



大会

Distr.: General
9 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 141

关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日期间的活动**

内部监督事务厅的报告

摘要

本报告依照大会第 48/218 B 号决议(第 5(e)段)、第 54/244 号决议(第 4 和第 5 段)、第 59/272 号决议(第 1 至 3 段)以及第 64/263 号决议(第 1 段)的规定提交。本报告不包括与维持和平行动部、外勤支助部或维持和平特派团和政治特派团有关的监督活动。有关这些活动的情况将在第六十五届会议续会期间在本报告的第二部分提交大会。

本报告所述期间执行的任务突出显示,本组织需要建立问责框架,包括正式的内部控制框架,以确保通过整个组织的集中控制程序,一致而系统地管理各种风险。

在 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日的报告所述期间,内部监督事务厅(监督厅)发出了 382 份监督报告,包括向大会提交的 12 份报告以及 89 份结案报告。这些报告提出了 1 992 项改进内部控制和问责机制及提高组织效率及效力的建议,其中 669 项被列为对本组织至关重要的建议。监督厅在此期间提出的建议所涉经费数额约为 530 万美元。这些建议旨在节省费用、收回多付款项、提高效率以及(或)作出其他改进。在此期间,已圆满执行的类似建议所涉经费总额约为 1 900 万美元。本报告增编(A/65/271 (Part I)/Add. 1)载有对这些建议执行状况的详细分析、涉及到经费问题的建议细目以及对特别关切的选定建议的分析。根据第 59/272 号决议第 1(c)段,应要求向会员国提供监督厅的各项报告。监督厅所有报告的标题全称均可上网查阅(www.un.org/Depts/oios/pages/rep_and_pub.html)。

* A/65/150。

** 不包括对维持和平活动的监督情况,有关情况将在 A/65/271 (Part II) 号文件中报告。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 内部举措	3
A. 加强内部监督事务厅各项职能的总体工作	3
B. 合作与协调	5
三. 按风险类别划分的监督结果	7
A. 战略风险	7
B. 治理风险	9
C. 合规风险	13
D. 财务风险	14
E. 业务风险	15
F. 人力资源风险	16
G. 信息风险	16
四. 法定的汇报要求	17
A. 基本建设总计划	17
B. 联合国赔偿委员会	18
C. 在联合国内罗毕办事处增建办公设施 (AC2009/514/08)	19
D. 在非洲经济委员会增建办公设施 (AC2009/514/01)	19
附件	
法定汇报要求概览	21

一. 导言

1. 内部监督事务厅(监督厅)依照大会第 48/218 B 号决议设立,旨在加强本组织内的监督工作。大会规定监督厅独立运作,通过内部审计、监测、检查、评价和调查,协助秘书长履行其对本组织资源和工作人员进行内部监督的责任。
2. 本报告概述监督厅 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日期间的监督活动,分三个主要部分,包括:(a) 旨在改进监督厅业务和工作质量的各项举措;(b) 按风险类别列出的监督结果;(c) 按照规定编写的关于基本建设总计划、联合国赔偿委员会以及联合国内罗毕办事处和非洲经济委员会修建新设施的监督活动报告。本报告增编(A/65/271 (Part I)/Add. 1)包括对这些建议执行状况的详细分析、涉及到经费问题的建议的细目以及对特别关切的选定建议的分析。
3. 本报告不包括与维持和平时行动部、外勤支助部或维持和平特派团和政治特派团有关的监督结果。这些结果将在第六十五届会议续会期间作为本报告的第二部分提交给大会。

二. 内部举措

A. 加强内部监督事务厅各项职能的总体工作

4. 监督厅继续努力确保按照最高专业和效率标准开展工作,以实现“成为世界级监督机构,受到各利益攸关者的尊重和信任”的愿景。本节着重阐述在本报告所述期间,为实现这一目标所采取的若干重要举措。

1. 按照组织风险调整工作优先次序

5. 设立监督厅的目的是协助秘书长对其职权范围内的所有业务进行监督。为指导监督厅查明本组织的新问题、新挑战和潜在风险,监督厅运用了风险管理综合框架。风险分析使监督厅能够优先分配资源,用于监督那些最可能面临欺诈、浪费、滥用、效率低下和管理不当风险的方案和业务领域。采取基于风险的方法符合《内部审计专业做法国际标准》的要求。
6. 内部审计司根据风险评估结果,在与管理层讨论的基础上,查明了一些关键领域,以纳入 2010 年工作计划,其中涉及联合国主要方案、进程和投资。这些风险领域包括基本建设项目、工作人员安全与安保、信息与通信(包括业务连续性、灾难恢复、企业风险管理、企业资源规划系统、国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)的执行、人力资源改革、联合国系统的协调、人道主义行动、维持和平与建设和平、环境和气候变化。监督厅开始解决企业资源规划关键风险领域的问题,进行了两项审计,目前正等待管理层的评论意见:即对联合国秘书处企业资源规划项目的审计以及对企业资源规划项目主任办公室人力资源管理的审计。

7. 此外，内部审计司针对高风险领域反复出现的问题，编制了审计战略和管理风险工具包。该工具包为审计员提供了一套基于最佳实践的标准，以供在这些领域审计时使用。

8. 检查和评价司根据对全秘书处关于 12 个代用风险指标数据的分析，采用了风险评估方法。这项评估构成规划该司评价工作的基础，而评价涵盖联合国经常预算所有 27 个方案，时间跨越 11 年到 13 年。根据独立审计咨询委员会的建议，该司探讨了在秘书处次级方案一级使用风险评估方法的可行性，以确定有风险的次级方案，并将其按优先顺序纳入该司工作计划，以便尽早评估。然而，由于缺乏次级方案一级这 12 个代用风险指数的数据，该司的结论是，在此一级并不适用目前的风险评估方法。

