

**第六十届会议**

议程项目 132 和 136

**秘书长关于内部监督事务厅活动的报告****联合国维持和平行动经费筹措  
的行政和预算问题****内部监督事务厅对维持和平行动部的全面管理审计报告\*****摘要**

大会 2005 年 6 月 22 日第 59/296 号决议请内部监督事务厅（监督厅）对维持和平行动部进行一次全面管理审计。这次审计的主要目的是审查维和部的做法，以查明以下各方面发生工作重复、欺诈和滥用权力的风险和暴露程度：财政和预算编制；采购；人力资源，包括征聘和培训；信息技术，并就此向大会第六十届会议提出报告。

**总结**

维和部近年来在改善维和行动方面取得了一些进展。近期的举措包括：(a) 对新建特派团推行综合规划；(b) 建立战略部署储存，减少了特派团开办所需时间；(c) 设计和执行维和人员的培训计划；(d) 有力地处理有关外地特派团性剥削及性凌辱的指控。不过，在内部监督事务厅看来，这些成绩赶不上外地业务急速增加必然带来的挑战。维持和平行动部需要作更大的努力，与管理部合作，通过加强内部管制及确保现有的管制措施得到执行，改善维和行动的管理。此外，对建立高水平的道德行为和问责制的重视不足，造成违规不罚的风气。监督厅强调《联合国宪章》的重要性，因为《宪章》明确要求必须拥有效率、才干及忠诚的最高标准。

\* 本报告未能在截止时间前提交，原因是管理部和维持和平行动部需要时间对该报告的结论和建议作出回应。



关于这一点，还必须指出，最高审计机构国际组织公共部门内部控制标准准则（见 [http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3\\_Internal\\_ContrStand/3\\_GuICS\\_PubSec\\_e.pdf](http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_Internal_ContrStand/3_GuICS_PubSec_e.pdf)）。强调管理方有责任维护道德行为和专业标准。最高审计机构国际组织采用“管制环境”的概念，为该组织定调，并影响其工作人员的管制意识。管制环境是内部管制所有其他组成部分的基础，包括反映在规则、条例和既定程序中的那些部分，提供了纪律和架构。管制环境责任包括对风险评估等程序和降低风险的管制活动的责任。

内部监督事务厅认为，维持和平行动部和管理部的管制环境一直不够。内部监督事务厅特别关切采购领域的风险和暴露程度，它发现了几个案例，显示出有系统地违反联合国规则和条例。造成这种情况的一个根本原因是管理层不愿意追究工作人员违反规则和条例和管理不善的责任。这导致联合国遭受欺诈和滥用职权的风险暴露程度之高令人无法接受。必须立即采取步骤改善管理层的做法，建立适当机制来确保总部和外地特派团各级管理层负起责任。令人鼓舞的是，管理层已对本报告指出的具体个案开展调查，追究有关人员的责任。

内部监督事务厅还可以改善维持和平行动的管理的许多地方提出了方法：  
(a) 改革预算编制过程，提高效率及消除重复；(b) 把征聘权力下放给外地特派团，同时在总部进行有效监测；(c) 充分利用信息和通信技术；(d) 加强特派团规划、提供战略性指引和指导；(e) 改善维持和平行动部与联合国其他部门和机构的协调；(f) 更加着重从正反教训中了解哪些是最佳做法并予以传播。

审查的每一个业务领域的主要审计结果和建议见下文。

## 采购

监督厅发现由于管理不善和可能的欺诈活动造成了相当大的实际损失和潜在损失，原因是预算编列超过需要及负责设计和执行维持和平行动采购内部管制的官员的重大疏忽或没有给予适当的关注和注意。维持和平行动部和管理部没有追究违反内部管制手续、联合国财务条例和细则以及既定的采购程序者的责任。高层管理人员需要立即采取步骤加强维持和平活动的采购程序，并确保本组织追究主管人员对其造成这些损失的行动的责任。

## 财务管理和预算编制

维持和平行动部的财务管理和支助处执行审查特派团提交的预算和预算执行情况报告的职务，重复了方案规划、预算和账户厅维持和平经费筹措司进行的审查。财务管理和支助处和账户司在审查特派团的财务报表方面也有重复。管理事务部和维持和平行动部需要立即采取措施整改预算程序、合并有关职能、实施综合财务和预算管理系统，并重新界定作用、责任和行政安排，以期通过避免方案规划、预算和账户厅和维持和平行动部重复工作来提高效率。

## 人力资源管理

截至 2005 年 5 月 31 日，外地特派团总出缺率为 23%。专业及专业以上职类的出缺率更高，达 32%。征聘过程缺乏透明度，无法保证最佳人选被录用。需要大力改善，才能使下放权力给维持和平行动部成为向外地特派团提供工作人员的高效率办法。维持和平行动部曾将其下放的征聘权集中在总部，造成了同样的低效率，结果要通过下放征聘权来提高效率。维持和平行动部没有采取适当措施，按照联合国和平行动问题小组的建议（见 A/55/305-S/2000/809）把征聘权下放给外地特派团。人力资源管理厅没有适当监测下放给维持和平行动部的权力。监督厅认为管理事务部需要检讨下放权力给维持和平行动部是否成功，考虑到下放权力的本意、维持和平行动部执行下放权力的效率和效能，以及人力资源管理厅监测下放权力的成效。

## 信息和通信技术

维持和平行动部需要敲定其信息管理战略，仔细分析目前提出的信息系统倡议是否能与现有系统和未来系统互通、互连。维持和平行动部如果不把通信和信息技术处仅仅当作后勤支助提供者来使用，在使用信息和通信技术方面可以优化。通信和信息技术处要在总的维持和平行动部的结构中重新定位，以便更有效地和更有效率地解决这个部和外地特派团的战略信息需要。

## 特派团规划

内部监督事务厅指出需要改善才能使规划更全面和有效的几个领域。例如，综合特派团规划过程缺乏总部的战略性指导和指引。在维持和平行动部内部缺乏专门的规划单位的情况下，特派团规划是通过特设工作组来运作的，这影响了规划过程的效率和效力。还有，成果预算制没有与特派团规划过程连接起来，增加了资源利用效率和效低的可能性。

## 实务业务

尽管维持和平行动部努力跟上迅速扩大和日益复杂的维持和平活动，但是它还是无法在总部建立起足够的能力来在以下实务业务提供政策指导和监督，例如解除武装、复员和重返社会、人权、法治、保护平民。因此，在总部一级这些领域的管治和问责机制仍然是薄弱的。参与这些活动的几个联合国部门和机构之间的协调不都是有效的。

## 最佳做法

维持和平行动部管理层责成其维持和平最佳做法科执行无数特别任务使其不能专注于核心任务。今后必须考虑进行更好的规划、着重核心任务和使用规划技术，如流程规划和风险评估。与改革管理主任办公室的工作重叠是一个问题，需要通过澄清这两个单位之间的工作关系来解决。

### 建议

内部监督事务厅在作为对维持和平行动部的管理审计的一部分发给维持和平行动部、管理部、政治事务部的七个审计报告里提出了 158 项建议，其中 105 项被视为重大建议。其中 133 项建议已为有关部门接受。监督厅已重申有 25 个没被接受的建议被有关部门重新考虑。大多数被接受的建议正在实施中。

## 前言

谨按照大会第 59/296 号决议的规定，向大会转递所附维持和平行动部全面管理审计的报告。该报告综合了内部监督事务厅（监督厅）在 2006 年 2 月发交维持和平行动部和管理部的全部 7 个审计报告的结果。由于内部监督事务厅必须遵守篇幅限制，监督厅不可能在本概览报告里列出所有结论和建议。不过，会员国可按照大会第 59/272 号决议的规定索取各审计报告。

内部监督事务厅的目的之一是精简和合并提交供大会审议的报告，监督厅汲取编写本报告的经验，建议其关于维和行动的年度工作报告另行向大会提出。这将便利编写与维和有关的监督活动的综合年度报告，供大会续会审议，维和事务一般排在续会上审议。监督厅建议在大会第六十一届会议续会发布其在维和行动方面的工作的第一个报告。关于 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日监督厅工作的总报告因此将不会包括维和监督活动。大会在议事时不妨考虑这项建议。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-4	8
二. 采购 .....	5-23	8
A. 发生欺诈和滥用职权的风险 .....	5-6	8
B. 请拨预算款过高 .....	7-12	9
C. 对供应商发票的支付管控不力 .....	13	10
D. 对履约保证金的管控不力 .....	14	10
E. 工作人员概况 .....	15-17	11
F. 对《联合国财务条例和细则》的严重违反 .....	18-19	11
G. 采购处人员不足 .....	20-21	11
H. 采购中出现的违规行为 .....	22-23	12
三. 财务管理和预算编制 .....	24-33	13
A. 预算过程 .....	24-30	13
B. 财务管理和会计 .....	31-32	15
C. 维和储备基金 .....	33	15
四. 人力资源管理 .....	34-46	15
A. 外地工作人员征聘问责制 .....	34-40	15
B. 征聘和职位安排 .....	41-43	17
C. 有滥用职权之嫌的案例 .....	44	18
D. 培训 .....	45-46	18
五. 信息和通信技术 .....	47-59	19
A. 组织结构 .....	47-49	19
B. 信息管理战略 .....	50-51	20
C. 系统一体化 .....	52-53	20
D. 安全政策、程序和标准 .....	54-55	21

E.	电话记账.....	56	22
F.	资产管理.....	57-59	22
六.	特派团规划.....	60-68	23
A.	缺乏特派团综合规划进程的政策指导.....	60-61	23
B.	缺乏特派团规划的专门单位.....	62-64	23
C.	尽早确定特派团高级领导人员并使他们尽早参与规划进程.....	65-66	24
D.	将成果预算纳入特派团规划进程.....	67-68	24
七.	实务业务.....	69-77	24
A.	选举援助.....	69-70	24
B.	解除武装、复员和重返社会.....	71-72	25
C.	排雷行动.....	73-75	25
D.	人权、法治和保护平民.....	76-77	26
八.	最佳做法.....	78-79	27
A.	活动规划.....	78	27
B.	发生工作重复的风险和可能性.....	79	27
九.	建议摘要.....	80-118	27

