



第六十一届会议

议程项目 127

关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅关于联合国秘书处、各基金和方案以及专门机构对海啸救济工作的审计和调查的报告

摘要

大会的要求

内部监督事务厅(监督厅)按照大会第60/259号决议提交关于联合国秘书处、各基金和方案以及专门机构对海啸救济工作的审计和调查的报告。本报告还概述了监督厅对海啸救济工作的监督活动;讨论了监督厅对有关海啸救济工作的内部控制和风险管理框架的总体评估,并着重指出了对联合国系统若干机构正在开展的复杂机构间综合方案监督工作中的关切问题。

监督厅无法最终达成关于编写一份综合报告的协议,因为各基金、方案和专门机构表示,按照其任务规定,内部审计报告只限于各自的管理和主管机关使用,不能共享。

监督厅为协调综合报告的编写所作的努力

从2005年5月开始,监督厅与其他监督部门协调,对海啸救济活动采取合并审计的处理办法。在2006年5月8日大会通过第60/259号决议之后加强了这些努力。主管监督事务副秘书长在2006年1月,随后又在2006年6月,正式请秘书长争取各基金、方案和专门机构首长给予合作,按照决议第14段的要求,就海啸救济活动编写综合报告。秘书长在答复监督厅2006年1月所提请求时,对关于编写综合报告的倡议表示欢迎,但表示,他已经请审计委员会牵头对联合国系统在海啸后的活动进行横向综合审查。监督厅没有得到对其2006年6月请



求的反馈意见。

常务副秘书长在代表秘书长评论本报告草稿时指出，有些基金和方案表示已经对自身的海啸活动进行了大量的审计，因而另外编写一份综合报告纯属多余。常务副秘书长还表示，联合国各实体将在其主管机关的规则条例范围内提供相关的审计信息。尽管有这些意见，监督厅还是与各基金、方案和专门机构的审计实体代表进行了交流。通过交流发现，虽然这些机构愿意参与编写有关海啸救济活动的综合报告，但是为了实现参与，还是需要秘书长向各机构、基金和方案的行政负责人发函请他们给予合作。

监督厅想着重指出，大会在第 60/259 号决议中要求秘书长确保各基金、方案和专门机构与监督厅合作编写有关对海啸救济工作的审计和调查的综合报告。常务副秘书长在评论本报告草稿时表示，他的理解是，不用秘书长作进一步的指示，并且也不需要与相关的理事会和会员国就审计信息交流规则进行讨论，相关的审计信息就已有效地交流。监督厅遗憾地指出，没有得到上述评论所提到的信息。如果监督厅得到此类信息，就有机会就本报告所讨论的海啸救济活动的全面内部审计问题提出更有说服力的意见。

监督协调的最大问题

大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议要求秘书长就监督厅协助各基金和方案加强监督机制的方法提出报告。秘书长于 1997 年、2001 年和 2002 年就此问题向大会提交了报告。大会注意到这些报告，并于 2002 年重申各基金和方案有权自行决定监督机制以及与监督厅的关系。大会没有进一步决定如何加强各基金和方案的内部审计部门与监督厅之间的合作机制以及合并监督工作的实效。因此联合国系统各实体没有关于监督信息的既定协议或协调机制。常务副秘书长在代表秘书长评论本报告时指出，秘书长在若干场合肯定了联合国系统各实体的监督机构彼此协作的重要性。

内部控制框架

本组织管理海啸救济活动的努力包括设立确保问责的若干机制，包括：(a) 共同金融追踪系统，说明捐助者的捐助及其使用情况；(b) 监测和评估方案执行情况的协调程序；(c) 审计委员会及其他监督实体对海啸方案管理情况进行独立监督；(d) 推动风险管理、透明和问责的系统和活动。

但是，如本报告所讨论的那样，监督厅发现需要完善其中的某些机制。例如，还没有计划在支出追踪机制中提供有关资源使用情况的综合充分信息。另外，虽然普华永道会计师事务所这家咨询公司同意为加强资金管理提供公益无偿服务并做出了若干贡献，但是监督厅认为，如果首先通过对所有参与机构进行综合风险评估来查明关键需求，然后协助这些机构处理所查明的高风险领域，可以更好

地利用普华永道会计师事务所的时间。

监督厅认为，秘书长应为联合国系统制定内部控制政策，以使有关透明和问责的承诺更加有效，并且应将此政策交由大会审批。这项政策应规定内部控制的各组成部分、管理层对本组织运行的控制责任、管理层为履行这些职责而应开展的活动，以及管理层在使用公共资源方面的问责。这项政策应包括对联合监督的要求。