9. 内部审计司以及检查和评价司在第一年运用风险评估方法的经验基础上，继续努力修订其各自评估方法，以应对工作环境的变化。

2. 确保最高质量

10. 监督厅继续努力改进工作进程和程序，以达到最高质量标准，最终目标是通过促进善政和问责制为本组织服务。

11. 内部审计司继续努力，改善程序和服务，遵守《国际内部审计专业实务标准》。作为以上努力的一部分，该司计划在 2010 年底前完成对其进程的外部质量保证审查。在筹备这一审查时，该司进行了一项客户调查，目前正在对进程、工作产品和证明文件进行内部评估。客户调查回复率为 89%。这些调查显示，经审计的部门和办事处给该司工作质量的打分平均为 3.1 分(1 分为劣，4 分为优)。

12. 此外，内部审计司遵循独立审计咨询委员会的一项建议，建立了若干业绩衡量标准，以确保执行其任务、战略和目标，并衡量其活动对本组织的影响。这些新的标准补充了内部审计司通过其战略框架所跟踪的那些标准。

13. 2009 年，检查和评价司通过对利益攸关者的调查和外部顾问的一项独立调查，评估了 2008-2009 两年期期间该司报告的质量。调查结果显示，该司 75% 的评价报告以及 43% 的核查报告达到了“良好”质量。审查的报告中没有低于“中等”质量的。评估的主要结果之一是，该司报告的最强部分是提出的建议和调查结果，而方法、附件和结论部分则可予以改进。

3. 培养一支专业队伍

14. 监督厅对照需要和标准，不断评估其工作人员的知识、技能和能力状况，以确定为弥补技能组合方面的差距必须进行的培训和额外的人力资源。在本报告所述期间的一些举措见下文。

15. 检查和评价司的工作人员参加了关于面试技巧和性别问题敏感性的培训讲习班、涵盖不同主题(包括影响评价)的研讨会以及关于评估设计和项目逻辑模型

和理论的讲座。一些工作人员也参加了评价员研究所提供的培训，该所专门提高评价领域的专业技能。

16. 调查司专业作业科在执行调查学习方案时，制定了培训员培训课程，以建立制订关于调查性骚扰投诉的单元的能力。2010年3月，为10名监督厅调查员举办了为期5天的关于如何使用该单元的课程，以最大限度地扩大调查司在本组织内提供更多培训课程的能力。专业作业科自2009年以来，共举办了14期调查性骚扰案件的培训课程，参加者超过186人。

17. 调查司还介绍了该司调查学习方案中另一个关于性剥削和性虐待的单元。该单元已交付联合国刚果民主共和国特派团和联合国利比里亚特派团；正计划举办更多的课程。

18. 为加强开展专门调查的能力，调查司正在筹建一个对电子数据和计算机硬件进行法证分析的单位。该单位将收集并核实技术资料，从而有可能为调查司进行的调查进行确认或提供证据。总部已征聘了一位首席法证调查员。3个区域中心(纽约、维也纳和内罗毕)的人员甄选工作正在进行中。

B. 合作与协调

1. 与联合国其他实体和监督实体之间的协调

19. 监督厅与包括审计委员会和联合检查组在内的联合国其他监督实体定期协调，以确保避免监督工作中可能出现的重复和重叠，并尽量缩小监督覆盖面的缺口。监督厅除了与审计委员会共享工作计划外，每两个月还与其举行会议讨论共同关心的问题，并在出现特别令人关切的问题时，与联合检查组举行专门会议。这些实体的高级代表参加年度三方会议，着重讨论协调监督问题。

20. 内部审计司对联合国各组织内部审计部门代表的工作和会议做出了积极贡献。尤其是该司参加了对苏丹人道主义共同基金的协调审计，合作者包括得到该基金赠款的联合国实体的内部审计事务部门。该司还与联合国组织内部审计事务部门成员分享其审计战略管理和治理工具包。¹

21. 检查和评价司通过积极参加联合国评价小组，在联合国系统评价职能进一步专业化和强化方面继续发挥重要的作用。在本报告所述期间，检查和评价司的工作人员共同主持了两个工作队(质量标准工作队和评估评价职能工作队)的工作，还参加了性别问题和人权工作队、评估影响工作队，并参加了培训和专业作业交流研讨会。

¹ 见上文第二节 A.1。

22. 在海地发生地震后，调查司主持了调查员面临风险和挑战的会议。参加这次会议的 30 多名与会者代表了联合国系统和布雷顿森林机构的 7 个国际组织。会议是交流意见、教训以及过去其他紧急情况/重建努力的经验的一个论坛。目的是提高预测、协调和迅速采取行动的能力，以尽量减少救灾工作中欺诈和腐败问题的影响。

23. 此外，2010 年 6 月，监督厅主办了第十一届国际调查员会议，这是为了国际组织和多边机构参与促进问责制和透明度的改革而举办的全球论坛。会议特别推出若干讲习班，审查国际调查最佳做法方面的发展以及行政调查判例的最近发展。

2. 在联合国系统建立监督能力

24. 内部监督事务厅努力加强对本组织风险管理的宣传，随时准备协助秘书处通过一个内部控制和风险管理的框架。

25. 内部审计司与联合国各部厅和办事处定期开展伙伴合作，以获得更好的审计结果，并为实现联合国的目标做出宝贵贡献。2010 年，该司将进一步使其优先事项与联合国的优先事项相一致，并在所有审计阶段增加与审计客户的协商，从而加强这种贡献。

26. 此外，调查司继续与本组织内各对应单位合作，并向它们提供专家支持，方法包括：

(a) 与参加内部司法制度的代表(包括人力资源管理厅的行政法科、法律事务厅、内部司法办公室和工作人员法律援助办公室)就联合国争议法庭的程序规则和判决的解释和实施，进行紧密互动，以审查监督厅的程序和政策，确保有效的惩罚程序。

(b) 在监督厅调查不当行为后提出指控并采取有关法律行动后，向行政法科和法律事务厅提供支持，包括追缴本组织的经济损失，向国家司法机构进行刑事移交和民事诉讼。该司还与联合国争议法庭书记官处合作，以在惩戒行动听证会期间，提供证据和证词。

