



## 第七十四届会议

临时议程\* 项目 146

关于内部监督事务厅活动的报告

## 内部监督事务厅 2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间的活动\*\*

## 内部监督事务厅的报告

## 摘要

本报告依照大会第 48/218 B 号决议(第 5(e)段)、第 54/244 号决议(第 4 和 5 段)、第 59/272 号决议(第 1 至 3 段)、第 64/263 号决议(第 1 段)和第 69/253 号决议(第 1 段)的规定提交。在本报告所述的 2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间,内部监督事务厅(监督厅)发布了 444 份监督报告,包括提交大会的 8 份报告。这些报告包含 1 177 项关于改进内部控制、问责机制以及组织效率和效力的建议,其中 48 项划归对本组织至关重要的一类。这些建议旨在节省费用、追回多付款项、提高效率 and 作出其他改进。监督厅在此期间提出的建议涉及经费约 530 万美元,已实现节约和回收 90 万美元。本报告增编将详细分析各项建议的执行情况,提供附有财务影响的建议细目,并完整列出就监督厅所有工作领域发布的报告,包括与维持和平活动有关的报告。

本报告不包括与维持和平行动和特别政治任务有关的监督结果,这些结果将在第七十四届会议续会期间以 A/74/305(Part II)号文件提交大会。

\* A/74/150。

\*\* 本报告不包括维持和平活动,维和活动将在 A/74/305(Part II)号文件中报告。



## 一. 引言

1. 大会通过第 48/218 B 号决议成立内部监督事务厅(监督厅)，以加强本组织的监督工作。监督厅独立运作，通过调查、内部审计、检查和评价活动，协助秘书长履行对本组织资源和工作人员的内部监督职责。
2. 本报告概述监督厅 2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间的活动，但不包括对和平行动部、外勤支助部、政治和建设和平事务部及维持和平特派团和政治特派团的监督结果，这些结果将在大会第七十四届会议续会期间以 A/74/305(Part II)号文件提交大会。<sup>1</sup> 本报告增编(A/74/305(Part I)/Add.1)将详细分析各项建议的执行情况，提供附有财务影响的建议细目，并完整列出就监督厅所有工作领域发布的报告，包括与维持和平活动有关的报告。

## 二. 专业举措

### A. 努力加强监督厅的运作

3. 监督厅的目标是以最高标准的专业精神和效率开展工作。下文重点介绍本报告所述期间为实现这一目标而采取的一些举措。

#### 内部审计司

4. 内部审计司遵循内部审计师协会发布的强制性导则，其中包括《国际内部审计专业实务准则》，这是核心原则和道德守则。
5. 内部审计司继续审查其工作质量，以确保该司：(a) 以有效和高效率的方式运作；(b) 一贯之地遵守内部审计师协会标准、内部审计定义和道德准则；(c) 增强其在增值和改善组织运作方面的能力。此外，内部审计司与检查和评价司合作，制定了监督厅关于审计和评价组织文化的实务指南，以便将文化评估纳入审计和评价。此外，内部审计司与调查司合作，继续发展其审计技术，以更好地提出防范欺诈的指标。
6. 由于“团结”系统和其他系统中的数据更易于获得，内部审计司还继续发展其数据分析能力。2019 年 5 月，该司发布了《“团结”系统数据提取手册》，向其审计员提供从“团结”系统提取数据方面的导则。该导则将有助于简化审计测试，并增强审计师对关键数据进行实时分析的能力。
7. 考虑到秘书长管理改革的影响，该司在其工作计划中列入了各种咨询和审计活动，把重点放在变革管理举措、企业风险管理的实施和新的权力下放框架。

<sup>1</sup> 本报告涵盖实施联合国管理改革后的过渡期。本报告中使用的一些实体名称反映了 2019 年 1 月之前的组织结构。

## 检查和评价司

8. 为了促进员工的专业发展，检查和评价司就某些专题开展培训。这些专题包括(a) 使用“团结”系统数据进行评价；(b) 战略规划；(c) 在进行评价时如何主持焦点小组；(d) 把焦点小组讨论应用于对维持和平组织文化的评估。

9. 检查和评价司该司还于 2019 年 5 月举办了一次讲习班，重点是如何量身定制检查和评价司的评估，支持联合国改革和可持续发展目标。讲习班的重要成果是启动了该司的变革举措，以寻找更灵活、反应更快和更有针对性的方法，提供及时、以证据为基础的知识产品，用以支持改革进程和实现可持续发展目标。检查和评价司变革举措将有助于该司：

(a) 更新该司的任务和愿景，并使之与秘书长的改革倡议和按照会员国授权为实现可持续发展目标提供的支持相一致；

(b) 使该司结构与其更新后的职能相适应；

(c) 增强该司的及时反应能力、相关性、敏捷性和实用性，以履行其任务和使命，包括审查和改进风险评估做法、专题选择流程以及评估工作周期和新产品；

(d) 通过改进工作流程和产品，更高效地开展工作；

(e) 改善外联以及该司知识产品的宣传，以扩大其使用范围；

(f) 提高工作人员的能力和职业发展；

(g) 创建团队和工作文化，为该司的使命和愿景提供支持。

## 调查司

10. 在本报告所述期间，调查司举办了几次培训班，包括对人道主义事务协调厅筹资股驻土耳其、伊拉克、巴勒斯坦国、也门、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的 23 名工作人员以及来自联合国维也纳办事处的 35 名人员进行了反欺诈和反腐败培训。该司还向来自联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国维也纳办事处和联合国内罗毕办事处的 200 多名工作人员、来自联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的 40 名管理人员和 10 个性别问题协调人作了专题介绍，以提高对监督厅活动和不当行为问题的认识，并把重点放在性骚扰投诉和调查上。

11. 该司还为题为“禁止歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权”的秘书长公告(ST/SGB/2008/5)小组培训提供协助，以加强管理层对违禁行为的投诉进行实况调查的能力。另外，该司参加了为就秘书长公告修订问题进行协商所设立的工作组。该司还牵头负责联合国系统行政首长协调理事会在联合国系统各组织内的加强调查能力和改进性骚扰调查问题专责小组分组。

