



大会

Distr.: General
14 August 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

临时议程* 项目 146

关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅 2016 年 7 月 1 日至 2017 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)、第 64/263 号决议(第 1 段)和第 69/253 号决议(第 1 段)的规定提交。在本报告所述的 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期间,内部监督事务厅(监督厅)发布了 374 份监督报告,包括 11 份给大会的报告和 30 份审结报告。这些报告列有 1 183 条改进内部控制、加强问责机制和提高组织效率及成效的建议,其中 29 条被归类为对本组织至关重要。监督厅在本期间提出的各条建议所涉经费约为 1 600 万美元。这些建议旨在节减成本、收回超支款项、提高效率和作出其他改进。以往各期提出并在本期间得到圆满执行的建议所涉经费总额约为 500 万美元。本报告增编将详细分析各条建议的执行情况,提供附有财务影响的建议细目,并完整列出就监督厅所有工作领域发布的报告,包括与维持和平活动有关的报告。

本报告不包括对维持和平行动和特别政治任务的监督结果,这些结果将作为 A/72/330 (Part II),在大会第七十二届会议续会期间提交。

* A/72/150。

** 不包括对维持和平活动的监督情况,对这些活动的监督将在 A/72/330 (Part II)号文件中报告。



一. 导言

1. 内部监督事务厅(监督厅)由大会根据第 48/218 B 号决议设立,目的是增强本组织的监督工作。监督厅独立运作,并通过调查、内部审计、检查和评价活动,协助秘书长履行对本组织资源和工作人员的内部监督职责。
2. 本报告概述监督厅 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期间的活动,但不包括对维持和平行动部、外勤支助部、政治事务部或维持和平特派团及特别政治任务监督结果的报告,这些结果将作为本报告第二部分,在大会第七十二届会议续会期间提交。本报告增编(A/72/330 (Part I)/Add.1)将详细分析各条建议的执行情况,提供附有财务影响的建议细目,并完整列出就监督厅所有工作领域发布的报告,包括与维持和平活动有关的报告。

二. 专业举措

A. 努力加强监督厅的运作

3. 监督厅的目标是以最高水准的专业性和效率开展工作。下文重点介绍本报告所述期间为实现这一目标而采取的一些举措。

内部审计司

4. 内部审计司遵循内部审计师协会发布的强制性导则。导则包括国际内部审计实务准则和核心原则、道德守则和内部审计的定义。
5. 在这一年期间,监督厅聘请了一个外部承包商,根据内部审计师协会准则的要求对内部审计司进行质量评估。外部评估报告的结论是,该司基本上遵守了内部审计师协会国际内部审计实务准则和道德守则。
6. 内部审计司于 2017 年 3 月发布了新的审计手册,其中纳入了最近的国际内部审计实务准则修改内容以及审计流程和做法改进内容。
7. 为进一步改进和简化年度风险评估和工作规划进程,内部审计司正在修订自身的方法,以更有效地掌握新出现的风险,并确保其完全符合本组织的企业风险管理战略和风险评估方面的主流做法。
8. 为了在审计期间更有效地查明和应对欺诈风险,并提高对欺诈行为的审计能力,该司正在进一步发展有关方法,并与调查司制定审计导则和程序。这些导则将包括重大欺诈计划和设想。该司还继续通过为审计员提供更多的培训和实际指导,加强绩效审计能力。
9. 继“团结”项目实施后,内部审计司成立了一个工作组,负责加强该司在团结项目环境下的审计能力。工作组确定了一些涉及各业务领域的风险、控制措施和审计情景;制定和测试了从“团结”项目提取数据的标准审计程序;正在制定用户手册。工作组还向审计员提供培训课程,介绍如何利用标准审计程序从“团结”项目提取数据,并加强他们在审计中利用数据分析的能力。

检查和评价司

10. 检查和评价司继续在联合国组织变革和知识实验室的协助下发展自身能力。联合国组织变革和知识实验室的工作人员协助举办了一次研讨会，帮助检查和评价司确定如何将变革管理原则纳入评价进程的每一阶段，以期更好地利用评价机会，促进有意义的组织变革，从而更有效和高效地实现秘书处的任务。检查和评价司还将这些原则运用于自身工作中，形成了一系列行动，将努力借此进一步简化工作程序。

调查司

11. 2016-2017 年，调查司进行了一次大规模征聘活动，以减少监督厅总部和区域办事处的空缺率，并确保充分调动所分配的资源。总共有 22 个空缺，收到 2 275 人提交的 6 416 份申请。经过在人力资源管理厅的协助下设计、由四个部分组成的测试以及由调查司区域办事处组成的小组成员进行的面试，选定了候选人，供中央审查机构审核。

12. 调查司还在 2017 年 1 月牵头设立了机构间数字调查工作组(数字调查工作组)，作为数字调查领域从业人员的协商论坛。数字调查工作组由监督厅主持，成员来自联合国开发计划署、世界粮食计划署、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会和国际移民组织，在 2017 年 3 月发表了一整套数字调查准则，以确保在调查期间妥善保护数字证据的真实性、完整性和保密性，并克服在联合国司法系统出示数字证据的挑战。

13. 业务标准和支助科继续为调查司提供核心接案秘书处和移转处理服务、开展先进的管辖和方案研究、制订基于最佳做法的指南和程序、就法律和业务事项提供咨询、开展专门的质量保证审查和为报告目的进行数据分析。为进行更新和提高业务效率，目前还在审查该司的内部政策和程序。

14. 2016 年 8 月，调查司在联合国海地稳定特派团快速反应小组举办了一次为期一周的试点培训班，旨在建设在应对性剥削和性虐待事件方面的能力和专门知识。2016 年 12 月，调查司为安全理事会制裁监测专家提供了为期两天的关于调查技巧(包括调查面谈)的培训讲习班，在 2017 年 1 月为本组织高级官员提供了 [ST/SGB/2008/5](#) 号秘书长公报禁止行为小组调查方面的培训。此外，作为美利坚合众国领导的会员国军事官员培训方案的一部分，该司在国防部国际法律研究所开办军事司法课程的过程中提供了关于调查和应对性剥削和性虐待问题的培训。

