

联合国系统监督制度的缺陷

撰写人

联合检查组

日内瓦，2006年



联合国



CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

联合国系统监督制度的缺陷

撰写人

联合检查组



联合国

日内瓦，2006年



## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
简称表.....		iv
导 言.....	1 - 3	1
一、监督：会员国的基本职责.....	4 - 6	2
二、联合国系统目前存在的监督结构.....	7 - 17	2
A. 针对全系统的外部监督机制.....	7 - 13	2
B. 内部监督机制.....	14 - 16	4
C. 协调与合作.....	17	5
三、监督制度的缺陷.....	18 - 51	5
A. 监督委员会.....	20 - 24	6
B. 外部监督的缺陷.....	25 - 31	7
1. 没有个人或集体问责制.....	25 - 26	7
2. 缺乏财务独立性.....	27 - 28	8
3. 对于行政首长和内部监督主管缺乏调查 能力.....	29 - 30	9
4. 外部审计和内部审计的范围可能存在 重叠.....	31	10
C. 内部监督的缺陷.....	32 - 50	10
1. 内部监督职能的分散.....	32 - 34	10
2. 调查职能力量不足.....	35 - 36	11
3. 缺乏鼓励举报嫌疑不轨行为的政策和 程序.....	37	12
4. 缺乏独立性.....	38 - 39	13
5. 任命内部监督主管的程序不够理想.....	40	14
6. 报告方式不完善.....	41 - 42	14
7. 对内部监督产生的建议落实不力.....	43	15
8. 对于大部分内部监督职能的履行情况缺 乏审查.....	44	16
10. 在诚实和道德等问题上的政策和程序.....	45 - 48	16
D. 协调方面的不足.....	49 - 50	17
四、会员国所面临的挑战.....	51	19

## 目 录 (续)

	<u>页 次</u>
附件一 联合检查组所提出的标准和范围的说明 .....	20
1. 定 义 .....	22
2. 内部监督机构概览 .....	24
附件二 监督委员 .....	26
附件三 调查职司部门 .....	29
附件四 内部/外部监督职司部门和后续机制的协调 .....	33
附件五 内部监督负责人 .....	37
附件六 联合国系统内部监督机构报告职责 .....	39
附件七 预算比较 .....	41
附件八 预算总额/内部监督专业工作人员力量 .....	42
附件九 问责制框架 .....	45

## 简称表

<b>ACABQ</b>	行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)
<b>ASG</b>	助理秘书长
<b>BOA</b>	联合国审计委员会
<b>CPC</b>	联合国方案和协调委员会(方案协调会)
<b>DED</b>	副执行主任
<b>DOS</b>	监督事务司(人口基金)
<b>EAO</b>	方案评价、审计和管理审查办公室(民航组织)
<b>EO</b>	评价办公室
<b>FAO</b>	联合国粮食及农业组织
<b>IAEA</b>	国际原子能机构
<b>IAIS</b>	内部审计和调查处(气象组织)
<b>IAO</b>	内部审计和监督办公室(劳工组织)
<b>IAOD</b>	内部审计和监督司(产权组织)
<b>ICAO</b>	国际民航组织
<b>ICSC</b>	国际公务员制度委员会
<b>IGO</b>	监察主任办公室(难民署)
<b>IHA</b>	内部审计员协会
<b>ILO</b>	国际劳工组织
<b>IMO</b>	国际海事组织
<b>IOS</b>	内部监督处
<b>ITC</b>	国际贸易中心
<b>ITU</b>	国际电信联盟
<b>JIU</b>	联合检查组(联检组)
<b>MSA &amp; IOS</b>	成员国审计和内部监督科(海事组织)
<b>OAPR</b>	审计和业绩审查办公室(开发计划署)
<b>OCG</b>	主计长办公室(工发组织)
<b>OIA</b>	内部审计办公室
<b>OIG</b>	监察主任办公室(粮农组织)

<b>OIOS</b>	内部监督事务厅
<b>RMB</b>	注重结果的管理
<b>RIAS</b>	联合国和多边金融机构内部审计单位代表年度会议
<b>UNDP</b>	联合国开发计划署
<b>UNEP</b>	联合国环境署
<b>UNESCO</b>	联合国教育、科学及文化组织
<b>UNFPA</b>	联合国人口活动基金
<b>UN-Habitat</b>	联合国人类住区规划署
<b>UNHCR</b>	联合国难民署
<b>UNICEF</b>	联合国儿童基金会
<b>UNIDO</b>	联合国工业发展组织
<b>UNITAR</b>	联合国训练研究所(训研所)
<b>UNODC</b>	联合国毒品和犯罪问题办事处
<b>UNOPS</b>	联合国项目事务厅
<b>UNRWA</b>	联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处主任
<b>UNU</b>	联合国大学
<b>UNWTO</b>	世界旅游组织
<b>UPU</b>	万国邮政联盟
<b>USG</b>	副秘书长
<b>WFP</b>	世界粮食计划署(粮食署)
<b>WHO</b>	世界卫生组织
<b>WIPO</b>	世界知识产权组织
<b>WMO</b>	世界气象组织



## 导 言

1. 2005 年 1 月，联合检查组将编写关于联合国系统监督制度缺陷的报告列入年度工作计划中。<sup>1</sup> 该报告的首要目的是确定是否存在内部机制能够审查各组织最高层官员不法行为的指控，如果的确存在着这种机制，则评估这种机制是否有效，并确定应由什么部门来承担审理这类案件的最后责任。另一个目的是审查联合国系统的外部监督机构和每个组织的内部监督单位。笼统地说，该报告将评估现有的监督机制是否能够处理联合国系统内部可能出现的重大风险。

2. 本报告以联检组原先编写的关于联合国系统各组织问责制和监督问题的报告为基础，包括 1993 年关于联合国秘书处的临时报告、1995 年包含各种详细比较数据的全系统报告、1998 年关于如何使联合国系统监督活动更加一致的报告、2000 年关于加强联合国系统各组织调查职能的报告以及 2001 年关于强化管理部门监督作用的报告。<sup>2</sup>

3. 在编写本报告过程中联检组遵循了其标准的工作方法，即进行案卷审查、详细问卷调查、全系统面访调查以及深入分析。检查专员与联合国系统内负责监督职能的同事进行了商讨，并征求了私人部门在国际上得到公认的监督专业人员的意见。进行这样广泛的分析工作，目的不单单是找出联合国系统在监督方面的差距、缺陷和不一致的地方，而且也是为了找出公共和私人部门在这方面的最佳做法。联检组提出的并在本报告中采用的监督工作各组成部分的定义和说明见于附件一。结合联检组所提出的标准进行的比较分析见于附件二至附件四，<sup>3</sup> 这些附件针对各个具体组织提供了详细情况，基本上一目了然。检查专员向所有为编写本报告贡献了时间和专长的人表示感谢。

---

<sup>1</sup> 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 34 号》(A/60/34)，联合检查组 2004 年报告和 2005 年工作计划，第 38 段。

<sup>2</sup> JIU/REP/93/5(A/48/420)；JIU/REP/95/2，第一和第二部分(A/50/503 和 A/50/503/Add.1)；JIU/REP/98/2(A/53/171)；JIU/REP/2000/9(A/56/282)；JIU/REP/2001/4 (A/57/58)。

<sup>3</sup> 一些组织可能通过了额外的标准，或者有可能通过额外的标准。

## 一、监督：会员国的基本职责

4. 会员国负责联合国系统各组织的监督工作，并将一部分监督权力下放给各组织秘书处以及外部监督机构。监督是会员国在联合国系统所确立的管理制度的不可分割的一部分，是为了获得如下保证：

- 各组织的活动完全符合立法授权；
- 各组织获得的资金用途正当；
- 各组织的活动是最有效的方式开展的；
- 各组织的工作人员和所有其他官员遵守最高的职业、诚实和道德标准。

5. 此外，《联合国宪章》对全系统范围的监督工作作了规定，并且规定，主要由经济及社会理事会和大会负责，目的是避免方案重叠以及资源浪费。

6. 会员国需平衡下列两者：一是获得保证的需要，二是提供这种保证的费用。获得的保证水平越高，则费用越高。获得合理的保证通常被认为是监督部门的目标，合理性参照每个组织所进行的风险评估来确定。在此基础上，会员国可以确定根据监督部门所进行的活动它们想得到什么水平的保证。这些部门的活动反过来使会员国得以履行监督职责。会员国必须认识到需在外部监督机制和内部监督机制之间获得恰当平衡，以便有效地履行监督职能。

## 二、联合国系统目前存在的监督结构

### A. 针对全系统的外部监督机制<sup>4</sup>

7. 外部机构在向立法机构提供咨询意见并协助它履行其监督职责方面发挥着重要作用。就所涉及的监督方法，以及在最后决策过程中所具有的地位而言，监

---

<sup>4</sup> 更详细的审查见 JIU/REP/95/2, 第一部分, 第七章。也见大会 1992 年 12 月 23 日第 47/454 号决定和 1994 年 7 月 29 日第 48/493 号决定, 以及 A/55/270, 第 40 段。

督机制可以分为“业务”监督机制和“政策/审查”监督机制。<sup>5</sup> 在协助会员国履行监督职责的全系统外部监督机构中，联合国审计委员会、专门机构和国际原子能机构外聘审计员以及联检组是业务性监督机制，而行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)、方案和协调委员会以及国际公务员制度委员会属于政策/审查监督机制。

8. 审计委员会由大会所任命的来自成员国的三名审计长组成，它们担负着联合国及其各项基金和方案的外部审计职能，但世界粮食计划署除外，粮食计划署有自己的外部审计员。审计委员会的三名成员共同担负着外部审计职责，并通过行预咨委会向大会报告工作。审计委员会的任务是就财务报告发表意见，并且“可就财务程序、会计制度、内部财务监督以及全组织的行动和管理工作的效率发表意见”。<sup>6</sup> 各专门机构以及原子能机构的理事机构也都任命一位审计长来履行外部审计职能。

9. 外聘审计师小组是大会在 1959 年成立的。该小组由审计委员会的成员以及各专门机构和原子能机构的外聘审计员组成；外聘审计师小组每年开会一次。这一小组的目的是进一步协调其成员所负责的审计工作，并就审计方法和结果交换信息。该小组还负责推动在联合国系统内采纳最佳的会计和审计方法。

10. 联检组由 11 名检查专员组成，它们担负着广泛的调查职责，可以对联合国系统各组织工作效率以及资金使用是否恰当等所涉及的所有事项进行调查。联检组试图通过检查、评价和调查来改善各组织的管理、方法和协调。检查专员由大会根据其个人在本国或国际行政和财务事项方面的经验包括管理问题上的经验来任命，同时充分考虑到公平地理分配原则。检查专员以个人身份任职。

11. 行预咨委会的任务是检查联合国方案预算草案，并向大会提出报告，另外还就所收到的任何行政和预算事项提供咨询意见，这包括维和行动和预算外活动的资金问题，同时审议各审计员就联合国和各专门机构的帐户提交的报告以及

---

<sup>5</sup> “业务”监督机制通常根据基本的数据来进行分析并编写报告，而“政策/审查”监督机制往往使用其他组织所收集、分析和编写的数据库，然后加上自己的审查和分析。此外，“业务”监督机制通常是在最后决策过程的开始阶段发挥作用，而“政策/审查”监督机制通常是在这一过程的最后阶段发挥作用。见 JIU/REP/98/2, 第 5-6 段。

<sup>6</sup> “审计范围” ([www.unsystem.org/auditors](http://www.unsystem.org/auditors))。

其他监督机构提交的报告，并就这些报告提出报告。行预咨委会还有权审查各专门机构和原子能机构的行政预算以及与这些机构达成的财务安排的建议。行预咨委会由 16 名委员组成，其中至少三人是得到公认的财务专家，他们由大会根据广泛的地理代表性、个人才能和经验来任命，并且以个人身份任职。<sup>7</sup>

12. 方案协调委员会是经济及社会理事会及大会在规划、制定方案和协调方面的主要附属机构。方案协调委员会审查联合国的各项方案，并协助经济及社会理事会发挥其协调职能，包括协调联合国系统各机构的方案和活动，使全系统保持一致，并实施重要的立法决定。方案协调委员会的结论和建议在大会通过联合国预算方案方面发挥着关键性作用。方案协调委员会由 34 名委员组成，他们根据公平地理分配原则而当选。

