



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

对会员国向环境规划署信托基金帐户捐款的存入错误帐户的调查

秘书长的说明

1. 秘书长谨按照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议和 1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议转递本文所附的报告, 请大会注意。上述报告由主管内部监督事务副秘书长递交给秘书长, 内容是对捐给联合国环境规划署信托基金帐户款项的存入错误帐户问题所作的调查。
2. 秘书长注意到上述报告的调查结果并同意所提出的建议。

* A/55/150。

对会员国向联合国环境规划署信托基金帐户捐款的存入错误帐户的调查

摘要

1998年2月12日至1999年10月25日期间，九个会员国（即比利时、多米尼加、芬兰、法国、意大利、纳米比亚、圣基茨和尼维斯、土耳其以及乌拉圭）电汇了13笔款项，总数达701 998.94美元。这些款项是要存入大通曼哈顿银行（下称大通）的联合国环境规划署（环境规划署）信托基金帐户的捐款。但是，这些款项却误存入大通银行另一存户 Susan Rouse-Madakor 女士的帐户。环境规划署信托基金在大通银行的帐号是001-1-XXXXXX，而 Rouse-Madakor 女士的帐号是001-XXXXXX，两个帐号只有一个数字之差，即第四个数字“1”。大通银行请该女士归还显然是要汇给环境规划署的款项，但遭她拒绝。美国当局其后以诈欺罪名对她起诉。大通在与内部监督事务厅、联合国财务主任和法律事务厅讨论之后，为方便联合国起见，将701 998.94美元的款项悉数还与环境规划署。这笔款额等于在诉诸法律期间大通扣留的470 121.57美元加上 Madakor 女士花掉的231 877.37美元。

1999年11月，联合国财务主任提交了一份关于几笔款项错误存入 Rouse-Madakor 女士帐户而该女士拒绝归还的报告。内部事务监督厅调查科收到该报告之后展开了调查。调查科询问了联合国工作人员和大通工作人员，并分析了有关会员国、大通和负责管理环境规划署信托基金的联合国内罗毕办事处（内罗毕办事处）向联合国提供的文件。

13笔电汇捐款的入帐错误主要有以下两个原因：(a) 尽管内罗毕办事处向会员国提供了正确的帐号，但是大部分汇款单的指示中没有将环境规划署信托基金帐号中的第四个数字“1”包括在内；(b) 大通使用的电汇存款系统仅靠帐号识别，而不提指定收款人的姓名。因为001-XXXXXX号帐户是大通的一个活跃帐户，因此大通将上述汇款自动记入了 Rouse-Madakor 的帐户中，而没有记入汇款指定收款人环境规划署的帐户中。必须指出的是，在同一期间内，上述九个会员国向环境规划署信托基金电汇88笔捐款，总数达22 545 948美元，这些款项被存入环境规划署信托基金的帐户无误，然而上述电汇单中有的也提供了错误的帐号。

监督厅调查科还指出，内罗毕办事处没有迅速而有效地发现和上述捐款存入错误帐户问题，以致更多的存款记入 Rouse-Madakor 女士的帐户贷方。例如，意大利政府首先通知内罗毕办事处：它于1998年3月通知已汇出的捐款到1998年9月时还没有记入帐户的贷方。内罗毕办事处花了几个月的时间才向大通银行提供所有所需的追查资料。此外，大通银行没有对内罗毕办事处三番五次的要求作出回应，该银行花了6个月的时间（从内罗毕办事处首次发出通知算起）才查

监督厅调查科还指出，内罗毕办事处没有迅速而有效地发现和上述捐款存入错误帐户问题，以致更多的存款记入 Rouse-Madakor 女士的帐户贷方。例如，意大利政府首先通知内罗毕办事处：它于 1998 年 3 月通知已汇出的捐款到 1998 年 9 月时还没有记入帐户的贷方。内罗毕办事处花了几个月的时间才向大通银行提供所有所需的追查资料。此外，大通银行没有对内罗毕办事处三番五次的要求作出回应，该银行花了 6 个月的时间（从内罗毕办事处首次发出通知算起）才查明存款错误。

调查科没有发现任何关于联合国工作人员有不正当行为的证据。所述事件显示了失误，但是，仅 Rouse-Madakor 女士一人有不正当行为。这件事还显示，大通银行采用的帐户“仅用帐号”的系统存在固有的缺陷。报告提出了几项建议，旨在改进目前的支付捐款的程序以及会员国与内罗毕办事处之间、该办事处与大通之间的信息交流。**内罗毕办事处和管理事务部均接受了本报告的调查结果和建议。内罗毕办事处已同意通知会员国，说明它将努力全面遵行上述建议。监督厅将于 2000 年 9 月就内罗毕办事处的遵行情况作出评价，并就此告知会员国。***

* 内罗毕办事处和管理事务部的回应用黑体字。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	5
二. 汇款	4-10	5
三. 调查结果	11-42	6
A. 意大利政府通知内罗毕办事处	12-23	6
B. 乌拉圭政府通知内罗毕办事处	24-26	7
C. 其他会员国的捐款存入错误帐户	27-31	8
D. 大通对存入错误帐户的原因的解释	32-38	9
E. 土耳其政府提供的文件	39-42	10
四. 后来发生的情况	43-48	10
五. 大通提出的改正措施	49-51	11
六. 结论	52-60	12
A. 内罗毕办事处	55-57	12
B. 大通	58-60	13
七. 建议		13
附件		
误存入 Rouse-Madakor 帐户的款项		15