打击欺诈和腐败

15. 作为本组织对欺诈和腐败行为采取零容忍态度的一部分，调查司已作出强有力的努力，以确定在组织治理中存在的风险和弱点，促进道德操守文化，并打击对本组织的财务、业务和信誉构成严重威胁的欺诈和腐败活动。特别是，已进一步扩大接案责任，监督厅承担了作为对联合国秘书处欺诈和腐败指控的中央接案机制的新职能。该司支持道德操守办公室策划了 2016 年反欺诈意识领导力对话以及关于欺诈和腐败问题的新的强制性在线培训方案(有待推出)。此外，已经制

定计划，以加强该司的积极主动的业务对策，三个区域办事处各自侧重于某个单独的风险领域的能力建设，即医疗保险欺诈、教育补助金欺诈和执行伙伴的欺诈行为。

B. 合作与协调

16. 监督厅与审计委员会和联合检查组等联合国其他监督实体进行了定期协调，确保将监督工作中的缺口、重复和重叠减少到最低程度。监督厅认识到加强与业界同仁的关系极其宝贵和重要。在本报告所述期间，监督厅专业人员积极参加各自专业网络，具体情况见下文。此外，监督厅就落实可持续发展目标事宜与最高审计机关国际组织进行了讨论。

17. 监督厅检查和评价司继续在联合国评价小组(评价小组)发挥作用。检查和评价司一直参加评价小组可持续发展目标工作组的工作，并于 2017 年 5 月在维也纳举行的文件评价小组评价实践交流会上专门介绍了有关文件。专题介绍侧重于两个主要问题：(一) 如何在以联合国维持和平为重点的评价中思考变革问题？(二) 联合国秘书处实体跟进和审查可持续发展目标框架。在评价实践交流会期间，有与会者敦促评价小组，除发展和人道主义之外，更加注重和平与安全。

18. 内部审计司积极协助联合国各组织和多边金融机构内部审计服务处的代表开展工作。在本报告所述期间，该司对南苏丹共同人道主义基金的治理安排和中央应急基金在埃塞俄比亚供资的活动的管理情况进行了两次联合审计。审计的重点是国家集合基金。但是，由于这些审计覆盖范围有限，监督厅向内部审计事务代表会议成员提出了一项经修订的战略，以扩大将来有协调的审计的范围，涵盖群组一级的人道主义应急响应(这通常包括所有参加的联合国组织)。

19. 调查司参加了国际反腐败学院于 2016 年 10 月 5 日至 7 日在奥地利拉克森堡的校园主办的第十七届国际调查员会议。两名调查员就打击诈骗和腐败及豁免对调查人员的影响问题在全体会议上作了发言。

三. 妨碍监督厅工作的因素

20. 在本报告所述期间，监督厅的工作和独立性没有受到任何不适当的范围限制。

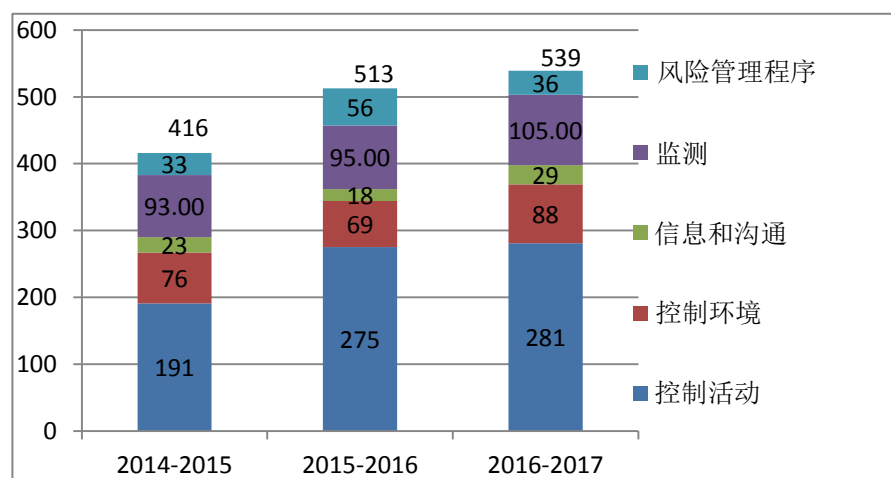
21. 在本报告所述期间，监督厅就提供适当的资金，用于偿还预算外供资活动的监督费用事宜与一些实体进行了讨论。例如，分别与余留机制和人权高专办就安全理事会所要求的评价和将在 2019 年进行、随后由方案协调会审查的评价进行了讨论。监督厅将继续进行这些讨论，并在今后的年度报告中列入资料，说明由于与这些实体最终商定的供资安排可能出现的任何障碍。

四. 内部审计建议趋势分析

22. 如图一所示，按照内部控制的五个综合构成部分，将过去三年的审计建议分为控制环境、风险评估、控制活动¹、信息和沟通以及监测五大类。其中每一年的大部分建议都与控制活动有关。本节所报数字不包括关于和平行动的报告和建议；这些数字将在同一报告第二部分单独列报。