13. 国际公务员制度委员会是一个独立的专家机构，其任务是规定并协调联合国共同系统内工作人员的工作条件。在某些事项上，该委员会能够自己作出决定，而在另一些方面，它向大会提出建议。该委员会由 15 名委员组成，他们由大会在考虑到广泛的地理代表性的前提下任命，并且以个人身份任职。

## B. 内部监督机制

14. 内部监督机制的主要目标是向行政首长就内部控制和管理做法是否充分提供咨询意见，并对整个组织的业务进行系统和独立的审查，从而协助行政首长履行其管理职责。这些机制是为加强联合国系统的整个监督机制而成立的，这些机制协助会员国履行其监督职责(见上文第 4 段)。

15. 内部审计工作在联合国系统内已经有悠久的历史，许多内部审计单位创立于 1940 年代末和 1950 年代，当时正是各个组织建立的时候。<sup>8</sup> 内部评价股直到 1980 年代和 1990 年代才普遍建立，而检查和调查单位目前仍然为数不多。在许多组织，审计职能一般与检查职能同义(附件一)。

16. 联合国根据大会第 48/218 B 号决议于 1994 年设立了内部监督事务厅，从而将联合国内部各种监督职能统一起来，并予以加强。内部监督事务厅在秘书

---

<sup>7</sup> 大会议事规则第 155 条。

<sup>8</sup> JIU/REP/95/2, 第一部分, 第二章。

长领导下，针对联合国的所有活动提供内部审计、调查、检查、方案监督、评价和咨询服务：联合国设在纽约、日内瓦、内罗毕和维也纳的秘书处、五个区域委员会、各个维和代表团、国际法庭、人道主义行动以及世界各地的其他各种实体都包括在内。另外在得到要求时，它还向秘书长领导之下的各种单独基金和方案提供协助。在联合国系统的另外一些组织里，内部监督职能也统一到了一个单位里，受一名监督事务主管的领导，他直接向该组织的行政首长负责，而在另一些组织，监督机构仍处于分散的状态(附件一)。

### C. 协调与合作

17. 上文所述的外部 and 内部监督机制属于联合国系统整个监督机构的组成部分。这些监督机制因担负着相互补充性的任务，因而能够提供联合国系统所要求的全部监督服务，但条件是这些机制之间需要有有效的协调与合作，以避免重复，确保协同发挥作用，另外会员国还须给予充分监督(见下文第 20-24 段)。协调与合作在好几个地方进行，主要是：

- 审计委员会、联检组和内部监督事务厅三方监督协调会议；
- 联合国各组织和多边金融机构内部监督单位代表年度会议；
- 联合国各组织和多边金融机构调查员年度会议；
- 联合国评价组。

此外，有时也举行非正式的会议和接触，以及进行双边合作，例如联检组与内部监督事务厅就共同关注的领域编写明显具有互补性的报告时进行的合作，以及内部监督事务厅与审计委员会每隔两个月定期举行的会议。

## 三、监督制度的缺陷

18. 检查专员得出的结论是，就联合国系统整个监督制度的设计或各项监督任务而言，并不存在任何固有的缺陷。这些任务涉及所有必要的领域，为确保协同发挥作用并避免工作重复，都设立了有效的机制。

19. 检查专员同时承认，没有一项制度是完美的制度，依然存在着重要的问题，特别是就资源的水平和类型、工作习惯以及独立性等而言，这些问题必须加

以处理。他们认为答案不是采取临时的或零星的解决办法，而是会员国应该退一步，仔细审视整个检查监督制度，找出问题和机会，并以协调一致的方式采取行动，处理整个系统所涉及的问题。下文中所提出的建议就是为了协助会员国来解决这些问题。

#### A. 监督委员会

20. 检查专员与私人部门负责监督职能的专业人员进行了磋商，并比较详细地讨论了审计/监督委员会在私人部门所起的作用以及在公共部门包括在国际组织可能使用的情况。由于近来私人公司发生了一些财务丑闻，随之私人公司在管理上进行了一些改革，因此在此背景下，这类委员会所起的作用便具有了新的意义。对审计委员会所起的作用最近所进行的一项研究表明，它们的作用正在扩大。<sup>9</sup> 这些委员会不仅要监督公司财务报表的透明、风险管理和内部控制，而且还要担负下列任务：在遵守法律和遵守道德方面发挥核心作用，管理和内部审计进行监督，掌管与外部审计员的关系，并开展特别调查。

21. 联合国系统的某些组织已经设立了监督/审计委员会，其成员、任务和职责范围都各不相同，见附件二所示。就大多数而言，这些委员会属于各组织的内部机构，即大多数成员是各组织的高级管理人员，委员会的目的是就一系列监督事项向行政首长提供咨询意见。检查专员认为，设立内部监督委员会会导致职责重叠，这些职责原本属于各组织内部监督部门的主管。另外，在这些委员会的组成上也可能存在着利益冲突。此外，作为基本利益相关者的会员国在委员会里没有代表，这是一个严重问题。

22. 一些组织已经建立或正在建立外部监督委员会，其成员由会员国决定。这种外部监督委员会更接近于上文所述的私人部门审计委员会，检查专员认为，这种模式是联合国系统各组织可以采纳的。

---

<sup>9</sup> *Audit Committee Effectiveness — What Works Best*, 3rd ed., prepared by PricewaterhouseCoopers and sponsored by the Institute of Internal Auditors Research Foundation (2005).

23. 所提议的“监督委员会”应该按照每一组织的管理结构来建立。为了最大限度提高效能，检查专员认为其组成应该保持在合理水平，因此建议其成员人数最好不超过五到七名，人选由成员国各区域集团提名，各组织理事机构进行选举，并且以私人身份任职，代表所有会员国的集体利益。委员会的委员应该具有在监督领域工作的经验。检查专员认为，这种委员会应至少有一名外部顾问来协助，这种顾问应公认具有监督事务方面的专长。各组织的高级管理人员不应该参加监督委员会，在适当时可邀请他们出席监督委员会的会议。监督委员会应至少每季度召开一次会议，每年应至少向有关理事机构提交一次报告，适当时还应包括建议。外部监督委员会的主要长处在于其独立性和专业经验。其成员不接受各组织的报酬，只是适当时接受因参加会议而涉及的旅费和每日津贴，以此来加强其独立性。每个组织应使用现有的内部资源来为监督委员会的会议提供服务，不应为此增加另外的预算拨款。

24. 每一组织的外部监督委员会的职能应该包括审查经审计的财务报表、风险评估以及内部控制措施。它还应评价外部审计员以及内部监督单位的总体效率和效能，并审查所提议的费用/条件或预算。

## 建议 1

联合国系统每一组织的立法机构应该建立一个独立的外部监督委员会，由五到七人组成，均由会员国选举产生，代表理事机构的集体利益。这些委员在监督领域具有工作经验。在履行其职责时，他们应得到至少一名外部顾问的协助，外部顾问由他们自己挑选，并公认在监督事务方面具有专长。

### B. 外部监督的缺陷

#### 1. 没有个人或集体问责制

25. 在 2004 年联检组对其章程和工作方法进行内部审查时，检查专员承认，在理事机构之外，对于联检组成员自己的活动或者联合国系统其他监督机构当选官员的活动，并不存在任何有系统的监督。因此“谁来监督监督者”在编写本报告而进行的广泛的全系统的采访中成为一个重要的讨论话题。人们普遍认为，对

于联合国外部监督机构的当选或任命的成员，基本上不存在着有效的个人或集体的问责制。

26. 对于监督制度的这一缺陷，没有简单的解决办法。然而，检查专员得出的结论是，为改善问责制而采取的第一步是，外部监督机构应该受到同行的评议。应该定期对这些机构的运作以及其成员的个人和集体的责任，进行审查，以便向会员国保证，监督机制本身是运转良好的。对于委员会本身无法问责，但对于其成员是可以的；因此必须让成员对其自己的参与活动负起责任，因为各组织的为此目的已经花费了资金。

## 建议 2

大会应该决定，行预咨委会、公务员制度委员会以及联检组应该至少每五年一次受到同行的评议。同行评议的具体方式应该由有关机构加以拟定。

### 2. 缺乏财务独立性

27. 检查专员坚定地认为，外部监督机构的预算建议不应该由作为监督对象的实体来审查，而是应由行预咨委会或在适当时由有关外部监督机构来审查，并由会员国核准。

## 建议 3

(a) 大会应作出下列决定：

- (一) 公务员制度委员会和联检组的预算建议应该由这些实体自己来拟定，并纳入秘书长拟通过行预咨委会提交大会审查和核准的预算草案中；
- (二) 行预咨委会的预算建议应该由该委员会自己起草，并纳入到秘书长拟提交给大会审查和核准的预算草案中；

(b) 立法机构应该决定，外部审计员的拟议收费和工作条件应该通过每一组织的外部监督委员会提交给各自的理事机构。



28. 检查专员还坚定地认为，一些监督机构的章程中关于限制在任职期间和之后在有关组织工作的规定应该扩展到所有的外部监督机构。<sup>10</sup> 这一规定是为了避免很有可能出现的利益冲突，因而是目前人们表达的关于改善联合国系统内诚实和道德程度的关切所涉及的重要方面。另外不言而喻的是，当选的官员如果领取联合国的薪水或报酬，例如联检组检查专员、行预咨委会主席以及公务员制度委员会主席和副主席，则他们在任职期间，不应再接受任何其他工作或服务，不论是个人的还是付薪水的。检查专员还认为，为了避免利益冲突，并促进合理的轮换，应为外部审计员确定任职期限，一如审计委员会所确立的期限那样，即任期六年，不得连任。

#### 建议 4

各立法机构应该决定，行预咨委会、公务员制度委员会以及联检组和联合国系统其他类似机构的成员应遵守一项统一的制度，使他们在任职期间以及在离任后三年内，不得在他们所担负过监督职责的联合国系统组织内工作，包括担任顾问。

#### 建议 5

各立法机构应该发出指示，为联合国系统各组织的外部审计员确立任职期限，对于担任过外部审计员的工作人员，在其离任后三年内不得在其担负监督职责的组织担任任何管理职务。

### 3. 对于行政首长和内部监督主管缺乏调查能力

29. 最近关于有些组织高级官员行为不轨的指控在媒体上得到大量报导，这对联合国系统的声誉具有很大的破坏作用。大多数组织在处理这类案件上能力不足，许多组织表示，对处理这类案件尚无适当的政策和程序(附件三)。

30. 检查专员认为，如果出现关于联合国系统行政首长和内部监督主管违法的指控，那么独立的外部机构应该监督对这种指控的调查。由于联检组是联合国

---

<sup>10</sup> 联检组章程第 15 条；公务员制度委员会章程第 6 条。

系统担负着调查任务的唯一外部监督机构，因此联检组可以承担这一职责，并且在现有资源范围内承担这一职责。<sup>11</sup> 另外，因联检组不向任何组织的行政首长报告，因此其独立性能够得到保障。各组织外部监督机构可以在必要时请求联检组进行这种调查。

#### 4. 外部审计和内部审计的范围可能存在重叠

31. 正如上文第 8 段指出的，联合国系统各组织的许多外部审计员的任务不单单是进行财务审计和对内部控制措施进行审查，同时还包括对组织的行政和管理效率提出意见。虽然每一组织的外部审计员和内部监督单位无疑会协调其各自的审计工作计划，但检查专员感到关切的是，两方面的工作范围可能会有一些重叠。然而，他们相信，通过在每一组织建立一个外部监督机构，这一问题应该是能够解决的。

### C. 内部监督的缺陷

#### 1. 内部监督职能的分散

32. 在联合国系统各组织内，内部监督结构和安排相互差异很大，设立单一的统一的监督机构往往仍是例外情况(附件一)。虽然审计、检查和调查职能通常可能组合到一起，由一人领导，并直接向行政首长报告，但评价职能往往是单独的，其主管通常不会直接向行政首长报告。

33. 联检组在其 1993 年提交的关于联合国秘书处问责制和监督问题的报告中，比较详细地探讨了建立统一的监督单位并直接向行政首长报告的好处。<sup>12</sup> 这些好处包括：更有灵活性，反应更及时，较少重叠，协调程度更好，能够产生规模效益，并提高专业程度。直接报告行政首长，将使得内部监督单位不受组织内部管理层的控制或不适当影响，从而提高其独立性和可信性。另外，统一的单位有助于克服在问责制方面人们认为存在的以及实际存在的缺陷。

