



大会

Distr.: General  
8 March 2001  
Chinese  
Original: English

## 第五十五届会议

议程项目 126

## 秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

加强业务基金和方案的内部监督机制——增订本  
秘书长的报告

## 摘要

本报告根据大会 1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议提交,是对 1997 年 2 月 20 日秘书长关于增强业务基金和方案内部监督机制报告 (A/51/801) 的增订。本报告印发前,内部监督事务厅(监督厅)与各业务基金和方案进行了协商,以回顾 1997 年报告中所提出的各项建议。自那时以来,各业务基金和方案都不同程度地执行了这些建议中的某些建议,这反映于它们为监督工作做出组织安排的最近事态。本报告对其余的建议作了修改,以考虑到各政府间机构在审议第一份报告时所表达的意见。

各基金和方案提供的新资料表明,自从 1997 年报告以来,总体上它们的内部监督机制都有所改善,尽管程度不同。所做的改善包括加强与监督厅的合作以及在评价、监测和检查方面实行新程序。审计安排方面没有任何基本变动,但分配资源增多的某些情况除外。多数基金和方案都没有单独的调查办公室,也没有进行调查。

2000 年 12 月,我给各基金和方案的主管写信,重申监督厅的授权任务涵盖实行单独行政管理的各基金和方案,并建议设立某种机制,以处理为监督厅的调查服务提供经费和偿还费用的问题。本报告所载的建议一方面考虑到各基金和方案的意见,另一方面也反映监督厅为协助确保建立和实行充分的监督机制而正继续进行的各项努力。这些建议的目标是加强监督事务上的协调和信息交流,同时保

障监督厅为各基金和方案提供服务所需的资源，特别是调查和审计服务的所需资源。本报告建议如下：

- 在每个现有实体和每当设立新实体时都为各方面的监督工作编列预算经费，确保为监督提供经费的责任和来源得到明确确定；
- 建立某种机制，以充分偿还监督厅为各基金和方案提供内部监督服务的费用；
- 在每个实体设立一个监督委员会，给予适当的权限并让监督厅的代表参加，以加强信息交流和协调。

# 目录

章次	段次	页次
一. 导言 .....	1-4	5
二. 目标和范围 .....	5-9	5
三. 方法 .....	10-12	7
四. 分析 .....	13-55	8
A. 对各基金和方案的监督职能 .....	13-39	8
1. 国际贸易中心 .....	13	8
2. 联合国人类住区中心（生境） .....	14	8
3. 联合国药物管制规划署基金 .....	15-16	8
4. 联合国开发计划署 .....	17-20	9
5. 联合国环境规划署 .....	21	9
6. 联合国人口基金 .....	22	10
7. 联合国难民事务高级专员办事处 .....	23-24	10
8. 联合国儿童基金会 .....	25-26	10
9. 联合国训练研究所 .....	27	10
10. 联合国项目事务厅 .....	28-29	11
11. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 .....	30	11
12. 联合国大学 .....	31	11
13. 世界粮食计划署 .....	32-34	11
14. 联合国合办工作人员养恤基金 .....	35	12
15. 联合和共同赞助的联合国艾滋病毒/艾滋病方案 .....	36	12
16. 伊拉克方案办公室 .....	37-38	12
17. 联合国国际伙伴关系基金 .....	39	12
B. 关于监督职能的资料 .....	40-55	12
1. 审计 .....	40-42	12

2.	评价.....	43-46	13
3.	监测.....	47-48	14
4.	检察.....	49-50	15
5.	调查.....	51-55	16
五.	资源.....	56-59	17
六.	结论和建议.....	60-64	18
附件			
一.	概览.....		21
二.	表 1: 审计职能.....		24
	表 2: 评价职能.....		28
	表 3: 监测职能.....		32
	表 4: 检查职能.....		36
	表 5: 调查职能.....		38
三.	现有各种监督职能的内部协调.....		39

## 一. 引言

1. 本报告按照大会 1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议的要求，增订了 1997 年秘书长关于增强业务基金和方案内部监督机制报告（A/51/801）中的资料。它是内部监督事务厅（监督厅）应我的要求编写的。
2. 2000 年 6 月至 11 月，监督厅对各基金和方案进行了一次调查，以收集它们监督工作的最新资料。向各基金和方案的主管发了一封信和一份调查问题单，要求提供自 1997 年报告以来涉及其监督机制的变化及其它问题的资料。监督厅对所收到的回复和评论进行了分析，并修改了 1997 年报告中所载的建议。
3. 监督厅尽了最大努力促使所有有关实体参与这一资料增订进程的各个阶段，以便与各基金和计划署及其它伙伴一道，确保意见的准确性和真实性，佐证各项建议的妥善性。本报告并不企图提供关于各基金和方案监督工作的确定描述，但会努力说明当前的趋势。
4. 本报告第四章从两个角度载述关于各基金和方案监督安排的资料：
  - (a) 评价每个实体内的监督职能；
  - (b) 对各基金和方案间的每一项监督职能（审计、评价、监测、检查和调查）进行分析，其中强调 1997 年以来的变化。

本报告附件二中的各项表格提供了每个实体内监督机制的全面详细资料。

## 二. 目标和范围

5. 本报告的主要目的是增订关于联合国业务基金和方案监督工作的 1997 年报告所载的资料。下面第六章载列的结论和建议是为了协助各基金和方案加强其监督机制和进一步确定监督厅对各基金和方案的作用。
6. 目前，监督厅的职责涵盖下列 13 个基金和方案：
  - 国际贸易中心(贸易中心)；
  - 联合国人类住区中心（人居中心）（生境）；
  - 联合国国际药物管制规划署（药物管制署）；<sup>1</sup>
  - 联合国开发计划署（开发计划署）；
  - 联合国环境规划署（环境规划署）；
  - 联合国人口基金（人口基金）；
  - 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)；

- 联合国儿童基金会（儿童基金会）；
- 联合国训练研究所(训研所)；
- 联合国项目事务厅（项目厅）；
- 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）；
- 联合国大学；
- 世界粮食计划署(粮食计划署)；

7. 1997 年报告采用了下列标准，以确定某一实体是否属于秘书长的权力范围：

- (a) 其法律地位是由大会确定或参与确定的；
- (b) 其行政首长是由秘书长任命或参与任命的；
- (c) 其外部审计是由联合国审计委员会提供的（粮食计划署除外）。

8. 鉴于联合国组织的性质在不断变化，监督厅已修改上述标准，以便在今后的报告里列入其它实体。例如，目前正在考虑将下列实体列入今后关于业务基金和计划署的报告中：

- 联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案(艾滋病方案)；
- 联合国伊拉克方案办公室；

由联合国经常预算提供经费的实体，<sup>2</sup> 或由联合国管理的信托基金，<sup>3</sup> 皆完全由监督厅提供服务，因此本报告未予讨论。此外，监督厅正在考虑如何加强对下列两个实体的监督服务：

- 联合国合办工作人员养恤基金（养恤基金）；
- 联合国国际伙伴关系基金(伙伴基金)。

9. 根据现行的安排，各基金和方案的内部监督服务是通过以下方式提供的：

(a) 所有或部分的内部监督服务由监督厅提供：贸易中心、研训所、近东救济工程处、联合国大学、难民专员办事处经营的自愿基金、环境规划署、人居中心（生境）、以及药物管制署。

(b) 由监督厅以外的某一实体提供内部监督服务：开发计划署、儿童基金会、人口基金、联合国项目事务厅、以及粮食计划署。

(c) 监督厅为大多数的基金和方案提供调查服务。

### 三. 方法

10. 监督厅在编写其 1997 年关于各基金和方案的报告时，从设立内部监督事务厅的大会第 48/218B 号决议中摘引了规定内部监督职能的有关内容。这些内容为内部监督模式提供了依据，而且这种模式已及于各基金和方案：

内部监督机制模式
审计
评价
监测（方案执行情况）
检查
调查
协调监督活动
监测建议的实施情况
报告所指控情况

11. 监督厅于 2000 年 7 月向各基金和方案的主管发出一封信和一份调查问题单，要求就上列每类工作提供最新资料，以便取得新数据，使监督厅能够分析现行的监督程序。对最新资料的分析采用了下列标准：

对内部监督机制的分析标准	
1. 服务是否充分、有效力和有效率	(a) 就执行监督职能的所有成分来说，监督职责是否充分； (b) 人员和预算资源是否充足； (c) 对建议实施情况的内部监测是否有效； (d) 通过协调各监督职能而提供的监督服务是否效率高； (e) 指定的组织实体/人士接收有关浪费、欺诈和管理不当等指控报告的工作是否有效。
2. 监督职能是否独立	(a) 由组织结构保障的业务独立性如何；
3. 是否对理事机关负责	(a) 在通过经常提交有资料的报告，汇报各监督职责的发展情况，以及特别着重报告目前的结论和以前从内部审计、评价、监测、检查和调查中所得出建议的实施现状等方面是否尽职。

12. 监督厅未将各个新实体列入本报告进行的调查中，但却收集了有关这些实体监督机制的资料(见下文第 35 至 39 段)。根据对收到的答复的分析以及对 1997 年报告中建议的重新评价，监督厅拟定了结论和建议，以期协助各基金和方案加强其内部监督工作。

