

大会

第五十四届会议

Distr.: General
23 September 1999
Chinese
Original: English

议程项目 127

秘书长关于内部监督事务厅 活动的报告

秘书长的说明

1. 秘书长根据 1994 年 7 月 29 日大会第 48/218 B 号决议第 5(e)(二)段的规定,向大会转递内部监督事务厅提出的关于 1998 年 7 月 1 日至 1999 年 6 月 30 日期间各项活动的第五次年度报告(见附件)。
2. 秘书长同意主管内部监督事务副秘书长在序言中提出的意见,即在他任内该厅的独立性从未受到损害。他得到了秘书长的全力支持。
3. 秘书长赞赏地注意到,内部监督事务厅持续不断地努力与外部审计委员会和联合检查组等其他监督机构合作并协调其方案。

附件

内部监督事务厅的报告

1998 年 7 月 1 日至
1999 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.....1-13		9
A. 导言.....1-3		9
B. 监测内部监督事务厅的的建议的执行情况.....4-9		9
C. 加强业务基金和方案的内部监督.....10-12		10
D. 优先事项.....13		10
表		
1998年7月1日至1999年6月30日内部监督事务厅采取行动而节省的经费和收回的款项.....		10
1998年7月1日至1999年6月30日内部监督事务厅向联合国管理人员建议的预期影响的性质.....		11
二. 监督的优先领域.....14-90		13
A. 维持和平.....14-38		13
1. 对维持和平行动的审计范围.....14-23		13
2. 审计特派团的清理结束情况.....24-29		14
3. 对维持和平行动的开创和终止阶段的评价.....30-31		15
4. 对维持和平特派团的调查.....32-38		15
B. 人道主义活动和有关活动.....39-61		16
1. 联合国难民事务高级专员办事处.....39-57		16
2. 人道主义事务协调厅.....58		19
3. 联合国人权事务高级专员办事处.....59-60		19
4. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处.....61		19
C. 采购.....62		19
1. 采购改革.....62		19
2. 其他采购问题.....63-68		19
D. 设立新机构时出现的问题.....69-72		20
1. 国际法庭.....70-71		20

段次 页次

2. 《巴塞尔公约》秘书处.....	72	21
E. 人力资源管理.....	73-80	21
1. 一般意见.....	73	21
2. 退休人员的雇用.....	74-76	21
3. 联合国外勤事务的管理审计.....	77-78	21
4. 联合国赔偿委员会人事行政.....	79	21
5. 管理咨询活动.....	80	22
F. 信息技术管理以及计算机 2000 年问题.....	81-90	22
1. 电子计算机 2000 年问题的管理.....	81-83	22
2. 综合管理信息系统开发合同费用增加问题的审查.....	84-86	22
3. 南斯拉夫问题法庭和卢旺达问题国际刑事法庭的信息技术管理	87-89	22
4. 对联合国内罗毕办事处信息技术管理的审计.....	90	23
三. 监督职能的主要活动概述.....	91-167	25
A. 审计和管理咨询.....	91-122	25
1. 总的进展情况.....	91-95	25
2. 重大调查结论和建议.....	96-121	26
3. 根据大会要求正在进行的审计的现状.....	122	29
B. 调查.....	123-137	29
1. 总的进展情况.....	123-128	29
2. 重大案件.....	129-137	29
C. 检查.....	138-156	30
1. 新的检查.....	138-142	30
2. 持续监测各项建议的执行情况.....	143-149	31
3. 主管监督事务副秘书长的视察访问.....	150-156	32
D. 监测.....	157-161	32
E. 评价.....	162-167	33

附录

一. 内部监督事务厅报告中提出的、纠正措施尚未完成的重要建议	35
二. 1998 年 7 月 1 日至 1999 年 6 月 30 日期间内部监督事务厅的报告	37

主管内部监督事务副秘书长的序言

这是我署名的最后一次年度报告,因为我为期五年的任期将于 1999 年 11 月届满。这一日期接近本文件的公布日期。

任期可以预测、不能扩大、不能延长,以及有选择监督事项的自由,并可以通过秘书长向大会提出报告,这些是我的独立性的基本要素。

这一职务的独立性,是其最重要和必不可少的条件。我可以自豪地说,在我的任内,这种独立性从未受到损害。我得到了供职期间的两位秘书长的全力支持。

在过去几年中,内部监督事务厅大有进展。只有联合国内部的人才能真正了解,在近 50 年来不习惯于这种监督的国际多文化官僚机构内建立有效的内部监督机制是何等复杂。

起初,对内部监督事务厅的疑惧和恐惧、疑虑和误解极为严重和顽固;我不得不在初期就发动建立信任运动,向各所涉单位、利益攸关者和工作对象表明,本厅的意图是:成为管理方的伙伴,而不是敌人;预防问题,而不是追查问题;促进效力和效率,而不是吹毛求疵。我认为,在这一过程中,我关于监督厅任务的基本讯息已为人所领会。虽然质疑本厅的专业素质,或指控本厅“有秘密目的”,以攻击我们的工作或败坏其名誉的事,会继续发生。我们对此绝不能不予理会,而要认真对待,越来越多的管理人员将我们的监督活动视为反省自己工作方法的机会,或视为对其业绩的某种认证。越来越多的人主动请监督厅提供咨询。迄今,监督厅已提出约 6 000 项个别建议,其执行率稳步上升,这也证明本厅已成为联合国内部促进改革的因素,特别是在加强内部管制和改善管理业绩领域。

此外,监督厅作为一个独立的、全面的内部监督机制,已促使整个联合国系统进一步重视和加强类似的司单位。一些专门机构和独立管理的基金和方案参照

监督厅概念,加强了自己的监督部门,并继续请我们提供咨询。今年在巴黎举行的联合国各组织和多边机构内部审计事务代表会议上,监督厅因势利异对全系统产生影响的典范作用得到了明确肯定。

监督厅对各基金和方案的直接服务,在几个方面得到了加强。就联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)而言,1996 年关于监督厅向高级专员提供内部审计服务的《谅解备忘录》已得到审查和订正,以期提升全世界难民救济行动的重要性,并确保应付监督方面的紧急需要,结果,监督厅/难民专员办事处审计科设置了驻地审计员,使之更有力,更面向外地。至于驻地审计员的作用,几年来,审计和管理咨询司提出的这一概念已在若干维持和平特派团中证明有用。同时,这一做法已推广到了伊拉克方案,最近更推广到东蒂汶和科索沃特派团。

调查科在秘书处内部和替各基金和方案处理的案件继续增加,复杂性也随之加大。特别是,涉及联合国几个东道国法院诉讼的案件,需要内部监督厅调查员花费大量时间给予大力协助。该科的工作量仍然很大,这显示规模较大的任何公共官僚机构都必须建立专业调查部门。

监督厅过去 12 个月内向大会提出的报告,再次引起了各会员国、代表团和公众的兴趣。我还接待了许多来访的议员和会员国其他高级别代表,他们希望了解监督厅的职能和活动。同他们进行的关于监督事务的对话,既振奋人心,又颇有益处。

与外部审计委员会和联合检查组的合作与协调,仍然很有成果,并定期进行。这证明,重复和重叠不仅可以避免,而且交流情况和结果,可以导致不同的监督机构彼此协调。

在我于 1999 年 11 月中离开联合国时,我相信我可以交给继任者一个运作适当、在联合国新的管理文化中已找到自己的作用和地位的内部监督事务厅。

我要感谢我的合作者,他们使监督厅得以取得成功,他们的奉献和专业精神,在我的任内得到了我的赞赏。

我感到对联合国改善业绩作出了贡献,只是因为显然未能消除几个会员国对这一新设的厅及其各项活动所持的保留,使这种感觉有所减损。我作出了很大的努力。我花了很多时间,在第五委员会和方案和协调委员会的正式和非正式会议上详细解释监督厅行动可以想象的所有方面,向个别代表团介绍情况,并参加善意的联合国支持者组织的讨论会和会议,解释我关于预防性监督职能的观点,阐明我对大会第 48/218 B 号决议的理解,并强调本厅以完全无偏见的方式履行职务,以提高联合国的效率和效力为首要目标;但我未能赢得所有代表团的信任和认可。

在我写本序言之际,过去三次年度报告,以及监督厅早就转递和介绍的几份个别报告,第五委员会虽然已彻底讨论并在该委员会内作出评论,但至今仍未获得正式回应。

我只能希望,这一僵局终将打破,内部独立监督给联合国工作增添的价值,将得到所有利益攸关者的承认。

今天,联合国正走向新的千年期,迎接新的全球性挑战。在许多方面,这个组织譬如说比五年前就有了改进,而监督的加强在这一变化中起了作用。

但是,在联合国内部,许多方面仍必须进一步改进。内部管制还不够有力,问责制仍然含糊不清并遭到误解,下放权力必须有效地实施,人力资源管理需要进一步改

革,特别是在职业发展、加强工作人员轮调、加强工作人员-管理层关系的实质性支助、人事评估制度等领域。整个联合国的文件管理必须系统化,以加强机构经验的传承和文件保安。利用最新的信息技术仍然是一个目标,但尚未实现。总部与外地、即其他工作地点之间在业务和心理上的距离,虽然因为使用电子邮件和改革过程中设立的执行委员会而有所“缩短”,但仍然是个问题。

除了这些管理方面的挑战外,一些比较一般的现象,在我的整个任期内一直令我感到不安,仍然是联合国日常奋斗中造成问题的因素:

工作人员-管理人员之间的关系基本上是采取对抗、而不是采取合作的精神;

许多会员国对联合国官僚机构过于吹毛求疵,造成立法机关微观管理的例子很多;

任务不断增加,宜减少和重新定义联合国的优先事项;

国际社会对联合国的期望与国际社会向联合国提供的微薄资源之间存在差距。

在说了这一席话以后,我要表示,被选中为这个世界组织服务,我感到很自豪、很满意,因为联合国在我们这个全球性环境中的重要性必将进一步提高。

主管内部监督事务副秘书长

卡尔·帕施克(签名)

1999 年 7 月 31 日,纽约

内部监督事务厅的一般管理

A. 导言

1. 大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议鉴于联合国活动日益重要、费用和复杂性增加,设立了内部监督事务厅(监督厅),以期通过加强评价、审计、检查、调查和对遵守情况的监测,增强联合国内部的监督职能。大会强调新的监督厅的积极主动性和咨询作用,并期待其提供援助,及为方案管理人员提供其有效履行职务方法上的支助。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。他于 1994 年 11 月 15 日就职。定期任命 5 年,于 1999 年 11 月 14 日到期,不得连任,不得延期。

2. 大会通过第 48/218 B 号决议之后,联合国通告又进一步解释了监督厅的作用。1994 年 9 月 7 日秘书长公报(ST/SGB/273)的规定详列执行第 48/218 B 号决议的机制,以及监督厅的职责范围。向监督厅汇报事务的方法也列于 1994 年 9 月 7 日的行政指示(ST/AI/397)。1996 年 4 月 25 日的情况通报(ST/IC/1996/29)则从联合国法律框架进一步说明其职权范围。为使监督厅业务更为透明,监督厅继续审查现行政程序并制订新程序。

3. 自内部监督事务厅成立以来,其每年发行的报告数目一直稳定地增加:1995 年 12 份、1996 年 13 份、1997 年 16 份、1998 年 20 份,预期 1999 年同样是 20 份。

自内部监督事务厅成立以来其每年发行的
报告数目一直稳定地增加

B. 监测内部监督事务厅的建议的执行情况

4. ST/SGB/273 号文件第 28 段规定了(a)至(h)项所列的八类资料,应列入监督厅年度报告。本报告按这八项缕列资料如下:

(a) 和(b)列出重大的问题,滥用职权情况和缺点:见第 14 至 173 段;

(c) 秘书长未核可的建议:无;秘书长认为有必要进一步审议的建议:监督厅关于卢旺达问题国际刑事法庭的建议(见第 70 和 71 段);

(d) 和(e)以前各报告所载建议,尚未完成改正行动或管理当局订正了前一期期间的决定:见附录一;

(f) 和(g)无法同管理当局达成协议、或索取资料或要求援助也被拒的建议:无此种情况;

(h) 所建议的节省费用数值和收回数值:见第 13 段后的方框。

5. 监督厅按照其任务规定,每半年向秘书长报告其建议的执行情况。继上一年度报告后已向秘书长提交了两个报告,所述期间是 1998 年 7 月 1 日至 12 月 31 日和 1999 年 1 月 1 日至 6 月 30 日。现在有电脑化监测系统追踪监督厅提出的建议。监督厅充分执行其审计、检查、评价和调查建议,这将继续是该厅的重点所在,从而使监督厅与其工作对象之间保持持续对话。在建议最后定夺以前作出了更多努力,以确保其质量和有益于管理部门,从而也对执行产生影响。

电脑化监测系统追踪监督厅提出的建议

6. 为以下目的监测监督厅建议的执行情况是至关重要的:(a)确定遵守情况,(b)确定监督厅对联合国的影响,(c)对今后的监督活动进行战略规划。监督厅在其提交秘书长的第九份和第十份半年期报告中已展开一项程序,分析其建议对各个部门的工作对象的不同职司领域所产生的影响。由审查向秘书长提交的半年期报告中对各职司领域所作建议的数目,以及四个接受监督的主要工作对象各别达到的执行水平,可得出的一项有用的结论。从秘书长执行办公室取得了关于这项监督厅的建议及其执行情况的新的报告方式的积极反馈。

7. 自 1994 年 10 月 1 日监督厅成立至 1999 年 6 月 30 日这段期间,审计和管理咨询司提供了关于以下四个主要工作对象的分析性数据:维持和平行动部,管理部,联合国环境规划署(环境规划署)及经济和社会事务部;为这四个工作对象提出的报告约占监督厅建议的 50%。在本报告所述期间,和平行动部继续是审计建议的最大接受者,约占监督厅建议的 18%。在同一报告所述期间,联合国难民事务高级专员办事处收到全部建议中的 13%,管理部和环境规划署则分别收到建议中的约 11%。

