



大会

Distr.: General
19 August 2005
Chinese
Original: English

第六十届会议

临时议程* 项目 66 和 133

提高妇女地位

秘书长关于内部监督事务厅
活动的报告内部监督事务厅关于提高妇女地位国际研究训练所的审计
报告**

摘要

内部监督事务厅（监督厅）于 2004 年 12 月对提高妇女地位国际研究训练所（提高妇女地位研训所）进行了后续审计。总体来讲，后续审计覆盖 2001 年 9 月至 2004 年 12 月期间，重点是 2003 年 12 月至 2004 年 12 月。审计的主要目的是确定监督厅 2002 年 4 月提交给大会的关于提高妇女地位研训所的报告(A/56/907)所载建议的执行情况。该报告讨论了若干涉及研训所的存续和效率的问题。鉴于研训所严重的财政困难，监督厅在上一份报告中向大会设立的、主要负责拟具如何确保研训所存续性建议的提高妇女地位研训所未来运作工作组建议考虑是否关闭研训所。这一办法被工作组和大会拒绝。因此，监督厅的后续审计将重点放在与提高妇女地位研训所的存续有关的问题上。

* A/60/150。

** 本报告未能在最后期限前提交，因为当时审计工作还没有结束。



总体来讲，监督厅后续审计表明，随着执行局的设立，研训所的管理结构略有改善，但是，在加强研训所方案和行政监督方面仍需进一步改进。监督厅认为，秘书长应该促请政府间机构考虑如何加强机构间妇女和两性平等网络（研训所是该网络的成员），例如将某些正式权力移交给秘书长关于性别问题和提高妇女地位问题特别顾问兼方案协调网络主席，使其除了促进和交流信息外，还负责方案协调。同时，主管经济和社会事务的副秘书长对研训所所长所具的作用基本上属于顾问性质，因为研训所处于自主的地方，在使用研训所资源方面，所长具有高度的独立性。

提高妇女地位研训所未来运作工作组建议取消研训所的自主地位，但监督厅注意到，这一步骤并未反映在经济及社会理事会第 2003/57 号决议核准的研训所订正章程之中。在这方面，研训所越来越依赖联合国经常预算提供大部分核心资源。

至于研训所工作方案的执行情况，监督厅发现，2004 年的产出只限于一些临时性文件或更新材料。此外，有一个培训战略没有执行，而且需要改善网站管理。

根据后续审计结果，监督厅兹特对研训所的战略、方案和行政管理工作提出一系列改进办法。

一. 引言

1. 1996 年，经济及社会理事会设立了提高妇女地位国际研究训练所（提高妇女地位研训所），作为联合国框架内的一个自主的研究机构。1983 年以来，提高妇女地位研训所的总部一直设在多米尼加共和国，房地由东道国捐赠。

2. 本报告是根据内部监督事务厅（监督厅）2004 年 12 月对研训所进行的后续审计编写的。总体来讲，后续审计覆盖 2001 年 9 月至 2004 年 12 月期间，重点是 2003 年 12 月至 2004 年 12 月。审计的主要目的是确定监督厅 2002 年 4 月提交给大会的关于研训所的上一份报告（A/56/907）所载建议的执行情况。在该报告中，监督厅讨论了若干关于研训所的存续和效率的问题。监督厅的上一份报告发布以前，大会 2001 年 12 月 19 日第 56/125 号决议决定设立研训所未来运作工作组、主要负责拟具如何确保研训所存续性的建议。工作组的一部分工作是审查监督厅上一份报告所载的调查结果和建议。具体来讲，监督厅的建议中有四项是以提案的形式提出的，供工作组审议。工作组支持监督厅的意见，即应该改组研训所董事会，必须审查研训所的自主地位，并继续由经常预算提供财政支持。但是，如下文所述，工作组不同意依照建议进一步考虑是否关闭研训所。工作组的建议载于它 2002 年 8 月 16 日提交给大会的报告（A/57/330）。

