



大会

Distr.: General  
21 February 2013  
Chinese  
Original: English

## 第六十七届会议

议程项目 140 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

## 大会第 63/287 号决议指定试点项目执行情况综合报告

## 内部监督事务厅的报告

## 摘要

大会第 66/265 号决议认可了行政和预算问题咨询委员会的相关意见和建议 (A/66/779/Add. 1)，请秘书长结合 2013/14 年拟议支助账户预算，提交其第 63/287 号决议中要求的关于试点项目的最后报告。该报告应列入对从整个试点项目期间所获经验中得出的结果和结论的全面评估、与所有相关利益攸关方进行全面协商的详细情况、试点期间资源利用的细目，以及对拟议在恩德培设立办事处的更详尽分析。

本报告是对这一要求的回应。对整个试点项目期间所获数据的编撰和最后分析提供了以下结论：

- 对监督厅资源的最有效利用，是在区域调查中心的支持下，增加派驻特派团的人员
- 派驻地人员为方案交付提供了重要价值，因为它促进对举报的事项作出更及时的应对，观察特派团的环境、收集具体案件的信息，建立对调查进程的信任
- 在派驻地调查员的特派团，要求最少有 3 名调查员来提供有效的方案交付。在这一最低人数之外，驻地小组的规模应根据预计的案件量和现有的业务支持



- 区域中心将向没有驻地人员的特派团以及驻地人员需要暂时得到补充以满足需要的特派团提供支持
- 在征聘和留用驻地调查人员方面的困难仍然是影响试点结构执行情况的一个因素。

2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日期间拟议维持和平行动支助账户预算将体现出与监督厅调查司机构试点项目有关的分析和结论。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 方法和范围 .....	4
三. 资源的部署和利用 .....	5
四. 相关利益攸关方的评论和意见 .....	11
五. 评估从所获经验中得出的结果和结论 .....	12
六. 对在恩德培设立一个监督厅办事处的做法进行详细分析 .....	14
七. 结论有待大会采取的行动 .....	15
八. 有待大会采取的行动 .....	16
附件	
一. 试点项目期间获得的统计资料 .....	17
二. 对在恩德培设立监督厅办事处的成本效益分析 .....	19

## 一. 引言

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)的提案,即开始重组在外地特派团提供调查服务的方式(见 A/63/767 和 Corr. 1, 第 688 段)。当时拟议重组的中心构想是,将调查员从外地特派团移至纽约、维也纳和内罗毕区域中心,同时采用在三个案件量较多的特派团派驻 2 至 3 个调查员的过渡做法。但大会决定,指定内罗毕、维也纳和纽约三个调查中心从 2009 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日为试点项目,并在 7 个特派团保留调查员。

2. 大会第 63/287 号决议第 40 段请秘书长结合 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,向大会提交关于试点项目的综合报告,以便大会能够就内部监督事务厅调查司的重组问题作出决定。由于按要求提交了综合报告(A/66/755)供大会在第六十六届续会第二期会议审议,这一只能涵盖试点期 36 个月的头 30 个月。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)。其后,大会在第 66/265 号决议中核可了行政和预算问题咨询委员会的建议,决定作为临时报告审议综合报告,以便监督厅受益于对整个试点项目期间的综合评估。该决议请秘书长结合 2013/14 年拟议支助账户预算,提交关于试点项目的最后报告,并在该报告中列入对从整个试点项目期间所获经验中得出的结果和结论的全面评估、与所有相关利益攸关方进行全面协商的详细情况,以及试点期间资源利用的细目。本报告是对这一要求的回应。

3. 大会还请对拟议在恩德培设立办事处一事提供更详尽分析。由于这涉及从一个地点(内罗毕)向另一个地点调动职能,而不是涉及区域中心的构想,所以 2013/14 年拟议支助账户预算中载有提议和理由说明。

4. 本报告是关于试点项目的第三次报告。按照第 63/287 号决议第 39 段,向大会提交了初步报告(A/65/765),供其在第六十五届续会第二期会议上审议。在第六十六届会议上提交的综合报告(A/66/755)第 6 至 13 段提供了进一步的背景资料。

## 二. 方法和范围

5. 评估试点项目包括分析所有待处理调查案件的发展和管理,包括它们在各中心和驻地调查员中的分布情况;对工作人员部署的审查和对空缺和相关人员配置事项的评估;对调查员花费的时间进行数量分析;<sup>1</sup> 正式征求特派团领导层、其他利益攸关方和监督厅调查司工作人员的意见;以及审查 2009 年 7 月 30 日至 2012 年 6 月 30 日的资源利用情况。

---

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

6. 为清楚地了解基本组织结构和交付模式指定了范围，以便能够有效利用现有资源。在本报告中，按照支助账户预算期间列报整个项目期间的评估，即 2009/10 年度（“第 1 年”）、2010/11 年度（“第 2 年”）和 2011/12 年度（“第 3 年”），日期均为 7 月 1 日至 6 月 30 日。

