



第六十一届会议

议程项目 47 和 113

联合国经济、社会及有关领域各次主要会议和
首脑会议成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

全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内部治理和监督情况行政 和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了下列报告：¹

(a) 秘书长转递指导委员会关于全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内部治理和监督情况的报告的报告 (A/60/883)；

(b) 指导委员会关于全面审查的报告 (A/60/883/Add. 1 和 2)；

(c) 秘书长关于着力改革联合国：独立审计咨询委员会新修订的职权范围的报告 (A/60/846/Add. 7)；

(d) 内部监督事务厅关于加强内部监督事务厅提议的报告 (A/60/901)。

在审议这些报告期间，行预咨委会分别会见了审计事务委员会、联合检查组组长和副组长、主管内部监督事务副秘书长和秘书长其他代表。行预咨委会还与指导委员会成员交换了意见。

¹ 委员会面前还有联合检查组对指导委员会关于全面审查报告的意见 (A/60/1004)、秘书长关于问责措施的报告 (A/61/546) 以及联合检查组题为“联合国系统监督制度的缺陷”的报告 (A/60/860)，指导委员会在编写本报告时考虑了该报告 (见 A/60/883/Add. 1，第 42 段)。



2. 指导委员会的报告是根据大会第 60/1 号决议第 164(b)段提交的，其中大会请秘书长在治理安排的全面审查范畴内，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。在该决议第 164(c)段中，大会还请秘书长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。应忆及大会曾在其第 57/278 A 和 59/264 A 号决议中要求进行治理审查。

3. 如 A/60/883 号报告第 3 段所述，秘书长设立了一个全面审查问题独立指导委员会，由国际公共机构治理、监督和管理领域六名国际专家组成，负责监督这项工作。技术性工作是通过国际竞争程序获选的咨询人（普华永道，由戴博格全球发展顾问支持）进行。

4. 秘书长关于这项审查的意见载于 A/60/883 号文件。内部监督事务厅在其关于加强内部监督事务厅提议的文件（A/60/901）中单独发表了评论意见。秘书长在 A/60/883 号文件附件二中表达了对指导委员会关于内部监督厅报告结论的看法。

二. 指导委员会报告的结构和内容

5. 秘书长通过 A/60/883 号文件向大会转递了指导委员会的报告。报告（A/60/883/Add. 1-2）分以下五卷：

- (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。

第一、第二和第三卷载于 A/60/883/Add. 1，第四和第五卷载于 A/60/883/Add. 2。母报告（A/60/883）中载有秘书长的建议和请大会采取的行动。

6. 如指导委员会报告第一卷指出，治理和监督审查分下列两个阶段进行：

(a) 第 1 阶段：确定最佳做法并对照所查明的最佳做法对联合国及其各基金、方案和专门机构进行比较分析（差距分析）；

(b) 第 2 阶段：以有代表性的联合国抽样实体²为基础提出改善治理和监督结构的建议，并说明所建议的改革的费用和效力（见 A/60/883/Add. 1，第 17 段）。

² “有代表性的”联合国抽样实体包括联合国秘书处、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处以及国际民用航空组织（见 A/60/883/Add. 1，第 24 段）。

指导委员会表示，这项分析“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”(A/60/883/Add. 1, 第 23 段)。指导委员会共提出 37 项建议，其中 7 项与治理有关，7 项与监督有关，23 项与加强内部监督事务厅有关。

7. 应当指出的是，关于指导委员会报告第四卷关于设立独立审计咨询委员会的建议 3，秘书长在进行进一步磋商后提交了一份包含“独立审计咨询委员会新修订的职权范围”的单独报告(A/60/846/Add. 7)，以便就大会应采取的行动提出建议。行预咨委会在下文第 41 至 51 段讨论了这一问题。

三. 一般性评论

8. 行预咨委会注意到，已根据大会的要求设法提交一份关于该复杂问题的报告。但委员会的确遇到了一些困难。这份报告的编排条理不清，存在重复。关于该报告的实质，委员会指出，报告的质量参差不齐，在某些情况下缺乏支持其结论的观察或经验数据。例如，报告关于联合国治理的讨论只是泛泛而谈，没有具体谈到如何实施变革。与之相反，关于监督厅的论述比较详细。

9. 考虑到上述情况，行预咨委会努力在下文各段中对指导委员会的报告进行结构调整，以便利大会审议其中包含的问题和建议。一些建议涉及完全由政府间机构管辖的事项。还有一些建议取决于将来的报告或研究。在这些情况下，咨委会建议应等待相关研究结束之后再作考虑。此外，一些建议与大会已经明确表态的事项有关。行预咨委会注意到指导委员会关于其建议应整体采纳的意见。行预咨委会认为，每项建议应单独审议。