二. 提高妇女地位国际研究训练所的作用

3. 监督厅在上一份报告中建议秘书长指示他负责研训所的特别代表提议工作组考虑是否关闭研训所。工作组考虑后拒绝这一办法，理由是关闭设在发展中国家的一个联合国研究机构，会发出错误的政治信号。同时，鉴于联合国高度重视性别问题，工作组认为，关闭本组织专门进行提高妇女地位和两性平等问题的研究和培训工作的唯一机构，并不合适。

4. 研训所是专门促进两性平等的四个联合国实体之一。如上文所述，研训所专司提高妇女地位方面的研究和培训工作。经济和社会事务部的性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室负责在整个联合国系统促进、推动和监测将两性平等意识纳入主流。特别顾问兼任机构间妇女和两性平等网络主席，该网络负责监测和监督将两性平等的观点纳入联合国系统规范和业务工作的主流。此外，在经济和社会事务部内，提高妇女地位司参与联合国系统内两性发展政策的制订工作并向妇女地位委员会提供服务。联合国妇女发展基金（妇发基金）向妇女方案，特别是与人权、参政和经济安全有关的方案，提供财政和技术援助。

5. 除上述实体外，联合国各区域委员会、大多数的基金和方案及各专门机构也通过各自的专题方案，大量参与推动两性平等的工作。其中包括联合国人口基金（人口基金）、联合国儿童基金会、联合国粮食及农业组织和世界卫生组织，这些机构都有推动两性平等的方案。此外，有些联合国培训或研究机构还专题注視两性问题。例如，联合国训练研究所拟订了关于妇女和儿童在冲突中和冲突后的

特殊需要的培训方案，联合国大学开设关于性别、冲突和教育的培训项目。因此，监督厅认为，所有这些机构，在两性问题的研究和培训方面，都与研训所有重叠之处。

6. 研训所所长指出，她与其他联合国机构大力进行协调，使政策和方案活动起增效作用。此外，研训所是联合国能源机制的成员，也是负责编写秘书长关于对妇女的暴力行为问题报告的工作队等若干其他机构的成员。研训所还与人口基金签订了一项《协议备忘录》，以此获得了 3 万美元，用于性别、迁徙和汇款问题的研究。

7. 秘书长关于拟议的 2002-2005 整个联合国系统提高妇女地位中期计划的报告 (E/CN.6/2001/4)，按照贫穷、教育与培训、健康、对妇女的暴力行为、妇女与武装冲突及妇女与经济等几组专题，讨论妇女问题的发展情况。联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、人口基金和妇发基金等专门机构已经实现专业化，负责全面研讨为数有限的专题。另一方面，研训所的活动零星分散于各式各样的专题，因为在每一专题下，研训所只负责一两个范围狭小的活动。例如在对妇女的暴力行为专题下，研训所的任务是编订关于男子在消除基于性别的暴力方面的作用的在线培训手册并办理在线培训。监督厅认为，在目前情况下，研训所在某一特定领域培养专门人才的能力极为有限。

8. 研训所指出，它认为与联合国系统协调处理两性平等和赋予妇女权力问题是首要工作。研训所提出的 2004-2007 战略框架曾经向机构间妇女和两性平等网络所有成员分发并与成员们进行了讨论，反映了提出建议的多个网络成员的反馈意见。监督厅认为，战略框架对各项目标的描述通俗易懂，简明扼要，可以普遍适用于任何一个网络成员的工作。例如，战略框架的第二项目标指出，研训所应该加强各国有效管理与性别问题有关的知识，支持各国政府和民间社会努力将性别意识纳入政策和方案的主流。

