



大会

Distr.: General
25 May 2006
Chinese
Original: English

第六十届会议

议程项目 46、118、120、122、124、128、129、
130 和 136

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

联合国的改革：措施和提议

千年首脑会议成果的后续行动

审查联合国行政和财政业务效率

2006-2007 两年期方案预算

联合国经费分摊比额表

人力资源管理

联合检查组

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

联合国系统监督制度的缺陷

秘书长的说明

秘书长谨转递他本人以及联合国系统行政首长协调理事会联合检查组题为“联合国系统监督制度的缺陷”的报告（JIU/REP/2006/2）所作的评论，供大会审议。



摘要

联检组题为“联合国系统监督制度的缺陷”的报告（JIU/REP/2006/2）检视了在整个系统内设立的监督机构”以及各机构之间现有的协调机制。报告得出结论，在监督安排方面不存在任何重大缺陷，但又同时指出，若干重大问题仍有待解决，并主要针对如何加强现有机制提出建议。

联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）成员欢迎这份内容详实的报告，认为报告对围绕这一重要问题正在进行的讨论作出宝贵的贡献。它们又指出，联合国秘书长应大会要求，委托专人对联合国内部的审计和监督制度进行独立外部评估，但尚未就评估结果提出报告，评估结果必将对联检组的建议产生影响。

一. 引言

1. 联合检查组（联检组）题为“联合国系统监督制度的缺陷”的报告及时探讨了整个联合国系统现有监督机构的作用和做法以及各机构之间的协调和合作机制。联检组的这份研究报告旨在评估“现有的监督机制是否能够处理联合国系统内部可能出现的重大风险”。行政首长协调会成员组织指出，报告在联合国系统评估其监督领域的做法和活动之际提出，必将对这一整体进程有所助益。它们还指出，2005 年世界首脑会议上通过的大会第 60/1 号决议，请秘书长就联合国以及专门机构的审计和监督系统提出一份独立外部评价报告，而且这项评价应在治理安排的全面审查范畴内进行。外部评价将于 2006 年 6 月完成，所包括的范围与这份联检组报告大致相同。行政首长协调会组织认为，有鉴于此，应将联检组报告与这份独立研究报告一并审议。

二. 一般性评论

2. 各组织指出，联检组过于强调其自身所“提出的标准”，并没有明确说明如何拟定这些标准，或者有哪些以往的最佳做法分析可以作为这些标准的依据。由于联合国系统存在着各种各样的组织架构和任务，对于联检组提出的这种统一标准如何在联合国系统内运作，它们也表示无法确定。它们认为，风险、管制和治理等基本概念是监督工作现行专业标准的基础，该报告如对这些概念如何可以运用到联合国系统的问题开展讨论，会增加报告的价值。各组织还指出，该报告没有提到内部审计员协会，而该协会的标准在 2002 年被联合国系统所采纳，而且比任何联检组提出的标准更有可能被接受。

3. 此外，各组织对报告附件中所载的广泛资料表示欢迎。它们承认，对整个联合国系统现有的监督机制开展如此广泛的调查，将有利于全系统正在就这一主题进行的讨论。但它们告诫说，不要在没有完全了解联合国系统内各种业务模式和公务处理做法的情况下，就对附件中的统计数字作出解释。例如，在一些组织中，联检组在确定相对支出数额时所依据的工作人员人数，并不包括为了增强监察机构工作人员的能力而聘用的咨询员和承包商，这使得结果出现偏差。

三. 对建议作出的具体评论

建议 1：联合国系统每一组织的立法机构应该建立一个独立的外部监督委员会，由五到七人组成，均由会员国选举产生，代表理事机构的集体利益。这些委员应具有监督领域的工作经验。在履行其职责时，他们应得到至少一名外部顾问的协助，外部顾问由他们自己挑选，并公认在监督事务方面具有专长。

4. 若干行政首长协调会成员支持这一建议；一些成员业已设立这种监督委员会或正在这么做。然而，其他成员对报告所提出机制的具体内容持保留态度。例如，一个机构对联检组提出的成员应由“均由会员国选举产生，代表理事机构的集体