## 一. 引言

1. 监督厅按照大会第 59/296 号决议的要求，自 2005 年 7 月至 12 月对维持和平行动部（维和部）进行了一次全面管理审计。审计的主要目的是，审查维和部的有关做法并查明发生重复、欺诈和滥用职权的风险及可能性。此次审计还对维和预算编制，包括各特派团及总部工作人员各自的作用问题进行了一次业务流程审查。
2. 此次审计主要在联合国总部进行，涵盖了以下业务领域：
  - (a) 采购；
  - (b) 财务管理和预算编制；
  - (c) 人力资源管理；
  - (d) 信息和通信技术；
  - (e) 特派团规划；
  - (f) 实务业务；
  - (g) 最佳做法。
3. 监督厅选择了一些外地特派团作为案例，并在此次审计中跟踪了监督厅以往就有业务领域提出的建议的执行情况。
4. 监督厅就每一业务领域各草拟了一份报告，并酌情将报告草稿印发给维持和平行动部、管理事务部以及政治事务部。上述各部的评论意见以楷体显示。

## 二. 采购

### A. 发生欺诈和滥用职权的风险

5. 监督厅对在维持和平行动采购过程中重大的管控措施失效情况（即故意无视内部管控措施）以及管控薄弱环节（即内部管控措施先天不足，无法减少欺诈和滥用职权发生的可能性）所造成的风险进行了评估，评估显示，在当前情况下，欺诈和滥用职权几乎必然要发生，并严重影响本组织的声誉和财务。监督厅认为，有大量的证据显示，维持和平行动部及管理事务部的高级管理层并未采取应有的重视和应有的注意措施，以确保制定充分的内部管控措施，并确保这些措施得到严格执行。另外，尽管前几次审计揭示出众多违规现象，但有关方面仍然没有充分强调必须建立高度的道德行为和问责水准。结果造成违规不罚的风气。
6. 监督厅强调《联合国宪章》的重要性，其中明确规定了国际公务员应有的标准。特别是第一百零一条第三项，其中规定，办事人员之雇用及其服务条件之决定，应以求达效率、才干、及忠诚的最高标准为首要考虑。对维持和平行动的采

购审计显示，在遵行上述标准方面还存在许多严重不足之处。维持和平行动部说，维和部赞同必须提高其管理人员对理财责任的认识，而且管理人员应对自己的决定负责。为此，维和部已开始采取若干举措，使其高级行政人员更充分具备其岗位所需的能力，并为其指派履行重要管理职能的工作人员提供健全的基础。维持和平行动部还认为，在评估管理人员行动是否适当时，必须要考虑管理人员作出有关决定时所处的环境。

## B. 请拨预算款过高

7. 应由能够胜任的工作人员依据实事求是的预测，拟订特派团所需经费。但在许多情况下，监督厅发现事实并非如此。特派团提出的物资和服务需求都抬高了，往往导致本组织巨额财务损失。由于这种不准确的需求预报，本组织面临工作人员与供应商串通舞弊、盗窃或其他违规行为的威胁。

### 为 A 特派团和 B 特派团采购的商品

8. 为向 A 特派团提供一项主要商品，维和部同一个供应商签订了一个合同，金额不超过 8 590 万美元，覆盖特派团开始阶段 9 个月的所需。维持和平行动部后勤支助司按特派团从开始阶段即全员部署计算，将特派团的需求数额定为每月 1 000 万，而这一假定是不符合实际的。截至 2005 年 10 月，A 特派团仅仅使用了合同的 22%，或者说在 7 个月时间里一共仅用了 220 万。按适用于该合同所涉最后两个月的最高月消耗量(即 2005 年 9 月份部署率达 40%时的 410 万月消耗量)，监督厅断定，后勤支助司将 A 特派团的需求高估了 5 300 万美元。维持和平行动部认为，需求必须按部队部署的预期计划计算。截至 2005 年 10 月，2004 年 10 月预报部队人数实际到位率仅有 25%。然而，监督厅认为，制定计划时的假定和实际消耗之间差异过大，光凭部队部署延误这一点无法解释。

9. 同样，后勤支助司也将 B 特派团的一项主要商品供应合同上限高估了 3 100 万美元。后勤支助司为 2004-06 年期间制定的预算是 3 800 万美元，而 B 特派团 2005 年 10 月份创下的最高月消耗量仅为估计量的 19%。

### 车辆零部件

10. 截至 2005 年 10 月，12 个特派团的零部件库存价值比 2004-05 年需求超出 1 500 万美元。后勤支助司 2003 年 12 月委托编写的车辆零部件管理系统审查报告建议，对车辆、培训、保修和零部件等直接采购活动应进行统一管理，以便控制采购其他特派团已有的物品。该报告指出，2002 年，已结束的特派团的注销零部件价值至少为 1 600 万元美元。如能早报告库存情况，这些零部件本可以供运行中的特派团使用。报告还强调，必须改进伽利略及 Mercury 计算机化系统的功能，使其更好地预报需求，并对物品现况进行从申购到送货的全程跟踪。这些建议没有得到落实。

11. 另外，按照各特派团预算中反映的消耗率，将需 1 至 3 年的时间才能用完目前的库存。这些库存的存放和今后处置的费用也是对资源的进一步浪费。对零部件的这种管理不当，也增加了盗窃的风险。维持和平行动部说，鉴于特派团严酷的行动环境，车辆零部件的库存并不为多。注销价值 1 600 万美元的过时零部件，主要是因为特派团车队通过合理化调整，将车型从原先的 256 个减至 52 个。经过合理化调整，车队能够通过获取折扣和采用同一制造商提供的各车型通用零部件，从而节省大量资金。不过，维持和平行动部承认，在对零部件库存的管理方面还有改善的余地，部分特派团确实存在库存过多的问题。

#### **在 A 特派团中部署一支特遣队**

12. 监督厅指出，由于不该采用而采用了空中运输手段，将特遣队及其装备运送到 A 特派团，造成了约 390 万美元的资源浪费。虽然这些人员和装备是紧急运送的，但是由于后勤上的原因，特遣队未能部署到 A 特派团的指定位置。监督厅认为，在某种程度上，拖延是可预测的，而采用成本为海运 7 倍的空运是不妥的，因为本组织曾有 5 个多月的时间来安排使用其他运输手段。维持和平行动部说，它是依据最准确和最新的部署预测而采购空中运输手段来运送特遣队所属装备的，并没有出现浪费。监督厅坚持认为，在使用本组织资源方面维和部没有采取应有的小心措施，并着重指出，在运送特遣队所属装备时完全可以做到节省费用而且不影响及时部署。

### **C. 对供应商发票的支付管控不力**

13. 账户司是总部的付款核准人，但它没有遵行《联合国财务细则》第 105.6(a) 条要求执行的管控措施，该条规定，核签人还负责在下列情况下核准支付款项：在确保支付款确已到期后，确认所收到的所需服务、用品或设备符合有关合同、协议、定购单或其他承诺方式的规定。核准人还必须保持详细记录，并准备提交管理事务副秘书长所要求的任何佐证文件、解释和说明。但是，在 102 个案例中有 79 个案例(占 77%)，有关方面没有向账户司提交任何文件，以证明特派团已收到要求付款的货物及服务。在 102 个案例中有 25 个案例出现了重复批准对同一发票付款的现象。方案规划、预算和账户厅(账务厅)表示，正在制定实施进一步的管控程序，以确保避免重复的发票付款，除非有高级财务官员的明确核准。

### **D. 对履约保证金的管控不力**

14. 监督厅有选择地审查了 9 个价值达 3.13 亿美元的合同，发现定约人提交的履约保证金平均仅为合同价款的 1.4%，而未达到合同价款 10% 的最低下限。由于履约保证金不足，本组织可能面临巨大的财务风险。另外，对履约保证金的保管和退回的管控也不力，例如，采购处 2004 年 10 月退回了 370 万美元的保证金，此举违背了相关合同条款，尽管该合同 2005 年 6 月到期。

## E. 工作人员概况

15. 2004 年，监督厅对 F 特派团的采购活动进行了审计，发现采购人员一般都不清楚基本采购概念。例如，只有 33% 的工作人员知道，申购干事不能推荐供应商；他们无人知道，该特派团的采购科应参与各申购单位拟订的采购和支出计划；而且，仅有 25% 的人知道应邀投标人最低数量是多少。

16. 监督厅对各特派团采购人员的资历进行了审查，发现，对于采购处在选用工作人员前进行的采购干事审批程序，维持和平行动部人事管理和支助处并没有保存任何档案记录。由于该处没有对工作人员的履历保存完整档案记录，因此监督厅无法将工作人员的资历同必要的标准进行比对。另外，在总部工作人员中挑选人员就任特派团理财责任重大的职位方面，有关挑选过程并不是竞争性的。

17. 上述做法增加了在人员选聘过程中滥用职权的可能性。例如，有一名工作人员自 2004 年初至 2005 年 12 月一直在 A 特派团的一个 P-3 职位上任职，负责管理一个价款达 2.01 亿美元的合同。监督厅发现，在该合同生效后的 7 个月时间里，对该合同的不当管理造成了 160 万美元的经济损失，这还不包括给供应商 873 000 美元的违规付款。

## F. 对《联合国财务条例和细则》的严重违反

18. 通过对 F 特派团的一次审计还发现，对违反《联合国财务条例和细则》的行为已经形成了一定模式。例如，电线和其他电力材料、空调设备以及胶合板的采购费共达约 200 万美元，但这笔费用却被化整为零，以绕过地方和总部合同委员会的审查。维持和平行动部说，这一案例所依据的审计报告中存在事实错误，因此其结论是否有效，还是个问题。监督厅正在协同维和部，依据该部提供的进一步信息，审查这一事项。

19. 在对 B 特派团采购活动进行的另一次审计中发现，有总额共达 900 万美元的采购是在采购科不知情的情况下直接由申购单位进行的。这违反了采购权授权的规定。而采购授权应遵循申购单位和采购单位职责分管原则。

