



第六十届会议

议程项目 46 和 120

联合国经济、社会及有关领域各次主要会议和
首脑会议结果的统筹协调执行及后续行动
千年首脑会议成果的后续行动

联合检查组对指导委员会关于全面审查联合国及其各基金、 方案和专门机构内的治理和监督情况报告的意见

一. 引言

1. 秘书长已向大会递交指导委员会关于全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内的治理和监督情况的报告 (A/60/883 和 Add. 1-2)，报告是由普华永道公司在秘书长设立的独立专家指导委员会的指导下编写的。
2. 报告在治理和监督方面提出了很多建议，请会员国考虑。秘书长特别认可了有关注重成果的管理、加强高级管理层责任制的建议，以及通过全企业风险管理和确定内部管制责任实施管理风险框架等方面的建议。指导委员会有关独立审计咨询委员会 (IAAC) 的建议，已经收入题为：“独立审计咨询委员会新修订的职权范围”的报告 (A/60/846/Add. 7)，并已提交大会。秘书长没有就指导委员会报告中有关治理和监督的建议发表意见，那项工作严格限于政府间机构的职权范围，包括第四卷中的建议 4：“撤消联合检查组”。
3. 指导委员会报告的第 5 部分对内部监督事务厅提出了一些有深远影响的结论，秘书长对之提出了一些一般看法，但没有对报告的具体建议发表意见。监督厅对指导委员会的建议提出了意见，并对加强这个机构提出了自己的建议 (A/60/901)。联检组同意监督厅的评价，指导委员会的一些建议不能加强联合国的内部监督机制，反而会削弱它。
4. 联检组愿就指导委员会的报告和它的建议向会员国提出自己的看法。联检组认为，报告对加强治理和监督提出了重要建议，但由于没有进行适当和及时的磋



商，对联合国系统的运作方式了解有限，因而带有一些严重的缺陷，在很多情况下缺少分析，只根据肤浅的声明而不是查证的事实便得出结论。

5. 联检组评论的重点，是审查活动本身(下文第二部分)，关于撤销联检组的建议(下文第三部分)，有关监督厅的建议(下文第四部分)，和有关加强联合国系统监督工作的建议，采用联检组关于联合国系统监督制度缺陷问题的报告((JIU/REP/2006/2)作为比较的参照点(下文第五部分和附件)。这一次联检组没有就治理问题发表任何评论(第二和第三卷)，但准备在下一阶段提出意见。

6. 联检组在本文件的附件中列出一张表，突出显示联检组关于联合国系统监督机制缺陷的报告与指导委员会的报告(第四和第五卷)意见明显相佐的问题。这些分歧大多是因为对“监督”的认知不同。联检组的报告所依据的想法是，监督的职能说到底是属于成员国的；这是一个整体和统一的职能，远远超出了内部审计的范围；因此，报告中所提出的建议必须把履行这项重要职能的权力交给会员国。而指导委员会的报告则强调，监督是一项管理职能(监督的对象)，会员国的作用十分有限，远离核心，报告认为监督的主要职能是审计。

二. 审查过程没有适当征求意见

7. 根据全面审查的职责范围(A/60/568, 附件二, 第 10 段):“指导委员会将同监督厅、外聘审计团(包括审计委员会)、联合检查组以及必要时管理问题高级别委员会充分协商, 开展工作。”不幸的是, 在审查过程中和在报告阶段, 都没有进行充分协商。虽然普华永道就非常一般的联合国系统的监督问题征询了联检组的意见, 尽管也要求联检组就联合国系统监督问题的缺陷向指导委员会 2006 年 4 月 11 日的第二次会议提出报告(JIU/REP/2006/2), 但却没有在具体问题上与联检组进行磋商。显然, 指导委员会认为没有必要就审查的任何方面征求联检组的意见, 甚至在以什么理由导致它们提出具有重大影响的撤销联检组的建议上。联检组指出, 在这方面指导委员会的工作超出了它的职权范围。

8. 撤销联检组的建议, 主要见于报告的 5 个段落(第 4.3.1.4 节), 在长达 250 页的报告中不足 1 页。行文不乏事实错误、误解和没有根据的说辞。指导委员会或指导委员会的顾问们始终没有对他们的断言进行求证, 也没有查阅原始文件, 如联检组的标准和准则, 或联检组的内部工作程序。联检组遗憾的是, 指导委员会和它的咨询公司普华永道在报告完成之前错失了一次纠正这些事实错误的机会, 导致他们得出了错误的结论。

