



大会

Distr.: General  
28 March 2012  
Chinese  
Original: English

## 第六十六届会议

议程项目 142 和 146

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

## 关于大会第 63/287 号决议指定的试点项目执行情况的综合报告

## 内部监督事务厅的报告 \*

## 摘要

大会在关于 2009/10 年维持和平行动支助账户的第 63/287 号决议中认识到驻地调查员的重要性，决定不采用秘书长为外地行动的调查工作提出的基于中心办法的拟议结构，并指定内罗毕、维也纳和纽约在 2009 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日期间担任调查中心，作为试点项目。大会还在同一决议中请秘书长结合 2012/2013 年度支助账户预算，经与各有关利益攸关方充分协商，特别是吸纳外地特派团的评论和意见，向大会提交关于该试点项目的综合报告供其审议，以期就内部监督事务厅(监督厅)调查司的重组问题作出决定，该报告内容包括：

- (a) 对三年期试点项目执行情况的完整定性分析，包括所吸取的经验教训；
- (b) 对现行结构和试点项目结构及其各自对外地特派团的覆盖范围的清楚和明晰的介绍；
- (c) 一项综合成本效益分析，包括基于准确假设对试点项目结构的效力和效率进行分析，还包括对外地特派团调查工作的长期趋势进行分析；

\* 因提供最全面的信息需要汇编和分析数据和进行全面协商，因此本报告推迟提交。



(d) 关于部署的所有调查人员和资源的充分理由说明以及内部监督事务厅应对不断变化的需处理办案量的能力；

(e) 关于现有人员配置、空缺率和办案量的完整的最新信息。

(f) 与所有相关利益攸关方协商，尤其列入外地特派团的意见和看法。

本报告是根据这一要求编写的。现根据迄今在试点项目中取得的经验得出以下主要结论：

(a) 最有效的做法是合并使用区域中心的调查员和驻地调查员。根据第 63/287 号决议第 38 段，在试点期间采用了合并使用这种基本模式；

(b) 派人到实地可增加很大价值，尽管只派一个调查员限制了方案的执行；

(c) 在有驻地调查人员的特派团中，最起码要有 3 个调查员；

(d) 区域中心很重要，因为它可以提供人员来支持没有驻地人员的特派团，在出于业务原因需要补充驻地人员时为特派团提供协助。在试点项目期间，由于驻地职位出现空缺，许多调查是由区域中心的调查员进行的；

(e) 调查司仍将需要借助不是调查厅的特派团资源来为在特派团进行的调查活动提供后勤支持，在没有监督厅的人或监督厅手头没有人来立即作出反应的地方，对重大案件作出适当初步反应；

(f) 征聘和留用驻地调查人员有困难是用中心办法取代实地派驻人员的一个因素，它是影响采用试行结构的一个限制因素。监督厅用于维持稳定的空缺率的战略的一个要点是作出人事管理安排，让调查员在特派团和区域中心之间进行轮调；

(g) 在包括维和行动在内的高风险行动中，仍然需要清除欺诈和相关白领犯罪的风险；

(h) 外勤业务支助模式因全球外勤支助战略发生改变，为提高监督厅资源的使用效率提高了很好的机会。

由于调查为纪律工作和内部司法提供重要支持，因此联合国实行问责制必须有足够的调查人员。调查必须根据最高的调查标准进行，必须有足够人数的专业调查人员，包括有有关学科的必要资历和经验，例如与军事事项、执法、法律准则和行政标准有关的资历和经验。

2013/14 年拟议支助账户预算将体现上述结论。监督厅还会评估派调查员到乌干达恩德培区域服务中心工作的好处，因为由于该中心开展各种支助工作，相关风险有所增加，同时也可以利用定期往返各特派团的班车(机)。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 方法和范围 .....	4
三. 背景 .....	5
四. 调配资源 .....	7
五. 案件管理 .....	9
六. 待处理案件量的分析 .....	10
七. 总体效力和效率 .....	17
八. 质量评估和经验教训 .....	20
九. 高风险业务中的欺诈行为和相关白领犯罪 .....	22
十. 影响 2012-2013 年支助账户预算的其他因素 .....	22
十一. 结论 .....	23
十二. 大会将要采取的行动 .....	23

## 一. 导言

1. 大会在第 63/287 号决议中决定不采用内部监督事务厅(监督厅)提出的涉及组建中心的调查司结构,而是提出了一个试点项目,在 2009 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日间通过核定支助账户预算执行,确立一个结构和相关的预算分配,合并使用内罗毕、维也纳和纽约的调查中心和 7 个维和特派团的驻地调查员(见 A/63/767,第 688 段)。

2. 大会在决议第 40 段中请秘书长结合 2012/13 年度支助账户预算,经与各有关利益攸关方充分协商,特别是吸纳外地特派团的评论和意见,向大会提交关于该试点项目的综合报告供其审议,以期就内部监督事务厅(监督厅)调查司的重组问题作出决定。2011 年 3 月 1 日提交了试点项目执行情况的初步报告(A/65/765)。试点项目预期要持续到 2012 年 6 月 30 日,考虑到 2012/13 年度支助账户预算的有关期限,因此要在项目完成前提交最后报告才能满足大会提出的要求。尽管如此,监督厅相信,提交的报告按大会第 63/287 号决议的设想,对项目进行了准确的评估。

## 二. 方法和范围

3. 试点项目的评估包括分析待调查案件的情况和案件的管理,包括案件在各中心和驻地调查员中的分布情况;对调查员花费的时间进行数量分析;<sup>1</sup> 审查空缺和相关征聘工作;检查 2009 年 7 月 30 日至 2011 年 12 月 31 日的预算支出。还通过正式和非正式渠道征求调查司管理层和工作人员、特别是有维和经验的人的反馈意见。此外,监督厅还分别向主管维持和平行动、外勤支助和管理的副秘书长并向所有维和特派团的秘书长特别代表提供了报告草稿的副本。报告采纳了他们的意见和看法,并在第十节中对其进行了概述。

4. 监督厅认为,无法进行可提供有用信息的成本效益分析。这种分析有助于表明全面采用中心方式和实地派驻人员所用人数不同的相对好处,但事实上无法做出这种选择。大会没有批准采用中心结构,但批准了作为中心模式一部分的对驻地调查人员的大部分削减。因此,目前的问题是怎样以最佳方式部署现有的人员,人员部署主要涉及质量问题。审计委员会支持监督厅 2011 年 1 月采取的收集调查花费时间、持续时间和费用等管理信息的措施,这些信息将有助于今后对人员需求情况和部署做出知情判断。

5. 虽然监督厅得出结论认为一些特派团应保留最起码的驻地调查人员,但它在根据试点项目期间取得的经验起草本报告时没有考虑为此对整个人员配置做出

---

<sup>1</sup> 监督厅调查司 2011 年启用了—一个时间登记表分析系统,跟踪调查人员使用的所有时间。

改动。报告的重点是阐明基本组织结构和执行方式，以便能有效地利用现有的资源。在考虑下一步行动时，监督厅采用了以下实际标准和目标：

- (a) 最大限度利用得到批准的调查员职位；
- (b) 除非有特殊情况，每个调查员保持适当的相应工作量，以确保有足够的人员；<sup>2</sup>
- (c) 减少费用和提高效率，包括在全球外勤支助战略设想设立的区域服务中心中设立调查中心过程中可以取得的经验；
- (d) 加强调查司处理迫切需要处理事项的及时性；
- (e) 为在中心和特派团之间进行轮调和调任其他与调查有关的职位创造机会，改善调查员留用情况；
- (f) 调查司有人同利益攸关方进行沟通，支持会员国的审议工作和政府间进程。

