



第五十九届会议

议程项目 118 和 123

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

内部监督事务厅关于特派任务生活津贴的政策和程序的审计报告

摘要

按照大会第 58/258 号决议，内部监督事务厅（监督厅）对特派任务生活津贴（生活津贴）率的运作进行了进一步的审计。特派任务生活津贴是向维持和平特派团的国际文职人员、军事观察员和民警支付的用于生活开支的每日津贴。特派任务生活津贴的支付款项在维持和平总开支中仍然约占 15% 至 20%。

内部监督事务厅对几个大型维持和平特派团的生活津贴率进行了审查，并对秘书长 2001 年关于生活津贴率的报告（A/56/548）所载建议进行了跟踪调查。该报告特别指出，内部监督事务厅、人力资源管理厅（人力厅）和维持和平行动部（维和部）三个单位对特派任务生活津贴和每日生活津贴两者之间最合适的关系有着明显不同的看法：监督厅认为特派任务生活津贴率应永远低于每日生活津贴率，而人力厅则争辩说，许多工作地点的生活条件十分艰苦，足以获得更高的特派任务生活津贴率。

2001 年后，这些不同观点一直存在，包括在这次审计的筹备阶段。人力厅在与监督厅进行深入讨论时，表示强烈反对在降低每日生活津贴率的同时自动调低特派任务生活津贴率。

在人力厅进行了强有力的陈述后，监督厅再坚持提出各部门都强烈反对的建议似乎已没有任何实际意义了。然而，看来也的确存在一条走出僵局的道路。监督厅在 2002 年指出，维持和平行动特别委员会曾敦促确保审查津贴的结构，考虑



到影响联合国维持和平人员的不利的生活和工作条件、以公开而透明的方式制订一套公平的服务办法并及时向各会员国通报情况。该委员会请秘书长就这方面的行动向其提出报告。监督厅指出，维持和平行动特别委员会要求进行的全面审查并未进行。

因此，监督厅建议，最有建设性地解决三个单位之间关于特派任务生活津贴的办法是本着公平和透明的精神，进行维持和平行动特别委员会要求进行的全面审查。监督厅进一步建议说，审查可探讨建立有两个组成部分的生活津贴结构，第一个组成部分是生活费用（包括食品、住房和零星费用）、第二个组成部分是对工作地点特殊的生活条件的补偿费用。人事厅和维和部均接受了这项建议。

监督厅还建议说，由这次审查来确立一种工作方法，从而以此种方法依据两个组成部分的结构订出特派任务生活津贴率以及在外地实施的时间。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	5
二. 审查结果	7-23	6
A. 特派任务生活津贴的数额	8-16	6
B. 采行新的特派任务生活津贴率的时间	17-20	7
C. 同一任务区的不同费率	21-23	8
三. 结论和建议	24-30	8

简称表

西撒特派团	联合国西撒哈拉全民投票特派团
联刚特派团	联合国组织刚果民主共和国特派团
联塞特派团	联合国塞拉利昂特派团
伊科观察团	联合国伊拉克-科威特观察团
埃厄特派团	联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团
波黑特派团	联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团
科索沃特派团	联合国科索沃临时行政当局特派团
东蒂汶支助团	联合国东蒂汶支助团
联格观察团	联合国格鲁吉亚观察团
联塔办事处	联合国塔吉克斯坦建设和平办事处