## 四. 分析

### A. 对各基金和方案的监督职能

#### 1. 国际贸易中心

13. 监督厅向国际贸易中心提供内部审计服务，后者根据一项谅解备忘录为 1 个 P-2 员额提供经费，以此偿还部分有关费用。监督厅检查了国际贸易中心秘书处 1997 年的方案和行政措施，认为该秘书处的评价制度健全，对各项建议的执行情况进行了妥善监督<sup>4</sup>。行政司负责协调审计和检查职能，处理对不法行为的举报，并请监督厅协助处理需要进行调查的重大复杂案件。

#### 2. 联合国人类住区中心（生境）

14. 监督厅向联合国人类住区中心（人居中心）（生境）提供内部审计服务，后者通过与开发计划署共同向 1 个 P-4 员额和 1 个一般事务人员员额提供经费，偿还部分有关费用。内部评价的拨款不够，只有 1 名专业人员履行评价和监督职能。根据监督厅在其 1997 年关于人居中心的检查报告中提出的建议，该中心建立了内部监督机制，并通过综合会议和文件信息系统（会文信息系统）向监督厅提出报告。1999 年，监督厅进行后续检查，敦促加强监测和评价的资源基础。该中心率先在此方面采取必要的行动。所有关于人类住区中心（生境）的案件以及关于浪费、舞弊和管理不当的指控都移交监督厅内罗毕调查科处理。

#### 3. 联合国药物管制规划署基金

15. 监督厅向联合国国际药物管制规划署（药物管制署）提供内部审计服务<sup>1</sup>，后者通过提供 1 个 P-4 员额的经费和审计旅费偿还部分有关费用。由于改组，监督厅将重新评估为药物管制和预防犯罪办事处提供监督服务所需费用。药物管制署内的调查案件通常移交监督厅处理。

16. 自 1997 年报告以来，药物管制署规划和评价科被裁撤，削弱了方案的评价职能和战略管理之间的联系。但由一名高级评价干事作为协调人，对所有评价活动进行质量把关。该干事负责协调方案评价工作，以及编写《年度评价计划》，内容涉及方案评价和主题方案评价。政策制订分析处进行主题方案评价工作。该干事还为预防犯罪和刑事司法委员会编写综合《年度评价报告》，并向业务与分



析司司长提出报告。药物管制署主要使用外部独立专家进行评价，其经费来自所有项目预算中 3.5% 的差额。

#### 4. 联合国开发计划署

17. 开发计划署审计和业绩审查处为开发计划署业务提供内部审计服务。自 1997 年报告以来，分配给审计和业绩审查处和区域审计事务中心的资源大幅增加<sup>5</sup>。按照专业审计标准的要求，审计和业绩审查处在进行审计时有足够的业务独立性。设立管理审查和监督委员会有两个目的：审查开发计划署活动的内部审查计划，并就这些计划及审计和复核结果摘要发表评论意见；监测根据审计和复核结果落实改正行动的情况。

18. 评价工作已下放到方案和项目两级，开发计划署评价处监督国家办事处和总部进行评价的情况。该处进行战略和主题评价，包括管理对策和后续措施，并向执行局提出报告。1999 年，随着提交《战略成果框架和注重成果的年度报告》，监测职能得到加强，对发展成果进行实质性监测。

19. 从 2000 年开始，向开发计划署法律和采购支助处提交开发计划署内部调查报告，加强司法系统的业务独立性。开发计划署未制定举报浪费、欺诈和管理不当的具体程序，因此没有保密举报的机制<sup>6</sup>。开发计划署没有单独的调查单位，但审计和业绩审查处负责调查在财务和管理方面的可疑违规行为<sup>7</sup>。在此方面，开发计划署与监督厅保持定期接触，并在必要时征求监督厅的意见。监督厅处理某些涉及开发计划署的案件，这些案件来自开发计划署管理部门本身和工作人员以及来自其它方面的指控。

20. 除五种类型的监督之外，还采取其他办法对开发计划署的实际业务进行如下监督：

(a) 通过方案工作小组对公司方案进行监督审查，以确保这些方案与联合国的总体目标 and 价值保持一致；

(b) 在每个 5 年期方案拟订周期，至少进行一次独立的国家审查。

设立监督小组（包括审计和业绩审查处、评价处和业务支助组，由协理署长领导）增强了监督活动的协调和可见度。

#### 5. 联合国环境规划署

21. 监督厅向联合国环境规划署（环境规划署）提供内部审计服务，后者通过与联合国人居中心（生境）共同为 1 个 P-4 员额和 1 个当地一般事务人员员额提供经费，偿还部分有关费用。评价和监督股独立运作，直接向执行主任报告。每隔半年对各项活动和服务进行监测，除对产出进行质量监测之外，日益注重评估产出的质量和影响。执行主任指定高级工作人员审理各项指控案，特别是涉及人员

或管理部门的指控，并领导各特设调查局的工作。监督厅负责进行涉及环境规化署的所有调查。

## 6. 联合国人口基金

22. 开发计划署审计和业绩审查处向人口基金业务活动提供内部审计服务，收取全额费用。迄今为止，审计工作经费不足。人口基金监督和评价办公室设法独立评价主要方案和战略。国家间方案国家办事处和总部的主管对评价人口基金支助项目和方案的工作进行管理。人口基金把需要调查的案件移交开发计划署处理，并寻求监督厅的协助。

## 7. 联合国难民事务高级专员办事处

23. 监督厅根据一项谅解备忘录向联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）提供内部审计服务。难民专员办事处通过向 1 名 D-1、11 名专业人员和 3 名一般事务人员员额提供经费及支付旅费和其它非工作人员费用，偿还大部分有关费用。自发表 1997 年报告以来，并在难民专员办事处独自全面审查其评价系统之后，这项职能得到加强。监测是新的业务管理系统的一部分，旨在在全世界范围内进一步加强对活动的管理。通过由副高级专员担任主席的难民专员办事处监督委员会，确保《核查和审计报告》、《年度审计计划》和《年度检查计划》的协调。该委员会还定期审查审计建议的执行情况。

24. 难民专员办事处审计科在监督厅领导下开展工作，在查明关切问题方面发挥着重要作用。在审计复核期间查明的需要调查的事件交由监察主任办公室调查协调员处理。复杂案件移交监督厅进行调查。

## 8. 联合国儿童基金会

25. 联合国儿童基金会（儿童基金会）内部审计办公室按照专业审计标准的要求，对基金会业务进行审计并有足够的业务独立性。评价、政策和规划司率先进行战略评价。自发表 1977 年报告以来，加强了与政策制订的联系。7 个儿童基金会区域办事处也进行主要评价，并向执行局报告评价结果。

26. 目前，儿童基金会除监测业务开展情况外，还通过方案审计定期监测和评价各项活动。自 1997 年以来，儿童基金会采用了若干办法，核查各个国家办事处方案方面的问题。目前，评价方案问题已成为每个国家办事处审计的标准内容。1998 年，有人建议更加明确方案目标，将此作为中期审查工作的部分内容。1999 年，基金会还采取行动，加强内部管制监测机制。监督厅收到有关儿童基金会调查的报告。如果基金会内部审计办公室认为有必要，监督厅会协助进行调查。

## 9. 联合国训练研究所

27. 监督厅向联合国训练研究所（训研所）提供内部审计服务，通过评价和影响评估，有系统地评价其所有活动。自发表 1997 年报告以来，评价制度得到加强。

训研所因规模不大，不进行检查或调查。迄今，训研所未曾向监督厅提交任何调查案件<sup>8</sup>。在负责监督训研所的董事会领导下，改进了对各种职能的协调。训研所未曾向监督厅报告，训研所如何监测各项建议的执行情况或对不法行为指控的报告。

#### 10. 联合国项目事务厅

28. 开发计划署审计和业绩审查处向联合国项目事务厅（项目厅）提供内部审计服务。按照专业审计标准的要求，审计工作有足够的业务独立性。项目厅内部审计员和使用项目厅服务的联合国实体内部审计员应密切合作，加强协调，以确保充分核查它们的项目和方案。

29. 开发计划署支助项目厅已分散到方案和项目二级进行的评价工作。监督厅收到了关于项目厅的调查案件。监督厅报告，该厅通常寻求开发计划署的协助，后者在“收费服务”的基础上进行调查。但项目厅最近承诺，为监督厅进行专业调查提供经费。项目厅在对调查表的答复中，未具体说明关于结果和建议的内部和外部报告程序、对建议执行情况的监测或对指控的报告。

#### 11. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

30. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）通过其审计和检查部满足自身的内部审计要求。按照专业审计标准的要求，该部有足够的业务独立性。近东救济工程处负责卫生、教育、经济和社会服务方案的方案主任进行方案评价和他们负责的支助事务的评价。复杂案件移交监督厅进行调查。

#### 12. 联合国大学

31. 监督厅向联合国大学提供内部监督服务，其费用尚未得到偿还。在校长办公室的协调下，外部专家对各项方案和具体活动进行评价。由于联合国大学不具备检查功能，监督厅于1998年9月视察了该大学。该大学向监督厅提交调查案件，因为它不具备任何调查能力。