### 三. 资源的部署和利用

7. 本报告附件一简要概述了与试点项目期间监督厅资源部署和利用有关的主要情况。

#### 员额和职位

8. 与试点项目有关的工作人员资源源自大会第 63/287 号决议中批准的部署。有 43 个专业员额和职位，其中 31 个位于三个区域中心，12 个位于 7 个特派团。这些外地存在的核定能力不等，从 4 个特派团 1 人，到联合国苏丹特派团 4 个专业人员。向这 43 个专业人员员额和职位提供支助的是 13 个一般事务员额和职位以及 1 个外勤事务员额。下文表 1 显示试点项目前的原有结构；表 2 概述监督厅最初提议中设想的部署，但大会没有通过这一设想；表 3 和表 4 显示从 2009 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日试点项目过程中部署情况的演变：

表 1

#### 内部监督事务厅：2008/09 年核定支助账户

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。

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 2009 年 7 月 1 日的员额和一般临时人员职位

办事处	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
联利特派团	—	1 P-4, 2 P-3	—	1	—	—	1
联科行动	—	1 P-4	—	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，鉴于该特派团的行动减少和规模缩小，监督厅把这一员额调到达尔富尔混合行动。

表 4  
截至 2012 年 7 月 1 日的员额和一般临时人员职位

办事处	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, 1 P-3	6	3	—	9
内罗毕	1 D-1, 1 P-5	3 P-4, 6 P-3	2 P-4, 1 P-3	14	4	—	18
维也纳	1 D-1, 1 P-5	1 P-4, 5 P-3	1 P-4, 2 P-3	11	3	—	14
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
联利特派团	—	1 P-4, 2 P-3	—	3	1	—	4
联科行动	—	1 P-4	—	1	—	—	1
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>12</b>	<b>1</b>	<b>56**</b>

\* 员额

\*\* 从 57 个员额减少到 56 个员额的原因是大会没有批准拟议的将一个一般临时人员项下供资的一般事务类其他职等职位从内罗毕调到纽约专业作业科。而在内罗毕的这个一般事务类其他职等职位在 2012 年 7 月 1 日被撤销。

9. 监督厅调查司的纽约总部向所有地点提供某些中央服务，包括治理方面的政策制定、监测、规划和支助；质量保障和专业作业科提供的咨询；信息技术法证股提供的技术支助。这些中央服务支助整个调查职能，包括但不限于试点项目涵盖的外地行动。某些相关能力，特别是与专业作业和法证有关的能力，以往仅通过纽约提供，现在为提高运作效率，已下放到维也纳和内罗毕。

#### 财政资源

10. 表 5 概述了试点项目期间财政资源的利用情况，2009/10 年度的核定分配款项为 852 万美元，2010/11 年度为 885 万美元，2011/12 年度为 947 万美元。在支助账户预算总额 2 684 万美元中，利用了 1 983 万美元 (73.9%)，主要原因是空缺。

表 5  
财政资源的利用

(千美元)

	第 1 年	第 2 年	第 3 年
	2009 年 7 月至 2010 年 6 月	2010 年 7 月至 2011 年 6 月	2011 年 7 月至 2012 年 6 月
中心工作人员薪金费用	3 372.4	3 537.1	5 214.5
特派团工作人员薪金费用	1 197.6	1 572.4	1 832.9
咨询人(非培训)	7.8	6.1	4.5
差旅(非培训)	367.1	369.9	304.0
设施和基础设施	104.7	96.3	180.2
通信	34.5	91.6	27.0
信息技术	553.9	240.3	193.4
其他用品、服务和设备(非培训)	50.8	58.7	104.3
培训			
培训——咨询人	0.0	0.0	0.5
培训——差旅	175.3	84.4	29.5
培训——其他用品、服务和设备	7.5	0.5	8.2
<b>共计</b>	<b>5 871.6</b>	<b>6 057.3</b>	<b>7 898.9</b>

#### 调查责任的分布

11. 在试点项目下，有 7 个特派团的职位得到批准，这些特派团的驻地调查员对这些地点的调查承担主要责任，并得到区域中心的支助。区域中心的资源还计划用于处理其地理位置及周边的与维持和平有关的调查。表 6 概述了各区域中心之间责任的分布情况。

表 6  
责任区的分布

纽约	维也纳	内罗毕
联海稳定团	西撒特派团	中乍特派团
	联阿援助团	联刚特派团/联刚稳定团
	观察员部队	达尔富尔混合行动
	联塞部队	联利特派团
	联黎部队	联苏特派团/南苏丹特派团
	科索沃特派团	联科行动
	联东综合团	
	停战监督组织	



12. 为了减少案件积压量，2010 年 12 月 16 日至 2012 年 4 月 1 日，来自联科行动和联利特派团的调查被暂时转往纽约区域中心。

### 进行的工作

13. 本报告附件一概述了试点项目期间获得的统计资料。下文表 7 还概述了按特派团和调查中心责任区分列的案件量。

表 7

#### 按责任区分列的调查所占百分比

特派团/办事处	调查所占 百分比	调查中心 加责任区	调查所占 百分比
纽约	1	纽约	21
联海稳定团	20	—	—
维也纳	10	维也纳	12
联黎部队	2	—	—
内罗毕	2	内罗毕	67
联刚特派团/联刚稳定团	27	—	—
达尔富尔混合行动	4	—	—
联利特派团	12	—	—
联苏特派团/南苏丹特派团	13	—	—
联科行动	9	—	—

