



第六十一届会议

临时议程项目 127 和 132

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

内部监督事务厅的报告

第二部分：* 维持和平行动

摘要

本报告是根据大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议（第 5 段(e)）、1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议（第 4-5 段）和 2004 年 12 月 23 日第 59/272 号决议（第 1-3 段）提交的。报告介绍了内部监督事务厅 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 12 月 31 日 18 个月期间的维和监督活动。

内部监督事务厅发表了涉及维和行动的 170 多份监督报告，占在此期间提出的所有建议的 50% 以上。内部监督事务厅在许多报告中指出内部控制的一个或多个组成部分失效，或出现对内部控制的全然漠视。方案主管已接受大多数建议并已采取行动纠正弱点。

本报告所述期间用于维和的检查和评价经费持平，但用于审计和调查的经费有所上升，这使内部监督事务厅能够开展额外的监督工作。2006 年 1 月成立的采购工作组进一步帮助查明了大量浪费、滥用、过失和其他管理不善情况以及本组织与向联合国维持和平特派团提供商品和服务的各种供应商在签订和实施高价值合同时出现的欺诈行为。

* 报告第一部分和增编（A/61/264（第一部分）和 Add. 1 及 Add. 2）分别于 2006 年 8 月 15 日和 9 月 29 日发表。



本报告的重点如下：

品行违纪行为。内部监督事务厅对维和任务中各种品行违纪的情况进行了调查。在两起单独的案件中，内部监督事务厅证明有关军事特遣队成员对未成年少女进行性虐待的指控属实。内部监督事务厅在报告所述期间进行的调查还一些维和特派团中存在的重大过失、腐败和严重的管理不善提供了证据。

采购。审计和调查工作查明了维和任务采购管理、系统和程序中的严重缺点，其中包括内部控制存在的弱点和问责的严重不足。采购工作组发表了 11 份报告，详细介绍了所发现的重大浪费、滥用、过失和其他形式的管理不善以及欺诈行为。

前言

我很高兴向大会提交内部监督事务厅有关维持和平行动的首次专门年度报告。这份报告涵盖了 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 12 月 31 日期间，并列举了内部监督事务厅本期间有关维和行动的主要调查结果。

鉴于联合国维和行动的规模以及内部监督事务厅参与监督维和部的程度，需要一份有关联合国维和行动的专门报告。

回顾过去的 18 个月的情况以及内部监督事务厅发表的有关维和活动的 170 多份报告，可以明显注意到一个管理方面的缺点，即缺乏一个强有力的内部控制框架来规定管理层在控制环境、风险评估和控制活动等方面的责任。正如本报告所重点指出的那样，内部控制制度曾多次失效，使本组织面临不必要的风险，在某些情况下加剧了管理不善和滥用资源的情况。

恶劣的工作条件或困难的业务环境常被当作内部控制不良的理由，内部监督事务厅不能接受这种理由。外地环境中的高风险需要更强的内部控制和更严格的审查，以帮助本组织防范本报告中提及的管理不善和滥用资源情况。

在本报告所述期间，主要通过大会的支持，更多资源专门用于监督维和活动。这使内部监督事务厅能够在外地部署更多工作人员。我认为这使内部监督事务厅有能力更有效地对更高的监督要求作出反应。在本报告所述期间，在到 2008 年前完全实现基于风险的工作计划方面，内部监督事务厅也取得了重大进展，这将使内部监督事务厅能更好地确定维和行动中需要更严格审查的领域。

我强调必须迅速执行建议，以减少联合国遭受损失和浪费的风险。虽然在许多情况下方案主管已开始采取补救行动，但在完全实施建议之前，维和行动面对风险依然十分脆弱。

总而言之，内部监督事务厅在实现监督活动对维和行动的覆盖方面已经取得了很大进展。尽管执行建议的速度证实，管理层的反应显示出良好的势头，我相信仍有很大改善空间，可以进一步降低损失和浪费的风险。我也想重申，一个充分运作的内部控制框架是信心和问责的关键组成部分，我期待看到这样一个框架尽快实施。

目录

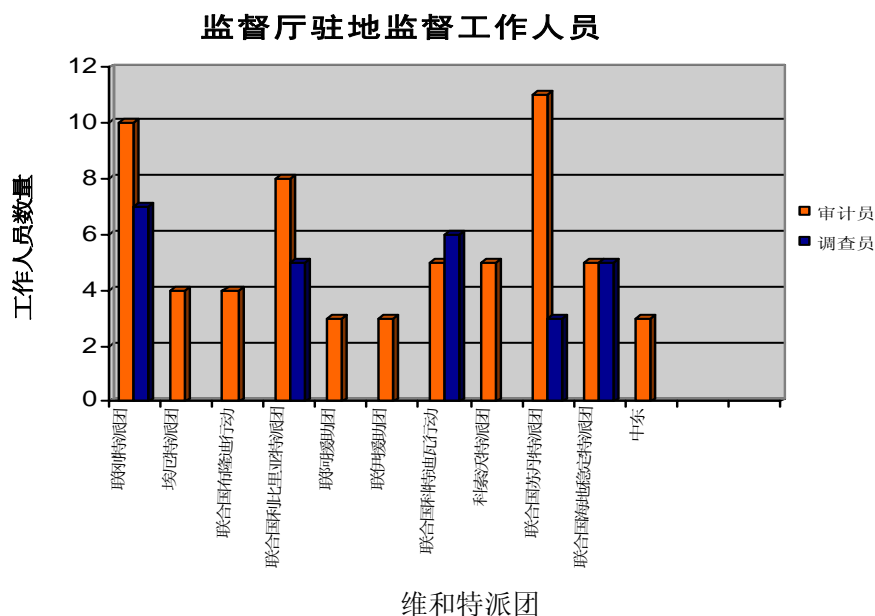
	段次	页次
前言		3
一. 导言	1-7	5
二. 按风险领域列述的监督结果	8-	7
A. 品行违纪行为	8-22	7
B. 采购	23-49	11
C. 资产管理	50-52	16
D. 人力资源管理	53-59	17
E. 方案 and 项目管理	60-68	18
三. 管理咨询活动	69	21
附件		
对维持和平特派团中驻地审计员分派方法的审查		22

一. 导言

1. 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 12 月 31 日期间，内部监督事务厅（内部监督事务厅）发表了 170 多份与维和行动相关的监督报告。在这些报告中提出的建议占监督厅在本期间提出的所有建议的 50% 以上。本报告仅强调了监督厅认为对本组织最为重要的领域。¹ 本报告附件根据大会第 60/268 号决议的要求，介绍了监督厅对维和特派团分配驻地审计员公式的审查情况。

2. 随着维和行动的激增，² 内部监督事务厅的工作范围大为增加。在本报告所述 18 个月期间，维和特派团和政治特派团驻地审计员的数量增加了 45%。³ 联合国科特迪瓦行动（联科行动）、联合国苏丹特派团（联苏特派团）、联合国利比亚特派团（联利特派团）、联合国布隆迪办事处（联布办事处）、联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）和联合国海地稳定特派团（联海稳定团）还引入了驻地调查员。在检查和评估工作方面，正在对方式和方法进行审查，以确保全面覆盖各维和行动。在这期间致力于维和监督活动的监督厅总部工作人员也增加了 32%。下图显示了截至 2006 年 12 月 31 日派往维和特派团和政治特派团的驻地审计员和调查员的数量。

