



## 第七十一届会议

临时议程\* 项目 144

关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日期间的  
活动\*\*

## 内部监督事务厅的报告

## 摘要

本报告依照大会第 48/218 B 号决议(第 5(e)段)、第 54/244 号决议(第 4 和第 5 段)、第 59/272 号决议(第 1 至 3 段)、第 64/263 号决议(第 1 段)和第 69/253 号决议(第 1 段)的规定提交。在本报告所述的 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日期间,内部监督事务厅(监督厅)发布了 362 份监督报告,包括 7 份给大会的报告和 44 份审结报告。这些报告列有 1 068 条改进内部控制、加强问责机制和提高组织效率及效力的建议,其中 75 条被归类为对本组织至关重要。监督厅在本期间提出的各项建议所涉经费约为 1 870 万美元。这些建议旨在节减成本、收回超支款项、提高效率 and 作出其他改进。以往各期提出并在本期间得到圆满执行的建议所涉经费总额约为 210 万美元。本报告增编将详细分析各项建议的执行情况,提供附有财务影响的建议细目,并完整列出就监督厅所有工作领域发布的所有报告,包括与维持和平活动有关的报告。

本报告(第一部分)不包括对维持和平行动和特别政治任务的监督结果,这些结果将作为本报告第二部分,在大会第七十一届会议续会期间提交。

\* A/71/150。

\*\* 不包括对维持和平活动的监督,对这些活动的监督将在文件 A/71/337(Part II)中报告。



## 序言

我高兴地向大会提交内部监督事务厅 2016 年 6 月 30 日终了年度与非维持和平活动有关的报告，这是我的第一次报告。我很荣幸担任主管内部监督事务副秘书长。

在我 12 月出任这一职务之时，我受监督厅当时的情况引导，确定了我在监督厅的优先事项。我很欣慰，我们在高级管理层、会员国以及监督厅男女同仁的坚定合作和勤奋工作支持下推行的初步改革，已经产生效益，这在本报告中已可见一斑。

一些内部和外部挑战仍然存在，但肯定没有必要推倒重来。整合至关重要的审计、检查和评价以及调查任务，与好好利用本报告背后各位工作人员的才干、经验和技能组合同样重要。携起手来，我们就能够保持变革的势头，努力为监督厅达到目标作出贡献，为联合国完成总体使命作出贡献。

我期待与客户部门和会员国协作，继续领导监督厅开展可靠和有效的监督，不辜负我们每天所努力服务的各位民众的信赖和信任。我感谢秘书长提供支持，我也赞扬监督厅全体工作人员的奉献和投入。

主管内部监督事务副秘书长

海蒂·门多萨(签名)

## 一. 导言

1. 内部监督事务厅(监督厅)由大会根据第 48/218B 号决议设立,目的是增强本组织的监督工作。监督厅独立运作,并通过调查、内部审计及检查和评价活动,协助秘书长履行对本组织资源和工作人员的内部监督职责。
2. 本报告概述监督厅 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日期间的活动,但不包括对维持和平行动部、外勤支助部或维持和平特派团及特别政治任务的监督结果,这些结果将作为本报告第二部分,在大会第七十一届会议续会期间提交。本报告增编将详细分析各项建议的执行情况,提供附有财务影响的建议细目,并完整列出就监督厅所有工作领域发布的所有报告,包括与维持和平活动有关的报告。

## 二. 专业举措

### A. 努力加强内部监督事务厅的运作

3. 监督厅的目标是以最高水准的专业性和效率开展工作。本节重点介绍本报告所述期间为实现这一目标而采取的一些举措。

#### 内部审计司

4. 内部审计司更新了组织结构和报告关系,使一些管理人员的控制面更趋合理,全司实现总体增效。此外,内部审计司还起草了书面指南并举办了培训班,使审计师得以成功开展注重节约、效率和效力的业绩审计,帮助本组织利用有限资源取得较佳成果。
5. 内部审计司启动了对审计评级的审查,将结合管理当局的关切和反馈,并回顾在当前评级系统建立以来的五年中所取得的经验,对评级作出适当改动。监督厅还将向独立审计咨询委员会通报改动情况。
6. 继团结项目在所有工作地点全面实施之后,内部审计司成立了一个工作组,负责调整和升级该司在团结项目环境下的审计能力。这一举措的目的是使审计师能够利用团结项目业务情报和计算机辅助审计工具,提取并分析在团结项目中处理和储存的记录和数据。该工作组还将权衡利用信息和通信技术(信通技术)审计师及非信通技术审计师的综合技能,拟订一系列标准审计程序,以团结项目新的流程和功能为基础,对具有代表性的流程进行审计。监督厅已经对不同地点和实体实施团结项目的情况作了若干审计,审计中发现的关键弱点已在监督厅关于 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间与和平行动有关的活动报告(A/70/318(Part II))中作了详细阐述。监督厅将根据对有关风险的评估,继续酌情审计与实施团结项目有关的活动。

### 检查和评价司

7. 检查和评价司继续努力发展自身能力，聘请外部专才为司内工作人员举办了关于质量和数量评价方法以及改善可评价性评估的培训。后者还有助于该司努力提高效率，更好地将评价报告的重点放在对本组织而言具有高风险、相关性、及时性、可评价性和实用性的专题之上。该司还举办了评价工作周期内部审查讲习班，以改善每一个构成部分的相关性、及时性、效率和效力。

### 调查司

8. 调查司推出了新的调查案件管理系统“goCASE”，提供统筹接收和信息处理能力以及先进的分析工具，支持该司在复杂的欺诈调查和基于风险的工作规划中努力提高效率。

9. 业务标准和支助科继续为调查司提供核心接收秘书处和移转处理服务、开展先进的管辖和方案研究、制订基于最佳做法的指南和程序、就法律和业务事项提供咨询、为报告目的进行数据和趋势分析、协助 goCASE 开发以及开展专门的质量保证审查。

10. 为了使新征聘的驻地调查员能够更好地履行任务，调查司拟订了增强版全面上岗指导课程，介绍关键技能和知识，包括该司的程序和协议，以便作出富有成效的调整和贡献。此外，调查司认识到约谈未成年人需要有专门的技巧和考虑，因此组织了一个关于儿童取证约谈的试点项目，向司内以及来自其他调查机构和单位的工作人员提供为期三天的培训课程。调查司还协助为本组织 2015 和 2016 年领导力对话开发了关于个人负责和欺诈认知的案例研究。

