



联 合 国

联合检查组 2018 年报告和 2019 年工作方案

大 会

正式记录

第七十三届会议

补编第 34 号



大 会

A/73/34 *

正式记录

第七十三届会议

补编第 34 号

联合检查组 2018 年报告和 2019 年工作方案



联合国 • 2019 年，纽约

* 由于技术原因于 2019 年 3 月 4 日重发。

说明

联合国文件编号由字母和数字构成。凡提及这种格式的编号，即指联合国某一文件。

[2019 年 1 月 18 日]

目录

章次	页次
简称	4
任务说明	6
主席致辞	7
一. 2018 年的主要活动领域	9
A. 与其他监督和协调机构的互动	10
B. 2018 年发布的报告	10
C. 调查	15
D. 联合检查组各项建议的采纳和落实情况	15
二. 2019 年展望	18
三. 2019 年工作方案	19
附件	
一. 2018 年工作计划截至 2018 年 12 月 31 日的执行情况	23
二. 2010 年至 2017 年联合检查组各参加组织对联检组建议的 采纳及对已采纳建议的落实情况	24
三. 分摊联合检查组 2018 - 2019 年费用的组织及其分摊份额百分比列表	25
四. 联合检查组人员组成	26
五. 2019 年工作方案	27

简称

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
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
美洲开发银行	美洲开发银行
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
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
基金组织	国际货币基金组织
海事组织	国际海事组织
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
监督厅	内部监督事务厅
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
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
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
项目署	联合国项目事务署
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*

联检组的目的是：

- (a) 协助各参与组织立法机关针对各自秘书处人力、财政和其他资源管理的监督职能履行治理责任；
- (b) 帮助提高各组织秘书处在实现本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加强协调；
- (d) 确定全系统最佳做法，提出相关基准，促进信息共享。

* 见 [A/66/34](#)，关于联合检查组 2010-2019 年订正战略框架的附件一。

主席致辞

我谨根据联合国系统联合检查组章程第 10 条第 1 款的规定，介绍联检组的年度报告。报告载有联检组 2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间活动的说明及其 2019 年工作方案大纲。

联合检查组作为一个独立的外部监督机构，其任务是采用全系统的视角；联检组过去几年的工作回应了各立法机关的当前需求，在联检组的任务范围内为支持《2030 年可持续发展议程》做出新的贡献，并保持联检组对加强联合国系统问责制、学习和改善的长期承诺。

例如，通过调整先前规划的工作方案的阶段安排，联检组很高兴能够及时回应大会关于审查南南合作建议执行进展情况的要求。对联合国系统各组织领会政策研究情况的审查以及对云计算的审查，表明正在做出持续努力来支持《2030 年议程》。同样，对组织改革管理办法的审查力求支持各项努力，增强整个联合国系统正在进行的改革的成功和可持续性。

对通过机构间合作来提高行政支助服务效率的机会的审查有助于联合国发展系统正在进行的重新定位，而对整个联合国系统实习方案的审查为改进这些方案提供了见解。这些以及对单一组织的审查，诸如对项目署和民航组织的审查，反映了对效率以及健全管理和行政的重视。此外，关于《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》及改善无障碍环境以便残疾人参加联合国系统的会议的两项审查，支持加强包容和平等的目标。与各组织就适当的时机进行对话以后，联检组于 2018 年开始审查将减少灾害风险纳入联合国系统工作的情况。完成对举报人政策和做法的全系统审查，在 2018 年启动对联合国系统调查职能的审查，以及对各监督委员会的持续审查，都加强了联检组对问责制和廉正的深度参与。

联检组工作方案的意义和价值得益于各组织的持续投入以及与其他监督机关的协调。为了支持加强与各组织的对话，已经与各组织和部门的负责人举行了几次会议，并计划在 2019 年举行更多会议，包括继续与专业网络接触。

为了进一步提高在当前时期的意义，联检组将编制 2020-2029 年期间战略框架和 2020-2024 年期间中期计划。这将是联检组 2019 年的一项重要活动。联检组将借此机会加强与处理《2030 年可持续发展议程》的各优先事项以及整个联合国系统正在进行的改革的战略对接。

所作投资的价值和联合检查组工作的影响主要取决于其产品是否得到了有效使用，主要是为此落实所提出的建议。要实现这一目标，仍然需要对监督组织效力负有共同责任的所有利益攸关方(行政首长和秘书长、各组织的立法机关、大会和联合检查组)作出改进。大会已经在其几项决议中强调，立法机关和理事机构需要充分考虑联检组的报告和建议。

联检组已经注意到，由于这一点，一些组织对联检组报告和建议的有效审议和利用情况已经改善。以下举例说明一个新的良好做法。在一些组织中，行政首

长的报告在提交时附有联合检查组在前一年编写的报告和说明清单。向立法机构和行政首长提出的所有建议的摘要和清单连同行政首长协调会的相应评论和(或)管理层的回应一起印发。在某些情况下,呈文中有一份文件,列出该组织接受和落实联检组以前建议的情况。

这种做法有助于根据联检组、会员国及其参与组织秘书处的共同监督责任,做出知情决策和确定具体行动方针。不过,目前大多数组织都没有采用这种做法。联检组将在 2019 年更系统地监测和报告这一情况。大会不妨重申其对所有行政首长的要求,并请尚未采取这种做法的组织的立法机构采取这种做法,以增加全系统建议的价值。

大会在关于联合检查组的议程项目下审议联检组的报告增加了实质性交流,以进一步加强知情决策。当列入联检组的报告,以便与处理同一问题或主题的其他实质性报告一起审议时,情况则不尽如此。为了加强有效的对话和对报告的利用,联检组将发挥积极主动的作用,在大会审议这些报告之前分享关于其报告的信息。这将包括向纽约和日内瓦的利益攸关方团体非正式介绍其报告,以鼓励深入讨论报告的结论和建议。正在制定的其他内部措施包括缩短报告篇幅,提供简短的概要和报告重点,并在可能的情况下提出对于落实比较重要的补充技术性文件。

根据其章程第 5(4)条,联合检查组努力支持联合国系统各组织的评价职能,并参与关于对发展方面业务活动的独立全系统评价的对话。2019 年,联检组将借鉴其以往的经验,根据大会第 72/279 号决议,设法更充分地参与关于加强这种评价的措施的对话。