---

<sup>11</sup> 联检组章程，第 5 条第 1 款，第 6 条第 1 款，第 8 条以及第 9 条，第 1-2 款。

<sup>12</sup> JIU/REP/93/5，第六章。

34. 检查专员重申，将审计、检查、调查和评价等各项监督职能统一到一个单位里，并由一名监督主管直接向行政首长报告，一般情况下应成为标准做法(附件四)。<sup>13</sup> 然而检查专员对于下列情况表示强烈保留，例如正如内部监督事务厅所做的那样，将管理咨询服务也纳入到这一单位中。检查专员认为一方面提供管理咨询意见，同时监督对咨询意见采取行动的管理人员，这必然会产生利益冲突。如果内部监督主管也同时承担某一方面的管理职责，例如像联合国工业发展组织的信息和通信技术处那样，也会出现利益冲突。检查专员还认为，上述四项监督职能以外的任何其他职能应该设在组织结构中的其他单位，例如设在行政首长办公室或行政司。

## 建议 6

各行政首长应审查各自组织目前的内部监督结构，应确保：

- (a) 审计、检查、调查和评价职能统一到一个单位里，受一名内部监督主管领导，该主管直接向行政首长报告工作；
- (b) 上述四项监督职能以外的任何其他职能应设在秘书处其他单位，而不是设在内部监督单位。

## 2. 调查职能力量不足

35. 对于联合国系统各组织是否充分设置了调查职能，人们曾表示过关切，由于这种关切，联检组曾在 2000 年编写了一份关于此问题的报告。<sup>14</sup> 该报告指出，各组织内部的调查职能存在着责任分散的情况，对于专门负责调查任务的单位设在哪里以及向谁报告，各组织的情况差别很大。报告列出了调查职能需要具备的一些条件，其中有必须制定明确的任务，包括管辖范围和权力，业务上具有独立性，得到行政首长的强有力支持，并且需要配备合格的调查人员。

---

<sup>13</sup> 检查专员承认，就评价职能而言，那些侧重于项目的组织可能需要有一定的例外，这些组织需要大量的评价技能；在容许例外时，进行恰当的协调是十分重要的工作。

<sup>14</sup> JIU/REP/2000/9。

36. 对过去五年的情况进行审查之后可以说，明显问题仍然存在。检查专员尤其感到关切的是，大多数组织缺乏进行调查的能力，在许多情况下，进行调查的工作人员其主要能力是在其他监督领域，他们不是合格的专职的专业调查人员(附件三和附件八)。检查专员注意到最近一项关于大幅度加强内部监督事务厅调查能力的建议，认为这样做之后应该能够基本上覆盖联合国。但在一些专门机构，检查能力的明显缺陷依然有待解决。检查专员认为，至少拥有 700 名工作人员(其中包括临时工作人员、维和人员以及当地工作人员在内)的联合国组织都应该至少有一名专职调查员(见附件八)。联检组计划为那些人数不到这一标准的机构提供这项服务。<sup>15</sup>

## 建议 7

联合国系统各组织的立法机构应该指示其各自的行政首长：

- (a) 审查本组织进行调查的能力，并提出在本组织建立最低限度调查能力的建议；
- (b) 确保所建议的最低限度调查能力包含合格的有经验的专业调查人员，他们不受组织内部轮换的限制；
- (c) 确保负责调查的实体有权发起调查，而不受各自组织内部高级管理层的干涉；
- (d) 确保独立的调查报告程序建立起来(见下文建议 11)。

### 3. 缺乏鼓励举报嫌疑不轨行为的政策和程序

37. 大多数组织表示，尚未确定鼓励举报嫌疑不法行为或保护举报者安全的正式政策(附件三)，这是令人关切的主要问题。在这方面，检查专员欢迎秘书长最近发布的行政文件，该文件规定了举报不轨行为并保护举报人使之不受报复的全

---

<sup>15</sup> 在 2004-2005 两年期，国际海事组织、世界气象组织、世界旅游组织以及万国邮政联盟的工作人员人数都低于联检组所提议的设置机构内调查职能要求达到的最低标准。这些机构加在一起共有 925 名工作人员，因此，可以通过设立一位专业级调查员来提供恰当服务(附件八)。

面的指南和程序。<sup>16</sup> 检查专员认为，联合国系统其他组织也需要建立类似的指南和程序。

## 建议 8

联合国系统各组织的立法机构应该指示各自的行政首长确定与联合国最近的政策和程序相似的政策和程序，保护对不轨行为进行举报的人使他们不受报复，这些程序和政策应广泛公布。

### 4. 缺乏独立性

38. 将内部监督职能与组织内的其他职能领域分开，并把这些监督职能统一到一个单位，受一个监督主管领导，并由该主管向行政首长报告，这带来了一定程度的独立性，但还不够。之所以说不够，是因为内部监督单位的预算需要依然受到其他职能领域的管理人员的审查和控制，例如预算和财务部门的管理人员，并最终受行政首长的控制。在每个组织，对于内部监督需要何种水平的资源，应由独立的机制对预算草案进行审查并向理事机构提出建议。外部监督委员会应该履行这一职责。

39. 内部监督单位在业务和财务上相对于行政首长而言应保持一定的独立性，这还有其他的理由。最近关于一些组织高级官员不法行为的案件的处理也使这一问题显得格外突出起来，并说明了监督工作所存在的一项重要缺陷。因此，内部监督主管能够直接求助于独立的外部监督委员会是十分重要的(见下文第 42 段)。

## 建议 9

每个组织的立法机构应决定，内部监督实体的预算草案应由该实体自己拟订，并连同行政首长的任何意见一并交给外部监督委员会，由它进行审查然后转给适当的理事机构。

---

<sup>16</sup> “Protection against retaliation for reporting misconduct and for cooperating with duly authorized audits or investigations” (ST/SGB/2005/21 of 19 December 2005).

## 5. 任命内部监督主管的程序不够理想

40. 检查专员已查明在联合国系统中任命内部监督单位主管的程序所存在的问题(附件五)。这些问题包括缺乏一种竞争性招聘程序,行政首长在未经事先磋商的情况下进行任命,缺乏任职期限,对于随后在该组织内担任职务也没有规定限制。这些做法可能损害内部监督主管的独立性和效能,因而也影响到他履行职能。另外也缺乏足够的保护措施,使内部监督单位的主管不会受到行政首长的不公正解雇或辞退或调离岗位,这些都有可能损害监督职能的独立性。

### 建议 10

对于内部监督主管的任命一事,每个组织的立法机构应该做出下列决定:

- (a) 应该在广泛公布空缺公告的基础上挑选合格后选人;
- (b) 在任命之前应与理事机构磋商并征得其同意;
- (c) 终止任期的理由应该正当,应该征得理事机构的审查和同意;
- (d) 应确立任期为五到七年,不可连任,并且在任期结束后不得在联合国同一组织进一步担任任何职务。

## 6 报告方式不完善

41. 在许多组织,内部监督部门的主管每年向理事机构提供一份摘要性报告,这一报告还可列出所产生的各种报告清单。如果行政首长就年度摘要报告发表意见,这些意见也将一并提交给理事机构。在有些组织,成员国可以在提出要求之后获得个别的监督报告,虽然这一般不是指调查报告(附件六)。检查专员在这方面指出,大会最近一项决议授权内部监督事务厅主管在某些情况下可以自行决定将某一份调查报告扣住不发。<sup>17</sup> 检查专员的结论是,对不轨行为、欺诈和腐败行为所进行的调查的结果应该提供给监督委员会,同时也提供给一个道德办公室(干事)(见下文第 49 段)。道德办公室(干事)在充分考虑到保密的前提下,应将调查报告的一般内容摘要散发给所有工作人员。

---

<sup>17</sup> 第 59 / 272 号决议,第 2 段。

42. 检查专员认为，联合国系统内部监督单位的报告责任最低限度标准应包括既向行政首长报告也向该组织的监督委员会报告。虽然内部监督主管应该向行政首长报告，但该主管也应有权不受妨碍地求助于外部监督委员会，包括在与行政首长发生分歧时(内容见上文第 39 段)。监督委员会每年应至少向理事会报告一次。

## 建议 11

每个组织的立法机构应指示其各自的行政首长确保就内部监督报告程序实施下列最低限度标准：

- (a) 内部监督报告提交给行政首长；
- (b) 每年单独向监督委员会提交内部监督摘要报告供其审议，同时另附上行政首长单独提出的意见；
- (c) 在被要求时，应向监督委员会提供个别的内部审计、检查和评价报告；
- (d) 在被要求时，应向监督委员会提供个别的调查报告，同时充分考虑到保密要求。

### 7. 对内部监督产生的建议落实不力

43. 虽然有些组织规定了对内部监督建议进行跟踪和落实的程序，但检查专员认为，这种程序需要加强，以确保监督部门能够充分发挥作用(附件四)。落实程序应该遵守下述建议中所列的最低限度标准。

## 建议 12

为落实监督部门所产生的建议，每一组织的立法机构应该指示其各自的行政首长确保：

- (a) 建立一个数据库，以监测所有监督部门产生的建议的落实情况，对所有未落实的建议应及时地给予监测和跟踪；

- (b) 提交监督委员会的内部监督年度摘要报告应包含尚未实施的监督建议的概况。

## 8. 对于大部分内部监督职能的履行情况缺乏审查

44. 检查专员发现，联合国系统各组织内部监督实体的业绩，并没有得到有系统的审评(附件四)。上文第 25 段中所提出的“谁来监督监督者”这一问题同样适用于内部监督职能，在这方面有严重的问责制问题需要处理。显然有必要对内部监督实体的业绩进行定期的独立的评估，检查专员认为应该通过同行评议来实现这点。

### 建议 13

每个组织的立法机构应该指示其各自的行政首长每五年至少一次对内部监督实体的业绩进行独立质量评估，例如通过同行评议的办法来进行评估。

## 9. 资源不够

45. 联合国系统各组织内部监督在预算和人员配备方面情况差异很大。就 2004-2005 两年期而言，在每个组织的总预算中，内部监督预算水平大概处在总预算的 0.99-0.13%之间(附件七)。内部监督专业人员人数从 135 到不到 1 人，而每个审计员所管理的资源从 2800 万美元到 2.72 亿美元不等(附件八)。在拥有调查人员的组织，每一名调查员所摊的工作人员的人数从 896 到 9346 不等。最后，每一评价人员所管理的资源从 7000 万美元到 4.97 亿美元不等。

46. 检查专员感到关切的是，许多监督职位现在仍未填补，在填补职位方面常常出现很长的拖延。这一情况，加上一些组织在监督的预算方面存在很大不足，表明行政首长和会员国都必须更多地对监督职能做出承诺。

47. 检查专员认为，联合国系统许多组织给内部监督部门配备的人力和物力都不够，因而将提出预算和人员配备方面的最低标准，并将考虑到总部与外地组织之间的差异。那些两年期资源额至少为 2.5 亿美元的组织，完全可以建立一个内部监督股，并至少配备三名专业审计人员。两年期资源额少于 2.5 亿美元的组织，



设立专门的内部监督机构不太适当，可将内部监督服务托给联合国系统有能力这样做的其他组织负责。

48. 检查专员对联合国、其各项基金和方案以及各专门机构进行了审查，共涉及 19 个秘书处。在这 19 个秘书处中，11 个似乎对于一般监督部门投资不够(见附件七)。检查专员尤为关切的是，其中 6 个秘书处不具备任何调查能力，另外，11 个调查能力不足(见附件三)。另外，在协调各项职能、落实办法、质量控制、挑选内部监督单位主管、以及确立报告渠道和责任等方面都存在着缺陷(见附件四至附件六)。附件八包含了审计、调查和评价单位人员配备概况，附件九概括介绍了每个秘书处的问责制框架。

## 建议 14

每个组织的立法机构应该就内部监督事项采纳下列标准：

- (a) 所管理的资源额至少为 2.5 美元的组织，完全可以建立一个内部监督单位；
- (b) 所管理的两年期资源额少于 2.5 亿美元的组织，内部监督服务可托给联合国系统有能力做出反应的其他组织负责。

