

大会

Distr.: General
28 January 1999
Chinese
Original: English

第五十三届会议

议程项目 112 和 144

审查联合国行政和财政业务效率

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

对联合国贸易和发展会议一名工作人员盗窃资金的指控

秘书长的说明

1. 根据大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议秘书长谨转递所附由主管内部监督事务副秘书长转交给他的关于对联合国贸易和发展会议一名工作人员盗窃资金指控的调查报告(见附件),供大会注意。
2. 秘书长注意到报告的结论,并同意报告的建议。

附件

内部监督事务厅关于对联合国贸易和发展会议一名工作人员盗窃
资金指控的调查报告

执行摘要

1996年5月至1997年3月间,内部监督事务厅(监督厅)调查科对联合国贸易和发展会议(贸发会议)行政事务处一名高级行政干事据报挪用或盗窃联合国资金一事进行了调查。经查实,该高级行政干事利用其在行政事务处的职权,于1987至1996年间至少盗窃59次,这样长期连续的作案,内部竟没有察觉。此外,由于在该高级行政干事1996年年中休病假期间,其非法行为才被偶然发现,因此有理由认定:如果他没有病休,这一行为会继续神不知鬼不觉地进行下去,直至他很快即将退休为止。其基本手法说来很简单:该高级行政干事指定贸发会议项目资金为承付方,领取联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)一次发给多达六名子虚乌有专家的每日生活津贴支票,然后他拿去兑现,用来维持自己的生活方式。该高级行政干事每年数次杜撰文件,为这些“专家”们筹集每日生活津贴,他称他们已在日内瓦出席别的会议。可是,这些专家并不存在;所说的会议从来就没有开过;每日生活津贴记帐用的一些项目帐户号码也纯粹是假的。

调查结论交给了瑞士司法部门。1997年末,瑞士法院开庭审理此案,审理期间,该工作人员承认采用欺骗手段盗用了近730 000瑞士法郎(瑞郎)的联合国资金。该高级行政干事已偿还了495 000瑞郎(即被盗款额的68%),为此,他变卖了全部个人资产,包括一次总付的养恤金。瑞士法院在审讯结束时判定他犯有被指控的罪行,下令监禁18个月,10年内不得进入瑞士,并暂时命令他,除了联合国已向他追回的数额外,再补足差额,悉数归还所盗款项。

另外,自开审以来,调查科一直想弄清楚日内瓦办事处和贸发会议出了哪些疏漏,竟使该高级行政干事的伎俩能长期得逞。已向贸发会议秘书长和日内瓦办事处总干事提出报告,详细叙述这项罪行,分析了该高级行政干事作案时贸发会议和日内瓦办事处管理和业务方面存在的漏洞。自那以来,经过实质性讨论,贸发会议和日内瓦办事处从发现该案后不久开始,已于最近几个月作了一些变革。监督厅在报告中还提出一些建议,以帮助贸发会议和日内瓦办事处认识及识别舞弊行为的指标,尽量避免此类事件再次发生。日内瓦办事处和贸发会议所有各级工作人员一贯予以支持及合作,监督厅在日内瓦的一名审计员也给予协助,使此次调查受益匪浅。

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-3	4
二. 刑事案件.....4-12.....	4	
A. 制定诡计.....	7-9	4
B. 刑事案件的确立.....	10	5
C. 追回款项并加以制裁.....	11-12	5
三. 舞弊指标.....	13	5
四. 明显的偏离：这些偏离如何被忽视.....	14-20	6
五. 责任.....	21-30	7
A. 贸发会议.....	24-28	8
B. 日内瓦办事处—财政资源管理处.....	29-30	8
六. 调查结果.....	31-37	9
七. 新的管理倡议(管理部门的答复).....	38	9
A. 贸发会议.....	39-40	9
B. 日内瓦办事处.....	41-42	9
八. 建议.....	43-44	10

一. 导言

1. 该高级行政干事 1975 年开始在联合国任职,当时在联合国贸易和发展会议(贸发会议)担任 P-3 职等行政干事。翌年,他被任命为高级行政干事,担任这一职务至 1996 年年中他的盗窃行为被证实为止。1992 年,该高级行政干事升为 P-5,被任命为贸发会议行政事务处业务股高级行政干事。他的行政及财务事项直接主管是贸发会议行政事务处处长。

2. 要使诡计得逞,该高级行政干事就需要适当条件,即:监督不严,十分熟悉并亲自控制行政职能,高度信任,视情况需要,有时笑容可掬,有时盛气凌人。大家知道他嗜酒,他说自己因此工作显得缺乏组织条理性;同事们不愿和他打交道,都烦他杂乱无章;而他利用的正是这点。这样,同事不会对他可能在犯罪有所警觉,反而肯定会立即想到这是他所说的嗜酒恶习。

