联合国 A/55/735

大会

Distr.: General
17 January 2001
Chinese
Original: English

第五十五届会议

议程项目 153（a）

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题：联合国维持和平行动的经费筹措

在维持和平特派团使用驻地审计员方面取得的经验的报告

秘书长的报告

摘要

本报告是依照大会 1999 年 12 月 31 日第 54/241 号决议编写的。在该决议中，大会请秘书长报告在维持和平特派团使用驻地审计员方面取得的经验，以及内部监督事务厅（监督厅）就确定应在各个特派团部署的驻地审计员的最适当人数与工资水平提出的方案所涉经费问题。

驻地审计员是部署到特派团，但向监督厅审计和管理咨询司司长负责的监督厅工作人员。部署驻地审计员的主要设想是，在维持和平特派团中持续驻有驻地审计员将（a）就既有的内部控制措施有效发挥作用的问题向管理部门提供合理的保证；（b）提供进一步的威慑措施，防止在高危险性特派团中出现管理不善、浪费滥用或舞弊的可能性；（c）使监督厅能够更深入地了解特派团的行动，从而能够作出更好的准备在“值得审计”的情况出现时迅速采取行动；（d）便利监督厅确定出现重大问题的领域并就此向管理部门提出建议的过程。

监督厅和维持和平行动部同意在选定的维持和平特派团部署驻地审计员的做法是非常有益的，应继续下去。1994 至 1999 年期间，在 10 个特派团中部署了 15 名驻地审计员，总计工作了 209 个工作人员月。他们在工作中提出了 1 500 多项建议，得到管理当局接受和执行的程度较高，超过了 80%。除其他改正行动外，这些建议要求追回与舞弊有关的和其他的多付款项总计 950 万美元，并要求采取

各项节省开支或增加收入的措施所涉款额达 930 万美元。其他建议要求采取更有力的内部控制措施和其他改进措施，以便保证行政和后勤支持行动的质量以及特派团资源得到有效的利用。

驻地审计员提供的审计和咨询服务已经得到有关特派团的领导和其他官员的积极反映。他们对这些服务表示满意，将这些服务视为对监督厅正常提供的内部监督职能的一种必要和有效的补充。

驻地审计员的使用提出了若干挑战，其中包括确定和征聘合格的候选人；确保得到任命的候选人后来接受所需的培训并接触到最佳审计作法；确保驻地审计员在不损害其独立性的情况下与特派团管理部门保持有效的工作关系；协助并促使驻地审计员有效的履行职责，并提供较长期的服务——尽管特派团面临的艰难而且经常是苛刻的环境造成了特殊的压力和其他问题。

为了保证特派团行动得到充分的内部审计，监督厅建议年度预算开支每 1 亿美元应指派一名 P-4/P-3 职等的驻地审计员，对于年度预算超过 2 亿美元的特派团，除了驻地审计员之外，还应指派一名 G-6/G-7 职等的审计助理。这项建议得到行政和预算问题咨询委员会的赞同。监督厅还建议鉴于所涉行动的复杂性，大型特派团，即联合国科索沃特派团（科索沃特派团）和联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）驻地审计小组应有 P-5 职等的驻地审计员领导。这同咨询委员会支持东帝汶过渡当局的办法是一致的。

截至 2000 年 12 月 31 日，在六个维持和平特派团（科索沃特派团、联塞特派团、联合国组织刚果民主共和国特派团、联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团、联合国东帝汶过渡行政当局和联合国驻埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团）中授权建立了 13 个驻地审计员员额和 3 个助理审计员额。如果监督厅的方案得到充分执行，它将导致：

(a) 将另一个特派团（联合国黎巴嫩临时部队）列入驻地审计员的安排之中；

(b) 增设多至 5 个 P-5、P-4 或 P-3 职等的驻地审计员员额和一个 G-7 或 G-6 职等的驻地审计员额。

只有在监督厅对有关各个受影响特派团的危险性和相应的审计需要作出详细评估之后才会实际录用和部署任何其他的驻地审计员。联合国和平行动问题小组的报告中建议赋予维持和平特派团更大的行政权，鉴于这项建议的执行，驻地审计员的工作变得更加重要。

