



## 第六十一届会议

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

## 内部监督事务厅关于维持和平特派团燃料管理的横向审计报告

### 概述

按照大会第 60/259 号决议的要求，内部监督事务厅（监督厅）对维持和平特派团进行了燃料管理审计。审计的主要目的是确保对燃料管理进行充分有效的内部控制。

在 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日财政年度期间，维持和平行动部为监督厅审计的 10 个特派团划拨约 2.86 亿美元的燃料经费，占总预算的 6%。截至 2006 年 10 月，这 10 个特派团共有 43 份履行中的燃料合同，合同总额达 5.13 亿美元，有效期多为一至两年。用于支助维和行动的燃料开支巨大，且这些产品可以轻易转换成现金，这对本组织而言是一大风险。

监督厅发现，燃料管理内部控制需要极大改善，特别是在以下几个方面：

- 所有被审计的特派团均缺乏或没有足够的燃料消耗监测机制。其结果是联合国布隆迪行动（联布行动）、联合国阿富汗援助团（联阿援助团）、联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）和联合国科特迪瓦行动（联科行动）出现异常燃料消耗模式；监督厅进行的抽样实物计量结果与联合国海地稳定特派团（联海稳定团）联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）和科索沃特派团的记录之间存在出入



- 在几起案例中，在缺乏充足的证明材料和未经核实的情况下便向燃料供应商付款。联布行动和联阿援助团没有相关的价格指数来核实销售商收取的价格。这一点十分关键，因为合同中规定的油价是波动而非固定的
- 在一些特派团中，燃料股有出缺员额，需要立即填补以确保妥善履行燃料管理职能。举例来说，联布行动的一些燃料管理要务由低级工作人员负责或交由承包商处理。在联合国苏丹特派团（联苏特派团）中，一些关键任务的执行情况不能令人满意
- 在一些特派团中，没有始终如一地查收燃料交付情况。这种情况导致联阿援助团和联合国伊拉克援助团（联伊援助团）接收的燃料低于合同规格
- 联刚特派团、联布行动、联伊援助团和联科行动没有确保燃料供应连续性的应急计划。应急计划至关重要，因为特派团所处的环境不稳定，并且在某些情况下特派团依赖于单一的供应商。

由于货款处理过程中的薄弱环节和燃料合同中的含糊之处，科索沃特派团在四年内向某一承包商多付了大约 200 万美元。另外，联刚特派团向承包商预付了 190 万美元用于采购储备燃料，但承包商并未交货。

监督厅注意到联海稳定团、联阿援助团和联伊援助团存在未按《采购手册》规定采购燃料产品的情况。在联苏特派团中，修订后的燃料供应合同包括 900 万美元的额外操作和维持费用，而联合国原本可以原先条款延长合同并降低费用。该特派团还在没有对合同进行正式修订的情况下以高于合同规定的价格向承包商采购了 921 000 美元的燃料设备，并采购了合同中没有包括的额外设备。监督厅建议进一步调查本报告中讨论的违规情况，并对负有浪费和管理不善责任的工作人员采取适当行动。

监督厅在分发给被审计的 10 个特派团的管理层的审计报告中提出了 182 项建议，包括 83 项重大建议。这 182 条建议中，174 条已被采纳，其中大部分截至本报告日期已在落实过程中。监督厅将监督各特派团落实监督厅建议的行动情况。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-3	4
二. 燃料消耗监督的内部控制不足 .....	4-10	5
三. 需要改进对向供应商付款的内部控制 .....	11-19	6
四. 无视内部控制造成采购中出现违规情况 .....	20	9
五. 人员配置问题 .....	21-23	11
六. 没有制订内部控制措施以监测燃料供应持续情况 .....	24-25	11
七. 没有制订内部控制措施以监测燃料供应持续情况 .....	26-32	12
八. 标准作业程序 .....	33-36	14
九. 建议摘要 .....	37-77	15
附件 监督厅向特派团提出的燃料管理审计报告和建议清单 .....	20	

## 一. 引言

1. 按照大会第 60/259 号决议的要求，内部监督事务厅（监督厅）对维持和平特派团进行了燃料管理审计。<sup>1</sup> 审计的主要目的是确保对燃料管理进行充分有效的内部控制。

2. 审计涵盖了用于地面和空中运输以及发电机的汽油、机油和润滑油（以下总称为油料、燃料或燃料产品，名称可互换）的管理和控制。表 1 显示了被审计的 10 个特派团在 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日财政年度的各自总预算和燃料账户拨款情况。表 1 还显示了各特派团履行中合同规定的上限额。

表 1

### 2005-06 财政年度燃料拨款

（单位：千美元）

特派团	预算		油料/总额 (%)	上限额 数额*
	总额	油料		
联刚特派团	1 150	92.9	8.1	203.8
联苏特派团	948	73.0	7.7	116.1
联利特派团	722	48.9	6.8	76.7
埃厄特派团	177	8.6	4.9	53.4
联科行动	368	16.6	4.5	26.9
联海稳定团	470	24.1	5.1	18.4
联布行动	292	11.9	4.1	7.4
科索沃特派团	240	6.5	2.7	5.5
联阿援助团	118	2.5	2.1	4.4
联伊援助团	150	0.6	0.4	0.2
<b>共计</b>	<b>4 635</b>	<b>285.6</b>	<b>6.2</b>	<b>512.8</b>

\* 上限额覆盖为大多一至两年的整个合同期间，并延伸至 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日财政年度之后。

