



## 第六十四届会议

议程项目 140 和 146

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 \*

#### 内部监督事务厅的报告

##### 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 段和第 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在 2009 年 1 月 1 日至 12 月 31 日 12 个月期间与和平行动有关的监督活动。

内部监督事务厅提出了 214 份同和平行动有关的监督报告。提出的建议占该期间提出的所有建议的 46%。监督厅执行的任务突出显示,本组织需要制定正式的内部控制框架,以确保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维持和平监督活动以外的活动的报告,见 A/64/326(Part I)和 Add. 1 和 Add. 2。



## 目录

	页次
序言 .....	3
一. 导言 .....	4
二. 概览 .....	4
A. 内部审计 .....	4
B. 调查司 .....	8
C. 检查和评价司 .....	9
D. 监督厅工作面临的障碍 .....	9
三. 按风险领域分列的监督结果 .....	10
A. 战略风险 .....	10
B. 治理风险 .....	11
C. 合规风险 .....	12
D. 财务风险 .....	17
E. 业务风险 .....	18
F. 人力资源风险 .....	20
G. 信息资源风险 .....	20

## 序言

我很高兴向大会提交关于内部监督事务厅(监督厅)活动的报告,其中载述2009年12月31日终了的12个月期间监督厅调查和平行动的结果。

在报告所述期间,监督厅将其外地审计工作扩大到联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处,启动了调查学习方案,并继续加强其评价方法,重点是评价联合国维和行动带来的更广泛政治、体制和社会经济影响。监督厅还不断完善其风险评估方法。在这方面,监督厅注意到,开展风险评估对管理人员的内部控制意识产生了积极影响,要求监督厅在这一领域提供指导的次数增多就证明了这一点。监督厅继续致力于向管理层提供支持和咨询,但我们仍要强调,实施和维持包括风险管理在内的内部控制是一项核心管理责任。

本报告重点载述了从合同管理到空中业务等各种领域在内部控制方面存在的缺陷,这些缺陷致使本组织面临不必要的风险。不遵守标准运作程序、计划不周以及管理不当只是所发现的几类缺陷。按照大会第59/272号决议第1(c)段规定,在会员国提出要求时应向其提供监督厅报告的副本。

我继续强调需要采用和遵守正式的内部控制框架,但必须明确指出,这并非解决本组织所有业务缺陷的灵丹妙药。从本报告中可以看出,在监督厅发现一些负面的结果的领域确有控制手段,比如政策和程序,但由于工作人员不熟悉政策、规则和程序、培训不当或根本为管理监督不善等因素而被违反。外地的高空缺率和更替率也使特派团所处环境的业务挑战更加严峻。尽管如此,管理层必须掌握对其有效控制责任的主导权。2006年,秘书长开始与其高级管理人员订立契约,作为推进成果问责制的一种机制。契约确立了具体结果和管理目标。我认为,现在应该扩充这些契约,加入一个部分,即管理人员就其管理下的资源的内部控制是否充分有效做出评价。在我看来,由管理层做出这样的声明可以推动建立必要进程,用以加强本组织的内部控制和问责制。

内部监督事务厅仍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)

## 一. 引言

1. 在本报告所述期间，即 2009 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，内部监督事务厅(监督厅)提出了 214 份同和平行动有关的监督报告。这些报告中提出的建议占监督厅在该期间提出的所有建议的 46%。本报告概述了监督厅在这些领域的工作。

2. 该报告的本部分(第二部分)专门载述监督厅对联合国和平行动的监督，包括对维持和平行动部、外勤支助部、隶属这些部的维持和平特派团及政治事务部或维持和平行动部在外勤支助部支助下领导的政治特派团和建设和平特派团。

## 二. 概览

### A. 内部审计

3. 内部审计司维持和平审计处从纽约及设在以下 11 个特派团和 1 个办事处(见图一)的驻地审计办公室开展业务工作：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)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)<sup>1</sup> 以及联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处(非索特派团)。

4. 在纽约，维持和平审计处的审计工作涵盖维持和平行动部、外勤支助部、政治事务部以及没有驻地审计员的较小规模维持和平和政治特派团。维持和平审计处得到来自特别任务科<sup>2</sup> 和信息和通信技术审计科专家的协助。<sup>3</sup> 这些工作人员的特殊专长可以补充驻地审计员的工作，并确保对信息和通信技术的共有领域进行深入一致的审计。

---

<sup>1</sup> 除联黎部队外，该驻地审计办公室还涵盖联合国中东和平进程特别协调员办事处、联合国驻塞浦路斯维持和平部队、联合国脱离接触观察员部队和联合国停战监督组织。

<sup>2</sup> 2009 年设立特别任务科，以加强该司发现欺诈风险和进行敏感和复杂审计的能力，特别是审计那些给本组织带来很高声誉风险的问题的能力。

<sup>3</sup> 2007 年设立信息和通信技术审计科，以制定该司的信息和通信技术审计战略、提高信息和通信技术审计的质量和生产率，并协助驻地审计员发现维持和平特派团面临的信息和通信技术风险。



6. 2009年印发的维持和平审计报告载有909项建议,其中包括旨在加强内部控制以降低已查明高风险的328项建议。在提出的所有建议中,98%被接受,截至2009年12月31日,40%有关处理高风险的建议得到执行。

#### 基于风险的工作规划

7. 依照内部审计师协会2010-2号实务建议,<sup>4</sup> 监督厅根据对本组织面临的风险所做的评估拟定年度审计工作计划。这些评估确保监督厅的资源得到有效部署,以协助本组织履行减轻和管理风险的责任。在报告所述期间,为维持和平行动部、外勤支助部、政治事务部和各维持和平特派团更新了风险登记册。

