



第七十一届会议

议程项目 140

联合检查组

联合国系统各组织内诈骗的预防、发现和应对

秘书长的说明

增编

秘书长谨向大会会员国转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“联合国系统各组织内诈骗的预防、发现和应对”的报告(JIU/REP/2016/4)的评论意见。



摘要

联合检查组题为“联合国系统各组织内诈骗的预防、发现和应对”的报告(JIU/REP/2016/4)全面审查了与诈骗问题有关的广泛活动(反诈骗治理框架、诈骗风险评估、预防和发现诈骗的控制措施及应对机制等),以评估这些活动的成效。联合检查组力求通过查明优势和薄弱领域,并向行政首长和立法机构提出 16 项建议,提高联合国系统各组织在打击诈骗方面的总体效力。

本说明反映了联合国系统各组织对该报告所提建议的意见。这些意见是在联合国系统行政首长协调理事会(首协会)成员组织提供的投入基础上进行的汇总,各成员组织对该报告表示欢迎并支持其中的一些结论。

一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统各组织内诈骗的预防、发现和应对”的报告(JIU/REP/2016/4)全面审查了与诈骗问题有关的广泛活动(反诈骗治理框架、诈骗风险评估、预防和发现诈骗的控制措施及应对机制等),以评估这些活动的成效。联合检查组力求通过查明优势和薄弱领域,并向行政首长和立法机构提出 16 项建议,提高联合国系统各组织在打击诈骗方面的总体效力。

二. 一般性评论

2. 联合国系统各组织欢迎联合检查组关于诈骗的预防、发现和应对的报告,认为这是对提高联合国系统的透明度和加强反诈骗措施的宝贵贡献。各组织指出,该报告表明联合检查组了解在保护它们免受诈骗和提高诈骗应对能力方面的重大挑战和所需改进。

3. 各组织指出,应积极追查所有涉及与各组织有合同关系的任何个人或实体所犯诈骗行为的指控,并认为,打击诈骗和腐败是联合国系统所有人员的首要责任,不论其职等或合同状况如何,因此,各组织正对所有类型的关系,包括与第三方的关系,适用反诈骗措施。

4. 同样,各组织同意,还必须保护举报人免遭报复,以鼓励工作人员报告诈骗或不当行为而不必担心报复。

5. 各组织还指出各自的监督办公室支持着力打击诈骗和腐败的重要性。一些组织提出,必须减少其监督机构完成调查所需的时间,以便及时查明问题和采取纠正行动。此外,有组织指出,这种调查需有质量,以使犯有诈骗或腐败罪行者无法逃脱法律制裁。

6. 有几个组织指出,虽然它们同意报告表述的总体主旨和原则,但认为一些拟议建议对以总部为重心的小型规范性机构来说过于繁重,并提出针对这些实体的报告可仅供参考之用,因为执行这些建议将会用去很小的业务预算的一大块。这些实体建议联合检查组更清楚地认识到,联合国小型机构资源有限,每年与诈骗相关的指控数量也有限,此外对预防诈骗的资源投入必须与其他纪律事项相平衡。

7. 各组织就报告所载的若干“软”建议发表了评论意见(见附件)。

8. 有组织指出,除了关于预防和发现诈骗的报告外,联合检查组还发布了关于类似专题的报告,例如关于使用编外人员、监察员职能、内部审计、调查、评价和道德操守职能、合同管理和使用执行伙伴等专题的报告。各组织注意到采取整体办法开展管理和行政改革的价值,但联合检查组和独立监督职能(内部和外部)以及其他(例如外部)利益攸关方的每项新“审查”都可能导致大量新的政策、工

作组和其他措施要予以落实执行，并产生了许多个别建议，这些建议加在一起，执行起来总是需要额外的专项资源。在资源稀缺的情况下，尚不清楚如何才能获得新资源和(或)必须作出哪些取舍以重新分配现有资源来执行这些新的“审查”建议。因此，应鼓励联合检查组更为通盘地审议专题，或许可以为此定期审查其检查结果。