14. 试点期间，在案件处理量和减少未决案件的积压方面取得了进展。试点期开始时，有 185 宗未决案件。三年期间，从提请监督厅注意的 1 026 项事项中，提出了 304 宗需要调查的案件，使得需要调查的案件总数达到 489 宗。在这三年中，处理了 358 宗案件，还剩 131 宗未决案件：比试点期开始时少 25%。18 个月未决积压案件数量减少了一半多，从 77 宗减少到 36 宗。除了监督厅着手调查的 304 宗案件外，它还将 333 项事项转回特派团处理。

15. 在监督厅审查的 1 026 项事项中，39%是直接向监督厅报告的事项。

16. 试点项目期间共收到 118 项性剥削和性虐待举报。性剥削和性虐待举报的数目从第一年(51)到第三年(28)下降了 45%。

17. 对 358 宗案件的处理导致监督厅在试点项目期间发布了 308 份调查报告，<sup>2</sup> 其中 97%由特派团驻地调查员发布。在这 97 份报告中，有两个以上调查员的特派团(联利特派团、联刚稳定团和南苏丹特派团)的驻地调查员提交了 87 份。附件

<sup>2</sup> 并非每一调查最后都会发布一份调查报告。例如，如果两项调查合并成一项调查，它们都被计入，但只发布一份报告。有时一项调查发布多份报告，因此案件数与报告数不一致。

一显示每个特派团以报告表示的产出。尽管影响报告完成速度的因素多种多样，可以观察到只有一个调查员的特派团在完成报告方面遇到最多的困难。

18. 鉴于能力有限，而且由于特派团的空缺率很高，所有驻地调查员都依靠中心的支持来进行或协助调查。如附件一所示，有驻地调查员的特派团发布了 260 份报告，其中由这些调查员完成的占 36%。其余均由区域中心的人员完成。

#### **监督厅继续调查与部队派遣国有关的案件**

19. 据监督厅预测，大会 2007 年核可了与部队派遣国的订正示范谅解备忘录，这将大大解放监督厅的调查资源，有利于它们部署到其他一类案件。然而，实现的程度很有限。从 2009 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日，监督厅共调查了 126 宗与部队派遣国有关的案件。其中 76 起案件需要监督厅投入调查资源，或者为了与国家调查官员联合调查，或者为了监督厅单独进行调查，因为在正式发出错失行为通知后，没有从部队派遣国得到答复。在 126 项与部队派遣国有关的事项中，只有 45 项是由本国政府单独调查的。其余 5 起案件由于严重程度较低，被转由特派团专属管辖。

#### **征聘和留用方面的挑战**

20. 监督厅还遇到征聘方面的严峻挑战，就分配给 7 个特派团的 12 个专业人员职位而言，平均月空缺率为 45%。随着试点项目的展开，这一空缺率最终降到 33%。尽管作出最大努力，监督厅在整个试点项目期间仍然无法为联科行动提供工作人员，原因是联科行动 2011 年的后撤，以及有些候选人在实际部署前退缩了。相形之下，各中心的平均月空缺率在试点项目结束时从 39%降到 17%。

#### **特派团的休假规定与调查员可在岗时间之间的相互关系**

21. 休养政策规定，在特派团服务的工作人员每年可多享受六周假期。由于休假待遇由各特派团的行政办公室协调，监督厅寻求证实监督厅调查员在这方面利用的天数，但只有联利特派团和南苏丹特派团的行政办公室对这一请求作出答复，表明派驻特派团的监督厅调查员在整个试点项目期间利用了休养政策下的 84 天更多的假期。尽管缺少可得的信息，监督厅内部审计司注意到，派驻特派团的审计员每年有 150 个可利用工作日，而其在总部审计办公室的同行有 190 个可利用工作日。在可利用工作日方面，这一 27% 的差异也适用于监督厅的调查员。

#### **业务小时与行政小时的百分比**

22. 2011 年 1 月开始使用时间表，此后确定在特派团的调查员专用于调查的可用时间(工作日的 61%)少于他们在各中心的同行(66%)。鉴于各中心有更多的支助人员，加上特派团环境中某些独特的要求(车辆维护、安全限制等)，这一差异并非不可预料。

## 大会第 57/282 号和第 59/287 号决议——培训和发展

23. 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；对事件的应对；信息技术。<sup>3</sup> 尽管试点项目提供的课程得到积极的反馈，但监督厅承认，对更多培训的强烈需求表明缺乏能力和需要没有得到满足。为满足某些需求，从 2012 年 5 月 29 日至 6 月 8 日，在恩德培启动了涉及外勤支助部、维持和平行动部和管理部的一项联合举措，向来自不同维和特派团的 30 名参加者提供培训。培训模块包括调查做法、性剥削和性虐待行为的调查、提高面谈技巧和对事件的应对。