#### 13. 世界粮食计划署

32. 世界粮食计划署（粮食计划署）内部审计办公室按照专业审计标准的要求，以充分的业务独立性，对该基金进行内部审计。审计报告提交给执行主任和审计委员会，但没有提交给执行局。

33. 评价办公室对执行主任负责，向执行局、有关业务单位和其他监督办公室提交所有单独的评价总结报告。监督厅认为现行制度是健全的。监测责任已转给评价办公室，该办公室对政府机构、非政府组织和粮食计划署国家办事处采用的监测系统共同监测。粮食计划署正在为今后注重成果的监测和项目评价修订其最佳作法和准则。

34. 粮食计划署监察主任办公室负责检查和调查工作。监督厅调查科处理与粮食计划署有关的一些案件。

#### **14. 联合国合办工作人员养恤基金**

35. 根据联合国审计委员会的建议，自 1996 年以来，监督厅向联合国合办工作人员养恤基金提供内部审计服务，基金业务的审计工作包括那些分别由中央秘书处和投资管理处管理的审计工作，目前正由基金资助的一个监督厅特别审计单位加以进行，该单位由监督厅三名审计工作人员组成（一名 P-4、一名 P-3 和一名一般事务人员）。

#### **15. 联合和共同赞助的联合国艾滋病毒/艾滋病方案**

36. 联合和共同赞助的联合国艾滋病毒/艾滋病方案（艾滋病方案）由经济及社会理事会（经社理事会）第 1994/24 号决议设立，该决议请六个最初的共同提案机构（儿童基金会、人口基金、开发计划署、卫生组织、教科文组织和世界银行；药物管制署后来加入）建立该方案。卫生组织向该方案提供审计服务。

#### **16. 伊拉克方案办公室**

37. 自 1998 年以来，监督厅向伊拉克方案办公室提供内部审计服务。自 2000 年开始，实质性问题均得到审计，包括协调和监测设在伊拉克北部的联合国伊拉克人道主义协调员办事处的各项活动。这类问题的审计范围 2001 年将扩大，包括对伊办总部的审计。另外，邀请联合国其他机构的审计单位参与这项审计工作。

38. 监督厅提议加强对伊拉克各项活动的内部审计的合作和协调，目前这项审计工作正由以油换粮方案资助，并通过《谅解备忘录》，由粮农组织、电信联盟、人居中心、开发计划署、教科文组织、儿童基金会、项目厅、粮食计划署和卫生组织执行。总的来说，对这项提议的反应是积极的，监督厅计划制订关于审计工作协调和协作的具体安排的提议。伊拉克方案办公室没有任何专业调查能力，因此与伊办有关的任何控诉均由监督厅调查科处理。

#### **17. 联合国国际伙伴关系基金**

39. 联合国国际伙伴关系基金（伙伴基金）是于 1998 年 3 月由秘书长设立，以协调、调拨和监测联合国基金会提供的捐款，该基金会是公共慈善机构，负责调拨由特德·特纳提供的支持联合国各种事业的 10 亿美元捐款。伙伴基金由副秘书长领导，根据联合国改革方案进行运作。如上所述，监督厅正考虑如何加强对伙伴基金的监督工作。

### **B. 关于监督职能的资料**

#### **1. 审计**

40. 自 1997 年的报告以来，在向各业务基金和方案提供内部审计服务方面没有出现任何基本的变化。下表表明提供给各实体的内部审计来源：

监督厅提供的内部审计服务	另一个实体提供的内部审计服务	本身具有内部审计单位
贸易中心	人口基金	开发计划署
人类住区中心（生境）	联合国项目事务厅	儿童基金会
药物管制署	艾滋病方案	近东救济工程处
环境规划署		粮食计划署
难民专员办事处		
训研所		
联合国大学		
养恤基金		
伊拉克方案办公室		

41. 监督厅注意到内部审计安排出现下列变化，这些变化使得上述各审计单位能根据调查的答复，扩大它们审计的广度和深度：

(a) 开发计划署、儿童基金会和难民专员办事处审计工作人员的人数已大量增加，分别从 25 名增加到 35 名；12 名增加到 17 名；以及 9 名增加到 14 名。近东救济工程处已增加 3 名当地工作人员从事审计和核查的工作；

(b) 近东救济工程处和难民专员办事处的内部审计单位的主管职等已从 P-5 提高到 D-1；

(c) 开发计划署三个区域审计处分别由 1 名 P-5 领导，并配备有 2 名审计人员。

42. 监督厅已研究开发计划署、儿童基金会、近东救济工程处和粮食计划署内部审计单位的组织、人员配备、汇报和其他方面的问题。注意到以下调查结果：

(a) 审计单位具有必要的结构和业务独立性，才能充分应付它们各自的审计责任；

(b) 除开发计划署<sup>9</sup>之外，审计单位没有提供类似于监督厅审计和管理咨询公司提供的咨询服务。

## 2. 评价

43. 自 1997 年的报告以来，尽管没有任何值得注意的趋势可以汇报，但在评价领域中出现一些小的变化。以下是各基金和方案根据对原先制度的综合审查所作改动的例子：

(a) 评价职能从整体规划和问责制度处（开发计划署和环境规划署）分离出来，形成一个单独的评价和监督股；

(b) 难民专员办事处的评价职能与核查职能分开，并移交给一个新的评价和政策分析股，更侧重分析各项战略和评价主要活动方面。

44. 在各基金和方案中建立评价职能。以下是评价职能不同重点领域的例子，反映出各基金和方案不同的组织结构：

(a) 评价纳入战略规划进程（贸易中心、药物管制署、难民专员办事处和儿童基金会）；

(b) 评价纳入监督职能（人类住区中心（生境）、环境规划署、开发计划署和粮食计划署）；

(c) 另一个实体（开发计划署）负责评价（项目厅）；

(d) 外部专家进行评价（训研所和联合国大学）。

45. 在所有受调查的基金和方案中，无论它们的组织结构如何，评价均有助于分析和审查它们的政策和战略目标。在大部分情况下，评价报告是直接提交给基金或方案的主管。以下是评价所作贡献的例子：

(a) 评价寻求界定各项目产生的关键问题，使管理人员能够重新制订项目设计和执行的战略（环境规划署）；

(b) 评价之后提出一项战略提案，该提案提交给联合咨询组（贸易中心）。

46. 以下是自 1997 年报告以来各基金和方案对评价提供财政资源的例子：

(a) 具有长期承诺或战略议程的基金和方案评价开支较高（环境规划署、儿童基金会和粮食计划署）；

(b) 在对组织进行审查之后资源出现减少（贸易中心和药物管制署）；

(c) 在对组织进行审查之后资源增加（难民专员办事处——两个额外的专业人员员额被分配给评价和政策分析职能；人类住区中心（生境）——评价员员额自 1992 年以来一直空缺，在 1996 年得到填补）。

### 3. 监测

47. 各基金和方案采取具体行动，通过采用各种目标、产出和衡量业绩的指标，进一步加强对各项活动的管理，它们以下列各种方式监测方案绩效：

(a) 每两年向监督厅提交一份方案业绩报告（贸易中心、难民专员办事处、药物管制署和环境规划署）；

(b) 向监督厅提交为两年期方案预算编制的工作量统计数据（难民专员办事处和近东救济工程处）；



(c) 绩效监督包括向方案所在地进行考查,而且属于管理审计的一部分(难民专员办事处、开发计划署、粮食计划署、儿童基金会和项目厅);

(d) 人类住区中心(生境)建立一个监测和评价各项活动的协调机制(1996年);然而,需要有更多资源确保进行全面监测;

(e) 难民专员办事处监测各项目执行规划产出的进展情况,以及在与受益人和执行合作伙伴的协商之下对受益人口产生预定影响的进展情况;

(f) 正在订正粮食计划署 1997 年准则(强调监测国家方案的实质、财政和管理方面的情况),以便进一步加强监测和评价作法,并使得注重成果的方法制度化;

(g) 开发计划署根据其年度整体计划的目标衡量总体绩效(向其执行局 2000 年会议提交一份注重成果的年度报告,表明成果如何与该组织的目标和分目标有关)。1999 年提出了战略成果框架/注重成果的年度报告,由业务支助组管理。指导委员会(由管理局和评价办公室组成,业务支助组领导)指导和监测注重成果的管理进程。“均衡的计分卡”在完成时,将能表明开发计划署在实现整体目标方面的进展情况;

(h) 儿童基金会已认识到需加强总体的绩效监测。(一些办事处积极监测由儿童基金会资助的活动。然而,这种作法并非是普遍的);

(i) 儿童基金会在三个层面监测方案绩效:项目活动、国家方案和战略目标。国家办事处确保定期监测项目绩效。区域主任向执行局汇报关于国家方案的绩效和重大评价情况。评价、政策和规划司协调监测和汇报儿童基金会战略绩效和实现全球目标的情况;

(j) 粮食计划署正在为今后注重成果的监测和项目评价修订最佳作法和准则。

48. 监督厅正与秘书处各部和各办公室合作,并与那些直接向其汇报的基金和方案合作,根据会员国的请求,加强方案绩效报告的质量。它将从各基金和方案的最佳作法中吸取经验,并与秘书处分享。

