



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

根据大会1994年7月29日第48/218B号决议,秘书长谨转递所附主管内部监督事务副秘书长就联合国全球货运和汽车保险方案的管理审计给他的报告,提请大会注意。秘书长同意该报告所载的建议。

* A/51/150。

附件

内部监督事务厅关于全球货物和汽车 保险方案的管理审计报告

摘要

A. 结果概要

本报告摘述内部监督事务厅(监督厅)对联合国两个保险单的管理审计,它们同维持和平特别有关,一个是全球货运保险单,保的是联合国组织每年价值超过1亿美元的货运,另一个是全球第三方车辆责任保险单,它为全球联合国拥有和军事分遣队拥有的约20 000车辆提供第三方责任保险。

审计报告证实这些全球保险方案是保护本组织免受意外损失的有效手段。但是有几个领域需要改进这些保险单的管理,以便减少费用以及能够有效率与一致地购买保险。

主要发现如下:

全球货物保险单

-- 行政和管理事务部(行管部)和维持和平行动部(维和部)都没有对何种联合国货运应保险和不应保险制定正式的政策准则,结果是特派团之间运送的维持和平资产应否 保险的问题都是在没有明白政策指示下临时作出决定的;

-- 维和部没有明白确定谁对保险的决定负责任;

-- 没有关于安排保险或提出保险索赔的正式程序;

-- 常常在运货之前和之后没有适当地记录货物的情况;

-- 自行保险可成为联合国货运的一种符合成本效益的选择,但是本组

织过去未认真地考虑过这个问题。

全球汽车保险单

-- 维持和平特派团车队数量的改变常常没有告知经纪人，结果造成多付或少付保险费；

-- 对特派团间汽车移动的监测不够，而且常常未遵守提出报告的规定，结果车队资料不完整与不正确；

-- 维持和平车辆有重复保险现象；

-- 未核查索赔资料，索赔资料是决定将来的保险费的基础。

B. 建议

为了确保有效率与一致地购买联合国货运保险，监督厅建议在方案规划、预算和帐务厅的领导下设立一个工作队，以便为联合国货运保险拟订正式的政策准则。其他建议特别是为了在联合国总部和维持和平特派团就保险事项制定明确的责任范围，改进关于安排保险和提出索赔的程序和工作方式，以及探讨以自行保险作为代替商业保险的方法的问题。

为了改进全球汽车保险单的管理，监督厅建议维和部及方案规划、预算和帐务厅的保险、索赔和赔偿科改进监测车队以及向保险经纪人报告车队资料的方法。

一、导 言

1. 内部监督事务厅的审计和管理咨询司最近对联合国两类同维持和平工作特别有关的大保险单进行了审计。他们是全球货运保险和全球汽车第三者责任保险。

2. 自1989年以来,联合国一直与一个承保人集团购买全球货物保险。最近延续了这项保险,有效期从1995年4月1日至1998年3月31日,每年保险费大约为100万美元。这项保险包括向保险经纪人汇报的联合国在空中、陆上和海上运输的所有家庭用品/个人物品和联合国财产。保险还包括联合国工业发展组织(工发组织)和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(救济工程处)的货运。

3. 全球汽车第三方责任保险包括联合国和各专门机构在全世界的所有车辆(包括维持和平特派团中联合国拥有的和特遣队自备的车辆)。该项保险在有购买当地保险的情况下提供超额/条件差别保险,而在没有购买当地保险时提供初级(或最初给付赔偿的保险)。目前的保险自1993年以来开始执行,最近续保的时间为1996年6月1日至1997年6月1日,大约投保20 000辆车辆,每年保险费总额大约为470万美元。

4. 审计工作要确定维持和平行动是否高效益和高效率地利用了这些全球货运保险方案和第三者车辆责任保险,以及现有的行政程序和保险安排是否:(a) 满足了维持和平工作的保险需求,(b) 符合适用的财政条例、规则和管理指令,(c) 提供了适当的内部控制。审计工作从1995年6月至11月在纽约的联合国总部进行。