8. 从 1994 年 10 月 1 日至 1999 年 6 月 30 日,监督厅向联合国管理部门提供了共计 6 675 项建议。执行率如下:在审计领域内,提出了 6 201 项建议,其中 72% 已获执行;调查科提出了 324 项建议,其中 85% 已获执行,中央监测和检查股提出了 150 项建议,其中 82% 已获执行。中央评价股发出的建议已提交会员国,以不同的方式监测,包括向方案和协调委员会提出报告(参见第 165-168 段)。

9. 在本报告所述期间(1998 年 7 月 1 日至 1999 年 6 月 30 日),审计和管理咨询司提出了 744 项建议,其中 37% 已获执行;调查科提出了 97 项建议,其中 57% 已获执行。中央监测和检查股是在报告期间终了后提出新的建议的,因此这些建议的执行率将在下一年度报告内报告。中央评价股提交方案和协调委员会第三十九届会议的建议,以及委员会采取的行动,在下面第 165 至 168 段中叙述。

C. 加强业务基金和方案的内部监督

10. 在本报告所述期间,第五委员会简短讨论了秘书长关于加强业务基金和方案的内部监督的报告。不过,该委员会尚未结束其讨论。无论如何,许多资金和方案继续同监督厅保持密切合作,并且自行采取了步骤来加强内部监督。调查科继续向若干基金和方案提供援助。

11. 去年的报告中报告的在联合国大家庭各部分的内部监督机构日益趋向协作、交流经验、吸取学到的经验和互相援助的这一趋势继续发展。监督厅调查科于 1999 年 9 月在纽约主办了联合国系统调查人员第一次大会,会上讨论了各种主题,包括保密性和适当程序,同工作对象的互动,编制报告和外地运作。

12. 监督厅继续按照向联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、国际贸易中心、贸发会议/世界贸易组织和联合国赔偿委员会提供内部审计服务的谅解备忘录进行工作,作为其加强联合国系统内部监督努力的一部分。另外也向联合国国际药物管制规划署和联合国工作人员合办养恤基金提供审计服务。管理部门已确认这些安排是有利和有效的提供审计服务的方式。在有些情形下已将初步的审计资源水平扩增。

D. 优先事项

13. 监督厅第一个年度的报告(A/50/459,附件)查明了监督的三个优先领域:维持和平、人道主义和有关活动及采购。在 1996 年报告(A/51/432,附件)所述期间也优先处理了设立新机构的问题。大会 1997 年 7 月 31 日第 51/241 号决议指明若干领域应由联合国监督机构进行更紧密的审查。由于在这些领域中有许多属于人力资源管理领域,监督厅去年将这一领域列入优先监督事项。在本报告所述年度期间,监督厅继续强调这些领域。此外,在过去一年期间,监督厅也优先审查了信息技术管理,包括联合国总部和总部以外办事处为准备 2000 年电脑问题正在作出的努力。

1998 年 7 月 1 日至 1999 年 6 月 30 日内部监督事务厅采取行动而节省的经费和收回的款项		
(百万美元)		
所涉及经费问题的性质	查明并建议的数额	节省和收回数
资源的损失或浪费	10.2	0.4
收回(一次性)	16.1	15.0
削减支出(一次性)	- a	2.3
削减支出(经常性)	2.9	1.4
额外收入(一次性)	0.1	-
额外收入(经常性)	- a	-
依照监督厅建议削减预算	5.1	4.0
收回欺诈骗款额	3.3	0.4
共计	37.8	23.5
a 少于 25 000 美元。		

内部监督事务厅审计建议的执行率

期间*	建议总数	执行率					
		1995 年 9 月 30 日	1995 年 12 月 31 日	1996 年 6 月 30 日	1997 年 6 月 30 日	1998 年 6 月 30 日	1999 年 6 月 30 日
1995 年 4 月 1 日至 9 月 30 日	1 057	31	37	58	67	70	76
1995 年 10 月 1 日至 12 月 31 日	480	-	59	59	66	66	69
1996 年 1 月 1 日至 6 月 30 日	1 162	-	-	41	67	71	73
共计或平均	2 699	31	44	51	67	70	73

* 所有关于这一期间(1994 年 10 月 1 日至 1995 年 3 月 31 日)的建议已结束;监督厅不再采取进一步的后续行动,这些共计 1 343 项建议的执行率是 84%。

期间	建议总数 ^a	执行率			
		1996 年 12 月 31 日	1997 年 6 月 30 日 (百分比)	1998 年 6 月 30 日	1999 年 6 月 30 日
1996 年 7 月 1 日至 12 月 31 日	513	36	61	75	84
1997 年 1 月 1 日至 6 月 30 日	298	-	48	70	83
1997 年 7 月 1 日至 1998 年 6 月 30 日	604	-	-	43	70
1998 年 7 月 1 日至 1999 年 6 月 30 日	744	-	-	-	37b
共计或平均	2 159	36	54	63	69

^a 只反映最后文件,即提交部厅首长的报告或备忘录中所提建议。

^b 执行率根据截至 1999 年 6 月 30 日止收到答复的建议。

1998 的 7 月 1 日至 1999 年 6 月 30 日内部监督事务厅向联合国管理人员建议的预期影响的性质

预期影响的性质	审计和管理 咨询司 ^a	中央评价股	中央监测 和检查股	调查科 ^b	共计	百分比
	(建议数目)					
改进业务效率或效能	281	-	20	7	308	37
改进管理控制	245	-	4	5	254	30
改进管理结构	35	-	3	1	36	4
提高财务或管理资料的准确性或可靠性	142	-	-	1	143	17
改善人身安全	2	-	-	2	4	-
公布和改正管理不当现象	33	-	-	22	55	7
公布和改正行为失检或舞弊现象	6	-	-	37	43	5
共计	744	-	24	75	843	100
评价报告中对方案协调会的建议	13					

^a 包括难民专员办事处。

^b 仅限已印发报告,见附录二。

二

监督的优先领域

A. 维持和平

1. 对维持和平行动的审计范围

14. 对维持和平行动的审计仍是监督厅的优先领域。除扩大对总部维持和平行动部的审计范围外,在本报告所述期间还对 8 个外地特派团进行了审计。派驻下列特派团的监督厅驻地审计员也对这些特派团经常进行审计:联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团(波黑特派团)、联合国安哥拉观察团(联安观察团)和最近的联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)。

(a) 布林迪西联合国后勤基地

15. 对布林迪西联合国后勤基地的审计发现该基地在维持和平后勤连锁系统中发挥重要作用。该后勤基地也已成为总部与在中亚、中东和前南斯拉夫的维持和平行动间的卫星通讯连接。储备库存的全面管理也已有所改进。然而,尽管有这些进展,必须完成一些诸如对大宗消耗性库存货物进行清点、计算费用和登记之类的重要任务,这一后勤基地才能算是完全正常运转。

16. 应建立一个共同盘存制度,以便提供适当控制,并使该后勤基地能够就物资供应情况迅速而准确地通知各维持和平特派团。这样可以缓和一些问题,例如将价值 150 万美元的未用厨具集装箱贮存四年以上,任其毁损终致不可用等问题。对于已经或正在注销的价值 2 000 万的资产也必须及时加以处理。随后,管理当局于 1998 年 10 月通知监督厅,它们已在联合国后勤基地建立了外地资产管制系统。该系统旨在增强对管理的各种不同方面的决策。

应建立一个共同盘存制度,以便提供适当控制,并使布林迪西联合国后勤基地能够就物资供应情况迅速而准确地通知各维持和平特派团。

(b) 对中央支助事务的审计

17. 已在萨格勒布设立了一个中央支助事务股,向前南斯拉夫境内的三个特派团提供航空业务、通讯和后勤支助,不过,监督厅决定,该股仅向其中的两个特派团提供有限的服务而实际上不向第三个特派团提供任何服务。监督厅最后决定,应将大多数的中央支助任务转交波黑特派团,并相应地裁减工作人员,该股使用的防地则应归还克罗地亚政府。这些措施导致每年估计预算结余 170 万美元。这些建议已被接受,中央支助业务逐步停止,为本组织带来可观的节余。

(c) 监督厅对联合国安哥拉观察团的驻地审计

18. 监督厅驻地审计员指出,联合国安哥拉观察团(联安观察团)后勤支助事务的承包商提交付款发票的影印本,这导致重复支付三张提交两次的发票,总额达 30 000 美元。管理当局同意向承包商追回多付款额并指令承包商提交付款发票的正本。

19. 四年来,特派团都是从约翰内斯堡的一名旅行社购买所有民航机票,未办任何正式采购手续。付给该旅行社的付款总额超过 170 万美元,而且均未寻求当地或总部的合同委员会核可。特派团按照监督厅的建议,同意每当购买民航机票时要求三家旅行社报价。

20. 联安观察团为解决后勤和运输需要,包了 15 架飞机。这些飞机的付款是按照实际飞行时间计算的。由于包机费率很高,联安观察团必须加以控制,以便确保正确记录飞行时间。但是,联安观察团没有适当的内部控制来核实飞行员记录的飞行时间是否正确。管理当局同意监督厅关于加强这方面内部控制的建议。

联合国安哥拉观察团没有适当的内部控制来核实飞行员记录的飞行时间是否正确。

(d) 监督厅对联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团的驻地审计

21. 对旅费的查核显示,有计划地乱批联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团(波黑特派团)民警和军事观察员的私人物品作为随身行李运送,欺蒙联合国。监督厅调查员已经审查过这件事,详情将在下面第 33 至 37 段内讨论。发现欺诈后,特派团即按照驻地审计员的建议实行适当的内部控制,以确保旅行业务方面的节约和透明度。由此,在 1998 年 7 月 1 日至 1999 年 6 月 30 日期间,波黑特派团大约节省了 125 万美元。

22. 对波黑特派团征召国际警察工作队的审核显示,过早遣返不称职的警察回国一直是一个问题,以致造成本可以避免的损失和降低业务效率。有时发现本不称职的警察却来到任务区结果只好把他们遣送回国。另外一些情况是,本被认为称职的警察,但当他们来到特派团后却被发现不能胜任。有些警察显然在语文测验时舞弊,当他们到达特派团后重新测验未能通过时,不得不遣送回国。此外,有些警察事先并未取得体检合格证明就获准前往任务区。虽然无法完全避免过早遣返的做法,但审核显示,可以加强征召审核程序来减少这种情况。

(e) 对协助排雷自愿信托基金的审计

23. 由于维持和平行动部排雷行动中心在组织结构和运作上存在严重缺点,使该中心无法充分发挥其作为本组织排雷行动中心的效用。这些缺点包括缺乏核定员额配置表、成本规划以及有效管理排雷项目的作业准则。各执行机构的进展和财务报告也尚付阙如。因此,对一些排雷项目的执行未加以适当监测,从而使委托本组织保管的资金面临严重的财务风险。审计中还发现,信托基金的会计帐册不准确并且有长期未付的应收帐款、基金间债务和未清偿债务。管理当局赞同监督厅的所有建议并积极开展必要的补救行动。监督厅将密切注意其建议在这一非常重要领域内的执行情况。

2. 审计特派团的清理结束情况

(a) 联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局

24. 对联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局(东斯过渡当局)清理结束工作的审计显示,清理结束工作的规划和执行大体上不错。不过,审计中也确认了在特派团资产的商业拍卖方面有若干

问题,往后的清理结束工作应引以为鉴。这方面的缺失如下:

(a) 由于允许拍卖承包商的母公司作为投标人登记,而使其成为最大的唯一买方,造成利益冲突的局面。

(b) 由于包括拍卖承包商的母公司在内的若干买方可免付拍卖人的保险费,而违反了合同规定并使联合国承担财务风险;

(c) 由于不通过当地合同委员会提交拍卖合同而缺乏透明度

由于监督厅的建议,维和部指出,应在往后的拍卖合同中列入一项涉及同拍卖承包商有关系的个人或公司的条款,以确保拍卖过程公正合理。维和部还同意,应将拍卖合同提交适当的合同委员会。

为维持和平特派团配置合格且有经验的工作人员是一个持续存在的问题

25. 为维持和平特派团配置合格且有经验的工作人员是一直未能妥善解决的问题。东斯过渡当局在 14 个月期间内,共有五名不同的首席采购干事,其经验多少的程度各异。这在采购上造成严重缺失,包括为处置废弃物资的重复投标以及不经济地送回特遣队自备装备。为减缓各特派团的员额配置问题,维持和平行动部通知监督厅说,该部将在新征聘的工作人员被部署到外地之前,向他们提供正规培训。

(b) 联合国安哥拉观察团

26. 对维罗纳后勤基地的实际检查显示,在处置大量废弃物资和已注销车辆方面几乎毫无进展。监督厅还发现,由于敌对行动,价值 430 000 美元的四部车辆被抛弃在任务区,而这些车辆的行驶里数低,还可供其他特派团使用。管理当局通知监督厅说,收回这些车辆并不合算,因此,已决定将其售予某非政府组织或捐给政府。

27. 及时清理结束联安观察团的另一障碍就是缺乏关于消耗性和非消耗性资产的可靠记录。就中央资产数据库的不完全状态以及需要为该区域内被弃置的 400 多万美元资产增订数据库而言,最初的核对计划似乎过于乐观。此外,也没有按照财务细则的规定,定期清点实地盘存并且用品存货记录也证实不正确。例如,电气用品的盘存清单的估值过高,至少高估了 600 万美元。管

理当局通知监督厅说,已采取行动来核对非消耗性资产并矫正用品盘存的缺失。

及时清理结束联安观察团的另一障碍就是缺乏关于消耗性和非消耗性资产的可靠记录。

28. 虽然在进行清理结束工作时,联安观察团帐目的财务管理已大有进步,在追回长期拖欠的 110 万美元的应收帐款方面则毫无进展。由于这笔款项的大部分是以前的民警和军事观察员所欠的,而他们已不再受雇于联合国,现在可能很难追回这些欠帐。