11. 调查司还继续通过其设在内罗毕的指定小组，积极调查重大欺诈案件。

## B. 合作与协调

12. 监督厅定期与审计委员会和联合检查组等联合国其他监督实体协调，确保将监督工作中的缺口、重复和重叠减少到最低程度。除分享工作计划外，监督厅每两个月与审计委员会举行一次会议，并与联合检查组举行特别会议，讨论进展情况和共同关心的问题。每年还举行一次三方会议，以解决监督和协调问题。

13. 监督厅认识到加强与业界同仁的关系极其宝贵和重要。在本报告所述期间，监督厅专业人员积极参加各自专业网络，具体情况如下：

(a) 内部审计司积极协助联合国各组织和多边金融机构内部审计服务处的代表开展工作。2015 年 9 月，监督厅参加了下列小组讨论活动：“联合国 2015 年后发展议程：联合国内部审计职能的机遇和威胁”，以及“内部审计报告的披露：当前位置和前进方向”；

(b) 2016年6月29日，在亚洲及太平洋经济社会委员会的协调下，联合国采购司和监督厅调查司的代表应邀就联合国的治理、透明和反腐败问题，向泰国政府的国家改革指导大会特设委员会发言。监督厅说明了自己的任务授权，详细介绍了在调查本组织内部潜在腐败案件方面的经验，并强调需要有强大的预防措施，包括在操守和廉洁方面需要有清晰的政策和面向工作人员的培训。监督厅概述了在预防措施没有发挥作用的情况下对可能的腐败案件进行调查的方式。联合国采购司和监督厅的综合知识和经验，得到了与会者的广泛好评。在预防措施中通过认知、能力建设和保持警觉来打击腐败，这一持续不断的协作努力对本组织非常有益，而且向会员国展示了对采购流程中任何形式腐败实行零容忍的承诺；

(c) 监督厅检查和评价司继续在联合国评价小组中发挥作用，但由于副司长职位被裁撤，加上该司司长担任评价小组主席的任期结束，其作用有所减弱。不过，司长仍实质性地参与了评价小组的一项主要举措，即更新和修订联合国系统的评价规范和标准。在本报告所述期间，监督厅继续担任执行秘书长的独立全系统评价政策临时协调机制成员，与其他委员会成员(联合检查组、经济和社会事务部、人道主义事务协调厅和联合国评价小组)密切合作，支持试行两项独立全系统评价，一项是联合国系统对国家统计能力建设的支助，另一项是对联合国发展援助框架评价工作的元评价。

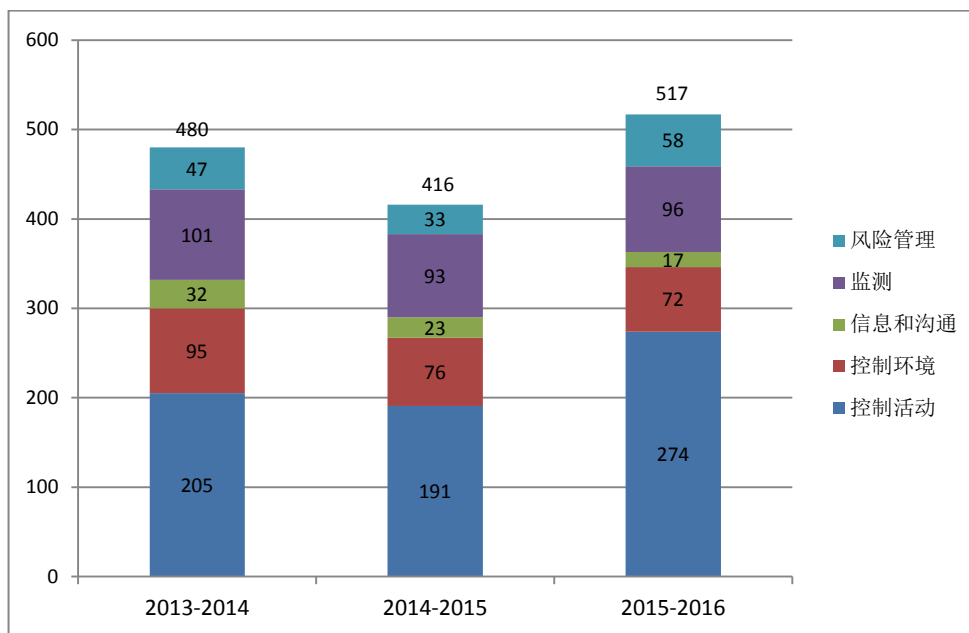
### 三. 内部监督事务厅在工作中面临的阻碍

14. 在本报告所述期间，监督厅的工作和独立性没有受到任何不适当的范围限制。

### 四. 内部审计建议趋势分析

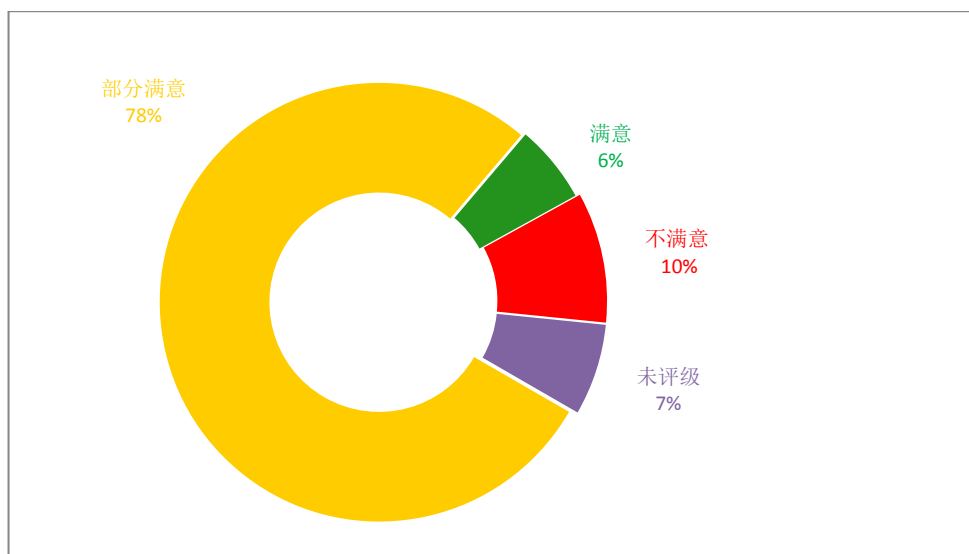
15. 如图一所示，按照内部控制的五个综合构成部分，将过去三年的审计建议分为控制环境、风险评估、控制活动、信息和沟通以及监测五大类。其中每一年的大部分建议都与控制活动有关。本节所报数字不包括关于和平行动的报告和建议，这些数字将在同一报告第二部分单独列报。

