



第五十八届会议

临时议程* 项目 132

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅的报告

秘书长的说明**

1. 秘书长根据大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议第 5(e)(二)段和 1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议，特此向大会转递内部监督事务厅第九次年度报告，内容涵盖 2002 年 7 月 1 日至 2003 年 6 月 30 日期间的各项活动。
2. 秘书长注意到内部监督事务厅年度报告中阐述的监督活动和成就。秘书长还赞赏地注意到，该厅对其工作采取基于风险的方法，并努力通过其组织操守倡议加强本组织的操守和改善问责制。

* A/58/150。

** 由于年度报告所述期间是 2002 年 7 月 1 日至 2003 年 6 月 30 日，因此无法遵守提交文件的期限。



序言

操守、问责、透明

谨向大会提交关于内部监督事务厅(监督厅)的第九次年度报告,内容涵盖监督厅 2002 年 7 月 1 日至 2003 年 6 月 30 日期间的活动。如往年一样,监督厅还高兴地报告其加强本组织的问责制和业绩的战略举措。监督厅主要的监督活动和成就包括如下:

- 监督厅在本两年期内提出了大约 80 项重要建议,以改善问责机制、促进权力下放和分清责任。
- 对联合国新闻中心的审计(A/57/747)强调,需要从新闻中心的用处和能否发挥实际作用方面紧急重新思考新闻中心概念。新闻部已经开始执行监督厅的许多建议,包括新闻部关于重新评估和修订新闻中心的目标和战略的建议(见下文第 89 段)。
- 关于维持和平特派团的清理结束(A/57/622)、利用协助通知书向各国政府采购维持和平特派团所需的物品和劳务(A/57/718)(见下文第 44 段),以及维持和平部征聘工作人员的政策和程序(A/57/224)的审计建议已经取得成果,使这些关键后勤和行政领域的管理工作得到改善。
- 如监督厅所建议的,联合国难民事务高级专员办事处对其与国际非政府组织的项目协定进行修改。结果是财务信息更为可靠,采购更具竞争性,项目支出也更加透明(第 24 段)。
- 监督厅调查员和欧洲联盟反舞弊办公室密切合作,追回联合国科索沃临时行政当局特派团一名前高级官员挪用的 420 万美元。由于该项调查,国家当局于 2003 年 6 月还成功地对该工作人员提出起诉(第 66 段)。
- 监督厅在其对成果预算编制制度执行情况的审查(A/57/474)中促请方案主管充分参与制定关于其方案的计划,并主动掌握用来衡量方案成果的目标、预期成果和绩效指标(第 93 段)。
- 监督厅在其对人力资源管理的评价(A/57/726)中除其他外建议,人力资源管理厅通过改善服务条件和精简其行政手续来支持调动(第 95 段)。
- 监督厅承担在改革的管理方面向大会和会议管理部、新闻部和人力资源管理厅提供咨询意见。监督厅协助大会和会议管理部确保成功执行其改革议程,支持新闻部查明和确定各部 and 司的目标,制定新规划过程,并支持人力资源管理厅从一个事务性行政单位过渡到从战略上更加注重人力资源管理的单位(第 88、90 和 94 段)。

- 监督厅对联合国人权事务高级专员办事处进行了管理审查 (A/57/488)，满意地注意到该办事处在报告印发之后马上执行监督厅的建议，并注意到该办事处正在采取前后一致的执行措施 (第 28 段)。
- 对西非境内难民遭到性剥削的指控进行调查 (A/57/465)，所得证据表明，虽然没有指控所说那样广泛，但是的确发生剥削案例，受害者包括非常年青的难民。建议包括提请国家当局起诉涉案人士和对难民营进行更好的管理 (第 27 段)。
- 监督厅协同法律厅及毒品和犯罪问题办事处提议，会员国将于 2003 年 12 月在墨西哥签字的《反腐败公约》列入一项条款，规定可对犯有非法行为的国际公务员进行刑事处分，并追回从这些行为中获取的任何收益 (第 139 段)。

在这一年里，监督厅提出了 789 项重要建议 (占所提全部建议的 29%)，其中 33% 已经获得实施。这些重要建议要求提高产量、节约、追回资源以及追究欺诈、浪费和滥用职权行为等等。监督厅还揭露本组织内的浪费和欺诈现象，并建议一些行动，这些行动如果得到方案主管执行，就可以为本组织节省大约 3 700 万美元。

我高兴地报告说，在 2003 年 5 月，联合国启动了组织操守倡议，这是一个三年期方案，目的是加强本组织工作人员的操守和专业道德。这项倡议由挪威政府的慷慨捐款提供经费，这是监督厅和联合国各部门、厅 (包括人力资源管理厅) 以及各基金和方案之间合作的结果。该倡议包括道德培训、工作人员意识调查和其他推广活动，目的是提高对工作场所操守的重要性的认识。一项有关的目标是借会员国年底在墨西哥签署《联合国反腐败公约》之机突出联合国操守建设和控制腐败的努力。联合国本身必须作出榜样，确保所有工作都以操守和专业道德为指导。

为了更好地确定其资源分配的优先次序和预定监督任务，今年监督厅在其年度工作规划过程中适用风险管理框架。这项工作结合利用监督厅在审计、检查、监测、评价、调查和管理咨询主管等方面的专门知识，审查了可能威胁到本组织活动、资产和声誉的过去问题领域、目前的挑战和至关重要的趋势。现在监督厅正在处理已查明为高危的领域和相关项目，以便降低这些危险。今后的挑战是使得风险管理做法为大家所接受，以便本组织的主管能够查明和降低其业务和方案所面对的最严重的风险。过去两年，监督厅目睹到下列情况急剧增加，即要求大会进行新的审查和研究以及更新以前的监督报告的内容。为了合并和优先考虑这些要求，监督厅希望协同会员国和其他监督机构一起利用其风险框架，使其资源获得最佳利用并避免监督机构的工作重复。

在 2003 年春季，监督厅向会员国和联合国各部厅调查其服务情况。与 2000 年类似调查相比，调查结果是令人鼓舞的。作出答复的会员国对监督厅在本组织的作用和形象的看法相当正面，并就对各项建议进行监测和采取后续行动以及改善推广活动等问题提出建议。客户部厅对监督厅的评价总体来说还是正面的，并建议监督厅应侧重加强对其任务和范围的理解，更经常地同客户进行公开交流。监督厅在规划其未来的监督活动时将考虑这些意见。

在一个变化迅速、日益增强工作人员的力量和让主管担负更大责任的时代，监督厅打算吸引和留住资格最强的工作人员来进行对本组织的监督活动。监督厅已采用职业进展指南，特别是方便调动和提高培训。监督厅人事管理委员会每月举行会议，以便仔细监测出缺、征聘和工作人员流动情况。监督厅还积极利用电子考绩制度和银河系统。

总的来说，这些举措将使监督厅能够采取更加综合的方法来加强其监督活动的效力和影响。面前的挑战是如何使这些旨在加强本组织问责制和业绩的战略举措体制化。在会员国和行政当局的不断支持和工作人员的积极参与下，我坚信我们会成功的。

主管内部监督事务副秘书长

迪利普·奈尔（签名）

目录

	段次	页次
一. 导言	1-8	6
A. 任务规定	1	6
B. 预算和人力资源	2-3	6
C. 各项建议综述	4-8	6
二. 本年度回顾：监督结果和评估	9-123	9
A. 风险管理框架	10-11	10
B. 人权和人道主义事务	12-38	10
C. 政治事务	39-69	16
D. 国际司法和国际法	70-72	23
E. 国际合作促进发展	73-85	24
F. 区域合作促进发展	86-87	27
G. 联合国总部的活动	88-108	27
H. 联合国总部以外的各办事处	109-123	32
三. 今后的挑战和战略举措	124-142	36
A. 风险管理	125-128	37
B. 组织操守倡议	129-131	37
C. 成果管理	132-134	38
D. 改革咨询	135	39
E. 实现调查工作合理化，确定案件的优先次序	136-139	39
F. 资源和信息技术管理	140-142	40
附件		
一. 规定必要提交的报告		42
二. 纠正行动尚未完成的关键建议		43
三. 内部监督事务厅的报告		47
四. 风险评估和减轻风险		50

一. 导言

A. 任务规定

1. 大会1994年7月29日第48/218 B号决议决定设立内部监督事务厅(监督厅), 以加强联合国内部的监督职能。加强监督将通过强化评价、审计、检查、调查和监测遵守规定的情况来实现。1999年, 大会审查了第48/218 B号决议的执行情况, 并于1999年12月23日通过了第54/244号决议, 就监督厅报告、职能、协调、资金和方案、调查及业务独立性作出了若干规定。在遵守这些规定的前提下, 大会重申了其较早的决议。监督厅由秘书长授权(ST/SGB/273), 在执行任务方面享有业务独立性, 并有权发起、开展和报告监督厅认为履行职责所必需的任何行动。其他行政指示(ST/AI/397、ST/IC/1996/29和ST/SGB/2002/7)阐明了监督厅的作用。

内部监督事务厅的任务

- 为联合国进行内部监督, 通过独立、专业和及时的内部审计、监测、检查、评价、管理咨询和调查活动, 提高联合国的价值。
- 作为改革行动者, 促进负责任的资源管理、问责和透明的文化以及更佳的项目执行情况。

B. 预算和人力资源

2. 由于监督厅须保持业务上的独立、并且接受秘书长的授权(见 ST/AI/401), 主管内部监督事务副秘书长根据联合国规章制度, 在一定程度上可以自主掌握监督厅的人员和资源。独立于秘书处中央审查机构的另外一个监督厅审查机构, 就人事问题向副秘书长提供咨询意见。在本报告所述期间, 该审查机构(之前称为任用和升级委员会)审议了25项任用、升级和安置个案。

3. 目前, 监督厅共有185个员额, 其中130个为专业人员职类, 55个为一般事务人员职类。有94个员额是由预算外资源提供经费, 包括各维持和平特派团的27个驻地审计员和调查维持和平案件的8个区域调查员员额。2003年, 监督厅的资源共有1 820万美元, 其中780万美元由预算外资源提供。

C. 各项建议综述

4. 在本报告所述期间, 监督厅提出了2 737项建议, 以强化内部管制和克服降低组织效率和实效的障碍。其中50.6%已经获得执行。在所有这些建议中, 有29%归类为对本组织至关重要, 这些建议要求提高产量、节约、追回资源以及追究欺诈、浪费和滥用职权行为等等。¹ 监督厅还揭露了本组织的浪费和欺诈现象, 建议可能节省的费用和追回的资源达3 690万美元。

5. 图 1 列出了在 1999 年 7 月 1 日至 2003 年 6 月 30 日财务期间监督厅提出的所有建议的执行率。² 图 2 列出在本报告所述期间以及自 2002 年 1 月制定了重大建议标准以来前三个报告所述期间提出的重要建议的执行率（大会在 2001 年 12 月 24 日第 56/246 号决议中对此表示欢迎）。这些图还列出客户所报告的正在执行或尚未开始执行的重要建议的数量。

图 1

截至 2003 年 6 月 30 日内部监督事务厅提出的全部建议的执行情况

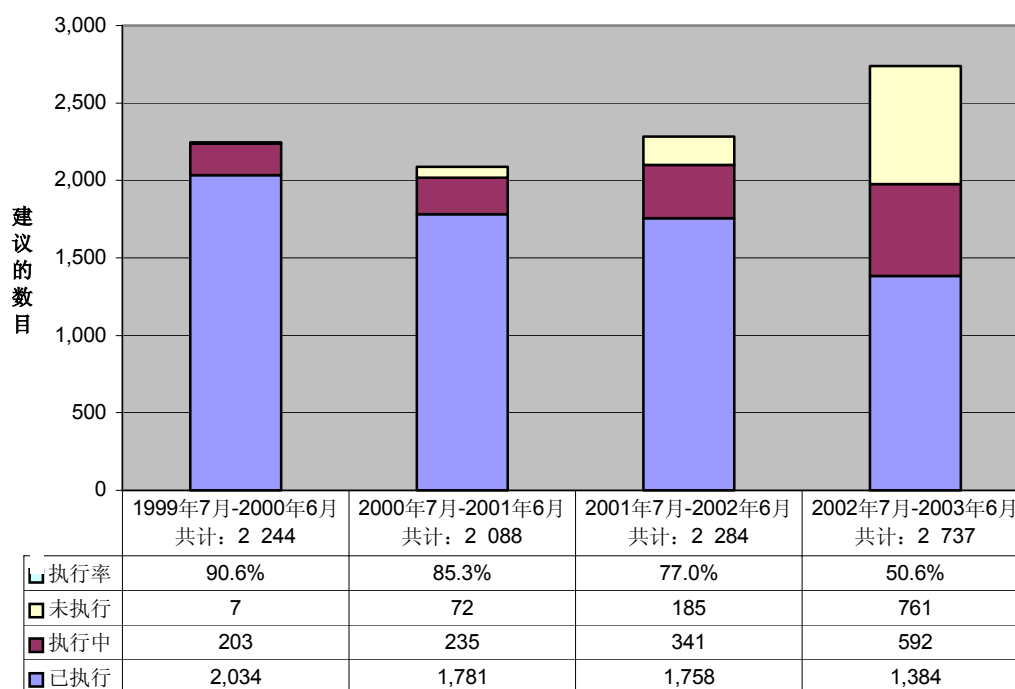
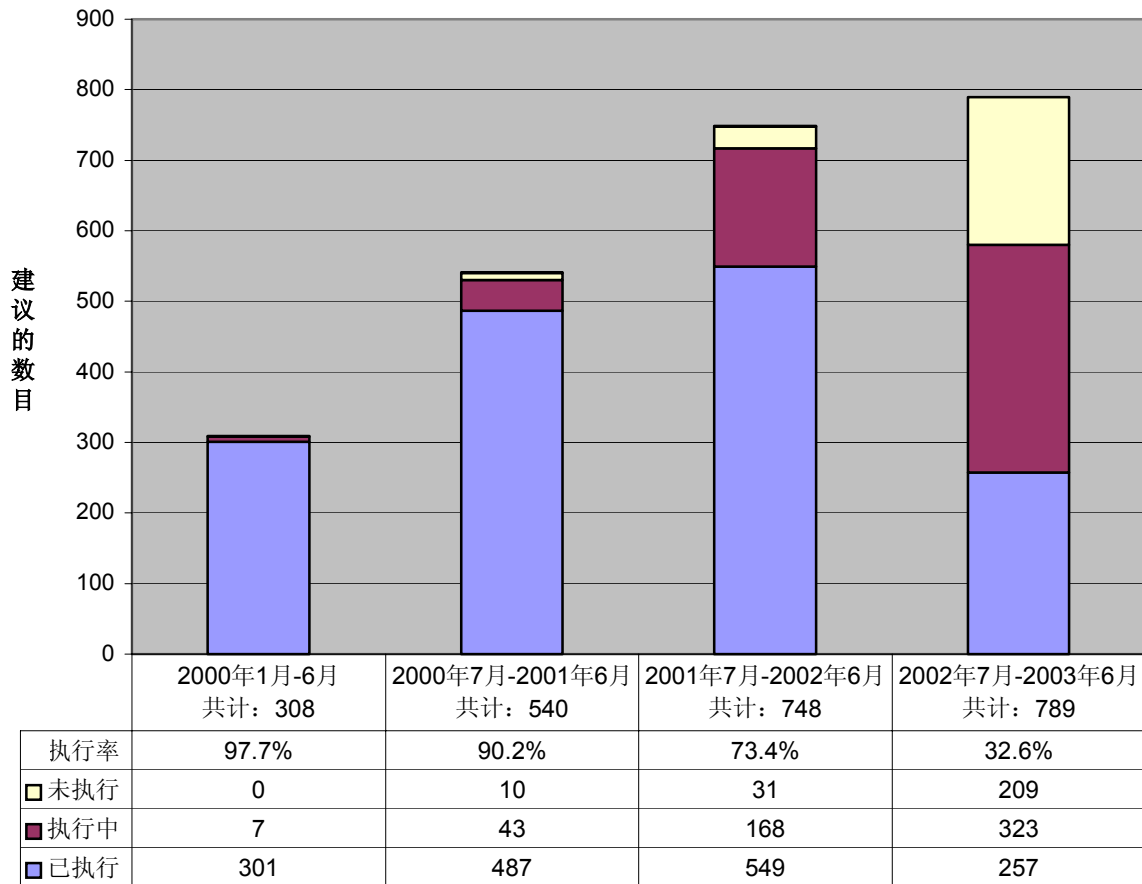