### 10. 在诚实和道德等问题上的政策和程序

49. 最近所揭露的联合国系统一些组织出现违反道德的行为和腐败做法，说明必须确立一些政策和做法，来处理诚实和道德问题。虽然近年来许多组织为其工作人员确立了正式的行为守则，但检查专员认为，大多数组织这方面的现有机制是不够的(附件九)。他们提议，每个组织建立一个正式的处理道德问题的职能，以制定政策和程序，监督最低限度的行为标准的实施。在这方面，检查专员欢迎联合国秘书处最近设立了道德办公室，该办公室直接向秘书长报告，负责培养讲究道德、透明和问责制的文化。道德办公室除其他外将管理财务披露方案并就道德问题向工作人员提供保密的咨询意见和指导。<sup>18</sup> 检查专员提议，每个组织应建立这样的职位。这一职务应该定为 D-1 或 P-5 级别，这要取决于有关组织的规模和

---

<sup>18</sup> ST/SGB/2005/22, 2005 年 12 月 30 日。

结构以及所涉及的工作人员数量。在较小的组织，这一职位还可以同时担负其他职能。每个组织的行政首长每年都应向全体工作人员讲话，强化工作人员对组织的承诺和支持，防止任何腐败和不道德行为。每个组织的网站应该包含现行的政策以及行为守则。检查专员还认为，道德办公室(干事)的任何报告都应提供给监督委员会。

## 建议 15

每个组织的立法机构应该指示其各自的行政首长提出下列方面的建议：

- (a) 建立一个负责道德问题的职位，并且规定明确的职责范围，这一职位应该通过各组织的网站和其他媒体进行广泛宣传；
- (b) 在行政首长办公室的范围内酌情建立一个级别为 **D-1** 或 **P-5** 的道德问题干事；
- (c) 对所有工作人员，尤其是新招聘的工作人员一律进行诚实和道德问题的培训。

50. 检查专员特别感到关切的是，对联合国系统各组织的高级管理人员和采购人员，财务申报的规定十分不够，或者根本没有(见附件九)。应该规定所有当选的官员，所有级别为 **D-1** 或以上的工作人员以及其主要职责是采购货物和服务或者进行金融资产投资的工作人员以及所有专业一级的监督工作人员，都必须进行保密的财务申报。这些财务申报表应该由道德办公室(干事)来审查。

## 建议 16

每个组织的立法机构应该指示各自的行政首长提出下列方面的建议：

- (a) 为所有当选的官员和所有 **D-1** 一级或以上的工作人员以及上文第 **50** 段所提到的所有工作人员规定保密的财务申报要求；
- (b) 每年应向道德办公室(干事)提交财物申报表，由后者进行审查。

#### D. 协调方面的不足

51. 正如上文第 17 段所指出的，外部和内部监督机制能够提供联合国系统所需要的全部监督服务，但条件是这些机制之间必须进行有效的协调和合作，以避免重叠，确保协同发挥作用。检查专员认为，这种协调与合作应该通过每年的外部监督委员会主席会议来加强。每个监督委员会的经验应该得到分享，以确定实现监督职能高效率和高效能的最佳做法，这一点很重要。检查专员将鼓励各监督委员会为此制订效费比高的机制。

#### **建议 17**

联合国系统每个组织的立法机构应该指示各自的监督委员会确立有效的机制，以便在全系统的各个外部和内部监督机构之间进行协调与合作。

### 四、会员国所面临的挑战

52. 检查专员认为，会员国必须充分行使其监督职责，这一点极为重要。各会员国国内的公众要求联合国成为一个有效率的、效费比高的、透明的机构。他们委托理事机构担负其监督各组织预算和管理的职责。如果国内的公众不相信这些组织设立了充分的保障措施，那么便有可能丧失对这些组织的信任和支持。

## 附件一

## 联合检查组所提出的标准和范围的说明

检查专员通过调查证实，在私人部门和公共部门，对于审计、调查和评价职能都没有固定的定性或定量标准。然而根据私人部门、公共部门以及联合国系统内的最佳做法，检查专员拟定了大致的标准和范围，见附件，这些标准和范围有助于会员国和行政首长确定在联合国系统各组织内监督职能的任务和所分配的资源是否充足。

检查专员希望指出，某一组织可能未达到联合检查组所提出的标准或范围，这不一定意味着必须对有关的任务或监督部门所分配的资源作出改变。但这的确说明了有关任务和资源不在平均数值范围内。因此有必要进行审查，以确定相对于该组织的具体需要而言这些任务或资源是否充分。

另外，这种审查并不包含着判断联合国系统各个监督单位的运作效率如何。这项任务将由所提出的定期同行评议来完成(见建议 13)。

**A. 就下列各附件所提出的一般标准而言，所确立的基准根据的是：**

- 能够得到的关于此问题的文献；
- 向大会以及有关组织理事机构提交的各种报告；
- 联合国系统各组织内部监督机制的最佳做法；
- 与联合国系统监督机构工作人员进行的讨论；
- 就国际知名的私人部门监督公司进行的关于私人部门做法的讨论。

**B. 关于具体的标准：**

**设立监督单位的最低要求(附件七)**

在确立所提议的标准时，先决定一个有效的内部监督单位所需的最低限度技能要求(三名专业人员和足够数量辅助人员)。这样的单位在两年期里的费用估计

为 2,128,000 美元。一个组织在两年期内能够管理的资源总额须至少为 2.5 亿美元，才有资格成立这样的内部监督单位。<sup>19</sup>

#### 确定审计员、调查员和评价员人数范围的标准(附件八)

##### 审计员

除了上文 A 节所列的标准以外，在所管理的资源总额中，每 6 千万至 1.1 亿美元需配备一名审计员，同时需要考虑到有关组织的总部和外地办事处的责任。

##### 调查员

除了上文 A 节所列的标准以外，由于调查员处理工作人员失职或不轨行为案件，所提议的范围是每 700-1,500 名工作人员需配备一名调查员，审计员的配备按工作人员的人数，而不是按所管理的资源总额，同时还须考虑到有关组织总部和外地办事处的责任。

##### 评价员

除了上文 A 节所列的标准以外，在所管理的资源总额中，每 1.25 亿至 2.5 亿美元需配备一名评价员，同时需考虑到有关组织总部和外地办事处的责任。

---

<sup>19</sup> 所管理的资源总额等于该组织的预算加上自愿捐款、信托基金等。

## 附件一 (续)

### 1. 定 义<sup>20</sup>

1. 监督按照字典定义，其通常的含义是某一组织中提供“监督”和“监察行动”的机构、单位、程序。监督机制可以被认作是“业务性的”，也就是说，这些机制往往根据基础数据来进行分析并编写报告，并大多将其他组织的报告用作背景资料。业务性监督机制将包括各组织的各种内部监督机制，即履行审计、评价、检查、监测、调查等职责的机构，以及下列外部监督机制：联合国审计委员会、各专门机构和国际原子能机构外聘审计员以及联检组。与此相对照，其他外部监督机制，特别是行政和预算问题咨询委员会、方案和协调委员会以及国际公务员制度委员会，可被认作是“审查/政策”监督机制，因为这些监督机制在很大程度上使用其他组织所收集、分析和编写的的数据，它们在此基础上加上自己的审查和分析结果。

2. 审计是一项独立的活动，其目的是确定是否存在充分有效的内部控制制度，以便能就下列方面提供合理的保证：(a) 财务信息和业务信息真实；在所有业务中遵守规章、规则、政策和程序，并使资产不受损失；(b) 在业务中能使资源得到经济和有效的使用，并找出机会以便在有活力和变化的环境中进行改进；(c) 方案管理具有效能，能够按照政策、计划和预算达到预定目标。

(一) 遵规审计确定规则等的实行情况以及活动、财务交易和信息等是否符合公共部门财务或其他管理规范 and 标准(这包括行政决定是否正直和正当)，上述信息反映在或包含在所审计的实体的帐户或财务报表中，该实体需对这些财务报表负责；是否符合有关法律和规章；是否符合预算法律或大会或其他有关预算决定或其他决定，或法律或决定的意图和前提；

(二) 业绩审计(也称作“物有所值”审计)，评价一个组织是否正在有效地达到其目标，是否以经济和有效率的方式使用其资源。业绩审计报告

---

<sup>20</sup> 编自 JIU/REP/95/2; JIU/REP/98/2; [www.un.org/depts/oios](http://www.un.org/depts/oios); [www.intosai.org](http://www.intosai.org) (国际最高审计机构组织的网站)。

对该组织某一活动领域进行独立的评估，并设法通过改善业务和程序的建议，来促进对资源的管理，并增加价值。业绩审计并不考虑该组织政策的是非曲直，而是审查该组织建立在其自己的公共管理政策和最佳做法基础上的管理办法、控制措施和报告制度；

(三) 管理审计审查某一机构的一般管理政策和决策。

3. 调查是对一个人或一组个人的行为或行动或因意外或自然力而产生的情况进行独立的查询活动。接到关于作弊、腐败以及其他不正规活动，包括行为不轨的举报，就需要进行调查，以便提出改正性的管理和行动措施，并在适当时最后提出起诉或纪律措施。调查通常是将被调查人与现有的标准(例如规则和规章、行政指示和行为守则等)进行比较。

4. 检查是对某一组织的单位的业务进行独立的现场的审评和评估，以确定业务的效能并评估其质量。检查的过程便是将程序、活动、项目和方案与固定的标准(例如适用的规则和规章、内部行政指示、有关组织内部或外部其他单位的良好业务做法)进行比较，在这样做时还考虑到分配给这些单位的资源。

5. 评价是一项独立的审查活动，它力求尽可能有系统并客观地确定正在进行或已经完成的方案、项目或政策的有关性、有效性和影响，同时要考虑到其目标和成果。评价涉及这些方案、项目或政策的设计、实施以及结果，以便提供尽可能可信和有用的信息，从而把得到的教训纳入到行政和立法的决策过程中。

6. 监测是方案/监督管理人员定期评估已经实现的预期成果和产生的最后结果，在这样做时需要比较理事机构和核准的方案文件中作出的承诺。通过监测，提供这样的保证：方案或项目的实施正在按计划进行。

## 附件一 (续)

## 2. 内部监督机构概览

内部监督部门				
	审计	调查	检查	评价
<u>联合国及其各基金和方案</u>				
<u>联合国</u>	联合国内部监督事务厅(监督厅)			
开发计划署	审计和业绩审查处(审查处)			评价处
人口基金	监督事务司	人口基金/人力资源部或监督厅或审查处/开发计划署	内部监督事务司	
儿童基金会	内部审计办公室(内审办)			评价处
难民专员办事处	监督厅	监察主任办公室 <sup>21</sup>		评价和政策分析股
粮食计划署	监察主任和监督事务司			基于结果的管理司
	内部审计办公室(内审办)	检查和调查处		评价处
<u>专门机构和原子能机构</u>				
<u>劳工组织</u>	内部审计和监督办公室			管理和行政评价股
粮农组织	监察主任办公室			评价处
教科文组织	内部监督事务处(监督处)			
民航组织	方案评价、审计和管理审查办公室	没有正式职司部门	方案评价、审计和管理审查办公室	方案评价、审计和管理审查办公室
卫生组织	内部监督事务处(监督处)			
万国邮联	内部审计员			内部审计员 方案/项目管理人员
国际电联	内部审计员			正在组建(作为基于结果的管理司的一部分)
气象组织	内部审计和调查处		没有正式职司部门	内部审计和调查处
海事组织	成员国审计和内部监督事务科			
知识产权组织	内部审计和监督司			
工发组织	主计长办公室			评价小组
	内部审计小组			
世界旅游组织				
原子能机构	原子能机构监督厅			
<u>监督厅和其他机构负责的实体</u>				
<u>国贸中心</u>	监督厅			主任办公室
人居署	监督厅	内部调查小组	监督厅	内部评价股

<sup>21</sup> 调查也由联合国监督厅负责。



禁毒办	监督厅	独立评价股
环境规划署	监督厅	评价和监督股
训研所	监督厅	没有单位在录
联合国大学	监督厅	外聘专家
近东救济工程处	审计办公室	方案管理人员
项目厅	审查处	权力下放

