



大会
第五十二届会议

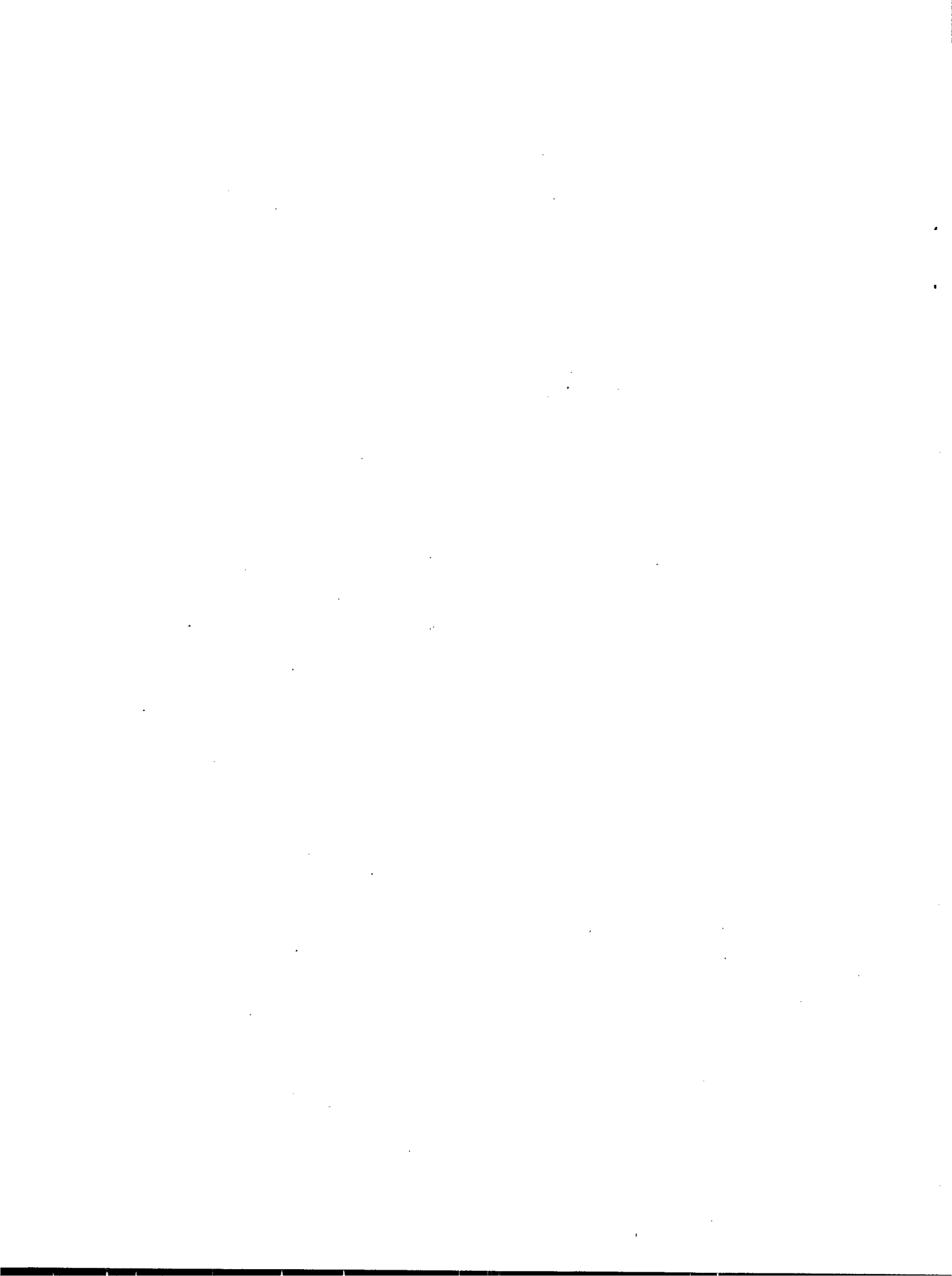
Distr. General
2 October 1997
Chinese
Original: English

议程项目 143

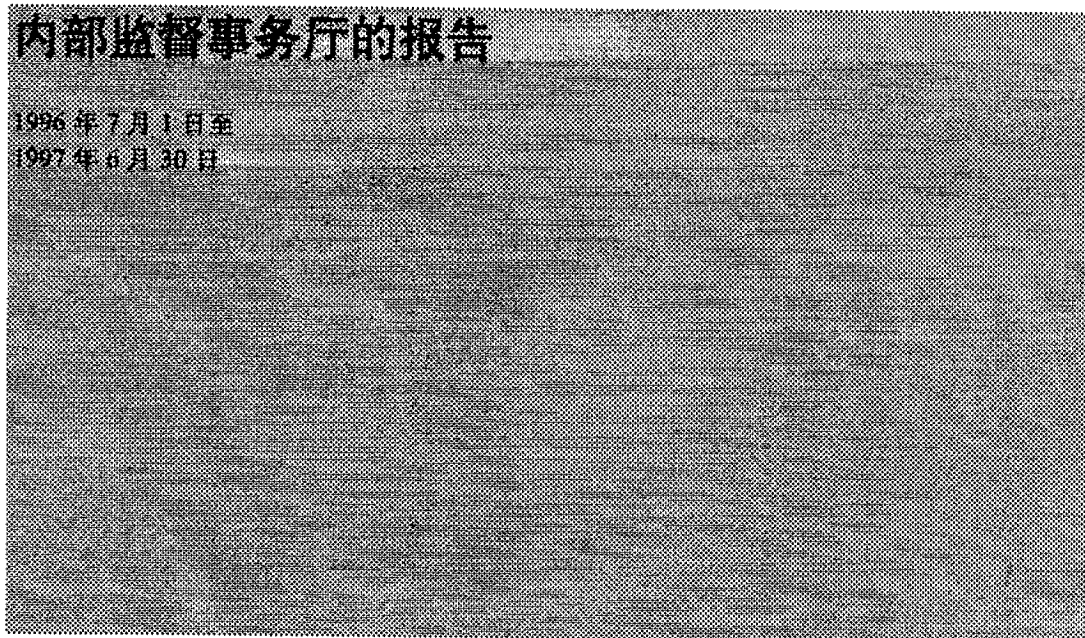
秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

秘书长的说明

1. 秘书长谨按照 1994 年 7 月 29 日大会第 48/218 号决议 B 第 5(e) 二段的規定, 将内部监督事务厅关于其在 1996 年 7 月 1 日至 1997 年 6 月 30 日的活动的第二份年度报告转送大会(见附件)。
2. 内部监督事务厅的报告是改革中拟订无论全盘观点或具体措施时非常有价值的参考和指导工具。秘书长同主管内部监督事务的副秘书长在序言中提出意见, 认为该厅是联合国组织文化中的重要因素, 大会以协商一致意见通过成立监督厅的决议, 本身就是一项最切实最有效的改革行动。
3. 内部监督事务厅经常不断努力同其他监督机构合作, 如外部审计委员会和联合检查组, 并协调其方案。将继续为联合国提供全面的监督服务。秘书长将继续支持方案管理人员及时、彻底地执行内部监督事务厅的建议。该厅仍为进行中的改革进程的主要机构。



附件



目 录

页 次	页 次
主管内部监督事务厅副秘书长的序言	7
一、内部监督事务厅的一般管理	1 - 18 9
A. 导 言	1 - 2 9
B. 监测监督厅建议的报告	3 - 7 9
C. 加强业务基金和方案的内部监督	8 - 12 10
D. 方案监测和评价的准则	13 - 17 10
E. 优先事项	18 10
来	
1996年7月1日至1997年6月30日内部监督事务厅采取行动而 节省的经费和收回的款项	11
二、监督工作的优先领域	19 - 82 13
A. 维持和平	19 - 39 13
1. 维持和平行动的审计范围	19 - 31 13
2. 管理咨询服务	32 - 35 15
3. 其他问题	36 - 39 15
B. 人道主义活动及有关的活动	40 - 57 16
1. 人道主义事务部	40 - 43 16
2. 联合国难民事务高级专员办事处	44 - 49 17
3. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	50 - 52 17

4. 人权中心	53 - 56	18
5. 联合国伊拉克人道主义协调员办事处	57	18
C. 采购	58 - 69	18
1. 采购改革	58	18
2. 外包	59	19
3. 空运服务	60 - 63	19
4. 饮食服务	64 - 68	19
5. 难民专员办事处地方合同委员会	69	20
D. 设立新组织的问题	70 - 82	20
1. 一般意见	70	20
2. 前南斯拉夫问题国际刑事法庭	71	20
3. 卢旺达问题国际刑事法庭	72 - 79	21
4. 联合国被占领领土问题特别协调员	80	21
5. 国际海底管理局	81	22
6. 生物多样性公约秘书处	82	22
三、监督职能的主要活动摘述	83 - 167	23
A. 审计和管理咨询	83 - 107	23
1. 全盘发展	83 - 89	23
2. 重大调查结果和建议	90 - 106	24
3. 大会所要求的正在进行的审计状况	107	26
B. 调查	108 - 125	27
1. 总的进展情况	108 - 118	27
2. 两宗案件	119 - 125	28
C. 检查	126 - 158	29
1. 新的检查	126 - 141	29
2. 后续的检查	142 - 158	30
D. 监测	159	32
E. 评价	160 - 167	33

附录

一、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	35
二、1996年7月1日至1997年6月30日期间内部监督事务厅的报告	37

主管内部监督事务副秘书长的序言

在本报告所述期间，1996年7月1日至1997年6月30日，“改革仍是联合国的首要全神贯注的工作。这个字不仅主导这个世界组织内外的政治性讨论和新闻媒介关于联合国的报道，也是秘书处的主要工作和联合国工作人员一直思考的问题。

内部监督事务厅（监督厅）和内部监督的职能怎样成为联合国的主导理念？

我的第一个回答是，大会1994年夏天以协商一致意见设立监督厅这件事本身就是采取了最切实、最有效的改革步骤。大会这一决定使联合国的管理文化增加了一个重要的新因素，这就是联合国几乎五十年来所没有的内部独立监督机构。

回顾过去两年半以来监督厅的工作，特别是更具体地检查过去十二个月的工作和成绩，我得到的结论是，这个新的处对联合国管理文化的影响非常大。监督厅提高了工作人员的财务认识，协助精简了许多行政工作和其他的联合国活动，监视了严格地遵守各种规章，推动了以节省手段解决问题，制约了不守本组织法规的行为。监督厅各项建议是以改革结构、改善管理、提高责任制度、增加透明度为目的。

从本报告可以看出，在过去一年内，监督工作的数量和质量都有很大的进步。监督厅在工作上表现了它是联合国正在进行中改革的积极单位和支持者。证明秘书长科菲·安南的说法：“改革是一个连续的进程，而非一个单一事件。”

常常有人问我，监督厅同联合国改革执行协调员莫里斯·斯特朗和他的同僚有多少相互联系。我的回答是，监督厅所有的报告，所有有关的调查结论和建议，都送交该改革小组，并且在他们的审议中获得使用。在一些具体项目上也进行了许多协商。不过我并没有想参加、也没有被邀请参加为该小组的正式成员，因为监督厅的职能是独立的。我极力主张，我不应当参与任何任何管理上的决定，因为我将来可能要从监督的观点去检查那些决定。

除改革外，监督厅的报告越来越受到大会，新闻媒介和公众的注意。大会对我们调查结论的注意是非常重要的，我们对此很表感谢；大会是监督厅最有权威的支撑力量，直接影响到对我们建议的遵守程度。我很自傲地说，这种遵守率不断在上升。

新闻媒体的报道集中在监督工作中比较严重、比较有争议的一些结果。这是不足为奇的；它们往往专门注意我们的批评，而不报道联合国内的人希望它们报道的“持平之论”。不过我确信，大多数新闻媒介报道的基本内容--联合国内部的监督工作运行得不错--得到国际读者的接受，对联合国是有利的。

管理人员当然也希望监督厅的报告有更多的“持平之论”，我常常听到他们批评说，审计人员、检查人员、评价人员、调查人员只是强调负面的情形，而不指出管理方面的成绩、成就、和创新。并且，每当我们请客户对我们的分析提出意见的时候，他们有时候不同意而指出“事实错误”，或“说法不对”，而事实上他们是对我们的结论不同意。我相信这种论辩是所有监督工作中一般的现象，不限于联合国。只有在论辩中我的同事的专业精神受到质疑时我才需要注意。

为了处理这个问题，监督厅在本审查期间，把同客户协商的程序规定得更精细，在我们的工作中采用了质量管制制度，包括同僚审查，以及其他一些方法，保证我们的调查结论和建议是审慎的，切合实际，并且全部有书面记录。在确保监督厅的工作具有高度质量时，我也要监督厅的资源提出说明。大会为监督厅1996-1997年增加的2个名额，只能非常缓慢地补充到位。主要原因是，根据联合国的标准作业，在第一个两年期只给新员额50%的预算，但是也因为若干其他拖延的因素。这次加强监督厅的财务的效果，要到我们1998/99年概算期间才能完全看得出来。那时候可以看见我们总预算50万元中有所增加，而实际上几乎只是维持原来水平的预算。

在过去十二个月内，我又去看了总部以外的日内瓦、维也纳、内罗毕三个工作地点，以及罗马和安曼。

我 1995 年综合报告 (A/51/459,附件) 中提出的意见今天仍然有效: 每一个工作地点都自有特色--这是可以理解的--但是好象在工作程序、共同目标或共同价值上与纽约都有很大的距离--这就不太容易理解。这指出仍有支离破碎和缺乏通气的未解决问题, 这是联合国改革中必须积极处理的一面。

我们希望针对分权和授权制度的新倡议不久可以确实实施, 并且工作人员都赞成, 但是这不是发一些新的行政指示就能办到; 对联合国职能的分权的工作必须理性地对待, 而且必须首先确保具备使其成功的必要因素。首先, 这就需要明确规定如何授权以及同时规定得到授权的人的责任; 随后必须进行彻底的培训和提高认识, 使工作人员了解赋予权力的主要意义。这个倡议要求建立一个有效的监测机制, 确保谨慎、明智地行使所授予得权力。内部监督工作将集中注意这些问题, 对联合国内部的分权进程做出贡献。

另一个必须处理的领域是几十年来累积的大量规章, 不但不指导行政工作, 反而使人无所适从; 尤其是财务和人力资源管理方面规则多。现在正在进行去芜存精的工作, 但是结果还看不出来。另一方面, 监督厅最近的工作使联合国法律文书中的重大空隙曝光。例如, 有一件监督厅的监督案子发现, 联合国自己没有关于“利益冲突”的严格定义。我们已经把我们发现的结果向《行为守则》的起草人提出, 在这期间秘书长已经核可了该守则, 将在联合国规章中补救这个漏洞。监督厅还注意到工作人员条例和细则以及行政通知应当清楚但是却不够清楚。事实上这些规章过于保护工作人员免于为他们的行为负责, 而过少地保护联合国的利益。监督厅完全支持我们的同事, 特别是法律事务厅的同事, 进行精简和加强这些规章的工作, 同时我们要继续努力推动这一领域的改革。

我 1994 年参加这一工作时最关切的问题之一, 是在秘书处内横向沟通的质量。自从秘书长科菲 安南及早决定召开政策协调小组和四个执行委员会以后, 已经大有改进。政策协调小组等于是一个内阁, 执行委员会则经常开会, 确保相互交流资料、协调、合作, 并减少“山头”观念和架床叠屋。这一新的领导风格显然影响到秘书处之外, 及于各个独立管理的基金和计划署, 显

示出以一种较现代、较切实、较有效的工作方法去执行国际社会交付联合国的任务。

虽然有这些进展, 我没有意思说联合国已经完美无缺了。哪里有国际机构或政府机构敢这样说?

