



大会

Distr.: General
28 November 2005
Chinese
Original: English

第六十届会议

议程项目 46 和 120

联合国经济、社会及有关领域各次主要会议
和首脑会议结果的统筹协调执行及后续行动
千年首脑会议成果的后续行动

2005 年世界首脑会议成果文件中应由秘书长采取行动的各項 决定的执行情况

道德操守办公室；全面审查施政安排，包括对审计和监督
系统作独立外部评估；以及独立审计事务咨询委员会

秘书长的报告

一. 引言

1. 大会 2005 年 9 月 16 日题为“2005 年世界首脑会议成果”的第 60/1 号决议请秘书长结合秘书处和管理改革，采取加强联合国的若干行动。本报告阐述与大会对秘书长提出的下列要求相关的问题：

(a) 提出有关秘书长打算设立享有独立地位的道德操守办公室的细节（第 161(d) 段）；

(b) 就联合国、包括专门机构的审计和监督系统以及管理层的作用和责任提出一份独立外部评价报告，要适当顾及所涉审计和监督机构的性质；这项评价将在治理安排的全面审查范畴内进行（第 164(b) 段）；

(c) 就设立独立监督咨询委员会，包括其任务授权、组成、甄选程序和专家资格提出详细建议（第 164(c) 段）。



二. 道德操守办公室

2. 大会在 2005 年世界首脑会议成果报告第 161(d) 段欢迎秘书长努力确保道德操守，更多地披露联合国官员的财务资料，加强对联合国内部不法行为揭发人的保护。大会还敦促秘书长严格实施现行的行为准则，并制定适用于联合国所有人员的全系统道德操守准则。在这方面，大会请秘书长向大会第六十届会议提出有关他打算设立享有独立地位的道德操守办公室的细节。

3. 《联合国宪章》第一百零一条第三项规定，所有工作人员都必须符合效率、才干和忠诚的最高标准。大会批准的《工作人员条例》以及秘书长公布并向大会报告的《工作人员细则》规定了工作人员行为操守的基本原则。在共同制度一级，国际公务员制度委员会于 2001 年修订并通过国际公务员行为标准，这套标准在 ST/SGB/2002/12 号文件（“联合国工作人员的地位、基本权利和义务”）中印发。虽然工作人员可以随时查阅这些文件，但是目前缺乏有效机制来协调联合国内部与道德操守有关的举措并确保全体工作人员都清楚地了解有关道德操守问题的最新情况。

4. 在 2004 年“操守观念调查”中，工作人员对联国内部的操守状况表示关切。独立调查委员会关于石油换粮食方案的报告提出了同样的关切意见。此外，最近的事件证明，必须设立新的机制来改善联合国内部的行为操守。设立道德操守办公室正是这项工作的核心内容。在编写本报告之时，正在与工作人员代表协商道德操守办公室的拟议职权范围。

5. 秘书长 2005 年 3 月提交大会题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告（A/59/2005）就下列方面提出了广泛的建议：加速秘书处的管理改革，提高其透明度，加强问责制，并且更有能力来处理第二十一世纪的需要和挑战。自那时以来，考虑开展若干具体管理改革举措，以提高秘书处的透明度、问责制并改善道德操守，这些举措包括改革和扩大高级官员披露财务资料的做法，拟定一项政策保护工作人员不因举报涉嫌不法行为而受到报复，并对全体工作人员进行年度道德操守培训。此外，设立联合国道德操守办公室，也可以在秘书处内部提供一个道德操守问题协调中心。

6. 有关拟议设立的道德操守办公室的某些细节、包括有关所需资源载于与世界首脑会议成果文件相关的 2006-2007 两年期拟议方案预算订正概算（A/60/537）第二编第一款“通盘决策、指导和协调”之中。有关道德操守办公室的其他细节列于下文附件一，供参考。

三. 全面审查施政安排，包括对审计和监督系统进行独立外部评估

7. 应该回顾指出，大会第 57/278 A 号决议请秘书长和联合国各基金和方案的行政首长审查整个联合国系统的施政结构、原则和问责制，并就审计委员会报告

今后的格式以及各执行委员会和大会审议审计委员会报告的事项提出建议。后来，第 59/264 A 号决议重申了这一要求。秘书长依照第 60/1 号决议第 164(b) 段规定，编写了关于开展下列工作的职权范围：全面审查施政安排，包括对联合国以及专门机构的审计和监督系统、包括管理层的作用和责任作独立外部评估，同时适当顾及所涉审计和监督机构的性质。

