

大会

Distr.: General
9 July 1998
Chinese
Original: English

第五十三届会议

暂定项目表* 项目 115

审查联合国行政和财政业务效率

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递联合检查组题为“增强联合国系统内更为连贯性的监督”的报告(JIU/REP/98/2)。

* A/53/50。

增强联合国系统内更为
连贯性的监督

撰文人:

Andrzej T.Abraszewski

John D.Fox

Sumihiro Kuyama

Khalil Issa Othman

联合检查组

1998 年

日内瓦

目录

段次 页次

缩略语.....	iii
摘要: 目标、结论和建议.....	iv
一. 导言	1-9 1
二. 分担监督责任的概念.....	10-30 3
对共同责任的需要.....	13-16 3
监督机制不是万灵药.....	17-18 3
分担的责任.....	19-27 4
内部和外部监督.....	28-30 5
三. 监督机制的现有基本结构.....	31-69 6
内部监督机制.....	32-53 6
外部监督机制.....	54-56 9
协调.....	57-69 10
四. 使监督更具连贯性的措施.....	70-110 12
更具连贯性的必要.....	70-75 12
关于加强连贯性(具有共性但又不一致)的建议措施... ..	76-107 12
结论.....	108-110 15
注	16
附件: 联合国系统各组织从事内部监督方式的简要说明.....	18

缩略语

行预咨委员会	行政和预算问题咨询委员会
行政协调会	行政协调委员会
方案协调会	方案和协调委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
评价工作组	机构间评价工作组
民航组织	国际民用航空组织
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国际审计组织	国际最高审计机构组织
贸易中心	国际贸易中心
电信联盟	国际电信联盟
联检组	联合检查组
监督厅	内部监督事务厅
内部审计代表	联合国各组织和多边金融机构内 部审计事务代表
最高审计机构	最高审计机构
开发计划署	联合国开发计划署
药物管制署	联合国国际药物管制规划署
环境规划署	国际环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人类住区中心	联合国人类住区中心(生境)
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
联合国大学	联合国大学
项目厅	联合国项目事务厅
万国邮盟	万国邮政联盟
训研所	联合国训练研究所
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
粮食计划署	世界粮食计划署
卫生组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

摘要:目标、结论和建议

目标: 提高联合国系统各组织和全系统内的监督效能。

结论

A. 监督对联合国系统正在继续进行的改变和改革进程极为重要。

B. 监督是会员国、秘书处和外部监督机制之间的共同责任,会员国在这项共同责任上发挥关键性的带头作用。

C. 近几年来为了加强联合国系统内的监督而作出的特别努力和渐增的努力对某些组织而言已产生了影响,但是,这些努力尚未解决联合国系统监督方面的基础结构已存在的不统一现象,甚至加重了此一问题。

D. 目前联合国系统内的监督给人的印象是:

- (1) 过份依赖监督机制作为改正联合国系统各组织业绩方面的缺点的方法;
- (2) 会员国对联合国系统目前监督工作总体结果感到不安或不满意或认为“监督工作不顺畅”;和
- (3) 对内部和外部监督事务的传统作用产生混淆感到关切。

E. 虽然内部和外部监督机制都谋求确保联合国系统各组织能够有效和有效率地运作,并且采用类似的方法收集和分析数据,但是,它们的性质和组成都不相同;保持它们之间的差异极为重要。

- (1) 内部监督最主要的是向行政首长负责,根据有系统地对一个组织的全部业务进行独立审查的结果提出针对内部控制和管理做法的意见;外部监督向会员国负责,向它们直接提供关于有关组织的管理的客观资料和意见。
- (2) 虽然内部监督需要有更多的透明度,但是,必须保存内部监督,以作为行政首长履行其管理职责的一种极端重要的工具。

F. 联合国系统内现有的内部监督结构和执行方法式样繁多。

G. 各组织内提供内部监督的结构往往无法确保审计、调查、检察、评价和监测这些内部监督的组成部分之间取得功能上的有效协调。

H. 为了使会员国能在共同监督责任方面发挥其关键性的带头作用,就需要每一组织的秘书处提供更多可供比较信息,以使它们:

- (1) 了解不同组织如何处理内部监督的每一构成部分;
- (2) 确定行政首长在何种程度上有效地利用内部监督办法来履行其管理责任;
- (3) 知悉各项建议的处理现况,包括主管单位针对它们所采取或未采取的行动;以及
- (4) 查明须由行政首长和(或)立法机构采取行动的问题。

I. 整个系统对监督有共通的了解,将有助于各会员国:

- (1) 以一种全系统总体的观点考虑监督问题和所作出的建议,使监督对个别组织和整个系统更为有效;
- (2) 个别地和集体地审查各个不同的监督机制所处理的问题和所取得的成就;
- (3) 评价各个组织和全系统监督机制的结构和分配给它们的资源数额;
- (4) 评判各个组织和全系统监督结构的总体连贯性和有效性。

J. 实际上不应该也不适宜让联合国整个系统采用单一、统一的监督机制,或为一切组织设置一种相同的内部监督模式。

K. 由于就实质内容和地理位置而言联合国系统活动的范围都很广泛,所以各组织极有机会通过更积极地辩明优良做法来相互学习;如果不积极利用监督工作报告以作为散播有关联合国全系统优良做法的资料,就可能失去这种机会。

建议

1. 进行内部监督的商定计划

立法机关应请每一组织的行政首长提交一份符合其组织特征的关于进行和协调内部监督工作一切组成部分的最佳计划以及一项关于所需要的相关工作人员和经费的说明,供立法机关核准(见第 79-82 段)。

2. 汇报内部监督活动

(a) 立法机关应请每一组织的行政首长每年提交一份关于内部监督活动的综合简要报告,其中应扼要列出:(一) 对所处理的问题和所取得的成就的概述;(二) 已作出的建议以及已针对它们采取的行动的现况;和(三) 须由行政首长或立法机关采取行动的问题或建议。(见第 83-86 段)。

(b) 立法机关应决定行政首长是否应(一) 负责汇报内部监督活动或(二) 使立法机关取得由内部监督机制所编制的此类报告以及该行政首长认为适当的任何其他评论。(见第 87-93 段)。

(c) 向立法机关提交的任何内部监督机制的报告均应说明行政首长认为哪些建议是仅供参考之用,哪些是行政首长认为须由主管立法机关采取行动。(见第 94 段)。

3. 突出优良做法

联合国系统内部和外部监督机制均应在其提交立法机关的报告内载有关在其工作过程中所辩明的可能有益于同一组织内其他单位和(或)其他组织的最佳做法的说明。(见第 95-97 段)。

4. 联检组对内部监督活动综合年度简要报告的分析

联合检查组(联检组)根据其全系统的任务规定,应该按照建议 2 的规定,定期在其工作方案内列入对内部监督活动综合年度简要报告的总体分析,以期查明全系统性的问题以及可能有益于本系统内其他组织的优良做法。(见第 98-100 段)。

5. 促进更强有力的监督专业群体

以现有联系网为基础的联合国系统监督机制应致力于建立更积极的群体,以期鼓励进一步的网络联系、信息共享和专业发展。(见第 101-104 段)。

6. 增加监督伙伴之间对话

各监督机制在共同负责监督工作的范围内,应当寻求机会加强在必要时同各会员国和各秘书处代表的对话,以期更加能够对有关监督工作的关切事项作出反应、促进监督工作在改变和改革进程中的作用并且确保能更全面理解不同的监督机制的相对作用。(见第 105-107 段)。

一. 导言

秘书长已提醒会员国注意,改变和改革都是进程,而非事件。因此,行预咨委员会认为,必须管理这个进程;使改变和改革获得适当管理的一项先决条件就是秘书处与会员国之间的信任和信心,二者均应发挥其适当的执行作用和立法作用。

-- 1997年10月22日行政和预算问题咨询委员会主席在联合国大会第五委员会的发言

1. 会员国越来越要求加强对联合国系统各组织的监督。由于目前强调本系统内的改变和改革以及必须使会员国同秘书处之间加强信任和信心,所以,增强监督已更形重要。本报告呼吁,为了努力实现这项目标,现在需要更为注意执行监督工作的连贯性。

2. 本报告内所用的“连贯性”一词必须做一些解释。要求在联合国系统内执行监督时应更为连贯是指执行监督的方法应确保它更合乎逻辑和更前后一致或更容易了解。如同第三章所述,部分是由于其演变过程,联合国系统监督工作的各项构成部分和机制,并非都是一致的或具有合乎逻辑的关联的,从而导致总体的监督工作尤其更难以了解。对监督工作及其如何在本系统内进行,如能获致共同的或相同的理解,将有助于使增强监督的努力更有意义和更具有实效。

3. 尽管有必要使联合国系统各组织的监督方法更为清楚和——从共同特征的意义而言——更有共同性,但是,本报告绝对不主张应该统一联合国系统全部监督工作的一切方面。在拟订本报告内的建议时事实上是极为小心的,以避免侵犯各不同组织的自立性和独立性,因为这些性质终究是会员国所珍视的。此外,要求更为连贯并非暗示现行监督机制和程序是有问题的;在许多情况下,内部和外部监督机制都已在极力进行改善工作,但是,现在已到了必须确保整个系统的这些努力应为更为连贯的时候了。

4. 本报告首先将审议监督概念。它在这方面将讨论过分依赖监督机制作为克服联合国系统各组织业绩缺失的万灵药的问题。然后,它将叙述并且分析联合国系统各组织现有的监督结构。本报告末尾将讨论为什么需要增强联合国系统监督工作的连贯性,并且解释执行摘要内所载关于如何实现本目标的建议。