9. 2001 年，研训所研制了社会性别意识信息和联网系统，利用信息和通信技术工具进行研究和培训。同时，其他机构也研制了各自的信息和通信技术工具，推动联网工作。尤其是，机构间妇女和两性平等网络 2004 年 4 月的报告介绍了经济和社会事务部提高妇女地位司开设的“妇女观察”网站，称之为推动今后就所有重点关注领域和新问题进行在线讨论的主要手段。在这一领域，研训所的联系作用并不显著。

10. 2005 年 5 月，性别问题和提高妇女地位问题特别顾问在与监督厅商讨时，认为研训所可以进一步扩展经济和社会事务部统计司的工作，目前统计司每五年一次在《世界妇女》公布趋势和统计数字。比如，研训所可以创建基准统计数字和标准，据此衡量在对妇女的暴力行为等领域性别意识主流化的实际执行情况。但是，研训所尚未响应这一建议。研训所指出，它未能继续进行统计数字和指标方面的开拓性工作，这是因为受到预算的限制，而不是因为它不响应特别顾问的建

议。从那时起，按性别分列统计数字和性别指标的问题已经被统计司、所有五个区域经济委员会和联合国若干其他机构全面圆满地解决。监督厅尚未评估特别顾问这项建议的实际价值，但是担心特别顾问作为将性别意识纳入联合国工作主流的监督人员的领导作用大体上仍是理论（见建议 1）。

11. 根据研训所的情况，监督厅认为，秘书长应该促请政府间机构考虑如何加强机构间妇女和两性平等网络（研训所是该网络的成员），例如将某些正式权力移交给特别顾问兼网络主席，使其除了促进和交流信息外，还负责方案协调（见建议 2）。

12. 研训所指出，在其董事会第一届会议续会（2004 年 10 月）上提出并通过研训所当前工作方案的时候，秘书长关于性别问题和提高妇女地位问题特别代表一职的新人选尚未就职。董事会 7 月开会时，该职位仍是空缺。提高妇女地位司司长参加了董事会 2004 年会议。现任特别代表参加了研训所董事会第二届会议（2005 年 6 月），会议期间提出并通过了研训所 2006 年工作方案。

13. 经济和社会事务部确认，特别顾问的作用是就性别问题向秘书长提供意见，推动机构间协作和协调，以实现两性平等，将性别意识纳入一切方案和政策。机构间妇女和两性平等网络是一个政府间协调机构，其目标是促进和协调整个联合国系统将性别意识纳入联合国系统一切方案和政策的主流。网络的成员受各自理事机构核准的任务规定约束，而特别顾问作为网络主席没有权力给网络成员规定方案的方向。经济和社会事务部还同意，特别顾问可以以机构间网络主席的身份，帮助拟订研训所的工作方案并加强研训所与网络其他成员之间的联系。这实际上有助于确保研训所的研究工作对整个系统都有裨益。

三. 自主权和问责制

14. 监督厅在上一份报告中建议秘书长指示他负责研训所的特别代表建议工作组探讨(a) 研训所作为联合国框架内自主机构继续存在的可行性(b) 通过适当转移权力使研训所达到自主的战略。工作组审查了这一问题后，得出下列结论：虽然在研训所成立之初自主地位原则上适合于研究机构而且很有可能有好处，但目前这是研训所的一个重大的不利条件，应该取消。但是，与工作组的结论相反，经济及社会理事会第 2003/57 号决议核准的研训所订正章程并没有取消研训所的自主地位。

15. 监督厅曾经建议秘书长提请大会考虑，如果工作组的调查研究不能在大会第六十届会议结束前完成，是否有必要在工作组完成对研训所深入评估并就研训所存续问题提出最后建议之前，继续由联合国经常预算为研训所的核心业务提供临时资金。但是，最近研训所越来越依赖联合国经常预算提供几乎一切所需资金。2005 年，已在 1 092 400 美元的全年承付补助金项下预付 546 200 美元。