图表



¹ 尽管已批准监督厅免除页数限制的要求，监督厅总体上仍反对这种限制，认为这影响了监督厅向大会报告的独立性。

² 维和预算总数，包括联合国后勤基地和支助账户在内，从 2001/02 年度的 27 亿美元增长到 2005/06 年度的 50 亿美元（A/60/727）。

³ 2005 年 6 月 30 日至 2006 年 12 月 31 日之间的增加，包括所有职类工作人员。

维和行动的风险评估

3. 作为到 2008 年全面实现基于风险的工作计划⁴ 目标的一部分，监督厅在一家咨询公司协助下，于 2006 年初对维和部和选定的维和特派团（AP2006/600/14）⁵ 进行了风险评估。这一工作有助于监督厅更好地确定有待审查的高风险领域，并确保本报告的调查结果提及应予以处理的高风险领域。

与维和相关的全面审计

4. 在大会 2005 年 6 月 22 日的第 59/296 号决议中，大会请内部监督事务厅对维和部进行全面管理审计。监督厅向大会报告的调查结果（A/60/717）由下列审计报告综合而成：采购（AP2006/600/20）、财政与预算管理（AP2006/600/19）、人力资源管理（AP2006/600/18）、信息和通信技术（AP2006/600/17）、特派团综合规划（AP2006/600/15）、实务业务（AP2006/600/16）和最佳做法（AP2006/600/23）。此外，根据该决议，监督厅将另外向大会提供一份详述维和部的管理结构的报告，供其在第六十一届会议第二期会议进行审议。整体而言，审计结论认为维和部的管理结构必须确保业务和管理流程与有力的内部控制框架充分结合，辅之以有效的治理和问责机制。审计还指出在内部控制方面存在严重不足，行政和后勤支助职能的问责制不足，这一点在监督厅之前的报告中已经指出。作为整体内部控制框架一部分的系统性风险管理机制尚未建立起来。负责维和事务的副秘书长办公室对维和部次级方案的监督有待极大提高。但是，监督厅注意到维和部已努力改善其管理体制。维和部于 2005 年启动的“和平行动 2010”改革方案包括许多在人员、原则、伙伴、资源和组织等关键领域完善其管理结构的举措。

5. 根据大会第 60/255 号决议，监督厅对政治事务部管理和指导政治特派团的能力进行了审计，以便确保有效利用员额和非员额资源（A/61/357）。整体而言，监督厅发现政治部区域司和维和部行动办事处之间很可能存在职能重复和重叠。⁶ 2007 至 2009 年期间，监督厅将对所有政治特派团进行全面审计。审计将评估预算编制和财务、人力资源管理、资产管理、方案管理和其他政治特派团业务相关领域中的内部控制的适宜程度。

内部控制和问责制

6. 维和活动受制于难以预料的业务环境和不可预见的挑战。这些情况增加了本组织的风险，因此建立有效的内部控制框架和问责机制尤为关键。监督厅已多次指出控制环境，即高层的语气和对强有力控制与操守的承诺，是内部控制的基础

⁴ 将在本组织面临风险程度基础上选择监督厅的任务并排列优先次序。

⁵ 显示向方案主管提交报告的编号。

⁶ 自 2005 年 1 月以来，维和部一直向政治特派团提供行政和后勤支助。

和最重要的组成部分。具有挑战性的实际业务情况不能用来为虚弱的控制环境开脱。无效和薄弱的内部控制使本组织面临资金被滥用乃至欺诈和腐败的风险。在过去 18 个月进行的许多维和审计和调查活动中，监督厅注意到内部控制的许多环节已经失效，在最糟糕的情况下，一些高级管理者对控制机制全然漠视。应建立一个符合《联合国宪章》、强调问责制和操守行为的内部控制框架，要求工作人员从本组织的最大利益出发行事，这是对有效和高效使用资源的最好保证。

7. 在这一时期发表的审计和调查报告凸显了内部控制方面的严重缺陷、浪费、滥用、过失、其他形式的管理不善以及欺诈。虽然有时行政和纪律处分也很迅速，内部监督事务厅认为方案主管并未一贯适用对工作人员问责的标准。监督厅十分关注，采购工作组 2006 年 9 月和 10 月发表报告以来，管理层尚未对发现不当行为的 4 个人采取行动（其中两人包括在 2006 年全薪特别假的 8 个工作人员之内）。监督厅强调必须迅速采取行动，确保追究所涉个人的全部责任，并确保本组织致力铲除管理不善和腐败。监督厅也非常关注本组织缺乏有效政策和程序阻止供应商参与欺诈活动，鼓励他们配合监督厅的调查。现有的供应商的终止和剔除程序软弱无力、缺乏重点并使本组织陷入利益冲突的风险，因为这一程序是联合国采购处负责的。采购工作组报告了在几个维和特派团中供应商的欺诈和不当行为，但相关信息没有在各特派团之间分享。更具体地说，工作组发现，一些供应商在一个特派团有不法行为之后，往往在其他特派团也故技重施。特派团之间、特派团和采购处之间缺乏沟通。另外，工作组还发现，从事过不当和/或非法活动的供应商此后又直接和间接得到了本组织的业务。例如，一个供应商曾对本组织进行欺诈，后来成为在采购处竞标赢得合同的某承包商的分保商，又获得了本组织的业务。在这种情况下，中标的供应商把合同给予了被禁止的供应商，后者如同自己得到合同一样开始作业。最近引人注目的案例中表现出的这些弱点大大拖延了禁止有过腐败行径的供应商参与的努力，使本组织面临资产进一步损失并声誉遭受消极影响的风险。上述供应商被剔除主要是由于监督厅提出了令人信服的证据和媒体围绕此事的报道，而非源于积极、大胆的反腐败政策。

二. 按风险领域列述的监督结果

A. 品行违纪行为

8. 本报告所述期间，监督厅调查了维持和平行动中大量品行违纪行为，包括管理不善、贪污以及性剥削和性虐待。尤其令人关切的是与性剥削和性虐待有关的指控，这种行为是 ST/SGB/2004/13 中明令禁止的，⁷ 但是占到监督厅本报告所述期间所收到的所有指控中的三分之一（463 例）。

⁷ ST/SGB/2004/13 将性剥削定义为“凡是实际或企图将弱势地位、权力差别或信赖滥用于色情目的的行为，其中包括、但不限于通过对他人进行性剥削而牟取金钱、社会或政治方面的利益”。

9. 截至 2006 年 12 月 31 日，监督厅所收到的 463 例性剥削和性虐待指控中，有 30 例已经得到充分调查，并向维持和平行动部出具了报告。共有 203 例正在调查之中。另有 74 例提交维和部进行审查并采取行动。按照监督厅的授权，有 54 个案例没有证据支持有关指控，被调查人被证明无错失行为。在一个案件中，在监督厅与投诉人核对后，投诉人撤消了投诉。其余 101 个性剥削和性虐待案例处理结果如下：向方案管理人员提出建议；材料不足，无法调查；指控与其他案例相似，因此与现有案件合并处理；已事过境迁，由于诸如被指控行为发生时间与报告时间相隔时间较长等情况，无法调查。本报告所述期间还出具了另外三份性剥削和性虐待调查报告，涉及以往报告期间所提出的指控。下文所述为本报告所述期间收到的一些指控案件。

性虐待和性剥削

10. 在联利特派团（0706/05），内部监督事务厅核实了一项初步证据，一名军事特遣队员对一名未成年女孩实施了性虐待。监督厅建议，维持和平行动部将该案件提交有关部队派遣国的国家当局，以便对该特遣队成员提起刑事诉讼。维和部数次向有关常驻联合国代表团跟踪了解案件进展情况；但是迄今为止，尚未收到与该案证据相符的适当答复。

