



## 第六十二届会议

议程项目 136 和 140

## 关于内部监督事务厅活动的报告

## 联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

## 关于内部监督事务厅 2007 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间活动的报告\*

## 摘要

本报告是根据大会第 48/218 B 号（第 5 段(e)）、第 54/244 号（第 4 和 5 段）和第 59/272 号决议（第 1-3 段）提交的。报告介绍内部监督事务厅（监督厅）在 2007 年 1 月 1 日至 12 月 31 日的 12 个月期间对维和行动的监督活动。

内部监督事务厅发表了涉及维和行动的 154 份监督报告，占此间提出的所有建议的 54%。这些建议特别强调治理、合规、财政、行动这四个风险领域。

监督厅 2007 年维和行动专用资源总体上基本持平，但为联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）和联合国东帝汶综合特派团（东帝汶综合团）新近配设了监督厅人员，而监督厅在联合国布隆迪行动（联布行动）的人员已分阶段撤出。监督厅还扩充了在联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）所设人员。

\* 关于维持和平监督活动以外的其他活动的报告载于 A/62/281 号文件（第一部分）及增编 1 和 2。



## 前言

我很高兴向大会提交关于内部监督事务厅（监督厅）各项活动的报告。这份报告涵盖监督厅在 2007 年 12 月 31 日终了的 12 个月期间有关维和行动的主要调查结果。

总体而言，很多调查结果都表明内部控制存在缺陷。如我过去提出的那样，适当的内部控制是管理层的一项核心责任。迫切需要一个正规化、结构化的内部控制框架，这一框架应概述管理层在控制环境、风险评估、控制活动等方面的责任。在执行维和行动期间，内部控制框架的重要性特别突出。由于特派团所处的环境造成了特殊环境，可能使本组织更容易受到风险危害，因此需要更强的控制。本报告重点指出特别需要注意的领域，以便及早处理各种缺陷，避免这些缺陷演化为本组织的名誉或财政损失。遗憾的是，正如监督厅采购问题工作队关于其 2007 年上半年活动的报告（A/62/272）以及本报告第四节所报告的那样，就某些个案而言已经为时太晚。

在监督厅进行调查之后得到证实的很多指控是在 2006 年报告的。2007 年报告的指控显著减少。必须指出的是，监督厅 2007 年的某些活动要到 2008 年初提出报告时才会报告。例如，采购问题工作队一直在审查 20 多项与联合国苏丹特派团有关的采购操作，而调查司正在审查有关联合国科索沃特派团在采购方面严重违规的指控。

内部事务监督厅仍然全面致力协助秘书长履行他对本组织资源和工作人员的监督责任。监督厅感谢维持和平行动部、外勤支助部、政治事务部及特派团工作人员支持本厅行使职责。

主管内部监督事务副秘书长

因加·布里特·阿勒纽斯（签名）

2008 年 2 月 25 日

## 目录

	段次	页次
前言 .....		2
一. 导言 .....	1-3	4
二. 概况 .....	4-20	5
A. 内部审计 .....	4-7	5
B. 检查和评价 .....	7	6
C. 调查 .....	8-14	6
1. 调查司 .....	8-11	6
2. 采购问题工作队 .....	12	8
3. 调查结果 .....	13	8
D. 合作与协调 .....	14-16	8
E. 挑战 .....	17-20	8
三. 对不当行为采取综合方法 .....	21-22	9
四. 按照风险领域编列的监督结果 .....	23-65	10
A. 治理风险 .....	24-31	10
B. 合规风险 .....	32-51	13
C. 财政风险 .....	52-58	17
D. 业务风险 .....	59-65	19

## 一. 引言

1. 在 2007 年 1 月 1 日至 12 月 31 日报告所述期间，内部监督事务厅（监督厅）提出了 154 份有关维和行动的监督报告。在这些报告中提出的建议占监督厅在本报告期间提出的所有建议的 54%。本报告概述监督厅在这些领域所做的工作。

2. 与第一部分相比，本报告内容仅限于对本组织维和行动的监督。这包括维持和平行动部、新近设立的外勤支助部以及这两个部门所属的 17 个维持和平特派团，还有在政治事务部或维持和平行动部领导下、由外勤支助部提供支助的 14 个政治特派团和建设和平特派团。这不包括采购问题工作队 2007 年上半年完成的活动，这些活动已向大会报告（A/62/272），并且，根据第 62/234 号决议，大会第六十二届会议续会第一期会议将审议这些活动。

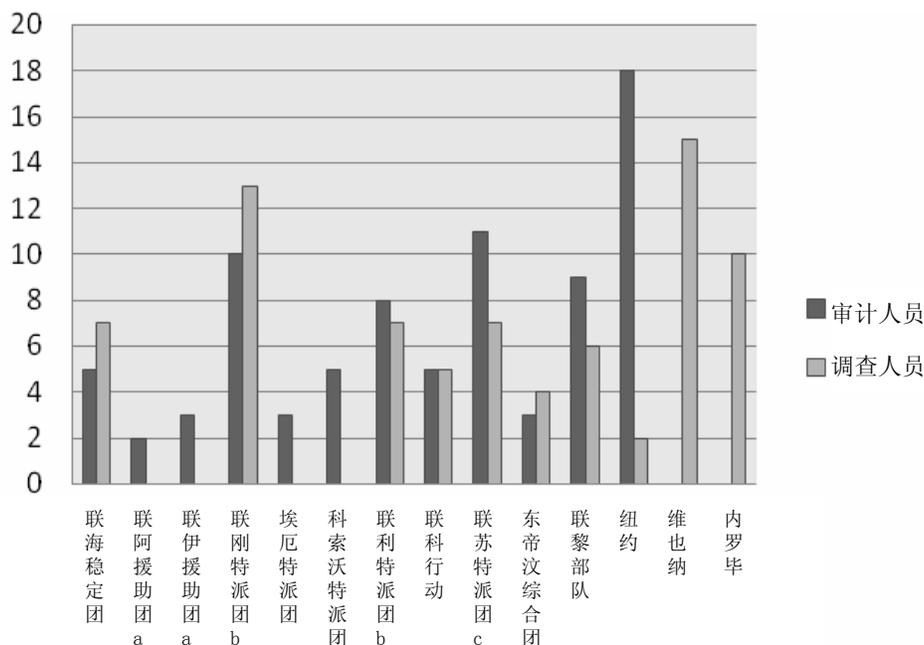
3. 在上次报告期间，监督厅报告，本厅活动范围显著扩大，资源也大为增加，目的是协助秘书长和会员国监督迅速增多的维和行动。监督厅 2007 年维和行动专用资源总体上基本持平，但为联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）和联合国东帝汶综合特派团（东帝汶综合团）新近配设了监督厅人员，而联合国布隆迪行动（联布行动）的监督厅人员已分阶段撤出。监督厅还扩充了在联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）所设人员。下文图 1 显示截至 2007 年 12 月 31 日为维和行动专设的监督厅员额数，<sup>1</sup> 以及这些分属内部审计司和调查司的员额在各区域和特派团的分布情况。

