



大会

Distr.
GENERAL

A/50/459/Add.1
26 October 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

议程项目149

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

秘书长的说明

增编

根据大会1994年7月29日第48/218B号决议第5(e)(iii)段,秘书长荣幸地向大会成员国转递联合检查组对内部监督事务厅编制的最后报告的评论意见。

附件

联合检查组对内部监督事务厅编制的 最后报告的评论意见

一、内部监督事务厅提交大会第五十届会议的报告

1. 根据大会1994年7月29日第48/218B号决议第5(e)(iii)段,联合检查组(联检组)提交它对内部监督事务厅编制的下列最后报告的评论意见。这些报告是为了提交大会第四十九届会议审议而编制的,但推迟至第五十届会议审议。

2. 秘书长刚刚向大会提交这些报告,在某些情况下没有根据上述决议的规定同时提出他的意见。因此,联检组假定秘书长完全同意有关报告的内容。该看法也适用于本报告第二部分所提到的报告。

3. 联检组指出,它对内部监督事务厅若干报告,尤其对有关具体调查和检查的报告提出了或没有提出了意见,这些意见必然是有限的因为无法得到原来的记录。联检组希望能够克服该情况,并打算与内部监督事务厅一起在这一方面进行必要协调。

4. 根据题为第五委员会的文件的情况(A/C.5/50/L.1),预期内部监督事务厅有五份报告提交大会第五十届会议。由于联检组仍未收到这些报告,它无法就这些报告提出意见。就程序问题而言,联检组建议大会只审议它已评论的那些内部监督事务厅报告,除非提出评论方面的耽搁是联检组的责任。

A. 关于深入评价维持和平行动:起始阶段的 最后报告(E/AC.51/1995/2和Corr.1和2)

一般性评论

5. 报告很好地概括了维持和平行动起始阶段的有关问题。它有系统地列出秘书处在这领域负责个别业务和活动的单位。它还评价复杂的特派团的若干实质性

组成部分,和支助业务在什么程度下,有指导原则和业务程序指导它们的工作。这都是报告有用的特征。此外,报告载列有关1994年分发的深入评价进度报告(E/AC.51/1994/3和Corr.1)所列的建议的执行情况的资料。

数据收集方法

6. 报告第3段说明报告是以已公布的联合国文件、有关内部文件、外部研究和对联合国工作人员进行的有系统的访问为根据。由于维持和平是许多会员国积极参与的活动,与这些国家的代表协商本应有助于确定其他有关问题(见下面E节)。进度报告也没有包括对这些代表进行的访问(E/AC.51/1994/3,第6段)。

建 议

7. 报告载列21项建议,大部分的建议明确列出负责执行工作的秘书处单位。若干建议还列出执行工作的具体时间表。这些详细说明将促进执行,并明确规定有责任的单位。检查专员赞扬这一方法,并鼓励采取该方法作为执行和贯彻立法机构核准的建议的重要工具。然而,要预定执行日期就先必须分析有关因素,如可得到的资源和专门知识一般的因素,因此对评价员而言,这不是一个简单的任务。但是,在拟定建议时,应该与执行单位协商,尽量预定这些日期。

8. 报告大部分的建议似乎是有用和面向行动的。但是关于第33页的建议19,应该指出高级专家采购组的建议是非常专门和技术性的建议。因此内部监督事务厅在评价秘书处遵守该组的建议的情况时,必须拥有适当的专门知识。

其他有关问题

9. 如上面第2段所指出,评价队在编制进度报告和最后报告时,没有访问会员国的代表。检查专员认为,他们若与部队派遣国协商(许多部队派遣国常驻纽约的代表团都有军事顾问),评价队就能够确定其他有关问题。例如,可以确定部队派遣国在起始阶段的需要。这样,评价队就能够评价秘书处响应这些需要的能力。

10. 最后报告评价特派团实质性组成部分和支助活动采取行动的准备状态。报告还评价维持和平行动的人道主义和行政管理方面。起始阶段遇到的问题只简单地予以讨论。由于限制页数的规定,可以了解报告无法详细研究这些问题。但是,检查专员认为报告本应能够确定内部监督事务厅或其他有资格的机构将来也许可以研究的重要问题。

