



Distr.  
GENERAL

A/51/305  
23 August 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议  
临时议程\* 项目143

### 秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

#### 秘书长的说明

1. 谨根据大会1994年12月23日第49/228号决议转递由主管内部监督事务副秘书长送交给我的关于审查联合国和平部队(联和部队)文职人员管理结构的所附报告,请大会注意。

2. 内部监督事务厅的审查是在维持和平行动部和我的特别代表对联和部队管理结构展开一次内部审查之后进行的。这次内部审查查明了管理方面存在的一些严重问题,当即提出了若干纠正措施。

3. 我很高兴地注意到,内部监督事务厅的审查扩大了联和部队内部审查的范围,我也赞成它对管理一个像联和部队这样规模的行动的复杂性所作的分析。一段时间以来,联合国在前南斯拉夫的行动曾多次扩充,其任务也作过调整;这对管理的范围和困难产生了重大影响。正是在此情况下,我于1995年7月1日任命了一位主管联和部队管理和协调的助理秘书长,以便加强该特派团的全面管理能力和内部管制机制。事实很快证实这一任命对应付随后因协调过渡到北大西洋公约组织(北约组织)执行部队和在该地区建立三个独立行动而产生的进一步挑战是至关重要的。

---

\* A/51/150。

4. 为了执行报告中所载的我也完全赞成的各项建议,联合国必须能够将具备合格条件和有经验的适当人数的工作人员部署到各外地特派团,派遣工作即使不能先于特派团各组成部分的部署,至少也应同步进行。然而实际情况则是,在一个特派团开始部署之后,总是要拖上几个月才能汇集到足够的工作人员编制,以应付后勤和行政支助的需要以及必要的管制机制。其原因与维持和平行动的性质有关,因为在通过或扩大特派团的任务之前,一般都没有充足的准备时间用于规划和筹备工作。此外,维持和平行动必须争用短缺的人力资源,在有关规章制度和程序方面需要联合国的经验和熟练知识的领域更是如此,同时还需铭记联合国必须继续开展其经常方案。联合国保护部队(联保部队)的情况正是如此,联保部队是于1992年3月成立的,同一年分别于3月和4月在柬埔寨和索马里开展了大规模行动,所有这些行动都需要分配到可得资源。因此,注意的焦点应放在解决已查明问题的根源,其中涉及联合国是否有能力及时地向外地特派团提供它们所需的人力资源。

5. 最近几年为改进联合国的专业化和提高向维持和平行动派驻人员的能力作出了相当大的努力。已提出了诸多主动性措施,<sup>1</sup>其中很多措施已得到执行,其他的措施目前正由各立法机构进行讨论。秘书处内部正在积极制订其他的主动性措施。这些措施涉及外地行动的多数方面,从财政到后勤到人力资源,既从特派团的角度出发,也从总部的角度出发。显然正从最近的经验中汲取教训,在实施期间取得了重大成果。但是,只有找到问题的实质和努力解决这些问题,才能指望真正加强我们的全面能力。

6. 我认为,确定人力资源和向将其派往外地的能力是目前联合国在建立有效进行维持和平行动的能力同时又进行适当管制时所面临的一个关键问题。为此,我指示行政和管理事务部和维持和平行动部审查这一状况,并作为一项优先事项,采取适当步骤加以解决。

#### 注

<sup>1</sup> 参看例如A/48/707、A/48/945和Corr.1、A/49/936、A/50/965和A/50/983。

## 附 件

### 联合国和平部队文职人员管理结构的审查

#### 内部监督事务厅的报告

#### 摘 要

##### A. 主要结论

联合国和平部队(联和部队)是联合国历史上范围最广最复杂的维持和平行动。内部监督事务厅认识到联和部队在开展行动时所受到的限制。正是因为其行政当局和工作人员全力以赴,联和部队才得以维持其行动的所需水平。然而,审查暴露了若干可以防止的问题和弱点。由于和平行动的规模和复杂性,大多数弱点都牵涉到相当多的财务和其他问题,影响了和平部队执行其任务的能力。

一项主要结论是,如果有更加适当的管理结构的话,联和部队的管理应该会更加有效,并可节省可观的资源。另一项重要结论是,联和部队任务曾多次扩充和变动,使建立充分的内部管制变得更加重要。如果有一个更完善的内部管制制度,就可有助于使联和部队的行动更有效率。它们可使行政当局更有效地管理联合国的财政、物资和人力资源,以及确保提高资金的使用价值。从而可使联和部队向前南斯拉夫的特派团提供更有力的支助。

监督厅最后认为,今后的维持和平特派团应在早期建立一个适当的管理结构,附带适当的内部控制,以便有效率和有成效地管理各项行动。维持和平行动部(维和部)在答复本厅的审计报告时指出,联和部队已为纠正问题和改进其行动采取了若干积极步骤。它的答复已酌情纳入本报告。

