



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

2005 年世界首脑会议成果文件中应由秘书长采取行动的各項 决定的执行情况

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

秘书长的报告

提要

本报告向大会转递全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内治理和监督情况指导委员会的报告（见 A/60/883/Add. 1 和 Add. 2）

本报告为大会提供了一个更新联合国内部治理和监督系统的机会。报告建议采取的一系列改进措施涉及自本组织成立以来一直为其服务的管理和治理结构。许多建议影响深远，需要仔细考虑。

关于对内部监督事务厅的审查，主管内部监督事务副秘书长将在题为“关于加强内部监督事务厅的提议”的报告中另作评论（A/60/901）。

独立审计咨询委员会的职权范围在本次审查过程中经过修订。在 A/60/846/Add. 7 号文件中已经单独提出供其审议的各项提案，因为在该问题上亟需取得进展，以完成在改进本组织内部、尤其是内部监督事务厅本身的问责制框架方面的一个重要环节。



一. 引言

1. 大会在 2005 年世界首脑会议成果文件（第 60/1 号决议）中请秘书长除其他外，在秘书处和管理改革方面采取一些行动，加强联合国，并：

(a) 就联合国以及专门机构的审计和监督系统，包括管理层的作用和责任提出一份独立外部评价报告，要适当顾及所涉审计和监督机构的性质。这项评价将在治理安排的全面审查范畴内进行（第 164 段(b)）；

(b) 就设立独立的监督事务咨询委员会，包括其任务授权、组成、甄选程序和专家资格提出详细建议（第 164 段(c)）。

2. 秘书长题为“道德操守办公室：全面审查治理安排，包括对审计和监督系统作独立外部评价；以及独立审计咨询委员会”的报告（A/60/568）提出了全面审查治理和监督安排的拟议职权范围。大会第 60/248 号决议注意到了这一职权范围。

3. 根据为全面审查规定的职权范围，秘书长设立了一个由六名国际专家组成的全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内治理和监督情况独立指导委员会。通过国际竞争程序获选的咨询员进行技术性工作。指导委员会于 2006 年 7 月 10 日致函秘书长，转递了他们的报告（见附件一）。

二. 报告的结构和内容

4. 后来，大会第 60/254 号决议回顾其第 57/278 A 号和第 59/264 A 号决议，注意到将提出一份关于对联合国，包括各专门机构的审计和监督系统进行独立外部评价情况的单独报告和一份关于全面治理审查情况的报告。本次审查的开展过程反映了这项要求，本报告分卷处理治理和监督问题进一步满足了该项要求。指导委员会的报告全文分为以下五卷：

(a) 第一卷。执行摘要以及项目的规模、背景和具体环境；

(b) 第二卷。治理和监督的原则及做法；

(c) 第三卷。治理：联合国的现行做法、差距分析和建议；

(d) 第四卷。监督：联合国的现行做法、差距分析和建议；

(e) 第五卷。对内部监督事务厅的审查。

5. 指导委员会报告的第一、第二和第三卷载于本报告增编 1；其中提出了对治理和监督进行全面审查的项目框架以及有关治理的建议。指导委员会报告的第四和第五卷载于本报告增编 2；其中提出了关于监督的建议，并包括对内部监督事务厅(监督厅)的审查。

三. 各项建议的实施

6. 本报告载有涉及联合国秘书处、更为广泛的联合国系统内的各实体以及联合国各实体理事机构的许多建议。这些建议的目的是改进治理、加强管理效力和问责制、确保更好地利用独立专家咨询以及强化监督制度。关于涉及秘书处的建议，本项研究提出了一系列相互关联并相互依存的建议，包括：

- (a) 全面实施成果管理制；
- (b) 加强高级管理层的问责制框架；
- (c) 通过全企业风险管理，实施风险管理框架，并确定内部控制的责任；
- (d) 涉及监督厅的 23 项建议，包括：
 - (一) 迅速落实大会关于设立独立审计咨询委员会（审咨委）的决定；
 - (二) 职能和组织变动，包括：
 - a. 监督厅着重内部审计服务；
 - b. 将调查、评价和咨询服务移交给秘书处其他部门。