## G. 采购处人员不足

20. 根据采购处的网站，本组织自 2002 年至 2004 年共采购了 30 亿美元的商品，其中 25 亿美元，即 82% 是为维持和平行动特派团进行的采购。在这 25 亿美元中，56% 是在总部付款的。从这些统计数据中可以看出，采购处的 36 名工作人员负责处理 56% 的维和采购，而特派团中的 275 名工作人员仅负责处理 44% 的采购活动。考虑到特派团的付款还包括采购处代购的口粮和燃料等项，这一数字上的不平衡就更显严重。例如，在 2005 年中，一名 P-4 的干事处理了 20 亿美元的燃料和口粮采购，2 名 P-3 干事处理了约 1.50 亿美元的新旧工程合同，5 名 P-4

及 P-3 职等的干事负责 2 亿美元的通信和信息技术合同。另外，采购处外地采购科的一名 P-4 职等的工作人员处理了 200 件当地采购，然后递交给总部合同委员会。

21. 由于经手的采购数额巨大，而且资源有限，因此采购处无法让人员轮调。也无法组建团队，专门处理复杂的申购或对重大合同实施同行审查制度。而且，对购买人的监督极少。因此，很有可能出现为应付最后时限，而绕过内部管控的情况。另外，将酌处权交给各个购买人，这增加了利益冲突以及同供应商串通舞弊的可能性。监督厅发现，有数额共达 10 亿美元的预计采购需求是由采购处及维持和平行动部后勤支助司的 P-5 职等工作人员来管理的，高级管理层对此的监督很少，甚至没有。管理事务部说，采购处需要在支助账户下要求的员额能够得到核准。

#### H. 采购中出现的违规行为

22. 在对采购档案进行的抽样审查中，监督厅发现了如下的违规现象：

(a) 联合国高级官员、一国政府和供应商代表之间进行了不当的交流，而且也有迹象表明，曾有人以协助通知书的形式操纵服务采购过程中的招标。在这种情况下进行的采购及付款是违规的；

(b) 有迹象表明，A 特派团、后勤支助司及采购处的官员进行串通舞弊，将一个价款达 8 590 万美元的重大商品合同交给一个受青睐的供应商；

(c) 监督厅对一个供应商涉及的 5 个合同进行了审查，发现一位采购干事一再违反既定采购程序，通过取消和重交投标书、更改投标报价、强行采用受青睐的供应商原投标书中已有的投标条件或具体要求，以及给其他竞标人极短的时间答复等方式，从而让该供应商得到合同。监督厅认为，这些违规行为有力地显示了与该供应商之间存在的串通舞弊。这些合同的价款共达 4 860 万美元；

(d) 监督厅还发现有利的证据显示，一个向本组织提供服务的承包商不仅扮演了联合国的供应商角色，而且还是其他供应商及政府的代理商。该承包商聘用联合国的工作人员，这使它独具能力，可以讨价还价、找出合同漏洞以及建立一个情报提供者网络，搜取关于条件及竞争对手的有用信息。自 2000 年 1 月至 2005 年 9 月，该公司共获总金额达 1.695 亿美元的采购订单；

(e) 除上述案例外，监督厅还发现前工作人员受聘于供应商或与联合国进行商业交易的情况。

23. 监督厅建议管理事务部对具体违规案例进行调查，并追究有关玩忽职守的管理人员及工作人员的责任。管理事务部说，管理部已开始调查，一旦调查结束，就会考虑追究责任。

### 三. 财务管理和预算编制

#### A. 预算过程

##### 问责制和报告关系

24. 不论是在特派团还是在总部，预算编制过程的责任和问责制都不是很清楚。特派团一级的问责制不清楚，因为特派团团长应对预算负责，而财务授权是下放给特派团行政主任的。预算过程的一个重要缺陷是，组织结构与成本中心不匹配，资金是分配给成本中心的，成本中心主管被授予批准实施预算的权力。而且，主计长通过维持和平行动部向外地特派团下达预算指示，而特派团先将他们的预算提交给外地特派团财务管理和支助处审查，然后由该处转交方案规划、预算和账户厅维持和平经费筹措司。这使人们认为预算归维持和平行动部管，而实际上预算应当是各有关特派团的责任。维持和平行动部指出，主管维持和平行动副秘书长以整个方案主管的身份通过资源模板和成果预算制度框架的形式向所有维和特派团下达指示，而主计长则下达与格式和时间表有关的指示。管理事务部指出，将通过行政指示的方式提供关于特派团团长在预算过程方面的责任和问责制问题的详细指示。

25. 编制预算是一个漫长、复杂、耗时的过程。因此，为编制预算规定的截止日期并不是总能得到遵守。由于特派团任务的变化以及由此导致的资源需求的变化，预算过程必须具有灵活性。然而，订正预算和周期外预算也采用同样的过程，同样的耗时的程序。这个过程再加上需要提前一年编制特派团预算，给特派团如何在瞬息万变的情况下切合实际地估计行动需求并拟定成果预算框架带来了巨大的挑战。监督厅认为，管理事务部应当争取立法机构核准发展一个适用于上述情况的简便的预算编制模式，以避免重复编制年度预算那种冗长的进程。管理事务部指出，该部将拟定一项关于这方面的简明的建议，供立法机构批准。

##### 重复工作

26. 监督厅认为，外地特派团财务管理和支助处与维和经费筹措司在审查特派团提交的预算和预算执行情况报告方面的工作重复。监督厅认为，需要整改预算进程，以便消除这种重复现象，提高效率。维持和平行动部在预算编制方面的作用的重点应当是向特派团提供评估需求方面的技术咨询意见以及指导，而预算和执行情况审查应当是方案规划、预算和账户厅的工作重点。尽管管理事务部和维持和平行动部指出他们在审查特派团预算方面起到不同的作用，但是两个部门都同意简化维和行动预算过程，消除任何重复现象。

##### 改进成果预算框架

27. 监督厅认为，自从2003/04年预算周期首次采用成果预算制概念以来，成果预算制框架得到不断改善。但是，在所审查的两个特派团，也就是联合国组织刚

果民主共和国特派团（联刚特派团）和联合国布隆迪行动（联布行动），监督厅认为成果预算制是作为一项单独的工作进行的，而不是作为成本估计实际期预算编制工作的一部分。成果预算制框架是由实务部门主管拟定的，而成本估计是由特派团行政部门进行的，有时是作为一项单独的工作进行的。另外，成果预算制框架常常被视为战略规划的代表物。实际上，并没有要求在编制成果预算框架和成本估计之前拟定并且核准特派团战略计划。因此，维和部下达的战略指导和假设通常被作为拟定成果预算制框架的基础。

28. 监督厅还发现成果预算制与预算执行情况报告之间没有明确的联系，预算执行情况报告只限于解释预算编列的开支与实际开支之间的差异。差异分析要求对每个支出用途代号下的所有超支以及比例达到5%或者金额超过10万美元的使用不足情况作出解释。但是，这类差异分析未能提供关于效率方面的反馈。例如，在与联布行动和联刚特派团有关的2004/05年预算周期执行情况报告中，未能就估计与实际消耗之间的数量差异作出充分的解释。仅仅提及以美元价值表示的差异，并不能表明资源如何得到高效率、高效益的利用。[方案规划、预算和财产厅](#)指出，在审查执行报告过程中，尽可能查明提高效率方面取得的进展，并作为补充资料提交给行政和预算问题咨询委员会。

29. 另外，在执行情况报告中，分配款额与支出之间的对比情况是按支出用途代号分列的；然而，资金是按许多不同类别分配给不同的成本中心的，或者将共同成本集中在一个成本中心。因此，采取这种做法，就不存在各成本中心的单独的执行情况，只能对特派团的整个执行情况进行评价。结果是，成本中心一级的问责制不复存在，尽管成本中心主管是执行预算的主要工作人员。[管理事务部](#)指出，监测成本中心一级的执行情况属于维和特派团以及维持和平行动部的一个内部管理进程，是总体执行情况报告的基础。维和部指出，本组织的财务系统不支持这种类型的分析。不过，目前正在努力在预算执行情况报告中提供更多的成本会计信息。

#### **缺乏有效的编制预算自动化工具**

30. 由于缺少企业资源规划系统、综合财务管理系统，没有一个界面将各种现有系统连接起来，很难有效地监督预算执行情况。由此导致了重复输入数据，造成存取实时信息方面的拖延，以及在编制预算上花费时间过多。另外，特派团预算编制和提交均采用Excel文档形式。监督厅发现，不论是就各特派团内部还是各特派团之间而言，提交的预算文件的质量都参差不齐，为此需要将不同成本中心提供的数据转换为模板文档，造成了额外的工作量。由于没有一个能够自动将不同的独立的文档/电子数据表格连接起来的工具，需要费很大力气才能够反映出相关参数成本变化，增加了出错的风险。另外，各特派团采用“支出现况”报告的方式对预算执行情况进行内部监测，这种报告的编写和年度更新也采用“Excel”格式。[管理事务部](#)承认，目前信息技术工具有其局限性，缺少综合性，

一致认为需要采取综合方法。该部目前正在评价实施企业资源规划系统的可能性，以便解决上述局限性问题。

## B. 财务管理和会计

### 重复工作

31. 监督厅发现财务报告进程中有工作重复的现象。外地特派团向总部的账务厅账户司提交月度和年度财务报告，并抄送外地特派团财务管理和支助处。这两个实体都对财务报表进行审查，以确定其是否完整、准确、是否符合现有指示和指导方针。没有证据表明由于外地特派团财务管理和支助处对特派团账户进行审查而带来增值效益。监督厅认为，审查特派团账户的工作只能由账户司进行。管理事务部和维持和平行动部都同意这项职能应当由账户司来进行。

### 外地特派团内部控制方面的薄弱环节

32. 监督厅查明了内部控制方面存在的一些薄弱环节，这些薄弱环节表明总部未能提供充分的支助。其中包括：(a) 缺乏符合各特派团具体情况的标准操作程序来协助特派团总部和区域办公室的财务干事履行其职能；(b) 关键空缺依然没有得到填补，损害了控制的效率；(c) 未能充分减少与在银行系统薄弱的区域运作的分权财务制度有关的风险；以及(d) 对直接采购的控制薄弱，有证据表明存在为了避免提高采购订单限额而采取化整为零的采购方式的情况。管理事务部同意有必要向外地特派团提供更多的指导，并称已经采取了若干项举措。另外，管理事务部计划还为外地工作人员提供结构更完善的培训，目前正在为此请拨资源。