## B. 建议—汲取的教训

鉴于目前联和部队正处于清理结束阶段，本厅的建议系根据汲取的教训针对今后的维持和平特派团。兹建议如下：

建议1：必须建立适当的管理结构。今后的维持和平行动应制订适当的决策程序，充分下放权力并建立责任制度。为此，管理结构必须同特派团的规模和复杂性相适应。

建议2：在早期建立适当的内部管制是一项关键要求。今后的维持和平特派团应在行动开始时建立适当的内部管制，以适当确保财务和行政事项得到适当处理。维持和平行动部应确保：

(a) 内部管制是特派团规划阶段的一项内容；

(b) 明确、毫不含糊地规定首席行政干事的职权范围，阐明其建立和监测内部管制的责任；

(c) 应定期审查维持和平特派团的内部管制制度并充分载入文件。

今后维持和平特派团的管理还应确保：

(a) 向部门管理人员说明其对内部管制所负的责任；

(b) 向有关工作人员传达已建立的内部管理。

建议3：完善的规划是行动有效率和有成效的先决条件。参与维持和平特派团的所有人都应密切注意规划的必要性，从整体规划战略、特派团规划、特派团的说明和工作计划到应急规划。

建议4：今后在组织维持和平特派团时应使它们能够应付行动的频繁变动。经常改组办事处和报告系统影响联和部队的行动效率。维持和平行动应审查制订维持和平特派团所需员额的根据与方法。在管理今后的维持和平特派团时应：

(a) 制订准确反映所有核定员额的员额表，并确保向所有工作人员提供适当反映其实际职能和责任的职务说明和职称；

(b) 确保各厅和各科的组织结构能够规定明确的报告系统、适当分工和职责划分。

建议5: 维持和平特派团建立更强有力的管理能力是至关重要的。

(a) 任命合格官员担任首席行政干事和其他关键职务对维持和平行动有效率和有成效的管理是至关重要的。联合国总部应在此方面提供全力支持；

(b) 应继续开展维持和平特派团的训练方案。在制订方案时尤其要加强管理人员和行政人员对内部管制的了解。维持和平行动部还应建立更强有力的管理分析能力，以提供政策分析和指导。

建议6: 必须在管理的各级(联合国总部、特派团总部和外地一级)提供适当的指导和指示: 维持和平行动部应:

(a) 完成《外地行政手册》和其他有关手册的定稿；

(b) 使所有特派团共同领域的程序标准化并确保今后的维持和平特派团在预算编制、财政、外地行政、采购、合同管理和财产管理等领域建立所有特派团通用的业务程序；

(c) 指示和指导维持和平特派团，在行政与后勤支助行动等有关领域制度标准的业务程序；和

(d) 确保及时适当授权。

建议7: 监测应成为维持和平行动管理的一部分。应建立对内部管制制度和程序的监测并载录其结果，以协助今后维持和平特派团实现其目标。监测对防止和发现违反程序和不合规定活动也是至关重要的。

## 一、导言

1. 大会1994年12月2日第49/228号决议请内部监督事务厅对联合国维持和平部队(联和部队)文职人员部分的管理结构进行独立而彻底的审查。联和部队当时的名称是联合国保护部队(联保部队)。

2. 根据这项请求,该厅的一个管理审计组于1995年4月至6月访问了萨格勒布。该审计组编制的审计报告印发给维持和平行动。该报告还斟酌情况反映了随后各审计组和驻地审计员的调查结果和看法。

3. 联和部队是联合国进行的最庞大、最复杂的维持和平行动。1994年,联和部队合并预算超过20亿美元。总编制增加到58 000多名军事人员和1 000多名民警。为支助最高额的核定编制,共核准6 600多名文职人员(1 027名国际工作人员、3 577名当地工作人员、555名联合国志愿人员和1 500名国际订约承办人员。

## 二、审查的目标和范围

4. 立法机关已对该特派团的成就进行评价和评估。本报告阐述联和部队在管理其行动时是否经济、有效率和有成效的问题。审查的目标是:查明文职人员部分的管理结构是否适合于向联和部队提供必要的支助服务,评估管理制度和内部管制是否充分,查清联合国(人力、物资和财政)资源的使用是否得到充分的规划、组织、领导和监测,钱是否花得值得。

5. 审计是根据专业内部审计标准、内部管制标准和公认的管理原则进行的。审计组审查了联和部队的有关政策和程序及资料 and 文件,并审查了关于组织结构、预算、财务事项、库存、采购、人事问题和工作说明等资料。审计组还审查了内部管制程序和监测程序,并同联和部队各部门的高层和中层管理人员进行了面谈。此外,还同维持和平行动部高层管理人员进行了面谈。

