



第五十一届会议
议程项目112和141

审查联合国行政和财政业务效率

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

秘书长的说明

1. 按照大会1994年7月29日第48/218 B号决议,秘书长谨此转递主管内部监督事务副秘书长提交给他的报告,请大会注意。该报告谈到审查联合国人类住区中心(生境)的方案和行政做法。
2. 秘书长注意到该报告的调查结果,并同意报告的建议。

附 件

内部监督事务厅关于审查 联合国人类住区中心(生境)的方案和行政做法的报告

摘 要

联合国人类住区中心(生境)与联合国环境规划署(环境规划署)都设在内罗毕的吉吉里建筑群内。生境中心的存废正处于关键时刻,因此管理当局和成员都应密切予以注意。一方面,生境中心的管理制度、人员配置和工作方法都有严重缺陷,在管理上必须坚定而有连续性,才能加以克服。另一方面,生境中心的基本任务对联合国系统的许多成员来说仍然十分重要,生境中心可以在联合国改革和改组之后发挥重要作用。

从1993年3月至1996年中,生境的业务环境使管理工作无法连续而一贯。大约有一年的时间,该中心的业务由一个委员会(高级管理委员会)领导,由环境规划署执行主任负责监督。该中心现任主任是在1994年2月任命的。后来,鉴于中心主任参加联合国人类住区问题会议(生境二会议)的筹备工作,责任繁重,中心的管理工作就交给一个由两名官员组成的执行小组。赋予他们的任务措词空泛,没有详细划分两名官员的职责,权力和应负的责任。

由缺乏领导,关于中心的方案以及人力和财务资源的管理工作出现了严重问题,中心的组织结构很不平衡,所有方案的决策权集中在一个方案管理人手里,在“中心”之内形成了一个实际上的“中心”。新的组织结构无助于改善工作方案的协调和统一,也不能使方案结构更为一致。这种组织结构反映出职能的不必要重叠,造成混淆,使权责模糊。

这里显然缺乏内部手段来给予集体指导。另一个明显的问题是负责方案执行和资源使用的关键人员之间缺乏平行和垂直的联络。在任何论坛之内都很少看到关于政策问题的讨论。因此,关于战略、优先事项、资源部署和设立新的组织单位等问题都似乎没有在中心内经过集体讨论。在这方面,监察小组注意到,中心多年来努力在欧洲、拉丁美洲和亚洲等不同地点设立了一些小型办事处,但是看不到这是根据一个整体的政策性战略。关于人事和财务事项的决定似乎是关门制订,缺乏透明度。还有迹象表明,有些决定是个人说了算。

方案协调办公室没有履行协调和监督的主要职责。迹象表明,中心的不同单位,没有经常从该办公室得到指示,工作方案也没有获得相互支援的协调和统一。因此,研究与技术合作之间缺乏有力的联系,在工作方案产出方面也很少跨部门的合作。在监督方面,监测执行情况、评估成绩和(或)向上级管理人提供反馈都没有一个有效制度。由于政府间专门机构人类住区委员会每两年开一次会议,监督能力有限,使问题更为严重。

关于资源的内部管制系统薄弱而分散。更糟糕的是,管理当局对内部管制工作缺乏决心。从工作人员的配置和晋升、员额表的控制以及合同的给予等方面都可看出这一点。此外,审查员在1994年初请管理当局注意一件利益冲突案件,从他的反应也可看出他缺乏决心。内部监督事务厅打算调查此事,以便确定涉案个人从一开始应负的责任,并纠正过程中可能发生的不当行政决定。

由于上述种种原因,使整个秘书处士气低落,工作环境缺乏效率和绩效。主要由于这种环境,使储备金用完,使中心的基金和间接费用帐户出现赤字,影响到工作方案和捐助者的信心。因此,生境的处境严重,不能再继续拖下去。处境严重,是因为无法保证它的可用资源得到切实有效的使用,也因为秘书处显然有许多才干卓越、工作努力的人员,可以为广大的客户和成员提供真正意义重大的工作。

