



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/47/755  
7 December 1992  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十七届会议

议程项目109

## 联合检查组

### 行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 大会在其1991年12月20日第46/446号决定中,特别请咨询委员会在其任务范围内并在适当尊重联合检查组章程的情况下,审查联合检查组的职能,包括联检组1991年报告<sup>1</sup>第12至16段所载的此方面建议,同时考虑到联检组对此议题的看法,向大会第四十七届会议提出关于如何提高联检组生产力和工作效率的建议。根据这项请求,并考虑到上述决定中所规定的事项,咨询委员会兹提出对联合检查组(联检组)的看法和建议。

2. 咨询委员会在关于其春/夏季会议(1992)活动的报告(A/47/7)中指出,它传统上在每次访问日内瓦时均与联检组举行会议;但是,考虑到上述决定,1992年6月的会议比往常更为广泛,并使委员会有机会与检查专员就若干问题,包括联检组的工作条件和方法、其报告的处理以及专员对今后改进问题的看法交换意见。专员还向委员会提供了进一步的书面资料。

3. 1966年审查联合国和专门机构财务问题特设专家委员会建议设立一个高度合格的财务和行政专家检查小组,这些专家将访问各组织的各事务处以审查其业务,并就他们认为必要的任何改革提出建议。大会根据1966年11月4日第2150(XXI)号决议,设立了这个为期四年的试验性小组;该小组后来经两项大会决议而被延至1977年12月31日。

4. 大会在其1976年12月22日第31/192号决议,核可按照该决议所附的章程设立联检组。咨询委员会在同专员和参与机构的代表广泛讨论后,最后认为可以在不改变联检组的存在和功能所根据的基本原则的情况下处理提高工作效率的问题。的确,更紧密地遵守章程中已有的规定将本身促使提高联检组的功能。因此,委员会在本报告中,将根据章程各条所包括的各个基本领域,列出其各项建议。

5. 委员会又指出,委员会在以下各段中评论的许多问题是相互关连的,对其中一个问题采取改正行动一定会对其他问题发生影响。

#### 选取和任命检查专员(章程第二至四条)

6. 咨询委员会同各检查专员和参与组织的代表广泛讨论了这个问题。根据这些讨论,咨询委员会明确了解应密切遵守章程第二条第1款,即检查专员“应从国家监督或检查机关的成员中选取,或从具有同等能力的人员中根据他们在国家或国际行政和财政事务,包括管理事务方面的特别经验来选取”。

7. 委员会还认为,为了进一步提高联检组的工作效率和绩效,应寻求办法以确保检查专员之间的专门知识包括行政和管理的每一个重要领域,即应当有具体界定的专门知识组合。为此目的,在填补联检组空缺时应适当考虑维持这种平衡的要求。考虑到这一点,委员会建议应考虑由按第三条第1款规定应请其提出候选人以填补联检组某一空缺的国家提出多个候选人。

8. 委员会还强调应提供足够的时间以完成协商过程。虽然《章程》第三条第2款规定,大会主席通过适当协商,包括同经济及社会理事会主席和行政协调委员会主席协商后,应对被提各候选人的资格进行审查,然后向大会提出候选人名单,但是委员会在同参与机构讨论时知悉,并没有拨出足够的时间来进行这种协商。

#### 检查专员的职务和责任(第五至八条)

9. 《章程》规定检查专员有若干职务和责任,其中包括通过检查和评价提供独

立的意见,以期改善管理和办事方法,并使各组织之间达到更大的协调。联检组还应确实查明各组织从事的活动是以最经济的方式进行,并且用以进行这些活动的资源得到最适当的运用。《章程》规定,检查专员应进行现场查询和调查,其中一些是未经事先通知便进行的调查。

10. 咨询委员会回顾检查专员在其向大会第四十六届会议提出的报告<sup>2</sup>中,自己讨论了联检组的新方向,并特别指出,他们打算继续进行其评价工作,但由于许多基本工作已经完成,因此关于评价方法和内部评价制度的工作将继续减少。此外,最近的各项大会决议请联检组更多地注意各组织的管理、预算和行政问题及其所关注的问题,并将注意力更多地集中在具体和实际的业务问题。在这种情况下,视察专员指出,他们希望增加他们在管理、预算和行政的业务问题方面的工作。<sup>2</sup>

