

联合国系统各组织内诈骗的预防、发现和应对

撰写人

乔治·A. 巴西奥塔斯  
戈皮纳坦·阿恰姆库兰加雷

联合检查组

2016年，日内瓦



联合国



JIU/REP/2016/4  
Chinese  
Original: English

# 联合国系统各组织内诈骗的预防、发现和应对

撰写人

乔治·A. 巴西奥塔斯  
戈皮纳坦·阿恰姆库兰加雷

联合检查组



联合国  
2016年，日内瓦



## 执行提要

### 联合国系统各组织内诈骗的预防、发现和应对 JIU/REP/2016/4

诈骗是一种威胁，值得联合国系统各组织及立法/理事机构予以严重关注并立即采取行动。诈骗在联合国系统内可造成重大影响，除了大量钱财损失之外，诈骗还对一个组织的声誉造成破坏，危及有效执行方案、建立伙伴关系和接受捐款的能力。因此，有效的诈骗预防、发现和应对机制在保障组织的利益不受这些负面影响方面发挥至关重要的作用。反诈骗措施在强化联合国系统问责制和有效性，以及促进适当的监督和负责任的使用资源方面发挥同样重要的作用。

虽然难以以合理的把握确定联合国系统因诈骗而造成的损失总额，但外部和内部监督机构反复强调，考虑到联合国系统业务的规模和复杂性以及开展这些业务所处环境的高度风险，所报告的诈骗数量显得异乎寻常的低。与专业协会、国家政府实体、私营部门和学术界所报告的诈骗统计数据相比较，联合国系统报告的诈骗数量确实是异乎寻常的底。大体而言，公私营部门平均为总收入的 1% 至 5% 的范围内，而联合国系统为 0.03%。换言之，在联合国系统内少报和/或未发现的情况严重而且普遍。

本报告旨在回答会员国和监督机构一致提出的对于联合国系统反诈骗努力状况的关切，从概念层面和操作层面审查了联合国系统内诈骗的预防、发现和应对情况，并主张采用诈骗管理框架为如何对付诈骗提供指导。报告的依据是联合国系统监督机构、尤其是审计委员会(审计委)、独立审计咨询委员会(独立审计咨委会)、联合国内部监督事务厅(监督厅)及其他内部和外部监督机构近年来所做的大量工作。联检组关于联合国系统的一些报告也部分地涉及了诈骗的某些方面，尤其是：联合国系统资源调动职能分析(JIU/REP/2014/1)、联合国系统各组织的实施伙伴管理审查(JIU/REP/2013/4)、联合国系统内的调查职能(JIU/REP/2011/7 和 JIU/REP/2000/9)、和联合国系统的问责制框架(JIU/REP/2011/5)。

管理诈骗风险的做法和力度因组织而异。而且，诈骗活动的性质千差万别，各组织之间工作人员和/或外部人员行使诈骗的程度也差别很大。因此，本报告不主张采取“一刀切”的做法对付联合国系统内的诈骗；而是要强调有必要根据各自组织的要求和特点对拟议的诈骗管理框架加以调整。报告并不审查实际诈骗案件的细节，而是从整体上讨论诈骗这个课题，并介绍各组织为应对诈骗而采取的做法。对于最容易发生诈骗的活动和高风险环境给予了特别关注。这包括与采购、合同管理、工作人员招聘、应享权利、项目管理、以及遴选和管理第三方(如，实施伙伴)相关的诈骗。因此，报告指出的是面临共同挑战的一些领域，并在公私营部门的主要做法和所审查的多边组织的经验的基础上提出了建议。

此外，报告并不建议通过建立会涉及严重财务影响的全新的结构来与诈骗作斗争。相反，报告主张更有效的利用现有的结构，根据风险程度采取相应的防诈骗措施。报告还强调与调查已经施行的诈骗并随后采取应对措施所需的费用相比，建立健全的诈骗预防措施要远远便宜得多。预防诈骗不需要大量的人员去做它；而是需要所有利益攸关方、特别是管理高层换一种思维，采用一种不同的关注焦点。然而，由于不可能预防所有的诈骗，也不可能把所有的诈骗都调查出来，因此需要采取一种预防和调查相结合的平衡的做法。

除了阐述全联合国系统发生的诈骗做法之外，本报告旨在供各组织利用作为一种参考，从中吸取最适合其需要的资料，并提供路线图以便朝着理想的方向前进。报告载有 16 条正式建议，其中 1 条是针对立法和理事机构的，15 条是针对行政首长的。此外，报告还载有 20 条非正式或“软”建议，以建言的形式改进对付诈骗的政策和做法。

### 在联合国系统内与诈骗作斗争还有很多工作要做

联合国系统大多数实体都处于治理诈骗问题的压力之下，不仅是因为这个问题对组织内部工作运转有直接的负面影响，而且还因为一系列外部因素：媒体上令人大吃一惊的声称诈骗的爆料；内部和外部监督机构的建议；以及更重要的是，来自主要捐助方的巨大压力——而其本身也受到来自其国家最高审计主管部门、议会、媒体、民间社会乃至普通民众类似的压力。

在如此环境中，联合国系统若干组织近年来做出共同努力加强反诈骗政策和战略，取得了一些进展，但挑战依然存在；本次审查揭示各组织需要更好地理解诈骗的威胁并改进对付诈骗活动和渎职的方法。挑战表现为几种方式，其中最重要的是：对付诈骗缺乏有力的“顶层基调”；没有提倡包含反诈骗的文化；没有开展系统的评估以确定诈骗风险的暴露程度；只是号召“对诈骗零容忍”，但没有设法赋予口号以操作内容；没有公认的诈骗定义；没有打击诈骗的明确政策和/或战略；在对付诈骗方面缺乏业务流程所有权并有严重的治理欠账；对诈骗指称的调查拖延因缺乏训练有素合格的法务调查员而变得更严重；缺乏反诈骗活动的相应的专项资源；共同禁止第三方和其他处罚制度的多边框架执行不力；对调查没有系统的跟进，特别是与国家执法当局；缺乏健全的纪律制度来对付工作人员从事诈骗活动。

有些组织对于诈骗问题仍然处于近乎否认的状态。它们没有能力和/或不愿意确认并适当地对付诈骗的威胁也反映在它们所提供的与本报告有关的评论中。这些组织选择将本报告的一些主要结论说成与其业务不相关或不适用。然而，虽然这些组织看上去似乎满足于其现有的反诈骗制度，但审查发现这些制度在许多方面存在缺陷。这些组织的管理层有必要认真检查其诈骗风险形势，确认其组织暴露于风险的程度，并制定有效的反诈骗方案保护其组织的资产、廉洁和声誉。本报告的大多数建议反映了反诈骗战线的主要做法，应予以重视。

## 清楚地认识诈骗和推定诈骗对于避免模棱两可和支持有效的反诈骗活动必不可少

关于“诈骗”这一术语，没有全联合国系统范围的定义。对于诈骗如何定义和解释各组织之间差别很大。在有些情况下，甚至在同一个组织内部也没有何谓诈骗的共同认识。缺乏明确的定义会引起模棱两可并损害反诈骗活动的有效开展。存在一种风险，即，工作人员和管理人员不知道某种行为会构成诈骗。特别是被赋予反诈骗任务的实体和职能(如，调查员、审计师、财务部门、方案管理人员等)，没有这一术语本身的明确定义就无法有效履行职责。诈骗的定义还涉及法律问题，影响到调查证据和证词的法定数量，以及对工作人员纪律处罚程序和对第三方的制裁程序。此外，为确保各组织之间诈骗数据的一致性和可比性及改善透明度，全联合国系统需要有一个共同的定义。(见建议 1)。本次审查所包括的大多数组织也没有推定诈骗的正式定义。对于推定诈骗缺乏清晰度和共识，妨碍了在相关组织的财务报表中进行准确和适当的报告。

~ ◇ ~

为了提供一种成龙配套的做法来实现本报告的目标，联检组制定了一个由八个支柱组成的诈骗管理框架，来处理联合国系统内诈骗的预防、发现和应对问题。有关这些支柱的意见、调研结论、和建议归纳如下。

### 反诈骗的治理和领导(支柱 1)

#### 顶层基调和强烈的反诈骗文化对于减少诈骗具有根本意义

毫无疑问，预防和发现并应对诈骗是管理层的首要 and 关键责任，从这个意义上说，对于行政首长而言，“责任到此为止，不能再推。”对于联检组在全联合国系统进行的一次诈骗调查，许多答复者并没有察觉到自己组织的管理高层对于反诈骗有明确的承诺。他们也不知道管理层发过什么文件或做过什么努力来加强反诈骗的“顶层基调”。

各组织行政首长必须确定一个明确、毫不含糊和足够强硬的“基调”并利用一切机会重申本组织反诈骗的决心。这会有一种示范兼威慑的效应。应向组织内外说明，管理高层在倡导反诈骗政策及相关的反诈骗活动。行政首长和管理高层树立道德行为表率 and 在全组织创建反诈骗文化从而显示领导和承诺，这对于打击诈骗必不可少。要展示这一承诺就必须建立健全的反诈骗方案，其中要包含提高对诈骗认识的举措和必要的反诈骗培训，并要使其与本组织的问责制和遵纪守法框架接轨。为有助于确保成功，应拨出相应的专项资源以体现并应对经评估的诈骗风险程度。

目前，对付诈骗相关事务的责任分散在相关组织的不同单位。报告呼吁指定一位资深人士或团队作为组织内所有诈骗相关活动的“业务流程所有人”，来协调所有这类活动并监督整个组织自上而下逐级分布的所有权和责任结构。(见建议 3)。

全面的反诈骗政策和治理结构要能够明确分配预防、发现和应对诈骗的责任和问责职能，并构成组织的问责制框架的一部分，这正是有效的反诈骗努力所依赖的。

联合国系统只有一些组织制定了专门的反诈骗政策，将所有相关的文件和程序集中起来指导反诈骗工作。有几个组织反诈骗相关的文件和程序是支离破碎的，散见于几条规则、规定、准则、政策和行政通告中，而落实工作则由不同的政策所有者和实体分别负责。这种支离破碎现象往往造成工作的重叠、漏洞和前后不一致，损害了组织的反诈骗工作的有效开展。审查发现，即使在有独立的机构反诈骗政策的组织里，也没有角色、责任和问责的明确定义，并且缺乏关于如何操作政策的明确指导。(见建议 2)。

### 训练有素的反诈骗队伍是与诈骗作斗争的最佳盟友

反诈骗培训是一个组织的诈骗防范意识和反诈骗文化的主要组成部分。虽然大多数组织都建立了道德观念义务培训，但审查发现，近年来联合国系统工作人员多数都没有任何与诈骗相关的专门培训。有很少几个组织举办了反诈骗方面的专题培训，特别是为采购等高风险职能领域，但没有一个组织提供证据说明制定了专门的反诈骗培训战略来系统地提高所有工作人员的防范意识和对反诈骗问题上的能力和知识赤字进行补课。本报告建议，各组织应在全面的需求评估和反诈骗培训战略的基础上，提高对诈骗的防范意识并开展培训。至少，应将反诈骗专题培训纳入现有的培训计划/战略，并应要求高风险职能领域的工作人员须经经常参加有关这一课题的回炉培训。(见建议 4)。

### 诈骗风险评估(支柱 2)

#### 了解问题的性质和规模

诈骗风险评估有助于查明诈骗可能在哪里、以及如何发生，并可帮助制定适当的监控措施来减少与诈骗相关的风险。内容包括查明相关的诈骗风险因素；确定潜在的反诈骗方案并根据风险程度确定轻重缓急次序；确定诈骗“风险胃口”；绘制从现有的监控措施到潜在的反诈骗方案的示意图并找出漏洞；以及测试诈骗的预防和发现监控措施的效果。诈骗风险评估结合系统的反馈和过去及现在诈骗案件的教训，对于全面了解一个组织面临诈骗的情况必不可少。

联合国系统大多数组织并不开展系统的诈骗风险评估，或认为诈骗是一种机构风险。这表现在对于诈骗对一个组织运作的影响以及诈骗风险评估对估计潜在诈骗的范围和程度的重要性普遍缺乏了解。若干组织报告说，诈骗风险已放在其总体机构风险管理进程的框架内进行评估。然而，审查发现，这样的进程对于诈骗风险的关注并不总能达到必要的程度，并且，有必要使系统的诈骗风险评估成为总体机构风险管理进程的一个有机组成部分。诈骗风险评估构成制定相应的反诈骗战略以有效对付诈骗的基础。(见建议 5)。

本报告还要论述“风险胃口”和“对诈骗零容忍”概念，以及必须以实实



在在的操作内容对诈骗进行调查，从而从空谈上升到现实。报告指出，需要与双边及其他捐助方和合作伙伴一起解决剩余的诈骗风险问题，达成一种共识并制定各组织和捐助方之间的风险分担安排。

### 反诈骗战略和行动计划(支柱 3)

#### 为将反诈骗政策投入运作和确立有效的反诈骗措施需要有明确的战略和行动计划

审查发现，虽然联合国系统有一些组织更新或制定了新的政策处理诈骗风险管理问题，但只有少数几个进一步采用了机构反诈骗战略和行动计划将政策投入运作并将其纳入现有的机构风险管理系统、战略计划或业务活动中。结果是，大多数组织对打击诈骗采取了零敲碎打的、往往是临时的不连贯的做法。此外，那些采取步骤以较系统和战略性地应对诈骗问题的组织也只是最近才开始这么做，并报告其这项工作的状态是“进行中”，这使本次审查很难评估实施情况和成功的程度。为确保有效实施反诈骗政策，各组织有必要针对业经评估的诈骗风险制定量身定做的战略和行动计划。有大量实地办事处业务的组织以及方案是通过第三方实施的组织可将反诈骗战略的重点更多地放在实施伙伴上面，而其他组织则可将工作方向主要针对内部工作人员。反诈骗战略和行动计划应在战略、业务和战术层面解决预防、发现和应对措施问题。随着一个组织的运作环境发生变化，有必要根据不断演变的要求对反诈骗战略进行调整。(见建议 6)。

### 反诈骗监控(支柱 4)

#### 反诈骗监控应成为机构内部监控框架的有机组成部分

内部监控是有效的问责框架的一个基本要素。联合国系统的监督机构反复强调，一些组织运营所处的环境的复杂性和高风险要求必须有健全的、十分突出诈骗监控的内部监控框架。审查发现，只有很少几个组织制定了正式的和全面的内部监控框架，而大多数组织则没有纳入由文件正式记录在案的防范诈骗风险的流程和监控措施。从机构诈骗风险的角度而言，这是一个令人关切的大问题。虽然反诈骗内部监控本身在没有其他反诈骗补充措施的情况下并不足以有效打击诈骗，但针对诈骗的监控却构成反诈骗活动防线最前沿不可或缺的部分。

联合国系统各组织有必要评估其现有监控措施的效果，以应对诈骗、查明差距并高度优先重视酌情更新内部监控框架，以确保全组织范围的反诈骗监控措施成为这些框架的组成部分。(见建议 7 和 8)。

### 尽责筛查工作人员和第三方对于强化反诈骗措施具有决定意义

反诈骗尽职调查意味着要开展活动对工作人员或第三方进行系统的细查，寻找过去或现在诈骗行为的蛛丝马迹。尽职调查措施可应用于：(a) 内部工作人员和顾问；以及(b) 第三方，例如，实施伙伴、供应商和承包商。这一尽职调查是基于以下理解：在录用有潜在诈骗行为的候选人为工作人员，或与第三方正式结为伙伴关系之前，采取必要的预防措施和进行充分的筛选，以避免事后的质疑，包括旷日持久的昂贵的法律程序，是更加具有成本效益的做法。良好的做法要求尽职调查不能在接触点上就停止，而是要以风险为基础延伸为定期连续的监督和筛查。报告发现联合国系统各组织需要更加强调反诈骗措施，例如，加强对高风险方案和活动的监测，开展现场抽查、检查和审计，以及利用数据发掘和数据匹配技术来预防和发现诈骗。

### 实施伙伴关系协议中的反诈骗条款

将方案和资金的实施工作转移给实施伙伴，特别是在不稳定的冲突环境中，会产生额外的诈骗风险。为保障联合国系统的利益，有必要随之采取监控和缓解措施，其中要包括健全的法律文书，即，实施伙伴协议和谅解备忘录。联合国系统大多数审计章程已经更新，扩大了监督服务的授权以便能审计或调查第三方。然而，协议的条款在全面、细节和健全性方面各不相同。一些协议只允许审计或检查权，但不是调查。有些协议将监督权扩大到实施伙伴的分包商，但许多协议并不这样扩大。本报告重申，为确保协议有足够的覆盖面并保护联合国系统的利益，重新审查第三方法律框架协议十分重要。(见建议 9)。

### 诈骗监控应成为自动化系统的组成部分

基于信息技术的内部监控自动化措施对于改进诈骗的发现特别有效。基于规则的过滤有助于查明潜在的诈骗交易和行为，数据分析支持异常情况和异常规律的发现，预告模型能指出潜在的诈骗风险，而社交网分析则有助于通过系统分析人与交易之间的联系发现案件。联合国系统若干组织将基本形式的自动化监控纳入了机构资源规划系统。本报告呼吁各组织确保使诈骗预防和发现能力成为自动化系统功能的组成部分，将自动化的活动报告和数据发掘模块纳入其机构资源规划系统(见建议 10)。

### 诈骗投诉机制(支柱 5)

#### 全面的举报政策是有效的反诈骗方案的关键

审查发现，仅仅举报揭露的诈骗和腐败就比所有其他诈骗发现措施加在一起揭露的还要多。然而，虽然大多数组织都已至少通过了基本的管理举报的规定，但关于热线和其他诈骗报告机制的指示都是支离破碎的而且不易检索。多数情况是，它们既不是在外部网站上现成就有，也不够全面清楚。当工作人员要决定利用哪种渠道或向哪个主管部门登记投诉或举报时，支离破碎的指示会给他们造成迷惑。

有必要将关于举报政策的基本信息合并、澄清，并使工作人员和第三方可

随时获取，包括在联合国系统各组织的公共网站上。已经有举报政策的组织应重新审查一下，以便采用本报告中所简要阐述的良好做法基准线。这些基准线涉及，除其他外，报告诈骗和不当行为的义务，并要求第三方提供诈骗报告，包括供货商、供应商和执行方(见建议 11)。

### 走向集中的接受机制

大多数组织有多个渠道供举报人报告疑似诈骗案件。但关于这多个报告渠道之间它们如何互相关联，哪个办公室是接受哪种投诉的，应如何进行指称的互相核对和/或提供诈骗行动的信息等问题，缺乏清晰度。此外，在大多数情况下，关于对指称进行初步评估和预筛的规则不清楚或根本没有定型。本报告主张建立一种由调查职能部门管理的中央接受机制。至少，有分散的接受机制的组织应规定管理层和工作人员有义务向指定的中央管理部门报告所收到的任何指称、正在调查中的案件、以及对已决案件所采取的行动。未能报告须被视为违反了工作人员条例和细则。(见建议 12)。

### 保护举报人免受报复能在工作人员中建立对报告诈骗的长期信心

显然，大多数怀疑诈骗的工作人员如果不感到自己受到免受报复的保护是不会站出来的。审查发现，害怕报复在联合国系统工作人员中被排在高位。报复可采取主动的形式(例如，降级或开除)，或被动的形式(例如，未能延长聘用合同、被排斥在培训的大门之外等)。尽管举报的价值有目共睹，但并不是联合国系统所有组织都有禁止报复的保护规定。即使政策确实存在，在许多情况下保护规定在覆盖面上也存在漏洞和例外。各组织应确定措施保障举报人的匿名或秘密性，并应强化现有的政策使之更有效。本报告还阐述了各组织有必要将禁止报复的平等保护扩大到各种非工作人员类别，包括个人服务顾问、志愿者和实习生。

### 调查(支柱 6)

#### 强化调查流程

拨给调查职能的资源是否充足及这一职能的能力如何，一直是以往和进行中的各种内部和外部监督机构审查的主题。利益攸关方已经着重指出，调查、特别是复杂案件的调查费时太久。管理层对调查报告的审查以及决定和施加处分和其他纠正行动的拖延，同样也是令人关切的问题。由于过程旷日持久以及大多数组织在有效追究肇事者时所面临的挑战，在联合国系统各组织内诈骗肇事者心目中有一种有罪不罚的感觉。这样可能造成的结果是：肇事者从事诈骗无所忌惮，而工作人员对于报告诈骗则采取多一事不如少一事的态度。本报告呼吁应建立主要业绩指标及其他措施来解决这些问题(见建议 13)。

审查还发现，在大多数组织里，关于诈骗指称的信息是支离破碎的，现有的系统不允许对案件进行有效的管理以及建立适当的文档和报告。在有大量调查

工作量的组织里，有必要建立案件管理系统对现有的案件进行有效规划和处理。这样的系统通常应包括关于所有指称和本组织内进行的调查及其结果的信息，不管是调查办公室进行的调查，还是本组织内另一个单位进行的调查，并应从接到指称到调查过程结束都要提供数据。它还应支持调查报告的跟进工作，包括纪律措施、处罚和将案件移交国家执法机构进行刑事和民事诉讼以及追回资产。本报告呼吁各组织在案件的数量、频率和复杂性的基础上建立案件管理系统以支持案件的处理。

## 纪律措施和处罚(支柱 7)

### 追究肇事者所面临的挑战

管理层的决心和意志对于跟进调查报告和采取行动惩罚内部和外部诈骗肇事者是必要的。没有有效的执行惩罚制度，就不可能有有效的反诈骗方案。这样的制度应包括对内部工作人员的纪律处分措施和对外方的禁止。虽然采取纪律处分措施的政策似乎已经存在，但审查揭示大多数组织在决定是否采取和应采取何种纪律处分措施时都把法律风险估计的很重。最经常提到的挑战是联合国法庭所要求的“提供证据的准则”。随着联合国上诉法庭做出裁决要求确立“清楚和令人信服的证据”，因此，关于调查的质量和更有力的证据现在更增添了紧迫性。

一个相关的问题涉及将案件移交国家执法机构起诉。在整个联合国系统这类移交大多数都没什么效果。它们会引起许多法律和政治问题，需要仔细考虑；然而，审查发现，各组织并没有有效的程序在这方面指导它们。必须加强规章和程序，以便案件移交国家执法机构和法院进行刑事和民事诉讼以及追回资产。本报告建议各组织审议其他多边机构的主要惯例，并决定应在多大程度上将某些方面应用于它们(见建议 14)。

## 业绩报告和反馈(支柱 8)

### 资料的空白和报告诈骗

审查发现，在所有被审查的组织里，关于诈骗的基本资料要么没有，要么是支离破碎的。基于特定的业绩指标、面临诈骗的程度、反诈骗政策的遵守状况、可信的诈骗统计数据、处罚、诈骗损失、资产追回情况和吸取的教训的业绩资料只有一点点，甚至没有。因此，管理层和立法机构就无法掌握关于其组织内诈骗状况的准确和现成的资料，这妨碍了问责和知情决策。

本报告强调，从机构各级、区域和国家办事处及其他实地单位，详尽系统地收集、核查和核对关于诈骗的信息十分重要。报告还建议，揭露和报告诈骗的任务不应只留给内部监督机构的报告，或随便藏在提交外部审计师的财务报表某

页中。相反，组织的行政首长应向其立法和理事机构提交关于诈骗总体状况的全面的年度管理报告。因此，立法和理事机构应在其议程上列入一个关于诈骗的常设或长期项目，并定期审议行政首长提交的关于开展反诈骗活动的管理报告，并就诈骗相关事项提供指导和监督(见建议 15 和 16)。

### 各实体之间开展反诈骗合作和协调

有必要加强相关机制和程序促进联合国系统各组织之间的合作和协调，以便在全系统范围全面地应对诈骗问题。本报告始终强调，合作、协调和协作的领域包括关于供货商和实施伙伴的信息分享，开展联合反诈骗宣传运动，分享培训资料，联合或平行调查，以及对工作人员和第三方的统一处罚。如报告中提到的，在某些合作方面有值得称赞的工作正在进行，但各组织中反诈骗工作还有很多改进的余地。联合国发展集团(发展集团)、管理问题高级别委员会(管高委)、联合国调查处代表(调查处代表)、联合国内部审计处代表(审计处代表)等实体应为交流诈骗相关问题的经验提供论坛，并应在其议程中为诈骗这一课题应有的严肃讨论留出适当的专门时间。诈骗存在于全联合国系统，与诈骗作斗争不仅是各个组织的义务，也是整个联合国系统的义务。

## 建议

### 建议 1

联合国秘书长及联合国系统其他组织的行政首长应在行政首长协调会的框架内采用关于欺诈行为、腐败行为、勾结行为、胁迫行为和阻挠行为的通用定义，并提交各自的立法和理事机构核准。在这方面，多边开发银行使用的定义应考虑予以采用。与此同时，行政首长协调会应通过一个联合声明阐明关于诈骗问题的明确的毫不含糊的立场，为全系统范围确定适当的“顶层基调”。

### 建议 2

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应为各自组织制定机构反诈骗政策，或更新现有政策，其中要考虑到公私营部门的主要惯例。应将该政策提交立法和理事机构供其参考、通过和/或核准，并应定期加以审查和更新。

### 建议 3

联合国系统各组织的行政首长应迅速采取行动指定一名高级别的机构总管理人员或实体担任反诈骗政策的保管人，负责政策的执行、监测和定期审评工作。

### 建议 4

在全面的需求评估基础上，联合国系统各组织的行政首长应为本组织所有成员制定专门的反诈骗培训和诈骗认识战略。至少，对最易发生诈骗的职能领域

的工作人员和在脆弱的高风险领域环境中开展业务的工作人员而言，反诈骗培训应是强制性的。

#### 建议 5

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应作为其机构风险管理系统的一部分或作为一项单独的活动，开展全面的机构诈骗风险评估，解决各自组织各级、包括总部和实地办事处的诈骗风险问题以及内部和外部的诈骗风险。这样的评估在机构层面应至少两年开展一次，在业务层面则应根据需要更经常地进行。

#### 建议 6

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应制定本组织专门的全面反诈骗战略和行动计划，以实施各自的反诈骗政策。这样的反诈骗战略应以本组织的机构诈骗风险评估为基础，并应成为本组织总体战略和行动目标的组成部分。根据诈骗风险的程度，应拨出相应的专项资金用于战略和行动计划的实施。

#### 建议 7

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应启动对其内部监控框架的审查，以确保确实存在相应的反诈骗监控措施，并且，诈骗风险评估中查明的诈骗风险已在内部监控框架内得到充分的解决。

#### 建议 8

联合国系统各组织的行政首长在提出或更新内部监控说明时，应确保这些说明根据良好做法和适用的国际标准阐述了全组织范围反诈骗监控措施是否足够的问题。在没有内部监控正式说明的情况下，行政首长应在其提交立法和理事机构的年度报告中证明其组织已在诈骗风险评估的基础上建立了相应的反诈骗监控措施，并存在适当的诈骗预防、发现、应对和数据收集程序和流程。

#### 建议 9

联合国系统各组织的行政首长应指示各自的法律办公室审查和更新聘用第三方(例如，供货商和实施伙伴)的法律文书，尤其要注意反诈骗条款和规定。

#### 建议 10

联合国系统各组织的行政首长，应确保相应的诈骗预防和发现能力成为自动化系统功能的组成部分，包括在各自的机构资源规划系统(机构资源规划)中的自动化的活动报告和数据采掘模块。

#### 建议 11

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应修订其举报政策，以便采用良好做法并将报告诈骗和其他不当行为的义务扩大到合同工、联合国志愿

者、实习生和其他非工作人员以及第三方，包括供货商、供应商和实施伙伴。

#### 建议 12

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应采用良好做法在各自组织建立所有诈骗指称中央接受机制。具有分散的接受机制的组织，作为临时措施，应立即采取行动：(a) 规定分散的接受单位有义务向中央管理部门报告所收到的任何指称、正在调查中的案件、已决案件及对已决案件采取的行动；以及(b) 建立正式接受程序和准则，包括：初步评估的明确标准，授权进行评估的官员、办公室或职能部门，跟进的流程，以及报告初步评估结果的安排。

#### 建议 13

联合国系统各组织的行政首长应与审计咨询委员会协商，确保各自组织的调查职能部门在风险的种类和调查的类型和复杂性的基础上，为调查的进行和完成制定主要的业绩指标，并有足够的调查能力。

#### 建议 14

联合国系统各组织的行政首长应与联合国法律事务厅(法律厅)及各自的法律办公室协商，加强现有的关于诈骗案件(和其他不当行为)移交国家执法机构和法院进行刑事和民事诉讼以及追回资产的规章和程序，并确保移交以及时和有效的方式进行。

#### 建议 15

联合国系统各组织的行政首长应在年度的基础上向各自立法和理事机构提交基于主要业绩指标的综合全面的反诈骗活动业绩管理报告。报告应包括，除其他外，面临诈骗的程度、反诈骗政策的遵守状况、诈骗统计数据、实施的处罚、诈骗损失、资产追回情况和吸取的教训。

#### 建议 16

联合国系统各组织的立法和理事机构应：在其议程上列入一个关于诈骗的预防、发现和应对的常设或长期项目；在年度的基础上审查行政首长提出的关于反诈骗政策和活动的综合全面的管理报告；并就诈骗相关事项提供高级别的指导和监督。





## 目录

		页次
执行提要.....		iii
简称表.....		xviii
章次	段次	
一. 导言和背景情况.....	1-17	1
A. 目标和范围.....	7-11	3
B. 方法.....	12-17	3
二. 诈骗和推定诈骗.....	18-34	5
A. 界定诈骗.....	19-27	5
B. 界定推定诈骗.....	28-34	8
三. 诈骗管理框架.....	35-40	10
四. 反诈骗的治理和领导(支柱 1).....	41-78	12
A. 反诈骗问题政策.....	46-56	12
B. 分配角色和责任.....	57-63	14
C. 反诈骗文化和诈骗认识.....	64-78	16
五. 诈骗风险评估(支柱 2).....	79-116	21
A. 诈骗风险评估的现状.....	83-101	21
B. 诈骗风险容忍程度.....	102-110	25
C. 诈骗风险分担.....	111-116	26
六. 反诈骗战略和行动计划(支柱 3).....	117-123	28
七. 反诈骗监控措施(支柱 4).....	124-203	30
A. 问责制框架.....	127-130	30
B. 内部监控措施.....	131-150	31
C. 行为准则.....	151-157	36
D. 财务公开和宣布利益方案.....	158-163	37
E. 反诈骗尽职调查：筛检工作人员和第三方.....	164-181	38
F. 更新对第三方的法律文书.....	182-188	43

G.	诈骗监控措施自动化.....	189-198	45
H.	内部审计在诈骗的发现和监控中的作用.....	199-203	46
八.	诈骗投诉机制(支柱 5).....	204-250	48
A.	举报政策.....	206-216	48
B.	举报热线.....	217-226	51
C.	提供保护免受报复.....	227-237	53
D.	报告的多样性——集中接受对分散接受.....	238-250	56
九.	调查(支柱 6).....	251-290	60
A.	调查的及时性、能力和质量.....	254-267	60
B.	对第三方的调查和联合调查.....	268-274	63
C.	积极主动的诈骗调查.....	275-285	64
D.	调查案件管理系统.....	286-290	65
十.	纪律措施和制裁(支柱 7).....	291-359	67
A.	针对犯有诈骗罪的工作人员的纪律程序.....	292-300	67
B.	追究肇事者责任方面的挑战.....	301-329	68
C.	供货商制裁制度.....	330-338	75
D.	对实施伙伴的制裁.....	339-346	77
E.	共享制裁第三方的信息.....	347-359	78
十一.	业绩报告和反馈(支柱 8).....	360-375	81
A.	报告反诈骗数据和活动.....	360-369	81
B.	吸取的经验教训和反馈.....	367-369	82
C.	审计和调查职能的结合点.....	370-374	83
D.	各实体间的反诈骗合作和协调.....	375	84
附录			
一.	2008 至 2014 年提交各组织外部审计师的财务报表中报告的诈骗损失和 诈骗数目.....		86
二.	根据联合检查组建议有待各参加组织采取的行动一览表.....		92

附件

附件一至四仅在联检组网站([www.unjiu.org](http://www.unjiu.org))上与报告一起发表

- 一. 诈骗问题政策及其他反诈骗相关政策汇编
- 二. 诈骗和推定诈骗的定义
- 三. 诈骗风险评估
- 四. 调查方法

## 简称表

诈骗审查师协会	ACFE	注册诈骗审查师协会
审计委	BOA	联合国审计委员会
行政首长协调会	CEB	联合国系统行政首长协调委员会
赞助组织委员会	COSO	特雷德韦委员会赞助组织委员会
机构风险管理	ERM	机构风险管理
机构资源规划	ERP	机构资源规划
粮农组织	FAO	联合国粮食及农业组织
管高委	HLCM	管理问题高级别委员会
独立审计咨委会	IAAC	独立审计咨询委员会
原子能机构	IAEA	国际原子能机构
民航组织	ICAO	国际民航组织
公务员委员会	ICSC	国际公务员委员会
内部审计师协会	IIA	内部审计师协会
劳工组织	ILO	国际劳工组织
海事组织	IMO	国际海事组织
实施伙伴	IPs	实施伙伴
电联	ITU	国际电信联盟
联检组	JIU	联合检查组
多边开发银行	MDBs	多边开发银行
政策框架范本	MPF	政策框架范本
非政府组织	NGO	非政府组织
总监办	OIG	总监办公室
监督厅	OIOS	内部事务监督厅
法律厅	OLA	法律事务厅
欧洲反诈骗局	OLAF	欧洲反诈骗局
人口基金	UNFPA	联合国人口活动基金
全球采购网	UNGM	联合国全球采购网

---

儿童基金	UNICEF	联合国儿童基金会
工发组织	UNIDO	联合国工业发展组织
项目厅	UNOPS	联合国项目事务厅
调查处代表	UN-RIS	联合国调查处代表
近东救济工程处	UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
粮食署	WFP	世界粮食规划署
卫生组织	WHO	世界卫生组织
知识产权组织	WIPO	世界知识产权组织
气象组织	WMO	世界气象组织
发展集团	UNDG	联合国发展集团
开发署	UNDP	联合国开发计划署
环境署	UNEP	联合国环境规划署
教科文组织	UNESCO	联合国教育、科学和文化组织
难民署	UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
毒罪办	UNODC	联合国毒品和犯罪问题办事处
项目厅	UNOPS	联合国项目事务厅
世旅组织	UNWTO	联合国世界旅游组织
邮联	UPU	万国邮政联盟



## 一. 导言和背景情况

1. 虽然诈骗现象为联合国系统各组织所知已有几十年，但近年来由于以下多种因素变得更为突出：会员国关心联合国系统实体如何处理诈骗风险管理问题，必须在脆弱环境及冲突和冲突后局势中运作的压力，人道主义和救灾行动大大扩大，随后对诈骗相关的风险上升的了解，以及公众的关心程度提高等。

2. 诈骗发生在联合国系统的任何组织内都可造成重大影响。除了潜在的钱财损失之外，诈骗还对一个组织的声誉造成破坏，危及有效执行方案、建立伙伴关系和接受捐款的能力。因此，诈骗预防、发现和应对机制在保障组织的利益不受这些负面影响方面发挥至关重要的作用。反诈骗措施在强化联合国系统问责制和有效性，以及促进适当的监督和负责任的使用资源方面发挥同样重要的作用。

