



大会

Distr.: General
10 July 2006
Chinese
Original: English

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

增编

独立指导委员会的报告

第一卷

执行摘要以及项目的规模、背景和具体环境

第二卷

治理和监督的原则及做法

第三卷

治理：联合国的现行做法、差距分析和建议



联合国

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

第一卷

执行摘要以及项目的规模、背景和具体环境

2006 年 6 月

目录

	页次
执行摘要	4
1.1 导言	4
1.2 第一卷——项目的规模、背景和具体环境	4
1.3 第二卷——治理和监督的原则及做法	5
1.4 第三卷——治理——联合国的现行做法、差距分析和建议	6
1.5 第四卷——监督——联合国的现行做法、差距分析和建议	7
1.6 第五卷——审查内部监督事务厅(“监督厅”)	7
项目的规模、背景和具体环境	9
1.7 项目的职权范围、结构和可达到的目标	9
1.8 报告的使用情况和局限性	11
1.9 独立指导委员会	12
1.10 方法以及已完成的工作概述	12
1.11 联合国改革举措范围内的具体情况	12
1.12 联合国系统的特点	13
1.13 为本审查提供资料的联合国实体代表	14
附录	18
1.14 附录 1: 联合国职权范围	18
1.15 附录 2: 职权范围——秘书长独立指导委员会	24

本报告所载资料是专门为联合国编写的，无意供任何其他当事方作为依据，也不针对任何具体交易。

执行摘要

1.1 引言

1. 联合国及其相关的会员国大会对治理来说显然是一项挑战——如何确保一个独特的全球性政府间机构既具有公开性和透明度又讲求效率和效力。为了实现上述理想，必须建立一个强大、有效的监督系统连同一个透明、高效、实行问责制的治理机制。

2. 本审查报告载有：

- 联合国治理守则，供全系统审议并采用；
- 改善治理方面的建议，以便增强执行管理层的效力和问责制，确保更有效地利用独立专家的咨询意见，加强对职业道德问题的有效管理；
- 采取行动改变和完善联合国监督厅职能方面的建议；以及
- 加强联合国系统范围内更广泛的监督系统方面的建议，特别是通过有效的、独立的治理审计委员会。

3. 公布本审查结果正值格外敏感时期。联合国系统正在努力完善和改革，面临政治、财政和业务方面的众多需求和压力。联合国系统的性质和重要性决定了这种压力将继续存在。因此，应当抓住良机，实施本审查报告所载各项建议，对主要监督机制进行大刀阔斧的变革，在主要治理问题上取得长足进展。本审查报告还载有一份基于普遍原则的联合国治理守则，指出目前以及今后如何发展并维持强有力的治理和监督做法。因此，应当将这套建议作为一个整体来采用。

4. 本报告分为以下五卷：

第一卷 执行摘要以及项目的规模、背景和具体环境

第二卷 治理和监督的原则及做法

第三卷 治理——联合国现行做法、差距分析和建议

第四卷 监督——联合国现行做法、差距分析和建议

第五卷 审查内部监督事务厅（“监督厅”）

1.2 第一卷——项目的规模、背景和具体环境

5. 第一卷述及项目的**规模、背景和具体环境**。这次审查是联合国系统内部几项重大改革举措中的一个要素。联合国系统目前正处于紧要关头，会员国及其他利

益攸关者都切望确保联合国系统能得到必要的咨询意见、手段和工具，以便充满信心地面对未来。根据联合国大会的授权，联合国秘书处要求本次审查：

- 通过研究确定联合国系统外私营和公营部门的治理及监督最佳做法；
- 通过比较，找出联合国系统各实体的做法与最佳做法之间的主要差距；
- 在进一步审查五个抽样实体的基础上提出改进建议；以及
- 在同时开展的该项目的另一项工作中，对联合国秘书处监督厅进行深入审查并就如何加强和改进提出建议。

6. 本次审查是在一个由国际独立专家组成的指导委员会的指导下进行的。指导委员会密切地监测本次审查的研究和分析工作，对本报告所载守则、最佳做法以及各项建议作出实质性贡献。项目的职权范围以及管理问题高级别委员会关于职权范围的文本载于附录一。联合国秘书处印发的指导委员会工职权范围载于附录二。

7. 关于最佳做法的研究特意侧重联合国系统以外的全世界公共及私营部门。但是，在拟定各项结论和建议时，考虑到了联合国具有的鲜明的国际以及政府间特色。

8. 本研究的第一阶段查明了与最佳做法之间的差距，在监督方面几乎将整个联合国系统（所有基金、方案及专门机构，以及联合国秘书处和其他机构）都包括在内。关于治理方面的研究涵盖了联合国大会对其享有权限的所有实体以及国际民用航空组织。

1.3 第二卷——治理和监督的原则及做法

9. 第二卷述及**治理和监督的原则及做法**。其中一章载有解释性陈述和术语；还介绍了联合国治理守则，该守则以外部最佳做法为基础，但是作了一些改动，以便适应联合国的具体情况。建议联合国各实体审议并且采用联合国治理守则，并以此作为负有治理和监督责任的人员的行动基础。第二卷所述成果是通过采取以下步骤取得的：

第一阶段

- 研究全世界公共及私营部门在良治和监督方面做法的多种模式、守则、条例以及指导材料。
- 制定了一套源自外部但是适合联合国环境、采用联合国术语的良治和监督原则，并且与联合国现行治理和监督做法进行了比较。

- 通过进一步的桌面研究、实地调查以及与 40 多个联合国实体的访谈，搜集到关于联合国现行治理和监督做法方面的资料。
- 编写了一份差距分析报告（见第三卷附录 1 及第四卷附录 1）。
- 编写了拟议中的联合国治理守则（见第二卷，第 2.3 节），建议审议并采用。

第二阶段

- 选定了五个联合国实体，对在第一阶段期间查明的差距进行更深入的实地调查和分析。
- 随后，以联合国治理守则为基础，分别为这些联合国实体拟定了关于如何改善治理和监督做法的建议。
- 提供了关于这些建议以及实施这些建议能够带来的好处和所需费用的详细情况（见第三卷附录 2 和第四卷附录 2）。

10. 上述一整套建议是在所建议拟定的联合国治理守则的基础上制定的，而后者源自良治和监督原则。实施守则以及这一整套建议将确保联合国采用治理和监督方面的最佳做法。因此，这套建议应当作为一个整体采用。

1.4 第三卷——治理——联合国的现行做法、差距分析和建议

11. 第三卷就加强治理提出了一套建议。这些建议摘要如下：

建议	参见
1. 在预算和报告工作中加强成果管理制。	第三卷，第 3.3.1.1 节
2. 加强联合国秘书处执行管理层的总体问责制。	第三卷，第 3.3.1.2 节
3. 加强各个专家委员会的任期限制和资格，并加强委员会成员的独立性。	第三卷，第 3.3.1.3 节
4. 加强联合国大会行政和预算委员会（第五委员会）的程序。	第三卷，第 3.3.1.4 节
5. 增进方案和资源分配决策方面的协调。	第三卷，第 3.3.1.5 节
6. 加强各委员会的效力、透明度及独立性。	第三卷，第 3.3.2.1 节
7. 制定适当的披露、道德操守和举报方面的政策。	第三卷，第 3.3.2.2 节

1.5 第四卷——监督——联合国的现行做法、差距分析和建议

12. 第四卷载有关于加强监督方面的建议。这些建议摘要如下：

建议	参见
1. 实施系统的风险管理框架	第四卷，第 4.3.1.1 节
2. 责成执行管理层负责内部控制和就内部控制的效力提出报告	第四卷，第 4.3.1.2 节
3. 实施联合国大会关于设立一个独立审计咨询委员会的决议。	第四卷，第 4.3.1.3 节
4. 联合检查组(联检组)的工作应该终止。	第四卷，第 4.3.1.4 节
5. 为机构间方案制定新的监督标准。	第四卷，第 4.3.1.5 节
6. 以抽样研究参与者为基础，设立民航组织审计委员会，加强难民署、开发署和儿童基金会内部审计职能单位的业务独立性。	第四卷，第 4.3.2.1 节
7. 以抽样研究参与者为基础，明确难民署监督委员会的责任，它现在身兼内部审计、调查和评估三项责任。	第四卷，第 4.3.2.2 节

1.6 第五卷——审查内部监督事务厅(“监督厅”)

13. 在进行上述工作的同时，对联合国监督厅进行了审查(见第五卷)。关于加强联合国监督厅的主要建议摘要如下：

建议	参见
1. 确认管理层在确定风险承受力、实施控制以及管理风险方面的责任。	第五卷，第 5.5.2 节
2. 将评价以及管理咨询活动移交给部门管理层	第五卷，第 5.5.3 节
3. 将监督厅的重点放在内部审计，包括对管理层用来进行评价的程序进行审计	第五卷，第 5.5.3 节
4. 将调查工作移交给法律事务厅，将安全事项与法证会计事项分开	第五卷，第 5.5.3 节
5. 在联大声明中界定监督厅对其负有责任的那些联合国组织	第五卷，第 5.5.1 节
6. 重申不得为监督厅因公接触有关人员或者文件设置任何障碍	第五卷，第 5.5.1 节

建议	参见
7. 根据风险评估以及监督厅的战略,编制监督厅预算	第五卷,第 5.5.1 节
8. 监督厅不再参与关于其各项服务费用分配的讨论	第五卷,第 5.5.1 节
9. 赋予监督厅在确定其人员征聘、晋升以及解雇方面标准的控制权	第五卷,第 5.5.1 节
10. 从行政管理角度而言,监督厅应向秘书长或者常务副秘书长报告	第五卷,第 5.5.1 节
11. 从职能角度而言,监督厅应向独立审计咨询委员会报告	第五卷,第 5.5.1 节
12. 常务副秘书长应当主管监督厅在本组织范围内的活动。其中包括负责解决争端	第五卷,第 5.5.1 节
13. 独立审计咨询委员会应对监督厅进行监督	第五卷,第 5.5.1 节
14. 监督厅应当可以自由、公开地接触独立审计咨询委员会	第五卷,第 5.5.1 节
15. 独立审计咨询委员会应向联大通报监督厅在实施计划方面的进展情况以及与监督厅的活动有关的重大问题。	第五卷,第 5.5.1 节
16. 应将审计报告草稿分发给方案管理层,征求他们的意见	第五卷,第 5.5.7 节
17. 应当不受任何干扰地向方案管理层和独立审计事务咨询委员会分发报告	第五卷,第 5.5.7 节
18. 应当停止秘书长对监督厅报告另作评注的做法	第五卷,第 5.5.7 节
19. 报告程序结束后,会员国应仍可通过独立审计事务咨询委员会索取报告	第五卷,第 5.5.1 节
20. 应当重新审议监督厅厅长任职期限问题	第五卷,第 5.5.4 节
21. 应当改进监督厅的工作方法	第五卷,第 5.5.5 节
22. 应当对工作人员技能清单进行评估,并应迅速解决短缺技能问题,包括信息和通信技术技能	第五卷,第 5.5.5 节
23. 应当根据新的风险评估框架进行风险评估,作为订正预算的依据	第五卷,第 5.5.5 节

项目的规模、背景和具体环境

1.7 项目的职权范围、结构和可达到的目标

1.7.1 项目的由来

14. 2003 年，联合国大会第五十七届会议通过一项决议，请秘书长和联合国各基金和方案的行政首长“审查治理结构、原则和问责制。”¹ 2005 年联大再次通过决议，重申了这项任务，“审查治理原则，并就此向大会第六十一届会议提出报告”，以及加强内部控制框架，并就联合国系统内各审计委员会工作情况的调查结果提出报告。²

15. 上述要求后来在第 59/264 A 号决议中得到重申。根据第 60/1 号决议第 164(b) 段，为了“对治理安排进行全面审查，包括对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作一次独立外部评价，同时要适当顾及所涉审计和监督机构的性质”，秘书长拟定了这项工作的职权范围。

16. 2005 年 11 月 25 日，联合国采购处发出了征求建议书（RFPS-886），提交建议书的截止日期为 2006 年 1 月 6 日，以便“全面审查联合国、各基金、方案以及专门机构的治理和监督情况”。RFPS-886 中载有以联合国大会以往各项决议为基础的关于这项研究的具体的联合国职权范围，这些职权范围构成了竞标者作出反应的基础。普华永道（PwC）参加了这项竞标，2 月 2 日接到通知，被选中进行这项工作。这个项目的技术性工作，普华永道是在其分包商 Dalberg 全球发展顾问公司的协助下进行的。

1.7.2 职权范围和项目结构

17. 根据职权范围以及普华永道后来提交的建议书，该项目由以下两个主要部分组成：

1.7.2.1 治理和监督审查

第一阶段：a. 确定公共以及私营部门的最佳做法治理和监督结构。

b. 对照所查明的最佳做法（上文 a. ），对联合国秘书处、各基金、方专门机构进行比较分析（“差距分析”）。

第二阶段：以有代表性的联合国抽样实体（包括联合国秘书处）为基础提出改善治理和监督结构的建议，以及所建议的变革的费用和效力。

¹ 来源：A/Res/57/278。

² 来源：A/Res/59/264。

1.7.2.2 审查联合国内部监督事务厅（监督厅）

18. 审查独立性、责任、结构、资源、筹资、增值、业绩基准，就如何加强和改进监督厅提出综合性建议。

1.7.3 可达到的目标

1.7.3.1 治理和监督审查——第一 a 阶段：原则（见第二卷）

19. 良治和监督原则的来源如下：

- 全世界公共部门守则与做法；
- 全世界私营部门守则与做法；
- 治理和监督领域的国际标准和规范机构；
- 独立指导委员会成员的经验；以及
- 普华永道的专门知识。

20. 关于外部公共和私营部门守则和做法的详细资料载于第二卷。这些原则经过进一步发展，形成拟议中的联合国治理守则（见第二卷，第 2 节）。

1.7.3.2 治理和监督审查——第一 b 阶段：差距分析；第二阶段：建议

21. 将第 1b 阶段和第 2 阶段合并在一起后分为两卷：

第三卷——治理-现行做法、差距分析和建议

第四卷——监督-现行做法、差距分析和建议

22. 第一 b 阶段对照第一 a 阶段确定的良治和监督原则，列出了联合国系统的现行治理和监督做法。差距分析详细介绍了与这些原则基本一致的联合国现行做法，查明了联合国现行做法中重大的、与这些原则不相符的差距。

23. 联合国系统内 40 多个实体为差距分析提供了材料。差距分析从整个联合国系统的角度叙述了更广泛的联合国治理和监督方面的现状，但是对专门机构，只以监督为重点（见第 1.2 节，第 8 段）。有些地方具体提及联合国以及其他全系统一级机构的某些主要理事机构，但是在差距分析中没有点名提及具体联合国实体。在这项研究过程中，进行了 160 多次访谈，从而就普遍存在的重大差距形成了看法，尽管不同的联合国机构之间存在一些差异。

24. 第 2 阶段在通过对五个联合国抽样实体的研究和分析查明差距的基础上，就改善治理和监督提出具体建议。抽样实体包括以下联合国机构：

- 联合国秘书处
- 开发署——联合国开发计划署
- 儿童基金会——联合国儿童基金会
- 难民署——联合国难民事务高级专员
- 民航组织——国际民用航空组织

25. 为了辅助落实上述建议，制定了实施指南；建议中还列出了预期好处，如果实施所建议的变革涉及大笔费用，亦视情况列出。这些建议的目的是帮助这五个联合国实体——而且视情况包括更广泛的联合国系统——进一步与联合国治理守则一致。考虑到了对联合国具体情况的适用性，在不影响每项原则所包含的宗旨的情况下，对建议进行了因地制宜的改动。

1.7.3.3 审查联合国内部监督事务厅（“监督厅”）（见第五卷）

26. 在实施关于治理和监督审查的第1阶段的同时，根据职权范围，对联合国监督厅进行了审查。审查的重点是监督厅相对于管理层的适当独立程度、与其职权范围相比资源是否充足、职能的适宜范围、报告机制以及最佳结构和效力。这项审查采用了五阶段方法，这就是规划、数据收集、评估、拟定解决方案和报告。这项审查不仅将联合国监督厅现行做法与相关标准——例如《内部审计员协会标准》——进行比较，而且还对照最佳做法评价利益攸关者的需求。审查还评估了联合国监督厅在现有的联合国供资和报告结构范围内独立运作的程度以及联合国监督厅确定项目和活动的优先次序的方式。

1.8 报告的使用情况和局限性

27. 联合国治理守则的基础是从联合国系统外收集的、在公共和私营部门得到公认的最佳原则和最佳做法。关于适用该守则的提议尊重联合国独有的国际性以及政府间性质的特点。事实上，诸如问责制、监督、道德操守标准、公平、责任以及透明度之类的理念和原则是联合国的主要理想。

28. 本报告所载关于变革和改进的各项建议将为联合国带来实实在在的好处。本报告所载资料是专门为联合国编写的，无意供任何其他当事方作为依据，也不针对任何具体交易。

1.9 独立指导委员会

29. 秘书长任命了一个独立的指导委员会，由治理和监督以及国际公共机构管理领域的六位国际知名专家组成，指导并监督该项目小组的工作。联合国秘书处印发的职权范围载于附录二。

1.10 方法以及已完成的工作概述：

30. 治理和监督审查第一阶段采取的方法如下：

- 研究并分析世界各地的治理和监督最佳做法；
- 对 40 多个联合国实体现行治理和监督结构进行桌面研究；
- 进行 160 多次访谈，从会员国小组代表以及联合国实体执行管理层那里收集治理和监督方面的进一步资料；
- 参加管理问题高级别委员会特设小组的合作会议，特别是 2006 年 4 月 18 日的会议；
- 确保与项目的独立指导委员会进行不间断的合作；
- 就差距分析的结果征求普华永道专家顾问的意见。

31. 治理和监督审查第二阶段采用了以下方式：

- 确认现行做法，查明通过第一阶段找出的差距；
- 与五个联合国有关实体的代表进行进一步的访谈和分析；
- 评估现行做法的效力；
- 对所查明的差距以及缩小这些差距可能采取的方式提出质疑，找出较好或者最佳做法；
- 在切实可行而且有意义的情况下，对所建议的变革进行费用影响分析；以及
- 最后确定旨在改进的各项建议。

1.11 联合国改革举措范围内的具体情况

32. 一段时间以来，改革问题在联合国议事日程上占据重要地位。但是，《联合国宪章》以及联合国各个实体的使命和任务自本组织成立以来基本保持不变。事实上，一些专门机构的由来可追溯到更早的时候。许多相关的治理结构都是以最

初建立时的结构为基础的。尽管旧结构并不一定存在缺陷，但是好的做法是，退后一步，进行独立评估，以确定治理和监督机构是否依然适宜、有效，能够应付当今时代的各种挑战，包括整个联合国系统规模更大了，更复杂了。另外，联合国以外的公共以及私营部门发生了重大发展变化，包括在治理和监督方面。

33. 去年一年来，联合国的改革压力剧增。改革成为 2005 年 9 月世界首脑会议议程上的一个主要议题，会议提出了本组织的改革提议。

34. 随后，秘书长提出了若干项具体的改革倡议，包括题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”的秘书长报告所载范围很广的各种改革提议。该报告包括若干项提议，涉及一些关键领域，例如民众、领导、信息以及通信技术、提供服务、预算和财政、治理以及着力变革。其他改革提议包括：

- 设立联合国道德操守办公室；
- 提议设立一个独立审计咨询委员会；以及
- 任命一个高级别小组，进行关于联合国全系统在发展、人道主义援助以及环境领域协调一致性的调查研究。

35. 本次治理和监督审查的结果对上述倡议将起到补充作用。另外，这些结果还将有助于落实上述联合国改革倡议导致的任何组织上的变革。

1.12 联合国系统的特点

36. 联合国系统独特的特点对本审查所涵盖的议题来说格外相关，特别是联合国的情况与作为一些最佳做法的原产地的其他外部组织的情况可能不同。

1.12.1 普遍代表性

37. 联合国及其各基金、方案以及专门机构特有的价值是其成员的普遍代表性和主权平等。联合国系统为世界各国政府讨论和解决问题提供了一个平台。这是联合国系统取得许多重大成绩和进展的不可否认的必要成功因素。但是，这个支配性特点也使决策进程比其他多国环境更加复杂。联合国面临的挑战是如何保持并且充分利用 190 个国家带来的普遍覆盖率和合作，同时减少随之而来的复杂性。

1.12.2 治理和不同的供资来源

38. 联合国及其实体的经费一方面来自会员国承诺的各国政府分摊会费，另一方面来自自愿资金，捐助者可以根据自己的判断来决定提供或不提供捐款。分摊会费可以被视为是固定的、具有约束力的，而自愿捐款可以被视为是一种施与和需求关系，捐助者为他们选定的领域提供资金，并要求对资金的使用拥有更大的发

言权。随着时间的推移，自愿捐助的总的比例大大增加，而经常期预算增长速度相对较慢。将在差距分析和建议中提及与这两种供资来源有关的治理上的区别。

1.13 为本审查提供资料的联合国实体代表

39. 以下联合国实体代表为本审查提供了资料：

联合国	- 秘书长办公厅（办公厅） - 法律事务厅（法律厅） - 政治事务部（政治部） - 管理事务部（管理部） - 安全和安保部（DSS） - 裁军事务部（裁军部） - 维持和平行动部（维和部） - 经济和社会事务部（经社部） - 最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室（最不发达等国家高代办） - 人道主义事务协调厅（人道协调厅） - 新闻部（新闻部） - 大会和会议管理部（大会部） 联合国秘书处 12 个部厅
	- 亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会） - 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办） - 联合国难民事务高级专员办事处（难民署） - 联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办） 4 个联合国委员会和其他实体

