



## 第五十八届会议

临时议程\* 项目 131

### 联合检查组

## 联合检查组关于章程和工作方法的初步审查报告

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组关于章程和工作方法的初步审查报告。

## 目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-8	2
二. 缺陷和有待处理的问题.....	9-22	3
附件		
联合检查组战略框架：概要.....		6

\* A/58/150。



## 一. 引言

1. 联合检查组是将近四十年前在试验的基础上成立的，当时联合国发生了十分严重的财政危机，因此大会的一个特设委员会建议由新的联合检查组来审查联合国和各专门机构的财政情况（见 A/6343，第 67 段）。联合检查组随后成为大会一个常设附属机构，同时还向联合国系统中接受联合检查组章程的其他组织（参与组织）立法机关负责（大会第 2150(XXI), 2735 A(XXV), 2924 B(XXVII) 和 31/192 号决议）。自大会核可联合检查组章程后的二十七年来，联合国系统发生巨大变化，多数组织也进行了重大改革，旨在改善资源管理，进一步协调各项活动。

2. 由于各会员国日益关注这些组织所提供服务的效用及其活动经费的适当使用，联合检查组作为唯一的独立外部监督机构，负责核查此种效用，改善管理和方法，实现各组织间进一步的协调，应该发挥更大作用。然而，各参与组织却关切地表示，联合检查组的一些报告对于促进更有效的资源利用和管理价值不大（见 A/47/755），联合国大会已要求联合检查组加强其报告的效用，在联合国系统内各组织管理效率和透明性方面发挥促进作用（见大会第 48/221 和 45/237 号决议）。

3. 由于上述关切，并为了改进在检查，评价和调查的规划、涉及、进行和报告方面的工作，联合检查组 1996 年通过了一套订正的内部标准和准则（见 A/51/34，附件一）。此外，联合检查组将要制订完成的一套内部工作程序，可以作为该标准和准则的补充。工作程序的目的除其他外在于确保：

- 按照章程第 11 条第 2 款、标准和准则 G 节和大会第 56/245 号决议第 9 段，联合检查组的建议需要集思广义，经各检查专员协商后才提出；
- 按照大会第 56/245 号决议第 10 段的要求，联合检查组主席负责确保章程和内部标准和准则的所有规定都得到遵守；
- 联合检查组的工作方案基于战略规划以及各参与组织有系统的风险评估；
- 旅费资源得到最佳使用。

4. 自 1996 年以来，联合检查组的工作主要在于大会的一项要求，就是联合检查组“采取必要措施以求就各参与组织立法机构核可的建议执行迅速而有系统的后续行动”（见大会第 50/233 号决议，第 16 段）。这些工作在向大会提出的一份特别报告和过去三年联合检查组的年度报告中有详细说明（A/56/356, A/56/34, A/57/34 和 A/58/34）。可以回顾，大会已核可就联合检查组报告和建议采取后续行动的办法（见大会第 54/16 号决议）以及多数参与组织在这方面制订的程序。联合检查组将设法使其他各组织尽快制订这样的程序。

5. 此外，1998 年联合检查组制订了一套同各参与组织交流的政策和准则，其主旨是要了解个别组织所面临的特殊问题。这些政策和准则已成为联合检查组目前计划进行的风险评估的基础，说明见下文第 18 段。

6. 尽管有上述措施，联合检查组的结论是，如果要完成任务，更有效地满足各参与组织的需求，近期内还需要进一步改善职能，实行变革，其中一些可能要求修正章程。因此，联检组已开始一项广泛的审查程序，找出妨碍它有效发挥功能的各种因素，制订可行的办法来克服这些障碍。方案和协调委员会 2003 年 7 月第四十三届会议建议联检组对它的章程、工作方法和程序进行一次深入审查，在大会第五十八届会议审议联检组年度工作方案时向第五委员会提出具体提案，说明如何最有效地纠正这些明显的缺失（见 A/58/16，第 464 和 465 段）。

7. 联检组决定在大会第五十八届会议主要会期期间提出本初步审查报告，但有一项了解，就是今后几个月之内还需要进一步协商以便补充和澄清。最终审查报告将考虑到大会对初次报告发表的意见和随后的协商程序，于 2004 年第五十八届会议续会时提出。