29. 根据《部队地位协定》,联安观察团可获得免费提供的房地。然而,尽管联安观察团设法取得免费的办公房地,但在这方面却不是一起很顺利。据发现特派团直接向不同的房东支付了将近 1 300 万美元的各种设施租金。监督厅建议联安观察团审查这件事,以决定是否正式要求政府偿还。如不能收回这些款额,则应用来抵充政府的任何索偿要求。管理当局赞同这些建议。

3. 对维持和平行动的开创和终止阶段的评价

30. 对维持和平行动部的三年期审查发现,维和部为坚持落实先前的建议作出了一致的努力。已有系统地总结和应用汲取到的各种经验教训。在关于开创和终止阶段的深入评价中的所提到的多数问题已在最近的总结经验报告中加以审查。至于维持和平行动部和新闻部在各特派团的新闻方面的合作,在编制第一份评价报告时颇有问题,但目前看来运转颇为顺利。另外还应指出,在各特派团清理结束工作的方法上已大有改善。

31. 其中强调有一个领域颇令人失望:保存过去经验的最基本档案,关于特派团标准作业程序的综合索引编制档案,这本应是维持和平行动部供各特派团使用的内联网的组成部分,至今尚未设立。自 1994 年第一次评价维持和平行动以来,曾在若干报告中重申设立这一档案的必要性:关于终止阶段报告的建议 2 内确定 1996 年 9 月 30 日为最后期限,而两年之后,关于开创阶段的三年期审查的建议 1 内确定 1998 年 9 月 30 日为最后期限。这些最后期限均经维持和平行动部同意。监督厅希望该档案可在 1999 年底设立,并将继续审查这个问题。方案和协调委员会核可了三年期审查的结论(A/54/6,第 542 段)。

4. 对维持和平特派团的调查

32. 在本报告所述期间,调查科继续调查维持和平行动方面的未决案件并开始调查一些新案件:在本报告所述期间收到的 247 个案件当中,有 48 个案件涉及维持和平问题。

(a) 波斯尼亚和黑塞哥维那特派团旅费舞弊案

33. 对联合国波黑特派团超重行李费的调查获得证据证明,前波黑特派团交通旅行股股长搞出一种包括两个密切相关但业务上相异部分的办法,欺蒙本组织。

34. 第一个部分是前股长串通一个旅行社经理所搞的阴谋,该旅行社将伪造的发票和相关单据提交波黑特派团,由此向联合国收取民航为每一名联合国乘客免费提供行李超重费,从而从中捞取不劳而获的外快。

35. 第二个部分是一名民航雇员同前股长另外搞出一个计划,该股长批准由该雇员所开的提交波黑特派团的伪造民航发票,其中列入民航勉强提供的 100 公斤行李超重费。

36. 在调查员发现前股长未经授权离开特派团之后,联合国向有关美国当局提出控诉,他于 1998 年 12 月后期被联邦调查局在纽约逮捕,后来按美国法律控其与上述舞弊有关的罪行。1999 年 9 月底,陪审团判他犯五项国际诈欺罪和国际诈欺共谋罪。前股长及其同伙在其波黑特派团任职期间造成联合国损失估计为 800 000 美元。

37. 联合国也向有关的克罗地亚当局提出控诉,它们已经着手对该舞弊案进行刑事调查。监督厅调查员一起同这两个管辖当局进行合作。

(b) 联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团的工作人员受贿

38. 对指控一名波黑特派团工作人员接受克罗地亚一家旅行社贿赂所作的调查显示,1998 年 4 月,这名工作人员曾接受这家旅行社老板的邀请,前往克罗地亚一个小岛待了两天。这次旅行的全部开支,包括机票、旅馆膳宿费和其他杂费,均由该旅行社老板支付。这次调查还得到证据证明旅行助理人员没有适当核可该旅行社的帐单就核准旅行社的伪发票,致使联合国蒙受直接损失达 4 万美元以上。监督厅建议采取的适当行动已被接受,

现正由维持和平行动部和人力资源管理厅按适当的惩戒程序予以惩处。

B. 人道主义活动和有关活动

1. 联合国难民事务高级专员办事处

(a) 审计

39. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)负责的活动由监督厅难民专员办事处审计科按照有关提供内部审计服务的《谅解备忘录》的条款进行审计。《谅解备忘录》是1997年4月29日签署的,并于1999年4月29日作了修订。《谅解备忘录》规定对难民专员办事处经管的自愿基金进行定期审计。1998年,大约140个国别方案中的这种基金约有8.4亿美元。监督厅为这些业务活动确定了内部审计周期,一个周期为二至五年不等,取决于业务活动的资金数量以及其他风险因素。在本报告所述期间,监督厅审计了难民专员办事处以下区域的活动:非洲(阿尔及利亚、埃塞俄比亚、加纳、几内亚、肯尼亚、利比里亚、尼日尔和卢旺达)、亚洲及太平洋(印度尼西亚、老挝、巴布亚新几内亚和越南)、欧洲(亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、俄罗斯联邦、斯洛文尼亚)和美洲(巴西和危地马拉)。审计的重点是难民专员办事处外地办事处及其执行伙伴的方案执行情况,以及难民专员办事处外地办事处的行政管理。除了对这20个国家进行审计之外,监督厅还在难民专员办事处总部进行了三次审计。在本报告所述期间,监督厅向难民专员办事处外地管理人员提出了50多条审计意见,向难民专员办事处高级管理部门提出了12份审计报告。审计报告98条重要建议中大部分涉及财务、旅行和方案管理。

40. 针对难民专员办事处业务活动管理放权的努力以及相应的在非洲设立驻外地区域主任的作法,监督厅已在阿比让和内罗毕设立了驻地审计员职位。这些审计员的工作重点是西部非洲和中部非洲、东部非洲和非洲之角(包括大湖地区)和南部非洲的业务活动。这种新安排使审计员更接近业务活动,使他们能够提请区域主任马上注意发现的任何问题。最近,监督厅和难民专员办事处决定为难民专员办事处在科索沃的业务活动指派一位驻地审计员。

执行伙伴安排

41. 难民专员办事处1998年方案支出中将近40%是通过执行伙伴进行的。因此,执行伙伴的财务管理和方案管理便成为监督厅审计的优先领域。审计员多次发现,执行伙伴的次级项目最后监测报告中向难民专员办事处报告的财务资料,很难与其会计记录上的资料对上帐。由于执行伙伴的会计制度存在缺陷或会计凭证不完整,有时很难核查上报难民专员办事处的支出数字是否准确。在当地非政府组织,发生问题的主要原因是制度缺陷或工作人员缺乏训练。难民专员办事处给予更好的指导、进行能力建设和强化监测,将有助于纠正这种情况。针对监督厅有关改进监测的建议,难民专员办事处拟订了一份“执行伙伴财务监测检查清单”。这份清单目前正在试用,将为难民专员办事处外地的方案和财务人员提供一种系统方法,更有效地对执行伙伴进行财务监测。

由于执行伙伴的会计制度存在缺陷或会计凭证不完整,有时很难核查上报难民专员办事处的支出数字是否准确。

42. 大多数国际非政府组织使用的是最先进的会计制度,但是由于会计政策和帐目结构与难民专员办事处不同,所以有时造成问题。在某些情况下,需要进行许多人工调整,才能符合难民专员办事处的报告要求,这导致难以系统地对帐。在一些情况下,国际非政府组织把会计凭证全部运到国家总部,而没有在外地业务活动地点留下副本。还有一些情况,外地提供的凭证无法证明该非政府组织总部所作的开支(例如国际采购)。监督厅建议难民专员办事处对外地提供的会计资料实行某种最低标准。

43. 政府执行伙伴提交的财务资料不见得一定可靠。监督厅审计员在一个国别方案中发现,上报难民专员办事处的支出数额并非实际支出,而是从难民专员办事处收到并转给其他政府办事处的分期付款。原来这些报告竟是“资金转交报告”,仅仅是确认收讫难民专员办事处的资金,而不是报告这些资金的用途。

44. 监督厅1997年的报告(A/52/426,第46段)描述了一个案例,一个政府执行伙伴的1992年至1996年期间项目和财务文件糟糕透顶,根本无法审计。然而,监督厅根据从该执行伙伴的银行获得的银行记录查出一些不

合规定之处。除其他外,发现本应上交难民专员办事处的未报告的利息收益和销售收益达 250 000 美元以上。早些时候的一次审计查出 1993 年该政府执行伙伴在授与一项重大合同中的一些不合规定之处。后来该国最高审计机构进行的审计证实了联合国的审计结果,并作出结论,认为在有关政府官员“明显的默许”之下,确实有欺诈行动。尽管难民专员办事处一再努力,甚至是在最高级别上的努力,有关政府当局一直未能大力解决这些问题。截至 1998 年年底,检察官仍未确定是否有合理根据起诉 1993 年合同的承包商。对于有关的前政府官员连初步调查也没有进行。除了把项目文件锁在文件柜里,没有认真努力调整项目档案的结构,而这是最高审计机构进行审计并确定异常情况和不合规定之处的总体范围的基本条件。此外,迄今也没有将任何未报告的收入还给难民专员办事处。监督厅认为,如果得不到政府伙伴的必要响应,难民专员办事处解决审计问题和执行审计建议的努力就不会成功。

45. 还有一个案件,监督厅审计证实了对一个当地非政府组织执行伙伴的舞弊指控。这个执行伙伴编造假交易,编造假姓名列入讲习班津贴支付名单,扣住社会保障和离职偿金,并从难民专员办事处项目资金中贷款,以此盗用难民专员办事处资金。难民专员办事处已终止同该执行伙伴的合作,并向其他有关机构通报了有关情况。根据监督厅建议,难民专员办事处打算请东道国当局过问此事。

审计证书

46. 为了进一步确保执行伙伴的支出做到正规化、符合规定而且妥当得体,难民专员办事处要求提交审计证书。由于难民专员办事处加紧努力,在本报告所述期间,符合这一要求的程度大大提高了。然而,应该更加重视接受审计证书的最低标准。难民专员办事处接受国际非政府组织执行伙伴提交的经审计的合并财务报表副本。这种报表所开列的支出占执行伙伴总支出的 46% 以上,其中必须列明难民专员办事处提供的资金。然而,在一些情况下,这些合并报表提供的有关难民专员办事处有关资金总额的资料相当空泛。监督厅认为,报表应该显示国家或分项目一级从难民专员办事处收到并代表其支出的经费情况,以便同提交的分项目监测报告进行核对。监督厅随时愿意在这个问题上向难民专员办事处提供帮助。

方案执行

47. 方案并非总能实现标明的目标。有一个国别方案,难民专员办事处支出 500 万美元,用于支付重建几千个住宅单元的材料和人工。一项独立评价显示,经评估的 152 个住宅单元抽样中,只有两个是按照方案的基本技术规格重建的。项目完成后,住进这些重建住宅的人并不都是预定的受益者。截至 1998 年 5 月,一个 1997 年方案改建的住房中将近 20% 仍然无人居住。虽然监督厅意识到,出于政治和安全的理由,有时无法进行预定的使用,但监督厅认为,难民专员办事处如果加强方案监测,就可以减少这类问题。

48. 速效项目常常是重返社会方案的一个重要内容。监督厅审计发现,这些项目虽然促进了重返社会并解决了回返者的需要,但其中许多却担当不起“速效”的称号。即便进行了适当规划,许多项目的正常批准和执行筹备时间都超过了难民专员办事处的年度预算期间。结果,没有完成项目所需的可靠资金项目便开始动工,给未来的财政期间造成事实上的债务。在年度预算的狭窄框架内执行多年项目,造成项目规划不稳定,项目的完成有风险,并引起可持续性問題。监督厅认为,要使这种方案有效,资金的安排必须不限于预算年度。监督厅建议难民专员办事处考虑采取其他供资机制。

在年度预算的狭窄框架内执行多年项目,造成项目规划不稳定,项目的完成有风险,并引起可持续性問題。

49. 循环基金是增加难民专员办事处援助影响的常用工具,特别是为了难民赚取收入。然而,如果执行伙伴没有足够的技能和适当的规划,这种循环基金的成本可能会超过收益。监督厅审计员发现,有一个循环基金,执行机构用于培训、贷款管理和间接费用的支出,超过了提供的贷款总额,因而用去了一部分资本金。由于资金是在一个年度方案下提供的,所以对于长期监测和可持续性没有给予足够的重视。

50. 还有一个案例,监督厅审计员发现,速效项目预算是以当地货币核准的,而难民专员办事处向执行伙伴的分期付款是以美元支付,结果,执行伙伴获得了一大笔汇率收益。这笔意外的横财据监督厅估计可能多达几十万美元,没有向难民专员办事处报告,而是存入了执行伙伴的帐户。难民专员办事处要求该执行伙伴公布获得汇

率收益的总额,对于这笔方案收入的使用要征求难民专员办事处的同意。

51. 尽管对许多执行伙伴而言,内部管制软弱或不足令人关切,但是监督厅还发现了一个情况,内部管制过分严格影响了业务活动效率,并造成方案执行瘫痪。累赘而冗长的批准程序造成不能按时向回返者提供援助。

现金管理

52. 外地的现金管理一直是个令人关切的问题。由于许多业务地区缺乏足够的银行设施,因此难民专员办事处外地办事处常常不得不主要用现金进行业务活动。以现金支付的数额可能相当大,在一些情况下,保存在办事处保险箱中的现金数额达几十万美元。为了减少所涉风险,监督厅建议在可行情况下尽量利用银行设施,尽量减少现金定额备用金,对无法避免的现金业务活动加强管制和安全措施。令人吃惊的是,管理大额业务现金资金的规则基本上是为管理零用业务现款制定的。然而,零用现款每次付款一般不超过相当于 100 美元的数额,因此风险有限。监督厅认为,大额现金业务活动必须有专门的准则,要反映所做交易的性质和款额及其风险的严重程度。例如,由于难民专员办事处银行帐户的一般运作方式是联合签署,大额现金业务活动应该受到同等甚至更严格的管制。