图一

按控制构成部分开列的与非维持和平活动有关的审计建议

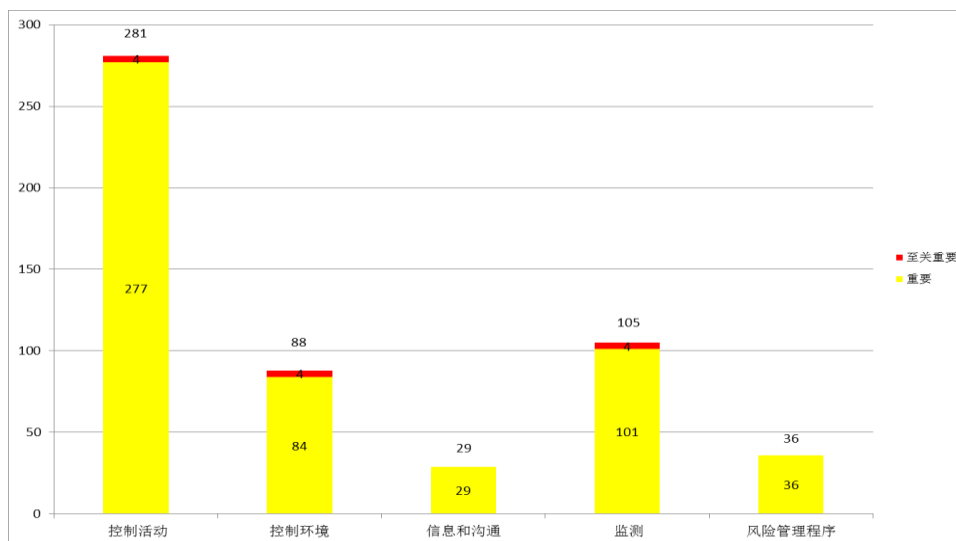


23. 图二显示按控制构成部分开列、在本报告所述期间发布的至关重要与重要审计建议的对照分布情况。关于本报告所述期间发布的所有报告的具体信息，包括发布的至关重要和重要建议的数量，可查阅本报告增编。完整审计报告可查阅监督厅网站(<https://oios.un.org>)。

¹ 控制活动涉及有助于确保管理层减少风险对策得到执行的政策、程序和机制。

图二

按控制构成部分开列的 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日与非维持和平活动有关的审计意见



^a 至关重要建议述及治理、风险管理或内部控制流程中的显著和(或)普遍缺陷或弱点，无法就实现审查所涉控制和(或)业务目标提供合理保证。重要建议述及治理、风险管理或内部控制流程中值得报告的缺陷或弱点，就实现审查所涉控制和(或)业务目标提供合理保证可能会有风险。

五. 监督结果

24. 本节提供本报告所述期间的一些监督结果。

A. 内部审计司

25. 内部审计报告可在监督厅网站上查阅。下文所述一些重要且具有代表性的监督结果已成为具体建议和管理当局行动计划，在各自相对应的报告中概述。

联合国难民事务高级专员公署

26. 在本报告所述期间，即 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日，监督厅对难民署进行了 34 项审计，发布了 8 条至关重要建议和 153 条重要建议。

反复出现的关于供应商管理和采购活动的审计意见

27. 2016 年，难民署外地业务货物和服务采购支出为 7.74 亿美元。在 20 项实地业务审计中，监督厅提出了 20 条建议，其中 3 项为至关重要建议，目的是解决系统性和持续存在的控制方面的薄弱环节，例如：没有年度采购计划；未将采购案提交给有关的合同委员会；未经招标授予合同；过度使用事后通知和竞标豁免。至关重要建议涉及有必要：(a) 审查采购管理的结构、人员配置和培训要求；(b) 规范合同和审查过去在没有合同的情况下支付款项的作法；(c) 优先审查和清理供应商数据库。

反复出现的关于规划和资源分配问题的审计意见

28. 经过 11 项实地业务审计，监督厅就规划和资源分配问题提出了 11 条重要建议。这些建议中的一些共同问题要求难民署：(a) 为规划目的确保难民登记数据的完整性和可靠性；(b) 制定保护战略和(或)相关实施计划，以及关键的保护优先事项的标准作业程序；(c) 进一步订立业绩和影响指标以及相关的数据收集机制。

反复出现的关于伙伴关系管理问题的审计意见

29. 2016 年，难民署经由伙伴关系支出 14.4 亿美元。在 18 项实地业务审计中，监督厅提出了 18 条建议，其中 1 条属于至关重要性质。反复出现的问题涉及需要确保：(a) 通过基于风险和多功能的办法监测项目活动；(b) 遵守甄选和留用伙伴的要求；(c) 向合作伙伴下放采购权限的适当程序；(d) 及时签署项目伙伴关系协议。

对车队管理安排的审计情况

30. 监督厅对难民署的运输队管理进行了专题审计，涉及支出金额 2.43 亿美元。虽然难民署为消除车队管理的薄弱环节采取了一些行动，但仍有必要：(a) 支持国家运输队业务规划；(b) 加强对全球运输队管理业绩的监测；(c) 实施车辆租赁方案程序和制度；(d) 编制车辆保养和维修合同导则；(e) 加强国家行动燃料管理控制措施；(f) 改进全球车辆保险计划的运行情况。

对医疗保险计划管理的审计情况

31. 监督厅对难民署医疗保险计划(医保计划)的管理情况进行了专题审计，涉及支出金额 1 400 万美元。难民署对医保计划资金有适足的安排，已经根据医保计划确立了区域保健安排。然而，难民署有必要：(a) 加强医保计划治理安排；(b) 为离职后医疗保险负债提供充足资金；(c) 审查医保计划的保费、储备基金资金水平和行政费用；(d) 就医保计划的管理和实施向外地行动提供更多的指导；(e) 进一步改进服务。

对供应商审查委员会和合同委员会管理的审计情况

32. 监督厅就难民署供应商审查委员会和合同委员会的管理情况进行了专题审计，涉及支出金额 3 400 万美元。审计发现，难民署有必要：加强对在实地业务中设立和有效运行供应商审查委员会的监测安排，厘清对设立和有效运行区域和地方合同委员会的监测职能、责任和控制机制。

对生物识别身份管理系统的审计情况

33. 监督厅审查了生物识别身份管理系统的实施和管理情况，涉及支出金额 870 万美元。生物识别身份管理系统已全面运作，有可能大大助推实地业务。然而，难民署有必要：(a) 加强生物识别身份管理系统全球推出战略；(b) 就如何使用生物识别身份管理系统向国家行动提供进一步的指导、基准和协助；(c) 制定个人

数据保护业务准则;(d) 加强项目审查控制措施;(e) 加强对关键项目决定的监督;(f) 普遍加强对信息和通信技术(信通技术)项目效益实现情况的审查。

对生计和自力更生方案管理的审计情况

34. 监督厅对难民署生计和自力更生方案进行了专题审计,涉及支出金额 1.22 亿美元。难民专员办事处成功地开展了调查,以制定生计方案最低标准遵守情况全球基准。不过,难民署必须确保:(a) 国家行动进行社会经济基线和市场评估并利用评估结果拟定生计战略计划;(b) 向生计支出较大的行动派遣专家;(c) 加强生计项目的伙伴选择和监测。