---

<sup>1</sup> 数据图以员额供资来源为依据。采购问题工作队另有特别供资安排，所以这些数据不包括采购问题工作队人员。

图 1  
**监督厅和平行动监督人员**

(截至 2007 年 12 月 31 日)



<sup>a</sup> 联阿援助团和联伊援助团的人员配备使用非监督厅员额资源。

<sup>b</sup> 联刚特派团和联利特派团设有 2 个非监督厅调查员额。

<sup>c</sup> 联苏特派团设有 1 个非监督厅调查员额。

## 二. 概况

### A. 内部审计

4. 监督厅专门负责和平行动的审计人员约占内部审计司所有工作人员的 55%。内部审计司维和审计处通过纽约审计员和派驻 11 个特派团的驻地审计员开展业务活动。驻纽约的工作人员负责维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部总部以及较小的维和特派团和政治特派团的审计活动。内部审计司驻地工作人员负责审计各自维和及政治特派团的全部活动。

5. 审计范围情况差别很大，从例行审计直至复杂的全球性审计或燃料管理、采购和管理、政治特派团方向等领域的横向审计。在报告所述期间，驻地审计处对特派团活动进行了全面的风险评估，这些评估将成为 2008 年内部审计司审计工作计划的基础。如上一次报告 (A/61/264 (第二部分)) 所述，监督厅根据特派

团的规模，使用一个公式来确定分配给某一特定特派团的预算资源。当特派团活动存在高危险性和复杂性时，可以对该公式进行调整。因此，这种做法与采用基于风险的工作规划做法是一致的。

6. 此外，监督厅在 2007 年开始筹备为两个新的维持和平特派团配备人员：非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动（达尔富尔混合行动）和联合国中非共和国和乍得特派团（中乍特派团）。这两个特派团都将在 2008 年 1 月全面投入运作。

## B. 检查和评价

7. 视察和评价司重估了其维和评价和检查的方式和方法，将重点转移到联合国维持和平行动系统更广泛的专题和跨领域层面。该司只有一名方案干事专门负责和平行动的检查和评价，该司在本报告所述期间的主要工作是按照主计长的要求审查维和行动中的成果预算编制。审查旨在评估预算框架在衡量维持和平行动所取得的成果方面的效能和效率。成果预算制审查也与该司在非维和方案检查方面的成果预算管理主题相一致。这些并行做法对维和与非维和方案的成果制举措审查起到了有益的协同作用。

## C. 调查

### 1. 调查司

8. 监督厅通过驻纽约、内罗毕和维也纳的调查员和 5 个维和特派团的驻地调查员对和平行动进行调查。总体而言，专门负责调查该领域活动的工作人员占调查司所有工作人员的 68%。

9. 2007 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，监督厅调查司共收到与参与维持和平行动工作人员有关的 469 项指控。<sup>2</sup> 这些指控占调查司 2007 年收到的所有指控的近三分之二（65%）。在监督厅对每一项指控进行评估后，134 项（29%）被分配给一名监督厅调查员调查，108 项（23%）被转到其他部门/办事处进行调查，<sup>3</sup> 65 项（14%）已存档供参考，其余 162 项（34%）已另行处理。<sup>4</sup> 2007 年共发出 87 份调查报告。<sup>5</sup>

10. 在报告所述 12 个月期间，调查司平均未了结案件数量为 285 件，其中 206 件（73%）与和平行动有关。应该指出的是，在 2007 年最后一个季度，平均未了结

<sup>2</sup> 其中包括行为和纪律股向监督厅报告的指控。

<sup>3</sup> 大会第 59/287 号决议第 8 段“内部监督事务厅可委托受过训练的方案主管以其名义进行调查”。

<sup>4</sup> 在 162 项指控中，68 项暂时中止以进一步收集资料，与采购有关的被转至采购问题工作队；就另外 94 项向为联合国国库或方案规划、预算和账户厅提出了咨询意见。

<sup>5</sup> 包括 2006 年可能已报告，但直至 2007 年才发表调查报告的指控。

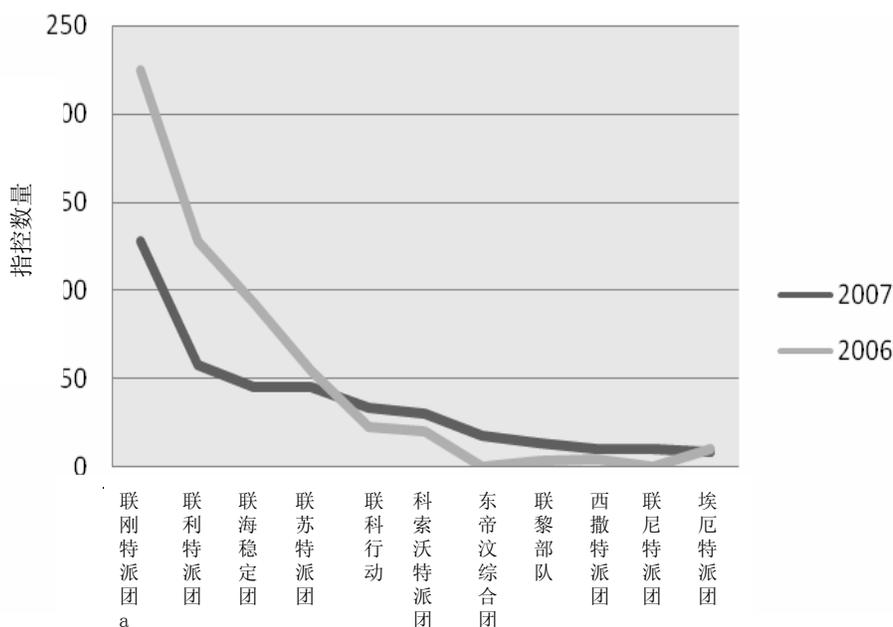
案件总数下降至 254 件，与和平行动有关的案件下降至 174 件，分别减少 11% 和 16%。