## B. 合作与协调

12. 在本报告所述期间，监督厅定期与包括审计委员会和联合检查组在内的其他联合国监督实体进行协调，确保尽量减少监督工作中的漏洞、重复和重叠。此外，监督厅专业人员积极参与各自的专业网络，并向秘书处各实体提供下述支持。

13. 内部审计司继续参加联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表会议的工作。在本报告所述期间，该司是该机构的副主席之一并担任其秘书处。该司还继续牵头负责一个工作组，其目的是探讨如何加强对联合国系统对人道主义应急工作的联合和协调审计。这项工作的目的是，无论资金来源如何，将这种审计的范围扩大到共同资助的活动之外，共同确保国家一级人道主义反应的有效性。这是一项持续努力，目前正在制定计划，将这种做法推广到受联合国发展系统改革影响的实体。

14. 检查和评价司向管理战略、政策和合规部业务转型和问责司新设立的评估科提供了政策和技术咨询，包括向业务转型和问责司工作人员初步介绍秘书处的评估能力。检查和评价司还就与独立全系统评价有关的问题向秘书长办公厅改革过渡小组提供了专门的咨询意见。该司司长还参加了 2019 年 5 月在内罗毕举行的联合国评价小组年度大会。

15. 调查司继续与联合国其他实体广泛合作，其中包括方案规划、财务和预算厅合作、非洲经济委员会、妇女署、改善联合国对于性剥削和性虐待的反应的特别协调员以及联合国受害者权利倡导者。监督厅还作为绿色气候基金和青年专业人员方案征聘小组的独立成员提供支持，并向国际民用航空组织提供收件支持，以协助其处理不当行为指控。该司司长目前担任联合国调查部门代表处主席。

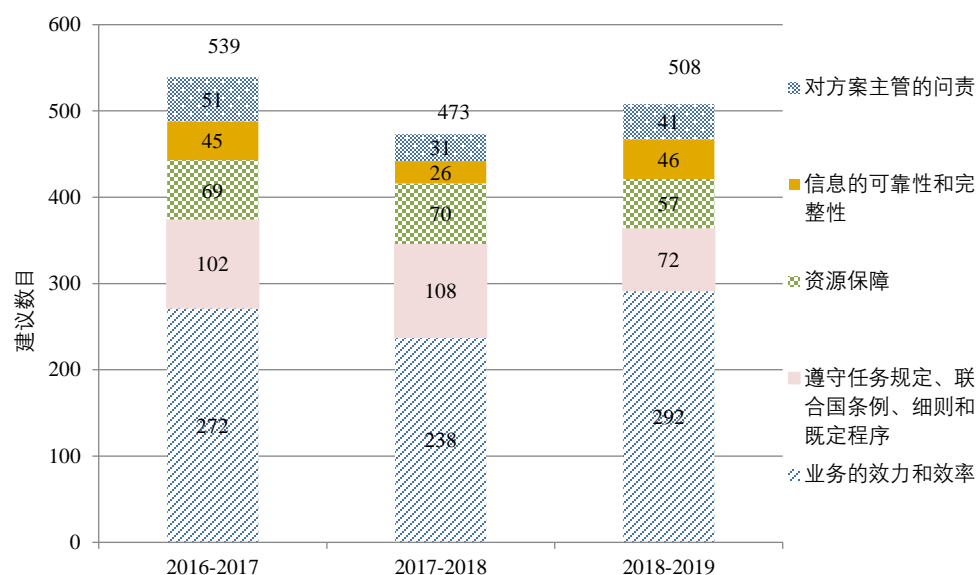
## 三. 妨碍监督厅工作的因素

16. 在本报告所述期间，监督厅的工作或独立性没有受到任何不适当的范围限制。

## 四. 内部审计建议趋势分析

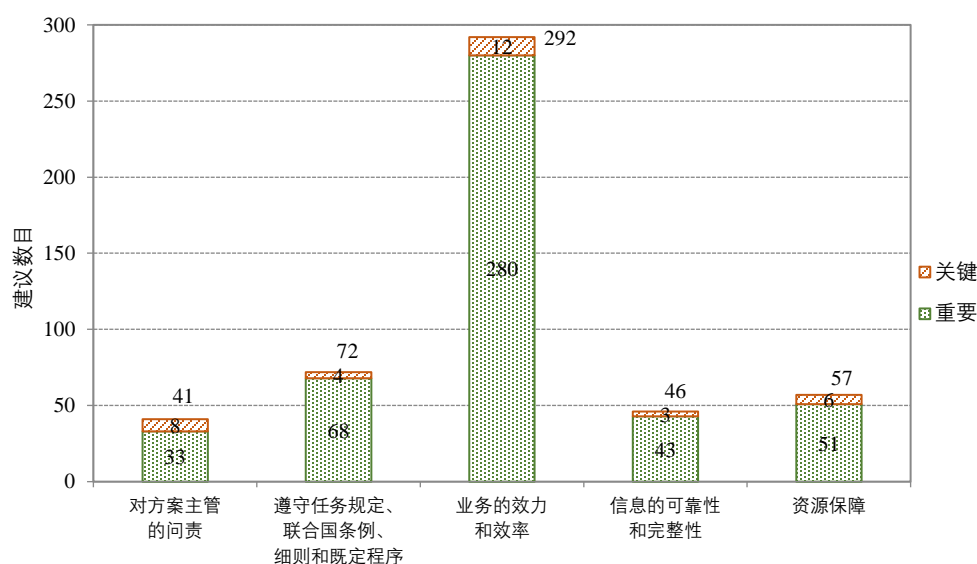
17. 审计建议按影响分为五类：(a) 信息的可靠性和完整性；(b) 遵守任务规定、联合国条例、细则和既定程序；(c) 业务的效力和效率；(d) 资源保障；(e) 方案主管的问责。图一说明了审计建议的三年趋势。在其中每个年份，大部分建议都与业务的有效性和效率有关。本节报告的数字不包括关于和平行动的报告和建议。

