



第六十四届会议

议程项目 130 和 140

审查联合国行政和财政业务效率

关于内部监督事务厅活动的报告

审查秘书处在共享咨询人关于管理方面问题的报告所载资料方面的做法

内部监督事务厅的报告

“为了共享咨询人报告所载资料而采用的办法应考虑到下述事实：咨询人的报告仅作为供管理层作决定时参考的意见；与会员国共享咨询人报告可能会削弱这些意见的客观性；削弱管理层对秘书长提交给大会的各项政策建议应负的管理问责”

摘要

根据大会第 63/276 号决议，内部监督事务厅(监督厅)审查了秘书处共享咨询人关于管理方面问题的报告所载资料的非正式做法。由于缺乏一个确切的定义，因此管理方面问题被认定为是那些有关本组织各项活动的一般管理问题。

监督厅的结论是，共享咨询人报告所载资料而采用的办法应考虑到下述事实：咨询人的报告仅作为供管理层作决定时参考的意见；与会员国共享咨询人报告可能会削弱这些意见的客观性，并削弱管理层对秘书长提交给大会的各项政策建议应负的管理问责

联合国定期征聘咨询人提供秘书处没有，却也不是长期需求的专长。此类咨询人的主要产出是载有咨询人就其援助的咨询专题提出的意见或建议的报告。秘书长提交给大会的政策建议或报告可以借鉴咨询人的报告。虽然秘书处不允许第五委员会查阅一些咨询人的报告，但是秘书处指出，还是酌情与相关部厅分享这类报告所载资料。



监督厅审查的目的是确定在秘书处各部厅内及各部厅间多大程度内共享咨询人关于管理方面问题的报告所载资料，评估各部厅对于与立法机构及各会员国共享咨询人报告的态度。监督厅的审查工作包括对秘书处 12 个部厅进行调查以及审查现有文件。

调查结果表明，在各部厅内未广泛共享咨询人的报告。52%的答复者指出，他们并未将报告存放在一个中心位置，以供不属于委托提供咨询服务的部厅的其他工作人员取阅。而大多数答复者(78%)指出，他们与那些他们认为报告与之相关的部厅共享咨询人报告。但是，监督厅发现，在确定哪些部厅相关时却没有任何既定标准。而且，也没有标准以确定对哪些取阅咨询人报告请求应予以满足。

尽管一些部厅的答复者表示愿意与立法机构或会员国共享咨询人报告，但是其他部厅态度犹豫，特别是如果他们：(a) 未接受咨询人的建议；(b) 认为采用的方法不够严格；(c) 认为咨询专题与这些机构不相关；或(d) 认为将要把咨询人报告中的建议与其他意见一道纳入政策决定，因此不宜与其他部厅分享。这些部厅更希望立法机构或会员国依赖秘书长的相关报告。一些部厅担心，如果咨询人得知他们的报告将被广泛传阅，提出的建议或做出的评估可能不那么直言不讳，并因此降低报告对于管理层的价值。一个部厅指出，在与其他部厅共享之前，有必要改拟咨询人报告的部分内容或提供一些报告的背景材料，以避免误解。

监督厅得出的结论是，各部厅表达的关切意见合情合理。咨询人报告属咨询性质，在立法机构和各会员国间传阅容易给人造成这些报告是秘书处必须通过的广泛接受的准则或标准的印象，这可能是不准确的。但是，在提交给立法机构的报告中借鉴咨询人报告的意见时，秘书长的相关报告应明确说明在编写报告时利用了咨询人提供的信息，而且，至少应简明扼要地说明咨询背景以及如何利用了所提供的信息。监督厅建议秘书长在制定共享咨询人报告中载有的资料的方法时应考虑将此作为一项要求。

公报所列现有准则应协助各部厅根据咨询人报告的敏感程度进行分类，并对决定是否根据要求共享报告提供指导，但这些准则还未被执行。调查答复者指出，他们需要更多指导，目前正在努力制定一个工具包。

为加强在秘书处内共享咨询人报告的做法，需要一个机制通知各部厅开展了哪些咨询。需要制定一个分类系统，对咨询人报告进行分类并将报告存放在一个中央存放处。如咨询涉及机密问题，应在相关文件上标注“保密”或“机密”标识，给予适当保护，仅在特例情况下采用现有准则中概述的防范措施进行共享。各部厅应更加注意文件的适当分类并制定标准，指导工作人员进行文件分类并根据现有准则共享报告或报告中所载资料。