3. 联合国审计委员会(审计委)在最近的一份报告里着重指出，考虑到联合国全球活动的规模和复杂性以及开展这些活动所处的高度风险环境，联合国里报告的诈骗数量异乎寻常的低。<sup>1</sup> 全联合国系统的内部和外部审计机构报告说，各组织缺乏严格的机制来评估暴露于诈骗的潜在风险，并在打击诈骗的战略和行动计划方面存在缺陷。对于各组织处理由外部方面(如，实施伙伴)施行的诈骗的调查能力，以及对于打击与跨组织界线的项目相关的诈骗缺乏协调一致的做法等问题，也提出了关切。

4. 人们公认，由于缺乏信息和适当的衡量手段，估算一个组织的诈骗损失向来是很难的。例如，依赖诈骗发现率就会假定全部发现，依赖意见调查就要取决于人们感觉的准确性。<sup>2</sup> 然而，与注册诈骗审查师协会(诈骗审查师协会)<sup>3</sup>、朴茨茅斯大学反诈骗研究中心<sup>4</sup> 及若干国家政府实体报告的全世界诈骗统计数据相比较，联合国系统报告的诈骗数量确实是异乎寻常的低。大体而言，全球公私营部门平均为总收入的 1% 至 5% 的范围内，而过去十年联合国系统为占支出的 0.03% 左右。<sup>5</sup> 如下文表 1 所示，在联合国系统其他组织也差不多是那么低。应当指出，若干组织在其提交外部审计师的年度财务报表中报告诈骗损失为零。本报告附录 1 提供了联合国系统各组织在提交外部审计师的财务报表中报告的与诈骗相关的损失的更多细节。

<sup>1</sup> 2013 年 12 月 31 日终了两年期财务报告和审定财务报表及审计委员会的报告，第一卷(A/69/5 (第一卷))。

<sup>2</sup> 见 Jim Gee、Mark Button 和 Graham Brooks 著，医保诈骗的财政费用：来自世界各地的最新数据说明了什么(2011 年)，第 3 页 ff。

<sup>3</sup> 见注册诈骗审查师协会，提交联合国的职业诈骗和舞弊报告：2016 年全球诈骗问题研究(德克萨斯奥斯汀，2016 年)。

<sup>4</sup> “衡量海外援助中的诈骗”，2012 年 3 月，反诈骗研究中心，朴茨茅斯大学。

<sup>5</sup> 审计委员会 2012-2013 年两年期及 2012 年和 2013 年财政年度报告中所载的主要调研结果和结论简明摘要(A/69/178)，第 62 段。

表 1  
2008-2014 年诈骗总损失和占百分比的例子

组织	诈骗总额 (美元)	诈骗损失占总支出的 百分比
联合国秘书处	13,272,434	0.0325
开发署	19,125,269	0.0595
环境署	953,842	0.0696
人口基金	434,055	0.01
人居署	356,444	0.0258
难民署	678,485	0.0041
儿童基金会	7,805,958	0.025
毒罪办	56,022	0.0032
项目厅	521,950	0.0175
近东救济工程处	209,879	0.0033
妇女署	667,548	0.0632
粮食署	3,735,451	0.0122
工发组织	€ 19,123	0.0054

资料来源：提交各自组织外部审计师的财务报表中报告的数据。

5. 为解决与诈骗相关的关切问题，近年来联合国系统各组织做出努力更新和强化反诈骗政策、程序和战略。尽管取得了进展，但挑战仍在，并且，各利益攸关方确认<sup>6</sup> 联合国系统有必要更好地理解诈骗的威胁并改进对付诈骗活动和渎职的方法。联合检查组(联检组)为撰写本报告所进行的访谈、数据分析和诈骗调查等工作的结果显示，诈骗的威胁值得联合国系统各组织和立法/理事机构予以严重关注并立即采取行动。

6. 在过去几年，联检组就涉及诈骗相关问题的管理课题做了一些工作，例如，联检组关于以下问题的报告：监督和问责制、<sup>7</sup> 调查职能、<sup>8</sup> 机构职业道德问题、<sup>9</sup> 以及实施伙伴的管理。<sup>10</sup> 但是，联检组迄今为止没有进行过专门针对诈骗的预防、发现和应对问题的完整的审查。

<sup>6</sup> 在排定 2015 年联检组工作方案轻重缓急次序时，联检组参加组织将诈骗这一课题的等级排得很高。

<sup>7</sup> 联合国系统监督制度缺陷(JIU/REP/2006/2)；联合国系统内的审计职能(JIU/REP/2010/5)；联合国系统的问责制框架(JIU/REP/2011/5)。

<sup>8</sup> 加强联合国系统各组织的调查职能(JIU/REP/2000/9)；联合国系统内的调查职能(JIU/REP/2011/7)。

<sup>9</sup> 联合国系统的道德操守(JIU/REP/2010/3)。

<sup>10</sup> 联合国系统各组织的实施伙伴管理审查(JIU/REP/2013/4)。



## A. 目标和范围

7. 本次审查的主要目的是评估联合国系统各组织的诈骗风险管理方案和为开展有效的诈骗预防、发现和应对而实施反诈骗政策和程序的情况。审查的重点是查明优势和弱势领域并提出建议，以便改善联合国系统各组织在打击诈骗方面的总体效果。

8. 审查在联合国系统范围的基础上在全球、区域间和国家层面上开展，包括联合国、各基金会、方案、专门机构以及国际原子能机构。具体的说，审查工作检查了各组织的反诈骗治理框架；诈骗风险评估；预防和发现的监控及应对机制；对诈骗的认识方案；内部和外部监测及报告制度；调查方法；以及现有的对付诈骗的纪律制度。此外，还检查了联合国系统各组织反诈骗政策的一致和相似程度，审议了全系统范围诈骗预防和发现方面的协调和合作努力情况，并力求查明全联合国系统范围的良好做法。

9. 在本报告内，联检组并不检查实际的诈骗案件或多种多样诈骗活动的细节，只是从整体上探讨诈骗这一课题。然而，在审查期间对于容易发生诈骗的活动和高风险环境相关的诈骗问题给予了特别关注。这包括与采购、合同管理、人力资源管理、方案和项目管理、财务管理、应享权利、以及遴选和管理第三方(如，实施伙伴)相关的诈骗。

10. 审查考虑到了联合国系统各组织业务遍布全球多种多样，其管理系统旨在适应其任务、业务模式及其运作所处的环境。因此，各组织选择了量身定做的做法处理和减轻诈骗风险和 Related 活动。还考虑到了以下事实：诈骗活动千差万别，工作人员和/或组织外部的实体施行的诈骗的程度各组织之间的差别也相当大。在本报告中，联检组试图介绍各组织与诈骗做斗争所采取的各种不同做法，从而查明了面临共同挑战的领域并酌情提出了建议。这些建议可能并不同等适用于参加审议的所有组织。

11. 为了提供一种成龙配套的做法来实现审查的目标，联检组制定了诈骗管理框架作为处理联合国系统诈骗预防、发现和应对的路线图。(见下文第三章)。

## B. 方法

12. 审查于 2015 年 3 月至 12 月在全系统范围内展开，包括联合国及各基金会、方案和专门机构。

13. 为便于收集信息和对主题的分析，所使用的方法包括：案头审查、详细的问卷调查、全系统范围的访谈和对各级工作人员的全球性匿名调查。项目一开始是审查现有的关于诈骗问题的文献、专门针对联合国的文件和诈骗报告，以及对其中发现的问题进行分析。数据收集包括：在参加组织的总部办公室举行的会议上收到的信息和对在海地、肯尼亚、巴拿马和泰国等选定国别办事处的实地访问中收集到的信息。在无法进行现场访问时举行了电话会议。访谈的人数总共有 380 人。向 28 个参加组织发送了详细的问卷调查，从其中的 27 个组织收到了答复。此外，在全联合国系统向工作人员群众进行了匿名的诈骗知觉调查，有 15,929 名工作人员对调查作了答复(信心程度为 99.26%)。也对行政管理及其直接资深下属进行了诈骗调查，有 164 名管理人员作了答复(信心程度为 94.10%)。调查的结果在本报告中作了重点介绍。诈骗调查所采用的方法见附件四。

14. 数据收集阶段也包括接受来自以下机构的资料：世界银行、美洲开发银行、国际农业发展基金、欧洲委员会、欧洲反欺诈办公室(欧洲反欺诈办)、大不列颠及北爱尔兰联合王国国家审计署、美利坚合众国政府问责办公室、和全球基金。也与若干会员国的发展机构进行了联系(如，联合王国国际发展部和美国国际发展局)；然而，从范围更广泛的捐助机构收集观点和意见并不可行。

15. 时间的制约和有限的资源不允许与所有 28 个组织进行更深入的测试和面对面的互动。因此，审查参考了以下机构进行的与诈骗相关的审计中所报告的证据：内部监督事务厅(监督厅)、审计委、独立审计咨询委员会(独立审计咨委会)，以及联合国系统一些组织的其他内部和外部监督机构。鉴于这一课题范围广、性质多样，检查专员认为来自这些报告的信息极其宝贵，并感谢联合国系统内部和外部审计部门为审查提供的合作和资料。特别要感谢以下机构的审计和监督办公室主任：联合国/监督厅、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、人口基金、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、世界知识产权组织(知识产权组织)、项目厅、世界卫生组织(卫生组织)、儿童基金会和泛美卫生组织，以及对这一课题显示强烈兴趣并在审查过程中就概念事项提供了宝贵投入的毒罪办条约事务司司长。

16. 在报告定稿之前，利用内部同仁审查程序向所有联检组检查专员征求了意见(集体智慧)。还将报告草稿发送给了各联合国组织和其他利益攸关方，以便纠正事实上的错误和征求关于调研结果、结论和建议的意见。为了方便对报告的处理、建议的落实及其监测工作，本报告附录 2 载有一份表格，显示提交本报告是为了被审议组织理事机构和行政首长采取行动，或是供其参考。

17. 检查专员谨向所有在报告撰写过程中提供过协助的人表示感谢，特别是参加过访谈、问卷和调查并积极主动分享其知识和专长的人们。

## 二. 诈骗和推定诈骗

18. 仿效最佳做法，各组织应对术语“诈骗”和“推定诈骗”有清楚的理解，以避免模糊不清并支持有效开展反诈骗活动。首先，管理人员和工作人员需要知道什么构成诈骗和推定诈骗，以及什么类型的不当行为是其工作环境中所禁止的。同样，被赋予反诈骗任务的实体和职能，如，调查员、审计师、财务部门、方案管理人员和人力资源部门，需要对这些术语有清楚的理解，以有效地履行其反诈骗职责。明确的定义对于一个组织的外部审计师报告诈骗和推定诈骗也很重要。这些术语的定义涉及法律问题并影响到调查所需要的证据证言的数量，以及随后对工作人员的纪律处罚程序或对第三方(如，供货商、供应商和实施伙伴)的制裁程序。

### A. 界定诈骗

19. 在整个私营和公共部门以及在学术界，诈骗的定义都各不相同。布莱克法律词典将诈骗定义为“对真相的故意歪曲或隐瞒物质事实以引诱另一个人做不利于自己的行为”。<sup>11</sup> 同样，诈骗审查师学会<sup>12</sup> 将诈骗定义为“造成受害人遭受损失和/或肇事者获利的任何旨在欺骗他人的故意行为或失职”。<sup>13</sup> 国际审计准则(审计准则)给出的诈骗定义是“管理层中一人或多人、负有管理权的人、员工、或第三方，涉及使用欺骗以获取不义或非法好处的故意行为”。<sup>14</sup> 联合国、各专门机构和国际原子能机构的外部审计师小组在 1996 年发行的审计指南中描述“诈骗”一词为“管理层中一人或多人、员工、或第三方造成财务报表中虚报的故意行为。其他机构也用与上述措辞类似的词汇界定诈骗的定义，但普遍公认，支撑诈骗的定义的是，故意和欺骗是施行诈骗行为时的主要作案手法这一说法。诈骗涵盖范围广泛的行为，其中包括，除其他外，对记录和文件做手脚、伪造或篡改；私吞资产；在记录或文件中隐瞒或遗漏交易的结果；记录交易但无实质内容；以及滥用会计政策。”<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Bryan Garner 编辑，布莱克法律词典，第 8 版(2004 年)，“fraud”词条下。

<sup>12</sup> 见诈骗审查师协会网站，[www.acfe.com/fraud-101.aspx](http://www.acfe.com/fraud-101.aspx) (2015 年 12 月 15 日检索)。

<sup>13</sup> 内部审计师协会、美国注册会计师协会和诈骗审查师协会，管理商业诈骗风险：实用指南(2008 年)中提出的定义，第 5 页；其中指出该定义是专为指南制定的，作者承认还存在许多其他的诈骗定义，包括由该指南赞助组织和赞同机构制定的定义。

<sup>14</sup> 国际审计准则第 240 号(改写版)，第 11 段。

<sup>15</sup> 联合国、专门机构和国际原子能机构外部审计师小组，审计指南第 240 号，1996 年 12 月发布，第 1-2 页；在小组决定参考国际审计惯例委员会和国际会计师联合会公共部门委员会发布的准则时也采用了这一定义。

20. 应当指出，“诈骗”和“腐败”这两个术语经常被合在一起，有时候在联合国系统的报告和文件中，以及在其他公共和私营领域的文献中被互换使用。虽然有某种行为可以构成诈骗和腐败两种行为的情况——当然诈骗和腐败经常被描述为“欺诈行为”——但是，应当指出，作为一个法律问题，这两个概念仍是性质截然不同的。腐败传统上被理解为构成滥用官方权力，或为了获得不正当利益而寻求影响滥用官方权力的任何行为或失职。然而，虽然一个官员的腐败会对组织造成财务损失并可被归类为诈骗，但腐败不一定会有使组织或个人遭受钱财损失的影响。例如，一名政府官员花了捐助者的钱，只是将好处引向其自己的政治选区(而不是原定的普通民众)，就不一定是在犯诈骗，但是其行为会被视作腐败。另一方面，如果这名官员利用这笔资金的一部分去装修其私人住宅，那就是一个既是腐败又是诈骗的例子。本报告的重点是联合国系统内的诈骗问题，同时考虑到诈骗和腐败是两个互相重叠的禁止行为。因此，本报告从头到尾凡是提到诈骗就也在适当的地方涵盖了腐败的一些方面。

21. 如本报告附件二所示，全联合国系统范围没有统一的诈骗定义，联合国系统各组织以不同的方式界定诈骗。此外，对这个术语的解释也千差万别，而且，在一些组织中无正式公布的关于这个术语的官方定义。访谈揭示，在一些情况下，甚至在同一个组织内也缺乏对这一术语的共同理解。还值得指出的是，即使确实有定义，它们也往往是借用上述诈骗审查师协会、审计准则和外部审计师小组制定的定义中，以及其他国际专业审计和调查机构，如，内部审计师协会、国际会计师联合会和特许公共财政及会计学会的准则和标准中的基本原则。在一些组织内，诈骗的定义是宽泛的以便涵盖所有类型的道德的表现和行为，而在另外一些组织，定义是狭窄的，仅针对财务报表虚报和其他文件和报表中的弄虚作假。难民署、人口基金和卫生组织等组织公布了一份被认为是欺诈的不当行为类型的例子清单。

22. 联合国法律事务厅(法律厅)在 2015 年 5 月的一份科室间备忘录中指出，诈骗是一种可能被不同会员国给予不同定义的犯罪行为，只能由国家主管部门予以法律上确定的证实。在述及应向外部审计师报告的诈骗的类型时，法律厅提到联合国大会第 62/63 号决议，并指出“相关组织应在诈骗类下向审计委员会报告属于监督厅或其他单位和办公室进行的内部调查主题并发现是可信的指称”。虽然这一信息澄清了哪些诈骗应向外部审计师报告，但它没有提供诈骗的定义。检查专员承认，法律上某种行为是否在事实上是诈骗，是要通过司法或其他裁决系统决定的。然而，他们认为诈骗的定义对于一个组织内形成关于这一概念的共同理解必不可少。此外，由主管权威机构颁布的联合国系统各组织的通用定义将是十分有益的，因为这将为全联合国系统诈骗数据、模式和趋势的可比性提供便利。

23. 同样，行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)在其 2015 年 10 月的报告中着重指出，为了制定有效的反诈骗政策并确保相关数据在全联合国系统的一致性和可比性，以改善案件对于会员国、捐助方和工作人员的披露程度和透明度，有必要制定何谓诈骗的单一的统一定义。<sup>16</sup>

24. 联合国系统若干组织，如，粮农组织、知识产权组织、粮食署、人口基金和儿童基金会，已经采用多边开发银行使用的欺诈行为定义(见下文方框 1)。此外，联合国发展集团(发展集团)也认可了多边开发银行的、作为规范所谓“过手资金”的标准法律协议的组成部分的诈骗及相关做法的定义。<sup>17</sup>

25. 多边开发银行关于禁止行为(欺诈、腐败、胁迫、勾结、和阻碍)的通用定义见预防和打击诈骗和腐败统一框架(方框 1)。

#### 方框 1

##### 多边开发银行采用的禁止行为定义

多边开发银行原则上同意以下标准化的禁止行为定义用于调查由其机构资助的活动中的这类行为：

欺诈行为是指包括弄虚作假在内的任何故意或肆无忌惮的误导，或试图误导，一方获取财务或其他好处，或避免某种义务的行为或失职。

腐败行为是指为了不适当地影响另一方的行动直接或间接提出、给予、接受、或要求任何有价值的东西的行为。

胁迫行为是指为了不适当地影响某一方的行动直接或间接损害或危害，或威胁损害或危害，某方或该方的财产的行为。

勾结行为是指在双方或更多方之间的旨在实现不正当目的(包括不适当地影响另一方的行动)的一种安排。

阻碍行为<sup>18</sup>是指：(a) 为了在实质上阻碍对腐败、欺诈、胁迫或勾结行为指称的调查，故意销毁、伪造、篡改或隐瞒调查证据材料，或对调查员做虚伪陈述；和/或威胁、骚扰或恐吓任何一方阻止其揭发与调查相关的事项，或阻止其继续调查；或(b) 采取故意行动在实质上阻碍银行行使审计和调查，或获取信息的合同权利。

各成员机构应决定在其相关政策和程序内以符合国际公约的方式予以落实。<sup>19</sup>

<sup>16</sup> 2015 年 10 月 9 日文件 A/70/380，第 30 段。

<sup>17</sup> 发展集团，过手资金使用管理标准备忘录，2015 年 6 月 26 日，第七节。过手资金包括“一体行动”资金、发展集团多捐助方信托基金和联合方案，每年通过量约 10 亿美元。

<sup>18</sup> “阻碍行为”的定义是一些多边开发银行为补充原来的 2006 年版“欺诈、腐败、胁迫、和勾结行为的定义”，在后来提出的。

<sup>19</sup> 非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、国际货币基金、美洲开发银行和世界银行，预防和打击诈骗和腐败统一框架(2006 年)。

26. 多边开发银行采取的做法有若干好处，因为它有助于共同努力预防、发现和应对诈骗，包括在开展调查、以及惩罚行使诈骗的个人或实体(即，第三方，如，供货商、非政府组织和其他实施伙伴)方面更好地分享信息、合作和协调。这也是互相禁止供货商、供应商及其他第三方的一个先决条件(见下文第十章)。多边开发银行的定义 2006 年就推出了，据报在国际金融界以及与多边开发银行交往的外部机构中已落地生根。

27. 落实以下建议可望确保在各自组织内对诈骗这一术语的共同理解，为全联合国系统诈骗数据、模式和趋势的可比性提供便利并改进关于诈骗的报告。

#### 建议 1

联合国秘书长及联合国系统其他组织的行政首长应在行政首长协调会的框架内采用关于欺诈行为、腐败行为、勾结行为、胁迫行为和阻挠行为的通用定义，并提交各自的立法和理事机构核准。在这方面，多边开发银行使用的定义应考虑予以采用。与此同时，行政首长协调会应通过一个联合声明阐明关于诈骗问题的明确的毫不含糊的立场，为全系统范围确定适当的“顶层基调”。

## B. 界定推定诈骗

28. 关于“推定诈骗”这一术语，参加本次审查的任何一个联合国组织都没有正式做过界定。检查专员获悉在任何联合国文件中也没出现过这一术语的定义，而这一术语本身也只出现在联合国财务条例和细则的附件里，题目是“规范联合国审计的补充规定说明”。然而，联合国、专门机构和国际原子能机构外部审计师小组于 1996 年指出，“术语‘推定诈骗’指的是虽然书面证据和口供证据未明确确定为由肇事者施行、但对组织造成了宝贵资源损失的诈骗”。<sup>20</sup> 尽管如此，联检组不能确定该小组是否仍在使用这一定义。

29. 一些组织选择对推定诈骗提供自己的解释。例如，人口基金将其定义为“足够可信和具体并值得全面调查但尚未结束调查的指称”。为向审计委报告的目的，联合国开发计划署(开发署)将推定诈骗解释为“看上去对本组织造成财务损失并因缺乏犯罪证据尚未证实或结案的任何诈骗指称或现行调查”。<sup>21</sup> 人口基金提出的“推定诈骗”定义的依据是上文描述的外部审计师小组的定义。联合国工业发展组织(工发组织)内部监督处将“推定”解释为诈骗指称“根据调查确定的事实，可能是真的，但尚未得到总干事的裁决/决定的确认”。在原子能机构，“推定”诈骗被认为是“所指称的”诈骗并在对存在的足够的具体证据进行初步评估和所报告的事件的类型和严重性的基础上正在调查。<sup>22</sup>

<sup>20</sup> 联合国、专门机构和国际原子能机构外部审计师小组，审计指南第 240 号，1996 年 12 月发布，第 2 页。

<sup>21</sup> 开发署给联检组调查问卷的答复。

<sup>22</sup> 在给联检组调查问卷的答复中的定义。

30. 2015 年 5 月，法律厅着手处理推定诈骗问题，指出：“关于‘推定诈骗’我们不知道联大是否在任何类似的情况下提供过任何有助于法律厅的解释的指导。因此，我们的意见是这一术语似乎意味着比诈骗要低的门槛，可解释为包含从无法说明的财务违规到非同小可的值得进一步调查的诈骗嫌疑的任何东西。”为撰写本报告而联络的访谈对象大多数都不能肯定如何解释上述定义。

31. 术语“推定诈骗”缺乏清晰度以及各组织之间缺乏一个共同的理解，妨碍了诈骗案件向外部审计师的恰当报告。<sup>23</sup> 在联合国系统各组织中没有一个一贯地对推定诈骗相关的信息进行衡量和/或收集，因此，向外部审计师提供的信息可能缺乏准确性和完整性。在最近的审计委员会报告中以及关于联合国秘书处诈骗报告情况的 2014 年监督厅报告中，也提出了类似的意见。<sup>24</sup>

32. 检查专员认为，为在各组织的财务报表中报告“推定诈骗”的目的，术语“推定诈骗”不一定要从法律角度看待，而是作为一个财务术语看待，应根据公共会计准则解释并可包括怀疑的或可能的、如果随后被证实、可能对本组织的财务报表有影响的诈骗案件。

33. 许多访谈对象都赞成在联合国系统各组织里提出一个诈骗和推定诈骗的通用定义。有人提到，2005 年在行政首长协调会/管理问题高级别委员会(管高委)的级别上，一个为处理诈骗问题而设立的工作组做了类似的尝试，<sup>25</sup> 但该小组的工作没有继续下去。没有向检查专员提供任何文件用于审查该小组所做的工作，管高委也没有给出任何解释或理由来说明为什么这项工作停止了。

34. 建议联合国秘书长和联合国系统各组织的行政首长在行政首长协调会的框架内为联合国系统通过一个推定诈骗的通用定义，为在财务报表中报告的目的，以下对推定诈骗的解释应予以考虑：“值得全面调查但尚未结束调查的可信的诈骗指称，如果证实，将确定本组织受到的资源损失价值并可能导致财务报表弄虚作假。”

<sup>23</sup> 联合国系统各组织的外部审计师大多数都被授权向各自立法机构报告诈骗和推定诈骗案件，并将其作为年度财务报告和审定财务报表的一项内容。然而，预防和发现诈骗的首要责任在于管理层。因此，外部审计师为评估物质诈骗的风险和现有的发现和应对诈骗风险的程序要向管理层提出询问，并要询问管理层是否对实际的、怀疑的或指称的诈骗有任何了解。管理层通常有既定程序收集这类信息，审计长是协调人，在大多数情况下负责根据来自调查办公室的资料和/或直接从本组织内各实体收集的资料汇编与诈骗相关的数据。

<sup>24</sup> 见，如，监督厅，财务报表中诈骗和推定诈骗案件报告流程审计，报告第 2014/051 号；审计委员会 2014 年财务年度报告中所载主要调研结果和结论简明摘要(A/70/322)，第 52-53 段。

<sup>25</sup> 见行政首长协调会财务和预算网，诈骗问题工作组的报告，文件 CEB/2005/HLCM/20。

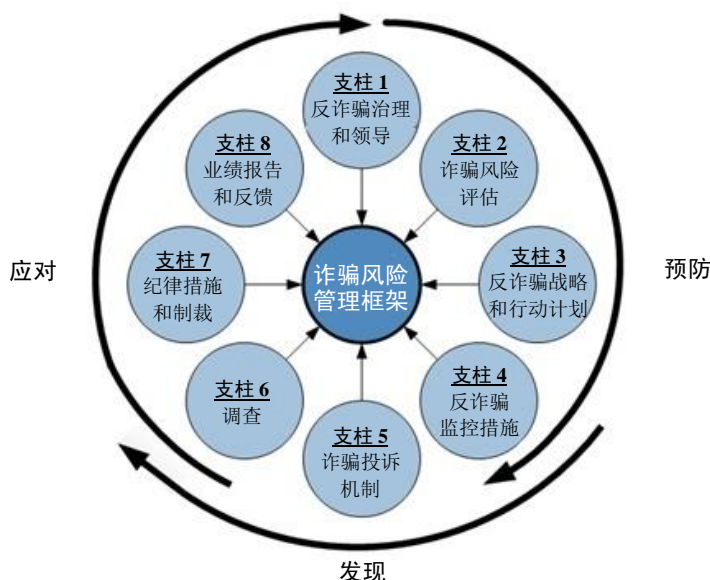
### 三. 诈骗管理框架

35. 如第一章中所讨论的，为了提供一种成龙配套的做法来实现审查的目标，联检组制定了有效处理联合国系统诈骗的预防、发现和应对所必要的诈骗管理框架。在框架的制定过程中，联检组参考了关于诈骗风险和监控框架方面一些工作的出版物，以及学术界一些机构和公私营部门的指南和反诈骗实践。<sup>26</sup> 虽然这些出版物和实践为采取有效做法打击诈骗提供了指南，但不一定能解决本报告读者的特定问题。因此就制定了这一框架，为联合国系统各组织开展反诈骗活动提供路线图，并为将来制定基准线提供一种潜在的评估工具。

36. 联合国系统各组织有不同的授权和业务模式，在诈骗风险不同的环境中运作。因此，各组织与诈骗作斗争不一定采取同样的做法。各组织可选择参考本报告通篇所阐述的框架内提出的原则和做法，在此基础上更新或制定各自健全的反诈骗战略和基于各自特定需要和要求的方针。

37. 如下文图 1 箭头所示，框架着眼于三类反诈骗活动——预防、发现、应对——这应包含一切可信的反诈骗方案。诈骗的预防涉及旨在对诈骗事先预防的活动。诈骗的发现活动旨在诈骗发生之后尽快揭露诈骗。而诈骗的应对活动则是要解决能协助一个组织在诈骗被发现时对诈骗指称作出适当反应(包括调查、处罚和追回损失)的制度和程序问题。诈骗的预防、发现和应对是相互依存和相辅相成的。

图 1  
健全的反诈骗方案的 8 个支柱



资料来源：联检组。

<sup>26</sup> 内部审计师协会、美国注册会计师协会和诈骗审查师协会，管理商业诈骗风险：实用指南(2008年)；美国，政府问责署；联邦方案诈骗风险管理框架(2015年)；澳大利亚国家审计局，澳大利亚政府实体中的诈骗监控：更佳做法指南(2011年)；等等。



38. 虽然联合国系统各组织在传统上对诈骗采取被动反应的做法，重点是接到关于诈骗案件的报告后对其进行调查和采取行动，然而审查揭示，若干组织正在慢慢地向更为预防性的和积极主动的做法转变，在诈骗成为现实之前就进行诈骗风险的识别、评估和缓解工作。正如大多数反诈骗人士所承认的并将在后面的章节中加以讨论的那样，把重点放在预防措施的努力在打击诈骗的斗争中远远是最经济、最具成本效益的做法。

39. 如上文图 1 所示，三类反诈骗活动得到八个职能支柱的支持，而其全部则构成一个健全有效的反诈骗方案的诈骗管理框架。

40. 以下各章对应八个支柱的每一个支柱，介绍其中涉及的理念，联合国系统各组织当前的做法，指出差距和/或良好做法，以及酌情提出建议。这些章节具体针对的问题如下：

- 第四章(支柱 1)反诈骗的治理和领导(反诈骗政策、作用和责任，反诈骗文化和意识)
- 第五章(支柱 2)诈骗风险评估(特定诈骗风险评估，第三方构成的风险，诈骗风险容忍程度和诈骗风险分担)
- 第六章(支柱 3)反诈骗战略和行动计划
- 第七章(支柱 4)反诈骗监控措施(问责制和内部监控框架，行为准则，财务公告和宣布利益方案，尽职调查和筛检工作人员和第三方，更新关于第三方的法律文书，诈骗监控自动化，主动发现措施，以及内部审计在诈骗的发现和监控中的作用)
- 第八章(支柱 5)诈骗投诉机制(举报政策，举报热线，保护免受报复，以及报告的多样性——集中接受对分散接受)
- 第九章(支柱 6)调查(调查的及时性、能力和质量，调查第三方，联合调查，以及积极主动的诈骗调查，案件管理系统)
- 第十章(支柱 7)纪律处罚措施和制裁(对施行诈骗的工作人员的纪律程序，追究肇事者方面的挑战，供货商制裁制度，制裁实施伙伴，以及共享制裁第三方的信息)
- 第十一章(支柱 8)业绩报告和反馈(反诈骗方案业绩报告，吸取的教训和反馈，审计和调查职能的结合点，各实体之间的反诈骗合作和协调)。

## 四. 反诈骗的治理和领导(支柱 1)

41. 会员国明显提高了对联合国系统内高尚的道德表现和对诈骗零容忍，以及通过有效的机构治理(包括建立适当的结构打击诈骗和腐败)从而实现审慎的方案管理的期待。

42. 如在公私营部门中人们公认的那样，诈骗管理是受雇于一个组织的所有人的集体责任，而要有效监控诈骗就要求不仅组织的管理层和工作人员，而且第三方(如，供货商、供应商和实施伙伴)做出承诺。然而，管理诈骗风险和确定反诈骗政策和诈骗容忍程度的首要责任则在于组织的最高管理层。

43. 行政首长及其直接幕僚有责任确保本组织建立了适当的监控诈骗的机构治理措施，并存在有利于使反诈骗努力成为本组织各级业务的有机组成部分的道德文化。在联合国各组织工作人员中提高对诈骗的认识并确保遵守道德价值观和准则，有助于反诈骗方案取得成功。

44. 在联检组对联合国系统工作人员的诈骗调查中，只有 55%的答复者同意“管理层明确地表现出对打击诈骗的责任/承诺”<sup>27</sup> 的说法，只有 47%同意“管理层每年通报一次或多次，说不容忍诈骗”<sup>28</sup> 的说法。大多数答复者表示，管理层加强反诈骗“顶层基调”有改进的空间。

45. 要有效打击诈骗，就必须创建有利于进行这种努力的治理环境。这要求处理好若干要素。其中三个要素在下文进行探讨：制定并以文件记录反诈骗政策；建立监督反诈骗努力和分配角色及责任的结构；通过提高认识和培训培育反诈骗文化。

### A. 反诈骗问题政策

46. 反诈骗政策是一切有效的反诈骗方案的基石。它有助于工作人员和第三方了解本组织如何处理诈骗问题，并鼓励各级工作人员积极参加保护组织的资源和声誉。它为反诈骗决策提供指导原则，并将所有指导反诈骗工作的相关政策和程序集中在一起，例如，行为准则、举报和禁止报复政策、调查程序、制裁和纪律处罚措施、财务公开政策，以及内部监控和问责框架。

<sup>27</sup> 在其余的答复中，20%答复“部分同意”，9%“既不同意，也不不同意”，5%“部分不同意”，5%“不同意”，以及6%“我不知道”。

<sup>28</sup> 在其余的答复中，19%答复“部分同意”，10%“既不同意，也不不同意”，5%“部分不同意”，12%“不同意”，以及8%“我不知道”。

47. 如本报告附件一所示，联合国系统若干组织已经有了单独的机构反诈骗政策，<sup>29</sup> 为相关的与诈骗有关的政策和程序提供方向并担任其储存库。

48. 然而，在其他一些组织，<sup>30</sup> 与反诈骗有关的政策和活动则散见于一系列不同的规定、规章、指导原则和行政通告中，由不同的所有者和不同的实体负责实施工作。这种支离破碎现象往往造成工作的重叠和前后不一致，并危害本组织反诈骗活动的有效开展。

49. 在内部和外部审计机构的鼓励下，那些没有单独政策的组织现在正在更新其政策以便达到最佳做法的标准。例如，联合国秘书处和近东救济工程处各自报告说，已成立了特别工作组开始制定更健全的反诈骗政策和战略。然而，原子能机构则表示他们看不到搞一个单独的反诈骗政策的必要性，因为他们相信现有的政策和机制足以处理诈骗风险问题。

50. 审查发现，即使在有独立的机构反诈骗政策的组织里，也没有角色、责任和问责的明确定义，并且缺乏关于如何操作政策的明确指导。例如，在大多数情况下，反诈骗政策的主体没有明确界定，并且没有业绩指标来评估执行工作的有效性。

51. 被审查的反诈骗政策在覆盖面上也各不相同：有些政策将覆盖面扩大到第三方，例如，供货商、供应商和实施伙伴，而其他一些则不然。<sup>31</sup>

52. 一些组织根据良好做法对政策作了更新以扩大覆盖面。开发署的政策就是一个例子，其中规定“本政策适用于开发署的所有活动和业务，包括一切由开发署资助的项目，一切由开发署执行的项目，以及一切实施伙伴”。同样，难民署的政策指出，“本战略框架适用于一切涉及难民署工作人员以及与难民署有直接或间接合同关系的一切个人或机构方，或用难民署资源供全资或部分供资的(实际的、嫌疑的或试图的)所有诈骗和腐败”。

53. 在粮农组织，反诈骗政策“适用于本组织的所有活动和业务，无论在何处；由经常方案还是预算外资金供资；行政、技术或业务性的；或由本组织和/或实施伙伴(包括任何政府机构)实施。本政策适用于所有粮农组织人员和本组织与实施伙伴、供应商或其他第三方为行政、技术或业务目的的所有合同安排。”<sup>32</sup> 联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)诈骗和腐败行为预防政策明确适用于第三方。