#### 4. 检察

49. 国际贸易中心、人居中心(生境)、药物管制署、环境规划署和联合国大学的检查工作将继续按照要求由内部监督事务厅进行。自 1995 年以来,难民专员办事处和粮食计划署设立了监察主任。1998 年 1 月,粮食计划署将以前的检察和调查办公室改名为检查主任办公室,直接向执行主任汇报工作。这一办公室继续开展监察和调查工作。难民专员办事处的检查主任直接向高级专员汇报,包括经常参照其他检查工作中发现的最佳做法或解决办法提出各项建议和建议采取的行动,对难民专员办事处外地办事机构的工作进行独立客观的审查。

50. 1999 年，近东救济工程处把内部审计办公室改为审计和检查部。虽然各方案和基金没有使用“检查”一词，但这一概念确实存在，并开展类似的工作。人口基金的政策应用审查结果向高级管理人员提供了有关国家办事处管理工作情况的概况。同样，在开发计划署，审计和业绩审查处也担当起检查工作的职能。监督厅指出，这些基金和方案都有各种安排到位，消除管理工作中的缺陷，确保采取具体的纠正行动。

## 5. 调查

51. 根据普查得到的答复，大部分基金和方案没有单独设立调查机构。监督厅收到了进行调查的要求，这些调查涉及所有基金和方案。

年份	案件数量
1994	18
1995	28
1996	49
1997	55
1998	67 <sup>a</sup>
1999	45
2000	40
<b>共计</b>	<b>302</b>

<sup>a</sup> 仅近东救济工程处就有 31 项。因此，内部监督事务厅 1999 年建议近东救济工程处建立一个机制，审理控诉事项。根据近东救济工程处提供的普查答复，这一机制已经设立。

52. 各基金和方案报告机制各不相同，但在每个方案或基金内，则完全由各基金和方案确定，如要求汇报不当行为，如何采取纠正行动，或是如何将情况汇报给理事机构或外部或内部监测机构等。内部监督事务厅的任务是受理和调查联合国系统内外任何人就联合国工作人员或资源，包括各基金和方案的人员或资源提出的任何控诉或指控。

53. 下面介绍各基金和方案分派调查工作的方法：

(a) 开展调查工作的主要责任由审计或检查机构负责（如开发计划署、难民专员办事处）；

(b) 设立一个协调中心，与监督厅经常进行协商，该厅就复杂的刑事案件提供援助；

(c) 人口基金利用开发计划署的审计办事处行使调查职能，并交付服务费用。



54. 除粮食计划署外，大部分基金和方案都没有专门负责调查的部门。下面介绍各基金和方案处理调查工作的方法。

(a) 人居中心（生境）执行主任负责成立临时调查委员会，并把案件提交给监督厅设在内罗毕的调查科；

(b) 环境规划署执行主任任命高级工作人员审查工作人员或管理人员的控诉，主持临时调查委员会；复杂的案件提交给监督厅设在内罗毕的调查科；

(c) 药物管制署通过作为调查工作联络中心的方案支助处处长把案件提交给内部监督事务厅；

(d) 难民专员办事处监察主任办公室设有一名干事，专门负责调查工作。复杂的案件提交给监督厅；

(e) 开发计划署将加强其调查能力，正式规定受理浪费、欺诈和管理不当等指控的程序（正在征聘一名专业调查人员）；

(f) 儿童基金会仍继续把案件提交监督厅，由该厅协助开展调查工作，而儿童基金会的内部审计对调查工作负主要责任；

(g) 训研所没有介绍其调查工作情况；

(h) 粮食计划署监察主任负责监察和调查工作。监督厅提供联络和咨询服务；

55. 监督厅自成立以来，共收到管理人员和其他工作人员提交的关于各方案和基金的 302 个案件。其中常常是十分复杂的案件，大部分基金和方案承认，在缺少专业调查人员的情况下他们没有能力处理这些案件。<sup>10</sup>

## 五. 资源

56. 根据各基金和方案提供的资料，监督厅指出，许多实体用于监督活动的资源不足。在各基金和方案，使用监督厅提供的审计服务各种情况下，偿还监督厅的费用的做法也不一样。一些基金和方案每次通过谅解备忘录偿还监督厅的费用；另有基金和方案根本不偿还费用。平均而言，向监督厅提供的资源不足，部分原因是各基金和方案没有担负间接费用（行政支助、培训、旅费、设备和监督等）。造成这一情况的主要原因是许多基金和方案缺少标准安排，预算中没有专门用于监督工作的拨款，监督厅还向大多数基金和方案提供调查服务，而且也没有获得偿还。

57. 我曾于 2000 年 12 月致函各基金和方案主管，重申监督厅的任务是协助我就本组织的资源和工作人员等方面履行我的监督职责，还表示这一职责涉及联合国各业务基金和方案。

58. 我曾通知各基金和方案，监督厅将提议设立一个专门的资源库和偿还费用帐户，<sup>11</sup> 处理开展调查服务的初步供资和随后偿还费用。将制订准则，指导向基金和方案提供的调查和服务偿还费用方面的工作。这是行政和预算问题咨询委员会建议的。<sup>12</sup>

59. 负责内部监督的副秘书长随后于 2001 年 1 月初致函各基金和方案主管人，要求他们签署一项谅解备忘录，保证监督厅将拥有足够的资源，向各基金和方案提供服务。除旅费之外，监督厅一直从现有资源中向各基金和方案提供某些服务。副秘书长指出，这一做法给监督厅资源造成巨大流失。联合国财务主任赞同作出安排，建立一个偿还费用机制。

## 六. 结论和建议

60. 总之，自 1997 年报告 (A/51/801) 以来，各基金和方案的内部监督机制各有不同程度的改善，其中包括各基金和方案与监督厅之间加强了合作，以及通过了新的监督程序。1997 年报告中的建议一、二、四、五和六通过各不相同，但切实可行的进行监督的组织安排正在各基金和方案落实：

(a) 建议 1 (监测应是管理职责的一环)；

(b) 建议 2 (较大的基金和方案内应单独设立检查部门)；

(c) 建议 4 (各监督部门之间的合作应正规化)；

(d) 建议 5 (各基金和方案应建立机制，监测各项建议的实施)；

(e) 建议 6 (应通过各基金和方案的行政主管，向理事机构提交定期的全面报告和临时报告，并连同行政主管的意见提交给监督厅)；

61. 不过，各业务基金和方案的监督安排仍有差距。建议三要求各基金和方案在预算中为监督厅提供的调查服务拨款，但目前还没有实施。此外，大部分基金和方案还没有建立它们自己具有业务独立性的调查单位，或是没有制订保密的报告办法和程序，保护出于好意举报的人和被举报的人。大部分基金和方案仍依赖监督厅提供服务进行复杂的调查工作，因为它们各自没有聘用专业调查人员，或是没有成立专门调查单位。

62. 关于审计职能，一些基金和方案 (开发计划署、<sup>13</sup> 儿童基金会、近东救济工程处和粮食计划署) 都有它们自己单独的审计单位。监督厅的审查结果表明，这些单位在开展工作时都有足够的业务独立性。自印发 1997 年报告以来，开发计划署、儿童基金会、难民专员办事处和近东救济工程处审计人员人数有所增加，使它们能够扩大审计工作的广度和深度。

63. 以下建议 1 (A 和 B) 是要创造更可靠的条件，为各基金和方案的监督工作提供资源，和为监督厅提供的服务全额偿还其费用。

**建议 1:****A. 在目前每个实体和今后成立新实体时，在预算中为监督工作的所有方面拨款，确保明确界定监督的职责和供资来源。**

每个基金和方案都应在预算中为内部监督的所有方面，无论是由实体本身和还是由监督厅开展的内部监督工作的所有方面拨款。成立新实体时，应为监督工作设立预算款项。有关当局要确定监督工作的职责和资金来源，以及如何提供这些服务。

**B. 建立机制，全额偿还监督厅向各基金和方案提供的调查和审计服务，以及特别情况下提供的其他服务的费用。**

每个基金方案都应按照我信件中的建议签署谅解备忘录，全额偿还监督厅提供的内部监督服务费用。谅解备忘录可以按照服务的标准费用，标出监督厅的服务水平，包括间接费用（旅费，设备、培训等）。管理事务部已经设立了一个帐户，偿还监督厅提供的监督服务费用。将根据《联合国财务条例和细则》制订偿还费用的准则。

64. 1997 年报告中的建议 7 和 8（分别为向大会提交摘要报告和关于检索信息的摘要报告），已经由下文的建议 2 加以调整，以便建立更有效的机制，促进监督厅同各基金和方案之间就相互关注的问题交流信息，并进行协调。如果内监督厅没有向某基金或方案提供服务，就不能全面评价监督工作的情况，或监督范围是否妥当。只有监督厅按下文设想的那样成为一个按正常程序成立的监督委员会的成员，才能够这样做。

**建议 2:****每个实体成立一个监督委员会，定有适当的职权范围，由监督厅派人参加，加强内部监督方面的信息交流和协调。**

(a) 每个基金和方案都应成立一个监督委员会，或加强现有的委员会，<sup>14</sup> 把监督工作所有方面都列入其中，其中负责内部监督事务的副秘书长为常设成员或一名代表为常设成员。目前，只有两个基金和方案（开发计划署和难民专员办事处）设有监督委员会：