图一  
与非维持和平活动有关的审计建议，按控制构成部分开列



16. 图二显示对本报告所述期间发布的 104 份内部审计报告的总体评级分布情况。

图二  
2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日非维持和平审计评级的分布情况<sup>a</sup>

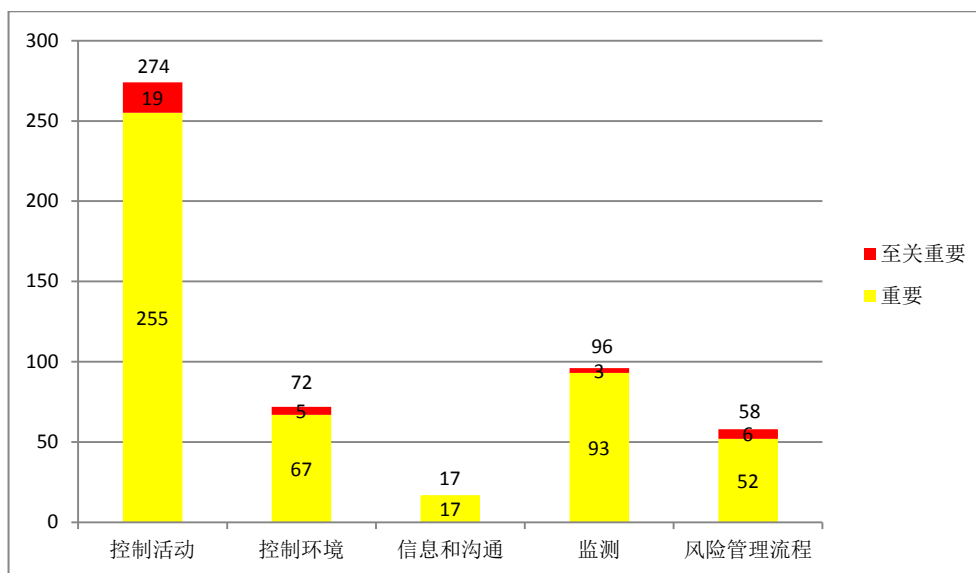


<sup>a</sup> 评级的定义见报告 A/66/286(Part 1)，第 9 页。

17. 图三显示按控制构成部分开列、在本报告所述期间发布的至关重要与重要审计建议的对照分布情况。关于本报告所述期间发布的所有报告的具体信息，包括总体意见评级以及发布的至关重要和重要建议的数量，可查阅本报告增编。完整审计报告可查阅监督厅网站(<https://oios.un.org>)。

图三

2015年7月1日至2016年6月30日与非维持和平活动有关的审计意见，按控制构成部分开列<sup>a</sup>



<sup>a</sup> 审计建议分为至关重要和重要两类。至关重要的建议述及治理、风险管理或内部控制流程中的显著和(或)普遍缺陷或弱点，无法就实现审查所涉控制和(或)业务目标提供合理保证。重要建议述及治理、风险管理或内部控制流程中值得报告的缺陷或弱点，就实现审查所涉控制和(或)业务目标提供合理保证可能会有风险。

## 五. 监督结果

18. 本节提供本报告所述期间的一些监督结果。

### A. 内部审计司

19. 内部审计报告可查阅监督厅网站(<https://oios.un.org>)。下文所述一些显著且具有代表性的监督结果所引出的具体建议和管理当局行动计划，已在各自相对应的报告中概述。对于至关重要的建议，每季度更新一次执行率，并在监督厅网站上公布。

#### 联合国合办工作人员养恤基金

对投资管理司外聘小额投资组合管理人管理情况的审计

20. 投资管理司没有关于小额投资及其外聘管理的正式政策指南，也没有阐述在小额资本市场的投资目标，因此，可能无法确定外聘投资组合管理人会带来增加

值。此外，投资管理司也没有制订关于甄选、监测和解雇外聘投资组合管理人的附有既定标准的程序和准则。

#### 对投资管理司市场风险管理情况的审计

21. 投资管理司没有按照养恤基金现行战略，更新其指导养恤基金进行市场风险管理的投资政策和秩序。此外，该司没有记录建立和调整风险跟踪预算的流程，没有确定并及时施行经修订的战术资产分配办法，没有确立需要进行交易前风险分析的门槛值，也没有说明用于决策的分析和文件是否有适当性方面的要求。养恤基金需要解决面临高货币风险的问题。

#### 对投资管理司信息和通信技术业务情况的审计

22. 投资管理司的信通技术战略和信通技术工作计划不一致。信通技术指导委员会、技术协调人、项目管理和项目委员会的作用、关系和责任对一些信通技术流程而言并不明确。以下方面的信通技术规划流程存在显著弱点：证明有正当理由；成本、资源和前提条件分析；用文件记录职能、安保和业绩需求；以及项目协议的完整性。与一些第三方服务签订服务级别协议是不够的。信通技术服务变更、应用程序和系统之间的依存关系没有得到适当考虑。

#### 对联合国合办工作人员养恤基金秘书处信息和通信技术业务情况的审计

23. 联合国合办工作人员养恤基金信通技术年度战术和业务工作计划、项目和活动的依存关系、优先事项和资源需求未作记录，也没有与养恤基金的战略规划保持一致。此外，在 2015 年 8 月部署养恤金综合管理系统之后，报告系统(Cognos)随即终止，但任何其他信通技术系统都不包含报告要求。对外部供应商的长期依存关系所引致的潜在风险也没有得到充分阐述。本应使内部工作人员得以开发该系统某些构成部分的共同开发战略，尚未开始实施。此外，养恤基金秘书处提供的某些信通技术服务，并没有记录在案的服务目标水平和监测报告。分配给联合国国际电子计算中心的新项目缺乏关于可交付成果、到期日、接收标准、前提条件和依存关系的详细要求。一些服务交付协议所记录的成本估计数没有归因于项目，而是被定义为可灵活使用的资金池。有多项信通技术举措在实施过程中没有遵行项目管理和系统开发方法。信通技术关键业绩指标未作计量，业绩报告也未提供。第三方服务报告也有一些弱点。

### 联合国人类住区规划署

#### 对联合国人类住区规划署城市基本服务次级方案的审计

24. 联合国人类住区规划署(人居署)的城市基本服务次级方案由城市基本服务处和驻外各区域办事处实施。人居署根据各驻外办事处提供的业绩数据和成果，编写了定期进展情况报告。不过，所报告的成果并没有实际且可核查的证据或信息