## C. 维和储备基金

33. 联合国《财务条例》第 4.6 条限定授权承付款项的单项审批限额最多不超过 5 000 万美元，并且限定了维和储备金的总额。监督厅认为，5 000 万美元的限额已经不适用于大型特派团，其中一些特派团的年度预算将近 10 亿美元甚至更多。另外，该数额中还包括补充战略部署储存的资金，因此周转能力大受限制，无法在特派团预算获得批准之前为主要方案提供资金。管理事务部同意并称其将进行一项研究，争取适当增加确定任务前的承付授权。

## 四. 人力资源管理

### A. 外地工作人员征聘问责制

34. 人力资源管理厅负责确定秘书处人力资源政策总方向。人力厅确立用于管理秘书处人力资源以及拟定符合《联合国宪章》规定和大会各项指示的服务条件方面的政策、程序和做法。大会第 56/241 号决议重申大会第 53/221 和第 55/258 号决议规定的人力资源管理厅的作用，特别是大会关于人力厅应当继续作为监测以及批准征聘及工作人员职位安排的中央主管部门的决定。

### 各项核心职能和问责制

35. 将各项核心职能分配给秘书处各部和办公室，意在确保不论这些职能的授权是否下放给不同的地点或者实体，各部门都能保持竞争优势，继续承担责任。秘书长的改革方案力求增强方案主管的权力，这体现在将分配给秘书处各部和办公室的核心职能的权力下放。但是，监督厅认为，将与特派团人事有关的人力资源管理方面的授权下放给维持和平行动部，实际上导致责任的转移，因为人力资源管理厅实际上放弃了对其核心职能承担责任。[人力资源管理厅不同意关于其放弃了对其核心职能承担的责任的说法，但是承认说，由于资源不足，对下放的授权没有进行充分的监测。](#)

36. 监督厅依然认为人力资源管理厅在外地工作人员职能方面只履行了极为有限的责任。因此破坏了将人力资源管理厅与维持和平行动部的人力资源责任分开这项重要的内部控制措施。在适用人力资源管理标准方面，秘书处与外地特派团之间也存在差距。例如，人力资源管理厅与秘书处每个部和办公室都确立了一项人力资源行动计划。但是，维和部与人力资源管理厅确立的行动计划没有包括外地特派团人力资源管理。[人力资源管理厅称，其目前正在与维持和平行动部共同努力，设计一个供维和特派团使用的人力资源行动计划模板。](#)

### 人力资源管理厅权力下放和监测工作

37. 维持和平行动部主要是从总部行使下放的征聘权，没有将征聘权下放到外地特派团，除了将部分征聘权下放到联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）和联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局），结果效率同样不高，需通过人力厅下放征聘权来解决。将征聘权下放到第一线（例如，外地特派团）可改善整体的执行情况，但将征聘权下放到维持和平行动部，反而在人力资源管理厅与外地特派团之间多出了一个中间环节。[维持和平行动部指出，某些全局责任，例如征聘国际工作人员，需要从全局考虑，必须采取中央管理的方式。在现阶段不宜将更多的征聘权下放到外地特派团。](#)上述立场与秘书长 2001 年 6 月 1 日关于维持和平行动特别委员会和联合国和平问题小组建议的执行情况的报告（见 A/55/977，第 161 和 162 段）相互矛盾，据该报告，文职人员编制全球战略的一个关键方面是增加授予各外地特派团的征聘权。

38. 监督厅认为，人力资源管理厅对所下放的权力的监测力度和效力不足。这主要是因为只拨出五个员额负责为监测权力下放情况，尽管特派团人员配置表上的员额超过 17 000 个。由于资源方面的制约，人力资源管理厅只进行了有限的几次外地监测考察。[人力资源管理厅称，目前正在努力提高监测专用资源的水平和效益。](#)

39. 监督厅认为，事实证明，将授权下放给维持和平行动部并不是一个向外地特派团提供工作人员的高效率安排。对监督厅调查的答复也清楚地表明了这点，各

特派团在答复中指出，他们期望人事管理和支助处提供更有力的支助，并指出，填补员额空缺时，并不总是遵循现有的征聘程序。监督厅认为，管理事务部需要进行一次全面、客观的审查，以评估将授权下放给维持和平行动部是否成功，在这样做的时候要考虑到：(a) 下放权力的本意；(b) 维持和平行动部行使下放的权力的效率和效益；(c) 人力资源管理厅对所下放的权力进行的监测的效力；以及(d) 秘书长在旨在提高向外地特派团提供人员配置支助的效力的联合国人力资源改革方面的设想。管理事务部同意进行这样一项审查，审查将以造成执行下放权力方面问题的根本原因为重点，并提出相应的解决方法。

### 特派团团长的问责制和报告关系

40. 作为特派团团长，秘书长的特别代表负责管理复杂的任务。但是，却没有正式确定并且执行他们向安全理事会、秘书长以及维持和平行动部的报告关系，尽管维和部拟定了内部标准指示，规定了特别代表的作用和报告关系。监督厅认为，有必要通过秘书长公报的方式澄清和强化这些作用和报告关系。维持和平行动部称，维和部计划审查并更新标准指示和秘书长关于特派团团长指导方针的说明，反映出综合特派团各个组成部分的报告关系。

## B. 征聘和职位安排

### 出缺率

41. 如下表所示，截至 2005 年 5 月 31 日，外地特派团总出缺率为 23%。专业及专业以上职类的出缺率更高，达 32%。对一些新建特派团来说，比如联合国苏丹特派团(联苏特派团)、联合国科特迪瓦行动(联科行动)和联合国利比里亚特派团(联利特派团)，开办阶段出缺率高，在情理之中，但是，运作中的特派团，例如，联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)、联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团(埃厄特派团)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)和联合国停战监督组织(停战监督组织)，无论规模大小，如果出缺率超过 20%可能影响特派团执行任务，或者表明其中一些员额并不需要。各特派团都没有诸如人力资源行动计划之类的机制来监测员额空缺情况，为实现理想的人员配置水平确定目标。监督厅认为，这样一种机制对控制出缺率来说是至关重要的。

### 截至 2005 年 5 月 31 日外地特派团的员额配置情况

员额数目				
员额职类	核定	现有	空缺	出缺率百分比
专业及专业以上职类	2 486	1 699	787	32
外勤事务/一般事务	3 067	2 401	666	22
本国工作人员	9 402	7 394	2 008	21
<b>共计</b>	<b>14 955</b>	<b>11 494</b>	<b>3 461</b>	<b>23</b>

## 招聘程序

42. 招聘工作中很容易发生滥用职权的情况。监督厅发现，外地工作人员招聘程序缺乏透明度，无法保证所选的是最合适的人选。外地特派团财务管理和支助处和后勤支助司经常向人事管理和支助处推荐候选人，供挑选和任命。这类候选人经常不是从经过甄选的候选人花名册上挑选的，而且是在没有发布空缺通知的情况下进行的。在联苏特派团，根据对 60 例招聘的抽样审查，监督厅发现在 34 个案例（64%）中，候选人的任命未经发布空缺通知程序；在 41 个案例中（69%），没有人事管理和支助处编制的合格候选人短名单，在 40 例中（68%），没有关于候选人比较分析的文件。监督厅认为，为了维护招聘程序的完整性，人事管理和支助处应当停止接受所推荐的未经空缺通知程序和不在名册上的候选人。*维持和平行动部指出，不当允许任何外地特派团推荐挑选未经人事管理和支助处核准的候选人。*

## 职业名册

43. 为了便于评价候选人，人事管理和支助处在 Nucleus 系统范围内开发了一个在线名册单元，并建立了 20 多个职业类的名册。2004 年 7 月至 2005 年 10 月期间，收到的 183 353 份申请，其中 4 399 人被列入名册。人事管理和支助处人力资源干事负有双重责任：管理职业名册；提供合格候选人短名单供挑选和任命。这种做法破坏了关于责任分离的原则，造成利益冲突。监督厅认为，人事管理和支助处需要将这些职能分开，建立一种机制，监督将候选人列入名册的程序。*维持和平行动部称，将结合人事管理和支助处改组进行这项工作。*

## C. 有滥用职权之嫌的案例

44. 监督厅对一个外地特派团的招聘情况进行了审查，发现四例招聘中有不符合规定的情况，有滥用职权之嫌。监督厅对其中一个案例感到格外关切，在该案例中，一名本国工作人员于 2004 年 8 月得到任用，职等为 GL-5A，在一名特派团高级官员的要求下，2005 年 2 月被提为 GL-5B。经推荐，从 2005 年 3 月起，该工作人员获得 GL-6 职等特别职位津贴（特职津贴），2005 年 5 月，上述高级官员建议将该工作人员的任命改为 GL-7 职等，尽管她的职能没有发生任何变化。2005 年 8 月，该高级官员建议将该工作人员作为国际工作人员临时调往另一个特派团。*维持和平行动部称，其与监督厅一样对该案例中采用的程序表示关切，将与该特派团的人事科一道确保遵守相关程序。监督厅认为，依然有必要进行调查，以确定在该案中是否存在滥用职权的情况。*

## D. 培训

45. 人事管理和支助处文职人员培训科负责维和特派团文职人员培训和职业发展方案的总的规划、协调和管理。该科制定了文职工作人员培训和学习政策，每年印发一本目录，其中开列涉及各种能力和技能的大约 70 个培训班。2004/2005 年，为培训基金编列预算 560 万美元，其中大约 280 万美元用于外地特派团。2005/2006 年培训预算大幅度增加，达到 1 030 万美元。

