

**第六十届会议**

议程项目 120、132 和 136

千年首脑会议成果的后续行动**秘书长关于内部监督事务厅活动的报告****联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题****内部监督事务厅关于加强内部监督事务厅提案的报告****摘要**

决定设立内部监督事务厅(监督厅)的大会第 48/218 B 号决议及其后第 54/244 号 and 第 59/272 号决议强调独立性和透明度原则是有效监督的先决条件。

内部监督事务厅利用这些立法决定作为依据,提出了关于加强监督厅的建议。监督厅还审议了监督厅的外部审查报告(见 A/60/883 和 Add. 1 和 2),与该审查同时进行的还有受大会委托对联合国的施政和监督情况进行的审查。

如本报告所提议,大会第 48/218 B 号决议规定的监督职能,即内部审计、视察、评价、监测和调查,将得到保持和加强。监督厅强调透明度及其独立性,还强调,监督厅是本组织的组成部分,但不是管理层的组成部分。

监督厅供资安排的拟议变动将保证监督厅的财政独立性,该变动将利用风险评估作为确定内部审计、视察和评价所需资源数额的根据。确定组织的风险承受能力及监督活动有关预算需经大会批准。

监督厅的拟议结构中,现有的内部审计职能将合并到一个司,该司设在纽约,由一名司长领导。

将设立一个司,负责视察和评价职能。视察的办法、方法及工作人员数量将予以增加或补充。评价职能同样要加强。



监测职能仍由监督厅执行；但监督厅提出，编写秘书长两年提交一次的方案执行情况报告的职责应转交给管理事务部。监督厅将负责评估编写方案执行情况报告的方法、完整性和遵守规定的情况。

内部监督事务厅拟议将内部管理咨询职责从监督厅转到秘书处一个适当的部门。

内部监督事务厅提议执行加强和重组监督厅的建议，办法是重新调配现有已核定员额以及利用一般临时助理人员经费，而不配置常设员额。监督厅还提议追加非员额资源，以执行风险评估框架、消除积压调查案件，并加强信息技术工具和工作人员训练。

一. 加强内部监督事务厅的背景情况

1. 根据大会第 48/218 B 号决议的规定，于 1994 年成立内部监督事务厅(监督厅)。该决议是大会所做各项决定的结果，即设立一个独立实体，加强监督职能(大会第 48/218 A 号决议)。在作出这些决定之前，联合检查组(联检组)提交了一份关于联合国秘书处问责制和监督问题报告(JIU/REP/93/5)，强调需要进行独立监督，并加强审计、视察、评价和调查的职能。大会赞赏地注意到联检组的报告。大会第 48/218 B 号决议规定，监督厅的目的是通过监测、内部审计、检查和评估以及调查职责，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。

2. 大会于 1994 年设立监督厅时，就明确规定了监督厅的任务，以确保其在本组织中起独立的监督作用。大会还确定了向大会报告监督厅的监督活动的格式。这些规定强调，内部监督机构的独立性及其报告的透明度是问责制文化中的关键问题。

A. 独立性和透明度

3. 秘书长也在不同场合、最近一次是在其关于“加强联合国问责制的措施”报告(A/60/312)中强调、独立监督的重要性，认为它是任何问责制综合制度必不可少的一部分。秘书长在该报告中指出，“如果没有审计委员会、监督厅和联检组对财务报表进行审计，对指控进行调查，评价方案业绩，进行所有其他审查，则内部管理当局和理事机构就无法公正地评估联合国开展工作的情况，在查出缺陷时，也无法追究有关人员的责任。”因此，秘书长在该报告中还指出，“有关监督机构必须有独立性，能够开展工作，对联合国开展工作的所有方面进行全面审查。”

4. 大会第 59/272 号决议为了加强透明度，将透明度作为增强问责制、加强问责制框架的基础，决定监督厅的各报告应原本原样地直接提交大会，并且，没有提交大会的内部监督事务厅报告的原本，在任一会员国索取时，应予以提供。

5. 在关于“加强联合国问责制的措施”报告中，秘书长强调了透明度的重要性，认为它是“任何问责制度都必不可缺的特征”。秘书长还指出，通过使人们更容易了解决策进程、业绩数据、往来处理和有关联合国的一般信息，联合国对会员国、工作人员和民间社会更加负责。因此，大会第 60/254 号决议重申了秘书长关于问责制的观点。

6. 最近，行政和预算问题咨询委员会在对秘书长题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织：详细报告”的报告(A/60/846/Add.1-4)所做评论意见中，进一步强调了这个问题，还强调必须增加大众获取联合国文件的机会(A/60/870)。

B. 透明度及内部监督和外部监督之间的区别

7. 大会已采取措施增加组织的透明度，期望各监督机构独立开展工作，并向各会员国提供其报告。由于管理层可能对内部监督仍持有传统看法，可能尚不习惯于这种更大的透明度，这些目标可能会在组织中引起一些不安。因此，为加强监督厅，必须了解整个公共部门在现代内部监督方面的进展和挑战，这也许是联合国最好的参照制度。

8. 监督厅的真正挑战是如何处理下面两个方面所产生的压力，即既要通过提供监督厅的报告来维护确保本组织的透明度的基本原则，又必须履行作为内部监督机构的职责。如果内部监督机构发现了违规现象，必须报告，但管理层可能希望内部处理这种事情，此时这种挑战就最为明显。总之，这不是确定内部监督和外部监督之间差异的问题，也不是把内部监督归入“合适”类别的问题。这当然也不是区分内部监督和外部监督的问题，认为其区别在于是否透明或是否向利益有关者公开。换言之，监督厅是本组织的组成部分，但不是管理层的组成部分。

9. 内部监督和外部监督之间的这种区别甚至开始在私营部门瓦解，在私营部门中，有更多内部审计员向其公司董事会报告。就联合国而言，这只是管理层同意各会员国提出关于通过获取内部监督报告来提高透明度的要求的问题。为了使监督制度有效运作，高级管理层和大会就要明确表示支持增强组织的透明度。关于这一方面，监督厅还要强调，将监督厅任何原有的监督职责转交给其他部门，不仅会大大削弱本组织监督工作的独立性，还会因减少向大会和会员国提交报告而削弱透明度。

C. 内部监督事务厅的外部审查

10. 2005 年世界首脑会议成果文件中关于加强内部监督事务厅作为优先事项的建议，对本组织的改革而言既及时又具战略意义。

11. 独立性和透明度是有效监督的先决条件这一原则是关于加强监督厅提案的这一报告的立足点。本报告的某些材料取自监督厅的外部审查（下文称“外部审查”），与该审查同时进行的还有受大会委托对联合国的施政和监督情况进行的审查，外部审查报告已经提交给主管内部事务副秘书长。援引外部审查报告（见 A/60/883 和 Add. 1 和 2）有关建议时，单独用文本框显示，而监督厅需采取的行动及由大会审议的拟议行动以单独标题列出。监督厅还与最佳做法和国际标准保持一致，还适时引用了内部审计员协会的《内部审计专业实务的国际标准》。