提供支持。同时，截至 2015 年 6 月，该次级方案只完成了 2014-2015 两年期计划产出的 47%。

### 联合国环境规划署

对联合国环境规划署化学品和废物次级方案的审计

25. 在联合国环境规划署化学品和废物次级方案为完成 2014-2017 年工作方案而开发的 24 个项目中，有 16 个项目应于 2014 年启动，但到 2015 年 8 月仍没有任何项目启动，主要原因是在获取供资方面遇到挑战，以及关键职位的工作人员出现空缺和高更替率。因此，这些项目没有为 2014 年预期成绩作出任何贡献。

### 联合国日内瓦办事处和联合国维也纳办事处

对联合国日内瓦办事处和联合国维也纳办事处复原力管理情况的审计

26. 对联合国日内瓦办事处和联合国维也纳办事处在 2013 年 6 月大会核准本组织复原力管理系统后制订的应急管理框架进行审查后显示，两个办事处都没有拟订向工作人员、遗属和家属提供支助的应急计划。其他六个核心领域的应急计划已经拟订，但其中有些计划未经正式核准，有些则没有定期测试和更新。由于没有编写培训材料和方案，联合国日内瓦办事处和联合国维也纳办事处未向工作人员提供关于本组织复原力管理系统的培训。一个关于该系统的工作组已经讨论了创建在线培训课程的可能性，但没有制订确保满足培训要求的行动计划。

### 联合国毒品和犯罪问题办公室

对联合国毒品和犯罪问题办公室在伊朗伊斯兰共和国和秘鲁业务情况的审计

27. 联合国毒品和犯罪问题办公室驻伊朗伊斯兰共和国国家办事处 2011-2014 年期间国家方案预计供资需求为 1 500 万美元，但只筹集到 59%。不过，尽管资金短缺，该办公室仍为 2015-2019 年期间制订了更加宏伟的国家方案，目标供资需求为 2 000 万美元。该办公室在其年度工作计划中没有制订附有目标和活动的筹资计划。同样，该办公室驻秘鲁国家办事处也没有为其业务确定清晰的筹资目标。该国家办事处需要根据其能力评估供资需求，以扩大项目组合并制订筹资战略。

### 人道主义事务协调厅

28. 监督厅对人道主义事务协调厅在阿富汗、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国的业务以及中央应急基金进行了审计。审计范围包括：(a) 国家集合基金，(b) 中央应急基金供资项目，(c) 协调厅的国家业务费用计划。

29. 在这些审计中发现的显著和共有问题包括：(a) 对于经大会批准、供人道主义事务协调厅根据大会第 46/182 号决议有效交付任务的特别措施，缺乏一个执行战略；(b) 需要有机制来连贯一致地记录项目定期监测活动以及联合国各参与实

体针对国家集合基金和中央应急基金供资项目的其他监督活动，以确保将资金用于预定目的；(c) 对于非政府组织实施的项目，如果是由另一个联合国机构行使管理人职能，协调厅将对保证机制的有效性实行有限控制；(d) 协调厅外勤办事处的高空缺率严重阻碍了这些办事处在协调复杂人道主义援助行动方面的效力和能力。

#### 经济和社会事务部及各区域委员会

30. 监督厅对经济和社会事务部、非洲经济委员会(非洲经委会)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)的统计次级方案进行了审计。审计工作之所以有选择地进行，是因为统计次级方案可能没有适当的能力和机制来实现加大力度制作和使用高质量统计数据的目标。

31. 审计结论如下：(a) 经济和社会事务部需要探讨指定该部一名高级官员出任联合国首席统计师的可能性，以便在统计事项上加强与利益攸关方的协调；(b) 对于自 1948 年以来一直发行的旗舰出版物《统计年鉴》，该部需要进行一次客户满意度调查，以获取关于该出版物使用情况和持续相关性的反馈意见；(c) 非洲经委会和拉加经委会需要改进各自验证会员国是否遵从国际统计标准的程序；(d) 亚太经社会没有管理其统计数据库的标准作业程序。

#### 大会主席办公室

##### 对联合国秘书处与若干非政府组织和一个有关实体接触情况的审计

32. 这一审计是应秘书长的要求进行。审计显示，秘书处在与某些非政府组织接触之前并不总是遵行尽职调查程序，这使得本组织面临要同利益与本组织相左的外部当事方接触的风险。监督厅还注意到，大会和会议管理部在没有遵行相关文件出版程序的情况下，对大会文件 [A/66/748](#) 作了修正。

33. 某个在联合国总部举办的展览由一个选定的非政府组织赞助，但没有遵行相关规章，会让人感觉该非政府组织受到优待或照顾。一些工作人员在 2015 年 8 月由有关实体共同赞助的活动上收到了分发的 iPad 平板电脑，而且直到审计工作开始后才将这些平板电脑上交给各自的执行办公室，这表明需要散发更多指南，以加强工作人员对收礼方面应尽义务的认识。

##### 对支助大会主席办公室信托基金管理情况的审计

34. 管理当局没有参与确定大会主席办公室的资源需求，也没有介入大会主席办公室发动自愿捐款的筹款活动。因此，大会和会议管理部没有关于大会主席办公室资源需求或筹款活动的记录。审计发现，需要加强两个机构之间的协调。

35. 有三个会员国总共 130 万美元的自愿捐款没有存入支助大会主席办公室信托基金，反而好像是在大会第六十八届会议主席的要求下，存入到一个单独的银行账户中。审计发现，对于主席办公室收到的捐款，需要提高透明度并加强报告机制。

## 联合国难民事务高级专员公署

### 供应商管理和采购活动

36. 2015 年，联合国难民事务高级专员公署(难民署)驻外办事处货物和服务采购开支为 6.88 亿美元。在对驻外办事处实施的 25 次审计中，监督厅有 21 次都建议改进供应商管理和采购作法。监督厅就处理供应商登记的薄弱环节以及采购流程缺乏竞争、不够透明的问题，向喀麦隆、刚果民主共和国、吉布提、黎巴嫩、南苏丹和乌克兰的办事处提出了重要建议。

### 非粮食物品分发工作监测

37. 2015 年，难民署向帮扶对象分发了总计 3.18 亿美元的非粮食物品。难民署在喀麦隆、利比亚和乌克兰的办事处对非粮食物品分发工作的监测不到位，需要弥补关键的控制缺陷。所有 3 个办事处后来都落实了监督厅的相关建议。但是，另有 9 个接受审计的办事处也被查出有系统性重大控制缺陷。这些缺陷加大了难民署的风险，不利于适当地监测和控制非粮食物品分发工作。