5. 各式各样的委员会都称为“监督”机制。然而,本报告的讨论仅限于可视为“业务性”的机制,即指其分析和报告的准据是初级数据并且一般都将其其他组织的报告主要作为管理资料。因此,“业务性”的机制包括

各组织内从事审计、评价、检查、监测和调查工作的各种内部监测机制以及下列外部监测机制:联合国审计委员会、各专门机构和原子能机构的外部审计员和联检组。对比之下,尤其包括行政和预算问题咨询委员会(行预咨委员会)和方案和协调委员会(方案协调会)在内的其他监督机制则可被视为“审查性”的监督机制,因为它们大都利用别的组织所收集、分析和编制的的数据,再对之进行其本身的审查和分析。

6. “业务性”和“审查性”机制的另一项重要区别是它们在最后决策程序中的相对位置。“业务性”的监督机制一般都处于该程序的初期阶段,因为它们提供未来决定所根据的初期资料、结论和建议。“审查性”的机制比较处于该程序的结束阶段,因为它们负责协助会员国分析初期的投入,以期作出最后决定。本报告为了不卷入关于最后决策的政治问题,因此将其内容限于审议那些负责向决策人员提供初期的客观资料的机制似乎更为适当、更有用。

7. 本报告范围是全系统的。为了编制本报告,我们(a)对联合国系统监督机制的立法根据系统地进行了审查;(b)约谈负责监督事务的各厅/单位高级官员和受到监督的行政、预算和方案主管人员;以及(c)收集联合国系统各组织关于内部监督所有五项构成部分的数据,包括资源水平,呈报关系、协调机制和结构上的关系。我们进行了细致的工作并且同下列各组织的秘书处人员和监督人员进行了访谈:纽约的联合国、联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国儿童基金会;日内瓦的国际劳工局、世界卫生组织、世界气象组织和世界知识产权组织;罗马的粮食及农业组织和世界粮食计划署以及蒙特利尔的国际民用航空组织。本报告的内容涉及检查而非评价;我们专注于各机制的结构组成和相互关系,而非评价各机制的业绩。

8. 编制本报告是为会员国越来越关注增强联合国系统内的监测工作。此外,它反映出联合国、国际民用航空组织和世界气象组织秘书处都特别建议应由联检组

审查与联合国系统内监督机制的动作情况有关的问题。本报告的依据是联检组在 1993 年以后所印发的两个报告,其中建议必须加强和改善联合国系统内的监督机制。¹ 联合国内部监督事务厅(监督厅)去年印发了一个关于联合国各业务基金和方案内部监督情况的报告。²

9. 我们极为感谢许多人员花了极多的时间、作出极大努力,以极为专业地为本报告提供了想法、专门知识和信息。

二. 分担监督责任的概念

10. 联合国系统内加强监督工作的基础是承认和了解分担监督责任的概念。联合国系统内的有效监督在性质上需要有下列伙伴的合作:(a) 会员国;(b) 包括内部监督官员在内的秘书处高级管理人员;和(c) 外部监督机制。所有这三类伙伴必须发挥它们在这分担责任方面的作用,才能使监督能达到其目的。

11. 联合国大会 1996 年 6 月 7 日第 50/233 号决议在有关阶级的问题首次正式确认分担监督责任的概念。大会在该项决议中强调:

...使联合检查组对联合国系统内各项活动的费用效益产生影响是各会员国该检查组和各参加秘书处共同分担的责任。

12. 联检组在其提交给联合国大会第五十一届会议关于加强外部监督机制的补充意见中曾建议将这个概念普遍适用于外部监督机制。³其后,将共同责任概念适用于整个监督工作已越来越被大家接受。⁴

对共同责任的需要

13. 有效的监督已逐渐涉及促进优良管理做法,但其工作仍旧涉及下列四项基本构成部分:

- (a) 查明为完成会员国所规定的任务而进行的联合国系统各方案和活动中所发生的低效率、无效能和不遵守相关条例和细则的情况;
- (b) 在相明了低效率、无效能和不遵守相关条例和细则情事之后,建议适当的纠正行动;
- (c) 批准纠正行动建议;以及
- (d) 执行所批准的建议。

14. 使监督具有意义并产生影响的是最后那两个构成部分——即批准纠正行动建议和执行所批准的建议。最必须共同负责的就是这两个构成部分。只有各秘书处才在执行纠正行动方面负有行政责任;只有会员国有权力确保各秘书处这样做。

15. 监督机制的工作是查明问题和弱点以及改进管理的机会,并且建议纠正行动。然而,它们不应也不能够承担业务责任。如在有关受其监督的活动方面这样做,就会损害到它们的客观性和独立性,此二种性质正是它们

执行其基本职能方面所必不可少的。这样做还会损及各组织的有效管理而且会减损行政首长对其组织的总体管理和行政的适当责任。

16. 国际最高审计机构组织(国际审计组织)审计标准委员会印发的“审计标准”已经一再明确向审计员们表明监督机制不应承担业务责任的论点。⁵同样的约束亦应适用于立场必须客观和独立的其他的专业监督人员。审计员所受到的此类约束包括以下的实例:

不论政府形式,审计员绝对必须保持独立和客观。
(第 54 段)

...最高审计机构的报告对管理的帮助可体现于提请注意行政上的缺失以及建议 改善办法。必须小心避免涉入管理人员的职能,以致损害最高审计机构履行其 职能时所应保持的独立和客观立场。(第 64 段)

最高审计机构不应参与被审计实体的业务管理。
(第 78 段)

...最高审计机构工作人员不应当参与属于被审计者管理职责范围内的任何决策 或批准程序。
(第 80 段)

监督机制不是万灵药

17. 有时会忽略有效监督的共同责任的要件,从而导致一种误解,即增强后的监督机制可作为补正联合国系统内各组织业务管理缺失的万灵药。以上的讨论显示,对联合国系统各组织业务造成影响的有效监督,不应仅仅由监督机制进行。有权依照关于所查明的缺失作为的政策决定采取行动和进行的改变的各秘书处和各会员国均必须履行其分担的监督责任。

18. 监督机制正日益发挥更为积极进取的作用,这或许助长了过分依赖这类机制作为克服联合国系统各组织缺点的万灵药。它们目前正在通过继续同管理人员和理事机构保持互动关系以及透过旨在改善方案管理的具体建议,加紧注意其作为倡导优良管理者的作用。除了应当鼓励这项作用之外,同时亦必须维持对监督机制

的适当限制,以期保护这些机制的独立性,因为其独立性对它们能否履行其基本职能是极其重要的。

分担的责任

会员国

19. 会员国在监督方面发挥关键性主导作用。这反映出一个事实,即必须进行监督的最重要的理由就是应确定联合国系统各方案和活动是否符合作为原定受益者的会员国所规定的目标。

20. 会员国起主导作用意味着立法机关必须提供监督进程所必须的领导、指导和订定目标。虽然外部监督机制有义务查明它们认为应受到会员国关注的问题,但是,要使监督伙伴关系有效就需要政府间机构对这些建议作出反应并且指导和引导外部监督机制注意会员国特别关注的问题。它们还必须将充分的时间和注意力放在外部监督机制的报告并且坚决贯彻其建议。这的确是确保针对已查明的缺点采取必要的纠正行动的根本动力。

21. 最后,会员国必须向各秘书处表明它们坚决支持外部监督机制。这将进一步鼓励各秘书处重视监督机制、向它们提供所需要的合作并且诚心执行经核准的监督机制的建议。

各秘书处

22. 由于各秘书处在进行会员国所规定的方案和活动方面负责管理各该组织的资源,所以各秘书处的高级管理人员可称为“监督的第一线”⁶ 确保监督的起点是采用优良管理做法和动作良好的内部控制。

23. 要确保管理做法和内部控制能正常地运行,就需要有内部监督机制。如同下文内将讨论的,同外部监督对比之下,内部监督的主要职能是协助行政首长履行其管理责任,因此,内部监督工作人员在分担监督责任方面是高级管理人员的重要部分。行政首长应负责决定其组织到底需要哪种组合及结构的机制以进行内部监督各组成部分——审计、评价、检查、监测和调查——的工作。⁷ 这应当反映出他们的判断:在查明行政和管理上的缺点方面需要何种协助是来帮助他们采取适当的纠正行动,从而确保其组织的活动和方案在管理上可产生令人满意的效用和效率而且都符合相关的细则和条例。

外部监督机制

24. 向各有关立法机构内的会员国提供有关联合国系统各组织的行政和管理的客观资料、意见和建议的主要责任在于联合国审计委员会、各专门机构和原子能机构的外部审计员和联检组。为履行此项责任,它们审查和检查各组织的方案和活动,并完全独立于各秘书处之外。这使他们能够酌情合理地确保内部控制和管理做法都动作正常并且在发生不正常情事时建议纠正行动。通过客观地收集和评价证据,它们能够在获得授权的情况下证实管理人员所提供的资料。他们的目标是为了独立地支援立法机构履行其监督责任,其中包括促使行政首长对其组织的行政和管理负责。

25. 审计委员会、其他的外部审计员和联检组由于意识到各秘书处高级管理人员作为“第一线监督”人员的作用,所以也直接同各组织行政首长进行互动联系。委员会和其他外部审计员经常向行政首长发送有关进行审计时可能出现的但不必载入其报告的问题的管理信件。联检组章程(第 11.5 条)也要求检查专员向行政首长发出有关他们在工作期间注意到的问题的说明和机密信件。此类说明和机密信件所涉及的问题一般都是检查专员认为无需立法机构采取行动就可由行政首长处理的问题。