53. 对于执行伙伴,监督厅审计常常注意到,现金职能的职务没有分别负责。例如,一个执行伙伴的项目管理人员是唯一的银行签字人,为自己签署现金垫款的支票,随后进行各项付款。尽管信任工作人员对业务活动至关重要,但是这不能代替适当的内部管制。为克服现金管理和财务管理其他领域的这种问题,执行伙伴需要难民专员办事处的指导、培训和监测。难民专员办事处的财务管理和管制培训方案大大提高了难民专员办事处外地工作人员的财务管理技能。现在加强执行伙伴的财务管理需要有类似的计划。

缴税

54. 监督厅的审计显示,在有些情况下,难民专员办事处很难维护 1946 年《联合国特权和豁免公约》和(或)适用的难民专员办事处东道国签署的合作协定规定的权利。特别是由难民专员办事处的执行伙伴实施的难民项目会出现问题。在一个国家,难民专员办事处拥有的车辆是以方案资金购置的,根据使用权协定规定由执行伙伴使用。如果没有难民专员办事处车牌而由执行

伙伴使用,这些车辆需缴纳关税。因此,难民专员办事处必须选择是接受使用这些车辆产生的财务责任风险还是缴纳关税。在几个国家,执行伙伴利用难民专员办事处方案资金为该方案的目的进行的重要采购须缴纳增值税,而争取豁免或退税的努力未果。难民专员办事处应通过合作协定,努力使 1946 年公约规定的特权适用于其执行伙伴。在令人满意地解决这个问题之前,难民专员办事处应考虑尽量减少通过执行伙伴进行采购。在一个国家,海关扣押了难民专员办事处的通讯设备,直至缴“费”。缴的费用并不是对提供服务的收费,而是一种税。这种作法显然违反了政府的义务。在另一个国家,国家立法规定收到难民专员办事处资金提供的援助款项的受益人必须缴税。即便缴税并不违反适用的国际法律文书,但是把出于人道主义目的提供的稀缺资金纳入国家预算,这既不符合难民的利益,也不符合捐助者的意图。难民专员办事处和其他联合国办事处和机构需要作出共同努力,使有关政府认识到,托付给难民专员办事处的资金应该根据其任务规定,完全用在难民身上。此外,难民专员办事处应该坚持,有所抵触的国家税则和行政安排应服从国际法。

特别审查

55. 应难民专员办事处管理部门请求,监督厅对一个国别办事处作了特别审查。特别审查发现了几个不合规定之处,包括根据对难民专员办事处工作人员有利的销售安排处置车辆,为私人目的使用难民专员办事处的维修设施和备件,可疑、甚至不当领取旅费和有关津贴。这次审查追回款额大约 25 000 美元。有关工作人员离开了本组织。

(b) 调查

关于舞弊现象的指控

56. 在本报告所述期间,调查科处理了有关难民专员办事处外地业务活动的五个案子。其中一项调查涉及一份指控报告,即在 1992 年至 1998 年期间,两名难民专员办事处的工作人员接受了卖主的回扣,作为交换,支付了抬高的金额,并购买了过多的稻种。该科还收到一份报告,大意是一份含有假造的联合国审计报告的五页文件已流转至当地一家报纸,该文件宣称难民专员办事处支付稻种的价格被不合理地抬高,而且购买量过多。由于调查科报告说调查所获证据不能证实是否接受了回扣,难民专员办事处已按照该科的建议,宣布被指控的工作人员清白无辜。另一方面,经调查确认那份所谓联合国

文件是假造的,是由一名前难民专员办事处工作人员出于恶意转给一家报社的。

57. 调查科认为一桩案子以建议宣布工作人员清白无辜了结突出说明了该科一项宝贵而往往被忽视的职能。通过宣布工作人员清白无辜的建议,调查科既保护了那些被冤枉的人,也保护了那些遭到指控但证据不足的人。

通过建议宣布工作人员清白无辜,调查科既保护了那些被冤枉的人,也保护了那些遭到指控但证据不足的人。

2. 人道主义事务协调厅

58. 监督厅继续监测人道主义事务协调厅的活动,并计划在 1999 年第 4 季度对该厅的外地支助服务进行审计,并在 2000 年第一季度对该厅在苏丹的活动进行审计。

3. 联合国人权事务高级专员办事处

59. 应联合国人权事务高级专员办事处的要求,监督厅对人权事务高级专员办事处卢旺达人权实地行动的业务和清理结束阶段进行了全面审计。审计查出了实地行动的业务存在重大问题,其中包括在以下领域内部控制不善的问题:财务管理和报告、采购、人事、车辆以及财产的管理。人权专员办事处日内瓦总部与外地之间的通信交流也存在缺失。因此,在清理结束阶段,还出现了重大问题,例如计划不周以及财产处置不当。监督厅提出了改进外地业务管理的建议,并提出应把在卢旺达吸取的经验教训用于加强其他特派团的管理控制上。

60. 联合国人权事务高级专员已采取一系列措施加强对该处外地业务活动的行政及财务管理。高级专员成立了一个工作队以解决报告中提出的所有体制方面的问题,她还征求监督厅和管理事务部的咨询意见及协助以确保在卢旺达人权实地行动中那些作法不再重犯。应指出卢旺达实地行动业务是人权专员办事处开展的第一项此类业务,也是在该处于 1994 年成立的当年开办的。

4. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

61. 1998 年 10 月和 1999 年 1 月调查科进行一项分两个步骤的调查工作,以了解对一外地办公室提出的 31

项腐败行为的指控。调查的结论是现有证据并不能证实这些指控,并报告说该外地办事处并未发现普遍的腐败行为。该科建议制定额外的政策和程序,以期公正、迅速和透明地调查诸项指控。

C. 采购

1. 采购改革

62. 联合国内采购改革的状况一直是大会、行政和预算咨询委员会及会员国认真审查的主题。监督厅对本报告所述期间总部及总部以外地点各办事处的采购进行的审计证明在改革采购问题高级别专家组 1994 年 12 日的报告查明的重大的全系统性问题方面继续取得了进展。行政部门颁布了新的采购手册,改进了对采购人员的培训及职业发展方案并在制订衡量业绩制度上取得了进展,以期改善采购进程的业务效率。在本报告所述期间,监督厅提出了 59 项采购建议,并将继续监测采购方面的发展情况。

2. 其他采购问题

审查与采购有关的仲裁案例

63. 依照大会 1998 年 3 月 31 日第 52/226 A 号决议,监督厅在其 1999 年 3 月 1 日的报告(A/53/843)中审查了与采购有关的仲裁案例。其中大部分案例源自维持和平行动。其中有五个最近的案例通过仲裁或结清协定得到解决,监督厅对这些案例进行了分析并发现尽管这些争议只牵涉维持和平行动采购的商品和服务中比较少的部分,但却使联合国支付了包括工作人员资源、律师费和利息在内的额外费用。承包商索赔的主要缘由是合同条款不明确,而外地特派团有时未经与总部委员会及法律事务厅协商和审查,就予以接受,而后再加以修订。原因还包括未订阅正式协定,以及外地缺乏对合同的适当管理。管理部门同意监督厅的建议,这些建议的目的是减少今后出现向联合国索赔的风险。秘书长关于这些问题的报告将于 1999 年 10 月提交第五委员会。

服务与口粮合同的管理

64. 监督厅对五个维持和平行动特派团的重要服务及口粮合同进行了审议,结论是由于对合同管理人员的培训不足、工作及需求的说明不完全以及未能明确界定双方在合同中的责任,从而妨碍了对合同的管理。签订

合同往往一拖再拖,因而必须作出临时合同安排,而后者的费用有时更高。联合国海地特派团(联海特派团)的情况就是如此,如果更及时地作出适当的合同安排,本可以节省约 770 万美元。管理部门解释说,一些介入活动,其中包括总部合同委员会的四次会议大大拖延了采购进程。联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)和联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)口粮合同的签订发生了严重拖延,因此必须以高于合同的费用延长现有合同。监督厅还感到关切的是,可能投标的商家对向维持和平行动提供合同服务的兴趣不高。

65. 鉴于各特派团在评价服务承包商的业绩上遇到困难,监督厅建议维持和平行动部制订标准的作业程序,以指导各特派团经管服务和口粮供应合同。此外,在特派团内设立一个文职的合同管理股将有助于集中进行合同管理并促进协调。

监督厅建议维持和平行动部制订标准的作业程序,以指导各特派团经管服务和口粮供应合同。

66. 迟付承包商票问题十分普遍。例如,联黎部队、观察员部队和联塞部队拖欠向其提供口粮的承包商的金额达 325 万美元,尽管其中只有部分发票有争议。联海特派团结束近两年了,仍拖欠一家服务承包包括商约 100 万美元。未能按合同规定迅速支付无争议发票的作法一直是出现仲裁案以及对联合国采取法律行动的主要原因之一。

未能按合同规定迅速支付无争议发票的作法一直是出现仲裁案以及对联合国采取法律行动的主要原因之一。

调查航空服务

67. 1996 年,对维持和平特派团的包机合同及空中业务进行了一系列调查和审查,结果产生了四份独立的、内部临时报告。这些报告于 1997 年转发管理部门,其中注意到一家包机公司及其所代表的公司有明显的违规行为,并建议采取纠正行动,包括建议联合国应考虑在其核准的供应商名单中删除该包机公司。联合国大体上接受了这些建议,并于 1998 年予以执行。

68. 1996 年年底,该包机公司向联合国发出仲裁诉讼,指控联合国对其不公;接着 1997 年年中对该诉讼的修正案又提出进一步诉讼,声称这些显然被透露给该包机公司的调查报告对该公司不公平,并将损害赔偿金额增加到 5 000 万美元。1999 年 7 月仲裁小组作出裁定。该裁定一方面严厉批评了调查报告,另一方面则全面驳回该公司提出的损害赔偿要求,并认为联合国的任何官员或个人对该公司没有偏见或敌意。监督厅认为这些批评并非基于证据,而是对内部调查活动的性质以及仲裁小组的职权范围有误解。事实上,仲裁小组似乎认为监督厅有权根据类似警察职能的规定开展活动,这种印象驱使他们询问监督厅是否向所有受访者发出“米兰达警告”或提醒说明。一家经验丰富的调查公司对同样的报告进行了审查,并坚决认定报告及其方法均有效合理。不过,监督厅为了回应仲裁小组的说法,已责成对此案进行一次独立审查。

D. 设立新机构时出现的问题

1. 国际法庭

前南斯拉夫问题国际法庭

69. 监督厅的调查员与前南斯拉夫问题国际法庭审计员进行的联合审查发现该法庭的三个机构——分庭、检察官办公室和书记官处的管理讲究效率和效益,彼此之间保持良好的工作关系。然而,也提出了若干建议以改进如下领域的工作,如现金管理、应收帐款、人事管理、采购以及资产管理。关于这项审查的报告已提交秘书长并转递给大会。

卢旺达问题国际刑事法庭

70. 作为其持续监督的一部分,监督厅于 1999 年年初对卢旺达问题国际刑事法庭进行了审计。除其他外,这次审计追查了监督厅前两份向大会提交的报告所提建议的落实情况,评估了该法庭是否对内部进行了充分而重要的临控。总的来说,这次审计认为该法庭令人满意地执行了一些建议,在财务管理和填补空缺员额等领域有所改进。人力资源管理厅还采取了特别措施,包括成立了一个工作队以加快征聘进程。然而,其他建议或未获执行或仅得到部分执行。

71. 这次审计还查出需要注意的其他事项,例如必须对小额现金建立管制制度、限制使用现金支付方法以及必须加强对法庭财产管理的控制,其财产包括价值 770

万美元的车辆、电脑和收音机。需要改进的领域还包括采购规划、人事管理和办公室空间管理、权力下放至法庭各办公室、旅行、解决 2000 年电脑问题和其他信息技术问题(又见下面第 87-89 段)。

2. 《巴塞尔公约》秘书处

72. 《巴塞尔公约》秘书处的审计发现项目会计制度在控制和追查支付情况及编制项目财务报告方面所起到的作用不能令人满意。监督厅注意到秘书处对于项目预付款或最后付款均未加以控制。造成这种情况的主要因素是人们不清楚到底是《巴塞尔公约》秘书处还环境规划署在日内瓦的方案支助股负有对该《公约》项目进行财务管理的责任。监督厅建议该《公约》征聘一名行政/资金管理干事确保项目得到适当的管理和说明。管理部门表示同意并于 1999 年年初雇用了这样一名干事。

E. 人力资源管理

1. 一般意见

73. 效率低下的行政程序仍然是妨碍联合国完成其实质性工作和业务目标的障碍。与管理方面的赋予权力和问责制有关的关键改革问题是否能在将来取得成功,在很大程度上有赖于人力资源管理厅实施计划的具体内容。这些内容有:考绩(报告)制度以何种方式推行使管理部门得以建立以考绩为基础的文化(即,对表现欠佳者进行有效处理以及实施根据考绩给予奖励制度);是否能制定并实施适当的部门性人力资源的问责措施。要实现人力资源改革的总目标还需获得联合国工作人员的支持和合作。工作人员也必须愿意接受能使联合国组织符合下一个千年面临的财政现实和专业要求的必要重大变革。管理部门指出,已经起草了行动计划,各部门首长也已同意将其用作监测工具,并且已开始进行关于奖励和简化手续的规则和程序工作。

工作人员也必须愿意接受能使联合国组织符合下一个千年面临的财政现实和专业要求的必要重大变革。

2. 退休人员的雇用

74. 大会根据 1996 年 11 月 4 日的第 51/408 号决定,制定了雇用退休人员的新的条件,并请监督厅审核征聘退休人员时是否遵守本决定的规定。新条件中一项重要