一. 引言

1. 1998年2月12日至1999年10月25日期间，九个会员国（比利时、多米尼加、芬兰、法国、意大利、纳米比亚、圣基茨和尼维斯、土耳其以及乌拉圭）向联合国环境规划署信托基金在大通曼哈顿银行（下称大通）的信托基金帐户电汇13笔款项总数达701 998.94美元。这些款项是要存入联合国环境规划署（环境规划署）信托基金帐户的捐款，但这些款项误存入大通银行的另一帐户 Susan Rouse-Madakor 女士的帐户。环境规划署信托基金在大通银行的帐号是 001-1-XXXXXX，而 Rouse-Madakor 女士的帐号则是 001-XXXXXX，除第四个数字“1”以外，其余均相同。在同一期间，同样上述九个国家电汇88笔捐款，总数为22 545 948美元，存入环境规划署信托基金帐户无误。

2. 环境规划署包括环境规划署大会和90多个信托基金的所有发票和收据均来自于联合国内罗毕办事处。除执行蒙特利尔议定书和对应捐助多边基金外，所有对信托基金的捐款均存入环境规划署在大通银行的同一帐户。该帐户是联合国于1996年8月通过竞争性投标设立的，目的是方便会员国对环境规划署捐款的存入。

3. 内部监督事务厅调查科1999年11月收到联合国财务主任提交的关于款项误存入 Rouse-Madakor 女士帐户的报告之后，即展开了调查。在调查过程中，调查科审查了六个有关会员国、大通银行和管理环境规划署信托基金帐户的内罗毕办事处提供的文件。该科的调查员还询问了内罗毕办事处和环境规划署的工作人员。大通主动表示愿意让其职员接受询问并提供资料。调查科还得到有关会员国代表的进一步协助。

二. 汇款

4. 给环境规划署信托基金的捐款通过电汇方式交付，即捐款会员国通过汇出银行提供以下资料：收款人的帐号（即环境规划署信托基金的大通帐号）、受

款人名称（即环境规划署信托基金）、数额、捐款货币、收款人的银行名称及地址（即大通）、关于转帐的中介银行（如果需要的话）的资料以及关于汇款目的的其他资料。汇款银行应向收款银行（大通银行）发出电传，通知它从汇款银行的帐户中划取这笔款项并向大通银行提供上述资料。然后大通银行从汇款银行的帐户中划取这笔款项存入环境规划署信托基金帐户。

5. 为了弄清楚捐款如何误存入 Rouse-Madakor 的帐户，联合国请有关会员国提供它们能够找到的提供给各自汇款银行的汇款指示文件。比利时、多米尼加、芬兰、法国、意大利和土耳其等6个会员国应要求向联合国财务主任提供了文件，调查科在本项调查中获得提供这些文件。

6. 上述文件显示多米尼加、法国、芬兰、意大利和土耳其等国的汇款银行指示了大通银行将有关款项记入大通银行的 001-XXXXXX 号帐户，而不是记入 001-1-XXXXXX 号帐户。而比利时的汇款银行则指示大通银行将该国的三次捐款记入 000-1-XXXXXX 号帐户。

7. 多米尼加提供的文件显示，政府向它的汇款银行提供了正确的帐号。但这家银行，即在圣基茨的东加勒比中央银行向其对应银行（纽约联邦储备银行）提供的向大通银行汇款的帐户帐号是 001-XXXXXX。

8. 调查科获得乌拉圭以前向内罗毕办事处提供了关于捐款存入错误帐户的文件。这些文件也显示汇款银行向大通银行提供的帐号是 001-XXXXXX，而不是 001-1-XXXXXX。

9. 调查科在与几个有关的会员国的代表讨论中获知，这些国家使用内罗毕办事处的应缴捐款发票作为其内部启动付款程序的依据文件。调查科取得并查看许多这些发票的副本，发现所有这些发票均使用了正确的帐号，即 001-1-XXXXXX。调查科还审阅了会员国的一些内部文件，如比利时国王签署的授权向环境规划署信托基金捐款的王室敕令，这些文件均使用了正确的帐号，即 001-1-XXXXXX。

10. 在调查过程中，调查科没有找到或获得提供任何口头或书面证据显示内罗毕办事处或联合国的其他办事处提供了错误的帐号。应该指出的是，这 13 笔存入错误帐户的捐款，每一笔都在给大通银行发出的汇款指示中清楚地说明了受款人是环境规划署信托基金。但是，如下文所述，大通银行坚称，规定只依帐号、而不是受款人姓名来处理电汇转帐。

三. 调查结果

11. 根据会员国和大通银行所提供的资料以及内罗毕办事处和环境规划署档案中存有的文件，调查科编制了下列关于捐款存入错误帐户的资料。

A. 意大利政府通知内罗毕办事处

12. 关于出问题的最初提醒注意来自意大利政府。意大利环境部在 1998 年 3 月 13 日的信中，通知环境规划署臭氧秘书处执行秘书，意大利政府 1998 年给《蒙特利尔议定书》的 191 671 美元的捐款已经支付。执行秘书于 1998 年 5 月 5 日回信，感谢意大利政府的捐助，还说财务主任在适当的时候会寄去一张正式收据。可是负责登记存款的内罗毕办事处没有从大通银行收到关于这笔存款报告。因此，内罗毕办事处 1998 年 7 月 24 日去信通知意大利驻内罗毕大使馆，意大利 1998 年的捐款尚未支付。

13. 意大利驻内罗毕大使馆一等秘书，于 1998 年 9 月 10 日答复内罗毕办事处的通知，告诉预算和基金管理处主管，意大利政府已将捐款 191 671 美元汇入 001-XXXXXX 号帐户；而这个帐号是 Rouse-Madakor 女士在大通银行所拥有的帐户号码。1998 年 10 月 15 日，内罗毕办事处请求提供更多资料。该名一等秘书于 1998 年 10 月 27 日回信，向内罗毕办事处提供了存款的详情，重申这笔存款已经存入 001-XXXXXX 号帐户。预算和基金管理处主管 1998 年 11 月 4 日答复一等秘书说，已对 001-1-XXXXXX 号帐户的档案作彻底搜寻，没有发现这笔存款。该处工作人员若仔细阅读意大利大使馆一等秘书的其中一封信或者该两封