风险管理

监督厅注意到，若干机构已经落实自身机制，以期降低方案出现欺诈和腐败的可能性。另外，若干会议着重指出国际社会的关切，即透明问题、加强防止腐败的保障措施以及确保有效实施项目以满足受灾人口的需求。但是，联合国秘书处、各基金、方案和专门机构的管理层既没有制定，大会也没有批准，任何共同的风险管理政策。因此，查明和管理风险的努力是以零散而不是综合的方式开展。

需要落实一个综合的风险管理框架，能够涵盖由联合国系统各实体参与的复杂的机构间方案。这个框架应规定管理层在处理不确定情况及相关风险和机会方面的责任，定义主要风险类别，概括有效风险管理的要素，并说明查明、衡量和控制风险的关键原则与工具。

监督厅的监督活动

监督厅对海啸救济活动的监督工作包括对人道主义事务协调厅驻印度尼西亚办事处和联合国难民事务高级专员(难民专员)驻印度尼西亚办事处的审计，以及对难民专员驻斯里兰卡办事处的风险评估。监督厅在这些监督活动的基础上，提出了改进相关方案的若干建议。其中多数建议已经执行。另外，2005年4月监督厅就印度尼西亚雅加达和亚齐省的海啸救济方案中可能存在欺诈和违反《联合国工作人员条例和工作人员细则》行为的调查情况向秘书长提交了一份报告。监督厅还参加了若干有关海啸救济行动中防止腐败、财务问责以及自然灾害后社会经济损失管理的会议。这些会议有助于监督厅在印度尼西亚、斯里兰卡、泰国和马尔代夫开展评估任务，并深入了解围绕海啸救济努力的问题。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	5
二. 监督厅为协调综合报告的编写所作的努力	4-12	5
三. 监督协调的最大问题	13-15	7
四. 内部控制框架	16-26	8
A. 确保协调开展海啸灾后行动	16-18	8
B. 履行问责义务	19-25	10
C. 制订内部控制政策	26	11
五. 风险管理框架	27-30	12
A. 监督厅对欺诈风险的评估	27-28	12
B. 风险管理会议	29	12
C. 正式推出风险管理政策	30	13
六. 监督厅审计活动提要	31-42	13
A. 对人道主义事务协调厅驻印度尼西亚办事处的审计	31-36	13
B. 对联合国难民事务高级专员驻印度尼西亚办事处的审计	37-38	14
C. 对联合国难民事务高级专员驻斯里兰卡办事处的风险评估	39-42	14
七. 建议	43-47	15

一. 引言

1. 大会 2006 年 5 月 8 日第 60/259 号决议请秘书长：(a) 确保联合国各基金和方案以及专门机构在内部监督事务厅（监督厅）编写关于对海啸救济行动所作审计和调查的综合报告时给予合作；(b) 责成监督厅就此向大会第六十一届会议提出报告。
2. 监督厅的首要目标是编写涵盖其审计和调查以及秘书处、各基金和方案以及专门机构所作审计和调查的综合报告。如下文所述，监督厅为实现这一目标，广泛会晤了这些实体的代表，就监督活动交流信息，并寻求秘书长的协助。
3. 除了说明监督厅为完成大会第 60/259 号决议中规定的任务所进行的努力外，本报告概述了监督厅在海啸救济行动方面的监督活动的结果。报告还讨论监督厅对这些行动的内部控制和风险管理框架的总体评价，并突出强调在监督复杂机构间方案方面的关切领域。

二. 监督厅为协调综合报告的编写所作的努力

4. 2005 年 5 月，甚至在第 60/259 号决议通过之前，监督厅就主动将联合国各基金和方案以及专门机构的审计实体和审计委员会的代表召集在一起，讨论是否可能编写一份综合海啸救济活动审计结果的报告。监督厅已经确定，很有可能存在因为未觉察出的方案和行政过程的重复而造成的严重效率低下问题，单独机构的审计不可能有效查出浪费、损失的情况和提高效率的机会，也不可能为接受、分配捐助者的捐助并将其用于广泛的海啸救济活动提供透明度和问责制方面的保证。
5. 各机构表示对综合报告的构想感兴趣，但反复提到它们不能分享内部审计报告，因为这些报告只能提供给各自管理层和理事机构。这些机构建议监督厅向秘书长提出这个问题，并指出如果其理事机构对秘书长的请求表示同意，它们即能够予以合作。但监督厅与各基金和方案、专门机构和审计委员会举行的这些会议是有助益的，因为它们涉及分享与各自审计计划有关的信息。与审计委员会的合作尤其富有成果，因为监督厅因此得以更有效地分配审计范围，在审计范围方面分担对风险的审计。监督厅在 2005 年 7 月对人道主义事务协调厅（人道协调厅）驻印度尼西亚办事处进行了审计，而审计委员会则在 2005 年 10 月和 2006 年 1 月分别对人道主义事务协调厅驻斯里兰卡和泰国办事处进行了审计。监督厅和审计委员会分享了那些审计和其后所有审计的结果。
6. 在各基金和方案以及专门机构提出建议后，主管内部监督事务副秘书长在 2006 年 1 月 6 日的备忘录中，请秘书长寻求那些实体的首长在编写海啸救济活动综合审计报告方面给予合作。副秘书长具体指出，“这种审查完全符合《一个联

