



联合国教育、  
科学及文化组织

# 执行局

第一八四届会议

# 184 EX/8 Partie I

巴黎，2010年3月19日

原件：法 文

## 临时议程项目 8

### 总干事关于落实外聘审计员就业经审计的财务工作

#### 所提建议的进展情况的报告

(截至 2009 年 12 月 31 日的情况)

### 第一部分

#### 概 要

根据《财务条例》第 12.10 条以及第 182 EX/39 号决定，总干事就外聘审计员在其关于教科文组织 2006--2007 年财务期账目的详细报告，以及 2006--2007 双年度和 2008-2009 双年度财务期财务状况的审计报告中提出的更新的建议的落实情况提交报告。本文件针对每一项建议指出了为实施建议已采取的具体措施以及总干事为落实建议所做出的承诺。

希望执行局采取的行动：见第 32 段中建议做出的决定。

## 引 言

1. 本报告以及随附的信息文件（184 EX/INF.6）涉及秘书处针对外聘审计员自 2006 年以来提出的建议。本报告是根据向执行局第一八一届会议上提交的报告（181 EX/34）制定的，不包括第 184 EX/INF.6 号文件补充了详细报告还涉及执行局第 184 EX/8 号文件第 I 部分的信息，包含下列执行局在第一八一届会议和一八二届会议上审议的审计报告建议的后续行动：

- 外聘审计员关于教科文组织北京办事处管理问题的报告（181 EX/35）
- 外聘审计员关于教科文组织丰特努瓦大楼翻新工程的报告（181 EX/42）
- 外聘审计员关于本组织使用临时合同情况的报告（182 EX/46）
- 外聘审计员关于教科文组织内罗毕地区办事处管理工作的报告（182 EX//47）
- 外聘审计员关于工作人员的晋升和评估问题的报告（182 EX/48）

2. 在第 184 EX/INF.6 号文件中，列出的每项建议都标有外聘审计员上份关于 2006--2007 财务期财务状况的报告（180 EX/33 第 II 部分）以及对 2006--2007 年、2008 年和 2009 年双年度财务期财务状况的审计报告中标注的初始编号。

3. 在第 181 EX/34 号文件中，外聘审计员就已采取的措施做出了简短评价，评价意见有以下几种情况：

- 在所采取的措施与建议完全相符时，建议已落实。已落实的这些建议已经从本报告中撤销。
- 如果已采取的措施并没有涵盖建议所涉及的所有领域时，建议部分落实。
- 在尚未采取所有已考虑采取的措施时，正在落实建议。
- 在没有采取任何措施，或所采取的措施与建议要求不相符时，则没有落实建议。

备忘，第 184 EX/INF.6 号文件中摘要表第三栏内回顾了这些评价意见。该摘要表的最后一栏内，外聘审计员对秘书处 2009 年采取的措施作出了最新的评估。在摘要表第四栏为这些措施作出摘要。

4. 根据第 182 EX/39 号决定，摘要表的第五栏说明落实外聘审计员各项建议的时限，如有必要，还应说明落实建议过程中可能遇到的困难。

5. 下表显示了截至 2009 年 12 月 31 日外聘审计员的 99 项建议按照主管部门分类的落实情况。注意到五十个正在落实的建议中，有三十个建议将于 2010 年第一季度内落实。

主管部门	已落实的建议	正在落实的建议	未落实的建议	共计
会计处	6	5		11
人力资源部	7	21		28
巴西利亚办事处	9	3	1	13
公众宣传局	5	10		15
行政管理部门/采购处	4			4
行政管理部门/总部处	6			6
战略规划编制局	3	1		4
北京办事处	6	1		7
内罗毕地区办事处	1	9	1	11
共 计	47	50	2	99

## I--外聘审计员意见

6. 在审议秘书处提交的解释说明和材料并与相关主题的主管部门讨论之后，感谢本组织二十多个工作人员的合作，外聘审计员就附件中所载详细报告（184 EX/8）提出的每条建议的执行情况提出意见。在本报告中，外聘审计员提请执行局注意如下建议：

- (a) 行政干事自身独立性（建议 1）；
- (b) 高级别官员惩戒制度（建议 3）；
- (c) 出版物权利转让（建议 24）；
- (d) 轮换政策指标（建议 39）；
- (e) 预算外资金的使用情况（建议 56）；
- (f) 对临时合同的管理（建议 62、66 和 67）；
- (g) 教科文组织供资项目影响评估（建议 75）；
- (h) 个人业绩评估（建议 81、82、84 和 85）；
- (i) 指导委员会在重大工程项目中的作用（建议 91）。

**(a) 行政干事自身独立性 (建议 1)**

7. 为评估关于增强行政干事自身的独立性<sup>1</sup>建议部分的执行情况，外聘审计员约见了五个计划部门的所有行政干事、两位一般事务行政干事、两位执行局局长、征聘和分类科科长 (HRM/RCS) 以及一位职位分类专家。

8. 2007 年 8 月《加强内部监督》蓝皮书指出：“所有在总部、总部外各办办事处或者是在联合国教科文组织的各个机构的行政干事们，都要根据其各自明确的职责向会计长报告情况，也就是报告与内部财务管理相关的问题”。新行政管理手册中涵盖的内部监督政策框架在内部监督问题上强调在行政干事与教科文组织会计长之间直接建立上下级联系<sup>2</sup>。2009 年编制了核心服务部门以及第 1 类机构行政干事通用职位说明，针对总部外机构行政干事做出添加和调整。根据助理总干事办公会议做出的决定，该说明明确规定行政干事直接听命于部门助理总干事或单位和办事处主任，但“可任命另一高级别管理人员，如执行局局长”负责日常监督，且“在财务监管问题上，其作为承付款核准人应在职能上隶属于会计长”。未对所有行政干事的职位说明进行修改以修订标准规定。计划部门行政干事未签署向其提交的新职位说明。另一位干事请示了申诉委员会，认为职位描述与 2007 年 8 月 7 日蓝皮书不符。

9. 编制通用职位说明之前需要由行政干事对职位进行分类，已于 2008 年请顾问按照国际公务员制度委员会分类标准 (CFPI/ICSC)，对核心服务部门 (除教育部门) 的职位进行了 15 项研究，并撰写了一份总结报告。该顾问称“无法确定评估作 P5 级人员依据的四项内容<sup>3</sup>”，缺乏“大量涉及可能由行政干事提出的预算、资金和人力资源的创新方法”<sup>4</sup>。因此该顾问建议确认现有级别 (P2 至 P4)，并提出了三个重新分类方案。规定了等级使 P2、P3 和 P4 职位符合正常预算、预算外资金以及部门、管理部门或办事处的人员编制<sup>5</sup>。按照之前的决定，对 17 位核心服务部门的行政干事中的 15 位进行了分类，将其评定为 P2 (二人)、P3 (八人)、P4 (五人)。还有两人级别为 P5，其中一人是以个人身份担任职务，因此仍评定为 P4，另一位定为 P5 (教育部门，参见下文)。

---

<sup>1</sup> 建议涉及会计长的作用的另一部分，在总干事 2007 年 8 月设立会计处 (BOC) 时业已落实 (DG/Note/07/31)，外聘审计员 2008 年报告就此提供了明证 (第 179 EX/31 号文件第 II 部分)

<sup>2</sup> “在该职能问题上直接汇报” (2009 年手册，第 3.4 条，第 4.8 段)

<sup>3</sup> 注意：专业人员分类修改框架标准，根据国际公务员制度委员会，依赖于四个独立因素 (工作性质、环境、合作伙伴、结果--命令)。

<sup>4</sup> 关于教科文组织总部行政干事职位说明审议和分类的报告，2008 年 10 月 17 日。

<sup>5</sup> 人力资源部主任 2009 年 11 月 12 日致总干事通函。

10. 可提出三项意见。首先行政干事的定位仍然模糊。在某些部门，他们直接隶属于助理总干事（自然科学和人文科学）。矛盾的是，这些行政干事受到执行局主任的监管，而他们关于遵守本组织规定的管理职能使他们有可能对高级官员的管理行为做出批评性的评估。另外矛盾的一点是，执行局主任有可能被请求作为第一评核人评估行政干事（传播与信息、文化、教育）。而某些助理总干事未被任命监管行政干事（自然科学和人文科学<sup>6</sup>）。

11. 其次，似乎有必要对行政干事在“*职能关系上隶属于*”会计长做出具体的规定。约见的行政干事强调称他们与会计局保持日常的联系，获得其支持和建议。会计局工作人员和行政干事参加了 2010 年年初召开的务虚会。然而，自 2008 年第二届“行政干事和会计长论坛”后再未举办这一论坛，而在这样的会议上能够交流良好的做法、增强干事的权威、汇集各自的工作方法并加强本组织财政管理和会计管理方面的公共理论。

12. 2007 年总干事关于加强内部监督的通函规定：“*会计长要直接参与对行政干事的招聘和专业评估*”。但是在行政干事（2009 年行政管理部门）的招聘程序中，会计长参与不足。没有对会计长参与评估作出正式规定，且各部门不尽相同。因此在 2008 年会计长认为：“*对于在实际工作中部分地隶属于会计长的情况，将在各个方面进行双重评估，并且由两名负责人共同起草一份综合评估报告*”<sup>7</sup>。

13. 最后，似乎有必要重新规划行政干事在本组织中的权能，该职位的名称都已经发生了变化<sup>8</sup>。2008 年与专业人员开展的职位分类未免遭到质疑。在此方面值得一提的是，《一般性意见》：“*[行政干事]行动的责任和独立性的基本程度受限于主管以及审计员的监督、受限于《财务条例》和人员管理规定以及其不可违反的各项行政指示。这一情况限制了 P4 一级工作的主动性、独立性和创造性*”。断定规定确实缺乏创新似乎还为时过早。此外，人力资源部门在 2008 年 11 月就教育部门会计主任职位问题表示，总干事将这一职位定位 P5<sup>9</sup>，即不要聘用“*负责日常事务的传统行政干事*”而是要招聘“*更具战略性思维、对待变化更为开放并拥有创新措施的人员*”<sup>10</sup>。

---

<sup>6</sup> 2009 年 12 月提交的职位说明中，删去“作为执行局主任”。

<sup>7</sup> 第 179 EX/31 号报告，第 II 部分，第 5 段。

<sup>8</sup> 《资金和行政干事》。

<sup>9</sup> 总干事 2008 年 3 月 4 日通函（DG/Note/08/08）。已在之前的报告中分析过此职位的招聘方式（181 EX/34，第 II 部分，第 6 段）。

<sup>10</sup> 2008 年 11 月 27 日聘用建议（HRM/RCS/R/08/592），已在第 181 EX/34 号文件第 II 部分中引用（§ 6）。

14. 对行政干事权能的思考还应包括评估教育部门设立的机构，其权能不同于会计主任和人力资源主管的权能，这两者均为 P5 一级<sup>11</sup>。

**建议 1（新增）：**考虑对会计长参与行政干事业绩评估正式作出规定，以便加强行政干事必要的独立性，这一点是本组织内部财务监督的关键。

**建议 2（新增）：**思考行政干事（或财务管理人员）职能的内容，思考开展必要的培训行动，扩大行政干事对本组织在落实计划时的整体运作能力方面的贡献。

**(b) 高级别官员惩戒制度（建议 3）**

15. 外聘审计员在去年的报告中注意到由秘书处称“《手册》第 3005.6 项的一个新的行文可能会明确提及助理总干事和局长一级的情况”<sup>12</sup>。但是新《手册》人力资源的相关段落中为包含这一规定（第 11.3 章，A-1）。

16. 然而，在 2009 年 4 月任命了一位直接向总干事报告的职业道德顾问似乎是积极的进展<sup>13</sup>。本组织致力于采取联合国系统自 2005 年其倡导的方法<sup>14</sup>。道德操守办公室主要负责设立一条电话专线用于举报不道德的行为并管理保护不遭受报复政策的措施<sup>15</sup>。

**(c) 出版物权利转让（建议 24）**

17. 为使教科文组织拜托面临的转让其所没有的版权难题，公众宣传局（BPI）在新的出版准则（2009 年 4 月）中附带了一份约稿合同签订指南，并编写了本组织出版物可用版权目录。在公共宣传局对约稿合同进行了系统的审查之后，于 2010 年将任命各部门内部指定的出版负责人使约稿合同生效。

18. 另一个棘手的问题是审计过去的账目。宣传局称其致力于重新谈判某些重要的合同，如《人类历史》系列的合同，特别是重新谈判通过将著作放置网上的电子发行版权问题。

19. 外聘审计员在未来的部门行动审计中将重点关注出版准则的落实情况。

---

<sup>11</sup> 2006 年 *Navigant* 咨询报告中即有一条建议，建议立即在该部门设立人力资源主管职位，使其有权在总部和总部外办事处进行人力资源管理（教育部门改革务虚会，执行建议，必要的人员编制 2006 年 6 月 19 日和 20 日）。

<sup>12</sup> 第 181 EX/34 号报告第 II 部分，第 8 段。

<sup>13</sup> 有限期任用合同 ALD-924，P5 级。

<sup>14</sup> 大会第 60/1 号和第 60/254 号决议（2005 年 11 月）以及第 ST/SGB/2005/21 号和第 22 号决定。

<sup>15</sup> 2009 年 10 月 9 日的 DG/Note/09/56；人力资源手册，第 2 章第 2.7 条（第 4 段）。

**(d) 轮换政策指标 ( 建议 39 )**

20. 在落实关于轮换政策的建议做出了许多努力：撰写了新的文本、任命了地理流动性计划协调员、举行多场信息报告会、尤其是开发网站。但是新方针的透明度和可信性取决于可核实的结果。

21. 基本指数，如秘书处提出的 2010--2011 年双年度的人员调动数目为 120 人次<sup>16</sup>，只有在地理流动计划中根据协商一致的方法按照部门进行分配才有意义，以此管理本组织公务员的专业背景，并考虑到某些影响带来的限制。在教育部门内部召开了第一次会议。需在编制轮换政策管理情况表之前召开其他的必要性会议。

**(e) 预算外资金的使用情况 ( 建议 56 )**

22. 该建议涉及实施由预算外资金资助的项目相关费用的覆盖范围。秘书处提及了 2008 年 9 月 12 日的行政通函中规定并得到预算局的支持的费用回收政策<sup>17</sup>。

23. 该措施要求本组织采取措施计算使用预算外资金落实项目的费用总额。外聘审计员很感兴趣地了解到内部监督办公室关于预算外资金管理框架的意见<sup>18</sup>。他认为北京办事处已经落实了该建议，但是建议在其今后关于由预算外资金工资的项目审计中，特别关注这一对本组织财务前景至关重要的问题。

**(f) 对临时合同的管理 ( 建议 62、66 和 67 )**

24. 由于已有相关规定，外聘审计员提请教科文组织“更加注意”在临时合同签订前引入竞争（建议 62）。执行局强调了其重要性，因为目的是要提交成品，而不是花费时间培养称职的人员。新的个人签约者评审表要求合同事务负责人证明确实存在竞争<sup>19</sup>。有效的办法是通过在数据处理中，采取在系统应用与产品程序中引入强制性实施竞争方可实现有效认可手段，以阻止未经至少三名候选人考试的录用。

---

<sup>16</sup> 与调查时每年只有 45 人次相对比(2007 年)。

<sup>17</sup> 预算外项目费用收取政策和预算问题指南，2008 年 10 月，提及了汇集联合国机构的高级别管理委员会(HCLM - 高级别管理委员会)。

<sup>18</sup> 内部监督办公室，审计科，审计教科文组织预算外框架 (IOS/AUD/2010/02)，2010 年 2 月。

<sup>19</sup> 行政手册附件中表 431A。

25. 建议 66 和 67 涉及单独建立临时合同数据库以及数据库的定期更新。秘书处的回应是已经考虑在改进人事服务系统第二阶段纳入这一点<sup>20</sup>，但需视 2010--2011 双年度预算是否有必要的经费而定。外聘审计员称这一重要的建议刚刚开始落实。

**(g) 教科文组织供资项目影响评估 (建议 75)**

26. 在对内罗毕办事处的审计工作中注意到，并未请计划管理人员在一段时间后对项目的影响进行评估。秘书处指出，内部监督办公室负责作出系统评估和战略性评估，并越来越依赖自我评估以及与各计划部门的交流。内部监督办公室针对办事处举办了自我评估讲习班。

27. 内罗毕多国办事处负责制定并实施其落实项目的评估计划，以便在项目完成的一年或两年后，检验他们致力于推进的变化是否实现，并继续发挥作用。因此应继续落实建议。

**(h) 个人业绩评估 (建议 81、82、84 和 85)**

28. 在提请各助理总干事和预算局局长在工作计划生效并在补充落实 PERFOWEB 之前，在对规定各相关人员在工作计划中目标的 2010--2011 年第一阶段业绩评估时，已提醒其注意外聘审计员的所有建议<sup>21</sup>。培训主要针对主管人员开展。目前的挑战是动员高级官员并说服他们相信本组织公务员业绩评估的“重要性无与伦比”<sup>22</sup>。

29. 能否晋级加薪<sup>23</sup>应取决于是否获得好评。这种联系应该成为很自然的事情。这一人才不迁局面的解决办法就对业绩未能得到令人满意的评语的人员提供培训或提高其能力。这一问题有待改善。

**(i) 指导委员会在重大工程项目中的作用 (建议 91)**

30. 丰特努瓦 I、III 和 IV 号楼翻修工程的审计报告显示出指导委员会针对这一重大项目的定位模糊不清<sup>24</sup>。外聘审计员建议赋予在“丰特努瓦翻修”工程中仅起到咨询作用的指导委员会真正的监督业主的职能<sup>25</sup>。注意到秘书处在实施大规模工程时做出的落实建议的承诺。

---

<sup>20</sup> 改善人事服务系统-旨在改善人事服务的系统(数据处理)。

<sup>21</sup> 人力资源管理局局长 2009 年 12 月 10 号的通函 HRM/DIR/09/253。

<sup>22</sup> 根据总干事 2009 年 11 月 4 日的第 HRM/TCD/2009/0440 号关于 2008-2009 年绩效管理最后阶段的通函。

<sup>23</sup> 在秘书处随附的表中缩写为 WIGI (晋级加薪)。

<sup>24</sup> 第 159 EX/23 号文件 (§ 11)和 2000 年 7 月 28 日决定(DG/Note/00/17)。

<sup>25</sup> 见第 184 EX/8 号报告第 II 部分关于翻修工程最后阶段 (§ 28)。



31. 外聘审计员强调称构建这样的委员会，为决定其机构定位需解决一个重要问题，即应确保与这个巨大工程项目相关的本组织部门和单位之间的必要协调。

### **建议作出的决定**

32. 鉴于所报告的情况，执行局可以考虑通过如下决定草案：

执行局，

1. 忆及第 182 EX/39 号文件；
2. 审议了第 184 EX/8 第 I 部分和第 184 EX/INF.8 号文件；
3. 注意到外聘审计员所提出建议的落实情况，请总干事采取必要措施，落实还需要进一步落实的各项建议。



联合国教育、  
科学及文化组织

# 执行局

第一八四届会议

# 184 EX/8

## Partie II

巴黎，2010年3月5日

原件：英文/法文

### 临时议程项目 8

#### 外聘审计员的报告

#### 第 II 部分

#### 关于丰特努瓦广场教科文组织总部翻修工程最后阶段的审计报告

#### 概 要

根据第 181 EX/42 号决定，外聘审计员提交关于丰特努瓦广场教科文组织总部翻修工程最后阶段的审计报告。



联合国教育、科学及文化组织

(UNESCO)

外聘审计组



关于丰特努瓦广场教科文组织总部翻修工程  
最后阶段的审计报告

## 目 录

1.	审计的框架和范围 .....	1
2.	回顾第一次审计的主要结果 .....	2
3.	工程完成情况 .....	2
3.1.	工程的实施 .....	2
3.2.	现场施工 .....	4
3.3.	IV号楼的按期交工 .....	4
3.4.	总部翻修计划指导委员会的作用 .....	5
3.5.	与施工方的关系 .....	6
3.6.	与监理方的关系 .....	7
3.7.	搬家回迁工作 .....	8
3.8.	临时办公室的拆除和转让 .....	9
4.	工程的验收和决算明细报表 .....	10
4.1.	工程的验收 .....	10
4.2.	合同结束时要编制项目决算明细报表 .....	11
4.3.	档案凭据材料的存档问题 .....	12
4.4.	索 赔 .....	12
5.	各项开支的全面财务总结 .....	13
5.1.	翻修改造工程的预算监督 .....	13
5.2.	翻修改造工程的预算 .....	13
6.	关于对丰特努瓦全部不动产的维护问题的看法 .....	15
6.1.	丰特努瓦总部大楼的维护 .....	15
6.2.	建筑艺术遗产的保护 .....	16
6.3.	工作人员的满意程度 .....	16
6.4.	最后的意见 .....	17

## 1. 审计的框架和范围

1. 教科文组织总部于 1958 年 11 月 3 日设于巴黎的丰特努瓦广场，共包括 4 座楼，<sup>1</sup>总面积 75 100 平米，此外还包括米奥利斯-博万楼群的两座楼（60 500 平米）。此次审计的对象是因办公用房年久失修而不得不进行的第 2 期翻修工程。<sup>2</sup>翻修费用 1999 年估算为 7987.4 万欧元。2003 年，法国向教科文组织提供同等数额的借款，负担其利息支出。大会第三十二届会议授权总干事接受这一借款，“下令开始实施贝尔蒙计划第 2 期工程”。<sup>3</sup>该期工程自 2004 年 4 月开始。

2. 2008 年 4 月，执行局（第一七九届会议）邀请外聘审计员“找出丰特努瓦总部大楼翻修工程超出预估费用的原因，并核实是否所有合同的签订都遵守了现行的程序”。因为在 2007 年发现首次超支 200 万欧元后，又因“行政、技术和组织方面的制约”额外开支达 220 万欧元。<sup>4</sup>

3. 外聘审计员 2009 年 4 月提交的结论<sup>5</sup>与内部监督办公室 2008 年关于翻修工程的结论相符。<sup>6</sup>执行局请“外聘审计员在翻修项目竣工后向第一八四届会议提交一份全面报告，并就第 181 EX/42 号文件中所指出的所有问题和关注事项提交其结论”。<sup>7</sup>同时执行局请总干事采取一切必要措施，“在批准的预算拨款限额内完成这一项目”。总干事已就此向第一八二届会议作了汇报。<sup>8</sup>

4. 翻修工程于 2009 年 9 月正式竣工。本报告所述及的新的审计是于 2009 年 12 月的前两周进行的。与前次审计相比，本次审计审查了剩余工程（主要是 IV 号楼）的实施情况和工程完工的条件。

5. 大部分工程已经完工，办公场所已经交付。然而，并非所有与竣工有关的问题都在审计之日得到解决。对于一项如此大的工程来说，这种情况并非不正常。本次审计针对的是行政管理、法律和财务问题，没有扩大至工程的技术原因和时机问题。

---

<sup>1</sup> I 号楼是建筑师 Marcel Breuer, Pier Luigi Nervi 和 Bernard Zehrfuss 所建造的“Y”形楼；II 号楼是各会议厅所在楼；III 号楼为世界遗产中心；IV 号楼是院内西北部围绕 6 个庭院的半地下延伸部分。

<sup>2</sup> 第 1 期（2001-2004）包括完善各楼的安全标准、更新遮阳板和损毁最严重的防水系统以及在 VI、VII、VIII 号会议厅安装空调。

<sup>3</sup> 大会第三十二届会议根据第 32 C/40 和 32 C/INF.8 号文件所通过的第 74 号决议。

<sup>4</sup> 第 179 EX/34 和 179 EX/FA/EG 号文件。

<sup>5</sup> 第 181 EX/42 号报告。

<sup>6</sup> 第 IOS/2008/03 号文件。

<sup>7</sup> 第 181 EX/SR.12 号决定。

<sup>8</sup> 第 182 EX/5 号报告，项目 VII。

## 2. 回顾第一次审计的主要结果

6. 前次审计试图找出超支的主要原因，这些原因可以概括如下：教科文组织作为业主<sup>9</sup>自身不具备驾驭此项工作的必要手段，因为把工作委托给一个外部的监理方（AMO），而监理方没有充分地知情。因此教科文组织无法控制所需的列支与可支配预算之间不可避免的矛盾。

7. 确切地说，所需的列支是根据名誉建筑总监约瑟夫·贝尔蒙 1999 年所提出、2000 年 1 月所更新的鉴定报告确定的。该筹备文件俗称为“贝尔蒙计划”，不具有可操作性。因此，所需要的列支不准确，无法对工程的确切成本作出预计。

8. 工程的财务监督没有严格执行：教科文组织的管理制度不是一个用来管理多年度财务义务的制度。此外，指导委员会既补知情，也无意愿和实权来驾驭工程。

9. 这些结构性弊端在监理方主要人员死亡后暴露出来并突然恶化。更换工作难产而且混乱，导致工程拖延和超支，对教科文组织捉襟见肘的人员队伍又造成了额外负担。

10. 不过，与在法国进行的类似工程相比，本次审计所发现的工程超支程度仍在合理限度内。

## 3. 工程完成情况

### 3.1. 工程的实施

11. 审查了教科文组织 2008 和 2009 年签订的合同的执行情况。

12. 在第 5 组和第 6 组（隔墙和吊顶）的承包商失职、诉诸法律得到解决后，2008 年 6 月又签订了红翼一层和二层隔墙和吊顶收尾工作的合同（税外 91 182 欧元）。<sup>10</sup> 该合同得到了合同委员会的支持，经项目监理、也是监理方（AMO）所审核的少数几家公司（3 家公司）被要求提供概算书。