8. 就开展独立外部评估的职权范围，征求了联合国审计委员会、内部监督事务厅以及联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会成员的意见，该职权范围见附件二。秘书长建议由顾问进行审查。提议由施政和监督领域的国际独立专家组成一个指导委员会，负责协调和监督整个项目的拟定和实施。由顾问协助指导委员会发挥作用，顾问将开展技术研究，并起草拟议的评估报告。

9. 评估工作将包括两个主要内容：审查施政和监督工作，分两阶段完成；审查内部监督事务厅的工作。审查施政和监督工作的第一阶段适用于联合国及其各基金、方案和专门机构。第二阶段仅涉及联合国和若干具有代表性的基金、方案和专门机构。附件二概述评估工作的详细职权范围。与世界首脑会议成果文件相关的 2006-2007 两年期拟议方案预算订正概算 (A/60/537) 第二编也提供了一些资料以及所需经费估计数。

四. 独立审计事务咨询委员会

10. 秘书长依照第 60/1 号决议第 164(c) 段规定，在本报告中提出了设立独立监督咨询委员会的详细建议。在这方面，应该指出，大会没有提出特定的正式名称。但是，大会指出，该委员会在监督事项方面应该具有独立性和咨询性质。这一作用实际上是以审计事项为主。因此，秘书长建议将正式名称定为独立审计事务咨询委员会。下文附件三为供参考而列述的暂定职权范围就是在这个框架内起草的。与世界首脑会议成果文件相关的 2006-2007 两年期拟议方案预算订正概算 (A/60/537) 第二编也提供了一些资料以及所需经费估计数。

11. 独立审计事务咨询委员会的拟议职权范围借鉴了旨在使各组织和政府对自己的行为承担责任的公营部门管理办法。目的是协助秘书长和大会更好地就联合国各项业务履行施政责任，并确保联合国审计进程依照立法授权，在其法律和政策责任范畴内运作时具有高效率和高效能。

12. 依照大会要求，职权范围就委员会的组成、委员会成员的独立程度和资格作了详细规定。委员会由五名或七名外部专家组成，每个季度召开一次会议。依照最佳做法，委员会所有成员都必须具有相关的财务工作经历，他们必须独立于秘书处和会员国政府。

13. 对于独立审计事务咨询委员会的上述安排，需要在上述全面审查施政安排、包括对审计和监督系统作独立外部评估的范畴内给予审查。应该指出，拟议设立

的独立审计事务咨询委员会独立于、也不同于秘书长为协助自己确保秘书处内部遵守审计和调查报告中提出的建议而设立的内部机制。

五. 结论和建议

14. 大会不妨注意到本报告及其附件，并核准：

- (a) 依照上述建议，设立道德操守办公室；
- (b) 依照上述建议，对联合国系统的施政、监督和审计作独立外部评估；
- (c) 依照上述建议，设立独立审计事务咨询委员会，并确定其任务规定、组成以及专家甄选过程和资格。

附件一

设立道德操守办公室

A. 道德操守办公室的职能概览

宗旨

1. 道德操守办公室旨在通过以下方式，协助秘书长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：

- (a) 培养一种讲道德操守、透明度和责任制的文化；
- (b) 制订和分发有关职业操守标准；
- (c) 领导、管理和监督联合国的道德操守体制。

主要职责

2. 下面是道德操守办公室的主要职责（下面 B 节列有每一项活动的细节）：

- (a) 管理联合国的财务披露方案；
- (b) 履行根据联合国有关保护举报不当行为工作人员的政策交给它的职责；
- (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；
- (d) 协同人力资源管理厅和其他有关部门，围绕道德操守问题制订标准，开展培训和进行教育，包括每年对全体工作人员进行道德操守培训。

保密记录

3. 道德操守办公室将存放它提供咨询和提交给它的报告的保密记录。

提交报告

4. 道德操守办公室将定期向秘书长提交报告。报告将概述办公室的活动，并对这些活动进行评价和评估。报告不会披露何人向道德操守办公室进行过咨询，但会列出提出了哪些类问题和查明了哪些趋势和倾向。道德操守办公室还会对引起它注意的规章条例、政策、程序和惯例发表意见，并酌情提出建议。

同其他部门的关系

5. 道德操守办公室将不会取代工作人员目前拥有的任何用于举报不当行为或纠正冤情的机制。例如，如果有人向道德操守办公室举报不当行为，它会将其提交内部监督事务厅调查。如果工作人员提出的问题涉及某一部门内的人际关系，道德操守办公室会告诉有关工作人员联合国设有监察员办公室和其他用于解决冲突的非正式机制。