由中心主任要筹备生境二会议，责任繁重，并为此花费很多经费和精力，所以上述各项缺陷中有一些可能是无法避免的。可是，鉴于检察小组指出的问题十分严重，绝不能再让目前这种状况继续下去。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导言	1 - 5	6
二、实质性问题	6 - 15	6
三、组织和员额编制	16 - 21	8
四、方案监督: 监测和评价	22 - 34	10
五、行政和内部管制问题	35 - 50	13
六、建议	51 - 72	18
附录、组织图		21

一、导言

1. 在秘书长行政改革方案的框架内,监督厅的一个小组对联合国人类住区中心(生境)进行了一次审查。小组于1996年9月24日至10月1日对设在内罗毕的生境总部进行了访问,接着又到日内瓦作了一天的访问,同设在那里的生境办事处进行了接触。

2. 在访问期间,小组试图检查生境的工作方案在构想、执行和评估方面做得是否妥善,以及它的秘书处是否在一种能够促进效率和效益的环境中运作。

3. 小组会见了该中心的首长,并同大多数担任管理职务的工作人员以及负有财务控制职责的工作人员进行了大量谈话。小组还征求了一些国家的代表、人类住区委员会的成员和主要捐助者的意见。

4. 实地工作完成后,小组审阅了大量内部通信、文件、行政通告、政策指示、会议记录、审计和评价结果以及职务说明。所提出的结论和建议是为了使该中心能够更好地履行它的责任。为了执行这些建议,工作人员和管理方面都需要作出特别的努力,互相合作,和进行真诚的反省。

5. 小组很感谢该中心各级工作人员在审查期间给予的合作,并且满意地指出,该中心的管理当局同意小组所提出的全部建议。

二、实质性问题

6. 关于人类住区问题的全球会议刚刚圆满结束。由于会议重新提出任务,该中心可以重新起步,有可能成为各种各样的服务对象——包括捐助国和受援国政府以及地方当局——都视为十分重要的机构。

7. 该中心把自己描述为“负责拟订和执行联合国的人类住区方案。因此,它在联合国系统内发挥一个智囊团的作用,利用它的研究和技术分析能力,使各国政府能够把人类住区的发展和管理做得更好。它的业务活动集合了技术咨询、应用研

究、培训和信息几个方面。”

8. 该中心明确提出的目标,是“协助各国政府拟订政策和战略,通过扩大所有人获得适当住所、基础设施和服务的机会,改善人民在他们自己社区内的生活条件和……和加强国家政府和地方当局动员公共和私人资源及改善环境条件与生产力的能力。”

9. 据该中心的一些高级工作人员说,自1996年6月3至14日在伊斯坦布尔举行人类住区问题会议(生境二)以来,该中心有两个独有的特点。他们说,与联合国在不同的技术领域和部门制定规范和标准,然后向各国政府提供技术合作来支持这一职能的许多实体不同,该中心所能提供的服务对发达国家和发展中国家都很有价值。所以,他们声称,该中心所能及的范围比联合国系统一些比较老的部门性机构更广。而且,他们认为,通过同已经成为生境的直接对话对象的地方当局和市政当局建立关系,国际社会又多了一层积极的参与者。

10. 伊斯坦布尔会议后的反思也包含这些层面,这次反思在小组进行访问之前就已经开始了。小组同意,该中心重新思考它在伊斯坦布尔会议后的作用,是既重要又迫切需要的。这样做的时候,有必要改进各种内部控制的,大大提高效率,这应该是最终构想的一部分,后者还应该包括明确的执行计划。

方 案

11. 生境的各种方案的,经费部分来自联合国开发计划署(开发计划署),部分来自生境和人类住区基金会(已于1977年并入该中心),还有部分来自由个别捐助者设立的信托基金。经常预算大约占了由该中心管理的1亿美元的13%。在1990-1995年期间,开发计划署所提供的经费一直相当稳定,每年约为2000万美元左右。