	- 联合国大会（联大）第五委员会 - 行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会） - 方案和协调委员会（方案协调会） - 审计委员会 - 联合国大会（联大） 5 个理事机构、委员会、实体
联合国 基金和 方案	- 联合国开发计划署（开发署） - 联合国儿童基金会（儿童基金会） - 联合国人口基金（人口基金） - 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处） - 联合国贸易和发展会议（贸发会议） - 联合国人类住区规划署（人居署） - 世界粮食计划署（粮食计划署） - 联合国环境规划署（环境署） - 国际贸易中心（国贸中心） 8 个基金和方案
专门机构	- 国际劳工组织（劳工组织） - 联合国粮食及农业组织（粮农组织） - 联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）

	- 国际民用航空组织（国际民航组织） - 世界卫生组织（世卫组织） - 万国邮政联盟（万国邮联） - 国际电信联盟（国际电联） - 世界气象组织（气象组织） - 国际海事组织（海事组织） - 世界知识产权组织（知识产权组织） - 联合国工业发展组织（工发组织） - 世界旅游组织（世旅组织） - 国际农业发展基金（农发基金） 13 个专门机构
联合国共同制度	- 外聘审计团（审计团） - 联合检查组（联检组） - 国际公务员制度委员会（公务员制度委员会） - 联合国合办工作人员养恤基金（养恤基金） 4 个共同制度实体

40. 这些联合国代表来自范围很广的联合国各个实体，是对照最佳做法分析差距的基础。但是，鉴于所覆盖的使命和业务的多样性，不言而喻的是，治理和监督安排不一定采用“一刀切”的方式。因此，需要根据供资、成员情况以及业务方面的差异，采取“采用或解释”的做法。

1.31.1 专门机构参与情况

41. 2006 年 2 月底，在举行管理问题高级别委员会会议后，一些专门机构不能完全同意最初的本审查职权范围，因此，只准备参加本审查的监督部分，而将是否参加治理部分作为一个选项。为了帮助协调上述立场，根据最近联大决议的规定，

将本报告所载差距分析和建议分为两部分，分别载于第三卷（治理）和第四卷（监督）。为了进一步推动协作，与由管理问题高级别委员会任命的管理问题高级别委员会特设小组的代表进行了关于治理和监督原则的探讨和审查会议。

1.31.2 联检组关于监督制度缺陷的报告

42. 2005 年，联合国联合检查组（联检组）进行了一项关于《联合国系统监督制度的缺陷》的研究。该报告于 2006 年 3 月印发，本次审查参考了该报告所提供的资料。

附录

1.14 附录 1：联合国职权范围

对治理安排的全面审查、包括对联合国及其各基金、方案和专门机构内部审计和监督系统的独立外部评价所涉工作范围³

一. 概述

1. 根据大会第 60/1 号决议第 164 段(b)的规定，将进行一次独立的外部评价，这项工作将包括审查公共和私营部门治理和监督体制方面的最佳做法，全面分析联合国及其各基金、方案和专门机构内部的治理和监督体制，拟定详细的备选方案，以便为联合国及其基金、方案和专门机构的抽样代表建立治理和监督的示范体制和机制。

2. 评价将包括对作为联合国监督机制一部分的内部监督事务厅(监督厅)的审查。评价工作还将包括拟定各种备选方案，以确定独立、组织结构以及资源需求的最适宜级别，以达到确认的最佳做法。

二. 范围

3. 这次独立的外部评价工作将包括两项主要内容：治理和监督审查，分两阶段完成；对监督厅的审查，该厅负责提供审计、调查、视察、方案监测、评价以及向秘书长和大会提供咨询服务。

4. 治理和监督问题研究的第一阶段将针对联合国及其各基金、方案和专门机构。治理和监督问题研究的第二阶段仅涉及联合国以及由管理问题高级别委员会确定的联合国基金、方案和专门机构的抽样代表。对监督厅的审查将结合治理和监督审查同时进行。

5. 任务包括：

(a) 查明公共和私营部门中治理、监督和审计的最佳国际做法和模式，其中包括但并不局限于：

(一) 问责制、审计和监督；

(二) 管理及其同组织成员、理事机构和其他附属机关、工作人员以及广大利益有关者之间的关系；

(三) 侧重于目的和成果；

³ 秘书长给大会的报告摘录，A/60/568。

- (四) 在明确界定的职能和作用的范围内有效工作；
- (五) 推动整个组织的价值观念，通过行为显示良治和监督的价值；
- (六) 在包括业绩、风险和财务管理在内的所有领域中作出明智、透明和有效的决定；
- (七) 向治理机构提供支助和能力，以作出有效决定；

(b) 通过案头调研和访谈对联合国及其各基金、方案和专门机构的任务说明、目标、授权及相关的基本文件进行研究，同时考虑到联合国系统内的广泛关系、理事机构以及其他现有治理机制的权力。这一研究应同上文(a)分段中确定的最佳内部做法合并在一起，以确定治理和监督最适宜的模式，这一模式将：

- (一) 产生并推动道德和组织价值观念的最高标准，确保确立各种进程，以保护和促进该组织的完整和名誉；
- (二) 推动向成员、利益有关者和广大公众负责；
- (三) 提供以价值为本的产出和服务；
- (四) 确保成员利益的有效均衡和投入；
- (五) 改进管理的有效性和透明度。

(c) 对监督厅的审查，其主要目的是为以下各方面的决策提供依据：独立于管理当局的适当程度；与其职权范围相比，是否有足够资源；由监督厅提供的职能范围是否妥当；监督厅的报告机制；在极为复杂的联合国结构中，监督厅的组织和结构是否有利于最佳利用资源，发挥效益。审查还将包括但并不局限于下列方面：

- (一) 将监督厅同类似的审计监督机构加以对比；
- (二) 审查采用最佳做法的内部审计和监督职能提供的职能范围，确定是否存在任何差异，并提出选择方案，将所涉职能设在哪里实施最为有利；
- (三) 评价监督厅独立于管理当局的适当程度，特别是在筹资、预算控制和人力资源管理方面，并提出在拟议的独立审计咨询委员会框架内设立裁定监督厅预算的公平、中立机制的备选方案；
- (四) 制定实施上述建议所需详细费用计划，并拟定不断监测和评价实施进展情况的框架。

三. 应提供的产出

6. 在汇总研究结果时，将需要若干产出。

A. 治理和监督

7. 对治理和监督的审查可分两阶段完成：

(a) 第一份报告应当查明治理和监督领域适当的最佳国际做法，并对已查明的治理和监督最佳做法与联合国及其各基金、方案和专门机构所使用的方法之间存在的差距进行分析，向全系统说明具有整体意义的问题。

(b) 第二份报告应在第一份报告的基础上，审查目前治理和监督体制的费用和效率，确定对现有治理和监督体制应做的变革，以加强联合国和作为研究对象的联合国各基金、方案和专门机构抽样代表的信托能力、透明度、效率和效益，同时考虑到目前正在进行的简化和统一工作。这份报告除其他外应当：

(一) 澄清管理当局在向会员国、理事机构及其他附属机关、工作人员及其他相关的利益有关者提供支助方面的作用和职责；

(二) 为治理和监督的目的，界定所涉委员会、理事会和其他管理当局以及机构间机构，包括为会员国、管理当局以及监督机构提供章程文件草案、隶属关系以及关键活动；

(三) 为治理和监督的目的，界定必要的机构间机构、其组成、关键活动以及在向联合国及其各基金、方案和专门机构提供增值服务方面的作用和职责；

(四) 界定每个委员会、理事会和管理当局以及机构间机构应履行的职能以及各自在治理和监督机制中所承担的作用和职责；

(五) 为每个理事会或委员会的决策过程确定价值说明，作为每个组织治理和监督职能的基础，其中要包含决策的集体责任、讨论过程中的平等地位等项原则以及行为模式；

(六) 提出措施，增强各组织所有级别决策过程的透明度，包括有关出版该组织的宗旨、战略、规划、财务报表以及关于前一阶段该组织的成果、成就和用户满意程度的资料的各项政策；

(七) 提出措施，改进治理和监督机制内部和各机制之间的交流渠道，改进学习和知识的管理；

(八) 确定衡量外部审计服务业绩管理的适当关键业绩指标；

(九) 制定实施上述建议所需详细费用计划。

B. 对内部监督事务厅的审查

8. 为监督厅拟定经过充分计算费用的实施计划，应当考虑到对监督厅的审查所产生的所有调查结果和建议，酌情包括主管内部监督事务副秘书长的意见，应明确界定但并不限于以下各个方面：

(a) 在业务和管理方面独立于各组织管理当局的程度，对监督厅的适当监督机制；

(b) 通过监督厅提供的服务和履行的职责，以及应当通过其他途径提供的服务和履行的职责；

(c) 最适宜的组织结构和足够的所需资源；

(d) 内部和机构间提供的服务的经费来源和费用分担机制；

(e) 确保通过监督厅提供增值服务的战略，包括旨在维持和更新技能、与内部审计和监督领域的各种发展保持同步的各种方案；

(f) 不断将监督厅的业绩与其他此类服务的提供者加以对比的战略。

C. 程序

9. 秘书长将设立一个指导委员会，由五名具有国际代表性的治理和监督领域的独立专家组成，酌情包括国际公共管理领域的专家，负责协调和监督整个项目的拟定和实施。指导委员会将通过定期会议履行职责。

10. 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同管理问题高级别委员会充分协商，开展工作。

11. 研究工作每一阶段所获成果都将编入提交给指导委员会的报告。这些进展报告将提交给指导委员会审议。这些报告应涵盖以下各个方面：

(a) 报告所述期间在技术研究和评价研究报告的起草方面所获进展；

(b) 评价工作所受耽搁以及挽回这些耽搁的补救措施。

12. 指导委员会将就治理和监督问题向秘书长以及参与这一项目的相关机构、基金和方案的行政首长提交报告。指导委员会将就监督厅的审查情况向主管内部监督事务副秘书长提交报告。指导委员会将就治理和监督问题向秘书长提交完整的最后报告，其中包括对监督厅的审查，由秘书长向联合国大会转交。

13. 评价工作将同联合国及其各基金、方案和专门机构密切合作进行，以期最大限度地利用内部资源，并确保在项目完成之时，工作人员能够对拟议的解决办法有广泛的了解。

D. 选择标准

14. 选择顾问应当在国际竞争的基础上进行，并应遵循以下原则：

（a）具有在大型公共部门和（或）多国客户以及国际非政府组织中成功进行类似项目的经验；

（b）具有拟定最佳做法的方式和原则、并将这些方式和原则加以调整，成功适用于客户组织的能力；

（c）了解利益有关者的需求以及大型公共部门和（或）多国用户的财务框架及治理和监督体制；

（d）了解全球各地所面临的各种问题，并有能力提出可成功用于全球业务的解决办法。

四. 时限

15. 关于治理和监督问题的第一阶段报告应于 2006 年 4 月底之前提交，关于治理问题的最后综合报告应于 2006 年 5 月 31 日之前提交。关于监督厅的报告也应于 2006 年 4 月底之前提交。鉴于监督服务和治理之间的相互联系，成功的顾问也许会酌情选择提前提交关于治理的第二阶段报告。

管理问题高级别委员会——项目 4(a)

联合国系统在问责制和透明度方面的协作

(2006 年 2 月 27/28 日管理问题高级别委员会的分组审议的案文)

大会第 57/278 A 号和第 59/264 A 号决议要求对联合国秘书处及其各基金和方案的治理体制、原则和问责制进行审查。

第 60/1 号决议第 164(b) 段提供了以下授权：“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……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”。

秘书长在其报告 A/60/568 中提出涵盖治理审查和审计、调查和其他相关监督职能的研究工作的职权范围草案。大会第六十届会议核准了该项研究的经费筹措，但没有通过、修改或拒绝拟议的职权范围。

管理问题高级别委员会审议了 A/60/568 附件二所载的提议，同意研究工作的产出应分成两个单独的报告，一个侧重治理，另一个侧重审计、调查和其他相关监督职能。

铭记第 57/278 A 号和第 59/264 A 号决议中列入的原始授权，治理审查的范围将包括联合国秘书处及联合国各基金和方案的业务。专门机构和其他政府间机构可参与这一进程，以确保将不同组织的最佳做法都考虑在内。

有鉴于此，管理问题高级别委员会同意应修订 A/60/568 附件二中所载的研究工作的职权范围，以反映出：

- a. 对审计、调查和其他相关监督职能的评价将包括联合国秘书处、联合国各基金和方案，以及各专门机构。
- b. 治理审查应涵盖联合国秘书处和联合国各基金和方案。

每一组织将任命一协调员，以便与正在进行的研究工作相协调。

管理问题高级别委员会将指定一个特设小组，与指导委员会协商，确保向指导委员会和咨询顾问充分表述管理问题高级别委员会的意见。联合国秘书处将确保管理问题高级别委员会了解研究工作进度方面的所有最新发展。

管理问题高级别委员会还注意到，指导委员会将就治理和监督问题向秘书长提交报告，秘书长将与行政首长们分享这些报告。

1.15 附录 2：职权范围——秘书长独立指导委员会

职权范围

全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内治理与监督情况指导委员会

一. 背景

1. 联合国大会第五十七届会议⁴和第五十九届会议⁵根据审计委员会核准的建议，一直要求对治理和监督机制进行审查。应 2005 年世界首脑会议的建议，⁶2005 年 11 月 28 日秘书长报告 A/60/568 提出了全面审查治理安排，包括对联合国系统的审计和监督工作进行独立外部评价的计划。
2. 对治理安排的全面审查应包含审查公共和私营部门治理和监督体制的最佳做法，比较分析联合国及其各基金、方案和专门机构内部的治理和监督体制，拟订详细的备选方案，以便为联合国及其基金、方案和专门机构的抽样代表建立治理和监督的示范体制和机制。
3. 全面审查还应包括对联合国监督机制中的内部监督事务厅(监督厅)的审查。审查工作还将包括拟订各种备选方案，以确定独立、组织结构和资源需求的最适宜级别，以达到确认的最佳做法。
4. 审查工作由顾问进行。经过国际竞标，日内瓦普华永道公司得到这项审查工作。Richard Golding 先生是普华永道项目负责人。其职权范围规定见附件一。
5. 已经设立一个管理审查工作的项目，由指导委员会监督。指导委员会的组成包括从各地理区域广泛选出的治理和监督领域独立国际专家，以及一名国际公共部门执业者，就政府间系统提供咨询意见。指导委员会直接向秘书长汇报。

二. 指导委员会的作用

6. 指导委员会总体负责为项目提供独立专家指导以及核准项目产出。指导委员会的作用是：
 - 为项目提供独立客观的监督；
 - 确保项目达到审查的职权范围和基本要求所提出的目标；
 - 在出现问题而必须考虑调整时控制项目范围；

⁴ 大会通过的决议、财政报告和已审计财务报表，以及审计委员会报告，A/57/278，第 6 段。

⁵ 高级别全体会议经修订的成果文件草稿，A/59/HLPM/CRP.1/REV.2，10/8/2005，第 147 段。

⁶ 大会第 60/1 号决议第 164(b) 段。

- 监视和审查项目状况，确保进展以及成果和可达到的目标符合最佳做法；
- 解决项目管理和利益相关群体之间的主要问题；
- 酌情为项目管理提供指导和咨询意见；
- 向秘书长报告项目进展情况；
- 按照职权范围核准⁷并提交最后报告。

7. 按照《联合国宪章》规定的原则，指导委员会成员不得请求或接受本组织以外任何政府或其他当局之训示。

三. 成员

8. 指导委员会的组成如下：

- Guy Almeida Andrade 先生(巴西)；
- Shinji Hatta 教授(日本)；
- Jean-Pierre Halbwachs 先生(毛里求斯)；
- Mervyn King SC 法官(南非)；
- 教授 Andrew Likierman 爵士(联合王国)；
- Kamlesh S. Vikamsey 先生(印度)。

9. 指导委员会成员简历附后。

四. 召集人/主席

10. 指导委员会成员从指导委员会的任用成员中选举主席。

11. 主席如果不在，可从指导委员会现有成员中任命一名代理主席。代理主席负责召集和举行会议，并向主席汇报会议提出的要点和商定的决定。

五. 秘书和项目支助

12. 项目协调员 George Kyriacou 先生将为指导委员会提供秘书支助，包括组织会议、配合主席编写议程、进行会议记录以及通过常规交流渠道向指导委员会成员通报项目进展情况。Hazelien Featherstone 女士协助协调员开展工作。

⁷ 顾问和指导委员会之间的分歧用第 24 段所述办法处理。

13. 项目协调员和普华永道项目负责人不属于指导委员会。他们参加指导委员会的所有会议，向委员会作介绍项目进展情况，并在必要时提请委员会注意相关问题。项目协调员和普华永道项目负责人通常可以根据需要各带一名项目小组成员参加会议。监督厅项目协调员 Uren Pillay 先生也应经常参加指导委员会有关审查监督厅的会议。同样，普化永道项目负责人也可以参加有关审查监督厅的会议。

14. 指导委员会在必要时可以在没有秘书和项目助理人员参加的情况下举行非公开会议。

六. 议程项目

15. 由指导委员会主席确定会议议程。议程项目，包括来宾报告，可由指导委员会任何成员、普华永道项目负责人、项目协调员或者管理问题高级别委员会特设组的代表⁸提议列入。

16. 所有拟议的议程项目及相关文件必须至少在下次预定会议前五个工作日尽早交给项目协调员。项目协调员将至少在下次预定会议前三个工作日尽早分发指导委员会的最终议程及有关文件。

七. 会议频率

17. 正常情况下，指导委员会按照下表所列日期举行会议。如果在其他时间出现问题，需要指导委员会立即注意并作出决定，可在正常会议时间之外通过视频或电话会议设备举行委员会会议或会议外讨论。

会议	日期	地点
首次	2006 年 3 月 16 日	日内瓦
第二次	2006 年 4 月 11 日	维也纳
第三次	2006 年 5 月 2 日至 3 日	纽约
最后	2006 年 5 月 25 日至 26 日	纽约

八. 会议记录和会议文件

18. 项目协调员应安排指导委员会每次会议的记录工作。会议记录，包括附件，将在每次会议后不超过五个工作日内交由指导委员会全体成员审查和批准。

19. 会议记录定稿将送交秘书长。

⁸ 管理问题高级别委员会是在行政和管理方面，特别是在联合国系统内部的财务和预算问题、人力资源相关问题、信息通信技术问题以及人员安全等方面的主要部门间协调机构。高级别委员会将设立一个特设组，与指导委员会咨商，确保向指导委员会和顾问充分说明高级别委员会的意见。

20. 对于会议外讨论，项目协调员和（或）普华永道项目负责人可以按照主席的要求和决断旁听并记录讨论。如果在讨论时不进行记录，则讨论所做出的任何决定将记录在下次预定会议的会议记录中。

九. 法定人数要求和代理

21. 会议必须至少有指导委员会三名成员参加才能被视为获得授权，其建议或决议才具有效力。主席可酌情决定将通过视频或电话会议设备参加会议计为法定人数。

22. 禁止代理。

十. 问题解决办法

23. 由于审查工作要求有独立性，因此在方法、政策和做法上会不时出现意见分歧。应以透明和最有利于联合国系统的方式解决在项目期间出现的所有问题。

24. 当指导委员会和普华永道项目负责人在最后项目产出上出现分歧时，指导委员会可以将最后报告以及委员会的意见声明和修改提议交给秘书长。

十一. 与公众交流

25. 有关本项目的询问都应通过项目协调员处理。项目协调员应在必要时与联合国新闻办公室联络。只有主席或主席正式指定的指导委员会其他成员才有权代表指导委员会发言。

26. 项目协调员将解答有关流程/文件的一般询问。但此种解答仅限信息咨询。

十二. 旅行费用

27. 联合国秘书处按照联合国关于报销旅费和相关津贴的条例和细则为指导委员会所有成员提供航空旅行和相关旅行的费用以及生活津贴。

GUY ALMEIDA ANDRADE 先生

Andrade 先生是 Magalhães Andrade S/C Auditores Independentes (Magalhães Andrade) 的常务董事，负责审计、会计服务以及运行维护咨询，还是 RBA Global Auditores Independentes 的财务总监。RBA Global Auditores Independentes 是巴西的一个地方网络，在全国设有办事处。他曾在圣保罗大学管理经济学院学习。

Andrade 先生有 30 多年的审计、会计、内部管理系统、商业和税务评估经验，曾为各种规模和业务的客户提供服务。他自 2000 年起成为会计师国际联合会理事成员。他自 2001 年 11 月起成为会计师国际联合会审计委员会成员，自 2002 年 11 月起担任该委员会主席。2004 年 7 月，他成为巴西最大的银行之一 Unibanco S.A 审计委员会的成员。

Andrade 先生是 Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (IBRACON) (巴西独立审计员协会) 上届会长。他自 2004 年起一直是支持 “Zero Fome” (零饥饿) 方案的财政理事会成员。

除了这些职业经历，他还授课并发表了若干关于会计问题的论文和文章，出版了这方面的书籍。

JEAN-PIERRE HALBWACHS 先生

Halbwachs 先生是秘书长的代表兼伊拉克发展基金国际咨询和监测委员会主席。他还曾任联合国助理秘书长兼主计长。

SHINJI HATTA 教授

Hatta 先生是东京青山学院大学专业会计研究生院的审计学教授，同时担任日本舞弊稽核师协会顾问委员会主席。他曾在 Keio 大学和 Waseda 大学学习。

在专业方面，Hatta 先生是日本金融厅企业会计审议会内部管理小组委员会主席、金融厅注册公共会计师审计监督理事会考试考官、日本审计协会会长，以及日本会计协会理事会成员。

