



# 大 会

Distr.  
GENERAL

A/51/674  
13 November 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议

议程项目112

审查联合国行政和财政业务效率

## 秘书长的说明

秘书长谨向大会各成员转递1996年11月13日联合检查组的一份说明,其中载有它按照大会1992年12月23日第47/454 B号决定提出的关于加强外部监督机制的修改和补充意见。

## 附 件

1996年11月13日

联合检查组的说明按照大会

1992年12月23日第47/454 B号和

1994年7月29日第48/493 A号决定提出

的关于加强外部监督机制的修改和补充意见

## 导 言

1. 本说明的目的是向大会提供联合检查组(联检组)关于加强外部监督机制的修改和补充意见,以帮助大会按照其1992年12月23日第47/454 B号和1994年7月29日第48/493 A号决定,审议这个议题。这些意见是补充1994年11月30日A/49/633号文件内秘书长报告和联检组1994年年度报告<sup>1</sup>所载的检查组早先意见。

2. 大会1996年6月7日第50/233号决议反映了会员国对有效监督的必要性的日益关切。该决议强调,联检组对联合国系统内各项活动的费用—效益的影响是各会员国、联检组和各参加组织秘书处的共同责任。虽然该决议具体涉及的是联检组,但共同责任概念的普遍适用性显然将适用于整个外部监督机制的影响或效力,而不仅限于联检组。联检组认为,大会最近的这一明确意见以及自1994年以来的其他发展,为重新审议加强联合国外部监督机制方面的各种需要创造了适当的条件。

## 会员国

3. 在有关外部监督机制的影响或效力的共同责任方面,各会员国显然可以发挥重要的主导作用。各会员国是联合国系统各种活动和方案的指定受益者;建立外部监督机制的最终动机是要确定这些活动和方案在执行时是否达到最高的效率和效力,以维护各会员国的利益。

4. 会员国的这一重要主导作用意味着立法机构的领导、指导和制定目标作用是建立有益、有效和强有力外部监督机制的必要条件。外部监督单位当然有义务找出它们认为会员国可能关心的问题,但政府间机构需要对此类提议作出反应,并愿意提供指导,把外部监督单位的注意力引向会员国特别关心的那些问题上,而且它们还需要把注意力和足够的时间用于审议外部监督单位所提出的意见。

5. 此外,最重要的是,会员国应向各参加组织秘书处发出明确的信息,即这些外部监督单位得到它们的大力支持,而且这些单位是代表会员国行使监督职能的。只有这样,各秘书处才会认真对待外部监督单位,而要创造良好气氛以克服对执行某些建议的抵制,就需要认真对待这些单位。

6. 与发出明确信息使各参加组织秘书处了解会员国支持外部监督机制相关连的一个问题是确保外部监督机制适当独立于各秘书处。《联检组章程》第7条规定,检查专员应在完全独立的情况下,只为各组织的利益着想执行任务。检查专员认为,这一独立性说明了何为任何一个监督职能的先决条件,它就是,在行政和预算业务上独立于其工作受到监督的秘书处官员。这一点对监督机制的重要性得到了确认,例如,大会1994年7月29日第48/218 B号决议中指出,内部监督事务厅应行使业务独立。

7. 为此,在有关行政事务的业务独立方面,秘书长关于设立内部监督事务厅的公报(ST/SGB/273)赋予监督厅以核定该厅所有帐户的授权(第32段),并授权它“依照《联合国工作人员条例和细则》和《联合国财务条例和细则》,适当地自酌处理和控制在该厅的人事与资源,以求实现该厅的宗旨”(第34段)。关于预算事项,公报提出,在向大会提交关于监督厅的方案概算时,“秘书长应考虑到有必要确保其业务的独立,并确保为该厅的有效运作拨出资源”(第30段)。为进一步确保该厅的独立,主管内部监督事务的副秘书长有权在他提交大会的年度报告中提出“关于他的活动范围及为预期目的拨出的资源是否够用方面的意见”(第28段)。

8. 检查专员认为,所有的监督机制都需要同样的业务独立,特别是象联检组这

样的外部监督机制。《联检组章程》第16至第20条规定了联检组的行政、预算和财务安排。检查专员认为,秘书长对第20条的特别解释实际上损害了联检组的业务独立。该条规定,秘书长根据联检组的提议,同行政协调委员会协商后,编制联检组概算。概算应连同行政协调会有关此项概算的报告以及行政和预算问题咨询委员会的评论和建议,提交大会。在讨论联检组的概算时,应请联检组派代表出席会议。

9. 秘书长既没有向联检组也没有向大会解释为何他提议的联检组1996/1997年概算低于联检组所提出的数额,这表明在预算和人事资源方面,联检组的业务没有独立于秘书处。更严重的是,秘书长迄今一直没有理睬行预咨委员会已得到大会1995年12月23日第50/214号决议赞同的关于加强联检组的意见和建议,也不理会大会在同一决议中对他的要求,即请他就加强联检组秘书处方面的建议,同联检组协商,并在1996/1997年订正概算中反映这一协商。

