



# 大会

第五十届会议

Distr.: General  
2 October 1995  
Chinese  
Original: English

议程项目149

## 秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

### 秘书长的说明

1. 秘书长谨按照1994年7月29日大会第48/218号决议决议B第5(e) (二)段的规定,将内部监督事务厅关于其在1994年11月15日至1995年6月30日的活动的第一份年度报告(见附件)转送大会。

2. 有效的内部监督是提高管理效率的关键因素。因此,秘书长欢迎大会在第48/218号决议决议B采取行动,设立内部监督事务厅以强化他的行政责任。大会责成内部监督事务厅在秘书长以前为了加强和巩固本组织的审计、监察和调查工作所采取的主动倡议的基础之上,协助秘书长完成其针对本组织的资源和人员的内部监督责任,同时请内部监督事务厅负责进行监测、内部审计、监察和评价以及调查方面的工作,在秘书长的授权下行使独立业务权力。

3. 下面所附内部监督事务厅的报告分析并总结了该厅自设立后七个半月内所进行的活动,着重说明了该厅对本组织内部正在进行的管理改革工作所作出的贡献和所提供的支持。

4. 过去四年来,秘书长一直在努力加强本组织在和平与安全方面的能力以及为本组织促进发展的任务提出更好的概念架构,与此同时,秘书长所推行的管理改革也是他的一项关键的优先工作。在1993年将秘书处的结构加以简化,使它更有重点、更加严谨之后,在1994年初重组了行政和管理事务部之后,这项工作便比较容易进行。有关改革是在行政和管理事务部所制订的综合管理计划的框架范围内进行的,其主要内容已通过秘书长关于管理责任和交代责任、结构改革和人力资源管理等方面的报告转达大会第四十九届会议。

5. 按照今年关于本组织工作的年度报告,这项管理计划的基本目标是创造一个负重致远、务求有成的秘书处,订立改善绩效、加强生产力和提高成本效率等具体目标。管理计划的关键目标包括:

(a) 更好地管理人力资源,提高工作人员的能力,增进其业绩;

(b) 更好地管理本组织的方案,明确战略优先任务,建立预算过程,分配资源以完成这些优先任务,最后制订一个业绩衡量制度,方案管理人员要负起完成战略优先任务的责任;

(c) 编制更好的用于管理的信息资料,同时及时提供这些资料;

(d) 更好地管理技术,在整个组织加以推广;

(e) 更好地管理本组织的费用结构,加强提高效率和成本效益方案。

6. 为了协力完成这项工作,秘书长将继续支持内部监督事务厅全面遵照大会第48/218号决议决议B所规定的作业方式,有效地执行其职责任务。在这方面,应进一步鼓励内部监督事务厅同行政和管理事务部进行适当的联系与反馈,以起相辅相成的作用。

7. 秘书长深信,内部监督事务厅将在下一个阶段继续高度优先扩大它对维和、人道主义及有关业务的监督工作。这几方面对本组织的要求不断增加,前所未有的,花用了本组织大部分资源。到1995年7月底,光是维和行动的年度预算总额就差不多达36亿美元,几乎相等于经常预算年度支出总额的三倍。

附 件

---

## 内部监督事务厅的报告

1994年11月15日至1995年6月30日



## 目 录

	段 次	页 次
主管内部监督事务副秘书长的序言 .....		7
一、内部监督事务厅的一般管理 .....	1 - 17	11
A. 背景 .....	1 - 9	11
B. 各项决议的实施情况和报告程序 .....	10 - 13	12
C. 确定轻重缓急 .....	14 - 17	13
表：由于内部监督事务厅采取行动而节省的经费和 收回的数额1994年11月15日至1995年6月30日 .....		13
二、监督工作的优先领域 .....	18 - 52	15
A. 维持和平 .....	18 - 43	15
1. 吸取经验的能力 .....	18	15
2. 后备行动能力 .....	19	15
3. 行政和管理部与维持和平行动部之间的责任 划分 .....	20 - 21	15
4. 外地行政和后勤司 .....	22 - 24	16
5. 国际约聘人员 .....	25 - 29	16
6. 布林迪西联合国后勤基地 .....	30	17
7. 对各特派团进行审计的总结果 .....	31 - 33	18
8. 个别特派团的具体问题 .....	34 - 43	18
B. 人道主义和有关的活动 .....	44 - 50	20
1. 联合国难民事务高级专员办事处 .....	44 - 46	20
2. 维持和平的人道主义方面 .....	47	20
3. 人权事务中心 .....	48 - 50	20
C. 采购 .....	51 - 52	21
三、各监督职能的主要活动摘要 .....	53 - 100	23
A. 审计和管理咨询 .....	53 - 83	23
1. 一般情况 .....	53 - 62	23
2. 重要的审计结果和建议 .....	63 - 82	24
B. 调查 .....	83 - 92	27
C. 检查 .....	93	28
D. 监测 .....	94	29
E. 评价 .....	95 - 99	29
附录：1994年8月1日至11月14日期间的监督活动 .....		31



## 主管内部监督事务副秘书长的序言

谨通过秘书长向大会提出关于内部监督事务厅活动的第一份简要报告。报告覆盖的期间为本人上任之日即1994年11月15日至1995年6月30日这段期间。之所以选择后者为截断日期,是因为内部监督事务厅此后提交大会的年度报告将覆盖7月1日至6月30日这12个月的期间,好让大会在会议开始时即可以得到这份报告。内部监督事务厅的前身监察和调查厅的报告覆盖至1994年7月31日为止,为了使提交大会的报告不致中断,本报告的附录记录了1994年8月1日至11月14日这个期间的监督活动。

内部监督事务厅是新设立的一个厅,因此我想在我的观点还是比较新鲜的时候,发表一些个人的看法,同时介绍这份报告。五十多年来,联合国的内部监察工作充其量只可以说是尚未完全发展,而且毫无疑问是人手不足的。内部审计、方案评价和监测工作在行政和管理中只起边缘作用,既没有独立性,也没有权威力量。秘书处内部根本不存在监察职能。调查单位属于虚乌有。我认为,今天广大公众之所以日益批评联合国这个不对,那个不好,恐怕传统上不着重监督工作也是个原因;科层机关已经臃肿,多年来没有精简删裁;各种程序结构已变得太僵硬,成为了阻挠创造力和束缚个人主动的障碍;责任重叠、重复的问题尚未妥善处理,就别说消除了。

联合国的管理实况不能尽善尽美的其它原因如下:

(a) 条例细则过于复杂,多如牛毛,无法成为工作人员的明确指南。必须齐心协力,去掉或修改业已过时或已被取代的条例细则。内部监督事务厅将与法律事务厅和行政和管理事务部合力进行这些工作;

(b) 人事制度过于繁琐;雇用新血英才与解雇无用庸才一样困难。行政和管理事务部推行的“赎回方案”及有关措施将加强工作人员的论调与流动;

(c) 本组织的管理和行政人才分布不均。虽然大多数实质性工作领域均人才济济,可是本组织却没有足够的受过良好训练的、有经验的行政人员出任例如是维和行动的首席行政干事。人力资源管理厅正在开展一个重大的管理方案,以提高管理方面的认识。内部监督事务厅大力支持这种努力,并建议从上到下推而及于所有各级管理人员;

(d) 联合国内横向通气联系不足。不同部门对彼此的工作认识不够,会做成无意重叠和抢先占据“地盘”的危险。内部监督事务厅将继续强调需要增加透明度和加强协调;

(e) 纵向通气联系也需要改善。如果要所有各级的工作人员参与本组织的管理工作,就必须加强对话。内部监督事务厅与其它各方面一起努力推动这种组织文化的重大变化;

(f) 同样,必须作出努力,消除许多工作人员、甚至是占有关键职位的工作人员回避管理责任和交代责任这种普遍情况。内部监督事务厅支持行政和管理事务部为达成这个目标所采取的措施,并将相应集中提出重点针对管理的建议;

(g) 联合国的体制记忆能力需要加强,在一些关键领域需要从头做起。能否博古通今,主要决定于有没有适当的文献。联合国与一些管理得井井有条的国民政府不一样,联合国没有任何用来记录已采取的行动、留存档案和为档案编索引的中央办法。职员离开联合国后,他们的经验和知识往往就跟着他们离开。内部监督事务厅的监督工作也将会处理这个问题;

(h) 联合国的地理范围铺得很开——纽约、日内瓦、内罗毕、维也纳以及各区域委员会——反映出联合国要

在世界各地执行任务,但这也是一盘散沙和互不通气的成因。总部以外的工作地点显然有自己的一套。内部监督事务厅建议,一方面需要授权,但也要提供必要的指导,两者必须搭配得很好。

将这些缺点不足罗列出来不难——国际传媒已对其中一些问题唠叨了多年,而且有些话已成为联合国的陈词滥调——不过用应急权宜之计加以解决的可能性不大,原因有多种。其一,没有一个规模如此大的机构会愿意积极迅速地对改革作出反应。要根本改革一个积重50多年的组织文化是十分困难、相当费时的,即使是私营商业机构也是如此;对于一个工作人员来自160多个国家,人人对公共服务的看法大不一样的国际组织来说,就更加困难了。其二,联合国目前身陷困境,既要迎接大量新的挑战,又要应付资源的减缩。本组织既要适应急剧的环境变化,自身也要变化。不过,对于这种内部结构改革,虽然大家已广泛公认事出必要,可是推动改革的力量源头却是屈指可数。由于拖欠会费和严重现金短缺的情况日益增多,联合国不断受到破产的威胁,在这种处境下,又怎么会出现别的局面?其三,关于改革的讨论往往变成了立法机关的政治问题。在185个会员国中,对于联合国是什么、应当是什么这个问题有许多不同的看法确是事实。在这种情况下,联合国秘书处往往接到一些从行政当局的角度看是不够清楚明确的指导、任务和请求。