图一  
按影响分列的对非维和行动的审计建议



18. 图二显示报告期间按影响分列的关键审计建议与重要审计建议的分布情况。<sup>2</sup> 在本报告所述期间印发的所有报告的具体信息，包括关键和重要建议的数量，见本报告增编。

图二  
2018年7月1日至2019年6月30日期间按影响分列的关于非维和活动的审计建议



<sup>2</sup> 建议分为关键和重要两类。关键建议涉及治理、风险管理或内部控制过程中的重大和(或)普遍性缺陷或弱点，因而无法对所审查的控制和(或)业务目标的实现提供合理保证。重要建议涉及治理、风险管理或内部控制过程中可报告的缺陷或弱点，因此在实现所审查的控制和(或)业务目标方面合理保证可能面临风险。

## 五. 监督结果

19. 内部审计和评价报告可查阅监督厅网站。下文所述的某些重要和专题监督结果发布后，提出了具体建议和管理行动计划，这些建议和计划在相应的单个报告中概述。

### A. 内部审计司

#### 信息通信技术

对信息和通信技术厅信息和通信技术资产购置和管理的审计

20. 审计表明，需要加强对信息和通信技术资产管理和处置的内部控制，除其他外：(a) 制定政策和监测机制，最大限度地发挥全球采购的好处；(b) 记录信通技术年度采购计划和全球管理信通技术采购的程序；(c) 在资本和业务预算提案中记录淘汰和更换信通技术资产的政策；(d) 利用采购计划来达成批量采购协议；(e) 记录整个联合国秘书处的标准化和管理移动设备的政策。

对管理部“团结”系统执行情况的审计

21. 自早前推出“团结”项目以来，该项目的执行工作取得良好进展。然而，审计表明，在一些领域需要制定更多的控制措施。监督厅除其他外建议，管理部：(a) 通过将高风险流程入持续改进变革控制流程，加强对这些流程的控制；(b) 审查高风险角色的分配情况，并将其限制在授权用户范围内；(c) 对具有时间敏感性的流程制定绩效基准；(d) 确保及时执行在关于灾后恢复工作的经验教训报告中确定的行动，并在 2019 年完成部署“团结”项目扩展二期之后对灾后恢复计划进行审查。

#### 联合国难民事务高级专员公署

对捐助资金使用情况的报告安排的审计

22. 本次审计审查了 2016 和 2017 年捐助方向联合国难民事务高级专员公署(难民署)的捐款，共计 79 亿美元。难民署实施了记录和汇报捐助方捐款的充分程序，捐助方协定的管理令人满意。然而，难民署需要加强其捐助方赠款协议模板和捐助方报告，并充分反映捐助方协议中的报告要求。还需要充分记录、跟踪和监测捐助方报告要求的完成情况，并加强难民署的机构体制，以支持根据具体的捐助方要求跟踪活动的执行情况和绩效。

应急准备审计

23. 这次审计得出的结论是，难民署需要加强：(a) 机构预警系统，以支持应急准备的实时报告和区域覆盖，并确保有足够的管理能力管理该系统；(b) 应急准备报告的准确性；(c) 通过加强与区域局和总部各司的接触，提供应急准备支持；(d) 紧急情况启动和解除程序；(e) 管理应急名册和部署；(f) 进行联合高级别视察和实时审查。

对升级后的系统、资源和人员管理系统人力资源模块和财务及供应链模块的审计

24. 监督厅分别对升级后的系统、资源和人员管理系统人力资源模块和财务及供应链模块进行审计。对人力资源模块的审计发现，升级改进了一些流程，但难民署迫切需要在今后任何软件修改之前审查和精简招聘流程，以确保采用适当的技术解决方案来更好地支持招聘流程。还需要加强人力资源事务的审计流程，推出人力资源模块，通过采取有效措施加快准确及时的数据记录，并消除工作人员离职处理流程中存在的不足之处。

25. 对财务和供应链模块升级的审计表明，该项目实现了其大部分主要目标。然而，难民署需要采取进一步行动，包括遵守规定的采购顺序，纠正汇率的不正确应用，建立对电子资金转账验证检查的自动化控制程序，并针对与供应商进入、核证和批准角色有关的风险进行工作人员培训。还需要在系统、资源和人员管理系统内处理特派团和法定差旅，并加强实施系统、资源和人员管理系统业务情报项目的努力。

对外地业务仓库管理的审计

26. 这一审计涵盖了在八个国家的业务中共计 3 650 万美元的库存持有量。难民署已有一个明确的仓库和库存管理政策框架，但并没有制定监测控制措施，来确保难民署控制的所有仓库都由国家业务部门确定并记录在系统、资源和人员管理系统中，以及确保审查关于仓库管理的不同政策和指导文件，以做到一致、清晰。难民署还需要制定一项行动计划，加强对库存管理的监测和监督，以一致和准确地进行库存记录。最后，难民署需要加强对陈旧库存的监测和监督安排，重新部署剩余库存，并在仓库中实施出入控制和防火措施。

审查方案监测中的经常性问题

27. 这次审查确定，难民署迫切需要采取控制措施，强制执行现有的影响监测要求。难民署还需要：(a) 确立方案监测的总体责任、问责和权限；(b) 加强对管理层在国家业务中设立多功能小组的问责；(c) 制定控制措施，通过直接执行和执行伙伴确保业务计划与计划绩效之间的一致性。

外地业务审计中的系统性问题

28. 在 2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间完成的对难民署外地业务的 17 次审计中，监督厅提出了 20 项关键建议。这些关键发现涉及采购和供应商管理、伙伴关系管理、供应物流、战略规划和监测、公平保护程序和文件记录、基于现金的干预措施、财务管理和应急准备。