10. 考虑到上述情况，行预咨委会已确定了应尽早作出决策的五个问题，其中两个与治理有关，三个与监督有关。前两个涉及加强成果方法和问责制，后三个涉及：(a) 设立独立审计咨询委员会；(b) 内部监督事务厅业务上的独立性；以及(c) 系统化地在整个联合国组织加强内部控制框架和风险管理工作。

11. 数年来，行预咨委会一直呼吁更严格地重视落实所有监督机构提出的建议的进展情况进行监督和报告的必要性。尽管在这方面已经取得进展，例如秘书长的报告以及审计委员会的报告，载列了关于各项建议执行情况的章节，但监督和治理的改革要取得成效，就仍须强调这一事宜。

四. 关于治理的建议

A. 治理建议 1：加强预算和报告的成果管理制

12. 指导委员会认为，尽管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，在联合国本身：

预算投入没有与业务产出或战略成果等结果充分或一贯地联系起来，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（A/60/883/Add.1，第三卷，第18段）。

13. **行预咨委会指出，成果预算制和成果管理制是相辅相成的。**委员会一直提倡更好地落实成果预算制，以加强秘书处的管理和问责；否则成果预算制就有可能是纸上谈兵。**尽管在改进预算程序方面取得了一些进展，仍需要采取切实措施加强联合国各级的成果管理制。**

14. 指导委员会认为，妥善地执行成果管理制，是提高透明度、提高预算决策效力并改进工作做法的基础。**行预咨委会认同这一观点。尽管改革进程需要时间，咨委会强调，可以通过高级管理层在进一步改进结构、管理做法和管理工具方面作出严格承诺和表率，加快成果管理制的有效实施。**

15. **在行预咨委会看来，指导委员会没有具体说明为实施变革应采取的措施。**秘书长本人认为提高成果管理制的建议“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”（A/60/883，第10段）。行预咨委会注意到秘书长建议使用咨询服务来进行详细审查，以便分析如何升级、改进联合国成果管理制并将其制度化，将成果管理制纳入联合国问责制框架（见 A/60/883，第10段）。秘书长还提议结合关于成果管理制执行情况的研究来处理大会第60/260号决议请秘书长提交的关于加强秘书处内部监测和评价工具的报告（A/60/883，第12段）。

16. **行预咨委会同意应进行一项研究。咨委会指出，在这问题上，本组织在全系统范围内已经积累了一定的经验。在进行类似研究时必须熟悉联合国系统及其固有的复杂性。行预咨委会因此建议使用联合国系统内部的专家来进行研究。在对研究进行计划时，秘书长应按照大会第60/257号决议第2段的规定对联合国系统行政首长协调理事会关于成果管理制的工作组机制加以利用。**

B. 治理建议 2：加强联合国秘书处行政管理的全面问责制

17. 在治理建议2下，指导委员会建议秘书长设立行政管理委员会，协助其履行行政首长的职责。委员会的规模有限，成员由代表各主要的管理和业务责任领域的行政人员组成。还可以包括具有适当的政策和管理专门知识的独立成员。委员会可由秘书长或其指定的官员主持，提议委员会设立自己的秘书处。咨询委员会认为，组建这一委员会，完全属于秘书长的权力范围。

18. 指导委员会还建议加强现有的执行管理层（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，本报告还建议建立对执行管理层职位候选人资格和经验进行审查的公开和透明征聘和任用程序(见 A/60/883/Add. 1，第三卷，第 21-22 段)。

19. 秘书长自己在就指导委员会的报告提出意见时表示，治理建议 2 是一个优先事项。他提议对秘书处的问责制框架进行深入的专家审评，这项审评也可以反映各会员国对秘书长关于问责制的报告(A/60/846/Add. 6)的审议结果。第 14 段载有供审议的职权范围(A/60/883)。

20. 咨询委员会不久前表示强烈支持加强高级管理层的问责制框架。咨询委员会在关于 2006-2007 两年期拟议方案预算的第一次报告(A/60/7)第 57 段中指出，过去几年不断提及实行处罚行动的想法，作为实行问责制的手段；但是，没有具体的措施，就很难或无法取得进展。在同一份报告的第 58 段中，委员会建议实施一套具体的处罚措施(最高惩罚包括终止雇用)，处理副秘书长和助理秘书长一级的高级管理人员未能履行职责或业绩不良的情况。

21. 咨询委员会支持进行审查，并建议将结论纳入秘书长关于问责措施的年度报告中(见大会第 59/272 号决议)。委员会还强调审查应包括有关适用于业绩不佳或无业绩情况的具体处罚措施以及嘉奖出色表现的具体提议。

C. 治理建议 3: 加强专家委员会的任期限制和资格要求以及其成员的独立性

22. 在治理建议 3 下，指导委员会提出许多建议，旨在促进提高行政和预算问题咨询委员会、国际公务员制度委员会和独立审计咨询委员会各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的透明度(见 A/60/883/Add. 1，第三卷，第 23-28 段)。

