



---

第六十三届会议

临时议程\*\* 项目 119、120 和 131

内部监督事务厅活动报告

财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告

审查联合国行政和财政业务效率

审计委员会关于采购问题工作队活动的报告

秘书长的说明

根据大会第 62/234 号决议第 5 段，秘书长谨随函附上送审计委员会关于采购问题工作队 2006 年 1 月 1 日至 2007 年 6 月 30 日期间活动的报告。

---

\* A/63/150。



送文函

联合国大会主席  
纽约

谨转递审计委员会关于采购问题工作队 2006 年 1 月 1 日至 2007 年 6 月 30  
日期间活动的报告

法国审计法院第一院长  
兼联合国审计委员会主席  
菲利普·塞甘 (签名)  
2008 年 6 月 30 日

## 审计委员会关于采购问题工作队活动的报告

### 摘要

大会在其第 62/234 号决议中请行政和预算问题咨询委员会要求审计委员会审计采购问题工作队 2006 年 1 月 1 日至 2007 年 6 月 30 日期间的活动，包括审计工作队遵守本组织和内部监督事务厅既定透明度和问责制措施的情况，并分别就此向大会第六十三届会议主要会期会议提出报告。

本报告是根据大会这一要求提交的。

### 成立和组成

采购问题工作队是经主管内部监督事务副秘书长 2000 年 1 月 12 日的一封信授权成立的，最初定为 6 个月固定期限，“目的是应对联合国总部及各个维持和平特派团采购职司中的舞弊和腐败”（见 A/62/272，摘要）。后来该工作队的任务期限延长至 2007 年 12 月 31 日。

采购问题工作队于 2006 年 1 月成立，起初由欧洲反诈骗局一个部门的负责人担任其队长，现任队长是美国前联邦检察官。自工作队成立以来，其大多数成员是从联合国外征聘的，来自 14 个会员国。采购问题工作队的特点是其工作人员由于是临时性的，更替很快，这不利于所进行的某些活动的持续性。

### 资源

审计委员会所审查的采购问题工作队的资源不需特别作出评论。其供资额一直不高；分配给它的预算没有用尽，预算由内部监督事务厅严密管理。

### 结果

采购问题工作队最初的工作重点是处理休带薪特别假的 8 名工作人员的案件。经调查，8 名工作人员中的 3 人没有违规行为。同时也查明了一起严重案件，有关人员被判处长期监禁。

2007 年 6 月 30 日终了的 18 个月期间，采购问题工作队完成了 63 项调查，发表了 22 份报告。截至 2008 年 3 月 15 日，工作队已发表了涉及 40 多份合同的 25 份报告，完成了其处理的 432 起案件中的 142 起，其余的 290 起还有待审查。

这些努力并没有暴露联合国普遍存在的腐败问题；但采购问题工作队的存在可能起到威慑作用。并有助于把不良供应商从联合国供应商的名单中删除。

截至 2008 年 3 月底，行政部门估计有违规行为的合同的总价值约为 6.3 亿美元。实际遭受的损失价值难以计算。行政部门仅能明确认定 2 500 万美元的损失，其中 2 000 万美元涉及同一个人。

采购问题工作队 在 13 个案件中建议采取法律行动，在进行此次审计时，在其中的 5 个案件中已采取了法律行动。审计委员会不能确定，没有提出更多诉讼是因为行政部门同工作队的意见有分歧，还是因为采取此种行动中必要的延迟。此外，法律事务厅估计，在有些案件中，工作队提议采取的程序的费用超过了联合国预计能收回的金额。

虽然采购问题工作队查明了一些犯罪行为，但它所发现的管理不善的事例要多得多，其中一些并没有违反联合国条例。审计委员会认为这种结果，再加上采购问题工作队负责大量案件这一事实，就更加需要行政部门明确和严格地界定应展开调查的条件。

审计委员会认识到联合国需要高效率的调查机制，认为必须经常使用一种调查程序，以加强在管理各种事务方面的问责制和效率。

### 方法

采购问题工作队采用标准调查方法。作为内部监督事务厅的一个实体，它必须遵守该厅关于调查的程序规则。工作队还决定同法律事务厅一道应用其他程序规则，增进受调查工作人员的权利。

按照大会的要求，审计委员会审查了采购问题工作队调查工作遵守这些规则（特别是保护适当程序的规则）的情况。委员会根据一种审计方法进行审查，这种方法基本上只能合理保证一个系统正常运作，而不能对假定违规的每一案件进行审查。除了这些方法上的限制外，委员会还强调它没有审理可能违反适当程序的案件的权限，本报告所载结论并不预断将审理这些案件的法院的裁决。鉴于上述局限性，委员会没有说明其审查的案件中采购问题工作队可能违反联合国和内部监督事务厅所规定的调查规则、包括确保适当程序的规则的情况。

然而，采购问题工作队成立和随后运作的背景情况妨碍进行调查，其特点是，一方面秘书处愿意采取应急措施，另一方面对某些案件进行媒体报导。这种情况无论对于调查员还是对于受调查的工作人员来说，都不利于顺利进行调查。现在必须使联合国的调查职能标准化，以利于调查工作取得成效，并保护受调查者。

最后，特别重要的是，在这些调查期间，调查、审计和纪律措施之间的界限对于受调查的工作人员来说并非总是非常明确。

### 规则制度化

针对 2006 年中旬至 2007 年 4 月期间访谈的工作人员提出的若干批评，采购问题工作队逐渐增加了对受询人员更有利的规则。然而，从未有核定有效的关于所有这些新规则的正式汇编。内部监督事务厅手册已列入联合国正式文件，较容易查阅，但采购问题工作队拟定的新规则尚未成为正式规则，因而不大容易查阅。

## 建议

根据审计委员会在本报告中对采购问题工作队活动的分析和该工作队的临时性质，并有鉴于大会第 62/234 号决议关于对秘书处内部监督事务厅调查司的能力进行全面审查的决定，委员会建议行政部门：