11. 在联刚特派团（0635/05），监督厅核实了有关指控，一名军事特遣队成员对一名未成年女孩实施性虐待，造成对方怀孕生育。监督厅还调查了涉及另一名女孩与同一军事特遣队员的类似指控，但是该指控无法核实，因为无法找到有关被害人。这两个案件都有证据表明有关军事特遣队员的特遣队指挥官有不当行为，因为该指挥官向这两个女孩的家庭提供了 7 个月以上的金钱和生活费。监督厅从这些行为中推断，该指挥官希望尽量减少有关家庭对当地女孩所受性剥削提出的投诉。监督厅通过维持和平行动部建议，有关部队派遣国采取适当行动，包括对该指挥官提起诉讼。

12. 在联苏特派团（0416/05），监督厅核实了有关指控，一名负责监测服务承包商合同执行情况的工作人员对该承包商以前雇用的 4 名妇女实施了性剥削和性虐待。监督厅还核实了有关指控，该工作人员还骚扰了该承包商所雇佣的其他妇女。维和部接受并执行了监督厅关于该案件的所有建议。

13. 在联科行动（0298/05），监督厅认定，来自不同国家特遣队的几名参谋违背特派团指令，将包括妓女在内的女性带到作为特派团部队总部的宾馆。调查还认定，部队管理没有能够创造一种氛围，以防止军事人员参与可以或可能被合理解释为性剥削和性虐待的行为。造成管理松懈的因素包括命令不明确和安保管制严

性虐待被定义为“通过暴力手段或在不平等或胁迫的条件下，实际实施或威胁实施对人身的性侵犯行为”。

重不足，使得非联合国女性人员可以进入部队总部，对联合国人员和资产带来了重大安全风险。维和部执行了监督厅在该案中提出的所有建议。

14. 监督厅认为，遏制联合国维持和平人员的性剥削和性虐待现象，需要所有利益攸关方协作努力。各部队派遣国必须确保所有人员都充分了解其对东道国国民的责任。监督厅还认为，联合国系统必须加大努力，解决许多维持和平特派团所在地弱势居民所处的悲惨的经济和社会状况。维和部接受并执行了监督厅在该案中提出的建议。

15. 内部监督事务厅内部审计司对维持和平行动部所负责的外地特派团实施的全面审计也审查了纪律遵守情况，以了解严重违反联合国行为准则所产生的环境，并协助维和部高级管理层确定行动方案，加强本组织的行为准则，并确保充分遵守这些准则（见 A/60/713）。监督厅承认，维和部和管理部人力资源管理厅已经执行了监督厅该次审查后提出的一些建议。例如，维持和平行动部在总部和 12 个外地特派团设立了行为和纪律小组。这些小组的任务包括监督维持和平行动中的行为和纪律问题，以确保所有维持和平人员都遵守联合国行为准则。这些小组是确保特派团管理层了解特派团在行为和纪律问题上有关情况的重要工具。此外，这些小组在制订并开展训练中提供了政策指导和技术咨询，以加强各特派团处理不当行为，特别是处理性剥削和性虐待的能力。

16. 维持和平行动部、人力资源管理厅和监督厅调查司正在制订若干训练方案，包括关于行为守则、预防性剥削和性虐待以及调查技术的单元。迄今为止，针对中层管理人员和军事指挥官的关于防止性剥削和性虐待的必修训练课程训练单元 2 和 3 已经完成。在 2007 年 3 月 30 日最终确定之前，这两个单元正在由维持和平行动部的行为和纪律小组以及综合训练处进行审查。

17. 监督厅将继续对维持和平特派团中报告的不当行为，特别是性剥削和性虐待案件开展调查，并在适当时提出制裁和政策修改建议。不过重要的是，所有利益攸关方都必须正视自身在这方面的责任，确保改变行为方式，减少对弱势人员的虐待事件。

管理不善

18. 在联合国东帝汶办事处（联东办事处）(645/05)，监督厅对有关帝力通信和信息技术仓库所存资产严重管理不善的指控进行了调查。调查提出的证据证实，信息和通信技术处资产管理人员严重过失和严重管理不善，突出反映了该处业务主管缺乏监督，导致联合国财产损失总价值约 249 000 美元。监督厅向维和部提出了建议，包括要求有关管理人员偿还以及对特派团负责工作人员采取适当行动，这些建议正处于不同执行阶段。

19. 在对联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）(261/05) 管理不善所作的一项调查中，监督厅认定，一个部队派遣国的特遣队一些高级官员，包括指挥官，实

行了一项制度，欺诈性地高报所需燃料，虚报差旅活动，编造发电机燃料消耗的假数据。然后，这些高级官员将如此产生的多余燃料卖给当地买主。他们还利用当地口译员和特遣队口译员作为中间人，将联合国口粮卖给当地商店和超市。在另一项调查结论中，监督厅获取的文件表明，该营只使用了可用车辆的 20%，但联合国偿还了该部队派遣国政府维护整个车队正常使用状态所需费用，造成联合国的偿还额增加到实际所需金额的 5 倍。调查结论是，上述非法活动所造成的联合国估计损失为 150 万美元。还获得一些证据，证实了监督厅的结论，该营一名军官触犯了本国法律，在为希望加入特遣队的部队分配名额时，以甄选小组成员的官方身份收受贿赂。监督厅建议维和部确保部队派遣国对该军官采取适当行动。监督厅还建议，维和部确保今后不派遣有关军官到维持和平特派团中，并对特遣队口译员采取适当行动。维和部已执行了监督厅在本案中提出的大部分建议，特别是已遣返整个特遣队，并已要求有关部队派遣国对这些高级军官采取后续行动。

20. 燃料管理是本组织的一个主要风险领域，根据大会第 60/259 号决议，监督厅对 10 个外地特派团进行了燃料管理审计。⁸ 将在提交大会第六十一届会议续会第二部分会议的一份报告中摘要说明审计结果。

联合国科索沃临时行政当局调查组

21. 该调查组是由监督厅、欧洲反欺诈局和联合国科索沃特派团（科索沃特派团）金融调查股组成的一个三方小组，任务是对科索沃（塞尔维亚）的国有企业进行调查。本报告所述期间，工作组的调查侧重于科索沃能源部门的欺诈和腐败问题。具体而言，确定对科索沃电力公司 13 个欺诈和腐败案件进行调查。其中三个案件（见下文）已提交秘书长特别代表，请其批准移交科索沃特派团司法部进行刑事调查。另一个案件被提交欧洲联盟（欧盟），因为该案件涉及一名欧盟工作人员。9 个案件正在调查。科索沃特派团证实，特别代表已批准并于 2006 年 12 月将调查组调查的科索沃电力公司三个案件移交科索沃特派团司法部进行审理。

22. 提交特别代表的三个案件如下：

- 用于从国外购买电力的科索沃特派团和欧盟资金约 550 万美元被转至第三方控制的其他银行账户。
- 在一名月薪不到 1 000 美元的科索沃电力公司雇员的账户中发现了 130 多万美元（100 万欧元）不明往来资金。

⁸ 这 10 个外地特派团是：联海稳定团，联刚特派团，联布行动，联合国阿富汗援助团（联阿援助团），联合国伊拉克援助团（联伊援助团），联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团（埃厄特派团），科索沃特派团，联利特派团，联苏特派团，联科行动。

- 在科索沃电力公司与一会员国公司之间关于整修水电站并回购能源的协议中，发现了对科索沃电力公司极为不利的条款。

B. 采购

23. 采购审计和调查表明，采购管理、制度和程序都有严重缺陷。由于石油换粮食方案独立调查委员会的报告和一名联合国采购干事被逮捕和定罪，已经成立了一个任务组（见 A/61/264 (Part I)，第 55 段），负责调查涉及本组织的一切采购事项中的错失行为。除非极为关切地对待各项采购建议，否则千百万美元仍很有可能被滥用和浪费。