<sup>29</sup> 见附件一(反诈骗政策略表)；难民署、粮食署、粮农组织、卫生组织、项目厅、开发署、人口基金、儿童基金会、民航组织、劳工组织、教科文组织、工发组织和知识产权组织的独立的政策。

<sup>30</sup> 联合国秘书处、环境署、人居署、毒罪办、原子能机构、电联、世旅组织、邮联和气象组织。

<sup>31</sup> 详情请参阅第七章 F 节。

<sup>32</sup> 粮农组织，反诈骗及其他腐败行为的政策，行政通知 2015/08，2015 年 3 月 12 日。

54. 人们观察到，反诈骗政策的通过方式及其法律地位在整个联合国系统做法各不相同。除了人口基金是个例外，其反诈骗政策是由该组织的立法机构通过的，而在其他组织，反诈骗政策发布的方式或是作为行政通知，或是作为管理高层的指示发布的，各不相同。

55. 联合国系统各组织虽然可根据特定的需要制定各自的反诈骗政策，但一些主要的做法显示反诈骗政策至少应包含以下内容：<sup>33</sup>

- 诈骗的定义及简述本组织关于诈骗问题的立场
- 构成诈骗的行动
- 管理层对于预防和发现诈骗的责任
- 负责政策行政管理的单位/个人
- 对调查和起诉诈骗或寻求其他有效补救的承诺
- 雇员和第三方在诈骗的预防和发现方面的责任以及如何报告诈骗的程序
- 欺诈行为的后果
- 保证要以保密的方式处理指称和调查
- 关于如何管理诈骗指称/事件的指示
- 关于如何寻找进一步的资料的建议(即，其他相关政策和指南，如，行为准则、举报政策和禁止报复政策、揭发政策等)

56. 落实以下建议可望在良好做法的基础上提高各组织的反诈骗方案的有效落实。

#### 建议 2

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应为各自组织制定机构反诈骗政策，或更新现有政策，其中要考虑到公私营部门的主要惯例。应将该政策提交立法和理事机构供其参考、通过和/或核准，并应定期加以审查和更新。

## B. 分配角色和责任

57. 良好做法要求有效的机构反诈骗方案必须明确指定本组织反诈骗政策的主体，分配不同实体及履行某种职能的人(包括管理层、财务部门、调查员、审计师、法律部门、人力资源部门、方案管理和一般工作人员)的角色和责任。

<sup>33</sup> 改编自诈骗审计师协会，政府中的职业诈骗，及澳大利亚，英联邦诈骗监控指南(2011年)。

58. 除了指定反诈骗政策的主要主体之外，反诈骗的责任应按照权力下放的路线从管理高层至中层以及工作人员逐级分配。虽然总部一级的反诈骗政策文件可能不提供各个下级层面反诈骗活动的细节和指导，但各级管理人员有责任根据其方案和活动具体风险评估查明的诈骗风险管理反诈骗活动。如第五章(诈骗风险评估)所示，诈骗风险因业务和特定职能的种类不同而不同。

59. 审查揭示，大多数组织都未能清楚地说明管理层和工作人员各自的反诈骗角色。被审查的反诈骗政策大多在此方面含糊其辞，有一些，例如，指出管理人员负责政策的某些方面，但没有具体说明是哪些方面。另一些则闭口不谈谁对落实反诈骗活动负总责。根据对联检组调查问卷提供的答复，许多组织将监督/调查办公室视作本组织内的领头反诈骗实体。其他一些组织没有领头实体，而是依靠几个实体在各自责任基础上的集体努力，如，调查、人力资源和管理部门、道德操守办公室等。最后，一些组织表示，管理(高)层，包括行政首长，扮演引领角色。

60. 然而，一些组织的政策则更为具体。例如，卫生组织的政策明确规定，总干事作为本组织的首脑对于预防和发现诈骗、侵占挪用及其他不当行为负有总体责任。难民署的反诈骗政策简要规定了工作人员、管理人员以及实施伙伴和其他合同方的责任，并在一个附件中载有一个参考矩阵，指定“牵头”部门负责各种属于反诈骗政策范围的敏感及其他领域。<sup>34</sup> 教科文组织反诈骗政策描述了与诈骗有关的事务中的具体角色、权力和问责制度，并指出“总干事总体上负责落实相关措施预防诈骗和腐败行为”，<sup>35</sup> 还澄清了每一个工作人员在诈骗的预防和发现方面都有责任，特别是总干事授权管理人力资源和使用本组织财务和物质资源的工作人员。政策阐述了本组织内不同的结构在预防、发现或调查诈骗和腐败行为方面负有特定的权力(即，内部监督处、道德操守办公室、人力资源司和国际标准和法律事务办公室)。

61. 联合国系统有几个组织并没有指定高级管理人员来领导本组织反诈骗政策和方案的落实工作。仿效一些主要的做法并鉴于领导作用和确定“顶层基调”对于本组织确立强硬的反诈骗立场的重要性，强烈建议指定一个反诈骗实体(高级别人员或团队)作为所有诈骗相关活动的“业务流程主体”。

62. 联合国系统若干组织似乎错误地认为内部监督办公室应在管理反诈骗活动中发挥引领作用。必须指出，领头的反诈骗实体应在管理职能中，而不是设在内部监督办公室，因为这个办公室需要保持和维持其独立性以便履行其监督责任。

<sup>34</sup> 难民署，预防诈骗和腐败战略框架(2013年)，第6节和附件2。

<sup>35</sup> 教科文组织，行政手册(2012年)，第3.14项“诈骗和腐败行为的预防”，第4.2段。

63. 落实以下建议可望更好地有效执行本组织的反诈骗方案并确保在这方面的明确责任和问责。

### 建议 3

联合国系统各组织的行政首长应迅速采取行动指定一名高级别的机构总管理人员或实体担任反诈骗政策的保管人，负责政策的执行、监测和定期审评工作。

## C. 反诈骗文化和诈骗认识

64. 提高对诈骗的认识的措施包括要采取一些具体行动，以便：(a) 向工作人员和其他利益攸关方传达本组织对打击诈骗的重视和对道德文化的支持；(b) 通过教育使利益攸关方了解可利用哪些机制来报告潜在的诈骗；(c) 使潜在的诈骗份子更多地了解自己正在暴露，从而达到威慑作用。

65. 如上文论及的，管理高层在联合国系统各组织工作人员中提高对诈骗的认识和遵守价值观和准则方面扮演至关重要的角色。管理高层有责任确定“顶层基调”，树立道德行为表率并公开地将期望传达给工作人员，创造积极的工作环境，聘用和提升称职、有良好职业道德的员工，实施行为准则，确保诈骗监控措施得到落实并在必要时采取纪律处罚行动。如被审议的一个组织的审计和监督咨询委员会所指出的，必须从最高层发出关于预防和减少诈骗的强烈信号，以便加强本组织提倡的零容忍政策。<sup>36</sup>

66. 在联合国系统内使用了不同的做法和措施来提高对诈骗的认识。除了反诈骗培训(下文论述)之外，这类措施包括：举办“反诈骗日”和其他公共活动以及宣传活动，如，在内部和外部网站上登载活页、小册子和文章、访谈、问答活动等。例如，国际劳工组织(劳工组织)在 2014 年举办了五次关于对诈骗的认识和预防的报告会。<sup>37</sup> 良好做法要求每年对所有工作人员，不论职务高低，都进行回炉培训，以便了解诈骗风险的最新情况。对管理高层而言，最佳做法要求至少每年通报一次道德廉风专题信息。

67. 最后，由跨部门举措(人力资源部门、道德办、审计办等)组织的多要素宣传和提高对诈骗的认识运动能发挥特别有效的作用。例如，难民署计划利用一年一度的国际反腐败日举办由道德办和审计办联合组织的反诈骗意识宣传周。项目厅内部审计和调查组及道德办一起开办了行为标准讲习班，培训人们发现潜在的问题并知道到哪里去报告关切和怀疑。原子能机构为其工会成员提供关于不当行为和举报政策的培训。儿童基金会执行主任在 2015 年公报中向所有工作人员宣布

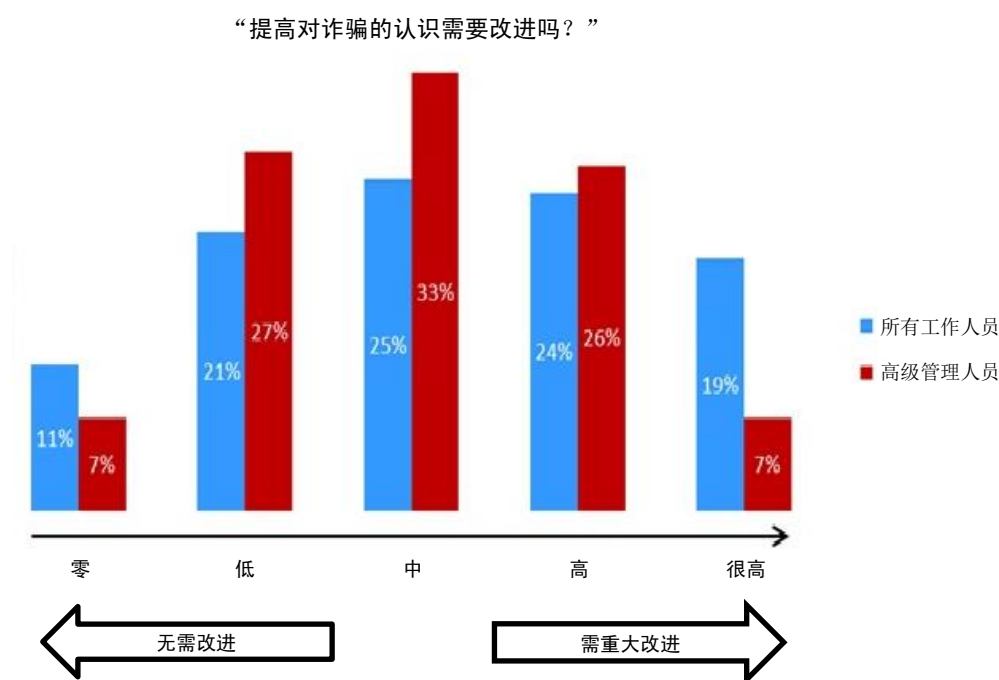
<sup>36</sup> 见 EC/66/SC/CRP.26，独立审计和监督委员会的报告，2014-2015 年，第 35 段。

<sup>37</sup> 劳工组织，首席内部审计师 2014 年 12 月 31 日终止年度的报告，GB.323/PFA/8，第 11 段。

他参加了更新版强制性道德培训课并期待所有工作人员都这样做。<sup>38</sup> 知识产权组织向所有工作人员散发了本组织实行的纪律措施的年度通告，作为提高认识和威慑潜在诈骗活动的手段。同样，在人口基金，副执行主任(管理)当有足够数量的对本组织产生负面影响的案件时，定期向所有工作人员发送所采取的纪律措施简报。在粮农组织，监察长办公室制作了宣传传单和挂图以提高人们对诈骗的认识。此外，监察长办公室经常利用其调查使命介绍其活动和宣传报告机制和其他相关信息。监察长办公室还为内部利益攸关方和其他采购人员举办单独的活动和简要介绍应受到惩罚的行动和供货商制裁程序。

68. 尽管一些组织正在努力提高对诈骗的认识，许多访谈者表示在这个领域还可以做许多工作。联检组诈骗调查的多数答复者也着重指出，提高对诈骗的认识是一个需要重大改进的领域。在一个从 1 至 5 (1 为“无需改进”，5 为“需重大改进”)的图表中，多数工作人员认为需要改进(见下文图 2)。

图 2  
对诈骗的认识



资料来源：联检组诈骗调查。

<sup>38</sup> 儿童基金会，执行主任关于“儿童基金会道德廉风”在线课程的通讯，2015年6月24日。

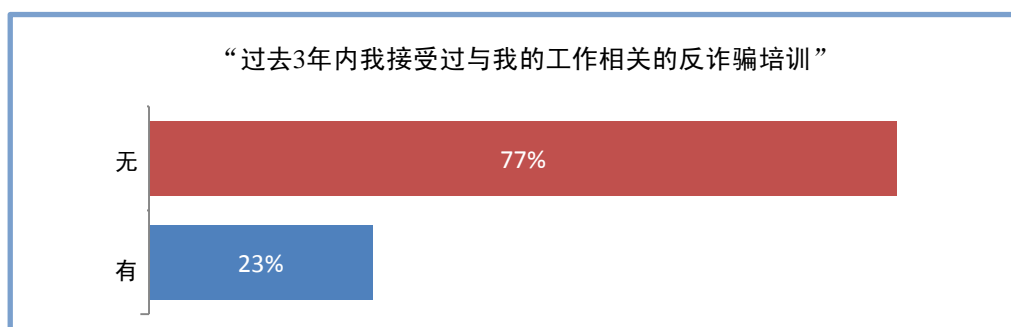
69. 检查专员重申以往联检组报告<sup>39</sup> 中的呼吁，各组织应确立提高对诈骗的认识措施，以解决本组织各级对诈骗的预防和发现问题。

### 反诈骗培训

70. 反诈骗培训是一个组织的反诈骗意识和培育反诈骗文化的组成部分。它向工作人员提供有效预防和发现诈骗的诀窍，尤其是在诈骗高发领域。尽管反诈骗培训很重要，但根据联检组联合国系统诈骗调查，参加调查的工作人员中有 77% 以上近年来在其工作环境中没有得到任何与诈骗有关的培训。(见下文图 3)。

图 3

### 反诈骗培训



资料来源：联检组诈骗调查。

71. 联合国系统大多数组织都有对工作人员进行一般性和强制性道德培训的制度。例如，难民署向所有办事处提供年度行为准则复习培训课程。然而，一般而言，联合国系统大多数道德培训课程都只是粗略的梳理一下与诈骗相关的问题，并不包含关于诈骗的预防、发现和应对的具体资料。少数几个组织已开始这么做了。例如，儿童基金会在其“道德基本要义”课程中纳入了“诈骗的预防和举报人的保护”单元；近东救济工程处的道德课程突出了一系列诈骗“红色预警点”并解释了为预防和发现诈骗要求工作人员做什么；人口基金的道德培训对诈骗的特定要素进行了条分缕析。粮农组织计划将反诈骗意识纳入其机构廉风培训。在联合国秘书处，道德操守办公室与监督厅携手正在设计关于诈骗认识和预防的强制性电子学习课程。这一道德培训单元是希望成为诈骗和腐败的识别、发现和揭发课题的基本预防单元，也会处理随之而来的任何对报复的担心，并用工作人员条例和细则以及行为标准强化所有联合国工作人员的遵纪守法。

<sup>39</sup> 联检组在其关于联合国系统监督制度缺陷的报告(JIU/REP/2006/2)建议 15，建议“各组织的立法机构应指示各自的行政首长提出对所有工作人员[……]廉洁和道德操守培训，尤其是新招聘的工作人员”。在关于联合国系统道德操守问题的报告(JIU/REP/2010/3)中，联检组为道德操守办公室提出了若干责任标准，其中包括：“道德操守办公室带头为本组织所有工作人员制定强制性培训方案(初始和进修)和举办讲习班”，以及在其联合国系统各组织的实施伙伴管理审查报告(JIU/REP/2013/4)建议 8 中，联检组指出：“联合国系统各组织的行政首长应为与实施伙伴打交道的工作人员(特别是国家办事处的工作人员)开展关于诈骗认识和预防的培训，重点是与第三方相关的诈骗”。



72. 虽然一些道德培训仍然是面对面授课的，但近年来电子学习课程已经相当普遍并对所有工作人员日益成为强制性的。<sup>40</sup> 因此，电子学习覆盖了大批参加者，课题涵盖道德操守、规则、条例、廉风和适当行为。有一些道德课程是针对工作人员特定群体的，如，采购、人力资源、会计和财务人员等内在更容易发生违规现象的人员。<sup>41</sup>

73. 如已论及的，本次审查显示，虽然一些道德课程包含了反诈骗课题(例如上述例子)，但多数没有足够地包含这一课题。建议各组织考虑在各自的道德和廉风培训中纳入诈骗的预防和发现的内容或单元，例如，不道德/欺诈行为的例子、关于报告渎职行为和诈骗的义务的资料、本组织保护免受报复的政策和程序，以及其他预防和发现的措施。

74. 若干组织提供独立于道德课程的反诈骗专题培训。工发组织提供针对所有工作人员的强制性的网上“诈骗认识导论”。它还有一个关于诈骗问题政策的在线特别入门课程，以及教工作人员如何发现和识别文件中的异常情况的课程。在粮农组织，采购股讲授了关于诈骗的预防和发现的专门培训单元，并且，其监察主任办公室正在制定一项战略以便通过视频会议为国家/区域办事处举办一季度两次的反诈骗培训。粮食署于 2015 年启动了针对广大工作人员的强制性在线反诈骗课程，<sup>42</sup> 并应管理层的要求还提供诈骗预防培训。开发署的调查员在出差时也偶尔向国家/区域办事处提供特定的反诈骗培训。作为良好做法的一种衡量标准，儿童基金会规定资深工作人员(P5 及以上)参加诈骗认识相关培训是强制性的。它还为实地道德操守对话主持人提供了培训课程，包括一个关于诈骗的预防和举报人保护的单元。在联合国秘书处，由特许采购与供应协会(采供协会)提供的采购培训课程是关于诈骗认识的，秘书处及国际电信联盟(电联)等其他组织的采购人员自愿参加上课，或作为其获得采供协会证书的一部分参加上课。难民署将诈骗内容纳入了为实地代表和财务人员的培训单元。人口基金为采购处工作人员举办特定的反诈骗课程并将其作为采供协会培训方案的组成部分。

<sup>40</sup> 例如，人口基金、粮食署、粮农组织、开发署和儿童基金会在去年启动了新的在线强制性道德操守课程，或正在推出中。

<sup>41</sup> 联合国秘书处向联合国采购司(采购司)工作人员及其他有采购相关责任的人员提供“采购工作中的道德操守和廉风”课程。开发署道德操守办公室给人力资源工作人员上课并为高级领导层作简报。儿童基金会将道德意识课程作为 P5 及以上工作人员，以及所有责任代表、业务和地区办事处主任的必修课程，并向调往国家办事处的人力资源工作人员进行道德操守吹风。原子能机构向采购和财务官员提供强制性道德操守培训。

<sup>42</sup> 粮食署 2015 年启动的在线课程“反诈骗、反腐败和保护免受性剥削和性虐待”对所有工作人员都是强制性的。此外，还提供面对面的诈骗预防培训(粮食署，2014 年监察主任年度报告，WFP/EB.A/2015/6-F/1，第 27 段和 Add.1，第 11 段)。2013 年，工发组织推出了工发组织反诈骗意识和诈骗预防政策强制性在线培训。

75. 考虑到全系统各组织提供的培训的共同之处，建议联合国各组织的行政首长探讨共享现有的培训材料并考虑通过行政首长协调会/管高委及其网络、道德操守办公室小组、联合国调查处代表，联合开发反诈骗电子培训课程，及其他形式(酌情)的课程。

76. 尽管有上述反诈骗专题培训举措，联检组诈骗调查答复者着重指出，反诈骗培训是在与诈骗作斗争中需要大大改进的一个领域。虽然一些组织在强化反诈骗意识和培训方面做了值得称道的努力，但在课程材料内容的拓展，提高质量和扩大普及面方面还需要做很多工作。如上文论及的，这包括将反诈骗单元纳入现有的培训材料，并且，还要提供反诈骗专题培训，尤其是针对工作在最容易发生诈骗的职能领域的管理人员和工作人员。培训课程是否是强制性的要取决于相关组织的风险状况和所需要的风险减少程度。

77. 最后，应考虑向负责诈骗监控的第三方和其他利益攸关方提供反诈骗培训。

78. 落实以下建议可望改善工作人员和管理人员的反诈骗培训和反诈骗意识，从而提高本组织反诈骗方案的效果和效率。

#### 建议 4

在全面的需求评估基础上，联合国系统各组织的行政首长应为本组织所有成员制定专门的反诈骗培训和诈骗认识战略。至少，对最易发生诈骗的职能领域的工作人员和在脆弱的高风险领域环境中开展业务的工作人员而言，反诈骗培训应是强制性的。

## 五. 诈骗风险评估(支柱 2)

79. 诈骗风险评估是有效的反诈骗方案的不可或缺的组成部分和前提。诈骗风险评估有助于系统地查明诈骗可能在哪里发生以及如何发生，从而可设计适当的监控措施减轻与诈骗相关的风险。诈骗风险评估包括以下要素：查明固有的诈骗风险因素；评估风险的可能性和影响；确定诈骗风险容忍程度；检查现有的诈骗监控措施的合适程度，进而详细筹划潜在的反诈骗方案，并排定剩余风险的轻重缓急次序；将主要调研结果和结论记录在案；以及测试诈骗监控措施的效果。<sup>43</sup>

80. 2013 年，特雷德韦委员会赞助组织委员会(赞助组织委员会)发布了更新版内部监控制度的设计、实施和处理及其效果评估框架。根据这一于 2014 年 12 月生效的框架，在一个组织的机构风险管理系统范围内，现在要给诈骗风险评估以特别的考虑。赞助组织委员会框架原则 8 (新的原则)专门要求“各组织在评估实现目标所面临的风险时，应考虑诈骗的可能性”。

81. 虽然每一类组织都容易发生诈骗，但联合国系统许多组织会接触更多，因为它们经常在高风险环境中运作，例如，冲突后环境、冲突环境、和人道主义紧急情况环境。视一个组织的结构、方案和业务模式情况而定，全面的诈骗风险评估能使管理层通过查明和评估内部和外部诈骗风险及相关风险容忍程度，确定本组织特定的诈骗风险状况，<sup>44</sup> 并随后制定风险减缓方针和配置与风险程度相应的资源。

82. 主流做法要求在一个组织的多个层面——从总部到区域和实地办事处——开展诈骗风险评估，并应一直覆盖到方案、项目和交易层面，包括到第三方(承包商、供货商和直接伙伴)。正如审计委也指出的那样，应对每一个业务领域和流程，包括例如，现金支付、现金收款、采购、伙伴费用、库存、工资单等，进行详细的风险评估。这应与现有的内部监控制度和本实体的业务环境接轨，并以此作为根据制定基准线。<sup>45</sup>

### A. 诈骗风险评估的现状

83. 审查发现，联合国系统大多数组织，除少数几个例外，都没有进行系统的诈骗风险评估，或认为诈骗是机构的风险。例如，联检组诈骗风险调查只有 28% 的答复者表示他们在自己的部门/办事处/单位进行了诈骗风险评估(见下文图 4)。然而，情况也许会更糟，因为上述调查结果反映不出从来自发送给各组织的单独

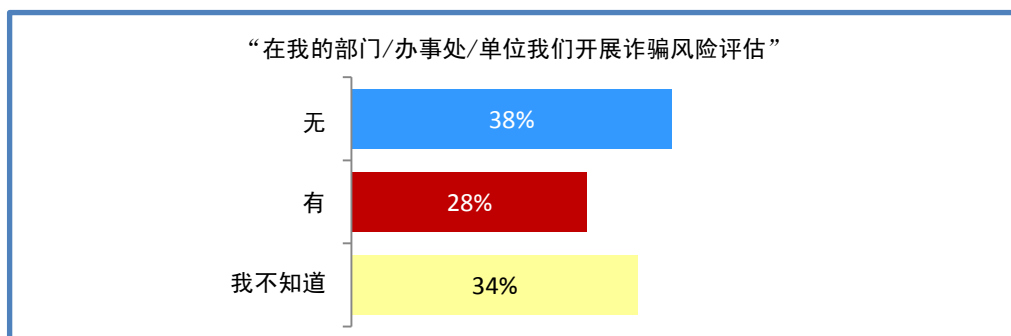
<sup>43</sup> 国际专业实务框架，内部审计与诈骗，实务指南，和美国政府问责办公室，联邦方案诈骗风险管理框架(2015 年)。

<sup>44</sup> 美国政府问责办公室，联邦方案诈骗风险管理框架(2015 年)。

<sup>45</sup> A/70/322，第 48 段。

的问卷调查的答复和随后的面对面访谈结果的新增证据中，收集了什么。所提供的证据显示，只有两个组织(难民署和知识产权组织)<sup>46</sup>进行了特定的机构诈骗风险评估。评估在过去两年中进行，是第一次。这表明联合国系统关于诈骗对于一个组织业务的影响，以及诈骗风险评估对于确定风险范围和程度的重要性的认知度很低。

图 4  
诈骗风险评估



资料来源：联检组诈骗调查。

84. 而且，在已经建立了机构风险管理系统的组织中，往往也不清楚诈骗风险是否正在其总体机构风险管理流程框架内进行评估。在一些组织，例如，儿童基金会、教科文组织、卫生组织和人口基金，诈骗被列为重大机构风险之一，它们报告说诈骗问题得到了应有的重视。其他一些组织，例如，原子能机构、开发署、世界气象组织(气象组织)、万国邮政联盟(邮联)和国际民航组织(民航组织)，报告说，在机构风险管理流程中诈骗风险是一个考虑因素，它们设想没必要开展针对诈骗的专门的治理风险活动。然而，开发署的确表示，作为即将进行的政策修订工作的一部分，可能会考虑在被认为是特定诈骗风险高发领域开展有针对性的诈骗风险评估的必要性。

85. 在粮食署，作为机构风险管理的一部分，管理人员评估的风险据报告包括了诈骗风险。<sup>47</sup> 在年度业绩规划中纳入了编制风险登记册，并且风险评估一年进行两次。在粮农组织，诈骗风险评估没有作为其当前的机构风险管理活动的一部分来专门进行。粮农组织认为造成对诈骗脆弱的危险因素和监控风险也造成对其他财务、方案、和声誉风险的脆弱性。因此，粮农组织报告说，其管理人员在评估对各自责任领域的广泛的风险的同时也对诈骗风险进行评估。

<sup>46</sup> 近东救济工程处于 2012 年进行了近东救济工程处预防腐败风险分析；项目厅正计划进行类似的活动。

<sup>47</sup> 机构风险管理政策，WFP/EB.A/2015/5-B (2015 年)。

86. 本报告附件三介绍了各组织开展的风险评估、包括在机构风险管理流程框架内的风险评估中，如何处理诈骗风险的概况。

87. 卫生组织于 2014 年开始在全组织范围全面铺开风险管理做法，并报告说，作为这项活动的一部分，诈骗风险被作为专项处理。合规、风险管理和职业操守办公室制定了机构风险管理政策并于 2015 年 11 月获得通过，目前正用于分析风险的过程中，包括各自的风险容忍程度。

88. 在审计委的催促下，难民署率先启动了诈骗预防项目与诈骗作斗争，为此设立了一个专门的工作组来广泛吸收各个业务领域管理人员的知识。通过 2015 年头几个月举办的一系列讲习班，查明了内部和外部的诈骗风险。现在正在对照现有的监控框架对这些风险进行评估，以便查明在缓解风险的监控方面的任何差距以及在难民署业务中的剩余诈骗风险。

89. 在儿童基金会，各科室被要求开展风险自我评估，他们表示诈骗是他们进行评估的一个风险领域。目前，这种自我评估每两年至四年进行一次，并计划一旦目前正在开发的风险评估软件到位之后就每年进行一次。人口基金报告说，国家办事处每年进行一次战略和业务风险自我评估，其中包含诈骗风险。

90. 在联合国秘书处，在管理委员会主持下于 2014 年开展了一次机构风险评估，以便查明、评价和优先处理本组织面临的最高的战略风险及相关的管理应对措施。但诈骗未被认为是一种机构风险，没有进行专门的诈骗风险评估。

91. 虽然上述概况显示已经朝着正确的方向采取了一些步骤，但还有许多工作要做。需要重申，诈骗风险评估对于有效的反诈骗方案必不可少，因为借助诈骗风险评估可确定诈骗风险的定义并查明一个组织面临诈骗风险的程度。诈骗风险并不仅限于一个组织的某些职能或活动，而是贯穿各个领域的。诈骗风险还会随着时间的推移而演变，因此，有必要定期开展这类评估或进行审评。

92. 与诈骗相关的风险评估需要特定的专门知识和技能。因此，一个组织的反诈骗培训应包括对参与诈骗风险管理的人员的培训，包括方案管理人员、风险官员、审计师和调查员。

93. 落实以下建议可望加强诈骗风险的减缓以及有效实施本组织的反诈骗方案。

#### 建议 5

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应作为其机构风险管理系统的组成部分或作为一项单独的活动，开展全面的机构诈骗风险评估，解决各自组织各级、包括总部和实地办事处的诈骗风险问题以及内部和外部的诈骗风险。这样的评估在机构层面应至少两年开展一次，在业务层面则应根据需要更经常地进行。

### 由审计室进行的诈骗风险评估

94. 虽然一个组织总体的机构风险管理职能是管理层的责任，但内部审计室在制定年度工作计划和审计业务时也对诈骗和其他风险进行评估。然而，必须指出内部审计的风险责任与机构风险管理职能的不同。内部审计师的作用是提供风险管理的总体保障并就风险问题向组织建言献策，但在设计和/或实施本组织的机构风险管理系统、风险登记册和风险容忍度方面不是主要角色。审查发现，虽然内部审计师将机构风险管理流程中查明的风险纳入考虑范围，但他们主要依赖自己的与特定审计计划和业务相关的风险评估。**机构风险管理职能依赖内部审计的风险评估，或反过来的情况，在为本报告而审查的组织中并不常见。有必要在这两者之间加强协调和互相支援，因为它们互补的。**

95. 在粮食署内部审计室，诈骗风险内容被纳入了内部审计室进行的年度风险评估，为审计工作计划提供资料。这包括利用这类风险指标作为业务领域、业务单位对年度保证书(输入粮食署内部监控说明)的响应以及以往审计和评价报告结果的腐败感知指数。在业务层面，每一个流程领域都对诈骗风险进行了更仔细的审议。

96. 同样，在人口基金，审计和调查事务办公室是在其年度审计风险评估中提及诈骗风险的，并纳入了世界银行实地业务腐败指数指标以及调查职能传送过来的有关诈骗的线索。

97. 在粮农组织，监察主任办公室基于风险的审计计划将诈骗风险与其他类型的风险结合起来考虑，以便为审计范畴内每一个可审计的实体确定一个总体风险等级。根据实际报告的案件(如，采购、工作人员应享权利)，诈骗风险通常在传统上诈骗高发领域的总体评估中占较大的分量。世界卫生组织内部监督事务办公室在实地访问之前，作为审计规划阶段的一部分，要求被审计单位填写诈骗风险自我评估调查问卷，或进行详细的测试以便收集国家办事处主任的意见。

98. 其他若干监督实体，如，开发署审计和调查办公室和联合国监督厅，在试点的基础上启动了积极主动的诈骗风险审查或调查(这方面内容也见下文第九章)。

### 第三方造成的诈骗风险评估

99. 如上文所述，联合国系统许多组织由于依赖第三方(即，供货商、供应商和实施伙伴)交付其方案，特别是在脆弱的环境和偏远的项目场地运作时，面临高度风险。

100. 审查发现，在高风险环境中与第三方一起工作的挑战没有被所有利益攸关方完全理解。在大多数情况下，现有的监控措施、问责制度和管理安排与这种环境中的诈骗和腐败高风险不匹配。

101. 在这方面，检查专员谨提及联检组的**实施伙伴管理审查报告(JIU/REP/2013/4)中的相关建议**。如报告中所指出的，实施伙伴的先期评估和尽职调查流

程对于确定实施伙伴的能力、潜在弱点和风险、包括诈骗风险，具有特别重要的意义。这些评估为随之而来的那些(诈骗)风险的减缓措施奠定了基础，在此基础上可建立适当的监控措施和风险减缓措施，例如，监测、核实、报告及其他对应所评估的风险程度的做法。

## B. 诈骗风险容忍程度

102. 对诈骗采取零容忍政策被看作是决心对所有诈骗案件，无论多么小，都要彻底调查和惩罚的明确信号。<sup>48</sup> 这一政策的好处包括表达了来自最高层的反对诈骗的基调，确立了威慑效应以及传达了本组织用一切手段与诈骗作斗争的决心。然而，在某些环境中执行这样的政策可能并不实际或成本令人望而却步。

103. 诈骗零容忍从严格意义上说，意味着需要建立全面的诈骗监控措施以预防和发现一切欺诈活动。然而，诈骗风险监控在财务、人力及其他资源方面会给组织造成费用。诈骗风险因若干因素而各不相同，例如，活动的类型和运作的环境。在联合国系统经常开展工作的不稳定的紧急环境中，风险可能会格外高。在这种形势下，从效果和成本效率的角度看，实施绝对的诈骗零容忍方针可能是不现实的。这还可能妨碍核心任务的完成，例如，当需要转变和快速行动的时候，如果标准的监控和核查程序很繁琐并很费时间的话，就不可能做到。

104. 国际组织，包括联合国系统内的一些国际组织，承认这些操作上的现实和制约因素，并开始将诈骗风险监控的框架内处理诈骗容忍度问题。虽然做法因组织而异，但风险容忍度反映了一个组织接受较高级别的诈骗风险的意愿，而这可能因特定的方案或活动的环境不同而不同。

105. 在一些组织里，公开宣布的风险胃口程度为在某些环境中的适当风险容忍度指出了方向。知识产权组织制定了风险胃口说明，并将风险胃口纳入了 2014 年知识产权组织风险管理政策。知识产权组织从以下方面界定其风险胃口：(a) 操作风险(包括诈骗)；(b) 财务风险；(c) 战略风险；(d) 对声誉的影响。根据这一思路，该组织的风险胃口方针是：(a) 风险事件的可能性被评估为中、低或最小的、影响小的风险是可接受的；(b) 风险事件的可能性被评估为低或最小的、影响明显的风险是可接受的；(c) 只有风险事件的可能性是最小的、影响严重的风险是可接受的。任何超过知识产权组织风险胃口的风险都要由方案管理人员和/或知识产权组织风险委员会参考风险容忍度进行评估。在确保现有的减缓措施是合适的和适当的之后，这样的风险是可接受的。

106. 在粮食署，2015 年 5 月的机构风险管理战略包括一份风险胃口说明，其中特别提到诈骗风险：“我们承认我们的运作环境使我们更多地暴露于诈骗、腐败和勾结行为的危险。欺诈、腐败、勾结行为以及侵占资源与粮食署的核心价值观背道而驰，本组织不接受。粮食署决心预防这类行为并在它们被发现发生的地方

<sup>48</sup> 新生儿和琼斯 2007 年。见 [www.U4.org](http://www.U4.org)。

采取缓解行动。”<sup>49</sup> 粮食署的机构风险管理政策指出：“粮食署的风险胃口为确定与其每个目标相关的风险容忍可接受程度奠定了基础……粮食署的风险胃口将指导有必要权力并经授权根据总体风险管理框架做决定的管理人员做决定。”<sup>50</sup>

107. 联合国系统其他一些组织表示它们已经采取并严格遵守对诈骗零容忍政策。开发署报告说，在审议对补偿性监控措施进行投资时对诈骗采取零容忍的态度。同样，人口基金根据其监督政策对不当行为实行零容忍原则。教科文组织根据其诈骗和腐败行为预防政策的规定，对诈骗正式采取零容忍做法。然而，粮农组织报告说，在其多利益攸关方的环境中，对诈骗采取量化的风险容忍做法并不实事求是。

