联合国 A/63/302 (Part II)

大 会

Distr.: General
23 February 2009
Chinese
Original: English

第六十三届会议

议程项目 128 和 132

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

维持和平行动 *

关于内部监督事务厅活动的报告

摘要

本报告是遵照大会第 48/218 B 号决议(第 5(e)段)、第 54/244 号决议(第 4 和 5 段)和第 59/272 号决议(第 1 至第 3 段)提交的。报告载述内部监督事务厅(监督厅)在 2008 年 1 月 1 日至 12 月 31 日 12 个月期间监督和平行动的活动。

内部监督事务厅提出 199 份同和平行动有关的监督报告，其中提出的建议占该时期提出的 43%。监督厅执行的任务侧重于在本组织制订一个正式的内部控制框架，通过整个组织的集中控制过程，统一和系统地进行风险管理。

* 关于内部监督事务厅活动(不包括维持和平监督活动)的报告，见 A/63/302(Part I)和 Add.1 和 Add.2)。

09-24753 (C) 160309 180309

目录

页次

主管内部监督事务副秘书长的序言 3

一. 导言 4

二. 概览 4

A. 内部审计 4

B. 视察和评价 5

C. 调查 5

D. 挑战 7

三. 按风险领域分列的监督结果 7

A. 战略风险 8

B. 治理风险 9

C. 合规风险 11

D. 财务风险 14

E. 业务风险 16

F. 人力资源风险 17

G. 信息风险 18

序言

我很高兴地向大会提交关于内部监督事务厅(监督厅)活动的报告，其中阐述2008 年 12 月 31 日终了 12 个月期间监督厅调查和平行动的结论。

由于大会报告的规定篇幅有限，本报告只择述一些调查结果。不过，根据大会第 59/272 号决议第 1(c)段，应会员国要求，监督厅的所有报告均可索阅(监督厅所有报告的完整清单载于联合国网站)。[1] 监督厅注意到，在透明度提高后，大会就可以对秘书处的运作和工作有更深入的洞察能力。透明度有助于改善本组织并建立秘书长和大会所倡导的责任和问责文化。

过去 12 个月，监督厅在两个维持和平特派团(非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)及联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团))设立驻地审计处，从而扩大了外地审计的存在。监督厅继续改革调查司，以促进提高效率，并对一个联合国维持和平特派团进行其头一个方案评价。还值得注意的是，监督厅在 2008 年就审计、视察和评价任务制订了基于风险的工作计划。监督厅根据本组织面对的风险确定本身工作的轻重缓急，并根据这些方法进行了多次风险评估，这些工作计划就是在此基础上编制的。这项工作对于鼓励和协助管理人员为实现方案成果履行责任很重要。此外，风险评估使监督厅更好了解其任务范围内的实体。特别是，内部审计司发现受审计者很关注风险评估的行动并认识到同内部审计工作以及本身的工作有关。2008 年取得的其他成就见本报告第一部分。

整体而言，本报告概述的结果大体上反映过去一再观察到的情况：严重缺乏内部控制，造成本组织要面对不必要的危险，有时助长管理不善和资源滥用。缺乏标准运作程序、计划不周以及管理和档案记录不足，都是本报告着重载述的部分一再出现的不足之处。必须强调，建立和运用适当的内部控制是管理的核心责任。

如我在以前几次所述，采用和遵守正式的内部控制框架，加强问责和透明度，将有助于形成一个有利于成功履行本组织任务的环境。这一框架将概述管理层对控制环境、风险评估和控制活动的责任，但令人遗憾的是，这些方面的责任都是目前所缺乏的。

内部监督事务厅仍然全力协助秘书长履行监督本组织资源和工作人员的责任。监督厅要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协助本厅履行任务。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签名)

2009 年 2 月 23 日

[1] http://www.un.org/Depts/oios/pages/rep_and_pub.html。

一. 导言

1. 在本报告所述期间，即 2008 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，内部监督事务厅(监督厅)发出了 199 份同和平行动有关的监督报告。在这些报告内提出的建议占本厅在该期间提出的所有建议的 43%。本报告概述监督厅在这些领域的工作。

2. 同报告的第一部分相比，本报告专门载述本组织和平行动的监督情况。这包括维持和平行动部、外勤支助部、隶属这些部门的维持和平特派团，以及政治事务部或维持和平行动部在外勤支助部支助下的特别政治和建设和平特派团。

二. 概览

A. 内部审计

3. 内部审计司维持和平审计处通过纽约以及驻 11 个特派团(联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)、联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)、联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团(埃厄特派团)、联合国利比里亚特派团(联利特派团)、联合国科特迪瓦行动(联科行动)、联合国海地稳定特派团(联海稳定团)、联合国苏丹特派团(联苏特派团)、联合国伊拉克援助团(联伊援助团)、联合国阿富汗援助团(联阿援助团)、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)、联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团))和涵盖 4 个特派团(联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国中东和平进程特别协调员办事处(中东和平进程协调员办事处)、联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)和联合国脱离接触观察员部队(观察员部队))的中东驻地办事处的驻地审计工作人员开展业务工作。2008 年，工作计划各种重点领域的 162 项审计中有 87 项业已完成，见下文表 1。已发出 15 份审计报告草稿，供管理人员评论。实地工作已经完成的审计共 14 宗，而有关报告草稿正在编写中。其他 22 宗审计的实地工作正处于后期阶段。最后，有 14 宗审计处于计划阶段，余下 10 宗审计将移到 2009 年。