图 2
截至 2003 年 6 月 30 日内部监督事务厅提出的全部重要建议的执行情况

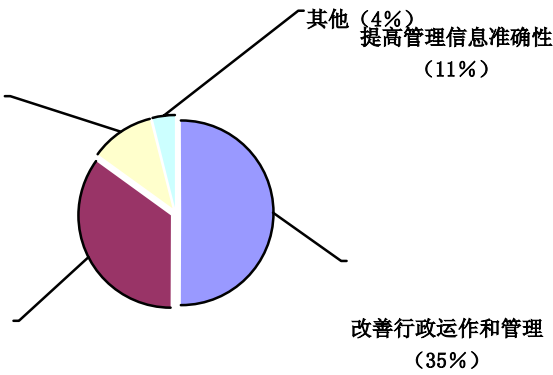


6. 从图 1 和图 2 可以看出，监督厅的大部分建议（包括重要建议）尚未开始执行。其原因是多方面的：建议可能很复杂，要求制订或修正政策与程序指导方针，或者需要就执行方式进行冗长的谈判。在这方面，应当指出，截至本报告日期，有 25 项重要审计建议尚未被接受。在年度工作规划活动时，对建议的执行情况进行审查，监督厅可安排对未执行的建议进行后续审查，作为其计划任务的一部分。2002 年 7 月 1 日之前提出并已经对其采取纠正行动的重要建议详细清单见附件二。

7. 监督厅的重大建议涉及对联合国的工作绩效具有深远影响的领域。下面图 3 列出了在本报告所述期间提出的 789 项重大建议按照影响范围的分布，涵盖了效

率、准确性、行政和对联合国资源的管理等。“其他”一项包括增强安全和公布管理不善、不当行为或欺诈。

图 3
2002 年 7 月至 2003 年 6 月内部监督事务厅提出的重要建议的影响



8. 通过在本报告所述期间进行的审计和调查，监督厅共建议追回款项和减少开支 3 690 万美元。实际节约和追回款项总额共达 1 540 万美元。这些建议数额和实际节约略少于去年年度报告的数额，去年年度报告列入与某些选定维持和平特派团的特别任务生活津贴数额有关的非常项目。建议和实际节约或收回的款项摘列如下(以百万美元计)：

	建议	实际
追加款项	22.4	6.8
减少开支	14.0	8.4
其他	0.5	0.2
共计	36.9	15.4

二. 本年度回顾：监督结果和评估

9. 下文所列联合国各部厅的监督结果和评估是本报告所涉期间开展的审计、评价、检查、调查和管理咨询等活动的结果。对客户的评价侧重它们执行重要建议的情况。对有些客户，本报告所涉期间仅提出几项重要建议，因此不进行评估。

监督厅在 2002 年 6 月在纽约举行的第五次三方协调监督会议上和在 2002 年的常会上，讨论了与联合检查组和审计委员会改善协调和联合任务的问题。下文叙述的风险管理框架指导监督厅规划本报告所涉期间的监督任务。附件四列举了已确定的主要风险领域和为减少这些风险实施的项目。

A. 风险管理框架

10. 监督厅采用基于风险的工作规划过程，确定资源分配优先次序并加以合理化，以监督最有可能发生欺诈、浪费、滥用、效率低下和管理不善现象的方案和业务领域。系统评估各项方案和活动具有的风险旨在从 2003 年起加强监督厅在安排监督任务的资源方面的问责制。

11. 监督厅在年度工作规划过程中考虑到若干因素：对联合国资源和声誉的风险；大会、各部和厅对监督范围的要求；数额很大的预算项目；以前没有列入监督范围的新活动；和秘书长改革方案的优先领域。如附件一和二所述，需要对方案主管还没有执行的高危领域的重要建议采取后续行动也指导着这一工作规划过程。

B. 人权和人道主义事务

1. 联合国难民事务高级专员办事处

(a) 总体评估

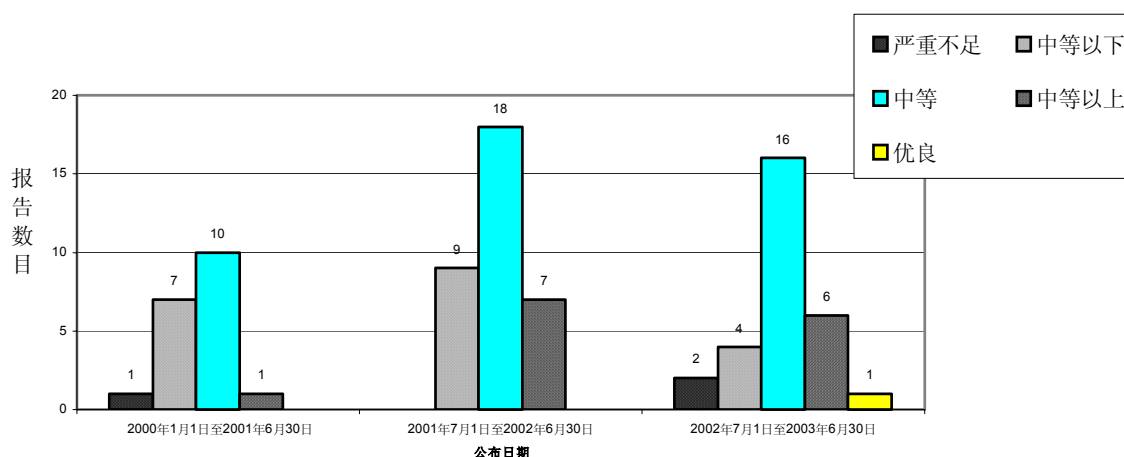
12. 难民专员办事处收到在审计报告和给难民专员办事处高级主管的备忘录中提出的 233 项建议。给难民专员办事处外地主管的审计意见中另外提出了 1 212 项建议。共有 128 项（占 9%）建议被列为重要建议，其中大约四分之一要求改进过程、控制和制度。监督厅查明难民专员办事处可能节约和追回的费用共达 750 万美元，其中实际节约或追回了 440 万美元。

13. 难民专员办事处一般都及时答复审计报告和审计意见并处理监督厅提出的问题。重要建议中约有 42% 得到了执行，另外 24% 正在执行之中。这些建议中有些要求改变政策或编写/修改政策和程序指导方针，因此在全机构充分执行需要一些时间。但是有大约 32% 的重要建议还未执行。

14. 监督厅采用了一套衡量制度，评价难民专员办事处在经审计的活动中实行主要内部控制的效用。这便于在国家行动间确定基准、向管理人员保证有关活动得到良好或适当管理，并有助于查明需要迅速纠正的行动。在 2002/2003 年公布的 29 份审计报告中，约有 55% 经审计的行动被评为中等，24% 为中等以上或优良，21% 为中等以下或存在缺陷（见图 4）。

图 4

按公布日期分列的根据审计报告对联合国难民事务高级专员办事处各项行动的
审计评估



(b) 审计范围

15. 监督厅审计难民专员办事处在非洲、亚洲及太平洋、欧洲和美洲 20 个国家的行动。鉴于难民专员办事处阿富汗行动的规模和涉及的风险很大，监督厅专门成立一个驻地审计小组，以确保连续进行审计并就有效的内部控制向该行动提供咨询意见。在日内瓦，监督厅审计难民专员办事处的采购职能、难民专员办事处使用联合国志愿人员、咨询服务和工作人员享受教育补助金和租金补贴的情况。监督厅的审计一共涉及 3.14 亿美元的行动和活动。

阿富汗紧急行动

16. 在阿富汗紧急行动初期，难民专员办事处主要从事遣返活动，2002 年的费用达 4 500 万美元左右。回返者人数大大超过原来的战略计划，起先编写的指导方针和程序不久就变的不足，尤其是巴基斯坦的大部分阿富汗难民地位没有注册登记给核查工作造成了不少困难。用现金支付运输费用导致滥用现象和欺骗行为。数据管理开发工作进展缓慢，造成回返者的资料不全。随着紧急情况逐步展开，难民专员办事处不断改善了核查程序并且采用了虹膜识别生物统计技术。关于 2003 年的遣返方案，难民专员办事处驻阿富汗和巴基斯坦办事处都采用更严格的程序并采取各种措施减少滥用的风险。从伊朗伊斯兰共和国遣返难民的工作比较容易控制并得到良好的管理。

17. 阿富汗重返社会方案的执行工作在 2002 年底达到高峰。产生的工作量和推迟委派项目监督干事表明项目监测工作起初不能给予应有的关注。简易住房项目的预算为 3 200 万美元，用于建造 40 000 套简易住房。对这个项目的审查发现，

难民专员办事处及其伙伴令人满意地控制了建筑材料的采购、接收、储存和分发工作。阿富汗的低劣油料损坏车辆，汽车需要经常更换零件，使难民专员办事处花费不小。为了避免费用昂贵的零件更换，监督厅建议从国际上采购油料。除了一个分办事处之外，行政活动一般都得到良好的管理。按照监督厅的建议，经过成功的谈判减少了支付给货币交易者的佣金，估计到 2003 年底可节省 100 万美元。

18. 监督厅审查了难民专员办事处及其若干伙伴在巴基斯坦的活动。应当加强这些伙伴的会计和内部控制制度并且改进向难民专员办事处报告的质量和及时性。巴基斯坦方案迅速扩大，但是其伙伴的执行能力并没有得到相应提高，因此造成不少问题。监督厅还发现，方案规划要求加强一致性和协调工作，方案监督工作也需要加强。巴基斯坦方案的迅速扩大还要求加强各供应环节的活动，以确保行政规则和程序得到遵守。难民专员办事处在巴基斯坦的管理部门对监督厅的建议作出了积极的反应并迅速采取行动来执行这些建议。

19. 在伊朗伊斯兰共和国，难民专员办事处及其审计员原先难以查阅政府执行伙伴的项目和会计记录（见审计委员会关于 2000 年 12 月 31 日终了年度联合国难民事务高级专员经管的自愿基金的报告³和关于 2001 年 12 月 31 日终了年度该自愿基金的报告⁴），现在监督厅可以不受限制地为审计目的查阅资料并得到难民专员办事处政府伙伴的充分合作。

采购

20. 评价认为难民专员办事处总部的采购活动得到良好管理并普遍遵守标准的政策和程序。按监督厅计算，用品管理处从收到经核准的采购授权到发出采购订单平均花 14 天时间，这完全符合既定的 30 天目标。然而，由于没有关于采购周期其他阶段的任何标准、基准和数据，不容易评估难民专员办事处实现采购目标的总体情况。外地办事处的采购规划效率常常较低，造成采购工作少慢差费。外地办事处根据以前的库存安排（即通过经销商）以高得多的价格购买并不需要的车辆。监督厅通过更准确地界定迫切需要和更严格地监测既定标准的遵守情况，计算出难民专员办事处在三年中仅机动车辆便可节省 150 万美元。虽然编写和正式实施许多订正程序还需要时间，但是难民专员办事处针对监督厅的所有建议采取了行动。

联合国志愿人员

21. 难民专员办事处没有一个主要的协调中心负责协调联合国志愿人员活动和编写外地办事处行政管理指导方针和指示。这造成难民专员办事处在适用规则方面不一致、人力资源使用效率不高和过多支付款项。联合国志愿人员虽然不被列为难民专员办事处的工作人员，但是却从事主要的保护活动并负责难民专员办事处的某些财务管理活动。应说明联合国志愿人员的作用并界定赋予他们的权力和

责任。难民专员办事处按照建议已编写了关于使用联合国志愿人员的新标准政策，不久将要定稿。

教育补助金和租金补贴

22. 随着新的教育趋势和技术发展，能视为符合教育补助金条件的大专教育并不总是泾渭分明。难民专员办事处应制订关于合格条件的明确指导方针，应当加强有关程序，确保教育补助金申请及时提出和预付款及时收回。关于特殊教育补助金，即使有关儿童在正常学校上学，难民专员办事处也百分之百地报销所有费用。监督厅认为，这种解释并不正确。还有，监督厅对于持续向任务间歇期间长期在母国居住的工作人员支付教育补助金的做法提出质疑。监督厅发现，下放租金补贴和递减办法的权力造成外地一级的内部控制不足，每年重新申请的做法得不到系统贯彻，或者租金递减办法长时间不执行。

咨询服务

23. 需要按照联合国行政指示制定关于顾问的选择和管理的全面政策指导方针，以确保聘用、监测和评价顾问的工作既透明又客观。顾问常常参与执行难民专员办事处的核心职能，虽然这种安排在业务上有灵活性，但是这些人并不是行政指示所界定的顾问。多年来，难民专员办事处依靠顾问维持主机计算机，因为他们的知识和专长没有传授给难民专员办事处的正规工作人员。这种安排的成本效益不高。难民专员办事处没有采用竞争性方式选择顾问，还需要审查确定他们的费用的方法。

审计证书

24. 审计委员会在 2001 年报告⁴中建议评价难民专员办事处修改执行伙伴审计证书的规则的可行性和成本效益。监督厅进行了一项研究，其中考虑到费用因素，并建议修改难民专员办事处的政策。关于国际非政府组织，难民专员办事处应要求对该办事处供资超过 30 万美元的每个分项目进行具体项目审计并为此提供资金。对于政府执行伙伴，如果政府审计机构没有能力或没有优先审计难民专员办事处的分项目，应该考虑聘用外部审计公司进行审计。难民专员办事处按照建议将从 2004 年 1 月 1 日起采用关于分项目审计证书的新规则和程序。

(c) 调查

偷运中部非洲的难民

25. 难民专员办事处四名工作人员、附属非政府组织两名成员和其他四人在内罗毕办事处从事偷运难民的犯罪活动。在对他们进行刑事审判期间，监督厅继续对肯尼亚当局提供援助。迄今为止其中一名罪犯已被定罪并开始服两年徒刑。

26. 监督厅最近派人前往内罗毕出差，注意到监督厅报告中强调的难民问题实际上在增多，并且难民专员办事处没有任何有效或系统的机制可接受和调查不论是难民还是非难民提出的投诉。尽管难民专员办事处总部作出了努力，但是难民专员办事处在内罗毕处理投诉的能力有限并且效用不大。投诉人要肩负调查投诉前过度繁杂的举证责任。曾建议迅速采用通过外部报告过程获得的信息，但是，这项建议没有得到实施。目前的难民登记和核查制度以及有关证明文件都有伪造和欺诈的空子可钻。例如，可以看到西非难民营的状况仍然非常糟糕，难民继续容易受到剥削。除非难民专员办事处按照建议建立专业的报告和投诉制度，否则就不可能适当评估难民专员办事处从事授权的难民工作中的风险因素。