3. 监督厅提交了报告草稿，供被审计的各特派团团长审查并提出意见。派团的意见以楷体显示。

<sup>1</sup> 以下为被审计的特派团：联合国海地稳定特派团（联海稳定团）、联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）、联合国布隆迪行动（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）、联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）、联合国利比里亚特派团（联得特派团）、联合国苏丹特派团（联苏特派团）和联合国科特迪瓦行动（联布行动）。

## 二. 燃料消耗监督的内部控制不足

4. 监督燃料消耗的内部控制应包括预防或早期发现潜在违规之处的程序。监督厅发现，监督燃料消耗的内部监控机制在各特派团或是尚未建立，或是存在不足，说明如下：

(a) 联阿援助团、联苏特派团和科索沃特派团中尚未建立燃料消耗的监测系统。维持和平行动部表示，已在科索沃特派团采用一个燃料电子系统——燃料日志；标准做法是核对燃料输入和分配给燃料站的燃料，以便及时发现和纠正出入之处；

(b) 联科行动的监测系统效果不良、效率低下，因为在审查和分析时使用了多个人工程序和表格。在联布行动内，由于仅部分采用特派团燃料电子核算系统，因此仍在使用一些表格来监测燃料消耗情况。此外，燃料消耗的监测要等到贷款支付六至八周后才开始进行；

(c) 在埃厄特派团，对阿斯马拉以外地点的燃料设施的检查频率较低；

(d) 在联利特派团，对联合国所属装备（占部署在联利特派团装备的 40%）燃料消耗的监测不足，原因是燃料消耗的监测仅侧重于特遣队所属装备；

(e) 在联刚特派团，联合国和特遣队在基桑加尼、布尼亚和戈马所属装备的运输和工程科燃料消耗监测程序没有记录。另外，金沙萨的运输科没有监测特遣队所属车辆的燃料消耗情况，因为谁也不清楚应该由谁并如何进行监测。维持和平行动部表示，正在联刚特派团内实行特派团燃料电子核算系统。维和部补充说，已于 2006 年 10 月成立了一个技术合规小组，以加快推行特派团燃料电子核算系统，培训负责燃料的工作人员，并制订标准作业程序。现在已实行每日数据录入，以协助各运输和工程科监测燃料消耗。

5. 在联布行动和联苏特派团，对特遣队所属装备的燃油消耗监测不足。在联布行动内，没有一个特遣队提交了审查月份内的燃料消耗完整报告。在联苏特派团中，军事特遣队保存的燃料记录难以保证连续性。在特遣队轮换时，现有的人员会带走其燃料核算记录，使得核查某一特遣队某期间的燃料交易情况几乎不可能。另外，卡杜里的一支军事特遣队的记录没有显示大宗交货的存货余量。

6. 监督厅发现联布行动、联阿援助团、科索沃特派团和联科行动内存在异常燃料消耗模式，监督厅对联海稳定团、联刚特派团和科索沃特派团进行的抽样实物计量结果与这些特派团记录之间有出入。这几个特派团无法对异常消耗模式和出入情况作出解释。在埃厄特派团和联布行动内，未保存油箱燃料记录，因此无法确定账面平衡并与定期实物测量结果核对。

7. 由于各特派团缺乏统一的监管机制，为监测燃料消耗而建立的控制水准不一，而且相应记录各异或缺失（见下文第 33 至 36 段所述的审计结果），监督厅无法对所发现的出入之处和异常消耗模式进行综合概述。在有特派团记录供监督厅进行分析的情况下，监督厅在分发给相关特派团的单独审计报告中详细描述了异常消耗模式和出入之处。

8. 在 2004 年 12 月 29 日关于联塞特派团燃料管理审计的报告中，监督厅建议应该在其他特派团中推广燃料电子核算系统，以加强燃料管理内部控制。此轮审计发现，只有少数特派团已开始部分采用这一系统。截至 2006 年 7 月，联刚特派团仍在着手采用燃料电子核算系统。在联布行动内，燃料电子核算系统的采用范围仅限于特派团 50% 的车辆，且没有用于发电机和飞机。燃料电子核算系统如使用得当，将是发现异常耗油模式的一个有效工具。

9. 举例来说，在联布行动采用燃料电子核算系统后不久，系统生成的一份报告显示出现异常消耗模式，藉此成功查处了一起燃料盗窃案件。证据表明联布行动工作人员和承包商人员组成团伙，通过联布行动工作人员在虚报的车辆燃料记录上签字的手段偷窃燃料。据称，并未加入车辆油箱的燃料已在当地市面出售，所得收入由从案人员瓜分。联布行动安保科的调查结束后，代理行政主管建议对所涉工作人员采取纪律行动。监督厅将继续对本案情况进行监测。

10. 监督厅建议进一步调查上文讨论的异常情况，并对造成实质性浪费和管理不善负有责任的工作人员采取适当行动。

### 三. 需要改进对向供应商付款的内部控制

#### A. 付款单据与核实不足

11. 《联合国财务条例和细则》<sup>2</sup> 条例 5.8(b) 规定，“秘书长须使一切支付款项都以所附凭单和其他证件为根据，以保证各项服务或货物都已收到，而以前并未付款。”监督厅发现，许多特派团的付款内部控制薄弱，并且没有充足的证明文件，对此说明如下：