3. 1996 年 5 月中,该高级行政干事由于杯中物的缘故而休病假。他给一名助手打电话,压她同意修改月末会计核时贸发会议项目帐户借贷两方的数字。开始该助手不同意,因为这些改动须有转帐凭证入帐,而她对此不熟悉。然而,该高级行政干事给其办公室数次去电话,对其他助手施加更大压力,要他们作出这些改动。最后,工作人员虽不太情愿,但还是同意这么做了。有两名一般事务工作人员在执行该高级行政干事指示的过程中,发现其帐目中有几处异常,于是找出单据查看。查看后,他们意识到该高级行政干事可能在 1996 年 4 月挪用资金,给有名有姓的与会“专家”申领每日生活津贴,可是除了这里边提到之外,在联合国并没有听说过这些“专家”,他们出席的会议,也闻所未闻。这两名工作人员然后将该情况报告负责官员,这名 P-4 职等的官员则又通知了行政事务处处长和高级管理部门。贸发会议管理部门同联合国日内瓦办事处取得联系,要求查对所付款项的记录。

二. 刑事案件

4. 1996 年 5 月 31 日,联合国向日内瓦司法当局提起初步起诉,根据瑞士《刑法》第 146 节和第 251 节,指控该高级行政干事巧立名目骗取联合国资金。起诉由日内瓦办事处行政主任和日内瓦办事处高级法律干事代表联合国宣誓提出,联合国成了该案诉讼程序中要求赔偿损害的原告。这样,秘书长同此前对该高级行政干事所做的那样,也同意放弃这两名官员的豁免权。宣誓起

诉后不久,监督厅调查队两名成员的豁免权也被取消,以同瑞士当局合作对该高级行政干事的活动展开调查,并将证据提交预审法官。

5. 在法庭上,该高级行政干事本人承认,鉴定人的证词亦证实,他早在 1987 年就已开始酗酒。该高级行政干事的各级同事,一致证实他酗酒成性,甚至于常常机能失调、不能正常视事。在庭审期间,该高级行政干事所做的辩解只是自己酗酒成性、不能自己。可是,内部监督事务厅(监督厅)提出调查证据证明:该高级行政干事尽管自称患有机能失调症,却居然能设计一套转移公款的做法,而且还能每月加以隐瞒,这要求有过人的记忆力和簿记技能,才能不被发现。

6. 这一刑事案件要成立,就必须证明:该高级行政干事用来申领资金的各次会议纯属子虚乌有;所谓领取每日生活津贴的与会人也是凭空捏造的;因酗酒而可以少负责任的法律辩护,不适用于该高级行政干事。最后这一条要成立,就必须找到并向法院提供实质性证据,证明该高级行政干事制定、运用这一多层次手法以施其奸时,他的智能超乎常人。

A. 制定诡计

7. 基本手法虽说很简单,可是该高级行政干事制定的避免露馅的一套机制却很复杂。他使用的贸发会议项目编号有真有假;专家属于子虚乌有,可是他们的名字听上去却象真人;他使用的贸发会议的项目有的仍在进行,有的则已结束。这一诡计要求对贸发会议项目管理和财务制度,以及日内瓦办事处的运作情况了如指掌,只有联合国内部的人才能够如此。

(a) 在贸发会议造假帐

8. 一开始,该高级行政干事只是要求承付一笔款项,通常在 15 000 瑞士法郎(瑞郎)以内,通过杂项承付费用文件,将其记入贸发会议项目帐户。这笔钱是发给几位来日内瓦开专家会议的、子虚乌有的“专家”,算作几天的每日生活津贴;据称有时因会议延期,更多的时候是趁专家们还在日内瓦而紧急召开新的会议,所以专家们要延期逗留,因而有必要发给每日生活津贴以支付其所谓的开支。这样当然就给人一种印象,亟须在子虚乌有的与会者离开日内瓦之前付款,以为联合国节省旅费。这样,该高级行政干事就利用这一点,避开提交旅行证件后的各种要求和审查。该高级行政干事利用自己在贸发会议行政事务处的权力,拟妥一份杂项承付费用文件,自

已审批,该文件细节内容少得不能再少,又没有有关的实质性证明。贸发会议行政事务处没有进行进一步的复查。这样,经他一人批准后,此杂项承付费用文件连同所附的专家名单就送往日内瓦办事处财政资源管理处核批和签发支票。