(a) 将采购问题工作队的技能和能力及其活动中所获经验纳入联合国永久调查制度；

(b) 在落实上述建议的同时审查整个联合国的调查职能；

(c) 只在确有根据怀疑有违规行为，并且只在适当考虑了所有其它合理行动（管理决策、审计等）之后才非常慎重地运用调查程序；

(d) 在一项秘书长指示中，整合适用于联合国所有调查的规则和程序，使其标准化，并确保系统地将该指示送至被约谈的工作人员；

(e) 确保在采购问题工作队停止活动时适当移交未决调查。

## 目录

	段次	页次
送文函 .....		2
A. 导言 .....	1-13	7
1. 背景 .....	1-8	7
2. 审计委员会的方法 .....	9-13	8
B. 采购问题工作队的资源 .....	14-30	8
1. 预算 .....	14-17	8
2. 人力资源 .....	18-30	9
C. 结果 .....	31-51	10
1. 方案 .....	31-32	10
2. 采购问题工作队的工作和结论 .....	33-42	11
3. 国籍分析 .....	43-44	13
4. 所涉金额 .....	45	14
5. 采购问题工作队调查的后续行动 .....	46-50	14
6. 对供应商的制裁 .....	51	14
D. 程序 .....	52-88	15
1. 最初适用的规则 .....	52-57	15
2. 加强程序规则 .....	58-60	16
3. 规则的执行情况 .....	61-63	17
4. 对正当程序遵守情况所提出批评的分析 .....	64-86	17
5. 沟通和保密 .....	87-88	20
E. 采购问题工作队的前途 .....	89-90	20
F. 建议 .....	91	20
G. 鸣谢 .....	92	21
附件		
采购问题工作队的职权范围 .....		22

## A. 导言

### 1. 背景

1. 主管内部监督事务副秘书长于 2006 年 1 月 12 日设立了采购问题工作队。设立该工作队是为了补充内部监督事务厅调查司为打击采购工作中的舞弊和腐败现象业已采取的步骤。当时这是联合国的一个优先事项，因为联合国正面临石油换粮食方案管理引起的信任危机，正是这场危机导致一名前联合国采购官员被捕和被判刑。

2. 因此，设立采购问题工作队是因为必须迅速采取有效行动，使行政部门能够表明它决心紧急而有效地处理舞弊和腐败问题。采购问题工作队的成立及其后来活动的背景的另一特点是，移交给该工作队的某些案件被媒体报道。

3. 工作队是作为一个特设单位成立的，其任务期限有限。最初，工作队的任务期限定为 6 个月，但后来又延长至 2007 年 12 月 31 日。在成立时该工作队队长由一个有国际威望的非联合国人士担任，他曾是欧洲反诈骗局一个部门的负责人。

4. 采购问题工作队并不是内部监督事务厅调查司的一部分，但直接向主管内部监督事务副秘书长报告。

5. 在主管内部监督事务副秘书长签名的 2006 年 1 月 12 日信中规定了采购问题工作队的任务和职权范围（见附件）。根据此函，采购问题工作队的任务是调查或重新调查所有已结案、现有和新的关于采购的案件、事项或指控。

6. 在采购问题工作队之前的工作组最初只有六名调查员。然而，有大量待处理的案件，因而副秘书长在其载有工作队职权范围的信中决定，将工作队扩大到大约 18 名调查员和 2 名支助工作人员。工作队在成立时受权处理内部监督事务厅发表的 2006 年 1 月 19 日的报告（AP/2005/600/20）所涉及的休带薪特别假的 8 名联合国官员。工作队随后处理一些维持和平行动（联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）、联合国苏丹特派团（联苏特派团）和联合国海地稳定特派团（联海稳定团）等）采购中的违规行为以及联合国总部的舞弊、浪费支出和腐败行为。

7. 由于采购问题工作队显然无法在其任期于 2007 年 12 月 31 日结束之前完成其处理的案件，主管内部监督事务副秘书长于 2007 年 11 月向大会建议把工作组的任务和经费再延长一年。秘书长在其报告（A/62/520）中表示，延长任务的经费将“尽可能”在内部监督事务厅的预算内匀支——从工作队成立以来就是这样做的，因而不需追加批款。

8. 大会在其第 62/234 号决议中认可行政和预算问题咨询委员会的建议，注意到秘书长为把采购问题工作队的活动延长至 2008 年在 A/62/520 号文件中提议的临时安排。大会在这项决议中还请咨询委员会要求审计委员会审计该工作队 2006 年 1 月 1 日至 2007 年 6 月 30 日期间的（采购）活动，包括审计工作队遵守本组织和内部监督事务厅既定透明度和问责制措施的情况。

## **2. 审计委员会的方法**

9. 审计委员会采用各种方式进行审计。委员会向采购问题工作队发出一份一般性调查问卷，涵盖这一事项的各要点。工作队还向委员会提供了大量文件，以便能够在外部事先进行一些重要工作。

10. 审计委员会研读了采购问题工作队 2006 年 1 月 1 月至 2007 年 6 月 30 日期间发表的 22 份报告，A/62/272 号文件中载有这些报告的清单。委员会选出其中 7 份报告，目的是建立有代表性的实例，用来审查各种具体情况（维持和平行动、秘书处各单位的管理、大数额、小数额等）。对于这 7 份报告，委员会审查了各种活动和所采取行动的结果，并同采购活动工作队的成员谈话。委员会在与主管内部监督事务副秘书长、管理事务、法律事务和维持和平行动的行政部门进行高级别面谈时也提及这些案件。委员会还与秘书处的许多其他高级官员进行面谈。

11. 审计委员会还收集了某些涉案工作人员的意见，工作队的调查证明其中大多数人是清白的。在一些案件中，是以书面方式提出意见，在其他一些案件中，则是在特别安排的面谈中提出意见。有时候有关各方同委员会联系，有时候委员会自己同他们建立联系，以便扩大访谈人员的种类。在任何情况下都保证谈话完全保密。

12. 审计委员会根据《联合国财务条例和细则》条例 7.5，还分析了工作队使用人力资源和财力资源的情况，并分析其是否遵守了联合国的行政和管理条例。

13. 最后，审计委员会在其核查的整个过程中都要求提供补充资料。所有这些要求都无一例外地得到满足，委员会感谢采购问题工作队工作人员和管理部门予以有效合作。

## **B. 采购问题工作队的资源**

### **1. 预算**

14. 表 1 载有工作队 2006-2007 年的预算和支出，更新 2007 年 11 月 14 日题为“采购问题调查所需资源”的秘书长的报告（A/62/520）中的数据。