表 1.
按重点领域开列的已完成审计

重点领域	审计次数
财务管理	4
人力资源管理	6
信息技术管理	4
后勤管理	8
采购和合同管理	27
方案和项目管理	5
财产和设施管理	9

重点领域	审计次数
安全保障	1
其他领域	18
战略管理和治理	5
共计	**87**

4. 除了审计维持和平和特别政治特派团外，驻地审计员还出席高级管理人员的会议并酌情提供咨询服务。

B. 视察和评价

5. 视察和评价司继续扩大其维持和平评估框架，并改变方法，从视察范围狭窄的业务主题改为深入评价方案，其中集中注意维持和平任务的预期成果和落实情况。另外还进行主题评价，以补充这一方法。这种评价工作集中注意针对贯穿所有或几个维持和平特派团的职能、组织或政策的问题的细节。由于监督厅独立于维持和平行动部，因此该司在进行视察和评价时处于独特的地位，从而给予维持和平视察和评价增加了价值和客观性。联科行动的方案评价是对联合国维持和平行动进行的首个方案评价，从其结果可以看到视察和评价司的独立性。这次评价的结果将提交大会第六十三届会议续会第二期会议。此外按照监督厅基于风险的方法，该司开发和采用了一个专用于评价维持和平行动的风险评估框架。

C. 调查

1. 收到的报告

6. 2008 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，调查司收到 336 个关于维持和平行动可能发生不检行为的报告。在 2008 年监督厅所收到的报告中，这些报告占了一半以上(54%)。审查了每个报告之后，336 个报告中有 81 个报告(即 24%)已分配给监督厅调查员调查，112 个(即 33%)转交其他部厅进行调查，[2] 40 个报告(即 12%)归档供参考，对余下 103 个报告(即 31%)采取了其他行动。[3] 此外，当时的采购问题工作队就维持和平的事项，收到了 17 个行为不检的报告。

7. 应该指出，与和平行动有关的活动可能发生的不检行为方面，在本报告所述期间收到的报告比上一个期间减少了 133 个(即 28%)。类似的减少也反映在性剥削和性虐待事项的报告中，2008 年的数目减少了 44 个(即 35%)。虽然现时的数字仍然表明必须加紧防止不检行为，尤其是性剥削和性虐待，但同时也许可以认

[2] 2004 年 2 月 10 日 A/58/708 号文件和大会第 59/287 号决议。

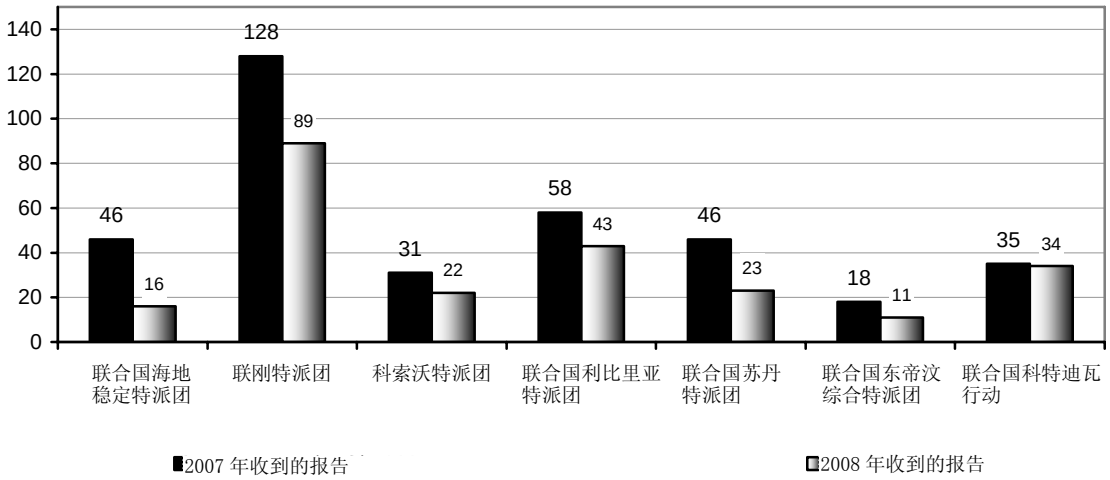
[3] 在 103 个报告中，28 个(即 8.3%)暂时中止处理，以待收集进一步的资料，另外就 75 个报告(即 22.3%)提出了咨询意见。

为，指控减少显示，在秘书长的顾问提出报告(“扎伊德报告”)(A/59/710)，建议采取综合战略以防止联合国维持和平行动日后发生性剥削和虐待行为之后，本组织所作的协调努力取得了成果，这些努力包括禁止行为替代报告机制[4]和加强地方外展方案。

8. 图一显示2007年至2008年期间若干特派团发生可能的不检行为报告已经减少。

图一

2007 年和 2008 年若干特派团可能发生不检行为报告的比较(截至 2008 年 12 月 31 日)



2. 情况发展

9. 大会第61/267 B号决议核可维持和平行动特别委员会的报告(A/61/19(Part III))。该报告载有与部队派遣国之间的谅解备忘录的订正草稿其中规定了人员的行为准则。备忘录规定部队派遣国负有调查本国特遣队人员不检行为和严重不检行为的主要责任，限制了监督厅调查军事人员不检行为报告的作用，因此对调查工作产生了很大影响。50个会员国的常驻代表团被告知，订正谅解备忘录的规定已经成为所有已签署备忘录的组成部分。这些规定也已列入新签署的谅解备忘录。监督厅与外勤支助部协商后，目前正在审查2005年11月所规定的关于对维持和平行动进行调查的临时程序。

3. 提议的改组

10. 调查司目前正进行改革。这一过程涉及提议重组该司的结构，见秘书长的报告：《加强调查》(A/62/582，2007年12月12日)。对于这一提议，行政和预算问题咨询委员会当时要求对重组提出更加充分的理由，包括评估将驻地调查员职

[4] 见ST/SGB/2008/5。

位从维持和平特派团迁到区域中心可能造成的影响(A/62/7/Add.35)。同样，独立审计咨询委员会表示，尽管监督厅提出的重组构想有很好的理由，但希望在支助账户预算报告内就所涉经费问题进一步进行讨论(A/62/814，第 25 段；A/63/328，第 33 段)。