在私营部门，他是日本注册会计师协会杂志的学术协调员、日本注册会计师协会职业道德委员会成员、日本注册会计师协会审计问题审议委员会成员，以及日本舞弊稽核师协会顾问委员会主席。

在学术方面，Hatta 先生曾是东京青山学院大学管理学院会计和审计学教授、埼玉 Surugadai 大学经济系会计和审计学教授。他在审计、法人治理、国际会计以及内部管理综合框架等领域发表了多项著作。

MERVYN KING SC 法官

King 先生担任“King”法人治理委员会主席、南非汽车协会主席、非洲邓禄普有限公司主席、Strate 有限公司主席、Brait Societe Anonyme 主席，以及 JD 集团有限公司总监。他曾在威特沃特斯兰大学学习。

他曾任英联邦法人治理协会第一任会长、世界银行的法人治理问题私营部门顾问组成员、国际法人治理网络前理事，以及亚洲法人治理中心顾问委员会成员。

King 先生是南非大学的企业公民问题杰出教授、南非广告标准局局长及该局申诉委员会主席，以及国际商会南非理事会执行委员会主席。他现任威特沃特斯兰大学基金会董事会主席、南部非洲董事学会第一副会长、南非储蓄协会咨询委员会主任，以及证券管制小组联合副主席。

他在当地和国际上就法人治理问题提供咨询、专业意见并发表演说。他在国家和国际会议以及二十七个国家的大学和学院就法人治理、法律和商业问题发表多篇论文、报告和演说。他是《企业公民》的作者。

教授 ANDREW LIKIERMAN 爵士

Likierman 先生是伦敦商学院管理实践教授，同时任英格兰银行非执行董事。他曾在维也纳大学和牛津贝利奥尔学院学习。

他的工作经历横跨专业领域、公共部门、私营部门以及学术界。在专业方面，Likierman 先生曾担任英国特许管理会计师公会会长以及财务报告委员会成员。他曾是凯伯里委员会成员，该委员会建立了联合王国目前的法人治理框架。他还曾担任会计师国际联合会公共部门委员会的一项法人治理审查工作的主席，以及联合王国政府一项职业责任调查工作的主席。

在公共部门，Likierman 先生曾是内阁办公室“智囊团”成员，担任联合王国财政部常务董事兼联合王国政府会计部门负责人最近已满十年。在此期间，他曾领导改革政府计划、管理和报告基础工作的项目，并曾主持为联合王国中央政府各部委制定法人治理框架的小组的工作。作为英格兰银行的董事，他担任风险委员会主席和审计委员会成员。他目前还担任 Tavistock and Portman Health Trust 副主席兼其审计委员会主席。

在私营部门，他曾是 Tootal 有限公司的管理会计，在德国曾经营一家纺织厂，并曾担任 Qualitex 有限公司海外部总经理。他还曾任两家非上市公司的非执行主席——《经济学家》的 Bookshop Ltd 和市场调研公司 MORI Ltd。他目前是巴克利银行的非执行董事兼该银行审计与风险委员会成员。

在学术方面，Likierman 曾在利兹大学任教，在此之前曾担任伦敦商学院会计财务管理教授、副院长。他目前与六个国家的组织合作研究如何改进对业绩计量的选择和使用，包括问责、风险和治理。

KAMLESH SHIVJI VIKAMSEY 先生

Vikamsey 先生是孟买的 Khimji Kunverji & Co、Chartered Accountants 以及浩信国际的一家成员公司的高级合伙人。

他自 2005 年 11 月以来成为会计师国际联合会理事会成员，并从 2004 年 11 月到 2005 年 11 月在会计师国际联合会中小执业常设任务组（现为中小执业委员会）任职。他在若干印度公司担任审计委员会主任或主席。他还是全球内观基金会的名誉财务总监。

Vikamsey 先生从业特许会计师 23 年，曾任印度特许会计师协会上届主席，并自 1998 年以来一直在该协会中央理事会任职。他是职业发展委员会主席，印度特许会计师协会多个委员会、包括会计标准理事会和国际事务委员会的成员，以及会计研究基金会主任。他还是亚洲及太平洋会计师联合会（亚太会计师联合会）副会长。

联合国

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

第二卷

治理和监督的原则及做法

草案

2006 年 6 月

目录

	页次
治理和监督的原则及做法	33
2.1 概述	33
2.2 解释性陈述和术语	33
2.3 联合国治理守则	35
2.4 最佳做法	38
附录	42
附录 1：良治和监督原则.....	42
附录 2：词汇.....	45
附录 3：最佳做法原则的外部研究来源.....	49

治理和监督的原则及做法

2.1 概述

1. 本卷二包含下列内容：

- 解释性陈述和术语
- 联合国治理守则
- 最佳做法——遵守守则，坚持原则

本卷二参考下列内容：

- 附录 1：良治和监督原则
- 附录 2：词汇
- 附录 3：最佳做法原则的外部研究来源

2. 初始章节为[解释性陈述和术语](#)，用以解释本报告中使用的概念和术语。

3. 其后为[联合国治理守则](#)，建议联合国各实体予以审议采纳，并以此支持负有治理和监督责任的个人和集体的行动。

4. 联合国治理守则是[附录 1](#)中提出的[良治和监督原则](#)的应用，并已进行调整以更加适用于联合国系统。这些原则来自对世界各地公私部门治理和监督原则的广泛研究，是有效治理和监督的价值陈述。它们为进行差距分析提供了参考基础——分析结果见第三卷（治理）和第四卷（监督）。必须铭记这些原则是对[外部](#)最佳做法的提炼，同时其使用的术语能够有助于与当前联合国的做法进行对比，以便进行有效的差距分析。

5. 最后，还有一套[最佳做法](#)，即通常为实现良治和监督原则所要求的行为和业绩而采用的活动，将有助于那些采纳联合国治理守则的联合国实体。

2.2 解释性陈述和术语

6. 鉴于联合国实体独特的政府间性质及其国际特性，本报告力求确定并调整治理和监督的最佳做法原则以适应联合国系统。因此术语极为重要。

7. “[实体](#)”一词指的是被治理的单位，因而特指联合国秘书处、任何基金、方案和专门机构。

8. “[成员国大会](#)”指的是代表成员国的机构。对于联合国秘书处来讲，它指的是联合国大会，对专门机构来讲，它指的是其大会或成员国大会。

9. “**理事机构**”指的是成员国大会任命负责指导本实体的人员。联合国大会是联合国秘书处的理事机构。“执行委员会”是各基金和方案的理事机构。专门机构的理事机构是“理事会”、“执行委员会”、“执行理事会”等。
10. “**委员会**”指的是由理事机构任命的人，通常是特定领域的专家，负责特定治理职能，其成员组成、责任、问责、专长和实体业务年度内的会议次数等有明文规定。
11. “**执行管理层**”指的是首席行政管理官员及其高级管理团队。
12. “**利益有关者**”指的是可能会影响实体或受实体影响的方面，包括服务受益者、成员国、执行管理层以及所有员工和供应商。
13. “**治理** (governance)”来源于“govern”一词，来自拉丁语 gubernare 和希腊语 kubernan，意思是“指导”。**治理**是指引或指导的行动或方式。理事机构是指引或指导一个实体的机构。良**治**要求明确区分理事机构和管理团队之间的责任，前者负责制定政策、战略、预算和规划以实现实体的宗旨，后者通过运行实体的活动和业务负责实施理事机构批准的政策、战略、预算和规划。理事机构的角色是思考，而管理团队的角色是行动。在这个意义上，良治原则是从治理者和管理者两方面来拟订的。
14. “**监督**”是治理中的关键活动。实体的成员国大会将监督理事机构，理事机构监督管理团队，高层管理者监督低层管理者和实体的运作活动。
 - **监督**的基本原则是区分执行管理层与理事机构的责任。
 - **监督**活动包括对实体的业绩进行监督、评价和报告。它还包括对实体的财务情况、内部控制的效果和欺诈、违规等情况进行内部和外部的审计。
 - **监督**是通过由本组织的执行管理层设计、经理事机构批准的流程和程序进行的。
 - **监督**确保管理层在提供指导、规划和监督、政策与程序、财务控制及审计建议的贯彻落实方面的问责制。
15. **监督**责任可以通过理事机构的下属实体（例如执行委员会）或委员会来加以实施，但下放监督责任不得消除理事机构履行其评价本组织业绩的责任义务。
16. 本报告中使用的其他术语和缩略语请见**附录 2 词汇**。
17. **外部研究**——现在的许多治理和监督原则都有着普遍适用的潜力。已对这些原则进行研究、确定和综合。指导委员会建议这些原则采用联合国治理守则的形式，由联合国各实体予以审议采纳。这些原则都载列在本报告中。通常会采用一些普遍应用的流程，以便遵守并被视为遵守这些原则。这些流程被称作最佳做法，共治理者和管理者使用来履行并被视为履行其责任。这些最佳做法来自国际上的

公私部门，经过提炼形成了关于最佳做法的章节。有关这些[最佳做法原则的外部研究来源](#)细目请见[附录 3](#)。

18. [联合国治理守则的采纳](#)——治理制度可普遍分成两类——“[遵守或处罚](#)”类和“[遵守或解释](#)”类。在前者中，制定的原则和做法必须得到遵守，否则会施以某种形式的惩罚。在“遵守或解释”制度中存在推荐的原则和做法，如果实体的理事机构认为出于实体的最佳利益不应予以采纳，则可以不予采纳，但有义务解释不采纳的原因并列其所采用的做法。解释本身即为遵守。

19. 很明显，“遵守或处罚”的制度不能用于联合国、其基金、方案和专门机构，因为存在不同的立法主体和宗旨，不能一刀切。因此，本报告建议联合国系统的所有实体应在“遵守或解释”的基础上对联合国治理守则进行审议和采纳。联合国实体应根据其独特的国际特征灵活适用该守则。当立法和（或）理事机构认为某一特定做法不应适用时，应当解释为什么认为其不符合实体的最佳利益，并列出其采用的做法。

20. 该守则旨在随着实践和经验的发展不断得以演进。应定期并根据需要，对照更大的治理环境和联合国实体适用该守则经验方面的变化对其进行审议。当联合国实体对守则中的某项原则采取替代做法时，这也可能有助于表明哪些领域需要进一步完善。

2.3 联合国治理守则

21. 研究和分析认为，附录 1 中的良治和监督原则可以分为六个治理主题，其中最后一个特别侧重在监督活动方面。这些原则已根据联合国系统的实际情况和术语进行调整，以便形成报告本部分中介绍的[联合国治理守则](#)。

22. 需要重点指出的是，尽管该守则分六个主题陈述，但不应单独或仅按主题予以考虑。它们之间是互相关联的，出于良治考虑，需要作为一个整体对待。这六个主题是：

1. [战略、使命、规划和理事机构](#)——述及理事机构诚实尽责，通过规划、评价和总体指导以实现实体宗旨的责任。
2. [理事机构和委员会的结构](#)——侧重理事机构的构成以及在不消除其责任前提下授权某些治理活动。
3. [人力资源管理](#)——侧重实体的理事机构和管理层的关键人力资源政策和做法。
4. [透明度和披露](#)——有关实体的理事机构、其成员以及执行管理层的问责制框架和背景。
5. [道德操守环境](#)——具体陈述确保整个实体内负责任治理和道德操守行为的方法。

6. **审计、风险和遵纪守法**——侧重对实体的财务和运作、风险管理、内部控制进行审计的责任以及实体遵守所有对其适用的规则、政策、规章和法律的责任。

23. 拟议的联合国治理守则如下：

1. 治理——战略、使命、规划和理事机构

- 1.1 每一个联合国实体都应有一个**理事机构**，⁹ 由其成员国代表大会任命，应采用基于**公平、问责、透明和负责**原则的治理做法。构成联合国实体理事机构的个人行事应诚信谨慎、勤奋熟练。联合国大会是联合国秘书处的理事机构。
- 1.2 联合国实体理事机构的作用应为制定并掌握实体的**战略方向**，有效、高效地**分配资源**，并**有效监督**联合国实体的管理和运作。
- 1.3 每一个这种联合国理事机构都应有一份反映其如何寻求**高效、有效、可持续地**实现其宗旨的**战略计划**。
- 1.4 联合国实体的**宗旨**、其利益有关者（例如成员国的代表等）、其**风险承受力**以及其**关键业绩指标**应在联合国实体的政策陈述、交流、决策和工作做法中得到确定和反映。
- 1.5 理事机构的专家委员会应由**独立于实体的管理层和成员国代表**的成员组成。

2. 治理——理事机构和委员会的结构

- 2.1 为了提高效率和效力，联合国实体的**理事机构应设立委员会**，具有明确规定的职权范围和授权水平，其成员组成应具备必要的技术和（或）管理专长，以便向理事机构提出建议或代表其行事（例如：预算和财务委员会、道德操守委员会、人力资源委员会、审计委员会、其他技术性委员会）。
- 2.2 联合国实体的理事机构下放权力，**不得放弃对委员会**在诸如资源分配、风险管理、内部控制、薪酬和财务报告等方面的**作为或不作为所承担的最终责任**。
- 2.3 联合国实体的理事机构及其委员会应能够得到**独立于管理层和实体成员国代表的专家咨询**。
- 2.4 应根据联合国实体理事机构和成员国大会商定的**正式及透明的程序 and 标准**来**提名和任命**理事机构各委员会的成员。
- 2.5 应**定期轮换**联合国实体理事机构和委员会成员的一个相当大的比例（例如三分之一），轮换应根据理事机构自己和成员国大会商定的间隔和标准进行。

⁹ “执行委员会”是基金和规划署的理事机构。专门机构的理事机构是“理事会”、“执行委员会”、“执行理事会”等。

2.6 理事机构负责通过正式及透明的程序来为联合国实体任命一名首席执行官。

3. 治理——人力资源管理

3.1 联合国实体的理事机构、其下属各委员会和执行管理层所具备的能力应反映出必需的知识和技能，包括特定的技术知识和技能，以贯彻联合国实体的宗旨和执行其战略方针。

3.2 联合国实体的理事机构应确保有关独立专家委员会成员以及执行管理层的薪酬政策和做法得到本实体资金提供者的支持，得到充分披露，并符合本实体的文化和个人的业绩。

3.3 联合国实体的理事机构、其下属各委员会和执行管理层都应有继任计划。

4. 治理——透明度和披露

4.1 联合国实体的管理层应向本实体的理事机构和主管委员会及时披露所有与本实体有关的重大事项，包括财务状况和业绩。

4.2 联合国实体的理事机构应向成员国大会和其他与本实体利益有关者及时披露所有重大事项。

4.3 联合国实体的理事机构、委员会成员和行政管理部门应披露个人和相关方面的所有可能引起任何利益冲突的有关财务事项和利益。

4.4 联合国实体的理事机构、委员会和执行管理层应表现出秉公办事。

4.5 联合国实体的理事机构应每年对自己的业绩进行一次有辅导的评价，并就此提出报告。

5. 治理——道德操守环境

5.1 联合国实体的治理方式应确保实体在按照、并被人们看到在按照利益有关者的需要负责地行事。这些利益有关者包括实体的成员国、实体活动的受益者和向实体提供资金者。

5.2 联合国实体应制定一份书面的行为守则，用以体现其价值观并规定适当的调查和惩戒程序，对任何违反本守则的行为进行制裁。

5.3 应建立机制，包括向举报人提供适当的保护，使人们得以负责任地举报。

6. 监督——审计、风险管理和遵纪守法

6.1 理事机构负有最终责任，来确信管理层有一个可靠的框架来实行内部控制、风险管理和各种制度，并遵守法律、规章和有关会计标准。联合国实体的理事机构应在本实体的年度或两年期报告中作出陈述，反映这些责任，说明其履行情况。

- 6.2 每一个联合国实体的理事机构均应设立一个**审计委员会**，该委员会应由独立于管理层和本实体成员国代表的专家组成，这些专家应具备财务知识，其中至少一人是合格的会计师和（或）审计师。理事机构应核准审计委员会的成员组成，并保证其具有适当的职权范围。
- 6.3 每一个联合国实体都应有一个专业和胜任的**内部审计**单位，该单位应对联合国实体的执行管理层负责，但有权通过审计委员会独立向联合国实体的理事机构提出报告，并应具有适当的职权范围，其中包括要求经常进行质量审查。
- 6.4 实体的成员国大会应责成进行**外部审计**，这类审计应通过实体的审计委员会对成员国大会负责。

2.4 最佳做法

24. 问责制的挑战之一是要显示上文所述联合国治理守则在整个实体得到实施。实现这个目标的办法是寻求采用最佳做法。因此，最佳做法是帮助确保使联合国治理守则得到实施、对有关负责人员进行责任追究的一个工具。以下开列的最佳做法并没有涵盖理事机构的全部活动和行动，而且某些做法所支持的原则可能不止一项。这份清单仅仅是提供一个出发点，供理事机构根据最佳做法来评估自己的治理方针。

25. 这些最佳做法是：

原则的主题	最佳做法
1. 战略、使命、规划和理事机构	- 理事机构必须向实体提供战略指导。理事机构必须任命首席执行官，并监督管理层执行理事机构为实现其宗旨、预算和战略所制定的计划。 - 理事机构应确保实体遵守所有有关的法律、规章、治理、监督原则和最佳做法。 - 理事机构必须确保实体与其利益有关者之间的沟通以“实质重于形式”为原则，并及时进行。 - 理事机构应确定本实体的宗旨，阐明其价值观，并确定与其治理宗旨有关的利益有关者。 - 理事机构应设定重要性等级，为自己保留特定权力，并通过必要的书面授权把其他事务下放给附属理事委员会和（或）执行管理层。

原则的主题

最佳做法

- 理事机构必须确定主要风险领域、对风险的承受能力或承受意愿、以及本实体各项活动的关键业绩指标，所有这些都应经常受到监测。
 - 理事机构必须在提交成员国大会的报告中以平衡兼顾和易于理解的方式评估本实体的状况。这种报告应讨论所确定的利益有关者们非常关心和关注的重大事项。
2. 理事机构和委员会的结构
- 理事机构应设立委员会，以之作为助手，协助其履行自己的义务和责任。这些委员会必须具有书面的职权范围，其中应规定委员会的成员组成、委员会成员的义务、责任、问责和会议间隔。这些委员会应能够视必要自由地接受独立的外部专业咨询。
 - 理事机构应有一套商定的程序，以使其成员能够在必要时由实体提供费用，接受独立的专业咨询。
 - 外部专家或顾问应是具备一定才干和信誉的个人，并掌握必要的技能、能力和经验，从而能够在独立于管理层的情况下就有关问题，例如就战略、业绩、资源分配、行为标准和业绩评价做出经过深思熟虑的判断。
 - 理事机构成员的任命程序应正式和透明，由全体理事大会做出。理事大会应注意，有必要把妥当的业绩评价、交错轮换办法和理事机构的延续性结合在一起考虑。
 - 首席执行官不应同时担任主席一职，这是因为二者的作用非常不同。
3. 人力资源管理
- 理事机构应具备必要的技能、知识和能力，以保证切实发挥效力。
 - 理事机构应制定一项正式的迎新情况介绍方案，用以使新成员熟悉本实体的业务以及自己的义务和责任。

原则的主题	最佳做法
4. 透明度和披露	• 理事机构应制定一项继任计划，特别是<u>执行</u>管理层的继任计划。 • 理事机构应充分披露其下属各委员会独立成员和执行管理层的薪酬，将此作为一项总原则。应在所有会议上以书面形式披露理事机构、委员会和执行管理层成员的直接和间接财务利益。 • 管理层有责任确保在理事机构举行会议之前及时向其提供资料，而理事机构的每个成员在作出决定之前都必须客观地确信自己掌握了所有有关资料和事实。 • 每个委员会都应由理事机构对其业绩和效力进行评价。 • 理事机构应评估本实体对<u>联合国治理守则</u>的遵守情况和采纳最佳做法的情况。如果没有采纳最佳做法，应在年度或<u>两年期</u>报告中充分说明理由，并说明实际采用的做法。 • 理事机构应有一个商定的程序，用以获取本实体的所有有关信息、记录和文件。 • 理事机构应为及早报告具有界定“重要性”的重要事件制定程序。
5. 道德操守环境	• 理事机构应制定一套行为守则，并经常对其进行审查和更新。理事机构应处理利益冲突问题，特别是与本机构成员和执行管理层有关的利益冲突问题。 • 理事机构应确保建立针对欺诈、腐败和其他风险的保密（举报）程序。
6. 审计、风险和遵纪守法 [*]	• 理事机构对风险管理程序负有责任，然而，执行管理层应负责风险管理程序的制订、实施和监测，并负责将该程序纳入实体的日常活动。风险管理的范围可包括有形、人力资源、技术、业务连续性、灾后恢复、信用、市场和遵纪守法风险。

原则的主题

最佳做法

- 管理层有责任建立一个全面的内部控制制度，用以确保减轻风险。
- 理事机构应经常审查和评估本实体的内部控制制度和审计制度的效力，并就本组织内部的风险管理程序以及本机构对内部控制措施进行的评价提出报告。
- 理事机构应建立一个由外部成员组成的审计委员会，这些成员应具备财务知识，其中至少一人是具有最近工作经验的合格会计师。这个审计委员会应具有书面的职权范围，在其中就委员会的成员组成、责任、权力、问责和会议间隔作出充分规定。
- 实体应设立一个切实有效的内部审计职能部门，其书面形式的职权范围应与内部审计员协会制定的标准保持一致。
- 内部审计单位负责人的任命或解职应经理事机构建议，由审计委员会认可。
- 理事机构应确保，内部审计职能部门将发挥独立的把关职能，以增进管理层对本实体进行管理的能力。
- 审计委员会应就任命外聘审计员一事向成员国大会提交一份书面声明。理事机构应确保使外聘审计员遵守最高水平的业务和职业道德标准并保持独立性。
- 理事机构应通过审计委员会鼓励外聘和内部审计员在彼此之间进行协商和规划审计活动。
- 理事机构应采用国际会计标准。