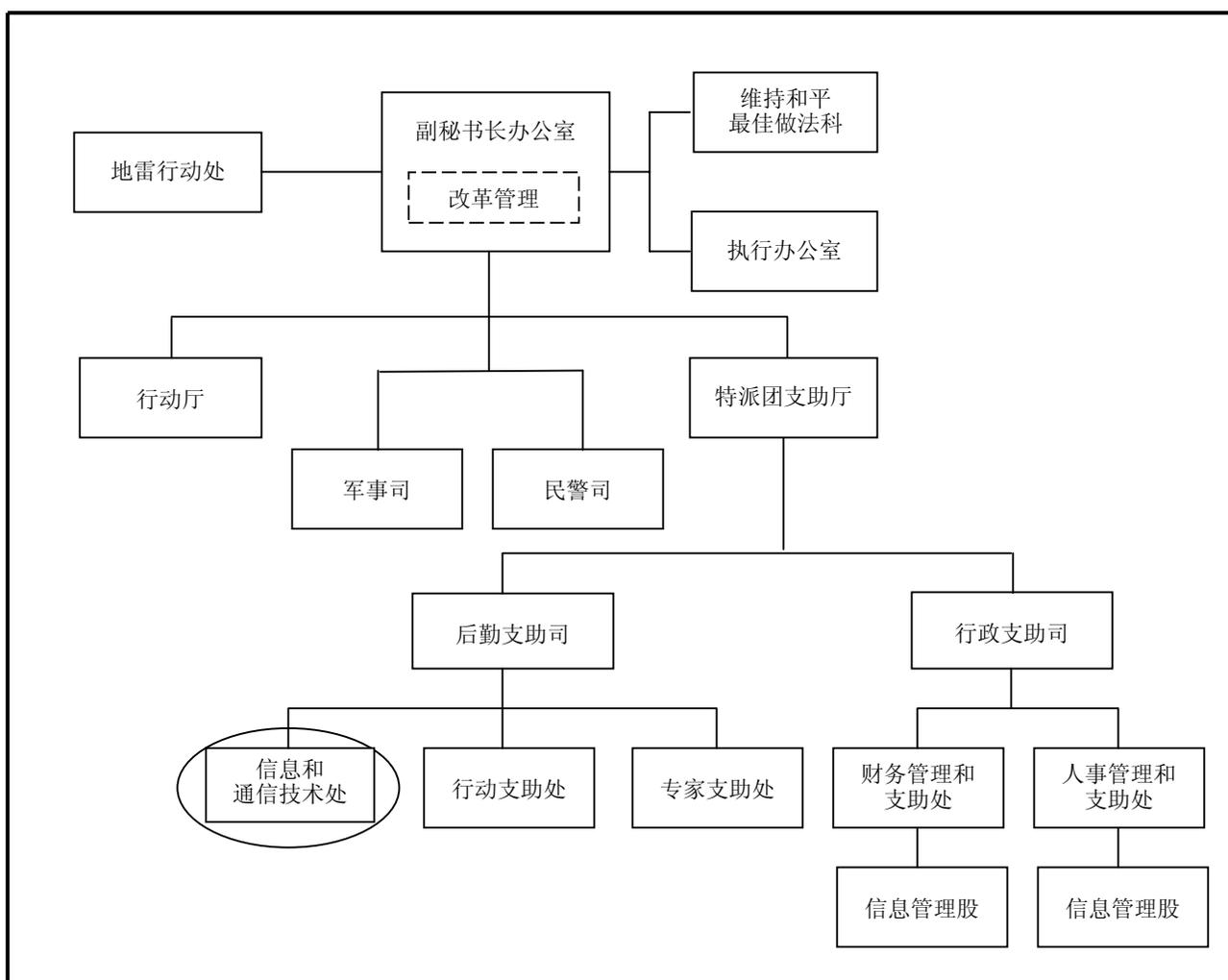
46. 维持和平行动部需要分开查明针对核心职能和工作人员的不同的培训方案。鉴于人力资源管理厅负责在秘书处提供工作人员发展培训，维持和平行动部有必要与人力资源管理厅合作查明其工作人员发展培训班，以避免在使用资源方面出现重复。另一方面，维持和平行动部需要围绕其核心职能策划培训班，例如解除武装、复员和康复、排雷、民政事务、后勤支助、民警和法治。[维持和平行动部和人力资源管理厅均同意这种方法。](#)

## 五. 信息和通信技术

### A. 组织结构

47. 维持和平行动部通信和信息技术处（通信处）负责为信息和通信技术基础设施的规划、实施、运作和更新，提供战略领导、政策指示和管理监督。下图显示通信和信息技术处目前在维和部组织内的位置。

**维持和平行动部：组织结构图**



48. 虽然期望通信和信息技术处为维持和平行动部提供服务和战略技术领导，却将该处作为三处之一置于后勤支助司下，使该处与维持和平行动部其他部分，即行动厅、军事司和民警司之间的通信渠道变长。这一结构抑制通信和信息技术处切实有效地满足维持和平行动部战略信息需要的能力。

49. 根据秘书长关于维持和平行动特别委员会和联合国和平行动问题小组建议执行情况的报告（见 A/55/977，第 55 段和 56 段），维持和平行动部的改革管理主任，除负责监督维持和平行动部管理制度与做法的彻底调整与加强外，被指定为“维持和平行动部的信息经理，负责查明该部的信息管理需要和定出其优先次序”。但如下表所示，通信处和改革管理主任之间没有直接报告关系。监督厅认为，通信和信息技术处目前在维持和平行动部结构中的位置，导致资源部署效率低下，并妨碍统一努力和有效提供服务。此外，监督厅认为，通信和信息技术处目前的报告结构阻碍在维持和平行动部最高一级有效宣传信息和通信技术议程，宣传是完成战略任务和确保在整个部门最优利用信息和通信技术的必要条件。[维持和平行动部说，通信和信息技术处的位置和结构需要进一步分析，以确定在该部内的最合适之处，更好地按责任调整资源。](#)监督厅将根据大会第 59/296 号决议的要求，在审查维和部管理结构时，再次审议这个问题。

## B. 信息管理战略

50. 2005 年 7 月的维持和平行动部信息管理战略草案，没有阐述一项战略的主要特点，如目标、实现这些目标的目的以及实现这些目的的执行计划和程序。信息管理战略草案没有具体说明可衡量、具体的战略目标以及实现这些目标的执行计划，其中应包括活动、责任方、成果和业绩指标。这些要素对衡量和监测执行战略方面的进展极为重要。

51. 在等待最后确定该战略的同时，通信和信息技术处正在根据后勤支助司的工作计划和该处的展望，规划信息和通信技术需求和交付服务，两者均受该司后勤功能和目标的限制，不涉及或不考虑维持和平行动部的战略信息管理需要，这些需要尚未最后确定。此外，在行政支助司，也是在特派团支助厅之下，人事管理和支助处和财务管理和支助处的近期业务信息需要由其信息管理股满足。于是，这些股所实施的系统只处理本处的需要，不适当考虑它们对维持和平行动部和本组织内其他现有系统的潜在影响。因此，维持和平行动部必须最后敲定它的信息管理战略，以便通信和信息技术处和维和部内其他用户有关信息和通信技术的各项倡议适当结合。[维持和平行动部说，它预计在 2000 年 6 月以前最后敲定信息管理战略。](#)

## C. 系统一体化

52. 由于缺乏一项信息管理战略，处理维持和平行动部各司处的近期业务信息需求，驱动通信和信息技术处和各信息管理股的倡议，这反过来导致信息系统的开

发和实施，不充分考虑对维持和平行动部或本组织内其他现有系统的潜在影响以及它们之间的相互关系。例如，有某些共同投入产出的 Mercury 系统、SUN 系统、外勤人事管理系统、加利略和综合管理信息系统(综管系统)等系统，没有通过应用界面或一个共同数据库相互连接。一个系统的数据必须手工录入其他系统。结果，要提取、汇编和调和数据，就必须使用数据仓库和报告实用程序，如资金监测工具和 Nucleus 系统。本报告附件一说明维持和平行动部所使用的关键应用系统。

53. 秘书处 2005 年 8 月 8 日的行政指示 (ST/AI/2005/10)，力求确保各部门和工作地点协调一致地全面利用信息和通信技术，为了遵守这一指示，利用高级业务分析对各项信息和通信技术进行了审查。但监督厅的审查显示，这个机制未按原意运行。在信息和通信技术倡议审查过程的不同阶段，几个高级业务分析没有以协调一致的方式提出，而侧重于用户的近期业务需要。甚至在讨论综管系统的未来时，仍在处理这些高级业务分析。监督厅认为，必须根据维持和平行动部的信息管理战略和秘书处关于综管系统的决定，对所有新的信息技术倡议进行仔细分析，看其是否不仅能与现有系统而且与可能实施的系统相互通互连。[维持和平行动部市评论说，维和部虽知有必要使信息系统倡议配合信息管理需求，但希望在有正当理由时仍可继续目前的倡议。](#)

#### D. 安全政策、程序和标准

54. 管理部信息技术事务司(信技司)颁布的《信息通信技术的安全、业务的连续性和应急准备政策》于 2005 年 1 月 1 日生效，指定业务单位负责详细的安全标准和程序，但维持和平行动部尚未拟定这些标准和程序。例如，下列信息安全方面的标准和程序尚未制定：

(a) SUN 等外地系统虽拥有初步的进入管制程序，却没有程序来监测和快速回应休假、离职和调动等产生的变化，这增加了个人保留进入权，不当进入重要系统的可能性；

(b) 维持和平行动部没有一个认证信息和通信技术用户的程序，如标准密码长度和失效日期。每一项信息和通信技术应用都以独立不同的方式实施进入管制，导致无效率的重复和用户认证无法证实；

(c) 每一个特派团内获得敏感或强大系统作用(例如 Lotus Notes 管理员作用)进入权的通信处工作人员人数，各不相同，最少 3 人，最多 11 人。这一作用的进入权应仅限于官方 Notes 管理员及其后备人员；

(d) 意大利布林迪西联合国后勤基地(后勤基地)、科索沃特派团和联利特派团数据中心没有一贯的实体和环境安全管制。科索沃特派团数据中心的出入管制比后勤基地或联利特派团严格，数据中心有电子出入管制和安全相机。审计时，

后勤基地通信和信息技术处正准备将数据中心移到一座有适当实体和环境安全设备的新楼；

(e) 现行防火墙规则没有规定适当限制从外部地址进入维持和平行动部全球网络。

55. 通信和信息技术处没有专门制定安全措施、不断监测遵行情况以及管理信息和通信技术安全构架的职能，因此维持和平行动部在日常业务中断、损失财政和信息资产、该部或本组织的声誉可能受损方面风险很大。*维和部说，它已请拨额外资源来制定一项全面政策，管理并监测信息安全。*