信，便会注意到内罗毕办事处所提帐号与环境规划署的帐号不同。

14. 内罗毕办事处与意大利大使馆继后信函来往，意大利大使馆发去了意大利汇兑银行的存款指示复印件。其后，预算和基金管理处捐款主任在 1999 年 2 月 16 日的备忘录中，指示财政资源管理处出纳科科长请大通协助追查意大利的捐款。出纳科科长于 1999 年 2 月 17 日就此给大通发出一份传真。大通说他们于 1999 年 2 月 19 日也以传真回复，告知核查环境规划署信托基金帐户没有发现这笔存款。然而内罗毕办事处的财务工作人员报告说他们没有接到这份传真，直到 1999 年 4 月 22 日内罗毕办事处要求大通发传真给予答复。大通银行始终没有找到 2 月 19 日给内罗毕办事处的传真已经成功发出的证明。大通通知监督厅调查科，1999 年 3 月，大通银行人员与内罗毕财政资源管理处的工作人员通话，要求提供有关意大利环境部的资金转帐的汇款银行资料。大通指出，当时内罗毕的工作人员没有说他们没有接到大通的答复。内罗毕办事处对调查科肯定地说，出纳科科长曾进行追查，于 1999 年 2 月 24 日、3 月 8 日和 18 日先后三次给大通打电话，要求提供这一文件。

15. 内罗毕办事处接到大通 1999 年 4 月 24 日的送文函后，于 1999 年 6 月 8 日给大通发了传真，对大通提供的答复表示不满。预算和基金管理处处长通知大通，内罗毕办事处要求大通协助查明捐助者所汇出资金的下落，并要求大通提供更详细的资料，不要像 1999 年 2 月 19 日那样，只说该帐户内没有这些款项。处长说，他需要能够告诉会员国为什么没有接到某笔转帐。他还说，他的办事处已经为大通提供了此笔转帐的详情，而且他们很想知道为什么还没有收到此笔转帐。

16. 预算和基金管理处给大通提供的文件包括一些有关此笔转帐的资料：一份是购买美元以支付捐款的指示，不过，此文件没有提供存款指示。另一份看来是从意大利环境部转帐给意大利汇兑银行的指示。内罗毕办事处存有这份文件的复印件质量很差，几乎无

法辨认，因此这份文件也许载有存款指示，却无法看得清楚。

17. 然而，内罗毕办事处 1999 年 6 月 8 日所发传真，直到 1999 年 9 月 7 日才接到大通的答复。尽管内罗毕办事处于 1999 年 7 月 14 日、7 月 29 日和 8 月 17 日三次发去书面催复通知，可是大通却拖延答复。大通向调查科承认，他们接到了 1999 年 6 月 8 日的传真，但说没有关于收到三次催复通知传真的记录。调查科向大通银行提供了三份传真发送证明：一份是 7 月 14 日传真的证明，两份是 8 月 17 日向大通银行发送两次的传真的证明。尽管大通指出他们没有收到 1999 年 7 月 29 日传真的记录，但承认于 1999 年 7 月 30 日收到了联合国财务主任发送的 1999 年 7 月 29 日传真的复印件。不过，大通没有解释为什么没有答复这份传真。以外，大通也没有解释为什么他们差不多过了三个月才答复内罗毕办事处 1999 年 6 月 8 日的传真。

18. 内罗毕办事处在追查意大利和乌拉圭（见下文 B 节）不知去向的存款方面一直得不到大通银行的协助，所以就跟联合国财务主任联系。财务主任告知，依银行业的规矩，调查电报转帐要从汇款银行开始。调查科询问财政资源管理处处长为什么不跟意大利政府联系，要求意大利汇款银行开始调查时，这位处长回答说，因为与捐助者联系只有通过预算和基金管理处进行，所以财政资源管理处没有与意大利银行联系或请求意大利政府与其银行随时联系。

19. 大通的会计干事在 9 月 7 日答复预算和基金管理处处 1999 年 6 月 8 日发去的传真时，告诉内罗毕办事处与该会员国联系，请求提供开始进行这一资金转帐的金融机构的名称、转帐日期和有关案号。他还说先前已于 1999 年 2 月向出纳科科长口头提出过这一要求，不过，截至 1999 年 9 月 7 日，大通还没有收到所需的资料。调查科调查人员问出纳科科长 1999 年 2 月从大通收到了哪类指示，出纳科科长告诉说不记得大通银行曾告诉他提供上述资料。大通直到 1999 年 9 月才以书面形式提出这一要求。2 月份的口头传达，没有任何书面证据。如果这对大

通追查显然已丢失的存款非常关键，大通理应以书面形式向出纳科科长传达这一要求，或要求联合国财务主任转达。

20. 然而，预算和基金管理处处 1999 年 8 月 4 日通知意大利常驻环境规划署代表团，为了解决这一问题需要依意大利常驻团的确切指示付款的银行提供更多的资料以及它们确认这笔款项转帐。

21. 意大利政府通过其常驻团最后获悉追查这笔捐款需要哪些资料，于是就跟其银行（意大利汇兑银行）联系。意大利汇兑银行于 1999 年 9 月 10 日直接向大通银行提供所需资料。从意大利政府首次提示之日起，至此正好一年。此时大通银行才最终查明这笔汇款已记入 Rouse-Madakor 帐户的贷方，而不是环境规划署的信托基金帐户。尽管意大利汇兑银行提供的帐户名称明明写着是环境规划署信托基金，与大通接收这笔存款的客户名称并不相符，但这笔存款还是只根据汇款银行所报的帐号自动记入 Rouse-Madakor 的帐户。意大利汇兑银行对大通的行为提出质疑，它说由于这笔存款所入帐户的名称与他们所指定的受款人（即环境规划署）不同，大通银行就不应当把这笔款项存入 Rouse-Madakor 女士的帐户。