* 实施这项原则的责任有很大一部分经常下放给审计委员会。为了在这方面提供更多的指导，第四卷附录 3 载有一份职权范围的范本，述及审计委员会的组建、各种关系和活动。

附录 1：良治和监督原则

良治和监督原则

在检视了世界各地的治理法规、标准和指导方针之后，确定了几项一般公认的最佳做法，在此提出做为一套良治和监督原则（已用来对第三和第四卷所载列联合国现行做法进行比较差距分析）。这些原则经采纳供联合国系统使用之后即成为第三卷第 2.3 节中的联合国治理守则的基础。

1. 治理——战略、任务、规划和理事机构

- 1.1 成员国大会任命的理事机构根据公正、问责、透明和职责原则，制定治理办法。理事机构各成员应以组织最佳利益为重。
- 1.2 理事机构的作用应包括确定和保持实体的战略方向，有效、高效地分配资源，有效地监测实体的管理和运作。
- 1.3 理事机构应制订战略计划，这个计划应说明，一个实体如何有效、高效和可持续地努力实现其宗旨。
- 1.4 实体的政策陈述、交流、决策和工作方法应确定和反映这个实体的宗旨、利益有关方、风险承受力以及各主要业绩指标。
- 1.5 理事机构各专家委员会的成员应独立于管理层和主要利益有关方。

2. 治理——理事机构和委员会结构

- 2.1 为了保证效率和效力，理事机构可以任命各委员会，明确规定其职权范围和权力，其成员必须具有必要的专门知识，以便向理事机构提建议或者代表理事机构采取行动。
- 2.2 理事机构可以下放权力，但在关于资源分配、风险管理、内部控制、报酬和财务报告等事项上，不能放弃对委员会的行为或不行为所负的最终责任。
- 2.3 理事机构及其各委员会应能获得独立咨询意见。
- 2.4 应根据正式透明程序和商定标准，提名和任命理事机构和委员会成员。
- 2.5 在商定的轮换办法基础上，应有相当一部分理事机构和委员会成员可以重新获得任命。
- 2.6 理事机构负责通过正式和透明进程，任命首席执行官，首席执行官不是理事机构主席或总裁。

3. 治理——人力资源管理

- 3.1 理事机构、其各委员会和执行管理层的能力应反映实现实体宗旨和保持其战略方向所需要的知识和技能。
- 3.2 理事机构或者理事机构委员会应保证，专家委员会成员和执行管理层人员的报酬政策和做法得到实体资金提供者的支持，完全公开，并且符合实体文化和个人业绩。
- 3.3 理事机构、其各委员会和执行管理层都应制订继任计划。

4. 治理——透明度和披露

- 4.1 管理层应及时向理事机构和有关委员会披露与实体有关的所有重大事项，包括财务状况和业绩。
- 4.2 理事机构应及时向成员国大会和实体有关利益有关方披露所有重大事项。
- 4.3 理事机构、委员会成员和执行管理层应披露可能引起利益冲突的所有有关个人和相关当事方的财务事项和利益。
- 4.4 理事机构、委员会和执行管理层人员在活动中应表现出秉公办事。
- 4.5 理事机构应每年对自己的业绩进行一次有辅导的评价，并就此提出报告。

5. 治理——道德操守环境

- 5.1 治理一个实体的方式应能确保这个实体，在按照、并被人们看到在按照利益有关方的需要负责地行事。
- 5.2 实体应制订书面行为守则，守则应体现其价值观，应规定适当的调查和惩戒程序，规定对违反守则的行为进行制裁。
- 5.3 应建立机制，包括向举报人提供适当保护，使人们得以负责任地举报。

6. 监督——审计、风险管理和遵纪守法

- 6.1 理事机构负有最终责任，来确信管理层有一个可靠的框架来实行内部控制、风险管理和各种制度，并遵守法律、规章和有关会计标准。理事机构应在本实体的年度或两年期报告中作出陈述，反映这些责任，说明其履行情况。
- 6.2 审计委员会应由独立专家组成，这些专家应具备财务知识，其中至少一人是合格的会计师和(或)审计师。理事机构应核准审计委员会的成员组成，并保证其具有适当的职权范围。

- 6.3 应有一个专业和胜任的**内部审计**单位，对执行管理层负责，但也有权通过审计委员会独立向理事机构提出报告，并具有适当的职权范围或章程，其中包括要求经常进行质量审查。
- 6.4 实体的成员国大会应责成进行**外部审计**，这类审计应通过实体的审计委员会对成员国大会负责。

附录 2：词汇

词汇

下面提供一个词汇清单，以帮助读者了解有关治理的文字。许多词很接近，但意思可能不一样，视乎主题的上下文而定。它们包括：

- 委员会
- 独立专家
- 内部审计
- 财务报表
- 年度报告
- 内部控制说明
- 战略
- 风险管理
- 薪酬
- 问责
- 行为守则

以下是对上述词语的解释，着重其在联合国环境里的可能解读：

词语	在联合国里的定义
委员会 ⁷	被任命或被选举来执行任务的一群人。任务可以是调查、建议或采取行动。
独立专家 ⁸	与本组织或其执行管理当局的唯一重要专业、家族和财政联系只是其专门知识。
内部审计 ⁹	对会计记录和与企业运作有关的其他证据进行独立审查，以支持表达对财务报表可靠性的公正专家意见。
财务报表 ¹⁰	发表财务数据包括平衡表、收入报表和现金流动报表、或目的是公布某实体在某个时候的财政状况及已结束期间的运行结果的任何支持性说明。
年度报告 ¹¹	每年发表的报告，向捐助者和可能的捐助者提供关于该组织的收入、支出、方案和进展情况的信息。

内部控制说明 ¹²	说明组织为了提高其效率、确保其政策获得执行、其资产获得保障而制定的程序。
战略 ¹³	组织用来提供服务和进行活动以达成其目标的方法。
风险管理 ¹⁴	一般词语，用来说明分析管理和业务各方面风险的过程以及制定战略以减少遭受此种风险。
薪酬 ¹⁵	为参与的雇主工作的人员应得的所有薪金、工资和其他金钱，但不包括偿还给他们的旅费和搬迁费。
问责 ¹⁶	交代个人或组织开支、决定和活动的理由的责任。
行为守则 ¹⁷	有关所有工作人员的正当行为的主要手册和参考资料。其目的是澄清组织的任务、价值观和原则，将其与专业操守标准联系起来。

联合国和本报告各处可见的一些简称，定义如下：

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
审计委员会	—
行政首长理事会	—
方案协调会	方案和协调委员会
裁军部	裁军事务部
经社部	经济和社会事务部
大会部	大会和会议管理部
管理部	管理事务部
政治部	政治事务部
新闻部	—
维和部	维持和平行动部
安保部	安全和安保部
欧洲联盟委员会	—
经社理事会	经济及社会理事会
亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会

欧盟	欧洲联盟
粮农组织	联合国粮食及农业组织
大会	—
管委会	管理问题高级别委员会
方案问题高级别委员会	—
独立审计咨询委员会	—
民航组织	国际民用航空组织
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
非政府组织	—
人道协调厅	人道主义事务协调厅
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
秘书长办公厅	—
联合国	—
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境规划署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员办事处

儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
养恤基金	联合国合办工作人员养恤基金
禁毒办	联合国毒品和犯罪问题办事处
日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处
内罗毕办事处	联合国内罗毕办事处
项目厅	联合国项目事务厅
维也纳办事处	联合国维也纳办事处
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
万国邮盟	万国邮政联盟
粮食计划署	世界粮食计划署
卫生组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织
世贸组织	世界贸易组织
世旅组织	世界旅游组织

附录 3：最佳做法原则的外部研究来源

最佳做法原则的外部研究来源

为了进行这次审查，曾到世界各地不同地方和公私部门研究良治和监督的原则和做法。这些来源见本附录末。

除了技术项目工作组外，还从以下各处获得有关这些原则的意见：

独立指导委员会

这个委员会由治理和监督问题专家组成，他们来自不同地域的，公、私部门以及国际组织和国内组织。所代表的国家为：巴西、印度、日本、毛里求斯、南非、联合王国。

普华永道专家小组——组成情况

普华永道还向自己的国际专家小组咨询。这个小组的特点是：

- 既有外部专家（5 人），也有其他内部专家（3 人）
- 专家来自不同国家——包括南非、坦桑尼亚、荷兰、美利坚合众国、联合王国、瑞士、加拿大
- 各种技能都有：大学教授、会计和审计专家、治理专家、国际政治、国际法、贸易专家、内部审计专家

联合国管理问题高级别委员会特设小组

联合国管理问题高级别委员会任命了一个特设代表小组——代表们来自联合国、各基金、方案和专门机构。这个小组还就制订原则及后来对差距分析中被指出的差距提出了评论和意见。

列入原则

上述小组成员加强了对经审查的外部治理资料的解读，并补充了地域和文化观点，以确保结论充分有力并具有国际性。

总的来说，本报告提出的结论原则不完全代表任何一个来源，但综合了这些不同来源的意见。

外部来源

下表简要介绍研究的各个来源。

国家/组织	公营部门	私营部门
澳大利亚	公营部门治理指导文件 1-8(2003) Uhrig 报告(2003 年 7 月)	澳大利亚证券交易所 公司治理理事会 (2003 年 3 月)
孟加拉国		任务组——公司治理守则 (2004 年 3 月)
加拿大	公营部门治理和行为问题 皇家委员会治理问题研究 所——多边发展机构棋盘 游戏新规则…… (2004 年 2 月)	加拿大特许会计师协会——关于 治理和相关问题的 20 个问题系列 (2003) 加拿大证券管理员——公司治理 做法和指导方针(2005 年 4 月) 多伦多股票交易所——良好公布 指针
法国	Rapport Barbier(2003 年 2 月)Loi Organique Relative aux Lois de Finances(2001)	Rapport Bouton(2002 年 9 月)
德国	内政部——德国国家现代 化(2005)	德国公司治理守则, 2002 年 6 月修订版
印度	公共事务中心——印度国 家公务制度(2002 年 4 月) IIPA——印度治理展望 2020 年 世界治理普查——评估印 度的治理(2001)	证券交易所理事会——委员会 关于公司治理的报告(2000)
日本	国家公务制度 职业道德委员会——指导	东京证券交易所——公司治理原 则公司治理论坛——修订了 14 项 原则 H Itami 文件——修订商业守则 和改革日本公司治理(2002)
南非	公共财政和管理法——财 政部规则(1999)	公司做法和行为金氏守则 (2002 年 3 月)

联合王国	HMT——中央政府部门的治理(2005 年 7 月)公务制度良治标准(2004 年 12 月) HMT 橙书(2004 年 10 月) NAO——欧洲联盟境内的国家审计(2005 年 12 月)	关于公司治理的综合守则(2003 年 7 月)
美国	给国会的报告——提高慈善组织的透明度,加强其治理和问责(2005) 总主计长——强化政府赞助企业的治理和监督框架(2004) 行政管理和预算局——对该局 A-123 号通知的修订,管理当局对内部控制的责任(2004 年)	内部审计协会——公司治理和董事会哪个效果更佳(1997) 内部审计协会——审计委员会哪个效果更佳(第 3 版) 纽约证券交易所——公司治理规则第 303A 节(2004 年 11 月)
巴塞尔委员会		加强对金融机构的公司治理(2006 年 2 月)
联邦秘书处	C21 的治理(1998)	
东非、中非、南部非洲会计师联合会	东非、中非和南部非洲会计师联合会——公共部门的治理(2002 年 6 月)	
欧洲联盟	欧洲联盟财务条例(2002 年 6 月) 内部审计处章程(2000 年 10 月)欧洲治理——白皮书(2001 年 7 月)	关于年度账户和合并账户的建议指示(2004 年 10 月) 与欧洲联盟及其成员国有关的公司治理守则的比较研究(2002 年 1 月) 治理论坛——澄清‘遵守或解释’原则(2006 年 3 月)
会计师国际联合会		企业治理——正确地平衡(2004 年 2 月) 制定公司行为守则指导(2006 年 2 月)

经济合作与发展组织	13 号研究——公共部门的治理(2001 年 8 月)	公司治理原则(2004)
特雷德韦委员会		企业风险管理综合框架(2004 年 9 月)
普华永道	普华永道 & NAO——建立公共信任奖标准	最佳做法公司治理报告(2005 年 12 月) 管制工作内部审计普查(2006 年 1 月)
其他		Bob Garrett——“鱼腐从头部开始”(1996) Heidrick 和 Struggles——欧洲公司治理普查(2005 年 12 月)

联合国

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

第三卷

治理——联合国的现行做法、差距分析和建议

2006 年 6 月

目录

	页次
治理——联合国的现行做法、差距分析和建议	55
3.1 导言	56
3.2 联合国差距分析结果概述（第一阶段）	56
3.3 对联合国抽样实体的主要建议（第二阶段）	58
附录	66
3.4 附录 1：对照良治和监督原则进行差距分析——治理	66
3.5 附录 2：抽样实体的差距和为之提出的建议——治理	76
3.6 附录 3：联合国系统各理事机构的规模	103

治理——联合国的现行做法、差距分析和建议

3.1 导言

1. 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的第三卷载有以下内容：

- **联合国差距分析结果概述（第一阶段）**，其中将联合国目前的治理做法与第二卷介绍的良治和监督原则进行对照。
- 为改善联合国系统的治理**对联合国抽样实体提出的主要建议（第二阶段）**。这些建议是根据第一阶段查明的有关差距和对五个联合国抽样实体效力和有关费用进行的审查提出的。在建议之后，对总体费用、好处和执行规划作了说明。

正如在第一卷中指出的，治理和监督原则是相互依赖的，共同实施这些原则才能提高治理和监督的效力。这里介绍的各项建议是一整套密不可分建议的组成部分，其中包括根据良治和监督原则所建议的联合国治理守则，作为整套建议的基础。因此，这套建议应作为一个整体予以采纳。

- 本卷各附录载有第一阶段进行的**联合国现行治理做法和差距分析**，还有第二阶段进行的关于五个联合国抽样实体每个实体的具体差距和建议。这五个实体是：联合国秘书处、开发署、儿童基金会、难民署和民航组织。

2. 本卷所载调查结果、建议和详细分析仅涉及**治理原则**，即原则 1 至 5。第四卷以同样的格式介绍关于监督问题，即原则 6 的调查结果、建议和详细分析。

3.2 联合国差距分析结果概述（第一阶段）

3.2.1 治理——战略、使命、规划和理事机构

3. 介绍性说明：请注意，这一节叙述的是对照来自外部的原则对联合国的现行治理做法进行差距分析得出的结果，这是一套觉察意见，不一定暗示任何建议。后面一节载有具体建议。

4. **理事机构往往规模庞大，决策过程复杂**。在联合国系统内，各主要立法大会必然规模庞大，包括所有方面，以保证有适当的方面参与，妥善地作出决策。但是，为了包容各方，理事机构及其委员会也往往规模非常庞大。这可能限制它们审查诸如预算事项、资源分配、监督和风险管理等问题并作出决策的潜在效力。同样，管理层对大型理事机构决策过程提供支助的工作既复杂，成本也高。因此，理事机构内部决策过程可能往往未臻完美，也不定期进行有辅导的评价或自我评价。

5. **有时，关于战略目标和资源分配的决策脱节**。由于若干原因，联合国系统内可能经常出现战略规划与预算脱节的情形。首先，关于任务和预算的决定往往是

由不同的理事机构或同一理事机构内不同的部门作出的。第二，关于摊款和自愿预算的决定是由不同的理事机构或同一机构在不同审议过程中作出的。最后，成果管理制框架并非总能足以弥补缺乏综合性展望造成的损失。虽然从整体看，成果管理制是一项积极发展，但在联合国系统内，执行成果管理制的程度和效力存在着很大差异。常见的问题包括非常关注投入，例如具体员额或预算项目，并围绕投入进行辩论，而没有较多地重视和辩论产出和结果。而且，如果顺着业绩监测结果追溯战略和资源分配，往往会更加有效力。

6. **执行管理层必须为支持理事机构的治理和监督工作承担更大责任。**在若干实体里，执行管理层并非总是给予理事机构足够的支持，使后者能够有效地监测业绩、指导资源分配、领导监督工作并使执行管理层承担总责任。例如，必须保证更及时地以所有适当语文提供信息，并且保证对要求提出的报告和下放的责任采取足够的后续行动。在一些实体，这个问题比较普遍，而在其他一些实体，这个问题仅仅偶尔出现。

3.2.2 治理——理事机构和委员会的结构

7. **利用独立专家协助理事机构和各委员会的情形正在慢慢增加，但利用的情形有限。**在联合国系统内，找不到利用独立专家支持理事机构的公认先例。即使确实存在独立专家（咨询）委员会，例如行预咨委会、公务员制度委员会和各审计和监督委员会，而且这些委员会是由独立专家组成的，但是，由于甄选、报酬和披露的程序所致，其独立程度往往受到限制。

8. **理事机构下属委员会存在着一些任务和职能重叠的情形。**一些实体下属的各委员会具有类似职能和任务，导致重复讨论、权力不清以及最终降低决策过程的效力和效率。联合国的一些专家委员会与其他实体理事机构之间存在职能和任务重叠的情形，理事机构下属委员会与自己的专家委员会之间也存在职能和任务重叠的情形。

3.2.3 治理——人力资源管理

9. **理事机构下属委员会成员和执行管理层人员的提名和任命过程不够透明。**虽然理事机构的成员由立法大会任命，但通常都没有制订正式的最低限度资格标准。许多实体都可以提高正式最低限度资格标准和提名及甄选独立专家（咨询）委员会成员程序的透明度；许多实体甄选执行管理层人员的情况也是如此，这就产生了问责制问题。

10. 独立委员会成员的报酬政策不一致，这可能使人对他们的独立程度产生不必要的怀疑。许多实体主要通过提供参加委员会会议期间的差旅费酬劳某些专家委员会的独立成员，而仅提供这种酬劳可能往往是不够的。在比较少见的委员会成员确实领取正式报酬的情形中，这种报酬通常以较高级别联合国官员的报酬为依

据。此外，还有一种常见的情形是委员会成员从本国获得一定的报酬——这是预料之中的事。报酬类别存在差异，这就引起了独立性问题。

3.2.4 治理——透明度和披露

11. 联合国系统正在建立执行管理层、采购干事和独立顾问申报和披露个人财务利益的制度，但并非所有实体都已经充分建立了这个制度。除联合国秘书处外，许多实体都已经执行部分披露规则，但尚未执行所有规则。这些披露规则至少应适用于执行管理层所有成员和独立专家委员会的成员。

12. **缺乏连贯一致的正式程序来评价理事机构或委员会的业绩。**虽然在世界各国公共部门，定期进行有辅导的自我评价是常见的程序，但在审查所涉时期，联合国系统内没有看到类似的程序。

3.2.5 治理-道德操守环境

13. **没有全面宣传道德操守和行为守则。**常见的情形是，没有正式制订文件，确立委员会成员准则或标准，例如关于成员如何处理既是具体实体的顾问又是会员国代表这种双重身份问题的准则或标准。虽然联合国系统所有实体都采用公务员制度委员会行为守则，但坚持执行行为守则的程度各异，通常这是因为实体内部没有建立责任明确的道德操守职能单位或办公室。虽然联合国一些实体已经发起重要的提高道德操守意识方案和程序，但其他联合国实体却没有系统地进行关于行为守则的宣传和训练，而且，通常没有定期检查遵守行为守则的情形。

3.3 对联合国抽样实体的主要建议（第二阶段）

3.3.1 联合国

14. 联合国（和许多联合国专门机构）立法大会的结构保证有最大数量的会员国（191个会员国或非常接近这个数字的会员国）派代表参加。在全世界，这种模式几乎是独一无二的，它反映了联合国组织的政府间性质和国际特征。

15. 联合国的活动数量增加，内容也更趋复杂，因此，对资源分配的要求很高。这促使会员国就一些关键问题进行辩论，例如联合国各理事会的适当结构和成员数目、处理各项管理挑战的最适当办法以及适当的持续供资数额。这种辩论是政府间进程的合理内容，不属于本报告的范围。

16. 联合国内会员国与执行管理层之间的互动是大多数治理工作中的关键关系，一直是激烈讨论的主题。过去，联合国大会成员曾经批评执行管理层在提供适当信息方面给予的支持不够，拒绝了某些治理改革提议，对执行管理层的能力和问责制表示关切。同样，执行管理层对与各理事委员会，例如第五委员会、方案协调委员会（方案协调会）和行预咨委会的互动关系的复杂性感到关切。

17. 对照最佳做法原则，对联合国治理做法进行了认真审查，并据此为联合国提出了五项建议，述及各个关键治理组成部分。

3.3.1.1 治理建议一

加强预算和报告工作中的成果管理制

18. 需要认真审议和审查联合国制订计划和编制预算的方法。虽然预算结构显然与本组织各项任务存在着联系，但预算主要具体规定本组织每个部门的具体员额数目和级别以及其他支出项目。预算投入没有与活动产出或战略成果等结果产生足够或一致的联系，除财务核算、评价和审计之外，还没有足够的强有力工具用以系统地评估本组织的业绩。由于这些限制，关于预算和行政问题的讨论和决策涉及的通常都是具体员额和其他支出项目的细节问题而不是战略要求。