6. 审查的重点是维和部队管理和行政司,该司的文职工作人员占特派团全部

文职工作人员的80%,<sup>24</sup> 从事各种行政和支助活动。

### 三、主要调查结果和建议

7. 内部监督事务厅在审查联和部队行动的管理工作时,承认联和部队的管理是在受到限制的情况下进行的,而且存在一些它所无法控制的因素。这些因素包括特派团的任务规定不断变化,始终存在不确定因素,预算的核准和预算的分配出现延误,采购程序既不方便也不灵活。缺少有经验的联合国工作人员,军事人员频繁轮调,军事人员和文职人员人一体作业存在困难,某些地方当局在履行各种《部队地位协定》规定的义务时很难打交道。

8. 这些影响特派团管理的因素是联和部队所无法控制的,很难克服。今后派遣维持和平特派团时,应预见到上述障碍,并提出解决办法,这将有助于各特派团达到业务要求。不过,由于存在这些问题,更有必要建立更加适当的管理结构和更加合理的内部管制机制,以有效地管理各项行动。

9. 为了说明管理结构薄弱,内部管制不足,本报告列举了各种审计意见中提出的一些例子。但是,应当指出,联和部队和维持和平行动部已经采取或计划采取若干措施,以执行报告提出的多项建议或纠正意见部分提出的问题。

#### A. 联和部队结构的全面评价

10. 管理结构应当为决策、明确报告系统、具体责任分工和责任制提供适当的组织框架。行政主任全面负责提出适当的管理结构并付诸实施。

#### 联和部队结构的演变

11. 自特派团设立以来,联和部队曾有过4名首席行政干事(最后两名首席行政干事的职衔是行政主任)。联和行动的大规模扩充是在第二任首席行政干事任期间(1992-1995年)进行的。在这一期间,联和部队必须建立适当的管理结构,以便进

行复杂的行动。这一期间建立的结构对联和部队的行动产生了巨大影响。

12. 这一结构的特点是,设有一个庞大而集中的首席行政干事办公室,由184名工作人员组成,他们不仅履行支助和咨询职责,而且履行部门职责,如预算、国际订约承办人员管理、人力资源规划、管理训练、信息技术和管理审查。

13. 内部监督事务厅认为,这种高度集中的管理结构不能为决策提供适当框架。这种结构造成部门管理人员不能及时采取业务行动。例如,主任财务主任、主任采购干事和文职人事主任干事等部门管理人员的许多日常决定和行动提交给行政事务处处长核准,然后再交给首席行政干事核准。这种繁琐的程序阻碍了联和部队的有效运作。

#### 管理结构的改变

14. 1995年3月,新上任的行政主任改革了管理职能,裁减了主任办公室的编制。过去由首席行政干事办公室承担的许多职能被裁撤或移交给有关各处和科。这项改革使行政主任办公室的工作人员从184名减少到24名。其次,他还努力在管理结构中实行分权,将职权下放给各处处长。本厅认为,权力下放是一项有效益的行动,有助于改进特派团的全面管理和日常工作。

15. 当特派团分成三个特派团(即联合国克罗地亚恢复信任行动(联恢行动)、联保部队和联合国预防性部署部队(联预部队))时,行政主任被授予新的职责,负责确保所有战区行政和后勤支助行动的协调(见第43段)。在他于1995年7月离职后,1995年8月任命了一名主管管理和协调助理秘书长。该助理秘书长对联合部队的管理结构作了新的改革(见第50段)。

建议1: 必须建立适当的管理结构。今后的维持和平行动应制订适当的决策程序,充分下放权力并建立责任制度。为此,管理结构必须同特派团的规模和复杂性相适应。



16. 但是,本厅注意到维和部最近作出努力,开始在维持和平特派团建立标准管理结构,并更加严格地在外地一级建立这一结构。

#### B. 联和部队内部管制的评估

17. 内部控制是既定程序和制度,管理当局可借此获得合理的保证:各项具体目标正在得到实现。在建立内部控制时,必须在有文件编制、交易的执行和记录、分工和监督等方面遵循内部控制标准。本厅的总评估是,在联和部队行动的若干领域,包括组织管制,财产管理、审批和会计管制等领域,这些标准没有得到一贯实施。

18. 在以下各领域,如果实施更完善的内部控制,管理会有改进:

(a) 如果联和部队总部财务科更明确地指示各部门财务助理如何处理小额现金和预支款帐户,就能确保各部门的现金得到更完善的管理;

(b) 如果对采购规格实行更充分的管制,就可确保购买的物品更符合特派团的需要,提高资金的使用价值。例如,这样可防止购买不完全符合用户需要的机动吊车,导致用户更喜欢使用租用的吊车,而不用购买的吊车;

(c) 如果对重要合同的管理进行更妥善的管制,将可确保符合规格。例如,本厅在对新鲜产品的交货进行审查时注意到,这批产品不符合合同规格,有关工作人员监测不力;