16. 此外，监督厅曾建议秘书长指示其负责研训所的特别代表提请工作组考虑改进研训所董事会的办法。改进办法包括可能改组执行局，以容纳捐助者的代表，或者用一个咨询委员会取代执行局，以确保研训所主要的监督和筹资功能得到有效发挥。研训所订正章程将董事会改组成为目前的执行局，由经济及社会理事会选出的十个会员国的代表组成，任期三年。执行局另有八名来自联合国系统的当然成员，包括主管经济和社会事务副秘书长、研训所所长、东道国的一名代表和五个区域委员会的五名代表。执行局于 2004 年成立，在 2004 年 7 月和 10 月各举行了一次会议。执行局自行制订了议事规则，并核准了研训所的战略计划和工作方案。所长就研训所的活动及其工作方案的执行情况，向执行局提交年度报告和特别报告。

17. 监督厅还建议秘书长详细规定他负责研训所的特别代表的作用和职责，并明确界定授予的权力。提出这项建议，是因为联合国秘书处需要一个行政事务协调人，具体监督解决研训所过去十年所经历的严重问题。在研训所订正章程中，以前所称的秘书长特别代表改称主管经济和社会事务副秘书长。但是，除担任研训所执行局当然成员之外，对副秘书长的其他作用和职责并无详细规定。因此，监督厅认为这项建议未得到执行。

18. 监督厅担心，对研训所日常工作的监督仍然不够。例如，虽然主管经济和社会事务副秘书长负责批准研训所所长出差事宜，但是他的作用基本上仍然是属于顾问性质，因为研训所处于自主的地位，在使用研训所资源方面所长具有高度的独立性。虽然监督厅断定所长应该减少出差次数，以便所长在圣多明各的研训所总部对方案效率进行更严格的管理监督，但是所长申请的出差没有一次被驳回。

19. 研训所注意到，行政监督是通过执行局、经济和社会事务部执行干事、主计长办公室和人力资源管理厅进行的，管理方面的一切决定和活动都通过这些机构作出。

20. 经济和社会事务部指出，应该注意到，研训所章程没有给予主管经济和社会事务副秘书长任何监督研训所的职能。经济和社会事务部只是执行局几个当然成员之一，执行局的监督职能对研训所的管理极其重要（见章程第三条）。根据章程第七条，经社部就有关规则、条例、政策和程序提供指导，代表秘书长推动对研训所提供的行政支持。经社部负责批准研训所所长申请的出差，只是为了确保出差符合核定的战略和工作方案。

21. 监督厅认为，应该改善研训所的行政问责制度，将代表秘书长行使全面行政监督的职责交给代表秘书处参加研训所执行局的一位成员（最好是经济和社会事务部或与研训所设在同一区域的拉丁美洲和加勒比经济委员会）。这样就可以确保秘书处内一名秘书长代表，根据联合国的规则和程序，适当地监督研训所所长的行政决定（见建议 3）。

四. 工作方案执行情况

22. 监督厅注意到, 研训所 2004 年的产出大致上只限于一些初步项目建议书、简短说明、讨论或进度报告, 本身并不能当作研究成果。其中有些文件是根据现有资料编写的, 例如研训所网站提到关于发展投资的出版物是 2003 年编写的(见建议 4)。

23. 研训所指出, 它已着手编写了关于性别与汇款问题及性别与安全部门改革问题的概念文件。性别与发展投资问题的概念文件已经存在。此外, 在 2004 全年, 研训所仍在进行一项振兴和审查工作, 而这项工作必须确定具体的方案领域并拟订项目建议书。研训所按道理应该全靠自愿捐款提供资金, 除非会员国自愿提供捐款, 否则需要依靠具体的项目建议书来争取捐款。鉴于研训所资金匮乏, 日益依赖联合国经常预算提供资金, 拟订项目建议书被视为: (a) 寻求资金的一种紧急; (b) 有效维持研训所研究工作的要素。

