



高级专员方案执行委员会
第五十八届会议
2007年10月1日至5日，日内瓦
临时议程项目6
有关方案和行政监督及评估的报告

监察主任办公室活动报告

监察主任的报告

一、导 言

1. 联合国难民高级专员办事处的监察主任办公室(监察办)有三项核心职能：
 - 对难民署业务的管理质量问题进行监察；
 - 调查对难民署工作人员违法乱纪行为的指控；
 - 对难民署工作人员和业务受到暴力袭击的情况以及使难民署的廉正、声誉和财产蒙受重大损失或破坏的其他事件进行临时调查。
2. 本报告概述了监察主任办公室自2006年8月以来所开展的活动。

二、检查工作

3. 在报告期内，监察办一直忙于进行标准检查和特别检查。
4. 根据执行委员会第五十六届会议关于增强监察主任办公室独立性的决定，以及继业已采取的提高透明度的措施之后，监察办增强了跟踪和落实调查中提出的各项补救行动的能力，从而增进了监察办工作的质量和影响。

5. 监察办检查股由一名股长、四名高级检查干事和一名检查助理组成。

6. 监察办通过借鉴各国家制度的专业特长，继续完善检查方法。最初与美国总监察长研究所审计和监察学院的接触曾有望提供一个途径，确保对检查股工作人员进行定期培训，该学院的关闭使得原计划进行的合作落空。但是美国前副监察长仍然为监察办提供了服务，举办了一次讲习班，并向监察工作人员提供了咨询。这次讲习班很实用，向监察人员介绍了开展监察工作可以选用的不同方法。随后提供的咨询不仅论证了目前采用的方法，而且为如何增进检查手段在检查过程中的使用提供了建议和指南。

7. 自动化调查工具的开发工作正处于运作轨道上；一旦完成，这将提高监察办的能力，管理来自总部的部分调查。更为重要的是，这些工具使得监察办在其工作队离开被检查业务之前，就可以为业务负责人及其团队提供经验反馈。对于较小规模的办事处，这项工作在一定程度上已得以完成，但是在大型区域(多单位)业务上，因范围大，对调查和问卷调查的分析越来越运作不便。增进监察办进行这些调查的能力不仅可以提高工作成果的透明度，而且也有助于查明可能获益于政策审评和/或制订的管理趋势。

8. 自上次报告以来，监察办总计执行了 23 项检查任务。这包括对难民署在阿富汗、安哥拉、澳大利亚和巴布亚新几内亚、刚果民主共和国、印度、墨西哥、摩尔多瓦、乌克兰和白俄罗斯、摩洛哥、卢旺达、沙特阿拉伯、科威特和阿拉伯联合酋长国、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、土库曼斯坦和也门的业务进行了标准检查。在难民署总部对私营部门筹资股的业务进行了特别检查。此外，还对博茨瓦纳、马拉维和塞拉利昂派出了三个遵守情况考察团，检查其对 2005 年检查所提出各项建议的执行情况。这些报告一旦完成，将通过难民署网站上“使用密码保护”的部分和内联网向执行委员会成员提供。计划在 2007 年余下的时间内，向缅甸、斯里兰卡和苏丹派团进行标准检查，以及向莫桑比克派团考察遵守情况。

9. 尽管全文发表检查报告有助于实现高专委关于提高透明度的承诺，但是在此项政策的执行中仍然存在延误，与一些办事处交换意见也耗时良久，这些办事处更愿意在报告中提及它们自检查之后所进行的改变，而不是在检查期间所看到的状况。监察办将继续努力缩短检查后的进程。

10. 在报告期内，监察办继续跟进了对外勤业务和总部各单位进行检查后所提出的总计 266 项建议的落实情况。这些建议涉及一系列广泛的业务和单位管理问题。对检查所提建议的落实情况进行审评后发现，总遵守率达到 91%，没有严重不遵守的情况。预计，这一比率在收到外地提交的待落实建议的遵守情况报告时，还会有所提高。

11. 为努力确保检查建议及时得到落实，同时鉴于对遵守情况的监督能力已得到提高，监察办在整个报告期内系统地跟进了所有的检查建议，直到被认为已得到完全遵守时。本报告所涉期内，监察办完成了六项检查，总计尚有 22 项仍未完成，调查股通过数据库仍在积极跟踪。