22. 大通银行接着就跟 Rouse-Madakor 女士联系，通知她有笔款项误记入她的帐户的贷方，请求准许记入她的帐户的借方。Rouse-Madakor 女士拒绝了。

23. 尽管曾就意大利捐款错误存入帐户一事多次通信，预算和基金管理处却于 1999 年 12 月 14 日给意大利政府寄去了一封追查信和一张意大利 1998 年 191 671 美元的捐款未付的发票。调查人员问该处为什么这么做，处长回答说，未付通知是自动寄出的。而且他还说，从技术上讲，当寄催复通知和发票给意大利政府时，意大利的捐款仍被认为未付。不过，这一通知本不该寄出。

B. 乌拉圭政府通知内罗毕办事处

24. 其他会员国也就其捐款事宜与内罗毕办事处联系。对于内罗毕办事处寄去的捐款逾期未付的发票，

乌拉圭常驻日内瓦代表团在 1999 年 1 月 29 日给内罗毕预算和基金管理处处发出传真，要求提供有关乌拉圭到期未付捐款的最新资料和已付捐款的收据。据乌拉圭的登记，6 802 美元已于 1998 年 2 月 10 日支付。这笔金额是乌拉圭 1995 年和 1996 年对《生物多样性公约》的捐款。

25. 1999 年 2 月 23 日，乌拉圭常驻日内瓦代表团把支付命令的复印件。传真给预算和基金管理处处。上面列有帐号 001-XXXXXX。此份传真上有内与罗毕一位工作人员的手写说明，误写“乌拉圭 98 年 2 月 10 日给生物多样性公约 6 802 美元至 001-1-XXXXXX 帐户”。而且，此事正发生在内罗毕办事处工作人员收到意大利常驻内罗毕代表团的类似信件之时，他们却没有注意到该代表团传真上所指认的帐户是一略为不同的帐号。在 1999 年 3 月 24 日的备忘录中，预算和基金管理处的捐款事务主任请求财政资源管理处出纳科科长谋求大通银行协助追查乌拉圭的存款。

26. 财政资源管理处出纳科科长应这项要求，于 1999 年 6 月 11 日给大通寄出传真，请大通说明为什么比利时的 39 938 美元的汇款（见下文 C 节）和乌拉圭的 6 802 美元转帐没有记入环境规划署信托基金帐户的贷方。关于乌拉圭的转帐，财政资源管理处处长注意到全球银行金融电信协会密码印件列出，这些资金已寄给大通，记入 001-XXXXXX 帐号的贷方，因为漏掉了第四个数字“1”，这个帐号是错误的。此时，内罗毕办事处已经查明并通知大通银行乌拉圭存款存入错误帐户的原因；请求大通调查并通知财政资源管理处；不过，内罗毕办事处并没有收到大通对此要求的答复。大通银行 2000 年 3 月 14 日给调查科去信，告知他们大通没有收到这份 1999 年 6 月 11 日的传真。不过，内罗毕办事处已向调查科提供此份传真发送确认报告，其中指明此份传真于 1999 年 6 月 14 日成功发出。

C. 其他会员国的捐款存入错误帐户

27. 内罗毕办事处收到了比利时常驻环境规划署代表关于存款不知去向的通知。预算和基金管理处处

主任 1999 年 2 月 18 日接到通知，知悉给环境规划署信托基金的 39 988 美元捐款不知去向。内罗毕办事处 1999 年 2 月 23 日答复了比利时常驻代表，指出查遍办事处的存款记录没有发现 39 988 美元的存款，请求提供关于此笔存款的准确细节和（或）一份指明存款日期、帐号和金额的存款记录复印件。比利时常驻代表于 1999 年 4 月 7 日给内罗毕办事处去信说，比利时环境部已经将这笔捐款存入环境规划署的帐户。应当指出，这份信件所引帐号并不是指示中实际所用帐号。社会事务部 1998 年 2 月 16 日的结算清单和拨款命令与 1998 年 2 月 19 日的支付命令都标明了帐号是 000-1-XXXXXX，而不是 001-1-XXXXXX。不过，调查科确实注意到，其他内部文件，如比利时国王 1997 年 12 月 22 日核准比利时 1997 年给《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》信托基金捐款的王室敕令和 1998 年 11 月 19 日核准比利时 1998 年给《蒙特利尔议定书》信托基金捐款的敕令，都使用了正确的帐号 001-1-XXXXXX。

28. 即使在 1999 年 6 月 11 日内罗毕办事处已经查明了捐款存入错误帐号的原因，通知大通银行之后，还是有其他会员国的捐款存入错误帐户。在 1999 年 6 月 16 日的信中，芬兰环境部指示其财务科支付 5 000 欧元到环境规划署信托基金帐户中，但列出的帐号是 001-XXXXXX，而不是 001-1-XXXXXX。

29. 对于内罗毕办事处 1999 年 10 月 13 日关于芬兰未付捐款的催复通知，芬兰环境部于 1999 年 11 月 29 日回复内罗毕办事处说，他们已于 1999 年 6 月 21 日把捐款汇到 001-XXXXXX 帐号。内罗毕办事处 1999 年 12 月 17 日答复说，正确的帐号，如给芬兰政府的发票中所列，是 001-1-XXXXXX，而不是芬兰环境部所发传真和所寄银行转帐资料复印件上所写的 001-XXXXXX。

30. 1998 年 8 月 20 日多米尼加政府给东加勒比中央银行寄去 112 美元，以支付他们 1998 年捐给《生物多样性公约》的款项，其支付/转帐表格列明帐号为 001-1-XXXXXX。东加勒比中央银行作为多米尼加的汇