13. 监理方（AMO）的报价分析报告显示，中标企业（报价最低）2008 年 6 月的报价为金属吊顶每平方米 72.45 欧元，而失职公司 2004 年的约定价格为 89 欧元。降低了 16.55 欧元，

---

<sup>9</sup> 业主的主要责任是确保计划工程的可行性、制定方案、确定财务支出并签定设计和施工合同。

<sup>10</sup> 2008 年 6 月 11 日的第 519.345.8 号合同。

即 18.6 %，尽管这一时期钢铁价格大幅上涨。需要指出的是，以 254 万欧元（税外）成交的前一公司，2005 年其报价在被认为可以接受的 6 家公司中是最低的。

14. 总部处向合同委员会建议，合同草案应包含一个时限。然而在合同中却没有规定任何期限（第 VII 条）。

**建议 1：合同应规定一个硬性的、有约束力的工程实施期限。**

15. 最重要的合同(第 519.347 号) 是 IV 号楼的翻修工程。它是经 2008 年 6 月的公开国际招标后以 721.3 万欧元的不变标的签订的。三个有效报价入围。中标公司为报价最低的投标者。

16. 工程以 440 万欧元的价格完成，占翻修预算的 61%。<sup>11</sup> 余款列入其他预算，包括特别账户 668HQD9001。由教科文组织的预算结构所导致的用两个不同的账户支付工程款不利于控制工程的预算。

17. 另有 557 662 欧元、占合同价格 7.73 % 的额外工程以附加条款的形式承包给该公司，因此也被列入预算项目 668HQD9001。总部处指出，这些工程中只有大约 396 000 欧元与翻修有关，因此仍处于超支上限许可范围之内。<sup>12</sup>

18. 合同委员会相隔几天、分别于 2009 年 8 月 27 日和 9 月 1 日两次审查了整治绿地（96 598 欧元）的合同草案（第 519.349 号）。最终中选的草皮铺设方案（额外支出 35 695 欧元）经总干事决定开列一个特别预算项目<sup>13</sup>后才解决资金问题并提交委员会，因为这是一个美化工程。

19. 吊顶和隔墙工程（723 877 欧元）合同（第 519.343 号）明白无误地写明了关于工期和时限。相反，法律架构则过于复杂，让人看不懂双方的义务。若看懂这些义务，必须查看合同本身、合同中所提到的一般性条件、特别行政条款书（CCAP，它照抄了合同本身的某些条目）、私人工程一般行政条款书（CCAG，特别行政条款书曾经提到、但没有写入合同，有可能产生不同的安排）。也许合同说明了这些相互矛盾的文件应按照怎样的顺序读才会有

<sup>11</sup> 预算项目 185 REN0000 HQP，行政管理部 2009 年 12 月 7 日所指出的状况（ADM/AO）。

<sup>12</sup> 见前次审计报告之建议 8。

<sup>13</sup> 项目 4956100010 HQD。

效。但是这种文字重叠让人不得不进行细致分析才能对一个简单问题得到答案，例如储备金的提取期限在私人工程一般行政条款书（CCAG）中为 60 天，而在特别行政条款书中位 30 天。

### 3.2. 现场施工

20. 第一次审计强调指出，应当注意“最后的工程（4 号楼的翻修）的施工质量不能因为控制预算增长而受到影响。<sup>14</sup>”

21. 为了省钱，遵守 8468 万欧元（税外）的既定预算额度，业主在监理方的建议下，2008 年决定不对 IV 号楼所有各组结尾工作的有条件部分进行加固，<sup>15</sup> 并且进行新的招标。Colas 公司以 721.3 万欧元（税外）的总价中标。2008 年对于公共工程部门来说是危机之年，合同条件发生了有利于业主一方的变化，与上次合同相比，本次投标节省了 300 000 欧元（税外）。<sup>16</sup> 总共节省 570 000 欧元（见第 75 段）。

22. 2007 年预定对石棉含量进行诊断（285 000 欧元）。普通用房的石棉量很低，且是“被动的”。<sup>17</sup> 去除石棉未对施工进展产生显著影响。

23. 为了协助自己做好工程验收阶段的工作，总部处增添了一名顾问。这是出于谨慎的考虑：因为东道国的法律规定发包企业在工程验收之前负责使工程处于良好状态，但是该规定将责任转移至业主身上。总部处还拥有法律援助<sup>18</sup> 来处理可能的纠纷。

### 3.3. IV 号楼的按期交工

24. 教科文组织丰特努瓦总部修复改造工程第 I 期于 2001 年 8 月开工，第 II 期从 2004 年至 2009 年 9 月分以下阶段进行：2004--2005 年：订购和在院内广场安装预制件临时建筑，完成 I 号楼黄翼楼区各部分的工程；2006 年：翻修蓝翼楼区和 7 层餐厅；2007 年：翻修红翼楼区和 III 号楼；2008--2009 年：翻修 IV 号楼。

---

<sup>14</sup> 第 181 EX/42 号文件，第 112 段。

<sup>15</sup> 第 1、3 和 7 组（面墙石材和瓷砖）、第 4 组（外部细木工）、第 5 和第 6 组（隔墙和吊顶）、第 8 组（地毯）和第 9 组（刷漆）。

<sup>16</sup> 监理方 2008 年 8 月 29 日的监督报告。

<sup>17</sup> 探测到的石棉位于贴近地面的石板中。揭除石板之前未对工作人员产生危险。在技术用房中，最近的诊断没有发现石棉。

<sup>18</sup> 此项开支列入本组织的日常运行预算。



25. 本组织总部翻修工程最初预计 2008 年 12 月完工。在前面各个阶段共延期 8 个月，<sup>19</sup>也追回了一些时间。<sup>20</sup>目标是在 2009 年 9 月底、在大会第三十五届会议召开之前完工。这一目标已经实现：翻修一新的办公用房的揭幕仪式于 2009 年 9 月 25 日举行。

26. 翻修工程在这一日期并未全部完工。<sup>21</sup>不过我们仍可认为，双年度计划所修订的时间目标<sup>22</sup>实际已经实现。

### 3.4. 总部翻修计划指导委员会的作用

27. 为了组织翻修工程，总干事建议执行局第一五九届会议（2000 年 5 月）建立一个“指导委员会”，来担任业主的角色。<sup>23</sup>2000 年 7 月 28 日的决定授权总干事建立该委员会，只赋予其咨询职能。<sup>24</sup>然而，在“工程的监督、验收和结算”以及“批准计划和开支安排的任何变动方面”都应征求委员会的意见。

28. 指导委员会在本组织总部翻修期间举行过 29 次会议，大约每年 3 次。对于一项如此复杂的工程来说，这样的频率显然不足以发挥其监督作用。另外，指导委员会在 2007 年只开了 2 次会，一次在 1 月，另一次在 10 月，而监理方（Coteba）的失职严重影响了施工的正常进展。所给出的解释，即主要原因在于等待内部监督办公室（IOS）的报告<sup>25</sup>似乎不足以成为不开会的理由，因为对于该机构来说，其成效在很大程度上取决于经常和定期开会上。<sup>26</sup>

29. 执行局审议了外聘审计员关于翻修工程的报告后，<sup>27</sup>总干事于 2009 年 5 月又作出新的安排，以“圆满完成该重大项目最后阶段的工作”。尤其是，“为了提高决策工作的效率，落实执行局的决定”，<sup>28</sup>总干事直接负责翻修项目和养护计划，并请会计长主持咨询指导委员会的工作。<sup>29</sup>

---

<sup>19</sup> 项目监理（AMO）2009 年 4 月 30 日的报告。

<sup>20</sup> 防火试验 2009 年 7 月得以在 IV 号楼进行。

<sup>21</sup> 翻修计划指导委员会 2009 年 10 月 9 日会议记录。

<sup>22</sup> 第 34 C/5 号文件，第 15604 段：“2009 年上半年完成贝尔蒙计划翻新工程”。

<sup>23</sup> “业主由指导委员会构成，监督翻修整新（贝尔蒙计划）项目，在总部一级协调项目实施的各个方面，包括社会方面的工作。”（第 159 EX/23 号文件，第 11 段）。

<sup>24</sup> DG/Note/00/17 - 见前次审计报告的<sup>25</sup>建议 2。

<sup>25</sup> 2008 年 2 月的第 IOS/2008/03 号文件。

<sup>26</sup> 见前次审计报告（第 181 EX/42 号文件，第 37-59 段）。

<sup>27</sup> 第 181 EX/42 号决定。

<sup>28</sup> 上述执行局第 181 EX/42 号决定。

<sup>29</sup> 总干事 2009 年 5 月 4 日决定（DG/Note/09/22）。

30. 在工程的最后一年，委员会不定期地开了 7 次会。<sup>30</sup>最后一次会议于 2009 年 10 月 9 日召开，尽管翻修工作还未完全结束（特别是在财务方面）。因此，委员会停止工作似乎为时过早了。

31. 指导委员会的某些委员直接负责总部翻修工作。大部分委员同为合同委员会委员。好的作法是将这两种职能和责任加以分开。

**建议 2：避免指导同一工程的两个机构的大部分组成人员为同一批人。**

32. 在实际中，指导委员会的委员们在合理的期限内收到了数量足够的开会文件。然而，从委员会的记录来看，关于工程进展的技术和财务问题，特别是招标问题描述过于简略，尤其是事后而为，从而影响了该咨询机构的意义。

### 3.5. 与施工方的关系

33. 翻修工程的施工<sup>31</sup>于 2004 年交由 T3E/BETOM 联合集团进行。<sup>32</sup>T3E 在协调会议的记录中被称为“技术部分施工方”，BETOM（加上 ID' Art）被称为“建筑部分施工方”。

34. 合同委员会 2004 年 4 月 8 日记录的施工合同数额为 410 万欧元（税外）。该合同还有三个附加条款作为补充。第一个附加条款签订于 2006 年，数额为 153 800 欧元，内容为绘制各区域楼房的详图。第二个附加条款签订于 2007 年，是关于养护工程而非翻修工程的（52 741 欧元的）。第三个附加条款签订于 2008 年（56 400 欧元），内容是在招募 Coteba 公司的替换者的漫长期间的监理任务。

35. 从 2008 年开始，施工单位的失职已被发现，失职行为主要表现为不交付工程继续进行所不可缺少的合同文件，不履行其基本任务，特别是在现场出现、对于一项分组分头进行的工程来说至为重要的“OPC”（布置、指导、协调）职能、出席定期会议等职责。

36. “OPC”协调记录显示，一家名为“Belledonne Coordination”的公司参与进来，在 2008--2009 年的大部分时间内，这些记录由该公司所写。当 ID' Art 接手后，<sup>33</sup>记录仍然以

<sup>30</sup> 分别于 2008 年 9 月 30 日，2009 年 2 月 6 日、3 月 23 日、5 月 6 日、6 月 13 日、7 月 23 日和 10 月 9 日。

<sup>31</sup> “施工方”为自然人或法人，因其技术水平而被选中，受业主委托负责制定施工计划，指导和监督工程的实施，提出工程的验收和结算事宜。

<sup>32</sup> T3E 已经参加过第 1 期工程的施工。

<sup>33</sup> 从 2009 年 4 月 15 日的 35 号记录开始。

“施工方 T3E - Belledonne”为对象，并说明 Belledonne 写了“技术部分的情况”。在被问及教科文组织和该“施工方”的合同关系时，总部处回答说，“T3E 在口头上将 Belledonne 称为分包商”，但是从未转交相关的行政文件。

**建议 3：确保只有那些对于教科文组织来说具有明确地位的单位才能对工程发挥监督作用，特别是在布置、指导和协调这样一项如此重要的职能方面。**

37. 在总部处主任的提议下，与施工方举行了多次会议。2009 年 3 月 20 日，T3E 公司负责人通知本组织他要归还其出入证。该举动类似于辞呈，但是并未明言，总之与施工方“亲自”履行合同（第 2 条）的承努相反。在咨询过法律专家后，总部处认为，在工程的这一阶段解除施工合同，弊多利少。因此决定由 T3E/BETOM 集团作为施工方来将工程进行到底。

38. T3E 要求支付 380 万欧元报酬，其中 330 万欧元用于支付公司宣称的 2009 年之前已经进行的工作。根据总部处与监理方的核算，该公司的拖延和失职使其面临 460 万欧元的处罚。

39. 与施工方关系的恶化影响了翻修施工的正常进展。

### 3.6. 与监理方的关系

40. 为了监理翻修施工工作，本组织与一家名为 Coteba 的私营公司签订了监理合同。该合同于 2000 年 12 月 1 日签订，2007 年 8 月的一份协议书以 828 627 欧元（而不是最初规定的 1 022 938 欧元）对 Coteba 在“贝尔蒙计划”第 2 期酬金的最后余额进行了结算，以此解除了上述合同，包括合同的修订内容和米奥利斯-博万合同。为了更换监理方，2007 年 6 月启动了招标程序，最后选定了 MB&Co 公司，本组织于 2008 年 2 月与之签订了数额为 360 000 欧元的合同。<sup>34</sup>

41. 本组织与监理方关系的好坏从后者向其汇报施工进展的方式上略见一斑。MB&Co 每两个月转交一次工程监督情况记录。然而，这些记录并不包括合同规定的所有栏目。<sup>35</sup> 记录长短不一，各个报告经常相互照抄，有时含糊不清或不够详细。

---

<sup>34</sup> 前一审计报告(181 EX/42)分析了与 Coteba 公司合同提前结束一事（第 37 至 59 段）。

<sup>35</sup> 第 6.2 条：工程最新的总体展望和预计日程，未来的开支预期时限，介绍工程进展情况和已经或将要发生的重要事件的情况说明，建议做出的决定。

42. 例如，在 2008 年 12 月的报告中，监理方指出，“施工方申请增加一项关于自工程开始至 2008 年 3 月任务变更的附加条款”，“项目监理分析了该申请（约 160 万欧元（税外）），根据施工合同的特别行政条款（CCAP）将其降至约 40 万欧元（税外）”，“施工方对该建议没有作出回应”。该报告未作其他说明，与上述财务数额相比则显得过于简略。

43. 监理总支出可作如下估算。已支付 Coteba 公司 828 627 欧元酬金，将支付 MB&Co 公司 360 000 欧元，此外还包括要求将酬金提高 330 000 欧元的修订申请。还应当考虑到附加条款中拨给施工方 T3E 的 26 077 欧元，<sup>36</sup> 作为其在更换监理方过程中履行某些监理职能的酬劳。监理总支出据估达 1 247 704 欧元，比最初的预计多 22%。除此之外，还应加上 2007 年 9 月至 2008 年 2 月由于监理空缺造成的施工延迟的费用，第一次审计估计该项费用约为 600 000 欧元。

### 3.7. 搬家回迁工作

44. 因翻修工程，不得不在 I、III、IV 号楼和临时办公室之间进行搬家回迁工作。

45. 2004 年对一项固定部分和四项有条件部分进行了招标。固定部分已经成交（139 万欧元），而前两项有条件部分没有得到批准，教科文组织于 2008 年 3 月对后两项有条件部分再次进行招标。2004 年的中标者没有响应。根据监理方对投标书进行的技术财务分析，合同委员会批准了择取最佳报价的建议。分析指出，一次“搬家”的平均费用比 2004 年的合同低 5.9%。2008 年 4 月签订了合同。<sup>37</sup>

46. 总部处审查的 2008 年合同执行方面的材料较为混乱：如找不到表格来源，文件未标明日期，搬家装运单和票据不符。而 2009 年工作的材料就很完整、有序：总表与票据相符，所有票据都放在了材料中。此外，负责监督翻修工程的团队 2009 年得到了加强。

47. 已经结算的翻修预算额<sup>38</sup>已升至 633 063 欧元。在其它预算项目下还为一些服务支出了 31 732 欧元。这些服务大部分不属于“贝尔蒙计划”：阅览室，安保服务，教科文组织工作人员储贷所（SEPU）。会议处（CLD）<sup>39</sup>提出了一个具体问题：2009 年 7 月，搬家公司发现会议处的办公设备不是预算中的 141 套，而是 193 套，这一差别是因编外人员、实习人员

---

<sup>36</sup> 施工方本应领到 56 400 欧元，但它只交了一份报告。

<sup>37</sup> 2008 年 4 月 24 日第 519.341.8 号合同。

<sup>38</sup> 项目 185 REN0000。

<sup>39</sup> 行政管理部会议、语言和文件处理处。

和顾问而造成，<sup>40</sup> 所以会议处指出，“自贝尔蒙计划开始以来，新增搬家的费用在某些限制条件下得到了支出，但是现在已经达到了上限。” 20 475 欧元的额外支出已由总部处预算承担，总部处向会议处要求 12 000 欧元的捐助。

### 3.8. 临时办公室的拆除和转让

48. 2004 年教科文组织购置了临时办公场所（344 间组合式办公室），安放在 I 号楼和 II 号楼之间，<sup>41</sup> 供那些因翻修工程而办公室相继受到影响的人员使用。

49. 根据监理方作出的账目，第一次审计发现，与临时用房直接有关的支出费用<sup>42</sup> 为 800 欧元/平方米（面积共 6 043 平方米）。<sup>43</sup> 最后支出升至 528 万欧元（税外），<sup>44</sup> 即 874 欧元/平方米。<sup>45</sup>

50. 2009 年 6 月，教科文组织与 2004 年曾向它销售并负责安装（两项费用共计 424 万美元）临时办公室用房的企业<sup>46</sup> 又签订了一项合同，这一次是要求它负责把这些临时办公用房拆装、装车和运走的任务<sup>47</sup>。合同涉及资金的内容有 3 项：购买现有全部设施：517 400 欧元；这些设施的拆卸、装车和运输：507 400 欧元；地下室内院护栏的采购和安装：62 183 欧元。事实上这个企业在 2005 年时作为当时主工地施工企业的分包商，已开始安装了这些护栏中的“一部分”，而此点是总部处所不了解的<sup>48</sup>。

51. 合同在签署前曾进行了一轮招标<sup>49</sup>。招标后收到了 3 份竞标方案。合同委员会根据由工程监理提出的竞标方案分析报告做出了中标建议。工程监理的分析报告中指出，在翻修工

---

<sup>40</sup> 78 名编外人员而不是预算中所预计的 32 名，以及 6 名实习人员或顾问。见关于临时合同的第 182 EX/46 号报告中关于这些合作者定员的意见。

<sup>41</sup> IV 号楼办公室所朝向的 6 个庭院中的 4 个庭院周围。

<sup>42</sup> 这一费用既不包括施工费用，也不包括与教科文组织总部设施有关的特别措施（加固支撑结构，保护安放在总部的艺术品，根据法国建筑师的要求恢复临时用房正面的装饰图样）。

<sup>43</sup> 作为比较，第 181 EX/42 号文件第 108 段指出，2006 年教科文组织旁边的巴黎军事学院相同品牌的临时用房设施的费用为 675 欧元/平方米。

<sup>44</sup> 第 519.301 和 519.309 号合同；第 519.306、519.307 和 519.308 合同的部分。

<sup>45</sup> 如果加上院内空地上绿地的更新工程，则费用为 890 欧元/平方米。

<sup>46</sup> 该企业还承担过 1 号合同工程项目和大楼底层改造工程中的其他工程（1210 万欧元）的施工。

<sup>47</sup> 2009 年 6 月 17 日的教科文组织资产变卖合同。

<sup>48</sup> 见关于身份定义不明确“分包商”合同问题的第 37 号意见。

<sup>49</sup> 事实上有两轮招标。因为“在主管部门内，在开标后又发现了还有一个新的标书”。此种情况要求必须再重新启动一轮招标程序。

程初始开支计划中包括了一项 387 700 欧元<sup>50</sup>的开支，用于由教科文组织回购和拆除预制办公用房的开支，而通过竞标可获得 72 183 欧元的收益。

52. 最后选定的企业的优势是了解工地的情况，它的报价是最低的。但是把安装护栏计算在内，它的报价（+10000 欧元）与下一个标书报价（-12183 欧元）的差额仅为 22, 183 欧元。

53. 在 2003 年时曾考虑过是否要比较一下在教科文组织以外租用办公场所和购买临时办公用房两者在价格孰优孰劣的问题。但这一想法很快就打消了。如今五年过去了，是否把临时办公用房在原地保留下来，以作它用<sup>51</sup>的设想又经过了一番讨论：“经过对这一设想的优劣分析，最后由行政部门助理总干事、副总干事和总干事本人亲自决定，在第三十五届大会开幕之前按预定计划将之拆除。因为，保留这些设施肯定是有一定好处，但这样做的缺点和不利之处也是显而易见的，而且会对本组织造成过于昂贵的费用开支<sup>52</sup>”。

#### 4. 工程的验收和决算明细报表

##### 4.1. 工程的验收<sup>53</sup>

54. 现有的由教科文组织相关部门和工程监理撰写的报告和文件确认了已完成的翻修改造工程有：按东道国最新标准对安全系统进行改造工程、办公室及其相关设备设施（供电系统和电气基础设施、取暖设施、通风和空调设备、改善隔音条件、更换水暖管道以消除浪费水现象和改善卫生条件等）、改善公共场所、全面翻修改造 I 号大楼 Ségur 一翼的底层。

55. 截至 2009 年 12 月，总部翻修改造工程的全部验收工作还没有完成。尚未完成验收的工程有第 11 号工程合同（空调）、13 号工程合同（电气）和第 16 号工程合同（防火安全），占整个翻修工程 16 分项合同中的 3 个。

56. 从技术角度讲，在已进行的验收活动中，总部处在一位技术顾问协助下，实际上只是发现了一些很小的需要返修改正的不足之处。需要指出的是在整个验收过程中，施工单位

---

<sup>50</sup> 至 2007 年 8 月计算的损益余额为 250 000 欧元。

<sup>51</sup> 按照米奥利斯/邦万工程可能启动的新的“备用施工方案”设想，包括用于教科文组织幼儿园（以先设于米奥利斯的幼儿园不符合法国的标准）、改造为可用于第三十五届大会各类委员会会场等用途。

<sup>52</sup> 2009 年 2 月 6 日召开的总部楼房翻修计划指导委员会会议。

<sup>53</sup> 施工单位和承包商共同实施与业主签订的合同，因此也承担保证工程质量和提出相关建议的契约责任。他们负责保证工程符合适用的建筑条例和规章的规定，同时也要考虑建成工程的耐久性。

(T3E) 代表始终没有参加，只有他的一位下属在场，而这位下属并无替代他履行责任的资质。

57. 1C 号工程是唯一一个其决算明细报表在审计之日被接受的工程项目，而对它的验收报告也只是由工程监理（MB&Co 公司）和总部处的一位代表签字。而施工企业代表虽然在场，但却没有在验收报告上签字。在合同甲方位置签字的是总部处的代表（加盖教科文组织公章）。他在向审计员做陈述时说施工企业是签署了验收报告的，但提供审计的材料中的文件是错的。这至少表明他们在提供材料时的态度是很不认真的。

58. 从法律角度讲，应该指出的是，在 IV 号楼各分项工程的验收报告上签字的是工程监理，而不是甲方代表。而这项任务并不是工程监理应承担的监理合同规定职责范围的工作<sup>54</sup>。

**建议 4：注意要让工程验收报告由甲方代表正式签字。**

#### 4.2. 合同结束时要编制项目决算明细报表

59. 各分工程项目的结算明细报表（DGD）正在编制中。据工程监理讲，现在只有两个分项目（空调和强电）还存在一些问题，从总体上看，各工地收尾工程都在正常进行。

60. 这里需要指出，合同一般性条款中规定的延误工期处罚规定比法国通常实行的要严厉得多，工地收尾阶段的工作是在《房屋建筑及公共工程联合会导报》覆盖的部门经历一种不太景气的条件下进行的。这种背景不会推动企业放弃教科文组织的工程而转而关注其他工地。但这种条件在今后的工程中不一定会再现。特别是应该注意避免在这一阶段在实施一些计划外的工程。例如像已经发现的有些工程在未经甲方同意的情况下就施工的现象。

**建议 5：要注意所有产生财务影响的任务下达要经甲方的正式签字。**

61. 工程合同的决算明细报表获得批准，这是合同执行完毕的必须手续。截至审计之日，仅有一个项目合同，即 1C 工程组（第三号楼，工地设施安装）<sup>55</sup> 合同的决算明细报表被接受。其它 29 项合同最后结算所必需的材料还未准备完毕或尚未获得批准，尽管标的总额达 13 040 853 欧元的 18 项合同的账目已经完全结清。