考虑到这种环境,又考虑到组织和文化改革不能一蹴而就,我认为,内部监督事务厅的工作如要对联合国有意义,就要讲究系统性、彻底性,不能以采取惊人之举、短命行动为目的。内部监督事务厅必须向联合国提供滴水长流的监督服务,促进效果好、效率高的方案管理,防止日后出现问题;我们也要查明和汇报目前关于浪费、舞弊、滥用职权和管理不善的问题。由于我们的资源有限,我将保证善加利用,优先将资源用于联合国特别容易出上列问题的工作领域。

内部监督事务厅接受了这套新任务后,工作已初见成果。我几乎每天都收到一些情况表示我们的工作正在产生影响,我们的威慑力量以及我们的主动进攻作用也受到正视。有些迹象信号特别令人鼓舞,因为这项迹象使大家能寄望内部监督事务厅的工作可以以防为主,以查为次;其它的迹象告诉我人们对这个新的事务厅非常恐惧,感到

忐忑不安,对它也有不少疑虑与误解。联合国许多管理人员都不习惯而且看来不太愿意接受批评,特别是如果要他们实施交代责任准则,而不只是要求他们答应某些具体问题不再发生。如果我们要工作人员有一天认识到和接受管理责任和交代责任,联合国文化的这一特点就必须改变。联合国的管理人员必须停止设防退守,必须与内部监督事务厅进行必不可少的对话。为了使监督工作有成效,我们愿做大家的伙伴,不要做大家的对头人。

联合国的管理人员应当对内部控制采取一种积极的、支持的态度。他们应当知道,设立和维持一个有效的内部控制制度是管理部门的责任,不能让有关组织的监督事务厅独力承担。内部监督事务厅认为,联合国如采用了一套内部控制标准,就可以促使管理人员更加支持妥善的内部控制,而且可以为评价已有的体制提供一个基准。内部监督事务厅将负责为不同种类的作业活动订明具体的控制目标。

有些时候,内部监督事务厅的调查结果和建议受到质疑,理由是内部监督事务厅可能不具备有关的专业专门知识,因此不可能充分意识到某一问题的复杂性。我看这种反应是可以理解的,不过大多数的质疑都立不住脚。总的说来,对我们的工作起实际作用的专门知识就是审计等监督活动。内部监督事务厅的工作当然不是完全没有值得指责的地方,但在本人上任以来这段短时间内,我对我的部下的专业过硬功夫和可靠作风印象深刻。如果需要特别技术专门知识,即使内部监督事务厅无法提供,也总是可以通过短期安排满足需求。

就我个人本身的作用而论,首先我当然把自己看作是管理四个监督单位的日常业务和促进它们之间互动合作的负责人。这些单位的工作要互为补充,要保证它们在内部监督事务厅的主持下作为一个整体合力工作不致产生作业重复的现象,而只会提高监督工作的效力。但我也把自己看作是推动积极改革的力量;归根到底,内部监督事务厅报告所列的建议都只不过是促进改革的工具,需要高级管理当局的支持,确保有关建议获得依循。我说这句话的时候完全知道我格外小心,一方面我要同同事们建立相互友好、彼此信任的工作关系,另一方面又要保持客观,维持监督业务的独立性。由于我的任务是批评而不是表扬,我的伙伴们有时可能会感到失望,认为他们实际上已



在努力改进,可是我的评论并未能充分予以反映。或许这份报告就是一个表白的好机会,让我指出,目前负责秘书处管理工作的人都在为了提高本组织的行政业绩而勇往直前,值得予以鼎力支持。这话对维持和平行动部和人道主义事务部同样有效,这两个部门都在努力应付庞大的工作任务和人手不足的情况。

再回来谈我自己本身的任务,我认为我必须亲自积极参与内部监督事务厅进行的一些重大调查和研究,亲自积极参与解决它在监测遵行情况方面遇到的一些问题,同时提出管理咨询意见。我已经去过其它工作地点(日内瓦、维也纳)、一个维和特派团(联合国保护部队(联保部队))和一个区域委员会(非洲经济委员会(非洲经委会))进行监察访问。我已向秘书长和有关部门首长提出访问后的看法,发现他们颇能虚心受言。

让我最后讲一下我个人一个小小的成功故事:在我来纽约履新之前,我已经注意到联合国一向用电传将重要的安全理事会决定发送所有会员国政府,所涉费用每年大约是100 000美元。当然,大多数会员国政府也都通过它们在纽约的代表团收到这些文本。因此我吩咐内部监督事务厅审计员注意这个问题,结果由于内部监督事务厅的过问,有关三个部门合力设计了一个比较节约的分发安全理事会决定的方法。

联合国可以为世界社会作出很多贡献,不过,为了使本组织能够迎接当前和未来的挑战,还有许多工作尚待完成。内部监督事务厅定将尽它一付力量,协助达成这项目标。

主管内部监督事务副秘书长  
卡尔·帕施克(签名)  
1995年7月31日于纽约



## 内部监督事务厅的一般管理

### A. 背景

1. 1994年7月29日大会第48/218号决议决议B设立了内部监督事务厅,其中清楚表明,由于联合国活动日益重要、费用日增、越趋复杂,大会有意加强联合国的监督职能,特别是加强评价、审计、调查和监测遵循方面的职能。大会又强调新的监督事务厅应起主动出击作用和咨询作用,同时希望它协助方案管理员有效履行职责,包括向他们提供方法支持。此外,内部监督事务厅要密切监测管理人员遵循其建议的情况,并通过秘书长向大会提交其工作报告,提出如何有效利用和管理资源的见解。1994年8月24日,大会第48/323号决定核可任命卡尔·帕施克先生为主管内部监督事务副秘书长。帕施克先生于1994年11月15日上任履新。

2. 内部监督事务厅一开始就遇到一个两难问题,大家认为它应当多立功,还要有新的、更好的、更有效的作

内部监督事务厅要在现有资源范围内多立功,  
还要有新作为

为,但只能利用现有资源。事实上,新的监督事务厅可以动用的唯一一笔额外资金就是将一个助理秘书长级的职位升格为副秘书长级职位所需的资金。1994年11月初,新上任的副秘书长到第五委员会和行政和预算问题咨询委员会谈他的哲学、计划以及他对内部监督事务厅的冀望。他指出如果没有更多的资源,就无法显著加强联合国的内部控制机能。他特别提到需要严格联合国的审计范围,缩短审计循环,加强新的调查职责。以目前的人手和专业经验来说,没有办法在监督工作中增添这个重要的内容。

3. 立法机关对此作出了很好的反应。内部监督事务厅本来有102个员额,它已获准在1995年订正概算内增列五个专业人员职位和三个一般事务人员职位。因此,如

果将预算外员额也包括在内,内部监督事务厅的员额总共已增加到110。除了是将人手情况稍为改善外,内部监督事务厅了解到立法机关通过这项决定表明,内部监督事务厅要努力使内部监督工作成为联合国管理结构的一个有效、可信和独立的组成部分。这个目标获得了立法机关给以重要的、令人鼓舞的支持。

4. 在此同时,内部监督事务厅明确了它在1996—1997年的员额要求,发现这些要求大都获得行政和管理事务部的支持,后者还在行政和预算问题咨询委员会为它的概算进行辩解。内部监督事务厅在提出有关概算时没有忘记联合国总的财政情况困难,而且秘书长打算提出一个节缩预算,不再编列任何重大的增加额。内部监督事务厅又考虑到一个新设立的厅需要一段时间才能配备适当员额全员运作,在工作起头的时候,它能够得其所哉地吸纳的也有个限度。因此,内部监督事务厅提出的下一个两年期的概算只能说是相当有节制、相当负责任的。不过需要强调的一点是,如果要使内部监督成为联合国管理文化中能起实际作用的组成部分,以后内部监督事务厅的工作人员仍需要进一步增加。在报告所述期间内,在人事领域的最优先工作是进一步提高内部监督事务厅工作人员的业绩表现。很明显的是,本组织一些风险大、成本高的活动以后将会增加,不会减少。维和、采购、方案/项目和电子数据处理等领域需要有更加严格的审计范围。管理审计和顾问活动也将进一步加强。

5. 已采取了若干程序措施协助内部监督事务厅树立名声。已明确了四个单位的不同职能,并订明它们应如

内部监督事务厅已树立名声

何互动合作。按照大会第48/218号决议决议B,已制订了内部监督事务厅提交秘书长转送大会的报告的程序,并将有关程序通报本组织。同样,已创立了一个制度,内部

监督事务厅将更加密切地监测负责管理人员实施其有关建议的情况。内部监督事务厅起初人手不足的情况也促使副秘书长向会员国提出了提供临时助理人员的要求。一些会员国对此反应良好,结果大韩民国、荷兰和德国借调了专业人员给内部监督事务厅,后者还认捐了一笔钱,用作临时雇用一名第三世界国家专业人员的费用。

6. 为了保证内部监督事务厅在人事问题方面的业务独立性,内部监督事务厅设立了自己的任用和升级小组,负责就有关内部监督事务厅工作人员的甄选和职业发展的问题和决定向副秘书长提咨询意见。

7. 按照大会第48/218号决议决议B第5段(c)(二),本组织内部审计活动的范围已扩大,现已包括管理审计、审查和调查,以改进本组织的结构;其监测电子数据处理对联合国管理所起的越来越大的影响的能力也同样得到加强。

8. 新的调查股仍需要有一套工作程序、一份手册等等,以便它的职员和联合国一般职员都有一个可靠的参照基准,保证采行适当程序,确保消息来源的机密性,使所有有关各方都明白调查活动所用的方法。

9. 大会第48/218号决议决议B第11段向内部监督事务厅提出了另一项挑战。大会请内部监督事务厅同“联合国各业务基金和方案”(例如联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人口基金和世界粮食计划署)达成一种关于其彼此的关系的谅解。该决议的措辞还暗示其案文也适用于这些基金和方案的内部监督职能,其目的是使整个联合国大家庭都有共同的内部监督标准。作为达成这项目标的第一步,内部监督事务厅已开始对有关组织进行一项调查,以便了解现有监督工作的情况。内部监督事务厅将在这种梗概的基础上查明统一、协调、合作和交流经验和工作成果的具体问题,并同有关执行局讨论这些问题。内部监督事务厅将向大会第五十届会议提出一份报告。