26. 虽然联合国审计委员会、其他外部审计员和联检组都应负责查明缺失和建议纠正行动,但是,必须铭记他们都明确地仅仅具有咨询作用,不享有执行权。⁸ 就此类建议采取行动的责任必须仍然属于各秘书处的高级管理人员以及最终属于可对此采取行动的主管立法机构的会员国。

未实现伙伴关系

27. 所有三类伙伴都必须作出更大的努力才能够充分有效地在联合国系统各组织内进行监督。会员国并不经常充分关注外部监督机制的报告,往往仅表示注意到这些报告,而非就各项不同的建议采取明确的行动。各秘书处有时候不迅速提供编制报告所必需的资料,迟迟不提出其对已完成的报告的评论,从而导致有时候未及时向会员国提交报告。它们也不一贯都充分执行已核可的建议。监督机制不常常设法解决会员国所关切的问题,也不常常提出足够及时、实际、具体、可执行的符合成本效益原则的建议。

内部和外部监督

28. 在审议监督概念和必须分担监督责任时应该特别注意内部和外部监督机制之间的差异。有人关注已混淆了联合国系统内部和外部监督机制之间的差异以及必须保持二者之间的差异。此项关注反映在联合国大会一系列的决议中。例如大会 1994 年 8 月 12 日第 48/218 B 号决议序言部分内有一段宣称:

重申其第 48/218 A 号决议,其中它强调必须确保内部和外部监督机制不同和独特的作用得到尊重,并加强外部监督机制。

29. 虽然内部和外部监督机构都是为了要确保联合国系统各组织有效和有效率的动作,而且都采用类似的收集和分析数据的方法,但是它们的性质不同、组成不同,而且发挥的作用也不相同,所以必须维持二者之间的差别。如同上文所述,内部监督机制主要是协助行政首长履行其管理责任的工具。它们须根据对一个组织整体业务进行有系统和独立的审查向行政首长提供关于内部控制和管理做法的意见。

30. 就象内部监督机制是行政首长的一种工具一样,外部监督机制是立法机构内的会员国的一种工具。它们须直接向会员国提供有关各该组织的管理问题的客观的资料和意见。管理人员须制定适当的内部控制制度,包括内部监督机制,而外部监督机制则应确保这些内部控制办法动作正常并且在发现内部控制不足够时或缺少此类控制时提出适当的建议。⁹

三. 监督机制的现有基本结构

31. 加强联合国系统内部监督的努力,必须考虑到联合国系统内现行监督机制的目前基本结构。本章概述内部监督机制和业务外部监督机制及两者如何协调;本章可作为审议最后一章所述促进连贯性措施的基础。

内部监督机制

内部监督的组成部分

32. 如前一章所述,一个组织的内部监督机制的主要目标是协助行政首长履行其管理职责,办法是对整个组织的业务进行有系统和独立的审查。并根据审查结果,就内部控制和管理作法是否适当提出咨询意见。在这方面,联合国系统内部监督各组成部分一般接受的定义如下:

(a) **审计:**研究审查和评价一个组织对资源的使用,以确定这些资源的使用是否经济合算、高效率、有成效以及符合适用的规则和条例,以便确定核定方案和法定任务的执行情况,并且于必要时就纠正行动或改进提出建议。

(b) **评价:**就方案和目标的目的确定它们的适切性、效率、效力和影响。

(c) **检查:**每当有迹象显示一个方案或活动管理不够有效或者资源未能高效率地使用时,便对一个组织单位进行专设的现场审查。¹⁰

(d) **监测:**比较核定方案预算中的承诺,追踪一个方案或活动的实际产出,并且监测在执行进程中方案的任何更改和修改。

(e) **调查:**追查关于违反条例、规则或有关行政公告;管理不善;行为不检;浪费资源;滥用职权的指控。

种类繁多

33. 尽管各组织对内部监督各组成部分的定义有一般的(即便不是全面的)协议,但是它们所设立的内部监督的结构却是种类繁多。这反映出联合国系统各组织内部监督各组成部分的发展形态是不断演进的,标志着这种发展型态的是近年来为加强联合国系统的监督而展开的专设性和渐进性工作。这也反映出各组织之间的差异,例如(a) 行政首长的管理作风;(b) 各组织的任务

规定;(c) 立法机关对加强监督的重视程度;(d) 组织的规模。

34. 下表列出,本报告所述各组织所报道的负责内部监督各个不同组成部分的单位(如果有此等单位)下表未载列对这些单位业绩和产出的评价。此外,不打算在该表内作出论断,因为,如下面所述,一个组织也许有很好的理由报称它并未委派任何单位负责特定组成部分(如表内所示),表内所用的办公室或单位的称谓只是一般性的,以避免使该表更加复杂。本报告附件简述每一组织如何处理内部监督,并且列出每个组织的特定办公室或单位的称谓。

35. **审计**联合国和所有专门机构和原子能机构均有内部审计员直接向各自组织的执行首长负责,在 1994 年内监厅成立以前,已设有内部审计单位的大多数较大的联合国业务基金和规划署的情况也是如此。不过,对于在内监厅成立以前,自己没有内部审计单位的基金和规划署,内监厅为其中约半数提供内部审计。

36. 内监厅向大会提出一个关于联合国和大多数业务基金和规划署的监督摘要报告,其中包括审计活动。儿童基金会内部审计单位就审计活动向其执行局提出摘要报告,开发计划署内部审计单也向开发计划署、人口基金和项目事务厅提供摘要报告。专门机构中约有半数向立法机关提出关于审计活动的摘要报告,这通常是行政首长年度报告的一部分。这反映了自联检组于 1995 年发表报告以来作法上的重大变化,联检组报告指出当时除了新倡议的内部监督厅关于联合国的报告以外,并无其他内部审计单位向立法机构提出报告。¹¹应当指出,内部审计员通常给那些直接向立法机关负责的外部审计员提供各自审计报告。

37. **评价。**联合国、各专门机构和原子能机构之中有四分之三报称它们设有内部评价单位,其中一些直接介入评价工作,而其他一些制定评价政策和程序以及协调/核对方案管理人所进行的评价结果。联合国各业务基金和各规划署之中,大多数报称它们在内监厅成立以前已有自己的内部评价单位。不过,内监厅对药物管制署、环境规划署和难民专员办事处进行了深入评价,关于向立法机关提出报告,内部评价单位历来提供通常是通过它们的行政首长提供摘要报告和个别报告,目前约有三分之二的这些单位还是这样做。

38. **监测。**在联合国,各专门机构和原子能机构之中除一个以外,全部报称它们设有某种形式的监测系统,约有三分之一是在中央内部监测单位的领导下。¹²各组织在监测方面的结构安排以及在监测结果是否向立法机关报告方面式样繁多,一个专门机构报称它既未设监测单位,亦无监测系统。联合国业务基金和规划署中有两个报称他们既未设监测单位,亦无监测系统,但其余的都进行某种形式的监测,然而,其中仅有两个报称它们有明确的单位负责制定监测政策和程序,以及协调/核对方案管理人进行的监测结果。内监厅不为任何业务基金和规划署进行监督、向立法机关提出的监测报告通常是通过行政首长提出或者在行政首长报告的范围内提出。

39. **检查。**联合国在内监厅内有一个中央单位负责进行检查,各专门机构和原子能机构中有四分之三委派内部审计员负责检查工作;其中有两个机构将检查工作归入涵盖内部检查五个组成部分的合一监督单位,三个专门机构报称未设任何单位负责检查工作。

40. 较大的联合国业务基金和规划署中有五个委派它们的内部审计单位负责检查工作。其中一个有一个检查和调查的特别单位,另一个有一个检查和调查的单位。内监厅为其余的基金和规划署进行检查工作,曾向立法机关提出的报告均载入关于内部审计活动的报告或内监厅的年度报告。两个设有包括检查工作的特别单位的基金和规划署没有向立法机关提出报告。

41. **调查。**联合国设有一专门负责调查工作的单位,隶属内监厅。各专门机构和原子能机构有四分之三以上委派其内部审计单位负责进行调查工作;其中有两个机构把这种工作归入涵盖内部监督五个组成部分的合一监督单位。两个专门机构报称它们未设任何单位专门负责调查工作。

42. 约有三分之一的联合国业务基金和规划署,其中包括大部分较大者,依靠自己的内部审计单位从事调查工作。另有三分之一依靠各种特定单位和小组。其余的三分之一依靠内监厅进行调查。设有调查单位的业务基金和规划署于适当时也同内监厅调查科协商。各专门机构中有一些也如此。

43. 向立法机关报告调查结果有各种各样的作法。当调查的责任在于内部审计单位时,通常将这些活动的摘要列入该单位的年度摘要报告,当调查工作由单独单位负责时,向理事机关报告的作法不一。

各组织内内部监督功能的协调

44. 联合国系统各组织在内部监督机制工作关系的协调和统一程度以及为此目的所使用的手段方面差异颇大。这种功能上的协调对以下各点很重要: (a) 就各机制共同关切问题的资料交换和提供,加强联系; (b) 鼓励各机制于适当时利用彼此的工作,制定互补性的分析和建议; (c) 尽量减少或预防工作重复和重叠。

45. 约有半数的组织采取正式措施以协助确保落实功能协调。这主要以下列三种不同方式进行: (1) 在秘书处内使用审计或监督委员会; (2) 将几个监督组成部分并合为一个办公室; (3) 由各组织的行政首长办公室直接管理监督工作各组成部分。其余半数组织未为此设