进度报告的建议的执行情况

11. 最后报告在其第4段中表示,报告相当重视对1994年发表的进度报告建议的遵守情况的审查。虽然这点也许是一项有用的特点,可是必须指出,只有在得到经济及社会理事会以及大会的核可后方案和协调委员会的建议才具有约束力。此外,方案协调会只赞同进度报告中关于最后报告编写情况的建议19。委员会注意到了进度报告中的其他建议,并同意大会将根据在大会第四十九届会议期间关于所涉方案预算问题可能的说明审查这些建议。有在政府间机构在审议决议草案或决定时才提出所涉方案预算问题。由于方案协调会不赞同进度报告中的这些建议,所以没有将这些所涉问题提交大会。因此,大会没有审查建议。所以,似乎不宜使用“遵守”一词。

方案协调会关于最后报告的结论和建议

12. 方案协调会明确表明赞同哪些建议,并解释不赞同其他一些建议的原因。然而,关于建议5和9至12,方案协调会认为必须由有关的政府间组织进行进一步审查。检查专员认为委员会已指明这些政府间组织;如果不加以指明,秘书处可能对委员会的意图作出不同的解释(例如选择必须向其提交建议的那些政府间机构)。

B. 深入评价环境规划署

(E/AC.51/1995/3和Corr.1)

13. 检查专员指出,如内部监督事务厅表示,本报告的一般方针目的是“通过加

强环境规划署与联合国系统内外其他组织的合伙关系,重新着重其活动,同时适当顾及作为全球环境方案的作用”。

14. 根据这项广泛的重点方针,报告全面说明了环境规划署与环境领域积极活动的大量合伙人之间的工作关系特有的政策、组织和业务问题。由于其范围很广,报告无法更深入审查《21世纪议程》对环境规划署提出的一些重大问题,例如它的全球协调作用及其与其他全球实体(如世界银行的全球环境设施或行政协调委员会(行政协调会)的可持续发展机构间委员会)的组织关系。

15. 由于开始生效的环境公约数字以及向公约提供服务所需的秘书处日益增加,肯定会加强特别是联合国系统内部和一般国际社会的政府间和秘书处间协调方面的挑战。因此,检查专员认为环境规划署的通盘效率将主要取决于它作为通盘的协调员能够在多大程度上为达到《21世纪议程》确定的全球优先事项调动国际社会的资源和精力。内部监督事务厅的报告本可以对该问题提供一项更全面的分析,因为这样对于加强环境规划署与联合国系统内外其他组织的合伙关系是必要的。

C. 关于非洲、西亚和欧洲的区域委员会秘书处、
方案和行政措施的报告(A/49/891,附件)

1. 非洲经济委员会秘书处

16. 本报告的重点限于方案和行政支助问题,对这些问题进行了简要的分析。检查专员同意该报告提出的一些重要评论,特别是关于严重缺少有关非洲国家经济和贸易形态的可靠统计资料以及必须提高委员会秘书处实务方案司的工作人员通盘的技术素质。

17. 关于拟订一项新的非洲发展战略的问题,检查专员注意到非洲统一组织(非统组织)在非洲经委会的技术支助下已通过了一系列的区域发展战略,最新的战略是1995年6月25日非统组织首脑会议通过的《开罗议程:重新发动非洲的经济和社会发展》。还有《联合国1990年代非洲发展新议程(非洲发展新议程)》,这是联检组

最近一项深入评价的对象。检查专员认为非洲经委会和联合国系统其他组织应专心一致支持执行这些区域方案,不应把不足的资源用于拟订新的大陆方案上。不管怎样,新的国家间方案应配合分区域的经济共同体,非洲国家将这些共同体作为区域经济合作和一体化的组成部分。