### 三. 背景

6. 由于与维和行动有关的调查案件数量增加，特别是在 2000 年后，一直经常注意怎样才能满足这些需求。因联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)、联合国东帝汶过渡行政当局(东帝汶过渡当局)和联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)的案件不断增加，2001 年开始派调查员到维和特派团。行政和预算问题咨询委员会认为，由于调查是根据具体情况进行的，因此不需要派遣地调查员到每个特派团，可从总部或按区域派人进行调查(见 A/56/887)，考虑到这一意见，大会在第 57/318 号决议中核准了内罗毕和维也纳的调查人员。设立这些员额是为了更快地为特派团提供服务，而不在每个特派团派遣地人员。到大会第五十九届会议时，监督厅根据区域中心调查员的经验认为，需要合并使用区域人员和驻地人员(见 A/59/546)。

7. 支助账户 2008/09 年拟议预算(A/62/783 和 Corr. 1)和 2009/10 年拟议预算(A/63/767 和 Corr. 1)设想重组为外地特派团提供的调查服务。秘书长根据第 61/275 号和第 61/279 号决议的有关规定提交了一份关于加强调查的报告(A/62/582 和 Corr. 1)，重组是报告提到的各种措施的一部分。重组的核心设想是把外地特派团的调查员调到区域中心或在内罗毕、维也纳和纽约的中心。将动用这些地点的调查员来开展调查。

<sup>2</sup> 截至 2011 年 12 月 31 日，工作量是 30 个调查员负责 148 个案件，即每个调查员负责 4.9 个案件。

8. 有关建议解决了在采用驻地调查员做法时遇到的困难。驻地调查员做法依靠分布在以下特派团的一些调查员开展工作。这些困难包括(a) 吸引和留住合格的人选；(b) 少数人员分散在许多特派团中不利于进行有效的管理和行政管理；(c) 无法保留处理财务违规行为的经验；(d) 特派团有关休假的正式规定使调查员长期不在职。<sup>3</sup> 将人员安置在区域中心预计会使人数达到门槛数目和规模，便于进行管理和行政管理。

9. 2008/09 年的提案提出略微减少由支助账户提供经费的调查人员(75 个职位减为 73 个)，重点把特派团的人调到区域中心。大会根据咨询委员会的建议，在收到有关拟议重组的全面分析和理由说明之前不批准这一提案。2009/10 年的支助账户提案提出了有关理由说明。虽然基本设想未变，但 2009/10 年的提案有两个重大变动，即把职位从 75 个减至 54 个，并在 3 个特派团中保留 11 个驻地调查员，作为过渡措施。该提案提出设立 44 个员额，再加上 10 个一般临时人员职位(共计 54 个)，少于当时的 12 个员额和 63 个一般临时人员职位(共计 75 个)。监督厅的提案得到了咨询委员会(A/63/841)和独立审计咨询委员会(A/63/703)的支持。

10. 大会在第 63/287 号决议中确认驻地调查员的价值，决定不采用秘书长为外地行动的调查工作提出的基于中心办法的拟议结构，并作为一个试点项目，指定内罗毕、维也纳和纽约在 2009 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日期间担任调查中心，同时结合使用各特派团中的驻地调查人员(非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国苏丹特派团(联苏特派团)、联合国南苏丹特派团、联合国利比亚特派团(联利特派团)、联合国科特迪瓦行动(联科行动)、联合国海地稳定特派团(联海稳定团)和联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队))。该决议核准的对核定员额和一般临时助理职位的削减每年大约可节约 100 万美元。

11. 大会在关于 2011/12 年支助账户的第 65/290 号决议中核准在内罗毕增设一般临时助理职位(1 个 P-4、1 个 P-3 和 1 个一般事务(其他职等))。

12. 在分配给项目的 57 个支助账户员额中，43 个是专业人员职位，14 个是支助事务职位。试点项目 2009 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日的预算总额为 2 684 万美元，其中 2009/10 年为 852 万美元，2010/11 年为 885 万美元，2011/12 年为 947 万美元。

13. 第 63/287 号决议第 40 段请秘书长结合 2012/2013 年度支助账户预算，经与各有关利益攸关方充分协商，特别是吸纳外地特派团的评论和意见，向大会提交

<sup>3</sup> 每个调查员每年可休年假和休养假 12 周。

关于该试点项目的综合报告供其审议，以期就内部监督事务厅调查司的重组问题作出决定。

#### 四. 调配资源

14. 表 1-3 对 2008 年至 2012 的员额和一般临时人员职位详细情况进行了比较：

表 1

内部监督事务厅：核定的 2008/09 年支助账户

办事处	管理	调查员	专业共计	一般事务	共计
纽约	—	1 P-3	1	1	2
内罗毕	—	3 P-4, 5 P-3	8	2	10
维也纳	1 D-1, 1 P-5	2 P-4, 7 P-3	11	4	15
联东综合团	—	1 P-4, 1 P-3	2*	2*	4
联黎部队	—	1 P-4, 3 P-3	4*	2*	6
联科行动	—	1 P-4, 3 P-3	4	1*	5
联苏特派团	—	1 P-4, 4 P-3	5	1*	6
联海稳定团	—	1 P-4, 3 P-3	4	3	7
联刚特派团	—	2 P-4, 6 P-3	8	5	13
联利特派团	—	1 P-4, 4 P-3	5	2	7
<b>共计</b>			<b>52</b>	<b>23</b>	<b>75</b>

\* 员额。

缩写：联东综合团，联合国东帝汶综合特派团。

表 2

列入 2009 年重组提案的员额和一般临时人员职位 (A/63/767) (未实施)

办事处	管理	调查员	专业支助	共计	一般事务	共计
纽约	1 P-5	4 P-4, 3 P-3	1 P-4, 2 P-3	11*	4*	15
内罗毕	1 D-1, 1 P-5	4 P-4, 9 P-3	1 P-4	16*	4*	20
维也纳		1 P-4, 3 P-3	1 P-4	5*	3*	8
联苏特派团	—	1 P-4, 2 P-3	—	3	1	4
联刚特派团	—	1 P-4, 1 P-3	—	2	1	3
联利特派团	—	1 P-4, 2 P-3	—	3	1	4
<b>共计</b>				<b>40</b>	<b>14</b>	<b>54</b>

\* 员额。

表 3

大会第 63/287 号决议指定的试点项目：截至 2011 年 12 月 31 日的员额和一般临时人员职位

办公室	管理	调查员	专业支助	共计	一般事务	外勤事务	共计
纽约	1 P-5	2 P-4, 1 P-3	1 P-4, 2 P-3	7	3	—	10
内罗毕	1 D-1, 1 P-5	3 P-4, 6 P-3	2 P-4, 1 P-3	14	5	—	19
维也纳	1 D-1, 1 P-5	1 P-4, 5 P-3	1 P-4, 1 P-3	10	3	—	13
南苏丹特派团	—	1 P-4, 2 P-3	—	3	—	1*	4
联刚特派团	—	1 P-4, 1 P-3	—	2	—	1	3
联科行动	—	1 P-4	—	1	—	—	1
联利特派团	—	1 P-4, 2 P-3	—	3	—	1	4
联海稳定团	—	1 P-4	—	1	—	—	1
达尔富尔混合行动**	—	1 P-4*	—	1	—	—	1
联黎部队	—	1 P-4*	—	1	—	—	1
<b>共计</b>				<b>43</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>57</b>