资料来源：根据 JIU/REP/98/2 “增强联合国系统内更为连贯性的监督”原载表格，2006 年 2 月更新。

## 附件二

### 监 督 委 员 会

组 织	设立和授权(包括编制监督预算的职责)	组 成	会议周期	评论意见
联合国及其各基金和方案				
联合国	<p>秘书长于 2005 年 9 月设立监督委员会(ST/SGB/2005/18), “就秘书处包括内部和外聘审计员建议的校正行动内部控制和监测在内的所有内部和外部监督和调查活动向秘书长提供独立建议”。</p> <p>秘书长于 2005 年 11 月建议大会设立一个独立审计事务咨询委员会, 该委员会以专家咨询身份帮助大会更好地行使有关联合国各项业务的施政职责。</p>	<p>主席和两名成员为助理秘书长级别以上高级官员, 另加一名外聘成员。主管管理事务副秘书长为当然成员。</p> <p>委员会将由五至七名成员组成, 独立于联合国秘书处和会员国。候补成员将由秘书长任命, 并得到大会核准。委员会成员应该体现广泛的地域分配, 而且在具有公私部门工作经历的成员人数方面保持平衡。</p>	<p>每季度不少于一次。</p> <p>至少每年四次。</p>	不符合联检组建议标准。
开发计划署	1996 年设立管理审查和监督委员会(审监委)。正在审查该项授权。	由协理署长担任主席; 审查处处长和评价处处长为当然成员; 成员包括四名外聘成员和三名内部成员。	每季度。	不符合联检组建议标准。
人口基金	2003 年 1 月设立监督委员会, 确保人口基金问责制和程序的效力。人口基金正在建立一个独立的外部监督委员会。	由执行主任担任主席, 包括人口基金高级管理人员, 即副执行主任/方案、副执行主任/管理事务、主任/管理事务司、主任/监督事务司; 联合国系统姐妹组织外聘成员讨论审计事项。	按季度举行会议。	不符合联检组建议标准。
儿童基金会	<p>1992 年成立儿童基金会内部审计委员会, 审查内部审计报告并采取后续行动, 确保采取适当的预防和校正行动。</p> <p>评价委员会于 2002 年 10 月由执行主任设立, 以审查评价报告和核准其建议, 并对执行情况采取后续行动。</p>	<p>由副执行主任(业务)担任主席, 成员包括副执行主任/方案; 副执行主任/对外关系; 主计长; 人事司司长; 内部审计司司长; 评价处处长; 开发计划署审计和考绩司司长为外部成员。</p> <p>评价委员会核心成员有执行主任(主席)或副执行主任、政策和规划司司长、方案司司长、紧急方案办公室(方案办)主任、因诺琴蒂研究中心主任和内部审计办公室主任及评价处处长。</p>	<p>内部审计委员会将每季度开会。</p> <p>评价委员会每年至少开会三次。</p>	不符合联检组建议标准。
难民专员办事处	监督委员会于 1997 年设立, 协助高级专员监督该机构财政和业务管理情况、监测内部监督职司部门的独立性和效力, 确保充分处理监督方面的定论和建议。	副高级专员(主席); 助理高级专员; 国际保护部主任; 财务和供应品管理司主计长和司长; 人力资源管理司司长; 一名外聘成员。难民专员办事处审计处监察主任和处长依据职权参加会议。	每季度一次。	不符合联检组建议标准。
粮食计划署	审计委员会已经设立 20 年, 并于 2004 年 6 月改组, 以协助执行干事履行其财务报告、资源利用、内部控制安排、风险管理程序和其他与审计有关事项的职责。	执行干事任命五位成员(三名外聘成员, 二名工作人员)。一名外聘成员担任委员会主席。任期两年, 可连任一次。	通常每年至少四次。	不符合联检组建议标准。

专门机构和原子能机构				
劳工组织	理事会方案、财务和行政委员会对考绩进行监督,提供指导。没有单独的审计或监督委员会。			不符合联检组建议标准。
粮农组织	2003年设立审计委员会,作为总干事和监察主任办公室的咨询小组,旨在协助该组织在机构范围内接受内部审计、检查和调查职司部门的重要性和价值,让总干事确信这些职司部门在切实而有效地运作。审计委员会向总干事报告,并向财务委员会提供副本。还设有评价委员会。	由七名成员组成。五名内部成员:副总干事(主席)、助理总干事(ADG)/行政及财务司、法律顾问、第二位助理总干事和监察主任(依据职权);二名外聘成员。主席得酌情邀请外聘审计员参加会议。所有成员都由总干事任命。外聘成员根据其资历选为高级审计和调查专业人员。	每年三至四次。	不符合联检组建议标准。
教科文组织	监督委员会为总干事和内部监督事务科咨询小组,以在机构范围内认识到监督的重要性和价值,让总干事确信监督职司部门在切实有效地运作。委员会负责处理有关监督的战略问题,其职责包括评价内部监督事务科资源是否充分。	委员会由总干事任命,完全由受尊重的外聘专业人员组成。目前有五位成员:联检组前检查专员(主席)、私营/公共部门内部审计前负责人、国际农业发展基金会(农发基金)、评价处前处长、经济合作与发展组织(经合组织)评价和效率处处长和原子能机构总干事管理事务特别助理。	每年三次。	部分符合联检组建议标准。
民航组织	内部审计委员会向秘书长提供咨询,查明工作任务和制度,以及为会获益于审计审查的财务采购控制程序;审查年度审计计划的范围和优先事项;研究载于内部审计办公室主任年度报告的影响和建议;编写并向秘书长提交关于审计计划和报告的结论或建议。	民航组织高级管理小组实际充任审计委员会。		不符合联检组建议标准。
卫生组织	方案、预算和行政委员会于2004年5月设立,作用等同于监督委员会。	委员会由卫生组织执行委员会选拔出来的14名成员组成。	每年与会二次。	不符合联检组建议标准。
万国邮联	内部审计委员会于2005年10月设立,协助总干事监督万国邮联国际局的财务和业务管理工作。按照《内部审计章程》条款规定,还呼吁内部审计委员会确保内部审计员的独立性、考虑到风险评估,并对审计员的提议和/或建议采取后续行动。	总干事办公室、战略规划和宣传主任(主席);财务司司长;人力资源司司长。内部(在有些情况下还有外聘)审计员参加会议;内部审计员担任秘书。	每六个月至少一次。	不符合联检组建议标准。
电信联盟	没有审计或监督委员会。			不符合联检组建议标准。

气象组织	审计委员会由执行理事会于 2005 年 10 月设立,以评价秘书长执行理事会维持和采取适当而有效的内部控制行动,并审议、赞同和核准内部和外部审计的审计计划、安排和报告。	九名成员,六位代表会员国,三位秘书长提议并由气象组织主席核准的财务专家。	每年三次。	完全符合联检组建议标准。
海事组织	没有审计或监督委员会。			不符合联检组建议标准。
知识产权组织	审计委员会由知识产权组织大会于 2005 年 9 月设立,以促进内部控制;重点放在保障资源和监测审计考绩上。委员会还提交定期报告,并向方案和预算委员会提出建议。	审计委员会有九名成员:七位成员由会员国提名,并由方案和预算委员会选举(专长和地域分配为指导因素);一位成员为联合国系统高级监督专业人员,另一名由联合国系统外以类似方式选出。	一般说来,审计委员会每季度都将与会,定期向会员国通报其工作情况。	完全符合联检组建议标准。
工发组织	鉴于该组织管理结构及其规模运作良好,认为没有必要设立这类委员会。外聘审计员还认为,由于工发组织方案和预算委员会的工作密切注意外聘审计员的监督和审计报告,秘书处和成员国之间不断进行非正式对话,因此没有必要设立这类委员会。			不符合联检组建议标准。
联合国世贸组织				
原子能机构	正在考虑是否需要建立审议和监督委员会,正在编写该委员会职权范围草案。总干事向成员国提交该机构的方案和预算,由方案和预算委员会进行讨论,该委员会建议向大会提交前得到理事会的核准。原子能机构监督厅预算和方案载于总干事提案。			不符合联检组建议标准。

联检组建议标准:

- (a) 由理事会机关设立;
- (b) 五至七名成员,所有成员都代表成员国,由至少一名外聘专家协助;
- (c) 包括监督事务专家的外聘成员;
- (d) 酌情邀请有关组织工作人员参加监督委员会会议;
- (e) 每季度至少开会一次;
- (f) 职责包括审查内部监督预算,并向理事会提出建议。

### 附件三

#### 调查职司部门

组 织	处理复杂/跨机构方案的能力?	调查行政首长和内部监督首长的程序? 如果有, 由谁来调查?	“保护举报人”政策	评论意见
<b>联合国及其各基金和方案</b>				
联合国	监督厅调查司具备必要能力。	关于行政首长, 监督厅调查司在正常工作过程中处理这类案件。  就监督工作人员而言, 如果是内部惩戒事项, 按照 ST/AT/371 处理。所有其他事项则通过副秘书长/监督厅解决。后者没有正式程序。	秘书长最近颁布了有关保护举报不当行为不受报复和与正式授权的审计或调查部门合作的公报(ST/SGB/2005/21), 目的是加强保护举报不当行为的个人或与正式授权的审计或调查部门合作。	完全符合联检组建议标准。
开发计划署	制订了调查准则。可利用外部协助; 授权监督厅支助各基金和方案。	对于行政首长, 审查处调查科将进行调查并向法律和采购支助处报告。将雇用外聘人员和独立人员, 对调查进行质量保证审查, 或开展调查。对内部监督首长的案件, 依指控性质, 案件将提交人力处或监督厅。	没有正式政策, 但接受匿名申诉; 调查准则大量提到保密问题。	部分符合联检组建议标准。
人口基金	授权调查科/审查处/开发计划署或监督厅支助各基金和方案。	将交付监督厅, 对监督事务部工作人员行为的调查受有关调查一般程序的制约。	没有正式政策。尽管《政策程序手册》没有具体指明保护举报人, 但其“欺诈政策”载有保密条款。最近设立了保密热线。	部分符合联检组建议标准。
儿童基金会	授权监督厅支助各基金和方案。	监督厅调查司。	没有正式政策。	部分符合联检组建议标准。
难民专员办事处	复杂的调查案件由监察主任办公室或监督厅调查司处理。	监察主任办公室酌情将涉及包括监察主任办公室在内的执行办公室高级工作人员不当行为的案件交由监督厅处理。目前没有与监督厅就调查支助问题达成谅解备忘录; 但正在就最终制订这类备忘录与监督厅进行讨论。	有关监察主任办公室的作用和职能以及工作方式的全面的 IOM/FOM 文件为检举可能存在的的行为保密提供了充分保障。向监察主任办公室检举可能存在的的行为进行报复构成不当行为。	部分符合联检组建议标准。

组 织	处理复杂/跨机构方案的能力？	调查行政首长和内部监督首长的程序？如果有，由谁来调查？	“保护举报人”政策	评论意见
粮食计划署	内部调查股目前处理所有调查事项。授权监督厅支助各基金和方案。	至行政副首长一级官员的案件，由内部调查机构进行调查，报告提交给执行主任。对于涉及执行主任的案件，监察主任向秘书长和粮农组织总干事提交报告，或可请求监督厅或粮农组织监察主任调查针对执行主任提出的申诉，并向秘书长和粮农组织总干事报告。对于针对监督部门工作人员提出的申诉，由调查机构进行调查，并向执行主任提交报告。	已经起草有关举报人的政策，但目前有待法律问题的解决和公布为联合国系统起草的类似政策而定。	部分符合联检组建议标准。
<b>专门机构和原子能机构</b>				
劳工组织	授权内部审计和监督办公室进行调查。由于当地情况和语言障碍，该办公室不得求助于专业审计员和会计公司的外部支助进行一项调查。	行政首长：需要向所有联合国组织澄清。可以请求外聘审计员进行这类调查。监督人员：由于可能存在利益冲突，并确保公正性，最好由外部机构作出调查安排，或可请求财务或外聘审计员对指控进行调查。	财务细则 14.30(三)规定，须时刻遵守保密原则。除非提供信息时知道情况不实或有意误报，否则提供这类信息的工作人员绝不应受到不利影响。	部分符合联检组建议标准。
粮农组织	由监察主任办公室进行调查。总干事可成立内部调查委员会，就涉及工作人员行为和活动的案件向他提供咨询意见。	对总干事的指控可由外聘审计员进行调查，而对监督首长的指控则需由总干事来确定如何处理这类控诉。	行政通告规定监察主任办公室须遵守保密原则，不得对提供信息的工作人员进行报复。	部分符合联检组建议标准。
教科文组织	酌情请求专家的专业帮助(如调查道德骚扰指控时法务会计或专家)。	高级官员——由外聘审计员(如果他们具备这种能力)或直接向其报告的独立小组调查这类指控。一旦“独立”监督委员会/理事会成立(教科文组织计划成立一个这类委员会)，它们即应听取其建议。对于针对监督部门工作人员的指控，应由“独立”监督理事会建议并指定一名外聘调查人员。报告将提交给总干事。	没有正式程序，但检举者的身份受到保护。	部分符合联检组建议标准。
民航组织	民航组织将请求外聘审计员或联检组进行调查。	依指控性质，理事会或理事会附属机构可以处理这类问题。必要时可由外聘审计员或联检组提供支助。就监督部门工作人员而言，秘书长和/或理事会可以参与。	没有接受指控和确保为指控内容和投诉人身份保密的既定程序。	部分符合联检组建议标准。