6. 道德操守办公室将同其他部/厅，其中包括内部监督监督厅、人力资源管理厅、法律事务厅和监察员办公室，建立工作关系，以进行令人满意的协调，在法律和政策问题上提供一致咨询意见，提供适当指点和/或建议。

B. 道德操守办公室主要职责的细节

管理联合国的财务披露方案

7. 全面披露财务资料是一项既保护每个工作人员又保护联合国的保障措施。有了这一资料，就能根据事实来判断工作人员遵守有关利益冲突的规定和行为标准的情况，并能在一出现有实际或可能的利益冲突情况时，适当保护工作人员和联合国。

8. 联合国的财务披露方案要求所指定的工作人员每年在为其保密的情况下提交一份列有其财务利益的表。不久前，只有助理秘书长和助理秘书长以上级别的工作人员要提交财务披露表。秘书长已经根据大会第 52/252 号决议第 10 段的要求，颁布了有关财务披露的新规定，规定从事采购和投资工作的工作人员也要披露其财务资料。新规定还降低了财务披露的限额：联合国以外来源资产和收入的限额从 25 000 美元降到 10 000 美元，礼品限额从 10 000 美元降到 250 美元。

9. 此外，大会还收到供它审议的秘书长题为“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)，扩大财务披露规定的范围，适用于 L-6, D-1, L-7 和 D-2 级工作人员和秘书长认为需要披露财务资料的其他工作人员。

10. 扩大后的财务披露方案适用于联合国秘书处中的大约 1 000 名工作人员。在由道德操守办公室负责管理财务披露方案的同时，还建议由独立财务专家，而不是道德操守办公室的工作人员，来实际审查和审计财务披露表，以便保护高级官员私人财务资料的机密性。这一建议也是根据世界银行道德操守和商业行为办公室和国际货币基金组织的成功经验提出的。这两个组织通过聘请财务专家实际审查和审计财务披露表，来管理它们的财务披露方案。将向独立专家全面介绍联合国系统的情况，并提供他们所审查的财务披露表涉及的有关工作人员的职务说明，使他们能够确定有无利益冲突。他们还可以直接或通过道德操守办公室主任，同有关工作人员澄清问题。如果所披露（或没有披露）的资料表明可能发生了不当行为，将提交内部监督事务厅调查。

保护举报不当行为的工作人员，使其不受报复

11. 用于保护举报不当行为的工作人员，使其不受报复的政策尚未最后拟定，将进一步为此举行磋商。在起草这一政策时，参阅了许多成员国，其中包括美国、联合王国、澳大利亚、加拿大、南非、新西兰、以色列和大韩民国，用于保护“揭发者”的立法。根据一个由内部监督事务厅、人力资源管理厅、联合国开发计划

署、法律事务厅和维持和平行动部代表、监察员办公室和透明国际推荐的一名顾问组成的部门间工作组的建议，把联合国防止遭受报复的新方案列为道德操守办公室的拟议职能之一。下面是现有的政策草案的基本内容。

12. 道德操守办公室将保护举报不当行为的人或同调查进行合作的人，使其不受报复。有关方案旨在鼓励人们本着诚意举报，并阻止那些试图对举报进行干涉或报复的人。

13. 道德操守办公室没有调查职能。在收到遭受报复的申诉后，道德操守办公室将对有关申诉进行初步审查，确定是否有可以置信的报复或威胁报复行为。如果道德操守办公室认为有可以置信的报复或威胁报复行为，它会提交内部监督事务厅调查，并可建议采取临时保护措施。如果确定有人遭到报复，道德操守办公室会在考虑到内部监督事务厅或其他有关部门的建议，并同遭到报复的有关个人进行协商后，建议采取适当措施，以消除报复行为产生的有害后果。这类措施包括，但不限于，恢复原职，撤消报复性决定，或将对有关个人进行报复的人调到另一个部门。

在道德操守(例如，利益冲突)问题上，采用保密方式为工作人员提供咨询和指导，包括设立道德操守热线

14. 道德操守办公室的一个最重要职能是围绕道德操守问题，以中立、不评判对错和严格保密的方式，为工作人员提供指导。它将保存所提供咨询意见的记录，存放在机密数据库中。工作人员可以通过各种方式，其中包括亲自前往，通过正常的信函、传真和电子邮件，或通过道德操守热线，向道德操守办公室进行咨询，或提出工作场所的关注事项。

协同人力资源管理厅制订标准，开展培训和进行教育

制订标准

15. 尽管联合国已经有详细的行为标准，但没有切实向工作人员宣讲这些标准。道德操守办公室将同人力资源管理厅合作，以方便用户的方式，补充和阐述现有的工作人员条例/细则和行为标准。