\* 员额。

\*\* 大会为联东综合团的一名驻地调查员拨款。但是，考虑到该特派团的地位和它的规模较小等因素，监督厅把这一员额调到了达尔富尔混合行动。

15. 设在纽约总部的监督厅调查司向所有驻地提供一些中央服务，包括制定政策，进行监测，开展规划和协助治理，此外，专业作业科还提供质量保障和法律咨询，信息技术法证股提供技术支助。虽然经常预算为大部分这些服务提供资金，但共有 8 个专业支助职位由支助账户供资。

16. 为尽可能有效利用资源和及时提供服务，调查司将原先只是由纽约提供的一些服务分给维也纳和内罗毕中心，这两个中心现在代表专业作业科和信息技术法证股提供专业支助。

17. 维也纳和内罗毕中心负责与经常预算和支助账户相关的调查活动。在试点项目中，中心中经费来自支助账户的人进行本地和附近的与维和有关的调查。<sup>4</sup> 但是，由于职位空缺和有待处理案件的要求，也必然让不是原定的相应中心的调查员来进行调查。案件的处理会考虑到专门技能、可动用资源以及每个案件的轻重缓急，以便重新派人满足能力不足的中心或特派团的需求。

<sup>4</sup> 纽约负责联海稳定团。维也纳负责联黎部队、科索沃特派团、联合国停战监督组织、联合国脱离接触观察员部队、联合国驻塞浦路斯维持和平部队、联东综合团和联合国伊拉克援助团。内罗毕负责联刚稳定团、联苏特派团、达尔富尔混合行动、联利特派团、联科行动、联合国西撒哈拉全民投票特派团以及联合国中非共和国和乍得特派团。



18. 由于分配给各特派团的职位有限，所有驻地调查员都靠各中心提供调查、管理、业务支助和行政等方面的支持。驻地调查员也在很大程度上依靠特派团在办公用地和其它业务需求方面提供支持。

## 五. 案件管理

19. 监督厅收到的所有事项报告(以下简称为“收件”)都进入综合案件管理系统。报告由调查司的接收委员会审议，以评估是否应保留这些报告以供参考，还是要另外进行调查，转到其他部门采取行动，或分派(“定为”)进行调查。一旦定为进行调查，就按严重性对事项进行分类：一类(高风险、复杂事项和重大刑事案件)或二类(对本组织的风险较低)(见表 4)。一类案件都要先报告给监督厅；尽管如此，为最有效地使用监督厅的资源，接收委员会可决定把不太严重的事项转给其他部门调查。虽然二类事项不一定会报告给监督厅，但上报的事项都记录在综合案件管理系统中，并转交给主管当局审查。

表 4

### 按类别分列的对案件的管理

一类	二类
高风险、复杂事项和重大刑事案件	风险较低
性剥削和性虐待	人事事项
重大或复杂的欺诈行为	交通事故
其他性质严重的犯罪行为或活动	普通盗窃
滥用权力或虐待人	合同纠纷
利益冲突	办公室管理纠纷
严重管理不善	一般性滥用设备或虐待人
浪费大量资源	一般性管理不善问题
所有危及工作人员或其他人、包括证人的生命的案件	
严重违反联合国法规、规章或行政通知	
为研究和减少危及生命和/或联合国财产而主动进行的性质复杂的调查	

20. 虽然监督厅收到的所有事项都输入综合案件管理系统，但接收委员会指定的名称有所不同：

仅作为资料： 没有提供足够细节以进行调查的报告或情况分析报告

咨询性： 监督厅就方案管理提出建议的报告

调查:	需要监督厅或其他实体就可能发生的错失行为进一步进行情况调查的报告
缓处:	收到更多信息前暂缓处理的事项
转送:	由于性质不太严重或不属于监督厅的管辖范围而转送其他办公室处理的事项

#### 非监督厅人员在特派团开展的调查

21. 行为和纪律小组对特派团管理层负责，与监督厅密切合作，在纽约外勤支持部全面指导下开展工作。它们接收、评估案件，转交要调查的案件，但不进行调查。

22. 除监督厅外，其他单位也获得授权在维和特派团进行某些类调查。这些调查包括对工作场所的(秘书长公报 ST/SGB/2008/5 规定的)违禁行为的调查，管理层可就此组织调查委员会或特别调查小组；监督厅转交特派团的一类事项；所有二类事项。授权进行调查的单位包括特派团团长、安保机构和特派团的警察或军事调查单位。部队派遣国的本国调查干事也可根据 2007 年大会核准的经修订的示范谅解备忘录进行调查；根据该谅解备忘录，部队派遣国对本国的成员错失行为的调查报告负有主要责任。监督厅也可以配合其他单位进行联合调查。

23. 在调查中，保全证据至关重要。即便在有监督厅人员的维和特派团中，也不一定随时有监督厅调查员来前往偏远地区进行调查。在这种情况下，可以要求安全和安保部(包括特别调查股)、联合国民警单位和联合国军事警察立即协助保存证据，直至监督厅可以进行正式调查。这种支持是开展合作以圆满完成监督厅调查任务的一个关键因素。

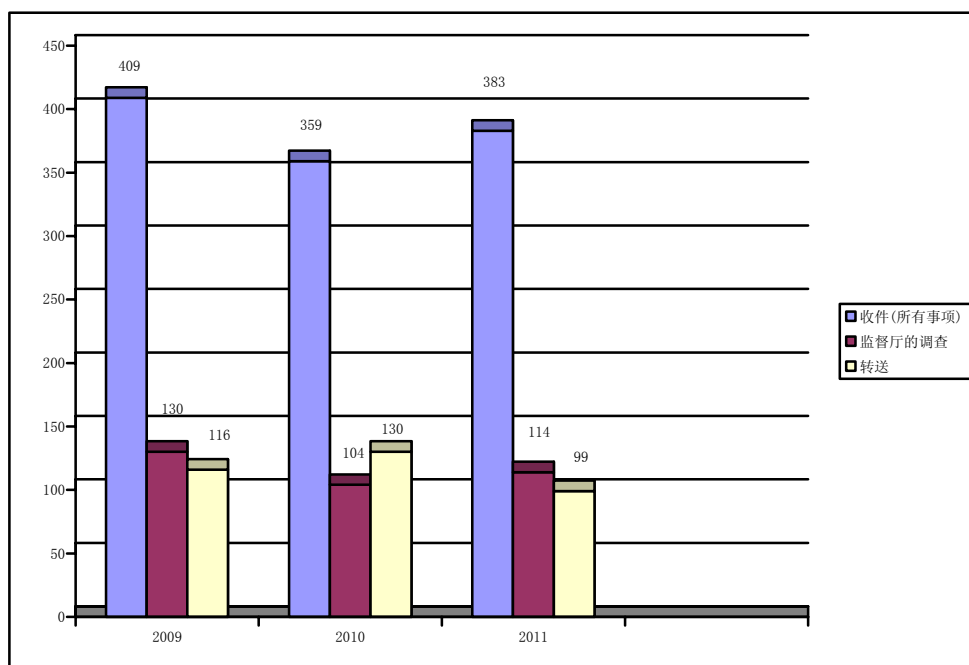
## 六. 待处理案件量的分析<sup>5</sup>

24. 图一表明监督厅共收到 1 151 个事项，该图还进一步确定了提出调查的案件数目(348)和发回特派团调查的事项数目(345)。图二按照特派团分列了监督厅接收的案件数目和调查的案件数目。