(c) 与外勤支助部行为和纪律股定期协商，以加强各特派团管理部门、维持和平行动部和会员国的代表之间的合作。例如，要统一有关指控军事特遣队成员不法行为的调查程序和政策，从而确保各方的有效司法，调查司还参加了制订“执行联合国和部队派遣国示范谅解备忘录修正案的标准作业程序”的工作。²

27. 在本报告所述期间，调查司还调整了对供应商可能的不当行为进行调查的方法和报告程序，以向联合国采购司提供取消资格诉讼方面必要的帮助。新方法考

² 见 A/61/19 (Part III)。

虑到与影响商业关系有关的任何决定所带来的法律风险，并借鉴了调查后仲裁和诉讼支持方面的经验。因此，采购司制订处罚供应商的程序以及对联合国未来商业供应商进行尽责审查，将越来越受益于以如下方式提供的更准确信息，即专门为符合处罚供应商健全程序的需要而设计的方式。例如，按照新方法进行的第一项调查涉及的供应商，也因行为不当而正在受到国家司法当局的调查，调查司正在与国家司法当局合作。供应商调查报告将提供信息，说明供应商是否适于继续登记在册，并提供可用于对以前采购造成的损失提出补救索赔要求的证据。

三. 按风险类别划分的监督结果

28. 本节突出说明了本报告所述期间监督厅报告中的一些选定调查结果。³ 这些调查结果分为七个风险类别：战略、治理、合规、财务、业务、人力资源和信息资源。监督厅认为，这些类别最准确地表明了本组织工作环境存在的各类风险。这些风险类别也构成了监督厅风险评估方法的核心组成部分。一些调查结果描述了具体和个别的风险，而其他被确定的风险在本系统中普遍存在，即监督厅在执行监督任务时屡见不鲜的风险。其共同点在于，如不采取行动，可能对有关部厅或本组织整体的任务规定、业务或声誉造成不利影响。应指出，同一监督任务的调查结果，可能分属不同的风险类别。

A. 战略风险

方框 1

战略风险

监督厅给联合国的战略风险下的定义是，因以下原因对本组织的任务、行动或声誉产生的影响：

- 战略规划不力
- 业务决定有害
- 决定执行不当
- 对外部环境变化未做出应对
- 面临对联合国有影响的经济因素或其他因素

³ 关于监督厅在本报告所述期间印发报告的完整列表，请参阅本报告的附录。按照大会第 59/272 号决议，凡监督厅没有提交大会的报告，均可根据请求，提供给所有会员国。

29. 在审计人道主义事务协调厅(人道协调厅)在索马里的业务活动时(AN2009/590/2)，监督厅发现联合国在索马里的新人道主义战略没有得到全面执行。联合国国家工作队确定了在索马里保持业务灵活性的关键因素，以便在高安全风险下部署工作人员，并且确定了拟订联合国机构业务战略应遵循的主要原则。然而，由于总体安全局势及其对工作人员部署造成的限制，在审计时实际上只有 16 名工作人员留在索马里。人道协调厅索马里办事处接受监督厅的建议，即应完成外地派驻战略，以增加在索马里的本国工作人员数量，并在比较稳定的邦特兰和索马里兰区域建立更稳固的国际工作人员存在。

30. 在审计联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的和平特派团支助和快速反应科时(AE2009/331/01)，监督厅发现人权高专办在人道主义工作中没有制定整个办事处的明确战略目标和优先事项。人权高专办没有从能力、结构和程序方面充分评估该工作包含的内容。缺乏明确的战略目标和优先事项影响了人权高专办的计划能力，也使得负有组群领导责任的人权高专办各外地办事处很难确定工作的轻重缓急。人权高专办接受监督厅的建议，即应确立整个办事处战略，以加强人权高专办人道主义工作安排。

31. 监督厅对人权高专办的一份评价(A/64/203 及 Corr. 1)认为，人权高专办为人权的促进、保护和主流化作出了重要贡献，但如果能在战略上更注重发挥其作为人权标准和机制中心参照点及倡导者的主要力量和比较优势，则能取得更大成就。考虑到人权高专办的广泛任务和现有资源，其规划和业务的重点不够突出，不足以减轻因活动过于分散而难以取得系统性、可持续和连贯结果的风险。监督厅建议人权高专办更多从战略角度确定根本活动并确立组织优先事项，包括对其快速扩展的外地业务采取更一致的办法。人权高专办因此精简了其 2010-2011 年度现行战略管理计划所体现的战略重点，专注于数量减少了的预期成果，并且在整个办事处开展组织成效方案。人权高专办还采取步骤执行其他建议，包括审查其外地战略。

32. 在对大会和会议管理部全球统筹管理举措进行评价时(A/64/166)，⁴ 监督厅发现，旨在全组织范围内实现会议服务管理一致性的该举措尚未取得预期效益。尽管出版会议事务行政政策、做法和程序简编是重要的第一步，但并未使所有工作地点的业务做法得到重大协调统一。另外，简编出版后，该举措的重点转向全球信息技术项目以及程序语言、软件供应商和应用程序以及内外部专才比较等问题。对信息技术项目的侧重可能无意中取代了关于内部工作流程管理和职能改革等问题的至关重要的辩论和决策。监督厅建议该部领导人提供明确指导，说明整个部门以及每个工作地点实施全球统筹管理举措的预期结果。

⁴ 见下文第 42 段。

B. 治理风险

方框 2

治理风险

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、行动或声誉产生的影响：

- 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
- 高级管理层领导不力
- 未在本组织内推进一种道德文化