5. 审计中审查了方案规划、预算和帐务厅、保险、索赔和赔偿科、会议和事务支助厅、采购和运输司交通股和托运股、维持和平行政部、外地行政和后勤司后勤和通讯处的政策、行政程序和指导方针以及保险安排。

二、全球货运保险方案

A. 联合国货运保险没有政策指导

6. 审计结果显示,行政和管理部及维持和平行动部都没有制定任何政策,指导何种联合国货运应该或不应该在全球货运保险方案下得到保险。审计结果还表明,

外地行政和后勤司以及采购和运输司的管理人员无法确定联合国对运输特遣队自备设备负多大责任,以及本组织是否对这些货运有“该保险的利益”。

7. 因缺少政策指导,外地行政和后勤司只是临时决定维持和平行动财产运输的保险范围。在这方面,审计结果表明,自1993年12月至1995年初,共有总值超过1.35亿美元的财产从第二期联合国索马里行动(第二期联索行动)运往各个不同的维持和平特派团,以及联合国设在意大利布林迪西的后勤基地。然而,这些货运在外地行政和后勤司没有作出深思熟虑的决定的情况下,均未获得保险。

内部监督事务厅的建议

为确保以有效率和一致的方式为本组织的货运提供保险,内部监督事务厅建议成立一支工作队,由方案规划、预算和帐务厅领导,为联合国货运的保险工作制定正式政策指导方针。这些政策指导方针一旦制定,就应列入外地行政和后勤司的《外地行政手册》之中。(AP/95/058/001)

8. 外地行政和后勤司和会议和支助事务厅同意这些审计结果和建议。外地行政和后勤司指出,法律事务厅同时也曾建议,联合国事实上的确对特遣队自备设备的运送有“该保险的利益”。方案规划、预算和帐务厅还指出,已经就成立一支工作队进行了初步讨论,而且该厅已经同意在制定正式运输保险指导方针方面承担领导作用。

B. 没有适当的框架进行投保所需的初期工作 和就维持和平行动财产损失或受损提出索赔

9. 进行投保所需的初期工作和就维持和平特派团之间运输的财产损失或受损提出索赔要求的框架不尽完善。审计结果表明,外地行政和后勤司在保险决定方面没有清楚地划出责任所在,也没有正式程序安排保险或提出保险索赔要求。

10. 从一个维持和平特派团运往另一个特派团的货物运送的特派团往往在运货

场地装载货物之前没有适当记录运出货物的状况。接收货物的特派团在编写收货和检查报告时也相当拖延。因此,如果收到的财产有损坏的情况,则无法确定损坏是在运货之前、运货期间或运货之后发生。内部监督事务厅承认非常情况(如战争、暴乱、抢劫等)会妨碍财产在装载之前的清点工作,但同时认为,维持和平行动特派团若制定适当的应急计划,就应能够在清理结束大多数特派团资产时适当地包装货运物资,并填写适当的装载文件。

内部监督事务厅的建议

维持和平行动部应在外地行政和后勤司及所有维持和平特派团内部就保险事项规定明确的责任所在。在确定责任范围时,应指示各维持和平行动特派团确保:

(a) 发运物资的特派团在货物装载之前记录向另一特派团发送的资产的状况(特别是在财产获得保险时);

(b) 接收物资的特派团应毫不拖延地编写货物接收和检查报告。(AP/95/058/002)

11. 外地行政和后勤司、方案规划、预算和帐务厅以及会议和支助事务厅同意审计结果和建议。外地行政和后勤司还同意,各维持和平特派团应更加积极地检查和汇报货物运输情况,以便在今后增加保险索赔次数。不过,该司表示,这样还会增加处理有关文件的费用,而且对收益的评估也得纳入政策通盘审查之中。