立正式的机制,这引起了功能协调可实现到何种程度的问题。

46. 以下图表列出用于功能协调的各种措施在联合国系统各组织中所占的比例。

47. **合一监督办公室。**联检组较早时候的一个报告曾详尽讨论合一监督办公室的优点。这些优点包括了独立性、灵活性、回应性、提高透明度、加强遵守规章的程度、增进专业精神、体现规模经济效益、提高能见度以及激励改进管理以及重点集中的责任制。¹³

48. 目前联合国、劳工组织和知识产权组织已将内部监督办公室充分合并,包括内部监督的所有五个组成部分。¹⁴ 不过,联合国系统大多数组织将几个功能——最典型的是审计、检查和调查——合并在一个办公室。

49. 虽然应认真考虑将一个组织的内部监督各组成部分并入单一办公室的明显优点,但如下文各段所述联合国系统的经验证实,可通过其他措施达成有效的功能协调。

50. **监督委员会** 一些组织,例如儿童基金会和难民专员办事处,有效用来促进功能协调的另一个措施是内部监督机制定期举行常会以交换资料,讨论共同关切的问题,并且协同制定工作方案。有些组织对一群内部监督专业人员授予“监督委员会”或“审计委员会”的正式称号。

51. 为了确保功能协调的益处,特别是提供分享资料的联系的益处,这些会议应包括内部监督的各组成部分。这将需要扩大通常不包括负责评价和监测工作人员的传统的审计委员会。

52. 选择设立监督委员会的办法对那些将部分监督机制(例如审计、检查和调查)合并起来的组织尤其適切。这可确保就共同关切事项交换资料并进行协调时,将其其他监督功能(例如监测和评价)包括在内。

53. **由各组织行政首长管理** 几个组织由各自执行首长办公室落实功能协调。尽管个别单位没有合并,每一内部监督单位负责人隶属执行首长办公室或者直接向它负责。

外部监督机制

54. 业务外部监督机制所进行的监督组成部分——审计、评价、检查和调查——在定义上与内部监督机制的各组成部分是平行的。业务外部监督机制均无监测部分,后者是内部监督所独有的。与内部监督机制相比较,关于进行外部监督组成部分的结构安排较不复杂,因为所涉的机制较少,而每一机制独立地通过适当的立法机关向成员国报告。

55. **审计** 联合国审计委员会负责为联合国以及联合国业务基金和规划署,进行外部审计,委员会有三位成员,每位应是审计长或者在成员国持有同等头衔的官员。委员会的现有成员是加纳、印度和联合王国的审计长。联合国审计委员会的任务是双重的,“第一,就财务报表发表意见,第二,就财务程序的效率、会计系统、内部财务控制以及联合国一般的行政和管理提出意见。”¹⁵ 各专门机构和原子能机构的类似外部审计职责,目前由下表所列各国的审计长分别担任。

国家审计长的国籍	机 构
联合王国	劳工组织、海事组织、原子能机构
加拿大	民航组织、教科文组织
法国	粮农组织、气象组织
德国	工发组织
南非	卫生组织
瑞士	电信联盟、万国邮联、知识产权组织

56. **评价、检查和调查** 联检组是全联合国系统负责进行评价、检查和调查的唯一机制,根据联检组章程第5条,联检组“应通过检查和评价提供独立意见,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。”¹⁶ 联检组“应有最广泛的权力调查与服务效率和资金的适当使用有关的一切事项。”该组的主要重点在于进行检查和评价。虽然在特别情况下,也许宜于进行个别调查,联检组的调查任务可通过下列办法更有效地贯彻:向立法机构确保它们的组织的内部调查有效运作,如果情况不是如此,则告知各该立法机构。就联合国来说,审计委员会的职责是提请大会注意诈欺或推定诈欺、浪费或不适当使用经费;¹⁷ 其他外部审计员有向其立法机关提出报告的类似的职责。

协调

每一组织内的外部监督机制与内部监督机制的协调

57. 在每一组织内,外部和内部监督机制之间的协调因监督的组成部分而异,在联合国方面,审计委员会、联检组和内监厅最近开始进行定期协调,以确保更有效的协调。

58. **审计** 就联合国的情况来说,审计委员会和内监厅每两个月举行一次会议进行协调,以期尽量减少它们工作方案的重复并且交换资料以协助彼此确定具体项目的范围。它们还交流管理函件和报告以及计划审计访问的通知,以避免工作重复。审计委员会在编制报告时,酌情利用内监督审计员的工作,并就内监厅报告提出意见。委员会还与联合国基金和规划署,诸如儿童基金会和开发计划署的内部审计单位建立工作关系,但更多时候是在特别安排的基础上进行。

59. 专门机构和原子能机构差不多采取同一作法,外部审计员使用内部审计员的工作程度因组织而异。

60. 对于纯粹的审计事项,联检组没有理由同联合国系统各组织的内部审计单位密切协调,因为进行审计不属于联合国的任务规定。不过,检查专员出席联合国组织和多边财务机构内部审计事务代表(各组织和多边财务机构内部审计代表)的年度会议,他们经常同有关的内部审议单位进行协调,以便听取他们对打算列入联检组报告的事项的意见。

61. **评价** 联检组是唯一有全系统评价任务规定的外部监督机制,上文所述的联检组与内监厅以及联合国审计委员会的定期会议是自从评价列入内监厅和联检组

的任务规定以来,就评价问题进行协商和协调的一个机会。除此以外,联检组与联合国系统不同组织个别内部评价单位并无其他就具体评价事项进行协调的有组织安排。不过,联检组代表参与评价问题机构间工作组(评价工作组)的年度会议。该等会议提供了就联合国系统内一般为了评价发展交流意见和掌握情况的机会。

62. **监测** 如上文第54段所述,监测是内部监督独有的组成部分,外部监督并无对应部分。

63. **检查** 就检查来说,联检组又是唯一有适切的全系统任务规定的外部监督机制。如上文所述,联检组与内监厅以及联合国审计委员会的定期会议也给联检组和内监厅提供了机会就它的任务规定都包括的检查事项进行协商和协调。除此以外,目前联检组和内部检查单位之间并无其他有组织的安排。

64. **调查** 虽然联检组是唯一具有全系统调查任务规定的外部监督机制,联检组与联合国系统各组织负责调查单位之间的协调并无有组织的安排。这是由于在进行具体调查时需要保密以及如前文所指出的,联检组在进行具体调查方面的作用极有限,不过,上文所述联检组与内监厅的定期会议提供了机会,可酌情就联合国内一般的调查问题进行协商。

外部监督机制之间的协调

65. 联合国、各专门机构和国际原子能机构的外部审计团充当联合国系统外部审计员之中的协调机制,该团成员包括联合国审计委员会的成员以及各专门机构和原子能机构的所有外部审计员。外部审计团的目的是加强协调其成员所进行的审计,并且就方法和调查结果交换资料。该团每年定期开会。由于审计不属于联检组任务规定的一部分,因此联检组不是外部审计团的一员,但联检组所应邀讨论共同感兴趣的事项,当本审查报告的初步结果于1997年12月向外部审计团提出时,情况便是如此。

66. 联检组和联合国审计委员会定期交流工作方案和报告。前文所指出的,联检组同审计委员会以及内监厅的定期会议提供了联检组同审计委员会进行协调的论坛并且就共同关切事项交流意见。

专业监督论坛

67. 目前有三个主要论坛可促进联合国系统内负责监督工作的人员之间的专业协调:

- 联合国、各专门机构和原子能机构的外部审计团;
- 联合国各组织和多边财务机构内部审计事务代表(各组织和多边财务机构内部审计代表);
- 评价问题机构间工作组(评价工作组)。

68. 虽然后两论坛由内部监督官员组成,联合国审计委员会、外部审计团和联检组的代表以观察员的身份出席各组织和多边财务机构内部审计代表会议,而联检组代表也出席评价工作组会议。这两个小组每年举行一次会议。¹⁸ 除了各组织和多边财务机构内部审计代表会议外,还有一些让审计员差不多能够达成同样的目的的组织较松懈的安排,诸如总部设在日内瓦各组织的内部审计单位官员的偶尔集会。这些论坛促进资料交流、比较和审查方法以及制定标准和指导方针,从而提供了改进工作方法素质以及促进联合国系统监督的专业精神的重要工作方法。它们并不介入工作方案和时间表的协调,后者按上文讨论过的方式进行。

69. 目前在从事监测、检查或调查的内部监督机制之间并无有组织的安排以促进类似的关系。不过,在各组织和财务机构内部审计代表的 1998 年议程列入对调查的审议,反映出负责进行调查的内部审计单位已愈来愈多。

四. 使监督更具连贯性的措施

更具连贯性的必要

70. 前一章的概览证明近年已通过扩大现有的内部审计单位——例如负起检查和调查责任的内部审计单位——或通过设立新的内部监督单位来加强内部监督的主要领域。在向立法机关提出关于内部评价报告的惯常措施的同时也在加强关于其他监督活动,主要是审计和检查方面的报告。虽然改进协调方面已作出一些努力,但对外部监督机制却没有相应增强。

71. 联合国系统尽管已经增强,但是会员国对其全面,即使不是对每一个组织内部的监督感到有些不妥或不满。¹⁹这对行政首长和监督界产生了压力。

72. 各会员国不信任监督机制集体能够象所期望的那样产生附加价值和保证联合国系统各组织的活动和方案获得有效和有效率的管理,并达成会员国所定目标。各会员国要求监督机制“多做事”,但经常都不了解或更好地利用监督结论。事实上,一些会员国已经患了“监督消化不良症”,而无法应付目前收到泛滥成灾的监督报告;它们所要的“多做事”是要监督报告的质量更好和更適切,而非提出更多的报告。²⁰

