



第五十八届会议

议程项目 129

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

	段次	页次
一. 导言	1-3	2
二. 组成和任命	4-15	2
A. 挑选检查专员	4-11	2
B. 检查专员与研究人员的比例	12-15	3
三. 职务、权力和责任	16-23	4
四. 业务方式	24-35	5
A. 编制工作方案	24	5
B. 集思广益	25-29	5
C. 处理报告的方式	30-35	6
五. 行政、预算和财务安排	36-40	7



一. 引言

1. 正如联合检查组关于章程和工作方法的初步审查报告(A/58/343)所示,联检组得出结论认为,如果它要完成任务,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,其中一些变革可能需要修正章程。因此联检组已着手查明阻碍它有效履行职能的一些不足之处和问题。
2. 联检组在初步审查报告中还表示会起草一份更为详细的报告。报告将考虑到会员国在大会第五十八届会议上发表的意见和各参与组织秘书处的意见。因此,联检组在此提交大会审议一份分析报告。该报告深入分析了以前查明的被认为问题最大的事项及可用于解决这些问题的办法,以便改进联检组活动的质量和加强其影响。按章程章节的顺序列出了这些问题。联检组适当考虑到了本届会议期间在第五委员会正式和非正式会议上发表的意见、各行政首长的书面意见和在同各机构主要官员进行非正式协商时发表的意见。为便于参阅,建议大会采取的行动采用了黑体字。
3. 联检组希望提请大会注意联检组活动是全系统的,因此进行任何改革都需要征求各参与组织和联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)的意见。章程第 21 条规定,“本章程可由大会修正。修正案的接收程序与本章程的接受程序相同。”

二. 组成和任命

(章程第二章)

A. 挑选检查专员

4. 如大会各项决议¹和联检组的年度报告所示,挑选检查专员的工作长期以来一直是会员国和联检组关注的问题。因此,联检组自己在关于 1994 年 7 月 1 日至 1995 年 6 月 30 日期间的年度报告中指出,如果提出候选人的各个会员国和大会能够采取必要的行动,确保联检组按章程第 2 条第 1 款规定的资格和经验遴选检查专员,那么联检组的整个业绩和作用可以得到进一步的加强。²
5. 章程第 2 条第 1 款规定,检查专员应从国家监督或检查机关的成员中选取,或从具有同等能力的人员中根据他们在国家或国际行政和财政事务包括管理事务方面的特别经验来选取。联检组收到的各参与组织对它的初步审查报告发表的意见表明,它们认为目前挑选检查专员的工作明显是一项政治工作,各专门机构在其中只是敷衍行事。
6. 必须认识到,由于大会做出的任命是政治性的,且章程规定的程序复杂,要由大会主席同经济及社会理事会主席和担任行政首长协调会主席的秘书长协商,主要全面负责对联检组候选人的评价,因此并不总是能够确保技术方面考虑高于

政治方面的考虑。一旦一个区域集团商定要请一国提出应拥有必要资格的人选，参与挑选工作的任何人实际上都无法对所提人选的资格提出置疑。同样的，如果一个区域集团没有商定提出人选的国家，大会就不得不进行表决，表决的结果更多地取决于候选人提名国家能够争取到多少支持，而不是取决于可能被提名的人是否具备担任检查专员的资格。

7. 联检组早在 1984 年就建议为检查专员通过一个“职务说明”，旨在协助会员国挑选候选人。这一建议虽然没有得到正式采用，但它仍然有效，因为人们认为任命新检查专员的一个重大问题仍然是被选中提名候选人的国家，除了章程第 2 条提出的准则外，没有其他任何用于评估候选人资格的准则。

8. 因此，联检组仍然认为大会需要为检查专员通过一个职务说明，并列出检查专员需要有哪些资格来履行其职能。这一职务说明将首先由被选中的国家用来在本国的国民中寻找合格的人选。其后大会主席、经济及社会理事会主席和行政首长协调会主席将根据章程第 3 条第 2 款的规定，用它来衡量被提名候选人的资格。最后，它可供大会在任命候选人时使用。