组 织	处理复杂/跨机构方案的能力?	调查行政首长和内部监督首长的程序? 如果有, 由谁来调查?	“保护举报人”政策	评论意见
卫生组织	卫生组织设有调查人员职位, 并进行了若干调查。当内部能力不足时, 订约聘用外部人员。	内部监督事务司司长有权向执行委员会报告, 并同执行委员会主席联络, 与其讨论如何开展工作。可由卫生组织外某人进行调查。卫生组织没有订立调查总干事的程序。	保护举报人问题写入卫生组织财务细则。“防止欺诈政策”订有保密条款。	部分符合联检组建议标准。
万国邮联	迄今没有处理过复杂的调查案件。	除《内部审计章程》外没有特定规则。	《内部审计章程》规定, 保障所有工作人员与内部审计员交流不被透露、也不必害怕受到报复的权利。	不符合联检组建议标准。
国际电联	调查是内部审计员的部分职责。	没有既定政策。	没有既定政策。	不符合联检组建议标准。
气象组织	内部审计首长进行过一项调查。	没有框架。也许需要聘请外部专家。	气象组织没有订立有关保密的总政策。	不符合联检组建议标准。
海事组织	海事组织尚未发生任何复杂的调查案件。如果案件发生, 将为特定目的从外部聘用内部不具备的专家。	行政首长: 依指控性质, 行政主任将予领导。监督部门工作人员: 将由秘书长授权行政主任进行调查并向其报告。	海事组织没有有关欺诈和盗窃方面的政策。正在考虑有关报告、处理和调查这类案件的程序。	不符合联检组建议标准。
知识产权组织	如果知识产权组织内没有足够的专家, 则将聘用独立的外部专家。	对总干事提出的指控, 将由成员国负责审查该事项。对于监督部门工作人员提出的指控, 总干事将确定行动方案。	正在拟订有关程序。	不符合联检组建议标准。
工发组织	监督办公室工作人员完成所有实况调查作业和调查工作。如有必要, 例如由于内部没有所需能力, 则将征聘一名专家在总主计长办公室内工作提供支助。	主计长办公室可自由开展调查工作, 没有对其工作范围作出任何限制。外聘审计员还可依指控性质进行调查。就监督部门工作人员而言, 依指控性质, 可由高级工作人员或外聘专家开展工作。在各种情况下, 报告都将提交给行政首长。	主计长办公室和主计长办公室/内部审计小组章程载有保密保障的规定。工发组织正在考虑采用纽约联合国总部最近采用的根据最佳做法制订的保护举报人的正式政策。	不符合联检组建议标准。
世界旅游组织				
原子能机构	《原子能机构行政手册》对监督厅厅长请求联合国监督厅在必要时进行调查作出规定。	内部和外聘审计员进行的审计范围并不将总干事排除在外。对所有监督部门工作人员的调查可由联合国监督厅或由总干事任命的其他独立内部或外聘调查人员进行, 并向其报告。	没有保护举报人政策。	部分符合联检组建议标准。

**联检组建议标准:**

具有合格和经验丰富专业人员的既定能力应有:

- (a) 保密举报和广为宣传的既定程序;
- (b) 在没有高级管理人员干涉的情况下开展调查的适当权力;
- (c) 独立举报程序;
- (d) 调查专业人员不受轮调政策的制约;
- (e) 保护举报人的既定政策。



## 附件四

### 内部/外部监督职司部门和后续机制的协调

组 织	内部监督部门/与外部监督机构协调机制	对内部监督建议采取的后续行动	内部监督职司部门的同行审查	评论意见
<b>联合国及其各基金和方案</b>				
联合国	所有部门都在副秘书长/监督厅的管理之下。通过副秘书长办公室/监督厅进行内部协调。 通过监督厅、审计委员会和联检组三方年度会议进行外部协调。	监督厅向秘书长和各部门首长提交执行建议情况的半年期报告。 监督厅每年两次向大会报告执行建议情况。	审计委员会定期进行审查。	完全符合联检组建议标准。
开发计划署	内部：管理审查和监督委员会(审监委)(等于审计委员会)每季度与会。署长和包括审查处和评价处在内的处长每两个星期举行一次监督会议。 外部：根据个案情况与其他机构和诸如监督厅、联检组等联合国监督机构进行规划、协调和分享报告。	审查处利用网上数据库——审计和建议数据库综合系统(CARDS)——监测和报告有关执行审计建议的情况。关于署长向执行委员会提交并得到审监委审查的关于审计建议后续行动的年度报告。	没有正式的内部体制，但建有特设评估制度；审计委员会对审查处进行年度审查。	部分符合联检组建议标准。
人口基金	内部：监督委员会是主要协调机制。 外部：没有正式协调机制。	通过数据库(CARDS)追踪各项建议。监督事务司正在考虑建立全面审计/评价数据库，输入和追踪定论和建议。 将不执行审计和政策应用审查(PAR)建议的情况向执行主任担任主席的监督委员会报告。将不执行专题评价建议的情况向方案委员会报告。	针对全组织优先产出采用年度办公室管理计划来衡量监督事务司的考绩，并与监督事务司特定产出相联系。 向执行委员会提交的年度和半年期报告载列监督职司部门审计和评价部门考绩自我评估情况。	部分符合联检组建议标准。

组 织	内部监督部门/与外部监督机构协调机制	对内部监督建议采取的后续行动	内部监督职司部门的同行审查	评论意见
儿童基金会	内部：内部审计办公室协调其与评价办公室的活动，分享内部审计报告。内审办主任是评价委员会成员，评价办公室主任是审计委员会成员。 外部：没有正式机制。	对于评价问题，没有建立正式程序。正在建立追踪系统，将于 2006 年运作。 内审办建立了一个数据库，追踪每项审计建议的处理情况。所有区域和总部主任(可添加自己的评论意见)和总部一些其他特定高级官员都可使用这一数据库。审计委员会通过有关向其提供的重要建议情况报告监督审计建议执行情况。	内部审计员协会于 2001-2002 年对内审办进行了一次评估。 一个独立小组将于 2006 年 1 月对儿童基金会评价职司部门进行一次同行审查。	部分符合联检组建议标准。
难民专员办事处	内部：监督委员会是内部监督的主要协调机构。 外部：监督厅、审计委员会和联检组三方年度会议。	定期向难民专员办事处监督委员会报告有关审计建议执行情况。监督厅每年两次向大会报告执行建议情况。监察主任办公室向监督委员会提供落实检查建议情况的定期报告。	根据内部审计员协会的标准，难民专员办事处审计处于 2005 年进行了一次自我评估，有待儿童基金会内部审计办公室的外部鉴定。结果于 2005 年 12 月提交给难民专员办事处监督委员会。	部分符合联检组建议标准。
粮食计划署	内部：内部审计职司部门和检查及调查职司部门都属于监督事务司，因此通过参与联合年度规划和风险管理活动来保障协调。根据需要同评价办公室举行分享信息会议。 外部：内部和外部审计员定期举行协调会议。	按季度向内部审计委员会报告，按年度向执行主任报告，每两年向执行委员会报告。	从三个方面衡量监督事务股的考绩： — 内部审查主要业绩指标； — 根据管理计划为业绩计量订立目标； — 监督事务的外部审查。 监督事务司由联合王国的一家审计公司 Bentley Jennisson 通过基准研究进行审查，将于 2006 年由内部审计员协会进行审查。	部分符合联检组建议标准。
<b>专门机构和原子能机构</b>				
劳工组织	内部：审计、检查和调查部分合并在一起。新的评价股和内审办同意分享内部监督报告。 外部：内部审计办公室向外部审计员提供其两年期年度工作方案副本。同样，外聘审计员也通知内部审计办公室对外部办公室计划进行的访问。	建立了后续行动和报告机制，每年向理事会(方案、财务和行政委员会)报告执行建议的情况。 问责问题委员会审查一名官员一再没有落实该办公室收到的外聘或内部审计员建议的案件，确定事实，在必要时将这类案件提交负责惩戒事项的单位处理。	外部审计员一一连同其报告劳工组织财务报表的工作一一审查内部审计为组成部分的内部控制系统的效力和可靠性。	部分符合联检组建议标准。

组 织	内部监督部门/与外部监督机构协调机制	对内部监督建议采取的后续行动	内部监督职司部门的同行审查	评论意见
粮农组织	内部：内部审计和调查属监察主任办公室领导。监察主任办公室和评价事务频繁联系：分享工作计划。 外部：监察主任办公室和外部审计员频繁联系，包括分享工作计划。	数据库内追踪的所有内部审计建议和后续活动都在 6 月和 12 月完成。向总干事和财务委员会报告后续行动结果。报告和统计还提交给审计委员会。	外聘审计员于 2001 年审查了内部监督职司部门。	部分符合联检组建议标准。
教科文组织	内部：各组成部分都归内部监督事务处。 外部：与外聘审计员定期举行会议。	内部监督事务办公室拥有审计和评价报告的追踪系统。向监督委员会报告情况，并向执行委员会提交摘要。	进行了两周内部审计职司部门自我评估，将在 2006 年由内部审计员协会鉴定。建议于 2006 年 1 月对评价职司部门进行同行审查。	部分符合联检组建议标准。
民航组织	内部：方案评价、审查和管理审查办公室为单独单位。 外部：外聘审计员和主任/方案评估、审计和管理审查办公室定期与会协调其活动。	方案评估、审计和管理审查办公室每年两次就重要建议执行情况采取后续行动。至少每年一次向秘书长和理事会提交重要建议执行情况摘要。	外聘审计员每 4-5 年对考绩进行审查。	部分符合联检组建议标准。
卫生组织	内部：与监测职司部门定期联络和定期举行会议。 外部：与外聘审计员定期举行会议。	内部监督事务办公室监测所有建议执行情况，并在随后的访问中核实所报告的执行情况。	订于 2006 年 8 月按照内部审计员协会的标准进行定期质量评估审查。	部分符合联检组建议标准。
万国邮盟	内部：内部审计委员会是协调机制。 外部：与外聘审计员定期交流。	遵照各项建议，向行政理事会提交的年度报告载列各项建议执行情况。	没有进行自我评估。	部分符合联检组建议标准。
国际电联	内部：单一监督单位。 外部：内部审计员通过与外聘审计员合作和联络协调审计活动。	秘书长确保对所有审计建议作出回应，并予以落实。	国际电联外聘审计员于 2002 年和 2005 年对内部审计职司部门进行审查。	部分符合联检组建议标准。
气象组织	内部：唯一监督单位。 外部：与外聘审计员举行会议。	内部审计和调查事务司建有数据库，对审计建议采取后续行动。 根据新的建制，将由内部审计和调查事务司定期向审计委员会介绍执行情况。	没有进行同行审查。	部分符合联检组建议标准。

组 织	内部监督部门/与外部监督机构协调机制	对内部监督建议采取的后续行动	内部监督职司部门的同行审查	评论意见
海事组织	内部：唯一监督单位。 外部：会员国审计科和内部监督事务司与外聘审计员协调其计划和活动。	会员国审计科和内部监督事务司对各项建议进行定期后续审计，并向秘书长提交最后报告。外聘审计员核实建议执行情况。	外聘审计员定期进行审计。	部分符合联检组建议标准。
知识产权组织	内部：大部分部门列入内部审计和监督司。 外部：与外聘审计员定期举行会议。	对各项建议定期采取后续行动。	最近由联检组进行了审查。	部分符合联检组建议标准。
工发组织	内部：所有内部监督职司部门都向负责协调各组成单位工作的总主计长报告。 外部：总主计长办公室的工作由内部协调，并与外聘审计员协调。	向总干事提交的半年度报告载列各项建议执行情况的报告。总主计长办公室向工业发展理事会提交的年度报告载列提出的建议及其执行情况摘要。	由外聘审计员进行审查。	部分符合联检组建议标准。
世界旅游组织				
原子能机构	内部：所有部门都归属监督厅厅长领导。 外部：与外聘审计员定期举行会议，分享工作方案。	定期采取后续行动，向总干事报告执行情况的制度。	由外聘审计员进行定期审查，并计划进行质量保障审查。	部分符合联检组建议标准。