管理事务部接受了本报告所载全部建议。

一. 引言

1. 根据大会第 63/276 号决议，内部监督事务厅(监督厅)审查了秘书处共享咨询人关于管理方面问题的报告所载资料的非正式做法。由于缺乏一个确切的定义，管理方面问题被认定为是那些有关本组织各项活动的一般管理问题。

2. 联合国定期从咨询人或机构或企业订约人处获得秘书处没有，却不是长期需求的专门知识。ST/AI/1999/7 号行政指示对咨询人的定义如下：

……咨询人是指联合国以临时合同征聘的特定领域公认的权威人士或专家，为秘书处提供咨询或顾问服务。咨询人必须拥有本组织正式工作人员通常不具备的而且也不是秘书处持续需要的专门技能或知识。咨询人的职能注重成果，通常涉及……就属于其专门知识领域范围内请其提供咨询意见或协助的事务编写报告……。

未制订机构或企业订约人的正式定义，但是 ST/AI/327 号行政指示指出“本组织临时需要的个人临时服务可以根据直接与机构或公司签订的合同，雇用个人承包商获得”。本报告中使用的“咨询人”一词包括向秘书处提供专门知识的个人咨询人或企业订约人。

3. 第五委员会在大会第六十三届会议期间非正式审议题为“审查联合国行政和财政业务效率”的议程项目 117 时，秘书处通报该委员会，其审议的部分提议借鉴了咨询人提出的建议。委员会要求提供相关咨询人报告副本，但是一个部门提供了报告，另一个部门未提供，称按规定通常不提供咨询人报告，但是愿意提供有关报告摘要。第三个部门不愿意共享报告，因为该报告仍在审查中，是否接受报告还未决定。第四个部门拒绝提供报告，原因是，秘书长需要咨询人报告提供技术指导，供秘书处制订提供给政府间机构建议所用，必然既考虑到技术问题，也考虑到政策问题。因此，由于咨询人的工作根据其任务规定反映的是技术标准，而不是政策标准，因此不能直接供政府间进程做出决定使用。该部门进一步指出，在这种情况下，秘书长不公开咨询人的研究报告。如果要求定期公开咨询人报告，就需要扩大咨询人的任务规定范围，使其不仅局限在技术领域，而且包括政策事务。但是，这将涉及对咨询人的不当使用，原则上，咨询人不应参与联合国的政策事务。

4. 但是，秘书处告诉第五委员会，存在各部厅间酌情共享咨询人报告的非正式做法。

5. 大会第 63/276 号决议请秘书长提交一份报告，说明以哪些方式共享咨询人关于管理方面问题的报告所载资料。大会决定秘书长应经会员国请求提供此类咨询人报告，但采用的方式须经大会核准。在注意到现行非正式共享咨询人报告的做法的同时，第五委员会还请秘书长责成内部监督事务厅对秘书处在这方面的做法进行审查。

二. 目标和方法

6. 监督厅审查的目标是确定在秘书处各部厅内及各部厅间多大程度上共享咨询人关于管理方面问题的报告所载资料，评估各部厅对于与立法机构及各会员国共享咨询人报告的态度。

7. 为更好地了解有关共享咨询人报告所载资料的现行做法，监督厅回顾了有关使用咨询人以及处理保密资料的准则，并对执行咨询合同的联合国总部各部厅进行了调查。监督厅将调查限定在联合国总部，因为其认为，从这些咨询成果更有可能影响到秘书处的整体管理。审查涉及 2006 年 1 月 1 日至 2009 年 3 月 31 日期间签发的咨询合同。

