



第六十三届会议

议程项目 128、132 和 148

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

非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动
经费的筹措

审计为非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动采用非常措施的情况

内部监督事务厅的报告

“非常措施并未有效促进非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的部署，
还使联合国面临高度的财务和信誉风险”

摘要

根据大会第 62/232 A 号决议，内部监督事务厅(监督厅)审计了为非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)采用非常措施的情况。秘书长破例核准这些措施是为了使行政政策和程序具有灵活性，以便加快和促进特派团的部署。秘书长核准了 17 项措施，其中六项措施是为吸引文职人员并加快将其部署到达尔富尔混合行动的工作，两项措施是为促进军事人员的部署，九项措施是为必要的支助基础设施采购物品和服务。

审计的目的是：(a) 审查需为达尔富尔混合行动采用非常措施的条件和支持这些措施的理由；(b) 评估为减轻与采用非常措施相关的风险而采取的内部控制措施是否适当、有效，并就资源是否得到保障以免受损失、滥用和不当管理提供



合理保证；(c) 评估非常措施的采用是否在达尔富尔混合行动内取得预期成果。审计在 2008 年 2 月至 5 月期间进行。外勤支助部和管理事务部作出的评论在编写本报告的过程中得到考虑，并以斜体显示。

总体而言，监督厅认定，非常措施对达尔富尔混合行动的部署产生的影响有限，并使联合国面临大量的财务和信誉风险。*外勤支助部表示，这些非常措施使用有限是意外情况的结果。高级管理层进行了仔细评估，认为这种风险不如未能履行安全理事会赋予联合国的任务的风险严重，并在这一评估基础上作出吸纳额外风险的决定。*

主要审计结果如下：

- 监督厅认为，达尔富尔混合行动内的一些条件看来是秘书长采取免除某些行政要求的行动的理由，以便能够为达尔富尔混合行动迅速部署军事和文职人员，并建立支助基础设施。尽管如此，监督厅感到关切的是，允许对规则和既定程序作例外处理的做法，使管理人员有权斟酌决定是否和在何种程度上适用控制措施。
- 并非所有核准采用的措施都是实现业务目标所需的。例如，向达尔富尔混合行动下放更多权力以就核心需要进行采购，并准许拟授的采购合同免受达尔富尔混合行动地方合同委员会的审查，但管理人员并未利用秘书长赋予的这种灵活性。
- 虽然秘书长以往曾核准特别措施，用以在扩大联合国驻黎巴嫩临时部队和联合国苏丹特派团及设立联合国东帝汶综合特派团期间迅速部署人员和支助，但没有评价采用这些措施的效果，而这种评价本可以帮助达尔富尔混合行动运用非常措施。
- 虽然与人力资源有关的所有六项非常措施均得到使用，但这些措施没有为加快征聘工作人员并将其部署到达尔富尔混合行动的过程作出显著贡献。工作人员的延迟部署降低了其他非常措施的整体效果和实用价值。例如，由于缺少人员，多种后勤服务的独家合同被延迟执行，而且采购活动低于预期水平。
- 秘书长核准的一项非常措施是在未经竞标的情况下将一份 2.50 亿美元的合同授予太平洋建筑师有限公司，用以向达尔富尔混合行动提供多种后勤服务。虽然订立非竞争性的独家合同的做法是在 2007 年 10 月获得核准，但主计长早在 2007 年 4 月就原则上核准了对太平洋建筑师有限公司的选择。监督厅认为，虽然秘书长事后核准太平洋建筑师有限公司所得合同免于竞标，但这并未消除秘书处的职责，即在与太平洋建筑师有限公司订立独家合同的决定给联合国造成高度财务和信誉风险方面追究责任。*管理事务部表示，秘书处执行安全理事*

会为达尔富尔混合行动规定的任务方面所面临的主要风险是[不能]在实地广泛提供设施。选择独家合同带来风险，但这些风险被断定为不如无法提供所需设施的风险严重。外勤支助部评论说，根据评估，联合国未能及时部署大规模一揽子支援计划部队所造成的信誉风险超出选择太平洋建筑师有限公司提供独家服务的风险。监督厅承认，决定可接受的风险水平属于管理部门的职责。不过，通过建立有效控制措施来适当管理风险也是管理部门的职责。监督厅认为，考虑到订立独家合同的相关风险较高，为减轻有关风险所设的机制并不适当。

- 尽管为达尔富尔混合行动进行了长时间的规划，但在编写多种后勤服务工作说明方面出现延迟。这种情况影响了采购进程的其余部分，特别是采购司对太平洋建筑师有限公司提案的评价以及总部合同委员会对拟授太平洋建筑师有限公司合同的审查。监督厅认为，总部合同委员会受到尽快提出建议的压力，而在审议和了结该采购案的过程中与太平洋建筑师有限公司的合同价格谈判仍在进行。管理事务部表示，采购司已告知总部合同委员会，即通过继续进行当时的谈判，价格可进一步降低，最终结果是又节省了 4 100 万美元。
- 达尔富尔混合行动没有妥善监测太平洋建筑师有限公司的合同。太平洋建筑师有限公司的任务订单中包括与施工服务有关的管理费共计 430 万美元，但在这些费用所涉期间没有任何施工活动。此外，由于对太平洋建筑师有限公司的服务使用有限，合同价值从原来的六个月 2.50 亿美元减少到九个月 1.50 亿美元，减少了 40%，但外勤支助部和采购司没有作出任何努力，以便通过谈判相应减少间接费用和管理费用。管理事务部告知监督厅，与太平洋建筑师有限公司的谈判于 2008 年 9 月和 10 月结束，结果减少费用超过 1 600 万美元。还有为设备和并未提供的饮食和管理服务的过高收费。例如，太平洋建筑师有限公司的设备价格比现有联合国系统合同下的类似设备价格高得多，给联合国造成 700 万美元的额外费用。采购司和外勤支助部均未防止这些损失的发生。
- 一项非常措施是就一份协助通知书进行非竞争性投标。该协助通知书是用于提供合同管理服务，以协助达尔富尔混合行动管理多种后勤支助合同。这份合同的一项重要产出是建立联合国管理大型后勤合同的内部能力。外勤支助部发出的协助通知书初稿为期一年，可选择延长三年，这超过了最初提交总部合同委员会的授权数额和一年的延期期间。外勤支助部表示，该部现在提出的是为期一年并可选择延长一年的协助通知书。此外，基于该协助通知书的拟议条款，监督厅估计，如果根据达尔富尔混合行动的工作时间而不是根据该通知书草案提议的每个工作日

12 小时、每月 26 个工作日的工作时间进行月费的谈判，将可每年节省 600 多万美元。管理事务部不同意监督厅关于根据正常工作月重新谈判月费的意见，指出在新开办的特派团中，工作人员通常每天工作 12 个小时，并且在周末工作。监督厅坚持认为，虽然在某些时期可能需要加时工作，但假定在整个两年期间都会保持这样多的工时既不切实际，也不具成本效益。

监督厅提出了若干建议，以处理在太平洋建筑师有限公司合同中发现的严重缺陷，并加强维持和平行动的内部控制制度。如外勤支助部和管理事务部管理层就本报告提出的评论所示，已在审计后采取了某些纠正行动。

目录

	页次
一. 导言	5
二. 采用非常措施的理由	5
三. 为减少资源损失、滥用和管理不善的风险而设立的控制措施	8
四. 非常措施的实效	9
A. 采购	9
B. 人力资源管理	18
C. 其他方面的非常措施	21
五. 建议	21