(d) 如果在审查和鉴定发票时实行更完善的管制,就可防止向供应商付款过多(燃料合同就是一例),并可发现欺诈活动;

(e) 如果更加严格地收取应收帐目和预付款,就可防止这些帐款长时间不能结清。至1996年3月31日为止,拖欠长逾一年尚未结清的帐款几达400万美元(占应收帐款总额的54%);

(f) 如果采用更好的会计程序,就可更及时准确地提供有关帐务交易的资料。本厅对预付款帐目的审查就说明了这一点:该帐户账面现金差额为1百多万美元,而这是不可能的。不过,联和部队最近作出了一些安排,纠正了会计记录中的差额。

19. 如果采取适当的内部管制程序,可大大加快清理结束过程。本厅的审查显示,联和部队并没有适当的内部管制,以确保及时提供准确资料。在该特派团清理结束时,出现了一些问题,以下举例说明:

(a) 如果更及时地审查并准确评估特遣队调入装备报告所列的特遣队自备装备,可大大折减调入装备的价值。实际上,由于提出了一项审计意见,仅一个工兵营,其调入装备报告所列的装备价值就折减了大约700万美元。这样做可避免联合国向部队派遣国多付偿金。不过,审查组注意到,到1996年7月为止,已作出新安排,即向部队派遣国租用特遣队自备装备将需要维持和平行动部事先核准,这可以减少这一领域出现的许多问题。;

(b) 如果更准确地申报联合国自备装备,并适当核对特派团内部的装备调动,就可加快清理结束程序。此外,如果核证人就消耗性和非消耗性装备和用品提供更为准确的定价资料,就会有助于采购科更加及时地填写发票;

(c) 如果更及时地结清未清偿债务,就会有助于缩短结清特派团会计记录的时间。如果迅速结清未对现的索赔,就可尽量减少第三方诉讼。

20. 本厅的审计显示,联和部队如果实行更完善的内部管制,就可使管理当局确信,财务和行政程序得到了及时准确的履行。维持和平行动部的答复显示,该部已采取措施纠正各种问题或改进管理和业务。不过,就内部管制而言,这些措施是临时性的,没有使内部管制环境发生重大变化(另见第51段)。这又一次证实本厅的观点,即内部管制必须在特派团初步规划阶段确定,以便在特派团存在期间取得理想的结果。

**建议2:** 在早期建立适当的内部管制是一项关键要求。今后的维持和平特派团应在行动开始时建立适当的内部管制,以适当确保财务和行政事项得到适当处理。维持和平行动部应确保:

(a) 内部管制是特派团规划阶段的一项内容;

(b) 明确、毫不含糊地规定首席行政干事的职权范围,阐明其建立和监测内部管制的责任;

(c) 应定期审查维持和平特派团的内部控制制度并充分载入文件。

今后维持和平特派团的管理还应确保:

(a) 向部门管理人员说明其对内部管制的所负责任;

(b) 向有关工作人员传达已建立的内部控制。(AM96/054/002)

### C. 关于联和部队履行其职能的意见

21. 以下是本厅对联和部队履行下列主要管理职能成效多大的意见:联和部队行动的规划、组织、指导和监测。

#### 1. 规划和战略

22. 联合国许多有关文件都确认规划的重要性。<sup>13</sup>在特派团一级规划应包括战略和行动的规划。在工作一级,应当为每个处和科拟订定期工作计划,确定目标和任务、指定负责执行计划的人员并规定完成计划的时限。

23. 我们的审查表明,在联和部队几乎所有的管理工作中都需要在工作一级作出更好的规划。其实例如下:

(a) 如果联和部队的部门管理人员在确定所需的商品和劳务时能作出更完善的规划并且与采购科更密切的协调,就能避免采购超过需要的许多物品,例如,联和部队花费约600万美元购买的近900台发电机从来也没有使用过。后来购买防护服和文职人员制服又花费了联合国数百万美元。在特派团任务结束时还有一半以上的商品仍然库存未用。此外,出于安全原因穿著文职人员制服的必要性也值得怀疑。本厅认为,可以采用更经济的方式达到同样的目的。还有采购工作的延误使许多物品的采购没有得到必要的授权,这往往造成当地合同委员会的事后核准;

(b) 如在建立管理信息系统时作出更好的规划和协调,就能够防止使用互不兼

容的系统(如现实采购系统和太阳会计系统)并避免随后工作的重复。

(c) 如在接受柬埔寨过渡时期联合国权力机构(联柬权力机构)移交的设备时作出更好的规划和协调,就能够确保及时收到、检查和测试这批设备;

(d) 如果在处理未清偿债务时作出更好的规划,就能够减少持续几个任务期限未结的积压。更好地规划还能够减少用现金支付生活津贴,从而减少持有大量现金的风险;