人道主义事务协调厅

审计对全球人道主义机构间协调机制的战略支助

29. 大会第 46/182 号决议规定，通过机构间常设委员会对人道主义事务进行机构间协调。尽管在委员会的职权范围内界定了其目标，但紧急救济协调员在执行全球机构间协调任务方面并没有相应的愿景和战略。人道主义事务协调厅的战略

计划没有弥补这一漏洞，因为这些战略计划没有反映委员会的战略优先事项，因此不足以确保委员会成员作出集体承诺并接受问责。人道协调厅与委员会负责人一道，执行了监督厅关于紧急救济协调员的建议，以在执行全球机构间协调任务方面确立明确的愿景、使命和战略。

#### 审查人道主义事务协调厅区域办事处的业务

30. 在执行变革管理战略之后，南部和东部非洲区域办事处重新确定其作用和责任的优先次序，把重点主要放在应急工作的人道主义激增上，并通过新的区域办事处业务模式加以实施。然而，南部和东部非洲区域办事处需要审查其目前的办公室结构，因为其中包括以往遗留的用于支持灾害风险管理和加强伙伴关系等长期备灾工作的员额，但这些工作已不再是优先事项。由于优先事项的变化，南部和东部非洲区域办事处还需要审查其与激增无关任务的公务差旅的持续时间和性质，尤其是考虑到在 22 个月期间进行的 38 次每次超过 30 天的差旅中，有 5 次不是用于激增支持。

31. 亚洲及太平洋区域办事处重组职能单位，使其符合新的区域办事处业务模式的要求。然而，该办事处没有记录激增请求和随后监测请求的进展和结果作出的决定。行政程序也需要改进，因为在已支付的共计 309 600 美元的四笔紧急现金赠款中，只有一笔有相关文件可以证明在批准后的四个月时间内使用。

32. 西非和中部非洲区域办事处及其在该区域的人道主义援助伙伴建立了若干机制，以改善协调，避免防备和应对工作的重复。然而，西非和中部非洲区域办事处在向请求支助的国家办事处所提供增援能力的成果方面没有保存完整信息。

#### 管理事务部

##### 审计联合国秘书处的差旅安排

33. 管理事务部制定政策和执行程序，以支持对差旅安排进行高效和有效的管理；简化差旅申请的审查和批准；与航空公司谈判并实施折扣协议，引入全球差旅管理以便在差旅起始国购买机票。然而，该部需要：(a) 就简化关于住宿标准的差旅政策提出建议；(b) 简化关于使用本人购票选项的指导意见；(c) 收集关于在线预订工具的使用和更好利用在线预订工具可以产生的节约的信息；(d) 规定并监测履行管理公司出票的目标天数，以确保实现预购政策的效益。

##### 对医疗保险计划的行政管理的审计

34. 根据订约处理和支付医疗费报销的第三方管理员总体而言是有效的。然而，约 7% 的在职工作人员和 11% 的退休人员在“团结”系统的雇用和医疗保险计划成员记录与第三方管理员的记录之间存在差异。审计还发现：64 名工作人员和 70 名退休人员获得他们无资格享受的至少 447 114 美元医疗福利；医疗保险计划储备金在 2016 至 2017 年间减少 1 900 万美元，但没有防止储备金进一步耗尽的具体建议；第三方管理员提交 41 份涉嫌欺诈性申请报销的报告，这些报告没有得到充分处理。管理部接受了关于加强对医疗保险计划管理的控制的建议，其中包



括：(a) 建立一个机制，以确保成员记录和缴费的准确性；(b) 记录推定医疗保险欺诈案件，并发展调查这些案件的能力。

#### 对供应商付款处理的审计

35. 在本报告所述期间，管理部处理了秘书处在全球处理的 59 亿美元中向供应商支付的 18 亿美元。审计发现：(a) 共计 2.076 亿美元的 32 303 张发票是通过资金承付进程在全球进行处理的，没有提交采购订单；(b) 10 个供应商的银行账户与 7 名工作人员的个人银行账户相匹配，这表明这些工作人员可能在未按规定获得批准的情况下与本组织进行业务往来；(c) 在纽约处理的供应商付款中，78% 不符合付款条件；(d) “团结”系统的应付帐款和财务处模块中的各种日期字段没有正确或始终如一地填写，从而影响了付款的及时性；(e) 没有对“团结”系统中一些关键字段的更新建立双重控制；(f) 不存在对机构信用卡使用情况的监控。

#### 对入职流程管理的审计

36. 管理事务部按照联合国的政策和程序接受新的工作人员入职并向其支付搬迁款。然而，该部除其他措施外还需要：(a) 执行关于进行定性背景调查的准则；(b) 建立、监测和报告与入职过程有关的绩效指标，以提高其效率；(c) 编写项目启动文件，概述秘书处参与联合国全球人力资源服务中心的成本和效益——该中心是由管理问题高级别委员会核准、由驻德国波恩的联合国志愿人员主持的一项业务，在费用回收的基础上提供岗位分类和背景调查服务。管理战略、政策和合规部随后表示，启动文件已完成编写。

### 欧洲经济委员会

#### 对设在欧洲经济委员会公路运输国际信托基金的管理情况的审计

37. 审计表明，需要加强对治理和财务管理的控制。监督厅除其他外建议欧洲经济委员会(欧洲经委会)：(a) 建议行政委员会在监测和评价经授权的国际组织提交的文件方面建立可能的机制，以加强《关于国际公路货运通行证制度下国际货运海关公约》(《国际公路货运公约》)的治理，特别是在问责方面；(b) 就《国际公路货运公约》项目与其外部合作伙伴的安排所产生的明显利益冲突问题向道德操守办公室征求咨询意见，包括从外部合作伙伴接受资金，而欧洲经委会根据捐助协议接受其问责，但欧洲经委会依然有责任协助执行局监督外部合作伙伴的业务并评估其遵守《国际公路货运公约》的情况；(c) 提请行政委员会注意，需要制定适当的替代融资安排，以确保信托基金业务的可持续性。