- (一) 开发计划署管理审查和监督委员会不定期召开会议，审查开发计划署的责任制框架，并向执行局汇报工作，负责内部监督事务的副秘书长是委员会的常设成员；
- (二) 难民专员办事处监督委员会协调各监督机制，审查审计建议的执行情况，监督厅的难民专员办事处审计科科长参加会议。

(b) 监督厅提议加强开发计划署管理和监督审查委员会的职权范围，加强委员会的监督作用，我建议每个基金和方案也应制订类似的职权范围。

#### 注

<sup>1</sup> 1997 年改组之后，药物管制署现已在联合国药物管制和预防犯罪方案（药管防罪办事处）之下、与联合国国际预防犯罪中心（预防犯罪中心）一道运作。

<sup>2</sup> 例如贸发会议。

<sup>3</sup> 例如提高妇女地位国际研究训练所（提高妇女地位研训所）、联合国社会发展研究所（社发所）以及联合国裁军研究所（裁研所）。

<sup>4</sup> 见 A/51/933。

<sup>5</sup> 审计和业绩审查处工作人员由 25 名增至 35 名，预算拨款从 1994/1995 两处期的/2000/2001 两年斯期的 670 万美元截至 1999 年，审计和业绩审查处有 3 个充分运作的区域审计中心，每个中心由一名 P-5 级的主任领导，还有 2 名审计员。

<sup>6</sup> 开发计划署称，开发计划署将通过拟订受理浪费、欺诈和管理不当指控案的程序，进一步加强调查能力。

<sup>7</sup> 自开发计划署对调查表作出最初答复以来，一直由审计和业绩审查处内的一个科集中负责开发计划署对调查活动的协调。目前，正在征聘一名专业调查员。

<sup>8</sup> 2001 年 2 月监督厅收到一个涉及训练研所的案件。

<sup>9</sup> 审计和业绩审查处人力资源的 20% 被用来提供协商/咨询服务。

<sup>10</sup> 联合检查组发表了一份报告题为……《加强联合国系统各组织的调查职能》（JIU/REP/2000/9），谈及涉及本报告的各种问题，其中包括提出建议，筹措奖金使用经专业培训并富有经验的调查人员，具体来讲就是利用共同事务和/或外包服务（包括联合国系统内的外包），以及就调查职能加强合作等。

<sup>11</sup> 见本报告建议 1. B。

<sup>12</sup> 见 A/54/7。

<sup>13</sup> 开发计划署向人口基金和项目厅提供审计服务。

<sup>14</sup> 近东救济工程处设有审计和检查委员会。粮食计划署和儿童基金会设有审计委员会，人口基金执行委员会实际上作为整体监督委员会行使职能。

## 附件一

### 概览

#### 联合国各业务基金和方案

基金/方案	<ul style="list-style-type: none"> <li>总部所在地</li> <li>成立年份</li> <li>专业人员人数 (2000/1 年员额)</li> <li>一般事务人员人数 (2000/1 年员额)</li> <li>当地雇用人员人数 (2000/1 年员额)</li> <li>办事处/特派团数目</li> </ul>	经费来源 (千美元, 2000/1 年) <ul style="list-style-type: none"> <li>经常预算</li> <li>预算外经费 (包括自愿捐款)</li> </ul> 预算总额	法律根据 <ul style="list-style-type: none"> <li>理事机构</li> <li>实体首长的任命</li> </ul>
贸易中心	瑞士日内瓦 1964 年 64 名专业人员 90 名一般事务人员 (不包括驻外地的项目人员) 无外地办事处	经常预算: 29 722.0 (联合国份额) 经常预算: 21 722.0 (世贸组织份额) 收入: 810.0 预算外: 33 172.0 预算总额: 87 866.0	联合咨询组/经社理事会和世贸组织总理事会 执行主任由秘书长和世贸组织总干事共同任命
人类住区中心 (生境)	肯尼亚内罗毕 1977 年 97 名专业人员 71 名一般事务人员 6 名当地雇用人员	经常预算: 12 297.3 预算外: 197 482.1 预算总额: 209 779.0	经社理事会/大会 执行主任由秘书长任命
药物管制署	奥地利维也纳 1990 年 167 名专业人员 93 名一般事务人员 89 名当地雇用人员 25 个办事处, 包括总部	经常预算: 14 066.7 预算外: 支助预算: 35 239.8 方案预算: 148 298.0 预算总额: 197 604.5	麻醉药品委员会/经社理事会/大会 执行主任由秘书长任命
开发计划署	美国纽约 1966 年 912 名专业人员 581 名一般事务人员 3 398 名当地雇用人员 129 个国家办事处和 6 个联络处	自愿捐款: 681.0 分摊费用: 1 200.0 信托基金: 339.0 其他: 244.5 捐款及收入总额: 2 464.5 1999 年	执行局/经社理事会/大会 署长由秘书长任命

基金/方案	<ul style="list-style-type: none"> <li>总部所在地</li> <li>成立年份</li> <li>专业人员人数（2000/1 年员额）</li> <li>一般事务人员人数（2000/1 年员额）</li> <li>当地雇用人员人数（2000/1 年员额）</li> <li>办事处/特派团数目</li> </ul>	经费来源（千美元，2000/1 年） <ul style="list-style-type: none"> <li>经常预算</li> <li>预算外经费（包括自愿捐款）</li> <li>预算总额</li> </ul>	法律根据 <ul style="list-style-type: none"> <li>理事机构</li> <li>实体首长的任命</li> </ul>
环境规划署	肯尼亚内罗毕 1972 年 297 名专业人员 315 名一般事务人员 0 名当地雇用人员 6 个区域办事处，10 个其他办事处，6 个公约秘书处	经常预算：8 836.0 预算外：296 092.0 <sup>a</sup> 预算总额：261 468.0 （1998/99 年）	理事会/经社理事会/大会 执行主任由大会根据秘书长的提名选出
人口基金	纽约 1966 年 311 名专业人员（2000 年） 118 名一般事务人员（2000 年总部和日内瓦员额） 410 名其他当地雇用人员（2000 年） 110 个办事处（不包括总部）	经常预算：508 000 预算外：140 900 捐款及收入总额：649 300 （1999-2000）	开发计划署/人口基金执行局/经社理事会/大会 执行主任由秘书长任命
难民专员办事处	瑞士日内瓦 1951 年 1 357 名专业以上级别人员 3 847 名一般事务人员 276 个办事处，3 个区域局，118 个国家办事处， 155 个地方办事处	经常预算：39 000 预算外：1 847 000 预算总额：1 886 000	执行委员会/经社理事会/大会 高级专员由大会根据秘书长的提名选出
儿童基金会	美国纽约 1946 年 1 280 名专业人员 3 426 名一般事务人员 1 116 名国家职员 8 个区域办事处，125 个国家办事处	捐款及收入总额：1 118 000 （1999 年）	执行局/经社理事会/大会 执行主任由秘书长任命

<sup>a</sup> 包括有自愿捐款的多边基金。

基金/方案	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 总部所在地</li> <li>• 成立年份</li> <li>• 专业人员人数 (2000/1 年员额)</li> <li>• 一般事务人员人数 (2000/1 年员额)</li> <li>• 当地雇用人员人数 (2000/1 年员额)</li> <li>• 办事处/特派团数目</li> </ul>	经费来源 (千美元, 2000/1 年) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 经常预算</li> <li>• 预算外经费 (包括自愿捐款)</li> </ul> 预算总额	法律根据 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 理事机构</li> <li>• 实体首长的任命</li> </ul>
训研所	日内瓦 (纽约联络处) 1963 年 19 名专业人员 5 名一般事务人员 13 名特别研究员	经常预算: 无 自愿捐款: 760 预算总额: 12 897	董事会 执行主任由秘书长在与董事长协商后任命
项目厅	纽约 1995 年 91 名专业人员 154 名一般事务人员 无 3 个驻外点	经常预算: 59 254 预算外: 无 预算总额: 59 254 1994/95 年	开发计划署执行局/经社理事会/大会 执行主任由秘书长任命
近东救济工程处	加沙和安曼 1950 年 87 名国际专业人员 199 名当地雇用高级 (专业) 地区工作人员 12 名国际一般事务人员 21 355 名当地雇用人员 (不包括当地雇用高级地区工作人员) 2 个总部办事处, 5 个外地业务处	经常预算: 23 175 预算外: 712 482 预算总额: 735 657	大会 主任专员由秘书长任命
联合国大学	东京 1972 年 工作人员总数: 211 人 11 个研究所/方案	自愿捐款:  预算总额: 72 000 1998/99 年	联合国大学理事会 校长由秘书长在与教科文组织总干事协商后并在他同意下任命
粮食计划署	意大利罗马 1961 年 773 名专业人员 (包括 373 名当地雇用专业人员) 1 026 名一般事务人员 (包括 759 名当地雇用一般事务人员) 85 个国家办事处	捐款及收入总额: 3 902 400 1994/95 年	粮食援助政策和方案委员会/经社理事会 执行主任由秘书长任命