11. 咨询委员会同意这一行动方针。但它认为应处理如何研究这些事项的问题,因为这一问题在很大程度上影响到联检组的效力和成绩。在这方面,委员会注意到联检组近年来所进行的一些研究侧重于研究而不是检查。如参加组织的许多代表所表示,这类报告虽然也许令人感兴趣,但用处却有限,或者,如果认为必要的话,可以更适当地由顾问编写。

12. 联检组的作用是否如《章程》所规定的应限于评价和检查或应扩充以包括研究的问题,曾与检查专员和参加组织的代表详加讨论。如委员会获悉,虽然联检组的协商一致意见似乎是除了评价和检查以外它还应进行研究,但至少有一名检查专员表示关注,担心这些广泛的职能是否可能导致联检组不重视和不致力于各会员国和组织实际关心的重大问题。

13. 在这些情况下,咨询委员会认为,由于研究职能不一定会提高联检组履行其法定义务的能力,这一职能应予终止,以便如《章程》所规定那样,进行更多检查和评价工作,并根据第5条第3款,特别着重于确定各组织从事的活动是以最经济的方式进行,并且用以进行这些活动的资源得到最适当的运用。咨询委员会认为,这种确定工作应构成检查的一个基本部分,如果适当地进行,它将是各行政当局和会员国的一

种宝贵工具。如正面讨论,一个重点更明确的处理办法也将对联检组所需的资源和其他方面产生影响。

14. 《章程》第8条规定联检组应决定进行查询和调查的标准和程序;这项规定与第6条也有关,其中除了别的以外,规定检查专员所进行的一些查询和调查可不经事先通知,而且检查专员应得到各组织所有各级的充分合作,包括查阅与他们工作有关的任何特别资料或文件。

15. 虽然检查专员已制订内部标准和程序,但咨询委员会认为这些标准和程序应变成一套正式的检查标准,经参加机构核可,附于《章程》之后,从而确保一切有关各方能更妥善地遵守这些程序。

#### 业务方式(见第9至12条)

16. 第9条规定联检组应负责编制其年度工作方案,编制此项方案时,“除了顾到它本身的意见、经验和检查事项优先次序的评定之外,还应考虑到各组织主管机构提出的任何要求,和各组织行政首长以及联合国系统内同预算管制、调查、协调和评价有关的机构提出的建议。”

17. 咨询委员会就此事同检查专员和参加组织的代表交换了意见。参加组织对若干问题表示关注,其中包括联检组在编制其工作方案时没有响应各组织提出的建议。委员会在要求下收到了关于参加组织就联检组1988年至1992年工作方案所提建议的数据;它注意到从参加组织收到的建议数目不一,未获接受的建议也数目不一。收到的建议大多数来自较大的参加组织。

18. 如第11段所述,有几个机构认为尽管若干报告饶有趣味而且资料丰富,但它们在促使资源得到更有效益的运用或促进更有效的管理方面,却价值不大,而且上述的检查和调查作用并没有发挥。在这些情况下,如下面所述,这些机构认为它们的“钱花得不值”,而且许多报告都可以由顾问编写。

19. 检查专员不是不知道一个切题而及时的工作方案的重要性。关于这一点,

咨询委员会注意到联检组的内部准则和程序概述了联检组在编制其工作方案时应作为指导的广泛标准,即:

“(一) 应集中于对联合国系统有重要性和实用性的领域的研究。研究应有主题。

“(二) 研究应与各实务部门和行政部门的效率直接有关;应旨在改善管理方法、实现共同或可比较的标准以及促进各组织间的协调。

“(三) 研究的性质是范围必须明确界定,足以避免笼统空谈并导致具体建议,从而减少经费,增加产出,提高服务质量……;改善人际关系。”

20. 除了别的以外,准则还规定所选择的项目必须平衡,至少有一个项目(就全系统或一个组织来说)应是每一参加组织都感兴趣的,而且项目中应只有一个合理的比例是整个联合国系统所关注的。其他项目应只与一个组织有关或与位于一个工作地点或活跃于一个工作地点的一批组织有关。

21. 咨询委员会的意见是,这些准则是编制一个切题而及时的工作方案的根据(另见第14至15段)。遗憾的是,在制订联检组的工作方案时,似乎没有完全按照这些准则,从而如上面所述,致使大会1990年12月21日第45/237号决议鼓励联检组除了别的以外,“在拟订其工作方案时精挑细选,更多地注意管理、预算和行政问题……集中注意具体实际的业务疑难并处理范围更明确的问题”。