<sup>54</sup> 见第 519.313 号合同，第 4 款。

<sup>55</sup> 2007 年签订的第 519.339 号合同。

62. 教科文组织负责合同部门对 2007、2008 和 2009 年签订的合同的最新情况的记录表明，有些工程实际上已完工已很长时间还未完成这些手续：如 2008 年 9 月 30 日（第 5 号和 6 号工程组合同）、2008 年 10 月（第 519.344 号跨工程组合同）、2009 年 7 月（第 IV 号大楼，第 519.347 号合同）等。总部处认为“这一现象正是表明工程监理在监督施工企业施工进度情况的工作中存在漏洞。”该处在 2009 年 12 月底通知我们，个合同的结算明细报表已经制备完毕。

#### 4.3. 档案凭据材料的存档问题

63. 审计组注意到一项存档计划已经制定出来了<sup>56</sup>。但是，从已经审计的一些合同档案看，这一计划并未完全落到实处。总部处的说明是：“第一部分存档工作已经拨款实施”，而第二部分“原计划从决算明细张报表批准入档时起实施”，其所需经费将从正常计划预算拨款。

64. 如今，办公文件非纸化（非实物化）已经在一些行政体中付诸实践，这其中也包括公开市场合同文献及其存储<sup>57</sup>。

**建议 6：在有关招标合同条件中作出文件材料非纸化的安排和规定。**

#### 4.4. 索 赔

65. 根据截至 2009 年 12 月掌握的情况，有四个案例可能会对整个总部翻修改造总费用产生预算方面的影响。

66. 本组织被其监理公司，T3E 公司提出了索赔要求（见第 37 至 39 段）。2009 年 12 月时双方正就两组工程合同执行情况进行讨论。与此同时，有两个企业因延误合同工期而正面临巨额罚款<sup>58</sup>。

67. 在法国，法律硬性要求私营监理人购买一种《工程损失险》。这一险种可使承保人在保险期内，如遇意外风险，先行实施可能出现的补偿行为，而不必等待法庭就相关企业责任

<sup>56</sup> 见前一审计报告的建议 9。

<sup>57</sup> 例：自 2001 年起执行的法国公开市场法案、欧盟议会和理事会 2004 年 3 月指令。

<sup>58</sup> 见合同一般条款第 46 款。



的认定做出的裁决。在工程的第一阶段购买了这一险种。但在实际中，启用这一保险所造成的问题使人们在第二阶段放弃了再采用这一机制的想法。

68. 教科文组织在这一问题上的立场毋庸置疑。但就未来要进行的工程项目来说，这一问题应根据那时的具体情况重新加以考虑。特别是可以研究是否有必要参加一个《工地风险》的问题（这一险种即可覆盖作为空间的工地，也可覆盖作为时间的投保期间）。

## 5. 各项开支的全面财务总结

### 5.1. 翻修改造工程的预算监督

69. 审计组认识到对整个施工的财务监管方面存在着巨大困难：现行会计体制无法管理跨多年度的开支承付问题（此问题已在上一个审计报告中提出）、工程概念界限模糊（有些工程上马与否取决于翻修工程本身，有些则取决于维修和样护工程的要求），以及预算管理方面（涉及好几个预算项目的开支）、监管政出多门，不同的参与方（行政部门的行政助理、总部处、监理公司）都各自有自己的监督工具等问题。

**建议 7：建立能兼顾各不同参与方的需要，同时又是共同的监管工具<sup>59</sup>。**

70. 在实践中，任何关于预算监管的问题都需要进行一项真正的调查研究才能得出确切的答案。例如，如何区分计划内的维护工程和翻修工程计划中未包括的工程问题就是这样一个问题。

### 5.2. 翻修改造工程的预算

71. 正如前一个审计报告已经指出的那样，教科文组织总部大楼翻修工程预算超出了初始批准的预算框架。

72. 项目初始概算为 79874000 欧元，由法国的一项贷款提供资金（185REN000）。

73. 追加了总额为 450 万欧元的开支（668HQD9001）。这笔款项由大会通过第 34 C/85 号决议决定，从 2004--2005 双年度未动用结余款中拿出 260 万欧元，并从教科文组织执行开发计划署项目提取的管理费提留中动用 190 万欧元来解决。

---

<sup>59</sup> 见上一个审计报告中的建议 3，这已是个初步的设想。

74. 在第一份审计报告中已就超出初始预算的原因作了阐述。这种情况的发生，一方面是由于建筑费用出乎预料的增长，另一方面也是由于对几乎所有分工程合同的执行计划都进行了技术修改，而且经常是在它们执行的过程中进行的修改。这一看法对 2008 年和 2009 年执行的工程计划同样适用。2008 年签订的第 IV 号大楼的翻修合同初始预算为 7 123 000 欧元，最后各项预算开支合计增加了 557 662 欧元。这个合同的情况即可列入此类超支案例之列<sup>60</sup>。

75. 2008 年做出的关于不确认与初始合同相连的有条件部分的决定，为后来在条件较好的情况下重新进行招标创造了条件。在这轮招标中出现了报价更低的新的竞标方。据工程监理公司 (MB&Co) 介绍，此举可使本组织节约 570 000 欧元的开支，从而把整个翻修工程追加预算从 220 万欧元减少至 190 万欧元<sup>61</sup>。

76. 下表概括了截至 2009 年 11 月 23 日预算执行的总体情况：

主要开支项目	经调整的已签合同金额* (欧元)	在一体化管理系统中已经承付的金额 (欧元)
合同	80 023 875,00	79 787 491,08
2006-2007-2008 的价格调整	1 693 416,57	1 693 416,57
临时人员 / 顾问 / 加班费	675 685,90	675 685,90
办公用品/杂项开支 / 应急开支	305 946,00	305 946,00
<b>合计</b>	<b>82 698 923,47</b>	<b>82 462 539,55</b>
预算项目分列	预算编号	批准金额
法国贷款	185REN0000	79 874 979,00
追加预算--33 C/5 未动用资金	668HQD9001	2 600 000,00
追加预算--开发计划署管理费提留	668HQD9001	1 900 000,00
		<b>84 374 979,00</b>
* 考虑了未被认可的有条件合同内容和未执行工程项目的因素。		

来源：行政管理部门(ADM/AO)

<sup>60</sup> 见前一个审计报告关于应付偶发情况的预算问题的建议 10。

<sup>61</sup> 2008 年 9 月 30 日的财务监管会议。

77. 用于翻修工程的预算拨款 84 374 979 欧元应该全部承付。截至审计之日，各类参与翻修工程的服务供应商和企业应得报酬的 97 % 已经付款。尚未偿付部分或者是因为还没有正式开发票，或者是由于涉及一些尚存在一些问题的工程，亦或是属于保障性抵押提留款。

78. 应该指出的是，属于维护范围的其它工程是作为在贝尔蒙计划框架内缔结的合同的附加条款的方式实施的。这些工程的合同总额为 2 434 598 欧元。这些款项中有 1 814 860 欧元是从维护保养专项预算中拨付的，但这一安排实际上是在一定程度上牺牲了对米奥利斯/邦万楼区的维护工作做出的。另外还有 619 738 欧元是从总部场地租用基金（HQF 预算）中划拨的。

79. 由于没有分析会计系统，因此很难对这些工程与丰特努瓦总部翻修计划的直接相关程度作出判断，发表意见。

## **6. 关于对丰特努瓦全部不动产的维护问题的看法**

### **6.1. 丰特努瓦总部大楼的维护**

80. 第二期工程的目标是大楼的翻修改造和改善工作人员的办公条件。

81. 为了实现第一个目标，要求必须对教科文组织丰特努瓦总部一定数量的设施和设备进行彻底更换。多年来用于各种场所维护保养的资金不足的状况，实际上已经在 165 EX/34 号文件中予以阐述，执行局亦在不同场合多次予以强调。大会在 2003 年授权总干事启动第二阶段工程时，也再次强调了“要增加对总部保养和维护的预算拨款的要求”<sup>62</sup>。

82. 在翻修改造工程进行的同时，一项维护和保养战略也制定出来并从 2005 年底开始实施。这项战略是基于对外部合同管理进行重组和更好地利用内部力量的基础之上制定出来的。现已采取措施，将外包合同数量从 34 个减少至 9 个，从而降低了相应的管理和其它相关费用。技工车间的工作重点已经转移到预防性维护和优化故障排除行动上来。应当指出，在改造过的楼区内，水的使用已经比过去节约了 30%。

83. 籍翻修改造工程之机，为保持翻修工程投资的成果，已经制定出一项长期的预防性维护和保养计划。在此之前进行了一项全面研究，提出了对翻修期间安装的设备器材进行维护

---

<sup>62</sup> 32 C/ 74 号决议, 第 9 段。

保养所依据的技术数据。这项研究还提出了一项根据有关丰特努瓦楼区的“贝尔蒙计划”制定的，预算为 4,570 万欧元的多年期的维护保养计划。该计划根据设备性质、交付使用年限和预期使用寿命的情况，确定覆盖期限为 15 年。前面已经提到的总干事 2009 年 5 月 4 日的决定中，把翻修计划和维护保养计划的执行均置于他的直接监督之下。

84. 根据这项计划，丰特努瓦楼区维护保养的双年度理论成本约为 340 万欧元（390 万美元）。如果丰特努瓦没有进行翻修改造，这笔费用会高得多。需要指出的是，这一估值已经接近 34 C / 5 文件提出的总部所有楼区的维护保养预算的水平（450 万美元）。

## 6.2. 建筑艺术遗产的保护

85. 最初，教科文组织目前的大楼是被按照建造一座声誉卓然的建筑设计的，当时世界上最富盛名的建筑大师都参与其中。在它的建筑空间内还置放了一些同样声誉卓然的艺术作品。如今，大楼已经恢复了它昔日的面貌，但这组建筑群并未因此成为它所在街区建筑艺术的一个亮点。

86. 贝尔蒙报告预感到这一难题：为此，他当时考虑，作为工程最后阶段，在丰特努瓦广场建一个大门朝外开放的会议中心，即着眼于为繁华街区增彩，也有助于烘托建筑物的声誉。但是，这个“第三期工程”的想法再没有提起过。

87. 最后，已完成的翻修工程首先追求的是实用性目标，其次亦具有一定的遗产保护的功

效。

## 6.3. 工作人员的满意程度

88. 关于第二个目标，即改善大楼使用者的工作条件问题，内部监督和审计办公室于 2007 年 11 月，在前面已经提到的对翻修工程所做审计<sup>63</sup>工作的范围内，进行了一项满意度调查。调查以在翻修后 I 号大楼办公室工作的 100 名工作人员为样本，用电子邮件方式向他们提出若干问题，共收到了 30 份答复。内部监督和审计办公室指出，这些答复表现出的满意程度可以说是高低参半。在对翻修后的办公室做一总体评价问题的答复中，回答“很满意”

---

<sup>63</sup> 内部监督办公室 IOS/2007/15 号文件(第 107-108 段)。

或“满意”的在 I 号楼黄翼工作的占 75%，蓝翼工作的占 83%<sup>64</sup>。鉴于工程投入之大，我们本来期望不满意人数的比例会更低。

89. 内部监督和审计办公室最后指出，如果在选择翻修后的办公场所的布置和装修方式之前对工作人员的需要进行一次认真的考察，这一满意度可能会高得多。外聘审计员只能是赞成这一意见。

#### 6.4. 最后的意见

90. 本次审计的目的是对教科文组织楼舍翻修改造工程做一总结。诚然，截至今日工程仍未完全结束，但尚存在的不确定因素是很小的。因此，现在我们即可从总体上对工程进展情况提出一些结论性意见了。

91. 上次审计曾对已确认的费用超支问题的原因发表了意见。按照这些意见的看法，工程的收尾阶段可能会遇到一些重大的风险。但这些风险并没有成为现实。不过，造成这一结果的部分原因是由于市场条件转好的因素，这种现象可能不会在其它工程中重现。

92. 然而，工程结尾阶段也还是出现了其它困难。一些用于养护和维修的专项预算拨款被动用来满足其它补充性的需要，为充分利用在工地现场的施工企业的力量，来实施一些与翻修计划无关或与之勉强挂得上钩的工程。这种预算资金的安排，其中有一部分又是临时决定的，即增加了对工程财务监督的困难。

93. 从技术上讲，翻修工程的效益是正面的。然而，如果要考察已完成的工程是否能最终导致养护和维修预算的节约，并能最终避免今后再进行大规模修缮改造工程的费时，答案就不那么确定了。然而，在“贝尔蒙计划”中，维修和养护工作应是实施该计划要研究问题的一部分。但是，这项工作并没有做，即使已经采取了一些预防性的措施安排。

94. 从长远角度考虑，如果教科文组织将来还要开展一些修缮改造工程，而且又要确保不超过预算和承受不必要的风险的话，它就必须确定自己的需要和在对工程的财务及法律管理方面，采取更加严格和严谨的态度和做法。它还应该从早期的研究开始，就要更加重视把

---

<sup>64</sup> 在调查进行时期内，I 号楼黄翼和蓝翼的工程已经完成，I 号楼红翼和 III 号楼的工程正在进行之中，而 IV 号楼的工程则尚未开工。

所有工程都纳入所涉及楼区的统一计划之中，以及对翻修后的房舍进行维修和养护做出安排的问题。

95. 最后，聘用工程监理人的做法可以在领导工程进展方面得到实质性的技术帮助，但他绝不能代替教科文组织管理机构在工程重要决策，尤其是有财务影响的决策方面的参与和责任。

总干事的评论意见：

总干事感谢外聘审计员提出的关于教科文组织总部（丰特努瓦大楼）翻修工程最后阶段的审计报告。她满意地注意到，在 181 EX/42 文件中提到的潜在的超支风险没有成为现实。总干事欢迎在报告中提出的各项建议，并将努力将之付诸实施。



联合国教育、  
科学及文化组织

# 执行局

第一八四届会议

# 184 EX/8 Partie III

巴黎，2010年3月19日

原件：法 文

## 临时议程项目 8

### 外聘审计员报告

#### 第三部分

#### 关于教科文组织世界遗产中心（WHC）的审计报告

#### 概 要

根据《财务条例》第 12.4 条的规定，外聘审计员提出关于教科文组织世界遗产中心（WHC）的审计报告。



联合国教育、科学及文化组织  
(UNESCO)  
外聘审计组



关于教科文组织世界遗产中心的  
审计报告



## 目 录

<b>1.</b>	<b>审计的框架和范围</b> .....	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>世界遗产中心的使命</b> .....	<b>1</b>
2.1	中心的地位和职能 .....	1
2.2	中心承担的任务和力量配备的总体变化.....	2
2.3	世界遗产中心的计划文件及其落实.....	3
2.4	与其它机构的合作 .....	4
2.5	以前的审计和评估 .....	4
<b>3.</b>	<b>世界遗产中心的组织工作</b> .....	<b>5</b>
3.1	人力资源管理 .....	5
3.2	成果制管理 .....	7
3.3	世界遗产中心与委员会的关系.....	8
<b>4.</b>	<b>世界遗产中心的财务状况</b> .....	<b>8</b>
4.1	中心的各类资金 .....	8
4.2	缺乏综合可信的正式财务资料.....	11
4.3	资金使用的可监控性.....	13
4.4	中心财力的掌控问题.....	13
<b>5.</b>	<b>中心在管理《世界遗产名录》方面的作用</b> .....	<b>14</b>
5.1	《世界遗产名录》的管理问题.....	14
5.2	列入《名录》 .....	15
5.3	与咨询机构的关系 .....	16
5.4	对缔约国的援助 .....	16
5.5	中心在自然遗产地方面的管理能力.....	17
<b>6.</b>	<b>审查保护世界遗产的若干行动</b> .....	<b>18</b>
6.1	耶路撒冷老城及其城墙遗址.....	18
6.2	阿克苏姆方尖碑的归位.....	19
6.3	刚果民主共和国的世界遗产地.....	20
6.4	非法砍伐森林和采矿 .....	21
6.5	世界遗产与旅游 .....	23

## 1. 审计的框架和范围

1. 这次审计是外聘审计员 2009 年的计划安排，故于 2009 年 12 月完成。审计内容涉及 2007--2009 年期间中心的组织结构、财力和人力、财务状况及其在促进《世界遗产公约》实施方面履行使命的情况。这次审计找了一些国家的常驻教科文组织大使衔代表谈话，了解了情况。这些国家位于五大洲，现在或在过去几年中曾经是世界遗产委员会的委员。情况来源还有《公约》缔约国大会要求外聘审计员向其第十八届会议提交的“关于《全球战略》从 1994 年开始至 2011 年的实施及《保护世界遗产合作伙伴行动》的实施情况”的评估报告<sup>1</sup>。

## 2. 世界遗产中心的使命

### 2.1 中心的地位和职能

2. 大会 1972 年 11 月 16 日通过的《保护世界文化和自然遗产公约》第 14 条第 1 段规定，世界遗产委员会“由教科文组织总干事任命的一个秘书班子协助工作”。在过去 20 年中，该秘书班子一直是由文化部门和自然科学部门共同承担。

3. 中心是到了 1992 年才在教科文组织秘书处内设立。总干事当时表示，“中心的主要目标将是迅速和有效地执行与《公约》实施有关的活动”，其工作应当与文化和科学领域的活动“密切合作”<sup>2</sup>。

4. 中心的主任是 1972 年《公约》缔约国大会和世界遗产委员会的秘书长。中心的主任和工作人员共同组成缔约国大会和世界遗产委员会的秘书处<sup>3</sup>。

5. 1995 年，总干事做出新的决定确认，“中心由其直接领导，协调教科文组织在世界遗产方面的所有活动”。按照执行局的建议，1995 年承认世界遗产中心这一教科文组织的组成部分，作为本组织的一个行政单位，“在行政管理和财务上享有一定的活动灵活性”<sup>4</sup>。2000 年 1 月，总干事修改了这种安排：“合理化和有效性的考虑”致使他将中心划归了文化部门，“当然，中心将保留其特性”。

<sup>1</sup> 缔约国大会第十七届会议（2009 年 10 月）通过的第 17 GA 9 号决议，第 6 段。

<sup>2</sup> 1992 年 4 月 13 日的 DG/Note/92/13 号决定。

<sup>3</sup> 缔约国大会《议事规则》第 15.1 条和世界遗产委员会《议事规则》第 43.1 条；总干事 2003 年 10 月 21 日致世界遗产委员会委员的 DG/4.1/16/03 号函。

<sup>4</sup> 执行局第一四七届会议（1995 年 10--11 月）的第 147 EX/9 (a)号决定所提建议，随后得到了大会第二十八届会议通过的第 28 C/3.10 号决议的赞同。

6. 2008 年 1 月，在对文化部门进行改组的情况下，总干事重新确定了世界遗产中心的结构，“以提高总体的有效性，确保与其政府间委员会确定的战略优先事项保持一致”，并落实委员会就 2007 年管理工作审计所提各项建议做出的有关决定（见下文）。中心的结构应当“更加透明和实用，并具有明确的职责分工”。在“进一步下放权力”的同时，应当加强内部和外部的监管<sup>5</sup>。

7. 世界遗产的三分之一是自然遗产地。因此，2008 年 1 月的有关决定设立了一个由负责文化和自然科学的助理总干事、中心主任和生态及地球科学处处长组成的指导委员会。

8. 可以确定两点：在享有很大内部自主权并直接归教科文组织总干事领导期间，中心的影响力和权威得到了发挥；而划归文化部门领导则要在有一个指导委员会保障与自然科学部门的行动协调一致的情况下才可行。

## 2.2 中心承担的任务和力量配备的总体变化

9. 德勤会计事务所 2007 年应世界遗产委员会要求<sup>6</sup>就中心管理工作所做的审计报告指出，世界遗产中心是本组织最有影响的计划之一。从下表中可以看出，中心的工作量与中心的财力和人力之间是平衡的：

表 1--中心的《世界遗产名录》、预算和人员编制的变化情况（1998--2009 年）

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>《名录》上的遗产地数量</b>	<b>581</b>	<b>629</b>	<b>690</b>	<b>721</b>	<b>730</b>	<b>754</b>	<b>788</b>	<b>812</b>	<b>830</b>	<b>851</b>	<b>878</b>	<b>890</b>
<b>世界遗产中心的预算</b>	<b>\$15 523 291</b>		<b>\$19 926 600</b>		<b>\$24 872 400</b>		<b>\$24 867 000</b>		<b>\$30 471 500</b>		<b>\$38 152 600</b>	
正常预算	\$4 541 700		\$4 926 600		\$5 872 400		\$7 575 900		\$10 089 500		\$13 766 800	
世界遗产基金	\$10 981 591		\$12 369 199		\$9 907 745		\$8 417 215		\$8 368 596		\$8 962 969	
预算外资金	(无统计数据)		\$2 630 801		\$9 092 255		\$8 873 885		\$12 013 404		\$15 422 831	
<b>人员编制-职位数</b>	<b>28</b>		<b>33</b>		<b>43</b>		<b>60</b>		<b>69</b>		<b>61</b>	
正式职位（正常预算和信托基金管理费账户）	22		28		33		40		38		40	
临时人员、有限期任用人员和专家	6		5		10		20		31		21	

<sup>5</sup> 总干事 2008 年 1 月 7 日的通知 (DG/Note/08/01)。

<sup>6</sup> 世界遗产委员会（第三十届会议，2006 年，维尔纽斯）第 30 COM 12 号决定，《对世界遗产中心的管理工作审计—最后报告，2007 年 6 月》(WHC-07/31.COM/19A.Rev)。见下文。

资料来源：世界遗产中心

标明的有关数字是（34 C/5 批准本，附件 I）批准的重大计划 IV--文化的工作重点 1 “重点依靠切实有效地落实 1972 年《世界遗产公约》，保护和保存不可移动的文化和自然遗产”的预算拨款。

人员编制是各双年度的平均数，顾问和临时人员没包括在内。

10. 入选遗址的数量在 10 年中增加了一半，而拥有的资源（预算资金和工作人员<sup>7</sup>）却翻了一倍多。十年前还不存在的预算外资金如今占既有资金的五分之二。不在教科文组织正常预算下付酬的临时或外部工作人员也快速增加，现已占总人数的三分之一。然而，入选世界遗产名录的遗址数量并非评价中心资源和职位变化的唯一考虑因素：特别是，入选和监督程序已多样化，而且也更严格，甚至有些复杂（见下文）。

11. 预算资金结构和工作人员构成这两方面的变化不是没有原因的。争取更多资金、寻求新合作伙伴需要开展大量工作。尤其是，预算外资金是不确定的。最近来自联合国基金会的预算外资金的减少就是证明。同样，聘用外部人员也有受限之处：需进行工作程序和方法的培训，难以进入状态，轮换率太高。

**建议 1：在财力、人力的常备手段和使中心在过去十年得以扩大活动的外部、临时援助之间保持合理的平衡。**

### 2.3 世界遗产中心的计划文件及其落实

12. 对于 2008--2009 双年度（34 C/5）来说，大会通过了关于重大计划 IV--文化的第 34 C/39 号决议，其工作重点 1 是“重点依靠切实有效地实施《世界遗产公约》，保护和保存不可移动的文化和自然遗产”。特别期待“改善世界遗产中心的管理”，“一份更具代表性、更加可信、更加平衡的世界遗产名录，主要涉及非洲、加勒比和太平洋地区”，“重点加强冲突后和灾后形势国家的保存和管理遗产的能力”。

13. 这些预期成果都附有绩效指标和参考指标。这些指标不总是统一的，而且并非中心的所有活动都被考虑进来。提供更加实用的管理支助可有效地支持中心的领导工作。

<sup>7</sup> 2006--2007 及 2008--2009 年工作人员人数的减少非常明显：一些临时职位被划为顾问人员，而顾问人员没有出现在表中。

## 2.4 与其它机构的合作

14. 世界遗产中心任务的性质决定了其须与联合国的专门机构（粮农组织（FAO）、世界旅游组织（OMT））、计划（环境规划署（PNUE）、开发计划署（PUND））或联合国系统的各种机制（MONUC、FNUPI、SIPC、CDB、UNITAR<sup>8</sup>）开展合作。与世界银行也存在有限度的合作。如果对这些合作加以分析，就会有一种分散、零碎之感。中心可能在这方面花费了过多的资源及合作者过多的时间。

15. 因此，希望围绕委员会所制定的主要行动专题，制定一项多边公约，以中心为纽带将教科文组织和与这些主题有关的联合国各机构联合起来，从而使现有的合作形成一个有机的整体。

**建议 2：围绕少数专题，巩固和理顺与联合国其他机构和计划的合作。**

## 2.5 以前的审计和评估

16. 1997 年以来进行了以下审计：

类别	审计者	日期	意见
管理审计和财务审计	加拿大审计长	1997	外聘审计员和 9 个国家组成的特设咨询机构进行联合审计
抽样调查式财务审计	内部监督办公室 (IOS)	2004	未清偿承付款项 (ULO)
财务审计	内部监督办公室 (IOS)	2005	1997 年审计建议的落实情况
研究建立成果制管理	Sté Baastel	2006	外部审计：制定成果制管理（见下文）
国际援助评估	Mme Taboroff	2005/ 2006	外部审计：分析研究和建议
管理审计	Deloitte 事务所	2007	1997 年审计之后的全面外部审计
守规审计	内部监督办公室 (IOS)	2007	Axoum 项目（见下文）
世界遗产中心工作任务调查	内部监督办公室 (IOS)	2008	Deloitte 报告倡议落实情况的评估