(b) 在日内瓦办事处骗得现金

9. 起初,在财政资源管理处人员要有关的实质性证明文件时,他总是告诉他们:这些文件会很快送到,可是由于事情很急,当时拿不出来。1990年至1996年期间,他频繁采用这一做法,他上午11时之前来,要在下午3时前取支票,财政资源管理处工作人员对此已习以为常,从来没有提出疑义。该高级行政干事为表示事情急迫亲自前往日内瓦办事处,在财政资源管理处亲自一步一步办理手续,以便能取出承付给“专家”们的支票,发给收款人。这又促使财政资源管理处很快核准当日签发所需要的各张支票。该高级行政干事然后亲自从财政资源管理处出纳员那里领取备妥的支票。从这里他再步行穿过万国宫,走到当地银行分理处,每次都找同一个出纳员。同财政资源管理处工作人员一样,这名出纳员对他来兑现支票习以为常,从不怀疑。他以子虚乌有的收款人的签名背书过的支票,她都给予兑现。该高级行政干事最后还别出心裁,特意当着这名出纳员的面,将现金一一装入写有子虚乌有的“专家”名字的信封。这样至少得逞了59次。

B. 刑事案件的确立

10. 在瑞士法庭上,面对调查科/监督厅搜集的犯罪证据,该高级行政干事承认作案59次,骗取联合国730 000瑞士法郎(瑞郎)。调查科/监督厅除了搜集到文件证据,还提供了证词,被该高级行政干事利用过的贸发会议所有项目的项目干事均证实,杂项承付费用文件中所谓的专家会议根本就没开过;所谓的与会者的姓名没有听说过。至于该高级行政干事假造项目编号的情况,监督厅调查队提出文件和陈述说明根本不存在此类项目,因而不可能就此召开过专家会议。至于那些该高级行政干事利用过的、已经结束的项目,项目干事也证实,在谎称专家会议召开之时,此类项目已经结束和结帐。瑞士执法人员查阅了该高级行政干事的银行帐户,监督厅调查队向法庭作了分析,说明该高级行政干事每次挪用联合国资金之后不久,他的银行帐户就会存入相同数目的钱。调查最困难的阶段在于重建该高级行政干事所利用的制度。为此,调查队不得不对该高级行政干事最近

12年来制作的转帐凭证一一加以分析。调查队得到贸发会议一位技术专家的协助,并采用“原始记录”制度来找出入帐的可疑之处,终于查明哪些转帐凭证载有该高级行政干事捏造的调节之处。将这些调节抽出来加在一起,总数与本来所盗款额相符。这些分析形成文字后,成为该高级行政干事蓄意欺诈行为的第一手证据。

C. 追回款项并加以制裁

11. 联合国在本案中刑事诉讼和民事诉讼同时并举,因此,追回了该高级行政干事所盗资金的68%。出示证据后,该高级行政干事承认有罪;接着,下令要他将所盗款项悉数归还联合国。瑞士法院下令变卖他在法国的公寓。可是,该高级行政干事在美利坚合众国还拥有一宗地产。调查队监测到这一地产的销售活动。在瑞士审讯期间,调查队发现该高级行政干事在未通知法庭的情况下,已将其美国地产售出。为了尽量多地追回款项,调查队掌握了他的美国地产已销售的充分证据。出示这一证据后,瑞士法院下令该高级行政干事将其销售所得汇给联合国。此外,该高级行政干事同意将联合国合办工作人员养恤基金一次总付给他的养恤金退给联合国,作为部分赔偿。

12. 该高级行政干事作案盗窃59起,受到了被判18个月监禁的惩罚,他在受审前被拘留的九个月算入刑期。该高级行政干事被联合国解职及受到刑事调查后,已离开日内瓦、同家人住在本国,而且法庭还禁止他在10年之内进入瑞士,且禁止令立即生效,因此,没有要求他回来接受监禁。法庭还发出临时命令,要他偿还所盗资金的其余部分。

三. 舞弊指标

13. 产生的关键问题之一是:这位高级行政干事怎么能十几年来连续贪污联合国的资金而不被发觉?这位高级行政干事第一次出庭时宣称,此伎俩所以得逞的原因是没有管制机制。但是,参加起诉的日内瓦办事处代表和调查员证实,联合国管制系统包括这位行政干事,他滥用这种受信任的高级职位自己核准的单据,从而执行他的诡计。人们可以争辩说,雇主可完全信任雇员,因此雇员个人应对其犯罪行为负全部责任。然而,这位高级行政干事居然连续十几年有计划地欺骗联合国,而未被发觉。调查时发现,1996年5月这位高级行政干事要求工作人员篡改帐目而将自己暴露之前,早就有一些舞弊指标存在。若干舞弊指标是在这位高级行政干事的职责