11. 在提出 2009/2010 年维持和平行动支助账户预算时，监督厅就重组的提议及所涉预算问题提出了一个更全面的分析。监督厅提出的新结构是以“中心加辐射线”概念为依据，其中“中心”包括 3 个区域中心：纽约、内罗毕和维也纳，而“辐射线”是三个最大的维持和平特派团(联刚特派团、联利特派团和联苏特派团)的调查能力。采取这一结构的理由是作一些重大的改善，例如长期的财政效率、更专门和灵活的业务能力，以及全球案件管理。应特别指出，在这一重组中，由于效率提高，将会在头一个过渡的年份减少约 100 万美元的费用。

D. 挑战

12. 在本报告所述期间，内部审计司继续有大量工作人员调动。该司认识到必须制订充分对策，以便尽量减少审计活动的中断。在本报告所述期间，驻地审计处的空缺率为 35%，造成 2008 年损失了 330 个(即 34%)计划的工作月。为此，该司专门动用大量资源征聘驻地审计员，并进行一系列评估工作，以填补属于专业、外勤事务和一般事务职类的职位。该司还提高征聘战略的透明度，并增加使用银河系统的工作人员遴选名册。

13. 基于安保顾虑，计划审计活动也有缩减。在非盟/联合国达尔富尔混合行动，由于安全情况恶化，驻地审计员要临时撤退，其他驻地审计员也延迟部署。为了补偿在达尔富尔混合行动和其他特派团、包括联阿援助团和海地稳定特派团的生产力所受到的影响，内部监督司在必要时派总部工作人员前往当地。

14. 在视察和评价司，评价维持和平工作的整体能力不断遇到挑战，因为只有来自支助账户预算的一个员额(P-4)专门派驻到这个地区。就目前的资源而言，要 18 年才能将现有全部维持和平特派团评价一次。多边维持和平行动日益扩大，日趋复杂，需要较定期进行独立和系统的大力视察和评价。监督厅在 2009/2010 年维持和平行动支助账户预算中，已要求增加这一领域的资源。

15. 调查司和采购问题工作队都遇到当事方不大愿意参与调查和提供合作的问题。此外，随着工作队的任务期限于 2008 年 12 月 31 日届满，调查司要有效地处理将工作队余下的案件合并的问题，并要确保有关知识和程序得以分享，从而能够保存最佳的做法。

三. 按风险领域分列的监督结果

16. 本节概述本审查时期的一些监督结果，共分 7 种风险类别：战略、治理、遵守、财政、业务、人力资源和信息。监督厅认为，这些类别最精确地代表本组织

工作环境中各种类型的风险。[5] 本节只要概述的两个报告，即内部监督事务厅应大会第 62/232 号决议编写的关于审计达尔富尔混合行动非常措施的使用情况的报告(A/63/668)以及内部审计事务厅关于联科行动业绩和成果的方案评价的报告(A/63/713)，将完整地提交给大会第六十三届会议续会第二期会议，因此监督厅在本节中较少讨论这两个报告。监督厅根据大会第 61/279 号决议要求所编写关于审计秘书处管理和维持维持和平行动的结构的第三次报告没有列入下文；不过，这一报告也将提交给大会第六十三届会议续会第二期会议。

A. 战略风险

17. 监督厅给联合国的战略风险下的定义是，由于下列原因对本组织的任务、行动或声誉产生影响：

(a) 战略规划不完善；

(b) 工作决策失误；

(c) 决策未得到妥善执行；

(d) 对外部环境的变化缺乏反应；

(e) 出现会对本组织产生影响的经济或其他考虑因素。

18. 监督厅根据大会第 62/232 号决议对秘书长为达尔富尔混合行动特别授权的各项非常措施的落实情况进行了审计。其中一项非常措施是与太平洋设计师和工程师公司签订了一个单一来源合同，以向达尔富尔混合行动提供多种职能的后勤服务。审计发现，在安排太平洋设计师和工程师公司的服务以及在达尔富尔混合行动内设立合同行政管理职能方面缺乏完善的战略规划。监督厅特别注意到，外勤支助部未做成本-效益分析以证明采用单一来源多种职能的后勤合同是合理的，并且延误了工作说明书的最后定稿和发布，对采购工作造成了不利影响。结果，联合国承担了需要支付不合理的高昂价格和没有道理的间接费用的风险。外勤支助部指出， 该部曾做了评估，若不能及时向达尔富尔混合行动部署大规模一揽子支援计划单位就会产生影响联合国声誉的风险，而这种风险的后果会比在单一来源基础上选择太平洋设计师和工程师公司带来的风险的后果更严重。监督厅认可外勤支助部管理层负有确定可接受风险等级的责任，但监督厅同时认为，外勤支助部管理层同样有责任建立有效控制以充分管理相关风险，尤其在对太平洋设计师和工程师公司合同的行政管理上更应如此。但是，审计发现这项关键的职能未得到执行。本次审计的完整结果将报告给大会第六十三届会议续会第二期会议。

19. 监督厅通过审查 2004 年至 2008 年的有关文件，包括秘书长关于联科行动的进度报告、成果预算编制的逻辑框架、执行情况报告、对工作人员的调查报告、

[5] 同一项监督任务的结果可能归入若干风险类别。

访谈记录及对科特迪瓦当地民众的调查报告，并以此为基础对联科行动的业绩和工作成绩进行了深入的方案评价(A/63/713)。监督厅注意到，联科行动在其具有直接业务控制权的停火、人道主义和人权等任务领域取得了重大进展。但在科特迪瓦方起主导作用而联科行动根据任务授权只起支助作用的解除武装、复员及重返社会、和平进程，以及法律和秩序等任务领域则进展缓慢。