利益”这一建议表示不安，并指出，尽管理事机构应核可此类委员会成员的资格，并确保它们拥有适当的职权范围，但委员会若要完全客观地发挥作用，则应在行事上独立于理事机构以外。另一个机构指出，在私营部门，在这些委员会担任成员的外部专家通常期望获得报酬，期望他们无偿履行这一职能或许不近情理。此外，一些机构指出，联合国各基金、方案和专门机构拥有不同的治理架构，在审议这些建议时必须考虑到这一点；设立这种委员会可能需要对有关组织的财务细则和条例作出修正，并获得理事机构的批准，还会涉及到资源问题。各组织对建议中的一个内容表示强烈赞同，即委员会成员都应在监督职能方面富有经验和知识，而且在管理风险方面拥有相关业务经验。

建议 2：大会应该决定，行预咨委会、公务员制度委员会以及联检组应该至少每五年一次受到同行的评议。同行评议的具体方式应该由有关机构加以拟定。

5. 本系统各组织尽管在总体上支持建议内含的精神，但同时对其其中的一些细节持保留态度。它们认为，同行审查并不总是可以确保独立性，应考虑至少由外部机构（例如联合国审计委员会）进行定期审查。各机构还指出，由各机构自己制定同行审查的方式，会引起利益冲突。

建议 3：

(a) 大会应作出下列决定：

(一) 公务员制度委员会和联检组的拟议预算应该由这些实体自己来拟定，并纳入秘书长拟通过行预咨委会提交大会审查和核准的概算中；

(二) 行预咨委会的拟议预算应该由该委员会自己起草，并纳入到秘书长拟提交给大会审查和核准的概算中；

(b) 立法机构应该决定，外部审计员的拟议收费和工作条件应该通过每一组织的外部监督委员会提交给各自的理事机构。

6. 行政首长理事会组织未对这一建议作出广泛评论。关于(a)点，一些组织指出，鉴于公务员制度委员会和联检组向系统内所有机构提供服务，这些机构应可对其预算过程提供意见，在被要求摊款时，更应如此。因此，对于那些向全系统监督机构供资的组织，各机构应该有某种机制就公务员制度委员会和联检组预算数额进行机构间磋商。一些机构认为，如果由公务员制度委员会、联检组和行预咨委员会负责编制自己的预算，就应制定明确有效的手段，保证这些实体不会超出具体限额，并采用成本控制及其他管理措施。

建议 4：各立法机构应该决定，行预咨委会、公务员制度委员会以及联检组和联合国系统其他类似机构的成员应遵守一项统一的制度，使其在任职期间以及在离任后三年内，不得在其所担负过监督职责的联合国系统组织内工作，包括担任顾问。

7. 行政首长理事会组织总体上赞同这一建议。

建议 5：各立法机构应该发出指示，为联合国系统各组织的外部审计员确立任职期限，对于担任过外部审计员的工作人员，在其离任后三年内不得在其担负监督职责的组织担任任何管理职务。

8. 本系统各组织同意，有必要规定某种形式的任期限制，但它们建议，报告第 28 段中提出的为期六年、不得连任的任期，或许不符合本系统的利益。它们认为，这一任期对于外部人员来说因过于短暂而不能发挥实效，而任命如不能满足一组织的需求，却又可能太久。可以解决这一问题的一个建议就是设立为期四年、可以连任的任期，以便进行必要的绩效审查。各组织指出，大多数专业审计机构已制定操守准则，限制工作人员接受客户的聘任，而且限制通常取决于审计人员的级别和职责，对资深人员的限制更为严格。因此，各组织支持根据最佳做法作出限制。

建议 6：各行政首长应审查各自组织目前的内部监督结构，并确保：

(a) 审计、检查、调查和评价职能统一到一个单位里，受一名内部监督主管领导，该主管直接向行政首长报告工作；

(b) 上述四项监督职能以外的任何其他职能应设在秘书处其他单位，而不是设在内部监督单位。

9. 总体而言，与行政首长理事会有关的各组织赞同将审计、调查和检查职能合并这一构想，但一些组织对把评估职能并入同一单位持保留态度。它们认为，评估员与被评估方案之间的关系以及所采用的方法同审计员/调查员与被审计/调查活动、项目或方案之间的关系十分不同，故此，这两类监督活动（评估和审计/检查/调查）服务于不同的需求，也需要截然不同的专业知识。其他组织将全部职能合并，并认为这种做法行之有效，指出将这些职能合并于一个单位可以带来成本和协调上的优势。这些组织认为，将这些单位合并，已使其效率、实效和公信力得到加强。一些组织认为，如将这些职能合并，合并后单位的领导人员应着力于管理以及两类职能之间的协调，并确保资源保持平衡使用，而不是像在某些情况下那样，把资源用于评估以外的活动。