24. 2012 年 8 月，监督厅检查和评价司对培训进行了评估。30 名参加者中有 29 人对评估作出回应。参加者对所有方面都作出相当正面的反馈。

## 四. 相关利益攸关方的评论和意见

25. 监督厅征求了各特派团领导层、行为和纪律股以及来自安全和安保部特别调查股的调查员的评论，还征求了该厅调查员的意见。

26. 从特派团高级领导层共收到 10 项答复。一般的评论集中于以下意见：

- 试点项目减少或取消了驻地调查能力，不符合特派团的需要
- 完成调查需要的时间太长
- 监督厅在特派团的派驻需要充足的资源
- 特别调查股需要得到充分培训，才能应付移交和处理较低层次的指控；
- 监督厅转交特派团调查处理的事项太多；特派团没有充足的资源。

27. 行为和纪律股提出类似的意见：

- 监督厅必须向特派团派驻人员，这些人员必须有充足的资源
- 特别调查股必须得到充分培训，才能应付移交和处理较低层次的指控。

28. 只从一个特派团的特别调查股收到评论：

- 特别调查股必须得到充分培训，才能应付移交和处理较低层次的指控
- 监督厅应就调查事项定期提供一般性指导和协助。

<sup>3</sup> 见 A/62/7/Add. 35、A/56/282 和 A/58/708。

29. 监督厅的特派团人员也根据自身经验提出评论，对指派单独的调查员到特派团的做法提出批评。提出的观点是，在内部调查环境中工作可能已很艰难，而单独在维持和平特派团中行动可能对个人造成不利的心理影响。他们还认为，指派单独的个人或(人力不足的)小组的做法，有损监督厅填补工作人员职位的努力，在某些特派团，已经导致特派团管理层与监督厅的关系紧张。还有人评论说，为“一般临时人员”职位征聘人员不仅更加困难，而且导致已聘任的调查员到别处寻求更有保障的就业。

30. 监督厅派驻特派团的人员还担心指派 D-1 和 P-5 职等的人员担任行为和纪律股股长的影响，因为监督厅的办事处均由 P-4 管理。这一意见是针对以下问题提出的：与特派团同行合作的业务效率，以及作为征聘激励措施，鼓励有意义的职业道路和工作人员流动。

## 五. 评估从所获经验中得出的结果和结论

31. 过去三年间的经验已表明，需要的是区域中心与派驻足够的驻地人员相结合的方式，而不是完全以区域中心取代驻地调查员。大会第 63/287 号决议启动的试点项目实际上就是此类相结合的方式。在试点期间，由支助账户提供经费的调查工作由驻地调查员和区域中心共同进行。试点项目是机构学习的一个途径，因为它既表明驻地调查员的好处和必要性，同时也突显了各种复杂和相互关联的棘手问题。

32. 在试点期间，空缺情况虽有所改善，但空缺率很高，尽管如此，监督厅仍设法减少待处理案件量，并处理新案件。大部分与设有调查员职位的特派团有关的待处理案件由区域中心而不是派驻特派团的人员处理，之所以如此，部分是空缺率造成的。这说明，只要监督厅保持部署合格调查员的能力，就可从这两个渠道的任一渠道处理案件量。

### 派驻特派团的调查员的优势

33. 监督厅和特派团管理层都认为，驻地调查员具有明显优势。这些调查员的派驻有利于更及时地应对上报的事项，直接观察特派团的情况，针对具体案件有效收集资料以及在调查过程中建立信任。特派团管理层也可以更容易地随时获得专业调查咨询意见，并就追究个人责任问题所涉敏感事项征求调查员的意见。特派团管理层反馈的信息一直推动建立驻地调查能力。

34. 虽然驻地调查员的派驻与上报的违规行为增加有关，但仍然无法确定这两个因素之间的因果关系，也无法确定其他因素在多大程度上也对上报事项的数量产生影响。然而，所有事项中共有 39% 的事项(包括 28% 的性剥削和性虐待案件)是直接通过监督厅启动的。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，并提供一个报告错失行为的独立机制。此外，也许更重要的是，在外地特派

团开展工作的监督厅调查员可以让受害者和帮助性剥削和性虐待行为受害者的非政府组织的工作人员有机会利用报告机制，因为否则他们中大多数人根本不清楚也无法利用正式报告程序。

35. 如上所述，上报的错失行为增加与派驻地调查员有关。应把此类上报率增加视为一个优势，因为工作人员有义务向负责采取适当行动的官员报告任何违反本组织条例和细则的行为。<sup>4</sup> 由于工作人员可能不愿意向上司或管理人员报告此类事项，有机会接触驻地调查员就使工作人员更容易履行这一职责。总体上讲，这么做可使本组织更好地了解情况，这有利于加强问责和其他机制，以查明并应对可能出现的任何系统性问题。

36. 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。

37. 尽管派驻地调查员具有积极之处，但试点项目还表明，在维持和平特派团设立单独 1 个职位或 1 名调查员的做法存在严重不足。困难包括在工作人员征聘和留用方面的困难，也包括如果不补充人员以确保在所有有关面谈和交谈时至少有两名调查员在场，就无法进行专业调查。此外，据观察，派往仅设 1 个职位的特派团的调查员发布的报告很少。在大多数特派团，国际工作人员每年最多可有 12 周的假期或其他核准的缺勤假，这一事实更说明仅派 1 名调查员是不可行的。