一. 引言

1. 依照大会第 62/232 A 号决议，内部监督事务厅(监督厅)对为非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)采用非常措施的情况进行了审计。秘书长在 2007 年 10 月 2 日给大会主席的信(A/62/379)中，把采取这些非常措施之事通知了大会。这些措施的目的是使行政政策和程序具有灵活性，以加快向达尔富尔混合行动部署军事和文职人员，并为促进该特派团的部署建立所需的必要支助基础设施。下表列出 17 项非常措施。

表 1

秘书长授权采取的非常措施表

非常措施	是否采用	到期日
1. 调派文职人员担任关键的行政职位	是	未说明
2. 临时指派文职人员及其替换人员	是	未说明
3. 从速将非洲联盟驻苏丹特派团文职人员转至达尔富尔混合行动	是	未说明
4. 降低未达标及合住宿舍的特派任务生活津贴扣减额	是	不限期
5. 为达尔富尔确定新的特派任务生活津贴费率	是	不限期
6. 增加间歇休养假的旅行天数	是	不限期
7. 在签署谅解备忘录之前部署部队	是	未说明
8. 在 2007 年 10 月至 12 月期间，逐月偿还部队派遣国政府的费用	否	2007 年 12 月
9. 提高联合国苏丹特派团(联苏特派团)合同金额的上限，以支助达尔富尔混合行动	否	2008 年 3 月 31 日
10. 将现有系统合同延期	是	2008 年 3 月 31 日
11. 增加与达尔富尔混合行动有关的权力下放	否	2008 年 3 月 31 日
12. 增加在采购达尔富尔混合行动核心需要方面的权力下放	否	2008 年 3 月 31 日
13. 后勤支助使用独家合同	是	未说明
14. 就协助通知书进行非竞争性招标	是	未说明
15. 对选定的需要使用独家合同	否	未说明
16. 免于适用地方合同委员会程序	否	2008 年 6 月 1 日
17. 从其他特派团向达尔富尔混合行动调拨租赁的飞机	是	未说明

2. 2006年11月，非洲联盟、联合国和苏丹政府通过并商定了在达尔富尔分三个阶段部署维持和平行动的构想。这些阶段包括对非洲联盟驻苏丹特派团(非苏特派团)的小规模一揽子支援计划、大规模一揽子支援计划和混合行动。¹

3. 根据这一构想，安全理事会第1769(2007)号决议设立了达尔富尔混合行动。该决议规定，达尔富尔混合行动应迟于2007年12月31日完成对小规模和大规模一揽子支援计划行使作业指挥权的筹备工作，并从2004年以来一直在苏丹开展行动的非苏特派团接过权力。2007年12月22日，大会核准达尔富尔混合行动2007年7月1日至2008年6月30日财政年度预算12.8亿美元。达尔富尔混合行动将包括至多19 555名军事人员以及一个由至多3 772名警察和19个各有至多140人的建制警察单位组成的适当文职部分。2007年7月至12月期间，联合国苏丹特派团(联苏特派团)向达尔富尔混合行动提供了行政支助。从2008年1月1日起，达尔富尔混合行动从非苏特派团接过了混合行动的全部权力，已部署的6 743人非苏特派团部队从该日起成为联合国部队。

4. 本次审计涵盖：(a) 导致授权为达尔富尔混合行动采用非常措施的过程；(b) 2007年10月至2008年4月期间与采用非常措施有关的往来业务。审计方法包括在总部审查与决定授权采用非常措施有关的文件以及为减轻相关风险而采用的业务程序和内部控制。监督厅在2008年2月至5月期间在总部和达尔富尔混合行动进行了这次审计，并约谈了参与规划和执行非常措施的官员。

二. 采用非常措施的理由

5. 秘书长在2007年10月2日给大会主席的信中说：“我们尽力在现有模式范围内开展工作，推动和支持在设想时间框架内迅速部署军事和文职人员以及建立达尔富尔混合行动所需的必要支助架构。尽管如此，秘书处在实施行政政策和程序时仍需行使一定的灵活性……使秘书处能够有效率和切实地响应执行安全理事会第1769(2007)号决议对它提出的各项要求。”(A/62/379)。

6. 在行政程序中应用灵活性并非一种新举措。秘书长先前曾在扩大联合国驻黎巴嫩临时部队和联苏特派团以及设立联合国东帝汶综合特派团期间为快速部署人员和支助而核准过特别措施(见A/60/986和A/61/598)。但是，对于采用非常措施加快这些特派团部署或扩充的实效却未作任何评价，也无从获得这些做法的经验教训。

7. 考虑到恶劣和不安全的环境、达尔富尔基础设施的缺乏以及启动一个非洲联盟-联合国联合特派团的有关挑战，加上安全理事会为部署特派团所规定的紧张

¹ 小规模一揽子支援计划包括专门支助非苏特派团的装备和人员。大规模一揽子支援计划包括为非苏特派团提供支助的军事、警务和特派团支助人员和装备以及工作人员(见A/62/540)。混合行动的目的是全面执行《达尔富尔和平协议》(见S/2007/307/Rev. 1)。

期限，预计在向达尔富尔混合行动部署人员和装备的过程中会遇到更大的挑战。使问题更加复杂的是，联合国维持和平活动的全面扩大、不断增加的需求和各项行动的快节奏已经影响了联合国及时部署后勤和行政支助的能力。

8. 因此，外勤支助部与管理事务部密切合作，为使达尔富尔混合行动达到部署目标制订了在某些行政程序中采用非常或灵活措施的提议。该提议于 2007 年 8 月 24 日由主管管理事务副秘书长核准并于 2007 年 10 月 2 日获得秘书长授权。然而，允许行政灵活性也使联合国更易受到欺诈和权力滥用(包括财政、人力和其他资源的不当和无效使用)的损害，因此需要监测和补偿性控制措施，以管理这些风险。2007 年 11 月 23 日，主管内部监督事务副秘书长向秘书长表示关切在适用若干领域的程序时允许灵活性的做法，并强调需要有适当的补偿性控制措施和机制，以监测执行情况。

9. 监督厅认为，达尔富尔混合行动部署之前和期间的一些情况似乎证明，秘书长有理由采取行动免除某些行政要求，以便军事和文职人员能够快速部署并为达尔富尔混合行动建立支助基础设施，从而满足安全理事会第 1769(2007)号决议规定的要求和时限。但是，正如本报告深入讨论的那样，在非常措施的确定、授权和实施过程中存在若干不足之处。

10. 如上表所示，并非所有核准的措施都得到采用。例如，在采购方面，向达尔富尔混合行动下放更多权力以就核心需要进行采购，并准许拟授的采购合同免受达尔富尔混合行动地方合同委员会的审查，但管理人员并未利用秘书长赋予的这种灵活性。此外，在与部队派遣国签署谅解备忘录之前部署部队的灵活性并非不是特别措施，因为这在过去就是组建部队的一种惯例。尽管如此，监督厅强调指出，当秘书长赋予管理人员以不必遵守规则和既定程序的灵活性时，他就给予他们自行决定是否以及在何种程度上应用正常的控制措施的酌处权。