18. 检查专员完全赞成秘书长在他对审查中的内部监督事务报告所作的介绍性说明中的意见,特别是关于必须消除欧洲经委会与各专门机构、区域组织和在经济及社会部门的全球秘书处实体之间的重复并加强它们之间的合作的意见。在这方面,检查专员在他们对《非洲发展新议程》的最近评价中提出了一些符合秘书长立场的措施并报告在内部监督事务厅报告中提出的一些重要评论。关于《非洲发展新议程》的联检组报告表示,检查专员认为,非洲经委会新的、更精简的职权范围和组织战略除其他事项外,应使委员会的秘书处能够:

(a) 在非洲区域发展蓝图的范围内,在国家一级积极参与协助各国政府拟订或加强其宏观经济政策纲要和公共部门改革方案、投资促进战略、商品多样化和出口促进计划等;

(b) 在国家一级也承诺保证国际组织的国家战略和方案(例如长期远景研究、圆桌会议、国家战略说明和政策纲要文件)的确包括或酌情考虑到分区域的特性和优先事项;

(c) 将其专门知识集中在联合国系统其他组织的体制职权范围以外的一批核心方案上,例如非洲内部经济合作和一体化;非洲运输和通讯十年方案;收集、分析和传播关于非洲的发展统计资料和定期审查和发表国家、分区域和区域的社会及经济发展趋势;科学和技术政策、方案和机构;妇女参与发展;与贸发会议合作的投资可行性研究和贸易促进及协助活动;

(d) 加强、最好是与联合国系统其他组织、特别是包括布雷顿森林机构的合作和互通有无,并与其他有关当事方一起研究可否建立一个非洲开发银行、非洲经委会、国际复兴和开发银行、联合国工业发展组织参加的、能够带头加速执行联合国

与非洲运输和通讯十年方案和联合国非洲工业发展十年方案的非洲投资促进和协助司或方案；

(e) 至少将其工作人员的30%分散到其多国编制和业务中心去，并将这些中心转移，使其能够向不同的分区域经济共同体秘书处的个别成员国定期提供技术支助并与联合国系统具有分区域范围的、例如在阿比让、开罗、内罗毕等外地办事处进行更紧密的合作；

(f) 大大加强其资料传播和出版物销售，保证非洲国家和居民以及国际社会能够经常了解非洲的社会、经济发展，同时又考虑到体现委员会、其成员国和在非洲的联合国系统的创造力和成就的一项正式的新闻和出版物活动，将有利于非洲经委会总的形象。

2. 西亚经济社会委员会(西亚经社会)秘书处

19. 检查专员注意到，1994年5月在阿曼举行的委员会第十七届会议已核可西亚经社会报告内的三项主要建议：根据监督厅的说法，1994年方案和协调委员会第三十四届会议亦核可了西亚经社会的订正工作方案。

20. 检查专员认为，监督厅的建议已实际协助提高了西亚经社会秘书处工作的全盘质量。但是，他们却认为，应该亦将其他区域委员会秘书处列入该报告第7(a)段内所指明的组织，即应指派适当的工作人员参与评估和改组西亚经社会工作方案，并须铭记有必要通过各委员会秘书处加强区域间的联系。

3. 欧洲经济委员会(欧洲经委会)秘书处

21. 检查专员大致同意同欧洲经委会工作方案有关的结论和建议以及有必要适当地优先关注市场经济转型期国家的特殊需要。然而，在这方面以及其他方面，检查专员认为欧洲经委会应该同其他欧洲的有关各组织，尤其是欧洲委员会、欧洲重建和开发银行和经济合作及发展组织(经合组织)建立更坚强的合作关系。

22. 此外,欧洲经委会秘书处应该更努力地在区域一级的协调联合国系统其他组织支援中欧和东欧国家及独立国家联合体方面的方案和活动上发挥工作队领导者的作用。监督厅的报告或应强调指出欧洲经委会工作中的这些本份内的活动。