确 定

12. 生境的项目大约有一半的经费来自开发计划署。由国别指示性规划数字提

供经费的项目,是在拟订国别方案的过程中确定的。此外,还有一些方案,例如可持续城市方案的一些部分,经费来自开发计划署的全球资源和区域资源。这些方案是在开发计划署拟订方案提交开发计划署执行局的有关过程中确定的。

13. 生境的另一半技术合作活动的经费来自信托基金。这种项目的确定看来比较多根据供应情况的。某些捐助方愿意资助某些方面的工作见称,又有某些受援方希望得到这些方面的资助的情况下,就可以设立一个基金来满足这些需要。所确定的项目与生境的研究方案也有一些联系,但是虽然据声称几乎都有这种联系,但不见得属实。审阅文件以及同工作人员谈话所得到的明显印象是,生境的研究职能和方案职能两者之间很少有效的联系。这是在任何机构体制改革中需要处理的一个问题。

设计和评价中的协同作用

14. 小组无法详细审查生境的各项方案。看来,近年来确实多少缺乏一个主旨,虽然有一些方案界定明确,针对受援国国内力加指认的需要,但是另一些方案看来却是更多地根据供应情况的。

15. 还有,方案之间起协同作用的可能性是否都得到利用,也并不明显。例如,根据一次内部审查所得的结果,生境的管理当局认识到,可持续城市方案与社区发展方案有惊人的相似之处,有理由作出一些精简和调动资源。内部审查又注意到,与可持续城市方案和社区发展方案一样,住区基础设施和环境方案也是一个能力建设方案。这是好的,但是似未推断出明显需要系统地对待这三个方案中的能力建设工作的。

三、组织和员额编制

16. 中心的组织结构包括两个主要办公室,各由一名D-2级高级干事负责(见本报告附录),其中从规模和总体影响而言最为重要的办公室是方案协调处,该处总管

一切实质和技术合作活动以及资料、监测和评价职务。因此,该处有82名专业工作人员,即超过该中心专业人员总数(104人)的80%。另一个办公室履行方案支助功能,总揽管理处、特别方案股、行政股,外事和经费管理的职责。

17. 小组审查了两个办公室及其组成部分的职责,但无法为极不平衡的组织结构找到任何方案或行政上的理由。这种结构同方案结构也是不相称的。各个组织部分的职责只有笼统的描述,没有阐明其各自的职权或各司、部门和单位之间关系和协同作用。组织表中也没有内罗毕以外的各办事处。这些办事处的职责及其与中心总部的联系也不清楚。小组认为,中心的组织结构没有清楚说明现有的指挥系统。使上述情况更为糟糕的是各级管理没有明确的授权、小单位繁多、方案管理员职务重叠、职务说明与现职人员的实际职责不符以及有若干高级人员没有明显的职务。

18. 中心的所有实质性活动都集中在一个管理人员,并且中心的首长因为大量介入生境二的筹备工作而经常不在。小组认为,在这种情况下,尤其需要有书面的授权。在没有集体指导的体制结构使决策过程合理化时,这是必须的。

19. 没有什么工具来协助中心首长提供指导和咨询意见。在1994年6月,他宣布设立一个由两名最高级干事组成的执行小组来协助他通盘管理该中心。他又设立了一个由各司司长和生境二秘书处官员组成的高级管理组。小组没有看见任何文件说明高级管理组的作用和职责。从高级管理组的会议记录看出,它主要涉及生境二的筹备工作和组织工作。由方案协调处处长设立并向其负责的特设司间工作组负责中心工作方案编制工作的连贯和协调。没有迹象显示高级管理组在何种程度上参与制订方案的过程或拟订政策和(或)工作优先秩序,从而反映出生境会议后的任务。在这方面,小组注意到,在1996年8月16日,设立了一个方案审查委员会,就项目设计的质量向方案协调主任(也是委员会的主席)提供意见和建议。在有关拟订、协调和综合总体方案的事务上,委员会看来不起任何作用。它更象是一个无权核可项目的目评价组。