### 联合国合办工作人员养恤基金

#### 对联合国工作人员养恤金联合委员会治理结构和相关流程的全面审计

38. 根据大会第 72/262 A 号决议，监督厅对联合国工作人员养恤金联合委员会的治理结构和相关进程进行了全面审计(A/73/341)。该报告包含 13 项建议，其中 5 项是关键建议。大会在第七十三届会议主要会期期间审议了该报告，并通过了第 73/274 号决议，其中大会请审计委员会根据监督厅的建议采取若干行动，并就此

向大会第七十四届会议主要会期提交报告。截至 2019 年 6 月 30 日，仍有 12 项建议(包括 5 项关键建议)尚未结束，有待收到执行证据；有一项建议已因时过境迁而不必执行。

对联合国合办工作人员养恤基金秘书处的数据接口和每月缴款的审计

39. 审计表明，联合国合办工作人员养恤基金秘书处需要加强对养恤金对接方案和每月缴款项目的项目管理和监督。监督厅建议基金秘书处除其他外：(a) 评估对方案执行至关重要的业务流程变化；(b) 与成员组织协商制定执行尚未完成的对接项目时间表，并制定衡量预期收益的绩效指标；(c) 建立成本预算并跟踪实际成本，以减轻费用超支风险；(d) 与成员组织敲定服务级别协议；(e) 为养恤金对接制定详细的信息和通信技术安全规定，并实施控制措施，以消除安全弱点；(f) 确保及时处理对接，包括调查和解决错误。

对联合国机构向联合国合办工作人员养恤基金投资管理厅提供的信息和通信技术服务的审计

40. 投资管理厅需要加强对联合国机构所提供服务的管理的控制，为此：(a) 审查其服务利用情况，以确定未来的所需资源和相关预算；(b) 在拟订协议期间改进尽职调查程序；(c) 确保项目协议足够详细地描述项目，并将交付成果与项目成本明确挂钩；(d) 调节预付款并追回多付净额；(e) 定期监控文档服务器的访问日志。

### 联合国毒品和犯罪问题办公室

审计联合国毒品和犯罪问题办公室哥伦比亚办事处的采购和合同管理情况

41. 该办事处对采购需求作出明确规定和合理解释，并根据预先确定的评价标准对收到的投标进行适当评价。然而，需要改进采购业务框架，以有效应对预算为 3.16 亿美元的新的替代发展项目签署后采购量增加的状况。还需要加强获取经常性需求的采购战略，并建立审查机制，以确保遵守对应邀投标的供应商的数量和提交投标的时限的最低要求。

审计毒品和犯罪问题办公室在巴基斯坦的业务

42. 毒品和犯罪问题办公室巴基斯坦国家办事处经与各利益攸关方协商，编写了适当的方案规划文件。然而，该办事处需要制定一项战略，将可持续发展目标纳入主流，提高对可持续发展目标的认识，并加强将人权和平等问题纳入主流的努力。与执行情况报告和采购有关的控制也需要加强。

### 联合国日内瓦办事处

审计联合国日内瓦办事处的医疗服务情况

43. 联合国日内瓦办事处已作出适当安排，规划和实施促进健康和预防方案，并为出公差的工作人员提供体检合格证明。然而，需要加强与处理未获批准的病假和医疗运送有关的控制措施。

#### 审计联合国日内瓦办事处的采购活动

44. 总体而言,招标流程是按照既定准则、以竞争性和透明的方式进行的。然而,该办事处需要加强采购规划准则和工具,以帮助请购人改进采购规划,避免事后批准的情况和一再延长过期合同。该办事处还需要建立审查机制,以确保进行适当风险评估、特别是大笔采购行动的风险评估,并减轻风险。

#### 联合国人类住区规划署

审计联合国人类住区规划署(人居署)联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)的财务管理

45. 监督厅对 2016 年 10 月举行的第三次联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)的财务管理进行的审计表明,在使用向人居三秘书处提供的资源方面需要做到透明和问责。监督厅主要建议人居署:(a) 需对未遵守人居三信托基金职权范围中关于核证相关支出的规定的情况进行问责,并确保此类违规行为不再发生;(b) 审查由外部经办人员经手的 370 万美元的支出,以确保对资金的问责;(c) 加快向人居三信托基金捐助方提交财务报告和实务报告;(d) 审查和核对向某联合国机构支付的所有款项,确保文字记录足以证明这些款项是该机构代表人居三秘书处支付的。

#### 联合国环境规划署

审计联合国环境规划署的公务差旅情况

46. 联合国环境规划署(环境署)建立了差旅预授权程序,要求主管每季度提前批准旅行计划。还要求工作人员在旅行结束后编写任务报告。然而,环境署需要加强差旅资金管理和使用方面的问责制和透明度,主要方式包括:(a) 在高层适当定调,强调管理人员和工作人员必须遵守适用的条例和规则;(b) 通过确保差旅支出与产出和成果挂钩,显示差旅支出具有附加值;(c) 确保编写任务报告,并可供查阅和采取后续行动;(d) 制定尽量减少差旅的政策和激励措施,以减少碳排放。

对联合国环境规划署阿富汗项目办公室的审计

47. 监督厅对环境署阿富汗项目办公室的审计表明,需要加强监测和问责制度,主要方式包括:(a) 建立问责制,确保及时发放赠款;(b) 建立有效的监测机制,积极应对挑战;(c) 密切监测执行伙伴开展的活动;(d) 进行实物核查和实地考察,以评估执行情况并在需要时提供技术支持。

#### 联合国贸易和发展会议

对联合国贸易和发展会议政府间支助处的审计

48. 审计表明,需要澄清和记录政府间支助处的作用,包括与联合国贸易和发展会议(贸发会议)其他部门的内部协调安排。还需要解决人员配置和结构、规划、业绩管理和业务安排方面的薄弱问题,以确保该处有效地开展其已获授权的活动。

