



## 第六十三届会议

议程项目 116、117 和 128

财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告

审查联合国行政和财政业务效率

关于内部监督事务厅活动的报告

### 关于采购问题工作队活动的报告

#### 行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了审计委员会关于采购问题工作队 2006 年 1 月 1 日至 2007 年 6 月 30 日期间活动的报告(A/63/167)和秘书长就审计委员会关于采购问题工作队活动的报告所载建议执行情况提出的报告(A/63/167/Add. 1)。咨询委员会的面前还有内部监督事务厅关于采购问题工作队在 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 7 月 31 日期间活动的报告(A/63/329)和秘书长提出的载有其在这方面所作评论的有关报告(A/63/329/Add. 1)。在审议这些报告的过程中，咨询委员会会晤了审计事务委员会的成员、包括采购问题工作队主席在内的内部监督事务厅的代表以及秘书长的代表，后者提供了补充资料与说明。

2. 大会第 62/234 号决议第 5 段请咨询委员会要求审计委员会审计采购问题工作队 2006 年 1 月 1 日至 2007 年 6 月 30 日期间的活动，包括审计工作队遵守本组织和内部监督事务厅既定透明度和问责制措施的情况，并分别就此向大会第六十三届会议主要会期会议提出报告。咨询委员会于 2008 年 1 月 16 日致函审计委员会，提出了这一要求。

3. 咨询委员会欢迎审计委员会的报告(A/63/167)及其在这方面的工作和分析。报告强调指出，采购问题工作队的工作并没有暴露联合国有广为蔓延的腐败现象。报告还阐明了采购问题工作队的活动、所遵循的程序和遇到的困难，并就此提出了建议。



4. 审计委员会报告(A/63/167)第1至8段介绍了成立采购问题工作队的背景，并在报告附件中介绍了其职权范围。审计委员会报告第14至30段则摘要介绍了有关采购问题工作队财政和人力资源状况的资料和分析。审计委员会指出由此产生的挑战。由于联合国此前缺乏有必需能力的人员，不得不从联合国以外征聘，这就要求进行迅速的培训，以确保方法的一致性，并使其充分了解他们将在其中开展业务的这个组织。委员会还进一步指出，工作队的临时性质妨碍了采用共同和一致的调查方法。此外，工作人员的频繁更替不仅不利于保留工作队内的知识，也有损它在受调查的工作人员眼中的可信度。

5. 报告第9至13段介绍了审计委员会开展审计过程中所使用的方法。咨询委员会注意到，审计委员会研读了工作队发出的22份最后报告，随后抽选出其中7份报告，审查了所采取行动的结果，并开展了各种行动，包括同工作队成员、行政当局、主管内部监督事务、管理、法律事务和维持和平行动的各位副秘书长以及调查所涉工作人员进行约谈和谈话。

6. 报告第31至51段介绍了审计委员会的审计结果。审计委员会在报告第45段中指出，“截至2008年3月底，采购问题工作队估计，涉嫌有违规行为的合同的总价值在6.3亿美元左右。所造成的损失实际值无法确定。采购问题工作队仅能明确认定2500万美元的损失，其中2000万美元涉及同一个人。”

7. 咨询委员会还注意到，秘书长在其对采购问题工作队2007年7月1日至2008年7月31日期间活动的评论中强调，6.3亿美元的数字所代表的只是合同总额，在内部监督事务厅看来，这个数字已经带有腐败和欺诈的痕迹。秘书长进一步指出，一旦该厅结束调查并将相关报告定稿，将由秘书长及其方案主管来最后认定是否违规，然后酌情适用内部司法程序。秘书长认为，采购问题工作队的结论因此应视为是采购问题工作队的结论，而不是联合国的最后定论(A/63/329/Add.1, 第2-3段)。

8. 审计委员会在其报告第34段和表4中提及采购问题工作队报告中所揭露的违规行为的种类和由此产生的程序的性质。**咨询委员会强调，秘书长不妨通过提高对工作人员细则和条例的认识及迅速改进和更新《采购手册》和《调查手册》等手段，特别注意处理出现此类行为的深层原因。**

9. 在其报告第52至88段中，审计委员会阐述了采购问题工作队在执行其任务过程中采用的程序。如该报告所示，关于调查中遵守的规则的规定见内部监督事务厅《调查做法和政策手册》(2005年出版，其中包括关于适当程序和公平性的要求)，以及关于内部监督事务厅的调查职能所应适用的规则和程序的秘书长报告(A/55/469)。审计委员会称为“更有利”于受询者的其他规则，是在2006年中至2007年4月期间逐步增加的，但尚未正式确定，关于这些规则的简述见该报告第58段(另见下文第20段)。