23. 除其他外，指导委员会还建议报告第四卷附录 3 所载的有关审咨委的拟议最低限度资格标准(另见 A/60/846/Add. 7 附录 B 和下文第 41-51 段)，作为行预咨委会和公务员制度委员会界定类似标准的模式。还建议将大会议事规则第一百五十五条的要求扩大至行预咨委会的所有成员，即其成员中至少有三名具有公认名望的财务专家。此外，指导委员会建议大多数成员至少具有以下三点：(a) 理解预算、财务和业绩报告和评价的技术能力；(b) 曾担任公共部门机构或私营公司的行政和预算(或财务)委员会的成员；(c) 精通战略规划和资源配置；以及(d) 以前在大型的公共或私营部门组织的管理和领导层任职。

24. 关于国际公务员制度委员会，指导委员会还建议，除了现有的要求之外，大多数成员在以下两个或两个以上领域具备经验：(a) 国家公务员机构的管理和领导职能；(b) 国际政府间或大型非政府组织的管理和领导职能；(c) 大型私营部门跨国企业的行政职能；以及(d) 国际报酬比较。

25. 指导委员会还建议，为了确保资格和独立性的最高标准，联合国应按照会员国公共部门的可比职位，给予治理领域专家委员会成员报酬，这符合诺贝尔梅耶原则，并制订基本的披露规则，处理潜在的利益冲突。

26. 咨询委员会同意秘书长的看法，即建议 3 所涉问题属于政府间机构的职权范围(见 A/60/883 第 16 段)。

27. 关于咨询委员会本身的最低资格问题，委员会指出，指导委员会的提议过分注重财务经验。大会意识到咨询委员会处理一系列广泛的主题。在这方面，咨询委员会指出，大会议事规则第一百五十六条的规定是，咨询委员会的成员应根据广泛的地域代表性、个人资格和经验来甄选。这一事项属于大会的权力范围。

28. 指导委员会关于联合国给予专家委员会成员报酬的建议，是大会决定的事项。咨询委员会注意到，有人提议审咨委每年开会 16 天，国际公务员制度委员会每年开会 20 到 30 天。咨询委员会每年开会 9 个多月，此外还在间隔期随时根据要求开会，处理可能以来文形式提交的事项。³ 因此，各专家委员会的服务条件可适用不同的办法。

29. 关于专家委员会成员的独立性，咨询委员会指出，在这个问题上，指导委员会没有涉及的一个方面是这些实体的秘书处的自主权。没有制订适当的程序，这些机构本身的独立性就有危险。这种要求适用于行政和预算问题咨询委员会、国际公务员制度委员会和审计委员会以及拟议的审咨会。

D. 治理建议 4：加强大会的行政和预算（第五）委员会的程序

30. 在治理建议 4 下，指导委员会建议大会考虑，建立一个规模较小的代表性机构负责行政和预算事项，是否有利于本组织(见 A/60/883/Add. 1，第三卷，第 34 段)。由于大会第六十届会议(见大会第 60/260 号决议)最近重申了第五委员会的职责，其中规定会员国可以普遍参与行政和预算事项，咨询委员会认为没有必要进一步审议这一问题。

E. 治理建议 5：更好地协调关于方案和资源配置的决定

31. 在治理建议 5 下，指导委员会申明，

方案和协调会、第五委员会和行预咨委会之间的责任分工，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、行政程序和资源配置工作有效地协调一致。(见 A/60/883/Add. 1，第三卷，第 35 段)。

³ 在这方面，咨询委员会指出，指导委员会报告第三卷附录 2，将咨询委员会的工作期错误地说成“约半年”。

指导委员会认为，方案协调会的程序可以加强，而且必须对方案协调会审议程序及其活动准则作重大修改，使它能够充分发挥方案治理方面充满挑战的作用。指导委员会认为，要实现这些改进，必须同时实施有效的成果管理制以及统一方案和预算决策，在这些问题上，方案协调会可以起作用(见 A/60/883/Add. 1，第三卷，第 36-37 段)。

32. 咨询委员会认为，指导委员会的说法并不是非常清楚和精确。不管怎样，咨询委员会指出，根据大会第 58/269 号、第 59/275 号、第 60/257 号和第 60/260 号决议，大会第六十二届会议将审查在改革规划和预算程序方面取得的经验。因此，咨询委员会认为，大会第六十二届会议在根据大会第 58/269 号决议进行审查时，应审查与治理建议 5 以及与加强方案协调会在规划和预算过程中的职责有关的问题。

F. 治理建议 6：提高各委员会的效率、透明度和独立性

33. 治理建议 6 适用于全面审查的第二阶段所涉及的抽样“非秘书处实体”(联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国难民事务专员办事处(难民署)和国际民航组织(民航组织))。咨询委员会指出，这些都是政府间机构。指导委员会表示，应阻止理事机构不断扩大的趋势，并建议应考虑缩小难民署理事机构成员数目。指导委员会还建议，所有四个非秘书处实体采纳有助于评价和(或)自我评价的正式程序，以便其理事机构和委员会定期审查其程序的效用以及与各立法会和执行管理层的互动情况。指导委员会进一步建议，各专家委员会，如监督或审计委员会以及在各种情况下所设的委员会，采取进一步措施，提高其独立性和效用。

