



第七十三届会议

临时议程** 项目 137 和 145

2018-2019 两年期方案预算

联合国养恤金制度

对联合国工作人员养恤金联合委员会的治理结构和相关程序的
全面审计

内部监督事务厅的报告

摘要

根据大会第 72/262 A 号决议，内部监督事务厅(监督厅)对联合国工作人员养恤金联合委员会的治理结构和相关程序进行了全面审计。

审计表明，联委会需要加强在诸如下列关键领域的治理：(a) 实现成员组织在联委会中的公平和公正代表性；(b) 授权给其常设委员会，对联合国合办工作人员养恤基金的业务进行更有效的监督；(c) 将秘书与首席执行官的职能分开，以确保联委会独立于基金管理层；(d) 实施有效业绩管理，促进问责文化；(e) 在廉正和道德价值观方面定下适当的基调。

联委会还需要采取更多的步骤，其中包括：(a) 促进受益人的透明和民主代表权；(b) 撤销其资产和负债监测委员会，该委员会的工作一直与投资委员会和精算师委员会的工作重复；(c) 确保养恤基金秘书处根据立法决定使用资源；(d) 对首席执行官和副首席执行官的职位进行适当的继任规划，以便有足够的时间展开竞争性甄选流程。

联委会接受了七项建议，但不接受另外六项建议，包括涉及以下方面的两项关键建议：(a) 成员组织在联委会中的公平和公正代表性；(b) 将秘书与基金首席执行官的职能分开，以确保联委会独立于基金管理层；监督厅认为，这两项建议涉及联委会治理结构的关键问题。联委会的答复表明，在六项未被接受的建议(包括两项关键建议)中，有四项是联合国参与者代表可以接受但联委会其他组成群体不能接受的。

* 由于技术原因于 2018 年 10 月 4 日第三次重发。

** A/73/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 联合国工作人员养恤金联合委员会.....	3
A. 联委会的作用和责任	3
B. 职权范围、能力要求和业绩评价	3
C. 联委会的规模和组成	4
D. 参与人和受益人在联委会中的代表情况	5
E. 联委会会议频率	11
F. 联合国上诉法庭的作用	12
三. 联委会的各委员会	12
A. 常设委员会	12
B. 工作人员养恤金委员会	12
C. 精算师委员会	13
D. 资产与负债监测委员会	13
E. 审计工作委员会	14
四. 养恤基金的管理结构	16
A. 概况	16
B. 养恤基金秘书处	16
C. 投资管理厅	17
五. 联委会和养恤基金管理当局之间的相互制衡.....	17
A. 养恤基金首席执行官的双重角色	17
B. 业绩管理和问责	20
C. 控制环境	21
六. 联委会对报告草稿的评论意见.....	26
附件	
联合国工作人员养恤金联合委员会第六十五届会议主席对内部监督事务厅 关于联委会治理结构和相关流程的全面审计的报告草稿的意见.....	29

一. 引言

1. 根据大会第 72/262 A 号决议, 2018 年 2 月至 5 月, 内部监督事务厅(监督厅)对联合国工作人员养恤金联合委员会的治理结构和相关流程进行了全面审计。审计的目的是: (a) 确定联委会治理结构和相关流程是否经过优化设计并有效运行; (b) 评估联委会与联合国合办工作人员养恤基金领导层之间的制衡。

2. 审计的范围包括审查: (a) 联委会包括其下设各委员会和工作组的结构、组成和职能; (b) 与养恤基金治理有关的条例、规则、政策和程序; (c) 联委会履行职责的决策和协商过程; (d) 基金的有关程序和活动。审计方法包括与流程所有人和利益攸关方的面谈、对相关文件的审查、问卷/调查、分析性审查和对控制机制的测试。审计不包括审查大会在整个治理结构中的作用。审计是根据《内部审计专业实务国际标准》进行的。

3. 监督厅认为建议 2、5、8、9 和 10 为关键建议, 建议 1、3、4、6、7、11、12 和 13 为重要建议。

二. 联合国工作人员养恤金联合委员会

A. 联委会的作用和责任

4. 大会在 1948 年 12 月第 248(III)号决议中设立了联合国合办工作人员养恤基金, 并决定养恤基金应由联委会管理, 而基金资产的投资应由秘书长在与投资委员会协商并听取联委会对于投资政策的意见或建议后决定。养恤基金条例第 4(a)条规定, 养恤基金由养恤金联委会、各成员组织的工作人员养恤金委员会和一个为联委会和各养恤金委员会服务的秘书处管理。联委会对大会负责, 主要职责是为养恤基金的参与者和受益人服务。根据养恤基金问责声明, 联委会在养恤金管理方面应发挥养恤基金秘书处的一个监督、决策和决策机构的作用。根据养恤基金条例和细则, 联委会的职责包括: (a) 向大会和成员组织报告与养恤基金有关的财务和业务事项; (b) 就养恤基金秘书/首席执行官和副秘书长/副首席执行官的任命向秘书长提出建议; (c) 通过精算估值监测基金的偿付能力。联委会还最终负责建立和维持有效的内部控制系统, 并设定基金有关廉正和道德价值观方面的期望。

B. 职权范围、能力要求和业绩评价

5. 根据善治做法, 鉴于赋予联委会及其各委员会相当大的责任和决策权, 建议联委会及其各委员会为成员制定明确的职权范围, 界定其角色和责任、理想的能力和业绩预期。虽然联委会为其各委员会制定了职权范围, 但联委会成员却没有具体的职权范围。《基金条例和细则》中对一些责任作出了说明, 但这些责任不包括理想能力和业绩评价等方面。

