



# 大会

第五十一届会议

Distr. General

30 September 1996  
Original: English

议程项目141

## 秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

### 秘书长的说明

1. 秘书长谨按照1994年7月29日大会第48/218号决议决议 B 第5(e)(二)段的规定,将内部监督事务厅关于其在1995年7月1日至1996年6月30日的活动的第二份年度报告转送大会(见附件)。
2. 秘书长对于过去两年在实现大会第48/218号决议决议 B 的目标方面已取得确切的进展感到满意。
3. 加强监测、内部审计、监察和评价以及该决议规定的调查职能是秘书长管理计划的一个重要的组成部分,如秘书长关于本组织工作的本次和以往年度报告所概述,这在严重的资源拮据时更加重要。
4. 内部监督事务厅在履行这些职能时,对行政和管理事务部协调的全盘管理和组织改革努力,也日益作出明显的贡献。该厅和该部之间继续密切的协作十分重要,以便使这项努力取得最大的协调与成效,在预算和财务拮据给各方案带来重大压力的时候,也可避免重复要求资深方案管理员提出报告。报告中提到的内部监督事务厅同其他监督机构,包括外部审计委员会和联合检查组合作与协调其方案的不断努力,也有助于这方面的工作以及确保所有方案管理员的充分合作与贡献。
5. 秘书长将继续支持内部监督事务厅充分按照大会第48/218号决议 B 规定的作业方式有效地履行其职能。

附 件

## 内部监督事务厅的报告

1995年7月1日至

1996年6月30日

## 目 录

	段 次	页 次
主管内部监督事务厅副秘书长的序言 .....		5
一、内部监督事务厅的一般管理 .....	1 - 8	7
A.  导  言 .....	1	7
B.  监测监督厅建议的执行情况 .....	2 - 7	7
C.  优先事项 .....	8	8
方框:		
因内部监督事务厅采取行动而节省的经费和收回的款项 1995年7月1日至1996年6月30日 .....		9
监督厅审计建议的执行率 .....		9
二、监督工作的优先领域 .....	9 - 82	10
A.  维持和平 .....	9 - 43	10
1.  吸取经验能力和准备行动状态 .....	9 - 14	10
2.  维持和平行动的结束阶段 .....	15 - 16	10
3.  维持和平行动的审计范围 .....	17 - 39	11
(a)  联合国和平部队 .....	19 - 25	11
(b)  联合国海地特派团 .....	26 - 30	12
(c)  联合国安哥拉核查团 .....	31 - 32	13
(d)  联合国后勤基地 .....	33	13
(e)  其他审计问题 .....	34 - 39	13
4.  调查联合国脱离接触观察员部队的活动 .....	40 - 43	14
B.  人道主义和有关的活动 .....	44 - 64	14
1.  联合国难民事务高级专员办事处: 1993年评价所作建议的执行情况 .....	44 - 45	14
2.  联合国难民事务高级专员办事处: 审计活动 .....	46 - 56	15
3.  联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 .....	57 - 61	16
4.  人道主义事务部 .....	62	17
5.  人权事务中心 .....	63 - 64	17
C.  采  购 .....	65 - 76	17
1.  一般问题 .....	65 - 67	17
2.  发展支助和管理事务部和采购 .....	68 - 69	17
3.  联合国难民事务高级专员办事处的采购 .....	70 - 71	17
4.  联合国日内瓦办事处的采购 .....	72 - 73	18
5.  运输和货物转运 .....	74 - 74	18
6.  保  险 .....	76	18

---

目录(续)

	段次	页次
D. 在建立新机构方面存在的问题 .....	77 - 82	18
1. 一般性意见 .....	77	18
2. 前南斯拉夫问题国际法庭 .....	78 - 80	19
3. 卢旺达问题国际刑事法庭 .....	81	19
4. 联合国被占领土特别协调员办事处 .....	82	19
三、监督职能的主要活动摘要 .....	83 - 143	20
A. 审计和管理咨询 .....	83 - 108	20
1. 一般情况 .....	83 - 93	20
2. 重大审计结果和建议 .....	94 - 105	21
3. 大会所要求的不断审查的状况 .....	106 - 107	22
B. 调查 .....	108 - 123	23
1. 总的进展情况 .....	108 - 116	23
2. 一些典型案例 .....	117 - 123	24
C. 检查 .....	124 - 129	25
D. 监测 .....	130 - 136	25
E. 评价 .....	137 - 143	26
附录:		
内部监督事务厅上次报告中提出、而改正行动尚未完成的重要建议 .....		28

## 主管内部监督事务厅副秘书长的序言

这是关于内部监督事务厅(监督厅)活动的第二份综合报告,也是涵盖1995年7月1日至1996年6月30日这一整年的第一份报告。监督厅已成立了约20个月,因此现在评估它的工作及成效会比去年有更多实际内容。

我认为总的来说,监督厅已较好地实现了大会第48/218号决议B中提出的期望,虽然我们仍有资源不足的障碍,本组织内也有一些不愿接受的困难。

在1996/1997两年期预算中,监督厅被定为优先事项,员额和经费都有一定然而重要的增加。不幸的是,大会1995年12月23日第50/215号决议要求第二回合地削减预算,监督厅也不能幸免,因此无法迅速填补大部分员额,使本两年期内存在许多空缺。然而,我们同时加强了调查科,这是员额配置政策上的第一个优先事项。为了有效地监督联合国在世界各地的活动,我们必须大量增加监督厅的旅费,我也将要求在1998/1999两年期预算中为审计和调查工作增拨一些经费。

在1996年初,监督厅开始建立自己的行政职能。在监督厅内调动一名专业员额(P-4)充任行政干事(这项调动已列入1996-1997两年期方案预算),并正在征聘一般事务支助人员。一旦监督厅完全承担其行政职能,将密切监测履行这些职能所需的资源。随着监督厅的发展可能需要更多资源,特别是审计和调查人员的旅费。

在本组织内,使人们接受监督厅为管理文化的一个真正的组成部分,不是一件容易的事,或许几年后仍是一种挑战。

我在第一份报告中提到,几十年来没有独立与有效的内部监督的组织,必须逐渐习惯于坦率的批评,在送达大会的文件中更应当如此。将视察视为思考、质疑与可能改进其职责领域的日常程序的机会的主管,在本组织并不比别处多。审计或评价经常被视为无聊之举,至少是一项不受欢迎的负担,只是徒增麻烦而已。监督厅在报告所述期间遇到一些情况,总是企图使我们的工作放慢、停顿或失败。需要耐心和毅力来克服这种障碍,但是我相信习惯成自然。

对监督厅调查员、审计员、评价员和检察员查阅档案和接触人员一事,在整个组织达成谅解,也比我当初的设想更花时间和更为困难。为就调查科的职权范围搞出一项协议,也遇到同样的困难,这项协议是我们制定透明的程序和保证参与监督厅调查活动的人都遵守适当程序所必不可少的先决条件。1996年4月25日发出的情况通报ST/IC/1996/29,使这项重要工作终于有了结果。

在报告所述期间,我花了大量时间,试图确定监督厅对于单独经管的业务基金和方案的作用,这是目前正在编写的秘书长给大会的报告的一项主题。这是我们不断努力向本组织提供适当监督的另一个重要措施。

我也在秘书长的要求下,进行了一些特定的管理审查,审查结果将直接向他报告。在1995年12月,我审查了近东救济工程处,其主任专员一职即将换人。在1996年5月,我审查了联合国在萨格勒布、武科瓦尔和萨拉热窝的活动。

在日内瓦和维也纳的工作周,已成为我自己固定的议程,主要处理这些工作地点的各种活动,关注监督厅过去调查结果的落实情况,或解决各种专题问题。1996年下半年将对内罗毕进行类似访问。

本报告将介绍实施监督厅各项建议所取得的进展。得到特制的电子数据处理数据库的支持,我们这部分工作更为有条不紊,已取得令人鼓舞的初步成果。秘书长全部支持监督厅的建议,给本组织发出一个有力的信息。

监督厅继续努力同(外部)审计委员会和联合检查组合作与协调。

我们同审计委员会定期举行会议,核对笔记和交换经验;我们还努力协调今后的年度工作计划,以便尽量避免内部和外部的审计间隔过短。同时,监督厅在报告所述期间也是审计委员会彻底审计的对象。我们决心作一个好的、合作的被审计者,同事们的认真检查和讨论一定使我们获益良多。

关于联合检查组,监督厅在检查员征求关于联检组今后检查项目的建议时,将作出有用的答复。我们将就特定

的任务同他们合作。我们虽然审查相同的问题,但我们权限不同,彼此可以取长补短而非重复。大会授权监督厅综合审计审查本组织寻求外部来源的作法,是一个适当的好例子,因为联检组可以检查各专门机构的类似作法。

我在上任20个月后的全盘评价是,设立监督厅是大会在联合国改革方面所作的一项最有意义的创举。我们工作的成果是目前改革的一部分。

无独有偶,“改革”已成为响彻全世界的一个口号。现在,哪里讨论公共行政,哪里就大谈“改革”。在庆祝联合国五十周年的各国首脑会议上,世界大部分领导人要求联合国改革,以使本组织适应下一个世纪。那么,会员国对于改革是否意见一致?关于具体问题,关于重新确定这个世界机构的优先事项,或使联合国系统合理化和加以改组,意见或许不一致。然而对于秘书处的行政和管理的改革,可以有把握地假定,会得到压倒性的支持。秘书处也在为此作出密集的努力,如秘书长倡议的效率审查和效率委员会,以及一些部门的各种精简项目。

监督厅,由于其监督职能的性质及其伴随的独立性,不能直接参加这些管理活动,但是将监测其结果。

我本人相信改革是一个连续的进程,要不断追求改进,因此我欢迎在本组织内日益认识到改革的必要性。我在第一份综合报告(A/50/459,附件)中列出的关于联合国管理方面的一些基本缺点,今日获得更广泛的承认。其中一些已得到有效的处理,其他仍然是个问题。

我深信,人力资源管理厅目前举办的、有越来越多决策职位的专业人员参加的管理训练班,将有助于在高层作好准备,朝向2000年重新思考和改组联合国。与此同时,经我大力的建议,各部门主管参加听课,秘书长亲自参与其事,使我对该方案对本组织的长期效果感到乐观。

监督厅的工作永远是为了支持这个势头。但是,监督厅的效果及其工作对联合国的影响,在大程度上取决于立法机构对它的积极关心。如果监督厅的理事会——各会员国——能认真对待,并被看到在认真对待监督厅活动的成果,监督厅才会被秘书处的客户认真地当作一个具有威慑作用和主动进攻的机构。