20. 小组认为,由于没有一个进行建设性对话的论坛(为此制定的集体手段),因此,高、中、低级管理人员之间有很大的鸿沟。更重要的是,它为单方面的、有时是个人式的管理方法铺平道路。在这方面,调查结果显示,在过去三年来,决策过程常常是由方案协调处主任主导的,由于不清楚在中心首长不在时由谁负责该中心,因此方案协调处主任便成为中心的实际管理员。有足够的迹象显示,这种情况使责任模糊不清,并在很大程度上导致小组所指出的行政作法上的许多不正常现象。

21. 在工作人员编制方面,小组指出,员额表中没有包括内罗毕以外的项目工作人员,因此没有全面显示生境中心管理的所有工作人员。它还指出,中心的专业人员中,至少有40%为由预算外资源(基金会、信托基金、间接费用和其他双边安排)提供经费的“L”类员额(《工作人员细则200号编》所涉的技术援助项目人员)。“L”类员额不受联合国征聘和晋升规则和条例的限制。他们基本上是由生境中心秘书处在当地管理的,工作人员中有许多人认为,在近年来,这类人员获得专门和任意的晋升,从而产生不满情绪。小组认为,即使是为了维持可供比较的标准和质量,也应为“L”类员额制订更具透明度的征聘和晋升机制和准绳。

四、方案监督:监测和评价

22. 已将方案监督的责任托付给方案协调事务厅。小组在经过访谈和对已掌握的文件进行分析之后,对这些责任是否得到有效的履行表示了很大的怀疑。没有什么证据可表明为工作方案的协调作出了齐心协力的努力。因此,由两个主要司,即技术合作司和研究和发展司提出的各项活动似乎并未得到协调或列入一个全面方案结构。其结果是方案得不到相互支持,所分配到的资源稀少。事实上,这两个司的职能大多互不相干。小组认为,目前的情况是财政资源有限,为尽可能扩大工作方案的影响,应尽一切努力制定一项更有重点,可相互支助各项活动的工作方案;在此情况下,不能以综合性和统一的方法制定方案并非好兆头。为此,有必要提出,在人类住区委员会第十五届会议期间,有些代表团对该中心将其资源分配给与其任务基本上不相

干的活动的趋势表示关注,并希望工作方案的重点仍然是人类住区发展并将其作为主要目标。

23. 关于方案的监测和执行,小组得知监督部分已成为该中心研究活动的一部分。小组并未看到这方面的任何结果或有任何迹象已表明过去因为有了该项内在监督而如何改变了研究的内容或管理。因此,结论是,监督最多只是消极的,而不是主动积极的。

24. 小组审查了大量据报是在1994-1995年方案概算下已执行的活动/产出。在很多情况下,被报称已用于产生具体产出的“已动用”的数额和资源都被极度夸大。在另一些情况下,被报称“已执行”的产出则是技术合作项目的产物。然而,它们内容与该中心的核心工作密切相关,作为方案预算内的实质性活动则更合适。小组认为,这一问题需要澄清,不论是为了更明确地引证方案预算编制中的产出,还是为了在报告中将方案预算文件中所列的核心类别活动与后来从业务活动中所产出的此类活动区分开来。

25. 由于没有建立将监测作为管理工具的内部制度,所以,该中心为列入秘书长关于方案执行情况的每两年呈报一次的报告而提出的报告结果都不够全面,有时还使人产生误解。在这方面,小组并未看到方案协调事务厅为确保以负责和可靠的方式提出报告而向管理人员提供的任何指导或指示。

26. 事实上,小组没有看到已存在任何制度可评估生境的两个基本目标在组织上的表现,这两个基本目标是:协助政府制定政策和战略,以改善其社区人民的生活条件;以及加强各国政府和地方当局的能力,以调动公共和私人资源,改善城市环境条件和提高生产力。

27. 小组认为,整体目标与人类住区官员及其各自主管在技术合作和研究部门的工作之间没有明显的联系。既使在项目一级,也只有一项制度可追踪根据项目预算所作出的支出,但是似乎也因电子数据处理设施备不足而运作不灵。在与管理人员的交谈中,小组认为,他们并未追踪他们所负责的项目或方案的目标的进展情况,