24. 2003 年, 研训所工作人员拟订了一份培训战略草案, 但未执行, 因为当时性别问题和提高妇女地位问题特别顾问认为该项战略应该由 2003 年 12 月到任的研训所新任所长审查。然而, 监督厅在 2004 年 12 月进行审查时, 培训战略尚未执行(见建议 5)。

25. 监督厅在上一份报告中建议研训所临时所长评价社会性别意识信息和联网系统并调整项目重点, 然后再进一步开展执行工作。研训所提供的截至 2004 年 5 月的统计数字表明, 社会性别意识信息和联网系统的成员数目趋于稳定, 增减幅度不大, 数据库条目和通讯订阅人数的情况也是如此。在其他活动方面, 2004 年举办了新的系列关于性别与安全部门改革和性别与冲突的预防和化解问题虚拟讨论会。但是, 监督厅注意到, 研训所没有经常监测虚拟讨论会以后的活动。

26. 研训所所长和工作人员解释说, 他们并不认为社会性别意识信息和联网系统对于联网或研究工作很有帮助, 他们的工作重点是建立新的网站。2004 年 5 月, 研训所着手审查并修改了社会性别意识信息和联网系统, 尽可能改进它对成员和研训所执行新的优先事项和工作方案(2004-2007 年战略框架)的用途和效率。研训所的官员声称, 主要的变化是社会性别意识信息和联网系统不再是一个产品, 而是一种工作方法, 用来提高研训所的研究工作的质量、培训工作的影响力及信息和宣传活动的覆盖面。

27. 研训所网站已经改版, 确保更加方便用户, 新网站于 2004 年 7 月启用。网站使用数据显示 2004 年 7 月至 12 月英文、西班牙文和法文版面访问次数增加。标题页访问量和文件下载量的统计数字显示, 用户对各种各样的专题都有兴趣。但是, 因为没有 2004 年 7 月以前的统计数字, 监督厅无法确定, 与 2004 年 7 月之前相比, 用户的兴趣是否增加, 如果增加, 增加的性质和程度如何。

28. 2004 年 12 月监督厅进行审查时，研训所已经开始但尚未完成将包括 5 316 项纪录的现有数据库转移和连接到新网站的工作。因此，用户无法进入装有多年来创建和储存的文件的资料库。支持新网站的数据库共有 2 602 页和可下载文件，仅占用 5% 的可用容量（见建议 6）。

五. 行政和财务管理

29. 监督厅曾经在上一份报告中建议研训所确保：(a) 由核心工作人员监督顾问；(b) 每个顾问都根据联合国的条例和细则雇用，有明确的职权范围和可计量的产出；(c) 顾问的薪酬根据与工作相符的既定标准确定；(d) 把顾问人数减少到维持网站和项目所需的最低限度。监督厅发现，除上文(b)项之外，其他建议基本上已由研训所执行。在这方面，监督厅的审查表明，虽然根据联合国的条例和细则并不继续需要雇用一批顾问，但是在现有的 25 项合同中，有 9 个人受雇担任的是经常工作，而不是临时工作（见建议 7）。

六. 建议

30. 监督厅进行后续审查后，在其关于研训所战略、方案、财务和行政管理的报告草案中原先提出了六项建议。但是，监督厅后来根据经济和社会事务部和研训所对报告草案提出的意见，修改了其中某些建议，并将其向秘书长提出的建议由两项增加到三项。

建议 1

31. 监督厅建议秘书长提请经济及社会理事会与研训所执行局协商，确保研训所与性别问题和提高妇女地位问题特别顾问协商制定研究所的工作方案，利用在机构间妇女和两性平等网络内部发挥增效作用的机会，减少与其他方案的重叠（AH2004/540/01/01）。¹

32. 经济和社会事务部指出，这实际上有助于确保研训所的研究工作对整个系统都有裨益。

建议 2

33. 监督厅建议秘书长提请经社理事会考虑如何采取步骤加强机构间妇女和两性平等网络（研训所是该网络的成员），例如将某些正式权力移交给性别问题特别顾问，以协调网络成员的方案。在重新界定这一作用时，应该认识到网络成员方案的协调工作，在某些情况下，可能不限于推动和交流信息（AH2004/540/01/02）。