16. 道德操守办公室将继续监督道德操守体制，并为改进这一体制对规定、标准、政策或其他因素作出必要的改动，包括根据需要修正财务披露规定。

开展培训和进行教育

17. 道德操守办公室一定要使整个联合国认识到它的设立和它的职能，知道已经采用了内容有所增加的新方案，包括保护人们不受报复，建立了财务披露制度，每年要进行道德操守培训，和工作人员/管理层在这些方案方面的责任。

18. 道德操守办公室将同人力厅合作，采用交互和实际可行的方式提供道德操守培训和教育，确保工作人员知道在日常工作中如何应用工作人员条例和行为标

准。培训可以采用教员上课、用计算机进行培训或两者结合的方式进行，包括讨论真实生活中遇到的道德操守难题。

19. 将要求所有工作人员每年接受道德操守培训，每完成一次培训课程将领取证书。道德操守办公室将监测遵守每年接受道德操守培训规定的情况，并通知工作人员他们有这方面的义务。

20. 将为高级管理人员和在包括采购、征聘和投资在内的专门和/敏感领域工作的官员制订专门的培训课程。

21. 在这方面宜指出，已经采取了措施，把道德操守事项列入联合国的所有培训方案。此外，2005年9月12日在内联网上启用了—个名为提高对完整人格认识的在线学习课程的完整人格和道德操守培训课程，2 464名工作人员已经成功地上完了该课程。秘书长准备要求所有工作人员都完成该课程。目前所有部厅的管理人员正在上一个为期半天的道德操守培训课，题为“在一起工作：我们日常工作中的道德操守和完整人格”，今后数月会扩大上课人员的范围，包括联合国秘书处的所有工作人员。

C. 道德操守办公室的组织结构和设立地点

22. 同监察员办公室、行政法庭、审计委员会、行政和预算问题咨询委员会秘书处—样，道德操守办公室将列在方案预算第1款（通盘决策、指导、和协调）下。从组织关系上来讲，它不属于秘书长执行办公室，以便确保它的独立性，并确保按规定程序以透明的方式征聘道德操守办公室的工作人员。同监察员—样，建议道德操守办公室主任为助理秘书长级别，任期五年，不可连选连任。

23. 道德操守办公室主任在道德操守和完整人格问题上联合国的代言人，为了得到所有工作人员、会员国和外界利益有关者的尊重，他的级别要高。道德操守办公室主任必须是一个高级别知名人士，公认在组织道德操守问题上有专业知识和学术研究，并在国际组织中成功地采用过有关道德操守和完整人格的举措。办公室主任将负责发挥领导作用，在联合国涉及道德操守的问题上向全球秘书处传播有关景愿，包括推行道德操守标准和提出政策建议和指南，处理新出现的或发展中的道德操守问题。

24. 道德操守办公室将是联合国全球秘书处，包括总部以外办事处、各区域委员会、特别政治特派团和维持和平特派团在道德操守问题上的协调中心。

25. 虽然道德操守办公室总部在纽约，但有必要在日内瓦、维也纳和内罗毕设立联络处，其原因如下：

（a）如果在其他工作地点设立道德操守联络处，人们更容易认识到必须信守最高的道德操守标准事关世界各地所有工作人员，而不是仅仅事关总部。鉴于维持和平特派团的违纪行为，特别是性剥削问题，大量增加，且有大批人员在实地

开展工作的其他联合国办事处的情况也是如此，例如联合国难民事务高级专员办事处的欺诈案件近年来有所增加，因此，这样做尤为重要；

(b) 对总部以外办事处、各区域委员会、特别政治特派团和各区域的维持和平特派团的工作人员来说，联络处将在道德操守问题上起协调中心的作用；在联络处，工作人员可以更加方便地向同在一个时区或时区大致相同并知道有关工作单位和所涉工作人员情况的人寻求有关道德操守的咨询，举报遭受报复等；

(c) 联络处将能针对其他工作地点工作人员提交的财务披露采取后续行动，在填写有关表格方面，为工作人员提供咨询和指导。它们还将协调其他这些工作地点工作人员的道德操守培训和教育。此外，它们还会同在区域的其他有关部门，包括内部监督事务厅，进行协调，建立工作关系，以便于进行举荐；

