

2002 年 3 月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

理 事 会

第一二三届会议

2002 年 10 月 28 日-11 月 2 日，罗马

加强联合国系统各组织的调查职能
(JIU/REP/2000/9)

在所附联合检查组的报告之前列有总干事的意见。执行首脑协调委员会（前行政协调委员会）对本报告的意见一俟收到即将提请领导机构注意。

为了节约起见，本文件印数有限。谨请各位代表及观察员携带文件与会，
如无绝对必要，望勿索取。

粮农组织总干事的联合检查组
2000/9 号报告的意见

加强联合国系统各组织的调查职能

一般意见

报告正确地强调了在联合国系统内调查职能是比较新的。虽然突出了联合国内部监督厅所取得的经验，但它确实认识到在目前的发展阶段对各组织逐个进行直接比较尚无特别意义。总体上，报告中资料丰富，一般支持了联合国系统内最近正在采取的举措。

对各项建议的意见

这些建议是联合国系统内进一步发展调查职能的逻辑延续，原则上可以适应粮农组织的特殊情况。强调制定共同标准和程序、培训管理人员、评估各组织内的调查努力以及预防措施的概念—取得的教训，所有这些均本着“最佳做法”的精神，这是粮农组织赞同的。将在必要时向适当机构通报发展情况。

对最近主办的联合国各组织和多边金融机构的调查会议给予了大量介绍和支持。粮农组织是积极参与者并将执行有关的举措。今后在联合国系统，尤其在粮农组织进一步发展调查职能仍然任重而道远。

(GS)

加强联合国系统各组织的调查职能

编写者：

约翰·D.福克斯

沃尔夫冈·明希

哈利勒·伊萨·奥斯曼

联合检查组



日内瓦

2000

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
简称.....		iv
行政摘要：目标、结论与建议.....		vi
一、导 言.....	1 - 8	1
二、联合国系统各组织调查职能的重要方面.....	9 - 24	3
A. 调查的必要性.....	9 - 10	3
B. 调查的范围与种类.....	11 - 14	3
C. 向国家政府当局提交案例.....	15 - 16	4
D. 调查职责的分散性.....	17 - 21	5
E. 调查单位的组织安排.....	22 - 24	6
三、调查工作的重要要求.....	25 - 29	8
A. 法律/程序框架.....	26 - 27	8
B. 授权.....	28 - 31	8
C. 业务独立性.....	32 - 33	11
D. 行政主管的有力支持.....	34 - 35	12
E. 合格的调查人员.....	36 - 39	13
四、主要问题.....	40 - 78	15
A. 共同的标准与程序.....	41 - 46	15
B. 管理人员参与调查的情况.....	47 - 53	17
C. 满足对专业调查能力的需求.....	54 - 66	19
D. 小型组织中调查工作的经费问题.....	67 - 70	23
E. 需要采取防范措施以减少易受损害的程度.....	71 - 75	24
F. 机构间的合作.....	76 - 78	26
 <u>附 件</u>		
一、联合国系统各组织调查能力的情况简介.....		27
二、《世界气象组织内部核审手册》摘要：开展调查的原则.....		37
三、世界银行集团“质量标准”.....		39
四、在开发计划署/联合国人口基金/联合国项目事务厅内受 到调查并导致纪律处分的不良行为实例.....		41

简 称

AUD	监发主任办公室(粮农组织)
DAID	审计和调查部(近东救济工程处)
DPKO	维持和平行动部
EAO	方案评估、审计和管理审查办公室(民航组织)
FAO	联合国粮食及农业组织
FLETC	联邦执法训练中心
IA	内部审计办公室(国际原子能机构)
IAEA	国际原子能机构
IAIS	内部审计和调查处(世界气象组织)
IAO	内部审计和监督办公室(世界卫生组织)
IAOD	内部审计和监督司(知识产权组织)
IAS	内部审计处(万国邮政联盟)
IAU	内部审计股(劳工组织)
ICAO	国际民航航空组织
IES	调查与评价处(难民专员办事处)
IGO	监察主任办公室(难民专员办事处)
ILO	国际劳工组织
IMO	国际海事组织
IOS	内部监督科(海事组织)及内部监督处(教科文组织)
IS/OIOS	内部监督处办公室的调查科
ITU	国际电信联盟
JIU	联合检查组
OAPR	审计和业绩审查处(开发计划署)
ODG/OIO	总干事办公室内部监督和评价厅(工发组织)
OEDI	监察主任办公室(粮食计划署)
OHR	人力资源厅(开发计划署)
OIA	内部审计办公室(儿童基金会)

OIOS	内部监督事务厅(联合国)
UNCHS	联合国人类住区(生境中心)
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UNDCP	联合国药物管制规划署
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境规划署
UNESCO	联合国教育、教学及文化组织
UNFPA	联合国人口基金
UNHCR	联合国难民事务高级专员
UNHQ	联合国总部
UNICEF	联合国儿童基金会
UNIDO	联合国工业发展组织
UNOG	联合国日内瓦办事处
UNON	联合国内罗毕办事处
UNOPS	联合国项目事务厅
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处
UPU	万国邮政联盟
WFP	世界粮食计划署
WHO	世界卫生组织
WIPO	世界知识产权组织
WMO	世界气象组织

行政摘要：目标、结论与建议

目标：

加强联合国系统各组织满足调查方面需求的能力。

结 论

A. 调查职能已经成为联合国多数组织内部监督的一项重要内容，但是这项职能在联合国系统还比较新，而且有一些重大问题还需要处理和解决(第 1 段)。

B. 联合国系统各组织内调查职能的重要方面包括：

1. 需要有效的调查职能，以便预防不良行为，保证适当的责任制，并使会员国和其他相关方对其所支持的各组织的诚实可靠持有信心(第 9-10 段)。

2. 调查工作着重舞弊和腐败现象，但是也包括大量其他的案件，而且可以涉及不属于各组织秘书处工作人员的个人(第 13-14 段)。

3. 将调查案例转交给国家当局可能产生强大的威慑作用，但是，因为有些原因，必须审慎处之(第 15-16 段)。

4. 联合国系统各组织内的调查职能的责任分散(第 17-21 段)。

5. 联合国系统内各组织对于专门授权开展调查工作的单位的部门设置和报告系统存在着巨大差异(第 22-24 段)。

6. 由于监督厅于 1999 年发起了联合国组织和多边金融机构调查人员年度会议，从而增加了机构间就调查职能进行更有效合作的机会(第 76-78 段)。

C. 对于调查工作的要求包括：

1. 既定的法律/程序框架(第 26-27 段)。

2. 包括管辖范围和主管当局两项在内的明确的任务规定(第 28-31 段)。

3. 业务运作的独立性(第 32-33 段)。

4. 组织的行政负责人的大力支持(第 34-35 段)。

5. 合格的调查人员(第 36-39 段)。

D. 联合国系统各组织调查职能方面需要处理的主要问题包括：

1. 开展调查工作的共同标准与程序(第 41-46 段)。
2. 对方案和行政支助管理人员进行培训，使其能参与调查工作(第 47-53 段)。
3. 满足利用专业调查能力的需要(第 54-66 段)。
4. 小型组织在支付使用受过专业训练和有经验的调查人员的经费方面可作的选择(第 67-70 段)。
5. 必须通过事先积极主动的调查工作，以及从已经完成的调查工作中吸取教训来制订防范性措施，以便减少易受不良行为损害的程度(第 71-75 段)。
6. 在调查职能方面的机构间合作(第 76-78 段)。

建 议

1. 共同的标准与程序

2001 年的第三届联合国组织和多边金融机构调查人员会议应当为制订和通过联合国系统各组织内开展调查工作的一套共同标准与程序作出安排(第 41-46 段)。

2. 管理人员的培训

各组织的行政主管应当保证，参与调查工作的管理人员在使用开展调查工作的既定标准与程序方面能受到足够的培训。(第 47-53 段)。

3. 满足对于专业调查能力的需求

每一位执行主管都应当对于他/她的组织进行一次风险状况调查，作为向适当的立法机构提出有关该组织需要使用受过专业训练和有经验调查人员情况报告的最初基础。这项报告应当指出行政主管为满足这一需要而建议必须采取的各项措施(第 54-66 段)。

4. 小型组织支付使用专业调查能力经费的各项选择

小型组织的行政主管应当向其适当的立法机构提出关于为其组织可能需要使用受过专业训练和有经验调查人员作资金安排的各项选择，例如，使用共同的服务部门以及/或者外聘(包括联合国系统内)(第 67-70 段)。

5. 根据事先积极主动的调查工作以及吸取的教训
提出防范性措施

行政主管应当保证，负责调查工作的单位的工作方案中应当包括根据事先主动开展的调查工作以及从已完成的调查工作中吸取的教训制订出防范性措施(第 71-75 段)。

6. 联合国调查人员会议

联合国组织和多边金融机构调查人员会议应当继续提供机会，包括在系统以外的机会，以便支持就本报告所提到各个方面的调查职能开展机构间合作(第 76-78 段)。

一、导 言

1. 调查职能已经成为联合国系统多数组织内部监督方面的一项日益重要的内容，但它仍然还处于发展阶段，有一些问题需要解决。本报告的目标是要讨论这些问题，并就加强系统内各组织满足调查方面需要的能力提出一些建议。

2. 联合检查组(联检组)的前一份题为《增强联合国系统内更为连贯性的监督》的报告¹审查了联合国各组织监督职能的所有方面，并且就改进这些职能的效率提出了建议。该项报告的编写表明了本系统内调查职能还处于发展阶段，并表明了需要对此作进一步深入的审查。

3. 本报告涵盖整个系统，包括联合国、其各基金和方案，以及专门机构和原子能机构。为收集必要的资料，于2000年3月初向该系统各组织分发了一项调查表。

4. 除了调查表以外还与一些组织的官员进行了广泛的面谈以取得补充资料，面谈多数于2000年4月和5月进行。接受面谈的官员代表着许多不同的职务，除了专门负责开展调查的官员以外，还包括法律、预算、人力资源和内部及外部审计等方面的人员。作为采访对象有联合国官员，既有联合国纽约总部的，也有联合国内罗毕办事处的，还有联合国一些基金和方案以及纽约、日内瓦、罗马和内罗毕等地专门机构的官员。正如我们在计划前往内罗毕的访问时所预计的，取得实地对于调查职能的看法对编写本报告具有重大帮助。尽管世界银行并不是联检组的参加机构，但世界银行的官员还是在华盛顿特区的采访中热忱地提供了重要的背景资料。

5. 在取得联合国调查所涉案件数量的数据过程中，我们遇到了严重的问题。我们对各方所报告的承办案件数之间存在巨大差异感到惊讶。但是，我们对在调查表答复所提供数据进行的审查，以及与参与调查的专业监督人员进行的面谈表明，必须谨慎地对待数据，在用于比较时要特别谨慎。由于以下各项理由，所收到的数据无法相互参照比较：

¹ 阿布拉谢夫斯基、福克斯、久山和奥斯曼：《增强联合国系统内更为连贯性的监督》，JIU/REP/898/2,1998年7月9日作为A/53/171号文件转交给联合国大会。