<sup>8</sup> 联合国刚果民主共和国特派团、联合国国际合作基金、防灾战略、生物多样性公约、联合国训练研究所。

17. Deloitte 报告（2007）提到了“反复的内部和外部评估的环境”。和 1997 年对世界遗产公约行政管理的评估一样<sup>9</sup>，Deloitte 事务所的审计具有全面的特点，是应委员会的要求进行的<sup>10</sup>。

需要强调的是，缔约国大会和委员会十分重视这些评估的落实情况<sup>11</sup>。

**建议 3：按照既定的周期对中心的组织工作、活动或财务进行审计。**

### 3. 世界遗产中心的组织工作

#### 3.1 人力资源管理

18. 总干事 2008 年 1 月 7 日的上述决定意味着重新划分工作人员的单位和职能。因此，世界遗产委员会 2008 年表示，可能增加 7 名工作人员来协助建立世界遗产中心改组后的组织结构。但是在这些职位的资金问题上未形成任何一致。

19. 总干事 2008 年 1 月通知中推迟招聘管理事务副主任一事让人尤为费解。尽管招聘一名 D1 级工作人员对中心来说至关重要，而且委员会也“再三”要求<sup>12</sup>，但是两年后仍未有任何候选人被选中。

20. 2008 年进行了初选<sup>13</sup>：在 380 名候选人中，预选委员会挑选了 33 名候选人<sup>14</sup>，文化部门助理总干事又另外加上 5 名候选人。评估委员会向总干事提名 12 人，总干事从中挑选出 4 人<sup>15</sup>与委员会和其本人进行面谈。最后，2009 年 4 月，总干事希望重启招聘，于 2009 年 6 月进行：522 名候选人报名，任命了新的遴选委员会，进入上次选拔最后阶段的 4 名候选人被邀请再度参选。至审计之日，预计 2010 年 3 月前招聘不会结束。

<sup>9</sup> 世界遗产委员会第二十届会议（梅里达，1996 年）。

<sup>10</sup> 第 30 COM 6 (和 12)号决定：“世界遗产委员会（……）还要求对世界遗产中心的管理工作进行审计，以促进制定一项战略行动计划，加强公约的落实。”（第三十届会议，维尔纽斯，2006 年）。

<sup>11</sup> 第二十一届会议上的外聘审计员报告（那不勒斯，1997 年，WHC-98/CONF. 203/INF），内部监督办公室报告 WHC-05/29. COM/INF.15（第二十九届会议，德班，2005 年），第 16 GA 5 号决议（第十六届大会，2007 年），第 WHC-08/32. COM/17 号报告和第 32 COM 17 号决定（第三十二届会议，2008 年），第 17 GA 7 号决议（2009 年）。

<sup>12</sup> 第 32 COM 17 号决定（第三十二届会议，魁北克，2008 年）。

<sup>13</sup> 2008 年 4 月 23 日发布的第 WHC-003, D1 号职位招聘通知。

<sup>14</sup> 2008 年 7 月：26 名来自外部，3 名来自内部，4 名来自联合国。

<sup>15</sup> 1 名内部候选人，2 名外部候选人，1 名联合国候选人。

21. 在 2008 年的招聘工作中，“经过对所有候选人进行认真审查<sup>16</sup>”，预选后又新增了 5 名候选人，4 人最后名单上的 2 人榜上有名证实了审查工作是认真的，但是也降低了招聘工作应有的透明度。

**建议 4：确保招聘工作的透明度。**

22. 长期职位<sup>17</sup>和临时职位<sup>18</sup>的不平衡体现在工作人员很高的轮换率上：59%（2006--2007）以及 35%（2008--2009）。在过去四年，有 78 人，其中大部分为临时人员离开了世界遗产中心。

23. 中心领导层对包括退休在内的工作人员的流动以及替代他们的工作未做好充分准备。当务之急是建立一种预见性的人力资源管理，并设法保持一支稳定的核心队伍。

24. 管理工作应包括工作人员的继续培训。在内部组织了几次单独的培训，主要关于计算机或 FABS 专门软件的使用以及教科文组织的程序。但是这些培训未被列入年度或双年度培训计划。至审计之日，2008--2009 双年度用于这方面的培训支出为 13 703 美元。对新来者的培训尚未列入计划。另外，教科文组织的中央服务部门组织的培训并非对中心全体人员开放，是否能够参加视合同类型而定，这无助于世界遗产中心工作的安排。

**建议 5：进行思考，对实施世界遗产保护战略所必需的人力资源 and 稳定能力以及资金来源形成一个清晰、多年度和（世界遗产中心--文化部门助理总干事--人力资源局--预算局--内部监督办公室）共同的观点。**

25. 总体上看，中心工作人员（*编外人员和顾问除外*）在 2000--2001 年（33 人）至 2008--2009 年（61 人）几乎翻了一番，中心工作人员总数从 37 人增至 82 人。需要指出的是，2006 年接收了文化部门物质遗产处的部分工作人员（5 人）后，这些合作者在一年时间内又离开了（*调动，退休*）。中心还拥有缔约国派遣的专家，缔约国承担这些专家的工资。

<sup>16</sup> 文化部门助理总干事 2009 年 4 月 17 日致总干事的说明。

<sup>17</sup> 2008--2009 年正常预算下的固定职位为 37 个（22 名“专业人员”和 15 名“一般事务人员”），另有信托基金管理费帐户（FITOCA）职位。

<sup>18</sup> 正常预算下的为 6.5 个职位（其中专业人员 3.5 个）和预算外资金下的 34.5 个（其中 18.5 个属于有限聘期合同--ADL）。

26. 法国，更广泛地说，西欧和北美工作人员的比例似乎过高：17 名法国人，占世界遗产中心人数（61 人）的 28 %，38 名欧洲或北美人士，占总人数的 62 %。也许东道国人员在一般事务人员中相对较多还比较合理，但是，他们占专业人员职位 17.6 % 的比例<sup>19</sup> 相对于中心使命的世界特点和世界遗产名录的构成来说则显得过高。缔约国大会要求“考虑到地理分配状况，在所需要工作人员方面作出改善”<sup>20</sup>。

**建议 6：使“专业”类工作人员的分布更加平衡。**

### 3.2 成果制管理

27. 2004 年，世界遗产中心被选为本组织在活动和工作人员工作计划中实行成果制管理（GAR）<sup>21</sup> 的试点单位。2004 年 11 月，联合国基金会为其拨款（100 000 美元），用于调查在工作中实行成果制管理。

28. 开展此项调查的方式值得关注。未经招标选择了加拿大 Baastel 公司开展该调查（85 200 美元）。2005 年 10 月和 2006 年 3 月签订了两份目的相近的合同<sup>22</sup>。在财务部门的要求下<sup>23</sup>，世界遗产中心主任对未进行竞标<sup>24</sup>（至少第一份合同）一事进行了解释，其理由是合同数额低，签约方对教科文组织十分了解，“曾为战略规划局成果制管理科（BSP/RBM）和政府间海洋学委员会（IOC）提供过优质服务”<sup>25</sup>。2006 年 5 月给教科文组织的报告由两个人拟定。第一个作者是顾问小组成员，第二个作者 2005 年底仍是战略规划局成果制管理科的负责人。当时本希望竞标的。中心指出，“选择 Baastel 公司是由战略规划局成果制管理科而不是世界遗产中心决定的”。战略规划局（BSP）则说，“不论是当时的战略规划局局长，还是该局的任何人都未曾参与为世界遗产中心选择 Baastel 一事，未看到也不承认该报告”。

<sup>19</sup> 在 45.5 个“P”级职位中（22 个常设职位，3.5 个临时职位，4.5 个信托基金管理费帐户（FITOCA）职位和 15.5 个有限聘期合同职位）占 8 个。只有长期职位受地理分配的限制。

<sup>20</sup> 第 17 GA 7 号决议（第十七届会议，2009 年 10 月）。

<sup>21</sup> 即 Results Based Management (RBM)。

<sup>22</sup> 2005 年 10 月 7 日（24 000 美元）和 2006 年 3 月 10 日（61 200 美元）的付费合同。

<sup>23</sup> 行政管理部门会计处（现为 BOC/FPC）。

<sup>24</sup> 《行政管理手册》第 10.5.5 段。

<sup>25</sup> 2005 年 5 月 31 日的第 WHC/DIR/2005/14 号来信。说明：BSP = 战略规划局；IOC = 政府间海洋学委员会。



29. 该报告被提交世界遗产委员会（第三十届会议，维尔纽斯，2006年7月）。委员会没有采纳其建议。

**建议 7：确保世界遗产中心的计划文件（C/4 和 C/5）实行成果制管理，与本组织使用的方法完全协调一致。**

### 3.3 世界遗产中心与委员会的关系

30. “保护具有普遍和独有价值的世界文化和自然遗产政府间委员会，简称世界遗产委员会<sup>26</sup>”由 21 名委员组成，每年至少开一次会<sup>27</sup>。自 1992 年以来，世界遗产中心担负其秘书处的职能。

31. 委员会年会的议程非常繁重，会期漫长<sup>28</sup>。与会者需审议 800 多公斤的文件并发表意见。每届会议平均作出 250 多项决定。

32. 委员会第三十三届会议（塞维利亚，2009年6月）审议了关于 31 个入选世界濒危遗产名录的遗址的报告和世界遗产名录其他遗产保护状况的 147 份报告，提到了减轻工作负担的多种解决办法，特别是恢复专门安排委员会工作的各分委员会，或每年召开两次会议，委员会要求对此进行可行性研究<sup>29</sup>。正好可以借助于上文建议的中心定期审计计划之机改革委员会的工作方法。

## 4. 世界遗产中心的财务状况

### 4.1 中心的各类资金

33. 世界遗产中心拥有三类资金：正常预算（或计划），按照特定财务细则、以特别账户形式管理的遗产基金以及预算外资金。各类资金都制定有具体的管理规定。

34. 正常计划（教科文组织总预算）是世界遗产中心运转和工作人员资金的主要来源，每个双年度大约 1200 万美元。

---

<sup>26</sup> 1972 年 11 月 16 日《公约》第 8 条，第 1 段。

<sup>27</sup> 会议组织费用：2007 年为 221 712 美元（第三十一届会议，基督城），2008 年为 220 380 美元（第三十二届会议，魁北克），2009 年为 227 670（第三十三届会议，塞维利亚）。

<sup>28</sup> 第三十二届魁北克会议（2008 年 7 月）为 10 天，第三十三届塞维利亚（2009 年 6 月）会议为 8 天。

<sup>29</sup> 第 33 COM 14A.2 号决定（第三十三届会议，2009 年）。

35. 遗产基金是 1972 年《公约》创立的一种特定途径，旨在帮助缔约国确定、保护和宣传世界遗产遗址。该基金来自缔约国的义务或自愿捐款。义务捐款占缔约国每年向教科文组织纳费的 1%<sup>30</sup>。基金的其他来源是自愿捐款、合作伙伴、销售和出版收入以及个人捐款。基金收入相对稳定，除了预计于 2007 年缴纳的部分费用 2008 年才入账之外，近年来收讫率尚可。

**表 2：基金捐款和收讫情况变化表**

美元	2004	2005	2006	2007	2008
义务捐款					
规定数额	1 836 912	1 837 614	1 836 851	1 836 407	1 891 201
到账数额	1 876 557	1 836 139	1 809 079	1 701 578	2 056 245
自愿捐款					
期待数额	1 295 696	1 295 696	1 217 426	2 434 851	1 251 369
到账数额	1 276 876	1 246 541	1 243 066	1 227 523	1 261 966
到账总额	3 153 433	3 082 680	3 052 145	2 929 101	3 318 211
义务捐款到账与规定数额之比	102%	100%	98%	93%	109%
自愿捐款到账与期待数额之比	99%	90%	102%	50%	101%

来源：预算局

36. 基金的开支升至每双年度约 750 万美元。双年度末所产生但未清偿的开支可结转至以后的活动。基金主要用于支付咨询机构的服务报酬，并向缔约国提供国际援助（见下文）。

37. 基金的业务储备金数额（2008 年近 400 万美元）看上去很高。原因之一在于，开支只能在现有资金范围内支出<sup>31</sup>，但是支付给咨询机构的很大一部分款额发生于年初，这时并非所有资金都能够使用。储备金很高的原因由此可以得到解释，但是并不说明资金的管理状况最佳。

<sup>30</sup> 美利坚合众国重返教科文组织（并未退出《公约》）反而导致基金的资金减少了，这是因为美国重返后的纳费使其他缔约国的义务捐款有所降低。

<sup>31</sup> 基金条例第 4.2 条。

38. 在线捐款存入会计局（BOC）专门开立的一个银行账户，和本组织的其他银行账户一样由会计局进行管理。该账户所收到的捐款每个月底存入世界遗产基金。通过该账户为世界遗产募集到的在线捐款 2009 年已达 8 279 欧元。

39. 预算外资金 2008--2009 双年度超过 2000 万美元，已成为中心的主要资金。除了直接支付中心工作人员的薪酬外（见下文），还通过征收支助费（总额的 13%），用于支付工作人员的开支和教科文组织总部的费用。2008--2009 双年度，世界遗产中心管理着 169 个预算外项目，其中 72 个项目至 2009 年 11 月末仍未完成。

40. 世界遗产基金曾是这一机制的中心，但是在 10 多年的时间内，该基金已占少数：1996--1997 年占中心总资金的 51%，2008--2009 年只占 18%。这一变化标志着世界遗产中心筹集的预算外资金是十年前的十倍，但也成为其主要缺陷。因为，预算外资金的用途经常受制于捐款者的具体要求（规定用于某一地方或某一部门）。这就有时迫使中心接受某些优先事项，列为委员会的战略目标。此外，这些资金的不确定性可能影响到中心活动的持续性。

**表 3：世界遗产中心各种资金的变化情况**

	1996--1997 年		2008--2009 年	
	现值美元	%	现值美元	%
<b>正常预算</b>	3 500 000	31%	11 890 321	28%
<b>世界遗产基金</b>	5 800 000	51%	7 677 041	18%
<b>预算外*</b>	2 000 000	18%	22 694 294	54%
<b>共计</b>	11 300 000	100%	42 261 656	100%

\* 两年可获得承诺的款额。

资料来源：提交世界遗产委员会（第三十三届会议，2009 年 6 月）的关于 2008--2009 年预算执行情况的报告（WHC-09/33.COM/16A, appendice n° 1）。应指出的是，这些数据与 34 C/5 所载的不同（见下文）。

41. 中心负责征收部分收入，这在教科文组织内部是个别现象。因为监督办公室从 1993 年起就委托它征收缔约国缴纳世界遗产基金的捐金。由世界遗产中心（CPM）行政干事与会计

局财务科协调负责这项工作<sup>32</sup>，也由中心确认收到没有信托基金、与私营部门合作的伙伴提供的资金。

**建议 8：将所有筹资呼吁集中到会计局。**

#### 4.2 缺乏综合可信的正式财务资料

42. 对工作计划执行情况的监督视有关资金的性质而分散到不同的三个领导机构：正常计划由预算局负责，遗产基金由会计局，而预算外资金则由预算局和对外关系与合作部门（ERC）负责。

43. 另外，预算名目也不尽相同。正常计划按工作重点和活动安排，但对它的监管可以在随后按主要的开支种类（人事费、合同、设备与维修、培训、支助费）来进行。对遗产基金的监督是根据委员会的要求按主要工作方针来进行的，但又不完全遵照这一做法，因为主要的开支项目不按行动（咨询机构、人事费和一般费用）来分类。至于按开支细目对预算外资金的监管是由中心项目主任来进行的，他根据与出资人签署的合同里的财务附件规定的分类，利用电子表格掌握资金的使用情况。

44. 尽管监管的方式不同，但管理工作都注重结果并得到了捐资者的支持，这一做法促使监督和报告协调一致（不论资金来自何处）。此外，会计局确认，教科文组织的预算和财务管账工具（FABS）<sup>33</sup>可以按项目合同文件所规定的活动来监管项目的执行情况。“在 FABS 里设预算编号时，只要在 PS 模块里设定预算分编号（WBS 数据）<sup>34</sup>即可”，这是 FABS 的项目管理模块。

**建议 9：更好地向项目主任提供有关 FABS 系统内项目管理的信息，必要时加以培训。**

45. 世界遗产委员会对世界遗产中心所使用的总体资金来源在财务方面要有自己的见解。综合表格只是为中心的行政干事提供信息编制的，因为这由他负责，与其它有关单位（预算局、会计局和对外关系与合作部门）在方法和验证过程上都不相同。

<sup>32</sup> 起草和寄发筹资呼吁信、确认收到、督促拖欠款。

<sup>33</sup> 财务与预算系统。

<sup>34</sup> WBS = 工作分解结构（项目技术结构--*Organigramme technique de projet*），PS = 项目系统。

46. 在预算外筹资方面，最适宜中心对其资金采取综合方法的金额是双年度两年所掌握的款额。在综合表格上，基金各项名目中各预算外项目的开支分类并没有项目主任的验证。此外，会计和预算软件不能按开支类别监控众多外部服务提供商的活动。因此，预算外资金的90%开支只能列出一栏。

47. 对 2008--2009 年双年度的表 1 和表 3 的比照显示有明显的区别。世界遗产中心在确定其预算（表 1）时，保留了 34 C/5 重大计划 IV-文化<sup>35</sup>所提出的划拨给 IV.1 “重点依靠切实有效地落实 1972 年《世界遗产公约》，保护和保存不可移动的文化和自然遗产”工作重点的经费。但该工作重点包括文化部门的活动，从其标题本身看显然超出了世界遗产中心的范围。还有，34 C/5 在文化部门总表最后列了一栏“包括世界遗产中心”，其中所提供的金额都较低：正常预算 12 254 100 美元（而不是 13 766 800 美元），预算外资金 9 398 000 美元（而非 15 422 831 美元）<sup>36</sup>。中心说，工作重点 IV.1 的经费包括文化部门其它单位和总部外单位为了保护世界遗产提供的捐助<sup>37</sup>。但世界遗产中心在 2009 年 6 月提交给委员会（第三十三届会议）的文件中，由于范围不同<sup>38</sup>，正常预算的数字也不同（见表 3）。世界遗产基金、尤其是预算外基金的情况也是如此（预算外资金特别包括双年度初就已确定的资金 22 690 000 美元而不是 9 400 000 美元或 15 420 000 美元）。世界遗产中心回应说，这是一份“非正式文件，仅供参考，没有得到会计局的证实”。现急需建立一个保证报告可信机制（见下文）。

48. 没有综合性的关于三种资金来源的各类开支（人事费、合同、设备或维修、培训、支助费）。也无法将预算外资金的使用情况与遗产委员会确定的主要工作方针联系起来。

49. 为了掌握两类（类别和主要工作方针）的开支情况并综合各资金来源的信息，必须采用三种资金来源共用的开支名目，验证它对于教科文组织各相关部门和世界遗产委员会是否合宜。正在与本组织中央服务部门开展一项工作，以确定一个报告框架。中心将为各个预算

---

<sup>35</sup> 34 C/5 第 112 页(中文本)和附件 I« 各工作重点的正常预算和预算外资金总表 »。

<sup>36</sup> 在 34 C/5 附件 I 中，已把这些资金加到世界遗产基金里，以显示“预算外资金”的总额 (24 385 000 美元)。

<sup>37</sup> 正常预算约为 1 560 000 美元，预算外资金约为 6 020 000 美元。

<sup>38</sup> 实施 1954 年 5 月 14 日关于在武装冲突的情况下保护文化财产的海牙公约的经费已列入 34 C/5 世界遗产中心一栏，因为它负责管理 1954 年《公约》（2007 年 1 月 25 日 DG/Note/07/02 决定），而这项管理工作于 2008 年又转到文化物品及非物质文化遗产处（2008 年 1 月 7 日总干事通知）。

外项目设立预算分编号，以便于将这些项目与委员会批准的活动挂起钩来。“还规定中心说明其管理从 2009 年转到 2010 年的未清偿承付款的建议<sup>39</sup>。”

**建议 10：**与预算局和会计局合作，根据委员会提供的框架，利用与本组织财务与预算系统配套的名目（分职能和类别），编写关于三种资金来源的综合财务信息。在预算外资金方面，编制多年统计表，显示逐年作出的新承诺、支出和有待承付的资金额。每年向委员会提供这方面的信息。

### 4.3 资金使用的可监控性

50. 预算外资金和正常计划之间出现许多融资交叉情况。中心内一些职位直接由预算外项目的业务预算供资的人员<sup>40</sup>协助开展通常由正常计划供资的长期活动，特别是在《公约》秘书处项下的长期活动。反过来，管理费用也常常用预算外资金支付，而不是用教科文组织进行管理的机构费用（参见上文）。应该要求中心的每位合作者说明其在各项活动和项目所用的工作时间的分配情况。因而，计算实施每个项目的总费用，随后在明确的基础上考虑自由使用资金的可替换性是有可能的。另外，这种做法最终可扩大到主要的工作方针。

**建议 11：**与预算局协商，计算实施项目的总费用，必要时进行小范围试验，以便综合有关项目的所有直接和间接费用。

### 4.4 中心财力的掌控问题

51. 外聘审计员强调以下三点：首先，世界遗产基金的 51% 资金用于咨询机构（见下文）。按合同规定，它们应提供详细的财务报表。中心对这些报表利用得不够，但它们集中到一起可有助于按各主要开支类别对其支出加以分类。

<sup>39</sup> 2010 年 2 月预算局已提供了详细情况。

<sup>40</sup> 15.5 个有限任用期的职位，临时职位，由编外人员和顾问协助。

52. 其次，应监管的预算外项目很多，中型的项目低于 500 000 欧元<sup>41</sup>，还得提交报告<sup>42</sup>，这种交易费很高：根据不同的期限要筹资、要按照各种日程表和格式编写报告。中心应努力向出资人提出有关报告的标准框架建议。

53. 第三，在发展私营部门的合作伙伴的同时，应该确定对各方都均衡的义务。开展合作的宗旨是宣传《公约》的目标和筹资。但是一些合作协议使得世界遗产中心要提供信息或服务，有时中心要付出一定费用，而对其合作伙伴的义务则没有明确规定。例如，在与一个大博物馆的协议里，合作伙伴只承诺“向教科文组织提供实物支助，帮助促进世界遗产”，还有一项于 2004 年 4 月签署的框架协议，既无项目也没有帮助保存的具体义务，2005 年与一家在线旅行社签署的协议也不具体。

54. 在私营合作伙伴使用世界遗产标识的形象风险方面也应有警觉性。在 1883 年《巴黎保护知识产权公约》的框架下，《实施 1972 年公约指导方针》当然是保障措施<sup>43</sup>。但是，一个高级钟表集团（中心与其签署了三年的协议）于 2009 年 12 月出了一份广告，把世界遗产标识与其牌子放在一起，但事先并没有按合同的规定，征得中心的许可。该产业集团通过电话保证将今后的宣传广告计划提交教科文组织核批。另外一些合作伙伴也对旅行社使用标识是否符合《公约》规定提出了问题<sup>44</sup>。

**建议 12：利用其缔约国大会第十七届会议决定开展的审计结果，深化这项分析。**

## 5. 中心在管理《世界遗产名录》方面的作用

### 5.1 《世界遗产名录》的管理问题

55. 十年间，列入《世界遗产名录》的遗址数增加了 29 %，提交委员会的关于世界遗产保护现状的报告数增加了 88 %。教科文组织 191 个会员国中有 186 个批准了 1972 年《公约》；89 %的会员国已将其有意提出列入的遗产编制了《临时清单》（*总共 1476 项*）。

<sup>41</sup> 2008--2009 年双年度平均为 416 881 欧元；非定点的项目为 120 732 美元，非洲项目为 540 558 美元，阿拉伯国家为 139 747 美元，亚洲及太平洋地区为 567 823 美元，欧洲和北美洲为 145 000 美元，拉丁美洲及加勒比地区为 1 814 389 美元。

<sup>42</sup> 2008--2009 年期间管理的预算外项目有 169 个。

<sup>43</sup> 1998 年通过的《使用世界遗产标识的管理方针和原则》（第二十二届会议，京都）第 261 至第 279 段方针。参见 2007 年《使用教科文组织名称、简称、标识和因特网域名的指示》（34 C/26 和 C/74）。

<sup>44</sup> 《方针》第 275 g)段。

表 4：《世界遗产名录》的管理

	2000 年	2003 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
<b>《名录》上的遗产</b>	690	754	812	830	851	878	890
<b>其中经合发组织国家(%)</b>	49,6	49,2	48,3	47,9	47,9	47,7	47,7
<b>缔约国</b>	160	176	180	182	183	185	186
<b>临时名录</b>	112	132	145	151	157	162	166
<b>遗产现状报告</b>	94	134	137	133	161	158	178

56. 《名录》890 项遗产中有三十一项不得不列入《濒危世界遗产名录》，因为它们受到“严重的特殊危险威胁”<sup>45</sup>。其中 12 项已列入 10 多年了，两项已 20 多年<sup>46</sup>。缔约国尚未就许多遗产拟定具有显著的普遍价值的声明草案。

57. 这种情况强调有必要更好地掌握和利用对中心的期待。因此，政府间委员会的优先工作是使《名录》进一步趋于平衡。然而，位于发展中国家、新兴国家或经济转型国家的遗产比位于经合发组织区域的遗产无论是在列入《名录》时还是在监督方面都需要付出更多的努力。