15. 由内部监督事务厅执行办公室监察和管理采购问题工作队的预算。



表 1

## 采购问题工作队 2006-2007 年所需经费估计数和支出

(千美元)

支出项目	所需经费估计数	支出		共计	未用余额
		2006 年	2007 年		
其他工作人员费用	5 788.3	1 964.9	2 604.6	<b>4 569.5</b>	1 218.8
差旅费	768.2	417.0	208.7	<b>625.7</b>	142.5
咨询人	369.2	237.1	107.9	<b>345.0</b>	24.2
订约承办事务	2 203.7	698.6	706.2	<b>1 404.8</b>	798.9
一般业务费用	1 028.5	364.1	621.6	<b>985.7</b>	42.8
家具和设备	59.4	7.7	39.4	<b>47.1</b>	12.3
用品和材料	82.0	51.4	17.5	<b>68.9</b>	13.1
<b>共计</b>	<b>10 299.3</b>	<b>3 740.8</b>	<b>4 305.9</b>	<b>8 046.7</b>	<b>2 252.6</b>

资料来源：方案规划、预算和账户厅。

16. 在 2006 年和 2007 年，工作队的几乎所有各类支出都少于其预算拨款。2007 年由于旅行次数减少，差旅费低于 2006 年，旅行次数减少主要是因为这一年中进出一些国家较困难。2006 年表 1 中没有电信支出，这是因为 2006 年收到的电信服务账单的递送推迟（到 2007 年），这些费用结转至 2007 年。

17. 自采购问题工作队成立以来，就按照主计长的要求，根据工作队实际处理的案件数目由经常预算和维持和平预算分摊工作队的预算拨款。2006-2007 年，其 85% 的经费来自维持和平预算，15% 来自经常预算。

## 2. 人力资源

18. 主管内部监督事务副秘书长 2006 年 1 月 12 日载有采购问题工作队职权范围的信中规定，该工作队的领导人直接向她报告，并将把调查司的两名成员派到工作队，直至 2006 年 3 月 30 日。信中还规定，工作队将征聘自己的大约 18 名成员。

19. 工作队的首任负责人是从欧洲联盟借调来的；从 2006 年 4 月开始，由他后来的继任者协助他。工作队用了大约 6 个月征聘完毕所有人员，到 2006 年 8 月，约有 21 名调查员。目前有 15 名调查员，其原因后述。

20. 采购问题工作队成员所受培训和经验侧重于法律、财务和调查，他们中大多数人有博士学位，并且有担任治安法官和（或）律师的经验。工作队成员中有 6 人参加了对石油换粮食丑闻的调查，2 人有丰富的打击金融犯罪的警察经验。

21. 除两人外，所有调查员都是在内部监督事务厅以外征聘的，其中大多数人是在联合国外征聘的。

22. 从联合国机构外征聘大多数调查员，这意味着所征聘的个人具有联合国尚没有的能力。然而，这也是一种挑战，因为从外部征聘工作人员的结果可能是，他们不了解联合国实际上是在何种条件下展开维持和平行动的。

23. 调查组成员曾来自 14 个国家。然而，审计委员会看到工作队的地域多样性逐渐减弱（现在超过三分之一的人来自北美），这尤其是因为该小组是临时性的。确实，随着工作队活动接近尾声，每次给予的合同似乎对非当地居民越来越没有吸引力。

24. 工作人员更替非常频繁：自该小组成立以来的两年中，曾有 31 名管理人员参加过该小组，15 人已离开，其中有 7 人是在任职不到一年后离开的。

25. 工作队的临时性质妨碍采用共同和连贯的调查方法。并使受调查者面对经常变化、从而并非总是熟悉案情的调查员。

26. 这不仅不利于保留工作队内的知识，并且有损它在受调查的工作人员眼中的可信度。例如，一个由两名调查员组成的小组曾三次与一名工作人员面谈。然而，在面谈中该小组的人员变化非常频繁，只有一名调查员在三次会晤中有两次在场。另一名涉案工作人员在 18 个月中与 7 个小组面谈了 7 次，每个小组的调查员都不相同；头三次面谈，每次都由完全不同的小组进行。

27. 在一些案件中，工作队代表变化的原因是涉案人员由于两个不相关的事项同时受调查，在其他案件中，主要原因则是小组成员更换了。

28. 秘书处没有为目前为工作队成员的经常性培训提供经费，因为这些成员是按照临时合同管理的。作为补救措施，工作队在诸如面谈方法、草拟报告和发现证据等共同相关的领域组织内部培训，并利用各种免费培训和参加外部举行的两次研讨会，以参加举办这些研讨会为交换条件。此外，是律师协会成员的调查员还可继续获得为他们提供的培训。

29. 如能为调查员提供培训，将是更有效的方法，因为预计这将迅速取得成效。尽管工作队的成员都经验丰富，但他们需要获得支助，以使其方法一致，了解他们前来工作的这个组织。

30. 对采购问题工作队的成员进行了一次年度工作评价面谈，在面谈中确定了今年的目标（使用电子考绩制度）。在进行本审计时，除工作队负责人外，所有工作人员都进行了年度面谈，工作队负责人的面谈将在 2008 年 4 月底进行。

## C. 结果

### 1. 方案

31. 导致在 2006 年 1 月成立采购问题工作队的职权范围中提出的初步任务，在与采购活动有关的所有调查都移交给该工作队，当时这些调查是内部监督事务厅

所负责工作的一部分。优先事项是审查使秘书长让 8 名联合国官员带薪特别假的案件。2006 年和 2007 年期间，监督厅向工作队移交了 340 起案件。还有 92 起案件来自联合国其他厅处或各机构，包括采购问题工作队本身在其调查期中或根据举报处理的案件。

表 2

**移交给采购问题工作队的案件来源**

案件来源	2006 年	2007 年	共计
内部监督事务厅	269	71	<b>340</b>
其他厅处(包括采购问题工作队)	48	44	<b>92</b>
<b>共计</b>	<b>317</b>	<b>115</b>	<b>432</b>