38. 在特派团只设一名调查员的做法也存在其他风险，因为“[派驻特派团的调查员]往往因其工作的性质同特派团其他工作人员分离开。”<sup>5</sup> 由于调查员的职业要求他们坚持最高的客观性标准，因此在特派团长期部署调查员，特别是仅派一名调查员，有可能对调查员的独立性造成微妙但却实际的影响。特派团仅有 1 名调查员造成的其他风险可能包括个人安全方面的忧虑。

39. 另外，还有人指出，在试点期间，那些仅有 1 个调查员职位的特派团的空缺率最高。

40. 共同证据说明，如果监督厅要在任何特派团保留实地主导调查能力，这个单位至少应由三名调查员组成。

#### **邻近中心对于支助和补充驻地人员必不可少**

41. 虽然派驻地人员有好处，但必须辅之以资源充足和相距不远的调查中心，这些中心可在待处理案件量不足以为设立驻地小组提供合理理由的特派团开展调查，并为驻地调查员提供必要的支助。还有经验表明，征聘和留用中心调查员比驻地调查员更容易。在靠近特派团的地方有足够数量的调查能力，包括专业技

<sup>4</sup> 工作人员条例 1.2(c)。

<sup>5</sup> 见 A/62/7/Add. 35，第 13 段。

能、专业实践、质量保证和支持，就可以更加灵活地应对临时激增的工作量以及被认为是高风险或时间特别紧迫的事项。

42. 从中心派调查员补充和支持驻地调查员，还可部分缓解大多数实地调查工作面临的艰苦条件。中心在某种程度上不受那些可以破坏特派团环境甚至使其丧失机动性的因素或事件的影响。中心能让工作人员有更多机会学习和开展协作，减少影响业务独立性的因素，使调查司更有能力制定和实施工作人员流动和轮调计划。

### 工作人员的征聘和留用

43. 为特派团服务的工作人员难以征聘和留用，这是最初提出转到区域中心的提案的主要原因。行政和预算问题咨询委员会已适当指出这些挑战。<sup>5</sup> 中肯地讲，2007年年中的调查司工作人员调查尽管是在试点项目开始前进行的，但也表明，派驻特派团的调查员中特别希望离开特派团的人所占百分比非常高。监督厅人员在试点项目期间提交的工作人员留用率和评论意见表明，这一因素如今仍然举足轻重。

44. 监督厅承认，工作人员征聘和留用将始终是影响其方案交付的因素，在维持和平环境下尤其如此。监督厅根据试点项目期间的经验，包括根据驻地人员对特派团领导层的重要性（以及案件接收和连续性），认为应采用除逐步取消驻地人员之外的其他战略。首先，应继续采取积极行动填补员额和职位，因为这一行动已见效，空缺率的降低说明了这一点。另外，还正在考虑其他措施，以增加就业机会和定期轮流承担不同任务，使艰难和不太艰难的条件并存。当前和今后需有针对性地加强征聘工作的领域包括：

- 职位空缺公告，以制定名册候选人清单
- 空缺通知，以更准确地说明维持和平环境所需的最适当技能
- 可能与人力资源管理厅一起设立一个具体的调查员职系
- 在 INSPIRA 系统以外公布就业机会。

45. 监督厅人员建议，为设在维持和平特派团的任何一个监督厅办事处设立 P-5 职等的办事处主管职位。这项意见是针对业务成效并作为鼓励工作人员征聘和工作人员留用的措施提出的。普遍承认在维持和平环境中设立 P-5 员额，除了可推动工作人员流动之外，还将为监督厅调查员提供更明确的职业道路。不过，监督厅还认为，权力更大等同于责任更大。出于这种考虑，监督厅预计有机会调动目前分配给质量控制的一些职位。

## 六. 对在恩德培设立一个监督厅办事处的做法进行详细分析

46. 不同工作地点具有不同的费用结构，在每种情况下，工作人员都是最重要的费用因数。在特派团各地点留用国际工作人员的费用比在区域中心大约高 21%，

从这一事实就可以看出这一点。例如，2013/14 年期间，在纽约、维也纳和内罗毕区域办事处，1 名 P-4 调查员员额的薪金和一般工作人员费用加起来平均为 189 000 美元，而在参与试点项目的 7 个维持和平特派团，同级员额的这些费用平均为 229 483 美元。派驻特派团人员的较高费用因差旅费和通信费较低而在一定程度上抵消。

47. 本报告附件二通过比较以下各项，简要分析了在恩德培设立监督厅办事处做法的成本效益：(a) A/63/767 号文件中最初提议的员额分配；(b) 全面执行目前的试点项目；(c) 根据待处理案件量的百分比按特派团分配的分配款；(d) 根据纽约、维也纳和恩德培区域调查中心支持的适当待处理案件量分配驻地调查员。