主管内部监督事务副秘书长  
卡尔·帕施克(签名)  
1996年7月31日于纽约

## 内部监督事务厅的一般管理

### A. 引言

1. 1994年7月29日大会第48/218号决议决议B设立了内部监督事务厅(监督厅),由于联合国活动日益重要、费用日增、越趋复杂,有意通过加强评价、审计、视察、调查和监测遵循方面的职能,提高联合国的监督职能。大会强调新的监督事务厅应起主动出击作用和咨询作用,同时希望它协助方案管理员有效履行职责,包括向他们提供方法支持。1994年8月24日,大会第48/323号决定核可任命卡尔·帕施克先生为主管内部监督事务副秘书长。帕施克先生于1994年11月15日上任履新。

### B. 监测监督厅建议的执行情况

2. ST/SGB/273号文件第28段分段(a)至(h)所列的八类资料,将列入监督厅的年度报告。本报告所载关于这八个分段的资源如下:

(a)和(b),列出重大问题、滥用和缺陷;见第9至143段;

(c)秘书长未核可的建议:无;

(d)和(e)先前报告中的某些建议,就其采取的改正行动尚未完成,或管理当局订正了过去的决定;见附录;

(f)和(g)无法同管理当局达成协议或要求提供资料或援助拒绝的建议:没有这种情形;

(h)建议节省费用的数额和所收回的款项;见第8段后的方框。

3. 审计建议必须有后续措施直到完全实施为止的观念,在设立监督厅之前,不是联合国管理文化的既定部分。在设立监督厅之前,有关的方案管理人接受了全部建议后,审计任务通常就告结束。但是根据新的规定,管理当局和监督厅都必须再进一步。方案管理人必须充分执行监督厅的最后建议,每季提出关于执行情况的报告。监督厅则密切监测执行情况并且定期向秘书长报告。越来

越多方案管理人支持这种新观念,并且赞赏这种作法将自律和交待责任的观念灌输到其工作责任之中。在报告所述期间,监督厅在内部及针对客户采取了一些步骤,以推广监督的作用不在提出建议而在于其有效的执行的观念。而且已采取措施加强各部和厅内的监督机制以及使报告程序简便和制度化。

审计建议必须有后续措施直到完全实施为止的观念,在设立监督厅之前,不是联合国管理文化的既定部分。

4. 为了增加管理当局贯彻执行监督厅建议的能力,主管内部监督事务副秘书长向秘书长建议,由秘书长通知各部和厅的主管指定一名联系人,协助协调与监督有关的活动,并直接向其主管报告。特别是,这名联系人将监测议定建议的执行情况,促使和协调与监督有关资料在部门内的流动,编制给监督厅的季度遵守情况报告,或同监督厅保持联络。秘书长立即支持这项建议,指示各部门指定其联系人。

5. 监督厅也在内部采取一些措施,以便改进其监测方法并使其合理化。例如为便利在监测过程中查询某项建议,从1996年1月1日开始实行一种建议代号。

6. 根据监督厅的任务规定,监督厅每半年向秘书长报告其建议的执行情况。自上次年度报告以来已向秘书长提交三份这种报告(1995年4月1日至9月30日;1995年10月1日至12月31日;1996年1月1日至6月30日)。自从实行监督厅的有系统监测后,已发出约4 000件审计建议。其中约三分之二(62%)已充分执行;剩下的三分之一在执行过程中。在头六个月期间发出的所有建议的84%到1996年6月30日已获得执行。分析下文第8段后方框所载的执行数据显示方案管理人日益及时地响应监督厅的建议:

六个月报告期间 结束日期	报告期间提出的建议在 期间结束前获得执行的百分比
1995年3月31日	15
1995年9月30日	31
1995年12月31日	36
1965年6月30日	41

这些百分比可视为监督厅对联合国管理文化所起影响的一个指标,尽管这些指标是数量性的,但是对已执行的或待执行建议质量方面的分析,也基本上证实总体情况是积极的。监督厅继续将着重努力进一步加强这种趋势,告诉管理当局迅速执行各项建议至关重要。

7. 虽然我们的客户对监督厅迅速执行建议的要求反应不同,一些部门做得较好,但整个趋势明显是向上的。监督厅也受到这个事实的鼓舞,即大部分部和厅都按照ST/SGB/273第22段的规定,提出1996年第二季的遵守情况报告,有些部门是第一次提出。

监督厅继续使方案管理人了解迅速执行建议至关重要。

### C. 优先事项

8. 监督厅的第一个年度报告(A/50/459,附件)确定了监督工作的三个优先领域:维持和平、人道主义与有关活动和采购。今年设立新机构问题也被当作优先事项。新业务和组织的开始总有风险,但是在缩小编制和财务拮据的时期,只有国际社会为解决最迫切的问题才可能采取这种举措。



一、内部监督事务厅的一般管理

因内部监督事务厅采取行动而节省的经费和收回的款项

1995年7月1日至1996年6月30日

(百万美元)

节省经费办法	查明并建议的数额	节省和收回的数额
收回多付款项 .....	3.2	2.2
防止多付款项 .....	4.2	2.2
削减支出 .....	0.8	0.6
防止过度或不合理支出 .....	3.3	4.0
额外收入 .....	0.5	0.1
按监督厅建议削减1996-1997年预算 .....	6.7	6.7
共计	18.7	15.8

监督厅审计建议的执行率

所涉期间	建议总数	截至1995年 3月31日的 执行率 (百分比)	截至1995年 9月30日的 执行率 (百分比)	截至1995年 12月31日的 执行率 (百分比)	截至1996年 6月30日的 执行率 (百分比)
1994年10月1日至 1995年3月31日	1343	15	45	50	84
1995年4月1日至 9月30日	1057	—	31	37	58
1995年10月1日至 12月31日*	480	—	—	36	59
1996年1月1日至 6月30日	1162	—	—	—	41
共计或平均	4042	15	38	41	61

\* 本期间只有三个月,以便使监督厅的报告与日历年一致。

## 监督工作的优先领域

### A. 维持和平

#### 1. 吸取经验能力和准备行动状态

9. 根据关于深入评价维持和平行动的起始阶段的进度报告<sup>1</sup> 建议1—4, 以及关于深入评价维持和平行动的起始阶段的最后报告<sup>2</sup> 建议1, 已于1995年4月在维持和平行动部内成立了总结经验股。该股目前尚在建立文件档案阶段, 同时也在组织新的研究报告和“总结经验”讲习班。对莫桑比克和索马里行动已完成了有用的行动后评价, 并已就柬埔寨行动的许多方面起草了检讨报告。

根据内部监督事务厅的建议, 已在维持和平行动部内成立了总结经验股。

10. 对于吸取经验教训有何先决条件呢? 吸取经验教训, 要做评价这种智力劳动, 但也需要把这种思想认识转化为反映所吸取经验的政策、标准业务程序、指导方针和手册。仅有行动后的评价文件—不论其是多么周详, 不足以保证联合国机构能够吸取到什么经验教训。做到这一点, 必须根据评价的结论和建议制订新的政策和程序, 或修改现有的政策和程序。在维持和平行动部内设立总结经验股, 是朝向在联合国内作出体制安排, 使新的行动能够充分利用以往经验的第一步。

11. 一般而言, 一年多来曾作出很大努力去执行一些建议。这些建议的目的是要在总部建立一种待命行动能力, 以支持1994年关于评价起始阶段的进度报告所提出的实质性活动。把所经验转化为政策、标准业务程序、指导方针、手册和培训材料的工作已经开始, 但仍处于早期阶段。一年来进展最多的是在民警职能方面。

由于缺乏标准业务程序和根据经验制订的政策, 导致外勤业务受挫和效率低下。

12. 由于缺乏标准业务程序和根据经验制订的政策, 导致外勤业务受挫和效率低下。关于莫桑比克行动结束

之后的评价报告中有很生动的描述: “尽管联莫行动工作人员作了各种努力, 他们还是未能从联合国总部或其他特派团取得关于其他维持和平行动在以下重大问题适用程序的参考文件: 遣散、停火监测、武器的储存和保管、违反协议事件的调查等。虽然人们会认为联合国在多年的维持和平行动中会取得经验, 但是, 联莫行动的工作人员却需要从头开始订立执行其主要任务所有规则。他们需要与有关当事方谈判多月才能养好这些重要的业务工具。(联莫行动) 工作人员没有如何制订遣散规则或调查违反停火事件的实际经验或法律知识。假如有其他特派团的榜样可循, 则会省去他们许多时间、金钱和麻烦。在联合国总部建立这样的中央档案, 将有非常宝贵的价值。”

13. 很明显, 现在仍然没有一个基本的文献中心能向外地办事处提供他们要求的材料, 帮助负责的人展开新的行动。因此, 进度报告在建议4中<sup>3</sup> 建议维持和平行动部在1996年9月30日之前建立一个这样的文献中心(并请参考下文第15和16段所述关于结束阶段报告的建议2)。

行动后的评价文件和总结经验报告所载的经验教训, 必须形成政策、指导方针、手册和教材, 以作到制度化。

14. 尽管维持和平行动可用的资源预期将会减少, 但是行动后的评价文件和总结经验报告所载的经验教训, 必须针对多种成分特派团的主要任务, 形成政策、指导方针、手册和教材, 以作到制度化。在遣散武装派系这种长期性任务方面所累积的经验, 价值许多亿美元, 如不将其化为行动指南, 则是一种巨大的浪费。

#### 2. 维持和平行动的结束阶段

15. 关于深入评价维持和平行动的报告<sup>4</sup> 于1996年5月提交给方案和协调委员会。报告提出如何把经验教训转化为行动的调查结果和建议(见上文第9—14段), 并就结束阶段本身提出以下各方面的调查结果和建议: 特派团

## 二、监督工作的优先领域

建立和平的工作；后续安排；结束阶段的计划；特派团的清理结束；财产的处理；在仍进行内战的国家维持和平和其他实地活动。

16. 方案协调会第三十六届会议讨论了关于结束阶段的评价报告，对该报告表示赞赏，并同意该报告对吸取经验的重视。它赞同建议2、5、12、14(a)、14(b)、15(b)。委员会并赞同建议1、3(a)、3(b)、4、14(c)、15(a)，但需要作出修改和解释。关于建议3(c)、6、7、9、11、16，该委员会建议由有关的政府间机构作进一步的审查。