### 合作伙伴项目执行情况监测

38. 2015 年，难民署经由伙伴关系支出 13 亿美元。在就难民署驻外办事处实施的 25 次审计中，监督厅有 23 次都建议改进对合作伙伴项目活动的监测。喀麦隆、刚果民主共和国和埃及办事处在监测向合作伙伴提供的项目执行资金如何使用方面，迫切需要解决控制松懈的问题。

### 委托合作伙伴采购事务管理

39. 监督厅对合作伙伴代难民署采购的情况实施了专题审计。结果显示，接受审计的 16 个驻外办事处无一借助综合评估，确定难民署直接采购模式和通过合作伙伴采购模式哪个效果更好、效率更高。在接受审计的 16 个驻外办事处中，12 个未评定合作伙伴的采购能力，11 个对委托合作伙伴采购的监测不完善。难民署总部对合作伙伴的资格预审实行集中管理，但是过程缓慢。此外，高风险是此项业务与生俱来的特征，但是难民署并未系统地确立发现和预防欺诈的方法。

### 合作伙伴人事费用管理

40. 监督厅开展专题审计，检查难民署对其为 12 个驻外办事处的 54 个合作伙伴支出的人事相关费用所作规划和监控。审计发现，难民署需要：(a) 进一步完善和细化准则，以便为驻外办事处制定统一且符合当地实情的薪级表，据以确定合作伙伴人员薪金中难民署的出资数额；(b) 确保合作伙伴的薪金与既有薪级表中对应级别挂钩；(c) 监测合作伙伴人事预算的基础是否扎实。

### 水、环境卫生和个人卫生项目管理

41. 监督厅开展专题审计，检查难民署日内瓦总部和 12 个驻外办事处的水、环境卫生和个人卫生项目(水卫项目)。审计发现，难民署需要：(a) 确保所有优先行

动都针对水卫项目干预措施制定适当的地方战略；(b) 开发部署升级版在线平台，用于管理和分析公共卫生数据，包括水卫项目数据；(c) 收集准确的基线数据、目标数据和人口数据，用于规划水卫项目；(d) 步调一致地采取措施，保证水卫项目服务起码达到最低标准；(e) 解决资金短缺问题，记录水卫项目实施成本。

#### 基于现金的干预措施管理

42. 监督厅开展专题审计，检查难民署如何管理日内瓦总部和 7 个驻外办事处基于现金的干预措施。审计发现，难民署需要：(a) 制定战略计划，阐明基于现金的干预措施之业务模式、目的和目标；(b) 加强与联合国机构和非政府组织的伙伴关系；(c) 全面评估全球一级基于现金的干预措施存在哪些风险；(d) 就基于现金的干预措施财务和行政手续，对驻外办事处进行指导；(e) 改进脆弱性标准和目标设定方法；(f) 帮助驻外办事处实施标准作业程序，以便执行基于现金的干预项目。

#### 信息和通信技术管理

43. 监督厅检查了第三方向难民署提供的信息和通信技术托管服务。结果显示，难民署需要：(a) 更新信通技术战略，将利用托管服务和云服务纳入其中；(b) 采取措施，便于对位于托管服务提供商所在地的资产进行实物核查；(c) 对同一托管服务提供商所在地保存的信息实行异地存储。

## B. 检查和评价司

44. 在本报告所述期间，监督厅检查和评价司发布了 9 份非维和报告，其中包括三份分别针对毒品和犯罪问题办公室、联合国环境规划署和人道主义事务协调厅的三年度审查报告。这些报告此前已提交方案和协调委员会。<sup>1</sup> 鉴于所有报告连同管理层答复均在监督厅网站发布，以下仅列出部分报告的重点内容：

#### 对政治事务部的评价 (IED-16-004)

45. 监督厅认为，自监督厅检查和评价司在 2006 年至 2008 年期间对政治事务部实施评价以来，该部通过对自身活动、结构与伙伴关系进行重新定位，已经适应了基于外地的冲突预防和解决工作大幅增长的情况。目前，该部提供的支持几乎已覆盖了所有最高关键程度的冲突所在地，而且证据显示此项工作卓有成效。受其支持的实体，特别是规模较小、对后方支持较为依赖的特派团，对该部取得的成就作出了积极评价，认为其适应了任务向外地倾斜的转变。监督厅指出，虽然取得了这些进展，但是其他关键问题依然存在，具体包括：受资源制约，该部能力有限，难以满足所有需求；战略规划文件没有显示政治事务部如何集中有限资源，满足其他方面

<sup>1</sup> 对政治事务部、前南斯拉夫问题国际法庭、难民署、欧洲经委会和西亚经社会的评价结果将提交方案和协调委员会，供其在 2017 年 6 月的届会期间审议。

的需要；缺乏早期预警分析；该部在监督外地一级问责情况方面条件较差。最后，该部仍无一个独立、资源充足、专司评价的职能部门，以提供客观、可靠的业绩信息，尽管监督厅检查和评价司早在将近 10 年前就已指出这一不足。

对前南斯拉夫问题国际法庭方法和工作的评价 (A/70/873-S/2016/441)

46. 监督厅认为，从 2010 年到 2015 年，前南斯拉夫问题国际法庭(前南问题国际法庭)向安全理事会和大会对自身业绩和业务作了系统的报告，在司法业务监督方面取得稳步进展，并且开展了一些业务和程序改革。但是，前南问题国际法庭注重活动的监测与执行，却忽视了以清晰明了、环环相扣、易于衡量的方式展示结果。监督厅注意到，该庭没有清楚的指标用以对工作进展实施透明的评价。成果管理框架模糊不清。更重要的是，鲜有证据证明开展多年的业务和程序改革有助于提高效率。

对联合国难民事务高级专员公署的评价 (IED-16-001)

47. 监督厅报告说，过去三年间，尽管在同时涉及难民和境内流离失所者的 21 个复杂情形中，有一半以上是难民数量增加，但是难民署提供了关键的援助和保护措施，在多数情形中保持或者提高了受助难民的比例。然而，接触营外难民仍有难度。通过机构间常设委员会建立的框架，难民署在复杂情形下对处理境内流离失所者问题承担的职责更加明确，而且没有影响其在此类情形下根据任务授权对难民负有广泛的责任。不过，仍然可以看出协调工作存在一些挑战。

对欧洲经济委员会的评价 (IED-16-003)