一. 引言

1. 这次审计是根据大会 2004 年 12 月 23 日第 58/258 号决议进行的，该决议请秘书长向大会第五十八届会议提交一份关于特派任务生活津贴（生活津贴）的最新报告。已经与人力资源管理厅（人力厅）和维持和平行动部（维和部）讨论了内部监督事务厅（监督厅）的初步调查结果和建议。
2. 根据《工作人员细则》细则 103.21，秘书长可指派特派团出差任务，在外派期间，可准许领取特派任务生活津贴。人力厅负责监督工作人员的工作条件。人力厅也负责制订、监督和更新外地特派团的生活津贴率。
3. 根据相关的 ST/AI/1997/6 号行政指示，特派任务生活津贴是支付给在外地临时执行任务或任命到特派团的工作人员的，以用于其生活支出。生活津贴可支付给所有派往特派团的国际文职工作人员、民警和军事观察员。生活津贴率是根据工作地点的较长期住房、食品和杂项支出的费用计算的。
4. 在成立某一特派团时，人力厅报酬问题专家会进行一次实地调查，以收集关于生活支出的数据，并以此作为确定适用于特派团工作人员的初步生活津贴率的基础。在调查结束后，会向负责人力资源管理的助理秘书长提交一份附有相关建议的报告，由他代表秘书长审查和颁布生活津贴率。随后，将定期审查生活津贴率，以核查当初制订最初费率时考虑的各种因素和费用是否仍然有效。如有必要，人力厅会进行问卷调查。如果生活费用上涨或下降，人力厅还会进行实地访问。
5. 在监督厅上一份题为“审查特派团任务生活津贴的政策和程序”的报告（A/56/648）中，注意到了一些和监督厅的假设不一致的情况，即有时在同一地点特派任务生活津贴率比国际公务员制度委员会确立的每日生活津贴高。从 2001 年到 2004 年，人力厅调查了几个特派团，并调整了特派任务生活津贴率。尽管有些费率上涨，但人力厅后来进行了调查，降低了有关费率，为特派团经费节省了一大笔经费。¹
6. 这次审计意在监督厅上次就特派任务生活津贴的审查进行后续追踪。审计的目的是评估在几个最大的维持和平特派团实行的特派任务生活津贴率是否合理；审查以前的建议是否得到有效落实；查明采取何种办法解决监督厅、人力厅和维和部三个单位对特派任务生活津贴某些方面的不同观点。审查还评估了人力厅在确定和审查生活津贴率方面的监测能力，并视察了 2001 年进行审查期间负责管理、确定和监测和实施生活津贴的人力厅以及维和部的若干办公室。人力厅和维和部的评论以楷体字印出。

¹ 监督厅的报告详细预测了每年有关生活津贴的节省情况（见 A/56/381 和 A/57/451）。

二. 审查结果

7. 这次审计的目的是确定某些特派团的特派任务生活津贴率是否低于或没有超过同一地点实行的由国际公务员制度委员会确定的每日生活津贴率，并审查人力厅对监测生活津贴的情况。

A. 特派任务生活津贴的数额

8. 监督厅采行的原则是，既然特派任务生活津贴率是用来支付较长期费用，而非相对于更加昂贵的短期费用，因此，这一生活津贴应总是比每日生活津贴低。然而，从一开始人力厅就对此表示异议，人事厅指出，*每日生活津贴和特派任务生活津贴分别用于不同的目的。每日生活津贴是用来支付正常情况下短期公务旅游中的支出，而特派任务生活津贴是用于抵冲在特派团服务条件不同的情况下到特派团执行较长期出差任务的花费。人力厅注意到使用一种与每日生活津贴率进行单一的比较办法来确定特派任务生活津贴率，或据此引起对特派任务生活津贴率的调整并没有充实的理由……，每日生活津贴率的变化不应引起对特派任务生活津贴率的自动调整。*

9. 此外，人力厅还正确地指出，*目前并没有这样一种机制，即在特派团存在安保和安全问题、医疗条件差以及行动受到限制等因素方面补偿工作人员。特派任务生活津贴仍然是专门支付给执行这种任务的工作人员的唯一津贴。*

10. 为了确定当前特派任务生活津贴率中“杂项部分”，人力厅凡是遇到这部分费用低于 15% 的地方，就使用公务员制度委员会制订的杂项费用占较长期膳宿费用总数 15% 这个基准参数。然而，在调查问卷或调查结果显示杂项费用高出 15% 计算方式的特派团，就使用实际数字。

11. 监督厅认为这种做法使特派任务生活津贴率人为膨胀，应予以终止。人力厅则表示不同意，答复说，*在确定特派任务生活津贴中零用开支费用时，考虑到了特定的任务区当时的生活和工作条件。正如人力厅提供的数据显示，事实上，杂项费用可能高于或低于 15%，各特派团之间也各有不同。监督厅关于在确定特派任务生活津贴的杂项部分时，运用占长期膳宿支出的总数 15% 基准参数的做法，没有概括外地工作人员实际的并可核查的生活支出的全部情况。*

12. 监督厅选择了七个特派团进行审查。这些特派团是西撒特派团、联刚特派团、联塞特派团、联格特派团、埃厄特派团、科索沃特派团以及东蒂汶支助团。

13. 根据特派任务生活津贴率应总是比每日生活率低的原则，监督厅发现有三个特派团（西撒特派团、埃厄特派团和东蒂汶支助团）的特派任务生活津贴比这些任务区适用的每日生活津贴高。