## 5.2 列入《名录》

58. 列入《名录》的主要阶段如下：准备提名材料（由缔约国选定，它先拟定《临时清单》，然后在世界遗产中心的协助下编制材料），正式（在 2 月 1 日之前）将材料寄给世界遗产中心，由它审核材料是否完整，然后转交“咨询机构”（见下文），由其进行技术指导并提出意见，最后由政府间委员会审议（6/7 月）并作出决定。

59. 通过调查审查了 2007--2009 年程序：委员会届会选定了两份材料<sup>47</sup>。这两份材料所遵循的几个阶段无需作特别说明。咨询机构提出的技术意见基本都遵照执行了。但是，委员会在关于五台山（以混合遗产提交，按照文化标准被列入《名录》）的材料上虽说遵循了国际自然及自然资源保护联盟(UICN)的反对意见，而国际古迹遗址理事会(ICOMOS)的报告则有

<sup>45</sup> 1972 年《公约》第十一条第四款。

<sup>46</sup> 耶路撒冷老城及其城墙（1982 年，见下文）和秘鲁昌昌考古区（1986 年）。

<sup>47</sup> 2007 年（第三十一届会议）：悉尼剧院（澳大利亚）和多洛米蒂（意大利）；2008 年（第三十二届会议）：莫尔纳文化景观（毛里求斯）和柏威夏寺（柬埔寨）；2009 年（第三十三届会议）：五台山（中国）和勒柯布西耶（德国、阿根廷、比利时、法国、日本和瑞士）。



保留。同样，委员会选择将勒柯布西耶材料反馈给缔约国要求加强，但国际古迹遗址理事会建议推迟对它的审议，认为遗产清单过于分散（22处）而且管理不善。

### 5.3 与咨询机构的关系

60. 1972年《公约》规定教科文组织总干事“应尽可能充分利用”其三个咨询机构--国际文物保护与修复研究中心（ICCRROM）、国际古迹遗址理事会（ICOMOS）和国际自然及自然资源保护联盟（UICN）在各自职权范围内“提供的服务，以为委员会准备文件资料，制订委员会会议议程，并负责执行委员会的决定”<sup>48</sup>。支付给这些咨询机构的款额大大增加了，因为《世界遗产名录》扩大了而且监管的措施也多样化了。这主要归咎于世界遗产基金--2008--2009年增至3 250 000美元<sup>49</sup>。

61. 审查了世界遗产中心与国际古迹遗址理事会的关系。该理事会是一个具有协作地位的非政府组织，它对由专业人员组成的科学委员会有号召力。它为中心采取的行动主要是按其内部程序规则提出独立的意见。该理事会完全依靠教科文组织的付款，国际自然及自然资源保护联盟则不同，它与其它出资人还有合作关系。

62. 遗产中心以及咨询机构的定位是一个经常出现的老问题。委员会第三十三届会议重申应澄清它们的关系<sup>50</sup>。1972年《公约》第8(3)、13(7)和14(2)条提到咨询机构的协助。但公约对于向其它潜在提供方开放也留有余地，并明确提到可借助于“其它公共或私营组织以及个人（第13.7条），这与《行政手册》（第10.2条）的规定是相一致的。

### 5.4 对缔约国的援助

63. 1972年公约规定了针对列入或可能列入《世界遗产名录》的遗产地向缔约国提供国际援助。国际援助的资金主要来自世界遗产基金。优先考虑列入《濒危世界遗产名录》的遗产地。

64. 截止2009年10月27日，在2008--2009双年度项下共批准了36项援助申请：筹备性援助9项（219 000美元），遗产地保护和管理20项（512 000美元）以及紧急援助7项

---

<sup>48</sup> 《公约》第十四条第二款，也请参见第十三条第七款。

注：ICCRROM = 国际文物保护与修复研究中心；ICOMOS = 国际古迹遗址理事会。

<sup>49</sup> 2006--2007年2 690 000美元，2004--2005年2 100 000美元，即从2004--2005年以来增加了54.7%。

<sup>50</sup> 报告WHC-09/33.COM/5A。

(385 000 美元)<sup>51</sup>。大约有三十项申请仍在等待缔约国对咨询机构的意见作出答复。合起来，该双年度期间对缔约国的国际援助大约为 120 万美元，比 2002--2003 双年度大约低四倍。实际上，在增长停滞不前的捐款当中，用于其它用途的比例不断增加，特别是咨询机构的薪酬（见上文）。

65. 对实施援助措施所规定的上限水平似乎较低<sup>52</sup>。中心主任<sup>53</sup>、委员会主席<sup>54</sup>以及委员会三方共享的决策机制非常复杂。两年以来，都需要由秘书处和咨询机构组成的机构提出意见。

66. 2006 年，通过对援助行动的评估，提出了改进程序的措施建议<sup>55</sup>。委员会要求，在可靠信息的基础上<sup>56</sup>，扩大和深化“对国际援助影响的评估”。

### 5.5 中心在自然遗产地方面的管理能力

67. 2009 年底，《世界遗产名录》共包括 176 项“自然”遗产地和 25 项“混合”遗产地。85 个项目既被列入世界遗产地，也被认定为“生物圈保护区”。世界遗产地约占世界保护区面积的 10 %；不仅如此，其中多项遗产地还位于极为辽阔的自然区域（特别是森林）的核心地带。世界遗产委员会在其 2006 年维尔纽斯会议上，通过了一项自然遗产战略，强调不断提高遗产地的管理能力，注重生态系统方式以及生物多样性。

68. 世界遗产中心与开展“人与生物圈”计划的教科文组织科学部门制定了合作战略。此外，还启动了与欧洲航天局、《生物多样性公约》和开发计划署以及与联合国基金会的合作。

69. 但遗产中心的行动能力似乎有限。审计之时，中心仅有四名计划专家具有自然遗产相关问题上的厚实的科学背景<sup>57</sup>。因此，总干事 2008 年 1 月 7 日关于要求中心各地区事务科均应配备一名自然遗产方面的合格人员的指示就无法得到遵守。

---

<sup>51</sup> 中心还与非政府组织-动植物保护国际-合作，设立了自然遗产紧急情况快速反应基金。

<sup>52</sup> 筹备性活动 30 000 美元，宣传性活动 10 000 美元。

<sup>53</sup> 5000 美元以内的权限。

<sup>54</sup> 10 000 美元以内(宣传), 30 000 美元以内(筹备、技术合作与培训)以及 75 000 美元以内(紧急援助)。

<sup>55</sup> 修订申请表, 选择监督指标, 新的报告方式(第三十届会议, 维尔纽斯, WHC-06/30.COM/14A)。

<sup>56</sup> 30 COM 14A 号决定(第 6.b 段)。

<sup>57</sup> 再加上中心副主任, 自然遗产专家, 除了其领导工作之外, 副主任还关注多项计划。

## 6. 审查保护世界遗产的若干行动

### 6.1 耶路撒冷老城及其城墙遗址

70. 1981 年，应约旦的要求，耶路撒冷老城及其城墙遗址被列入世界遗产名录。次年被列入濒危世界遗产名录。确认的风险包括历史真实性的重大损失、因改变其法律地位造成保护力度减弱以及因城市规划而受到威胁。自 1988 年以来，教科文组织为该遗产地拨出预算外资金约 400 万美元。

71. 自 2001 年总干事宣布经大会批准（2003）的关于拟订总体行动计划的措施以来，教科文组织作出了很大的承诺，并得到执行局和大会的支持<sup>58</sup>。在国际专家委员会的帮助下以及意大利的合作与支持下，本组织制定了“保护耶路撒冷老城及其城墙文化遗产行动计划”，并于 2007 年得到大会、执行局和世界遗产委员会的通过<sup>59</sup>。世界遗产委员会呼吁国际捐助界通过预算外资金支持保护活动，“特别是《行动计划》方面的活动”<sup>60</sup>。不过，委员会认为“在现阶段的政治形势下，无法确定应在何种理想的保护状态下将该遗产从濒危世界遗产名录中删除”。

72. 与此同时，继总干事 2007 年 2 月派出世界遗产中心、国际古迹遗址理事会和国际文化财产保护与修复研究中心特别考察组考察之后，教科文组织根据执行局第一七六届会议的决定<sup>61</sup>，拟订并在耶路撒冷实施了“强化监督机制”。“强化监督”是把审议可能丧失其杰出的普遍性价值的遗产地状况的间隔缩短，不再是每年一次。耶路撒冷的强化监督涉及 Mughrabi 坡道的保护状况<sup>62</sup>。主要问题是世界遗产地的考古发掘和城市规划。

73. 世界遗产委员会上一次会议审议了 2009 年 2 月编制的监督情况报告(第 6 份报告)。同执行局一样<sup>63</sup>，委员会对原定于与约旦专家以及伊斯兰宗教财产管理处专家的后续技术会议

---

<sup>58</sup> 大会第三十一届、三十二届 (32 C/39 号决议) 以及第三十三届会议 (33 C/13)，执行局第一七〇届会议 (2004 年 10 月) (170 EX/10 Rév)。

<sup>59</sup> 31 COM/7A.18 号决定, 177 EX/19 号决定 以及 34 C/47。项目 534RAB4001 (454 460 美元)。

<sup>60</sup> 33 COM/7A.18 号决定 (塞维利亚, 2009 年), 182 EX/15 以及 35 C/16 号文件; 进行中的项目 549RAB4000 (欧盟委员会, 70 万欧元) 和 570RAB4002 (Leventis 基金会, 27 万美元)。

<sup>61</sup> 176 EX/特别全会决定以及世界遗产委员会的有关决定 (2007 年的 31 COM 5.2 和 2008 年的 32 COM 7A.18) 规定了两年的试验期。

<sup>62</sup> 通往 Haram es-Shari 古神殿 Mughrab 门坡路 (Esplanade du Temple)。

<sup>63</sup> 181 EX/5 (III) 和 182 EX/5 (II) 号决定。

的推迟感到遗憾，委员会要求“世界遗产中心在世界遗产委员会第三十四届会议之前，至少每三个月汇报一次”。

**建议 13: 在今后评估强化监督机制的工作中<sup>64</sup>，妥善界定此类程序所涉短间隔报告的散发与讨论方式。**

## 6.2 阿克苏姆方尖碑的归位

74. 1980 年，阿克苏姆古王国都城废墟被列入世界遗产名录。公元十世纪，阿克苏姆被毁之时，阿克苏姆墓七座方尖碑其中一座碎成五块，1937 年被运到罗马，经过重新组装，伫立在君士坦丁拱门附近。根据意大利与埃塞俄比亚的和平条约(1949 年)，方尖碑归还埃塞俄比亚。意大利提供资助，将石碑分三部分拆卸并于 2005 年 4 月空运回国。2004 年，意大利向埃塞俄比亚承诺“资助方尖碑在阿克苏姆考古遗址的归位和修复，归位和修复工程将由教科文组织，在意大利技术支持下，与埃塞俄比亚方面合作进行”<sup>65</sup>。意大利保护阿克苏姆世界遗产信托基金高达 507 万美元<sup>66</sup>。

75. 教科文组织强调，此工程是技术上的一大壮举<sup>67</sup>。外聘审计员则希望强调两点。其一，项目的行政管理。指导意大利石碑拆卸的建筑师事务所作出初步研究之后，当时的文化助理总干事，应世界遗产中心主任的要求，于 2005 年 7 月获得了总干事对于竖立方尖碑工程合同发放规定的豁免，该豁免于 2006 年 1 月得到确认<sup>68</sup>。但到 2006 年 10 月，会计长建议，特别是考虑到执行局的意见，应重新回到正常程序<sup>69</sup>。合同委员会拒绝了世界遗产中心的豁免申请。竞争招标只收到一份投标书，来自负责拆卸石碑的那家公司。

76. 应文化助理总干事的要求，内部监督办公室在 2007 年上半年对建筑师事务所遴选工作展开调查。内部监督办公室的报告<sup>70</sup>着重指出，2005 年 7 月并未向总干事以及文化助理总

<sup>64</sup> 前述 33 COM 7.2 号决定(2009 年)，2011 年要求提交的报告。

<sup>65</sup> 2004 年 11 月 18 日的谅解备忘录以及意大利常驻教科文组织代表团 2004 年 10 月 15 日的信函。

<sup>66</sup> 项目 534 ETH 4000 - 2005-2009；到 2009 年 12 月 15 日投入 484 万美元。

<sup>67</sup> *世界遗产*，n° 51，2008 年 10 月。

<sup>68</sup> 总干事决定，2005 年 7 月 8 日(同一天的备忘录 ADG/CLT/05/067) 和 2006 年 1 月 6 日(2006 年 1 月 5 日的备忘录 WHC/DIR/06/02)。

<sup>69</sup> 总干事批准的备忘录(Memo DCO/1/06/355，2006 年 10 月 27 日)提到外聘审计员关于巴西利亚办事处的报告。

<sup>70</sup> 2007 年报告/2007 年 5 月 24 日。

干事通报合同委员会曾就选择施工单位一事要求独立建筑师提出意见<sup>71</sup>。竞争规则的豁免是在信息不完整的基础上获得的。内部监督办公室认为 2006 年 11 月以后所遵循的程序符合教科文组织的规定，但建议由独立专家审查价格是否合适。该建筑师事务所和投标的建筑工程公司在初期研究阶段就已经建立联系。经过竞争性招标选出的独立专家认为施工单位的估算报价是合理的。因此，合同委员会对于与该建筑工程公司以及建筑师事务所的合同草案给出了积极的意见<sup>72</sup>。

77. 毋庸强调，内部监督办公室认为 2005 年和 2006 年遵循的程序不符合本组织的规定。对此后的工作则没有意见。<sup>73</sup>

78. 第二条意见涉及延误的问题。项目最初提到方尖碑“将于埃塞俄比亚政府所期待的 2007 年初”重新竖立。<sup>74</sup>后来把延误时间定为 18 个月，从 2006 年 6 月算起。由于资金转账推迟以及行政手续中止，等待内部监督办公室的调查结果，工程一直到 2007 年夏天才开始，2007 年 10 月工程队伍才在阿克苏姆全力投入工作。2008 年 9 月 4 日<sup>75</sup>，庆祝方尖碑重新归位，此时已快到埃塞俄比亚年历 2000 年底。2009 年 2 月，建筑师事务所才证明该公司完成合同义务。

### 6.3 刚果民主共和国的世界遗产地

79. 1994 年至 1999 年期间，由于受到民众骚乱的威胁，刚果民主共和国共有五处世界遗产遗址被列入濒危世界遗产目录。这几处遗址受到的威胁主要来自偷猎象牙或野味、非法砍伐森林或采矿以及安置来自冲突地区民众。

80. 自 2000 年以来，教科文组织实施了一项名为“保护武装冲突地区的世界遗产遗址生物多样性”的计划。自 2000 年以来，该计划获得了 714 万美元的预算外资金的拨款<sup>76</sup>。然而，由于合作伙伴未能向联合国基金会提供等额的资金，因此 2005--2010 年期间，联合国基

---

<sup>71</sup> 合同委员会的意见，2005 年 7 月 7 日。

<sup>72</sup> 合同委员会的意见，2007 年 6 月 15 日(7 月 3 日签订第 1 期第 1 部分的合同, 1 444 495 美元)和 2007 年 7 月 23 日(2007 年 8 月 14 日签订合同, 446 637 美元)。

<sup>73</sup> 与同一家公司签订第 2 期第 2 部分的工程合同(189 万美元)。

<sup>74</sup> 对外关系与合作部门照会 (ERC/CFS)，2006 年 3 月 10 日。

<sup>75</sup> 180 EX/62 号文件。

<sup>76</sup> 联合国基金会 (UNF) 413 万美元(伙伴基金划拨了 333 万美元，项目 243ZAI4070)，比利时 241 万美元 (项目 517DRC4000 和 4001) 以及意大利 60 万美元(项目 534DRC4000 和 4001)。

金会议通过伙伴基金划拨了承诺捐助款额的三分之一<sup>77</sup>。中期评估（2007年9月）按规定使拨款得以实现。正在审批2010--2012年第三阶段的220万欧元<sup>78</sup>拨款。

81. 教科文组织和世界遗产中心采取的行动，主要在于与国家遗产保护相关人员、国家和地方政府以及某些地区有实权的政府展开对话。中期战略指定教科文组织作为保护遗产“聚会平台和公正的斡旋者”战略性办事处<sup>79</sup>展开工作。因此，当世界遗产中心获悉原定于2004年召开<sup>80</sup>、委员会后在2007年再次要求定于2008年召开的部长级会议无法召开<sup>81</sup>时，并未灰心。世界遗产中心还考虑组织联合国组织刚果民主共和国特派团及其刚果合作伙伴ICCN<sup>82</sup>编写一份谅解备忘录。世界遗产中心认为，如果没有《保护武装冲突地区的世界遗产遗址生物多样性计划》以及刚果自然保护研究所在当地的行动，“世界遗产遗址资源将所剩无几了<sup>83</sup>”。

82. 2007年7月发生维龙加国家公园大猩猩屠杀时间后，继耶路撒冷（见上文）之后，初步对刚果民主共和国遗址实施了强化的监督机制。

#### 6.4 非法砍伐森林和采矿

83. 九十七个世界遗产遗址为森林。在2008--2009年双年度，涉及这些遗址的有七项计划，得到了总额为1343万美元的预算外资金。

84. 每年向世界遗产委员会通报威胁保护遗址的行为，如非法砍伐森林、采矿以及勘探石油：“发放遗产地采矿许可”、“非法贩卖木材、矿产和象牙”、“在包括遗产地的地点预计开展石油勘探项目”、“在遗产地以及邻近地区开展采矿活动”、“在遗产地组成部分之一的地方可能建造一块用于采矿的区域”、“非法砍伐森林以及其他非法开采自然资源的情况增多”<sup>84</sup>。

<sup>77</sup> 120万美元中的40万美元。

<sup>78</sup> 比利时捐款200万欧元，西班牙捐款20万欧元。

<sup>79</sup> 2008--2013年《中期战略》，第106段。

<sup>80</sup> 刚果民主共和国濒危遗产会议(2004年9月)，刚果民主共和国副总统宣言。

<sup>81</sup> 第31 COM 7A.32号决定(2007年)、第32 COM 7A.31号决定(2008年)和第33 COM 7A.31号决定(2009年)。

<sup>82</sup> 刚果自然保护研究所。

<sup>83</sup> 《刚果河流域世界遗产》，世界遗产中心，2009年。

<sup>84</sup> 例子取自第三十三届会议文件，2009年6月：第33 COM.7A.2号、第7A.4号、第7A.8号、第7B.1号、第7B.31号和第7B.147号决定。

85. 公约赋予委员会和世界遗产中心施加压力的权能：委员会“请缔约国保证立刻对特许采矿的整体情况作出评估[...]即在开展一切活动之前进行评估”，或“对缔约国没有遵守《手册》中明确提出的程序感到遗憾”，或进一步要求缔约国“明确声明在注册遗产地范围内没有签署任何采矿特许可同”<sup>85</sup>。

86. 对于列入《濒危境的世界遗产目录》的遗产地采取了如下加强措施：年度实质性会议报告，在“关于从《濒危世界遗产名录》除名的遗产地所期待的保护状况建议”、“促进有利于遗产地的国际合作机制”<sup>86</sup>方面施加压力。此外，2009年委员会还引用了“可能列入《濒危世界遗产名录》的遗产地”受到的威胁，以期找出自2004年开始人们所期待的、应对逐渐侵蚀苏门答腊热带雨林遗产的诸多原因<sup>87</sup>。

87. 还可以采取“互动性后续措施”，但有可能导致与相关目标发生程序交叉的问题<sup>88</sup>。

88. 在面临这些威胁时，可以有一种管理《目录》的有效办法，一方面，应具体确认威胁，实时向世界遗产中心通报情况，另一方面，与可持续发展的经济和社会方面的相关人员开展合作。

89. 前一方面，国家政府应发挥主要作用，即世界遗产中心与各国代表团应持续保持对话。中心也可以请国际自然及自然资源保护联盟由其专家使用联合国环境规划署（PNUE）研发的方法对环境影响作出评估。

90. 后一方面，在世界遗产中心的协助下<sup>89</sup>，国际采矿及金属协会<sup>90</sup>编写了2003年关于采矿及保护区的立场声明，似乎也应促使其他行业，特别是石油勘探和开采以及森林工业采取这一良好做法。相反，石油公司在世界遗产中心的监督下管理自然遗产是非常普遍的<sup>91</sup>。

---

<sup>85</sup> 如：第33 COM.7B.1, 7B.8号决定和第7B.31号决定。

<sup>86</sup> 如：第33 COM.7A.3号决定和第7B.34号决定。

<sup>87</sup> 第33 COM 7B.15号决定。

<sup>88</sup> 如：第33 COM.7A.8号决定和第7A.4号决定。

<sup>89</sup> 第二十三届世界遗产委员会会议（马拉喀什，1999年），第二十四届会议上设立了联合工作组（凯恩斯，2000年）。

<sup>90</sup> CIMM（或ICMM--国际采矿及金属协会），2002年由ICME（国际金属和环境理事会）改建的工业组织。

<sup>91</sup> 世界自然遗产遗址商业计划--工具箱，2008年6月。

**建议 14: 寻求与相关人员共同制定在世界遗产遗址及其附近区域或其所处的生态系统内预计采取行动所应遵循的良好做法文件。**

91. 注意到偷猎、开采石油以及被保护遗产地面积减少 90%削弱了该遗产地的突出价值，委员会于 2007 年按照缔约国申请，将阿拉伯大羚羊保护区（阿曼）从《世界遗产名录》中除名<sup>92</sup>。然而许多代表团强调称这个“首次”<sup>93</sup>除名决定标志着委员会在保护名录中遗产地的特殊价值和普遍价值<sup>94</sup>方面的失败。

## 6.5 世界遗产与旅游

92. 1972 年，自批准《世界遗产公约》之后，共计有 1.9 亿游客；2008 年，游客数量达到了 9.24 亿<sup>95</sup>。2012 年，即《公约》诞生四十周年之际，数量将超过十亿人次；2020 年预计可超过十五亿。预计 20%的国际游人的参观目的为文化旅游。国内游人--无精确估算--大约应为国际游人比例的五到七倍。

93. 1972 年《公约》中不含有“旅游”一词。然而该《公约》要求缔约国保证不仅要“*确认、保护（和）保存文化遗产和自然遗产*”，而且要“*突显其价值*”（第 4 条）。世界遗产委员会在 2001 年通过了一项侧重于可持续发展的旅游计划。

94. 《世界遗产可持续旅游倡议》引起了《公约》缔约国和国际机构的极大关注。然而，其影响似乎仅仅是组织了六、七场会议或技术研讨会以及关于遗产—旅游的不甚重要的研究工作，其对遗址按访问人数在《世界遗产名录》中排名的影响则难以估量。中心旅游办事处成立于 2008 年，截至 2009 年年底，仅剩一名工作人员，而且其行政管理情况还很不稳定。

95. 在审计时，该中心无法回答关于旅游对世界遗产地影响的简单问题，如 890 处遗产地共接待游客的人数或游客花费的总额。然而，由于缺乏适当的计划以及合理的管理方式，对这些遗产地的访问过多，这些遗产地的压力越来越大。在一些情况中，加入世界遗产以及名声鹊起反而对遗产地造成了严重破坏。而预计 2000--2020 年间旅游人数翻倍将加重旅游的这—不利影响。

<sup>92</sup> 第三十一届会议，基督城，2007 年 6 月。

<sup>93</sup> 2009 年 6 月，从名录中除名的第二处遗址是德累斯顿易北河峡谷。

<sup>94</sup> 1972 年公约，第 6 条第 1 款。

<sup>95</sup> 来源与定义：世界旅游组织。



**建议 15：在《世界遗产名录》的申报附带的管理计划中加入旅游方面的参考。要求遗产地管理者每年收集并提交关于遗产地及资源的相关旅游人次信息。以此补充《世界遗产公约业务准则》。**

**总干事的意见：**

总干事感谢外聘审计员就教科文组织文化部门世界遗产中心工作做出的审计报告。总干事注意到报告中所提的建议，将努力实施这些建议，同时注意到建议 13 和建议 15 均需要预先得到世界遗产委员会的同意。



联合国教育、  
科学及文化组织

**执 行 局**

第一八四届会议

**184 EX/8**  
**Partie III Corr.**

巴黎，2010年4月2日

原件：法文

临时议程项目 8

**外聘审计员报告**

**第 III 部分**

**关于教科文组织世界遗产中心（WHC）的审计报告**

**更 正 件**

应对 184 EX/8 号文件第三部分作如下修改：

第 61 段，删除最后一句，并加上：“世界遗产中心与国际古迹遗址理事会和其它咨询组织一道研究需要对规定这些组织提供服务的合同条款作哪些改进。”