11. 2006 年和 2007 年收到的与和平行动有关的指控逾 85% 都集中于约三分之一的联合国外地特派团。图 2 比较了这些地点 2006 年和 2007 年的指控数量。总体而言，监督厅 2007 年收到的指控比 2006 年减少 26%。仅性剥削和性虐待方面的指控就下降了 64%。尽管现有的数字仍然强调有必要加强努力，防止不端行为（尤其是性剥削和性虐待行为），但可以说，指控数量的下降说明，自秘书长顾问提出关于在联合国维持和平行动中消除性剥削和性虐待的综合战略报告（简称“扎伊德亲王报告”）（A/59/710）后，本组织协调一致地作出的努力产生了积极结果。应该指出，许多因素都能导致形成滋生第 ST/SGB/2003/13 号秘书长公告所禁止行为和其他任何不当行为的环境。因此，虽然正在取得进展，但由于本组织所运行的环境复杂多变，我们不能保证当前的努力能进一步减少不当行为。此外，我们必须强调，即使只有一项有关不当行为的指控，不论是何种类型的指控，都可能给本组织的信誉和声誉产生不良影响，并因此影响其履行职责的能力。因此，监督厅在关于加强调查工作的报告（A/62/582，附件）中强烈建议调整 and 加强其调查职能，以更好地满足进行高质量和及时调查的需求。

图 2

### 选定特派团 2006 年和 2007 年指控数量对比

（截至 2007 年 12 月 31 日）



<sup>a</sup> 联合国利比里亚特派团的指控急剧增加是布尼亚报告的大量指控所致。

## 2. 采购问题工作队

12. 采购问题工作队 2007 年大约 50% 的工作用于处理联合国维持和平特派团中的违规采购问题。在此期间，采购问题工作队收到 75 项转来的有关维持和平行动违规采购行为的指控，均已安排进行调查。2007 年有关维和特派团的违规采购案件已结案 66 件，发出 13 份报告。这些报告涉及多个供应商、供应商中介和代理以及联合国工作人员。采购问题工作队的调查导致 24 个供应商被中止和取消资格。

## 3. 调查结果

13. 监督厅进行的是行政调查，目的是引导秘书长决定应采取的管辖或纪律行动。应该指出的是，本报告中的一些案件目前正由内部司法系统严格遵循有关规则和程序进行积极审议，在每个案件结案前无法最后确定是否存在不当行为。为尊重工作人员个人的适当程序权利，监督厅对目前正待内部司法系统审议案件的资料做了限制。应当强调的是，在指控被既定程序证实之前所有工作人员都有权被推定无罪。所以本报告中的任何调查结果都不能被视为本组织的最后决定。

## D. 合作与协调

14. 监督厅除了与审计委员会和联合检查组不断进行合作与协调之外，在维和方面还与维持和平行动部/外勤支助部行为和纪律股密切合作。在 2005 年底，行为和纪律股、监督厅和其他相关部门之间正式确定并实施了正式工作程序。这些程序不断发展，以确保最有效的合作。将按照大会第 61/276 号决议第十六节第 6 段的要求向大会本届会议提交一份秘书长报告，进一步介绍行为和纪律股、监督厅和联合国系统其他实体在总部和外地的合作与协调情况。

15. 此外，调查司是组成科索沃调查工作队的三个机构之一，在 2007 年继续调查欺诈和贪污行为。科索沃调查工作队的另外两个成员是欧洲联盟反欺诈局和意大利金融犯罪警察部门（财政警察）。调查工作队根据各机构的授权开展业务，并得到科索沃特派团第 2003/16 号行政决定的法律支助。调查工作队 2007 年的调查重点是科索沃能源公司（Korporata Energjetike E Kosoves）。

16. 应该强调指出，在其所有工作领域内，监督厅都努力与其利益相关者建立良好关系。为此目的，视察和评价司于 2007 年 8 月组织了一次内部论坛，旨在与内部和外部利益相关者，尤其是维持和平行动部建立更广泛的伙伴关系。本次论坛提供了一个机会，使监督厅与维持和平行动部就维和评价问题以及未来维和评价的重点开展讨论。

## E. 挑战

17. 监督厅同其他部门/厅室一样，在招聘和保留愿意在维和特派团环境下工作的高素质员工方面面临一些相同挑战。事实上，在大多数情况下，人员不足是监

督厅开展维和审计工作的最大障碍。监督厅正通过强化征聘工作设法解决这一问题。

18. 虽然维持和平行动中的有关各方每天都面临新的和具有挑战性的环境，但当为保护本组织资产而建立的政策/管制措施出现影响深远的例外情况时，其风险将更大。以达尔富尔为例，秘书长已通知大会主席，他决定授权批准对广泛的财务规则以及行政政策和程序进行例外处理，以促进建立达尔富尔混合行动。其中包括将 2007 年 12 月 31 日之前到期的系统合同延期，并增加了应由总部合同委员会审核的“不得超支”的合同金额；授权签订需经总部合同委员会批准的非竞标单一供应商短期合同；并同意达尔富尔混合行动所需经费 8 个月内免受地方合同委员会审核。在人力资源管理方面的措施包括：不经发布职位立即调派文职工作人员担任关键行政职位；临时指派文职工作人员，使用人单位可征聘临时替代人员。应大会的要求，监督厅正计划对这些特殊措施的使用情况进行审计，以评估内部控制机制是否能有效减轻使用这些例外措施带来的风险，并确定是否实现了预期的结果。

19. 监督厅审计员将被要求找出新的方法，以审计达尔富尔混合行动的大量采购及其他活动，因为他们无法使用传统的政策和规则作为业绩评估的标准。监督厅还将决定如何审计广泛的活动和支出，以保障本组织的利益，并避免对建立并支持混合行动的努力造成不利影响。

20. 在这方面，监督厅在 2007 年 11 月 23 日给秘书长的关于给予达尔富尔混合行动豁免的说明中强调，授权官员应为任何违规行为、资源的滥用或过度支出负责。鉴于以前的审计和调查结论，监督厅还担心，由于给予达尔富尔混合行动豁免，本组织将面临更高的管理不善、欺诈和腐败风险。该说明包含一个附件，其中概述了与每一项豁免相关的主要高风险领域。

### 三. 对不当行为采取综合方法

21. 监督厅以前的报告曾提出有必要对性剥削和性虐待等不当行为采取综合方法，以进一步减少这类严重不当行为案件的发生。一般来说，综合方法包括提高全体工作人员对《联合国宪章》以及《工作人员条例和工作人员细则》规定的行为标准的认识，并开展培训方案，这一制度强调，一旦发现不当行为属实，就必须追究责任，在这方面，部队派遣国、维持和平行动部/外勤支助部、管理事务部、部队派遣国委员会、监督厅和其它方面都必须进行有效的指挥和控制，这具有关键和独特的作用。