19. 一些联合国机构已采取重大步骤，将战略任务与资源分配明确地联系起来——这往往是根据会员国的要求做的。其中许多做法已经在联合国系统得到广泛审查，要予以实施往往涉及几个预算周期。实施通常要求改变预算文件结构，统一管理和信息系统，改变报告做法。但是，已经有强有力的证据显示，妥善地执行成果管理制，就可以促进提高透明度，提高预算决策的效力，从而改进理事机构与执行管理层之间的工作关系。本报告强烈主张，今后继续采用并加强这些做法。

3.3.1.2 治理建议二

加强联合国秘书处执行管理层的总体问责制

20. 已经建立了一组执行管理委员会，包括高级管理小组和关于管理、政策、业绩和监督问题的委员会。但是，高级管理委员会主要是范围较广泛的一群高层管理人员交流信息和经验的一个论坛，而其他委员会的职责范围则比较具体和狭窄。若干委员会并不定期举行会议。虽然这些小组确实有助于促使执行管理层履行职责，但似乎并不能发挥全面作用，在秘书长管理业绩工作中向其提供咨询和支助。鉴于秘书长具有广泛职责，需要建立一个(与董事会相似的)执行管理委员会，以取代这些其他委员会。这个执行管理委员会将支持秘书长发挥行政首长的作用。

21. 本报告建议秘书长设立一个有效力的执行管理委员会。委员会集体承担执行管理责任，而不是由各人分别承担执行管理责任。成员数目有限制在切实可行的规模内，包括代表主要管理和业务责任领域的执行管理人员。委员会还可以包括具有适当政策和管理专长的独立成员。执行管理委员会可以设立小组委员会，但这些小组委员会应始终由一名委员会成员挂帅。委员会应由秘书长挂帅或在其领导下开展活动，并应有自己的秘书处。执行管理委员会的作用是加强秘书处内的问责制，支持理事机构评价业绩和取得的结果，它的注意焦点将是各项关键问题，

例如管理层问责制、成果管理制、业绩监测、风险管理、监督、管理层报告以及改革管理。

22. 本报告还建议加强现行的执行管理层（副秘书长、助理秘书长）问责制框架，包括进行正式和透明的业绩评价以及对没有实现业绩目标采取处罚行动。另外，本报告还建议建立公开和透明的征聘和任命程序，规定执行管理层职位候选人的资格和经验。（另见第四卷监督建议二，其中建议由管理层陈述内部控制的质量。）

3.3.1.3 治理建议三

加强专家委员会任职次数限制和资格以及委员会成员的独立性

23. 联合国在治理领域设立了若干专家委员会，最显著的是行预咨委会和公务员制度委员会。此外，还作出了决定，将设立一个独立审计咨询委员会，本报告完全赞成该决定（见第四卷）。上述每个委员会在治理和监督进程中都各自承担着关键职责，以支持会员国。人们广泛、普遍认识到这些委员会的重要性。**但是，由于委员会成员最低限度资格要求、提名和甄选程序以及报酬和披露政策不太明确和透明，这些委员会支持会员国决策进程的效力往往被打折扣。本报告建议制定明确的程序，提高这方面的透明度，从而有助于使会员国确信，这些委员会可以向联合国大会提出高质量的专家技术咨询意见。**

24. 联合国大会在适当照顾广泛地域代表性的前提下，任命行预咨委会和公务员制度委员会的成员，各成员以个人身份参加委员会。每个委员会都有不同的资格要求，但共同特点是这些要求都不是很细致，也没有太大的限制性。人们认识到，在确定资格标准时，不能过分偏向特定国家或特定国家集团的参与。与此同时，为了能够提供有效咨询意见，促进整体良治，最低限度资格标准必须体现每个委员会特定的实质要求。**本报告建议将第四卷附录三所载独立审计事务咨询委员会拟议中的最低限度资格标准作为行预咨委会和公务员制度委员会确定类似相应标准的范本。技术资格的性质必须符合每个机构的责任，但是，行预咨委会和公务员制度委员会都必须提高技术资格标准，以保证这些标准符合世界其他类似公共部门职能的最严格标准。**独立审计咨询委员会准则指出，委员会将由具备最近和有关财务经验的高度合格个人组成。此外，还制订了五项不同的专长标准，在任何时候，每个成员必须至少达到其中三项标准。

25. 行预咨委会现行要求指出，在 16 名成员中，至少 3 名成员应该是品行端正、客观和自律的公认财务专家。**这项要求应该扩大到委员会所有成员。与此同时，应该规定其他标准，在任何时候，多数成员都应该充分达到其中三项或更多的标准：(a) 理解预算、财务和业绩报告和评价工作的技术能力；(b) 以前曾担任过公营部门机构或私营公司行政和预算（或财务）委员会成员；(c) 有进行战略规**

划和资源分配的能力；以及(d) 以前曾经在大型公共或私营部门组织内担任过管理和领导工作。

26. 公务员制度委员会现行要求指出，成员必须具备公共行政或相关领域，特别是人事管理领域的公认能力，并且拥有在这些领域承担过执行管理责任的丰富经历。关于加强国际公务员制度问题的小组在审查了公务员制度委员会之后建议，应该一致地实施这些标准。根据这些提议，本报告建议将这些通用资格扩大到委员会所有成员。此外，多数成员在任何时候都应该充分达到该小组阐述的两项或多项下列其他标准：(a) 在国家公务员制度中担任管理和领导职务的经历；(b) 在国际政府组织或大型非政府组织内担任管理和领导职务的经历；(c) 在大型私营部门多国企业担任执行管理职务的经历；(d) 进行国际报酬对比的经验。

27. 在现行提名程序中，由各会员国（为行预咨委会）或秘书长（为公务员制度委员会以及提议为独立审计咨询委员会）提名，由联合国大会最终核准所有提名，这是非常恰当的。但是，本报告建议在所有提名中，将候选人的背景和经验与为每个委员会规定的要求和标准联系起来，而且公布这种资料。考虑到各委员会目前的组成情况，可以结合委员会成员正常任用时间表，改变资格和提名标准。为了确保达到最高资格和独立性标准，联合国应按会员国公共部门的类似职位，根据诺贝尔梅耶原则，给予治理领域专家委员会成员以报酬。应制订基本披露规则，以处理可能存在的利益冲突。这些披露政策将与适用于执行管理层人员的政策相似。

28. 本报告建议，治理领域各专家委员会成员应对委员会程序的效力和委员会与理事机构及执行管理层的互动关系承担集体责任。将通过定期审查将其建议纳入理事机构决策和行政部门执行活动的情形以及进行有辅导的评价和（或）自我评价来做到这一点。将向治理工作中的主要对应方介绍这些审查的结果。

3.3.1.4 治理建议四

加强联合国大会行政和预算委员会（第五委员会）的程序

29. 与其他理事机构一样，联合国大会设立了各种委员会，并且依靠这些委员会协助它执行治理和监督责任。行政和预算委员会(第五委员会)就是这样一个委员会。该委员会对联合国治理和监督工作具有重要影响，因此，该委员会负有重大责任，必须确定和发挥自己的作用，执行和督促联合国关于行政和预算事项的治理和监督活动。

30. 第五委员会是一个全体委员会，由 191 个会员国组成。无论在公共部门还是在私营部门，没有遇到过一个由 191 个成员组成的理事机构下属委员会不利用规模较小的小组委员会的其他先例。对这次审查活动所涉及的每一个其他联合国实体来说也是这样。有许多例子显示，这些实体的会员国采取了各种办法，在维持某种可接受的代表性模式的同时，设立了一些规模较小的行政、预算和财务委员

会。对照协助理事机构的委员会最佳做法，在国际大会、议会以及公共和私营部门实体的董事会中，拥有远远超过 100 名成员的行政和预算（或财政）全体委员会可能是独一无二的。

31. 第五委员会在治理和监督联合国方案方面承担着非常重要的责任，因此需要制订全面的议程。委员会议程复杂，提交给委员会的报告数量大篇幅长，使委员会成员的工作量非常繁重和具有挑战性。191 个委员会成员都有权在正式和非正式会议上发言，这可以保证听取所有意见。但是，这也经常产生非常重大的议程管理挑战。其结果是，关于重大事项的决策往往受到严重的时间限制，占用委员会成员许多资源。近年来，由于维持和平行动和其他重要任务的数量和复杂性增加，这些压力也相应增加。

32. 此外，第五委员会强调，在追究执行管理层责任和实施有效风险管理方法方面存在重大挑战。这次审查活动中提出的其他建议涉及到通过提高执行管理委员会的效力、加强执行管理层的问责制，改进风险管理和加强监督厅来处理执行管理层在提供支助方面存在的差距。此外，还提出了各项建议，以加强包括行预咨委会和公务员制度委员会在内的、在行政和预算事项上支持联合国大会的各专家委员会的程序和独立性。

33. 会员国在联合国其他实体理事机构和行政及预算委员会的经验显示，规模较小的委员会可以代表全体成员并作出合法决定，同时仍然对全体成员承担最终责任。正如上文所述，几乎所有其他联合国实体的会员国都已经集体作出决定，依靠规模较小的代表性机构，更高效和有效地履行这些职能。多年来，若干实体调整了委员会的规模，选择了规模较小的委员会，这些委员会经常由 20 至 50 个会员国组成。这些委员会可以更频繁地举行会议，累积起关于主题事项的坚实专长（见附录三）。多数实体建立了各种制度，确保委员会的公平地域代表性和会员国轮换参加委员会。此外，立法大会还保留了对委员会处理的所有事项作出最后决定的权力。事实上，没有发现联合国系统中有任何其他实体选择通过一个由所有会员国组成的委员会来处理其行政和预算事项。

34. 从高效和有效治理的角度看，第五委员会的规模令人深思。本报告建议联合国大会应该利用这次审查活动提供的机会，紧急和认真地审议设立一个规模较小的代表性机构负责行政和预算事项是否对整个组织的进取有利。

3.3.1.5 治理建议五

改进方案和资源分配决策的协调

35. 在若干情形中，方案决策与预算决策严重脱节。方案协调会、第五委员会和行预咨委会责任分工，这就要求非常有效地协调决策过程，防止出现相互冲突或者供资不足的任务，确保业绩报告、行政程序和资源分配工作有效地一致。维持和平行动领域是另一个重要的例子，在这个领域，安全理事会决定任务，但由大

会根据行预咨委会的建议，通过第五委员会监督预算和行动。有一些重要事例显示，在一些情形中，尤其是在维持和平行动中，安全理事会决定的任务被认为供资不足，而且在一些情形中，由于活动经费不足，内部和外部审计提出的建议不能得到贯彻执行。此外，联合国许多实体分别管理（由联合国分摊会费提供的）经常资源和（由捐助者提供的）自愿资源。

36. 这次审查得出的结论是，可以加强方案协调会的程序。方案协调会的初衷任务很重要，可以确保联合国以及联合国系统各实体方案的一致性。

37. 必须对方案协调会审议程序及其活动准则进行重大修改，使它能够充分发挥方案治理方面充满挑战的作用。要实现这些改进，必须同时实施有效的成果管理制度以及统一方案和预算决策，在这些问题上，方案协调会可以提供投入。

3.3.2 第二阶段的其他联合国抽样实体

38. 除联合国这一核心组织外，这次全面审查活动还详细分析了另外四个联合国实体：开发署、儿童基金会、难民署和民航组织。虽然在遵守联合国治理守则和差距方面存在重要的相似之处，但每个实体都面临不同的环境，治理结构存在重大差异。开发署、难民署和儿童基金会在过去几个预算周期中执行了以成果为基础的编制预算方法，并且正在努力进一步发展这种方法。而且，上述每个机构都依靠方案协调会、行预咨委会和第五委员会进行审查，而这些委员会之间断断续续地发生脱节问题，在不同程度上对上述机构产生了影响。

39. 本报告包括关于治理的另外两项关键建议，这是在第二阶段审查了民航组织、开发署、难民署和儿童基金会的活动后提出的。

3.3.2.1 治理建议六

加强各委员会的效力、透明度和独立性

40. 值得肯定的是，第二阶段审查活动中审查的所有四个秘书处以外的实体都设立了由立法大会部分成员组成的理事机构；其中三个实体的理事机构由 36 名成员组成，第四个实体的理事机构由 70 名成员组成——仍然远远少于全体成员国派代表参加的数目。上文前五项建议是专门针对联合国提出的，因此，对上述每个实体，这些建议可能有不同的适用程度。难民署理事机构在逐渐扩大，从最初设想的 20 至 25 名成员扩大到今天的 70 名成员。这种扩大的结果是，其程序和讨论更加复杂，使有效决策更加充满挑战。**应考虑确保制止这种规模日益扩大的趋势，最好能够恢复原来的规模，或者采取非常适合开发署、儿童基金会和民航组织的 36 名成员规模。这四个实体、其理事机构或委员会无一制订了有辅导的评价和（或）自我评价正式程序，使理事机构及其委员会可以定期审查其程序与立法大会及执行管理层互动的效力。本报告建议所有实体都制订这种程序。**

41. 各专家委员会，例如每个实体都已建立的监督或审计专家委员会，应该进一步采取步骤，加强其独立性和效力。应该通过透明的、具有明确阐述的最低限度资格标准的进程来甄选独立成员。这些成员应该由实体本身而不是由成员国提供报酬，他们应该与执行管理层一样，接受披露要求的制约。这些委员会应该制订与上文所述类似的程序进行有辅导的自我评价。

3.3.2.2 治理建议七

制定适当的披露、道德操守和举报人政策

42. 开发署和儿童基金会目前正在开展这些关键工作，以确保提高任命执行管理层过程的透明度。这些实体还应该考虑对执行管理层和审计委员会等独立专家委员会的成员实施适当的披露要求。此外，还应该建立具有适当报告管道的道德操守职能部门，促进执行本组织的道德操守政策。所有工作人员都应该接受关于本组织行为守则的培训。关于这些提高透明度的措施，难民署以及最近联合国为执行这些措施树立了好榜样。

3.3.3 费用

43. 根据一次性执行费用和每年经常性费用，酌情估计了上述建议的增支费用影响。与治理建议相关的增支费用包括下述活动：

- 将战略目标与资源分配联系起来，这将包括统一各成果管理程序和改进方案和资源分配决策的协调[五个抽样实体一次性非经常费用 890 万美元和经常性费用 170 万美元]。
- 加强问责制和业绩，这将包括为联合国秘书处设立一个新的执行管理委员会并将需要为有关实体进行审查政策、制订框架和提供训练[五个抽样实体一次性非经常费用 35 万美元，经常性费用 130 万美元]。
- 加强专家委员会任职次数限制和资格以及委员会成员的独立性，这将要求为有关委员会审查最低限度资格标准和改变报酬做法[五个抽样实体一次性非经常费用 10 万美元，经常性费用 230 万美元]。
- 加强联合国大会行政和预算委员会（第五委员会）的程序，这包括作为联合国大会经常议程组成部分的审议活动，因此不需要任何重大额外费用。
- 处理秘书处以外其他实体有关委员会提名和任命工作的效力和透明度以及委员会的独立性，这将要求改变政策和做法[其他抽样实体一次性非经常费用 30 万美元，经常性费用 10 万美元]。
- 改善道德操守环境，这将要求加强政策和做法[其他抽样实体一次性非经常费用 10 万美元，经常性费用 40 万美元]。

44. 下表是与治理建议相关的一次性非经常费用和经常性费用简表。经常性费用指的是一年的费用。应该强调指出，这些建议和相关增支费用以及第四卷所载各项建议和增支费用是一套综合措施，应该作为一个整体予以执行。

各项治理建议的估计费用

建议	估计费用（百万美元）	
	一次性非经常费用	经常性费用
加强预算和报告工作中的成果管制，改进方案 和资源分配决策的协调。（3.3.1.1和3.3.1.5）	8.900	1.700
加强联合国秘书处执行管理层的总体问责制 （3.3.2.1）	0.350	1.300
加强专家委员会任职次数限制和资格以及委员会 成员独立性（3.3.1.3）	0.100	2.300
加强联合国大会行政和预算委员会（第五委员会） 的程序（3.3.1.4）	0	0
加强各委员会的效力、透明度和独立性（3.3.2.1）	0.300	0.100
制订适当的披露、道德操守和举报人政策 （3.3.2.2）	0.100	0.400

45. 治理结构和程序方面的这些改进可对联合国产生重大战略和质量价值。如果这些步骤可以提高行政和预算事项决策效力，增强执行管理层与会员国之间的信任，那么，联合国开展的所有关键方案都将直接和间接地得到相当大的惠益，因此，这项投资是值得的。

3.3.4 执行规划

46. 这些建议一旦得到审议而且可能通过，其执行至少也需要大会一届年会的时间，因为将要建立各种程序和做法。关于成果管制和报告的建议可能至少需要两个预算周期才能充分执行和纳入关键的管理程序和信息系统。因此，应该根据这种时间表考虑费用和资源问题。

47. 联合国监督系统失灵问题被广泛报道，这损害了联合国的廉政形象和名誉。也有关于联合国系统其他实体监督系统失灵的报道。虽然这次审查活动并不力图将所查明的差距与具体事件联系起来，但这次审查活动建议进行各项改革，更明确地确定管理层的内部控制责任，建立更强有力的风险管理框架，增强内部审计职能单位的独立性和能力。合在一起，这些建议将有助于大大提高信心，加强执行管理层和理事机构进行有效治理和监督的能力。

3.4 附录 1：对照良治和监督原则进行差距分析——治理

1. 治理——战略、任务、规划和理事机构

- 1.1 成员国大会任命的**理事机构**根据**公正、问责、透明和职责**原则，制定治理办法。理事机构各成员应以组织最佳利益为重。

原则 1.1

联合国现行做法：原则 1.1 强调，成员国大会应任命理事机构，发挥 1.2 所叙述的作用。在联合国系统许多部门，该原则第一部分——任命理事机构——的整体实施比重颇高。这些机构称为“执行局”和（或）“理事会”，职责相似。多数专门机构都选举这样一个理事机构，其成员通常少于成员国大会成员数（30 至 70 个成员，但是与多数外部机构相比，这个数目仍然较高）。多数主要基金和方案也有理事机构，不过，联合国大会向有些机构授权和赋予决策权的程度尚待进一步澄清。

原则 1.1 还涉及公正、问责、透明和职责等根本治理原则。整体而言，遵守这些原则的情形还算令人满意，但是，追究执行管理阶层问责的总体情形有待改进。

差距：联合国大会具有独特的政治作用，联大以 191 个会员国组成的全体委员会作为理事机构（或执行局）。这个机构处理战略和政策事项。

- 1.2 理事机构的作用应包括确定和保持实体的**战略方向**，高效力和高效率地**分配资源**，**有效地监测**实体的管理和运作。

原则 1.2

联合国现行做法：联合国各实体在许多领域都不同程度地遵守**原则 1.2**的各方面内容。多数联合国实体都有明确阐述的战略方向。资源分配通常是一个既定进程，但存在一些不足之处。监测和评价是联合国系统的既定职能，这或者是整体内部监督职能的一部分，或者是管理阶层的一项单独责任。

差距：在整个联合国内，战略方向、资源分配、监测和评价的一体化和联系并不一致。主要弱点是，不能始终一贯地以成果管理制为工具，确保追究管理阶层的问责。成果管理制还确保在战略规划、资源分配及业绩监督和评价之间建立联系。在各基金、方案和联合国秘书处其他实体内都可以看到各种例子，在这些机构，理事机构具有制定战略的责任，但同一理事机构却没有能力决定资源的分配，两者之间往往存在差异。权力与责任分家是不健全的治理做法。

若干实体存在第二种成果管理制差距，这就是方案问题理事会与预算问题理事会分家。联合国一些实体尚未采取综合方式联合审查预算和方案活动，以进行规划、监测和业绩评估。

第三，在监测、评价和报告方面存在着成果管理制差距。若干实体尚未将评价作为基于成果的资源分配办法的重要组成部分。不过，人们日益认识到这个差距，各实体正在采取步骤，以加强内部监测和评价进程和程序，例如，已经开始以联合国评价小组制订的准则和标准为基础，起草正式评价政策。

即使充分执行了成果管理制，也仍然可能存在另一个差距，这就是，过度关注投入，忽略业绩。一些实体已经在其理事机构文件结构中采取步骤，以更多地强调业绩报告。

因专注投入而影响资源分配的另一个重要例子是，在联合国秘书处内，联合国大会（通过行预咨委会和第五委员会）通常选择它愿意提供资金的方案提供投入——但不一定重新评估这种做法对产出的影响，然后要求各部门负责成功地执行整个方案。在维持和平方面，这种情况更加严重，在这种情形中，不同的理事机构决定任务和预算。结果是，有时，分配给维持和平特派团的资源不足以及（或者）不及时，在扩大特派团任务授权的情形中，这一点尤其突出。

有关原则 1.2 的最后一项差距是，支配经常预算和预算外资源的方式存在差异，人们常常认为，没有非常明确和前后一致地支配预算外资源。这个差距仅存在于某些类型的部分实体中，而其他实体则已经采取综合方式管理和讨论经常预算和自愿预算。这些实体有明确的战略优先事项，这些优先事项接受自愿捐款，在这些优先事项之外则不接受自愿捐款。如果一个实体没有明确规定或充分尊重关于使用自愿资金的战略准则，那么，理事机构有责任处理这个问题，矫正这种情形。