14. 关于西撒特派团，监督厅向人事厅指出，应把特派任务生活津贴率从 50 美元减至 14 美元（占 93 美元的每日生活津贴的 15%）。人力厅不同意，说，人力厅对西撒特派团进行的实地访问显示，工作人员的生活和工作条件很差，其中包括在住处方面存在的困难，例如与世隔绝、没有娱乐设施、气候条件恶劣、由于合住而缺乏个人隐私以及食物质量差种类少。因此，人力厅考虑到工作人员由于这些因素需要增加的支出，根据现场视察把特派任务生活津贴定为每天 50 美元。

15. 在埃厄特派团，厄立特里亚和埃塞俄比亚两地的特派任务生活津贴均为 80 美元。然而，公务员制度委员会确定的每日生活津贴则是厄立特里亚 69 美元，埃塞俄比亚 57 美元。监督厅认为，特派任务生活津贴也应降至上述数额。人力厅和维和部表示不能同意，他们认为，采取两种不同费率的做法不合适，他们指出，埃厄特派团的行动要求工作人员在两个国家的任务区内到处移动，如果确定整个特派团实行单一的特派任务生活津贴而不是两个不同的费率，将能更好地满足该团的行动需要。

16. 人力厅和维和部指出，在亚的斯亚贝巴，60 天后的每日生活津贴率比目前 80 美元的特派任务生活津贴率低，而大多数埃厄特派团的工作人员都选择住在希尔顿和喜莱登饭店，因此，如果采用审计所建议的方法，特派团任务生活津贴必须至少定为 131 美元。同样在阿斯马拉，特派任务生活津贴率也必须调整至目前适用于洲际大酒店的每日生活津贴率（137 美元），因为埃厄特派团在厄立特里亚的大多数工作人员都住在那里。他们还重申使用一种与每日生活津贴率进行单一比较的办法来确定特派任务生活津贴或据此引起对特派任务生活津贴的调整的做法并没有充实的理由。

B. 实行新的特派任务生活津贴率的时间

17. 监督厅对人力厅关于生活费用调查的报告进行的审查表明，每当降低特派任务生活津贴率的时候，人力厅会通知该特派团可缓行三个月执行新的费率。对西撒特派团、联刚特派团和伊科特派团特别是这样。然而，当增加特派任务生活津贴的时候，新的费率则在报告印发后一个月就执行。人力厅指出，这是指 2001/2002 年人力厅所面临的特殊情况，当时，由于收到了维和部的抱怨，人力厅所宣布的大幅度削减特派任务生活津贴的决定并未得到落实。萨利姆女士特别决定给予最受影响的工作地点缓行三个月的通知。大家应记得 2002 年，人力厅进行了许多现场考察（西撒特派团、伊科观察团、联刚特派团、联塞特派团、波黑特派团和联塔办事处）。这些考察的结果后来均得到落实。

18. 人力厅还答复称，该厅在使用问卷调查和实地调查时，采取了连贯和透明的工作方法以确保特派任务生活津贴适当反应了实际的和可核查的生活支出。除了上文提到的情况，人力厅报告说，该厅执行的一贯政策是在核准调整特派任务生活津贴的报告之后第一个月就使订正的特派任务生活津贴率生效。

19. 监督厅还指出，人力厅并没有按照监督厅 2001 年审计报告的建议，每月在特派任务生活津贴和每日生活津贴费率之间进行比较。人力厅回答说，**该厅同意从 2004 年 1 月开始，作为一项实验措施，每月就每日生活津贴率和特派任务生活津贴率的变动情况进行比较，但有一项谅解是，不应根据每日生活津贴率的变化自动调整特派任务生活津贴。**

20. 人力厅进一步说，该厅利用了关于特派任务生活津贴的问卷调查结果来确定和调整这一费率。通过使用微软 Excel 电子表格，标图并分析了这些结果。这是一项劳力密集型过程。例如，在联刚特派团有 462 名工作人员参加了调查。人力厅证实，平均而言，该厅将花费多达三个月的时间完成大型特派团的问卷处理工作，在工作人员分散在任务区各地的特派团，情况尤其如此。人力厅同意进行技术革新将是有帮助的。监督厅认为使用专门的软件进行审查并加以分析可大大缩短这一过程，并可省出工作人员资源用于其他任务。