更不用说组织的目标的进展情况。但可持续城市方案则是一个例外；该项方案似乎有良好的构想，以全球性真正的优先事项为基础，同时又能回应国家需求；它已得到良好和热心的管理。

评价和制度化记忆

28. 各种项目和方案由方案审查委员会加以正式的评价。该委员会设立于1996年8月16日，并在视察小组来访期间举行了两次会议。在其设立之前，方案和项目审查工作似乎是暂时开展的，而作最后决定的是技术合作司司长。所以，很难看出在评价某一项目提案时是否一直采用明确的标准，也很难看出在执行工作或效率方面所总结出的经验是否得到大量利用。

29. 可举一例为证，丹麦国际开发署(丹麦开发署)和生境进行了一项关于社区领导人培训方案的联合评价。从1988年至1994年，丹麦开发计划署和生境为这一方案已出资700万美元左右。

30. 评价结果发现，

“这项方案导致进行了大量活动，从而可能有助于确定地方住房战略，但与政治和经济困难有关的问题却自该方案伊始就已被低估。项目文件显示，方案和项目两级的项目设计大体上不严谨，而为此提出的解释是，需要灵活地顾及社区优先重点。方案设计中没有包括城市实际改建所需的投资款项。因此，所有的国家项目都与(捐助者供资的)投资方案密切地同步进行，并已确实使这些方案更加有效。从地方社区自身内部筹集资源用于城市实际改建的可能性非常有限。”

31. 评价结果还指出：

“该方案所从事的研究的数量并不令人满意。似乎缺乏充分正视全球住房战略的最基本概念的能力，此一问题可能牵涉到生境积极推行全球住房战略的任务。该方案尚未有力地推动关于参与问题的国际间主流的研究辩论。”

32. 小组无法判断这些结论是否正确,但它们似乎合情合理而且是在进行专业性分析之后作出的,然而,它们在生境制度化记忆内似乎没有留下任何踪迹。的确,几乎没有迹象证明生境具有制度化记忆,它不能够以简要形式提供25年来在人类住区领域的基本工作经验,也不能够根据生境内部已记录并可供使用的知识,建立一套计算机专门系统,以应付随意提出的此领域基本问题。在这一方面,小组获悉,人类住区中心尚无任何中央查询股负责处理历次项目所产生的报告和结果。小组认为,如果能让生境成为人类住区问题基本知识和智慧的世界宝库,那么这一方面就需要得到解决,以此配合伊斯坦布尔之后的重新振兴工作。

33. 朝这一方向应迈出的简单一步将是,以简洁易懂的形式记录从生境以往五年内关于在可预见未来将积极开展活动的至少两个主要领域的活动中总结出的主要经验,然后了解所总结出的经验是否改进了方案质量和项目设计与执行。

34. 方案审查委员会的秘书是新任命的的评价干事,他根据职责需要参加了对项目的评价。应该让评价处参与筹划区分提案是好还是不妥的审核制度,并随后参与评价这一制度是否成功。但是,鉴于该评价职能部门有责任向高级管理人员和利益相关者保证评价和执行过程及其所产生结果的完整性,因而不应要求评价处在提案阶段就针对它日后将需评价的课题发表意见。

五、行政和内部控制问题

35. 该中心的行政和财政管理是1994-1996年期间一系列内部和外部审计的问题。审计报告指出了大量的行政缺失,这些缺失涉及该中心广泛的管制问题,并突出了不正当利用可偿贷款协议、对雇用外部专才的选择控制不足导致更高的费用以及选用资历不足人选等问题。小组审查了管理当局为处理上述缺失而采取的主动行动,并得出迄今为止所采取的行动既太少而且也太迟的结论。

36. 小组认为,上述情况可归因于两个主要原因,而第二个原因是第一个原因所造成的结果。首先是管理当局和居主要职位的工作人员对责任担当问题的通盘态度

以及他们对内部控制目标和遵守有关程序的必要性的认识。小组根据所做的访问和其他的文件证据得出结论认为,内部控制往往只被视为一种拖延时间的官僚做法。有个例子显示,有一名管理主任对一项重要的审计意见置之不顾,称之为“几乎狡猾”。