73. 从对行政首长产生的压力来看,会员国对监督报告不足于查明秘书处的缺失所表示的关切可能是促成微观管理的一个重要因素。它也可能导致会员国要求更多和强化的内部监督单位,一般是在不增加资源的情况下完成。从最极端的角度来看,这些要求可能促成将内部监督机制变成内部“机构警察”,其目的主要作为对秘书处官员的监察,而非作为协助行政首长履行其管理职责的重要内部管理工具。对监督机制产生的压力是会员国和行政首长施加压力要它们以更少资源做更多的工作、在编写监督报告时秘书处官员不热心提供合作、会员国既不重视报告也不对报告采取确切行动。

74. 矫正这种情况需要在现阶段更重视联合国系统监督整体的连贯性。虽然还可能有待创立新机制和加强现有机制,但是目前的重点是放在促使监督更连贯,即使其更合理和一致,或更容易了解。监督效力最后取决于它是否能够立即全面满足其委托者-各会员国及行政首长-的需要。随著联合国系统监督的连贯性和共性-或共同属性的加强,各会员国将可以比较监督结论和各组织间彼此提出建议。它们也更深入理解监督,

以协助它们评估监督活动及这些机制的结构和资源水平。

75. 提高评估监督的效力和结构的能力将促使会员国对联合国系统的监督更放心和信任。更信任监督程序将是重建秘书处与会员国互信和信任的基础,这是适当管理联合国系统目前正在进行的改变和改革所需要的。因此这有助于减少目前会员国与秘书处缺乏全面信任而可能产生的微观管理倾向,并缓和各会员国对行政首长提出更多汇报和加强监督的要求。

关于加强连贯性(具有共性但又不一致)的建议措施

76. 在追求联合国系统的监督更具连贯性时,一个明显——但最终是不切实际和无必要——的可能性是为联合国系统所有组织建立的一个单一的统一监督机制。这似乎保证整个联合国系统根据共同的职权范围和标准,以完全一致方式实施监督的各个组成部分。但是,鉴于专门机构和原子能机构法律自主,它似乎是不切实际的。此外,为了保存各专门机构和原子能机构以及联合国各业务基金和方案的不同特性,这不是适当的。

77. 有办法不需要为整个联合国系统设立一个单一统一的监督机制而依然能提供充分的共性使联合国系统各组织间在实施监督时具有所需的加强的连贯性。经验显示,联合国系统改变和改进的工作只有在容许适应联合国系统不同组织的特性时才合乎实际。有鉴于此,摘要中所建议的和下列各段所讨论的措施旨在协助更连贯地进行联合国系统各组织间的监督,并促进监督的共同理解。建议将在不直接妨碍各会员国高度重视的不同组织独立和个别特性、措施、以及传统的情况下达成这项目标;它们将在执行监督时建立共性而不强求一致。

78. 报告的建议全文载于执行摘要。这些建议及其背后的推理将在下列各段讨论。

建议 1: 进行内部监督的商定计划

79. 如第二章所示,若高级管理人员是监督的第一线,则内部监督机制就是第二线了,因为它们的主要功能就是协助高级管理阶层履行其管理职责。第三章指出,联合国系统实施内部监督不同组成部分的结构

安排繁多多样。虽然这种多样都有很有力的理由，但是它使联合国系统监督欠缺完全连贯性的情况更加严重，并使各会员国难于对各组织间的监督问题和措施作出比较。各组织间的内部监督安排无法比较也使秘书处官员很难分享信息和充分吸取其他组织的教训。

80. 第三章也指出在进行内部监督所有组成部分时保证有效功能协调的必要。鉴于联合国系统各组织的不同特性，对所有组织都要求同一个内部监督方式是没有好处的。显然，这不是可以“一刀切”的情况。如第三章所示，有各种办法来达成内部监督组成部分功能一体化，包括合并监督厅、利用一个监督委员会和行政首长办公室监督内部监督。这些办法，或这些办法的综合将不会妨碍不同组织的法律自主，而将会促成适应应予尊重的各组织具体特性。联合国系统的经验显示各种办法可能是有效的。

81. 比选择一个安排和实施内部监督的具体办法更重要的是该组织的行政首长及其成员国应对这个问题取得商定和明确理解。这是要求联合国系统各组织实施内部监督的商定计划的建议 1 的目的。这种商定计划应针对一个组织如何处理内部监督的所有五个组成部分。如果行政首长认为一个组织不需要或没有力量具有实施一个特定组成部分的全部能力，应明确说明其理由，并经各会员国核定。重要的是对这个问题应有完全的透明性，使各会员国能够对其作出有根据的决定。

82. 各组织一致地订出这种商定计划有助于使各会员国更加信任监督各组织及整个联合国的有效性和全面性。制定一个包括内部监督五个组成部分而不向所有组织强加同一种模式的商定计划将有助于保证监督各组成部分的更加一致，使各会员国更容易在各组织间作一比较。它也可以协助秘书处分享资料和吸取其他组织在执行不同组成部分方面的教训。

建议 2：报告内部监督活动

83. 向立法机关至少报告内部监督一些方面问题，对长久以来向立法机关提供内部评价报告的联合国系统来说不是新任务。近年已加强向立法机关提供关于内部监督其他组成部分，特别是审计和检查的年度简要报告。但是，这些报告目前在实质、格式和包容面方面还缺乏共性，只有联合国的监督厅才提供包含内部监督五个组成部分的完全合并的年度简要报告。

84. 因此，片面而不一致的内部监督活动报告不能成为会员国比较各组织处理联合国系统各组织所面对的不同问题——例如紧急外勤业务——和向秘书处查究其他组织关于这些问题的经验的良好基础。此外，目前关于内部监督活动的报告的情况也减弱了秘书处彼此分享资料和吸取教训的能力。

85. 建议 2 要求行政首长向有关立法机关提供关于内部监督活动的年度合并简要报告，以便为各组织提供 (a) 所针对问题和已取得成就的概览；(b) 已提出建议的记录和关于就这些建议所采取的行动的现况；(c) 需要行政首长或立法机关采取行动的问题或建议。在内部监督的五个组成部分都做到这几点将使报告有相当共通的格式，方便会员国和秘书处对比各组织的经验。下文要讨论的建议 4 有助于利用这些报告：

86. 从这种年度合并简要报告取得的资料将在下列方面协助会员国，显著提高其履行其所分担的监督联合国系统的重要职责的能力：

- 决定行政首长如何和是否已有效利用内部监督来履行其管理职责；
- 评价内部监督单位的结构及其所分配到的资源水平；
- 监测各组织所针对的监督问题和所取得的成就；
- 掌握关于监督的各项建议的现况，包括这些建议曾否采取行动；
- 查明需要行政首长或立法机关采取行动的问题；
- 比较不同组织或全系统曾否处理类似问题的方法；
- 判断各组织和全系统内部监督基础结构的整体连贯性和效力。

87. 建议 2 也要求立法机关决定行政首长是否将 (a) 负责这种报告或 (b) 向立法机关提出内部监督机制所编写的年度合并简要报告。

若选择后一种办法，行政首长认为适宜的对报告的单独评论将与这些报告一起提交。

88. 因为关切内部监督机制直接联系这些立法机关可能会模糊内部和外部监督的区别，松懈内部监督机制对行政首长的责任，和破坏行政首长就其组织的管理和行政对会员国所负的责任，因此才提出了这些备选办法。

89. 这些都是值得注意的问题。如第二章所述，内部和外部监督的区别是很重要的，应予保留。

90. 同时也可以说，由于报告打算实现的目标及其内容，发布内部监督机制所编写的而且未经行政首长改动的年度合并简要报告不会产生令一些人担心引起的不利后果。目前向其各别立法机关提出年度简要报告的内部监督高级官员在为本报告的目的接受访谈时表示，这些报告没有把他们变成事实上的外部监督官员——他们主要对行政首长负责是没有疑问的。拟议的年度合并简要报告在目标和内容方面都与个别的内部监督报告不同。

91. 从目标看，简要报告将提供立法机关参考，一般不要求其采取具体行动；通常行政首长已采取或正在采取必要的矫正行动。这与个别的内部监督报告不同，后者显然是提交最能够采取适宜矫正行动的秘书处官员的行动文件。

92. 从内容看，简要报告仅提供各组织内部监督行动现况的概览，包括指明需要行政首长或立法机关采取行动的独特情况。相反地，个别内部监督报告包括查明关于一个组织业务中具体情况的问题和提出解决办法所需的详情。

93. 因此，这个说法认为这些报告并非模糊内部和外部监督间的区别，而是强调它们之间的区别。与提交会员国供其采取行动的外部监督报告相比，这些报告显然是以通知会员国这些组织内部监督活动为主。遵照内部审计员协会所颁布的《内部审计专业措施标准》，²¹ 未经行政首长改动就提出的摘要报告对加强秘书处内部监督官员的独立是有帮助的。对联合国系统高级内部监督官员的访问已证实，这不会引起它们对行政首长的责任问题，因为他们主要的功能还是充当行政首长内部管理工具。有鉴于此，因此可以说，没有理由认为这些报告的提出会使行政首长不须就其组织的管理和行政对会员国负起全部责任。