8. 在审查所述期间，联合国总部各部厅与机构或企业订约人或个人咨询人订立了 2 793 份合同(见表 1)。

表 1

2006 年 1 月 1 日至 2009 年 3 月 31 日期间与咨询人订立的合同

部/厅	机构或企业订约人协议		咨询合同	
	不超过 (美元)	合同数目	费用 (美元)	数目
经济和社会事务部	2 520 276	110	9 876 399	1 060
外勤支助部/维持和平行动部	238 342	12	8 847 209	374
大会和会议管理部	30 000	1	72 635	9
管理事务部	561 498	17	9 238 738	295
政治事务部	66 550	6	14 357 287	320
新闻部	155 095	12	95 885	11
安全和安保部	25 813	1	564 512	36
秘书长办公厅	98 000	5	2 794 177	84
道德操守办公室	—	—	406 395	5
人道主义事务协调厅	144 518	4	3 448 424	113
内部监督事务厅	364 531	12	1 597 023	63
法律事务厅	—	—	435 604	46
监察员办公室	—	—	29 250	4
联合国合办工作人员养恤基金	71 400	3	145 150	6
其他	105 186	6	5 909 000	178
共计	4 381 209	189	57 817 688	2 604

资料来源：机构或企业订约人协议的详细资料由采购司提供。咨询人合同的详细资料由人力资源管理厅提供。

9. 而且，各部厅签订了约 40 份金额在 2 000 万美元左右的合同，¹ 合同规定由供应商提供管理方面问题的外部专长或专业服务。

10. 监督厅向秘书处 12 个部厅发放了问卷调查，涉及这些部厅签订的 36 份合同，总合同金额为 670 万美元(见附件)。监督厅共收到 29 份答复，答复率为 85%。调查样本为符合下列特点的咨询合同：

- (a) 合同起始生效日期在 2006 年 1 月 1 日至 2009 年 3 月 31 日期间；
- (b) 合同持续时间约为 1 年；
- (c) 与被视为管理问题的专题的研究有关。

11. 对于找出的每份合同，调查旨在确定：

- (a) 委托进行咨询的部厅是否愿意与立法机构或会员国共享报告；
- (b) 委托进行咨询的部厅是否愿意与联合国各基金及方案共享报告；
- (c) 委托进行咨询的部厅是否与任何不属于本部门的人员共享了报告；以及
- (d) 各部厅存放咨询人报告的地点，工作人员可以查阅。

12. 问卷调查还问及各部厅是否已经根据秘书长有关资料敏感性、分类及处理的 ST/SGB/2007/6 号公报制订的指南就如何处理咨询人报告并进行分类制定了任何程序。

13. 在审查填写好的问卷调查附带的详细的咨询人报告时，监督厅将两份答复排除在外，因为监督厅认为，这两份咨询报告研究的专题过于狭窄，且与一般的管理问题无关。

三. 在秘书处内共享咨询人报告

A. 在各部厅内，报告应更加便于取阅

14. 调查结果表明，在处理咨询人报告方面做法各异。大约 48%的答复者指出，他们将报告副本存放在一个中心位置，便于特定的工作人员或委托咨询的部厅的各司或处的所有工作人员取阅。其余 52%的答复者指出，他们并未将报告存放在一个中心位置。

15. 报告若不存放在一个中心位置或报告存放地点记录不属于中央管理，未参与最初咨询的工作人员可能不知道有这些报告或只能根据同事的机构记忆寻找这些报告。随着工作人员更替以及/或者办公室搬迁，可能就会不容易找到报告。

¹ 由于采购司并未对咨询合同进行分类，这些合同是通过合同名称或供应商名字确认的。

调查的两个厅无法找到审查所述期间编写的咨询人报告。在这种情况下工作人员等待咨询人提供报告副本(如果有的话)可能会阻碍工作进展。

B. 报告总的来说都与相关部厅共享

16. 当问到与其他部厅共享报告副本或报告中所载资料时,大多数答复者(78%)指出,他们与他们认为报告与之相关的部厅共享调查中所述报告。共享报告的主要理由是:请各部厅提供建议/意见;核证咨询人的调查结果;与各利益攸关方共享资料;或者是作为业务或审计过程的一部分。但是,需要指出的是,有一份报告,若干实体请求查阅,但是却没有得到报告副本,对这些请求的答复是他们应参考相关的秘书长报告,其中载有咨询人报告中的资料。监督厅比较了两份报告,发现秘书长报告的确几乎载入了咨询人“简短”报告中列出的所有资料,而秘书长报告就是根据咨询人报告写出。但是,咨询人报告还有一个更长的版本,其中包括有关调查各专门机构的具体反馈,这些资料并未与请求查阅报告的机构共享。而这些机构可能会发现这些额外的资料很有用。