9. 各组织注意到许多建议非常详细，其执行取决于联合国系统各实体的概况、规模和活动类型。还有组织指出，许多建议的执行将取决于建议 5 的结果，建议 5 请各实体进行机构诈骗风险评估，评估结果将确定每个实体在诈骗问题上的概况和风险。进而每个实体可借此进行成本-效益评估，以确定联合检查组建议对自身的相关度。

10. 除了这些一般性评论意见外，各组织认为诈骗是一项重大风险，并赞赏报告的质量、深度及分析。它们认为，报告为让管理和监督办公室详细讨论联合国系统各组织内的诈骗问题提供了良机，并有助于推动在这一重要领域采取行动。各组织传达的总体信息是，中央接案机制、主动数据监测和上文所述的诈骗风险评估等所有这些问题都需加以解决，并需根据每个组织的需求和资源水平进行调整。

三. 对各项建议的具体评论

建议 1

联合国秘书长及联合国系统其他组织的行政首长应在联合国系统行政首长协调理事会(首协会)的框架内采用关于诈骗行为、腐败行为、勾结行为、胁迫行为和阻挠行为的通用定义，并提交各自的立法和理事机构核准。在这方面，多边开发银行使用的定义应考虑予以采用。与此同时，首协会应通过一个联合声明阐明关于诈骗问题的明确的毫不含糊的立场，为全系统范围确定适当的“顶层基调”。

11. 各组织支持统一诈骗和腐败行为通用定义的努力，认同联合国系统范围内缺乏关于诈骗的明确定义的情况不利于制定具体的准则和程序，并可能导致对该用语的含混解释。许多组织指出，目前正在机构间机制内开展工作以制定通用定义。

12. 各组织认识到，多边开发银行已很深入地审议了这一问题，并制定了对联合国系统各组织可能有用的定义。然而，有组织指出，在采用这些定义方面需要一些灵活性，因为它们不太可能适合所有组织的需求、特别是那些具有广泛任务授权的组织的需求，并可能导致需要对当前若干关键政策准则作出代价高昂的修订。

13. 虽然一些组织同意将这些定义提交联合国系统各实体理事机构是一个适当提议，但另一些组织则对此表示持保留意见，指出这可能有损它们根据执行经验迅速调整定义的能力。这些组织而是提议，可将这些定义提交给有关机构以供参考。

14. 各组织支持由首协会发表一份联合声明，阐明“关于诈骗问题的明确的毫不含糊的立场”，为全系统范围确定适当的“顶层基调”。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应为各自组织制定机构反诈骗政策，或更新现有政策，其中要考虑到公私营部门的主要惯例。应将该政策提交立法和理事机构供其参考、通过和/或核准，并应定期加以审查和更新。

15. 各组织支持建议 2，许多组织指出，正在开展制定和(或)更新反诈骗政策的活动。几个组织指出，它们提请理事机构注意这些政策以供参考。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应迅速采取行动指定一名高级别的机构总管理人员或实体担任反诈骗政策的保管人，负责政策的执行、监测和定期审评工作。

16. 各组织支持建议 3。

建议 4

在全面的需求评估基础上，联合国系统各组织的行政首长应为本组织所有成员制定专门的反诈骗培训和诈骗认识战略。至少，对最易发生诈骗的职能领域的工作人员和在脆弱的高风险外地环境中开展业务的工作人员而言，反诈骗培训应是强制性的。

17. 各组织支持建议 4，表示反诈骗培训已经实施或正在计划中。一个组织强调，它致力于促进反诈骗/反腐败文化，途径包括弘扬廉正、透明和问责的组织文化，向所有工作人员包括管理人员提供有关适当行为标准的保密道德操守咨询，并将反诈骗和腐败宣传内容纳入道德操守培训方案。此外，该组织正在建设内部网站，以提供与预防诈骗行为有关的信息，包括常见或常问问题和解答、热线、培训材料和相关文件，并鼓励所有工作人员访问该网站并熟悉其内容。一些组织正在制订所有工作人员必须参加的反诈骗电子学习课程。