33. 在审计人道协调厅对苏丹共同人道主义基金的治理安排时(AN2010/590/05)，监督厅发现，共同人道主义基金执行机构对人道主义协调员所负的责任仅限于提交项目执行报告。没有要求必须将监测、评价和审计结果用于批准项目和分配资金。为提高成效和效率，监督厅建议苏丹人道主义协调员在分配程序中使用对共同人道主义基金项目的监测、评价和审计结果。人道协调厅指出，由于联合国各机构的监测和评价周期不一致，在现有资源情况下执行这一建议也许不可行并可能放慢分配进程。尽管如此，人道协调厅同意在 2010 年第四季度对是否可能在 2011 年落实此建议进行可行性审查。

34. 在同一审计中，监督厅还认为苏丹共同人道主义基金的治理安排必须清晰化和制度化。尤其是该基金的职权范围没有确定完整的管理架构，必须更新。此外，也没有为基金的每项职能制定单独的职权范围以确保管理活动的明确、一致和效率。人道协调厅作为苏丹共同人道主义基金的方案主管，接受监督厅关于修订并明确职权范围的建议。

35. 在对秘书处采购管理工作进行审计时(A/64/369)，监督厅发现，被视为采购改革的活动不全是真正的改革，诸如培训和清理供应商数据库等活动只是正常的业务活动而已。分清真正的改革和常规管理活动能让秘书长和大会专注于相关的改革问题，以改进采购工作的规划、预算、监测和问责制。这也能让采购司在编写秘书长给对大会的报告时仅限于说明真正的改革活动，从而使其工作量更合理。监督厅没有为解决这一治理风险提出建议，因为管理事务部当时正在依照大会的请求，提出关于采购治理的报告。秘书长的报告⁵没有讨论这一具体问题。监督厅将继续跟进该事项。

⁵ A/64/284/Add. 1 和 2。

36. 在对联合国难民事务高级专员办事处(难民署)安保管理工作的治理情况进行审计时(AR2009/160/02), 监督厅发现难民署与安全和安保部在安全问题上的合作缺乏效率, 两个机构对其各自任务的理解有差距。安全和安保部的任务不包括为难民署的受益人(即难民和其他相关人员)提供安全和安保服务。这导致对外地存在要求和业务需求的不同理解。难民署的任务要求其保持广泛的外地存在, 有时还是偏远地区, 而安全和安保部不总是愿意给予安全审查并在这些地区提供安保服务。监督厅建议难民署与安全和安保部开展对话, 正式澄清其保护难民和其他人员的任务以及对安全和安保部的期待。难民署解释, 不需要正式澄清其任务, 因为该机构负有明确的保护其受益人的任务。难民署随后告知监督厅, 为响应该建议, 其外勤安全科将与安全和安保部联络并征询后者对其工作结果的意见。

37. 在审计难民署对其参与苏丹共同人道主义基金所作的管理安排时(AR2009/115/04), 监督厅发现, 虽然难民署一直在应对基金带来的内在挑战时, 但采取的举措缺乏方向, 其高财务成本与基金的相比过高, 有关的工作人员安排和组织结构经常发生变动。结果导致未能以有效、符合成本效益且协调一致的方式管理难民署对共同人道主义基金的参与工作。难民署已经执行了监督厅的建议, 即应建立适当的组织结构和人员配置安排以解决这些问题, 并且正在采取措施以确保适当的人员配置安排。

38. 在对联合国区域间犯罪和司法研究所(犯罪司法所)进行全面审计时(AE2009/383/02), ⁶ 监督厅发现犯罪司法所的治理安排薄弱。例如, 监督厅发现, 犯罪司法所董事会按规定每两年召开一次会议的频率, 不足以让董事会充分履行职能。监督厅还发现, 犯罪司法所的结构和报告关系不明确。由于这些薄弱之处, 该所所长在实施重大举措时没有听取委员会的意见, 也没有事先取得委员会的批准和指导。此外, 尽管所长并没有被正式授权履行采购和人力资源职能, 但却实施了此类活动。监督厅建议: (a) 秘书长审查犯罪司法所的治理安排, 包括该所在联合国系统中的地位和位置、董事会的结构和运作以及对所长的行政监督; (b) 管理事务部审查并明确应给予犯罪司法所所长的授权以及联合国秘书处为犯罪司法所提供行政服务的职责。监督厅的建议被采纳。

39. 在对人权高专办和平特派团支助和快速反应科进行审计时(AE2009/331/01), 监督厅发现该科与人权高专办其他各科之间的作用和职责划分界定不明。例如, 必须明确以下事项: 人权高专办各地域科可请求和平特派团支助和快速反应科提供的支助数量; 该科作为人权高专办和平特派团支助及人道主义职能协调中心和领导部门所担负的职责和享有的权力; 该科参与人权高专办另一个科的核心职

⁶ 又见下文第 55 段。

能，即政策工作的相关问题。作用和职责不明加大了出现业务漏洞或重复的风险，模糊了问责制，还可能影响人权高专办有效协助制定维持和平政策的能力。人权高专办接受监督厅的建议，即应审查并明确和平特派团支助和快速反应科与人权高专办其他各科之间的作用和职责划分。

40. 在对联合国秘书处——工商界应对气候变化伙伴关系进行专题评价时 (IED-10-006)，监督厅得出结论，如果联合国与私营企业结成伙伴关系并允许这些企业在联合国核可的合作之下相对自主地采取行动，则面临内在“漂蓝”风险。⁷ 然而，监督厅发现，如果各方明确认识到本组织的关键作用在于帮助提高认识并在界定问题和确定备选方案层面促使企业参与对话，而工商界则负责在执行层面上实施具体解决措施，则可成功地利用企业伙伴关系促进实现联合国在气候变化领域的具体目标。因此，本组织应遵守这一伙伴关系模式，同时通过认真审查和制定规划来减少内在风险，并且认识到明确指定职责的重要性，而这些职责可能需要在伙伴关系进程中发展变化。