22. 关于指挥和控制，人们往往认为有效的指挥和控制等于更严厉的控制和更严格的纪律；然而，这只是有效指挥和控制的一部分。指挥和控制还必须包括不惩罚个人的“软”措施，如开展文娱活动，使部队人员可以进行锻炼并排遣自己的

时间和思绪。不断改进和加强所有指挥和控制事项绝对必要。在部队派遣国以及各自特遣队指挥官的支持下，行为和纪律股和部队派遣国委员会的工作人员应可确定和执行一系列可发挥积极作用的指挥和控制活动。

#### 四. 按照风险领域编列的监督结果

23. 本报告这一节概述关于审查所述期间的一些调查结果。正如本报告第一部分所述，监督厅认为有 7 个风险类别准确地反映出联合国当前工作环境存在的各种风险。这些风险类别构成监督厅评估风险方法的核心组成部分，即战略、治理、合规、财务、业务、人力资源和信息资源。2007 年，监督厅的调查发现以下四个风险领域特别普遍：治理、合规、财务和业务。应强调的是，总的调查结果往往是许多因素汇集在一起的结果，而这些因素可能源于一个以上的风险领域。因此，没有提到其他风险类别绝不意味着这些风险不存在。

##### A. 治理风险

24. 监督厅把联合国的治理风险界定为，由于以下原因对本组织的任务、运作或声誉造成影响：

- (a) 未建立提供资讯、指导、管理和监督本组织活动的适当程序和构架；
- (b) 高级管理当局领导能力不足；
- (c) 未能在本组织内宣传道德文化。

25. 对联利特派团的职业安全和健康进行的审计发现，维持和平行动部有必要与安全部和安保部合作，制定特派团文职工作人员职业安全及健康方面的指导准则。由于未对该特派团进行指导，使其安全和保健方案支离破碎。总体而言，该特派团的方案不符合国际标准，也没有充分降低职业安全和健康的风险。因此，工作人员面临事故/保健问题的风险之高令人难以接受，这些问题本可以通过达到最低标准的作法加以防止。该特派团已接受了监督厅的建议。维持和平行动部/外勤支助部说，联利特派团已设立了职业健康和安全管理委员会，直接向行政主任报告。然而，利比里亚的健康和安全法规尚不符合规定的标准而且/或没有得到执行，从而使承包商无所适从。

26. 对联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团（埃厄特派团）艾滋病毒/艾滋病方案进行的审计表明，有必要加强努力，使文职人员和军事人员更加了解艾滋病毒/艾滋病。如果缺乏有关艾滋病毒/艾滋病的足够信息或方案，则可能增加罹患或传播这一疾病的风险，并有可能在感染时，不知道寻求适当的诊治。具体而言，

在审计过程中进行了一次调查。其结果表明，对于艾滋病毒/艾滋病的认识，<sup>6</sup> 整个特派团各个编制单位的平均比率为 72%，本国和国际工作人员为 78%，而军事人员仅为 60%。审计还查明艾滋病毒/艾滋病政策顾问必须加强对艾滋病毒/艾滋病方案对任务区影响的监测和评价。艾滋病毒/艾滋病政策顾问指出，尽管可评价该方案取得成功的某些方面，但一些关键领域，例如预防维和人员感染艾滋病毒的情况则无法进行评价，因为该特派团没有建立有关所开展活动的数据库。该特派团接受了监督厅的大多数建议。

27. 监督厅在对联黎部队进行审计的时候发现，该特派团需要为其行动的政治和民事组成部分制定绩效指标和业绩计量。绩效指标和业绩计量对于评价行动的效果至关重要。特派团同意制订这类指标。监督厅还发现，扩大的联黎部队组织单位的作用和责任没有以通知的方式作出正式说明，即具体界定其报告关系和问责关系。根据监督厅的建议，该特派团同意发出通知，说明具体的作用和责任。

28. 对联黎部队安全机制进行的审计发现，联黎部队没有按照安全和安保部在《联合国外勤安全手册》中的规定，将本国工作人员纳入工作人员警报系统以及其他安全机制。在 2006 年 7 月和 8 月黎巴嫩安全危机期间，这些不足直接影响了联黎部队本国工作人员的安全保障。发生危机时，当地工作人员并不知道联黎部队与他们及其家人进行联络的努力。监督厅建议联黎部队遵守安全和安保部关于把本国工作人员纳入特派团任务区警报系统和其他安全机制的政策，以确保在发生紧急状况时，所有工作人员都密切掌握最新信息。联黎部队执行了监督厅的建议。维持和平行动部/外勤支助部评论说，在黎巴嫩 2006 年 7 月和 8 月危机爆发前，安全和安保部并没有承担领导特派团人员安全和安保的任务。此外，上述不足加上后来敌对行动加剧导致所有通信手段完全瘫痪，行动受到全面限制，这不仅影响了联黎部队所有工作人员的安保和安全，而且最终还使一名国际工作人员及其家属丧失了生命。由于在行动区的所有国际工作人员都必须住在地处行动区边缘的同一座城市，而本国人员及其家庭则自然分散在全国各地，因此，相比之下，与国际人员联络比较方便。

29. 据先前的一份报告（A/61/264（第二部分））指出，应主计长的要求，视察和评价司对维持和平行动的成果预算制进行了审查，以评估预算框架支助维持和平行动取得成果的效率 and 效益的程度。审查重点是，成果预算制如何与维持和平行动特派团的任务、相关程序、政策准则及标准作业程序保持一致。在审查中特别强调了成果预算制的实际应用，包括是否提出了有时限的业绩指标基线和目标；是否把衡量业绩指标的方法编制成文件；是否观察到绩效指标的变化；框架

<sup>6</sup> 关于认识的计算结果是根据对下列问题的答复得出的：(a) 工作人员在其母国是否参加过艾滋病毒/艾滋病认识讲习班；(b) 是否在埃厄特派团参加过艾滋病毒/艾滋病认识讲习班；(c) 工作人员是否了解自愿咨询和检测服务；(d) 工作人员是否了解埃厄特派团也有自愿咨询和检测服务？

各基本要素是否足以衡量取得的成果。审查包括走访了以下 4 个维持和平行动：科索沃特派团、联利特派团、联合国苏丹特派团（联苏特派团）和联合国东帝汶综合特派团（东帝汶综合团），最后就每个特派团提出了报告。监督厅将提交一份有关维持和平行动成果预算制的简要报告，整体评估成果预算制的趋势，突出说明需要更加重视和加强的成果预算制领域。