联检组的工作需要检查专员们和秘书处工作人员全心全意的协同努力,并需要联检组参与组织的充分合作。我认可所开展的工作,并期待着协调 2019 年工作计划的提交工作。

主席

苏凯·埃利·普罗姆-杰克逊(签名)

2019 年 1 月 18 日,日内瓦

第一章

2018 年的主要活动领域

1. 2018 年, 联合检查组开展了 15 个项目。这包括 2017 年结转的四个项目, 即: 通过加强机构间合作提高行政支助服务效率和效力的机会; 审查项目署的管理和行政; 审查联合国系统的举报人政策和做法; 以及审查联合国系统的实习方案。
2. 联检组在 2018 年启动了以下项目: 联合国系统内南南合作和三方合作审查报告(JIU/REP/2011/3)所载建议的执行进度报告; 改善无障碍环境, 以便残疾人参加联合国系统的会议; 加强对政策研究的领会, 为《2030 年议程》服务; 管理联合国系统的云计算服务; 联合国系统的组织变革管理: 经验教训和未来战略; 审查联合国系统各监督委员会; 审查将减少灾害风险纳入联合国系统各实体工作的情况; 审查《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》; 审查艾滋病署的管理和行政; 以及审查民航组织的管理和行政。联检组后来决定, 鉴于其他机构已经启动了其他审查, 暂停对艾滋病署的审查。此后, 联检组恢复了关于该项目的工作, 并将于 2019 年完成。
3. 2018 年期间, 联检组决定在 2018 年工作方案中增加对调查职能状况的审查: 联合国系统各组织在加强调查职能方面取得的进展。
4. 2018 年工作计划截至 2018 年 12 月 31 日的执行情况载于本报告附件一; 已完成审查的摘要载于本章 B 节。
5. 就非项目活动而言, 联检组继续加强其工作程序和流程, 并努力通过修订其编制和执行工作方案的一些工作工具和方法, 进一步提高产出的质量。联检组还作出进一步努力, 以更好地协调和加强与大会相关委员会的秘书处以及本章 A 节所述联合国系统其他监督和协调机构的互动。
6. 联合检查组的报告日益引起联合国系统内外的关注。越来越多方面邀请联检组提交文件, 并参加与发展伙伴、专家组和专题工作组就与联检组工作相关的广泛议题举行的会议和讲习班, 就是证明。
7. 2018 年, 联检组的组成保持不变, 有 11 名检查专员(D-2 职等), 由 1 名执行秘书(D-2)、9 名评价和检查干事(2 名 P-5、3 名 P-4、3 名 P-3 和 1 名 P-2)、1 名调查员(P-3)和 5 名研究助理(G-7 和 G-6 职等)协助其工作。4 名一般事务人员继续向联检组提供行政、信息技术、文件管理、编辑和其他支助。
8. 联检组秘书处的所有核定员额得到填补, 再加上初级专业人员和实习生做出了贡献, 并且还得到了预算外支助, 这些都对联检组审查工作的能力和质量产生了积极影响。如同前几年一样, 实习生对项目小组的工作做出了宝贵贡献, 反过来, 他们也从在联检组的实习中获得了积极的经验。
9. 美国于 2018 年提供了一名初级专业人员, 德国将于 2019 年初提供一名初级专业人员。拥有来自南方国家的初级专业人员对于加强联检组的多样性和知识交

流将非常重要。鼓励支持初级专业人员方案的会员国和来自南方国家的实习生支持联检组的这一目标。

10. 2017 年从瑞士政府(75 000 美元)和儿基会(50 000 美元)收到的预算外资金,有助于支持开展 2018 年工作方案中需要国家访问和使用外部专家的复杂审查。

11. 2018 年,托管和维护网基跟踪系统和联检组网站的服务转移到了联合国秘书处。非常感谢联检组从信息和通信技术厅得到的支持。已经制定计划,在 2019 年改进和增强跟踪系统的功能。这些升级将提供一个机制,用于协助核实自我报告的执行情况,并提供用于便利对联检组各项建议的影响进行定量和定性分析的功能。还将对联检组网站进行强化和修改,以改进信息的效用和呈现方式。

A. 与其他监督和协调机构的互动

12. 审计委员会、监督厅和联合检查组第 21 次年度三方会议于 2018 年 12 月 10 日举行。为筹备这次会议,这三个实体分享了下一年的工作计划。每个实体依次向会议通报了其 2019 年工作方案草案和重点领域。他们还反思了 2018 年的经验,并认可这一年期间在工作层面开展的协作和互动。

13. 和往常一样,会议的很大一部分专门用于讨论主要目标,即促进协作,避免重叠和重复,以及在开展监督工作过程中最大限度地发挥协同作用。在讨论各实体之间的协作和共享机会时,三个领域成为三方成员共同感兴趣的领域,即:《2030 年可持续发展议程》、联合国改革和权力下放。

14. 根据工作计划,可以深化合作,同时就已经确定的共同具体议题进行互动。会上商定,进行审查的各个团队之间应在工作层面继续互动和协作,因为这是最有效的方式。

15. 行政首长协调会秘书处继续是一个宝贵的合作伙伴,可以协助及时处理联检组的全系统报告,整合各参与组织的评论意见,并为联检组的审查提供联合国系统的相关数据。联检组赞赏行政首长协调会秘书处做出的努力及其向联检组提供的支持。

16. 按照联检组的工作方案,将需要与行政首长协调会、特别是管理问题高级别委员会进一步协作;该委员会设立了一个风险管理问题跨职能工作队,联合检查组将在 2019 年审查这一专题。

17. 联检组继续以观察员身份参加联合国内部审计部门代表的年度会议、联合国调查部门代表的会议以及联合国评价小组的 2018 年评价周。

B. 2018 年发布的报告

18. 2018 年,联检组完成了六份全系统报告和一份单个组织报告。所有报告加起来涉及以下主题:审查联合国系统的实习方案;联合国系统内南南合作和三方合作审查报告(JIU/REP/2011/3)所载建议的执行进度报告;审查项目署的管理和行政;审查联合国系统各组织的举报人政策和做法;通过加强机构间合作提高行政支助