三. 为减少资源损失、滥用和管理不善的风险而设立的控制措施

11. 主管内部监督事务副秘书长在 2007 年 11 月 23 日给秘书长的信中指出，由于给予达尔富尔混合行动的灵活性，联合国将面临更高的管理不善和欺诈风险。在准许不遵守既定程序的时候，必须确保设立补偿性控制程序以保护业务流程的完整性。

12. 没有为保证非常措施得到适当和有效使用而制订包含一些控制措施和监测机制的准则。由于没有界定可衡量的预期效益，因此难以评估采用非常措施的实效。这也造成执行措施的工作人员对这些措施承诺不足的风险，并降低了这些措施的总体影响。此外，有些措施并未规定持续时间，因而导致使用者作出不同解释。例如，虽然达尔富尔混合行动认为，临时指派文职人员的非常措施适用期为一年，即至 2008 年 10 月 1 日止，但外勤支助部却通知该特派团说，这一措施于

2008年3月31日到期。此外，正如以下各段所讨论的，对建立监测控制措施的重视不够也导致了实际或潜在的损失。

四. 非常措施的实效

A. 采购

13. 监督厅审议了授权采取的 17 项非常措施中与采购职能有关的 8 项，即上表中第 9 至 16 项措施。其中，得到采用的只有 3 项，即措施 10：将现有系统合同延期；措施 13：后勤支助使用独家合同；措施 14：就协助通知书进行非竞争性招标。

1. 对后勤需求规划不周

安排合同时未作详细的成本效益分析

14. 2007年10月15日，联合国与太平洋建筑师有限公司签订了一份为期6个月的独家多种后勤服务合同，价值2.50亿美元。2008年3月，由于需要提供的服务量减少，合同价值减至1.50亿美元，合同期延至2008年7月14日。

15. 虽然秘书长在2007年10月授权作为非常措施订立一份非竞争性独家合同，但作出挑选太平洋建筑师有限公司的决定却要早得多。2007年4月，维持和平行动部请主计长核准与太平洋建筑师有限公司签订一份为大规模一揽子支援计划建造营地和提供服务的独家合同。这项请求依据的是该部在评估后得出的结论，即太平洋建筑师有限公司是达尔富尔唯一一家有能力支持特派团及时部署的承包商。主计长于2007年4月25日原则上同意由独家提供多种后勤服务，并指出需求的紧迫性，同时表示：“尽管自2006年3月以来就在运作并由36名专业和7名临时工作人员组成的规划小组作出了努力……但除了通过一份直接的联合国合同在独家基础上使用太平洋建筑师有限公司之外，没有其他可供选择的采购办法。”外勤支助部没有为证明使用多种后勤合同的合理性而进行成本效益分析。监督厅认为这是一个外包合同，而关于外包做法的大会第55/232号决议除其他外要求对准备外包的拟议活动作出成本效益和效率分析。

16. 外勤支助部评论说，大规模一揽子支援计划直到2007年4月17日才最终由安全理事会主席的一封信核准。在该阶段，预计大规模一揽子支援部队将在大约两个月内(至迟于2007年6月)开始部署，该部受到会员国的很大压力，必须迅速作出妥善的当地支助安排。

17. 外勤支助部进一步澄清说，由于没有充分合格和可利用的资源或时间来满足所需规模的后勤需求，所以除了以一项多种服务合同获取资源之外别无选择。因此，该部认为，由于并无其他能够利用的能力可资比较，所以无法进行成本效益分析。

18. 监督厅认为，早在 2006 年 12 月，也就是在维持和平行动部首次请求将合同授予太平洋建筑师有限公司时，外勤支助部和管理事务部就已掌握资料，有机会对签订一份独家多种后勤合同作出规划并评价其成本效益。这样做本可为编制和发出工作说明及招标书提供一个可靠的基础，并为太平洋建筑师有限公司报价的合理性提供某种保证。相反，联合国却被暴露在价格过高和间接费用不合理的风险中。

19. 外勤支助部表示，鉴于围绕部署大规模一揽子支援计划广泛存在的不确定性和需求的复杂性，该部不同意监督厅的看法，不认为在 2006 年 12 月手头就有足够资料为签订独家合同作出妥善规划并评价其成本效益，也不认为在 2006 年 12 月就有足够的资料用以编制和发出一份足够准确的工作说明，可使管理事务部开始进行具有可信度的招标。如上所述，外勤支助部表示，无法进行成本效益分析。监督厅重申，达尔富尔规划小组从 2006 年 3 月以来就在运作，而且外勤支助部通过联苏特派团的业务完全了解达尔富尔的情况。此外，该部没有将为何未按大会第 55/232 号决议的要求进行成本效益分析的理由记录在案。监督厅坚持认为，本来有可能进行规划和成本效益分析，从而为评估太平洋建筑师有限公司报价的合理性提供一个有益的基础。

20. 监督厅认为，应追究未能为提供多种后勤服务作出妥善规划的责任，这也是主计长提出关切的一个方面。

编写工作说明的拖延

21. 维持和平行动部和外勤支助部花费了 7 个月时间为太平洋建筑师有限公司的合同编写和确定工作说明。这一拖延影响了采购进程，因为采购司在 2007 年 4 月才收到工作说明的初稿，到 2007 年 5 月才得以开始与供应商谈判。工作说明后经修改，其最终文本在 2007 年 7 月 13 日提交给采购司。该合同定于 2007 年 9 月 1 日生效。对于一个复杂的多种合同而言，如此紧迫的时限不足以允许展开一个有意义的采购流程。

22. 据外勤支助部说，由于为独家多种合同编制和综合各种详细要求的复杂性，详细要求到 2007 年 4 月才得以确定。监督厅承认存在这些困难，但指出，授权至迟于 2007 年 1 月 1 日在达尔富尔部署部队的安全理事会第 1706(2006)号决议²通过后，就设立了达尔富尔规划小组，该小组自 2006 年 3 月以来一直在工作。因此，监督厅认为，当时有足够的时间妥善组织规划进程。

23. 外勤支助部表示，在该期间，为大规模一揽子支援计划的部署和支助进行详细规划的工作遇到了拖延和不确定性带来的挑战。苏丹政府一直拖到 2007 年 7

² 2006 年 8 月 31 日，安全理事会第 1706(2006)号决议批准把联苏特派团的任务扩大到达尔富尔地区，并部署 17 300 人的部队。但是，由于当时未获苏丹政府同意，该决议未能执行。

月才批准部队派遣国为大规模一揽子支援计划提供部队，而大规模一揽子支援计划中的有些能力并未由会员国提供。因此，该部要确定一份工作说明极为困难。

核准将合同授予太平洋建筑工程师有限公司

24. 主计长于 2007 年 10 月 11 日方才签署总部合同委员会会议记录，此前：(a) 秘书长已于 2007 年 9 月 27 日核准签订一份独家合同；(b) 秘书长已于 2007 年 10 月 2 日就非常措施致函大会主席；(c) 已向会员国就非常措施通报了情况，包括将独家合同授予太平洋建筑工程师有限公司的决定。2007 年 10 月 11 日，主计长向常务副秘书长发出一份备忘录，通知她说，他即将签署总部合同委员会会议记录，从而依据秘书长的上述行动批准将独家合同授予太平洋建筑工程师有限公司。这些情况表明，秘书长已对将合同授予太平洋建筑工程师有限公司之事承担了责任，而这一行动后被列为非常措施的一部分。