四. 与立法机构或会员国共享咨询人报告

17. 监督厅问答复者是否愿意与立法机构及会员国共享咨询人报告并说明他们的答复所依据的理由(见表2)。

表2
是否愿意共享咨询人报告

答复	与立法机构共享		与会员国共享	
	数目	百分比	数目	百分比
愿意	5	19	7	27
不愿意	6	23	6	23
已经与其他实体共享的报告	2	8	2	8
将请立法机构和成员国参阅秘书长相关报告	3	12	3	12
各部厅将对请求进行评价	6	23	3	12
各部厅将遵循内部政策	2	8	3	12
各部厅在共享报告前将改写报告	2	8	2	8

18. 在表示愿意共享咨询人报告的答复者中,一名答复者认为各会员国有权查阅此类报告。但是,6名(23%)答复者说,他们不愿意与人共享所述报告:两人是因为他们还未接受咨询人的建议或认为采用的方法不够严格;另外两人是因为他们认为咨询报告的主题与这些机构不相关;最后两人是因为他们认为共享报告不合适。来自后一个部门的答复者的观点是,咨询人报告仅能作为供大会审议的政策决定、报告或提议的参考,咨询人不能直接指导政策决定。3名答复者倾向于请

立法机构和各会员国查阅秘书长的相关报告，但是如果提出要求则愿意提供报告。23%的答复者指出，他们在做出决定前，将在考虑到内容保密性的基础上，评价共享报告请求。80%的答复者指出，他们愿意遵循内部政策，尽管没有任何这类政策明确指导是否应共享咨询人报告。

19. 一些部厅表示担心，如果咨询人得知他们的报告将被广泛传阅，提出的建议或做出的评估可能不那么直言不讳，并因此降低报告对于管理层的价值。因此，如果决定允许向秘书处之外的部门提供咨询人报告可能会造成意想不到的后果。一个部门表示关切的是，并不是为更广范围的读者编写的报告可能会被误读，因此有必要改写报告的某些部分以及/或者提供报告的一些背景。还有一些对于共享咨询人报告的保留意见是出于担心这可能会抬高报告的地位，使本来仅属于咨询性质的报告升格为秘书处必须采纳的得到广泛接受的准则或标准。

20. 咨询人报告通常包括就一个特定专题提出某些建议或咨询意见。虽然咨询人为本组织带来了其不同行业的资料和做法，但是这些资料和做法并不一定符合联合国独特的复杂特点。咨询人可能只能从一个技术出发点看待各种问题，而没有考虑到他们提出的结论性意见在联合国环境中产生的全部影响。方案主管人员有责任整合来自各渠道的资料，加入他们的观点及其他技术考虑，之后再提出新的建议或订正政策。

21. 监督厅认为，各部厅表达的关切问题合情合理。将咨询人报告提供给立法机构和会员国可能表明这些报告中包含对秘书处治理直接有用的资料，可能会削弱管理层对于载有寻求过咨询人意见的建议或资料的报告应负的问责责任。但是，另一方面，在秘书处也没有任何做法确保咨询人报告仅供管理决定借鉴使用。为了填补这个漏洞，监督厅建议，提交给立法机构的所有报告都应明确写明在编写报告时是否借鉴了咨询人的意见，如果是，至少应简明扼要地介绍一下咨询背景以及如何借鉴了咨询人意见。这将有助于确保使用咨询人报告方面的足够的透明度和问责，秘书长在制定有关共享咨询人报告中所载资料的方式时应考虑这一点。

五. 需要更充分地执行现有的资料分类准则

22. 秘书长 ST/SGB/2007/6 号公报为保密资料的分类和安全处理提供了指南。公报第 3.1 段规定信息发布人或接收人在部厅主管的总体监督和指导决定创建或收到的资料是否属敏感资料，然后标明“保密”或“机密”。在调查的部厅里，没有一个部厅制定了有关程序，根据资料的敏感程度对其分类。

23. 同一公报第 3.2 段规定，如果从外部渠道获得的资料标有敏感标识，秘书处给予该文件的保护程度应高于或者等于提供资料的实体所标明的保护程度。在监督厅审查的 27 份咨询人报告中，有 3 份可被视为按照 ST/SGB/2007/6 号公报的要求进行了分类——一份报告是商业保密报告，另外两份报告，根据咨询人的要