(e) 如果联和部队和总部在人力资援管理管理方面作出更好的规划,就能够把工作人员的高更替率和管理人员频繁的调动压制在最低限度;和

(f) 如果在采购商品和材料时作出更好的规划和协调,就能够防止为可以在当地采购的物品支付过高的运输费用(向联预部队运送低值用品也属于这种情况)。

建议3: 完善的规划是行动有效率和有成效的先决条件。参与维持和平特派团的所有人都应密切注意规划的必要性,从整体规划战略、特派团规划、特派团的说明和工作计划到应急规划。

## 2. 组织

### 组织机构

24. 联和部队为管理和行政司编制了许多组织图,但是,组织图的变化太过频繁,以致在任何一个具体时间都难以确定该司的结构。

25. 另一个问题是任何组织图都没有得到维和部或联和部队的正式核准,这表明组织失控。向审计小组提供的文件也没有清楚说明管理和行政司各单位和办事处的职能。本厅认为,任何维持和平特派团的组织结构都必须得到适当的审查和核准。

26. 本厅还注意到,联和部队的组织结构没有按照有关标准和名称设置。在使用组织名称上存在着不一致现象,结果,联和部队各司的控制范围大不相同,例如管

理和行政司有5 000多名工作人员,而民事司只有426名和新闻司只有162名工作人员(许多职位仍是空缺的),而这三个司都由D-1或D-2职等的司长领导。

### 指挥系统/报告途径

27. 指挥系统一向应当尽可能简单明了在联和部队,民事部门、军事部队、军事观察员、民警和行政管理部门都有各自的指挥系统。因此,在构成联和部队的各特派转团和部门中指挥系统总是不明指挥系统。

28. 在战地一级,军事和民事部门是完全分开的实体,他们各有并列的机构和一定的报告途径。另一方面各部门(如财务、人事、采购通信、工程和运输)的行政和后勤支助工作人员在政策指导和指示方面,都直接向联和部队总部各自的办事处报告。然而,在1995年中成立新特派团时,部门行政干事向特派团行政干事报告,而特派团行政干事再向行政司和行政司司长报告。

### 员额表

29. 管理人力资源的一项基本工具是设置核定员额的员额表。然而,本厅注意到,联和部队没有这样的员额管理,也没有保留准确的员额表。这可以归结于几个因素,首先由于联合国工作人员不足,联和部队不得不使用国际订约承办人员,履行核定员额的职责,这导致员额和人员间的某种混淆。没有管理结构相当不稳定。其次,许多员额没有正式的职务说明,(尤其是处长)行政司司长到1995年年中才制订的反映实际状况的员额表。

### 职责的重复和重叠

30. 管理结构应规定联和部队各办事处间的明确分工,本厅注意到,联和部队行动不同办事处的职能在几个方面重叠,从而造成重复工作的可能。特出的例子有:工程处的材料科和综合支助事务处的联合运输管制中心。这两个单位都提供运输服

务,每个单位都各有一个车队在作业。联合运输管制中心常常代表材料科运送货物。

### 划分职责的需要

31. 确保在各办事处的职责中划分职责是内部管理的基本要素。本厅注意到,若干办事处和职责在设立时并没有适当划分职责。一些例子如下:

(a) 盘存管制: 综合支助事务处财产管制股负责盘存管制。这项职责应单独行使。然而,该股向负责申购、接收、储存、分发、结算和处理货物(膳宿、通讯和工程设备除外)的供应和财产管理科报告。这种职责不分现象可能为诈骗活动提供机会。不过,第54(e)段中提到,这种现象已予纠正。

(b) 收货和检查职责: 收货和检查职责由收货和检查股履行,而维持联合国拥有设备盘存管制的职责由财产管制股履行。这些职能本应分开,但收货和检查股却向财产管制股报告情况。然而,本厅获悉,这种状况从那时以来已被纠正。

(c) 采购职责: 一些科都设有从事采购活动职称为“采购干事”的工作人员。这应是采购科的责任。此外,采购科把一些采购活动并入申购事务中,我们认为这是职责分配不当。这可能为请购者和供应商提供串通一气的机会。

(d) 国际订约承办人员的订约和管理: 鉴于有关国际订约承办人员的项目引起采购工作,该项目的订约和管理也发生同样的问题。正如监督厅给大会的关于这个问题的报告(A/49/914)所述,在这个项目的初始阶段就没有适当的划分职责,因为负责这个项目的股(项目管理股)隶属首席行政干事办公室(另见第12段),而首席行政干事那时还兼任地方合同委员会的主席和核签人(见下文(e)分段)。

(e) 地方合同委员会: 到1994年10月为止,一直由首席行政干事担任该委员会的主席。因为首席行政干事也是该委员会建议的核签人,这样安排既违反联合国的采购程序,又不符合分清职责的原则。在没有适当管制的情况下,这种状况产生了利益冲突,不过这种情况已经加以纠正。