总部合同委员会评价和审查太平洋建筑工程师有限公司采购案的时间不足

25. 总部合同委员会未被给予足够的时间去审查太平洋建筑工程师有限公司采购案。2007 年 8 月 30 日，采购司向该委员会提交此案，同时建议向太平洋建筑工程师有限公司授予一份为期 6 个月的多种后勤合同，合同金额不得超过 2.91 亿美元的上限，生效日为 2007 年 9 月 1 日。此时，该委员会副主席通知采购司和外勤支助部说，委员会没有足够的资料就该采购案提出知情的建议。采购司解释说，由于关于合同费率和价值的谈判还在进行之中，承包商的提案不是最终定案。不过，该司强调说，时间是关键，就该案作出决定的任何拖延都可能给联合国造成不利影响。作为例外情况，总部合同委员会 2007 年 8 月 31 日会议在没有完整资料、特别是在不知道通过谈判达成的合同金额的情况下审查了该案，而在正常情况下，这是适当审议所必需的资料。

26. 与总部合同委员会 2007 年 8 月 31 日会议有关的会议记录于 2007 年 9 月 10 日定稿，主计长于 2007 年 10 月 11 日核准授予该合同。对会议记录的审查显示，采购司于 2007 年 9 月 9 日通知该委员会，合同仍在谈判之中，而更新后的金额上限是 6 个月期间 2.50 亿美元，并有 2 个为期 3 个月的任择延长期，每期金额上限为 0.41 亿美元。虽然该委员会指出，受理尚在与供应商谈判的采购案不是正常的做法，但委员会鉴于事属紧迫，仍同意破例按照采购司和外勤支助部的建议对该案进行审查。监督厅认为，这种做法是不可接受的，总部合同委员会的程序未能起到有效内部控制的作用。该委员会不应屈从于压力，在没有作出知情决定所需的全部相关资料时对采购案进行审查和提出建议。

27. 管理事务部表示，之所以请总部合同委员会紧急审议太平洋建筑工程师有限公司案，原因是该公司当时与美国国务院的合同在向该委员会提交此案后的第二天(2007 年 8 月 31 日)就要到期。因此，如果该公司与联合国的协议未获确认，该公司就有失去其在苏丹的合法地位的风险，结果将不得不遣散。这种情况将大

幅度增加联合国在达尔富尔调动其他建筑能力所需的费用和周转时间。该委员会被告知，通过继续谈判，价格还可以进一步降低，而最终结果是又节省了 0.41 亿美元。监督厅承认该次采购工作时间紧迫。但出现这种情况的主要原因是规划不周，结果导致工作说明定稿的延误，正如第 21 和 22 段已述及的那样。

28. 同太平洋建筑工程师有限公司的谈判于 2007 年 9 月 12 日完成，双方商定合同金额不得超过 2.50 亿美元的上限。合同于 2007 年 10 月 15 日签订。

29. 考虑到多种后勤合同的复杂性和规模，采购司和总部合同委员会都未被给予足够的准备时间，以便它们能够有效履行各自的职能。虽然秘书长授权采取的有关非常措施允许不经招标挑选供应商，但以非竞争方式授予合同的做法引来了损害联合国声誉的负面宣传。这种做法也未确保联合国在这一具体采购行动中获得最高性价比。

2. 评标不够充分

30. 2007 年 7 月 16 日，采购司向太平洋建筑工程师有限公司发出邀标书，应标截止日期为 2007 年 8 月 15 日。太平洋建筑工程师有限公司于 8 月 15 日提交了一份“粗数量级”投标书，提出初步估计数，以便继续开展讨论并完善联合国的技术要求。经过 2007 年 8 月和 9 月的谈判，太平洋建筑工程师有限公司提交了若干修订的投标书，其中包括不同的上限额估计数，从一年合同期 3.33 亿美元至 7.90 亿美元不等。

31. 据采购司称，太平洋建筑工程师有限公司的投标书不明确并且有许多实质性的错误。该司不得不花费大量的时间，改正所发现的计算错误和不一致的地方。另外，监督厅认为，该司没有充分地以类似合同为基准，评估太平洋建筑工程师有限公司投标书的合理性。例如：

(a) 没有文件记录表明，为评价承包商的报价，将上限额 4 800 万美元的电气部分与任何基准或标准进行了比较。管理事务部评论说，采用目前联合国电气承包商的费率，对合同的电气部分进行了比较。在审计期间，尽管监督厅要求提供关于这一比较的书面证据，但是并未提供这种证据。采购司随后又提供了其他文件，表示外勤支助部将太平洋建筑工程师有限公司的投标书与联合国系统合同进行了基准比较，但是难以适当地匹配所比较项目的费用，因为它们包含的组成部分不同。因此，监督厅仍然认为基准比较不足；

(b) 对某些高价值的建筑设备，如每台 110 万美元的岩石压碎机，没有进行基准比较。管理事务部表示，虽然合同档案中有充分证据表明，至少对 38 个高价值建筑设备项目进行了基准比较，但是对于监督厅选择在报告中提出的那个例子，即压碎机，则没有直接的证据。应该指出，特派团所购买的岩石压碎机对于确保基础设施建造的材料供应至关重要。监督厅承认，采购司对照可比基准对大约 80% 的高价值项目的报价进行了评估。但是，没有对总额约为 1 000 万美元的

某些高价值项目进行评估。监督厅认为，鉴于这是一个独家合同，本应对照一个有效的基准对所有高价值项目进行评估。另外，监督厅发现，管理事务部认为对建筑工程至关重要的这三台压碎机，直到 2008 年 9 月才交付给达尔富尔混合行动，截至 2008 年 12 月 15 日，这三台压碎机仍在尼亚拉，尚未开箱；

(c) 没有评估每个项目的价格结构，其中包括管理准备金、间接费用、利润和其他费用。另外，涉及承包商在哥伦比亚特区华盛顿的办事处、在法希尔的项目管理办事处以及在达尔富尔的后勤业务基地的间接费用也被列在对合同规定的服务进行管理和监督的合同中。管理事务部表示，在谈判的最后阶段，降低了太平洋建筑工程师有限公司的利润，该公司还同意取消所有分包服务的管理准备金。监督厅发现，虽然太平洋建筑工程师有限公司同意减少管理准备金，但作为交换条件，从合同中删除了违约赔偿金的条款。这可能使联合国进一步面临财务、业务和其他风险。

32. 管理事务部还表示，一个由采购司、外勤支助部、法律事务厅和方案规划、预算和账户厅人员组成的小组开展了大量的谈判，最终将太平洋建筑工程师有限公司最初 7.90 亿美元的投标减少了 5 亿多美元。管理事务部还表示，在太平洋建筑工程师有限公司的投标书中有 13 000 多个细列项目，尽管就所有细列项目进行比较过于困难，采购司仍利用多种可使用的手段进行了基准比较。虽然监督厅承认管理事务部通过谈判削减费用的努力，但是减少额中大约有 2.70 亿美元是因太平洋建筑工程师有限公司投标书中的计算错误造成的。

33. 另外，太平洋建筑工程师有限公司的建筑设备报价普遍偏高，有时是联合国系统合同类似设备价格的两倍多。在总部合同委员会就太平洋建筑工程师有限公司合同进行讨论期间，采购司表示，将尽量利用联合国系统合同，以确保购买这些合同中提供的类似但价格较低的设备。但是，如第 37 段所解释的那样，实际上并没有总是这样做，并且由于合同管理存在薄弱环节，向联合国收取的设备价格过高。监督厅认为，应该追究对未能充分评估太平洋建筑工程师有限公司的投标书的责任。