三. 对监督建议 4(撤销联合检查组)的评论

对联合检查组任务的误解

9. 指导委员会的报告(A/60/883/Add. 2)在第 4 卷第 22 段中说:“……大会最近把联合检查组的任务局限于改善管理范围之内, 最近并要求其工作计划得到集体

核准”。报告显然指的是大会 2004 年 12 月 23 日的第 59/267 号决议，该决议(第 18 段)说：“联检组应……主要注意如何设法改进管理，确保现有资源得到最佳利用……”同一决议(第 13 段)还说：“联检组的工作方案应经集体批准，并说明……预期成果与改善管理和方法及增进各组织间协调的关联”。

10. 大会根本没有限制任务，而只是再次强调，根据联检组的章程(第 5 条)，检查和评估“的目的应是改善管理和方法，实现各组织之间更好的协调”，同时请联检组把重点放在改进管理上。在此之前，大会 2002 年 12 月 20 日第 57/284 号决议请联检组将工作重点放在评估上。同样，大会 2001 年 12 月 24 日第 56/245 号决议请联检组除其他外“将工作重点放在明确和适时的优先项目上”。第 59/267 号决议也再次强调了“联检组的工作方案应由集体批准”的原则(《章程》第 9 条)。联检组无法理解指导委员会如何能将第 59/267 号决议或任何其他决议解释为限制联检组的任务，因为决议的序言部分重申了以往的决议，而那些决议恰恰确认了这一任务。

缺乏论正的分析

11. 报告(第 23 段)还说：“各部门对联合检查组的方法、程序、能力、效力和产出质量不断提出质疑，并对联合检查组的独立性、技术资质和专业标准表示关切”。对这个笼统的论述没有提出事实根据，报告也没有表明，对联检组的能力、方法、程序等作过任何评估。

对后续行动制度缺乏了解

12. 报告(第 23 段)还说：“接收联合检查组报告的理事机构并没有始终如一地执行其提出的建议，而是对联合检查组工作的效益提出质疑”。联检组愿指出，对有关监督工作的建议采取后续行动，对每一个监督机构来说都是一个挑战。由于对监督工作的建议，其性质本身便不是强制性的，接受建议并最终落实常常需要反复的跟进和漫长的讨论。在这方面，联检组并不是唯一的，联检组的很多建议带有全系统的性质，使其后续工作更加复杂和带有挑战性；然而从联检组的年度报告中可以看出，即使在这方面也取得了重要进展。联检组还愿提请注意，大会曾经强调，联检组的作用是“各会员国、联检组和各参加组织秘书处的共同责任”(1996 年 6 月 7 日第 50/233 号决议)。

13. 在此值得指出的是，指导委员会在报告中说，监督厅建议的执行率低于 50%(第五卷，第 5.5.7 节，意见 7)，报告将这种情况主要归结为管理层与监督厅对某些审计结果看法不一(接受率低)；然而报告正确的一面是，它没有就此得出结论，对监督厅的工作效益提出质疑，建议撤销监督厅。值得指出的是，联检组在 2002-2004 年期间发表的单一机构的报告，在 2005 年底已达到 90%的采纳率。而针对全系统的报告，接受率往往较低，执行也需要较长的时间。

14. 而且，建议的落实也不是衡量联检组重要性的唯一指标。在过去几年里，一些理事机构、会员国和秘书处要求联检组编写一些具体报告，研究这些实体关注的一些问题，如国际劳工组织、人权事务高级专员办事处、联合国防治荒漠化公约、世界知识产权组织、世界气象组织、维和工作的管理问题等等。美国的政府问责局(GAO)¹和加拿大的审计总署在工作中都采用过联检组的工作。因此，联检组毫不怀疑其工作的价值——可供预订读者采用，是相关的、切重时弊的，在事实上也是无误的。大会最近在2006年5月8日的第60/258号决议中明确欢迎为改进报告质量所作出的努力，并欢迎在落实改革方面取得的进步。

所谓有可能重复劳动

15. 报告(第24段)提出：“在联合国全系统强大的综合监督框架内，联合检查组可能重复了现有监督机制的活动”。作为建立这种机制的一项措施，报告建议：“为机构间方案制定新的监督标准”，由一个实体从整体上对这种跨机构方案进行审计和评估，使用监督厅的共享或协调资源。