西非难民受到性剥削

27. 监督厅向大会提出一份报告 (A/57/465) 说明就西非援助人员对难民进行性剥削的指控进行调查的情况。难民专员办事处和拯救儿童组织联合王国分部聘用的顾问在评价该区域难民儿童遭受性暴力和性剥削问题时发现了这个问题，他们于 2001 年下半年提出指控。这些指控基于第三方的报告，顾问既没有面访受害者，也没有面访被指控的人。调查发现援助工作人员要求难民以性换取免费服务，例如口粮和住所的现象并不普遍。然而，调查发现不少证据，支持难民包括少年儿童遭到性虐待的具体案例的调查结果。还有，经审查的 3 个西非国家难民营和难民社区的生活条件造成难民易受性剥削和其他形式的剥削，年轻妇女和女童更加易受伤害。

2. 联合国人权事务高级专员办事处

(a) 检查

28. 对联合国人权事务高级专员办事处 (人权高专办) 管理工作的审查 (A/57/488) 产生了旨在改进人权高专办管理工作、组织结构和工作方法的 17 项建议。虽然监督厅承认人权高专办过去五年中在促进和保护人权方面取得了显著成就，但是它强调，人权高专办还需要解决老问题和迎接新挑战。监督厅满意地注意到，人权高专办在报告提出后立即执行有关建议并采取了执行措施。

(b) 审计范围

29. 人权高专办对波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚和黑山国家行动的审计表明，需要加强项目的支助工作，以确保适当监测和评价有关活动和外地报告的质量；提高人权高专办伙伴的行政支助质量；改进内部控制措施的实施工作；和确保各办事处主任能够全面及时地获得预算和支出的数据。监督厅还发现，鉴于年度预算周期允许为期一年的定期合同，一些雇用合同的期限太短。人权高专办还需要确保用考绩制度定期评价工作人员的业绩。人权高专办同意监督厅的建议并正在执行这些建议。

3. 伊拉克方案办公室

(a) 总体评估

30. 伊拉克方案办公室于 1997 年 10 月在联合国总部成立，以合并联合国在该地区各项活动的管理工作并改进伊拉克方案的执行工作。由于伊拉克最近的情况发展，安全理事会在 2003 年 5 月 22 日第 1483 (2003) 号决议中请秘书长在 2003 年 11 月 21 日前终止总部和外地的“石油换粮食”方案。监督厅将继续审计伊拉克方案办公室和联合国伊拉克人道主义协调员办事处在这个重要时期的清理结束活动。

31. 管理部门在执行监督厅的建议方面一般都取得了令人满意的进展。在本期间提出的 11 项重要审计建议中，有七项已经得到执行，两项正在执行之中。

(b) 审计范围

32. 监督厅对伊拉克方案办公室总部活动的审计表明，向伊拉克提供独立的海关检查员的合同应该得到更好的管理。订约人也没有执行有些合同条款。此外，决定支付住宅翻新费 32 万美元，把其中部分费用列入每人每天 600 美元的津贴，而不是一次总付这笔费用，导致约 70 万美元本可避免的支出。合同付款条款在合同执行前也不适当地加以修改。监督厅注意到，伊拉克方案办公室的管理部门已采取适当步骤解决大多数相关的审计建议。

33. 监督厅在伊拉克的驻地审计员审查了联合国伊拉克人道主义协调员办事处(联伊协调处)的若干活动，包括联合国驻伊拉克警卫队、信息技术和通信管理以及采购和旅费报销。驻地审计员还同执行安全理事会第 986 (1995) 号决议的联合国其他机构和方案的审计员一起，向伊拉克北部的人道主义协调员办事处管理部门提供咨询服务并密切协调他们的审计活动。此外，监督厅还就由于安全理事会第 1472 (2003) 号决议⁵而要采用的程序提供咨询服务。

34. 联合国驻伊拉克警卫队在保护同伊拉克北部联合国人道主义方案有关的联合国人员、资产和行动方面发挥着重大作用。然而，监督厅注意到，警卫队的财务状况令人堪忧，因为它完全由自愿捐款供资。监督厅指出，为确保警卫队继续开展行动，需要寻求长期的供资办法。还需要改进伊拉克北部联合国机构和方案的协调工作，以便加强整个安全工作。例如，虽然编写并更新了紧急计划，但是定于 2002 年 5 月举行的测试紧急计划的演习并没有充分进行。

4. 联合国赔偿委员会

35. 联合国赔偿委员会处理因伊拉克侵略和占领科威特所造成损失的索赔要求并支付赔偿金。提出的索赔要求共有 260 万份，都要求赔偿指控的损失，价值在 3 490 亿美元左右。赔偿委员会已处理了大部分索赔要求并判给赔偿金约 460 亿

美元，其中已支付 180 亿美元。还有 49 500 份索赔要求等待处理，索赔金额达 980 亿美元。

36. 监督厅得出结论，它审查的“F1 类”索赔要求⁶一般都符合赔偿委员会理事会的决定。然而，监督厅指出，对索赔要求的估值和核实工作还存在不足，其中包括不正确和不适当的估值、没有规定剩余价值、重复提出索赔要求和缺少适当的证据。监督厅认为这些不足造成了多支付约 1 460 万美元的款项。由于涉及的金额巨大，监督厅建议，赔偿委员会审查索赔要求并确保索赔人没有得到过多赔偿。赔偿委员会不同意监督厅的调查结果并认为没有必要调整索赔金额。赔偿委员会已把监督厅的这些建议提请委员会的理事会注意，理事会注意到这些建议以及赔偿委员会秘书处的反应。

37. 监督厅已查明它审查的两项“E3 类”索赔要求⁷中有一项存在缺陷，监督厅认为，这种缺陷造成多支付赔偿金约 360 万美元。监督厅的结论是，由于索赔人没有向分包商全额付款，那就没有任何理由向索赔人全额支付高于实际损失金额的索赔款项。还有，索赔委员会自己的专家顾问曾建议，在缺少独立证据的情况下不判给索赔金。索赔委员会秘书处不同意监督厅的建议，它指出，确定向索赔人支付的款额除了“会计因素”外还有其他因素。理事会也注意到这些建议和秘书处的反应。

38. 应索赔委员会的请求，法律事务厅于 2002 年 11 月 27 日就监督厅审计索赔要求的处理和解决工作的适当范围提出法律意见，其中的结论是，除了“专门小组建议予以支付的赔偿金额的计算工作外……，监督厅审查专门小组这些方面的工作是不适当的，因为这些方面是法律过程的组成部分”。法律事务厅还说，“[监督厅]审查从事这方面工作所根据的咨询意见同样是不适当的”。不过，为了保护联合国的利益，监督厅继续审计整个索赔过程。

C. 政治事务

1. 政治事务部

(a) 审计范围

39. 监督厅对巴布亚新几内亚联合国布干维尔政治事务处武器处理活动的审计显示，2001 年 12 月以来共收缴和储藏武器 1 600 件。但是，随后其中又有 100 多件被盗，可能对解除武装进程产生不利影响。监督厅还发现，联布政治处应解决填补出缺职位、维持人事档案和临时工聘请正常化等一系列人事管理问题。在异地拨款控制、定额备用金账户和现金运送方面也应加以改进。政治事务部同意监督厅的各项建议，并正在采取行动执行这些建议。

(b) 调查

40. 监督厅的一项调查认定，一位前秘书长代表及其秘书在财务管理方面犯有严重不当行为。这位前代表未经授权成立与联合国信托基金相似的非正式财务系

统，在当地收取捐助国自愿捐款，违反了《联合国财务条例和细则》。由于自愿捐款没有留下纪录，自愿捐款总额无从知晓。但是，文件证据表明，前代表至少向捐助国收取了 50 万美元。政治事务部还接到报告，对有关特派团任务生活津贴申报造假的不当行为提出了进一步的证据。由于监督厅建议采取适当的纠正行动，包括在必要情况下追回钱款，该部聘请了一名顾问，他发现可能向 26 名工作人员多支付近 38 万美元。

41. 政治事务部在评论意见中注意到，已向人力资源厅、法律事务厅和主计长提交初次调查报告和随后的审计报告。人力资源厅决定，不对收取特派团任务生活津贴的人员采取追回行动，并决定前代表因提供不准确资料而可能承担个人责任。这一事项仍在审查之中，等待前代表所属组织对其采取纪律程序的结果。

2. 维持和平行动部

(a) 总体评估

42. 维持和平行动部对已接受的重要审计建议大都加以执行，1999 年 7 月至 2003 年 5 月期间提出的各项审计建议已执行完毕或正在执行。监督厅在这一时期共提出 22 项重要调查建议，其中 12 项已执行完毕，5 项正在执行，另有 5 项正在与方案主管讨论。

(b) 总部活动的审计范围

对特派团支助厅财政管理和支助处的审计

43. 财政管理和支助处在向外地特派团提供改进财务管理所需工具和处理特遣队所属装备积压申请方面取得了进展。但是，财管处职能的界定应更加清晰明确，因为这些职能有时与有关外地特派团和总部其他办事处的职能重复。财管处应建立更有效的程序、标准和基准，加快外地特派团预算估计数和财务执行情况报告的编制和审查，并实施拨款控制。还应改进执行目标，以监测部队派遣国有关特遣队所属装备和部队自我维持报销申请的处理情况。经过审计，财管处为预算编制、执行情况报告和监督执行情况所有重要领域都制订了标准操作程序。维和部表示，这些程序对财管处的目标和职责作了明确和具体的规定。

利用协助通知书进行采购

44. 对利用协助通知书采购货物和服务的审计（A/57/718）发现，这一领域存在严重缺陷。比如，采购司未制订协助通知书管理准则，维持和平行动部也未编制纯军事性质、无法通过商业采购的货物和服务综合清单。此外，维和部遴选政府以提供所需货物和服务的标准应加以澄清。监督厅发现，可通过竞争性投标从商业渠道采购的货物和服务，有时也使用了协助通知书。并且，财管处在交货政府完成和（或）签署有关协助通知书之前，就核准为所收的货物和服务付款共计 1 160 万美元，违反了规定应按书面合同付款的财务细则第 105.18 条。监督厅认为，

这种付款应事先经主计长批准。维和部接受了监督厅的建议，并表示该部已成立了部门间工作组，以对协助通知书的政策和程序进行修改。

维持和平信托基金

45. 维持和平行动部没有提供有关维和特派团信托基金业务的书面指导，向执行机构调拨资金的做法前后不一。八个维和信托基金累计结余 5 300 万美元，它们在 2001 年期间没有支出、转账或进行核算。这些“不活跃”基金大都在 1990 年代初为维和活动或特派团设立，而这些维和活动或特派团早已结束。其中一些基金可用于这些基金原先专门为其设立的国家的政治、人道主义和发展活动，但是应将基金职责转交给新的执行办事处，以使用这些不活跃的基金结余。并且，结余总额为 155 万美元的两个信托基金可用于总部目前的活动。由于这些信托基金已失去初衷，维持和平行动部本应重新确定如何使用它们的行动计划。维和部接受了监督厅的建议，并正与方案规划、预算和账务厅合作执行这些建议。维和部并表示，在关闭不活跃基金方面，应得到向它们提供捐款的会员国的合作。

对维持和平行动部请购职能的审计

46. 审计发现，维和部在为维和特派团发出的请购单方面未始终一致地与特派团保持联系，在采购和合同管理方面也未让特派团参与。比如，一个特派团请购价值 1 030 万美元的空运设备为其使用，但却无有关此设备的历史数据。维和部并未按其他特派团的要求为其发出数份请购单，价值 1 730 万美元。但是，监督厅认识到，维和部已采取步骤加强与维和特派团的协调，并正在统一请购工作。维和部接受了监督厅的各项建议，并表示该部已与管理事务部一起全面审查了维和特派团的采购工作，并已加以改进。

(c) 外地特派团的审计和调查范围

对联合国阿富汗援助团的审计

47. 对联合国阿富汗援助团（联阿援助团）的外地审计发现，全面接管前联合国向阿富汗提供人道主义援助协调办事处财产，可减少采购新财产或从联合国其他特派团转运类似财产的需要。并且，会计和报告、现金管理和燃料管理方面应改进内部控制，以保护特派团财产，并确保账户可靠无误。联阿援助团接受了监督厅的建议，并正在执行建议。

联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团的清理结束

48. 对联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团（波黑特派团）的审计发现，特派团向清理结束活动的最初过渡较为缓慢，清理结束小组组长的作用应更加明确。特派团支助厅未按大会核准的惯例，把财产从第一类（送往其他维和特派团的财产）改为第三类（待出售财产）。因此，特派团在可能的情况下把财产作为第二类（向联合国组织和机构出售的财产）加以出售。在今后对特派团清理结束的审计中，

监督厅将继续监督财产分类问题，并审查体系问题。特派团还留用了某些不负责清理结束工作的人员，因为留用人员与清理结束要求并不相干。特派团主要人员在清理结束早期的重要阶段进行调换，对清理结束工作造成了不利影响。因此，把清理结束特派团工作人员作为新特派团共用资源使用的问题应重新考虑。

49. 监督厅发现，在今后特派团的清理结束工作中可采取波黑特派团的一些最佳做法：在处理国际警察工作队干事归国方面尽量采用精简的离开手续；归国旅行尽量利用提供免费超重行李的航空公司；指派一名人事顾问协助精简工作人员的移动；把第一类财产直接运往其他特派团，而不经意大利联合国布林迪西后勤基地中间转运。

对维持和平特派团人员性行为失检的调查

50. 监督厅接到数起报告，指称联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团（波黑特派团）、联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）、联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）和联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局）等维和特派团人员性行为失检案件中有失公正。犯有这种罪行的任何部队成员均应在部队派遣国司法管辖范围内提起诉讼。监督厅了解到两个案件，已分别向会员国提出提起诉讼的初步证据，但监督厅迄今仍不了解有关会员国采取任何这种行动的结果。监督厅对一名维和部队成员试图强奸一名 11 岁女孩的案件进行跟踪调查，并提出了显示强奸案确实发生的证据。受指控的维和部队成员被遣送回国，但监督厅并不了解该成员所属军事部门采取的任何进一步行动。维持和平行动部认为，虽然联合国可以施加一定的压力，但在对其维和成员进行处罚方面完全由部队派遣国定夺。监督厅感到关切的是，这些案件中的受害者及其家属并不了解调查或诉讼活动的结果，因此提出了本组织执法不公和进行掩盖的申诉。

51. 在本报告所述期间，监督厅还对贩卖妇女以便在波黑特派团和联合国东帝汶支助团等维和特派团中从事卖淫活动的指控进行了调查。在波黑特派团，监督厅对联合国民事警察进行的调查进行了审查，发现这些妇女以从事合法工作为由被带入任务区。但在进入该国之后，雇佣公司业主要求一些妇女和未成年女孩从事卖淫活动。监督厅对该特派团和维持和平行动部表示，任务区出现的卖淫业应立即引起注意，并提出了采取补救行动的一些建议。监督厅就解决在东帝汶支助团发现的问题向该特派团提出了相似的建议。维和部指出，联塞特派团和波黑特派团已采取重大措施，在出现这种指控的地方解决问题。

对电子邮件安全的调查

52. 监督厅接到了有关在一些特派团未经许可进入计算机系统的数起报告。一个报告涉及一个特派团计算机系统管理员滥用信任。另一起案件涉及指控特派团一名高级工作人员以不正当手段进入特派团另一名高级工作人员的电子邮件账户。前一案件正在通过内部司法系统处理；在后一案件中，推翻了对工作人员提出的