合国——促进进步和改革的因素》的精神，可以作为未来联合国跨机构或全系统协作的样板。在满足对公众和捐助者的问责要求的同时，它可以使各机构分享良好做法。”秘书长在 2006 年 1 月 16 日的答复中，欢迎对所有参与海啸救济活动的机构的监督工作进行综合审查的倡议，确认它“可以作为确保这一领域问责制的重要工具。”秘书长进一步指出，他已请审计委员会以整个外聘审计团的名义，领导对联合国系统在海啸后的活动进行一次综合横向审查。他因此相信“监督厅和审计委员会的审查将在密切协调下进行。”有鉴于此，他没有采纳监督厅的意见，即请各实体的首长指示其内部审计部门在编写综合报告方面予以合作。

7. 2006 年 6 月，主管内部监督事务副秘书长再次向秘书长提出这一问题。副秘书长在提到决议草案 A/C.5/60/L.33 时说，监督厅与参与海啸救济行动各机构内部监督事务处的主管进行的初步接触表明，它们乐于参加大会要求的综合报告工作。然而，监督事务处的主管们指出，要实现这种参与，秘书长必须请各机构、基金和方案的行政首长给予合作。副秘书长因此请秘书长致函各主要机构和方案的行政首长，但秘书长对此请求没有作出答复。

8. 监督厅同意审计委员会的全面审查将对联合国系统海啸救济活动做出重要评价。但监督厅认为，由联合国系统内部审计实体对海啸救济方案内部控制的设计和运作情况进行一次联合评价，可以查明阻碍全面了解联合国系统执行情况的障碍，并为审计委员会的总体评价奠定更均匀的基础。此外，这一做法将使联合国内部监督实体有机会加强和统一其审计做法，包括风险评估方法、审计战略和程序，因而大大提高其价值。

9. 在 2005 年 11 月举行的联合国各组织和多边金融机构内部审计事务处代表会议上，监督厅提出了海啸救济活动综合报告的问题。该会议使联合国秘书处、各基金和方案以及专门机构和多边金融机构审计实体的代表汇聚一堂，讨论广泛的一系列问题，包括改善内部审计事务处之间的合作和协调、分享最佳做法和采用共同标准、做法和方法的机会。该次 2005 年会议的与会者分享了在海啸审计方面取得进展的资料，原则上同意有必要编写一份综合报告。但与会者指出，尚需解决涉及管理及其各自任务规定的问题。

10. 大会第 60/259 号决议请监督厅提交关于海啸救济行动的综合报告。监督厅依照这一决议，于 2006 年 7 月 14 日召开与各基金和方案以及专门机构的审计部门主管的会议，再次讨论合作编写海啸救济活动综合审计报告方面的问题。秘书处、审计委员会、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国开发计划署（开发署）、联合国粮食及农业组织、联合国人口基金（人口基金）和世界粮食计划署（粮食计划署）都派代表出席了会议。出席会议的所有实体都重申秘书长需要获得各基金和方案以及专门机构的行政首长的事先批准。审计委员会的代表解释说，审

计委员会关于开发署、¹ 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、² 人道主义事务协调厅(人道协调厅)、³ 儿童基金会⁴ 和人口基金⁵ 的报告将载列该委员会对这些组织进行的海啸救济活动的审计结果。此外, 审计委员会在其给大会的报告(A/61/182)中简要概述了它对上述实体以及联合国环境规划署和联合国人类住区规划署(人居署)的审计工作。审计委员会的代表还告知说, 除了它的报告外, 外聘审计团也在编写一份涵盖秘书处、各基金和方案以及专门机构的海啸救济行动的报告。但审计团报告的格式和核准程序尚在审议之中。

11. 监督厅给大会的关于其 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日期间各项活动的报告(A/61/264 (Part I)), 载有对监督厅努力与同行监督部门协调编写综合报告的讨论情况。监督厅指出, 各基金和方案以及专门机构的内部审计单位已经表示, 只有秘书长致函这些实体的负责人, 建议进行这样的合作, 才能够就合作进行进一步的讨论。监督厅提请秘书长注意, 如果没有秘书长的干预, 监督厅无法在上述问题上取得进展, 无法根据授权任务的要求向大会提交报告。