108. 努力实现对诈骗零容忍应是最终目标和对付诈骗的正确做法，而以高效率具有成本效益的方式确立风险胃口有助于一个组织采用前后一致的基于可接受的风险水平的风险减缓和应对措施。如上文所述，可接受的风险水平和相关的监控措施因活动的类型和运作环境不同而不同。在某些不稳定的脆弱环境中，可考虑不同程度的诈骗风险，因为鉴于这种减缓措施的范围和所需资源，严格的零容忍做法将是行不通的。这并不意味着不应建立任何诈骗监控措施，而是应根据环境限定的可接受的风险设想相应的监控措施。为此，各组织应界定特定的、可衡量的风险容忍度并用文件记录在案。

109. 对诈骗零容忍不应变为对诈骗风险的零胃口。诈骗风险永远也不可能消灭掉或降为零；而是可以通过建立健全的反诈骗风险管理方案有效地减少。建立这样的方案并在诈骗被发现时迅速采取行动，符合“对诈骗零容忍”含义和意图。

110. 建议在权力分散和/或脆弱环境中运作的联合国系统各组织的行政首长考虑在特定的诈骗风险评估和相应的减缓措施的基础上界定业务风险胃口水平。风险胃口说明应提交本组织的(视必要)立法和理事机构备案和/或核可，并通报主要捐助方供其参考。

### C. 诈骗风险分担

111. 捐助方、联合国系统各组织、和方案接受方之间分担诈骗风险问题是一个各利益攸关方之间需要进一步探讨的领域。许多被访谈人表示，风险分担是为方案执行创造更有利环境的审慎做法。然而，对于风险是否能在捐助方和相关组织之间分享以及如何分享意见分歧很大。

112. 在大多数情况下，目前的做法是当捐助方向联合国系统转拨资金时，他们期待相关组织吸收大部分、甚至全部与方案执行相关的风险，包括诈骗风险。大

<sup>49</sup> 机构风险管理政策，WFP/EB.A/2015/5-B，附件，第8段。

<sup>50</sup> 同上，第35-37段。



多数捐助方要求对诈骗采取零容忍政策，而在许多情况下这也就变为对诈骗损失的零容忍。然而，当联合国系统在高风险环境(例如，紧急情况、人道主义危机、冲突和冲突后环境)中执行方案时，这就更有问题了。如上节所述，在这样的环境中要确立一种不容变通的诈骗监控水平也许是不可能的，因为从费用和有效完成核心任务的角度看，这种做法是不现实的。换言之，相关组织执行“对诈骗零容忍”政策并建立诈骗预防措施不一定能预防所有情况下损失的发生。

113. 问题的焦点不仅是一个组织的现有反诈骗政策是否足够和合适的问题，而且是在所有利益攸关方之间分担剩余的<sup>51</sup> 诈骗风险并将其置于优先地位的问题。在相关组织已经做了尽职调查并建立了所期待的风险减缓措施的情况下，捐助方要求返还与诈骗损失(无法追回的)相关的资金似乎是没有法律依据的。一个相关的问题是，在相关组织是自愿捐款资助时，财务赔偿责任的转移是否可行。一个特定项目/方案的某个捐助方要求追回诈骗损失会迫使相关组织动用中央资金，而中央资金在大多数情况下是由来自其他捐助方的资金组成。

114. 捐助方和联合国系统各组织就诈骗风险可接受水平和可能的风险分担安排展开讨论和谈判是有益的。讨论内容应包括：根据运作环境界定可接受的风险容忍程度，以及用于足够的减缓措施的资源问题。这要求相关组织做出承诺在与捐助方讨论内部风险管理程序时要更坦率，和盘托出关于其所面临的风险和挑战的信息。它也要求捐助方要愿意商定可接受的特定财务风险程度，或直接为诈骗的相关风险商定费用。

115. 这样的风险分担是全世界在恶劣环境中经营的公私营部门的良好做法。联合国系统各组织处于一种不稳定的地位——必须吸收所有的风险并在高风险环境中蒙受损失时是唯一须要负责和承担赔偿责任的组织。

116. 建议联合国系统各组织探讨各种机会与捐助方就高风险方案和项目讨论和谈判风险容忍和风险分担安排问题。捐助协议应反映这类安排，以及一旦风险被查明，减轻这些风险所需要的相应的资源。

---

<sup>51</sup> 剩余风险是组织审议了现有监控活动在多大程度上减少了固有风险的可能性和影响之后剩下的风险。

## 六. 反诈骗战略和行动计划(支柱 3)

117. 审查揭示, 虽然联合国系统若干组织已更新或制定了新的针对诈骗风险管理的政策(见上文第四章), 仅有少数几个向前更进了一步, 通过了机构反诈骗战略和行动计划将政策付诸实施并与现有的机构风险管理制度、战略计划或业务活动结合起来。造成的结果是, 大多数组织对打击诈骗采取了零敲碎打、常常是临时性的不连贯的做法。此外, 正在采取步骤以更系统和战略的方式对付诈骗问题的组织只是最近才开始这么做, 而且, 大多数组织报告说其努力的状况为“工作进行中”, 这使本次审查很难评估实施情况和成功的程度。

118. 反诈骗战略需要与审定诈骗风险相匹配, 因为各种方案和活动不一定面对同样程度的风险。这样的战略有助于把关注的焦点放在努力可能会产生最大影响的领域, 从而可对打击诈骗采取具有成本效益的做法。此外, 全面的战略做法可帮助相关组织更有理由查明反诈骗工作所需的资源水平。

119. 被访谈的一些管理人员和工作人员所关切的一个问题是缺乏反诈骗战略和行动计划。在权力结构分散和将权力下放到大多数情况下诈骗风险往往较高的实地办事处的组织, 尤其是这种情况。多数被访谈的人员认为有必要制定一个与本组织实现机构目标总体战略接轨的反诈骗战略。

120. 如审计委在最近的一份报告中所指出的,<sup>52</sup> 审计委所监督的 13 个实体没有足够的反诈骗战略。一个正面的例子是项目厅, 该厅制定了重点为所有类型(内部和外部)诈骗的反诈骗综合战略。<sup>53</sup> 另一个好例子是难民署, 如上文所述, 难民署开始了一个诈骗预防项目, 为此, 更新了机构反诈骗政策, 并正在制定反诈骗战略和方案。

121. 其他一些组织的良好做法显示, 反诈骗战略和行动计划应着眼于本组织各级的预防、发现和应对措施, 并应至少包括以下方面:<sup>54</sup>

- 概要阐述已查明的内部和外部诈骗风险或与本组织的活动或职能相关的脆弱性
- 为减轻已查明的风险或脆弱性而确立的处理战略或监控措施(包括政策、治理和其他结构及程序)
- 关于落实工作的信息, 例如, 指出负责落实工作的职能部门和/或工作人员

<sup>52</sup> A/70/322, 第 45 段。

<sup>53</sup> 同上, 第 45 段。

<sup>54</sup> 改编自“英联邦诈骗监控框架(2014 年)”澳大利亚; 和审计委建议, (A/69/5, 第一卷), 第 158 段。

- 管理高层对业绩的监测、计划和措施的审查以及定期报告反诈骗政策的执行情况
- 工作人员、承包商或第三方(供货商、供应商、实施伙伴)用以报告诈骗或疑似诈骗的安排、渠道和程序
- 确保本组织满足反诈骗培训需要的战略
- 培育真正的反诈骗文化和意识
- 收集、分析和报告本实体内或针对本实体的诈骗事件或诈骗指称的次数的机制
- 规定本实体应如何处理诈骗指称或怀疑的协议书，包括对指称的评估、开展调查和解决事件的选择方案(如，移交国家主管部门以及何时及如何启动追回行动)。

122. 如上文所述，反诈骗战略应以可接受的风险程度为基础，并要充分考虑到反诈骗措施是否相称、以及相关组织的成本和效益评估。

123. 落实以下建议可望最大限度缩小对诈骗的承受风险从而提高方案交付的效果和效率。

#### 建议 6

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应制定本组织专门的全面反诈骗战略和行动计划，以实施各自的反诈骗政策。这样的反诈骗战略应以本组织的机构诈骗风险评估为基础，并应成为本组织总体战略和行动目标的组成部分。根据诈骗风险的程度，应拨出相应的专项资金用于战略和行动计划的实施。

## 七. 反诈骗监控措施(支柱 4)

124. 在联合国系统许多组织内，内部监控和遵纪守法问题在各种审计报告中屡次被确认为高度关切领域。特别是，在本报告所审查的许多组织中，内部和外部审计师发现在更容易发生诈骗的领域和活动(例如，采购、实施伙伴、人力资源和招聘、项目管理、应享权利、和资产管理等)中的内部监控措施存在缺陷。在关键的结论和建议中，特别是在实地办事处的审计和紧急情况和脆弱环境中的业务活动审计中，职责和监测互相隔离也被排在高位。检查专员谨重申，管理层完全及时地落实审计机构提出的与内部监控相关的建议是有效的反诈骗方案不可或缺的关键要素。

125. 接受访谈的若干方案管理人员虽然承认诈骗对他们的方案造成的冲击，但对实行他们心目中的对其活动实施“严密”监控表示忧虑。他们把任何新增的监控措施看作是对交付方案这一主要目标与捐助方和立法/理事机构所要求的严密监控和问责措施的障碍作用之间的持续存在的冲突火上浇油。然而，如本报告始终主张的，实行监控来对付诈骗不一定要建立会造成严重财务和业务影响的全新的结构和复杂的流程。相反，关注的重点和努力的目标应是使现有的结构和流程更有效，并根据风险程度使诈骗监控提高到相应的水平。如上所述，预防措施和未雨绸缪的诈骗管理与对付已经施行的诈骗所需费用相比，远远要省钱得多。

126. 以下各节有选择地介绍一些与诈骗风险管理直接相关的内部监控措施。鉴于本次审查范围有限，因此无法提供详尽的清单。

### A. 问责制框架

127. 联合国大会将问责制定义为“问责制系指秘书处及其工作人员有义务对其作出的所有决定和采取的一切行动作出交代，并无条件地、无例外地对履行其承诺负责。”<sup>55</sup> 在被委托管理会员国捐款的联合国组织内，这尤其关系到这些资金的管理，包括预防因被诈骗而遭受损失。联合国各组织的问责框架一旦认真建立，就能为有效的诈骗风险管理奠定基础。这一框架界定了相关组织的总体问责环境，确定了包括诈骗监控在内的监控措施赖以运作的内部和外部参数。被审查的一些组织采用了正式的问责框架；而其他一些组织则建立了各种不同的制度，但没有一个正式的总框架。

128. 为使各组织协调统一各自的问责努力，联合国系统行政首长协调会于 2014 年通过了“联合国系统参考风险管理、监督和问责模型。”<sup>56</sup> 行政首长协调会

<sup>55</sup> 联大决议 64/259。

<sup>56</sup> 行政首长协调会财务和预算网，关于建立参考风险管理、监督和问责模型以便联合国系统具有理事机构的组织形成共同立场的建议问题工作组的结论，文件 CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1。

的模型依靠内部审计师协会提出的“三道防线”<sup>57</sup>做法。“三道防线”模型经常被用于传达管理层、业务扶持职能和各种独立职能在提供内部监控保证方面所扮演的角色。第一道防线是业务管理层和员工。第二道防线是具有专门技能的中央业务辅助职能，例如，预算管理、风险管理、遵纪守法、和质量保障。第三道防线是独立保障，包括内部审计。这三道防线互相依存，各职能之间需要有明确的沟通，以确保治理、风险管理、监测和监控做法的总体有效性。<sup>58</sup>

129. 联检组审查的联合国系统各组织几乎有一半<sup>59</sup>表示已采用“三道防线”模型作为其风险管理、监督和问责总体框架的参考。例如，知识产权组织于 2014 年采用的问责制框架专门提到这个模型，以便更好地说明与风险管理和内部监控相关的角色和责任。<sup>60</sup>

130. 虽然现有的问责制框架确实一般性地强调了问责水平和组织的角色和责任，但大多数联合国系统框架缺少的是具体指定处理诈骗问题的责任，尤其是关于建立适当的诈骗监控措施方面。对每一道防线的相对优势进行评估、“形成合适的规模”和落实，包括建立足够的诈骗监控措施，是相关组织和理事机构的共同责任。<sup>61</sup>

## B. 内部监控措施

131. 内部监控措施和监控活动构成了旨在提供“关于实现与业务、报告和遵守相关的合理保证”<sup>62</sup>的所有流程。因此，反诈骗监控措施是内部监控措施和监控活动的有机组成部分。内部监控框架作为总的政策文件，为包括诈骗监控措施在内的内部监控措施的投入运作和分配责任提供指导。

132. 联合国系统各组织的内部和外部审计机构反复强调联合国各组织开展工作的环境的复杂性和高风险性要求必须建立健全的内部监控框架并在实施的监控活动中十分突出诈骗问题。<sup>63</sup>如第五章所论述的，严格的内部监控框架和监控诈骗及其他风险的标准操作程序必须权衡灵活性和创新的需要，尤其是在脆弱和紧

<sup>57</sup> 内部审计师协会，有效的风险管理和监控的三道防线(2013年)。这一模型最初由欧洲风险管理协会联合会和欧洲内部审计学会联合会于 2011 年 12 月提出。

<sup>58</sup> CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1，第 17-18 页。

<sup>59</sup> 联合国系统内部审计职能状况(待发，2016年)。

<sup>60</sup> 知识产权组织，知识产权组织问责制框架，文件 WO/PBC/22/12，第 4 页。

<sup>61</sup> CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1，第 17 页。

<sup>62</sup> 见赞助组织委员会，内部监控——综合框架，第 3 页，和国际最高审计机构组织，公共部门内部监控标准指南(2013年)。

<sup>63</sup> 2014 年 12 月 31 日终止两年期财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告，A/70/5 (Vol. I) 和 Corr.1，第 106 段；独立审计咨询委员会 2014 年 8 月 1 日至 2015 年 7 月 31 日的活动 (A/70/284)，第 89 段；监督厅，难民署权力下放框架审计报告 2014/092，第 10 段。

急情况环境中。因此，诈骗监控措施的等级应取决于一个组织特定的风险容忍度而各不相同。

133. 在联检组的诈骗调查中，联合国系统一些组织的高级管理人员表示有力的内部监控框架是其组织报告的诈骗案件数量低的最可能的原因。然而，本次审查无法得到证据证明各组织的内部监控框架已足够健全，可保障对付诈骗风险的监控措施。上述各种内部和外部审计报告显示的却是另一种情况。

134. 正式建立了内部监控框架的联合国系统组织共有 14 个。<sup>64</sup> 其中一些(人口基金、艾滋病规划署<sup>65</sup>、卫生组织和邮联<sup>66</sup>)或是已经遵循、或是目前正在更新内部监控框架，以便与赞助组织委员会框架保持一致。其他一些组织，特别是专门机构，在本次审查时尚无全面的内部监控框架。例如，粮农组织只是最近才通过了内部监控框架，仍有待全面落实。虽然缺乏正式的内部监控框架并不一定意味着没有诈骗监控措施，但监控失败的可能性上升了，这是一个令人担忧的主要问题，特别是在诈骗高风险领域。

135. 此外，本次审查表明，现有的内部监控措施因各组织各自的特定业务模式和所查明的风险领域各不相同而差别很大。内部监控框架是否明确提到诈骗监控措施，取决于一个组织是否特别感到有诈骗风险评估所确定的某种诈骗风险。例如，在建立全组织范围的风险登记册时，联合国秘书处并不认为诈骗风险属于本组织的“高等级”或“紧要”风险。然而在儿童基金会，诈骗和滥用资源属于机构风险管理系统中最高一级机构风险类别。

136. 在联合国系统大多数组织里，诈骗不被认为是高等级机构风险。因此，规范内部监控机制的框架和安排往往没有给高级管理人员和工作人员以足够的压力，使他们采取行动加强现有的与诈骗相关的监控措施和监控活动。

137. 落实以下建议可望改进本组织的内部监控框架的效果并使其更完善，从而更好地减缓诈骗风险。

#### 建议 7

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应启动对其内部监控框架的审查，以确保确实存在相应的反诈骗监控措施，并且诈骗风险评估中查明的诈骗风险已在内部监控框架内得到充分的解决。

<sup>64</sup> 有完整的内部监控框架的 14 个组织是：原子能机构、民航组织、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿童基金会、工发组织、项目厅、妇女署、邮联、粮食署、卫生组织和知识产权组织。

<sup>65</sup> 艾滋病规划署表示该组织正在根据赞助组织委员会 2013 制定内部监控框架。

<sup>66</sup> 邮联表示，由于其对原则 8 (“评估诈骗风险”)的评价是以年度为基础的，所以已经在应用赞助组织委员会框架了。

138. 内部监控措施说明：要求管理人员在其各自的财务工作领域建立适当的监控措施的书面证明上签名是一种好的做法。<sup>67</sup> 这样的证明机制汇集在一起就可编写内部监控措施年度说明，而在本质上这是一封由本组织高级行政官签署的信件，简要说明他们对于内部监控措施的方针并确认其责任。这一说明构成一个组织财务报表的一部分，应包括关于内部监控措施、风险管理和治理流程的现状，以及现有诈骗监控措施是否足够的说明。

139. 需要管理人员提供的这种书面证明是“在管理层各级推进问责制的非常强大的工具。”<sup>68</sup> 有一些组织，如，民航组织、电联、教科文组织、粮食署、卫生组织、知识产权组织和气象组织，已经编写了内部监控措施年度说明，联合国秘书处则计划在 2018 年前引进这一做法。<sup>69</sup> 经过内部审计办公室的审计，这种说明就为本组织的内部监控框架提供更高程度的保障。例如，粮食署就是这种情况，自从 2011 年初次实施以来，粮食署一直处于这项工作的前列。粮食署内部审计室于 2014 年审计了内部监控保障流程，总体结果为良。<sup>70</sup> 这表明其他组织一旦内部监控措施说明的证明流程成熟，就能仿效这种先进经验。

140. 落实以下建议可望根据良好做法建立内部监控措施说明制度，从而强化问责制并改进本组织的反诈骗方案的效果。

#### 建议 8

联合国系统各组织的行政首长在提出或更新内部监控说明时，应确保这些说明根据良好做法和适用的国际标准阐述了全组织范围反诈骗监控措施是否足够的问题。在没有内部监控正式说明的情况下，行政首长应在其提交立法和理事机构的年度报告中证明其组织已在诈骗风险评估的基础上建立了相应的反诈骗监控措施，并存在适当的诈骗预防、发现、应对和数据收集程序和流程。

141. 与减缓诈骗风险特别相关的监控活动领域包括以下方面：(a) 职责分离；(b) 明确的权力分配，包括营运实绩付款的批准、授权、核实、证明、核对、和复审权；(c) 资产保护措施；(d) 采购和合同管理方面的诈骗监控措施。

142. 职责分离：是旨在将错误和/或诈骗的发生降到最低的一项主要的内部监控措施。人员之间职责分离能确保任何员工都不能在其履行职责的正常过程中施行和隐瞒诈骗行为。与资产监管的授权和批准职责以及财务交易的记录/核对和监控相关的职责都需要分离。虽然联合国系统一些组织，如，原子能机构、人口基

<sup>67</sup> 联合国系统的问责制框架(JIU/REP/2011/5)，基准 12。

<sup>68</sup> 联合国系统的问责制框架(JIU/REP/2011/5)，第 111 段。

<sup>69</sup> 见 A/70/284。

<sup>70</sup> 粮食署，督察主任办公室，粮食署 2013 年内部监控保障流程的内部审计，文件 AR/14/14。

金、工发组织、教科文组织、粮食署和知识产权组织，已经将职责分离安排纳入了各自的机构资源规划系统，但在不允许适当职责分离的规模小、只有几个工作人员的实地办事处，或紧急状态下，挑战依然存在。职责中央集权(特别是在采购方面)，或至少或对现有的做法增加监测，例如儿童基金会供应司的做法，是减少相关诈骗风险的好经验。在适当的实地职责分离不可行的地方，基于机构资源规划系统的自动化监控措施将复审和批准权分配给，例如，中央单位，能帮助减少诈骗风险，因此，只要有必要就应纳入系统并付诸实施。

143. 权力分配：是确保角色清楚界定、责任明确分配的另一个主要的诈骗预防和发现要素。例如，在粮食署，采购订单和申请单除非重新安排前一次的放行单是无法修改的，这就防止了未经授权的、潜在的欺诈活动。恰当的权力分配在遍布全世界的复杂和分散的联合国活动中是一种工作上的需要。在此背景下，审计委在最近的一份报告中建议，各组织应建立所有权力分配情况的中央数据库。<sup>71</sup> 联检组于 2014 年审查了联合国系统内的权力安排情况，并提出了有效分配安排的八项主要基本标准。建议各组织在审查和改革权力分配程序时继续应用这些基本标准。<sup>72</sup>

144. 确保组织资产受到保护免遭欺诈活动的安全保障措施：是另一个重要领域，因为与诈骗相关的资产损失在联合国系统内经常发生。这样的安全保障措施应覆盖资产采购、记录、处置和勾销的全周期。固定的资产目录和证明程序确保了资产的妥善保管。例如，人口基金对固定资产管理有专门的政策和程序，并且，利用其机构资源规划系统的功能来管理资产的组织(如，知识产权组织)也越来越多。

145. 采购和合同管理领域的健全的诈骗监控措施：<sup>73</sup> 特别有必要，因为这些领域高度易发欺诈活动，例如，供货商之间或供货商与工作人员之间勾结、贿赂、串通投标、回扣计划、拆分合同以保持低于规定的权力分配门槛、过度影响合同选择，以及改变订单和发票作假，例如，双重计费方案。特别是有大规模实地业务的组织，如，开发署、人口基金和儿童基金会，以及粮农组织和教科文组织等其他一些组织，在各自对联检组调查问卷的答复中表示，采购诈骗是案发频率和相关损失数额巨大方面两个最高类别中的一个。

146. 所报告的在“大额订单”采购行动情况下的诈骗监控漏洞往往涉及绕过固定的程序和流程。例如，监督厅最近一份关于采购活动建议的审计报告，以及审

<sup>71</sup> A/70/322，第 81 段以后。

<sup>72</sup> 权力分配和问责制，联合国系统管理为了成果系列文件第二部分(JIU/REP/2004/7)，第 6-38 段。

<sup>73</sup> 还请参阅关于供货商尽职调查的相关章节(第七章 E 节)和供货商制裁制度(第十章 C 节)。



计委和联检组的报告，都指出权力级别和遵守固定的程序和流程(竞争要求、开标等)经常被违反。<sup>74</sup>

147. 另一个高风险领域是地方和分散的采购，特别是在世界银行腐败指数居高位的国家，因为那里的运营环境可能有利于腐败、裙带关系和勾结行为。各组织经常不得不在不熟悉的市场中运作，合适的供货商和供应商有限，这就会造成一种便于勾结或串通投标的潜在环境。另一个因素是某种门槛以下的采购不经常受到任何采购委员会的审查。还有一些内部的缺陷，例如，审查投标的能力有限、职责分开不当、和缺乏其他制衡措施。上述制约因素严重阻碍了透明和竞争的采购流程并大大增加了诈骗风险。许多被访谈者、特别是在这些环境中有广泛的运营经验的被访谈者，认为这些制约因素是联合国系统大量诈骗损失的主要原因。同样，联检组诈骗调查的一些答复者也表示与采购相关的诈骗是一个反复出现的严重问题。

148. 关于合同给予后管理期间的诈骗监控问题，最近一份联检组报告<sup>75</sup>发现，整个联合国系统对于供货商合同的管理相关的风险监测不够，减缓措施也不足。报告最后指出，合同给予后管理是采购生命周期中风险最高的领域之一。报告中提到的反复出现的挑战是：对不合格的供货商过去的业绩审查不够，对合同业绩的监测不够，未经授权更改订单，未能在合同期内管理合同，和合同延期没有记录在案等。

149. 被审查的一些组织已在采取措施在采购和合同管理周期的始终减少诈骗风险。这类措施包括：在健全的政策中列举诈骗监控措施，例如，采购人员“不送礼，不招待”，供货商须公开以往的被禁止情况等。在这方面，许多组织近年来成立了合同审查和/或采购审查委员会(如，在项目厅、粮农组织、人口基金、妇女署和开发署)，以确保遵守针对采购/合同管理诈骗的既定的尽职调查和正当程序规定。由于工作的高风险性，一些组织的做法是，让参与采购和合同管理的工作人员接受经常的有针对性的反诈骗培训(见上文第四章 C 节)。一些组织的采购手册阐述了有关诈骗问题的不同角色和责任，例如，经授权的采购官员有责任在物色供货商和外包期间对供货商进行尽职调查。例如，在海事组织，只有在不同的组织实体履行了尽职调查之后才能将新供货商添加进供货商登记名册，如，由采购官员确保供货商是合适的和可靠的；由财务部门核实良好的财务状况；由技术专家确认服务和货物的标准。

150. 检查专员重申，遵循联检组与采购和合同管理相关的报告(JIU/REP/2014/9, JIU/REP/2013/1 和 JIU/NOTE/2011/1)中提出的建议的重要性，并建议地方采购授权门槛应在各自风险的基础上决定，并要考虑到，除其他外，办事处的规模及其

<sup>74</sup> 监督厅，最近的采购活动监督报告中查明的问题审查(AH2012/513/02)。

<sup>75</sup> 联合国系统的合同管理和行政(JIU/REP/2014/9)。

开展工作的风险环境、采购量、现有采购能力、工作人员证明级别、职责充分分离以及权力分配安排。

### C. 行为准则

151. 书面的行为准则是向工作人员传达可接受的和被禁止的行为(包括诈骗和其他不当行为)的主要标准的最重要的媒介之一。行为准则将可能在其他地方界定的道德操守行为标准、包括本组织的财务条例和细则、人力资源手册、采购手册等中的道德操守标准,集中起来,从而提高对诈骗的认识。根据诈骗审查师协会对全世界公私营部门 1,483 件实际诈骗案件的调查,<sup>76</sup>强有力的行为准则有助于减少中等诈骗损失达 46%, 以及一个诈骗计划在被发现之前持续的时间平均减少 37%。

152. 联合国系统各组织内规范工作人员道德操守行为的规定通常散见与若干来源中,其中包括《联合国宪章》和《联合国工作人员条例和细则》。国际公务员委员会(公务员委员会)通过的国际公务员行为标准<sup>77</sup>是联合国系统工作人员行为和道德价值观规定的核心参考点,这是基于这样的信念:虽然各组织内部文化各不相同,但它们面临类似的道德挑战。联大于 2013 年通过了公务员委员会最新版本的标准。<sup>78</sup>目前形式的标准特别突出国际公务员的独立性和中立性,但没有特别提到诈骗或指导工作人员做出道德操守选择的实用的规定。这样就失去了提高反诈骗意识和就适当的行为标准向工作人员提供指导以及指导他们利用现有的报告机制的机会。

153. 联合国系统内多数组织都参考公务员委员会行为标准。但有两个组织(项目厅和难民署)选择不采用这些标准,<sup>79</sup>而是为了适应本组织特定的需要,制定了自己的行为准则。<sup>80</sup>另一方面,民航组织通过了公务员委员会标准,但稍作修改以适应自己的特定环境。审计委向联合国秘书处特别建议采用明确的行为准则以便提高反诈骗意识。<sup>81</sup>联合国道德操守小组早先为联合国人员推行全系统范围道德操守准则的举措被联合国大会经过许多辩论之后推迟了,这些准则最终被纳入了 2013 年版的公务员委员会标准。<sup>82</sup>

<sup>76</sup> 诈骗审查师协会,提交联合国的职业诈骗和滥权问题报告:2010 年全球诈骗问题研究(德克萨斯奥斯汀,2010 年)。

<sup>77</sup> 这些标准最初由国际公务员咨询委员会(随后成为国际公务员委员会)于 1954 年提出。

<sup>78</sup> 联大决议 67/257。

<sup>79</sup> 国际公务员委员会 2009 年报告(A/64/30)。

<sup>80</sup> 国际公务员委员会 2009 年报告(A/64/30),第 22 段。

<sup>81</sup> 2013 年 12 月 31 日终了两年期财务报告和审定财务报表和审计委员会的报告, A/69/5 (第一卷),第 136 段。

<sup>82</sup> 联大最初在其第 60/1 号决议第 161 (d)段中要求制定全系统范围的道德操守准则。

154. 现有的行为准则，包括公务员委员会的标准，大多数都是针对工作人员(包括管理人员)的，良好的做法是将行为准则扩大到非工作人员和第三方。工发组织在其道德操守行为准则中部分采用了这种做法，其适用范围也包括“(特别)服务协议持有人、有偿和无偿借调人员、亲善大使以及与工发组织有关系的其他人”。<sup>83</sup> 还有教科文组织，根据其人力资源手册和相关合同规定，已正式将行为标准扩大到服务承包商等临时人员。

155. 还应指出的是，联合国系统的采购交易多数是通过联合国全球采购网(全球采购网)进行的，该网络已经建立了供应商行为准则。该准则包含劳工和人权、环境和道德标准，并要求供货商遵守最高的道德标准，尊重当地法律和不从事腐败活动，包括诈骗(第 18 段)。然而，全球采购网平台上使用的语言相对较弱，只是“期望”供货商，而不是，例如，将遵守准则中的规定写成“必须”。

156. 为了强制工作人员和管理高层遵守行为准则，各组织经常推行一种确认程序的良好做法。在这一程序中，如劳工组织最近建立的那样，<sup>84</sup> 每个人要确认他或她已经阅读和理解行为准则，并将予以遵守。这就方便了对不遵守的工作人员采取潜在的法律行动并使之更有效，这被认为是预防诈骗的具有成本效益的做法。纸质的或电子的确认程序通常在新工作人员进入组织时进行，但也可在通常的间隔后或在修订行为准则时重新确认。一些组织，如，劳工组织和开发署，还为高风险岗位(如采购部门)的工作人员建立了额外的确认程序。最后，对于实施伙伴等第三方，良好做法是使确认程序成为标准法律协议的组成部分(见下文 F 节)。

157. 建议联合国系统各组织的行政首长，为了提高对适用的行为标准的认知度，对所有新、老工作人员实行书面确认程序，通过这一程序工作人员和管理人员确认他们知道、理解并继续遵守公务员委员会的行为标准。

#### D. 财务公开和宣布利益方案

158. 被审查的大多数联合国组织都建立了财务公开和/或宣布利益方案制度。这比早些年是个巨大进步和积极的发展动态。<sup>85</sup> 这些方案的主要重点是宣布并减少由于资金控制或外部活动引起的潜在和实际的利益冲突，<sup>86</sup> 因此，被认为有助于诈骗和腐败的预防和发现。

<sup>83</sup> 工发组织，道德操守准则，总干事的通告 UNIDO/DGB/(M).115；准则脚注 1，进一步扩大了术语“人员”以“包括，但不限于，实习生和其他如本准则条款所载的与工发组织有合同关系的各方”。

<sup>84</sup> 见劳工组织，道德操守和行为标准，通告 DIR 01/2015，和办公场所道德操守，科室指示 IGDS 第 76 号(第一版)。

<sup>85</sup> 2010 年，行政首长协调会进行了一次调查，发现 16 个组织中只有 11 个建立了财务公开方案(见行政首长协调会——财务和预算网会议记录，文件 CEB/2010/HLCM/FB/30)。

<sup>86</sup> 见秘书长关于个人利益冲突的报告(A/66/98)。

159. 在覆盖面上，现有方案的重点首先是高级管理人员以及选定的高风险职能工作人员，特别是采购、财务交易、合同管理、监督职能(道德操守、审计、审计委员会等)，以及某些选定的官员。<sup>87</sup> 在向联检组提供了资料的组织中，只有世界旅游组织(世旅组织)和卫生组织的方案限于管理高层，没有另外覆盖到高风险领域职能的工作人员。由于管理实施伙伴的官员也同样易受诈骗风险，建议各组织审查酌情须纳入财务公开方案的范围。

160. 通过财务公开方案揭示的存在潜在利益冲突的地方，通常会建议工作人员摆脱财务控制，或不接受某一特定的活动或其正式职能的某一方面。例如，在适用于难民署、近东救济工程处、和人权高专办等几个实体的联合国秘书处的方案下就是这种情况。<sup>88</sup> 在开发署和儿童基金会，一种好的做法是向工作人员发送指导信，说明如何预防潜在的利益冲突成为现实。工作人员须副签这些信件以确认自己已了解这些指导意见。一些组织开展了培训方案并为财务公开方案目前的和潜在的参加者提供实质性帮助，以便强化遵守和减少误报。例如，联合国秘书处利用在线会议服务向申请人提供实时援助。<sup>89</sup>

161. 通过财务公开方案获得的信息通常不向公众披露。然而，联合国秘书处已建立了高级公共官员(助理秘书长、副秘书长和以上的级别)在自愿的基础上公布其财务公开报表的良好做法。

162. 在核实财务公开方案下提供的信息方面，多数方案通常是在信誉制度的基础上，并以包括由第三方在内对随机挑选的次级报告的进一步核实程序为补充的方式进行的。最佳做法是对核实财务公开方案和宣布利益冲突采取有针对性的基于风险的做法，并同时关注高风险红色预警点<sup>90</sup>，这一做法联合国系统各组织应予以考虑。

163. 建议联合国系统各组织对各自的财务公开和利益申报方案开展审查，以便提升效果并确定是否已足够覆盖需参加方案的工作人员。

## E. 反诈骗尽职调查：筛检工作人员和第三方

164. 反诈骗尽职调查措施由各种活动组成，旨在与个人或第三方建立商务关系之前对其过去或现在的任何欺诈活动或行为的迹象进行系统的调查。尽职调查的目标可以是：(a) 内部工作人员；(b) 第三方(顾问、供货商、实施伙伴等)。这样的尽职调查措施是基于这样的理解：在聘用潜在的欺诈候选人为工作人员，或与第三方正式结成伙伴关系之前，采取必要的审慎措施和进行充分的筛选是符合成

<sup>87</sup> 见联检组关于联合国系统监督制度缺陷的报告中关于财务公开方案覆盖面的建议(JIU/REP/2006/2)。

<sup>88</sup> 见秘书长公告(ST/SGB/2006/6)。

<sup>89</sup> 秘书长关于道德操守办公室的活动报告(A/70/307)。

<sup>90</sup> 世界银行和毒罪办，接受贿赂：给非法浓缩定罪以打击腐败(被盗资产追回计划，2012年)。

本效益的做法，这样可以避免事后被质疑，包括冗长昂贵的法律程序。良好做法要求尽职调查措施不可止步于聘用的节点上，而是应根据风险情况加以延伸，对现有的商业和聘用关系继续定期进行调查和筛检。