### 军事和文职人员一体化

32. 军事部门的职能是从事军事活动并提供某些支助服务,另一方面该司的文职人员提供大部分后勤和行政支助服务。为了确保高度的责任制,支助岗位上的文职人员负责按照联合国的规章制度进行管制。为了使特派团有效地提供支助服务,军事和文职工作人员必须密切合作。

33. 在联和部队总部,已为文职和军事工作人员的一体化进行了一些努力。例如,综合支助事务处已使许多支助活动实现了某种程度的一体化。不过工程支助事务处在实现一体化方面有困难。这造成了军事和文职工程部门的工作重复并且缺乏协调。在1995年上半年,已在工程活动一体化方面取得一些进展。

### 职称的使用不一致

34. 联和部队采用700多个职称,但在使用时有许多不一致的现象。职称在设立时并没有适用联合国的分类标准。在国际订约承办人员所用的职称上尤其如此,这些职称是在人力资源管理厅控制范围之外设置的。此外,联和部队各级至少设有26个“副”职,根据联合国的标准,这些职位尚不符设立“副”职的条件。本厅从维和行动部获悉,所有“副”职已于1995年12月中旬取消。

### 其他人事问题

35. 特别职位津贴的使用: 联和部队许多工作人员被赋予高于他们本身职等职权范围的职责和任务。这样就造成联和部队许多员额由职等较低的工作人员充任,并领取特别职位津贴。实际上许多专业人员员额都由领取特别职位津贴的一般事务人员充任。在许多情况下,特派团的联合国工作人员所赋予的任务同他们在原单位执行的任务大不相同。这种做法不利于有效的管理。本厅承认,许多工作人员已证明他们有能力在较高职等的职位上工作。然而,作为一项普遍的惯例,用职等较低和

专业背景不同的工作人员充任较高职等员额的做法也许要重新加以考虑。

36. 工作人员任职缺乏连续性：军事人员调动频繁非管理当局控制所及，另一方面包括部门行政干事在内的管理人员和工作人员更替率高也说明了工作人员任职缺乏连续性。贝尔格莱德联络处部门行政干事员额在26个月中换人11次，不过现任行政干事除外，他从1995年3月任职至今。各办公室和报告途径经常改组也使连续性更难以以为继。此外，一些关键员额常常空缺不补，包括行政主任的员额。

37. 人员设置过多/更充分利用员额：本厅估计，考虑到核准的国际订约承办人员的职位数目，在本厅审查时，联和部队的工作人员数量太多。例如，工程支助事务处，概算是根据工程人员对军事人员的比例编列的。本厅认为，一大批这类人员所承担的职责任完全可以用费用低得多的当地招聘人员执行。此外，正如第12段和第34段所述，有若干员额用来在行政主任办公室行使工作人员职责或用来支助管理职位。通过授权更充分地利用员额本应有助于更有效的运作。

建议4：今后在组织维持和平特派团时应使它们能够应付行动的频繁变动。经常改组办事处和报告系统影响联和部队的行动效率。维持和平行动部应审查制订维持和平特派团所需员额的根据与方法。在管理今后的维持和平特派团时应：

- (a) 制订准确反映所有核定员额的员额表，并确保向所有工作人员提供适当反映其实际职能和责任的职务说明和职称；
- (b) 确保各厅和各科的组织结构能够规定明确的报告系统、适当分工和职责划分。

### 3. 指导

#### 联合国总部的指导

38. 维持和平行动部及行政和管理事务部(行政管理部)应能为维持和平特派团



提供支助和增援。它们给予更充分的管理指导和支助将有助于联和部队行动励行节约,保证效率和效力。联合国总部应给予下列支助:

(a) 政策指示和指导: 在联和部队总部,只有若干处和科制订了标准行动程序。在某些情况下,已确定的程序不够详细或不妥当。在其他情况下,部门管理人员没有恰当地适用规定的程序,同时不同部门的程序也不一致。本厅认为,既然大多数维持和平特派团有共同的活动,因此总部应制订标准行动程序,并根据需要,为各特派团所采用。这将能确保更统一一致的行动程序,从而减少必须特别制订行动程序的情况。同时,它们还能协助特派团遵守各项政策和规章条例。在这方面,加强管理能力至关重要。本厅了解,总部最近开始采取了一些行动,向外地派出巡回财务干事和管理审查干事,以审查和监督维持和平行动的管理(又见第48段)。本厅认为,这是朝着正确方向迈出的一步。

(b) 提供联合国工作人员: 联合国总部应加强努力,确保为维持和平特派团的关键职务提供经验丰富的联合国高级工作人员,聘用足够数量的合格支助人员。从一开始,联和部队就不得不靠数量非常有限的有经验的联合国工作人员来管理其行动。联合国总部还应确保,这些工作人员及时承担分派给他们的任务,以在特派团建立适当的制度和程序。