服务的效率和成效的机会；改善无障碍环境，以便残疾人参加联合国系统的会议；以及加强对政策研究的领会，为《2030 年议程》服务。

2018 年报告的主要结论和建议摘要

审查联合国系统的实习方案(JIU/REP/2018/1 和 Corr.1)

19. 报告提出了建议和一个包容性实习基准设定框架，供联合国系统各组织及其理事机构和行政首长审议。内容与联合国正在进行的人力资源改革和秘书长关于 2017-2018 年期间人力资源管理改革概览的报告所载的优先事项(A/73/372/Add.1, 第 94 段)一致。大会在第 71/263 号决议第 35 段中欢迎实习方案，请秘书长确保该方案有助于实现联合国的目标，使参与者能够累积学习经验。落实报告中的建议以及审议包容性实习基准设定框架，预期将便利实现这些目标。

20. 报告审查了联合国系统多个方面的组织和有合适可比性的若干国际组织(美洲开发银行、农发基金、货币基金组织和世界银行)的实习方案政策和做法。报告还查明了改进实习方案的利用情况和提高实习方案潜力的机会。同样重要的是，报告介绍了各组织在努力高效率、有成效地利用实习方案，并且通过平等地为所有青年专业人才提供机会，同时兼顾性别和地域平衡，以此确保包容的过程中，所取得的进展情况和面临的挑战。

21. 报告提出了 7 条建议，意在加强联合国系统在管理和使用实习方案上的一致性、成效和问责制。报告中的一些建议可能牵涉到费用，但要从所面临的声誉风险的角度看待可能产生的费用。

22. 报告的一个关键组成部分是实习方案良好做法基准设定框架，分为四个板块，涉及：(a) 申请流程；(b) 实习期限；(c) 实习结束；以及(d) 实习方案与联合国价值观的对接。各项基准根据审查过程中所收集的资料加以确定，同时提出加强实习方案包容性和公平性的良好做法和措施，以此作为一个管理人才库的工具，也可以作为一种手段，促进增强青年人的权能，并实现秘书处人员组成的年轻化。

联合国系统内南南合作和三方合作审查报告(JIU/REP/2011/3)所载建议的执行进度报告(JIU/REP/2018/2)

23. 这项审查应大会第 71/244 号和第 72/237 号决议的要求进行，即请联检组审查关于联合国系统南南合作和三方合作的报告(JIU/REP/2011/3)内 12 项建议的执行进度。2011 年以来，这些建议的落实工作取得了显著进展。南南合作和三方合作的全系统政策框架和业务定义已经提供。此次审查涵盖的大多数联合国实体都已经在总部设置了专门的此类合作部门或协调人。旨在改善联合国系统内此类合作的一致性、协调性和报告工作的措施已经落实。审查涵盖的实体中有近一半为南南合作和三方合作举措划拨的核心预算资源和预算外资源已经达到目标额；尽管如此，资源不足一直是进一步促进对此类合作的支持的一大绊脚石。

24. 对南南合作和三方合作的治理情况以及联合国南南合作办公室的项目组合进行了审查，并制定及实施了南合办 2014 年至 2017 年期间的战略框架。应当与会员国协商，以便改进南南合作高级别委员会的运转情况。还应当改善委员会的

议事规则，提高委员会的包容性，并改进委员会的工作安排。进一步加强南合办的措施已经落实。南合办为大会和南南合作高级别委员会编写的报告可加以精简，以进一步提高南合办的效率。

25. 在联合检查组为此次审查开展的问卷调查中，大多数受访者赞赏联合国南南合作办公室在联合国全系统办法中发挥的领导和协调作用。在资源调动和知识共享等领域提出了加强建议。南合办可在调动资金方面提供更多支持和指导，并制定一个资源调动战略。还可就南南合作和三方合作的新动态提供更多定期、及时的最新资料，包括关于筹资与合作机会的信息，并更系统地交流经验。

审查联合国项目事务署(项目署)的管理和行政(JIU/REP/2018/3)

26. 项目署是联合国系统内一个独特的实体，作为联合国系统的业务机构发挥作用，支持实施建设和平、人道主义和发展等项目。2018 年审查的主要目标是对该组织的管理和行政方面的监管框架和相关做法进行独立评估，并查明可以改进的机会。审查考虑到了项目署的鲜明特征，特别是其自筹资金的性质和提供服务的任务。报告确认了该组织特有的文化、其高度的灵活性以及强有力和成功的业务导向。

27. 此次审查对该组织的管理和行政所作评估整体上是积极的，但也查明了需要采取行动以加强廉正和问责制的几个领域。为此提出了三条正式建议，其中两条通过开发署/人口基金/项目署执行局向会员国提出，一条向执行主任提出。

28. 独立监督委员会发挥关键作用，协助理事机构和行政首长加强监督，确保内部审计职能的独立性和有效性。此次审查建议修订项目署审计咨询委员会的职权范围以供通过，使之符合先进做法和善治的要求，特别是有关任务、独立性以及委员会成员的构成和任命程序等方面的要求。

29. 考虑到项目署参与的工作繁多，2017 年需要交付的项目价值共计 18.4 亿美元，所以一条建议是会员国持续关注应急拨备，并定期检查业务准备金的状况，包括其门槛值。加强道德操守框架、特别是为此设立高级职等全职道德操守干事职位的建议，受到了项目署行政管理部门的欢迎；行政管理部门已经迈出了第一步，启动了这一职位的征聘程序。

30. 报告还载有一系列非正式建议，在监督、行政管理、人力资源管理以及信息和通信技术等领域提议加以改进。

31. 执行局在其第 2018/23 号决定第 9 项中，表示注意到项目署对联合检查组审查的答复(DP/OPS/2018/6)。

审查联合国系统各组织的举报人政策和做法(JIU/REP/2018/4)

32. 此次审查是在教科文组织提出提案后实施的，旨在评估关于举报人的政策和做法，确保举报人得到足够的保护。近年来，一些涉及到联合国系统各组织举报人的重大案件由于多种原因曝光，因此这一提案正当其时。报告评估了联合国系统 28 个组织的防范报复政策、流程和程序及其执行情况。报告提出了 11 条建议。其中 2 条向立法机构提出，9 条向行政首长提出。