## B. 各项决议的实施情况和报告程序

10. 按照大会第48/218号决议决议B第5段(c)(五)a,秘书长已制订了内部监督事务厅审计、监察和调查的后续工作程序。这些程序已由主管内部监督事务副秘书长在秘书长的授权下订明,并通报所用部门厅处首长,供所有

方案管理人员参考。这些程序明确规定方案管理人员以及负责监督的工作人员应分别在何时采取何种行动,所覆盖的时期从完成实地工作到实施建议为止。其中又包括如何解决有关内部监督事务厅所发出的建议的争端的规定。此外,方案管理人员必须每季汇报实施现况,直至报告某项建议已全面施行为止。

11. 内部监督事务厅业已制订并已开始用现有的电子数据库加工改进一个监测机制。不过,这个数据库需要

### 内部监督事务厅密切监测各项建议的实施情况

按照大会第48/218号决议决议B所规定的新的监测要求加以改编。这个机制将可以使内部监督事务厅能够在工作层面和管理部门各级监测每一项建议的实施情况。同时内部监督事务厅打算继续作出努力,务使它的建议较易施行。内部监督事务厅也将继续协助各部门厅处有效地、及时地实施其各项建议。

12. 按照大会第48/218号决议决议B第5段(c)(五)b,主管内部监督事务副秘书长向秘书长提出第一份关于内部监督事务厅各项建议的实施情况的半年度报告,所涉期间至1995年3月31日止。这份报告确立了一套基准建议,内部监督事务厅将根据1994年9月7日ST/SGB/273号文件所规定的程序不断监测和更新其实施情况。第一份半年度报告的一个主要调查结果是,对于内部监督事务厅发出的信函,方案管理人员的回应率相当低,其主要原因是方案管理人员对审计通讯的反应不佳,实施审计建议的比率更低。此外,方案管理人员一般说来还没有把ST/SGB/273号文件所规定的季度报告要求放在心里,只有一位部/厅首长送来了一份关于1995年第一季的季度报告。内部监督事务厅已告知所有未按规定提交季度报告的部门厅处首长,从第一份半年度报告的调查结果中可以得出相当不好的结论,并请他们更好地遵行报告程序。内部监督事务厅特别告诉他们,如不遵循内部监督事务厅的建议和程序,将于日后的半年度报告中予以明确记录在案。

13. 内部监督事务厅关于截至1995年9月31日为止各项建议的实施情况的第二份半年度报告将按程序规定提交秘书长。为了更好地协调各种不同的报告要求,尤其是提交大会的年度报告和提交秘书长的半年度报告,内部监督事务厅计划印发一份提交秘书长的临时报告,覆盖1995

年最后一个季度。因此,将来的半年度报告将分别覆盖每一年的上半年和下半年。ST/SGB/273号文件第28段规定了应列入内部监督事务厅年度报告的八类资料,分别为分段(a)至(h)。本报告按照这八个分段将资料分列如下:

(a)和(b) 重大问题、滥用职权和缺点不足的说明:第18—100段;

(c) 秘书长没有核可的建议:关于一个这种案例及其处理办法,见第96段;

(d)和(e) 以前的报告提出但尚未全部执行纠正行动的建议或管理当局订正了一个前期决定的情况:由于这是第一份年度报告,因此没有这种情况发生;

(f)和(g) 无法同管理当局达成协议的建议或要求提供的资料或协助均被拒绝的情况:除上面(c)所述案例外,没有这种情况发生;

(h) 建议节省的开销和收回的数额:见第17段的方框。

### C. 确定轻重缓急

14. 在本报告所述期间内,内部监督事务厅的监督工作以维和行动、人道主义及有关活动、以及采购的一般

问题为重点。由于这些活动所涉费用很高,又很引人注目,在这些领域如不节约使用资金,如有管理问题和滥用职权的情况,将会引起最严重的影响。

15. 在维和行动方面,重点将放在行动的开始阶段、处理任务结束阶段的程序、保护资产、财务和其它资料的可靠性以及遵行现有细则、条例和指示的情况。将密切注意维持和平行动部和行政和管理事务部之间的分工以及维持和平行动部外地行政和后勤司的业务运作。

16. 内部监督事务厅认为它在人道主义及有关活动方面的作用是提出建议,使提供人道主义援助的不同联合国机构所作的努力能更好地互相协调。方案协调会将于1996年审查关于深入评价联合国难民专员办事处所载各项建议的实施情况的一份报告。虽然联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)有本身的审计单位,但内部监督事务厅仍针对一个会员国对近东救济工程处的指控进行了调查(见下面第85段),需要时,内部监督事务厅将继续提供这种监督服务,方案协调会已排定在1997年审查一份关于深入评价人道主义事务部的报告。内部监督事务厅一份报告(E/AC.51/1995/2和Corr.1,第43段)注意到人道主义事务部关于卢旺达的报告内载各种协调问题的“有关意见”。内部监督事务厅将于1995年和1996年继续优先监督人道主义及有关活动,之后定将可以更有条件向秘书长和立法机关提出如何可以协助改善人道主义援助的意见。

17. 内部监督事务厅已开始审查采购过程的所有各个阶段以及这项职责的一般安排,包括实施高级别专家小组在1994年12月提出的建议。

内部监督事务厅全神灌注于维和行动、人道主义及有关活动、以及采购工作

由于内部监督事务厅采取行动而节省的经费和收回的数额  
1994年11月15日至1995年6月30日  
(千美元)

所涉经费问题性质	查明并建议的数额	已实现的数额 <sup>a</sup>
收回多付款项 .....	8 644	1 118
防止多付款项 .....	3 516	2 315
实际裁减支出 .....	1 069	182
防止过度或不合理支出 .....	3 280	351
已实现的额外收入 .....	59	-
收回欺诈骗数额 .....	140	15
共 计	16 820	3 981

<sup>a</sup> 截至1995年6月30日。



## 二

# 监督工作的优先领域

## A. 维持和平

### 1. 吸取经验的能力

18. 联合国没有保存档案资料库的适当安排,也没有要求进行所需的评估的政策,所以无法系统地吸取近来在维持和平方面的经验。在关于深入评价维持和平行动的

联合国缺少吸取近来在维持和平方面的经验的适当安排

起始阶段的报告(E/AC.51/1995/2和Corr.1)中就这些问题所提出的建议涉及到任务结束后的评估;撤离时的访谈、情况汇报和任务中期评估;维持和平文件中心;档案和口述历史;以及各种支助职责的责任分配。

### 2. 后备行动能力

19. 为了有效率地进行维持和平行动,特别是在起始阶段,联合国要保持一种一般地做好行动准备的状态。为此,执行这些复杂的任务的每一个实质性部分以及所有支助职责都要明确地分配责任,并且要拟订和坚持执行其原则、标准作业程序和行动方式,包括待命安排。目前只是在遣返和选举援助方面具备充足的后备行动能力。关于

目前只是在遣返和选举援助方面具备充足的后备行动能力

深入评价维持和平行动的起始阶段的报告(E/AC.51/1995/2和Corr.1)在发展后备行动能力方面提出了关于这种行动的资料、人权、民警和军事等方面的建议。报告中还审查了各种支助职责的后备行动能力,并就下列几方面提

出了建议:规划准则,制定在秘书处以内建立后备行动能力的计划,起始阶段的标准规划方法,编制维持和平行动预算的分析性制度,人员的安全,后勤工作的标准作业程序和人员,监督厅对后勤和采购方面的遵守情况的审查,培训准则,和培训计划。

### 3. 行政和管理部与维持和平行动部之间的责任划分

20. 为了对在1994年最后一个季度里所做的各种安排的理由依据和这些安排所涉及的广泛问题有一个更好的了解,监督厅进行了一次检查,按照这些安排把行政和管理部人力资源管理厅在人事行政和征聘方面的职责交给了给维持和平行动部的外地行政和后勤司。与此同时,某些预算和财务方面的责任从维持和平行动部转移到行政和管理部的方案规划、预算和帐务厅。

### 21. 这次检查的结论和建议如下:

(a) 检查队认为,维持和平行动部外地行政和后勤司与维持和平筹资司之间的责任划分是有理由的,澄清了维持和平行动部和方案规划、预算和帐务厅内部的责任划分,对有关的资源和工作人员做了明确的重新分配;这两个部门过去在这方面并没有明白的协议;

(b) 为了从可供使用的资源取得最大的效益,检查队

外地行政和后勤司与维持和平筹资司之间的责任划分是有理由的

向维持和平筹资司建议,加快填补它的员额空缺;实行把预算干事派到与他们有关的外地特派团的做法,使他们更

好地了解特派团的需求,与维和部后勤司保持持续的对话,互相协调;

(c) 在把人力资源管理厅的权力授予维持和平行动部的问题上,检查队认为这是改进维持和平行动管理工作的一步,因为它是基于一个原则,就是那些对工作方案负有最直接责任的人,应该握有做好其工作的最大业务权力。不过,检查队感到关切的是,维持和平行动部在最近的将来是否有能力有效地履行这些额外的责任。因此,检查队建议,在起初的6个月期间,两个部门、特别是人力资源管理厅的所有有关各方都密切注意这方面的情况;

(d) 检查队又建议,在这段期间,人力资源管理厅应向外地行政和后勤司的人事管理和支助处提供指导,把它的能力建立起来,特别是在工作人员政策、确定技能概要、培训和办理各种应享权利和其它福利等方面。

#### 4. 外地行政和后勤司

22. 监督厅对外地行政和后勤司进行的检查找出了下列值得注意的问题:

(a) 外地行政和后勤司的工作环境不具备下列的条件: (一)能够促进业务效率; (二)有助于进行有效的内部控制; (三)能够促进有效的资源管理。虽然这有一部分明显地是该司的内部问题,但是也有一部分是由于外在的因素限制了它的业务能力;

(b) 在人事方面,检查结果显示,该司的工作人员总体来说组合不当,在一些方面的人数不足。检查结果还显示,有些职能责任不很明确,同时某些组织上的联系模糊了谁向谁负责的问题,也影响了效率;