- 各组织中开展调查的单位管辖权各不相同，例如，调查性骚扰指控的人员可能是专业人力资源管理人员、专业调查人员，或指定的高级管理人员等不同人员。
- 总的说，所提交的数字只涉及监督单位所处理的案例，例如，除了联合国日内瓦办事处以外，所有提交的数据都遗漏了保安和安全事务调查部门所承办的案件。
- 各组织在记录调查时使用不同的标准，例如，“已了结的”案例在某一组织可能指已确定了有罪或者无罪，而在另一个组织也可能包括因其他一些原因而了结的案例(如已转交给另一办事处，已提供了所要求的信息，所提供的信息不足，等等)。

6. 我们的结论是，将从各组织搜集的案例数量数据用表列出没有什么好处，事实上，由于这一事项的敏感性，这样做没有任何理由。今后适当的目标也许是让各组织制定并实施一种报告程序，使其对所调查案例以及对其所采取的行动提供有足够可比性的数据。但是，现在这样做可能会动用调查职责方面原已有限的资源，来进行一项很可能耗费大量时间，而收益很小的工作。目前，比较有利于联合国系统的方式是处理在本报告中所确定的问题，并执行相关的建议。这样还可以为今后在全系统范围有效地报告调查工作建立更有益的基础。

7. 第二和第三章审查了联合国系统各组织调查职能的重大方面，以及为能够有效调查必须达到的重要要求，从而为报告提供背景资料。第四章为本报告的中心内容，讨论在联合国系统各组织内与这项重要的监督职能的发展有关的各项重要问题。第四章中所讨论的问题是行政摘要中所提建议的基础。

8. 我们谨感谢许多热心为本报告的编写而提供其专业经验知识的人。那些人在百忙之中抽出时间答复我们的调查表并/或接受我们的采访，值得我们感谢。我们特别感激内部监督事务厅(监督厅)及世界粮食方案(粮食方案)的专业调查人员，他们为本报告的计划工作提供了十分有用的意见，随后并抽出时间审查调查表草案并提出意见。联检组在各组织的协调中心以及在内罗毕办事处的行政主任为安排我们采访面谈方面工作有效而且十分乐于帮助，我们对此深为感谢。

二、联合国系统各组织调查职能的重要方面

A. 调查的必要性

9. 我们为本报告而采访的一名高级专员在开始上任时惊讶地注意到对工作人员形形色色的越轨行为并未采取多少措施，而这些人作出不端行为所面临的唯一风险就是失去其工作。幸好联合国系统内已越来越认识到并且关注联合国组织遭到工作人员以及那些向组织提供货物和服务的外部人员作出不端行为的可能性。因此，现在已进一步认识到需要有一种有效的调查能力，以便查明和阻止这种不端行为。

10. 对于这种调查能力必要性的认识是联合国系统过去几年里对有效监督能力日益关注的一个组成部分。这反映出对于需要采取积极措施，保证适当的责任制并阻止不端行为采取了新的现实主义态度。这也反映出确实需要使会员国和其他利益相关者对其在财政、政治和实质上所支持的各组织的诚实可靠继续具有信心。

B. 调查的范围和种类

11. 本报告所审议的调查工作可以是事后的反应，也可以是事先的防范。事后反应性调查是针对指控、报告或事件而作出的反应。对于事后反应性调查的任务规定可以从诸如 1994 年 8 月 12 日大会第 48/218 B 号决议看出，该项决议呼吁内部监督事务厅除其他事项外，“调查关于违反联合国条例、细则和有关行政指示的报告……”。² 事先防范性调查需要对局势和业务进行分析和检查，以确定可能出现问题的方面，以便制定或者改进各项能够事先防范不端行为的措施和管制体制。同样，对于联合国，这种事先防范性调查的任务可以从秘书长关于“建立内部监督事务厅”的公报³中看到。其中要求对于“方案可能出现舞弊或其他违规现象的各个方面”进行调查，据此提出“纠正性行动”的建议，“以尽量减少此类违规现象发生的可能性”。

² “审查联合国行政和财政业务效率”，A/RES/48/218 B，1994 年 8 月 12 日，第 5 段(c)(iv)。

³ 1994 年 9 月 7 日 ST/SGB/273 号文件，第 17 段。

12. 在联合国系统的各组织中，以上两种调查工作均在进行，但是主要重点在于事后反应性调查。据此，本报告也以事后反应性调查为侧重点，但同时也讨论事先防范性调查的必要性并建议注意这方面的需要(见行政摘要中建议 5 以及下文第 71-75 段)。

13. 尽管联合国系统各组织内的调查工作主要中心在于欺诈和腐败行为，调查也包括不直接影响到经费问题的许多不同种类的不端行为，例如偷盗私人财产、滥用职权、违反道德行为、性骚扰、殴打甚至谋杀。附件四的文件表明了联合国组织可能进行的种类繁多的调查工作。

14. 联合国系统的调查工作范围不局限于联合国组织各秘书处的工作人员。调查也可能延伸到外界各方，例如提供服务的承包商或者顾问、以及提供货物的公司。而这又反过来意味着调查工作可以在相关东道国的国家民事和刑事法律系统的基础上进行，而不仅仅是依据联合国组织的条例、细则和有关行政指示。

C. 向国家政府当局提交案件

15. 对于向国家政府当局提交案件的问题，我们发现各组织之间的做法不同，而有关官员之间的意见有很大差异。许多组织对于提交这种案件很不愿意，其中有如下原因：

- 这种行动可能引起的不利宣传，特别是如果案件的意义并不很大；
- 工作人员为收集和提供证据和证词需花费时间、因而引起相关的费用可能会很大；
- 必须公布可能是机密的和/或令人难堪的信息；
- 某国司法部门司法程序的严重拖延可能会阻止联合国组织对需要紧急处理的案件采取内部行动；
- 一些国家司法部门的司法程序不明确，可能会导致受指控的工作人员被宣判无罪，从而影响到在有充分理由根据组织的执法程序立即开除该工作人员时不能取得成功；⁴
- 各国家司法部门刑法典的严厉程度存在巨大差异；

⁴ 但是应当指出，联合国行政法庭已经裁定，在国家法院内宣称无罪并不构成工作人员对其立即开除决定申诉成功的依据。联合国行政法庭第 436 号判决(案号 457: Wiedl 诉联合国秘书长，1988 年 11 月 9 日)。

通过外交途径间接地威胁要进行刑事起诉，而并不实际向国家管理当局提交案件在某些情况下可能更有助于收回损失。⁵

16. 但是，尽管许多官员并不否认将案件提交给国家当局时需要认真考虑到此种可能的消极影响，但同时他们强调指出，在一般情况下，提交这样的案件所产生的威慑性影响超过可能的消极影响。据报道在一些组织里，一般是那些有很多派往外地工作人员的组织里，这是行政主管强烈的见解。那些支持这一观点的人强调指出，必须向工作人员以及与联合国组织有业务生意的人发出信息：腐败行为不会受到容忍，并且将严格进行依法起诉。他们提到这样做的其它有利方面，包括收回财产及/或对损失的赔偿，目标透明，有罪或无罪的裁决分明，以及这样常常比内部司法制度的程序运转得快。

D. 调查职责的分散性

17. 除了原子能机构和世界气象组织(气象组织)以外，联合国系统所有组织都并不将调查的全部职能安排在某一单独的内部单位内。⁶ 此外，承担这一职责的不同单位之间的分工并不是始终都明确的。这种分散性的一个很好的例子就是联合国难民事务高级专员(难民事务高级专员)。尽管有一名监察主任被指定为开展调查工作的协调人，但进行调查工作的也可以是有关部门的主任、各不同行政支助处处长、难民事务办事处审计部门以及监督厅的调查科(调查科/监督厅)，也可以通过利用“其它适当的资源”。⁷

18. 联合国各组织的警卫和安全事务部门的授权当然不以调查职责为重点，但是，它们在这方面确实也发挥一定作用。我们采访了联合国总部、内罗毕办事处以及在罗马的联合国粮食及农业组织(粮农组织)警卫和安全事务部门高级官员，以便确定警卫和安全事务部门参与调查工作的程度如何。尽管这些部门的主要目

⁵ 在这方面，应当指出，可能需要在国家司法部门宣判有罪才能通过扣押有罪方的财产，收复损失。

⁶ 一些组织内有关调查的新的任务规定似乎将责任集中起来，但其它一些文件则将调查职能一些方面的责任也划归其它部门，例如，联合国、世界卫生组织(分别见脚注 19 和 22)。

⁷ “调查工作的协调人”，高级专员给总部以及外地所有工作人员的部门间和外地办事处备忘录，1997 年 11 月 14 日 UNHCR/IOM/77/97-FOM/84/97 号文件；及难民专员办事处小册子“监察主任办事处”(更新版)。

的是要防范性地保证人员的人身安全及财产安全，但他们也对不端行为事件进行调查，而且至少其中一些组织还为此专门设置了调查单位。所调查的事件多数是偷窃财产，但是这些部门至少也参与一些欺诈和腐败案件的调查。

19. 在纽约的联合国总部，警卫和安全事务部与调查科/监督厅两者对于调查工作的划分比较明确，而且粮农组织的相应机构内这一划分也比较明确。但是，在内罗毕的警卫和安全事务部门，似乎比联合国系统其它此类部门所起的作用要广。由于内罗毕地区的安全情况，其责任超越了内罗毕办事处所在地的范围，并且需要与地方警察经常保持联络，并得到其支持。特别是对于偷窃，他们一直参与这种调查工作。此外，除了为联合国服务之外，他们还还为在内罗毕设有办事处的联合国其它许多组织提供服务，而其中一些组织要求对涉及欺诈和腐败的案件提供帮助。不过，即使在内罗毕，尽管在调查方面活动有一些重复，警卫和安全事务部门与其它负责调查工作的单位之间的关系似乎也是相辅相成的，在实际中运作良好。

20. 对于多数联合国系统的组织来说，管理层的官员，包括有关的方案管理人员以及负责行政支助职能的管理人员(特别是人力资源管理人员)有权力，甚至有义务开展调查工作。尽管管理层的不同官员在开展调查方面的作用是正当而且不可避免的，但这也造成了一个将在第四章 B 节中另行讨论的问题。

21. 造成调查职能方面责任分散的另一项因素是许多组织需要对性骚扰方面的指控需要有特别的处理方法，常常是由负责人力资源管理的人员来处理。这是因为性骚扰的问题常常是在具体的法律文书和行政指示中处理的。

E. 调查单位的组织安排

22. 在联合国系统各组织内，配备了受过专业训练的有经验的调查人员的独立调查单位是例外而不是常见的情况(见表 1)。监督厅的调查科是唯一独立成单位的明确实例，尽管同时也可以说粮食计划署的监察主任办公室基本上也是一个独立的调查单位。⁸ 在多数其它组织，调查职能的责任指派给一个内部的监督单位，而这一单位同时也负责一些或者所有的其它内部监督职责(审计、检查、评估、监测)。在所有专门机构以及原子能机构，情况均是如此。在联合国的各基金和方案中，联合国开发计划署(开发计划署)、难民专员办事处、联合国儿童基金会(儿童

⁸ 粮食计划署的监察主任既负责调查也负责检查。但是，监察主任所进行的检查主要似乎是作为防范性调查。

基金会)以及联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处(近东救济工程处)的情况也是如此。其它的基金和方案则利用调查科/监督厅的服务。⁹