12. 对于选择何处业务派团考察遵守情况，监察办制订了一套初步的风险制标准。由于在本年度今后一段时间内将进一步引入风险制方法来确定检查范围，因此这些标准将都予以论证和(或)修订。这些用于遵守情况考察团任务安排的标准基本上是，哪些业务处没有执行检查后所提关键建议从而：对难民和其他关注人员的权利和(或)福利造成负面影响；对办事处与东道国政府关系造成伤害；对难民署形象造成不利影响或严重损害；或对人力和(或)物质资源造成消极影响。

13. 基于上述标准，监察办向博茨瓦纳、马拉维和塞拉利昂派出了三个遵守情况考察团。三个考察团的一些主要调查结果概述如下：

A. 博茨瓦纳

14. 遵守情况考察团注意到检查建议的落实工作取得了重大进展。对该办事处来说，由于缺乏足够的处理能力来有效处理业务和行政方面的需求，行政、财务和人力资源管理仍是很棘手的问题。难民署与该国政府的关系中以往所存在的困难差不多都得以解决。

B. 马拉维

15. 遵守情况考察团注意到，该办事处的内部管理能力总体上得到改进，尤其是保护管理。但是，一些检查所提建议的落实工作中存在延误，这对办事处努力遵照管理细则和条例开展业务造成了一定的不利影响。该办事处仍然面临内部管理方面的挑战，这给业务活动带来了风险，仍需要更多努力来减轻它们对被关注人员以及业务的潜在影响。

C. 塞拉利昂

16. 除其他事项以外，考察团特别着手进行的一项任务就是查证该业务处对检查所提建议无反馈一事。考察团发现，各任代表之间对待未办事务的交接不完整，因此无法对检查所提建议采取及时的行动。新任高级管理层已经落实了一些建议，并正尽力落实其它建议。

各项建议的落实情况

局/国家	建议数目	落实中的 建议数目	已落实的 建议	百分比(落实 中的/已落实的)
总 部				
私营部门筹资股	12	***/ */	*/	*/
总部小计	12			
非 洲				
安哥拉	23	10	12	95%
贝宁/多哥	16	4	11	93%
莫桑比克	21	8	11	90%
塞内加尔/冈比亚/马里	39	***/ */	*/	*/
非洲小计	99	22	34	
亚洲和太平洋				
澳大利亚和巴布亚新几内亚	23	17	3	87%
亚洲小计	23	17	3	
中亚、西南亚、北非和中东局				
伊拉克	36	13	19	89%
摩洛哥	27	*/	*/	*/
阿富汗	50	22	22	88%
中亚、西南亚、北非和中东局 小计	113	35	41	
欧 洲				
瑞典和北欧国家	19	*/	*/	*/
欧洲小计	19			
				91% (平均落实率)

* 提交落实情况报告的时间未到。

** 待交检查报告。

*** 未收到落实情况报告。

17. 在许多领域取得了相当大的进展，并努力继续加强机构和个人问责制观念。但是检查结果仍表明，需要继续重点解决一些管理领域的痼疾，并强调有必要继续开展行动，以确保本组织建立全面的、可执行的问责制度。

三、全面管理

A. 外部关系

18. 在与当地捐助者发展牢固的工作关系以及让他们充分了解难民署业务活动方面，一些国家的办事处取得了进展。在经常举行捐助者通报会的国家，难民署因其所提供资料的质量受到赞扬。在业务处规模较小的国家，难民署公报、资料摘要以及与关键使馆人员的定期会晤对强调重要成就和挑战非常有用。许多情况下，这会给业务活动带来额外的当地资金。然而，少数办事处在开发和利用此类资金来源方面仍然处于落后状态。

B. 执行伙伴

19. 大多数办事处在进行规划工作时采用参与性方式。在加强难民署与其伙伴的对话和互动方面，这是项可利用的重要方法。但是，一些非政府组织，尤其是依赖于难民署资金的组织，抱怨它们并没有被作为平等的伙伴对待，而只不过是承包商。总体而言，仍有必要继续努力壮大土著非政府组织，使其作为真正的伙伴发挥作用。