33. 审查发现,在涵盖 28 个参与组织的 23 项现行防范报复政策中,没有一项完全符合关于此类政策的最佳做法标准的所有要求。支持执行防范报复政策的关键职能(监督事务负责人、道德操守事务负责人和监察员)的独立性有欠缺,其中包括:没有规定任职次数;独立职位承担双种职能;不向理事机构直接提交年度报告。对于不当行为/违规行为和报复投诉的举报和处理,因为数据差异、举报机制捉摸不定、各个层面存在拖延、案件处理缺乏标准而受到阻碍。针对这一主题开展的调查有近 1.6 万人参加,结果显示,由于个人担忧和风险,以及对制度、职能和流程缺乏信任,对案件处理的满意度较低,并且有相当多的案件该报未报。

34. 为了弥补这些缺陷,报告建议立法机构确保到 2020 年出台政策和程序,专门用于处理针对行政首长提出的指控,确保在不当行为/违规行为和报复案件的处理中起关键作用的职能适当保持独立,并确保这些职能定期向立法机构汇报其所从事的活动。除其他外,呼吁行政首长确保有针对性地就这一主题向管理人员提供培训;根据最佳做法修订防范报复政策;确保举报渠道、申诉机制以及处理不当行为和报复案件的标准作业程序清晰明确。

35. 将在收到行政首长协调会就报告提出的评论意见后,于 2019 年向大会提交报告。

通过加强机构间合作提高行政支助服务效率和成效的机会(JIU/REP/2018/5)

36. 审查得出结论认为,在提供行政支助服务方面开展机构间合作,可以大幅提高效率。目前特别是在国家一级采用平行行政结构的做法成本高昂,超出必要范围。虽然早就规定在国家一级整合支助服务,但实际上收效甚微。

37. 由于目前数据欠缺,无法准确预测共同业务活动带来的节约。尽管如此,评估认为机会很大,值得一试。可以实现的节约为当前支出的 10%到 15%,即大约 3 亿到 5 亿美元。报告强调,推进共同业务活动的复杂性不应被低估。所以,虽然增效可能很大,但实现起来需要持续的努力、时间和投资。

38. “一体行动”和“业务活动战略”等举措在共同业务活动方面尚未取得预期成果。尽管河内、巴西利亚、佛得角和哥本哈根有时被称作“国家一级综合服务中心”,但它们没有一个能为整合共同业务活动提供现成的模板。佛得角的联合办事处仍是唯一的联合办事处,虽然一直打算另外开设 20 个。联合办事处提供了一种办法,对于方案量小的联合国国家工作队可能有意义。

39. 审查发现,官僚壁垒仍在妨碍合作,对另外一方政策和程序的相互承认不成熟,支持共同业务活动的机构间机制需要审查,联合国国家工作队的成员无法以相同步调取得进展。建议采取措施,借助托管安排破除官僚壁垒,更广泛地采用联合办事处模式,并且把相互承认作为进行能力整合的一个载体加以采用。由于五个组织占国家一级行政人员和支出中的 75%以上,因此审查建议指定它们来推动制定整合安排。

40. 审查建议设立联合国系统共享服务委员会或论坛,以便完成全球共享服务的业务论证和业务设计。审查还强调,需要确定拨给行政支助职能的资源(不论资金

来源为何), 需要澄清如何界定效率, 还需要制定业绩指标, 以推进业绩的改善和公开发布。

改善无障碍环境, 以便残疾人参加联合国系统的会议(JIU/REP/2018/6)

41. 秘书处提议评估当前残疾人无障碍参加联合国系统会议的情况, 审查就是应此项提案实施的。鉴于联合国系统各实体举办的会议量大, 而且需要确保约占全球人口 15% 的残疾人能够充分参与公共决策进程, 这一提案正当其时。报告查明了在加强无障碍环境方面存在的障碍、阻力和良好做法, 并就改善当前状况提出了可行建议。报告载有 10 条建议, 其中 1 条向立法机构提出, 9 条向行政首长提出。此外, 19 项非正式建议扼要说明了进一步的改进意见。

42. 审查发现, 大多数专门机构都没有处理无障碍问题的立法授权, 只有三个实体正式制定了专门的无障碍政策, 而且在全系统也没有无障碍国际标准。不过, 有几个组织编写了无障碍问题指导方针, 可用于制定政策和基准。这导致大多数组织没有提供可以改善会议无障碍环境的许多基本信通技术和其他服务。外地办事处在提供无障碍服务方面远远落后于总部的对口部门, 对于异地地点无障碍服务提供情况的监测也不充分。

43. 为了弥补这些缺陷, 审查概要提出了几项措施, 包括: 指定无障碍问题协调人; 为无障碍相关业务活动制定标准作业程序; 更好地考虑无障碍相关费用; 提前发布会议信息, 收集用户满意度方面的反馈; 建立和利用信息无障碍中心; 加大利用信通技术工具; 开展无障碍评估; 将无障碍方面的考量纳入采购流程; 更多地利用机构内和机构间协调机制来交流良好做法; 确保就残疾人的包容和无障碍事项对工作人员进行培训; 将无障碍相关问题纳入工作人员调查; 改进数据收集工作, 制定关于无障碍问题的主要业绩指标; 确保向立法机构定期报告无障碍环境状况, 确保监督机构在监测和评价无障碍环境状况方面发挥作用; 把残疾人的包容和无障碍问题纳入联合国系统各组织工作的主流。

44. 将在收到行政首长协调会对报告提出的评论意见后, 于 2019 年向大会提交审查结论。

加强对政策研究的领会, 为《2030 年议程》服务(JIU/REP/2018/7)

45. 审查意在认可政策研究作为联合国系统一项独特的资产所发挥的作用, 并提高其在决策中的可见度。结论报告提出了更高效、更透明地开展研究和领会研究成果的方法。这是有史以来头一次在全系统对领会政策研究的情况进行审查。报告提供了关于现有政策和体制机制、缺陷和良好做法的证据, 概述了联合国系统更有效地开展和利用研究的方法。关于移民问题的一项案例研究展现了跨学科协作研究对落实《2030 年议程》的重要性。

