



第五十九届会议

议程项目 118 和 123

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

内部监督事务厅关于驻维也纳和内罗毕两中心的区域调查员  
第一年经验的报告

秘书长的说明\*

秘书长谨向大会转递所附的关于驻内罗毕和维也纳的区域调查员第一年经验的报告。该报告由主管内部监督事务副秘书长根据大会 2003 年 6 月 18 日第 57/318 号决议提交秘书长。

\* 本文件在规定限期到期后提交处理，原因如下：在报告年度于 2004 年 6 月 30 日结束后，监督厅即开始进行评估和编写报告，并于 7 月底迅速编写完成；但是，监督厅内部的质量保证过程和与秘书处各有关部门协商的需要又耗时三个月。



## 内部监督事务厅关于驻维也纳和内罗毕两中心的区域调查员 第一年经验的报告

### 摘要

本报告评估内部监督事务厅（监督厅）调查司区域调查员方案第一年（2003年7月至2004年6月）的运作情况，其中概述维也纳和内罗毕这两个区域中心所承担的案件量，着重说明一些重大的调查事项，并评估这一新构想在报告所述期间第一季度的影响。

本报告还探讨了驻地调查员和区域调查员的不同影响。监督厅处理的维持和平调查案大多发生在联合国总部以外的地点，以部署在非洲、欧洲和中东的维持和平行动为主。在报告所审查的12个月期间，监督厅收到的指控维持和平行动中发生错失行为的重大检举报告的数量增加了大约8%。

区域调查员对这些高风险的重大案件的调查限制了他们处理其他案件的时间。因此，这些其他案件可能受到拖延，或者必须转交特派团管理部门处理。监督厅估计，由于更加复杂并因而需要给予更多注意的重大案件的比例呈上升趋势，结案所需的平均时间从250人-小时增加到340人-小时。以现有九名调查员的人数不足以处理目前仍悬而未决的重大案件以及这一高风险领域今后的预计案件量。

监督厅的结论是，若要能够根据需求，立即采取行动，以减少外地行动中发生重大案件的风险，综合利用区域调查员和驻地调查员将是满足这一需要的最为有益和有效的办法。这将需要额外的资源，因为有必要建立区域小组，以便更好处理各特派团目前和预期的需要。鉴于若干新特派团的设立以及其他特派团的预期扩大，还应考虑部署驻地调查员，尤其是对规模较大的特派团而言。

## 一. 引言

1. 本报告对内部监督事务厅(监督厅)调查司区域调查员方案第一个全年(2003年7月至2004年6月)的运作情况作出评估。按照这一安排,区域调查员从位于维也纳和内罗毕的中心开展业务,在各维持和平特派团进行调查。本报告还概述这两个区域中心所承担的案件量,重点说明一些重大的调查事项并评估这一新构想的影响。

2. 行政和预算问题咨询委员会曾发表意见,认为调查工作与审计工作不同,前者是反应型的工作,因而应当探讨各种可选的办法,而不应简单地照搬驻地审计员的架构。区域调查员方案在咨询委员会发表这一意见后设立。针对咨询委员会提出的要求(A/56/887,第55段),监督厅向大会提出关于在维持和平行动中使用时驻地调查员与使用区域调查员的比较报告,详细说明在调查维持和平资产方面的两种不同做法(A/57/494)。大会收到该报告后,在2003年6月18日第57/318号决议中核可为监督厅调查司设立八个支助账户员额(六个调查员和两个辅助人员),平均分配给内罗毕和维也纳这两个工作地点,并将两地作为区域调查员中心。

## 二. 背景

3. 监督厅自1994年成立以来,收到了关于世界各地的维和行动中发生违反联合国条例、细则及各国法律的情况的报告。在2000年之前,只是利用经常预算资源来调查报告给监督厅的案件中一些较为重大的案件。由于需处理的案件数量增加,监督厅于2002年在三个维持和平特派团(联合国东帝汶过渡行政当局(东帝汶过渡当局)/联合国东帝汶支助团(东帝汶支助团)、联合国科索沃特派团(科索沃特派团)和联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团))部署了驻地调查员,以处理在这些地点的调查。同时,由联合国总部的调查员负责在少数其他维持和平特派团的调查。