23. 在所有情况下,负责调查工作的官员或者单位或者直接向有关组织的行政负责人报告,或者向负责内部监督的总负责人报告,例如,向监察主任报告,又由他直接地向行政负责人报告。在许多组织里,任务规定中的有关条款要求会员国在适当的立法机构和/或其它会员国内或直接地,或通过该组织行政负责人未经修改地接收有关内部监督活动的年度总结报告,以及由内部监督部门主任编写的有关个别事项的报告。¹⁰ 例如,在粮农组织、世界卫生组织(卫生组织)和国际劳工组织(劳工组织),有关部门负责人的任务规定要求这些官员将有关内部监督活动的年度总结报告,及其认为适宜的任何工作报告送到各立法机构,而在粮农组织,同时也发送给有关的会员国。¹¹

24. 联合国系统的调查部门/官员多数均集中并驻在总部,尽管其工作人员必须经常出差到外地开展工作,例如粮食计划署、难民专员办事处和儿童基金会情况均如此。但是,调查科/监督厅在内罗毕驻有少量的工作人员,主要是为了对许多在内罗毕和非洲其它地方有业务的组织开展调查时节省费用。不过,调查科/监督厅的指挥仍然集中在联合国总部。粮农组织的监察主任办公室(AUD)采取一种统一的方法,但是在总部以外的主要地区,也有4名审计员(其调查经验各不相同)。卫生组织在华盛顿特区有两名审计员,处理在美洲的区域办事处工作,但是他们直接向总部的内部审计和监督主任报告。

⁹ 调查科/监督厅对于自身具有内部调查能力的基金和方案的作用是目前仍是联合国大会审议的事项。

¹⁰ 印发有关个别事项的内部监督报告在联合国是通常的做法,但是,在其它组织,内部监督部门主任通常并不主动地向立法机构分发此类报告。卫生组织内部审计和监督部门主任确实印发了一项1999年“管理支助单位评价”报告,但这是应执行局的决议要求而印发的(EB 103.R6)。

¹¹ 关于卫生组织内部审计和监督主任任务规定,见卫生组织关于“内部审计和监督厅(IAO)”的情况通报第69号(1996年12月12日,IC/96/69),以及卫生组织财务规则第117.4条。关于劳工组织内部审计长的任务规定,见劳工组织财务规则14.10条。粮农组织《宪章》内有关监察主任办公室的措词如下:“监察主任办公室应当将其工作的结果向管理部门报告,并提出建议,供其采取行动,与此同时还向总干事和外部审计提交副本。监察主任还可酌情将此类报告加之总干事的意见提交给财务委员会,并提供给其它有关的会员国(粗体另加)”。见粮农组织2000年2月1日总干事公报第2000/11号,第13段。

三、调查工作的重要要求

25. 在考虑联合国系统各组织的调查能力时，可以先简单回顾一下要有效开展调查职能而必须满足的一些重要要求。对于有些未能满足的要求，将在下一章内进一步讨论。

A. 法律/程序框架

26. 调查工作在许多方面来说都是一项法律性的工作，因此，必须在适当的法律框架内开展。这一要求在联合国系统内得到了很好的满足。这种必要的法律框架在《联合国宪章》(以及其他组织相对应的基本文书)中得到了界定，并且已经在立法机关的有关决议和决定、条例、细则和有关的行政指示作了界定。同时，在各组织的执法程序的运作中针对具体案例而对这些文件的适用和解释也有助于这一法律框架。此外，各组织可以求助于会员国的司法制度，而各国的制度有其自身明确的法律框架。

27. 对于很好地开展调查工作，法律框架是必要的，但还不够；同时还需要有一整套既定和公认的标准与程序，以便为避免任意的做法构成基础，从而使调查工作得以联贯一致、专业、公正、彻底和及时的方式开展。¹² 目前在联合国系统的各组织内，有关开展调查没有正式公认的共同标准与程序。这种标准与程序的必要性是下一章 A 节中将讨论的一个问题。

B. 授 权

28. 为了取得为有效工作所必需的合法性，并为了保证适当的责任制，那些负责开展调查职务的人员必须从公认的来源得到进行调查的授权，这项授权必须能在联合国组织内得到广泛理解。这项授权由于其中包括了使用何种权威开展调

¹² 这一整套有用的调查目标载于世界银行集团的企业道德和廉正办公室的《调查的标准与程序》，2000 年 5 月 29 日修正案草稿 1.1 号，第 1 页。

查工作的明确指示而更有实用价值，例如，不受阻碍地开展调查，自由地接触工作人员并得到其充分的合作，检查计算机和其他方面档案的权利，监视措施的使用，关于法定诉讼程序要求的具体规定。对于这些权威人士所存在，并且在何种情况下存在的司法管辖范围，也应当有明确的规定，例如地域的、组织的、和按其种类规定的范围。

29. 尽管调查工作对联合国各组织并不是新的事物，但是直到 1990 年代中期才开始对于联合国系统内调查职能予以重视。由于这一新的重视，调查职能越来越被看作是内部监督的必要和重要内容。因此，这一职能现在被列入所有组织的内部监督机制的任务规定之中。但是，在文件中对于调查工作授权的阐述，以及执行这些授权的情况，在各组织之间仍存在很大差异，特别是在有关的权力当局和司法权范围的具体规定方面仍有很大差异，这一点反映出联合国系统内的调查职能还处于发展阶段。

30. 对于这项授权的责任，在联合国系统各组织的内部监督机制内处理方式各不相同。这种差异的图表描述说明可见表 1。应当注意调查科/监督厅对于许多，但不是所有，联合国基金和方案所发挥的作用。另外值得注意的是，所有专门组织以及原子能机构均将调查职能分配到主要负责内部审计的单位，而这一单位又依各机构的情况而负责各种其他的内部监督职能。对于调查职能在联合国系统每一组织各内部监督单位之间分配情况的简介可参看附件一。

31. 正如在上一章中所指出的，在联合国系统的多数组织里，调查职能的责任存在着分散的情况。除了分配给内部监督单位之外，调查工作的责任常常还分配给警卫和安全事务部门，给方案管理人员以及行政支助管理人员，并分配给调查局。这种责任的分散性似乎是不可避免甚至是必要的，但是也可能会引起将在下一章 B 节中讨论的一个问题。

表 1

联合国系统各组织内调查工作的任务与其他内部监督职能的联系情况 ^{a/}

组 织	内 部 监 督 职 能					备 注
	调 查	审 计	检 查	评 估	监 测	
联合国	调查科/ 监督厅					调查科/监督厅是联合国内部综合监督机制的一个部门。
儿童基金会	内部审计办公室(内审办)					调查科/监督厅过去作过一些调查, 现在用于信息/咨询工作
开发计划署	审计和业绩审查处(审查处)					调查科/监督厅作一些调查; 提供信息/咨询
人口基金	开发计划署的审查处					调查科/监督厅作一些调查; 提供信息/咨询
项目厅	开发计划署的审查处					调查科/监督厅作一些调查; 提供信息/咨询
粮食计划署	监察主任 办公室		监察主任 办公室			调查科/监督厅过去作过一些调查, 现在用于信息/咨询工作
环境规划署	调查科/ 监督厅					调查科/监督厅开展全面调查职能
人居中心	调查科/ 监督厅					调查科/监督厅开展全面调查职能
近东救济工程处 ^{b/}	审计和调查部(审调部)					调查科/监督厅作一些调查; 提供信息/咨询
药物管制署	调查科/ 监督厅					调查科/监督厅开展全面调查职能
难民专员办事处	监察主任 办公室		监察主任 办公室			调查科/监督厅作一些调查; 提供信息/咨询
劳工组织 ^{c/}	内部审计股(内审股)					内审股是劳工组织内部综合监督机制的一个部门。
粮农组织	监察主任办公室					
教科文组织 ^{d/}	内部监督处					

组 织	内 部 监 督 职 能					备 注
	调 查	审 计	检 查	评 估	监 测	
民航组织	方案评价、审计和管理审查办公室(方案评查室)			方案评审室		
卫生组织	内部审计和监督厅(内审厅)					
万国邮联	内部审计处(内审处)					
电信联盟	内部审计员					
气象组织	内部审计和调查处(内部审调处)					
海事组织	内部监督处			内部监督处		
知识产权组织	内部审计和监督处(审监处)					
工发组织	总干事办公室内部监督和评价厅					
原子能机构	内部审计厅					可根据需要使用调查科/监督厅

- a/ 根据单位被授权开展调查职能的第一级组织而定。
- b/ 近东救济工程处认为调查即为检查。
- c/ 劳工组织内的规划管理局含有负责五种内部监督职能的单位，但是，负责审计、检查和调查工作的是规划管理局内的内部审计股。
- d/ 如教科文组织总干事的改革建议(2000年9月15日160EX/23号文件第24段)所示。

C. 业务独立性

32. 大家公认，负责内部监督的人员必须具有业务独立性，才能够履行其职责。这对于负责调查工作的人尤为如此，因为其工作常常涉及极为敏感的事项。调查股的业务独立性关键内容应当包括：

- 确立工作计划的独立性，尽管这一单位可以接受高层管理部门关于开展调查的要求；
- 在不受阻碍或不必要事先取得许可的情况下开展并进行其为履行其职责而认为有必要的任何调查的权力；
- 在组织的预算中对于该部门的人力和财政资源有明确的规定，并被授权管理这些资源，但应当依照该组织的全盘政策和程序；

- 有权直接和迅速联系到从事在该组织管理之下开展活动的任何人，并取得其全面合作；
- 能够全面、自由和立即接触到对于其认为与正调查事项有关的组织内所有帐目、记录、财产、业务运作和职能情况；
- 有权鼓励该组织工作人员就不端行为、违轨行为或者浪费行为的控告或指控直接与其秘密联系，并保证工作人员只要不是故意提供不实情况不会遭受报复；以及
- 有权将调查报告的副本送交行政首长和外部审计员，以及在该部门认为适当时送交有关立法机构。

33. 一般公众都认为，那些负责内部监督的人员必须不同时也承担他们所监督的业务活动，以便避免对其客观性造成实际或者可能的威胁。¹³ 将这一公认的内部审计标准运用到联合国系统各组织所有开展调查工作的人员会形成一个问题，因为方案和行政支助管理人员也参与调查工作，这一点将在下一章 B 节加以讨论。

D. 行政主管的有力支持

34. 正如前面所指出的(第 9 和第 10 段)，在联合国各组织内已经日益认识到需要有效的调查能力。行政主管赞同联合国系统内这一文化的改变，而许多人还坚决支持内部监督的作用，特别是调查职能，以便满足这一需要。例如，一些组织的行政主管力图建立一个监察主任办公室，其中包含调查方面的职能，从而来加强内部监督的作用。¹⁴ 而其他一些行政主管，尽管并没有设置监察主任，但已经表明，他本人支持建立有效的调查职能。

¹³ 见内部审计员协会《内部审计工作专业行为准则》(1997 年，佛罗里达阿尔塔蒙特泉)，第 16 页。

¹⁴ 设立监察主任办事处的情况如下：教科文组织，1989 年(于 2000 年改为内部监督事务处)；粮食计划署，1994 年；粮农组织，1997 年；工发组织，1998 年(于 2000 年改为内部监督和评价厅)；难民专员办事处，1999 年。在多数情况下，这些日期即为对于以前的监督结构/单位改组和/或加强的日期。

35. 接收采访的人常常提到其行政主管对于内部监督事务部门总的表现出支持的态度，而且常常特别支持调查的职能方。在一些情况下，这一点表现在对这些部门的经费预算上的支持，虽然与此同时实际预算有削减并/或名义上为零增长(例如，联合国、粮农组织、粮食计划署、儿童基金会)。但是，在一些情况下，由于最近经费方面的危机以及恢复振兴各项方案的迫切需要(例如环境规划署、人居中心)意味着内部监督工作在预算过程中被安排在较低的优先地位。除非在组织中人人都明确了解行政主管相信并支持调查职能，那么调查人员很难开展行之有效的工作。