### 3. 维持和平行动的审计范围

17. 在报告所述期间，除了对维持和平行动部总部的活动进行审计之外，还对以下的特派团进行了审计：

- (a) 联合国西撒哈拉全民投票特派团（西撒特派团）；
- (b) 联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组（印巴观察组）；
- (c) 联合国伊拉克-科威特观察团（伊科观察团）；
- (d) 联合国和平部队；
- (e) 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）；
- (f) 联合国驻伊拉克警卫队/巴格达联合国行政股（联伊警卫队/行政股）；
- (g) 第三期联合国安哥拉核查团（第三期联安核查团）；
- (h) 联合国索马里行动（第二期联索行动）；
- (i) 联合国海地特派团（联海特派团）；
- (j) 联合国卢旺达援助团（联卢援助团）；

(k) 联合国危地马拉人权和关于人权的全面协定承诺的遵守情况核查团（联危人权核查团）；

- (l) 联合国萨尔瓦多特派团（联萨特派团）；
- (m) 联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）；
- (n) 联合国停战监督组织（停战监督组织）；
- (o) 脱离接触观察员部队（观察员部队）；
- (p) 联合国格鲁吉亚观察团（联格观察团）；
- (q) 联合国塔吉克斯坦观察团（联塔观察团）。

18. 此外，联海特派团、联合国和平部队、第三期联安核查团的驻地审计员为这三个特派团进行了连续的审计。

- (a) 联合国和平部队

19. 监督厅应大会1994年12月23日第49/228号决议的要求，对联合国和平部队文职人员部分的管理结构进行了审查。这次实地审查是在萨格勒布联合国和平部队总部和各区进行的，重点是和平部队的管理和行政司，该司的工作人员占特派团所有文职人员的88%。监督厅认为，从联合国和平部队的经验可以作为日后管理维持和平行动的指导。此项审查的主要结论和建议见A/51/305号文件所载提交给大会的报告。

20. 联合国和平部队是联合国历史上最大、最复杂的维持和平行动，经历了许多严重的困难。它的管理当局和工作人员矢志不渝，使其能够维持必要的业务。不过，这次审查还是发现了一些可以避免的问题。由于这个行动的规模庞大，工作复杂，这些问题大多数涉及大量经费和其他问题，影响联合国和平部队完成任务的能力。

21. 一个主要结论是，如果有一个较为合理的管理结构，联合国和平部队就可以节省大量的资源。另一个主要结论是，由于和平部队的任务经常扩大和改变，建立充分

的内部管制尤为重要。监督厅建议日后的维持和平行动应当在早期建立适当的管理结构,进行良好的内部管制,以便能够高效率和有成效地管理这些活动。

如果有一个较为合理的管理架构,联合国和平部队就可以节省大量的资源。

22. 监督厅驻地审计员和巡查审查工作队对联合国和平部队的连续审计,包括清偿结束的规划工作及在前南斯拉夫向新自治的三个特派团东斯过渡当局、波黑特派团和联预部队过渡的准备工作。监督厅的审计重点也是权力从联合国和平部队转给北约组织执行部队的行政和业务方面。监督厅断定,在外地的和平部队人员在为移交进行准备时缺少必要的指导,因此,联合国将价值超过35 000 000美元的设备转给执行部队时没有适当的清点。监督厅进一步确定,偿还给部队派遣国的近60 000 000美元特遣队自备车辆零件及维修费缺乏内部管制,同时建议加强监督此方案和收回虚假索偿要求的185 000美元偿还款。

23. 最近的审计工作集中于特派团清偿结束阶段各项任务的规划。联合国驻前南斯拉夫过渡办事处当时正在移交和处理4 100余辆和平部队的车辆、12 400个宿舍和浴室用集装箱、1 350个炊事用集装箱、4 500个发电机、13 000个电子数据处理设备和价值超过10 000 000美元的消耗性用品。至1996年5月,本组织有总值33 000 000美元的200多项索偿要求尚待处理,另约有600项汽车保险索偿要求和大约1 400个个案在等待当地财产调查委员会的审查。监督厅的审计强调需要迅速为北约组织执行部队要购买的联合国设备开出帐单,并加强管制,以避免浪费金钱重复购买和平部队库存中等待清理的设备和用品。此外,折旧费和损失偿还数预期会超过7.2亿美元的特遣队自备装备如何估值,需要更密切地监督。

24. 联合国和平部队购买的发电机,大约有650个(总值720万美元),没有使用或送给别的特派团。造成这个问题的部分原因是没有进行实际需要评估。许多特遣队自行带有发电机,看来在规划时没有考虑到这一点。结果,联合国和平部队既买了不需要的发电机,同时还要支付特遣队自备发电机的折旧费。

联合国和平部队购买发电机约650个(总值720万美元),没有使用或送给别的特派团。

25. 发现联合国和平部队运输科的一名国际合约雇员有诈骗行为之后,驻地审计员就这个案件所涉的内部管制问题以及应当对该雇员采取什么行动一事,向主管管理和协调助事务理秘书长提出了建议。另外有几次,请驻地审计员审查业务指示。经过审查后,程序作了重大的改变,提高了审查领域总的效率和效能。

(b) 联合国海地特派团

26. 监督厅驻地审计员在报告所述期间进行了连续的审计,它的结论包括:非消耗性财产缺乏完整的盘存记录、补偿管理不善、由于没有及时付款未能迅速得到大的付款折扣、需要更好地管理军粮。

27. 此外,对联海特派团进行审计,发现:采购规划及程序不健全,缺乏有效的燃料分发放管制制度;一些工作人员虚报曾到海地工作,骗取福利;以及其他内部管制方面的缺陷。一般来说,管理当局已经采取补救行动,提出的进一步行动包括对从事欺骗行为的工作人员作出纪律处分。

28. 驻地审计员审计了联海特派团的采购和使用海地选举援助股联合国志愿人员的情况。

29. 这项审计发现,虽然采购行动是在多国部队过渡到联海特派团之前进行的,但是还是可以避免延误口粮及服务合同的拟订。与此同时,这些服务是通过协助通知书取得的。延误使本组织多花了12 400 000美元,因为通过协助通知书购买的成本较高。监督厅建议,为了避免此种昂贵的延误,应当为订立重大的合同规定明确的期限和责任;不然,可以在一个特派团开始之前先订好口粮和服务合同。

在订立口粮及服务合同方面可以避免的延误使本组织多花了12 400 000美元。

## 二、监督工作的优先领域

30. 此外,由于承包商未能及时提供服务,并使用质量较差的线路,因此,在提供通讯网络方面也有延误。合同没有规定承包商须为延误或次品作出赔偿。建议日后的合同要加入适当的赔偿条款。

### (c) 联合国安哥拉核查团

31. 第三期联安核查团的驻地审计员发现,该特派团的管理方面有一些缺点:特派团生活津贴的支付、补偿假的给予以及根据特别服务协议聘用人员等方面缺乏足够的管制。在采购方面,驻地审计员注意到投标程序有缺点:合同是根据申购人的建议发出的,没有认真地检视各项投标。此外,所买的一些东西并没有必要的合同。审计员屡次指出采购和收货职能不分开的安全。在维和部干预后,这两种职能终于分开了。还有没有实际清点财产,而且库存记录也不全。

32. 对政治事务司进行特别的审查发现,它没有核定的职权范围,没有工作计划,职务说明不足或延误,没有考核,产出不足,记录不全,车辆过多及缺乏管制。

### (d) 联合国后勤基地

33. 在报告所述期间,对在意大利布林迪西的联合国后勤基地进行了两次实地审计,发现它可以在储存和维持结束或收缩的维持和平特派团的剩余物资方面发挥重要的作用。尽管缺乏足够的财政资源,联合国后勤基地仍设法向刚开始和已有的维持和平特派团提供了一定的服务。不过,有若干方面需要作重大的改进,才能够有效地履行它的职责。有效安排和管理储备货物是后勤基地最重要的问题之一。即将提交大会的报告将说明这次检查的详细结果。

联合国后勤基地可以在储存和维持结束或收缩的维持和平特派团的剩余物资方面发挥重要的作用。

### (e) 其他审计问题

34. 补偿假政策的适用不一致:军事观察员每连续工作一个月,最多可得补偿假6天,并有特派团生活津贴。不

一致和不正确地适用本组织的补偿假政策仍然是特派团的一个问题,详见对下列特派团的审计:印巴观察组、联塔观察团、联海特派团、伊科观察团、第三期联安核查团和联合国后勤基地。

35. 超付特派团生活津贴:对五个维持和平特派团(联塔观察团、联格观察团、伊科观察团、联伊警卫队、联危核查团)和联合国后勤基地进行的实地审计,发现在解释和应用有关支付特派团生活津贴的条例方面常常出现问题。因此,对工作人员多付数十万美元,由于未能及时收回,造成了相当大的财政损失。

36. 举例来说,对联塔观察团的审计,发现,许多军事人员和文职人员所得的特派团生活津贴超过了核定的费率。在向人力资源管理厅报酬和叙级处查询之后,监督厅指出联塔观察团执行特派团生活津贴政策有误,并建议立即采取行动使用正确的特派团生活津贴费率,和追回超付的钱。监督厅估计该特派团从1995年1月至8月每月约超付50 000美元,总数约为400 000美元。联塔观察团不同意这项建议,并且在这项建议提出6个月之后才采取追回行动。由于这项延误,这些钱也许无法收回,因为许多观察员在这段时间已经回国。本组织的损失可能超过300 000美元。

37. 早在1993年8月进行的审计已经发现,伊科观察团错误地为工作人员的年假、补偿假、周末和假期发放了特派团生活津贴,从而多付了大量的特派团生活津贴。伊科观察团管理当局原先不同意这项审计结果。向总部的查询,确认了监督厅关于追回这些钱的建议。但是,1995年7月进行的后续审计发现,伊科观察团并没有采取行动去追回这些钱。有鉴于此,监督厅敦促外地行政和后勤司确保伊科观察团管理当局查清和追回从特派团开始以来多发的所有特派团生活津贴。后来,伊科观察团终于查清多付特派团生活津贴约844 000美元,现正在追回。

38. 鉴于这些以及其他损失数目庞大,监督厅大力建议行政当局拟订一项行动计划,以确保日后监督厅报告多付的特派团生活津贴能够迅速追回。根据我们的建议,维和部与人力资源管理厅成立了一个联合工作队,全面审查本组织有关补偿假和特派团生活津贴的政策。审查结果应当在不久的将来向所有外地特派团分发。