(a) 联刚特派团为购买贮备燃料向一家供应商预付了 190 万美元，但是货物从未交付。由刚果民主共和国政府和私营公司所有的一家石油公司控制了对该国供应商的燃料供应和分配。在这个安排下，这家石油公司向所有燃料供应商发函确认其日燃料贮备量。联刚特派团与这家石油公司没有直接的合同关系，特派团只是凭借政府控制的石油公司关于供应商燃料余量的报表，作为已为联刚特派团预留燃料的证明，但是并没有核实燃料的实际交付情况。联刚特派团在答复报告草稿时说明了预付款的情况，并表示，截至 2006 年 10 月，特派团已经从该供应

<sup>2</sup> 2003 年 5 月 9 日 ST/SGB/2003/7。

商收回 500 000 美元，其余 140 万美元将从供应商未清货款中扣除。但是维持和平行动部表示，联刚特派团所购买的 190 万美元的燃料贮备已经交货，并且已经采取措施确保联刚特派团随时都有燃料可用。这次以战略贮备为目的的燃料采购不仅使特派团能够在两次重大危机中继续运作，还由于从购买贮备到最终交货燃料价格显著增加而获得了约 120 万美元的节余。但是，监督厅的审计结果表明，实际上与联刚特派团供应科科长所确认的供应商燃料已到位的情况相反，供应商并没有使燃料到位。另外，维持和平部没有提供这次燃料交货的证明文件。监督厅仍坚持认为，供应商尚未交付燃料，并且在全部收回剩余预付款（140 万美元）之前将监测特派团所采取的行动；

(b) 在联科行动，燃料交货付款没有验收证明报告。在埃厄特派团，编写验收报告时没有实际核实交付量。在联伊援助团，燃料货款是按照供应商的单据支付的，而验收股并没有进行实际检查。维持和平行动部表示，验收股定期对联伊援助团的燃料交付情况进行实际检查，现在，验收结果都有文件记录并有内部核算股的代表会签；

(c) 在联海稳定团，付款没有原始证明文件，如航空燃料加油费单和发动机燃料交付单。在联布行动，供应商为各次进口燃料提供的文件不一致，并且经常不符合合同要求。维持和平行动部表示，联海稳定团的货款处理程序有所简化，并且现在付款都需要证明文件的原件。

12. 关于燃料价格是否确实的问题，供应商并不总是向联布行动和联阿援助团提供核实燃料价格所需的价格指数。

13. 联苏特派团没有机制来核实交付特派团的燃料来源于本地还是进口的。由于缺乏这种机制，承包商得到的付款价格可以而且实际上较高。在承包商向特派团发出总额 183 483 美元的两个贷方通知书时，发现某些本地燃料误以进口价收费。当时是承包商而不是特派团发现并指出这个多付款问题。

14. 监督厅将监测特派团在落实该厅建议时所采取的行动情况，并将酌情建议对失职人员采取纪律行动。

## **B. 由于货款处理内部控制无效而导致多付款**

15. 货款处理内部控制应包含能够确保准确、及时付款的程序。在埃厄特派团、科索沃特派团、联苏特派团和联科行动，没有简化燃料货款付款程序，或者是程序所涉部门间的协调不佳。造成这个严重缺陷的原因是各部门的职责不清，以致内部控制出现了如下失误：

(a) 科索沃特派团在四年内向一家主要燃料承包商多支付大约 200 万美元。造成多付款问题的原因还有合同上燃料定价条款含义模糊。科索沃特派团表示，将立即采取补救措施。特派团从供应商 2005 年 9 月以来未清货款中留取 200 000



美元。将从供应商 2006 年 2 月和 3 月货款中扣留 100 万美元，其余多付款将在收到供应商 2006 年 4 月和 5 月货款单时抵扣。供应商仍坚持认为它应收取特派团 200 万美元的销售款；

(b) 埃厄特派团和联科行动在支付燃料供应商时出现一个月的拖延。联布行动也出现 1 到 45 天的拖延。在一些拖延付款的情况中，承包商声称要在货款付清前暂停向特派团交付燃料；

(c) 联苏特派团在确定第二、第三和第四批所发燃料的最终价格时出现九个月到一年的拖延。这样，该特派团仍然按第一批货物的价格支付供应商后来所发的货物。

### C. 价格变动控制不足

16. 燃料价格变动内部控制应包含能够确保变动合法有效的程序。在联布行动，除了 2004 年 9 月进行了第一次价格修订，其他价格变动并没有通过修订合同这一程序。在事先没有得到特派团同意的情况下，承包商于 2004 年 12 月 22 日将航空燃料价格从每升 0.68 美元提高到 0.73 美元，柴油从每升 0.68 美元提高到 0.78 美元。联布行动直到处理 2005 年 4 月的货款单时才知道提价。只能在事后批准了提价。

17. 在联阿援助团，主管部门批准并支付了一家燃料承包商从 2005 年 11 月 15 日到 2006 年 3 月 31 日收取的每加仑 0.0704 美元冬季柴油附加费。在此期间，特派团向该承包商采购了 641 919 升柴油，其中冬季柴油附加费共计 45 191 美元。但是，并没有从总部合同委员会得到对此附加费用的批准。

18. 在另一个燃料合同，即联阿援助团与联合国人道主义空运服务公司（人道主义空运公司）之间的谅解备忘录中，定价条款规定，燃料按照联阿援助团需要燃料的地点现行卸岸价格交付，该价格包括运输和处理费，但不包括人道主义空运公司行政附加费。但是监督厅对人道主义空运公司附加费的审查发现联阿援助团多支付了 3 700 美元，原因是：