9. 为协助大会主席完成挑选应邀题名候选人的国家和评价候选人的工作，应鼓励有关区域的各国在检查专员出缺时提出候选人。可设立一个“候选人审查咨询小组”，由经济及社会理事会主席的代表和行政首长协调会主席的代表以及大会主席认为适当的其他人选组成。如果小组认为有必要，可依循商定的职务说明约见有关候选人面谈，并向大会主席提出具体建议。只有在这时，大会主席才会行使他/她的授权，向大会提出候选人名单，以便任命。

拟议行动 1

10. **大会不妨考虑正式通过联检组成员的职务说明并列出宜具备的资格。**

拟议行动 2

11. **大会不妨按上面第 8 段所述，认可用于设立一个候选人审查咨询小组的新程序，以便协助大会主席履行联检组章程第 3 条为他规定的职责。**

B. 检查专员与研究人员的比例

12. 联检组初步审查报告还表明，检查专员与研究人员的现有比例不利于有效地协助检查专员，这种情况应加以纠正。可通过各种途径来做到这一点，包括减少检查专员的人数和/或增加协助检查专员的工作人员。

13. 各参与组织的一些行政首长发表的意見中也表示他们对研究人员短缺感到关注，并建议通过减少检查专员的人数来改进检查专员与研究人员之间的比例。但若干行政首长明确表示，从目前的预算情况来看，会员国可能不会考虑接受任何经费的净增长。

拟议行动 3

14. 大会不妨审查检查专员与研究人员的恰当比例问题。

15. 如初步审查报告所示，任何改变检查专员人数的决定都应铭记公平地域分配原则和合理的轮调的原则。可能也宜重新考虑检查专员的任期，以加快轮调，便于联合检查组专门知识的更新。

三. 职务、权力和责任

（章程第三章）

16. 联合检查组在其初步审查报告中强调，需要重新考虑它本身的宗旨，更确切地界定它的战略地位。它还指出，必须仔细考虑评价、检查和调查之间的适当平衡。该审查报告所附战略框架草案提出了联检组的新的“任务说明”（A/58/343，附件）。

17. 收到的行政首长关于初步审查报告的许多意见或在同他们的代表进行非正式协商过程中发表的许多意见的确重点谈到这一任务说明。它们强调需要审查章程第五条，以便澄清联检组的职务，避免与其他监督机构的可能重叠，强调它作为全系统唯一的外部监督机构所拥有的相对优势，这一优势使得它能够利用它在机构运作方面积累的丰富经验，并使它的战略视角不受“业务短视”的影响。联检组在联合国系统各组织间进行相互传播的作用也得到强调。

18. 多年来，联检组的努力大都一直注意根据章程第五条，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。联检组不那么经常开展与该条第 3 款相关的活动，根据该款，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。

19. 但是，鉴于多数参与组织逐渐改用按成果编制预算和方案的做法，联检组深信，事实上它的主要目标之一应该是向会员国提供合理保证，确保活动是以成本-效益高的方式并按照既定目标展开的。为此，它应该更加重视进行章程授权的各种调查。

20. 这里“调查”一词不应解释为对上报的以下指控行为的调查：违反规则和条例及其他既定程序，或个人和某些人管理不善、行为失检、欺诈、浪费资源或滥用权力。而是应将其理解为联检组对有证据显示存在效率低下、生产率低或浪费资源或有改进机会的各种状况、事件或程序进行的审查。当然，如果在联检组对各方方案和程序进行审查期间，注意到存在个人违反规则和条例的案例，它会将问题提交有关调查机构处理。

21. 另一方面，联检组也认为，各参与组织的秘书处应该越来越多地将联检组的作用视为类似于“管理咨询”。联检组在其初步审查报告概述的战略框架中指出，

它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，许多行政首长对这一打算表示欢迎（同上，第二节，第 1(c) 款）。对初步审查报告的意见强调，联检组采用解决问题的方式提供咨询具有优势，客户的充分参与能确保客户组织对问题和解决方法握有主动权，并建立内部解决问题的能力。还指出，联检组的作用应该是一个积极的伙伴的作用，类似于管理问题顾问作用，提高各组织的效力，加强整个联合国共同制度。

22. 联检组完全同意这一设想，它在最近几年经常的情况是，通过在编写报告过程中与各秘书处进行讨论，对问题达成了共识，结果有时建议在报告送到立法机关之前就已得到执行。检查专员希望通过加强合作和增进对话，出现一种对各方都有好处的合作意识，各参与组织的秘书处将联检组视为一个有益的变革推动者，是它们改革努力中的帮手。