37. 第二,执行办公室权力太弱,无法执行该中心的复杂行政问题,更不要说矫正多年积累下来的弱点或开展完善的行政程序。主任的职等(P-4)太低,无法行使必要的权威;当由P-3干事充任,负责管理一名P-4、一名P-3和一名P-2时更是如此。小组认为,应通过预算编制和人事行政方面的工作人员培训提升执行办公室的工作人员素质。这样将使该办公室能就与以下有关的一切事项提供正当的意见:即授予该中心主管涉及工作人员和财务细则及条例的管理的权限。

38. 小组要强调,加强中心办公室本身并不能使该中心的行政和财政管理达到想要的改善。小组认为,最重要的是,对作为完善的行政程序的主要部分的内部控制过程,小组支持和培养一种积极的态度。坚定确认内部控制的想法本身即是向工作人员表明管理当局认真对待作业环境。

39. 在人力和财政管理领域所发现的各种不当现象表明该中心秘书处不是在能够促进效率和效力的环境下作业。小组认为,该中心的情况是很严重的,不应空话继续下去。情况很严重是因为不当现象并不是孤立的,而是跨越该中心资源管理的各个方面。下段说明这种不当现象的例子。

40. 小组没有感觉到依照方案预算对员额表进行控制的任何努力,也没有感觉到基本的人事条例得到遵守。这方面的例子包括:

(a) 委派(工作人员细则200号编范围内的)技术顾问履行应当由细则100号编范围内的工作人员履行的“直系”职能;

(b) 在没有公布员额、人力资源管理厅就此事向管理方发出明确规定的情况下,这类委派历时远远超过两年;

(c) 长时间聘用顾问履行“直系”职责;

- (d) 利用常设员额任用外部候选人,时间超过12个月;
- (e) 利用没有工作说明的员额和(或)组织结构图中不存在的员额安置工作人员;
- (f) 利用具有明确职责的现有员额安置工作人员,而让他们履行完全不同的职责;
- (g) 在长期任命的工作人员不知情或没有明显理由的情况下,将其员额从经常预算供资改为由预算外资金或间接费用供资;
- (h) 在工作说明中夸大职责和责任,以便将员额叙为较高的职等。

41. 关于财务管理,小组注意到,付款权下放给12名核证人,却没有明显的中央总体管制系统来监测这方面的情况。项目帐户的情况尤其如此。小组认为,近年来授予的一系列有问题的合同,在很大程度上是由于内部管制存在缺点。这些合同连同其它财务做法,曾是许多审计意见的焦点。对咨询服务的管理方面,也明确存在这一缺点。1994-1995两年期间对多数咨询所作的审查指出了一系列效率不高和反常现象。在许多情况下,管理方未能向小组提供所要求的、审查所必需的所有材料。有时,根本无法提供可偿还贷款协定或特别服务协定形式的原本合同,以供审查。有时职责范围对提供何种性质的最终产品含糊其辞。考虑到对原来的合同作诸多修改,致使付给顾问的款项总额达到数十万美元,不确定或更新职责范围这一点特别令人烦恼。此外,即便特别服务协定明确规定应提出一份报告,作为最终产出,但并非所有顾问的报告都可提供给小组审查。此外,有时提出的报告与顾问承担的任务毫不相干。因此,并非总是能评估该中心所付的款项是否得到相应的回报。在这方面,小组注意到,1994-1995两年期间用于合同和服务的经费达大约1280万美元,占该中心所获资源总额的12%。小组认为,核证人和核准人在处理咨询服务方面的行动有问题。

42. 小组认为,上述情况在很大程度上造成了该中心面临的财务困难。这些困难表现为资源分配不均衡,支助方案活动的其它支出所占比率越来越高,过多地利用

间接费用收入(86%)作为员额支出(占该中心员额总数的23%)。小组还认为,最近几年捐助者不愿向该基金进一步作出一般捐助,直到确信该中心具有使支出得到管制和合理化的有效机制为止,这一定是对财务管理不善的看法所致。