12. 考虑到联合国结构复杂，监督厅外部审查的最后职权范围规定，其主要目的是就以下事项提供决策依据：监督厅独立于管理部门的适当程度；与其职权范围相比，监督厅资源的充足性；监督厅提供的适当的职能范围；其报告机制；以及监督厅的组织和结构以便最佳利用资源且充分发挥效能。

13. 职权范围也要求对下列方面进行外部审查：按类似的审计和监督机构为依据制定监督厅的基准；确定监督厅的监督职能范围；并确保监督厅的独立性，特别是在筹资、预算控制及人力资源管理方面的独立性。这种业务独立性的关键因素是公平、中立地为监督厅分配预算的机制。根据同样的职权范围，指导委员会应与监督厅充分协商，在向主管监督厅事务副秘书长提交审查报告后发布最后报告。

14. 尽管有职权范围的各项规定，根据监督厅的记录，指导委员会不曾与其协商，且监督厅的外部审查报告于2006年6月21日提交给主管内部监督事务副秘书长，比预计日期2006年4月30日晚7周。

15. 本报告中提出的加强监督厅的许多建议需要大会审议。就监督厅工作实践进行的外部审查中含有给监督厅提出的其他建议，目前正在主管内部监督事务副秘书长领导下审议如何执行这些建议。

二. 加强内部监督事务厅

16. 加强监督厅的工作涉及：

(a) 支持独立性的机制改革；

(b) 有利于专业精神和不同监督部门之间协同增效的合理监督结构。

17. 机制改革涉及确保监督厅具备独立性，必须由表及里将内部监督职能与受审查的本组织的管理和业务工作切实分开。因此，监督职能的筹资安排对确保监督厅的独立性至关重要（见下文第36至47段）。

18. 只有具备了结构合理的内部管制框架，才能充分发挥监督的效力。最高审计机构国际组织公布的《公共部门内部控制标准准则》规定，这一框架包括以下内容：(a) 管制环境；(b) 风险评估；(c) 管制活动；(d) 信息与沟通；(e) 监测。

19. 内部管制框架还应该制定管理层对内部管制制度的责任，包括组织文化和道德价值观念，风险的评估和管理，以及执行监督方面的建议。

20. 结构改革涉及通过检查和分析各组织、方案、职能、程序或活动，加强监督厅一般性审查、审计、评价和视察能力，提高调查具体指控或不当行为报告的能力。加强监督厅工作的一个重要方面是最大限度地实现各部门间的协同增效，以加强监督厅的效力。

21. 根据授权，监督厅将按照大会48/218 B号决议的规定执行各项职能，即内部审计、检察、评价和调查职能。内部审计、检查、评价和调查职能就构成已获授权的监测职能。

22. 加强监督厅所需的其他改革包括：

(a) 加强监督厅人事管理的独立性，使监督厅在人员的招聘和管理方面有更大的灵活性(见下文第 107 至 109 段)；

(b) 将培训和技能培养体制化，以确保监督工作人员保持技能水准，跟上监督工作的新形势(见下文第 110 至 114 段)；

(c) 获取并应用管理监督厅职能的专门化生产力和沟通工具，以及促进监督厅各项职能的技术工具(见下文第 115 至 117 段)；

(d) 改善工作环境，特别重视解决监督厅目前办公空间拥挤的问题(见下文第 118 至 119 段)。

A. 机构改革

23. 大会关于监督厅的各项授权明确规定，监督厅在业务上独立于管理层。但是，为了充分实施这些授权，仍然需要采取一些改革措施。

24. 大会第 48/218 B 号决议决定，内部监督事务厅履行职责时在副秘书长的权力下行使业务独立，并根据《宪章》第九十七条，有权开展、进行和报告它认为履行本决议规定的监测、内部审计、检查和评价以及调查职责所必要的任何行动。

25. 监督厅在工作中遵守的相关专业标准，如《内部审计专业做法国际标准》、联合国系统评价工作准则和标准以及《统一调查准则》，也强调了独立监督的重要性。

26. 这些立法授权和专业标准为加强监督厅的独立和提高其在本组织中的地位提供了基础。

监督章程

27. 监督厅没有一个单一的综合性章程供管理层和工作人员参考，以明确了解监督厅在本组织中的权力、独立性、作用和责任。

28. 自大会通过 48/218 B 号决议以来，第 54/244 和 59/272 号决议先后两次审查了监督厅的职权。大会关于加强联合国调查职能的第 59/287 号决议再次强调，内部监督事务厅是联合国系统内得到授权的内部调查机构。秘书长 ST/SGB/273 号和 ST/SGB/2002/7 号公报分别对监督厅的设立和组织结构做了规定；ST/AI/401 和 ST/AI/2003/4 号行政指示对监督厅的人事安排做了规定。

29. 其他有关监督厅业务的各项文件包括：关于报告非正当使用联合国资源以及改善方案交付建议的 ST/AI/397 号行政指示；关于防止对报告不当行为和配合得到适当授权的调查工作进行报复的秘书长公报 (ST/SGB/2005/21)；关于成立监督委员会的秘书长公报 (ST/SGB/2005/18)；关于使用信息与通讯技术资源和数据的秘书长公报 (ST/SGB/2004/15)。最后，财务条例 5.15 规定，内部监督事务

厅应根据条例 5.8(d) 和公认的审计标准进行独立的内部审计。内部审计员应审查、评价和报告财政资源的使用情况、以及内部财务管理制度、程序和其他有关内部管理是否有效、是否适当、是否得到适用。

30. 上述决议、秘书长公报和行政指示共同构成了监督厅在本组织内行使职权的立法框架。此外，监督厅还采用了专业标准以指导和界定其职能。比如，2002 年联合国各组织和多边金融机构内部审计事务处代表会议决定，以内部审计员协会《内部审计专业做法国际标准》作为统一的审计标准。另外，监督厅调查员遵循在 2003 年第四届国际调查人员会议上通过的统一调查标准。监督厅评价科则应用联合国评价小组接受的联合国系统评价准则和标准。

外部审查建议：

应将这些 [立法] 授权合并成为一项职权范围，其中对监督厅的职能、作用和职责作出现时的综合说明。

31. 监督厅支持上述建议，并进一步提议扩大章程的要求范围，包括遵守适用于监督厅各项职能的相关国际专业标准。内部审计员协会内部审计专业做法标准《标准 1000》支持这一做法，规定应通过由理事会核准的符合标准的章程正式界定内部审计活动的目标、权力和责任。

