



第五十四届会议

议程项目 118

审查联合国行政和财政业务效率**关于给联合国带来财政损失的管理方面违规行为的后续报告****秘书长的报告****摘要**

本报告是应大会 1999 年 6 月 8 日第 53/225 号决议的要求编制的。大会在该决议中请秘书长提交一份关于给联合国带来财政损失的管理方面违规行为的详细报告。本报告根据行政和预算问题咨询委员会在其报告 (A/53/954) 第 4 段中的建议, 考虑到了早在 1994 年印发的有关这一问题的报告 (A/AC.243/1994/L.3 和 A/49/418), 并根据决议第 2 段列入了“用以确定重大疏忽和犯下这种疏忽者所应承担的财务和其他责任的程序、用以查明可能使本组织出现管理方面违规行为的风险因素的预防措施和用以改善内部管制及责任制的措施。”

本报告概述了秘书长正在拟订的用于确定重大疏忽和有效执行有关追回款项的工作人员细则 112.3 的有关程序。这包括扩大联合纪律委员会在处理重大疏忽案例时的权限。报告还列举了最近为建立一个更有效的问责制和改进内部控制采取的措施。秘书长认为这些措施将大大有助于防止管理方面违规行为的发生。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 重大疏忽的定义	3-5	3
三. 用以确定重大疏忽和犯下这种疏忽者所应承担的其他责任的程序	6-18	3
A. 确定重大疏忽程序的依据	6-10	3
B. 正在制订中的用于确定重大疏忽和执行工作人员细则 112.3 的程序	11-14	4
C. 对财产损失要承担的财务责任	15-16	4
D. 追回行动和程序	17-18	5
四. 查明使本组织出现管理方面违规行为的风险因素和预防措施	19-24	5
A. 改善内部控制的措施	21	5
B. 改善责任制的措施	22-24	6
五. 结论	25	7
附件: 《工作人员条例》第一条《以及工作人员细则》100 号编第一章的订正案文 (1999 年 1 月 1 日起生效)		8

一. 引言

1. 在 1999 年 6 月 8 日第 53/225 号决议中，大会第五十三届会议审议了秘书长关于给联合国带来财政损失的管理方面违规行为的报告(A/53/849)，并请秘书长就这一问题通过行政和预算问题咨询委员会向大会第五十四届会议提交一份详细报告。本报告就是应这一决议的要求编制的。

2. 根据咨询委员会在其报告(A/53/954)中提出的建议，大会第 53/22 号决议要求本报告考虑到早先的两份报告，即秘书处的概览(A/AC.243/1994/L.3)和根据大会第 48/218 A 号决议设立的政府间特设专家工作组的报告(A/49/418)。设立该工作组是为了研究可否设立一个新的司法和程序机制或扩大现有司法和程序机制的权限及改进其运作。此外，大会还要求本报告列入用以确定重大疏忽和犯下这种疏忽者所应承担的财务和其他责任的程序、用以查明可能使本组织出现管理方面违规行为的风险因素的预防措施和用以改善内部管制及责任制的措施(第 53/225 号决议，第 2 段)。

二. 重大疏忽的定义

3. 实际上无法制订一个无需解释即可自动适用于任何特定情况的关于重大疏忽的定义。在任何特定情况下，确定何为重大疏忽需视具体实况，并需要逐一审查有关特定情况。一般来说，《联合国法律年鉴》中的法律意见将“重大疏忽”界定为“故意、鲁莽或酒醉所致、因而表明无视生命和财产安全的非常严重的疏忽。”¹ 该法律意见还进一步规定：

“我们审查了‘重大疏忽’的概念和不同法律制度中的相同概念。不同法律制度对‘重大疏忽’的描述是相同的。没有什么法律制度作出更为详细的界定，在每个案例中，重大疏忽都是由‘实况调查者’、即陪审团或法官（相当于联合国行政体制中的财产调查委员会）来确定的。”²

4. 此外，行政法庭也就“重大疏忽”的定义发表了意见。它在第 742 Manson (1995) 号判决中指出：

“重大疏忽指出于鲁莽而全然未能采取一个有理性的人在面对可合理预见到的风险时会采取的行动。因此，要确定重大疏忽，必须证明未进行‘有理性的人’会进行的标准照料的标准照料要远远大于一般疏忽”。

5. 在得到各种法律意见支持的情况下，联合国自 1969 年以来的政策一直是，如果要工作人员对联合国的损失负责，就要证明其犯有重大疏忽或故意的过失。

三. 用以确定重大疏忽和犯下这种疏忽者所应承担的财务和其他责任的程序

A. 确定重大疏忽程序的依据

6. 秘书长报告指出，“必须规定程序以确定(一)在特定案情中是否有‘重大疏忽’和(二)曾犯下‘重大疏忽’的人员应承担什么样的财务责任。”