人道主义事务协调厅

35. 在本报告所述期间,监督厅向人道主义事务协调厅(人道协调厅),包括四个国家行动发布了 7 份最后报告,并提出了 33 条建议。

对人道协调厅资源调动的审计情况

36. 人道协调厅制作了一些出版物及其他信息产品,以支持人道主义应对计划筹资活动的资源调动和宣传。不过,人道协调厅需要:(a) 制定一项总体政策指示,概述主要原则、组织内和组织间关系和参与人道协调厅资源调动的各种职能机构的作用;(b) 制定一项全面的应急计划,以应对预算外方案预算捐助骤降的情况。

对人道协调厅人力资源管理的审计情况

37. 人道协调厅通过正常的征聘、临时职位空缺和激增人员,利用五个名册机制部署了工作人员。不过,人道协调厅需要:制订员工队伍规划和人力资源管理战略,以有效地吸引、培养和留住工作人员,并精简该厅的人力资源管理支持框架。人道协调厅还必须遵守关于限制任命助理秘书长至秘书长职等工作人员的权力下放指导意见。人道协调厅没有接受这一建议,该建议上报给了秘书长执行办公室,供审查并采取适当行动。

对协调和应急司的审计情况

38. 人道协调厅定期审查其国家业务并实行适当的控制,就自然灾害和复杂的紧急情况问题支持联合国驻地协调员和人道主义协调员的工作。不过,人道协调厅需要:(a) 将方案和财务信息战略计划和报告与其核心职能和两年期战略框架相协调;(b) 修订其组织结构,以优化履行每个核心职能;(c) 评价可行的备选方案,以作为全面战略的一部分,改进其行政支助系统,实行大会第 46/182 号决议所规定的特别措施。监督厅还注意到,同时,人道协调厅还委托进行了一项职能审查并根据审查结果组建了一个改革管理股,负责审查并制定行动计划,以围绕其五个核心职能改善业务模式和实施组织变革。

对在中非共和国、埃塞俄比亚、马里和苏丹开展的国家业务的审计情况

39. 人道协调厅在中非共和国的国家行动成立了一个技术秘书处,实施了方案项目监测概念,以支助人道主义协调员的方案规划、分配和监督职责。然而,人道

协调厅需要：(a) 审查代管机构的服务，找出差距，并采取必要的行动；(b) 与当地的服务提供商订立服务级别协议；(c) 确保中央应急基金报告的质量和及时性。在埃塞俄比亚，人道协调厅建立了一个有效的协调程序，用于管理紧急人道主义反应，但需要寻求法律事务厅就用于由执行伙伴联合体实施工作的资金支付的有关协定的法律咨询，并确保适当的管制措施到位，以保障这一供资模式下的资源。在马里，人道协调厅设立了关键的人道主义应急管理协调架构，但需要加强人道主义群组系统的作用。在苏丹，监督厅得出结论认为，人道协调厅的行政业务管理总体上是有效的。

联合国人权事务高级专员办事处

对联合国人权事务高级专员办事处支持人权条约机构的审计情况

40. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)需要：(a) 记录条约机构体系能力建设方案执行战略，其中包括参与执行该方案的人权高专办各司之间的协调安排；(b) 优先发展新的请愿书数据库，以提高申诉处理的效率和效果。此外，还需要根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》加强对条约机构成员差旅和赠款的管理。

联合国毒品和犯罪问题办公室

对联合国毒品和犯罪问题办公室在东南亚和太平洋地区业务的审计情况

41. 毒品和犯罪问题办公室东南亚和太平洋区域办事处需要制定一项筹资行动计划，以配合其捐助者规划战略，加强全球、区域和国家方案之间的协调安排。东南亚和太平洋区域办事处也需要加强采购和赠款管理控制，确定需要在“团结”系统内被赋予财务和行政职责的最佳工作人员职位，以有效支持业务活动。

联合国日内瓦办事处

联合国日内瓦办事处战略遗产计划风险评估

42. 风险评估结果对日内瓦办事处风险评估工作发挥了协助作用，并使监督厅能够制定一项内部审计计划，借此将审计资源用于战略遗产计划中风险最大的各个方面。监督厅将定期更新风险评估结果和内部审计计划，并利用它来确定所需资源，以对该项目进行有效的内部监督。

对联合国日内瓦办事处医疗保险管理的审计情况

43. 现有的储备水平高于《章程》所建议的水平，需要由总干事加以确定和核准，并依照《章程》的要求通报给成员。此外，联合国工作人员疾病和意外相互保险协会需要全方位加强与各参与组织、方案管理人员和行政安排的关系，包括：(a) 建立工作规划和风险管理系统；(b) 加大反欺诈政策的执行力度；(c) 建立定期对账和独立审查机制，以确保未使用“团结”系统的参与组织的记录准确、完整；(d) 启动正式的供应商/代理人挑选采购程序，以遏制美国的成本。

联合国维也纳办事处

对联合国维也纳办事处利用短期工作人员和承包商提供会议服务的审计情况

44. 联合国维也纳办事处(维也纳办事处)需要解决以非员额资源为核心职能供资的问题并进行风险评估,包括对利用短期工作人员和承包商的情况进行风险评估。维也纳办事处还需要加强涉及质量控制、对被聘为短期工作人员的候选人进行证明人查询和对短期工作人员和承包商进行业绩评价的安排。

联合国人类住区规划署

对联合国人类住区规划署项目管理进程的审计情况

45. 联合国人类住区规划署确立了项目管理政策和程序。然而,这项工作需要通过以下方式得到加强:(a) 系统地分析和减缓项目风险;(b) 通过更详细地说明工作人员的作用、责任和问责制加强方案问责框架;(c) 加强与项目核准、监测、报告和财务结算有关的控制;(d) 确保为项目评价提供必要的资源;(e) 制定一项战略和长期的解决办法,以减少对履行主管和正式工作人员职能的顾问的依赖;(f) 更新方案和项目周期管理手册以及巩固针对实施伙伴的政策和程序。