资料来源：采购问题工作队。

32. 根据 2006 年 1 月 12 日的职权范围规定，选择主题的标准是，“根据风险评估情况，视其犯罪与否、财务影响、对联合国声誉的损害和其他评估因素”。工作队须在 2006 年 2 月 17 日前向主管内部监督事务副秘书长提交一项“战略计划”，其中包括一份优先领域清单、估计的相应工作量以及预计提交临时报告的日期。工作队还必须编写每月报告，说明正在进行的每一项调查的进展情况。这些文件于 2006 年印发，后在 2007 年停止编写。此外，2006 年常务副秘书长、主管内部监督事务副秘书长、工作队负责人及其副手以及其他部门（法律事务厅、维持和平行动部和管理事务部）的副秘书长或其代表每星期举行一次管理会议。2007 年举行了类似的后续会议，不过不那么频繁。

## 2. 采购问题工作队的工作和结论

33. 2006 年 1 月至 2007 年中旬采购问题工作队的工作成果概述如下：

表 3

**2006 年 1 月至 2007 年 6 月 30 日采购问题工作队活动的统计数字**

项目	数目
调查	63
报告	22
接受调查者	26
被列为行为有问题的公司	25

资料来源：采购问题工作队。

34. 审计委员会还分析了关于报告中揭露的违规行为的统计数。在评估以下表 4 所载这些统计数字时，必须考虑到以下各点：

(a) 在有些情况下，同一个工作人员或同一个公司可能有数项违规行为；

(b) 许多工作人员和公司是因为若干原因接受调查，例如没有遵守工作人员条例以及没有遵守财务条例和细则；

(c) 受调查的工作人员中的三人有同样性质的违规行为，因此被计数若干次。

表 4

**报告中揭露的违规行为和法律或纪律诉讼程序**

违规行为和诉讼种类	数目
违规行为	
违法行为	11
未遵守《联合国财务条例和细则》	16
未遵守《联合国工作人员条例》	23
未遵守《联合国采购手册》	19
诉讼程序	
已完成或正在进行的法律诉讼	8
已完成或正在进行的纪律诉讼	17

35. 如上所述，优先进行与休带薪特别假的 8 名官员相关的调查。发表了关于这些具体调查的 9 份报告，导致作出以下决定：

(a) 经核查三名工作人员未有错失行为，因此给予他们 18 至 24 个月的薪金作为补偿；

(b) 四名工作人员在特别假结束后恢复工作，其中三人的特别假为 7 至 10 个月，第四人为两年。一些工作人员的新职务与他们过去的活动毫不相关。在获得新的信息后，对一名工作人员再次进行休带薪特别假的处理。恢复工作但没有得到补偿的四人中的两人受到秘书长的申斥，秘书长随后收回申斥；

(c) 一名官员在美国联邦法院被控犯下刑事罪、受贿和贪污，在委员会进行审计时，他被判处八年徒刑。

36. 对有关这些官员的案件可作出进一步说明：

(a) 关于对他们进行休带薪特别假的处理是在设立采购问题工作队之前进行的。是在人们对联合国采购丑闻极其担心的情况下根据怀疑作出这项决定的；

(b) 经工作队调查后在法庭受审和被判刑的官员过去曾被内部监督事务厅调查司宣布无错失行为。

37. 截至 2008 年 3 月 15 日，采购问题工作队已发表了涉及 40 多份合同的 25 份报告，完成了其处理的 432 起案件中的 142 起，其余的 290 起还有待审查。

38. 采购问题工作队的目的是使其报告中提出的论点有坚实的基础，特别是无数次提及这些论点所依据的资料来源。编写报告采用的方法是进行数次核对，以确保其质量。首先，把报告草稿分给几个未参与编写初稿的调查员。随后由一名没有参与编写报告的专家调查员对报告全文进行核对。最后，由工作队负责人审查报告，随后送交主管内部监督事务副秘书长，供其审查。

39. 如以下表 5 所示，这些调查在所用时间上相差很大。每次调查平均为时大约 8 个月。

表 5

**2006 年 1 月 1 日至 2007 年 6 月 30 日期间在发表报告前进行调查的时间**

调查时间	报告数目
3 个月或更少	1
3-6 个月	8
6-9 个月	7
9-12 个月	0
12-15 个月	4
15-18 个月	0
18 个月或未完成	2
<b>共计</b>	<b>22</b>

40. 其中大多数案件与 2006 年 1 月休带薪特别假的 8 名官员相关，在同一年夏季提交了相关报告。这起案件本已是内部监督事务厅调查司一份报告的主题，因此已有记录，在不到 4 个月的时期内重新对其进行审查。然而，工作队得出的结论与调查司早先的结论相矛盾，工作队的结论已得到法院的证实。

41. 虽然频繁更换调查员可能妨碍了一些调查，但调查时间长一般是因为所调查的事项复杂、需严格遵守适当程序以及必须确保提出调查结果有无可辩驳的依据。

42. 调查时间必然很长，这个因素也表明，行政部门应把调查员的使用只限于由于一些具体问题和所涉风险理应由他们处理的案件。

### 3. 国籍分析

43. 受到采购问题工作队调查的工作人员有 29 人，从他们的国籍分析看，人数最多的三个国家是美利坚合众国（7 名工作人员，占总数的 24%）、大不

列颠及北爱尔兰联合王国和新西兰（各有三名国民，占 10%）。有四个国家各有两名国民（占 7%）受到调查。没有任何其他国家有一个以上的国民受到调查。

44. 至于受到调查的供应商，数目最多的国家是：美国（26%）、刚果民主共和国（13%）、意大利、加拿大、俄罗斯联邦和印度（各占 9%）。

#### 4. 所涉金额

45. 截至 2008 年 3 月底，采购问题工作队估计，涉嫌有违规行为的合同的总价值在 6.3 亿美元左右。所造成的损失实际值无法确定。工作队仅能明确认定 2 500 万美元的损失，其中 2 000 万美元涉及同一个人。

#### 5. 采购问题工作队调查的后续行动

46. 采购问题工作队调查的后续行动不是该工作队的职责。然而，审计委员会对此做了分析，具体说明如下。

47. 采购问题工作队的报告载有 28 项关于纪律程序的建议，包括一些不采取任何行动的建议。在本次审计时，行政部门根据这些建议认定，有 17 名工作人员涉及行为失检，其中有 7 人已被解职。