41. 该评价报告还发现，尽管秘书处向寻求与企业建立伙伴关系的实体提供了一些集中的法律、行政和外联支助，但未能拟订关于企业伙伴关系的明确指引，这可能会损害本组织的公信力。为增强联合国与企业有效合作的能力，应采取措施，确保工作人员明确了解与使用联合国名称和标志以及接收公益捐助有关的法律规则。此外，还应明确秘书处的两个促进私营部门伙伴关系的办公室，即全球契约办公室和联合国伙伴关系办公室的各自作用和优势。监督厅注意到在细则以及协作修订联合国与工商界合作准则方面取得的一些进展，但仍然需要进一步改进，以有效支持企业伙伴关系的形成。

42. 在对大会和会议管理部全球统筹管理举措进行评价时 (A/64/166)⁸ 发现，尽管主管大会和会议管理事务副秘书长对包括纽约联合国总部以及联合国日内瓦、内罗毕和维也纳办事处在内的合并方案预算负有预算和管理职责，但他对纽约以外工作地点的会议管理服务不能直接行使管理和监督权力。这种问责与权力分离的状况造成紧张关系并且挑战全球统筹管理在该部的应用。监督厅建议，应建立清晰、有效的权力关系和报告关系，以便对联合国会议管理职能进行真正的全球统筹管理，并且，该部应草拟一份提案供大会审议。监督厅注意到，尽管这种情况尚未改变，但该部已经请求修改有关的秘书长公报，以体现一个在副秘书长领导下的更直接的权力和问责隶属关系。

⁷ 专题评价中指出，“最坏的情况是，伙伴关系可能为各公司提供了一个向其投资人、民间社会和公众显示气候变化行动的平台，这些公司以最低成本取得联合国的核可印记，但却没有做出任何改变，简而言之，即‘漂蓝’”。

⁸ 又见上文第 32 段。

43. 对联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的评价(IED-09-008)发现, 尽管近东救济工程处继续作为一个机构运作, 但其服务过于分散, 带来成效和效率方面的风险。在过去六十年中, 工程处历经由复杂政治环境和有限资源带来的挑战, 以满足范围不断扩大的各种需求, 这些需求远远超出其最初的人道主义任务。监督厅建议近东救济工程处改进内部机制以评估其业绩, 加强监督安排, 促进知识管理, 并确保在规划程序中纳入应急准备计划。监督厅注意到, 尽管近东救济工程处已经通过组织发展倡议采取了一些步骤, 但执行工作的缺口以及不确定的可持续能力可能会危及改革的最终成果。

44. 对经济和社会事务部方案一级监测和评价工作进行审查(IED-09-004)发现, 该部缺乏一项评价政策, 也没有设立专门从事评价的单位, 以帮助确保监测和评价活动能获得充足资源和支助并在整个部门得到系统开展。缺乏适当的监测和评价结构会阻碍良好治理、问责制和有效决策。监督厅建议该部通过扩大部门内监测和评价协调中心网络等方式, 加强监测和评价能力。经济和社会事务部正在采取步骤落实这一建议。

45. 对经济和社会事务部方案一级监测和评价工作的同一审查(IED-09-004)还发现, 该部缺乏将两性平等观点纳入监测和评价程序主流的综合办法。监督厅建议该部采取综合办法, 拟定两性平等层面的内容并将其纳入整个成果框架, 确保始终考虑并审查两性平等观点, 使其成为监测和评价程序的一部分。

46. 对非洲经济委员会(非洲经委会)方案一级监测和评价工作的审查(IED-09-005)发现, 非洲经委会没有明确界定其监测和评价科为整个委员会行使中央评价职能的作用, 必须加强这一作用以促进学习和问责制。没有为该组织的评价职能制定明确指导, 会危及良好治理、问责制和学习活动。监督厅建议进一步增强监测和评价科的作用及业务独立性。非洲经委会正在采取步骤落实这一建议。

47. 对联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)方案一级监测和评价工作的审查(IED-09-006)发现, 对禁毒办评价职能的改组给该机构带来潜在治理风险。监督厅发现, 特别是独立评价股与战略规划股的合并降低了评价职能的独立性以及全面评估禁毒办活动是否达成目标和具体目的的能力。依照监督厅的建议, 恢复设立了独立评价股, 它具备向执行主任独立报告的关系。

48. 在联合国日内瓦办事处, 监督厅调查了关于以前一家旅行社提供了几年服务却没有签订合同的采购不当行为的指控, 发现证据不足。实际上, 监督厅发现采购违规是由于涉案工作人员不了解采购程序造成的。监督厅向联合国日内瓦办事处提出建设性建议, 以避免这种情况再次发生(ID case 0175/09)。

C. 合规风险

方框 3

合规风险

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、业务或声誉产生的影响：违反、未遵守或无法遵守法律、细则、条例、规定做法、政策和程序或道德标准。

49. 在对联合国合办工作人员养恤基金(养恤基金)财务报告程序进行审计时(AS2009/800/02)，监督厅发现，该基金没有遵守联合国财务条例 6.5 的规定，该条例要求一个财务期间的账目编制不得晚于下一年 3 月 31 日。监督厅发现 2008 年度和 2009 年度的财务报表在确定的到期日之后才完成，并且没有证据表明这一违反条例的作法得到了批准。监督厅建议养恤基金制订一项行动计划，以确保按照条例规定的时限编制财务报表，或者确保偏离条例的做法得到联合国主计长的批准。养恤基金不接受这一建议，指出基金依赖总账管理人提供准确的投资情况报告，还依赖各成员组织的年度养恤金缴款情况报告，因此需要超出 3 月 31 日截止日期的额外时间。

50. 在这次审计中，监督厅还注意到养恤基金没有为采纳国际会计准则制定经批准的实施计划。过渡到一套新的会计准则是一个长期的复杂过程，需要一份概述关键里程碑和程序、潜在重大障碍及所需资源的限定的行动计划。养恤基金接受监督厅编制这样一项计划的建议。