8. 大会第63/287号决议请秘书长责成监督厅完善驻地审计员的分派办法,同时考虑到每项维和行动的风险和复杂性,并就此向大会提出报告。这一要求是根据独立审计咨询委员会的建议(A/63/703,第35段)提出的,即监督厅应“将基于风险的工作计划作为资源配置的基础”。依照这项建议,内部审计司根据2010-2号实务建议,采用了基于风险的审计规划程序来拟订其2010年7月1日至2011年6月30日期间的工作计划和预算。

#### 提高工作质量

9. 监督厅不断争取开发各种程序和方法,以提高审计质量。因此,设立了驻地审计协调科,协助维持和平审计处处长监督年度工作计划的执行情况,其中包括管理25至30项事中审计。协调科的一项核心职能是确保一致适用内部审计标准,并通过实施内部审计司专业作业科开发的质量保证举措,确保审计报告的高质量和一致性。协调科还开展覆盖多个特派团的横向审计,传播最佳做法,提供关于审计工具和方法的在职培训,并协助驻地审计员对复杂特派团开展风险评估。

10. 在报告所述期间,驻地审计员参加了各种培训方案,旨在增强对实务方案、治理和战略管理进行审计的技能组合。该司还继续提供关于编写审计报告的远程学习方案,并支持审计员获得专业认证,比如注册内部审计员证书和注册信息系统审计员证书。

#### 向管理层提供支持和咨询

11. 除了为维持和平特派团和政治特派团提供审计外,内部审计司还要求向外勤支助部和维持和平行动部提供专门咨询服务。例如,维持和平审计处协助外勤支助部建立非索特派团支助办所面临的潜在风险登记册,以便系统性地监控风险缓解战略。此外,在地方合同委员会主席年度会议上介绍了关于各维和特派团地方合同委员会工作效力的横向审计结果(AP 2007/600/08),以便进行学习借鉴,

---

<sup>4</sup> 内部审计师协会,“在内部审计规划工作中采用风险管理程序”(2009年7月)。

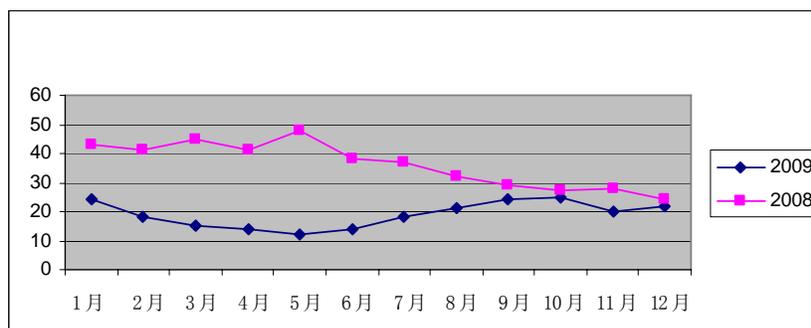
改进这些委员会的效能。展望 2010 年，监督厅计划通过自我评估讲习班，协助管理层评估和加强内部控制。外勤支助部特别要求监督厅协助其进行内部控制评估，以确保充分降低与其支助战略有关的风险。管理事务部还请监督厅就如何监督其在乌干达恩德培设立区域采购办公室的试点项目提供咨询意见。

## 人员编制

12. 在过去两年里，内部审计司通过开展评估活动<sup>5</sup>来填补专业、外勤事务和一般事务职类的职位，以力求降低驻地审计办公室的空缺率。该司还继续努力提高其征聘战略的可见度，并更多地使用银河系统名册甄选工作人员。空缺率从 2008 年的 36% 下降到 2009 年的 19%，2009 年 5 月降至 10%。该司将继续采取一切办法，确保空缺率保持在最低水平。

图二

### 驻地审计办公室的空缺率比较



### 审计委员会对各驻地审计办公室活动的审查

13. 作为其维持和平行动年度审计工作的一部分，审计委员会定期审查各驻地审计办公室的活动，并提出改进其工作的建议。在最新一份报告中，委员会提出的主要建议是：更仔细监察驻地审计员的工作计划和提高审查报告的效率，以确保及时、最终完成审计工作，加快填补所有驻地审计员员额，以确保对所有特派团进行有效的内部审计(见 A/63/5(第二卷)，第 11 章)。内部审计司已迅速采取行动，落实审计委员会提出的建议，鉴于大部分建议具有持续性，因而将不断加以实施。

### 客户对内部审计司工作的意见反馈

14. 内部审计司定期征求管理人员的反馈意见，了解他们对所提供的审计服务是否满意，哪些方面需要改进。2009 年初，该司向在 2008 年获得其审计服务的维

<sup>5</sup> 每年以小组会议的形式进行几次评估活动。评估包括笔试、小组练习和能力面试，以便建立内部审计职位的合适候选人名册。

持和平行动部、外勤支助部、政治事务部以及各维持和平特派团和政治特派团发出了客户满意度调查表。按四分制评分方法(四为最高)，审计服务的总平均得分为 2.9。总体而言，答复表明所提供的内部审计服务是有价值的。客户评论说，审计员的专业水平和创新精神有助于找出内部控制中的薄弱环节，并有助于提出切实的建议。有些客户指出，审计非常有助于改进管理流程和控制；其他客户认为，与审计员互动并得到建设性和客观的反馈和建议，是很有益处的。监督厅注意到客户提出的一些建设性意见，包括提高报告的及时性，并将继续共同努力，在已查明的领域改进工作。

## B. 调查司

15. 在秘书长关于加强调查工作的报告中，监督厅就改组调查司提出了多项建议，以期提高工作质量和报告的及时性，并实现规模效益和发挥协同作用等目标(见A/62/582和Corr. 1, 附件)。大会第 63/287 号决议作为一个三年期试点项目，在纽约、内罗毕和维也纳设定调查中心。大会还通过驻地调查员保留了监督厅在以下行动中的一些外地工作：联刚特派团、联利特派团、联苏特派团、联海稳定团、联东综合团、联黎部队和联科行动。为确保在各个调查中心和特派团之间均匀分配工作量，调查司案件接收委员会<sup>6</sup>在分配案件时会考虑各中心和特派团的地域覆盖和资源能力。2009 年，向各方案主管发出了 104 份与维和行动有关的调查报告。