(c) 训练: 人们注意到,很多方面都发生了对联合国行动一无所知和缺乏了解的情况。联和部队主管和管理人员的管理经验有限,无助于恰当地适用联合国政策和程序,或建立内部管制。在今后的维持和平特派团中,应特别对管理人员进行制订和实施内部管制方面的训练,以确保在整个特派团期间建立适当的管制环境。

### 联和部队的授权

39. 有必要在各不同级别授权,例如联合国总部授权给联和部队总部、行政主任授权给各处和科、联和部队总部授权给特派团、以及特派团授权给地区和地方指挥部。

40. 但本厅的审查表明,联和部队内部的某些授权损害了确保适当划分职责的能力。如第31(b)段提到的一个例子是,允许收货股既行使收货职能,又负责编写检查报告,这就破坏了对职责划分的要求。

41. 另一个例子是,由于采购科工作人员人手不够,涉及系统合同招标程序的采购权授予给了工程支助事务处。根据主任采购干事拟订的准则,过分依赖各部门的工程人员代表采购科进行采购活动,这包括:招标、接受和记录投标、以及拒绝先前招标过的公司投标。尽管维持和平行动部坚称,这些程序已由采购科监督,但本厅对文件的审查表明,这不足以防止跳过一项重要的内部管制机制。

#### 外地协调

42. 在部门一级,行政主任的代表是部门行政干事。对于建立有效的外地支助结构来说,这个职务特别重要。但本厅对外地的视察发现,部门行政干事无法对各部门行政和后勤支助人员进行充分的监督控制。其原因是:(a)各部门主管直接向联和部队总部各部门主管报告,(b)联和部队总部授给部门行政干事的权力很小(见第28段)以及(c)大多数部门行政干事是国际订约承办人员,而不是正规的联合国工作人员。

43. 这个问题随着特派团在1995年年中分解为独立的特派团之后得以缓解。当时,行政主任在协调指挥作业的全战区行政和后勤支助方面的作用得到加强。为了支助这一新的作用,分别为所有这些特派团任命了行政干事,他们向行政主任报告,并得到了比部门行政干事还大的权力。本厅获悉,自1995年10月以来,部门行政干事一直是向特派团行政干事报告的。但本厅认为,特派团行政干事的作用并没有适当地规定或发挥,因为部门干事仍直接向联和部队总部的各部门主管报告。

建议5: 维持和平特派团建立更强有力的管理能力是至关重要的。

(a) 任命合格官员担当首席行政干事和其他关键职务对维持和平行动有效率和

有成效的管理是至关重要的。联合国总部应在此方面提供全力支助。

- (b) 应继续开展维持和平特派团的训练方案。在制订方案时尤其要加强管理人员和行政人员对内部管制的了解。维持和平行动部还应建立更强有力的管理分析能力,以提供政策分析和指导。

建议6: 必须在管理的各级(联合国总部、特团总部和外地一级)提供适当的指导和指示。维持和平部队应:

- (a) 完成《外地行政手册》和其他有关手册的定稿;
- (b) 使所有特派团共同领域的程序标准化并确保今后的维持和平特派团在预算编制、财政、外地行政、采购、合同管理和财产管理等领域建立所有特派团通用的业务程序;
- (c) 指示和指导维持和平特派团,在行政与后勤支助行动等有关领域制订标准的业务程序;和
- (d) 确保及时地适当授权。

#### 4. 监督

44. 联和部队高级管理人员对联和部队的业务执行情况几乎没有进行过有系统的监督和评估。本厅认为,特派团的高级管理人员应能确保经常定期监督他们所负责的方面。本厅注意到,在很多情况下,管理部门几乎没有制订什么管制,也没有充分监督工作人员的工作成绩。对部门工作人员的活动和工作成绩进行更充分的监督将能实现更完善的管理,并使行动效率更高。

45. 设在总部、Pleso营地和Novogradnja旅馆的快餐部的情况就足以说明这个问题。本厅发现,总务科主任及其部门管理人员饮食供应科主任对业务情况、或对年收入现金大约35万美元的业务已制定哪些内部管制程序几乎一无所知。这表明,对业务活动没有进行任何监督,这给联和部队带来了相当大的财政风险。另一个例子是,对购买复印机零备件的两个系统合同管理不力。结果造成这些合同比原定的

子是,对购买复印机零备件的两个系统合同管理不力。结果造成这些合同比原定的135 000美元超出了大约374 000美元。结果,不得不把合同提交地方合同委员会事后核准。此外,其中90 000多美元是供应商用比合同中所规定的高得多的价格开出的高价。负责的管理人员进行更严密的监督本来可以避免这种错误,因为这些物品都需要通过记录和核证程序。