但是联合国的变化、改革、进步是在前进中, 不是因为有强加于联合国的财政限制才这样, 毋宁说即使有财政限制仍然在进行。会员国这时候应当肯定并赞扬这一进展。

主管内部监督事务副秘书长

卡尔·帕斯克 (签名)

1997 年 7 月 31 日, 纽约

内部监督事务厅的一般管理

A. 引言

1. 大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218B 号决议鉴于联合国活动日益重要、费用和复杂性增加，设立了内部监督事务厅(监督厅)，以期通过加强评价、审计、检查、调查和对遵守情况的监测，增强联合国内部的监督职能。大会强调新设厅的积极主动和咨询作用，及其提供援助的期待，并为方案管理人员提供其有效履行职务方法上的支助。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 秘书长。他于 1994 年 11 月 15 日就职。

2. 大会通过 1994 年 7 月 29 日第 48/218B 号决议之后，联合国通告又进一步解释了监督厅的作用。1994 年 9 月 7 日秘书长公报(ST/SGB/273)的规定详列执行第 48/218B 号决议的机制，以及监督厅权责范围。向监督厅汇报事务的方法也列于 1994 年 9 月 7 日的行政通知(ST/AI/397)。1996 年 4 月 25 日的情况通报(ST/IC/1996/29)则从联合国法律框架进一步说明职权范围。为使监督厅业务更为透明，本报告年度内，监督厅已编制了新手册。审计和管理司内部审计手册已予以大幅度修订，目前还在审查和修改。调查科手册是在 1997 年初印发英法文本，可在因特查阅。

B. 监测监督厅建议的执行情况

3. ST/SGB/273 文件第 28 段规定了(a)至(h)项所列的八类资料，应列入监督厅年度报告。本报告按这八项类别列资料如下：

- (a)和(b)，列出重大的问题、滥用情况和缺点：见第 9 至 167 段；
- (c)，秘书长未核可的建议：无；
- (d)和(e)，以前各报告所载建议，尚未完成改正行动或管理当局订正了前一期间的决定：见附录一；
- (f)和(g)，无法同管理当局达成协议、或索取资料或要求援助也被拒的建议：无此种情况
- (h)，所建议的节省费用值和收回数：见第 18 段后的方框。

4. 监督厅按照其任务规定，每半年向秘书长报告其建议的执行情况。继上一年度报告后已向秘书长提交了两个报告，包含的期间是 1996 年 7 月 1 日至 12 月 31 日和 1997 年 1 月 1 日至 6 月 30 日。监督厅极力强调必须充分执行其审计、检查、评价和调查建议，已促成联合国管理文化内的一些显著变化。方案管理人员愈来愈认识到像设立监督厅之前那样仅仅接纳建议已经不够。为了在监督厅的审查中“不被抓住”，必须仔细执行其建议。现在有电脑化监测系统追踪监督厅的建议。由此灌输的责任感和责任制预期可以进一步减少滥用职权和加强管理当局的效率和效益。

5. 关于上两个半年报告，监督厅已改变其对审计职能的监测政策和程序。新政策要求每一项审计任务都应提出最后的审计文件，通常为审计报告。最后审计报告为高级管理当局提供了审计领域的客观评价，并告知他们重要结论和建议，因此监督厅在两年最近半年期报告中关于审计建议的执行情况的报告，只限于这种最后文件中的实质性建议。因此，从下文第 18 段后的第二个方框中可见，1996 年 7 月 1 日以来新建议的数目已大量减少。审计建议表显示 1994 年 10 月 1 日至 1996 年 6 月 30 日，所有建议(4 042)的平均执行率为 70%。即使按照更严格程序，1997 年 6 月底对 1996 年 7 月 1 日至 1996 年 12 月 31 日所提的 513 个审计建议的执行率为 61%。

6. 在本报告所述期间，调查科已发出 121 项建议。本报告期间前半部所发的 37 项建议的执行率为 81%。本报告期间后半部所发的 84 项建议中，几乎有三分之一涉及卢旺达问题国际刑事法庭(见第 72 至 79 段)，这些建议的执行率目前也正由调查人员和审计人员小组评价中。关于后续行动的报告将提交大会。后半部发出的另外 20 项建议来自发给方案管理人员关于维持和平行动特派团航空合同的四个报告，经广泛协商之后目前正执行中。一般而言，受理各部都接受调查科建议，但是建议因种种理由而耽误，其中包括须要取得关于执行方法和程序的更多法律咨询意见；已开始的行政和/或纪律程序需时漫长；所涉经费正在予以评估；而且所有的合法程序的规定需要遵行。此外，涉及提出刑事控诉的建议需与其他部门和有关会员国广泛协商。

7. 关于检查职能的新后续程序的审查及其结果,载于下文第 126 至 158 段。关于监测各报告中深入评价的建议的程序已制订多年。方案协调会在通过其关于评价的决定三年之后收到“三年期审查”。该三年期审查评价了委员会所核可建议的遵守情况,必要时提出进一步行动建议。在这三年中,监测了遵守的进度。

C. 加强业务基金和方案的内部监督

8. 大会设立监督厅时,大会第 48/218 B 号决议第 11 段要求秘书长提出一份详细报告内载如何对这些基金和计划署的内部监督职能实施该决议的建议,包括该厅可以协助这些基金和计划署加强内部监督机制的方法。监督厅于 1996 年 1 月提出了给秘书长报告的首稿。秘书长完全核可该稿,并将其副本送交各基金和计划署主管,请他们按照决议的设想,与其理事会协商。

9. 监督厅积极参加这项协商进程,其结果大致是正面的。各有关机构的所有行政首长都以建设性精神处理这个问题。联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)常设委员会通过了一项非常有建设性的决定。联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国开发计划署(开发计划署)/联合国人口基金(人口基金)执行局都没有作出决定,不过这报告得到各代表团的广泛认可。但是,若干理事机构仅对这个报告加以注意。会员国在这些协商期间提出的评论都以报告初稿的修正方式编入。报告的第二稿于 1997 年 1 月 13 日提交秘书长。后来秘书长发布了定本(见 A/51/801)。

10. 报告说明了各基金和计划署的内部监督职能,并提出改进和加强监督的具体建议。第五委员会已彻底讨论了报告,并起草了两个决议,但是没有达成协商一致意见。与此同时,各基金和计划署的行政主管都已注意到其监督职能有待改进。若干机构已请求监督厅在它们缺乏必要专门知识的领域提供援助,特别是在审计和调查职能方面,它们也已得到了这种援助。若干基金和计划署通过监督厅提供的审计服务,继续维持其内部审计职能。有一个方案,即开发计划署请监督厅秘书长成为其管理审查和监督委员会的成员。

11. 在本报告所述期间,监督厅和难民专员办事处签订了为难民专员办事处提供内部审计事务的谅解备忘录。为难民专员办事处外地业务构想了平均三年的审计周期,要求为监督厅/难民专员办事处审计科增加工作人员资源。谅解备忘录澄清了难民专员办事处管理当局和难民专员办事处监督委员会在制订年度审计计划中的作用。根据难民专员办事处的分权办法,监督厅准备

向难民专员办事处各主要外地业务地点外放驻地审计员。

12. 监督厅也同贸发会议/世贸组织的国际贸易中心缔结了费用偿还方式的提供内部审计谅解备忘录。根据前一个报告期间内达成的类似协议,监督厅目前也已完全承担联合国工作人员合办养恤基金和联合国国际药物管制规划署的内部审计职能(见下文 105 和 106 段)。

D. 方案监测和评价的准则

13. 监督厅目前有义务要为各部厅首长提供两种基本管理领域的指导,即通过监测掌握工作进展,和通过称为自我评价的努力,试图评价的工作实效。如监督厅 1996 年 3 月 28 日的报告(A/51/88,附件)第 21 段所述,这种指导延期到“进行充分检查,对现有各部程序优缺点得出实事求是审查”之后。一般说来,监督厅的研究报告显示,许多部厅都没有充分的监测和评价措施。

14. 已经分发的准则草案为各部厅应有的方案监测和评价规定了最低要求的内容。已经同总部大多数部的高级管理人员广泛讨论了准则草案,也从海外各部收到对草案的反应。准则定本将于 1997 年第四个季度印发。

15. 准则没有新的内容。其主旨是将良好惯例编纂成文。它们也使管理的作法有透明度。监督厅工作人员将在此后的审计、监测、检查和深入评价活动中审查这些作法。准则也规定工作人员应铭记的最低标准。

16. 为便于对方案执行情况的监测,应于两年期的第一年底、18 个月和两年期结束后向监督厅应提交文件。该第三个文件必须提供秘书长方案执行情况报告所需的资料,该报告为大会的规定。按照新准则,本身已有足够监测制度的各部厅都不必提交最初的两个文件,而且只让监督厅查阅它们的制度。最终目标是协助建立部级监测制度,使监督厅不必提交繁琐的官僚文件。

17. 准则的另一个一般性特色是提议为支助服务设立执行规范并予以监测,例如翻译和复制出版物,处理应得权利、采购行动、征聘等。

E. 优先事项

18. 监督厅第一个年度的报告(A/50/459,附件)查明了监督的三个优先领域:维持和平、人道主义和有关活动、采购。去年的年度报告(A/51/432,附件)中也优先处理了设立新机构的问题。这种选取优先的方式在今年的年度报告中维持不变。

1996年7月1日至1997年6月30日内部监督事务厅
采取行动而节省的经费和收回的款项
(百万美元)

所涉经费问题的性质	告期间查明并建议的数额	本报告期间的节省收回数
收回	6.3	1.8
防止超额支付	1.2	0.2
削减支出	3.0	-
防止过度或不合理开支	7.4	5.1
额外收入	1.3	0.6
1996-1997年按监督厅建议的预算削减	0.1	10.1
共计	29.3	17.8

内部监督事务厅审计建议的执行率

执行率

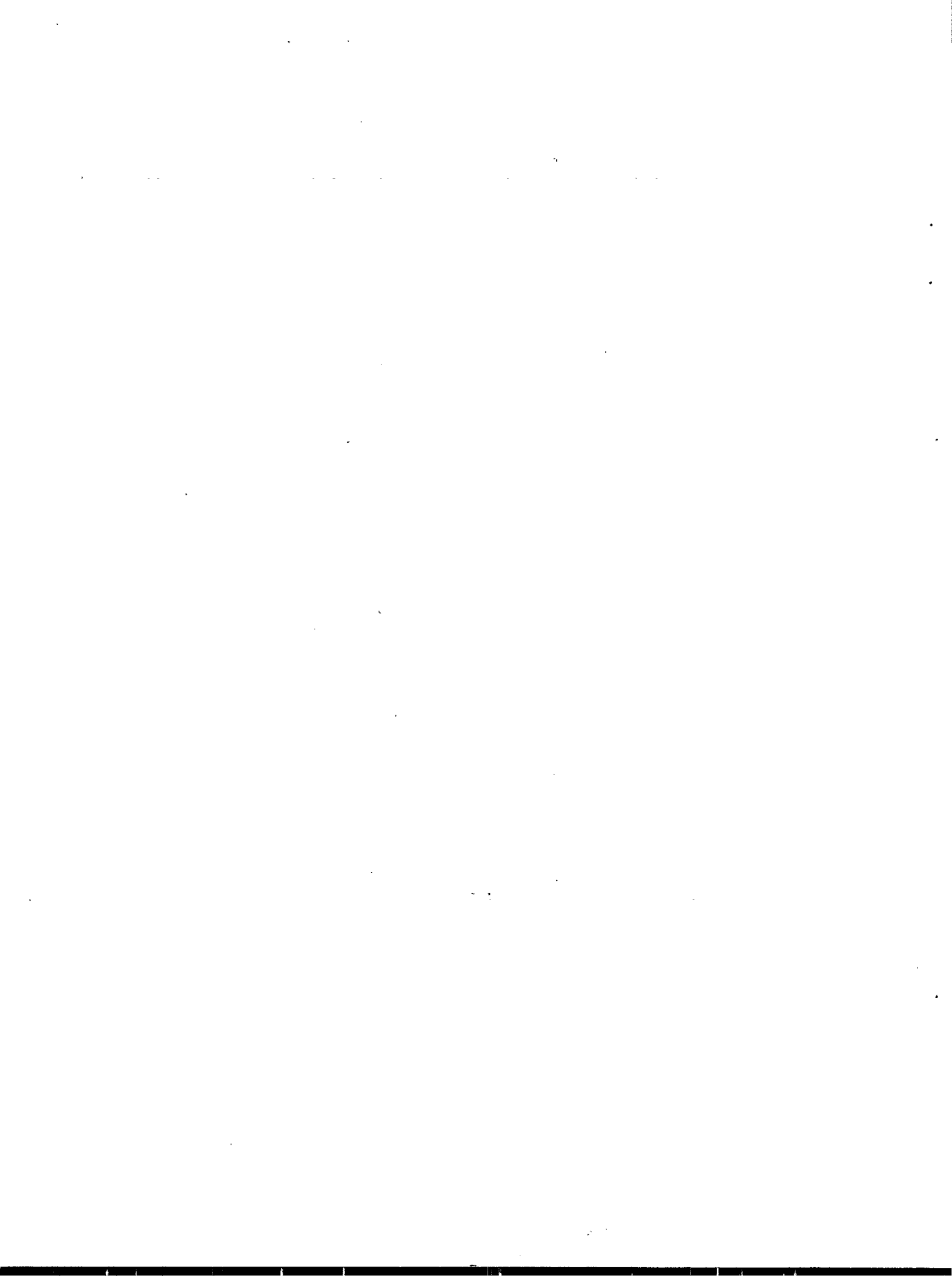
期间	建议总数 a	1995年 1995年 1995年 1996年 1997				
		3月31日	9月30日	12月31日	6月30日	6月30日
		(百分比)				
1994年10月1日	1 343	15	45	50	84	84
至1995年3月31日						
1995年4月1日	1 057	-	31	37	58	67
至9月30日						
1995年10月1日	480	-	-	36	59	66
12月31日						
1996年1月1日	1 162	-	-	-	41	67
至6月30日						
共计或平均	4 042	15	38	41	61	67