18. 另一个组织提议，考虑到诈骗模式不断变化，有必要采取全面办法开展反诈骗培训，并定期更新以纳入新的模式。例如，最好对培训证书实行有效期的做法，以确保工作人员在这一问题上得到重温和提醒。在某些具体领域(例如采购)，可有一些重点培训模块。可考虑采用不同的培训方式，包括集体培训(在区域或国家办事处一级)、单独培训、学习下午、网络研讨会等等。

建议 5

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应作为其机构风险管理系统的组成部分或作为一项单独的活动，开展全面的机构诈骗风险评估，解决各自组织各

级、包括总部和实地办事处的诈骗风险问题以及内部和外部的诈骗风险。这样的评估在机构层面应至少两年开展一次，在业务层面则应根据需要更经常地进行。

19. 各组织支持建议 5，许多组织表示已经或正在进行全面的机构诈骗风险评估。各组织普遍同意，这些评估应纳入风险管理进程。但是，一些组织还指出，每两年进行这种全面的诈骗风险评估有可能是一项繁重且费用高昂的工作，该建议并未顾及财政资源的可获性，也未响应成本效益原则。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应制定本组织专门的全面反诈骗战略和行动计划，以实施各自的反诈骗政策。这样的反诈骗战略应以本组织的机构诈骗风险评估为基础，并成为本组织总体战略和行动目标的组成部分。根据诈骗风险的程度，应拨出相应的专项资金用于战略和行动计划的实施。

20. 各组织支持建议 6，不过几个组织指出，建议的“全面反诈骗战略和行动计划”虽然原则上不会引起异议，但并未考虑现有财政资源或响应成本效益原则，特别是在规模较小的联合国系统机构。确定需要额外财政资源的事项不属于监督机构的职权范围。

建议 7

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应启动对其内部监控框架的审查，以确保确实存在相应的反诈骗监控措施，并且，诈骗风险评估中查明的诈骗风险已在内部监控框架内得到充分的解决。

21. 各组织支持建议 7，许多组织指出，建议中提到的监控措施已经到位或正在制定。

建议 8

联合国系统各组织的行政首长在提出或更新内部监控说明时，应确保这些说明根据良好做法和适用的国际标准阐述了全组织范围反诈骗监控措施是否足够的问题。在没有内部监控正式说明的情况下，行政首长应在其提交立法和理事机构的年度报告中证明其组织已在诈骗风险评估的基础上建立了相应的反诈骗监控措施，并存在适当的诈骗预防、发现、应对和数据收集程序和流程。

22. 各组织支持建议 8，其中几个组织指出，内部诈骗监控程序已经到位或将在更新其内部控制框架的过程中考虑这项建议。有组织提议，各组织可在其内部控制说明中突出说明重大的内部诈骗控制弱点，并且为支持查明这些风险的努力，各组织可向管理人员提供指导，以支持编写保证说明。

建议 9

联合国系统各组织的行政首长应指示各自的法律办公室审查和更新聘用第三方(例如, 供货商和实施伙伴)的法律文书, 尤其要注意反诈骗条款和规定。

23. 各组织支持建议 9, 几个组织指出, 它们的法律文书已经包括减轻诈骗和腐败风险的合同条款。

建议 10

联合国系统各组织的行政首长应确保相应的诈骗预防和发现能力成为自动化系统功能的组成部分, 包括在各自的机构资源规划系统中的自动化的活动报告和数据挖掘模块。

24. 许多组织支持建议 10, 有几个组织表示其企业资源规划系统已经支持与诈骗有关的监测职能, 或正在探索增加和(或)加强这种能力。然而, 一个组织还指出, 该建议没有考虑到修改现有功能以及将可能的改进整合到已经建立的企业资源规划系统的高成本和启用期间的相关风险, 并指出, 除了报告自动化外, 还需要用于制定可变情况的标准并分析数据以发现和预防诈骗的专门技能。有组织指出, 与人类行为有关的软性控制等因素不能通过企业资源规划系统自动化, 而且该建议缺乏哪怕是基本的成本效益分析, 因此难以原封不动地接受该建议。