34. 大会不妨将这些建议和基本分析转送有关机构。

G. 治理建议 7：制订适当的披露、道德操守和举报人政策

35. 本建议适用于全面审查的第二阶段所涉及的抽样“非秘书处实体”(开发署、儿童基金会、难民署和民航组织)。指导委员会建议这些实体考虑对执行管理层和各独立专家委员会实行适当的披露要求；设置道德操守职能部门，以推动落实各组织的道德操守政策；这些实体的所有工作人员应接受适当的培训。

36. 咨询委员会建议大会注意治理建议 7，同时敦促采取步骤，确保联合国的所有基金和方案就此事项制订共同的办法。

五. 关于监督的建议

A. 监督建议 1 和 2：企业风险管理和内部控制

37. 指导委员会指出联合国在风险管理和内部控制方面缺少清晰的管理责任（见 A/60/882/Add. 2，第四卷 4.3.1 节）。指导委员会表示，风险管理和内部控制的责任应根据许多公共和行业组织以及日益增多的国际组织的最佳做法明确委派给本组织的高级管理层。指导委员会的具体建议为：

- (a) 实施系统的企业风险管理框架；
- (b) 责成秘书长负责内部控制并就内部控制的效力提出报告。

38. 咨询委员会在 A/60/883，第 17 和 18 段中指出，秘书长表示这两项建议相互关联，最好能够一道执行。秘书长建议为提供适当的技术建议制定职权范围，技术建议是关于以何种方法引入一个注重绩效的全企业风险管理框架，必要的支助结构、方法、信息系统和培训要求，以及一个详细的项目执行计划等。被聘来管理项目的工作人员在项目接近完成时将过渡到风险管理职能。将在大会第六十二届会议续会第一期会议上印发详细项目进展报告。

39. 咨询委员会同意指导委员会的看法，认为本组织有一个严重空白的弱点，就是以临时安排的方式进行风险管理以及在内部控制成效方面缺少清晰的责任制；这些弱点应迅速解决。咨询委员会建议请秘书长着手制定其报告第 17 和 18 段中所述的职权范围，同时牢记：

- (a) 秘书长负责建立一个全面的风险管理框架以及负责管理风险；相关的审计人员负责监测和评估本组织的风险管理工作是否适当、有效。
- (b) 秘书长负责维持一个有效的内部控制机制，这一机制也由审计人员评估。应明确委派本组织各级内部控制活动的责任并纳入问责框架。
- (c) 秘书长应就本组织的风险管理和内部控制框架定期向大会提出报告。

40. 至于外部专家和咨询人参与这一进程的问题，咨询委员会认识到在执行有效的企业风险管理和内部控制程序方面可能需要外部的专家就最佳做法提供指导以及提供实践经验，前提是须调整外部实体的研究成果以适应联合国的需求；但是，咨询委员会强调这一研究应在与监督机构的合作下由内部人员领导进行。这一分析不能简单地看作是提交给大会的一份报告，而应看作是为联合国在朝向制定一个问责文化以及加强行政过程方面的必不可少的一步。

B. 监督建议 3：执行大会关于设立独立审计咨询委员会（审咨委）的决议

41. 在监督建议 3 中，指导委员会赞成根据大会第 60/248 号决议第十三节第 4 段以及大会第 60/283 号决议第一节第 4 段的规定建立一个独立的审计咨询委员会（审咨委），并建议迅速执行。指导委员会还建议将审咨委的职权范围作为联合国其他实体各自审计委员会的职权范围的范本，或作为成立新审计委员会的基础。

42. 如上文第 7 段所示，秘书长已经在一份单独的报告中更新了审咨委的职权范围（A/60/846/Add. 7），报告反映了根据进一步磋商进行的全面审查中所建议的各项澄清，并就大会应采取的行动提出了建议。咨询委员会相应地根据秘书长新的报告进行了审议。

43. 咨询委员会认为应由大会本身决定诸如审咨委的任务授权、组成、甄选程序和专家资格等事宜（见 A/60/7/Add. 13 和 Corr. 1-2）。在以下各段中，咨询委员会提出了若干意见和建议，大部分都是与拟议的职权范围有关的概括性意见，包括确定其成员的独立性以及财务经验的标准。

44. 咨询委员会指出审咨委的作用是发挥专家咨询的职能，协助大会履行监督职责（见大会决议 60/248，第十三节，第 4 段）。咨询委员会认为，文件 A/60/846/Add. 7 中制定的审咨委的职权范围已远超出了咨询的作用。