8. 大会请联检组提供详细资料，比较现有程序和新程序，同时载列联合国系统行政首长协调委员会对此的评价意见，供大会第五十八届会议审议（见大会第 57/284 号决议，第 11 段）。这一问题与当前的审查密切相关，经决定大会的这项要求将在不久提出的深入审查报告中说明，而不另行报告。

## 二. 缺陷和有待处理的问题

9. 联合检查组审查的结构是按照章程的章次进行，尽管并非所有重点都对应章程本身，也不是全都需要对章程作出修正。

### A. 组成和任命（章程第二章）

10. 联合检查组认为，检查专员的实际选择程序并不能保证完全遵照章程第 2 条的规定。这一程序可能需要重新考虑，以便仔细检查候选人的个人资格。特别是大家日益认识需要一个严格的机制，根据议定的职务说明来对个别候选人作出评估。目前的程序分为两个阶段，过于繁琐。有许多办法可加以简化，确保选出最适当的候选人。

11. 检查专员与研究人员目前的比例不符合公私监督和协商组织的正常作法。目前检查专员的人数多于研究干事，这种异常情况妨碍了对前者的有效协助，限制了联合检查组的产出，应予纠正。纠正的方法很多，包括减少检查专员的人数和/或增加提供协助的工作人员人数。

12. 但任何改革都不应影响公平地域分配原则和合理的轮调。联查专员的任期也应重新考虑，以加速轮调，促进联合检查组专门知识的更新。

## B. 职务、权利和责任（章程第三章）

13. 鉴于各参与组织的变化以及作业环境的演变，联合检查组认为现在应该重新考虑本身的宗旨，更确切地界定它相对于各参与组织理事机构以及其他内部外部监督机构而言的战略地位。一如上文引言所述，联合检查组主要的比较优势在于它是唯一一个独立的全系统外部监督机构，能够独特的成为一种媒介，在全系统比较和传播管理、行政和方案制订方面的最佳做法。利用这种优势，联合检查组能够把全系统各不同组织进行的大量审查和评价总结出共同教训。

14. 联合检查组认为它的主要目标之一是向会员国合理保证各项活动以符合费用效益的方式，按照设定的目标进行，因此计划逐步加强这项能力。在这方面，评价、检查和调查之间的适当平衡也应仔细考虑。

15. 章程中指明检查专员不应有决定权。虽然联检组的作用很明白，应该只是提议改革，而不是强行改革，它的价值要看它是否有能力使各项建议得到贯彻执行。由于建议是咨询，而不是强制性的，有效的后续行动只能靠参与组织的主管机关对建议采取具体行动。联检组历年来一直努力促成这种具体行动，大会认识到联检组的影响是“各会员国、联检组和各参与组织秘书处的共同责任”，请各参与组织的立法机关“就联检组的建议采取具体行动”（见大会第 50/233 号决议）。然而却很难见到立法机关采取具体行动。这方面的改革有助于联检组充分发挥潜力。

## C. 业务方式（章程第四章）

16. 联检组认为目前制定年度工作方案的程序应予改善。章程中指明，联检组除了本身的意见、经验和检查事项优先秩序的评定之外，还应考虑到各组织主管机构提出的任何要求，和各组织行政首长以及联合国系统内同预算管制、调查、协调和评价有关的机构提出的建议。

17. 各参与组织主管机关的要求联检组必然作为优先，但是，检查专员的内部建议与各执行首长外来的建议缺乏协调和连贯性。某些情况下，秘书处的建议不一定经过外部机构的审查。订出的工作方案看来就像个别议题的组合，而不是协调计划的结果。

18. 因此，联检组决定制订一个战略框架，用以有系统地查明各参与组织和整个系统中存在缺陷而可由联检组协助改进的方案制订，管理和行动领域。联检组将指明不仅是最近的将来而且在中期值得详细检查的问题，年度工作方案将从战略框架中自然产生。评估工作将同下列各方面协商：各参与机构的秘书处，包括内部监督事务处；外部审计员；可能情况下同会员国协商。联检组计划通过这项工作更深入广泛了解不仅仅是个别组织面临的困难和挑战，最重要的还是那些需要找出全系统解决办法协调执行的共同问题。