46. 审查工作研究了在整个研究周期内促进最终成果的质量和意义以及研究的提供者 and 使用者之间改善关系的内外因素的趋同性问题。

47. 摸底并记录各组织如何开展内部政策研究, 是第一个关注的领域。审查表明, 各组织理解和实施研究活动的方式千差万别。除其他外, 审查发现, 政策研究的

质量保证和领会情况在各组织之间并不总是一致，也并不总是被纳入各组织的战略构想。无论是在各种研究成果的分类还是在用于了解研究成果的使用情况和意义的合适监测框架方面，都不够清晰明确。

48. 另一个关注领域是联合国系统实际利用在外部由各大学及其他研究机构开展的研究的情况。通过咨询主要的学术网络，报告从独立的视角对现有挑战和可能的解决办法进行了反思，提出了新颖的见解。

49. 审查建议采取的行动，一方面预期将在全系统进一步加强联合国各组织之间开展协作研究的机会，从而提高领会政策研究的能力，另一方面将最好地利用外部知识资源，与学术界和研究界建立或巩固伙伴关系。报告载有 12 条建议：1 条向大会提出，1 条向经济及社会理事会提出，3 条向秘书长提出，7 条向联合国系统各组织的行政首长提出。

C. 调查

50. 关于调查，联合检查组重点调查行政首长、内部监督机构负责人以及工作人员以外的各组织官员被控违反条例和细则及其他既定程序的行为，并在例外情况下调查不具备内部调查能力的组织的工作人员的行为。

51. 2018 年，联检组接到了一些投诉，其中一起是日内瓦的一个联合国实体提出的，不在联检组的调查任务和职责范围内。联检组接到的其他指控涉及联合检查组一个参与组织的高级管理层。联检组没有进一步评估这些投诉，而是移交给所涉组织的主管机构处理。尽管如此，所采取的行动仍要向联检组通报。

D. 联合检查组各项建议的采纳和落实情况

网基跟踪系统

52. 网基跟踪系统是联检组和参与组织的核心应用程序，这个网络工具既可监测和更新各项建议的状态，也可报告并从统计角度分析各项建议的采纳和落实情况。

53. 联检组与联合国秘书处签署服务级别的协议，由后者为联检组的网基跟踪系统提供托管和维护服务，并于 2018 年成功将之从以前的服务提供商迁出。

54. 联检组要求为网基跟踪系统开发新功能，此项工作正在由信息和通信技术厅实施。配有额外功能的新版软件有望于 2019 年第一季度安装。

建议数目

55. 下表列示报告、说明和致管理当局函中所载建议的平均数目已从 2012 年的 6.4 条增至 2018 年的 7.4 条。

2012-2018 年联合检查组的报告、说明及致管理当局函和建议数目

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012- 2018 年 共计
报告、说明和致管理当局函								
全系统及多个组织	13	5	7	5	11	9	6	50
单个组织	4	2	3	6	25	2	1	42
报告、说明和致管理当局函共计	17	7	10	11	36	11	7	92
建议								
全系统及多个组织	65	28	61	33	74	56	49	317
单个组织	44	6	16	16	26	20	3	128
建议共计	109	34	77	49	100	76	52	445
按产出计算的建议平均数	6.4	4.9	7.7	4.5	2.8	6.9	7.4	4.8

资料来源：网基跟踪系统，2019 年 1 月。

涉及全系统和单个组织的建议的采纳率和落实率

56. 2010 年至 2017 年，单个组织报告和说明所载建议的平均采纳率为 78%，全系统报告所载建议的平均采纳率为 70%(见下图)。¹ 同期，单个组织报告和说明所载建议中已获采纳部分的落实率为 74%，全系统报告所载建议中已获采纳部分的落实率为 85%。

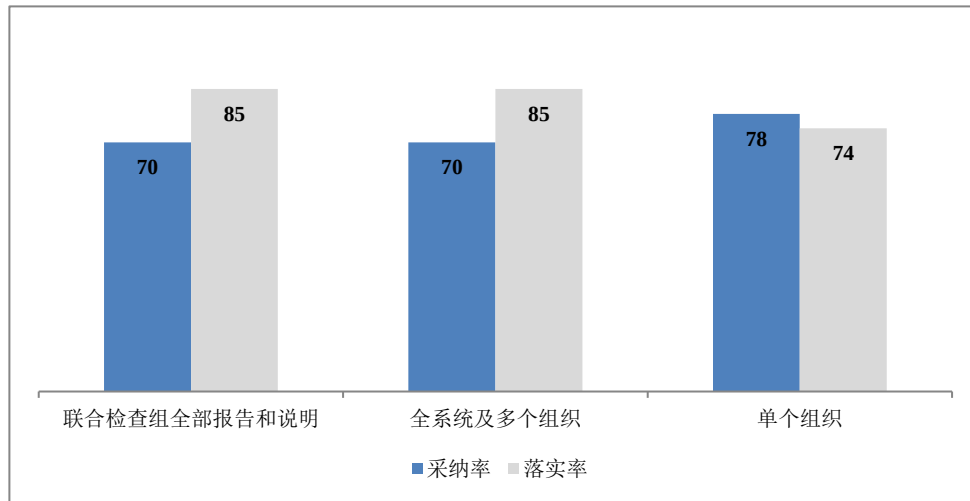
57. 影响落实率的一个因素是，在 2010 年至 2017 年间对单个组织进行的 15 次管理和行政审查中，有 3 个组织的落实率很低。联检组赞扬那些采取行动落实其建议的组织(见附件二，其中显示 2010 年至 2017 年各参与组织的总体采纳率和落实率)。

¹ 截至 2019 年 1 月，艾滋病署、开发署、毒品和犯罪问题办公室以及世旅组织仍未提供 2017 年的数据。

图

联合检查组建议的平均采纳率和已采纳建议的落实率(2010-2017 年)

(百分比)



资料来源：网基跟踪系统，2019 年 1 月。

第二章

2019 年展望

58. 联合检查组的工作重点是提高机构工作实效,为此加强透明度和问责制,并学习良好做法、进行协调和提高效率,以帮助各组织根据《章程》第 5 条的规定最有效地利用现有资源。目前改革的环境需要对有成效和高效率地使用资源实施问责,并需要廉正、学习以及转变业务文化和模式,从而加强成效和影响。在这种环境下独立的外部监督对这类支持的需要越来越大。2019 年,联检组将继续回应这一需求,并确保及时、高质量地完成工作方案。