48. 在 28 条建议的措施中，有 12 条与维持和平行动部工作人员有关，11 条与管理事务部工作人员有关。在本次审计时行政部门尚未审议的其余建议涉及联合国开发计划署工作人员（4 条）和联合国儿童基金会工作人员（1 条）。有几个案件因正在上诉过程中，仍然没有结案。

49. 采购问题工作队在 13 个案件中建议采取法律行动；在本次审计时，在其中 5 个案件中已采取法律行动。至于为什么没有对更多的案件提起诉讼，审计委员会无法确定其原因。法律事务厅估计，在有些案件中，采购问题工作队提议采取的程序的费用超过了联合国预计能收回的金额。

50. 在一些案件中，涉案工作人员犯了错误受到责备，并非因犯罪行为，而是因管理不善，特别是有些正在接受调查的工作人员，其主管对他们监督不力。

#### 6. 对供应商的制裁

51. 截至 2008 年 3 月，共有 35 家供应商受到制裁。所谓制裁通常系指长期或暂时把供应商从获准参加联合国招标的公司名单中删除。在这方面，应该指出，采购问题工作队建议从轻制裁，即，对于那些承认有非法行为并同意与工作队合作的供应商，在有限的一段时间里将其从名单上删除。采购问题工作队现在作为无表决权的一员应邀参加供应商审查委员会的审议。工作队提供有关调查的信息并为暂停几家供应商的工作做出了贡献。

## D. 程序

### 1. 最初适用的规则

52. 采购问题工作队的职权范围指出，工作队作为内部监督事务厅管辖下的一个实体，必须遵循监督厅的任务授权及其《调查做法和政策手册》。

53. 2005 年发布的《手册》在第 14 段中规定：

内部监督事务厅调查司的调查，是在人力资源管理厅决定采取纪律或行政行动之前就完成的事实调查活动，受制于决议<sup>1</sup>和公报<sup>2</sup>的“适当程序”与“公平性”等要求；显然不同于关于《经修订的纪律措施和程序》的 ST/AI/372 号行政指示要求纪律行动遵循的适当程序。

54. 尽管手册并不具有指令或秘书长公报那样的法律地位，但是就调查领域应遵循的规则而言，该手册是最适当的内部文件。其他正式文件载有更多关于开展调查的规定，特别是工作人员细则和 2000 年 10 月 11 日题为“内部监督事务厅的调查职能所应适用的规则和程序”的秘书长报告（A/55/469）。

55. 调查手册的第 47 至 61 段明确规定了“监督厅调查司进行调查期间的适当程序”概念，其要点是：

(a) 调查司开展的调查并不是纪律程序，而是旨在确定事实的活动。工作人员条例第 1.2(r) 条指出，“经授权对……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。”大会责成所有官员与监督厅合作。他们不得拒绝作答，而且在监督厅调查司进行事实调查期间，无权享有律师的协助。秘书长可将任何拒绝合作的行为看作应采取纪律措施的违规行为；

(b) 因犯有可能的不当行为而被约谈的工作人员有权获得合理的机会，陈述他或她对事实的看法并提出证人或证据。这意味着，若要工作人员对一项指控发表意见，他们必须知晓这项指控的范畴；

(c) 适当程序概念意味着，在监督厅的报告定稿之前，必须让受指控犯有可能不当行为的工作人员了解他或她行为失检的范畴，而且必须有机会解释为什么他或她的行动是适当的，并提出其他证据、解释、信息和证人；

(d) 监督厅在未曾先让有关人员有机会对指控作出答复的情况下不发表其报告定本。监督厅仔细审查被调查者的证据和答复。如果没有充分的理由认定有错失行为，监督厅将在其报告中表明这一点；

<sup>1</sup> 第 48/218 B 号决议。

<sup>2</sup> 关于建立内部监督事务厅的秘书长公报 ST/SGB/271。

(e) 通常由两名调查员讯问已取得对其不利证据的工作人员。调查员整理谈话的笔录。凡是希望承认曾违反联合国条例、规则、指令或行政通知的工作人员，可让他们起草并签署一份声明。

56. 此外，手册第 55 段阐述了事实调查期间的公平性问题：“事实调查期间的公平性，对其根本的要求是，调查者以不带偏见的态度做调查。在开始调查前就已经对问题形成结论意见的调查者不得进行调查工作……”。

57. 正如上文所述，职责范围规定，所有适用于调查司调查的规则也都应适用于采购问题工作队的调查，但有两项“例外”：

(a) 请受询人员在谈话记录上签字；以及

(b) 在不违反保密要求的情况下，采购问题工作队负责人可向高层管理人员通报调查的进展情况，为的是避免给本组织造成进一步的损失或损害，但是在通报过程中要做到，此种披露不会损害调查工作。

## 2. 加强程序规则

58. 在 2006 年中旬至 2007 年 4 月期间，采购问题工作队逐步增加一些更有利于受询者的规则。这些尚未正式公布的规则是：

(a) 如果采购问题工作队愿意，对工作队询问的联合国供应商的雇员也采用让其选择重读和在谈话记录上签字的做法；

(b) 允许受调查的工作人员重新查阅采购问题工作队用作证据的某些文件，作为工作队在发表其最后报告之前进行调查的一部分；

(c) 自 2007 年 5 月以来，受调查的工作人员在最后报告发表前都收到一封“不利结论函”，列述已了解到的其应受申饬的行为的实例；以及

(d) 如果受调查的工作人员愿意，允许他们由律师陪伴。

59. 这最后一点值得更仔细的分析。这条规定是在一位工作人员要求律师陪伴的请求被拒绝之后才增补的；当时拒绝的理由是根据内部监督事务厅调查手册，不允许这样做。采购问题工作队就可否受理这一请求的问题咨询了联合国法律事务厅。2006 年 5 月 30 日法律事务厅提出了联合国内部历来采用的下列界限：

(a) 在纪律程序启动之前，工作人员必须提供无条件地与调查司合作；

(b) 一俟纪律程序启动，工作人员即享有一些权利，包括请律师辩护的权利。

60. 由于联合国行政法庭尚未确认这一界限，而且法律事务厅并不认为这一界限对适当程序的影响是确定无疑的，监督厅认为它有可能酌情扩展受询者的权利。这一答复解释了为什么采购问题工作队决定从 2006 年 6 月起允许受询工作人员可由其所选择的律师陪伴。