3. 任务订单管理的薄弱环节

34. 太平洋建筑工程师有限公司按照达尔富尔混合行动发出的任务订单执行合同。截至 2008 年 3 月 31 日，达尔富尔混合行动已经发出总额 1.27 亿美元的任务订单。关于营地建造——合同的主要组成部分之一——的任务订单(7 000 万美元)几乎是在签订合同五个月后方才发出，而且直到 2008 年 4 月才实际开工。由于发出任务订单的延误——首个建造任务订单要求是在 2008 年 2 月 13 日发出的，因此太平洋建筑工程师有限公司的收费包括有关 2007 年 12 月 22 日至 2008 年 2 月 12 日期间后勤业务基地的行政费，总额 430 万美元，尽管建筑工程直到 2008 年 4 月才开工。

35. 外勤支助部表示，根据合同，太平洋建筑工程师有限公司在尚未收到由承包商在哥伦比亚特区华盛顿的办事处、在法希尔的项目管理办事处以及在达尔富尔的后勤业务基地所提供服务的行政费时，无需对达尔富尔混合行动的任务要求作出反应。因此，认为在 2007 年 12 月 22 日至 2008 年 2 月 12 日期间太平洋建筑工程师有限公司收到付款但看来并未开展任何工作的推断，是不正确的。监督厅重申，估计数为 430 万美元的行政费只涉及到太平洋建筑工程师有限公司的后勤业务基地，由于在该期间没有发出任何建筑任务订单，因此与所发生的费用相比，联合国没有获得相应的价值。

36. 按照合同，太平洋建筑工程师有限公司将在奥贝德提供服务，包括建造一个军事人员过渡营地以及其他设施，并由供应商在奥贝德的人员负责对这些活动进行监督。为此，达尔富尔混合行动为 2007 年 12 月 22 日至 2008 年 7 月 14 日期间发出任务订单。但是，达尔富尔混合行动直到 2008 年 3 月才确定不需要在奥贝德的服务。根据监督厅的计算(计算结果已经在审计期间提供给达尔富尔混合行动和管理事务部)，为奥贝德 2008 年 4 月 1 日至 7 月 14 日期间发出的任务订单的行政费应减少 313 416 美元。管理事务部表示，通过 2008 年 9 月与太平洋建筑工程师有限公司的谈判，取消了奥贝德后勤业务基地的行政费。外勤支助部还表示，达尔富尔混合行动已设法通过扣减尚未支付给太平洋建筑工程师有限公司的发票金额来追回多收的费用。

37. 达尔富尔混合行动向太平洋建筑工程师有限公司发出任务订单，以高于现有系统合同的价格采购设备，造成联合国增加了 700 万美元的费用。即使考虑到额外的货运费用，太平洋建筑工程师有限公司所收取的设备购置费用与现有系统合同中类似设备费用之间的差价还是令人无法接受。例如，达尔富尔混合行动从太平洋建筑工程师有限公司订购了 18 台 500-KVA 发电机，费用是系统合同中类似设备价格的 2.7 倍。这项采购占 700 万美元费用增加总额中的 300 万美元(见附件的所涉经费估计数摘要)。

38. 管理事务部表示，系统合同的价格是在布林迪西交货的货物的价格，而太平洋建筑工程师有限公司的价格是现场交货的价格。该部还表示，系统合同的周转时间很长。通过系统合同订购发电机的任何交货延误将对安全理事会规定的总体部署时间表产生不利影响。另外，需要减少从第三方订购货物后再将其纳入另一个承包商的业务所带来的风险因素。因此，所选择的解决办法既考虑到价格，也考虑到时间效率最高的交货办法。

39. 外勤支助部还评论说，虽然系统合同能够使设备采购价格较低，但是所产生的项目交付方面的低效率，可能会使本组织花费更多，并且肯定会影响项目交付时间表。因此，此类采购并非最为物有所值。

40. 监督厅无法接受这些说法，因为系统合同与太平洋建筑师有限公司合同之间的价格差异悬殊。如第 37 段所述，太平洋建筑师有限公司一台 500-KVA 发电机的价格是联合国系统合同价格的 2.7 倍。另外，采购司向总部合同委员会保证尽量使用系统合同。但它并没有这样做。还有，根据系统合同，供货商必须在定购单发出 60 天内交货。在 2008 年 1 月才向太平洋建筑师有限公司发出的任务订单规定了 2008 年 3 月至 7 月中旬的供货截止期。采购司本来可以在计划的时间表内从系统合同购买发电机并且避免过高的费用。

41. 监督厅认为，由于从 2007 年 12 月至 2008 年 4 月达尔富尔混合行动没有充分运作的合同管理职能，外勤支助部本应提供任务订单管理所需的监督。由于没有这种监督，联合国持续面临任务订单管理不善带来财务损失的风险。该部应纠正任务订单管理方面的薄弱环节，并追究造成损失的责任。

4. 间接费和管理费与所调整的合同价值不符

42. 太平洋建筑师有限公司的合同有 8 项工程相关服务和 23 类其他服务。由于达尔富尔混合行动没有开展活动，任务订单的数量和价值较低。23 类其他服务中只使用了一类服务。因此，2008 年 4 月，上限额从六个月期间的 2.50 亿美元减少到九个月期间的 1.50 亿美元。但是，虽然合同价值减少了 40%，承包商各办事处，即在哥伦比亚特区华盛顿的非洲项目管理办事处、在法希尔的项目管理办事处和在达尔富尔的后勤业务基地的拟设人员编制保持不变(所涉费用总额为 3 500 万美元)。

43. 外勤支助部指出，人事费用是固定费用，即使没有开展工作，也可以有此费用。鉴于工作量和合同的美元价值大幅减少，监督厅不接受有关承包商行政人员和支助人员的间接费用无法调整到适当水平的说法。监督厅指出，采购司与太平洋建筑师有限公司进行了减少间接费用的谈判。

5. 就没有提供的饮食和管理服务收取费用

44. 2008 年 1 月，达尔富尔混合行动向太平洋建筑师有限公司发出关于从 2008 年 4 月 1 日起在法希尔和尼亚拉提供饮食服务的两个任务订单。每月固定费用包括管理服务和餐饮设备维护费用。虽然从 2008 年 1 月至 3 月没有向达尔富尔混合行动提供饮食服务，但任务订单还是包括了该期间餐饮设备维护费用 248 166 美元。

45. 外勤支助部表示，已对管理服务和餐饮设备维护费用进行调整，将这些服务的应付款净额减少了 100 758 美元。

46. 该合同包括太平洋建筑师有限公司提供的每项服务的费用，外加管理服务费。管理服务费是太平洋建筑师有限公司在管理清洁、洗衣、虫害防治、地面维护和废物处理等服务方面所需人员的费用。监督厅发现，太平洋建筑工

程师有限公司并未提供这些服务。但是，任务订单却包括从 2008 年 2 月起六个月的¹⁶管理服务¹⁷费 475 926 美元。

47. 监督厅认为，特派团不应支付这些费用，因为根本没有提供有关的服务。

6. 设立合同管理职能方面的延误

48. 多种后勤合同价值大、内容复杂，需要设立适当的合同管理职能。2006 年 12 月，维持和平行动部在请主计长核准与太平洋建筑师有限公司的一项独家合同时提出，需要外包合同管理职能，来监督太平洋建筑师有限公司合同的各个方面。该部解释说，联合国无法在所规定的时限内征聘并组建技术上合格的合同监督和质量管理团队。