## E. 电话记账

56. 电话记账容易有欺诈和滥用的风险。例如，2004 年监督厅对埃厄特派团的一次电话记账审计发现，由于缺乏有效管制，电话记账系统被有计划地滥用，该特派团约损失 100 万美元。监督厅的本次审查发现，所有特派团的电话记账和会计程序都不一样。每一个特派团都有自己的一套程序。例如，科索沃特派团有文字记录程序，联利特派团却没有。后勤基地用前缀符号给公务电话和私人电话作标记，科索沃特派团和联利特派团则不使用。此外，没有管制程序，以便 (a) 确保电话交换台有适当结构，以登记所有通话；(b) 检查未经授权改变电话交换台结构/设置变化；(c) 交换台日志和记账记录相互核对；并 (d) 确保费率准确记入记账系统。监督厅认为，维持和平行动部需制订电话记账和会计标准作业程序，以确保各特派团的做法有充分控制和连贯性。*维和部说，将拟定一套标准程序，2006 年 3 月以前在所有特派团实施。*

## F. 资产管理

57. 大会第 59/296 号决议决定，在监督厅提出对维持和平行动部的全面管理审计报告前，推迟考虑为总部和外地提供台式计算机、膝上型计算机和打印机新经费，但新特派团、正根据安全理事会授权扩大的特派团、以及用于更换目的除外。监督厅审查这些信息和通信技术费用的结果，载于根据大会第 59/301 号决议的要求编写的另一份关于总部间接费用所适用的标准费用的审计报告 (A/60/682)。

58. 监督厅对 15 个特派团、后勤基地和维持和平行动部截至 2005 年 10 月的信息和通信技术库存的分析显示，55% 的台式计算机、31% 的膝上型计算机和 50% 的打印机用了不到十个月，四年以上的分别为 15%、16% 和 19%。在实际使用设备总数中，只有 15% 的台式计算机、16% 的膝上型计算机和 10% 的打印机不到 10 个月。联苏特派团、联利特派团、联科行动和联合国海地稳定特派团（联海稳定团）没有分发的库存台式计算机、膝上型计算机和打印机比例太高，从 20% 到超过 40%。

59. 信息和通信技术，由于其性质，过时率很高。这类物品在仓库里的时间越长，对本组织的价值就越低。通信和信息技术处认为，库存比例高是因为维持和平特派团增加了，每年 25% 的替换方案预计信息技术设备使用寿命为四年。但监督厅认为，收到的库存应迅速交给最终用户，用于生产性使用和替换过时设备。

## 六. 特派团规划

### A. 缺乏特派团综合规划进程的政策指导

60. 总的来说，缺乏支持特派团综合规划进程的战略指导、政策和标准业务程序。需要有战略指导来使得主要利益攸关者的参与在规划进程的初期便正规化，包括联合国开发机构和人道主义机构、区域组织和部队派遣国。维持和平行动部领导在某些关键领域实施改革的职权范围过于广泛，而且缺乏承诺，这些领域包括改组和对主要的维和合作伙伴采取综合办法，因此，影响在维和部实施变革。监督厅还注意到复杂和大型的特派团的人力资源规划缺乏充分指导。联苏特派团人员配备的需求已经落后，因为这些需求没有能够从一开始便纳入特派团的规划中。缺乏战略指导不仅是总部的一个问题，也是特派团一级的战略和业务规划的缺陷。例如，在联苏特派团中，在特派团开办之后七个月里，仍然没有任何核准的符合特派团综合规划进程五级战略的计划。维持和平行动部认为，对于一个特派团来说，在公布任务规定之后的七个月就要有一个全面的特派团执行计划为时过早。就联苏特派团来说，由于会员国部署部队较慢，在七个月之后，特派团尚未部署到一半。监督厅认为，改革管理办公室主任或者专门设立的一个规划单位能够最好地带头制定和传播相关的指导，并对特派团规划进程进行监督。

61. 监督厅注意到，维持和平行动部努力编写一本手册，详细说明特派团综合规划进程和方法。然而，对于制定综合规划进程很少进行协商。监督厅调查的一些答卷人认为，特派团规划的实际执行人员应当参与制定综合规划进程，而非对

### B. 缺乏特派团规划的专门单位

62. 维和部和特派团一级的特派团规划是由工作组非专职临时制定的。在组织结构方面，这两个级别均没有任何负责特派团规划的职业，来完全负责牵头、协调、监测和汇报规划进程。

63. 与维持和平行动部参与规划联苏特派团的主要工作人员面谈表明，缺乏一个专职的规划单位是规划进程效力和效率的主要制约因素之一。在特派团一级情况也是如此，因为规划也是非全职和临时进行，没有专门的单位。联苏特派团认识到需要有一个规划职位，并为此编制了预算。但该职位没有得到批准。

64. 缺乏专门规划单位的主要风险包括：(a) 难以制定、审查、协调和监测各项计划；(b) 规划人员缺乏权威、责任和问责制；(c) 计划所有权含糊不清；(d) 未能谨慎地使用资源和缺乏问责制；(e) 丧失机构记忆。另外，规划工作有可能由不合格和缺乏经验的工作人员进行，因此有损于计划的质量。

## C. 尽早确定特派团高级领导人员并使他们尽早参与规划进程

65. 尽早任命新的特派团高级领导人员对于有效的特派团规划工作至关重要。如果高级领导没有参与规划过程的初期阶段，特派团规划初期阶段的业务规划考虑有可能不符合在完成初步特派团规划阶段之后任命的高级管理人员的期望。

66. 就联苏特派团来说，参与特派团初步规划进程的一些官员暂时被派到实地特派团继续规划活动。尤其是，为联苏特派团设立的综合工作队主席被任命为特派团高级管理小组成员。维持和平行动部应当考虑将总部和外地规划小组主要成员的参与正规化，以便顺利过渡。然而，在指派主要的行政人员时，如那些负有理财责任的人员，需要酌处权，因为如果特派团评估小组的相同人员也负责执行这些计划，规划的假定有可能不完全符合实际情况。**维和部同意尽早确定特派团高级领导人员是至关重要的。**

## D. 将成果预算纳入特派团规划进程

67. 特派团规划进程是独立于成果预算过程开展的。综合特派团规划进程与成果预算进程并没有相互协调。就联苏特派团来说，这两种规划办法均单独进行，因为综合特派团规划进程当时仍然在制定之中，并没有与成果预算进程协调的详细执行准则，而成果预算进程在联合国已经得到执行。这两种进程缺乏相互协调，有可能造成对管理特派团规划所涉及的风险采取前后不一致的办法，因为这两种规划办法可以根据不同的假设运作。此外，有可能在利用资源方面效率不高，而且效力不足，因为关键的活动可能没有列入预算，也可能会将资源用于非关键的活动。

68. 监督厅同参与联苏特派团规划的一些重要人员进行的面谈表明，决定预期成果、产出和绩效指标的成果预算格式应当纳入特派团规划进程。在联苏特派团，监督厅得到的建议是，特派团规划进程的效力由于规划与预算核准进程脱节而受到消极影响。例如，在监督厅 2005 年 10 月进行审计时，联苏特派团 2005/06 年的预算尚未得到批准。此外，特派团尚未得到行政和预算问题咨询委员会以及第五委员会的建议，而在制定联苏特派团 2006/07 年预算时，必须考虑这些建议。监督厅认为，成果预算要求须一开始便纳入特派团规划进程。**维持和平行动部认为，副秘书长的规划指示，作为特派团规划的授权文件，将协调成果预算进程、确定任务前的承付授权以及业务计划。**

## 七. 实务业务

### A. 选举援助

#### 各部门和各机构之间的协调

69. 选举援助是涉及联合国系统内部几个部门和机构的全系统努力。尽管选举援助项目正在七个国家开展，而且这些国家内部有大量维持和平人员，负责与不同

部门和机构协调选举援助活动的政治事务部选举援助司尚未与维持和平行动部等主要合作伙伴达成正式的备忘录。监督厅获悉，过去曾做过一些努力，使得政治事务部与维持和平行动部之间签署备忘录，但进展甚微。

70. 在一个充满冲突的社会中的安全状况使得维持和平特派团复杂的选举援助项目更加复杂。由于这种状况尤其必须确保实施适用的安全标准，而且不仅在选举期间，在筹备阶段也能向选举工作人员提供充分的安全。政治事务部、安全和安保部以及维持和平行动部对于向维持和平特派团选举工作人员提供最基本的安全尚没有实际执行的程序。提供安全所需的资源有可能没有充分地编入特派团的预算，规定的安全标准可能没有得到遵行。**维持和平行动部认为，向选举人员提供安全应属于确保所有特派团人员及订约人员的安全正常措施的一部分。**

## B. 解除武装、复员和重返社会

### 维持和平行动部与其他部门和机构合作的总框架

71. 共计有 14 个部门和机构直接或间接地参与原战斗人员解除武装、复员和重返社会方案（复员方案）的工作。实际上，尽管这些部门和机构都同意该方案的最终目标，它们有不同的看法。维持和平行动部认识到需要作出更加协调和统筹的努力，成立了关于复员方案机构间工作组，由所有 14 个部门和机构的代表组成。现在，对基本概念、目标，战略和办法已达成共识。工作组认为，由于各国的具体状况，应当将合作的职权范围编写成针对某个具体国家的文件，由那些在某个具体国家派驻人员或与复员方案有关的机构参与编写。然而，尽管预期很快会签署为海地和苏丹编写的文件草案，迄今为止，尚未签署任何这种职权范围文件或谅解备忘录。制订关于实施复员方案合作的全球框架过程需要加快，以加强协作，并增强方案的效力。**维持和平行动部认为，由于在总部就复员方案活动达成一项全球谅解备忘录仍然为时尚早，维和部采取首先确定针对具体特派团备忘录的办法，这些备忘录最终将纳入维和部在复员方案合作伙伴之中达成的全球谅解备忘录。**

