

联合检查组 2013 年报告和 2014 年工作方案



联合国 • 2014 年，纽约



说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

目录

章次	页次
简称	4
任务说明	6
主席致辞	7
一. 2013 年度报告	10
A. 联检组的改革和今后的挑战	10
B. 2013 年发表的报告、说明和致管理当局函.....	18
C. 其他产出和活动	22
D. 发展方面业务活动独立全系统评价	22
E. 与参加机构和立法机构的互动	23
F. 报告、说明和致管理当局函的后续行动	24
G. 与其他监督和协调机构的关系	29
H. 资源	30
I. 联合检查组的建议	31
J. 同行审议小组的建议	32
二. 2014 年工作方案	33
附件	
一. 同行审议小组的建议	37
二. 2013 年工作方案执行情况(截至 2013 年 12 月 31 日).....	41
三. 分摊联合检查组 2014-2015 年费用的组织名单及其分摊份额百分比	42
四. 2005-2012 年各参与组织接受和执行联合检查组建议的总体情况.....	43
五. 联合检查组的人员组成	44
六. 2014 年工作方案	45
七. 检查规范和标准, 评价规范和标准和调查的一般原则和指导方针	46

简称

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
首协会	联合国系统行政首长协调理事会
经社部	经济和社会事务部
非洲经委会	非洲经济委员会
拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
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
国际民航组织	国际民用航空组织
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
公共部门会计准则	国际公共部门会计准则
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
泛美卫生组织	泛美卫生组织
艾滋病署	联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
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
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会

工发组织	联合国工业发展组织
训研所	联合国训练研究所
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目厅	联合国项目事务厅
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	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

任务说明

作为联合国系统唯一的独立外部监督机构，联合检查组的任务是开展全系统范围的评价、检查和调查，以此：

(a) 协助各参与组织立法机关在监督各自秘书处对人力、财政和其他资源的管理方面履行治理责任；

(b) 帮助提高各个秘书处在实现各组织立法授权和任务目标方面的效率和效力；

(c) 促进联合国系统各组织之间的更广泛协调；

(d) 在整个系统内确定最佳做法，提出相关基准，并为信息共享提供便利。

主席致辞

我谨根据联合检查组章程第 10 条第 1 款的规定，提交联检组 2013 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的年度报告和 2014 年工作方案。

2013 年是联检组变革的一年，有 5 位新检查专员到来，并采取了一系列改革举措。尽管如此，联检组成功地的一些领域向前推进，同时在检查与评价领域开展了大量工作。

持续改革举措

2013 年，联检组为了使其工作更适应利益攸关方的需要，对今后几年工作方向进行了反思，重新推动持续改革进程。在这方面，联检组采取了一些重大改革举措，包括自我评估、同行审议、完善准则和标准以及制订其工作方案时采取战略性方式。除了法定报告编写工作外，改革进程占用了联检组的大量时间和精力。

完善专业准则和标准

通过制定检查准则和标准、评价准则和标准以及联合检查组总则和调查导则，内部工作方法和投入的质量得到改善(见A/68/34/Add. 1，待发)。

自我评价，力求进一步全面改善

根据最佳做法，联合检查组进行了全面自我评价，这帮助联检组确定当下即可改进的领域，并制订联检组的战略和政策，使联检组成为一个更有活力、更有效的监督机构。

通过与联合检查组各参与组织的协调员进行重点小组讨论，以及对会员国、参与组织、首协会/管理问题高级别委员会网络和工作组、联合国各组织内部审计事务代表和行政和预算问题咨询委员会进行的一次基于网络的调查，自我评价广泛接触到联检组的利益攸关方。自我评价表明，联检组经过过去几年的改革努力，变得更具战略性，更能发挥实际作用，更加注重质量和应用。自我评价还反映出，联检组加强了其工作方法、内部工作程序以及准则和标准。自我评价进一步显示，联检组的体制框架是坚实的，但由于联检组不能向第五委员会提出所需预算经费，这对其独立性产生了不利影响。自我评价还确定了一些需要改进的领域，改善这些领域的工作已成为四年行动计划的组成部分。

同行审议，对联检组作出外部独立评估

根据联检组长期战略，2013 年，一个负责评估联检组的独立性、信誉、作用和业绩的外部同行审议小组审查了联检组的工作。该小组由高级别监督专家组

成，根据监督行业的现有最佳专业做法进行同行审议。该小组评估认为联检组的工作未受外部影响，并赞扬联检组在过去几年里卓有成效的内部改革。联检组对此表示欢迎。联检组还感到高兴的是，小组证实，改革努力使联检组进一步专业化，改善了其报告的质量和用途。过去两年中采用的质量控制流程，使联检组的活动有可能得到进一步加强。

小组强调，联检组的工作至少部分受到其客户复杂的政治环境的影响，有时甚至受到严重影响，联检组的组织安排必须考虑到应对这一政治环境的需要。在这方面，小组提出了若干建议。重要的是，小组确认，联检组的预算与联检组的任务不相称，需要额外资源用于利用专门知识、聘请顾问和差旅，以执行其任务要求进行的深入检查并对复杂专题作出评价。

对发展方面的业务活动的全系统评价

根据关于四年度全面政策审查的大会第67/226号决议，设立了一个发展方面业务活动全系统评价的临时协调机制，由联合检查组、联合国评价小组、经济和社会事务部、人道主义事务协调厅和监督厅组成。联检组指定两名成员在临时协调机制工作，从而有助于拟订和谈判有关发展方面业务活动全系统评价的一项前瞻性政策。这需要由联检组担任评价管理小组主席，监督两项试点评价，并为独立全系统发展业务活动评价临时秘书处奠定基础，联检组已为此作好准备。然而，这些大规模评价需要充足的预算外资源。

展望未来

在过去几年里，联合检查组通过编写高质量的报告并提出相关建议，为联合国系统大多数重大改革领域作出了贡献。对过去八年来(2005-2012年)八个最大参与组织对联检组的全系统建议的接受率和执行率的分析表明，平均接受率达75%，平均执行率达66%。联检组的目的是在今后几年中进一步提高这两个比率。

联合检查组2014年工作方案的目标是以更有条理的方式处理关键的全系统风险和改革问题。为此目的，一个订正的新战略方针获得通过。一个内部工作组审查了立法/理事机构的议程、讨论情况和文件以及参与组织的战略计划，以期确定战略问题、改革需要、新出现的风险和会员国的优先事项。此外，向各组织征求了其对工作方案的建议。

2014年工作方案的内容包括对行政、方案以及面向发展的检查和评价，旨在应对各组织的关键风险，满足改革需要，例如：审查全世界范围内联合国人员和房地的安全和安保；设定成果管理制全系统审查的范围；全面分析气候变化专用活动和资源；审查关于促进充分、生产性就业及人人有体面工作的倡议的执行情况；对合同管理和行政进行全系统审查。

我们认为，选定的主题在全系统审查与对单个组织的审查之间取得了平衡，也在中等复杂性和范围的审查与高度复杂的大范围审查之间取得了平衡。为了进行高度复杂的项目审查，联合检查组将设法调集预算外资源。与此同时，联检组将注重设立独立全系统评价秘书处和启动两个有关试点评价。

联合检查组感到鼓舞的是，独立同行审议小组认可联检组在联合国系统内的总体绩效和重要价值、专业工作做法和正在进行的重大改革努力。联检组已在自我评价和专家小组调查结果的基础上，制定了一项行动计划，以在 2014 年和 2014 年以后继续其改革努力。

我们谨提请大家注意：4 名检查专员的任期将于 2015 年底结束。新任命的检查专员如果为联检组带来高水平/高质量的检查、评价和审计专门知识，对联检组将不无裨益。为此，联检组请会员国在甄选候选人时考虑这项建议，并希望更多地考虑合格的女性候选人来填补这些即将出现的空缺。

最后，联合检查组在这份报告中提出了若干建议，供会员国审议。我们认为，会员国就联检组的建议采取行动将对反应灵敏的专业全系统监督的重要投资。我们打算继续与立法机关、行政首长和其他利益攸关方一道工作，使联检组得以履行任务并成为一个更强大、更有效的联合国系统监督机制。

主席

吉汗·泰尔齐(签名)

2014 年 1 月 20 日，日内瓦

第一章

2013 年度报告

A. 联检组的改革和今后的挑战

1. 2013 年, 联合检查组为了使其工作更适应利益攸关方的需要, 对今后几年工作方向进行了反思, 重新推动持续改革进程。改革进程包括两个重大工作, 除了法定报告的编写工作外, 占据了联检组的主要注意力。在内部自我评价之后进行的专业外部同行审议是对联检组工作的首次专业评估。

自我评价

2. 联合检查组根据其 2010-2019 年战略框架,¹ 于 2012 年 7 月决定进行 2009-2012 年期间工作的自我评价, 目的是确定需要立即改进的领域并探讨联检组的中长期方向。自我评价评估了联检组工作的独立性、相关性、可信性和功用。

3. 通过进行重点小组讨论, 以及通过大会第五委员会代表、参与组织、首协会/管理问题高级别委员会网络和工作组、联合国各组织内部审计事务代表和行政和预算问题咨询委员会向各会员国分发的一次基于网络的调查, 自我评价广泛接触到联检组的利益攸关方。

4. 自我评价的结果为热烈的内部对话提供了一个平台, 由此制订了一项行动计划, 以改善联检组的运作。与 2008-2009 两年期自我评价的结果相比, 2012-2013 两年期自我评价结果表明, 联合检查组经过四年的改革, 已变得更具战略性, 更能发挥实际作用, 更注重质量和应用, 其原因在于实施了若干大型项目, 采取了积极主动的做法拟订其工作方案, 并努力提高效率, 推进标准化。联检组的主要利益攸关方认为, 过去四年中报告的质量进一步改善。自我评价还确认, 联检组报告、说明和建议的后续行动有了明显改进, 联检组已通过新调整的网站大大加强了其外联能力。自我评价还表明, 联检组已加强了其工作方法、内部工作程序以及准则和标准。自我评价还指出了一些需要改进的领域, 例如, 虽然联检组体制框架是坚实的, 但其预算独立性仍可改进。有时不能充分、不受阻碍地获取数据并接触参与组织的主要答卷人。自我评价指出, 有必要进一步关注报告的及时性, 以确保其效用和相关性。改进工作方法和引入新的指导材料是进一步改善及时性和提高质量的第一步。

5. 自我评价确定了一些需要改进的领域, 并为此提出了一些建议, 其中包括新的工作方法和模式。

¹ A/63/34, 附件三, 第 15 段和原战略框架第 27(d) 段; 同行审查未载入订正战略框架。

同行审议

6. 自我评价之后，按照 2010-2019 年战略框架的设想，根据大会第 67/256 号决议的要求，进行了一次外部同行审议。该项大会决议第 12 段回顾“联检组如 2008 年报告和 2009 年工作方案² 附件三第 15 和 27(d) 段所述，打算全面开展同行审议，并这方面请联检组在提交给大会第六十八届会议续会第一次会议的报告中列入分析和建议，其中除其他外涉及：

- (a) 联检组的工作方法；
- (b) 联检组的最佳规模和组成；
- (c) 联检组的标准和准则；
- (d) 选择年度工作方案所列的主题；
- (e) 向联合国系统行政首长协调理事会和参加组织提出的建议产生的影响。”

7. 鉴于联合检查组作为唯一承担全系统检查、评价和调查任务的独立监督机构的独特性，联检组大力搜寻了为类似同行机构工作的国际和国家一级专家，成立了一个由三名审查人员组成的小组，为此考虑了如下要素：地理分布(发达国家和发展中国家的代表性)；监督问题方面的高级别经验；采用联合国视角而不是国家监督；性别均衡。小组成员无偿工作，除旅费和每日津贴外，不需要联检组支付费用。聘用了一名顾问，以支持该小组的工作。³

8. 同行审议小组证实了自我评价关于独立性的结论，称自我评价和联检组的改革工作是“认真、有效的内部改革”。这进一步证实了利益攸关方的观点，即联检组报告的质量在过去 3 至 5 年中有提高，最近进行的改革对质量保证、外联和工作方法产生了积极影响。同行审议小组还确认了自我评价的结论：联检组的预算与联检组的任务不相称，联检组需要额外资源用于聘请顾问、差旅和外联工作。同行审议小组强调，联检组的工作受到复杂的政治环境背景的影响，联检组必须做出组织安排应对这一政治环境都需要。同行审议小组认为，联检组必须处理各利益攸关方对其公信力和相关性持各种各样的看法的问题，尽管实际工作质量已有提高，但这些看法可能会损害其形象。

² 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 34 号》和更正(A/63/34 和 Corr. 1)。

³ 小组成员为：Zeinab El Bakri，世界银行检查小组成员；Werner Kiene，世界银行检查小组前成员和主席，美洲开发银行独立调查机制离任主席，世界粮食计划署前评价主任；Phelele Tengeneni，夸祖鲁-纳塔尔省行政当局驻地专员兼南非公务员制度委员会副主席；高级顾问托尼·贝克。

9. 该小组的建议集中在四个关键领域：检查专员的选举；联合检查组所需追加预算；联检组报告的编制和利用；质量保证、通信和工作方法。本报告附件一载有这些建议摘要。报告全文以及联检组的回应应在会员国提出要求时，可供查阅。

10. 该小组的建议以及自我评价的建议被酌情纳入联检组的行动计划。

响应大会第67/256号决议的要求

11. 根据大会第67/256号决议的要求，联检组编写了五份内部立场文件，概述如下：

(a) 联检组的工作方法

12. 联检组的工作方法遵循《联合检查组章程》(1976)，并以下列文件为指导：联检组检查、评价和调查标准和准则(A/51/34)、内部工作程序(2003年首次核准，最近于2011年更新)，以及编制报告标准(2001年制定，2012年修订)。报告和说明草稿须靠检查专员集体智慧给予质量保证。

13. 联合检查组标准反映监督领域最佳现行标准。联检组已考虑到联合国系统内的现有规范和标准，以及其他地方(如国际调查员会议)的此类标准。

14. 为了努力不断改进其内部工作方法和其产出的质量，联合检查组编写了《检查规范和标准》、《评价规范和标准》以及《调查的一般原则和准则》，现已整合为一份文件，并编写了具体详细的指导文件，以帮助规范、标准和原则的应用。

15. 关于联检组整体工作的决定是在检查专员会议上遵照上述指示作出的。每年召开两次重要的检查专员会议(7月和12月)，就选择工作方案专题、执行联检组工作计划等重大问题作出决定。此外，检查专员成立了讨论关键的问题的特设工作组。

精简工作方法

16. 由于预算没有增加，联合检查组近年来花了相当多的时间精简其工作方法，以便最大限度地利用其有限资源。精简工作方法导致提高了报告编制过程的效率，研究能力得到更好的利用，有限的差旅费资源也得到了效率更高的使用。

超越报告工作的范畴

17. 联合检查组为改进其产品、知名度和影响力，采取了多项举措，如设立了网络追踪系统，利用经调整的网站及其他沟通工具与重要利益攸关方联系，采用参与性的工作规划进程，向会员国和参与组织提供情况简报，参加专业网络等等。

加强研究能力

18. 联合检查组制定了充满活力的实习培训计划，以加强项目研究能力。制定实习方案，是因为需要扩大研究能力。已获批准的联检组预算中并没有涉及此项需

求。实习计划已成为开展联检组法定工作方面的重要内容，但从长期而言，这并不具有可持续性，因为短期的实习生不能也不应当取代所需的额外研究/评价人员。

调动资源

19. 在过去两个两年期，调动资源工作也为 5 份报告争取到了额外经费。⁴ 这样，联合检查组在编制这些复杂报告的过程中，就得以松一口气。联检组还就助理专家的经费筹措事宜同会员国接触，并取得一定的成功：过去四年中，有两名初级专业人员得到了资助。

扩大对联合国外地活动的覆盖面

20. 应当强调指出，随着时间的推移，联合检查组的差旅费预算已从 1990 年代占预算 8% 下降到 2012 年的仅 4%。各团队采取多项措施，力图尽量高效地管理其差旅费预算，如：提前作出规划，合并数项任务，使用职业培训中心，坐经济舱而不做公务舱（长途旅行亦然），等等。

21. 这些措施在联合国执行新差旅政策之前就已实施；联检组从而得以把外地覆盖面翻了一番，由 2009 年每份全系统报告的 0.8 次外地访问增加到 2013 年每份全系统报告的 1.75 次访问，不过，这一覆盖率依然很低，实地驻留的时间也不总是充足的。使用职业培训中心，也进一步节约了经费，扩大了覆盖面。然而，此时此刻，联检组既要节约差旅费，又要不丧失按照专业标准在现场开展必要工作的能力——这方面已达到了极限。外地覆盖面不充分，在访问总部和外地办事处时所呆的时间减少，势必会影响报告的深度和质量。

与外部伙伴联络

22. 就联合检查组与外部伙伴的联络活动和工作方法而言，联检组制定了协调人战略，以努力提高同参与组织交流的质量，现在每两年同这些组织的联检组协调人举行一次会议。联检组同以下各实体密切互动方面也有进展：联合国大会，其他立法和监管机构、方案和协调委员会、联合国系统行政首长协调理事会（首协会）、内部审计咨询委员会、审计委员会和内部监督事务厅（监督厅），⁵ 以及各参与组织的行政首长。联检组参与了联合国系统各组织和多边金融机构的内部审计处代表会议、年度联合国国际调查员会议和联合国评价小组年会。这些交流，以及参加有关会议，是联检组分享和讨论其工作进程及交流经验的重要机会。

⁴ JIU/REP/2011/3、JIU/REP/2011/11、JIU/REP/2012/6、JIU/REP/2012/7 和 JIU/REP/2012/11。

⁵ 联合检查组、审计委员会和监督厅举行三方年会。

采取行动，争取进一步改进

23. 联合检查组致力于不断审查其工作方法，以努力确保其工作成效和效率。联检组考虑到自我评价结果和同行审议小组的报告，编写了行动计划，指明了下列行动路线：制定资源调动战略；以更具战略性的方法，挑选年度工作方案的专题；通过模板和指导文件，进一步改进质量保证，在报告编制过程中提早同利益攸关方接触；吸收更多的专门知识/外部意见；改进对会员国的联络工作，进一步完善协调人战略，包括进一步明确联检组及其参与组织的责任；密切同参与组织监督部门和联合国其他监督和协调机构的关系并同它们交流工作计划；重新审视联检组产品方便使用的程度。