4. 根据与驻东帝汶过渡当局/东帝汶支助团、科索沃特派团和联刚特派团的秘书长特别代表达成的协议,由这些特派团负责提供员额和其他支助,由监督厅提供有经验的专业调查员,专门为这些特派团提供调查服务,同时充当驻现场的直接联络人,以便提供帮助并与特派团管理部门进行非正式协商。驻地调查员创造的环境使工作人员和其他人员感到可以放心地通过调查员向监督厅提出举报,而他们当中的许多人在一开始参加联合国外勤工作时通常并不了解监督厅的存在。

5. 监督厅的上份报告(A/57/494)<sup>1</sup>曾详细指出这一临时性的安排所造成的问题,包括驻地调查员所获合同的期限较短,而且这些调查员所占的员额由各维持和平特派团提供,这些问题对监督厅独立发挥职能产生影响。此外,在过去四年中,各特派团的管理人员向监督厅举报了案情更为复杂和重大的事项,其中许多包含犯罪成分。由于这些事项对联合国构成较大的风险,往往需要对其作出紧急反应。

### 三. 区域调查员的活动

6. 监督厅调查司采用风险评估法,从经济损失、实际的安全威胁、涉及犯罪的可能性、对联合国或特派团的信誉的影响以及趋势或特点等方面评价收到的每件案件。对每件案件均予评分,以便管理部门作出战略决定。监督厅的评分达到100点或100点以上的案件被视为重大案件,需要进行调查。这些案件的案情必然更为复杂,而且由于它们对联合国的潜在影响较大,需要更多时间和资源进行调查。监督厅在本报告所涉期间收到大约149件维持和平案件;其中66件与部署在非洲的特派团有关,83件与部署在欧洲和中东的特派团有关。尽管这一数字低于在前一个报告期间收到的案件量(226件),但在本期间后半段,举报新案件的比率有所增加。此外,在监督厅收到的指控维持和平特派团中发生错失行为的报告中,被视为案情重大(即风险评估的评分为100或超过100)的报告所占的比例呈现上升趋势;在2002/03年期间,有四分之一的举报案被评为重大案件,但在2003/04年期间,这些报告占所收全部报告的三分之一以上。

7. 监督厅分别于1996年和2003年在内罗毕和维也纳设立了调查办公室,并减小了联合国总部调查司的规模,以便使调查员更接近大多数案件的发生地。监督厅在提请设立区域调查员员额时决定,为了提高效率和效果,这些调查员应从内罗毕和维也纳开展业务。监督厅起初为2003/2004财政年度请设12个区域调查员员额(2个P-5、4个P-4、4个P-3和2个一般事务人员),部署在维也纳和内罗毕两个区域中心,处理维和调查工作。大会核可设立六个区域调查员和2个一般事务员额。这些员额平均分配给两个中心。设在联合国总部的三个现有的维和调查员员额(一个P-5、一个P-3和一个一般事务员额)也已转至维也纳。与此同时,归还了从三个维持和平特派团“借用”的驻地调查员员额。

8. 设在维也纳的区域调查员员额负责调查部署在欧洲、中东和亚洲的维持和平特派团。设在内罗毕中心的员额负责调查对部署在非洲的维持和平特派团。每个中心各设一个P-4员额、两个P-3员额以及一个一般事务员额。2004年7月,大会核准每个区域中心增设一个P-4员额。