### 工作人员筛检

165. 针对联合国工作人员的反诈骗尽职调查措施可通过各种不同的方式加以落实，包括：自我宣布以公开潜在的利益冲突；自我宣布以前的纪律处罚措施；对学术资格进行自动化核实(例如，如人口基金做的那样)以防止骗子参加本组织的工作人员队伍；对照以前的开除记录检查原联合国工作人员(联合国秘书处的做法)<sup>91</sup> 并对高风险岗位的新工作人员进行特别检查。少数几个组织，例如，项目厅、知识产权组织和人口基金，使用专业公司的服务进行尽职调查检查。开发署对高级职位候选人的筛选内容包括过去是否有侵犯人权的记录，并要求所有新录用的工作人员填写利益冲突公开表。但是，联检组以往的关于人力资源相关问题的报告发现联合国大多数组织向证明人调查及其他调查不够的证据，并就此提出了若干建议。<sup>92</sup>

166. 下文方框载有此方面良好做法的不完整清单。

### 方框 2

#### 与人力资源相关的尽职调查措施的良好做法

有若干与人力资源相关的尽职调查措施可减少潜在的诈骗风险，其中包括：

- 资格核实：检查核实个人信息并确认工作经历有助于揭发虚假的或修饰包装的资格
- 向证明人核实：向证明人核实能发现个人品格和声誉问题上的、可能不符合录用标准的红色预警点
- 背景调查：刑事犯罪记录或个人财务状况的背景调查可成为评估申请者的补充信息来源。背景调查的性质和程度通常要服从法律，有希望成为员工者可能必须同意
- 核对过去的纪律处罚行动：向其他联合国组织、法庭等询问相关人员过去的纪律处罚行动可以补充尽职调查措施

资料来源：联检组在问卷调查答复和检阅文献的基础上的良好做法汇编。

<sup>91</sup> 在对联检组调查问卷的答复中，秘书处表示：“一名联合国共同系统原工作人员被预先预警对其进行人力资源手工审查，调查他/她以前是否因不当行为被立即开除或解职[……]。如果是的，该申请就不再审查下去。”

<sup>92</sup> 联合国系统各组织工作人员招聘：比较分析和标杆管理框架——招聘程序(JIU/NOTE/2012/2)，第 66 段(关于证明人调查)。

167. 工作人员调到另一个联合国实体工作在联合国系统内是司空见惯的现象。然而，许多被访谈者对联合国各组织间缺乏关于有希望的申请人过去和现在的纪律处罚行动的资料共享表示关切。虽然少数几个组织，特别是联合国秘书处，指出它们在联合国共同系统内对过去的纪律处罚行动进行核对，但这一做法并没有系统地实行，而且也不应用于所有类型的合同，尽管这一做法在预防欺诈等活动方面有明显的好处。<sup>93</sup> 尽管有与保密和正当程序(如，无罪推定)相关的问题，申请表上要有适当的文字，要求申请者披露自己过去和现在是否被另一个联合国实体调查过或采取过纪律处罚行动，所有目前尚没有这一措施的组织都应考虑采用这一做法(见第十章关于这一问题的讨论)。

168. 进行离职谈话和对因退休、辞职、合同终止或其他原因离开组织的工作人员的辞职信进行系统的分析，是人力资源管理人员确定过去或现在是否有廉风问题需要考虑的一个很好的信息来源。虽然这在许多私营部门组织里是一种良好做法，但在联合国系统却不是通常的做法。

#### 对供货商的尽职调查<sup>94</sup>

169. 在与潜在的供货商缔结合同关系的背景下，联合国系统一些组织有权检查这样的供货商和供应商的账本。然而，如被访谈人所报告的以及外部和内部审计师所指出的，大多数组织很少有这样做的。至少，对于重大合同，以及在供货商有多个合同(无论价值如何)的情况下，这样的检查应当进行。

170. 建立关于登记在册的供货商的健全的电子数据库并在联合国系统内分享，是各自组织尽职调查措施的重要前提条件(也见下文第十章供货商制裁问题)。分享全联合国系统有关供货商资料的主要平台是联合国全球采购网(全球采购网)。<sup>95</sup> 这是一个为了采购的自动化供货商登记系统，为关于供货商的信息提供一个共同的门户网站，具备检查供货商的业绩和过去参与联合国采购服务情况的能力。其目标之一是精简采购程序从而减少时间并提高效率。

171. 自从推出全球采购网 2.0 版以来，10 家机构已将其采购系统与全球采购网结合在一起，这样，当供货商在全球采购网登记时，该信息会直接并自动地传送到各机构的采购系统，这就确保资料是最新的。例如，在将 Umoja 系统部署到和平行动单位后，75,000 多份供货商记录已被清除并减少到了约 7,000 份，然后就上载到全球采购网并与 Umoja 同步。<sup>96</sup>

<sup>93</sup> 联合国系统各组织工作人员招聘：比较分析和标杆管理框架——体制框架(JIU/NOTE/2012/1)，第 12 页。

<sup>94</sup> 请参阅关于采购和合同管理监控的相关章节(第七章 B 节)和供货商制裁制度(第十章 C 节)。

<sup>95</sup> 见 [www.ungm.org](http://www.ungm.org)；还见，关于全球采购网的状况，CEB/2015/HLCM\_PN/17，第 52 段。

<sup>96</sup> 秘书长关于联合国秘书处问责制第四次进度报告的报告(A/69/676)。

172. 以前的联检组报告<sup>97</sup> 呼吁在各组织和联合国系统内建立数据库以便分享供货商行为评价资料。在为撰写本报告而进行的访谈中，全球采购网行政管理人表示，全球采购网计划尽早在 2016 年扩展到这一领域(也见下文第十章 E 节)。

173. 人们也观察到，从事挑选供货商的联合国组织必须警惕来自外壳公司的风险。外壳公司可采取在离岸避税天堂登记的一个邮箱的形式，常常是欺诈活动的发源地，特别是在脆弱的冲突后环境中，这种公司在“石油换粮食方案”骗局中扮演了关键角色。一些被审查的组织为了对准备聘用为供货商或外包商的公司进行外部核实，使用了 Dun & Bradstreet 或 Kompass 等商业公司来提供公司和信用资料的核实服务。

#### 对实施伙伴的尽职调查

174. 许多联合国组织大部分的业务要依靠实施伙伴来完成。实施伙伴可以是国家或国际非政府组织、国家政府实体及地方民间社会行为者等。以前的一份联检组报告<sup>98</sup> 发现，在与实施伙伴结成商务关系之前、期间和之后，对实施伙伴的尽职调查存在一些缺陷。那份报告中确立的证据基础以及相关建议对于联合国系统应对与日俱增的与实施伙伴相关的诈骗挑战具有高度实际意义。此外，实施伙伴诈骗被联检组诈骗调查的答复者在七个常见类型的诈骗名单中列于高位，四分之一的答复者预计在未来 12 至 24 个月之内会有一件实施伙伴诈骗案件发生。

175. 能力评估<sup>99</sup> (“宏观”和“微观评估”)以现金转移协调统一的做法(现金统转)<sup>100</sup> 进行，旨在进一步将尽职调查活动标准化。发展集团于 2014 年批准了现金转移统一做法框架修订版，目前开发署、儿童基金会和人口基金正在将其作为与实施伙伴开展业务的唯一风险管理框架而加以全面实行。

176. 然而，应当指出，现金统转并没有专门强调或从细节上处理实施伙伴的特定诈骗风险。实施伙伴是个五花八门的实体群，有各种各样的法律体制(非政府

<sup>97</sup> 联合国系统的合同管理和行政(JIU/REP/2014/9)，建议 8，和联合国系统各组织的机构顾问：机构顾问的利用和采购和合同管理问题综述(JIU/NOTE/2008/4)，建议 18。

<sup>98</sup> 联合国系统各组织的实施伙伴管理审查(JIU/REP/2013/4)。还见联合国系统监督制度缺陷(JIU/REP/2006/2)；联合国系统的道德操守(JIU/REP/2010/3)；联合国系统的问责制框架(JIU/REP/2011/5)。

<sup>99</sup> 宏观评估的目的是确保相关机构对向实施伙伴转移现金的公共金融管理环境有足够的了解。而微观评估则是为了评估实施伙伴的财务管理能力(即，会计、采购、报告、内部监控等)以确定总体风险等级和保证活动。

<sup>100</sup> 现金转移协调统一做法(现金统转)框架最初于 2005 年推出，随后在 2104 年做了修改以弥补开发集团现金转移统一做法咨询委员会和现金转移协调统一做法(现金统转)治理安排联合审计(2012 年)所指出的缺陷。在现金统转下，联合国系统各组织根据对实施伙伴的风险评估选择现金转移的方法，而风险评估则决定对工作的监测和审计的必要等级。现金统转保证等级从项目级监控和审计转到了全系统的评估和有选择的审计带来的保证。

组织、民间社会、政府实体等)。就非政府组织而言,基本的组织信息,如,债权人数据、法律地位等,经常告缺或不是现成就有。<sup>101</sup>虽然现金转移统一做法涵盖对于联合国系统治理安排,以及行政、技术和财务能力的遵守情况和保持一致情况,但仍有空白之处,例如,对于非政府组织管理高层及主要人员(采购、财务等)的系统的证明人调查<sup>102</sup>,并缺乏所有工作人员对遵守组织的行为标准的确认程序。当实施伙伴是政府实体时,对于跟进调查问题,现金转移统一做法的导言和指南都未置一词。

177. 难民署和人协厅等其他实体在与第三方打交道时,使用类似、甚至扩大版本的现金统转尽职调查流程。难民署的实施伙伴手册及相关的工作计划核对清单载有许多关于对非政府组织工作人员和管理高层证明人系统调查的规定,是这方面的良好作法。

178. 除了上述问题之外,各组织在与实施伙伴打交道时需警惕的其他主要风险因素是类似于同供货商和供应商打交道时的风险:虚报费用、虚报所交付的货物或服务的数量、偏离质量规格、延误交付产品和服务、以及未交付。<sup>103</sup>必要的尽职调查流程的一个特殊要求是需要警惕某些实施伙伴向多个伙伴或捐助方为同一项活动或方案签双重合同和双重收费的可能性。<sup>104</sup>

179. 尽职调查流程需要通过加强监测和经常的审计和检查,核实确实存在足够的交付相关的产品或服务,并已建立了制度在正常运作保障资金不被侵占。例如,修订版的现金转移统一做法框架现在已纳入了在两个或以上联合国实体共用实施伙伴的情况下,须共同担保的规定。在这方面,区别对待的做法被认为是最有效率和高效的做法,其关注的重点是核查和检查高风险和/或高价值项目。

180. 实施伙伴的选择和管理是潜在诈骗的高风险领域,一些报告的高价值诈骗案件也体现出了这一点。例如,联合国秘书处监督厅调查司于2014年和2015年报告的在索马里的案件就显示,因实施伙伴实施的诈骗而造成的损失达670万美元以上。这占了同期联合国向欺诈诉求或无根据的诉求拨款的73%以上。<sup>105</sup>这是历年调查的案件之外的情况,而在本报告撰写时有几个相关的调查仍在进行之中。

<sup>101</sup> 同上。

<sup>102</sup> 见“微观评估调查问卷”,问题3.9,发展集团,现金转移统一做法框架(2014年)等。

<sup>103</sup> 有潜在诈骗风险的因素是:选择、价格、质量、数量和交付。

<sup>104</sup> 联合国系统各组织的实施伙伴管理审查(JIU/REP/2013/4),第43页。

<sup>105</sup> A/70/318,第65-68段;A/69/308,第44-48段。



181. 检查专员重申全面及时落实上述联检组关于实施伙伴的报告(JIU/REP/2013/4)<sup>106</sup> 中的相关建议的重要性，特别是选择和管理实施伙伴的基础是：(一) 深入分析其能力和尽职调查，(二) 健全的法律协议以保障联合国的利益和资金，(三) 基于风险的监测和报告，(四) 健全的审计和评价，(五) 更好的反诈骗意识、培训和指导，以便在聘用和管理实施伙伴时对系统的反诈骗努力提供支持。此外，为确保对第三方的调查权和在国家、区域和总部层面更好地共享关于实施伙伴的资料，还有许多工作要做。(见，本报告第九章 B 节、第十章 E 节和第十一章 D 节)。

## F. 更新对第三方的法律文书

### 对供货商和实施伙伴的反诈骗条款

182. 如上述章节所论述的，联合国系统大多数组织的反诈骗政策历史上只适用于工作人员、顾问和实习生。反诈骗政策对于供货商和实施伙伴的存在不置一词，而在许多组织，它们在方案的交付中是主要媒介。

183. 近年来，联合国系统大多数审计和监督章程都进行了更新，将监督事务的授权扩大到对第三方、包括对实施伙伴的审计权和调查权。此外，联检组报告(JIU/REP/2013/4)<sup>107</sup> 建议与实施伙伴的协议和谅解备忘录应包含这一意思的规定和条款。为本报告而进行的对协议样本的审查显示，大多数组织，特别是最近更新了反诈骗政策和/或实施伙伴政策的组织，例如，粮农组织、人口基金、粮食署、难民署和人道主义事务协调厅(人协厅)，已经纳入了这样的条款内容。值得一提的是，发展集团于 2015 年中也更新了规范多捐助方信托基金和其他联合活动的法律协议。但是，一些组织的规定在全面性、详细性和健全性方面各不相同。一些协议只允许审计或检查权，但不是调查权。一些组织将监督权扩大到实施伙伴的分包商，但另一些则没有。最后，一些组织在协议或谅解备忘录中根本没有纳入任何相关规定。

184. 下文方框 3 显示与第三方的协议中与诈骗相关的条款的不完全清单。

<sup>106</sup> 联合国系统各组织的实施伙伴管理审查(JIU/REP/2013/4)，第 43 页。还见 A/RES/69/249，执行段第 20 段。审计委在最近的几次报告中也涉及了与实施伙伴相关的问题，并且还提供了选定组织状况及其建议的落实情况的最新资料(见，如，A/70/322，第 35-41 段，A/69/5 (第一卷)，第 90-128 段，和 A/70/5/Add.6，第 48、49 和 60 页)。

<sup>107</sup> 联合国系统各组织的实施伙伴管理审查(JIU/REP/2013/4)，第 43 页。

### 方框 3 与第三方的法律协议中与诈骗相关的条款

- 诈骗和其他主要术语(不当行为、财务犯罪、私吞等)的定义
- 立即报告任何诈骗怀疑的义务(包括提交联合国组织的诈骗热线/网站)
- 内部监控的最低标准和问责制标准, 包括为财务管理、采购、聘用分包商等的标准
- 在发生诈骗时的特别终止条款和在可信的诈骗指称情况下停止支付条款
- 仲裁条款
- 保护举报人条款(包括提交联合国组织的诈骗热线/网站)
- 要求提供信息、接触文件/现场/业务/工作人员的权利、审计、检查和调查权, 以及与审计、调查和检查合作的义务, 包括也适用于分包商
- 制裁和偿还损失
- 移交国家执法主管部门

资料来源: 联检组 2015 年。

185. 有必要保护本组织免受由第三方施行的诈骗, 这也是联检组的诈骗调查中工作人员群众所表达的观点。在问到保护免受来自另外的方面的诈骗时, 答复者们表示最不放心的涉及实施伙伴和供货商的诈骗的保护措施。只有 27% 的答复者有足够的信心保护措施是足够的。在与第三方接触较频繁的实地工作人员的访谈期间, 他们也表达了类似的担忧。

186. 为保证和保障联合国系统的利益, 有必要采取相应的监控和减缓措施, 其中包括, 如上文论述的, 健全的法律文书, 即, 实施伙伴协议和谅解备忘录。对已转移资金的适当监督权, 包括调查、审计和检查实施伙伴和分包商, 这是这类协议中不可或缺的要素之一; 其他规定包括: 报告诈骗的义务、足够的内部监控框架、追回资产、仲裁等。

187. 在此方面, 也请读者参阅下文关于各组织的制裁和纪律处罚制度的第十章中相关的建议, 以及关于将案件移交国家主管部门进行刑事和民事诉讼(包括资产追回)的程序。

188. 落实以下建议可望提高相关组织反诈骗方案的效果和效率。

#### 建议 9

联合国系统各组织的行政首长应指示各自的法律办公室审查和更新聘用第三方(例如, 供货商和实施伙伴)的法律文书, 尤其要注意反诈骗条款和规定。

## G. 诈骗监控措施自动化

189. 基于信息技术的内部监控措施和监测自动化系统(如, 机构资源规划系统), 有力推动了反诈骗活动, 是一个组织的诈骗风险管理方案的关键组成部分。自动化监控措施的最大好处在于它可实时提供基本的检查, 特别是对于标准的例行的业务活动。这包括付款处理流程、旅差的批准、与采购、招聘流程相关的尽职调查等。

190. 自动化能提供, 除其他外, 情报和分析能力、实时数据、业务活动矩阵监测、管理面板及其他旨在提供信息和生成诈骗相关知识的措施。例如, 跟踪所有诈骗报告和案件结果可提供具体的信息与行业基准线对照, 协助对趋势的分析并有助于指导诈骗应对措施。

191. 自动化的反诈骗监控措施和监测在发现诈骗方面特别有效。基于规则的过滤有助于查明潜在的欺诈性交易和行为, 数据分析为发现异常现象和不正常模式提供支持, 预测模型能查明潜在的诈骗风险, 社交网络分析对人与交易之间的联系进行系统的分析, 从而有助于发现案件。

192. 若干组织, 尤其是粮食署、电联、教科文组织和原子能机构, 利用专门的软件工具, 例如, IDEA、agileSI 和 ACL, 盘问现有的数据, 从中发现可疑的活动、红色预警点、重复付款等潜在诈骗的蛛丝马迹。联合国系统使用的其他专有软件解决方案包括“Excel 和 SAS 活跃数据”。这些程序主要由监督办公室和审计师使用。应当指出, 诈骗的模式是根据各组织内部的动态不断变化和演变的, 因此, 需要不断调整信息技术检测系统, 尤其是如果已经用了相当长的时间。

193. 虽然本次审查不详细探讨联合国系统的机构资源规划系统和其他自动化系统的功能问题, 但也观察到大多数组织已经将基本形式的自动化监控措施纳入了各自的机构资源规划系统。被审查组织的典型的机构资源规划系统具备这些功能: 提供查账索引、基于职责分离的用户授权和不同的角色分配、对触发额外的审查程序和领导批准的高价值交易规定一些门槛、管理面板及业绩和遵守指标的自动化报告生成。这些都是为诈骗的预防和发现提供支持的功能。然而, 一些被访谈者表示, 由于对机构资源规划系统的反诈骗能力尚未完全加以探索, 在这个领域还有很大改进余地。

194. 例如, 机构资源规划系统需要针对管理层越过现有的监控措施问题提供适当的安全保障。管理层的越过做法——基于特权接触和/或权力的旨在绕过现有的内部监控措施的干预——是欺诈活动中的经常因素, 尤其是与参与勾结的工作人员结合在一起。这样的越过做法可包括, 除其他外, 没有适当支持文件的拨款要求、修改订单、无适当授权的采购或聘用等。管理层的越过做法在损失巨大高调曝光的诈骗案件中很常见。机构资源规划系统可记录管理层或工作人员对现有监控措施的任何越过做法, 从而确定潜在诈骗的模式和确凿证据。在访谈期间所分享的信息以及所收集到的证据表明, 管理层的越过做法是一个令人关切的领域,

全联合国系统需要紧急加以处理，对越过做法加以限制，一旦发生要记录在案并检查其结果。

195. 实施新的机构资源规划系统或对现有的进行更新为相关组织提供了一个机会，可将强有力的监控措施和最先进的功能纳入各自的自动化系统，从而大大加强诈骗的预防和发现能力。近东救济工程处和项目厅可能就是这种情况，而最明显的是联合国秘书处及其附属机构的 Umoja 系统。然而，虽然 Umoja 系统有一个业务智能化单位可处理自动化诈骗监控措施问题，但在本报告撰写时尚无证据表明在这一系统中已植入了特定专用的反诈骗功能。

196. 在难民署，人们看到诈骗监控措施自动化的一个好例子。难民署在 2015 年更新其机构资源规划系统期间抓住机会为强化附属于机构资源规划系统的自动化监控措施设计了自动化软件包并为实施做了准备，该软件可对异常现象和非寻常模式提出疑问。这有助于查明红色预警点并强化诈骗的监控和发现。<sup>108</sup>

197. 关于“自动化”的潜在风险和过度依赖内置的自动化监控措施需要做一个提醒。即使是最好的自动化监控措施也可通过，例如，勾结、或干脆具有不同的批准权的工作人员不知道或未十分在意他们批准的是什么，而被绕过去。虽然这个问题在更传统的纸质监控功能中也存在，但当批准手续是在具有某种复杂性的、可能不是那么用户友好的、和可能没有为系统的操作提供足够培训的系统中进行时，会更尖锐——当然这一说法是可以争论的。

198. 落实以下建议可望提高相关组织反诈骗方案的效果和效率。

#### 建议 10

联合国系统各组织的行政首长，应确保相应的诈骗预防和发现能力成为自动化系统功能的组成部分，包括在各自的机构资源规划系统(机构资源规划)中的自动化的活动报告和数据采掘模块。

## H. 内部审计在诈骗的发现和监控中的作用

199. 联合国系统内所有内部审计室都采用的内部审计师协会内部审计专业实践国际标准勾勒了内部审计师在反诈骗活动中的作用。其中规定，内部审计师必须具备“足够的知识以评价诈骗的风险和本组织对其进行管理的方式”(1210.A2)。此外，内部审计室理应“评价诈骗发生的可能性和本组织如何管理诈骗风险”(2120.A2)，以及审计师在制定每一项工作的目标时，必须“考虑严重失误、诈骗、违规和其他风险的可能性”(2210.A2)。内部审计主任必须定期向管理层报告“重大风险暴露情况和监控问题，包括诈骗风险”(2060)。

<sup>108</sup> 高级专员方案执行委员会，审计委员会关于往年财务报表的建设的落实工作，EC/66/SC/CRP.4，第 17 段。

200. 尽管内部审计师被期待在诈骗监控中应发挥重要作用，但本次审查揭示，联合国系统大部分审计室都把精力主要集中在遵纪守法、提供保证和咨询活动上，并且，在大多数情况下，并不一定专注于诈骗监控活动。访谈也显示有必要改进内部审计室和调查室之间的合作，特别是要尽可能对案件进行系统及时的互相介绍(见下文第十一章 C 节)。

201. 联合国系统的审计室在反诈骗斗争中成为更积极主动的角色方面也大有可为。积极主动的发现旨在通过自动化的监控措施、有针对性的检查和监测查明可疑的活动(“红色预警点”)，并通过积极主动的法务审计技术和积极主动的调查揭露潜在的诈骗案件。这类活动包括：在各种数据库和机构资源规划系统生成的数据来源中寻找显示潜在诈骗的规律，包括“挖掘”登录系统和用户数据以及不同数据源的三角剖分。例如，通过利用数据和信息技术驱动连续不断的审计<sup>109</sup>——少数几个联合国组织(如，项目厅、人口基金和知识产权组织)目前正在实施——积极主动地查明实质性的诈骗风险，是内部审计室向管理高层证明有理由采取更有力反诈骗监控措施的一种可行的做法。

202. 许多审计室<sup>110</sup>在调查问卷的答复中表示它们把诈骗风险作为它们的标准业务规划、包括标准核对清单的一部分。艾滋病规划署和卫生组织要求各自的所有被审计单位，在去实地执行任务之前作为业务规划的一部分须完成诈骗风险自我评估。人口基金等其他一些组织表示，根据各自的授权，它们的审计室将与诈骗相关的“红色预警点”提交给调查员，后者也一样将其“红色预警点”提交给前者。然而，这样的做法并不普遍。作为其内部风险评估的一部分，内部审计室在准备特定的审计业务时应系统地将诈骗风险纳入其中。

203. 审查进一步揭示，联合国系统大部分审计室没有对各自组织的反诈骗努力现状进行总体的审计。谨强烈建议内部审计室如尚未这样做的，考虑纳入全组织范围的业绩审计，内容是：各自组织的管理层打击诈骗的效果和所采取的措施，包括反诈骗政策、道德操守政策、反诈骗战略和行动计划及其执行情况。

<sup>109</sup> 内部审计师协会将连续审计定义为：更频繁地实施监控和风险评估所使用的自动化方法。

<sup>110</sup> 这些组织包括：知识产权组织、项目厅、工发组织、儿童基金会、难民署、人口基金、教科文组织、环境署、开发署、妇女署、原子能机构和粮农组织。

## 八. 诈骗投诉机制(支柱 5)

204. 诈骗投诉机制，例如，举报热线及其他现有的报告渠道，是揭露欺诈活动的首要工具。当工作人员和第三方要实施诈骗时，如果他们知道他们可能被识破和被报告，这些机制也起到了强有力的威慑作用。审查发现，仅举报这一项所揭露的诈骗和腐败就要比其他所有诈骗发现措施加在一起还要多。这一调研结论也得到了国际社会类似的统计数据的支持。如 2014 年诈骗审查师协会调查中所显示的，平均 40% 以上的案件源自举报人提供的线索。<sup>111</sup> 在诈骗是通过勾结施行的地方，在诈骗案情错综复杂没留任何纸质痕迹的情况下，或案件很难查明和取证(例如，采购中高价值诈骗、赠款和付给实施伙伴的款项)时，提供线索的人和举报人是案件的关键。

205. 虽然联合国系统各组织已采用了举报政策和其他诈骗报告机制，许多被访谈者对于实施的效果表示担忧。他们提到，过多的报告渠道和支离破碎的报告系统是正确报告疑似诈骗活动的主要障碍。此外，还着重指出，第三方，如，供货商、实施伙伴和受益方，可能不知道也无法接触到举报热线和其他报告渠道。

### A. 举报政策

206. 根据公务员委员会公布的国际公务员行为标准，应在政策中明确阐明报告诈骗的义务和报告的程序：

“国际公务员有义务向所属组织内负责采取适当行动的官员或单位报告任何违反组织规章的行为，并配合进行经正式授权的审计和调查。本着善意报告违规行为或配合进行审计和调查的国际公务员有权得到保护，不受报复。”<sup>112</sup>

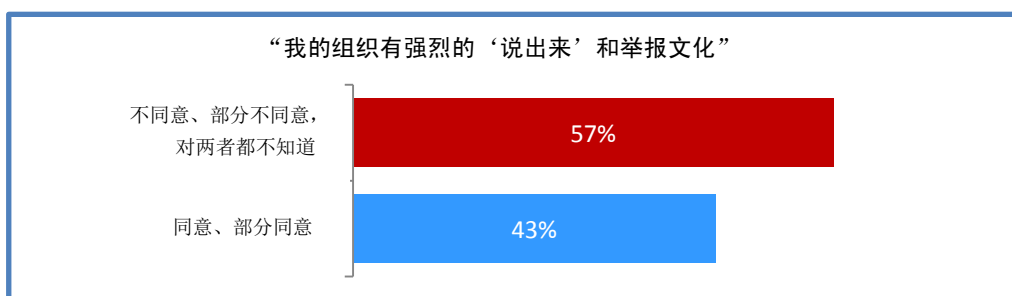
207. 多数联合国组织都已根据国际公务员标准采用了规范举报的规定和对于诈骗和其他不当行为的“报告义务”；大多数组织还进一步，通过了保护举报人免受报复的专项政策。<sup>113</sup> 然而，访谈和联检组诈骗调查显示，联合国系统并不是所有人都充分了解其组织的政策或根据国际公务员标准的报告义务。事实上，一半以上的联检组诈骗调查答复者在其组织中并没有感受到一种强烈的“说出来”和举报文化(见图 5)。

<sup>111</sup> 诈骗审查师协会，提交联合国的职业诈骗和滥权问题报告(2014 年)，第 4 页。

<sup>112</sup> 国际公务员委员会的报告(A/67/30)，附件四，第 20 段。

<sup>113</sup> 最新举报工作的例子包括：卫生组织 2015 年的政策更新和联合国道德操守办公室对关于对报告渎职行为实行保护免遭报复的秘书长公告 ST/SGB/2015/21 的拟议修订。还见增进和保护意见和表达自由权利问题特别报告员的报告(A/70/361)，第 20 页。

图 5  
举报文化



资料来源：联检组诈骗调查。

208. 对于文献的研究和专业组织提供的指导显示，关于与举报人政策相关的良好做法问题正在形成一种共识。下文方框 4 提供了一份这类做法的不完全清单。

#### 方框 4 举报人政策的良好做法(不完全)

- 清楚的书面规定：清楚易懂的文字表述举报规定
- 到处都有：随时可得，广为人知
- 举报人的定义涵盖面广：尽可能广泛(工作人员、实习生、志愿者、第三方、受益方等)
- 主题涵盖面广：包括诈骗和其他类型渎职行为在内的揭发类型以及为了公共利益的任何其他揭发<sup>114</sup>
- 角色和责任明确：在有人报告之后谁做什么要有明确的定义
- 关于报告程序的规定：清楚地勾勒应遵循的程序和步骤
- 允许匿名报告：允许匿名报告，而且如果有此要求，还为举报人提供可信的匿名保护
- 保护免受报复的规定

资料来源：联检组 2015，根据所查阅的文献。

209. 有明确的政策规范匿名或秘密报告诈骗及其他渎职行为，这在整个国际社会和公私营部门都是公认的良好做法。审查发现，在联检组诈骗调查的答复者

<sup>114</sup> 还见毒罪办的评论，保护报告人的良好做法指南(2015)：“在法律和政策上，‘公共利益’概念允许法官和政策制定者考虑其面临的特定案件或事务中不一定有体现的攸关利益。灵活性在于可根据每一种局面的情况，有意地对影响公共利益的新的或不同的因素做出反应。”

以及为本报告而采访的工作人员中，都将匿名报告的权利和如果举报人愿意站出来举报则对其匿名给予保护列在高位。虽然联合国系统多数组织的政策都鼓励匿名，但应当指出，正当程序的催促可能偶尔挫败保持匿名的愿望。被指控渎职的人也有正当程序权和辩护权。在行政、纪律或司法诉讼程序中，必须给予被控方公平的机会质疑针对他或她的证词。在某些情况下，这类证词可能包括举报人的证词，这样其身份就可能被公开，或作为原始的投诉来源而被推断出来。联合国行政法庭已表达了大意如此的意见。<sup>115</sup> 尽管有上述情况，仍应尊重匿名的愿望和保护免受报复，匿名只应在极端的情况下并得到举报人的同意才可被取消。

210. 在不损害被指控渎职的个人的正当程序权的情况下，建议确立良好做法措施以保障举报人的匿名或保密性。诈骗调查和许许多多的访谈表明，为加强这一领域现有的政策程序和做法，还有许多工作要做。

211. 除了匿名报告是否被本组织付诸实施之外，还有一个问题是，收到的匿名报告是否以从已知来源收到的报告同样的方式处理。歧视匿名报告可能导致严重案件无人报告的高度风险。在联合国系统内，少数几个组织(劳工组织、海事组织、电联和艾滋病规划署)在举报人热线不提供匿名报告的选择。这类组织应考虑鼓励匿名报告与保护举报人的匿名和保密性的机制结合起来。

212. 有效的举报人政策的另一个关键方面是不仅要覆盖工作人员及其他人员，而且要尽可能扩大适用范围，以便帮助和鼓励第三方(例如，供货商和实施伙伴)也报告。联合国系统内多数政策原则上允许第三方报告。然而，联合国系统大多数组织并没有积极主动地向本组织以外的方面宣传和推介本组织的举报热线，或鼓励或寻求第三方报告，而这对于揭露错综复杂的诈骗计划、勾结或因安全和安保问题而无法进入的地处远方的诈骗至关重要。

213. 联合国系统并不是所有组织在各自的外部网站上提供可随时检索的举报人政策。其他多边机构(即，世界银行)采用的良好做法是，在其公共网站上宣传举报人报告机制并特别征求第三方报告。

214. 此外，在合同和法律协议中纳入将报告诈骗和其他渎职行为的义务扩大到合同工、联合国志愿者、实习生及其他非工作人员，以及供货商、供应商和实施伙伴的规定，是一种好的做法。

215. 除了“报告义务”之外，一些公私营部门实行刺激或奖励制度，鼓励举报人站出来。这类刺激措施包括财务(例如，级内提升)或非财务(例如，公开表彰)

<sup>115</sup> 联合国行政法庭：“显然有这样的情况：为了使被指控者能够对证人的诚实性、声誉或可靠性提出质疑，必须让他知道指称的来源。在有些情况下，必须公开证人的身份以便向不在犯罪现场或类似辩护的人提供‘正当程序’。在这种情况下，法庭确信被指控人获得公正审理的权利要高于寻求匿名的人的权利。在这种情况下，除非公开指控者或证人(视情况而定)的身份，则案件就不应审理下去。”(判决书第 983 号，Idriss (AT/DEC/983))。



奖励，或给予自我报告者好处或利益，例如，如工作人员涉案，则给以减刑。

《联合国反腐败公约》已得到联合国绝大多数会员国批准，其中载有一些条款，鼓励过去或现在参与腐败行为的人提供信息，包括通过“减轻惩罚”（第 37 (2) 条)和“给予豁免”（第 37 (3)条)来这么做。在联合国系统内，一些被访谈者表示，向举报人提供奖励可被看作是与报告义务的逻辑相冲突的。然而，虽然不是对每一个组织都合适并要取决于现有的反诈骗战略的长处和短处，但可以考虑将刺激方案作为提升报告量的一种选择。

216. 落实以下建议可望提高相关组织反诈骗方案的效果和效率。

#### 建议 11

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应修订其举报政策，以便采用良好做法并将报告诈骗和其他渎职行为的义务扩大到合同工、联合国志愿者、实习生和其他非工作人员以及第三方，包括供货商、供应方和实施伙伴。

## B. 举报热线

217. 举报热线<sup>116</sup> 是提供线索者报告疑似诈骗和其他类型犯罪最常用的渠道。

《联合国反腐败公约》载有关于举报热线的条款，呼吁会员国考虑，除其他外，“制订措施和建立制度，以便于公职人员在履行公务过程中发现腐败行为时向有关部门举报。”（第 8 (4)条），以及“确保公众知悉本公约提到的相关的反腐败机构，并应当酌情提供途径，以便以包括匿名举报在内的方式向这些机构举报可能被视为构成根据本公约确立的犯罪的事件”（第 13 (2)条）。同样的原则适用于联合国系统各组织。<sup>117</sup>

218. 联合国系统被审议的多数组织已为报告疑似诈骗和其他渎职行为的投诉建立了正式的热线机制。然而，在一些组织，例如，劳工组织、海事组织、电联和艾滋病规划署，只能通过本人亲自、通常邮件、电子邮件、传真或通过道德操守办公室等方式提出投诉。

219. 在拥有热线的组织中，多数是内部管理热线的。少数几个组织(开发署、原子能机构、世旅组织和邮联)选择将行政管理外包给外部的一家专业服务提供商。

220. 方框 5 介绍国际社会可构成实施有效的举报热线基准线的良好做法。

<sup>116</sup> 有时这些也被称为“提供线索者”或“大胆说出来”热线。

<sup>117</sup> 毒罪办“机构廉风举措”，第 60 页。还见增进和保护意见和表达自由权问题特别报告员在 A/70/361 中的建议“为激发补救行动向举报人提供有效保护的渠道”（第 64 段）。