10. 报告案文（第 34 段）进一步阐述了建议(b)部分的内容，并提到“管理咨询服务”是否应划归负责监督职能的单位。本系统一些组织赞同这一建议，而其他组织则强烈认为，监督机构可以通过承担以改善组织的治理、风险管理和控制工作为目的的咨询任务，在支助管理方面贡献巨大的“附加值”，因此应允许这么做。它们指出，接受还是拒绝这种咨询意见是由管理层斟酌决定的。那些将这一职能设在内部审计和监督办公室的组织不但认为这一经验十分正面，绝不会损害监督办公室的独立性，它们还发现，由于来自这些不同而又相关领域的工作人员参与，创造了大量的附加值。

建议 7：联合国系统各组织的立法机构应该指示其各自的行政首长：

(a) 审查本组织进行调查的能力，并提出在本组织建立最低限度调查能力的建议；

(b) 确保最低限度调查能力包含合格的有经验的专业调查人员，他们不受组织内部轮换的限制；

(c) 确保负责调查的实体有权发起调查，而不受各自组织内部高级管理层的干涉；

(d) 确保独立的调查报告程序建立起来(见下文建议 11)。

11. 行政首长协调会成员赞同建议 7 中的大多数内容，但又同时指出，应考虑任何特定组织的规模和任务，在许多情况下，各组织已着手强化其调查能力。这方面最为显著的是，大会最近采取行动，增强联合国内部事务监督厅（内部监督厅）的能力。这包括加强内部监督厅的独立性，从而使其能够在调查牵涉高风险和复杂事项的最严重案件时，行使专属、独立的职权。各组织指出，鉴于调查人员不予轮换会带来与压力和其他因素有关的其他风险，因此必须进一步探建议中所提到的讨论轮换问题。此外，一些组织表示，必须体现以下现实，即某些调查工作可以而且应该外包，例如，在发生工作量增加或者需要诸如语言能力这种具体技能的情况下。另外，尽管建议没有具体提及，但报告案文（第 36 段）指出，“联检组计划为那些达不到[设立检查员所需的]最低工作人员人数的机构提供这项服务。”一些机构反对这么做，它们认为，这超出了联检组的任务规定，可能给作为报告撰写者的联检组造成利益冲突。

建议 8：联合国系统各组织的立法机构应该指示各自的行政首长制定与联合国最近制定的政策和程序相似的政策和程序，对不当行为进行举报的人提供保护，使他们不受报复，这些程序和政策应广泛公布。

12. 行政首长协调会组织赞同这一建议，并指出必须制定并加强这些政策和程序。

建议 9：每个组织的立法机构应决定，内部监督实体的拟议预算应由该实体自己拟订，并连同行政首长的任何意见一并交给外部监督委员会，由它进行审查然后转给适当的理事机构。

13. 联合国系统各组织在总体上接受这一建议，但又同时指出，该报告未明确区分对监督单位拟议预算的审查和对预算执行情况的控制。

建议 10：对于内部监督主管的任命一事，每个组织的立法机构应该做出下列决定：

(a) 应该在广泛公布空缺公告的基础上挑选合格候选人；

(b) 在任命之前应与理事机构磋商并征得其同意；

(c) 终止任命的理由应该正当，应经由理事机构审查和征得其同意；

(d) 应确立任期为五到七年，不可连任，并且在任期结束后不得在联合国同一组织进一步担任任何职务。

14. 行政首长协调会总体上赞同这一建议，但对(b)和(d)点持保留态度。关于(b)点，大多数组织表示关切是，把资深工作人员、尤其是担任监督职务的资深工作人员的任免同理事机构的批准挂钩，存在着任命决定政治化之虞，因而危及被任命人的独立性和客观性。关于(d)点，各组织指出，在任期限制方面可能出现一系列与人力资源有关的问题，特别是在禁止派往该组织其他部门任职的情况下。有鉴于此，它们认为，必须进一步考虑内部监督主管任期结束后会发生的情况。