39. **维持和平设备的运输:**在运输维持和平行动设备时,常发现有不小心处。有几次审计发现,设备在运抵之后,要么是不能用,要么是需要大修才能用。从联合国后勤基地运送39个发电机和一个净水设备到联海特派团,抵达后发现发电机与联海特派团的电器设备不兼容。还有,运来的净水设备没有必要的部件和材料。后来这些发电机和净水设备不得不再运回联合国后勤基地,平白损失328 000美元的运费。此外,价值超过一百万美元、但是无法使用的宿舍和浴室用集装箱从联索行动运到联合国后勤基地。另外还有59个集装箱的逾期食品从联索行动运到联卢援助团。1994年检查时认为是可以食用的。但后来在运到之后却发现不能食用,原因是它们被用作秘书长特别代表办公室的保护屏障,一直在烈日下暴晒。但在联索行动运出之前没有再进行检查,结果,联合国白花了一大笔运费和出、入港费,还要花40 000美元把这些食物毁掉。

发电机在运抵海地联海特派团之后,再转运到意大利的联合国后勤基地。白花328 000美元运费。

#### 4. 调查联合国脱离接触观察员部队的活动

40. 在1996年2月至5月期间曾就一些指控进行调查。据说有两名资深工作人员干预当地合同委员会的决策过程,意图照顾当地的一个新鲜食物供应商,尽管他的出价高于可以接受的最低投标。调查发现的证据显示,受到照顾的供应商12年来一直向脱离接触观察员部队供应新鲜食物,但质量差,并且用联合国的货车偷运进口管制货物到叙利亚。还有证据显示,对一般竞标者,包括出价最低者的要求,比这个受到偏袒的竞标者严得多。这样做是为了操纵竞标过程,以照顾此承包商—尽管他的出价比可以接受的竞标者的最低出价高出200 000美元。在当地合同委员会每一次会议上,都对可接受的最低投标者提出新的要求,使委员会的工作陷于僵局,拖延发出合同,结果使原承包商几次延长合同,使联合国多花了60 000美元。僵局迫使部队指挥官成立扩大的临时当地合同委员会来审查整个竞标过程,结论认为应当把合同发给出价最低的可以接受的投标者。

41. 对脱离接触观察员部队“P.X.”军人消费合作社的一名资深工作人员进行调查,发现了一些不正常的管理情况。例如,这名工作人员大权在握,利用合作社购买私人货物,违反合作社经营必须遵守的外交议定书和关税法。

42. 对上述案件的调查,是根据公开表明身份的脱离接触观察员部队工作人员向调查科的报告而展开的。因此,该资深工作人员对这些人打击报复,指责他们假造投标文件,并要求加以指控。经调查后,发现这个工作人员的指控并非事实。监督厅于是根据保护提供消息人的任务规定,对该工作人员提出新的指控。

43. 调查之后提出五项建议,认为应当控告这两名资深工作人员违反采购规则及监督厅任务规定。另外七项建议是关于在履行新鲜食物合同时加强质量控制机制;使用联合国车辆运输合作社的货物;军人消费合作社停止“特别定货”。

#### B. 人道主义和有关的活动

##### 1. 联合国难民事务高级专员办事处:1993年评价所作建议的执行情况

44. 对方案和协调委员会第三十二届会议关于评价难民专员办事处建议执行情况的三年期审查<sup>5</sup>已提交委员会。该次审查断定难民专员办事处在贯彻下列建议中取得了进展:采取新的国际保护方法和寻求持久的解决办法;对外关系战略;预算问题;和应付紧急情况的能力。不过,对于一些建议,例如涉及非政府组织的建议,进展情况好坏参半。在一些情况下,由于外部环境,没有取得值得报告的进展,或已采取别的方法取代三年前建议的方法。

难民专员办事处已作出协调努力,贯彻下列几方面的建议:采取新的国际保护方法和寻求持久的解决办法,对外关系战略,预算问题,和应付紧急情况的能力。

45. 方案协调会在其第三十六届会议上讨论了难民专员办事处的三年期审查,并称赞该报告十分全面。委员会指出它的建议帮助难民专员办事处提高效率,注意到该报告并建议难民专员办事处和其他有关组织应对报告内所提到的问题采取后续行动,同时监督厅应作为其整个内部监督职能的一个部分,酌情对这些行动进行监督审查。

### 2. 联合国难民事务高级专员办事处: 审计活动

46. **国别方案:**除了审计难民专员办事处行政和总部的业务外,监督厅在报告所述期间审计了下列国别和地区方案:阿富汗、奥地利、孟加拉国、几内亚、香港、印度尼西亚、伊拉克、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、缅甸、巴基斯坦、斯里兰卡、泰国、乌干达和扎伊尔。

**查明对执行伙伴的财政控制和难民专员办事处各监督办公室有效监测其活动的能力方面存在弱点。**

47. 审查工作十分注意执行伙伴按照与难民专员办事处所签订的副协定进行工作的情况。查明在对执行伙伴的财政控制和在难民专员办事处各监督办公室有效监测其活动的能力方面存在共同弱点。

48. 难民专员办事处给执行伙伴的资金往往没有另立单独的银行帐户和分类帐。因此,很难确定实际的项目支出和所得的利息,以及应向难民专员办事处退回多少款项。

49. 在一些情况下,执行伙伴向难民专员办事处供资的项目收取极高的行政费用。这些收费往往包括其总部和外地业务的行政费用。有时,难民专员办事处的海外办事处支付租金、薪金和通常开支,大量负担了执行伙伴方案业务的行政费用。因此,在“通常费用”之内似乎没有理由开列额外的项目费用。难民专员办事处执行委员会已同意采取措施处理这个问题。

50. 执行伙伴一般迟迟才提出其最后的财政报告。由于没有及时收到这些报告,难民专员办事处往往不能决定应否收回未支用的项目结余或及时将项目结束。这种

迟误也严重影响难民专员办事处方案资金的供应和现金管理,因此难民专员办事处的管理当局特别应该在这方面加强监测执行伙伴的能力,并与捐赠者讨论采取相关的措施。

51. 执行伙伴不一定能够清楚交代向难民专员办事处报告的重大项目支出。使用不同的会计制度对帐目的调节造成了困难。难民专员办事处管理当局必须改进项目支出的监测程序,特别是注意监测和实现财政承诺。

52. 为了加快对特定难民群体的援助,难民专员办事处越来越多地资助种类执行伙伴的快速执行项目。不过,由于缺乏强有力的监测程序,往往很难监测这些项目的进展情况。因此,财政报告不够充分。

53. **现金管理:**在报告所述期间,审计的重点经常是难民专员办事处总部和外地办事处的现金管理问题。对总部的财政职能所作的审查显示,除了难民专员办事处的财务条例外,没有就捐助者所捐货币的换算及其后的投资发布正式的准则。

54. 对难民专员办事处海外办事处的现金管理所作的审查显示,由于当地的条件,重要的外地方案都以现金执行。在运送现金到外地地点时必须采取特别保护措施。已查明在控制这些程序方面所存在一些弱点。

55. 对执行伙伴所需货币的现金管理也作出了审查。很多时候,由于当地货币不稳定或通货膨胀,副协定和预算是以美元而不是当地货币结算。因此,执行伙伴得到硬货币并负责兑换为当地货币。虽然各种兑换的单据应提交难民专员办事处,但由于控制不力,有时甚至没有任何控制,为弊端开启方便之门。

**经过讨论,达成协议,可回收323 000美元。**

56. **咨询活动:**在一项较早的审计中,审计和管理协调司发现一个国家的主要执行伙伴未退还难民专员办事处大笔款项。其中一些欠款可追溯至1984年财政年度审管司分析了收到的财务报表,在同该国审计长和执行伙伴讨论时,支持难民专员办事处收回未支用的项目结余和其它欠款。经过这些讨论达成协议,可以回收323 000美元。

3. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

对救济工程处的视察查明了总部一级的重大管理问题。

57. 应秘书长的要求,监督厅对联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的管理和行政工作作出了审查。这次审查查明总部一级存在重大的管理问题,综述如下:

(a) 没有任何监督机构或政府间机构控制或监督主任专员所作出的决定;

(b) 总顾问团、行政和管理委员会和人力资源委员会等旨在向主任专员提供指导和咨询意见的内部机构受到排斥,以致不起作用,造成不信任的气氛,工作人员同管理当局之间关系紧张;

(c) 关于内部的控制、协调和监督系统,监督厅的审查指出:(一) 审计处多年来日益削弱,管理当局没有作出明显的努力加强该处;(二) 规划和评价厅对那些应该提高效率的单位失去了信心;(三) 工程处内的单位没有在方案和职能的履行方面获得经常的指导。也没有就这些事项向主任专员汇报;

(d) 关于财政情况所造成的困难,工程处的作法似乎是一件一件地应付,缺乏完整的战略思想。例如,节省的实行主要是通过冻结征聘和加薪,包括将国际员额变为当地员额。监督厅的报告指出,如真要实现节省或削减预算,必须评估和评价方案活动,以查明多余的活动和可以进行精简和合并的领域。还必须建立有关的费用控制机制。最重要的是,必须将削减的资源化为有效的措施,以确保以较少的资源提供更多的服务。

(e) 关于将工程处的总部迁到加沙的问题,审查的结果认为,如果不一并搬迁工程处的行政和财政部门,工程处的工作就会受到严重的迫害。这些部门不能脱离其服务的对象,它们必须经常相互交往。工程处报告说,工程处的行政和财政部门作为其总部的一部分已搬迁到加沙。

58. 尽管有上述的问题以及该区域经常发生冲突和危机,即使有时条件艰苦,工程处仍在继续提供服务。

近东救济工程处能够适应环境的变化,应归功于其地区工作人员的努力和奉献精神。

59. 报告承认,工程处之所以能够适应环境的变化,在很大程度上应归功于其地区工作人员的努力和奉献精神。

60. 根据审查结果,作出了一组旨在解决最重要的管理问题的建议,供工程处管理当局采取行动,其中包括下列提议:

(a) 立即恢复内部管理机制的作用和活力;

(b) 提高决策过程的透明度,告诉工作人员所有有关他们的重要问题,并重新评估过去几年来具有争议性的组织和人事决定;

(c) 实行管理培训;

(d) 加强审计职能并在风险高和易出问题地区进行调查审计;

(e) 使方案规划和评价厅成为一个解决问题的管理工具,与有关的实质性部门合作集中监测方案的执行,并评价所取得的成果;