建议 11

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的, 应修订其举报政策, 以便采用良好做法, 并将报告诈骗和其他不当行为的义务扩大到合同工、联合国志愿者、实习生和其他非工作人员以及第三方, 包括供货商、供应商和实施伙伴。

25. 各组织支持建议 11, 许多组织指出, 举报人保护已经到位。一个组织指出在保护遭到报复的编外人员方面的挑战以及向非联合国人员提供这种保护所涉费用问题。鉴于合同方式多样和补救方法有限, 可能难以提供恢复合同或支付欠薪等补救措施。因此, 在通过任何新政策时, 都应澄清具体补救办法。

建议 12

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的, 应采用良好做法, 在各自组织建立对所有诈骗指控的中央接案机制。具有分散的接案机制的组织, 作为临时措施, 应立即采取行动: (a) 规定分散的接案单位有义务向中央管理部门报告所收到的任何指控、正在调查中的案件、已决案件及对已决案件采取的行动; 以及(b) 建立正式的接案程序和准则, 包括: 初步评估的明确标准, 授权进行评估的官员、办公室或职能部门, 跟进的流程, 以及报告初步评估结果的安排。

26. 许多组织支持建议 12, 并认同建立报告所有不法行为案件的全组织中央接案系统是确保充分了解案件和所面临威胁的关键, 是确保向会员国提交的诈骗和推

定诈骗报告的完整性的关键。秘书处指出，建立中央接案机制也是独立审计咨询委员会和审计委员会的建议。

27. 但是，也有组织认为，对于那些尚未这样做的组织，承担起建立和管理中央接案程序的责任可能需要额外的资源，而这些资源很难在现有资源范围内解决，并且这可能影响负责部门的核心业务，包括其管理自身案件量的能力。

28. 一个组织还指出，大多数诈骗指控不一定是通过中央接案机制提出的。虽然中央接案很重要，但一些组织中的大多数投诉可能并非总是直接通过这种机制提出。中央接案机制可用于并非总是涉及诈骗或其他不法行为的事项。在一些非联合国组织中，中央接案机制通常由道德和合规职能处理，许多报告、特别是与工作人员有关的报告不需要调查，但可能需要提供咨询或信息，或转交人力资源部或管理层以作回应。重要的是要确保接案机制正确地转交案件，以确保问责。

建议 13

联合国系统各组织的行政首长应与审计咨询委员会协商，确保各自组织的调查职能部门在风险的种类和调查的类型和复杂性的基础上，为调查的进行和完成制定主要的业绩指标，并有足够的调查能力。

29. 大多数组织支持建议 13，但有一个组织指出，鉴于潜在诈骗活动的多样性，应适当灵活地确定主要业绩指标，另一组织提及“足够的调查能力”这一表述，指出规模较小的组织用于调查的资源非常有限，可能难以充分履行这一条。

30. 另一组织提出，尚未执行该建议的实体不妨考虑其他组织的主要业绩指标和创新措施，以便根据整个联合国系统的做法加强调查职能。

建议 14

联合国系统各组织的行政首长应与联合国法律事务厅及各自的法律办公室协商，加强现有的关于诈骗案件(和其他不当行为)移交国家执法机构和法院进行刑事和民事诉讼以及追回资产的规章和程序，并确保案件移交以及时和有效的方式进行。

31. 虽然许多组织表示支持建议 14，并承认法律事务厅的领导作用，但有几个组织提出了关切或意见。例如，有组织指出，该建议的执行取决于各组织法律地位所决定的将案件移交国家当局所涉条件、规章和程序所定的范围，同样，这些进程原则上已经通过东道国协定等机制在所有联合国实体中建立，并在一定程度上取决于所在会员国的反应能力。

32. 还有组织指出，该建议似乎假定现有的规章或程序不存在或需要改进，而且加强这些规章和程序将导致更多案件被移交国家当局。但是，一些组织指出，除了对案件的强弱之处进行法律分析外，还需对明显或潜在风险和和责任进行大量的