(b) 联合检查组的最佳规模和组成

24. 联合检查组的总体组成及规模由其《章程》规定。会员国所确定的人力资源和财政资源，最终取决于联合国系统内对监督工作的需求和要求以及所要处理的风险级别。需求和风险级别与两大因素相关联：各组织行动的规模和复杂性，以及立法机构和联检组参与组织秘书处的监督意愿。

25. 过去 30 年来，联合国系统各组织及其在全球的办事机构的规模和复杂性都有了显著增长。所涉财政资源和人力资源大大增加。目前，联合检查组监督的范围涵盖 28 个联合国实体、约 83 000 名工作人员及 60 000 多名编外人员和 40 亿美元的年度开支。这一情况自然增加了各组织所面临的风险，凸显需要有效协调、统一和传播最佳做法，应对全系统的各种风险。联检组作为全系统唯一的监督机构，在应对这些需求和风险方面拥有授权，并能发挥举足轻重的作用。不过，在同一期间，资源依然不变，影响了联检组完成任务的能力。在此情况下，联检组的资源显然很不理想。多年来，联检组一再要求增加人员编制、增加咨询和差旅费资源，却鲜有成功。

26. 近年来，联合检查组年度工作方案载有平均 8 到 9 项全系统审查和对单一组织的两项管理和行政审查。联检组第一个战略框架雄心勃勃地试图每五年对各组织进行定期审查，但由于缺少所需额外资源，并未如愿。目前，每年举行一到两次管理行政审查，形成不利于处理风险的 14 年周期。

27. 同其他监督行动者相比，联合检查组的团队规模不大，甚至可以说非常之小；通常情况下，检查专员只有 1 名专业工作人员辅助其工作，此人同时还要进行非报告工作。相比之下，复杂检查和评价小组往往不止 4 名或 5 名全时团队成员，包括为评价期间专门雇用的专家/咨询人员。由于缺少外部专门知识，联检组处理更大、更复杂的评价工作的能力受到限制，因为这种评价需要的技能组合往往是内部所没有的。

28. 联检组审议了优化其规模和组成的两种备选方案：备选方案 1，此乃联检组的最佳规模和组成，是中长期争取的目标；备选方案 2，是要在短期实现幅度较小但有意义的增加。

29. 备选方案 1 设想每年实施 10 个项目(四个大项目和六个中型项目)。所需的人力资源为：每个大项目安排 1 名检查专员和 2 名评价和检查干事，加上 4 个月的咨询工作；每个中型项目安排 1 名检查专员，1.5 名评价和检查干事以及 2 个月咨询工作。总体而言，这一模式需要 7 名额外的评价和检查干事以及 28 个月的咨询工作。此外，每一大型项目需要进行 4 次额外的实地访问，每一中型项目需要进行额外两次实地访问，这样，联检组现有差旅费预算就必须翻一番还多。

30. 备选方案 2 设想每年实施 8 个项目(2 个大型项目和 6 个中型项目)。每个大型项目需要有两名检查专员以及两名评价和检查干事；每个中型项目需要 1 名检查专员和 1.5 名评价和检查干事。这一模式总体而言需要 3 名额外的评价和检查干事以及 20 个月的咨询工作。大中型项目分别需要有 4 次和 2 次额外的实地访问。

31. 上述备选方案不包括秘书处对发展业务活动进行全系统评价所需的资源；需要为此项评价筹措资源，而且将按照同行审议的建议和全系统评价政策的规定，仅在拥有适当经费和能力的情况下，才进行上述评价。

32. 同行审议小组在审查过程中认识到，经费不足是一大制约因素，并就此提出了建议。同行审议小组建议减少报告数目，扩大外联工作，估计每年需要 850 000 美元的额外资源，如下所示：

- 咨询工作：480 000 美元(24 人/月)，用于 4 份复杂的全系统报告
- 差旅费：300 000 美元，用于 4 份复杂的全系统报告
- 外联：50 000 美元
- 提高检查专员和工作人员专业知识水平：20 000 美元。

33. 同行审议小组所建议的额外资源可能并不是最佳的，但在当前财政受到制约的情况下，可以被视为短期的一项可行的方案。这将使得联检组拥有更大的灵活性，并为处理系统内更具战略性的专题提供了机会。

(c) 联合检查组标准和准则

34. 联合检查组的总体工作和职能由其《章程》规定。为了确保遵照《章程》开展最优质的工作，联检组制定了各项规范、标准和准则，以指导其检查、评价和调查方面的工作。检查和评价进程专用的工作工具也正在编制之中，用作联检组各团队所需遵守的相关规范和标准的辅助材料。联检组的质量保证系统，包括集

体智慧进程，利用这些标准和准则评估联检组编制的报告、说明和信函的质量。联检组利用的标准和准则为：

- 联合检查组章程(1976年,经大会和各参与组织的立法机构核准)是主要施政文件,确定了联检组的职能、权力和责任
- A/51/34号文件附件一中提交大会的标准和准则界定了各项检查、评价和调查以及联检组产品的选择、规划、实施和报告的定义
- 联检组所制定和采用的内部工作程序(2011年订正本),以补充上述标准和准则
- 检查规范和标准(2013年)规定了检查职能的方式。这些方式部分地衍生于《联检组章程》的相关章节以及联检组标准和准则。

35. (2012年通过的)评价规范和标准考虑到联合国系统各组织内遵循的评价方法(包括联合国评价小组所采用的方法)方面的最新发展,界定了联检组的评价职能。同行审议小组认定,评价规范和标准符合评价小组的规范和标准。

36. 调查一般原则和准则(2013年)确定了联合检查组进行调查的重要标准和程序。该文件符合第十次国际调查员会议(2009年)认可的统一调查准则,并由联合国系统专业调查人员和私营部门专业调查人员作了同行审议。

(d) 为年度工作方案挑选主题

37. 近年来,挑选专题采用了由需求驱动的进程;该进程需要请参与组织和监督机构提出建议,通过验证和排名,对所收到的建议进行评估,此后,再进行内部评级和挑选,为工作方案选出专题。检查专员也根据其观察和评估,提出建议,从而为工作方案的制定作出贡献。平均而言,根据各参与组织立法/理事机构(主要是联合国大会)的请求,把依照一两份法定报告列入工作方案。习惯上,将通过一份载有11个新专题(每名检查专员负责一个专题)的年度工作方案。

38. 2013年,联合检查组启动了一个内部进程,将其工作方案同联检组2010-2019年长期战略更好地协调,并重新确定其年度工作方案进程,其目的包括:

- 从战略相关性、影响力和可见度的角度,改善专题的选择
- 更加重视考虑风险和机会
- 改进各理事机构利用联检组工作的情况
- 更加积极地满足利益攸关方的战略优先需求
- 继续改进联检组工作的针对性、实用性和质量

- 根据以下决策参数，重新评估和重新确认选择年度工作方案专题的标准：以授权任务为基础、风险——机会、影响力、及时性、相关性、成本计算(包括差旅费和专门知识)、提供服务的现有能力等
- 同行审议小组建议采用滚动式两年规划周期，主动选择专题，减少联合国的风险，重视全系统的优先事项。2014 年设想主要根据这些建议，进一步改善专题选择进程。

(e) 联检组建议的影响

39. 多年来，联合检查组就联合国系统的大多数重大改革领域编写了报告。一些领域为：监督的漏洞、审计、调查、道德操守、司法、采购、成果管理制、企业风险管理、企业资源规划、国际公共部门会计准则、离岸外包、环境、人道主义援助、问责制和人力资源。一般而言，这些报告的大多数建议都被接受。应当指出，正如建议的接受率和执行率所示，联检组对联合国系统大多数的重大改革领域作出了贡献。

40. 接受率和执行率是各项建议影响力的最佳代用指标。如下文 F 节所示，2005–2012 年期间 8 个最大的参与组织的平均接受率为 75%左右(2005–2010 年则超过 80%)，其执行率为 66%。

41. 联合检查组还利用其自我评价调查，来了解其报告的影响力。调查表明，答复者认为联检组的报告是宝贵的信息来源，传播了最佳做法，有助于加强协调性和统一性，提高了系统的透明度，增强了问责制，能帮助提高效率和效力；各组织利用此类报告来帮助决策，改进战略、项目和方案。

42. 多年来，联合检查组从主要利益攸关方群体得到的关于联检组报告和说明的反馈，总体而言都是积极的。联检组报告所载建议鼓励在各组织之内以及在联合国全系统进行讨论，促进了辩论，并对相关政策的制定产生了作用——有时在报告发表数年后都是如此。联检组关于成果管理制、环境、司法、企业风险管理、采购、监督问题的的工作，以及针对具体组织的管理和行政审查，似乎是利益攸关方经常赞许的一些领域。

43. 联合检查组大力加强其建议的后续工作，为此开发了用于对各项建议和有关在线报告工作采取后续行动的网络追踪系统。联检组信息技术工作组就此问题大力开展工作。同行审议小组得出结论认为，网络追踪系统是一项积极的创新，联检组由此在联合国系统内处于该领域领先地位。

44. 联合检查组的建议往往很复杂，可能需要各组织在政策和做法方面作出重大变革，而且建议的执行需要时间。要衡量全面的终端影响，需要着眼于中长期进行专题和纵向研究。为了努力获取关于各项建议影响力的一些深入的信息，联检组于 2011 年就联检组工作的两个领域(司法和成果管理制)的长期影响开展了定

性的纵向研究。结果发现，起初，对许多建议的吸收成为问题，但就长期而言，这些报告似乎有助于加强或改革现有的系统，在联合国内尤其如此。

45. 联合检查组的报告、说明和管理信件一经发表，就成为公开材料，通过联检组网站发布，方便查阅。多年的观察表明，执行联检组的建议时，往往不提联检组。在自我评价和外部同行审议之后，联检组将继续作出努力，除其关于网络追踪系统的工作之外，就其建议的影响力搜集数据/资料。只要时间和资源许可，联检组计划开展调查和个案研究，以进一步了解其报告的功效。

B. 2013 年发表的报告、说明和致管理当局函

46. 联检组在 2013 年 1 月冬季会议续会上通过的 2013 年工作方案包括 12 个新项目，其中有 2 项可行性研究。在 10 个专题中，8 个是全系统问题，2 个是针对单个组织的管理和行政审查。2013 年实际工作计划共有 17 个项目，其中包括从 2012 年转来的 4 个审查和从 2011 年转来的 1 个审查，所有这些项目都在 2013 年年中前完成，此外，工作计划还有很多非报告活动。由于联合国系统内正在进行的重叠工作，1 份报告被取消。

47. 在过去一年，联检组发表了 4 份报告、2 份说明和 1 封致管理当局函，还开展并完成了 2 项可行性研究(见附件二)。2013 年完成的报告、说明和致管理当局函的主要结果概述如下。计划在 2014 年第一季度完成 2013 年启动专题剩下的项目。

对联合国系统长期采购协议的审查

48. 审查结果表明，在联合国系统使用长期采购协议可获得巨大的经济效益和非经济效益。然而，存在与以下因素有关的风险：(a) 联合国系统许多组织没有制订使用长期协议的具体政策；(b) 采购规划、战略制订、合同管理和监测以及数据收集的能力不足。审查报告与联合国系统各组织交流有用的信息，说明长期协议的类型，协议的优点和缺点以及在政策、战略、合同管理和优化使用方面的良好做法。报告阐述了联合国系统各组织在使用长期协议方面更好的协作模式，明确了挑战并鼓励进一步合作(特别是利用管理问题高级别委员会采购网络等现有的网络)。

49. 报告载有 5 项建议，旨在提高使用长期协议的效率和实效。审查结果表明，在使用长期协议方面存在提高效率的潜力，并建议各组织利用长期协议的协作机会，通过各种方法发挥这一潜力，包括制定促进协作的政策和指导方针，在全系统分发长期协议标书以促进多个组织参加，并在联合国全球采购网公布长期协议以便其他组织使用。报告认为，需要把采购视为促进实现联合国各项目标的战略工具，而不是处理往来业务的后台职能。在采购规划和合同管理方面采用更具战略性的办法，将有助于提高联合国系统的效率与实效。

联合国的记录和档案管理

50. 这份报告强调，记录和档案管理是善治的重要组成部分，也是高效行政程序的先决条件。报告指出，记录和档案管理也是提高实务活动效益的来源和节约资金的来源。在联合国秘书处，现行的政策/程序和组织安排没有为总部或外地开展有效的记录和档案管理提供条件。联合国大多数其他实体的情况也大同小异。记录和档案管理的安排分散，政策原则的执行缺乏一致性。一个主要问题是缺乏对包括电子邮件信息在内的数字记录的管理，使所有实体在现在和今后面临完整性、安全和真实性方面的严重风险，届时，数字记录可能成为保留机构记忆宝贵档案的唯一基础。

51. 为纠正目前和未来的状况，需要会员国和高级管理层在每个实体的最高一级做出长期机构承诺。报告建议更新并合并监管框架，将其重塑为一套涵盖所记录信息整个生命周期的全面清晰的原则、规则和注重实践的程序。报告还呼吁拟订更具权威性并得到严格执行和有效监测的全机构记录和档案管理方案，并由一套合格人员以及对各类利益攸关方进行的充足培训加以支持。

联合国驻地协调员的甄选和任用程序，包括为其工作提供的准备、培训和支持

52. 审查评估了现行的联合国驻地协调员甄选和任命程序的运作，以及该程序的相关机构支持机制，包括为其工作提供的准备、培训和支持的实效与效率。审查发现，甄选和任命驻地协调员的既定框架提高了机构间程序的可预测性、包容性和参与性，评估、遴选和任命各阶段的区分十分清楚，现在，驻地协调员的构成在性别、地域和组织来源方面比以往任何时候都更加多样，但仍存在有待解决的不平衡和透明度的关切问题。在这方面，检查专员就机构间咨询小组的业务作法提出了重要意见，并建议改进其目前的标准作业程序。

53. 报告分别向大会、发展集团各组织的行政首长以及首协会主席(秘书长)提出三项建议，呼吁：(a) 制定驻地协调员构成北南平衡和组织来源多样性的长期目标；(b) 编写并执行适当的准则，以便发展集团各实体的人力资源管理办公室确定、筛选和培养潜在的驻地协调员候选人；(c) 确保对已在驻地协调员人才库中的候选人采取更加开放的提名流程；(d) 解决是否可能对列入短名单的候选人进行面谈的问题；(e) 改变机构间咨询小组目前的表决系统，包括为此确定进入短名单供发展集团主席审议的候选人所需的最少数量的支持票。

54. 报告还载有一些软建议，概述了改进甄选和任用程序的主要方向，其中包括增加供驻地协调员评估中心评估的提名候选人的人数，以鼓励提名反映必要的候选人多样性，在驻地协调员候选人职业生涯的较早阶段对其进行培养，以及把驻地协调员的培训费用纳入驻地协调员系统的业务费用。预计审查对挑战的确定和分析以及建议将有助于完善甄选和任用程序以及驻地协调员系统的所有权。

对联合国系统组织实施伙伴的管理的审查

55. 与公共和非公共实体建立伙伴关系已成为联合国系统大多数组织在执行任务过程中必不可少的部分。这份报告重点关注涉及把联合国资源转交实施伙伴以执行/实施方案活动的伙伴关系。联合国托付实施伙伴的资源数量大，一些组织一半以上的年度预算通过实施伙伴支出。报告审查了联合国系统用来甄选和管理实施伙伴的方法。报告指出了现行作法的优点和缺点，探讨了有待进一步改善的领域，并提出 3 项给立法机构的建议和 9 项给各组织负责人的建议。

56. 审查发现，联合国系统若干组织缺乏伙伴关系的战略框架，在同实施伙伴接触时，按特定情况采取不一致的作法。报告建议实施伙伴的甄选和管理以下列工作为基础：对实施伙伴能力进行深入评估；订立保护联合国利益的健全的法律协定；进行基于风险的监测和报告；开展强有力的审计和评价；提高对欺诈的认识，加强预防。联合国各组织的任务规定和工作方法大不相同，但上述原则应适用于所有组织，并应构成有效管理实施伙伴的基础，从而确保分配给实施伙伴的资金得到高效利用，用于既定目的，并把欺诈、腐败和管理不当的风险降低到最小程度。审查发现，在国家和总部各级，联合国系统各组织之间有关实施伙伴的信息交流与合作的程度有限或缺失。审查建议把实施伙伴的相关政策和管理问题作为首协会及其三大支柱的一个经常性议程项目。同样，审查呼吁拟订程序，以便各组织在国家一级分享关于实施伙伴的相关信息。

57. 审查指出，按照《巴黎宣言》和《罗马宣言》以及联合国大会的相关决议，东道国政府实体是联合国系统各组织的主要伙伴。为了进一步加强在可持续发展方案交付方面的国家执行和国家实施的力度，报告建议委托开展全系统研究，以评估与实施伙伴有关的做法、举措和系统的实效与影响，从而加强国家能力并增进国家自主权。

审查拉丁美洲和加勒比经济委员会的管理与行政

58. 拉加经委会自 1948 年成立以来，一直在拉丁美洲社会经济方面发挥重要作用，久负盛誉，是促进拉丁美洲社会经济发展思维的区域智囊团，并促进区域内的合作和一体化，这是其任务的核心。审查发现，拉加经委会在发挥更强大的区域协调作用方面有独特的条件，首先是通过促进区域行为体、特别是会员国及区域和次区域组织之间的对话，其次是作为联合国系统与区域和次区域利益攸关方之间的接口。拉加经委会应继续发挥其作为智囊团的主导作用，进一步支持区域的一体化努力。审查还发现，拉加经委会的任务规定范围广泛，与为其提供的资源不相符合，而且需要振兴拉加经委会的一些附属机构，这需要会员国的积极参与。说明载列了 6 项建议，所有建议都是向拉加经委会执行秘书提出的。

联合国系统组织的证明人调查

59. 这份说明在联合检查组最近关于人员招聘的报告(JIU/REP/2012/9)的基础上,介绍了对证明人调查流程的效率和实效的评估。说明提到,在全系统没有指导征聘人员开展证明人调查的适当的行政文书。检查专员发现,在大多数组织,没有明确界定证明人调查的责任,所涉的不同行为体不是充分知情,也没有得到充分的培训和支持;调查的方式不恰当,其结果没有得到适当记录和储存;往往在完成征聘过程前没有进行任何证明人调查。

60. 说明包括2项建议,旨在通过采用6个基准加强全系统的一致性,从而确保在全系统传播良好做法并实现证明人调查的标准化。对至少一年的定期员额招聘的每一个外部候选人都必须进行证明人调查;证明人调查由关于征聘的行政文件规定,有相关的指导和要求;证明人调查从甄选过程的建议阶段开始,以全面及时的方式开展并采用书面的形式;所涉的所有行为体都发挥作用,人力资源部门负责管理总体工作;在结束征聘过程前,应适当记录并核证完成的证明人调查。