### 能力建设

16. 在报告所述期间，调查司开始实施调查学习方案，它旨在提高联合国调查人员的认识和技术专长，并训练调查司人员的技能。在总部和外地介绍了已开发的 7 个单元中的 2 个(单元 4：调查性骚扰和单元 5：调查性剥削和性虐待)。关于调查性骚扰的模块是第一个向来自纽约、日内瓦、帝力、贝鲁特和纳古拉的各个维和特派团和办事处参加人员提供的单元，而关于性剥削和性虐待的单元已在联刚特派团和联利特派团推出。参加者的积极评价和对培训课程的需求，表明他们总体而言赞赏这些学习活动。第三个单元(单元 3：调查采购事项)已经完成并准备交付。涉及信息技术法证和面试技巧等主题的其他单元已经开发并在该司工作人员中试用。预计在 2010 年全面实施学习方案。

<sup>6</sup> 2009 年设立调查案件收受委员会，以确定是否应调查调查司收到或查明的情报。根据该司程序，委员会采用的评价标准包括调查范围、适用的法律规范、可受理性、管辖权、特别调查技能和进一步澄清的必要性。委员会可划定举报事项，以便：(a) 分配调查任务；(b) 拒绝受理和为保存资料而进行登记；(c) 移交给适当实体处理；或(d) 在进一步澄清之前暂停处理。关于调查案件接收的更多资料，可查阅监督厅网站：<http://www.un.org/Depts/oios/>上提供的《监督厅调查手册》。

## 与对应机构的合作

17. 调查司在两个主要层面开展广泛合作。首先，与新的内部司法有关的各种职能要求认真考虑其对监督厅活动的影响。因此，该司定期与管理事务部和内部司法办公室开会，以确保分享信息并适当制定内部司法系统内的标准。同样，在纪律案件的审理过程中，该司将在提供证据和证词方面与联合国争议法庭密切合作。第二个合作领域涉及维持和平行动，包括与部队派遣国的关系。该司按照部队派遣国与联合国的示范谅解备忘录(A/61/19/Rev. 1, 附件)拟订了关于与军事特遣队互动的新程序，以促进特派团管理层、外勤支助部和会员国代表之间的合作，以利于确保对军事特遣队成员的所有调查的有效司法。

## C. 检查和评价司

18. 检查和评价司继续努力加强其维和评价框架，重点是各特派团特定维和任务的完成情况。此外还对所有或几个维和特派团共有的明确的职能、组织或政策问题做专题评价，以进一步补充这一方法。

19. 在报告所述期间，该司继续加强核心评价方法。这包括当地人口调查等方法工具，以便探究联合国维持和平行动与联合国维和干预后的更广泛政治、体制和社会经济变革之间的联系。2009年，为了对联海稳定团和联利特派团进行方案评价而展开了当地人口调查。这两项评价均已完成，并初步安排向第六十四届会议续会第二期会议提交评价报告。但是，在海地最近发生的危机之后，将推迟提交联海稳定团的评价报告，有待审查在特派团已有改变的情况下，该评价的意义和用途。

## D. 监督厅工作面临的障碍

20. 监督厅极为关切的是，调查司 D-2 空缺仍未填补。要满足对该司管理工作极为严格的要求，就需要全面的管理能力和强有力和充分的领导能力。独立审计咨询委员会(见 A/63/737)和大会都适当注意到这个长期悬而未决的问题。大会在第 63/287 号决议中注意到独立审计咨询委员会关于监督厅空缺员额的报告所载的意见和建议，并请秘书长按照联合国现行的相关征聘规定和本决议的规定，填补监督厅的空缺。大会保留其核准任命主管内部监督事务副秘书长的权力(第 48/218B 号决议)，作为保证监督厅业务独立性的一项措施。因此，为了保证一致性，副秘书长应有权任命监督厅的主要工作人员。还必须强调，行政指示 ST/AI/401 在关于秘书长授权问题上规定，除其他外，主管内部监督事务副秘书长有权任命限于在该厅任职的最高为 D-2 级的所有工作人员。为确保调查司具有充分的领导能力和管理能力，必须迅速填补这个员额。

### 三. 按风险领域分列的监督结果

21. 本节概述本审查期的一些经选定的结果，共分 7 种风险类别：战略、治理、合规、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了联合国工作环境中的各类风险。<sup>7</sup> 鉴于海地最近发生的危机，本报告不包含有关联海稳定团的监督结果。

#### A. 战略风险

22. 监督厅将联合国的战略风险定义为因以下原因对本组织的任务规定、业务或声誉产生的影响：

- (a) 战略规划不力；
- (b) 业务决定有害；
- (c) 决定执行不当；
- (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。

23. 在对维持和平空中业务管理情况的审计 (AP2008/600/03) 中，监督厅发现，外勤支助部没有一个正式的综合性维持和平航空战略，以整合联合国人道主义和维持和平空运业务航空标准、《航空手册》和外勤支助部战略目标中所载的各项战略举措。不整合各种举措可能导致对航空战略缺乏统一认识，并对维持和平行动的航空支助产生不利影响。外勤支助部接受了监督厅的建议，并向其告知正在执行一项涉及维持和平行动所有职能领域的全球支助战略。

24. 在对联苏特派团医疗服务提供情况的审计 (AP2008/632/11) 中，监督厅发现，属于部队派遣国的 6 个诊所和位于同一大院内的一家联合国医院没有实现业务整合。这样的安排违背《联合国维持和平行动医疗支助手册》的规定，该手册要求整合联合国的医疗基础设施和系统，以便以低成本高效益的方式最大限度地利用医疗资源。监督厅估计，通过改组和合理调整在每个大院内提供的医疗支助服务，联合国每年可以节省 700 万美元。联苏特派团接受了监督厅关于优化医疗能力的建议。