信息和通信技术

对管理事务部企业资源规划(“团结”项目)办公室改革管理的审计情况

46. 企业资源规划(“团结”项目)办公室设立了一些良好的变革管理程序,用于管理“团结”项目系统的改进工作,包括:设立变革控制咨询委员会和变革咨询委员会;使用变革控制跟踪系统;制订变革控制准则。然而,出现了某些控制方面的薄弱环节,因为需要:(a) 更新重大和紧急变革请求标准;(b) 执行既定的准入和更改控制程序定期监测机制;(c) 记录管理政策;(d) 审查和更新变革和运输请求管理程序。

对设在内罗毕的实体实施“团结”项目的审计情况

47. 联合国内罗毕办事处“团结”项目部署小组向主计长和企业资源规划(“团结”项目)办公室报告了约 185 个问题,供进一步审查和分析;然而,在审计时大部分问题尚未解决。此外,由于内罗毕办事处对用户角色和账户的控制不足,因此,在描绘用户角色和监测“团结”项目账户和相关软件许可证费用方面存在薄弱环节。此外,“团结”项目没有适当地配置和测试财务数据、交易和流程的自动控制工具,报告功能不足导致以下问题:处理延误;在处理付款、人力资源事项和差旅交易中发生错误;财务报告不可靠。

48. 监督厅还注意到,内罗毕办事处在审查人力资源效益实现和评估组织和职位管理变革方面存在弱点。由于缺乏适足的薪金报告,导致费用中心管理人员无法验证雇员的情况;在没有得到秘书处支持的办公地点,存在着培训材料不足及确定和评估与“团结”项目连接安排不足等实施问题。

B. 检查和评价司

49. 在本报告所述期间，监督厅检查和评价司发布了 7 份非维和报告，其中 6 份报告于 2017 年 6 月正式提交给方案协调会审议。

50. 监督厅关于加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用的报告(A/72/72)指出了相对于上一两年期，在 2014-2015 两年期在评价职能上的一些加强之处，这体现在具备相关政策和计划的实体数量增加以及更多地采用了关键程序。然而，已发布的报告的数量有所下降，所报告的支出额约占在该两年期预算中拨供的自行酌定自我评价数额的 73.7%。因此，监督厅提出了一条建议，即各实体应使资源预算编制与其评价计划和预期产出更好地协调。

51. 对人道主义事务协调厅(人道协调厅)的评价(E/AC.51/2017/11)侧重于作为人道协调厅授权任务组成部分的宣传职能。监督厅发现，在一些领域产生了积极成果(例如，影响了政府间机构的规范性讨论和辩论，谈判了人道主义准入问题)，但在其他领域，结果好坏不一(例如，优化主管人道主义事务副秘书长/紧急救济协调员作为特定危机首席倡导者的作用；对安全理事会有关危机和贯穿各领域问题的审议的影响；为满足全面的人道主义需求进行筹资；世界人道主义峰会)，这源于一系列内部和外部因素。虽然人道协调厅为管理这一职能已投入大量资源，开发了各种工具、政策和战略及指导意见，但宣传仍然是人道协调厅的任务的一项核心内容，而该厅尚未在此领域执行一项连贯、一致的总体战略指导框架。此外，一个高级宣传员额自 2012 年空缺以来一直由 4 个临时替代人员任职。

52. 对难民署的评价(E/AC.51/2017/10)侧重于该机构在难民和寻求庇护者登记方面的作用。虽然登记责任最终属于寻求避难或庇护的对象国，但登记的作用大不相同：在一些国家，东道国政府单独进行登记；在其他国家，难民署以各种方式支持东道国政府的登记工作；而在另一些国家，难民署主导登记工作。为了适应这一系列情况，难民署发挥了相关、在许多情况下甚至是至关重要的登记作用。报告强调，对于获得援助、保护和持久解决方案的人而言，登记往往对实现这些成果至关重要。同时，难民署还努力确保资源跟上日益重要、需求增加的登记工作。在一些业务中，难民署提高了效率，帮助部分化解这一挑战。但在其他业务中，登记工作则加大了关注对象人权面临侵犯的风险。

53. 对人权高专办的评价(E/AC.51/2017/9)侧重于外地办事处对人权高专办任务的执行情况。人权高专办具有双重和互补作用，一方面促进建立全球人权规范和标准，另一方面协助在实地执行这些规范和标准。评价结论是：人权高专办外地办事处在开展工作的国家和区域协助维护可持续人权结果，包括创建或加强人权机构，起草和通过与国际标准相符的法律，为宪政改革提供直接援助，以及制订国家人权计划和政策。在联合国系统内，人权高专办的外地机构支持将人权进一步纳入共同进程，如共同国家评估和联合国发展援助计划。但是，人权高专办的地理覆盖范围存在巨大差距。尽管总体目标是向设有联合国分支机构的所有国家提供支持，但有近 20% 的国家没有受到人权高专办的直接援助。此外，由于能力不足，人权高专办一直无法满足许多国家和联合国国家工作队提出的支助请求。

54. 监督厅对各区域委员会的专题评价(E/AC.51/2017/8)审查了各区域委员会为支持衡量实现和实施国际商定的发展目标所开展的统计工作的相关性和有效性。评价的结论是，各区域委员会有效增强了成员国编制优质统计数据的能力；然而，集中于加强统计数据的传播和使用的干预措施不多，干预效果喜忧参半。总体来讲，各区域委员会基本上满足了成员国在通过《2030 年可持续发展议程》之前对统计支助的需求随着可持续发展目标的实施，对于统计支助的需求预计将增加，但是各区域委员会没有足够的能力来满足日益增加的请求，在关键领域尤为如此。尽管区域委员会内部和区域委员会之间的协调与合作使效率有所提高，但在这方面还有进一步改进的空间。