20. 在同一份报告中有一项经过对科特迪瓦当地民众进行调查而得出的值得注意的发现，即联科行动在该国基本上保证了一个安全和稳定的环境。联合国国家工作队、该国各方及外部利益攸关方都认为这对和平进程至关重要。此外，这个调查还显示，绝大多数科特迪瓦人赞赏维持和平部队在结束冲突、帮助恢复该国的稳定和安全方面所起的作用。调查还发现，当地民众认为在有维和人员的地区，尤其是在前信任区内，重新爆发冲突的潜在危险比其他地区减少得更快，幅度也更大。监督厅还发现，特派团需要加强战略规划。尤其是考虑到科特迪瓦进程是由科特迪瓦人自己主导进行的，而《任务执行计划》却未得到定期更新，对特派团的优先事项和战略也没有提供充分和有针对性的指导。这次评价的完整结果将报告给大会第六十三届会议续会第二期会议。

B. 治理风险

21. 监督厅给联合国的治理风险下的定义是，由于下列原因对本组织的任务、行动或声誉产生影响：

(a) 未能建立适当的程序和结构以提供信息、指导、管理和监测本组织的活动；

(b) 高级管理层领导不力；

(c) 未在本组织内促进建立一种道德文化。

22. 有关联苏特派团，监督厅证实一名本国工作人员劫持了一名当地未成年人并对其进行了性攻击。此事目前正由人力资源管理厅处理。

23. 有关联科行动，监督厅证实两名工作人员一再使用妓女提供的服务，据报告其中一些妓女是人口贩卖和强迫卖淫的受害者。此外，有证据显示五名工作人员违反了联科行动有关使用联合国车辆运送未经许可乘客的政策。按照监督厅的建议，外勤支助部将此案件提交人力资源管理厅，对有关工作人员采取适当行动。

24. 有关联刚特派团，监督厅证实一个军事特遣队的某些成员雇用未成年人到特遣队军营打临工，还利用儿童为特遣队成员购买烟酒和大麻。此外，监督厅还发现该特遣队的某些成员使用妓女、包括未成年人提供的服务。遵照监督厅的建议，外勤支助部将案件提交给有关部队派遣国，要求采取适当行动；但到目前为止，该部尚未收到任何答复。

25. 有关联海稳定团，监督厅证实某些军事特遣队成员用食物换取两名当地女孩(其中一名是未成年人)的性服务。监督厅还发现，该未成年人在一辆从营地去医

院的军车上产下一个婴儿，当时车上有数名维和人员陪伴。据说婴儿的父亲是一个维和人员。还有相关报告称，第二名受害人被同一特遣队五名士兵强奸，但无法证实其真实性。按照监督厅的建议，外勤支助部将此案件提交给有关部队派遣国，要求采取适当行动；但到目前为止，该部尚未收到任何答复。

26. 对联合国东帝汶综合特派团(联东综合团)预算流程的审计发现，2006-2007年度执行报告所列绩效指标有些无法量化。根据方案规划、预算和账户厅拟定的成果预算编制导则，绩效指标应就取得预期成绩的进展情况列出数量数据。为避免对数据做主观性解释这个规定是必要的。若不提出经过适当拟订的指标，特派团就无法切实衡量自己的业绩水准。遵照监督厅的建议，联东综合团已同意拟订可进行充分衡量的绩效指标。联东综合团随后在其2009/2010年度的成果预算编制框架中列入了这些新的指标。

27. 有关科索沃特派团，监督厅证实旅行股的一名工作人员接受了一家签约向科索沃特派团及其工作人员提供公务航空旅行服务的当地公司给予的航空旅行机票免费升舱。特别是，监督厅还发现这名工作人员利用自己的职位为自己和该公司谋取私利。遵照监督厅有关对该工作人员采取适当行动的建议，人力资源管理厅正着手处理该事项。

28. 对联海稳定团成果预算编制的全部证据文件进行审计后发现，执行情况报告的部分证明文件不完整也不准确。造成这种结果的原因是某些方案经理未能做到确保妥善收集并核实证据材料。收集执行情况的数据并提出相关文件证据至关重要，因为只有这样才能对照每一项实务活动的计划指标和产出来比较特派团的实际绩效和产出。遵照监督厅的建议，联海稳定团已同意着手改善成果预算编制的证据文件数据库并将对该数据库每季度进行审查。

29. 监督厅在对联合国警察部门的一次审计中发现，至今尚未拟订一项指导联合国警察维和行动业务框架的全面性原则。[6] 为明确规定责任并指导警察行动的各个方面，需要制定一项适用于规范联合国警察活动的原则，以把国际最高标准和做法编撰成文。这样一项原则还能有助于更好地了解联合国警察在执行任务中所起的战略作用，尤其是他们在向当地警察机构转让必不可少的技能时所起的作用。缺乏这项原则可能会妨碍在执行维和任务时展开有效力和有效率的警察行动。维持和平行动部已接受监督厅的建议，并已采取行动开始拟订一项指导联合国警察行动的原则。

30. 应主管科索沃特派团的秘书长特别代表的要求，监督厅对科索沃特派团在警察和司法、民政管理，以及经济重建和发展等方面的任务执行情况进行了全面审

[6] 维持和平行动部为该“原则”下的定义是：在设立一套联合国维持和平全面指导体系时，该原则作为其中的关键组成部分，要能反映最佳做法、阐明政策并建立标准作业程序(A/61/742，第19段)。