7. 如上面第 3 段所示，何为重大疏忽需视具体实况，并需要逐一根据有关特定情况采用有关重大疏忽的法律定义。秘书长报告提及现有的法定规定，如财务细则 114.1 和工作人员细则 112.3。这些规定要求采取行动追回联合国的财务损失。

8. 秘书长认为，工作人员细则 112.3 是规定要对重大疏忽承担财务责任的法律依据。虽然有其他一些可据其从工作人员处追回款项的规定(如财务细则 114.1 和 110.14³)，但是这些规定并不要求一定要确定确有重大疏忽。鉴于本报告的重点应是管理方面违规行为造成重大疏忽所要承担的财务责任，因此下文只重点论述了工作人员细则 112.3 的实施。

9. 工作人员细则 112.3 的主旨是赔偿，即补回联合国蒙受的财务损失。应指出赔偿与工作人员细则 110.3 规定的纪律措施不同，纪律措施是一种制裁。⁴

10. 实际上到目前为止，除本报告第 15 段提及的由财产调查委员会处理的财产损失外，还未应用工作人员细则 112.3 来追回工作人员重大疏忽造成的损失。

大会 1997 年 4 月 25 日第 51/226 号决议和 1999 年 4 月 7 日第 53/221 号决议指出，对工作人员细则 112.3 所述重大疏忽，工作人员应对秘书长负责；应设立执行该细则的程序。联合国行政法庭还认为，秘书长可援引工作人员细则 112.3 来追回联合国因管理严重失当而蒙受的财务损失。

B. 正在制订中的用于确定重大疏忽和执行工作人员细则 112.3 的程序

11. 执行工作人员细则 112.3 时必须确保工作人员经过适当法律程序的权利在执行过程中得到保护。一般来说，按照适当法律程序，至少要把重大疏忽的指控通知有关工作人员，并让其有机会进行反驳。因此，应用工作人员细则 112.3 包括初步实况调查，把重大疏忽的指控通知有关工作人员，提供进行反驳的机会和提交一个咨询机构审理。该咨询机构将就重大疏忽的定案和可能作出的赔偿向秘书长提出建议。秘书长铭记这些要求，正在制订下文所述的用于确定重大疏忽和执行工作人员细则 112.3 的程序。这些程序表明，在许多情况下，如果说不是大多数情况下，重大疏忽的案例涉及不当行为。

第 1 阶段. 初步调查

12. 鉴于对工作人员来说，后果是严重的，因此，如有“重大疏忽”的指控，同有人指控有不当行为的情况一样，宜进行初步调查。由于各部/厅的主管一直在调查有关不当行为的指控，他们很熟悉进行调查的方式。因此，秘书长认为应由各部/厅的主管来调查有关管理人员有重大疏忽的指控。由于调查和确定重大疏忽需要有法律方面的指导意见，因此认为应由人力资源管理厅和法律事务厅在必要时提供这类指导意见和援助。可向内部监督事务厅提出进行初步调查的要求。

13. 在初步调查完成后，各部/厅的主管将向秘书长提出报告，说明有关指控看起来是否得到证实（包括所涉数额）和是否应采取工作人员细则 112.3 规定的行动。如果有关事项看来可能涉及不当行为，则应在同一行动中审理不当行为的指控。

第 2 阶段. 初步调查后的行动

14. 秘书长将根据初步调查产生的建议，考虑就可能产生的以下结果采取适当行动：

- **可能结果一：**指控未获证实。在重大疏忽的指控未获证实的情况下，无需进一步采取行动。有关案例即告结案。

- **可能结果二：**重大疏忽。在有证据表明发生了重大疏忽的情况下，秘书长将决定采取哪类行动最恰当，这可包括将有关案例提交联合纪律委员会或一现有机构，由其就可能执行工作人员细则 112.3 一事提出建议。在这方面，应扩大联合纪律委员会的权限，以便审理这类案例。为此：

- (一) 将修改有关工作人员细则，扩大联合纪律委员会的权限，以审理工作人员被指控犯有重大疏忽的案例，并就工作人员细则 112.3 规定的赔偿提出建议；
- (二) 在审理重大疏忽案例时，将根据每一案例来指定权限扩大后的联合纪律委员会的成员，以顾及有关工作人员的级别；
- (三) 一名有经验的法律干事将以当然成员的身份参加权限扩大后的联合纪律委员会的审议工作，在审理此类案例时在程序方面为委员会成员提供指导。