59. 2018 年启动的 8 个项目将于 2019 年完成,加上另外 8 个项目,2019 年的工作方案即告完成。2019 年工作方案的 8 个项目中有 6 个属于全系统审查,并且联检组还增加了 2 项管理和行政审查,以确保对单一组织的审查依然是其工作方案的一项重要内容。

60. 目前联合检查组的战略框架涵盖 2010-2019 年的期间。联检组 2019 年的一项重要活动是制定下一个十年(2020-2029 年)的后续战略框架。战略框架使联检组有机会重申其作为联合国系统内进行检查、评价和调查的唯一一个独立的全系统外部监督机构所承担的独特任务,并确定联检组今后执行这项任务的方式。联检组将评估在前一个框架下取得的成绩,并把汲取的经验教训用于制定一个战略框架,该框架将顾及全系统对于支持《2030 年议程》以及其他全球协定、组织改革及其他变革和挑战的承诺。该战略框架将作为联合检查组 2019 年年度报告的一部分提交大会第七十四届会议续会。

61. 2019 年,联检组将更新其外联战略,以加强与利益攸关方、会员国和参与组织的有效互动。外联活动将包括增加与各组织领导层的接触,以便交流有关新挑战的信息和独立外部监督可作出的贡献。接触工作将包括邀请各组织和部门的负责人向联合检查组作介绍。

62. 大会在第 72/269 号决议中再次邀请参与组织的立法机关及时充分审议和讨论联检组的相关建议,并就这些建议采取具体行动。决议还鼓励包括秘书长在内的行政首长通过行政首长协调会改进对联检组各项建议作出的协调一致的反应。大会在同一决议中还请各参与组织的行政首长建立联合检查组协调人对最高管理层的直接报告关系。联检组将贯彻落实并监测决议中这些方面的执行情况,并在其 2019 年年度报告中报告进展情况。

第三章

2019 年工作方案

63. 在拟订工作方案过程中，联检组在 2018-2019 年冬季会议上审议了与参与组织及其他监督和协调机构协商后提出的各种专题。联检组于 2018 年 12 月通过的工作方案包括 6 个全系统项目及 2 个管理和行政审查(见附件五)。

64. 2019 年工作计划包括 8 个新项目(见下文“汇总”)。联检组的工作将包括 2019 年的项目以及完成 2018 年工作计划 8 个遗留项目的工作。

2019 年工作方案中的项目汇总

审查联合国系统各组织服务外包的政策和目前的做法

65. 联合国系统各组织向商业服务提供商进行外包的立法和监管框架是将近 20 年前建立的。自那时以来，各组织和做法已发生变化，在广度和规模方面都扩大了很多。由于这些发展情况，再加上 10 多年来未提出关于这一主题的任何监督报告，所以现在审查当前整个系统实施外包方面的规定和做法正是时机。这项审查将评估关于外包的政策和准则是否适当，以及是否需要作出任何调整。审查工作还将审视各组织遵守外包方面立法标准的情况，包括成本效益和效率、安全和安保、维护本组织的国际性质、保持程序和流程的完整性以及避免对工作人员造成消极影响等问题。

66. 审查将评估外包所涵盖的范围、所使用的定义以及依赖外部供应商可能对声誉带来的风险。这项工作将借鉴时下对组织管理和发展系统的改革，设法评估立法和监管框架是否需要修改、有关已经外包的活动和服务的内部控制框架和治理安排是否适当以及各实体之间在外包相关事务上的协调，并确定良好做法和经验教训。审查工作将借鉴各监督实体在这一领域开展的工作以及各组织对监督实体所提建议、包括联合检查组研究报告 [JIU/REP/1997/5](#) 和 [JIU/REP/2002/7](#) 的落实程度。

审查联合国系统各组织的工作人员交换方案和类似的机构间流动措施

67. 联合国系统早就规定了工作人员交换和其他形式的机构间流动，并至少在口头上加以鼓励。本次审查将审视工作人员交换和其他形式机构间流动的现状和使用情况，同时区分其中包含工作人员预期返回原工作地点的有时限的措施与没有这种预期的措施。审查工作将力图评估，联合国系统内加强横向合作以支持《2030 年议程》的需要以及联合国国家工作队的配置设想做出的变动，是否表明各组织更需要在规定时期内有机会获得联合国系统其他组织或其他有关组织或机构所拥有的知识和专长。

68. 审查工作将评估现有的安排是否足以提供此类机会。审查工作还将审视为促成各种机构间流动而建立的机制，并审视这些机制是否能充分地回应各组织对人力的需求以及工作人员的专业发展愿望。在此过程中，联检组将审查其 2010 年关于联合国系统各组织的机构间工作人员流动和工作/生活平衡的报告([JIU/REP/2010/8](#))中处理机构间流动相关问题的建议的落实情况。

在联合国系统中使用多种语文

69. 大会自第六十九届会议以来，一再确认使用多种语文是本组织的一项核心价值。在此背景下，秘书处正在秘书长和全秘书处使用多种语文问题协调员的指导下采取行动，确保将这一要求反映到联合国的运作方式中。不过，这方面努力在整个联合国系统仍然不均衡，尚未在秘书处取得成果。

70. 秘书长正在通过使用多种语文问题协调员采取步骤，以期制定连贯的使用多种语文问题政策框架。其实，大会在关于使用多种语文问题的第 71/328 号决议中，邀请秘书长通过其在联合国系统行政首长协调理事会中的作用，必要时通过制定连贯的政策框架，支持在联合国系统内对使用多种语文问题采取全面、协调的办法，同时考虑到联合检查组关于使用多种语文的报告(JIU/REP/2011/4)所载的有关建议。

71. 审查工作将确定联合国各实体如何在其业务中将使用多种语文提升到联合国组织核心价值的地位。审查工作还将提出建议，支持在制定关于使用多种语文问题的连贯政策框架过程中，将使用多种语文纳入整个联合国系统的主流。此外，审查工作将跟踪了解联合检查组以往报告(JIU/REP/2002/11 和 [JIU/REP/2011/4](#))的情况，并审查语文事务处目前的人员配置安排和供资机制，确定最佳做法并建议适当的措施，以处理上述问题和相关问题，诸如工作人员征聘、使用现代技术、获取信息、文件分发以及发展联合国网站，以努力实现各正式语文间的平等，等等。