秘书长支持根据上文所述的标准向大型维持和平行动部署监督厅驻地审计员的做法。

目录

		段次	页次
一.	导言	1-2	5
二.	驻地审计员的安排：来源、目的和职权范围	3-7	5
三.	使用驻地审计员取得的经验	8-16	6
四.	确定驻地审计员的人数和工资水平	17-21	9
五.	使用驻地审计员方面的挑战	22-26	11
六.	结论	27	12

简称

西撒特派团	联合国西撒哈拉全民投票特派团
联海民警团	联合国海地民警特派团
联刚特派团	联合国刚果民主共和国特派团
联塞特派团	联合国塞拉利昂特派团
联安观察团	联合国安哥拉观察团
联黎部队	联合国驻黎巴嫩临时部队
埃厄特派团	联合国驻埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团
波黑特派团	联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团
科索沃特派团	联合国科索沃特派团
联塞观察团	联合国塞拉利昂观察团
联索行动	联合国索马里行动
联和部队	联合国和平部队
联保部队	联合国保护部队
联海支助团	联合国海地支助团
东斯过渡当局	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
东帝汶过渡当局	联合国东帝汶过渡行政当局

一. 导言

1. 在审议了秘书长关于塞拉利昂维持和平特派团经费筹措的报告（A/53/454/Add.1，A/54/455 和 A/54/633）与行政和预算咨询委员会的有关报告（A/54/647）之后，大会根据 1999 年 12 月 23 日第 54/241 号决议请秘书长向大会报告在维持和平特派团使用驻地审计员方面取得的经验，以及执行监督厅建议的关于确定在维持和平特派团部署的驻地审计员的数量和工资水平的方案所涉经费问题。

2. 本报告是依照大会第 54/241 号决议编写的，报告大部分内容基于监督厅与维持和平行动部合作进行的有关审查结果。该审查涉及 1994 年至 1999 年五年期间维持和平特派团中驻地审计员的雇用情况和工作结果，以及从维和部和有关特派团的领导及其它官员得到的关于驻地审计员工作的影响和其他方面问题的反馈情况。

二. 驻地审计员的安排：来源、目的和职权范围

3. 1990 年代初维持和平行动的数量与费用的突然和急剧增加给本组织造成了大量的困难和挑战。联合国维持和平开支从 1990-1991 两年期的 8.19 亿美元猛增加到 1992-1993 两年期的 47 亿美元。监督厅的主要挑战是如果需要，应采取什么特殊步骤实现其向这些行动提供充分和有效内部审计的目的。这促使监督厅考虑恢复前内部审计司在 1970 年代中期采取的做法，即在选定的特派团中长期派驻审计员。这类“驻地审计员”是部署到特派团中的审计工作人员，他们向监督厅审计和管理咨询司司长负责。派驻驻地审计员的第一批特派团是 1975 年 9 月至 1976 年 10 月的第二支紧急部队和 1980 年 2 月至 1987 年 6 月的联黎部队。联黎部队的驻地审计员还负责观察员部队的审计工作。

4. 在仔细审查了有关紧急部队和联黎部队的驻地审计员安排之后，监督厅得出结论，类似的安排将有利于 1990 年代初以来建立的维持和平特派团，尤其是那些组成人员最多和开支预算最大的特派团。如同紧急部队和联黎部队经验所表明的，在任务区持续驻有驻地审计员已经并将继续起到下列作用：