25. 对维持和平行动解除武装、复员和重返社会<sup>8</sup> 的专题评价 (IED-09-003) 发现，复员方案的结果好坏参半。<sup>9</sup> 尽管在整合政策工具和合并交叉领域方面有所

<sup>7</sup> 同一项监督任务的结果可适用于若干风险类别。

<sup>8</sup> 解除武装、复员和重返社会进程帮助促进冲突后恢复环境下的安全与稳定，其方法是收缴战斗人员手中的武器、使其摆脱军事结构并帮助他们获得平民生计，从而在社会和经济上融入社会。

<sup>9</sup> 审查了 5 个特派团：联合国科特迪瓦行动、联合国利比里亚特派团、联合国苏丹特派团、联合国组织刚果民主共和国特派团和联合国海地稳定特派团。

进展，但这些方案在规划和设计方面仍有差距。监督厅尤其发现，在和平进程中未能尽早纳入与解除武装、复员和重返社会有关的专业知识，而且在规划和执行时未能与主要合作伙伴采用综合和协调一致的办法。这些差距限制了解除武装、复员和重返社会方案对和平进程的推动。监督厅建议建立正式机制，确保这些方案的规划和设计过程以综合一致的方法为基础，并有维持和平行动、联合国国家工作队以及其他重要伙伴的参与。监督厅还建议，规划工作应该在解除武装、复员和重返社会的不同阶段之间同时连续进行。

26. 监督厅在同一评价报告中还指出，解除武装、复员和重返社会方案实施伙伴采用不同的方案规划、资源管理和问责系统和周期，这对从解除武装和复员工作向重返社会和重新融入平稳过渡构成难题。这种缺乏协调的情况恐将使整个方案在早期阶段取得的成果丧失殆尽。监督厅建议维持和平特派团审查并绘制解除武装、复员和重返社会方案各个实施伙伴的不同业务周期，以更高的效率和实效预测和规划解除武装、复员和重返社会行动。监督厅还建议通过一个共同总体战略协调复员方案的规划工作，将该方案与安全部门改革等其它相辅相成的任务目标联系起来。维持和平行动部接受解除武装、复员和重返社会方案专题评价提出的所有建议。

## B. 治理风险

27. 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。

28. 根据大会第 61/279 号决议，监督厅对秘书处管理和保持维持和平行动的结构进行了审计。正如在其提交给大会的报告(A/63/837)中所述，监督厅发现，秘书处尚未建立必要的治理和问责机制，以确保在新结构下维持和平行动的有效性和问责制。秘书长办公厅、维持和平行动部、外勤支助部和管理事务部接受监督厅关于加强问责机制的建议。

29. 根据大会第 63/261 号决议，监督厅对政治事务部领导的政治特派团的管理工作进行了审计，以确定监督厅前一份报告(A/61/357)中所载的建议是否得到充分执行。正如在提交给大会的有关报告(A/64/294)中所述，政治事务部在执行监督厅建议方面取得了一定的进展，但需要加大力度，确保为政治特派团提供切实

有效的支助。秘书长办公厅和政治事务部接受监督厅提出的旨在进一步加强问责机制和改进对政治特派团支助的新建议。

30. 在对联合国中非共和国建设和平支助办事处(中非支助处)的审计(AP2009/644/01)中, 监督厅发现内部控制存在缺陷, 致使特派团的资源面临欺诈、浪费和管理不善的风险。特派团内部沟通不良、缺乏信任和专业精神, 对人际关系造成不利影响, 阻碍了特派团有效完成任务。监督厅尤其发现, 对财务活动的内部控制薄弱, 导致错误支付薪金、银行对账单未经核对以及长期拖欠的应收款。此外, 在没有合同或采购订单的情况下支付采购服务款。政治事务部和外勤支助部接受了监督厅的建议, 并告知新的中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)已采取措施, 加强对财务管理和采购的内部控制。

31. 在对达尔富尔混合行动一份多功能后勤服务合同管理情况的审计(AP2008/634/03)中, 监督厅发现, 由于特派团和承包商均准备不足, 对合同的管理不善。监督厅尤其发现, 由于难以吸引合格候选人来特派团的行动区工作, 工作人员人数不够。承包商也拖延为项目配置其工作人员。此外, 监督厅注意到在建立高级管理审查委员会方面存在延误, 而且由于人员配备不足, 尚未敲定所要求的标准作业程序。监督厅注意到特派团和外勤支助部在不断努力, 加强合同管理职能。

32. 在对联苏特派团的信息和通信技术治理、战略管理和安全情况的审计(AT2008/632/01)中, 监督厅注意到, 没有按照 ST/SGB/2003/17 的要求设立一个委员会来审查和监督信息和通信技术活动。没有这样的委员会使特派团面临重大风险, 包括信息和通信技术资源可能无法有效支持特派团的目标和战略。联苏特派团接受了监督厅关于设立一个委员会以审查信息和通信技术活动的建议。

### 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、程序或道德标准。

34. 在对维持和平空中业务管理情况的审计(AP2008/600/03)中, 监督厅查明了采购飞机包租服务中的薄弱环节。监督厅尤其发现, 给有效招标的时间不够, 且供应商的登记不当。监督厅还发现, 飞机包租协议中关于服务长时间中断所涉违约赔偿金的适用以及如何计算飞机进驻延迟所涉违约赔偿金的规定不明。不符合既定采购政策的情况会给本组织造成损失。外勤支助部和管理事务部接受了监督厅旨在改进采购飞机包租服务的建议。

35. 在对联刚特派团机场维护情况的审计(AP2008/620/10)中, 监督厅发现, 该特派团未遵循国际民用航空组织(国际民航组织)关于恢复和例行维护跑道、滑行道和停机坪的标准。监督厅还注意到缺乏内部机场结构规划专家, 特派团工作人