(f) 确保明确规定各部/司的职能、责任和会计责任。

工程处新任命的主任专员已采取行动解决监督厅的建议中最紧迫的问题。

61. 应予指出,工程处新任命的主任专员已对监督厅的审计结果作出响应并表示赞赏。他已经采取行动处理这些建议中最迫切的问题。



### 4. 人道主义事务部

62. 监督厅的中央评价股已开始深入评价人道主义事务部的工作,以供方案协调会1997年5月第三十七届会议审查。

### 5. 人权事务中心

63. 人权事务中心约两年前审查所提出的主要建议,落实情况进展缓慢。迄今还没有采取具体行动设立一个方案监督系统作为管理过程的组成部分,这一系统可以在工作方案的制订中提供统一的指导,确保协调、监测执行情况,评估结果并就高层管理当局应立即注意的方案问题提供经常的反馈。虽任命一名P-5级高级干事担任行政领导,但由于缺乏这样的系统,仍有碍于改善行政职能。

64. 在落实监督厅关于结构调整的建议方面取得了实质的进展,中心已设有一个新的秘书处。不过,这个新机构的运作如何尚待观察。最后阶段的结构调整,包括列出对各种技能的需要情况,将这些需要同现有的技能对照,作出必要的重新部署。这个阶段定于1996年底以前完成。

## C. 采购

### 1. 一般问题

65. 在报告所述期间,作为对高级别专家组的采购研究报告的后续行动,监督厅对采购管理进行了审计,这是对采购业务的进一步研究,重点是采购过程不同阶段的管理控制。

66. 主要的审计结果与采购职能一般安排问题有关。发现在招标前、签订合同和管理合同的三个采购阶段,都存在一些特定的缺点。秘书长在其1996年2月9日联合国秘书处采购改革情况报告(A/C.5/50/13/Rev.1)中指出,秘书处内已就采购问题高级别专家组和内部及外部审计员所建议的改革措施,采购或计划采取一些行动。此外,管理当局在拟订其新的采购手册时征求了监督厅的意见和建议。

发现在招标前、签订合同和管理合同的三个采购阶段存在一些缺点。

67. 监督厅在几次采购中提供了咨询服务并就向维持和平行动提供服务和物品在大宗商业合同的管理方面提出一些建议。

### 2. 发展支助和管理事务部和采购

68. 在报告所述期间,监督厅对发展支管部合同和采购处经管的技术合作项目的采购进行了审计;发现采购控制和程序中存在一些缺点。已向大会提出主要审计结果、建议和管理当局的反应的概要(A/50/945,附件)。在审计期间注意到,对基本采购控制程序多有违反以及提出的其他问题表明必须加强采购过程。一些采购经由信用评价差或没有信用评价的采购代理商进行,使联合国风险很大,费用明显较高。监督厅希望,由于这次审计和后续行动,发展支管部会加强采购程序的计划、监测和控制,从而进一步完善采购过程,实行采购来源多样化并提高成本效益。监督厅获悉发展支管部已采购了必要的步骤。

69. 另外,对发展支管部经手、为应付紧急情况替维持和平行动进行的采购作出了单独的审计;结果显示采购控制和程序存在一些缺点。这些缺点主要是准备不足和发展支管部负责这项特殊任务的采购工作人员缺乏明确的方向。发展支管部后来采取了必要的补救行动,并向监督厅保证,以后分派工作时将作好规划,加强训练和协调,特别是在采购计划和技术支助的领域。

### 3. 联合国难民事务高级专员办事处的采购

70. 难民专员办事处的采购主要是在日内瓦的总部进行。不过,由于难民专员办事处业务比较分散,海外办事处和执行伙伴也进行采购。由于难民专员办事处的财政报告制度,不易整理和提供总部和外地办事处的采购资料。因此,即使购买物品总价值的资料对全盘的控制和决策是必须的,要得出确切数字并不容易。例如,难民专员办事处总部的供应和运输科购买了价值2 000万美元的汽车和备件。该科经手全部采购的20%。可是海外的外地办事处和执行伙伴也大量购买汽车和备件,价值估计为600至700万美元,但负责采购的供应和运输科却毫无所知。在采购方面加强协调能更有效地利用资金。难民专员办事处目前正在采取措施。

71. 此外,监督厅发现,在一项行动的紧急阶段结束时,难民专员办事处没有迅速接管执行伙伴在紧急期间承担的采购职能。关于涉及复杂技术的采购,审查结果显示难民专员办事处没有经常借助于必要的专门知识。难民专员办事处作出许多努力,将多余的设备调往需要这些设备的方案,但有时成效不佳。主要原因是对接受方案的迫切需要缺乏评估。

#### 4. 联合国日内瓦办事处的采购

72. 审计联合国日内瓦办事处的采购活动的结果显示,采购程序存在一些弱点,例如纸张供应管理的责任不明确;答复投标申请的时间不足;申购人参与选定供应商;因未退回增值税所得的资金受到冻结。监督厅注意到,人道主义事务部比萨仓库采购物品的程序有不正常的情况。一名迟投标者获得了合同,他的报价在公开开标后才拆阅。不符合投标申请要求的投标,也加以拆阅和考虑。

73. 审计结果发现接受投标的做法有时不大适当。由于标单的外封套已失,因此无从追查收到标单的时间。此外,用来在标单上加盖收标时间的时钟,很容易被改动。因此所加盖的收标时间的准确性令人怀疑。采购干事违反《采购手册》所定的准则,签署在公开开标时才拆开的标单。联合国日内瓦办事处接受这些审计建议,目前正努力改正这些问题。

#### 5. 运输和货物转运

74. 审查维和部外地行政和后勤司海运股和会议支助厅采购和运输司的运输和货物转运活动,发现使用运输服务方面存在严重的缺点。在审查的案例中,投标申请内所定的条件没有准确反映所需的服务。此外,向总部合同委员会提出的说明没有准确反映标单所提供的资料。一些合同的数额超出了原来的货物和费用估价。例如一项合同超出限额160万美元,占原来合同数额的36%。一些托运商在没有合同的情况下继续承运。一项合同未经重新投标而获得延长。虽然分租联合国定期包租的船只可使财政上受益,但由此引起的赔偿责任和偿还的条件没有获得明确的界定。

75. 审查联合国日内瓦办事处的运输业务所得的结果显示,联合国如果调整其合同规定和管理办法以适应货

运业日益竞争的趋势,就可以节省费用。1993至1995年期间,日内瓦办事处开支540余万美元用于运输和货物转运服务。根据少数案例,审计员查明联合国由于对这些服务监测不力造成了重大的损失和失去了一些利益。例如,联合国支付的费率高于合同规定的费率,而且没有利用可能的折扣。关于一般货物的运输,日内瓦办事处没有通过竞标决定运输和货物转运商,而是轮流使用三家承包商,因此不可能得到最低的费率。日内瓦办事处报告说,目前正制订个人物品和一般货物的订正运输规定,不久将发起投标申请。

#### 6. 保险

监督厅对办理货物保险和第三方汽车责任险的管理审计证实,这种政策是联合国购买统一承保保险的有效方法。

76. 联合国会遇到造成损失和引起赔偿责任的各种风险。为了防范这种风险,行政当局办理了一些商业保险以减少或消除联合国的风险。1990至1994年期间,联合国为7亿多美元的货物购买了货运保险,保费每年约100万美元。汽车保险承保联合国和军事特遣队拥有的约2万部车辆,每年的保险费共约470万美元。监督厅对办理货物保险和第三方汽车责任险的管理审计证实,这种政策是联合国购买统一承保保险的有效方法。不过,审计结果显示可以减少保险费之处甚多,保险承保可以更加一致和连贯。行政当局一般同意执行监督厅关于改进保险方案的建议。这次审计的主要结果和建议将向大会提出报告。

#### D. 在建立新机构方面存在的问题

##### 1. 一般性意见

77. 最近几年,联合国被会员国广泛用来作为应付国际社会所面临的新挑战的机构。但是在力图应付这些挑战时,却一再发生组织和财政方面的问题。从监督的角度来看,在开始执行一项新行动或建立一个新组织时尤其容

## 二、监督工作的优先领域

易产生风险。时间紧迫,经验不足、规划不同、授权拖延或不够或资源迟迟不到位,这些因素往往造成行动初级阶段的问题累积和严重失效。为此,监督厅在审计方面尤其注意新成立的机构,以便尽早发现问题和不足从而可立即采取补救行动。到目前为止,在所有案例中,管理当局都能够响应审计方面的建议并采取措施解决发现的不足之处。

从监督的角度来看,在开始一项新行动和建立新组织时尤其容易产生风险。

### 2. 前南斯拉夫问题国际法庭

78. 对设在海牙的前南斯拉夫问题国际法庭所做的全面审计表明,法庭从设立之日起到全面运作大约花了18个月。11名法官早在1993年11月就已经任命,但是他们的工作却得不到必要的行政支助。法官任职的规定和条件不明造成了不必要的开支,到1995年底,11名法官中只有五名移居海牙。

79. 尽管工作人员士气高涨,设立的行政支助制度和结构仍存在若干问题。总部拖延授予征聘的权力导致了未授权的征聘行动。笔译的定级在14个案例中只有三个符合人管厅的指导方针。此外,一些捐助国的借调人员在就借调的规定和条件达成协议之前就开始工作。办公大楼和拘留中心的建造、租用和维持方面的安排本应更加有效和具有透明度。在多达15名警卫被聘用了半年多之后,第一位被拘留者才抵达,他们的聘用甚至是在拘留中心完工之前。监督厅还注意到,提交给大会的资料并未充分说明为改建租得的主要办公室和一间审判室所作的筹资安排。此外,必须加强核查建设费用的内部管制。拖延采购方面的授权和建立一个采购业务行政机制导致了采购的浪费、由未经授权的工作人员办理采购和要面对不利的法律行动。

80. 法庭行政当局已对审计做出反应并为解决所暴露的多数问题采取了行动。监督厅将根据大会1996年6月7日第50/212C号决议,进行后续审查。

在多达15名警卫被聘用了半年多之后,第一位被拘留者才抵达,这些警卫的聘用甚至是在拘留中心完工之前。

### 3. 卢旺达问题国际刑事法庭

81. 对设在阿鲁沙的卢旺达问题国际刑事法庭的行政方面所做的首次审查暴露了下列问题:必须加速调查员的征聘进程;口译/笔译的质量不高,编制不足;必须为征聘目的制订正规的资格标准;刑事法庭行政当局缺乏有效管理其建设方案的专门知识,尤其是在作出建设规划时没有充分考虑安全需要;未能及时和适当地提供财务报告。尽管已根据这些审计建议迅速采取了补救行动,并在拟订的法庭大楼建设中节省了大约320万美元,但是在行政方面又出现了进一步问题,需要审管司和调查科尤其按照大会1996年6月7日第50/213C号决议,联合作出进一步审查。