(a) 人道主义空运公司单方面决定对其所交付燃料按照每升 0.03 美元增收 2006 年 1 月 1 日至 3 月的逾期费；

(b) 人道主义空运公司还增收了因燃料库和交付地温度和湿度不同造成的实际收货量与供货商交付量之间的差异而承受的相应损失。

19. 在联苏特派团，向某一承包商共支付 921 000 美元：(a) 燃料设备价高于合同价；(b) 合同中没有列入的其它设备，没有正式修订合同。联苏特派团表示，该团发现合同所批准的所需设备总量不足以开展业务。另外，所发的任务订单实际上是在检查实地需求之后才批准的。正在进行进一步审查，以印证监督厅所强调的价值观念，并将就此与联合国采购处咨商。



## 四. 无视内部控制造成采购中出现违规情况

20. 监督厅查明燃料采购中存在如下违规情况：

### 延长一份条款不利于联苏特派团的合同

(a) 在联苏特派团，与一个燃料供应商之间的经修订合同将导致运行和维持费用增加 900 万美元，尽管联合国本可以较低的原始价格延长该合同。联苏特派团解释说，这个修订是联合国总部采购处直接作出的。监督厅将与维持和平行动部和联合国采购处继续查明这个失误的责任。

### 联海稳定团长期陆用燃料需求决标

(b) 在未遵守《采购手册》要求的情况下就进行最佳及最终报价招标。具体而言，邀请一家被评估为技术上未达到要求的竞标公司提交最佳及最终报价。另外，有迹象表明，某家供应商得到了内部消息。这家供应商在对最佳及最终报价招标的应标中提出了不增加联海稳定团费用的所需筹集安排，完全符合技术评估组在拟议进行最佳及最终报价招标时所提内部报告的内容，这家供应商的标价最低。

(c) 由于上述违规情况，总部合同委员会建议将此合同给另一家投标公司，并且主计长要求总部合同委员会主席提醒联海稳定团首席采购干事“遵守采购规则，不得特殊优待任何供应商”。

(d) 联海稳定团表示，最佳及最终报价招标决定是在招标评估委员会一致意见的基础上做出的，符合《采购手册》的规定，并且符合本组织的最佳利益。由于现承包商未能提交筹集计划而被视为不符合技术规定，另一家供应商的报价便被视为唯一的报价，这并不符合本组织的最佳利益。监督厅注意到，这家供应商是特派团的燃料供应商，并且已表明具备供应特派团燃料所必需的能力。因此，特派团不应宣布该供应商因未能提供所需的筹集计划而不符合技术规定，而应按照《采购手册》10.3.3(c)段要求该供应商提供所缺信息。

### 联海稳定团长期航空燃料需求决标

(e) 对联海稳定团的长期航空燃料需求招标，只收到一个投标，出价很高。而且，这个唯一的投标者表示，已经与另外三家供应商结盟。联海稳定团采购科担心这些供应商可能会因结盟而相互串通并表示承包商的价格太高，但是特派团并没有重新招标，而是向地方合同委员会提议，特派团应与供应商重新谈判，以获得更有利的条件。由于承包商没有改变报价，最佳及最终报价招标最终没有成功。

(f) 地方合同委员会和总部合同委员会赞同联海稳定团提议与这个承包商谈判合同，但是对联海稳定团开展大型复杂招标工作的能力以及最佳及最终报价

只有一名投标者是否妥当表示关切。但是，主计长否决了总部合同委员会的建议，因为：(a) 联海稳定团没有当地采购航空燃料的权力；(b) 招标结果只有一家供应来源，而且要价过高。主计长要求联合国采购处按照维持和平行动部核查通过的具体条件重新招标。联海稳定团表示，截至 2006 年 7 月，联合国采购处收到了投标请求，并且维持和平行动部已经要求联海稳定团燃料小组协助开展技术评估。

#### 联海稳定团未签订航空燃料短期供应合同

(g) 联海稳定团的航空燃料长期供应正在采购中，短期需求则由供应商 B 满足。2004 年 6 月至 9 月 28 日期间，供应商 A 为联海稳定团供应航空燃料。2004 年 9 月 29 日至 2006 年 7 月期间，联海稳定团的航空燃料由供应商 B 提供。但是，供应商 A 和供应商 B 都没有为这项短期安排签订合同。

(h) 联海稳定团采购科在向地方合同委员会陈述关于把与供应商 B 之间的安排正规化的问题时指出，供应商 B 向特派团保证，它的费率将与供应商 A 相同或更低。该科还指出，供应商 B 在向大型组织(如联合国)供应燃料这方面具有广泛的经验。地方合同委员会和总部合同委员会均核准了采购行动。地方合同委员会援引财务细则 105.16(a)作为建议将合同给予供应商 B 的依据，即：竞争性市场不存在，价格根据立法或政府条例而定。

(i) 据联海稳定团燃料股指出，供应商 B 的单价高于供应商 A 达 40%，2005 年 7 月至 2006 年 2 月期间共计 513 364 美元，或平均每月 64 170 美元。监督厅估计，若将月平均数适用于 2004 年 10 月至 2005 年 6 月这段期间(577 530 美元)，则在供应商 B 向联海稳定团供应航空燃料的这段时期内，联海稳定团多付了 110 万美元。联海稳定团表示：(a) 它“不认为自己‘多付了’航空燃料费”；(b) 供应商 B 收取的费用略高于国际市场价格，国际市场价格受供应和采购科的密切监测；(c) 情况受当地市场条件支配，就航空燃料而言，当地市场完全属于垄断式控制。维持和平行动部指出，目前正在进行调查，以确定联海稳定团付给一个供应商的费率是否高于另一个供应商。调查结果将向监督厅通报。