C. 当地管理与监督

20. 检查团发现工作人员管理面临多种多样的困难。检查团尤其注意到，管理负责人在解决各自办事处的内部争端时，特别是人际方面的争端，仍然面临相当大的困难。监察办注意到此类争端导致团队精神和团队工作严重分裂的例子。管理负责人无法成功处理这些状况，最终影响了有关办事处的正常运作。对于有些棘手问题，管理细则和程序给管理负责人提供了补救方案，而在另一些情况下，并没有提供手段，来解决尚不是违法乱纪但却是严重的局面。显然需要制定这样的程序，在工作人员的权利和利益与国别业务处及至更广泛的本组织的需求和顺利运作之间寻求平衡。

21. 在一些业务活动中，尤其是在办事处关闭和裁员之后，留任人员理应承担合并后的职责。但检查团发现，很多情况下，职务说明和报告路径或是被修改，或是对工作人员来说规定还不够清晰，以致无法清楚地了解其义务和责任。

D. 工作人员福利

22. 在一些被检查业务活动中，业务处与工作人员之间的分歧由调解员和工作人员福利干事进行了处理，有时竟要在后续检查中解决。检查团发现对这两项资源的援用相当频繁，这表明高层管理人员和工作人员增进了对这些职能的价值理解。

23. 然而在另一些业务方面，检查团发现一些工作人员尽管仍在履行职责，但同时面临医学和心理上的一些问题。尽管办事处也了解这些状况，但似乎对应采取何种行政步骤以便确保向有关工作人员提供充分的支持和援助，并不是清楚。这种情况尽管为数很少，还是强调了需要制定一种标准的做法和一些程序，来解决这些工作人员面临严重医学和心理问题的状况。管理人员一般没有能力解决此类问题，而迟迟不提供解决办法可能会加重有关工作人员的问题，并危及整个办事处。

E. 《行为守则》

24. 各办事处进行了广泛的努力来推广《行为守则》，并确保所有工作人员都熟悉如何运用这些规定。但是，监察办仍然发现有些新招聘的人员对《行为守则》知之甚少，有些甚至都没有在《守则》上签字。各办事处显然有必要提醒自己这是一项持续不断的进程，需要始终保持警觉性，尤其是对新招聘的工作人员。

F. 工作人员关系与协商机制

25. 监察办仍然发现，尽管几乎所有的国家办事处都设有效力不等的职工协会，但似乎未做什么努力确保所有外勤地都设有这样的协会，尤其是在边远地区。这些地区的工作人员常常感觉被边缘化，几乎没有机会提出他们的意见和看法或者参与协商过程。若出现缺乏职工协会的情况，这可归咎于管理人员没有意识到他们有责任鼓励设立这种机制。

G. 安 全

26. 工作人员安全仍是重点优先事项，而且在所有被检查的国家中，管理人员都与外勤安全科一起协同努力，来增强业务活动中工作人员和资产的安全。《最低实务安全标准》几乎在所有地点都得到了良好的遵守，对安全事项的工作人员培训和提高认识活动也经常举行。与外勤地其他一些联合国机构相比，难民署的安全措施可与其相媲美，甚至更好。难民署对关于安全事项的国内讨论所作贡献倍受联合国国家工作队推崇。

四、保护管理

A. 将年龄、性别和多样化纳入主流的进程

27. 检查团发现，将年龄、性别和多样化纳入主流的参与性评估进程成功地给一系列问题带来了新的视角，并对改善执行伙伴、难民和难民署之间的关系做出了重要的贡献。许多伙伴指出这种方式非常有用，这增强了他们对难民所面临问题的理解和认识，以及对难民希望这些问题如何解决的理解和认识。但是，检查结果表明，一些办事处迟迟没有将此项进程的成果纳入国别业务规划中以便更有效地进行规划，从而也没有将其纳入日常工作。此外，在一些被视察的业务活动中，为此建立的多职能团队没有继续按照将年龄、性别和多样化纳入主流的方式开展工作。切实全面展开工作的时机或许妨碍了它们从这种方式中获得全面的收益，但对将年龄、性别和多样化纳入主流的反馈有望揭示各办事处正面临的具體挑战。