72. 此外，在维持和平行动部内部，需要加强维持和平最佳做法处与行动厅之间的协作，并需要建立一个监测特派团复员方案活动实施情况的机制。目前，维和部的能力有限。**维持和平行动部认为，特派团在复员方案方面的支助职能，包括政策、业务和技术事项，应当分配给维和最佳做法科，并应当为此提供相应的资源。**

## C. 排雷行动

### 遵行国际排雷行动标准

73. 联合国排雷行动处使用商业公司和会员国提供的军事特遣队开展排雷行动。监督厅发现，目前与部队派遣国没有任何确保排雷特遣队遵行国际排雷行动标准

的正式安排。监督厅认为，必须有遵行国际标准的正式安排，以便提供高质量的保证，并确保各特遣队根据相同标准采取排雷行动。维持和平行动部认为，遵行国际标准的必要性应当包括在与部队派遣国签署的谅解备忘录中，而且，特遣队开展的排雷行动的各项活动标准操作程序应当作为部署前核查的组成部分加以审查。

#### 监测地雷行动计划的执行情况

74. 执行地雷行动方案的现有安排没有促进问责制。监督厅认为，如果方案管理人员是由联合国地雷行动处征聘，并对该处负责，排雷行动的效力就能够加强。那么，方案管理人员就必须向该处汇报方案执行情况，而目前方案管理人员是作为联合国项目事务厅的一名职工提出报告。维持和平行动部认为，需要对目前管理方案管理人员的方式进行审查。解决问题的办法可能是需要全年派出更有效的技术评估特派团，此事将在 2006 年审查该系统期间审议。

75. 外地特派团的排雷活动也没有得到任何系统的独立评价。例如，自 2002 年 9 月开始在苏丹实施地雷行动方案以来，该方案尚未得到独立的评价。因此，不清楚规划假设、执行战略和产出是否符合经济、效率和效力的预期标准。地雷行动处需要开展这项评价。维持和平行动部认为，地雷行动处有一个关于独立评价苏丹地雷行动方案的项目提案，在找到捐助者提供必要资金的情况下，将开始对该方案进行独立的评价。

### D. 人权、法治和保护平民

#### 管治和问责机制

76. 尽管维持和平行动部已试图扩大其在总部应付维持和平行动迅速增加的能力，这种能力扩大尚无法跟上实地的变化。例如，维和部内部没有任何关于法治、人权、保护平民和民事等业务的监测或监督能力，尽管若干特派团在各自的任务规定之下开展这些业务。因此，在这些领域的问责制和管治的结构脆弱，总部的实质性指导通常也不够。例如，没有任何迹象表明，维和部审查了特派团制订的行动计划，以确保这些计划在特派团现有资源和现有状况情况中是适当的。监督厅认为，维和部需要处理这一不足之处，并建立加强对这些方案管治和问责的必要能力。维持和平行动部认为，它在警察改革领域具有强大能力，征聘三个新员额将能加强维和部在司法和法律系统以及监狱/惩戒领域的的能力。维和部将不断考虑进一步加强其能力的各种办法。

#### 协调人权、保护平民和法治的职能

77. 为了评估协调人权、保护平民和法治的职能之间的效力，监督厅审查了联苏特派团这些行动，发现该特派团有四个办公室处理十分相似的职能，其中有一些重叠部分。2005 年 7 月特派团统一计划草案概述联苏特派团负责人权、法治、民

警和保护平民各科的作用，指出人权单位和法治单位与其他科密切合作，并与特派团其他单位合作，执行一些职能。然而，这种合作的职权范围，以及各实体的作用和责任，包括在苏丹开展工作的联合国其他机构的作用和责任，尚未得到界定。监督厅认为，十分需要建立一个协调机制，加强方案的效力，并消除任何重复的工作。**维持和平行动部认为，在必要情况下，正在拟订机制，加强特派团不同组成部分之间的协作和共同努力。**

## 八. 最佳做法

### A. 活动规划

78. 尽管维持和平最佳做法科已计划根据所吸取的教训归类和传播最佳做法，该目标尚未完全实现。在知识管理混合项目第一阶段期间已对最佳做法活动进行规划，在该阶段，该科建立了基本的结构。尽管如此，其他活动同时也在开展，如协调各重点领域的政策制定，维和部的知识管理和改革管理工作等。监督厅认为，需要作出更多努力，确定实际最佳做法和从所吸取的正面和负面教训产生的做法，以便协助表示愿意和需要在外地特派团传播最佳做法的外地工作人员。

### B. 发生工作重复的风险和可能性

79. 维持和平最佳做法科与改革管理主任办公室之间工作重叠，尤其是在知识管理领域。由于改革管理主任办公室人力资源有限，改革管理工作由有更多工作人员的维持和平最佳做法科进行。在审计时，维和部正在考虑改革管理主任办公室与维和最佳做法科之间的联系，这种联系将满足全面拟订改革管理主任办公室的责任及其与维持和平最佳做法科的相互关系的需求。**维持和平行动部认为，如果目前正在对改革管理职能的审查确定该职能是适当的，将修改该办公室的职权范围，并将更新工作计划。**

## 九. 建议摘要

80. 内部监督事务厅在就审查的七个业务领域中的每一个领域所提出的七份审计报告（见附件二）中共提出 158 项建议（包括被视为至关重要的 105 项建议）。以下是有关本报告讨论的主要结论的一些重要建议摘要。

### A. 采购

81. 秘书长应提醒工作人员根据《联合国宪章》所负的义务，即坚持效率、才干和忠诚的最高标准。

82. 秘书长应追究维持和平行动部和管理事务部高层管理人员和工作人员的以下责任：内部失控和未能确立高层次的道德操守，因而造成重大的财政损失。

83. 维持和平行动部和管理事务部应共同审查行政首长/主任和有理财责任的科长的任命，以确保这些工作人员符合必备资格和经验。

84. 管理事务部应与维持和平行动部一道就监督厅查明的资源浪费、规划不善、高报所需经费、损失等具体事例查处管理人员的责任。

85. 秘书长说，2005年提出的改革方案包括五个主要类别：确保道德行为、加强监督和问责制、更新本组织、改善高层管理人员的业绩以及提高透明度。2005年，秘书长着力提高道德操守培训的广度和质量，包括提高对2001年大会认可的国际公务员行为标准（见ST/SGB/2002/13）的认识的举措。将与道德操守有关的单元编入若干培训方案中，包括针对高层管理人员的培训方案。管理事务部将与大会2005年12月批准新设的道德操守办公室于2006年5月共同举办“道德操守日”培训和宣传。

86. 秘书长还指出，作为改革方案的一部分，2005年成立了管理业绩委员会，由常务副秘书长主持。委员会建议了一套新的管理指标，以此衡量部厅首长的业绩。在审查管理事务部和维持和平行动部的高层管理人员的业绩时，委员会会考虑到审计报告，作为其评估的投入之一。再者，为确保审计建议得到充分的考虑，还设立了监督委员会。

87. 有关任命负有理财责任的特派团高级官员，维持和平行动部指出，已努力按照有关指派履行重大职能的工作人员的扩大要求（ST/SGB/2005/7）行事。管理事务部说，将审查现行的审批程序，并为进一步改善工作与维持和平行动部进行协作，以确保工作人员履职前符合资格并通过审批。维持和平行动部虽已在一些情况中开始采取行动，但并没有完全接受有关管理不当和给本组织造成损失的所有建议。管理事务部说已开始进行调查，并将在调查结束时考虑问责的问题。

## **B. 财政管理和编制预算**

88. 管理事务部和维持和平行动部应整改维和行动的预算过程，尤其要注意消除财务管理和支助处和方案规划、预算和账户厅之间的工作的重复。还应采取步骤，重新评估因消除预算审查过程工作重复而产生支助账户所需经费。

89. 维持和平行动部应修订关于维和职能和组织的秘书长公报（ST/SGB/2000/9），以便为维和预算过程规定明确的上下级职权、责任和问责关系。

90. 管理事务部应寻求立法机关核准制订在特派团任务出现变化的情况下或行动所需经费要求必须对预算进行重大修订时采用较短的编制预算模式，以避免重复整个预算过程。

91. 除了提供战略政策指导之外，维持和平行动部还应建立特派团战略性规划的模板，确保特派团在编制预算之前制订战略计划，作为成果预算框架的基础。

92. 管理事务部应与维持和平行动部协调，研究落实企业资源规划应用程序的可行性，其中也包括编制预算单元。

93. 管理事务部和维持和平行动部应订正审查特派团的每月和年度财务报表的程序，以便消除工作的重复。还应重新评估消除工作重复后所需的经费。

94. 管理事务部和维持和平行动部基本接受这些建议。虽然这两个部门对有关预算过程出现重复的建议表达了保留意见，但是两个部门都同意寻找简化这一过程和消除任何重复的办法。维持和平行动部同意修订 ST/SGB/2000/9，以便为维和预算过程的规定明确的上下级职权和问责关系。管理事务部指出，它将拟定有关较短的预算编制模式的简明报告，供立法机关批准，并将评价落实企业资源规划制度的可能性，以解决现行制度的固有风险。有关特派团战略规划，维持和平行动部说，特派团综合规划进程将处理这一建议。管理事务部同意通过确保由账户司执行这项工作，消除在审查特派团的每月和年度财务报表时出现的重复。

### C. 人力资源管理

95. 管理事务部应对授予维持和平行动部人力资源管理权的成功与否进行客观的评估，并顾及授权的本意、执行授权的效率和效力、监测授权的效力以及秘书长对本组织人力资源改革的看法的影响。

96. 人力资源管理厅应就每一个外地特派团制订一项人力资源行动计划，以便更好地管理特派团的人力资源。

97. 维持和平行动部应制订好其继任规划战略，以及时填补空缺，并确保任命外地工作人员遵守《联合国宪章》第一百零一条的原则。

98. 维持和平行动部应将名册管理职责重新分配给独立于招聘和职位安排职能的小组。

99. 维持和平行动部应考虑到本组织内现有的专门知识，就其核心职能和工作人员的发展拟定单独的培训方案。

100. 维持和平行动部和人力资源管理厅基本接受这些建议。有关审查授权的问题，维持和平行动部指出，它同意管理事务部进行这样的审查，以协助维和部提高向外地特派团提供服务的水平，而人力资源管理厅则指出，审查应侧重于产生这一问题的根本原因，并提出相应的解决办法。人力资源管理厅同意每一个特派团制订一项人力资源行动计划，并称已为一些特派团开始进行筹备工作。维持和平行动部同意将名册和招聘职能分开，作为人事管理和支助处改革的一部分。维和部还同意利用内部的专门知识，就其核心职能和工作人员的发展拟定单独的培训方案。