49. 监督厅感到关切的是，截至 2008 年 4 月，仍然没有建立能够充分运作的管理太平洋建筑师有限公司合同的内部能力，也没有通过外包获得这方面的能力。达尔富尔混合行动 2007/2008 财政年度的核定预算为合同管理科 31 个员额提供了经费；但是到 2008 年 4 月底达尔富尔混合行动只填补了 3 个职位。另外，尽管维持和平行动部早在 2006 年 12 月就已确定需要外包合同管理职能，并且有关采购行动从 2007 年 5 月就已开始，但是截至 2008 年 9 月，协助通知书仍未最终确定。在设立充分运作的合同管理职能方面出现延误是没有道理的。

50. 外勤支助部表示，达尔富尔混合行动预算直到 2007 年 12 月 22 日才得到批准，并且征聘人员的工作遇到了若干障碍：入选短名单的工作人员回绝了面试邀请；获选的工作人员拒绝接受任命；所任命的工作人员到特派团的旅行发生严重延误。该部还评论说，截至 2008 年 10 月 31 日，达尔富尔混合行动的内部合同管理能力包括 16 名工作人员。监督厅重申，在没有确保建立适当的合同管理职能之前，不应签订高价值的多种合同。

7. 发出超过核定数额和合同续约期限的协助通知书

51. 2008 年 4 月，外勤支助部向西班牙政府发出了一份协助通知书草案，用于提供合同管理服务，特别是协助达尔富尔混合行动管理多种后勤支助、口粮和燃料方面的合同。这些服务将由西班牙政府所有的西班牙国防系统工程公司提供。

52. 该协助通知书是在采购司于 2007 年进行的两次商业招标活动都未获成功后作为一项非常措施安排的。2007 年 5 月，该司为包括达尔富尔混合行动在内的四个维持和平特派团的合同管理服务和建筑服务招标。该司收到一份投标书，但发现该投标书在技术上不符合规定。随后，该司于 2007 年 8 月单独为达尔富尔混合行动再次招标，并收到两份投标书，其中只有一份被认为符合技术规定，但供应商与太平洋建筑师有限公司开有合资公司，这将会造成利益冲突。

53. 2007 年 10 月，外勤支助部就这些服务与西班牙政府进行接触，并随后进行了谈判。2008 年 2 月，管理事务部和外勤支助部向总部合同委员会提交了该协助

通知书案，建议授予西班牙政府一年合同，并可再延长一年，总金额上限 2 740 万欧元(相当于 4 050 万美元)。该委员会表示关切，认为将联合国的核心职能外包不妥，而且工作说明也不明确。因此，委员会一致建议不签订该协助通知书，采购司和外勤支助部应寻求商业解决方案。然而，主计长虽然注意到委员会的关切，却未接受其建议。考虑到达尔富尔混合行动缺乏适当的合同管理而产生的财务风险，并且由于多种后勤支助、口粮和燃料的合同总值约达 10 亿美元，主计长授权外勤支助部继续与西班牙政府协商，以期确保按照提交给总部合同委员会的建议条款为所需服务订立协助通知书。

54. 外勤支助部发出了协助通知书草案，该通知书为期一年并最多可延长三年，总金额上限为 8 500 万美元。这超出了最初提交给总部合同委员会的为期一年并可续约一年的期限以及 4 050 万美元的核定数额上限。在审计后，**外勤支助部表示，目前争取达成的是为期一年并可续约一年的协助通知书**。监督厅确认，外勤支助部已更正了协助通知书草案，将金额上限定为 4 050 万美元。

8. 合同管理服务的费用过高

55. 对协助通知书条款和条件的审查显示，西班牙国防系统工程公司人员第一年的部署费用总额将达到 1 000 万欧元(相当于 1 480 万美元)。西班牙国防系统工程公司将在达尔富尔部署 24 名咨询人，在马德里的项目管理办公室部署 3 名工作人员，并在达尔富尔的国家管理办公室部署 2 名工作人员。然而，协助通知书所规定的 24 名咨询人每人每月平均 57 000 美元的费用是根据每名咨询人每月工作 26 天、每天工作 12 小时的小时费率计算的。监督厅的计算结果显示，如果根据达尔富尔混合行动的工作时间即每月 22 天、每天 8 小时来谈判费率，联合国每年可节省超过 400 万欧元(相当于 620 万美元)。

56. **外勤支助部表示坚信，将咨询人的工作量减少到监督厅建议的水平不符合一般公认的商业惯例。该部进一步指出，在一个新开办的特派团，联合国雇员往往每天工作 12 个小时，而且必须在周末工作，这种情况并不罕见。**监督厅坚持认为，虽然有时可能需要加班，但假定在为时两年的整个期间一直都需要如此长的工作时间既不切合实际也不具成本效益。

57. 截至 2008 年 9 月，外包安排尚未最后确定。**管理事务部通知监督厅，2008 年 12 月与西班牙政府签署了协助通知书。**

9. 延长现有的系统合同

58. 采购司在 2008 年 3 月 31 日的最后期限之前采用有关非常措施延长了一个系统合同。监督厅对采用这一措施没有进一步的意见。

10. 缺乏安排多种服务合同的内部专门知识

59. 采购司不具备安排大型多种后勤服务合同的足够专门知识。在安排与太平洋建筑师有限公司的合同时，该司根据谅解备忘录从北大西洋公约组织维护和供应机构借用了 3 名采购人员，为期 6 个月。监督厅认为，这种服务是联合国的核心职能，该司有必要培养自己的能力，而不是依赖于外部提供者来安排多种后勤服务合同。

11. 未采用的采购措施

60. 如上表所示，第 9、11、12、15 和 16 项措施没有得到采用。外勤支助部和达尔富尔混合行动的官员表示，他们认为非常措施是补充措施而不是强制性工具，他们通常会使用正常程序。因此，一些非常措施将只在需要时才采用。如上文第 10 段所述，监督厅关切的是，这些例外实际上在大多数情况下并不需要。这种状况使管理人员可以自行斟酌决定是否以及在多大程度上采用正常控制措施，这样就削弱了现有的内部控制制度。

B. 人力资源管理

61. 虽然有关人力资源管理的六种非常措施都得到了采用，但它们并没有显著加快将部署到达尔富尔混合行动的工作人员的征聘工作。这一情况表明，联合国有必要重新评估其吸引外部和内部候选人担任外地维和职务的战略，例如，对工作人员的实际需要和所关心的问题以及使工作人员能够接受所提供的职位特别是极艰苦工作地点的职位的所需条件进行调查。外勤支助部告知监督厅说，它已与管理事务部一道实施了若干举措，以便更好地管理人员的征聘和配置工作，这包括：在外地特派团推行人力资源行动计划；加强继任规划、业绩管理和职业流动之间的联系；实施外联举措，吸引合格的候选人参加维持和平行动。

1. 用于及时部署工作人员的非常措施效果有限

62. 不对员额张榜公布而直接将文职人员调任主要行政职务的非常措施，其目的是加速达尔富尔混合行动工作人员的征聘和部署工作。然而，外勤支助部和达尔富尔混合行动并未及时部署主要工作人员。截至 2008 年 3 月 31 日，33 个主要行政职位 (P-5 职等及以上) 尚有 13 个 (39%) 没有填补，39 个主要实务职位尚有 23 个 (59%) 没有填补。此外，一些主要管理人员在达尔富尔混合行动启动好几个月之后才到达特派团。