10. 联检组对第20条规定的程序的解释是它原来的提议应连同秘书长和行政协调会的评论通过行预咨委会提交大会。这将加强促使联检组从参加组织中独立出来,但是仍将保证各会员国根据充分知悉联检组及各秘书处和行预咨委会观点作出最后预算决定的完整特权。第20条规定的协商程序有助于行预咨委会和联合国大会处理联检组提议之前澄清任何缺点,和促进加强了解。

11. 为使外部监督单位发挥应有作用,各会员国应参照其活动授权和范围,为它们决定和提供它们所需的适宜资源。关于联检组,检查专员表示应增加工作人员,但是尽管大会一再呼吁加强外部监督机制,特别是加强联检组,但是秘书长的概算并没有规定要进行这种加强。更加令人困扰的是,在没有(按联检组章程第20条所规定,)联检组事先协商或参与的情况下,行政问题协商委员会(财政和预算问题)第八十五届会议(ACC/1996/15)向行政协调会建议减少联检组1998-1999年预算数额。

12. 当然,外部监督机制的效率最终取决于其工作人员的素质。对联检组而言,选择和任命检查专员是各会员国应决定的事项。联检组本身指出(例如其1995年度报告<sup>b)</sup>),若提名候选人的会员国和大会也采取必要行动以确保检查专员符合联检组

章程第2条规定的资格,则其全部效益和影响可以进一步加强。同样重要的是应促使联检组协助检查专员的工作人员的独立性。这是有待改进的领域,以便澄清这些工作人员应向谁效忠方面可能出现的混淆,从而避免忠诚方面的可能出现的自相矛盾。他们地位的正确解释应是这些工作人员是由秘书长任命--联合国工作人员条例和工作人员细则对他们适用--但是他们是向他们所指定的监督机构负责。此外,还应确立实际有效的保障措施,以确保其专业性职业不会受到不利影响。在这方面,联检组认为向它授予与目前授予监督厅的控制人事的相同权力(参看上文第7段)是会有帮助的。

#### 参加组织的秘书处

13. 外部监督机制的工作必须与参加组织密切合作下进行。编写联检组报告时,鉴于联检组秘书处的庞大及其报告的性质,尤应如此。因此,加强联检组效率和影响不可缺的是各参加组织在拟订其工作方案、编写其报告、向立法机构提出其报告和执行立法机构核定的建议时的毫无保留合作。

14. 最初的合作是拟订联检组工作方案。联检组在每年起草其工作方案之前为协助确保其报告適切性的工作中要求所有参加组织的秘书处建议应列入的主题。此外,在正式分发联检组年度工作方案时,它还包括暂定主题,供其后各年审议。这是各秘书处和各会员国在向联检组转达其可能对报告主题提出任何意见的另一个良好机会。

15. 促进各组织和行政协调会内部协调有助于进一步确保联检组工作方案配合秘书处彼此间集体订定的共同制度的优先次序。在这方面,联检组正式向各参加组织秘书处提出两项提议:

(a) 各秘书处提交联检组的建议应全部按照章程第9条的构想,由有关行政首长直接核定,以免过去收到的建议经常没有反映整个组织的关怀和优先事项的情况;

(b) 行政协调会及其附属机构应与/或按照方案和业务问题协商委员会过去的

提议,多参与建议与整个系统有关的报告主题。

16. 联检组报告实际编写时,各秘书处意见的素质和准时是极为重要的。在其工作过程中应与检查专员充分合作,和及时提供联检组所索取资料及有关草稿的评论是准时印发报告所需。在这方面,应该铭记,各秘书处在报告草稿以正式文件印发之前都有充分的机会对这些草稿发表评论。联检组的政策是充分严肃考虑各秘书处提供的评论,并尽量在报告中编入这些评论。若各秘书处认为它们的意见没有中肯地载入最后报告,联检组章程第11条所构想的报告程序确保各行政首长还有另一次机会随同联检组报告直接提交其立法机构。

17. 联检组印发报告之后,最要紧的是提请各会员国充分和及时注意这些报告。各会员国必须收到报告的全文及各秘书处的坦诚而具体的评论而非如参加组织内部惯例,仅仅是秘书处摘要及其简单的注释。此外,在联检组章程第11条所规定的时限内,编写关于各秘书处提出报告的正式评论是为了避免有人因担心联检组的报告会失去时效,因而在这之前,要求立法机构对其作出行动。

18. 确保联检组的影响和效率是实际执行各立法机构所核定的联检组建议。联检组章程第12条规定,各组织的行政首长应保证尽速执行各自的主管机构核定的联检组建议。可以考虑吁请所有的行政首长向其各立法机构定期提出关于核定联检组建议执行情况的详细年度或两年期报告。

#### 联合检查组

19. 在要求会员国给予指导和支持的同时,检查专员也充分认识到必须要通过他们工作的相关性以及他们的报告对提高联合国系统管理效率和效力方面的贡献来争取这种支持。联检组已为此目的采取了措施,并继续设法做出改进。这种措施也将促进秘书处的合作,这一点是十分重要的。