(c) 最后,从财务的角度来说,检查队发现,本组织面临以下几个问题: (一)背上找不到记录的债务的潜在危险;

外地行政和后勤司要采取一种比较主动的管理方式,实行连贯的、实际可行的政策

(二)浪费数额可观的金钱的潜在可能,原因之一是缺少充足的财产控制制度; (三)对第三者负赔偿责任的潜在危险,因

为在根据协助通知书进行部队部署或轮换的情况下,保险的承保范围不明确。

#### 23. 检查的结论是:

(a) 外地行政和后勤司未能充分履行它的任务,它普遍采取的以临时权宜的方式来管理各项外地行动的做法,应该改为一种比较主动的管理方式,采取连贯的、实际可行的政策和程序,从而提高它比较可以预料地、更有效率地作出反应来支助维持和平行动的能力;

(b) 在三个方面,工作人员资源的不足使本组织要承受严重的风险,就是:财务管理和支助处的索赔处理股,财产管理和控制,以及人事管理和支助处的人事股;

(c) 无论利用支助帐户的资源有可能得到怎么样的加强,任何要求提供额外资源的进一步请求都要根据下列两个条件来考量: (一)外地行政和后勤司的管理方面要适当地处理了监督厅的报告中所提出的组织和管理方面的问题; (二)令人满意地审查了用来计算支助帐户资源的方法,以期把各种支助业务的需要与对资源的需求准确地联系起来;

(d) 最后,报告中的检查结果显示,从外地的角度来审查各种业务支助需求可能很有好处。这样一次基于外地的审查的结果,无疑将有助于对影响维持和平行动的效率的各种问题有一个全面的了解;

24. 根据审查的结果,向外地行政和后勤司的管理方面提出了一些建议,这些建议已经得到该司的管理方面的采纳。应该指出的是,在一般情况下,维持和平行动部都很愿意接受监督厅的检查结果和建议,但是它往往提出,它在人事方面的困难情况,是无法迅速加以遵行的主要障碍。

#### 5. 国际约聘人员

25. 联合国保护部队(联保部队)于1992年11月开始了一个人事试办项目,作为一种比较快地满足联保部队眼前的人事需求的办法。在这个项目之下,联保部队同一些公司签订了合同,由它们提供国际约聘人员的服务。这些



称为国际服务机构的公司,应联保部队的要求,寻找和提议的适当的人选,并把合格的人选聘为他们自己的人员,由它们向联保部队提供服务。联保部队则根据这些国际服务机构每个月开出的包含约聘人员各种直接费用(薪金、保险、征聘费用、旅费和特派团出差奖金)加上一笔基于这些费用而计算的管理费,偿还给这些国际服务机构。

26. 对国际约聘人员的审计发现,国际约聘人员的调派,没有联合国工作人员的调派通常控制得那么严格。国

---

国际约聘人员的调派,没有联合国工作人员的调派通常控制得那么严格

---

际约聘人员本来是应该征聘来进行技术性和工匠性的工作的,但是,有相当多是聘用来做行政方面的核心工作,这些工作是应该交给联合国工作人员的。另外,由国际约聘人员提供的服务,有相当大部分是可以通过服务合同来获得的。还有,审计发现,有些国际约聘人员所担任的职位,本来是可以由费用低得多的当地征聘人员来填补的。

27. 在这个项目的招标过程中,规定的采购程序没有得到遵守,联合国同这些国际服务机构所签订的提供这种人员的有关合同未能充分保障本组织的利益。这些国际服务机构的帐单所提供的资料依据的准确性和完整性,以及联保部队在核可对发票付款之前进行的核对,也都存在缺点。联保部队所付的保险费,超过了实际需要的保险额。审计的结果之一,是追回了一笔超过20万美元的款项,还有另一笔30万美元的款项则有待追回。对各个国际服务机构进行的财务检查不够充分,这些机构有的并没有关于其过去表现的记录,资产也有限。如果进行彻底的信用审查,它们是没有资格取得联合国的业务的,除非它们提供履约保证金或者额外的财务保证。

28. 这个试办项目大大偏离了调派人员参加维持和平特派团的传统作法。不过,监督厅认为,维持和平行动部的外地行政和后勤司在初期拟订和执行这个项目的时候,没有提供足够的政策指导和监督。由于维持和平行动部以及人力资源管理厅和法律事务厅没有在这个项目的早期阶段适当地参与进来,所以制衡制度的控制部分失去

了作用,因而随着这个试办项目的逐步发展,出现了不少法律和人事方面的问题,需要从政策上加以澄清。

29. 关于审计这个项目的结果以及维持和平行动部针对审计结果而采取的行动的详细报告,载于A/49/914号文件。尽管有上面所指出的结果,这次审计的结论仍然认为(A/49/914,附件,第35段),联保部队这个试办项目的做法,在有明显理由应该这样做的情况下,是支助其他维持和平行动的一个切实可行的替代办法。举例说,如果当地

---

联保部队国际约聘人员试办项目的做法,是支助其他维持和平行动的一个切实可行的替代办法

---

的劳工市场有限,或者由于当时的政治情势而必须使用国际人员的话,就有理由这样做。但是,这种方案的范围应该受到密切监测,以确保只有在所需的人员无法通过联合国现有的工作人员征聘机制来提供,或者无法以合同方式取得所需的服務的情况下,才使用约聘人员。

## 6. 布林迪西联合国后勤基地

30. 1995年6月初,审计人员完成了审查意大利布林迪西联合国后勤基地的第一阶段工作。监督厅审计和管理咨询司的审查发现,该基地是满足本组织对一个支助各项维持和平行动的中央储存设施的需要的一个可行办法。它从一些结束了的特派团(例如联合国第二期索马里行动(第二期联索行动)和联合国莫桑比克行动(联莫行动))收到大批物资、设备和用品,又把相当大量的库存物品运往新的和扩大的特派团,例如联合国海地特派团(联海特派团)和联合国第三期安哥拉核查团(第三期联安核查团)。这个基地已经具备了整修旧车辆和设备的有限能力。在审查过程中,审计人员注意到了一些不足之处和管理方面的重要问题:(a)联合国后勤基地没有一个核定的预算;(b)需要建立一个明确的权力系统;(c)对于从第二期联索行动收到的库存物品,必须加快接收和检查的过程;(d)库存品盘点程序有所不足;(e)联合国后勤基地与各特派团之间以及特派团相互之间的物品运送活动没有良好的管理;(f)某些特派团的包装和储存程序有所不足;(g)对于由各维持和平特派团直接采购还是从联合国后勤基地的现有库存中提取,没有正式的指导准则。审查结果已经通知了维持和平行动部,到接近1995年年底的时候,

审计和管理咨询司将对其各项建议的执行情况进行后续审查,并将向大会第五十届会议提出这次审计的报告。

## 7. 对各特派团进行审计的总结果

31. 在本报告所述期间,对下列主要的维持和平行动和维护行动进行了审计:第二期联索行动、联保部队、联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)、第二期联安核查团、联莫行动、联合国萨尔瓦多观察团(联萨观察团)、联合国南非观察团(联南观察团)、联合国卢旺达援助团(联卢援助团)、联合国利比里亚观察团(联利观察团)。其中有些行动(例如第二期联索行动和联保部队)一共审计了两次。此外,监督厅还有驻地审计人员驻在联保部队、联海特派团、第二期联索行动和第三期联安核查团,对这些行动进行持续不断的审计。

32. 对这些维持和平行动的审计显示,有军事观察员、民警和非指挥军官补偿假过多,发给国际工作人员的特派团生活津贴过多而又迟迟未能追索回来,未经批准把飞机用于非公务目的,未经正当拨款或者超过拨款额支出款项,缺少预算控制,过量和没有根据地申报一些运输费用,开支票的作业控制不足,车辆和通信设备的使用不受控制,住宿设备的利用效率不好,军卖部的经营没有明确政策,当地和总部的合同委员会未经审查、未经核准就承付大笔款项等事例。还注意到一件事例,就是燃料交货短少,造成了54万美元的损失。在会计和记录保存方面,发现各种会计记录的可靠性和完整性大有疑问。例如,审计各种不同货币的库存现金发现,贷方余额总数为10 603 691美元,又注意到在三个不同的银行帐户的贷方余额总数为7 100 106美元,虽然在这些银行都没有任何信贷额度。

33. 审计和管理咨询司建议修改宪兵和民警的补偿假政策,以防止滥用。维持和平行动部应该发布进一步的指导准则,以确保本组织的飞机主要是用于公务目的,只在明确规定的限制条件下,才可以用于休息和娱乐目的。应该改善对支票作业和财产的控制;应该确保有效的预算控制,和使财产受到有效率的利用;重大的合同应该由当地和总部的合同委员会进行审查之后,才可以承付任何款项。

## 8. 个别特派团的具体问题

### 联保部队

34. 应大会的要求(第49/228号决议,第7和8段),对联保部队进行了两次审计,分别是关于国际约聘人员(见上文第25至29段),和对文职部分的审查。在1995年4月至5月对联保部队文职部分管理情况的审计中,审计和管理咨询司注意到有不必要的、过分和铺张浪费的开支,包括

对联保部队文职部分管理情况的审计发现了不必要的、过分和铺张浪费的开支

购买据认为非必要的文职人员制服、一直闲置没有拿去使用的小型雪地摩托车、豪华的重型大客车,和过量的饮用水储备。所购买的发电机,比实际需要的多了1400多台,其中有许多还原封不动地装在运来的箱子里,等待进一步检查和测试。

### 第二期联索行动

35. 在1994年6月到1995年5月期间,派了一支驻地审计队驻在摩加迪沙,对联索行动进行持续不断的审计。在这段期间,驻地审计人员审查了联索行动的所有主要活动,包括采购、运输、房舍管理事务、通信以及财务和帐务。对所有主要的合同都进行了审计,其中包括口粮给养和饮用水、燃料、公路运输、货物调运、消防、建筑、工程咨询、旅馆住宿以及卫生/废物搬除。这些审计发现在内部控制上存在严重的不足,使本组织受到不小的金钱损失。