C. 对财产损失要承担的财务责任

15. 重大疏忽行为可使联合国蒙受财产损失。在财产损失造成财务损失时，有关案例就提交给当地财产调查委员会和总部财产调查委员会。财务细则 110.32 规定了财产调查委员会的权限和组成。总部财产调查委员会的建议提交主管中央支助事务的助理秘书长和财务主任核准。总部以外的财产调查委员会和当地财产调查委员会的权限与总部财产调查委员会的权限相似（见财务细则 110.33 和 110.34）。总部调查委员会和当地调查委员会建立自己的程序（ST/SGB/1998/15，第 4 节）。

16. 已经拟订了用于确定造成财产损失的重大疏忽的标准和准则。虽然秘书长认为这种财产损失不一定与“管理方面的违规行为”有关，用于评定重大疏忽造成财产损失的财务责任的现行机制似乎运作良好。在现行机制下，对财产调查委员会的决定不满的工作人员可就向其追回财产损失的决定上诉联合申诉委员会。

D. 追回行动和程序

17. 咨询委员会在其报告(A/53/954)中要求提供资料，说明为探讨可否从有关个人处追回养恤金而采取的措施。在此之前，委员会曾在其1992年10月报告(A/47/500)的第53段中提出这一要求。秘书长在其1993年11月的报告(A/48/572,第4至10段)中提供了关于从工作人员养恤金中追回资金的数据。他在同一报告中指出，“行政当局试图从工作人员应领养恤金直接追讨积欠的欠款，过去都被联合国行政法庭所驳回，行政法庭裁定大会颁布的联合国合办工作人员养恤基金条例排除从离职工作人员的养恤金福利追讨应付联合国的款项”（第6段）。因此，除非而且直至联合国工作人员养恤金联合委员会建议并由大会核准对养恤金条例作出有关修正，否则这种追讨程序是行不通的。

18. 但是，在有些情况下，同个人作出双方同意的安排，以便从养恤金中追款。以联合国贸易和发展会议（贸发会议）的一名工作人员为例（见A/53/811），商定了用该名工作人员的养恤金来赔偿联合国。该工作人员先领取养恤金，然后付给联合国日内瓦办事处。

四. 查明使本组织出现管理方面违规行为的因素和预防措施

19. 旨在减少风险因素并促进良好的管理做法的措施，对于防止管理方面的违规行为是必不可少的。要防止管理方面的违规行为，本组织就要有能力查明并处理风险因素以及从以往错误中吸取教训。可使本组织出现管理方面违规行为的因素包括程序和准则不明确、职责划分不当、以及缺乏管理监测、培训、

适当的安全安排和适当的监督。因此，管理监测是防止、评估和纠正管理方面的违规行为的关键。

20. 明确的规章、适当的内部控制和监督机制以及建立一个促进良好管理的环境等措施，都将阻止违规行为并减少风险，从而减少管理方面的违规行为的风险。从超额支付联合国伊拉克—科威特观察团（伊科观察团）的特派任务生活津贴的事例中吸取教训就是一个很好的例子，由于这一事例，1997年10月20日的ST/AI/1997/6号行政指示公布了一项新的生活津贴政策，明确并简化了付款政策。降低作出不同解释和应用的可能性不但减少了出现错误的风险，而且为责任制度提供了更有效的基础。

A. 改善内部控制的措施

21. 适当的内部控制将在很大程度上发现、防止并有助于纠正违规行为。秘书长已采取措施，改进以下领域内的内部控制：

- **加强预算和会计控制。**正在实施的预算和会计控制是在财务管理方面最有效的预防措施。正在按照监督机构的建议定期加强这些控制。

- **公布内部控制标准准则。**如秘书长关于内部控制准则的报告(A/52/867和A/54/427)所述，秘书长将采取措施，确保尽可能广泛地公布这些准则，包括在联合国内联网上予以公布；

- **订正《工作人员条例》第一条和《工作人员细则》100号编第一章。**这一订正是按照大会1998年9月8日第52/252号决议进行的，并包括了对《工作人员细则》200号编和300号编的修改，使之符合1999年1月1日开始生效的《工作人员条例》第一条的订正案文。这些条例和细则与对它们的评论一并载于1998年12月10日题为“联合国工作人员的身份、基本权利和职责”的秘书长公告ST/SGB/1998/19之中。本报告附件列有有关的规定。