拟议行动

32. 监督厅提议制定一项监督章程。该章程应该以所有适用的立法授权和决定为基础，通过秘书长公报生效。

33. 应对章程进行修改，以反映出大会的授权和立法决定。

对内部监督的全面管理

34. 外部审查报告指出，监督厅在范围管理、问题的解决、资源充足度以及实施重要建议方面缺乏可提供业务支持的执行机构。这项职能总体上由大会第五委员会执行。

外部审查报告建议：

对内部审计的监督应该由遵守《管理原则》的适当监督机构执行，如独立审计咨询委员会。

35. 虽然监督厅最终须服从大会的决定，但它强调，为协助大会工作所建立的任何机构，如独立审计咨询委员会的效力取决于：

(a) 在职权范围中应明确规定委员会的监督和咨询作用，但不应规定委员会对本组织其他各监督机构有管辖权，且不应妨碍大会获得监督报告；

(b) 对委员会成员的资格和独立性问题实施严格的标准。

确保业务独立

36. 自大会设立监督厅以来，监督厅在独立性方面面临的主要问题是监督厅的筹资安排。监督厅的预算有两个主要问题急需得到解决。第一，监督厅预算目前受管理事务部审查，而监督厅对管理事务部负有监督责任。第二，监督厅需要为将近三分之二的预算经费，与作为监督对象的实体进行“谈判”。

37. 目前的情况变得更加复杂，因为对于利用一个实体提供的资源对另一个实体执行监督任务存在限制。这种限制影响了监督厅充分以基于风险的方式分配监督资源的能力。

38. 与秘书处其他部门一样，最后确定监督厅预算的程序是根据管理事务部设立的预算准则制定的。预算草案一旦制定，就交给方案规划和预算司审查。然后与主计长讨论并最后确定拟议预算。该程序可能导致对预算的进一步限制。

39. 内部审计员协会标准 1110. A1 规定，内部审计活动在决定内部审计的范围、工作和沟通审计结果方面不应受干扰。

40. 尽管监督厅无法举出为限制监督厅的活动而减少预算的任何具体实例，但这种安排仍然欠妥，因为它使主计长能够对监督厅的资源施加不适当的影响，可能影响监督厅审查方案预算司工作的独立性。

41. 如果监督厅的工作方案完全以风险为基础，情况可能会更加严峻，因为主计长可以通过资源分配来确定本组织的风险承受度。

42. 目前，监督厅从经常预算账户获得的拨款约占监督厅预算总额的三分之一。预算外资源有不同来源，但维持和平行动支助账户提供的经费所占比例最大。监督厅内部审计司建立了一个计算公式，已为维持和平行动部所接受。根据这个公式，为特派团每一亿元预算安排一名专业审计员，每两亿元预算安排一名一般事务人员。预算外经费的剩余部分来自其他大约 11 个来源，但首先需要监督厅管理层提出对实体进行独立审计的意见，然后商讨如何配置监督人员和所需的费用。监督厅调查司有几次遇到了不得不事后向基金和方案追索调查服务费用的情况。

43. 另外一个限制是，根据本组织的规则，一个实体所提供的资源不能用于执行对其他实体的任务。这严重限制了监督职能的独立性，因为执行监督职能的目的是利用客观的标准，比如本组织的风险程度，来决定如何最好地使用资源使整个组织受益。如果仅仅因为筹资的方式而被迫审查风险较低的问题，反而置较高的风险或正在出现的风险于不顾，这样的监督工作对组织也是无用的。

外部审查报告建议：

作为一项优先任务，[监督厅应该] 对监督厅所有内部审计组的年度风险评估方法作更大更新。

44. 监督厅赞成需要完善其基于风险的工作规划程序。内部审计、调查和评价的工作计划以及由此产生的资源要求应建立在对联合国秘书处所有重要程序和部门的全面风险评估的基础之上。监督厅已制定了一个风险评价框架，已于 2006 年 6 月底开始应用。监督厅为该项目制定了宏伟目标，同时也承诺确保在 2008 年各项工作计划中充分考虑风险问题，需要拨出专门资源，以确保重要目标在已制定的时间框架内得到实现。

外部审查报告建议：

联合国应该将监督厅的筹资与其开支的分配分开。内部监督工作的规模应该以风险程度和管理层对风险的承受度为基础，应该由管理层决定并随监督厅的单独预算提交给独立审计咨询委员会和大会。

45. 监督厅研究了外部审查报告对筹资问题的建议，在建议的基础上提议按以下方式提供监督厅的预算：

(a) 监督厅在对内部审计、调查和评价的风险评估基础上，根据大会要求和调查的工作量，提出详细的工作计划。工作计划中还将列有加强专业做法和保持工作人员技能水平等重要行动；

(b) 与秘书长或其代表讨论该工作方案，形成最终文本，然后向秘书处之外的相关者公布；

(c) 监督厅在工作方案基础上制定相应的预算；

(d) 在大会作出决定之前，将最终工作方案和相关预算提交独立审计咨询委员会批准；

(e) 通过行政和预算问题咨询委员会将预算提交大会核准，一旦核准，秘书处将按全额向监督厅拨发预算经费。关于秘书处的单独方案的预算分配问题，应由秘书处决定，监督厅不应参与。

本文件附件中列有关于拟议程序的流程图。

46. 编制监督厅预算的程序确保了在设定本组织风险承受度方面使监督厅和秘书处充分分开。如果大会或秘书处管理层要求执行的具体任务不在工作计划之内，则可能需要单独的预算拨款。

47. 上述程序确保了提供资金的依据是本组织对风险的承受度，而不是监督厅与方案管理人员谈判的结果。这也解决了对使用各种不同来源资源的限制问题。

拟议行动

48. 监督厅提议大会以目前分配给监督厅的资源数额作为监督厅所需资源的基线。

49. 新预算程序从 2008-2009 两年期开始生效。

50. 监督厅力求在 2007 年 12 月底之前全部完成全组织范围内综合风险评估框架的执行工作，这项工作将需要追加资源。

51. 至于监督厅将从 2007 年开始执行的各项工作计划，监督厅将根据大会各项要求制订一项基于风险评估的内部审计、评价和调查职能的工作方案，并制定适当的客观衡量标准，以证明其调查职能所需资源的合理性。

对内部监督事务厅报告的限制

52. 根据关于报告问题的第 48/218 B 号及其后的各项决议，主管内部监督事务副秘书长任务是向大会报告重要事项，每年报告监督厅的活动情况。尽管有这项任务规定，但监督厅也要受报告篇幅限制的制约。监督厅受到限制，难以施展，有时甚至在需要时都无法全面详细地向大会说明错综复杂的情况。

53. 报告篇幅限制对大会规定编写的监督厅关于其活动的年度报告影响重大。考虑到大会要求监督厅列出在此期间编写的所有报告的详细情况，既要求监督厅适当报告其活动，但又不能超出规定的字数限制，这对监督厅来说是另一个制约。