36. 对第二期联索行动的燃料分发合同进行的审计显示,曾经为没有得到的服务支付了369 000美元给承包商。在1994年4月到7月期间,送货的次数多得过分,为此又额外多付了共计54万美元。审计还发现,虽然合同中没有规定这样做,但是第二期联索行动提供了6辆总值312 000美元的油罐卡车给承包商使用。与此同时,第二期联索行动要租赁卡车来满足自己的需求。提供给承包商的卡车后来有两辆被偷走了。还有,第二期联索行动付给承包商操作和维修软油箱的费率,高于原来在投标中所报的费率。这使第二期联索行动受到另一笔10万美元的损失。

第二期联索行动的管理方面同意按照审计和管理咨询司的建议,追回多付给承包商的909 000美元。

第二期联索行动的管理方面同意按照审计和管理咨询司的建议,追回多付给承包商的909 000美元

37. 对第二期联索行动的口粮给养合同进行的审计发现,在合同的管理方面存在一些缺陷,使本组织受到相当大的损失。第二期联索行动于1993年12月把价值150万美元的口粮给养转交给承包商,但是直到驻地审计员于1994年8月指出来之前,一直没有追回这笔钱。审计又查

第二期联索行动于1993年12月把价值150万美元的口粮给养转交给承包商,但是直到驻地审计员于1994年8月指出来之前,一直没有追回这笔钱

明,在1994年1月至6月期间,第二期联索行动以每升0.25美元的价格从公开市场购买饮用水,而不是以每升0.10美元的合同价格从口粮给养承包商购买。这使得第二期联索行动多花了大约100万美元的钱。管理方面同意审计和管理咨询司的建议,停止从公开市场购买饮用水,从而每个月节省了16万美元。审计还发现,第二期联索行动允许给养承包商使用联合国自己的和租回来的容器和冰箱,虽然合同中规定这种容器应该由承包商提供。这使第二期联索行动受到9万多美元的损失。而且,第二期联索行动对于借给承包商的容器和冰箱的数目没有保持任何记录。因此,审计和管理咨询司建议第二期联索行动追回所有属于联合国的容器。审计和管理咨询司对与这个合同有关的尚未解决的追索要求进行的审计引起了若干其他审计问题,同承包商的最后清结还有待仲裁解决。

38. 对消防事务的支出进行的审计显示,第二期联索行动花费了不必要的训练费用,并且在消防设备的运输上,比应该付的数额多付了105 000美元。审计和管理咨询司建议第二期联索行动对运输费用进行调查,把任何超过商业运费的多付款项追索回来。对第二期联索行动的集装箱公路运输发票进行的审查发现,有总数40 600美元的发票是虚假的。根据第二期联索行动对这些发票进行进一步审查的结果,作了共计95 000美元的向下调整。同样,审计和管理咨询司在对建造一个800人营地的合同进行审

计之后,建议对费用作出122 700美元的向下调整。根据这项建议,向承包商支付了831 605美元,而不是所索取的954 366美元。

39. 大会在其1994年12月23日第49/229号决议第1段中,请秘书长迟于1995年1月31日向大会提出书面报告,说明监督厅展开调查的进度,为此采取何种行动以确定第二期联索行动失窃390万美元的责任并寻回所失资金,以及在这方面采取何种纪律措施和执行何种管制办法以避免将来再发生类似事件。该报告(A/49/843)详细汇报了已立即采取的措施、调查的结论,以及监督厅所建议的纠正行动和联合国行政部门所采取的行动。报告中还汇报了苏格兰场所进行的调查。监督厅的调查得出有关下列方面的结论:

- (a) 允许积存的现金数额;
- (b) 使馆院内的一般安全情况;
- (c) 行政办公楼区的安全情况;
- (d) 出纳室的安全;
- (e) 对犯罪现场的检查;
- (f) 管理人员的责任。

40. 审计和管理咨询司建议第二期联索行动在下列方面采取纠正措施:

- (a) 出纳室的安全问题;
- (b) 尽量减少库存现金;
- (c) 改进现金管理;
- (d) 制定控制现金管理制度;
- (e) 修订帐目。

41. 又审计和管理咨询司建议联合国行政部门在下列方面采取行动:

- (a) 保护维持和平特派团的财产;
- (b) 纪律和相关行动;
- (c) 执行总部调查队的建议。

42. 对摩加迪沙港务管理局进行的审计显示,它是在第二期联索行动的全盘监督下展开作业的,但是没有一个恰当的行政和法律框架,结果是联合国基本的财务和行政规则得不到遵守。由于港务管理局在审计完成之后不久就结束了作业,所以也没有什么办法来纠正各种缺陷。审计和管理咨询司建议指派一位工作人员负责追收对港务管理局欠下未付的款项。

#### 西撒特派团

43. 对西撒特派团进行的审计,是为了审查过去的审计建议的执行情况,和调查关于违反规则和管理不善行为的指控。A/49/937号文件载有关于各项主要调查结果、建议和根据先前的审计建议而采取的后续行动的摘要。这些由西撒特派团身份查验委员会前副主席作出的指控主要都属于政治性质,因此不属于审计的范围,但是也牵涉到对查验可能选民身份的过程的管理、身份查验委员会工作人员的使用、每周报告的内容、资源的利用等问题。A/49/884号文件载有一份关于这些指控的报告,调查的结论是(A/49/884,附件,第34段):“现任副特别代表具有很高的声望,他的谈判技能和他受到各方的信任,一般都有良好的评价。依我们看来,这些指控主要是出于合同没有延期和个人仇恨,因而希望落空所引起的。西撒特派团经常性地受到审计。虽然该特派团的行政业绩并不是毫无缺点,但是它对审计建议是有反应的,总的来说已经迅速采取行动,纠正错误。应当指出,(前副主席)离职以前,从未促请到访的审计员注意任何不当之处。”

## B. 人道主义和有关的活动

### 1. 联合国难民事务高级专员办事处

44. 在本报告所述期间,难民专员办事处在亚美尼亚、孟加拉国、伯利兹、贝宁、博茨瓦纳、布隆迪、乍得、中国、刚果、萨尔瓦多、格鲁吉亚、加纳、几内亚、

匈牙利、印度、伊拉克、肯尼亚、老挝阿拉伯、利比亚民众国、纳米比亚、索马里、泰国、多哥、乌干达、委内瑞拉、前南斯拉夫、扎伊尔和赞比亚进行的项目接受了审计。

45. 对难民专员办事处进行的审计,一般集中在国别方案的执行情况,这些方案由有关国家的非政府组织或政府机构与难民专员办事处一起进行。审计发现了不遵守同难民专员办事处签订的协议、没有支出会计责任制度、没有作最适当的采购安排、财产控制不合标准、把救济物品按难民工作量加以分配的效果不好等情况。造成所注意到的缺陷和缺点的一个重要原因是,在许多情况下,执行机构没有足够的工作人员或者基础结构来满足难民专员办事处在财务和业务方面的要求。还有其他的原因,例如外地机构面对着困难而且迅速变化的情况,而它们主要考虑的是它们自己的要求和目标,还有就是难民专员办事处自己的管理和控制很差。

46. 因此,建议难民专员办事处增强对其执行伙伴进行财务监测和控制的能力,以便及早发现同这些伙伴签订的次级协议的条款得不到遵守的情况,并迅速予以加强或者采取其他补救行动。

### 2. 维持和平的人道主义方面

47. 在维持和平的人道主义方面,关于深入评价维持和平行动的起始段的报告(E/AC.51/1995/2和Corr.1)有载对预警活动(包括在秘书长办公厅内设立一个预警联络中心)、调动国际紧急反应和协调人道主义援助等方面的审查,并提出了建议。

### 3. 人权事务中心

48. 在1994年下半年,对人权事务中心秘书处的方案和各种行政作法进行了审查。检查结果载于提交大会的一个报告(A/49/892)。检查的内容包括组织结构、工作方案、方案监督和行政与财务控制。

49. 检查队认为,迫切需要对该中心的工作方案进行一次根本的重新评价和调整。调整应该使方案集中于各项优先目标和战略,以加强方案的有效性,同时应该一般

检察队认为,迫切需要对该中心的工作方案进行一次根本的重新评价和调整

地明确界定该中心的任务,特别是联合国人权事务高级专员办事处的任务。调整了工作方案之后,接着是改组该中心的秘书处。这两项工作都要在1994年12月之前完成。在助理秘书长办公室,要立即建立一个有效的方案监督机制,在拟订工作方案时提供协调、连贯性和指导,并协助制定监测执行情况、评估成果和审查所取得进展的程序。也提出了建议的其他问题包括向人权机关和机构提供服务的质量、行政事务股、技术合作项目、工作人员训练方案、人权事务中心的计算机化等等。

50. 向大会提出的报告载有对截至1995年3月31日为止该中心遵行监督厅各项建议的情况的审查。后来又对到1995年6月30日为止期间该中心遵行各项建议的情况进行了审查。这次审查显示,建议该中心进行的分阶段调整工作进展很小。事实上,对于监督厅所提出的需要集中在各项优先目标和战略以加强其有效性,并界定该中心和人权事务高级专员办事处在《维也纳宣言和行动纲领》范围内的任务的建议,反应仍然是缓慢的。虽然已经采取了一些步骤,主要是以管理方面与工作人员对话的形式,但是在实质性的方案调整并随后改组该中心的秘书处方面,还没有开始进行,而是在等候外聘顾问的审查结果。根据监督厅的建议作出得了具体改进的,是在加强行政事务股、工作人员训练方案和该中心的计算机等方面,该中心对这些问题都已作了处理。

## C. 采购

51. 在本次审查期间,一共提出了224项采购方面的审计建议。这些审计所得到的重要结果包括采购职能在一般组织上和在采购过程的所有阶段中的缺陷:

采购职能在一般组织上和  
在采购过程的所有阶段  
都存在缺陷

(a) 采购职能在的组织上的一般问题:

(一) 《采购手册》已经过时,里面也没有详细的内部控制程序;

(二) 有些采购干事缺乏适当的训练和经验;

(三) 没有预算机制来确保实行足够的控制措施,并确保控制措施受到严格遵行和监测;

(b) 合同的规划和开动:

(一) 没有为采购周期的所有各个阶段订明从定货到交货的时间,所有各方之间也协调不足;

(二) 各个外地特派团由于规划不好或者不足,使紧急采购和以行动急需为理由的采购受到滥用;

(c) 投标的处理和合同的发出:

(一) 没有公平的竞争性投票;

(二) 联合国卖主名册没有经常地受到审查和修订;

(三) 对卖主所提的建议评价不当,导致承包商选择上的错误;

(四) 没有首先通知行政和预算问题咨询委员会就承担合同义务;

(d) 合同的管理和监测;

(一) 核准合同或对合同的修正的时间不妥当;

(二) 承包商造成延误,而不对不履行合同条款的卖主作出处罚;

(三) 还没有有效的或者已经确立的合同,就对送来的货物和得到的服务付款;

(四) 付款程序上的缺点。

52. 监督厅同意各外聘审计员和高级专家采购组所查出来的主要问题。关于深入评价维持和平行动的起始阶段的报告载有关于后勤和采购方面的标准作业程序的建议,以及关于由监督厅对后勤工作组和高级专家采购组的综合建议得到遵守的情况进行审查的建议。最近对采

购方面问题进行的一次审计审查显示,高级专家采购组以及内部和外聘审计员所提出的建议的执行进度缓慢,需要大大加快。在本报告印发的时候,监督厅关于这个问题的 一份审计通讯正在最后定稿。

## 三

## 各监督职能的主要活动摘要

## A. 审计和管理咨询

## 1. 一般情况

53. 监督厅在第一年内,其审计和管理咨询司(遵照一般接受的审计标准,继续对秘书长负有行政责任的全世界联合国活动进行独立审计。这些活动包含联合国经常预算和预算外资金所资助的活动。按照大会各项决议和秘书长指示,并根据上述标准,审计和管理咨询司的审查包含这些方案的财务和行政以及管理和方案方面的问题。

54. 审计和管理咨询司的大多数空额都已填补。妇女任职率已经提高:过去10个月间向国际征聘了4名专业人员妇女,即2名P-4和2名P-2。但是,新的工作人员还需要时间调整和适应联合国制度(行政、财务和资料等)。所以,他们还需要一段时间才能有效地对该司的工作作出贡献。

55. 在本报告所述期间内,该司继续拟订联合国管理审计的范围和目标。它查明了管理问题,并制订了改进的详细建议。它进行管理调查,审查组织结构以期提出更有效的结构,并探讨生产率的问题。审计和管理咨询司也为管理当局提供咨询,建议在精简管理结构、规划、监测和预算编制、工作程序和使用人力资源方面进行改善。审计员以观察员身分参加总部、日内瓦、内罗毕和派有驻地审计员的维持和平行动的合同委员会工作,他们提供了机会在采购方面提供咨询意见。该司响应秘书长关于责任制度的政策,修改了提出报告的方式,目前在内部和机密报告中经常举出管理不善、浪费或其他违反规则情事的负责人姓名。该司认为的情况下,建议不仅应向负责的个人要求赔偿联合国受到的损害,而且也应对这些人采取行政措施。

56. 在本报告所述期间,该司主办和组织于1995年5月22日至24日举行了联合国组织和多边金融机构内部审

计处代表第二十六次年会。会议的目标是交流实际经验和拟订今后进行审计合作和协调的方式。讨论的问题和题目包括监督厅正在形成的作用,有效的责任制的发展,联合国维持和平特派团的审计方面问题,采购和盘存政策,以及提高联合国系统各监督机构间合作的方法。管理内部监督事务厅副秘书长以会议主席身分,就他这个新设立的监管厅的作用作了基调演说。联合国若干高级官员应邀在会议致词,包括主管行政和管理部、维持和平行动部和人道主义事务部的副秘书长,和主管会议和支助事务厅助理秘书长,以及联合检查组主席和欧洲区域委员会代理总干事。

57. 审计和管理咨询司于1994年11月15日至1995年6月30日展开了65项审计工作,分列如下:

总部科 .....	10
维持和平科 .....	12
外勤科 .....	5
电子数据处理/管理审计科 .....	7
欧洲科 .....	8
非洲科 .....	8
难民专员办事处科 .....	15
	65

58. 在本报告所述期间,这些审计产生了165件审计通讯,其中提出1 195项建议,按目标分类如下:

对联合国政策、计划、程序、	
规则和条例的遵行情况 .....	496
资源的节约和有效使用 .....	241
财产的保护 .....	188
内部控制是否充足 .....	207
目标是否达到 .....	63
	1 195

59. 这些建议是针对下列领域的问题:

方案/项目管理 .....	301
采购 .....	224
财产管理 .....	106
现金管理 .....	110
信息系统 .....	25
包括预算编制在内的财务会计/报告 .....	205
包括顾问服务在内的人事/薪金/旅费 .....	224
	1 195

60. 审查在本报告所述期间进行的审计显示,全部审计结果有超过50%反映出内部控制系统存在缺点。在许多

全部审计结果有超过50%反映出内部控制系统  
存在缺点

情况下,内部控制缺乏基本的要素:有时所有控制方法不够完备。监督厅深信,行政和管理部信奉内部控制是管理部门的责任,不能把它交给各个组织的监督单位这一观念,而且目前正在努力改进内部控制系统或内部控制方法。监督愿意在此指出,内部控制的基本职能是为达成管理部门的目标提供合理保证。这包括:

- (a) 业务功效和效率;
- (b) 财务报告的可靠性;
- (c) 保障资源的措施;
- (d) 规则、条例、和管理指示得到遵行。

61. 所以,高级管理阶层对内部控制的支持态度,是内部控制的所有其他组成部分的一个必要基础。监督厅-

高级管理阶层对内部控制的支持态度,是一个  
必要的基础

深信,联合国正式采用一套内部控制标准,可以证实高级管理阶层对内部控制的支持,及其对建立有效内部控制结构的决心;因此,采用这些标准是建立一个足够好的内部

控制系统的首要步骤。联合国甚至不必要去自己发明和详细拟定其本身的标准,而可以依赖和采用一般接受的内部控制标准,诸如国际最高审计机构组织所颁布的标准,这是由联合国差不多所有会员国商定的最新标准,也可以满足一个国际组织的需要。特雷德韦委员会的赞助组织委员会也拟定了类似的标准。

62. 应采用的内部控制标准包括要求管理人员持续监测其业务及对违反规则、浪费、无效率和无效益的业务采取迅速反应行动等一般标准。其他更详细的标准涉及文件、迅速和适当地记录和交易和事项、交易和事项的核可和执行、责任划分、监督、资源和记录的取得及其经管责任。这些标准将成为评估现有控制结构的基准。这些标准必须由针对联合国的不同部门/机构或不同类别的联合国业务所确定或拟定的具体控制目标和控制活动来补充。监督厅愿意协助管理部门确定和拟定这种具体控制目标和活动。与此同时,监督厅将继续发挥其本身的作用,监测和评价各种内部控制,并把各种缺陷提请管理当局及斟情提请大会注意。

## 2. 重要的审计结果和建议

维持和平行动

63. 参看上文第18至43段。

项目/方案

64. 监督厅在本报告所述期间,审计了联合国在中国、埃塞俄比亚、坦桑尼亚联合共和国和南非的技术合作项目,和若干重要方案与业务,以及联合国出入管理系统和一个大承包商。对项目 and 方案进行审计时,发现内部控制有严重缺陷,并有管理不当,项目管理不善、缺乏适当规划、采购违反规则、规划不良、项目缺乏监测和监督等情况。有些受到审计的项目在开始之前没有做可行性研究或成本效益分析。

65. 审计联合国出入管理系统时,揭露了管理上的缺陷,包括内部控制的弱点,和有关官员没有好好监测该项目。该项目的失败造成联合国资源超过100万美元的严重浪费。



66. 审计发展支助和管理事务部所执行的14个技合作术项目和其他项目的结果发现,有没有订立合同就接受服务;项目执行情况不如人意;事后签订合同或修订合同等情事。其他的问题包括:预算过高;未能确保履约情况令人满意;没有胜任的技术顾问;和不遵守联合国规则,条例和程序。

67. 审计和管理咨询司建议制订标准项目管理准则,以便实行适当的控制,并确保项目得到适当规划、管理、妥善监测和监督,并确保达成其目标。这些准则也应包括系统发展项目,并包含诸如项目管理、发展方法、系统设计目标、系统建立、试验、执行、文件记录、支持和版本控制及质量管理等系统发展程序。项目可行性研究应在每一个重大项目之前进行。建议的其他补救措施包括加紧对项目的监督和监测,以及严格执行适当的责任划分,以加强控制。同时要改善预算控制,因此要制定这方面的程序,重大项目尤应如此。

#### 欧洲业务

68. 审计和管理咨询司欧洲科所执行的主要任务包括联合国维也纳办事处(行政和共同事务;参观事务处、邮政管理局);国际法院;联合国大学新技术研究所;联合国日内瓦办事处(预算控制、采购、财产管理、参观事务处、旅行);欧洲经济委员会(欧洲经委会);起诉应对1991年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭。

69. 对公司合同的审计发现了规划不足的情事;合同颁发之后价格增加的根据有问题;额外工作定单及其正式核可缺乏独立查验;和延迟签订合同。又发现下列不符合

对公司合同的审计发现,现行的程序无助于得到公平和竞争性的价格

规则的投标过程和程序;违反现行《财务细则》,由未经授权官员主持投标;现行程序无助于得到公司和竞争性的价格;可能卖主没有经过适当筛选;从数目不多的名单中邀请有限的卖主投标;对超过70 000美元的合同在承付之前没有征询合同委员会意见;和在合同未经任何修正