的规定是雇用从联合国养恤基金领取养恤金的退休工作人员每一历年的最高限额为 22 000 美元(语文处的工作人员为 40 000 美元)。还限制雇用退休人员每历年不得超过 6 个月。

75. 审计还显示,缺少关于“退休人员”一词的标准定义,因此产生了不同的解释,特别是限制雇用退休人员每历年不超过 6 个月的新规定是否适用于所有退休人员,还是只适用于那些领取联合国养恤金的退休人员。

76. 监督厅的结论认为对秘书处雇用退休人员的情况,需要进行密切监测,以确保充分遵守既定政策和有关指示。监督厅还建议,除其他外,需修改有关的行政指示,使其反映在指示发布之后通过的新政策和程序;在雇用退休的语文工作人员时,以可就地雇用者为限;新的薪酬限额统一适用于所有领取养恤金的退休人员。管理部门同意监督厅的建议,并于 1999 年 6 月 1 日发布了新的关于在满 60 岁或 60 岁以上继续留用以及雇用退休人员的指示(ST/AI/1999/5)。

3. 联合国外勤事务的管理审计

77. 应维持和平行动部的要求,对联合国外勤事务处进行了管理审计,其中包括对四个维持和平特派团的实地视察,评价该处是否完成了联合国现有的业务需要,还检查了为这一类别的工作人员的招聘和部署的决策过程是否适当。在与维和部密切合作下进行的这项审计查明了若干人事问题和有关问题,维和部已就其中某些问题采取行动。

78. 审计还发现,除其他外,有必要通过冻结雇用、拒绝在退休年龄后延长任用以及鼓励工作人员接受自愿退休或离职等措施以减少外勤事务处工作人员的数目。监督厅建议:将是否延长定期任用合同和是否有资金联系起来、制定关于工作人员轮调和流动的正式指导方针、重新评价和修订“原本工作地点”概念以及原有的外勤事务干事资格,并修订和完善外勤事务处理策略。

4. 联合国赔偿委员会人事行政

79. 1998 年 3 月对联合国赔偿委员会的人事行政工作进行的审计显示,在职位叙级、决定新聘人员的级别和职等以及在各职业类和专业人员职类中提升标准的适用问题等方面存在着不统一的情况。审计还指出了对已简化的招聘手续进一步提高效率的措施。监督厅建议,除其他外,赔偿委员会设立一个由联合国日内瓦办事

处人事处参加的任用和升级的咨询机构;为赔偿委员会人事股工作人员提供更多的专门培训;澄清赔偿委员会在人事事务方面的授权,包括其聘用 P-5 及以上人员的权力;利用离职前的面谈机会协助查明并解决可能导致工作人员周转的问题。管理部门指出,赔偿委员会的工作人员由日内瓦办事处和人力厅进行培训,并已建立了一个关于任用和升级的咨询机构。

5. 管理咨询活动

80. 应人力资源管理厅的要求,监督厅执行了一项设计两个标准小册子的管理咨询任务,简化了关于教育补助金和调动和艰苦条件津贴等应享待遇的说明。1999 年 2 月监督厅向人力厅提供了这些标准小册子以及一份正式的简报,介绍研制的过程。管理部门通知监督厅说,人力厅为了简化对各种应享待遇的说明,正在编写一系列的小册子。这些小册子还可以从联合国内联网上获得。

F. 信息技术管理以及计算机 2000 年问题

1. 电子计算机 2000 年问题的管理

81. 监督厅强调对联合国组织管理电子计算机 2000 年问题进行审查。监督厅发现,在初次审查时,并非它所有的工作对象都清楚知道计算机 2000 年问题的全部含义,它们也没有充分遵照专家关于最佳处理方法的建议。计算机 2000 年问题可能对联合国电脑的硬件和软件,以及水电、通信和依赖“嵌入”电脑芯片的系统(电梯、取暖/制冷系统,等)造成影响。

监督厅发现,并非它所有的工作对象都清楚知道计算机 2000 年问题的全部含义,它们也没有充分遵照专家关于最佳处理方法的建议。

82. 1999 年 2 月,常务副秘书长建立了一个计算机 2000 年问题管理小组,和一个部门间工作队,称作计算机 2000 年问题执行工作队。监督厅以当然成员的身份参加总部执行工作队。它还审查了总部以外的 23 个办事处、计划署和区域委员会的计算机 2000 年问题的状况,提出了提高对 2000 年问题认识的建议,并强调有必要制定适当的计划和行动充分解决这一。问题监督厅还通知其工作对象,必须考虑在发生问题使其业务中断或停顿的情况下如何采取应急计划和其他安排。此外,某些工作对象要求提供咨询援助,以便查明可能受到问

题影响的项目,并制定行动计划来处理这一问题。管理方面指出,计算机 2000 年问题管理小组明确提请联合国组织警惕该问题并对研制改正行动进行监督。

83. 监督厅还承担了咨询任务,协助国际电子计算机中心(电算中心)评价其对 2000 年问题的准备工作。根据这项工作,监督厅向电算中心提出各项建议,以便加速准备过程并最大限度地减少计算机 2000 年问题的影响。

2. 综合管理信息系统开发合同费用增加问题的审查

84. 依照 1998 年 3 月 31 日大会第 52/227 号决议,监督厅对综合管理信息系统(综管信息系统)开发合同的费用增加原因进行了全面分析。这项审查的结束已于 1999 年 2 月 16 日向大会作了报告(A/53/829)。

85. 监督厅的结论认为,自 1992 年 5 月成立直至 1999 年 1 月,综管信息系统开发合同的费用从 1 700 万美元增加到 4 570 万美元,比原先的合同费用超出了 169%。超出的主要原因有三:规格不完整或不正确(1 100 万美元,占 64.5%);承包商提供的执行和生产支助(800 万美元,占 47.1%);以及同样由承包商提供的软件维修(970 万美元,占 57.4%)。由于规格不完整或不正确造成的费用增加远低于业界类似的软件开发合同的平均数额。至于其他两项原因,承包商进行了原合同中并未包括的工作。无论如何,及时采取行动动员必要的内部资源可能产生节省某些费用的结果。

86. 监督厅就综管信息系统其余的实施任务提出了加强管理和问责制方法的建议,其中包括将综管信息系统的训练工作纳入联合国的总体训练方案之中,并查明通过有效使用综管信息系统简化行政进程的进一步机会。行政部门同意以上建议。

3. 南斯拉夫问题法庭和卢旺达问题国际刑事法庭的信息技术管理

87. 根据对前南斯拉夫问题国际法庭进行的审计发现,信息技术资源得到有效的应用,并符合对法庭的服务和支助要求。然而,提供服务和支助所使用的程序和手续却不正规。信息技术规划、系统发展、或项目管理都没有模式和方法。法庭还需要制定各种方法,以便管理向 2000 年的过渡并确定支持审判室业务和文件管理的硬件、软件、和系统都能正常地运作。

88. 监督厅发现,法庭的新软件产品在管理服务台和监测网络表现方面的执行情况是恰当和及时的。法庭的

检察官办公室建立了一个机制,和卢旺达问题国际刑事法庭共用进程、方法和系统。然而,在书记官处机关之间并未建立类似的机制。前南斯拉夫问题国际法庭的书记官处通知监督厅说,它正在积极努力和卢旺达问题国际法庭在包括审判室支助、图书馆服务、档案库以及法庭间通信技术等各个领域中进行合作。

89. 对卢旺达问题国际刑事法庭的信息技术管理进行审查时发现,由于在吸引足够合格信息技术人员方面的困难,卢旺达问题国际刑事法庭在实现全面目标方面遇到了问题。卢旺达问题国际法庭地处偏远地区,通信手段和电力系统都不精密,使信息技术的执行成为一个严重挑战。监督厅建议卢旺达问题国际刑事法庭对信息技术支持的关键职能进行分析,并制定一项目标针对寻求该法庭技术要求的替代解决办法的信息技术计划。

可以考虑利用外部承包、远程应用程序、外派人员、以及和前南斯拉夫问题国际法庭及总部共同努力等办法,作为解决人员短缺并提供有质量和及时支助的办法。

4. 对联合国内罗毕办事处信息技术管理的审计

90. 这项审计在信息技术行业认为对有效率的组织关系重大的各种领域中查清了联合国内罗毕办事处的信息技术问题。因为内罗毕办事处正处于将过去分开的行政和支助业务合并的最后阶段,所以监督厅建议它对信息技术管理的方法和基础设施重新进行评价,并建立一个商业总体计划,查清有效实现内罗毕办事处、环境规划署和联合国人类住区中心的目标和宗旨所必要的软件、技术、预算、培训和战略。

三

监督职能的主要活动概述

A. 审计和管理咨询

1. 总的进展情况

91. 监督厅审计和管理咨询司及其在日内瓦和内罗毕的办事处进行的审计包括秘书处的活动,其中有行政支助活动,维持和平特派团;联合国日内瓦、内罗毕和维也纳办事处;联合国伊拉克人道主义援助协调员办事处;联合国人权事务高级专员办事处在卢旺达的外勤业务;联合国国际药物管制署在泰国、中国和荷属安的列斯群岛的项目;国际预防犯罪中心及其国际科学和专业咨询委员会;环境规划署及其西亚区域办事处和东亚海洋区域协调股;联合国人类住区中心(生境)驻福冈和里约热内卢的区域办事处;联合国赔偿委员会;前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭。另外还在西亚经济社会委员会(西亚经社会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)及其加勒比分区域总部、非洲经济委员会和欧洲经济委员会进行了审计工作。上面第 39 至 55 段概述了在联合国难民事务高级专员办事处进行的审计活动。

92. 审计和管理咨询司的工作遵循的是年度和中期审计计划,该计划在监督厅审计的所有联合国实体机构中适用风险评估公式。这些计划还有助于确保对联合国所有部门进行审计,通常以不超过 4 年为一个周期,但对高风险行动的审计则要更频繁一些。在 1998 年 7 月 1 日至 1999 年 6 月 30 日期间,该司对 3.08 亿美元的资产,7 500 万美元的收入和总共 7.26 亿美元的支出进行了审计。这些审计查明,有可能节约大约 3 380 万美元;根据在此期间和以前提出的建议采取了行动,结果节省和收回了大约 2 320 万美元。除资金节余外,监督厅的审计还使联合国秘书处的行政和管理工作普遍有所改善,并加强了内部控制环境。该司一直强调管理审计和咨询职能,认为它是积极协助管理部门履行职责的一种手段。此外,监督厅还向大会报告关于下列问题的主要调查结论和建议,例如工作人员医疗保险方案、雇用退

休人员、与采购有关的仲裁案件以及综管信息系统费用增加的问题。

审计和管理咨询司一直强调管理审计和咨询职能,认为它是积极协助管理部门履行职责的一种手段。

93. 在此期间,审计和管理咨询司开始进行了 100 次审计任务如下:

总部科	13
维持和平科	21
信息技术科	4
管理审计和咨询科	8
欧洲科	17
非洲科	14
难民专员办事处审计科	23
共计	100

审计和管理咨询司向高级管理部门提交了 83 份审计报告,向大会提交了 5 份审计报告。此外,还分发了 150 多份审计意见和其他文件。审计报告中 744 条关键意见可按下列职能领域分类:

现金管理	23
薪给/人事	120
旅费和运输	53
会计/预算/财务报告	140
采购	64
财产管理	88
方案/项目管理	85
信息技术系统	92
一般行政和管理	79
共计	744

94. 尽管在此期间,该司进行了积极的征聘工作和晋升活动,但该公司的空缺率仍达到 10%(监督厅在人事问题上独立)。截至 1999 年 6 月 30 日,该司 60 个专业人员员额已填补了 54 个。到 1999 年 6 月 30 日时,在这 54 个现有专业人员员额中,妇女共有 14 名,或占 26%,包括司长和两名科长职位。监督厅仍在进行填补该司空缺的工作。

95. 在过去的一年中,该司在职业发展、审计质量保证和战略规划领域中进行了一次全面的自我评估。该司还制定了一个工作人员成就表彰方案,向工作人员颁发了第一批奖励,表彰他们的优异的成绩和他们对实现监督厅目标的贡献。该司将继续为工作人员提供现场审计培训,重点放在发展技术技能、计算机应用方面的个人培训。审计工作人员还参加专业协会举办的很多会议和讨论会。1999 年秋季,该司将成为外聘审计员委员会审计的对象。

2. 重大调查结论和建议

总部的电信系统

96. 总部的电信系统是由经常预算提供资金的共同事务。联合国的长途电话用的是三大长途电话公司。每到月底时,联合国在收到逐项明列的帐单后就会付款。但审计显示,摊派给各部厅费用的制度比长途电话公司收取的费用还要高。监督厅还发现,未接通的长途电话和传真通讯的收费与接通了的长途电话和传真的收费相同。这种做法的结果是,1996-1997 两年期的相关预算和拨款帐户有大约 8 500 万美元的盈余。

摊派给各部厅费用的制度比长途电话公司收取的费用要高。

97. 由于这种盈余不是预算的目的,监督厅对内部使用较高费率,收取个别部门和工作人员的长途电话费和对未接通电话收费的做法是否适当提出质疑。监督厅还对这种收费方式造成的盈余的使用问题提出疑问。监督厅虽然能追查这些盈余用于购买电话和有关设备及服务的费用支出,但它担心的是,采购这些物品不在预算范围之列,因此属于未经核准使用盈余资金。监督厅建议管理事务部采取行动,保证从使用者那里只收回实际使用的电话费,支助电话系统所需的设备和服务要在今后的预算中专门列出。管理部门告诉监督厅,已采取措施研究这个领域中的各项建议。