94. 提交立法机关的内部监督机制报告应指明哪些是行政首长认为仅供参考的建议，哪些是行政首长认为需要有关立法机关采取行动的。这有助于澄清会员国如何审议这些报告。

建议 3：突出优良作法

95. 监督除了保证遵守和充当揭发欺骗的警察功能，已愈来愈强调在促进管理改善和培养更强的责任文化方面采取更积极的作法。

96. 这种监督的更积极作用的一个重要领域——特别是在联合国系统内——是查明优良作法，即公认为可以提高一个组织绩效和效力的程序、措施和系统。监督机制在联合国系统改革努力方面正在起日益重要的作用，这使它们能够确定可促成更高的效率和效益的计划，也能够分析这些倡议可以成功的理由。建议 3 要求联合国系统内部和外部监督单位在其报告中指明在其工作过程中所查明的可能对同一组织的其他单位和(或)联合国系统其他组织有益的优良作法。

97. 这对联合国系统是特别有益的，因为联合国系统活动所包含的各色各样方案和地域，为不同组织提供了相互学习的重要机会。查明更多的优良作法并利用这些作法就更能培养各组织间开放和合作的文化。

建议 4：联检组对内部监督活动年度合并摘要报告的分析

98. 建议 4 要求联检组定期在其工作方案列入由于核可建议 2 而产生的关于不同组织内部监督活动的年度合并摘要报告的总体分析。

99. 由于联检组可以从全系统的角度来看问题，这些分析将查明特定组织内和全系统的问题，会员国可能针对这些问题要求行政首长和/或外部监督机制提供更多资料并给予进一步考虑。它们也有助于促进传播关于优良作法的资料，其方式是提请注意可能对其他组织有益的据报的成功处理问题的事例。

100. 通过将联合国系统各组织年度合并摘要报告的综合审查和分析并成单一文件，联检组的分析将有助于会员国履行其所分担的监督职责，也有助于减少会员国所遭遇到的“监督消化不良症”。

建议 5：培养更强大的监督专业群体

101. 会员国对提高监督机制效力和效率的期望增多，加上资源稀少，导致联合国系统监督专业人员探索扩大生产率 and 覆盖面的新方法。

102. 联合国系统负责审计——最近则有负责评价——的官员间正在日益发展出一个专业界。各组织和多边财务机构内部审计代表、评价工作组、外部审计团的年会已在这方面起了作用。但是，进一步加强分享数据、资料、工作方法和观念的机会——和扩充这种作法到监督的其他组成部分——都应加以鼓励。这是建议 5 的目的。

103. 更有效的监督专业群体可能提出的具体倡议的例子包括：

- 在不泄漏机密的要求下,发展共同数据库,包括可能提高监督工作全面品质和一致性的方法学、共同数据、建议以及的业绩。
- 斟酌情况,交换或通告工作方案和特派团时间表,以免重复和重叠,并制造合作/互补项目的机会,如所指出,联检组、联合国设计委员会和监督厅最近已为此开始定期协商的程序。
- 监督机制联合培训和交流人员,以取得规模经济效益,吸取其他组织的经验并培养更多的全系统认识。
- 按照各组织和多边财务机构内部审计代表所树立的范例和外部审计团内部和外部审计,制订监督其他组成部分的共同职权范围和标准,以协助会员国对各组织非审计监督的分析和结论进行比较,同时对工作人员觉得在监督方面可能遭遇到显然缺乏透明的情况给予保证。²²

104. 加强利用现代信息技术可能是培养更强大的监督专业群体的最有效方法。虽然联合国系统愈来愈多的组织在利用其在因特网上的主页来传播其过去只能通过纸本文件取得的信息,但是联合国系统大多数的内部和外部监督机制都还没有主页,也没有广泛利用其组织的主页。不过,监督厅和劳工组织设有网址,一般都载有监督活动的资料;开发计划署和儿童基金会设有评价活动的网址。世界银行在因特网设有叫“全球审计”的网址,可让联合国系统审计员间进行交流,但该网址只限于审计,而且需要进入的密码。监督机制更有效利用信息技术将促进监督工作成果的传播,使其更透明并有助于鼓励更积极分担监督责任。

建议 6: 增加监督伙伴间的对话

105. 第二章提出联合国系统的监督是共同分担的责任,需要 (a) 会员国; (b) 秘书处高级管理阶层,包括其内部监督官员;和 (c) 外部监督机制间的积极合作。如要监督有效,所有这三种伙伴都必须履行其职责。尤其不应过分依赖内部或外部的监督机制,将其当做纠正联合国各组织缺失的万灵药。

106. 监督机制努力在监督问题和措施方面加强与会员国和秘书处的对话,将会鼓励更积极地分担监督责任。这是建议 6 所要求的。

107. 加强伙伴间对话将增进对监督过程、应该处理的问题和监督机制不同作用之间的关系的相互理解和认

识。培养伙伴对监督过程公开对话的文化有助于维持对监督的了解和关注和保证监督机制继续承担责任。

结论

108. 联合国系统正处于改变和改革的困难时期,资金不足和会员国与秘书处间缺乏互信又使困难加重。如本报告第一章开头所引的行预咨委会主席的讲话所指出,妥善管理这种变化和改革过程需要重建会员国与秘书处间的信心和信任,使各自发挥适当的立法和行政作用。加强联合国系统的监督可能是达成这项目标的重要手段,它向各会员国进一步保证各组织的行政和管理获得专业性的审查,从而帮助减少诉诸微观管理的不利作法。

109. 做到强化监督的起点是将注意力集中在联合国系统监督的连贯性,使三个伙伴在分担监督责任方面起必要作用。为联合国系统具有更为连贯的监督而建议采取的措施简列如下:

- 进行内部监督的商定计划,使会员国加深认识和获得更多保证,已适当计及了监督的不同组成部分,或某特定组织为什么没有这样做,而不对任何组织强加具体的机构性安排。
- 报告内部监督活动,协助会员国对联合国系统各组织进行比较,并从其他组织吸取教训。
- 在监督报告中突出优良作法,以鼓励全系统更多的分享、合作和吸取教训,同时也提请注意联合国系统业务的成效。
- 联检组分析关于内部监督活动的年度合并摘要报告,以便从全系统范围看待报告,并协助将其用于查明全系统问题和优良措施。
- 培养更有力的监督专业群体,以便进一步加强监督官员的专业精神,鼓励各种努力更多的相辅相成,提高执行监督的效率,并避免监督机制的重复和重叠。
- 增加监督伙伴间的对话,使大家更加认识监督过程和三个伙伴积极参加的必要性,并使监督的实施更加有效,以帮助减少微观管理。

110. 通过联合国的监督更为连贯,这些措施的执行将有助于重建目前会员国与秘书处间的互信,这是联合国系统成功地管理所面临的改变和改革过程所必需的。

注

¹ 联合国秘书处的交代责任与监督(JIU REP 93/5)，重印为 A/48/420 和 Corr.1 号文件。

² “增强业务基金和方案方面的内部监督机制”(A/51/801)。

³ A/51/674 号文件。

⁴ 拉丁美洲和加勒比集团核可题为“联合国系统监督机制”的报告(1997 年 3 月 26 日)的联检组说明(A/51/674)的内容。分担监督责任一般说来是瑞士联邦外交部安排 1997 年 10 月 9 至 10 日在瑞士蒙特娄的联合国组织监督讨论会的商定结论。

⁵ “审计标准”，审计标准委员会，最高审计机构国际组织，1992。

⁶ 上引联合国副秘书长约瑟夫·康纳在蒙特娄的联合国组织监督讨论会的发言。

⁷ 参看第三章这些组成部分(下文第 32-53 段)和第四章制订有关进行内部监督的商定计划(下文第 79-82 段)的讨论。

⁸ 联检组章程第 5.5 条规定，检查专员“绝对不应有决定权，也不应干涉他们所检查的业务”。设立联合国设计委员会的联合国大会 1946 年 12 月 7 日第 74(1)号决议规定，“审计员无权驳回帐款项目，但可建议秘书长就委员会准备向大会建议的这种驳回采取适宜行动……”(第(h)(十)段)

⁹ 参看“审计标准”(上文注 5)第 31 段规定，“受审计实体有责任发展完善的目标控制系统来保护其资源。审计员无此责任...但是，这不表示审计员在发现控制不完善或缺缺时不能向受审计实体提出提议和建议。”

¹⁰ 难民专员办事处所使用的检查的另一个定义是按照预先安排的时间表和工作方案，更侧重具体外地办事处和区域的管理审查。这比较符合许多会员国各外事处所进行的系统和定期审查。

¹¹ JIU/REP/95/2(上文注 1)第 27 段。

¹² 联合国“方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则”(ST/SGB/PPBME, Rule/1(1987))第 5 条概述，管理当局应主要负责监测和建立监测系统。中央监督股负责报告。

¹³ JIU/REP/95/5(上文注 1)第 153-164 段。

¹⁴ 劳工组织和知识产权组织将内部监督所有五个组成部分的监督并为一个办公室，该办公室所负业务责任与联合国监督厅有别。

¹⁵ “审查联合国行政和财政业务效率”(A/49/633，第 8 段)

¹⁶ 联合检查组章程，联合国，日内瓦，1978。

¹⁷ 联合国财务条例和细则，财务条例附件(ST/SGB/Financial Rule/1/Rev.3(1985))，第 6 段(c)(一)和(二)。

¹⁸ 因评价工作组领导有新任务，1997 年不召开会议。但是评价工作组在 1998 年 6 月召开了会议。

¹⁹ 这一点已载入上文注 4 所引报告。这也载入上引各会员国代表在蒙特娄的联合国组织监督讨论会的讨论(同上)。

²⁰ 上文注 4 所引蒙特娄的联合国组织监督讨论会已表示关于会员国的关怀没有好好利用其监督结论及其“监督消化不良症”，即其监督报告中需要更好的品质和相关性而非更多的报告(同上)。