48. 考虑到试点项目期间所有调查中有 47% 是在东非地区进行的，在恩德培设立监督厅办事处显然有好处。好处包括利用联合国定期航班大大减少差旅费；更迅速地对报告的严重不当行为或对驻地调查员在休假和(或)空缺期间需要得到调查或其他支助作出反应；集中在一个地点为监督厅和非监督厅调查员提供培训，从而减少差旅费和每日生活津贴费。除了可节约大量一般工作人员费用(与特派团环境相比)之外，考虑到恩德培是一个带家属工作地点，监督厅预计，工作人员综合征聘、留用和流动举措将从中受益。

49. 随着区域服务中心概念范围的扩大，监督厅预计，在恩德培本身进行的调查数目将增加。监督厅如果把恩德培作为其设在非洲的调查中心，就会有能力应对调查增加的情况，但与内罗毕不同的是，恩德培还将使本组织派驻特派团的费用大大降低，同时提高其业务和行政效率。由于这些原因，监督厅支持按照 A/64/633 号文件和秘书长全球综合外勤支助战略的设想，把现有资源调至恩德培和其他区域服务中心。

## 七. 结论

50. 对试点项目，包括对利益攸关方评论意见的审查，说明可利用的监督厅调查服务得到了重视。这次审查也发现，监督厅在支持特派团方面负担过重，因为双方的能力都已发挥到极限。对监督厅日益增加的需求不止是向特派团派驻人员，还包括积极主动地调查欺诈行为、减少移交一类事项，以及为非监督厅调查员提供强化培训方案。监督厅虽然预计可通过 2013/14 年支助账户以及通过修改其业务程序提高资源效率，但也承认，在目前的财务环境内在应对这些需求方面存在严重挑战。

51. 试点项目也有利于确定监督厅向维持和平环境派驻人员的重要性。人数充足的监督厅派驻人员可为那些存在大量工作人员不当行为指控的特派团提供最佳服务。监督厅的区域部门则为其余的特派团提供最佳服务，它们可在必要时为任何维持和平特派团提供支助。在适用此类标准方面，监督厅也认识到，在区域服务中心结构内部调整其区域资源可提高效率。

52. 试点项目得出的上述调查结果和结论已反映在 2013/14 年拟议支助账户预算中，监督厅在审议该预算时采用了下列实用标准和目标：

- 除非有特殊情况，每个调查员保持适当的相应工作量，以确保有充足的能力
- 推动为在任何外勤支助部和维持和平行动部全球网络内指派的非监督厅调查员举办培训方案
- 通过利用区域服务中心的设施和服务等方式，减少费用和提高效率
- 从收到指控到公布调查结果为止的调查工作更加及时
- 通过创造在特派团和中心之间进行轮调的机会，以及采取其他加强征聘和工作人员留用的行政举措，改善调查员留用情况
- 维持调查司同利益攸关方进行沟通以及支持会员国和政府间进程审议工作的能力。

## 八. 有待大会采取的行动

53. 大会不妨在审议 2013/14 年拟议支助账户预算时注意到本报告。

主管内部监督事务副秘书长

卡门·拉普安特(签名)



附件一

试点项目期间获得的统计资料

	联海 稳定团	联刚观察团/ 联刚稳定团	达尔富尔 混合行动	联黎部队	联利特派团	联苏特派团/ 南苏丹特派团	联科行动	所有其他 特派团 <sup>b</sup>	共计	每个地 点共计
常设员额总数 <sup>a</sup>	1	3	1	1	4	4	1	41	56	特派团—15 中心—41
调查员职位 <sup>c</sup>	1	2	1	1	3	3	1	内罗毕—13 纽约—6 维也纳—13	44	特派团—12 中心—32
空缺率(百分比) <sup>d</sup>	83	26	58	69	35	23	100	39	41	特派团—45 中心—39
接收的案件 <sup>e</sup>	140	219	76	23	124	121	86	237	1 026	特派团—789 其他—237
监督厅启动的案件 (数目/百分比) <sup>f</sup>	46/33%	94/43%	33/44%	4/18%	43/35%	52/43%	44/52%	85/36%	401/39%	特派团—316 其他—85
已开始的调查 <sup>g</sup>	60	83	13	5	36	41	28	38	304	特派团—266 其他—38
调查所占百分比 <sup>h</sup>	20	27	4	2	12	13	9	内罗毕—2 纽约—1 维也纳—10	100	特派团—87 中心—13
性剥削和性虐待 行为调查 <sup>i</sup>	17	61	0	0	17	13	10	0	118	特派团—118 其他—0
移交特派团的案件 <sup>j</sup>	一类—19 二类—28	一类—32 二类—38	一类—6 二类—19	一类—1 二类—3	一类—15 二类—16	一类—19 二类—37	一类—5 二类—22	一类—24 二类—68	一类—117 二类—216	特派团—241 其他—92
发布的报告 <sup>k</sup>	42	87	11	12	52	27	29	48	308	特派团 260 其他—48
特派团报告 <sup>l</sup>	0/0%	31/36%	10/99%	0/0%	36/70%	20/74%	0/0%	46/99%	100—%	特派团—34% 其他—99%
差旅费(美元) <sup>m</sup>	88 344	126 102	8 516	15 133	84 433	29 481	53 572	120 315	525 896	特派团—405 581 其他—120 315