C. 可以改善保险处理工作

12. 采购和运输司内的两个不同单位负责编写联合国要保险的货运每月清单,以及处理有关这些货物的保险索赔工作。在审计进行之时,这两个单位分别设在两个不同的建筑物内,分属两个不同的科:托运股负责向经纪人提供所有要投保货运的每月清单(过境保险报告);运输股负责处理和向承保人提出索赔要求。这项分工造

成了要求更多的协调,还可能会给联合国取得货物保险和提出索赔要求的单位造成混乱。

内部监督事务厅的建议

会议和支助事务厅应将编写每月货运报告和处理索赔要求的工作集中在采购和运输司的一个股内。(AP/95/058/003)

13. 会议和支助事务厅答复说,为了落实采购问题高级专家小组的建议而正在进行的采购和运输司重组工作中将考虑到以上建议。

D. 承付货运保险

14. 审计发现,由于没有作出明确安排,承付货运保险,因此,用于维持和平的一些货物运输没有保险。审计员注意到采购和运输司托运股之所以拒绝为这些货物运输承保,是因为投保要求没有附上杂项拨款文件。在若干情况下,后勤司后勤和通讯处随后请后勤司财务管理和支助处承付货运保险,但财务管理和支助处显然没有对这些请求采取行动。结果,维持和平行动要求保险的一些货物没有得到保险。财务管理和支助处获悉这一情况后,为所有维持和平行动的货运和有关费用签发了开放杂项承付费用文件,托运股现在可根据这些文件应外地特派团或后勤和通讯处的请求报销保险费用。

内部监督事务厅的建议

后勤司在即将印发的货运保险准则中应该澄清承付货运保险的程序,并应考虑另外设立货物保险费用的拨款帐户,以改进对这些开支的管制。(AP/95/058/004)

15. 后勤司同意这项建议,并通知说,目前已经澄清关于指定专款用于货运保险的程序。

E. 应考虑联合国货运自我保险

16. 审计员指出,虽然许多政府和大型组织选择自保或不为货运承保,而不购买商业保险,但保险、索赔和赔偿科尚未认真考虑将自保作为可能的替代方法,以取代运送本组织资产的现行保险。

17. 在评估自保的可行性时,审计报告审查了全球货运保险的保险费总额/损失情况。审计报告注意到,从1990年至1994年,联合国在整个方案下支付保险费790万美元,而损失金额为400万美元(51%的损失比率,不包括保险公司的行政费用)。本组织资产货运(不包括工发组织和近东救济工程处的货运)保险的损失比例甚至更低。所支付的保险费为430万美元,而损失不到70万美元(16%的损失比率)。这些数据表明,就联合国货运而言,自保可以是一种成本低、效益高的选择办法。

18. 认为自保并不切实可行的一个原因是发生重大灾难(例如沉船)时,损失就可能及其重大。在这方面,审计报告指出,在1990年至1994年期间,联合国货运的承保额超过7亿美元。因此,监督厅同意,货运承保价值的确是任何自保决定的一个关键因素。然而,通过设立一个保险储备基金,可以减轻损失对联合国年度财政资源的潜在影响。此外,联合国可考虑部分自保,购买超额损失保险,从而联合国将接受一定数额的责任,保险公司将有义务赔偿超过这一数额的任何损失。或者也可作出政策决定,只为高价值的货运的全部损失承保。这一方式不要求对现行保险作出任何改变。

内部监督事务厅的建议

在作出关于延长货运保险的决定之前,行政部门应该审查自保和部分自保的可行性,作为为联合国货运购买商业货运保险的一个替代办法,并提请各立法机关注意其就此事作出的结论和建议。(AP/95/058/005)

19. 方案规划、预算和帐务厅答复说,这个问题十分复杂,可与货运保险工作队的工作相结合(见上面第8段)。该厅虽然同意,事后看来,如果实行自保,在财政上可以实现节约,但指出,由于联合国财务状况不稳,因此需要执行避免风险的战略。