有关世界旅游组织的致管理当局函

61. 发出致管理当局函的目的是为了澄清为什么任命的3个执行主任是助理秘书长级别,因为前一位助理秘书长任用人员在征聘时是主任(D-1)一级。世旅组织章程没有为任命助理秘书长提供法律依据,因此,致管理当局函建议把现执行主任的职等降至主任(D-2)一级。鉴于目前紧缩的预算限制措施,这将为该组织节省费用。致管理当局函还载列了与世旅组织驻纽约联络处的地位以及给予无偿人员外交特权有关的问题和建议。

联合国系统组织安全和安保情况审查的可行性研究

62. 安全和保障专题的范围大,覆盖许多不同的领域,为更好地界定范围并确定利益攸关方对审查这一专题的看法和需求,检查专员决定进行一次可行性研究。研究结论是,各会员国和参加联检组的组织都对开展审查有很高的兴趣。为开展审查提出了两种可能的假想。第一个备选方案是集中精力,缩小范围,重点关注联合国安全和安保部,第二个备选方案是编写较大规模和范围的报告,使其成为2008年世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组题为“营造安保和问责文化”的报告的检查或后续成果。联检组决定采取第二个备选方案,预计审查所需的额外资源将由感兴趣的利益攸关方提供。

联合国特别政治任务管理与行政审查的可行性研究

63. 可行性研究证实,特别政治任务处于关键时刻,有必要进行审查。然而,联合检查组研究的时间安排是一个问题,因为会员国正在大会进行讨论,讨论结果将对审查范围产生直接影响。因此,检查专员认为,审慎的作法是此刻不开始进

行审查，而是把专题列入名单，并在本届大会第四委员会和第五委员会的讨论结束后，重新审议该专题。

两年期发表的报告、说明和致管理当局函的概览

64. 在 2012-2013 两年期，联检组发表了 17 份报告、6 份说明和 2 封致管理当局函，共有 25 个产出供各组织审议，其中 3 份报告是按要求编写的，15 项审查具有全系统性质，3 项审查涉及数个组织，5 项审查和 2 封致管理当局函重点关注单个组织。所有产出共有 147 项建议(2012 年有 109 项建议，2013 年有 38 项建议)。

C. 其他产出和活动

65. 如前所述，2013 年联检组的非报告活动特别活跃，详情如下：

- 自我评价，包括多次约谈利益攸关方以及开展利益攸关方调查和结果分析并编写报告；
- 开展了第一次独立的同行审议(见 A 节)；
- 建立了各种内部工作组。这些工作组编写并核准了检查规范和标准、评价规范和标准以及调查总则和准则；讨论了自我评价和同行小组报告的结果并通过了行动计划；启动对联检组监测、评估和报告中使用的主要业绩指标进行审查，以简化使用的方法；努力维持并改进网上追踪系统(见 A 节)；
- 举行了 60 多次联检组会议，以推动正在进行的改革努力；
- 联检组人员和检查专员举行务虚会，目的是完善工作方法和改进交流；
- 与会会员国小组举行了会议，以提高对联检组工作的认识(见 E 节)；
- 与高级管理层和参与组织的协调人以及联合国监督和协调机构的代表举行了十几次会议(见 E 节)；
- 投入大量资源拟订发展方面业务活动的全系统独立评价政策(见 D 节)；
- 一名检查专员是为外部独立评价提供质量保证的世卫组织会员国评价管理组的在职参与人。

D. 发展方面业务活动独立全系统评价

66. 关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的大会第67/226号决议请秘书长为全系统评价设立一个由联合检查组、联合国评价小组、经济和社会事务部、人道主义事务协调厅和内部监督事务厅组成的临时协调机制。临时协调机制的任务是为发展方面业务活动独立全系统评价的试点测试制订一项政策和提案，于 2013 年 7 月提交给经济及社会理事会业务活动部分。联检组提

名了积极参与该政策制订的两名代表，⁶ 并帮助确保这一政策得到系统内实体和各会员国的支持。

67. 该政策为发展方面业务活动独立全系统评价提出了一个体制框架，包括指导原则、要在试点中测试的三种评价办法(综合评价、交叉问题和全面评价)以及治理和筹资框架。在这一架构之下，主管发展方面业务活动独立全系统评价机制秘书处将设在联合检查组，联检组将主持评价管理组及其法定后续进程，包括使用网基跟踪系统对执行情况及影响进行跟踪。试点政策为期三年；在试点阶段中间点和结束时，将对经验进行审查并为今后发展方面业务活动独立全系统评价提出建议。

68. 2013 年 7 月，经济及社会理事会对临时协调机制的设立表示欢迎并注意到提出的政策文件。大会在其第六十八届会议上注意到该政策并就定于 2014 年进行的两次独立全系统评价试点作出了决定，但前提是能获得且能动用预算外资源。这两次评价的主题将是“以消除贫穷为重点的元评价以及对联合国发展援助框架各次评价的综合汇总”和“评价联合国发展系统对提高各国统计分析和数据收集能力以支持实现千年发展目标和其他国际商定发展目标的贡献”。大会还请各国为有效实施独立全系统评价试点捐助预算外资源。

69. 试点政策重申了联合检查组在独立全系统评价方面的作用和任务。联检组准备随时开展这项新的努力，但条件是获得预算外资源，不仅用于进行评价，而且用于为筹资、甄选及管理咨询人的工作设立最起码的秘书处能力。为此用途收到的预算外资金都将单独存入一个信托基金，与联检组的预算分开管理。

E. 与参加机构和立法机构的互动

70. 2013 年继续开展了同参与组织改善关系的工作。联合检查组主席会见了劳工组织、环境署和粮食署的行政首长、粮农组织和人口基金的副总干事以及粮食署的监察长。在联合国秘书处，他会见了第五委员会、行政和预算问题咨询委员会以及审计委员会的主席，此外还有秘书长办公厅、主管管理事务副秘书长、主管会议事务副秘书长、主管内部监督事务副秘书长，并以视频方式参加了联合国秘书处的管理委员会会议。各方重申支持联检组的工作并表示愿意继续加强与联检组的合作(为联检组捐助资源的组织名单见附件三)。此外，各检查专员在纽约和日内瓦加强了与会员国的接触，并与 77 国集团加中国、非洲区域集团、亚洲区域集团、拉丁美洲和加勒比区域集团、欧洲联盟、日内瓦小组会晤，并单独与 11 个国家的代表会晤。他们听取了关于联检组工作不同方面的情况、改革努力和需要为具体项目追加的核心及预算外两方面资源的情况。

71. 检查专员在他们与审查相关的访问期间，利用机会会见了参与组织的高级领导层和协调人以及会员国的代表。这些会会过程中讨论了联检组和参与组织共同

⁶ 见 www.un.org/esa/coordinations/pdf/iswe_revised.pdf。

关注的问题，尤其是联检组建议的贯彻落实情况。检查专员们参加了联检组参与组织在日内瓦举行的立法/理事机构会议，介绍他们的报告。在联合国，报告协调员会见了会员国和区域集团的代表，并酌情向大会第二、第四和第五委员会、经济及社会理事会、南南合作和三角合作高级别会议以及方案和协调委员会提出了他们的报告。方案和协调委员会在其A/68/16号报告中欢迎联检组回到这一论坛，大会认可了方案协调会关于联检组两份报告的结论和建议。一名检查专员被邀请在法语国家第二十九届部长级会议上提出他的报告。

72. 联合检查组还派代表参加了第四和第五委员会以及行政和预算问题咨询委员会的若干次正式和非正式协商，讨论联检组的年度报告、工作方案和预算所需资源。联检组还数度参加了第二委员会关于发展方面业务活动独立全系统评价政策的非正式会议。

F. 报告、说明和致管理当局函的后续行动

73. 对建议进行跟踪的网基系统现已运行了一年有余；其性能高度令人满意，而且所有组织都正在首次使用它报告它们的数据。参与组织都称赞了该系统的实用性和易用性，并要求增加一些功能，作出一些改进。对此，联检组打算在 2014 年规划开发其新一代软件时予以采纳。

74. 现行网基跟踪系统含有关于 2004 年以来所发每份报告和说明的后续信息，可在任何一台联网计算机上查阅而且简单易用。它提供了详细的统计分析和包括图形在内的令人印象深刻的报告工具。它还提供了单一组织执行和接受建议的详细数据，并能提供一个全系统的视角。请会员国使用这一网基跟踪系统，因为它便于取得相关数据，从而可能有助于增强会员国的监督能力。可以通过联检组网站(www.unjiu.org)使用这一系统，系统有密码保护，由联检组秘书处管理。

表 1

2008-2013 年联合检查组报告、说明及致管理当局函和建议的数目

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	共计 2008-2013 年
全系统和关系到若干组织的出版物	9	6	8	10	13	5	51
全系统和关系到若干组织的建议	96	62	85	100	65	29	437
单一组织出版物	2	5	3	2	4	2	18
单一组织建议	23	65	40	10	44	9	191
出版物共计	11	11	11	12	17	7	69
建议共计	119	127	125	110	109	38	628

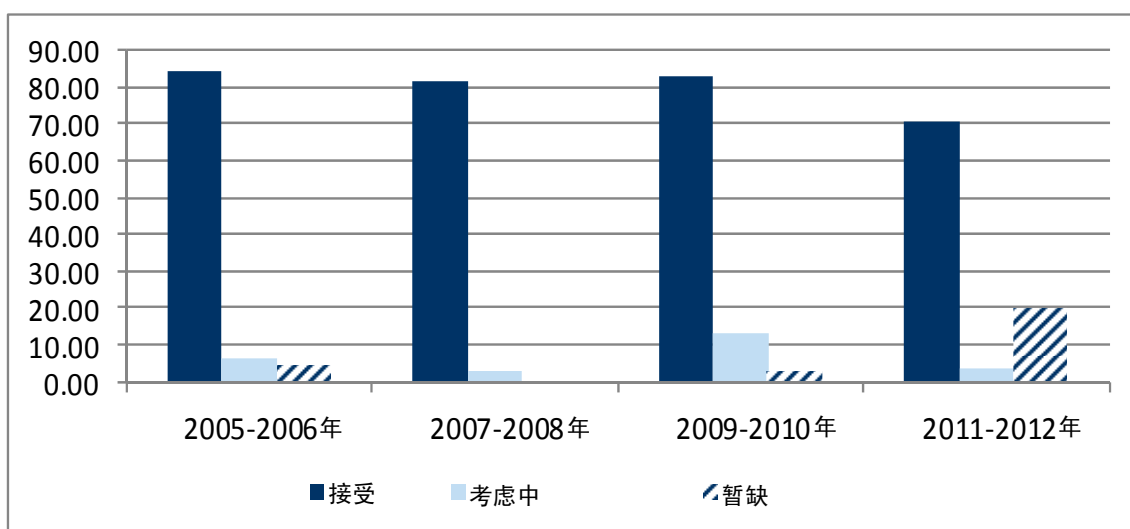
单一组织报告和说明

建议的接受

75. 对 2014 年初能够获得的与 2005 年至 2012 年所发单一组织报告和说明中所载建议有关的数据的分析显示，整个期间的平均接受率是 81%，而拒绝率较低，只有 6%(见图一)。2005-2006 两年期间、2007-2008 两年期间和 2009-2010 两年期间的平均接受率高，超过 80%，而 2011-2012 年期间比率较低，因为 2012 年所发 4 份单一组织报告中，除 1 份(原子能机构管理和行政审查)外，都是在快到年底时发出，尚未得到回应。

图一

2005-2012 年单一组织报告和说明中所载建议的接受率



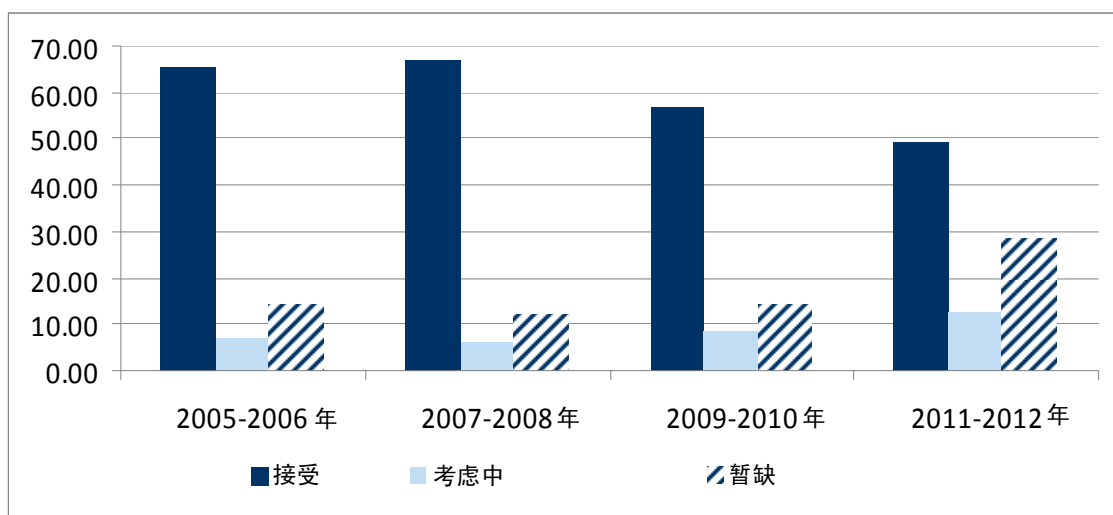
资料来源：网基跟踪系统，2014 年 1 月。

全系统及若干组织报告和说明

建议的接受或核准

76. 对 2014 年初能够获得的与 2005 年至 2012 年所发全系统及若干组织报告和说明中所载建议有关的数据的分析显示，整个期间的平均接受率是 58%(见图二)。据报告，粮农组织、国际民航组织、开发署、人口基金、难民署，儿基会、工发组织、项目厅、近东救济工程处和粮食署接受建议的比率一贯很高(达到或超过 70%)。

图二
2005-2012 年全系统报告和说明中所载建议的接受率



资料来源：网基跟踪系统，2014 年 1 月。

77. 全系统报告相对较低的整体核准或接受率源于多种原因。其中一个原因是，2005-2012 年期间所提建议的 27%尚未获得最后资料(9%在考虑中，18%尚未收到资料。全系统建议的接受比单一组织花费的时间更长，因为需要行政首长理事会提出意见并涉及各立法机构每年召开一次的会议)。此外，在许多情况下，建议的接受和执行需要跨部门或最高层管理人员的审议和行动，这不利于接受和执行。

78. 报告和说明中所载联合检查组建议的接受率逐年增加。不过，一个长期存在的障碍是参与组织理事机构对向它们提出的建议缺少反应。例如，虽然向儿基会和人口基金行政首长提出的建议的接受率达到约 83%，但向理事机构提出的建议接受率只达到 63%。

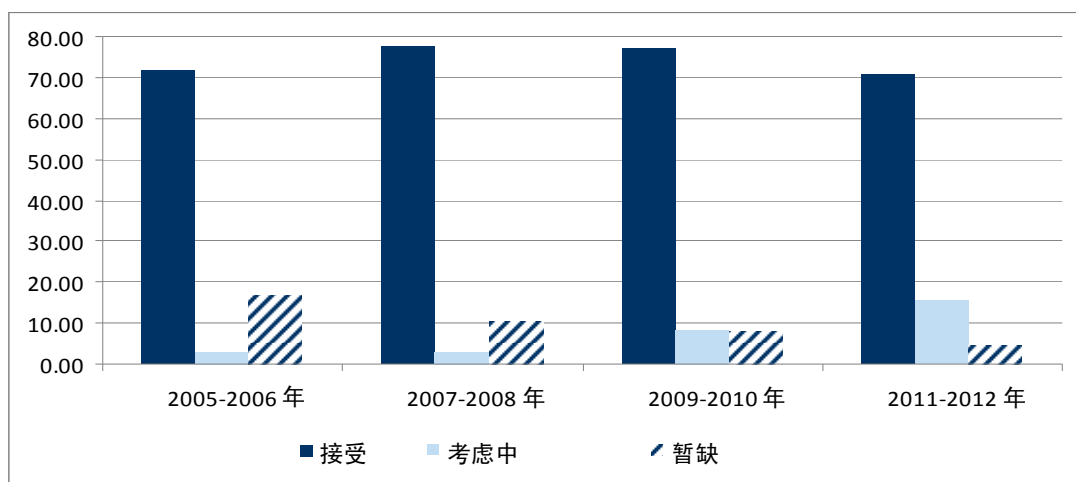
八个最大参与组织较高的建议接受率

79. 本报告附件四显示了自后续行动制度实行以来 2005 年至 2012 年按组织开列的汇总接受率和执行率，每个组织对后续行动制度的承诺在其中不言自明。按组织对接受和执行率的进一步分析表明，较大的参与组织往往有较高的接受率和执行率。事实上，如图三所示，八个最大参与组织接受率高于全系统平均接受率。这些组织为联检组预算支付了 4%或更多，在预算总额中占了 80%。⁷

⁷ 联合检查组预算由参与组织根据它们的预算规模和工作人员数目分摊。

图三

2005-2012 年八个最大参与组织对全系统报告和说明的建议接受率(联合国、开发署、粮食署、儿基会、世卫组织、难民署、粮农组织和项目厅)



资料来源：网基跟踪系统，2014 年 1 月。

80. 根据上图，2005 年至 2012 年，八个最大参与组织对全系统报告和说明中所载建议的接受率是 75%。2012 年的接受率 55%拉低了总体平均值，这是正常的，因为很多建议仍在考虑中。

81. 值得注意的是，就预算缴款而言，八个最大参与组织占了联检组所有参与组织的 80%。因此，在整体评估中，较大组织的接受率和执行率自然应有更大的权重。

五个最小参与组织的接受率

82. 事实上，一般情况下，较小组织的接受率和执行率要低得多。2005-2012 年期间，五个最小组织(海事组织、国贸中心、旅游组织、万国邮联和气象组织)的平均接受率是 36%。