- <sup>a</sup> 常设员额——包括所有行政和业务支助职位/员额。
- <sup>b</sup> 所有其他特派团——中乍特派团(已关闭)和非索特派团支助办——内罗毕责任区/总部——纽约责任区/联阿援助团、观察员部队、联塞部队、后勤基地、科索沃特派团、联东综合团、联格观察团、停战监督组织——维也纳责任区。
- <sup>c</sup> 仅包括调查员职位/员额；不包括行政或业务支助人员。
- <sup>d</sup> 空缺率——仅包括国际/专业工作人员——整个试点项目期间的平均空缺率。
- <sup>e</sup> 接收的案件——按案发地点分列的案件总数。
- <sup>f</sup> 监督厅启动的案件——相对于其他正式报告机制，直接由监督厅启动的案件数目；所有已发布报告的数目/百分比。
- <sup>g</sup> 已开始的调查——按地理位置分列的调查总数；未说明调查任务实际分派给谁。
- <sup>h</sup> 调查所占百分比——按特派团分列；在监督厅在试点项目期间开始的调查总数中所占百分比。
- <sup>i</sup> 性剥削和性虐待行为调查——在特派团调查总数中——与性剥削和性虐待有关的调查数目。
- <sup>j</sup> 移交特派团的案件——移交特派团的一类和二类案件数目。
- <sup>k</sup> 发布的报告——(监督厅任何调查员)在试点项目期间按特派团发布的报告总数。
- <sup>l</sup> 特派团报告——特派团工作人员在试点项目期间(按特派团)发布的报告数目；例如、联刚稳定团报告共有 87 份，派驻特派团的调查员发布了其中 31 份报告——其余报告由一个区域中心的调查员发布。
- <sup>m</sup> 差旅费——在试点项目期间前往指定特派团用于开展调查的差旅费(机票、每日生活津贴和终点站费用)。

附件二

对在恩德培设立监督厅办事处的成本效益分析

	监督厅 2009 年的提案	无变化	派驻特派团	恩德培区域服务中心
框架	如 A/63/767 号文件所设想, 监督厅将维持纽约、内罗毕和维也纳区域办事处, 并在联刚稳定团、联利特派团和南苏丹特派团派驻地调查员。	目前的试点项目。监督厅将维持纽约、内罗毕和维也纳区域办事处, 并在联海稳定团、联刚稳定团、达尔富尔混合行动、联黎部队、联利特派团、南苏丹特派团和联科行动派驻地调查员。	根据案件量的百分比指派调查员。由于特派团一级的案件数量很低、维也纳将保留为欧洲、中东和亚洲的维持和平特派团进行调查的任务。除了纽约的专业和行政支助职位之外, 目前的案件量不支持在纽约、内罗毕、联黎部队或达尔富尔混合行动派驻专业调查员。	根据案件量指派驻地调查员, 并由纽约、维也纳和恩德培区域调查中心负责提供支助。恩德培 D-1 (维持和平) 和维也纳 D-1 (培训和欧洲/亚洲/中东代表, 联刚稳定团东部地区将由恩德培办事处提供服务, 该办事处将包括 1 个能够为任何维持和平特派团提供协助的性剥削和性虐待行为调查专家小组。)
职位/员额总数	54	56	56	56
假定常设员额	纽约  1P-5、5P-4、5P-3、 4 个一般事务人员  内罗毕  1D-1、1P-5、5P-4、9P-3、 4 个一般事务人员  维也纳  2P-4、3P-3、3 个一般事务 人员  南苏丹特派团  1P-4、2P-3、1 个一般事务 人员  联刚稳定团  1P-4、1P-3、1 个一般事务 人员	纽约  1P-5、3P-4、2P-3、3 个 一般事务人员  内罗毕  1D-1、1P-5、5P-4、7P-3、 4 个一般事务人员  维也纳  1D-1、1P-5、2P-4、7P-3、 3 个一般事务人员  南苏丹特派团  1P-4、2P-3、1 个外勤事 务人员  联刚稳定团  1P-4、1P-3、1 个本国一 般事务人员	纽约  1D-1、1P-3、4 个一般事务人员  维也纳  1D-1、1P-5、1P-4、4P-3  3 个一般事务人员  南苏丹特派团  1P-5、1P-4、3P-3、1 个本国一般事务 人员  联刚稳定团  1P-5、3P-4、8P-3、1 个本国一般事务 人员  联利特派团  1P-5、1P-4、3P-3、1 个本国一般事务 人员	纽约  1P-5、1P-4、2P-3、3 个一般事务人员  维也纳  1D-1、1 个 P-5、3P-4、4P-3、 3 个一般事务人员  恩德培  1D-1、1P-5、3P-4、3P-3、 1 个外勤事务人员、1 个本国一般事务人员  南苏丹特派团  1P-5、1P-4、3P-3、1 个本国一般事务人员  联刚稳定团  1P-5、1P-4、1P-3、1 个本国一般事务人员  联利特派团  1P-5、1P-4、3P-3、1 个本国一般事务人员