在拟订的法庭大楼建设中节省了大约320万美元。

### 4. 联合国被占领土特别协调员办事处

82. 按照联合国被占领土特别协调员办事处的建议,对目前被占领土协调员办事处的行政结构进行了评估。在大会核准被占领土协调员办事处预算之前,经维和部授权,由停战监督组织继续向被占领土协调员办事处提供行政支助,这是因为设在加沙的该办事处没有足够或持续服务的适当人员。这样的责任分工并不令人满意,因为导致了该办事处与停战监督组织之间的工作重叠。监督厅还建议,该办事处在签订东道国协定和任命首席行政干事之后,应能够采取步骤充分履行自己的行政职能,并成为一个独立核算的实体。为此目的,维和部将采取措施加强办事处在后勤方面的自给自足能力,使这一特派团能够对其行动进行行政和财务方面的管理。

## 监督职能的主要活动摘要

### A. 审计和管理咨询

#### 1. 一般情况

83. 在报告所述期间,审计和管理咨询司的审计范围包括秘书处的各项活动,其中包括维持和平特派团和技术合作项目;联合国日内瓦、内罗毕和维也纳办事处;欧洲经济委员会(欧洲经委会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会);联合国环境规划署(环境规划署);联合国人类住区(生境)中心;联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处);国际贸易中心和前南斯拉夫问题和卢旺达问题国际法庭。

84. 在报告所述期间,审计和管理咨询司查明可能收回和节省近1 200万美元。在节余和收回的资金中,有将近900万美元是因采取了审计和管理咨询司本时期和前一时期提议的行动而实现的。监督厅对所估计的可能节余持保守的看法,密切监督建议的执行已帮助增加了实际收回的资金。

在报告所述期间,审计和管理咨询司查明

可能收回和节省近1 200万美元,已实现节省和收回资金近900万美元。

85. 鉴于各项行动的经费数额和可能的风险,审计和管理咨询司再次将相当大的一部分资源用于维持和平、人道主义活动,尤其是难民专员办事处的活动和采购。监督厅除了对各行政领域不断进行审计以外,还加强努力向本组织提供管理审计和咨询服务。

86. 在1995年7月1日至1996年6月30日期间,审计和管理咨询司共开展了131项审计任务:

总部科	20
维持和平科	20
外勤科	24
电子数据处理审计科	5
管理审计和咨询科	6

欧洲科	17
非洲科	10
难民专员办事处科	29
开展任务共计	131

87. 在报告所述期间,这些审计共提出260件审计通讯,其中载有2 105项建议,按目标分类如下:

规则、条例和政策的遵守情况	742
资源的节约和有效使用	426
财产的保护	411
内部控制是否充足	390
实现目标情况	136
建议共计	2 105

建议按职能领域分类如下:

方案/项目管理	271
采购	433
财产管理	401
现金管理	181
信息系统	42
财务会计/报告	327
人事/薪给/旅费	450
建议共计	2 105

88. 在报告所述期间,审计和管理咨询司的很多员额仍然空缺。在1996年初,在53名专业一级员额中只填补了42个员额,空缺率占将近21%。因财政危机,实行征聘冻结是在1996-1997两年期新核准的员额中只为50%的费用作了预算,在1996-1997年预算中又设置空缺以及本组织征聘程序普遍缓慢,这些情况都妨碍了空缺的填补。在报告所述期结束时,又填补了3个员额,由于征聘行动尚未完成,

仍有8个员额空缺。在所有员额都填补之后,可增加大约2000个审计日。这样,审计的范围就会更广,产出也更高。

89. 除空缺状况外,旅费不足也影响了审计计划的执行。因现金危机,1995年下半年停止公务旅行,从而导致几个原定的外地审计被取消。

旅费不足和空缺状况影响了审计计划的执行。

90. 在报告所述期间,审计和管理咨询司中的妇女任职情况已有改善。在过去12个月期间,共有4名女性专业人员进入该司(一名P-5、一名P-3和两名P-2)。

91. 该司加强努力向其审计工作中提供专门训练。为驻日内瓦和内罗毕的审计员举办的两周研讨会,重点是对业绩的审计和面向客户审计。其他训练活动包括内部控制标准、采购审计、在审计中利用技术和提供有效的审计报告等主题。该司与内部审计协会和其他专业训练机构在训练领域相互合作。它的训练努力还得到联合国各会员国的最高审计机构的支持。

92. 根据联合国国际药物管制规划署与监督厅之间签订的谅解备忘录,从1996年5月1日起,由审计和管理咨询司承担对由药物管制署基金提供资金的活动进行内部审计。联合国合办工作人员养恤基金与监督厅也就向养恤基金提供内部审计服务达成了协定。监督厅设立了一个养恤基金审计股,从1996年9月起行使职能。药物管制规划署和养恤基金都将向监督厅支付审计服务费。

93. 内部控制标准:整个联合国组织尚未就监督厅提出的关于制订一套内部控制标准的建议作出反应。不过,维和部外地行政和后勤司已同意在维持和平管理人员的训练方案中列入一个内部控制部分。监督厅欢迎迈出的第一步,并期待本组织的执行管理当局采取同样的主动行动。

## 2. 重大审计结果和建议

94. 维持和平行动:见上文第17至39段。

95. 难民专员办事处:见上文第46至第56段。

96. 综合管理资料系统:审计和管理咨询司电子数据处理科与管理系统工作人员密切合作,以确保管理系统的设计和建设、测试、转换和执行能够达到建立和提供资料系统方面的数据处理和审计标准,并在设计资料系统时列入充分的内部控制和程序,继续将其作为提供和执行的一个组成部分。

97. 电子邮件:对电子邮件所做的管理审计表明,电子邮件已成为联合国一种基本通讯方式,在进一步节约、提高效率和效益有着巨大潜力。审计中发现政策和目标不明确,没有制定表现业绩措施和评价标准,管理当局尚未确定实现组织目标的全面战略。已向大会单独提交了一份关于重要审计结果和建议的报告(A/50/1005)。

98. 各区域委员会的数据处理:按照审计和管理咨询司关于审查各区域委员会数据处理业务的计划,对拉加经委会的数据处理系统作了一次审计,其中包括计算机环境及其运作和应用程序。审计的重点是计算机事务科,该科负责资料技术基础设施和协助工作人员有效利用这一措施从而全面提高拉加经社会的业绩和生产力。重大审计结果包括:指导委员会必须更积极地指导数据处理活动,制订一个更加正规的方法以确保财务资料的准确性和可靠性以及加强安全和灾难补救行动。

99. 一般行政:除其他以外,审计了员额编制表控制,教育补助金;调动与艰苦地区津贴;租金补贴和旅费等领域。

100. 对联合国人类住区生境中心和环境规划署租金补贴所做的审计表明,由于内部控制的严重缺陷造成向工作人员大量超额支付的现象。尤其是,行政当局未能确保每年提出申请和制订一个合理租金的基准。在人类住区中心,光向一名工作人员就多支付了150 000美元,几年来,这名工作人员平均每个月多收到大约2500美元。问题更严重的是,这位工作人员并没有对每月明显多付的理由提出疑问。联合国纳米比亚办事处已开始分期收回每月多付的数额;目前,联合国总部正在审查对进一步一次收回多付的款项提出的申诉。在另一个例子中,三年期间多付

了33 000美元,一名工作人员甚至在搬到另一个大陆之后,仍以纽约公寓租金协定的费率获得租金补贴。环境规划署向一名工作人员多支付了13 000多美元。此外,没有明确规定租金中应包括哪些服务。举例说,警卫、园林、供水、游泳池和桑那浴等服务费有时也列入租金,由联合国补贴。纳米比亚办事处根据审计意见,已对所有租金补贴进行了一次审查,并采取必要的收回行动。

人类住区中心向一名工作人员多付150 000美元,几年来平均每月多付大约2 500美元。

101. 审计和管理咨询司在联合国日内瓦办事处审计了回籍假、教育补助金和探亲旅行一次总付费用的实施情况。这一选择使工作人员有可以做出自己的旅行安排,不必按正规办法,而获得一笔总付的旅费。一笔总付的数额相当于从日内瓦到已定回籍假地点最近机场之间最便宜的定期航空公司全额经济舱票价的75%。预计采用这一选择可为本组织节省旅行支出和减少处理办公室的沉重工作量。1994年,日内瓦90%利用回籍假、教育补助金和探亲旅行的工作人员选择一次总付费用办法。通过审计发现,一次总付费用选择简化了程序并大大减轻行政工作量和有关费用。如果支付适当的鼓励性的现金数额,可产生合理的利益。但是在审查的很多案子中,一次总付费用比正规办法费用还高,原因是,在确定鼓励性的一次总付数额时,将多数工作人员实际上并不充分利用的行李超重和分离托运应享权利也列入在内。监督厅建议行政当局密切监测一次总付办法的费用,与正规办法相比较,要考虑到工作人员实际使用行李超重和分离托运应享权利的情况。

102. 联合国邮政管理处:审计和管理咨询司审计了联合国邮政管理处(邮管处)的业务。邮管处目前正面临财政困难,如果持续亏损,今后也许无法为其本身的活动提供资金。邮管处业务的结果显示,1990至1995年期间继续呈现下降的趋势。1992-1993和1994-1995两个两年期销售量持续下降,再加上支出增加,导致截至1995年12月31日净亏损220万美元。由于这一负增长,邮管处已动用普通基金储备金的94%用于1991-1995年的业务。如果这一消极趋势无法扭转,联合国不得不重新考虑能否继续维持目前状况的邮管处。

目前,联合国邮政管理处正面临财政困难,如果持续亏损,今后也许无法为其本身的活动提供资金。

103. 联合国出入管理系统:已对拟订的联合国出入管理系统进行了审计并报告给大会(A/50/791,附件)。根据出入管理系统所订合同,承包商全部承包设计、制定、供应、安装、试验和执行一个电子安全和凭卡进入管理系统。由于出入管理系统从未使用,本组织净亏损了130多万美元。监督厅认为,造成此项目失败的主要原因是管理不足、规划不周和缺乏可行性研究。审计中还发现了在内部控制方面的严重不足和采购方面的缺陷。监督厅尚未收到对报告中所载建议的答复。还请见下文第120段。