过失行为指控。这些案件表明，联合国在个人使用电子邮件、口令保护和计算机总体安全问题方面缺乏官方政策。联合国在由联合国为了对过失行为进行调查而进入第三方计算机方面也缺乏政策。

联合国东帝汶过渡行政当局/联合国东帝汶支助团

53. 监督厅的驻地审计发现，东帝汶过渡当局库存记录和报告方面存在重大缺陷，财产问责不够明确，未按规定每月对财产记录和计划库存进行清点。价值 610 万美元的 2 900 多件物品，在年度实物清点中无法适当核实。对机场服务合同的审计表明，业务安全和业绩考评方面存在缺陷。向承包商提供的设备和燃料方面的管理也较薄弱。总计 1 190 万美元的任务订单不够详细，无法对承包商的发票进行核实。因此，该特派团为纠正这一情况采取了必要措施，对承包商的付款也作了适当调整。

54. 监督厅注意到，特派团当地工作人员与东帝汶公务员在薪酬方面差异较大。特派团的薪酬很有吸引力，使得一些合格的人员放弃政府中职位较高但薪酬较低的管理职位，而接受特派团的文秘工作。因此，监督厅建议维持和平行动部和国际公务员制度委员会审查这一事项。监督厅还发现，征聘中确定职等和薪酬方面应加强系统标准，应更好地维持请假记录，并加紧对缺勤的管理。

55. 监督厅调查司对数起报告进行了调查，报告指称东帝汶过渡当局的联合国工作人员提供伪造的官方信函，使非联合国工作人员从东帝汶进入澳大利亚。在一个案例中，有一人使用联合国通行证经澳大利亚前往欧洲。这些行为违法了澳大利亚移民法、东帝汶法律和联合国工作人员细则和条例中有关伪造联合国官方文件的多项规定。这种违法行为对本组织、并对接受使用非法文件旅行的个人的会员国构成了重大危险。

联合国塞拉利昂特派团

56. 对联塞特派团的驻地审计显示，特派团应更好地根据预算拨款监管开支，以避免在财政年度末加速开支。在 2002 年 6 月 30 日终了的财政年度期间，用于各项任务的拨款为 4 280 万美元，但到这一日期实际付款仅 2 840 万美元，占总额的 66%。这 1 440 万美元的差额变为未清债务，其中 440 万美元已于 2002 年 6 月偿付。监督厅还发现，该年度特派团的外地拨款有未使用结余 1 680 万美元。上一年度的未使用结余为 3 250 万美元。

57. 监督厅发现了违法联合国采购政策的几起事例。比如，逐项提出请购，编制请购时未考虑到库存情况，造成现有库存过剩。特派团在仓储营运和燃料收发记录保存方面存在重大缺陷。特派团也未利用石油产品供应商答应在开具发票 28 天内付款便提供折扣的好处，这原本可以节省大笔资金。

联合国刚果民主共和国特派团

58. 联刚特派团管理总额为 110 万美元的三个信托基金，由三个会员国为支持刚果国内对话以及前战斗人员复员和重新融入社会而捐助。一个基金在承担债务后 22 个月才收到捐助，另一个基金则相隔一年。

59. 监督厅的驻地审计发现，该特派团和后勤基地的库存过剩。此外，约有价值 635 000 美元的财产未在财产控制系统中加以记录。监督厅对基桑加尼区总部的审计发现，在采购、租用财产的租赁协定、燃料消耗、储存和供应管理、建筑和财务交易的控制方面存在缺陷。应特派团请求，驻地审计员就内部对直接采购的控制是否充分进行评估，结果发现了若干影响库存货物记录准确性的控制弱点。为纠正这些问题，监督厅提出了一些建议，包括采取措施加强检查工作，并对各项职责进行适当分工。特派团管理人员执行了建议，既节约了经费，也防止了损失。

60. 对联刚特派团军事部门的外地审计发现，特派团军事部门在执行特派团规定的与行动的核查阶段有关的任务方面工作出色。随着特派团向由军事部门主导执行外国武装团体解除武装、复员、遣返、重新安置和融入社会方案的下一阶段行动过渡，监督厅发现可通过改进特派团军事和其他部门之间的协调等手段，加强军事总部对这一阶段行动的筹备工作。尽管联刚特派团已经编制了安全和应急计划，但是这些计划尚未整合，也未在各区和特派团总部进行过试验。对军事人员和民事警察所得补偿休假的审查表明，对“连续执勤”的理解还有待明确，纪录保存和监管还有待改进。联刚特派团已为纠正监督厅发现的缺陷采取具体措施。

联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团

61. 监督厅的驻地审计发现，在“速效项目”执行方面存在延误，这些项目审批的内部控制程序不力。在监督厅审计时，为这些项目核准的总经费的 60%，即 427 000 美元仍未到位。目前的预算程序应得到加强，以确保联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团（埃厄特派团）更有效地编制和执行预算。作为试点，维持和平时行动部选择该特派团购买两家水处理和装瓶厂，为军事特遣队提供饮用水。但是，监督厅发现，这项决定是根据错误的关于预期节约费用的假设作出的。驻地审计员编写的订正成本效益分析表明，通过商业渠道购买瓶装水更符合成本效益。

62. 监督厅发现，监督厅早期呼吁特派团要求东道国政府提供阿斯马拉至亚的斯亚贝巴直接航班的建议未得到执行，特派团在两市之间的旅行被迫飞越第三国。因此，监督厅另一项有关停止客运飞机合同的建议要到提供直接空中走廊后才能执行。维持和平时行动部表示，该部正在继续解决这一问题。监督厅还发现，在燃料管理和遵守燃料装运安全要求方面存在缺陷；交付的配给物比所需的多，运输业务管理不足和车辆维修延误严重，出勤和请假管理应加以改进。特派团已采取适当步骤克服这些不足。

联合国科索沃临时行政当局特派团

审计

63. 对联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）的驻地审计发现，特派团的车辆编制委员会无法运作，车辆只能临时调派，有时为非特派团人员调派。特派团共使用 70 多种车辆，造成维修费用昂贵，并需要大量的零配件库存，而零配件库存也未得到有效管理。并且，频繁发生的车辆事故未得到分析，也未制订有效的预防事故方案。

64. 由于特派团采用分散式仓储系统，特派团库存的总体情况无法了解，也不清楚是否在考虑到现有库存的情况下才提出请购。财产请购程序烦琐，向地方当局转交财产方面也缺乏政策。特派团通信科尚未制订救灾计划和处理其财产的撤出战略。没有证据显示，选定向工作人员支付特派团任务生活津贴的银行是通过竞争选择的，银行与特派团在使用银行设施和银行提供服务方面没有书面协定。监督厅还发现，水电费是以现金支付，而不是通过银行转账，加大了损失风险。建筑材料也以现金采购。特派团接受了监督厅关于纠正上述事项的建议，并正在执行建议。

调查

65. 监督厅注意到，科索沃特派团等由联合国控制、既有传统维和职能又有建设国家职能的特殊特派团正在出现某种特征。⁸ 联合国与欧洲安全和合作组织及欧洲联盟等其他组织之间在一个旗号下、但按不同法律和合同协定进行的合作，对这些独立支柱部门的总体管理和监督活动造成了混淆。此外，科索沃特派团各执行支柱部门之间的部门主义常常使得过失行为无法得到及时报告，并在答复监督厅方面造成长期延误。应从管理角度强调对科索沃特派团有一个更加全面和统一的看法，这将加强特派团的管理职能和监督职能。

66. 在一个案件中，监督厅与欧洲联盟反舞弊局合作对科索沃特派团一名高级工作人员犯有严重欺诈行为的指控进行了调查，此人在欧洲联盟管理的科索沃特派团重建支柱部门（第四支柱部门）工作。调查发现，这名工作人员让一个相邻的会员国的公共电力供应商把科索沃特派团购买和销售前南斯拉夫电网的电力基金中的 400 多万美元，转移到他个人在直布罗陀的银行账户，此后又转移到伯利兹的银行账户。调查还查实，这名工作人员还犯有其他较轻的欺诈行为。在原籍国，这名前工作人员的三项指控均成立，被判处监禁三年六个月。有关的第四支柱部门案件正在继续调查。监督厅和科索沃特派团高级管理人员已经与欧洲联盟和欧洲重建机构的官员会晤，并一起通力纠正查明的缺陷。

67. 在一个正在进行调查的案件中——这一案件最初在上一年度报告中（A/57/451，第 51 段）报告，监督厅发现，科索沃特派团一名高级官员以个人身份授予一名商人经营两家公共企业所有的 61 个燃料设施的许可证。尽管准备

了竞争标书并确定了可能的投标人，但许可证并未通过招标授予。监督厅确认，租赁合同是由该商人、而不是由科索沃特派团起草的；尽管法律顾问拒绝批准该合同，这位官员还是签署了该合同。这位官员承认向商人收取 80 万德国马克现金，但没有在科索沃预算或账户中记录。科索沃特派团对监督厅表示，这名工作人员已离开特派团，特派团并为解决这些问题制订了管理框架，其中包括颁布各项条例、法律、审计和会计制度。此外，科索沃特派团还采用内部控制机制来管理其工作人员进行采购和合同谈判的工作。

68. 监督厅还对授予一家国际石油公司特许权以便在科索沃临时行政当局管理领土内一个商业机场为飞机加油一事进行了调查。监督厅确认，这项采购工作不够透明，并出现了其他异常情况，但未发现任何行贿或偏袒的证据。监督厅无法解决这些问题，因为投标人/供应商拒绝让监督厅对其工作人员进行访谈。由于合同中没有要求进行这种合作的条款，未能采取进一步的行动。

69. 根据对科索沃特派团调查的结果，监督厅建议推翻对两名高级安全干事提出的腐败指控，这个案件涉及为当地公民在当地联合国警卫部队工作而索取费用。监督厅还建议，推翻对采购干事提出的在授予车胎采购合同时索贿的指控。

D. 国际司法和国际法

(a) 对卢旺达问题国际刑事法庭的调查

70. 监督厅得出结论认为，卢旺达问题国际法庭财务处的一名工作人员一再向几个案件辩护方的成员索取和收受大额现金及支票，作为回扣。有关证据包括银行结单、支票以及五位辩护方调查员亲笔所写的声明的副本。这些证人告诉监督厅调查员，自 1998 年 2 月至 2001 年 10 月，上述这位工作人员曾多次强迫他们向其支付现金及支票（价值 300 至 1 000 美元不等），作为将他们的有关诉求提交法庭的交换条件，而这本是其身为财务助理应尽的职责。面对这些证据，该工作人员承认自己收取了钱款。但某联合纪律委员会接受了该工作人员无凭无据的解释，即他收受的这些钱款是辩护方调查员偿还给他的“借款”。该委员会仅仅建议，该工作人员此后只负责办事员职责，不再管财务交易或诉求处理方面的工作。该工作人员现仍是该法庭的雇员，担任与财务无关的办事员职务。

(b) 对前南斯拉夫问题国际刑事法庭的审计

71. 对前南问题国际法庭实地业务活动的审计表明，其检察官办公室和书记官长独立行使各自职能，相互之间没有适当的协商与协调。监督厅建议，应实施正式机制来解决这一问题。还需要加强调查任务方面的规划进程，并严格执行订正调查旅行程序，以便更好地利用可用的旅行资源。监督厅还发现，法庭在征得主要捐助者同意后，已使用了为挖尸检验项目提供的 120 万美元信托基金专门捐款，作为科索沃调查小组的经费。另外，为信托基金项目采购的总价值达 120 万美元

的资产，在项目完成后，没有进行适当的记录、重新调配和处理。法庭接受监督厅的所有建议，并已经执行了其中的大多数建议。

72. 据对该法庭进行的一次审计查明，其在人力资源管理的战略规划方面有所欠缺、人事及财务方面的职能多有重叠、外地口译人员的支出不合理，且没有采取行动来落实以前提出的关于统筹人事及发薪制度的建议。该法庭同监督厅之间就此次审计活动的外地部分进行了密切的合作，因此法庭后来能够落实此次审计所提出的所有建议。法庭制定了一项人力资源战略计划，拟订了一份任务说明及任务规定，并设定了人力资源系统业绩指标。法庭的执行行动帮助节约了 327 000 美元的经费。其人力资源战略计划也应会有利于提高法庭资源的使用效率。

E. 国际合作促进发展

1. 经济和社会事务部

(a) 总体评估

73. 监督厅对该部公共行政、财政和施政次级方案以及当地施政能力建设和可再生能源快速商业化方面的两个技术合作项目进行了审计。审计活动提出了 55 条审计建议，包括 26 条重要建议，内容涉及其工作方案的结构与监测、专家机构的服务、以及其他与方案及行政有关的问题。监督厅认为该部的执行进度是令人满意的，各项建议已有 43 条得到执行或正在执行中。

(b) 审计范围

74. 该部公共行政、财政和施政次级方案的宗旨是，通过信息共享和提供技术及咨询服务，协助会员国确保其施政体系、金融机构及行政程序能够有效运作。监督厅通过对该次级方案执行工作的审计，提出了 29 项建议，其中 6 项在该部提出进一步说明之后已做了修改。这些建议涉及下列事务：改善该部各司之间的协调；为今后的技术合作项目制定一项资源调动战略；以及明确说明工作要求、工作人员职责及问责制度。该部接受了监督厅的建议并已开始予以执行。本次审计活动的结果，也用于目前对公共经济学和公共行政司进行的评估活动。该评估活动是应方案协调会的要求进行的，评估结果将供其于 2004 年审议。

75. 对该部开展的当地施政能力建设项目进行审计发现，该项目虽然取得了显著成就，但是在最终产出的交付方面进展甚缓。而且，受援国政府不能交付预期的产出，同政府对应机构的交流不力，以及没有进行持续的监督和项目监测，这些因素都降低了项目管理的效力。监督厅就如何解决这些问题提出了 14 条建议，基本都为该部所接受。在可再生能源快速商业化项目方面，监督厅向该部提出了 9 条建议，其中 3 条是就采购和改善项目协调问题向采购司提出的，这些建议已全部被接受并正在得到执行。

(c) 评价

社会经济问题及政策

76. 监督厅就深入评价全球发展趋势、问题和政策、有关社会和微观经济问题和政策的全球处理办法以及各区域委员会的对应次级方案进行的三年期审查（E/AC.51/2003/4）得到的结论是，经济和社会事务部和各区域委员会继续提高其对社会经济发展趋势的分析的质量。这些分析多以短期展望和中期前景为基础。但是，如能多注意长期趋势以便进一步了解目前对长期发展前景具有影响力的情况，会大大有助于实现千年发展目标。根据方案协调会的建议，该部于2003年初着手改组其结构，目的是，除其它外，加强并提高其分析的能见度。监督厅建议该部在2004-2005两年期方案执行情况报告的范畴内，评估并报告这项改组的结果。方案协调会建议大会核准三年期审查的结论及建议。

提高妇女地位

77. 在关于深入评价提高妇女地位方案的三年期审查（E/AC.51/2003/5 和 Corr.1）中，监督厅指出，该方案已经按照评价所提的建议，作出了改进。例如，等待消除对妇女歧视委员会审查的缔约国报告积压数目已经减少很多。机构间协调和交流也有所改善。方案协调会建议，大会应核可三年期审查得出的结论，提高妇女地位委员会应审查有关问题。