方面,因此,他可以加以利用。这些制度方面和个人方面的舞弊指标包括:

(a) (制度方面)该高级行政干事应当履行的职能和他自愿履行的职能两者之间没有区分。他在一个项目组合中负有四种不同的职能:预算、财务、会计和审计员协调人。一项目组合中的这四个职能(包括其核准项目支出的权力)意味着他可以扣压信息,破坏透明度,转移别人对他本人活动的注意力;

(b) (制度方面)贸发会议设有一个“公摊基金”,即“已终止项目帐户”。列入该帐户的资金会很快失去其项目出处。这位高级行政干事可以将无法查明来源的资金记入该帐户借方,以偿还他在真实、伪造或已完成项目中所支付的款项。让这样一个帐户积累大笔储备金,对任何一个组织也都是一中极大的制度性风险;

(c) (制度方面)核证和核准的职能已经变为例行事务,不会引起疑问。尤其是这位高级行政干事能够完全控制贸发会议内的申请和核证的职能,在日内瓦办事处核准时利用联合国管制制度;

(d) (制度方面)管制制度允许这位高级行政干事从财政资源管理处出纳员代领出具付给其他人的支票。此外,他是唯一经常从财政资源管理处领取支票的高级干事;

(e) (制度方面)对于没有实质性单据可以证明其核证的杂项承付费用文件,很少有人提出疑问,而近几年来根本无人提出疑问。核签人接受他的核证时不要求支出申领人的签字,因此,这位高级行政干事既可以提出又可核准这些支出申请;

(f) (制度方面)在设计项目数据表时,这位高级行政干事提出,数据表中不应包括任何有关旅行的数据,这项意见获采纳;

(g) (制度方面)对贸发会议的核证职能和日内瓦办事处的核准职能两者之间缺乏协调是一项重大缺陷。如下文所解释,财政资源管理处并不掌握贸发会议项目的实质性一览表,因此,无法适当核对这位高级行政干事所提供关于其文件的资料是否属实。联合国开发计划署(开发计划署)和贸发会议的一览表中有不一致之处,财政资源管理处没有项目编号一览表,这反映出贸发会议行政事务处在项目管制方面存在更大的问题;

(h) (制度方面)联合国显然没有妥善拟订并广为公布处理酗酒和其他物品成瘾的政策。因此,雇员不知道如何处理同事中的这些案例;

(i) (个人方面)在贸发会议和日内瓦办事处中,这位高级行政干事的同事都普遍了解、而且其主管也清楚地知道酗酒使他工作不负责任,影响到他的工作业绩;

(j) (个人方面)众所周知,这位高级行政干事的开支远远超过其财力,尤其是支付高级服装、酒类、出国打高尔夫球、高尔夫俱乐部会籍、房地产、赡养费和社交活动;

(k) (个人方面)这位高级行政干事工作草率,会计方法拙劣,对转帐凭证中的借项和贷项不作说明,这已是人所共知,但他坚持要自己编制这些转帐凭证。他的工作质量极低,人们委婉地称其为“系统高级行政干事”;

(l) (个人方面)这位高级行政干事常常高声炫耀他在联合国内外性活动经历;

(m) (个人方面)这位高级行政干事的惯用伎俩是编造个人的不幸经历,争取别人同情。他的主管、即行政事务处处长告诉调查员,这位高级行政干事有一次在他的办公室哭泣。行政事务处处长问他为何如此伤心,该高级行政干事解释说,他女儿有严重的吸毒问题。行政事务处处长十分同情他,自己也开始流泪。第二天,处长获悉整个故事是编造的谎言。

四. 明显的偏离:这些偏离如何被忽视

14. 有两个机会本来可以发现这位高级行政干事的舞弊行为:第一,当他起初为虚构的会议承付款时可以发现;第二,每月月底他提交转帐凭证核对帐目时,或在项目数据表开列用途不明的支出时,可以发现。

15. 在第一种情况下,即在过程开始时发现舞弊现象。这位高级行政干事提出申请时从不附任何实质性文件。就贸发会议而言,不容争辩的明显事实是,专家在日内瓦出席会议的每日生活津贴,只能由承担执行项目实质性责任的项目干事申领。高级行政干事未经实质性许可,不得开列此项支出。但是,九年期间,这位高级行政干事未经实质性许可而为此类支出作出核证至少有59次之多。