12. 常务副秘书长在代表秘书长对本报告的草稿提出评论时表示, 一些基金和方案认为它们的海啸救济活动已经得到广泛审计, 没必要再编写一份综合报告。常务副秘书长还说, 大家的理解是, 联合国系统不同实体将在其理事机构规定的规则和条例范围内提供相关的审计资料。上文第 5 至 10 段讨论的监督厅与各基金和方案以及专门机构审计实体代表的互动没有证实这些意见。常务副秘书长还表示, 他的理解是, 即使秘书长没有作出进一步指示, 相关审计资料已经得到有效分享, 没有必要与有关理事会和会员国讨论分享统计资料的规则。然而, 监督厅遗憾地表示, 资料并没有如上述评论所说的那样容易获取。如果确实如此容易获取, 监督厅早就有机会提出更令人信服的理由, 如本报告讨论的那样, 对海啸救济活动进行全面内部审计。

三. 监督协调的最大问题

13. 大会通过 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议于 1994 年设立了监督厅, 并请秘书长同联合国各业务基金和方案执行理事会协商后, 向其第四十九届会议提出一份详细报告, 内载如何对这些基金和方案内部监督职能实施上述决议的建议, 包括监督厅可以协助这些基金和方案加强内部监督机制的方法。根据这项要求, 秘书长在其报告(A/51/801)中建议: (a) 各基金和方案监督单位主管和监

¹ 《大会正式记录, 补编第 5A 号》(A/61/5/Add. 1)。

² 同上, 补编第 5 E 号 (A/61/5/Add. 5)。

³ 同上, 补编第 5 号 (A/61/5)。

⁴ 同上, 补编第 5 B 号 (A/61/5/Add. 2)。

⁵ 同上, 补编第 5 G 号 (A/61/5/Add. 7)。

督厅主管每月定期举行会议；(b) 由监督厅提出一份载有关于每个业务基金和方案内部监督问题摘要记录的报告，全面回顾联合国系统已改进之处和仍然需要处理的问题领域；(c) 监督厅有权向各内部监督实体或有关行政首长索取和取得任何相关的具体或一般资料。大会在 1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议中请秘书长进一步更新秘书长报告所载信息。

14. 秘书长在此后的各项报告中建议，每个基金和方案设立一个监督委员会，并请监督厅派适当代表参加，以加强关于内部监督事务的信息交流和协调 (A/55/826)。大会在 2001 年 6 月 14 日第 55/259 号决议中请秘书长向大会第五十六届会议进一步提供关于这个问题的最新资料。秘书长在给大会的报告 (A/56/823) 中表示，监督厅不为某些实体提供审计服务，但监督厅正在争取向这些实体的审计委员会派遣代表。大会在 2002 年 12 月 20 日第 57/287 A 和 B 号决议中注意到秘书长报告所载建议，重申各基金和方案有权决定自己的监督机制和与监督厅的关系。关于如何提高各基金和方案内部审计司与监督厅之间合作机制的效力，如何更有效地开展统一监督工作，大会没有作出其他决定。正如监督厅在其报告 (A/54/393 和 A/57/451) 中指出，监督厅主要通过直接向若干组织提供调查和审计服务，促进增强各业务基金和方案的内部监督工作。但是，建立正式监督协调机制的工作几乎没有取得进展。因此，虽然各机构表示对综合报告概念感兴趣，但却一再表示，它们不能分享内部审计报告，因为只有各自的管理当局和理事机构才能看到这些报告。

15. 常务副秘书长在代表秘书长评论本报告时表示，秘书长多次申明，各实体监督机构必须就海啸灾后活动进行协作。

四. 内部控制框架

A. 确保协调开展海啸灾后行动

16. 在发生海啸灾难后，联合国系统各组织、非政府组织和国际捐助界更需要进行协调，秘书长对此采取了行动，立即任命人道协调厅副紧急救济协调员担任向海啸灾区提供人道主义援助活动的特别协调员。特别协调员与有关国家政府进行高级别协商，领导和支持联合国各国家工作队，促进提供国际援助的活动。秘书长还任命美国前总统威廉·杰斐逊·克林顿为海啸灾后复苏工作特使，以帮助保持全球开展灾后复苏工作的政治意愿。

17. 2005 年 1 月 6 日，人道协调厅代表联合国系统和各非政府组织发出了海啸救援行动紧急呼吁，募集了 11 亿美元捐款。秘书长海啸灾后复苏工作特使办公室估计，各国际来源共为救援和重建阶段行动认捐了 130.2 亿美元（含紧急呼吁捐