10. 审计委员会强调，对于行政当局可能违反适当程序的问题，它没有作裁决的管辖权，因此，其结论不能预断与各案有关的管辖部门可能作出的评估。但是，在审计委员会根据抽取的 7 份报告(见上文第 5 段)进行的审查的范围内，并没有发现任何违反调查手册所规定的程序规则的行为(A/63/167，第 61 和 62 段)。此外，委员会认为，在其报告中列入被采购问题工作队问询的工作人员就调查适用规则所提出的批评意见，有益于分析招致批评的原因，并对该程序提出改进建议。这些批评意见涉及采购问题工作队所遵循的规则尚未正式化和未得到宣传，且不透明；现有规则的适用条件；要求更多权利；阐明采购问题工作队的审计和调查作用以及所适用的程序规则(A/63/167，第 66-86 段)。

11. **咨询委员会认为，秘书长应借鉴审计委员会提出的问题以及采购问题工作队所取得的经验，以确保本组织今后具有处理这些事项的内部能力，以免需要动用临时性措施。**

12. 根据其对采购问题工作队活动的分析，审计委员会提出五项建议，见其报告第 91 段(a)至(e)分段。**咨询委员会建议大会核可审计委员会的建议，同时考虑到咨询委员会本身的意见和建议。**

13. 审计委员会建议行政当局将采购问题工作队的技能和能力及其活动中所获经验纳入联合国永久调查制度(A/63/167，第 91 段(a)分段)。委员会还建议，行政当局应确保在采购问题工作队停止活动时适当移交未决调查(A/63/167，第 91 段(e)分段)。咨询委员会注意到，秘书长在他针对审计委员会报告提出的评论意见中表明，正在作出安排，以转交知识，并确保在 2008 年底前妥善移交余留的案件，使这些案件得到内部监督事务厅调查司的专业调查(A/63/167/Add. 1，第 5 和 16 段)。

14. 咨询委员会还注意到，如内部监督事务厅关于采购问题工作队活动的报告(A/63/329，摘要和第 4 段)所述，自 2006 年成立以来，采购问题工作队共负责处理 437 件案件，其中已经完成 222 起调查并发表了 29 份重要报告。委员会经询问获悉，预期在 2008 年年底前还将发表至少 8 份实质性调查报告，还将剩下 150 多件案件有待处理。委员会还获悉，将继续有其他案件转交给内部监督事务厅处理。

15. 在其报告第 90 段中，审计委员会提及将采购问题工作队并入现有的内部监督事务厅调查司从而保留其能力和经验的计划。审计委员会认为，在加强和重组调查司的同时，应审查整个联合国的调查职能(另见 A/63/167，第 91 段(b)分段)。**在这方面，咨询委员会回顾 A/62/7/Add. 35 号文件所载的委员会报告和大会第 62/247 号决议。**根据大会第 62/247 号决议第 17 段要求，秘书长提交了一份报告(A/63/369)，其中提供资料说明大会第 59/287 号决议的执行情况；除内部监督事务厅外进行行政查询和调查的所有其他实体的情况；以及为建立调查司的培训

能力，使方案主管有能力处理第二类可能不当行为案件而使用一般临时人员资源开展的工作的状况。**咨询委员会认为，在将采购问题工作队能力纳入调查司的过程中，应考虑到咨询委员会各报告(A/62/7/Add. 35, 第 16 和 23 段以及 A/62/855, 第 159 段)提出，并经大会第 62/247 号和第 62/250 号决议核可的意见和建议。**

16. 审计委员会认为，由于调查时间必然很长，因此行政当局应把调查的使用只限于由于一些具体因素和所涉风险而理应予以调查的案件(A/63/167, 第 42 段)。因此，审计委员会建议，只在确有根据怀疑有违规行为，并且只在适当考虑了所有其它合理行动之后才非常慎重地运用调查程序(A/63/167, 第 91 段(c)分段)。正如秘书长所述，依照大会第 59/287 号决议第 12 段，方案主管必须向内部监督事务厅报告不当行为的指控。该厅在收到不当行为的指控后，决定哪些事项应当调查。调查司和采购问题工作队已建立程序，以评价提交到该厅的事项是否应当予以调查，还设立了一个案件收受委员会，负责审查可能导致调查的资料(A/63/167/Add. 1, 第 11 和 12 段)。

17. 咨询委员会还忆及，根据大会第 48/218 B 号决议和 ST/SGB/273 号秘书长公告，内部监督事务厅在履行职责时在秘书长的权力下行使业务独立，并且根据《联合国宪章》第九十七条，有权开展、进行和报告它认为履行监测、内部审计、检查、评价和调查职责所必要的任何行动。

18. 在这方面，委员会注意到秘书长在其根据大会第 62/247 号决议第 17 段提交的报告(A/63/369, 第三节)中提供资料，说明内部监督事务厅和本组织其他内部实体开展的调查或行政调查(第一类和第二类案件)、其立法依据和作用、处理的案件数量和种类、相关资源、报告机制、所涉标准和准则及接受的培训。秘书长还在 A/63/167/Add. 1 号文件所载报告第 12 段中表示，该厅正在编制准则和培训单元，以协助管理人员处理不当行为指控。