D. 关于人权事务中心方案和行政办法的报告 (A/49/892,附件)

23. 经过审查人权事务中心秘书处的方案和行政办法后,兹提出本报告。本报告评价了该中心所面对的种种困难,尤其是它难以针对严重侵犯人权事件作出及时、有效的反应以及难以大力支持拟订关于促进和保护人权的体制框架。本报告特别指出了该中心在向人权委员会、防止歧视及保护少数小组委员会、各条约机构等单位提供实质性服务的种种缺失以及该中心仅有限度地在实质上支持事实调查工作的进行。在这方面,本报告注意到该中心过度依赖外界专家处理此类有争执的、敏感的政治问题。

24. 关于该中心的行政和财务问题,本报告发现它缺少对全盘方案监督的任何中枢机制而且亦缺少考绩评价。检查专员认为使他(她)们特别感到不安的是下列事实,即该中心未采取任何改正的行动,虽然在过去几年内,内部和外部审计员已经查出了极多的内部控制上的弱点和行政缺失。

25. 本报告所提出的七项主要的建议已获该中心接受。然而,联检组正关切的是:该中心正如同本报告附录一所称的那样,对执行这些建议不够注意。

26. 联检组得知,已经同一名新的外部顾问订立合同,工作三个月,以调查该中心职能的一切方面并且提出改善该中心的各项提议。

27. 检查专员提醒,不应过度使用外部专门知识,尤其是从事监督服务者,因为行政当局正是雇用来检查、调查或评价行政当局本身服务情况的专家可能会面临利益冲突问题。检查专员建议,联合国秘书处应向大会提供关于它正在订约中的顾问公司和经费来源的透明的资料。行政和预算问题咨询委员会就同一个问题已经数度

提出警告。

E. 维持和平行动部外地行政和后勤司的审查(A/49/959)

28. 该报告是审查该司的组织、管理、控制和后勤结构。如报告第1段指出,这是响应大会1994年12月23日第49/233号决议的主要目标,该决议要求内部监督事务厅对秘书处负责维持和平行动和其它外地行动的后勤业务和行政安排的单位进行检查,以期查明问题及建议更有效率地使用资源的措施。

29. 内部监督事务厅在进行这项检查时使用了健全的标准。检查队与各级工作人员进行了广泛的交谈,并审查了现有的文件。

30. 内部监督事务厅的报告查明了对该重要司业务有不利影响的许多组织、管理、管理控制和后勤问题。该报告表一对这些问题作出概述。

31. 检查员完全支持内部监督事务厅在其报告第7段所采取的作法,即该司/部采取适当步骤解决报告中所指出的业务、组织和控制弱点。但他们希望对若干具体建议作出评论。

32. 建议(a). 联检组支持和强调关于将军事官员的职位限制为从事纯粹咨询工作的建议。此外,联检组希望回顾,这项问题并不仅限于这类人员,也不仅限于该特定司。例如,联检组理解,在一些情况下约聘和(或)借调人员已被或正在指派担任监督职务。因此,检查员建议由内部监督事务厅对此问题在联合国秘书处内进行一次全面审查,包括维持和平和其他方面的业务。

33. 建议(h). 检查员同意秘书长的建议,需要进一步研究授权购买维持和平行动通讯设备的问题。联检组认为,应当在采取其他内部改正行动后再考虑这种授权。在目前管理不善的情况下,将此权力授给该司是不明智的。

34. 建议(o). 联检组同意内部监督事务厅对人力资源管理厅最近向外勤司授权,以及外勤司/维和部在最近的将来有效履行所产生的额外责任的能力所表示的关切。出于上文第32段表示的理由,联检组告诫不要作出此项授权。

35. 建议(q). 检查员认为提出战争风险保险所涉及的大量经费的准确估计数对大会是有用的。这项评论意见也适用该报告有关资产管理和控制的内容(第27和40段)。

36. 关于第49段中对大会提出的建议,联检组希望回顾,现行的《联合国财务条例与细则》和内部监督事务厅的职权范围,似乎都没有由内部监督事务厅向大会直接提交预算建议的规定。虽然联检组不反对为该司提供更多资源,但认为应按照现行的预算程序。