45. 在审咨委的规模上，咨询委员会的观点是机构小决策制定就更容易一些。咨询委员会因此认为审咨委应由 5 名成员组成，而不是 10 名。

46. 咨询委员会认为这一机构的成效将有赖于其成员的专长。最要紧的是要有与财务和审计相关的广泛经验。咨询委员会强调具有明确及可核实的资格的重要性，并建议大会应制定程序核实候选成员的资格。

47. 咨询委员会认为，应由大会决定审咨委成员的服务条件（见 A/60/846/Add. 7 附件一第 10 段；也可见上文第 28 段）。

48. 咨询委员会强调审咨委秘书处的自治权（类似行政和预算问题咨询委员会、国际公务员制度委员会和审计委员会的秘书处）应予以保证（见上文第 29 段）。

49. 指导委员会还建议监督厅和审计委员会的预算应通过审咨委提交给大会（见 A/60/883/Add. 2，第四卷第 21 段）。但是秘书长建议审咨委对监督预算进行专家技术性审查，并通过咨询委员会告知大会其结论和建议（见 A/60/883 附件二第 4 段）。咨询委员会看到了秘书长提议的保护预算审查过程独立性的程序的优点。

50. 因此，咨询委员会建议大会请秘书长，在咨询审计委员会⁴和内部监督事务厅后，并考虑到咨询委员会在上文中的评论意见，在第六十一届会议续会第一期会议上向大会提交经修订的审咨委的职权范围，其中，除其他外，反映下列要点：

(a) 审咨委只具有咨询作用，没有任何业务职能；

(b) 审咨委的职责是就其认为合适的有关审计实体的工作范围、内容以及成果等事宜向大会提出建议。

51. 在(A/60/846/Add.7)第17段中，秘书长建议大会，除其他外，批准报告附件一中所包含的职权范围，并在2006-2007两年期方案预算第1款(通盘决策、领导和协调)下批款917 800美元；在第35款(工作人员薪金税)下批款38 800美元，以收入第1款(工作人员薪金税收入)下的同等数额抵销。关于与指导委员会建议相关的所需资源，咨询委员会的建议包含在下文第83段。

C. 监督建议 4：联合检查组的工作应该终止

52. 指导委员会支持监督建议4的主要论据包含在A/60/883/Add.2第四卷第22至26段中。咨询委员会认为，指导委员会的报告并未解释清楚应终止联检组工作的理由。

53. 在审查指导委员会报告的这一部分时，咨询委员会会见了联合检查组的主席和副主席，他们提供了更多的信息并作了更多的解释。咨询委员会指出，联合检查组已经对指导委员会提出的关于联合检查组和监督厅的建议提交了回应意见，其中对指导委员会的很多结论提出异议(A/60/1004)。载有这些意见的报告附件中也扼要说明了指导委员会的建议与联合检查组在其关于联合国系统监督制度的缺陷报告(A/60/860)中提出的加强监督的建议之间的差异。

54. 在此方面，应该指出当前正在着手改革联合检查组，包括审查其章程和工作方法的(A/58/343, Add.1和2)以及任命联合检查组检查专员的程序(A/60/659)。根据联合检查组的章程，大会是处理与联合检查组地位有关事宜的主管机构。大会可以在审查联合检查组当前改革的执行情况时同时考虑与联合检查组未来业务相关的事宜(见大会决议59/297)。

D. 监督建议 5：为机构间方案制定新的监督标准

55. 指导委员会指出，由几个实体联合出资和开展的方案的监督工作有一个缺陷。这种方案常常由一个高级管理人员组成的机构间委员会监督。但是，这种方案结构往往缺乏综合监督各参与实体各自对方案中涉及本身部分进行审计和评

⁴ 财务条例7.6写到“审计委员会应完全独立，并独自负责进行审计工作。”

估。这种各自为政的监督往往相互重叠、效率低下。指导委员会建议建立综合风险管理框架并由一个监督实体代表所有参加实体进行综合审计评估。

56. 秘书长在其报告(A/60/883)第21段中指出,采取某种机制以确保为机构间事务进行的监督活动不存在缺陷。完全是政府间机构的事,并且这样做还会影响到监督厅、审计委员会和整个联合国系统内其他监督实体的作用和责任。**咨询委员会建议大会请秘书长,作为行政首长理事会的主席,就如何解决这一个问题向大会提出提案。**

57. 在与之相关一个问题上,咨询委员会还指出,在加强联合国系统监督机构间的协调与合作方面,没有任何具体提案。

E. 监督建议 6: 民航组织应设立审计委员会,应加强难民署、开发署和儿童基金会内部审计职能的业务独立性

58. 咨询委员会指出,在第二阶段审查的实体样本组包括联合国秘书处、联合国的一个基金和两个方案署(难民署、开发署和儿童基金会)以及一个专门机构:国际民用航空组织(国际民航组织)。这些实体中大多数都在组建审计委员会的过程中或在根据最佳做法调整现有审计委员会的职权范围,尤其是其独立性方面。