(a) 在既有的内部控制措施有效发挥作用的问题上，向管理当局提供合理的保证；

(b) 提供进一步的威慑措施，防止出现管理不善、浪费、滥用或舞弊的可能性；

(c) 使监督厅能够通过每个驻地审计员更广泛和深入地了解特派团的行动，并能够作出更好的准备对需要迅速引起审计注意的事件采取更迅速的行动；

(d) 便利确定特派团中出现重大问题的领域并提出有效解决这些问题的适当建议和提议的审计过程。

5. 在各种情况下，向实地派遣驻地审计员的决定是由监督厅同维持和平部和有关特派团协商并征得其同意后作出的。驻地审计员员额是特派团员额配置表的一部分，除其他因素外，这些员额根据特派团行动的规模和数量确定在 P-4 或 P-3 职等。驻地审计员的工作部分受书面职权范围的指导，该职权范围由监督厅与维和部合作制订。总部的审计和管理咨询司提供进一步的指导和密切的监督。

6. 驻地审计员的职权范围要求他们：

(a) 审查和评价内部控制措施的有效性并提出加强这些措施的办法；

(b) 单独或者与来自总部的监督厅审计访问小组一起开展有规划的审计；

(c) 答复各级管理者提出的以下日常要求，即进行特殊审计或者在解释联合国工作人员和财务管理规定、规则和有关指令方面提供咨询意见和协助以及制订在当地发布的指导原则；

(d) 在来访的外部审计员对东道特派团进行审计时向其提供有关情况介绍和其他方面的协助，保证进行协调并且防止或尽量减少重复审计；

(e) 向监督厅调查科提供有关任务区舞弊、舞弊嫌疑或者其他严重不正当行为的指控或案件的资料。

7. 驻地审计员的审计结果通常以个人审计意见的方式转交特派团的行政主管，这种个人审计意见是在得到审计和管理咨询司维持和平科的审批之后，以该审计员的名义发表的。驻地审计结果和建议如果涉及需要引起联合国总部注意的政策问题和其他重要问题，通常就以审计和管理咨询司司长签署的备忘录或报告的形式转交总部的适当官员。

三. 使用驻地审计员取得的经验

8. 监督厅对 1994 至 1999 年这五年期间驻地审计员的征聘和工作情况进行的审查表明，在大型维持和平特派团中使用驻地审计员的做法证明是非常有益的，应继续下去。驻地审计员在改进维持和平特派团内部控制制度方面发挥了重要作用，他们的审计结果和建议经常在实现节支和有效追回多付款项方面对本组织产生重要的财务影响。

9. 在审查所涉期间，15 名驻地审计员部署到 10 个特派团，总计工作了 209 个工作人员月，详细情况列于表 1。

表 1. 1994 至 1999 年期间驻地审计员在维持和平特派团中的部署情况[a]

特派团	平均年度预算支出（百万美元）	驻地审计员的数量和职等	1994 至 1999 年期间提供服务的工作人员月数
联索行动	412.2	2 P-4/P-3	17
联安核查团	146.7	1 P-4/P-3	13.5
联安观察团	151.8	1 P-4/P-3	17
联利观察团	14.9	1 P-4	7
联保部队/联和部队	852.0	2 P-4	61
东斯过渡当局	131.8	1 P-4	18.5
联海特派团/联海支助团	54.8	1 P-4	28
西撒特派团	36.9	1 P-3	6
波黑特派团	136.8	1 P-4	30
科索沃特派团	461.4	2 P-4/P-3	9

[a] 东帝汶过渡当局没有包括在内，它直到 2000 年才设有驻地审计员。

10. 在同一时期，驻地审计员的工作部分地导致发布了 1 500 多项审计建议。这些建议除其他改进行动外，要求追回与舞弊有关或其他的多付款项达 950 万美元，并采取各种节省开支或增加收入的办法增加 930 万美元。表 2 列出了这些建议的分类情况，它们得到特派团管理部门的接受和执行程度很高，超过 80%，并在某些情况下得到总部的维持和平行动部和管理事务部的接受和执行。其他建议要求采取更有利的内部控制措施和其他改进措施，以便保证开展高质量的行动以及适当和有效地利用特派团的资源。