计。该项审计工作找出了科索沃特派团在执行其任务方面的缺陷和不足之处。监督厅特别对如何管理向中央政府各部委和地方政府移交责任的工作有所担心。还注意到承担发展科索沃经济主要责任的科索沃信托机构在治理机制和内部控制程序方面存在着严重不足之处。监督厅提出了一些建议，以协助科索沃特派团管理层总结经验教训，做好准备把剩余的民政管理、警察和司法以及重建和发展等职能移交给继承组织。维持和平行动部未就该报告向监督厅提出评论意见，但认可了科索沃特派团的答复，而特派团的答复并没有解决审计结果中提出的具体问题。审计结果已于 2008 年 6 月向大会做了报告(A/62/807)。

31. 有关联刚特派团，监督厅证实一个国家特遣队的四名成员对当地的未成年人和青年女子进行了性剥削和性虐待，一名特遣队成员攻击了一个平民。监督厅发现，特遣队指挥官未履行适当的指挥和管理责任，这是导致发生性剥削和性虐待事件的直接因素。在调查过程中，监督厅无法证实对 29 名特遣队成员提出的行为不检报告的真实性，但建议有关部队派遣国进一步调查针对特遣队其他 32 名成员的报告。按照监督厅的建议，外勤支助部将案件提交给有关部队派遣国要求采取适当行动；但到目前为止，外勤支助部尚未收到任何答复。

32. 有关联利特派团，监督厅证实一支军事特遣队的四名成员对 17 名当地女子进行了性剥削，其中包括六名未成年女子。针对两名主管人员的类似报告的真实性无法得到证实。但是，监督厅发现这些主管人员没有对其下属进行适当的领导和管理，这是导致发生对当地女子性剥削事件的直接原因。按照监督厅的建议，外勤支助部将这些案件提交给有关部队派遣国，并得到确认，已经对涉案的特遣队成员采取了纪律行动，包括监禁和解除军职。

C. 合规风险

33. 监督厅给联合国的合规风险下的定义是，由于下列原因对本组织的任务、行动或声誉产生影响：违反、未履行或无法履行法律、细则、条例、规定做法、政策和程序或道德标准。

34. 关于联刚特派团，监督厅已证实有关报告，一名高级军事观察员不适当地向一名持有执照的民间钻石探矿者和参与钻石勘探的其他人提供协助。一个国家军事特遣队的一名高级军官也参与其中，但是他在调查开始前奉调回国。按照监督厅的建议，外勤支助部已把该案件转交给有关会员国采取适当行动；然而，迄今为止该部没有收到任何答复。

35. 关于联海稳定团，监督厅没有证实有关报告，其中称一名高级官员滥用权力，不适当地对招聘他的一名工作人员施加影响。监督厅就此事向这名工作人员作了劝告，了结了此案。

36. 关于科索沃特派团，监督厅获得的证据没有证实有关报告，其中称高级官员犯有违反当地法律和条例的不当行为。监督厅的调查认定，虽然这些官员的某些

行为可以被视为不合适，但是他们是在紧迫的政治和经济期限之内为消除科索沃基础设施的缺陷，在其权限内采取的行动。

37. 关于飞机包租合同的调查，采购问题工作队已证实有关报告，即某些代理和代表企图诈骗本组织，据称代表真正的供应商进行欺诈性投标，企图获得几个维持和平特派团 10 个高价值空运合同。虽然这项阴谋持续了相当长时间，但是本组织没有遭受任何财务损失，因为他们的阴谋没有得逞。不过，这项阴谋的实施造成联合国面临损失钱财的风险。监督厅建议对飞机包租公司、其代理和代表提起刑事诉讼并采取适当行动。监督厅还建议采取新政策和程序，以保护本组织不会再遇到类似腐败事件。

38. 在联刚特派团采购飞机包租服务的调查中，采购问题工作队已证实有关报告，即有人阴谋把总价值 1 300 万美元的联合国合同交给自己中意的供应商。联合国工作人员向这家供应商提供了机密的联合国文件和资料。监督厅建议对有关联合国工作人员采取适当行动，联合国应把这家供应商从供应商数据库中除名。此事正由管理事务部处理之中。

39. 关于欺诈问题报告的调查，采购问题工作队已获得合同中存在欺诈行为的证据。然而，由于在联合国登记的供应商和承包商对调查不合作，调查人员不能充分审查这项阴谋的性质。采购问题工作队发现，根据《联合国合同总则》，这家供应商的行为违反了作为联合国承包商的义务。监督厅建议对这家供应商采取适当行动。

40. 监督厅对 11 个维持和平特派团地方合同委员会的审计[7]发现，并非所有委员会成员和候补成员都按照秘书长关于财务披露和利益申报的公报(ST/SGB/2006/6)的要求，向联合国道德操守办公室提交财务披露表，而根据其职能性质，他们都直接接触机密的采购信息。审计结果表明，一些特派团的工作人员不知道要提交财务披露表。不按照要求提交财务披露表可能阻碍及时发现和解决任何实际或潜在的财务利益冲突。监督厅向特派团管理部门建议，要求遵守 ST/SGB/2006/6 号秘书长公报。外勤支助部接受了这项建议，表示 2008 年 4 月向各个特派团公布和分发的联合国和平行动在职工作人员标准作业程序为财务披露的要求作出了说明。

41. 审计结果还发现一些违反《联合国采购手册》和良好做法的行为：(a) 3 个特派团没有及时把地方合同委员会成员的姓名告诉总部有关官员；(b) 地方合同委员会的成员并非一直独立行事，有时他们是把采购案例提交给委员会的主要申购人；(c) 采购案例档案中的信息和文件并不足以让地方合同委员会进行适当审议或作出知情决定；(d) 监督厅审计的特派团中有 7 个特派团并没有建立监测地方合同委员会进行中行动和建议的跟踪系统。对这些调查结果提出了相关建议。