51. 在联合国内罗毕办事处，监督厅调查了四位安保干事被指控在申请受雇于本组织时作出不实陈述的案件。监督厅发现这些安保干事曾在其个人简历中虚报经历或没有披露所要求的信息，从而得到任用。已向安全和安保部报告这些结论；正在等待内部纪律程序结果(ID cases 0531/07, 0045/09, 0046/09, 0047/09)。

52. 也是在联合国内罗毕办事处，监督厅调查了为欺诈目的而涂改联合国发放的工资单案件。监督厅发现一些工作人员涂改工资单，以期虚报其每月实际净收入，从而有利于从金融机构获得贷款。已向联合国内罗毕办事处报告这些案件；正在等待内部纪律程序结果。监督厅还提出建设性建议以减少相关欺诈风险(ID cases 0458/08, 0029/09, 0036/09, 0037/09, 0044/09, 0194/09)。

53. 监督厅调查了声称联合国索马里政治事务处一名工作人员及其配偶非法照管一名婴儿但未得到作为监护人的该婴儿的母亲的同意的事件。这一声称被认定为证据不足，但监督厅发现该工作人员在申请签证时向两个会员国提供了虚假资

料。监督厅向政治事务部报告了其结论；正在等待内部纪律程序结果 (ID case 0217/09)。

D. 财务风险

方框 4

财务风险

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：

- 未获得足够资金
- 资金使用不当
- 对低于预期的财务执行情况管理不到位
- 财务执行情况的报告和披露不当

54. 在审计 2009 年供人权理事会使用的会议服务 (A/64/511) 时，监督厅发现供联合国日内瓦办事处会议管理司使用的用于向人权理事会提供会议服务的资源不足，这可能影响其达到理事会要求的能力。审计表明，用于估计提供会议服务的财政资源的流程不能保证预算预测的准确性。监督厅建议人权高专办改进估算理事会决定所涉预算问题的相关流程。人权高专办告知监督厅，它已与会议管理司和联合国日内瓦办事处的财政资源管理处一道，评估了编制和审查所涉预算问题说明的流程，并确定了该流程的四个阶段，这应确保预算估计的准确性。

55. 在对犯罪司法所的全面审计 (AE2009/383/02) 中，⁹ 监督厅发现，从一个成员国收到的 150 万欧元的自愿捐款被用于资助一个与犯罪司法所的任务无关的非政府组织的双年度国际活动。此外，对给予该非政府组织的用于该次活动的资金使用情况监管不足。监督厅没有发现犯罪司法所通过接受自愿捐款在实现其任务方面得到任何具体的好处。但是，这一情况使犯罪司法所面临较高的财政和声誉风险。监督厅建议：(a) 管理事务部确定犯罪司法所官员在管理这一项目方面是否违反联合国条例和细则；(b) 犯罪司法所管理层编制一个项目手册，概述项目管理流程。

⁹ 另见上文第 38 段。

E. 业务风险

方框 5

业务风险

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：

- 内部程序不充分、效率低或失效
- 不能经济、有效率、有效益地开展业务

56. 在对养恤基金的投资业绩监测和评估的审计(AS2009/801/01)中，监督厅发现有股票的归因报告，但没有经济部门固定收入的归因报告。对固定收入的业绩衡量和归因主要是在货币效应和资产类型效应方面，因此很难深入了解投资决定的不同方面和层面以及这些决定如何增进最终业绩。监督厅建议编制一套对固定收入账目进行详细分层次分析的固定收入业绩和归因报告。该基金的投资管理司同意该意见，并指出目前的业绩评估工具仅限于股票，因为该工具是加快采用的。新的养恤基金风险度量应用程序将为所有资产类型提供业绩和归因报告，固定收入报告办法将在 2010 年底采用。

57. 对联合国内罗毕办事处的评估(IED-10-003)发现，该办事处在肯尼亚作为联合国服务提供者发挥了重要作用，但还没有达到客户服务的最高水平。虽然联合国内罗毕办事处履行了所有法定行政和支助职能，并在此方面引入了若干创新做法，整体服务的提供并没有一直保持较高水平。该办事处还在开展工作方面面临治理、组织和资源挑战，导致客户满意度低，与客户的关系不令人满意。为解决这些问题，监督厅建议联合国内罗毕办事处加强其客户关系，通过定期客户咨询机制改善客户满意度，为其代表和联络职能制定一个行动计划，并就吉吉里大院的谅解备忘录达成一致意见。由于该报告是在近期才印发的，联合国内罗毕办事处尚未报告采取任何步骤。

58. 对中央支助事务厅的评估(IED-10-004)发现，该厅总体而言在向联合国总部提供设施和商业服务方面满足了客户的需求。但是，由于若干业务方面的挑战和组织方面的制约因素(如不同的细则和条例)，在提供此种服务(如建筑物维护和差旅服务)方面的合作以及采购合作不够系统。此外，监督厅发现，在采购方面有寻求更大价格效率的机会。监督厅建议，设立一个收集和分析客户反馈的系统，为设施管理和采购方面的合作制定一个正式战略，并对其采购价格效率进行一项强有力和全面的分析。中央支助事务厅表示，在其不同活动领域一直对内部和外部客户的满意度进行调查，并正在汇总这些资料。在差旅和运输领域已制定了一

个仪表板方法，2010 年 3 月在设施管理领域设立的客户关系管理系统正在自动收集客户满意度调查。

F. 人力资源风险

方框 6

人力资源风险

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。

59. 在对难民署本国工作人员征聘流程进行的横向审计¹⁰ (AR2009/162/02) 中，监督厅发现，难民署总部的人力资源管理司没有适当监督下放到外地办事处的征聘本国工作人员权力的执行情况的工具和机制。这些缺点增加了做出不当决定、不遵守细则和条例以及问责制薄弱的风险。难民署接受了监督厅的建议，即它将考虑引入更多的监督控制措施，同时考虑到此种控制措施的成本和效益，以及该组织对下放到外地的本国工作人员征聘的风险容忍度。