(j) 需加快完成长期供应航空燃料的采购行动，以确保联海稳定团获得最为经济合算的竞争价格，并确保联海稳定团的空中业务不会中断。联海稳定团表示，它已就早日签订航空燃料长期供应合同一事与联合国总部采取后续行动，并将继续处理此事，直到最后签订合同。

(k) 监督厅将监测联海稳定团陆用和航空燃料长期合同的采购行动情况，包括追究过失责任。

#### 联伊援助团和联阿援助团不遵守采购导则

(1) 2004 年 6 月在科威特的燃料采购招标中，联伊援助团没有收到竞争性报价，因为供应商只有 2 个历日的时间对招标作出答复。合同条件和要求也

没有指明联海稳定团是否有权检测产品以及当质量方面有差异时要求退款。此外，联伊援助团还要求提供辛烷值为 98 的苯，这一辛烷值高于汽车制造商所建议的 91。

(m) 监督厅注意到，联阿援助团未遵守关于应邀投标者最低数目的规定，此外还发生将合同给予一个未参加投标的供应商的情况。联阿援助团指定的无铅汽油辛烷值高于汽车制造商所建议的辛烷值。监督厅将监测上述情况，以确定联伊援助团和联阿援助团落实了其建议。

## 五. 人员配置问题

21. 表 2 显示了在下列特派团燃料股/燃料小组中已填补的员额和空缺员额：

表 2

### 燃料股/燃料小组空缺员额的分析

特派团	员 额		
	核定	已填补	空缺
联刚特派团	5	2	3
联布行动	7	3	4
联苏特派团 <sup>*</sup>	30	13	17
<b>共计</b>	<b>42</b>	<b>18</b>	<b>24</b>

<sup>\*</sup> 包括国际外勤事务人员和本国工作人员。联刚特派团和联布行动的员额数为专业职类员额数。

22. 由于这些空缺，有些重要任务只能由初级工作人员执行，或分配给联布行动的承包商执行。在联苏特派团，以下任务没有圆满地付诸执行：

- (a) 针对特派团具体情况制订燃料管理标准作业程序；
- (b) 确定已收货物的价格；
- (c) 分析消耗量数据；
- (d) 制订应急计划，以确保燃料供应持续不断。

23. 联阿援助团没有一个负责监测燃料消耗情况的单位。联阿援助团的马扎里沙里夫和麦玛纳办事处没有专职燃料干事。因此在联阿援助团内燃料监测问题没有得到适当处理。

## 六. 没有制订内部控制措施以监测燃料供应持续情况

24. 应对燃料供应中断或短缺的应急办法差强人意。因此不能担保下列特派团的燃料供应会持续不断：

(a) 联刚特派团、联布行动、联伊援助团、联苏特派团和联科行动没有制订和检验确保燃料供应持续不断的应急计划。维持和平行动部指出，联苏特派团的标准做法是在所有地点维持 30 日的燃料供应量，作为当地储备数量。作为一项应急计划，如果承包商无法操作燃料设施，可由各区总部地点的孟加拉国石油排燃料技术员和分遣队进行操作。2006 年 11 月/12 月期间在马拉卡勒执行了这项计划，当时由于发生战事，承包商的工作人员撤离。在孟加拉国石油排的协助下，燃料供应持续不断。监督厅认为，联苏特派团维持 30 天燃料供应量的办法并不能取代应急计划；

(b) 联布行动和联刚特派团没有制订所需的风险评估汇总表和相应的特派团减轻风险计划。汇总表和计划的目的是查明可能影响燃料持续供应的风险，并提出一项处理已查明风险的计划。维持和平行动部指出，正式业务风险评估已于 2007 年 2 月 6 日完成。报告提到的几个要素将纳入持续和灾后恢复计划中；

(c) 联科行动风险评估汇总表没有包含根据从国内政治和安全危机中取得的经验教训所确定的风险和适当减轻风险措施。过去，这些危机曾经导致工作人员撤离。例如，汇总表没有包含和处理特派团无法使用承包商的燃料设施并将燃料从一个地点移至另一个地点的问题，没有制订撤离时给汽车和飞机加燃料的行动计划和措施；

(d) 埃厄特派团燃料储备量低于在紧急情况下确保业务持续不断所需的最低临界水平；

(e) 联苏特派团燃料小组组长是在喀土穆的唯一一个具备特派团燃料业务技术知识和机构记忆的工作人员。在联伊援助团，燃料合同管理人没有后备支助。当组长不在现场时，如果没有后备支助人员来履行关键职务，特派团就会面临燃料业务中断的风险。

25. 此外，联伊援助团在伊拉克的行动以及联科行动严重依赖单独一个供应商的燃料供应。由于这种情况，当任务区内唯一的供应商无法供应燃料或满足特派团的燃料需求时，燃料供应中断的风险就会增加，从而对特派团的行动产生不利影响。维持和平行动部指出，现在联伊援助团已在所有燃料供应点建立预备储存能力，储存足够数量的燃料，以应付燃料中断的风险。