款行，指示其往来银行纽约联邦储备银行把这笔资金转到大通银行的 001-XXXXXX 帐号上。该会员国提供了正确的资料，可其汇款银行却汇入一个错误的帐号。

31. 即使在 1999 年 9 月 10 日大通银行已断定存款都错误地记入了 Rouse-Madakor 帐户的贷方之后，还是有其他会员国的捐款继续被大通银行记入了 Rouse-Madakor 帐户的贷方。1999 年 9 月 21 日支付法国对《生物多样性公约》的 100 000 法郎捐款的 18/99 号拨款决定指明，应当付款给环境规划署信托基金帐户 00-1-XXXXXX。随后法国驻美利坚合众国大使馆 1999 年 10 月 26 日给秘书长去了一封信，说 100 000 法郎的捐款已于 1999 年 10 月 25 日汇入环境规划署信托基金的 00-1-XXXXXX 帐户。

D. 大通对存入错误帐户的原因的解释

32. 据大通说，他们的资金转帐系统是以《美国统一商务法典》第 4-A-207 (2) (a) 条为依据的。该法只规定收款人银行可以进来的帐号，把转帐资金记入这已指认的编号帐户的贷方，不用使转帐与帐户名称一致。在答复有关会员国提出的问题时，大通说，他们的资金转帐系统自动识别进来的帐号，自动把金额记入这一帐户的贷方，不管帐户的名称。据大通银行讲，只有在大通没有这样的有效帐号时，转帐系统才拒绝存款，存款就要由办事员经手处理。大通断言，没有一个成本低效益高或技术上可行的办法能改变现行的资金转帐清算系统，确保帐号和帐户名称相一致。他们指出，这种改变会大大影响清算时间，对大通向联合国及其他客户提供的服务造成不良影响。¹

33. 关于调查给环境规划署的捐款存入错误帐户一事，大通向联合国财务主任报告说，在 13 笔捐款误存入 Rouse-Madakor 帐户的贷方的同时(1998 年 2 月至 1999 年 10 月)，大通还收到另外 38 笔帐号错误的汇给环境规划署的款项。不过，这些汇入帐号都是大通所没有的帐户；结果系统拒绝了存款，因此大通需要进行人手处理，以实行交易。在这些情况下，银行

工作人员就查问了指定收款人和指定帐号，然后经人手作必要的调整，以确保转帐记入指定收款人环境规划署信托基金的帐户的贷方。这种解释并没有说明在调查科调查期间所查出的各种问题，下文对此将有讨论。

34. 在大通 1999 年 9 月确定意大利的捐款已错误存入 Rouse-Madakor 帐户，又有纳米比亚和法国共计 17 393 美元的两笔汇款错误存入 Rouse-Madakor 帐户。向大通提出这一事实之后，大通答复联合国财务主任说，已查明一笔汇款错误记入 Rouse-Madakor 帐户的贷方，这一事实本身并不能成为大通阻止随后汇款存入该帐户的理由，既然不加阻止，也就无法防止其后任何款项自动汇入该帐户。大通声称，他们没有理由预期往后任何有关这一帐号的转帐也是错误的。尽管内罗毕办事处先前已经去信告诉大通比利时和乌拉圭的存款下落不明，大通仍作出上述声称。

35. 此外，还有三起即使根据大通银行的转帐系统也理应防止的误存。比利时三笔存入错误帐户的捐款与其他存入错误帐户的捐款不同，因为比利时政府所用的帐号前面多了一个零(即 000-1-XXXXXX)。这个号码与 Rouse-Madakor 的帐号 001-XXXXXX 并不一样，可捐款还是存入了她的帐户。调查科问大通，如果他们的系统只能辨别数字，指示要存入 000-1-XXXXXX 帐号的款项怎么会被记入 001-XXXXXX 帐号的贷方。大通的答复提供了新信息；他们的资金转帐系统会自动加上或剔除前面无关的零，以适合他们帐户系统中的号码。因此，000-1-XXXXXX 中开头的“0”就被大通系统剔除了，结果这一帐号就成了 00-1-XXXXXX，也就是 Rouse-Madakor 的帐号，以致三笔捐款都被存入了这个帐户。

36. 然而大通的这一答复无法解释 38 笔出错的转帐中包括两笔需要人手处理交易的转帐。这两笔转帐由捐助会员国指示要存入 0001-1-XXXXXX 帐号中，这个帐号比环境规划署的正确帐号 001-1-XXXXXX 前面多了一个数字“0”。按照大通的解释，前面的零在他们的系统中理应被剔除，这笔款项理应当存入环境规划

署的帐户。事实并非如此，两笔存款都遭大通银行系统拒绝，因而需要人手处理。如果在处理比利时的存款需要按照此一程序，存入环境规划署的帐户理应也需经人手处理。

37. 调查科曾要求大通解释，为什么这两笔有误的转帐需要人手处理，存入正确的帐户，而比利时的存款则不需经人手处理。大通 2000 年 3 月 14 日给调查科去信，坚称就这两笔转帐而言，其帐号栏中有两个破折号（“-”），这是比利时的帐号栏中所没有的。

38. 大通银行提供的这个答复似乎无法解释对这几笔款项在处理上的差别。比利时多了一个“0”的转帐（000-1-XXXXXX）；两笔需要人手处理的错误转帐（0001-1-XXXXXX）和环境规划署信托基金的帐户（001-1-XXXXXX）号帐户都有两个破折号，而 Rouse-Madakor 的帐号（001-XXXXXX）只有一个破折号。然而，比利时三笔汇款却被大通存入 Rouse-Madakor 的帐户。

