



第五十五届会议

临时议程*项目 118 和 128

审查联合国行政和财政业务效率

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

教育补助金的预防性调查

秘书长的说明

1. 依照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议和 1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议，秘书长谨附上并请大会注意主管内部监督事务副秘书长转给他的关于对教育补助金进行预防性调查的报告。
2. 秘书长注意到该报告的结论。他还注意到在申请教育补助金或事实上任何其他补助金方面发生舞弊的潜在可能。秘书长同意内部监督事务厅的意见，认为如果补助金是基于申报模式，如教育补助金，申请人应对其申报的真实性负全部责任。秘书长欢迎内部监督事务厅作出努力建议改正行动，以简化补助金支付办法，尽可能减少在此方面违规的危险。但他希望强调，报告中提到的 16 起指控舞弊案都是工作人员发现和举报的。他还注意到内部监督事务厅的评论意见，即很可能大多数教育补助金申请都是真实的。

* A/55/150.

内部监督事务厅关于对教育补助金进行预防性调查的报告

摘要

1995 至 1999 年期间，内部监督事务厅共收到 16 个指控申请教育补助金时舞弊的举报，其中 10 个已被证实，2 个未获证实，4 个正在积极调查中。在 10 个已被证实的案件中，各项调查的结果如下：5 名工作人员被联合国解雇；3 名工作人员受到行政或纪律处分；2 名工作人员辞职。关于 2 个未获证实的案件，调查后宣布有关工作人员完全清白。通过这些调查查明的舞弊形式实例见本报告第 11 段。

1998 年期间，1 300 多名联合国总部工作人员（包括外派工作人员）为大约 3 300 名受扶养人提出教育补助金申请。所支付的教育补助金总额超过 2 500 万美元，平均每年约向每名工作人员支付 19 000 美元。大多数申请未经内部监督事务厅审查，但很可能都是真实的。本厅试图确定存在哪些类型的弱点使这些查出的舞弊案得以发生。

内部监督事务厅认为，总部和总部之外的办事处有潜在可能在联合国教育补助金领域发生 1994 年 9 月 7 日 ST/SGB/273 号秘书长公报第 17 段所述的舞弊。作出此评估的依据是：本厅收到的 16 个举报，这些案件被证实的比例高，以及纪律处分的比例高，和补助金美元总值高，再加上本厅和前内部审计司进行多次审计的结果。

过去几年中，内部监督事务厅在对关于教育补助金舞弊的举报进行调查时，注意到某些工作人员在申请教育补助金方面欺骗或试图欺骗联合国的多种方式。联合国可能蒙受了巨大损失。经本厅调查和证实从联合国骗取的教育补助金平均每个案件为 26 500 美元，但有 1 个案件超过 69 000 美元。内部监督事务厅建议采取改正措施，加强有关的程序以减少舞弊的危险。

本次审查的目的并非使人产生大多数申请人都不诚实的看法，而是为了如上面所述，查明存在什么弱点致使以欺骗手段谋求私利的人能够得逞。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-5	4
二. 教育补助金权利	6-10	4
三. 调查结果	11-18	5
A. 舞弊实例	11	5
B. 额外因素	12-18	6
四. 结论和建议	19-23	7
五. 管理当局的评论意见	24-28	8

一. 导言

1. 在过去四年中，内部监督事务厅收到 16 个举报，指控工作人员提出欺诈性的教育补助金申请。这些是本厅新收到的由其他工作人员作出的举报，他们对欺诈骗取教育补助金的危险感到关切，并依照 1994 年 9 月 7 日 ST/SGB/273 号秘书长公报第 18 段行使个人权利。内部监督事务厅对这些举报进行了调查，其中 12 个举报的调查已经结束，发现其中 10 个（即 83%）的舞弊行为已被证实。在 2 个没有证据证明舞弊的案件中，已宣布有关工作人员完全清白。在 10 个被证实的案件中，5 名工作人员被联合国解雇，3 人受到行政或纪律处分，2 人辞职。这些舞弊案共涉及联合国资金 265 000 美元，每个案件所涉金额从数千美元起，至其中 1 个案件超过 69 000 美元。在每个案件中，联合国依照内部监督事务厅的建议，已追回或已采取措施追回这些资金。

2. 例如 1998 年期间，大约 1 300 名联合国总部工作人员（包括外派人员）为 3 300 多名受抚养人提出教育补助金申请。该年内支付的教育补助金总额超过 2 500 万美元，平均向每名工作人员支付约 19 000 美元。大部分申请很可能都是真实的。因此，本次审查的目的并非使人产生大多数申请人都不诚实的看法，而是为了查明存在哪些制度上的弱点，让那些以欺诈手段谋取不正当私利者得以利用。