员关于国际民航组织标准的训练不足。此外，特派团未有效利用国际民航组织通过一项机构间服务协议提供的技术服务。不符合国际民航组织标准的情况增加了安全安排实效的不确定性。特派团接受了监督厅要求其遵守国际民航组织关于维护和恢复机场的标准的建议。外勤支助部告知监督厅，联合国同国际民航组织缔结了一项总括协定，将用以确保联合国完全满足东道国和国际民航组织的要求。此外，外勤支助部于 2009 年在后勤支助司内设立了机场和航空终端股，负责监察有关特派团中联合国人员在这一职能方面接受必要培训的执行的执行情况。

36. 在对联刚特派团现金管理情况的审计(AP2008/620/02)中，监督厅发现特派团未对出纳处和金库实施实际控制。对打开金库和发放出入卡的控制尤其薄弱，使特派团面临财政损失的风险。在 2006 年进行的前一次对现金管理情况的审计报告(AP2006/620/05)中，特派团接受了监督厅关于在出纳处的窗户上安装监视摄像机和防弹玻璃的建议。然而，本次审计发现，这一建议仍未实施，因为大多数出纳处仍然保卫不足。特派团接受了监督厅的建议，外勤支助部告知，特派团已采取措施，加强对出纳处和金库的控制。

37. 在对联苏特派团废物处置和环境保护活动的管理情况的审计(AP2008/632/13)中，监督厅发现医疗废物处置不当。未能妥善处理医疗废物构成环境危险，如果不加以处理，就会损害工作人员的健康。特派团按照监督厅的建议，购置了必要的焚化设施，并开始对工作人员及承包商进行废物处置和环境保护的培训。

38. 在对达尔富尔混合行动中多功能后勤服务合同的管理情况的审计(AP2008/634/03)中，监督厅发现对合同经费的发票的核对不到位。其后果是向承包商超额支付了 470 万美元的燃料费，而如果遵循支票核对程序，本可避免这笔款额。特派团接受了监督厅的建议，告知它现已实施一套健全的向承包商支付款额的程序。单据不足的发票被退回。

39. 在对达尔富尔混合行动安保行动的审计(AP2008/634/02)中，监督厅发现安全戒备和准备工作不足以应付特派团行动环境中的相关风险。其主要原因是安全建议的实施有限。监督厅建议采取紧急措施加强工作人员的安全。安全和安保部、外勤支助部和特派团接受了监督厅的大多数意见，在这方面做出了一些改进。

40. 在对科索沃特派团文件管理系统的审计(AP2008/650/01)中，监督厅发现整个特派团大多数文件的保存期和程序不统一。监督厅还发现特派团档案协调人不熟悉中央支助事务厅档案和记录管理科网站上关于维持和平行动的详细保存时间表。不符合相关存档标准会造成文件的保存和分类不当，引起机构知识的遗失。特派团接受了监督厅的建议，告知已经确定了档案协调人并发布了关于确定和安排记录保存期的程序的指示。对档案协调人也进行了充分的情况介绍。

41. 在对联利特派团环境和自然资源股的审计(AP2008/626/06)中，监督厅发现特派团没有任何环境行动计划，使其不能有效监察环境问题，因而无法减缓其影

响。特派团接受了监督厅关于制定一项环境行动计划并按照《联合国外地特派团环境政策》保存一份环境情况记录的建议。

42. 在同一次审计中，监督厅发现由于东道国基础设施不足，没有按照《联合国外地特派团环境政策》处置污水淤积物、废水和工业废物，包括有毒物质。废物处置不当可经由污染空气、土壤、地表水和地下水而造成健康危险和污染。特派团接受了监督厅的建议，告知它现已采取措施，确保以更对环境负责的方式处置废物。

43. 在对联科行动核心必需品采购权力下放执行情况的审计 (AP2008/640/15) 中，监督厅发现商业投标与技术投标一道开标的情况，违背了采购准则。这些准则规定，买方、申购人和评价委员会不应得知会影响技术评价过程的成本细节。监督厅注意到，在 3 宗案例中最低标价被不当地评价为不合乎技术规定，造成联合国费用增加 490 000 美元。特派团未接受监督厅关于处理负责这些案例技术评价的工作人员的问责制问题的建议，指出工作人员的行动并非不正常。监督厅重申其建议，即认为这些行动违反了联合国的采购规则和程序。此外，特派团未提出可接受的证据说明申购人在技术评价过程中并不私下知道经济标的资料。

44. 在对联伊援助团采购情况的审计 (AP2008/812/06) 中，监督厅对在只有一家承包商的情况下授予一项 300 万美元的安装工作人员居所顶部保护工程合同表示关切，尽管巴格达有很多其他建筑承包商。特派团认为展开竞标过程不妥当，并进一步指出该过程由于紧急，已得到安全和安保部、伊拉克问题安全管理小组和管理事务部的核准。鉴于将合同授予独家承包商的做法增加了本组织财务损失的风险，这种采购方法须在采购规则和程序规定的特定条件下进行。监督厅对核准独家承包的基础表示质疑，因为这种采购方法的条件并未完全满足。特派团未接受监督厅关于审查导致决定将合同授予独家的缘由并追究未遵循竞标程序的责任的建议。

45. 在同一次审计中，监督厅发现尽管特派团向列入短名单的供应商发出招标文件，但使用的标准没有记录，因而不明确。因此将供应商的名单压缩的做法会有很高的独断专行的风险，可能影响特派团在招标过程中获得所用经费最佳值的能力。《采购手册》要求采购干事核实向其分发招标文件的所有已登记供应商的名单。特派团接受了监督厅要求确定缩短供应商名单的明确标准的建议。

46. 在对联伊援助团安保行动的审计 (AP2008/812/03) 中，监督厅发现没有按照《外勤安保手册》的规定对伊拉克安保计划进行定期审查和更新。更新伊拉克安保计划延误的主要原因，是高级保安人员更替率偏高，而且业务重点相互竞争。计划应及时更新，以确保它们反映出联合国工作人员和财产的安全需要。在审计过程中，特派团采取了行动，按照《外勤安保手册》更新国家特定安保计划。