款)。下表列出了认捐情形，并按执行实体（联合国、非政府组织、政府和执行伙伴）分列了认捐款分配额。

海啸救援和重建活动认捐资金（国际资金）的分布和分配情形

捐助者类型	认捐数额 (十亿美元)	占认捐总数额 百分比
各国政府(包括欧洲联盟)	5.9	45
各国际金融机构	2.1	16
个人和私营公司	5.0	38
各种未指定用途的联合国资金、联合国内部转账和未署名捐助者的认捐	0.02	1
共计	13.02	100
认捐资金的分配	数额 (十亿美元)	占认捐总数额 百分比
联合国系统各组织	1.4	10
非政府组织和红十字会与红新月会国际联合会 ^a	5.5	42
受灾国政府 ^b	2.1	16
执行伙伴 ^c	4.2	32
共计	13.02	100

资料来源：联合国海啸灾后复苏工作特使办公室汇编的估计数。

^a 含紧急呼吁认捐款。

^b 国际金融机构提供的资金。

^c 为国家复苏计划提供的双边资金。

18. 执行海啸救援方案的联合国组织包括联合国秘书处各实体、各基金和方案以及各专门机构。秘书处参与海啸救援活动的各部门由部门首长代表秘书长进行管理，听从大会领导，并向大会负责。各基金和方案由其行政首长管理，听从其执行委员会或理事会领导，并向执行委员会或理事会负责。但是，它们也向经济及社会理事会负责，并通过经社理事会向大会负责。各专门机构属于自治机构，由其行政首长管理，听从其执行委员会或理事会领导，并向执行委员会或理事会负责。《联合国宪章》第五十七条以及第五十八和第六十三条授权经社理事会和大会与各专门机构协商，签署协定，确定这些机构与联合国关系的条件，以协调各专门机构的政策和活动。监督厅认为，《宪章》通过经社理事会和大会建立了一个总框架，从而可以在治理一级建立海啸方案协调机制。

B. 履行问责义务

承诺透明和问责

19. 根据大会要求，秘书长于 2005 年和 2006 年提出了关于印度洋海啸灾难后加强紧急救援、恢复、重建、复原和预防工作的报告（A/60/86-E/2005/77 和 A/61/87-E/2006/77）和关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的报告（A/60/87-E/2005/78）。这些报告认识到，必须提高行动透明度，增强对利益攸关方的责任，包括进行财务追踪和报告、监测和评价。秘书长关于印度洋海啸灾难后加强紧急救援、恢复、重建、复原和预防工作的第二项报告强调，“要保障问责制，光靠财政透明度是不够的，审计、评价和监测也至关重要。”（见 A/61/87-E/2006/77，第 65 段）。报告还指出，在联合国各机构、捐助者、非政府组织和红十字会与红新月会国际联合会中间形成广泛联盟的海啸评价联盟对五个海啸专题领域进行了全部门评价。而且，海啸灾后复苏影响评估和监测系统将使用一套商定的共同指标和具体国家指标，监测进展和影响，5 个灾情最重国家的政府、联合国各机构、红十字会与红新月会国际联合会、非政府组织和捐助者将参与监测工作。

20. 监督厅认为，本组织对透明度和问责制的承诺体现在四项重大举措上：(a) 建立通用财务追踪系统，说明捐款和捐款使用情形；(b) 制订监测和评价方案业绩的协调程序；(c) 审计委员会和监督实体独立监督联合国系统各组织海啸救援方案的管理情况；(d) 建立系统和开展活动，加强风险管理、提高透明度并加强问责制。但是，监督厅发现，需要进一步改进一些控制措施的设计。更重要的是，保证透明度和问责制充分效力的是内部控制政策，必须将这种政策载入单一文件并向所有利益攸关方传达。

财务追踪系统

21. 监督厅认为，支出追踪系统并非为全面和充分了解资源使用情形而设计。上文第 19 段提到的秘书长报告指出，透明度和问责制的最重要内容是加强和维持透明的政府捐款和私人捐款财务追踪系统。由于存在多种资金来源和执行机构，区分救援和重建活动支出以及在联合国各机构、非政府组织和国家政府之间追踪这些支出是一项重大挑战，涉及到能否向各利益攸关方提供有用、及时和可靠的信息。人道协调厅救援网站 Relief Web 显示，对海啸救援活动的实际捐款共计 62 亿美元，截至 2006 年 8 月，已经支出 7.68 亿美元。但是，人道协调厅支出追踪系统记载的支出仅包括向紧急呼吁捐献的 11 亿美元资金，占救援和重建活动 130.2 亿美元捐款总额的 8.4%。

22. 其余的多数资金（119.2 亿美元；见上表）是通过各国政府拥有和管理、开发署资助的发展援助数据库追踪的。如今，印度尼西亚、马尔代夫、斯里兰卡和

泰国的方案已可以利用这些在线财务追踪系统。各国中央和地方政府、非政府组织、联合国各机构及多边和双边捐助者向数据库输入信息，数据库完全向大众开放。数据库提供关于所有海啸援助项目的信息，包括地点、部门、捐助者和执行机构以及项目结果。