²¹ “【内部监督厅】厅长应与【理事】会直接联系。与理事会定期交流有助于保证独立。....”(第 110.2 段)“内部审计主任应向理事会提出年度活动报告，或在必要时，提出更多的报告。活动报告应突出重要的审计结论和建议，并应将任何与核定工作计划的显著偏离、人事计划和财政预算及其理由通知高级管理阶层和理事会。”(第 110.6 段)《内部审计专业措施》。内部审计研究所，佛罗里达，阿尔塔蒙特泉。

²² 评价工作组正在积极考虑制订监测和评价的共同准则。

附件

联合国系统各组织从事内部监督方式的简要说明

联合国,各专门机构和原子能机构

联合国。内部监督事务厅(监督厅)负责从事内部监督的所有五个组成部分。该厅由一名副秘书长担任首长,向秘书长汇报。该厅的组成为:审计和管理咨询司;调查科;评价股;监测和检查股。每个单位的首长直接向主管监督厅事务的副秘书长汇报。副秘书长编写每年的活动简要报告,由秘书长附上自己另外的评论后提交大会。副秘书长也可将个别的报告提供给大会,也同样附上秘书长的另外评论。该厅将其报告副本提供给联合国审计委员会和联检组,后二者可分别酌情加以评论,供大会参考。

劳工组织。方案规划和管理局负责从事内部监督的所有五个组成部分。该局由一名 D-2 担任首长,直接向总干事汇报。监督的责任在该局内分由三个股负责:内部审计股负责审计、检查和调查;方案和项目评价股负责评价;方案规划股负责监测。虽然为行政目的,首席内部审计员归属该局,但他的工作是完全自主和独立的,并能直接同总干事沟通。监测活动由各个方案管理员进行,该局则负责协调和制订有关的政策和指导方针。内部审计股就重大的审计结果每年向理事会提出报告,而方案和项目评价股则定期向理事会有关的委员会提出报告。此外,该局制作各种报告和研究报告供立法机构审查。该局自身并不向劳工组织理事会提供年度监督报告。内部审计员向外聘审计员提供个别审计报告的副本,现任外聘审计员是联合王国的主计长兼审计长。

粮农组织。检查长办公室负责审计、检查和调查,由一名 D-2 检查长为首,直接向总干事汇报;方案、预算和评价厅负责评价,由一名 D-2 为首长,直接向总干事汇报;另外在技术合作司内,高级外勤业务视察员负责从事检查工作。监测工作由三个单位分担责任——方案、预算和评价厅负责总的方案和财政监测;技术合作司负责总的外地方案监测工作;外地业务司负责外地项目业务的监测。粮农组织监督工作的所有五个组成部分没有正式的机制来协调;每个单位视情况依赖非正式的交流信息。检查长向财政委员会提供年度活动总结,而方案、预算和评价厅的评价事务处则向方案委员会、理事会和大会提供各种评价报告。各种内部审计报告的副本应要求提供给外聘审计员,目前是法国的审计法院。

教科文组织。检查长负责审计、检查和调查,由一名 D-2 担任首长;中央方案评价股负责从事评价以及协调由各个方案管理员从事的监测活动。检查长向总干事直接汇报,而中央方案评价股的主任则向研究、方案制订和评价局局长汇报。检查长协调所有的审计、检查和调查活动,并且非正式地同中央方案评价股协调工作。检查长不向理事会提供每年的内部监督活动简要报告;然而,中央方案评价股则向理事会提交报告。检查长向外聘审计员提供各个审计报告的副本,后者目前为加拿大的审计长办公室。

民航组织。方案评价、审计和管理审查厅负责审计和评价。该厅由一名 D-1 担任首长,直接向秘书长汇报。监督工作各项要素的责任分配如下:(a) 审计干事负责从事审计;(b) 评价干事负责评价研究,以及制订指导方针和政策;(c) 信息管理干事负责

制订各信息系统的监控标准以及管理一个自动化项目内部评价系统。监测工作由各方案管理员进行,并由该厅进行指导。民航组织没有从事检查或调查工作的单位。该厅每年向总干事提交业绩评估报告,供转递给民航组织理事会。该厅厅长将个别的审计报告副本提供给外聘审计员,后者目前是加拿大的审计长办公室。

卫生组织。内部审计和监督厅负责审计、检查和调查工作。该厅由一名 D-1 担任首长,向总干事汇报。方案评价发展股负责为调和整个组织内各个方案司所从事的评价和监测工作制订指导方针和政策。该股的股长为一名 P-6,向政策、方案和评价发展司司长汇报。在卫生组织内没有关于协调监督工作所有五个要素的正式机制。首席内部审计员:(1) 通过总干事向有关的立法机关提交年度活动简要报告;(2) 可以要求通过总干事送交它们任何个别的审查报告;(3) 向外聘审计员提供各个审计报告的副本,外聘审计员目前为南非审计长办公室。方案评价发展股也向立法机关提交年度活动简要报告。

万国邮联。由一名直接向总干事汇报的非专任内部审计员负责审计工作,并且进行很有限程度的调查工作。财政股负责评价。万国邮联没有一个从事检查工作的股。万国邮联没有监测制度,对预算和方案要依赖一份季度内部报告,以及依赖一个“总质量管理”方案来从事评价工作。没有向立法机构汇报内部监督活动的做法;内部审计员将其报告的副本提交给外聘审计员,目前是瑞典联邦审计厅。

电信联盟。内部审计员(P-4)负责审计、检查和调查,直接向秘书长汇报。没有单位负责制订关于评价和监测工作的政策和程序,这些工作由普通管理员和项目管理员来进行。内部审计员没有向立法机关提供年度活动报告,但把其工作结果通报给外聘审计员——目前是瑞士联邦审计厅。

气象组织。最近(1997 年)成立的内部审计和调查处负责从事审计、检查和调查工作。首长为一名 P-5,直接向秘书长汇报。监测工作由各个方案管理员负责。气象组织没有一个评价股。内部审计和调查处处长每年要通过秘书长向立法机关提出活动报告,秘书长可附加自己的评论。内部审计报告的副本则送给外聘审计员,目前是法国审计法院。

海事组织。配属秘书长办公室的内部审计员(P-4)负责从事审计工作;评价股也是在秘书长办公室内,由一名 P-4 为首长,从事评价工作。两者之间的协调是在秘书长办公室内进行的。海事组织没有从事调查、检查和监测工作的单位;然而,如发生需要时,秘书长就在临时基础上设立一个查询委员会来调查并向他汇报。方案管理员直接负责监测工作,他们向负责主要方案的各个主任汇报。这些主任向秘书长提交季度报告。内部审计员和评价股都不向立法机关提供报告。内部审计报告的副本提供给外聘审计员,目前是联合王国的主计长兼审计长。

知识产权组织。1998 年,成立了内部监督和生产厅,负责从事监督的所有五个组成部分。该厅由一名 D-1 的财务主任担任首长,向总干事汇报,并且也直接向知识产权组织大会主席负责。该厅的组成为:财务主任和副财务主任;内部审计员,从事审计、检查和调查工作;预算科,编制方案和预算文件以及监测执行情况;评价和生产力股,审查知识产权组织所有领域内业务的执行情况和效率。每个单位的首长直接向财务主任汇报。预算科和评价和生产力股计划编制年度总结报告,提交立法机关。目前,瑞士联邦审计厅是外聘审计员。

工发组织。由一名 D-1 担任首长的内部监督厅从事审计、调查和检查工作,并直接向总干事汇报。(审计和检查在工发组织内没有明确区别。)评价小组由一名 D-1 担任首长,负责评价工作,并接受内部监督厅的战略指导。方案监测股由一名 P-5 担任首长,负责监测活动和向执行办公室主任汇报,后者向总干事汇报。内部监督厅和执行办公室针对共同的问题紧密合作。没有正式的协调方式;负责从事监督工作的各股之间的协调是按需要在非正式基础上进行的。内部监督厅向立法机关提供关于其审计、检查和调查活动的摘要,而各个审计报告的副本则提交给外聘审计员,目前为德国的联邦审计厅。评价小组向立法机关提供其活动的摘要,以及提供由立法机关发动的方案评价工作的个别调查结果报告。方案监测股向立法机关提供一份个别的年度简要报告。这些总结报告并入为总干事年度报告的一部分。

原子能机构。内部审计和评价支助厅由一名 D-1 担任首长,负责从事审计、调查和检查工作,并向总干事直接汇报。该厅内部一个由一名 P-5 为首的股负责协调所有与原子能机构的方案执行情况评估制度有关的活动,该制度是旨在通过定期的方案审查和评价工作来监测方案执行和影响的管理体系的其中一个整体部分。评价工作由若干股来进行。在技术合作部内规划、协调和评价司下设有由一名 P-5 为首的专业股从事技术合作项目的评估工作。另一个在保障部内由一名在该部领导人领导下的 P-5 职等负责人的专业股评价保障视察工作的成效。总干事办公室协调所有的监督活动。监督活动的成果没有用一份综合报告向各立法机关提出汇报。相反地,技术合作评价的结果则是以摘要形式向各立法机关提出汇报,而保障视察评价的结果则并入向各立法机关提出的年度保障执行情况报告。内部审计和评价支助厅没有向立法机关提出年度活动报告,而是将各项报告提交总干事,并将这些报告的副本提供给外聘审计员,后者目前为联合王国的主计长兼审计长。