24. 本节提及的若干案件仍在人力资源管理厅审议之中。监督厅酌情特别提到这些案件。在本组织司法系统内部对此事作出正式裁决之前，不应判定有关工作人员负有责任。

特设采购任务组

25. 自 2006 年 6 月以来，特设采购任务组发表了 11 份报告。报告详述了大量调查结果，表明本组织和各供应商订立和执行若干高额合同为联合国维持和平特派团提供货物和服务方面的浪费、滥用、过失和其他形式管理不善及欺诈行为。这些合同直接涉及以下特派团：联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团（埃厄特派团）、联苏特派团、联利特派团、联刚特派团、联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局）、联海稳定团和其他特派团。任务组查明供应商和其他代理及代表的行动造成的重大浪费和（或）欺诈、过失、滥用和其他形式的管理不善、以及本组织内部一些官员的某些欺诈行为。

26. 任务组首先集中资源对 2006 年 1 月休全薪特别假的八名工作人员展开调查。任务组就这八名工作人员问题发表了 9 份报告。其中四人曾在维持和平特派团任职；其他人负有的责任包括为维持和平特派团采购货物和服务。任务组建议对八名工作人员中的三人取消过失行为指控，一人交由刑事起诉，并由本组织处理其他四人的违规责任和（或）其他形式的管理不善问题。案件交刑事起诉的那名工作人员后来被本组织开除。在提交本报告时，其余四名工作人员的处置问题仍在审议之中。

27. 任务组调查的重大案件说明如下。

28. 任务组继续着重处理监督厅审计查明的东帝汶过渡当局 2000 年航空服务采购合同问题（PTF 6/06）。任务组查明存在一个图谋，有人假扮供应商代表，设法让个人获得合同，然后向本组织超额收取各项服务费用，并就实际上没有提供的服务向本组织开账单。任务组为此作出很大努力，查明了一个通过全世界各金融机构的迂回路线转移本组织付款的复杂图谋。任务组查出了提交本组织的虚假伪造文件，证明为这份航空服务合同至少多付了 140 万美元。任务组还发现，两

名联合国高级官员没有对这笔交易进行适当监督。有关会员国的官员告发了参与这项图谋的四名人员。任务组因无权强迫会员国协助调查而未下定论。

29. 经过另一项调查，任务组发表了 2006 年 7 月 27 日关于上述八名工作人员中一名工作人员问题的报告（PTF 26/06），查明一家大型电信公司代理和代表欺骗本组织的大阴谋。这个阴谋是该公司及其代理在一名联合国采购干事协助下制定的。任务组的调查发现，这名采购干事采取了一系列未经授权的行动，努力在采购作业中为这家公司提供好处，并在有人提出腐败和管理不善指控后，转移对这家公司的批评。任务组发现，该名采购干事促成这家公司获得几项合同，总价值超过 1 亿美元，其中包括向本组织特派团提供人力支助的 2 700 万美元的合同。另外，任务组认定，公司代表对这名采购干事提供的优惠待遇给予了回报，以低于市场价格为他提供了两套价值不菲的曼哈顿房产，价值超过 150 万美元，并送给他其他赠与。

30. 对此，联合国指控这名采购官员行为不当，随后将他开除。任务组认定从事不当行为和欺诈的几家供应商均从供应商名册上除名。联合国还将此案提报纽约南区美国检察官办公室，对这名采购干事所犯刑事罪提出控告。任务组收集和报告的证据和资料成为起诉的主要依据。供应商首席代理已对任务组查明的共谋行为认罪，随后被纽约南区美国检察官办公室提出控告。这名代理在公开法庭上承认，他给这名采购官员提供了价值不菲低于市场价格的房产，换来这名采购干事在合同投标过程中提供优惠待遇。

31. 2006 年 12 月，任务组还就联利特派团和埃厄特派团口粮采购过程中的重大腐败问题提出报告（PTF 7/06），发现此类合同的采购作业被一个旨在促使某供应商获得合同的精心策划的图谋所玷污。任务组报告称，一名联合国工作人员在采购过程中协助供应商代表及其几名官员从事腐败行为，在投标期限结束和实际提交标书后撤换该公司要约书出价单。任务组断定，在提交标书和投标结束后，一名采购官员向该公司提供了竞争对手的投标报价资料，并允许该公司降低其预测费用，以获得中标合同。一旦中标后，这名采购官员又允许这家公司不必要和不适当地修订合同，获取更多资金。

32. 任务组发现，一名高级官员和另外两名担任主管职务的工作人员没有予以应有注意，具体而言，没有对合同文件进行适当审查，从而为上述犯罪阴谋提供了便利。任务组建议本组织采取适当行动。

33. 本组织此后根据合同已向该公司支付超过 1.3 亿美元，任务组现在可以确定，其中大约 860 000 美元为财务损失。任务组建议本组织将此案转给美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和意大利的检察当局，并考虑就民事损害提出索偿要求。本组织作出了初步回应，将这两家公司暂时从供应商名册上除名。

34. 另外，任务组还将其很大注意力集中于有关指控联苏特派团采购作业不合规定的若干案件（PTF 18/06、29/06 和 20/06）。任务组审查了几项采购作业，发现特派团工作人员、包括特派团高级管理层的以下违反采购和财务细则情况：(a) 为部队部署购买燃料的合同使用不当，造成联合国承担 130 万美元债务；(b) 购买一套用于一个地方机场的太阳能跑道照明系统；(c) 航空干事、采购官员和供应商首席执行官合谋策划促使该供应商获得太阳能跑道照明合同（和其他合同）；(d) 违反财务和采购细则为特派团购买其他物项。任务组查明四名工作人员违反《联合国条例和细则》和（或）发生其他形式的管理不善，其中两人参与了犯罪活动，后来离开了特派团。建议将这两名特派团工作人员移送检察当局。任务组还查明特派团中联合国资源的严重浪费情况。监督厅稍后于 2006 年 10 月发表审计报告，披露了若干管理不善和浪费案件，以及有待任务组进一步调查的欺诈迹象（见第 33 至 38 段）。

35. 对此，本组织将两家供应商从供应商名册上除名。本组织仍在考虑是否对查明有过失的两名主管特派团几方面工作的高级工作人员采取行动，采取什么行动。

采购审计

36. 除了任务组揭露的联苏特派团采购工作不合规定之处外，监督厅在此期间进行的审计也查明了联苏特派团采购管理方面的严重薄弱环节。

37. 对联苏特派团采购管理进行的审计（AP2006/632/08）揭露了严重的管制缺点，查明了若干潜在的欺诈迹象，以及管理不当、浪费开支、向供应商超额付款和可疑采购做法等案件。例如，特派团一直采纳从供应商短名单中招标的做法，但制订短名单的标准经常不透明。潜在投标者没有充足的时间提交标书，《采购手册》标明的提交标书和邀约书的时间顺序也没有得到遵守。这些做法限制了竞争，增加了特派团的费用。例如，1 700 万美元的砂砾供应合同发给了“唯一投标者”，价格似乎过于高昂。

38. 由于整批为军事人员预定了饭店客房，但没有充分利用，特派团承担了估计 120 万美元的不必要饭店住宿开支。假如特派团在合同中列入适当条款，允许联苏特派团适当提前发出通知，取消不需要的订房，这些开支本来是可以避免或大大减少的。

39. 审计发现，特派团如获得东道国政府的许可证，使其进口物品在地方海关当局免验通关，可以在两年期间内节省估计 900 万美元的费用。然而，联苏特派团迄今没有获得苏丹政府的许可。此外，为了避免特派团因使用不合算的合同而遭受损失，还需要处理内陆运输合同管理方面的薄弱环节。