[7] 联海稳定团、联刚特派团、联阿援助团、联伊援助团、联黎部队、埃厄特派团、科索沃特派团、联利特派团、联苏特派团、联东综合团和联科行动。

42. 在对 10 个维持和平行动[8] 核心需求[9] 采购的横向审计中，监督厅查明需要从几个方面改善对核心需求采购和报告的内部控制。例如，联刚特派团、联东综合团、联海稳定团、科索沃特派团和联黎部队并没有充分遵守授权规约的规定，其中规定，凡是超过 20 万美元的核心需求采购，特派团要在规定时间内向外勤支助部和管理事务部(管理部)提出报告。不遵守报告规定可能影响对授权的有效监测，会产生滥用权力的风险。特派团和外勤支助部都接受了监督厅的建议，其中要求根据授权的有关规定改进超过 20 万美元的核心需求采购的报告工作。此外，外勤支助部提醒所有特派团，要在这类采购活动 30 天内向副秘书长、外勤支助部、助理秘书长、中央支助事务厅和外地采购处处长提交核心需求采购的详细情况报告。

43. 同一份审计报告披露，联利特派团、联刚特派团和联东综合团没有确定能否利用现有系统合同采购核心需求物品。而 2007 年修订的对核心需求的授权规定，如果需要的货物或服务能够通过已经建立的联合国总部系统合同采购，则应该利用这些合同。但没有任何证据表明地方合同委员会在审议采购案之前确保这项条件得到满足。如果不能确定是否可以通过现有系统合同满足核心需求，有可能造成效率大幅度降低和支出过多。监督厅建议，要求特派团确保地方合同委员会在核准核心需求采购合同之前，确认系统合同中没有这些物品。特派团接受了这项建议，外勤支助部提醒所有特派团按规定进行审查，采取采购行动前确定总部现有系统合同中可否满足核心需求。

44. 对联刚特派团口粮和作战口粮包供应的审计表明，对脱水和冷冻口粮的收发记录不全。监督厅发现，大多数特遣队粮食干事都不清楚或不知道有报告的要求，仅派遣一名口粮股工作人员巡视分布在全国各地的所有 66 个特遣队，确保口粮得到适当保障。保持准确的库存记录是确保口粮和作战口粮包高效率和高效用管理的基本条件。联刚特派团接受监督厅的建议，即应该改进口粮库存记录，并确保定期巡视特派团仓库，向特遣队粮食干事提供指导。因此，联刚特派团指定一名工作人员监测口粮报告的提交情况。

45. 在同一份审计报告中，监督厅注意到，当地市场上销售联合国口粮和作战口粮包的报告持续不断，但是部队指挥官办公室、警务专员办公室和特别调查股没有作出协调一致的努力，调查当地市场销售口粮的事件。联合国准则规定，口粮仅供联合国人员消费。不允许把口粮转交给当地人等未经许可人员或供他们食用。监督厅建议，联刚特派团应确保对当地市场销售口粮的报告进行调查并对肇事者采取处罚或纪律行动。该特派团表示，他们将追踪所有未决案件以采取处罚行动。

---

[8] 联海稳定团、联刚特派团、联阿援助团、联伊援助团、联黎部队、科索沃特派团、联利特派团、联苏特派团、联东综合团和联科行动。

[9] 核心需求是能够在当地采购的基本货物和服务(如新鲜食品、废物处置服务、饮用水)。非核心需求是所有其他货物和服务。

46. 对联刚特派团运输活动的审计表明，该特派团没有按照《陆运手册》的要求把所有 97 辆汽车拆卸的零部件入账，因而对本组织造成财务损失的风险。特派团解释说，从汽车上拆卸的废旧零部件用于修理其他汽车。联刚特派团接受了监督厅关于维持库存记录和散发有关程序的建议。截至 2008 年 3 月，该特派团已发出关于破损车辆零部件拆卸的数项指示。

47. 在对联苏特派团非消耗性财产管理的审计中，监督厅发现，一批高价值非消耗性财产下落不明。例如，属于通信和信息技术科价值 123 万美元的 304 件非消耗性物品不知去向。虽然后来找到价值 90 万美元的 161 件物品，但是难以盘点资产的主要原因是记录管理太差。联苏特派团接受了监督厅关于改进财产管理的建议，并表示将在 2009 年 6 月 30 日之前核实 100%的资产。

D. 财务风险

48. 监督厅给联合国的财务风险下的定义是，由于下列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) 对低于预期的财务执行情况管理不到位；

(d) 财务执行情况的报告和披露不当。

49. 对联海稳定团项目财务管理的审计披露，虽然该特派团编写了为解除武装、复员和重返社会和减少社区暴力项目(复员方案/减少社区暴力项目)支付款项的程序草案，但是这些程序还有待于维持和平行动部/外勤支助部批准。由于批准工作拖延，该特派团自作主张向负责各个项目的工作人员支付了大约 44 万美元，用于代表联合国采购货物和服务，但没有按规定经管理部授权,因而出现本组织遭受财务损失的风险。联海稳定团接受了监督厅的建议，按照《联合国财务条例和细则》的规定，与维持和平行动部/外勤支助部协商建立项目财务管理的适当机制和程序。维持和平行动部解释说，分发供所有特派团使用的速效项目管理和行政准则草案是全面的。最后定稿的准则已经提交给维持和平行动部/外勤支助部高级管理层批准。

50. 对联合国格鲁吉亚观察团(联格观察团)的审计发现，该特派团飞往土耳其的双月航班使用效率不高。虽然这些航班原打算用于公务，但是航班上的大部分乘客是作业务休整、补偿假或休假的旅行。监督厅发现，如果公务旅客人数少，特派团就没有理由开航班，使用商业飞机而不是联合国飞机可能每年节省 20 多万美元的费用。联格观察团接受了监督厅的建议，外勤支助部确认已经对联格观察团的空中业务重新进行评估，2008 年 9 月飞往伊斯坦布尔的航班是最后一个航班。