执行率

期间	建议总数*	1996年12月31日 1997年6月30日	
		(百分比)	
1996年7月1日至12月31日	513	36	61
1997年1月1日至6月30日	298	-	48b
共计或平均	811	36	38

a 只反映最后文件，即提交部级首长的报告或备忘录(见第5段)中所提建议。

b 执行率根据截至1997年6月30日止收到答覆的112项建议。



监督工作的优先领域

A. 维持和平

1. 维持和平行动的审计范围

19. 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)联合国和平部队(联和部队);
- (b)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);
- (c)联合国波斯尼亚-黑塞哥维那特派团(波黑特派团);
- (d)联合国预防性部署部队(联预部队);
- (e)联合国后勤基地;
- (f)联合国塞浦路斯维持和平部队(联塞部队);
- (g)联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队);
- (h)联合国停战监督组织(停战监督组织);
- (i)联合国脱离接触观察员部队(观察员部队);
- (j)联合国格鲁吉亚观察团(联格观察团);
- (k)联合国伊拉克-科威特观察团(伊科观察团);
- (l)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);
- (m)联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组(印巴观察组);
- (n)联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团);
- (o)第三期联合国安哥拉核查团(第三期联安核查团);
- (p)联合国卢旺达援助团(联卢援助团);
- (q)联合国海地支助团(联海支助团);
- (r)联合国危地马拉核查团(联危核查团);

20. 监督厅在联和部队、东斯过渡当局、第三期联安核查团、联海支助团的驻地审计员也在这些维持和平特派团所在地不断提供审计服务。

(a) 联和部队

21. 监督厅的审计重点是联和部队的清理结束以及联合国拥有的原值超过 4.3 亿的资产的处理。总的来说,审计工作确定清理结束进程是以有条不紊的方式进行,并确定处理资产时进行了合理核算。监督厅审计小组继续不断地监测联和部队清理结束活动的进程,提请管理当局注意重大的问题以便及时采取纠正行动。例如,在联和部队清理结束时,监督厅发现联合部队必须很积极地采取收款行动,以结清应收帐户余额的巨款,并建议了帮助联和部队改善收款工作的办法。

总的来说,审计工作确定清理结束进程是以有条不紊的方式进行,并确定处理资产时进行了合理核算。

22. 监督厅审计员发现,特派团清理结束时约积压了 11 000 个调查委员会的案件未处理,因为处理这些案件的基本工作在任务早期大多被忽视。监督厅建议,管理当局重新评估对剩余案件审查工作指定的优先次序,并确保其他特派团内调查委员会的案件早时处理。由于联和部队迅速采取纠正行动,所有案件全于 1997 年 2 月底处理完毕。监督厅也确定,用于支援前南斯拉夫境内执行任务的两架飞机没有充分利用,而空运方面的需求用一架飞机就可以应付,从而大幅度减少费用。同样地,审计员对正在考虑中的下述处理方式提出疑问:以商业方式处理 140 部装甲运兵车费用将近 100 万美元;以及关于处理的不堪使用实弹的合同,费用约为 9 万美元。管理当局利用批废合同处理运兵车及由政府协助处理弹药,节省了大量费用。

(b) 东斯过渡当局

23. 驻地审计员和前往访问的审计小组的审计结果显示,东斯过渡当局依照其任务规定而开展工作,但可以更节约有效地利用其资源。监督厅认为,东斯

过渡当局为房地租金提出的预算并没有反映出事实上由于东斯过渡当局成功说服地方当局免费提供房地,几乎所有设施和地点都是免费提供给联合国的。东斯过渡当局同意调整其为房地租金要求的预算,将 1996-1997 两年期方案概算内的这一数字减少 400 万美元。清理废料的合同未经竞标就签发,而当地工作人员负责的饮食供应和清洁工作可以通过服务合同来节省费用。特派团过度依赖现金支付,而没有设法要求财务主任批准运用克罗地亚政府委托给它的基金,去支付在任务地区的薪金和给地方当局的其他费用。因此东斯过渡当局重新商议合同,并要求卖主接受以支票或银行转帐方式付款。注意到在接收和运送燃料方面出现违规现象,监督厅建议对燃料的收货和贮存加强内部管制,并增强对燃料运作的文职人员管制。同样地,必须对依照特派团口粮供应合同进行的粮食运送增加管制。此外,审计结果发现,特派团内的车辆分配必须加以调整,以便军事观察员能够更有效地执行其任务。管理当局大体同意审计员的审计结果,并采取适当的行动执行他们在意大利布林迪西建立联合国后勤基地。监督厅对大会最近的报告的建议。

东斯过渡当局依照其任务规定开展开包工作,但难以更有效地利用其资源。

(c) 联合国后勤基地

24. 联合国投资大量资源用于(A/51/803,附件)认为,如能有效率地切实管理,后勤基地的概念是可行的。不过,监督厅的审计结果显示,后勤基地没有履行其核定的职能,即管理剩余资产和维持立即可以出任务的开办装备包。具体地说,后勤基地没有执行对设备进行技术评价;仍未建立适当的盘存程序;开办装备包也未完成;只向新成立的和经扩大的特派团提供了有限的服务。许多储备中的装备状况很差,而后勤基地很少设法注销这些设备。出现这些问题主要由于组织结构不健全以及没有足够的人员和经费资源。监督厅提醒不要未经仔细分析成本和法律核可就扩大后勤基地的职能。主要建议包括:加紧努力完成开办的装备包;迅速进行技术审查,以确定装备

的可用情况;并确保只将预料今后有用的装备运到基地。

(d) 第三期联安核查团

25. 驻地审计员和前往访问的审计小组的审计结果显示,采购、合同管理以及住宿和通讯设备管理等领域出现管制方面的缺点。出现严重违反财务条例和细则以及采购程序不当和不正常的情况,给联合国带来重大的损失。审计结果发现,由于分开请购,因而有可能避开正常的采购程序及合同委员会的审查。货物以较高价格向极少数的中间人采购。尚未取得必要的收货和检查报告就得到付款要求并予核可。由于允许卖主的货物运送迟缓、有缺陷、和数量不足,超支付款多达 28.8 万美元,损失 98 万美元。租用飞机合同方面也出现严重不正常情况。

普遍严重违反财务条例和细则以及采购程序不当和不正常的情况。

26. 内部管制方面的缺点造成普遍滥用通讯设施和不当支付卖主的情况。特派团在海运特派队自备装备中支付了 66.7 万美元的装卸费,这本应由船公司负责。行政失误也导致客车租金损失 24.1 万美元,无法收回。由于驻地审计员的忠告,避免了 11.3 万美元住宿设施的过高租金。监督厅建议管理当局重整采购科;确定造成不当和损失的个人责任制;加强内部管制;并重新登记卖主。监督厅获悉:

“管理当局已遵行这些建议。设立了一些调查委员会负责审查违规采购情况及滥用电信设施的情况,并将继续调查和审查据控的行为失检,以充分确定个人的责任,从而实施惩戒程序。”

(e) 联卢援助团

27. 管制方面的缺点影响了特派团的清理结束,给本组织带来损失。财务管理方面的缺点包括银行对帐和财务报告的拖延,以及缺乏对未清偿债务和应收帐款的适当分析和管制。同时对非消耗性财产的管理和管制也不够。盘存记录不可靠,影响联卢援助团资产的分配方案。也没有对特派队自备装备的供偿费用适当估价,三个特派队已在没有完成进出调查的情况下离开特派团,结果没有资料可追踪,用来核实其拥有的设备。

28. 如果有较好的管制可以避免订购过多的口粮而造成超过 60 多万美元的损失。如果在随后的口粮合同内参考了以特遣队人员为依据的每日最高数量,就可以节省大量的费用。货运管理的安排不令人满意,尽管管理当局已采取监督厅建议的补救行动,随后对特派团清理结束情况的审查结果显示,存在着拖延和其他问题,必须由维持和平行动部处理和监测。

(f) 联海支助团

29. 驻地审计员负责对人事和财务管理、采购和财产管理以及电信设施的审计。在采购方面,驻地审计员为改善合同条件及其管理提出若干建议。对电信进行审计的结果显示,联海支助团的一名电话技术人员向一些工作人员提供未经许可的国际线路,并在某些情况下不正当地减收电话费。由于发现这些情况,管理当局决定不延长该技术人员的合同,其合同于 1997 年 2 月期满。

30. 驻地审计员也审计关于美洲国家组织(美洲组织)与驻海地国际文职人员特派团分摊共同费用所引起的各种问题。对这些费用进行审计后,美洲组织同意偿还其至 1996 年 12 月 31 日分摊的费用。同时也审计了向海地国际警察监测方案和其他特定用途提供用品和服务的信托基金的直接支出,因为 1997 年 4 月 1 日基金行政权即转移给开发计划署。审计工作确保各种支出获得适当使用,并有助于实现基金的各项目标。

(g) 联危核查团

31. 内部管制方面的缺点导致不经济地使用本组织的资源,及不守联合国采购规章。审计结果指出,请购和采购单有时到事后才签发;家具和通讯设备未经竞标就进行采购;在工作人员不在任务地区时及在完成任务后的期间,不当地支付出差生活津贴。联危核查团总部搬到新址后每月费用增加一倍多,翻新工程的费用超过 22.5 万美元。特派团认为,租金和翻新费用增加是由于工作人员增加,无法在原有地点找到较大空间。管理当局依照审计员的建议采取了纠正行动,正着手将联危核查团总部迁到新地点,低于目前的租金。

2. 管理咨询服务

32. 在报告所述期间内,监督厅应要求就维持和平行动部正在进行的三个项目提供管理咨询服务。咨

询服务与审计工作不同:咨询服务纯由客户的要求才提供,向管理当局提供意见以助决策。以下简单介绍这些工作。

物资管理项目

33. 1996 年,维持和平行动部开始一个项目,审查世界各地维和特派团使用中的、存放在意大利布林迪西联合国后勤基地的非消耗性设备库存的管理工作。监督厅咨询小组就该项目的方针、系统设计方法和项目管理提供了技术咨询。

出差生活津贴问题工作队

34. 向人力资源管理厅和维持和平行动部设立的联合工作队提供咨询服务,以精简和澄清出差生活津贴的规则并为它建立新的规则。监督厅咨询小组就政策和程序草案提出书面评估,并建议作出一些修改以利执行新制度。由于工作队的工作成果,即将颁布一份关于出差生活津贴的新行政指示。

全球车辆采购项目

35. 监督厅咨询小组就维持和平行动部采用的技术评价进程提出独立的评估,以评估从车辆制造厂收到的报价,并建议各种途径加强评价进程,及协助合同管理的工作。

3. 其他问题

特遣队自备装备偿还新方法

36. 1996 年,维持和平行动部开始依照大会 1996 年 4 月 11 日第 50/222 号决议所核可一种新的“湿租赁”与“干租赁”的方法偿还部队派遣国的特遣队自备装备费用。为了增加新办法透明度,监督厅审计员应邀去观察与部队派遣国的协商会议,这些参加联和部队的国家将依照新方法偿还其费用。谈判期间,监督厅审计员设法解释偿还问题和偿还决定以列入记录。他们也建议加强联合国的谈判立场,这导致节省了 110 多万美元。

37. 根据观察初步谈判所取得的经验,监督厅认为,必须进行进一步的研究,以评价新偿还办法的成本和效益并评估已经核可的“湿租赁”和“干租赁”费用率和自我维持费用的合理性。监督厅因此建议维持和平行动部依照新、旧制度并行计算偿还额,并对大会核可的租借和自我维持费用提出任何必要的

调整。该部目前正编写一份报告提交大会,其中包括关于改善新偿还制度的执行的建议。

委员会认为,必须进行进一步的研究以评价新偿还制度的成本效益。

改进维持和平特派团内部管制的行动计划

38. 作为改进维持和平特派团内部管制的一种措施,维持和平行动部拟订了一项行动计划来处理以往内部和外部审计所查明的一般性管制缺点。该行动计划的目的是,在采用加强管理管制的广泛范围内纠正具体的缺点,而不是采用零星的办法解决问题。行动计划包括提出并采取行动,克服现金管理;财务、帐目和预算管制;采购;存货管理;空运业务和车辆管理;以及人事管理等方面的缺点。监督厅赞扬该部采取这一方针,并相信这将有助于改善本组织内部管制的通盘努力。

联塞部队

39. 1996年7月,后勤司收到一份报告,有人企图吸收联塞部队部队饮食供应干事加入一个欺骗联合国的计划。该名干事将会议记录下来,参会者包括前任部队饮食供应干事、承包商和联塞部队的财务主任,会上详细介绍了这个计划的内容。后勤司将这份报告送交调查科。调查期间确定该部队饮食供应干事参与一项进行中的欺骗联合国计划,从特派团新鲜口粮--即向维持和平部队提供新鲜水果和蔬菜--的帐户抽取款项。调查结果显示,该部队饮食供应干事隐瞒该帐户内的损失,并提交文件说明该帐户存有近10万美元的余额,而事实上却有将近45万美元的赤字。该饮食供应干事被起诉,该案由联合纪律委员会审讯,该委员会不接受录音证据为确实的证据。秘书长经审查后开除了该饮食供应干事。联塞部队行政主任听取了法律顾问和地方合同委员会的意见后,取消该新鲜口粮承包商作为核定卖主的身份。现在正由新的卖主提供口粮。

B. 人道主义活动及有关的活动

1. 人道主义事务部

40. 人道主义事务部的深入评价报告¹审查了人道部在下列方面的成绩和缺点:(a)促进减少自然灾害方案和在发生灾害时调动紧急救济;和(b)加强使联合国对人道主义紧急状况作出有协调的因应。

41. 该报告的重点是,对于各种需要作出协调因应的紧急状况,人道部应当着重于支助机构间常设委员会和着重不须本身运作而对紧急援助进行协调,并更加注意各国减少自然灾害的方案。除其他外,参考下文第43段内所指对管理的审计结果,就下列各方面作出建议:

(a)联合国紧急情况特别规则和程序;

(b)人道主义事务部协助各国内减少自然灾害方案的协调工作;

(c)人道主义事务部对国际减少自然灾害十年的后续行动;

(d)人道主义事务部对机构间常设委员会的支助;外地协调工作的精简;

(e)就责任的分配问题及早达成协议;使对紧急情况因应的在作业上的预测性;

(f)在提出机构间综合呼吁前提出呼吁;

(g)对紧急援助进行全球性监测;

(h)向联合国各决策机构宣传各项人道主义问题和所关心的事项;

(i)同人道主义援助以外的活动进行协调;

(j)加强向秘书长和机构间常设委员会成员提供预警分析的能力;

(k)加强与各发展计划署和机构的协调;

(l)传播所得经验和最好的做法;

42. 方案协调会第三十七届会议讨论了该报告,并对报告的质量和全面性表示赞赏。参照各代表团在讨论期间表示的不同意见和根据经济及社会理事会和大会即将举行的会议随后就人道主义援助问题作出的决定,委员会核可了该报告的建议1至13和14(b)至22。该委员会认为,应当将该深入评价报告及委员会关于该报告的结论和建议提交经济及社会理事会,以供其1997年经常届会在题为"特别经济、人道主义和救灾援助"的项目下审议。²

43. 在进行深入评价的同时,内部监督事务厅也对在外地进行的人道主义活动的协调工作进行了管理情况审计。该项审计工作(包括前往安哥拉和塞拉利

昂各个地点进行视察)作出一系列管理和组织方面的建议。

2. 联合国难民事务高级专员办事处

44. 在本报告所述期间,内部监督事务厅的各项审计工作包括对下列 14 个国别方案的 1.5 亿多美元的支出进行审计:孟加拉国、布基纳法索、波斯尼亚-黑塞哥维那、中非共和国、科特迪瓦、克罗地亚、塞浦路斯、几内亚、意大利、菲律宾、塞内加尔、苏丹、坦桑尼亚、南斯拉夫。此外,还审计了难民专员办事处总部的资产管理、教育补助金、清洁和出版事务外部承包等各项支助职能及当地合同委员会的监督工作。