## 七. 没有制订内部控制措施以监测燃料供应持续情况

### A. 安全和环保做法

26. 监督厅对安全和环保做法的审查以及对燃料场地的抽样视察反映出以下问题：

(a) 联布行动的消防能力有限，燃料箱附近地区没有充分的防护燃料溢漏措施；

(b) 科索沃特派团在普里兹伦和 Gjakova 的燃料供应站有火灾危害；

(c) 监督厅在联利特派团注意到某些燃料场地确实发生过燃料溢漏，并会有燃料污染的可能性。此外，所视察的燃料供应站缺乏完备的消防设备，或根本没有这种设备；燃料箱不是设在平地或硬质平台上；

(d) 在联苏特派团，有些燃料囊受到损坏。当灭火器设备送到奥贝德或喀土穆添加燃料时，两个队部的消防能力便受损。[维持和平行动部指出，燃料供应承包商正根据合同内的保修条款替换已损坏的燃料囊，联苏特派团无须承担任何费用；](#)

(e) 联科行动和联阿援助团的某些燃料场地没有安装灭火器；

(f) 联刚特派团布尼亚航空燃料场地的燃料储存站没有适当的安保设备；鉴于该设施所存燃料数量庞大，灭火器的消防能力不足；燃料桶放置在草地上；一个柴油囊泄漏柴油，四周护堤没有将它堵住，从而造成环境污染。装卸柴油的 7 个队部没有灭火器。

## B. 安保

27. 联合国阿富汗人道主义和经济援助方案协调员办事处(联阿协调处)院落内和联阿援助团设有办公室的院落 B 内的主要发电机房的实际进出没有受到控制。在埃厄特派团，采取安保措施主要是应付盗窃事件，而不是预防威胁。例如，由于在 Adiguadad 丢失了 37 个燃料桶，所以才采取较严格的安保措施。2005 年 9 月，一个燃料囊莫名其妙地破裂，以致损失了 18 700 公升的航空燃料，因此而把剩余的燃料移至坚硬的燃料箱内。

## C. 燃料供应的质量控制

28. 交付的燃料并非都经过质量保证检查。例如在联刚特派团，验收股没有对大宗柴油货物进行实物检查。在联海稳定团，由于截至审计之时(2006 年 7 月)尚未将 2005 年 6 月购买的检测包分发给稳定团的各个燃料场地，运来的燃料因此而没有经过查验。此外，联海稳定团燃料小组解释指出，由于没有与供应商签订正式合同，质量控制规定难以实行。

29. 联阿援助团的区域和次区域办事处没有一套检查汽车和发电机燃料的质量的制度。燃料质量如何由供应商说了算。结果，联阿援助团从其中一个供应商获得的燃料是被污染的燃料和质量低于合同规定要求的燃料。

30. 由于联伊援助团没有进行质量检查，燃料承包商向它提供了辛烷值为 95 的苯，而不是合同规定的辛烷值为 98 的苯。结果在 2004 年 6 月 1 日至 2006 年 9 月 9 日期间，承包商从中获利估计达 20 240 美元。

31. 上述不足之处之所以产生，是因为有关安全、安保和环保做法的标准作业程序没有付诸执行，实施或监测标准作业程序执行情况的工作人员人数不够。

32. 维持和平行动部指出，联海稳定团已分发了检测包，并正在训练相关工作人员按质量控制要求进行检测。在联伊援助团，燃料检测设备的采购工作正在进行中。与此同时，在一间当地实验室进行定期质量抽查。

## 八. 标准作业程序

33. 本报告讨论的某些弱点的产生原因是，维持和平行动部的《燃料作业手册》在适用上不一致和范围有限，现说明如下：

(a) 联阿援助团和联伊援助团的燃料小组一直在没有标准作业程序的情况下管理燃料作业。在审计期间，监督厅向它们提供了标准作业程序。这两个特派团表示，将开始酌情实行标准作业程序，并根据自己的情况对其进行改动；

(b) 《燃料作业手册》中的程序主要针对的是联合国工作人员管理的燃料作业，而不是联布行动、联苏特派团和联海稳定团的统包式作业；

(c) 联刚特派团的标准作业程序草稿没有充分和一致地体现该特派团的做法。例如，基桑加尼、布尼亚和戈马的润滑剂库存记录做法各不相同；

(d) 联科行动没有实行关于质量控制和检查、安全、安保和环境做法以及燃料需求规划的标准作业程序。

34. 监督厅承认，维持和平行动部在起草和发表《燃料作业手册》方面付出了努力。但是，监督厅认为，该标准作业程序目前仍是草稿形式，必须加快将其完成，予以颁布。表 3 开列了《燃料作业手册》各部分在本报告提交之日的完成情况。

表 3

### 标准作业程序的完成情况

标准作业程序编号	内容	完成情况
1	指挥和控制	草稿
2	规划和特派团开办	草稿
3	合同、会计和管理	草稿
4	燃料操作和质量控制(共 5 个部分)	草稿/待定/部分完成草稿
5	例行保养——车辆和设备(共 10 个部分)	待定
6	联合国修建的外地场地(共 4 个部分)	草稿/待定
7	工作人员(共 4 个部分)	草稿/待定
8	应急规划(共 3 个部分)	待定



35. 同样,《燃料作业手册》中关于编制和提交燃料报告的规定也主要是为了保证及时运送足够的燃料。应该修订《手册》,以加强对燃料消费的监督,包括:

- (a) 为具体设备、飞机和车辆订立据信是合理的燃料消费基准;
- (b) 编制和上报实际消费量数据;
- (c) 发现基准与实际消费量之间的反常、无法接受或无法说明理由的出入,并制定提请上级官员注意这些出入的程序;
- (d) 调查和纠正任何不合规定之处。