2. 联合国环境规划署

78. 对联合国环境规划署（环境规划署）出版职能的审计显示，该方案并未采用有效办法来管理其出版物。另外，环境规划署不知道列入报告的2000-2001两年期1 000万美元的出版物支出经费是否是一个准确数字，也不知道其作出的努力的程度是否能满足自身及其顾客的需求。为解决此次审计活动提出的问题，环境规划署正在对其出版规划、监测和预算编制机制进行分析和修改，以便更好地对环境规划署出版物的实际意义、用途及能否负担得起等问题进行评估，以弄清楚该职能是否创造了应有的价值，没有浪费支出的经费。

79. 监督厅对环境规划署世界养护监测中心的审计表明，该中心需要按照联合国有关条例及规则，进行结构调整。监督厅感到关切的是，该中心并不是根据联合国有关条例及细则，作为环境规划署的一个实体而成立的，主要原因是，环境规划署的工作人员没有充分查阅联合国及环境规划署的有关条例及规则，也没有咨询主管部门，包括法律事务厅。该中心为执行审计活动提出的建议而正在采取的行动是令人满意的。

3. 联合国人类住区规划署

(a) 总体评估

80. 监督厅在这一期间就联合国人类住区规划署（人居署）提出了17条重要建议。其中2条已经得到执行，其他各条的执行工作也正在取得令人满意的进展。监督

厅以前对人居署在伊拉克北部居住区重建项目进行审计时，指出了一些亟待重视的管理不善问题，但是，以前报告所载的许多审计建议，在监督厅进行后续审查时仍然没有得到执行。监督厅认为，需要对人居署项目管理办法进行重大修改。

(b) 审计范围

81. 对人居署出版职能进行的审计表明，该署已经做了大量有益的工作来统筹协调业务活动。但是，2001 年启动的出版倡议并没有完全实现其目标。人居署同意重新研究其组织结构、政策及规划机制，以确保出版活动获得较好的成本效益。

82. 对人居署在伊拉克北部居住区重建项目进行的一次后续审计表明，尽管人居署高级管理层已经接受了监督厅和审计委员会提出的有关建议，但人居署没有执行这些建议。人居署没有能够按照监督厅此前的建议，即将币值波动条款写入建筑合同，以减少这方面的高风险，因而致使本组织蒙受了超过 200 万美元的损失，而且一旦伊拉克的第纳尔同美元的比价保持不变或继续攀升，财务损失还会增加。而建筑合同的竞标过程也存在严重的内部管控弊端。该署也没有采取措施确保高级管理层执行“应有的注意”规定，以及确保本组织所花的钱取得最大价值。该署也没有实行既定的项目管理报告及核可制度，因此高级管理层无法监测项目活动和采取及时的纠正措施。人居署接受了监督厅的大多数建议，并已经立即采取措施来加以执行。

4. 联合国毒品和犯罪问题办事处

(a) 总体评估

83. 监督厅提出了 30 条重要建议，来促进联合国毒品和犯罪问题办事处在伊朗伊斯兰共和国的国家办事处及在中西非区域办事处总的效率和效力。该办事处在执行监督厅所提建议方面取得了令人满意的进展。其中，13 条已得到执行，14 条正在执行之中，只剩下 3 条建议有待采取行动。

(b) 审查范围

伊朗伊斯兰共和国国家办事处

84. 对伊朗伊斯兰共和国国家办事处进行的审计表明，该办事处自从 1999 年年中成立以来，其开展的方案及项目已经取得了一定的效果。但是，该办事处需要改善其自身的一些方面并加强项目管理，以便更加有效地应付今后面临的挑战。该国家办事处缺少一个适当的体系来管控和监测价值近 400 万美元的项目设备，并且需要开始为中期方案评价进行规划，以便在 2003 年延长方案之前完成这项评价。毒品和犯罪问题办事处总部未能向各外地办事处提供明确的准则，指导它们对划拨的支出经费进行记录以及按要求编写有关报告，因此导致该国家办事处的会计制度存在缺陷。办事处总部也应当同联合国项目事务厅（项目厅）签订一

份更加详细的协定，规定向国家办事处提供行政服务，并应说明各方的角色及职责，以便对项目厅的业绩进行更好的监测。

中西部非洲区域办事处

85. 对中西部非洲区域办事处进行的审计发现，各项目的执行都被拖延了，原因是该办事处项目管理不力以及该区域政治动荡。该区域办事处依赖于外部专家，但是其在与这些专家有关的规划、合同签订及监测做法方面还需要改进。该办事处没有前后一致地制定所有项目的年度工作计划，因此阻碍了对项目活动的监测和评估。其同联合国开发计划署（开发计划署）在达喀尔没有签订当地协议，来规定开发计划署财务及行政服务的范围和成本。因此，其在支出管控方面出现了漏洞、旅行安排方面存在浪费现象，且预支旅费的结算也出现拖延的情况。监督厅建议，该办事处及时制定年度工作计划，作为监测和评估项目活动的基础，而且应在实施业绩评估制度的同时编制一份顾问名册，而且要定期更新。

F. 区域合作促进发展

1. 非洲经济委员会

86. 对非洲经济委员会（非洲经委会）工作人员行政管理的审计得出结论认为，该委员会实施了适当的程序，来处理 2000-2001 两年期共计近 600 万美元的应享津贴。但是，如果能够对培训需求进行更好的规划，提供更好的指导，那么就会进一步加强工作人员的行政管理。监督厅就对征聘过程的不满意意见进行了跟踪了解，发现其征聘一名专业职类的工作人员平均需要一年，时间过长。非洲经委会接受了所提出的 6 条建议，其中 2 条为重要建议，都是关于加强工作人员行政管理的建议。其中一条建议已经得到执行，剩下的其他建议涉及合同延期、租房补贴的计算方法、文件管理、及工作人员旅行费用报销手续等问题，已经开始执行。

2. 欧洲经济委员会

87. 对欧洲经济委员会（欧洲经委会）的方案及业务活动的审计发现，该委员会的优势在于，会员国捐款支持其开发各项产出，而且这些产出在该区域获得接受并广为使用。但是，审计也揭示，欧洲经委会需要明确并简化其管理结构，以避免有关机构之间的工作重复和重叠；加强中央对评估效力的主要指标的监测；为其数据库及网站制定一项信息战略；并积极监测各次会议及日内瓦办事处向欧洲经委会提供的其他服务的成本。欧洲经委会接受监督厅提出的全部 24 条重要建议，并已着手予以执行。

G. 联合国总部的活动

1. 大会和会议管理部

88. 监督厅向大会和会议管理部提供咨询服务，运用有条理的改革管理方法协助该部确保圆满实施其改革议程。该方法解决了工作流程问题和在该部运用信息技

术的问题。大会和会议管理部采纳了一项通信战略，为的是帮助工作人员接受各种改革措施，并采纳了详细的实施行动计划。顾问们举办了一系列特意设计的讲习班，旨在帮助为经过重组的各部门制定远景计划、设计新的工作流程并解决各种具体问题。会议管理部的总战略是，改善内部工作流程以及部门间和政府间的关系，从而改善它的服务。此外，会议管理部的改革包括运用技术增加工作产量并提高服务质量的计划。

2. 新闻部

对联合国新闻中心的审计

89. 对联合国新闻中心进行的全面审计表明，迫切需要从有用性和持续相关性的角度重新评估新闻中心的概念。新闻部还必须更新新闻中心活动的目标、战略和目的。审计找出了若干资源分配的问题，包括在员额的数量和级别方面偏袒设在发达国家的中心以及将大量的租金和维持费用用于设在发达国家首都城市的中心这些情况。监督厅呼吁调整它对设在发展中国家的新闻中心的做法，那里的公众不那么容易获得信息和通信技术。监督厅认为，新闻部需要评估各种备选方案，诸如按区域改组中心，并制定一项政策，有偿向其他联合国实体提供服务。监督厅在给大会的报告（A/57/747）中概述了审计结果，其中有向新闻部提出的 15 条建议。新闻部积极接受了所有这些建议以及在给管理部门的审计报告中提出的若干技术性更强的建议，并已开始实施这些建议。

咨询服务

90. 监督厅提供了有关改革管理的咨询服务，以便帮助新闻部实施秘书长改革方案和他向新闻委员会提出的报告（A/AC.198/2002/2）中所载的任务。具体地说，监督厅帮助找出和确认部门和司的目标，改善内部以及新闻部和实务办公室之间在规划和实施通信战略方面的沟通和协调。监督厅顾问帮助新闻部制定了一个新的详细规划进程以及相应的实施行动计划，使新闻部能为合作伙伴部门的需要服务，同时保持它对意外和迅速变化的事件作出反应的灵活性。预期所提供的服务将帮助新闻部实现在其新的任务说明和业务模式中设想的结果。

3. 管理事务部

(a) 总体评估

91. 在报告所述期间，监督厅总共向管理事务部提出 81 条重要审计建议，12 条视察建议和 1 条调查建议。管理事务部已经实施了其中的 28 条建议，还有 28 条正在实施。其余的 38 条尚未开始实施。总的来说，监督厅认为这种实施速度大体令人满意。几乎所有的重要建议都是针对中央支助事务厅和人力资源管理厅的。

92. 然而，监督厅对实施 2000 年向管理事务部提出的建议的速度感到关切。该建议涉及拟议修改的联合国对参加维和行动的人员因公受伤的死亡和残疾抚恤金的政策。管理事务部告诉监督厅，将在 2004 年向大会提出必要的提案。

(b) 方案规划、预算和账务厅

93. 监督厅对实施关于按成果编制预算的第 55/231 号决议全部规定的情况进行了评价 (A/57/474)，得出结论认为目前正在按照符合决议的方式实施着规定。实施工作中遇到的特别挑战是：从以投入和产出为重点到注重成果的转变，这要求本组织的文化须作重大改变，以及预算编制周期很长和复杂等等。监督厅指出，为了把实施工作提高一个层次，必须使自我评价和自我监测以及制定逻辑框架成为管理文化和做法的一部分，使方案主管掌握用于衡量其方案成果的各项目标、预期成果和绩效指标。监督厅正在修改联合国的方案执行情况报告格式，以便反映对成果的衡量情况。

(c) 人力资源管理厅

咨询服务

94. 监督厅把规定对人力资源管理进行的评价（见下文第 95 段）与管理事务部要求为扩大评价影响而提供咨询服务两者结合在一起。咨询服务的目的是支持人力厅从以行政和处理事务为主的业务过渡到战略性更强的注重人力资源管理的服务。第一阶段的咨询服务是协助人力资源管理厅重新制定任务说明。在第二阶段，制定进一步实施所设想的变革的指导原则，并向人力厅高级管理人员提出。据人力厅说，监督厅的咨询服务帮助它着重战略价值更高的领域，并公正而明智地帮助制定下一个阶段人力资源改革议程的连贯协调的蓝图。

大会关于人力资源管理的第 55/258 号决议各项规定的执行情况

95. 监督厅在其评价报告 (A/57/726) 中得出结论认为，尽管现在评估人力资源管理改革的全面影响为时尚早，但人力厅在实施若干改革倡议方面已经取得重大进展。这包括在征聘、升级和调动采取综合性的措施；管理发展方案；向工作人员提供的各种职业发展手段；所有这一切，加上其他主动行动，表明人力厅正从简单的提供行政管理和监督的职能过渡到战略性更强的合作伙伴的角色。监督厅建议人力厅立即建立适当的机制，以应付通过银河系统收到的越来越多的申请；改善各工作地点的服务条件及精简行政程序，以利于调动；把电子考绩制度与有形奖励和工作人员对组织目标的贡献挂钩；对各种人力资源职能不断进行客户意见调查；根据新的调动政策调整用于培训、职业发展和知识管理的资源。评价结果已作为大会 2003 年 4 月 15 日通过的关于人力资源管理的第 57/305 号决议内容的一部分。

调查支付给退休人员的报酬

96. 监督厅找到了证据表明,曾担任秘书处和各种基金会和方案的自由应聘笔译人员和短期工作人员的联合国某退休人员所得报酬,远远超过大会规定支付给退休人员的报酬上限。这是秘书处以及基金会和方案之间对聘用退休人员一事缺乏信息交流而造成的。虽然对于这一问题已有工作人员细则,但监督厅建议管理事务部与秘书处各部门以及各基金会和方案协调,制定一个机制,确保全面遵守大会关于聘用退休人员的第 51/408 号决定。管理事务部告知监督厅说,它已拟定“退休人员须知”,让联合国退休人员在短期受聘时签字,确保不超过报酬的上限。

(d) 中央支助事务厅

联合国通行证的管理和控制

97. 监督厅两度审计了联合国通行证的管理和控制工作,包括在联合国总部进行的一次规模有限的审查,以及在日内瓦办事处和维也纳办事处的一次更为全面的审计。由于后一次审计中发现的问题有许多涉及全系统或政策,因此监督厅的大部分建议是针对中央支助事务厅提出的。例如,监督厅发现,有必要制定全组织范围的管理通行证这一联合国的主要旅行证件的规则、政策和程序。在某些情况下,主要由于没有有效的检索程序和充分的信息交流,曾错误地向同一个人颁发了几本通行证。迄今还没有建立适当的监测机制,监测通行证过期续签、注销或交还的工作。监督厅还注意到,只有少量通行证在不需作旅行之用时得到妥善保管,而且没有明确建立保管通行证的责任。此外,有关通行证遗失或被偷的程序不是经常得到遵守。对发给联合国高级官员的红色通行证的签发、续签和回收的控制也需要加以改进。例如,曾经向不合格的工作人员颁发红色通行证,某些官员甚至在离职后还保留着通行证。

98. 监督厅提出了广泛的建议,以改善对通行证的管理控制,加强遵守申请、续签、回收和注销通行证的现有程序。管理部门大体同意监督厅的建议,并正采取行动实施这些建议。

警卫和安全处

99. 监督厅进行了一次后续审计,评估落实上次对联合国总部的警卫和安全事项进行管理审计中提出的建议的情况。监督厅在建议中曾呼吁对下列事项作出一系列改进:警卫人员的招聘和培训、改善基础设施、提高安全意识、使用出入证和遵守安全规则等。除两条建议外,负责监督警卫和安全处活动的中央支助事务厅接受了所有这些建议。

100. 后续审计表明,大部分建议都已得到实施,其余建议大多也在实施中。在对原先这些建议采取后续行动时,审计人员对秘书处和租借大楼的实际安全、使

用电子出入卡和先进的识别系统、使用银河系统招聘警卫人员等事项提出了若干新的意见。针对这些问题，监督厅提出了六条补充建议，大体上都被警卫和安全处所接受。

联合国的基本建设总计划

101. 从 2003 年 1 月至 6 月，监督厅按照大会 2002 年 12 月 20 日第 57/292 号决议的规定，不断监测有关基本建设总计划的活动。这些监测活动是为了确证在基本建设总计划的最初阶段，设计工作是否有效和透明，是否具有适当的内部控制系统。监督厅认为，征求提案以挑选建筑公司和工程公司根据基本建设总计划提供设计服务的工作进展令人满意，并有理由确信，到目前为止，征求提案的进程是透明的，对该进程的内部控制也是充分的。监督厅提交大会的工作报告正在最后定稿，将供大会第五十八届会议审议。

4. 法律事务厅

102. 对海洋事务和海洋法司 1992 年以来实施的海洋法和海洋事务方案所作的深入评价 (A/AC. 51/2003/3) 得出结论认为，海洋事务和海洋法司切实履行了《联合国海洋法公约》对秘书长规定的职责，它的用户感到满意。监督厅除其他事项外，建议该司大力促进普遍接受《公约》，更好地分析它向大会提供的海洋事务的最新事态发展；并扩大其出版方案的范围。方案协调会建议大会批准评价工作提出的各项建议。