51. 对联苏特派团和联海稳定团项目财务管理的审计发现，有关项目交给没有相关和适当工作能力和经验的伙伴机构执行。结果，许多项目的执行工作严重延误。例如，联海稳定团执行的 70%以上的解除武装、复员和重返社会方案/减少社区暴力项目要花 8 个月或更长时间才能完成，而不是现有政策规定的 3 个月完成。联苏特派团 2005/06 和 2006/07 两个财政年度分别有 90%和 80%的项目没有及时完成。这两个特派团没有适当评估有关执行机构对这些项目进行实务和财务管理的能力是造成延误的主要原因。监督厅建议，这两个特派团建立项目财务管理的适当机制和程序，包括对拟议项目进行彻底审查。这两个特派团接受了这项建议并且提供了执行建议的时间表。

52. 对联刚特派团运输业务的审计发现，截至 2007 年 6 月该特派团积存了价值 670 万美元的零部件。该特派团的零部件需求规划并没有反映过去的消耗量，而是进行任意估计。因此，该特派团的资金使用不当，造成库存浪费和损失的风险。例如，2004-2005 年度零部件实际消耗量仅为 190 万美元，但是采购的多余零部件价值 340 万美元。该特派团接受了监督厅关于改进其规划、预算编制和采购做法并确保现有的准则得到遵守的建议。

53. 对建造和使用联阿援助团工作人员宿舍的审计发现，该特派团在采购工作人员宿舍的建造服务方面没有确保最佳资金效益，也没有进行适当的合同管理。该特派团特别是：(a) 没有事先估计费用，因而在各种建筑材料和建造任务的价格谈判中缺少依据；(b) 投标评估在某些情况下存在缺陷，没有提供充足理由说明选择某供应商的原因；(c) 采购和安装不合标准的空调机，不能在有些单元安全使用；(d) 有时根据不充分的证明文件支付建筑材料款项。这些缺陷都造成本组织可遭受财务损失的风险。该特派团已同意改进对建筑项目的管理。

54. 对联黎部队污水收集和处理服务合同的审计发现，该特派团对污水合同的管理不当。例如，由于缺少适当规划，该特派团三次修改合同，从而把过最高限额从 50 万美元增加到 210 万美元以上。该特派团没有适当管理污水合同造成本组织不能得益于竞争性报价。该特派团接受了监督厅关于改进其规划工作的建议，尤其是涉及临时服务合同的规划工作。

55. 对联利特派团消耗品存货管理的审计发现，截至 2008 年 6 月 30 日联利特派团并没有对价值 6 000 万美元的消耗品存货进行适当的控制。特别是，监督厅发现，消耗品存货管理中没有采用标准作业程序。因此，这造成联合国面临因偷窃、浪费和滥用产生的财务损失的高度风险，虽然内部会计股普遍依靠维持和平行动部关于消耗性资产控制和核查程序的资产管理准则，但是这些准则一般都不全面。联利特派团同意监督厅的建议，分发了存货管理的准则，截至 2008 年 12 月这些准则已得到了执行。

56. 在调查联科行动时，监督厅证实了有关报告，即 7 名工作人员卷入欺诈性燃油交易，造成大约 7 万美元的财务损失。其他 3 名工作人员没有报告这些违反《联

合国财务条例和细则》的事件，促成了这项燃油欺诈案。监督厅提出建议后，该案正由人力资源管理厅裁决，包括收回资金和提出刑事诉讼。

57. 对埃厄特派团的调查证实了有关报告，一支军事特遣队 6 名成员提交欺诈性差旅费报销单据，虽然在欺诈性活动的早期发现后，制止了对这些差旅费报销的处理，但是还有大约 380 美元没有收回。按照监督厅的建议，外勤支助部已把此案提交给有关部队派遣国，请他们进一步调查和采取适当行动。然而，迄今为止该部没有收到任何答复。

E. 业务风险

58. 监督厅给联合国的业务风险下的定义是，由于下列原因对本组织的任务、行动或声誉产生影响：

(a) 内部程序不充分、效率低或失效；

(b) 不能经济、有效率、有效益地开展业务。

59. 监督厅对联刚特派团的口粮和作战口粮包供应情况进行审计时，发现承包者没有按照合同规定维持某些物品的供应临界量。例如，对承包者在金沙萨、戈马和乌维拉所维持的十项重要物资的库存情况进行审查后发现有所短缺；其中七项物资的库存短缺超过所需量的 93%。对布卡武、戈马和恩德培仓库所需的 14 天作战口粮包进行调查后，发现也存在严重短缺，缺额占所需量的 25%至 91%不等。这些短缺量对特派团向部队正常供应质量达标的口粮的能力产生直接影响。联刚特派团已向承包者提出了这一问题。然而，虽然一再提醒，该供应商却未能维持所需库存量。外勤支助部指出，由于承包商不交付储备物资和缺乏所需仓库空间，已对其进行了相应的处罚。

60. 监督厅对联利特派团的口粮供应和管理情况进行审计时，发现标准作业程序已经过时，因此不宜成为预定用户的指导方针。所以，因盗窃、浪费、滥用和不守合同而造成财务损失的风险很大。监督厅建议联利特派团加快修订口粮标准作业程序，以体现现有情况，并使之同现行口粮合同相统一。联利特派团指出，2008 年 9 月，它对关于口粮供应和管理的标准作业程序进行了更新，并加以散发。此外，联利特派团的首席军事人员和行政办公室还指示所有特遣队准确提供兵力情况周报和月报。

61. 监督厅对联刚特派团进行审计时，发现办公室主任、业务主任和副警务专员没有依照特派团警察业务标准作业程序的规定，对实地工作人员进行充分的访问，以评估其工作并提供必要的指导。此外，作实地访问的干事并没有向上级提交正式报告。实地访问对于及时发现并解决业务问题而言至关重要。特派团接受监督厅的建议，即应确保高级警官进行定期和经常的实地访问，并提出报告，以便对发现的问题采取后续行动。