审计职能

联合国各业务基金和方案

表 1

基金/方案	完整的 审计单位	<div>• 审计单位</div> <div>• 地点</div> <div>• 成立年份</div>	<div>• 审计单位主管职等</div> <div>• 专业工作人员员额 (不包括主管)</div>	报告途径	审计结果的内部和 外部报告程序	监测审计建议 实施情况的程序
贸易中心	无	(监督厅)		(秘书长/大会)	内部: 将审计结果提请高级管理人员和各有关司/科注意。  外部: 联合国审计委员会。	监督厅监测建议的实施情况。
人类住区中心 (生境)	无	(监督厅)		(秘书长/大会)	内部: 向执行主任、高级管理人员和方案管理员提交最后审计报告。  外部: 联合国审计委员会。  审计委员会进行年度审计。	监督厅监测建议的实施情况。
药物管制署	无	(监督厅)		(秘书长/大会)	内部: 向行政首长提交最后审计报告。  外部: 联合国审计委员会。  理事机构: 通过定期报告(包括执行主任年度报告和预算报告)报知麻醉药品委员会。	监督厅监测建议的实施情况。
开发计划署	有	审查处  纽约	D-2  工作人员由 25 个增加到 35 个。	审计单位向开发计划署署长提交报告。	内部: 审计报告提交开发计划署协理署长、署长及署里的其他高级管理人员。  外部: 联合国审计委员会。	审计单位监测建议的实施情况。  检查建议的实施情况是其后审计的正常程序。



基金/方案	完整的 审计单位	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 审计单位</li> <li>• 地点</li> <li>• 成立年份</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 审计单位主管职等</li> <li>• 专业工作人员员额 (不包括主管)</li> </ul>	报告途径	审计结果的内部和 外部报告程序	监测审计建议 实施情况的程序
					理事机构: 是否向执行局报告审计结果由署长自行决定, 除非执行局另有要求。从 1997 年开始, 将每年向执行局提交一份关于内部监督的年度报告。	
环境规划署	无	(监督厅)		(秘书长/大会)	内部: 向环境规划署高级管理小组提交最后审计报告。 外部: 联合国审计委员会。	监督厅监测建议的实施情况。
人口基金	有 依赖开发计划署的服务	开发计划署/审查处人口基金内部审计科 纽约 1993 年(1993 年以前由审查处进行) 人口基金内部的审计协调机构: 监督和评价办公室 亚洲及太平洋和阿拉伯国家区域的国家办事处由商业公司审计。 非洲和拉丁美洲及加勒比的地区办事处由开发计划署区域审计事务中心在费用全额偿还的基础上进行审计。	P-5 4 个专业人员	审计单位主管向开发计划署/审查处以及向人口基金执行主任提交报告。	内部: 审查处向人口基金监督和评价办公室提交报告。 外部: 联合国审计委员会。 理事机构: 人口基金执行主任将审计报告通知执行局。从 1997 年开始, 将每年向执行局提交一份关于内部监督的年度报告和一份审计委员会建议实施情况的年度报告。	人口基金监测建议的实施情况。

基金/方案	完整的 审计单位	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 审计单位</li> <li>• 地点</li> <li>• 成立年份</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 审计单位主管职等</li> <li>• 专业工作人员员额 (不包括主管)</li> </ul>	报告途径	审计结果的内部和 外部报告程序	监测审计建议 实施情况的程序
难民事务办事处	无	(监督厅)  1999 年 4 月 29 日的谅解备忘录	D-1  11 名专业人员	(监督厅、秘书长)	内部: 向高级管理人员/难民专员办事处财务主任/副高级专员提交最后审计报告。  外部: 联合国审计委员会。	监督厅和难民专员办事处监督委员会监测建议的实施情况。
儿童基金会	有	内部审计处 纽约 1948 年	D-2  17 个专业人员	内部审计处向执行主任报告。	内部: 根据具体情况, 酌情向执行主任、内部审计委员会的其他成员及高级管理人员提交内部审计报告。  外部: 联合国审计委员会。  理事机构: 在特殊情形下已将审计和调查报告提交执行局。  自 1997 年起, 向执行局提交内部审计活动的年度报告。	内部审计委员会选择性地注意执行情况; 后续审计述及商定行动和所需行动的实施情况。
训研所	无	(监督厅)		董事会 秘书长 大会	内部: 向执行主任提交最后审计报告。  外部: 联合国审计委员会。	监督厅监测建议的实施情况。
项目厅	有 依赖开发计划署的服务	开发计划署/审查处项目事务审计科 纽约 1989 年	P-5  4 个专业人员(其中 2 个专门审计由世界银行提供经费的各种管理事务安排)  2 个一般事务审计审查员员额	审计单位向开发计划署/审查处提交报告。	内部: 审查处向项目厅执行主任提交报告。  外部: 管理事务协议。执行主任向有关政府和世界银行提交审计结果。  理事机构: 从 1997 年开始, 将每年向执行局提交一份关于内部监督的年度报告。	正在拟订监测建议实施情况的程序。

基金/方案	完整的 审计单位	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 审计单位</li> <li>• 地点</li> <li>• 成立年份</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 审计单位主管职等</li> <li>• 专业工作人员员额 (不包括主管)</li> </ul>	报告途径	审计结果的内部和 外部报告程序	监测审计建议 实施情况的程序
近东救济工程处	有	审计和视察部	D-1  6 个专业人员 人员 (近东救济工程处审计股从维也纳迁至安曼后, 已由地区工作人员取代)	审计和视察部部长向主任专员提交报告。  部长系近东救济工程处审计委员会委员; 审议委员会于 1998 年 8 月成立, 由副主任专员任主席。  大会	内部: 向主任专员提交最后报告。  外部: 联合国审计委员会。	近东救济工程处审计单位随后检查实施情况, 并定下指标日期; 其后的审计将确定建议是否已得到实施; 审计单位作为联络点, 确保外部审计员的建议得到实施, 并一年两次就根据这些建议采取的后续行动提交报告。
联合国大学	无	(监督厅)		(秘书长/大会)	内部: 向执行首长提交最后审计报告。  外部: 联合国审计委员会。	监督厅监测建议的实施情况。
粮食计划署	有	内部审计处  罗马  1985 年	D-1  7 个专业人员	审计单位向执行主任办公室提交报告。	内部: 向执行主任和审计委员会提交审计报告, 不向执行局提交。  外部: 外聘审计员将收到内部审计结果报告, 并由他们负责将审计结果和建议转达给计划署的监督机关。  理事机构: 执行局定期收到现况报告。	审计单位监测建议的实施情况; 每季向审计委员会提交关于实施情况的报告, 由它对未获实施的建议采取后续行动。

## 评价职能

### 联合国各业务基金和方案

表 2

基金/方案	完整的评价单位	· 评价单位 · 成立年份	· 评价单位主管职等 · 专业工作人员员额 (不包括主管) <sup>a</sup>	报告途径	评价结果的内部和外部报告程序	监测评价建议实施情况的程序
贸易中心	无	执行主任办公室高级评价和监测干事 1998 年 过去是共同战略和质量保证股	1 个 P-4	向执行主任提交报告。	内部：通过用电子邮件发送的专门“评价通讯”送给全体工作人员。所有文件均载于“评价”内联网站上。 外部：应要求提供“评价通讯”。方案评价提交联合咨询组；项目评价报告分送所有有关的合作伙伴。	在项目一级，特设管理委员会正在对各项建议提出评论意见。评论意见载于单独的一份文件内，附在评价报告后，并包括执行已接受并留待采取行动的各項建议的计划。高级评价和监测干事进行后续监测。
人类住区中心/生境	有 并与监测结合	执行主任办公室内设立的监测和评价股 1984 年	1 个 P-4 (1992—1996 年期间该职位空缺)	向方案协调主任提交报告。	评价结果和建议送交执行主任以及高级管理人员和方案管理人员。人类住区中心向监督厅中央评价股提交报告。	
药物管制局	无	业务和分析司司长办公室高级评价干事 过去是对外关系、战略规划和评价处规划和评价科	1 个 P-5	高级评价干事向业务和分析司司长提交报告 过去由战略规划和评价处提交执行主任	评价结果和建议送交有关的务实办公室；数据库存有所有各次评价的摘要。 外部：关于个别项目的评价分发给各执行机构和受援国，并在双方审查会议上讨论。 理事机构：执行主任向麻醉药品委员会提交年度报告和关于特定问题的报告。	交由负责的支助办公室进行。