拟议的行动

54. 监督厅建议大会考虑普遍取消对监督厅报告的这些限制。

B. 强化监督厅的职能

55. 为了更为切实有效地完成任务，监督厅建议对其某些职能以及监督厅的结构和资源进行一些调整。大部分调整属于主管内部监督事务副秘书长的职权范围。

56. 外部审查认定，监督厅负责进行评价、检查和调查的使命妨碍了其内部审计活动，因为这些活动会限制其效果。

57. 监督厅坚决不同意外部审查的这种结论。与外部审查的这种说法相反的是，监督厅的强项是，调查、检查和评价活动在一个事务厅下为本组织行使了广泛的监督职能。监督厅因此建议采用大会第 48/218 B 号决议规定的以核心监督职能为重点的结构，采取一种能优化不同监督分支之间的协同作用的方式。见关于监督厅拟议结构的附件二。

内部审计司

58. 将对监督厅的内部审计结构进行重新规划，把目前两个独立的司（分别在纽约和日内瓦）合并为一个司，把日内瓦、内罗毕、纽约和外地审计员的内部审计能力合并归属在直接向主管内部监督事务副秘书长报告的司长管辖下。

59. 这种结构性调整是根据外部审查建议进行的，人们同意，这一结构调整有助于消除一般和行政活动的重复，尽力使审计措施和方法保持一致。

60. 负责下列领域的主管将向内部审计司司长报告：(a) 总部；(b) 维持和平；(c) 日内瓦办事处、内罗毕办事处以及信息和通信技术审计科（全部由副司长负责）。

向内部监督司司长直接报告的部门还有：(a) 专业做法股；(b) 司长办公室审计业务管理人员。

外部审查建议：

监督厅应设立一个专业做法小组，推动保持一致，提高质量。小组应(a) 支持发展一种全球性的审计方法；(b) 维持审计手册；(c) 确定最佳做法；(d) 具有质量保证职能；(e) 确定技能申报记录中的专业技能部分；(f) 与监督厅人力资源管理部门、外部和其他审计员协调合作。

61. 监督厅同意外部审查关于设立专业做法股的建议。这个股将直接向内部审计司司长报告，现有的质量保证科将被并入该股。专业做法股将负责实施监督厅风险评估框架；确保遵守审计标准；实行标准化的审计方法；随时掌握内部审计的新技术和发展。它还将负责监督该司的工作情况，编写管理报告。

拟议的行动

62. 将自 2007 年 1 月 1 日起实行新的内部审计司结构，监督厅将根据新的结构立即着手开展招聘工作。

63. 监督厅需要额外资源使新的结构开始运作，建立信息和通信技术审计科和专业做法股。

64. 所需员额将尽可能的从现有资源中调配

检查

65. 检查为大会和高级管理人员提供了关于其执行情况的客观信息、对其业务活动、管理和监督系统的分析，以及改进方案实施、资源管理和控制的各项建议。检查也是一项独立的评估，目的是找出问题，建议可行的解决办法，积极推动管理实践中的积极调整，鼓励自我评价。

66. 监督厅提议充实的检查职能将负责根据事先确定的标准对各实体和贯串各领域的问题进行认真仔细的检查。预先制定的标准包括风险评估，大会或高级管理部门表达的关切。检查做法和方法将由监督厅再次评估，依据监督厅其他职能的工作进行调整。监督厅还预见将视需要使用工作人员从事调查和内部审计工作，辅助调查小组的技能。依靠当前用于检查的资源，监督厅每年仅能进行两、三次检查。监督厅拟议加强检查职能，以使其每年能够产生 8 至 10 份检查报告。

外部审查建议：

编写方案执行情况的工作应由管理事务部负责。这样，监督厅将能够为汇编报告采用的程序或报告数据的准确性提供保证。

67. 监督厅同意外部审查的建议，拟议改变它在编写向秘书长提交的两年呈报一次的关于方案执行情况报告方面的作用。将利用监督技能和胜任能力为管理部门和大会提供独立客观的论证，分析、而不是编撰方案执行情况报告，因为后者应是管理部门的责任。

拟议的行动

68. 将提交关于重新调配工作人员以加强检查职能的提案。

69. 监督厅将再接再厉，重新评估其检查职能的做法和方法，进行必要的调整。

70. 监督厅建议把编写秘书长每两年一次的方案执行情况报告的责任移交给管理事务部。监督厅将按规定承担对方案执行情况报告的监督职能，在工作方案中列入对方案执行情况报告方法的评估。

评价

71. 在联合国秘书处中，中央评价职能由监督厅承担，以确保其独立性和客观性。评价是对其他三个监督职能，即审计、检查和调查的补充，重点是更广泛的相关性、效率以及秘书处方案的影响。尽管秘书处的方案确实进行自我评价，但是仍不充分，不足以成为关于方案执行情况的惟一的信息来源，因此需要从本组织中能够提供更为独立客观评价信息的中央评价职能进行补充和鉴定。

外部审查建议：

评价工作是为了向某项活动的捐助者说明其资源的使用是否正取得所希望的效果，因此，评价活动应由方案管理者进行，并向制定方案预算以及核准方案计划的有关部门报告评价结果。最理想的情况是，建立一个集中协助和协调编写评价报告的管理人员所进行评价的评价做法小组，并将其设在管理事务部内。

72. 评价是切实有效的独立内部监督的一个组成部分，监督厅根本不同意外部审查的建议，后者建议把评价职能重新安置在管理事务部内。

73. 尽管有理由在方案管理一级加强评价能力，但是绝不能以妨碍独立审查和评价为代价。方案级别上缺乏问责制和控制、或从更广泛的角度来说，方案执行情况欠佳，可能都是因为适用于所有方案管理人员的全系统的规则和条例有很多弊端造成的。

74. 监督厅认为，管理事务部显然不是一个能自己发起和推行的制度和业务政策的部门，（例如预算规划进程、会计、采购、旅行、人力资源管理 and 信息技术支助）独立行使监督职能的部门，这些制度和政策代表了潜在的组织风险中的重要层面。对这些制度和做法的检查或评价需要由其他部门进行。

75. 因此，继秘书长关于加强联合国监督和评价工作的报告 (A/59/73) 之后，监督厅将继续执行规定职能，为本组织和大会提供深入的中央监督评价。这项职能也是本组织部一级的方案评价方法、专门知识和支助的优异中心。将根据方案和协调委员会的要求拟议其他评价。

76. 鉴于目前用于评价的资源数额，监督厅得以每年进行 4 次评价。监督厅建议加强评价职能，以便每年能够编制 8 至 10 份评价报告。

拟议的行动

77. 监督厅将设立检查和评价司，由一名司长负责。该司由两个科组成，即评价科和检查科。

78. 将通过重新部署现有员额来实施加强检查和评价的提议。

调查

79. 根据监督厅的任务规定，调查是大会赋予监督厅的核心职能，监督厅建议在监督厅内加强和着重强调这个职能。

外部审查建议：

调查司应当是法律事务厅的一部分，因为它负责最终有可能需要采取法律行动的所有事项。

80. 监督厅坚决不同意外部审查的建议，因为这些建议的效果是削弱而不是加强监督。关于调查司参与“法律事务厅下客观活动”的建议代表了一种冲突，因为客观性是以调查结果无关自身具体利益为假设，但法律事务厅由于其在联合国里的作用必然是以秘书处的利益为重。