- 1.3 理事机构应制订**战略计划**，这个计划应说明，一个实体如何**有效、高效和可持续**地努力实现其宗旨。

原则 1.3

联合国现行做法：原则 1.3 涉及的是，理事机构如何推动制订高效率、高效力和可持续的战略计划。如果分开看，联合国多数实体都遵守这项原则的意图。多数实体都有最新的任务说明和战略计划，这些说明和计划日益成为千年发展目标的基础。各实体通过各种监督职能（内部审计、监测、评价、调查），监测效率和效力目标，在其他原则下讨论了这些职能的效力问题。

差距：但从整个联合国系统看，却存在非常大的差距，在整个联合国系统，**跨实体任务**的总规模和范围非常复杂，没有得到足够的协调。如果采取协调最佳做法的办法，就必须制订跨领域战略计划，建立相应的监测制度。缺乏整体综合战略可能导致不必要的重叠和（或）相互竞争的任务授权，而这种情形的结果则是不能以最好方式利用资源。

- 1.4 实体的政策陈述、交流、决策和工作方法应确定和反映这个实体的**宗旨、利益有关方、风险承受力**以及各**主要业绩指标**。

原则 1.4

联合国现行做法：一般而言，在宗旨方面，原则 1.4 得到妥善执行，但在风险承受力和主要业绩指标方面，执行率却很低。《联合国宪章》明确阐述了联合国宗旨，联合国大会和各专门机构的其他立法机构向所有会员国做了明确阐述。

差距：在风险管理方面存在差距，而风险管理可以决定一个组织的风险承受力，这一点在原则 6.1 中作了详细讨论。而且，虽然多数实体都在使用主要业绩指标，但在决策中是否使用这些指标，显然存在差距，因此，其效力也存在差距。有一些良好的例子，显示联合国实体努力在这方面采用主要业绩指标，但整个联合国系统没有一致地采用这些指标。

1.5 理事机构各专家委员会的成员应**独立于管理层**和主要利益有关方。

原则 1.5

联合国现行做法：例如，人们日益认识到，某些委员会应有外来专家，审计委员会至少应包括一些外来专家。联合国若干实体表示，它们认为，由执行管理阶层向理事机构提出关于委员会外来专家组成情况的建议比理事机构直接提出自己的建议更有效力。这可能使提名进程能够更加关注外来专家的适当专业技能。任命专家委员会成员时，应既照顾地域代表性，也考虑适当的专业和技术专门知识。

差距：整体而言，联合国系统各立法机构必然由会员国代表组成，理事机构往往由这些代表中的一部分人组成。专家委员会包括独立成员仍然是例外情形，不是普遍现象，通常，只有某些审计委员会以及有时某个财务委员会或财务委员会咨询机构才有独立成员。

2. 治理——理事机构和委员会结构

2.1 为了保证效率和效力，**理事机构可以任命各委员会**，明确规定其职权范围和权力，其成员必须具有必要的专门知识，以便向理事机构提建议或者代表理事机构采取行动。

原则 2.1

联合国现行做法：联合国、各基金、方案和专门机构在为特定治理职能建立理事会方面，以及就这种理事会的存在情形而言，遵守**原则 2.1**的程度很高。联合国通过全体委员会治理各主要领域，例如，行政和预算事项，但在某些领域则任命规模较小的咨询专家委员会。有一项谅解：许多会员国认为，保持第五委员会的代表性是一个重要事项。

差距：这些理事会的职权范围和专门知识程度存在重大差距。

在若干情形中，理事机构各委员会的作用和工作或者不全面，或者没有明确地与其责任范围挂钩。第五委员会、方案协调会和行预咨委会检查各方案和预算的工作就是这样。此外，在有些情形中，不同理事机构和委员会不经充分协调，就审查和核准经常预算资源和自愿资源，因此，产生了协调方面的挑战。

会员国和执行管理阶层两方面许多受约谈的人表示，规模非常大的理事机构和委员会的会议和工作程序可能效率不高，而且往往没有效力。满足地域和其他代表性要求、规模较小的理事机构往往能够加强这项原则所表达的效率和效力，联合国系统内有很多支持上述假定较小规模理事机构的典型例子。

- 2.2 理事机构可以下放权力，但在关于资源分配、风险管理、内部控制、报酬和财务报告等事项上，**不能放弃对委员会的行为或不行为所负的最终责任。**

原则 2.2

联合国现行做法：一般而言，联合国看来遵守了这个原则。没有发现放弃最终责任的显著差距。事实上，一般而言，联合国各主要立法大会往往过度履行职责，没有向规模较小、效力更高但仍然履行问责的机构或委员会下放足够的权力。

差距：无。

- 2.3 理事机构及其各委员会应能获得**独立咨询意见**。

原则 2.3

联合国现行做法：在联合国系统内，遵守**原则 2.3**的情形参差不齐。多数——如果不能说所有——联合国实体都显示了对拥有独立专门知识重要性的认识，但并非所有实体都落实了这种认识。举例而言，一些实体建立了审计委员会，其中许多（尚不是所有）实体都聘请了外来、独立成员。

差距：只有少数实体利用独立专门知识或向审计委员会以外的其他委员会提供独立专门知识。例如，一个专门机构利用一个独立财务专家组支助其财务委员会。

- 2.4 应根据**正式透明程序和商定标准**，**提名和任命**理事机构和委员会成员。

原则 2.4

联合国现行做法：通常，会员国政府任命担任理事机构成员的会员国代表，这是联合国惯例，不能视为‘差距’。关于理事机构任命的委员会，联合国系统内有实施**原则 2.4**的有力例子，例如，第五委员会成员的提名和任命都会公布。但是，也有不这样做的例子。

差距：在联合国系统内，获提名担任理事机构成员的人必然是会员国代表。在提名和任命会员国代表担任各专家委员会成员方面存在差距，提高透明度和一致性对这些委员会有利。这主要是指这种委员会具有明确的提名过程和提名标准，颇有道理地特别强调公平地域代表性，但对专门知识强调不够。一些委员会以及联合国基金和方案的一些理事机构的规则和程序规定了地域代表性标准，但往往没有同时规定能力标准。

- 2.5 在商定的轮换办法基础上，应有相当一部分理事机构和委员会成员可以**重新获得任命**。

原则 2.5

联合国现行做法：原则 2.5 得到高度遵守。各专门机构的理事机构通常都制订了轮换政策。此外，习惯上，各国轮流担任基金和方案的委员会和理事机构成员。

差距：无。

- 2.6 理事机构负责通过正式和透明进程，**任命首席执行官**，首席执行官不是理事机构主席或总裁。

原则 2.6

联合国现行做法：在联合国系统内，原则 2.6 的遵守程度参差不齐。专门机构遵守该原则的良好例子比较多，因为其理事机构或者成员国大会任命首席执行官。同样，联合国大会根据安全理事会建议任命联合国秘书长。关于各基金和方案，秘书长根据有关实体理事机构或成员国大会的建议或与其协商，正式任命这些机构首长。

差距：这个进程的透明度存在差距，因为实体内外不一定普遍了解选择和任命程序，或者不一定广泛宣传了这些程序。

3. 治理——人力资源管理

- 3.1 理事机构、其各委员会和执行管理阶层的能力应反映实现实体宗旨和保持其战略方向所需要的**知识和技能**。

原则 3.1

联合国现行做法：原则 3.1 笼统地阐述理事机构、其各委员会和执行管理阶层拥有适当技能和能力的必要性。在联合国，这项原则涉及成员国大会专家委员会；各基金、方案和专门机构的理事机构和委员会；以及业务机构的执行管理阶层。遵守这项原则的情形参差不齐。

差距：一些委员会被感知的专门知识广度和深度存在差距。若干例子显示，处理高度技术性事项的委员会没有确定正式的最低资格标准，也没有实施适当的训练方案，使人担心它们是否具备执行任务所需要的技术技能。独立专家委员会尤其如此。一些实体已经证明，应该改进委员会成员选择标准，并且为即将上任的委员会成员安排上岗训练。

在选择执行管理阶层人员时，提名活动也常常没有将候选人背景和经验与明确界定的一套资格和标准具体联系起来。联合国各基金、方案和专门机构执行管理阶层人员选择程序差异非常大。历史上，一些实体通过非常公开的竞争进程，选举行政首长。最近，联合国还采取初步步骤，使选择高层行政人员的过程更加透明，但仍然需要进一步公布信息。

- 3.2 理事机构或者理事机构委员会应保证，专家委员会成员和执行管理阶层人员的**报酬政策和做法**得到实体资金提供者的支持，完全公开，并且符合实体文化和个人业绩。

原则 3.2

联合国现行做法：原则 3.2 要求制订与组织文化相适应的报酬政策，使管理阶层履行问责。一般认为，遵守情形相当好。当然，会员国代表的薪酬是各自政府的责任。联合国管理阶层和工作人员的报酬政策是透明的，薪金表是公开的，理事机构委员会独立专家成员的报酬规则也是公开的。

差距：管理阶层和独立专家委员会成员的报酬政策执行情况不太为人所知和了解。此外，关于执行管理阶层人员，人们常常看到，与联合国以外的的工作相比，其报酬可能没有竞争力，或者结构不当，报酬与机构业绩和其他战略要求之间没有足够的联系。目前正在进行按业绩计薪试点，这将对联合国工作人员业绩报酬产生影响。

- 3.3 理事机构、其各委员会和执行管理阶层都应制订**继任计划**。

原则 3.3

联合国现行做法：执行管理阶层遵守这项原则的程度一般都很低。在管理阶层，一些联合国实体已经开始系统地开展继任规划进程，包括建设高层合格专业人员人才库。

差距：几乎没有实体建立正式继任规划进程。而且，繁琐的人力资源张贴、招聘和合同政策以及调动政策妨碍进行继任规划。但是，除其他事项外，秘书长最近提议简化雇用合同，建设领导和管理能力。征聘仍然是一个冗长进程，有时造成员额空置很长时期。在外地，征聘问题往往更加突出。此外，调动要求未必总能保证为特定位置征聘最合格的人，可能降低继任规划的效力。另一方面，秘书长提出了买断合同方案，这可能对继任规划效力产生正面影响。

4. 治理——透明度和披露

- 4.1 管理层应及时向理事机构和有关委员会披露与实体有关的所有重大事项，包括财务状况和业绩。

原则 4.1

联合国现行做法：从一个关键的意义上说，有充分证据显示，一般而言，遵守原则 4.1 的例子很多。各实体都及时向理事机构提供完整信息。

差距：在这方面，存在的差距不是没有信息，而是信息数量、信息缺乏焦点以及信息的相对优先次序。一般而言，报告的信息量太大，妨碍理事机构高效率审查和分析信息并迅速得出有关结论的能力。关于这个事项，应参看原则 1.4 之下就主要业绩指标和成果管理所发表的意见。

- 4.2 理事机构应及时向成员国大会和实体的相关利益有关方披露所有重大事项。

原则 4.2

联合国现行做法：原则 4.2 得到高度遵守。在向立法机构和利益有关方公布信息方面，没有发现联合国实体的任何具体差距。

差距：无。

- 4.3 理事机构、委员会成员和执行管理层应披露可能引起利益冲突的所有有关个人和相关当事方的财务事项和利益。

原则 4.3

联合国现行做法：遵守原则 4.3 的程度很低，但在日益提高。一般而言，联合国目前已经制订公布财务利益的程序、特别是执行管理层人员披露财务利益的程序，联合国最近还扩大了这些程序的适用范围，以包括所有 D-1 及以上工作人员和从事采购和投资活动的工作人员。联合国系统其他实体目前正在执行类似程序。

差距：存在差距，因为过去，财务披露程序虚弱，缺乏强制实施、监测和制裁行动。若干实体目前正在审查执行管理层人员的财务披露要求。预计，新提出的财务披露要求将更加全面，适用于更多联合国工作人员，而且对不同级别工作人员将有不同层次的披露要求。

4.4 理事机构、委员会和执行管理阶层应表现出秉公办事。

原则 4.4

联合国现行做法：关于原则 4.4，在表现出秉公办事方面，没有发现具体的差距。

差距：正如在原则 4.1 中所讨论的那样，在确定和宣传行为守则方面存在着次要差距。具体而言，并非所有机构都正式制订了理事机构成员准则或标准，例如成员如何处理作为具体实体的顾问并同时作为会员国代表的双重身份问题。联合国一些实体通过向执行管理层人员和工作人员提供关于正直品行、道德操守和行为守则的进一步——然而不一定是定期——训练，处理这个问题。

4.5 理事机构应每年对自己的业绩进行一次有辅导的评价，并就此提出报告。

原则 4.5

联合国现行做法：遵守原则 4.5 的例子非常少，或者根本不存在。

差距：在整个联合国系统内，各理事机构通常都不进行自我评价，目前没有建立自我评价进程的任何重要计划。

5. 治理——道德操守环境

5.1 治理一个实体的方式应能确保，这个实体在按照、并被人们看到在按照利益有关方的需要负责地行事。

原则 5.1

联合国现行做法：关于原则 5.1，一些实体采取重要步骤，支持其组织的社会和道德操守框架，这就是设立道德操守办公室。目前，秘书处已经设立了一个道德操守办公室，一些实体正在考虑设立类似的职能。

差距：这项原则没有具体差距，不过请参看原则 4.2 和 4.3 的差距。

- 5.2 实体应制订书面行为守则，守则应体现其价值观，应规定**适当的调查和惩戒程序**，规定对违反守则的行为进行制裁。

原则 5.2

联合国现行做法：遵守**原则 5.2**的情形一般。联合国所有实体都执行了联合国行为守则或经修订的联合国行为守则。一部分实体经常对所有工作人员进行广泛训练和宣传。

在整个联合国，惩戒程序和制裁得到实施。但遵守情形各异。

差距：工作人员对行为守则具体规定的认识很低。此外，一些实体——包括秘书处——没有进行有关行为守则的系统宣传和训练，没有定期检验遵守道德操守守则的情形。

一些工作人员报告，在采取惩戒行动之前必然要开展的调查进程存在弱点。此外，一些工作人员警告，惩戒程序太繁琐、冗长，可能无法保证高度引人注目案件中雇员的权利。另一方面，管理层声称情况正好相反，认为非高层人员案件的判决几乎总是对管理层不利。

- 5.3 应建立机制，包括向举报人提供适当保护，使人们得以**负责任地举报**。

原则 5.3

联合国现行做法：关于制订举报人程序问题，**原则 5.3**的遵守程度很高。联合国多数实体已经建立或者最近建立了举报人保护机制。一般而言，联合国其他实体为举报人身份保密，但并非所有实体都将这种做法列入组织的正式政策中。

差距：遵守关于管理层支持举报和报告行动的原则 5.3 的情形各异。一些实体比其他实体投入更多的时间和精力，进行关于保护举报人的宣传和训练。此外，工作人员中——特别是秘书处工作人员中——有一种看法，这就是，保密并不是组织文化的一部分。工作人员的这种看法妨碍有效地执行举报人程序。

3.5 附录 2：抽样实体的差距和为之提出的建议——治理

1. 联合国秘书处

联合国秘书处的差距和为之提出的建议概述——治理

联合国的理事机构及其委员会规模大、数量多，决策过程十分复杂。行预咨委会等专家委员会的成员的提名和甄选应当透明；他们须具备最低限度技术资格；应从联合国领取报酬。大会应考虑如何在保持第五委员会代表性的同时缩小其规模，从而加强五委的程序。

在战略制定和资源分配领域，联合国所有部厅都拟订战略计划，概述其目标，并编制概算。然而，大会及其各委员会并不对战略、方案和预算编制做综合、整体的审查。结果，各项审查中就出现重复劳动，联合国全系统优先次序的排定也不总是连贯的。建议通过自我外部评价及更多地注重战略问题而不是讨论细节，对主要委员会的决策过程加以改进。确定战略优先次序，并辅之以加强监测、评价和报告，也当能推动所有要害部厅内成果管理制的执行和统筹。这些建议当能导致减少报告要求，使这些要求在性质上更加突出重点，更具战略性，能使各方有效地进行决策。

评估工作人员以及在某种程度上评估执行管理层业绩和问责制的结构是存在的。然而，这些机制需要加以改进才能有效执行。为了加强执行管理层的问责制，联合国应当利用拟议设立的执行管理层委员会，来阐述战略并进行注重成果的业绩监测、评价和报告。为加强工作人员的问责制，联合国应当拟定问责制框架，让员工能够履行职责。在所有各级通过培训和沟通来执行问责制，将推动高层发出有力的声音。

已经设立了一个道德操守办公室，并正在全系统提供道德操守和价值观念方面的培训。已开通举报骚扰和欺诈问题的热线，并制定了保护举报人的政策。这些动态对于改进总体治理“气候”而言是积极的，鼓励继续这样做。

		建 议		
现行做法	差 距	活 动	好 处	费用假设
把战略目标与资源分配联系起来 (3.3.1.1 和 3.3.1.5)				
预算文件确实把方案和资源联系了起来,但并未全面执行成果管理制度,联合国各部厅在执行注重成果的办法方面也不平衡。 大会各委员会和其他理事机构在战略层次上向联合国执行管理层提供指导,但讨论往往侧重于投入而非产出和成果。 行预咨委会对预算进行实质性的审查,偶尔藉此审查预算的方案方面。方案协调会负责审查各方案,但这并不包括审查这些方案的预算。	有关战略目标和资源分配的决策脱节 在下列情形下,战略规划与预算之间往往出现脱节: (a) 任务和预算不是由同一实体审查,和(或) (b) 有关经常预算和自愿预算的决定或是由不同理事机构作出,或是由同一实体分别审议后作出,以及 (c) 成果管理制度框架不足以弥补决策过程中缺少全局观点之缺陷。 由于缺少明确阐述的产出和成果,加上对执行层问责制的关注,会员国常常要求获得关于资源分配和支出详细情况的报告。	加强预算和报告工作中的成果管理制度 通过下列举措,发展或继续改进成果管理制度,推动实现联合国实体的任务和战略目标: - 明确概述成果管理制的周期; - 列入对成果管理制的必要业务支助(包括将其纳入适当的政策、过程和程序,编制业绩指标、报告机制,等等);以及 - 把信息技术用于活动的执行、监测、评价和报告。 改进方案和资源分配决策的协调 通过在第五委员会、方案协调会和行预咨委会之间加强协调,对方案和预算决策加以统筹。加强协调的措施包括:建立正式联络程序、联合报告、按照注重成果的预算方法突出经费无着落的任务。 加强统筹的工作要成功,就要加强方案协调会,例如,为此可以进一步使其届会会期同预算周期相协调,并确定方案协调会成员的最低限度资格标准。	在筹备时间、方案影响,以及最终在方案效力方面可能得到的好处 提高透明度,更加注重战略成果,改进确定资源优先次序的基础。这些特征最终有助于提高人们对预算和支出的细节会得到妥善执行的信心。 在战略规划过程中能系统地说明资源提供情况和按目标使用资源的情况。 针对既定目标妥善分配资源,从而更加高效、有效地实现战略目标。 注重利用现有资源就可以实现的优先事项,避免冲淡优先事项和分散经费。	成果管理制的费用假设:秘书处实施公司成果管理制度,从而可以定性、定量地计量业绩。 秘书处已实施了成果管理制的部分内容,占所需量的25%。 成果管理制度是以分阶段的方式实施的,首先是实施一个跟踪业务指标的系统,其次是成果预算制,最后是公司成果管理制度。

		建 议		
现行做法	差 距	活 动	好 处	费用假设
执行管理层的问责制和业绩 (3.3.1.2)				
执行管理层（秘书长、副秘书长）在好几个小组内互动，包括高级管理小组以及负责管理、政策、业绩和监督的一些委员会。 已经执行了一些问责机制。 在副秘书长一级有契约，其中包括方案、财政和人力资源等内容。 设有管理业绩委员会（由常务副秘书长、各位副秘书长及一名外部成员组成），目的是监测业绩情况。然而，此类内容未得到充分执行，不能适当评估执行管理层的问责制。 考绩制度的目的是计量工作人员的问责制业绩。虽然该制度的结构是健全的，但管理人员没有适当地加以使用，部分原因在于高层缺乏问责制，也不强调。	缺乏明确的问责制 执行管理层未能有效地对会员国的支助和本组织的业绩承担集体责任。秘书长缺少一定的机制，无法履行作为行政首长的责任及追究高级管理人员的责任。 各执行管理委员会主要作为交流情况的机构，并成为追求本组织责任的有效场所。 对业绩注重不够 (一) 对各项成果是否取得，并不追究执行管理层的责任； (二) 在编制预算和报告工作方面，不注重产出，而注重投入； (三) 仅有限地把评价职能单位当作管理工具使用。	加强联合国秘书处执行管理层的问责制 — 设立一个对问责制和业绩共同负责的执行管理委员会，其责任包括战略规划、成果预算制以及业绩和风险管理； — 把执行管理委员会成员人数限制为 6 至 8 人； — 成立若干小组委员会，各由执行管理委员会成员担任主席。这些小组委员会将取代现有的各管理委员会； — 加强执行管理层（副秘书长、助理秘书长）的现行问责制框架，包括正式和透明的业绩评价和对未完成业绩指标的处分；以及 — 制定开放和透明的提名、甄选程序，要同执行管理层职位候选人的资历和经验联系起来。 另见第四卷（监督）关于风险管理的建议以及第五卷（监督厅）关于评价职能的建议。	通过增加执行管理层参加拟定战略（或备选战略）供理事机构定夺的责任，加强执行管理层的问责制。 执行管理层对其责任有清楚的了解；并拥有履行其责任所需的工具和决策权。 本实体的文化鼓励从高层做起的问责制。 各理事机构和委员会能更准确地对取得成果的情况加以评估。	扩大分配给执行管理层的责任并不导致所需时间增加许多。 委员会将有一个秘书处，由 3 名一般事务工作人员、2 名高级专业人员以及 3 名主任级专业人员组成，他们将专职供职。 需要进行深入审查，评估现有政策，并制定专门针对秘书处的问责制模式/框架（估计 6 至 8 个月）；这将需要专业服务方面的费用。 假设在秘书处内对 100 名高级管理人员进行问责制培训（每人费用约 500 美元）。 新问责制政策并不造成大笔经常性费用。