E. 土耳其政府提供的文件

39. 大通解释说他们的资金转帐系统无法确保帐户名称和帐号相一致。而且土耳其政府所提供的资料证明不了曾使用该帐号。

40. 1999 年 5 月 25 日，土耳其政府指示把三笔捐款 33 118 美元、35 184 美元和 13 632 美元存入环境规划署的帐户。头两笔捐款存入帐号 001-XXXXXX 的号帐户，而 13 632 美元的捐款则是指示存入帐号 001-1-XXXXXX 的帐户。大通通知土耳其转帐银行，他们无法执行 35 184 美元的付款，因为受款人的帐号（001-XXXXXX）和帐户名称（环境规划署）不一致。他们请求土耳其转帐银行提供正确的帐号。土耳其转帐银行照办了，于是这 35 184 美元就正确地存入了帐号 001-1-XXXXXX 的环境规划署帐户。

41. 33 118 美元的捐款的情况就不是这样了。尽管也指示把这笔捐款存入 001-XXXXXX 号帐号，大通却没有以帐户名称与帐号不一致而拒绝这一笔转帐。这笔转帐却被自动地存入了 Rouse-Madakor 的帐户。

42. 大通 2000 年 4 月 3 日给调查科去信解释说，大通 1999 年 5 月 26 日接到土耳其政府存入这两笔存款的指示之时，在大通计算机的款项转帐系统和零售会计系统之间的关连暂时出现了故障，结果导致系统拒绝了 35 184 美元的付款。这时，操作员介入进行处理，以查明应记入哪一存户的贷方。这位操作员注意到帐号和帐户名称不一致，就与汇款行土耳其中央银行联系，以澄清谁是正确的受款人。根据土耳其中央银行的答复，就把这些款项记入了环境规划署信托基金帐户的贷方。大通银行还说，35 184 美元的付款遭到拒绝的唯一原因，就是这笔付款进入大通银行的资金转帐系统时计算机正好暂时出了故障。如果这笔付款在资金转帐系统和零售会计系统关连运转正常的时候进入款项转帐系统，那就会像 33 118 美元的捐款一样，也会被自动处理而存入 Rouse-Madakor 的帐户。

四. 后来发生的情况

43. 大通在 1999 年 9 月确定意大利的捐款记入 Rouse-Madakor 帐户的贷方之后，其代表与 Rouse-Madakor 女士取得联系，请她授权从其帐户中扣除该笔误存捐款。Rouse-Madakor 女士拒绝退还误存入其帐户的资金。当时，Rouse-Madakor 女士已将该笔误存资金花掉了 20 多万美元。

44. 联合国要求大通将该笔资金从误存帐户转到意欲存入的环境规划署信托基金帐户。由于 Rouse-Madakor 女士拒绝退还该笔资金，大通无法履行联合国的要求，只好在 1999 年 11 月初冻结了 Rouse-Madakor 帐户，以防止联合国经费的进一步损失。Rouse-Madakor 女士于 1999 年 12 月起诉大通，要求终止冻结其帐户内的资金，声称该笔资金为其所有。大通对 Rouse-Madakor 女士提出反诉，要求赔偿并归还联合国捐款，同时请求法院对该笔资金的所有权作出裁定。目前纽约州最高法院尚未就该案作出裁决。

45. 联合国财务主任、法律事务厅和监督厅与大通举行了数次会议和讨论。按照联合国在这些会议中提出

归还误存款项的要求，大通于 2000 年 2 月 4 日通知联合国财务主任已将 470 121.57 美元记入环境规划署信托基金帐户的贷方，该笔资金相当于大通当时冻结在 Rouse-Madakor 帐户中并等待纽约州最高法院最终裁决的数额。然而，联合国继续要求大通银行归还全额资金。

46. 2000 年 3 月 8 日，Rouse-Madakor 女士被逮捕，美国曼哈顿检察官办公室指控她犯有银行诈欺、伪证和银行盗窃罪。该刑事案尚待裁决。

47. 2000 年 5 月 1 日大通与联合国财务主任、法律事务厅代表和监督厅代表举行了最后一次会议。会后，大通于 5 月 3 日将该笔误存资金的余额（231 877.37 美元）存入环境规划署信托基金帐户，并保证与联合国工作人员共同制订预防措施。

48. 监督厅审计和管理咨询司已在其 2000 年审计计划中增列了一项审计工作，对联合国各主要办事处、基金和规划署接收、会计和控制摊款和自愿捐款的政策和程序进行横向审计。考虑到调查科在本报告中提出的调查结果，该审计除其它领域外将审查联合国对大通或捐款汇入或可能汇入的任何其他银行所提供资料的执行情况和适当性进行监测的联合国财务厅安排。将在适当时提出审计建议，以加强内部控制的适当性和有效性，确保捐款得到妥善的管理、记帐和保护，以免因疏忽、诈欺或其他违规行为而造成损失。

五. 大通提出的改正措施

49. 鉴于失误次数多，大通在与联合国工作人员讨论之后，向联合国财务主任提议终止该环境规划署信托基金帐户以及环境规划署名下的其他帐户，并开立专供联合国使用的新帐户。新帐户帐号不以零开头，而且头三位数是特设的。尽管这种改变不能确保转帐指令不会发生错误，但只要帐号头三位数正确，这种独特的联合国前缀号码就可预防资金存入非联合国帐户。

50. 针对这些事态发展和内罗毕办事处和财务主任提出的协助避免今后发生这些问题的请求，大通提出了下列建议：

(a) 位于内罗毕的联合国所有办事处的所有来文包括与经费转帐无关的讯息均使用现有的试验钥匙安排。这将确保无论何时，只要大通未收到来文，联合国各办事处将得到大通的提示，因为序号缺失将提醒大通有些来文未接到；