联合国教育、  
科学及文化组织

## 执行局

第一八四届会议

# 184 EX/8 Partie IV

巴黎，2010年2月19日  
原件：法 文

### 临时议程项目 8

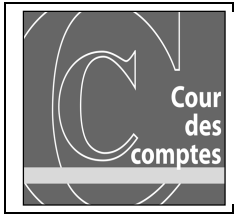
#### 外聘审计员报告

#### 第 IV 部分

#### 对教科文组织紧急情况和重建教育计划（PEER）管理情况的审计报告

#### 概 要

根据财务条例 12.4 条之规定，外聘审计员兹提交其对教科文组织紧急情况和重建地区教育计划（PEER）管理情况审计的报告。



**Commissariat aux comptes de  
l'Organisation des Nations Unies pour  
l'Éducation, la Science et la Culture  
UNESCO**



## **外聘审计员报告**

### **第 IV 部分**

**对教科文组织紧急情况和重建教育计划（PEER）管理情况的审计报告**

## 目 录

1.	引言.....	1
2.	紧急情况和重建地区教育计划介绍.....	1
	2.1 紧急情况和重建地区教育计划的目标.....	1
	2.2 紧急情况和重建地区教育计划的预算安排.....	3
3.	对计划组织结构的看法.....	4
	3.1 2008 年对计划的结构调整.....	4
	3.2 人事方面问题.....	4
	3.3 合同关系方面问题.....	5
	3.3.1 顾问合同.....	5
	3.3.2 付酬合同.....	6
	3.4 办公场所和资产清查.....	7
	3.5 会计及预算程序.....	7
4.	项目管理方面的意见.....	8
	4.1 横向观察.....	8
	4.2 索马里.....	9
	4.2.1 加强索马里中学教育综合方案.....	9
	4.2.2 流离失所者和青年退伍兵.....	10
	4.3 非洲之角.....	11
	4.4 撒哈拉以南非洲地区.....	12
5.	PEER 项目的发展愿景.....	13
	5.1 与教科文组织内罗毕办事处的联系.....	13
	5.2 PEER 在教科文组织内部的地位.....	14
6.	结论.....	15

## 1. 引言

1. 2009年5月25日至6月5日期间对教科文组织内罗毕地区和多国办事处管理情况进行审计<sup>1</sup>（见182 EX/47号文件所载报告文本）的范围，又被扩展至紧急情况和重建地区教育计划（PEER<sup>2</sup>）。紧急情况和重建地区教育计划协调员及其工作班子的办公室实际上是与教科文组织地区办事处同在Gigiri办公楼区内。

2. 审计员们在教科文组织总部约见了非洲部助理总干事。在内罗毕，他们调阅审查了六个项目的人事档案、合同及文档资料，对资产清查清单和会计账单凭据进行了抽样核查。

3. 审计员多次约谈计划协调员本人，以及行政事务助理和其他计划项目的主管人员。此外，他们还召集来内罗毕参加一个培训班活动的实地工作人员和顾问人员，举行了一次工作会议。审计员谨对所有相关人员的大力合作表示感谢。

## 2. 紧急情况和重建地区教育计划介绍

### 2.1 紧急情况和重建地区教育计划的目标

4. 紧急情况和重建地区教育计划是1993年在Mogadiscio启动的一项计划。自那以后，它的目标经过了多次修订调整，活动范畴亦经历了先扩张，后收缩的反复过程。该计划与教科文组织总部和总部外机构网络的行政隶属也经历了一个不断变更调整的时期。它在任务目标和体制结构两方面都只是在2006年以后才稳定下来。

5. 该计划在创建之初隶属于当时设于索马里的教科文组织办事处。它的初始目标是使教育成为一个在经受各种复杂局势和自然灾害之苦的国家里实施人道主义援助的手段。

6. 1994年3月，总干事把这项计划置于副总干事（DDG）<sup>3</sup>的直接领导之下，以期与和平文化计划联系起来执行。

7. 总干事在1997年2月指出，紧急情况和重建地区教育计划应该“对在世界各地出现的各种紧急情况做出迅速响应”，从而对“与和平文化有关的各种活动的开展做出决定性的贡

---

<sup>1</sup> 见于2009年9月18日向执行局第一八二届会议行政和财务委员会提交的是项审计报告。

<sup>2</sup> 紧急情况和重建地区教育计划。

<sup>3</sup> 见1994年3月11日的DG/Note/94/14号通函。

献”<sup>4</sup>。而此时紧急情况和重建地区教育计划又已经被划归负责协调针对优先目标人群和特定国家活动的助理总干事（ADG/DRG）的职能范畴。

8. 次年（1998年1月），对紧急情况和重建地区教育计划进行了结构调整，把其活动中心重新收缩到非洲范畴。至此，它又变成了一个地区性计划：“这个称之为《教科文组织促进紧急援助教育及和平文化地区计划》的新机制，将负责与相关总部外办事处一起，在中部非洲、非洲之角、大湖地区，针对难民和流离失所者的需要，发起和实施以促进和平文化为目的，主要是教育方面的各种具体项目和计划。<sup>5</sup>此时，紧急情况和重建地区教育计划虽仍隶属负责协调针对优先目标人群和特定国家活动的助理总干事（ADG/DRG），但其实施则需与非洲部（DDG/AFR）、对外关系与合作（ADG/BRX）和教育部门助理总干事（ADG/ED）协作进行。

9. 在这个时期内，紧急情况和重建地区教育计划主要是利用欧洲委员会提供的一项资金，开展了针对索马里初等教育需要的教材印制、教师培训和教育评估等活动（2000--2002年），利用另一项由欧盟委员会和意大利政府提供的资金，在索马里开展了促进和平、民主和发展的公民意识教育计划（2001--2003年）。这两项活动分别于2001年和2003年经过了内部审计。

10. 副总干事于2004年6月决定，紧急情况和重建地区教育计划从即时起“被视为一个跨部门性计划”：由非洲部负责计划的“全面监督和行政支持责任，并负责协调相关部门和单位的参与工作”<sup>6</sup>。“为此，在非洲部的预算中为该计划单列资金项目，作为对非洲部的支持，使之得以行使协调职能”。

11. 紧急情况和重建地区教育计划有一个时期先由教科文组织布琼布拉办事处暂行领导职能<sup>7</sup>至2006年9月任命了它的专职协调员<sup>8</sup>并派驻内罗毕为止。那时，教科文组织内罗毕办事处刚刚被委以有关索马里事务的职能，负责“协调教科文组织参与联合国系统的协商机制和相关行动”<sup>9</sup>。正如总干事在2007年10月所阐述的：“经此调整，本组织行动重点，将以实地活动，以及由一个协调员负责，由设在 *Mogadiscio, Hargeisa et Garoow* 三地的分部组

---

4 见1997年2月21日的DG/Note/97/16号通函。

5 见1998年1月23日的DG/Note/98/4号通函。

6 见2004年6月9日的ADG/ODG/04/Memo.79号通知。

7 见上述2004年6月9日通知。

8 见2006年9月22日ADG/AFR/06/Memo.337号通知。

9 总干事2007年10月3日向执行局提交的报告(177/EX/INF.12号文件)。其中提及2006年6月15日蓝色通知(DG/Note/06/28)。

成的紧急情况和重建地区教育计划这一执行机制为依托，转移到协调和跨部门性的活动上来，从而确保本组织在索马里的确实有效的存在”<sup>10</sup>。

12. 非洲部助理总干事 2006 年 9 月再度强调了计划的地区性质，他指出：“从今以后，本组织与索马里的合作即正式置于内罗毕办事处主导之下进行。紧急情况和重建地区教育计划将把重心集中于它的一般使命和向非洲其它地区扩展的工作上来”<sup>11</sup>。2008--2009 年计划确认，紧急情况和重建地区教育计划“作为一个新的重要设想的载体”，“将从手段上得到进一步加强，使其能够更好地满足该大陆在应急教育方面日益增长的需要”<sup>12</sup>。

## 2.2 紧急情况和重建地区教育计划的预算安排

13. 紧急情况和重建地区教育计划 2008--2009 双年度列于非洲部<sup>13</sup>项下的正常预算（34 C/5）为 370 000 美元。其中 70 000 美元用于加强与达喀尔非洲地区教育办事处的合作。为后者提供的资金将用于在刚果民主共和国、科特迪瓦和几内亚比绍开展的项目。

14. 余下的 300 000 美元将用于行政运营费用（100 000 美元）、合同费（80 000 美元）、工作人员的差旅费（40 000 美元）、办公用品、设备、器材采购费（25 000 美元）以及其他日常开支（55 000 美元）等项目。

15. 除这些正常预算拨款外，计划还有列于信托基金管理费账户（FITOCA）<sup>14</sup>上的协调员职位本身的预算：2007 年为 153 200 美元，2008 年为 162 820 美元<sup>15</sup>。截至本审计结束之日，紧急情况和重建地区教育计划尚未收到任何有关 2009 年的决定。而预算局在 2008 年即指出，从紧急情况和重建地区教育计划筹措的预算外资金提取 40 % 的计划管理费返还仅有 29 700 美元。因此，协调员职位所需资金需从整个信托基金管理费账户的总收入中支付，这对计划是一个不稳定因素。

16. 总干事于 2007 年批准了两项参与计划拨款，共计 52 000 美元，用于加强索马里教育规划能力建设。按规定，相关活动应于 2007 年 6 月 1 日至 12 月 31 日期间完成。然而，实际上决定是在 2007 年 9 月 18 日获得批准，而资金拨付通知及其下拨授权通知则是在 11 月 9

10 见前述 177 EX/INF.12 号文件中的报告。

11 见前述 2006 年 9 月 22 日通知。

12 见 34 C/5 号文件,第 10106 段。

13 在 34 C/5 中，其预算拨款总额为 1 103 000 美元。

14 Funds in Trust Overhead Cost Account: 信托基金管理费账户(FITOCA)。

15 见预算局 2007 年 5 月 23 日和 2008 年 6 月 9 日函。



日发出的，致使资金使用期限亦像对待参与计划本身即是其组成部分的正常预算一样，被从原来的 2007 年 11 月 31 日推延到 2008 年 10 月 31 日。亦如对待信托基金管理费账户（见第 15 段），这样的拖延对计划的有序实施是不利的。

17. 2005 年以来使用的预算外资金总额达 8 633 672 美元。最大一笔捐款（424 万美元）来自欧盟，覆盖 2006--2007 双年度和本双年度两个财务时期<sup>16</sup>。其它捐助者包括：意大利合作署（156 万美元）、日本信托基金会（FIT）（150 万美元）、英国国际开发部<sup>17</sup>（108 万美元）、联合国儿童基金会和联合国难民事务高级专员办事处（HCR）。日本信托基金提供的资金主要用于非洲之角和大湖分地区的项目。其它捐助资金都用于索马里。

### 3. 对计划组织结构看法

#### 3.1 2008 年对计划的结构调整

18. 非洲部助理总干事指出，“自 2007 年起，该计划即接受总部非洲部、会计局、预算局和对外关系部门的监督和指导”<sup>18</sup>。会计局（2007 年 10 月）和非洲部（2008 年 2 月）分别派人进行了实地考察。这两次考察揭示了该计划在行政管理和财务管理方面存在的不足，从而导致对这两方面的管理体制进行了调整。

#### 3.2 人事方面问题

19. 内部审计部门调查组在 2008 年 2 月对有关人事问题进行了一次全面审查。随后本着“根据明确界定的标准，只保留计划正常运行所必需的人员”的目标，对“工作人员队伍进行了清理整顿”<sup>19</sup>。工作人员中资历最深的两人是在 1994 年聘任的。

20. 紧急情况 and 重建地区教育计划人员编制为 20 人，分布于 4 个办事处：内罗毕：13 人、Hargeisa：3 人、Garowe：2 人、Mogadiscio：2 人。但是，自 2008 年 7 月以来，因当地安全状况恶化，原在 Mogadiscio 的工作人员被调至 Hargeisa 办事处工作。

21. 审计员调阅了 16 份人事档案。尽管审查中尽量本着例行公事的态度，但还是觉得这些档案并非都按规定收入了所有必须的资料要件。

---

16 539 SOM 1000 号项目：加强中等教育综合计划 (IPSOS, 见第 49--53 段)。

17 国际开发部 (DFID)。

18 见 2009 年 4 月 29 日的电子邮件。该邮件指出，内部监督办公室认为，内部审计在 2001 年和 2003 年提出的所有建议均已处理完毕。AFR：非洲部、BOC：会计局、BB：预算局、ERC：对外关系与合作部门。

19 2007 年 11 月 19 日的 ADF/AFR 号文。

22. 当一个合同性质发生变更<sup>20</sup>时，就可能出现形式上的重叠现象。因此在新的合同生效的同时即应废止前面得合同。

23. 有一个由 534 SOM 1005 号项目出资聘用的活动负责人，按合同要求本应到索马里去工作，但他却被派去参加一个在刚果民主共和国开展的项目的工作。这种安排，即使是由于情况紧急所致，但也不能充分规避法律风险。

24. 2007 年 11 月，发生了一起一部分工作人员与管理层之间的劳资纠纷性的事件，起因是一些人的合同没有续签的问题。事实是一些工作人员多年以来一直按专项服务协议合同工作，但在这期间计划并未执行此类合同在连续服务 11 个月后必需终止一个月的规定。

25. 紧急情况 and 重建地区教育计划的工作人员享受接受培训的待遇<sup>21</sup>。但无论是教科文组织内罗毕办事处还是紧急情况 and 重建地区教育计划，都没有在这方面寻求双方开展协作的可能性。因此，紧急情况 and 重建地区教育计划单独对自己工作人员组织了一次关于战略性文件的培训，丝毫没有考虑针对教科文组织两个单位工作人员共同举办一个这样的培训的可能性。非洲部助理总干事强调指出，他一直要求紧急情况 and 重建地区教育计划协调员和内罗毕办事处主任，要考虑“寻求利用两单位在日常工作中一切可能的合作机会。”

**建议 1：整合在内罗毕举办的工作人员培训活动，使之成为面向教科文组织地区办事处和紧急情况 and 重建地区教育计划两单位工作人员需要的共同活动。**

### 3.3 合同关系方面问题

#### 3.3.1 顾问合同<sup>22</sup>

26. 相关部门执行了有关招聘问题（特别是在遴选候选人方面）的规定和要求。

27. 但是，有些合同的情况还是有需要指出的不足之处。例如，一位顾问人员旅行日期与合同期限不符的问题就是一例。计划方面对此的解释是这是由于联合国租用飞机安排方面的原因造成的，如果这一理由是可以理解的理由的话，这种状况还是与喊着对教科文组织的法律风险的。

20 例如，将一份专项服务协议合同 (SSA) 转换为服务合同 (SC)。

21 2008 年 4 月 17 日和 2008 年 7 月 1 日（在办事处的会议室）、2009 年 1 月 27 日（在旅馆）。

22 共审查了 11 份合同。

28. 并非所有档案入卷材料都是完整的，特别是从评估的角度看是存在入档文件不完整的问题<sup>23</sup>。

### 3.3.2 付酬合同

29. 在审查的 34 份合同中，紧急情况和重建地区教育计划无法提供有关其中 3 份的服务内容要求。计划负责人认为这一状况是过去遗留问题造成的。监管有这样一些问题，这里需要指出的是，自从招聘了行政助理之后，行政管理的状况和管理方式都有了明显的改观。

30. 按合同完成的报告上均未有明确标识，表明这些报告是为教科文组织完成的工作。这里且不谈有关著作权合同的专门规定，仅由于这些文件有可能为其他机构所使用的情況考虑，把教科文组织的作用明确标示出来也是很有必要的。而紧急情况和重建地区教育计划的工作正是要和其它联合国机构合作来完成的。

**建议 2：注意使紧急情况和重建地区教育计划的贡献，在由它支持完成的工作基础上发表的出版物中正式地加以标示。**

31. 对已开展工作采取的后续措施不能完全能得到保证。例如，建立广播节目的项目即因无后续资金而停了下来。从总体上讲，由于缺乏具体明确的标准（发行量、预期结果和取得结果等.....），对有些服务要求的完成质量作出确切的评价是很难的。例如，有一份“关于为满足布隆迪、刚果民主共和国、索马里和苏丹妇女和女青年的特别需要所采取的战略”的报告<sup>24</sup>，通篇就是一些笼统的泛泛之谈和教科文组织已掌握的信息。

**建议 3：使合同政策中包括评估工具的内容。**

32. 从更普遍的意义上看，紧急情况和重建地区教育计划与教科文组织内罗毕办事处或其它科研或学术机构没有协作的关系。但是对多国办事处同时进行的审计中却发现，有些资金是投向了同时也与该计划有关的领域中去了。例如，在索马里传播领域的投入。而且它还明确了已有在文化和教育领域进行合作的构想。这种新的发展趋势的方向是正确的，应该得到肯定。

23 2009/01he2009/02 号合同卷内均缺 431 号表。

24 2008 年 9 月，27 页。

### 3.4 办公场所和资产清查

33. 紧急情况和重建地区教育计划在索马里使用了 3 处办公场所，但是在 Mogadiscio 的楼舍现在是空的。它主要按装有电脑等设备，但对联合国机构的攻击事件导致 2008 年 7 月做出了撤出人员的决定。楼舍被保留下来，但由于未得到房主的书面答复，该处房舍的租金（1620 美元/月）从 2008 年 9 月 1 日起即停止缴付。计划协调员已就此事请示了总部。

34. 通过 2009 年对计划的资产清查发现，计划拥有相当数量的信息设备：22 部台式电脑、6 部手提电脑、14 台打印机。有 7 部电脑可能已经转让，但它们都是由非行政人员，主要是是两位顾问人员使用的电脑。还有两部电脑不久也将转让处理。

35. 资产清查结果没有按有关总部外机构财务守则规定的那样由两个不同的人共同签字并经协调员核准。所有档案都存放在距办公室几百米的两个集装箱里。

36. 紧急情况和重建地区教育计划拥有四部汽车，其中一部可用来运输某些设备器材。只有两位专职司机才有资格驾驶它们。每辆车都建立了行车日志。2007 年 10 月，援助团曾建议计划只保留两部汽车。由于内罗毕办事处拥有 3 部汽车，这样，截至本审计进行之日，教科文组织在内罗毕一地，各类驻在机构总共拥有七部汽车和四名司机。不过，会计局和非洲部都讲到，紧急情况和重建地区教育计划的四部汽车中有两部已经卖掉，现在正在研究如何在用车方面使办事处和计划之间加强协调和统筹。

### 3.5 会计及预算程序

37. 会计长于 2007 年 11 月指出，经常为没有经费的聘用合同拨款，这严重违反了财务条例<sup>25</sup>第 5.5(b)条。非洲部助理总干事于 2008 年 5 月指出“计划协调在影响以及调动预算外资金方面[已经]取得了较大进展”，但是“在该计划的行政和财务管理方面，以及将该计划有效地纳入本组织内部方面仍然[存在]有待改进的缺点和不足”<sup>26</sup>。

38. 更新了获得授权核准<sup>27</sup>支票和签署支票<sup>28</sup>的人员名单。

<sup>25</sup> 2007 年 11 月 7 日第 BOC 1/2007/290 号信函。

<sup>26</sup> 2008 年 5 月 30 日第 ADG/AFR/01/08/175 号文件。

<sup>27</sup> 协调员和行政兼财政负责人 (2008 年 2 月 19 日名单)。

<sup>28</sup> 其中包括内罗毕地区办事处主任 (2008 年 2 月 4 日会计账的信函)。

39. 对 2008 年和 2009 年四个项目（44 笔借记项目）<sup>29</sup>立账的 27 笔付款进行了调查。付款日临近，对行政干事（AO）就 9 个总额为 195 191 美元的付款指示进行了询问。已经对数额最大的一笔付款（86 400 美元）给出了令人满意的解释。关于另外的两项付款指示（36 421 美元），虽然付款申请没有附带项目进展报告和财务报告，但是在付款之前就已经收到了这两份报告。第四笔付款是由于 2009 年 4 月的工资总额出现错误，但是已经得到改正并精确计算了支付给相关人员的数额（7 512 美元）。

40. 行政干事在做为核准人（“*certifying officer*”）签署付款指示之前代替项目专家（“*authorizing officer*”）签署了三笔付款申请（47 784 美元），这违反了各司其职的规章<sup>30</sup>。行政干事强调了情况紧急<sup>31</sup>而项目专家不在这一原因，而且项目专家已经事先得知此事。行政干事还保证今后付款将按照教科文组织的工作程序进行。

41. 另一笔付款没有支付给酬劳合同持有人（5 000 美元）。行政干事转交了此人为尽快支付而要求代理的信函。付款应附带该信函。

42. 最后一笔付款（12 074 美元，2009 年 4 月 24 日）没有支出。行政干事确认称之所以没有支付该笔款项是因为给出的理由与合同条款不符。

43. 调查没有显示出存在严重的缺陷，但显示出由于情况紧急导致忽视工作程序、发生实质性错误以及偏差。据悉，已经将严格执行教科文组织财务程序的保证记录在案。

## 4. 项目管理方面的意见

### 4.1 横向观察

44. 2008 年 2 月非洲部实地考察后，助理总干事提醒协调员称“由 PEER 项目协调员提交的所有项目申请应在预算外财源合作处或预算局处理之前得到非洲部助理总干事的审核”<sup>32</sup>。他特别指出有一个两百万欧元的项目在没有预先举行磋商以及总部审核的情况下已经提交至欧洲联盟。

---

<sup>29</sup> 549 SOM 1000 (IPSOS – UE), 201 SOM 1004 (UNICEF-DIFID), 534 SOM 1005 (FIT 意大利) 以及 552 RAF 0001 (FIT 日本)。

<sup>30</sup> 2008 年 2 月 28 日第 08/02-0042 号文件以及 2008 年 3 月 31 日 08/03-0046 号和 0047 号文件。(36 421 美元)。

<sup>31</sup> 有一个案例向 IPSOS 学生支付日补贴，另一个案例是启动意大利非政府组织生命之水的工作。

<sup>32</sup> 2008 年 4 月 15 日 ADG/AFR/ORP/08/127 号备忘录。ERC/CFS：预算外资金合作处。

45. 近期审查的项目文件 (*concept notes*) 基本上都很好。注意到该项目于 2007 年制订了关于加强索马里教育体系针对伊斯兰开发银行 (IDB) 的 13 个补充性商业方案, 然而未能落实。

46. 关于最佳实践, 应该指出在 PEER 内部成立了一个项目后续行动委员会<sup>33</sup>。注意到该委员会对巩固和平与预防冲突项目主承包商提交的报告 (见第 59 段) 进行了仔细的审查。

47. 关于 PEER 项目的最新活动报告编制于 2006 年。在我们进行审计时, 2007 年的报告尚在编制中。网站也在建设当中。非洲部称 PEER 项目网站预计将于 2009 年年底投入使用。第 179 EX/31 号关于出版活动报告的意见也适用于 PEER 项目。教科文组织总部请各机构宣传其目标与活动, 以便于专家交流信息, 使大众了解教科文组织的调查和研究成果。但是在项目以及销售后续行动或作品库存方面并没有出版计划。

**建议 4: 改善项目活动报告和信息的方法, 对 PEER 项目提供资金支持的出版物发行实施监控。**

## 4.2 索马里

48. 在 2008--2009 年双年度期间, PEER 项目启动、继续实施或完成了 13 个拨款总额为 863.4 万美元的项目, 其主要资金来自于预算外资金 (851 万美元)。其中八个项目与索马里有关 (706 万美元, 即达到总额的 81.8%)。

### 4.2.1 加强索马里中学教育综合方案<sup>34</sup>

49. 总部对该项目的管理提出了意见<sup>35</sup>。

50. 作为 ISSES<sup>36</sup>项目的后续, IPSOS<sup>37</sup> 旨在支持学校体系的中学教育和改善教育结构。特别是在教育质量、教师培训、编写计划以及审查考试系统与证书发放方面制订了许多目标。

51. 做出主要贡献的是欧洲联盟 (初始拨款 3 300 000 欧元)。预算额为 4 241 065 美元。该项目由欧洲联盟索马里行动驻肯尼亚代表团跟进。该项目还得到了联合国机构的支持。

<sup>33</sup> 教科文组织 PEER 项目审查委员会。

<sup>34</sup> 539 SOM 1000。

<sup>35</sup> 见 2008 年 4 月 ADG/AFR 备忘录。

<sup>36</sup> 索马里中学教育国际支持 (1999--2004 年)。

<sup>37</sup> 综合项目--加强索马里中学教育。

52. IPSOS 包括为一项在索马里进行教师普查以及在邻国对索马里人进行培训的学校计划提供资金。2005 年 8 月至 2009 年 6 月，共有 52 名学生，其中 18 名为女生接受了来自乌干达和肯尼亚 13 个机构的培训，其中有 19 人获得了大学文凭。对于 PEER 项目来说，成功的标准主要在于受到培训的人员能够回到索马里。然而只能从长期对该计划进行评估（接受这种培训的人员在教育领域的就业率）。

53. 这一雄心勃勃的计划未能得到亚的斯亚贝巴 IICBA<sup>38</sup>的协助，IICBA 旨在对非洲教师培训项目提供支持。2008 年 2 月进行考察的内部考察组（见第 19 段）建议“通过向相关总部外办事处（包括 IICBA）发出正式照会，鼓励建设网络平台以及加强与 PEER 的合作”。