拟议行动 4

23. 大会不妨审查章程第五条，评估它是否准确体现联检组的职能和任务，是否与初步审查报告附件中的联检组战略框架概要一致。

四. 业务方式

（章程第四章）

A. 编制工作方案

24. 联检组在其初步审查报告中详细描述了它为采用合理统一的方式挑选报告主题已经作出和打算作出的努力，特别是通过拟定上述战略框架。所收到的各参与组织的评论意见显示，它们欢迎通过这一战略指南来协助联检组预先有系统地确定优先事项以及面临风险的领域，前提是要以透明和广泛参与的方式草拟和通过这一指南本身。

B. 集思广益

25. 《章程》第三和第四章说到检查专员和联检组的职务、权力和责任以及业务方式，其中一些提及“检查专员”和“联检组”的内容显然意在规定个人的职务和责任（第五条第 1、2 和 5 款；第六和七条及第十一条第 2 款），而另外一些内容显然意在规定联检组作为一个团体的职能（第五条第 3 和 5 款；第八至十条和第十一条第 1 和 3 款）。

26. 但是，《章程》第十一条第 2 款规定，

“检查专员应自己署名编写他负责的报告，在报告中叙述他的调查结果，并提出对他所注意到的问题的解决办法。报告要经各检查专员协商后才成为定稿，以期集思广益，检查所作的建议”。

多年来，这一措词所提出的个人和集体对报告负责的双重观念致使对联检组如何才能“集思广益”有多种解释。

27. 大会已在 2001 年 12 月 24 日第 56/245 号决议中谈到这一问题并强调指出：遵守关于就联检组报告采取后续行动的制度第 4 段的规定³是整个联检组的责任；并请联检组按照《章程》第十一条第 2 款充分发挥集思广益的作用；而且，大会在同一决议中请联检组主席：“按照《章程》第十八条确保联检组遵守其《章程》的各项规定和经联检组批准的内部标准、准则和程序；”

28. 但是，仍不清楚能在多大程度上做到集思广益，特别是印发报告是否需要整个联检组的正式许可，以及联检组标准和准则⁴中有关表达不同意见的规定是否充分。

拟议行动 5

29. 大会不妨进一步澄清，是由联检组对所有报告付全部责任——在此情况下，应把这些报告作为联检组的报告发表；还是应继续由检查专员签署各自的报告——在此情况下，他们应个人对报告的内容负责。采用第一种做法可能需要修正章程。

C. 处理报告的方式

30. 初步审查报告重点强调了有关结论，即需要太大的改变各参与组织处理联检组报告的方式。尽管《章程》第 11 条第 4(c) 款明确规定：“报告收到之后，应由（各）有关组织的行政首长，附加或不附加意见，立即分发给（各）该组织的成员国”，但各参与组织在分发联检组报告方面逐渐形成的实际做法彼此差异很大，以致某些组织的做法可能已不符合《章程》的规定。

31. 近年来，联检组同一些组织举行了协商，并就如何更好地处理联检组的报告达成了一项协议。根据这项协议，一些组织的行政首长现在采用的办法是酌情向理事机构提交自己对每条的建议的看法，同时说明自己对所规定行动的意见。这些评论还附有行政首长协调会的意见以及所涉联检组报告的全文。其他组织则仅向自己的立法机关提交一份联检组建议的摘要。

32. 必须认识到，大多数立法机关无论是在须审议的文件数量，还是在根据非常有限的时间框架来安排联检组报告的审议工作方面，都遇到困难。即使是大会，虽然会期比多数专门机构的要长许多，但也在日程安排方面遇到困难。正是出于这一原因，联检组在其《战略框架》中表示，打算更多地采用提出说明的办法。这些说明可以采用管理信件的形式，以此减少立法机关的工作量。

33. 处理联检组报告的方式也对这些报告的及时性产生很大影响。多年来，人们经常对这种及时性提出疑问，报告中的一些建议在由立法机关真正进行审议时已经过时过境迁了。这些拖延是若干因素造成的。第一个因素是某些参与组织在提供