81. 法律厅为联合国秘书处提供法律咨询意见，有时会发现秘书处各部/厅与监督厅的利益也是不同的，根据类推，该项建议将使法律厅既是原告的律师，也是被告的律师。这项建议将使法律厅位于难以防守的处境，要在为各部/厅的调查方面提供法律咨询意见的律师以及为调查员提供咨询意见的律师之间划一条想象的界限。

82. 外部审查建议的依据有一个根本性缺陷，即重点集中在调查结果、而不是调查过程的独立性问题。

83. 大会在第 59/287 号决议中明确指出，“独立调查最符合本组织的利益”。监督厅过去曾报告(A/58/708)说独立性是进行切实有效调查的一个重要组成部分，并提出了《调查统一准则》，其中规定调查员独立开展工作。联检组关于加强联合国系统各组织调查职能的报告(A/56/82)也提到调查独立性的重要性。

84. 然而，监督厅确实认识到，需要全面评估其调查司的职能、结构和工作进程。由于这个原因，监督厅将对该司进行一次专门审查，计划在 2006 年年底之前完成，这将使监督厅能够进行结构调整，把重点放在调查措施方面。

85. 另一个关键是确保迅速有重点地对主要问题采取行动。此外，可能很快就需要临时工作人员来解决目前的工作积压问题。与此同时，监督厅也看到来最大限度地强化其调查职能与其内部审计、检查职能之间的协同作用，特别是在评估本组织的风险方面，同时始终了解内部审计工作人员之间有可能存在的作弊指标。为此原因，监督厅的计划为把若干调查员调往联合国日内瓦办事处创造了机会，这样就可以照顾到这个工作地点，协助与已经部署在那里的监督厅内部审计员的合作。

86. 调查司由设在纽约的司长负责，将负责调查涉及雇员操守（违反联合国规则和条例、管理不当、浪费资源的滥用权力的行为）和行政弊端（例如财政资源和合同）的事项，按大会的规定对方案管理人员进行基本调查方面的培训。

87. 大会第 59/287 号决议表示，会员国对发生的性剥削和虐待问题感到严重关切。大会在该决议中认为性剥削和性虐待属于第一类的严重的行为失检，这些事情都是监督厅调查的对象。2005 年，监督厅得到支助帐户的追加资源，主要用于支付维持和平行动特派团迅速增加的常规工作量，以及这一新的职责。增加了相当于 30 个新员额的资源，安排调查员、翻译以及调查司驻地调查办事处的支助工作人员，这些新资源已获得核准，其中大部分将分配给 6 个最大的维持和平特派团。

88. 监督厅告诉会员国和秘书处，至少需要两年的时间才能从三个方面，也就是制定政策、宣传方案和执行行动并最终制裁方面对性剥削和性虐待问题进行妥善解决。与过去几年一样，监督厅接到的涉及维持和平行动人员的案件数量继续增长。涉及性剥削和性虐待的案件大约占有所有调查案件的 52%，几乎所有这类案件都发生在维持和平特派团。

89. 有鉴于以上所述，监督厅决定这样安排其结构，把这种严重和相关事项分别归类，把它们从一般性调查活动中挑出来，目的是协助性剥削和骚扰调查员与秘书处其他部门的互动，秘书处正在对此事采取综合全面的应对措施。把性剥削和性虐待调查与对工作人员操守和行政弊端的调查分开，有助于小组把重点集中在此事，征聘特别工作队可能需要的专门技能和能力。

90. 监督厅认为,为了使本组织能够顺利消除这些污点对联合国维持和平行动这一崇高工作的伤害,需要对这个问题采取综合全面的整体应对办法。其中必须包括教育、培训、调查,最重要的是建立问责制,强迫特派团管理部门、部队指挥官、部队指挥人员以及会员国采取决定性行动确保零容忍。

91. 监督厅性剥削和性虐待特别调查工作队主任直接向主管内部监督事务副秘书长报告。监督厅建议大会考虑接受特别工作队的年度报告,以评估工作队的需要及其工作的影响。

92. 新成立的监督厅采购问题工作队负责对采购相关的违规行为进行调查,并直接向主管内部监督事务副秘书长报告。与性剥削和性虐待调查工作队提出的建议相似,采购工作队的资金将单独提供,目的是结束对大案要案的调查。在适当时候经与秘书长和主管内部监督事务副秘书长协商后将取消监督厅采购问题工作队,把余下未结的案子并入监督厅调查司中。届时副秘书长可能会建议征聘现有工作队的一些工作人员到调查司中继续这项工作。

拟议的行动

93. 调查司的组织结构是,调查员将分布在四个工作地点:纽约、内罗毕、维也纳和日内瓦。目前,在纽约、内罗毕和维也纳的业务管理人员的安排不变。为了配合结构调整,将从现有资源中对员额进行重新调配。

94. 监督厅将加强对由调查司调查的各种事项进行评估的工作。将确定把不调查的那些事项移交给适当实体的程序。

95. 从短期来说,需要作出特别安排,审理积压的案件。这项工作所需资源将从大会当前在经常预算中提供给监督厅的一般临时助理人员资源提供。

96. 为所需的信息技术工具和案件管理系统追加资源的请求将与本报告同时提交,供大会审议。

97. 监督厅将设立直接向主管内部监督事务副秘书长报告的性剥削和骚扰问题特别工作队。专门为处理这些问题征聘的工作人员将移交给工作队。

副秘书长办公室

98. 主管内部监督事务副秘书长办公室的核心职能包括:就实务和管理政策和方针向秘书长提出建议;协调监督厅各司的工作;监督编制监督厅工作计划和监测计划的执行;编写关于监督和管理问题的报告和说明;监督厅工作各方面的资料汇总;协调部门间活动;与联合国其他监督实体、部、厅、基金和方案谈判和协调。最近,监督厅又按照要求就与监督厅报告有关的事项加强了与政府间机构和会员国的联系,并加强了对战略项目编制和执行的监督。

外部审查建议：

监督厅应拥有合格的法律顾问，以就为任何目的受到法律审查的监督活动结果作出适当的答复，并根据需要对报告进行审查。

99. 监督厅同意这项建议。去年，因监督厅调查案件增加、监督厅任务和工作范围方面发生争端、高级管理层强调责任制，致使更多的事项要求进行法律审查。监督厅认为，这种情况将呈现与日俱增的趋势，突出说明监督厅应配置本厅的法律干事。这一意见得到了监督厅的支持，并得到外部审查以下建议的支持：监督厅应拥有合格的法律顾问，以就为任何目的受到法律审查的监督活动结果采取适当行动，并根据需要对报告进行审查。