(b) 审查将大通电子邮件地址挂到联合国内部电子邮件系统的做法是否可行，以便在内罗毕办事处与大通间建立一种安全可靠的通信设施；

(c) 作出安排，使内罗毕办事处能向大通提供关于会员国表示已缴入大通帐户但内罗毕办事处未能入帐的 1998 年至 2000 年期间的任何应收捐款项的综合详细资料；²

(d) 设立每两星期一次的电话会议，由内罗毕办事处与大通职员讨论服务方面的问题，包括任何尚未解决的客户服务问题；

(e) 设立内罗毕办事处与大通管理升级程序，解决任何未决的潜在问题。例如，内罗毕办事处可给大通打电话，提醒其注意特别重大的问题；

(f) 审查设立票据交换所同业银行支付系统通用识别号码的做法是否可行，并有何种潜在益处。该号码可用于识别转入联合国大通帐户的票据交换所同业银行支付系统美元票据和美联储电汇资金；

(g) 安排内罗毕办事处财政资源管理处和预算和资金管理处主要官员与大通主管人员举行会议，讨论如何执行上述建议。

51. 大行称，因美利坚合众国与肯尼亚在电信来往方面有一些困难，大通难以同内罗毕办事处及时取得联系。大通还称，由于肯尼亚似有电信方面的问题，发往内罗毕和从内罗毕发来的传真经常无法收到。（然而，调查科肯尼亚办事处与其美国办事处四年多来传真通信方面的经验并非如此。）为更好追踪内罗毕办

事处的来文，大通国际的银行业务局局长建议，内罗毕各组织所有来函均交其阅处。他将会把来函交处内适当人员或大通其他部门处理，并对处理情况进行跟踪，以确保所有问题得到及时、满意的解决。

六. 结论

52. 如果 Rouse-Madakor 女士没有从事明显的犯罪行为，没有花掉环境规划署经费并试图将其据为己有，而是退回误存入其帐户的资金，此事可能就不会提交监督厅处理。然而，此事暴露的制度弊端显然存在。从各会员国、大通、内罗毕办事处和东加勒比中央银行所提供的文件来看，捐款的转帐出现了错误。资金转帐指令无意之中漏掉了环境规划署信托基金帐号的第四位数“1”。

53. 大通的转帐制度仅按照帐号存款而忽视了转帐指令中也开列的预定受款人称名——环境规划署。由于这 13 笔误转资金的帐号是在大通开立的活跃帐，转帐资金自动记入 Rouse-Madakor 帐号，而不是记入其预定受款人——环境规划署信托基金。

54. 如果内罗毕办事处和大通当初意识到有某些迹象表明本应汇入环境规划署信托基金帐户的捐款被误存后即采取更及时有效的行动，误转资金的数额本可减少到最小程度，并可在早得多的时候采取整改行动。更为具体的调查结果如下：

A. 内罗毕办事处

55. 尽管迄今为止内罗毕办事处收到的大约 3 亿美元捐款大部分记帐无误，但对内罗毕办事处来往公文进行审查后发现内罗毕办事处工作人员在处理这些收款时粗枝大叶并且出错。这方面的证据如下：

(a) 内罗毕办事处没有注意到意大利驻内罗毕使馆两封来信中所报帐号为 001-XXXXXX，而非环境规划署信托基金的正确帐号 001-1-XXXXXX；

(b) 尽管已接到许多关于意大利捐款下落不明的函件，内罗毕办事处仍于 1999 年 12 月向意大利政府发出应交捐款的催付通知和发票；

(c) 错误地引用内罗毕办事处一名工作人员在乌拉圭代表团二月份发出的一份传真上手写的说明 Uruguay “捐给生物多样性公约 6 802 美元，98 年 2 月 10 日帐号 001-1-XXXXXX”，尽管所指帐户并非该传真所报帐号；

(d) 尽管内罗毕办事处 1999 年 6 月 11 日给大通的传真指出，他们得知乌拉圭的捐款汇入 001-XXXXXX 帐号，但内罗毕办事处仍未想到会员国向其报告的其他下落不明存款也有可能被存入错误帐户。

56. 内罗毕办事处的来文还表明该办事处未能作出及时反应，这方面的证据如下：

(a) 尽管意大利下落不明捐款一事已于 1998 年 9 月报知内罗毕办事处，但该办事处直到 1999 年 2 月才将此事通知大通；

(b) 尽管乌拉圭和比利时已于 1999 年 2 月将存款下落不明一事报知内罗毕办事处，该办事处直到 1999 年 6 月才请大通协助查找这些下落不明的存款。

57. 负责处理财政捐款的内罗毕办事处工作人员所采取的行动说明他们不熟悉银行业务的规定。这方面的证明如下：

(a) 内罗毕办事处提供给大通的有关意大利捐款的文件所载转帐资料极为有限：一份文件是为提供捐款而购买美元的指令，其中未提供任何存款指令；另一份看来是意大利环境部给意大利汇兑银行的转帐指令。内罗毕办事处存有的该文件的副本质量差，无法辨认。存款指令也许就写在该文件上，但看不清楚。为帮助大通寻找该笔下落不明存款，内罗毕办事处本应请意大利政府提供一份更清楚的副本；该文件可能载有大通寻找该笔款项所需的必要资料。如果内罗毕办事处当初向大通提供了意大利政府 1998 年两封来信中的任何一封，就能差不多提前一年发现该项错误；

(b) 内罗毕办事处工作人员不熟悉汇款银行应发起存款调查的银行业务程序，直到联合国财务主任于 1999 年 7 月通过电子邮件将该程序告知他们。

B. 大通

58. 对大通与其客户内罗毕办事处间的来往信函进行审查后发现大通未对内罗毕办事处提出的询问和要求作出及时反应，而且未能清楚告知内罗毕办事处它需要何种资料来查明存入错误帐户的资金：