E. 合格的调查人员

36. 另一项重要的要求是，各组织应当聘用，或至少能够使用合格的调查人员。对于联合国系统各组织的专业调查人员员额，大学法律专业的高等学位似乎是最优的标准，加之各种专业进修，包括调查技能和方法方面的特别训练、参加联合国系统工作人员在有关的国家训练设施里所安排的那种课程，出席提升和更新技能的研讨会等、取得舞弊案件注册调查员的资格等。在正式的培训教育资格以外，还应当加上几年的调查经验，最好是在执法活动方面的经验，而对于高级别的职务，还应当有调查工作环境内的管理和监督经验。

37. 在联合国系统各组织内从事调查工作的专业工作人员中很少具有上述各项资格和经验。在许多组织里，调查职能与其他内部监督职能并没有明显的区分，而职务的说明和/或分类只附带提到调查的职能，一定程度的调查经验如果被提及的话也可能被称为是“更符合需要”。

38. 在联合国系统的内部监督事务部门，在职务说明及/或分类中“调查人员”(或类似)的职称的使用只限于少数组织(联合国/监督厅、难民专员办事处、原子能机构)，而在这些情况下，符合要求的情况似乎令人满意。尽管对于这些专业调查人员提出所需的大学学位专业相当广泛，但是对于在执法类型的调查工作方面受过正式培训和/或具有调查工作的专业经验(高级员额尚需多年的经验)这一要求已作出明确的规定。在调查科/监督厅，对于一般事务的调查助理也同样要求受过调查技能方面的正规训练。

39. 在其他一些组织，开展调查工作的监督人员多数也是合格和有经验的高级审计人员，在有些情况下，他们还是舞弊案件注册调查员。尽管其中有些审计人员接受了调查方面的培训，例如在联邦执法训练中心受过培训，但总的说来，调查方面的培训及/或调查方面的经验似乎并不是其职务说明及/或分类中的一项先决条件。满足对于受过专业训练和有经验的调查人员的需要这一问题将在下一章的 C 节讨论。

四、主要的问题

40. 本报告的行政摘要含有在联合国系统内发展调查职能方面如何处理一些需要解决的问题的建议。这些问题有些已在第三章中标出，再加上相关的建议，两者都将在本章进行解释。

A. 共同的标准与程序

41. 在联合国各组织内开展调查工作缺少公认的标准与程序，这是在对联合国系统制定这一项重要的内部监督职能方面需要解决的关键问题。幸好，这也是有关官员所关注的事项，而且已经于 2000 年 6 月在罗马的联合国组织和多边金融机构调查人员第二次会议上进行了讨论。会议上与会者普遍认为有必要制定此类标准和程序，而且必须通过联合国系统使各标准和程序协调一致，或使之推广。

42. 会员国对于这一事项的重要方面的关注最近已经在联合国大会 2000 年 1 月 31 日的 54/24 号决议中有所表达了。这项决议强调有必要保护工作人员的个人权利，包括向调查员报告情况的工作人员的个人权利，并保证所有与调查有关的当事方能得到法定诉讼程序和公平对待。大会请秘书长提交“在内部监督事务厅履行调查职能时为确保公平和避免调查过程中可能出现滥用权力行为而适用的规则和程序”，供大会审议和采取行动。¹⁵

43. 正式建立——并公开颁布——调查工作的标准与程序将是制订调查职能方面的一个重要步骤。这将有助于：

- 改进调查的质量；
- 保证调查程序进一步联贯和积极有力；
- 为使用外部资源进行调查，利用其他组织以及私人部门制定标准；
- 在整个组织，包括在管理人员、工作人员和会员国中增加对开展调查工作的人员的作用和职责的了解和支持；
- 使调查活动具有公认的合法性；

¹⁵ “审查大会第 48/218 B 号决议的执行情况”；A/RES/54/244, 2000 年 1 月 31 日，第 16 和第 17 段。

- 为审评调查职能的开展业绩提供基础，并使调查人员对其行动负责；从而
- 使人们相信调查人员的专业水平以及防止调查过程中可能滥用职权的保障措施，从而消除工作人员对调查职能的抵制情绪。

44. 在联合国系统各组织内设置共同的标准与程序能够使之在各组织内具有更加广泛公认的地位，从而使其具有更高的价值。这并将加强机构间在具体调查工作方面合作的效率，并在联合国系统内推动整个调查职能的进一步发展。此外，由于联合国系统所有组织内会员国基本上是相同的，在全系统内采用此类共同的标准与程序将使各会员国能对各组织在这一内部监督职能的执行以及对有关资源的需要情况作有意义的比较，从而加强管理过程。改进管理过程的一项切实事例就是对于不同组织间的调查工作确定共同的术语。

45. 目前，反映出联合国系统内调查职能还处于发展阶段的情况是，对于调查方面的标准与程序所采取的方式仍然是零敲散打的。但是，有些组织在确定标准与程序方面已经做出了一些重要的初步努力。¹⁶ 此外，世界银行集团最近发表了一份有关调查标准和程序的内容广泛的手册草案，并且在 2000 年 6 月的调查人员会议上提出供讨论。¹⁷ 与会者一直认为，世界银行的草案对于采用共同的标准这一工作是一项有益的工具，而银行同意推进这一进程。为了为下一次会议上讨论提议的共同标准作准备，该次会议上取得一致意见，即有关这一议题的分组，如果是设在欧洲的组织，则由气象组织和难民专员办事处担任接待单位，如果总部设在美洲或其他地方，则由调查科/监督厅来接待。

46. 因此，联合国系统各组织内部为制订开展调查活动的共同标准与程序的良好基础是存在的，而且负责这一职能的专业人士对于设置共同标准与程序至少在原

¹⁶ 在这一方面，应当特别注意附件二，其中载有气象组织内部审计手册(1999 年 8 月印发)中的摘要，制订了在联合国的环境里调查人权应当遵循的各项原则。另外与此相关的是：在建立监督厅的秘书长公报中所载关于联合国内调查职能的这一章节(1994 年 9 月 7 日 ST/SGB/273)；监督厅的调查部门手册(最初于 1997 年 2 月印发，现正在更新)；粮食计划署监察主任办公室的《情况汇编》(已更新)中的“监察主任办公室的职权范围和行为准则”，第 13-19 段。

¹⁷ 见附件三中的世界银行集团“质量标准”。

则上也有一致意见。建议一要求正式请 2001 年调查人员会议为完成这一任务做出必要的安排，例如建立一个工作组，以便编写一份各方同意的文件，以供下一次会议审议和批准。会议的批准工作将依照 1990 年联合国组织及多边金融机构内部审计事务部门代表第 20 次会议通过内部审计专业惯例标准时所采用的模式。¹⁸

B. 管理人员参与调查的情况

47. 在第二章第 D 节讨论调查职能的责任分散情况时，曾经提醒读者注意，多数联合国组织的管理人员都有权利，甚至被授权开展调查工作。尽管如下文所指出的，这可能会影响调查工作的效率和专业质量，但是，不可能，甚至也不宜完全避免管理人员参与开展调查工作。因此，在这里，问题并不是管理人员是否应当参与，而是需要做出安排，以便减少由此造成的一些问题。

48. 尽管现在在联合国调查工作方面已特别强调注意监督厅的调查科，但是在监督厅设立前(尽管仍然有效)及设立后的文件都表明，管理人员也有责任开展调查工作。¹⁹ 事实上，甚至当在调查科/监督厅在联合国或其基金方案内部进行调查时，这一调查总是被认为属于“初步”调查²⁰，因为在此之后接下来的步骤应当由负有责任的管理人员来决定。在为编写本报告所进行的采访中，监督厅的专业

¹⁸ 应当指出，由于各组织之间的法律基础不同，就程序问题达成协议要比就标准问题达成协议更困难。例如，某一组织可能有规定要求任何被怀疑有不端行为者立即获得通知，而这在许多组织里就会排除进行初步调查的做法。但是，尽管需要将关于标准的一致意见与关于程序的一致意见区分开来，但是对于两者都取得一致意见依然应当是最终目标。在程序方面达成一致意见的困难应当可以用来表明各组织之间法律基础的差异，这也许有必要加以统一协调。

¹⁹ 例如，《处分措施和程序修订本》第 2 段，主管行政和管理事务的副秘书长给工作人员的行政指示(1991 年 8 月 2 日 ST/AI/371 号文件)，在工作人员似乎在从事应受到处分措施的行为时，将调查的责任交给“办公室的负责人或负责的官员”。另外，秘书长的报告(2000 年 3 月 13 日 A/54/793 号文件)中“关于给联合国带来财政损失的管理方面违规行为的后续报告”第 12 段是在监督厅建立后很久才印发的，其中指出，各部/厅的主管应当调查有关“重大疏忽”的指控，因为他们对不当行为的调查工作很熟悉。

²⁰ “初步”一词在此并不意味着“浮于表面”或“随便”，调查科/监督厅进行的初步调查深度可以需要而定。

调查人员以及监督厅向其提交初步调查报告的方案和行政管理人员双方都向我们强调了监督厅调查工作的初步性质。

49. 管理人员在开展调查工作中的作用在专门机构也很明显。其中的一些实例如下：

- 劳工组织：着手开始调查的责任在于财务主任兼主计长，他所需要的资源可来自财务部、区域行政事务处及内部审计股。²¹
- 卫生组织：内部审计和监督厅的任务规定指出：该厅“是开展或准许他人开展内部审计和监督调查的唯一单位”，但是其他文件又将调查的责任分给一些管理层的官员。²²
- 知识产权组织：总干事将指定适当的高级工作人员开展调查，而这项工作是在逐案个别进行的。²³

50. 由于管理人员一般缺少调查技术方面的专业训练和经验，他们这样参与开展调查工作可能会导致一些严重的风险问题，例如：

- 忽略或遗失重要的证据；
- 对证据的不适当处理，从而使其不能在法院或法庭被接受；
- 违反法定程序的要求；以及/或
- 影响收回损失的财务资产方面的努力。

51. 此外，对于管理人员在其本身所负责的领域内开展调查，总是有其独立性和公正性的问题。管理人员会自然地倾向于缩小某一指控的重要性，以及对组

²¹ 2000年7月5日劳工组织对联检组调查单的书面答复。此外，劳工组织还有一个问责制委员会，其任务除其他事项外，还包括审查财务主任兼主计长转交的调查案件，确定事实，并向所有负有责任的官员提供作出解释的机会。该委员会通过财务主任兼主计长向总干事报告。委员会主席是财务事务部主任，同时，财务事务部法律顾问办公室和人事部各派有一名代表，而内部审计长或其代表则以咨询人身份出席。见1998年2月17日通告第223号，系列2。

²² 内部审计和监督厅的任务规定附载于关于“内部审计和监督厅”的卫生组织通告第69号(1996年12月12日IC/96/69号)。关于将调查责任交给于其他官员的情况见卫生组织手册第310-345页和第490页以及关于“性骚扰”的通告第28号第12段(1994年5月14日IC/96/28)。