83. 然而，必须分析小组织相对较低接受率和执行率背后的原因。初步分析使我们考虑到，小组织审议和执行并非与该组织全部相关的建议的能力相对较小。

84. 鉴于五个较小组织在充分接受和执行联检组全系统报告和说明中所载联检组全部建议方面的特殊困难，联合检查组决定，在为起草报告或说明而向这五个有关秘书处的每一个征求实质性意见时，它将进行一次具体对话，以确定有关秘书处在接受和执行文件草稿中所载建议的能力；这样一次对话将在为接收事实更正和实质性意见而指明的截止日期之前进行；报告或说明的发布版将把其执行被商定为超出了相关组织能力的建议反映为仅供“参考”而不是“行动”；如果无

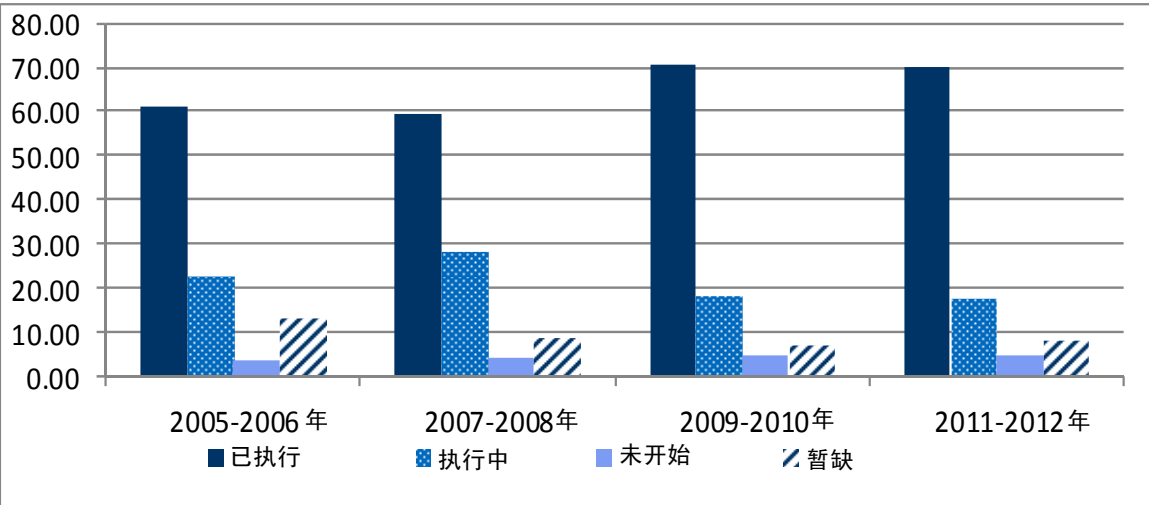
法就所提建议达成一致，就将继续适用目前的做法。不过，这个问题需要在 2014 年进一步分析。

获接受的全系统报告和说明的建议执行情况 (2005–2012 年)

85. 2005–2012 年期间，所有全系统建议的执行率为 67%，其中 2005 年最低 (41%)，2010 年最高 (76%)。最后两个两年期显示的执行率约为 70%。关于建议的执行情况，粮农组织、民航组织、人权高专办、贸发会议、教科文组织、人口基金、项目厅、近东救济工程处、世旅组织、粮食署和气象组织报告的比率最高。

图四

获接受的全系统报告和说明的建议执行情况 (2005–2012 年)



资料来源：网基跟踪系统，2014 年 1 月。

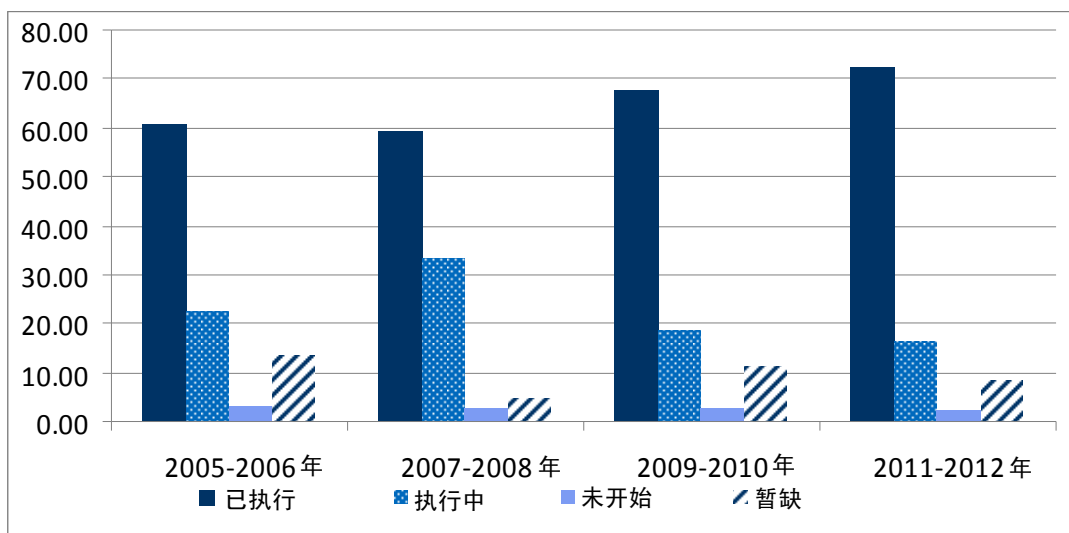
八个最大参与组织的执行率

86. 2005–2012 年期间，八个最大参与组织的平均执行率约为 66%。2010 年和 2011 年的执行率分别是 77 和 74%。2005 年平均 41% 的偏低表现影响了过去 8 年的平均表现。2005–2012 年期间，五个最小参与组织的平均执行率达到了 64%。

87. 鉴于联检组的建议往往触及结构性问题，挑战既定政策和做法，提出新的方向，从而需要跨部门和最高层管理人员的决定，这些接受率和执行率可被认为处于一个可接受的水平。为取得进一步改善，联检组正计划对数据进行详细分析，并致力于在报告编写期间和之后与各组织密切对话和互动，以提高接受率和执行率。

图五

八大参与组织的执行率(2005-2012 年)(联合国、开发署、难民署、粮食署、世卫组织、儿基会、粮农组织和项目厅)



资料来源：网基跟踪系统，2014 年 1 月。

88. 联合检查组指出，有一个问题仍未解决。关于向理事机构提出的建议，应当指出，在大多数情况下，理事机构在审议了报告后，都会“注意到”建议，而不明确表示认可或拒绝接受这些建议。理事机构发挥其治理作用的做法应当是就关于建议的具体行动方案作出决定，避免含糊其辞的“注意到”这种说法，以免使建议的贯彻落实变得困难，因为这既不表示同意，也不表示不同意，结果导致没有后续行动。粮农组织、教科文组织、毒品和犯罪问题办公室以及知识产权组织的理事机构在明确接受方面展示了良好做法。

G. 与其他监督和协调机构的关系

89. 2013 年，联合检查组继续与其他监督和协调机构定期积极互动，尤其是与监督厅、联合国审计委员会和独立审计咨询委员会互动。联检组接手主持了监督机构三方会议并组织了 2013 年 12 月 16 日与审计委和监督厅的第 17 次三方会议。在此期间，三个机构一如既往介绍和讨论了它们 2014 年的工作方案草稿，以避免重叠和重复并进一步实现协同与合作。三方会议上还讨论了对联合国系统构成了高风险领域的关键监督问题，包括欺诈的预防和控制，另外还讨论了在成果管理制等一系列领域中可能的协作。作为其报告工作的一部分，检查专员们还经常会见参与组织的内部和外部监督机构的代表。

90. 联合检查组还作为观察员出席了联合国评价小组 2013 年 4 月在纽约的年会、各组织内部审计事务代表 2013 年 9 月在罗马的年会和国际调查员会议 2013 年 9

月在突尼斯的年会。联检组参与这些论坛的讨论，加强了全系统层面监督工作的协作，使联检组能在这些专业网络之内分享经验。

91. 关于联合检查组与首协会的互动，理想的做法将是在其各方案和各管理委员会的一些会议中更经常地交流意见。联检组重申有兴趣作为观察员被邀请参加首协会的相关会议。如前所述，与方案和协调委员会的互动在 2013 年取得了进展；联检组的两份报告已提交供审议。

H. 资源

92. 2013 年联合检查组的核定人力资源保持在相同水平，包括：11 个检查专员(D-2)(见附件五)；执行秘书(D-2)；10 个专业工作人员，分别专门从事评价和检查(2 个 P-5、3 个 P-4、3 个 P-3 和 1 个 P-2 职等)以及调查(1 个 P-3 职等员额)，被分配参加 15 个进行中项目和其他任务；1 个高级研究助理(G-7)、4 个一般事务工作人员(其他职等)，作为研究助理被指派参加若干项目，以及另外两个一般事务工作人员负责向联检组提供行政、信息技术、文件管理、编辑和其他支持。联检组的全年空缺率为零。此外，德国政府连续第三年为一名 P-2 职等初级专业干事提供资助，这一资助到 2013 年 9 月结束。

93. 工作人员继续提高其专业能力，参加了各种专业培训和联合国其他必修课程。实习生方案提供了额外的帮助。由于实习生都是短期性的，工作方案的执行日益依赖实习生的情况令人关切。

94. 在财政资源方面，2013 年联检组的预算拨款为 696.8 万美元，其中 93%用于工作人员费用，其余用于包括一般临时人员、咨询人、差旅和业务费用在内的其他支出。2013 年分配用于差旅的资源共计 280 600 美元，相当于大约 4%的年度总拨款。差旅资源大部分用于编写报告，很少一部分用于派代表出席会议和外联。联检组已努力避免预算超支，然而，审查工作将需要进行大量的实地访问，缺乏差旅资源进行这些审查再次影响了联检组所进行审查的选择和审查的范围，在依靠现有资源无法达到拟议审查的目标时特别如此。

95. 同联合国许多其他实体一样，联检组因全球金融危机造成的更多资源限制而受到影响。虽然一些影响通过提高内部效率得到缓解，但由于需要维护新的网基跟踪系统，联检组利用咨询的能力进一步受到限制，具体原因是，为了不使最新系统的投资遭受损失，有限的咨询资源必须用于维护网基跟踪系统，结果没有资金用来聘用咨询人。

96. 联合检查组在其 2012 年年度报告中以及在 2013 年全年期间，提请各会员国注意目前的提交预算报告流程，因为这一流程存在着一种固有的利益冲突，并导致联检组过去 20 年的预算基本处于不变状态，而参与组织在此期间的总体预算已成倍增长。

97. 大会过去请秘书长在拟议方案预算的范围内考虑与联检组中期和长期战略办法及其执行情况有关的所需经费，其中包括与 2012-2013 两年期有关的所需经费；秘书长提交的预算没有列入这些所需经费。⁸

98. 联合检查组的坚定立场是，联检组自己提出的拟议预算应不作任何改动列入秘书长的总体预算估计数，并且连同秘书长和行政首长协调会的意见、通过行政和预算问题咨询委员会提交大会第五委员会审议。唯有这一流程可以确保联检组在业务上完全独立，避免利益冲突情况，确保联检组根据其章程规定接受大会问责。对这一流程的审查还得到了 2013 年行政和预算问题咨询委员会报告(A/68/7)以及同行审议小组的认可。联检组还记得，在对 2006 年联检组关于监督制度缺陷的报告(见A/60/860/Add. 1)所作的答复中，联合国秘书处已接受了这方面的建议。联检组期望来年就这一问题进行知情辩论并作出知情决定，同时寻求会员国给予支持，以充分确保联检组独立于受其监督的组织的管理。

99. 联检组在 2013 年决定进行可行性研究，以筹备将要求高的复杂问题列入其 2014 年工作方案，并确定审查这些复杂的问题需要多少额外经费。根据这一决定，联检组估计，开展全系统安全和安保问题审查将需要追加供资，联检组打算在 2014 年初筹集这笔资金。自我评价和同行审查均建议联检组制定一项资源调动战略，以便获得预算外资金，保障其独立性，并且不影响其对更多核心资源的需求。这将成为一年之中的一个优先事项。

I. 联合检查组的建议：

100. 会员国应确保对第65/270号决议第 21 段核准的对联合检查组网基跟踪系统的投资，在 2014-2015 两年期划拨所需的 110 000 美元，同时确保在今后预算中提供适当的维护和升级费用。

101. 会员国不妨回顾 1993 年 12 月 23 日第48/221号决议第 2 段，其中请“秘书长和参加组织的行政首长在在不影响《联合检查组章程》第 20 条的情况下，考虑向联检组提供预算外资源和方案支助经费，用于与这些资源有关领域的具体检查、评价和调查活动”。

102. 联合检查组请会员国考虑由第五委员会一并接收联检组所提交预算的原件以及行政首长协调会和行预咨委会的意见。

103. 会员国应考虑在今后方案预算的范围内，根据执行 2010 年至 2018 年联合检查组中期和长期战略的需要，提供更多必要的资源，以便联检组以最优化方式开展工作。

⁸ 见第 64/262 号决议，第 15 段。

104. 四名检查专员的任期将在 2015 年底结束。如果新任命的检查专员根据联检组章程和大会决议的规定，给联检组带来高级别/高质量的检查、评价和审计专业知识和技能，联检组就会从中受益。联检组请会员国在选择候选人时考虑这项建议，并希望更多地考虑合格的女候选人。

J. 同行审议小组的建议：

105. 独立审计咨询委员会应把检察专员职位候选人的资格情况告知大会主席。

106. 大会应要求联合检查组提交检查专员的职务说明。应将职务说明(即使是草稿)登载在联检组网站上，并应列入联检组的空缺通知中。

107. 应增加联合检查组的预算，列入用于咨询人外联和差旅的额外经费(每年差旅费为 300 000 美元，以便进行四次全系统审查；四次全系统审查的咨询人经费为每年 480 000 美元，共 24 个人/月；每年外联活动的经费为 50 000 美元)。

108. 第五委员会应一并接收联合检查组所提交预算的原件以及行政首长协调会和行政和预算问题咨询委员会的意见。

第二章

2014 年工作方案

109. 编写 2014 年联合检查组工作方案的一个目标是，以更加规范的方式应对重大的全系统风险和改革问题。为此，正如本报告上文所述，联检组在 2013 年 3 月发起一个内部进程，其目的是：使其工作方案与 2010-2019 年联检组长期战略更加一致；重新安排准备过程，以便在联合国议程范围内更好地对联检组进行重新定位，选择更具战略性的专题。迄今为止，专题的选择主要依赖于各参与组织的投入，以便反映它们对联检组能够或应开展工作的看法，这也是联检组把重点主要放在行政问题上的部分原因。今年，联检组根据其长期战略拟订了一份清单，其中列出 2014-2015 两年期 20 多个潜在战略专题，这份清单是内部战略规划专责小组提出的，内容涵盖纯粹行政做法以外的更广泛专题。在 2013 年 7 月将这份清单和通常要求提出补充建议的请求一并送交各参与组织以及各监督和协调机构。

110. 联检组收到 27 项外部提出的建议，其中 25 项建议由参与组织提出，两项建议由协调和监督机构提出。供联检组 2013 年 12 月会议讨论的专题短表列有：在内部对照既定标准作出预先评估并认证的 27 个专题；战略专题清单中选出的 14 个专题，而且参与组织也认为其中许多专题非常重要；14 个外部(2 个合并)专题；3 次可能进行的管理和行政审查。

111. 联检组在其 2014 年 1 月中的续会上完成了项目甄选并通过了 2014 年工作方案(见附件六)。工作方案列有行政和方案以及面向发展的检查和评价，目的是应对各组织的关键风险和改革需要。工作方案包括 10 个新项目，其中有 3 个非报告项目和 1 个获得授权的管理和行政审查。7 个项目的范围涵盖整个系统，1 个项目涉及一个组织的具体部门。2013 年只有一次已获授权的管理和行政审查，而两次正在进行的管理和行政审查将于 2014 年年初公布。考虑到从 2013 年顺延的报告和新项目，2014 年工作计划包括 18 个项目，其中 3 个项目属非报告性质。

112. 联合检查组打算对另外两个专题开展探索工作，这项工作可能在 2014-2015 两年期进行，但要视可供利用的资源以及工作范围而定。这些专题是：(a)在联合国系统预防与识别欺诈；(b)联合国会议服务的全球统筹管理。考虑到对利益攸关方利益的进一步研究以及与其他内部和外部监督机构的协商的成果，关于是否进而研究这些专题的决定将在 2014 年夏秋之际作出。

联合国系统各组织安全和安保情况审查

113. 在安全和安保可行性研究(见第 62 段)完成后，考虑到参与组织继续将这一专题作为一项高度优先事项，在联检组的目前工作方案中列入了联合国系统和组织安全和安保问题全面报告。这项研究是世界各地联合国人员及房舍安全保障

问题独立审查小组 2008 年题为“营造安保和问责文化”的报告的后继行动。审查将基于在总部和外地对联合国系统工作人员和世界各地的房地地的安保情况所进行的检查。审查将评估上述报告中的建议所述及的内容，该报告把重点放在联合国的公共形象、会员国的作用、安全和安保部、指定官员和安全管理小组的作用以及联合国作为雇主的作用。审查将涵盖问责制、资金筹措、安保制度文书、外地和总部的安保专业人员等方面。

联合国系统中全系统成果管理制的审查：为 2015 年成果管制审查制订的成熟度汇总表和方法(第一阶段)

114. 成果管制是一项综合管理战略，旨在改变各个机构的运作方式，把核心重点放在取得成果上。联合检查组在联合国系统中率先提出成果管制和成果管理文化。从 2004 年起，联检组印发了多份报告并提供了基准框架，这些框架已为联合国系统各组织广泛采用。该项目将评估联合国系统自 2004 年以来在成果管制方面取得的进展，并将评估联检组参与组织在执行成果管制方面达到的发展水平和成熟度。该项目的第一阶段将在 2014 年本报告所述期间开展，重点放在扩大联检组基准框架，制定一个全面、协调的成熟度汇总表，用于评估成果管制。成熟度汇总表将不仅表明已达到的基准，还指出在实现基准方面成果管制所处的发展阶段。随后将对该汇总表进行认证并在 2015 年第二阶段期间使用，使评估成果管制的进展情况的方式做到具体、标准化、适合各类组织的情况。在 2015 年第一阶段还将提出一份方法文件，以明确提出 2015 年成果管制审查的范围、设计和规划。

审查联合国系统新闻政策和做法

115. 联合检查组数十年前已经编写了关于新闻的某些方面的报告，审查将在此基础上更进一步，对总部和外地、秘书处新闻部及其在联合国系统对口部门内部的政策、战略、做法和挑战作出比较分析。报告承认各实体的情况各不相同，考虑到各组织的费用以及对其总预算的影响，将检视那些存在共同点、可以共享良好做法并能发挥协同作用的领域，以便各组织能够更新和改进能力，(通过其总体工作、战略宣传和外联活动)向会员国和公众及时提供准确、公正、全面、平衡的相关信息。这将加强对各组织活动的支持，提高透明度，增强合作和协调，有助于提高整个联合国在全系统内外的总体公信力、名誉和形象，并改善人们对联合国的看法。