22. 联检组在其提交大会第四十六届会议的报告<sup>4</sup>中表示打算除其他外同其各参加组织进行更加积极的磋商,并且更有系统地把重心放在它们不断变化的优先事项与关心问题上以进一步促进其工作方案拟订程序。联检组并强调希望同咨询委员会和审计委员会进行较积极的磋商。此外联检组还表示需要订定一种较全面的工作方案拟订准则和战略,以期象联合国中期计划一样,除其他外设法促进较长远的思考。

23. 咨询委员会认为,如果将这种确定的意向实际付诸行动,那么工作方案和根据方案进行的研究没有理由不成为一种强有力的工具,可供参加组织依照原来的意

向使用。但是咨询委员会强调说,立法机构也可以起一定的作用。要想确保工作方案具有实质性的意义,理事机构必须进一步参与联检组的工作;也就是说,这类机构尽可正式要求联检组进行它们认为适当而必要的检查和评价。

24. 上面已经提到,目前正在讨论的许多问题都是互相关联的。如果选择程序能够确保专门知识的适当配合(参看第7段),立法机构就会较有信心向联检组提出要求,这又有助于确保工作方案兼顾到各方面并具有实质性的意义。由于可在特定的工作方案范围内进行这种检查和评价,参加组织求助于外聘顾问的需求将会有所减少。

25. 此外还讨论了联检组的工作方案是否同各组织类似机构的工作(例如内部和外部审计、管理咨询服务、监察主任的工作等)相重复。成员们就实际上是否存在任何工作上的重叠表示了各种意见;目前咨询委员会强调检查专员在拟订工作方案时必须考虑到这类其他机构的任务。

26. 《章程》第十一条第2款规定,“检查专员应自己署名编写他负责的报告,在报告中叙述他的调查结果,并提出对他所注意到的问题的解决办法。报告要经各检查专员协商后才成为定稿,以期集思广益,检查所作的建议。”

27. 咨询委员会注意到,第十一条是符合第六条第1款有关检查专员应单独或组成小组的规定的。此外大会也重申集思广益检查所作建议的重要性。

28. 《章程》第十一条第4款中说明了处理报告的程序,其中(c)项中规定:“报告收到之后,应由(各)有关组织的行政首长,附加或不附加意见,立即分发给(各)该组织的成员国。”(d)项中规定:“如报告仅关系到一个组织,在收到报告不超过三个月的期限内,应将报告和行政首长关于这项报告的意见递送该组织的主管机构,以供主管机构下次会议审议。”(e)分段规定,如报告关系到一个以上的组织,各有关行政首长应互相协商并尽量协调他们的意见:“报告连同各行政首长联合发表的意见和就有关其本组织的事项发表的任何意见,应在收到联检组的报告六个月内提送给各组织的主管机构,以便有关主管机构于下次会议审议。”

29. 第十一条的用意可能是要迅速审议联检组的报告,但是咨询委员会认为,很明显地,基本各种原因,很多报告的审议工作耽搁过久,此外检查专员和参加组织的代表们告诉委员会说,报告审议工作往往仅限于注意到有关报告;也就是说理事机构没有就这些报告进行实际的辩论或讨论。咨询委员会重申必须由理事机构审议联检组的报告,也必须将核可的联检组建议的执行工作贯彻到底(另参看第32至37段)。

30. 审议工作有所耽搁和没有进行充分讨论的原因很多。各组织可能不优先考虑相关性或作用较小的报告;从而可能推迟提出有关评论。对这些报告也不可能进行较充分的讨论。报告如果编制得很适当并提出切实可行的建议,有关组织就会较有兴趣而较及时地予以审议。

31. 但是即使一份报告编制得很适当,有关组织也可能由于各种原因而迟迟不提出评论。咨询委员会认为,各组织行政首长应尽可能减少延误。各立法机构也应当坚决要求迅速提出报告/评论,它们本身也应迅速采取适当行动。