11. 驻地审计员在 1994 至 1999 年期间提出的建议数量约占监督厅同一时期就维持和平行动总的审计情况发表的建议总数（4 129）的 38%。

表 2. 驻地审计员 1994 至 1999 年期间提出的建议

特派团	建议数量	建议追回的多付报酬数量（千美元）	建议节省的开支数额和增加的收入数额（千美元）
西撒特派团	50	无	无
联安观察团	197	463	无
东帝汶特派团	23	无	无
第三期联安核查团	323	2 081	3 463
波黑特派团	312	1 008	1 918
科索沃特派团	26	无	263
联利观察团	7	无	无
联索行动	95	4 314	1 360
联保部队/联和部队/联合国驻前南斯拉夫过渡办事处	280	1 587	2 329
联海支助团	164	37	16
东斯过渡当局	94	1	无
总计	**1 571**	**9 491**	**9 349**

12. 驻地审计员除了亲自进行审计之外，还与总部来访的监督厅审计员一起定期参加对各特派团高危险地区的特殊审计。这些特殊审计旨在补充驻地审计员定期进行的审计范围，并确保在使用来访审计员的情况下，高危险地区得到更加广泛和深入的审查。这种驻地审计员同来自总部的同事经常密切工作的做法——部分地涉及广泛分享审计知识、专门知识和经验——已经在各个方面证明是有效的。它大大减少了明显问题区在一次审计中未被查出的危险性，便利形成完全符合监督厅汇报标准的审计结果和建议的过程，并且成为补充培训和职业发展的一种手段，加强了驻地审计员对维持和平行动、其他联合国活动和制度以及一般的审计概念、技巧和程序的了解。

13. 驻地审计员的正常职责还包括协助来访的外聘审计员熟悉东道特派团的情况和确定需要特别关注、值得审计的地区。监督厅已从审计委员会那里得到有关驻地审计员这方面工作的积极反馈信息。

14. 驻地审计员还被要求协助监督厅调查科调查有关舞弊现象、舞弊嫌疑或其他不合规定之处的案件或指控。这对于没有派驻监督厅调查员的特派团特别有益。例如，最近发生的一起众所周知的舞弊案涉及几十万美元的特派团资金，波黑特派团的驻地审计员在揭露这一欺诈活动时发挥了作用，此后同监督厅的调查员一起开展寻找和收集证据的工作，致使涉嫌的特派团工作人员遭到逮捕和定罪。

15. 然而，这并未减少已经形成的在尤其是更庞大的维持和平特派团中派驻监督厅驻地调查员的需要，因为其中有些更庞大的特派团，例如科索沃特派团和东帝汶过渡当局的任务规定范围更广。随着维持和平特派团的增加，监督厅面临的需要调查的案件数量也相应增加。2000 年中百分之三十以上的新调查案件与维持和平行动有关。已经向科索沃特派团和东帝汶过渡当局试验性地指派了监督厅驻地调查员。还正在探讨在其他维持和平特派团中派驻此类驻地调查员的需要。

16. 最后，驻地审计员完成了若干不同的特设审计任务，以及就各种主题或活动提供了建议和协助，以便回应特派团领导或行政主管提出的要求。特派团管理部门通常就下列事项征询驻地审计员或者要求其提供协助：规则、行政指示和其他指令的解释；供当地发表的行政或财务指导原则的制定以及当地咨询机构的运作情况，其中包括合同委员会、财产调查和认领委员会以及特设调查委员会或工作队。驻地审计员提供的这些内部咨询服务已经证明有益于协助特派团管理部门完成日常的决策任务，并且防止和迅速处理任务区的各种问题。

四. 确定驻地审计员的人数和工资水平

17. 监督厅根据直至 1998 年在驻地审计员安排方面的经验得出结论，最大型的特派团需要一个以上驻地审计员，以确保这种安排的继续有效。这使监督厅制定并建议执行一项方案，以便确定在任何维持和平特派团中应该部署多少驻地审计员及其工资水平。行政和预算问题咨询委员会在审议秘书长关于联塞观察团和联塞特派团经费筹措的报告（A/54/633）时审查了这项方案。