**建议 5：提醒总部外办事处网络平台以及加强与 PEER 项目合作的重要性。**

#### 4.2.2 流离失所者和青年退伍兵

54. 根据教科文组织的联合呼吁，自 2007 年以来，意大利合作为旨在通过在索马里中部和南部发展职业教育以改善境内流离失所者<sup>39</sup>以及青年退伍兵生活条件以及通过信息和传播技术支持教师培训的项目提供了资金<sup>40</sup>。

55. 合作伙伴以及 PEER 项目的进度报告与最终报告显示，尽管教科文机构与国际非政府组织（ONG）需要面临非常严峻的安全问题，但是活动仍然得以启动和继续进行，得到了当地社区的有力支持，并采取了非集中化和参与性的办法<sup>41</sup>。由于原始资料不够明确，成果数据（尤其是受训者的数量）表明未能达到既定的项目目标。此外，2009 年 3 月的最终报告没有得到财务报告的支持。协调员已经将此问题提交至会计局。

**建议 6：将指标列入项目文件中以便于对取得的成果进行评估。**

56. PEER 在实地与合作伙伴：一个意大利-索马里非政府组织、一家海洋职业培训机构和邦特兰教育部，以及联邦过渡政府的诸多机构进行合作，尽管由于安全方面以及负责人轮换

<sup>38</sup> 非洲能力建设国际研究院。

<sup>39</sup> 国内流离失所者(PDIP)-境内流离失所者(IPD)。

<sup>40</sup> 项目 534 SOM 1005 (2007 年 9 月--2009 年 2 月), 817 440 美元(其中 510 299 美元用于流离失所者和青年退伍兵, 307 141 美元用于教师培训); 新项目 534 SOM 1006 (2009 年 3 月--2010 年 2 月), 738 550 美元。

<sup>41</sup> 如在阿卜迪阿齐兹的捕鱼行业。

的原因，这些机构的参与仍然有限<sup>42</sup>。审议了非政府组织生命之水提出的正当理由：该非政府组织在索马里南部 Basse Shabelle 地区进行活动<sup>43</sup>，提交了员工和受训员签领的收据，但是其 2008 年最初合同收支费用的最终报告没有得到财务报告的支持。该组织遭受了 PEER 资金支付的延误：2008 年 2 月 29 日的批准信于 4 月 22 日才收到第一笔转账；而截至该日，该组织又花费了 8742 美元；预计于 2008 年 6 月 7 日进行第二次转账，但直到 2008 年 11 月 11 日才转账。

**建议 7：密切监督合同提出的正当理由，以便保证合同支付期限，避免由于财务结构脆弱合作伙伴的原因而延误支付。**

57. 对“参与计划”正当理由进行的审议（见第 16 段）提醒了这一供资方式的全称为“参与会员国活动的计划”<sup>44</sup>。事实上，该项目无法依靠过渡政府教育部的有效参与，尽管教育部表示同意，但是却面临着结构性问题。此外，最终报告显示教育部缺乏计划预计实施的发展教育管理<sup>45</sup>信息系统这一目标所需的人力和财力。

### 4.3 非洲之角

58. 在教育之后，和平文化是 PEER 项目行动的第二项主要内容。它非常切合 2008-2013 年中期战略规划<sup>46</sup>目标 10 的战略目标。

59. 报告期间，日本信托基金“在大湖地区和非洲之角建立一个预防冲突和建设和平的网络”这一重要项目得以启动<sup>47</sup>，这是一个在九个国家内实施的项目<sup>48</sup>。值得注意的是，教科文组织内罗毕办事处在 2006 年和 2007 年对分地区一级(东非和南部非洲)关于“为促进和平与和解以及预防冲突的区域的方法以及行动计划”<sup>49</sup>研究中的已审资料里未能找到相关参考。

<sup>42</sup> 在过去的三年中 PEER 已经与五个教育部长进行了合作。

<sup>43</sup> 该非政府组织是人道主义协调厅(BCAH)、联合国粮农组织(OAA)、联合国儿童基金会以及世界粮食计划署(PAM)在当地的合作伙伴。

<sup>44</sup> 见 2007 年 10 月--11 月大会第 34 届会议的第 52 号决议。

<sup>45</sup> 教育管理信息系统 (EMIS)。

<sup>46</sup> 34 C/4, “阐明文化间交流和对话对社会和谐与和解所具有的重要意义，以促进和平文化”。

<sup>47</sup> 项目 552 RAF 0001, 150 万美元。

<sup>48</sup> 布隆迪，厄立特里亚，肯尼亚，乌干达，中非共和国（车），刚果民主共和国（金），卢旺达，索马里和苏丹（苏丹南部）。

<sup>49</sup> 100 000 美元，SISTER 码 33122110。



60. 关于 2008 年 4 月 28 日项目文件（第 1.4 和 4.2 条以及附件 3），该项目文件拥有一个主要的国际承包商，即日本预防冲突中心（JCCP<sup>50</sup>），它参与准备了第 4 次非洲发展问题会议<sup>51</sup>（横滨，2008 年 5 月）并与 PEER 在提交给日本政府的初始项目上协作。而分包商应在各国进行筛选。

61. 该项行动应于 2008 年 5 月开始，并持续 24 个月。由于在落实资金和确定项目负责人方面发生了延误，该项行动于 2008 年 10 月才得以启动。

62. 尽管这一项目的理念是培养非政府组织以及当地民间社团网络的行动能力，但是在对民间社会组织有着严格控制的国家内，如厄立特里亚，项目遭遇了许多困难。当地兴起的表现还表明教科文组织办事处<sup>52</sup>内指定的联络员在某些相关国家很难开展项目。最后，第二份进展报告（2008 年 12 月）指出“在国家一级，仍然缺乏在紧急情况下从事类似活动的所有联合国机构强有力的联合计划”。

63. 然而在肯尼亚，一个跨机构小组定期举行会议<sup>53</sup>。在肯尼亚制订了一个巩固和平以及预防冲突的概念和方向性项目提纲，强调了社会安全与社会和谐的综合概念。在分地区项目上，教科文组织各个机构在巩固和平与预防冲突方面存在着有效的协作。

#### 4.4 撒哈拉以南非洲地区

64. PEER 的职能涵盖了因冲突以及后冲突原因而遭到破坏的撒哈拉以南非洲的所有国家和领土。计划文件称“自 PEER 项目建立以来，已经在 12 个国家（安哥拉，布隆迪，刚果民主共和国，吉布提，厄立特里亚，埃塞俄比亚，肯尼亚，卢旺达，索马里，坦桑尼亚，也门和赞比亚共和国）出色的完成了多项行动<sup>54</sup>。

65. 关于对能力建设方面的支持，PEER 在技术和职业教育(TVE)<sup>55</sup>领域活动方面制定了三项行动。达喀尔教育地区办事处（BREDA）提供了资金支持。这些行动涉及刚果共和国、几内亚比绍和科特迪瓦。

---

<sup>50</sup> 日本预防冲突中心，非洲部助理总干事与 2008 年 5 月 30 日签署了业务战略伙伴协定(576 500 美元)。

<sup>51</sup> 东京非洲发展国际会议(1993 年、1998 年、2003 年、2008 年)。

<sup>52</sup> 2008 年 6 月 23 日非洲部助理总干事备忘录。

<sup>53</sup> 开发计划署，人道协调厅，联合国儿童基金会，联合国妇女发展基金（联合国妇女发展），教科文组织 PEER，联合国人居署（联合国人类住区）和国际移民组织（国际移民组织）。

<sup>54</sup> 例如：2009 年 5 月 10 日对通过和平文化加强肯尼亚社区行动能力项目的说明。

<sup>55</sup> 木工，泥瓦工，汽车机械，缝纫和电气安装。

66. 至今只有一项行动在刚果共和国得以有效地实施，总额为 20000 美元。该项技术领域的培训行动得到的项目支持并未得到地区办事处的资金支持。因此 PEER 增加了款项总额。

67. 该并非新启动的行动<sup>56</sup>包括在当地组织培训以及著作到位。关于后者，PEER 于 2009 年 2 月--3 月在金沙萨和姆班达卡进行考察的报告称：“注意到自 2006 年 10 月以来，用于厄瓜多尔省的 ETP 各项计划书并未送往姆班达卡以供奋发。因此我们已经作出安排，包机将这些 77 公斤的计划书通过本地航空公司送到姆班达卡。”

68. 在考察期间，另外两项行动处于搁置状态，因为其资金还没有完全确定（50 000 美元）。据 PEER 行动协调员称，一旦资金到位这些行动便可以开展。但是 AFR 内部考察组已于 2008 年 2 月指出“在考察的过程中，便与 BREDA 制定使用向教育部门贡献的 70000 美元的具体建议”。

69. 在科特迪瓦，已经根据“总干事关于设立一个在教科文组织主管领域为科特迪瓦提供冲突后特别支助的总体计划的报告”<sup>57</sup>制订了行动。已于 2008 年 6 月 6 日至 13 日进行了第一次考察。然而对于其 2009 年 6 月的建议未见任何后续行动。

## 5. PEER 项目的发展愿景

### 5.1 与教科文组织内罗毕办事处的联系

70. 内罗毕办事处与 PEER 项目之间联系是有限的。索马里问题由内罗毕办事处负责。PEER 是一项非集中化项目，不具有总部外办事处的性质。已经就这一差别提醒了协调员：“协调员的身份也不能与总部外办事处主任混为一谈。只有办事处主任是由总干事正式任命为本组织在其被分配的会员国的官方代表。在索马里，内罗毕办事处主任是总干事在索马里政府的代表，是唯一有权签署发展援助框架国家小组文件的人。鉴于索马里的特殊情况，由于是您在实地开展项目活动，他可以将某些职能委任于您”<sup>58</sup>。然而办事处与 PEER 项目不存在任何的合作。

71. 因此必须彻底解决 PEER 项目的定位问题。一方面 PEER 项目在地理上与科学区域办事处处于同一地点，另一方面，呼吁 PEER 与达喀尔区域教育办事处进行合作，上文提到的内

<sup>56</sup> 该项目于 2003 年启动。

<sup>57</sup> 34 C/60 号决议—第 179 EX/déc.38 号决定。

<sup>58</sup> 2007 年 11 月 19 日 ADG/AFR 备忘录。

部考察团呼吁该办事处应作为“与 PEER 进行大陆性合作的中央办事处，并为教育部门提供资金支持”。

72. 最初，为采取确保教科文组织内罗毕两个机构能够更好地协调预计采取一些简单的措施：

1. 将服务点设置在同一地点，以避免人员分散而不利于团队精神的建立；
2. 举行办事处主任和协调员以及项目负责人的正式定期会议。应通过向总部事务处提交报告的方式体现这一内容的正规化。
3. 在两个机构有可能存在交叉的领域方面就研究项目或工作进行系统的交流；
4. 汇集内罗毕所有可用停车位。

73. 在行政和财务领域，PEER 行政干事通过在内罗比办事处行政干事<sup>59</sup>的临时性监督以按计划完成，并取得良好的效果。审计人员发现，PEER 行政干事特别对行政和财务程序所有权进行了投资。

74. 也许 PEER 项目地点选择本身不是一个问题。该项目适用于紧急情况。因此呼吁在自身演变的地区进行干预。

## 5.2 PEER 在教科文组织内部的地位

75. 非洲部助理总干事于 2008 年 5 月指出“在将该计划有效纳入本组织内部问题上[...] 仍然存在有待改进的差距”（见第 37 段）。

76. PEER 的目标已经发生变化（见第 4 至 12 段）：1994 年为应对因武装冲突以及自然灾害造成的紧急情况、1997 年为“在世界上出现的紧急情况”、1998 年为“难民教育与紧急情况”以及“促进和平文化”。

77. 大会于 2007 年要求非洲部帮助“摆脱危机后和处于冲突或灾害后重建情况下的国家满足弱势群体在教育方面的需要，其中特别是要对紧急和重建教育计划（PEER）的合理实施进行指导和监督”<sup>60</sup>。

---

<sup>59</sup> 2008 年 5 月 30 日非洲部助理总干事备忘录。

<sup>60</sup> 34 C/5，第 10101 段，同见 34 C/54 决议 (1)。

78. 为实现大会所要求的“理性”，在其他考察或审计后，PEER 项目执行中应考虑到外部审计发现或确定的诸多因素：

- 本组织与索马里的合作采取了灵活和非集中化的手段，尽管 PEER 于 2006 年归内罗毕办事处所属，但是继续通过 PEER 项目而非内罗毕办事处进行合作；
- PEER 在 2004 年转变为“部门间项目”并没有失去其主要的“教育”职能。而特别是与经济和社会发展相结合的“巩固和平以及预防冲突”职能包括活动情况和 PEER 人员的权限；
- PEER 的预算结构仍然脆弱，只有通过零星地使用 FITOCA<sup>61</sup> 账户或参与计划才能实现平衡；
- 对 PEER 来说重要的是应被联合国机构以及其他资金赞助者视为与之无关的机构，并应明确这一点。还应该可以有效地使用教科文组织网络（地区办事处，如 IICBA 一类的研究所）。在这一问题上，总部在使协作有效方面的作用事至关重要的。

## 6. 结论

79. 正如总干事于 2001 年所强调的，“在其会员国发生的危机、冲突以及自然灾害情况”呼吁本组织进行“部门间工作”、“总部外总部的沟通”以及与相关国家协作<sup>62</sup>。支持发生冲突和灾难国家是 2008--2013 年中期战略支持计划目标之一，中期战略指出“教科文组织还应设法加强与从事建设和平工作的区域政府间组织的合作”<sup>63</sup>。面对如此情况，一个具体的临时性计划未必是本组织最好的选择。

### **总干事的意见：**

**总干事感谢外聘审计员就教科文组织紧急教育的重建地区教育区域性计划管理管理工作所作的报告。总干事接受报告中所提出的所有建议，并将努力使这些建议尽可能得到落实。**

<sup>61</sup> ALD 协调员合同确定将于 2010 年 3 月 31 日到期。

<sup>62</sup> 2001 年 3 月 7 日 DG/备忘录/01/04 号通函。

<sup>63</sup> S4 C/4，计划 14 战略目标。



联合国教育、  
科学及文化组织

# 执行局

第一八四届会议

# 184 EX/8

## Partie V

巴黎，2010年3月19日

原件：法 文

### 临时议程项目 8

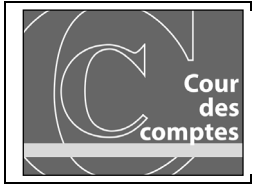
## 外聘审计员报告

### 第 V 部分

#### 外聘审计员关于上次审计之后巴西利亚办事处管理情况的报告

### 概 要

根据执行局第 179 EX/31 号决定（IV）的要求，外聘审计员特提交其对于过去报告所提建议落实情况的意见。



**Commissariat aux comptes de  
l'Organisation des Nations Unies pour  
l'Éducation, la Science et la Culture  
UNESCO**



**落实外聘审计员的建议**

**教科文组织驻巴西利亚办**

## 目 录

<b>1. 引言</b> .....	<b>1</b>
<b>2. 各项建议的落实情况</b> .....	<b>5</b>
2.1 差旅：清理过去的管理状况并建立差旅科室.....	5
2.1.1 清理过去管理中的不正常现象.....	5
2.1.2 新供应商.....	5
2.1.3 合作伙伴问责程序.....	6
2.1.4. 切实设立一个部门并实施新的工作和管理方法.....	7
2.2. 对巴西利亚办事处实施的托管.....	8
2.3. 信息处.....	8
2.4. 办事处的人力资源.....	8
2.4.1. 编制人数变化总趋势.....	8
2.4.2. 行政管理工作比重.....	10
2.4.3. 办事处工作人员合同政策.....	11
2.4.4. 加强办事处人力资源.....	11
2.4.5. 办事处实施新组织机构图.....	11
2.5 诉讼风险.....	12
2.6. 分支机构.....	13
2.7 项目.....	13
2.7.1 项目的监督.....	13
2.7.2 教科文组织的改革与职责.....	14
2.7.3 项目评估.....	16
2.7.4 考虑巴西监察部门的结论.....	16
2.7.5. Criança Esperança 计划的特殊情况.....	16
<b>3. 教科文组织驻巴西利亚办事处的前景</b> .....	<b>16</b>

## 1. 引言

1. 2008年4月1日至17日举行的教科文组织执行局第一七九届会议审议了该报告，注意到驻巴西利亚办事处取得的进展，要求外聘审计员在其跟踪报告中继续汇报建议的落实情况。
2. 为此，2010年1月25--29日，一名审计员到巴西利亚去检查我们过去考察所提建议的落实情况。出发前先在总部与会计处（BOC）和内部监督办公室进行了会谈。考察期间，除了见办事处领导团队和各部门负责人，也与巴西联邦审计法院（TCU）和联邦监察总署（CGU）进行了会谈。
3. 这次跟踪考察并不是对办事处总体管理的一次新的检查。
4. 今年来，巴西利亚办事处接受了多次内部和外部的审计以及外部顾问进行的人力资源审查和办事处地理模式的评估。办事处现处于调整的决定性阶段。解散分支机构的工作将在2010年3月全面施行，与此同时，项目开展将采用新的方式。办事处工作人员当中有一些人曾在其它国际组织从事过专业活动（主要是粮农组织、联合国开发计划署以及儿童基金会），这对于寻找新的办法是一项优势。
5. 本次考察的结论证实了过去检查当中所发现的趋势：所有建议均已落实或正在实施。



表 1：前两次考察所提建议的落实状况

建 议	实 施	意 见
<b>177 EX/54 号报告</b>		
<p><b>建议 1:</b> 优先设立一个专门的差旅科室，负责审查所购交通票是否符合规定，监督账目往来，进行某些抽查。</p>	<b>已落实</b>	设立科室和清理过去的记录均已完成（2009年6月1日），选定了一家新的旅行社
<p><b>建议 2:</b> 目前，办事处的自主权非常有限。不过，希望主任今后能够负责办事处的日常管理。</p>	<b>正在实施</b>	
<p><b>建议 3:</b> 应当终止在承付款超过收到的资金时不将其冻结的做法。尽管内部审计和外聘审计员提出了建议，但这种机制一直存在。它既不正常，又也损害（通过财务与预算系统）从总部获得的关于（利用财务管理系统）的巴西利亚办事处的信息的可信度。</p>	<b>已落实（上次考察作出的结论）</b>	此次考察未核对，原因在于正在部署财务与预算系统。
<p><b>建议 4:</b> 我们建议尽快招聘一个信息技术方面的高级负责人。巴西利亚办事处信息处的技术职能不可忽视。对于一个管理着几亿美元的项目，每天处理 1000 多项付款，管理 1.3 亿美元现金的实体来说，必须有一个得力而可靠的信息办公室。由于没有使这种职能专业化并为其提供必要的手段，办事处利用当地的解决办法运作，与总部不能很好沟通。要落实外聘审计员的建议（见关于 2004--2005 年财务状况的报告中的详细内容），必须使财务管理系统与财务与预算系统协调一致。</p>	<b>已落实</b>	系统迁移完成（2009年2月4日）。
<p><b>建议 5:</b> 我们建议尽量减少临时合同的非典型利用，这不仅因为这种利用合同的方式与签订合同的目的相悖，而且因为这些不可靠的情况是一种挫伤积极性的根源，并可能造成有能力的和由经验的工作人员离职。因此，解决好合同制度问题与预测办事处职员的变化情况同样必要。</p>	<b>正在实施</b>	使用临时合同仍然有一些小的问题，需要由总部拿出意见。

建 议	实 施	意 见
<p><b>建议 6:</b> 我们建议加强这个似乎人员不足的单位。在机构调整期间，这种加强预期需要，因为行政办公室的主管负责人很少有时间参与人力资源的管理工作。</p>	已落实	
<p><b>179 EX/31 号报告</b></p>		
<p><b>建议 1:</b> 继续完成旅游部的合法化工作，与总部确定对取消旅游项目进行分析的最后日期。</p>	已落实	
<p><b>建议 2:</b> 一旦完成对以前管理的合法化工作，与总部一起，制定现有合作旅游社发展方向的决定，以及关于为更新提供服务商而组织招标程序。</p>	已落实	
<p><b>建议 3:</b> 尽早完成对合作者在旅游程序跟踪方面职责化的工作。</p>	已落实	
<p><b>建议 4:</b> 逐步实施对办事处的日常管理的灵活行政托管，以创造与其他办事处相同的工作环境。</p>	未实施	内部审计和外部审计的建议有待落实。需要审查权限下放问题。
<p><b>建议 5:</b> 快速确定和批准办事处新组织机构方案。</p>	已落实	
<p><b>建议 6:</b> 评估对现行合同诉讼的可能援助方法，实施跟踪调查，给出因劳动法诉讼造成的损失数目或仍为审判案件可能的损失数目。</p>	已落实	
<p><b>建议 7:</b> 分析和预测不利于司法豁免权的原则性判决的风险情况。</p>	已落实	风险未结束，但无需提出建议。

建 议	实 施	意 见
<p><b>建议 8:</b> 对于制定针对各分部的相关建议，为了更快和谨慎地执行，必须注意这些建议的集中性、等级性和解释性。对于各分部现有的运作方式，必要时使管理其运作的文件有效。</p>	正在实施	2009 年 11 月进行了评估。某些工作人员未续延。从现在起到 2010 年 3 月需采取措施。有待 2010 年三月底宣布补充措施而定。
<p><b>建议 9:</b> 巴西利亚办事处必须采取相应措施，以确保到 2008 年底各个项目的重新定位切实有效，而且各个项目的期限不会延期到下一年。</p>	已落实	尽管项目已宣布完成，但四个项目的财务工作并未结束，其中两个项目已于 2008 年 12 月 31 日完成。
<p><b>建议 10:</b> 必须明文规定对项目的跟踪检查内容，以便将属于监管的内容与属于直接管理的内容区别开来。同时必须考虑到巴西利亚办事处所遇到的各种困难与限制，应由一位独立的专家进行评估，并将所开展的活动的可行性，以及实现向当地合作伙伴移交责任的条件也作为评估的必要标准。</p>	已落实	第一次外部评估正在进行当中
<p><b>建议 11:</b> 外聘审计员主张巴西利亚办事处与巴西当局进行联系，以便获取有关其合作行动国家执行情况的监管信息。</p>	未实施	
<p><b>建议 12:</b> 尽快就教科文组织与电视系统之间达成的协议草案提出意见，必要时，周到细致地对计划的实施情况进行外部监管。</p>	部分已落实	截至审计之日，所签协议规定的外部检查尚未进行。
<p><b>建议 13:</b> 于 2008 年确定巴西利亚办事处 2010-2011 年度的规模与活动范围。办事处必须与教科文组织总部进行密切协商。总部必须给予回应的答复</p>	2008--2009 年已落实	2010--2011 年正在落实过程中

## 2. 各项建议的落实情况

### 2.1 差旅：清理过去的管理状况并建立差旅科室

6. 177 EX/54 号报告建议设立差旅科室并考虑内部审计部门提出的多项建议。179 EX/31 号报告则建议继续进行合法化工作并为确定新的提供商而组织招标。

#### 2.1.1 清理过去管理中的不正常现象

7. 179 EX/31 号报告 (partie III) 的建议 1 请办事处继续完成与前旅行社的合法化工作并确定对取消旅行项目进行分析的最后日期。

8. 经总部同意，清理工作已于 2009 年 6 月 1 日停止。清理工作包括两项不同的内容：取消差旅的机票和相应的日补贴报销 (DSA<sup>1</sup>)。已承诺支付的报销申请涉及 3 251 张机票<sup>2</sup>，金额达 3 140 479 雷亚尔 (BRL)<sup>3</sup>。已报销 2 687 张机票 (83%)，金额为 2 817 735 BRL，相当于总金额的 90%。120 张机票因出票合同条款的原因而未予报销 (53 738 BRL)；222 张机票因过期而未予报销 (118 665 BRL)；222 张机票为后来的差旅所用 (150 341 BRL)。因此损失总额估计为 322 744 BRL。

9. 申请日补贴报销涉及 3251 被取消差旅中的 544 笔 (247 622 BRL)。其中 347 笔已经报销，总额为 163 779 BRL。197 次差旅的日补贴未予报销 (83 843 BRL)。相关工作人员因此被列入“不诚实顾问人员名单”。

#### 2.1.2 新供应商

10. 179 EX/31 号报告 (partie III) 建议 2 要求就调整与旅行社的现有合作关系作出决定。

11. 2006 年成立了一个机构间工作组<sup>4</sup>。2008 年在联合国开发计划署主持下进行了国际招标。所选旅行社已提交给总部合同委员会，2009 年 4 月 23 日，合同委员会批准了这一选择。2009 年 7 月，教科文组织与 Fly Tour--美国运通公司签订为期三年的协议。

---

<sup>1</sup> 每日生活津贴。

<sup>2</sup> 所涉期间出机票 119 628 张。

<sup>3</sup> 巴西雷亚尔。1 美元= 1,795 雷亚尔。

<sup>4</sup> 开发计划署、教科文组织、卫生组织、儿童基金会、世界银行、劳工组织、粮农组织、联合国妇女发展基金、DNUSS(联合国安保与安全发展机构)、联合国人口活动基金以及艾滋病规划署。

12. 此外，办事处还直接与三家航空公司谈判（2009年8月与联合航空公司；2008年4月与GOL航空公司以及2008年7月与TAM航空公司）。通过直接谈判，机票费用分别降低30%、56%和20%。