104. 技术合作项目:审计和管理咨询司对发展支管部执行的涉及大约6 000万美元的24个技术合作项目进行了审计。审计包括对加纳、日本、马拉维、尼日尔、坦桑尼亚联合共和国、乌干达和津巴布韦的实地访问。对项目管理所做的全面审查发现,在项目的制订和启动阶段出现拖延;项目的制订不够充分;在没有工作计划的情况下就执行项目;除其他原因之外因延误项目开始和延长执行时间而造成费用大幅上涨;项目的监督和控制不够;没有对项目进行评估或对评估采取后续行动。建议采取的补救措施包括控制项目的制订、核准和限期开始执行;改进监督和加强责任性;制订一个机制,以便将项目评估得出的教训通知项目制订者和管理人员。

105. 咨询活动:在进行审计的过程中,都例行提供管理咨询。在报告所述期间,联海特派团、联和部队、第三期联安核查团驻地审计员以及驻总部、日内瓦办事处和内罗毕办事处的审计员都提供管理咨询。此外,审计员还协助联合国维也纳办事处的效率审查。

### 3. 大会所要求的不断审查的状况:

106. 使用外部资源:大会1995年12月23日第50/214号决议要求监督厅全面审计作用外部资源的做法、尤其包括订约过程,并就此向大会第五十一届会议提出报告。监督厅与联合检查组密切合作,联检组目前正在对联合国各组织使用外部资源情况进行重大研究。审计范围包括下

### 三、监督职能的主要活动摘要

列单位的使用外部资源工作：总部秘书处；联合国日内瓦、维也纳、内罗毕办事处；难民专员办事处；和若干维持和平特派团。涉及的领域如下：饮食供应业务、旅行事务、计算机的安装和维修、软件应用发展和支助、大楼维持和清洁事务。审计的目标是审查使用外部资源决策过程和评估在服务承包的、提供和监督方面内部控制是否充分。将就重大审计结果和建议单独编写报告提交大会。在扩大使用外部资源之前，联合国应审查这些审计结果和建议并用来制订标准的使用外部资源政策。报告还将包括对每个使用外部资源领域的调查结果和建议，以加强作为这次审计一部分的已审查的每项合同。

在扩大使用外部资源之前，联合国应利用审计结果和建议制订标准的使用外部资源政策。

107. 饮食供应：大会在50/214号决议中请监督厅审查总部的饮食供应设施的管理并就此向大会第五十一届会议提出报告。在审计中，审查和评价了联合国饮食供应业务，以确定管理控制是否得当，并评估了联合国有关官员提供的监督是否切实有效。其中还包括审查联合国与商贩之间的合同执行情况以及商贩向联合国报告的有关财务和会计资料是否可靠和完整。重大的审计结果和建议将单独向大会报告。联合国应在审计的基础上力求为一个饮食供应合约争取到更有利的条件。

#### B. 调查

##### 1. 总的进展情况

108. 在报告所述期间，调查科共接到205起投诉，其中美洲107起；欧洲50起；非洲36起；亚洲9起；中东3起。在报告所述期间，调查科共提出13份报告，发出46份来文，并将37份材料转给联合国有关行政管理部门。

109. 这些投诉的范围，有的涉及为数不多的工作人员，有的影响到联合国的政策。对向调查科提出的每一项投诉都进行了仔细的审查和考虑。由于调查科资源有限，因此只能把这些资源用于最严重的案子，大多数的事项对联

合国或联合国某特定部门有重要影响。调查科不受理个人冤情，这类事情在联合国其他地方解决更为适当。

大多数向监督厅告发问题的人，愿向调查科表明身份。

110. 19人利用热线设施进行匿名报告，不到报告所述期间总共接到投诉的10%。监督厅很高兴地指出，大多数向他们告发问题、包括利用热线的人相信ST/SGB/272提供的保护，对向调查处表明身份没有什么顾虑。

111. 调查科已制定了保护消息来源的制度和其他办法，不论他们是工作人员或官员或承包商或普通公民都不必担心受到报复。此外，在看来已发生报复的地方，调查科根据ST/SGB/273的规定迅速采取行动保护告发人。

112. 除办理各种案件外，调查科在法律事务厅法律事务司的协助下制定并公布了其调查范围，<sup>6</sup> 告诉工作人员监督厅对管理不善、行为失检、浪费资源或滥用职权等结论的含义。该文件对监督厅的任务规定作出解释，使联合国内外的官员、工作人员和其他人员充分了解调查科的活动已纳入联合国现有法律系统。

113. 调查科另一个新的进展情况是处理与联合国单独经管的各基金和方案的有关案件，这是由于直接向调查科提出了涉及基金和方案的投诉，基金或方案也请求提供调查咨询意见或协助。在报告所述期间，曾受理过数起这类案子。

114. 建议：调查科还接到工作人员和参与联合国所主持活动的其他人员提出的关于改进方案执行的建议。<sup>7</sup> 在报告所述期间，监督厅共接到7项建议。对所有建议都进行了审查，以确保它们符合资格和有效期等基本条件。符合这些基本条件的建议则转给有关部门进行评估。

115. 案件管理系统：调查科已开发了一个电脑数据库软件，以记录案例和便于整理收集到的资料。

116. 工作人员：在1996年上半年，调查科的专业人员包括一个P-5，一个P-4，一个P-3和另一个持短期合同的P-3。1996年7月，另一个P-3级调查员加入调查科，一位驻内罗毕的P-4级调查员也在1996年8月加入了调查科，这样

调查科的专业人员为6人,工作人员共为10人。由于1995年日历年上半年案件大量增加,以及1996—1997年的5个员额中有3个被冻结征聘,因此,调查科无法清理1994—1995年积压下来的所有案件。缺少经验丰富的调查员是调查科面临的一个主要问题。

## 2. 一些典型案例

### 117. 观察员部队:参看上文第40至第43段。

118. 对管理不善、滥用职权和浪费资源指控的调查:1995年2月,调查科接到一项投诉,指控日内瓦办事处印刷事务所一名前资深工作人员利用联合国的有形资源为个人目的从事“私人”印刷。在调查过程中,调查科发现,在日内瓦办事处印刷事务所,“私人”印刷的做法不以为非,无人过问。这些情况证实了这项指控。就此提出了一些建议并且已被接受,其中包括:因管理不善、滥用职权和浪费资源而对这位前工作人员进行正式严厉训斥,更加严格地执行联合国现有的适用于文件管制系统的规则;发布通告,指出这种行为和无视联合国规则的情况是不能被容忍的。

日内瓦办事处印刷事务所对“私人”印刷无人过问。

119. 对给予殖民地国家和人民独立宣言执行情况特别委员会举办的讨论会的调查:监督厅接到一项投诉,内容涉及特别委员会举办的一次讨论会有滥用和浪费经费的情况。在1996年2月5日给主管政治事务副秘书长兼副秘书长的报告中,监督厅指出,这些经费是按照联合国的规则和条例使用的,但提到提供的会议地点对特别委员会工作有好处的问题。在收到该报告后,主管政治事务副秘书长请监督厅审查特别委员会举办的其他讨论会的费用以及得到的好处。调查科发现,在1990和1995年期间曾经讨论过相同的议程项目,并得出了相同或类似的结论;75%的应参加讨论会的人没有参加。在1990年和1995年期间举行的5次讨论会的费用估计为625 000美元。尽管整个联合国都在限制旅费,但仍计划在6月初举行另一次区域讨论会。主管政治事务副秘书长答复监督厅的报告说,他和他的工作人员多次要求特别委员会主席及其主席团考虑推迟或取消1996年6月的讨论会。他的建议没有被接受,有些委员

甚至质疑秘书处提出这种意见或建议是否适当和合法。讨论会后来仍如期举行。

120. 对联合国出入管理系统项目的调查:对审计和管理咨询司报告(见上文第103段)的一个后续行动是,指示调查科根据监督厅任务规定第18段的规定,对联合国出入管理系统进行审查,以确定是否有任何现职工作人员在这个项目上违反了联合国的规则和条例。特别要求调查科查明下列问题:该项目是否经过认真规划;给予合同是否遵守联合国的规则和条例;项目管理是否得当;最后接收和付款是否遵守联合国规则和条例以及合同规定。尽管证据并不能证实联合国所受财务损失是由于某个工作人员的行为造成的,但它确实显示该项目没有经过仔细规划。虽然在项目合同的得标没有违反联合国的规则和条例,但监督厅注意到,投标申请的准备、评价和得标无章可循,建议采取补救行动。这个过程中最严重的失误是管理部门管理不力。

121. 对亚的斯亚贝巴联合国一工作人员死亡事故进行调查:监督厅接到一项指控称,非洲经济委员会非洲医务所医务长在得知一工作人员受重伤、而且知道该地区现有医疗设施不足时,仍未履行职责,未及时把这位工作人员转到内罗毕,结果造成死亡。考虑到病人的情况和治疗办法,医务长做出的不需立即转往内罗毕的医疗诊断显然并不是怀有恶意的。

122. 在审查过程中,发现在向远离总部的工作人员提供和管理医疗服务方面存在着严重问题。此案件中的关键问题是,内罗毕的工作人员能否得到充分的治疗以及联合国在监测治疗方面的责任。联合国提供的医疗服务必须满足适当的标准,特别是在工作人员只能听从联合国医生决定的工作地点。为了更好地保护和为工作人员服务,监督厅建议在联合国机构所在的各地理区域的一个城市中设置一个区域医疗主任的职位。区域医疗主任将负责评估工作人员及其家属看病的医院和设施是否充分,密切监测经由联合国核准转诊的所有病例。监督厅还建议医务和雇员援助司设立一个外地医务股,由一位资深医务人员和总部的一位医务人员组成。监督厅还建议为医务和雇员援助司增拨旅费,以便资深工作人员能前往其他工作地点监测和评估联合国的医疗方案和设施。医务和雇员援助司同意这些建议,但对所涉经费问题表示担心。



监督厅要求在联合国机构所在各地理区域的一个城市设置一位区域医务主任。

123. 调查科根据要求对日内瓦贸发会议一位资深工作人员明显的欺骗行为进行了调查。贸发会议两位一般事务人员最先发现了这个问题的蛛丝马迹。调查工作在贸发会议的全力合作下正继续进行,这个案子正等待瑞士当局的处理。

#### C. 检查

124. 近东救济工程处:参看上文第57至61段。

125. 贸发会议:关于贸发会议秘书处方案和行政工作检查审查的报告(A/50/719,附件)已于1995年12月14日送交大会第五十届会议。秘书长上一份关于监督厅活动的报告(A/50/459,附件第93段)简要提到其调查结果和结论。