²³ 2000年3月30日知识产权组织给联检组调查单的书面答复。

织造成的损失，以便为其自己解决问题辩护。从而使他们能够避免聘请调查人员、因而中断其方案的运作，同时也避免造成有可能对其作为称职的管理人员的信心产生不良影响的消极传闻。在更严重情况下，当然，如果管理人员本身涉及不端行为，他将会力图阻止专业人员的调查。

52. 正如前面所指出的，管理人员参与开展调查其工作的情况至少有一部分发生在联合国系统对专业调查力量必要性给予新的重视之前。但是，简单地将处理不良行为或不端行为与管理人员对于分配给他/她单位的人员业绩所负的全面职责和责任区分开来是很困难的。在提出指控时，至少其初步的调查应当被看作一种适当的管理责任。尽管必须处理所有的指控，但当然应当希望高级负责人来确定所指控的不良行为和/或对组织造成的损失是否严重到足以有理由去花费相关的资源请调查人员进行调查。

53. 由于管理人员不可避免地在调查工作中要发挥作用，他们必须得到开展调查的公认标准与程序方面的足够训练，以便帮助尽量减少由于其参与调查而使调查进程面临的风险。建议 2 要求的就是这一点。应当使用在联合国各组织有开展调查工作方面经验的专业调查人员来提供这项培训，这样培训就能适合联合国组织开展工作的特别环境与情况。

C. 满足对专业调查能力的需求

54. 在评估其调查能力是否充足，并决定是否应当作出改进，并作出何种改进时，联合国组织必须确定其在工作人员中对于经受过专业训练和有经验的调查人员的需求。或者看，联合国组织也可以考虑其他途径(例如机构间协议、外部承包)以便取得其他所需要的这种调查能力。处理这一问题的一个起点可以是对组织的全面风险状况作一调查，以便澄清其对于调查能力方面的需求。这可以为根据所涉资源需求,就如何着手处理调查职能方面的各种不同机构性安排问题，作出明智决定提供一个初步依据。

55. 在分析一个组织的风险状况时，可以考虑两个重要方面。其中一个方面涉及到该组织的风险因素，而另一个方面涉及到其内部管制的质量。

56. 一个组织的结构如何，及其工作的性质如何都会确定一个组织的风险因素。应当考虑的潜在风险因素包括下列几个方面：

- 预算和工作人员的规模；
- 外地业务规模的广泛程度；
- 需要该组织进行大规模的和/或付出昂贵代价的采购才能开展的活动；
- 尽管不一定需要该组织花费大量开支、但是对其他有关方面确实会造成重大财政影响的活动；
- 从事处理紧急状况/危机方面业务的情况；
- 权力下放的程度；
- 权力分配的程度；
- 通过执行方案的合作者来实施方案。

57. 对一些组织，这些风险因素往往更为明显和/或更集中在一起，特别是在儿童基金会、难民专员办事处、粮食计划署和联合国维持和平行动部(维和部)。但是，在不同程度上，对于联合国系统多数其他组织的工作与结构，这些也是极为重要的因素。

58. 对于主要设立在总部，在外地没有或者很少派有人员的组织来说，自认为不需要什么调查方面的力量是错误的。此外，尽管外地业务的性质可能会使其更易遭受不端行为的损害，但同时也不能忽视对总部的注意。最近由调查科/监督厅在贸发会议了结的一个案子明确表明，大规模的舞弊行为是可以从总部开始发生的。²⁴ 的确，正如一名高级官员在我们的采访中强调指出的那样，总部需要调查的能力，因为联合国系统各组织的“钱”都在总部。当然，也需要在总部对不直接涉及到“钱”的其他不端行为进行调查。例如骚扰、重大过失、泄露机密、未能遵守专业道德标准，等等。

59. 关于在组织内的内部管制状况问题，为本报告所作的采访表明，如果组织有以下各方面的特点，则其内部管制的质量也会加强：

- 组织内有遵守和实行内部管制的坚实而普遍的文化；
- 对于内部管制有良好和统一的内部审计；
- 外部审计员对于内部管制的内部审计工作能展开有效的审查；

²⁴ “对联合国贸易和发展会议一名工作人员盗窃资金的指控”，秘书长的说明，1999年1月28日 A/53/811 号文件。

- 司法机关对于适当的内部管制表现出积极主动的关注。

60. 具有高质量的内部管制，风险因素又低的组织显然会比具有相反性质的组织不容易遭受不端行为的损害。如果一个组织的内部管制质量高但风险也高或者管制质量低而风险也低那么其易遭受损害的程度就会处于两个极端之间，尽管其易遭受损害的情况会很不一样。

61. 但是，由于人的本性，因此认为任何组织能有极其有效的内部管制以及极低的风险因素，以致于可以完全不需要调查能力显然是不现实的。但是，在考虑到这一点的同时，某一组织在这一方面如何评价其本身将会关系到它如何选择处理调查职能方面的机构性安排。

62. 例如，我们所采访的一名高级官员指出，他认为，除了其组织参加过一次机构间外地方案之外，该组织对于遭遇到上文所指出的那类风险因素的可能性很小。他并且强调指出了该组织内部管制机制的效率，因为该组织具有上文所提的特点。因此，他肯定，在该组织发生不端行为的可能性十分有限。这样的风险分析使他很有信心，认为他办公室的内部审计员有足够的调查能力来处理该组织内每年出现的少数案例(一般是财务规定可享受权利方面的舞弊行为)。

63. 在这一方面，如同上文所指出的，该组织与联合国系统多数其他组织的做法一样，将调查方面的任务交付给内部审计事务部门。这样是否已经适当地反映了风险因素和内部管制方面的实际情况则是每一个组织自己判定的事情。

64. 在内部审计员和调查人员的作用方面，至少在某些情况下，显然有些重叠。尤其是，双方关注的都是欺诈和腐败，而且双方在抓这一问题方面使用的是同样的资料。但是，在考虑到使用审计人员开展调查职能方面，必须认识到有些人认为是内部审计员与调查人员两者之间存在的一些重要差异：²⁵

- 审计员是抓管制和制度；调查人员关注的是个人的行为，将意图作为关键。

²⁵ 以下内容一部分出自监督厅在2000年6月8日至9日在罗马举行的联合国组织和多边金融机构调查人员第二次会议上所提交的“审计、检查和调查三者之间的区别”报告中的一个表格。

- 审计员可能会发现欺诈，并怀疑犯有不端行为者；调查人员具有技术、训练、经验和专业思维，用于收集证据，并为在法庭或法院上对案情作陈述作准备。
- 审计员灵活性有限，因为他们面临的是事先已确定的审计计划规定的标准：调查人员按理应当更能对事态发展作出反应，尽管他们仍然可能需要将沉重的工作量作轻重缓急的安排。
- 审计员正利用多方参与性的审计和对顾客的咨询服务而日益力求给人以更加“对用户友善”的形象，而如果他们被看成是潜在的“警察”，那这一形象将受到破坏；调查人员可以对证人和嫌疑双方都保持比较超然的态度。
- 审计员集中注意涉及财务方面问题的事项；调查人员关注许多不涉及经济方面问题，属于审计员正常审查范围之外的许多类型的不端行为（例如，重大过失、骚扰行为、滥用职权）。

65. 将调查职能交托给内部审计员的情况是在上述联合国系统调查人员会议上所提到的一个事项。尽管一些参与者指出，调查职能应当交托给内部审计员，但会上还指出了，将各种责任集中在一起在一些情况下反映出依照目前的预算限制，没有其他办法来满足各组织目前对于设制调查能力需求的增加。也有一些与会者认为，审计和调查两种职能相当不同，而将两者结合起来对于内部审计工作可能会产生有害影响。会议主席在总结有关这一项目的讨论时提到的一点是，不管某一特定的机构安排如何，大家一致认为，每一组织都应当有一种专业的调查能力。

66. 鉴于目前对于这一问题存在不同的意见，建议 3 呼吁在每一组织内确定机构安排，以便满足已经公认的关于设置专业调查能力的需要。在又一次注意到上文第 61 段所指出的注意事项的同时，根据该组织的风险状况，每一执行主管都需要向适当的立法机构送交一份有关该组织需要受过专业训练和有经验的调查人员的情况报告，并且为满足这一需要建议必须采取的措施。尽管各组织间对于专业调查能力的需要不同，以及满足这些需要的最佳方式不同，但这些都是每一组织的会员国应当明确和公开审查的问题。

D. 小型组织中调查工作的经费问题

67. 小型组织(专门机构和联合国基金及方案两者中都有)所面临的一个重要问题是如何对他们偶而需要专业调查工作能力制定预算,以便处理超越组织内官员能力的复杂案例。这些组织有什么理由为长期设置完全正式的专业调查能力而承担巨大费用呢?因为其对这一能力的需要与大型组织所预计的比较稳定的需要相比可能会很不稳定。

68. 小型的联合国基金和方案利用监督厅的调查科来达到其取得专业调查能力的需要。但是,在目前的这些安排中有一些问题:

- 不完全偿付。由于联合国的经常预算应当只是用于支付监督厅涉及经常预算活动的调查工作的,向基金和方案提供的服务应当由预算外基金来偿付。²⁶但是,在实践中这些偿付款项仅支付监督厅调查人员的旅行和每日费用,而没有支付其直接的工资及工作所需的间接费用。²⁷
- 相互冲突的优先事项。特别是由于工资和工作间接费用得不到偿付,调查科/监督厅的资源有限,而办案量日增意味着,它们便无法优先接受基金或方案认为需要优先接受的要求。由此造成对案件反应的拖延会造成证据的损失,并损害调查职能的威慑作用。
- 行政主管的责任减少。对于某一基金或方案可能具有关键重要性的事项,由于其处理需要接受外部单位的顺序安排,这样会影响该基金或方案的行政主管的充分负责。²⁸

²⁶ 对于 1996 和 1997 年应大会要求而由监督厅开展的有关调查工作的旅行没有直接偿付其费用,而是从卢旺达问题国际刑事法庭和南斯拉夫问题国际刑事法庭的预算直接拨款的。

²⁷ 事实上,并不是所有基金和方案都只支付如此有限的款项的,例如环境规划署。关于这一点,环境规划署一名高级官员指出,如果该署需要向监督厅偿付调查工作事务的费用,该署将会考虑设立署内本身的调查能力,尽管该署可能不会有足以值得设立这一能力的足够数量的案件。

²⁸ 难民事务办事处官员在采访中特别强调指出,如果高级专员完全依赖监督厅来开展调查工作,从而失去对案件优先安排的控制,那是错误的。他们指出,这就是他们在办事处内部建立了调查职位的一个重要原因。

- 独立性受限制。在接受每一案件之前，必须事先与基金或方案官员谈判确定偿付款项的规定这一点会限制调查科/监督厅在确定调查何类案件、为开展此类调查需做何种安排(例如应前往查看的场地、应使用的工作人员等)时应有的正常的独立性。

69. 小型组织偿付专业调查能力的可选择办法包括如下几种，而且可以同时选用其中的一种以上：

- 小型基金和方案继续使用调查科/监督厅，尽管上文 68 段中指出了一些问题。
- 同样，尽管上文指出了一些问题，小型专门机构仍通过专门合同安排来使用调查科/监督厅。
- 在案件达到规定的临界量时，小型机构和基金及方案可联合起来作出安排共同使用预付的资金、而不是事后偿付款项。这样将会减少上述问题，同时使其能够作出下列选择：
 - 建立调查科/监督厅的一个独立分支机构，也许可以设在日内瓦；
 - 建立一个独立于调查科/监督厅的机构间调查股；
 - 发包给私营部门提供调查服务的公司。
- 建立一个联合国系统内各组织调查专家的名册，以供需要时从名册上请人。
- 建立一个关于各组织使用后感觉收效良好的外部调查事务部门的交流中心。