5. 联合国合办工作人员养恤基金

(a) 养恤基金秘书处

103. 联合国合办工作人员养恤基金（养恤基金）秘书处在实施重要的审计建议方面取得了令人满意的进展。基金秘书处建立了一个讨论内部审计建议的年度委员会，监督厅认为，它为审查基金秘书处为实施各项建议而作出的持续努力和讨论实施过程中遇到的障碍提供了有用的场所。

104. 将养恤基金的预算程序编制与主要的最佳做法相对照而进行的分析表明，基金在撰写《管理章程》方面取得了值得赞赏的进展，该《章程》概述了基金的任务和主要目标。但是，监督厅指出，需要在主要领域作出改进，包括提供政策文件和政策批准、建立成果预算编制框架、内部控制和职责分工以及会计和信息技术系统之间的相互联接。⁹

105. 监督厅对基金外部顾问精算公司的工作所作的审计揭示，需要改进精算公司的某些程序和做法，以确保护基金的利益。例如，虽然基金从 1946 年建立以来就一直使用同一精算公司，但是养恤基金直到 2002 年才与这间精算公司签署正式合同。基金也没有按照联合国的采购条例和最佳采购做法，对精算公司的工作进行正式评价或确定对其服务的满意程度。监督厅建议基金在购买精算服务时

遵循竞标的做法，确保拿到最好的价格。监督厅高兴地注意到，养恤基金接受了它的大部分建议。

(b) 投资管理处

106. 监督厅向大会提交了一份关于对养恤基金投资管理处的采购、合同授予和投资管理活动进行审计的报告(A/58/81)。这些审计工作找出了若干曾在去年的年度报告(A/57/451, 第120-121段)中讨论过的需要管理部门注意的问题领域。尽管监督厅高兴地注意到，投资管理处接受了大部分的审计建议，但对实施重要建议的进展不够圆满感到关切。在撰写本报告时，曾要求投资管理处说明实施审计建议的最新情况，但没有得到答复。

107. 鉴于管理总额约为230亿美元的投资本身所具有的风险，监督厅目前在审计中着重注意投资领域。正在进行的审计工作包括投资管理处和资金秘书处的现金管理、投资绩效的衡量以及对房地产的直接投资。

(c) 养恤基金常设委员会关于提供内部审计服务的决定

108. 监督厅关切地注意到，养恤基金常设委员会在2003年第186次会议上决定，从2004-2005两年期开始，要在基金的秘书处内设立一个小规模的内部审计股。尽管秘书处建议，“代替基金进行内部审计的另一个最佳方案是留住监督厅”，但常设委员会依然作出了这一决定。监督厅还感到关切的是，在作出这一决定时也未顾及行政和预算问题咨询委员会提出意见，即在审查这一事项时，委员会没有得到支持停止内部监督事务厅内部审计服务的决定的可信理由(A/57/490, 第26段)。咨询委员会进一步建议，审计委员会按照审计行业在养恤基金审计方面普遍接受的内部审计标准，评估内部监督事务厅向养恤基金行政和投资活动提供内部审计服务所需的能力和专业知识，并在下次2002-2003两年期审计中提交报告。审计委员会尚须进行所要求的评估并报告其结果。

H. 联合国总部以外的各办事处

1. 联合国日内瓦办事处

(a) 办公室面积的管理

109. 监督厅检查日内瓦办事处办公室面积的管理情况发现，这项管理工作正处于早期发展阶段。工作人员平均占用的办公室面积区别很大；多数工作人员占用的面积均超过为其职等规定的标准所允许的限度，某些工作人员一人占用整个办公室并没有资格享受此种待遇。此外，关于办公室面积的分配没有任何书面程序，申请办公室面积的手续不透明。虽然办公室面积看上去短缺，但实际上现有的面积足以满足所需。人们之所以感到面积短缺，主要归咎于1976年制定的办公室面积分配标准，过份宽松并且已经过时。此外，监督厅发现，某些楼宇中的办公室面积没有得到利用或未充分利用，而且还额外保留了134个房间，

以备用作主要会议的临时秘书处。储藏面积的利用效率不高，而且分散在办公楼宇的各处。

110. 通过更加创造性、相互合作和有效率地利用现有的办公空间，可以改善对日内瓦办事处各办公楼宇的利用情况。除了最近采取的举措，例如修建更多开放式的办公室和使家具摆设标准化之外，日内瓦办事处还需要制定一项长期的办公室面积管理战略，使用户部门更多参与办公室面积管理工作的决策过程，并重新评估当前的面积利用情况。日内瓦办事处还需要修订当前的办公室面积标准，并采纳那些有效率地对办公室面积进行管理的其他驻日内瓦联合国机构的最佳做法。日内瓦办事处同意监督厅的大部分建议，并正着手予以执行。

(b) 关于把办公室计算机用于不当用途的调查

111. 对关于日内瓦办事处的一个工作人员使用办公室计算机访问儿童色情网站的指控进行了调查。调查确认指控属实，该工作人员因此决定提前退休。监督厅向行政部门提出了两条建议，其目的是保护联合国，以防其工作人员或承包商的行动可能违反本组织申明的保护儿童的目标。这两项建议都已经落实。

2. 联合国维也纳办事处

112. 在维也纳办事处启用综合管理信息系统（综管系统）之后对该系统进行的检查侧重于进行评估，以确定综管系统是否达到了较高的用户满意程度，以及该办事处的管理部门是否实行了充分的系统安全措施。监督厅针对以下这样的问题提出了一系列建议：需要制定一项营运应变计划，以及需要进一步提高用户满意程度。在本报告所述期间，维也纳办事处为执行监督厅的建议付出了很大努力。在发表的 15 项建议中，该办事处已经执行了 14 项（包括 6 项主要建议）。唯一尚未执行的建议涉及完成营运应变计划的制定工作。维也纳办事处确认，该计划定于 2003 年 12 月 31 日之前实施。

3. 联合国内罗毕办事处

(a) 总评估

113. 内罗毕办事处全部或部分接受了 44 项主要的检查建议，并已经执行了其中 5 项。有 26 项建议的执行进度被视为令人满意，这些建议涉及的议题除其他外，包括改进会议和设施的管理工作以及信息技术。将在 2003 年早些时候审查 14 项有关人事行政的建议的执行情况。

(b) 审计范围

人事行政科

114. 工作人员应享受的各项福利和津贴在 2000–2001 年期间总共约为 600 万美元，监督厅发现，这些福利和津贴的现有管理程序有助于联合国内罗毕办事处保

证使工作人员遵守联合国的规则和条例。然而，该办事处在行事方式上带有很强的应付性质，需要更加注意客户关系和规划。为了提高效率和更加节省，联合国内罗毕办事处同意加强现有的安排，以精简申请手续，印发关于各种不同的福利和津贴的准则，并监督发放手续的办理情况。

会议事务司

115. 对内罗毕的会议服务进行的检查显示，联合国内罗毕办事处与大会和会议管理部之间的作用和责任分工不明确。会议事务司为其提供的翻译服务向联合国内人类住区中心、环境规划署和其他联合国机构收取的费率过低，因此给联合国内罗毕办事处带来最高达每页 66 美元的损失。在发出账单和打折收费这样的方面规划不善和财务管理不当，成为在 2000 年 1 月至 2002 年 10 月期间引起大约 2.5 百万美元会计赤字的部分原因。然而，由于可在当地市场以低得多的费用获取这些翻译服务，按全部成本计算收费的办法不可行。联合国和会议服务的各主要用户必须决定它们需要什么水平的会议服务，以及将为这些服务提供多大程度的费用补贴。由于联合国内罗毕办事处总干事基于监督厅的建议和其他原因采取的步骤，节省了大约 100 万美元来减少上述赤字，随着在 2004 年降低人事费，预计将节省更多的费用。

设施的管理

116. 需要加强当前的组织和管理程序，以便增进问责制。2002 年，联合国内罗毕办事处的收入估计为 220 万美元，但支付的公用事业费和维修费为 350 万美元。监督厅认为，造成收支不抵的根本原因是租金收入被归入总部帐户，因此无法实行真正的问责制，对内罗毕办公区进行有效率的费用管理。为了加强问责制，应该把决定租金数额的权力下放给联合国内罗毕办事处，该办事处还应探讨把租金收入存入一个偿债基金，指定用于修缮和维修的可行性。联合国内罗毕办事处的管理部门告知监督厅，该办事处将与管理部讨论这条建议的可行性，因为该建议将影响整个秘书处关于世界各地设施的预算和营运问题的政策和程序。

(c) 调查

117. 监督厅继续同联合国内罗毕办事处讨论 2001 年发表的两条建议的执行情况，这两条建议涉及该办事处的一名工作人员提交的欺诈性医疗和牙科费用报销申请。监督厅建议，应该以这些申请无法核实为由拒绝予以报销，并收回向该工作人员支付的报销费用。联合国内罗毕办事处评论说，该办事处不接受监督厅的建议，因为调查未能令人信服地证明存在欺诈情况。监督厅坚持认为，调查得到的证据以及监督厅和该办事处之间随后的通信都清楚地证明，该工作人员有意提交了这些不实的申请。联合国行政法庭也多次决定，工作人员在提出报销申请的时候，应该负责保证申请的正确性。因此，应该使这名工作人员为不实的报销申请承担全部责任。

118. 监督厅于过去三年中发表了一系列建议，以减少在联合国内罗毕办事处的采购工作中发生损害原则的情况和腐败的风险。一次调查发现，投标人为两名采购干事支付了访问其设施的旅费，该投标人随后与该办事处签订了合同。联合国内罗毕办事处评论说，由于高级管理层已经批准采购干事们的这次访问，有关工作人员的行为没有任何不正当之处。然而，监督厅坚持认为，这次访问违反了采购规则。其他投标人由于拒绝出资让这两名工作人员访问其营业场所，在投标过程中没有得到公平的考虑。他们提出的论点是，由于出资者是潜在的承包商，这次访问有损于采购工作的公平性。地方合同委员会的若干成员也同意这一看法。

119. 在另一个案件中，一个投标人在投标开始之后修改了自己的报价并且中标。联合国内罗毕办事处评论说，采购官员的行为没有任何不正当之处。监督厅坚持认为，工作人员不应在投标开始七天之后修改投标报价，在价格是决定中标与否的依据时尤其如此。

4. 联合国业务基金和方案

(a) 对联合国国际伙伴关系基金的检查

120. 联合国国际伙伴关系基金（伙伴基金）设立于 1998 年 6 月，其目的是接受联合国基金会的赠款，这些赠款来自特德·特纳的一笔 10 亿美元的捐赠。伙伴基金发挥中央机制的作用，以帮助组织、执行和监测由联合国基金会资助的项目和活动并就其提出报告。截至 2001 年 12 月 31 日，伙伴基金已经总共为 423.8 百万赠款制定了使用方案，将其用于由 30 多个执行伙伴举办的 222 个项目。监督厅进行的检查所针对的期间截至 2001 年 12 月 31 日，检查显示，总的来讲，伙伴基金切实有效地协调了由该基金资助，由各基金和方案以及专门机构举办，旨在实现联合国的发展目标的项目活动。伙伴基金还争取使私营部门参加了本组织的工作。

121. 然而，通过检查发现，伙伴基金的任务规定、组织结构和工作方案都有待正规化，用于监督信托基金资金情况的内部控制措施也没有发挥充分效力。监督厅还发现，伙伴基金还没有同执行伙伴中的两个伙伴就数额几乎达 340 万美元的赠款达成书面协定，而且在各执行伙伴应该于 2002 年 1 月 31 日之前提交的 148 份年度项目进度报告中，仅有 33 份（22%）按时提交。伙伴基金虽然正在争取私营部门的合作，但没有把这项重要的活动列入工作方案。伙伴基金的管理部门告知监督厅，该基金已经把这项活动内容纳入 2002 年工作计划。此外，基金管理部门同意解决报告中指出的问题，并正在执行监督厅的相关建议。

(b) 在联合国人口基金进行的调查

122. 有报告说，联合国人口基金（人口基金）的一个代表因私人关系聘用了东道国政府的一个部长。监督厅就这项报告进行了调查。该名代表确实出于和这名部长之间的私人关系聘用了该部长，并向其提供了现金、电子用具和一辆汽车。该名代表还在报销办公家具购买费用时虚报款额，并策划了一个骗局来骗取人口

基金的付款，将其用于使用母语对受抚养子女进行校外辅导。该名代表被立即开除，但已就开除决定提起上诉。

(c) 在联合国贸易和发展会议（贸发会议）进行的调查

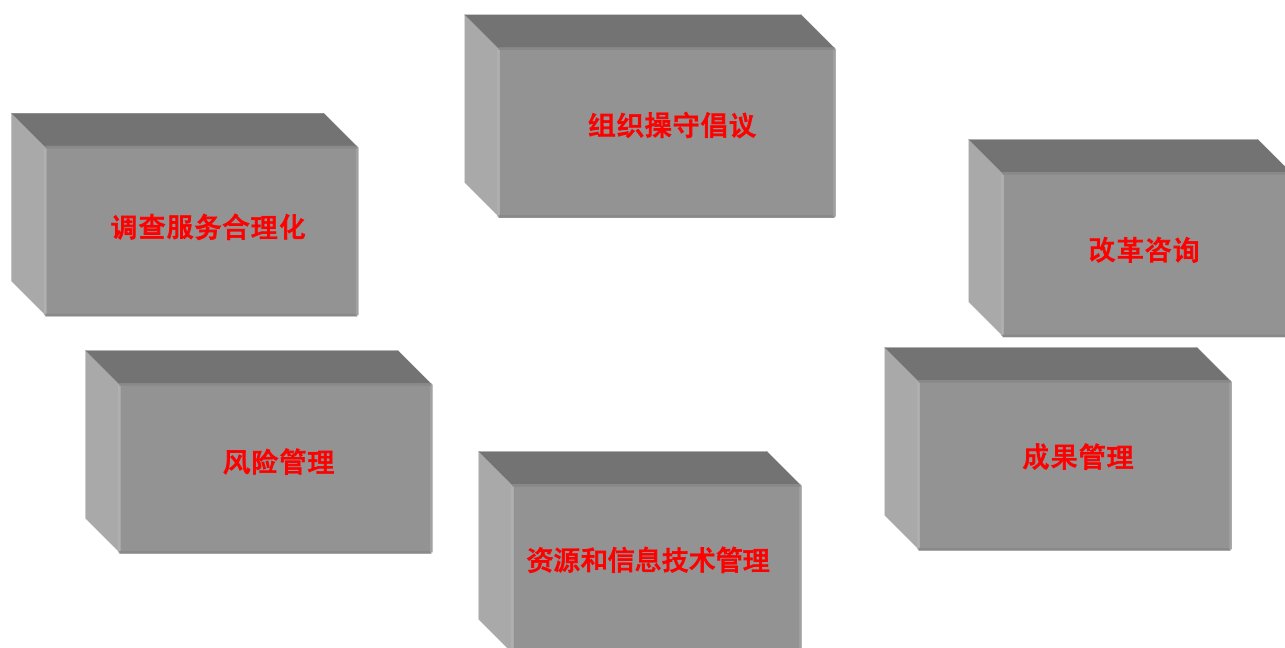
123. 监督厅就以前在联合国贸易和发展会议进行的一次调查向有关国家的执法机构提供了调查服务和证词，该次调查的事由是，有人企图欺诈，用一份伪造的人道主义物资空运合同骗取 4.7 百万美元的预付运费。企图欺诈者现已畏罪潜逃，正受到有关成员国的通缉。

三. 今后的挑战和战略举措

124. 为了实现《内部事务监督方案》的各项目标和目的，并且为本组织 2003 年的各项优先事项作出积极贡献，监督厅拟订了一项战略，以以下五个主要专题为重点：(a) 利用一个风险管理框架以指导主要在审计、监察和评估等领域的监督活动；(b) 建立一项组织操守方案，以取缔欺诈和腐败行为、(c) 通过加强监督和评估促进成果管理方法；(d) 提供改革管理咨询服务；以及(e) 实现其调查服务合理化，并且确定优先次序（见图 5）。为了强调这项战略，监督厅还采取各种举措，加强其资源和信息技术管理。

图 5.