32. 《章程》第十二条对参加组织主管机构核定的联检组建议作出规定。其中规定,各组织的行政首长应保证尽速执行这些建议。

33. 咨询委员会广泛地讨论了这个问题。一些参加组织告诉委员会说,在许多情况下,不是联检组报告中所载建议过于笼统,就是缺乏执行这些建议所需经费。因此一项建议即使得到理事机构的认可,有时还是难以具体衡量其执行工作,也有可能因为财政限制而无法予以执行。

34. 为用数值表示这一问题,咨询委员会要求联检组提供有关其各项建议执行进度方面的资料。委员会获悉,联检组自成立以来已编写了约275份报告和说明。每份报告平均载有5项建议,共计约1 400项建议。报告中有约三分之一是为整个联合国系统编写或是与联合国系统一些组织有关的。

35. 联检组指出,在其涉及的时间和资源的情况下,它无法确定所有这些建议已执行到哪种程度。但是咨询委员会已得到了有关9份联检组的报告的联检组报告执行单。在三个事例中,联检组注意到有些建议已经执行(已执行的不到百分之五十);

在两个事例中,钩出的类别是“其他”(即“难说”)。在三个事例中,主要的建议已为政府间机构核准,但尚未执行。在一个事例中,报告所载的建议有百分之五十以上已经执行。

36. 咨询委员会认为这是一个涉及多方面的问题。一方面,委员会认识到有些建议的性质本身决定了它们是更为笼统的建议,因而更难用执行情况的尺度予以衡量。而另一方面,委员会认为,正如联检组本身的指导方针所要求的那样,“研究的性质要求其范围充分集中以免含糊笼统,因而导致具体的建议...”。

37. 咨询委员会还认为,管理机构应意识到在核准各种建议时会涉及哪些问题。因此委员会建议考虑对那些需要重大经费的建议采用一种所涉预算的报表。委员会甚至还认为,执行主管人员根据其对联检组报告的意见而提供有关这方面的具体资料可能是有用的。

#### 服务条件(第13-15条)

38. 第15条规定检查专员在任期内不得接受其他聘任;检查专员在其任检查专员的任职期间或结束在联检组任职后三年内不得被任命为或担任某一组织的工作人员或顾问。咨询委员会认为必须严格遵守这一条的规定。

#### 行政、预算和财务安排(第16-20条)

39. 按第20条规定,联检组的预算应列入联合国经常预算;联检组的开支应按各参加组织商定的办法由它们分担。联检组1992-1993年度的预算经大会第四十六届会议核准共计为7 452 700美元,其中不包括检查专员最初要求的额外资源。在联检组向大会第四十六届会议提交的报告中概述的这些资源包括增设两个研究干事员额(1名D-1及1名P-4),增加联检组旅差预算,以及购置计算机智能终端。

40. 根据大会第46/446号决定的授权,咨询委员会将对这些建议进行审查。检查专员在委员会于日内瓦举行的会议期间,强调了这些建议的重要性;委员会也与参

加组织讨论了这些建议。

41. 一些组织就这一问题提出意见,认为就象各机构必须在其预算中实现零增长一样,联检组也应如此行事。另有些组织提出质疑,说联检组的贡献是否甚至可证明它应该得到目前的预算额度。另有一个组织说,现在的联检组规模太大费用在,应予明显缩减。还有人表示怀疑,增加资源是否就能解决提高联检组工作效率的问题。

42. 咨询委员会认为,现时不应考虑增加资源一事;考虑到计算机可能在提高工作效率方面作出贡献,委员会将在方案概算的范围内考虑增加计算机资源。委员会认为,应努力实施上文各段讨论的各种改变(如改善选择程序,改进工作方案,减少对研究工作的强调),因为这些变化会对联检组总的要求产生影响;一旦做到了这一点,就可以对可能增加的资源作最好的估价。

43. 咨询委员会还希望就其与联检组的关系发表意见。在这方面,检查专员在其向大会第四十六届会议提交的报告中表示希望与咨询委员会进行更密切的合作。

44. 咨询委员会就此与检查专员交换了看法。委员会虽然承认它的确可以确定联检组可有益地进行调查的某些领域,但却认为要在两个机构之间再建立一种组织上的联系是不可取的。

### 注

<sup>1</sup> 《大会正式记录,第四十六届会议,补编第34号》(A/46/34)。

<sup>2</sup> 同上,第二部分,第22段。

<sup>3</sup> 同上,第22,23和26段。

<sup>4</sup> 同上,第一部分,第21-23段。