59. 作为一个专门机构,国际民航组织的治理结构与联合国大会的治理机构是类似的。指导委员会建议国际民航组织理事会考虑将联合国独立审计委员会的职权范围作为范本,因为联合国独立审计委员会的职权范围应适合国际民航组织的情况。

60. **大会可以考虑将这一建议及与此有关的分析转交给国际民航组织理事会。**

F. 监督建议 7: 明确身兼内部审计、调查和评价三职的难民署监督委员会的职责

61. 指导委员会指出难民署监督委员会负责内部审计、调查与评价。但是,按照最佳做法,独立的审计委员会应该仅管理内部审计和外部审计的职能。评价和调查职能应该向执行管理层报告,但是必须保证其独立性,并接受理事机构的问责。而且监督委员会中只有一名独立委员。

62. 咨询委员会已经获得的额外信息表明难民署已经开始在修订监督委员会的职权范围,包括增加外部委员的人数,难民署还打算2007年上半年向执行委员会通报,它将如何以大会批准的联合国审咨委为范本,建立一个独立审计咨询委员会,并咨询执行委员会的意见。

六. 对内部监督事务厅的审查

63. 内部监督事务厅的审查结果载于指导委员会报告第五卷 (A/60/883/Add. 2)。

64. 指导委员会提出 23 项主要建议, 为便于参考, 在下面附件中加以汇总 (另见 A/60/883/Add. 2); 以下是咨询委员会的评述和意见。**指导委员会还对尽量改善内部监督事务厅的专业做法和工作方法提出许多有益的意见和建议。指导委员会还强调, 需要改善该厅和管理层之间的工作关系, 并就改善工作方法提出建议。其中许多建议都属于秘书长和主管内部监督事务副秘书长管理职权范围。咨询委员会敦促他们认真审议这些建议。**

65. 咨询委员会回顾大会决定在其第六十四届会议上评价和审查内部监督事务厅的职能和报告程序 (第 59/272 号决议, 第 16 段)。**但委员会指出, 指导委员会的一些建议直接涉及大会第 48/218 B 号决议载有的立法授权, 该决议决定设立内部监督事务厅, 目的是通过行使监测、内部审计、检查和评价以及调查等职能 (见该决议第 5(c) (一) 至 (四) 段), 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。因此, 应根据这项决议及大会关于该厅职权问题的后续决议, 如第 54/244 号、第 59/272 号和 59/287 号决议, 审议对该厅组织和结构及其职能作出的任何调整。**

66. 咨询委员会注意到, 主管内部监督事务副秘书长编写了一份单项报告 (A/60/901), 对指导委员会建议中的某些内容作出评述, 并为加强内部监督事务厅在本组织内的独立性和地位提出自己的建议。

67. 咨询委员会还注意到, 考虑到内部监督事务厅的地位, 秘书长选择不就 A/60/901 所载该厅建议直接发表评论。然而, 他就指导委员会的结论发表了意见, 涉及四个问题: (a) 审咨委专家的资格问题是委员会能够成功履行其具有挑战性的职责, 向大会提供技术咨询的关键因素; (b) 指派审咨委对监督预算进行专家技术性审查, 但建议随后通过行政和预算问题咨询委员会将监督预算提交大会; (c) 管理层需要合格的内部审计和保障服务; (d) 不论就结构和隶属关系作出何种决定, 必须确保有适当的制衡机制, 保护调查人员 (A/60/883, 附件二)。

68. 指导委员会在审查内部监督事务厅工作的管理结构过程中建议, 管理层应确认它有责任确定可以承受的风险, 实施控制并管理风险 (见下面附件中的建议 1)。**咨询委员会同意, 这将使管理层评价风险、设计和管理内部控制系统的责任得到澄清。**

69. 咨询委员会注意到, 这项建议是在指导委员会报告就将内部监督事务厅视为外部而非内部监督机构, 从而使会员国都能获得其报告的问题发表意见之后提出的。委员会指出, 大会第 48/218 B 号决议第 5(d) 段述及该厅的支助职能和向管理层提出的意见。**咨询委员会认为, 该厅是内部监督机构, 其作用十分明确: 它**

是秘书处的一部分，在秘书长领导下履行大会赋予它的任务。内部监督事务厅在必要时向大会提出报告的必要能力，或会员国可以审阅其报告这一情况，无损于该厅作为管理层支助部门努力改进秘书处运作的责任。委员会强调，该厅和管理层必须彼此合作，由管理层承担评价和管理风险的责任，在这一过程中由该厅向管理层提供客观保障和支助。