100. 监督厅最近工作人员增加、工作地区扩大，也要求改善内部沟通，使监督厅工作人员能够了解本组织内与其工作有关的专业和其他事项以及与其作为联合国工作人员有关的个人事项。此外，监督厅建议加强外部联络能力。因此，监督厅认为应增设一个方案干事员额，除其他负责处理监督厅的内外部联络事务。

建议采取的行动

101. 监督厅建议征聘一名直接向主管内部监督事务副秘书长报告的法律干事。

102. 监督厅建议增聘一名方案干事，就内外部联络事务为副秘书长办公室提供支助。

内部管理咨询

外部审查建议：

监督厅应向其他部门移交内部管理咨询职能，因为该厅保留这一职能将与监督工作的提供保证的职能不符。

103. 监督厅同意，这项职能将在监督厅外得到更适当的安排。但是，这项职能是任何组织计划和实施改革的一个有用和关键的能力。

建议采取的行动

104. 监督厅建议大会考虑把内部管理咨询职能移交秘书处内部的一个适当部门。这项职能使用的资源，应转用于监督厅的其他职能。不妨考虑一些员额与这项职能同时转移。

监督厅更名

105. 为更好地体现监督厅的职能、作用和责任，监督厅建议把监督厅更名为监察主任办公室。

建议采取的行动

106. 监督厅建议大会考虑把监督厅更名为监察主任办公室。

C. 加强管理和业务进程

人力资源管理

外部审查建议：

监督厅应具备能力，以获得为了完成其内部审议活动其认为是必须的任何技能。

107. 监督厅同意外部审查的这项建议和报告中的以下意见：目前的人员征聘进程阻碍了良好和及时的人力资源管理做法。监督厅审查委员会的审议往往过长。

108. 最理想的是，监督厅应加快征聘进程，由监督厅管理部门全权负责征聘，并建立适当的监督机制，确保征聘公平合理。但是，监督厅认为这一重要领域应单独进行审查，在向大会提出任何建议之前必须适当考虑目前根据《联合国工作人员条例和细则》由全体工作人员负责的征聘进程。

建议采取的行动

109. 监督厅建议对其征聘进程重新进行评估，以在《联合国工作人员条例和细则》的框架内加快征聘的速度并提高其透明度。

培训

外部审查建议：

[监督厅应]为监督厅各职等工作人员制定正式的培训大纲，使其拥有目前作用和今后预期作用所需的技能。

110. 监督厅同意这项建议，并承认培训和学习在提高技能和知识、保证为本组织进行优质监督工作、使监督厅工作人员实现职业发展方面发挥着关键作用。为此，监督厅于 2003 年专门成立了学习股，并通过外部合同向工作人员提供 100 多个在线培训课程，许多课程可以得到专业进修教育的学分。

111. 内部审计师协会第 1230 号标准指出，内部监督工作人员“……应通过专业进修教育提高其知识、技能及其他能力。”

112. 监督厅尚未建立工作人员技能中央数据库和所需技能数据库。这两个数据库应该成为获取监督活动所需技能以及确定应通过培训、征聘或从联合国其他实体借调发展的技能的基础。

外部审查建议表示：

向监督厅提供一个专业职等的专职人力资源员额，负责加快征聘速度、开发和维护技能数据库、执行开发计划和制定个人发展计划和培训方案。

113. 监督厅同意这项建议，并将适当注意计划执行外部审查建议中的事项。

建议采取的行动

114. 监督厅建议在专家协助下制定和执行监督厅工作人员培训和发展战略，这将包括工作人员技能中央数据库和相关战略、具有明确发展途径的职业模式和针对个人的培训方案。需要提供 40 000 美元，用以为此目的聘用一名 P-4 级别的专家，聘用期为 3 个月。

技术和知识管理

外部审查建议：

监督厅应：(a) 在本厅内部信息和通信技术技能水平提高后，使用信息技术工具进行审计和调查；(b) 制订和执行一项正式的全面知识管理战略。

115. 监督厅同意这些建议和以下意见：监督厅应有效使用技术提高业务效力，推动全面知识分享和通信。监督厅已经采取各项措施，以提高信息和通信技术审计技能，并利用信息技术工具开展审计和调查。比如，将成立一个专门的信息和通信技术审计科，执行监督厅最近制定的信息和通信技术审计战略。

116. 监督厅还同意这项建议，即应利用信息技术工具加强通信和知识分享。监督厅正在开发一个正式的知识网络和信息门户。但是，监督厅承认有效的知识管理系统需要专项资源，并需要时间加以执行。

建议采取的行动

117. 监督厅寻求专项资金，以便采用生产力和通信工具来加强本厅管理，并采用推动和促进本厅各项职能工作的专门的特殊技术工具。用于购置生产率、通信和专门技术工具的 470 000 美元是必需的。一套调查案件管理系统需要 300 000 美元，并需要 60 000 美元用于法证图像工作。112 名审议人员的审计执照费每人每年 985 美元，共计大约 110 000 美元。

空间要求

118. 缺乏办公室空间，是监督厅的一个主要问题，纽约总部的情况尤其严重。监督厅经大会核准设立了一些员额，但是目前没有容纳这些员额的办公空间。

建议采取的行动

119. 监督厅建议提供资金进行必要改建，以最大限度使用现有办公空间。但是，监督厅将继续要求管理事务部为监督厅增加办公空间。办公空间的重新布置需要 100 000 美元。预计监督厅在纽约的办公空间将总共有 2 000 平方米需要重新布置，费用为每平方英尺 50 美元。