### 3. 规则的执行情况

61. 审计委员会强调，对于行政部门可能违反适当程序的问题，它没有作裁决的管辖权；因此，下文提及的调查结果并不预先判断与各案有关的管辖部门可能作出的评估。

62. 审计委员会在根据作为实例的 7 份报告范围内进行审查，没有发现任何违反监督厅调查手册所规定的程序规则的行为。

63. 所有受询工作人员都事先获知面谈的主题，谈话时始终有两位调查员在场。所有受询工作人员都有机会重读谈话记录和酌情作更正。他们切实利用了可由律师陪伴的选择：在差不多 10 起案件中，采购问题工作队调查的不同时刻还与受询工作人员的律师交涉。最后，各位工作人员对其“不利结论函”的答复都自动附在采购问题工作队的报告后。

### 4. 对正当程序遵守情况所提出批评的分析

64. 如上文所述，审计委员会从采购问题工作队询问对象那里收到、或请他们提供关于作为实例的 7 份报告的口头或书面意见。虽然这些访谈并未表明有违反行政调查规则的情况，但委员会认为，在其报告中说明被约谈的工作人员的批评意见，有利于分析这些批评的原因，以便对该程序提出改进意见。

65. 审计委员会注意到采购问题工作队询问对象提出的批评或表达的期望涉及四个方面：

- (a) 采购问题工作队所遵循的规则尚未制度化和未得到宣传，因而不透明；
- (b) 现有规则的适用条件；
- (c) 要求更多权利；
- (d) 阐明采购问题工作队的审计和调查任务以及调查程序所适用的规则。

#### (a) 采购问题工作队所遵循的规则尚未制度化

66. 若干接受过面谈的工作人员证实，他们曾要求获得对采购问题工作队调查适用的所有规则的清单。工作队无法提供这样的清单，因为内部监督事务厅调查适用的规则同采购问题工作队增加的新规则混杂在一起。从未有过一套完整的、核定有效的规则。此外，虽然已载入联合国正式文件的内部监督事务厅手册较容易查阅，但采购问题工作队设定的新规则尚未成为正式规则，因而不那么容易查阅。

#### (b) 适用现有规则的条件

67. 大多数受到采购问题工作队询问的工作人员证实，他们事先已适当得知调查员面谈的实质和范畴。

68. 对于面谈持续时间提出的某些批评，无法得到证实。有两种意见分歧，一种赞成一次性面谈（虽然时间长，但可以避免多次往返），另一种意见则倾向于进行几次较短的面谈。谈话记录并没有都说明面谈的持续时间。

69. 被约谈的工作人员还表示，多少调查员可以参加一次约谈，是引起他们担心的原因。根据受询问工作人员所涉案件数目，可能会要求他在同一次约谈中与几个不同的调查员谈话。

70. 负责案件的调查员的更替是审计委员会注意到的另一个情况。采购问题工作队内的工作人员频繁更换，可能会导致涉及一个案件的某些工作人员在一年内受到两个或甚至三个小组的询问。被调查的工作人员认为，这种频繁轮换造成由那些对联合国行政业务规则、尤其是对维持和平行动规则了解有限的调查员进行调查。在有些情况下，当调查员明显不了解采购流程时，其信誉受到一些接受工作队约谈的有经验的工作人员的质疑。

71. 审计委员会认为，关于调查员不熟悉联合国的批评对于违反联合国规定的案件或刑事诉讼案件来说是无效的，但对调查员评估管理质量的案件来说则较有关系。

72. 不过，这种批评主要涉及那些采购问题工作队刚开始活动时审查的案件，那时新聘请的调查员来自联合国外部，对联合国进程和程序的了解必然有限。后来若干因素减少这种缺乏了解的情况，这些因素包括从联合国内部征聘调查员以及在调查期间接受培训和获得经验。

73. 受询工作人员对有机会重读谈话记录给予积极评价。不过，在一些案例中，访谈同阅读并在谈话记录上签字之间的间隔时间可能太久（看到有 4 或 9 个月的间隔），增加了工作人员无法切实回忆谈话情况的可能性。

74. 审计委员会注意到，作为采购问题工作队给予的额外保障的“不利结论函”还有待改进。目前，结论函记载对工作人员提出指控的一般背景及该工作人员涉嫌违反的规章制度。但在大多数情况下，该文件不能提供支持这些结论的证据，使该工作人员难以进行适当辩驳。而有些时候该文件又走得太远，提供了关于相关工作人员的报告草稿，使其有机会为自己做更有力的辩解。

75. 给受调查的工作人员答复“不利结论函”的时间各不相同，有时特别短（有一次只有 4 天）。诚然，很多时候调查对象会寻求延长这一时间而且总会得到允许，但有一次作出答复的最后期限竟是在报告发布日期之后，使涉案工作人员丧失了其意见受到考虑的机会。

### (c) 希望获得更多权利

76. 受采购问题工作队询问和审计委员会约谈的工作人员表示，十分希望能将他们以何种身份接受询问方面的任何变化告知他们。工作人员可以是作为证人受到工作队的约谈，就有争议的服务或程序提供该组织的说明，或是被视为涉案工作

人员，是对本人进行调查的一部分。这有时由采购问题工作队口头说明，但从非正式宣布。

77. 同样，受工作队询问和审计委员会约谈的工作人员希望能获得关于面谈后续行动的信息，无论是被宣布清白还是被怀疑有任何错失行为或犯罪行为。

78. 应当记住，根据联合国的规定，<sup>3</sup> 采购问题工作队不得向所调查的工作人员提供这一信息或使其知悉自己不再受怀疑；这是该工作人员所属方案负责人的任务。然而，这一信息极少传递给相关人员。

79. 只有在人力资源管理厅采取纪律性措施时，受调查工作人员才会获得采购问题工作队的报告和对其指控所依据的全部文件。

80. 在耗时特别长的调查行动中，必须重视工作人员所不确定自己处境的问题。他们不知道自己是否已被认定清白，还是对其作出了不利结论，也不知道这些不利结论是什么。

#### (d) 关于调查和其他程序混淆的批评

81. 采购问题工作队的调查与纪律、刑事或审计程序截然不同。然而审计委员会发现，虽然已适当地把将对工作人员进行询问的范畴告诉了本人，但他们仍然分不清不同的程序。

82. 采购问题工作队调查的行政性质意味着受询人员不保留谈话记录或在调查中提交或交换的文件。但某些工作人员觉得约谈具有法律性质。这使得他们要求获得这些文件，并说明了为什么由于不允许受询人员保留文件副本会有这么多人拒绝在谈话报告上签字。