<sup>5</sup> 为了分析所有待处理案件，监督厅把 1 月 1 日至 12 月 31 日作为试点项目每一年的起止日期。

图一

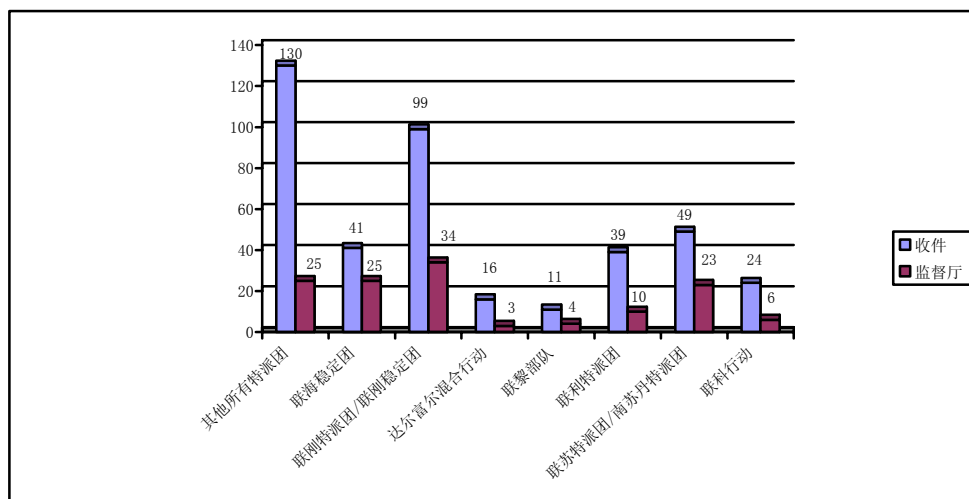
按年份分列的案件接收情况(所有事项)：监督厅的调查和转送案件



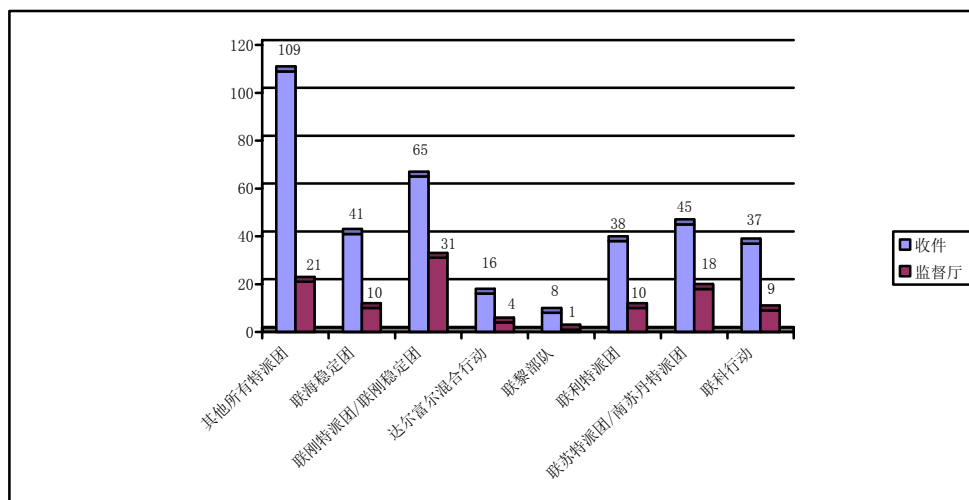
图二

按特派团分列的案件接收情况(所有事项)和监督厅的调查

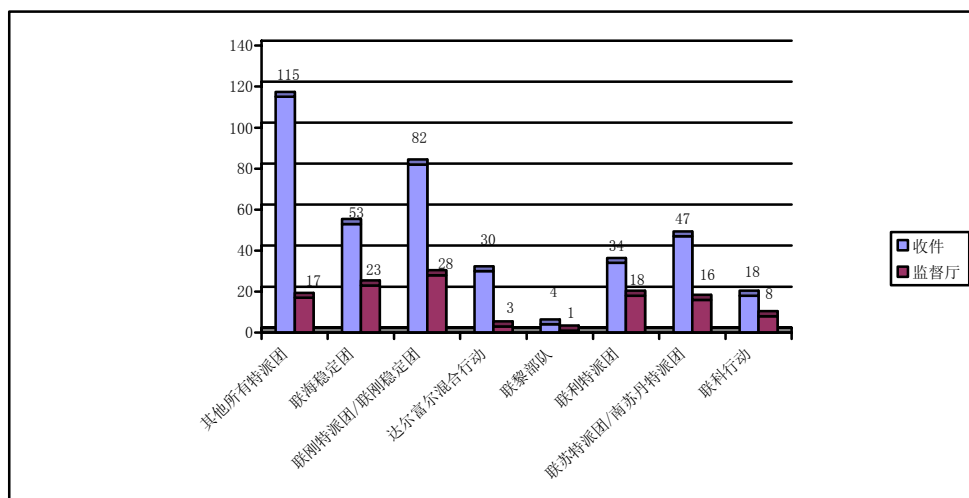
## A. 2009 年



## B. 2010 年



## C. 2011 年



25. 2009 年至 2011 年，收到的事项数目下降了 6.47%，从 409 个降至 383 个。提交监督厅调查的案件总数下降了 12.4%，从 130 个降至 114 个，而转送给特派团的事项数目下降了 14.7%，从 116 个降至 99 个。

26. 此外，对监督厅进行的 348 项调查的逐案评估确定，其中有 90 个(26%)是监督厅人员在现场进行的调查。监督厅调查员的现场调查可加强与特派团工作人员的沟通，有利于有一个报告错失行为的独立机制。此外，也许更重要的是，在外的

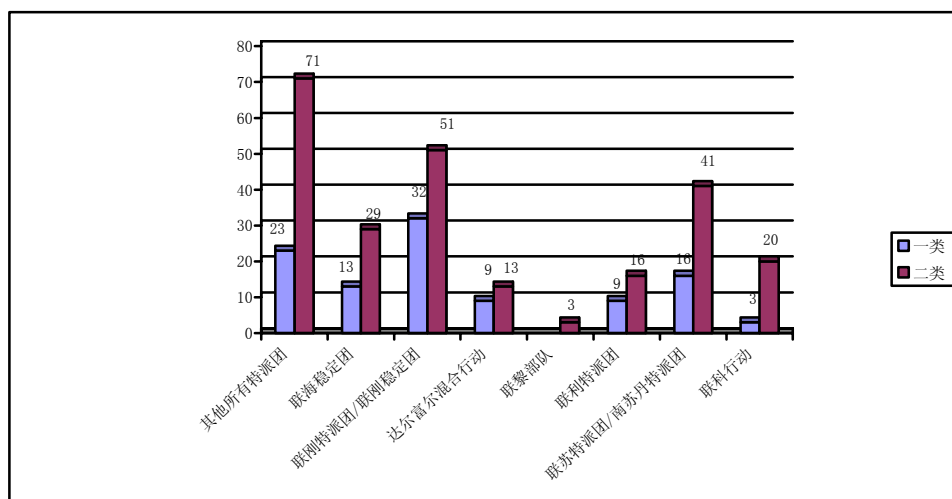
地特派团开展工作的监督厅调查员可以让受害者和帮助受害者的非政府组织的工作人员有机会利用报告机制，因为他们中大多数人根本不清楚也无法利用现有的机制。

27. 图三按类别细分了转送给特派团的所有案件。在这方面，它表明，转送给特派团的一类案件总数(105 个)相当于监督厅调查过的案件总数(348 个)的 42.3%，在收到的所有事项(1 151 个)中占 9.1%。