监督厅对贸发会议进行的检查建议,视方案需要削减高级专业人员员额。

126. 该报告的主要建议涉及下列问题:在新的国际环境下,贸发会议的作用和任务;秘书处对能力和相对优势方面的重视;精简机构;缩减方案支助和管理事务司;削减专业人员员额,特别注意削减D-2、D-1和P-5级的员额,但须视方案需要而定;分析一般事务人员的工作量,以削减15-20%的员额,根据最佳情况,规定行政事务基准,以便建立责任制。

127. 监督厅满意地注意到,它的结论和建议为加速某些改革起到促进作用,贸发会议第九次会议的最后文件(《米德兰特宣言和增长与发展合作关系》)对贸发会议的任务有所调整。

128. 根据第50/214号决议第7段要求采取的节约措施,贸发会议秘书处1996-1997年期间从削减员额中节约670万美元。在这方面应当指出,贸发会议管理部门是根据监督厅报告的建议确定可以作出节省的领域。

129. 其他事项:监督厅与政治事务部就吸取制裁方面经验的问题、与会议和支助事务厅就远距离笔译和口译的问题非正式地交换了看法。

#### D. 监测

130. 秘书长关于1994-1995两年期联合国方案执行情况的报告(A/51/128和Add.1)是由监督厅编写的。这份提交给方案协调会第三十六届会议的报告指出,从提供产出和服务的数量相对于所作承诺而言,总的执行率为73%。考虑到联合国在不断精简和改组过程中,既要改革结构和工作方法,又要响应许多新的要求,这个执行率可以说是积极的。

131. 调查结果突出说明出版的许多刊物和提交政府间机构的许多文件和报告内容冗长和重复。这种情况主要是由于在拟定工作安排时缺乏充分协调,也由于秘书处各部门在核准出版材料或提交政府间机构的背景文件时,没有明确的政策规定。

很多刊物以及提交给政府间机构的报告内容冗长和重复。

132. 报告要求在完成额外的任务时,更有效地利用计划拟订和预算编制程序。不断变化的要求和新出现的需要,使方案管理人员在两年期期间不断地调整工作计划。调查结果表明,这些调整多半已变成授权进行活动之外的新活动,尽管在很多情况下,有足够的灵活性,可以把这些新问题纳入现有方案之中。明显的迹象表明,资源被少量分散地用于各种活动。需要对预算文件中列入方案的活动做出更加明确的说明,对于规定产出和服务的各大类活动的定义要进行修改,以提高报告工作的透明度。

明显的迹象表明,资源被少量分散地用于各种活动。

133. 报告指出,财政拮据要求方案重点更突出,工作更侧重数量较少但更相互支助的活动。在同一个方案内,以及与联合国其他方案重复和互补问题,应在方案拟定阶

段予以解决。中期计划的目标往往比较笼统,因此无法评估在两年期期间改动工作计划的正确性和必要性。

134. 报告引用具体数字说明工作计划实施期间所做的改动,各政府间机构和秘书处其中的作用,并按资金来源分类说明所涉资源的情况。报告查实已持续两个两年期以上的181项产出是多余的,建议不再列入1996-1997两年期内。报告还提到在某些部门发现的若干问题,需要对此进行更仔细的审查。如对低执行率几乎或根本没有提出正当解释,特别是在高度优先领域,没有解释为何大量背离方案承诺,或交付情况与所使用的资源似乎不相称。

某些部门对执行率偏低,特别是在高度优先领域中的这种情况,几乎或根本没有提出正当解释。

135. 监督厅收到的各部门提交的1994-1995年方案执行情况报告的质量不高,明显说明很多部和厅没有实行充分监督,因此没有建立协调或管理机制,经常收集和分析各项活动和方案所取得进展和成果的资料。很多部门的主管办公室没有高级规划和协调职能,也没有一个单位为确保采取一致的战略和尽量减少重复,提供关于成就和缺陷方面的综合反馈。如下文第142段所述,监督厅打算颁布准则和标准,以确保在各部门中建立协调机制,并用做管理手段。

监督厅打算颁布准则和标准,以确保在各部门中建立协调机制并用做管理手段。

136. 方案协调会第三十六届会议讨论了1994-1995两年期方案执行情况报告,赞同报告提出的调查结果和结论,称赞报告质量高,扼要明确,对改进方案规划和编制预算程序作出了有益贡献。<sup>6</sup>

## E. 评价

137. 深入评价新闻部:报告<sup>7</sup>载有对下列事项的调查结果和建议:(a) 新闻部履行职责的作法;(b) 新闻部对转播者、公众和实质部门的服务是否充分;以及(c) 方案

执行、特别是在满足目标听众的需要和传播资料方面的效果。

138. 方案和协调委员会第三十六届会议讨论了深入评价报告,对报告表示赞赏,赞同第1-13、14A、15、16、18和19条建议,对第1、2B、4C、15和16条建议做出修改和表示理解。委员会决定把报告、以及委员会对报告的结论和建议转交新闻委员会审议和采取行动。<sup>10</sup>

139. 深入评价维持和平行动:结束阶段:参看上文第15和16段。

140. 对联合国难民事务高级专员办事处评价的三年期审查:参看上文第44和45段。

141. 加强评价结果在制订、执行方案和政策指导方面的作用:监督厅通过方案协调会向大会提交的关于这个问题的报告(A/51/88,附件)载有对在1994-1995年期间深入和自我评价工作的审查;与大会关于今后深入评价问题决定有关的资料,以及在加强各部和厅的方案监督方面,加强方案执行监测和自我评价制度之间联系的建议。

142. 方案协调会第三十六届会议讨论了该报告,对报告表示称赞,认为报告全面客观,同时指出,压缩深入评价周期扩大了评价范围,但并没有影响质量。委员会鼓励监督厅制定在部一级各单位进行内部监督的准则,其中应包括下列问题:

(a) 进行监督的机构安排。一般来说应以向部门主管报告的某个单位为中心;

(b) 最低的共同标准,包括要求所有重要出版物的编辑部门在技术和专业刊物、或酌情在世界各地的一般报刊上积极征求审查意见;

(c) 监督厅提供的训练和其他服务。

监督厅在今后几个月中将作为优先事项讨论这些问题。

方案协调会指出,压缩的深入评价周期扩大了评价范围,没有降低质量。

143. 委员会对难民专员办事处三年期审查的讨论(见上文第44和45段),是自监督厅成立以来第一次完成的深入评价工作。上文第45段所述委员会关于三年期审查的决定,提出将标准的深入评价周期分为下列各阶段:

第1阶段:为期一年的分析,结束时向方案协调会提出深入评价报告,方案协调会对报告进行讨论,然后向大会提出建议。

第2阶段:为期三年,监督厅在这一期间随时了解大会所赞同建议的执行情况。在此期间,监督厅要求有关部门定期提交关于执行情况的报告。最后向方案协调会提出执行情况报告。

第3阶段:把后续行动和继续了解深入评价中提出的问题的责任转交给监督厅的其他部门,特别是负责审计和方案监测的部门。

注

- <sup>1</sup> E/AC.51/1994/3,第8-10段。
- <sup>2</sup> E/AC.51/1995/2,第16-18段。
- <sup>3</sup> E/AC.51/1994/3,第10段。
- <sup>4</sup> E/AC.51/1996/3。
- <sup>5</sup> E/AC.51/1996/4。
- <sup>6</sup> ST/IC/1996/29。
- <sup>7</sup> ST/SGB/237,第18段。
- <sup>8</sup> E/51/16,第15-21段。
- <sup>9</sup> E/AC.51/1996/2。
- <sup>10</sup> E/51/16,第75段。

内部监督事务厅上次报告中提出、  
而改正行动尚未完成的重要建议

1994年9月7日ST/SGB/273号文件第28(d)段要求监督厅在其年度报告中查明上次报告中提出、而改正行动尚未完成的每项重要建议。在监督厅上次年度报告(A/50/459,附件)某些段落指出的下述领域,监督厅的建议,至1996年6月30日尚未全部执行。

内部监督事务厅	针对机构/主题/参考	状 况
审计	行管部/出入管理系统A/50/459,第65段	关于联合国出入管理系统的报告(A/50/791,附件)行政和管理部承认项目制订和执行的管理程序存在一些弱点。但尚未开始执行监督厅认为应优先注意的建议。
审计	维和部/西撒特派团A/50/459,第43段	监督厅关于调查对西撒特派团某些指控的报告(A/49/884,附件)中的两项建议,维和部尚未执行。维护部称,对监督厅关于西撒特派团审计报告(A/49/937,附件)中的一项建议有待执行,尚未执行的建议包括:特派团需要全面报告以便总部能有效监测和审查其业绩;有关国家政府提供西撒特派团办公室和住所以外的设施需要有正式协定。
检查	人权中心/方案和行政做法A/50/459,第48-50段	尚未采取具体行动建立方案监督制度作为监督厅报告(A/49/892,附件)提议的管理程序的组成部分。需要此项制度在制订工作方案时提供统一的指导,以确保协调、监测执行情况、评估结果、和对方案问题取得定期的回馈,保证上级管理当局的及时注意。没有这项制度,任命一名P-5职等的高等干事担任行政当局领导以加强中心行政职能的改进措施就会受到削弱。在建立综合的方案监督和财务管制制度之前,情况都将如此。只有那时才能加强资源管理的成效。

内部监督事务厅	针对机构/主题/参考	状 况
检查	维和部/后勤司A/50/459,第22-24段	虽然维和部采取了一些行动,但审查中提出的主要问题依然存在。这涉及到征聘方面的人员编制问题,人事行政和训练的政策和程序,特别是鉴于人管厅给予的权力和在一些方面缺乏对资源管制的充分保障会给本组织带来很大风险。
调查	会议支助厅/关于侵吞联合国礼品部资产的指控A/50/459,第86段  关于联萨观察团滥用权力的指控	报告中共有 2 7项建议,正在执行。  在起草联合国工作人员行为守则方面,法律事务厅已采取步骤反应监督厅在有关工作人员条例第104.10(c)条的报告中所表达的关注。法律事务厅已建议监督厅修改工作人员条例,以同新的行为守则相一致,然后提交大会批准。然而,监督厅建议的修改工作人员条例第104.10 (c)条的程序尚未完成。
评价	维和部/深入评价吸取经验和发​​展待命行动能力的建议A/50/459,第18、19、95和96段	见本报告第9-14段。