83. 此外，有些工作人员对于所采用的调查方式感到惊讶，他们认为这些方式粗鲁，不适合与管理不善有关的问题，这些问题审计处理可能会更适当。

84. 纪律措施提供更广的保障，这解释了工作人员为何询问工作队的调查是否属于纪律性质。1991年8月2日关于纪律措施和程序的第ST/AI/371号行政指示的主要目的是提醒大家当发生怀疑工作人员行为失检事件时应采用的正当程序。指示回顾了工作人员细则110.1规定的行为失检的定义：“工作人员不遵守《联合国宪章》、《工作人员条例》和《工作人员细则》和其他有关行政指示所规定的义务，或不符合国际公务员应有的行为标准。”界定了什么是未能达到应有的行为标准，尤其包括偷窃、诈骗和骚扰。指示规定，在这一框架中，如果助理秘书长在完成初步调查后决定采取纪律行动，这一程序必须符合以下要求：

(a) 必须告知工作人员针对他们的指控以及他们就这些指控答辩的权利；

<sup>3</sup> 见第48/218 B号决议第5段第(c)(五)a分段、ST/SGB/273号秘书长公报第19段和A/55/469号文件第19段。

(b) 必须向有关工作人员提供对其指控所依据的文件的副本；

(c) 必须告知该工作人员他或她有权接受其他工作人员或退休工作人员的咨询意见以协助其就针对自己的指控进行答辩；还必须向其提供关于可利用这些协助的信息。

85. 目前，采购问题工作队无法达到后两个条件，因为它不属于内部监督事务厅调查手册第 14 段所规定的纪律程序框架。

86. 受调查者时常在各种问题上感到疑惑，这表明有必要提供更多的具体信息。除了已提到的指示外，还应就受调查工作人员在调查过程中的任何“身份”变化向其发出警告，例如，从证人变成潜在被告。

## 5. 沟通和保密

87. 关于对内部监督事务厅所作调查应保密的规定在调查手册中有明确说明。手册中规定：“对正在进行的调查要保守机密，这是调查方法和公正性的基本原则”（第 39 段）。

88. 审计委员会还注意到，采购问题工作队成员在办公室中十分注重保证调查所用文件的安全和机密。然而，2007 年底媒体机构散布了与工作队调查有关的某些机密信息，却不知道这些媒体是如何获得这些信息的。这一事实要求行政部门更加警惕，防止其工作的保密性受到破坏。

## E. 采购问题工作队的前途

89. 已提出了让工作队继续运作到 2008 年 12 月 31 日的要求，但由于其临时性地位，工作队将停止以目前这种形式存在。

90. 在题为“加强调查工作”的报告（A/62/582）中，行政部门概述了将采购问题工作队并入现有的调查司从而保留其能力和经验的计划。审计委员会认为，在加强和重组调查司的同时，应审查整个联合国的调查职能。

## F. 建议

91. 根据审计委员会在本报告中对采购问题工作队活动的分析和该工作队的临时性质，并有鉴于大会第 62/234 号决议关于对秘书处内部监督事务厅调查司的能力进行全面审查的决定，委员会建议行政部门：

(a) 将采购问题工作队的技能和能力及其活动中所获经验纳入联合国永久调查制度；

(b) 在落实上述建议的同时审查整个联合国的调查职能；

(c) 只在确有根据怀疑有违规行为，并且只在适当考虑了所有其它合理行动（管理决策、审计等）之后才非常慎重地运用调查程序；

(d) 在**一项秘书长指示中，整合适用于联合国所有调查的规则和程序，使其标准化，并确保系统地将该指示送至被约谈的工作人员；**

(e) **确保在采购问题工作队停止活动时适当移交未决调查。**

## G. 鸣谢

92. 审计委员会向采购问题工作队队长和所有工作人员致以最诚挚的谢意，感谢他们的采取开放做法和予以配合，以及在这次审计过程中对各种问询作出快速和高质量的答复。

法国审计法院第一院长

(联合国审计委员会主席、审计组长)

菲利普·**塞甘** (签名)

南非共和国审计长

特伦斯·**农本贝** (签名)

菲律宾审计委员会主席

雷纳尔多·**比利亚尔** (签名)

2008年6月30日

## 附件

### 采购问题工作队的职权范围

最近特别是在联合国采购处查明了一些采购问题，包括内部监督事务厅（监督厅）对前采购员亚历山大·雅科夫列夫进行了调查，导致他的被捕和定罪。之后监督厅调查司设立一小型工作组，花 3 个月时间处理若干尚未决采购案件。管理部对采购处的业务活动表示特别关心，并设法也让德勤会计师事务所对其进行外部审计。

在调查司工作组进行了几个星期的工作以及监督厅进行的审计和让德勤会计师事务所进行的外部审计引起管理部门对采购处的业务活动和监督情况表示关切之后，监督厅和联合国高级经理开会作出下列决定：

1. 在采购处查明的问题很大，需要全面加以解决。在这方面，兹决定，对归调查司管的无论是过去、现在还是将来涉及采购的所有案件，都应整体地或部分地移交工作队管理和处理（这项决定的理由将在本职权范围所附说明中更充分地加以解释）。
2. 调查司关于设立一个期限更长（6 个月）规模更大（18 名调查员左右）的采购问题工作队的建议应予核准，而且管理部应提供必要的经费。
3. 这个工作队应直接向主管内部监督事务副秘书长报告，以确保受到监督厅最高一级的注意。
4. 管理部关于事先对一采购案件（案件编号：0125/03）进行调查的问题应予审查，必要时由欧洲反诈骗局工作人员重新调查。
5. 工作队在同主管内部监督事务副秘书长协商后，将决定它接受哪些案件来审查，以及应给予这类调查以什么优先地位。
6. 授权工作队调查或重新调查所有已结案、现有或新的关于采购的案件、事项或指控。为避免疑虑起见，这不限于总部的联合国采购处。