内部监督事务厅的审计包括难民专员办事处 14 个国别方案内 1.5 亿多美元的支出。

45. 由于难民专员办事处通过各执行伙伴(即政府以及当地和国际的非政府组织)支用其经费约 50%,因此内部监督事务厅/难民专员办事处审计科的很大部分工作是对这些机构进行审计。这些审计显示财务管制方面有各种不同的弱点和经常性的问题,例如推迟提出或不可靠的财务和叙述报告,以致难民专员办事处不容易确定多少经费用于指定的用途。在一些情况下,执行伙伴只报告编入预算的数额而非实际的支出。同时,有时未收到执行伙伴的难民专员办事处项目的审计证书;难民专员办事处曾为一个主要方案聘请商业审计员处理此问题,50%以上的审计意见因财务报告系统不全而必须作附带说明。外地方案的脆弱财务基础设施似乎是造成这些问题的主要原因,因此为改进其执行伙伴的财务管理工作,难民专员办事处必须在这个领域作出更大的投资。执行伙伴的提出审计证书是强制性的,因此难民专员办事处正在与内部监督事务厅和外聘审计员委员会商讨如何使各项程序得到改善。

难民专员办事处曾为一个主要方案聘请商业审计员,50%以上的审计意见因执行伙伴的财务报告系统不全而必须作附带说明。

46. 内部监督事务厅的审计也揭发难民专员办事处各外地办事处有时候不积极试图收回未支用的余额,有时候执行伙伴予以隐瞒。同时,有一次一个政府执行伙伴未采取任何行动来矫正一项审计所揭发的财务方面的违规行为。为审查这个项目活动,内部监督事务厅审计员必须根据 1992 年至 1996 年的银行

记录将帐户重新整理,因为项目文件的质量很差。审计员发现在执行伙伴所报告的 1,500 万美元中,共有 560 万美元在 10 个银行帐户之间进行内部转移。虽然这些帐户本来只用于难民专员办事处的项目;但是,审计员查出将近有 200 万美元的“资金”超过难民专员办事处的汇款。在这些转移中有一些是不合理的,可能是要将难民专员办事处的未支用经费转到无关的活动。但是,审计员查明并收回了 9 万美元的未支用余额。难民专员办事处已在内部监督事务厅的援助下追查此案件。

47. 循环资金正在被日益用于商业和其他的用途,作为加强难民的自给自足能力的方法。但是,可使用的指导方针却不多,因此,各难民专员办事处和执行伙伴便很难管理这些循环资金和提出报告。贷款的回收记录也特别不健全。难民专员办事处有一次因贷款的偿还没有记录,难民专员办事处便对应收帐款多报了 140 万美元。难民专员办事处正在对循环资金管理方法的指示最后定稿。

48. 同时,审计员也查出了关于采购事项等其他行政方面的弱点。由于没有经常与难民专员办事处总部用品和运输科协商,因此有时候在外地采购的东西比在国际上采购的东西较贵。一个国家的执行伙伴没有首先与用品和运输科协商便买下了卡车,价格为每部 42,000 美元,而用品和运输科则指明每部卡车价格不得超过 26,000 美元。由于获内部监督事务厅的通知,难民专员办事处收回了多付的 90,000 美元。资产管理系统目的在于大大改进难民专员办事处的资产管制,对该新的 100 万美元的系统进行的审计表明有若干执行方面的问题。内部监督事务厅发现该系统塞满了各种没有价值的东西。此外,该新的资产管理政策将资产的管制和处理权委托给各外地办事处,而由于这些办事处存在工作人员与管理当局的问题,因此便经常不能充分履行执行的责任。

49. 同时,在外地也有各种人事管理的问题。例如,若干难民专员办事处外地办事处雇用当地人员,而这些人员是由执行伙伴聘约和支付,因此与其他外地办事处工作人员职类相比,这些工作人员的待遇不同。难民专员办事处正在审查这种做法。

3. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

50. 1996 年 9 月,监督厅调查科收到了联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)关于

近东救济工程处审计员的调查结果的报告,其中指出,由于为登记的巴勒斯坦难民提出假的医疗偿还申请,导致近东救济工程处的资金被吸走。监督厅的调查确定近东救济工程处东耶路撒冷的西岸外地办事处一名前工作人员使用其大家庭成员的许多名字用假的难民登记号进行诈骗,在1992年至1995年期间欺诈近东救济工程处约35.5万美元。该前工作人员因了解近东救济工程处的内部程序便伪造医疗文件,包括医疗报告和医院发票(有一次则使用还在建造中的医院的发票),然后提出假的申请,要求偿还号称合格巴勒斯坦难民的医疗费。调查结果发现有209件个别的欺诈案件,其中包括利用其大家庭的191件案件。

监督厅的调查确定近东救济工程处东耶路撒冷的西岸外地办事处一名前工作人员使用其大家庭成员的名字用假的难民登记号进行诈骗,欺诈近东救济工程处约35.5万美元。

51. 同时,调查科进行刑事调查后也对近东救济工程处的内部管制进行审查,并作出若干建议,以加强这些管制,限制今后再对该系统进行欺诈。需要在近东救济工程处内进行详尽检查的另一个领域是对分配预算的管理和根据拨款对支出的监测。在这方面的缺失使欺诈行为长期存在。

4. 人权中心

53. 为处理监督厅对人权中心调查所作的各项核心建议(见A/49/892),已作出了实际的努力。1995年开始后进行得十分缓慢,在1996年秋季这些努力便加紧进行。因此,一个新的组织结构便建立起来,相应的技术能力也编制出来。为应付新的需要而对工作人员进行的调动工作将近完成,数据基系统也获得改进。

为处理内部监督事务厅对人权中心调查所作的各项核心建议已作出了实际的努力。

54. 关于加强该中心的实务能力和研究能力的核心问题,监督厅指出对建立优秀工作人员的必要基础设施很少考虑。例如,中级管理人员的空缺仍由内部人员填补,而该职等的技术仍不均衡。管理当局将它未能招聘新血的问题归咎于1996年实施的冻结征聘措施。监督厅认为应当特别作出努力,通过外部征聘办法来填补将来的空缺,以便获得提高中心的分析和研究能力所需要的专门知识。在这方面,内监

督厅注意到这方面的问题是通过工作人员调动的办法来处理,因为这使中心的管理当局有机会使大多数证明其具有实务研究能力的合格临时工作人员正规化。

就监督和行政而言,情况仍令人忧虑。

55. 就监督和行政而言,情况仍令人忧虑。在过去两年以来,内部监督事务厅继续强调迫切需要建立一个监测工作的执行情况和评价其结果的系统。目前似乎还没有这个系统,也没有建立这个系统的计划。虽然指派一个P-5员额(方案管理干事)从事新结构内的监督工作是方向正确的一个步骤;但是,其成功则大大取决于管理当局对内部管制和责任制的广泛问题所作的承诺。在这方面,管理当局必须加强工作人员对各自责任制度的认识,并以自我监测和自我评价作为管理责任制的组成部分。

56. 关于中心的行政问题,虽然财务管制领域已有所改善;在人事管理和处理中心因参与外勤业务所带来的工作量日多的所需方面仍有若干弱点。虽然该问题可以由增加资源办法部分予以解决;但是,它也需要行政当局对种种人事问题作出更积极努力和因应。一个了解情况的行政当局愿意倾听意见和积极与工作人员进行对话在这个时候是绝对必要的,因为工作人员担心其职业前途而无法避免情绪极为不安。

5. 联合国伊拉克人道主义协调员办事处

57. 设立联合国伊拉克人道主义协调员办事处的目的是要协助安全理事会第986(1995)号决议的执行。本决议使安理会负责执行四个职务,即:(a)销售伊拉克的石油和石油产品;(b)购买人道主义用品、证实用品到达伊拉克和分配这些用品;(c)提出报告,说明人道主义用品是否充足和是否得到公平分配;(d)设立一个代管帐户。由于收入指标极大(每个季度约10亿美元)和本组织在该决议下的责任相当复杂,因此1997年5月,监督厅经人道主义协调员的请求,指派驻地审计员前往伊拉克,帮助确保伊协调处切实有效地履行这些规定的职务。

C. 采购

1. 采购改革

58. 采购继续是联合国至关重要的职务,本组织过去采购每年获得价值5亿多美元的商品和服务。鉴

于采购所涉费用很大和固有的风险,包括易于被人欺诈和滥用权力,因此一直受到监督厅的极大注意。本组织执行了采购问题高级别专家组在其 1994 年报告中提出的各项建议;进行了采购改革。在本报告所述期间,监督厅进行了审计,以便对这项改革所取得的进展进行评价。更具体地,这项审计将证实改革的当前状况;评价执行工作的质量;分析管理部门在推行改革时遇到的困难;和酌情提出改进建议。这项审计重点注意维和行动进行的采购,并将针对若干具体领域,包括管理方向,竞争,考绩,人力资源,供应来源,以及采购职务的安排。监督厅打算向大会第五十二届会议报告审计结果。

2. 外包

59. 监督厅应大会请求,对外包做法进行了全面审查,范围包括总部、总部以外的办事处和某些维持和平特派团的业务活动(A/51/804,附件)。这项审查所依据的是对价值一亿多美元的 25 项以上合同和服务进行的直接审计。审查结果表明,外包如果管理得当,可以是实现效率、效益和减低成本的可行手段。该项研究发现,外包除了能提供所需的专长以补充联合国人员在这方面的不足外,还使方案管理人能够专心于实质性活动,完成本组织的核心职务。该报告就下列各项需要等问题提出许多意见和建议:需要有全联合国系统的外包政策;对采购外包过程的熟练管理;征求报价的标准化;改进的培训;方案管理人对卖主的业务表现进行更准确的评价;以及在行政和管理部内设立外包联络中心,以查明可进行外包的潜在领域,并协助评估成本和优点。管理当局告诉监督厅说,它已核可这些建议,并已采取行动加强监测卖主的业务表现,对征求报价表采用标准格式。

监督厅对外包工作进行全面审查,范围包括总部、总部以外的办事处和某些维持和平特派团的业务活动

3. 空运服务

60. 监督厅调查科从 1996 年第三季度开始收到报告说,联合国人员在采购空运服务中有违规的现象以

及有一名空运公司提供者及其经纪人违规,企图操纵采购过程,在有关飞机的证书、适航性和注册方面提出假文件或误导性文件。

61. 经过长期和全面的调查,没有发现特派团或秘书处的联合国人员在采购空运服务方面有任何不当做法。但是,这项调查确实发现若干卖主的经营手法违反联合国和国际航空条例。这项调查还确定,联合国偶尔雇用其安全和维修方案可疑的卖主的服务;在一个案件中,国际民航组织(民航组织)发现一名卖主没有遵守基本国际航空标准。还发现另一卖主在有关其公司的注册、适航性和证书方面向联合国提供假文件或误导性文件,以便取得联合国的空运合同。

在一个案件中,国际民航组织(民航组织)发现一名卖主没有遵守基本国际航空标准。

62. 发现有一名卖主采取各种手法,试图在空运合同投标中取得商业优势。发现该卖主安排对联合国工作人员在空运合同事务上所采取的行动提出毫无根据的投诉,从而造成不必要的拖延、混乱和某些卖主同联合国工作人员之间的互不信任。这项调查还发现证据说明在处理卖主发票方面存在不少问题。已提出建议,协助在总部和在特派团对联合国空运合同和空运业务进行管理。

63. 根据这些调查结果,监督厅建议,参与空运事项的各实质性部门开始采取行动,将已发现违反联合国和国际航空条例的卖主从核准的卖主的名册上除名。这些部门已将监督厅的调查结果通知卖主。卖主从卖主名册上除名之前,该卖主将有机会对这些问题进一步作出回答。

4. 饮食服务

总部的饮食业务

64. 监督厅应大会的请求,对总部的饮食服务设施的管理进行审计。饮食服务设施自 1986 年以来一直由一名承包商按一项损益安排经营(A/51/802,附件)。大体上,该项审计发现,虽然现有安排有助于避免财务损失,但是大会希望饮食服务在财务上能自立的愿望并没有实现。该承包商获准保留所有利润而无需向联合国偿还维持饮食服务设施的费用。因此,在 1986 年至 1996 年期间,该承包商以有限的资本投资就获利 1 200 万美元,而联合国则需补助饮食业务。

65. 这项审计还揭露下列领域存在若干其他弱点: 监测业务和承包商业绩, 卫生检查和卖主选择。为了处理这些问题, 该报告提出一系列具体建议, 所有这些建议均列入 1997 年新饮食服务合同。根据新合同, 承包商将向联合国偿还与饮食服务设施和设备有关的费用, 将对饮食设备进行大量改进, 而且联合国将从售款毛额中获得部分收益, 每年至少 50 万美元。

根据新合同, 承包商将向联合国偿还与饮食服务设施和设备有关的费用, 将对饮食设备进行大量改进, 而且联合国将从售款毛额中获得部分收益, 每年至少 50 万美元。

调查

66. 1996 年 8 月, 调查科收到一份报告说, 向维持和平特派团提供饮食服务的一名卖主侵吞了联合国大量设备。调查员在内罗毕和纽约发现了其他资料, 支持原报告的说法, 而且还指出被侵吞的设备放在该卖主的几艘船上, 这些船已扣押在肯尼亚的蒙巴萨。已将这项资料提供给肯尼亚警方, 他们立即开展调查。为支持警方的调查, 监督厅成立了由监督厅、后勤司和联合国内罗毕办事处的人员组成的五人工作小组, 在蒙巴萨进行的从后勤工作来说非常困难的为期六周的行动中, 协助肯尼亚警方查明和取回联合国设备。肯尼亚警方利用联合国所谓数据库, 加上小组成员对联合国设备的专门知识, 以及在奉派调查此案的后勤司工作人员提供的必要后勤专门知识援助下, 对该卖主的船只进行了搜查, 查出了联合国设备, 包括车辆和运油集装箱, 据保守估价大约值 40 万美元。

67. 监督厅调查员向肯尼亚警方提供了联合国对每件物品的所有权证据, 以及工作队每位成员就被侵吞物品的确认和取回情况提出了详细说明。经肯尼亚警方刑事调查司主任对此刑事案件进行复审后, 此案送交肯尼亚检察总长, 检察总长受理了这一案件。提出了刑事控告。监督厅对后勤司司长提供的支持, 及其工作人员提供的支持表示感谢, 这些工作人员对此项成功取回失物的行动贡献很大。监督厅也感谢联合国内罗毕办事处提供内罗毕的一名工作人员的专门知识。

监督厅向肯尼亚警方提供了联合国对每件物品的所有权证据, 工作队每位成员就被侵吞物品的确认和取回情况提出详细说明。

68. 这项调查的有关结果也提供给法律事务厅, 以协助在卖主提出的仲裁案中作出裁决; 虽然联合国承认按照合同条件仍欠卖主一些钱, 但卖主索偿的 3 000 万美元远远超出此项欠款。调查中举出的证据有效地加以利用。最后裁决的款项不足索偿款项的三分之一。