B. 性暴力和基于性别的暴力

28. 在性暴力和基于性别的暴力问题方面，核查全面执行难民署的《性暴力和基于性别的暴力问题指南》情况，包括所设立的性暴力和基于性别的暴力案件转理和对策，这是检查工作的常规内容。大多数业务活动已正式引入性暴力和基于性别的暴力方面的标准业务程序，但在其他一些业务活动中这些程序仍处于草案形式。

29. 在许多业务活动中，为性暴力和基于性别的暴力的幸存者提供法律对策，仍是一个很棘手的问题。执法和司法管理机构的冗长程序和制度性障碍仍是阻碍向性暴力和基于性别的暴力的幸存者提供法律帮助的重大障碍。此外，在许多难民社区，对司法制度的传统执行方式并不符合国际标准，但仍主要用于处理有关性暴力和基于性别的暴力的犯罪。在一些具有大型信息方案的国家业务活动中，关于性暴力和基于性别的暴力的信息没有被系统性地纳入。

C. 远程保护的监测

30. 在近年开展的一些检查中，难民署发现出于安全或其他原因，必须通过执行伙伴开展保护监测。尽管开展保护工作的工作人员在这方面发挥了相当的创造性，但不同办事处面临的问题显然性质各异，因此，检查团发现有必要推行标准化指南，以保证更准确收集和分析数据。

五、方案管理

31. 越来越少的预算及有限的资源对一些被检查业务活动向难民提供的服务质量产生重要影响。许多行动仍努力提供全面的活动来满足难民繁多的需求。办事处常常被迫牺牲总体质量和影响，在一些领域分散进行工作，并只能点到为止，因而经常招致对难民署对应行动效力的批评。只有在一些情况下，办事处敢于将工作进行优先排序，并就其在总体计划内如何行动并取得良好效果，与总部和捐助者进行沟通。

32. 一些行动中，对标准和指标的理解和运用参差不齐。报告中所呈述的标准和指标与实地获得的事实有时大相径庭。尽管确认对难民署工作人员和伙伴进行了定期培训，检查后还是发现需要更多有针对性的培训。各伙伴表述标准和指标的情况也显然不统一，对于工作人员流动性较高的合作伙伴，有必要将这方面的知识持续一致地传授给他们。很多情况下，难民署的当地工作人员在方案和财务管理方面具有很强的能力。可以预见，快速增长经济体中的许多工作人员将会流向不断扩张的私营部门。

六、最佳做法

33. 监察办通过其报告，力求在指出业务管理反复出现的缺陷的同时，保证给与良好做法和创新做法同等重要的地位。指出缺陷目的在于，为难民署其他业务活动提供可以效仿的改进范例。

34. 在刚果民主共和国，《行为守则》被粉刷在阿鲁办事处入口处的墙上。以这种非常醒目、持久的方式宣传《行为守则》，可以确保没有任何一个工作人员或者到访办事处的人员会忽略《守则》。

35. 在印度，难民署建立的妇女保护诊所是一种创新方式，为城市环境中的妇女创建一个安全的场所，在有关其自身状况以及其他诸如性暴力和基于性别的暴力等问题方面向她们提供法律咨询。该中心为准确识别处于危险之中的妇女提供了便利，并引导这些妇女转向提供持久解决办法的重新安置方案。德里办事处使用的平衡方法，减少了难民营地内男性难民最初的抵触情绪，而且提高了东道社区对中心的接受程度。

36. 在印度，还形成了将援助集中于一个场所的“一站式援助中心”，难民和避难申请者可在此同一场所内与各执行伙伴会面，并接受适当的咨询意见、法律建议和援助。将所有伙伴集中于同一场所，可以确保以统一的方式来提供援助和便利监测，并为难民和避难申请者提供一个可以见到同胞的场所，从而减少孤独感和无助感。