现行做法	差距	活动	建 议 好 处	费用假设
理事机构及其委员会的独立专家 (3.3.1.3)				
行预咨委会作为独立的专家委员会，负责审查行政和预算事项。行预咨委会成员不是联合国工作人员，而往往是会员国的公务员，只有委员会主席从联合国定期领取报酬。	由于没有具体的最低限度资格标准、透明的提名程序及独立的报酬，妨碍了在重要专家机构任职的专家的独立性。 对专家机构的成员没有前后一贯地执行披露政策。	加强专家委员会的程序及其成员的独立性 适用于行预咨委会、公务员制度委员会和独立审计委员会。 - 增加成员的独立性；最低限度资格标准；以及透明的、涉及委员会成员的资格和经验的、提名和甄选程序； - 由联合国提供报酬，这将确保专家委员会的成员身份对非常合格的独立候选人具有吸引力； - 施行同适用于执行管理层的披露政策相类似的披露政策，以解决可能存在的利益冲突； - 通过外部评价或各委员会进行自我评价，定期对委员会的效力作出评估。	加强甄选、报酬和披露的程序，将提高各委员会的质量和独立性。 各委员会的程序得到加强后，它们所提供的咨询意见将有助于提高大会及其各委员会决策的效力。	行预咨委会(16名成员)将在供职期间(约半年)领取专职薪酬。 独立审计咨询委员会的薪酬事宜已列入监督部分的建议4.3.1.3中。 公务员制度委员会(15名成员)在委员会开会的24天期间，每天领取每日生活津贴。 建议在一名非专职主任的监督下，由3名资深专业人员小组进行一次简短审查，以确定资格和提名程序。这项工作为期6星期左右(专职工作人员)，外加2星期的主任支助。 除制定准则外，将需要有一名主任和一名资深专业人员来通报变动情况，确保修订后的进程得到采纳。每人都约需要花1星期左右时间。 应当每3至5年重新进行一次资格评估，不过，这一费用是可以忽略不计的。
已建议设立一个独立的审计咨询委员会。				

		建 议		
现行做法	差 距	活 动	好 处	费用假设
理事机构和委员会的结构 (3.3.1.4)				
大会未任命理事机构，而是依靠全体委员会来开展治理和监督活动。	并没有任命组成规模较小的、具有代表性的委员会，用以确保就行政和预算事项细节作出高效、有效的决策。	加强大会的行政和预算委员会（五委）的效力和程序 – 认真考虑设立规模较小的代表性机构，负责行政和预算事项； – 在联合国治理守则的基础上，评估第五委员会成员组成和程序的影响； – 把任命了人数较少的理事机构和行政及预算（财政）委员会的联合国其他实体的经验同第五委员会的要求加以比较。	改进第五委员会的程序后，可能导致提高其履行治理和监督责任的效率和效力。	各项审议将列作大会经常性议程的一部分。
行政和预算（第五）委员会的决策程序往往很复杂，运作很受时间限制。在最近这段时间，由于维持和平与其他任务增加，上述压力就更大了。	最近，大会未对其委员会（包括第五委员会）的效率和效力进行过正式评价。			

2. 开发署

开发署的差距和为之提出的建议概述——治理

在战略确定及执行局和委员会的结构方面，开发署十分健全，执行局的规模(36人)适中，并有确定的轮换政策。开发署有一个考虑到计划制定后情况含有发展的战略计划，也广泛执行的成果管理制。本报告建议对执行局的决策程序作一次有辅导的评价，并更加注意战略问题而较少讨论细节，以此改进执行局的决策过程。鉴于开发署任务广泛，目标太多很可能会使资源分散，因此进一步加强战略重点尤其重要。确定战略优先次序，并辅之以加强监测、评价和报告，也当能推动成果管理制的执行和统筹。

执行局很少使用外部专家，应予较多使用。

对新的任命使用最低限度资格标准会改进执行局及其委员会的组成。

继任计划的价值获得充分的确认有一个才能管理职能部门：在高级管理人员的任命中使用了甄选小组。提高执行管理层甄选标准和程序的透明度，实行更正式和制度化的继任计划，以及对管理和领导技能作更多的投资，当能进一步改进继任过程。

已草拟一个全面的问责制框架，但仍待执行。这应包括：将适当的决策权授予工作人员以便他们履行问责制，经常进行沟通和培训，以及应用统一的问责制标准。

道德操守和价值观培训均已到位，举报骚扰和欺诈的热线也已经设立，目前正在制订举报人保护政策。为了确保给予道德操守问题持续和连贯的注意，开发署应当考虑设立一个正式的道德操守职能单位并加强与工作人员的沟通，包括举办关于联合国行为守则以及贪污等其他问题的培训。应当加强和广泛宣传新制订的举报人保护政策。

建 议				
现行做法	差 距	活 动	好 处	费用假设
理事机构的规模和决策程序 (3.3.2.1)				
开发署执行局由 36 名成员组成。成员按地域分配轮换。	开发署执行局的内部决策可以优化，因为目前没有系统的机制来审查、改进或报告决策过程。	对执行局工作进行有辅导的评价，并每年向经社理事会报告业绩。 使提高执行局对技术事项的意识的过程正规化。 确保执行局向开发署提供战略一级的指导，减少对细节的注意。	提高开发署执行局的效率、效力和问责制。	辅导外部审查工作： (a) 外部评价员/辅导员需要 14 天（与执行局委员会讨论，各 2 天；审查执行局/委员会的资料，各 4 天；参加执行局/委员会的正式和非正式会议，各 1 天）。开发署有一个执行局（36 名成员）和一个委员会（审计，5 名成员）。 制定提高执行局意识的准则：(a) 需要 2 名高级专业人员工作约 8 个星期和 1 名主任指导 2 个星期，较统全面地审查战略和预算并确定资格。所估计的时间包括宣传这项研究的成果所需时间。
把战略目标与资源分配联系起来 (3.3.1.1)				
开发署的战略计划概要载于每四年制订一次的多年筹资框架。多年筹资框架的基础源于以前的多年筹资框架所提出的主要问题，并反映新出现的发展情况。多年筹资框架包括 5 个活动	尚未执行成果管理制度，也尚未将该制度与资源分配（特别是经常预算）充分结合起来。	进一步加强成果管制制 ，以推动实现开发署的任务和战略目标： - 在每一级（例如区域、总部）根据实体的任务进行战略策划； - 确保本组织的优先次序及相应的资源突出重点获得一致	更高效和有效地实现战略目标	估计执行成果管理制的费用要视所需的成果管制制，的先进程度而定： (a) 业务指标 (b) 成果预算制（包括 a） (c) 公司成果管制制

现行做法	差距	建 议		
		活 动	好 处	费用假设
领域、6 项驱动因素和 30 个服务项目。		同意和得到有效的宣传； — 将资源提供给已确定的本组织优先事项；		(定量、定性计量业绩——包括 a 和 b)
对所有自愿捐助来说，成果管制是同资源分配完全结合起来的。		加强业绩监测、评价和报告的效力，并确保定期进行这些工作；和 根据评价结果以及任务和使命的变化定期修订战略目标和本组织优先事项。 执行成果管制并将其充分纳入适当的政策、流程和程序： — 风险管理 — 问责制 — 知识管理 — 成果预算制 进一步改进监测活动的主要指标 扩大报告机制，包括执行管理层和执行局的报告格式（如记分牌和标示牌），并附带主要指标资料和报告时间表。 加强落实监测和评价职能单位和程序所提出的建议 利用信息技术促进活动的执行、监测、评价和报告		(d) 按活动计算费用（费用和成果合并——包括 a、b 和 c）。 鉴于开发署目前的起点比起其他实体高不少，并假设开发署需要的分公司成果管制制，在这种情况下有两种执行选择：(1) 分阶段方式——先实施业务指标做法，其次采取成果预算制，最后采用成果管制制或(2)——一开始就采用成果管制制。 鉴于已有大量的工作人员能力，业务费用的增加不大。 最可能的情况是开发署以分阶段方式执行成果管制制，迄今的情况就是这样；因此，采用了与此方式有关的假设来估计全部费用。

理事机构及其委员会的独立专家 (3.3.2.1)

开发署执行局在特定情况下使用专家（一些捐助国在讨论财政等专题期间使用独立专家）	开发署执行局没有经常及一致地使用外部专家。	在理事机构及有关委员会中扩大使用独立专家，在讨论和审查技术性质的问题时尤其应当这样做。	增加信任、提高决策的技术质量以及审查和辩论的能力	需要增加 3 名执行局成员。这些成员将参加季度会议，每次为期 3 天。
---	-----------------------	---	--------------------------	-------------------------------------

建 议				
现行做法	差 距	活 动	好 处	费用假设
资格标准；提名和任命的透明度；和继任计划 (3.3.2.1)				
甄选小组均已到位，甄选和任命高级管理层的过程正开始向开发署所有工作人员通报。	对执行局大多数成员缺乏正式的最低限度资格标准（包括资历）。	明确规定 执行局及其委员会成员的 最低限度资格标准 ，包括资历。		执行局成员的资格： (a) 设立一个小组，人员包括 2 名资深专业人员，在 1 名非专
开发署执行管理层（副秘书长和助理秘书长）的提名和继任计划是与联合国共同执行的，开发署不能完全控制。	目前执行管理层（即署长、协理署长和局长）的提名和甄选被认为并非完全制度化和公开。	确保执行局和有关委员会的多数成员 符合最低限度资格标准 。	从实体内部管理管理人才的发展可以为嵌入核心价值提供有力的工具	职主任的监督下制订具体的资格。这项工作需要专职工作人员工作约 4 个星期和 1 名主任约 1 个星期的指导和支助。
开发署内有一个才能管理职能单位，它使用各种继任计划工具，包括：	进一步提高透明度会使开发署和联合国受益。	提高提名 执行管理层 所用标准的透明度 。	提高士气，减少工作人员和管理人员的更替，以及减少聘用和训练费用	(b) 这些资格每 3 至 5 年重新评估一次；不过，这一费用不大。
- 查明高级管理候选人所需的核心胜任能力	确定日后管理和领导层的人选过程不够制度化，也缺乏层次。	提高甄选 执行管理层 程序的透明度 。	确保主要职位在领导方面的连续性	提高执行管理人员提名的透明度：
- 传播胜任能力和目标，确保所有有资格的候选人有机会表示对有关职位的兴趣	对开发署的甄选过程和继任计划的监督不够充分。	通过 更正式和制度化的继任计划改进整个机构 填补高级管理职位空缺的程序和监督。	为日后保留和发展智力和知识资源	(a) 设立一个小组，人员包括 2 名高级专业人员，在 1 名非专职主任的监督下制订具体的甄选和提名程序。
- 通过下列分析确定日后所需的候选人人数：实体的“供求”、工作人员趋势、预期的退休和工作人员的更替	开发署缺乏在管理和领导才能方面提供一贯和有效投资的整体方案	在整个机构，创立一个制度化程序来确定及甄选具有高度潜力的领导人才。	鼓励个人进取	(b) 这项工作需要专职工作人员工作 3 个星期，和 1 名主任约 1 个星期的指导和支助。
- 临时查明和甄选具有巨大潜力的个人		创立一个更有层次的领导才能培养方案，可以涉及自我进修、各种指派任务、教育、训练，和正式辅导	使人力资源管理更具战略性和更能够应对实体的任务和挑战	
- 提名个人参加一些培养领导能力的方案，例如管理发展中心。		进一步改进管理和领导才能训练方案	确保高级工作人员职位更系统和及时的继任	
		定期评价继任计划：	使职位获得最佳的人选	
		- 定性和（或）定量地确定继任计划的预期利益和费用	有助于精简征聘过程	

		建 议		
现行做法	差 距	活 动	好 处	费用假设
联合国实体的任务和理事机关及其委员会的职能				
关于开发署和联合国其他机构之间的分工，经社理事会已就开发署与人口基金、儿童基金会和粮食计划署之间（一定程度上）的协调提出建议（获得执行局通过）。这一协调的主要驱动因素包括：(1) 提高本组织的效力，(2) 促进“一个联合国”的共同观念，和(3) 通过按预算取得成果来提高问责制。	开发署的任务非常广泛，执行局和执行管理层没有充分突出重点和确定各项目标的优先次序。 开发署预算由执行局和行预咨委会详细审查，可能造成工作重叠。	鉴于 开发署的任务 看来十分广泛，在总部和实地设立一个程序， 确定各项目标的优先次序 ，同时铭记开发署的战略目标。 就执行局审查开发署预算的重点和行预咨委会协助进行这一审查 制定明确的准则 ，以确保执行局的审查具有战略性，行预咨委会的审查具有实质性。	减少重复的费用 通过协同作用和协作增强方案的影响 提高确定优先次序和协调的能力	确定各项目标的优先次序： 费用已列入将战略目标与资源分配联系起来的建议中 制定明确的准则： 费用已列入有关理事机关的规模和决策程序的建议中。
至少每年举行一次儿童基金会和开发署/人口基金执行局联席会议。				
还正在作出努力，例如关于全系统协调一致的任务审查和高级别小组，以审查联合国各基金、方案和机构的任务。				

问责制和业绩 (3.3.1.2)

已草拟一个综合全面、着重成果的问责制框架交予管理层。这一框架的执行目前正在评估中。	尚未完全执行将问责制制度化的综合框架。缺乏综合框架可能导致授权和责任出现不一致的情况。	加强和执行开发署的问责框架 ，提高框架的全面性。 提高员工 履行问责制 的能力 。员工有权作出能使他们达到其目标的决定（如在合理范围内雇用、晋升、解雇、在合理范围内改动预算）员工应可使用和熟悉达到目标所需的工具	员工明确了解他们的责任 员工有能力履行其责任 实体的文化鼓励问责制	开发署目前正在制订新的问责制框架，这在高层似乎已上轨道。不需要改动，本报告认可这一整体努力。因此，不需要在已有的预算中追加经费。
---	---	---	---	--

		建 议		
现行做法	差 距	活 动	好 处	费用假设
在整个实体通过下列措施加强问责感： - 定期向所有员工提供有关问责制框架的训练； - 通过定期的正式交流（例如工作人员会议）增强全体员工对问责框架各项内容的了解； - 对不遵守责任制的员工实施政策和程序中明文规定的处分；和 - 在业绩评价中检查问责制的履行情况。 对各级工作人员坚持相同的问责制标准： - 确保向委员会、高级管理层授予适当、一致和有效的权力 应当不断进行对问责制框架效力的评估 需要有效确定和宣传对问责制框架的短期和长期责任。				
道德操守 (3. 3. 2. 2)				
开发署通过道德操守培训和促进问责制文化向工作人员和管理人员提供是非选择方面的指导。	开发署缺乏正式的道 德操守职能单位。	设立一个道德操守职能单位，该单位将： - 设在人力资源处内； - 进一步制订有关道德操守的政策和守则； - 充实道德操守培训材料和信息；和 - 与负责制订举报程序、举报人保护、调查和工作人员	从上层发出关于联合国的价值观和道德操守考虑的强大信息 提高联合国工作人员遇到道德操守难题时作出正确决定的能力 令人觉得联合国有关保密措施，不道德	作为一项经常性工作，需要增加一个资深专业员额来专门处理道德操守问题。这名工作人员负责制订道德操守政策，制作培训教材，并与其他办公室联络，包括交流。 一次性费用包括
署长每年向所有员工发信，列出对违反开发署规则、条例和政策的所有惩罚。	尚未充分制订一项正式及连贯一致的举报人保护政策（“防止报复的保护政策”），也没有充分传达到开发署的工作人员。			
开发署确认工作人员				

现行做法	差距	建 议		
		活 动	好 处	费用假设
训练的重要性，现正在改进其向工作人员提供的指令性内容（例如准则、程序），做法是精简准则、提高清晰程度和使之更易获得。 在下列领域具有全机构的学习方案：道德操守和价值观培训以及对工作场所和性骚扰的认识。规定通过联合国《工作人员细则和条例》进行道德操守培训。 开发署有下列方面的热线：骚扰/滥用权力、举报舞弊和其他指控。 实际上有措施保护举报人的身份和安全，目前正在制订保护举报人政策。		保护事项的办公室/职能单位联络。 确保联合国行为守则（“联合国工作人员的地位、基本权利和义务”）得到大力和连贯的传播： – 视需要变通修改行为守则； – 与执行局讨论各种标准； – 讨论举报人机制和保护； – 如行为守则有增订，须要求所有现职员工签署； – 作为受雇条件，规定所有新员工签署行为守则；并 – 规定所有员工每年证明遵守行为守则。 确保道德操守培训包括： 与道德操守有关的政策，如： – 行为守则 – 欺诈 – 披露财产 在新员工熟悉情况期间提供培训。实体应当提供温度课程，培训道德操守干事，利用计算机、录像和现场授课及辅导下的讨论进行培训。 参与加强和传播举报人保护政策。 与法律和采购支助处、监察员、审计和业绩审查处和管理局协力处理涉及不当行为指控的事件。 建立机制定期向执行管理层和执行局报告活动情况。	行为要承担后果，举报人不会受到报复。	设立一个小组，由来自本组织各级的8名工作人员组成，以审查课程并协助制定初始道德守则。小组成员用其20%的时间从事这项工作，为期2个月。

3. 儿童基金会

儿童基金会存在的差距和为之提出的建议概述——治理

儿童基金会同联合国各实体以及工作影响到儿童和妇女的其他伙伴互动。其中有开发署、人口基金和粮食计划署。在与这些实体协调努力，以便加强本组织的效力，促进“一个联合国”的观念，并通过预算成果制提高问责制。

同其他基金和方案一样，儿童基金会因为执行局规模合度（36 各成员）而受益。执行局通过轮换政策确保地域代表性。新任命的执行局成员接受指导和培训，执行局同开发署、人口基金和粮食计划署及其他实体通过执行局联席会议进行协调。另外，执行局使用外部专家协助审议，外部顾问包括政府各部成员和非政府组织成员。执行局对其工作进行自我审查，这应当通过使用一名辅导员予以加强。

儿童基金会采用了各种程序，例如国家一级评价和业绩矩阵，它们是成果管理制的要素。但是，很需要加强成果管理制，方法是将战略规划、方案设计、资源分配、评价、监测与报告系统地联结起来。此外，成果管理制需要通过同风险管理、知识管理和成果预算制等职能充分结合来得到更多的业务支助。

由于重视继任规划，制定了执行管理职位征聘程序，有一年的筹备时间来填补职位。甄选过程以具体规定的资格为基础，并且是透明的。不过，关于执行局成员，则需要将最低限度资格标准和经验制度化。

工作人员的问责制是通过职务说明以及区域和国家一级业绩的具体计量指标来处理的。但是，有时存在责权不符的情况。问责制中需要提高的其他方面应当包括责任同战略目标相一致；关于问责制框架的正规交流和培训。

儿童基金会使用联合国工作人员条例和细则以及 2001 年国际公务员制度委员会（公务员制度委员会）行为标准。不过，儿童基金会确保向全体工作人员提供道德操守培训。此外，本报告建议在人力资源部门内筹建和推出一个道德操守职能部门。这将能就守则进行更有力和更连贯的宣传。道德操守课程应当包括欺诈和财务披露等专题。

过去一年中，儿童基金会在几个方面加紧了努力，包括道德操守、举报政策、披露、风险管理和重新界定审计委员会。目前正在开展全面组织审查。这次治理和监督审查为儿童基金会提出的各项建议需要结合儿童基金会自身的全面组织审查加以考虑。

现行做法	差距	活动	建 议	费用假设
理事机构的规模和决策程序 (3.3.2.1)				
儿童基金会执行局由 36 名成员组成，按地域分配轮换。执行局主席团由 5 名成员组成。 执行局一年举行 3 次会议，其主席团每月开一次会，执行局成员在闭会期间举行非正式会议，讨论各种问题，鼓励深入协商和审查，作为决策进程的一部分。执行局协商一致做出决定。	虽然儿童基金会执行局审查自己的各项工作，但是没有采用有辅导的自我评价。	执行局采用有辅导的自我评价。执行局每年向经社理事会提交业绩报告。	增强执行局的问责制和效力	外部评价员/辅导员需要 7 天时间（1 天讨论，3 天审查资料，2 天参加正式和非正式会议，1 天向执行局陈述）。 评价每年进行一次。
儿童基金会向执行局新成员提供概况介绍。一些现任执行局成员也参加。执行局成员由此得到关于儿童基金会的信息，协助决策。				
在儿童基金会执行局同开发署、人口基金和粮食计划署执行局的联席会议上，这些实体讨论改进协调的方法。各区域局讨论改进儿童基金会执行局各项工作的方法。执行局定期讨论工作方法和改进方式。				