建议 11: 每个组织的立法机构应指示其各自的行政首长确保就在内部监督问题提出报告时实施下列最低限度标准：

(a) 内部监督报告提交给行政首长；

(b) 每年单独向监督委员会提交内部监督摘要报告供其审议，同时另附上行政首长单独提出的意见；

(c) 根据要求，应向监督委员会提供个别的内部审计、检查和评价报告；

(d) 根据要求，应向监督委员会提供个别的调查报告，同时适当保密。

15. 联合国系统各组织欢迎建议 11，但(b)点除外。一些组织认为，该点对报告摘要制定了过于僵化的框架。一些组织特别倾向于分别提出年度评估报告和审计报告，并认为联检组的报告并未令人信服地说明将两者合而为一的理由。然而，一些组织认为，这些与提出报告有关的事项不应由立法机构审议，而是应作为内部审计政策所规定的内部审查准则的一部分，它们还援引公认的内部审计员协会绩效准则作为例证。

建议 12: 为执行监督部门提出的建议，每一组织的立法机构应该指示其各自的行政首长确保：

(a) 建立一个数据库，以监测所有监督部门提出的建议的执行情况，对未执行的建议应及时地给予监测和跟踪；

(b) 提交监督委员会的内部监督年度摘要报告应包含尚未执行的监督建议的概况。

16. 行政首长理事会注意到或者接受了建议 12 中的各项内容，并指出许多组织已设有后续落实机制。此外，一些组织指出，执行建议和设立监测机制是管理层的责任。

建议 13: 每个组织的立法机构应该指示其各自的行政首长至少每五年一次对内部监督实体进行独立质量评估，例如通过同行评议的办法来进行评估。

17. 联合国系统各组织接受这一建议，但一些组织也对目前尚未进行这种评议的暗示表示强烈反对。它们指出，联检组报告并未认识到，根据内部审计员协会的准则，必须每隔五年对所有内部审计单位进行评议，而联合国各实体都认同这些准则。它们还指出，正在审查用于评估活动的类似方法。

建议 14: 每个组织的立法机构应该在内部监督方面采取下列准则：

(a) 所管理的两年期资源额至少为 2.5 亿美元的组织，可以建立一个内部监督单位；

(b) 所管理的两年期资源额少于 2.5 亿美元的组织，内部监督服务应托给联合国系统有能力帮助的其他组织负责。

18. 本系统各组织总体上赞同建议 14，不过它们又认为，建议所依据的分析有失简单化，没有充分认识到需要考虑的诸多因素，比如一组织业务的性质或该组织是否拥有大量的外地存在。基于这些理由，它们强调指出，可能很难依据附件中的列表作出结论。

建议 15: 每个组织的立法机构应该指示其各自的行政首长就下列问题提出的建议：

(a) 设置一个有明确职责范围的负责道德问题的职能，并通过各组织的网站和其他媒体予以公布；

(b) 在行政首长办公室的范围内酌情设置一个级别为 D-1 或 P-5 的道德事务干事；

(c) 对所有工作人员，尤其是新聘工作人员进行道德操守问题的培训。

19. 本系统各组织支持该建议中所有各点，并指出许多组织已经设立或正在设立道德操守办公室或道德事务干事员额，其他组织也在认真研究这一问题。一些组织指出，设置一个正式的道德操守办公室或许不是优先选择，特别是考虑到一些规模较小的组织资源稀少，而联检组本应考虑到为这些情况提出其他解决办法。

建议 16: 每个组织的立法机构应该指示各自的行政首长就下列问题提出建议：

(a) 为所有当选的官员和所有 D-1 及以上职等的工作人员以及上文第 50 段所提到的工作人员制订在保密的情况下披露财富的规定；

(b) 每年向道德操守事务办公室干事提交财富披露报告，供其审查。

20. 本系统各组织接受这一建议，但又同时指出，许多组织已在执行同类政策和做法，或正要这么做。

建议 17: 联合国系统每个组织的立法机构应该指示各自的监督委员会确立有效的机制，以便在全系统的外部 and 内部监督机构之间进行协调与合作。

21. 本系统各组织赞同这一建议，但它们又指出，联检组原本可以进一步讨论各监督实体间现有网络的效能，而且对这些网络进行评应是有用的。