28. 由于不需要向监督厅报告二类转送案件，因此，其后对 244 个这种转送案件进行的分析没有定论。

图三

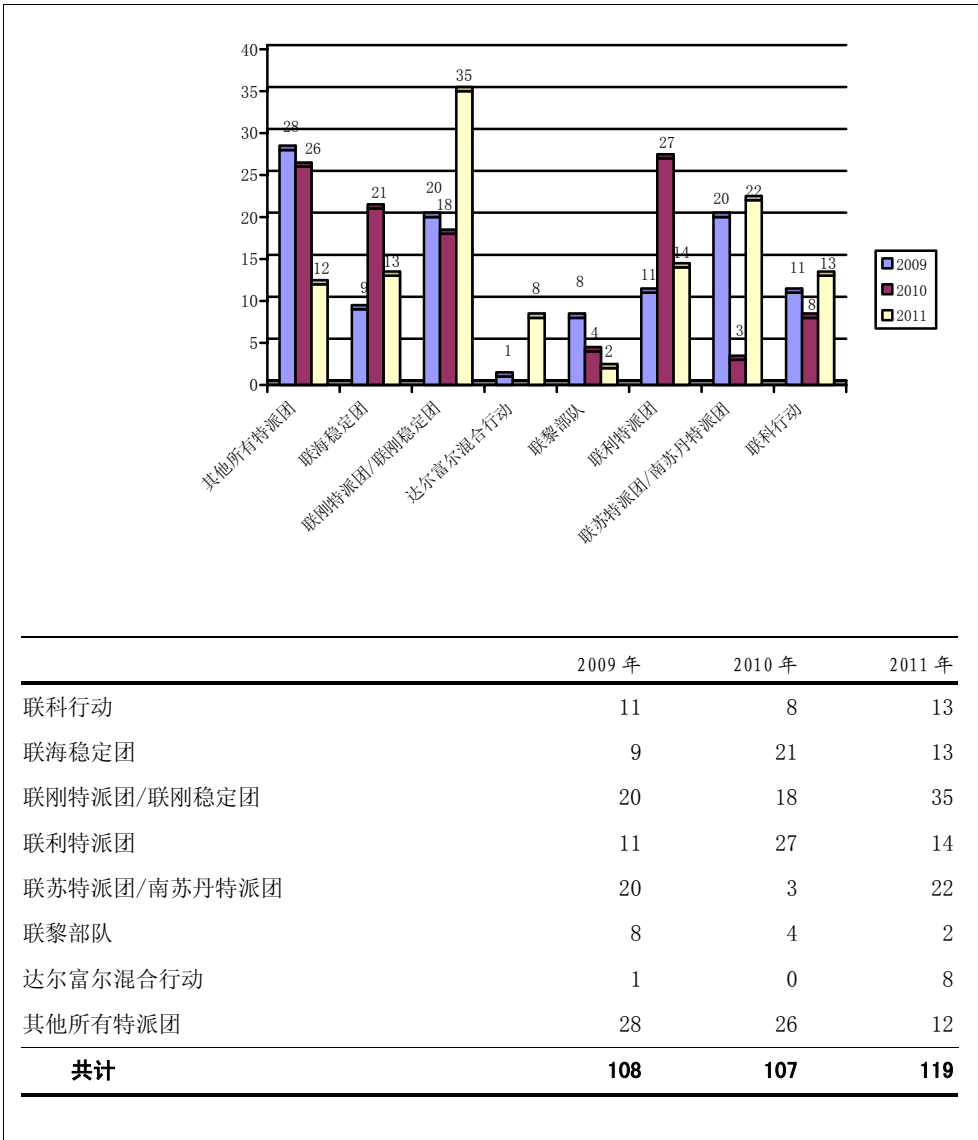
按特派团和类别分列的转送给维和特派团的案件



29. 特派团的一些利益攸关方对发还维和特派团调查的性剥削和性虐待指控的类别和数目表示关切。一般而言，这种复杂的调查仍由监督厅进行，特别是如果涉及儿童或强奸或暴力的犯罪行为。为了最大限度地利用其资源，监督厅通常把成人性交易指控发还特派团调查。这些指控包括工作人员与卖淫者发生性关系和出现问题的两厢情愿关系。