## 方框 5 举报热线良好做法(不完全)

- 覆盖第三方：承包商、供货商、受益方等都可使用
- 24 小时/7 天开通：任何时候都通
- 免费电话：可通过免费/对方付费电话号码接通
- 多种语言：以主要利益攸关方群体的语言提供服务
- 匿名报告：不应要求举报人亮明身份
- 多渠道进入：可通过电话、电子邮件、通过网站和本人亲自进入
- 电子邮件/网页加密：电子邮件/网页通信应加密以便保护匿名

资料来源：联检组根据良好做法汇编。

221. 作为本次审查的一部分，联检组对照上述基准线评估了联合国系统现有的举报热线。大多数组织已经实施了这些基准线的大部分。然而，有人注意到在一些组织热线电话不是免费的，在使用电子邮件的地方匿名就会出现问題，而在一些组织热线及相关的指南并没有用多种语言提供。

222. 另一种良好做法是为匿名举报人提供代理通信渠道。这样的通信渠道具有双重功能：给调查员提供机会在最初报告后可与匿名人士保持联系询问情况，以及向举报人通报随后的结果并同时保持其匿名。例如，全球基金为此目的设立了一个“个人身份识别码”激活的电子通信渠道，而教科文组织则建议希望保持匿名的举报人通过互联网上免费电子邮件地址与调查室联系。<sup>118</sup>

223. 一些被访谈人表示热线还应为报告涉及管理高层的案件提供替代路径。这种路径可以，例如，构成通向审计委员会的举报人报告线路，或本组织建立的另一个渠道。前一份联检组报告<sup>119</sup>的建议呼吁将行政首长调查案件移交单独的独立实体成为固定做法，在此特重申这一建议。

224. 建议联合国系统各组织审查各自的举报热线安排以便采用方框 5 中所列良好做法基准。鼓励尚未建立举报热线的组织根据这些基准建立举报热线。

225. 在某些联合国系统的环境中，宣传和推介本组织举报热线的努力也应扩大到受益方，为其使用热线提供方便，包括在大规模行动的情况下主动提供当地语言的服务、提供免费电话服务或设立投诉箱(例如，在难民营)，并在受益人口中分发关于热线的资料。例如，难民署已经采取了其中一些措施，包括在分发给受

<sup>118</sup> 见教科文组织网页 [www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/how-we-work/accountability/internal-oversight-service/report-fraud-corruption-or-abuse/](http://www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/how-we-work/accountability/internal-oversight-service/report-fraud-corruption-or-abuse/) (2015 年 12 月 7 日检索)。

<sup>119</sup> 联合国系统内的调查职能(JIU/REP/2011/7)，第 36 段。

益人口的传达中警告受益人关于涉及难民署服务的诈骗，并介绍万一有可疑的诈骗应到哪里投诉。<sup>120</sup> 这些都是从实地获取关于任何可能的欺诈行为的蛛丝马迹和信息的有效且具有成本效率的措施。

226. 鉴于适用于联合国系统某些组织，建议应做出具体努力使举报热线除了覆盖与相关组织有方案联系的其他伙伴之外，还要覆盖受益人。

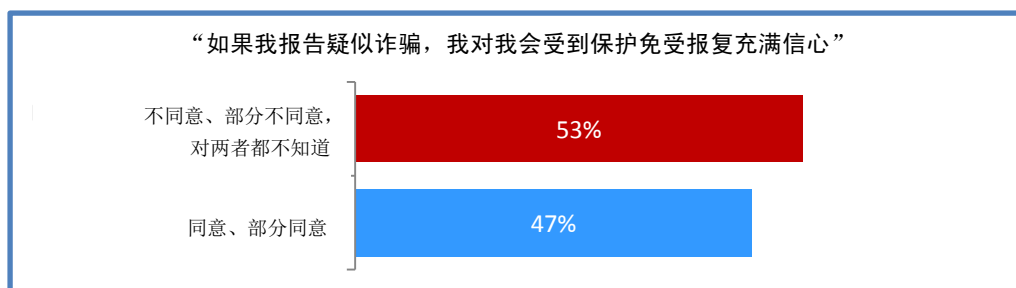
### C. 提供保护免受报复

227. 保护举报人免受报复对于在工作人员中建立和保持报告诈骗的长期信心以及创建和保持一种敢于说话的文化至关重要。为了鼓励举报人报告，各组织必须建立应对报复投诉并对业经证实的报复进行补救的规章和程序。虽然联合国系统的举报人政策可能包含了这样的规定，但其成功与否则取决于这些规定如何有效实施和工作人员群众对保护免受报复的政策信任程度。

228. 联检组诈骗调查结果揭示，一半以上答复者不能肯定如果他们报告了诈骗他们是否会得到保护免受报复。上述答复显示，为推介和使工作人员了解本组织的举报及反对报复机制还有许多工作要做。

图 6

#### 提供保护免受报复



资料来源：联检组诈骗调查。

229. 担心报复——不管是有证据支持的还是想当然的——也是被访谈人作为一种严重关切事项提出的问题。联合国系统一些组织在内部进行的廉风和道德操守调查和报告显示，在工作人员报告的问题领域中，举报人报告和保护免受报复问题名列前茅。例如，在一个组织，道德操守办公室注意到潜在的投诉人是知道相关政策和机制的，但在使用时犹豫不决，因为担心被报复。这与该组织 2012 年全球工作人员调查范围内收到的答复是一致的，其中反映“担心报复和对于那些真的报告了渎职行为的人会得到保护免受报复缺乏信心首先就会使工作人员却步，不敢说出来和报告渎职行为。”在另一个组织，监督室和道德操守办在各自的报

<sup>120</sup> 见，例如，难民署，“2015 年 1 月起生效的叙利亚难民服务指南”。

告中表示，“在道德操守意识讲习班期间收到的反馈显示，工作人员仍对工作场所打击报复的可能性表示担忧。”在又一个组织，道德操守办的报告表示，“工作人员表示对‘说出来’有顾虑或感到苦恼”，尽管本组织制定了专门的举报人保护政策。还有一个组织的道德操守办报告表示，“值得指出的是，越来越多的询问是集体报告的，由一群工作人员、或无名或匿名来源提出”。

230. 一位特别报告员的报告也发现，联合国系统各组织现有的保护举报人的规定在覆盖面上存在某些漏洞和例外。<sup>121</sup> 在许多情况下，现有的机制虽然用意良好，但缺乏实际的独立性和效果。只要内部报告渠道需要相关组织的管理层内多个人实施行动，则就无法享有独立审查带来的那种信誉。<sup>122</sup> 这种情况有潜在的遏制效应，会使知道诈骗或推定诈骗的人畏缩不前。此外，那些站出来说话的人可能发现自己被报复而无处求助。

231. 全联合国系统的道德操守办公室都面临着将实际案件从与职场和业绩问题有关的案件中“剔出”的挑战。几个被访谈人也指出，有时对报复的申诉也被用来作为延长聘用的一种托词。联合国道德操守办公室在其存在的 10 年(2006-2015)中，在初步审查及随后的监督厅调查后，只在 4 个案件中最后裁定存在报复。<sup>123</sup> 根据秘书处的道德操守办公室，反报复政策经常“被用作一种解决不满和劳资纠纷的机制，”<sup>124</sup> 这也是联合国系统内其他道德操守办公室的经验。在本次审查时，秘书处正在根据正在涌现的全球最佳做法修订其反报复政策，目的是重新强调保护那些报告了犯罪线索，或配合调查对本组织的利益、业务和治理构成巨大损害的犯罪行为的举报人。预计，新政策将限制对无关的报告的收纳。

232. 如上所述，良好做法意味着，为了使保护举报人的匿名或保密性的说法有可信度，举报人提供的信息必须加以敏感处理并建立一些安全保障措施。在联合国系统内，这类措施包括：对处理举报人报告的办公室房舍设安保；对接触记录设特别的限制(上锁的柜子等)，包括对电子档案的特别规定，例如，单独的服务器或电子防火墙。保密要求对所有能接触敏感信息的人都是必要的。保持信息秘密的要求不仅应覆盖处理举报案件的工作人员，而且应覆盖可接触特权信息的其他人，例如，信息技术人员、证人等。<sup>125</sup>

233. 向担心报复的举报人提供临时的救助——旨在暂时避免进一步损害的措施——是联合国秘书处、开发署、难民署、世旅组织、教科文组织、粮农组织、粮食署和卫生组织实施的一种良好做法。这类措施可覆盖调动到一个不同的部

<sup>121</sup> 见，增进和保护意见和表达自由权问题特别报告员(A/70/361)，第 51-69 段。

<sup>122</sup> 同上，第 55 段。

<sup>123</sup> 道德操守办公室的活动报告，A/66/319，A/67/306，A/68/348，A/69/332 和 A/70/307。

<sup>124</sup> 联合国秘书处道德操守办公室，2015 年。

<sup>125</sup> 还请参阅本章 A 节。

门，或指定一个不同的上级领导的情况。一些被访谈人表示，提供临时救助措施在实践中会引起不小的行政困难，需要管理层尽快解决，以确保反报复政策的有效落实。一些被访谈人还强烈建议临时救助措施只有在举报人同意的情况下才采用，以免变相的报复。

234. 虽然大多数组织都有保护工作人员的规定，但对于联合国系统聘用的非工作人员则并非总是如此，其中包括：顾问、特别服务协议持有人、联合国志愿者、实习生和借调人员。若干组织制定了特别规定，将提供保护免受报复措施原则上延伸到与相关组织有合同关系的非工作人员类别的人员。例如，开发署、卫生组织、教科文组织、海事组织和近东救济工程处就明确将非工作人员，例如，志愿者、实习生、承包商和顾问，置于保护免受报复的政策覆盖范围之内。联合国秘书处在其政策(ST/SGB/2005/21)中明确将保护免受报复不仅延伸到报告渎职行为、或从事受政策保护的活动的活动的工作人员，而且延伸到某些类别的非工作人员，即，实习生和联合国志愿者。

235. 建议联合国系统各组织将适当的保护举报人免受报复的措施不仅覆盖和应用于工作人员，而且覆盖和应用于各种非工作人员类别，包括个人服务承包商、志愿者和实习生——只要与这些个人有合同联系。

236. 被审查的联合国组织的反报复框架中有许多没有关于减少道德操守办或调查职能报告犯罪行为已发生所引起的利益冲突的规定。例如，在 2010/2011 年期间，联合国秘书处的道德操守办公室面临一个调查职能的表面报复案件，并通过设立一个替代调查小组予以临时解决。一些组织处理这一问题的做法是，修改其政策以便对于有潜在利益冲突的案件，道德操守办主任可将审查工作移交一个替代的审查机构来做。

237. 一些国际机构所确立的政策堪称保护举报人免受报复的良好做法。<sup>126</sup> 虽然联合国系统各组织已经采用了其中一些做法，但对于这些政策进行彻底审查仍有空间，这样可以了解它们是否以及如何适用于当前的业务环境以及各组织的需求。例如，良好做法是举报人政策要提供全面的覆盖，包括对影响到是推定举报人的人员产生“溢出报复”的覆盖。符合良好做法的政策也为举报人保密提供保证，并在一旦初步案件成立并诉诸正式的司法系统时，将评估潜在报复行动的“举证责任”归于雇主。此外，这类政策还规定向举报人提供关于报告结果的反馈，并规定对于从事报复的人采取特定的惩罚和/或纪律处罚行动。

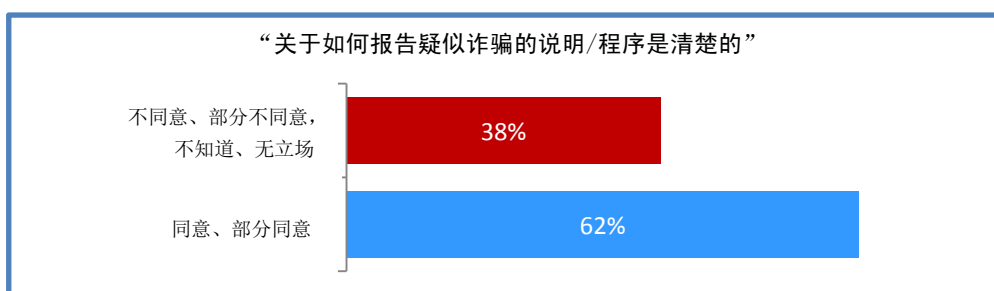
<sup>126</sup> 毒品办，保护报告人的良好做法指南(2015年)；透明国际组织，保护举报人与《联合国反腐败公约》(2013年)；经合发组织，保护举报人：鼓励报告(2012年)；欧洲理事会，部长委员会给成员国的关于保护举报人的建议 CM/Rec (2014年) 7；G20，举报人保护框架研究，最佳做法汇编和立法指导原则(2011年)；U4 反腐资源中心(2008年)，“让举报人保护发挥作用：有效做法的要素”，A/70/361。

## D. 报告的多样性——集中接受对分散接受

238. 审查揭示，各组织在管理投诉的接受过程、对诈骗和其他渎职行为的投诉进行初步评估、决定报复指称的初步立案、和将调查任务分配给负责单位方面，各有各的做法。在一些组织里，调查职能(或监督办公室)被指定为负责接受诈骗指称、管理热线及随后进行调查的主要实体。然而，在大多数组织，怀疑欺诈行为(和其他渎职行为)的指称也是通过各种不同渠道报告的，例如，通过直接上司和管理高层、人力资源部门、道德操守办公室、行政首长等。

239. 报告诈骗和其他渎职行为的多种渠道的存在导致它们相互之间的关系不明确，哪一个办公室应接受哪种类型的投诉，以及应如何进行指称和/或关于已采取的行动的信息的互相参考等。此外，在许多情况下，关于对指称的初步调查和评估及前期筛检的规则要么不明确，要么尚未定型。在联检组的诈骗调查中，近40%的答复者表示，“关于如何报告疑似诈骗的说明和程序”或是不清楚，或是不知。(见下文图7)。

图7  
诈骗的报告



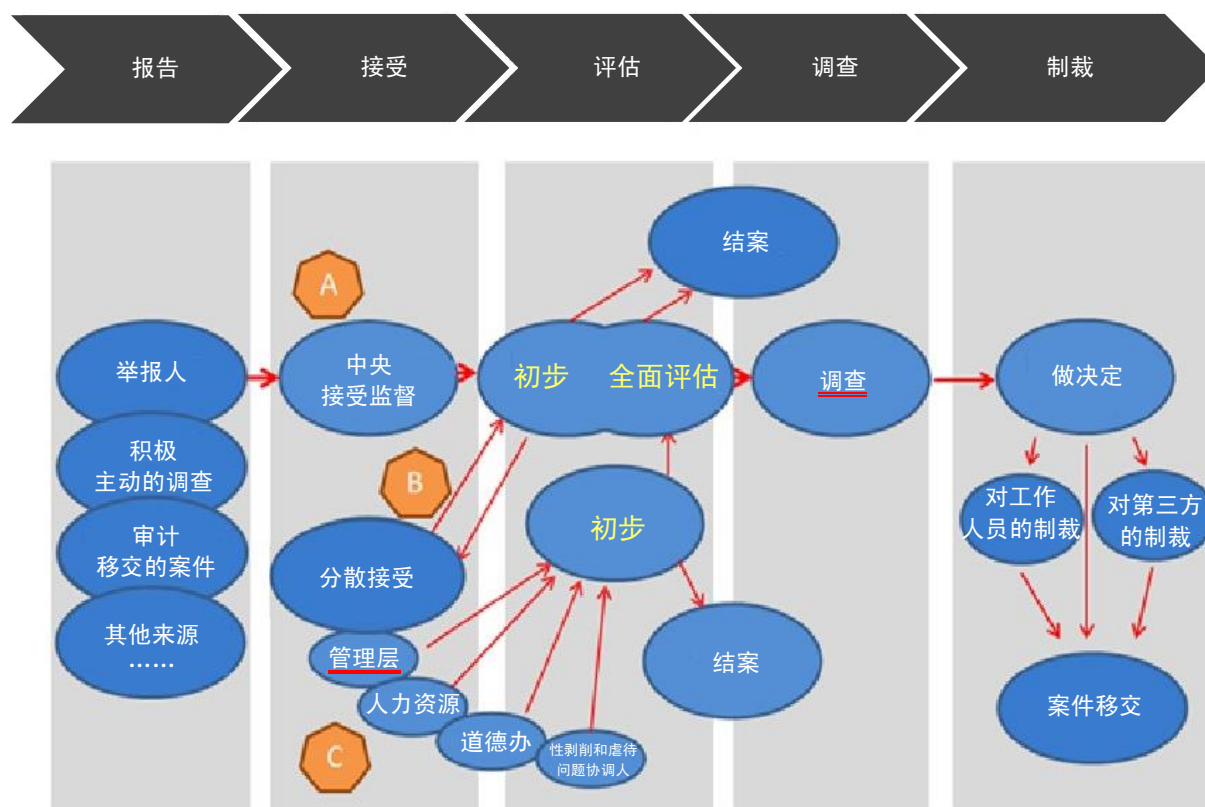
资料来源：联检组诈骗调查。

240. 不明确如何报告诈骗、担心报复、以及对于要遵循的程序缺乏信任，这些都可能对举报人报告诈骗线索产生阻碍和遏制作用，从而导致诈骗该报告的未报告。联检组诈骗调查共47%的答复者提出这三个因素是不站出来向上级主管部门报告诈骗的主要原因。多种报告渠道除了会造成混乱外，当诈骗指称被移交错地方时，还会导致判断错误和拖延。此外，报告诈骗案件没有一个单一的联系点也意味着对各种指称的最初评价就不会一致。<sup>127</sup> 许多被访谈人确认与调查职能部门分享所有指称和初步调查/评估结果的明确程序，能使相关组织了解本组织内包括诈骗在内的各种指称所涉及的范围，以及正在如何处理。

<sup>127</sup> A/69/5 (第一卷), 第145段。

241. 为本报告目的被审查的组织大致(如下文图 8 所示)可分为两大类(集中的和分散的)。一些组织有一个中央接受机制,通常是监督室(或调查职能部门),对收到的所有指称进行初步评估,并如有必要,进行全面调查或将案件移交另一个负责单位。在另一些组织,接受是分散进行的,因此,指称和投诉可由若干不同的单位接受,然后又将案件移交各自的监督职能部门,或者初步评估在分散的层面进行并可选择移交给监督办公室。

图 8  
诈骗的报告



资料来源：联检组，2015 年。

242. 在内部监督室(或调查职能部门)内设立所有指称的中央接受系统(图 8A)是联合国系统一些组织处理这一问题的做法(如, 海事组织、人口基金、卫生组织和难民署)。中央接受机制的好处在于能在单一的入口、采用同一流程对所有指称和投诉进行连贯一致的审查和初步评估,从而确保掌握“全貌”。在此过程中,可以将案件排定轻重缓急次序,高效率有效利用有限的资源进行跟进调查,集中精力采取基于风险的做法处理和调查诈骗指称。由于前期评估和关于是否展

开调查的决定是由独立的实体进行的，因此可预防可能的利益冲突。此外，中央接受便于向外部审计师提交关于诈骗和推定诈骗的完整报告。<sup>128</sup>

243. 然而，应当指出，虽然在中央接受系统中，热线报告和跟进工作是分配给调查职能部门的，但关于保护免受报复的投诉(见下文 D 节)通常由道德操守办公室处理，对其进行初步评估，然后移交给调查职能部门。调查结束后，报告由道德操守办公室审查并向行政管理层建议应采取何种适当行动/措施。在近东救济工程处和海事组织，道德操守办公室和调查职能部门都归同一个司长管。在这些组织里，将这两种职能分开以避免任何潜在的利益冲突，将是可取的做法。在开发署和人口基金等组织，虽然监督室是首要的接受中心并开通了诈骗和其他类型渎职行为热线，但道德操守办公室为彰显道德操守办公室需要提供道德操守咨询意见和成为解决职场道德操守问题的牵头单位，也开通了道德操守帮助热线。同样，在联合国秘书处，道德操守办公室开通了帮助热线以提供保密的道德操守咨询意见。

244. 从缺点方面看，在资源有限的组织里，中央接受集中接收大量无关的、然后需要转送别处的报告会系统超载。例如，在访谈期间有人提到难民署举报热线接到的电话中大量的的是与渎职和/或诈骗无关的、但与难民保护相关的问题。

245. 分散的接受机制(图 8 B 和 C)涉及由多个方面接受，要求对各种类型渎职行为的类别和定义进行非常明确的界定。根据这一设想，可能的举报人需要对渎职行为的不同分类有非常清楚的了解，这样他们才能根据自己的情况找对报告渠道。在具备强大的分散结构、有多个区域和国家办事处的组织，这样的分散安排更为常见。典型的做法是，关于有可能是诈骗的指称会直接报告顶头上司引起注意，后者则将情况转告办事处主任或代表。然后，视初步评估情况而决定是否将这一指称报告总部，即，案子可能在国家层面或区域层面就处理和解决了。在一些组织，有些实地一级的单位负有自行接受和处理纪律处分案件的责任，包括与诈骗指称有关的案件。

246. 在联合国秘书处，要调查的案件分为两类：第一类包括严重诈骗、渎职、刑事犯罪行为等；第二类包括个人事务、交通事故、小偷小摸、工作人员纠纷等。第一类案件通常由监督厅处理，第二类案件由其他实体处理，例如，人力资源管理厅、部门主任、行为和纪律部门（例如，维和行动部/外勤支助部）。如独立审计咨委会所指出并被本审查进一步确认的，这些区分始终都没有分清楚，案件本来应由监督厅处理的被退回了管理层，反过来也是同样情况。<sup>129</sup> 此外，目前在秘书处内似乎没有一个科室或实体对秘书处范围内正在进行的调查进行情况跟踪。虽然监督厅可能负有这一责任，但鉴于并不是所有案件都源于监督厅启动或建议的调查，因此仍有

<sup>128</sup> 还见 A/70/284，第 89 段(关于联合国秘书处的)。

<sup>129</sup> 独立审计咨询委员会 2013 年 8 月 1 日至 2014 年 7 月 31 日期间的活动(A/69/304)，第 69 段。



必要至少应对关于所有正在进行中的调查和建议的纪律处罚行动的统计数据进行分析。<sup>130</sup> 为本次审查而进行的访谈显示，联合国系统其他组织面临着类似的挑战。

247. 最后，完全分散的接受安排加上在分散层面进行的初步评估可能对监督室的工作量造成的负担较小，但也有若干缺点。其中包括：在分散的接受实体之间潜在的利益冲突、缺乏关于全组织范围诈骗普遍程度和趋势的集中的信息、以及案件的文件记载不足。这些特点加在一起可能会使这种分散接受加初步评估模式对一些组织不合适。

248. 还应提及的是，在一些组织，诈骗(及其他渎职行为)的指称是由相关组织内不同级别的特设小组/委员会处理的。例如，在遵循联合国条例和细则的联合国环境规划署(环境署)，对报告的投诉的审查和决定是在内部进行的，如果案件值得进一步调查则做出决定。如果案件被认为是高风险值得调查的，则将案件移交联合国秘书处监督厅。如果环境署认为案件是低风险的，则成立一个特设小组进行调查。反过来，关于渎职行为的指称被环境署的一名工作人员直接报告监督厅，监督厅则决定是否值得调查，此时，如果案件被认为是低风险的，则将其退回环境署由一个特设小组进行调查。人居署也是类似的做法。

249. 无论一个组织采用是何种特定的模式，在本次审议中显现的是迫切需要建立负责接受、处理和调查投诉并提供关于诈骗相关犯罪行为的可靠数据库的中央主管部门。通常的做法是由调查职能部门担任记录诈骗相关案件、包括通过各种渠道收到的指称和初步调查结果的中央入口和数据库，并决定是否启动正式调查。调查职能部门应负责确保初步评估程序的质量并为管理层的跟进行动和缓解措施提供支持，例如，纪律措施、制裁、行政/管理建议，以及将案件移交国家执法机构。为报告诈骗和其他渎职行为建立单一的接受机制是一种良好做法，也是审计委所建议<sup>131</sup> 并被独立审计咨委会所再次强调的，<sup>132</sup> 对联合国某些组织而言，这应该是适当的机制。

250. 落实以下建议可望提高相关组织反诈骗方案的效果和效率。

#### 建议 12

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应采用良好做法在各自组织建立所有诈骗指称中央接受机制。具有分散的接受机制的组织，作为临时措施，应立即采取行动：(a) 规定分散的接受单位有义务向中央管理部门报告所收到的任何指称、正在调查中的案件、已决案件及对已决案件采取的行动；(b) 建立正式接受程序和准则，包括：初步评估的明确标准，授权进行评估的官员、办公室或职能部门，跟进的流程，以及报告初步评估结果的安排。

<sup>130</sup> 见 A/70/5 (第一卷)和 Corr.1, 第 103 段。

<sup>131</sup> 2013 年 12 月 31 日终了两年期财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告 A/69/5 (第一卷), 第 148 段。

<sup>132</sup> A/70/284, 第 89 段。

## 九. 调查(支柱 6)

251. 调查是健全的反诈骗方案的关键，对于有效的诈骗监控至关重要。调查作为发现诈骗的反应性(有时是主动性)措施不仅必要，而且能遏制潜在的诈骗分子不敢施行诈骗，从而具有重要的预防功能。诈骗调查的主要目的是收集与特定诈骗指称相关的证据以确定与案件相关的事实，并在通过专业调查程序证明指称确凿时，协助管理层决定应采取何种行动。

252. 联合国系统大多数组织都已建立专业调查团队作为其监督室的组成部分，而较小的组织则更多地依赖其内部审计师中临时凑成的调查专门知识，或外部顾问以及将案件移交联合国系统其他组织的调查办公室。

253. 以下章节有选择地介绍与支持有效的反诈骗方案相关的调查职能领域，应参照详细论述调查职能的以前的联检组报告(JIU/REP/2011/7 和 JIU/REP/2000/9)一起阅读。

### A. 调查的及时性、能力和质量

254. 以前报告的主题是调查职能的资源 and 能力的充足性问题，这也是监督部门正在审查的题目。这包括联检组、独立审计咨委会、审计委的报告，以及一些组织的同侪审查。<sup>133</sup> 调查职能挑战对于本次审查范围而言性质上更为广泛，但下文着重阐述与诈骗主题特别相关的某些方面。

#### 调查的及时性和能力

255. 处于管理岗位的以及普通工作人员中接受访谈的人都感到联合国系统的调查时间拖的太长。调查人员报告说，复杂的诈骗相关调查，即，相互勾结或第三方施行的诈骗案件，平均需要 12 至 18 个月，<sup>134</sup> 有些甚至更长。此外，调查程序仅仅是第一步，如果案件坐实，调查报告将由管理层审查以决定纪律处罚和其他惩治行动。这一管理层的跟进程序平均需 4 至 8 个月。通常，调查用的时间越长，则落实、收集和确立必要的证据就可能就越难。

256. 在工作人员对纪律处罚决定和措施提出申诉的情况下，作为内部司法行政程序的组成部分，随后就会在联合国系统的法庭<sup>135</sup> 进行几个月的诉讼程序。

<sup>133</sup> 见，如，JIU/REP/2000/9，第 55-70 段；A/70/284，第 63-66 段。

<sup>134</sup> 见 A/69/304，第 53 段。

<sup>135</sup> 联合国争议法庭、联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭。

257. 许多被访谈人表示，周期漫长、旷日持久的程序，包括调查、纪律处罚跟程序和法庭诉讼，在联合国系统内诈骗犯罪分子中助长了有罪不罚的感觉。造成的结果是可能的犯罪分子没有受到威慑而施行诈骗，工作人员则宁可不报告诈骗，<sup>136</sup> 因为他们相信——不管是对是错——本组织无意于采取后续行动，或者，即使提出足够的证据，肇事者也可能不会受到惩罚。这与下文第十章图 9 中所显示的联检组诈骗调查所收到的答复是一致的。其他相关调查的结果，例如道德操守办公室于 2014 年进行的联合国廉风调查的结果，也显示了类似的想法。

258. 特此重申联合国系统各监督机构<sup>137</sup> 提出的各组织应优先处理调查时间漫长问题的建议。

259. 在此还要提及若干接受访谈的调查室提的建议，即，除其他外，管理层、立法和理事机构应根据本组织的诈骗(和其他渎职行为)风险和暴露情况，提供适当的资源以解决调查能力的问题。

260. 应当指出，在联合国秘书处由于加大了对涉及重大诈骗、特别是实施伙伴诈骗的调查力度，导致一个捐助政府同意为监督厅设在内罗毕的一个由 3 名专业工作人员和一名一般事务工作人员组成的诈骗调查小组提供资金，为期 4 年。捐助方的这一努力值得称道，这可减少调查职能部门目前面临的某些资源方面的挑战。

261. 落实以下建议可望提高相关组织反诈骗方案的效果和效率。

#### 建议 13

联合国系统各组织的行政首长应与审计咨询委员会协商，确保各自组织的调查职能部门在风险的种类和调查的类型和复杂性的基础上，为调查的进行和完成制定主要的业绩指标，并有足够的调查能力。

#### 调查的质量

262. 受访谈者表示，调查的质量(即，遵守正当程序和专业惯例)受到联合国法庭法官的批评。各组织的情况各不相同。一些组织提到，管理层提出的成功案例的比例在逐年上升。另一些组织则表示，由于案件背后的调查质量，或缺乏质量，一些案件上诉获得成功。然而，其他一些组织则提到，有些案件被本组织的法律办公室销案，因为这些案件被裁定无法经受住上诉的严格审查。没有人向检查专员提供任何具体的统计资料或数据证明上述任何一个案件。因此，关于纪律处罚案件的销案是否因为调查质量差和/或其他因素，无法得出明确的结论。

<sup>136</sup> 还见 2014 年道德操守办公室的报告中开发署道德操守办公室的活动(DP/2015/23)，第 61 段。

<sup>137</sup> 见，如，JIU/REP/2000/9，第 55-70 段；A/70/284，第 63-66 段；联合国难民事务高级专员办事处管理的自愿基金：2012 年 12 月 31 日终了年度财务报告和审定财务报表(A/68/5/Add.5)；A/69/304，第 53 段；A/70/284，第 63-66 段。

263. 同样，就联合国而言，独立审计咨委会在其 2014 年报告<sup>138</sup> 中审查了秘书处目前的调查职能是否与新的联合国司法系统（由联合国争议法庭和联合国上诉法庭组成）相匹配的问题。独立审计咨委会的结论是，虽然监督厅和非监督厅的调查员在法庭层面的表现相对较好，但监督厅开展的调查往往表现略微更胜一筹。<sup>139</sup>

264. 独立审计咨委会报告同时还指出，仅仅看最后提交法庭的案件并不能了解全部情况，正如管理层说的，有时它决定不采取纪律惩罚措施就销案，部分原因是管理层相信这样的案件在目前的司法系统面前站不住。<sup>140</sup> 独立审计咨委会还从管理层得知“秘书处目前的调查程序与新的专业司法系统不匹配，因为，除了监督厅(唯一具备专业调查员的机构)之外，由办事处和部门首长、安全和安保部、维和任务特别调查单位等组成的特设小组，都参与了调查进程，因此由这些临时各方进行的调查大部分都是由非专业的调查员完成的。”<sup>141</sup>

265. 被访谈的许多调查室以及法律办公室都提到面临联合国法庭所要求的“提供证据的准则”方面的挑战。在联合国上诉法庭于 2011 年 10 月裁定要求确立“清楚和令人信服的证据”而不是以前适用的“占有优势的证据”准则之后，在调查质量方面现在需要额外的要求。<sup>142</sup> 被访谈者解释说，这个新的证据水平比 2011 年以前使用的要高，实际上达到几乎相当于许多管辖权的刑事诉讼程序所使用的证据水平，是“超越合理怀疑”的。据报告，这对调查的深度和质量增添了额外的要求。应当指出，世界银行对所收集的证据历来适用较低的证据水平（“很有可能”），其剩余效应是减少了调查时间和所需的资源。

266. 在内部司法行政诉讼期间的法庭裁决中特别突出了证明文件缺乏和缺陷问题，一些案件由于证明文件不适当而被驳回。<sup>143</sup>

267. 案件移交国家执法机构是一个特别相关和敏感的问题。既然联合国系统进行的调查是行政而不是刑事性质的，调查报告和所收集的证据可能不够国家诉讼的水平；因此在这种情况下，就必须收集补充证据，从而在提交国家主管部门之前会造成很大延误。关于移交问题请参阅下文第十章 B 节和建议 14。

<sup>138</sup> A/69/304。

<sup>139</sup> A/69/304，第 66 段。

<sup>140</sup> A/69/304，第 67 段。

<sup>141</sup> A/69/304，第 63 段；还见 A/70/284，第 63-66 段；还见联大第 70/111 号决议，关于内部监督事务厅的活动的执行段第 14-18 段，和关于独立审计咨询委员会的活动的执行段第 4 段。

<sup>142</sup> 见 A/70/5 (第一卷)和 Corr.1，第 101 段。

<sup>143</sup> 见，UNDT/2011/096，在人力厅查阅(2011)，司法行政系统判例的经验教训：管理人员指南。内部司法理事会的定期报告可进一步说明这一情况；最新报告是秘书长关于联合国司法行政的报告(A/70/187)。

## B. 对第三方的调查和联合调查

268. 一般的对第三方的调查、特别是对实施伙伴(非政府组织和政府实体)的诈骗调查会带来额外的挑战和问题。

269. 如第七章 F 节中所指出的, 一个方面是需要将监督办公室的授权扩大到覆盖第三方及其分包商, 包括在谅解备忘录、合同和其他法律文书中纳入有力的反诈骗条款。

270. 在(实施)伙伴是政府实体的情况下会产生额外的问题。由于法律和政治考虑及相关问题, 对这样的伙伴进行调查的可能性很渺茫, 而且会带来额外的特殊性和挑战。所审查的伙伴谅解备忘录和协议中并不都载有关于这些问题的条款或大意如此的条款。被访谈人表示对于这类案件最可能的求助机构是相关国家的国家审计署, 但移交给这样的机构只能是一种例外, 而不是正常做法。

271. 然而, 世界银行和美洲开发银行等多边开发银行与国家执法机构缔结了合作协议, 其中规定了开展调查并进行合作的方式。这种类型的调查被认为是平行或同步的调查。在多边开发银行与相关国家各自的国家执法机构缔结的谅解备忘录中简要描述了合作的方式, 其中还包括关于保密性、各方之间的分工等条款。

272. 多边开发银行还直接与欧洲联盟欧洲反欺诈办公室等其他跨国调查机构签署开展调查的谅解备忘录。欧洲反欺诈办公室与联合国系统一些组织(在撰写本报告时, 与开发署、粮食署和项目厅已签署, 与粮农组织和国际农业发展基金正在讨论中)缔结了类似的协议。这些都算是行政合作安排, 视双方实体开展调查和/或在有关各方之间分享信息的意愿而定, 可有机会协调调查。<sup>144</sup>

273. 在联合国系统层面, 联合国调查处代表起草了一份联合调查合作协议<sup>145</sup>作为联合国系统各组织之间类似安排的一种范本。这一令人称道的协议仿效的是联合国各组织内部审计处代表(联合国审计处代表)核可的联合审计协议模板, 同时也考虑到了调查的特殊性和特别要求。该协议旨在使迄今为止一直是临时性的联合国各组织之间的现有调查合作正规化。强调的重点是联合供资项目案件, 因其对在最佳做法和正式合作框架的基础上进行更好的协调有更高的要求。

