价格和可用性声明。

货物收据

正式收货确认书

监管框架（采购）[106]

支持建立、实施、控制和指导采购职能所需的适当结构，通常呈现为各类条例、规则、手册和其他相关发布文件，这些文件界定和维护公共采购原则和价值；约束组织内的所有采购活动；并提供强制执行方法。

补救

任何一方均可寻求的一种补救手段，以补偿另一方不履行或不遵守合同条款或条件的行为。

征求意向书

一种宣传资料，旨在确定有意向参与计划招标的供应商。

信息请求

是一种开展市场调查的工具，目的是获取市场信息，这些信息可用于确定可用的或潜在解决方案，进而满足已确定的需求，其中可能包括与成本和交付时间相关的信息。

征求建议书

一种正式的招标方法，要求潜在供应商根据招标文件中所述的规范、工程范围或职权范围，提交提供货物、工程或服务的建议书。若需求复杂且无法明确或完整说明，需展开详细技术评估，和/或定价或成本可能不是中标的唯一依据，则通常使用此方法。

征求报价单

一种非正式的招标方法，要求供应商提交提供货物或服务的报价单。在采购价值低于正式招标方法的既定阈值的情况下，通常采用此方法获取标准现成项目的报价。

申购

内部用户/客户为履行或采购货物、服务或工程而提出的书面或电子请求。

申购人

提出采购申请（即针对货物、工程或服务提出请求）的人员。

剩余价值

一件物品的价值，该物品已达到了自身功能目的，但在以旧换新或报废时仍保留了一些价值。

密封标书

用密封信封提交的标书，用以防止标书内容在所有标书的提交和开标截止日期之前被披露或为人所知。

担保文据

[106]此定义不属于 PN 商定的定义范围，根据《联合国采购从业人员手册》，此定义仅供参考和理解。

一种金融工具，旨在针对因供应商未能履行其义务而产生的费用和损失，为联合国提供担保，并旨在确保提供资金来补偿联合国遭受的这种损失，但并不是用来惩罚的工具。主要的担保工具是投标担保和履约担保，担保可采用银行保函、履约保证、备用信用证、银行负有主要责任的支票以及现金存款的形式。

职责分离

一种内部控制机制，用于确保一个人或单个组织单位负责的相关职责不超过一个。

服务

承包商根据合同完成的工作、职责或劳动。若合同条款中有规定，提供服务可能涉及提供相关公用设施或设施。服务的典型例子包括安保、餐饮、清洁、旅游管理、事件管理、信息技术服务、培训、货运代理和咨询。

单一来源

从一个选定的供应商处采购产品或服务，即使有其他供应商提供类似的产品或服务。

唯一来源

需求没有竞争性市场时使用的采购术语，即只能从一个来源获取所需产品或服务。

招标

要求供应商提供标书、报价单或建议书的通用术语。

招标文件

为描述采购要求并邀请供应商提交标书、报价单或建议书而发布的文件。

寻找货源

确定能为采购组织提供所需产品或服务的合适供应商的过程。

规范

对材料、产品或服务技术要求的描述，通常指对材料或产品的规定要求，但也与服务（职权范围）或工程（工作说明书）的要求相关。

标准化

就特定产品或产品系列的标准规范达成一致的过程，通常是为了实现规模经济，确保与其他产品兼容，以及便于操作、维护和修理已购买的货物等。标准化可能导致供应源单一或有限；在围绕标准化做决策时，应考虑到这一点。

工作说明书

有关工作分配的要求规范，其中概述承包商应提供的具体服务，并通常指出服务的类型、水平和质量，以及所需时间表，通常附有工程量清单（BOQ）和/或图纸/设计。

管理

一个组织的责任，即在组织成员国和其他捐助方向组织委托资金和资源后，组织为了受托资金和资源的指定受益人的福利和利益，以道德和透明的方式管理受托资金和资源。

分包商

作为较大项目的一部分，为承包商工作的一方。

供应商

潜在或实际向组织提供商品或其他产品（包括知识产权）、服务和/或工程的实体。承包商可为任何形式，包括个人、公司（无论是私有还是国有）、合伙企业、政府机构或非政府组织。

可持续采购

可持续采购是指将有利于环保、社会进步和支持经济发展的兼容要求、规范和标准整合一体，即寻求资源效率、提高产品和服务质量并最终优化成本。

职权范围

对服务工作范围的描述，通常说明需开展的工作、质量和工作水平、时间表和可交付成果。

透明

一种原则，暗指一个流程，通过此流程，有关组织活动的现有条件、决定和行动的可靠、及时的信息变得可获得、可见和可理解

供应商

见供应商

保修

保修是由供应商做出的保证（明示或暗示），即所售材料、产品或工艺符合陈述或承诺（例如没有缺陷）或将按照保修条款中规定的条件免费加以修理或更换。

工程

与建筑物或构筑物的建造、重建、拆除、修理或翻新相关的所有活动，比如，场地准备、挖掘、架设、建造、设备或材料安装、装饰和装修，以及根据采购合同提供的施工附带服务，如钻井、测绘、卫星摄影、地震调查和类似服务，但前提是这些服务的价值不超过工程本身的价值。

印刷品

541-856
Printed matter