9. 内部监督事务厅没有遇到多大困难,便将区域调查员员额安排到其设在内罗毕的现有办公室。基本设施的问题对该办公室没有影响,因为在联合国内罗毕办

<sup>1</sup> 该报告介绍关于驻地调查员的经验,以及将由行政和预算问题咨询委员会在审议维和预算时审查的建议和计划。

事处行政部门的支持下，很快便得到更多的办公空间并购置了设备。当新工作人员在 2003 年 10 月开始工作时，办公空间和设备均已齐备。

10. 在维也纳安排区域调查员的工作就没有这样简单，因为监督厅在 2003 年 7 月前未在维也纳设立办公室。虽然得到联合国维也纳办事处行政部门的大力支持，但设立新办公室的工作仍然耗费时日。此外，区域调查员的甄选程序也很费时，原因是这些职位属于新设职位，没有建立为该中心物色和聘用合格调查员的机制。

## A. 维也纳

### 案件活动

11. 尽管维也纳中心也从其他特派团收到一些报告，但该中心调查的案件大多是来自科索沃（塞尔维亚和黑山）。更为重要的是，由于重大案件出自科索沃，因此维也纳的区域调查员将大多数时间用在该地。在分析了案件并与科索沃特派团管理部门进行讨论后得出的结论是，监督厅调查员将不去调查对科索沃影响有限的个别案件，而是要试图确定出现问题和失败，特别是公共拥有企业出现问题和失败的根本原因，这些企业是许多贪污指控的源头。监督厅调查员建议设立工作队，处理系统性的贪污行为。

12. 根据监督厅的建议，科索沃特派团于 2003 年 10 月设立调查工作队，由监督厅区域调查员、欧洲联盟反欺诈局的反欺诈专家以及目前部署在科索沃特派团财务调查股的意大利财务警察组成。迄今，该工作队已调查了涉及普里什蒂纳机场的数十件贪污指控。根据以往由欧洲联盟委托进行的审计所发表的报告，该工作队曾预计可以相对较快地完成调查；但是，后来发生的事件证明这一预计是不现实的。该工作队调查的第一件取得初步犯罪证据的案件被移交给驻普里什蒂纳的国际检察官采取司法行动，该检察官受理了案件。

13. 除与该机场有关的事项外，区域调查员的资源还用于同科索沃特派团具体相关的其他事项。这些案件包括：一名高级管理人员滥用权力的行为；一名高级管理人员在担任工作人员期间成立一个非政府组织并为其工作的不当行为；未经授权接受捐助者的捐助；未经授权开立银行账户。其他调查案涉及：一名供应商以欺诈方式为个人物品的托运索取高额费用；设备的采购工作存在问题，导致所购置的设备既不符合需要，而且很快就不能使用，造成资源浪费；与科索沃特派团的管理问题以及一名工作人员违反条例和细则挪用 430 万美元一案有关的三份单独报告（分别在 A/58/592 和 Corr. 1 中向大会报告）。

### 出差

14. 来自维也纳中心的区域调查员在本报告所述期间出差 34 次。大多数旅行（22 次）与科索沃调查工作队的调查有关。其他旅行与联合国总部、联刚特派团和联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）案件的调查有关。设在维也纳的区域调查员

前往部署在非洲的维持和平特派团，是为了向派驻内罗毕的区域调查员提供额外支助，以便满足对联刚特派团和联塞特派团发生的重大案件进行调查所产生的紧急资源需要。其余的旅行是前往维持和平特派团以外的其他地点，以便为交由维也纳进行的调查收集证据。

15. 根据监督厅的评估在过去历史上，总部调查员出差的费用大约为每星期 5 000 美元，其中包括机票、每日生活津贴和机场费用。对于设在维也纳的区域调查员而言，其 34 次出差的平均费用为每星期 1 900 美元，其中包括机票、每日生活津贴和机场费用。由于设在维也纳的调查员的平均出差时间为两个星期，因此每次旅行的总费用为 3 800 美元。这比从纽约启程的一次出差节省大约 6 000 美元，即费用减少 60%。应当指出，从维也纳中心前往维持和平特派团的旅行几乎都可以在一天之内结束。从纽约启程的旅行几乎都包括一次夜间飞行和往返各用两天的旅程。