20. 监督厅同意,由方案规划、预算和帐务厅领导的工作队可以成为探讨联合国货运自保的可行性和效率的一个适当论坛。此外,监督厅继续认为,这项研究的结果应该告知各立法机关。在这方面,监督厅指出,过去许多的货运没有投保,因此,自保计划至少能提供保护潜在的重大损失的一个合理的决定进程,而不是象过去那样没有正式政策指导,货运有时投保,有时没有投保。此外,监督厅希望自保计划将消除大量低额索赔,从而大大减轻处理索赔的行政工作量。

三、全球第三者汽车责任保险方案

A. 监测和汇报车队车辆数目变化方面的不足 造成过高或过低支付保险费

21. 每个特派团投保的车辆总数及其保费是在每个保险期开始时确定的。保单规定在投保期间随后可对保费进行调整,但条件必须是 (a) 在某个具有主要保险的特派团中,车辆数量增加或减少超过5%; (b) 在具有超额/条件变化保险的车辆总数中,车辆数量增加或减少超过5%;或 (c) 设立了一个需要主要保险的新特派团,而且需要超过25辆汽车,投保时间超过30天。

22. 自1994年2月以来,维和部已建立一个监测制度,汇报涉及保费调整的其车队变化情况。根据该制度,维和特派团每月向后勤司汇报它们所拥有的车辆数量,后勤司则将这些数目告知保险、索赔及赔偿处,以便酌情与经纪人进行保费调整。然而,审计结果显示,后勤司和保险、索赔及赔偿处监测车队的内部管理制度不够完善,维和特派团经常没有遵守既定的汇报要求,导致向保单经纪人支付过高或过低的保费。

23. 审计结果发现后勤司监测制度的若干不足之处包括：

(a) 并非所有维和特派团定期进行汇报，即使在车队出现重大变化时也是如此，并且后勤司并非总是对不提出报告的事向特派团进行追究。例如，在1994年6月1日至1995年5月31日的投保期间，有两个特派团没有提交任何报告，另外两个特派团只提交一份关于其车队车辆数目的报告，而按规定是要每月提出报告；

(b) 后勤司向保险、索赔及赔偿处提供的资料经常不足。许多报告没有对使用中的车辆和不能使用的车辆加以区分；所汇报的卡车数量常常包括不需要单独投保的挂车；以往报告中包括流动设备，但直到1995年6月才包括在保险内。例如，后勤司于1995年7月通知保险、索赔及赔偿处，在联合国和平部队（联和部队）任务地区共有16 964辆汽车，而审计对该数据的核查表明，该任务地区只有12 793辆汽车需投保（后勤司的数目包括挂车和报废的车辆）；¹

(c) 后勤司没有适当告诉保险、索赔及赔偿处有关在维和特派团清理结束阶段减少车辆的计划，也未向其提供车辆损耗报表，供其在规划保险需求时使用。

24. 另外还发现保险、索赔及赔偿处的监测制度存在下列不足之处：

(a) 后勤司于1994年11月23日通知保险、索赔及赔偿处，截至1994年10月31日，第二期联索行动任务地区共有2 854辆载客汽车、大客车和卡车，而且，若干特遣队也开始减少其车辆总数。当时，联合国正为3 774辆客车及卡车支付保险费。尽管第二期联索行动车队总数已减少5%以上，保险、索赔及赔偿处未根据保单中关于调整保费的要求通知经纪人；

(b) 保险、索赔及赔偿处没有告知经纪人，在1994/95年保险期间，联合国派驻卢旺达援助团的车队增加449%（在保单期限开始时为321辆汽车，到1994年12月时增加到1 442辆）。该处也未告诉经纪人在同一保险期间，联合国派驻海地特派团所汇报的其车队增加19%的情况。

25. 由于上述监测和汇报所存在的不足之处,没有根据保单的要求将维和车队车辆数目出现的若干变化(增加或减少5%以上)告诉经纪人以调整保费。在一些情况下,所报告的太低汽车拥有量,因此保费支付太小。在其他情况下,却为报废的车辆、无需要单独投保的挂车以及运往联合国后勤基地供储存的车辆支付了保费。然而,由于车队和车辆流动情况的资料有限,无法确定保费支付过高或过低的实际数额。