70. 诸如上述各类选择办法正是建议 4所希望做到的，建议 4 吁请各小型组织的行政主管向其适当的立法机构提供各种选择，以便保证有机会得到该组织所需要的受过专业训练和有经验的调查人员。

E. 需要采取防范措施以减少易受损害的程度

71. 在上文第 11 段中指出了事后反应和事先防范性调查两者之间的区别。毋庸置疑，有必要采取事先积极主动的调查工作，及时制定，并执行防范性措施，以便帮助避免组织的重大损失，业务运作的中断、以及开展事后反应性调查工作所经常造成的巨额费用。但是，事实上，紧迫的事项常常占去了重要事项的位置，因而一般优先考虑的经常是已经不可忽视的事后反应性调查工作。例如，由

于调查科/监督厅坚持对向其报告的所有不端行为的指控均追踪到底，而这类案例的数量又急剧上升，调查科/监督厅于 1998 年-1999 年期间只能开展两项事先主动开展的调查工作。

72. 在小型组织里，事后反应性调查工作的案件量也许不那么繁重，从而有时间开展事先主动的工作。在某一单位内部开展事后反应性调查工作的需要就其性质而言是偶发性的。因此，小型组织可以使用事先主动调查工作来补充活动较少期间的工作，这样使它们有理由建立机构内专业的调查能力。粮食计划署的监察主任办公室在这一方面提供了很好的样板：据估计，该办公室工作的三分之二内容是事后反应性调查，而三分之一内容是事先积极主动的调查工作。

73. 事后反应和事先主动调查两者之间的区别在联合国系统内并不是普遍一致的，甚至也不是十分明显的。各方对这项工作的定义有所不同，而在积极主动的调查工作与检查职责和审计职责的两者的任务规定之间的区分可能有些模糊。例如，在粮食规划署，对情况事先主动审查以便预防风险被认为是检查，而在难民专员办事处，检查是对工作业绩的广泛和有系统的审查，而并不包括事先主动调查的查明风险概况的职责。对于一些组织(如儿童基金会、开发计划署、劳工组织、粮农组织、原子能机构和民航组织)，在这一方面的区别是指事先主动的审计和事后作出反应的调查之间的区别，有时候由于前者所得出的调查结果才引起这第二项工作。但是，定义的重复(或冲突)并不是真正的问题。重要的是有规定的程序，使各组织能评估其易受损害的弱点，并查明风险，同时建议纠正性行动，以便首先防止不端行为事件的发生。

74. 与此密切相关的是，在事后反应性调查结束之时有必要做后续行动，以便吸取的教训，确定应当采取的措施，避免今后再次发生类似事件。每一项调查都应当使人吸取教训，采取今后防范性措施，同时对调查技术和办法做可能的改进。²⁹

75. 建议 5 要求保证，调查单位的工作方案应包括以事先防范性调查和调查工作结束后所吸取的教训为基础制订防范性措施。

²⁹ 在这方面，工发组织将其调查工作所吸取的教训公布在其内联网上，并不久将会将其与软件联接起来，以便满足对所有监督工作建议落实情况进行追踪需要。

F. 机构间的合作

76. 正如上文所述，调查工作在联合国系统内是一项比较新的内部监督职能，而在不同组织内，对这项职能的规定有很大差异。推动其发展的一个有效办法也许是通过机构间的合作。这点已经因监督厅 1999 年发起的联合国组织和多边金融机构调查人员年会而得到积极的推动。第二次会议出席者之踊跃表明了各方对这一问题日益关注，也是会议成功的一个标志。同样重要的是专业人士就调查职能问题而维持经常的联系。

77. 机构间合作领域的一些实例包括：

- 按建议 1 的要求，制定开展调查工作的共同标准和程序。
- 使用因特网以增加对资料的共享，但同时需按保密性要求设置一些限制，例如，设置一项载有因不端行为被各组织解雇的工作人员的名册，从而其他组织在审查工作申请人时可以得到此类信息，关于在采购方面有行私舞弊行为的个人和公司的名册；³⁰ 介绍新的调查技术；以及关于在不同组织发现的行私舞弊做法以及如何处理这种做法的电子聊天室。
- 当有组织需要咨询或帮助时，交流上文所提到的专家名册等一类可利用的专门信息。
- 交流调查的方式方法。
- 制订联合培训活动，例如在联邦执法训练中心所开展的活动，这些活动使各方联络的增加，所带来的利益超越了在教室里传授的知识。
- 交换可帮助对调查工作建立全系统方法的工作人员(例如以借调形式)，向调查人员提供扩大其经历面的机会，并帮助促进专业调查人员能在联合国系统有令人向往的专业前途。
- 开展联合调查工作，特别是对于诸如在伊拉克的以石油换粮食方案等多机构外地开展的活动方面开展联合调查工作。³¹

78. 如上文所述，已经召开了两次联合国调查人员会议，而为这项报告而开展的研究工作表明，从事调查活动的内部监督工作人员十分清楚地认识到机构间合作所能带来的利益。建议 6 旨在进一步鼓励和支持为此目的利用调查人员的年度会议。

³⁰ 此类数据库可见世界银行的先例，即“世界银行不合格公司名单——欺诈和舞弊”，可在下列网站查看：<http://www.worldbank.org/html/opr/procure/debarr.html>。

³¹ 对于伊拉克以石油换粮食方案设置联合内部审计工作的可能性已经在 2000 年 6 月 5 日至 7 日由粮食计划署主持在罗马召开的联合国组织和多边金融机构内部审计事务部门代表第 31 次会议上得到了讨论。

附 件 一

联合国系统各组织调查能力的情况简介³²

联合国及其业务基金和方案

联合国 大会第 48/218 B(1994)号决议授权内部监督事务厅(监督厅)开展调查工作。监督厅的调查科(调查科/监督厅)负责开展这项任务³³，该科具有经秘书长授权之下的业务独立性。调查科/监督厅对于违反联合国条例、细则和其他有关行政指示的指控，包括不良行为、管理失误、浪费资源和滥用职权行为进行“初步调查”。调查科/监督厅并且通过对在高风险业务方面的管制体制的分析以及对总部以外办事处的分析从而进行事先主动调查，以便估计方案所涉各方面可能产生舞弊和其他违规行为的潜在可能性。关于调查工作的报告，加上指导如何决定可采取的司法或纪律处分行动的适当建议一并提交给有机会审议、评估和答复的方案管理人员；然后，主管监督厅事务的副秘书长向秘书长提出报告，由其就方案管理人员不同意的那些建议作出决定。调查科/监督厅向联合国业务基金和方案提供调查援助和专业知识。调查科/监督厅的主管是一名主任(D-1)，向主管监督厅事务的副秘书长报告，而该副秘书长又直接向秘书长报告。监督厅向秘书长提交各项透彻说明如何有效利用和管理资源和保护资产的报告，由秘书长附加其意见之后提交给大会。每年，监督厅并向秘书长提交、然后由秘书长附加其意见后转交给大会一份有关其工作活动的年度分析和总结报告。2000-2001 年，调查科/监督厅内共有一名 D-1，两名 P-5，五名 P-4，四名 P-3(经常预算)，一名 P-4(预算外)，和四名一般事务人员。几乎毫无例外的是，调查科/监督厅的专业工作人员均拥有法律专业学位，而且在加入联合国以前都有调查工作的经验。该科需要时向外部承包专家的服务，该科并与刑警组织签有一份《谅解备忘录》。调查科/监督厅设在总部，但在联合国内罗毕办事处也有一个小型的办事处。

³² 简介只涉及内部监督职能的调查能力，而并不包括警卫和安全事务部门的调查能力。

³³ 见 1994 年 8 月 12 日 A/RE/48/218 B 号决议；1994 年 9 月 7 日 ST/SGB/273 号决议；及 1996 年 4 月 25 日 ST/IC/1996/29 号决议。

联合国儿童基金会(儿童基金会) 负责调查职能的是内部审计办公室(内审办); 即, 没有独立的调查单位。对于内审办调查职能的任务规定是在 1997 年经济及社会理事会的一项文件中提出的, 该项文件并指出, 如有必要, 内审办可以通过区域主任而将开展调查的权力授予国家代表。³⁴ 内审办为开展调查工作提供有限的机构内资源, 在必要时也承包外部专业服务, 并且在适当时利用调查科/监督厅的服务, 例如为了取得信息。与国家调查当局的联系是根据需要和按案例的相关性而建立的。儿童基金会调查工作的范围包括舞弊嫌疑、偷窃、浪费资源、管理失误、滥用职权、违背细则和条例、违反道德行为以及骚扰行为。儿童基金会并开展事先积极主动的或防范性的审计。内审办的主管是一名主任(D-2), 直接向执行主任报告。对于所有儿童基金会的调查工作, 均编写一份机密性报告, 提交给执行主任。该项报告并提交给负责纪律处分案例的人力资源司副主任, 并且在适当情况下还提交给提供法律问题咨询的执行主任高级顾问(咨询时酌情与联合国法律事务厅协商)。此外, 所有涉及到财务问题的调查及其调查结果均向儿童基金会的主计长报告, 主计长对所有案例都维持一份管制性记录, 提供给联合国审计局查看。内审办主任并向执行局提交一份年度综合报告。除了主任以外, 一名高级内部审计员(P-5)以及一名内部审计员(P-4)在其职务说明中也具有调查方面经验的内容。内审办的一名工作人员为注册舞弊问题调查员, 并且具有任职以前的调查工作经验, 而两名工作人员均受过联邦执法训练中心的训练。

联合国开发计划署(开发计划署) 开展调查工作的任务交托给审计和业绩审查处(审查处), 同时也由方案主管人员和人力资源管理部门开展。³⁵ 审查处的调查职能分配给其属下的各科, 以及在亚洲、拉丁美洲和非洲的三个区域审计中心。审查处与其他单位合作, 例如管理局、人力资源厅(人力厅)以及国家办事处, 与其一起开展调查工作。审查处还与监督厅合作开展调查工作, 并使用该厅的服务, 同时还利用联合国系统其他组织, 和外部专业服务。调查的范围包括偷窃、不良行为、滥用职权、盗用公款、管理失误、在采购和招聘人员方面的违规行为、舞弊、违背各条细则和条例、玩忽职守、警卫方面的违规行为, 以及对组织作不实的陈述。所有性骚扰指控的案件均由三名关于性骚扰问题申诉小组的人员

³⁴ 1997 年 9 月 E/ICEF/1997/CRP, 特别是其中第 7、29、33、36 和 44 段。

³⁵ UNDP/ADM/97/17, 第 II.2 节。

以充分的法定程序和机密性进行调查，该三人来自自由人事厅和工作人员代表大会共同推荐的十名工作人员组成的小组。事先主动调查工作是作为一项特别管理审计或者管理审查工作来开展的。审查处的主管是一名主任(D-2)，向署长办公室报告。提交给执行局的内部和监督活动年度报告概括地总结审查处的调查活动。尽管审查处并没有专门的调查人员员额，但所有的审计员额都具有调查方面的成份，而调查工作可以由包括主任在内的任何审计工作人员来开展。主任本人及一名负责人均是注册舞弊问题审查员，并且有广泛的调查工作经验，同时要求所有的审计人员都参加联邦执法训练中心的训练方案。