## 对联合国贸易和发展会议统计事务的审计

49. 贸发会议设立了统计协调工作队，并起草了统计质量保证框架，预计该框架将于 2019 年最终确定。然而，需要澄清工作队的长期任务以及发展统计和信息处在协调和支持贸发会议所有统计活动方面的作用。在统计数据管理系统的采购和维护以及统计数据(包括统计产品名称)的传播方面还需要制定政策、规则和标准。此外，贸发会议需要制定一项战略，以履行其在技术援助和统计能力建设方面的任务。

## B. 检查和评价司

50. 在本报告所述期间，检查和评价司发布 6 份关于非维持和平行动的报告，方案和协调委员会在 2019 年 6 月举行的第五十九届会议上审议了其中 4 份。

### 联合国秘书处

加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用

51. 报告评估了在 2016-2017 两年期内 31 个联合国实体在评价的职能、资源和做法方面的评价状况(A/74/67 和 A/74/67/Corr.1)。与上一个期间相比，各实体的评价职能在组织独立性和产出方面略有改进，其中评价报告的总数和总体质量有所提高。然而，评价能力依然存在不足之处，只有 6 个达到了评价工作支出的最低组织基准，评价工作支出的估计数普遍低于预算拨款。此外，评价报告在纳入性别平等和人权问题方面依然低于全系统标准。在实体一级，已进一步加强评价能力的实体与未作出改进或更加落后的实体之间存在明显差距。秘书长致力于加强问责和评价文化，为此设立了管理战略、政策和合规部，特别是在该部设立了评价科，这是一个难得机会，可藉此应对共同挑战，弥合这一差距。

评价联合国各实体在支持可持续发展目标方面的准备情况、政策一致性和早期成果

52. 对联合国各实体在支持可持续发展目标方面的准备情况、政策一致性和早期成果的评价评估了联合国各实体在多大程度上做到以下几点：(a) 为最大限度地提高其对可持续发展目标的个体贡献和集体贡献的相关性、效率和有效性做好准备；(b) 实现了政策一致性；(c) 通过向各国政府提供支持取得了初步成果。大多数联合国实体已采取步骤，使其工作与《2030 年可持续发展议程》挂钩，但在支持各会员国落实可持续发展目标方面的准备程度各不相同。经济和社会事务部以及各区域委员会鉴于其在《2030 年议程》方面发挥特别关键的作用，对其工作方案进行了多次修改，但它们在协调联合国各实体围绕《2030 年议程》开展工作方面仍然面临挑战。此外，在没有全系统总体计划的情况下，联合国各实体仍在努力确保一致性和提高效率，包括在伙伴关系方面。最后，虽然还为时尚早，但一些联合国实体报告说，已为会员国实现可持续发展目标提供了有效支持。

### 外层空间事务厅

53. 对外层空间事务厅的评价审查了其规范性工作的有效性、效率和相关性；实施各种空间应用方案的技术性工作；外层空间活动机构间会议的组织工作。随着

对空间科学、技术和应用所带来惠益的兴趣日益浓厚，对外空厅在全面和平利用外层空间方面提供技术性服务的需求超过了该厅提供此类服务的能力。外空厅寻求通过“2030年空间”议程的政府间进程使其任务和结构得以现代化和强化，但这种强化没有实现。然而，外空厅通过组织大量会议、讲习班、培训活动和其他活动，继续执行促进“各方有机会利用空间”的内部总体战略，以消除航天国家和非航天国家之间日益扩大的差距。外空厅扩大了其伙伴关系，加强了现有关系，并与私营部门实体合作，以期渴望拥有本国外层空间项目的国家创造新的机会。然而，外空厅缺乏适当的内部机制，无法更好地侧重于最具附加值的活动，也无法使用跨职能的方法来更加协调一致地满足需求。

#### 联合国难民事务高级专员公署

54. 对难民署的评价审查了难民署针对难民和寻求庇护者的公共卫生干预措施的相关性、效率和有效性(E/AC.51/2019/8)。《2014-2018年期间全球公共卫生战略》为相关业务规划提供了很好的总体框架，但在将难民纳入国家卫生系统和长期规划方面仍然存在差距。大多数利益攸关方认为难民署的公共卫生干预措施是有效的，但实际结果表明，成绩参差不齐，初级保健方面的成绩更多。虽然大多数难民能够利用国家卫生系统，但他们面临着费用等严重障碍。伙伴关系和协调对于有效和高效的执行工作至关重要，已被用于消除差距和制约因素，但合作伙伴能力不同以及与联合国系统各机构的协调问题均构成了挑战。最后，公共卫生领域各子部门之间以及公共卫生与保护、教育和住房各部门之间的整合不足，对卫生成果的全球监测也不足，这些都对切实有效地开展公共卫生方案构成了挑战。

#### 法律事务厅

55. 监督厅在对法律事务厅进行方案评价时，通过法律厅以下三大职能支柱的工作审查了该厅的成效、相关性和效率：(a) 为政府间进程以及技术和专家机构提供支助；(b) 提供能力建设、咨询服务和信息传播；(c) 依照国际法向联合国主要机关和附属机关提供法律咨询和支助(E/AC.51/2019/9)。评价的结论是，法律厅的工作方案符合其多样且复杂的任务，法律厅满足了各利益攸关方和受益方的需求，这些利益攸关方和受益者珍视法律厅在履行任务时提供的各种专门法律技能、机构记忆、公信力和中立性。法律厅有效地执行了其工作方案，并在所有职能领域取得了重大成果。虽然法律厅的工作在战略、能见度、传播以及监测和评价方面仍然存在一些差距，但法律厅在对其服务的需求有所增加的情况下有效执行了其工作方案。然而，信息技术、知识管理和信息共享方面的做法拉低了效率，而且未能最大限度地利用使产出交付保持一致的机会。虽然法律厅建立的伙伴关系加强了该厅的工作，特别是在技术援助领域的工作，但有时这些伙伴关系没有得到充分利用，良好做法也没有得到复制推广。法律厅支持落实可持续发展目标 14 和 16，但没有系统地将所有相关目标纳入其工作方案。