联合国各业务基金和方案

国际贸易中心。监督厅负责提供审计、调查和检查服务。监督厅的审计和管理咨询司从事审计工作;监督厅的调查科从事调查工作;监督厅的中央监测和视察股从事检查工作。设在执行主任办公室内的公司战略和质量保证股负责评价和监测活动。在国际贸易中心内没有正式的协调所有五个监督要素的机制。监督厅就审计事项同行政司进行协调,而公司战略和质量保证科则协调评价和监测的要素。监督厅所从事的审计、调查和检查工作的摘要并入在提交大会的年度报告内。各个评价活动的结果列入执行主任的年度报告内,各评价报告也送交捐助者。监督厅还同外聘审计员联合国审计委员会分享审计报告。

联合国人类住区(生境)中心。监督工作由若干内部股和监督厅进行。监督厅的审计和管理咨询司提供审计服务,而监督厅的中央监测和检查股则从事检查工作。一个由执行主任任命并向其汇报的内部生境小组从事所有的调查工作。在主任办公室内的一名 P-4 评价干事负责评价和监测工作。执行主任办公室监督内部监督的所有组成部分,并确保职务上的协调。监督厅酌情将审计、评价和检查结果的摘要并入提交大会的年度报告。监督厅还同担任外聘审计员的联合国审计委员会分享审计报告。

联合国国际药物管制规划署(国际药物管制署)。监督工作是由若干内部单位和监督厅进行的。监督厅的审计和管理咨询司提供审计服务,而监督厅的中央监测和检查股则同药物管制署的方案支助事务处一道从事检查工作。方案支助事务处由一

名 D-1 担任首长,直接向执行主任汇报,并还负责调查工作。监测活动由各股来进行,而规划和评价科负责制定和确保遵循评价方面的政策以及监测执行情况,业务处则负责方案活动的监测、分析和汇报。执行主任办公室协调监督工作。监督厅在其提交大会的年度报告内包含药物管制署的审计工作;方案支助事务处和业务处均向执行主任提交报告,但没有报告送交大会。监督厅同外聘审计员联合国审计委员会分享其审计工作。

联合国开发计划署(开发计划署)。审计和业绩审查厅负责审计、检查和调查事务。该厅由一名 D-2 担任首长,直接向开发计划署署长汇报。评价处由一名 D-2 担任处长,设在署长办公室内,负责从事评价和监测工作。内部监督活动方面没有正式的结构性内部协调方法;各单位依赖非正式的信息交流。审计和业绩审查厅厅长向执行局提交年度活动总结,而评价处则为署长和执行局编写关于评价和监测活动的报告。(执行局已经要求一份单独的评价报告。)审计和业绩审查厅同外聘审计员联合国审计委员会分享其报告。

联合国环境规划署(环境规划署)。监督工作由监督厅和环境规划署的内部单位来进行。监督厅的审计和管理咨询司提供审计服务;监督厅的调查科提供调查报告;监督厅的中央监测和检查股提供检查服务。环境规划署的项目设计和评价股负责提供评价服务。该股由一名 P-5 担任首长,向副执行主任汇报。环境规划署内部的监测工作是由各单位进行的,并按专题路线来建构。具体来说,责任、监测和报告股处理所有的方案方面的监测工作;基金方案管理处监测所有的项目筹资、个别项目的执行情况、以及产出;方案支助事务处监测经常预算的开支和方案支助费用。责任、监测和报告股股长和基金方案管理处处长向执行主任汇报。没有正式的协调内部监督活动的方法;各单位依赖非正式的交流信息。监督厅在其年度报告内列有关于其所负责环境规划署活动的摘要,包括审计、调查和检查事务。项目设计和评价股编制一份年度评价报告,提交立法机关。基金管理处按月向立法机关提交报告,方案支助事务处也按月向立法机关汇报。监督厅同外聘审计员联合国审计委员会分享环境规划署的各个审计报告。

联合国人口基金(人口基金)。开发计划署的审计和业绩审查厅的人口基金内部审计科向人口基金提供审计、检查和调查服务。该科由一名 P-5 担任首长,向开发计划署审计和业绩审查厅厅长汇报,后者向人口基金执行主任汇报。由一名 D-1 担任首长的监督和评价处负责从事评价工作,直接向执行主任汇报。监督工作由各个单位进行,并由总部和各国别办事处的各个地区司来监督。内部监督活动的协调是由执行委员会进行的,该委员会由所有的高级管理部门,包括各监督股组成。开发计划署的审计和业绩审查厅向执行局提交关于人口基金审计、调查和检查活动的年度报告。监督和评价处向执行局提交两年期评价报告,并由各地区司向立法机关提交中期国别方案审查报告。人口基金的审计报告与外聘审计员联合国审计委员会分享。

联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)。监督厅的审计和管理咨询司的难民专员办事处科提供审计服务。该科由一名 D-1 担任首长,将审计结果通报高级专员,但是向监督厅厅长汇报。难民专员办事处的检查和评价事务处由一名 D-2 担任首长,设在高级专员执行办公室内,从事调查、评价和检查工作。监测工作是由组织内的各个单位进行的,责任下放到外地一级;因而外地工作人员在监测方案的执行情况方面起着主要作用,并向总部各司汇报。难民专员办事处依赖一个由副高级

专员担任主席的监督委员会来协调内部监督活动。所有内部监督单位的首长均是该委员会的成员。审计的摘要是通过监督厅的年度报告提交立法机关的,这是一份公开的文件。调查的结果不向立法机关报告,而只向高级专员报告。检查和评价事务处向立法机关提交一份年度活动报告。所有的监测报告均提交给执行委员会。此外,检查和评价事务处向常设委员会提供检查和评价的季度报告。难民专员办事处的审计结果是同外聘审计员联合国审计委员会分享的。

联合国儿童基金会(儿童基金会)。内部审计厅由一名 D-2 担任首长,直接向执行主任汇报,负责审计、调查和检查工作。评价、政策和规划司由一名 D-2 担任首长,直接向副执行主任汇报,负责制定评价政策、程序和方法,并且从事专题性和战略性的评价工作。监测工作是由在国别和区域办事处以及总部各司的方案干事和监测/评价干事进行的,他们向各副区域主任和评价、政策和规划司司长汇报。儿童基金会依赖由执行主任担任主席的审计委员会来协调内部监督活动的工作。该审计委员会的组成包括两名副执行主任和六名司级主任,包括各监督单位的主任。内部审计厅在特殊情况下通过执行主任向执行局提出报告,并且将从 1998 年开始发表一份关于内部审计活动的摘要。评价、政策和规划司司长向执行局提交年度说明和特别报告。内部审计厅同外聘审计员联合国审计委员会分享其各个报告。

联合国训练研究所(研训所)。监督厅的审计和管理咨询司提供审计服务;监督厅的调查科提供调查服务;监督厅的中央监测和检查股提供检查服务。研训所没有为协调监测或从事评价工作设立具体的单位。在监督厅向大会提交的年度报告内含有研训所的审计、调查和检查活动的摘要。监督厅同外聘审计员联合国审计委员会分享研训所审计工作的结果。

联合国项目事务处(项目事务处)。开发计划署的审计和业绩审查厅从事审计、调查和检查工作。评价工作分散到项目/方案的筹资组织一级,监测活动则是由规划、政策和信息司以及财务司从事的。两司的司长直接向执行主任汇报。没有正式的协调内部监督活动的方法;各单位依赖非正式的交流信息。审计和业绩审查厅向执行局提交关于项目事务处的审计、调查和检查活动的年度报告。监测和评价活动没有向外部汇报。项目事务处的内部审计报告是与外聘审计员联合国审计委员会分享的。

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)。由一名 P-5 担任首长的内部审计厅向近东救济工程处主任专员汇报,该厅提供审计、调查和检查服务。另外也可酌情设立一个调查委员会,一个特设工作组,或者一个联合纪律委员会,来处理调查工作。监测和评价工作是由方案管理员进行的;没有中央单位来协调制定监测政策和指导方针。没有正式的协调内部监督活动的方法;各单位依赖非正式的交流信息。关于内部监督活动未向各立法机关提出报告。

联合国大学。监督厅的审计和管理咨询司提供审计服务;监督厅的调查科提供调查服务;监督厅的中央监测和检查股提供检查服务。评价工作是由外聘专家进行的;没有单位来协调或制定监测政策和指导方针。在监督厅与从事评价的外聘专家之间没有正式的协调方法。监督厅在其向立法机关提出的年度报告中列有一项关于审计、调查和检查结果的摘要,而外聘专家则将其评价报告提交给大学校长,后者再提交给联合国大学理事会。监督厅也将其审计报告同外聘审计员联合国审计委员会分享。

世界粮食计划署(粮食计划署)。在执行主任执行办公室内由一名 D-1 担任首长的内部审计厅从事审计工作。在执行主任执行办公室内由一名 D-1 担任首长的评价厅从事评价工作。在执行主任执行办公室内由一名 D-1 担任首长的检查和调查厅从事检查和调查工作。各区域局从事和协调监测活动。各监督单位的职能协调是因为所有的监督单位均设在执行主任执行办公室内并由副执行主任直接监督而实现的。评价厅向执行局提出个别的报告,检查和调查厅向执行局提出关于其活动的年度摘要。内部审计厅没有向立法机关提出汇报。内部审计报告是同外聘审计员法国的审计法院分享的。(粮食计划署是一个联合国和粮农组织联合设立的方案署,因此与其他的业务基金和方案署有区别。)