联检组建议标准：

协调： (a) 将所有监督部门合并在一个独立监督机构内；

(b) 赋予内部监督机构首长明确的监督权力；

(c) 建立一个独立的外部监督委员会。

对建议采取后续行动： (a) 为建议建立适当的数据库

(b) 每半年提醒所有部门管理人员有待执行的建议，并向行政首长提交副本；

(c) 向监督委员会提交年度报告中，载列有待落实的建议摘要。

同行审查： (a) 为内部监督职业部门确立主要业绩指标，并采用既定专业标准；

(b) 每五年至少对遵守既定标准进行一次独立核查或同行审查。

附件五  
内部监督负责人

组 织	内部监督负责人甄选程序	理事会机构就任命和解职事宜进行协商/予以核准	任 期	评论意见
<b>联合国及其各基金和方案</b>				
联合国	秘书长根据向会员国广为分发的职务简介、最后候选人名单和面试任命负责监督厅的副秘书长。	必须事先征得大会核准。	任期五年，不可连任。	完全符合联检组建议标准。
开发计划署	开发计划署署长根据对外空缺通知任命审计和业绩审查办公室和评价办公室负责人。	没有与理事会就核准与否进行正式磋商。	开发计划署可延长定期合同，续约次数不限。	不符合联检组建议标准。
人口基金	监督事务司司长的甄选通过调动(内部统筹)或通过对外征聘。	没有与理事会磋商。	人口基金可延长定期合同，续约次数不限。	不符合联检组建议标准。
儿童基金会	按照正常工作人员征聘政策选拔内部审计办公室和评价办公室主任。	没有与理事会进行磋商。主任依执行主任的意愿任职，可在儿童基金会内部调动。可由执行主任斟酌随时中止就业合约。	依工作人员在该职位任期期限。工作人员可签署长期或定期合同。	不符合联检组建议标准。
难民专员办事处	难民专员办事处审计事务负责人由副秘书长/监督厅任命。 高级专员任命监察主任。	行政委员会没有核准审计事务主管。 监察主任可由高级专员以正当理由并通过适当程序及在例外情况下同执行委员会磋商后解职。	难民专员办事处审计事务主管签有联合国定期合同，可续约。监察主任任期不得超过五年，不可续约。优先聘用该职位为退休前最后任务的人士。	不符合联检组建议标准。
粮食计划署	通过竞争性空缺通知和面试程序选拔。	将任命和解职通知执行局。	粮食计划署定期合同，可续约，续约次数不限。	部分符合联检组建议标准。
<b>专门机构和原子能机构</b>				
劳工组织	总干事通过空缺通知和选拔任命内部审计主任。评价主任由内部任命。	内部审计主任的任命和解职须得到理事会核准。评价主任没有这类程序。	长期合同。	部分符合联检组建议标准。
粮农组织	总干事根据空缺通知、最后候选人名单和面试任命监察主任。	粮农组织监察主任任命和解职前与财务委员会磋商。	粮农组织定期合同，可续约，续约次数不限。	部分符合联检组建议标准。
教科文组织	总干事通过竞争性选拔任命内部审计事务主任。	与理事会磋商。	教科文组织定期合同，可续约，续约次数不限。	部分符合联检组建议标准。

组 织	内部监督股负责人甄选程序	理事会机构就任命和解职事宜进行协商/予以核准	任 期	评论意见
民航组织	《民航组织服务法典》中明确规定征聘所有 D-1 员额的程序。理事会在 C-DEC 149/12 号决定中明确规定地域轮调为任命方案评价、审计和管理审查办公室主管职位的标准。	任命 D-1 和 D-2 级别职位需获得理事会主席核准。	理事会核准该职位定期五年任期。	部分符合联检组建议标准。
卫生组织	总干事任命内部监督事务技术上合格的负责人。	任命和解雇须与执行委员会磋商。	卫生组织定期合同，可续约，续约次数不限。	部分符合联检组建议标准。
万国邮联	总干事任命内部审计员。	在任命或解雇内部审计员之前须与行政理事会磋商。	万国邮联定期合同，可续约，续约次数不限。	部分符合联检组建议标准。
国际电联	按照国际电联工作人员条例和细则的征聘规则和程序征聘内部审计负责人；解职规定相同。	理事会不进行磋商或核准。	国际电联定期合同，可续约，续约次数不限。	不符合联检组建议标准。
气象组织	秘书长通过竞争性程序任命内部审计和调查事务负责人。	需要气象组织主席核准。	气象组织定期合同，可续约，续约次数不限。	部分符合联检组建议标准。
海事组织	秘书长任命会员国审计和内部监督科负责人。	不需与理事会或大会磋商或获得批准。	海事组织定期合同，可续约，续约次数不限。	不符合联检组建议标准。
知识产权组织	总干事通过竞争性程序任命内部审计和监督司负责人。	考虑到知识产权组织审计委员会和协调委员会的意见。	四年定期合同，可续约四年。此后不得在知识产权组织内再任职。	部分符合联检组建议标准。
工发组织	总干事任命总主计长。总干事根据工发组织宪章任命所有工作人员。	总干事可酌情与成员国举行非正式磋商。在与工业发展委员会磋商后，可以合理原因提出提前解除总主计长职务。	总主计长任命为十年，包括两个五年任期；每项任期不得与总干事职位任期并行担任。	不符合联检组建议标准。
联合国 世贸组织				
原子能机构	总干事根据外部空缺通知和甄选任命监督厅厅长。	总干事就包括监督厅厅长员额在内的更高一级(D-1 及以上职等)员额的任命同理事会成员磋商。	初次定期任命三年，可延长至五年。在例外情况下，可延长至七年。	部分符合联检组建议标准。

联检组建议标准：

- (a) 根据广为公布的空缺通知和竞争性程序甄选。
- (b) 事先与理事会磋商/核准予以任命和解职；
- (c) 因正当理由可予解职；
- (d) 固定任期最多五至七年，任期结束后在同一机构内不再任职。

## 附件六

## 联合国系统内部监督机构报告职责

组 织	向谁报告？	向/理事机构定期报告/由理事机构 对内部监督报告和活动进行审查	评论意见
联合国及其各基金和方案			
联合国	主管监督厅的副秘书长通过联合国秘书长向大会报告。监督厅报告直接提交给大会，在另一份报告中提交秘书长的评论意见。	每年向大会提交监督厅活动报告摘要。监督厅还向大会另外提交有关具体问题的报告。由大会第五委员会、方案协调委员会和诸如人权委员会、有关基金和方案的执行机构和区域经委会等专门政府间机构进行讨论。	符合目前标准，但不充分符合联检组建议标准。
开发计划署	审查处和评价办公室向开发计划署署长报告。	由署长将各监督职司部门编写的年度报告转交执行委员会，由副署长提出，作为执行委员会文件公布。	部分符合联检组建议标准。
人口基金	监督事务司向执行主任报告。	监督事务司就审计和监督活动发布年度报告，并就提呈给执行局的评价活动发布半年期报告。	部分符合联检组建议要求。
儿童基金会	内审办和评价办公室向执行主任报告。	内审办向执行局提交独立年度报告。评价办公室向执行主任提交年度报告。	部分符合联检组建议标准。
难民专员办事处	难民专员办事处审计事务处向副秘书长/监督厅报告，而监察主任办公室则向高级专员报告。	内部审计年度高级别摘要报告提交给常设委员会和执行委员会，这份报告还载列于向大会提交的监督厅年度报告中。监察主任办公室将检查报告全文提交给执行委员会及其工作人员。	部分符合联检组建议标准。
粮食计划署	监督司向执行主任报告。	监督司司长向执行主任和审计委员会提交年度报告，并向执行局提交两年期报告。执行局全体成员审查监察主任两年期报告。	部分符合联检组建议标准。
专门机构和原子能机构			
劳工组织	内部审计和监督办公室同评价股一样向总干事报告。	只有内部审计和监督办公室通过总干事连并其评论意见提交年度报告，摘要最重要的定论和建议。报告由充当理事会的方案、财务和行政委员会审查。	部分符合联检组建议标准。
粮农组织	监察主任办公室向总干事报告。	监察主任向总干事提交季度报告，并就其活动提交年度报告。季度/年度报告副本连同所有印发的报告清单一并提交粮农组织审计委员会。由监察主任斟酌决定，还可向财务委员会提交内部监督报告以及总干事的就此评论意见，并提供给其他有兴趣的成员国。	部分符合联检组建议标准。
教科文组织	内部监督事务厅向总干事报告。	向总干事提交年度问责报告，总结监督方面的重要定论、建议和采取的回应行动。这项一成不变的报告提交给执行局成员和常驻代表团。	部分符合联检组建议标准。
民航组织	方案评估、审计和管理审查办公室向总干事报告。	向理事会提交年度业绩评估报告，总结方案评估、审计和管理审查办公室该年活动的定论。	部分符合联检组建议标准。

组 织	向谁报告？	向/理事机构定期报告/由理事机构对内部监督报告和活动进行审查	评论意见
卫生组织	监督厅向总干事报告。监督厅厅长可应请求向执行委员会报告。	监督厅每年向总干事提交摘要报告，并连同认为有必要的评论意见一并向世界卫生大会提交。	完全符合联检组建议标准。
万国邮联	内部审计员向总干事报告。	向行政理事会提交年度报告供审议。行政理事会为结论和建议作出记录。	部分符合联检组建议标准。
国际电联	内部审计员向秘书长报告。	向理事会提交有关内部审计活动的年度报告。	部分符合联检组建议标准。
气象组织	内部审计和调查厅向秘书长报告。	内部审计和调查厅编写向执行委员会提交的包括秘书长适当评论意见的年度报告。所有由内部审计和调查厅印发的审计报告可应请求由行政委员会处理。	部分符合联检组建议标准。
海事组织	成员国审计和内部监督事务科向秘书长报告。	向秘书长提交六个月期间开展活动的总结报告，并随后在向理事会提交的有关工作方案和预算报告中总结。	部分符合联检组建议标准。
知识产权组织	内部审计和监督司司长向总干事负责，可与大会主席联络，并向拟议审计委员会提供支助服务。	内部审计和监督司向审计委员会提交所有最后审计报告副本，并向知识产权组织大会提交年度总结报告。	部分符合联检组建议标准。
工发组织	主计长办公室向总干事报告。	主计长办公室年度报告载列所开展的主要活动概览资料。工发组织年度报告也载列简要资料。	部分符合联检组建议标准。
世界旅游组织			
原子能机构	监督厅向总干事报告。	仅向理事会报告方案评价的主要定论，审计和调查定论不向理事会报告。只有总干事有确定向理事会报告内容的斟酌权。	部分符合联检组建议标准。

联检组建议标准:

- (a) 内部监督向行政主管报告，并由内部监督主管斟酌决定，可采用外聘监督委员会；
- (b) 每年向监督委员会独立提交内部监督总结报告，另附行政主管评论意见；
- (c) 由外聘监督委员会审查监督报告；
- (d) 应请求向监督委员会提交个别内部审计报告；
- (e) 由内部监督主管斟酌决定向监督委员会提交调查报告。



## 附件七

### 预算比较

机 构	2004-2005 两年期 (百万美元) <sup>22</sup>		百分比 (b)至(a)	联检组规定 数额范围内/外
	管理资源总额 (a)	内部监督预算 (b)		
联合国及其各基金和方案				
联合国	12 239.0 <sup>23</sup>	58.8	0.48	不到规定数额
开发计划署	7 132.0	18.5	0.26	不到规定数额
人口基金	557.0	4.5	0.81	规定数额内
儿童基金会	4 868.0	20.0	0.41	不到规定数额
难民专员办事处	2 421.0	9.2	0.38	不到规定数额
粮食计划署	5 990.0	12.1	0.20	不到规定数额
专门机构和原子能机构				
劳工组织	904.0	5.5	0.61	规定数额内
粮农组织	1 335.0	9.6	0.72	超出规定数额
教科文组织	1,235.0	5.9	0.48	不到规定数额
民航组织	445.0	1.4	0.31	不到规定数额
卫生组织	3 983.0	5.2	0.13	不到规定数额
万国邮联	221.0	0.28	0.13	系统内部解决
国际电联	253.0	0.56	0.22	不到规定数额
气象组织	146.7	0.57	0.39	系统内部解决
海事组织	140.3	0.81	0.58	系统内部解决
知识产权组织	402.3	1.02	0.25	不到规定数额
工发组织	426.0	4.2	0.99	超出规定数额
世界旅游组织	27.0	零	不适用	无(外包)
原子能机构	796.0	4.6	0.58	不到规定数额