内部监督事务厅的建议

后勤司应确保每月向财务厅保险、索赔及赔偿处送交所有维和特派团车队的适当资料;(AP/95/058/011)

保险、索赔及赔偿处应仔细监测车队车辆数目的各种变化,并迅速将需调整保费的任何变化通知经纪人;(AP/95/058/012)

关于未来特派团清理结束问题,后勤司应提前通知保险、索赔及赔偿处车辆裁减时间表,以便能据此通知经纪人车队的裁减计划;(AP/95/058/013)

后勤司应与保险、索赔及赔偿处一道确定自1993年年中以来向保险公司付款过高或不足的实际数额,并据此与经纪人结帐,若付款过多,则需收回多付的数额。(AP/95/058/014)

26. 财务厅和后勤司均承认,维和车队的内部管理制度,无论是车队管理还是保险情况的汇报,均需加以改善。这两个单位均同意与经纪人一道调整保费,并适当考虑到车队数据所存在的不足之处。后勤司还表示,其托运股将在今后确保维和特派团密切监测和汇报属于联合国和特遣队车辆的每月状况,并在特派团清理结束期间就车辆的减少情况与保险、索赔及赔偿处密切合作。然而,后勤司强调,目前只有一名专业职等工作人员在总部从事超过2万辆属于联合国和特遣队车辆的日常管理工作。

27. 方案规划、预算和帐务厅表示,保险、索赔和赔偿科已经开始向保险经纪

人定期汇报车辆情况。经纪人欢迎这一做法,认为这是保险金调整过程不可缺少的一环。方案规划、预算和帐务厅表示,鉴于缺少有关车辆从一个特派团运往另外一个特派团的及时可靠资料,因此与经纪人和承保商达成一项协定:当车辆从现有的维持和平特派团转往一个新组建的特派团,而又没有确定“第一级”保险金率时,调运的车辆仍保持其原保险。这些安排表明,保险金是在运输时支付的,而且是按照车辆原先保险所在地的基础上支付的(各国的保险金年率大不相同)。因此,方案规划、预算和帐务厅承认,这一安排并非完美无缺,但表示随着车辆总体数字的监督和汇报工作的改善,只应在报告车辆提供服务的时间和地点支付保险金(而非在储存或在两个特派团地点之间运送时支付保险金)。

28. 内部监督事务厅赞赏保险、索赔和赔偿科开始向代理人定期汇报车队数据,并正同外地行政和后勤司一道努力调整保险金。内部监督事务厅还承认,外地行政和后勤司已采取步骤,改善维持和平行动车队的监督系统。

B. 索赔资料不足

29. 审计结果显示,外地行政和后勤司以及保险、索赔和赔偿科均没有保存维持和平特派团在当地向保险公司提出索赔要求的记录。现有的唯一损失统计数字是由经纪人根据保险公司提供的数据编写的。因为维持和平特派团只在索赔情况极为复杂和/或索赔争执不下时才通知保险、索赔和赔偿科,所以该科无法核查这些统计数字的准确性。在这方面,我们还从联合国第三期安哥拉核查团的驻地审计员处了解到,该核查团甚至没有保持第三者索赔要求的数据库。

30. 因此说,对于外地索赔的理赔缺乏中央管理。由此造成的结果是,保险、索赔和赔偿科在方案下没有独立的索赔情况资料来作为计算损失比率的基础。而损失比率反过来又作为续保时计算新的保险金的基础。该科还无法评价承保商提供的全面保险服务。

内部监督事务厅的建议

外地行政和后勤司应确保所有维持和平特派团有适当的第三者保险索赔的数据库,并迅速向保险、索赔和赔偿科报告承保商或其地方经纪人服务中出现的任何缺陷;保险、索赔和赔偿科应与维持和平特派团不时核查保险公司提供的索赔资料的准确性。(AP/95/058/015、016)