30. 图四按特派团和年份分列了监督厅发布的 334 份调查报告。2011 年发布了 119 份报告，比 2009 年发布的报告增加了 10.2%。

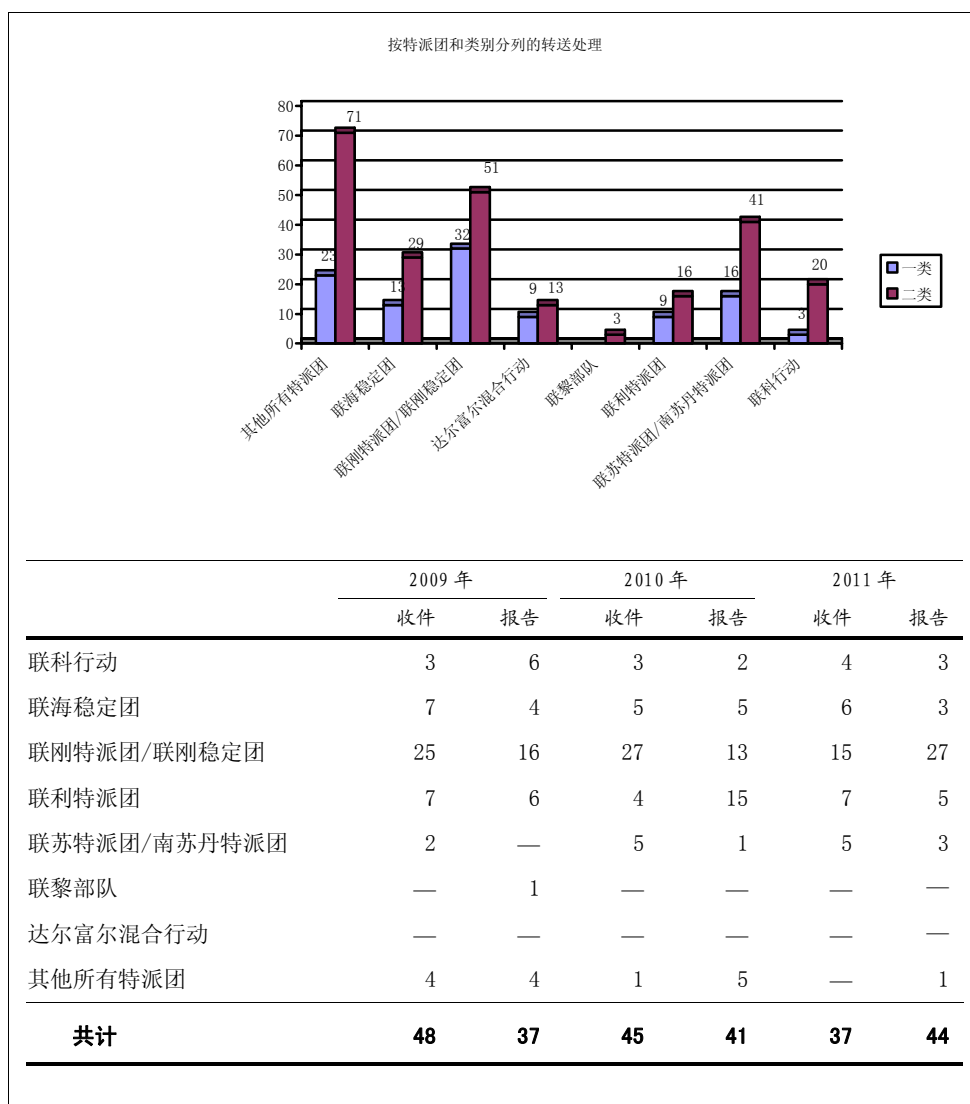
图四  
按特派团和年份分列的已公布的监督厅报告



31. 图五表明，收到的性剥削和性虐待指控数目下降了 23%，从 48 个降至 37 个，而监督厅发布的相关报告数目增加了 10%，从 37 个增至 44 个。

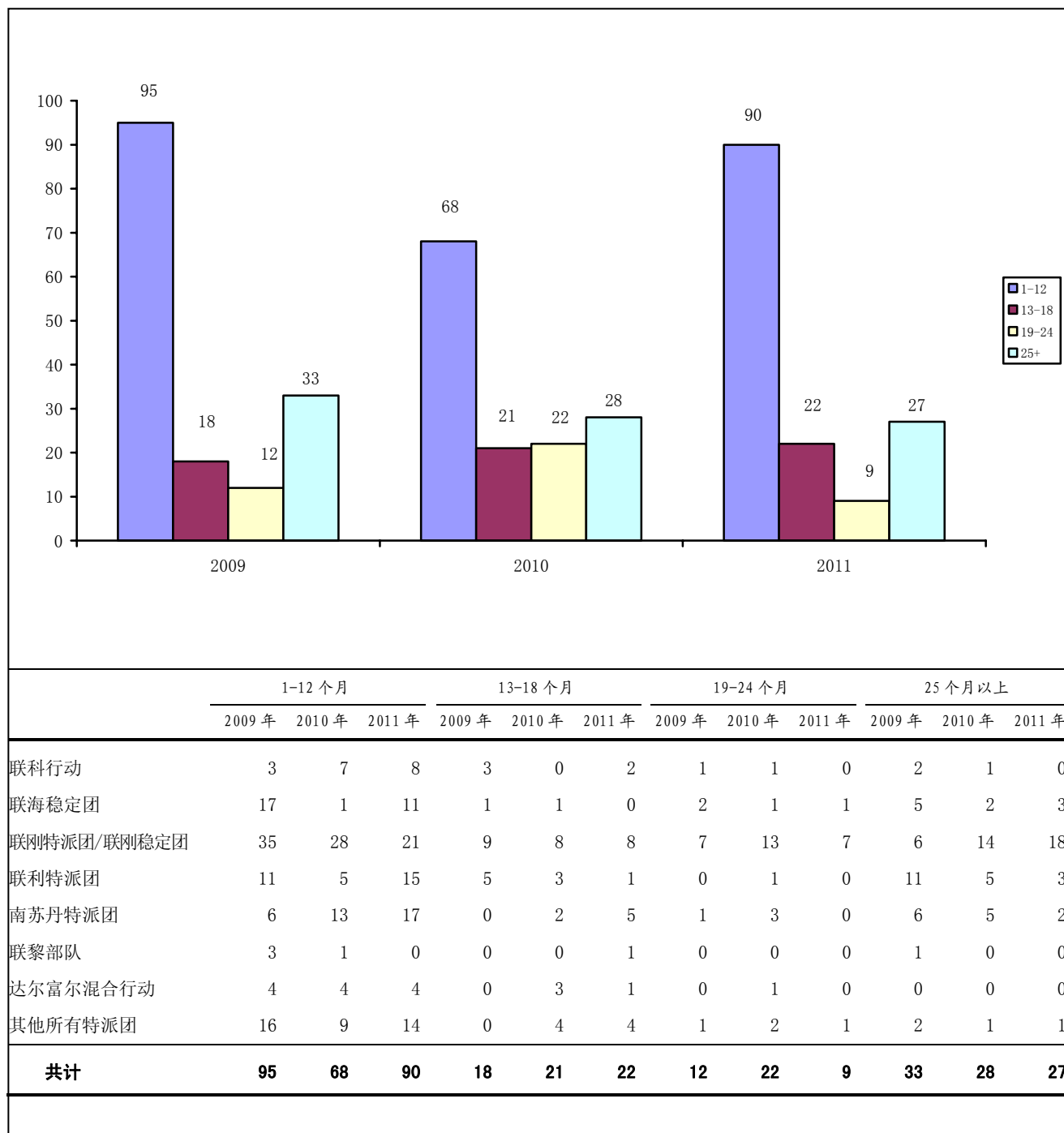
图五

性剥削和性虐待：按特派团分列的收件和监督厅报告



32. 图六表明，监督厅的积压案件从 2009 年的 158 个待处理案件减少到 2011 年的 148 个(净减 6.3%)。时间超过 24 个月未处理的案件从 33 个减至 27 个(18.6%)，18 至 24 个月未处理的案件从 12 个减至 9 个(33%)，1 至 12 个月未处理的案件从 95 个减至 90 个(5.2%)。12 至 18 个月未处理的案件则从 18 个增至 22 个(17.8%)。

图六  
按年份和月份数分列的年底时仍未处理的案件





33. 总之，对待处理案件的分析表明，监督厅增加了产出，减少了积压案件。它还表明，上报的事项数目、转送给特派团的案件数目和上报的性剥削和性虐待案件数目呈下降趋势。

## 七. 总体效力和效率

### 对本组织的影响

34. 鉴于调查的性质，调查结果对本组织的声誉产生的影响往往大于经济损失，是无法用数量来表明的。然而，行政法科提供的统计数据表明，监督厅的调查除了提出专业报告外，正在对本组织产生重大影响。虽然有关资料提到对经常预算和支助账户下的事项进行的调查，但在监督厅发布的建议采取适当行动的 295 份调查报告中，有 221 份 (75%) 提出了要采取纪律行动的指控。这些案件中只有 35 个 (15%) 提出上诉，在上诉案件中，联合国争议法庭维持 8 个案件的原判，21 个正在等待判决，有 2 个和解或撤回上诉。联合国争议法庭撤销的其余 4 个案件是在试点项目前发生的 (3 个是采购问题工作队进行的调查，1 个涉及礼品未上报)。

表 5

### 按照纪律程序处理案件的情况

年份	监督厅收到 案件数目	收到案件中提出 指控的数目 <sup>a</sup>	收到案件中 上诉的数目 <sup>b</sup>
2007 年	32 个	26 个	6 个
2008 年	72 个	60 个	15 个
2009 年	104 个	86 个	8 个
2010 年	46 个	29 个	4 个
2011 年	37 个	20 个 (5 个待处理)	2 个
2012 (迄今)	4 个	0 (2 个待处理)	0 个

<sup>a</sup> 决定不将案件作为纪律问题处理要取决于一些因素，例如，有关工作人员在调查期间或在调查后离职，可能有不当行为的证据不足等。

<sup>b</sup> 有一些案件，上诉期尚未到期，所以，这一栏的数目可能会略有增加。

### 派驻特派团的调查员的优势

35. 监督厅和特派团管理层认为，驻地调查员有着明显的优势。他们在实地有利于更及时地对上报的事项做出反应，观察特派团的情况，收集具体案件的信息以及在调查过程中建立信任。特派团管理层也可以获得专业调查咨询意见，并就追究个人责任涉及的敏感事项征求调查员的意见。特派团管理层一直表示支持派驻调查员，敦促建立驻地调查能力。