43. 小组注意到,中心行政当局很清楚上述开支形态不均衡的情况及其原因。因此,1996年3月,中心首长成立了一个由高级管理人员组成的审查小组以审查中心的财务状况,并就矫正行动提出建议。小组的报告总结说,有几项内在的问题,需要彻底修改中心内部人力和财政资源的分配。它指出,这种情况威胁到中心的能力,使它难以确保1996-1997年核定预算下所编列各项主要方案活动的执行。它也提出了一些处理这种情况的建议和提案。

44. 小组不曾看到过有任何文件或公告反映管理当局的立场或对小组所提建议作出反应。这些建议一旦实施很可能把情况控制住,但不能持久。较长期的解决办法很大程度上取决于管理当局是否坚持内部管制的必要性和重要性。它也取决于在优先的基础上,在项目核证人与生境和联合国内罗毕办事处/行政股之间以一体化的电脑系统的形式建立内部管制的适当基础结构。目前,该系统不敷需要,在核对各种项目下的最后支出时引起长达三个月的拖延。因为方案管理人员和处理预算及人事事务的管理人员之间缺乏交集,这种情况也使得员额表的管制益加困难。

45. 在审查期间,小组设法打听监督厅内部审计和管理司非洲科早先提出并于1994年2月转达中心管理当局的意见有何下文。审计员在另一份报告中提到中心一名官员与在该官员监督下经常标得重要合同的一家顾问公司之间可能有利益冲突的严重案例。对此,审计员建议,管理当局对此事进行彻底调查,以便确定中心所涉工作人员任何不当行动的责任,并加强管制与中心工作人员关系密切的个人或公司承包商的雇用。

46. 小组注意到,管理当局对上述意见毫无反应,有时甚至不表同意。事实上,1994年全年,仍然是照旧行事。直到一年以后,管理当局才采取具体行动。即成立一个小组来调查审计员提出的问题。该小组于1995年2月开会并得出以下结论:的确有

一项利益冲突的情事,这理应使得在中心各级进行更充分的管制,以确保所涉官员不可既担任授予该公司的所有合同的监督员,同时又担任其核证人。关于不当行动的责任问题,该小组把它当作制度问题。小组的报告已转送中心管理当局和联合国总部行政和管理部。

47. 奇怪的是,尽管它自己成立的调查小组提出了建议,管理当局并没有采取什么行动来处理这项问题。小组得到的证据显示,1995年全年,仍然是照旧行事,合同仍然授予该顾问公司。在加入联合国之前曾是该公司合伙人的这名工作人员仍然受委任同一职务,并已由管理当局推荐晋升到更高职等。这种情况促使内罗毕办事处行政主管于1996年2月27日向管理当局深表关切,并建议只要这名工作人员在职,就不可授予该公司任何合同。

48. 当小组1996年9月考察该中心之时,对这项问题仍然未有予以处理的任何迹象。此外,在就这项问题同该中心高级管理人员商讨时,小组没有听到任何明确的答复或看到任何明确的表示说马上会采取行动以解决利益冲突问题。在这种情况下,小组不再能接受前面提到的调查小组的结论,即把责任归咎于制度问题。小组认为,管理当局继续对所有调查结果、结论和终止这种不当做法的建议置之不理,是十分可疑的。而当问题基本上属于“操守”问题时更是如此。理应对导致这个状况的详情进行特别调查。

49. 此外,另一项十分可疑的行动是,管理当局调动一名高级干事的决定。这名干事本着责任,从1994年2月起就促请管理当局处理利益冲突问题。把这名干事从他最适于担任的职务调往前线办事处担当职责不明确的其他职务,看来并不象是对任何关于改进素质的项目的响应。小组找不到作出这种调动的任何正确理由,只能猜测,这项行动带有惩罚性质和(或)使得管理当局能够继续回顾利益冲突问题并仍然照旧行事。