的情况下对未经适当核可的额外工作/变更工作的定量付款。审计短期和顾问合同时发现了下列结果:不符合规则地雇用一名联合国退休人员;合同重叠;支付过多的顾问费;一名顾问没有从合格候选人名单选聘;和在人事厅核可之前签订顾问合同。

70. 审计和管理咨询司建议通过进行可行性研究,提出重大改进适当规划。投标过程和程序也应严格遵守,以确保取得公平和竞争性的价格,同时应及时和经常地征询合同委员会的意见。责任应该适当地划分,并应严格实施。采购和运输处应该在明确规定的基本职责范围内,发挥它在采购过程中的作用,而不应在任何阶段处理发票,甚至不应参加合同管理。同样地,实务办公室也不应在投标过程的任何阶段涉入。此外,建议采取适当步骤,加强控制顾问合同,对于其行动造成合同重叠以致浪费资源的联合国官员,应适用关于个人责任的财务细则第114.1条的规定。

#### 非洲业务

71. 审计和管理咨询司非洲科在非洲经济委员会(非洲经委会)、丹吉尔和尼亚美的方案和业务中心、摩加迪沙港务管理局、联合国人类住区(生境)中心(人类住区中心)联合国环境规划署(环境规划署)(顾问服务、现金管理、工作人员应享权利、礼品销售处、环境规划署和发展支助和管理事务部在非洲执行的项目)进行了规模较大的审计。

72. 对人类住区中心的审计发现,按照偿还费用借用协定雇用外聘专家时没有加以适当控制。结果,偿还费用借用协定的条件比按照特别服务协定雇用专家的条件差。选择候选人时没有比较其所提出的费用。有一个例子是,有一名工作人员替一家公司取得为数98 000美元的偿还费用借用协定,而她加入联合国之前是那家公司的合伙人之一,并与其董事关系密切。环境规划署对其两个区域办事处的业务控制得不够。审计发展支助和管理事务部注意到,其分包合同没有处罚条款。审计和管理咨询司建议人类住区中心应审查其程序,以确保以竞争方式选择外聘专家的来源,并对按照偿还费用借用协定雇用顾问加强控制。环境规划署应加强控制其区域办事处的业务。对发展支助和管理事务部的建议是在其分包合同中列出处罚条款。

### 信托基金的管理

73. 审计和管理咨询司对信托基金的审查发现,联合国在会计责任上有某些缺陷,包括不遵守有关准则,缺乏设立信托基金的提议同捐助者的基本协议,缺乏实质性报告,以及在制订费用计划和款项分配的控制方面存在缺陷以致造成超支。例如,拿大田国际博览会信托基金来说,一名按照特别服务协议获得任命为博览会主任专员的前工作人员得到为数82 160美元的薪酬,超出大会所定限额12 000美元。审计和管理咨询司建议管理当局重新评估这笔薪酬的支付,并在这方面采取适当的行动。另外,已要求新闻部立即结束这个信托基金,并将未用余额退还捐助者。

### 电子数据处理系统

74. 使用信息技术和系统是改善本组织各机构的方案管理和行政工作的努力的基石。例如,新的综合管理资料系统(管理系统)第一和第二版现已在总部全面使用。作为继续监测这个重要项目的一部分,已建议提高培训的效益,并确保供应优质的软件。此外,数据处理作业、应急规划、灾难性故障后的恢复、系统安全、项目管理和组织改变等方面的改进都是审计和管理咨询司活动的成果。在薪金系统和程序方面以及在改进加强内部行政和处理控制方面,也提出了建议。最后,还提出了在用户电报领域更好地利用通信技术的建议,由此可以节省的费用是明显可见的。

### 人事和薪金

75. 审计员在审计薪金系统时,查出一些缺点和缺陷,在本报告提出之日,仍在与行政和管理部进行讨论。审计教育补助金时也是如此,有些情况已被查明含有显著错误,并由管理当局立即改正,而另一些情况还有争论。

76. 审计和管理咨询司的一项例行工作,是对工作人员的长期病假进行审核,以查验他们是否有资格从本组织

---

审计和管理咨询司的一项例行工作,是对工作人员的长期病假进行审核

---

支薪请这种假。这方面的内部控制应予加强,以便防止作弊和滥用。该司和调查股将继续努力确保在这方面采取步骤。

### 联合国合办工作人员养恤金

77. 联合国合办工作人员养恤基金(养恤基金)常设委员会作为开展其内部审计的第一步,在1995年7月10日至14日举行的第177次会议上建议,在1996-1997两年期预算中拨出进行内部审计的经费。监督厅鉴于这项作业的规模和所涉的风险,认为所设想的数额不足,因此将继续与养恤基金秘书处和各立法机构就此问题进行对话。

### 联合国难民事务高级专员办事处

78. 见上文第44至46段。

### 现金管理

79. 一般来说,应当进一步加强现金控制,包括现金的安全保管,以及改进现金管理。审计多次指认诸如出纳动用在他保管下的资金兑现私人支票(甚至卖主的支票)、没有定期就现金对帐、没有结算旧的对帐项目、长期没有结算先垫现款、不当地把现金收据记入贷方等等问题。对联保部队进行审计,发现对定额备用现金的管制不足,诸如对现金的取用没有管制现金送达各区没有立刻证实,财务长未曾妥为监测。此外,还注意到出纳长的定额备用金的现金不足。

### 核证和签核职务

80. 造成联合国财务损失的严重问题中有百分之三十可归因于核证和签核干事没有按规定执行职务。审计和管理咨询司的调查结果约百分之五十是关于现行的规则、条例和指示没有得到遵守。在许多情况下,这些干事

---

审计和管理咨询司的调查结果约50%是关于现行规则、条例和指示没有得到遵守

---

不顾现有的控制措施。一些核证干事则不知道有关规则、

条例和行政指示。在许多情况下,证明文件不足,但却签核付给。在有些情况下经手的干事知道若干支出不合法的,因为款项不够或者有规则和条例明文禁止这种支出。除非行政当局作出特别努力,监管核证干事和签核干事的工作表现。否则联合国花钱却得不到所值。

81. 值得注意的是,由于审计和管理咨询司对难民专员办事处外地办事处和方案活动进行审计,难民专员发出一个备忘录,提倡其办事处各代表的负责原则和责任担当原则,她重申每位代表个人负责遵行关于其外地办事处的财务、行政和方案事项的规则、政策和程序,并且对此担当责任,包括有效控制以防止难民专员办事处的资金损失和不当使用,并且在执行伙伴表现恶劣危及方案目标的实现时,迅速采取有效行动。

#### 节约和收回

82. 审计和管理咨询司各项建议和纠正行动导致在报告所述期间的可能开支节约或收回一共超过16百万美元。

审计和管理咨询司各项建议和纠正行动导致在报告所述期间的可能开支节约或收回一共超过16百万美元

已节省或收回的数额约4百万美元。明细见第17段之后的方栏内。

## B. 调查

83. 在1994年11月15日至1995年6月30日期间,调查股收到了63件投诉,并完成16件调查。下文简述主要调查情况。

#### 对第二期联索行动3.9百万美元被窃的调查

84. 秘书长于1995年2月2日向大会提交的关于确定第二期联索行动3.9百万美元被窃的责任归属而进行调查和采取行动的报告(A/49/843)(见上文第39至41段)。

#### 对指称近东救济工程处一名工作人员不当行为的调查

85. 监督厅派一个由两名审计员组成的小组对一个会员国指称的一个灌溉试点项目承包商将110 000美元转入近东救济工程处项目和发展办公室主任的私人银行帐户。该小组调查的结果是:该名干事(a)将项目资金100 000美元留在其私人银行帐户,同意充当该承包商的出纳,但未曾向近东救济工程处行政主管披露这一私人安排;(b)没有披露他在这个项目中的个人利益;(c)请捐助国付给该项目的第二期款项,尽管他知道付给这笔款项的主要条件,即项目第一阶段工作的完成,并未实现;(d)未曾确保设立妥善的会计和申报制度。基于这些结果,监督厅的结论是,该名干事犯了不当行为,建议采取惩戒行动。它还得出如下结论:虽然对该项目的监督十分马虎,但没有迹象显示近东救济工程处整个机构有不当行为。该处联合惩戒委员会1995年1月6日的报告建议该工作人员“行为严重不当”,应立即予以撤职。近东救济工程处专员主任立刻执行了这项建议。

#### 对指称的礼品中心盗用联合国资产的调查

86. 调查的重点在于1992年1月至1994年6月期间礼品中心的业务。它发现在1992-1993两年期,礼品中心的净收入与1990-1991两年期相比,减少了57%,并且发现订购承办人员用计绕过礼品中心的程序。这使监督厅质疑礼品中心监督人,即商业活动处的管理能力是否胜任,监督是否足够。该报告载有对商业活动处的27项建议。这些建议依目标来说,分为以下几大类:(a)对礼品中心的收益和支出进行深入分析,并将分析结果提交监督厅;(b)改善关于填写收据、订购单、检查和接受报告的程序;(c)遵守礼品中心内部程序手册;(d)该处行政干事在礼品中心逗留的时间更多些,而且使其能见度更高些,从而更密切地监督订约承办人员的工作表现。商业活动处同意监督厅的各项建议,但对存货数量减少不表同意。该处使用不同的估计程序,重新计算存货的减少量,结果数量较低,而它声称这一数量符合该行业常规。监厅部正在考虑关于礼品中心业务的新的选择,其中包括将整个业务外包或者聘请一位有零售经验的工人经纪。

## 对旅行支票的盗用和诈欺兑现的调查

87. 在前一报告所述期间曾开始就联合国特别委员会行政办公室一名旅行事务助理盗用28 000美元一事采取行动。这方面的工作继续进行。由于监督厅、法律事务厅和纽约市执法当局的合作、该名前工作人员于1995年3月因盗用联合国28 000美元,而被定罪。纽约州高等法院未作判刑前,该名前工作人员已履行关于全额偿还联合国的承诺。1995年7月6日偿还了15 000美元,其余部分将在1995年10月偿还。