36. 为了能够高效率地进行集中检查,乃至及早防止或发现潜在的不合规定之处,《手册》应该载有关于必须提交维持和平行动部总部燃料股的燃料消费情况标准分析报告的规定,并载有关于这些报告的提交间隔和基本内容的规定。应使这些基准、报告、分析资料和程序成为特派团燃料电子核算系统的一部分。

## 九. 建议摘要

37. 监督厅在分发给所审计的 10 个特派团团长的 11 份审计报告中共提出 182 条建议,包括 83 条据信是关键性的建议(见附件)。以下是某些与本报告讨论的主要审计结果有关的关键性建议。

### A. 监督燃料消费情况

38. 联阿援助团、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应该采用特派团燃料电子核算系统或其他燃料监督机制,并确保把这些机制运用到特派团的整个行动区和所有设备,即车辆、发电机和飞机。此外,联布行动应该拨出必要的资源,专门用于在整个特派团充分采用特派团燃料电子核算系统。

39. 上述特派团接受这条建议。采用特派团燃料电子核算系统或其他类似系统的工作正处于不同的落实阶段。

40. 联海稳定团、联刚特派团和联科行动应该采取后续行动,解释或调查报告中指出的反常的燃料消费状况和出入之处。

41. 上述特派团接受这条建议。联海稳定团在燃料小组内成立了一个防止燃料舞弊小组。已发现了一起重大的燃料舞弊事件并立即请求予以调查,从而防止了如果没有进行这种干预便可能发生的更广泛的舞弊行为。在联科行动,所有指控舞弊或滥用燃料的案件都上报给了安保科,以供进一步调查。关于联刚特派团,维持和平行动部解释说,该特派团进行的一次调查确定,造成所发现的出入的原因是,一个工作人员为了平账使用了不合规定的会计程序,但没有任何舞弊的证据。该名工作人员已被调到其他岗位。采取的补救措施包括加强作业程序培训和开展例行的现场检查,以保证各项规定得到遵守。在所有加油泵上都安装了行车监督



记录仪系统，以确保除供应科的记录之外还进行准确的独立记录。此外还正在采用特派团燃料电子核算系统，以便实行更为严格的燃料控制。

## B. 对供应商的付款

42. 联刚特派团应收回付给刚果民主共和国内一个供应商的 190 万美元预付款，科索沃特派团应收回付给科索沃一个主要承包商的 200 万美元超额付款。

43. 联刚特派团和科索沃特派团接受这条建议，并表示，它们已开始采取必要行动，来收回上述预付款和超额付款。

44. 联布行动和联阿援助团应掌握与特派团所在地区有关的燃料价格指数，以便核查燃料承包商开出的账单价格。

45. 上述特派团接受这条建议，并说明，它们已采取步骤来获得有关的燃料价格指数。

46. 埃厄特派团、科索沃特派团、联苏特派团和联科行动应精简和明确规定参与贷款处理过程的各个部门的作用和责任。

47. 上述特派团接受这条建议，并表示已经精简了支付手续，并界定了有关支付手续的作用和责任。

48. 联海稳定团、联伊援助团、科索沃特派团和联科行动应确保，所有付款都有《联合国财务条例和细则》所要求的文件作依据。

49. 上述特派团接受这条建议，并指出，它们已经落实了这条建议。监督厅将对这些特派团进行后续检查，以确认该条建议得以充分落实。

50. 联苏特派团应建立一个机制，用以核查承包商所提供燃料的来源，确保向特派团收取的费率是以燃料来源为依据的正确费率。

51. 联苏特派团接受这条建议，并表示已予落实。燃料股股长负责核查提单、卸货检查报告和换发新证明检验报告等文件。

52. 联布行动、联阿援助团和联苏特派团应确保燃料价格的变动应事先核准、商定或通过必要的合同修正予以规定，然后方可适用或执行。

53. 上述特派团接受这条建议，并表示已经予以落实。

## C. 采购问题

54. 联苏特派团应请联合国采购处解释，该特派团的燃料供应订正合同为什么载有不利条件，致使营运和维持费用增加 910 万美元。

55. 联苏特派团接受这条建议，并表示，它已请联合国采购处澄清在确定营运和维持费用时所使用的方法。

56. 联海稳定团应该：(a) 确保遵守《采购手册》中关于拒绝投标以及征求最佳和最后投标的规定；(b) 进行调查，确实是否有根据来收回向某个供应商支付的费用，因为该笔费用的费率高于另一个供应商的费率；(c) 请总部的采购处加快完成向特派团长期供应航空燃料的采购。

57. 联海稳定团表示，它已经同联合国总部接触，争取及早缔结航空燃料长期供应合同。关于以上建议的分段(b)，维持和平行动部解释说，现正进行调查，以确定联海稳定团向某个供应商所支付费用的费率是否超过另一个供应商的费率。将把调查结果通报监督厅。

58. 联阿援助团和联伊援助团应确保与燃料合同采购有关的活动符合《采购手册》的规定。

59. 联阿援助团和联伊援助团接受这条建议。联阿援助团解释说，它将努力在阿富汗当地市场情况允许的范围内遵守《采购手册》。联伊援助团说，运输科将规定采用一项足够详细的工程和请购单，采购科一旦收到这份工程和请购单，将根据《采购手册》规定的程序招标。