60. 在检查经济和社会事务部的人力资源和管理做法时 (IED-09-007)，监督厅发现，该部在管理其人力资源方面并不完全有效。该部虽然完成了空缺管理、两性平等和地域分布的部分目标，但在实现业绩评估、退休人员的聘用、工作人员发展和工作人员-管理层关系等目标方面处于落后状态。这是因为没有顾及方案规划和工作人员发展的人力资源管理综合战略。监督厅发现，该部除了没有实现人力资源管理的全部业绩目标外，该部的工作人员对工作人员甄选流程和管理问责有负面的看法。监督厅建议，该部开展人力资源规划工作，制订一项加强问责制的战略，进行年度工作人员调查并定期分享关于工作人员空缺的资料。该部已采取步骤执行这些建议。

G. 信息风险

方框 7

信息风险

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。

¹⁰ Horizontal audits address a particular risk category or focus/subfocus area across the Secretariat or a subset of offices.

61. 在对秘书处采购管理的审计(A/64/369)中, 监督厅发现采购司缺乏支持其业务和控制环境的信通技术基础设施。特别是, 没有为信息需求和支助技术明确界定工作范围。此外, 对应用程序的控制不足以确保数据的完整性。监督厅还发现, 没有系统监测、查询和分析采购数据以确定不履行既定程序的情况和风险的程序。监督厅建议在符合采购业务战略的信息和通信技术战略计划中正式列出其信息和通信需要, 并编制关于采购数据的控制要求。采购司没有接受监督厅的这一建议, 称已根据信息和通信技术厅制订的信通技术战略计划拟订了企业资源规划战略计划。但是, 监督厅指出, 信通技术战略应将业务战略、业务预期以及目前和今后的信息技术能力转化为信通技术战略计划, 企业资源规划计划不是一项战略, 而是实现业务目标的解决方案。在印发最后报告后, 管理事务部称它已执行或正在执行各项建议。监督厅要求提供证明这一情况的文件。

62. 在对联合国秘书处的数据保密性进行横向审计(AT2008/510/01)时, 监督厅发现大会, 秘书长没有将数据保密性的责任分配给一个专门的单位或个人。除了一小组新闻部直接管理的互联网网站外, 没有正式明确规定对很多联合国实体网站内容进行核准的权力。指派这一责任很重要, 因为一些网站在公开领域采集和分享敏感资料, 包括可能具有保密性的数据。秘书长办公厅接受了监督厅的建议, 即秘书长把为秘书处制定和管理一个全面数据保密性方案的责任分配给一个新的或现有的秘书处单位。

63. 在对联合国气候变化框架公约的信息和通信技术治理和安全管理进行审计(AT2008/241/01)时, 监督厅发现信通技术治理系统存在不足。该公约没有一个解决信通技术战略和治理问题和审查主要信通技术倡议和投资的信通技术高级别委员会。因此, 该公约无法适当确定并缓解因使用信通技术资源而产生的潜在风险, 并利用新的信通技术能力带来的机会。该公约接受了监督厅的建议, 即通过完成一项尽职调查和设立一个信通技术战略委员会, 使其信通技术治理模式正规化。

四. 法定的汇报要求

A. 基本建设总计划

64. 根据大会第 62/87 号决议, 监督厅负责就基本建设总计划审计科在报告所述期间的活动提出报告。

65. 监督厅基本建设总计划审计科有两名专门负责审计基本建设总计划业务的审计员。所采用的方法是基于风险的审计方法, 这符合内部审计司采用的审计方法。2010 年基本建设总计划的内部审计工作计划是根据风险评估结果编制的。报告所述期间完成的五项审计的重点内容见下文。

66. 对基本建设总计划办公室的贸易合同管理情况的审计(AC2008/514/07)表明,未能履行对价值 20 万美元以上的变更订单进行事后审查的要求。中央支助事务厅没有召集应开展这一审查的委员会。监督厅担心,对实现的支出数额的监督没有达到规定的水平,建议中央支助事务厅成立事后审查委员会。监督厅获悉,2010 年 5 月,基本建设总计划变更订单授标后审查委员会举行了第一次会议。

67. 对基本建设总计划施工经理的采购过程的审计(AC2009/514/02)表明,保证最高价合同的审查和批准平均花费了 105 个历日,为最大限度地减少代价高昂的延误风险,必须缩短所耗时间。之所以未能及时批准这些合同,是因为详细检查涉及到诸多当事人。此外,基本建设总计划采购团队在审计时缺乏资源。监督厅建议基本建设总计划办公室为合同的审查和批准制订切合实际的目标,并不断监测其状况。

68. 对基本建设总计划的变更订单及相关流程的审计(AC2009/514/03)表明,基本建设总计划办公室的常见做法,是在变更订单获得核准之前即启动工作,这既不符合与施工经理签署的合同条款,也不符合《联合国采购手册》的要求。在这种情况下,基本建设总计划办公室决定在获得核准之前继续开展至关重要和紧急的工程,以避免代价高昂的延误风险。监督厅还注意到,事实上投入支出的工作许可是由一名没有授权权限的干事核准的。监督厅建议,基本建设总计划办公室应确保在变更订单被核准后才启动相关工作,而且根据权力下放的原则仅由获得授权的人士核准。基本建设总计划办公室接受了这一建议,但指出不中断或推迟施工进度至关重要,因为这可能造成每月 1 400 万美元以上的延误费用。

69. 在对支持基本建设总计划的信息和通信技术系统的审计(AT2008/514/01)中,监督厅确定基本建设总计划未能充分考虑将信息安全要求和控制作为管理其信息系统而建立的控制环境的一部分。基本建设总计划尚未界定或记录其供内部使用的信息安全程序,或者供能够直接访问联合国信息和通信技术资源与资料的第三方承包人的信息安全程序。这种状况使基本建设总计划暴露在违反保密要求、数据丢失或不可获取的风险之下。基本建设总计划办公室接受监督厅的建议,即记录信息安全程序、指定管理和执行安全程序的责任,并确保所有利益攸关方认识到保障基本建设总计划信息资源的需要。