31. 方案规划、预算和帐务厅同意与有关维持和平特派团以抽查的办法核查保险公司提供的索赔资料。外地行政和后勤司答复说,在参照审计建议向外地特派团提供适当指导之前,需要保险、索赔和赔偿科就此类资料所需要的信息提供建议。

C. 第三期联安核查团车辆重复保险

32. 审计结果表明,第三期联安核查团为其车辆购买了当地责任保险,而联合国已经根据其全球保险政策支付了第一级保险金。

33. 第三期联安核查团为其213辆车辆从当地一家保险公司购买了车辆保险,每年保险金总额大约为3.5万美元。直至1995年6月,联合国在全球保险下,为联安核查团车队购买了第二级保险,与联安核查团的当地保险有效地结合。不过,鉴于联安核查团购买的保险中责任赔偿额很低,外地行政和后勤司随后决定自1995年6月1日起在其全球保险下购买第一级保险。全球保险已经提高到第一级保险,但当地保险却从没有取消,因此造成重复保险。

34. 这一情况表明特派团与外地行政和后勤司之间缺少协调。因此内部监督事务厅建议外地行政和后勤司立即通知第三期联安核查团结束对联安核查团车辆的重复保险。外地行政和后勤司答复说,曾要求第三期联安核查团澄清其当地保险;如果当地保险仍旧有效,则尽快结束当地保险,转为全球保险政策下的第一级保险。

D. 联合国保护部队财产损失率很高

35. 审查保险损失统计数字的结果表明,在1994/1995年保险期间内,71%的索赔要求和损失总数的80%发生在联合国保护部队内,而该部队的车辆总数只占投保车辆总额的大约32%。同样,在1993/1994年保险期间内,69%的索赔要求和损失总额的64%发生在联合国保护部队内,而当时联保部队的车辆总数只占联合国车辆总数的25%以下。

36. 由于这样的索赔记录,承保商把目前保险期间的联保部队车辆保险金大幅度提高(其保险金在此期间已经是保险单中最高的一项)。此外,这种较高的损失率也影响到整个保险方案的整体保险金结构。在这方面,联保部队驻地审计员告知各位审计人员,联保部队已采取某些行动,减少车辆事故的发生。不过,在审计进行时,外地行政和后勤司或保险、索赔和赔偿科仍没有要求联保部队审查事故索赔要求,并解释损失比率较高的原因,或是确定如何减少车辆事故。

内部监督事务厅的建议

保险、索赔和赔偿科应监测维持和平特派团今后的损失索赔要求,并相应将任何异常高的损失比率通知外地行政和后勤司,以便进一步审查。(AP/95/058/019)

37. 外地行政和后勤司以及方案规划、预算和帐务厅同审计人员一样关注联保部队较高的损失比率。方案规划、预算和帐务厅表示,保险、索赔和赔偿科已作出安排,由承保商定期核对和传送“大型”损失的资料,并向外地行政和后勤司提供这一资料。外地行政和后勤司答复说,目前的做法是由外地特派团负责车辆安全,它没有理由认为联保部队履行义务的情况不如其他特派团。

四、结论

38. 联合国一直面临各种各样的风险,这可能给本组织带来损失和责任。针对这些风险,行政部门采用了一些商业保险政策,以减轻或消除其风险。内部监督事务厅对货运保险和汽车保险方案这两项主要方案进行的管理审计结果证实,这种政策是联合国获得全球保险的有效方式。不过,仍有许多领域需要改进这些保险的行政管理工作,以便减少费用,以连贯一致的方法提供保险。行政部门大体上同意落实内部监督事务厅的建议,改善保险方案的行政管理。这样应该改善保险的绩效,并给本组织节省经费。

负责内部监督事务的副秘书长

卡尔·帕施克(签名)

注

¹ 在我们进行审计时,尚无关于快速反应部队带去执行任务的汽车数量的任何数据。