(a) 大通在 1999 年 2 月意识到至少有一笔大额捐款下落不明，但未审查可能原因或可能去向。随后，内罗毕办事处在 1999 年 6 月 11 日的传真中通知大通，乌拉圭捐款已被存入 001—XXXXXX 帐号，并解释说这是一个错误的帐号，因为它漏掉了第四位数字“1”。大通未就这份至关重要的传真作出反应。内罗毕办事处已经找到问题的根源并通报大通，但大通接到内罗毕办事处传真后未采取任何行动。上文第 26 段指出，大通向调查科监督厅坚称未收到该传真；

(b) 内罗毕办事处在 1999 年 6 月 8 日的一份传真中告知大通，办事处需要其提供协助，寻找捐助国汇来的资金。这需要大通提供更为详细的协助，而非老是说帐户内没有这些款项。尽管办事处分别于 1999 年 7 月 14 日，7 月 29 日和 8 月 17 日发出了三份催复信，但大通直到 9 月 7 日才予以回复。

59. 大通的存款制度是仅靠帐号电汇而不提帐户持有人名称。使问题更为复杂的是，大通给联合国分配了一个以 001 开头的非专用帐号。大通已通知联合国，他们正在为联合国所有帐户确定一个专用的前缀号码。

60. 大通对捐款的不同处理的解释似乎表明其制度还有其他疏漏。

七. 建议

建议 1

意大利曾通知内罗毕办事处，捐款业已汇出，但根据办事处的记录并未记入环境规划署帐户。其后，比利时和乌拉圭亦曾发出此等通知。但内罗毕办事处工作人员未对会员国提出的这些询问及时给予足够重视。调查科建议内罗毕办事处指定一个协调人，各

会员国可向其询问有关其捐款的问题。这些问题将获得研究并且仔细、及时地将结果回报有关会员国。(IV99/202/01) *

建议 2

在与内罗毕办事处工作人员进行的讨论中，有人指出预算和资金管理处捐款股的人员配备不足，无法提供必需的支助来管理 90 多项环境规划署信托基金并跟踪 3 亿美元的捐款。调查科建议内罗毕办事处确定完成该职能所需人员配备的适当水平。(IV99/202/02) *

建议 3

在会员国捐款时，内罗毕办事处与会员国间缺少联系，这是办事处无法找到误存捐款或确定误存何时发生的原因之一。监督厅建议内罗毕办事处评价并设立一种程序，据以向会员国定期提供关于其捐款情况的书面报告，其中包括已付捐款和应收捐款的情况。这将使会员国有机会审查其捐款情况，如发现有任何捐款未准确入帐，会员国便可随后通知所提议的内罗毕办事处协调人。例如，可将捐款数据库报告摘录置于环境规划署/内罗毕办事处内联网上，并为捐助国提名的协调人提供进入该数据库有关部分的安全途径。(IV99/202/03) *

建议 4

为更好地向捐款会员国和联合国保证意欲交给联合国的捐款能记入正确的联合国银行帐户贷方，监督厅建议联合国财务主任要求大通制订并实施一种制度，有办法将帐户名称或特别前缀号码与帐号进行核对，从而尽可能减少给环境规划署信托基金帐户或联合国在大通持有的其他银行帐户的捐款发生类似误存情况的风险。(IV99/202/04) *

建议 5

内罗毕办事处工作人员和大通人员均向调查科抱怨双方间的联系不够，最终导致两者间联系的中断

* 监督厅使用的内部号码。

并产生嫌隙。调查科建议大通人员和内罗毕办事处有关工作人员与联合国财务主任一起举行会议，讨论如何改善通信以及大通如何能够改进其客户服务关系并建立内罗毕办事处与大通银行之间的互信。(IV99/202/05) *

建议 6

监督厅进一步建议内罗毕办事处主管财务的工作人员和大通人员与联合国财务主任在纽约举行会议，讨论联合国和大通建议的改善现有制度的方法是否可行，就其各自的职责交流看法，并由内罗毕办事处向大通银行提出建议，使后者能更好地处理办事处的需要。(IV99/202/06) *

建议 7

监督厅还建议管理事务部审查此案并制订相关程序，确保在收到会员国的所有捐款后迅速确认，并向会员国提供关于其捐款情况的定期报告。此外，管理事务部应采取步骤，例如培训在捐款领域工作的人员，从而确保从环境规划署信托基金帐户一事汲取的

教训能应用于其他捐款领域，以便改善业务活动。(IV99/202/07) *

内罗毕办事处和管理事务部已接受本报告的调查结果和建议。内罗毕办事处已同意通知各会员国它为充分执行这些建议所采取的努力。监督厅调查人员将于 2000 年 9 月评价内罗毕办事处执行建议的情况并将评价结果告知各会员国。

主管内部监督事务副秘书长

迪利普·奈尔 (签名)

注

¹ 调查科注意到，至少有一个主要的清算银行采用一种转帐系统有选择地在把进来的资金记入帐户的贷方之前确定帐号和帐户名相称一致。

² 内罗毕办事处已通知监督厅目前没有其他捐款下落不明。

附件

误存入 Rouse-Madakor 帐户的款项

日期	捐助国	金额(美元)
1998年2月12日	乌拉圭	6 802.00
1998年3月9日	比利时	3 618.00
1998年3月9日	比利时	35 519.00
1998年3月9日	比利时	39 938.00
1998年4月8日	意大利	191 671.00
1998年6月25日	法国	170 336.00
1998年7月29日	圣基茨和尼维斯	10 000.00
1998年8月25日	多米尼克	112.00
1999年5月27日	土耳其	33 118.00
1999年6月9日	意大利	188 339.00
1999年6月23日	芬兰	5 152.50
1999年10月12日	纳米比亚	2 000.00
1999年10月21日	法国	16 393.44