¹ 本节内以括号表明的文号是指监督厅用来记录各项建议的内部编号。

34. 经济和社会事务部指出，特别顾问的作用是就性别问题向秘书长提供意见，推动机构间协作和协调，以实现两性平等，将性别意识纳入一切方案和政策。机构间妇女和两性平等网络是一个政府间协调机构，其目标是促进和协调整个联合国系统将性别意识纳入联合国系统一切方案和政策的主流。网络的成员受各自理事机构核准的任务规定约束，而特别顾问作为网络主席，没有权力给网络成员规定方案的方向。

35. 同时，特别顾问可以以机构间网络主席的身份，帮助拟订研训所的工作方案，并加强研训所与机构间网络其他成员之间的联系。

36. 监督厅注意到经济和社会事务部提出的评论，其中特别指出机构间网络个别成员的管理框架都有约束因素。但是，监督厅认为，加强特别顾问作为网络主席的权力，使其除了推动和交流信息，还能进行协调，使网络更有效地实现其目标，即协调整个系统的努力，将性别意识纳入联合国系统一切方案和政策的主流。

建议 3

37. 监督厅建议，为澄清和加强研训所的行政问责制度，秘书长提请经济及社会理事会授予主管经济和社会事务副秘书长和加勒比经济委员会执行秘书一种行政监督职能（AH2004/540/01/03）。

38. 经济和社会事务评论说，根据研训所章程，经济及社会理事会有权澄清执行局成员、包括主管经济和社会事务的副秘书长及五个区域委员会执行秘书的职责。虽然秘书长可以在即将提交的报告中建议大会请经济及社会理事会着手审查/修订章程，但是这可能产生反作用，因为章程最近刚刚通过（理事会第 2003/57 号决议），重新商讨章程可能会影响更广泛的联合国体制改革问题。

39. 监督厅注意到经济和社会事务部关于审查章程时机的意见，而章程最近才根据经济及社会理事会第 2003/57 号决议修订。但是，监督厅认为，章程应该授权秘书处一名秘书长代表，确保按照联合国的条例和细则，适当监督研训所所长的行政决定。

建议 4

40. 监督厅建议研训所明确规定它认为研究成果是指什么，以确保产出的重要性、适切性和一致性（AH2004/540/01/04）。

41. 研训所指出，按照研训所 2004-2007 年战略框架，战略领域的研究活动包括下列几种综合产出：(1) 性别问题框架；(2) 概念文件；(3) 案例研究。

建议 5

42. 监督厅建议研训所执行其培训战略（AH2004/540/01/05）。

43. 研训所指出，培训战略的执行工作已经展开，第一个和第二个步骤（描述现有培训方法、工具、监测指标和机构）已经完成，并在研训所网站上公布。

建议 6

44. 监督厅建议研训所合并新旧网站的资料，让用户取用研训所全部馆藏文件（AH2004/540/01/07）。

45. 研训所指出，2004 年 12 月审查以来，研训所已经将旧网站的资料并入新网站，并在新网站上公布。因此，这些资料现在全部可供公众查阅。

建议 7

46. 监督厅建议研训所对聘用顾问的办法实施更妥善的控制（AH2004/540/01/07）。

47. 研训所指出，经费是由方案规划、预算和账户厅，在经济和社会事务部的参与下，拨给研训所，明确期限从一个月至五个月不等。这种情况常常使研训所不得不屡次草拟顾问的合同，虽然这种合同涉及相同的具体职能，而且期限很短。研训所还指出，顾问的职权范围是按照 ST/AI/1997/7 的规定，根据研训所工作方案的具体需要而定，不是为了代替工作人员。据研训所说，顾问也由一两名工作人员负责监督。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）