40. 审计发现的其他浪费包括：没有必要地开支 50 000 美元购买劣质和过时的数字相机，为运输过程中损坏的、属于供应商责任的物品支付 50 000 美元，以及没有必要地开支 57 000 美元租赁从未使用的库房。

41. 审计结果还查明若干潜在的欺诈迹象以及管理不善和浪费的案件，需要通过深入调查进一步查实是否发生了欺诈，并就不合规定之处、浪费和管理不善问题分别追究各方责任。联苏特派团接受了监督厅的大部分建议，表示已大大改进采购规划和加强管制，确保遵守既定采购程序。联苏特派团立即采取了行动，从有关承包商那里收回审计结果认定的 315 000 美元的超额付款。监督厅期待该特派团、管理部和维持和平行动部提供更多的资料，说明为追究审计查明的不合规定、浪费和管理不善的责任采取了哪些步骤。

42. 经过对五个维持和平特派团口粮合同管理情况进行横向审计后⁹（见 A/60/346 和 Corr. 1），内部监督事务厅随后又对联苏特派团的口粮管理情况进行了审计（AP2005/632/04）。监督厅发现，该特派团自 2005 年 5 月以来一直根据拟议 2.01 亿美元的合同授标书从一家供应商那里获得口粮供给，即使在 2005 年 12 月审计结束时仍没有签署正式合同。监督厅认为，本组织没有缔结正式合同，因而很可能发生纠纷和分歧，而造成财务影响。

43. 审计结果还指出若干问题，需要管理部在总部一级和联苏特派团在特派团一级采取后续行动。其中包括以下方面：

- 就口粮合同的供水费用发布了不正确的预测。具体地说，采购处呈报总部合同委员会的报表少报了由拟议口粮合同产生的 1 700 万美元承付款。
- 联苏特派团同意允许承包商使用联苏特派团飞机向特派团交付口粮。作为回报，承包商将按较低的标准向特派团收取口粮费用。然而，监督厅审计结果表明，苏丹出现燃料短缺的 9、10 月期间的飞行费用比订正口粮费用多了 297 000 美元。
- 在检测与核证特遣队水净化厂生产的水质适宜性方面出现了 4 个月的延误，造成付给承包商本来可以避免的 963 000 美元开支。维持和平行动部称，联苏特派团对此事的调查结论是，部队派遣国应偿还特派团承担的费用。
- 特派团向供应商支付了 839 000 美元的库房业务费，但这些库房要么尚未完工，要么还没有交付使用。

⁹ 联刚特派团、联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）、埃厄特派团、联利特派团、联合国东帝汶支助团（东帝汶支助团）。

- 从埃厄特派团和联合国后勤基地得到的复合给养盒储存不善，造成 105 000 美元的损失。由于计算错误，还向供应商多付了 34 000 美元。

44. 联苏特派团接受了监督厅的大部分建议，并已开始采取行动予以落实。然而，若干重要建议没有为特派团和管理部所接受。监督厅再次提出这些建议，并继续争取采纳。

45. 监督厅对联海稳定团采购情况的审计（AP2004/683/02）查明了 12 项采购行动，涉及总共 910 万美元开支，其中包括未按既定采购程序租赁部队住宿房地、办公场所和库房设施的六个案件，费用为 635 万美元。申购干事违反基于申购和采购职能分离的采购授权，在没有联海稳定团采购科参与的情况下从事采购活动。前述案件也缺乏竞争性投标，从而增加了不合算采购和欺诈活动的风险。联海稳定团随后采取了若干步骤，加强内部管制并确保根据《采购手册》的规定办理采购事宜。

46. 在联科行动方面（AP2005/640/03），特派团没有制订正式的采购计划，从而造成了一些问题，例如，采购行动事后才提报地方合同委员会审查，过度使用“作业急需”申请和未经竞争性投标直接采购。合同决标被拆分，以使美元数额低于须提报委员会审批的水平，不仅违反了采购授权，而且也损害了委员会的监督作用。合同管理方面的内部控制需要得到加强，以确保未经事先批准决不逾越合同上限。上述许多问题都归咎于填补重要职位方面遇到困难。联科行动随后着手采取了补救措施，处理审计结果查明的薄弱环节。

47. 对联伊援助团采购情况的审计（AP2005/812/01）表明，援助团在制订邀约文件和评估技术和财务要约书以及在处理最佳报盘和定盘时没有予以应有注意。监督厅将这些问题归咎于援助团没有合格的采购人员，就此案而言，由于资源制约，联合国采购处提供的支助也十分有限。援助团在缔结合同前也没有通过合同委员会事先征得受权官员即主管中央支助事务的助理秘书长的批准。另外，在采购援助团巴格达房地 T 型隔离墙方面出现了严重违反既定采购程序的情况，涉及与一家供应商缔结的 793 000 美元的合同，后来发现这家供应商资质值得怀疑。监督厅提出了若干旨在加强采购程序的建议，联伊援助团接受了这些建议，目前正在落实。

48. 在联布行动方面（AP2005/648/09），监督厅发现一名外来顾问被指派行使首席采购干事的职能。这名人员曾代表特派团办理采购事宜，监督工作人员和签署合同，违反了《联合国财务条例和细则》细则 105.4 和细则 105.5 以及关于使用个人承包商和顾问的文件 ST/AI/1999/7。特派团随后任命一名联合国工作人员为首席采购干事，并采取必要措施处理审计查明的其他问题，如以下措施：(a) 成立供应商审查委员会；(b) 编写年度采购计划；(c) 在请购单中使用通用规格而非商标名称；以及 (d) 加强内部管制，确保仅在紧急情况下使用快速采购程序。

开标程序的遵守情况

49. 监督厅对 10 个外地特派团的速效审计 (AP2006/683/12、AP2006/620/16、AP2006/648/12、AP2006/812/07、AP2006/654/04、AP2006/624/11、AP2006/650/12、AP2006/626/19、AP2006/632/12 和 AP2006/640/16)¹⁰ 表明,《采购手册》规定的既定开标程序的遵守程度颇低。这种违规情况增加了发生不合规定情况的风险、破坏了招标过程的完整性。查明 10 个特派团的共同薄弱环节包括以下方面: (a) 缺乏有适当安全保障的收标场地; (b) 没有始终如一地成立开标委员会; (c) 收标日期和时间未一贯保留存档; (d) 记录投标的邀约摘要单的使用情况不一致。审计结果还表明,必须改进归档系统,以便能轻易检索采购档案。审计涵盖的所有特派团都已开始采取措施,纠正开标过程中发现的不足之处。

C. 资产管理

50. 资产管理是一项重要的支持性功能,使维持和平活动能够切实有效地进行。对后勤和财产管理的审计提出了几项建议,以改进本组织的资产使用。

战略部署储备

51. 对维持和平行动部战略部署储备的审计 (AP2004/600/02) 凸现了几个方案弱点,其中包括:

- 管理战略部署储备的政策和程序未及时更新和调整。例如,储备会计准则是在这个概念提出两年后发表的,导致交易记录不完全,储备记录的保存、更新和对帐工作量增加。
- 伽利略这个 340 万美元的自动盘存系统,没有跟踪战略部署储备的部署、补给及配置调整,也没有与会计和采购系统相结合。该部注意到,伽利略系统跟踪了储备的移动和实物情况,并开发了一个临时跟踪工具,监测储备补给。根据使用这一工具获得的经验,拟订了用户要求,提交给伽利略开发小组,以协助开发一个新的伽利略模块,对战略部署储存集中监测和入账。
- 既没有制订业绩指标,也没有开发评价工具,来衡量战略部署储存的部署效力。