37. 报告表一(a)(5)内称“从该司受到一些联合国财务条例和细则部门间程序限制,因而妨碍效率”,但未能具体说明和建议解决办法。

38. 第14段称“从该司这些业务的观点看,其中最严重的问题或许就是目前的征聘措施,合同可能性和有关的筹资限制根本无助于吸引合格的个人,……”。报告提到1994年颁布的《工作人员细则》300号编,对于按照支助帐户员额安置的工作人员,可以作出有限期间的任命。联检组认为这是一项涉及政策决定的需要小心处理的问题,在作出最后决定之前,应由人力资源管理厅对任何建议作出进一步的说明。

39. 报告在29-37段中讨论如何计算维持和平支助费用以及根据支助帐户所授权的资源是否符合全面要求。既然在联合国整个秘书处都采用这项方法,联检组认为很难根据一个司的经验得出结论。维持和平行动的支持活动是一个大问题,是一个由各会员国审议的制订政策的问题,因此联检组在本阶段不想就此主题作出评论。

40. 联检组还希望提出一项评论,该评论是根据编写有关维持和平行动军事部分的报告时检查员提出的意见。在为本研究报告进行采访时,一些部队派遣国对后勤司的某些采购作法和后勤支持表示不满。它们指出,虽然后勤司在组织上是维持和平行动部的一部分,但仍继续保有一定的独立性,而且未完全并入维持和平行动部。因此,检查员建议秘书长将后勤司完全并入维持和平行动部。这项结论和建议

证明有关授权的上述意见是有道理的。

二、大会第49届会议已采取行动的报告

41. 联检组对已向大会第49届会议提出并已采取行动的三份报告也提出了事后的评论。

42. 联检组是第一次这样做,联检组不反对提出事后的评论,但希望将来能及时收到最后报告,以使联检组能按照大会的设想同有关报告一起提出其评论意见。内部监督事务厅已向联检组作出这方面的保证。

43. 检查员希望指出,对内部监督事务厅的一些报告,特别是有关特定调查和检查的报告,由于无法查阅原始记录,其评论意见必然有局限性。联检组希望克服这种情况,并打算同内部监督事务厅在这方面作出必要的协调。

A. 为确定第二期联合国索马里行动失窃390万美元 的责任进行调查和采取行动的 进展情况(A/49/843)

44. 既然此份报告是关于调查的结果,联检组在没看到调查的原始记录的情况下,无法提出有意义的评论。

B. 内部监督事务厅对联合国西撒哈拉全民投票 特派团身份查验委员会前副主席弗兰克·拉迪先生 所作出的关于违反规则和管理不善行为的指控进行 调查的报告(A/49/884,附件)

45. 此报告有关调查的结果。因没有看到调查的原始记录,联检组难以作出任何评论。

C. 内部监督事务厅关于联合国西撒哈拉全民投票
特派团的审计报告(A/49/937,附件)

46. 此报告提出了一次后续审计的结果。报告条理清楚,阅读方便。但由于没有看到原始的审计报告,难以作出任何评论。

47. 可以令人遗憾的指出,西撒特派团行政部门没有遵照1994年4月25日和5月12日总部发出的指示,在联合国索马里行动失窃390万美元以后,采取必要行动保护联合国的资产。虽然审计队发现,总的来说,就所涉现金数额而言,警卫及其他安排是健全的。但仍建议采取进一步的警卫措施,以确保出纳处不遭偷窃。这些措施包括在财务科和出纳处之间窗口装上铁栅和安装警报声响系统(第9至10段)。1994年春天总部发出指示以后,就应立即采取这些措施。

D. 关于审计联合国保护部队(联保部队)人员
实验项目的报告(A/49/914,附件)

48. 此报告是审计结果。报告虽然提出了一些问题,如维持和平行动所雇用人员的报酬和更广泛使用志愿人员等同联检组有关,实际上也在其联合国维持和平及有关特派团(文职部分)的员额编制报告(JIU/REP/93/6)中作出了反映,但因没有看到原始记录,很难作出实质性的评论。

- - - - -