47. 监督厅在联刚特派团内针对有关部队派遣国军事成员在境内流离失所者营地对未成年人实施性剥削和性虐待的指控进行了初步实况调查。监督厅最初发现了初步证据，表明 2007 年 12 月至 2009 年 4 月之间，一些相关部队派遣国的维和人员对来自若干境内流离失所者营地的未成年人实施性剥削和性虐待。该部队派遣国常驻代表团在回应监督厅的调查报告时告知联合国，虽然其调查没有证实所举报的不当行为，但实施了更多的预防性剥削和性虐待的活动 (ID Case No. 0171/09)。

48. 另外，联刚特派团的 3 名军事特遣队成员性虐待 1 名未成年人。联刚特派团向事件发生地点派遣了两个独立的特设小组，却没有正式通知监督厅调查员或让其参与。联刚特派团的这两个小组均认定，针对维和人员的指控证据不足，第一小组没有约谈受害人。监督厅估计，在这种情况下，展开进一步调查的价值不大。监督厅告知外勤支助部，联刚特派团与监督厅之间应该加强合作努力，按照示范谅解备忘录草案 (A/61/19/Rev. 1, 附件) 和大会第 59/287 号决议的规定，实施关于严重不当行为的调查业务程序和最佳做法 (ID Case No. 0401/09)。

49. 监督厅调查了关于联刚特派团一名工作人员滥用职权为另一名工作人员的配偶获取旅行证件和飞机票以及他还协助向联合国工作人员和非联合国人员签发假签证的指控。监督厅发现被调查者误导提出合法差旅要求的工作人员，以利于其以欺诈手段获得金钱。该工作人员承认贿赂当地官员已帮助办理旅行证件。调查结果移交给外勤支助部，此案正在该部等待内部纪律程序的结果 (ID Case No. 0469/07)。

50. 监督厅调查了关于科索沃特派团的一名联合国志愿人员欺诈应享待遇的举报。监督厅发现，该联合国志愿人员获得了假结婚证，以便于向他声称的配偶发签证，并收到给两个该工作人员并没有合法父母和财务责任的孩子的 9 000 美元扶养补助金。在监督厅提出对该联合国志愿人员采取适当行动的建议以及收回款项后，此案正等待联合国志愿人员组织总部纪律小组的结果 (ID Case No. 0084/08)。

51. 监督厅调查了科索沃特派团的两宗采购违规行为。虽然监督厅没有发现舞弊或腐败行为的证据，却查出由于工作人员不熟悉采购规则而出现缺陷。外勤支助部接受了监督厅关于对科索沃特派团所有采购工作人员进行更多培训的建议，这一培训计划于 2010 年 3 月和 4 月进行 (ID Case Nos. 0227/08, 0089/09, 0090/09, 0091/09, 0092/0, 0093/09 和 0141/09)。

52. 监督厅在联利特派团调查了关于两名联合国民警警官 (包括一名队长) 对当地一名妇女进行性剥削的指控。监督厅发现，这些警官对多名妇女进行性剥削，甚至雇用第三方在其与妇女之间拉皮条。外勤支助部已将监督厅的调查结果转交相关警察派遣国采取适当行动；但尚未收到反应 (ID Case No. 0233/07)。

53. 监督厅还在联利特派团调查了关于一名军事特遣队成员因拥有非法毒品而被地方当局逮捕的报告。特遣队调查委员会随后宣布此人无罪。然而，监督厅初步发现，调查委员会没有彻底检查事实，其调查结果并非基于公平和公正的审讯。外勤支助部将监督厅的调查结果提供给相关部队派遣国；但尚未收到反应 (ID Case No. 0032/07)。

54. 在联苏特派团，监督厅对关于一名军事特遣队成员杀害一名非政府组织工作人员的报告做出初步反应并保存有关的证据。根据示范谅解备忘录，外勤支助部向有关部队派遣国报告了这一案件，后者随后任命本国调查干事在监督厅支助下对此案进行调查。由于联合国在等待本国调查干事的调查结果，监督厅的报告仍未定稿 (ID Case No. 0391/09)。

55. 监督厅在联苏特派团调查了关于一些工作人员盗用分配给其他特派团工作人员的专用个人身份号码 (PIN) 以拨打免费的个人电话的指控。监督厅的调查证实了对 12 名工作人员 (包括 2 名前工作人员) 和 5 名承包商欺诈行为的调查结果。监督厅还建议审查现有的技术和政策，以防止再出现滥用个人身份号码行为。这些案件正在等待内部纪律程序的结果 (ID Case No. 0746/06)。

56. 监督厅在联科行动调查了关于不同联合国官员旅费报销作假的报告。另据报告，过去 5 年公务差旅的预算分配超支，从而增加了欺诈的风险。行政和预算问题咨询委员会对差旅支出过高表示关注。监督厅发现这种差旅分配款的报销有缺陷，导致 2004 年至 2007 年支出超额。例如，2006/07 财政年初步预算分配款定为 256 000 美元，然而总支出达到 2 033 000 美元。监督厅发现，没有用于检查、报告或应对不正常报销的指导材料。监督厅建议外勤支助部对制度缺陷采取补救行动。联科行动针对行预咨委会和监督厅提出的关注实施了适当的措施 (ID Case No. 0258/07)。

57. 在联科行动中，还收到的一份报告指出 10 名军事特遣队成员性侵犯一名未成年女性。根据示范谅解备忘录的规定，任命了一名本国调查干事，并与监督厅一道进行了联合调查。监督厅发现，从事件发生到报告之间时间过去太久，而有关特遣队指挥官未能妥善处理此事和履行报告义务。此外，监督厅发现一些军事特遣队成员在与报告中的受害人的互动中行为不当。然而，由于证据方面的制约，监督厅不能就所报告的性虐待行为得出任何结论性结果。外勤支助部已将监督厅调查的初步结果转交给有关部队派遣国；迄今尚未收到任何答复 (ID Case No. 0207/08)。