62. 监督厅对联苏特派团的军事人员应享权利和津贴进行审计时，发现在许多情形下，达马津特遣队没有按照特派团标准作业程序的规定把有效兵力保持在 75%的水平，从而有损该特遣队履行职责的能力。有几个月，实际兵力甚至只有规定兵力的 64%，原因是太多军官休假。在这次审计后，联苏特派团制定了日常兵力监测制度。

63. 监督厅对联苏特派团道路维修和管理项目进行审计时，发现该特派团没有实现 2005/06 年所定业绩目标。这些项目要求对道路基础设施进行翻新和维修，以便促进使用陆运，减少南北苏丹间的空运费用。除了上一个时期建造两座桥梁工程已经完工之外，所计划的道路维修方面没有任何进展。两年拨款共约 4 000 万美元，却没有加以使用，后来转用于建造预制营地住宿和办公房地。这是由于没有制订确切计划，详细规定工作范围、成本估计数和项目完成时限，而且也没有制定业务准则。监督厅建议联苏特派团制定道路维修和业务计划及准则，确保顺利实施道路项目。联苏特派团同意并开展了编制标准作业程序的工作。

64. 监督厅对联刚特派团的医疗工作进行审计时，发现该特派团没有按照联合国维持和平行动医疗支援手册的规定，制定综合医疗支助和应急计划。结果，在出现医疗紧急情况时，可能就无法有效、高效地提供医疗支助服务。该特派团指出，它没有适当的工作人员来满足这些要求，但按照监督厅的建议，已制定了向特派团人员提供医疗护理的医疗支助计划。此外，该特派团还在争取解决适当配备医务人员的问题，以满足所有地点的医疗支助需求。

65. 监督厅对联苏特派团的特遣队所属装备管理情况进行审计时，发现 2007 年该特派团没有按照特遣队所属装备手册的要求，进行行动准备状态检查。此外，也没有适当分配审查特遣队所属装备行动准备状态的职责，这就导致在特遣队所属装备不同的参与者之间产生混乱。结果，特派团缺乏必要的信息，无法有效管理特遣队所属装备并确保各特遣队有效开展业务。虽然联苏特派团解释说，特遣队所属装备手册并没有明确指示需要进行这些检查，但监督厅指出，没有进行这些检查，主要原因是该特派团没有制定可实现的检查计划。联苏特派团接受了监督厅的建议，即应按照特遣队所属装备手册的要求，设立相关的机制，确保有效、高效地管理特遣队所属装备，并为所有建制军事部队实施行动准备状态检查方案。外勤支助部还提请所有拥有建制军事和(或)警察部队的特派团注意特遣队所属装备/谅解备忘录的检查和报告规定。联苏特派团指出，已制定了进行业务准备状态检查的计划。

F. 人力资源风险

66. 监督厅给联合国的人口资源风险下的定义是，由于未能制定和执行妥善的人力资源政策、程序和惯例而对本组织的任务、行动或声誉产生影响。

67. 对联苏特派团非消耗性财产管理情况进行审计后发现，虽然联苏特派团第 16/2007 号行政指示要求最迟到 2007 年 11 月向财产管理科释放工作人员，但有

关方案管理人在向财产管理科放人时出现了迟误。截至 2008 年 12 月 31 日，财产管理科出现 20%的空缺率，因此，不能充分并有效地履行同管理非消耗性财产有关的重要职能。例如，财产管理股负责对在用资产进行实际核查；该股编制为 21 人，但截至 2008 年 5 月，只有 12 名工作人员在任。同样，没有任何工作人员被指派处理并管理各部门以及队部的工程资产。联苏特派团接受了监督厅有关迅速向财产管理科放人的建议。

68. 监督厅对联刚特派团的联合国警察进行审计时，发现在替换遣返回国的警官方面出现迟误。这些迟误降低了警察的业务能力，造成了已规划活动不能有效实施的风险。出现迟误主要归咎于维持和平行动部和外勤部的征聘进程缓慢。该特派团接受了监督厅关于同维持和平行动部协作以确保及时替补人员的建议。

G. 信息风险

69. 监督厅给联合国的信息风险下的定义是，由于未能建立和维持适当的信息和通信技术系统和基础设施而对本组织的任务、行动或声誉产生影响。

70. 监督厅对联刚特派团信息和通信技术治理、战略管理和安全进行审计时，发现在联刚特派团，同信息和通信技术有关的标准作业程序、行政指示以及其他政策和程序没有以书面形式加以适当整理；或则不完整，或则过期。这就导致各职能领域未经联刚特派团管理部门事先核准，即自行规定程序。没有对各项政策和程序加以适当或完整的书面整理，可能会带来误解或不遵守的风险，也会对监督和监测联刚特派团执行信息和通信技术政策和程序的情况产生消极影响。反过来，这又会妨碍交付方案的高效和有效实施，并对会计和报告工作产生消极影响，从而增加管理混乱导致损失的风险。联刚特派团接受了监督厅的建议，即应审查并更新现有的信息和通信技术政策和程序，并实施正式的程序，确保这些政策和程序不断得到更新。

71. 在同一次审计中，发现有 43 项内部开发的应用程序，其中一些似乎对于联刚特派团行政进程的效力而言至关重要。用于监测和管理全特派团电话使用情况的一个在线记账系统即是例证。然而，没有证据显示，为确定这些应用程序是否将被联合国新的系统(如企业管理规划系统、客户关系管理系统和企业内容管理系统)所替代、或同这些系统合并，而进行过任何评估。不审查内部应用程序开发工作，就可能导致重复劳动，并出现互操作性和合并方面的问题。特派团接受了监督厅的建议，即应对所有现有的内部开发的系统进行审查，确定是否将把它们并入新的信息和通信技术系统之中。