16. 行政事务处处长告诉调查员,他无法审查一名高级行政干事的工作,因为财务条例规定此种核证是个人的责任。但是,这项规定并不——也不能——被理解为不

可以对核证人员进行监督。这位处长声称,他从未审查过该高级行政干事的工作,尽管他的酗酒问题日益严重。行政首长放弃监督责任,使得舞弊行为得以发展并且长期存在。

17. 虽然有证据表明,财政资源管理处核签人至少在最初曾经要求这位高级行政干事提供实质性文件,但是,他们并未大力坚持这项要求,而且财政资源管理处也没有要求提供签字以及切实向专家付款的其他文件,作为证据,该处亦未拒绝接受他提出的不合规定的转帐凭证。

18. 在第二种情况下,即在核对帐目时发现舞弊现象。众所周知,这位高级行政干事经常提交令人无法理解的转帐凭证,调查员进行严格审查时发现,是这些转帐凭证暴露了舞弊行为。这些转帐凭证经过涂改,并且没有解释说明,这位高级行政干事在财政资源管理处的协调人居然也予以核准。引人注目的是,1984年,外部审计员将审计意见提交给贸发会议,对转帐凭证中来路不明的借项和贷项表示关注。但是,由于这位高级行政干事自愿担任这些审计员和其他审计员的协调人,他被指派负责向这些意见作出答复。当时,他只是答复说,行政事务处将更勤奋地做好会计工作。没有进一步核查贸发会议行政事务处是否更加勤奋做好了会计工作,显然该处没有做到这一点。

19. 贸发会议有些项目干事直率地告诉调查员,人们称这位高级行政干事为“修理工”,有时他们发现项目报告中存在用途不明的支出或缺乏资金的现象,他们必须与他联系。这位高级行政干事不是拒绝他们的要求,就是说项目编号有错误,他会将短缺的资金补入项目帐户。通常这就消除了有关项目干事的疑问。但是,解释这些情况的项目干事正是审查项目数据表的人。不审查项目数据表的人员就不会知道他们的项目资金已经被篡改。在实质性工作方面,项目干事没有密切监测项目支出,导致管制制度的失灵。

20. 此外,还有一种关键的办法本可以阻止这位高级行政干事持续进行舞弊,即撤销其核证权。应该指出的是,从所列的舞弊指标来看,1995年已经查明该高级行政干事不可靠,知道他具有慢性机能障碍,并且被诊断为酗酒成瘾。贸发会议中他的主管、即行政事务处长了解这一点,因为他本人曾经听到这位高级行政干事撒谎,并多次看到他的行为。这位处长曾试图以商定终止合同的方式让他离开本组织,而且采取对应措施,在行政事务处长外出时,不再指派他担任行政事务处的负责官员,而是指派一名 P-4 负责。行政事务处长指出,尽管这位高级

行政干事的行为不当,健康状况不良,但是,他认为贸发会议管理部门不会支持他解除该高级行政干事的核证职责。但是,从舞弊指标来看,行政事务处长有足够的理由可以要求并获得贸发会议高级管理部门的支持,将这位高级行政干事从核证人名单中除名。行政事务处长后来指出,这位高级行政干事不再是他的包袱,因为他已由联合国医务处照管,医务处会定期核准他可否恢复工作。

五. 责任

21. 只要在制度上有适当的业务规程作保障,就能使财务活动的运作令人满意。这些业务规程是指可以明确识别的事件、文件、程序或活动,旨在要求各方遵循,一有偏离便会受到调查。舞弊风险专家一般认为,没有合理配置的业务规程,就难以使应该采取管制措施的人愿意更加克尽职守。

22. 在贸发会议一日内瓦办事处范围内,现在的业务规程仍与该高级行政干事在任时一样,包括贸发会议项目/帐号、提出支出申请的项目干事提交的实质性报告的内容、承付文件号、支款帐户和每月支出数额。这些就是核证人和核签人履行其职务使用的一些业务规程或基准点,以确保支出要求是合理的。不用说,由于贸发会议的支出是以项目执行为依据的,所以项目/帐号是最重要的业务规程之一。指定帐号不仅是开始支出的一个重要业务规程,而且也是回溯项目支出历史的重要出发点。显然,当核证和核签这两个职能由同一个单位负责时,如果不对这些业务规程进行协调,就会妨碍发现可能发生的不法行为。但是,如果核证(在贸发会议)和核签(在日内瓦办事处)这两个职能在不同地方并由不同的机构承担,而且业务规程又不作协调,以不正当手段攫取利益的风险就会大大增加。