58. 监督厅在联科行动的一项调查中，证实了关于一名工作人员攻击另一名工作人员并向其发出如报告这一事件就会失去工作的威胁。此案正在等待内部纪律程序的结果 (ID Case No. 0230/08)。

59. 监督厅在联科行动的一项调查中，确定一名联合国官员对一名未成年人进行性剥削和虐待。证据表明，该官员与该未成年人同居并保持性关系，而且向她提供礼品和资助。此案已交由外勤支助部以便转交有关当局供其采取可能的惩戒行动(ID Case No. 0235/09)。

#### D. 财务风险

60. 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。

61. 在对联刚观察团房地租金的审计(AP2008/620/11)中，监督厅发现联刚观察团占用的房地中只有 31%是免费提供的。刚果民主共和国政府没有提供用于业务和行政活动的免费房地，违反了它与特派团之间的《部队地位协定》。结果，以每年达到近 700 万美元的高昂价格租用了私人房地。特派团接受了监督厅的建议，告知它继续同东道国政府交涉处理此事，确保遵循《部队地位协定》。

62. 在对联苏特派团当地采购的审计(AP2008/632/07)中，监督厅发现 2007/08 年度期间，特派团发出的 630 份订购单中，有超过 85 份(13%)的货物没有及时运货。特派团没有对供应商延迟交货施以处罚，因为大多数当地采购合同不含对于延迟运货的相关保护条款。如果订购单含相关保护条款，特派团本可以收回约 200 万美元的违约赔偿金。2007/08 年度期间，对 2 个极端案子总共处罚了 545 370 美元。特派团接受了监督厅关于在今后的合同中加入保护联合国免于不必要延迟的规定的建议。

63. 在对联利特派团按照驻地最低运作安保标准管理工作人员应享待遇情况的审计(AP2008/626/02)中，监督厅发现没有调整安保标准规定的对燃料/电费的报销上限以反映燃料价格的变化。安保标准规定，燃料/电费报销的意图是支付工作人员消耗的实际费用，按特派团行动区的安全状况及货物和服务费用确定。根据监督厅的建议，联利特派团将安全照明报销金的上限从 700 美元降到 430 美元，因此节约了大约 110 万美元。

64. 在对联科行动新闻方案的管理情况的审计(AP2008/640/06)中，监督厅发现由于购置无线电设备的计划欠佳，造成价值 120 万美元的设备闲置超过一年。特派团接受了监督厅的建议，告知它已实施措施确保今后的购置具有充分的理由，所购置的设备得到使用。

## E. 业务风险

65. 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、效率低下或失效；
- (b) 不能经济、有效率、有成效地开展业务。

66. 在对黎黎部队空中业务的审计(AP2008/672/01)中，监督厅发现计划飞行时数与实际飞行时数之间差距颇大，主要原因是计划不足。监督厅尤其注意到，旅客和要人飞行的实际飞行时数大大高出预算规定时数，核心行动的实际飞行时数则低于预算规定时数，可能说明未按计划实施行动。特派团指出，它没有估计巡逻所需时间的合理根据，因为预算是在提前 12 个月编制的。特派团接受了监督厅关于进行适当分析以确保授权活动的实施被接受的建议。外勤支助部澄清，计划飞行与实际飞行之间出现差别不是由于计划不足，而是监督厅审计所涉期间的独特和不断变化的情况。当时由于黎巴嫩的安全形势恶化，不得不开通定期往返航班，造成客运时数大幅度增加。要人航班并非仅是为要人服务，主要是服务于官方代表团，包括未来指挥官及其参谋人员在轮调前熟悉情况的军事访问。其他一些要人航班是为因管理审查而访问特派团的联合国总部工作人员服务。

67. 在对黎黎观察团的行为和纪律情况的审查(AP2008/620/01)中，监督厅发现特派团的调查能力不足以解决积压案件，这对解决不当行为案件造成负面影响。例如，对 31 个不当行为案件审查后发现，21 个案件(案件总数的 68%)已经调查了相当长的时间，有时超过 24 个月。黎黎观察团解释说，它没有具备必要技能的工作人员。在这方面，调查司制定了一项综合培训方案，以建立负责调查或另外处理可能的不当行为的联合国工作人员的能力。黎黎观察团于 2009 年 12 月参加了这一培训方案。

68. 在对黎黎观察团消耗品存货管理情况的审查(AP2008/620/13)中，监督厅发现伽利略存货管理系统记录与监督厅对 3 个独立会计单位的实际清点之间有一些差别。出现这些差别的主要原因是存货记录控制不当。此外，监督厅发现对进入仓库的管制不够，之所以需要这种管制是为了恰当地保护资产并减轻因偷窃而损失资产的风险。特派团接受了监督厅关于确保按照现有程序妥善调查和授权对存货记录的所有调整的建议。另外，外勤支助部告知它已为黎黎观察团所有 3 个独立会计单位开办了存仓和存货管理培训班，而特派团截至 2010 年 1 月 30 日已采用了一种新的存货系统。

69. 在对黎黎综合团差旅安排的审计(AP2009/682/06)中，监督厅发现特派团未使用管理事务部规定的现有航运服务系统合同。使用这种合同本可每年节省超过 250 000 美元。特派团按照监督厅的建议，立即开始使用现有系统合同。

70. 在对联东综合团支助东帝汶安保部门的审查和改革工作的审计(AP2009/682/02)中, 监督厅发现对联东综合团的安保部门顾问利用不足。例如, 特派团招聘的 8 名顾问中, 只有 2 人与相应的政府对应人员共用办公室, 安保部门的一些单位没有在一些改革举措上与特派团正式协商。建立特派团安保部门支助能力方面的拖延, 妨碍特派团恰当地阐述其支助战略并从一开始就与政府建立有效的工作关系。特派团接受了监督厅呼吁其重新评估与安保部门的改革有关的作用和战略并酌情调整其人员配置额的建议。