5. 难民专员办事处地方合同委员会

69. 地方合同委员会经总部合同委员授权向当地和(或)区域供应商购买特定货物和服务, 支出限额一般至多 20 万美元。监督厅的审计表明, 地方合同委员会的业务和总部合同委员会的监测都需要进一步改善。有一次, 在总部合同委员会完全不知情的情况下, 地方合同委员会按照紧急程序授权进行了 36 项采购价值共达 530 万美元。又有一次地方合同委员会在其授权到期后继续运作, 因为总部合同委员会在合同实际失效之后才通知地方合同委员会说授权已经过期。监督厅建议改善报告制度和监测, 考虑在新设立的地方合同委员会暂时安置一名采购干事在授权失效日之前提醒地方合同委员会, 难民专员办事处已采取了纠正行动, 从 1997 年 1 月 1 日起, 所有地方合同委员会都需要每季向总部合同委员会提出报告。

D. 设立新组织的问题

1. 一般意见

70. 如去年报告所讨论的, 近年来, 成员国广泛地依赖联合国协助处理国际社会面对的新挑战和问题; 经常需要设立新组织。从监督角度来看, 任何新组织的开办阶段由于下列因素都是充满风险的; 时间压力, 缺乏专门知识, 规划不周以及资源不足。监督厅继续对新组织的设立问题优先注意进行审计, 以便查清问题并尽快加以解决。一如在上一次报告所述期间, 监督厅在这一优先领域内所作的努力大部分集中在前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭上。

2. 前南斯拉夫问题国际刑事法庭

71. 经大会请求(第 50/212 C 号决议), 监督厅评估了前南问题法庭概算所示的 1997 年所需资源 6 870 万美元, 这项经费比 1996 年拨款多 3 330 万美元(94%), 增加了 197 个员额。监督厅的报告(A/51/824, 附件)查明, 由于有一些员额要求, 未充分说明理由和重复, 以及一些预计支出并非必要, 至少可削减 600 万美

元。如果不修建和装备第二个审判室而充分考虑采用其他办法(如在现有审判室开庭两次等),还可再节省 550 万美元。若研究采用外包等可能的业务改进办法,预算也可进一步削减。秘书长提交的订正概算采纳了大部分建议。

监督厅查明,由于有一些官员要求未充分说明理由和量级,以及一些预计支出并非必要,至少可削减 600 万美元。

3. 卢旺达问题国际刑事法庭

72. 大会 1996 年 6 月 7 日第 50/213 C 号决议请监督厅审查卢旺达问题国际刑事法庭,以便查明问题和提出措施建议,使资源得到更有效的利用,并将这些调查结果向大会第五十一届会议提出报告。在通过该决议之时,监督厅已收到若干投诉,指出该法庭存在不足之处和不正常现象。1996 年 10 月和 11 月派遣了一支由审计员和调查员组成的小组前往基加利和阿鲁沙。同该法庭高级官员和其他工作人员以及借调来的专家面谈,对财产和设施进行现场检查。还同总部的秘书处官员和该法庭的现任和前任官员面谈。从该时起,一些主要问题已得到处理,并在若干关键领域采取了纠正措施。

73. 虽然该报告(A/51/789,附件)没有证实关于腐败行为的指控,例如任用亲属,种族主义和管理人滥用经费,但是揭露了在法庭的几乎所有工作领域里都存在管理上的失误和严重缺点。阿鲁沙和基加利的状况从法庭设立起就碰到许多麻烦,特别是由于:短期性筹措经费的安排,这种安排影响到法庭的业务和限制了征聘经验丰富的工作人员的能力;法庭检察官办公室和其他机关分设两处的决定,此项决定妨碍两地之间的通讯,造成检查官办公室和书记官处之间的关系紧张。

审查揭露了在法庭的几乎所有工作领域里都存在业务上的严重缺点。

74. 调查员和审计员小组发现的证据表明,行政协助职能不是没有效率,就是没有实效,而且在某些情况下,根本就不存在。报告所载的一些调查结果包括:

(a)联合国关于采购、人事和财务职能的规章被置之不理;

(b)财务没有会计制度,无法提供拨款报表,以致书记官处和联合国总部都没有预算支出的资料;

(c)担任关键职位的人员没有必要的资格;

(d)在基加利,由于没有授权,加上车辆、电脑和其他法律办公室设备和用品严重短缺,妨碍了工作人员进行工作。

75. 如果书记官处和检察官办公室的管理当局采取下列必要步骤,许多这些问题本应可以避免:

(a)遵守联合国的细则、条例和行政指示以及按照标准管理办法,把法庭的目标和时间表通知工作人员及其他人;

(b)保持每个机构,特别是书记官处和检察官办公室之间所专有、分开的、特定的权力和职责;

(c)制定策略和机制,以实现这些目标和以有透明度的方式解决内部争端。

76. 书记官处完成的许多工作都必须在困难条件和没有总部提供的必要支助下实现。秘书处工作人员和官员一再告诉监督厅,任何秘书处部厅都不对法庭承担责任。因此,法庭没有获得所需的指导和援助。

77. 安全理事会曾要求法庭将设为一个独立的机构,监督厅认为问题是出在对安理会上述要求的误解或至少是解释过了头。法庭的司法独立是无可置疑的,但法庭的确是在联合国所赋予的权力下、使用联合国所提供的经费履行职能,因此,必须遵守联合国的规则、条例和行政监督。当联合国对法庭的设立承担责任时,也就承担责任确保法庭有效地进行工作,同时铭记着法庭的目的乃是将那些对在卢旺达和邻国犯下种族灭绝罪和其他有计划、广泛和公然违反国际人道主义法行为的人绳之以法。

78. 2 月,秘书长召开法庭和秘书处高层官员会议,讨论监督厅的报告,并制定措施来解决此种情况,包括任命新的行政长官。

79. 一个由审计员和调查员组成的监督厅小组定于 1997 年 9 月访问阿鲁沙和基加利,核实根据报告的各项建议所取得的进展。

4. 联合国被占领领土问题特别协调员

80. 对被占领领土问题特别协调员办事处的一项审计揭露,虽然该办事处的协调目的和实质性目标大体实现,但是仍需与巴勒斯坦权力机构正式达成协议,以便为特别协调员办事处的业务提供一个法

律构架。特别协调员办事处也需获准免于为在被占领领土购买的货物和服务缴纳增值税。管理当局同意监督厅在这些领域的各项建议,并已采取行动同巴勒斯坦权力机构正式达成协议。监督厅也建议特别协调员办事处应:审查各项提供行政支助的组织安排;对工作人员加班、公务旅行和车辆的使用的核准程序加强管制;更好地安排和规划办事处房地;以及避免重复联合国其他机构执行的职务。管理当局表示同意。

5. 国际海底管理局

81. 1996年11月和12月对由联合国按照大会1994年7月28日第48/263号决议资助的国际海底管理局的支出进行了审计。这项审计没有发现重大问题,虽然在合并支出项目和及时征聘工作人员等领域需要改进。

6. 生物多样性公约秘书处

82. 该秘书处于1996年2月在加拿大蒙特利尔设立。对该秘书处的审计表明,在所有被审查的同建立行政职务有关的领域里都存在严重的管理问题。将需作出重大努力来纠正此情况。行政和财务程序往往不遵守联合国规则和条例,内部管制也很薄弱。例如关于财务管理,审计表明经费筹措能力应予加强,现金管理也需改进。报告还要求在采购和旅行方面都作出改进,因为采购方面没有遵守联合国的规则,而在旅行方面,没有制定程序,而且有一些旅行的理由不够充分。监督厅也认为,通过同当地联合国其他组织共用某些行政服务,还有改进的余地。

监督职能的主要活动摘述

A. 审计和管理咨询

1. 全盘发展

83. 在报告所述期间,审计和管理咨询司所进行的审计工作包括秘书处的活动,其中包括维持和平特派团、技术合作项目和联合国新闻中心;联合国日内瓦、内罗毕、维也纳办事处;非洲经济委员会(非洲经委会);拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会);以及亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会);以及西亚经济社会委员会(西亚经社会);联合国环境规划署(环境规划署)和一些会议秘书处;联合国人类住区(生境)中心;难民专员办事处;贸发会议/贸易中心;国际贸易中心;前南斯拉夫问题和卢旺达问题国际法庭。

该司审计了 4.02 亿美元的资产、1.53 亿美元的收入和共计 18 亿美元的开支。

84. 在报告所述期间,该司审计了 4.02 亿美元的资产、1.53 亿美元的收入和共计 18 亿美元的开支。这些审计查出可能节约约 2 800 万美元的可能节约。从该司在本期间和前一期间所建议的行动,实现了几乎 1 600 万美元的节约和收回款项。内部监督事务厅继续采用一个保守的方法来估计费用节约。对于建议执行情况的密切监督,有助于增加实际的收回款项。

85. 在所述期间,审计和管理咨询司进行了 162 次审计任务如下:

总部科	13
维持和平科	39
外勤科	28
电子数据处理审计科	5
管理审计和咨询科	10
欧洲科	15
非洲科	24
监督厅/难民专员办事处审计科	28
已开展的任务共计	162

86. 这些审计共提出 66 件给高级管理当局的报告,此外,也印发表了许多审计意见和其他文件。审计报告一共载有 811 条建议。必须强调,监督厅已经作出政策决定,将其监督活动集中在审计报告内的那些建议上。与去年的报告不同,显示的数字并不包括个别审计员所发表的审计意见内的建议。(在本报告所述期间各类审计文件的建议一共有 2 200 条。)

87. 审计报告内的 811 条关键性建议可按以下目标分类:

规则、条例和政策的遵守情况	241
资源的节约和有效率使用	237
财产的保护	123
内部控制是否充足	112
实现目标情况	98
建议共计	811

建议按职能领域分类如下:

方案/项目管理	150
采购	157
财产管理	133
现金管理	30
信息系统	41
财务会计/报告	121
人事/薪给/旅费	179
建议共计	811

88. 该司在 1996 年 7 月报告期间开始时,有大约 15%的空缺率。到 1997 年 6 月 30 日,该司 56 个专业员额中的 50 个有人,反映大约 11%的空缺率。在那一天妇女在 50 个现职专业员额中,占了 15 个名额,或 30%,包括两个科长职位。

89. 为了尽量扩大使用训练经费,该司同一个公众服务实体订约,为纽约和日内瓦的工作人员提供广

泛问题的普通和专门设计的审计训练,包括防止欺诈、基于活动的费用计算、访问技巧、风险评估、审计电脑存储的数据、执行情况的审计等。审计人员也通过推演和分析关于各种联合国审计问题的个案研究,来接受在职训练,邀请其他审计组织的专家来提出训练方案,要求来自联合国各部门的管理人员提供关于他们部门的任务和业务的概览,这样便提供了一个关于审计人员如何更好地为客户需要服务的客户观点。最后,该司工作人员参加了由各种专业组织所赞助的会议和研讨会。

2. 重大调查结果和建议

失踪人员委员会

90. 失踪人员委员会是在 1981 年由大会设立,以决定在两族战争中失踪的西族塞人和土族塞人的命运。监督厅的一项审计显示,虽然委员会已经工作了 12 年多,它并没有达成任何全盘目标。在两个当事方所列出的几乎 2 000 个失踪案件中,在审计时没有一个经过审查,主要是由于当事双方对于结束案件的标准等问题始终意见不合。在监督厅的审计之后,塞浦路斯双方领导人最近的会谈达成了一项关于失踪人员问题的协议。根据这项协议,监督厅了解,在此时废除失踪人员委员会可能给有关双方错误的信息。可是,监督厅将继续注意,以决定是否新的协议会导致该委员会业务上的预期进展。

区域委员会

91. 在所述期间对区域委员会的审计广泛进行,在四个委员会和一个分区域办事处进行了审计工作。在拉加经委会,有可能更好地进行项目选择的安排和改善项目监测和评价。在墨西哥的拉加经委会墨西哥分区域办事处,审计人员发现:对次级方案执行情况的监测不足;过度编列预算;对环境规划署提供行政支助所引起的费用补偿不足(包括缺少关于这项支助的范围和条件的正式协定)。还有若干其他问题,包括在订立一个旅行社服务的新合同方面拖延,以及未能收回多付的租金。监督厅获知,已经提出或采取了适当的补救行动。

92. 在西亚经委会,一些行政和财务政程序需要加强。审计工作也发现,从安曼迁移到贝鲁特新总部的行动,需要更好的规划和安排。在审计期间,迁移行动所需的经费估计超过 400 万美元,尚未落实。在以前的一次迁移中,由于在最后同伊拉克政府的谈判延

迟,在总部已经迁移到安曼之后还继续花费了 360 万美元在薪金和维持巴格达房地的其他费用上。

93. 对非洲经委会的审计显示,在审查的所有领域都需要重大改进,以加强内部控制和确保遵守规章。审计发现:银行的对帐没有及时进行;调整的应追索卖主的应收帐目超过 50 万美元,有些日期甚至追溯到 1980 年代;在从工作人员的应收帐目中,超过 56 万美元仍未收到;采购计划是过时的;采购职能并没有适当区分。其他的主要问题包括安全不足,以及缺乏足够的经费以保护在最近完工的联合国会议中心的 1 亿美元投资。监督厅获知,非洲经委会已经采纳一个加强财务管理和行动管理的行动计划,已经采取了一些措施来执行各项审计建议。

在亚太经社会,方案结构和组织结构之间颇不相容,预算和财务报表之间也没有关联。

94. 在亚太经社会,审计人员确认了一系列的管理和内部管制的弱点。方案结构和组织结构之间颇不相容,预算和财务报表之间也没有关联;因此很难评价每个次级方案的执行情况,因为相关的活动是由好几个组织单位办理。虽然亚太经社会提出的预算是根据一个多部门的方法来编制,帐户结构仍遵循部门方法。因此并不知道次级方案执行的财务结果。审计也指出,需要除其他外:改组亚太经社会秘书处,减少一些实质性的司级单位;并且避免同其他联合国机构的活动重叠;加强监测方案执行情况;安排项目和方案产出的自我评估。还发现了一些关于租金、房租补贴和采购方面的问题。监督厅获知,执行秘书已经开始采取必要的行动,改组亚太经社会秘书处,并且已经采取或者提出了关于其他问题的补救行动。

联合国环境规划署

95. 审计显示,环境规划署加勒比区域协调股既没有很好地组织也没有很好地管理。审计确认了一些严重问题,例如方案管理不善、不适当的方案领导、太迟核准项目、同其他机构重叠以及协调股官员旅行太多。审计员建议一些步骤包括:大力改进方案和经费管理、精简项目核可程序、改善协商安排以避免重叠;确保旅行有充分理由并充分规划,以便尽量减少对业务的影响。管理当局已经表示大部分的建议都已经执行。

环境规划署加勒底区域协调股既未很好地组织也未很好地管理

96. 对于濒危野生动植物种国际贸易公约(濒危物种贸易公约)秘书处的审计,显示在以往的审议报告内所讨论的一些财务和行政问题有了值得称赞的改善。但是,一些问题仍然需要纠正行动,包括:更明确界定的组织准则;加强的项目和财务管理的报告系统;以及拟订一个综合会计系统。

新闻部

97. 事务厅在报告所述期间对该部业务进行了若干次审计。对于联合国新闻中心在伦敦迁移的审计显示,虽然迁移达到了将联合国在该国的机构统一起来的目的,看来有理由,但有些程序上的缺点,例如在结订新租约上的拖延,导致不必要的租金费用大约 24 000 美元,并且未能将开支限制在拨款范围内。此外,同搬迁有关的几乎所有主要活动,包括同屋主谈判都完全是由新闻中心主任进行,没有具体授权。