B. 联合国赔偿委员会

70. 根据大会第 59/270 号和第 59/271 号决议,监督厅在此介绍有关联合国赔偿委员会的审计活动。

71. 赔偿委员会继续支付赔偿金,监测索偿国政府使用环境损害赔偿金开展的环境项目,并探索环境赔偿金后续方案今后的可能备选方案。截至 2010 年 5 月 31 日,赔偿委员会的业务规模已缩编至四名工作人员,其中包括执行首长。环境赔

偿金后续方案的资金来自参加国政府，它有五名专业工作人员，另有两名支助工作人员正在征聘中。

72. 截至 2010 年 5 月 31 日，已裁决的 520 亿美元赔偿款中已发放了 290 亿美元，尚余约 230 亿美元未发放赔偿款，其中 9 宗是付给科威特的大笔赔偿款。它们将继续由补偿基金支付，按照安全理事会第 1483 (2003) 号决议的规定，补偿基金可获伊拉克石油收入的 5%。2009 年 7 月至 2010 年 5 月期间付出的索偿赔款共约 23 亿美元。

73. 2009–2010 年，赔偿委员会提供了 10 万美元作为内部审计费用，监督厅用这笔费用来对裁决赔款进行审计，以评估赔偿委员会秘书处遵守理事会的决定和各国政府遵守理事会关于实收款项和环境赔偿金后续方案的汇报要求的情况。2009 年 7 月至 2010 年 5 月期间现行审计的结果 (AE2010/820/01) 证实，赔偿委员会拥有充足的控制机制，以确保赔偿和支付记录及各类报告准确无误、记录妥当且符合理事会的决定和《联合国财务条例和细则》。赔偿委员会秘书处也执行了监督厅先前发布的审计建议，该建议要求赔偿委员会秘书处继续努力获取尚未提交的审计证书和分配报告。

C. 在联合国内罗毕办事处增建办公设施 (AC2009/514/08)

74. 截至审计之时 (2009 年 3 月)，负责联合国内罗毕办事处增建办公设施的项目组仍有两个员额空缺，¹¹ 这可能会延误项目的实施。监督厅建议联合国内罗毕办事处项目经理与行政主任和人力资源事务科科长协商，确保及时征聘工作人员。中央支助事务厅接受了这一建议，并表示已征聘项目管理团队的全部工作人员。该项目于 2009 年 5 月 4 日启动，当时一名项目管理员已经就任。后来又征聘了一名技术助理，填补第二个空缺，其任期自 2009 年 8 月 3 日开始。

75. 监督厅还发现，尚未制订正式的利益攸关方管理计划，造成了这样一种风险：与利益攸关方的沟通不足，难以解决诸如分配办公空间、基础设施要求、装修和时间表等问题。监督厅建议联合国内罗毕办事处设施管理和运输科科长与行政主任和其他驻内罗毕办事处协商，制订利益攸关方管理计划，以确定项目的利益攸关方、界定沟通方式并提供项目信息。

D. 在非洲经济委员会增建办公设施 (AC2009/514/01)

76. 监督厅发现，合同、图纸和工程量清单等减少承包人不确定性的主要文书存在缺陷，促使最初尝试吸引合适的建筑承包商投标的努力没有成功。新的招标再加上采购问题工作队的调查，导致了一年多时间的拖延。重新招标造成成本，而延误意味着该项目会受到货币汇率波动和建筑价格指数变化的影响。后来于 2010

¹¹ 有关该事项的报告发布于 2009 年 11 月。

年4月与中标者签订了合同。从一开始就没有得到明确界定的项目更容易产生误解、纠纷、索赔、延迟和成本超支等问题。中央支助事务厅接受和执行了监督厅的建议，即确保今后在项目招标之前提供适当的文件。

77. 监督厅还发现非洲经委会项目组织内存在空缺，并确定必须更好地管理并与利益攸关方协调。监督厅向非洲经委会提出了类似于向联合国内罗毕办事处提出的建议(见上文)。这些建议也获得了接受。

附件

法定汇报要求概览

内部监督事务厅(监督厅)年度报告中将列入的信息类别见以下文件:

(a) ST/SGB/273 号秘书长公报(第 28 段):

(一) 对重大问题、弊端和缺陷以及监督厅相关建议的陈述;

(二) 秘书长未核可的建议;

(三) 以往报告中提出但纠正行动尚未完成的建议(见 A/64/326 (Part I)/Add. 1);

(四) 在前一期间做出的经管理层修订的决定;

(五) 无法与管理层达成一致的提议,或对资料或协助的请求遭到拒绝的情况(见 A/64/326 (Part I)/Add. 1);

(六) 建议的费用节余价值和追回的款额(见 A/64/326 (Part I)/Add. 1);

(b) 大会第 56/246 号决议:

(一) 关于过去三个报告期间各项建议执行率的资料(见 A/64/326 (Part I)/Add. 1);

(二) 关于内部监督事务厅的改组对其工作的影响的资料;

(三) 对已执行的建议、执行中的建议和未执行的建议及未执行的理由分别作出说明(见 A/64/326 (Part I)/Add. 1);

(c) 大会第 57/292 号和第 60/282 号决议:在监督厅年度报告中报告在基本建设总计划项目各阶段开展的监督活动;

(d) 大会第 59/270 号和第 59/271 号决议:对联合国赔偿委员会的整个索偿过程进行内部监督,并定期在该厅的年度报告中报告有关情况;

(e) 大会第 59/272 号决议:要求年度报告列出监督厅当年印发的所有报告的标题和摘要(见 A/64/326 (Part I)/Add. 1);

(f) 大会第 62/87 号决议:请监督厅确保对基本建设总计划进行有效审计,并向大会提交其关于基本建设总计划执行情况的所有报告。