30. 总体来说，关于这 4 个特派团的审查报告均指出，成果预算制实践在继续演变，但有几个领域需要加以改进，从而加强其在维持和平特派团中的用处。关于编写成果预算制框架，突出强调了 3 个主要问题：第一，如果将主计长关于成果预算制的指示和维持和平行动部发布的战略指导准则指示合并为单一的成果预算制准则，将能够更好地指导各特派团。这样做将提高指导工作的相关性和作用，同时也澄清为拟定各特派团成果预算制框架确定的指导准则的背景（监督厅坚持这种观点，但同时指出，方案规划、预算和账户厅表示，这两套指示在维持和平预算编制过程中有不同的作用）；第二，各特派团不确定的是，如何处理以下事实所产生的必要调整，即早在执行时期开始之前就已经编妥了预算提案；第三，在审查这些特派团的工作时发现，其成果预算制框架的绩效指标基线和目标没有可衡量性。监督厅注意到管理事务部要求删除提到可衡量性的部分，但由于以下原因没有这样做：(a) 方案规划、预算和账户厅在其关于成果预算制框架的指导准则中强调可衡量性的重要性，例如准则指出，应根据具体、可计量、可实现、相关、有时限（SMART）的原则确定后勤框架的所有要素；(b) 监督厅认为，基线和目标是成果预算制度框架的重要组成部分，为评估一段时间内特定领域的进展情况提供了基础；(c) 审计委员会最近也强调基线和目标的重要性，指出“如果缺乏基线和/或目标数据以及具体的、可衡量的并有时间限制的产出，将不能正确地确定有何改善或绩效下降的情况。”<sup>7</sup>

31. 关于各特派团充分运用成果预算制的情况，有两个主要问题阻碍了这一进程：(a) 在大多数特派团，成果预算制并没有作为管理手段加以充分运用，原因是成果预算制与特派团执行计划没有联系，或并没有纳入其中。有人进一步指出，在那些充分纳入成果预算制或与其建立联系的特派团，例如联利特派团，成果预算制被当作管理和规划工具得到了较好地应用；(b) 由于各特派团工作人员的更替以及缺乏实用的成果预算制准则，各特派团缺乏成果预算制的能力。尽管外勤支助部坚持认为目前的培训资料是足够的，监督厅仍重申，最近没有更新和订正这方面的准则和资料，监督厅鼓励维持和平行动部/外勤支助部根据现有的资料，编制最新的、标准化的成果预算制培训资料，供特派团综合培训中心使用。关于监测和评价成果预算制框架的问题，有人指出，这类框架的监测最好通过自动化的、以 Lotus 为基础的监测工具进行，一如联苏特派团所做的那样，但并不是所

<sup>7</sup> 《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 5 号》(A/62/5)，第二卷，第 76 段。

有特派团都具备并使用这种工具。监督厅向主计长、维持和平行动部以及外勤支助部共提出 33 项建议，以便改进维持和平特派团运用成果预算制的情况。

## B. 合规风险

32. 监督厅将联合国范围内的合规风险定义为：因违反、未能或无力遵守法律、规则、条例、规定惯例、政策、程序或道德标准而对本组织的任务、业务或声誉造成的影响。

33. 监督厅根据对联合国尼泊尔政治特派团（联尼特派团）的综合审计得出结论：鉴于短期特派团的任期有限以及对本组织的相关政治和声誉风险，需要制定针对开办此类特派团的人力资源、采购和后勤支助政策与程序。缺乏此类政策会对政治特派团的部署及其任务的执行产生不利影响。在特派团业务领域还存在严重的内部控制缺陷，特别是行政和后勤规划、采购和资产管理。例如，在没有定购单或其他合同文件的情况下就交付了价值 500 000 多美元的货物和服务。联尼特派团的申购人还违反既定采购程序与供应商直接联系。据联尼特派团所述，这些案件后来都交给地方合同委员会审查。地方合同委员会指出，没有发现有关工作人员的行为属于无视规定的故意或蓄意行为，而且也没有对本组织造成任何财务损失。但是监督厅认为，这些案件表明存在高度的业务风险，并且鉴于采购业务的价值高，因此应在特派团初期就制定恰当的内部控制来加以避免。审计还查明在资产管理方面的内部控制缺陷，即财产记录不可靠，没有反映仓库存放或发给用户的实际数量。这些违反既定政策的做法可能会造成本组织损失。联尼特派团虽然接受了监督厅为解决这些问题而提出的多数建议，但是强调，在开办阶段其人手严重不足。

34. 在联利特派团，监督厅证实了关于一名军事特遣队成员袭击三名妇女的指控。监督厅在调查期间，与若干军官进行面谈并找军事特遣队的成员谈话，结果发现这些成员故意歪曲事实，以图保护自己的同事。监督厅建议，外勤支助部将此案移交给当地的部队派遣国主管部门，由其对相关的特遣队成员采取恰当的行动。外勤支助部据此将案件移交；但是尚未从该部队派遣国收到任何答复。

35. 在埃厄特派团，监督厅证实了关于两名联合国志愿人员为谋取私利和金钱向埃塞俄比亚偷运厄立特里亚人的指控。监督厅发现，一名联合国志愿人员于 2005 年 12 月和 2006 年 1 月向埃塞俄比亚偷运了六名厄立特里亚人，于 2006 年 4 月至 8 月向埃塞俄比亚偷运了 25 名厄立特里亚人。从 2006 年 6 月至 8 月，该名联合国志愿人员及其他人还参与在厄立特里亚和埃塞俄比亚之间走私奢侈品和食品。监督厅进一步证实，一名本国工作人员合谋参与向埃塞俄比亚偷运厄立特里亚人的活动。监督厅建议，本组织应对这两名涉案的联合国志愿人员采取恰当的行动。本报告所提出的所有建议都得到执行。

36. 在前联布行动，监督厅证实了关于一个军事特遣队的成员性剥削当地妇女的指控。由于该军事特遣队营地保卫工作松懈，当地人可以随意出入，因而这些成员才得以胡作非为。监督厅还发现，虽然该军事特遣队的指挥官已经获悉这个指控以及保卫工作不力的情况，但是他仍未采取任何行动来处理这个问题。监督厅向外勤支助部建议，将此案移交当事的部队派遣国，由其采取恰当的行动；但是尚未从该部队派遣国收到任何答复。

37. 在联利特派团，监督厅证实了关于一个联合国承包商多达五名雇员强奸两名当地妇女并随后袭击调查强奸指控的当地警察的指控。当地警察设法对承包商的若干雇员进行刑事诉讼；但是在诉讼期间，这些人员涉嫌通过贿赂和企图贿赂当地官员而逃离该司法管辖区。监督厅建议，除其他外，向承包商的本国报告此案，由其对承包商的雇员采取恰当的行动；联合国应考虑在服务合同中增加关于已证实的承包商雇员实施性剥削和性虐待案件的罚款规定。