支持联合国系统内学习的政策、方案 and 平台

72. 联合检查组将对支持学习的政策、方案 and 平台进行一次联合国全系统的审查。审查工作将力图查明可以帮助加强能力建设的现有良好做法，特别是使用电子学习平台和其他培训举措方面的良好做法，用这些良好做法并查明有关联合国系统各组织任务的培训政策和方案是否适宜。将从实质意义以及分配用于学习的资源的使用效率两个角度审查这种适宜性。

73. 虽然审查工作将设法探讨改进每个组织管理具体学习政策、方案 and 平台的方式，但特别重点在于探讨进行全系统协调、协作和费用分摊的机会，以及与不同学习和培训机构之间及其相互之间可能开展的协同作用。将从两个角度特别关注新技术在学习中的作用：一个角度是利用技术进行学习，另外一个角度是学习如何使用新技术。

74. 审查工作将参照联合检查组以往报告的结论提出建议，以便在《2030 年议程》的背景下将学习活动和政策研究的领会连贯一致地纳入更广泛的知识管理战略框架中。

审查拉丁美洲和加勒比经济委员会的管理和行政

75. 大会第 72/279 号决议赞同秘书长提议在区域一级彻底改革联合国发展系统的办法的第一阶段。拉加经委会是联合国五个区域委员会之一，其宗旨是促进拉丁美洲和加勒比国家的经济和社会发展。对管理和行政的审查将置于当前更广泛的重新定位工作的背景下进行。审查工作将审视预期拉加经委会将作出的贡献、

与联合国系统其他区域结构的分工，以及其管理和行政流程、治理和组织结构是否足以达到在区域和国家两级为实施《2030 年议程》提供有效支持的预期。审查工作还将跟踪了解联合检查组其他审查工作提出的建议，其中包括 2013 年对拉丁美洲和加勒比经济委员会的管理和行政进行的审查(JIU/NOTE/2013/2)。

联合国共同房地：当前的做法和今后的需求

76. 几十年来，大会历次决议，特别是关于发展方面业务活动的决议，都强调了在国家一级建立共同房地的必要性。最近，大会在其第 72/279 号决议中，在审议关于重新定位联合国发展系统的提案时，欢迎秘书长酌情在推进共同业务运作方面的措施，包括设立共同后台办公室，并提出到 2021 年共同房地达到 50%的目标，以便能够共同开展工作，提高效率、协同增效和一致性。秘书长报告说，根据所适用的定义，² 全世界约 2 900 处房地中仅有 16%是共同房地。

77. 共同业务运作旨在：(a) 产生可重新调配给各方案的大量节余；(b) 改善综合技术并应用先进的管理做法；(c) 在客户满意度以及风险度量和控制合规两方面提高服务质量；和(d) 使联合国各实体能够集中关注其任务授权和方案职能。共同房地可以通过减少业务费用、有效利用共享资源、加强安全以及在国家和国家以下两级统一派驻人员来提高成本效率。

78. 联检组将审查从过去建立共同房地的经验中汲取的经验教训，并审查目前的做法，以便为制定切合实际的战略提供信息依据，满足今后的需要。

审查联合国系统各组织实行企业风险管理的情况

79. 企业风险管理是一个涵盖整个组织的有结构、一致和持续进行的过程，用于查明和管理影响到组织目标实现与否的机会和威胁。自联合国系统各组织采用企业风险管理以来，已经过去了将近十年。它已成为理事机构、行政首长和各级管理部门开展善治和问责的重要工具。

80. 此次审查将对企业风险管理的实行情况进行独立评估，以贯彻落实联检组以前的建议(JIU/REP/2010/4)；评估将企业风险管理融入各组织战略和业务的程度，以及企业风险管理是否已有效成为一个决策工具；审查向以下各方分配明确的作用和责任的风险治理框架：理事机构、行政首长、各级管理部门以及监督机构，如监督委员会、外部和内部审计员以及基于“三道防线”模式的评价单位；查明联合国系统和多边组织的基准和良好做法；并确定企业风险管理在有效、高效地实施重大改革举措和《2030 年议程》方面可发挥的作用。

审查世界气象组织的管理和行政

81. 国际气象组织成立于 1873 年，而世界气象组织成立于 1950 年。气象组织作为联合国的一个专门机构，致力于气象学(天气和气候)、水文学和有关地球物理

² www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/4_%20Common%20business%20services%20and%20back-office%20functions.pdf。

科学领域的国际合作与协调。该组织与联合国其他机构和国家气象水文部门合作，支持对环境的监测和保护。气象组织帮助国家和国际两级的政策制定工作。

82. 该报告是联检组对参与组织定期进行的一系列管理和行政审查的一部分。审查的主要目标是对气象组织管理和行政方面的监管框架和有关做法进行一次全面评估，同时特别指出需要关注和改进的领域以及面临的挑战。

83. 审查工作旨在确定可作进一步改善的机会，诸如该组织的治理、其组织结构和行政管理、战略规划、财务和人力资源管理、信息管理和技术以及监督机制等方面。联合检查组于 2007 年对气象组织的管理和行政进行了第一次审查 ([JIU/REP/2007/11](#))，总共提出了 27 项建议，其中 13 项向气象组织理事机构提出，14 项向行政管理层提出。这些建议的落实情况以及是否依然有意义将会酌情得到考虑。