- **精简人力资源规则和程序文件。**为确保能方便统一地进行电子存取，从而使人力资源规则和程序得到统一实施，人力资源管理厅自1999年1月以来已

查明并废除了 127 项过时或多余的秘书长公告、行政指示和情况通报,并将规则精简成为适用于特定主题的单项目通告。到 2000 年年底,所有工作人员都将能查阅关于这些规则和程序的电子手册。此外还设想该电子手册将包括诸如准则和表格等若干工作工具;

- **更新国际公务员制度咨询委员会的 1954 年《国际公务员制度行为标准》。**国际公务员制度委员会召集的三方工作组最近已对《行为标准》进行了审查和更新。《行为标准》订正草案将于 2000 年 4 月提交委员会第五十一届会议。

B. 改善责任制的措施

22. 作为旨在建立更有效的责任制机制的措施的组成部分,高级管理人员的作用被认为是至关重要的。在这方面,秘书长已采用了综合办法,来加强秘书处最高管理部门一级以及所有其他各级的责任制措施。

最高管理部门一级的责任制

23. 为了为最高管理部门一级更有效的责任制打下坚实基础,已经或正在实施以下措施:

- **高级管理人员业绩管理。**高级管理人员业绩管理在整个责任制度中仍然最具有重要性。为了按照秘书长关于考绩制度的 ST/SGB/1999/18 号公告使这项工作正规化并予以进一步加强,各部门的负责人将在每年年初向秘书长提交一份阐明其目标并附有可衡量的业绩指标的“方案管理计划”。该计划将包括方案目标以及他们有效管理人力资源和财政资源的目标。高级管理人员还将提供关于他们比照预先确定的业绩指标在上一年取得的成绩的资料。秘书长将每年与高级管理人员一起审查他们在有关期间实现目标和履行职责的程度如何。除其他外,还将通过考绩工作,维持本组织其他各级管理人员和主管人员在有效管理人力和财力资源方面的责任制。

- **责任制专门小组。**正在设立一个由副秘书长担任主席的由几名高级管理人员组成的责任制专门小组,以便就有关责任制的任何事项向秘书长提供咨询意见。为协助专门小组进行工作,管理事务部将综

合各监督机构(包括内部监督事务厅、审计委员会和联合检查组)的结论,重点指出管理监督方面有重大失误的事例和各种有关方案、财务和人力资源的经常性问题,并提出旨在改进管理系统和程序的建议。专门小组将根据这些结论和分析提出建议,以便采取为消除经常存在的管理方面的弱点、管理方面的违规行为和处理可能对管理问题产生重大影响的其他事项所需的行动,使本组织能将监督机构的工作更紧密地纳入本组织最高管理部门一级责任制的框架内。

- **对授与的权力进行监测。**把决策权交给方案管理人员并不解除管理事务部因此要承担的确保本组织财政和人力资源得到妥善管理的职责。为了履行这些职责,该部正在加强其监测系统。

当这些行动或可能采取的其他行动影响到工作条件时,秘书长将根据《工作人员条例》条例 8.1(a),同工作人员协商。

在其他各级的措施

24. 对那些涉及全体工作人员的责任制问题产生影响的另一些最近的事态发展包括:

- **更有效的管理监测(监督)和业绩制度。**加强查明和纠正“管理方面的违规行为”的工作由各级管理人员进行最恰当。管理事务部一直在采取措施改进管理监测和报告。这将确保各级管理人员拥有为查明违规行为并采取适当行动所需要的资料。这也适用于为确定其效能而对内部控制进行的定期监测。

- **监督机构的作用。**1994 年设立内部监督事务厅是一个重要的事态发展。除了舞弊案件之外,该厅的调查科收到了关于管理不当、滥用职权、玩忽职守、浪费资源、行为失检和其他渎职行为的指控。在内部监督事务厅引证表明犯有舞弊的案件中,它一贯建议在有关的国家的管辖范围内进行刑事起诉和/或在内部司法系统中进行纪律检查。此外,事务厅还提供一系列调查服务和咨询意见,以及在实际调查中与国家当局联络,这已协助取得一些明显的积极结果。

• **本组织的核心价值以及核心和管理能力的** 注

定义。秘书长在 1999 年 10 月 13 日的 ST/SGB/1999/15 中提出的组织核心和组织能力表明,“信守原则”是本组织的一种核心价值,“责任制”是必不可少的核心能力。行为指标——在实践中体现价值和能力的行为的描述——明确表示除其他外期望工作人员将遵照组织规章行事,并在产生违反职业道德或不合道德标准行为的情况下迅速采取行动。

• **管理培训。**正在通过强制性管理发展方案来增强能力,这些方案包括“人员管理方案”,大约 95% 的 D1 和 D2 职等工作人员以及负有监督或管理职责的大多数 P4 和 P5 职等工作人员已参加了该项方案。自 1997 年以来,日益注重管理发展方案和旨在提高联合国行政能力、包括采购、预算及财务和人事能力的方案,并注重维持和平行政培训课程。