#### 联合国环境规划署

56. 监督厅对环境署的评价侧重于 2014 至 2018 年间为支持取得成果而制定的体制安排和管理办法(E/AC.51/2019/7)。监督厅认定，作为负责促进联合国系统落实

可持续发展的环境层面的全球环境领导机构，环境署依然极为重要。然而，环境署在实施其战略计划、确定优先事项、或以最佳方式调整其资源和能力(包括与多边环境协定发挥协同增效作用)方面存在困难。尽管全球环境问题日益突出，但为核心工作提供的资金却一直在减少。环境署没有均衡地实施资源调动和伙伴关系战略，这导致会员国提供的灵活资金减少，加剧了内部资源竞争及与联合国其他机构的资源竞争。环境署向各国政府切实提供科学评估、政策咨询和技术能力建设，取得了显著成果。然而，缺乏问责、作用和责任不明确、变革管理工作没有完成、缺乏对知识管理的支持、成果管理制落实情况参差不齐以及对政策执行工作的支持力度不足，都成为取得成效的阻碍。尽管面临这些挑战，工作人员仍然对自己的工作感到自豪，并感觉受到组织的重视。然而，由于存在高级管理层的优先事项与该组织其他人员脱节看法，这影响了士气，特别是在环境署总部。

### C. 调查司

57. 2018年7月1日至2019年6月30日，调查司共接到557起涉及非维和行动的举报案件，比上一年增加63%，占举报案件总数的49%。与2017/18年报告周期增加46%和2016/17年周期增加2%相比，举报案件量大幅增加。在接案并进行评价后，将124起案件交由监督厅进行调查，301起案件已被移交或正被移交给其他实体(见表1)，85起案件作为资料存档，24起案件未经进一步采取行动结案或与其他案件合并，12起案件仍未作处理，11起案件尚待审查。

58. 新调查的案件数量比前一周期增加55%。增幅最大的案件类别是违禁行为，其中包括性骚扰。在本报告所述期间，这类案件占新调查案件的33%，而前一个期间为23%。移交给其他实体的非维和案件比上个周期前增加了82%，比之前一个周期增加了162%。

表 1

#### 按类别分列的涉及非维和活动的立案调查和案件移交

主要类别	调查		移交	
	数目	百分比	数目	百分比
犯罪活动	4	3	16	5
财务	4	3	18	6
欺诈或推定欺诈	27	22	28	9
滥用职权	6	5	28	9
人事	21	17	51	17
采购	4	3	17	6
违禁行为	17	14	66	22
征聘	7	6	56	19
报复	3	2	4	1
性剥削和性虐待	7	6	9	3
性骚扰	24	19	8	3
<b>共计</b>	<b>124</b>	<b>100</b>	<b>301</b>	<b>100</b>

59. 在本报告所述期间，共发布了 83 份涉及非维和活动的调查和结案报告，比前一年增加 46%(见表 2)。完成调查并发布报告的平均时间为 10.2 个月。完成性骚扰调查的平均时间为 6.3 个月。

表 2

## 报告所述期间发布的涉及非维和活动的调查和审结报告

主要类别	报告数量
犯罪活动	3
财务	2
欺诈或推定欺诈	18
滥用职权	3
人事	16
采购	1
违禁行为	11
征聘	1
报复	3
性剥削和性虐待	3
性骚扰	22
<b>共计</b>	<b>83</b>

60. 2018 年，监督厅承担了调查所有性骚扰投诉的责任。从那时起，监督厅完成了对各类人员的调查，其中包括工作人员、前工作人员和退休人员、一名委员会主席和供应商雇员。

61. 在第 0174/18 号案件中，监督厅接到的举报称，人居署一名工作人员实施了性骚扰、骚扰和滥用职权行为。监督厅在调查中发现，这名工作人员在下班后向一名女同事发送了与工作内容无关的短信，并发表了不受欢迎的言论。调查还发现，这名工作人员随后对该同事的业绩发表了负面评论，并将她排除在工作人员会议之外。已将调查结果发给人居署，并建议采取适当行动。这名工作人员随后从人居署辞职。

62. 在第 0628/18 号案件中，监督厅接到的举报称，非洲经委会一名工作人员可能存在性骚扰行为。监督厅在调查中发现，这名工作人员在一次培训期间在违背一名女同事意愿的情况下拥抱了她，并索要她住处的房间号。目击者进一步证实，这名工作人员向另一名女同事索要房间号，询问他是否可以留在她的房间，并说了些在性别和文化上有失敏感的话。已将调查结果发给人力资源厅，并建议采取适当行动；目前正在对该案件进行审查。

63. 在第 1002/18 号案件中，监督厅接到的举报称，拉丁美洲和加勒比经济委员会一名工作人员存在性骚扰行为。监督厅在调查中发现，这名工作人员在不受欢

迎的情况下触摸三名女同事。已将调查结果发给人力资源厅，并建议采取适当行动。目前正在对该案件进行审查。

64. 调查司调查了几宗关于报复行为的举报，包括第 0072/18 号案件。在该案件中，监督厅接到举报，称一名高级管理人员在《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家，特别是在非洲防治荒漠化的公约》秘书处一名工作人员举报不当行为后对其进行了报复，具体做法是不延长其合同，将其职位进行改叙，并将其排除在征聘工作之外。监督厅的调查并不支持关于报复行为的投诉。不过，调查结果包括：改叙过程存在重大欠缺，高级管理人员可能因为个人分歧而将该工作人员排除在征聘之外。调查结果已发给道德操守办公室，供其采取适当行动。道德操守办公室在审查调查报告后，建议考虑对投诉对象采取可能的纪律处分或其他适当行动。

65. 调查司还调查了多起欺诈和腐败案件。在第 0847/18 号案件中，监督厅接到举报，称联合国内罗毕办事处一名工作人员使用其健康保险卡，让一名不在其保险计划覆盖范围内的家庭成员接受医疗服务。监督厅在调查中发现，这名工作人员与她的姐姐一起去诊所并登记为门诊病人，然后她的姐姐冒充工作人员接受体检。调查结果已发给人力资源厅，供其采取适当行动，以及在与法律事务厅协商后考虑将此案移交国家主管部门。目前正在对该案件进行审查。