70. 指导委员会在审查内部监督事务厅自身的组织和结构时，建议该厅着重进行内部审计，认为其体制内的不同活动和单位过多，有损于该厅在人们心中的客观性，降低了其效力并可能增加其费用（A/60/883/Add. 2，第五卷，第 5.5.3 节，建议，第 1 段）。因此，指导委员会认为，监测方案执行情况的责任应属于方案主管部门，而内部监督事务厅应通过对所用程序和数据进行审计，保障准确行使这项职能。指导委员会还认为，更可取的办法是将评价活动和管理咨询活动设置在管理事务部内，而且调查司应归属法律事务厅（见下面附件中的建议 2、3 和 4 以及 A/60/883/Add. 2，第五卷，第 5.5.3 节）。

71. 咨询委员会同意，编写方案执行情况报告的责任应属于方案主管，这项职能应转移到管理事务部。委员会还同意可将管理咨询职能置于内部监督事务厅之外，这样做更为妥当。然而，鉴于这项职能有助于秘书处的管理改革工作，委员会认为，应根据秘书长就改革管理问题提出的建议和大会第 60/260 号决议的有关意见，审议该职能的归属和有关资源问题。同时，委员会指出，应在转移职能同时划转相关资源。

72. 指导委员会认为，评价工作应由方案主管部门进行，并向设定预算和批准方案规划的相关机构报告，因此这项职能应设置在管理事务部内（A/60/883，Add. 2，第五卷，第 5.5.3，建议，第 4 段）。在这方面，咨询委员会回顾大会第 60/257 号决议第 14 段请秘书长责成内部监督事务厅向大会第六十一届会议报告正在进行哪些努力，采取哪些行动，加强其深入评价和专题评价的职能，并回应方案主管提出的专项评价请求，确保政府间机构获得高质量、专业且客观的方案及活动执行情况报告。关于内部监督事务厅活动的报告（A/61/264，第一部分，附件三）概述了该厅对这项请求的回应，并进一步指出，其关于加强该厅提案的报告（A/60/901）载有针对该厅的方针、方法和工作人员人数问题加强其监督职能的各项提案。

73. 咨询委员会认为，应加强方案主管部门一级的评价（自我评价）能力。至于内部评价，委员会回顾大会第 48/218 B 号决议规定由内部监督事务厅集中履行这项职能。委员会认识到，可以适用的模式不止一个；咨询委员会强调，无论将该职能设置在哪里，都必须确保方案主管充分考虑到评价结果（另见大会第 60/254 号决议）。

74. 关于建议将调查职能移转给法律事务厅的问题（见下面附件中的建议 4），咨询委员会回顾大会第 59/287 号决议的规定。委员会还注意到，内部监督事务厅切实认识到，需要全面重新评估调查司的职能、结构和工作进程。内部监督事务厅已开始进行一项特别审查，计划在 2006 年年底之前完成（见 A/60/901，第 84 段）。在这种情况下，委员会认为，应把调查职能留在内部监督事务厅内，在特别审查完成后尽量加以改善。

75. 指导委员会报告第 5.5.1 节阐述了内部监督事务厅的业务独立性问题（见下面附件中的建议 5 至 15）。指导委员会认为，业务独立性系基于监督职能在多大程度上能自由地发挥，用以确定所需的资源，酌情部署这些资源和酌情进行汇报（A/60/883/Add. 2，第五卷，第 5.5.1 节，原则，第 46 段）。在这方面，咨询委员会回顾大会第 48/218 B 号决议第 5(a) 段决定，内部监督事务厅应在

“履行职责时在秘书长的权力下行使业务独立，并且根据《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”。

76. 指导委员会建议大会确定内部监督事务厅有责任提供内部审计服务的那些组织（见下面附件中的建议 5）。咨询委员会认为，需要提供额外资料，还应请秘书长编纂此类资料，包括目前不具备单独内部审计职能的各个组织。还应提供资料说明跨机构活动，例如，大会领导的、涉及一个以上联合国实体的活动。

77. 指导委员会在其第 10 和 12 项建议（见下面附件）中，建议内部监督事务厅在行政上隶属秘书长，可由他将日常职责下放给联合国系统内部具有适当权威和资历并有能力支助该厅的行政机构，如常务副秘书长或一个由他（她）主持的执行委员会。咨询委员会首先指出，根据《联合国宪章》第九十七条，无论内部行政安排如何，秘书长都应承担最后责任。此外，内部监督事务厅要在业务上具有独立性（见大会第 48/218 B 号决议）也需要该厅直接隶属秘书长。

78. 建议 11、13、14 和 15（见下面附件）涉及独立审计咨询委员会（审咨委）及其拟议与内部监督事务厅的关系。上述第 41 至 51 段的监督建议 3 也谈到审咨委。应根据咨询委员会关于提交审咨委订正职权范围的建议，审议这些问题。