<sup>a</sup> 各主要单位的工作人员数目不计在拨给评价的资源总额内，因为大多数评价是由参与业务活动的工作人员以及由顾问进行的。

基金/方案	完整的评价单位	·评价单位 ·成立年份	·评价单位主管职等 ·专业工作人员员额 (不包括主管) <sup>a</sup>	报告途径	评价结果的内部和外部报告程序	监测评价建议实施情况的程序
开发计划署	有	署长办公室评价处 1984 年 过去是评价和战略规划处（1994 — 1997 年）	1 个 D—2 5 个专业人员	评价制度下放到项目一级：办事处向各区域局报告，区域局向评价处报告，评价处处长向署长报告。	内部：评价处通过一系列出版物传播评价结果和吸收的经验。 外部：发表评价处编制的评价报告 — 在网站上提供。关于“发展成效”的报告综述了对该组织的评价结果所涉宏观问题。 理事机构：署长和规划处处长每年向执行局提交报告。	审计和业绩审查处监测建议的实施情况。自 2000 年以来，各执行单位通过网络工具汇报实施情况。
环境规划署	有	评价和监督股 1998 年 过去是整体规划和问责制度处项目设计和评价股	1 个 P—5 2 个专业人员	新设立的评价和监督股股长直接向执行主任提交报告	向理事会提出年度评价报告。 内部：向副执行主任提出报告并作为监督厅的协调中心。 外部：审计委员会的协调中心，就监督厅和审计委员会的评价结果向理事会和常驻代表委员会提出报告	由方案管理员负责，评价和监督股每半年就实施情况采取后续行动；每一季度向环境规划署高级管理小组提出评价监测报告。  已加强同监督厅的合作。
人口基金	有	监督和评价办公室 1996 年 过去是技术和评价司评价处	1 个 D—1 4 个专业人员	监督和评价办公室直接向执行主任提出报告	内部：评价报告在国家一级与各国国家支助队和在总部与各个地域司一起审查，专题评价由接受评价的机构审查，并向人口基金战略规划委员会提出报告；专题评价的结果和建议向人口基金战略规划委员会提交报告；政策应用审查的结果和建议向执行主任提交报告。  通常发表和广泛分发各种主题报告和主要的评价报告。 理事机构：每两年向执行局提出报告。	在外地和总部级别进行监测，特别注意在审查拟议的项目和方案期间应用评价结果和建议。

基金/方案	完整的评价单位	·评价单位 ·成立年份	·评价单位主管职等 ·专业工作人员员额 (不包括主管) <sup>a</sup>	报告途径	评价结果的内部和外部报告程序	监测评价建议实施情况的程序
难民专员办事处	有	1999 年设立的评价和政策分析股。  过去由监察和评价处进行评价工作	1 个 P—5  3 个专业人员	设在业务部内，直接向助理高级专员提交报告	内部：向高级专员提出建议和结论，以供作出决定和采取后续行动；报告分发给高级管理委员会及有关代表、总部管理人员和有关国家。自 1999 年以来，所有报告都放在公众域上。  理事机构：高级专员就监督机制的运作情况定期向执行委员会提出报告。	每次评价有其自己的程序。
儿童基金会	有	副执行主任主管的评价、政策和规划司。  1997 年  过去是评价和研究处	1 个 D—1  4 个专业人员	在每一国家办事处有一个评价和监测协调中心；在七个区域中的每一区域，监测和评价干事向副区域主任报告；在纽约总部，评价和研究处处长向评价、政策和规划司司长报告，该司是副执行主任主管的方案小组的一部分。	内部：数据库将结果反馈到外地、管理和规划过程；通讯（每年 2 至 3 期）中有评价结果/研究报告。  外部：每两年向执行局提出报告向有关各方提供特别报告；通讯	由国家办事处代表进行（评价数据库包括为实施建议而采取的后续行动摘要）。
训研所	无	已把评价纳入方案活动		执行主任监测评价制度。	外部：行预咨委会（每年）。对方案所涉影响的评价有时由双边捐助者进行。  理事机构：董事会（每年一次）	向董事会报告。

基金/方案	完整的评价单位	·评价单位 ·成立年份	·评价单位主管职等 ·专业工作人员员额 (不包括主管) <sup>a</sup>	报告途径	评价结果的内部和外部报告程序	监测评价建议实施情况的程序
项目厅	无	开发计划署进行对项目厅的评价工作			评价单位向执行主任提供项目和方案报告副本；如开发计划署评价处进行或参与项目评价，报告就提交给执行主任。	由供资组织和受援国政府负责实施工作由项目厅副执行主任发动和监督。
近 东 救 济 工程处	无	在内部把评价职能纳入保健、教育以及救济和社会服务这三个主要方案  过去是方案规划和评价处				由有关组织机构的秘书处负责。
联 合 国 大 学	无	由外聘专家进行评价		向校长提出报告。	校长向联合国大学理事会提出评价报告，以供审议和提出意见。	
粮 食 计 划 署	有	评价处设在执行主任办公室  1969 年  监测职能现归在评价处内。	1 个 D—1  7 个专业人员	评价处向执行主任办公室报告。	内部：评价处向执行主任办公室提交报告，执行主任把报告连同有关政府提出的评论意见一道转送粮援政策方案会。粮食计划署国家办事处必须提交关于后续行动的报告；项目委员会审议评价报告。  外部：同各国政府讨论评价结果和建议。  理事机构：接收关于所有评价活动的印刷成册的报告。	评价处在向执行局提交每一份评价报告时同时提交一份矩阵表，说明在实施建议方面已采取的对应管理措施和各种行动。

## 监测职能

### 联合国各业务基金和方案

表 3

基金/方案	完整的监测单位	负责监测的单位	· 监测单位主管职等 · 工作人员员额（不包括主管）	监测范围	报告途径	监测结果的内部和外部报告程序
贸易中心	无	高级评价和监测干事		根据中期计划和方案预算，及给各业务单位提供的指导，进行整体监测。 采用了季度监测报告制度。	向高级管理委员会会议提交专门报告，就具体案例召开特别会议。	内部：为高级管理委员会会议编写专门报告。新的执行情况报告制度（季度监测报告）是贸易中心整体管理信息制度的一部分。 外部：酌情在年度报告中提出评论意见。
人类住区中心（生境）	有，与评价单位合在一起。	监测与评价股协调员，职等为 P-4，设在执行主任办公室。		对方案执行情况进行持续不断的监测，并就业绩监测和报告模式与监督厅进行交互对话。 采用了监文信息系统来编写 1998 年/1999 年度方案执行情况报告。		
药物管理	无	(1) 方案支助处，（财务）。 (2) 业务处，业务和分析司（实务和财务）。	D-1 （业务活动处） 处长， 业务处	方案支助科制定并确保遵守控制和管理财政资源的政策和程序，以增强内部控制、责任制、效率及符合规则和条例；监测对执行情况的分析；提供财务资料；  业务处根据方案支助处提供的资料，就基金的资源利用进行监测、分析和提出报告。 采用了监处信息系统来编写 1998/1999 年度报告。	方案支助处向执行主任报告；业务处向业务和分析司司长报告；司长向执行主任报告。	



基金/方案	完整的监测单位	负责监测的单位	· 监测单位主管职等 · 工作人员员额（不包括主管）	监测范围	报告途径	监测结果的内部和外部报告程序
开发计划署	无	指导委员会（业务支助组、管理局、发展政策局及评价办公室负责指导与监测） 实际监测由业务支助组完成。	D-2 4 个专业人员（指导委员会） D-2 4 个专业人员（业务支助组）	1999 年采用了战略成果框架/注重成果的年度报告。根据多年期筹资框架来监测整体执行情况。	通过注重成果的年度报告提出报告。	从 1996 年开始，审计和业绩审查处每年向执行局提出一份年度报告，题为：内部审计与监督年度报告，其中载有审计和业绩审查处的产出、主动行动、人员编制水平以及一年之内的关键问题说明。
环境规划署	有，但未合在一起。	方案协调和管理股	D-1	每六个月向高级管理人员和理事会成员提交一次环境规划署活动情况监测报告。 每两年向监督厅提交一次活动情况监测报告。将采用监文信息系统来编写 2000 年/2001 年度报告。	方案协调和管理股向副主任、高级管理人员、整体规划和责任处和监督厅报告。	环境规划署向监督厅报告，用于编写联合国方案执行情况报告。
人口基金	无	(1) 总部各地域司 (2) 各外地办事处和国家支助组。		1997 年发布了新的监测和评价指导原则。强调分方案和方案一级的审查以及以成果为基础的方法。		外地办事处和国家支助组在总部各地域司的监督下，不断进行项目和方案监测。国家方案中期审查的结果由监督和评价办公室进行分析，并向高级管理人员和执行局提交报告。
难民专员办事处	无	(1) 业务部内部各局； (2) 国际保护部		监测是业务管理系统的一部分，旨在进一步加强对难民专员办事处在全世界的活动的管理。难民专员办事处实地工作人员与受益人和实施伙伴协商，监测进展情况。	通过正常的管理和报告程序提出报告。	全面报告制度记录项目执行进展和成果。工作量统计资料提交给监督厅，用于编写联合国方案执行情况报告。