13. 最主要的节省来自于空运公司的协议价格。

### 2.1.3 合作伙伴问责程序

14. 179 EX/31 (partie III) 号报告建议 3 请办事处尽早完成差旅合作伙伴问责程序。为此，采取了多项落实。

15. 已经拟定了一份要防范的不诚实顾问人员名单。这份共有 7 689 个姓名<sup>5</sup>的名单也提供了联合国其他机构。

16. 2008 年，为办事处工作人员以及主要合作伙伴举办了培训班<sup>6</sup>，目的是宣传成功经验。2009 年，培训计划的实施中止，但计划在 2010 年与教育部一起组织一次培训。

17. 2008 年，根据与总部共同确定的标准，完成了对办事处的十八次现场核查。2009 年由于部署财务与预算系统所造成的压力，核查工作没有继续进行。这种基于预防思想的方法需要得到项目协调员的全力配合。18 次核查涉及近 600 次差旅<sup>7</sup>。其中发现 390 次差旅有不正常的地方。遗憾的是，这项工作没有按照内部监督办公室的建议做正式的严格确认和签字。

18. 向所有负责项目协调的合作伙伴寄发责任声明（*责任函*），让他们承诺核查落实程序的各个不同环节。这项工作受到办事处的特别重视，并多次进行提醒。2009 年的答复率为 84,65 %。2007 年，答复率仅有 49 %。因此，办事处的工作还是切实有效的。

19. 应利用这次机构重组以及部署财务与预算系统，增加内部审计有关资料的时间，特别是审查机构伙伴的资料。办事处因特网站以及 FABS 网络提供的功能可用来向合作伙伴宣传其义务。要求合作伙伴使用的 FABS 网络可让他们有系统地了解自己在遵守程序方面的义务。因此，这种宣传可取代寄发责任声明。

<sup>5</sup> 该系统比较可靠，因为它基于的是 CPF ()所有巴西居民必需的身份识别号。

<sup>6</sup> 46 人接受了培训。

<sup>7</sup> 计入总差旅数(2007 年为 32 237, 2008 年为 27 585)。

**建议 n° 1: 利用财务与预算系统--网络功能, 改进机构伙伴的信息。**

#### 2.1.4. 切实设立一个部门并实施新的工作和管理方法

20. 整个出差服务部门并没有真正的工作计划, 目前该部门共有三名工作人员。充当其工作计划的功能性组织机构图也需予以更新。

21. 内部监督办公室<sup>8</sup>曾建议编制一本手册, 于 2009 年用葡语编制了该手册。

22. 各部门的出差计划需得到主任的批准。然而在十二个被审计的 2009 年下半年出差计划中, 仅有两个计划注明了批准日期。

23. 此次考察共审核了五十七份付款文件<sup>9</sup>, 以确认其是否符合《行政手册》的规定。值得注意的是该部门本身制订了一份审核表。

24. 主要调查结果如下:

- 出差的会议记录没有在《手册》规定的时间内(在出差回来后 15 天内)转呈<sup>10</sup>, 需要重新开展行政工作。这一问题已经出现过六次, 但是由于出差报告提交日期一直不明确, 因此无法进行系统的审核。
- 有一份文件, 主任审批不符合出差的要求; 另一份文件, 主任仅在考察期间做出审批;
- 发现有 16 份文件没有遵守在出差前两个星期内提交出差申请的规定<sup>11</sup>。此外在这一问题上, 由于申请提交日期不明确, 因此无法进行系统的审核。

25. 该办事处有四个房间配有视频会议设备, 可以通过使用该系统代替一定数量的出差以节省开支。

26. 部门重组应该成为进一步加强关于机构合作伙伴内部监督的契机。因而可以代替提交责任声明。

<sup>8</sup> 图书参考- 旅游, 2009 年 5 月, 第 41 页。

<sup>9</sup> 办事处工作人员的薪水支付文件而非机构合作者支付文件。

<sup>10</sup> 项目 15.2 项目 5.8。

<sup>11</sup> 《行政手册》, 项目 5.4 (b)。

## **2.2. 对巴西利亚办事处实施的托管**

27. 第 179 EX/31 号报告（第 III 部分）建议 4 建议逐步实施对办事处的日常管理的灵活行政托管，以创造与其他办事处相同的工作环境。总干事在意见中特别指出应将这种灵活性与实施必要的监管参数以及开展 FABS 预算及财会系统工作结合起来。2009 年 2 月开始开展这一系统的工作。

28. 第 179 EX/31 号报告（第 III 部分）提及了办事处提出的建立地方合同委员会的愿望。总干事在意见中明确指出“根据教科文组织的惯用规定，任何总部外办事处不[设(…)]合同委员会”。值得注意的是《手册》规定在获得合同委员会书面同意后，提出申请的相关机构可以设立地方合同委员会（项目 326.27），且联合国其他机构也设有类似的地方委员会。

29. 只有当一个机构在当地拥有足够的受训人员提出客观的专业意见时才能考虑设立这样的委员会。

## **2.3. 信息处**

30. 外聘审计员建议招聘一名办事处负责人（第 177 EX/54 号报告，建议 4）。

31. 该部门组织机构图明晰。选择内部招聘以及人员调动促成了向 FABS 过渡计划的成功。此外，巴西利亚办事处因实施财务与预算系统获得了 2009 年联合国教科文组织团队奖。

32. 由巴西利亚金融和财务信息管理（SICOF）向总部金融和财务信息管理（FABS）的转移在经过一个月的过渡期后于 2009 年 2 月 4 日实现。转移工作是根据 SAP 标准进行的。FABS-web 界面代替了 SICOF-web，约 740 个机构合作伙伴内部计划协调员可获得其包含的非战略性的财政信息。已经对用户接入程序和权限管理做出限制和明确规定。

33. 实施了一项培训计划。注意到计划培训课程的出席率令人满意。

## **2.4. 办事处的人力资源**

### **2.4.1. 编制人数变化总趋势**

34. 第 177 EX/54 号报告和第 179 EX/31 号报告（第 III 部分）建议尽量限制使用临时合同，使合同制度合乎规定并预计办事处编制人数的变化状况。

35. 该办事处工作人员数量逐渐减少。然而似乎从 2009 年才开始出现数量减少的情况，其原因如下：需要管理离任人员、考虑合同方面的制约因素、调整某些职位、针对联络点作出决定以及，广而言之，让总部批准新的组织机构图生效。编制人数变化情况如下：

**表 2：巴西利亚办事处编制人数变化情况**

	2006 年 12 月 31 日	2007 年 12 月 31 日	2008 年 12 月 31 日	2009 年 12 月 31 日	预计 2010 年
由信托基金管理费账户 (FITOCA) 供资的长期职位	52	52	49	49	44
国际职员	2	1	1	2	2
当地职员	50	51	48	47	42
由常规计划供资的长期职位：	7	6	7	7	7
国际职员		1	2	3	3
当地职员		5	5	4	4
使用“临时合同”	65	82	127	121	80
SC 服务合同	54	46	102	115	77
SSA 特殊服务合同	11	36	25	6	3
其他“临时合同”	11	9	9	13	11
顾问	4	3	4	5	5
名誉合同	7	6	5	8	6
共计	135	149	192	190	142

资料来源：根据巴西利亚办事处提供的数据。

36. 上文描述的变化在 2009 年年末加剧。在 75 份解约或不续签合同中（2008 年这一数字为 33 份）有 50 个发生在 2009 年 12 月。考虑到 2008 年的招聘（5 名顾问，17 人签订 SC 合同或 SSA 合同<sup>12</sup>）以及 2009 年的招聘（13 名顾问，15 人签订 SC 合同或 SSA 合同），则 2008 年取消的编制人数为 5 人，2009 年为 47 人。招聘的人数越来越多则是由于对职位重新进行了分类。

37. 这些变化，尤其是在 2009 年加剧的原因，一部分是由于该办事处决定设立联络点。2009 年解约的 28 人都与联络点有关，其中包括 2010 年 1 月 1 日的 11 人，他们都是根据特别服务协议或作为顾问聘用的。

<sup>12</sup> 服务合同（SCs）以及特别服务协议(special services agreements--SSA)。



38. 因此预计编制人数的能力对于该办事处行政和预算管理来说至关重要。办事处主任已于 2008 年 12 月 22 日向总部提交了一份关于这一问题的战略草案。事实上，工作人员的工资很大程度上依赖于决定 FITOCA<sup>13</sup> 资金项目的管理。削减项目可对 FITOCA 的资金造成影响。此外，在考察时，总部和办事处就 FITOCA 的拨款比例问题未达成一致。对编制人数变化进行的分析导致产生了若干意见。尽管编制人数保持稳定，但是由于职位平均费用增长，最近三年工资费用不断上涨。如分别截至 2007 年、2008 年和 2009 年 12 月 31 日的下表所示，FITOCA 仍然负担着 80% 以上的工资费用，但是由常规预算供资的职位工资费用也不断增长。表内亦提供 2010 年 1 月的数据作为参考。

**表 3: 工资预算费用变化情况**  
(2007 年 12 月--2010 年 1 月)

预算来源	合同数量 2007 年 12 月	年度开支 2007 年 12 月 (百万美元)	合同数量 2009 年 12 月	年度开支 2009 年 12 月 (百万美元)	合同数量 2010 年 1 月	年度开支 2010 年 1 月 (百万美元)
常规项目	6	0.445	14	1.168	8	0.939 <sup>14</sup>
FITOCA	153	6.256	155	7.809	106	5.654
预算外资金	24	0.635	21	0.717	31	0.831
<b>共计</b>	<b>183</b>	<b>7.336</b>	<b>190</b>	<b>9.694</b>	<b>145</b>	<b>7.424</b>

资料来源：巴西利亚办事处。

注意：汇率为 1 美元= 1.80 巴西雷亚尔(2007 年 12 月)或 1.71 巴西雷亚尔(2009 年 12 月)。

#### 2.4.2. 行政管理工作比重

39. 第 177 EX/54 号报告估算 160 个工作人员中有 130 人或多或少负有管理职能。截至 2010 年 1 月 1 日，根据提供的数据，142 个员工中有 77 人直接负责行政管理工作。因此似乎为减小行政管理职位的比重做出了巨大努力。然而这一数字并不包括空缺职位。因此如果将空缺职位计算在内，已经成功实现了比例限制在 10% 的行政管理人员数量的削减。

<sup>13</sup> 信托基金管理费帐户 (Funds-in-Trust Overhead Costs Accounts)。

<sup>14</sup> 这一变换是因为有七名被聘用的人员签订的临时合同由追加拨款(additional appropriation)供资。

### 2.4.3. 办事处工作人员合同政策

40. 正如人力资源管理局（HRM）在 2007 年 11 月 9 日的一封通函<sup>15</sup>中所指出的，合同应满足临时性或专业性的需求。实际上，巴西利亚办事处签订的合同不符合通函的要求，而在一些情况中，合同为固定职位，特别是行政管理职位。

41. 在上一次外部审计考察中已经注意到，由于等待该办事处重组，签订的特别服务协议期限为六个月。因此 SSA 数量大幅减少，但是 SSA 后又转变为服务合同<sup>16</sup>。某些签订的由 SSA 协议转化来的服务合同期限少于 11 个月，违反了《手册》的规定<sup>17</sup>。

42. 这种聘用体系及其预算资金带来了法律风险。这些合同到 n 年 12 月 31 日截止。但是事实上很大一部分不断被续签的员工并未享受双方正式签订的合同。在每一个 n+1 年的前几个星期，这些为教科文提供服务的人员都没有合法职务。

**建议 2： 法律部门应参与到工作人员合同政策中。**

**建议 3： 聘用工作人员时应核实是否有预算以及适当的法律支持。**

### 2.4.4. 加强办事处人力资源

43. 2009 年 10 月 26 日聘用了一位 P4 级别的办事处负责人。另一个职位经过重新分类由 NOA 级变为 NOB 级<sup>18</sup>。聘用是根据建议 6 进行的。

44. 2009 年 4 月 1 日聘用了一位负责计划和跨部门事务的副主任。

### 2.4.5. 办事处实施新组织机构图

45. 第 177 EX/31 号报告建议 5（第 III 部分）提请办事处尽快制定新的组织机构图并予以通过。

<sup>15</sup> 人事局局长至总部外办事和机构主任关于特殊服务协议和服务合同的第 HRM/POL/CB/2007/27 号通函。

<sup>16</sup> 如 SA 8875/2007、SA 3511/2009、SA 1506/2009。

<sup>17</sup> 研究了 15 份文件。不符规定的有：SA 3790/2008、SA 8874/2007、SA 3796/2008、SA 3739/2008、SA 8867/2007、SA 3703/2008。有一例为总部协议。

<sup>18</sup> 国家专业干事(National Professional Officer) A 级或 B 级。

46. 2008 年 12 月通过了明确而结构紧密的组织机构图。应考虑到分布的变化情况予以修改。

## 2.5 诉讼风险

47. 外聘审计员在 2008 年 2 月的考察之后，对如何控制与多个司法管辖区未决诉讼案有关的风险提出了两条建议。多种不同的情况应予以区分。

48. 联邦最高法院对于司法豁免权仍未作出原则性裁决。但应指出，三个涉及开发计划署的诉讼案也提交到联邦最高法院。最高法院赞同豁免权的初步报告实际上已经对某些劳动法院产生影响，它们已承认了司法豁免权。

49. 但应注意向最高法院提出状告违宪的可能性。

50. 关于与国家社会保障研究所（INSS）的合作合同事宜，教科文组织在 2008 年 11 月与检察长多次交涉。2009 年 10 月联邦司法机关接受民事诉讼之时，法律顾问便提出上诉。办事处向外交部发出普通照会，期望在司法豁免权问题上得到协助。2009 年 12 月，法律顾问达成这种结论。首次暂停对教科文组织的诉讼之时，起草法官表示支持司法豁免权，也因此支持排除所有民事诉讼。

51. 对财务风险的估算应考虑诉讼的数量：366 件诉讼涉及工作权，其中多项诉讼涉及同一个顾问。138 件诉讼已经宣判：16 项判决对教科文组织不利，其中一个案件没有执行豁免权。关于上诉案件<sup>19</sup>，85 件诉讼案已上诉：23 项判决对教科文组织有利；两项一开始有利，但后来被改判。第二级上诉<sup>20</sup>共涉 80 件诉讼：其中 26 件的判决对教科文组织有利。9 项个人诉讼的原告与教科文组织没有任何关系，而只是同与本组织合作的国家机构有关系。在四个案件中，教科文组织被从诉讼案中排除；在三个案件中，主审法官承认存在与教科文组织的隶属关系。法律顾问对这些判决均以提出上诉。

52. 索赔总金额达 17 779 620 雷亚尔。但此金额还包括已结案的 130 件诉讼。办事处认为实际上索赔风险最高为 12 421 486 雷亚尔。但不管是什么情况，都有分析和数字方面的跟进。

---

<sup>19</sup> TRT: *Tribunal Regional do Trabalho*.

<sup>20</sup> TST: *Tribunal Superior do Trabalho*.

53. 损害形象的风险似乎有限。2008 和 2009 年，有两篇新闻文章及时报道了上述问题，但并未损及教科文组织的形象。

54. 此外，还应提到一些具体的诉讼案件。在一个预防艾滋病的项目中，机构合作伙伴并未对供应商提供的服务进行验收，因此供应商就来找教科文组织，本组织终止了该合同。目前正在通过谈判寻求友好解决。在另一个事情上，因机构合作伙伴在内部检查后拒绝出资，结果，教科文组织替其出资。

55. 关于正在进行的法律诉讼情况，如法院判决，均不从外交渠道予以通报，只能全靠阅读官方公告，这对于上诉时限造成了困难。

56. 跟踪办事处自身的诉讼案件应对每件诉讼进行准确的记录。办事处还应了解有关联合国其他机构的诉讼情况。

## 2.6. 分支机构

57. 在巴西有五个分支机构，它们与教科文组织的其他机构（包括 2 类中心）不同。总干事 2006 年 2 月 23 日关于办事处调整的报告指出必须对 2003--2004 年建立的分支机构进行评估。

58. 179 EX/31 (partie III) 号报告建议 8 要求对分支机构原则问题迅速作出决定。

59. 根据内部监督的建议，2009 年 2 月，办事处就其地理组织的评估举行招标<sup>21</sup>。Technopolis 公司的报告于 2009 年 11 月 19 日提交。

60. 除了巴伊亚萨尔瓦多（当地建立联合国之家有助于保持教科文组织的影响），其他分支机构将于 2010 年 3 月关闭。新的当地存在方式正在拟定当中。

## 2.7 项目

### 2.7.1 项目的监督

61. 内部因素（办事处重组以及分支机构模式的终结）和外部因素（实施 TCU 的决定）（见第 8 1 段）一道造成办事处面临大变革的形势，因此，对项目的监督需要更加精心的指导。

---

<sup>21</sup> UBO EOI n°0136/2009.

62. 2009 年成立了项目审查委员会。委员会由负责计划和跨部门工作的副主任领导，成员主要包括评估专家、负责行政与财务的副主任以及法律顾问。这一机构主要是审核超过 350 000 雷亚尔项目的文件，对其作必要的调整并突出跨部门性。

63. 委员会负责人与巴西合作署--联合国机构的主要对口单位建立了关系。

## 2.7.2 教科文组织的改革与职责

64. 提交给第一七七届会议的总干事报告指出，还有 14 个与巴西卫生部合作的项目，预计这些项目将在 2008 年完成<sup>22</sup>。2008 年 1 月和 6 月，总部两次批准有关卫生的项目延期。179 EX/31 (partie III) 号报告建议办事处确保这些项目的完成，以便 2009 年改革得以施行。

65. 有关卫生项目的执行情况显示，这些项目已经完成，最后两个项目已于 2009 年 12 月结束。但预算余额仍达 6 834 535 雷亚尔。两个预计在 2008 年 12 月 31 日完成得项目更是如此。

**表 4：卫生项目的执行情况**

预算编号	项目名称	启动日期	完成日期	实际预算	有待执行或注销的实际预算金额
914BRZ1000	ANVISA	20/12/2001	30/06/2009	118,702,500	355,425
914BRZ1015	FUNASA	20/12/2001	31/12/2008	105,086,720	
914BRZ1078	ANS	01/01/2002	31/12/2008	22,997,333	1,000,720
914BRZ1107	SVS	22/10/2004	22/01/2008	59,640,000	
914BRZ2000	DECIT	20/12/2001	31/12/2008	48,770,399	379,407
914BRZ2009	VIGISUS II SVS	30/03/2005	30/12/2009	51,635,475	4,953,514
914BRZ2012	VIGISUS II SVS	21/12/2004	21/12/2009	14,629,748	145,469
914BRZ3015	Reforsus	01/01/2000	31/12/2008	75,752,451	
914BRZ5066	Cartao Sus 2001	01/01/2001	12/02/2008	84,143,378	

资料来源：教科文组织驻巴西利亚办事处

<sup>22</sup> 177 EX/30 号报告，第 18 段。

66. 此次考察检查了 14 个项目，确保切实遵守已宣布的改革措施以及在对办事处托管阶段总部对办事处的系统审查。<sup>23</sup>

67. 我们需要特别谈及两个项目。第一个项目，尽管与机构合作伙伴之间遇到困难，但仍然被续延<sup>24</sup>。这个项目在接受内部检查之后，拒绝支付费用；教科文组织不得不替该机构合作伙伴付款。这件事引起司法诉讼和办事处银行账户的暂时被封。关于第二个项目<sup>25</sup>，项目本应该在 2008 年 12 月 31 日完成，但总部直到 2008 年 12 月才批准<sup>26</sup>；因此延期从 48 个月增加到 60 个月。

68. 上次考察发现，项目数量减少的速度低于 2006 年确定的目标。下表显示了 2009 年项目数量以及金额的减少，这与 2010 年的大幅上升形成鲜明对比。<sup>27</sup> 这种变化说明很难对工作量作出预测，而且由于信托基金管理费账户的资金错后，很难得到让人满意的财务状况的信息。涉及 2011 年及以后的数字不过是反映了项目组合中迄今看得见的部分。

69. 2009 年或 2008 年完成的多个项目在预算方面尚未结算完毕。

**表 5：截止 2010 年 1 月教科文组织在巴西实施的各项目的期限**

项目到期日	金额（百万美元）	项目数量
2006	7	11
2007	132	26
2008	668	31
2009	137	21
2010	400	26
2011	15	7
2012	53	8
2014	15	2
<b>共计</b>	<b>1427</b>	<b>132</b>

资料来源：驻巴西利亚办事处

<sup>23</sup> 914 BRA 1124, 570 BRA 1009, 570 BRA 5000, 914 BRA 4008, 914 BRA, 914 BRA 5001, 914 BRA 3045, 914 BRA 3042, 570 BRA 5001, 202 BRA 1000, 914 BRZ 1126, 914 BRA 1127, 914 BRZ 1129, 914 BRA 2009.

<sup>24</sup> 914 BRZ 1129.

<sup>25</sup> 914 BRA 2009.

<sup>26</sup> Mémo BFC/DIR/08/173。上面手书“特例”。

<sup>27</sup> 179 EX/31 号报告指出，截至考察之日(2008 年 2 月)，2010 年到期项目为 0。

### 2.7.3 项目评估

70. 外聘审计员曾建议由独立专家对项目进行监督（179 EX/31 Partie III 号报告建议 10）。总干事在答复中宣布将招聘一名监督和评估方面的专家以及一名副主任。

71. 2008 年 4 月 1 日招聘了一名专家。重新确定了项目监督和评估的原则并将其列入根据内部监督办公室的一份文件编制并以葡萄牙文出版的参考指南。2008 年举办了两次针对分支机构技术人员的培训班，2009 年为办事处管理人员举行了培训。完成了两次外部评估，还有两次评估正在进行当中<sup>28</sup>。

72. 负责监督和评估的专家分析了所有的新项目建议。但他尚未全面参与评估。

### 2.7.4 考虑巴西监察部门的结论

73. 外聘审计员建议办事处与巴西当局进行联系，以便获取与办事处有关的合作行动国家执行情况的监管信息（179 EX/31 号报告 partie III 建议 11）。

74. 关于 TCU，严格的讲，不存在正式关系。但评估报告是公开的，并放在高级法院的因特网站上。

### 2.7.5. CRIANÇA ESPERANÇA 计划的特殊情况

75. 179 EX/31 (partie III) 号报告建议 12 涉及教科文组织与 TV Globo 电视台协议草案完成以及应明确内部审查的方式等事宜。总干事在 2008 年 3 月指出该项目处于最后审查阶段。

76. 2008 年 7 月 17 日签订协议。协议第 6 条规定，教科文组织可对本组织选定的外部审计员选择的项目进行委托评估。

77. 截至审计之日，这种评估尚未进行。

## 3. 教科文组织驻巴西利亚办事处的前景

78. 179 EX/31 (partie III) 号报告建议 13 请办事处在 2008 年与总部密切协商，确定 2010--2011 年办事处工作的形式与范围。

---

<sup>28</sup> 914 BRA 5007, 914 BRA 5002, 914 BRA 2047 以及 465 BRA 5002。

79. 2008年3月3--4日，举办了一次所有项目协调人以及管理人员的研讨会，以确定办事处今后几年的优先工作。

80. 继2006年拟定教科文组织在巴西战略框架之后，办事处编制了三份文件：

- 2008--2009 双年度第一份教科文组织国别计划文件（UCPD<sup>29</sup>）；下一份针对2010--2011 双年度的国别计划文件将在2010年2月的会议之后拟定；
- 按照总部和智利圣地亚哥地区教育办事处（OREALC<sup>30</sup>）的要求，编制了第一份教科文组织国家教育支助战略（UNESS<sup>31</sup>）文件；
- 2008年关于教科文组织在巴西之影响的文件。

81. 2009年7月3日TCU的1339/2009号决定尽管因提出上诉而被暂停，但该决定对办事处的政策却有着影响。国家当局开始实施的新方针致力于把新项目的重点放在技术援助和知识转让，几乎完全把业务支持活动排除在外。

82. 办事处的前途与项目的执行以及信托基金管理账户的资助密切相关。这种依赖性体现在以这种方式获得报酬的工作人员的比例上，当今由于修改计划规则，降低项目预算以及用于项目执行的拨款减少所造成的不确定形势下，这种依赖性的问题尤为严重。因此，项目数量的减少以及相应的资金量的减少对办事处的可持续性提出了重大疑问，办事处尽管减少了所聘用的工作人员数量，但资金数额并没有大量降低。

83. 由于技术合作的活动范围有限，应加强联合国机构之间的合作。

84. 鉴于最近办事处结构与能力方面所发生的变化，现在应提出将权力下放到该办事处的问题和放弃总部托管的问题。为了使其固定费用以及某些招聘职位更为合理，办事处可积极帮助该大陆其他办事处发挥作用。

**总干事评论：**

**总干事感谢外聘审计员关于监督过去报告所提建议落实情况的报告。她满意地注意到考察的结论。总干事接受该报告中提出的新建议并将努力使这些建议尽可能得到落实。**

<sup>29</sup> 教科文组织国别规划文件。

<sup>30</sup> 教科文组织拉丁美洲及加勒比地区教育办事处。

<sup>31</sup> 教科文组织国家教育支持战略。