联合国医疗保险方案

98. 联合国医疗保险方案有 8 个单独的保险计划,其中 6 个由总部管理。在 1996-1997 两年期内,8 个计划的费用大约为 2.571 亿美元,这笔资金从扣除工作人员的薪金和联合国摊交的款额中筹措。监督厅的审计显示,尽管方案中有 2 个计划是自保性质的,但计划管理人员对很多重要决定都提供建议,例如工作人员应支付保险费的数额。监督厅的结论是,方案下的计划过多,因此难以管理和控制。审计还注意到联合国财务报表在报告方案收入、支出和储备方式方面的缺陷。

监督厅的结论是,方案下的计划过多,因此造成难以管理和控制。

99. 监督厅对各项计划进行了一次比较分析。监督厅指出,对计划中的某些部分,例如可偿还的最大数额没有统一标准,对临时聘用的工作人员的待遇也没有统一的规定。监督厅建议,重新调整方案,使它更公平和易于控制,修改财务报告的方法,使关于储备金的报告更加透明。

联合国合办工作人员养恤基金

100. 根据与联合国工作人员养恤金联合委员会做出的安排,自 1996 年以来,监督厅一直向联合国工作人员养恤金联合委员会提供内部审计服务。还向养恤金的首席执行官提交审计意见和建议,以供采取行动,每半年还向委员会提交一份报告,其中包括重大调查结论、建议和已采取的纠正行动。第一份这类报告是在 1998 年 6 月向委员会提交的。

拉加经委会加勒比分区域总部

101. 位于西班牙港的拉加经委会加勒比分区域总部负责管理方案基金,基金总额每两年期大约为 410 万美元。监督厅对此办事处的审计提出很多问题,包括拉加经委会与加勒比科学和技术委员会之间的安排,根据这项安排,拉加经委会行使委员会秘书处的职能。审计指出,而且拉加经委会也认为,担任委员会秘书的工作人员独立于拉加经委会分区域办事处而行使职能。监督厅建议修改这种关系,以补救上述情况,审议现有的其他备选办法。其中包括委员会完全独立运作的可能性。审计还注意到方案监测和实施、聘请顾问以及薪酬方面的弱点。管理部门同意审查这些问题并采取改正行动。

执行办公室

102. 对执行办公室的管理审计对联合国总部 5 个部门的执行办公室的作用和责任、组织结构、员额以及操作效率等方面进行了审查。审计还评估了综合管理信息系统(综管信息系统)对它们的业务活动的影响。总的说来,审计表明,执行办公室普遍加强了重要性,没有令人信服的理由需要在最近的将来改变它们的组织结构或地点。但监督厅指出,这些办公室代表了在其他公共组织中不常见的官僚阶层。除了建议采取一系列步骤,在执行办公室加强利用综管信息系统外,监督厅还提出了很多改进建议,目的是加强执行办公室的业务、分享资料和自我评估工作。这包括制定提供服务的基准和目标,以及象“顾客满意程度”调查这样的自我评估技术。

103. 虽然执行办公室同意监督厅的大部分建议,但他们认为,审计并没有充分解决某些关键问题,例如它们的作用以及它们与集中管理之间的相互作用。因此,监督厅提议举办一系列参与式会议,以研究这些问题。

非洲经济委员会

104. 监督厅对非洲经济委员会(非洲经委会)的审计显示出会计系统中的很多弱点,包括在实施 SUN 会计系统软件中出现的問題,以及在转到 SUN 会计系统之前,未能核对总分类帐簿的余额。审计指出,在安装 SUN 系统的过程中,总部帐务司没有提供支助,因此建议对系统的运转进行独立的评估。

105. 审计指出,非洲经委会各行政司有 14 个员额出缺,包括会议事务和总务司司长的职务。关键职务出缺影响非洲经委会的总的控制环境。因此,监督厅建议采取适当行动来填补空缺。审计还显示出,对银行帐户缺乏管制,没有及时的对银行帐户进行核对,有些需要核对的帐户竟然早至 1992 年初。管理部门告诉监督厅,继它提出建议之后,非洲经委会的空缺率已大幅度下降。

联合国国际药物管制规划署

106. 对联合国国际药物管制规划署(药物管制署)1996-1997 两年期产出的审计显示,集中工作计划和监测系统的实际重要性很有限,而且方案管理人员也并没有充分适用。根据监督厅的报告,药物管制署下放制定了工作计划的权力,根据监督厅—管理事务部关于方案监测和评价的联合准则,定期进行执行情况审查。药物管制署还通知监督厅,将要求药物管制署的各办事处确定业绩

指标,跟踪实施的进展情况,向执行主任办公室报告取得的成就和对工作计划进行的重大修改。

根据监督厅的报告,药物管制署下放制定了工作计划的权力,定期进行执行情况审查。

107. 对荷属安的列斯群岛减少需求和预防吸毒项目的审计显示,这个项目普遍实现了其各项目标。但是,财务管理和报告仍不充分,结果造成项目帐户不可靠。无法对 198 600 美元、或占药物管制署付款资金 77%的往来帐户交易做出适当解释,财务监测方面的缺陷造成拖延核查和最后确定政府付款报告。

108. 对在中国云南省减少非法药品和麻醉品项目的审计显露,在没有修订项目文件或得到药物管制署总部批准的情况下,重新拟定了 4 个项目中 2 个项目的目标,对 2 个产出做了大幅度修改。对非消耗性项目设备也缺乏总的负责制。这些设备包括向国家对应部门提供的 100 多辆车子。

109. 药物管制署管理部门同意监督厅的建议。实施其中大部分建议的工作正在进行之中。

联合国日内瓦办事处出版物的销售和推销活动

110. 对联合国日内瓦办事处出版物销售和推销科的审计表明,虽然它的三大销售区域中共有 117 个国家,但该科只在 31 个国家中有发行商:欧洲有 23 个,中东有 5 个,非洲有 3 个。此外,在过去的几年中,出版物销售的净收入没有增长。审计查明了在赚取收入和分发资料方面似乎存在若干因素,妨碍取得进展。其中包括缺乏战略规划,没有适当的促销、定价和销售战略、训练不当以及未能跟上市场和业界的发展。审计还确定了内部控制方面的一些弱点,以及存储和储藏、收益和收取应收帐款方面的一些问题。

联合国日内瓦办事处的电信服务

111. 审计发现,联合国日内瓦办事处的电信资源总的说来得到了有效利用,主要原因是联合国日内瓦办事处行政当局采取了积极措施,并不断进行技术改进。但是,监督厅确定需要在下列领域中进行改进,其中包括重新策划业务、培训和重新部署超额的工作人员。由于日内瓦办事处不参与安排联合国电信网络的工作,结果对日内瓦的用户收取的费率很不利。监督厅建议联合国日内瓦办事处与总部谈判一个比较低的费率,重新审查对

其用户征收的费率。监督厅进一步建议日内瓦办事处:对共同事务系统以外的用户收取打当地电话的费用;请设在日内瓦的其他组织参与争取较低商业费率的全球合同;使设备采购标准化;加强对电信开支的监督;提高开帐单和记录程序的准确性。

国际预防犯罪中心

112. 对国际预防犯罪中心进行的审计显示,总的说来,内部控制是充分的,但在利用现有资源方面仍可加以改进。此外,行政与实务办公室之间需要更好的沟通与协调,以确保行动的效率,并及时受理各类交易。审计查明了一些缺陷,其中包括对活动和资源的规划不周,监测不力;还未收到捐款就先支用;过多和/或未经核准支付赠款、旅费和会议费用;长期拖欠未清债务和长期未收取应收帐款;没有适当的旅行核准书;公开招标程序存在例外情况。人事方面的问题包括,工作人员数额超过核准的员额配置表;经常在没有适当核准的情况下,长期借用工作人员和员额。自审计以来的这段时间里,中心一直在采取补救行动,并已实施了大部分审计建议。

非洲经济委员会和亚洲及太平洋经济社会委员会会议中心的管理

113. 对非洲经济委员会(非洲经委会)和亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)会议中心的管理的审计侧重在会议中心的使用程度,以及对增加使用率和成本回收率的障碍。这些会议中心的费用很高,但使用率不高,结果继续给联合国带来问题。监督厅认为,对这些设施的实际需求量被大大的过高估计了,实际上,这两个中心的大会议室 60-85%的时间都空着。亚太经社会和非洲经委会的管理部门一直独立管理这些设施,作为其实质性工作方案的附带工作,从联合国总部那里几乎得不到什么业务指导或支助。

这些会议中心的费用很高,但使用率不高,结果继续给联合国带来问题。监督厅认为,对这些设施的实际需求量被大大的过高估计了。

114. 尽管这些中心给本组织造成了越来越重的财务负担,但提高它们的利用率和加强管理仍属于低优先事项。这两个中心都不属于盈利机构,在联合国系统内外,都没有为宣传和推销这些中心划拨资源。

115. 除了提出具体的业务改进建议外,监督厅还建议:亚太经社会为其会议中心制定一个综合的推销建议;非洲

经委会对推销成本计划作出最后决定并评估加强会议设施的可行性;两个委员会与大会事务和会议事务部合作,制定一项计划,促进利用会议中心来召开联合国的主要会议。

联合国内罗毕办事处

116. 对联合国内罗毕办事处应收帐款的审计查明各种会计错误和其他缺陷,牵涉到 150 多个单独的帐户,总额达 150 万美元,或占截至 1998 年 5 月 31 日 760 万美元节余的大约 20%。监督厅发现,760 万美元的结存少报了 700 000 美元。抵销这个数额的是 11 个帐户,总额为 300 000 美元,相当于应收取、但未计入帐户的付款。

117. 联合国内罗毕办事处努力纠正这种情况,但由于未加分析的应收帐款大量积压,会计制度薄弱,工作人员没有受到充分训练,没有综合程序和用户文件,结果使这一努力受到影响。内罗毕办事处根据监督厅的建议,成立了一个小组,审查应收账款的问题,并雇用了一个咨询公司协助这方面的工作。

118. 对考勤和请假做法的审计暴露出很多缺点,其原因是制度过于繁琐,工作人员不熟悉有关规则。监督厅协助内罗毕办事处拟订新的请假报告制度,并强调有必要确保各级工作人员了解规则以及他们的责任。

联合国环境规划署西亚区域办事处

119. 监督厅对环境规划署西亚区域办事处进行的审计发现,自上次于 1995 年进行审计以来,由于新主任加强了操作程序,财务和行政方面有了明显改善。监督厅注意到出勤和请假记录、支出的核证和核准、经管财产记录和顾问名册方面有所改进。

120. 监督厅强调应与巴林政府达成正式的东道国协定,明确规定所有各方的条件和义务与驻巴林的联合国其他机构的待遇一致。此外,监督厅建议环境规划署更新联合国开发计划署(开发计划署)驻巴林办事处现有的关于提供财政和人力服务问题的《谅解备忘录》。环境规划署管理部门指出,将在 1999 年年底之前与巴林达成东道国协定,并制定与开发计划署《谅解备忘录》的订正本。

联合国人类住区(生境)中心各区域办事处

121. 监督厅对联合国人类住区(生境)中心的两个主要区域办事处进行的审计显示,这些办事处是在联合国内罗毕办事处授权的范围开展业务的。但是,这种授权的效果取决于内罗毕办事处与区域办事处之间准确和及

时的交换资料。审计注意到,内罗毕办事处与负责资料及时性和准确性的办事处之间没有服务协定,而且还有可能加强东道国协定和资产的管理工作。

3. 根据大会要求正在进行的审计的现状

122. 根据大会 1999 年 4 月 27 日第 52/226 和第 52/227 号决议进行的所有审计,已向大会提出报告。

B. 调查

1. 总的进展情况

123. 调查科的资源专门用于维护问责制原则,通过提出建议,向那些有证据显示其行为违反联合国条例和规则或违反国家法律的人员追究责任,同时为那些受到未经证实的指控者还以清白。此外,调查科的活动还包括主动调查据评估大概有欺诈可能的方面,如教育补助金和个人保障补助金。

124. 调查科的重大活动涉及各种各类、重点和范围,从业务审查到行政调查、及刑事案件。例如,调查科查明了波黑特派团旅费办公室欺诈行为的证据,估计该欺诈给联合国造成至少 100 万美元损失;调查了关于近东救济工程处普遍贪污的指控,并发现这些指控没有证据证实;审查了联合国贸易和发展会议(贸发会议)中涉及电子商务的一个项目;完成了在一个区域委员会进行的首次调查;以及审查了前南斯拉夫问题国际法庭的业务情况。此外,调查科发起和主持了联合国系统调查人员第一次会议,与会机构包括联合国儿童基金会(儿童基金会)、开发计划署、联合国工业和发展组织(工发组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和难民专员办事处。所讨论的议题包括政当程序、调查做法和同工作对象的互动。

125. 如前几年一样,调查科继续积极地与各国刑事管辖当局一道,起诉那些犯有危害联合国的刑事罪行者。今年,调查科在四个大陆协助开展了刑事诉讼。这种要求使调查科的有限资源更加紧缺,调查科现有承办案件 950 多个。

如前几年一样,调查科继续积极地与各国刑事管辖当局一道,起诉那些犯有危害联合国的刑事罪行者。

126. 必须指出,在本报告所述期间,调查科完成了对 31 项指控的调查,这些指控被认为是真有其事,但却无法得到现有的证据证实。结果,被告都被宣布清白无辜。

127. 在本报告所述期间,调查科收到了根据 1994 年 9 月 7 日秘书长公报 ST/SGB/273(第 16 至 18 段)提交的 247 份报告和建议,而上一个报告所述期间内为 173 份,增加了 43%。不过,调查科的 15 名员额配置仍同上一个报告所述期间一样,其中 12 名工作人员在纽约联合国总部,三名工作人员在内罗毕。

调查科收到的报告比上一个报告所述期间增加了 43%。

128. 在本报告所述期间,调查科编写了 33 份报告和信函,详尽说明了调查的结果,并交给了方案管理人员;平均每 11 个日历日编写一份报告。方案管理人员向调查科谋求协助的趋势仍然继续。此外,联合国系统内外其他各监督办公室的同事也经常征求调查科的意见。