46. 监督内部管制与制订充分的内部管制同样重要。随着联和部队组织结构的变化,以及授予各处和科主管的权利越来越大,管理部门、部门管理人员和个别工作人员对内部管制进行监督就变得十分重要。我厅认为,如第38(a)段提到,最近采取的向外地派出管理审查干事的行动无疑将有助于加强对外地维持和平行动管理成效和内部管制的监督。

建议7: 监督应成为和平行动管理的一部分。应建立对内部管制制度和程序的监测并载录其结果,以协助今后的维持和平特派团实现其目标。监测对防止和发现违反程序和不合规定活动也是至关重要的。

#### 四、随后发生的重要事件--采取的行动

47. 尽管审查的重点针对截至1995年年中为止的管理结构和组织,但内部监督事务厅认为,有必要审查和报告自那时以来发生的重要事件。因此,将来自总部的审计小组提出的审计意见、以及驻地审计员提出的截至本阶段为止的审计意见列入报告本节。

48. 在主要的外地审计之后发生了下列政治事件:(a)把联和部队的责任移交给北大西洋公约组织(北约组织)驻波斯尼亚—黑塞哥维那的执行部队(执行部队);(b)建立新的特派团和向在克罗地亚建立的新的特派团(联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局(东斯过渡当局)和在波斯尼亚—黑塞哥维那的新的特派团(联合国波斯尼亚—黑塞哥维那特派团(波黑特派团))过渡;以及(c)联和部队清理结束的准备工作的准备工作。这些事件对联和部队的组织其有重要影响,是联和部队

在这一时期全力处理的主要问题。

49. 1995年8月任命主管管理和协调助理秘书长(见第15段)是另一个重要事件,这是对先前管理战略的重大改变,因为不论特派团的规模如何,其行政负责人一直是行政主任。助理秘书长的职权范围原先是使特派团作为一个实体继续存在下去;但也表明,除别的以外他也负责特派团的内部管制。

50. 1995年下半年采取了几项主动行动,纠正了一些缺失或使特派团总的管理有了一些改善。根据维持和平行动部对本厅审计报告的答复,主要进展包括:

(a) 简化财产调查委员会和调查委员会的工作程序,结果使受理索赔工作的速度加快;

(b) 审查和核准助理秘书长提交给地方合同委员会的所有案件;

(c) 与国家燃料公司INA、克罗地亚政府就退回购买燃料所付税金问题开始进行谈判,征收税金违反《部队地位协定》;

(d) 在助理秘书长的直接监督下,合并所有的安全部门、包括军事、民事安全部门,以便更密切地协调安全方面的安排;

(e) 把某些部门,例如财产控制股转调行政主任办公室,从而使财产管理的责任划分更加分明;

(f) 该司内部更密切的协调。

51. 关于内部管制的问题,本厅随后提出的审计意见表明,并没有出现预期的改善。特别是会计和行政管制方面。这对于得到合理的保证,确定处理付款以及其他直接涉及财务问题的制度和程序是可靠的具有重要意义。本厅了解,特派团任务变化很快,几乎没有时间审查内部管制问题。在当时设立内部管制机制可能意义不大,或成本效用不高。因此,管理部门把工作重点放在重要的问题上,例如向执行部队移交责任、以及向正在建立的新的特派团提供计划和支助等更加复杂的问题上。清理结束这样庞大的特派团也是管理部门全力处理的问题。尽管助理秘书长的职务是在特派团后期设立的,但本厅认为,这个职务对执行主任的职务起到相辅相成的作用。

52. 在签署总框架协定(《代顿协定》)、并于1995年12月20日将权力移交给执行部队后,联合国把权力移交给执行部队的时间期限非常短。这也是联合国历史上第一次遇到这种情况。考虑到根据《代顿协定》,联合国没有与北约组织打交道的框架,因此,联合国不得不个别地与执行部队参与国打交道。这使移交程序复杂化。因此,移交程序问题重重也是可以理解的,这包括在没有充分达成协议以及尚未核对目前的应急部队手中的联合国所拥有设备的情况下,就把这些设备暂时移交给执行部队。我们认为,没有充分达成一致意见以及未制订程序给联合国带来了一些财政风险。

53. 维持和平行动部和行政和管理事务部应仔细审议联和部队在过渡和清理结束之前阶段所取得的宝贵教训和经验,以确保把它们应用于未来的维持和平特派团。这些教训还应成为为维持和平特派团拟订政策手册的指南。

主管内部监督事务副秘书长  
卡尔·帕施克(签名)

#### 注

<sup>a</sup> 根据1995年7月1日至12月31日期间的预算计算(A/49/540/Add.3)。在联和部队5 855名文职工作人员中,5 150名在管理和行政司工作,占工作人员总数的88%。

<sup>b</sup> 例如,秘书长关于维持和平行动的有效规划、预算编制和管理的报告,A/48/945;和内部监督事务厅关于深入评价维持和平行动:起始阶段的报告,E/AC.51/1995/2。

-----