(d) 联络处能深刻了解当地情况，了解其他文化是如何看待道德操守问题的，这十分有用，因为总部的工作人员对此不一定很了解；

(e) 与总部的道德操守办公室工作人员相比，联络处的工作人员出差前往非洲、欧洲和中东的区域委员会、维持和平特派团和特别政治特派团更方便，开支更少。

附件二

治理安排的全面审查所涉工作范围，包括对联合国及其各基金、方案和专门机构内部的审计和监督系统的独立外部评价

一. 概述

1. 根据大会第 60/1 号决议第 164 段(b)的规定，将进行一次独立的外部评价，这项工作将包括审查公共和私营部门治理和监督体制方面的最佳做法，全面分析联合国及其各基金、方案和专门机构内部的治理和监督体制，拟定详细的备选方案，以便为联合国及其基金、方案和专门机构的抽样代表建立治理和监督的示范体制和机制。
2. 评价将包括对作为联合国监督机制一部分的内部监督事务厅(监督厅)的审查。评价工作还将包括拟定各种备选方案，以确定独立、组织结构以及资源需求的最适宜级别，以达到确认的最佳做法。

二. 范围

3. 这次独立的外部评价工作将包括两项主要内容：治理和监督审查，分两阶段完成；对监督厅的审查，该厅负责提供审计、调查、视察、方案监测、评价以及向秘书长和大会提供咨询服务。
4. 治理和监督问题研究的第一阶段将针对联合国及其各基金、方案和专门机构。治理和监督问题研究的第二阶段仅涉及联合国以及由管理问题高级别委员会确定的联合国基金、方案和专门机构的抽样代表。对监督厅的审查将结合治理和监督审查同时进行。
5. 任务包括：
 - (a) 查明公共和私营部门中治理、监督和审计的最佳国际做法和模式，其中包括但并不局限于：
 - (一) 问责制、审计和监督；
 - (二) 管理及其同组织成员、理事机构和其他附属机关、工作人员以及广大利益有关者之间的关系；
 - (三) 侧重于目的和成果；
 - (四) 在明确界定的职能和作用的范围内有效工作；
 - (五) 推动整个组织的价值观念，通过行为显示善政和监督的价值；
 - (六) 在包括业绩、风险和财务管理在内的所有领域中作出明智、透明和有效的决定；

(c) 向治理机构提供支助和能力，以作出有效决定；

(b) 通过案头调研和访谈对联合国及其各基金、方案和专门机构的任务说明、目标、授权及相关的基本文件进行研究，同时考虑到联合国系统内的广泛关系、理事机构以及其他现有治理机制的权力。这一研究应同上文(a)分段中确定的最佳内部做法合并在一起，以确定治理和监督最适宜的模式，这一模式将：

- (一) 产生并推动道德和组织价值观念的最高标准，确保确立各种进程，以保护和促进该组织的完整和名誉；
- (二) 推动向成员、利益有关者和广大公众负责；
- (三) 提供以价值为本的产出和服务；
- (四) 确保成员利益的有效均衡和投入；
- (五) 改进管理的有效性和透明度。

(c) 对监督厅的审查，其主要目的是为以下各方面的决策提供依据：独立于管理当局的适当程度；与其职权范围相比，是否有足够资源；由监督厅提供的职能范围是否妥当；监督厅的报告机制；在极为复杂的联合国结构中，监督厅的组织结构是否有利于最佳利用资源，发挥效益。审查还将包括但并不局限于下列方面：

- (一) 将监督厅同类似的审计监督机构加以对比；
- (二) 审查按照最佳做法的内部审计和监督职能而提供的职能范围，确定是否存在任何差异，并提出选择方案，将所涉职能设在哪里实施最为有利；
- (三) 评价监督厅独立于管理当局的适当程度，特别是在筹资、预算控制和人力资源管理方面，并提出在拟议的独立审计咨询委员会框架内设立裁定监督厅预算的公平、中立机制的备选方案；
- (四) 制定实施上述建议所需详细费用计划，并拟定不断监测和评价实施进展情况的框架。

三. 应提供的产出

6. 在汇总研究结果时，将需要若干产出。

A. 治理和监督

7. 对治理和监督的审查可分两阶段完成：

(a) 第一份报告应当查明治理和监督领域适当的最佳国际做法，并对已查明的治理和监督最佳做法与联合国及其各基金、方案和专门机构所使用的方法之间存在的差异进行分析，向全系统说明具有整体意义的问题。

(b) 第二份报告应在第一份报告的基础上，审查目前治理和监督体制的费用和效率，确定对现有治理和监督体制所应做的变革，以加强联合国和作为研究对象的联合国各基金、方案和专门机构抽样代表的信托能力、透明度、效率和效益，同时考虑到目前正在进行的简化和统一工作。这份报告除其他外应当：