36. 虽然驻地调查员的派驻与上报的违规行为的较多有关,但仍然无法确定两者之间的因果关系,也无法确定其他因素在多大程度上对上报事项数量产生影响。然而,在试点项目期间,在收到的涉及维持和平行动的所有报告中,有 26%是在监督厅人员在现场进行调查期间收到的。

#### **交给各中心的特派团责任**

37. 试点项目设想动用每个调查中心的支助账户资源来支持按地理位置相互较近分组的各特派团进行与维和有关的调查(A/65/765)。然而,在实践中,由于维持和平特派团待处理案件的数量、空缺和(或)能力有限,无法维持这种责任分工。因此,经常指派从各中心调来的调查员进行与特派团有关的调查。

#### **特派团的休假规定与调查员可在岗时间之间的相互关系(A/63/767)**

38. 由于每年必须向驻特派团的调查员另外提供 6 周的假期,在 2011 年 1 月推出工作时间表后,确定派驻特派团的调查员可用于调查的时间(57%)少于他们在中心的同行用于调查的时间(64%)。在这方面,对工作时间表的分析可以对最初在 2009/2010 支助账户预算中发现的问题进行量化(见 A/63/767 和 Corr. 1)。

#### **监督厅继续调查与部队派遣国有关的案件**

39. 监督厅曾预计,大会 2007 年核准的与部队派遣国签订的修订后的示范谅解备忘录将使它能动用大量调查资源来处理其他一类案件。然而,这只在一定程度上得到实现。从 2009 年 7 月 1 日至 2011 年 12 月 31 日,监督厅宣布共有 116 个与部队派遣国相关的案件。在这一数字中,54 个案件需要监督厅投入调查资源(2011 年 2 444 小时),与各国调查干事进行联合调查,或是由监督厅进行单独调查,因为部队派遣国在发出错失行为正式通知后没有做出反应。在涉及部队派遣国的 116 个事项中,只有 30 个完全由各国政府进行调查;24 个交由特派团调查,其他的案件仍悬而未决。

#### **交由特派团调查的案件继续消耗资源**

40. 为了最佳限度利用其调查资源,监督厅在适当评估相关风险后,选择性地逐一将一类案件交由特派团管理层调查。然而,在采用这一做法时,监督厅还必须不断保持联系,并最终审查结果,以确保收集到足够的证据(2011 年 1 856 小时)。因此,预期的将调查资源重新分配给其他一类案件的情况仅得到部分实现。

#### **征聘和留用方面的挑战**

41. 监督厅在征聘方面面临着严峻挑战,在分配给 7 个特派团的 15 个职位中,平均月空缺率为 44%。在试点项目的整个期间,尽管作了最大努力,但监督厅一直未能为分配给两个特派团(联科行动和联海稳定团)的每团一个职位配备人员,此外,联黎部队的 1 个员额在 2011 年 8 月前一直空缺。各中心在这方面业绩要好些,平均月空缺率为 30%。整个征聘工作表明,吸引资格更好和更有经验的调查员

前往可带家属的工作地点比较容易些。此外，中心专业人员(调查员)的留用时间平均 19 个月，而特派团的留用时间为 13 个月(表 5)。在支助账户预算为试点项目头两年提供的总额 1 737 万美元中，由于空缺，仅使用了 1 192 万美元(68.6%)。

表 6

2009 年 7 月 1 日至 2011 年 12 月 31 日期间专业人员留用率

工作地点	职位数	工作人员留用(平均月数) <sup>a</sup>
内罗毕	14	15
维也纳	10	30
纽约	7	12
所有中心	31	19
联科行动	1	不适用 <sup>b</sup>
联海稳定团	1	不适用 <sup>b</sup>
联刚稳定团	2	19
联利特派团	3	14
联苏特派团/联合国南苏丹特派团	3	21
联黎部队	1	5
达尔富尔混合行动	1	8
所有特派团	12	13

<sup>a</sup> 工作人员任职后(迄今为止)留在其职位上的平均月数。

<sup>b</sup> 联科行动和联海稳定团的位置未能填补。

### 实际支出的差旅费与假设的成本的对比

42. 监督厅将调查司 2009 年 7 月 1 日至 2011 年 12 月 31 日支付的机票费同根据各种改组方案要支付的机票费估计数进行了比较。查明的唯一重大节约(2011 年 330 396 美元)涉及在恩德培区域服务中心设立调查司办公室以及根据案件数量把高风险特派团的调查员从一人增加到三至四人。根据这一构想，除了各特派团的调查员外。监督厅在恩德培的调查员也可以乘坐联合国的航班去支持邻近的维和特派团。这将提高执行方案的效率和效力，因为联刚稳定团、联合国南苏丹特派团和达尔富尔混合行动等邻近特派团占监督厅目前所有待处理案件的约 50%。然而，在恩德培设立一个办公室，将需要把很大一部分与调查员有关的一般临时人员职位从内罗毕调到恩德培。

### 大会第 57/282 号和第 59/287 号决议：培训与发展

43. 各特派团提出了合理的关切，即监督厅没有完全遵守大会提出的监督厅应提供如何处理错失行为报告的基本调查培训的要求。

44. 迄今，监督厅已开发了 8 个培训模块，以部分解决本组织长期以来缺乏专业调查知识的问题。这些模块涉及以下方面：提高方案主管的认识；调查做法；调查采购事项；调查性骚扰行为；调查性剥削及性虐待行为；提高面谈技巧；对事件的回应；信息技术（见 A/62/7/Add. 35、A/56/282 和 A/58/708）。

45. 虽然对在试点项目前交付的培训课程的反馈是积极的，但监督厅承认，对额外培训的强劲需求表明缺乏能力和需求未得到满足。在这方面，预定 2012 年 5 月在恩德培采取一个监督厅、外勤支助部、维持和平行动部和管理事务部参加的联合举措，向来自维和特派团的 25 人提供有关调查方面的培训。培训将包括有关调查做法、调查性剥削及性虐待行为、提高面谈技巧以及对事件的回应等模块。

46. 监督厅已向联合国各办事处和维持和平特派团的 223 名工作人员提供了调查文件 ST/SGB/2008/5 所述工作场违禁行为的培训。根据主管内部监督事务副秘书长的指令，在对联合检查组关于联合国系统的调查职能的报告进行评估前暂时停止了这一培训。此外，主管内部监督事务副秘书长感到关切的是，要提供监督厅据以认证监督厅以外的志愿工作人员有能力调查违禁行为的培训的相关任务规定，可能与监督厅保持业务独立性的责任有冲突。

## 八. 质量评估和经验教训

47. 试点项目是了解组织情况的一个宝贵途径，因为它同时表明驻地调查员的好处和必要性，也突显了各种复杂和相互关联的棘手问题。

48. 在试点期间，由支助账户提供经费的调查由驻地调查员和区域中心进行。内部监督事务厅从质量角度对此期间经验的评估意见是，这基本上是一个正确的做法。按第 63/287 号决议的决定，内部监督事务厅最初提出的完全用区域中心取代特派团人员的建议没有执行，内部监督事务厅也不再提出这一建议。

49. 在试点期间，内部监督事务厅能够减少待处理案件数量并处理新案件，尽管有很高但正在下降空缺率。大部分工作因空缺率告而由区域中心而不是特派团的人员进行。这表明，特派团和中心都可开展工作，最重要的因素是部署合格的调查员。