88. 基于监督厅所收集的证据以及它对这个案件的准备工作,联合国行政当局能够不单单是采取行政行动,将该工作人员立即解职,并且在当地执法机构的合作下,争取到该名工作人员被定罪,并且首次通过法庭行动,使该工作人员最后悉数偿还所盗款项。这是联合国行政当

基于监督厅所收集的证据,联合国能够争取到该工作人员被定罪,并且被盗用款项最后悉数偿还

局现已决定谋求法院行动以惩罚违犯者并且收回其资产的有力证明。它应当对将来的违犯者起威慑作用。

## 对关于联萨观察团内滥用职权的指称的调查

89. 监督厅调查了关于联萨观察团内一名高级主管滥用职权的以下指称:(a)任命他一位与他有密切个人关系的工作人员为向他直接负责的行政干事;(b)基于一个虚构的职务说明给予她特别职位津贴;(c)表现出对她偏袒;(d)影响到该办事处工作人员士气低落。监督厅发现该名主管没有违反任何既有的规则。它又断定该行政干事的资格和业务表现都不错。不过,监督厅质疑该主管的判断力,即未曾有效地处理关于造成偏袒该名工作人员的印象的情况,在该办事处内引起不满。最后,在外地行政管理和后勤司施压下,该名主管将该名行政干事调至联萨观察团另一单位。监督厅建议人力资源管理厅考虑扩充工作人员细则104.10(c)条,将诸如情人和朋友都包括在密切或亲密关系之内,这条工作人员细则现规定一名工作人员与另一工作人员有任何下列关系:父母、子女、兄弟、姐妹或夫妻,

“(一)不得被指派担任在职权上成为与其有关系的工作人员的上级或下级统属人员的职位;

“(二)没有资格参加作出或审查影响到与其有关系的工作人员的身份或权利的行政决定”。

拟议的修正案是要扩充该规则以包括有密切或亲密关系的工作人员诸如情人和朋友在内。愈来愈多的工作人员之间有这种关系,其忠诚强度与家庭关系一样,这是一般社会现今发展的反映。该修正案使行政当局能处理这些非家庭关系所产生的任何滥用职权问题。人力资源管理厅助理秘书长同意开始关于按建议修订工作人员细则104.10(c)的进程。

90. 监督厅注意到由于人力资源厅管理将任用、合约延期和特别职位津贴(特职津贴)的给予等事项的权力更多地授予外地行政和后勤司,如何确保处理这些事项的正直和公平标准成为当务之急。它又进一步建议每一特派团对在其组织单位中分配员额行使更好的监测和控制。维持和平行动部副秘书长同意该报告的建议,宣布打算提请各特派团的首席行政干事注意该报告所提出的问题,1995年5月18日,外地行政和后勤司向所有特派团发出一些新指导方针,其中包括关于给予特别职位津贴的准则和程序。该司请各特派团成立当地的特别职位津贴问题审查小组,审议向它们提出的给予特别职位津贴的呈文,并且向外地行政和后勤司提出小组的建议以供审查和核准。

## 回收

91. 向一位盗用旅行支票的前工作人员收回15 000美元。(见上文第87至88段)余额13 000美元,将于1995年10月支付,这些数字反映在正文第17段的方栏内。

92. 值得注意的是,在报告所述期间,部分调查工作是由审计和管理咨询司进行或提供支助,这说明监督厅所有单位对内部监督事务采取日益一体化的途径。

## C. 检查

93. 除了上文第22至24段所述对外地行政和后勤司进行检查以外,还对贸发会议进行检查。后一项检查的结

果和结论已提交贸易和发展会议(贸发会议)行政当局审查。它们认为贸发会议秘书处有冗员,头重脚轻(高层人员过多),各司及其组成部分的职责不够分明,以致责任担当模糊不清。它们还认为组织结构需要精简,并合为少数的司,以便充分利用现有的互补性。这项检查也指认行政服务的不足以及监督机制在方案拟订、执行、协调和评价各级上的现有弱点以及所建议的补救行动。在实质问题上,这项检查是从贸发会议方案结构以及在新的国际氛围内的方针这个观点来处理的。

#### D. 监测

94. 已进一步加强关于监测方案执行情况的职务,以便成为更有用的管理工具。为此设立了一个透明度和效力较高的专为监督目的收集资料的系统,特别是对在执行方案预算进程引进的改变及其理由,现已指认诸如重新拟订、推迟、终止和秘书处引进的新增具体活动等对业已制定方案的承诺,各种偏离,并将之输入数据库。此外,监测和自我评价将被视为管理监督责任的一个组成部分,它需要例行地就执行情况和达成的结果提出数据和分析性资料,包括于适当时使用成就指标。现正编制关于设立这种管理监督职务的一般指导方针,包括发展绩效指标,作为方案主管的指引。将定期监测这些指导方针的执行情况,以审查在联合国内方案主管如何收集和综合各自方案的资料,以便一直掌握进展情况、分析工作执行情况、提高执行方面的节约和效率,并确立适当的管理责任担当系统。这种资料将成为每两年向会员国汇报方案绩效的一个组成部分。

#### E. 评价

##### 对维持和平行动的深入评价:起始阶段

95. 最后报告(E/AC.51/1995/2和Corr.1)审查了关于联合国汲取维持和平行动经验的能力以及就复杂任务的六个实质性部分:资料、选举、遣返、人权、民警和军事的随时行动能力的1994年进展情况报告所载各项建议的执行情况。此外,最后报告还审查了全面方向和协调、维持和平行动的人道主义和民事行政方面以及六种支助职务:规划、融资、人员配备、后勤、采购和培训。(另参看上文第18和19段)。

96. 方协委会第三十五届会议讨论了关于维持和平行动起始阶段深入评价的最后报告,并且赞扬该报告,核可了建议1至3,6至8和13至19。方协委会认为关于人权和维持和平的人道主义方面的建议“需要有关的政府间机构作进一步审查”(A/50/16,第264段)。关于培训的建议在附加注明后获得通过。关于维持和平的资料方面,方协委会获悉(第26/(d)段)秘书长不赞成监督厅关于将资料部分的责任委派给维持和平行动部的建议。方协委会建议“秘书长采取所有必要措施向该领域提供适当支持。”(第266段)

##### 对环境方案的深入评价

97. 各项建议的一般主旨是通过以下办法,调整环境规划署的重点:加强它与联合国系统内外的其他组织的伙伴关系,并妥为考虑它作为全球环境方案的作用。评价小组审查了环境规划署各种各样活动。该报告载有对环境规划署组织格局的概览,但由于篇幅有限,只有当需要叙述问题的特质和作出建议时,才提供对事项的分析。

98. 就环境规划署在新出现的环境问题中的促进作用提出一些具体建议:环境规划署在联合国系统内协调环境方案;将资料分配给业已制定方案的环境规划署活动;可信赖的科学评估;在环境规划署之内协调环境评估;停止已被取代的环境规划署评估服务;取得科学数据;关于环境资料情况的国家能力;一套共同的指标;促进国际环境协议的协调;关于国家和国际环境法的综合数据库;对各公约秘书处的支助服务;对环境法和机构的资源;环境规划署活动重点在于能力建立;环境规划署在环境培训中的作用;关于环境资料的策略;环境规划署作为向决策者的资讯经纪人的任务;环境规划署新闻材料;将方案处调至各区域办事处;支助主要群体募捐;监督厅研究环境规划署最近改组的效果。

99. 方协委会第三十五届会议讨论了评价报告(A/50/16,第242-248段)对该报告水平高和够全面,表示赞赏,并且说它一般同意该报告的要旨,并且在各国代表团在讨论期间所表达的不同意见的限制下以及在环境规划署理事会后意见的限制下,核可各项建议”(第246段)。环境规划署理事会第18/5号决定注意到该报告以及方协委会关于这个报告的结论,并请执行主任采取适当行动。



## 附录

## 1994年8月1日至11月14日期间的监督活动

## A. 审计和管理协商司

## 1. 审管司1994年8月1日至11月15日期间的具体活动:

部 门	设立任务	附有同一期 间发布建议 的审计通讯	在同一期间 作出的建议
总部 .....	2	6	12
外地 .....	2	-	-
维持和平 .....	7	28	264
综合管理资料系统/管理当局 .....	2	2	18
欧洲 .....	12	12	125
难民专员办事处 .....	7	11	97
非洲 .....	2	2	15
第二期联索行动 .....	-	19	65
共计	34	80	596

## 2. 所涉经费问题

	建议共计	指认并建 议的数额 (以千美元计)	已实现 的数额
收回多付数额 .....	17	3,031	1,896
防止多付 .....	3	398	120
实际支出减少 .....	4	407	
防止过分和(或)没有正当理由的支出 .....	3	211	102
已实现的额外收入 .....	2	434	134
收回诈欺数额 .....	-	-	-
共计	29	4 481	2 252

## B. 调查股

在1994年8月1日至11月14日期间,该股收到七项投诉,并已完成9项调查,其中包括在上一个报告所述期间收到的两项投诉。该股股长和四名专业人员等级的工作人员参加了位于美利坚合众国佐治亚格林科的检察长刑事调查人员学院和联邦执法培训中心举办的在职培训方案。在调查关于细则和条例的可能违反情事、不当管理、不当行为、浪费资源和滥用职权的案子的报告后,调查股就下列领域作出建议。

(a) 联合国柬埔寨过渡时期权力机构(联柬权力机构)的一台通讯和电子数据处理设备下落不明;

(b) 联柬权力机构报告的燃料和预制材料被窃;

(c) 联合国总部和联合国日内瓦办事处工作人员的冤情。

在评估诈欺潜能和其他违反情事时,该股深入调查支付一个提供交通服务的承包商的所有款项,结果收回2.3百万美元。该股曾与秘书处其他办公室一起参与针对该承包商提出的16.5百万美元的索偿要求的谈判。此等工作导致该索偿要求的最后解决比原额减少9.6百万美元。

## C. 其他监督活动

在1994年8月1日至11月14日期间内,监测、检查和评价活动由于涉及较长时期的项目,本报告已适当地予以涵盖。