#### 联检组建议限额:

2.5 亿美元以下的总资源——内部监督应该由系统内部解决。资源基数不足，不应设立内部监督股。

2.5 亿至 8 亿美元资源总额——0.60% 至 0.90% 用于内部监督的开支。

8 亿美元以上资源总额——由于规模经济，开支数额可以略低，在 0.50% 至 0.70% 这一范围

<sup>22</sup> 所有资源/预算都换算成美元，兑换率为 1 美元 = 1.30 瑞郎，1 美元 = 0.83 欧元，即 1 美元 = 0.53 英镑。

<sup>23</sup> 比较资源总额包括联合国经常预算和预算外预算、两年期(2003 年 7 月 1 日至 2005 年 6 月 30 日)的所有维持和平特派团、卢旺达国际刑事法庭、前南斯拉夫问题国际刑事法庭、联合国大学、《联合国气候变化问题框架公约》和《联合国防治荒漠化公约》。

附件八  
预算总额/内部监督专业工作人员力量

机 构	(a) 组织 2004 - 2005 两年期资源总额(百万美元计) (b) 雇佣工作人员总数	内部监督专业工作人员总数 (职位空缺以()标出) (c) 内部审计 (d) 调查 (e) 评价	每名审计员人均年度预算(百万美元计) (a)至(c)	每位调查人员平均负责工作人员总数 (b)至(d)	每位评价员人均年度预算(百万美元计) (a)至(e)	联检组规定限额内/外
联合国及其各基金和方案						
联合国	12,239.0  33,141	内部审计-82 调查-37 监测/评价和管理咨询-16 总数-135(14)	75	896	382	内部审计和调查在规定限额内 评价超出规定限额
开发计划署	7,132.0	内部审计-24 调查-4 评价-9 总数-37(10)	149	1,760	396	超出规定限额
人口基金	557.0  972	审计专家-10 评价顾问-4 总数-14(4)	28	零	70	超出规定限额
儿童基金会	4,868.0 9,346	内部审计-18 调查专家-1 评价-8 总数-27(1)	135	9,346	304	超出规定限额
难民专员办事处	2,421.0  5,444	内部审计-13 调查-6 检查-6 评价-5 道德操守和多元化干事-1 总数-31(3)	93	907	242	规定限额内
粮食计划署	904.0 2,500	内部审计-11 检查和调查-4 评价-7 总数 22	272	2,983	427	超出规定限额

机 构	(a) 组织 2004 - 2005 两年期资源总额(百万美元计) (b) 雇佣工作人员总数	内部监督专业工作人员总数 (职位空缺以( )标出) (c) 内部审计 (d) 调查 (e) 评价	每名审计员人均年度预算(百万美元计) (a)至(c)	每位调查人员平均负责工作人员总数 (b)至(d)	每位评价员人均年度预算(百万美元计) (a)至(e)	联检组规定 限额内/外
专门机构和原子能机构						
劳工组织	904.0 2,500	内部审计-4 调查-0 评价-3 总数-7	113	零	151	内部审计和调查超出规定 限额 评价在规定限额内
粮农组织	1,335.0 3,194	内部审计-13 调查-3 评价-8 总数-24(2)	51	1,064	83	内部审计和评价超出规定 限额 调查在规定限额内
教科文组织	1,235.0 2,335	内部审计-10 调查-零 评价-16 总数-16(4)	62	零	103	内部审计在规定限额内 调查和评价超出规定限额
民航组织	445.0 2,713	内部审计和评价干事-1 评价干事-1 总数-2(1)	223	零	223	超出规定限额
卫生组织	3,983.0 3,083	内部审计-11 调查-2 评价-4 总数-17(2)	181	1,542	497	超出规定限额
万国邮联	221.04 217	1(80%半日工作)	110	零	零	内部审计在规定限额内
国际电联	253.0 812	内部审计-2	63	零	零	内部审计在规定限额内
气象组织	146.7 254	内部审计-1	74	零	零	内部审计在规定限额内
海事组织	140.3 359	内部监督干事-2	35	零	零	内部审计超出规定限额

机 构	(a) 组织 2004 - 2005 两年期资源总额(百万美元计) (b) 雇佣工作人员总数	内部监督专业工作人员总数 (职位空缺以( )标出) (c) 内部审计 (d) 调查 (e) 评价	每名审计员人均年度预算(百万美元计) (a)至(c)	每位调查人员平均负责工作人员总数 (b)至(d)	每位评价员人均年度预算(百万美元计) (a)至(e)	联检组规定 限额内/外
知识产权组织		内部审计-2 调查-1 评价-1 总数-4(2)	101	1,200	201	在规定限额内
工发组织		内部审计-3 评价-3 总数-6	71	无	71	内部审计在规定限额内 评价超出规定限额
联合国世贸组织		无	无	无	无	
原子能机构		内部审计-5 调查-1 评价-3 管理事务-2 总数-11				内部审计和评价在规定限额内 调查超出规定限额

- 联检组建议限额: (a) 每名审计员的年平均预算为 6,000 万 - 1.1 亿美元。  
 (b) 每名调查人员负责的平均工作人员数量为 700 - 1,500 人。  
 (c) 每名评价人员的年平均预算为 1.25 亿 - 2.5 亿美元。

## 附件九

## 问责制框架

组 织	道德操守职司部门的 建立、组成和职权范围	管理人和采购 工作人员财务披露要求	评论意见
联合国及其各基金和方案			
联合国	秘书长于 2005 年 11 月向大会提议成立道德操守办公室，协助它“确保全体工作人员都按《联合国宪章》规定的最严格的完整人格标准，信守和履行其职能”。其主要职责包括(a) 管理联合国的财务披露方案(b) 保护举报不当行为工作人员不受报复；(c) 在道德操守问题上，采用保密方式为工作人员提供咨询和指导；及(d) 围绕道德操守问题制定标准，开展培训和进行教育。	秘书长于 2005 年 11 月颁布新的条例 (ST/SGB/2005/19)。下列工作人员有义务披露财务报表：助理秘书长及以上所有各级工作人员、所有采购干事或其主要负责为采购物资和服务的工作人员以及以主要职责涉及联合国资产投资、联合国合办工作人员养恤基金或所有其他帐目的工作人员。这一要求对其受抚养子女和配偶也适用。大会收到供其审议的秘书长关于修正工作人员条例的报告(A/60/365)，秘书长在报告中请大会批准修改工作人员条例 1.2(n)，扩大财务披露规定范围，包括 L-6、D-1、L-7 和 D-2 级别工作人员和秘书长认为需要公布财务资料的其他工作人员。	正 在 进 行； 预 期 会 符 合 联 检 组 建 议 标 准。
开发计划署	《联合国行为守则》适用于开发计划署所有工作人员。没有设立道德操守委员会。	助理秘书长及以上职等工作人员提交个人披露报表。	部 分 符 合 联 检 组 建 议 标 准。
人口基金	人口基金遵循监督事务司 2001 年通过的“行为标准”。人口基金没有另行成立道德操守委员会。	根据工作人员条例 1.2(n)的规定，所有处理秘书长及以上职等工作人员在任命时及以后每年均需提供个人及其受抚养子女的财务披露报表。	部 分 符 合 联 检 组 建 议 标 准。
儿童基金会	儿童基金会工作人员以 2001 年内审办通过的“行为标准”为准则，没有建立道德操守委员会。	要求所有儿童基金会工作人员遵守联合国工作人员条例和细则、国际公务员制度委员会 2001 年“行为标准”和儿童基金会的政策。《儿童基金会人力资源政策和程序手册》第一章重申国际公务员的基本职责和义务以及行为标准。尽管儿童基金会没有建立道德操守委员会，人力资源司政策和行政管理法科负责处理工作人员道德操守和不当行为事件。	部 分 符 合 联 检 组 建 议 标 准。

组 织	道德操守职司部门的建立、组成和职权范围	管理人员和采购工作人员财务披露要求	评论意见
难民专员办事处	难民专员办事处本身没有设立道德操守委员会，然而，2003 年设立的“行为规则工作队”于 2005 年重新命名为道德操守论坛，包括管理人员和工作人员理事会代表。	助理秘书长及以上职等(三名工作人员)提交个人财务披露报表。根据秘书长最近颁布的通知和大会决定，难民专员办事处正在审查处理这一问题的机制。	不符合联检组建议标准。
粮食计划署	粮食计划署遵循国际公务员制度委员会的“行为标准”。粮食计划署进行了道德操守差距分析，正在沟通行为规则草案，将于 2005 年底前印发，这份文件提到建立道德操守委员会。	正在审查财务披露政策草案，其中要求所有掌握 20 万美元以上支出授权或下放授权的工作人员、所有国家办事处主任和 D-2 级以上职等工作人员提交财务披露报表。	部分符合联检组建议标准。
<b>专门机构和原子能机构</b>			
劳工组织	劳工组织人力资源司为提请所有官员注意，在其内部网站上登载监督厅行为标准。目前总干事为审查若干有关道德操守和问责制问题而召集的工作队正在审查劳工组织向所有官员发布的有关道德操守披露——利益冲突问题的通知草案。	正在审查的通知建议 D-1 级以上职等官员、外聘办公室主任、金融和财会部门负责人、金融业务科负责人、合同委员会成员、采购干事和总干事任命的所有其他官员都应进行财务披露。	部分符合联检组建议标准。
粮农组织	没有建立道德操守委员会。	没有对高级别工作人员作出财务披露要求。	不符合联检组建议标准。
教科文组织	教科文组织即将重新制定行为守则，并拟定道德操守政策，辅之以道德操守培训。目前没有建立道德操守委员会。	目前没有要求，但极有可能成为道德操守政策的重要特征。	不符合联检组建议标准。
民航组织	民航组织没有道德操守委员会。行为守则载有行为规则，得到民航组织理事会的核可。	没有既定政策和程序要求高级别工作人员提交个人财务披露报表。	不符合联检组建议标准。
卫生组织	正在设立道德操守干事员额。	“意向声明”表格要求 D-1 职等以上工作人员填写具体个人财务资料。	部分符合联检组建议标准。

组 织	道德操守职司部门的建立、组成和职权范围	管理人员和采购工作人员财务披露要求	评论意见
万国邮联	工作人员条例涵括行为守则。万国邮联提到并采用监督厅行为标准。	没有要求高级别工作人员披露财务情况。	不符合联检组建议标准。
国际电联	自 2002 年以来颁布了监督厅行为标准，作为工作人员条例和工作人员规章的补充，要求所有工作人员必须遵守。	没有要求高级别工作人员披露财务情况。	不符合联检组建议标准。
气象组织	工作组正在制定道德操守规则。	没有要求高级别工作人员披露财务情况。	不符合联检组建议标准。
海事组织	工作人员条例和规则第 1 条确立并规定了工作人员行为规则。海事组织没有道德操守委员会。	没有要求高级别工作人员披露财务情况。	不符合联检组建议标准。
知识产权组织	工作人员条例和规则、监督厅行为标准。没有建立道德操守委员会。	成员国正在审查知识产权组织编写的有关政策和程序。	不符合联检组建议标准。
工发组织	工发组织遵守监督厅行为标准。没有道德操守委员会；然而，正在考虑借鉴联合国系统内外的最佳做法成立这类委员会。	没有要求高级别工作人员披露财务情况，但正在考虑借鉴联合国系统内外的最佳做法。	不符合联检组建议标准。
世界旅游组织			
原子能机构	该机构采用监督厅行为标准，并根据工作人员规则要求遵守这些标准。该机构没有道德操守委员会。	没有要求高级别工作人员披露财务情况。	不符合联检组建议标准。

联检组建议标准：

道德操守职司部门：

- (a) 明确的职责范围和组成；
- (b) 设立 D-1/P-5 级别道德操守干事；
- (c) 确立道德操守政策和标准，并进行更广泛的宣传；
- (d) 对所有工作人员开展培训和举办讲习班；
- (e) 就道德操守问题提供指导。

财务披露报表：

- (a) 要求 D-1 职类以上所有工作人员和采购工作人员、财务和专业级别监督工作人员披露财务情况；
- (b) 向道德操守办公室(干事)提交财务报表；
- (c) 由道德操守办公室(干事)审查财务报表。

-- -- -- -- --