98. 监督厅对于出版物的销售业务和联合国书店进行了审计。这两种业务 1995 年 9 月都从行政和管理部转到新闻部。关于联合国出版物的销售,审计发现有严重的内部管制弱点,包括对于销售、支出和库存情况没有适当的补充文件,使得审计员无法确定财务数据的有效性。其他问题包括:未经核准的采购、不适当的会计方法和盘存方法、不充分的资产保护,以及未能确保遵守联合国规定。审计总结指出,在充分计算成本后,出版物销售并不能产生任何利润。

99. 关于联合国书店,审计发现广泛的问题,包括不适当的会计和存货管制系统,使得几乎不可能分析财务结果;工作人员编制过多;许多会计错误和内部管制弱点。并且,审计人员发现承包商的作用实际上限于提供给工作人员所有工作人员费用的保证补偿和一笔管理费,而联合国负担全部的营业财务风险。报告建议就上述事项采取纠正行动,并且敦促新闻部充分考虑将书店业务外包。

发展支助和管理事务部

100. 监督厅的一次审计显示,审计委员会先前在 1994 年所指出的关于征聘项目专家和顾问的缺点一般仍然存在。审计员发现,电脑化的候选人名单并未

增补,并在一个 37 名用聘的专家和顾问的抽样中,有 30 名并没有列在名单上。在 83% 的个案中注意到仍然存在“紧急征聘”的情况,并且在 37 个征聘中,有 36 个都证明只有一名候选人受到考虑。缺乏竞争产生了一些问题,例如所花的钱是否值得。此外,候选人的证明文件并没有经过独立审核,征聘工作并没有同该部的实质性活动分开。其他的调查结果包括:继续从一个狭窄的地域基础征聘,显然并未试图按照现有政策的建议而将征聘来源分散化;往往是在咨询期间或咨询之后才最后确定特别服务协议;以及很高的顾问费。新闻部同意采取所建议的大部分纠正行动,并且同行政和管理部合作,拟订关于征聘和使用顾问的详细准则。

审计委员会先前在 1994 年指出的有关征聘专家和顾问方面的一些缺点一般仍然存在

综合管理资料系统

101. 审管司的电子数据处理审计科继续审查总部和总部以外办事处的许多综合管理资料系统(管理系统)的组成部分的设计、建造、测试、数据转换和执行情况。这些审计的一个主要重点是要确保管理系统符合资料系统的数据处理和审计标准,并且系统内自有充分的内部管制。该司也着重于管理系统的执行过程,以确保有效率而及时地尽力执行该系统。

102. 对于管理系统安全情况的审查显示,技术安全的一些规定需要加强,联合国必须:制订一项安全政策和执行一些程序来监测管理系统的安全情况;以及执行安全标准。1994-1995 两年期间,对管理系统的预算和项目执行情况的审计,确认了行政和管理部在执行新系统方面所取得的一些积极成果。监督厅预期,管理系统在充分执行,将大为改善和提高效率。但是,审计也发现管理系统并未在联合国内制度化;调拨人力资源来执行管理系统以及执行使用者任务并不及时,往往也不充足;并且指导委员会的监测行动和方式也必须加以改善。管理当局同意必须进一步改善和加强安全规定和政策,并指出,管理系统支持一些倡议,目的是要分权和授权,例如将某一个行政过程所需的行动同执行该行动的权力(筹备/核准)区分开来。

审查管理系统的运行情况,显示技术安全规定需要加强。

旅行

103. 该司对联合国的旅行进行了全面的管理审计,包括一些应享待遇,再管理和过程问题、承包商的表现、一次总付的选择以及综合管理资料系统的执行对旅行的影响。报告承认在一个像联合国这样大而复杂的国际组织,管理旅行是很困难,并查出了一些可能的改进。这些包括:发展更好的旅行费用;资料分发一本简明清楚的旅行手册;改善对旅行要求和补偿要求的处理;澄清和(或)限制某些旅行权利,例如中途停留、更系统地寻求承包商的协助。报告也作了一些关于一次总付选择的建议,包括行政的改善和将一次总付的比率从75%降到65%。

电信

104. 对于联合国内罗毕办事处、人类住区中心(生境)(生境中心)和环境规划署使用电信情况的审计,发现了一些管理、财务和内部管制的弱点。在内罗毕办事处,审计确认需要改善个人使用电话和传真的偿还办法,以及其他联合国机构和承包商的电信费用的偿还办法。审计员也建议改善电信设备的盘存管制和分析,以决定线路是否受到充分利用。在生境中心,需要在例如确定和收集欠款方面以及在设立对电信线路的管制方面进行重大改善。在审计之时,生境中心和内罗毕办事处(1996年1月都已承担电信责任)有100多万美元的来自各机构和承包商应收而未收的款额,后来减到4.17万美元。此外,生境中心自从1994年10月以来已经积累了尚未支付的电信帐单总数几乎为90万美元。虽然内罗毕办事处最后在1997年1月付给电话公司,内罗毕办事处和人类住区中心之间的数目仍然有待解决。在环境规划署,需要加强一些内部管制,环境规划署已经同意采取内罗毕办事处在这方面所要建议的程序。此外,一笔巨大的增值税退税金应该加以追讨者如果无法收取,则予注销。

联合国合办工作人员养恤金(养恤基金)

养恤基金的审计查明了40多万美元的多付款项,迄今已经收回了几乎10万美元。

105. 在报告所述期间,该司充分承担为联合国合办工作人员养恤基金进行内部审计的任务。审计服务

主要是打算协助养恤基金管理当局维持良好的内部控制,以确保有效率的业务。作为养恤基金秘书处全面审计的一部分,该司审计了养恤基金制度,核查受益人的持续应享权利。审计确认了11个多付款的个案,共计40多万美元,那是由于未呈报受益人的死亡。迄今已经收回了大约10万美元。有三个个案牵涉到去世受益人家属假定欺诈情况。养恤基金正寻求一切可能途径来收回仍然未收到的多付款额。该司也协助挑选一个外在公司来对养恤基金的投资活动进行全面审计。

联合国国际药物管制规划署(药物管制署)

106. 根据监督厅同药物管制署之间的一项协议,该司审计了巴西、牙买加、肯尼亚、巴基斯坦和西非的药物管制署项目。这些审计显示,需要加强执行伙伴的会计和财务管理能力。对巴西防止药物滥用和艾滋病毒传染的一个项目的审计,发现在项目执行方面有延迟情况,并且联合国规章是否适用于通过分担费用安排资助的项目,也需要加以澄清。在巴基斯坦的审计显示必须加强项目管理报告程序、财务系统、和对会计记录和报告的管制。在西非的审计,查出了在通讯、财产控制和采购方面的内部控制弱点,并且建议订立较明确的准则来监测国家机构业务的实质性方面。

3. 大会所要求的正在进行的审计状况

107. 根据1996年12月18日大会第51/221 B号决议,该司对于使用顾问和相关的合同程序进行审计。审计的具体目标包括审查聘雇作法和整个秘书处使用顾问的情况,并且评价其是否充分确保遵守相关的大会决议。审计涉及有关顾问和个别承包商的特别服务协议,包括经常预算和预算外资源。主要的调查结果和建议将向大会第五十二届会议提出报告。

B. 调查

1. 总的进展情况

108. 在报告期间,注意到调查科收到的投诉来源和种类有显著的变化:办事处、部、基金和方案的负责人要求协助调查;收到范围更广泛和更复杂的严重案件;四个主要案件已经提交执法当局。在报告期间,调查科在 ST/SGB/273 号文件(第 16-18 段)的规定下收到 172 份报告和建议,去年为 205 份。差别是由于收到的人事申诉减少了;虽然仍然有几起个人投诉提交监督厅,但监督厅的设立并不是要提供另一层次的人事问题的审查,这一意思已为人们接受。

109. 172 份报告和建议的地理分配是:美洲 69 份,包括联合国总部:欧洲 49 份;非洲 44 份;亚洲 6 份;中东 4 份。收到关于业务基金和方案的报告共 43 份,其中欧洲 17 份和非洲 22 份。收到的 27 份匿名报告中 8 份是通过热线设施收到的。

110. 会员国对关于工作人员和其他人按照 ST/SGB/273 号文件(第 16-18 段)的规定向监督厅提出报告或建议的能力两个问题表示关切:首先是,工作人员试图利用监督厅来报复与他们有歧见的人提出虚假的报告;其次是,对向监督厅提出申诉或建议的工作人员采取报复行动。

111. 虽然调查科收到和仔细考虑工作人员和其他人提出的一切报告,这些人想就违反联合国规则、条例和行政通知的事件提出申诉,但 ST/SGB/273 号文件第 18(e)段提醒说:

“在已知道其虚假或故意不顾其真假而把有关建议或报告送交监督厅系行为失检,可能被绳以纪律措施”。

到目前为止,只有一项卖主的投诉被证明是这样的报告,调查科已建议负责的方案管理的人员对该卖主采取行动。关于第二个问题,第 18(f)段规定对试图报复给监督厅提供信息的工作人员的那些人采取纪律行动。因此,监督厅的职权规定对因与监督厅合作而遭受报复者提供明确的保护。到目前为止,监督厅发现和报告了一宗报复案件;尚待采取纪律行动。

112. 在报告期间,调查科调查了 33 份报告,它们被发现是诚意的,但由于缺乏足够的证据而该指控无法证实。因此,这些案件的被控诉者被判无罪。

113. 1996 年,工作集中于清理积压案件;今年则集中于对严重案件和对组织有实质性影响的要求协助事件作出快速反应。在报告期间,向方案管理人员发出了 23 份报告,增加 65%。

114. 调查科越来越收到办事处、部、基金和方案要求代为进行调查。此外,调查科收到办事处和部、以及业务基金和方案,甚至专门机构要求就该单位的调查问题提供咨询和顾问意见。在报告期间,6 个基金和方案要求协助调查,其中一些不只要求一次。四个已结束调查的案件涉及犯罪活动,它们全部被有关的司法管辖机构的执法人员接纳,以便进行刑事起诉。

115. 此外,调查科在报告进程中及其完成后都努力经常提供咨询和协助。在每一调查案件时,监督厅的调查员在可能情况下通知有关机构或特派团的负责人正在进行一项调查;至于外地任务,在外地调查完成时,如调查的条件容许,将提出初步调查结果的概述。对特派团、总部以外的联合国办事处和在总部,调查科再度努力同单位和部门领导人一起解决问题,以便有效的推动改革。调查科从经验得到的教训是,有效的改革不仅来自查明问题和提出建议,而且也来自同各单位和特派团的领导人达成协议。

116. 关于大会核可的 1996-97 两年期五个员额,目前在人力厅密切协调下正在征聘。在增添员额后,调查科将会在总部有 13 位工作人员,在内罗毕办事处有两位。

117. 为了更好地满足本组织的需要,更有效和经济地在总部以外进行调查,两位调查员被外调到联合国内罗毕办事处。监督厅因此使联合国非洲办事处可以利用其调查专才。而且,通过在审计管理咨询司非洲科所在地设立调查能力,可以更好地协调合办项目和尽量减少办公费用。内罗毕办事处两位调查人员中的资深者负责指导或参与调查科的重要案件,包括本报告中的两个案件,即对卢旺达问题国际法庭的审查(见第 72-79 段)和调查某卖主盗窃联合国装备的案件(见第 66-68 段)。预期在征聘到新工作人员后,监督厅将能够在两服务地点之间轮调工作人员。

118. 在任命主管内部监督事务的副秘书长后的第一次会议上,第五委员会和行预咨委会即要求澄清调查科的任务和职权范围。为了回答这些要求,印发了两份文件。1996 年 4 月 25 日在一件行政指示中

公布了职权范围(ST/IC/1996/29),提出调查程序中使用的术语,如:“管理不善”、“行为不检”、“浪费资源”和“滥用职权”。现在已用英、法文印发了调查科手册。旨在给联合国大家庭提供在进行调查时遵循的规矩、程序和政策。在正当尊重合法程序和联合国及其工作人员的权利和利益下,调查科设法清楚地说明调查方法。手册可以向调查科索取,也可以在因特网取得。

2. 两宗案件

119. 除了本报告上述调查活动之外(第 39,50-52,60-63,66-68,72-79 段),在报告期间还报告了两个重要案件:

联合国人类住区(生境)

120. 在中央监测和检查股对联合国人类住区(生境)中心进行检查后(见第 133-136 段),调查科调查了该股报告中指出的三项指控(A/51/884,附件)。第一项涉及生境中心某工作人员的利益冲突问题;第二项涉及管理当局没有对利益冲突作出反应;第三项涉及对在 1994 年 2 月提出此事的另一位工作人员进行报复的指控(这项报复的指控缺乏证据)。利益冲突问题的核心是某工作人员在 1991 至 1993 年期间的行动,她的配偶是生境中心的外聘顾问,她曾经提出、证明和评价由其丈夫及其公司为生境中心执行的项目。这个问题首先在 1991 年 11 月被提出,当时管理当局的行动被认为已解决了问题。然而,由于生境中心内审查合约的工作人员对此表示关切,1993 年 9 月管理当局作出另一项决定,不让把该工作人员和她的单位参与其配偶及其公司的合约。该项决定是合理的,确实从此解决问题。然而,由于谣言和错误的消息,这一利益冲突问题没有消失。调查员发现,表面上的利益冲突和什么是现行联合国规定技术上可接受的安排之间的差距也是导致生境中心管理当局已经解决实际问题后,在事发后四年,即 1993 年 9 月,还继续讨论此事的原因之一。

121. 在对联合国工作人员细则有关部分进行详细审查和与法律事务厅工作人员进行讨论后,监督厅决定现行联合国工作人员细则关于利益冲突的规定涉及工作人员而非其配偶,尽管该配偶在联合国与之往来的外界公司里拥有财务利益和积极从事管理。因此,虽然该工作人员同该顾问结婚,他的工作正在由她进行评价和核可付款,现行联合国工作人员细则规定只有表明该工作人员积极参与外界公司的

管理或拥有资产时本组织才能采取行动。目前细则的条文显然无法在这种情况下给本组织提供令人满意的保护。法律事务厅和生境中心已接受监督厅的建议,并且已经对监督厅提供关于建议的执行情况的资料。生境中心管理当局发出一封由该工作人员签名的信,清楚地把该工作人员同雇用其配偶的顾问公司的任何未来业务往来分开。生境中心也就关于生境中心和该顾问公司未来合约关系的法律问题征求法律事务厅的意见。

122. 关于加强现行联合国有关利益冲突的规定问题,法律事务厅已经拟订,并且工作人员和管理当局协调委员会已经通过,一个新行为守则草案的修正案,解决现行细则的缺点。这个修正案已获秘书长核可。目前该新守则正在等待大会批准。

贸发会议

123. 1996 年 6 月调查科收到日内瓦办事处行政主任的报告,其中称贸发会议一名高级工作人员可能在 1996 年 4 月提出虚假的杂项承付费用文件,目的是要求偿付几千美元。这个诡计几天前首先被两名贸发会议一般事务员发现,当时该工作人员要他们准备他休假时的有关文件。他们注意到这是不寻常的要求,在进一步审查后,发现有严重不合规定之处。其后,他们把事情报告主管和贸发会议秘书长,秘书长于是展开初步调查。