全面审查联合国系统内在气候变化方面开展的活动和划拨的资源

116. 这项审查是根据环境署的一项建议进行的，该建议还得到了众多参与组织的支持。联合国系统内几乎所有的组织以及相关非政府组织都一直在应对气候变化问题。气候变化的影响贯穿各个领域，涉及到能源、农业和渔业等各种部门。各组织已就这一议题拟订和开展各种活动，所投入的资源以惊人速度增长。许多

方面在评估和研究、决策、能力发展和投资举措等领域竞相作出跨学科努力，但这可能造成重复使用资源。这项审查将查明有哪些多边金融机制可以向各组织提供减轻和适应气候变化的专用资源并对此作出分析，以期确保它们彼此之间发挥协同作用并进行一体化治理。

联合国系统各组织管理和行政审查的基准制订框架

117. 在 2014 年工作方案中有不需要提交报告或说明的活动，其中一个项目将专门研究联合检查组现任和以后的检查专员所使用的分析、会计、统计和方法工具，以评估和计量各国际组织在管理和行政每个方面的情况。这项工作将从成果管理制出发，利用在公共和私营部门、国内和国际上各大学的学术和实用文献、以及专业监督界中找到的科学和研究资源。

合同管理和行政

118. 合同管理被视为一个程序，可用以确保具有法律约束力的协定(合同)的各方尽可能高效率、有成效地履行各自义务。联合国系统的大量资金是通过各种合同花费的，这些合同的种类、价值、期限及复杂性都不同。联合国一些组织把这些合同的管理作为其总体采购职能的一部分；其他组织则将此作为一个在合同签署后开始的一种单独职能。无论如何，有效的合同管理是所有组织的一项重要职能，可藉此最大限度地提高效益，将相关风险减少到最低。有效的合同管理需要有良好的治理结构、适当的合同管理程序和准则、完善的问责框架和称职的管理团队。这项审查是联合国秘书处和非洲经委会分别在 2013 年和 2014 年提出的，将探讨联合国系统各组织在管理各种货物和服务合同方面采用的方法和做法，以期确定良好做法和需要改进的领域，探索在合同管理政策和程序方面实现统一和标准化的可能性。

审查全系统执行促进充分和生产性就业及人人拥有体面工作倡议的情况

119. 2006 年经济及社会理事会《部长级宣言》深信迫切需要在国家和国际层面创造一种有利于实现充分和生产性就业和体面工作的环境，支持国际劳工组织提出的体面工作的倡议。所提出的建议涉及如何将这项倡议的目标转化为联合国系统的政策和业务框架，加强联合国系统向各国提供的分析和方案支持，将这些目标列为优先事项。这项审查的目的是，评价/审查联合国、联合国各基金、方案和专门机构如何响应经社理事会的呼吁，在各自的战略规划 and 工作中宣传体面工作原则并将其纳入主流。根据劳工组织的建议，评价工作将对照实效、相关性、一致性和影响力等评价标准，在执行联合国方案编制框架的抽样国家进行。

对联合国人权事务高级专员办事处的管理和行政审查

120. 2013 年 3 月初通过并经大会第六十八届会议 2013 年 12 月核可的人权理事会第 22/2 号决议请联合检查组“对联合国人权事务高级专员办事处的管理和行政事

务进行全面后续审查，尤其是审查这方面的做法对招聘政策和工作人员组成的影响，并就此向人权理事会第二十七届会议提交一份报告，列举执行本决议的具体建议”。已获授权的审查将充分考虑到对人权高专办的以往四次审查，将力求超越这些审查，对人权高专办的业务进行前所未有的全面行政和管理审查。此次审查将特别侧重于治理、方案规划和执行、人力资源管理、预算、财务、组织结构和行政管理、知识分享、使用信息和通信技术、技术合作和能力建设、区域办事处的运作以及监督。鉴于不可能在 2014 年 9 月人权理事会第二十七届会议前最后完成审查工作，联检组可望在 2015 年 3 月向理事会第二十八届会议提交报告。

区域治理问题联系机制的有效性：区域委员会之间的协调

121. 区域委员会的业绩表现对于联合国成功促进和加强区域合作和区域间合作，推动实现本组织的各项目标、特别是与 2015 年后联合国发展议程有关的项目目标，具有重要意义。在这方面，区域委员会之间的协调以及它们的治理联系机制尤为重要。本项研究将探讨区域委员会之间现有联系的有效性，以期找出改进办法；同样，也将审查协调机制的有效性。还将探讨在联系和协调问题方面与其他区域利益攸关方的关系。审查将力求查明如何增强各区域委员会之间的协同作用与合作，促使它们为执行与其任务有关的重要决定，特别是第66/288号决议“我们希望的未来”，做出更大贡献。大会在该决议中确认，区域委员会可在促进各自地区统筹兼顾可持续发展的经济、社会和环境层面的工作中发挥重要作用。

支持开展独立全系统评价——启动

122. 大会第六十八届会议注意到联合国系统发展方面业务活动全系统评价临时协调机制编写的联合国发展方面业务活动独立全系统评价政策，“在这方面决定在 2014 年进行两次试点独立全系统评价，但前提是能获得且能动用预算外资源”（见A/68/443/Add. 1，第 9 段）。

123. 联合检查组将按照该政策的要求，参加决议中提议的试点评价。2014 年全年，联检组将开展一系列筹备活动，包括成立独立全系统评价临时秘书处，与临时协调机制合作制定试点计划，促使会员国和感兴趣的伙伴参与独立全系统评价；调动资源、财务和专门知识；建立独立全系统评价信托基金。

2014 年不提交报告的工作

124. 2014 年，不提交报告的活动将继续发挥重要作用。预计将开展两项主要活动：(a) 通过执行行动计划，就自我评价和同行审议开展后续行动；(b) 成立独立全系统评价秘书处，为两个试点项目筹资，并启动至少一个试点项目。这两项活动将由一名检查专员领导；就行动计划而言，将由联合检查组主席负责推动执行注重改革的行动计划议程，包括改进业务流程、改善质量保证、检查专员和工作人员培训方案、资源调动战略、通信战略、改进网基跟踪系统等。

附件一

同行审议小组的建议

1. 选举检查专员

小组的建议	对象	时间表	所需追加预算(美元)	联合检查组的回应
1. 独立审计咨询委员会应告知大会主席检查专员职位候选人的资格。	会员国	2014		已向会员国发出
2. 首协会应及时审查为检查专员职位提议的所有候选人的资格，提出评论意见，并相应通知大会主席。	首协会	2014 起		已向会员国发出
3. 大会应请联合检查组提交检查专员工作说明。此工作说明(即使是草稿形式)应张贴在联检组网站上，并增列入联检组的空缺通知。	大会	2014 起		已向会员国发出
4. 联合检查组应在其年度报告中说明即将出现的检查专员职位空缺，并根据其现有人员组成情况，具体指明技能需求(比如，调查、评价等)。	联合检查组	2014 起		已接受
5. 联合检查组所有检查专员职位空缺都应公布，至少在做出决定之年的年初在 iSeek 网页上向驻纽约的外交使团公布，并在联检组网站上公布。	联合检查组	2014 起		与联检组网站有关的建议已获接受

2. 预算

小组的建议	对象	时间表	所需追加预算(美元)	联合检查组的回应
1. 应增加联合检查组的预算，列入咨询外联活动和差旅所需追加资金。	会员国	2014 起	差旅经费每年 300 000 美元，以便进行四次全系统审查；	已向会员国发出

小组的建议	对象	时间表	所需追加预算(美元)	联合检查组的回应
			咨询服务经费 每年 480 000 美元(24 人/月 咨询服务，以 进行四次全系 统审查)； 外联活动经费 每年 50 000 美 元	
2. 第五委员会应一并接收联检组的预算报告原件以及首协会和行政和预算问题咨询委员会的评论意见。	大会	2014 起		已向会员国发出
3. 联合检查组应拟定资源调动战略，确保该战略能最大程度地减少对独立性构成的风险。	联合检查组	2014 起		已接受

3. 重点、产出和使用

小组的建议	对象	时间表	所需追加预算(美元)	联合检查组的回应
1. 2014 年，联合检查组应将其编写的报告数目减少两份，并重新分配资源，以便增强能力发展、质量保证和外联及调动资源。以后各年的报告数目应依预算情况而定。	联合检查组	2014		已接受
2. 联合检查组应：(a) 主动积极地挑选对联合国具有重要战略意义且能降低联合国风险的审查专题；(b) 侧重于全系统的优先事项，比如秘书长的五年议程和首协会的战略计划，以及大会和参与组织立法机构/理事机构/执行机构的任务规定	联合检查组	2014 起	取决于审查的主题	已接受，根据会员国确定的优先事项而定

小组的建议	对象	时间表	所需追加预算(美元)	联合检查组的回应
3. 联合检查组只应在有适当资金和能力的情况下,才参加发展方面业务活动全系统试点评价。	联合检查组	2014 起	取决于选定全系统试点评价项目	已接受
4. 外联应包括营销(比如,正式启动、简易午餐、主要文件/报告);打造品牌;通过访问参与组织,对报告所载建议进行迭代跟踪;更多在纽约开展活动。	联合检查组	2014 起	如上述追加预算所列,每年 50 000 美元	已接受。执行取决于是否划拨必要的追加预算
5. 联合检查组应在调查工作中继续保持适当的备用能力,但不做重大投资或承担牵头责任。	联合检查组	2014 起		已接受

4. 质量保证、通信和工作方法

小组的建议	对象	时间表	所需追加预算(美元)	联合检查组的回应
1. 应在报告制作过程早期即开始质量保证工作,并应更多吸纳外部专门知识,包括使用同行审查人员。	联合检查组	2014 起		已接受。取决于项目的特定性和所需资源
2. 联合检查组应继续增强检查专员和工作人员的专门知识,特别是在注重实用性的评价方面的知识,并认可工作人员的出色表现。	联合检查组	2014 起	能力发展经费每年 20 000 美元	已接受。执行情况取决于是否拨备追加预算
3. 联合检查组应为检查专员和执行秘书建立 One80 审查程序。	联合检查组	2014 起		原则上接受;将根据联合检查组章程确定具体方式
4. 联合检查组应采用滚动两年规划周期,其中包含两年期间预算预测,并列明多种活动,同时保持灵活性,	联合检查组	2014 起		已接受

小组的建议	对象	时间表	所需追加预算(美元)	联合检查组的回应
以便根据需要引入正在出现的专题。				
5. 联合检查组应成立一个方法问题工作组(比如,围绕管理和行政审查),其成员包括检查专员和工作人员。	联合检查组	2014 起		联检组内部程序工作组正在审议
6. 对工作方案的结果应集体负责,并应以联检组而不是检查专员个人的名义签发报告。	联合检查组	2014 起		联检组内部程序工作组正在审议
7. 主席团应扩大,其成员应包括前主席和执行秘书。应拟定主席和副主席的职权规定,主席团应开展与联检组改革有关的任务,比如外联和选定专题。	联合检查组	2014 起		联检组内部程序工作组正在审议

附件二

2013 年工作方案执行情况(截至 2013 年 12 月 31 日)

项目名称 ^a	文件编号/完成日期
对知识产权组织的管理和行政审查	将于 2014 年初完成
对世旅组织管理和行政审查的后续检查	将于 2014 年初完成
致世界旅游组织管理当局函	ML/2013/01
对联合国系统资源调动职能的分析	将于 2014 年初完成
联合国系统各组织外地办事处使用编外人员情况及有关合同模式	将于 2014 年初完成
联合国驻地协调员遴选和任命程序，包括为他们的工作提供准备、培训和支持	JIU/REP/2013/3
联合国系统的执行伙伴管理	JIU/REP/2013/4
联合国全系统基本建设/施工/翻修项目合同管理的良好做法	将于 2014 年初完成
对联合国系统评价职能的分析	将于 2014 年初完成
联合国系统各组织使用退休人员和已过退休年龄工作人员的情况	将于 2014 年初完成
审查联合国可持续发展会议结束后联合国系统的环境治理	将于 2014 年初完成
关于审查联合国特别政治任务的可行性研究	已完成
关于审查安全和安保事项的可行性研究	已完成
对拉加经委会的管理和行政审查	JIU/NOTE/2013/2
对联合国系统各组织的背景调查	JIU/NOTE/2013/1
联合国的记录和档案管理	JIU/REP/2013/2
对联合国系统长期采购协议的审查	JIU/REP/2013/1
对联合国系统业务活动全系统联合方案拟订和行政安排的审查	取消

^a 相关报告和说明可查阅 www.unjiu.org。

附件三

分摊联合检查组 2014-2015 年费用的组织名单及其分摊份额百分比

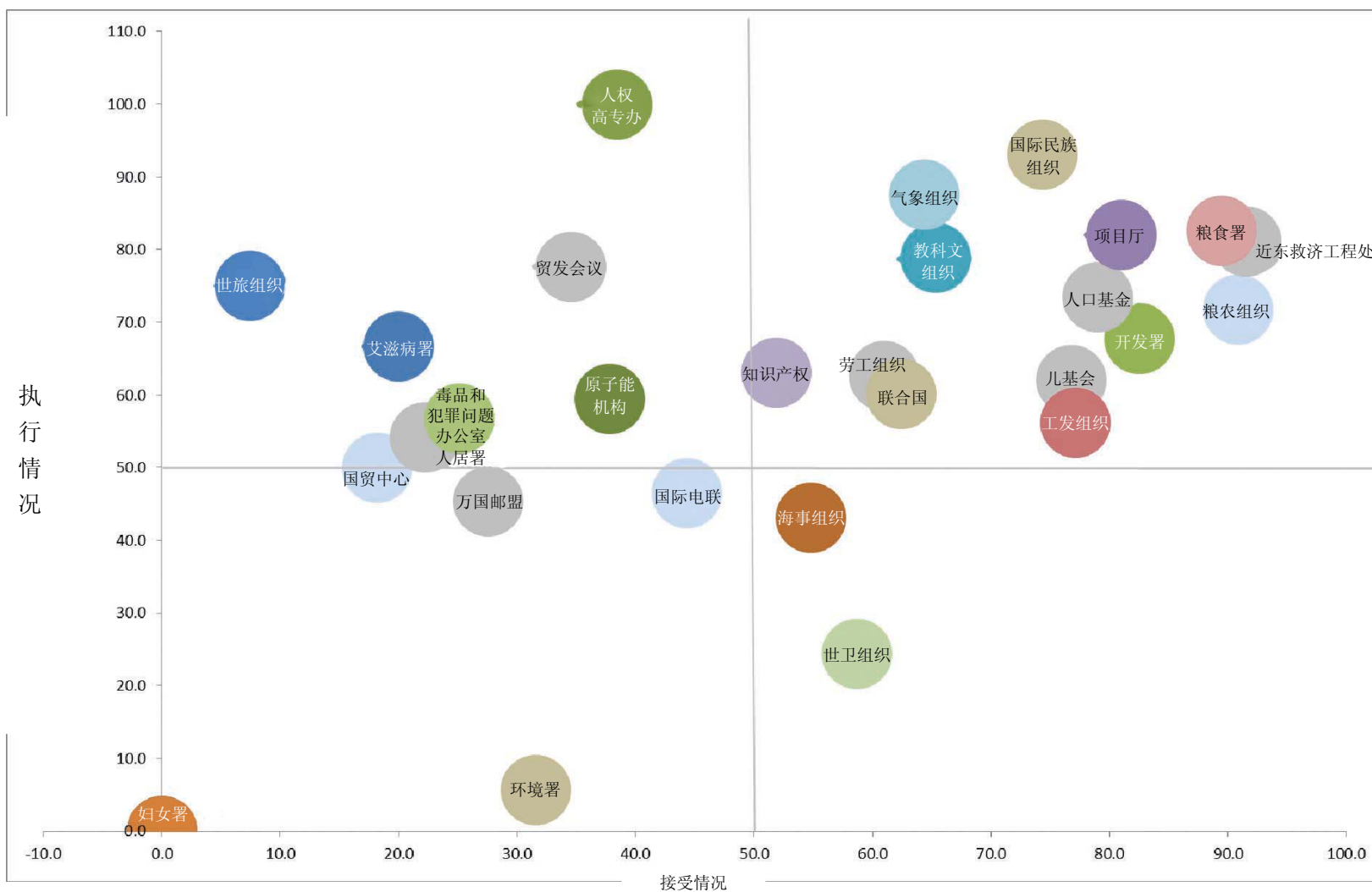
组织	百分比
粮农组织	4.9
原子能机构	1.8
国际民航组织	0.7
劳工组织	2.0
海事组织	0.2
国际电联	0.7
泛美卫生组织	3.0
艾滋病署	1.0
开发署	18.9
教科文组织	2.9
人口基金	2.8
难民署	6.7
儿基会	12.4
工发组织	0.8
联合国	13.7
项目厅	4.1
近东救济工程处	1.9
妇女署	0.7
世旅组织	0.1
万国邮联	0.2
粮食署	12.2
世卫组织	6.9
知识产权组织	1.1
气象组织	0.3

根据经财务和预算网认可的 2014-2015 两年期拟议预算得出的初步数额 (CEB/2013/HLCM/FB/9)，将重计费用，并以行政和预算问题咨询委员会和大会的决定为前提。联合国包括联合国、训研所、国贸中心、公务员制度委员会、国际法院、联合国合办工作人员养恤基金和联合国大学，不包括联合国赔偿委员会、卢旺达问题国际刑事法庭、前南斯拉夫问题国际法庭和维持和平行动部。

附件四

2005-2012 年各参与组织接受和执行联合检查组建议的总体情况

(百分比)



附件五

联合检查组的人员组成

1. 联合检查组 2013 年人员组成情况如下(每个检查专员的任期均止于括号内标示年份的 12 月 31 日):

伊斯特凡·波斯塔(匈牙利), 主席(2015 年)

吉汗·特尔齐(土耳其), 副主席(2015 年)

戈皮纳坦·阿恰库兰加尔(印度)(2017 年)

乔治·巴特西奥塔斯(美利坚合众国)(2017 年)

热拉尔·比罗(法国)(2015 年)

让·韦斯利·卡佐(海地)(2017 年)

帕帕·路易·法尔(塞内加尔)(2015 年)

豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯(洪都拉斯)(2016 年)

猪又忠德(日本)(2014 年)

苏凯·普罗姆-杰克逊(冈比亚)(2017 年)

根纳季·塔拉索夫(俄罗斯联邦)(2017 年)

2. 联检组章程第 18 条规定, 联检组每年应从检查专员中选举产生主席和副主席各一名, 据此, 联检组于 2013 年 12 月 3 日选举产生了如下主席团:

吉汗·特尔齐(土耳其), 主席

豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯(洪都拉斯), 副主席

附件六

2014 年工作方案^{*}

项目编号	名称	类型
A. 394	审查联合国系统各组织的安全与安保情况	全系统
A. 395	对联合国系统成果管理制的全系统审查：为 2015 年进行成果管理制审查拟定到期总表和方法(第一阶段)	全系统
A. 396	审查联合国系统的新闻政策和做法	全系统
A. 397	全面审查联合国系统内气候变化方面的活动及为其分配的资源	全系统
A. 398	联合国系统各组织管理和行政审查的比照评估框架	不报告
A. 399	合同管理与行政	全系统
A. 400	审查全系统落实所有人的充分生产性就业和体面工作的情况	全系统
A. 401	对人权高专办的管理和行政审查(已获授权)	单个组织
A. 402	区域治理问题联系机制的有效性：区域委员会之间的协调	单个组织
A. 403	支持独立全系统评价——启动	不报告

^{*} 当年内可做变动。

检查规范和标准

评价规范和标准

调查的一般原则和指导方针

本文的三份文件载列联合检查组[联检组]的检查规范和标准[2013]、评价规范和标准[2012]以及开展调查的一般原则和指导方针[2013]。

联检组决定，根据其自身的经验，并适当考虑到情况的变化和当前的各种做法，审查其在 1997 年通过并公布的《联检组的标准和准则》(A/51/34，附件一)；此后编写了上述三份文件。因此，这些文件源于《章程》[1976]和《联检组的标准和准则》[1997]的相关部分。编写这些文件时还酌情考虑到了联合国系统和其他国际论坛当前普遍采用的监督方法和实践。这些文件将反映出在检查、评价和调查三个方面对《联检组的标准和准则》所作的修改。

在大多数情况下，这些文件反映了联检组现有的实践、质量标准和政策，加上联检组是内部工作程序[2011]。因此，应将这些文件视为补充联检组《章程》和《内部工作程序》的活文书，必要时应加以修订，以反映实际做法和经验以及检查、评价和调查领域不断变化的做法。

日内瓦，2013 年 10 月

目录

检查规范和标准

- 一. 检查规范
- 二. 检查标准
 1. 体制框架
 2. 能力和道德操守
 3. 检查对象
 4. 作出进行检查的决定
 5. 检查流程
 6. 定稿(第 4 阶段)
 7. 制作产出/使用(第 5 阶段)

评价规范和标准

- 一. 评价规范
- 二. 评价标准
 1. 机构框架
 2. 能力和道德操守
 3. 作出进行评价的决定
 4. 评价流程
 5. 定稿(第 4 阶段)
 6. 报告编制和利用(第 5 阶段)

调查的一般原则和指导方针

- 一. 职权、工作范围、定义和情报来源
 - A. 职权及任务范围
 - B. 定义
 - C. 情报来源
- 二. 调查标准、流程和保密
 - A. 标准
 - B. 调查流程
 - C. 保密
- 三. 调查结果

检查规范和标准

一. 检查规范

第 1. 检查的定义⁹

检查是指对(若干)组织或其(若干)部分的内部治理、管理和(或)业务进行独立和客观的审查,包括现场审查,以确定其在多大程度上是在按预期运作,并确定良好做法和改进的机会。检查包括审查各项工作、活动或政策的运作情况,以核查其经济合算情况、效果和效率。检查中将各项工作、活动、项目、方案和政策与预定的准则和规范(如适用的细则和条例、内部行政指示、基准、组织本身的和(或)整个联合国的业绩指标、相关组织内外其他单位的良好业务做法)进行比较,并要考虑到需要最佳利用分配给其的资源。

第 2. 检查的责任

大会第31/192号决议(1976年12月22日)设立了联合检查组(联检组),并核可了《联检组章程》,该章程于1978年1月1日生效。《章程》第三章规定了职能、权力和责任,包括检查责任;并载有联检组的总体政策框架。大会承认联检组为联合国系统唯一的独立外部监督机构,其任务是¹⁰ 进行全系统的检查、评价和调查。

第 3. 独立性和公正性

《联检组章程》第7条规定,“检查专员应在完全独立的情况下,只为各组织的利益着想执行任务”。检查专员坚守独立,不受来自任何国家或组织的外部影响。保障联检组独立性的主要途径是按照《联检组章程》规定的程序遴选和任命检查专员。

联检组不偏不倚地、无偏见地开展各个阶段的检查工作。这包括在检查过程中酌情考虑各相关利益攸关方的意见。邀请各利益攸关方就实质性事项提供意见和评论。

第 4. 用处和意图

联检组着手进行的检查¹¹ 主要有以下三种缘由:(a) 来自大会和联合国系统各组织其他相关立法机构的任务规定;(b) 联合国系统各参加组织和机构行政

⁹ 摘自《联检组的标准和准则》(A/51/34,附件一),第10段。联检组经常使用通用术语“审查”来描述一系列产出,包括检查、评价和良好做法的研究。

¹⁰ A/RES/54/16, A/RES/59/267 重申了 54/16, A/RES/64/262。

¹¹ 联检组检查的结果可以报告、说明、致管理当局的形式发布。

首长提出的建议；(c) 联检组内部就依照《联检组战略框架》选定的专题提出的建议。大会的一些决议要求联检组优先考虑关于管理、行政和方案编制问题的提议(A/RES/50/233)和旨在改善管理和方法及增进各组织间协调的提议(A/RES/59/267)，并就对各参加组织和联合国会员国和联合国系统其他组织具有意义和相关性的全系统问题提出报告，并就如何确保避免工作重复和重叠以及在执行本组织的任务时提高资源使用效率和效力提出咨询意见(A/RES/64/262，执行部分第8段)。

联检组开展的检查应具有在下列一个或多个方面有助于产生作用的明显可能：a：加强透明和问责制；b：推广最佳做法；c：增进协调与合作；d：加强一致性和谐调；e：增强控制和遵循；f：提高业务实效；g：大量节省资金；h：提高业务效率。

开展的检查应作为联合国系统各组织在规划、方案拟订、预算编制、业绩和成果等方面的决策和管理工作的一个组成部分，并应指出良好做法和不良做法，还应酌情提出纠正行动。

对所有受检查的参加组织采用一致的指标和基准，这样可在各组织之间进行比较，并可显示每个组织在多个领域的表现情况。这样做会有助于促进更大的业务效率和实效，并找到协调和协作的领域(包括分享良好做法)。

联检组报告、建议的使用及各项建议的有效贯彻是联检组、各参加组织和会员国的共同责任。联合国系统各组织行政首长确保由其各自主管机构核准/接受的联检组的各项建议尽快得到全面执行。

第5. 廉正和道德操守(应有注意)

联检组小组需要具备最高标准的廉正以履行其职责。检查专员们受大会在其第56/280号决议中通过的《关于非秘书处官员和特派专家的地位、基本权利和义务的条例》的制约。他们应尊重其工作所在环境的各种信仰以及社会和文化氛围，并应在规划、开展和报告检查工作时考虑到这些差异可能产生的影响。联检组开展检查时全面遵守《联合国宪章》，不加歧视，并遵循各项国际公认的人权文书。

联检组承诺尊重各组织/实体和个人以保密方式提供情报的权利，并确保敏感资料来源的不可追溯。联检组承诺确保检查所涉者有机会审阅其名下言论。

第6. 质量

联检组计划、设计和开展工作，以确保高质量的工作，其定义是准确性、增值、明确、公正、客观和重要意义。

第 7. 透明和协商

联检组承诺透明并公布其检查结果。

联检组在检查工作过程中与相关利益攸关方举行协商。在规划、设计、开展检查和贯彻检查报告过程中，在可行和适当的情况下可向全系统利益攸关方和专家咨询。在可能的情况下，联检组小组将考虑外部专家组织的与联检组项目主题有关的届会、会议或大会的审议内容。在特殊情况下，并在有资金时，联检组报告协调员可召集扩大的集思广益会议，各参加组织和任何其他相关专家网络的主管秘书处官员可以参加，会上联检组将介绍初步调查结果、可能的基准和结论，并就这一主题交流意见。检查工作开始时酌情说明检查的职权范围。请各利益攸关方对检查报告草案作出评论。将在检查报告最后敲定之前酌情考虑这些意见。

虽然最好是在检查之前先与一个组织协商，但检查专员可以未经事前通知即开展检查。

第 8. 可行性

在作出检查决定之前，联检组根据任务规定、收到的意见和建议，进行可行性鉴定。作鉴定是为了确定某项工作、活动、项目、方案或政策的执行是否需要受到检查。

第 9. 检查的能力

联检组小组应具备与监督相关的专业背景、资格和(或)培训，并不断更新其技能。联检组掌握了各种最新的工作方法，这包括全系统的技术方法和分析性复核方法，包括调查。

第 10. 检查的后续行动

联检组已设立了一个系统化程序，追踪相关立法机构和(或)行政首长就审议检查报告所采取的每一个步骤，包括秘书处官员采取的措施。联检组还设有一个资料库来记录和跟踪联检组检查所提建议的贯彻情况。联检组已建立了一个网上跟踪系统，使所有利益攸关方参与后续行动。

第 11. 对知识建设的贡献

联检组负责维护一个建议保存库，并负责传播良好做法。联检组网站是共享知识和开发方便用户的检查产品的主要工具。将找机会酌情与利益攸关方分享检查报告/成果、良好做法以及所作检查研究的其他有用的副产品。

联检组的检查报告分发给所有有关的行政首长，并说明是供采取行动或是提供情报。收到核查报告后，行政首长或有关方面立即对内和对外将其分发给(可加上评论)其各自组织的成员国。

二. 检查标准

1. 体制框架

1.1 《联检组章程》制约联检组的监督职能(评价、检查和调查),并明确规定了联检组进行全系统检查的任务。因此,《联检组规约》载有其总体检查政策。补充《规约》的是一套“内部标准和准则”以及《内部工作程序》,联检组以此来开展日常工作,包括检查。

1.2 联检组对联合国大会和那些接受《联检组章程》并被称为参加组织的专门机构的立法/理事机构和联合国系统的其他国际组织¹²履行职能并对其负责。根据《联检组章程》,联检组是联合国大会和各参加组织的立法/理事机构的附属机构。

1.3 联检组的《战略框架》为其工作提供战略指导。年度工作方案¹³的确立应经与下列方面协商:参加组织的立法/理事机构、参加组织的行政首长以及联合国系统内与预算管理、调查、协调和检查相关的各机构。根据《规约》第9条第2款,工作方案应提交给会员国、行政首长和其他有关机构。工作方案应考虑到联检组的总体经验、优先事项评估和可用资源。

1.4 联检组应首先考虑各立法机关的要求,并应全面考虑各参加组织的不断变化的优先事项和需要。联检组还将适当考虑诸多因素,例如充分兼收并蓄全系统、多个组织和某一组织的报告,特别是各组织的管理和行政部门的检查和审查。全系统报告将包括关于所有组织共同关心的问题的报告,这些问题需要通过行政首长协调会机制采取协调一致的行动并以集体的办法来解决;这些报告中还包括每个组织必须想出各自的办法来解决的共同问题。按照大会的要求,联检组以参加组织及其立法机构所关注的全系统问题为重点。

1.5 联检组具备同参加组织一起发布、处理¹⁴检查报告和采取后续行动¹⁵的机制,并定期从参加组织收到其接受和执行联检组建议的情况,并在年度报告中列出总体成果。

1.6 联检组检查报告载于联检组网站(www.unjiu.org)。

¹² 截至2013年10月:粮农组织、国贸中心、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、海事组织、艾滋病署、国际电联、联合国、贸发会议、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、难民署、人居署、儿基会、工发组织、项目厅、毒品和犯罪问题办公室、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、万国邮联、粮食署、世卫组织、知识产权组织和气象组织。

¹³ 《章程》第9条。

¹⁴ 《章程》第12条。

¹⁵ 《章程》第12条。

2. 能力和道德操守

2.1 联检组小组应具备检查和(或)监督方面的能力和专业经验。他们必须拥有或获得检查工作的相关经验和(或)培训，并不断更新其技能。

2.2 联检组小组对所有利益攸关方应做到廉正而客观。他们应确保与个人/官员的接触体现出尊重，包括保护个人的匿名和保密。

2.3 检查专员对检查工作总体及其最后产出负责。

3. 检查对象

3.1 标准检查主要包括：审查和评估全系统的或单个组织的工作、活动、项目、方案或政策的执行情况。

3.2 特别检查主要包括：现场审查参加组织的检查专员所注意到的，无论是总部还是外地，有问题的和(或)高风险的具体管理或政策问题。

4. 作出进行检查的决定

鉴定

4.1 按照上文规范 8 作出鉴定。采用内部标准的鉴定模板。进行鉴定以确定是否具备和可在检查工作时限内获得开展检查的相关情报和资料，以及是否得到各利益攸关方的合作和关心。

4.2 进行鉴定时主要考虑下列方面：

- 提议的检查是否重复以往任何或正在进行的监督工作？
- 这对全系统的一致性和协调来说是否一个重要事项？
- 是否有可能提高效率？
- 是否有助于联合国的重大倡议？
- 提议是否关系到关键的管理、行政和方案编制方面的问题，包括风险管理、控制和治理问题？
- 提议是否旨在改进管理和行政方法？
- 是否有可以利用的现有基准，或是必须建立这类基准？
- 在组织结构方面是否有重大变化？
- 并提议是否促进各参加组织之间更大程度的协调？
- 能否在现有资源范围内进行，如果不能，作出提议的实体是否提供预算外资源？

- 提议是否关系到(寻求)减轻联检组发现和(或)被提请注意的风险?
- 提议是否关系到联检组发现和(或)被提请注意的不当行为或不合规行为?

5. 检查流程

5.1. 联检组在检查工作中使用下列指示性标准。检查的持续时间以及产出类型(报告、说明和机密信函)因其复杂成度和性质(单一组织、几个组织或全系统)、可用资源和其他具体考虑而各不相同:

第 1 阶段	第 2 阶段	第 3 阶段	第 4 阶段	第 5 阶段	第 6 阶段
规划、准备 与设计	资料收集 和分析	准备产出	酌情听取 外部评论	定稿	制作产出/ 使用

规划、准备与设计(第 1 阶段)

职权范围

5.2 职权范围由小组长,即报告协调员/项目检查专员,若有共同作者的话,经与其协商,同时考虑到所作的初步研究,并在小组的协助下制订。

5.3 职权范围应明确说明背景和起源、检查目的和范围,并说明检查的准则、所检查的关键问题、拟议方法、工作计划,包括详细的时间表、流程和预期产出/结果和检查报告。

5.4 应阐明检查的目的和问题,为此应将一个组织/单位的工作、活动、项目、方案和政策与既定的准则进行比较,从而确定资源是否得到有效和高效率的管理。¹⁶

5.5 检查工作的设计应考虑到掌握的资料、资料的收集和利益攸关方的需求,从而使检查报告为有关利益攸关方提供及时、有效而可靠的情报。而且,应在职权范围中明确规定检查方法,这些方法应全面而有力,从而可进行彻底、公平和公正的检查。

5.6 职权范围中应说明检查的预期影响,以上文规范 4 所述的一个或多个类别的影响列出,同时应铭记《联检组章程》第 5 条。

5.7 开始检查之前,作为一般性惯例,应将职权范围和通知函分发给各有关参加组织。

¹⁶ 取自《联检组的标准和准则》(A/51/34, 附件一), 第 25 段。

启动文件

5.8 启动文件应进一步详述职权范围最初概述的检查所涉的问题、工具和方法，包括说明是否为回答每一个检查所涉的问题采取了调查/问卷或任何其他资料收集方法。启动文件应考虑/确定采用有关组织内外单位的哪些适用的细则和条例、内部行政指示、既定的基准、评级制度、主要业绩指标、良好业务做法来框定检查工作。应酌情将约谈指南、调查表和其他文书附于启动文件，并附上一份最新时间表。如有必要，可按启动文件调整职权范围。

根据启动文件，检查专员应能够：¹⁷

(a) 查明和确定现有的准则，如目前关于流程、活动、项目、方案或政策检查所遵循的规则、条例或立法授权、基准、标准和业绩指标，以此作为基础来评估业务效率和效果；

(b) 确定所考虑的可能影响受检查的工作、活动、项目、方案或政策的具体立法或行政行动；

(c) 理解会员国对这些工作、活动、项目、方案或政策的利益和关心所在；

(d) 明确检查的(各项)目标，其中主要可包括回答下列问题：

- 受审查的实体是否经济而高效率地获取、保护和利用其资源(如人员、财产和空间)？
- 低效率且不经济合算的做法的原因是什么？
- 受审实体在经济问题上是否遵守各项细则和条例？
- 什么行之有效，为什么以及如何行之有效？
- 有哪些良好做法？
- 有哪些需要改进？

(e) 了解所检查的工作、活动、项目、方案或政策执行如何运作；确定何种因素决定其业绩符合(或偏离)既定标准/准则的程度；

(f) 判断所审查的各项工作、活动、项目、方案和政策的相关内部控制办法的存在和使用情况。检查专员应警惕可能显示违反细则和条例的可能直接影响结果的不当行为。

¹⁷ 取自《联检组的标准和准则》(A/51/34，附件一)，第25段。

收集资料和分析(第 2 阶段)

5.9 检查工作的资料收集方法主要包括：问题单、调查表、约谈、核对表、文件记录审查、电脑提取资料、文件审查、记录、以及现场抽查和观察。

5.10 集到的所有资料，包括约谈和观察结果，将记录成文，供下一步使用。应酌情对收集的资料进行鉴定、验证、分析和利用，以作为调查报告结论的素材，为提交立法机构的呈文提供后备资料，并作为联检组以后项目可用的记录和档案，同时将此作为知识管理的一个部分。

5.11 在资料的收集和分析整个阶段，直到产品的制作和完成，联检组小组通过下列标准来确保资料/情报的一致性和质量：

- **鉴定**——对资料/情报声称的所能进行的衡量有多少信心？
- **相关性**——资料/情报是否会被用来回答决策者的问题？
- **可靠性**——收集的资料/情报的可靠和一致程度？
- **重要性**——资料/情报是否将超越直接观察所示而提供重要情报，由此增加研究的价值？
- **效率**——是否在以有效率的方式收集资料/情报？
- **及时性**——是否可及时提供分析性情报、调查结果、结论和建议，以符合决策者的时间表(如果已知)？