联合国人口基金(人口基金) 人口基金对任何临时的调查工作均依赖开发计划署的审查处，其费用是在向审查处全部服务的付费中以服务费的方式支付的。审查处向执行局提交一份年度报告，其中含有人口基金的审计、调查和检查活动。(详情见上文开发计划署部分。)

联合国项目事务厅(项目厅) 开发计划署的审计和业绩审查处项目事务审计科向项目厅提供内部监督服务，其中包括调查工作。审查处和项目厅就每年的工作计划和所提供的服务的预算问题进行谈判。在将案件提交给审查处以前，项目厅本身就不良行为的指控开展初步的调查。但是，关于骚扰行为的指控则由项目厅在本机构内处理。审查处/开发计划署向执行局提交一份年度报告，其中含有项目厅的审计、调查和检查活动。(详情见上文开发计划署部分。)

世界粮食计划署(粮食计划署) 调查工作由监察主任办公室进行，该办公室于1994年12月由执行主任建立，以便在世界各地的粮食计划署业务中尽量减少舞弊、管理失当和渎职现象。³⁶ 对于有可能出现违背法律、细则和条例、或者造成管理失当、舞弊、浪费资金或滥用职权等问题的活动，监察主任办公室在总部和国家办事处开展特别的和常规的检查 and 调查。该办公室和人力资源事务处对于骚扰问题的指控共同担负某些责任。办公室所有的调查和检查报告都提交给执行主任。检查主任办公室并向粮食计划署的执行局两年一度提交一份有关其活动的总结报告。该办公室的工作人员包括一名检查主任(D-1)、一名调查官员(P-4)和一名

³⁶ “建立检查和调查职能”，1994年12月30日粮食计划署执行主任给全体粮食计划署工作人员的内部备忘录。

一般事务人员。同时还雇用顾问帮忙。专业员额的工作说明要求有调查方面的经验，而目前的在职人员达到了这一要求，监察主任是一名注册舞弊问题审查员。

联合国环境规划署(环境规划署) 调查科/监督厅在内罗毕的单位为环境规划署开展全球的调查工作。环境规划署因这些调查事务而偿付给监督厅的款项方面的协商没有得出结论。环境规划署的副执行主任在将案件提交给调查科/监督厅以前，可能会作一些初步的调查。环境规划署还设有一名监察员(员额于 1993 年设立)，可以初步地处理案例，然后再转交给调查科/监督厅进行调查。调查科/监督厅的内罗毕股所编写的调查报告通过调查科/监督厅的主任提交给主管监督厅事务的副秘书长，该副秘书长又由其将报告转交给环境规划署的执行主任。在适当情况下，监督厅提交给联合国大会的年度总结报告中会包含环境规划署的情况。(并参看上文联合国/监督厅的内容。)

联合国人类住区(生境)中心 一般是通过监督厅的调查科内罗毕股为生境中心开展调查，尽管有时候案件可能会直接提交给在纽约的调查科/检查厅。如果有关于不端行为的指控/嫌疑，一般会要求方案管理官员开展初步调查，如果确实有根据的话，生境中心接着要求调查科/检查厅的支持。与环境规划署的情况相同，调查报告是通过调查科/监督厅主任提交给主管监督厅事务的副秘书长的，然后由其转交给生境中心的执行主任，再由执行主任向立法机构提供报告。在适当情况下，监督厅向联合国大会所作的年度总结报告中会提及生境中心的情况(请参看上文联合国/监督厅的内容)。

联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处(近东救济工程处) 开展调查工作的任务定于 1995 年交付给审计办事处。³⁷ 在 2000 年 1 月的改组期间，审计办事处被审计和调查部(审调部)所替代，而有关的组织指示目前正在进行修改。组织的结构改革包括在审调部正式设置一个体现出调查活动的检查职务。(近东救济工程处采用“检查”而不是“调查”一词来指非审计的活动。)审调部主任(D-1)负责调查工作。主任专员指定审计委员会秘书，即目前的审调部主任，作为受理针对该机构所有工作人员的指控和申诉的中心联络人，这些指控和申诉除其他内容外，主要涉及挪用机构资产、舞弊或滥用职权。对于指控和申诉所采取的适当行动可以包

³⁷ “总部、维也纳、安曼和加沙的组织”，1995 年 11 月 27 日组织指示第 3 号，H 节。

括：开展初步的调查工作；开展内部审计，召开调查委员会会议；寻求监督厅的援助。审计委员会秘书将负责协调所有就对指控和申诉的调查而开展的一切活动，其中包括编写年度报告，以便提交给审计委员会和主任专员。审计委员会主席可以向管理委员会提交年度报告的摘要或者提交专题报告。如果合适的话，监督厅交联合国大会的年度总结报告中也纳入近东救济工程处的情况。

联合国国际药物管制署(药物管制署) 监督厅的调查科为药物管制署开展调查工作。在适当情况下，监督厅给联合国大会的年度总结报告中会包括药物管制署的情况(并参看上文有关联合国/监督厅的内容)。

联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处) 以前的检查和评价处主任是于 1997 年指定，作为难民专员办事处调查工作的中心联络人。1999 年，该处改名为监察主任办公室，而监察主任(D-2)现在是中心联络人，对于整个调查协调工作负有责任。³⁸ 依其性质不同，进行调查工作的可能是各办公室的不同主管及行政支助部门的主管、监察主任办公室、监督厅的难民专员办事处审计科和监督厅的调查科。1999 年，在监察主任办公室设立了协调员(调查工作)的员额，为 L-5 级，专门从事调查职能，并得到一名一般事务员额的支助。协调员(调查工作)的职务说明要求有调查工作方面的广泛专业经验。调查工作的范围包括可能的舞弊、滥用资源、浪费/滥用难民专员办事处设施、滥用职权或联合国的特权、性骚扰，以及其它构成违反条例、细则及其它有关行政指示和通告的不端行为或不良行为。监察主任接收并审查有关不端行为的报告，并确定是否有进行调查的依据，然后让他的办公室着手调查或者将案件转交另一办公室进行调查。监察主任监督调查的结果，并保证调查后能采取有效的后续工作。调查的结果依照需要临时向高级专员报告，另外还向立法机构提交年度总结报告。在适当情况下，监督厅交联合国大会的年度总结报告中会提及有关难民专员办事处的情况。

³⁸ “调查工作联络人”，高级专员发给总部和外地所有工作人员的部门间和外地办事处备忘录，1997 年 11 月 14 日 UNHCR/IOM/77/97-FOM/84/97 号文件；“难民专员办事处的检查活动”，高级专员方案执行委员会，2000 年 8 月 18 日 A/AC.96/934。

专门机构和原子能机构

国际劳工组织(劳工组织) 财务主任兼财务主计长负责从财务事务部门、区域行政服务部门以及内部审计股调动资源着手开展调查工作。³⁹ 通过财务主任兼主计长向总干事报告的问责制委员会是于 1998 年建立的,其任务除其他外,主要审查财务主任兼主计长向它提交的案件,认定事实、确立责任、就财务款项问题提出建议,将案例提交给人事部,由其考虑处分措施,并给可能有责任的官员机会以作出解释。委员会主席由财务事务部主管担任,人员包括来自财务事务部、法律咨询厅以及人事部各部的一名代表,而内部事务审计主任或其代表则以顾问身份出席。人力资源发展部也可以就怀疑对申请福利方面的违规行为的案件开始调查。调查工作是针对舞弊、怀疑舞弊或企图舞弊、管理失误、失职、浪费资源、滥用权力、或违反细则或条例等指控或怀疑而展开的。劳工组织并没有专业的调查工作人员,但是该组织有时也利用外部专家来支持调查职能。所有有关舞弊的案例都通过财务主任兼主计长向总干事通报,而这类案例的细节则提交给外部审计员,由其将细节在其报告中加以总结,转交给理事会。内部审计主任并将每年的内部审计和调查工作所得出的重要结果编写成报告,连同总干事对此提出的意见一起提交给理事会。内部审计主任在认为有必要的时候,可能以同样方式向理事会提交有关重要的审计和调查结果的进一步报告。

联合国粮食及农业组织(粮农组织) 调查的任务由监察主任办公室负责,该办公室的工作“不仅包括在全面的审计概念之内的检查和管理方面管制作用,而且还应包括在必要时指派给高级管理人员的特别调查工作和其他具体任务”。⁴⁰ 监察主任办公室的主管是一名监察主任(D-2),直接向总干事报告。一般地说,该办公室的特别管理任务部门处理由总部提交的调查工作,而在总部以外各办公室的调查工作由该办公室的权力下放活动部门进行。但是,所有粮农组织的内部审计员都要求对于舞弊、浪费、渎职、不良行为和其它违规活动进行调查,而监察主任办公室的所有员额都被认为具有调查工作的成份。涉及非常敏感问题的调查

³⁹ 2000 年 7 月 5 日劳工组织给联检组调查表的书面答复。

⁴⁰ 《粮农组织手册》,“监察主任办公室”,第一章第 107.2 节,2000 年 2 月 10 日。

工作一般由比较高级的工作人员，包括监察主任本人来开展。在适当情况下，监察主任办公室可能会与警卫部门和法律厅协调开展调查。监察主任办公室的报告送交管理人员以供采取行动，同时其副本交给总干事和外部审计员。监察主任可以酌情将任何此类报告以及总干事对其所提意见提交给财务委员会，并且同时提交给其他有兴趣的会员国。但是，特别管理任务部门的活动，尤其是特别调查工作并不始终导致正式的审计报告，而更经常的是以非正式的情况介绍或机密备忘录来告终。监察主任每年并向总干事提交一份总结报告，同时向外部审计员提交一个副本，而这份报告还提交给财务委员会，并向其它有兴趣的会员国提供。

联合国教育、科学及文化组织(教科文组织) 该组织正在改革过程中，总干事正在将监察主任办公室改为综合的内部监督处，其任务包括调查方面职能，以及审计、检查和评价等方面。⁴¹ 内部监督处主任(D-2)将直接向总干事报告。调查报告提交给总干事，而总干事将向执行局和有关的代表团提交关于内部监督处工作的年度报告。

国际民用航空组织(民航组织) 调查的任务指派给方案评估、审计和管理审查办公室(方案评审室)，由其负责内部监督职能。其内部审计职能的一般性目标中包括调查有关工作上的缺陷或不符合规则情况的嫌疑或指控。“在秘书长认为有必要时”，该办公室也开展特别的调查工作。⁴² 方案评审室主任(D-1)任期固定为五年，直接向秘书长报告，并向秘书长提交一份该室活动的年度报告，由其转交给民航组织理事会。

世界卫生组织(卫生组织) 调查职能方面的任务指派给内部审计和监督厅(内审厅)。⁴³ 该厅的主管是一名主任(D-1)，直接向总干事报告，并负责调查关于不良行为、舞弊、浪费、滥用职权和其它由该厅发现或向其报告的违规活动的指控，并就其提出建议。调查职能与审计职能有密切关系：监督审计员的专业员额职务说明中包括调查工作的任务，并要求有调查方面的经验，而该组织在空缺通知中使用了“调查员/审计员”的职称。内审厅的报告，包括调查报告送管理层采