求，仅限于向秘书处分发。余下的报告都没有任何敏感程度标识，而且接收者并未对其分类，限制其分发。这表明这些文件可以共享，而事实上未进行共享，因为请求查阅一些报告的请求遭到了拒绝。因此，未对报告进行适当分类。

24. 在最近对秘书处数据保密性的审计中，监督厅发现秘书处缺少一个确保对数据保密性进行适当管理和保护的控制系统。没有全秘书处通用的保密标准来指导各部厅制定与其职能相称的保密要求和政策。这使得本组织面临着保密数据处理方法不一致的风险。监督厅建议负责单位与法律事务厅协调制定一项全秘书处的保密政策。法律事务厅表示支持这一建议。

25. 若干调查答复者指出，在执行 ST/SGB/2007/6 方面需要进一步指导。管理事务部档案和记录管理科已经与维持和平行动部启动了一个项目，制订一个信息安全工具包，为遵守这一公报的规定提供实际指导。在制定工具包过程中应考虑到确保数据保密性的必要性。

六. 结论

26. 联合国在很多情况下需要利用咨询人的服务。咨询人报告中提出的建议或意见对秘书处没有约束力，由管理层决定是否全部、部分或根本不采纳。如果方案主管在提交给立法机构的报告中借鉴咨询人报告所载资料，在报告中应写明这一事实并简明扼要地解释所涉咨询的背景，以及如何借鉴了咨询人报告。这将确保在使用咨询人报告时足够透明和充分问责。

27. 虽然正在进行一些努力，确认可能与此类报告相关的部厅并与这些部厅共享报告，但是目前没有一个机制使整个秘书处认识到存在此类报告并请求为公务目的使用报告。有必要制定一个分类法或分类系统，对咨询人报告进行分类，并将所有咨询报告存入一个数据库，以在秘书处内更方便地共享。这样一项举措可以由知识管理工作组执行，该工作组于 2008 年成立，负责提供战略指导，审查在信息和通信技术方面的拟议投资以及监测各项目 and 方案，以确保留住机制知识。而且，还应设立一个中央存放处，用于存放咨询人报告，便于检索。

28. 一些咨询涉及高度机密事务(例如，安全与安保，个人行为研究以及商业交易)，这些咨询报告结果一旦披露，可能会对本组织以及第三方不利。此类报告应根据 ST/SGB/2007/6 中概述防范措施，标上“保密”或“机密”的标识，给予适当保护，仅在特例情况下进行共享。

七. 建议

建议 1

29. 秘书长在制定共享咨询人关于管理方面问题的报告所载资料方面的方法时应考虑列入一项要求，即由秘书处编写的提交给立法机构的所有报告，包括摘自

咨询人报告的信息，都必须包括一项关于相关咨询的背景以及如何借鉴了咨询人报告所载信息的说明。

30. 管理事务部接受了建议 1。

建议 2

31. 管理事务部在制定信息安全工具包以便为适用秘书长有关保密资料分类和安全处理的 ST/SGB/2007/6 号公报提供实际指导时，应要求各部厅主管制定专门适用于其业务的标准，根据业务敏感程度指导信息分类工作。

32. 管理事务部接受了建议 2，指出其档案和记录管理科愿意随时协助各部厅找到资源，包括应用工具包和准则，按照 ST/SGB/2007/6 处理咨询人报告和摘要的要求，实行一个记录管理系统。

建议 3

33. 管理事务部应利用其知识管理工作组启动咨询人报告分类系统，对报告的存放进行管理，便于检索。

34. 管理事务部接受了建议 3。

建议 4

35. 管理事务部应界定建立一个作为秘书处内存放咨询人报告的中央存放处的平台必须达到的要求。

36. 管理事务部接受了建议 4，指出将请信息和通信技术厅建立这一平台，作为在秘书处内存放咨询人报告的中央存放处。但是，一旦建立了这一平台，各部厅都有责任维护有效的记录系统，确保管理方面问题的咨询人报告的执行摘要和全文妥善存档，并能根据会员国的要求及时查阅。利用一个共同的技术平台，分散存放咨询人报告，是处理这一问题的最有效方法。

内部监督事务厅

副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签名)