66. 在第 0963/18 号案件中，监督厅接到的举报称，环境署一名工作人员在其妻子的雇主已经支付学费的情况下申请并获得了教育补助金。监督厅通过调查证实了这一指控，并发现多付该工作人员 21 976 美元。调查结果已发给人力资源厅，供其采取适当行动，包括考虑追回这笔款项，以及在与法律事务厅协商后考虑将此案转给有关专业机构。目前正在对该案件进行审查。

67. 在第 0472/18 号案件中，监督厅接到举报，称联合国气候变化框架公约秘书处一名工作人员不正当地申请搬迁补助金。监督厅在调查中发现，这名工作人员在从该组织离职后不当申领了 27 806 美元的离职回国补助金。调查结果已发给联合国气候变化框架公约秘书处，供其采取适当行动以及在与人力资源厅协商后考虑追回这笔款项。

68. 在第 0210/17、0252/17、0404/18、0405/18 和 0645/17 号案件中，监督厅接到关于欺诈、滥用职权和报复行为的举报。这些案件涉及亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)会议和文件事务处的一名时任工作人员及其妻子，后者是为联合国日内瓦办事处会议管理司工作的个体订约人。监督厅根据《关于防止因举报不当行为和配合正式授权的审计或调查而遭受报复的秘书长公告》(ST/SGB/2017/2 号文件，当时具有效力)第 5.2 节的规定，在进行调查期间将投诉人移交道德操守办公室，以防止其遭到报复。道德操守办公室采取了预防行动。监督厅在调查中发现，亚太经社会的这名工作人员将其妻子根据联合国日内瓦办事处合同应承担的任务分配给一名下属，其妻为此收到 12 931 美元的一次性付款。监督厅还发现，这名工作人员利用亚太经社会的时间和资源来从事其妻的订约工作。

69. 调查还发现，在该下属举报这名工作人员的违禁行为后，该工作人员指示亚太经社会的两名同事对该下属作出负面的业绩评定，以此作为不延长合同的理由。



调查结果已发给大会和会议管理部、道德操守办公室和亚太经社会，供其采取适当行动。调查结果也发给联合国日内瓦办事处，供其对该个体订约人采取适当行动，包括考虑追回款项和禁止其日后从事咨询性工作。之后已向本组织全额退还 12 931 美元。联合国日内瓦办事处会议管理司还与其他工作地点(维也纳、纽约和内罗毕)进行接触，建议禁止该订约人日后在本组织从事咨询性工作。

## 六. 法定报告要求

### A. 基建活动

亚洲及太平洋经济社会委员会房舍抗震改造及其使用期满更换项目的案头审查

70. 项目利益攸关方委员会在 2018 年仅举行两次会议。亚太经社会表示，一些会议被取消是因为，委员会在新的执行秘书获得任命之前不会作出任何决定。然而，委员会不常举行会议降低了其对项目治理和风险管理作出贡献的效力。例如，当前的项目风险登记册没有反映与基建项目有关的任何欺诈和腐败风险，利益攸关方委员会会议也没有审议欺诈和腐败风险。目前还存在项目可能会推迟完工并以高于预算的成本交付的风险，不过这些风险在项目风险管理过程中正得到缓解。

对非洲经济委员会非洲会堂翻新和游客中心基建项目的审计

71. 独立咨询委员会和利益攸关方委员会已经成立并开始运作，非洲经委会正在制定该项目的资源调动战略。然而，需要加强项目和采购管理，以减轻包括延误在内的项目风险。例如，非洲经委会处理了一份变更单。该变更单要求在刚果大楼和尼罗河大楼中建造额外空间供更多人员使用，但项目管理人以及管理战略、政策和合规部全球资产管理政策处都认为该变更超出项目范围。在主要工程合同的采购方面，非洲经委会采购股在指导技术评价工作队和地方合同委员会审查该案方面存在疏失，导致技术评价出现偏差。因此，总部合同委员会在 2018 年 7 月的会议上建议批准采购司的请求，即拒绝接受所收到的所有三份投标书，并与三名投标人进行谈判。为解决这些问题而采取的行动使这一进程推迟了 9 个月，而且牵涉到联合国总部采购司、供应商管理小组、法律事务厅等多个部门。合同于 2019 年 5 月 10 日签署。

### B. 联合国赔偿委员会

72. 联合国赔偿委员会于 1991 年成立，作为安全理事会的附属机构，负责处理因伊拉克入侵和占领科威特直接引起的索赔要求，并为由此造成的损失和破坏支付赔款。索赔方胜诉后由由联合国赔偿委员会管理的赔偿基金支付赔款。

73. 联合国赔偿委员会理事会曾连续三年作出决定，伊拉克可推迟一年执行将其石油出口收入的一定比例交存赔偿基金的义务。此后，理事会于 2017 年通过了第 276 号决定，2018 年随即恢复了对赔偿基金的交存和裁定赔款中未付清部分的支付工作。这项决定规定，2018 年将伊拉克石油出口收入的 0.5% 交存赔偿基金，2019 年为 1.5%，此后为 3%，直至裁定的赔款全部付清为止。截至 2019 年 4 月 30 日，在裁定的约 524 亿美元赔款中，已经支付 483 亿美元，由于还有一项索偿，未清余额约为 41 亿美元。根据赔偿基金目前的收入水平，联合国赔偿委员会估计到 2021 年将全额付清未清余额。

74. 在对未付清裁定赔款的支付恢复后，监督厅对联合国赔偿委员会 2018 年 1 月 1 日至 2019 年 2 月 28 日期间的索偿赔款进行了审计(2019/031 号报告)。审计表明，在存入赔偿基金收入的核算和索偿赔款的处理方面作出适当安排，运作符合预期。