基金/方案	完整的监测单位	负责监测的单位	· 监测单位主管职等 · 工作人员员额 (不包括主管)	监测范围	报告途径	监测结果的内部和外部报告程序
儿童基金会	有，但未合在一起。	对项目进行监测；由区域主任对国家办事处的国家方案执行情况进行监测；由评价、政策和规划司对战略执行情况监测。	总部/纽约：1 个 D—2 各区域：7 个 D—2 总部/纽约：5 个专业人员 (3 个顾问) 各区域办事处：7 个专业人员	项目执行情况由国家办事处不断进行监测；国家方案执行情况每年由区域主任进行监测；儿童基金会战略执行情况由评价、政策和规划司进行监测。对各项活动的监测和评估定期通过方案审计进行。有些办事处对儿童基金会资金支助的活动进行监测，然而这一做法并没有得到普遍实行。1999 年，儿童基金会采取行动，加强其内部控制监测制度。	在实地：监测协调中心向国家代表报告，国家代表向区域主任报告； 在总部/纽约：评价、政策和规划司司长向执行主任报告，执行主任对执行局负责。	电脑化系统记录项目付款和进展情况；每年由区域主任向执行局以摘要形式拟订并提出国家方案进展情况年度报告；执行局审查执行主任提交的突出强调战略一级方案进展情况的年度报告。评价、政策和规划司还对监测全世界儿童所处局势的工作进行协调，向执行局提交年度报告，并通过印发《国家的社会进步和世界儿童状况》来进一步传播信息。
训研所	无				向大会提交的报告由董事会核准。	
项目厅	无	1. 项目厅业务计划：规划、政策和资料司 2. 财务/行政监测	每个司一名助理主任规划、政策和资料司： 2 个专业人员 财务司： 4 个专业人员	监测和评估总部和各项目遵守项目厅业务计划的情况、各项活动的进展情况、以及遵守财务及行政规则和程序的情况。 执行情况监测包括对方案地点的实地考察，并是开发计划署以项目厅名义开展的管理审计的一部分。	各助理主任向执行主任报告。	项目厅执行主任负责发动和监督根据监测结果认为有必要或建议采取的行动。

基金/方案	完整的监测单位	负责监测的单位	· 监测单位主管职等 · 工作人员员额（不包括主管）	监测范围	报告途径	监测结果的内部和外部报告程序
近东救济工程处	无	监测职能定为三个主要业务方案（医疗卫生、教育、以及救济和社会事务）的内部工作。				近东救济工程处向监督厅报告工作量统计资料，用来列入方案执行情况报告。
联合国大学	无			联合国大学中心以及每个研究与培训中心及方案内的学术干事对项目进行日常监测。	各个研究与培训中心及方案向联合国大学理事会年会提交定期报告。	各个研究与培训中心及方案的活动每年由各自的咨询委员会进行监测。
粮食计划署	有，与评价单位合在一起。	监测职责，从2000年1月1日起转到了评价办公室。	1个D-1 1个专业人员员额	评价办公室在监测问题上担任实地、各区域局、捐助者以及执行局之间的联络中心。就地监测通常由政府官员、非政府组织或联合国志愿人员进行。	各国家办事处向各区域局报告；各区域局向总部业务主任办公室报告。	内部：关于发展活动，国家办事处项目报告在本国国内使用；关于救济业务，粮食计划署紧急报告通过电子邮件发给大约 300 名粮食计划署工作人员以及大约 300 个外部使用者（联合国机构、捐助者和非政府组织），并登载在粮食计划署网站上。 外部：监测活动中发生的问题载于年度标准项目报告、执行主任年度报告和同或向粮食计划署理事会提交的文件内。

## 检查职能

### 联合国各业务基金和方案

表 4

基金/方案	完整的检查单位	<ul style="list-style-type: none"> <li>检查单位</li> <li>成立年份</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>检查单位主管职等</li> <li>专业人员员额（不包括主管</li> </ul>	检查范围	报告途径	检查结果的内部和外部报告程序
贸易中心	无	[监督厅]				
人类住区中心（生境）	无	[监督厅]				
药物管制署	无	1. 方案支助处 2. 监督厅中央监测和检查股 3. 总部和外地工作人员一道进行		对具体地点、项目或活动的内部检查由总部和外地工作人员一道进行；所有检查均与监督厅和联合国管理事务部合作进行。		检查结果向执行主任报告。
开发计划署	无	<ul style="list-style-type: none"> <li>审计和业绩审查处</li> </ul>	参看附件二——表 1	在管理审计和范围内处理有关检查的各种概念和问题	参看附件二——表 1	参看附件二——表 1
环境规划署	无	[监督厅]				
人口基金	无	审计和业绩审查处/开发计划署，人口基金内部审计科	参看附件二——表 1	在管理审计的内处理有关检查的各种概念和问题。	参看附件二——表 1	参看附件二——表 1
难民专员办事处	有	检察主任是调查的协调人员，其办公室有一名调查协调员（P-5）。	1 名 D-2 2 名 P-5 1 名 P-4 1 名 P-3	通过检查，高级专员和各外地可对其业绩作出独立、客观的评价。检查报告载有加以改进的建议。在十二个月期间，检查范围包括所有地理区域。目标在于每隔 4.5 年对难民专员办事处各个国家方案进行检查。	检查主任：直接向高级专员 报告。	内部：检查报告属内部密件，根据检查结果在一定范围传阅。高级专员通常向执行委员会报告

基金/方案	完整的检查单位	<ul style="list-style-type: none"> <li>检查单位</li> <li>成立年份</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>检查单位主管职等</li> <li>专业人员员额（不包括主管</li> </ul>	检查范围	报告途径	检查结果的内部和外部报告程序
儿童基金会	无	内部审计处	参看附件一——表 1	此项职能由国家办事处和区域办事处先例；它们全面负责监测其办事处利用资源和管理业绩情况。内部审计处在管理审计的范围内处理有关检查的各种概念和问题	内部审计处报审计报告中所载的有关检查的问题提交执行主任。	除了以审计报告和年度报告汇报主要检查结果外，有共同性和（或）重复性的意见会分发给各事务主管。
训研所	无	[监督厅]				
项目厅	无	项目事务审计科/审计和业绩审查处/开发计划署	参看附件一——表 1	在管理审计范围内讨论检查概念和问题。	参看附件二——表 1	参看附件二——表 1
近东救济工种处	有，但未合在一起	审计和检查部，1999 年	参看附件一——表 1	审计和检查部检查既定程序和标准的遵守情况；方案干事可检查其所负责的方案和支助服务。	参看附件二——表 1	参看附件二——表 1
联合国大学	无	[监督厅]				
粮食计划署	有	检查和调查办公室更名为检察主任办公室，1994 年 7 月	D-1 1 名专业人员	该办公室继续开展检查和调查。	直接向执行主任办公室报告	向执行主任提交报告，副本送交副执行主任和其它有关单位。每两年向执行局提交简要报告。

## 调查职能

## 联合国各业务基金和方案

表 5

	完整的调查单位	调查单位	报告关于浪费、欺骗和管理不当的指控的机制	调查结果的内部和外部报告程序
贸易中心	无	行政司	—	—
人类住区中心/生 境	无	成立特设调查委员会，进行初步调查	(a) 有管理方面参加的内部机制 (b) 联合纪律委员会向联合国管理事务部报告 (1991 年 8 月 2 日, ST/AI/371) 监督厅调查股 (内罗毕和纽约参与调查，包括初步调查。	—
药物管理署	无	方案支助处处长为协调人	有管理方面参加的内部机制	—
开发计划署	无	审计和业绩审查处	有管理方面参加的内部机制	参看附件二——表 1
环境规划署	无	协调人为副执行主任 评价和监督股予以协助	有管理方面参加的内部机制	由执行主任酌情决定
人口基金	无	开发计划署审计和业绩审查处	有管理方面参加的内部机制	参看附件二——表 1
难民专员办事处	无	检察主任为调查工作协调人。	有管理方面参加的内部机制	立即自动通报内部审计：报告积存在主计长和管理事务司每年向外聘审计人员报告一次
儿童基金会	无	内部审计处	有管理方面参加的内部机制	内部：立即通知内部审计 外部：主计长向外聘审计团报告所有个案
训研所	无	[监督厅]	[监督厅]	[监督厅]
项目厅	无	项目事务审计科/审计和业绩审查处/开发计划署	有管理方面参加的内部机制	参看附件二——表 1
近东救济工程处	无	审计和检查部	有管理方面参加的内部机制	—
联合国大学	无	—	报告提交给校长	—
粮食计划署	有	检察主任办公室	有管理方面参加的内部机制	参看附件二——表 4。

## 附件三

### 现有各种监督职能的内部协调

#### 联合国的业务基金和方案

	现有各种监督职能的协调
贸易中心	审计、检查和调查职能由行政司协调。监测和评价职能由执行主任办公室协调。
人类住区中心（生境）	行政部门进行内部协调。
药物管制署	方案支助处处长是审计、监测和调查工作的协调人。
开发计划署	审计和业绩审查处、评价处和业务支助组开展监督活动。成立管理审查和监督委员会，审查开发计划署活动的内部审计计划并提出意见。
环境规划署	方案协调和管理股及评价和监督股向执行主任报告；执行主任协调其工作。
人口基金	监督和评价处将检查结果通报所有有关各股，各地域司参与进行适当的后续工作。
难民专员办事处	监督委员会确保协调工作。副高级专员任该委员会主席，其成员有监督厅、难民专员办事处审计科科长及新设立的、由检察主任任主席的评价委员会。
儿童基金会	审计委员会。执行主任；三名副执行主任；特别顾问；主计长；主管人力资源、方案、评价、政策和规划及内部审计的各位主任。
训研所	非正式协调。
项目厅	非正式协调。
近东救济工程处	审计和检查委员会。
联合国大学	校长办公室。
粮食计划署	各股间通过副执行主任主持的定期协调会及通过审计委员会直接进行讨论。