附件一

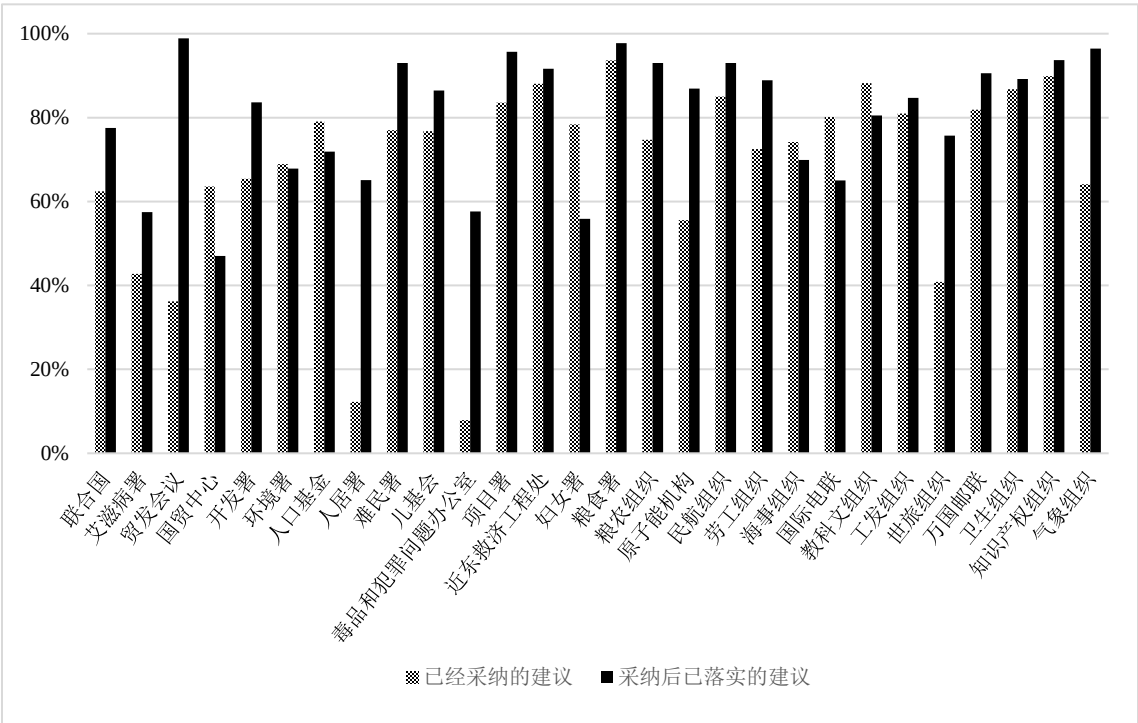
2018 年工作计划截至 2018 年 12 月 31 日的执行情况

项目名称	文件编号/完成日期
对联合国系统实习方案的审查	JIU/REP/2018/1 和 Corr.1
联合国系统内南南合作和三方合作审查报告 (JIU/REP/2011/3)所载建议的执行进度报告	JIU/REP/2018/2
联合国项目事务署(项目署)的管理和行政审查	JIU/REP/2018/3
关于联合国系统各组织举报人政策和做法的审查	JIU/REP/2018/4
通过增强机构间合作提高行政支助服务效率和效力的机会	JIU/REP/2018/5
改善无障碍环境以便残疾人参加联合国系统的会议	JIU/REP/2018/6
加强对政策研究的领会,为《2030 年可持续发展议程》服务	JIU/REP/2018/7
管理联合国系统的云计算事务	定于 2019 年完成
联合国系统的组织变革管理: 经验教训和未来战略	定于 2019 年完成
审查联合国系统各监督委员会	定于 2019 年完成
审查将减少灾害风险纳入联合国系统各实体工作的情况	定于 2019 年完成
审查《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》	定于 2019 年完成
审查联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署的管理和行政	定于 2019 年完成
审查国际民用航空组织的管理和行政	定于 2019 年完成
审查调查职能的状况: 联合国系统各组织在加强调查职能方面取得的进展	定于 2019 年完成

附件二

2010 年至 2017 年联合检查组各参加组织对联检组建议的采纳
及对已采纳建议的落实情况

(百分比)



附件三

分摊联合检查组 2018-2019 年费用的组织及其分摊份额百分比列表

组织	百分比
粮农组织	3.5
原子能机构	1.6
国际民航组织	0.6
劳工组织	1.8
海事组织	0.2
国际电联	0.5
泛美卫生组织	4.2
艾滋病署	0.8
开发署	14.5
教科文组织	2.2
人口基金	2.8
难民署	9.3
儿基会	13.5
工发组织	0.7
联合国	15.1
项目署	1.9
近东救济工程处	3.7
妇女署	0.8
世旅组织	0.1
万国邮联	0.2
粮食署	13.8
世卫组织	7.1
知识产权组织	1.0
气象组织	0.3

资料来源：首协会。

说明：联合国项下包括联合国秘书处、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。不包括各法庭、特别政治任务和维护和平行动。

附件四

联合检查组人员组成

1. 联合检查组 2018 年人员组成情况如下(每名检查专员的任期均于括号内标示年份的 12 月 31 日结束):

戈皮纳坦·阿恰姆哈拉(印度)(2022 年)

艾舍·阿菲菲(摩洛哥)(2020 年)

让·韦斯利·卡佐(海地)(2022 年)

艾琳·克罗宁(美利坚合众国)(2021 年)

彼得鲁·杜米特留(罗马尼亚)(2020 年)

豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯(洪都拉斯)(2021 年)

上冈惠子(日本)(2019 年)

杰里迈亚·克雷默(加拿大)(2020 年)

尼古拉·洛津斯基(俄罗斯联邦)(2022 年)

苏凯·埃利·普罗姆-杰克逊(冈比亚)(2022 年)

贡科·罗舍尔(德国)(2020 年)

2. 《联合检查组章程》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,联合检查组 2019 年主席团如下:

苏凯·埃利·普罗姆-杰克逊(冈比亚), 主席

彼得鲁·杜米特留(罗马尼亚), 副主席

附件五

2019 年工作方案^a

项目编号	标题	类型
A.443	审查联合国系统各组织事务外包的政策和目前的做法	全系统
A.444	审查联合国系统各组织的工作人员交换方案和类似的机构间流动措施	全系统
A.445	在联合国系统使用多种语文	全系统
A.446	支持联合国系统内学习的政策、方案 and 平台	全系统
A.447	审查拉丁美洲和加勒比联合国经济委员会的管理和行政	单个组织
A.448	联合国共同房地：当前的做法和今后的需求	全系统
A.449	审查联合国系统各组织实行企业风险管理的情况	全系统
A.450	审查世界气象组织的管理和行政	单个组织

^a 年内可能发生变化。