2003-2004 年战略举措



A. 风险管理

125. 如第 10 段至 11 段所述,监督厅最近开始实行了基于风险的工作规划框架,以便更加合理地分配其资源,改进确定监督任务的目标方面的情况。2002 年最后一个季度,在副秘书长的带领下,监督厅的管理人员对“监督天地”进行了风险分析。通过分析,监督厅查明了那些被认为最容易发生欺诈、浪费、滥用、效率低和管理不善的方案以及业务领域,并且确定这些领域的优先次序(查明的风险领域以及监督厅的减轻风险项目的清单,见附件四)。

126. 风险管理框架的目的在于加强问责制以及关于监督活动的报告。在即将到来的一年,监督厅将对该框架进行调整,作为制订其年度工作计划和监督战略的工具。特别是,监督厅扩大了对维持和平行动的军事方面的监督,军事方面由于其十分显眼、费用高而且极为复杂,成为本组织的一个重大风险。在科索沃特派团试行的风险评估方法将会适用于其他维和特派团。监督厅还计划招聘一名军事顾问专家,专家将负责提供有关军事规划、资源管理和后勤方面的专门知识。军事专家将与监督厅审计员、视察员以及评估员共同合作,提供意见,确保对军事活动在各特派团如何有效地运作作出独立的、明智的评估。

127. 风险管理机制还有助于促进监督厅各司之间以及与各客户部门的跨学科的协同工作。例如,内部审计司和调查司正在合作进行一项关于航空运输服务的联合监督项目。同样,审计员、视察员和评估员也正在合作进行一项关于维持和平行动部最近结构改革对支助维持和平行动的影响的联合审查,包括对高效率、有效地利用资源的影响。这两项任务都是大会要求进行的,在大会第五十八届会议续会期间,将报告这两项任务的情况。

128. 挑战在于使风险评估的做法制度化,并使整个组织都接受这种作法,以便系统地查明并且减轻高风险的业务以及管理方面的挑战。监督厅打算通过联合项目以及倡导基于风险的工作方法使客户越来越多地参与风险评估。

B. 组织操守倡议

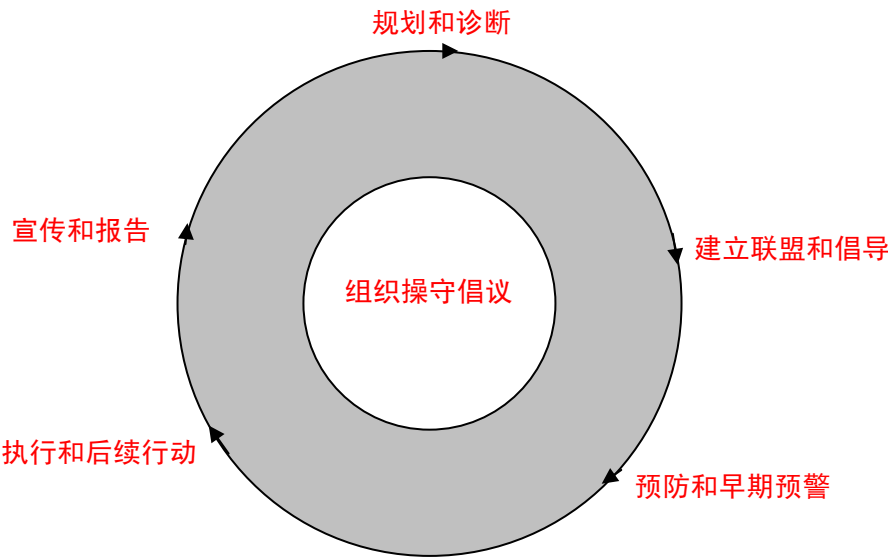
129. 2003 年 5 月,联合国发起了组织操守倡议,以便加强对工作人员操守的支助,更好地保护其资源和声誉。操守和职业道德是秘书长为了改革并加强组织文化,使其成为高绩效、问责制和注重成果的文化所作的不断努力中的关键构成部分。本组织应当促进恪守职业道德方面的高标准和鼓励高级管理人员以他们的实际行动和决策成为“正直的榜样”,实现本组织在善政和问责制方面的言行一致。

130. 如图 6 所示,得到挪威政府捐款支助的该倡议是一项综合性方案,由一系列干预行动构成。该倡议将在今后两年内得到实施。作为第一步,2003 年 6 月,联合国高级官员在哈佛大学肯尼迪政府学院参加了一项关于腐败管制和组织操守的行政人员方案。该方案是由联合国共同资助的,由公共政策领域的著名专家和从业人员授课,学员来自世界各国,包括政府、国际组织、私营公司以及非政

府组织的代表。明年将为联合国工作人员拟订并实施类似的培训，一个围绕联合国的核心价值和任务，特别是围绕操守和问责制设计的课程表将被纳入现有的工作人员发展方案中。这项培训活动将提高人们对现有的问责制机制的认识，提供所有管理人员和工作人员在处理所遇到的欺诈和腐败行为方面应当遵守的准则。

图 6.

组织操守倡议的要素



131. 2003 年下半年，监督厅将与顾问共同合作拟订并进行一项操守观念调查，了解联合国工作人员对组织操守的看法和态度。调查结果将投入培训课程，作为预防性战略的基准。全组织范围的宣传活动也将有助于确保组织操守倡议的目的、目标和成果能够不断地传达给所有工作人员。

C. 成果管理

132. 为了使着眼成果的方法在联合国取得预期效果，监督厅强调高级管理人员和部门管理人员必须对列入计划的目标和实现预期成就方面的进展情况不断进行监测，评估有效性以及这些活动的影响，在未来计划中体现出汲取了过去的经验教训。监督厅通过监测和评估活动，采取步骤促进整个秘书处的自我监测和自我评估文化，加强问责制和管理层的杰出表现。监督厅与经济和社会事务部一道加强综合监测和文件信息系统，提供关于方案执行监测、报告和评估方面的方法以及技术咨询意见和培训活动。其目的是，是方案管理者更清楚地意识到他们根据两年期方案工作所作出的承诺，逐步加强监测自己在实现方案目标方面的情况

的能力。即将提出的 2002-2003 两年期方案执行情况报告将反映出从产出执行情况到取得成果的重点转移。

133. 为了使自我评价有意义和可持续，必须由方案管理人员发起并且积极执行。在这方面，监督厅认为自己起到促进变革的触媒作用，帮助有兴趣的方案管理人员获得进行自我监测和自我评估所需要的技能和知识。监督厅拟订了一个由诊所和培训讲习班组成的试点项目，以进一步加强秘书处自我监督和自我评价的能力。作为该项目的一部分，监督厅正在协助新闻部进行影响评估，实施其年度方案影响审查。监督厅的目的是普及年度审查的做法，使未来活动的方向支助新闻部适用自我评价及其他评估，对取得的成果进行审议，吸取经验教训，修订以及更新未来的战略。

134. 监督厅正在发起主题评估，以便更好地评价需要本组织若干方案协同行动的活动。这些评估将洞察秘书处整个的效益情况，补充监督厅对具体方案领域的综合深入审查。监督厅与秘书处的所有部和厅协商，以查明那些针对联合国目前各项关切的主题，例如战后和平建设和对水的综合管理。方案和协调委员会决定将挑选一个话题的任务推迟到第四十四届会议审议，要求监督厅通过详细论述准确的、全面的背景、目标、范围、方法以及利用提案的调查结果制订试点评价项目的打算进一步拟订主题。

D. 改革咨询

135. 监督厅支持秘书处的改革努力，为联合国提供管理方面的咨询服务，组织完善的改革进程，以协助实现改革目标。这些改革管理服务帮助客户以保密的、有组织、有系统的方式应用必要的知识、手段和资源实现和持续改革支助部门的改革努力。该部门是本着外部咨询做法的精神成立的，与客户部门密切合作，确保自主掌握项目。客户因为监督厅精通联合国系统包括各种政策和做法而受益匪浅。这种做法的基础是，将关键人物聚集在一起，制订解决方案，规划方案的实施。

E. 实现调查工作合理化，确定案件的优先次序

136. 调查司收到 630 件新的需要调查的案件，与前一个报告期间相比，增长了 17%。随便什么时候，除了正在积极调查中的大约 50 例案件以外，还另有 200 起积压案件，须待得到足够的资源才能解决。为了更好地处理这些悬而未决的案件，减轻本组织的风险，对提请给调查司注意的每个案件，通过对照已知信息利用风险评估方法评估所提出的指控以及一系列标准，进行了认真的评估，例如可信性、信息对方案的影响、对公众对联合国看法的影响，最重要的是，如果不对有关案件进行调查，可能造成的影响。在任何调查工作开始之前都必须完成上述进程，需要对所有与投诉有关的信息都进行彻底的审查。

137. 鉴于每个月平均新增案件 50 多例和现有调查资源，一直存在积压案件。关于维持和平案件，预计随着 2003 年 7 月至 2004 年 6 月期间维持和平行动支助帐户下的几个新员额的批准，监督厅将能更好地处理积压案件问题。另外，两个国际法庭新设三个专业人员级别调查员，将使监督厅能够处理自己的积压案件。

加强调查能力的培训和推广活动方面

138. 调查司继续执行其培训举措，以期加强本组织进行基础调查能力。通过在联合国日内瓦办事处、联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）、联合国科索沃特派团举办的基础调查培训课程，对负责进行调查的 67 名学员，例如各特派团的安全干事，进行了培训。这样可以使监督厅将不太复杂的案件交给特派团处理，而调查司则继续处理最棘手和敏感的案件。在报告所述期间，调查司发起了一项推广方案，以期解释监督厅的工作、任务、调查程序极其与司法系统的关系，从秘书处的管理人员开始。

关于对国际公务员犯罪行为进行制裁的提案

139. 调查司和法律事务厅的一般法律司，在联合国毒品和犯罪问题办事处的支助下，以秘书长的名义提交了一份关于《反腐败公约》条款的提案，会员国目前正在就这项公约进行谈判，将于 2003 年 12 月在墨西哥签署。该提案载有要求将国际公务员列入案文中，规定制裁贿赂和贪污行为并允许国际组织以及缔约国索回被盗资产。该提案旨在使联合国及其他国际组织对参与这类非法行为的工作人员进行刑事制裁，并在不影响或者妨碍本组织享受的特权和豁免权的情况下，收回所得收益。

F. 资源和信息技术管理

140. 监督厅已经采取步骤提高其在管理金融资源方面的效力，除其他外，在即将到来的财政期间，将支助帐户的审计员和调查员的维持和平预算所需资源合并为一项。在这方面，监督厅正在确保将其工作人员资源分配到那些地理位置靠近他们将要开展的监督工作的地区。另外，监督厅还建立了两项信托基金，管理会员国为开展战略活动，即加强专业监督能力和组织操守倡议，提供的预算外资金。

141. 监督厅正在积极利用其职业进程指南加强对工作人员的征聘、流动、晋升以及培训工作的管理。监督厅成立了一个人事管理委员会，每月召开一次会议，除其他外，监测上述指南的利用情况。

142. 监督厅还努力通过以下两项主要信息技术举措提高其活动的质量和效率：电子工作文件，这是一个计算机辅助的审计管理系统项目，目的在于简化审计管理，确保质量；监测建议执行情况系统，这是一个互动系统，旨在加强对监督厅各项建议的监测工作，使耗费时间的手工程序实现自动化。其他信息技术项目包括电子项目跟踪系统，促进监督任务的规划和监测；由 Lotus Notes 支助的得到

改进的通信和文件记录和路径选择系统；以及 Time Sheet Professional，这是一个追踪项目耗时的系统。监督厅的所有三个司还试用了 e-PAS，即人力资源管理厅开发的一种自动化业绩评估系统。

注

¹ 关于为重要建议制定的准则的叙述，参看监督厅提交大会去年年度报告 (A/57/451，第 6 段)。

² 大会规定，监督厅每 6 个月就它的建议的执行情况向秘书处提出报告。还为 2002 年 7 月 1 日至 12 月 31 日的 6 个月期间单独编写报告，而 2003 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间则包括在本报告内。

³ 《联合国大会，第五十六届会议，补编第 5 E 号》(A/57/5/Add. 5)，第一章。

⁴ 《同上，第五十七届会议，补编第 5 E 号》和更正 (A/57/5/Add. 5 和 Corr. 1)，第二章。

⁵ 安全理事会第 1472(2003)号决议调整了石油换粮食方案，并授权秘书长便利伊拉克政府为伊拉克人民的人道主义需要所订购货物的运送和接收工作。

⁶ “F1 类”索赔要求涉及因个人离开和撤离造成的损失以及政府和国际组织的财产遭受的破坏。

⁷ “E3 类”索赔要求由非科威特的公司提出并同建筑和工程领域有关。

⁸ 安全理事会第 1244 (1999) 号决议授权秘书长在有关国际组织的协助下，建立科索沃国际行政管理当局。监督厅为科索沃特派团提供调查性监督。

⁹ 2002 年，监督厅与联合国儿童基金会（儿童基金会）内部审计办公室合作，审计了儿童基金会提交给养恤基金的离职文件。审计建议支持在儿童基金会中执行经改善的进程，为监督厅对养恤基金所作的更为广泛的审计工作作出了贡献 (E/ICEF/2003/AB/L. 11)。

附件一

规定必要提交的报告

以下文件列出了内部监督事务厅年度报告中将包括的各类资料：

审计

1. 1994 年 9 月 7 日秘书长公告 ST/SGB/273（第 28 段）：
 - (a) 叙述重大问题、滥用职权和不足之处及有关建议（见报告第二节）；
 - (b) 秘书长没有核准的建议（无）；
 - (c) 先前的报告提出的但纠正行动尚未完成的建议（见第三节）；
 - (d) 管理部门对前一时期作出的决定进行重大修改的理由（无）；
 - (e) 未能与管理部门达成协议的建议，或在请求提供资料或协助时被拒绝的建议（见报告第 6 段）；
 - (f) 建议节约的费用数额和回收的数额（见第 8 段）。

要列入内部监督事务厅年度报告的资料

2. 大会 2001 年 12 月 24 日第 56/246 号决议：
 - (a) 关于过去三个报告期间各项建议执行率的资料（见第 4-8 段）；
 - (b) 关于监督厅改组对其工作的影响的资料（见 A/57/451，第 144-146 段）；
 - (c) 关于对已执行的建议、执行中的建议和未执行的建议，以及未执行的理由的报告（第 4-8 段；第二节和附件二）。

附件二

纠正行动尚未完成的关键建议

1994 年 9 月 7 日秘书长公报 ST/SGB/273 号第 28(d) 段请内部监督事务厅在其年度报告中列明先前向大会提出但纠正行动尚未完成的重要建议。下表列出 2002 年 7 月 1 日前提出的, 但到 2003 年 6 月 30 日时尚未执行完毕的所有重要建议。