124. 在接获贸发会议通知后,日内瓦办事处行政当局再审查该工作人员提交的其他杂项承付费用文件和付款凭单。当时看来该工作人员已欺骗地要联合国偿付达 20 万美元。监督厅在 1996 年 7 月开始一项调查,调查员揭发该工作人员诈骗联合国的复杂阴谋。根据现有文件和获得的证词,有证据显示该工作人员利用授予他作为高级工作人员的职权,几年来一直提出虚假的杂项承付费用文件和付款凭单,似乎已经侵吞大量的项目经费。此外,他还利用授予的权力提出其他捏造文件来掩饰这些盗窃行为。

125. 1996 年 7 月,日内瓦办事处向瑞士当局提起刑事诉讼,该工作人员被逮捕听候调查。该工作人员在承认监督厅向预审法官提出的证据后便被立刻开除。1997 年 4 月 9 日,该工作人员签署一份《偿还协议》,正式承认欠联合国总共 731 645 瑞士法郎(609 704 美元),并且同意清理其全部财产,包括一笔总付的应领养恤金,以便在其资产范围内对联合国作出赔偿。联合国已经收回大约 35 万美元。该前工作人

员在被拘留 9 个月后,已获释待审。日内瓦办事处已被接纳为民事诉讼方。监督厅调查员和日内瓦办事处行政长官在审讯时提出证实盗窃行为的证据而协助检察官。瑞士的三法官法庭裁定被告犯盗窃罪,一如他所招认。所判 18 个月的徒刑暂不执行,因为被告人已经被监禁了 9 个月。法庭进一步指示该工作人员偿付联合国他所盗窃的余额,并且十年内禁止进入瑞士。

C. 检查

1. 新的检查

126. 遵照大会第 48/218B 号决议确定监督任务,监督厅对环境规划署(包括内罗毕办事处)、生境中心和贸易中心秘书处进行检查审查。调查报告分别载于提交大会的下列文件:A/51/810,A/51/884,A/51/933。这些报告的主要调查结果摘要如下:

环境规划署面对的基本问题是它在联合国环境与发展会议后担当的角色,工作人员和利害攸关者都不知道这个角色应该是什么。

联合国环境规划署和联合国内罗毕办事处

127. 环境规划署面对的基本问题是它在联合国环境与发展会议后担当的角色,工作人员和利害攸关者都不知道这个角色应该是什么。因此,管理当局首要的责任应该集中于界定这个新角色,将它附着于少数几项优先要求上,以便增加组织的实效和潜在影响。

128. 监督厅的报告(A/51/810,附件)指出,需要探讨环境规划署的工作同联合国贸易和发展会议(贸发会议)和政策协调和可持续发展部的工作之间的互补性。它也强调环境规划署同各项《环境公约》、特别是同自从环发会议以后通过的各公约之间的关系,并且提议这种关系有恢复环境规划署战略任务的可能性,即引导全球环境议程的进展。这种可能性尚待环境规划署管理当局充分加以探讨和利用。

环境规划署秘书处的结构并不提供足够的框架来有效率及切实地精简其活动。

129. 就组织和管理问题而言,调查结果表明环境规划署秘书处结构并不提供足够的框架来有效率及切实地精简其活动。例如,各部门的职能和责任并不完全清楚,而似乎没有清晰的授权。至于内部集体指导

的手段,它们是累赘、分散责任和妨碍效率的。此外,环境规划署对全球环境事务的参与缺乏有一贯性而全面的方案预算。报告也指出,环境规划署对执行的监测和对结果的评估是肢离破碎的。

130. 关于资源利用的效率,报告结论是,环境规划署现有行政安排很容易浪费稀缺的资源,尤其是过度使用顾问/咨询人员,他们的增值是可疑的;设立高级职等职位,形成头重尾轻的秘书处,和以不清楚是否适合的人选来出任这些职位;以及控制付款的机制很微弱并分散。

131. 报告承认环境规划署的问题由于新近设立的联合国内罗毕办事处的能力有限而更形恶化,后者作为共同事务的提供者来支持环境规划署。在很大程度上,这是由于内罗毕办事处过度依赖自愿(预算外)经费,及其工作人员组成在某些方面人数和品质不足。报告结论说,内罗毕办事处没有适当地履行其职责的能力,而除非某些根本问题获得解决,解决这一能力问题的可能性很小。

132. 报告提出后,环境规划署管理当局开始采取若干措施旨在执行监督厅的建议:秘书处结构及其头重尾轻的安排,聘用和管理顾问方法,同环境公约的关系,和方案预算编制的全面性。

联合国人类住区(生境)中心

监督厅报告查明生境中心在方案和资源管理方面的显著缺点,包括人力和财务资源。

133. 监督厅报告查明生境中心在方案和资源管理方面的显著缺点,包括人力和财务资源。调查结果表明,组织结构反映出职能责任上的不必要重叠,造成混乱和模糊的责任制,没有迹象显示工作方案获得协调和整合。在这方面,报告指出研究和技术合作之间的联系不充分,在产出方面非常少跨司的合作。报告也表示没有监测执行情况、评估结果、或给上层管理当局反馈的有效制度。这个问题由于每两年才开会一次的人类住区委员会这一政府间专门机构的有限监督,而更加复杂。

134. 生境中心缺乏给管理当局提供集体指导的内部手段,在负责方案交付和资源利用的关键人者之间缺乏横向和垂直沟通。没有迹象显示对政策问题进行了讨论。至于有关人事和财务事项的决定,似乎

是秘密开会决定,缺乏透明度。关于这方面,报告提到对资源的内部控制制度的弱点。管理当局对内部控制程序缺乏承诺的情况,见于工作人员的安置和升迁、员额配置表的控制,和合同的授予。

135. 报告表示,环境不促进提高效率和实效。这个环境要对生境中心在基金帐和间接费用帐两方面的财务情况陷入赤字负主要责任,不利地影响工作方案和捐助国的信心。它也导致秘书处士气低落,秘书处有相当多很有资格和有抱负的工作人员,他们能够完成对广泛服务对象和利害攸关者有真正意义的工作。报告结论说,生境中心的情况是严重的,不应该容许继续下去。

136. 在秘书长核可检查报告所载建议后,生境中心管理当局拟订了一项恢复生境中心活力的行动计划。这个在1997年7月在内罗毕分发给常驻联合国内罗毕办事处代表的计划涉及方案和协调事项,秘书处的改组以及财务、工作人员管理和行政问题。行政和管理事务部已决定向内罗毕派遣一个管理特派团。其任务将包括准备授权予内罗毕办事处,评价合并财务权力的进展,和加强并改善生境中心的人事管理。

国际贸易中心, 贸发会议/贸易组织

137. 检查结果(见 A/51/733,附件)显示,国际贸易中心曾长时期缺乏方向,现已逐渐转变为促进扩大世界贸易的有效和目标专注的工具。还显示该进程才开始发生影响,如果国际贸易中心要履行它的任务,行政当局和国际贸易中心利益攸关者必须坚定不移努力不懈。在这方面,该报告确认它已完成了许多有用的工作,在过去两年,也进行了坦诚的内省。不过,报告指出,在进行检查时,这些努力仍未发展为整个中心的全面策略以及一个明确有力的工作方案。此外,它还指出,国际贸易中心在促进其母组织(贸发会议/贸易组织)的目标的作用以及母组织在制定国际中心方案的作用均需进一步予以澄清。

138. 检查的结果显示,在方案制定、执行情况监测和结果评价等阶段上支离分割,并建议有必要加强关于促进国际贸易中心之内以及中心与母组织之间推动协调一致、互补的机制以及最适度的资源利用。还提到在追踪执行进度和评价成绩方面缺乏有系统的办法。这种情况又因国际贸易中心的母组织

及政府间机构对该中心工作的外部监督不足而更加严重。

国际贸易中心曾长时期缺乏方向,现转变为促进扩大世界贸易的有效和目标专注的工具。

139. 关于新引进的组织变化,检查结果显示,主要各司内的科股的责任、权限和责任制的定义不明确。此外,司与司之间的责任十分模糊,也没有给高级干事和方案管理人员授权。关于公司策略和质量保证科的作用,该报告承认该科具有作为十分有用的管理工具的潜力。不过,该科似乎在构思上或者执行上(或者这两方面)有缺失。

140. 该报告讨论原来设计为向管理当局提供集体指导和咨询的现有机制的管理作用,并且认为这些机制很累赘,在需要迅速作业时,往往造成延误,并使责任减轻。此外,报告还讨论内部管制系统,指出在员额表管制以及对使用顾问和专家的管制制度的一些缺点。

141. 关于员额编制问题,该报告表示国际贸易中心是一个小组织,而供执行项目的资源正在减缩,所以从事行政工作的人员在工作人员资源中所占的百分比看来偏高,报告还表示该组织技术状况没有赶上世界贸易的演进。

2. 后续的检查

142. 监督厅从监督活动出发提出建议,本着监测在处理这些建议方面进展情况的责任,主管内部监督事务副秘书长决定重访二、三年前受检查的部门。这一后续检查的目的在于确定行政当局在遵行监督厅建议方面所采取的行动,明确针对检查报告所查出的问题。1997年4月访问了贸发会议、人权中心、欧经委会,在1997年6、7月访问了西亚经委会。按照一些在质量上可确定监督厅每项建议的执行程度的基准,来评估这些部门在管理当局的行动。这些审查的结果摘要如下:

按照一些在质量上可确定监督厅每项建议的执行程度的基准,来评估这些部门在管理当局的行动。

联合国贸易和发展会议

143. 管理当局对监督厅的建议的遵行情况载于报告(A/50/719,附件)该文件显示在处理大多数纯属方案性质的监督厅建议方面已取得具体的进展。因

此,贸发会议在发展和贸易领域的任务已相当清晰明确,而它的优先项目也已明确界定。此外,政府间机构已精简,从 12 个机构减至 3 个。

144. 在处理属于管理和组织性质的监督厅建议方面所取得的进展,则较不明显。虽然组织结构已按照监督厅建议精简和合并,将司的数目减少,这些司及其组成部分的职能和责任仍未确定和载人文件,组织连系和权责系统的关系也未清晰规定。更重要的是,处理技术合作、政策协调、监测和评价的各种监督单位虽已全归副秘书长负责,它们各自的职权范围仍然不明确。这颇令人担忧,因为不论经费来源为何,都需要确保政策的一贯性以及将所有工作方案整合。经合并的监督机制对于加强贸发会议秘书长的行政能力以理性和一致方式管理改革进程是必要的工具。这在调和各种目标,形成策略以及对管理当局提供咨询方面,也发挥了重要作用,在这种情况下,许多旨在处理与其他组织重叠和互补问题、对方案支助的控制效力问题、技术合作政策和程序的明确性等问题的建议看来都仍有待这种机制的设立。

145. 关于人事和行政问题,现正作出努力以处理各项有关建议,诸如调动工作人员以便技术状况合乎新结构的需要,编制相应的职务说明,人事行动表格以及建立一套关于行政服务的基准衡量制度。至于冗员问题,贸发会议管理当局告知监督厅,1998-1999 两年期的方案概算内可见专业人员员额和一般事务人员员额分别减少 12.4% 和 11.7%。

上述情况显示,为了保持贸发会议第九届大会倡议的改革进程的势头,有必要作出更积极的努力。

146. 上述情况显示,为了保持贸发会议第九届大会倡议的改革进程的势头,有必要作出更积极的努力。关于这一点,应当指出,贸发会议管理当局了解这个问题,目前正在着手制定一个人力资源开发战略,使贸发会议能加强其人力资源规划、职务设计、职业发展和培训。

人权事务中心

147. 见上文第 53 至 56 段。

欧洲经济委员会

148. 欧经会的报告(A/49/891,附件)反映对监督厅建议的遵行情况,显示属于方案性质的建议已部分

获得处理。将在欧洲经委会庆祝五十周年纪念决定就《宣言和行动计划》作出后续行动时再处理全面执行这些建议的问题。因此,管理当局认为,1998 至 1999 年的工作方案将反映如何加强欧经委会在总的政策分析和部门间研究方面的研究能力。此外,主要附属机构的结构将会精简,各委员会和工作组所采取的主动行动将与欧洲经委会所核准的工作方案的优先项目和目标取得一致。

149. 在监督方面,注意到在执行监督厅有关建议方面毫无进展,管理当局将延迟执行归因于 1996 年全年征聘冻结,因而无法建立一个自我监督和自我评价的制度。欧洲经委会管理当局预期在下一个两年期内,将有一个监督系统。有关的一个问题是执行秘书办公室高级工作人员的任务和职能,这方面一直不明确,欧洲经委会秘书和特别助理继续负责各种各样实质性问题,并且直接负责行政事务。关于这一点,注意到监督厅关于行政服务的建议不能得到处理,因为削减预算以及执行秘书办公室的各个员额相应地受到冻结,其中包括行政股股长,现已推荐一名候选人出任该职。

150. 行政当局确曾努力处理监督厅的建议,通过同方案管理人员交流关于资源的信息以增加透明度。不过,几无迹象显示行政当局所倡议的措施改善了秘书处内的横向沟通。

151. 上述调查结果显示,欧洲经委会秘书处追踪执行进展情况和评估所完成工作的成果方面,极少或者根本没有系统性方法,直到它建立这种系统以前,管理当局无法加强内部责任制的系统以及将资源分配进程合理化。

西亚经济和社会委员会

152. 关于西亚经社会对监督厅建议的遵行情况的审查(见 A/49/891)显示,在使工作方案方向明确并使工作更切合会员国目标和需要方面取得了具体的进展。因此,方案结构从部门途径变为专题途径,前者曾导致相关活动分散在 15 个次级方案,而后者则将共同的目标连系起来,集合在五个专题次级方案之下。这将加强整个方案的凝聚力,创立若干相互支助的活动,并指派多学科工作队执行这些活动。由于采取了这一途径,1998-1999 年预算中已编制方案的活动/产出的数目比 1994-1995 年的数目下降 40%。因此,由于在农业和工业领域均有联合国专门机构,西亚经社会大幅削减这两个领域活动数目;将

重点放在从区域角度出发的和多学科的活动。另一方面,在没有任何专门机构处理的运输和水领域,扩展了活动,同时也扩展了人力发展、性别问题和统计领域的活动,这些都是从区域角度出发的。

153. 西亚经社会致力加强它与利害攸关者的协商进程,以便处理 1993 年检查着重指出的问题,即成员国对方案制定进程的参与显然嫌弱。已设立了四个专门性政府间附属机构,最近还规定增设两个,所以专门机构的总数增至 6 个,而 1993 年只有 1 个。

154. 一般来说,外部监督机制已有显著的增强,内部监督也可以说是如此。在这方面,小组注意到西亚经社会设立了一个有效制度以追踪工作进展并定期向管理当局提供回馈。尽管该制度是计量的,但它为进一步发展为全面管理工具提供了扎实的基础。这还需要制定执行情况指数,用质与量的规范和标准衡量成功的程度,从而引进质的层面的制度。