37. 在阿富汗，检查发现，向回流难民提供补助现金的决定大大增加了他们的自主权，同时也不必再提供原本需要的大量后勤业务。

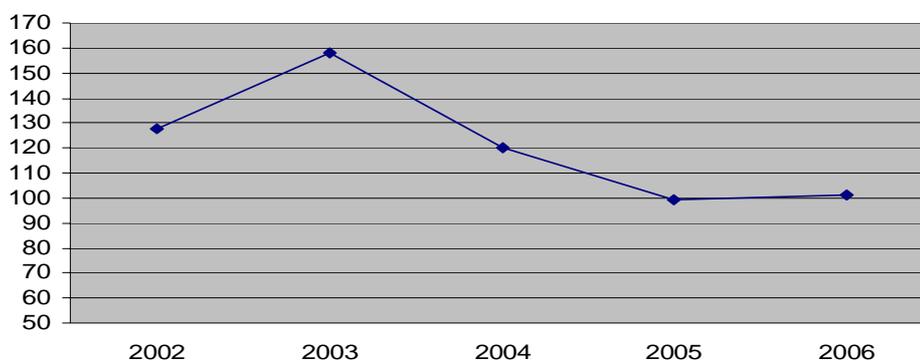
38. 在土库曼斯坦，难民署与一家土库曼移动电话运营商合作，在 2007 年世界难民日当天向所有用户发送了短消息。

七、调查工作

39. 监察主任办公室继续提高能力，调查难民署内的违法乱纪行为。此外，监察办在支持制订政策措施防止欺诈和解决控制及问责制的系统性弊端方面，发挥了越来越多的组织作用。这带来的额外好处是提高了对调查职能的认识，从而更便于可能存在的违法乱纪行为的举报。

40. 监察办调查股设一名股长、四名高级调查干事、一名调查助理和一名调查事务员。2006年8月至2007年6月期间的调查案子数量总体上与前几年相当，但效率普遍提高。报告期内总计收到101件投诉，完成了111件案件，其中包括前几年登记的一些投诉案件。过去两年间，监察办一直在努力清除遗留案件，目前终于将积压案件处理完毕。¹ 但是，由于结清遗留案件的同时总会收到新的案件，因此未结案件通常随时保持在30-35件。

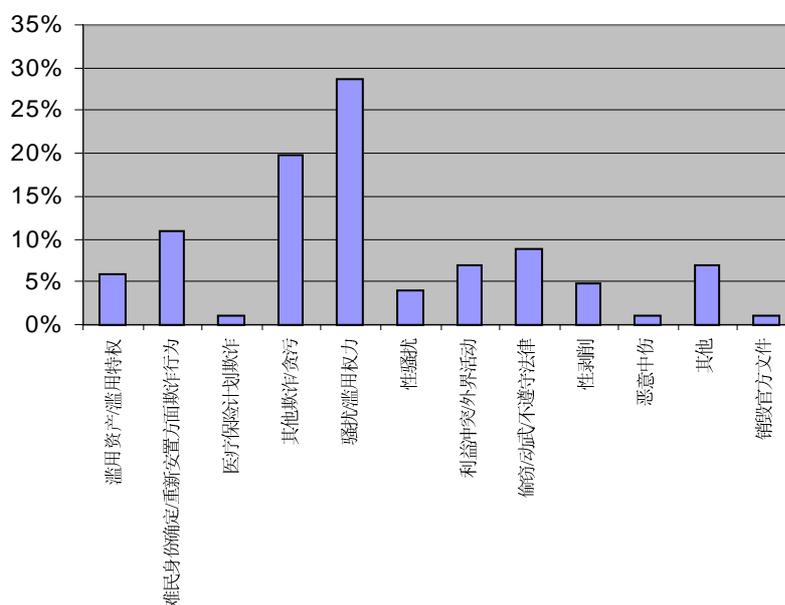
年投诉件数



41. 此外，被举报可能存在的违法乱纪行为的类别仍与往年基本一致。而且，与往年指出的一样，诸如医疗保险计划欺诈等长期违法乱纪行为显著减少，目前此类案件只占很小比例。

¹ 2003年遗留的一个案件由于正在进行刑事调查/诉讼，仍未结案。

投诉案件种类



42. 在调查案件中，约三分之一的案件结案时编写了《初步调查报告》，并将其转交给了人力资源管理司，以采取必要的行政行动。行政行动的范围从人力资源管理司的结案直至被指控人员立即开除，情况不一。报告期内转往人力资源管理司的《初步调查报告》的处理情况如下：