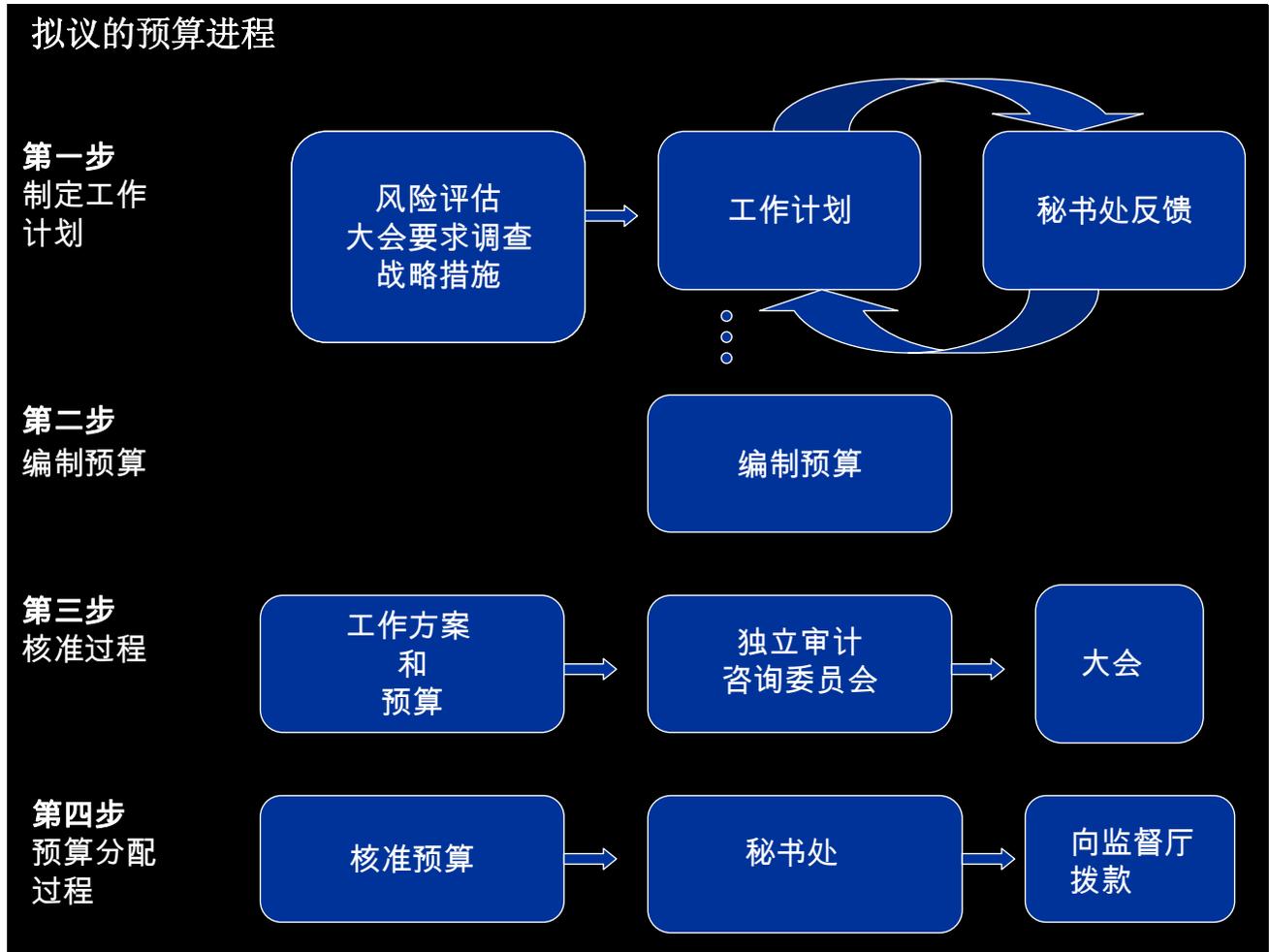
非员额资源的费用计算

120. 将于 2006 年秋季在大会第六十一届会议期间向大会提出报告，说明监督厅的拟议新结构所需传统非员额资源的费用计算结果。监督厅各司司长将以该厅将提交的资源水平为基础，进一步调整和组织自己的工作，并决定在各个科和工作地点之间划拨员额的办法。一旦最后确定了各工作地点的员额水平和员额数目，将确定员额和非员额资源的费用。

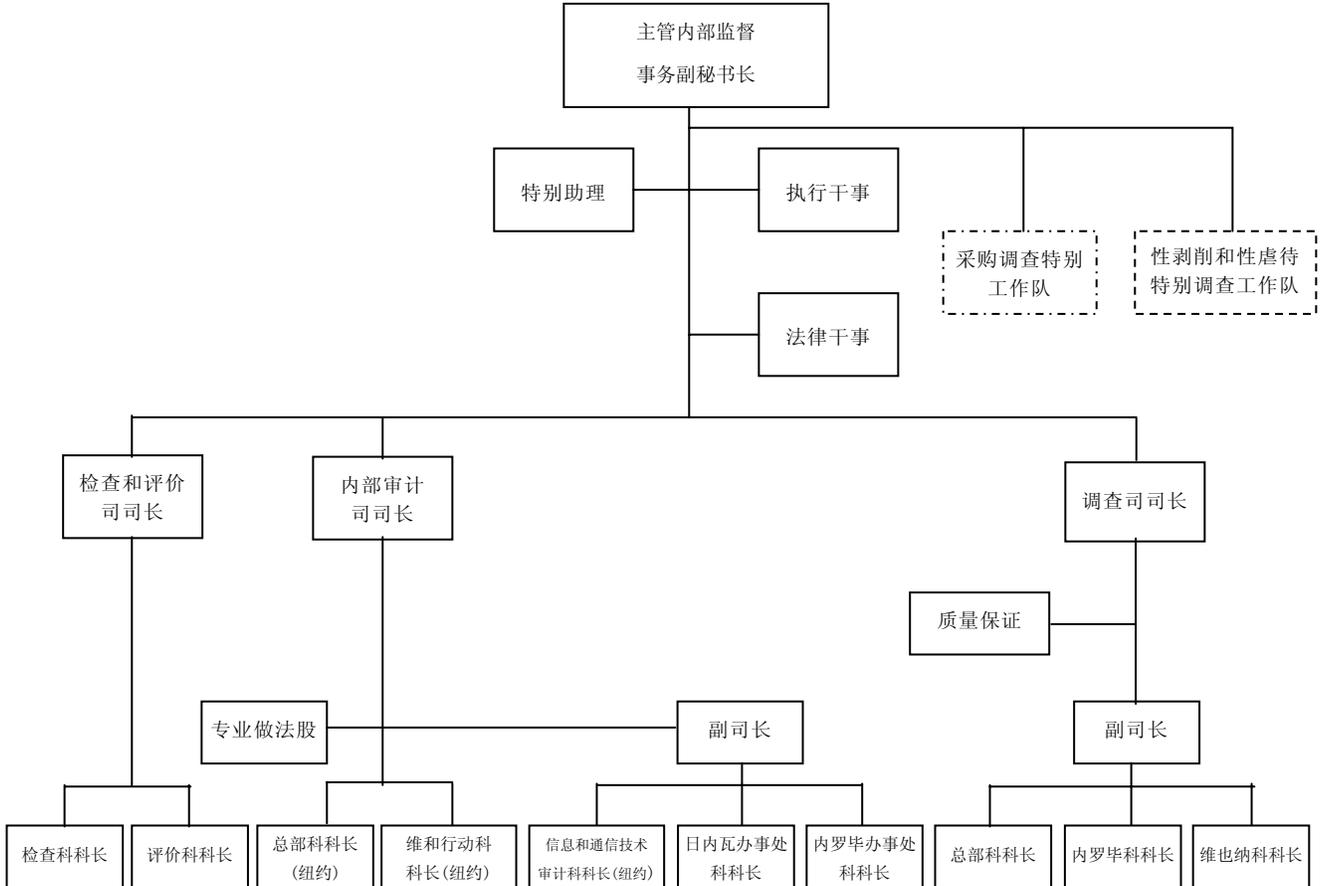
主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）