联检组在编写报告时要求提供的资料，以及在其后对报告草稿发表意见方面行动缓慢。第二个因素是《章程》第 11 条第 4(d) 和 (e) 款为行政首长们就提交供采取行动的最后报告发表意见所规定的时间。根据这些规定，如果报告仅涉及一个组织，必须在收到报告三个月的时间内发表意见；如果必须通过行政首长协调会发表经过协调的意见，时限则为六个月。因此，报告在定稿之后一年以上才送交立法机关的情况并不少见。

34. 联检组意识到，各参与组织需要足够的时间来编写对联检组报告的正式意见，而且，如果问题涉及整个系统，人们很重视通过行政首长协调会来发表经协调的意见。鉴于联检组正在通过其《战略框架》推行经过改进的程序，特别是更多地提出说明而不是报告；就各组织要处理的问题加强了与其行政首长/秘书处官员的协商；且与行政首长协调会之间就涉及全系统的问题进行的协调可望加强，因此联检组认为，本不迫切需要实行它 2001 年度报告⁵谈到的“新程序”，并建议在一段适当的时间后，比如在两年或四年之后，再重新审议这个问题。

35. 联检组意识到最近以来在这方面取得的重大进展，但仍促请每个行政首长和行政首长协调会继续努力，尽量缩短他们就联检组的报告提交意见的时间。

五. 行政、预算和财务安排

（《章程》第六章）

36. 集思广益的问题同赋予主席的权限密切相关。《章程》第 18 条规定，联检组主席负责协调联检组该年的工作方案，……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，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。

37. 在此可以提醒注意，“协调”一词的定义通常是：不同各方彼此之间和谐或有效地一道工作。因此，主席由于在联检组年度工作方案中发挥“协调”作用，应该有责任和权力来保证不同检查专员之间的有效合作，以及解决他们之间就诸如具体任务的日程安排、资源分配、旅行、代表这样的问题可能出现的冲突。然而，尽管大会向联检组主席提出了上文第 27 段中的请求，但根据《章程》，主席仍不过是检查专员中居首席者，因此难以有效履行职责。因此，不能认为主席对联检组的工作担负全面监督或领导的责任。

38. 参加协商的行政首长们认为，如果赋予主席更为强有力和更加长期的职责，无疑将有助于提高联检组工作的一致性和效力，此外，还需要赋予主席更充分的权力，来领导和管理联检组的工作。

39. 因此，正如联检组的初步审查报告所述，有必要对《联检组章程》第 18 条进行适当修正，以加强主席的权力，从而使其能够真正领导和管理联检组的工作。还可以考虑，主席是否能够由大会直接选举产生（与国际公务员制度委员会主席

的产生办法一样), 任期待定, 但不应少于三年, 级别与其他地位相仿的监督或预算机关的主管官员相等。另一个供选择的办法, 是沿用当前的做法, 由检查专员们选举主席, 但主席的任期超过一年, 而且主席一旦就职, 薪金级别也有所提高; 行政和预算问题咨询委员会的主席就是这样的。无论采用上述办法中的哪一种, 都需要修正《章程》。

拟议行动 6

40. 大会不妨根据上述考虑, 决定联检组主席的选举方式和适用的服务条件。

注

¹ 例如, 大会在第 48/21 号决议中请秘书长在报告内就挑选检查专员的程序提出建议, 以期改进挑选办法, 同时适当顾到公平地域分配原则。

² 《大会正式记录, 第五十届会议, 补编第 34 号》(A/50/34), 第 3 段。

³ 联检组关于 1996 年 7 月 1 日至 1997 年 6 月 30 日期间的年度报告题为“建立一个关于联合检查组报告的后续行动的更有效制度”的附件一第 4 段开列了联检组建议必须达到的要求。特别是, 其中规定: 联检组报告所载的建议必须(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) 有关经费承付和技术能力要切合实际; (d) 合乎成本效益; (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所造成的影响(《大会正式记录, 第五十二届会议, 补编第 34 号》(A/52/34), 附件一, 第 4 段)。

⁴ 《大会正式记录》, 第五十一届会议, 补编第 34 号, 附件一。

⁵ 同上, 《第五十七届会议, 补编第 34 号》(A/57/34)。