23. 审计委员会在其报告(A/61/182)中着重指出了在监测资金流动情形方面存在的若干不足之处，包括：(a) 一些机构向紧急呼吁项目申请了资金，却没有提供支出信息；(b) 一些机构没有报告向具体项目分拨专款的情况；(c) 人道协调厅没有将支出追踪系统报表与参与机构财务报表对账；(d) 支出追踪系统数字、开发署数据库数字和班达亚齐及尼亚斯复苏数据库数字不一致。班达亚齐及尼亚斯复苏数据库是收集、追踪、分析和展示项目和资金信息的网上系统，是非政府组织、捐助者和各国政府获取关于复苏进程最新信息的重要工具。此外，秘书处综合管理信息系统和开发署企业资源规划系统不能兼容，两个系统产生的信息在实地造成困扰。更重要的是，在构想支出追踪系统而且在各机构接受该系统时，各方并不知道海啸行动特使办公室会鼓励建立开发署发展援助数据库，追踪与所有海啸活动相关的供资和支出情况，包括与（紧急呼吁之后）长期重建活动相关的供资和支出情况。

与普华永道会计师事务所合作，加强报告、监督和风险管理

24. 人道协调厅代表秘书长与普华永道会计师事务所谈判达成了协议，由该事务所向联合国提供无偿服务，加强资金报告和问责系统。2005年初设立了一个由人道协调厅主持并由联合国系统代表、包括监督厅代表组成的指导委员会，以分配普华永道会计师事务所的服务时间。儿童基金会、开发署、人口基金、人居中心、难民署、人道协调厅和粮食计划署共分享了普华永道会计师事务所直接提供的8 000小时无偿服务，其协助的领域是：内部审计特派团、法证数据分析、制订欺诈风险控制措施、信息技术审计、信息技术安全和企业风险管理评估，联合国工作人员也参与了这些工作。普华永道会计师事务所还提升了人道协调厅财务追踪系统，使联合国系统和非政府组织可以在线上报告支出，而且该事务所于2005年9月为80名联合国工作人员举办了为期两期跨机构欺诈和风险控制培训班。

25. 监督厅认为，虽然普华永道会计师事务所作出了上述若干贡献，但如果首先综合评估所有参与机构的风险，从而确定关键需要，而且如果利用这8 000小时，在确认的高风险领域协助各机构，那么，该事务所的时间就会得到更好的利用。而且，这样也会确保采取全面做法，处理确认的风险。

C. 制订内部控制政策

26. 应制订内部控制政策，阐述内部控制的各组成部分、管理阶层控制本组织行动的责任、管理阶层为履行这些责任而必须采取的行动以及管理阶层对使用公共资源的活动应承担的责任，这是国际公认的最佳做法。正如第20段所指出，监

督厅认为，应制订一项单一政策文件，阐述联合国系统管理阶层对海啸活动透明度和问责制的承诺，阐述应适用的规则和条例、协调机制、报告系统和程序以及防止损失、滥用和损害的保障措施，并提请大会和经济及社会理事会核可该政策文件。

五. 风险管理框架

A. 监督厅对欺诈风险的评估

27. 监督厅调查司于 2005 年 2 月和 3 月开展实地调查，并于 2005 年 4 月向秘书长提交了一份报告，内容涉及在印度尼西亚雅加达和亚齐省实施海啸救灾方案过程中可能存在欺诈行为和违反《联合国工作人员条例和细则》的行为。报告指出，联合国在亚齐省实施的救灾方案所面临的两个最大的风险是没有从专业角度迅速处理该区域存在的违反《联合国条例和细则》的欺诈行为和腐败行为的综合预防体系，同时缺乏有效的协调，在安全问题上尤为如此。报告中提出的安全问题源于下列因素：(a) 在印度尼西亚巴厘岛发生的恐怖袭击事件和在雅加达发生的袭击澳大利亚大使馆的事件；(b) 实施上述行为的具有国际联系的恐怖分子在印度尼西亚被定罪；(c) 联合国已经成为恐怖袭击的目标。报告就此作出结论认为，虽然该地区的联合国工作人员和建筑物当时面临的安全威胁较小，但是安全威胁可能在没有任何先兆或先兆很少的情况下加大，这一观点不是没有道理。此外，在当地活动的联合国各机构位置分散，每个机构都有自身特定的安保需求，安保人员接受的培训程度不同，这就进一步加大了风险。