274. 建议联合国系统各组织、特别是与实施伙伴有大项目活动的组织, 应采用联合国调查处代表核可的联合调查合作协议。

<sup>144</sup> 根据所使用的行政合作安排模板, 伙伴之间的合作通常包括以下活动: 交流信息; 业务援助; 联合或平行调查; 技术援助; 进入信息系统和数据库; 战略分析; 以及培训和工作人员交流。

<sup>145</sup> 联合国调查处代表在 2015 年 9 月 29 日于瑞士蒙特勒举行的联合国调查处代表年会上审议之后, 于 2015 年 12 月 2 日虚拟会议上正式通过了这一协议。

### C. 积极主动的诈骗调查

275. 与对指称、报告或事件做出反应的“反应性调查”相反，“积极主动的”诈骗调查是“旨在查明和监控现有的(但有待查明的)诈骗风险或财务违规的调查”。<sup>146</sup>

276. 若干被审查的组织表示，它们进行至少某些基本形式的积极主动的调查。然而，大多数组织的重点明显仍是反应性调查。因此，联合国系统大多数组织在预防和发现诈骗方面严重依赖内部监控、诈骗的报告和举报系统发挥有效作用。如上文讨论的，这些系统不一定在所有情况下都能尽如人意(见上文第七和第八章)。

277. 许多被访谈人提出能力和资源制约是积极主动调查的两大障碍。据报告，对诈骗的反应性做法吸收了几乎所有的调查资源，分配给开展更为预防性的未雨绸缪的反诈骗措施的资源微乎其微。一些监督室表示，只要进行中的反应性调查工作得到足够的照顾，它们愿意考虑将相当多的资源分配给预防活动。

278. 根据设立监督厅的秘书长公告，<sup>147</sup> 联合国秘书处内的监督厅有进行积极主动调查的特别授权。最近，监督厅调查司与监督厅内部审计司及检查和评价司合作，设立了专职的诈骗风险股以集中关注高风险业务的诈骗问题。这是值得称道的努力，人们高度期望这些及类似的积极主动努力将改进诈骗的发现和遏制工作。

279. 在粮食署，积极主动的廉风检查是调查职能部门的新举措，是在该组织各级高风险业务流程或活动风险评估的基础上进行的。这是审查粮食署业务流程或活动的一种工具，目的是确保资金和资产被用于原定目的，并在此过程中评估其对诈骗、腐败和/或其他不法行为的易受程度。粮食署表示，检查并不是调查——而是有更广泛的目标：审查业务流程或活动是否会蒙受诈骗或腐败(“红色预警点”)；并评估问题有多大，以及确定后续行动和调查的领域，包括确定缓解措施。<sup>148</sup>

280. 开发署为确定高风险办事处，实施了能确定每个国家办事处潜在诈骗风险等级的“积极主动调查模型”。积极主动调查的风险评估程序由 3 个阶段组成：(a) 查明风险因素，建立等级表并给风险因素分配权数；(b) 排定国家办事处的风险等级；(c) 查明国家办事处内有待调查的特定领域。

<sup>146</sup> 开发署，反诈骗及其他腐败行为的政策，第 4.3 段。

<sup>147</sup> 设立内部监督事务厅(ST/SGB/273)，第 17 段。

<sup>148</sup> 粮食署，监察主任的年度报告，WFP/EB.A/2015/6-F/1，附件五“监察主任办公室章程”，第 18-19 段。

281. 难民署为加强数据采掘能力创设了一个情报分析高级职位，以便积极主动地查明更多的案件。同样，人口基金也有从事连续审计的专职数据分析师，对积极主动的调查工作也有贡献。

282. 以往的联检组报告着重指出需要对调查工作采取更为预防性和积极主动的方针作为对反应性调查的补充。<sup>149</sup> 应当指出，强化预防性/积极主动的调查的好处问题一直是国际调查员年会的讨论主题。<sup>150</sup> 年会确认，作为一种预防措施，各机构应更多的强调进行积极主动的调查。在会上，许多人同意这样的意见：改善信息的流动、查明并监测特定的部门、区域或国家的指称规律、红色预警点、以及行为者，必须成为积极主动调查进程的不可或缺的组成部分。<sup>151</sup>

283. 然而，本报告一些被访谈人却表示，积极主动的调查并不算监督办公室职能的核心任务，因此，这些单位没有这种反诈骗工作的适当配备，而这种工作是需要特定的专门知识、培训和额外的资源的。

284. 应当指出，近年来，使用机构资源规划系统以及其他计算机化的行政和管理系统及数据库，包括调查案件健全管理系统的越来越多，这为开展积极主动预防性诈骗调查提供了更合适的理由，因为这些系统能提供这类调查所需的资料、数据采掘和分析性结果。

285. 特此重申全面落实以往联检组报告中关于加强预防性/积极主动调查的建议的重要性。一些组织在这一领域的经验和取得的进展以及联合国系统外的良好做法(例如，在非洲开发银行、欧洲投资银行和世界银行的做法)应予以吸取。

#### D. 调查案件管理系统

286. 在大多数有繁重调查工作量的组织，为有效规划和行政管理进行中的案件，以及为分析以往调查中收集到的资料和数据，建立案件管理系统是头等大事。这样的系统通常包括：关于本组织内所有指称及所进行的调查及其结果的资料——无论这些调查是否由调查室进行还是由本组织另一个单位进行，并将提供从收到指称到调查过程结束的数据。它还将支持调查报告的后续工作，包括纪律措施、制裁和将案件移交国家执法机构进行刑事和民事诉讼程序及追回资产。

<sup>149</sup> JIU/REP/2011/7，第9段；JIU/REP/2000/9，第71-75段。

<sup>150</sup> 在2014年和2015年大会上。

<sup>151</sup> JIU/REP/2011/7，第9段。

287. 被审查的一些调查室建立了自动化的案件管理系统，先进程度各不相同(见前文第八章)；然而，其他可能也进行调查的单位(例如，纪检单位、人力资源和法律办公室)并不总是这种情况。虽然在本组织内其他科室也有关于诈骗的资料，但要检索并不方便并且不是综合在一起的，往往需要手工综合和手工检索。

288. 这一关于诈骗指称、进行中的和完成的调查和后续工作的全组织范围的资料不完整，使得不同的指称和案件的建立案卷及“连点成线”工作无法进行。这对知情决策，对调查案件的适当跟进，便利反馈回路和汲取经验教训构成了障碍。

289. 联合国秘书处调查司采取行动改进这一案件管理系统，自 2015 年 9 月起采用了新的自动化系统(GoCase，见下文方框 6)。预计该系统将改善调查相关数据的收集、建立案卷和分析工作。它还将允许预测研究和便利接受程序，以及调查报告的后续跟进工作。然而，应当指出，虽然监督厅的 GoCase 系统具备发挥中央接受系统功能的技术能力，但目前没有使该系统以此种方式运作的余地。<sup>152</sup>

#### 方框 6

##### 调查案件管理软件：GoCase 的例子

GoCase 软件是由毒罪办开发的一种调查案件管理工具，供会员国的执法、调查、情报和检察机关使用。GoCase 的接受、输入、储存、验证、核对、分析、检索和系统地管理信息的功能是其最大的优点之一。这样的软件套件对调查的结果会产生重大影响，并能建立更有力的案卷便于在随后的行政法庭上进行陈述。这在要求大量资源的复杂的诈骗案件中尤其如此。

290. 联合国系统各组织应考虑根据案件的数量、频率和/或复杂程度建立调查案件管理系统。这一系统应支持中央接受机制，以及从分散的调查和其他可能进行初步调查的单位收集到的信息的处理/管理。该系统应用做中央数据库，用以捕捉关于与诈骗(以及其他渎职行为)相关的所有指称和调查及其结果和所采取的跟进行动的信息和数据。

<sup>152</sup> A/70/284，第 64 段。



## 十. 纪律措施和制裁(支柱 7)

291. 处理证据确凿诈骗案件的全面的纪律措施和制裁机制可就个人或第三方的欺诈行为决定惩罚行动，也可对今后可能犯的类似行为产生威慑作用。因此，制裁是建立健全的反诈骗文化和打击诈骗承诺的不可或缺的要素。制裁加上其他反诈骗措施能确保对组织的损害被限制在最低，并减少类似的诈骗计划风险。

### A. 针对犯有诈骗罪的工作人员纪律程序

292. 作为各自的发现和预防诈骗和腐败框架的组成部分，联合国系统大部分组织都制定了政策和程序，在工作人员犯有证据确凿的诈骗(和其他渎职行为)时决定实施恰如其分的纪律措施。《工作人员条例和细则》对程序作了明文规定，而且，在大多数情况下都有额外的准则作为补充。

293. 联合国系统的不同组织在执行纪律措施时应用的程序在某些方面有所不同，但大体上采用了类似于下文要介绍的做法。

294. 关于某个工作人员犯诈骗罪的调查报告可能会提交不同的办公室或工作人员，例如，法律办公室、人力资源处、管理高层，以及在某些情况下提交行政首长。然后就对报告进行审查并提出建议或做出决定是否：(a) 启动纪律程序；并且，如果要启动，则(b) 根据相关案件的特定情况执行纪律和其他措施。在一些组织，有不同级别的几个科室涉及此项工作，可能通过协商、建议或决定的方式参与相关进程。最后，报告和建议一起被提交本组织的行政首长或副首长、高级管理人员或授权采取后续行动的相关人员。通常在过程的始终都会与法律办公室和其他办公室(酌情)保持密切协商。

295. 一旦对围绕案件的事实调查结束并且工作人员被书面告知对其的指控和要对其采取的措施，纪律措施就付诸实施。在程序上，相关工作人员还被告知有对这种指控做出反应的权利，并可决定寻求律师援助为其辩护。联合国系统一些组织成立了委员会或机构就施行适当的纪律措施问题向行政首长和授权官员提供咨询支助。例如，教科文组织、海事组织和工发组织有联合纪律委员会，原子能机构有联合纪律局，劳工组织有问责委员会，电联有联合咨询委员会。

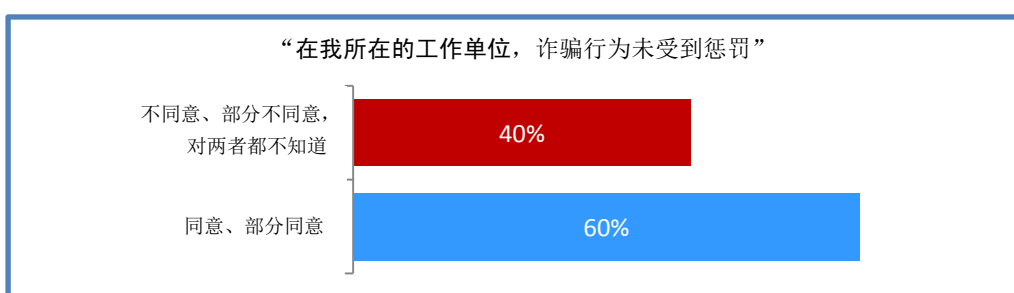
296. 根据联合国和劳工组织法庭(联合国争议法庭、联合国上诉法庭和劳工组织行政法庭)内部司法行政程序，工作人员对强加的纪律措施有追索权。

297. 审查揭示，大多数组织在决定是否施加和施加何种纪律措施时要掂量与案件严重性相应的法律风险和相关资源要求问题。被访谈的法律办公室表示它们对与调查作业相关的任何瑕疵或问题都仔细考虑，例如，在收集必要水平的证词和物证时是否可能违反了正当程序以及其他程序方面的问题。为确保拟议的惩罚与以往类似案件的一致性，以往判例也是考虑因素。

298. 如上文所述，2014 年独立审计咨委会报告<sup>153</sup> 指出，在某些情况下，不采取纪律行动就结案，部分原因是人们认为其中一些案件在目前的司法制度面前站不住。

299. 没有应有的纪律行动就结案会造成一种有罪不罚的环境，并在本组织打击诈骗的承诺方面向工作人员发出错误的信号。这种情况是许多被访谈者十分担忧的，其中包括调查员、审计师、管理人员、人力资源官员和道德操守官员，全都一样。这也反映在联检组诈骗调查报告中，其中一半以上的答复者表示，他们相信欺诈行为在其组织中是逍遥法外的。(见下文图 9)。

**图 9**  
欺诈行为



资料来源：联检组诈骗调查。

300. 更令人关切的是，在调查结束后，如必须采取纪律行动，拖的时间也太长。如下文所述，这些拖延阻碍了案件成功移交并助长了诈骗分子有罪不罚现象。

## B. 追究肇事者责任方面的挑战

301. 被访谈的大多数组织都有各种各样的事件，在调查或纪律程序之前或期间，被指控的主体会辞职和/或调到另一个组织去了。检查专员被告知在大多数这种情况下，随后对相关个人就不施加纪律处罚措施了，因为相关组织无权力对原工作人员执行这种措施。在一些组织，也许会在原工作人员的个人档案中加上一条说明，表示此人曾受到调查或纪律程序处理，案件没有结案。

<sup>153</sup> A/69/304。

302. 一些组织的调查单位报告说，他们可以自己酌定是否继续调查人力资源和财务资源可能的滥用问题，无论调查对象是现职人员还是原工作人员。然而，一旦一个工作人员辞职了，则就不再受本组织管辖。这样，就不再必须与可能进行中的调查配合了。确实，联合国争议法庭在 2010 年关于这一问题的裁决中就坚持“原工作人员“不可被强制介入，更不要说配合了。”<sup>154</sup> 这会严重妨碍调查，因为这会使收集和分析证据变得困难得多，甚至不可能。人们观察到，其他跨国实体有规定确保原工作人员有义务在调查方面与本组织配合。这样的规定有助于防止正在接受调查的工作人员通过单方面与组织脱离来阻止调查的进行。

303. 建议联合国系统各组织的行政首长指示各自的法律办公室，审查对于调查对象单方面辞职的案件的处理方式，以确保必要的调查继续进行，包括调查对象有义务与调查员配合，以及追回损失，包括酌情从工作人员的养老金中追回损失。(请读者参阅下文关于案件移交的第 306 至 327 段)。

304. 在访谈期间还发现，由于法律和保密性方面的顾虑，关于接受调查或被处分的工作人员的资料在联合国系统另一个组织招聘该人时没有与联合国系统其他组织分享。一些组织正在考虑在求职申请表中除了常用的关于刑事前科的问题之外，纳入一些问题，要求申请人提供与其他雇主的可能的调查和/或纪律处分情况，大致意思是“你是否曾是另一个雇主，包括联合国系统或国际组织，的调查对象和/或纪律程序的对象？如果是，请解释。”这些组织的法律和人力资源办公室对具体措词仍在研究之中。

305. 建议联合国系统各组织在申请表中纳入关于工作人员以前是否卷入欺诈活动以及这类活动和/或调查结果的专门问题。与这类行动相关的任何可能的法律问题应由法律办公室事先进行审查并澄清。此外，管高委的法律和人力资源网络应就处理此事的共同方针和措词进行协商。

#### 案件移交国家司法和执法机构

306. 为加强联合国系统各组织施加的纪律措施，而且也鉴于在追究原工作人员的责任方面所面临的挑战，将案件移交国家主管部门，特别是为刑事和民事诉讼和/或追回诈骗损失而移交案件，显得尤为重要。

307. 联合国根据联大于 1946 年 2 月 13 日通过的《联合国特权和豁免权公约》规定的权利和义务以及其他相关国际协定和适用的法律原则，与相关会员国的执法和司法机构开展合作。<sup>155</sup>

<sup>154</sup> 有人指出，在联合国系统大多数组织，如果欠某个工作人员最后一笔应享权利款项，这笔应享权利款项的支付可能被暂扣以便鼓励该工作人员配合调查。视这些应享权利款项的数额而定，这也许是这种情况；然而，在本次审查期间接受访谈的大多数人并不认为这一规定是鼓励配合的有力工具，即，在重大诈骗案件中被骗取的数额要大大超过可能的未了最后应享权利款项。

<sup>155</sup> 秘书长关于追究联合国官员和特派专家刑事责任的报告(A/70/208)，第 33 段。

308. 《联合国特权和豁免权公约》(“公约”)第 21 节规定, 联合国任何时候都应与会员国的相关主管部门合作, 推进适当的司法行政, 确保遵守规章制度, 并防止公约第五条提及的任何滥用特权、豁免权和便利条件的情况发生。此外, 根据《联合国工作人员条例和细则》, 外勤官员和特派专家须遵守当地法律并履行个人法律义务。<sup>156</sup>

309. 联合国的政策是官员和特派专家一旦犯下刑事罪行, 包括诈骗和腐败, 须对其行为负责, 这不仅是因为对受害人造成的伤害, 而且因为这种行为会破坏联合国的工作和形象。因此, 联合国在使用其自己的调查程序经过适当的内部调查后确立揭露联合国官员和特派专家可能犯罪的可信指称, 一旦这类指称被证明是可信的, 通常就会提请对所指称的行为有管辖权的会员国的注意, 或将案件移交该国。鉴于将案件移交相关国家时所涉及的法律问题以及对联合国特权和豁免权的影响, 在最后决定将案件移交当局之前, 法律厅要对所有这类案件进行审查。法律厅酌情与相关方案管理人员协商决定联合国追究一个特定案件的更广泛的利益。<sup>157</sup> 法律厅处理的移交事宜涉及联合国秘书处所有部门, 以及联合国所有基金和方案。

310. 当做出决定追查某个案件时, 联合国就向相关会员国的常驻代表团提供关于这些指称的书面报告供其采取适当行动, 将可信的指称移交执法机构。鉴于《公约》第二条第 4 节规定的联合国档案的不可侵犯性, 联合国在自愿的基础上向常驻代表团提供关于指称的报告, 不损害联合国或其官员和特派专家的特权和豁免权。以此种方式, 秘书长坚持了这样的原则: 这种合作不是任何有约束力的司法程序的结果, 或对其的服从, 以及他的关于合作的性质和范围的决定完全是根据秘书长的意见判断这一合作不会以任何方式损害联合国利益的结果。任何后续的要求补充资料及材料和/或接触联合国官员或特别专家的请求, 一般是由执法机构通过相关常驻联合国代表团向联合国提出, 并根据秘书长关于此事的相关报告(A/63/331)中规定的程序加以处理。<sup>158</sup> 应当指出, 一旦案件移交后, 就由会员国的有关当局决定是否追查此事, 以及这些指称一旦被证实, 根据其法律是否构成诈骗。

311. 如果一个会员国的执法机构要求正式的证词, 或希望对一名联合国官员或特派专家提出与该官员或专家履行公务所引起的事项有关的刑事诉讼, 则必须向本组织提出放弃有关个人的豁免权的书面请求, 通常是通过常驻联合国代表团提出的。如《联合国宪章》和《公约》第 20 节所规定的, “特权及豁免之赋予原为联合国之利益起见而非为各该职员利益而设。秘书长有权并有责任对于任何职

<sup>156</sup> 联合国同各国执法机构共享信息、以及移交可能涉及联合国工作人员、联合国官员和特派专家的刑事案件的做法秘书长的报告(A/63/331), 第 2 和 3 段。

<sup>157</sup> 同上, 见第 12 和 13 段。

<sup>158</sup> 同上, 见第 14 段。

员于任何事件，抛弃豁免，尚据秘书长之意见，豁免会阻碍司法进程且抛弃该项豁免并无损组织之利益者。”<sup>159</sup>

312. 专门机构也采用类似的程序和做法。视案件的特点而定，各机构可决定将案件移交国家主管部门采取进一步行动，并在例外的情况下，如认为适当，则考虑放弃豁免权。

313. 联合国大会就移交事宜为秘书处和各基金会和方案确定了专门的准则。<sup>160</sup> 例如，第 70/114 号决议请秘书长“提请被指控人国籍国注意显示联合国官员或特派专家可能实施了犯罪的可信指控，并请这些国家……提供其调查和酌情起诉性质严重的犯罪的工作的最新情况，以及各国为此种调查和起诉的目的可能希望从秘书处获得哪些类型的适当协助。”<sup>161</sup>

314. 此外，在第 70/114 号决议中，联大扩大了秘书长的报告义务。特别是第 25 段描述了有关每一个案件需要提供的信息如下：“联合国有关实体的所有已移交案件的资料、移交案件年份、犯罪类型、指控摘要、调查情况、采取的公诉和纪律行动(包括针对已不在特派任务或联合国任职的涉嫌人员)、可适用的放弃豁免的请求，关于妨碍起诉的司法、证据或其他方面障碍的情况，同时要保护受害人的隐私，以及尊重受指控者的权利”。<sup>162</sup> 联大要求为日期追溯到 2007 年 7 月 1 日(秘书长开始就案件移交提交报告那年)的所有移交案件提供这一资料。<sup>163</sup>

315. 法律厅告诉检查专员，联合国将在逐案处理的基础上向国家主管部门披露与案件相关的文件和/或资料，在豁免会阻碍司法进程的地方秘书长将放弃豁免。在不损害联合国利益的情况下豁免可以被放弃。因此，联合国获得的资料可向相关当局提供，文件也可以共享，但要服从特权和豁免权的考虑。由于联合国没有任何刑事或检察的管辖权，对所提供的任何资料或文件的使用，包括其在任何法律诉讼程序中是否可受理，是由这类资料或文件被送往的相关司法机构决定的事情。<sup>164</sup>

<sup>159</sup> 同上，见第 19 至 25 段。

<sup>160</sup> 见联大第 62/63、69/114 和 70/114 号决议。

<sup>161</sup> 联大第 70/114 号决议，执行段第 15 段。

<sup>162</sup> 联大第 70/114 号决议，执行段第 25 段。

<sup>163</sup> 联大第 70/114 号决议，执行段第 25 段；还见 2016 年 2 月 1 日传送各联合国办事处、基金和方案的联合国法律顾问的说明；见秘书长的最新报告，秘书长的关于追究联合国官员和特派专家的刑事责任问题的报告(A/70/208)。

<sup>164</sup> 见 A/70/208，第 33 段。

316. 联大在第 62/63 号决议，以及在随后的关于追究联合国官员和特派专家刑事责任问题的各项决议中，<sup>165</sup> 始终如一地将案件移交的门槛定为犯罪行为的“可信指称”。

317. 根据联大规定的门槛，法律厅为本报告评注说，它不需要指称被证实，在指称被确定为可信时即可启动移交。此外，虽然调查结论对于确定指称的可信性是必要的，法律厅评注说，这并不意味着必须完成对指称所有方面的调查。然而，法律厅指出，将可信的指称移交国家主管部门需要有证据证明指称的可信性。最后，法律厅进一步表示，移交并不取决于纪律程序，而且，在实行移交前要先等待纪律程序的完成，这并不是秘书处及单独管理的基金和方案的做法。

318. 然而，如 2014 年独立审计咨委会报告<sup>166</sup> 所示并得到本次审查所确认的，法律厅在大多数情况下是在有证据的指称基础上将案件移交的，而通常移交是在完成调查的基础上进行的。考虑到完成一项复杂的调查可能需要 18 个月，监督厅强烈建议，如果在“工作的过程中，确定有关于严重犯罪活动的指称，就可立即与国家主管部门合作确定该指称的可信性，而无须等待调查结束。”<sup>167</sup> 即使监督厅、法律厅及其他相关办公室对这个问题已考虑了几个月了，但截至本次审查时关于是否接受和实施监督厅的建议仍没有做出决定。

319. 尽管有上述情况，就此事接受访谈的联合国系统大多数法律办公室对联合国系统与国家主管部门一起有效追查案件的能力都直截了当地表示保留，并举出了移交会构成的各种风险，包括法律和操作上的风险。所提及的主要法律风险是为追求和支持在国家法院和/或机构进行民事和/或刑事诉讼而取消联合国的特权和豁免权，即，这也关系到取消证人和相关联合国文件的豁免权，并可能使联合国相关组织处于面临反诉的境地。

320. 例如，有人提到另一个多边机构(一家多边开发银行)涉及案件移交的最近的一个案例，其中，一家低等法院裁定有关多边开发银行因为其与国家执法机构合作的性质，包括其参与这一执法机构的调查，便推定性地取消了其法律诉讼的豁免权。在撰写本报告时，根据解释，案件已提交有关国家的最高法院。有人指出，虽然这个案件的诉讼始于 2011 年，其基本的腐败指称的案情迄今为止尚未判决，在等待豁免权问题的解决。

<sup>165</sup> 见联大第 69/114 和 70/114 号决议。

<sup>166</sup> A/69/304，见第 52-54 段。

<sup>167</sup> A/69/304，第 53 段。

321. 接受访谈的一些法律办公室进一步解释说，案件移交需要有法律专门知识和咨询，要得到这些就会给组织造成费用。因此，案件移交除了法律问题之外，也常常被从金钱价值和其他实际的程序考虑的角度加以看待。<sup>168</sup> 还有人指出，在人们担心相关国家不遵守公认的国际人权标准的情况下，案件移交可能是不合适的。

322. 鉴于这些法律和程序性的挑战及随之而来的法律办公室采取的约束性立场，在全联合国系统，案件移交与其说是正常做法还不如说是一种例外，据报甚至证据确凿的案件也是如此。而且，由于案件移交通常是在调查和纪律程序完成之后进行的，在欺诈或犯罪行为与国家主管部门可启动行动的时间之间间隔很长，这就大大降低了在国家层面充分处理和制裁渎职行为的成功机会。<sup>169</sup>

323. 最后，被访谈人表示，一旦进行了案件移交，会员国的相关地方当局往往没有对移交进行及时和/或充分的跟进，或联合国相关组织没有对移交的状况进行跟进和跟踪。在这方面，联合国大会在第 70/114 号决议中表示“强烈敦促各国采取一切适当措施，确保联合国官员和特派专家犯罪不会不受惩处，并在不损害国际法赋予此类人员和联合国的特权和豁免的情况下，依照国际人权标准，包括适当程序的规定，将这些犯罪的行为人绳之以法。”<sup>170</sup> 决议进一步“鼓励所有国家和联合国相互合作，交流信息，根据本国法律和适用的联合国规章，为调查被指称实施性质严重的罪行的联合国官员和特派专家提供便利，酌情起诉，同时充分尊重适当程序权利，并考虑加强有关国家当局调查和起诉此类犯罪的能力。”<sup>171</sup>

#### 追回损失

324. 如上文所述，对肇事者的民事和刑事控告，以及任何追回资产和损失的诉讼(包括进行仲裁并且仲裁决定需要执行的案件)只有通过国家主管部门和法院才有可能进行，包括追回工作人员的退休金。据报，这使得因欺诈行为造成损失和损坏而要追回资产变得极为困难。被访谈人将此种情况解释为在联合国系统资产/损坏追回很有限——在大多数情况下根本不存在——的原因。事实上，一名原工作人员尽管内部调查程序已证明其人犯有渎职和/或诈骗罪，但仍会全额享有其退休金(在任何欺诈的金钱收益之外)，除非国家法院做出有利于联合国系统相关组织的终审判决。这样的有利判决在某些管辖区可允许进入相关工作人员的退休

<sup>168</sup> 联合国秘书处评论说，这一说法对其不适用，因为移交是根据联大决议的指示进行的。

<sup>169</sup> 这一问题在涉及联合国秘书处的方面也得到了独立审计咨委会的强调(见 A/69/304，第 52-54 段)。

<sup>170</sup> 联大第 70/114 号决议，执行段第 6 段。

<sup>171</sup> 联大第 70/114 号决议，执行段第 8 段。

金以追回诈骗损失和资产。<sup>172</sup> 这样的判决在某些情况下在某些管辖区为启动可能的民事诉讼从已判罪的个人的其他资产追回损失和损坏提供了机会和基础。然而，为获得有利于联合国系统的可能的判决，需要在弄清所有上述挑战和问题的情况下进行案件移交。

325. 根据法律厅为本报告提供的资料，从 2008 年至 2014 年，涉及诈骗的犯罪行为的可信指称的案件移交总共为 61 件，联合国秘书处移交案件 24 件，各基金和方案为 37 件。法律厅解释说，根据可得到的资料，在同期有两个已定罪案件，虽然这些案件与会员国主管部门提出的诈骗案件有关，但不是联合国事先移交的案件。上述时期内关于追回损失的可得到的资料只与会员国提出的诈骗案件有关，不是联合国事先移交的案件；2008 年追回金额达 932,165 美元，2009 年 850,000 美元，以及 2012 年 128,153 美元。联检组无法得到关于法律厅提到的 2008 年至 2014 年期间实际案件追回损失(如有的话)的资料。也没有人提供关于从移交案件导致实际定罪的数字的资料。

326. 还应当指出，审计委在最近的一份报告中着重指出，工作人员和外部各方对本组织的大多数欺诈行为都没有通过法院进行追查。没有明确的政策说明何时应当考虑采取法律行动，也没有证据显示采取法律行动被视为一件顺理成章的事。<sup>173</sup> 在随后的一份报告中，审计委估计相关建议<sup>174</sup> 没有落实，并指出“审计委没有看到关于对所有已证实的诈骗案件系统地追究法律责任的证据”。<sup>175</sup> 审计委还表示担心“内部审计司发现的欺诈案件损失达 9,354,949 美元，迄今为止，没有收回一分钱，也没有采取追讨这些资金的法律行动”。<sup>176</sup> 行政当局在答复中告知审计委已向有关会员国提供了监督厅关于这四个案件的报告的副本。联检组无法得到关于这些案件目前状况的信息。

327. 在联合国，在纪律处罚案件范围内，从工作人员追回对组织造成的财务损失是根据《工作人员细则》第 10.1 (b)条进行的，其中规定，经秘书长认定为构成不当行为时，如果其行动被确定为故意、轻率或严重疏忽，有关工作人员可被要求向联合国全部或部分偿还联合国因工作人员的行动而蒙受的任何经济损失。如向本报告所解释的那样，秘书处目前正在考虑的关于调查和纪律事项的行政指示的拟议修改之一是根据《工作人员细则》第 10.1 (b)条详细拟定计算和追回由

<sup>172</sup> 关于已判决犯有联合国为受害者的罪行的工作人员，本组织可根据联合国合办工作人员养恤基金条例第 45 之二条，索求应付此人的养老金的一部分；如果该工作人员正式同意从基金中追索的话，从该基金支付工作人员的养老金中追回资产是可能的。

<sup>173</sup> A/69/178，第 69 段；A/69/5 (第一卷)，第 150 段。

<sup>174</sup> “审计委员会建议行政当局制订一个对所有已经证实的欺诈案件系统地诉诸法律的行动和安排框架”，A/69/5 (第一卷)，第 151 段。

<sup>175</sup> A/70/5 (第一卷)和 Corr.1，第 69 页。应当指出，行政当局对此有不同看法，“行政当局指出，行政当局已经建立系统地追查欺诈案件的行动框架和安排。因此，这项建议已经执行。”

<sup>176</sup> 同上，第 125 段。



于确定的不当行为使本组织蒙受的损失的程序，以便强化有效追回的法律框架。同样，工发组织《财务细则》第 101.1.2 条规定：“任何违反财务条例或细则，或相应行政指示的工作人员，应根据《工作人员细则》第 101.06 条对其行动个人承担责任和财务赔偿责任”。

328. 因上述原因，特别是为了对潜在的诈骗分子发出强硬信息并建设健全的反诈骗文化，并且向公众发出明确的有问题必究的信息，联合国系统需要建立有效的机制，追究和制裁欺诈的工作人员和第三方。其中要包括案件移交国家执法机构和法院进行刑事和民事诉讼以及追回资产，包括扣发相关工作人员退休金的可能性的明确议定书和程序。在此方面，应以联合国系统的最大利益为指针，适当权衡法律、声誉、财务、业务和政治风险。

329. 落实以下建议可望提高相关组织反诈骗方案的效果和效率。

#### 建议 14

联合国系统各组织的行政首长应与联合国法律事务厅(法律厅)及各自的法律办公室协商，加强现有的关于诈骗案件(和其他不当行为)移交国家执法机构和法院进行刑事和民事诉讼以及追回资产的规章和程序，并确保案件移交以及时和有效的方式进行。

### C. 供货商制裁制度

330. 缺乏供货商制裁政策和制度会导致这样一种局面：制裁的规则和程序以及纠正行动不明确，以及在由谁决定、根据什么标准、遵循何种法定程序方面混乱不清。施行的制裁前后不一致和带有临时性质会带来法律风险，并会引起那些认为自己被不公平地列入黑名单或以其他方式被制裁的实体提出反诉。一些组织，例如，开发署、项目厅、人口基金、邮联和粮农组织，已建立了供货商制裁制度，适用于按采购程序签约的供货商、供应商和商业服务提供商。一些供货商制裁制度是在行政首长协调会/管高委的政策框架范本的基础上制定的。

331. 政策框架范本为联合国各组织对参与禁止行为(腐败、诈骗、胁迫、勾结及其他不道德行为或阻碍行为)的供应商执行制裁程序提供了一个共同的基础。其目的是由全球采购网主办建立一份不合格名单，将受影响的机构披露的资料聚集起来，所有参加组织指定的工作人员都可以检索。政策框架范本由高管委的法律网进行了审查并达成了一致意见，采购网于 2011 年 3 月予以核可。

332. 在审查进行的时刻，包括难民署、粮食署和近东救济工程处在内的一些组织正在根据政策框架范本修改和修订各自的供货商制裁政策的过程中。卫生组织正在考虑采用政策框架范本，但指出，与政策框架范本相关的、建立制裁委员会及相应的程序在性质上仍很复杂、具有挑战性。然而，卫生组织全面参与机构间合作和供货商资料共享(包括关于供货商方面的实际诈骗或诈骗嫌疑的资料)，包

括作为在日内瓦的共同采购活动集团和管高委采购网的成员参与资料共享。教科文组织遵循联合国统一供货商制裁原则；对供货商的取消或暂停，教科文组织须遵循内部审查程序，其中涉及财务、法律和调查单位。

333. 政策框架范本呼应了采购领域改进透明度、问责制和有效性的需求。自从其获得行政首长协调会的批准以来，采取必要措施(包括成立供货商审查委员会)落实政策框架范本的规定的组织的数量不断增加。根据联检组诈骗调查的结果，高级管理人员中对协调统一制裁制度的支持相当强烈，支持率达 82% (13%既不同意也不不同意，5%部分同意或不同意)。

334. 虽然尚未达到完全自动化的交叉禁止制度这一多边开发银行中的良好做法的程度，政策框架范本允许事实上的交叉禁止对供货商设置各种类型的制裁预警信号(训斥、不符合登记资格、暂停等)，而各组织保留放弃选择的权利。

335. 除了协调统一惩罚措施之外，政策框架范本还载有恢复供货商的规定。事实上，在政策框架范本的推动力量之一、也是较早采用者的开发署的经验中，<sup>177</sup> 绝大多数的案件是通过行政程序而非法律程序处理的，这往往比漫长的法律程序更有成本效率。应当指出，与世界银行相反，联合国系统，除了项目厅和开发署等少数几个例外之外，选择不公布不合格名单——据报是在法律顾问的建议下这么做的。

336. 为本报告而接受访谈的工作人员确认政策框架范本是共享资料的宝贵框架，是为制裁供货商而采取共同行动的基础。管高委——采购网供货商战略管理工作组为了使更多的联合国组织采用政策框架范本，目前正在全球采购网中建立一个工作空间以便所有参加组织交流良好做法和经验，并定于 2016 年启动。