## B. 内罗毕

### 案件活动

16. 部署在内罗毕中心的区域调查员处理的案件大多集中于三个维持和平特派团，即联刚特派团、联塞特派团和联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团(埃厄特派团)。在本报告所涉期间，监督厅调查员前往埃厄特派团进行首次调查。在埃厄特派团调查的最严重事项为据称在采购程序中存在腐败行为。这种行为已造成严重的紧张状况。经调查确定，并非存在腐败问题，而是在采购细则和做法方面沟通不畅，存有误解。向特派团提出了对这两个领域作出改进的建议，特派团管理部门对监督厅的区域调查员能够澄清事实表示赞赏。

17. 应联塞特派团行政主任之请，区域调查员在该特派团用了相当多的时间调查持续存在的燃料失窃问题。在过去 18 个月中，已就这一问题做了很多工作，包括监督厅审计员所做的工作。特派团现管理部门已采取行动，但严重损失已经发生。监督厅先前已就巴尔干地区和东帝汶发生的燃料失窃问题提出报告，并指出该问题今后将需由区域调查员进行监测。

18. 在本报告所涉期间，部署在内罗毕的区域调查员在联刚特派团花费了相当多的时间。所调查的最重大案件是关于联刚特派团文职和军警人员对少女进行性剥削和性虐待的指控。该案似乎类似监督厅调查并报告的对西非难民进行性剥削和性虐待的案件。监督厅组成了包括监督厅五名调查员的工作队，会同联刚特派团的民警和军事人员处理问题并查明行为人。尽管在合作查明部队特遣队中的行为人方面存在一些问题，但联刚特派团管理部门对工作队一直很支持，并正与工作队一道，改进特遣队的合作。

19. 在联刚特派团调查的其他事项包括一些采购案。这些案件表明，存在产生腐败行为的机会，而且管理部门严重失察。在一个案例中，拥有多家公司的供应商对一项采购需要进行投标，这影响了对机场服务的大规模采购的竞标基础。在另一个案例中，有人不当地利用紧急经费来操纵设备的购置。第三件采购事项涉及将联刚特派团总部的大多数工作人员集中到一个地点办公的计划，其费用超过 1 百万美元。负责物色可能房地的联刚特派团工作人员建议使用由其远房亲属拥有的房产，这涉及利益冲突。联刚特派团中负责采购和支助事务的中级管理人员明知有此项利益冲突，但并没有让该工作人员脱离采购职务，也未将此事告知高级管理人员。

20. 监督厅还调查了在联刚特派团财务科工作的一名联合国志愿人员方案(志愿人员方案)工作人员伪造旅行津贴申报单的案件。该名工作人员会同从联合国开发计划署(开发计划署)借调的联刚特派团志愿人员方案主任，在金沙萨设立并经营一家联合国志愿人员招待所，目的显然是为其他新指派的志愿人员方案工作人员提供短期住宿，这违反了联合国的有关规则。这两名涉案的工作人员甚至以欺诈方式申报安全津贴。监督厅建议将该案分别移交设在波恩的志愿人员方案和开发计划署，以便分别就其属下的工作人员和借调出去的工作人员采取行动。联刚特派团管理部门对此表示同意。

### 出差

21. 在本报告所涉期间，内罗毕区域中心的调查员出差 22 次。平均每次出差时间为两星期，费用约为每星期 2 300 美元(包括机票、每日生活津贴和机场费用)。相比之下，维也纳中心和联合国总部的差旅费用分别为每星期 1 900 美元和 5 000 美元。大多数旅行的目的地是三个维持和平特派团：埃厄特派团、联塞特派团和联刚特派团。其他旅行是前往纽约，以便协助在联合国总部进行的一项调查和接受调查方面的培训。