50. 小组认为,已有足够的迹象显示,有“不当行动”而且个人而向非制度应负责其责,故应对此一问题进行调查。在此期间,在调查未完成之前,应当依从内罗毕

办事处行政主管1996年2月27日向中心主管提出的建议。

六、建 议

51. 中心正在审查其方案,以满足生境二会议之后的各项需求。新的方案应更加集中、更加一体化,反映研究和技术合作之间的密切联系。还应在总的方案结构内结合各外地办事处的职能。(SP-96-002-1)

52. 中心的秘书处应按照所决定的方案方针加以重组。任何重组均应更加配合方案结构,其各组成部分应彼此支助。同时应考虑到由于资源有限而造成的限制,避免这些资源分裂成零碎的单位。(SP-96-002-2)

53. 各不同组成部分的职务以及职权分配和其间的关系应明确载于文件中,供所有工作人员取阅。(SP-96-002-3)

54. 加强区域活动应作为完善的政策战略的一部分,应遵守人类住区委员会第十五届会议第15/7号决议中所定的标准。(SP-96-002-4)

55. 交付给高级官员和部门首长的职权应做成资料,他们的职责应以明确方式规定。(SP-96-002-5)

56. 需要有一种机制来监测组织的工作成绩,加以评估,并直接向中心的主管提出报告。此一机制应具有权力和能力来评价生境的技术分析和研究的效率、效用和影响,以及它的技术合作活动和在实现组织目标方面的效力。(SP-96-002-6)

57. 生境应将项目评估职能分离于监测和评价职能。(SP-96-002-7)

58. 急需一个体制记忆来满足业务单位和利害攸关者的需要。(SP-96-002-8)

59. 在项目设计过程中考虑到过去的经验与加强评价过程同样重要。(SP-96-002-9)

60. “L”职类员额工作人员的征聘和晋升应通过一个审查机构,并按照明确订立的标准进行。(SP-96-002-10)

61. 指派《工作人员细则200号编》的顾问来执行“直系”职能,监督《工作人

员细则100号编》的工作人员的作法应立即停止。(SP-96-002-11)

62. 专门人员职类和“L”等职类的高级职位工作人员的资格应重新加以审核,以确定他们真正有能力执行他们所担任职位的职务。(SP-96-002-12)

63. 职务说明应加以审查,以便配合实际所承担的职责,消除任何不必要的重复。(SP-96-002-13)

64. 应立即设置经常性的内部会议和其他内部体制机制,以便就方案及其执行的政策问题向管理方面提供咨询意见。(SP-96-002-14)

65. 管理方面应花时间建立和改善秘书处内横向和纵向的交流,打破各自为政的现象。(SP-96-002-15)

66. 必须通过经常发布通告和/或工作人员会议,增加工作人员所关切的一切重要事项的透明度和资料。(SP-96-002-16)

67. 为了加强财政管制,必须明确分离核证和批准职责。因此,所有帐目,不论经费来源为何,都应由联合国内罗毕办事处的财务科批准。员额表也应由联合国内罗毕办事处控制。至于经常预算帐目、基金会和间接费帐目的核证职责,则应集中在由基金管理和小型执行办事处合并后形成的“基金管理和行政事务处”。负责各不同类别技术合作项目的项目管理干事只能核证其各自项目的帐目。(SP-96-002-17)

68. 间接支助费用在方案和支出项目之间的分配应由一个为此目的设立的委员会来审查。(SP-96-002-18)

69. 遵行审计建议应得到应有的优先。(SP-96-002-19)

70. 应优先设立综合的局域网系统或其他措施,以便利方案管理办事处、基金管理和财务与帐务职务之间的联系。(SP-96-002-20)

71. 应提供各不同管理级别的管理培训以及为行政工作人员提供在职培训。(SP-96-002-21)

72. 行政和管理事务部应更加严格地监测交付给中心管理方面的职权,以确保

这些职权得到适当执行。(SP-96-002-22)

主管内部监督事务厅副秘书长
卡尔·帕施克(签名)

附录
 联合国人类住区中心(生境)
 组织图
 1996年8月1日