7. 还提出了完全属于政府间机构职权范围的其他建议。

8. 监督厅在其报告（A/60/901）中提出了自己的关于加强监督厅和独立监督的提议，这些提议在某些方面不同于独立指导委员会提出的建议。鉴于监督厅的地位，适当的做法是直接提交这些提议，秘书长不加评论。在这方面，秘书长对指导委员会报告第五卷中的结论提出了一系列看法（见附件二）。请会员国仔细审查独立指导委员会的结论和监督厅的提议，得出它们认为适当的结论。

9. 如果会员国赞同涉及秘书处的各项建议，提议通过国际竞争性投标，优先进行实施这些变动所需的进一步专家研究。这些建议的实施进展情况应向大会第六十二届会议主要会期报告。下文将列出进一步的细节内容。请注意，估计的范围不包括加强监督厅的内容，这方面的估计最好在根据上文第 8 段作出决定之后作出。

治理

10. 为落实指导委员会报告第三卷建议 1 中关于改进成果管理制的提议，需要在会员国的支持和参与下进行详细分析并为不断实现改进制定一项计划。尽管近期已经进行了很多工作来改进预算做法，但仍需要进一步努力来实现成果管理制的制度化，更好地运用关于成果的信息来作出更好的决定；把努力集中于明确的目标；并把注意力集中于成果，从而在一个全面的问责制框架内作出更好的决策和制定出更好的战略。将制定职权范围，用来寻求专家咨询，审查和制定改进以下各方面工作的提议：

(a) 制定并运用适当的业绩指标和衡量尺度，以之作为衡量成果的依据，并将这些指标和尺度纳入本组织的问责制框架、预算过程和各种制度；

(b) 现行预算过程和做法，包括战略和方案框架、预算文件的结构和相关的报告要求；

(c) 为支持预算审议工作向大会提供信息的情况和这些信息的及时性；

(d) 调整管理制度，使其支持成果管理制，并及时收集适当的信息，用以支持决策工作；

(e) 确定和选择辅助信息技术系统；

(f) 为使这项工作取得成功，在成果管理制框架内为方案主管、财务干事和会员国代表提供和编制培训材料。

11. 鉴于需要在预算周期内支持会员国的决策过程，会员国在这项工作中的积极参与是必不可少的。此外，如果承诺全面采用成果管理制，鉴于这个问题的重要性、为衡量成果可能需要的时间以及改进现有框架的过程，需要在中期内不断努力和提供支持。

12. 还应回顾指出，大会第 60/260 号决议请秘书长考虑到最近在成果预算制方面取得的经验，就加强秘书处内的监测和评价工具提出一项详细提议。考虑到审查治理和监督情况后得出的结论既涉及到监测和评价职能的履行情况，也涉及到为落实全面的成果管理制所采取措施的执行情况，秘书长提议，先等会员国就本报告作出决定，然后再结合关于成果管理制执行情况的研究来处理这一需求。

13. 指导委员会报告第三卷建议 2 中关于加强执行管理层问责制的提议被视作一个优先事项。这项建议包括通过建立一个有秘书处支持的管理委员会来改进管理结构，并采取进一步措施来审查和改进秘书处高级管理层的问责制框架。

14. 将制订对秘书处的问责制框架进行一次专家深入审查的职权范围，其中还可反映会员国对秘书长关于问责制的报告（A/60/846/Add. 6）进行审议的结果。根据职权范围，专家审查的目的将是：

(a) 评估现行问责制政策，查明任何遗漏和需要加强的不足之处；

(b) 在现有机制和已查明尚需改进的领域的基础上，进一步制定一个采用最佳方法专门针对秘书处的问责制框架，适用于高级管理层；

(c) 为公开和透明的高级管理职位提名和甄选程序制定一个框架和规程，把候选人的资历和经验与现有的职位联系起来；

(d) 制定正式和透明的高级管理层业绩管理方法，在其中纳入有关内部控制的效力的内容；

(e) 确定和选择辅助信息技术系统；

(f) 编制并进行针对高级管理人员的关于问责制和业绩管理问题的培训。

15. 考虑到有必要改进成果管理制框架内的组织问责制，这次审查应结合对成果管理制的审查进行。如下文第 17 段所述，这次审查还应结合对全企业风险管理的审查进行，以建立一个把内部控制措施的效力包括在内的框架。