22. 有两个因素导致每次旅行的平均费用较高。首先，一些案件所需要的调查员人数超过了部署在该中心的调查员人数；例如，曾利用部署在维也纳的调查员协助在联刚特派团和联塞特派团这两个非洲维持和平特派团进行的调查。其次，虽然内罗毕是主要的航空枢纽，但跨非洲旅行的交通量比欧洲少，费用比欧洲高。尽管如此，内罗毕中心的调查员的旅行费用比从纽约启程的旅行费用大约节省 50%。此外，内罗毕被视作部署区域调查员的最合理的中心，因为它是联合国现有的工作地点，并设有监督厅的调查办公室。

23. 区域调查员有能力更迅速地处理在维持和平特派团发生的令人关切的案件，这一点已得到确认。此外，区域调查员的出差费用远远低于部署在联合国总部的调查员的出差费用。当然，若在科索沃特派团和联刚特派团等特派团部署了驻地调查员，就可避免前往这些特派团的旅费。

## 四. 案件量

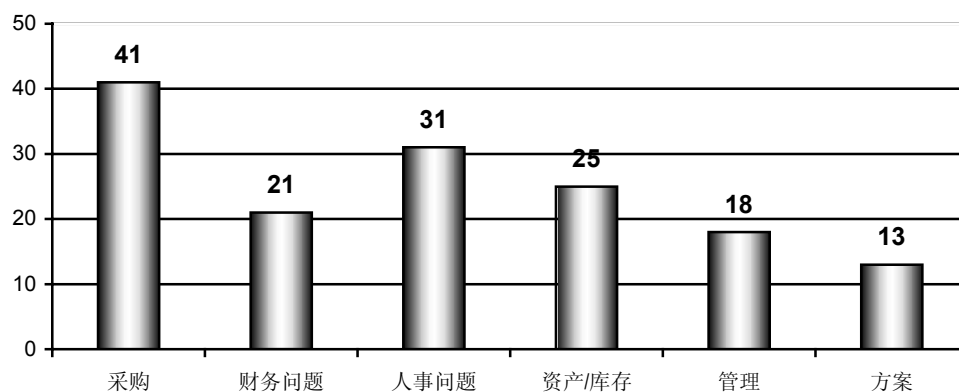
24. 虽然向监督厅报告的维持和平事项的数目减少，但涉及重大风险的案件数仍然较高。监督厅在 2002 年 7 月至 2003 年 6 月期间接获关于 226 件事项的报告，而在 2003 年 7 月至 2004 年 6 月期间仅报告了 149 件事项，但在报告所述期间的后半段，上报的比率有所增加。更重要的是，2003 年 7 月至 2004 年 6 月期间的重大案件（即风险评估得分为 100 点或超过 100 点）为 51 件，占总数的 33%，而上一期间的数目为 55 件，占总数的 25%。

25. 有若干因素导致所报事项的数目出现下降。首先，两个中心的工作队所处理的案件均被计作单项案件，尽管这些案件中包括数十起独立的案件。例如，关于在联刚特派团发生性剥削和性虐待的指控，自调查开始后收到了 70 多件指控，每件指控都需要全面调查，但所有指控均被计作一个案件。其次，由于两个中心的调查员所进行的工作队活动具有长期性质，监督厅不得不推迟其他案件的调查，或将这些案件移交他人处理。第三，驻地调查员办公室的关闭意味着不再有驻在现场的调查员负责在特派团接收投诉。第四，由于征聘程序过长以及随之出现的拖延，调查员在 2003 年 7 月至 10 月期间前往维持和平特派团进行调查的次数减少，因而导致向监督厅提出的事项减少。但在报告所述期间的后半段，当调查员与维持和平特派团的工作人员和管理人员的正常交流恢复后，所收到的案件数目增加了 20%。