该部接受了监督厅的这些建议,并开始采取行动实施这些建议。

¹⁰ 这 10 个外地特派团是联海稳定团、联刚特派团、联布行动、联伊援助团、联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)、埃厄特派团、科索沃特派团、联利特派团、联苏特派团和联科行动。

财产管理

52. 对联合国驻塞浦路斯维持和平行动部队(联塞部队)财产管理的审计(AP2006/645/01)发现,该特派团需要加强现有的系统和程序,以确保资产的会计责任和伽利略数据的可靠性。由于没有建立一个机制来协调核算不同用户地点所持有资产,资产记录与年度实地核查结果有差距。此外,尚未实施伽利略系统的处置模块,目前使用外地资产管制系统(伽利略前身)办理资产处置。联塞部队指出,正在与维持和平行动部及布林迪西联合国后勤基地协商,以纠正伽利略的缺点。据该部说,联塞部队后来在2006年11月实施了伽利略注销处置模块。

D. 人力资源管理

53. 监督厅认为,人力资源管理是一个重要领域,因为直接影响到工作人员的生活和利益。以往的监督活动查明这个领域中的一系列风险。例如,工作人员细则和条例可能会引起误解;工作人员应享待遇已证明容易造成欺诈;监督厅认为,在一些情况下,征聘做法有偏见,甚至管理不当。维持和平行动部说,同意监督厅关于人力资源管理固有的重要性和风险的看法。为了帮助减少风险,该部已采取多种措施,如设立一个质量保证和信息管理科。

通过维持和平行动部继任规划小组任命特派团人员

54. 对特派团任命的审计(AP2006/600/09)发现,维持和平行动部2004年为审查外地特派团主要行政职位每一名候选人的技能、能力和经验而设立的继任规划小组,可以作为一个有效机制,在技术上审核特派团高级支助人员的任命。不过,该小组好像可以更加有效。例如,文件整理不够,该小组在2004年和2005年办理的104个案例的84个案例中,仅为特派团遴选推荐了一名候选人。据该部说,由于本组织内没有合格、有经验的专业工作人员填补这些空缺,无法提出一个以上候选人担任高级支助职务。管理事务部和维持和平行动部都未能确保连贯、及时和足够地对必要的指派负有重大信托责任的工作人员担任新职务进行文件整理。维持和平行动部指出,缺乏文件并不表明存在偏见或挑选候选人方面管理不善。尽管如此,这两个部门都在实施监督厅关于继任规划小组的各项建议。

特派任务生活津贴标准

55. 大会第59/296号决议请秘书长确保监督厅继续审计特派任务生活津贴标准,以确保津贴标准相对于各任务地区的实际生活费用和国际公务员制度委员会为这些地区规定的每日生活津贴的合理性,据此,监督厅对特派任务生活津贴标准进行了审计(AP2006/600/10)。这次审计发现,没有明确的政策和整套程序,来确定管理事务部和维持和平行动部在监测特派任务生活津贴方面的责任或机制。监督厅认为,维持和平行动部应负责监测特派任务生活津贴既定标准的使用,以确保遵守可适用的政策与程序,因为该部向所有维持和平特派团和特别政治特派团提供行政支助。管理事务部和维持和平行动部接受了所有建议。

招聘外地工作人员

56. 监督厅对联刚特派团、联布行动和联利特派团空缺率的审计发现，拖延招聘国际工作人员的主要原因是，维持和平行动部人事管理和支助处要花时间确定合适候选人，将其派往各特派团。比如，在联刚特派团(AP2005/620/04)，国际工作人员空缺率一贯高于 30%，填补一个空缺的平均时间约为 200 天。在联布行动(AP2005/648/10)，自该特派团 2004 年成立以来，六个重要员额（包括首席安保干事、首席新闻干事和首席采购干事的员额）一直空缺，到 2005 年 6 月仍未填补。该特派团填补本国专业干事员额也有困难。

57. 在联利特派团(AP2005/626/08)，特派团一级迟迟不对人事管理和支助处提出的候选人短名单采取行动。该特派团 2003 年 9 月成立，但 2005 年 1 月才提出填补 10 个重要空缺的请求。在缺乏候选人资格比较分析文件的情况下，没有充分证据说明方案主管透明和客观地作出甄选决定。特派团同意采取适当的补救措施。维持和平行动部还评论说，它已经为更好地管理人员招聘和配置工作采取了一些举措。

临时日工

58. 联刚特派团的临时日工(AP2005/620/18)经常协助该特派团满足对非熟练和半熟练工人的业务需求。但是，长期雇用临时日工违反可适用的当地劳工法及联合国准则。该特派团正在审议几种选择方案，以外包劳工服务，尽量少用临时日工。

E. 方案和项目管理

59. 近年来，维持和平活动范围从军事行动扩大到其他实务领域，包括民政和政治事务、法治、人权和人道主义活动。对方案和项目管理的视察和审计突出了帮助方案主管以最有效的方式规划和交付方案的领域。

解除武装和复员方案

60. 在此期间，监督厅对联利特派团和联刚特派团的解除武装和复员方案进行了审计。在联利特派团(AP2005/626/07)，审计暴露了内部管制方面的弱点，如对方案资产和过渡期间安全津贴付款控制不够，以及监测和评价系统方面的弱点。联利特派团已同意采取建议的措施，克服已查明的弱点。在联刚特派团(AP2005/620/08)，监督厅查明弱点如下：(a) 该特派团以临时方式制订计划（从来不经过特派团团长批准）；(b) 不采取系统和有组织的办法，与特派团其他科室部门协调解除武装和复员活动；(c) 该方案的公共信息部分缺乏计划和资源；(d) 有必要对已运作三年多的方案进行一次评价。联刚特派团没有接受监督厅的大部分建议，泛泛地断言现行做法是合适的，而且监督厅为解除武装和复员提议的监督结构不起作用。监督厅已重申各项建议，并继续要求予以实施。

信托基金

61. 联阿援助团各信托基金 (AP2005/630/08) 已收到不同捐助者的捐款共计 3 500 万美元，用于实施在阿富汗紧急救济、恢复和重建的有关项目。到 2005 年 6 月底，该特派团在 150 个项目上用了 2 200 万美元，其中 78 个项目已完成，69 个项目在进行中，三个项目被终止。这次审计提出改进信托基金管理的建议如下：(a) 调整信托基金委员会、方案支助服务和信托基金股的作用和责任；(b) 确保执行机构对特派团拨付的资金承担责任；(c) 简化向执行机构发放资金的程序。这次审计还查出向人道协调厅工作人员不当支付津贴共计 150 000 美元。监督厅没有收到有关人员退还付款的证据。该特派团正在实施监督厅的建议。

速效项目

62. 监督厅对埃厄特派团、联利特派团、联科行动和联刚特派团所执行的速效项目进行了审计。在埃厄特派团 (AP2005/624/03)，监督厅发现，其 2002 年 7 月前一次审计报告中的大部分建议尚未实施。缺乏标准作业程序，加上管理层的注意和参与不够，已导致有问题付款，拖延执行项目和缺乏问责制。监督厅继续采取后续行动，要求埃厄特派团执行尚未执行的建议。

63. 在联利特派团 (AP2005/626/10)，有些管制弱点造成不遵守速效项目准则，特别是在批准和发放资金前审查项目提案方面。该特派团必须加紧努力，清理积压的给执行机构的预付款，并确保必要时收回资金。此外，设立一个数据库，显示各执行机构的业绩，将使特派团能够确保无业绩或业绩差的执行机构不再收到资金。联利特派团已采取必要措施，来实施监督厅的建议。维持和平行动部还说，它正在制订一项全面的速效项目政策，涵盖资源分配、项目选择和时间期限以及特派团和其他参与者在管理和执行这些项目方面的作用。这项政策还将考虑到速效项目有关监督机构的各项建议。