细致审查，在这方面，报告并未充分评估所涉费用和风险，也未解释为何潜在惠益大于成本。

建议 15

联合国系统各组织的行政首长应在年度的基础上向各自立法和理事机构提交基于主要业绩指标的综合全面的反诈骗活动业绩管理报告。报告应包括，除其他外，面临诈骗的程度、反诈骗政策的遵守状况、诈骗统计数据、实施的处罚、诈骗损失、资产追回情况和吸取的教训。

33. 各组织普遍接受建议 15，许多组织提出对建议的反诈骗活动执行情况报告采取不同的做法。例如，一个组织提出，向立法机构报告的工作最好通过加强现有报告来完成，而非单独提交关于诈骗的报告，而另一组织指出，可通过其他监督论坛向理事机构提出报告。

建议 16

联合国系统各组织的立法和理事机构应：在其议程上列入一个关于诈骗的预防、发现和应对的常设或长期项目；在年度的基础上审查行政首长提出的关于反诈骗政策和活动的综合全面的管理报告；并就诈骗相关事项提供高级别的指导和监督。

34. 联合国系统各组织支持这项建议，指出该建议针对的是立法机构，有些组织表示，理事机构也需考虑是否有资源用来编制这样一份全面报告。一个实体表示，虽然理事机构可要求将其列作议程的一个单独项目，但其他机构，如外部审计和监督委员会，可能更适合、更有能力研究这一问题并酌情向理事机构报告(另见对建议 15 的答复)。

附件

关于软性建议的评论意见

1. 一个组织对联合检查组报告(JIU/REP/2016/4)第 163 段所载“软”建议^a作出评论,表示支持扩大财务披露方案的范围以涵盖职能具有高度诈骗风险的工作人员(包括管理预算外项目的工作人员,不论其职等如何),同时指出这些措施将涉及费用问题,也须加以考虑。
2. 一个组织指出,第 181 段载有关于与执行伙伴有关的预防诈骗控制措施的重要意见,并认为对其他第三方实施类似控制也可能有用,但指出这可能涉及经费问题。
3. 一个组织在评论报告第 305 段所载“软”建议^b时同意,在招聘时获得有关候选工作人员以前卷入诈骗活动以及这类活动和(或)调查结果的信息可能是有用的。然而,执行这项建议可能引起关切。鉴于对诈骗或其他不当行为指控进行的调查的保密性,该组织不一定能够获得关于答复的确认或进一步信息(例如包括负面答复是否准确)。此外,即使所涉人员在这种指控中被证明无罪,要求提供这一信息也可能不符合正当程序的原则,并可能导致甄选过程中的非故意偏见。
4. 一个组织重申报告关于联合国全球采购网的第 352 段所反映的一点,认同有改进的余地,因为不同的办法可能导致联合国系统组织在不知情的情况下与自身未受制裁但附属于已受制裁实体的伙伴签订合同。
5. 一个组织还表示支持报告第 346 段^c和第 359 段^d所载“软”建议。

^a “建议联合国系统各组织对各自的财务公开和利益申报方案开展审查,以便提升效果并确定是否已足够覆盖需参加方案的工作人员。”

^b “建议联合国系统各组织在申请表中纳入关于工作人员以前是否卷入诈骗活动以及这类活动和/或调查结果的专门问题。与这类行动相关的任何可能的法律问题应由法律办公室事先进行审查并澄清。此外,管理问题高级别委员会的法律和人力资源网络应就处理此事的共同方针和措词进行协商。”

^c “建议联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的,在 2016 年年底之前更新各自的实施伙伴政策、程序及相关法律文书,以便允许制裁实施伙伴,包括将相关诈骗案件移交国家主管部门及追回资产。”

^d “建议联合国系统各组织的行政首长以其监督联合国全球采购网发展的首协会成员的身份,加快审议利用联合国全球采购网作为对实施伙伴和顾问的自动化尽职调查程序,以及各组织间全面共享其表现信息的平台问题。”