19. 审计委员会认为，采购问题工作队发现的管理不善案件的数量远多于犯罪行为案件的数量，这一事实更加说明行政当局有必要明确严格地界定启动调查的条件。委员会认为，切勿为提高事务管理方面的问责制和效率而一律使用调查程序。内部监督事务厅则指出，最终发现管理不善问题的许多调查起初并不是作为调查开始的。它还指出，某些类型的严重工作失误构成不当行为。在这方面，秘书长指出，关于管理不善的调查，联合国行政法庭的裁定已将严重管理不善界定为不当行为，可对之采取惩戒行动(A/63/167/Add. 1, 第 12 段)。秘书长在同意该厅关于严重工作失误可达到不当行为的程度的意见时重申，他有权斟酌决定在此类案件中采取惩戒行动，并且该厅关于严重工作失误的建议或调查结论不一定构成不当行为或者对秘书长的酌处权产生约束(A/63/329/Add. 1, 第 7 段)。

20. 审计委员会建议在一项秘书长指示中，整合适用于联合国所有调查的规则和程序，使其标准化，并确保系统地将该指示送至被约谈的工作人员(A/63/167,

第 91(d)段)。秘书长在其报告第 14 段中指出，内部监督事务厅编写一本全面的调查手册的工作已接近尾声，2008 年 9 月可提交完整的草稿。该手册一旦完成，将提供给工作人员。已完成关键标准作业程序的修订和扩充，这将使该厅与本系统最佳做法和对调查有影响的发展中审理方法保持一致。还在扩大专门为调查人员制订的其他标准作业程序。将纳入新手册的一个全面调查学习方案也正在制订中，目的是增强在调查过程中将发挥作用的管理人员和工作人员的能力。全套学习模块预期将在 2008 年底开发完毕，管理人员培训预计于 2009 年初开始。**咨询委员会强调需要尽快完成这项工作。委员会还认为，秘书长公告将是向工作人员传达适用于联合国所有调查的标准、合并规则和程序的适当手段。**

21. 审计委员会在其报告中提及，尽管采购问题工作队成员在办公室中十分注重保证调查所用文件的安全和机密，但 2007 年底媒体机构散布了与工作队调查有关的某些机密信息(A/63/167，第 88 段)。**咨询委员会也认为，行政部门必须更加警惕，防止其工作的保密性受到破坏。**

22. 审计委员会指出，采购问题工作队现在作为无表决权的一员应邀参加供应商审查委员会的审议。采购问题工作队提供有关调查的信息并为暂停几家供应商的工作做出了贡献(截至 2008 年 3 月 31 日，应受制裁的供应商有 35 个(A/63/167，第 51 段))。内部监督事务厅在其关于工作队 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 7 月 31 日期间活动的报告中阐述了对供应商的调查情况，并指出工作队已建议改进监管框架的若干领域，包括《联合国合同总则》和《采购手册》的修正、供应商筛选程序、秘书处与各基金和方案的信息交流以及加强本组织供应商制裁制度的提议，包括在目前使用的传统制裁制度(取消和暂停供应商资格)之外规定经济制裁(A/63/329，第 26-41 段)。该厅确认，其中一些建议吸取了采购问题工作队在采购调查方面的经验以及深入研究亚洲开发银行和世界银行等其他国际组织的流程和程序的结果。

23. **咨询委员会注意到，其中许多建议属于秘书长的职责范围。它欢迎秘书长报告(A/63/329/Add. 1，第 9-15 段)中提出的措施。**秘书长表示支持关于加强供应商制裁制度的提议，并表示联合国应深入审查其他机构规定的程序，同时向它们索取所获教训方面的资料，认为这种做法既可取又确有必要。**咨询委员会建议秘书长着手进行此种审查，以期就设立此种制度的立法框架提出建议。**

24. 内部监督事务厅关于采购问题工作队活动的报告(A/63/329，第 42 段)还提供了关于实施工作队的建议、移案起诉和追讨行动的资料。在这方面，该厅指出，在 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 7 月 31 日期间，工作队发出了 68 项建议，其中有 34 项建议仍未得到处理，包括涉及向国家当局移交案件和考虑由本组织在追讨资金方面采取法律行动的一些事项。秘书长重申工作队的结论应视为是工作队的结论，而不是联合国的最后定论，而且在他看来，这些事项需要联合国所有有关单位认真加以审查和审议。这方面的认真审查和审议是不能回避的，必须予以考虑，

包括对特权及豁免权的影响；索赔获得成功的可能性；对联合国的声誉造成的影响；对提起这类诉讼的预期成本和效益的评价；联合国的财政和其他风险以及对联合国内部司法系统的潜在影响(A/63/329/Add. 1, 第 3 和 16-24 段)。

---