3. 内部监督事务厅的任务，是通过分析控制极易出问题的业务活动和总部之外的办事处中的系统，重点评价方案领域中发生舞弊和其它违规行为的可能性，并在此分析的基础上，提出采取改正行动的建议，以尽可能减少发生此类违规行为的危险（ST/SGB/273，第 17 段）。调查表明，在教育补助金领域，存在着在总部和总部之外的办事处发生舞弊的潜在可能。

4. 在预防性审查中，对选定的制度——这里是教育补助金制度——进行评估，不仅是针对其内在弱点，也针对有人巧妙地利用这个制度进行舞弊的相对能力。预防性审查旨在评估为谋私利而故意和（或）趁机欺骗联合国的潜在可能。预防性审查不应与审计

混为一谈，后者审查内部控制制度，以及某控制制度是否有效。预防性审查的重点是舞弊或其它违规行为，目的是提高联合国对其所面临危险的认识，并向管理部门建议预防和及早发现的办法。

5. 在本次预防性审查中，审查了纽约联合国总部及联合国日内瓦和内罗毕办事处办理教育补助金申请的情况。同人力资源管理厅、两个办事处的薪金/应付帐款科和总部外地行政和后勤司的主要人员进行了谈话，以便了解教育补助金的办理程序及其中涉及的问题和危险。

二. 教育补助金权利

6. 根据《联合国工作人员细则》103.20(b)，依照细则 104.7 被视为国际征聘人员并在本国境外的工作地点居住和工作的工作人员有权为在中、小学、大学或类似教育机构全时学习的子女领取教育补助金，只要该国际征聘人员的任用或外派至少为期 6 个月。此外，还可核准外派工作的联合国当地征聘人员享受教育补助金权利。行政当局已印发行政指示和通报，说明如何落实《工作人员细则》中关于教育补助金权利的规定。¹

7. 一俟学年结束，即应向人力资源管理厅或有关的人事科提交 P. 45 表（下称报销表），申请教育补助金。申请时必须提供子女上学、教育费用和工作人员所付具体金额的书面证据。这些证据通常填在提交的 P. 41 表中（下称证明表），并应由学校证明。这两份表格由工作人员提交联合国办理。

8. 教育补助金权利还包括母语补习费用。申请报销此种费用的条件，是工作人员在使用非母语的国家工作，或子女就读的当地学校使用另一语言授课。依照 1999 年 5 月 19 日 ST/AI/1999/4 号行政指示和 1999 年 7 月 13 日 ST/IC/1999/51 号情况通报，私人补习必须由非工作人员家庭成员的合格教师提供。ST/IC/1999/51 号情况通报规定，申请报销补习费用时必须同时提供母语补习证明和工作人员付给教育机构或补习教师的学费正式收据。此外，还要求向联合国提供付讫支票正本或支票正本复印件加银行结

单，以核实向补习教师或教育机构支付的费用。该细则未规定可以提供任何其它形式的现金付款收据或其它书面证明。

9. 工作人员可在两种情况下申请特别教育补助金：

(a) 子女因身体或心理残疾无法在正规教育机构学习，因此需要全时或非全时特殊教育或训练；或(b) 子女在正规教育机构就读时，需要特殊教育或训练，帮助克服残疾造成的困难。依照 ST/AI/1999/4 号行政指示，特别教育补助金申请应书面提出，同时出具医疗证明。

10. 从以上各段提供的法律概要来看，显然教育补助金制度是基于申报模式，依靠申请人个人保证申请内容属实。因此，它假定申请人是完全诚实的，申请人要对申报的内容和真实性负完全责任。例如，联合国行政法庭 1997 年 11 月 26 日第 850 号判决支持这一假定，指出从行政部门领取津贴或福利金的工作人员有责任在自作保证的基础上确保提供正当的资料。因此，教育补助金申请人的责任不仅仅是遵守规定提供费用证明和证据。

三. 调查结果

A. 舞弊实例

11. 内部监督事务厅从收到的教育补助金舞弊案中，查出申请人在申请教育补助金时采取下列几种手段欺骗联合国：

(a) 申请人向联合国提供由他们自己而不是按要求由教育机构填写的假证明表，其中包括假报的数额、经本人确定为假冒的教育机构代表签名和（或）伪造的学校图章；

(b) 申请人直接从教育机构收到填妥的证明后，在提交给联合国办理之前，有机会以修改数据或加大金额的方式修改教育机构提供的资料，以便领取更大的补助金额。这是在内部监督事务厅调查的案件中最普遍的舞弊形式；