23. 在调查过程中,监督厅调查员发现,很难找到能确定一个项目是正在进行、还是已经完成抑或根本是假项目的资料。对于该高级行政干事使用假项目编号,调查员发现,要获得具体资料,毫不含糊地证明该项目根本不存在,而且从来没有存在过,却极为困难。当他们把这些假的项目编号拿给贸发会议的项目干事看时,许多人认为确实有这些项目,甚至让调查队去找他们认为可能正在管理这些项目的项目干事。发生这种情况是由于该高级行政干事使用的编号和两三个识别词与贸发会议使用的相似。在调查过程中的一个阶段,有必要请开发计划署提供贸发会议所有项目的一份完整清单,因为开

发计划署是供资来源。开发计划署提供了这个清单,但是把这个清单与贸发会议项目清单相对照,就发现有不一致之处颇多。由于调查涉及时间很长,所以遇到了一些困难。一些在贸发会议清单上列出的项目在开发计划署的清单上却没有,反之亦然。监督厅为调节这些不一致之处,不得不在有单据的情况下借助单据,或者借助过去和现在贸发会议工作人员的机构记忆。调查开始时,与日内瓦办事处的核签人作了面谈,并问他们是否有贸发会议项目的清单。他们说没有。财政资源管理处核签人,或靠自己手写的记录手工整理出贸发会议项目的编号,或从借助贸发会议项目干事先前提出的支出要求而拟订的清单中,才回想起这些项目的一些特点,因为核签这些项目的支出只是例行公事。核签人自己的项目清单自然包含有该高级行政干事的一些假项目号码。

A. 贸发会议

24. 虽然为该刑事案件的目的,以该高级行政干事的行为证据就足以定罪了,但是为确定深层原因,监督厅综合调查还审查了业务上的缺陷和各级的责任。该高级行政干事的自主权极大,明显染有酗酒恶习数年后依然如此。

25. 贸发会议前任方案支助和管理事务处主任 1989 年 8 月 9 日的报告是这样概述贸发会议行政事务处的职能与责任的:“行政事务处负责贸发会议对工作人员的征聘合同以及对货物和服务的财务义务的所有承诺”。该报告较具体地列出了行政事务处的职责,包括承接方案集群/司开展的所有的项目执行行动,其中包括项目支出,向方案集群/司通报已采取的行动,确保完成开发计划署项目的年度法定修订,提供填写项目数据表所需的有关开发计划署和信托基金项目的财务和人事数据,并定期向项目干事分发项目数据表。

26. 除了贸发会议政策文件提供的有关业务股行政安排的证据,该股的产出也是确定对哪位主管承担责任的一项因素。例如,该股在项目投入方面协助项目干事时,显然应对技术合作与协调股股长负责。然而,如果是处理旅行报销授权、每日生活津贴、组织专家会议和核证费用,显然该股应对行政事务处处长负责。换句话说,其产出的特色往往能说明和确定行政管理人员的责任。另外,也很清楚,该高级行政干事 59 次舞弊,完全属于行政事务处管制范围之内。

27. 根据贸发会议自己关于行政安排的政策文件所载资料,行政事务处显然应负责项目支出的财务管制。对于该高级行政干事提出动用该组织资金的任何请求,无论合理与否,均应由行政事务处处长负责监督。确实,建议延续担任高级行政干事的工作人员的任期,以使其能够履行要求该处履行的行政管理职责,过去是而且现在仍是处长的责任。每个高级行政干事应负的个人责任,以及行政事务处处长声称他不会干涉也不会参与对该高级行政干事的指派,这些都不能成为行政事务处处长对其工作人员的活动缺乏监督的理由。自 1995 年起据说该高级行政干事经常酗酒,情况更是如此。监督厅调查员发现了几个舞弊指标,行政事务处处长本来可借此免除该高级行政干事的核证权。

28. 此外,该高级行政干事的要求付款文件未附有实质证明文件也本应引起注意。日内瓦办事处核签人员说,他们已不再试图要求提供实质文件,因为作为一般事务人员,他们过去曾被粗暴回绝,没有信心面对该高级行政干事或其主管。根据他们的证词,日内瓦办事处财政资源管理处与贸发会议行政事务处之间的关系似乎也无助于发现不合规定之处。

B. 日内瓦办事处—财政资源管理处

29. 该高级行政干事在没有实质文件的情况下提出经核证的要求付款文件,这种显然背离管制制度的情况至少发生了 59 次。核签人员的职责规定,他们要确保连同请求一起需提供证明此项支出所需的所有文件。财政资源管理处工作人员在面谈时说,他们就文件不全向该高级行政干事提出疑问时,他有时破口大骂有时笑容可掬,因人而异。他们说有几次试图向贸发会议行政事务处处长办公室索要证明文件,结果受到蔑视和粗暴的对待。财政资源管理处指定的核签人员基本上是一般事务人员,他们自认为在联合国里职位不稳、地位低下,无法向他们相信能采取必要行动的人进行申诉或找他们联系。他们承认,没有怀疑该高级行政干事是在犯罪,而是认为那是酗酒成性的“可悲”和“可怜”的表现。