63. 尽管与太平洋建筑师有限公司的独家合同生效已达 6 个月，但总工程师在 2008 年 2 月下旬才到任，而项目管理办公室主任则在 2008 年 4 月中旬才到任。这些职位对于执行太平洋建筑师有限公司的合同是至关重要的。达尔富尔混合行动解释说，由于达尔富尔的生活和安全条件较为恶劣，该行动在吸引和征聘

富有经验的工作人员方面遇到困难。截至 2008 年 5 月 12 日，有 41 名选定的国际工作人员拒绝了达尔富尔混合行动的聘用。

64. 据外勤支助部报告，截至 2008 年 11 月 12 日，P-5 职等及以上的主要员额有 50 个 (69%) 已得到填补，其中在支助部门有 26 个，在实务部门有 24 个。

65. 用于文职人员临时派任的非常措施，是为了让放人特派团征聘和培训新的工作人员，以替代临时派往达尔富尔混合行动的工作人员。然而，尽管该项非常措施允许工作人员临时派任最长可达一年，但外勤支助部外勤人事司并未将这一规定告知所有放人特派团。监督厅的调查表明，在 12 个接受调查的特派团中，有 8 个不知道临时派往达尔富尔混合行动的工作人员的调任时间可以超过 90 天，也不知道它们可以为临时派任的工作人员征聘临时替代人员。因此，只有两个放人特派团雇用了临时替代人员。即使在有些情况下，放人特派团知道他们可以雇用临时人员来代替临时派往达尔富尔混合行动的工作人员，他们也并没有雇用替代人员，因为向达尔富尔混合行动派遣工作人员的要求期间很短(多数为 90 天)，而且未说明临时任职期将会延长。此外，外勤支助部于 2008 年 4 月通知达尔富尔混合行动说，这一措施已于 2008 年 3 月 31 日到期，但监督厅认为这种解释没有依据。外勤支助部表示，该部进一步征求了达尔富尔混合行动的意见，并得出结论认为，符合该特派团最佳利益的做法是继续采用将工作人员调任 90 天以上的非常措施。作为控制措施，该部要求达尔富尔混合行动明确规定，临时派任期限不得超过 12 个月。

2. 临时派任的工作人员经验有限

66. 征聘文职人员担任临时任务是为了向接收特派团提供经验丰富的合格工作人员，以满足其在开办或扩大阶段的迫切需要。监督厅发现，为临时派往达尔富尔混合行动而征聘的人员有 71% 是本国工作人员，承担比他们在放人特派团的职位更高的职责。外勤支助部没有为选定临时派任工作人员制定所需经验和专门知识方面的标准。在审计之后，外勤支助部表示，该部已在 2008 年 8 月 28 日致所有特派团的函件中给出了这方面的指导意见。

67. 此外，就部署临时派任工作人员所花费的平均时间而言，国际工作人员达 39 天，本国工作人员达 58 天。虽然外勤支助部并没有为此类工作人员的部署设定具体基准，但监督厅认为，临时派任的本意是立即派任，因此，部署工作人员所花费的时间过长。

68. 由于向达尔富尔混合行动部署临时派任工作人员的过程过长，而且这些人员履行所需职责的经验有限，该特派团未能从此项非常措施中充分获益。

3. 对吸收自非洲联盟驻苏丹特派团的人员进行的证明人查询受到延误

69. 达尔富尔混合行动把加速转派或征聘非苏特派团文职人员填补特派团员额作为一项非常措施，以推动工作人员的部署。截至 2008 年 3 月 31 日，在来自非苏特派团、经达尔富尔混合行动最初预审合格的 109 名候选人中，有 53 名得到聘用。达尔富尔混合行动表示，该行动只对这些人当中的 17 名工作人员进行了有限的证明人查询。向证明人查询不足，使达尔富尔混合行动有可能雇用不具备所需经验的工作人员。外勤支助部评论说，虽然启动了证明人查询，但达尔富尔混合行动难以得到雇主和教育机构的及时答复。该特派团已将尚未进行证明人查询的前非苏特派团工作人员名单转交布林迪西联合国后勤基地证明人查询股，以期对他们进行优先查询。

4. 提供住宿的特派任务生活津贴和达尔富尔特派任务生活津贴新费率

70. 关于人力资源管理的一项非常措施允许采用提供住宿的特派任务生活津贴。据此，管理事务部修订了特派任务生活津贴政策，允许对未达标和合用的宿舍扣减 25%，而不是通常的 50%。修订后的政策花了很长时间才正式定下来。2008 年 2 月 21 日，达尔富尔混合行动请外勤支助部核准所需标准，这比有关政策于 2008 年 1 月公布晚了 1 个多月。虽然这一政策的核准有所延误，在某种程度上妨碍了及时适用这项政策和将其通知工作人员，但这一非常措施在吸引人员去达尔富尔混合行动任职方面的总体效果不错。

71. 另一项非常措施是为达尔富尔设定新的特派任务生活津贴费率。据此，人力资源管理厅为达尔富尔设定了一个新的特派任务生活津贴费率，从每天 116 美元提高到 143 美元，自 2008 年 3 月 1 日起生效。监督厅发现，这项措施得到了有效的利用。

5. 增加间歇休养假的旅行天数

72. 达尔富尔混合行动为工作人员多提供了两天用于间歇休养假的旅行。但达尔富尔混合行动没有发布行政指示修改现行政策。有必要就间歇休养假制定一项修正政策，以避免任意适用关于旅行时间的规定。外勤支助部表示，达尔富尔混合行动现已发布关于间歇休养假旅行天数增加两天的通知。

6. “老虎小组”的工作人员配备不足

73. 外勤支助部引入了使用特设“老虎小组”的做法，以加强各特派团征聘国际工作人员的能力。目前，在其他三个特派团中设有“老虎小组”。达尔富尔混合行动“老虎小组”的使用并不是一项非常措施，但监督厅在本报告中讨论这个问题，因为工作人员的征聘对部署达尔富尔混合行动有影响。

74. 在 2007 年 12 月 22 日核准达尔富尔混合行动 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日财政年度的预算之后，紧急征聘工作人员的压力变得更大。达尔富尔混

合行动的“老虎小组”已自 2007 年初开始运作。但由于离职工作人员无人替代，“老虎小组”负责征聘国际工作人员的工作人员数量在 2008 年 1 月从 14 个降到了 11 个，在 2008 年 4 月又从 11 个降到了 8 个。鉴于达尔富尔混合行动的空缺率较高，监督厅认为，仍有必要加强达尔富尔混合行动的征聘工作，直到空缺率下降到一个可接受的水平。外勤支助部评论说，“老虎小组”的人员已增加到 19 人。

C. 其他方面的非常措施

75. 秘书长批准了一项非常措施，用以促进部队的部署和后勤支助。虽然联合国通常是按季度偿还部队派遣国部署部队的费用，但该非常措施允许在 2007 年 10 月至 12 月期间按月偿还部队派遣国的部队费用。然而，联合国在这一期间并没有按月偿还非苏特派团部队派遣国的费用。该款项是在 2008 年 3 月支付的，因为达尔富尔混合行动没有及时提交经核证的兵力报告。因此，没有从这项措施中获益。