⁴¹ 教科文组织，“总干事关于建立教科文组织内部监督制度的建议”，2000年9月15日，160EX/23号文件。

⁴² 民航组织“内部审计章程”，1992年7月1日，第二章第3(a)段。

⁴³ 卫生组织，“内部审计和监督厅”，IC/96/69, 1996年12月12日。

取行动，并抄送总干事和外部审计员。总干事应内审厅主任的要求会将内审厅的任何报告的副本，加之总干事本人对报告的意见提交给执行局。内审厅主任每年至少一次并向总干事提交总结报告，同时向外部审计员提交一份副本，而总干事在提出其意见后，将报告提交给世界卫生大会。有关性骚扰的指控可以通过包括由申诉小组开展初步调查和详细调查在内的进程来处理。

万国邮政联盟(万国邮联) 在必要情况下，调查职能是由内部审计处(内审处)开展的，该处工作人员包括一名兼职(60%)内部审计员(P-5)，向总干事报告。⁴⁴ 调查工作所涉的范围在《内部审计手册》草案中加以说明，其中包括调查舞弊、不端行为(财务的、个人的或其它方面的)、管理不当、浪费资源和滥用职权。内部审计员开展初步调查工作，并向总干事提交调查结果和建议，由其建议是否需要采取进一步行动。所有有关舞弊、浪费和管理不当的案例在完成了司法过程的要求之后均向外部审计员报告。内部审计报告提交给总干事，同时并向外部审计员提交副本。今后将向理事会(行政理事会)提交一份特别报告。内审处编写一份年度活动报告，报告经总干事授权，并提出适当的评语后，提交理事会。

国际电信联盟(电信联盟) 电信联盟的内部监督职位是于 1997 年随着设立内部审计员员额(P-4)而在最近才设立的。1999 年，电信联盟通过了一项《内部审计章程》，以加强内部审计员的任务、作业方式和职能，并将审计、检查和调查工作都涵盖在《章程》中。《章程》规定，在得到秘书长的书面指示之后，内部审计员应当负责调查有关舞弊或者管理不当的指控或推定。调查结束之后，内部审计员应当向秘书长提交一份机密书面报告，然后由他采取适当的措施。对于向立法机构报告调查工作的情况并没有确定的程序。

世界气象组织(气象组织) 开展调查的责任交托给由内部审计和调查处(内部审计调处)开展，该处于 1997 年设立。⁴⁵ 该处主管是一名主任(P-5)，直接向秘书长

⁴⁴ 在万国邮政联盟，调查的任务是在一份正式的通报中指派给内部审计员的，通报题为《内部审计报告》，服务部门通讯，1996 年 10 月 2 日第 83/1996 号附件。

⁴⁵ 在气象组织，内部审计调处开展调查工作的任务规定载于财务规则第 13.8 条，以及《内部审计章程》，附件十八，第 H 节。

报告，并得到一名一般事务员额的支助。调查职务包括对于有关舞弊、浪费和管理失误(偷窃被认为是舞弊，滥用权力和违反细则和条例则认为是舞弊或者管理失误)的指控或推定。调查结束之后，内部审调处向秘书长提交一份机密报告，其中提出进一步行动的建议，可能会导致处分过程的开始。向外部审计员递交一份含有关于舞弊、浪费和管理不当案件的一般资料的年度报告，由该审计员向执行理事会报告。内部审调部向秘书长递交一份年度总结报告，同时并向分管该处活动的外部审计员递交一份副本。这项报告由秘书长提出意见之后递交执行理事会。

国际海事组织(海事组织) 内部监督科是 1999 年 10 月因评价股与内部审计部门合并之后形成的。该科的主管(P-5)直接向秘书长报告。该组织没有处理调查工作的专门单位；如果有事件需要调查，一般由行政司司长向秘书长报告。依照指控的性质，秘书长或者要求内部监督科进行调查，或者设立一个特设调查委员会，而其组成情况及职权范围需经秘书长的批准。调查的结果直接向秘书长报告，由其在与行政司司长以及，在合适情况下与法律事务和对外关系司司长协商之后，决定将采取的后续行动。

世界知识产权组织(知识产权组织) 内部审计和监督司调查并报告有关不规行为和违反规则和违反条例、细则和程序的案件。同时经总干事的批准，也可以使用高级工作人员来开展调查工作，而总干事本人被认为是开展这有关调查工作的最合适的官员。调查工作是在怀疑有不良行为发生时，或者是为了保证采取有关措施防止不端行为而进行的。调查工作的结果向总干事报告。对于向立法机构报告调查工作的情况并没有确定的程序。

联合国工业发展组织(工发组织) 调查工作的任务规定交托给总干事办公室的内部监督厅，该厅主管是一名监察主任(D-2)，由他直接向总干事报告。调查是因提出了关于违反条例、细则和其他有关行政指示，浪费资源、舞弊、行为不端和滥用职权方面的指控而进行的。监察主任将调查情况向总干事报告，由总干事与行政/人事部门协商，决定该采取何种进一步行动。对于向立法机构报告调查情况并没有确定的程序。

国际原子能机构(原子能机构) 内部审计厅负责开展内部审计和调查工作。⁴⁶ 该厅的主管是一名主任(D-1)，直接向总干事报告，而办事处还有一个调查人员员额(P-3)。这后一个员额的职务说明要求在调查工作方面有任职前的经验，而对于主任的员额，只是希望以有这一经验为佳。内部审计厅对于显然违反了原子能机构的条例、细则和有关行政指示的案件，或者对于所发现的违反规则的活动进行调查。所有调查工作的报告都递交给部门的主管以及有关各处的处长，以及人事处处长和法律处处长。含有详细调查内容的最后调查报告递交给总干事，报告可能含有有关部门负责人的意见。根据指导原子能机构审计工作的《进一步职权规定》，外部审计员应当提请理事会注意、并在适当情况下也请大会注意舞弊或者推定有舞弊现象存在的案件。由于外部审计员完全有机会审议该厅的报告，其中包括接受调查的案件，外部审计员可以将这些案件向理事会报告。

⁴⁶ 调查工作的任务是于 1997 年交给原子能机构原来的内部审计和评价厅的。见 1997 年 7 月 11 日 SEC/NOT/1708 号文件。

附件二——《世界气象组织内部核计手册》

摘要：开展调查的原则⁴⁷

在联合国的环境里调查人员根据经验所遵循的一些原则……可以总结如下：

(a) 独立性

调查人员在调查过程中享有完全的独立性是极为重要的。他/她应当不受任何级别的个人的干预。

(b) 机密性

调查工作保持严格的机密性具有根本意义。在向秘书长发出最后调查报告以前，不应当有任何透露。此外，要求调查人员在其结案之后对于这一案例不作任何公开或私下的评论。

(c) 技术熟练

开展调查应当技术熟练并且在专业上要足够的认真。调查人员应当具有履行其职责的必要知识、技能和经验。

(d) 调查的目标

调查工作应当对事不对人，其唯一目标是要获得事实真相。

(e) 公正性

调查人员在查清真相工作中应当公平，而且应当只集中注意与所调查的指控有关的事实。

⁴⁷ 气象组织《内部审计手册》(1999年8月印发)，附件二。

(f) 接触的机会

调查人员应当能够接触受秘书长管辖的所有人、文件(及)房舍。工作人员有义务透露其所掌握的有关调查事项的所有资料。

(g) 提出证据的责任

提出证据的责任即为证明某项存在争议的指控的义务，应当由提出这一指控的一方来承担。因此，调查人员有责任提出令人信服的证据来确立事实，或者确立所提出的论点。

附件三——世界银行集团“质量标准”⁴⁸

世界银行开列出七项“质量标准”，作为在世界银行集团内对不端行为指控开展所有调查工作的基础。这些标准总结如下：

一般性标准

1. 资 格

指派开展调查活动的人员作为一个集体应当拥有为开展任务所需要的专业能力。

(指导方针：教育、经验、个性、知识、技能和能力)

2. 目 标

在所有有关调查工作的事务中，调查人员都必须在实际上和外表上享有充分自由，其客观性不受影响，同时必须保持客观的态度。

3. 专业上的认真态度

在开展调查和准备有关报告时，都必须采取认真专业的态度。

(指导方针：全面彻底性、法律要求、适当的技术、公正性、客观性、道德标准、及时性、准确性和详尽的记载)

质量标准

4. 计 划

建立全组织的及专案的优先事项，并制定出目标，以便保证对每一项案件所开展的任务都能高效率 and 有效果地开展。

(指导方针：编制专案计划和战略的标准)

⁴⁸ 世界银行集团，企业道德和廉正办公室，“审询和调查的标准与程序”，2000年5月29日草案 Rev.1.1, 第1.2节和附录A。

5. 执 行

以及时、有效、彻底与合法的方式开展调查工作。

(指导方针：采访、证据、记载各项活动、法律要求、进度审查)

6. 报告工作

报告必须彻底地讨论调查工作的所有有关方面，而且应当准确、明了、完整、简明、结构符合逻辑、及时和客观。

(指导方针：书面报告的标准)

7. 信息管理

储存调查数据的方式应当便于检索、对照参阅和分析。

(指导方针：信息的交流、处理申诉的活动、立案、管理资料、调查档案)

附件四——在开发计划署/联合国人口基金/联合国项目事务厅内受到调查并导致纪律处分的不良行为实例⁴⁹

1. 可受到调查，而且可受到处分措施的工作人员不符合标准行为包括但不限于：

- (a) 与《工作人员条例和细则》第 1 条中所载工作人员一般义务相抵触的作为或不作为；
- (b) 在任何地方发生，而且不论工作人员当时是否处于正式工作时间内的非法行为(例如偷窃、舞弊、拥有或出售非法物品、走私偷运)；
- (c) 涉及任何正式的申请或福利而发生的谎报、伪造或伪证，其中包括不公开对申请或者福利有重要影响的事实；
- (d) 影响到其他工作人员或第三方的殴打、骚扰或威胁行为；
- (e) 不适当使用公共财产、资产、设备或档案文件，其中包括电子档案；
- (f) 不正当使用工作职位；滥用职权；泄露机密；滥用联合国的特权和豁免权；
- (g) 有损联合国组织信誉的行动或行为；
- (h) 致使联合国组织蒙受损失的严重失误、恣意无视或轻率地不当处理财产和资产；
- (i) 有预谋的作为或不作为，以便避免或者背离《财务条例、细则与程序》，包括不适当地使用证书或者核准权；
- (j) 严重地不当处理合同规定的义务以及与第三方的关系，造成财产/资产的损失，或使联合国组织负债；
- (k) 违背对联合国组织所承担的信托责任；
- (l) 不公开与从工作人员参与决定中受益的第三方之间的利益关系或者个人关系，并/或在向第三方发包合同时偏袒徇私；

⁴⁹ 《责任制、处分措施和程序》，开发计划署人力资源厅厅长给所有开发计划署/联合国人口基金/项目事务厅全体工作人员的通报，1997 年 3 月 12 日 UNDP/ADM/97/17 号文件，附件 A。

- (m) 不及时公开工作人员从外部单位收到的礼物、酬金、奖金或其他好处；
- (n) 从同事或者与组织有关的第三方索取资金；
- (o) 工作人员未能遵守适用于他/她业务的专业和有关道德标准；
- (p) 怂恿、掩盖、或策划任何上述行动。

2. 就上文中(h)至(k)段而言，如果工作人员的失误达到如此极端的地步，或者如果其严重过失涉及的极端和恣意失责行为是一个合情合理的人在面对常情之下可预见的风险时不可能发生的，则无论其此种行为是否故意，也不论工作人员是否由此受益，该工作人员的行为均应受到惩罚。

-- -- -- -- --