30. 调查员评估认为,虽然财政资源管理处负责核签该高级行政干事付款要求的有关工作人员,可能确实缺乏必要的勇气和信心,但是,没有实质文件显然本可以成为不核签付款的充足理由。此外,调查员不清楚,从开始时批准该高级行政干事的付款要求、到最后又批准其转帐凭证的核签人员,为什么经过数年还看不出,在该高级

行政干事提出的付款要求与记入其转帐凭证的借项和贷项之间,有某种明显的联系。

六. 调查结果

31. 该高级行政干事长达十几年从事明显的犯罪行为,给联合国造成 73 万瑞士法郎的损失,而且未被贸发会议和日内瓦办事处的内部控制系统察觉。

32. 该高级行政干事作为贸发会议行政事务处业务股的领导,滥用职权,长期作弊,辜负了对他作为高级行政干事的信任。

33. 该高级行政干事有确实明显的酗酒问题,他的上级主管和同事发现这个问题日益严重,终于导致他漠视自己明显的机能障碍和违反职业道德的行为。

34. 不是要减轻他个人的责任,但其伎俩能够得逞,是由于该高级行政干事的上级-贸发会议行政事务处处长甚至在发现他的伎俩之后也未采取行动撤消他的核证权,加上日内瓦办事处核签人员也没有怀疑他所呈递的那些不合规章的文件。

35. 贸发会议行政事务处给予该高级行政干事的自主权,妨碍了贸发会议通过监督和职权分离进行正常的检查和制衡。

36. 财政资源管理处/日内瓦办事处一概核准该高级行政干事送交的文件,说明缺乏适当的管理监督。其原因是日内瓦办事处财务制度缺乏透明度;贸发会议行政事务处和日内瓦办事处财政资源管理处之间责任分工不明确,而核签人员是一般事务人员;以及未能对一名 P-5 职等的高级行政干事提出质疑。

37. 由于贸发会议和日内瓦办事处在行政/财务职能上缺乏协调,权责的限定也不明确,不仅有助于该高级行政干事的伎俩得逞,而且也使其他工作人员对自己的职责范围感到困惑。

七. 新的管理倡议(管理部门的答复)

38. 贸发会议和日内瓦办事处方案主管在答复给他们的详细报告时,均表示同意监督厅的调查结果并告知监督厅已采取以下改正措施。

A. 贸发会议

39. 贸发会议告知监督厅如下:

(a) 贸发会议经过内部进一步审查和与日内瓦办事处讨论后,已经采取和正在采取下列新的程序:

(一) 在该高级行政干事事件暴露后,已指定行政事务处处长担任贸发会议的主要核证人,所有其他核证人为处长的候补者,从而正式加强了对财务活动的监督;

(二) 今后的转帐凭证需有(a) 贸发会议的至少两名不同的官员——即填写该凭证的工作人员与核证人或候补核证人的草签/签名,以及(b) 财政资源管理处/日内瓦办事处核签人的草签/签名;

(三) 在就由哪个部门发出拨款通知一事作出决定之前(即由纽约方案规划、预算和帐务厅、日内瓦办事处财政资源管理处还是贸发会议本身),所有已核准的开发计划署项目文件的副本应送交日内瓦办事处财政资源管理处。此外,在日内瓦办事处财政资源管理处确认收到并将财务数据输入其电脑之前,不得办理任何支出手续;

(四) 关于目前使用的项目数据表,应注意在这些表格内向开发计划署报告的资料应比原来要求的多。例如,项目数据表(a) 除月底财务状况外,应列入当年和前一年承付款项的清单(供项目干事用来查明不再必要的承付款);(b) 列入有关项目聘用的顾问和专家名册,及其合同的期限及国籍;和(c) 用图表表示这些合同在本年度的时间安排。与此同时,为了使项目数据表尽可能方便用户,由三或四名项目干事和行政事务处人员组成的小组,审查项目数据表,并视需要提出修改建议;

(五) 日内瓦办事处发给贸发会议的每月分配用款报告,应和项目数据表一道抄送项目干事,使项目干事有机会查证并修改项目数据表的内容;

(b) 在 1999 年采用综合管理信息系统(综管信息系统)的财务格式后,上述程序必将加以重新审查。

40. 监督厅将监测贸发会议的执行情况。

B. 日内瓦办事处

41. 日内瓦办事处告知监督厅如下:

(a) 有两个大问题值得评论。一个已在报告中正式提出,即管制的问题,另一个问题则贯穿该报告始终,监督厅关于贸发会议的管理报告也提到这一问题,即日内瓦办事处与贸发会议之间的授权和责任分工问题;

(b) 关于管制问题,日内瓦办事处已采取了一系列措施(其中大部分措施在舞弊问题揭露后立即采取),目

的是纠正若干不符合有关财务管制规定的做法。特别采取了以下管制措施:

(一) 如有关部门未提出适当的实质性文件说明付款要求的理由,其承付款文件概不予以接受和登记。如承付款文件未附有所需正当理由,财政资源管理处主管核签人将要求有关部门提供该附件。所有未附正当理由证明材料的承付款文件,均予以退回;

(二) 仔细检查所有入帐凭单的真实性和正确性。对所有不符合《联合国财务条例和细则》的凭单皆提出质疑,有关部门需作出适当澄清/修改;

(三) 贸发会议现正定期和及时向日内瓦办事处发送项目清单,让财政资源管理处核查付款文件中所载的项目参照编号;

(四) 由于采用通过银行自动付款制度,财务科签发的支票更少了。日内瓦办事处对旅行报销结帐、顾问付薪和供应商付款均采用自动付帐系统。现在签发的少量支票是不可转让支票,只能由支票所列姓名之收款人兑换现金;

(五) 现已印发有关出纳处支票分发和保留管制记录的指示;

(六) 同样,也制订了注销支票的程序;

此外,日内瓦办事处已适当注意上述舞弊行为指标清单,并据此作出逐项检查,确保财政资源管理处以更负责任的方式执行其任务,从而避免今后发生类似事件。

(c) 日内瓦办事处与贸发会议之间的授权和责任分工的问题比较复杂,因为这可能牵涉更改现在授予贸发会议的人事和财务权。看来已有可能解决问题的办法:即一方面,原本就打算将某些现在由贸发会议行使的人事和预算/财务职能/权力划归日内瓦办事处;另一方面,最近有人明确呼吁给予上述部门的负责官员更多的权力。

42. 监督厅将监测日内瓦办事处对所提措施的执行情况和后续行动。

八. 建议

43. 本报告的建议如下:

建议 1

日内瓦办事处和贸发会议应成立一个联合行政工作队,定期会晤以确保充分讨论各项问题。监督厅认为,如果双方定期开会,一些缺陷本可以很容易得到解决,例如贸发会议没有向日内瓦办事处提供项目资料的问题(IV96/071/01)。

建议 2

贸发会议行政事务处和日内瓦办事处行政部门的主管应审查所有授权核证或核签的人员的资格和状况,并铭记本报告所列舞弊行为指标(IV96/071/02)。

建议 3

贸发会议行政事务处和日内瓦办事处行政部门的主管应在其监督责任内监督所有核证人与核签人的活动和履行职能的情况,同时不影响根据《联合国财务细则》向这些人员分配的个人责任(IV96/071/903)。

建议 4

瑞士法院的命令允许联合国追索被该高级行政干事非法获得的所有资金。日内瓦办事处和贸发会议应采取步骤,在监督厅的酌情帮助下,查清他的其他资产以追索所有被盗资金(IV96/071/04)。

建议 5

关于向贸发会议项目干事提供的每月项目报告,应要求每个负责人员确认所载资料的准确性,并使其有机会对文件中的书面资料提出质疑(IV96/071/05)。

建议 6

应对日内瓦办事处的核签人进行详细的再培训,使他们认识到有义务对所收到的不合要求的任何文件提出质疑,无论提出该项请求的官员的级别或头衔如何(IV96/071/06)。

建议 7

日内瓦办事处应拟订有效的方案以管理驻日内瓦各办事处与酗酒有关的问题(IV96/071/07)。

建议 8

应正式表彰首先发现此案问题的两名一般事务人员,她们发挥了重要作用,不仅报了案,而且以实际行动表明她们理解秘书长的改革方案意味着对于改革人人有责。虽然监督厅在其报告中通常不提工作人员的姓名,但监督厅和贸发会议行政部门认为大会不妨注意到

这两名贸发会议工作人员 Grace Ipak 和 Martine Eichenbaum 所作出的贡献(IV96/071/08)。

44. 经过调查人员和这两个实体的主管的协商,拟订了本报告的重要建议并已开始执行。鉴于此案,贸发会议和日内瓦办事处的高级主管已着手进行改革,纠正查明的弱点。该高级行政干事已被联合国解雇。在行政事务处处长被借调至另一国际组织担任助理秘书长后,贸发会议管理部门已派出新的处长以审查该处的行政业务。

主管内部监督事务厅副秘书长

卡尔·帕施克(签名)