A. 1999 年 7 月 1 日至 2000 年 6 月 30 日之间提出的建议

客户	标题	建议数目			
		印发	未开始	正在进行	已完成
管理部	对联合国人类住区(生境)中心的方案和行政管理方法的后续审查	2	—	2	—
联合国环境规划署	对技术、工业和经济司使用第二类免费提供的人员情况的审查	1	—	1	—
	东亚海洋/区域协调股	1	—	1	—
	1996 年方案和行政做法的审查的后续行动	11	—	2	9
共计		15	—	6	9

B. 2000 年 7 月 1 日至 2001 年 6 月 30 日之间提出的建议

客户	标题	建议数目			
		印发	未开始	正在进行	已完成
经济和社会事务部	深入评价人口方案	13	—	2	11
大会事务和会议事务部	关于会议部各种技术支助事务合并情况的检查报告	10	—	5	5
管理部	总部通过综管系统处理部门间转账凭单	9	—	2	7
	教育补助金的预防性调查	3	1	—	2
维持和平行动部	维持和平行动部国际文职人员征聘政策和程序	14	—	2	12

客户	标题	建议数目			
		印发	未开始	正在进行	已完成
	对指控盗用公款、贿赂和欺诈情况的调查	2	1	—	1
非洲经济委员会	分区域发展中心的审计报告	4	—	2	2
	薪金股的审计报告	6	—	1	5
亚洲及太平洋经济社会委员会	深入评价人口方案	1	—	1	—
西亚经济社会委员会	深入评价人口方案	1	—	1	—
卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际刑事法庭	关于对刑事法庭可能有辩护律师同贫困的被羁押者作出分钱安排一事进行调查的报告	5	—	1	4
药物管制和预防犯罪办事处	关于药物管制和预防犯罪办事处的方案管理和行政做法的检查报告	14	—	6	8
环境规划署	在国际环境技术中心和/东亚海洋区域协调股使用第二类免费提供的人员的审计	5	—	2	3
	国际环境技术中心的审计报告	1	—	1	—
联合国人居中心	丹尼达项目超支审查	4	—	1	3
	人居中心索马里西北部项目的审计报告	5	—	1	4
联合国难民事务高级专员办事处	索马里西北部业务	2	—	1	1
	保加利亚业务	1	—	1	—
	薪给	4	—	3	1
联合国内罗毕办事处	人力资源管理处的审计报告	4	—	1	3
	商业作业股的审计	6	—	6	—
	保安补助金报销舞弊情况调查报告	1	—	1	—
	医疗和牙医舞弊嫌疑调查报告	1	1	—	—
共计		116	3	41	72

C. 2001 年 7 月 1 日至 2002 年 6 月 30 日之间提出的建议

客户	标题	建议数目			
		印发	未开始	正在进行	已完成
裁军事务部	审查裁军事务部的方案管理和行政管理办法	24	1	11	12
经济和社会事务部	深入评价人口方案	5	—	1	4
	提高妇女地位研究所	13	—	3	10
管理部	伊拉克代管账户财务处和现金管理职能	4	—	1	3
	综管系统	14	4	4	6
	采购信息技术和电信设备及相关维修事务	7	—	3	4
	中央支助事务厅采购信息技术和电信设备及相关维修事务	10	1	5	4
政治事务部	深入评价选举援助	1	—	1	—
维持和平行动部	调查对挪用公款的指控	1	1	—	—
	调查对不良行为的指控	3	—	1	2
	波黑特派团评估团关于国际警察工作队和贩卖人口问题的报告	4	—	2	2
	调查指控不良行为情况的报告	3	3	—	—
非洲经济委员会	总务科采购和库存/仓库管理股的审计报告	21	—	9	12
	旅行、航运和运输的审计报告	4	—	1	3
欧洲经济委员会	深入评价人口方案	1	—	1	—
拉丁美洲和加勒比经济委员会	深入评价人口方案	1	—	1	—
	审查方案管理和行政管理办法	19	—	14	5
亚洲及太平洋经济社会委员会	深入评价人口方案	1	—	1	—
卢旺达问题国际刑事法庭	采购的审计报告	17	—	7	10
内部监督事务厅	关于加强评价结论在方案设计、交付和政策指示中的作用	1	—	1	0
法律事务厅	深入评价法律事务	25	—	9	16
联合国国际药物管制规划署	秘鲁办事处审计报告	10	—	2	8
	药管和防罪办事处的管理审计报告	6	—	1	5
	“船只项目”调查报告	6	—	1	5

客户	标题	建议数目			
		印发	未开始	正在进行	已完成
联合国环境规划署	方案支助费用的审计报告	3	—	2	1
	环境公约司的审计报告	6	—	4	2
联合国人居中心	伊拉克北部居住区重建方案	8	1	2	5
联合国难民事务高级专员办事处	乌干达业务	3	—	1	2
	格鲁吉亚业务	3	—	2	1
	俄罗斯联邦业务	8	1	—	7
	埃及业务	2	—	1	1
	德国难民学者倡议	6	—	1	5
	资产管理	8	—	1	7
	苏丹业务	2	—	1	1
	审查国际执行伙伴	5	1	1	3
	关于指控内罗毕分办事处偷运难民情况的调查	12	—	7	5
	采购业务管理报告	4	—	3	1
联合国合办工作人员养恤基金	缴款	3	—	2	1
	未亡配偶和离婚未亡配偶应得恤金	2	—	1	1
	日内瓦办事处	16	1	1	14
	投资管理处—订约承办事务	6	—	2	4
	办公空间管理	13	—	8	5
联合国内罗毕办事处	合同和采购处的审计报告	20	—	8	12
	旅行、海运和运输股的审计报告	9	—	7	2
	邮件、邮袋和档案股的审计报告	8	—	8	—
	联合国合办工作人员养恤基金索赔处理审计报告	2	—	2	
	行政和管理办法的检查报告	4	—	1	3
联合国艾滋病病毒/艾滋病联合方案	调查对不良行为的指控的报告	1	0	1	0
共计		355	14	152	189

附件三

内部监督事务厅的报告(2002 年 7 月 1 日至 2003 年 6 月 30 日)

A. 向大会提交的报告

- 内部监督事务厅关于对征聘维持和平行动部工作人员的政策和程序的审核报告 (A/57/224)
- 关于西非援助人员对难民的性剥削的调查 (A/57/465)
- 大会关于按成果编制预算制度的第 55/231 号决议所有规定的实施情况 (A/57/474)
- 联合国人权事务高级专员办事处的管理审查 (A/57/488)
- 关于在联合国进行的特派团清理结束活动的建议执行情况 (A/57/622)
- 关于通过协助通知书采购物品和服务的报告 (A/57/718)
- 关于人力资源管理的大会第 55/258 号决议各项规定的执行情况 (A/57/726)
- 审查联合国各新闻中心的结构和活动 (A/57/747)
- 联合国合办工作人员养恤基金投资管理处审计报告 (A/58/81)

B. 向方案和协调委员会提交的报告

- 拟议的评价主题 (E/AC. 51/2003/2)
- 深入评价海洋法和海洋事务方案 (E/AC. 51/2003/3)
- 关于委员会第四十届会议就深入评价全球发展趋势、问题和政策、有关社会和微观经济问题和政策的全球处理办法以及各区域委员会的对应次级方案所提各项建议执行情况的三年期审查 (E/AC. 51/2003/4)
- 方案和协调委员会第四十届会议关于深入评价提高妇女地位方案的建议执行情况三年期审查 (E/AC. 51/2003/5 和 Corr. 1)

C. 向管理部门提交的监督报告

审计

- 经济和社会事务部(4)：次级方案 8；公共行政管理；财政和施政；执行项目 SAF/99/001；地方施政的能力建设。
- 大会事务和会议事务部(2)：内罗毕，印刷和外交信函股；请购职能。

- 管理部(8)：总部合同委员会；联合国总部、日内瓦和维也纳的通行证；有关联合国投资证券组合的记录和处理；办公用品合同；电器设备运行和保养合同；联合国总部的安全和保障问题。
- 维持和平行动部(11)：东帝汶支助团；科索沃特派团；联塞特派团；维持和平特派团工程人员系统合同；联阿援助团；联刚特派团；埃厄特派团；联合国波黑特派团。
- 政治事务部(2)：危地马拉特派团，巴布亚和新几内亚特派团。
- 非洲经济委员会(1)：人事行政管理。
- 欧洲经济委员会(1)：全面审计。
- 卢旺达问题国际刑事法庭(1)：调查司的财政管理和特别现金基金。
- 前南斯拉夫问题国际刑事法庭(2)：人力资源和外勤业务管理。
- 人道主义事务协调厅(2)：日内瓦财产管理；印度尼西亚办事处。
- 联合国人权事务高级专员办事处(1)：前南斯拉夫的业务。
- 伊拉克方案办公室(6)：视察事务合同管理；安全理事会第 986 (1995) 号决议 2.2% 帐户的预算办法；在伊拉克提供独立视察员合同的管理；根据安全理事会第 1462 (2003) 号决议订正“石油换粮食”方案合同的程序；根据安全理事会第 1472 (2003) 号决议订正合同的程序；联合国生境中心伊拉克北部重新安置方案。
- 联合国赔偿委员会(3)：风险评估；处理 F1 类索赔；E3 类索赔，第 22 期付款。
- 联合国环境规划署(2)：世界养护监测中心的成立和行政管理；出版物。
- 联合国国际伙伴关系基金(1)：方案和项目管理。
- 联合国合办工作人员养恤基金(3)：成员组织提交的分离文件和其它数据；养恤基金同精算顾问机构间的合同安排；预算办法。
- 联合国毒品和犯罪问题办事处(2)：西非和中非区域办事处；伊朗伊斯兰共和国国家办事处。
- 联合国日内瓦办事处(2)：及时向养恤基金提交分离文件；办公空间管理。
- 联合国生境中心(2)：出版物；住房和财产管理处。
- 联合国内罗毕办事处(4)：人力资源管理处人事行政科；信息技术管理；内罗毕会议事务司；设施管理。

- 联合国维也纳办事处(2)：向养恤基金提交分离文件；综管系统执行后审查。
- 联合国大学(1)：全面审计。
- 联合国难民事务高级专员办事处(31)：联合国志愿人员；采购；租金补助；向养恤基金提交分离文件；教育补助金；顾问；阿富汗、阿尔及利亚、安哥拉、白俄罗斯、博茨瓦纳、布隆迪、加拿大、中国、哥斯达黎加、吉布提、厄立特里亚、几内亚、伊朗伊斯兰共和国、印度尼西亚、日本、约旦、南斯拉夫、科索沃、波兰、卢旺达、塞拉利昂、阿拉伯叙利亚共和国、前南斯拉夫的马其顿共和国、委内瑞拉（加上厄瓜多尔和巴拿马）和前南斯拉夫。

调查

- 维持和平行动部
- 政治事务部
- 国际贸易中心
- 卢旺达问题国际刑事法庭
- 前南斯拉夫问题国际刑事法庭
- 日内瓦办事处
- 内罗毕办事处
- 联合国人口基金
- 关于以下情况的报告：不良行为；采购不规范现象；滥用应享权利；联合国财产和资源使用不当；管理不当；供应商工作人员不良行为；辩护律师同贫困被羁押者之间分钱；滥用职权。

管理协商

- 大会事务和会议事务部的改革
- 新闻部的改革
- 环境规划署向各公约提供的支助
- 中央支助事务厅

附件四

风险评估和减轻风险

1. 2002 年第四季度，主管内部监督事务副秘书长为首的内部监督事务厅（监督厅）管理人员，运用监督工作人员分析可能威胁联合国活动、财产和声誉的以往问题、当前挑战和总的趋势所积累的知识和专长，对联合国的监督工作进行了战略风险分析。

2. 风险的定义是：对未来事件和结果无从确定，表明有可能影响本组织目的和目标的某一事件可能发生和可能产生影响。风险管理是指找出、评估、理解、解决、阐明风险问题，在不确定的情况下，有条不紊地定出最佳行动路线。

A. 2003 年的风险评估

3. 监督厅制订了风险管理框架，其中列有其管辖范围内的一系列活动领域，这些领域含有重大问题或风险，尤其是现行管制和检查机制目前尚未重视、或重视不够的问题或风险。监督厅每个季度都监测风险管理框架，确保风险分析时常更新，并开展行动减轻风险。对风险的评估是按其可能发生程度和可能造成的影响进行，并不一定说明有关方案和机构管理或结构中有任何薄弱环节。确定的风险包括：

- 安全和保障：联合国人员和设施的安全和保障（如进出和车辆管制）。各种威胁包括盗窃和恐怖主义，需要有安全系统和政策及受过培训的人员，有周密的撤离计划和保护平民和维持和平人员的程序。
- 采购：采购职能中的义务和责任明确分工，库存和采购之间建立联系，考虑到风险因素的采购。
- 维持和平：支助维持和平行动，对有效合理使用资源的影响。
- 信息技术：联合国的政策和战略，受外部风险影响的程度。
- 一般行政管理：维持和更新条例和细则，减少行政重叠现象。
- 养恤基金：投资管理方面的责任，管理结构，投资咨询服务。
- 人力资源管理：在总部和各区域委员会进行人力资源改革，新的员额配置系统和银河系统、电子考绩系统和综管系统执行。
- 应享待遇方面的欺诈行为：应享待遇计划，如旅行费用报销、扶养津贴、病假、教育补助金。
- 国际法庭：法律援助系统、辩护律师、以及这些相对较新的机构中的其它手续和费用支付。

B. 减轻风险项目

4. 目前正开展监督工作，减轻风险，其中包括采购方面的跨职能项目；维持和平；以及安全和保障问题。

1. 采购空运服务

5. 空运服务很有可能给采购和空运安全带来重大风险。因此，监督厅开办了一个项目，专门减少空运安全具体领域发生这类风险的可能性。这些风险包括，在订约承包飞机，运送维持和平特派团人员时，空运安全可能不是首要考虑。另外，联合国空运安全政策的执行可能不妥当，总部和外地的监督可能不够。大会赞同监督厅的看法：空运安全是联合国首要关注的问题，因此单独要求监督厅报告“为联合国维持和平特派团采购空中服务，尤其是在货物空运方面保障空中安全标准的问题”（第 57/279 号决议，第 10 段）。

2. 审查维持和平改组工作的执行

6. 监督厅正在评估维持和平行动部最近改组维持和平业务支助带来的影响，监督厅将就此工作向大会第五十八届会议续会提交报告。评价包括维持和平行动部的全部活动，从各个职能领域的战略和业务规划及能力建设，到后勤、行政、财务、和人员管理领域的改进都包括在内。范围广泛的多部门评价工作要求监督厅所有部门共同努力，力求减少和（或）消除在维和行动部改组期间向其提供追加资源出现浪费和使用效率低下的风险。许多改组措施仍在落实之中，监督厅力求尽可能让评估结果在措施落实期间就产生影响。（第 56/241 号决议，第 18 段）。

3. 审计联合国外地办事处安全和保障工作

7. 作为监督厅安全和保障工作风险管理的一环，内部审计司制订了一项政策，规定外地活动的所有审计都列入审查安全保障问题的审计步骤。已经为此制定了审查外地办事处安全问题的核心工作方案，正在联合国外地设施的所有审计工作中使用。工作方案包括审查外地办事处在国家级别安全协调和评估规划中发挥作用的步骤；确定房舍安全评估是否妥当的步骤；确保让工作人员充分了解紧急情况 and 撤离程序，并定期进行火警和撤离演习的步骤；以及评估颁发联合国身份证和通行证管制方面的步骤。监督厅还对先前总部安全保障建议执行情况进行了后续审查，要求尽快让客户注意总部活动审计中发现的安全保障问题，并列入最后审计报告。

截至 2003 年 9 月 1 日监督厅工作人员全球分布情况