71. 在对联苏特派团军事观察员的巡逻活动的审计(AP2009/632/04)中, 监督厅发现流动巡逻目标的实施率非常低。例如, 在 2007/08 年度 237 168 个计划流动巡逻日中, 只实施了 22 124 天(9%)。业绩不良的原因包括部门一级的意识培训不够、后勤支援不足以及缺乏用于在敌对环境中巡逻的足够安全装备。联苏特派团特派团接受了监督厅关于提供必要的培训和支助以确保军事观察员具备有效执勤的装备的建议。

72. 在对达尔富尔混合行动中提供医疗服务情况的审计(AP2009/634/15)中, 监督厅发现部队和警察派遣国医疗设施的自我维持方面存在缺陷。这些缺陷见于人员配置和大型医疗设备和用品的部署方面, 造成可用医疗服务不足。根据自我维持安排, 派遣国同意提供某些予以偿还的设施。特派团接受了监督厅的如下建议: 达尔富尔混合行动接管医疗用品采购工作, 直到可自我维持足够的医疗设施。

73. 在同一审计中, 监督厅发现若干医疗设施设备不足, 没有包括血制品在内的用品。出现这些缺陷的原因是运输和分配医用消耗品方面的最初延误、医疗设备的维护欠缺以及药物和药品的储存设施不足。设施和用品不足, 会造成医疗服务缺乏实效。特派团接受了监督厅的建议, 告知达尔富尔混合行动自审计后对部署在特派团的部队派遣国和联合国拥有的医疗设施的运转情况进行了彻底的评估。对联合国拥有的设施采取了适当措施, 以解决审计中查明的问题。一座无作业可言的部队派遣国医院被替换, 维持和平行动部和外勤支助部正采取后续行动, 以确保其余部队派遣国医疗设施得到升级。

74. 在对联阿援助团选举支助情况的审计(AP2009/630/03)中, 监督厅发现特派团没有充分准备好为东道国选举进程提供有效支助, 主要原因是计划不周和征聘工作实效差。例如, 特派团没有工作计划, 其活动记录不全。监督厅还指出, 由于征聘工作延误了 5 个月, 在审计时, 6 个核定专业人员职等员额中只有 2 个填补。此外, 监督厅发现这些员额是由缺乏选举支助相关经验的个人所填补的。特派团接受了监督厅关于处理所有这些问题的建议。

75. 在对联利特派团艾滋病毒/艾滋病方案的审计(AP2009/626/05)中, 监督厅发现特派团没有向大部分工作人员、包括作为特派团人员中最大群体的 75%的部队提供相关的规定意识和预防培训。这违反了维持和平行动部的政策指示, 即要求

各特派团遵守安全理事会关于为所有维持和平人员提供意识和预防方案的第1308(2000)号决议。不向工作人员提供培训，会增加其缺乏对艾滋病毒/艾滋病的意识的风险，妨碍特派团控制高风险行为的能力。特派团接受了监督厅的建议，告知它现在作为其上岗培训的一部分，向所有人员提供相关培训。

## F. 人力资源风险

76. 监督厅给联合国人力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。

77. 在对联合国几内亚比绍建设和平支助办事处(联几支助处)的审计(AP2009/646/01)中，监督厅发现控制环境缺乏实效。例如，监督厅发现数起人际间冲突、管理不善、工作环境松懈和工作人员对核心能力、道德操守、行为守则和处理纪律问题和冤情的程序了解有限。政治事务部和外勤支助部接受了监督厅要求其改进特派团管理和行政控制的建议，包括：(a) 立即采取行动解决不当行为、不服从管理和工作人员的其他行为，这些都造成一种敌意或不稳的工作环境；(b) 为联几支助处工作人员提供联合国核心能力、道德操守、有效沟通、协同工作和多样化的培训，以及关于人力资源政策和程序、内部司法和冤情的培训；(c) 分派一名协调人监察、追踪联几支助处人力资源管理相关问题并就其提出建议。监督厅了解到，不当行为和其他人员事项问题已得到处理和解决，工作环境已大为好转。此外，正在实施提供关于工作人员发展及建立联合国核心能力、核心价值和背景和管理能力的背景和基础的培训计划，以帮助改进特派团人力资源的管理。

## G. 信息资源风险

78. 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。

79. 在对联苏特派团的信息和通信技术治理、战略管理和安全的审计(AP2008/632/01)中，监督厅发现网络安全控制不够。监督厅尤其发现，联苏特派团在无保护的情况下发送敏感数据，违反了ST/SGB/2007/6中的规定，并发现不安全的远程桌面与重要服务器连接。这些缺陷使联苏特派团面临数据保密性和完整性受损的风险。联苏特派团没有接受监督厅关于用远程连接安全办法更换所有不安全的网络服务的建议，指出给所有的网络服务加密是不切实的。然而，特派团告知它将确定敏感的信息和通信技术数据资产，进行风险评估并审查现行安全控制，确保其与正在处理、储存和传输的数据的指定敏感程度相符。监督厅认为，特派团预计采取的措施将有助于降低审计中查明的风险。

80. 在对联合国秘书处数据秘密性的横向审计(AT2008/510/01)中，监督厅发现数据保护的治理方面的风险未减。信息安全，特别是保证数据的保密性，对保障个人数据的秘密性是必要的。外勤支助部根据国际信息安全管理标准(ISO 27001)拟定了一些政策和指令，其中涉及与数据保密性有关的安全控制，但这些政策未

正式颁布，因此没有得到方案主管们的充分执行。这些准则未得到充分执行，使极为敏感的数据面临丧失和数据完整性受损的风险。外勤支助部接受了监督厅关于同信息和通信技术厅协调以正式落实、执行安全政策并监察其遵守情况的建议。

---