#### **D. 工作人员配置问题**

60. 联刚特派团、联布行动和联苏特派团应加快征聘工作，填补特派团燃料股/小组中的员额空缺。

61. 上述特派团接受这条建议，并表示正在努力填补员额空缺。

62. 联阿援助团应在特派团内建立一个专门的燃料股/小组。联布行动应确保把燃料小组内的关键任务分配给级别较高/较为胜任的工作人员。

63. 联阿援助团和联布行动接受这条建议。联阿援助团说，它已聘请了一个专职燃料经理，并将为今后建立的燃料股/小组确定最适当的责任中心。联布行动表示，已把关键的任务分配给供应科内四个国际工作人员。

#### **E. 燃料供应持续不断**

64. 联刚特派团、联伊援助团、联苏特派团和联科行动应起草并检验一份燃料作业书面应急预案并定期更新。联布行动应正式要求承包商编写一份安全计划，确定本地业务中的风险并说明化解方案。

65. 上述特派团接受这些建议，并表示正在草拟和（或）检验燃料应急计划。

66. 埃厄特派团应确保其燃料储备达到或超过所需最低水平，以确保遇有紧急情况时其业务的连续性。

67. 埃厄特派团接受这项建议，并表示已维持最低所需库存储备。

68. 联伊援助团和联苏特派团应指派后备人员，在关键燃料管理人员不在期间接管其职责。

69. 联伊援助团接受这项建议，并表示正在努力提供后备人员。维持和平行动部表示，联苏特派团已指定负责燃料的军事参谋作为燃料股股长的后备人员。

## F. 安全、安保和环境做法

70. 联刚特派团、联布行动、联阿援助团、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应改正审计发现的燃料作业在安全、安保和环境做法方面的不足之处。

71. 上述特派团接受这项建议，并表示已经开始处理所指出的不足之处。

72. 联海稳定团应确保建立质量控制机制。联刚特派团、联伊援助团和埃厄特派团应确保验收股对燃料交付进行检查。

73. 联海稳定团接受建议，并表示将实施质量控制机制。联刚特派团、联伊援助团和埃厄特派团也接受建议，并表示将始终如一地进行燃料交付检查。

## G. 标准作业程序

74. 维持和平行动部应修改《燃料作业手册》草案，就外地特派团燃料消费监测以及特派团必须定期编写和提交维和部总部燃料股的必要报告和分析作出全面和一致的程序规定。修改之后，维和部应当敲定并正式批准实施《燃料作业手册》。

75. 维持和平行动部接受这项建议，并解释说，目前的《手册》汇总了各种外地标准作业程序。维和部已划拨经费聘请一名外部咨询人来审查并更新《手册》，以期提供一套全面、一致的程序。维和部会同管理部正在为该项目征寻一名咨询人的服务。除了对燃料行业目前使用的最新可适用标准和最佳做法进行广泛研究之外，该咨询人的工作将包括走访两个特派团以及与总部燃料股和供应科的工作人员进行互动。《手册》编写完成后将被提交高级管理层批准并分发至所有特派团。同时，《燃料作业手册》草案将继续为特派团燃料管理提供指导。

76. 维持和平行动部应确保所有维和特派团采用特派团燃料电子核算系统或其他燃料监测系统。该系统必须反映《燃料作业手册》中的政策和程序。

77. 维持和平行动部接受这项建议，并解释说，信息技术解决方案应大大有助于维和特派团燃料股/小组更有效地履行职责。维和部补充说，最近已经准备了一个高级别业务案例，将于 2007 年 2 月 15 日提交信息管理委员会，其中概述了替代特派团燃料电子核算系统和燃料日志的功能。拟议的燃料管理系统是一个完整的系统，旨在支持全球燃料管理活动和账户。该系统的功能包括：燃料规划和订购、预算编制、消费与库存控制、分析和报告以及合同管理。这一系统预计将在

2008/2009 年开始实施。同时，将于 2007 年 6 月 30 日之前在联苏特派团和联黎部队实施特派团燃料电子核算系统。届时采用特派团燃料电子核算系统的特派团数量将增加到五个（联刚特派团、联布行动、联利特派团、联黎部队和联苏特派团）。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）

附件

监督厅向特派团提出的燃料管理审计报告和建议清单

特派团	审计报告号	建议数				落实状况 <sup>a</sup>		
		总意见数	关键意见	接受意见 <sup>b</sup>	未接受意见 <sup>c</sup>	已落实	进展中	未开始
联海稳定团	AP2005/683/11	19	6	16	3	6	10	3
联刚特派团	AP2006/620/07	18	7	18	—	1	12	5
联布行动	AP2006/648/10	27	14	25	2	10	15	2
联阿援助团	AP2006/630/06	23	14	23	—	3	20	—
联伊援助团	AP2006/812/08	11	6	9	2	1	2	8
埃厄特派团	AP2006/624/07	20	5	20	—	6	14	—
科索沃特派团	AP2006/650/04	6	3	6	—	4	2	—
科索沃特派团(燃料合同)	AP2005/650/05	6	5	6	—	1	5	—
联利特派团	AP2005/626/05	16	6	16	—	3	13	—
联苏特派团	AP2006/632/10	26	10	25	1	6	18	2
联科行动	AP2006/640/08	10	7	10	—	1	9	—
共计		182	83	174	8	42	120	20

<sup>a</sup> 截止 2007 年 1 月 11 日的建议接受情况。

<sup>b</sup> 包括部分接受的建议。

<sup>c</sup> 监督厅重申这些建议, 供相关特派团管理层考虑。