38. 在联刚特派团，监督厅证实了关于一名军事特遣队成员性虐待一名九岁男孩的指控。监督厅还发现，该国特遣队的指挥官让该肇事维和人员向该男孩的母亲、当地主管部门和其他人支付赔偿金；指挥官没有按照要求将这起指控事件报告给特派团负责人；特遣队的指挥官企图通过向该男孩的母亲、一名证人和当地主管部门付钱来掩盖这起虐行。监督厅建议，通过外勤支助部，由当事的部队派遣国考虑对该名维和人员和特遣队指挥官采取恰当的行动。外勤支助部已经执行了这个建议。

39. 在联利特派团，监督厅证实了关于一名工作人员向联合国纽约总部和联利特派团总部散发威胁和诋毁另一名工作人员的信件和海报的指控。关于外勤支助部应该对相关工作人员采取恰当行动的建议得到执行；而关于将此事移交纽约司法部门进行刑事起诉的建议被拒绝。

40. 在联刚特派团，监督厅调查了关于本国特遣队成员参与开采自然资源以及向民族主义与融合主义者阵线走私武器和弹药的活动指控。虽然监督厅没有找到证据支持有关走私武器的指控，但是查明，2005年11月12日至17日以及12月1日，一些本国特遣队成员向某些商人提供了后勤支助，而这些商人未经政府许可购买了大量的未加工黄金。监督厅无法确定涉案的军事特遣队成员，但是认为，特遣队成员无法在不让特遣队指挥官知情的情况下向这些商人提供后勤支助。外勤支助部已经执行了监督厅关于将此案移交给当事的部队派遣国，由其对该特遣队指挥官采取恰当的行动。

41. 在联利特派团，监督厅收到关于一个国家特遣队的成员性剥削当地妇女的若干指控。监督厅已经对其中一些指控进行了调查，还有一些指控则发生在2004年10月该国特遣队在该区域部署的时候。监督厅发现，该国特遣队的一些成员从事了秘书长ST/SGB/2003/13号公告明确禁止的活动。尤其是，监督厅发现，

该国特遣队的成员总是违反军事宵禁令，离开军基地与附近城镇的当地妇女呆在一起。虽然监督厅没有发现证据支持有关该国特遣队成员与儿童进行性活动的指控，但是街谈巷议强烈地表明发生过此类事件。监督厅认为这种行为可以归因于指挥和控制失当；因此监督厅建议，当事的部队派遣国应通过外勤支助部处理此类指挥和控制失当的问题。外勤支助部已经执行了这个建议。

42. 在联苏特派团，监督厅证实了关于一名军事观察员对一名当地妇女强奸未遂的指控。外勤支助部执行了监督厅关于将此案移交给部队派遣国以采取恰当行动的建议。

43. 在联利特派团，监督厅证实了关于一名高级工作人员和一名助理有不符合联合国工作人员身份的举动的指控。根据监督厅的建议，外勤支助部将此案移交给人力资源管理厅，由其对这两名人员按未能根据《联合国工作人员条例》要求以最高的效率和能力标准履行职责而采取纪律行动。此事正在等待内部纪律程序的结果。

44. 在联苏特派团，监督厅证实了关于一名军事观察员无礼骚扰一名国际非政府组织成员的指控。监督厅发现，从骚扰的性质和情形来看，可以认为这名军事观察员骚扰这名妇女的目的就是要与她发生性关系，而不管她是否同意。外勤支助部执行了监督厅关于将此案移交当事的部队派遣国以采取恰当行动的建议。

45. 在联合国科特迪瓦行动（联科行动），监督厅收到关于一个国家特遣队的成员性剥削当地女孩和妇女的指控。监督厅和联科行动行为和纪律股对这些指控进行了初步调查。在评估中，监督厅与 12 名声称受害人、联科行动有关的军事和文职人员、儿童基金会的代表、当地社区的成员和当地非政府组织的代表进行面谈，并走访了现场。经过评估，监督厅发现有足够的理由认定，该国特遣队的成员对该地区的未成年人和成人进行了性剥削和性虐待。在评估之后，监督厅与外勤支助部和当事的部队派遣国的官员进行了会谈。监督厅同意向部队派遣国提供调查支持；但是最初由于该国主管部门的限制，调查无法展开。大约两个月后，终于打破了这个僵局，监督厅和部队派遣国联合组成调查小组，开始对实地进行调查。此事正在进之中。

46. 在联利特派团，监督厅证实了关于一名工作人员参与了秘书长 ST/SGB/2003/13 号公告和联利特派团关于性剥削和性虐待问题行为守则强烈禁止的一系列性关系的指控。另外，在调查期间，工作人员未能对调查人员坦白直言，因而没有保持其职位所要求的专业和道德高标准。因此，监督厅将此案移交给人力资源管理厅，由其对违反相关的《联合国工作人员条例》的行为采取恰当的行动。此事正在等待内部纪律程序的结果。

47. 在联利特派团，监督厅证实了关于一名工作人员性虐待一名 12 岁当地女孩的指控。调查还发现，在虐待行为发生前，这名干事委托一名当地的保安诱骗该

女孩进入该干事的私人住处，然后她被锁在房间里，无法离开。外勤支助部执行了监督厅的建议，已将此案移交给警察派遣国，由其采取恰当的行动，并移交给利比里亚司法部门，对该名保安提出刑事诉讼。

48. 在联合国脱离接触观察员部队（观察员部队），监督厅调查了关于违规和腐败行为的指控。监督厅发现，由于观察员部队的一些人员和观察员部队的工程承包人行为失检和腐败，包括向观察员部队文职人员支付回扣，用于换取工程合同，造成了严重的管理不善。另外，监督厅发现严重的管理不善给本组织造成的损失达 463 000 美元（按总合同量 40%推算）。监督厅提交了对涉案的五名文职成员和三名承包人采取恰当行动的建议，并建议向一名工作人员追回 143 629 美元的资金。外勤支助部已经请人力资源管理厅协助处理对涉案人员采取纪律行为的事宜。外勤支助部还就该国主管部门对报告所查明的若干当地供应商从事的活动进行司法审查的问题征求咨询意见。