附件

调查包括的合同清单

合同号	主题	合同签订单位	金额不超过(美元)
1. PD/C0184/06	发展电子会计	经社部	160 700
2. PD/C0049/08	为制订四轮驱动车技术评价标准提供咨询服务	外勤支助部	123 840
3. PD/C0062/05	为重型后勤支助车辆需求说明的技术审查提供咨询服务	外勤支助部	43 502
4. PD/C0219/06	审查与基本建设总计划有关的建筑招标书的采购过程	管理事务部	65 140
5. PD/C0199/06	联合国基本建设总计划项目建筑财务分析服务	管理事务部	199 355
6. PD/C0236/07	审查联合国问责框架	管理事务部	325 180
7. PD/C0214/07	为制定企业风险管理方案和内部控制框架提供专业服务	管理事务部	1 320 000
8. PD/C0125/07	提供与联合国企业资源规划项目相关的专业服务	管理事务部	1 173 169
9. PD/C0042/06	提供专业服务	养恤基金	309 605
10. PD/C0205/05	综合管理信息系统和企业资源规划系统研究	管理事务部	362 100
11. PD/C0234/06	提供服务——综合管理信息系统和企业资源规划系统差距研究	管理事务部	92 100
12. PD/C0142/07	为支持联合国采购处的空中包机小组提供咨询服务	管理事务部	175 550
13. PD/C0244/07	提供专业服务——审查现行法官的养恤金计划的规定	管理事务部	40 000
14. PD/C0216/05	方案规划、预算和账户厅成本核算可行性研究	管理事务部	138 055
15. PD/C0296/05	方案规划、预算和账户厅审查	管理事务部	480 000
16. PD/C0014/06	为执行现金管理应用签订咨询服务	管理事务部	135 250
17. PD/C0276/08	维持和平行动支助账户咨询服务演变过程	管理事务部	160 768
18. PD/C0099/07	提供专业服务——一个企业解决方案的工作背景说明和技术评价标准	养恤基金	693 766
19. ICA-1807	草拟一份有关制定有关联合国全系统的两性平等主流化政策战略的报告	经社部	15 000
20. ICA-1762	进行一项研究，分析选定的联合国系统组织中妇女地位提高速度缓慢的原因	经社部	29 295
21. ICA-1819	进行一项关于债务减免和财政空间促进非洲国家实现千年发展目标的研究	经社部	27 500
22. ICA-1825	进行一项关于衡量通货膨胀对穷人的影响的研究——乌干达案例研究	经社部	29 700
23. ICA-1956	评估世界经济短期和中期展望，提交给联合国大会和经济及社会理事会	经社部	90 000
24. ICA-1846	为推动协商过程提供咨询服务	经社部	29 175
25. ICA-1795	有关会议服务外包的咨询服务	大会部	30 000
26. ICA-1884	联合国采购处咨询服务	管理事务部	180 000

合同号	主题	合同签约单位	金额不超过(美元)
27. ICA-1888	评价联合国人的安全信托基金	人道协调厅	98 500
28. ICA-1907	为审查联合国组织刚果民主共和国特派团燃料及相关服务询价过程提供咨询服务	维和部	28 850
29. ICA-1992	编写一份载有能付诸执行的执行计划的综合报告, 分析所有相关的组织和人力要求	养恤基金	42 400
30. 13012	签订合同, 为审查联合国能力提供专门知识	政治部	33 000
31. 14707	系统分析员对选举专家名册进行综合评估	政治部	27 000
32. 14381	达格·哈马舍尔德图书馆咨询服务	新闻部	18 000
33. 16417	对拓展司的销售与市场组进行审查	新闻部	9 750
34. 15699	为草拟一份简介文件(8至10页)	建设和平支助办公室	5 300
35. 15754	海洋事务和海洋法司咨询人	法律厅	6 500
36. 16477	2008年10月1日至12月31日期间有效的3个月特别服务协定	大会部	27 900
共计			6 725 950

简称: 经社部, 经济和社会事务部; 外勤部, 外勤支助部; 管理部, 管理事务部; 养恤基金, 联合国合办工作人员养恤基金; 大会部, 大会和会议管理部; 人道协调厅, 人道主义事务协调厅; 政治部, 政治事务部; DPI, 新闻部; 建和办, 建设和平支助办公室; 法律厅, 法律事务厅。