(c) 申请人的子女不在申请报销学费的教育机构上学；

（联合国可通过与教育机构核实证明表中的内容，直接发现上述三种舞弊。由于资源和时间有限，不可能这样核实所有教育补助金申请。鉴此，可以定期作出随机抽样，直接向有关的教育机构进行核实。）

(d) 申请人得到教育机构帮助，在由该教育机构签发的证明表中提供假资料；

（此类案件很难查出来，因为还牵涉到该教育机构的工作人员。可要求工作人员和教育机构提供成绩单和财务记录，证明学生在校学习并已付学费。）

(e) 申请人为法律上不是其受扶养人的受扶养子女申请教育补助金；

（在此类案件中，为了确定真实情况，可要求教育补助金申请人向联合国提供所有必要的法律文件，如出生证明、收养证明或法院监护命令。）

(f) 申请人虽然明知其受扶养人并非全时或全学年上学，仍申请全额补助金，而不是按比例计算补助金额；

（在此类案件中，联合国可通过与教育机构独立核实该学生的上学情况而发现舞弊行为。）

(g) 在证明表中不报告学生获得奖学金或补助金（因而应扣减补助金额）；

（在此类案件中，须由教育机构证实是否有奖学金或补助金。）

(h) 关于申请母语补习费用，申请人申请报销其子女并未接受的家教学费。

（此类舞弊很难发现，因为舞弊行为是在证明教课的补习教师帮助下进行的。这种案件中，假充的补习教师在开给他或她的支票背后签字，帮助教育补助金申请人作弊。要求提供课程大纲，或要求以其他方式证明教课确实进行，将有助于追查此类案件。）

B. 额外因素

1. 填写证明表

12. 内部监督事务厅注意到，有些学校拒绝填写证明表，因为它们认为麻烦和费时间。本厅审查的许多表显然都是由工作人员自己填写的，违反表上明确指示只能由教育机构填写的规定。通常教育机构只同意以正式签字和盖章确认填写的资料，但内部监督事务厅发现教育机构有时并不加以核实，就盖章确认表中的不实资料。虽然教育补助金申请人有时不得不填写表格，因为教育机构不愿填写，但这种做法只会促使申请人故意或无意填写不实的资料。

13. 这一问题可以通过执行 ST/IC/1999/51 号情况通报加以解决。对于例如学校不愿填写证明表而不可能提交此表的情况，工作人员应提供说明确切上学日期的上学证明，以及逐项列出已付款的学校帐单，和其它证明资料。这些文件须经教育机构的负责官员证实。

2. 可受理/不可受理的费用

14. 内部监督事务厅还查出教育补助金制度中的另一弱点。除学费外，教育机构还要说明其他教育费用。这些费用由办理人员分析确定是否可受理。可受理费用的一般定义为与正规教学大纲或课程直接相关的费用，但本厅注意到，此定义视个人解释而异。在与调查员谈话时，人力资源管理厅工作人员抱怨很难区别可受理和不可受理费用。在此方面，他们提出以下意见：

(a) 办理人员有一份可受理费用清单，但该清单不完整；有些提出的费用不在该清单中时，必须确定是否予以受理；

(b) 学校对相同的费用没有标准的定义；

(c) 在一个工作地点被认为可受理的费用，在另一工作地点被认为不可受理。

15. 有提议把由人力资源管理厅一个中央办公室掌握的权力下放给个别执行或行政办公室，这样，不一

致的情况将会增多，除非实行标准化的程序。自 1992 年以来，人力资源管理厅直接授权常设外地特派团的人事科处理此类事项的经验表明，这是有理由引起关切的一个问题。此外，此类不一致还会成为工作人员向联合申诉委员会提出申诉的理由。他们会为自己的申请辩解，反对据他们认为是基于办理人员个人的解释任意作出的行政决定。

3. 母语补助金

16. 内部监督事务厅未找到任何给母语教师下定义的规则或指示。但已形成一种做法，即母语补习教师的基本要求是拥有大学学位（不管是何专业），但不要求是语言或教育学位。本厅注意到，有些私人母语教师拥有工程、商业和建筑学位。虽然这种人的教育水平可能会很高，但不说明他们足够精通语言，或者足以担任能够提供高质量语文教学的教师（见下文第 22 段）。