28. 监督厅还发现海啸救灾活动也面临着较高的欺诈、腐败、浪费、滥用权力和资金管理不善等风险。采购被认为是风险最高的一个领域，因为主要建筑分包商可能进行联手和垄断，从而通过腐败性交易控制定价结构。监督厅估计在重建合同中平均有 10% 的腐败费用。监督厅提交的报告向秘书长提出了关于降低风险的若干建议和提议，涉及评估活动针对的各个领域，即采购、人事、全面管理、资产和方案事项。多个机构此后实行了严格的管控措施，以减少在上述领域受到欺诈和腐败行为侵害的可能性。例如，联合国亚齐和尼亚斯灾后恢复协调员办事处设立了协调人，负责处理联合国系统内的欺诈和腐败等敏感问题，亚齐和尼亚斯恢复和重建机构设立了反腐败股。另外，还在亚齐全省范围内展开了道德采购和反腐败意识活动。

B. 风险管理会议

29. 监督厅参加了亚洲开发银行/经济合作与发展组织和透明国际于 2005 年 4 月在雅加达联合组织召开的在海啸救灾活动中预防腐败行为的会议。会议讨论的主题有，将国家主导权和参与性决策作为透明度的手段，以提高援助流动的透明度，为控制腐败风险加强财务保障和行政能力，推动有效、透明的采购和实施活动，确保有效的项目监测和评价。监督厅还参加了 4 月在雅加达召开的加强海啸、冲

突和其他灾害救济资金管理的财务问责制会议及 2005 年 4 月在曼谷召开的关于刑事司法在减少自然灾害发生后社会经济损失的作用的会议和第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会。这些会议突出表明国际社会关注提高透明度、加强反腐保障措施和为满足灾民需要确保项目实施等问题。这些会议有助于监督厅在印度尼西亚、斯里兰卡、泰国和马尔代夫执行评估任务，深入了解海啸救灾工作所涉及的各方面问题，从而更好地规划和开展监督活动。

C. 正式推出风险管理政策

30. 监督厅已经了解了海啸救灾方案综合风险管理框架的关键要素。但是，监督厅认为，现行风险管理框架的基础尚未正式建立，因为秘书长尚未为联合国系统制定风险管理政策，大会也没有批准这项政策。这一政策将确定前后一致的风险管理方法。在这方面，有关政策须明确管理人员应对不确定性和相关风险和机遇的责任，确定主要的风险类别，概括有效风险管理因素，说明在管理机构提出的风险程度内发现、衡量和控制风险的重要原则和手段。

六. 监督厅审计活动提要

A. 对人道主义事务协调厅驻印度尼西亚办事处的审计

31. 2005 年 6 月和 7 月，监督厅审计了人道协调厅驻印度尼西亚办事处开展的海啸救灾活动。在审计过程中评估了人道协调厅在人力资源、信息管理、财务、采购、存货和安全等领域的协调机制和内部管理做法。经过初步评估人道协调厅的风险状况，监督厅发现了一系列高风险领域，例如方案监督、方案管理、总部与第一线之间的联络系统和人力资源管理。

32. 在协调方面，监督厅发现，由于秘书长迅速指定由负责人道主义事务的助理秘书长担任海啸受灾国人道主义援助特别协调员，联合国系统和人道协调厅内部的协调工作得以在适当的高层次进行。但是，监督厅认为，（大会第 46/182 号决议规定的）人道协调厅的任务是具体负责提供紧急人道主义援助，实际扩展人道协调厅在恢复和重建阶段的作用以及人道协调厅的作用在这一方面与其他机构的关系必须加以澄清。监督厅建议人道协调厅将这一问题提交大会定夺。监督厅还认为应该通过定期举行会议和适当落实会议精神来加强人道协调厅驻雅加达办事处与非政府组织和捐助界的关系。

33. 总体上来讲，人道协调厅应该改善信息管理、人力资源管理和安全领域的内部管理。人道协调厅尚未制定供班达亚齐和雅加达新闻干事遵行的正式程序，对于授权核准和发布新闻没有正式的指导说明。因此，新闻干事在没有任何准则或指导方针的情况下只能各自为战，凭经验认定自己的职责范围。面向国际社会的核心报告机制——人道协调厅《情况报告》一直没有定期发布。事实上班达亚齐

和雅加达分别于 2005 年 4 月和 2005 年 5 月停发了这些报告，原因是当地办事处没有报告编写干事。鉴于人道协调厅的一项主要职责是协调新闻工作，这一问题需要加以解决。

34. 人道协调厅的人力资源管理活动没有充分满足当地的需要，特别是在紧急情况阶段过后尤其如此，这限制了人道协调厅救灾行动的效能。总体上来讲，截至 2005 年 6 月底，有 56% 的岗位空缺，其中 17% 为办事处负责人职位。另外，工作人员更替率很高，在最近六个月中有 36% 的岗位更替率超过 100%，这影响了人道协调厅在印度尼西亚的行动的稳定性。监督厅在 2005 年 7 月进行审计时发现，班达亚齐人道主义事务副协调员的职位自 2005 年 5 月以来一直空缺。班达亚齐有 40% 的职位空缺，至今已有两个月以上，在过去六个月中有 40% 的职位更替率超过 200%。