- (一) 澄清管理当局在向会员国、理事机构及其他附属机关、工作人员及其他相关的利益有关者提供支助方面的作用和职责；
- (二) 为了治理和监督的目的，界定所涉委员会、理事会和其他管理当局以及机构间机构，包括提供章程文件草案、隶属关系，以及会员国、管理当局以及监督机构的关键活动；
- (三) 为了治理和监督的目的，界定必要的机构间机构、其组成、关键活动以及在向联合国及其各基金、方案和专门机构提供增值服务方面的作用和职责；
- (四) 界定每个委员会、理事会和管理当局以及机构间机构应履行的职能以及各自在治理和监督机制中所承担的作用和职责；
- (五) 为每个理事会或委员会的决策过程确定价值说明，作为每个组织治理和监督职能的基础，其中要包含决策的集体责任、讨论过程中的平均地位等项原则以及行为模式；
- (六) 提出措施，增强各组织所有级别决策过程的透明度，包括有关出版该组织的宗旨、战略、规划、财务报表以及关于前一阶段该组织的成果、成就和用户满意程度的资料的各项政策；
- (七) 提出措施，改进治理和监督机制内部和各机制之间的交流渠道，改进学习和知识的管理；
- (八) 确定衡量外部审计服务业绩管理的适当关键业绩指标；
- (九) 制定实施上述建议所需详细费用计划。

B. 对内部监督事务厅的审查

8. 为监督厅拟定经过充分计算费用的实施计划，应当考虑到对监督厅的审查所产生的所有调查结果和建议，酌情包括主管内部监督事务副秘书长的意见，应明确界定但并不限于以下各个方面：

(a) 在业务和管理方面独立于各组织管理当局的程度，对监督厅的适当监督机制；

(b) 通过监督厅提供的服务和履行的职责，应当通过其他途径提供的服务和履行的职责；

- (c) 最适宜的组织结构和足够的资源需求；
- (d) 内部和机构间提供的服务所需筹资来源和费用分担机制；
- (e) 确保通过监督厅提供增值服务的战略，包括旨在维持和更新技能、与内部审计和监督领域的各种发展保持同步的各种方案；
- (f) 不断将监督厅的业绩同类其他此类服务提供者加以对比的战略。

C. 程序

9. 秘书长将设立一个指导委员会，由五名具有国际代表性的治理和监督领域的独立专家组成，酌情包括国际公共管理领域的专家，负责协调和监督整个项目的拟定和实施。指导委员会将通过定期会议履行职责。
10. 指导委员会将同监督厅、外聘审计团（包括审计委员会）、联合检查组以及必要时同管理问题高级别委员会充分协商，开展工作。
11. 研究工作每一阶段所获成果都将编入提交给指导委员会的报告之中。这些进展报告将提交给指导委员会审议。这些报告应涵盖以下各个方面：
 - (a) 报告所述期间在技术研究和评价研究报告的起草方面所获进展；
 - (b) 评价工作所受耽搁以及挽回这些耽搁的补救措施。
12. 指导委员会将就治理和监督问题向秘书长以及参与这一项目的相关机构、基金和方案的行政首长提交报告。指导委员会将就监督厅的审查情况向主管内部审计事务副秘书长提交报告。指导委员会将就治理和监督问题向秘书长提交完整的最后报告，其中包括对监督厅的审查，由秘书长向大会转交。
13. 评价工作将同联合国及其各基金、方案和专门机构密切合作进行，以期最大限度地使用内部资源，并确保在项目完成之时，工作人员能够对拟议的解决办法有广泛的了解。

D. 选择标准

14. 选择顾问应当在国际竞争的基础上进行，并应遵循以下原则：
 - (a) 曾经在大型公共部门和（或）多国客户以及国际非政府组织成功进行类似项目；
 - (b) 具有拟定最佳做法的方式和原则、并将这些方式和原则加以调整，成功适用于客户组织的能力；
 - (c) 对利益有关者的需求以及大型公共部门和（或）多国用户的财务框架及治理和监督体制都有了解；

(d) 对全球各地所面临的各种问题都有了解，并能提出解决办法，成功用于全球业务。

四. 时限

15. 关于治理和监督问题的第一阶段的报告应于 2006 年 4 月底之前提交，关于治理问题的最后综合报告应于 2006 年 5 月 31 日之前提交。关于监督厅的报告也应于 2006 年 4 月底之前提交。鉴于监督服务和治理之间的相互联系，成功的顾问也许会酌情将关于治理的第二阶段报告提前提交。

附件三

联合国独立审计事务咨询委员会暂定^a 职权范围

A. 作用

1. 独立审计事务咨询委员会以专家顾问身份为大会提供服务。其目的是协助大会更好地行使有关联合国各项业务的施政职责。^b

B. 组成和专家的甄选

2. 委员会由五名或七名成员组成，他们都独立于联合国秘书处和会员国政府。独立的标准见本报告附录 A。候选成员由秘书长提名，须经大会批准。获任命的委员会成员应在他们中间选出委员会主席。委员会新的任命将遵循同样的任命程序。