17. 调查员注意到，联合国内罗毕办事处人事科不很了解有关教育补助金的行政指示的要求，因此，未执行有关母语补习的规定。执行过程中的这种失误包括在处理证明表时违反指示中的要求。工作人员不提供付讫支票正本和银行结单，以便核实付给补习教师或教育机构的费用，而只提供现金收据，其申请照样获得办理和得到付款。ST/IC/1999/51 号情况通报要求在申请报销母语补习费用时，向联合国提供付讫支票正本或支票正本复印件加银行结单，以便核实付给补习教师或教育机构的费用。此外，情况通报指出，现金付款的收据或其它书面证明不可作为付款证明。

联合国内罗毕办事处管理当局答复称，内罗毕办事处工作人员很难提供银行的付讫支票正本或甚至支票正本复印件，因为肯尼亚的银行一般不退回付讫支票，而且肯尼亚许多交易都是现金交易。*

* 管理当局的评论意见在本报告内都以楷体字表明。

4. 残疾子女特别教育补助金

18. 内部监督事务厅在审查特别教育补助金申请时发现，有时所称的残疾似乎并不妨碍子女上正规学校。人力资源管理厅工作人员指出，很难核实此类情况，因为申请附有医生证明，而医务司很少质疑医生证明。因此，这些申请都获得办理。这导致有人为既不是在特殊机构上学，也不是在正规机构接受特殊教育的子女申请特别教育补助金。虽然大多数这种申请都可能属实，但办理人员加以核实的能力有限。因此，如果在教育补助金制度的这一方面存在舞弊的危险，就只能通过实行明确的政策才能减少这种危险。

四. 结论和建议

19. 内部监督事务厅与有关三个工作地点的人事部门办理人员进行讨论时得知，他们不认为自己的作用是监督教育补助金制度的执行，而是向其它工作人员提供服务。因此，他们不常向教育机构核实资料。不过，对申请有任何怀疑时，还是会与教育机构联系。这与维持和平行动部外地行政和后勤司的做法形成对照，在那里，负责审批申请的工作人员例行地与教育机构联系，核实有疑问的申请中的资料。这种调查既是防止舞弊的预防性威慑控制，也是在发生舞弊时的反应性查核控制。外地行政和后勤司所办理的教育补助金申请不由人力资源管理厅管理，因为自 1994 年起已把办理其工作人员的申请的权力交给该司。虽然内部监督事务厅不想建议人力资源管理厅改变其为工作人员服务的政策，也知道虚假的申请未必显而易见，但在审批申请时保持警觉，可能会有助于联合国向只报告实际支出费用并只申请应得补助的工作人员发放教育补助金。况且，从长期看，如果不在为工作人员服务的第一线上给予某种程度的适当注意，就可能会招致批评，说教育补助金是一种容易弄虚作假的制度。

20. 教育补助金目前的管理形式非常烦琐，所以容易出错。由于烦琐，加上在第一线办理时有一定程度的自由裁量权，便使人有机可乘。正因为如此，内部监督事务厅建议认真考虑按每个学校所在地国家以一

次总付方式给付教育补助金的建议（IV99/025/01），*如同几年前为便利办理回籍假旅费申请并节省联合国行政费用而制定的一次总付办法。这种办法不仅会减少目前办理补助金所花的行政费用，从而节省联合国财政资源，而且会让工作人员有更多的时间抽查舞弊行为。通过简化补助金申请的办理程序：

(a) 人力资源管理厅工作人员不再做会计工作，即计算补助金数额呈交该司干事，而是要核实上学情况和所付学费。这样还会消除申请报销书本和交通等额外费用时舞弊的危险；

(b) 人力资源管理厅干事不再需要核实该厅工作人员算出来的补助金数额，而只需核实上学情况并核准一笔总付的款额；

(c) 烦琐的证明表可由用来核实上学情况和学费的简表取代，这个简表教育机构应会比较愿意填写。此外，对现时使用的证明表进行分析是很费时的的工作，因为经常需要与教育机构联系，以获取额外资料；

(d) 实行以上建议的修正，将可大大减少舞弊的危险。工作人员只要证明子女在收学费的教育机构全时上学，并经办理人员核实，工作人员就可领取一笔总付的教育补助金；

(e) 选择这一办法时，人力资源管理厅工作人员或其它审批干事只须随意抽查申请来与教育机构充分核实所有资料，就能减少舞弊的危险。

21. 如果不采用一笔总付的办法，内部监督事务厅建议每个工作地点由一个办事处集中办理教育补助金申请（IV99/025/02）。虽然目前在联合国内有下放人力资源管理厅职责的计划，但内部监督事务厅认为，此举将会产生与目前办理教育补助金的做法相反的效果。通过集中办理：