49. 在科索沃特派团，监督厅调查了关于科索沃特派团工作人员与一家公司在翻修、使用和租用科索沃一个燃料储存设施方面涉嫌利益冲突和违规的指控。监督厅发现，从贸易工业部（临时自治机构）获取必要许可证的程序染上了腐败色彩。监督厅发现，许可证的颁发是以回扣为交换，根本无视既定的程序。鉴于指控涉及对临时自治机构工作人员和其他人员的刑事诉讼，因此此事移交给领导科索沃特派团的秘书长特别代表，并建议他将此案再转给科索沃特派团司法部，进行刑事调查。监督厅尚未收到秘书长特别代表对如何处置此案的答复。

50. 在联合国海地稳定特派团（联海稳定团），监督厅调查了关于驻该特派团的某个部队派遣国若干特遣队的军事人员涉嫌性剥削和性虐待儿童的报告。监督厅发现，性剥削和性虐待行为频繁，经常发生在夜间，并且该特遣队人员所驻扎的几乎所有地点都发生过此类行为。儿童以性交换少量的钱、食品，有时是手机。向外勤支助部提交了一份调查报告，其中建议采取恰当的行动。总之在部队派遣国当局的密切合作下，该特遣队目前有 114 人，包括一名中校和两名少校，以纪律理由被遣返回国。监督厅正在协助部队派遣国进行尚未完结的法律诉讼，以确保所有根据该国相关法律定罪的军事人员都被依法追究其行为责任。

51. 在联海稳定团，监督厅调查了关于行为失检、管理不善和腐败的指控报告。监督厅发现，一名工作人员协同建制警察部队的两名成员为两名临时日工就业作假。建制警察部队的两名成员还通过威胁和身体虐待的方式向日工勒索财物，然后贿赂该工作人员，确保继续执行这个非法计划。监督厅建议向负有责任的两名工作人员追回对本组织造成的所有财物损失。此事正在等待内部纪律程序的结果。

## C. 财政风险

52. 监督厅将联合国的财政风险定义为因以下原因对本组织的任务、业务或声誉产生影响：

- (a) 未获得足够资金；
- (b) 资金使用不当；
- (c) 对低于预期的财政执行情况管理不当；
- (d) 财政执行情况的报告和披露不足。

53. 在报告所述期间，监督厅的采购问题工作队审查了约 40 起涉及联刚特派团腐败和采购违规的投诉和个案。工作队发现，在众多案件中，与特派团有业务往来的供应商和公司须向工作人员支付一笔钱，作为本组织合同授标的先决条件，或主动提出支付一笔钱才能在采购中获得支持。工作队查明，数名采购工作人员大肆向若干供应商索取费用和贿赂，以换取优惠待遇和各种好处。工作队查明，特派团在采购方面存在大规模腐败，道德风气普遍沦丧。工作队发现，一方面，管理层缺乏连续性，另一方面，道德和采购培训不当，专业工作人员和一般事务人员轮调少，造成了这一情况。因此，工作队认为，特派团应对其采购业务进行整顿，提供广泛的道德培训，或将采购责任交给总部或独立第三方。特派团正在执行监督厅的建议。由于工作队所做的调查，有 5 名工作人员被指控行为失检，其案件正在等待纪律处分结果。

54. 工作队审查了联海稳定团涉资 2 700 多万美元的长期地面燃料供应采购活动，发现了一个涉及 5 名特派团工作人员参与腐败的阴谋。这些工作人员严重损害了采购过程的廉正性，并在整个过程中犯有多项腐败行为。另外，工作队还发现一名采购官员向一家竞标供应商索贿，作为回报，他许诺在合同甄选过程中，协助该供应商。在调查此事的过程中，一些高级管理人员对工作队、地方合同委员会和总部合同委员会做了重大不实陈述，以隐瞒其操纵采购活动的行径。工作队建议对这 5 名工作人员采取适当行动，并将此事提交检察机关。由于工作队所做的调查，有 5 名工作人员被指控行为失检，其案件正在等待内部纪律处分结果。

55. 对维持和平行动系统合同<sup>8</sup>的管理进行审计查明，在采购程序中，从规划阶段到供应商履约情况评价和付款，其中的运作都有效率不彰的高风险，存在各种内部管控弊端。有一份合同的原定最高限额为 3 200 万美元，却在没有投标的情况下，经过各种修改，在 5 年内增加到 9 500 万美元，这增加了本组织可能得不到最有利的合同条件和最高价值的风险。该个案已交由采购问题工作队调查。另一起个案是供应商在合同到期之前提价，致使本组织多付 140 万美元。由

<sup>8</sup> 用于采购经常需要的商品和服务的长期合同，目的是方便对采购需要作出迅速的处理。

于维和特派团未能评价供应商的生产能力，导致这两项合同的交货时间经常出现延期。在采购处查阅的任何卷宗里都没有找到供应商履约情况报告。此外，发票支付也出现拖延，这有可能影响本组织的声誉。外勤支助部和管理事务部基本上接受监督厅就加强系统合同管理提出的建议。针对监督厅对系统合同的关切，管理事务部称，采购司已向总部、外地特派团和总部以外各办事处的所有采购工作人员发出正式通知，促请务必注意：(a) 及时编写并提交供应商履约情况报告；(b) 适当规划以限制对系统合同进行修改的频率和次数；(c) 尽力做好广泛的市场研究，以确保采购过程的公平竞争。

56. 监督厅在审计联苏特派团总部大楼的建设时发现，在就价值 290 万美元的 7 幢 2 层办公楼的建设合同进行投标和授标中存在重大延误。在 2007 年 1 月授予合同时，由于美元贬值，其造价比原来建议的数额高出 138 136 美元。项目完工的拖延也造成额外的费用，如租金。特派团将投标进程的延误归咎于采购科人员不足。监督厅认为，工作延误的另一个原因是因为没有编写一份详细的项目文件，说明工作各部分的估计费用和完工时限。但是，特派团指出，鉴于原办公楼所受的安全威胁增多，加紧完成新的总部大楼至关重要，其关注的是建筑工作的完成。在 9 个月时间内更替 4 名项目管理人员，这也造成工作的延误。除其他外，监督厅建议特派团应确保：(a) 所有合同都在原投标有效期内授予，努力就提交给总部合同委员会的个案采取后续行动，以避免出现任何延期或与投标人重新议价；(b) 充分规划今后的建设项目，以确保对其进行有效的监测，并采取措施，尽快完成项目的工作。特派团接受了监督厅的建议，并已采取行动加以落实。

57. 监督厅在对联伊援助团的采购管理进行审计时发现，联伊援助团的工作人员违反联合国财务细则第 101.2 条和《采购手册》第 12.1.8 (4) 条的规定，从事未经批准的商品和服务采购工作，因而使特派团负债共计 60 034 美元。监督厅建议对导致出现事后采购个案的情况进行调查并确定责任。联伊援助团向一名工作人员因参与其中一起未经批准进行采购的个案发出申斥信。对导致出现事后采购个案情况的调查尚未开始。