16. 联检组欢迎任何积极、全面加强监督制度的措施，但也注意到，已提出的建议主要是加强内部监督机制的。虽然在秘书处一级需要一个强有力的、综合的监督框架，但这丝毫不影响整个系统的外部监督机制的存在。联检组注意到，即使指导委员会也没有在这方面得出肯定的结论，而只是试探性地提出这个问题（“可能重复”）。联检组愿强调，如同在其他领域里一样，各机构的内部和外部监督机构与联检组的合作，是确保不造成重复的关键。

17. 指导委员会建议，对机构间方案实行综合(内部)监督，就秘书长负责的基金和方案所开展的活动而言，这项建议不失其价值，而监督厅，可责成它承担监督职能，或至少是彼此之间的协调。但涉及到专门机构的跨机构活动，由于监督厅没有这方面的授权，因此建议的综合监督办法可能会遇到法律上的障碍。因此，这种跨机构的审计，可能只能建立在自愿合作的基础上。联检组持有整个系统的授权，已经得到各理事机构的批准，与之不同的是，其他现有的监督机制仍将需要各有关机构的行政和/或理事机构的同意。而这种情况将削弱监督工作。

对联检组监督作用的误解

18. 报告(第25段)得出结论：“大会决定，联合检查组的工作重点是确定改善管理和确保充分使用现有资源的手段，这表明联合检查组的作用已从监督转向研究与学习”，而“执行管理层的任务中常常具有这种作用”。同样，这个结论似乎又是源于对大会决议和联检组章程基本规定的误解。管理问题、资源的最佳利用，和加强各组织之间的协调，这些重点工作是联检组任务的核心(章程第5

¹ “United Nations: funding arrangements impede independence of internal auditors” (GAO-06-575), p. 39.

条)。它所指的是检查和管理的审计职能，而不是学术性的研究或管理咨询。联检组是一个业务性的监督机构，对接受联检组章程的各参加组织，对之进行监督和检查(监督的通常定义)。联检组可以指出很多实例，由于联检组有关管理监督的报告，高级管理层的错误或有问题的做法得以消除。高级管理层，如联合国系统行政首长协调理事会(CEB)，应负责跨机构的研究事宜，对这项建议联检组无意质疑。但建议所指的是研究，而不是监督，因而与联检组的职能和活动毫无关系。

撤销联检组的部分影响

19. 大会最近在第 60/258 号决议中重申了“联检组作为全系统唯一的外部监督机构所发挥的独特作用”。作为全系统的监督机构，联检组对大会负责，同样也对其他参加组织的立法机构负责(章程第 1 条)。这反映了联合国系统本身的特殊性质。按照指导委员会的建议取消联检组，将使会员国失去这样一个直接向各立法机构报告的、独立的全系统监督机构，造成联合国系统监督方面的结构缺陷。联检组除其他外主要研究全系统性的议题和问题，这是任何其他现有的监督机构所无法做到的。联检组审查单独的和整个系统的管理问题。根据其章程的规定，联检组必须独立于任何单一的会员国或组织。即使建立强化的所有机构的监督制度，仍需要联检组发挥作用，因为没有其他的独立实体可以履行这些职能。例如，由于持有全系统的授权，联检组可以调查在整个联合国系统内使用联合国通行证的问题，监督厅的审计曾在这方面提出重要的安全关注，但由于缺少全系统范围的授权，监督厅无法继续跟进。系统范围的授权还使联检组能够为在联合国系统落实基于成果的管理制定了一个基准框架，大会根据方案和协调委员会的建议，认可了该框架(2006 年 5 月 8 日第 60/257 号决议)。在具体组织的监督框架不够坚实有力的情况下，联检组也发挥了重要作用，最近对知识产权组织和世界气象组织的审查便表明，需要这样一个最终的监督机构。

四. 对有关内部监督事务厅建议的评论

20. 关于全面审查治理和监督工作的报告第五卷题为：“对内部监督事务厅的审查”(以下称“对监督事务厅的审查”)，报告提出了加强监督事务厅的具体建议，内容提要摘录了其中的 23 条。

21. 对监督厅的审查认为，内部监督在本质上只是一个内部审计职能，因此建议将其他职能(调查、检查和评估)从监督厅转移到秘书处的其他部门。联检组无法理解，如此拆散监督厅，如何能够加强联合国的内部监督，联检组确信，内部监督包括若干项截然不同但互为补充又互为强化的职能。此外，联检组还认为，实施有关这个问题的建议，将造成重要的利益冲突问题。