人力资源管理司待决	54%
从难民署离职	24%
申斥	10%
降级	6%
警告	3%
人力资源管理司结案	3%

43. 对于其余未转给人力资源管理司的案件，经检查后发现缺乏证据证实违法乱纪行为结论的案件，由监察主任结案，而对于极少数不属于监察办职责范围的案件也予以结案。例如，一旦确定没有难民署工作人员涉案，就可能予以结案。

44. 同往年一样，对影响到受援者和受援社区的可能的违法乱纪行为的举报仍属于重点处理事项。这包括确定难民身份和重新安置难民方面的欺诈行为，还有性剥削。值得一提的是，报告期内确定难民身份和重新安置难民方面的欺诈行为案件有所下降，尽管此项数字降低可能不具备任何特殊的重要意义，仅仅只是正常的统计波动。

45. 两项不同的对可能存在的违法乱纪行为的调查被归入确定难民身份和重新安置难民方面的欺诈行为，导致四位人员离职。其中一项调查还揭示了难民登记过程中的一些优缺点，最突出的就是难民署 *proGres* 登记系统的价值，以及对系统的使用者不能充分实施执行方面的控制所牵涉的风险。

46. 性剥削案件方面总计编发了两份调查报告：尽管其中没有一个案件涉及受援者，但是两个案件的调查都涉及指控与当地社区的未成年少女发生关系。因此，两位工作人员被指控行为不当。

47. 监察办还编发了《管理影响报告》，解决检察中暴露的管理问题，涉及的范围从资产的使用和安全至难民身份确定程序等。报告期内编发了十七份这类报告，较之上一期增长了 20% 多，呈现出增长的趋势。

48. 与其他组织单位在有关调查事项方面的合作总体增多，包括和人力资源管理司和法律事务科合作，以便促进执法工作。监察办尤其努力与增进与国际保护事务司的合作。在这方面，在两个国家进行的重要调查案件表明有必要实行调查后“保护审计”，以解决保护过程中的潜在风险。

49. 调查股还和国际保护事务司紧密合作，筹备和举办“重新安置方面的反欺诈研讨会”，包括为在土耳其和印度召开的区域研讨会提供便利。

50. 在更为实务的方面，监察办和欧洲反诈骗司对非政府组织执行活动进行了一次合作评估，这些活动的资金分别来自各个渠道，包括欧洲联盟和联合国一些机构。评估涉及难民署、欧洲委员会和联合国开发计划署，最终确定难民署资助的行动得到适当执行，而其他机构的资助并非如此。

51. 在必要和适当的情况下，监察办仍继续和东道国执法当局进行合作。由于要求对刑事调查提供支持对资金有影响，这出现了一些棘手问题，在某些情况下，由于刑事诉讼程序悬而未决，难民署的调查活动因此被顺延。

52. 2006年，国际农业发展基金认可难民署监察办的调查专业能力，请检查股和泛美发展银行的一名专家一起审查该基金调查和制裁制度。该次审查形成的建议随后被全盘接受并付诸实施。世界卫生组织内部监督办公室也曾仰仗于监察办的专业特长来发展自身调查能力，并主要以检查股的建议和检查指南为基础制订了其业务程序。最后，鉴于检查股对与被调查事项的特别技能，粮食及农业组织请监察办代表其展开一项特别敏感的调查。

八、调 查

53. 监察办监督工作中的第三项内容涉及特别调查。当难民署工作人员、业务或馆舍受到攻击，致人死亡、严重受伤或使办事处蒙受大规模损失时，即展开特别调查。本节中还规定，高级专员可以请监察办就那些对办事处的授权职责、利益或业务构成威胁的其他类型的事件进行调查或审查。

54. 报告期内展开了两项调查，而且在报告提交之时仍在继续之中。进一步详情将在十月于监察主任向委员会第五十八届全体会议提交的说明报告中向执行委员会成员通报。第一项调查涉及对一位难民署工作人员的致命枪击，而第二项调查处理欧洲联盟向难民署自愿遣返方案提供的赠款使用问题。

55. 特别调查的结果列入提交给高级专员的机密报告中，高级专员随后责成相关管理人员采取适当的后续行动。

-- -- -- -- --.