337. 查明的另一种良好做法是供货商抗议机制，使竞争者和供货商一旦认为招标过程没有根据采购政策操作时有提出正式抗议的机会。在选择采购供货商的情况下，抗议机制对于揭露诈骗特别有用。竞争者们对是否遵循法定程序很警觉，如果怀疑某些供货商之间和/或供货商与采购工作人员之间有勾结，就会提出抗议。一些被审查的联合国组织建立了这种抗议机制。例如，人口基金采购部最近建立了招投标抗议机制，而儿童基金会供应司则运行 ISO 9001—质量投诉管理系统，管理投诉的接受和跟进工作。联合国秘书处采购司在听了认为自己受到不公平待遇的投标者的正式说明后，通过决标审查委员会提供一种机制，供投标失败者提出采购质疑和投诉。<sup>178</sup> 粮农组织也保持一种供货商抗议机制。

338. 建议联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，采用建立在行政首长协调会/管高委政策框架范本基础上的供货商制裁制度。

<sup>177</sup> 行政首长协调会，管高委——采购网第十七届会议结论摘要，CEB/2015/HLCM\_PN/17。

<sup>178</sup> 联合国秘书处，采购司，[www.un.org/Depts/ptd/complaints/complaints-guideline](http://www.un.org/Depts/ptd/complaints/complaints-guideline) (2015 年 11 月 27 日检索)。

## D. 对实施伙伴的制裁

339. 在被审查的大多数组织里，管理实施伙伴的立法框架没有规定专门的正式制裁制度。然而，适用的指南、协议、谅解备忘录及其他文书考虑到了某些反诈骗活动和缓解措施，<sup>179</sup> 其中包括预防措施，例如，尽职调查、财务管理的要求、以及根据所收到的证据和方案执行情况报告的分批付款。还有审计、抽查及其他检查和监测制度构成方案执行期间的监督活动。

340. 然而，对于制裁实施伙伴没有详细的标准化规定存在，就只能由方案管理人员决定是否终止聘用、停止支付或其他惩罚行动了。在大多数情况下，这类缓解和“制裁”行动的法律依据是与实施伙伴的合同协议，其中可能包括相关组织有权，例如，在发现诈骗时停止供资，或讨回对组织的损失。

341. 粮农组织、难民署、人口基金、工发组织和粮食署在各自的谅解备忘录和协议中有大意如此的规定。然而，虽然这些规定包含了某些要素，例如，终止条款和仲裁条款，但制裁实施伙伴的总体框架是支离破碎不健全的。所应用的标准和决策程序，包括决定是由一个小组还是由个人、以及在何级别做出，都不清楚。对于如果要施行制裁，也没有正式的跟进和执行框架。

342. 索马里的实施伙伴诈骗案件的例子显示，尽管监督厅的调查已完成并有证据支持，但迄今为止 900 多万美元的金钱损失没有追回一分钱。正如审计委在最近的一份报告中就上述案件及其他有关案件所指出的，“对于调查司确认的欺诈案件，行政当局尚未启动项目协议所载仲裁条款，以求补偿和归还。”<sup>180</sup> 案件移交偶尔会比较成功，例如，始于 2006 年的涉及另一个组织的案件，但也是这一案件，虽然当地法院的判决有利于当事组织，但资金尚未完全追回。

343. 鉴于关于移交事务和资产追回的资料不全或缺乏，因此无法为本报告收集和分析关于诈骗资产损失追回的程度和成功率的简明数据和证据。发送所有组织的问卷都请求提供过去 5 年资金追回的资料。对所提供的有限资料以及其他监督报告(即，内部和外部审计报告)中提供的资料的审查和分析表明，实现追回的微乎其微，甚至没有。

344. 考虑到联合国系统一些组织向实施伙伴转移的巨额资金，以及实施伙伴执行模式的高风险(包括诈骗)，检查专员谨强调上文关于诈骗的监控和发现章节中简述的反诈骗预防措施十分重要。此外，各组织需要加强其针对实施伙伴的反应性行动和制裁制度，理由与上文讨论的与供货商和供应商相关的理由类似，而针对他们已经建立了严格的多的尽职调查和仔细审查程序，包括法定程序、竞争性投标、相关委员会的介入和诈骗预防监控措施等。

<sup>179</sup> 在项目厅，其供货商的定义比政策框架范本宽泛，因此包括实施伙伴(见项目厅组织指令第 41 号，第 3.12 段)。

<sup>180</sup> A/70/5 (第一卷)，第 125 段。

345. 针对实施伙伴的制裁程序也应适用于他们的分包商，以及接受来自联合国系统相关组织的资金的其他伙伴，例如，受让人。如上所述，与聘用和“制裁”政府实体相关的特殊性和敏感性应予以特别关注。

346. 建议联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，在 2016 年年底之前更新各自的实施伙伴政策、程序及相关法律文书，以便允许制裁实施伙伴和将相关诈骗案件移交国家主管部门及追回资产。

## E. 共享制裁第三方的信息

347. 联合国系统各组织间共享关于第三方、供货商、供应商和实施伙伴的资料的重要性在联检组以往的报告中已做了重点论述，并一直都是监督办公室和捐助会员国关切的问题。

348. 关于供货商和供应商，联合国系统许多组织在这条战线已取得了很好的进展。例如，在联合国秘书处采购司内，被制裁的供货商被公布在该司的内部网站上，可从联合国系统网络内检索；被制裁的供货商在担任联合国系统供货商统一登记门户的全球采购网上被注上预警信号；被制裁的供货商名单被传送管高委采购网秘书，由其通报各联合国组织的管高委采购网联系人。

349. 如第七章 E 节所述，共享供货商相关资料的主要平台是联合国全球采购网(全球采购网)。<sup>181</sup> 联合国系统各组织之间正在讨论：在管高委采购网内进一步开发全球采购网，以便容纳个人顾问的登记和管理。全球采购网的成员普遍支持这一举措，特别是鉴于最近供货商资格筛检功能升级，现在已可对照安理会发布的被制裁供货商综合名单进行检查。<sup>182</sup>

350. 关于将全球采购网扩大到其他伙伴(即，实施伙伴)的问题也在开展类似的讨论。如管高委第二十八届会议指出的，可将现有的全球采购网进行调整，以跟踪可疑供货商的同样方式跟踪实施伙伴，这可为信息共享提供一个平台。联合国组织内部审计处代表(联合国审计处代表)和联合国内部调查处代表(联合国调查处代表)支持管高委制定共同框架的计划。他们表示愿意随着工作的进展继续在这方面提供协助。他们支持全球采购网对供货商资格问题所使用的做法，并认为可将其也应用于实施伙伴。

351. 在管高委第二十八届会议上着手成立了一个特别工作组，由管高委-采购网和前现金统转咨询委员会成员组成，以：(a) 制定关于使用的定义——在一个非政府组织被视作供货商，以及应将其视作实施伙伴时；(b) 评估将全球采购网调整为跟踪与实施伙伴相关的诈骗案件的平台的可行性；(c) 探讨信息共享的替代手段；(d) 评估扩大现金统转评估目前覆盖领域的机会和局限性，并探讨现金统

<sup>181</sup> 见 [www.ungm.org](http://www.ungm.org)；还见，全球采购网状况，CEB/2015/HLCM\_PN/17，第 52 段。

<sup>182</sup> CEB/2015/HLCM\_PN/17，第 116 段。

转风险管理工具和手段对于供货商和实施伙伴的适用性；(e) 评估酌情调整供货商资格框架的程序用于实施伙伴的意义和可行性；(f) 提出缓解风险的共同方针。<sup>183</sup>

352. 关于全球采购网的运作和业绩问题，被访谈人表达了各不相同的意见。许多人指出，全球采购网发挥了预期的作用，只要有关于被制裁的供货商资料，全球采购网的确是有事实上的交叉禁止空间的。一些被访谈人表示，该系统需要改进，并且只能以所有联合国组织定期更新数据和资料的范围内所能预期的方式运作。这一辩论正在进行中。在实践中，各组织也对照各自的制裁名单审查供货商，而由于联合国各组织采用不同的制裁程序和标准，名单有时是不一样的。这是面临的一部分挑战，显示该系统有改进的余地。

353. 除了通过全球采购网分享关于被制裁的供货商的信息之外，开发署、项目厅等少数几个组织还在各自的网站上提供被制裁的供货商资料，世界银行也采用这一做法。被制裁的供货商被公布在联合国采购司的内部网站上，从联合国系统的网络内可以检索。

354. 如过去的一份联检组报告<sup>184</sup> 所阐述并在本次审查期间再次观察到的，在总部、区域和国家层面，关于实施伙伴的信息共享很有限。虽然存在一些机制和惯例，即，在联合国国家工作队业务管理组/队层面和在现金统转下，交流与实施伙伴相关的信息，但信息共享是临时性的，而且经常不是以系统的方式进行的。然而，在汇集资金管理安排下和通过为索马里和阿富汗设立的两个风险管理股，还存在其他的实施伙伴相关信息共享机制。

355. 缺乏关于实施伙伴的适当的信息共享会造成重大的风险，例如这样的可能性：一个联合国机构聘用一个不履行合同或参与对另一个机构的诈骗行动的非政府组织。非政府组织也可能因此得以双重吸金：不仅从联合国系统不同组织接受资金，而且还从其他多边组织(如，欧洲联盟)、多边开发银行和双边捐助方接受资金。

356. 如索马里风险管理股<sup>185</sup> 的工作经验所显示的，改进筛检、尽职调查、和实施伙伴相关信息共享等措施十分有助于查明欺诈和不履行合同的实施伙伴和预防类似诈骗案件的发生。有人向检查专员指出，根据该风险管理股提供的资料启动的对索马里的实施伙伴的几项诈骗调查，由于在这方面联合国系统相关组织之间改进了信息共享(包括上文第 180 段中提及的一些案件)，调查正在进行并收尾中。

<sup>183</sup> 行政首长协调会，管高委第二十八届会议结论，CEB/2014/5。

<sup>184</sup> JIU/REP/2013/4。

<sup>185</sup> 风险管理股作为索马里常驻协调员/人道主义事务协调员办公室的组成部分设立并归其领导，就风险管理问题向联合国国家工作队和常驻协调员/人道主义事务协调员提供业务咨询意见，以及关于联合国系统相关组织所聘用和签约的(实施)伙伴的信息。为此，风险管理股开发了一个数据库，内有 13 个联合国组织(截至 2013 年)与约 1,200 个实施伙伴和其他伙伴的数额达 4.19 亿美元的合同。该数据库还可以对照联合国安全理事会的制裁名单和世界银行的供货商黑名单对任何实施伙伴进行审查。

357. 最近几年，审计委和联检组反复强调在同一区域开展业务并使用相同的第三方的联合国系统相关组织之间缺乏协调的问题。这些组织缺乏正式的关于伙伴表现的信息共享机制。<sup>186</sup>

358. 为应对这些关切，联合国发展集团和行政首长协调会/管高委执行委员会设立了两个特别工作组来审议确定关于实施伙伴表现的信息共享的正式要求问题。<sup>187</sup>

359. 建议联合国系统各组织的行政首长以其监督全球采购网发展的行政首长协调会成员的身份，加快审议利用全球采购网作为对实施伙伴和顾问的自动化尽职调查程序，以及各组织间全面共享其表现信息的平台问题。

---

<sup>186</sup> A/70/322，第 40 段；JIU/REP/2013/4，第 43 页。

<sup>187</sup> A/70/322，第 40 段；还见 CEB/2014/5 (管理问题高级别委员会(管高委)第二十八届会议的结论)，第 53-68 段。

## 十一. 业绩报告和反馈(支柱 8)

### A. 报告反诈骗数据和活动

#### 不可靠的诈骗报告

360. 收集和报告关于诈骗和反诈骗活动的准确数据是监控对联合国系统诈骗的重要组成部分。审查揭示,在提交外部审计师的报告中与诈骗有关的资料和数据往往是不可靠、混肴不清的。例如,审计委在 2014 年简明摘要中表示,“在第一卷中报告的联合国业务报告的欺诈和推定欺诈数量也已减少,但许多部和办事处没有报告 2014 年查明的欺诈案件详情。因此,审计委员会不能保证第一卷中管理当局报告和披露的数量是完整或准确的。”<sup>188</sup> 关于联合国秘书处诈骗报告情况的 2014 年监督厅报告<sup>189</sup> 得出同样的结论说,向外部审计师提供的资料可能缺乏准确性和精确性。

361. 同样,一些组织作为本次审查的一部分向联检组报告的与诈骗相关的案件数目和诈骗损失的数据与这些组织正式提交外部审计师的数据差别甚大,对于本报告的分析目的只能将其视作不可靠。例如,开发署向外部审计师报告的 2012-2014 年与诈骗相关的损失与向联检组提供的数额明显不同。开发署解释说,由于开发署正在制定一种方法能对通过采购行骗造成的损失更准确的量化,所以不再报告采购诈骗造成的损失金额了。为解决这一问题,在开发署内成立了一个特别工作组。开发署进一步解释说,开发署没有向联检组报告涉及政府和非政府实施伙伴的投诉数字,因为当时它的案件管理系统还不能生成那种统计数据。案件管理系统正在升级以便捕获这类数据。

362. 联检组的全联合国系统诈骗调查的结果也支持上述情况。45%的调查答复者不能肯定其组织对于诈骗这件事是否有什么说什么,特别是在公布关于证据确凿的案件、诈骗的类型、纪律行动及其他相关数据的准确统计数字方面。

#### 缺乏全面的反诈骗活动报告管理

363. 在被审查的大多数组织里,关于反诈骗相关的方案、特别是关于诈骗风险及其如何处理的报告散见于各种报告中,例如,年度监察报告、道德操守办报告、外部审计报告、本组织的财务报表和本组织首长的纪律措施报告。来自不同科室的大量报告使最高管理层和理事机构都很难对本组织面临诈骗的程度、诈骗风险的管理及诈骗损失的程度有清晰的把握。

364. 而且,审查还揭示,在整个联合国系统当前的反诈骗方案中都完全没有业绩指标。没有对诈骗风险的性质、缓解措施是否足够、和适用的业绩指标的全面

<sup>188</sup> A/70/322, 第 44 段。

<sup>189</sup> 监督厅,对财务报表中诈骗或推定诈骗案件报告程序的审计,报告第 2014/051 号。

了解，就无法评估反诈骗活动的有效性或反诈骗资源利用的效率。因此，会员国就可能无法就反诈骗相关的事项向各组织提供知情的指导和指示。在这种情况下也无法就确定可接受的风险胃口水平和就商定各组织与相关会员国之间的风险分担模式做出知情决策。(见第五章)。

365. 综合了各种与诈骗相关的报告的特点的反诈骗活动业绩管理报告并由相关组织的行政首长提交立法和理事机构，将能规定关于诈骗相关事项的问责制和透明度的必要水平。立法/理事机构在履行其监督责任时应系统地重视这类全面的诈骗问题报告。

366. 落实以下建议可望改进相关组织反诈骗方案的透明度和问责制以及效果和效率。

#### 建议 15

联合国系统各组织的行政首长应在年度的基础上向各自立法和理事机构提交基于主要业绩指标的综合全面的反诈骗活动业绩管理报告。报告应包括，除其他外，面临诈骗的程度、反诈骗政策的遵守状况、诈骗统计数据、实施的处罚、诈骗损失、资产追回情况和吸取的教训。

#### 建议 16

联合国系统各组织的立法和理事机构应：在其议程上列入一个关于诈骗的预防、发现和应对的常设或长期项目；在年度的基础上审查行政首长提出的关于反诈骗政策和活动的综合全面的管理报告；并就诈骗相关事项提供高级别的指导和监督。

## B. 吸取的经验教训和反馈

367. 联合国系统大多数组织都没有系统地从诈骗相关审计和调查中吸取和学习经验教训的活动。虽然在有些情况下，撰写了包含审计和调查中指出的纠正行动的管理信函并发送给了管理层，但在实践中这并不是按部就班系统地进行的，而是取决于负责的调查团队临时进行的。所缺乏的是关于以下情况的数据库及其所有权：哪里出错了、诈骗的发生及阴谋诡计情况、诈骗是如何被发现的、其结果等。还缺乏对这些建议和指示以及标准操作程序的落实情况的跟进，而且对建议没有正式的跟踪。

368. 其他多边组织，例如，欧洲联盟和世界银行，作为例行的审计和/或调查程序的一部分并根据特定准则，确实在调查和审计报告关系到行政和管理问题时在组织内部共享报告结果(例如，内部监控的空白和需改进的领域)。一个例子是，欧洲反欺诈办公室会同其他部门(即，法律部门)开展的诈骗举证活动，对所有现有的和新的欧洲联盟立法、规则和条例、或协定和谅解备忘录定期进行审查和更



新，其中要考虑到调查报告的相关结论和建议，以不断改进法律文书和消除法律空白。另一个例子是世界银行出版的案例汇集出版物，其中介绍了重大典型诈骗案件及其如何被发现和处理的，包括从中吸取的经验教训。

369. 联合国系统各组织有必要制定标准的操作程序，其中应规定调查和审计报告的后继行动必须系统地重视预防和发现措施方面的经验教训以改进反诈骗活动。这类经验教训应提交管理层审议。特此重申 JIU/REP/2000/9 报告中的一条相关建议：建议 5 “行政主管应当保证，负责调查工作的单位的工作方案中应当包括根据事先主动开展的调查工作以及从已完成的调查工作中吸取的教训制订出防范性措施”。

### C. 审计和调查职能的结合点

370. 审查揭示，为有效打击诈骗，各组织内不同的监督职能部门(审计、调查、检查和评价)之间的协调和合作(包括信息共享)需进一步改进。虽然接受访谈的大多数单位都表示信息共享在进行，但往往是临时性的，不是连贯、及时和有序地进行的。普遍的看法是，对于真正的法务审计或反诈骗审计，审计师们既无授权也没经过专门培训。同样，调查员们通常投入的时间很少或专注于监控措施，在评估监控措施的有效性方面没经过专门培训，特别是财务监控措施。其中提到一些具体案件，在这些案件中，审计报告提出了一些明显的红色预警点，例如，订约疏忽、避开监控、不遵守规则和程序等，其中的任何一条就足以启动诈骗审计或调查；但是罕有系统的跟进。还提供了一些例子，说明没有向审计师通报正在进行与方案或国家办事处被审计有关的调查情况。

371. 值得一提的是，在较小的内部监督办公室，维持互相独立的内部审计和调查组的做法不可行，而审计师和调查员之间的交接要紧密的多。资源有限带来的障碍与存在专职的多学科专业人员(具备调查专门知识的审计师和反过来同样的情况)结合在一起，如果在有经验的办公室主任领导下，就能创造出适当的互补环境。然而，一些被访谈人对于审计师深度介入诈骗的发现和/或成为调查组的成员表示了一种告诫之意，因为当他们后来返回其纯内部审计岗位时就很难被视作可信赖的工作人员了。

372. 独立审计咨委会在最近的一份报告中也着重指出了改进不同的监督职能部门之间协调的必要性，并建议对联合国秘书处内部监督办公室的审查应，除其他外，“评估长期存在的问题；改进调查、审计及检查和评价职能相互协作的机会”。<sup>190</sup>

373. 显然，不同的监督职能部门之间及时有效地开展协作和分享相关信息对于成功开展反诈骗工作特别重要。这样可在不同的监督职能部门之间的各种专长和

<sup>190</sup> A/70/284，第 65 段。

比较优势之间形成协同增效和优势互补。检查专员谨强调，特别是在审计和调查的规划阶段协调十分重要，两个职能部门都将从信息交流中受益。在审计查明红色预警点的地方，调查职能部门应系统地考虑对这些领域的后续跟进工作。同样，在某些情况下，在规划或随后的案件调查期间，应向调查组提供审计专门人才。而且，调查职能部门应充分注意调查期间发现的反诈骗系统和监控的所有弱点，并与审计师协调告知管理层以便采取适当的后续行动。

374. 建议联合国系统各组织监督办公室主任加强各自办公室内不同的监督学科之间的内部协调和协作，以加强反诈骗活动和促进吸取经验教训，并应考虑在各自向立法和理事机构现有的报告机制中纳入关于这种协调的现状的章节。

#### D. 各实体间的反诈骗合作和协调

375. 为加强联合国系统各组织之间的合作和协调需要建立相应的机制和程序，以便在全系统范围全面治理诈骗问题。本报告自始至终强调，合作、协调和协作的领域包括：关于供货商和实施伙伴的信息共享、联合开展反诈骗宣传运动、共享培训材料、联合或平行调查、以及对相关工作人员和第三方的统一制裁。虽然在本报告中提及的合作的某些方面正在进行值得称道的努力，各组织之间反诈骗工作还有很多改进余地。联合国发展集团(发展集团)、管理问题高级别委员会(管高委)、联合国调查处代表(调查处代表)和联合国内部审计处代表(内部审计处代表)等实体，应为交流诈骗相关问题的经验提供论坛，并在各自议程中为诈骗这一议题应有的严肃讨论留出适当时间。诈骗存在于全联合国系统，与诈骗作斗争不仅是个别组织的义务，也是整个联合国系统的义务。

## 附件一至四

附件一至四仅在联检组网站([www.unjiu.org](http://www.unjiu.org))上与报告一起发表

- 一. 诈骗问题政策及其他反诈骗相关政策汇编
- 二. 诈骗和推定诈骗的定义
- 三. 诈骗风险评估
- 四. 调查方法

## 附录 1

2008 至 2014 年提交各组织外部审计师的财务报表中报告的诈骗损失和诈骗数目<sup>191</sup>

联检组参加组织		2008-2009		2010-11		2012-13		2014	小计/平均数 2008-2014 <sup>192</sup>
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
联合国秘书处 <sup>193</sup>	诈骗案件数	21		9		18		5	53
	涉案价值	730,049 美元		66,385 美元		11,876,000 美元		600,000 美元	13,272,434 美元
	总支出	9,280,000,000 美元		10,634,000,000 美元		10,631,000,000 美元		6,170,000,000 美元	367.25 亿美元
	百分比	0.0079%		0.0006%		0.1117%		0.0097%	0.0325%
艾滋病规划署	诈骗案件数	“无诈骗案件” <sup>194</sup>		“无诈骗案件”		“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	0
	涉案价值	0		0		0	0	0	0
	总支出	524,100,000 美元		604,800,000 美元		575,100,000 美元		295,700,000 美元	19.997 亿美元
	百分比	0%		0%		0%		0%	0%
贸发会议	诈骗案件数	无参考 <sup>195</sup>	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	---
	涉案价值	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	---
	总支出	37,000,000 美元	38,800,000 美元	39,200,000 美元	39,000,000 美元	36,000,000 美元	40,400,000 美元	38,800,000 美元	26.92 亿美元
	百分比	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用

<sup>191</sup> 来源：2008 至 2014 年提交各组织外部审计师的财务报表中报告的资料。

<sup>192</sup> 根据所提供的 2008 至 2014 年的数据。2008 至 2014 年平均数的计算方法是：这些年的(两)年百分比总数(在可查到数据的地方)除以百分比可量化的时间段数。在诈骗百分比不确定的时间段则标注“不适用”，或加到各自的平均百分比。总的支出数四舍五入。

<sup>193</sup> 审计委关于联合国秘书处的报告第一卷。

<sup>194</sup> “无诈骗案件”表示外部审计报告称诈骗案件数为零。

<sup>195</sup> “无参考”表示外部审计报告中不含有关于诈骗数字/金额的段落。

联检组参加组织		2008-2009		2010-11		2012-13		2014	小计/平均数 2008-2014 <sup>192</sup>
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
国际贸易中心	诈骗案件数	“无诈骗案件”		“无诈骗案件”		“无诈骗案件”		“无诈骗案件”	0
	涉案价值	0		0		0		0	0
	总支出	129,453,000 美元		157,769,000,000 美元		155,580,000,000 美元		101,872,000,000 美元	4153.50 亿美元
	百分比	0%		0%		0%		0%	0%
开发署	诈骗案件数	29		16		27	38	27	137
	涉案价值	3,260,000 美元		3,270,000 美元		5,900,000 美元	3,345,269 美元	3,350,000 美元	19,125,269 美元
	总支出	10,900,000,000 美元		11,430,000,000 美元		5,260,000,000 美元	5,240,000,000 美元	5,310,000,000 美元	381.40 亿美元
	百分比	0.0299%		0.0286%		0.1122%	0.0638%	0.0631%	0.0595%
环境署	诈骗案件数	2		5		3		“无诈骗案件”	10
	涉案价值	933,393 美元		20,449 美元		没提供		0	953,842 美元
	总支出	682,700,000 美元		809,200,000 美元		751,400,000.00 美元		552,400,000 美元	27.957 亿美元
	百分比	0.1367%		0.0025%		不适用		0%	0.0696%
人口基金	诈骗案件数	20		9		5	2	9	45
	涉案价值	394,055 美元		没提供 <sup>196</sup>		没提供	20,000 美元	20,000 美元	434,055 美元
	总支出	1,530,000,000 美元		1,650,000,000 美元		830,400,000 美元	913,300,000 美元	1,002,100,000 美元	59.258 亿美元
	百分比	0.0258%		不适用		不适用	0.0022%	0.0020%	0.01%
人居署	诈骗案件数	2		1		1		1	5
	涉案价值	66,211 美元		47,000 美元		243,233 美元		“无财务损失”	356,444 美元
	总支出	296,400,000 美元		426,900,000 美元		348,642,000 美元		208,032,000 美元	10.719 亿美元
	百分比	0.0223%		0.0110%		0.0698%		0%	0.0258%

<sup>196</sup> 外部审计报告提供一些关于诈骗和推定诈骗的资料(诈骗数字或金额)。“没提供”表示文件中没有提供诈骗数字或诈骗金额。

联检组参加组织		2008-2009		2010-11		2012-13		2014	小计/平均数 2008-2014 <sup>197</sup>
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
难民署	诈骗案件数	6	4	2	19	2	16	6	55
	涉案价值	94,800 美元	13,065 美元	35,000 美元	67,000 美元	189,240-224,000	15,000-261,000	124,000 美元	678,485 美元
						206,620 美元 <sup>197</sup>	138,000 美元		
	总支出	1,602,200,000 美元	1,759,900,000 美元	1,878,200,000 美元	2,181,100,000 美元	2,357,700,000 美元	2,972,000,000 美元	3,355,000,000 美元	161.06 亿美元
	百分比	0.0059%	0.0007%	0.0019%	0.0031%	0.0088%	0.0046%	0.0037%	0.0041%
儿童基金会	诈骗案件数	29		32		30	20	32	143
	涉案价值	146,418 美元		5,520,000 美元		145,737 美元	193,803 美元	1,800,000 美元	7,805,958 美元
	总支出	6,320,000,000 美元		7,420,000,000 美元		3,620,000,000 美元	4,090,000,000 美元	4,560,000,000 美元	260.10 亿美元
	百分比	0.0023%		0.0744%		0.0040%	0.0047%	0.0395%	0.025%
毒罪办	诈骗案件数	1	“无诈骗案件”		6		1	8	
	涉案价值	14,309 美元	0		23,598 美元		18,115 美元	56,022 美元	
	总支出	496,099,000 美元	450,146,000 美元		523,000,000 美元		325,400,000 美元	17.95 亿美元	
	百分比	0.0029%	0%		0.0045%		0.0056%	0.0032%	
项目厅	诈骗案件数	6	9		16	9	6	46	
	涉案价值	没提供	229,220 美元		没提供	85,758 美元	206,972 美元	521,950 美元	
	总支出	2,258,000,000 美元	2,467,000,000 美元		676,600,000 美元	703,700,000 美元	666,600,000 美元	67.719 亿美元	
	百分比	不适用	0.0093%		不适用	0.0122%	0.0310%	0.0175% / 不适用	
近东救济工程处	诈骗案件数	16	22		26	20	25	109	
	涉案价值	13,540 美元	20,256 美元		33,079 美元	20,000 美元	123,004 美元	209,879 美元	
	总支出	1,578,000,000 美元	1,921,000,000 美元		991,600,000 美元	1,118,460,000 美元	1,298,490,000 美元	69.075 亿美元	
	百分比	0.0009%	0.0011%		0.0033%	0.0018%	0.0095%	0.0033%	

<sup>197</sup> 为计算目的，采用诈骗金额的中间数。

联检组参加组织		2008-2009		2010-11		2012-13		2014	小计/平均数 2008-2014 <sup>192</sup>
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
妇女署	诈骗案件数				“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	4	“无诈骗案件”	4
	涉案价值				0	0	667,548 美元	0	667,548 美元
	总支出				198,300,000 美元	235,900,000 美元	264,100,000 美元	270,530,000 美元	9.688 亿美元
	百分比				0%	0%	0.2528%	0%	0.0632%
粮食署	诈骗案件数	15	没提供	没提供	没提供	没提供	没提供	没提供	没提供
	涉案价值	570,000 美元	1,349,724 美元	382,458 美元	38,951 美元	99,533 美元	444,349 美元	850,436 美元	3,735,451 美元
	总支出	3,725,000,000 美元	4,228,100,000 美元	4,237,700,000 美元	4,016,800,000 美元	4,395,700,000 美元	4,514,800,000 美元	5,214,600,000 美元	303.33 亿美元
	百分比	0.0153%	0.0319%	0.0090%	0.0010%	0.0023%	0.0098%	0.0163%	0.0122%
粮农组织	诈骗案件数	28		26		9		6	69
	涉案价值	90,199 美元		没提供		没提供		没提供	不适用
	总支出	2,189,063,000 美元		2,736,561,000 美元		2,484,904,000 美元		553,770,000 美元	79.64 亿美元
	百分比	0.0041%		不适用		不适用		不适用	0.0041% / 不适用
原子能机构	诈骗案件数	6	1	1	3	4	4	3	22
	涉案价值	没提供	没提供	没提供	没提供	没提供	没提供	没提供	没提供
	总支出	367,832,409 欧元	404,399,761 欧元	445,084,145 欧元	404,200,000 欧元	446,200,000 欧元	456,900,000 欧元	476,000,000 欧元	30 亿欧元
	百分比	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用
民航组织	诈骗案件数	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考
	涉案价值	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考
	总支出	244,200,000 加元	254,341,000 加元	235,089,000 加元	217,963,000 加元	218,956,000 加元	246,921,000 加元	258,413,000 加元	14.21 亿加元
	百分比	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用
劳工组织	诈骗案件数	无参考		“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	无参考	0
	涉案价值	无参考		0	0	0	0	无参考	0
	总支出	1,174,500,000 美元		670,600,000 美元	755,700,000 美元	689,000,000 美元	801,000,000 美元	772,000,000 美元	48.63 亿美元
	百分比	不适用		0%	0%	0%	0%	不适用	0% / 不适用

联检组参加组织		2008-2009		2010-11		2012-13		2014	小计/平均数 2008-2014 <sup>192</sup>
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
海事组织	诈骗案件数	无参考	无参考	无参考	“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	0
	涉案价值	无参考	无参考	无参考	0	0	0	0	0
	总支出	76,162,321 英镑		43,977,726 英镑	45,993,046 英镑	49,525,282 英镑	47,606,734 英镑	45,012,703 英镑	3.08 亿美元
	百分比	不适用		不适用	0%	0%	0%	0%	0% / 不适用
电联	诈骗案件数	“无诈骗案件”		“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	0
	涉案价值	0		0	0	0	0	0	0
	百分比	0%		0%	0%	0%	0%	0%	0%
教科文组织	诈骗案件数	无参考		无参考	“无诈骗案件”	无参考	无参考	无参考	无参考
	涉案价值	无参考		无参考	0	无参考	无参考	无参考	0 / 无参考
	百分比	不适用		不适用	0%	不适用	不适用	不适用	0 / 不适用
工发组织	诈骗案件数	无参考		1	无参考	无参考	无参考	6	7
	涉案价值	无参考		12,700 欧元	无参考	无参考	无参考	6,423 欧元	19,123 欧元
	总支出	390,053,200 欧元		171,398,200 欧元	190,092,600 欧元	237,769,700 欧元	239,811,800 欧元	190,831,000 欧元	14.20 亿欧元
	百分比	不适用		0.0074%	不适用	不适用	不适用	0.0034%	0.0054% / 不适用
世旅组织	诈骗案件数	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考
	涉案价值	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考
	百分比	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用
邮联	诈骗案件数	“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	0 / 无参考
	涉案价值	0	0	无参考	无参考	无参考	无参考	无参考	0 / 无参考
	百分比	0%	0%	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	0% / 不适用
卫生组织	诈骗案件数	4		3.00		2	“无诈骗案件”	5	14
	涉案价值	259,689 美元		没提供		没提供	0	没提供	没提供
	总支出	3,941,550,000 美元		4,593,000,000 美元		2,080,000,000 美元	2,252,000,000 美元	2,316,000,000 美元	151.83 亿美元
	百分比	0.0066%		不适用		不适用	0%	不适用	0.0033% / 不适用



联检组参加组织		2008-2009		2010-11		2012-13		2014	小计/平均数 2008-2014 <sup>192</sup>
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
知识产权组织	诈骗案件数	无参考		无参考	无参考	21	19	3	43
	涉案价值	无参考		无参考	无参考	没提供	没提供	没提供	不适用
	总支出	582,800,000 瑞士法郎		308,400,000 瑞士法郎	325,400,000 瑞士法郎	321,500,000 瑞士法郎	336,500,000 瑞士法郎	333,200,000 瑞士法郎	22.098 亿瑞士法郎
	百分比	不适用		不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用
气象组织	诈骗案件数	无参考	无参考	无参考	无参考	“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	“无诈骗案件”	0
	涉案价值	无参考	无参考	无参考	无参考	0	0	0	0
	总支出	85,000,000 瑞士法郎	91,800,000 瑞士法郎	90,200,000 瑞士法郎	91,500,000 瑞士法郎	84,500,000 瑞士法郎	76,300,000 瑞士法郎	96,900,000 瑞士法郎	6.162 亿瑞士法郎
	百分比	不适用	不适用	不适用	不适用	0%	0%	0%	0% / 不适用

附录 2

根据联合检查组建议有待各参加组织采取的行动一览表  
JIU/REP/2016/4

报告	预期影响	联合国及其基金会和方案															专门机构和原子能机构																	
		首长协调会	联合国 *	艾滋病规划署	贸发会议	国际贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿童基金会	毒罪办	项目厅	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	邮政	卫生组织	知识产权组织	气象组织				
供采取行动		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
供参考		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
建议 1	a, d	E	E																															
建议 2	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			
建议 3	a, e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
建议 4	f, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
建议 5	e, f		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		
建议 6	e, f		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 7	a, e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 8	e, a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 9	f, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 10	f, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 11	f, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 12	f, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 13	f, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 14	f, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 15	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 16	a, i		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L

示例：L：供立法机构做决定的建议 E：供行政首长采取行动的倡议

■：无需该组织采取行动的倡议

预期影响：a：加强透明度和问责制 b：传播良好/最佳做法 c：加强协调和合作 d：强化一致性和统一性

e：加强监控和遵规守法 f：提高有效性 g：节省大量资金 h：提高效率 i：其他。

\* 包括文件 ST/SGB/2002/11 中所列所有实体，但贸发会议、毒罪办、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处除外。