22. 对监督厅的审查建议，监督厅应由机构间事务和协调厅监管，该厅应就监督厅活动有关的重要问题向大会提出意见。联检组愿提请注意，从理念上讲，审计

委员会是理事机构(“董事会”)的下属委员会,其成员由董事会任命,他们代表理事机构对内部审计职能承担监督责任。考虑到计划中的独立审计咨询委员会成员的组成和遴选,联检组不无担心的是,这样一个由秘书处一手挑选(“提名”)成员的机构,虽然须经大会批准,是否能够监督及在一定程度上控制秘书处的监督机构。

23. 对监督厅的审查建议,大会应明确界定监督厅可对哪些组织开展内部审计。考虑到存在部分灰色区域,特别是在单独管理的基金和方案领域,联检组同意,必须明确界定,监督厅应对大会负责的哪些活动履行内部监督服务。对非大会负责的活动而言,监督厅没有提供监督服务的授权。联合国系统的每个组织都是独立的,只有各组织的管理机构能够决定,哪一种安排是最适合本机构所需的监督服务。

24. 对监督厅的审查建议,监督厅的预算应以工作计划为依据,而工作计划又应建立在对风险的评估上。建议还要求提升监督厅采用的年度风险评估方法。联检组同意内部监督工作计划应以风险评估为基础的原则,这也是《国际内部审计专业实务标准》的标准要求。但联检组愿指出,风险评估是建立在若干假设基础上的,每项假设都带有一定的主观因素,需要作出判断,而这种判断反过来又可能严重影响所需的资源水平。因此,风险评估的结果不能自动转化为资源需求。联检组认为,一个简单的公式,确定一个对所有活动都适用的总的开支标准,可方便对监督工作的资金拨款,并可作为一个基准,根据综合风险评估进行微调。

25. 对监督厅的审查建议,大大延长(7-10年)监督厅主任的任期,或可连任。联检组在关于监督工作缺陷的报告中对连任提出告诫,那样做可能会削弱独立性。

26. 对监督厅的审查建议,监督厅应有自己的工作人员征聘、分配、晋升和解聘政策,包括监督厅管理层自行酌处的简化聘用程序。联检组同意,监督厅主任需要较大程度的权威和灵活性,确保能够得到履行其内部监督职责所需的人才。但联检组也愿提请注意,这种权威和灵活性的行使,必须在联合国人事条例、规则和政策的范围内,毕竟监督厅的工作人员也是联合国组织的工作人员。

27. 对监督厅的审查建议,加强监督厅的专业行为职能(审计方法、最佳实践、业绩措施)、提升信息和通讯技术,和增加使用信息技术工具。联检组同意这些建议,这是采用内部审计标准的结果。

五. 对加强联合国系统监督工作建议的评论:联合检查组与指导委员会的方法比较

28. 2006年初,联检组提出了关于联合国系统监督工作缺陷的报告(JIU/REP/2006/2)。报告是在审查了联合国系统所有组织的基础上作出的(联合国秘书处、各基金和方案、专门机构和国际原子能机构),包括一整套加强联合国系统监督工作的建议和具体分析,并在报告的附件中提出了建议采用的标准。

29. 刚刚由普华永道完成的全面审查治理和监督情况的报告，所依据的是对监督厅、三个基金和方案，以及一个专门机构的深入审查，也提出了一整套加强联合国系统监督工作的建议(第四和第五卷)。

30. 虽然两个报告在一些建议的措施上有相同之处(如建立操守职能；对财务公开的要求；建立独立的审计/监督咨询机构；对内部监督主任的任期限制等)，但在总的理念上和建议的措施上仍有一些重要分歧。为了便于对提出的两套办法进行比较，联检组在附件中以表格的形式着重列出了主要分歧。