20. 提高产出的质量是一个连续的过程。例如1995年年度报告<sup>6</sup>所指出的,“联检组欢迎对他的报告提出有客观分析的建设性批评”。在对联检组的报告的影响负

有共同责任的情况下,例如大会上述决议所要求的,联检组期待着与会员国和秘书处合作改善联检组报告的编制和处理的方式。

21. 联检组为了从各参加组织秘书处以及各会员国就联检组工作方案提出的建议中获益而做出了努力,一如上文第14段所述。

22. 因此,尽管其章程第9条要求联检组最终将决定自己的工作方案,但各会员国和秘书处共同负有责任来确保联检组报告符合他们的利益和任务,因为他们有充分的机会来提出他们的意见。

23. 联检组一直设法改善其工作方案各主题的选择过程,他认为当前方案中所列项目确能更好的反映各会员国的关切和利益。实际上,联合国大会1993年12月23日第48/221号决议表示赞赏联检组为改进其方案拟订方法、提高效率和增进绩效而采取的措施。然而,联检组想要继续同各会员国和秘书处合作进一步改善其选择过程。

24. 联检组修订并更新了其内部标准和指导原则,以确保尽量有效的进行检查、评价和调查工作。这些标准和指导原则附在联检组1996年的年度报告中,以使联合国系统更充分的了解联检组进行工作的方式。另外还有更详细的内部程序作为补充。

25. 联检组认识到秘书处的关切事项是由于各外部和内部监督机构的要求而使工作量过度。联检组日益增加对信息技术的使用,并制订内部程序来酌情避免对各秘书处的要求。为此目的,联检组将同各秘书处安排及时提供各组织保持的一切有关印发文件和资料,包括联机资料在内。联检组还要同行政协调会附属机制探讨是否可能利用他们现有的一切相关的全系统范围的信息系统,和/或发展新的联机资料来源,以便向一切监督机构以及共同系统的各不同组织提供资料。

26. 联检组的一个关切事项是避免与其他机构重复,因此而设法使工作方案与其他外部监督机构以及内部的监督机构相协调。联检组认为应该更加注意并设法在外部和内部监督机构之间进行实际的合作、协调以及相互支助。按照大会第48/221

号决议第7段的要求,联检组设法与方案和协调委员会、国际公务员制度委员会、行政和预算咨询问题委员会、审计委员会、外聘审计团及联合国系统内各组织和各机构保持密切关系,以确保各该机构促进联合国和其他参加组织的管理效率,加强其会计责任和透明度的活动更加协调,更具成本效益。

27. 外部监督机构之间的合作应该更明确的定义,应该不仅仅是避免工作的重复。各监督机关应制订彼此相辅相成的项目,并考虑执行较大规模复杂的监督项目,具有协调和共同的职责。必须把目前这种强调和保护每一监督机构的独立性及其个别任务的态度转变为在这些机构之间培养积极合作的气氛。

28. 各不同外部和内部监督机构的任务是由各会员国核准的。其间的任何复杂的问题不是联检组力所能及的范围,不应专门由联检组为不必要的重复承担责任。联检组还注意到各不同外部和内部监督职能的差异,各会员国曾经强调必须确保尊重他们独特的作用(见大会第48/218A 号决议第二节第6段;大会第48/218B 号决议序言部分第六段;以及大会第50/233号决议序言部分第二段)。

29. 应联合国秘书处、世界气象组织和国际民用航空组织的要求,联检组在1996至1997年工作方案中列入了关于协调联合国系统各监督机构工作的报告。

### 结论

30. 联检组各项建议以及其他监督机制的建议的“增值”只能通过建议的执行来衡量,而这又决定于立法机构的核准和秘书处的实施。因此,对联检组和其他监督机制的投资是否能获得“费用效益”最终还要决定于各组织本身。在这一点上,联检组欢迎联合国教育、科学及文化组织执行局第一四九届会议以及方案和协调委员会第三十四届会议对联检组各项建议的审议,这些会议对联检组报告中的所有建议都采取了具体的行动。

31. 联检组重申其过去的结论(见1994年11月30日秘书长报告(A/49/633)中联检组的意见;和联检组1994年年度报告“第84段),即监督机制普遍虚弱,对所核可建



议的遵守和后继工作是零碎、不清楚和薄弱的。联检组认为这是一个需要紧急注意的事项。

32. 联检组期望同各会员国和各参加组织的秘书处合作处理这一紧急事项以及进一步增加联检组影响的其他措施,并同其他监督机制合作提高联合国系统各项活动的费用效益。

注

<sup>a</sup> 《大会正式记录,第四十九届会议,补编第34号》(A/49/34),第44-93段。

<sup>b</sup> 同上,《第五十届会议,补编第34号》(A/50/34),第3段。

<sup>c</sup> 同上,第57段。

<sup>d</sup> 将作为A/51/34印发。

<sup>e</sup> 同上,《第四十九届会议,补编第34号》,(A/49/34)。

-----