18. 咨询委员会在其关于联塞观察团和联塞特派团的报告（A/54/647）中核可了这项方案。该方案要求年度预算开支每 1 亿美元应设立或增设一个 P-4 或者 P-3 级驻地审计员的员额以及为年度预算超过 2 亿美元的特派团指派一名 G-6 或 G-7 级的审计助理。在此基础上，咨询委员会建议授权为联塞特派团驻地审计员设立两个 P-4 级员额。在此后关于东帝汶过渡当局经费筹措的报告（A/55/531）中，咨询委员会注意到监督厅的方案，同时鉴于特派团的性质、结构和官兵人数，建议授权设立四个驻地审计员员额（其中包括一个 P-5 职等员额）。鉴于两个类似的大型特派团（科索沃特派团和联塞特派团）行动的复杂性，监督厅提议这两个特派团中的驻地审计员小组也应由 P-5 职等的驻地审计员领导。

19. 大会在第 54/241 号决议中请秘书长向大会报告有关执行监督厅建议的办法所涉经费问题。该办法基本影响的是年度预算开支在 1 亿美元或以上的特派团。

在目前运作的特派团中，达到这一预算的特派团为联刚特派团、联塞特派团、联黎部队、波黑特派团、科索沃特派团、东帝汶过渡当局和埃厄特派团。在这七个特派团中，六个特派团总共设有 13 名驻地审计员员额（2 名为 P-5 职等，其余为 P-4 或者 P-3 职等），还有 3 名 G-6 职等的员额；其中一个特派团（联黎部队）未设驻地审计员员额。

20. 如表 3 所示，如果该办法得到充分执行，它将导致在特派团员额配制表中增设五名 P-5、P-4 和 P-3 职等的驻地审计员员额及一名 G-7 或 G-6 职等的助理审计员额。

表 3. 执行内部监督厅提出的关于确定维持和平特派团中驻地审计员和助理审计人数与工资水平的办法所涉经费

特派团	年度预算开支（百万美元）	员额数和职等	
		目前授权的	监督厅方案要求的
联刚特派团	141.3 [a]	1 P-5、1 P-3	1 P-4/P-3
联塞特派团	476.7	2 P-4	1 P-5、3 P-4/P-3、1 G-7/G-6
联黎部队	139.5	0	1 P-4/P-3
波黑特派团	153．6	1 P-4	1 P-4/P-3
科索沃特派团	461.4	1 P-4、1 P-3、1 G-6	1 P-5、3 P-4/P-3、1 G-7/G-6
东帝汶过渡当局	584.1	1 P-5、1 P-4、2 P-3、1 G-6	1 P-5、4 P-4/P-3、1 G-7/G-6
埃厄特派团	200.0	1 P-4、1 P-3、1 G-6	2 P-4/P-3、1 G-7/G-6
总计	2 156.6	13 P-5/P-4/P-3、3 G-6	18 P-5/P-4/P-3 4 G-7/G-6

[a] 这一数额是大会核准的 1999-2000 年期间两亿美元承付款项的余额，将用于支付 2000 年 7 月 1 日至 2001 年 6 月 30 日期间估计所需费用。

21. 无论特派团的开支预算多大，监督厅都打算在首先确定（主要通过涉及各特派团及其审计需要的详细风险评估）实际需要的驻地审计员的合理人数之后再实施这项方案。监督厅打算只有在作出此种风险评估之后并根据原先部署到各特派团的审计员获得的实际经验再部署该方案要求的任何其他审计员。方案规划、预

算和帐务厅认识到在维持和平特派团中使用驻地审计员继续带来的益处，并同意将部署的驻地审计员人数和职等将取决于维持和平行动的规模和复杂性。

五. 使用驻地审计员方面的挑战

22. 驻地审计员的安排所以取得成功主要取决于并将继续主要取决于本组织能否确定和征聘合适的人员。这些人员最好应具有以前在联合国进行过审计的经验（这意味着充分了解联合国的各项制度、规则、政策和程序），以便使他们无需事先接受较多培训就能在到达任务地区后立刻全面地履行职责。除了传统的财务/合规性审计之外，他们必须能够从事更高级类型的审计工作——管理审计、经营审计、效益审计和信息技术审计，以便能够有效地满足东道特派团的需要。他们还必须具有较好的人际交往和交流技巧，以便在不损害其独立审计员地位的情况下同特派团管理者保持一种有效的工作关系。他们首先必须具有无可置疑的忠诚，以便能够获得和保持其同事所需的尊重并永远被视为诚实、可信和胜任的专业人员。