附件一



附件二



附件三

下面的表 1 开列了在 2006 年 6 月 30 日的现有资源范围内，内部审计司在经常预算和预算外资金下每个职等的员额和一般临时助理人员职位的计划使用情况。该表还开列了全部资金来源下每个职等的拟议员额数目。

表 1

内部审计司

职类	员额			一般临时助理人员			总计
	经常预算	预算外	共计	经常预算	预算外	共计	
专业和更高职等							
D-2	1	-	1	-	-	-	1
D-1	2	2	4	2	-	2	6
P-5	4	14	18	1	2	3	21
P-4	7	30	37	3	2	5	42
P-3	7	18	25	2	-	2	27
P-2	6	1	7	-	1	1	8
小计	27	65	92	8	5	13	105
一般事务人员							
特等	4	-	4	-	-	-	4
其他职等	9	18	27	-	1	1	28
小计	13	18	31	-	1	1	32
其他							
当地雇员	-	4	4	-	-	-	4
共计	40	87	127	8	6	14	141

下面的表 2 开列了在 2006 年 6 月 30 日的现有资源范围内，检查和评价司在经常预算和预算外资金下每个职等的员额和一般临时助理人员职位的计划使用情况。该表还开列了全部资金来源下每个职等的拟议员额数目。可能考虑最多把两个员额（D-1 和 P-5）调往其他部门。这两个员额及其现任职者将被调往容纳这个职责的部门。将把 3 个 P-4 员额和一个 P-2 员额及其现任职者用于检查职能。

表 2
检查和评价司

职类	员额			一般临时助理人员			总计
	经常预算	预算外	共计	经常预算	预算外	共计	
专业和更高职等							
D-2	-	-	-	1	-	1	1
D-1	-	-	-	-	-	-	-
P-5	3	-	3	-	-	-	3
P-4	6	3	9	-	-	-	9
P-3	1	-	1	3	-	3	4
P-2	2	-	2	4	-	4	6
小计	12	3	15	8	-	8	23
一般事务人员							
特等	1	-	1	-	-	-	1
其他职等	4	-	4	1	-	1	5
小计	5	-	5	1	-	1	6
其他							
当地雇员	-	-	-	-	-	-	-
共计	17	3	20	9	-	9	29

下面的表 3 开列了在 2006 年 6 月 30 日的现有资源范围内，调查司在经常预算和预算外资金下每个职等的员额和一般临时助理人员职位的计划使用情况。该表还开列了全部资金来源下每个职等的拟议员额数目。

表 3
调查司

职类	员额			一般临时助理人员			总计
	经常预算	预算外	共计	经常预算	预算外	共计	
专业和更高职等							
D-2	1	-	1	-	-	-	1
D-1	-	-	-	1	-	1	1
P-5	2	1	3	1	-	1	4
P-4	5	6	11	6	-	6	17
P-3	5	6	11	2	-	2	13
P-2	-	-	-	4	-	4	4
小计	13	13	26	14	-	14	40
一般事务人员							
特等	2	-	2	-	-	-	2
其他职等	3	-	3	2	1	3	6
小计	5	-	5	2	1	3	8
其他							
当地雇员	1	3	4	-	-	-	4
共计	19	16	35	16	1	17	52

下面的表 4 开列了在 2006 年 6 月 30 日的现有资源范围内，性剥削和性虐待特别调查工作队在经常预算和预算外资金下每个职等的员额和一般临时助理人员职位的计划使用情况。该表还开列了全部资金来源下每个职等的拟议员额数目。

表 4

性剥削和性虐待特别调查工作队

职类	员额			一般临时助理人员			总计
	经常预算	预算外	共计	经常预算	预算外	共计	
专业和更高职等							
D-2	-	-	-	-	-	-	-
D-1	-	1	1	-	-	-	1
P-5	-	-	-	-	-	-	-
P-4	-	4	4	-	3	3	7
P-3	-	5	5	-	23	23	28
P-2	-	-	-	-	-	-	-
小计	-	10	10	-	26	26	36
一般事务人员							
特等	-	1	1	-	-	-	1
其他职等	-	-	-	-	-	-	-
小计	-	1	1	-	-	-	1
其他							
当地雇员	-	8	8	-	5	5	13
共计	-	19	19	-	31	31	50

下面的表 5 和表 6 开列了在 2006 年 6 月 30 日的现有资源范围内，主管内部监督事务副秘书长办公室和执行办公室在经常预算和预算外资金下每个职等的员额和一般临时助理人员职位的计划使用情况。该表还开列了全部资金来源下每个职等的拟议员额数目。

表 5

副秘书长办公室

职类	员额			一般临时助理人员			总计
	经常预算	预算外	共计	经常预算	预算外	共计	
专业和更高职等							
副秘书长	1	-	1	-	-	-	1
D-2	-	-	-	-	-	-	-
D-1	-	-	-	-	-	-	-
P-5	1	-	1	1	-	1	2
P-4	1	-	1	-	-	-	1
P-3	2	-	2	1	-	1	3
P-2	-	-	-	-	-	-	-
小计	5	-	5	2	-	2	7
一般事务人员							
特等	1	-	1	-	-	-	1
其他职等	2	-	2	-	-	-	2
小计	3	-	3	-	-	-	3
其他							
当地雇员	-	-	-	-	-	-	-
共计	8	-	8	2	-	2	10

表 6
执行办公室

职类	员额			一般临时助理人员			总计
	经常预算	预算外	共计	经常预算	预算外	共计	
专业和更高职等							
D-2	-	-	-	-	-	-	-
D-1	-	-	-	-	-	-	-
P-5	1	-	1	-	-	-	1
P-4	1	-	1	-	-	-	1
P-3	-	1	1	1	-	1	2
P-2	-	-	-	-	-	-	-
小计	2	1	3	1	-	1	4
一般事务人员							
特等	1	-	1	-	-	-	1
其他职等	2	1	3	3	-	3	6
小计	3	1	4	3	-	3	7
其他							
当地雇员	-	-	-	-	-	-	-
共计	5	2	7	4	-	4	11

除了监督厅当前得到核定的 293 个员额和一般临时助理人员职位之外，我们还有 6 名审计人员占用非洲经济委员会(1 个 P-4)、联合国赔偿委员会(2 个 P-4)、联合国阿拉伯援助团(1 个 P-4)和联合国伊拉克援助团(1 个 P-4、1 个一般事务(其他职等))的人员配置表中的员额任职。我们提议将这 6 个员额转划到监督厅预算，从而使其员额总数达到 299 个。

此外，采购问题调查工作队使用的 23 个临时职位不包括在监督厅的 293 个得到核定的长期员额内。