35. 人道协调厅与安全和安保部人员在班达亚齐安保事项的协调方面存在严重问题。部署在班达亚齐的安保部人员经常变换。在与班达亚齐安全小组分享人道协调厅驻雅加达办事处安全会议记录方面也存在分歧。

36. 人道协调厅已经落实了监督厅就印度尼西亚行动提出的 46 条建议中的 41 条。有四条建议的落实工作已经终止，原因是人道协调厅在印度尼西亚的职责减少，这四条建议所涉职能与人道协调厅的行动不再相关。有一条建议仍在落实中。

B. 对联合国难民事务高级专员驻印度尼西亚办事处的审计

37. 2005 年 8 月和 9 月，监督厅对难民署在印度尼西亚实施的紧急救灾方案进行了审计，重点是海啸后恢复和重建活动。在审计过程中评价了难民署海啸救灾行动的准备情况，评估了内部控制的充分程度和有效性。

38. 监督厅发现，难民署海啸救灾项目总体战略仍处于草案阶段，对于如何应对主要风险没有拿出解决办法。监督厅建议更新并敲定海啸项目战略。难民署没有根据环境变化和新的风险定期更新海啸救灾项目方案文件。例如，文件列入了在六个月内建好 1 022 所住宅的预期目标。这一目标脱离现实，无法实现。监督厅建议对项目文件进行修改，使其更加现实和可以实现。监督厅还发现采购程序没有得到始终如一的执行，无法确保资金价值最大化。

C. 对联合国难民事务高级专员驻斯里兰卡办事处的风险评估

39. 2005 年 5 月，监督厅会同难民署监察主任办公室对难民署在斯里兰卡实施的海啸紧急救灾方案进行了风险评估。在评估过程中查明了主要风险所在，还评价了控制系统的有效性和为应对海啸后妇女所面临的更大风险和脆弱性所做工作的充分性。

40. 由于时间所限，难民署斯里兰卡海啸项目战略的制定工作受到影响，其中一些目标看来过于宏大。有些目标及其预计影响力无法在确定的时限内达成。监督厅建议调整方案战略的重点并对方案战略进行修改，以使其更加现实和可以实现，这一建议得到了落实。同时，在进行审查之时由于实施进度迟缓，有可能出现临时住所建好以后就已属多余的情况。大约 25% 的登记受益人已经入住非政府组织修建的住所。监督厅建议有系统地考虑环境变化和其他机构实施的项目，难民署落实了这条建议。由于敲定住所设计方案占用时间过长，再加上难民署斯里兰卡办事处在物品采购的质量和数量问题上举棋不定，耽搁了临时住所方案的实施。这一方案现已完成。

41. 在情况最紧急的时候，各主要机构之间协调不力。难民署承诺提供 1 万顶帐篷，但是帐篷运到以后，基本上已属多余。监督厅建议将帐篷转送给其他外地行动，难民署落实了这条建议，由此节省了 39 万美元。

42. 难民署同意担任临时住所方案的牵头协调机构。但是，虽然办事处负责人从一开始就要求提供充足的人力资源，以确保有效地履行职责，但是这一要求没有得到满足。直到 2005 年 5 月中旬才实现满员配置，这为时已晚，影响了难民署有效协调各项活动的的能力。由于管理人员的轮换，造成行动开始后最初几个月缺乏领导和指引。这反过来又影响难民署与外部伙伴和捐助者之间的关系，后者对缺乏领导的情况提出意见，表示难民署代表或负责人经常出现新面孔。难民署斯里兰卡办事处已经落实了监督厅提出的全部五项建议。

七. 建议

43. 为加强对海啸方案的管理、监督、内部控制和风险管理，监督厅提出了三条建议。

建议 1

44. 监督厅建议秘书长创建管理和监督制度框架，用于今后涉及联合国系统多个参与实体的复杂机构间方案，不管这些方案是由多个捐助者出资，还是由单个捐助者出资（AN/2006/590/06/001）。

建议 2

45. 监督厅建议秘书长协同各基金、方案和专门机构的负责人拟订机构间活动内部控制政策文件，包括海啸救灾行动联合监督要求，将其提交给大会和经济及社会理事会核准（AN/2006/590/06/002）。

建议 3

46. 监督厅建议秘书长协同各基金、方案和专门机构的负责人建立涉及联合国系统多个参与实体、类似海啸救灾行动的复杂机构间方案的综合风险管理框架（AN/2006/590/06/003）。

47. 常务副秘书长作为秘书长的代表没有对各项建议发表具体意见。人道协调厅称对本报告不发表意见。

负责内部监督事务的副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（[签名](#)）