16. 指导委员会报告第三卷建议 3、4 和 5 所涉问题完全属于政府间机构的职权范围，而不属于秘书长的职权范围。这些建议影响到各专家委员会和范围更广的大会各机关（例如方案和协调委员会、第五委员会及行政和预算咨询委员会）的框架和工作方法。在会员国审议之后，秘书长将欣然与它们一道执行所作出的决定。

监督

17. 指导委员会报告第四卷建议 1 和建议 2 分别建议建立一个坚实、系统的全企业风险管理系统和责成高级管理层负责内部控制和报告内部控制的效力。这两项建议相互关联，如果一道执行将最为有效。企业风险管理是一种对可能发生的事件的后果加以确认、量化、应对和监测的分层次、有协调的全机构治理方法。将为提供适当的技术咨询制定职权范围，包括：

(a) 为企业风险管理设计一个适当的注重绩效的框架和办法；

(b) 设计所需支助结构、资源水平和报告路线；

(c) 制定支持该框架的实用方法和做法，包括制定确定本组织风险承受力等级的方法和做法；

(d) 确定和选择辅助信息技术系统；

(e) 界定在审查风险管理框架在实现风险管理目标方面是否有效时应采用的业绩标准；

(f) 设计和编写管理报告；为有关工作人员开发和提供关于风险管理和内部控制的培训；

(g) 制定一个详细的项目执行计划。

18. 应当征聘一些工作人员来管理该项目，他们在项目接近完成时将逐渐过渡到风险管理职位。将在大会第六十二届会议第一次续会上印发详细进展报告。

19. 指导委员会报告第四卷建议 3 建议迅速执行大会关于设立独立审计咨询委员会的决定。为迅速履行大会第 60/248 号决议的要求，秘书长已单独提交了一份报告（A/60/846/Add. 7），其中载有根据本次全面审查的结论拟订的审咨委增订职权范围。此外，该报告还载有一些细微调整，以根据新的磋商情况进一步完善职权范围。

20. 指导委员会报告第四卷建议 4 所涉问题完全属于政府间机构的职权范围，而不属于秘书长的职权范围。该建议涉及大会设立的联合检查组的未来，该机构向大会以及联合国系统内接受其规约的专门机构和其他国际组织的立法机构负责。在会员国审议之后，秘书长将与会员国和联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）一道协助执行所作出的决定。

21. 指导委员会报告第四卷建议 5 提议实行一个新的机制，以确保对于机构间活动的监督不存在任何空白。该建议所涉问题完全属于政府间机构的职权范围，而不属于秘书长的职权范围，并进一步影响到监督厅、审计委员会和更广泛的联合国系统内其他监督实体的作用和责任。在会员国审议之后，秘书长将与会员国、行政首长协调会、监督厅、审计委员会和其他监督实体一道执行所作出的决定。

预期成果

22. 指导委员会报告为大会提供了一个更新联合国内部治理和监督系统的机会。报告中各项建议的整体执行将在下列方面带来重大好处：

- (a) 改善与政府间机构和会员国代表之间的互动，并增加他们的支持；
- (b) 提高透明度，加强问责制；
- (c) 更好地遵守各项规则、条例和任务规定；
- (d) 更好地通知和管理风险，并改进决策过程；
- (e) 在资源的管理和利用方面提高效率和效力；
- (f) 提高组织应对能力。