55. 监督厅审查了秘书长行政办公室的情况(E/AC.51/2017/7)，以了解办公厅在辅助秘书长工作方面的重要作用及其独特的跨支柱地位和召集力。监督厅的结论是，秘书长办公厅的高素质和辛勤工作的工作人员对秘书长提供了有效支持，尽管有些效率低下。监督厅查明的主要差距是秘书长办公厅没有足够的时间和能力进行全面的长期政策规划。监督厅还注意到正式集体决策有所减少，常务副秘书长和办公厅主任的一些政治职能存在重叠。办公厅的特别举措有助于促进就主要优先事项采取行动，但也让人担心与实务部门的工作发生重复。监督厅于 2016 年 11 月向秘书长过渡时期工作队提出了初步结论，工作队和现任秘书长办公厅已经采取重要步骤解决本报告中列明的某些问题。这包括：(a) 成立高级决策执行委员会；(b) 新设两个高级职位：负责战略协调的助理秘书长和政策问题高级顾问；(c) 将常务副秘书长职能恢复到大会第 52/12 B 号决议所列内容。

C. 调查司

56. 2016 年 7 月 1 日到 2017 年 6 月 30 日，调查司共接到 234 个涉及非维和行动的举报事项，比上一年增加 2%，占举报事项总数的 39%。在接案并进行评价后，64 个事项分配给监督厅进行调查，115 个事项被移交或正在移交给其他实体，35 个事项未经进一步采取行动而关闭，或作为资料存档，11 个事项与其他案件合并，2 个事项仍未作处理，7 个事项尚待审查。

57. 移交给其他实体的非维持和平事项比一年前增加了 21%，比两年前增加了 49%。移交案件的平均处理时间从一年前的 50 天和两年前的 57 天减少到 33 天。

表 1
按类别开列的涉及非维持和平行动的确 定调查和移交事项

类别	调查事项		移交事项	
	数目	百分比	数目	百分比
犯罪活动	12	19	4	3
财务	3	5	9	8
欺诈/推定欺诈	15	23	14	12
滥用职权/职位	6	9	12	10
人事	9	14	34	30

类别	调查事项		移交事项	
	数目	百分比	数目	百分比
采购	1	2	1	1
违禁行为	3	5	17	15
征聘	3	5	18	16
报复	7	11	3	3
性剥削和性虐待	5	8	3	3
共计	64	100	115	100

58. 在本报告所述期间，共发布了 37 份非维和调查报告(见表 2)。31 份报告中的指控被证实，6 份报告中的指控未被证实。完成调查和发布报告的平均时间为 10 个月。

表 2

在本报告所述期间发布的非维持和平行动报告

类别	数目
犯罪活动	6
财务	6
欺诈/推定欺诈	5
库存/资产	1
滥用职权/职位	1
人事	9
采购	2
征聘	1
报复	5
性剥削和性虐待	1
共计	37

59. 2016-2017 年期间，调查司调查了几个重大欺诈和腐败案件，涉及资产盗用、欺诈发票、贿赂和贪污等等。值得注意的是，该司调查了与前大会主席有关联的高级别官员的腐败案件，发布了 5 份认定不当行为的调查报告(0153/16, 0191/16, 0261/16, 0528/15 和 0554/15 号)。监督厅与国家当局密切合作开展的调查显示，13 个会员国支付的共计 2 692 250 美元进入了前大会主席的私人账户，这些资金被不适当地用于联合国多个高级官员的个人利益。

60. 在一个案件中(0528/15 号)，经过调查发现，一个主任级工作人员授权篡改了他据以得悉商业机会的大会的一封信，接受了寻求与联合国进一步发展业务的实体赠送的礼品和免费旅行。通过调查还发现，该工作人员一名家庭成员是该实体

的雇员。监督厅的调查结果被移交给人力资源管理厅，由于该工作人员已离职，因此，在他的公务身份档案中放置了一份说明。

61. 在另一起也涉及一名主任职等的工作人员的案件中(0554/15 号)，监督厅的调查发现，这名工作人员参加了代表联合国从会员国寻求资金的计划，所获取的资金被存入前大会主席的账户，被挪用和不当使用。由于该工作人员已从本组织离职，因此，在他的公务身份档案中放置了一份说明。还决定，监督厅的调查报告将向原籍国当局披露。

62. 该司还调查了与在内罗毕办事处发生的欺诈各种非联合国人员和实体计划有关的案件。所发布的三份调查报告(0016/16, 0545/16 和 0609/16 号)认定，内罗毕办事处和人居署人员以及内罗毕办事处供应商的一名雇员共谋邀请非联合国人员进入联合国内罗毕办事处，诱使他们签署伪造的向联合国提供商品或服务的合同，以收取不当招标费。鉴于这些调查结果，一名工作人员带着补偿金离职，而不是在收到无终止任用偿金通知的情况下离职，在另一位已从本组织离职的工作人员公务身份档案中放置了一份说明。监督厅还发布了一项咨询意见，建议安全和安保部设在内罗毕办事处的部门与联合国内罗毕办事处信息和通信技术服务科协商，采取措施，解决内罗毕办事处游客进入系统存在的问题。

63. 在日内瓦办事处和人权高专办，该司调查了涉及医疗索赔欺诈行为的案件(0098/16, 0157/16 号)。

64. 在一起案件中(0098/16 号)，监督厅经过调查认定，日内瓦办事处一名工作人员故意提交了 42 份伪造的医疗证明，为此以不当方式获得了 140 天有证明病假，她还滥用医疗保险福利，提交了欺诈性医疗索赔材料，其中包括 16 份发票，为此获得了约 36 850 美元。调查结论移交给了人力厅，当事人带着补偿金离职，而不是在收到无终止任用偿金通知的情况下离职，并被处以相当于一个月基薪净额的罚款。本组织还针对该工作人员进行了资金追讨，并在征求法律事务厅的意见后，将这一事项移交给原籍国当局。