48. 监督厅认为，欧洲经济委员会(欧洲经委会)卓有成效地推动制定和实施有区域和全球影响力的关键公约、法规、规范和标准。在开发这些产品时，欧洲经委会有效利用了广泛的政府间机制，虽然这对该委的小规模秘书处提出了大量要求。欧洲经委会还要面临会员国需求和优先点相互竞争、有时甚至相互冲突的局面，这在部分上是因为成员国有不同的发展需求、历史背景和地缘利益。尽管许多欧洲经委会的产品在该委成员国以外不少国家得到使用并发挥作用，但是该委对其区域性和全球性角色缺乏一个共同愿景和清晰战略。《2030 年可持续发展议程》提供了一个独特机遇，可使欧洲经委会理清战略伙伴关系并加强跨部门工作。欧洲经委会已采取具体步骤，研究自身活动如何助力实现可持续发展目标、助力执行这项宏大高远、转型求变的议程。

对西亚经济社会委员会的评价 (IED-16-002)

49. 监督厅认为，在西亚经社会工作所在环境中，冲突旷日持久、政治动荡不安，这一特点不仅影响该区域的社会动力，而且对该委的工作造成一些挑战。在此背景下，西亚经社会搭建了一个重要的平台，借以形成区域共识并推动就全球议程

上的项目作出决策。西亚经社会虽然覆盖到成员国的主要优先点，但是缺乏一个更系统、更规律的方法来全面处理该区域的新发问题。此外，研究和分析工作中积累的知识没有充分用于提高该区域对发展的认识；提供的咨询服务尽管广受欢迎，对政策的影响却是有限。随着成员国把目光瞄准《2030年可持续发展议程》，西亚经社会发挥出关键作用，促使在可持续发展目标和制定战略助力目标实现方面形成区域立场。

#### 2012-2013 两年期秘书处评价记分卡 (IED-15-009)

50. 监督厅于 2015 年 11 月再度编制评价记分卡，并用此卡详细评估了秘书处 32 个实体的评价工作与能力。此项评价工作涵盖 2012-2013 两年期，依据的是针对评价工作设置的 17 项指标。监督厅利用指标找出差距，查明需要作出哪些改进才能在实体层面加强能力。关于积分卡，监督厅在题为“加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用”的报告(A/70/72)中，建议采取具体行动，提高评价能力。这些建议经大会 2015 年 11 月 13 日第 70/8 号决议认可，要求秘书处所有实体加强评价能力，特别是那些目前尚无评价政策的实体(大会和会议管理部、新闻部、安全和安保部、法律事务厅、非洲问题特别顾问办公室、联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处)，必须制定一项评价政策。

### C. 调查司

51. 从 2015 年 7 月 1 日到 2016 年 6 月 30 日，调查司共接到 229 个涉及非维和行动的举报事项，比上一年增加 29%，占举报事项总数的 40%。在接收委员会作出评价后，有 64 个举报事项内部分配给监督厅调查，有 95 个举报事项移交其他实体。

52. 2015 年 8 月，调查司改变了对调查及其他任务进行归类使用的传统描述词，以更加准确地反映当前作业环境。新增类别包括：“犯罪活动”、“欺诈”、“滥用职位”、“违禁行为”、“招募”和“报复”。<sup>2</sup> 表 1 显示，在此期间，各类举报中有 95 件被移送、有 64 件交由监督厅内部调查。

53. 移送其他实体的非维和事项数量比上一年增加 9%，比前两年增加 67%。平均移送处理时间减至 50 天，这个数字在上一年是 57 天，在前两年是 97 天。

<sup>2</sup> 违禁行为包括歧视、骚扰、性骚扰和滥用职权(见 ST/SGB/2008/5)。

表 1  
按类别划分的调查和移送非维和活动实际数量

类别 <sup>a</sup>	监督厅调查数量	占监督厅调查总数量的百分比	移交数量	占移交总数量的百分比
犯罪活动	12	19	5	5
财务	7	11	8	8
欺诈	13	20	6	6
库存/资产	—	—	1	1
管理	1	2	2	2
滥用职位	13	20	9	9
人事	5	8	33	35
采购	4	6	3	3
方案	1	2	2	2
违禁行为	3	5	9	9
招募	1	2	14	15
报复	2	3	1	1
性剥削和性虐待	2	3	2	2
<b>共计<sup>b</sup></b>	<b>64</b>	<b>100</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

<sup>a</sup> 2015 年年中新增类别：“犯罪活动”、“欺诈”、“滥用职位”、“违禁行为”、“招募”和“报复”。2015 年年中停用类别：“库存/资产”、“方案”和“性骚扰”。

<sup>b</sup> 总数含 2015 年 7 月 1 日前接收的 6 起被调查案件和 7 起被移交案件。

#### 在报告所述期间发布的调查报告

54. 在本报告所述期间，共发布 48 份非维和调查报告(见表 2)。36 份报告中的指控被证实，12 报告中的指控未被证实。

表 2  
发布的非维和调查报告

类别 <sup>a</sup>	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
犯罪活动	—	—	—	—	2
财务	8	51	37	15	10
欺诈	—	—	—	—	6
库存/资产	1	3	1	3	1
管理	1	4	3	4	3
人事	8	12	21	14	16



类别 <sup>a</sup>	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
采购	7	10	10	10	3
方案	—	1	3	2	4
违禁行为	—	—	—	—	2
性剥削和性虐待	1	1	—	1	1
性骚扰	1	—	—	2	—
<b>共计</b>	<b>27</b>	<b>82</b>	<b>75</b>	<b>51</b>	<b>48</b>

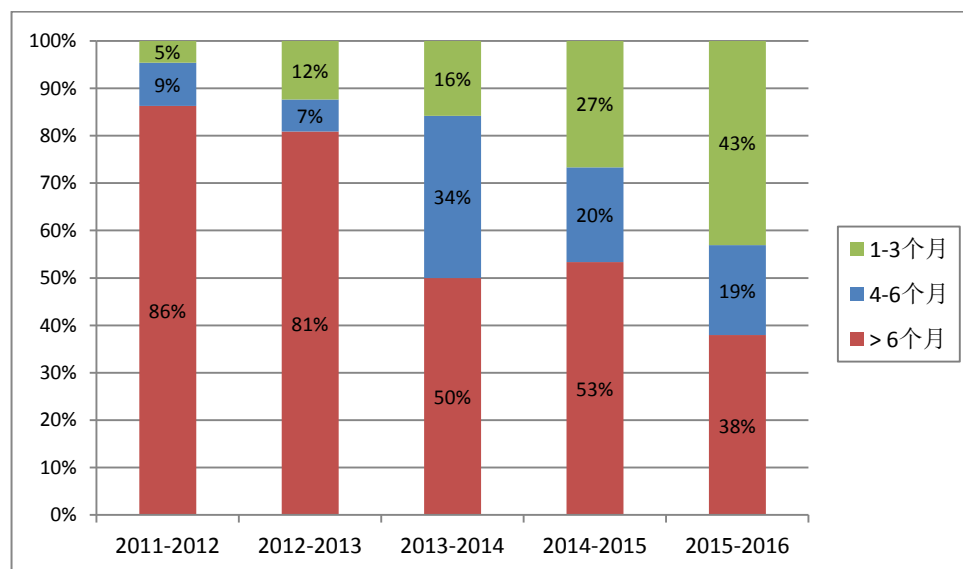
<sup>a</sup> 2015 年年中新增类别：“犯罪活动”、“欺诈”、“滥用职位”、“违禁行为”、“招募”和“报复”。2015 年年中停用类别：“库存/资产”、“方案”和“性骚扰”。