四. 所需资源

23. 这次全面审查为执行所提建议提供了粗略的所需费用估计数。在会员国就是否执行作出决定之后，秘书处将编写支助费用估计数供审议和审查。

五. 结论和建议

24. 大会不妨注意到本报告及其附件，并：

(a) 详细审查所附指导委员会报告（见 A/60/883/Add. 1 和 Add. 2），以便在其第六十一届会议期间进行全面审议；

(b) 注意到独立审计咨询委员会的增订职权范围，包括其任务规定、组成、甄选程序和专家的资格等，已另行在 A/60/846/Add. 7 号文件中提交；

(c) 核可下列拟议建议：

- (一) 实施成果管理制；
- (二) 加强高级管理层的问责制框架；
- (三) 通过全企业风险管理实施风险管理框架，并确定内部控制的责任。

附件一

2006 年 7 月 10 日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指导委员会给秘书长的信

我们谨向您转递全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内治理和监督情况指导委员会的报告，其中包括对内部监督事务厅的审查（见 A/60/883/Add. 1 和 Add. 2）。

在指导委员会的指导下，本报告的有关工作由来自普华永道的专家项目组负责。他们向具有联合国系统内治理和监督经验的人士广泛征求了意见。他们还研究了世界各地在治理和监督方面已做的大量工作。

本次审查的成果之一是《联合国治理守则》。该守则意在帮助所有具有治理责任的人在治理和监督中评估和适用最佳做法。指导委员会的结论是，联合国系统的有关理事机构应当采用该守则以及本报告中的综合建议。

我们建议，进一步改进治理和监督的工作应当持续不懈。如此做的一个机制是设立一个委员会，以随时审查守则和最佳做法。

我们对参与此项工作感到十分荣幸。指导委员会谨对项目组的大力支持表示感谢，并感谢许多对本次审查提供了想法、意见和经验的联合国系统各实体的代表。

主席

Mervyn E. King (南非) (签名)

Guy Almeida Andrade (巴西) (签名)

Shinji Hattai (日本) (签名)

Jean-Pierre Halbwachs (毛里求斯) (签名)

Andrew Likierman (联合王国) (签名)

Kamlesh S. Vikamsey (印度) (签名)

附件二

秘书长对于独立指导委员会报告第五卷“对内部监督事务厅的审查”的结论的意见

独立审计咨询委员会

1. 实施设立独立审计咨询委员会(审咨委)的决定是加强审计过程中的独立性、问责制和监督的一个很重要的第一步。内部审计师协会认为：

“为确保透明度并防止合谋和利益冲突，最佳做法表明，内部审计活动应当实行双重报告关系。首席审计官应当向执行管理层报告，以便在确立方向方面获得协助并获取支持和进入行政界面；同时还应当向本组织最高监督机构——通常是审计委员会——报告，以便获得战略指导、资源补充，同时确保问责制的实施。”^a

2. 独立指导委员会报告的结论建议完全按照最佳做法在联合国内适用这一框架。
3. 秘书长认为，审咨委成员的专家资格问题是委员会能够成功履行其具有挑战性的职责，向大会提供专家技术咨询的关键因素。这一看法反映在独立指导委员会的报告中，也反映在秘书长关于问责制的报告(A/60/846/Add. 7)中，该报告体现了报告编写过程中与内部监督事务厅(监督厅)和审计委员会所进行的协商的结果。

预算独立性

4. 秘书长继续努力给予监督厅一定业务独立性，以便其开展工作。在经常预算编制过程中尤其如此，因为在这一过程中，管理层将监督厅确定的预算不加限制地通过行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)提交大会审查。就今后而言，用审咨委对监督预算进行专家技术性审查，并通过行预咨委会告知大会其结论和建议，是一项受欢迎的改进措施。

内部审计服务

5. 1994年，会员国设立了监督厅，以“协助秘书长履行对本组织资源和工作人员的内部监督职责”。^b 自那以来，联合国业务的工作量和复杂性都已经大大增加。现在管理层比任何时候都更加需要合格的内部审计和保证工作的支持和咨

^a 内部审计师协会，《常问问题》，2005年。

^b 大会第48/218 B号决议，第5(c)段。

询。独立指导委员会的报告核可了这一需要，该报告力求加强内部审计事务，提高监督厅对这项工作的专注、专业化水平和投入。

调查

6. 不论就监督厅的结构和报告路线作出何种决定，最近一些情况都突出表明必须确保有适当的制衡机制，以保护负责启动和开展调查的工作人员和部门。