50. 在试点期间，填补特派团的位置比填补区域中心的位置更困难。特派团征聘和留用人员仍然是一个挑战，也是人们提议以区域中心取代特派团派驻人员的一个主要因素。不过，这样做就不会有有选择地派驻驻地调查员的实际优势（见上文第 35 段）。

51. 如上所述，上报的错失行为增加与派驻驻地调查员有关。上报率的增加应视为是优势，因为工作人员有义务举报任何违反本组织规章条例的行为，让负责官

员采取适当行动。<sup>6</sup> 由于工作人员往往不愿意向上司或管理人员报告这等事项，接触驻地调查员，就使工作人员更容易履行这一职责。

52. 一般而言，派驻驻地调查员也使本组织能够评估上报的事项，作出适当反应。它可以启动行动，确保规章条例得到遵守，追究上报属实的违规行为的责任；可解除通过调查无法证实有接报违规行为的人的责任；可以帮助找出和解决可能出现的系统问题。一个组织更好地了解情况，就能更好做好准备，更加负责。

53. 根据这些积极因素，有充分的理由在特派团存在期间继续派驻足够人数的驻地调查员，如果对有关风险进行评估后认为有必要这样做的话。

#### 只派一名调查员限制方案的执行

54. 尽管派驻驻地调查员有好处，但试点项目还表明，只派一名调查员到维持和平特派团有重大不足。这包括前面提到的在征聘和留用方面有困难；还包括不补充人员，就无法进行专业调查，因为要确保所有面谈和交谈至少要有两名调查员在场。轮换率高也导致效率低下，缺少连续性，且调查员经常把没有结案的案件交给另一个调查员，造成其他业务挑战。行政和预算问题咨询委员会已充分注意到在吸引和留住合格和有经验的人员担任特派团调查员方面的挑战（见 A/62/7/Add. 35）。中肯地讲，即便试点项目开始前 2007 年年中对调查司工作人员进行的调查也表明，特派团调查员中有很多人希望离开特派团。试点项目期间的工作人员留用率表明，这个因素至今仍然存在。

55. 特派团只设一名调查员，也有其他风险，因为“[特派团调查员]往往因其工作的性质同特派团其他工作人员分离开”（见 A/62/7/Add. 35）。由于调查员的工作要求他们有严格的客观性，因此长期派驻，特别是只在特派团派一名调查员，确有可能对其独立性产生影响。

56. 即便特派团有单一调查员，也很难按基本调查程序行事，例如面谈必须有两名调查员在场。此外，调查员还可能有安全风险。最后，单一调查员休假或休息时，所有调查活动会停下来。

57. 因此，如果监督厅要在任何特派团保留实地主导调查的能力，至少要有三名调查员，以避免定期休假给整个方案的执行产生不利影响。在扣除年假和休假后，实际上只有 2.25 名调查员。

#### 协助和补充驻地人员需要有邻近中心

58. 拥有充足资源和相距不远的调查中心为驻地调查员提供必要的支持。经验表明，征聘和留用中心调查员比驻地调查员更容易。此外，与特派团调查员相比，中心调查员能投入更多的调查时间，减少非业务活动。有足够的调查能力，包括

<sup>6</sup> 《工作人员细则》第 1.1(C) 条。

专业技能、专业实践、质量保证和支持，接近特派团等，就有更大的灵活性，以应对工作量临时激增，处理高风险或时间紧迫的事项。

59. 从中心派调查员补充和支持驻地调查员，可以部分缓解大多数实地调查工作面临的困难条件。中心在某种程度上不受那些可以破坏甚至扰乱特派团调查工作的因素或事件的影响。中心能让工作人员有机会学习，开展协作，影响业务独立性的因素更少，让调查司能够制定和实施工作人员流动和轮换计划。这样一个计划可部分解决特派团征聘和留用率历来很低的问题，让工作人员有机会在较艰苦的特派团工作一段时间后，调到中心。

#### 工作人员的征聘和留用

60. 监督厅承认，工作人员的征聘和留用一直影响到方案的执行，尤其是在维持和平行动中。然而，如监督厅空缺率目前在下降的趋势所表明的，监督厅将继续注意采用行政举措，包括及时进行征聘，设立推荐候选人名册，建立一个可行的工作人员轮换机制。此外，在会晤人力资源管理厅后，监督厅已颁发空缺通知，列出对申请人的资格和经历的要求，更准确地列出与其他调查领域调查员的资格要求相比，维持和平行动的独特性质所需要的最适当技能。因此，监督厅收到的空缺职位合格申请人的人数有所增加。

## 九. 高风险业务中的欺诈行为和相关白领犯罪

61. 监督厅根据其任务规定评估方案领域内潜在的欺诈和其他违规行为，分析高风险业务以及总部以外办事处的控管系统，提出改正建议，以尽量减少违规行为风险。监督厅根据联合国面临越来越大风险的情况开展这方面的工作，因为联合国越来越多地在外地开展业务，几乎每个国家都工作人员、办公室、项目和信息数据库。维持和平行动和理论，以及维和支助工作，也变得更加复杂。在这样一个全球化的环境中，内部和外部的风险都可能以具有广泛、多样、复杂性和投机的性质，且不易察觉。因此，防范性调查工作要发现刚冒头的风险，让本组织在问题严重前做出适当反应。

62. 监督厅在 A/63/767 号文件中提出的建议强调需要重组调查司，提供调查性剥削和性虐待、金融、经济和行政不当行为的专业人员。虽然试点项目期间在这方面取得了成绩，但监督厅承认，在调查欺诈和经济犯罪方面仍有很多工作要做。

63. 监督厅已着手发挥更积极的作用，借鉴利用采购问题工作队的经验，包括对数据库进行分析以发现可能表明欺诈和其他违规行为风险增加的迹象。此外，与采购司举行一些会议，包括监督厅调查司司长在所有采购负责人在纽约开会时向他们发表讲话。调查司还继续加强与监督厅内部审计司的合作，包括就联合分配工作和部门内部人员交流提出建议。

## 十. 影响 2012–2013 年支助账户预算的其他因素

64. 2011 年，监督厅借鉴利用了副秘书长和司长一级新领导班子的经验。

65. 目前仍在落实变革管理举措，包括审查监督厅的组织结构和任命一个专家小组来评估调查程序，制裁供应商，及时提交报告，调查联合国人员犯罪行为以及积极利用监督厅调查司的资源。

66. 所有利益攸关方都献计献策，监督厅在拟定调查司重组建议时考虑到它们的意见。为此，监督厅在报告中保留了一个对所有利益攸关方意见、包括已经得到落实的意见的总结。一般而言，利益攸关方的意见看法大都是要监督厅在特派团维持足够的调查人员，向不是监督厅的调查人员提供更多培训。

## 十一. 结论

67. 由于支助账户中的有关调查员人数相对有限，工作地域很广，要审查的问题很多，特派团生活和业务环境有很大差异，因此提供调查服务的组织安排仍要能根据管理层对调查业务的轻重缓急做出的判断来进行调整。区域中心的调查人员团队将负责调查工作，在没有驻地调查员的地方开展调查。但在少数特派团，有适当成员的团队仍然应是业务模式的一部分。

68. 上述调查结果和结论将反映在 2013/14 年度支助账户预算中。监督厅还将在考虑到要履行各种支助职能，相关风险有所增加，以及利用定期往返特派团的班车(机)等因素，评估在区域服务中心配置调查人员的好处。

## 十二. 大会将要采取的行动

69. 大会对试点项目的实施采取的行动是注意到本报告。

主管内部监督事务厅副秘书长

卡尔曼·拉普安特(签名)

2012 年 3 月 27 日