监督厅 2009 年的提案	无变化	派驻特派团	恩德培区域服务中心
联利特派团	联利特派团	联科行动	联科行动
1P-4、2P-3、1 个一般事务人员	1P-4、2P-3、1 个本国一般事务人员	1P-5、1P-4、2P-3、1 个本国一般事务人员	1P-5、1P-4、2P-3、1 个本国一般事务人员
	联科行动	联海稳定团	联海稳定团
	1P-4	1P-5、2P-4、6P-3、1 个本国一般事务人员	1P-5、1P-4、3P-3、1 个本国一般事务人员
	联海稳定团		
	1P-4		
	达尔富尔混合行动		
	1P-4		
	联黎部队		
	1P-4		

2013/14 年薪金和一般工作人员费用 (美元)	8 167 900	8 801 900	9 954 024	9 474 000
---------------------------	-----------	-----------	-----------	-----------

差旅费	已知差旅费将增加，原因是：(a) 指定特派团的调查员人数不足，(b) 需要监督厅派驻人员的其他特派团没有调查员。	差旅费仍将相对固定。年度差旅费估计数根据以前的旅行计算。	可能取消大部分与维持和平有关的旅行 (在 3 年期间发生的费用为 407 346 美元)，但监督厅没有理由派驻专职人员的那些特派团除外 (3 年期间发生的费用为 116 769 美元)。	可能大大减少与维持和平有关的旅行 (在 3 年期间发生的费用为 407 346 美元)，但监督厅没有理由派驻专职人员的那些特派团除外 (3 年期间发生的费用为 116 769 美元)。如果利用设在恩德培区域服务中心以外的联合国航班，其余与特派团有关的差旅费就会从中受益，由该中心提供旅行服务的特派团的案件目前在监督厅案件量中占 41%。
工作人员的征聘/留用	该提案对监督厅目前的征聘举措造成的影响有限。	该提案不会对监督厅目前的征聘举措造成影响。	由于派驻特派团的职位数量很多，该提案将对监督厅的征聘工作造成不利影响。空缺将增加。	由于带家属工作地点和资源充足的特派团 (比如，1 个调查员员额都没有) 将有更多职位，该提案将改善监督厅的征聘举措。
工作人员流动	该提案对监督厅流动举措的影响很小。	该提案不会对监督厅的流动举措造成影响。	由于监督厅内部将有更多的 P-5 职位推动职业提升，该提案将对监督厅的流动举措产生积极影响。	由于监督厅内部将有更多 P-5 职位推动职业提升，以及与驻地调查员职位相比，带家属工作地点的职位更多，该提案将对监督厅的流动举措产生最佳影响。

	监督厅 2009 年的提案	无变化	派驻特派团	恩德培区域服务中心
特派团各利益攸关方	该提案未能满足特派团各利益攸关方表达的需求。	该提案未能满足特派团各利益攸关方表达的需求。	该提案将通过提供调查资源，满足特派团各利益攸关方表达的业务需求。	该提案将通过提供调查和培训资源，满足特派团各利益攸关方的业务和培训需求。
监督厅向特派团派驻人员	该提案向那些达到必要最低标准的特派团派驻监督厅实地人员，仅使本组织得到部分好处。	该提案向那些达到必要最低标准的特派团派驻监督厅实地人员，仅使本组织得到部分好处。	该提案向那些达到必要最低标准的特派团派驻监督厅实地人员，可使本组织得到最大好处。	该提案向那些达到必要最低标准的特派团派驻监督厅实地人员，可使本组织得到好处。
性剥削和性虐待	该提案仅部分满足本组织履行对性虐待和性剥削零容忍承诺的需要。	该提案仅部分满足本组织履行对性虐待和性剥削零容忍承诺的需要。	该提案将满足本组织为那些达到必要最低标准的特派团履行对性剥削和性虐待零容忍承诺的需要。	该提案通过为特派团派驻足够的人员和必要时提供增援能力，为本组织履行对性虐待和性剥削零容忍承诺带来最大好处。根据该提案，监督厅设想在恩德培办事处以外设立一个性剥削和性虐待行为调查专家小组(在试点项目期间，东非地区的案件在监督厅调查的所有性剥削和性虐待案件中占 63%)。
监督厅的业务支助	该提案使监督厅能够为其其他特派团提供业务支助。	该提案使监督厅能够为其其他特派团提供业务支助。	该提案限制了监督厅为任何需要额外或临时调查资源的特派团提供业务支助的能力。	该提案使监督厅能够为任何需要额外或临时调查资源的特派团提供业务支助。
概要	试点项目已表明，该提案由于未能应对利益攸关方或监督厅的需求，已不再可行。	试点项目确定了已提高效率的领域，这说明该提案已不再可行。	该提案满足了利益攸关方的需求，但限制了监督厅的业务能力。该提案也会导致工作人员空缺增加，已确定空缺增加会对监督厅的业务和利益攸关方的期望造成不利影响。	该提案使利益攸关方的需求和监督厅的业务与在工作人员征聘和留用方面减少费用和提高效率保持平衡。