一般来说,外部监督机制已有显著的增强,内部监督也可以说是如此。在这方面,小组注意到西亚经社会设立了一个有效制度以追踪工作进展并定期向管理当局提供回馈。

155. 在处理上次检查时所查出的组织、管理和行政问题方面所取得的进展也是具体的,但结果较不明显。因此,虽然按照监督厅建议的要求,秘书处结构已精简,将司的数目减少。但资源仍分散在为数不少的科、股。不但这种组织内部有繁重的行政工作量以外,并且一些科、股的基本人数不够,不足以作出有意义的贡献,它们的工作十分依赖顾问服务。西亚经社会管理当局已采取行动减少对顾问的依赖并切打算作进一步的削减。一个在全盘明确的结构将在处理多学科活动和满足新出现的需要方面会有更大的灵活性。在这方面,已请西亚经社会研究一下技术合作司的成本效益,因为按业务项目当前每年的开支数额看来似乎没有理由单独设立一个司。此外,必须清晰地明确技术合作战略,以便在提供一个进行业务活动的架构。

156. 关于全盘的管理和行政问题,在许多方面证实有所改进。然而,仍有一些弱点必须解决,首要的是,决策进程必须更透明和合理,办法是有一个有效的体制性机制进行内部协商。为使这种机制有效,则职权范围以及关于问题的政策和程序--这是各委员会

和小组向行政管理当局提出提供指示时所应遵循的--应清晰明确,而该委员会和小组成员应十分明了这些程序。此外,还要求这类委员会的成员是根据明确和商定的准则选出的。关于这方面,西亚经委会应考虑扩展协商机制,以包括项目评价审查和出版物审查。在这两个领域向管理当局提供指导也许会特别有效。

157. 显然为处理透明度问题,行政当局最近采取了重要步骤,扩大协商进程。这些工作必须加强,并且迈向处理一个显然高度集中的决策进程,在这样的进程中,不是权力下放,而是中央集权。处理这个问题的一个重要步骤将是在一个文件中清楚明确地表达各级方案管理人员的权限、责任和责任制。对中级管理人员赋予权力应通过明确规定的政策和程序予以加强。

158. 总言之,虽然有以上各种不完善,西亚经社会似已逐渐健全起来,无论从所执行的活动和服务,还是从成员国对这些服务的品质的良好反应来看,证实已作出努力使工作对该区域确切。不过,如果这些成就就要维持下去,管理当局目前朝这目的的努力尚有待进一步加强。

西亚经社会似已逐渐健全起来,无论从所执行的活动和服务,还是从成员国对这些服务的品质的良好反应来看,证实已作出努力使工作对该区域确切。

D. 监测

159. 当前计算机化方案执行情况系统旨在让中央监测和检查股编写秘书长关于联合国方案执行情况的两年期报告。该系统在一个主机环境内运作,就分析目的来说,它的报告任务是不够的。为了补救上述限制,该股设法从主机把数据库下装到个人计算机,并且改写程式,扩大该系统,以提供其他的汇报办法和分析工具。新系统能就执行情况具体方面提出各种报告,在执行工作方案的进程中这些报告对方案管理人员可能相当有用。它还会提高秘书长关于方案执行情况报告的分析性陈述。

E. 评价

深入评价统计方案

160. 关于深入评价统计方案的报告 1 审查了经济及社会资料及政策分析部统计司以及各区域委员会统计司的活动。它还载有统计委员会以及与统计有关的各政府间机构,附属机关和向它们汇报的专家组以及行政协调委员会的统计活动小组委员会的有关活动。

161. 该报告的重点在于主要用户对统计方案的主要活动和服务的需要以及它们对这些活动和服务的利用。报告结论是用户身份明确,作业决定考虑到用户需要,并且经常就利用事项获得回馈:与国际建议有关的工作方法;会议服务;与数据库的联机;对用户的专门服务;以及技术合作。相比之下,在印刷出版品方面,几无关于主要用户身份和需要的可靠资料,或者这些资料无法以合理的费用取得。不过,工作人员的工作和技术条件则是偏重编纂和处理统计数字,供出版之用。

162. 提议采取以下战略:在中期计划的四年期间,将经费分配的重点逐渐转移到按用户需要而定的服务以及提议对使用模式加以认识,包括关于下列事项的建议:

- (a)与联合国统计数据库联机;
- (b)追踪和回应用户的需要;
- (c)改进区域信息系统;
- (d)出版物政策;
- (e)评价出版物;
- (f)综合提出国际统计活动;
- (g)向各部提供分析服务。

163. 方案协调会第三十七届会议讨论了该报告,对它彻底审查了统计方案表示赞赏。方案协调会同意它将统计方案描述为表现良好,并且满足会员国重要需要的联合国那类活动的一例。方案协调会赞同该报告的各项建议,但有一项了解,即经济及社会资料和政策分析部统计司司长将向统计委员会

国际统计方案和协调工作组 1998 年会议建议执行计划和时间表。 2

方案协调会讨论了该报告,对它彻底审查了统计方案表示赞赏。方案协调会同意它将统计方案描述为表现良好,并且满足会员国重要需要的联合国那类活动的一例。

深入评价人道主义事务部

164. 见上文第 40 至 43 段。

今后深入评价的专题

165. 方案协调会第三十七届会议 4 讨论了一个简短报告,其中审查了 1992 年以来进行的以及目前已排定的深入评价,并且建议一些今后深入评价的专题。 3

166. 方案协调会建议大会核可下列深入评价的日程安排,同时考虑到需要宜灵活地容纳在秘书长改革建议内可能出现的更改,以及大会其后可能通过的决定:

1998 年	国际药物管制 预防犯罪和刑事司法
1999 年	裁军 选举援助
2000 年	全球发展趋势、问题和政策对社会和微观经济问题和政策的总体方法,以及在各区域委员会的相应次级方案(中期计划方案 7.3 和 7.4) 提高妇女地位

方案协调会指出如有必要,可在适当时候再审议这个问题。

对联合国社会发展方案的深入评价进行每三年一次的审查

167. 每三年一次的审查 5 结果是复述若干深入评价联合国社会发展方案的调查结果和建议以及方案和协调委员会的有关决定。还审查继社会发展问题世界首脑会议之后的政府间行动以及关于深入评价的调查结果和建议的方案执行情况。方案协调会

第三十七届会议 6 讨论了该报告,并且表示注意到该报告。

注

- 1 E/AC.51/1997/2,附件。
- 2 《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 16 号》(A/52/16),第 290 至 294 段。
- 3 E/AC.51/1997/4,附件。
- 4 《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 16 号》(A/52/16),第 295 至 303 段。
- 5 E/AC.51/1997/5,附件。
- 6 《大会正式记录,第五十二届会议,补编第 16 号》(A/52/16),第 308 至 310 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(b)段要求内部监督事务厅(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/51/432,附件)某些段落指出的下述领域,监督厅的建议,至1997年6月30日尚未全部执行。

监督事务	上次年度报告 中的主题/参考	状 况
审计	维持和 平行动部/联合国西撒哈拉全民表决特派团A/50/459, 第43段A/51/432, 附录	维持和 平行动部对监督厅两次报告(A/49/884, 附件; A/49/937, 附件)内关于调查若干指控案件和审计联合国西撒哈拉特派团的建议尚未采取执行行动。
审计	发展支 助和管理事务部/ 合同与采购处的采购	监督厅报告(A/50/945, 附件)中关于合同 与采购处掌管的采购事宜的三项 建议尚未采取执行行动。建议包括: 加速重建卖主档案, 印发行政指示, 澄清涉及增加费用的协助办法是否适当, 保证卖主遵守招标条件和随后的得标合同。
审计	行政和 管理部/联合国邮政管理处A/51/432, 附件, 第102段	由于业务成绩不断下降, 为了确保邮政管理处长期成功, 监督厅一项报告A/51/897, 附件)建议, 对履行邮管处 任务规定的现行方式和其他方式 进行独立的评估包括安排外包邮管处业务。这种评估必须考虑到经营邮管处的“全额费用, 包括联 合国免费提供的服务和设施费用。 行政和管理部已经将评估的责任交给帐务司负责, 不过现在期望充分执行还太早。

审计	行政和 管理部/全球货运与汽车保险A/51/432, 附件, 第76段。	关于监督厅报告(A/51/307, 附件)中的建议, 至今已经开始执行, 但未完成。大会所要求的对商业性保险的审计正在进行中, 对执行情况将予审查。
审计	行政和管理部/外部承包A/51/432, 附件, 第106段	监督厅 仍在等待行管处就监督厅报告(A/50/1005号附件)中所提建议的执行情况提出资料。
审计	行政和管理部/电子邮件A/51/432, 附件, 第97段	监督厅关于电子邮件的报告(A/50/1005)中的建议, 至今有七项已经执行, 其他在执行中。
审计	关于前南斯拉夫问题的国际法庭 /审查1997年的资源需要	监督厅 关于该法庭经费筹措报告(A/51/824, 附件)中的建议, 大部分已经列入订正概算中。关于评估修建 第二审判室以外的办法以及探讨 较节省的外地办公室员额安排的办法等若干建议, 则尚未执行。
调查	医务司人力厅调查联合国一名工作人员在亚的斯亚贝巴的死亡事故A/51/432, 附件, 第121-122段。	该司同意所提的建议, 但表示担忧 所涉经费问题。
调查	关于联合国萨尔瓦多观察团高级主管滥用职权的指控A/50/459, 附件, 第89段。	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映监 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切。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, 该程序尚未完成。
评价	在方案协调会审议了关于深入评价报告的三年之后, 对该报告中各建议的执行情况的审查已提交给方案协调会。	

1996年7月1日至1997年6月30日 期间内部监督事务厅的报告

A. 对大会的报告

- 涉嫌挪用联合国礼品销售处联合国资产的调查(A/50/1004)
- 联合国秘书处电子邮件的管理审计(A/50/1005)
- 联合国全球货运和汽车保险方案的管理(A/51/302,附件)
- 审查联合国和平部队文职人员管理结构(A/51/305,附件)
- 1995年7月1日至1996年6月30日期间的年度报告(A/51/432,附件)
- 调查联合国出入管理系统(A/51/467)
- 调查给予殖民地国家和人民独立宣言执行情况特别委员会的讨论会(A/51/486,附件)
- 审计和调查卢旺达问题国际刑事法庭(A/51/789,附件)
- 秘书长关于增强业务基金和方案方面的内部监督机制的报告(A/51/801)
- 审计总部饮食供应业务(A/51/802,附件)
- 审计布林迪西联合国后勤基地(A/51/503,附件)
- 审查联合国外部承包作法(A/51/804,附件)
- 审查联合国环境规划署及其秘书处,包括联合国内罗毕办事处的行政做法(A/51/810,附件)
- 审查前南斯拉夫问题国际法庭1997年所需资源(A/51/824,附件)
- 审查联合国人类住区(生境)中心的方案和行政做法(A/51/884,附件)
- 审计联合国邮政管理处(A/51/897,附件)
- 审查贸发会议/贸易中心国际贸易中心秘书处的方案和行政做法(A/51/933,附件)

B. 对方案和协调会的报告

- 深入评价统计方案(E/AC.51/1997/3,附件)
- 深入评价人道主义事务部(E/AC.51/1997/3,附件)
- 将来进行深入评价的专题(E/AC.51/1997/4,附件)
- 对联合国社会发展方案深入评价的三年期审查(E/AC.51/1997/5,附件)

C. 审计报告(部/审计项目)

- | | |
|---------|------------------------|
| 维持和平行动部 | 联合国索马里行动(联索行动)第二期-清理结束 |
| | 联合国卢旺达援助团(联卢援助团) |
| | 联合国布林迪西后勤基地 |
| | 联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团) |
| | 第三期联合国安哥拉核查团(第三期联安核查团) |
| | 联合国秘书长驻阿富汗办事处 |

	<ul style="list-style-type: none"> 联合国脱离接触观察员部队(观察员部队) 联合国停战监督组织(停战监督组织) 联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组(印巴观察组) 联合国危地马拉核查团(联危核查团) 联合国格鲁吉亚观察团(联格观察团) 联合国驻被占领领土特别协调员办事处(被占领土协调员) 联合国预防性部署部队(联预部队) 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) 联合国和平部队(联和部队)-清理结束 联合国伊拉克-科威特观察团(伊科观察团)
人道主义事务部	人道主义事务部在发生复杂紧急情况时在外地发挥协调作用
联合国难民事务高级专员办事处	<ul style="list-style-type: none"> 扎伊尔国别方案 基督复临会发展救济局执行的方案 马里国别方案 地方合同委员会 斯里兰卡国别方案 国别资产管理系统 坦噶尼喀基督教难民服务社执行的坦桑尼亚联合共和国国别方案 苏丹国别方案 科特迪瓦国别方案 意大利国别方案
政治事务部	失踪人员委员会
联合国特别委员会	联合国特别委员会
协调发展部	协调发展部的方案执行情况
发展支助管理部	<ul style="list-style-type: none"> 发展支管部的专家和顾问在克罗地亚帕克拉茨的项目YUG/92/004 发展支管部的回籍假旅行
联合国环境规划署	<ul style="list-style-type: none"> 旅行 濒危野生动植物种国际贸易公约秘书处(濒危物种国际公约) 加勒比区域协调处-牙买加 电信的使用 生物多样性公约秘书处

联合国人类住区(生境)中心	房租补助
非洲经济委员会	非洲经委会秘书处
拉丁美洲和加勒比经济委员会	拉加经委会秘书处 墨西哥分区域办事处
亚洲及太平洋经济社会委员会	亚太经社会秘书处
西亚经济及社会委员会	西亚经社会秘书处
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	前南法庭的业务
国际贸易中心世界贸易组织	饮食服务 旅行社合同 旅行
联合国国际药物管制署	数据处理 西非研拟药物管制结构、人力资源、和方案项目 关于肯尼亚青少年禁毒巡回方案的项目
新闻部	联合国书店 出版物的出售 联合国伦敦新闻中心的迁移
行政管理部	总部饮食服务业务 联合国邮政管理处托运合同 1994-1995两年期间综合管理资料系统：预算和项目绩效 联合国旅行 管理系统的安全
联合国日内瓦办事处	饮食服务 货运业务
联合国维也纳办事处	数据处理 笔译工作的外部承包
联合国内罗毕办事处	电信的使用

D. 调查报告(部/调查项目):

维持和平行动部	联塞部队签订新鲜口粮合同舞弊的指控 东斯过渡当局和联预部队口粮合同违规的指控
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	申请偿还医药费舞弊指控 申请偿还医药费的内部管制程序的报告
发展支助管理部	积极参与国内政治活动违反联合国规章控案
联合国人类住区(生境)中心	利益冲突控案
贸发会议/世界贸易组织国际贸易中心	贸易中心内舞弊控案 内部控制程序
联合国人口基金	滥用病假
行政管理部/法律事务厅	不当使用联合国名称案
行政管理部	不当使用联合国房舍控案 提高笔译处的方案执行 一个联合国空运卖主提出伪文件的控案 一个卖主违规取得空运合同及企图操纵联合国的空运合同控案 关于联合国空运合同的控案 浪费资源和违规取得联合国空运合同控案 联合国空运合同
联合国日内瓦办事处	工作人员违反联合国规章控案
联合国维也纳办事处	联合国维也纳办事处笔译服务控案

- - - - -