23. 监督厅在寻找和征聘合适人选担任驻地审计员方面继续面临着困难。监督厅定期收到许多外来专业审计员递交的申请，他们对在联合国就业感兴趣并具有牢固的审计背景知识。然而，除了极少数例外情况之外，他们并不具备以前在联合国进行审计的必要经验。例外情况是联合国外聘审计小组的前成员。然而，由于他们仍然愿意为各自政府的审计部门服务，通常在借调的基础上接受联合国的任命，因此他们只具有有限的时间。鉴于这种情况，监督厅根据本组织直接收到的申请和监督厅在同国际审计界接触时得到的线索，已建立了一个合适候选人名册并在继续更新这一名册。

24. 除了在为驻地审计员员额确定和征聘合适人选方面的困难之外，监督厅和驻地审计员在实际征聘审计员并将其部署到任务区之后都面临着其他的挑战。其中最重要的关切为：

(a) 驻地审计员在其独立提供内部监督服务的地位没有遭受损害或者其他方面不利影响的同时能否同特派团管理部门达成和保持一种有效的工作关系；

(b) 驻地审计员能否并且是否愿意在较长的时间内克服由于任务地区艰难而且常常是苛刻的工作条件所造成的日常问题和压力。

25. 专业审计标准要求审计员应独立于他们审计的活动，因为只有保持独立性，他们才能作出审计行为本身所必需的不偏不倚和公正的判断。这种独立性是通过适当的组织和汇报安排以及审计员在履行审计职责时必须保持的客观性来实现的。尽管为了促进保持驻地审计员的独立性建立并酌情调整必要的组织和汇报安排相对较易，但鉴于任务环境的独特性，驻地审计员要真正的保持一致和较长期的客观性并被这样认为却不是一件易事。要保持并被视为保持了真正的独立性和客观性，驻地审计员在同管理部门和特派团一般工作人员的正式交往和其他接触

以及他们的日常个人活动中必须十分谨慎并遵守纪律。为了保持驻地审计员的独立性、客观性和有效性，监督厅努力在各个特派团及总部之间定期轮换驻地审计员。

26. 关于联合国和平行动问题小组的报告（A/55/305-S/2000/809）所载建议的执行情况将给监督厅在为日益增多的大型和更复杂的维持和平特派团提供适当内部控制措施保证方面提出新的挑战。总部赋予维持和平特派团在采购、征聘和其他行政方面更多的权力，这将需要监督厅驻地审计员更密切地关注特派团一级的管理做法。此外，随着驻地审计员在新的维持和平特派团中业务活动的扩大，监督厅将需要额外的资源在总部提供更有力的监督、指导和培训。监督厅应举办培训课程和讲习班，加强驻地审计员的专业技能，以便使他们能够有效地履行职责。这一点特别重要，因为维持和平的任务日益复杂和多元化,监督厅计划将其审计范围从传统的（行政）领域扩大到维持和平行动的实质组成部分。此外，各特派团汇报的驻地审计员调查结果由于系统方面的弱点需要在总部进行更彻底的分析，并应提请维持和平行动部注意这种弱点，采取补救行动。

六. 结论

27. 根据本组织在维持和平特派团使用驻地审计员方面取得的经验，秘书长认为这一做法应继续下去并予以加强。秘书长赞同拟议中的关于确定所选的维持和平特派团中应部署的人数和工资水平的方案，但有一项谅解，即该方案将作为一项指导方针加以使用，各种情况下的实际需要将取决于对有关风险和其他有关因素作出的详细评估。