问卷和调查

5.12 问卷是开展全系统检查的一个重要的工具，以此可确保从整个系统获取一致的情报。问卷/调查所寻求的情报不应是通过其他手段(组织的网站、提供的文件等)可获得的情报。所提问题应该明确，不应要求提供已公布的情报，且给予的答复时限应合理。高度建议使用网上电子问卷/调查，以方便处理。可先在内部测试问卷和调查草案，并酌情在一些利益攸关方中测试，然后再最后定稿。问卷/调查单可随带一份关于哪些关键方面需要着重测试的简短说明。

约谈

5.13 通常，一旦完成对最后启动文件和问卷/调查答复的分析，即开始正式的深入约谈。经过上述分析，联检组小组可提问以探讨更多的问题，并了解受约谈者对所讨论题目的看法，找出任何有助于情况分析的其他文件和(或)情报，并找出其他能够为检查工作提供更多情报者。

5.14 进行约谈之前，协调员应确定询问的主要领域，同时应考虑有关组织/实体的具体情况和接受约谈官员的职能。应以“约谈指南”形式对重要的问题进行准备，并酌情在谈话之前将其提供给接受约谈者。联检组小组所用的任何基准和

(或)业绩指标可提供给接受约谈者。还可以利用检查工作所选定的基准/指标/政策来选择问题。应根据可进行约谈的时间框架调整约谈指南。联检组已制定了进行约谈的指导方针。为每次约谈准备一个约谈说明。

5.15 约谈可以是到人到现场或通过电子手段(电话、视频会议)进行。

核对表

5.16 核对表就相关证据的收集提供指导, 这些证据用来按照既定准则判断(多个)接受检查的组织的业绩。核对表中包括预设的问题。使用核对表本身是一项系统化的工作, 因此核对表非常符合检查工作的目的。核对表是最标准的收集观察资料的方式, 如果能够预先说明要收集的资料, 就采用这种方法。

观察

5.17 观察就是一种通过在自然环境中观察行为、工作和活动的资料收集方式。观察是一种诊断工具, 既可借以理解运作良好或不好的方面, 也可借以审视工作和其他方面实际上是如何运行的。观察可以是公开的(每个人都知道他们正受到观察)或隐蔽的(没有宣布的观察)。还可通过观察来收集不框定的资料陈述。

主要业绩指标和基准

5.18 作为检查的一个部分, 在检查开始之前将确定或制定主要业绩指标(以评估特定工作、活动、项目、方案或政策的成败)和基准(标准或衡量标准)。联检组在以前的报告中已制定的主要业绩指标、基准和良好做法应予以考虑。¹⁸

产出准备(第3阶段)

编写报告¹⁹

5.19 联检组小组根据主要调查结果、结论和建议提纲起草报告。小组成员按检查专员的布置, 起草报告草稿或他们所负责部分的内容。

5.20 联检组报告应尽量遵守建议的字数限制,²⁰ 但这不应影响检查报告的质量。应注意文字应符合清楚易读的要求。

5.21 小组成员完成报告草稿后, 即举行有执行秘书或其代表参加的联检组第一次“集体智慧”会议(检查专员同行审议)。报告将纳入有关评论, 然后将报告草稿送交参加组织和其他利益攸关方以征求意见。

¹⁸ 例如:“联合国系统企业风险管理审查”[JIU/REP/2010/4]、“改革进程中的联合国成果管理制”[JIU/REP/2006/6]或“联合国系统监督制度的缺陷”[JIU/REP/2006/2]。

¹⁹ 最终产出按其范围和所提建议的对象和敏感性, 可以报告、说明、致管理当局函或密函的形式发布。这些形式在本《规范和标准》中均称为“报告”。

²⁰ 10 700 个英文单词。

报告结构

5.22 本报告的结构应包括执行摘要、目录、简称表、导言和主要章节(其中包括关于每一项有关结论和建议的分节)，以及附件(酌情)。

执行摘要

5.23 执行摘要简要说明进行检查的理由和目的以及主要的调查结果、结论和主要建议。重点突出向立法机构提出的采取行动的建議。

导言

5.24 报告的导言应依据下列原则：

- 应明确说明检查的对象。应提及与检查对象关联的任务和政策；
- 应提及检查的目的和原委，包括检查的对象是由谁建议的；
- 应当包括检查目的、范围和采用的准则；
- 所采用的检查方法包括说明与之进行协商/接受访问/调查的各组织/实体和其他利益攸关方。这部分还应包括对方法的任何限制(这应包括对参与的利益攸关方的任何限制)，以及检查方法在何种程度上包括了保密等守则保障。

主要章节

5.25 报告的主要章节应依据下列原则：

- 报告应明确区分调查结果、结论和建议，并厘清其之间的逻辑联系；
- 结论必须依据符合检查方法和与所收集的资料一致的调查结果，并就找出和(或)解决重大问题或不良情况提出见解；
- 建议应建立在结论之基础上，并应坚实地基于证据和分析，应具有现实意义，并酌情列出优先事项和明确的采取行动的时限；
- 应根据情况清楚地列出并解释良好做法以及吸取的经验教训。

附件

5.26 所有检查报告将包括一个附件，其中带有一份“有关参加组织根据联检组建议将采取的行动一览表”。联检组借助一份表格来监测建议的执行情况，该表列出与每个组织/实体相关的建议，并具体说明是需要由相关组织的立法或理事机构采取行动，还是可由其行政首长采取行动。

5.27 可在联检组网站提供附件的下述要素内容：已约谈的组织/实体/厅室清单，资料收集工具(问卷、调查)，最终职权范围和相关文献目录。接受约谈的全

部人员名单可存入项目档案。其他相关文件(检查的副产品),如个案研究、小组研究、深入研究等项报告以及组合分析等,也可以作为附件列于网站。

暂停阶段

5.28 酌情向所有参加有关组织和其他相关利益攸关方分发报告草稿,以更正任何事实错误,并就调查结果、结论和建议提出实质性意见/建议(如果有的话)。

6. 定稿(第 4 阶段)

6.1. 将酌情审议和考虑从有关参加组织收到的所有评论意见。最后报告提交给第二个“集体智慧”程序(通常是默许程序),期间检查专员们就最后案文达成一致意见,随后将其交付正式编辑。

6.2. 报告经过正式编辑,即按照《联检组章程》第 11 条交付翻译。

7. 制作产出/使用(第 5 阶段)

7.1. 报告一旦经正式编辑,即分发给各利益攸关方,以供采取行动或知会,并公布于联检组网站。

7.2. 应酌情向有关立法机构和理事机构介绍报告所载的对其提出的各项建议,从而使各利益攸关方能够全面加以利用。

7.3. 《联检组章程》(第 11 条)对联检组报告的处理作了规定,并授权各参加组织的行政首长确保:(a) 对所有相关报告进行讨论,并由其主管机构对其中的建议采取行动(接受或拒绝),(b) 使经其各自主管机构核可的联检组建议尽快得到执行。如果产出类别是说明或信函,《规约》第 11 条规定,应将其送交有关行政首长,“由他们决定如何使用”。此后,联检组就其报告的处理与各参加组织达成了协议。

7.4. 无论最后产出的类别,有关参加组织应利用联检组的网上跟踪系统来了解情况,以接受和执行建议。联检组期待每年从参与组织获得与参加组织相关的各项建议的接受和执行情况,并相应公布有关统计资料。

* * * * *

评价规范和标准

一. 评价规范

第 1. 评价的定义

评价是根据立法机关规定的目标、目的和任务，对联合国系统相关各组织正在进行或已完成的干预措施、捐款或活动的设计、执行和绩效开展的公正、系统和客观评估。评价侧重于预期绩效和实际绩效，旨在确定项目、方案、战略、机构业绩或政策的相关性、影响、成效、效率、一致性和可持续性。评价应提供可信、可靠和有用的循证情报，使联合国系统各组织的行政与立法决策进程能够及时纳入调查结果、结论、建议和良好/最佳做法。²¹

第 2. 评价的责任

大会第31/192号决议(1976年12月22日)设立了联合检查组(联检组)，并核可《联检组章程》，1978年1月1日起生效。《章程》(第三章)规定了联检组的职务、权力和包括评价在内的责任，还载有联检组的总体评价政策。大会确认联检组是联合国系统唯一的独立外部监督机构，²² 任务是进行全系统评价。

第 3. 独立性和公正性

《联检组章程》第7条规定，检查专员应在完全独立的情况下，只为各组织的利益着想执行任务。检查专员致力于独立性，不受任何国家或组织的外部影响。《联检组章程》规定了检查专员的甄选和任命程序，保障了联检组的独立性。

联检组以公正和无偏见的方式开展各阶段评价工作。评价过程视情况考虑所有利益攸关方意见。在实质性事项上，各利益攸关方应邀发表观点和评论意见。

第 4. 用处和意图

联检组编写的评价²³ 主要源自以下三个方面：(a) 大会和联合国系统相应组织其他立法机关规定的任务；(b) 参加组织和联合国系统内同预算管理、调查、协调和评价有关的机构行政首长提出的建议；(c) 联检组内部建议。大会决议还吁请联检组优先考虑关于管理、行政和方案编制问题的提议(A/RES/50/233)，那些旨在改善管理和方法及增进各组织间协调的提议(A/RES/59/267)，以及把报告的重点放在对各参加组织和联合国会员国以及联合国系统其他组织具有意义和

²¹ 来源：《联合国评价小组联合国系统评价准则》，第5页(2005年)，“联合国系统中的监督缺陷”，第19页。

²² A/RES/54/16、A/RES/59/267 重申了 54/16、A/RES/64/262。

²³ 联检组评价可采用报告、说明和致管理当局函的形式。

相关性的全系统问题上，并就如何确保避免工作重复和重叠以及在执行本组织的任务时提高资源使用效率和效力提出咨询意见(A/RES/64/262, 执行部分第8段)。

联检组开展的评价必须有为以下方面做出贡献的明确潜力：(a) 提高透明度和问责制；(b) 传播良好/最佳做法；(c) 促进协调与合作；(d) 加强一致性和协调；(e) 改善控制和合规状况；(f) 增强效力；(g) 节省大量资金；(h) 提高效率。

评价应该是联合国系统涉及规划、方案拟订、预算编制、业绩和成果的各组织决策和管理流程中不可缺少的一项投入。

联检组报告和建议的效用以及就建议采取的后续行动的效力是联检组、参加组织和会员国的共同责任。联合国系统各组织的行政首长确保尽速执行各自主管机构核准/接受的联检组建议。

第 5. 廉正和道德操守 (应有注意)

联检组评价小组必须以最高廉正标准履行职责。检查专员受大会 2002 年 3 月 27 日第56/280号决议通过的《关于非秘书处官员和特派专家的地位、基本权利和义务的条例》的约束。他们应尊重工作地点的信仰和社会、文化环境，在评价规划、执行和报告工作中考虑上述差异可能产生的影响。联检组在无歧视、对国际公认的人权文书予以应有尊重和充分遵守《联合国宪章》的情况下开展评价。

联检组致力于尊重各组织/实体和个人以保密方式提供情报的权利，确保不能追踪敏感资料来源。联检组致力于努力保证参与评价的各方有机会审查其所作陈述。

第 6. 质量

联检组以确保高质量的方式规划、设计和开展工作，高质量是指准确、增值、明确、公正、客观和重要性。

第 7. 透明和协商

联检组致力于透明性和公布所有评价。联检组在评价过程中与相关利益攸关方协商。评价进程开始即提供评价的职权范围。利益攸关方应邀在评价报告草稿定稿前发表评论意见。联检组在定稿时将酌情考虑利益攸关方的评论意见，以促进调查结果和建议的自主权。

第 8. 可评价性

在决定一项评价之前，联检组根据任务规定、收到的建议和提议开展鉴定和可评价性评估。开展鉴定和可评价性评估的目的是确定一项方案、政策或专题领域是否可进行评估，避免与其他监督机构的活动重叠和(或)重复。

第 9. 评价的能力

联检组评价小组应具备评价方面的相关专业背景、资格和(或)接受培训,并不断更新其技能组合。联检组备有全套最新方法,其中可包括基于全系统的评价办法和包括调查在内的分析审查方法。

第 10. 评价的后续行动

联检组已建立系统程序,以跟踪相应立法机关和(或)行政首长为审议评价所采纳的各项步骤,其中包括秘书处官员采取的措施。联检组维护一个资料库,用以记录和跟踪就联检组评价所载建议采取后续行动的情况。联检组正在建立一个网上跟踪系统,以便所有利益攸关方参与后续行动。

第 11. 对知识建设的贡献

联检组评估报告发送给所有有关行政首长,其中说明是供采取行动还是供参考。评价报告收到之后,行政首长或相关方面在附加或不附加意见的情况下立即内部分发,或对外分发给各组织会员国。

联检组负责维护交存的建议,传播良好/最佳做法。联检组网站是知识共享以及开发方便用户的评价产品的主要工具。将视情况确定机会,与利益攸关方分享评价报告、良好/最佳做法以及所开展的评价研究的其他有用副产品。

二. 评价标准

1. 机构框架

1.1 《联检组章程》规定了联检组的监督职能(评价、检查和调查),为联检组进行全系统评价提供了明确任务规定。因此,《联检组章程》载有联检组的总体评价政策。此外,一套“内部标准和准则”以及用于联检组开展评价等日常工作的《内部工作程序》对《章程》进行补充。

1.2 联检组执行与联合国大会以及称为“参加组织”的、接受《联检组章程》的联合国系统中各专门机构和其他国际组织²⁴的立法/理事机构有关的任务并对它们负责。联检组是联合国大会及其参加组织立法/理事机构的附属机关,通过上述组织秘书处向其报告。

²⁴ 截至 2013 年 10 月:粮农组织、国贸中心、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、海事组织、艾滋病署、国际电联、联合国、贸发会议、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、难民署、人居署、儿基会、工发组织、项目厅、毒品和犯罪问题办公室、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、万国邮联、粮食署、世卫组织、知识产权组织和气象组织。

1.3 联检组战略框架为联检组工作提供战略指导。年度工作方案²⁵是在与以下各方协商后拟订的：参加组织的立法/理事机构、参加组织的行政首长以及联合国系统同预算管理、调查、协调和评价有关的各组织和机构。根据《章程》第9条第2款，年度工作方案提交给会员国、行政首长和其他有关机构。工作方案考虑联检组的总体经验、对优先任务的评估和资源供应情况。

1.4 联检组应首先考虑各立法机关的要求。它应充分考虑参加组织不断变化的优先事项和需求。它还将适当考虑若干因素，例如全系统报告、多个组织报告和单一组织报告的适当结合，特别是对各组织管理和行政状况的审查。全系统报告内的问题是组织共同关切的事项，问题的解决需要通过行政协调会采取协调行动和集体办法，也有的共同问题需要每一组织采取各自的解决办法。按照大会的要求，联检组重点关注参加组织及其立法机关关切的全系统问题。

1.5 联检组有向参加组织发布、处理²⁶评价报告和采取后续行动²⁷的机制；参加组织定期向联检组提供接受及执行其建议的情况，联检组在其年度报告中分享总体成果。

1.6 可在联检组网站(www.unjiu.org)查阅联检组评价报告。

2. 能力和道德操守

2.1 联检组评价小组应具备评价(或)监督方面的核心评价能力和专业经验。评价小组必须具备或获取相关经验、资格和(或)接受评价培训，不断更新其技能组合。

2.2 评价小组应诚信、客观地处理与所有利益攸关方之间的关系；确保在与个人/官员交往中始终保持尊重态度，包括保护匿名和个人秘密。

2.3 检查专员对开展整体评价和最终成果负责。

3. 作出进行评价的决定

鉴定

3.1 在作出进行一项评价的决定之前，联检组需要对任务规定、已收到的建议和提议进行鉴定和可评价性评估。此种筛选使用标准的内部鉴定和可评价性评估模板。

3.2 进行鉴定和可评价性评估是为确定一项方案、政策或专题领域能否进行评估，能否获得评价所需的有关情报和资料，能否在评价期间在各利益攸关方感兴趣并开展合作的情况下获得上述情报和资料。

²⁵ 《章程》第9条。

²⁶ 《章程》第11条。

²⁷ 《章程》第12条。

3.3 除其他外，鉴定和可评价性评估考虑以下方面：

- 建议是否重复以前或正在进行的监督工作？
- 此专题是对全系统一致性与协调而言重要的议题吗？
- 是否有增效潜力？
- 是否有助于关键的联合国倡议？
- 建议是否涉及关键的管理、行政和方案编制问题？
- 建议是否旨在改进管理和行政方法？
- 建议是否促进参加(联合国系统)组织的进一步协调？
- 能否利用现有资源进行评估；如不能，提出建议的实体能否提供预算外资源？

4. 评价流程

4.1 联检组在评价中使用下列指示性标准。各阶段所用时间取决于评价的复杂程度、性质(单一组织、几个组织或全系统)、可用资源和其他具体考虑：

第 1 阶段 (4-8 个星期)	第 2 阶段 (6-12 个星期)	第 3 阶段 (8-10 个星期)	阶段暂停 (3-5 个星期)	第 4 阶段 (3-4 个星期)	第 5 阶段
规划和筹备	资料收集 与分析	产出准备	外部评论	定稿	报告编制/ 利用

规划和筹备(第 1 阶段)

职权范围

4.2 职权范围由评价小组组长，即报告协调员/项目检查专员在评价小组协助下与共同作者(如果有)协商制订，同时考虑到初步研究。

4.3 职权范围应明确规定评价的背景和来源、目的和范围，说明评价标准、关键的评价问题、拟议方法和工作计划，其中包括评价的详细时间表、流程和预期产出/结果和报告。

4.4 应明确陈述评价目标，目标应考虑到评价期间可收集和处理的的情报，现实且可实现。

4.5 评价设计应考虑现有资料、资料收集情况和利益攸关方需求，使报告载有对相关利益攸关方而言及时、有效和可靠的情报。此外，职权范围应明确规定评价方法；评价方法应该全面、有力，以便进行全面、公平和公正的评价。