专家的资格

3. 所有成员都应具有最近的相关财务工作经历。财务工作经历的标准见本报告附录 B。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。

C. 会议和报告

4. 委员会召开非公开会议，每年至少开会四次。委员会五名成员中的任何三名或七名成员中的任何五名即构成法定人数。应邀出席委员会会议的人员以熟悉和负责议程专题的人士为限。受邀请者可包括联合国审计委员会的代表和主管内部监督事务副秘书长。高级管理部门其他成员应特别邀请，可出席委员会会议。

5. 委员会维持自己的会议记录，主席将定期向秘书长通报委员会的结论。

6. 委员会须编写提交给大会的年度报告，说明委员会为履行职责所开展的工作。委员会主席应出席听证会，答复任何会员国就委员会活动提出的问题。

7. 委员会须向大会提供年度工作业绩评估报告。委员会须定期审查本职权范围是否恰当，必要时提出修改建议，供大会批准。

D. 职能

8. 委员会直接协助大会履行施政和监督责任。其主要职能为：

^a 如本报告主要部分第 13 段所述，有待于在对施政情况进行全面审查、包括对审计和监督系统作独立外部评估的范畴内对这些职权范围进行审议。

^b 目前，委员会就联合国各项业务提供咨询服务，其中不包括各基金和方案的业务。

(a) 审查内部监督事务厅（监督厅）预算，向大会提出建议，供大会批准该预算；

(b) 与管理部门和联合国审计委员会讨论经审定的财务报表，监督这些财务报表以及成员要求提供的其他此类资料的完整性；

(c) 审查内部管制和风险管理系统，以及这些系统及各项政策和条例的遵守情况；

(d) 审查任何重大薄弱环节，监测纠正行动计划的遵守情况；

(e) 就秘书长任命主管内部监督事务副秘书长的建议，向大会提出咨询意见；

(f) 审查并核准监督厅审计工作计划；

(g) 对联合国审计委员会工作计划发表评论并提供投入；^c

(h) 评估监督厅的工作以及内部审计进程的效用和客观性；

(i) 审议外部审计进程的效用和客观性；

(j) 确保联合国审计委员会和监督厅开展审计工作时不遇到任何困难，例如对其工作的范围和获取必要信息方面的任何限制，或缺乏足够资源全面开展工作。委员会须协助解决这些限制，并就此向秘书长和大会提出报告。

E. 工作方式

9. 委员会须按照下列方式开展活动：

审计进程

(a) 为委员会、联合国审计委员会、监督厅和管理部门提供一个畅通的沟通渠道，每年至少分别与这些机构召开一次会议；

(b) 不断审查联合国审计委员会和监督厅的审计范围和结果及其成本效益，并定期向大会报告委员会的结论；

(c) 审查单一审计原则，确保该原则得到充分遵守；

外部审计员

(d) 确定甄选联合国审计委员会候选人的资格和专业标准，在候选人获选进入联合国审计委员会之前，就候选人符合这些要求的程度提出咨询意见；

(e) 就支付联合国审计委员会的薪酬提出建议；

^c 注意到联合国审计委员会是独立机构，对其审计工作负全部责任。

(f) 获取并审查联合国审计委员会的年度正式活动报告，其中应包括关于审计委员会内部质量保证程序的信息；

(g) 与主计长、主管管理事务副秘书长和联合国审计委员会共同审查外部审计范畴和结果以及管理部门信件中所报告的任何重大定论；

内部审计员

(h) 确保监督厅获得足够的资源，在联合国内部继续保持适当的地位，并经常审查其独立性和客观性；

(i) 进行审查和提出建议，核准监督厅职能的修改，包括：

(一) 目的、权力和组织汇报路径；

(二) 年度审计计划、预算和人员编制；

(j) 与联合国审计委员会和主管内部监督事务副秘书长共同审议内部审计方案 and 任何重大结论，包括舞弊行为、不法行为、内部管制不良和同类问题，审查管理部门对审计员的结论和建议作出反应的情况；