19. 以下附件载有战略框架的概要，需要大会就初步案文作出指导。希望战略框架能够及时成为有用的工具，供联检组改善作业方法，提高效率。

20. 然而，为使联检组对于联合国系统内各项活动的费用效益作出最大影响，仅仅改善工作方案的制定和建议的质量是不够的。各参与组织对待联检组报告的态度也需要大大改变。尽管大会屡次要求，关于处理联检组报告的法定条律以及许多参与组织近年来通过的程序都没有得到充分遵守（见大会第 56/245 号决议第 6 段，第 57/284 号决议第 6 段和第 50/233 号决议第 11 段）。

21. 特别是，联检组多次指出，行政首长协调会的评论意见在时间上拖延，而且这些协调的意见同参与组织个别的评论之间存在分歧，大大妨碍了联检组报告的及时充分审议。<sup>1</sup> 另外，各秘书处对于为咨询目的向他们提供的报告草稿所提意见与这些秘书处对于报告最后案文的一般意见和正式评估之间也不一致。

#### **D. 行政、预算和财务安排（章程第六章）**

22. 联检组认为业务上的一些困难产生于章程中对主席授予的权力有限。<sup>2</sup> 章程中规定主席对于联检组每年的工作方案发挥协调作用，主席是同各主管机关和各组织的行政首长联系的正式渠道；如有需要，主席应代表联检组出席各组织的会议，并代表联检组执行联检组可能决定的其他职责。联检组正在考虑加强主席的权力，使他能够真正领导和管理联检组的工作。这方面可以讨论的办法很多，包括改变主席的选举方式，延长任期，授予同其他类似监督或预算机构负责官员等相同的地位。

#### **注**

<sup>1</sup> 见 A/57/34。联检组指出，章程文字应该修改，以反映行政协调委员会的名称改为联合国系统行政首长协调理事会。

<sup>2</sup> 联检组还指出必须修改章程的文字，消除其中的性别偏向。

## 附件

### 联合检查组战略框架：概要

#### 一. 联合检查组的目的是目标

##### 职务、权力和责任

(联检组章程第 5 条)

1. 检查专员应有最广泛的权力调查与服务效率和资金的适当使用有关的一切事项。
2. 检查专员应通过检查和评价提供独立的意见，以期改善管理和办事方法，并使各组织之间达到更大的协调。
3. 联检组应确实查明各组织从事的活动是以最经济的方式进行，而且用以进行这些活动的资源得到最适当的运用。
4. 在不妨碍外部评价仍为适当政府间机构的责任的原则下，联检组于妥为顾到它本身的其他职责后，可协助这些机构履行其对方案和活动进行外部评价的职责。联检组也可由其本身主动或应行政首长的请求，就各组织内部评价的方法提出意见，定期衡量这些方法，并对方案和活动作出专案评价。
5. 检查专员可向各组织的主管机关提议改革或作出他们认为必要的建议。但检查专员没有决定权，也不就干预所检查工作部门的业务。

\* \* \*

##### 联合检查组任务说明

联合检查组是联合国系统唯一的独立外部监督机构，任务是进行全系统的评价、检查和调查，旨在：

- (a) 协助参与组织的立法机关完成职责，监督秘书处对人力、财务和其他资源的管理工作；
- (b) 协助各秘书处提高效率和效用，实现各组织的法定任务和工作目标；
- (c) 促进联合国系统各组织之间的进一步协调；
- (d) 在整个系统内查明最佳做法、提出各项基准，并促进信息的分享。

\* \* \*

#### 二. 业务方式

1. 联检组为了实现任务目标和目的将改善业务方式如下：

(a) 根据各组织查明的关键事项和风险领域选择有关和及时的主题来进行汇报和说明；

(b) 邀请各理事会机构提出更多要求，鼓励行政首长协调会除了个别执行首长的建议之外提出其它建议；

(c) 进一步提高报告和说明的质量以及其中所载建议的適切性，但有一项了解，就是作为程序事项，联检组保有在书面材料含有需要立法行动的建议时才作为报告提出，其它情况采取说明的形式，例如管理信函，这样可以减少立法机关的工作量。为此，联检组将继续在材料中标明哪些需要立法机关采取行动，哪些是向执行首长提出的建议；