调查科案件的地域分布:

	调查数目	自上次报告以来的报告 变化百分比
美洲(包括总部)	95	+22
欧洲	54	+42
非洲	41	+58
亚洲	11	-45
中东	46	+318
共计	247	+43
其中:		
有关业务基金和方案	78	+66
匿名来源	31	+24
来自热线	17	+183

2. 重大案件

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(见上面第 61 段)

联合国贸易和发展会议

129. 调查科从因特网在全世界的发展和人们对电子商务的兴趣日益增加的角度,审议了联合国与私营部门的伙伴关系的重要问题。调查人员发现了向私营部门广泛和未经许可地要求资金和资源并同私营部门利益达成未经核准的商业协议的行径。调查还发现,有人据称代表联合国的利益同私营部门利益谈判和达成伙伴合

作协议,但未经过竞争,也未获得贸发会议高级管理层的授权。对管理部门的建议是旨在致力纠正这种滥权行为。

130. 电子商务情况所引起的种种问题典型地反映了联合国面临的各种内部监督问题的日趋复杂性以及在业务方面的新生领域和新出现的业务领域从事犯罪行为的潜在可能。

电子商务情况所引起的种种问题典型地反映了联合国面临的各种内部监督问题的日趋复杂性以及在业务方面的新生领域从事犯罪行为的潜在可能。

前南斯拉夫问题国际法庭(见上面第 69 段)。

旅费欺诈案,联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团(见上面第 33 至 37 段)。

联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团一名工作人员接受贿赂(见上面第 38 段)。

对联合国难民事务高级专员办事处的欺诈指控(见上面第 56 段)。

教育补助金和抚养津贴欺诈

131. 维持和平行动部根据其对付养津贴和教育补助金申请的审查,发现两名工作人员提出的申请中有违规情况,故请示监督厅协助充分调查此事,该案涉及两名外勤事务干事——夫妻两人,他们提交了令人产生疑问的教育补助金和抚养津贴申请。两个工作人员都为共六名子女申请了抚养津贴待遇。

132. 据称这些子女所就读的学校的官员证实,这两名工作人员提交的文件——即联合国付款所依据的文件——含有伪造的签名、不实夸大的费用、以及伪造的学校印章。在多数申请中,这些学校并不是他们的子女实际所就读的学校。1991 年至 1998 年期间,该对夫妇企图以欺诈方式获取共 222 345 美元。他们以不法手段实际获得的数额为 195 920 美元。

133. 该名丈夫在调查工作的初期即从联合国辞职,因此未受到纪律惩处。该名妻子被从联合国立即解职。

134. 监督厅正在研究追查此事的各种办法,以期追回被欺诈获取的资金和将这两名前工作人员绳之以法。

非洲经济委员会(非洲经委会)支票欺诈案

135. 1997 年,非洲经委会两名工作人员涉嫌伪造非洲经委会支票和从联合国诈取了 30 000 多美元。假支票是以复制前收款人姓名的方式伪造的。证明这些伪造支票的所有支付凭单都由该两名工作人员之一核准,但未获得核证人的核证,这违反了《联合国财务条例和财务细则》的程序。在该两名工作人员都在支票上背书之后,其中一人将支票折价转给另一人以换取现金,后者随后将这些伪造的支票存入他本人的银行帐户。已经提出纠正行动建议,并已被采纳。

未雨绸缪的案例——个人保障补助金

136. 调查科内罗毕办公室调查了保障金应享福利方面可能有欺诈行为的六个案子。调查发现,保障金的申请程序效率低下而且十分麻烦,而且,即使规定要求工作人员必须提供大量证明文件申请保障金,但仍未能防止欺诈行为。联合国内罗毕办事处已同意执行监督厅的各项建议,目前正在寻求纽约核准建立新的程序。由于监督厅的调查结果,内罗毕办事处正在谋求使根据不实申请支付给工作人员的款项得到偿还,并正在努力通过联合国的纪律程序来解决。

137. 调查科应开发计划署的要求,对开发计划署内部审计员在为一个 5 000 万美元的建筑方案支付的外地住房开支中发现的采购违规行为,进行了调查。调查人员开展了广泛的实地调查,发现进一步的证据,证实负责该方案的主要顾问和一名开发计划署官员诈欺。据保守估计,该欺诈行为给联合国造成的损失约达 200 万美元。由于这一调查,署长完全支持将案件提交美国有关当局的建议。此外,署长还解雇了涉案的该开发计划署官员。美国当局发出了刑事起诉书,该名前工作人员已被逮捕。引渡那名顾问的努力未取得成功。调查科与开发计划署和法律事务厅合作,一直协助美国当局并谋求以各种办法追回所损失的资金。该案仍未解决。

C. 检查

1. 新的检查

联合国共同事务

138. 扩大和加强共同事务是秘书长在其改革方案(A/51/950)中提出的管理新设想的八个战略之一。具体来说,秘书长要求对主要的支助服务进行一次审查,作为一项措施来加强现有的共同事务及在合并的基础上扩

大提供服务,这样就可能导致更加有效和效率更高的服务。目标应是:支助服务必须符合成本效益、高质量和及时、并且使服务对象满意。

139. 监督厅在总部、联合国日内瓦办事处和维也纳办事处进行了一次检查,审查在秘书长报告所述的下列领域加强共同事务的努力所取得的进展情况:采购;信息技术和电信;综合管理信息系统;人事事务,包括医务事务;财务事务,包括银行事务、金库和薪给事务;法律事务;运输和交通业务;警卫和安全事务;设施管理;印刷设施;以及档案和记录管理。检查还评价了为改善联合国在这些领域的支助服务的效率和效能的各项努力。检查证实,秘书长的改革措施使人们再次感到有必要通过扩大共同事务的可能措施努力实现成本效益。经验证明,涉及直接提供服务(如,薪给、邮袋、签证)的共同安排比较容易为用户和提供者所接受,但人们不愿分享需要管理决策——如招聘事务——的程序。

140. 秘书长共同事务战略的执行工作正在纽约联合国和各基金及方案之间的互动环境下开展。所有各方都在努力寻求共同协作的领域,同时保持自己的规定任务不变。共同事务工作队为各具体领域设立了工作组,通过了每个具体领域的行动计划,并已开始执行这些计划。为了保持协作的方式,这些工作组由联合国、儿童基金会、联合国人口基金(人口基金)、联合国项目事务厅和开发计划署的代表主持。各技术工作组正在开展实际努力,以实现纽约共同事务项目战略规定期望的成果。采购、旅行和运输、综管信息系统以及档案/记录管理方面取得了特别显著的重大进展。目前也正在努力建立一个评价框架,以便为纽约的共同事务工作研拟出业绩计量指数。预期这一进程将加强共同事务工作以及中央事务职能。为此将需要所有共同事务参与机构的高级行政人员继续干预和支持。监督厅报告强调,必须把联合国日内瓦办事处和维也纳办事处列入全面实施战略,同时应向其它海外工作地点随时通报所吸取的经验教训和所确定的最佳做法。

监督厅报告强调,必须把联合国日内瓦办事处和维也纳办事处列入全面实施战略,同时应向其它海外工作地点随时通报所吸取的经验教训和所确定的最佳做法。

141. 报告建议,管理部应当迅即落实关于向方案管理人员授权、以及将监测和政策职能下放到联合国日内瓦

和维也纳的办事处,因为这些因素对于增进支助服务的效率和及时性至关重要。

142. 报告提出了一些建议,以期改进中央支助事务,并排除对扩大共同事务的某些障碍,即联合国系统各组织的政府间机构做出不相同的任务规定;联合国系统中的“地盘保护”文化和各组织之间对于一个组织会否平等地保护其它组织的利益缺乏信心;以及各组织的首脑之间缺乏互动和交流。共同事务工作队已推动一项协作方式,促使联合国和在纽约的各参与机构更加开放地对待共同事务问题。同样重要的是,扩大共同事务和增进支助服务的努力要取得成功,还要求联合国所有部门的工作人员和方案管理人个人采取主动行动和承担必要的风险以实现变革。再者,如果要把共同事务概念在联合国系统变为现实,各会员国也必须通过统一其在各组织的政府间机构中的立场来加强其致力于全系统成本效益的努力。

报告提出了一些建议,以期改进中央支助事务,并排除对扩大共同事务的某些障碍。

2. 持续监测各项建议的执行情况

国际贸易中心

143. 截至 1998 年 12 月 31 日,国际贸易中心已执行 1997 年 6 月发表的检查回顾报告(A/53/933)所载的监督厅所有十四项建议。已执行的建议包括:在正式发表关于授权的指导方针时明确确定方案管理人员的职责、权力和责任;同世界贸易组织(世贸组织)和联合国贸易和发展会议(贸发会议)正在进行联合评价工作。

预防犯罪和刑事司法司

144. 预防犯罪和刑事司法司已采取必要步骤来实施 1998 年 1 月提出的各项建议。在所提出的 15 项建议中,11 项已经完成,其余 4 项正在执行中。

145. 按照这些建议,执行主任报告,同药物管制和预防犯罪办事处及药物管制和预防犯罪战略委员会中的高级工作人员,以及单独同国际预防犯罪中心的负责人和其他高级工作人员都在举行定期会议,以提供指南和战略指导。他也在同关键代表团一道谋求为预防犯罪活动设立一个捐助方集团。

146. 该司建立了一个自我监测和自我评价制度,以使执行主任能够行使其监督职责。该制度将遵循标准的报告程序追踪方案执行的进展情况。

147. 预防犯罪和刑事司法司的改组考虑到了有必要着重于优先问题,例如有组织的犯罪、反贪污、加强技术合作、为委员会的会议提供分析和服务的要求。正在采取措施以将区域间顾问的服务引导到为会员国提供技术援助方面。在新改组的预防犯罪和刑事司法司里,副司长参与了业务活动、规划和全面协调次级方案项下的执行活动,这些已被大会指定为高度优先的活动。

148. 委员会已精简其议程,并决定对索要文件的要求行使自律,以遵守关于严格审查会议文件以减少文件量的建议。

149. 正在做出努力,以同联合国对付犯罪问题的机构网络建立更加有效的协作关系。但是,如果没有追加资源,将无法对现行制度下的机构安排做出改善。

3. 主管监督事务副秘书长的视察访问

150. 在本报告所述期间,主管监督事务副秘书长除了在日内瓦和维也纳定期作工作停留外,还于1998年9月对东京联合国大学(东京)、1999年6月对曼谷亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)进行了视察访问。此种访问的目的是,显示监督厅有意对总部以外的工作地点进行监督,审查最近监督厅各项建议的遵守情况,并就秘书长对纽约以外的联合国各项活动的管理责任向其提出建议。在这方面,副秘书长向秘书长提交了简短的非正式报告。这些报告概述于以下各段。

联合国大学

151. 联合国大学成立二十多年之后,正处于十字路口。该大学的结构和运作方法及其在联合国大家庭中的作用和任务,需要加以认真审查。现任领导已承担起这项任务,并已着手进行改革和调整。

152. 过去十年来,联合国大学已扩充,在世界各地设立了八个研究和训练中心和方案,但这种发展是在没有总体计划的情况下进行的,使东京中央办事处的学术领导作用和协调权力遭到削弱。因此,联合国大学适应联合国业务需要的能力已减弱;该大学正在失去作为联合国智库的适切性。联合国大学总部在新任校长的领导下,正着手恢复协调权力,更加面向客户,还在行政事务上加强

对各分支机构的服务职能并使之系统化。校长面临的另一个挑战是,一方面要符合联合国大学东道国、特别是日本的合理兴趣和期望,另一方面要保持大学的学术独立和全球任务,特别是协助发展中国家的义务,应力争在两者之间保持适当的平衡。

153. 大会、秘书处和教科文组织理事会不应只一般性地关心联合国大学及其工作,而应充分利用其学术潜力。

亚洲及太平洋经济社会委员会

154. 在所有区域委员会中,亚洲及太平洋经济社会委员会所涵盖的地域最大,最多样化,其中有极大的国家,也有极小的国家,高度发达的国家和最不发达国家,陆地国和小岛国。

155. 因此,亚太经社会所处理的许多问题属分区域性质,而不是区域性质;试图满足所有成员国的需要是一项极为艰巨的任务,摊子铺得过大危险是显而易见的。目前正努力进行改革,使亚太经社会更加突出重点,强调其协调作用,加强其工作中务实的方面,如训练,促成合办的分区域项目,促进经验和专门知识的交流,能力建设和倡导健全的治理。但是,鉴于亚太经社会监督机构中同样显而易见的多样性,改革不易,也无法太快。

156. 亚太经社会秘书处必须加强内部横向沟通;纽约总部必须做更多的工作,以克服亚太经社会和其他所有区域委员会的看法,即它们联合国的贡献未得到充分认可。

D. 监测

157. 方案和协调委员会第三十八届会议提出,在今后的方案执行情况报告中必须更加注重定性分析。对此,中央监测和检查股编写了一份报告,题为“如何确保已获授权方案和活动的执行和质量,如何使会员国能更好地进行评估,并更好地向会员国提出报告”(A/54/117)。

158. 报告指出,在审查定性措施时合乎逻辑的出发点将是,查明联合国各项活动与中期计划和方案预算中所订目标之间的关系。这就意味着,秘书长在提交方案预算时,将说明预期成果以及对最终用户的预期好处,而这种好处将通过提供产出来实现。产出转而导致次级方案各项目标的实现。报告认为,联合国所提供的服务和产出的现行分类制度,无法将产出与成果联系起来,因为