### A. 收到的案件和未决案件

26. 对收到的事项的分析表明，在所收投诉中最常见的仍然是与采购有关的投诉（图 1）。在 149 件报告中，有将近三分之一涉及采购问题。

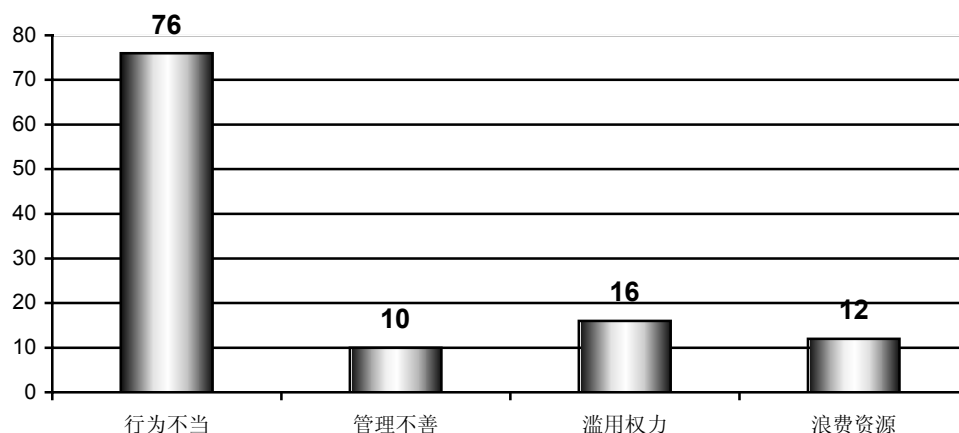
图 1 收到的案件





27. 在截至 2004 年 6 月 30 日仍然未决的 114 件事项中，大多数（76 件）与行为不当有关（图 2）。

**图 2 未决案件**



## B. 已结案件

28. 在本报告所涉期间，监督厅结案 142 件，其中包括本报告期间和以往报告期间的案件。在这些案件中，有 23 件作出了全面的调查报告，另有 20 件移交其他实体，或交回维持和平特派团的管理部门，供其审查和提出意见，以便监督厅开展进一步活动。其余 99 件事项在初步调查后结案，但可在收到新资料后重新立案。

## 五. 今后所需的资源

### A. 未决调查案的数量

29. 前文指出，在本报告所涉期间，监督厅有八个专业人员员额负责世界各地的维和调查。一个 P-5 职等的员额是为维持和平调查股股长所设，其余七名为全职调查员（三个在内罗毕，四个在维也纳），负责处理所有维和案件。该股股长一方面要负责两个中心的重大案件（特别是鉴于科索沃特派团和联刚特派团持续开展的工作队活动），另一方面负责预算和财务管理、征聘、政策和培训等事项。

30. 目前，处理被视为案情重大的案件所需的资源超出了 250 人-小时的标准。这一标准是以往所定的监督厅完成一般案件所需的时间，提交大会的关于维和调查的上一份报告（A/57/494）也使用了该标准。但是，根据区域调查员在 2003 年 7 月至 2004 年 6 月期间开展的调查的情况，结案所需的平均时间已增加到 340

小时：这是由于监督厅收到的重大案件所占比例增加，这些案件更加复杂，需要更多时间才能解决。例如，在科索沃特派团和联刚特派团开展的两项工作队活动在统计上被计作两个案件，但这两项活动耗用了大多数资源和旅费。这一因素对利用现有资源处理现有和今后案件量的能力产生显著影响，并将继续产生显著影响。因为风险较高的案件得到优先处理，目前由区域调查员处理的案件几乎都限于那些被视为案情重大的案件。因此，其他事项仍受到长期拖延，或在可能情况下被移交他处。

31. 如果采用了结每件案件平均所需的 340 人-小时的新标准，并将这一标准用于 114 件未决案中的 55%（即被视为案情重大的未决案所占的百分比），了结这些案件将需要大约 21 300 人-小时的调查时间。这意味着需要 12 个员额。以目前仅有的 9 名调查员员额，仅要处理现有的未决要案就存在 3 个缺额。