79. 根据指导委员会，内部监督事务厅筹资结构限制了其能力，使其无法确定将在何处部署资源，因此也限制了其决策范围。因此，无法根据该厅的风险评估向正在出现风险的领域划拨资源，也无法每次都对风险变化作出反应，除非不得不重新谈判各项协议，或等待下一个两年期进程（A/60/883/Add. 2，第五卷，第 5.5.1 节，意见，第 47.2 段）。指导委员会建议根据该厅的风险评估及其战略制订该厅预算。委员会还建议，一旦大会核准，管理事务部应根据会员国决定采纳的任何公式进行费用分配，内部监督事务厅不应再参与有关费用分配问题的讨论（见下面附件中的建议 7 和 8）。

80. 内部监督事务厅在文件 A/60/901 第 44 段指出，和可能该厅尚未充分落实风险评价框架，但已把 2008 年作为目标，以确保在其各项工作计划中充分考虑风险问题。因此，按风险管理要求制定内部监督事务厅预算是一项中长期目标。咨询委员会还认识到，风险管理包括估计风险与有关费用的比较。

81. 关于筹资安排，咨询委员会注意到，指导委员会的报告没有列入确保作出适当供资安排，促使各基金和方案及时偿付内部监督事务厅服务费用的提议（见大会第 60/259 号决议，第 4(c) 段）。委员会还回顾大会第 59/272 号决议第 15 段请秘书长就如何按照大会第 48/218 B 号决议的规定，保证内部监督事务厅在业务上充分独立的问题，向大会提出报告。此类报告尚未提出。如秘书长所示，目前本组织的开支是根据供资来源核算的；任何偏离这项原则的做法均须得到大会的明确批准（见 A/61/264（第一部分）/Add. 2，第 3 段）。因此，委员会认为，应请秘书长考虑到上述要点，吸取在现行费用分摊机制方面获得的经验，制订一项提案。

82. 关于准许内部监督事务厅掌控其人员征聘、晋级和终止任用的标准问题（见下面附件中的建议 9），咨询委员会指出，根据第 48/218 B 号决议，副秘书长在人事问题上已经拥有一定程度的酌处权，行政指示 ST/AI/401 和 ST/AI/2003/4 为该厅制订的各项安排对此均有所规定。

七. 咨询委员会关于所需资源的建议

83. 咨询委员会注意到，指导委员会报告各节中都开列了费用估计数。然而，在目前阶段，咨询委员认为这些估计数仅具有指标意义，因为它们代表着指导委员会作出的分析，但没有履行秘书处的正常预算编制程序。另外，准确估计数还取决于大会可能就其面前的各项提案可能采取的行动。届时秘书长将根据大会议事规则第一五三条编写一份所涉方案预算问题说明；该声明应载有准确、详尽和充分说明理由的预算估计数。

附件

指导委员会关于内部监督事务厅的建议

参考	建议
第 5.5.2 节 内部监督事务厅工作的管理结构	1. 管理层应确认有责任确定风险承受力，实施管制和管理风险
第 5.5.3 节 内部监督事务厅的组织和结构	2. 应把评价和管理咨询活动移转给方案主管和管理事务部
	3. 内部监督事务厅应着重进行内部审计，包括对管理层使用的评估程序进行审计
	4. 该厅不应履行调查职能；该职能应移交给法律事务部
第 5.5.1 节 独立性	5. 大会应确定内部监督事务厅应对哪些组织提供内部审计服务
	6. 重申不应有任何障碍阻碍该厅为执行工作而接触人员或调阅文件
	7. 根据该厅对风险的评估及其战略制订该厅预算
	8. 该厅应不再参加有关其服务费用分配问题的讨论
	9. 应准许该厅掌控其人员征聘、晋级和终止任用的标准和决定
	10. 该厅在行政上应隶属于秘书长或一个由秘书长委派适当权责的行政机构，如常务副秘书长
	11. 该厅在职能上应向独立审计咨询委员会报告工作
	12. 常务副秘书长或一个指定的执行机构应支助该厅在本组织内的活动，包括解决争端的责任
	13. 审咨委应对该厅进行监督

参考

建议

第 5.5.7 节

交换意见和编写报告

14. 该厅应能够自由和公开地同审咨委接触

15. 审咨委应就该厅在执行其计划方面取得的进展和由该厅活动产生的重大问题,向大会提出咨询意见

16. 应与方案主管部门分享审计报告草稿,征求其意见

17. 该厅的报告经履行适当程序后应不受干扰地直接发给行政管理部门和审咨委

18. 秘书长对该厅报告发表单独评注的做法应予废止

第 5.5.1 节

独立性

19. 应继续在报告程序履行完毕后和在会员国通过审咨委提出请求时,向会员国提供报告

第 5.5.4 节

人力资源

20. 应重新审查该厅厅长的任职期限

第 5.5.5 节

工作方法

21. 该厅的工作方法应得到加强

22. 应对工作人员的技能进行评估,并制定一项方案,为短缺技能,包括在信息技术领域获取额外资源

23. 应当根据新的风险评估框架进行风险评估,以此作为订正预算的依据