### 指派任务

如上所述，工作队在按照风险评估情况对各项调查确定优先次序时，将考虑犯罪与否、财政影响和对联合国声誉的破坏等因素以及其他评价因素。

主管内部监督事务副秘书长认为必要和适当时可指派其他任务。

### 产出

工作队将向主管内部监督事务副秘书长提出旨在 2006 年 2 月 17 日之前执行指派任务的战略计划，这项计划将提供优先案件清单，按工作小时计算的完成任务估计所需时间以及提交临时报告的时间表。

工作队将于每月首日向主管内部监督事务副秘书长提出临时报告，说明每个案件的最新情况，包括案件状况或时间表的任何变化以及对这些变化的解释。工作队认为适当时，还会提出关于个别案件的任何重大发展的其他临时报告。

随着每一优先案件的完成，将向主管内部监督事务副秘书长提出案件最后报告草稿。此外，在工作队完成工作时，将向主管内部监督事务副秘书长提出联合国采购处腐败评估报告。

主管内部监督事务副秘书长将决定向管理部门提供其中哪些报告，并决定向大会提供哪些报告，和以什么方式提供。

### 监督

工作队将有一名队长，直接向主管内部监督事务副秘书长报告。队长将向指导工作队的主管内部监督事务副秘书长提出有关工作队的业务和活动的建议。工作队队长将同主管内部监督事务副秘书长一起参加副秘书长兼办公室主任每周召开的会议，讨论工作队的工作。在工作队完全组成后，工作队队长可酌情在工作队内指定一副手和（或）多名队长。

工作队队长将直接向主管内部监督事务副秘书长报告，但主管内部监督事务副秘书长可指定其办公室一名成员，负责经常接触工作队的工作，使例行事项得以解决，并确保工作按计划如期展开；任何问题得以迅速查明和解决；业务上的困难得到解决。

对调查工作如何开展以及任何法律或政治问题的讨论，将需至少双周举行一次，在出现关键问题时，会着重指出敏感问题供副秘书长考虑和决定。

副秘书长和工作队队长将商定什么事项该提请她立即注意。

### 业务活动

工作队在开展其工作时将遵守联合国规则、条例和行政通知，并将遵照《调查工作统一准则》。他们还将遵守监督厅网站上的监督厅任务规定和监督厅调查司手册。

对上述规定有两项以下例外，只在工作队开展活动时适用：

1. 从本职权范围生效之日起，将请工作队面谈的所有人在面谈记录上签字。监督厅调查司手册中更全面地阐述了这一些要求。面谈记录必须准确反映所讨论的所有事项，但无需逐字记录。
2. 工作队队长或其指定的人如果为了防止本组织受到进一步损失或破坏而把调查进展情况通知高级管理人员，只要在做时这种披露不会危害调查工作，则不能视为违反运作程序 B 规定的保密要求。

工作队将建立自己的业务、档案和制度，以确保授权任务中的保密规定得到遵守。除上文项目 2 的规定外，工作队收集到的所有材料和非公有文件将在严格保密下保存。在工作队和在副秘书长办公室里，将安置保险箱和其他安全设施。

在为工作队征聘的支助人员的协助下，监督厅执行办公室将执行各种行政职能，包括管理财政资源、征聘工作人员和安排购买活动。所有征聘建议和支出建议都必须经执行办公室核准。

### 人员编制

工作队将自行聘用可满足其需要的人员或公司。将把参加过初期阶段工作的调查司两名成员（内罗毕和维也纳各一名）派到工作队工作，直至 3 月 30 日。但是，主管内部监督事务副秘书长将审查是否需要延长他们驻工作队的时间，并采取她认为适当的行动，同时考虑到调查取得的进展。

在工作队工作的所有人都须签署保密协定，对于工作人员，这些协定将存放在他们的个人档案，对于公司或承包商，则与合同文件放在一起。所有参与工作的合同人员都需要签署同样的保密协定。违反协定的行为都会受到惩罚，其中包括今后不能为任何联合国实体做任何工作，将来也不再给他们就业机会，在监督厅网站公布违反协定行为，以及立即撤销或终止任何服务合同或其他服务协定。

### 与内部监督事务厅调查司的关系

大家同意监督厅调查司的管理部门无需为工作队负责。但是，应明确了解，工作队仍然是监督厅的一部分，在这方面，监督厅调查司应向工作队提供一切必要的援助。这些援助不限于上文所述，还应包括由在纽约和外地各工作地点工作的调查司调查员给予援助。

就调阅调查司的文件、数据库和档案而言，工作队调查员的调阅权利和义务与调查司调查员一样。

### 工作队结束工作

工作队职权范围内仍未完成或须对之采取后续行动的任何事项将单独向主管内部监督事务副秘书长报告，她将决定进一步的行动和任务。工作队在完成其授权任务后，将把收集的所有材料提交主管内部监督事务副秘书长。

本职权范围于 2006 年 1 月 12 日生效。

联合国

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）

2006 年 1 月 12 日



## 对采购问题工作队职权范围的解释性说明

目前调查司内有一些采购案件由两名股长管理。如果设立专门负责处理采购案件的新工作队，就有可能出现工作重复，以及没有注意到涉嫌人或公司之间联系，除非所有采购案件都归工作队来管。虽然最初目标是工作队集中处理若干涉及采购的大案，现在已决定工作队的职权是对采购领域的所有指控进行全面审查，而不论这些指控来自联合国总部还是其他地点。

为了最有效地履行这项扩大的职责，并认识到调查司有多个小组在处理采购事项是有问题的，特别是已有一专门设立的工作队，我认为把所有案件交由工作队来处理会更有成效和有效率。

工作队和调查司其他单位并无区别，唯一不同的是工作队处理的案件只局限于采购领域。对于把所有采购案件移交工作队这个总方向不设任何限制，但也承认到，有时案件由调查司调查员来处理比由派往工作队的调查员来处理更切实可行、更有效，调查可能较快取得结果。同样地，工作队会不时请非调查司的工作队调查员采取调查步骤，因为他们就在当地、可随时提供服务或熟悉该事项。在此情况下，预期调查司的所有成员，不论是否是工作队成员，都会明事理和作出良好判断，确保采取最有效的方式来开展工作。在此情况下，非工作队调查员采取的任何调查步骤都应经股长和采购工作队队长商定同意。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）

2006年1月12日