C. 同一任务区的不同费率

21. 人力厅的调查问卷并未包括特派团总部以外的地点，因为特派团工作人员的大多数都住在大城市地区。多年来，为了便于管理，在整个任务区确定了统一的特派任务生活津贴。然而，随着特派团行政部门改进了对工作人员的内外调动的管理，监督厅认为没有理由不实行不同的特派任务生活津贴，以反映出任务区不同地点的不同生活费用。监督厅认为，人力厅应分别对总部和任务区的其他地点进行调查，酌情确定更能准确地反映出生活费用变数的特派任务生活津贴。

22. 人力厅指出，一个特派团的行动要求往往需要工作人员在任务区内进行轮换。为了特派团的全面管理及减化行政手续，人力厅和维和部均发现确立一种统一的特派任务生活津贴率是合适的。

23. 维和部还答复说，**在任务区内不同地点采用不同的特派任务生活津贴率的建议，在行政手续上繁琐而且费时费力，因为工作人员在任务区内时常出差旅行。维和部认为即使有任何财政节余，也会因为在任务区内不同地点采用不同的特派任务生活率而必须对支付款项进行监测、计算和管理的费用所抵销。**

三. 结论和建议

24. 看来现已明确的是，人力厅和维和部不同意在任何情况下特派任务生活津贴应总是低于每日生活津贴的原则。监督厅则认为，一个切合实际并向前进的办法是，执行维持和平行动特别委员会的建议，即要求秘书处确保审查津贴的结构，考虑到影响联合国维持和平人员的不利的生活工作条件、以公开而透明的方式制订一套公平的服务办法并及时向各会员国通报情况。该委员会请秘书长就在这方

面的行动向其提出报告。因此，监督厅在本报告中提出的主要建议是，毫不拖延地进行维持和平行动委员会提出的审查。

建议 1 *

人力资源管理厅和维持和平行动部应在独立专家的协助下，审查维持和平人员的津贴结构，这里特别是指特派任务生活津贴（AP2004/600/13/01）。

25. 根据与人力厅进行的讨论以及对审计报告草稿作出书面回应的审查，现已明确的是，外地的生活条件是人力厅的主要关切事项，为确保透明度，这一因素应与食品、住宿和零星费用等其他方面区别对待。因此，监督厅认为上文建议进行的审查可制订一种两个层面或两个组成部分的特派任务生活津贴结构：一部分是食品、住宿和零星费用；另一部分是对困难的生活条件（地处偏远、压力大和缺乏娱乐设施）的补偿。

建议 2

对特派任务生活津贴的审查应包括在各维持和平特派团工作的工作人员的服务条件。这次审查的目的除了确定食品、住宿和零星费用的组成部分外，应确定特派任务生活津贴中“服务条件”部分，以反映出各外地特派团面临的艰苦生活条件（AP2004/600/13/02）。

26. 人力厅同意建议 1 和建议 2。监督厅期待着这一审查的成果，并随时准备提供协助，以确保外地工作人员的津贴透明而公平。

27. 以下建议应与上文建议 1 和 2 所提出的审查联系起来审议。

建议 3

人力资源管理厅应每月对特派任务生活津贴和每日生活津贴率进行比较分析。如费率之间出现差异应对有关特派团的特派任务生活津贴进行调整（AP2004/600/13/03）。

28. 人力资源管理厅同意从 2004 年开始每月对这两种费率进行比较。维和部指出，“我们同意这项建议的理解是，人力厅是为了监测目的进行比较的，而不是在特派任务生活津贴和每日生活津贴之间挂钩”。

建议 4

人力资源管理厅在颁布订正的特派任务生活津贴率方面应采行一贯的政策，即从印发其最新的特派任务生活津贴的报告之后月份的第一天起，使新费率生效（AP2004/600/13/04）。

29. 人力资源管理厅指出，在多数情况下，从人力厅提交报告到执行新的特派任

* 插入这一星号是指监督厅用于记录建议而使用的一种内部编码。

务生活津贴率的时间就是在完成报告的月份之后。维和部则建议，应给各特派团三个月的通知时间，如果是降低特派任务生活津贴率，可使工作人员在开销方面作出必要的调整，并使较高费率立即生效。**监督厅认为，在降低特派任务生活津贴的情况下，应避免不必要的与行政安排有关的支出。由于今后将更经常地进行监测并更频繁地调整费率，所以不大可能大幅度降低特派任务生活津贴。**

建议 5

人力资源管理厅应开发或购置专门的软件以便利通过电子方式分发、完成和分析调查问卷（AP2004/600/13/05）。

30. **人力资源管理厅也认为技术革新是有助益的。**

主管内部监督事务副秘书长

迪利普·奈尔（**签名**）