## B. 调查案的预计数量

32. 假设案件的性质和复杂程度连续第三年保持不变，了结一件案件所需的平均时间将为 340 人-小时。预计接收的案件数量为 230 件，假定其中约有三分之一将被视作重大案件，则处理重大案件所需的调查时间将大约为 26 000 人-小时（ $230 \times 0.33 \times 340$ ）。这相当于 15 个调查员员额，即短缺 6 个员额。

## 六. 结论

33. 在资源有限的条件下，负责调查维持和平行动案的区域调查员取得了良好业绩。重大事项得到调查，提出了有侧重点的具体建议并获得接受和落实。监督厅在两个维持和平特派团发起和进行了调查，利用工作队处理两个长期存在的严重问题——腐败以及性剥削和性虐待。监督厅利用风险评估法，通过找出最为重大的案件来安排案件处理的优先次序，从而尽力履行了其法定职能，为联合国的总体改革、特别是在外地维持和平行动这样一个高风险领域的改革作出贡献。

34. 报告给监督厅的重大事项的数目日益增加，因此有必要审查现有资源，以便减少这些外地行动面临的风险。没有独立、专业的调查机构，总体改革进程会受到极大阻碍。监督厅的工作成果已为维持和平行动部和特派团管理部门普遍接受，反响良好。这些部门认识到，特派团内部调查所产生的结果可能不会被视作是充分公正、注重证据、确保对所有各方采取适当程序并能得到广泛接受的结果。

35. 尽管部署驻地调查员、尤其是在规模较大的特派团部署驻地调查员的做法有明显的益处，但第一年的运作情况已经表明区域中心的优势，因为每件案件的费用和旅行时间均大大低于部署在联合国总部的工作人员处理调查案所需的费用和时间。因此，调查员每年能够执行的任务超过预计的数目，自然也超过每年能

从纽约执行的任务数。尽管调查员在本报告所涉期间并未访问每一个维持和平特派团，但在几个规模较大的特派团发生的最主要案件均得到处理。

36. 报告给监督厅的要案比例不断增加的情况影响到现有的调查资源。平均结案时间从平均每件案件所需的 250 人-小时上调到 340 人-小时，这已影响到监督厅根据客户要求并在客户要求的时限内管理案件量的能力。

37. 不过，就象是依赖驻地调查员一样，仅仅依赖区域调查员的做法意味着监督厅调查员将失去详细了解单独特派团情况的能力。由于规模较大和更为复杂的特派团（例如，联刚特派团）的工作人员较多，各区总部之间的距离较远，因此这些特派团需要调查员部署在更加近便的地点。从许多方面来看，在规模较大的特派团部署专职驻地调查员的做法将更好地解决特派团的需要，同时既不影响对其他特派团重大案件的调查，也不影响对较大特派团中发生的较小案件的调查，而这些案件往往具有潜在的严重性。此外，驻地调查员能够更及时地对出现的事项作出反应，这本身就能进一步减少违规情况，而又不产生前往特派团所需的旅费。考虑到所涉的旅行和时间需要，区域调查员无法对特派团提出的协助需要作出同样及时的反应。

38. 维持和平特派团的管理人员已告知监督厅区域调查员的价值，并评述了这些调查员能够比部署在联合国总部的调查员作出更快反应的情况。这些管理人员、尤其是较大特派团的管理人员业已表示，使用驻地调查员的做法也将极为有益，因为他们能够非正式地处理各种问题，并就具体案件调查范围以外的问题向管理人员迅速提供咨询意见。

39. 因此，内部监督事务厅认为，最为有效的做法是结合使用区域调查员和驻地调查员，将驻地调查员部署在规模较大的特派团并为其提供服务，另外设立六个区域调查员员额，以便视需要就复杂案件向较大的特派团提供服务，同时向较小的特派团提供服务。根据本报告所载的分析，监督厅将在提交维持和平行动支助账户 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日期间预算时，提出关于增设员额的提案，供大会审议。

主管内部监督事务副秘书长

迪利普·奈尔（签名）