55. 根据该时期发布的 48 份报告，完成调查并发布报告平均花费时间为 14 个月。为处理旧案，调查司对此类案件进行了彻底梳理，并视需部署额外资源协助办案。因此，陈年旧案的数量显著下降，详见图 4。报告所述期间结束时，在查非维和行动事项为 58 件；平均查办时间为 6 个月，62% 的查办时间不多于 6 个月。与前一年相比有长足进步。前一年报告所述期间结束时，在查非维和事项为 51 件，平均查办时间为 11 个月，29% 的查办时间少于 6 个月。

56. 监督厅的目标是在接案之日起 6 个月内完成调查。自 2012 年 6 月 30 日起，超过 6 个月目标期限的逾期未结案件占案件总量的比例从 86% 下降到 38%。2012 年 6 月 30 日，在目标期限内完结的案件占当期案件总量的 14%；截至 2016 年 6 月 30 日，这一比例达到 62%。

图 4

截至财年末尾当期案件的查办时间





## 要案摘要

57. 以下是本报告所述期间部分被查非维和事项的要点说明。经证实的案件已全部移送相关方案管理人，以供采取适当措施。

58. 监督厅对一起拉加经委会工作人员涉嫌保险欺诈的举报发起调查，该人随即提出辞职。调查显示，该人以自己和家人的名义提交了 198 项费用报销申请，提供了 250 多张伪造发票，以不当方式总共报销了 170 966.57 美元。监督厅于 2015 年 11 月发布调查报告。目前，法律事务厅正在考虑将此案移交国家主管机关并挽回财务损失。(案件编号：0084/15)

59. 监督厅对一起关于未授权活动和利益冲突的举报发起调查。案件涉及联合国维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室的一名工作人员。调查发现，毒品和犯罪问题办公室的一名方案管理人滥用因职位关系掌握的信息和获取的合同牟取私利，以图达到其私人咨询公司的目的，包括不公正地影响合同授予结果。该工作人员常用自己的办公时间和待遇以及本组织的资源为其咨询公司攫取利益。此外，他还安插某顾问担任其在毒品和犯罪问题办公室管理的一个项目的独立评价员，却未披露此顾问为其咨询公司主管的这个事实已构成利益冲突。该工作人员在调查结束前辞职，调查报告于 2016 年 1 月发布。接到监督厅的调查报告之后，联合国维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室将该案移交人力资源管理厅，以采取惩戒行动。2016 年 1 月 28 日，在该工作人员公务身份档案中放入一份说明，以免再次聘用。目前，毒品和犯罪问题办公室正在落实监督厅的其他建议，包括对咨询公司采取适当措施，考虑对该名前工作人员管理的项目实施独立评价。(案件编号：0337/14)

60. 此外，调查认定该工作人员的配偶和一名下属分属联合国维也纳办事处和毒品和犯罪问题办公室的工作人员，却也代表咨询公司开展业务，包括为向某会员国的政府官员出售股份提供便利。调查报告已分别于 2015 年 7 月和 10 月发布，人力资源管理厅正在考虑对该案采取惩戒行动。(案件编号：0132/15 和 0143/15)

61. 在联合国日内瓦办事处，监督厅调查发现，一名工作人员对下属的监督管理不力，致使后者在一项采购中不当地偏向某投标人。监督厅于 2015 年 7 月发布调查报告，于 2016 年 1 月 25 日对涉案人员发出书面训诫。这份文件已放入涉案人员的公务身份档案。(案件编号：0303/14)

62. 监督厅调查了一起涉嫌欺诈案件。涉案金额 343 070 美元，2011 年由索马里共同人道主义基金向一家索马里非政府组织提供，用于两个人道主义项目。调查始于 2014 年，结果认定在该非政府组织提交的部分发票和收据中，相关项目费用所指向的供应商存在与否无法核证。此外，分发名录中的受益人背书被人复制，调查期间提供的、用于佐证项目活动的银行票据经查属伪造。监督厅于 2016 年 5 月发布调查报告。针对调查厅提出的建议，人道主义事务协调厅作出回应，确认

已暂停该非政府组织的业务，而且自 2011 年以来未向其提供任何资金。目前正在考虑将该案移交国家主管机关。(案件编号：0127/14)

63. 有举报称，一家索马里非政府组织涉嫌转移捐助方资金。涉案金额 1 117 762 美元，由索马里共同人道主义基金于 2011 年提供，用于执行三个人道主义援助项目。尽管监督厅多次提出要求，该非政府组织仍不配合调查，并不出示与这三个项目相关的任何文件。此外，监督厅发现非政府组织的办事处已人去屋空。调查报告于 2016 年 2 月发布。针对调查厅提出的建议，人道主义事务协调厅作出回应，确认已宣布该非政府组织没有资格接收索马里共同人道主义基金的资助，除非其遵守与该基金达成的协议，提供与项目有关的账簿和记录。(案件编号：0142/14)

64. 监督厅对一家索马里非政府组织发起调查。该组织于 2012 年至 2014 年期间曾参与执行四个人道主义援助项目。索马里共同人道主义基金为该项目提供 779 454 美元，其中 665 310 美元已经发放。调查显示，该非政府组织工作人员为佐证项目支出和成果假造银行票据。此外，该非政府组织的多数项目供应商存在与否均不能确定。尽管掌握项目执行极其有限的少量证据，但是监督厅认为，由于没有真实的银行票据和报告文件，该非政府组织所报项目开支总额仍然无法证实。监督厅于 2016 年 6 月发布调查报告。针对监督厅提出的建议，人道主义事务协调厅作出回应，确认已宣布该非政府组织没有资格接收索马里共同人道主义基金的资助，表示经向法律事务厅征求意见，目前正在设法追回未能证实的项目资金。(案件编号：0134/15)