4.6 铭记《联检组章程》第 5 条，职权范围应说明评价在以下一个或多个影响类别中的预期影响：

- (a) 提高透明度和问责制；
- (b) 传播良好/最佳做法；
- (c) 促进协调与合作；
- (d) 加强一致性和统一；
- (e) 改善控制和合规情况；
- (f) 增强效力；
- (g) 节省大量资金；
- (h) 提高效率；
- (i) 其他。

4.7 在开始评价之前，应向各参加组织分发职权范围和通知函。

4.8 在规划、设计、编制评价报告和采取后续行动期间，可视情况在可行时与全系统利益攸关方和专家协商。联检组评价小组将尽可能总结与各自项目专题有关的外部专题专家组织的届会和会议。在特殊情况下，如有可用资金，联检组报告协调员可召集规模更大的集思广益会议，对参加组织秘书处主管官员和任何其他有关专家网络开放，会议其间评价小组将分享初步调查结果和结论，交流有关该专题的意见。

启动文件

4.9 将编写启动文件。初步启动文件应进一步拟订最初职权范围概述的评价问题和方法，包括说明为回答每个评价问题，是否将使用调查/问卷或其他资料收集方法。最终启动文件应附有约谈指南和最新时间表。如有必要，可在拟订最终启动文件后调整职权范围。

4.10 除其他外，将使用可获得的在线文件编写最终启动文件，该文件将随着在开展评价项目期间收集的资料增加而予以更新。

资料收集和分析(第 2 阶段)

4.11 评价资料的收集方法包括问卷(尤其用于全系统评价)、调查、约谈、研究、具体的资料/文件请求和现场访问。

4.12 所收集的约谈和观察结果等资料将予以记录，供进一步使用。所收集的资料应来自多个来源、进行鉴定、分析和酌情予以利用，以便证实报告结果，为向立法机关呈报提供后备支持，作为知识管理的一部分用作联检组今后项目的可用情报。

4.13 从资料收集与分析阶段至拟订和最终完成评价报告，评价小组适用以下标准，以确保一致性和资料/情报质量：

- **可靠性/有效性**——所收集资料/情报的可靠性和一致性如何？在保证资料/情报能衡量所要衡量目标方面有多大把握？
- **相关性**——该资料/情报实际上将用于回答决策者提出的问题吗？
- **重要性**——资料/情报是否将提供可通过直接观察获得的明显情报以外的情报，为决策者提供新的重要情报？
- **效率**——资料/情报是否以最经济使用资源的方式收集的，资料/情报是否为改进有关行动的具体方面做出独特贡献？
- **及时性**——能否及时提供分析情报、调查结果、结论和建议，以满足决策者的时间表(如果已知)？

问卷和调查

4.14 问卷是全系统内评价的一个重要工具，以确保从整个系统获得一致情报。问卷/调查不应针对通过其他手段(组织网站和可用文件等)可获得的情报。问题应该明确，不应要求提供可公开获得的情报，要求完成问卷的时限应该合理。为便于处理，强烈建议使用在线电子问卷/调查。可对问卷和调查草稿进行内部测试，并视情况让选定的利益攸关方测试，最后定稿和分发。问卷/调查可附有简短说明，介绍主要测试哪些关键方面。

约谈

4.15 通常，完成对最终启动文件和问卷/调查答复的分析后即启动正式的深入约谈。开展分析后，小组可能编制问题，以探讨其他事项，了解受访者对所讨论议题的观点，确定有助于情况分析的其他文件和(或)情报，确定能为评价进程提供更多情报的其他个人。

4.16 在约谈之前，协调员应确定要讨论的主要调查领域，同时考虑到有关组织/实体的具体情况以及将约谈官员的职能。关键问题以“约谈指南”形式编制，约谈之前将告知受访者上述问题。约谈指南应符合约谈时限。联检组有进行约谈的指导方针。每次约谈都编写约谈笔记。

4.17 约谈可当面进行或通过电子手段(电话、视频会议)进行。

产出准备(第3阶段)

编写评价报告

4.18 小组以说明主要调查结果、初步结论和建议的大纲为基础起草评价报告。主要调查结果应至少有三个不同情报来源(多种方法收集情报)的证据提供支持。检查专员指定的小组成员起草报告草稿或报告其所负责的内容。

4.19 在不应影响评价质量的前提下，应尽可能满足所建议的评价报告字数限制。²⁸ 应注意可读性和明确性要求。

4.20 小组成员完成报告草稿后，将举行执行秘书或其代表参加的联检组第一次“集思广益”会议(检查专员同行审议)。报告将纳入会议中的相关评论意见，然后报告草稿发送给参加组织和其他利益攸关方，以便进行评论。

报告结构²⁹

4.21 报告包括执行摘要、目录、简称表、导言、主要章节(由相关调查结果和建议分节组成)和附件。

执行摘要

4.22 执行摘要最长 3 页，说明评价理由和目标。摘要还应包括主要调查结果、结论和关键建议，同时强调供立法机关采取行动的建議。

导言

4.23 评价报告的导言应基于以下原则：

- 明确说明评价主题。应提及任务规定和影响该专题的政策；
- 应提及评价目的和背景，包括是哪一方提出了评价主题；
- 应包括评价目标、范围和所采用标准；
- 所采用的评价方法，包括说明协商/约谈/调查的各组织/实体和其他利益攸关方。本节还应包括方法限制(应该包括利益攸关方参与方面的限制)，以及评价设计在何种程度上采取了保密等道德保障措施。

主要章节

4.24 报告的主要章节应基于以下原则：

- 报告应明确区分调查结果、结论和建议，并建立上述各项之间的清晰逻辑关系；□
- 结论必须得到与所用方法和所收集资料相一致的调查结果的证实，并深入说明所确定的重要问题和(或)事项及其解决办法；
- 建议应以结论为基础，以证据和分析为坚实依据，具有相关性和现实意义，同时视情况明确指出优先事项和行动时限；
- 应酌情明确确定并说明良好/最佳做法和经验教训。

²⁸ 10 700 个英文单词。

²⁹ 根据联检组术语，上述《规范 and 标准》中所用报告一词包括“报告”、“说明”和“信函”。

附件

4.25 所有评价报告都包括一个附件，其中包括一份题为“拟由参加组织对联检组建议采取的行动一览表”的表格。联检组利用一份表格来监测建议执行情况，表格载有涉及各组织/实体的建议，并具体说明是需要该组织立法或理事机构采取行动，还是该组织行政首长采取行动。

4.26 应在联检组网站上提供以下附件内容：约谈的组织/实体/办事处名单、资料的收集手段(问卷和调查)、最后的职权范围和相关文献目录。项目卷宗应保留受访者完整名单。案例研究、分项研究、深入研究、投资组合分析等其他相关文件(评价的副产品)也可作为附件内容列入网站。

阶段暂停

4.27 报告草稿视情况分发给所有相关参加组织和有关的其他利益攸关方，以纠正事实性错误，就调查结果、结论和建议(如果有)提出实质性意见/建议。

5. 定稿(第 4 阶段)

5.1 所有参加组织提出的评论意见都视情况予以审议和考虑。最后报告提交给第二次“集体智慧”会议(通常采用默许程序)，检查专员在会上核准最终文本，然后交付正式编辑。

5.2 评价报告经正式编辑后按照《联检组章程》第 11 条第 4 款(b)项安排翻译。

6. 报告编制和利用(第 5 阶段)

6.1 评价报告一经正式编辑，即分发给利益攸关方供采取行动或供参考，同时公布在联检组网站上。

6.2 应视情况向参加组织立法和理事机构介绍评价报告，以便使利益攸关方充分利用报告。

6.3 《联检组章程》(第 11 条第 4 款)规定了联检组报告的处理程序，并规定各参加组织行政首长确保：(a) 各自主管机构讨论所有相关报告，并就其建议采取行动(接受或拒绝)；(b) 尽速执行各自主管机构核定的联检组建议。此后，联检组与各参加组织就其评价报告的处理签订协议。

6.4 联检组希望参加组织每年提供涉及参加组织的所有建议的接受和执行情况，并相应披露有关统计资料。联检组已建立了一个网基跟踪系统，以便使所有利益攸关方参与后续制度。

调查的一般原则和指导方针

一. 职权、工作范围、定义和情报来源

A. 职权及任务范围

1. 根据《联合检查组章程》(联合检查组下称“联检组”)第5条第1款,检查专员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。
2. 联合国大会在若干决议,特别是[A/RES/50/233](#)、[A/RES/54/16](#)、[A/RES/59/267](#)、[A/RES/59/272](#)、[A/RES/62/246](#)、[A/RES/63/272](#)、[A/RES/64/262](#)、[A/RES/65/270](#)和[A/RES/66/259](#)中,重申了联检组的调查职能。
3. 联检组是联合国系统唯一的独立外部监督机构。联检组在行使其调查职能时,并不替代任何既有的常设内部机制(即调查或行政机关)以及联合国系统各行政法庭,也不是其上诉机构。
4. 《联检组章程》第6条第1款和第6条第2款规定:“检查专员应单独或组成小组,对各组织中的任何工作部门进行现场查询和调查,并可由他们自己决定不经事先通知便进行查询和调查。检查专员应得到各组织所有各级的充分合作,包括查阅与他们工作有关的任何特别情报或文件。”这些条款完全适用于各组织的调查机关或其他部门,并应得到它们的遵守。
5. 根据章程第8条,联检组应决定进行查询和调查的标准和程序。
6. 本《一般原则和指导方针》并不也非意图对各组织产生约束力,或对各组织赋予、施加或暗示任何可在法庭或行政诉讼程序中起诉的职责、义务或权利。本《一般原则和指导方针》中的任何内容均不应解释为影响各组织根据其条例、规章、政策和程序所应有的权利和义务,也不影响国际条约、习惯国际法和各会员国法律授予各组织的特权和豁免。
7. 联检组特别援引第十届国际调查员会议(2009年)核可的《统一调查准则》,其中一些准则已纳入当前文本,或者按照联检组的独特背景进行了修改。
8. 联检组铭记保密规定,可与其他组织、国际机构或其他有关各方进行协商和协作,就如何妥善解决共同关心的问题交流看法、实践经验和见解。在其他调查机构进行的具体调查方面,联检组的调查分组可与之开展合作,交流信息。
9. 联检组的调查重点是以下人员据称违反规章制度和其他既定程序的行为:
 - (a) 行政首长;
 - (b) 内部监督负责人;

(c) 工作人员以外的各组织官员；³⁰

(d) (在例外情况下，如资源允许)不具备内部调查能力的组织的工作人员。

B. 定义

10. 调查是对造成有损各组织形象、财产和其他资源或权利的损害的某一状况或事件，和(或)对某个个人或群体据称导致此种损害的做法或行为依法进行的独立查询。调查是为了就据称违反规章制度和其他既定程序的行为提出报告。

11. 联检组的调查由联检组调查分组进行。联检组的调查分组在初步评估阶段由副主席和一名专业调查员组成。在开展调查的过程中，调查分组不包括主席和副主席，但包括受联检组指派调查该案的两位检查专员，以及一名专业调查员。³¹

12. 初步评估是联检组调查流程的第一步，在此期间，调查分组审核现有情报和初步证据，以评估所报告的指控是否提供了足以启动全面调查的可信迹象。

13. 为本文件起见，使用“组织”一词的指代范围包括已接受和遵守《联检组章程》的任何组织或实体。任一组织的调查机关以下均称为该组织的调查部门。

C. 情报来源

14. 联检组使用下列情报来源开展调查：

(a) 依照《联检组章程》第9条，各组织主管机关提出的要求，以及各组织行政首长和联合国系统内同预算管制、调查、协调和评价有关的机构提出的建议；

(b) 联检组在编写其报告、说明和致管理当局函期间本身的意见和调查结果；

(c) 联检组不论来源而直接收到的指控，同时考虑到控告的严重程度、可信度以及可予以确证的程度。

二. 调查标准、流程和保密

A. 标准

15. 联检组的调查将调查对象的行为与既定准则(如各项规章制度、行为守则、行政指示和适用法律)进行比较。

16. 进行调查是为了确定支持指控的事实真相，并酌情提请有关当局和(或)相关组织的调查部门注意，以采取适当行动。

³⁰ 如 ST/SGB/2002/9 “关于非秘书处官员和特派专家的地位、基本权利和义务的条例”所规定。

³¹ 联检组调查分组的职能与第十届国际调查员会议(2009年)核可的《统一调查准则》所指调查机关的职能相近。

17. 联检组调查的规划和实施以及为之分配的资源应考虑到指控的严重程度。
18. 联检组的调查应遵循其独立、称职、诚信、尽职和质量的一般标准，以及问责、公平、公正、正义和客观的原则。
19. 联检组的任何调查均应遵守以下标准：
 - (a) 整个调查过程客观、业务独立、公平和公正，并及时披露所出现的任何冲突或与联检组的利益冲突；
 - (b) 遵守职权规定、规章制度、行为守则和相关组织的行政指示以及有关国家的相应法律；
 - (c) 调查结果和结论所依据的是有效、可证实事实及相关分析，而不是个人的意见或假设；
 - (d) 及时、透明；
 - (e) 正当程序和无罪推定；
 - (f) 适当考虑所有调查结果。
20. 在调查过程中隐瞒指控或证据的行为以及其他任何干扰行为可构成严重不当行为，从而受到纪律处分。
21. 联检组调查分组的成员应对任何违反本标准的行为负责。
22. 如出现利益冲突，有关检查专员应退出调查，不参加调查过程的任何阶段。
23. 根据联检组调查工作的授权，各组织应主动或应联检组调查分组的请求，要求其工作人员配合联检组的调查，充分回答问题，并遵照执行所有关于协助和提供情报的请求。
24. 组织的工作人员如根据该组织的规章制度、政策和程序符合“举报人”的身份，应不受打击报复。该组织的行政首长应将报复视为另一个不当行为。

B. 调查流程

25. 联检组收到的所有指控均应交给副主席，副主席将向主席通报。
26. 联检组调查分组将对所收到的指控进行登记并确认收悉。
27. 所有指控均将由联检组调查分组审查，以确定是否属于联检组调查的权限和任务范围。
28. 副主席应在一名专业调查员的支助下进行初步评估并提出建议，说明该案件是否有充分理由进行全面调查，是否应不予立案，或是否应移交适当的主管当局。

29. 副主席应在主席团正式会议上向主席通报初步评估结果。如主席和副主席就不立案或移交案件达成一致意见，将向各检查专员通报，并在一般情况下通过默许程序征得他们的同意。如主席和副主席发生分歧，则应将双方观点在检查专员的正式会议上提出。
30. 如主席团建议展开全面调查，将召集一次检查专员会议。如联检组核准进行全面调查，则应为该任务指派两位检查专员，由一名专业调查员协助，并确定适当开展调查所必需的资源(工作人员和差旅)。
31. 联检组可请求相关当局资助某些与调查有关的费用。
32. 正在进行的调查及其进展情况应及时向联检组主席和副主席通报，主席和副主席应确保调查进程完全独立。联检组执行秘书应获得关于正在进行的调查的必要信息，以便向调查提供必要的财力和人力资源。
33. 联检组调查分组应按照详细的工作计划开展每项调查。工作计划的主要目标之一是确定情报来源以及保存和保护证据的方法。如出现新的事实和证据来源，调查工作计划可以进行调整。
34. 联检组调查分组应从速开展调查。
35. 在某些情况下，联检组可应调查分组的请求，决定是否有必要让具备适当背景和专门知识的专家参加，以提供咨询意见和协助。
36. 如果需要额外的特殊调查技能，联检组可应调查分组的请求，聘用外部专业调查员、调查部门或联合国系统内部或外部单位协助调查分组进行调查。
37. 联检组的调查活动应全部记录在案，包括收集和分析文献资料、视频、音频、图片和电子信息或其他材料，证人访谈、调查分组成员(或聘来协助他们的其他专业调查员)的意见以及开展彻底调查所需要的其他此类调查技巧。
38. 对于责咎和开脱两方面的情报联检组调查分组均应予以审查。
39. 对访谈进行录音或录像应当是联检组调查分组成员实施访谈的规范做法。如录音录像无法进行，则访谈应由两人(调查分组成员或聘来协助调查分组的人员)实施。

C. 保密

40. 检查专员以及所有涉及和(或)获悉调查者对于所收到的一切机密情报有保守职业秘密的义务(《联检组章程》第6条3款)。必须确保情报的机密性得到保障，以便除其他外，举报者及其他人能对自己与联检组联络的能力保持信心。
41. 调查分组成员应采取适当措施防止向任何第三方泄漏或披露任何调查信息。
42. 参加调查的人数应保持在最低限度。

三. 调查结果

43. 联检组调查结束后,调查分组就调查结果以及其后应采取的行动的向联检组汇报。
44. 如联检组调查分组在调查期间未发现充分证据证明所提出的指控,调查分组将记录下这些调查结果,并建议调查组结束调查和通知有关各方。
45. 如联检组调查分组在调查期间发现充分证据证明所提出的指控,调查分组将记录下这些调查结果,并建议调查组按照其规章制度、政策和程序向有关组织的相关机关/当局通报调查结果。
46. 联检组的调查结果应以密函形式提出,附上关于其调查结果和结论的详细调查报告。此类函件的草稿应提交联检组审议。
47. 联检组关于调查结果的密函应送交有关组织的行政首长。关于涉及本《一般原则和指导方针》第9段(a)和(c)分段所列官员的调查结果的联检组密函应送交有关立法/理事机构的主席。联检组的年度报告应列出所开展的调查的摘要,以确保调查对象的权利不受侵犯,并适当考虑保密。
48. 副主席在一名专业调查员的支持下,担任联检组监测各组织对证实所调查的指控的联检组密函和调查报告所作反应的协调人。
49. 联检组的任何调查完成后,主席团应保管该次调查的全部完整记录,也即调查活动、所收集的证据、调查结果、结论和作出的决定。
50. 如联检组发现一项投诉或指控蓄意不实,应将此事向有关组织的相关当局报告。
51. 如联检组调查分组的调查结果说明某一证人或调查对象不遵守调查过程中应有的义务,联检组可将此事向有关组织的相关当局报告。
52. 联检组可考虑是否应将与调查案件有关的情报转交相关国家当局。
53. 联检组调查分组应将本《一般原则和指导方针》适用于任何调查过程,并应为任何违反这些原则的行为负责。
54. 一旦调查结束,将向调查对象提供调查分组的调查报告草稿。调查对象可以对调查报告草稿的调查结果提出意见,如果愿意,也可就任何违反本《一般原则和指导方针》也即关于调查过程的各项既定标准和规定的行为提出投诉。调查对象的意见及其可能提出的投诉将提交给联检组,同调查报告草稿一并审议,并将在密函中充分反映。