五. 结论

25. 在处理并防止管理方面的违规行为的措施方面,本报告论述了自关于本主题的较早的两份报告(A/AC.243/1994/L.3 和 A/49/418)以及秘书长前些时候的报告(A/53/849)发表以来的若干情况发展。尽管有《工作人员细则》和有关的行政指示规定的现行规定,但人们认为有必要拟订程序来确定重大疏忽,并确保有效地执行有关追讨财务款项的工作人员细则 112.3。在这方面,秘书长正在制定一些程序,以便在有“重大疏忽”的指控时,各部/厅(或内部监督事务厅)的负责人将进行初步调查。在有证据表明发生了重大疏忽时,将根据权限得到扩大、组成得到更改的联合纪律委员会的订正程序予以处理,而联合纪律委员会的现行程序将继续处理不包括重大疏忽在内的不当行为案件。作为他管理改革方案的组成部分,秘书长已采取若干措施,用以建立一种更有效的责任制,包括在最高管理部门一级建立各种机制,如方案管理计划、责任制专门小组以及对经授与的权力进行监测。此外还采取了旨在加强内部控制的措施。秘书长认为,在所有这些措施的支持下对责任制采取综合性做法将大大有助于发现并防止管理方面的违规行为。

¹ 见法律事务厅 1981 年 6 月 30 日就一工作人员犯下“重大疏忽”致使联合国财产遭到破坏一案提交给主管财务厅的助理秘书长的法律意见——“确定是否有重大疏忽时采用的标准”,《1981 年联合国法律年鉴》,第 165 至 166 页。

² 见有关意见的脚注 31,同上。

³ 财务细则 110.14 规定:“(a) 经充分调查后,财务主任可核准注销现金损失或认为无法收回的应收帐款和应收票据的帐面价值,但如注销数额超过 10 000 美元,须经秘书长核准。”和“(b) 每次调查应确定此项损失是否应由任何联合国官员负责。损失的数,可要求负责官员全部或部分偿还。”

⁴ 但是从工作人员的角度来看,可将工作人员细则 112.3 规定的追回款项视为是等同于“罚款”的一种制裁,而是工作人员细则 110.3 (a) 规定的纪律措施之一。

附件

**《工作人员条例》第一条《以及工作人员细则》100号编
第一章的订正案文(1999年1月1日起生效)**

工作人员条例/ 工作人员细则	有关规定	ST/SGB/1998/19 中的评论
条例 1.2(r)	“经授权对可能的挪用款项、浪费或舞弊现象进行调查的本组织工作人员或其他干事要求提供资料时,工作人员必须充分答复。”	<ul style="list-style-type: none"> • 本条例“是要确保工作人员明确了解到,他们必须与本组织的正式调查合作,必须向例如内部或外部审计人员提供关于其公务行动的资料。”(第 16 页)
细则 101.2(a)	“对于没有按照《联合国宪章》、《工作人员条例和细则》、《财务条例和细则》及所有行政通告的规定履行义务和遵守行为标准的工作人员,可采取《工作人员条例》第十条和《工作人员细则》第十章规定的纪律程序。”	<ul style="list-style-type: none"> • 本项规定“将确保通过纪律程序使工作人员对没有按照《联合国宪章》、《工作人员条例和细则》、《财务条例和细则》及一切有关通告履行义务和遵守行为标准的情事负责。”(第 16 页)
条例 1.3(a)	“工作人员正当履行职务、对秘书长负责。工作人员执行职务必须维持效率、才干及忠诚的最高标准,其业绩将定期鉴定,以确保达到所要求的业绩标准。”	<ul style="list-style-type: none"> • 本项规定除其他外“现在明确规定由管理人员负起对业绩进行适当鉴定的责任,”并规定“管理人员的业绩的必要内容是适当管理已托付给他们的人力、财政和其他资源。”(第 20 和 21 页)
细则 101.3(a)	“应以考绩机制评价工作人员的效率、才干和忠诚,考绩机制应考核工作人员是否符合《工作人员条例和细则》所定标准以贯彻责任制度。”	<ul style="list-style-type: none"> • 本细则“101.3 明白规定,将评价工作人员是否达到《宪章》和工作人员条例 1.3(a)所要求的效率、才干和忠诚,并要工作人员负责维持所要求的标准。”(第 21 页) • “对主管人员不仅应评价其技术才干,而且还应评价他们使用在其指导下工作人员的方式。”(第 22 页)