### D. 信息和通信技术

101. 维持和平行动部应敲定其信息管理战略，并确保在着手采取任何信息系统举措之前，将战略的所有必要和可衡量的因素列入最后文件。

102. 管理事务部应推迟处理对维持和平行动部的系统和程序产生影响的两个高级业务分析，直至拟定一项满足两个部门的需要的综合解决办法，同时还要考虑到秘书处就综管系统的未来将确定的战略方向。

103. 维持和平行动部应设立这样的职能，即专门制订和执行信通技术安全标准和程序，并监测维和部内所有用户以及总部、联合国后勤基地和各特派团的通信和信息技术处人员的遵守情况。

104. 维持和平行动部应制订一套标准的电话记账和会计程序，在各维和特派团执行，对电话交换台和记账管理提供充分的监控程序。

105. 维持和平行动部应拟定并执行有关每一个特派团的通信和信息技术处库存台式、膝上型计算机和打印机的最低和最高库存标准以及将新的库存投入生产使用的合理周转时间。

106. 维持和平行动部基本接受这些建议，并称其信息管理战略预计在 2006 年 6 月完成。管理事务部承认有必要将高级业务分析和秘书处的信通技术整体环境的战略方向结合起来。维持和平行动部指出，到 2006 年 3 月，将制订一套标准的电话记账和会计程序，在各特派团执行。但是，维和部将要求 2007/08 年支助账户预算提供额外经费，以评估、执行、监督和鉴定信通技术的安全标准和有关每一个特派团台式、膝上型计算机和打印机的最低和最高库存标准的政策。

## E. 特派团规划

107. 维持和平行动部应加快为全系统执行特派团综合规划进程拟定战略指导、政策和标准业务程序。

108. 维持和平行动部应在总部建立一个配备熟练工作人员的专门规划核心，领导、协调和监测特派团规划进程。

109. 维持和平行动部应尽早任命新特派团的高级领导，以确保其参与规划过程的最初阶段。

110. 维持和平行动部应先将成果预算的要求纳入特派团的规划进程中。

111. 维持和平行动部接受这些建议，并称要拟定战略指导，就要先核准特派团综合规划进程审查小组向政策委员会提出的建议，尤其是这一进程包括联合国系统更广的范围。建立战略规划单位将为维和部承担规划责任之前开展的工作提供联系，并作为与其他部门、机构、基金和方案的联络点。维和部也认为必须及早物色特派团高级领导人员。有关将成果预算要求纳入特派团规划过程，维和部说，副秘书长的规划指示将作为规划的授权，与成果预算进程、确定任务前的承付授权和业务计划保持一致。

## F. 实质性行动

112. 维持和平行动部应就实质性方案，如选举援助和解除武装、复员和重返社会等，与联合国相关部门和机构拟定合作和分工明确的框架，并按照适用的安保标准为维和特派团的选举工作人员提供安保。在联合国苏丹特派团建立类似的框架，以确保特派团内各科股有关法治、人权、保护平民和民政的作用都有明确界定，并确保职能不重复。

113. 维持和平行动部应将部队派遣国遵守《国际地雷行动标准》制度化。

114. 维持和平行动部应就维和特派团的政策咨询以及人权监测和评价、法治、民政和平民保护的问题在总部建立充分的机构能力，以便加强其管治和问责机制。维和部还应加强维持和平最佳做法科和行动厅之间的协调，以便监测各特派团的复员方案计划的执行情况。

115. 维持和平行动部基本接受这些建议，并称由于在总部对复员方案活动确定全球谅解备忘录仍为时尚早，所以，要首先采取办法，确定针对特定任务的谅解备忘录，这将最终纳入参加复员方案的维和部各伙伴之间的全球谅解备忘录。为避免重复，联合国苏丹特派团的工作计划将明确确定特派团各组成部分的作用和责任。有关遵守《国际地雷行动标准》的规定将纳入与部队派遣国签署的谅解备忘录中，业务程序将作为部署前检查的一部分来审查。总部在警察改革领域的能力显著，维持和平行动部将考虑不断地进一步提高其能力。有关在总部协调复员方案计划的执行，应指定维持和平最佳做法科负责监测复员方案，划拨相应的资源，以便为外地特派团提供专职支助。

## G. 最佳做法

116. 维持和平行动部应确保维持和平最佳做法科将活动的重点放在核心职能上，即收集、分类和传播维持和平最佳做法。

117. 维持和平行动部应审查改革管理主任的职责，以解决维持和平最佳做法科存在的工作重叠问题。

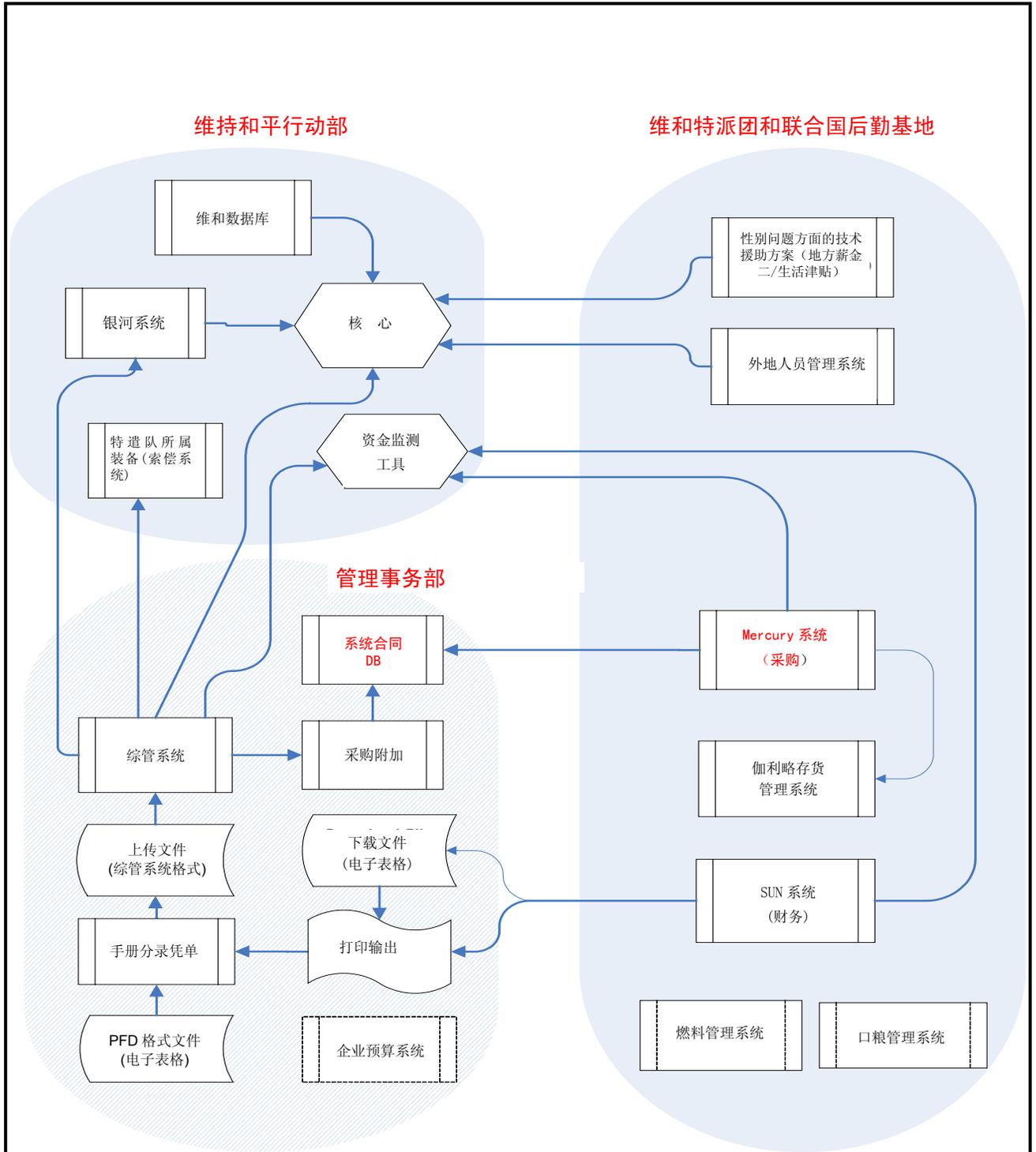
118. 维持和平行动部接受这些建议，并称正在执行。维和部目前正在审查改革管理职能，如确定这一职能仍然合适，将对其职权范围进行审查，并制订最新的工作计划。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）

附件一

维持和平行动部使用的主要程序



## 附件二

### 监督厅的审计报告和有关维持和平行动部全面管理审计所涉业务领域的建议

业务领域	审计号	建议数目				执行情况 <sup>a</sup>		
		提出的总数	重要的	接受 <sup>b</sup>	不接受 <sup>c</sup>	已执行	执行中	未开始
采购	AP2005/600/20	32	32	26	6	2	8	16
财政管理和预算编制	AP2005/600/19	28	20	23	5	—	8	15
人力资源	AP2005/600/18	30	17	25	5	6	7	12
信息和通信技术	AP2005/600/17	14	8	13	1	1	12	—
特派团综合规划和过程	AP2005/600/15	12	6	12	—	—	11	1
实质性业务	AP2005/600/16	30	16	22	8	4	7	11
最佳做法	AP2005/600/23	12	6	12	—	2	10	—
<b>共计</b>		<b>158</b>	<b>105</b>	<b>133</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>63</b>	<b>55</b>

<sup>a</sup> 截至 2006 年 2 月 24 日已接受建议的执行情况。

<sup>b</sup> 包括部分接受的建议。

<sup>c</sup> 监督厅重申要有关部门重新考虑的这些建议。