附件

联检组关于监督制度缺陷的报告	全面审查治理和监督情况的报告
➤ 监督委员会最多应由七名已经具备监督工作经验的委员组成，由立法机构选举产生，所有成员均应为会员国的代表。委员会还应至少包括一名公认在监督工作上拥有专门知识的外聘顾问。 联检组评语：此项建议将加强会员国在监督方面的作用。 ➤ 监督委员会将负责处理所有内部和外部的监督问题。 联检组评语：此项建议以整体的监督理念为基础。	➤ 独立审计咨询委员会 (IAAC) 应由十名专家组成，由秘书长提名，并须经大会批准。 联检组评语：此项建议加强了秘书处的作用。 ➤ 委员会将负责内部和外部的审计问题，但不负责调查和评估问题。 联检组评语：此项建议似乎将监督完全等同于审计，有肢解监督工作的危险。
➤ 监督委员会将评价外部审计员和内部监督工作的整体效率和效能。 联检组评语：此项建议可保证评估监督活动的效率和效能，但不会限制他们选择在哪个领域开展监督活动的独立性。	➤ 委员会将评估监督厅的工作，以及内部审计工作的效果和客观与否。 ➤ 委员会将审查和批准内部审计工作计划，并对外部审计员的工作计划发表意见和提出建议。 联检组评语：此项建议要求内部审计必须经过批准，从而限制了内部审计职能的独立性。
➤ 应对外部审计员规定任期限制。 联检组评语：此项建议旨在加强外部审计的独立性。	➤ 未提出明确建议，尽管报告对在有些情况下轮换外部审计员的做法提出了关注，认为可能会影响独立性。
➤ 内部监督处应包括以下职能：审计、检查、调查和评价。管理咨询不应放在内部监督部门。 联检组评语：此项建议鼓励探索监督的所有方面，使之取长补短，互为加强。	➤ 监督厅的工作重点是内部审计。调查、监测、评价或磋商等工作应放在其他部门。 联检组评语：此项建议似乎将内部监督等同于内部审计，将肢解各项监督职能。

联检组关于监督制度缺陷的报告	全面审查治理和监督情况的报告
➤ 联合国系统各组织应在其内部监督部门建立最低限度的机构内调查能力，由合格并有经验的专业调查人员组成，这些人无须在本组织内轮换。 联检组评语：此项建议旨在加强作为内部监督之一部分的调查能力。 ➤ 负责调查的实体应有权展开调查，高级管理层不得干预。 联检组评语：此项建议旨在加强调查。 ➤ 应建立调查的独立报告程序。 联检组评语：此项建议旨在加强调查。 ➤ 对内部监督部门的负责人，应规定任期 5 至 7 年，不得连任，任期结束后不得在同一联合国组织内从事任何其他工作。 联检组评语：此项建议将加强内部监督部门负责人的独立性。 ➤ 建立内部监督机构及该机构的规模，应以一些标准和尺度为依据：管理的双年度资源至少达 2.5 亿美元的组织，应设立内部监督机构。 联检组评语：此项建议对确定内部监督资源适当与否提出了一个基本尺度，又对具体情况的审查留有余地。 ➤ 所掌管的双年度资金少于 2.5 亿美元的组织，内部监督工作可由联合国系统内任何有此能力的其他组织提供机构内的监督服务。 联检组评语：此项建议为在机构内向小组织提供内部监督服务留出了若干种选择余地。	➤ 调查职能应作为一项单独的、客观地活动，在法律事务厅下安排。 联检组评语：此项建议不承认调查的监督属性，将负责调查的人和能够左右调查结果的人安排在同一机构内，也将造成严重的利益冲突。 ➤ 展开调查的程序应有行政管理部门参加。行政管理部门应决定是否应展开调查。 联检组评语：此项建议可能造成请狐狸看守鸡舍的情况。 ➤ 无具体建议。 ➤ 应审查监督厅主任的任期限制：或者在不得连任的情况下大大延长任期(7-10 年)，或者在可连任一次的情况下任期 5-7 年。 联检组评语：此项可能连任的建议，有助长丧失独立性的危险。 ➤ 内部监督机构的规模和资源需要，应根据风险程度和管理部门对风险的承受能力决定。 联检组评语：此项建议没有提出任何基本尺度，而是听凭对风险的掌握。 ➤ 大会应确定哪些联合国组织应由监督厅负责提供内部审计服务。这些组织应包括：(a) 所有目前尚无单独内部审计职能的组织；和(b) 所有涉及一个以上基金、方案的行动，或由大会授权的其他联合国活动。 联检组评语：此项建议似乎确实考虑到，监督厅向专门机构提供监督服务，需要得到该机构的同意。

联检组关于监督制度缺陷的报告	全面审查治理和监督情况的报告
➤ 对所有选举产生的官员和所有 D-1 级及以上官员，以及专业人员级别的监督工作人员，应规定财产申报要求。 联检组评语： 此项建议将对行政管理层的申报要求，扩大到所有 D-1 级及以上，包括所有专业级别的监督工作人员。	➤ 对高级管理层和独立专家委员会的成员，如审计委员会，需要有适当的申报要求。 联检组评语： 此项建议没有明确提出高级管理层从哪一级开始。