此种关系没有纳入产出的分类制度。根据这项分析,报告强调,必须将方案执行情况的质量与拟订中期计划和编制方案预算的质量联系起来。

159. 报告提议三个备选方案,供委员会审议。监督厅认为,这些方案将协助方案和协调委员会评估秘书处各项产出的质量、适切性和有用性,评估这些产出对实现中期计划中规定的各项目标作出了何种贡献。备选方案是:第一,授权监督每个方案的政府间专门机构负责对方案执行质量作出评判;第二,改变提出方案执行情况报告的时间,以便使报告作为方案概算审查工作的一部分提出;第三,要求方案管理人员在方案概算中说明他们打算用特定两年期内拨给他们的资源实现何种目标。

报告提议三个选择方案,监督厅认为,这些方案将协助方案和协调委员会评估秘书处各项产出的质量、适切性和有用性。

160. 委员会请秘书长进一步探讨如何根据大会 1998 年 12 月 18 日第 53/207 号决议确保各项任务得到充分执行和更好的评估,并就此向委员会第四十届会议提出报告。

161. 方案和协调委员会在审议 1996-1997 两年期方案执行情况报告时,还讨论了从 1994-1995 两年期结转、1996-1997 两年期进一步推迟的 57 项产出的情况。委员会表示遗憾的是,没有按照大会第 53/207 号决议的要求,就有关政府间机构对秘书长关于删除某些产出的提议发表意见。方案和协调委员会表示关切,如报告所示,由于在本两年期缺乏资源,某些产出已推迟,有些产出已终止。委员会强调,必须在今后的方案执行情况报告中说明终止产出的理由和标准。

E. 评价

对裁军方案的深入评价

162. 评价报告审查了裁军方案在支持国际裁军机制(大会第一委员会、裁军审议委员会、裁军谈判会议和审查会议)实施大会决议和决定、以及在得到请求时向多边裁军协定的缔约方提供协助方面的成就和不足。报告认为,总的来说,各代表团对裁军事务部秘书处向多边机构提供的支助表示满意。困难主要与下列方面有关:技术资料不足、各区域中心的活动、联合国裁军宣传方案、与各区域组织的合作、根据大会第十届特别会

议《最后文件》的规定与各专门机构、研究机构和非政府机构发展联系。某些困难与自 1992 年以来分配给该方案的资源减少有关,预算外资源减少幅度极大。同时,在第十届特别会议上商定的优先事项仍然很紧迫,并已规定新的任务。方案和协调委员会对深入评价报告的各项建议采取了行动(A/54/16,第 495 至 197 段)。

总的来说,各代表团对裁军事务部秘书处向多边机构提供的支助表示满意。

对选举援助方案的深入评价

163. 评价报告审查了选举援助方案 1992 年至 1998 年期间的成就和不足。报告着重阐述了:(a) 选举援助司在国际选举援助以及国际准则和业务守则不断变化的背景下的作用;(b) 联合国系统各单位和组织在选举援助领域的作用和责任重叠;(c) 对选举援助司各项主要活动的内部和外部评估;以及(d) 现有标准业务程序、机构经验传承和总结经验程序是否适当。评价报告得出的结论是,除其他外,“在本报告所述期间,即 1992 年至 1998 年,由政治事务部选举援助司出面向 68 个会员国提供了选举援助,主要形式是协调和支助国际观察和技术援助。这些活动对许多会员国的具体选举作出了重要贡献,此外,对其中一些国家发展选举机构也作出了贡献。这些活动得以实现这种影响,而其支出却比维持和平特派团和负有选举责任的其他大规模特派团小”(E/AC.51/1999/3,第 69 段)。报告就下列方面提出了建议:请求选举援助的会员国适用的准则;选举援助司和政治事务部的方向以及在下列领域的责任:需要评估、重建和发展选举援助网络、参与政府间政治辩论、协调和便利经验的总结、促进选举事务官员区域协会的发展、将性别问题纳入主流、积极筹措预算外资金、在联合国内部分配各项选举援助责任。方案和协调委员会对深入评价报告的各项建议采取了行动(A/54/16,第 511 至 513 段)。

这些活动对许多会员国的具体选举作出了重要贡献,此外,对其中一些国家发展选举机构也作出了贡献。这些活动得以实现这种影响,而其支出却比维持和平特派团和负有选举责任的其他大规模特派团小。

方案和协调委员会第三十六届会议就评价新闻部及维持和平行动:终结阶段所提建议执行情况的三年期审查

164. 方案和协调委员会第二十二届会议决定在作出进行一次深入评价的决定三年后审查委员会各项建议的执行情况。三年期审查报告是根据这一决定提出的。

165. 对新闻部的审查发现,新闻部已努力贯彻委员会的若干建议。该部更加积极地利用电台广播等传统媒体以及新的媒体;此外,该部正在发展更加有效的新闻采集和播送系统。但是,进展参差不齐,1997 至 1998 年期间在重新调整联合国新闻活动方向之后,采取的各项措施的效果,需要在以后审查。方案和协调委员会“赞扬了内部监督事务厅的报告以及为编写该报告所进行的监测和后续活动”(A/54/16,第 525 段),并对其建议采取了行动(同上,第 527 和 528 段)。

166. 对维持和平行动部的三年期审查情况,见上面第 30 至 31 段。

深入评价的时间表

167. 大会根据方案和协调委员会的建议,通过了下列深入评价时间表:

2000 年	全球发展趋势,问题和政策;处理社会和微观经济问题和政策的全球性作法,以及各区域委员会相应的次级方案
	提高妇女地位
2001 年	政策协调和可持续发展
	人口

附录一

内部监督事务厅报告中提出的、纠正措施尚未完成的重要建议

1994 年 9 月 7 日 ST/SGB/273 号文件第 28(d)段,请内部监督事务厅(监督厅)在该厅年度报告中列明前一次报告中提出的、纠正措施尚未完成的每项重要建议。到 1999 年 6 月 30 日为止监督厅建议尚未执行完毕的下列领域,是在监督厅前一次年度报告(A/53/428)列明的段落中提出的。

监督厅职能	针对部门/事由/前一次 年度报告中的段次	现 况
审计	管理部/商营保险 A/53/428,第 64 段	监督厅关于商营保险方案的报告(A/52/1020,附件)所载的五项建议尚待采取执行措施,即:向总部以外的各办事处颁布风险政策,并对财产损失进行一次审查;将商营保险的责任移交给中央支助事务厅内的采购和合同股;与维持和平行动部协商对排雷活动进行一次风险评估;请承保人就排雷保险提出建议;以及设法对联合国的自我保险基金进行一次独立评估。
审计	维持和平行动部/联合国海地过渡时期特派团 政治事务部/选举援助信托基金 A/53/428,第 26 至 27 段	对联合国海地过渡时期特派团的审计查出内部管制涣散,选举援助信托基金管理存在严重缺点,其中包括预付给临时选举委员会的数额与该委员会说明用途的数额相差近 625 000 美元。虽然许多缺陷后来已纠正,但监督厅继续对维持和平行动部就核对信托基金帐户所采取的后续行动进行监测。
调查	维持和平行动部 A/53/428,第 68 至 70 段	改善各维持和平特派团航空服务采购计划效率、问责制和专业知识的建议正在审查之中。
调查	卢旺达问题国际刑事法庭 A/53/428,第 72 至 74 段	改进法庭运作过程中的财务管制和问责制的建议尚未得到充分实施。
评价	管理部	到本报告所述期间终了为止,没有采取任何行动

A/52/426,第 41 段以及
A/53/428,附录一

来实施人道主义事务部深入评价报告提出的建议
1.紧急情况特别规则和程序(E/AC.51/1997/3)。

附录二

1998 年 7 月 1 日至 1999 年 6 月 30 日期间 内部监督事务厅的报告

A. 向大会提出的报告

关于指称维持和平特派团在航空服务采购规划中未充分利用专门知识的调查(A/52/1010)

商营保险方案的审计(A/52/1020)

联合国健康保险方案的审计(A/53/467)

退休人员雇用情况的审计(A/53/642)

联合国贸易和发展会议一名工作人员盗窃资金的指控(A/53/811)

综合管理信息系统开发合同费用增加的报告(A/53/829)

与采购有关的仲裁案例的审查(A/53/843)

前南斯拉夫问题国际法庭的审计和调查(A/54/120)

B. 向方案和协调委员会提出的报告

深入评价裁军方案(E/AC.51/1999/2)

深入评价选举援助方案(E/AC.51/1999/3)

方案和协调委员会第三十六届会议对新闻部的评价的各项建议的执行情况进行三年期审查(E/AC.51/1999/4)

对方案和协调委员会第三十六届会议关于评价维持和平行动的各项建议的执行情况进行三年期审查(E/AC.51/1999/5)

如何对确保已获授权方案和活动的执行和质量,如何使会员国能更好地进行评估,并更好地向会员国提出报告(A/54/117)确保已获授权方案和活动的执行和质量,如何使会员国能更好地进行评估,并更好地向会员国提出报告(A/54/117)

C. 审计报告(部门/审计主题)

经济和社会事务部	提高妇女地位国际研究训练所(提高妇女地位研训所)
	发展支助和管理事务部/经济和社会事务部在沙特阿拉伯执行的技术合作项目
管理部	联合国警卫和安全处局域网管理
	总部电话系统
	执行办公室的管理审计
	运输业务
	离职偿金
	总部以外工作对象 2000 年各项活动的现况
维持和平行动部	联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)
	联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团(波黑特派团)中央支助事务处
	协助排雷行动自愿信托基金
	联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局(东斯过渡当局)以及联合国警察支助小组(警察支助组)的清理结束
	意大利布林迪西联合国后勤基地
	联合国外勤事务干事管理审计
	联合国伊拉克—科威特观察团(伊科观察团)溢领特派团生活津贴
	服务配给品合同管理
	提前遣返国际警察工作队监测员驻地审计
	联合国安哥拉观察团(联安观察团)清理结束前审计
	联合国预防性部署部队(联预部队)的清理结束
联合国驻伊拉克人道主义协调员办事处	监督厅驻地审计员关于联合国伊拉克人道主义协调员办事处(驻伊协调处)行动的报告/1998 年 6 月至 7 月
非洲经济委员会	非洲经济委员会
	非洲经济委员会会议中心的管理审计
	非洲经济委员会 2000 年各项活动的现况

欧洲经济委员会	欧洲经济委员会 2000 年各项活动的现况
拉丁美洲和加勒比经济委员会	拉丁美洲和加勒比经济委员会分区域总部/西班牙港
西亚经济社会委员会	西亚经济社会委员会将总部从安曼迁至贝鲁特 西亚经济社会委员会 2000 年各项活动现况
亚洲及太平洋经济社会委员会	亚洲太平洋经济社会委员会会议中心管理审计 亚洲太平洋经济社会委员会 2000 年各项活动现况
国际法院	国际法院 2000 年各项活动现况
前南斯拉夫问题国际法庭	前南斯拉夫问题国际法庭信息技术管理 前南斯拉夫问题国际法庭 2000 年各项活动现况
卢旺达问题国际刑事法庭	卢旺达问题国际刑事法庭信息技术管理
国际贸易中心	国际贸易中心周转基金教育补助金的管理 贸易中心 2000 年各项活动的现况
联合国人类住区中心	联合国人类住区中心非洲城市管理区域办事处 内部监督事务福冈办事处,里约热内卢办事处
联合国赔偿委员会	联合国赔偿委员会人事职能 联合国赔偿委员会 2000 年各项活动的现况
联合国贸易和发展会议	联合国贸易和发展会议预算和财务管制 联合国贸易和发展会议 2000 年各项活动的现况
联合国防治荒漠化公约	联合国防治荒漠化公约 2000 年各项活动的现况
联合国环境规划署	拉丁美洲和加勒比区域办事处 养护野生动物移栖物种公约秘书处 地中海行动计划协调股 亚洲和太平洋区域办事处 东亚海洋区域协调股 巴塞尔公约秘书处 联合国环境保护旅行报销 西亚区域办事处

联合国药物管制和预防犯罪办事处	<p>联合国荷属安的列斯群岛药物管制方案</p> <p>联合国药物管制规划署 1996 至 1997 两年期方案产出</p> <p>联合国药物管制规划署 AD/RAS/95B36 号(支助 1995 年至 1998 年分区域行动计划)和 AD/RAS/95/968 号项目(减少云南非法麻醉药品和管制化学品)</p> <p>联合国药物管制规划署 2000 年各项活动的现况</p>
联合国气候变化框架公约秘书处	联合国气候变化框架公约秘书处 2000 年各项活动的现况
联合国裁军研究所	联合国裁军研究所 2000 年各项活动的现况
联合国训练研究所	联合国训练研究所 2000 年各项活动的现况
联合国日内瓦办事处	<p>联合国日内瓦办事处五个一般事务人员的征聘、安置和升级案件</p> <p>联合国日内瓦办事处电讯事务</p> <p>联合国日内瓦办事处 2000 年各项活动的现况</p>
联合国内罗毕办事处	<p>联合国内罗毕办事处应收帐款</p> <p>联合国内罗毕办事处信息技术管理</p> <p>联合国内罗毕办事处 2000 年各项活动的现况</p>
联合国维也纳办事处	<p>联合国预防犯罪和刑事司法方案的国际科学和专业咨询委员会</p> <p>国际预防犯罪中心</p> <p>联合国维也纳办事处 2000 年各项活动的现况</p>
联合国社会发展研究所	联合国社会发展研究所 2000 年各项活动的现况
联合国大学	联合国大学 2000 年各项活动的现况

D. 调查报告(部门/调查/主题)

维持和平行动部	<p>谎报教育补助金(多项报告)</p> <p>行为失检</p> <p>装运个人财物</p>
---------	--

人力资源管理厅	行为失检
经济社会事务部	谎报教育补助金
	雇人做法
中央支助事务厅	作假
非洲经济委员会	支票欺诈
联合国内罗毕办事处	谎报保安补助金(多项报告)
	养恤金的处理
联合国难民事务高级 专员办事处	行为失检
	贿赂
联合国国际药物管制 规划署	贪污
联合国药物管制和预 防犯罪办事处	行为失检
联合国近东巴勒斯坦 难民救济和工程处	腐败指控