法治

64. 对联刚特派团法治方案的审计 (AP2005/620/12) 发现，该特派团法治股需要界定它的作用，拟订一项工作计划，其中包括执行目标和时间安排，并采用符合其法定责任的行动概念。另外，有必要制订职权范围，确保同参与方案的其他实体协调，包括界定目标，分配职责以及跟踪和汇报所取得进展的程序。联刚特派团已开始执行监督厅这方面的建议。维持和平行动部说，制订了一个行动概念，后来被一项三年战略计划取代。已经制订一项工作计划，与这份确定了完成任务时限和负责人的计划保持一致。

综合维持和平培训

65. 在视察评估维持和平行动军事、警察和文职人员的综合培训效力方面 (MECD-2006-001)，监督厅注意到健全的现行培训战略，提供了政策和支持性指

导。为了加强维持和平人员培训，监督厅建议文职、军事和警察部门之间更密切合作，并进行职业发展规划。这次视察还强调以下事项的重要性：

- 改进与广大国际培训界的协调；
- 维持和平行动部、会员国和各维持和平行动机构之间建立更紧密的伙伴关系；
- 正式承认和（或）认可培训班和培训机构。

该部已接受前面的建议。

维持和平行动中军事部门参与民事援助

66. 对维持和平行动中军事部门参与民事援助情况的审查（A/60/588）发现，军事部门支持民事援助在质量和效力上存在很大差异，一些活动还起了反作用。这份报告强调，需要一致的规划、战略拟定，以及通过在行动区与人道主义组织和机构协商与协调，避免活动重复和（或）冲突。该报告还注意到，为提高军事部门参与的实效和效率，需要充足的资源，包括合格的人员。维持和平行动部接受了监督厅的建议，并正在执行这些建议。

维持和平行动中的情报管理

67. 在关于维持和平行动情报管理效力的审查报告中（A/60/596），监督厅强调，维持和平行动需要全面、有效的情报管理，才能作出知情决策并确保安全和成功。这次审查注意到，有效管理情报的资产需要有侧重点地配置，维持和平部队与负责新闻事务和情报安全的文职部门必须更多地协调。应建立一种正式的体制机制，用于从会员国向维持和平行动转送情报，包括特派团间情报共享，还应采用新的情报搜集和分析技术。维持和平行动部正在执行监督厅的各项建议。

对成果预算框架的审查

68. 应主计长的请求，监督厅正在进行一次审查，以评估成果预算制框架对维持和平行动取得成果的效力和效率。这次审查源于维持和平行动部采用联合国的做法，即以成果为考绩依据来管理程序与资源，同时建立一种框架，使明确的目标与一系列活动（产出）和业绩指标联系起来，用于在每年年底评估方案业绩。这次审查旨在评估成果预算制框架在衡量取得的成果方面有多大效力和效率，将涵盖适用于维持和平行动的成果预算制框架的所有阶段。

三. 管理咨询活动

组织融合和过程改进基准

69. 在维持和平行动部的请求下，监督厅监测、评价和咨询司(监测司)内部管理咨询科就组织融合问题编写了一份全面的基准研究报告。研究显示，单单通过结构措施不能实现融合；研究强调，需要关注人、过程和系统，才能够提高业绩。实现组织变化需要专门的变化管理支持，改进业务过程是提高业绩的关键组织推动力。“精益六西格玛”是当前改进过程的行业标准，以减少浪费，提高产出质量。内部管理咨询科为维持和平行动部和相关实体组织了一次精益六西格玛执行概要研讨会，并开展了一个示范项目，在维持和平环境中检验精益六西格玛。项目结果是，过程准备时间大大减少，对过程改进的进一步支助正在准备中。

附件

对维持和平特派团中驻地审计员分派方法的审查

1. 近年来部署驻地审计员的特派团数目明显增加，从 1998 年的 3 个特派团增加到现在的 11 个。特派团预算也在不断增加，已经成为本组织的主要支出。特派团数目的增加，已经使部署到这些特派团的驻地审计员人数相应增加，以提供充分的监督范围。大会根据第 60/268 号决议请内部监督事务厅考虑到每项维和行动的风险和复杂性，完善维持和平特派团驻地审计员的分派方法，并就此向大会提出报告。

2. 目前用于为维持和平特派团和政治特派团分派驻地审计员的公式是秘书长关于在维持和平特派团使用驻地审计员方面取得的经验的报告（A/55/735）中提出、由行政和预算问题咨询委员会在联合国塞拉利昂观察团（联塞观察团）和联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）经费的筹措报告（A/54/647）中认可的。根据这一公式，监督厅可以请求在维持和平特派团中，为 1 亿美元的年度预算支出设立或增加 1 名 P-3 或 P-4 职等驻地审计员员额，为年度预算超过 2 亿美元的特派团，指派一名 GS-6 或 GS-7 职等的审计助理。委员会认可的公式内的做法还包括，对于大型特派团，任命的驻地审计主任为 P-5 职等。当前，共有 8 个监督厅驻地审计办公室由 1 名 P-5 职等的驻地审计主任主管。^a

A. 在应用分派驻地审计员公式方面的经验

3. 内部监督事务厅已经从单个维持和平特派团的风险和复杂性的角度审查了应用这一公式方面的经验。公式简化了指导为特派团分派驻地审计人员的做法，在实践中，这一公式使驻地审计员能够深入维持和平特派团和政治特派团中风险最大领域。监督厅已经使用这一公式，同时每年在每个维持和平特派团进行的具体风险评估（在下一节中介绍），从而确定特派团对驻地审计员的持续需求。应用本公式驻地审计员的当前部署情况如表所示。此外，2007 年将在联合国东帝汶综合特派团（东帝汶综合团）和联黎部队中增设驻地审计办公室。

^a 联海稳定团、联刚特派团、联布行动、科索沃特派团、联利特派团、联苏特派团、联科行动以及中东审计办公室。

表

在外地特派团中部署的驻地审计员

(截至 2006 年 6 月 30 日)

特派团	专业工作人员	一般事务人员	当地工作人员	共计
联刚特派团	6	2	1	9
埃厄特派团	1		1	2
联布办事处	3	1		4
联利特派团	6	1	1	8
联阿援助团	1		2	3
联伊援助团	1	1	1	3
联科行动	3	1	1	5
科索沃特派团	3		1	4
中东	2	1		3
联苏特派团	8	1	1	10
联海稳定团	3	1	1	5
共计	37	9	10	56

4. 联合检查组在最近所做的联合国系统监督制度的缺陷研究报告 (JIU/REP/2006/2) 中, 除其他外, 特别指出, 在研究中的 19 个联合国机构, 每个审计员管理的资源从 2 800 万美元到 2.72 亿美元不等, 而建议的范围是每个审计员 6 000 万到 1.1 亿美元。监督厅指出, 分派驻地审计员的公式属于联检组提议的每名审计员管理预算支出的上限范围。监督厅也认为进一步修改公式不现实, 因为有了根据每个维持和平特派团的风险和复杂性调整公式的模式。

审计规划风险评估方法

5. 原则上讲, 监督厅根据公式部署驻地审计员, 但是在遇到风险极大的活动和复杂特派团时, 有时可能请求对公式进行调整。例如, 当一个特派团的任务包括大型、复杂实务活动时或一大笔信托基金由一个特派团管理时, 可能部署一个或更多驻地审计员比较合适。相反, 一些因素表明一个特派团处于低风险环境中时, 监督厅请求分配的驻地审计员可能会比公式要求的少。