65. 在 0157/16 号案件中，监督厅经过调查认定，人权高专办一名工作人员涂改了医疗发票，以不当方式获得了 3 044 美元的报销款。该工作人员在纪律程序完成之前提早退休。在该工作人员离职前，本组织进行了资金追讨，并将这一事项移交给法律事务厅，看是否将该案件移交给有关工作人员原籍国执法机构。

加强反打击报复措施

66. 2017 年 1 月，秘书处发布了关于防范因举报不当行为以及与已获正当授权的审计或调查进行合作而遭到报复的秘书长公报([ST/SGB/2017/2](#))最新版。新公告澄清了某些问题，并再次强调保护举报人。为了以最佳方式执行 [ST/SGB/2017/2](#) 号秘书长公报的规定，调查司与道德操守办公室进行了讨论，以加强协调与合作。在 2016-2017 年期间，该司还调查了五起据称遭到报复的案件(0214, 16, 0374/16, 0435/16, 0459/16 和 0489/15 号)，并向道德操守办公室提供了调查结果，以确定适当的行动。道德操守办公室的结论是，一起案件被证实，两起案件未被证实，另外两起案件尚无结果。此外，根据 [ST/SGB/2017/2](#) 第 5 节，分析了提交给监督

厅的涉及不当行为的报告，以确定发生报复行为的风险，通过分析而查明的风险移交给了道德操守办公室，以便采取适当的预防行动。

监测未经许可的外部活动

67. 未经许可的外部活动是本组织另一个令人关切的主要领域。调查司调查了五起案件(0016/17, 0237/16, 0279/16, 0329/15 和 0390/15 号)，涉及未经许可的活动，包括业务活动、外包工作等。根据调查结果采取了处罚措施，包括书面申斥及降低职档和罚款。

六. 法定报告要求

A. 联合国合办工作人员养恤基金

68. 大会第 71/265 号决议请秘书长责成监督厅对联合国合办工作人员养恤基金(养恤基金)关于风险管理、投资管理和其他行政程序等事项的政策进行一次全面审计，并通过监督厅提交大会第七十二届会议的该厅年度活动报告向大会报告主要审计结果。

69. 根据基于风险的三年滚动工作计划，监督厅对养恤基金秘书处和养恤基金投资管理司的治理、风险管理和控制系统以及行政流程进行了持续的审计。

70. 在 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期间，监督厅对养恤基金进行了六次审计，提出了 2 条至关重要建议和 41 条重要建议，其中 9 条重要建议未获接受。截至 2017 年 6 月 30 日，在已接受的 34 条建议中，仅有一条重要建议得到落实，其他仍未有结果，包括两项涉及如何管理审计养恤金处理延误问题的至关重要建议。四条未接受的建议涉及养恤基金秘书处业务连续性和灾后恢复的审计；其中四条涉及投资管理司交易订单管理系统的审计，一条建议涉及养恤基金秘书处的现金管理。鉴于存在重大残余风险，包括对联合国声誉的风险，监督厅重申了这些建议；然而，由于管理层接受了残余风险，这些建议未经执行而关闭。

71. 下文各段概述了 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日的主要审计结果。

对养恤基金秘书处市场现金管理的审计情况

72. 总体而言，养恤基金秘书处用于管理短期流动资金需求的程序是适当的。然而，秘书处需要：(a) 更新用于核对每月缴款的程序，确保每月核对缴款收付情况和缴款报表；(b) 取消鉴于联合国的特殊地位而享受的境外银行服务的合同条款。

对养恤基金投资管理司市场现金管理的审计情况

73. 投资管理司需要考虑货币风险、投资组合分配战略和进行现金流预测的业务要求，将现金预测扩展到五天以外，以有效管理现金组合。为了改善外汇业务，需要制定明确、清晰的准则，加强对交易监测和监督的管制，开发交易成本分析工具，进行外币交易竞标。

对养恤基金管理养恤金福利处理延误问题的审计情况

74. 养恤基金秘书处已设立了工作队，并寻求更多的资源来应对养恤金处理的延误问题。然而，除其他外，养恤基金需要：(a) 根据有关管理人员的意见和建议，系统地更新风险登记册，并制定适当的缓解计划，以有时限的方式消除延误现象；(b) 加快征聘步伐，填补长期空缺职位；(c) 为所有福利处理活动设立主要业绩指标；(d) 采取有效步骤，改善客户服务和养恤金应享权利处理业绩；(e) 制定业绩衡量标准，以监测和报告各类未决案件；(f) 确立业务级协议，界定对及时提交和跟踪文件不全情况的责任和问责制；(g) 在收到所要求的文件后，审查重复的“未有结果”和“有待处理”案件。

对投资管理司新的交易订单管理系统的审计情况

75. 有了新的系统，可以以透明的方式处理交易订单并进行综合合规审查，使投资组合以电子方式与市场数据、保管银行和总账管理人相连接。用户登录该系统是安全的，同时需要用户密码和指纹。然而，投资管理司需要：(a) 为系统拟订和执行一项全面的信通技术安全计划；(b) 加强项目管理、用户验收测试、变革管理控制；(c) 敲定保留系统电子邮件和即时讯息的要求。

对投资管理司管理实物资产和另类投资的审计情况

76. 虽然实物资产和另类投资组合增进了养恤基金的总体投资业绩，但投资管理司需要统筹管理投资组合的战略投资和风险目标。投资管理司在投资房地产和私募股权基金之前进行了广泛的审查；然而，没有明确的标准，规定未来的投资要求并指导决策进程。因此，这一进程在很大程度上依赖于投资组合管理人员的专业知识和判断能力。就实物资产组合而言，有必要：(a) 帮助核对总账管理人和外部投资顾问之间的业绩和业务往来数据；(b) 进一步分析和实施适当的基准；(c) 由总账管理人根据全球投资业绩标准衡量投资业绩；(d) 编制现金流量预测。

对养恤基金秘书处业务连续性和灾后恢复的审计情况

77. 养恤基金秘书处已确定，世界各地所有现有退休人员和受益人每月工资单处理属于核心活动，需要业务连续性和灾后恢复规划。除工资单处理外，养恤基金的战略不包括其他核心程序，如养恤金权利和客户服务的连续性和恢复计划，尽管在发生灾害时，这些程序的影响被评定为“高”或“灾难性”。需要将养恤基金的业务连续性战略与业务影响分析结果统一起来，以确保相关程序和测试的完整性，以便在发生中断时作出适当的反应。养恤基金秘书处对六条建议中的四条未予接受。