76. 关于向达尔富尔混合行动部署部队的非常措施允许部队派遣国在签署谅解备忘录之前，根据联合国和部队派遣国就部队人员组成和当地维持条件达成的宽泛协议部署部队。监督厅认为这一措施不是非常措施，因为在正式签署谅解备忘录之前就部署部队已是正常的部队组建做法。

77. 关于将租赁飞机从其他特派团调往达尔富尔混合行动的后勤支助非常措施得到有效执行。

五. 建议

建议 1

78. 秘书长在批准灵活适用行政规则的措施时，应确保建立充分的治理机制，以便妥善查明和减轻联合国面临的财务和信誉风险。

79. 管理事务部表示，在批准灵活适用行政规则的措施时采取了慎重态度。秘书长办公厅表示，除管理事务部和外勤支助部提出的评论之外，该厅没有进一步的评论。监督厅强调，需要建立必要的补偿性控制措施，以便管理采用非常措施所引起的风险。此外，在核准此类措施前，应妥善编制关于采用这些措施的理由的文件。

建议 2

80. 管理事务部应确保，在为加快新设特派团的部属而破例采用灵活适用行政规则的措施时：(a) 进行正式的风险评估，分析有必要采用非常措施的情况，并找出处理这种情况实际需要的具体行政措施；(b) 向所有有关办公室发出明确的准则，并建立监测机制，以便妥善查明和监测与采用非常措施相关的风险；(c) 明

确界定可计量的预期效益，并传达给所有有关办公室，以便评估为适用非常措施所设的目标是否达到。

81. 管理事务部不接受建议 2，并表示，在建议核准拟议的非常措施前，已对这些措施进行了彻底审查。监督厅建立的风险分析被视为一个持续的工作或进程，由采购司和其他利益攸关方经常性地参与其中，用来分析费用高、情况复杂或时限短的任何大型购置项目。管理事务部还表示，只有在充分实施企业风险管理系统后才有可能建立正式的风险评估机制。关于就非常措施的采用制定准则和监测机制或这些措施应取得的预期效益的提议行动，管理事务部没有提供任何评论。监督厅重申建议 2，这项建议对有效执行和今后采用非常措施至关重要。

建议 3

82. 外勤支助部应与管理事务部协调，追究未能适当规划向达尔富尔混合行动提供多种后勤服务的工作以及决定与太平洋建筑师有限公司订立独家合同的责任。

83. 外勤支助部和管理事务部不接受建议 3。外勤支助部表示，它并非没有适当规划向达尔富尔混合行动提供多种后勤服务的工作。管理事务部表示，提供服务的规划工作属于请购办公室的职责。管理事务部还表示，订立独家合同的决定在秘书处各级得到彻底审查，是当时情况下的最佳选择。监督厅重申建议 3，因为审计表明，向达尔富尔混合行动提供多种后勤服务的规划工作存在缺陷。

建议 4

84. 外勤支助部应通过开展全面成本-效益分析来妥善规划并评价订立复杂的多种服务合同的任何决定，以确保联合国在订立此种合同时能获得最高性价比。

85. 外勤支助部不接受建议 4，并表示，在不存在其他备选方案和周转时间短的情况下，开展全面成本-效益分析既不可行也没有价值。外勤支助部的评论与大会第 55/232 号决议相抵触，该决议要求对外包活动的成本效益和效率进行分析。因此，监督厅重申建议 4。

建议 5

86. 管理事务部应追究对多种后勤服务的采购和太平洋建筑师有限公司合同的管理存在缺陷的责任。这些缺陷已造成大量的实际和潜在损失。

87. 管理事务部不接受建议 5，并表示采购司已：(a) 通过同太平洋建筑师有限公司的谈判显著降低了合同总费用；(b) 尽可能就合同的关键部分开展了基准化工作；(c) 审查了太平洋建筑师有限公司提案的 13 000 个细列项目，以确保价格合理。虽然监督厅承认采购司作出的努力，但通过审计查出采购进程和合同管理方面的严重不足，需要追究对所发生损失的责任。监督厅重申建议 5。

建议 6

88. 管理事务部应尽一切努力追回太平洋建筑工程师有限公司收取的过高费用并避免今后的损失。

89. 管理事务部接受建议 6，表示已通过减少 1 600 万美元管理费从太平洋建筑工程师有限公司追回多收的费用。

建议 7

90. 管理事务部应建立安排多种后勤服务的内部专门知识，以确保今后有效处理这种服务的采购。

91. 管理事务部接受建议 7，表示将请求大会追加资源，以提高其采购多种后勤服务的能力。

建议 8

92. 外勤支助部应确保在合理时限内建立达尔富尔混合行动内部的合同管理能力，以便发展联合国在管理复杂的多种后勤合同方面的专门知识。

93. 外勤支助部接受建议 8，表示截至 2008 年 10 月 31 日，达尔富尔混合行动内部的合同管理能力已增至 16 名工作人员。

建议 9

94. 管理事务部应修订与西班牙政府就提供达尔富尔混合行动合同管理服务签订的协助通知书草稿，以符合达尔富尔混合行动的正常工作时间并节省大笔费用。

95. 管理事务部不接受建议 9，并表示在实际情况中，新开办的特派团的工作时间长于正常时间。西班牙政府需要每月提供 26 个工作日，无论病假、年假和节假日。监督厅认为，虽然在某些时期可能需要加时工作，但假定整个两年期间的工作时间都将为每天 12 小时、每月 26 天既不切实际，也不具成本效益。监督厅重申建议 9。

建议 10

96. 外勤支助部应界定所需经验的标准，以便指导选择合格人员从事临时任务的工作，并确定部署这些人员的时限。

97. 外勤支助部接受建议 10，表示该建议已经执行。

建议 11

98. 外勤支助部应确保优先进行和完成对达尔富尔混合行动吸收的所有非苏特派团工作人员的证明人查询工作。

99. 外勤支助部接受建议 11, 表示达尔富尔混合行动已将未作证明人查询的前非苏特派团工作人员名单传给布林迪西联合国后勤基地的证明人查询股。对这些人员的证明人查询工作将优先进行。

建议 12

100. 外勤支助部应确保加强为促进达尔富尔混合行动的人员征聘而设立的“老虎小组”，以便持续开展填补特派团空缺的努力，直至人员配置达到可接受的水平。

101. 外勤支助部接受建议 12, 表示为达尔富尔混合行动设立的“老虎小组”目前有 19 名成员。小组人员的显著增加将使填补空缺职位的紧急需要得到更快满足，并将加强达尔富尔混合行动的征聘工作。

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

所指不足的所涉经费估计数汇总表

段次 ^a	说明	数额(美元)
太平洋建筑工程师有限公司		
37	设备费用过高	7 000 000
35	就没有实际施工工程的期间向达尔富尔混合行动收取管理费	4 300 000 ^b
44, 46	就并未提供的饮食服务(248 166 美元)和管理服务(475 926 美元)收取费用	724 092 ^b
36	就奥贝德并不需要的服务发出的任务订单	313 416 ^b
小计		12 337 508
西班牙国防系统工程公司		
55	合同管理费虚高	6 200 000
小计		6 200 000
共计		18 537 508

^a 报告正文。

^b 2009年1月2日，管理事务部告知监督厅，已直接或通过谈判全部追回这些费用。