6. 根据监督厅所遵循的内部审计员协会《内部审计专业惯例国际标准》, 审计计划应根据风险评估而定。在审计规划过程中, 监督厅已经采用了一个共同风险评估方法。这一方法吸收了国际会计公司的先进做法以及其他方法, 确保发现的风险能够在各组织间和各组织内得到一致评估。这一方法的关键要素包括发现战略的和业务的风险 (指一个事件或行动将对联合国实现其组织目标、成功执行其

战略产生负面影响的威胁)；监督厅对组织目标、战略、进程、风险和控制的了解；对已经存在的控制措施进行评价以及对有关审计员进行专业判断。

7. 风险评估在每一个应审计活动中确定：(a) 在未考虑到降低风险行动以及加强内部控制的效果的情况下，一事件或风险可能发生的可能性或概率；(b) 一旦该事件或风险发生，声誉、经济或任务方面对实体有何影响或风险；以及(c) 余留的战略和业务风险，即考虑了降低控制环境以及风险管理技术的影响后，依然余留的风险。余留业务风险高表明确认的风险通常极有可能对联合国实现其目标的能力产生重大负面影响。在可能性、影响或二者兼有方面出现重大偏移后，带来的余留的战略和业务风险低，表明管理在很大程度上依赖于控制或风险管理技术。

8. 审计计划是根据风险评估工作中确认和评级的风险，包括欺诈和滥用的风险，对联合国工作人员人身安全以及设施等安保的威胁编写的，首先为高风险分派驻地审计资源，其次是在计划的第二年为中级风险分派资源，直至覆盖所有重大风险。

9. 风险评估过程被设计为动态过程，驻地审计员不断更新他们的计划，以反映特派团不断变化的风险环境。特派团管理也一直非常容易接受风险管理方法。例如，在联科行动和联利特派团，风险评估广泛地涉及所有科室主管，而且已经成为这些特派团内部控制评估和风险管理的基石。

B. 部署驻地审计员所取得的成绩

为本组织增加价值

10. 最近，维持和平特派团预算显著增加，2005/06 财政年度的总预算约为 50 亿美元。驻地审计员负责为大多数支出提供内部审计，而且在驻地审计职能方面也已发生了重大变化。虽然驻地审计员以前一直相对不引人注目，但是监督厅努力使他们更引人注目，增加他们的价值，如下所示，监督厅已经在很多方面实现了这一点。

11. 首先，通过参与大多数大型特派团的高级管理小组，驻地审计员的更引人注意了。在大多数特派团，驻地审计主任现在被认为是特派团团长的非常有价值的资源，越来越多地被管理层邀请开展特别审查，提供咨询。这是特派团文化的一个重大变化。例如，在联布行动，驻地审计主任在协助特派团高级管理层执行战略管理进程中发挥了重要作用。同样，在联利特派团，驻地审计主任协助特派团管理层执行一个风险管理方案。但是，应该强调，这些活动的开展没有牺牲驻地审计员的独立性，驻地审计员属于监督厅。

12. 驻地审计员网络的另一个好处是，可以在各特派团提供一个审计员机构，这一机构可以对特派团业务（例如纪律、安保、口粮和燃料管理）的系统领域开展

横向审计，同时作为一个人才库，在诸如大会请维持和平行动部进行全面管理审计（A/60/717）要求激增情况下，可以依赖这些驻地审计员。

在联合国总部更加有效地使用维持和平审计工作人员

13. 在制定向各特派团部署驻地协调员公式之前，从联合国总部派遣小组到没有驻地审计员的特派团进行审计，并补充驻地协调员极少的特派团。现在，总部的审计员可以更好地对维持和平行动部在总部开展的活动承担审计责任。

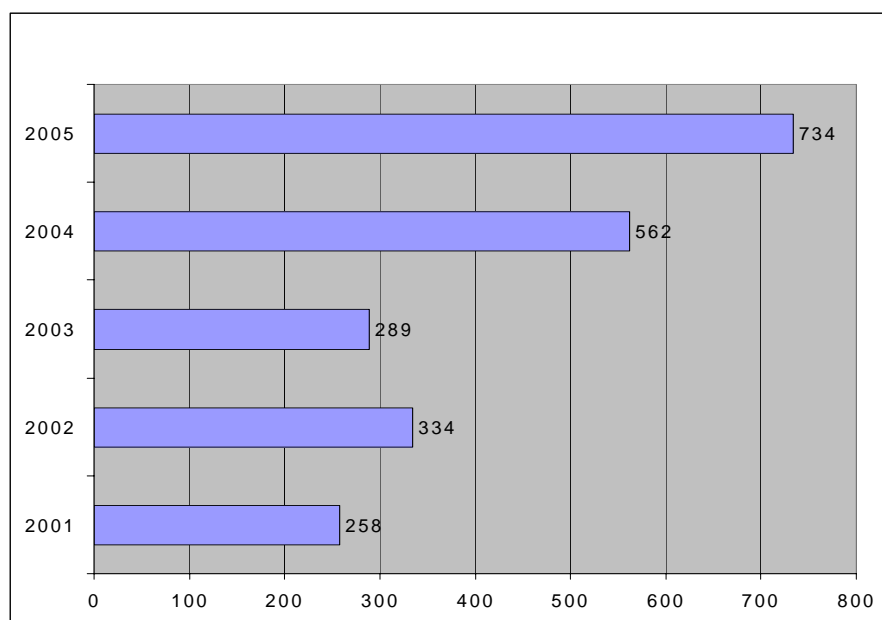
14. 结果是，对维和部以及涉及维和行动的其他总部实体（例如人力资源管理厅和采购处）加大审计范围。内部监督事务厅认为，加大审计范围至关重要，因为外地行动的很多高风险领域都产生于总部的政策与做法。例如，监督厅的审计内容最近包括对使用协助通知书（协助通知书用来从各国政府采购专门商品和服务）的后续审查，以及对维和部为外地特派团征聘国际文职人员的各项政策和程序的审计（A/59/152）。特别需要指出的是，监督厅认为总部的采购活动（例如系统合同）是值得额外进行审计的高风险领域。

审计建议及其所涉经费问题

15. 下图显示在过去5年里，驻地审计员提出的审计建议数量上呈总体增加趋势。监督厅认为，审计建议的质量和影响也已增强。

图

2001 至 2005 年间驻地审计员提出的审计建议



16. 在此期间，驻地审计员提出和执行的建议产生的财务影响也增大了，从 2001 年的 361 000 美元增加到 2005 年的 2 280 万美元。这些建议涉及收回款项、减少支出、额外收入、减少预算以及资源损失或浪费。

17. 这些建议在提高维持和平行动效力方面也发挥了重大作用。例如，外勤安保管理全球审计（A/59/702）提出了很多建议，目的是在总部和外地的安保结构、安保计划和政策及其执行、与东道国政府和外部军事力量以及联合国各机构间进行协调、有形安全措施等领域，改善本组织人员安保的情况。监督厅计划于 2007 年对安保情况进行一次横向审计，以确定这些重要建议的状况和影响。

C. 结论

18. 监督厅认为用于分派驻地审计员的这个公式已经成为确定维和特派团和政治特派团审计需求的一个有效机制，与内部监督事务厅的年度深入风险评估一道，成为衡量单个维和特派团和政治特派团费用、风险和复杂性的一个基准。因此，监督厅建议在分派资源方面继续使用这一公式作为指导。监督厅资源水平的主要决定因素将如加强监督厅提案的报告所示。^b 但是，在确定每个特派团所需驻地审计员的人数和职等时，监督厅将考虑到各个特派团的风险情况。这可能会导致监督厅今后提交给支助账户预算中所需驻地审计员资源的增加或减少。

^b A/60/901。