(d) 促使立法机关有系统地审议各项报告/ 建议；

(e) 监测经核可/接受的各项建议的执行情况并提出报告；

(f) 逐渐加强能力，按照章程第 5 条第 3 款向立法机关作出合理的独立保证：组织的各项活动以最为有效经济的方式进行；

(g) 使个别会员国和参与组织的工作人员能够直接提请联检组注意需要改进的领域。

### 选择报告和说明的主题

(联检组章程第 9 条第 1 款)

**联检组应负责编制其年度工作方案。编制此项方案时，除了顾到它本身的意见、经验和检查事项优先次序的评定之外，还应考虑到各组织主管机构提出的任何要求，和各组织行政首长以及联合国系统内同预算管制、调查、协调和评价有关的机构提出的建议。**

2. 联检组为加强各项活动的適切性、及时、质量、费用效益和影响，并使有限的资源得到最佳利用，将积极有系统地查明它能够发挥最大的作用的特定跨组织优先事项和风险领域。这一点将反映在制订工作方案的战略准则之中。为此目的，联检组将采取以下措施：

(a) 内部和在线有关信息的案头审查；

(b) 酌情关注立法机关的各届会议；

(c) 同下列方面密切协商：

(一) 外部和内部监督机构，包括分享关于这些机构所进行风险评估的信息；

(二) 执行首长/秘书处官员；

(三) 可行情况下同立法机关的成员协商。

3. 在制订工作方案时，联检组将优先对待立法机关提出的要求，并充分考虑到上面所指改变的优先秩序和需要。同时还将适当考虑下列因素：

(a) 全系统、多组织和单一组织报告和说明的适当组合。全系统报告内的问题是组织共同关切的事项，问题的解决需要通过行政协调会采取集体协调行动，也有的共同问题需要每一组织采取个别的解决办法；

(b) 适当包含各不同主题领域。

4. 联检组认为行政首长协调会（在管理问题高级别委员会和方案问题高级别委员会协助下）最有能力查明具有全系统影响的问题，因此将优先考虑行政首长协调会提出或同协调会协商下提出的各项建议。

#### **联检组报告和质量、适切性和影响**

5. 联检组将加强努力，确保按照大会 1999 年 10 月 29 日第 54/16 号决议所核可的后续行动办法（A/52/34，附件一）第 4 段，使联检组报告所载的建议：

(a) 旨在纠正明显的缺失，并提出能解决重大问题的切合实际和侧重行动的措施；

(b) 具有说服力，报告要立足事实和作出分析；

(c) 在所涉的资源承担和技术能力要切合实际；

(d) 合乎费用效益；

(e) 具体说明应采取行动，以及由何人负责采取行动，以便清楚追踪执行情况及其所造成的影响。

#### **各立法机关有系统地考虑联检组的报告/建议**

6. 上文第 5 段提到的后续行动办法以及联检组同联合国系统各组织秘书处协商后制订的联检组报告和建议处理/后续行动程序明确规定应对联检组的报告/建议进行有系统的考虑。联检组将设法尽快同其余各组织制订类似的程序。

7. 大会强调联检组的影响是“各会员国、联检组和各参与组织秘书处的共同责任”（大会第 50/233 号决议）。联检组致力于充分履行职责，与此同时，其他各方也应履行本身职责。因此，联检组将监测和汇报上述各项程序的执行情况，特别是各立法机关对于向他们提出的有关建议采取具体行动的要求。

**执行各项经核可/接受的建议**

(联检组章程第 12 条)

各组织的行政首长应保证尽速执行各自的主管机构核定的联检组建议。各组织的主管机构可检查执行情况，又可要求联检组提出后续报告。联检组又可主动编制这种报告。

8. 执行各项经核可/接受的建议是确保联检组活动发挥效益的最后最重要的步骤。联检组最近制订了一个跟踪系统，用以监测和汇报各项经核可/接受的建议的执行情况。

---