(a) 将实现规模经济，因为办理补助金的工作人员将充分了解各种复杂和烦琐的要求；

* 内部监督事务厅所用的内部编码。

(b) 将形成某种程度的组织记忆,知道不同国家的正常学费和其它费用,从而使办理人员能够迅速发现假报多报的申请。有经验的工作人员将能够发现高于其它类似学校的学费数额,或与某一国家正常学年不符的学年;

(c) 办理人员在评估某种费用可否受理时会少一点主观,在确定可允许的费用方面会更加划一,从而对不同办事处的工作人员更为公平。

22. 内部监督事务厅注意到,有关母语补习的政策称,向子女提供这种教学的必须是合格教师。在此方面,该政策含糊不清,因为它又提到补习教师和教育机构。因此,建议提高对教师资格的要求,并要求工作人员提供私人补习教师的能力证明(IV99/025/03)。

23. 关于残疾子女特别教育补助金,内部监督事务厅建议考虑审查允许工作人员在残疾子女就读正规教育机构但未因残疾接受特殊辅导的情况下仍领取残疾子女特别教育补助金的规则(IV99/025/04)。

五. 管理当局的评论意见

24. 维持和平行动部外地行政和后勤司、联合国日内瓦办事处和联合国内罗毕办事处管理当局对本报告的评论意见都是正面的,内部监督事务厅的建议都获得接受。外地行政和后勤司答复称,它在补助金方面的经验充分证明了本报告得出的所有结论,欢迎执行其中所载的各项建议。该司指出,它认为值得考虑一种更精简的与学校地点和年级挂钩的一次总付办法(即按照为每个地点和学级确定的指示性费用定下一次总付数额),并鼓励联合国采用这种办法。它补充说,它强烈支持恢复集中办理教育补助金的制度,并认为审查和核实程序标准化非常重要。

25. 联合国日内瓦办事处管理当局同意内部监督事务厅关于集中办理教育补助金申请的结论,因为这会提高办理效率,并在补助金和付款的解释和核实方面做到划一。它还同意内部监督事务厅关于一次总付补助金的建议。

26. 在母语补习方面,联合国日内瓦办事处管理当局建议联合国重新评价报销这笔费用的权利,因为最初的目的已随时间推移而淡化。

27. 联合国内罗毕办事处管理当局称,关于教育补助金的行政指示的规定是最复杂难懂的,在执行和管理方面造成很大混乱和困难。它欢迎内部监督事务厅关于一次总付办法的建议,因为这会简化负责执行的行政人员的工作。

28. 管理事务部同意认真考虑一次总付教育补助金的办法,虽然这与回籍假旅费的情况不同,因为改变办理回籍假旅费的制度之所以能够节省行政经费,是由于工作人员愿意一次领取占应享待遇总额 70% 的旅费。管理事务部同意,简化教育补助金的管理程序,将有助于提高办理这种补助金的效率,同时消除一些危险因素。在实行新程序之前,需要进行透彻的分析和审查,重点放在探讨各种办法,不仅是简化对补助金的管理和提高效率,而且尽可能减少舞弊的危险。管理事务部还指出,综合管理信息系统的教育补助金单元启用之后,办理人员只需把数据输入系统,再由系统确定适当的补助金额。虽然该单元无法满足区别可受理和不可受理费用的需要,但它提供了:(a) 对办理过程的控制,确保统一实施规则;(b) 资格鉴定;(c) 确保准确和划一地计算补助金的办法;(d) 收集统计资料的办法。这样,就只能为工作人员个人数据中被列为受扶养人的子女申请教育补助金。

主管内部监督事务副秘书长
迪利普·奈尔(签名)

注

¹ 1999 年 5 月 19 日 ST/AI/1999/4 号行政指示(及被其取代的 1995 年 6 月 26 日、1996 年 1 月 30 日和 1997 年 3 月 4 日 ST/AI/181/Rev. 10 和 Corr. 1 及 Amend. 1 和 2)说明了工作人员细则 103.20 的要求。1999 年 7 月 13 日 ST/IC/1999/51 号情况通报向依照 ST/AI/1999/4 有资格领取教育补助金或伤残子女特别教育补助金的工作人员通报提出和处理其申请的适用程序。(提到 ST/AI/181/ Rev. 10 号行政指示是因为该指示在审查期间是有效的。)