(k) 监测和评估主管内部监督事务副秘书长的作用和效能以及监督厅的职能；

(l) 就监督厅年度报告中提出的重大问题向大会提出咨询意见；

内部管制和风险管理

(m) 审查联合国内部管制系统，包括财务、业务、遵章管制，评估风险管理的效能；

(n) 与监督厅、联合国审计委员会和执行管理部门共同审查风险管理程序；

(o) 确保监督厅将足够的资源用于重大关切领域和本组织面临重大风险的领域，确保监督厅的工作计划考虑到监督领域的其他重要趋势；

财务报告

(p) 监测联合国财务报表和内部管制的完整性；

(q) 评估会计原则的变化，以确定会计原则和公布财产的做法是否恰当；

一般性问题

(r) 审查各监督机构的监督范围，使会员国确信不存在长期的缺口和不一致现象；

(s) 酌情保留独立的专业咨询服务，以便在其职责范围内对提请其注意的任何事项采取后续行动，同时关注联合国审计委员会和监督厅的任务规定；

(t) 确保联合国作出适当安排，以便职工以秘密方式就会计、内部会计管制或审计事项方面可能存在的违规行为提出关切意见，并便于职工以秘密方式就可能存在问题的会计或审计事项提出关切意见；

(u) 至少每三年审查并视需要修订其职权范围，向大会提出修改建议，并经常评估自己的业绩。

F. 任期和服务条件

10. 委员会成员的任期和服务条件与行政和预算问题咨询委员会和公务员制度委员会正式成员的任期和服务条件相同。这条规定包括主席的职位；与行政和预算问题咨询委员会主席不同，该委员会主席的任期和服务条件与委员会其他成员相同。任期以单一的三年期为限。

G. 秘书处支助

11. 委员会有一个秘书处提供支助服务。

附录 A

界定外部委员会成员独立性的标准

1. 委员会成员候选人若要被视为具有独立性，则不得与联合国具有任何实质性关系，^a 不得是与联合国、各基金和方案以及专门机构具有关系的公司中的执行官员或主要股东。

2. 此外，候选人若属于下列情况，则不得被视为具有独立性：

(a) 过去三年内是或曾经是联合国职员；

(b) 过去三年内是或曾经是某一会员国政府的成员；^b

(c) 过去三年内其直系亲属^c 是或曾经是联合国高级官员；^d

(d) 过去三年内其直系亲属是或曾经是某一会员国政府高级成员；

(e) 过去三年内任何十二个月期间收到或其直系亲属收到联合国直接支付超过 100 000 美元的报酬（委员会报酬除外）；

^a “实质性关系”是指：在前三年期间，候选人收入中超过 2% 来自联合国，或候选人公司向联合国销售或从联合国购买的产品和(或)服务超过其公司销售额或购买额的 2%。

^b 前国家公务员不属此限制之列。

^c 直系亲属是指：配偶、父母、子女、兄弟姐妹、岳父母(公婆)、女婿、媳妇、姻兄弟、姻姐妹以及居住在候选人家中的任何人（家庭佣工除外）。

^d 指助理秘书长或以上任何职位。

(f) 为监督厅现任职员或联合国审计委员会成员的雇员；

(g) 过去三年内其直系亲属被聘为或曾经被聘为一家公司的执行官员，而联合国高级管理部门任何现任成员在同一时期曾在该公司薪酬委员会任职；

(h) 为一家公司的现任雇员，该公司在过去三个财政年度的任何一个年度中，向联合国支付或从联合国收取的款项超过 100 万美元或超过该公司收入总额的 2%，二者以较大数为准；

(i) 其直系亲属为一家公司的现任执行官员，该公司在过去三个财政年度的任何一个年度中，向联合国支付或从联合国收取的款项超过 100 万美元或超过该公司收入总额的 2%，二者以较大数为准；

(j) 担任可能妨碍其独立性的任何其他董事会职位或会员国政府任命的职位；

(k) 在过去三年期间担任与候选人相关的公司和联合国之间相互关联的领导职位；

(l) 曾经直接或间接从事或收取联合国支付的任何顾问费、咨询费或其他补偿费，作为委员会成员收取的费用（委员会工作报酬）除外。

附录 B

界定外部委员会成员财务工作经历的标准

1. 委员会由具有最近的相关财务工作经历以及符合极佳资格的五名或七名个人组成。委员会所有成员均须能够阅读和理解财务报表。
2. 委员会成员在具有公私部门工作经历的成员人数方面应该保持平衡，并注意本报告附件一所列关于独立性的要求。
3. 专家们应该从担任涉及下列一个或一个以上方面的高级管理或执行职位的候选人中甄选：

- 拥有理解财务报表和报告、普遍公认的会计原则、审计和调查的技术能力；
- 曾经担任私营公司或公共机构审计委员会成员；
- 了解财务报告的内部控制和程序；
- 国际内部和外部审计标准的制订和遵守；
- 国际会计标准的制定或遵守；
- 独立、正直、客观和自制力。