B. 起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 1994 年 12 月 31 日期间在卢旺达境内的灭绝种族和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内灭绝种族和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭

对卢旺达国际刑事法庭清理结束活动成效的审计情况

78. 根据大会第 71/267 号决议, 监督厅对卢旺达问题国际刑事法庭(卢旺达问题国际法庭)清理结束活动的成效进行了一次审计。该法庭清理结束阶段在规划、预算编制和管理方面出现的问题有大量经验教训可以吸取。这些问题包括需要: (a) 关于清理结束活动的明确的政策指导; (b) 适当的清理结束活动规划; (c) 审查和监测清理结束计划; (d) 准确地编制工作人员应享待遇预算; (e) 总部对清理结束活动进行有效的监督, 包括权力下放的使用情况。此外, 国际刑事法庭余留机制(余留机制)需要加快从阿鲁沙国际会议中心租用的大楼转移卢旺达问题国际法庭的档案并完成租用房地地的移交。

79. 对于建议中的部分内容, 即需要加快纠正 Lakilaki 余留机制档案和记录科新设施的缺陷, 以便将卢旺达问题国际法庭迁离在阿鲁沙国际会议中心租用的房舍并移交租用的房舍, 余留机制未予接受。监督厅认为, 这一建议涉及需要减轻的重大残余风险, 但基于余留机制的反应, 该建议未经执行而关闭。

C. 刑事法庭国际余留机制

对刑事法庭国际余留机制建造新办公设施一事的审计情况

80. 根据大会第 67/244B 号决议, 监督厅审计了设在阿鲁沙的余留机制新办公设施的建设情况。建造新办公设施的总体管理大体上妥当, 支持该项目实施的行政流程和程序也都到位。该设施 2016 年 11 月 25 日落成, 2016 年 12 月 1 日上宣布基本完成。然而, 余留机制需要: (a) 就追索建筑承包商造成的最多 661 400 美元延期损害赔偿事宜征求采购司和法律事务厅的意见; (b) 向当地税收当局索取增值税补偿, 直至得到全额偿付。

D. 建造活动

对亚洲及太平洋经济社会委员会主要建筑和改建项目的审计情况

81. 大会第 71/272 号决议核准了亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)实施抗震改造和使用期满更换项目。项目最高费用估计数为 4 000 万美元, 在 2023 年前分六个阶段实施。在 2016-2017 两年期, 从方案预算第 19 和 33 款为该项目分配了 130 万美元。

82. 亚洲及太平洋经济社会委员会令人满意地完成了项目前期规划活动, 填补了五个项目管理职位中的四个, 设立了项目利益攸关方委员会, 并制定了项目管理计划。然而, 亚太经社会需要: (a) 最终完成行政和协调协定, 以正式确定监督安排的职责和责任; (b) 更新项目管理计划, 其中包括变革管理计划和宣传战略; (c) 优先制定一项战略, 以确定和确保项目期间的适当的周转空间; (d) 在亚太经社会设立必要的法律力量。此外, 中央支助事务厅(支助厅)和人力厅审查目前的人力资源管理和采购活动授权是否充足, 以有效管理重大建筑项目。

对非洲经济委员会主要建筑和改建项目的审计情况

83. 在过去一年中，监督厅完成了对非洲经济委员会(非洲经委会)施工活动的两项审计。审计涉及四个主要建设活动：新办公设施，核定资金为 1 530 万美元；内部进出道路和停车设施，预算为 170 万美元；新的办公设施配套项目(安装发电机、发电机房、场地照明、卫生工程和内部隔墙)，预算为 190 万美元；非洲会堂的翻修，包括访客中心的修建，预算为 5 690 万美元。

84. 经过审查非洲经委会与埃塞俄比亚道路管理局签订的内部进出道路和停车设施协议发现，非洲经委会需要寻求支助厅助理秘书长事后审查和核准该协议。此外，非洲经委会需要：(a) 提醒所有参与采购工作的工作人员在其授权范围内行事；(b) 提醒采购干事重新提交总部合同委员会以前建议的合同授予修改稿，在执行前由委员会进行审查；(c) 就非洲会堂翻修项目人员配置管理计划提出必要的调整意见，以确保项目小组确定的技能差距得以减轻；(d) 最后确定非洲会堂翻修项目的监督安排；(e) 寻求适当的财务和采购授权，以进行翻修。

85. 在第二次审计中，非洲经委会组建了非洲会堂翻修项目管理团队。然而，非洲经委会需要：(a) 尽快任命咨询委员会成员；(b) 制定一项战略，用于争取私营实体的自愿捐款和获得法律事务厅的批准；(c) 完成访客中心企划案的更新工作，并在秘书长关于会议设施翻修情况的下一次进展报告中报告有关情况；(d) 请大会注意非洲会堂租户搬迁战略变更所涉费用。此外，支助厅需要采取一种方式，在翻修项目风险管理框架中处理欺诈和腐败风险。

E. 联合国赔偿委员会

86. 联合国赔偿委员会于 1991 年设立，是安全理事会的附属机构，负责处理因伊拉克入侵和占领科威特直接引起的索赔要求，并为由此造成的损失和破坏支付赔偿金。索赔人一旦胜诉，赔偿基金将向其支付赔偿款。伊拉克石油出口收入的 5% 归入赔偿基金。在已裁定的约 524 亿赔偿金中，已支付 478 亿美元，未付余额为 46 亿美元。联合国赔偿委员会理事会(在其 2014 年第 272 号决定、2015 年第 273 号决定和 2016 年第 274 号决定中)将伊拉克交存 5% 的伊拉克石油和石油产品出口销售收入的义务推迟至 2018 年 1 月 1 日。因此，自 2014 年 10 月以来未支付赔偿金。所以，在 2015-2017 期间未开展审计工作。