65. 监督厅调查了一起索马里非政府组织涉嫌转移索马里共同人道主义基金所提供资金的案件。2011 年到 2013 年，该非政府组织负责执行三个人道主义项目。项目资金共计 1 013 106 美元，其中 1 007 012 美元已经发放。调查显示，该非政府组织所交银行票据均系伪造，部分有关项目执行支出的发票和收据也系伪造，项目的许多高端供应商存在与否无法确认。该非政府组织未授权监督厅调取真实的银行记录，以供核验项目实际支出。因此，监督厅无法确定索马里共同人道主义基金提供的资金中有多少用于项目执行。调查报告于 2015 年 12 月发布。针对调查厅提出的建议，人道主义事务协调厅作出回应，确认已于 2014 年暂停该非政府组织的业务，而且取消其接收索马里共同人道主义基金资助的资格。人道主义事务协调厅正在配合法律事务厅解决与该非政府组织的纠纷。(案件编号：0143/14)

66. 一家索马里非政府组织通知人道主义事务协调厅，该组织的一名雇员以该组织的名义开立了一个虚假银行账户，转移了索马里共同人道主义基金提供的项目资金。该非政府组织参与执行的四个人道主义项目总共涉及金额 848 860 美元，其中 732 300 美元已经发放。监督厅调查发现，此名雇员以该非政府组织的名义，在该领导层毫不知情的情况下，盗用身份证件，开立银行账户，将之作为该非政

府组织的正规流动账户上报，截留索马里共同人道主义基金提供的资金。监督厅认定通过该虚假账户挪用的资金有 334 452 美元。此外，该非政府组织声称剩余资金为自有储备金，而且项目活动在很大程度上已经落实。然而，监督厅发现，该非政府组织上报的 106 178 美元项目支出要么是谎报、要么是假借其他捐助方资助的项目套报、要么是无从证实。鉴于人道主义事务协调厅暂停发放用于第三个项目的 59 226 美元，监督厅经调查后估算索马里共同人道主义基金的总损失约为 242 952 美元。调查报告于 2015 年 12 月发布。人道主义事务协调厅接受了建议，表示该非政府组织自 2013 年 7 月起已无资格获得索马里共同人道主义基金的资助。2016 年 2 月 6 日，向该非政府组织通报监督厅的调查结果，以寻求友好解决的途径。2016 年 7 月 21 日，该非政府组织的律师通知人道主义事务协调厅，向法院对该非政府组织的涉案工作人员提起诉讼，案件将于 2016 年 10 月继续审理。现已商定该非政府组织将对监督厅的调查以作出正式答复，提交书面材料，以回应调查结果，陈述案情及后续发展。(案件编号 0082/15)

67. 监督厅接到举报后，调查了联合国内罗毕办事处内的各种欺诈行为。案件多涉及工作人员与本组织外的个人串通，执行虚假供应合同和(或)聘用邀约以赚取疏通费。监督厅经调查认定，工作人员行方便让非联合国人员进入办公处院内，其唯一目的是骗人相信虚假合同和邀约确与本组织有关联。这些会见在院内开放区域或联合国各机构的会议室进行，有时工作人员让第三方外部人员假扮联合国官员。2016 年 1 月至 6 月，监督厅发布了相关调查报告。办事处和法律事务厅正在斟酌关于采取适当行动的建议，包括移交国家主管机关。管理事务部人力资源管理厅也在考虑对第 0569/15 号案件启动纪律程序。(案件编号：0437/14、0569/15 和 0085/16)

## 六. 法定报告要求

### A. 基本建设总计划

68. 根据大会第 62/87 号决议，监督厅负责报告基本建设总计划审计科的活动。对基本建设总计划收尾工作的审计

69. 2015 年 2 月至 4 月，对基本建设总计划实施期末审计。此举旨在评估基本建设项目总计划办公室在有效完成项目收尾方面的治理、风险管理和控制流程是否充分且有成效。基本建设总计划收尾工作从编写收尾计划入手。按照清算手册的要求，计划含有一份按照优先顺序排列的活动时间表，并对未完活动的预计项目费用全部进行量化。由于清理整修清单上的项目出现延误，所有最高限价保证合同的收尾工作随之推迟。为有条不紊地完成合同收尾工作，基本建设总计划办公室赞同主管管理事务副秘书长的意见，认为办公室的核心团队要留至 2015 年 10 月 31 日，在中央支助事务厅的带领下完成剩余的收尾工作。关于文档和新系统交接的安排充分且已基本就绪，存档计划也相当完善。

## 阿鲁沙刑事法庭余留事项国际处理机制

对阿鲁沙刑事法庭余留事项国际处理机制新办公设施建设情况的审计

70. 阿鲁沙刑事法庭余留事项国际处理机制成立了一支项目管理团队，负责造价 790 万美元的新办公设施建设工作，并设置了充分的监督机制，监测和汇报进度。一个咨询公司在协助项目管理团队完成评定、设计、承包商与分包商的招标流程并对建筑工程实施日常监测。通过这一机制，令人满意地采取措施制定程序，以设置快速处理合同索赔的内部步骤，并修改项目时间表，使之与建筑合同相吻合。

## B. 亚的斯亚贝巴非洲经济委员会办公设施增建工程

71. 根据大会第 69/262 号决议，大会强调监督厅需要检查非洲经委会内部通路和停车设施的建筑物是否符合《财务条例和细则》和既有采购政策与程序。2016 年 3 月至 5 月，监督厅对非洲经委会建设活动和相关进程的管理情况实施审计。审计结果将于 2016 年 7 月底之前敲定，并纳入下一次年度报告。

## C. 联合国赔偿委员会

72. 赔偿委员会于 1991 年设立，是安全理事会的附属机构，负责处理因伊拉克入侵和占领科威特直接引起的索赔要求，为由此造成的损失和破坏支付赔偿金。索赔人一旦胜诉，赔偿基金将向其支付赔偿款。伊拉克石油出口收入的 5% 归入赔偿基金。

73. 2014 年 12 月，联合国赔偿委员会理事会通过第 272 号决定，将向赔偿基金存款事宜推迟到 2016 年 1 月。2015 年 10 月，理事会又通过第 273 号决定，将向赔偿基金存款事宜再推迟一年到 2017 年 1 月。受这些决定的影响，2015 年和 2016 年未支付任何款项。所以，在此期间未开展审计工作。监督厅计划在 2016 年 12 月启动后续审计，为清算作准备。