建 议				
现行做法	差 距	活 动	好 处	费用假设
把战略目标与资源分配联系起来 (3.3.1.1)				
执行局审查任务和预算。 儿童基金会的经费完全是自愿提供的;儿童基金会没有分摊会费。 儿童基金会承认成果管理制的价值。儿童基金会目前具有下列程序,作为成果管理制的组成部分: - 总部和外地的监测和评价职能单位,对各种活动和方案的效力进行监测和评价。 - 监测和评价的工具和标准。 国家一级的监测和评价拥有良好的程序;儿童基金会正予以加强。 中期战略计划包括业绩矩阵。	在下列各方面之间建立更合乎逻辑的联系可使成果管理制度更加系统: - 战略规划 - 方案设计和执行 - 资源分配 - 监测和报告 - 评价 存在成果管理制的要素,但是评价的结果并不总是直接导致改进方案,并且在战略规划和分配资源时并不总是全面予以考虑。 儿童基金会可以更加有效地分析其方案经验以及伙伴的经验,以便拟出学到的经验教训并将之纳入经改进的方案。存在着按方案部门和区域细分经验教训的趋向,阻碍了整个儿童基金会更有效的战略规划和资源分配。	加强现行成果管理制度纪律,为此应: 确保成果管理制度各个阶段同下一阶段之间具有必要的内在联系。儿童基金会已经完成的阶段包括: - 每一级(如方案、国家、区域、总部)根据实体的任务制定战略规划; - 确定本实体的优先事项以及总部和外地的活动; - 设计活动,满足需要; - 分配资源实现活动目标; - 执行活动; - 监测活动和提出报告; - 评价活动成果; - 定期根据活动评价成果以及任务和使命的调整修改战略目标。 包括对成果管理制的必要业务支助: - 将成果管理制度同风险管理、问责制和知识管理、成果预算制充分结合起来; - 尤其是在方案一级并且同伙伴一同改进专门针对成果管理制的交流和培训;	强化互动的战略规划和资源分配周期。 更加注重为儿童进行规划,导致持续不断地实现千年发展目标。 加强跟踪儿童基金会对实现千年发展目标的贡献,这将使儿童基金会工作人员更加意识到自身工作的影响并对自身工作的影响负责。	估计执行成果管理制的费用要视所需的成果管理制的先进程度而定: (a) 业务指标 (b) 成果预算制(包括 a) (c) 公司成果管理制度(定性、定量计量业绩——包括 a 和 b) (d) 按活动计算费用(费用和成果合并,包括 a,b,和 c) 鉴于儿童基金会目前的起点比其他实体高不少,并假设儿童基金会需要的是公司成果管理制度,在这种情况下有两种执行选择:(1)分阶段方式——先实施业务指标做法,其次采取成果预算制,最后采用公司成果管理制度,或(2)一开始就采用公司成果管理制度。

现行做法	差距	建 议		
		活 动	好 处	费用假设
	成果管理体制化将依包括政府和民间社会在内的所有伙伴是否参与而定。	- 不断改进监测活动的主要指标； - 完善报告机制，包括执行管理层和执行局的报告格式（如记分牌和标表牌），并附带主要指标资料和报告时间表； - 进一步利用信息技术促进活动的执行、监测和报告； - 设立一个分工明确的内部交流职能单位，为儿童基金会制定交流计划； - 包括提高工作人员对成果管理制的运作和工作人员在成果管理制中的作用的了解（另见问责制和风险管理部分关于交流计划的建议）。		最可能的情况是儿童基金会以分阶段方式执行成果管理制度；因此，采用了与此方式有关的假定来估计全部费用。

理事机构及其委员会的独立专家（3.3.2.1）

儿童基金会执行局指望外部专家就其审议问题向执行局介绍情况。执行局成员指望其政府部长、联合国其他机构工作人员和非政府组织的资深人员介绍情况。	无。	不适用。	不适用。	不适用。
---	----	------	------	------

建 议				
现行做法	差 距	活 动	好 处	费用假设
资格标准；提名和任命的透明度；和继任计划（3.3.2.1）				
经社理事会根据地域分配原则和一国的过去当选情况，选定国家参与执行局。而后由当选国家政府任命它们的代表。职务说明上列明执行管理人员所需资格。 高级管理人员的资格包含在继任计划文件中。甄选是透明的，包括向决策者分发考虑中拟担任具体职务的候选人简短名单。 儿童基金会执行了一个及时填补高级管理职务，包括外地代表的新程序。该程序提供一年筹备时间来规划工作人员的轮换和聘用。	虽然成员国在甄选本国代表参加执行局时有自己的考虑，但没有印发正式的资格标准。	澄清最低限度资格标准，包括执行局成员的经验水平。	提高执行局指导儿童基金会的能力。	设立一个小组人员包括4名高级专业人员，在1名非专职主任的监督下，制订具体的资格和提名程序。这项工作需要专职工作人员约6个星期和1名主任约2个星期的指导和支助。 除制定准则外，需要1名主任传达所作修改并确保将订正程序纳入标准程序，这大致需要2个星期。 每3至5年对资格进行一次评估；不过预计所需费用很少。
问责制和业绩（3.3.1.2）				
区域管理队核准国家一级的方案活动和预算。儿童基金会承认需要增强问责制。 整个儿童基金会具有协调统一的职务说明。	政策没有授予每个工作人员完成其任务所需的权力。结果责权经常不很一致。 高级工作人员的责任不明。	继续增强问责制。 通过以下措施提高工作人员履行责任的能力： - 工作人员有权力作出能使他们达到其目标的决定（如雇用、晋升、解雇、在合理范围内改动预算）；	工作人员更清楚了解自己的责任。 提高工作人员履行其责任的能力。	假设秘书处内有100名高级管理人员接受半天问责制培训，总计50天，约占专职时间的五分之一。

现行做法	差距	建 议		
		活 动	好 处	费用假设
定期进行个人考绩并培训管理人员如何进行考绩。		工作人员应可使用和熟悉达到目标所需的工具。		问责制是国家管理队会议经常讨论的内容之一；只需少量时间，不计入成本。
区域管理队制定了区域和国家一级业绩的具体计量指标。指标在区域管理队会议上讨论。		酌情审查和更新问责制，包括： - 使责任与实体的使命、任务和战略目标相一致； - 审查全盘问责制政策，包括高层制定责任； - 确保关于问责制、风险管理、成果管理制和其他有关领域的政策都包括各级工作人员的问责制细节和不遵守问责制的后果。 通过下列措施在整个实体的各级实施问责制： - 定期向全体工作人员进行有关问责制框架的培训； - 通过定期正式交流（如工作人员会议）增强全体工作人员对问责制各项内容的了解； - 对不遵守问责制的工作人员实施政策和程序中明文规定的处分； - 加强落实评价职能单位提出的建议的落实。 问责制的内容包括： - 实体的使命、任务和战略目标；		

现行做法	差距	建 议		
		活 动	好 处	费用假设
		- 关于问责制的政策，包括高层对各级工作人员问责制的看法和不遵守问责制的后果； - 确定在适用政策（如风险管理、成果管理制）中工作人员一级的责任； - 知识管理程序。 设立一个分工明确的交流职能单位，为儿童基金会制定交流计划。包括提高工作人员对问责制的运作和工作人员在问责制中的作用的了解（另见问责制和风险管理部分关于交流计划的建议）。		

道德操守（3.3.2.2）

儿童基金会使用联合国工作人员条例和细则以及2001年国际公务员制度委员会（公务员制度委员会）行为标准。	儿童基金会将继续致力于将普遍的道德操守培训体制化，并确保全体工作人员都了解道德操守正式机制。	继续筹建和推出一个道德操守职能单位，该单位： - 制定关于道德操守的政策和守则。 - 和人力资源司共同编制道德操守培训材料和信息。 - 同负责制定防止报复、调查和保护工作人员事项的办公室/职能单位联系。	从高层发出关于联合国的价值观和道德操守考虑的强大信息。 提高联合国工作人员遇到道德操守难题时做出正确决定的能力。	作为一项经常性工作，需要设立一个高级专业人员员额来专门处理道德操守问题。这个职务负责制定道德操守政策，编制培训材料，并同其他办公室联络包括交流。
---	--	---	--	---

现行做法	差距	建 议		
		活 动	好 处	费用假设
工作人员可以到内部审计办公室、财务和行政管理司以及人力资源司去报告违反联合国工作人员条例和细则以及违反儿童基金会政策的情事。 对于违反道德操守和不遵纪守法的投诉进行调查，弄清有无发生不当行为，最后可能会通过正式严格保密的机制，对个人采取纪律行动。 儿童基金会正同其他基金和方案讨论成立共同道德操守办公室的可能性。 工作人员接受任用书就同意遵守工作人员条例和细则。 高级工作人员调职时接受关于道德操守的培训。	没有行为守则述及关于执行局成员既是儿童基金会顾问又是成员国代表这种双重身份的标准准则。	确保工作人员条例和细则以及相关的儿童基金会政策得到大力、连贯的宣传，方法是： - 同执行局讨论各种标准。 - 讨论防止报复的机制。 审查道德操守课程，确保其包括： - 有关道德操守的政策，如： - 行为守则 - 欺诈 - 披露财产。 - 在新工作人员熟悉情况期间提供培训。 - 提供温新培训。 - 培训道德操守干事。 - 综合利用计算机、录像、现场授课和有辅导下的讨论等。 按需要同儿童基金会的人力资源单位、监察员、调查单位和管理方面协力处理涉及不当行为的指控。 建立机制，定期向执行管理层和执行局报告活动情况。	令人感到联合国 有保密措施，不道德行为要承担后果并会受到保护不受报复。	一次性费用包括设立一个小组，由来自本组织各级的8人组成，以审查课程并协助制定初始道德守则。小组成员用其20%的时间从事这项工作，为期2个月。

4. 难民署

难民署存在的差距和为之提出的建议概述——治理

像大多数联合国实体一样，难民署遵循最佳做法，即设有一理事机构或委员会。其执行委员会即“执委会”于1959年由经社理事会设立，作为联合国大会的附属机构运作。它虽然没有取代联合国大会的决策职能，但有自己的执行和咨询职能。执委会负责确定大政方略，高级专员应据此规划、制订和管理方案及项目。执委会还每年审查供高级专员使用的基金。

执委会的规模逐步扩大，从1951年的20至25名成员增至现在的70名成员，人数比第二阶段抽样中的其他实体多（儿童基金会和开发署各为36名）。可以按不同种类的轮换方法（如不经选举的轮换、有再当选权的轮换、半长期和轮换混合成员）采用其他多种做法来确保成员的适当代表性。依为执委会的规模所作的选择，较小的执委会（25-35名代表）能提高决策过程的效率。

除了轮换之外，为了增强执委会成员的代表性，还可以确定和采用这样一些成员标准，这些标准不仅考虑到地域分配和对难民问题的关切程度，而且考虑到对解决难民问题的实际（实地或直接）参与：显然存在难民问题的国家可望在问题存在期间或许可以作为特设成员参加执委会的工作。

难民署的原定任务与紧急情况有关，因此它比其他组织更紧迫地遇到这样一个挑战：一方面要有资源争取直接援助难民，另一方面要为难民问题寻求持久的解决办法。按照定义，难民问题属于紧急情况。难民署因此必须分配自己有限的资源，或是用于直接的应急措施，或是用于履行保护难民和长期解决的职能。它在这方面遇到的压力是很大的。要结束现有的方案并非易事，从而又分散了资源。由于这些制约因素，必须高度重视确定战略优先次序，必须采取设立拟议中的政策和评价股等措施。简化资源分配程序是难民署公认的优先事项。

正在采取各种措施设法解决业绩计量、问责制以及外地和总部之间决策分配方面的不明确之处。应对这些措施不断予以支持，例如进行新的劳动力战略研究，通过该项研究应建立和改善监测和评价能力，以及执行对业绩优劣所订立的规则。为支持这种努力，可以进行更多的业务投资，如开发业务管理支助软件，预期这会有助于克服报告方面现存的薄弱环节。

现行做法	差距	活动	建 议 好处	费用假设
理事机构的规模和决策程序 (3.3.2.1)				
执委会的规模逐步扩大,从1951年的20至25名成员增至现在的70名成员。	执委会这个理事机构成员太多,效力不高, 结果,因为重点不明确,协商一致作出决定就受到影响	减少执委会这个理事机构的成员人数。 执委会的成员国应减至25至35个或更少。 除了下面的成员标准之外,还应考虑: - 不经选举的轮换(要确定地域配额), - 有再当选权的轮换, - 半长期和轮换混合成员。 采用较严格的执委会成员标准。国家准成员应予扩充。现有成员标准不够具体。 “尽量将地域扩大到包括显然关注和热心于解决难民问题的国家。” 可考虑增加一条标准:“显然存在难民问题的会员国应可成为特设成员,直到其问题解决为止。”	缩小执委会的规模有利于面向行动的决策。 此外,理事机构成员人数少且可能通过选举产生,将鼓励国家维持或提高它们的供资水平。	改变理事机构的结构或运作不会导致本组织费用的增加,或与目前情况相比只略为增加。

把战略目标与资源分配联系起来(3.3.1.1)

难民署正在执行改善目前工作结构和有关程序的几个项目。已充分认识到本组织可以改善其业绩和如何使之达到最佳程度。下面概述目前进行中的几项努力。	任务扩大,各项战略目标之间竞争资源 难民署自成立以来其任务有了扩大。扩大任务是有理由的,因为这有助于强调难民问题的多面性质。为了重新突出	精简现有战略目标。 更全面地重新订立最重要的战略目标,减少全球战略目标的数目。 难民署的行政领导和执委会应修订现有的全球目标,更全面地强调整体规划和预算编制。	使整个组织重点突出,并使各级决策层更易排列优先次序。 提供一个连贯一致的框架,以有助于对自己的业绩进行计量。	所提建议涉及的是已提出的或进一步得到核准的程序变动。据了解,有些建议牵涉额外费用(得到改进的政策发展和评价股),但这些决定是在结构和管
---	---	---	--	---

现行做法	差距	建 议		
		活 动	好 处	费用假设
2006 年 1 月, 高级专员任命一名专职的结构和管理改革特别主任, 以全面审查难民署现有的结构和程序, 重点放在总部、外地以及两者之间的联系上。	重点, 目前的战略目标需要更加明确重点和精简。	目标的数目应大大少于目前的数目, 并应获得行政领导和执委会的核准。	消除地方与全球战略计划间产生差异的可能性。	理改革项目的范围内作出的。
在这些目标之中, 主要优先事项是:	外地与总部协调不足削弱了决策程序的效率	提出目标明确的整体战略远景, 并附带说明高级专员和理事机构所订的年度优先事项, 以及向外地提供排定优先次序的分析框架, 以协助当地的优先事项排列, 所有这些很有可能改善总体任务、全球目标和国家业务目标之间的联系。	明确了解促成关系不如理想的因素和费用结构。	因此尽管增加了一些额外费用, 但目前的改革努力完成后, 总的费用将会降低。
- 继续努力在整个组织内部实行成果管理方式;	业务、支助和监督各项职能之间的关系不够明确, 以致削弱了现有的问责制框架。建议重新研究组织结构的某些部分(如支助部门的定位、外包、重点注意难民状况而不是国家业务)。	继续努力确保政策的协调。	为改革倡议争取支持。	
- 将全部程序精简化, 并提高决策效率;	优先次序的排列使效率不如理想	指定一名草拟政策和战略目标的协调员(目前正在进行中)。	争取所有工作人员之间的信任和尊重。	
- 审查难民署外地驻留的配置(资源分配)。	较少注意分阶段逐步取消现有任务; 主要的资源分配委员会(业务审查委员会)需要改进对小型和大型项目的时间分配; 外地活动报告类别需要更新; 缺乏基准数据。	继续就新的政策制订和评价股进行现有的研究。将草拟政策和战略说明的责任交给一名协调员, 他将从各个利害有关者中收集意见, 并提交说明备供核准, 交由执行管理层(高级专员、副高级专员和助理高级专员)负责, 以求适当兼顾支助和业务。		
在起初 9 个月的第一阶段审查中必须提出建议, 通过结构、程序和工作人员改革, 大幅削减费用, 并于 2008 年年底前付诸实施。				
问责制: 难民署一直在进行问责制框架的工作。目前框架正在改进中。	业绩计量需要加强 内部监测和评价单位不按目标对管理层的业绩计量进行审计。	充分利用新的审查倡议, 以研究如何改进组织结构: 研究减少费用、明确职和改能进关系的机会。		

现行做法	差距	建 议		
		活 动	好 处	费用假设
资源分配：难民署管理层深知有必要改善资源的分配。目前正在进行中。	缺乏问责制削弱了成果管理制 注意到外地管理人员过分独立；缺乏为良好业绩订立明确标准；缺乏处理不良业绩的有效方式。 技术上的限制 在外地没有成果预算制；正在开发期待已久的内部成果管理制信息技术工具。	作为对业务进行新的全面审查的一部分，力求实现有关使费用合理化和澄清支助与业务之间的作用的指标。例如，考虑外包和权力下放办法。 利用最新的措施改善报告和优先次序的排列。 信任缺乏不应妨碍执行新的授权原则。 监测授权水平最近提高的情况，力求改进优先次序排列的效率，进一步调整决策程序各个阶段中的授权级别；改进问责制以争取信任；利用改用两年度预算周期的机会简化和减少各别的报告规定 作为难民署新的劳动力战略研究的一部分，改善和加强问责制框架 确保并执行为优劣业绩订立的规则；建立监测和评价职能的能力；研究缺乏问责制的原因；加强和宣传对优劣业绩予以赏罚的明确而切实的规则；执行处理优劣业绩问题的问责制框架；建立监督职能单位的监测和评价能力，利用不成问题的业绩计量 继续逐步消除对资源分配的限制。		

		建 议		
现行做法	差 距	活 动	好 处	费用假设
		推出各种版本的信息技术工具；改进数据、报告和账户管理；继续开发业务管理支助软件，考虑界定新信息技术工具的各种版本，并在提供正式版本之前首先推出基本功能工具。开始收集基准数据，改进报告。		
问责制和业绩（3.3.1.2）				
过去一年，难民署核准了几项有关问责制的项目。难民署已拟定和发表了一份非业务概念性问责制文件，开发了一个问责制门户(关于问责制的信息贮存库，用以防止诈骗和贪污)，并已试行启用一个问责制框架，其中强调国际保护问题、社区处理方式、参与、年龄、社会性别和多样性的主流化。后者有助于增强组织的透明度，对某些行动作出具体承诺。	问责制的弱点影响了成果管理制： 有必要增强工作人员的能力，改进工作人员的个人成绩和(或)失误评估。这需要与明确阐述的业绩标准，和更好的考评结合起来，最理想的是通过一个 360 度的反馈机制来进行。	继续制订问责制。 为每个实体制定问责制。组成部分包含： - 使责任与实体的使命、任务和战略目标相结合； - 制定全盘问责制政策，包括高层制订责任； - 确保有关问责制、风险管理、成果管理制和其他有关领域的政策包括各级工作人员的问责制细节和不遵守问责制的后果。 提高员工履行其责任的能力。 - 员工有权力作出能使他们达到其目标的决定(如雇用、晋升、解雇、在合理范围内改动预算)； 员工应可使用和熟悉达到目标所需的工具。 在整个实体的各个级别采用问责制。	员工对其责任有明确的认识。 员工有能力和手段履行其责任。 实体的文化鼓励问责制	对费用没有影响，因为问责制框架和门户已予制定或正在改进。可以在考虑到问责制方面最佳做法的情况下，改进这两个现有的手段。

现行做法	差距	建 议		
		活 动	好 处	费用假设
		- 定期向所有员工提供有关问责制框架的训练； - 通过定期的正式交流(如工作人员会议)增强全体员工对问责制各项内容的了解； - 对不遵守问责制的员工实施政策和程序中明文规定的处分； - 制定一套向理事机构报告年度活动的机制； - 加强落实评价职能单位提出的建议的机制。 问责制框架的内容包括： - 实体的使命、任务和战略目标； - 关于问责制的政策，包括高层对各级工作人员问责制的看法和不遵守问责制的后果； - 确定在适用政策(如风险管理和成果管理制)中工作人员一级的责任； - 知识管理程序。		

5. 民航组织

民航组织现况概述——治理

民航组织常设理事机构即理事会有 36 个成员国代表，由民航组织大会每三年选举一次。成员国在理事会中的席位按其空运和航运的相对重要程度和地域分布情况予以分配。在专门机构中，民航组织的理事会几乎是独一无二的。民航组织的章程赋予理事会及其主席以执行权力。理事会不久将审议一些明确界定理事会和管理层的角色的文件。

管理层一般认为委员会成员有足够的技术资格履行其任务，必要时委员会可以自行使用外部专长。例如，技术委员会就利用这种外聘专家。总而言之，管理层认为民航组织各个委员会具备足够的专门知识、独立性和效力。委员会成员由民航组织理事会按照理事会程序规则予以任命。

民航组织对所有（经常和自愿）资金来源执行一套综合预算程序，对方案和预算规划也有一套综合程序。

3.6 附录 3：联合国系统各理事机构的规模

	实体	立法机构的规模 (成员数目)	理事机构的规模 (成员数目)
联合国	联合国	191	191 (与立法机构相同)
基金和方案	贸发会议	191	191 (任由所有国家参加)
	开发署	191	36
	环境规划署	191	58
	人口基金	191	36
	人居署	191	58
	儿童基金会	191	36
	近东救济工程处	191	22
	粮食计划署	49	36
专门机构	粮农组织	189	49
	民航组织	189	36
	农发基金	164	36
	劳工组织	178	56
	海事组织	166	40
	国际电联	189	46
	教科文组织	190	58
	工发组织	171	53
	世旅组织	145	29
	万国邮联	190	41
	卫生组织	192	32
	知识产权组织	183	71
	气象组织	187	37
其他实体	亚太经社会	191	35
	人权高专办	191	52
	难民署	191	70
	禁毒办	191	53 (麻委会), 40 (国际预防犯罪中心)