58. 在上文第 57 段讨论的同一次审计中，监督厅发现维持和平行动部通过系统合同为联伊援助团采购 5 辆装甲运兵车，同时发来的是 5 辆拖车（Safari/Oryx 有篷拖车）及额外的设备，这些都不是联伊援助团要求的，所涉额外费用达 234 790 美元。不清楚维持和平行动部是如何忽视联伊援助团有关购置防雷车辆的具体要求并订购了不需要的拖车。由于拖车闲置在科威特，监督厅建议特派团努力将其搬至联合国后勤基地或可以使用这些车辆的其他特派团。外勤支助部不同意监督厅有关购置装甲运兵车的评估，指出 5 辆装甲运兵车及其有篷拖车附加装置是作为战略部署库存的一部分购置的。但是，随着联伊援助团的安全局势恶化以及急需这些资产，已将其直接运往特派团，而不是运往联合国后勤基地。虽然安全局势的恶化可能导致无法马上使用拖车，但将拖车与主要车辆分开是不慎重的，也

是不符合成本效益的。由于拖车使用周期长，特派团又有足够的基础设施和技术能力来储存和维护这些资产，外勤支助部建议特派团保留这些资产，直至运作的环境允许按原定的方式进行有效的使用。拖车的预计使用寿命为 8 年，截至 2007 年 12 月，其使用寿命已减少两年。这些资产仍然闲置在科威特，在伊拉克使用的前景看来也很遥远，因为安全局势不允许对其进行部署。此外，联伊援助团并不打算在伊拉克使用这些拖车，因为该特派团的具体申购的是装甲运兵车。监督厅仍然认为可以在安全条件允许部署的其他特派团使用这些 Safari/Oryx 有篷拖车。

#### D. 业务风险

59. 监督厅将联合国的业务风险定义为因以下原因对本组织的任务、业务或声誉产生的影响：(a) 内部程序不充分、效率低或失效；(b) 未能经济、有效率、有效果地开展业务。

60. 监督厅在审计观察员部队的采购时发现，采购科的工作人员很少轮调。因此，69%的工作人员在该科所呆的时间都是 3 年或更长。良好的管理做法要求对采购工作人员进行定期轮调，以便将工作人员与供应商之间勾结的风险减少到最低程度。观察员部队接受监督厅有关处理这些问题的所有建议，并采取行动加以落实。管理事务部称采购司已实施了工作人员轮调方案。

61. 监督厅在审计联苏特派团部署联合国警察和军事观察员的工作时发现，核定的军事观察员人数超过联苏特派团的业务需要。例如，监督厅发现，总数 640 名观察员就可以执行特派团的任务，而核定的最高人数却达 750 人，特派团赞同监督厅的意见。监督厅建议联苏特派团管理层要求维持和平行动部将军事观察员的核定人数从 750 人减少到 640 人。特派团接受这一建议，并称其实已要求减少到 625 人。特派团通过减少军事观察员人数，减少闲置人员，从而为特派团每年节省约 500 万美元的特派任务生活津贴，因而提高特派团的业务效率。

62. 监督厅在审计联苏特派团的空中业务时发现，特派团的航空资产共有 42 架飞机，其利用率很低。在业务活动中有 58%的时间不需要飞机。对飞机的乘坐率进行分析表明，在 2006 年的选定日期飞行的飞机上，空座率在 42%到 94%之间。在 2006 年 1 月期间，有 44 次飞行只有 1 名乘客，32 次飞行只有 2 名乘客，37 次飞行只有 3 名乘客。特派团解释，许多次飞行载运的乘客人数少是因为这些飞行载运重要人物或技术员，以应对紧急需要，提供医疗后送，或为各区送现金。监督厅建议特派团对其航空资产需求及其实际利用进行全面的审查，以调整其机群，确保以符合成本效益的最佳方式开展空中业务。联苏特派团接受这一建议，但称特派团的航空科科长 2006 年 5 月对各种飞机类型的适当组合进行了全面的审查。特派团还指出，航空资产组合将随着空运需要的变化继续调整，并指出其现有的飞机数目最佳。外勤支助部指出，该部不断对联苏特派团的机群利用率进行审查，并对航空资产的构成采取了若干行动。第一，有 2 架飞机已退役，另有

4 架飞机让与达尔富尔混合行动。此外，4 架飞机和 2 架直升机已在联苏特派团与达尔富尔混合行动之间作出时间和费用分摊的安排。

63. 根据大会第 60/259 号决议，监督厅对 10 个维和特派团的燃料管理进行了全面审计。正如在其提交给大会的有关报告 (A/61/760 和 Corr. 1) 中所讨论的，需要大力加强对燃料管理的内部控制。具体来说，除其他外，审计发现：(a) 所有被审计的特派团均缺乏或没有称职的燃料消耗监测机制；(b) 被审计的 10 个特派团中，有 5 个特派团没有确保燃料供应连续性的应急计划。这些弱点的产生主要原因是，维持和平行动部的《燃料作业手册》在适用上不一致和范围有限。监督厅在分发给被审计的 10 个特派团的管理人员的审计报告中提出了 182 条建议，包括 83 项重大建议。这 182 条建议中，174 条已被采纳，其中 87 条已落实，另有 74 条截至 2007 年 12 月正在落实过程中。监督厅提出这些建议的目的在于降低以下因素带来的风险：(a) 用于支助维和行动的燃料开支巨大，且这些产品可以轻易转换成现金；(b) 没有确保足够燃料供应的应急计划。

64. 监督厅在审计联阿援助团的财产管控和存货管理时发现，若干领域存在不足之处，其中包括仓库维护、库存登记以及资产的分发和移交。如在仓库维护方面，监督厅观察到，有些仓库的库存有受损害和盗窃的风险。监督厅建议将库存转到固定结构的仓库中。特派团正采取步骤解决审计查明的不足之处。

65. 对联刚特派团的饮水供应进行审计表明，关于向军事人员分配饮水问题，并没有制订明确的行政准则或政策，因此分配做法不一致。如有些地点的军事特遣队员领取一瓶壶装水和 3 公升散装水，而另一些地点的军事特遣队员只领取散装水。在特派团房地工作的日临时工的配水也不一致。在户外或机场工作的人有水，而其他人就没有。虽然联刚特派团已就供水问题拟订了准则草案，但在监督厅审计时这些准则尚未敲定。由于这些准则对于确保待遇明确至关重要，监督厅建议联刚特派团尽快敲定并颁布准则。特派团同意颁布准则。