6. 联委会成员代表三个组成群体之一: (a) 理事机构(联合国大会及其他成员组织的理事机构); (b) 行政首长(联合国秘书长及其他成员组织的首席行政干事); (c) 成员组织中的参与者。确定正式的职权范围, 包括理想的能力, 可能有助于

这些成员就其在联委会的代表做出更明智的选择。缺乏明确的职权范围可能会损害业绩的一致性，并导致对诸如任期限制和利益冲突等问题的误解。

7. 许多私营和公共组织对其前雇员规定了具体时间长度的离职后限制，例如关于参与采购程序的工作人员的秘书长公报(ST/SGB/2006/15)中规定的限制，以确保让他们能够获取机密或保密资料的权力职位不会在离职后被不当使用。目前，没有关于对养恤基金的前工作人员在从养恤基金离职后成为工作人员养恤金委员会成员或前国际公务员协会联合会(退職公务员协联)代表的限制。联委会拒绝让参与人通过联合国工作人员工会展开的程序选出的基金秘书处两名工作人员出席其 2017 年届会，理由是这种参与引起利益冲突。但是，联合国上诉法庭撤销了该决定。

8. 然而，对养恤基金秘书处或投资管理厅的前工作人员(特别是高级管理人员)在从养恤基金离职后成为联委会成员没有限制条件或时间限制，对前联委会成员在养恤基金内寻求正规就业也没有限制条件或时间限制。联委会需要审议这些问题，并建立适当的规则。

9. 自 2010 年以来，联委会使用调查来评估其业绩。调查的主要目的是帮助确定专业领域，并确定联委会或其各成员是否缺乏特定关键技能。但是，调查设计无助于确定专业领域或这方面的缺失。例如，在 2016 年进行的调查中，41%的受访者同意正在进行的程序可以确定联委会需要的专业知识，但没有指明需要改进的具体专业知识或能力领域。除非确定具体的改进领域并就此采取后续措施，否则这种自我评价的好处将是有限的。

建议 1

联委会应：(a) 为其成员确定明确的职权范围，除其他外，概述获得任命所需的应有胜任能力以及任何适当的限制；(b) 审查其现有的自我评估方法，以提高这项活动的成效和有用性。

联委会的意见：联委会不接受建议 1 的(a)部分，表示，联委会成员的组成是根据条例和议事规则决定的。倒是可以加强各组成群体目前遵循的程序，确保其代表履行信托责任和其他责任。联委会接受建议 1 的(b)部分。

监督厅的意见：监督厅仍然认为，联委会应当根据善治做法，为其成员制定明确的职权范围。

C. 联委会的规模和组成

10. 《养恤基金条例》第 5 条规定，联委会应由 33 名成员组成，并设有可以公平代表理事机构、行政首长和参与人的三方结构。

11. 2006 年，在审议了各种备选方案后，联委会的一个工作组建议联委会由 21 名成员组成。该工作组提出了第二个选择方案，即如果所建议的 21 人规模不被接受，则保留现有的 33 人联委会。最终，联委会决定保持 33 名成员的规模，并通过了联委会和常务委员会成员未来五年的年度轮换计划。在联委会中没有席位的成员组织不列入轮换时间表中。2004 年，联委会决定“任何已在联委会拥有一席的成员组织

都不应失去该席位，即使其参与人数目随着时间的推移而减少”，这阻碍了为确保联委会运营的经济性、效率和有效性而对其规模进行客观的审查和调整。

12. 除了 33 名联委会成员外，还有 29 名候补成员、各成员组织的工作人员养恤金委员会认可的 25 名代表、退職公务员协联的 6 名代表，以及工作人员养恤金委员会的观察员和秘书。除没有表决权外，工作人员养恤金委员会和退職公务员协联的代表享有联委会成员的所有权利。值得注意的是，在过去五年中，没有证据表明联委会以表决方式作出过任何决定。由于联委会以协商一致方式作出决定，这些无表决权的成员实际上拥有与有表决权的成员相同的权力。此外，允许候补成员出席联委会的会议，即使其组织的主要成员正在出席会议。尽管养恤基金的议事规则规定联委会的决定应由出席并参加表决的大多数成员作出，但似乎联委会的决定实际上不仅由 33 名有表决权的成员作出，而且由 93 名“事实上的成员”（33 名联委会成员、29 名候补成员、25 名工作人员养恤金委员会代表、4 名退職公务员协联代表和 2 名退職公务员协联候补成员）作出。

D. 参与人和受益人在联委会中的代表情况

1. 参与人代表情况

13. 多年来，联委会的规模一直在扩大，其成员从 1949 年的 12 名增至 1987 年的 33 名。大会 1987 年 12 月 21 日第 42/222 号决议核可，一个由 33 名成员组成的联委会由联合国任命的 12 名成员和其他成员组织任命的 21 名成员组成。在 1989 年 1 月 1 日开始实施这项规则时，联合国有 27 740 名在职参与人(占总数的 51%)。大会第 42/222、46/192、57/286、59/269 和 61/240 号决议一再强调参与组织在联委会及其常设委员会中的公平代表性的重要性，目的是使这种代表性更加公平，反映养恤基金在职参与人的实际分布情况、参与养恤基金的当前和未来趋势以及养恤基金成员组织不断变化的性质。

14. 下表 1 显示，养恤基金的在职参与人数目从 1988 年的 54 006 人逐渐增至 2016 年的 128 262 人。

表 1
基金参与人数目按成员组织分列，1988-2016 年

成员组织	1988 年	1995 年	2002 年	2009 年	2016 年
联合国	27 740	44 059	56 287	82 576	87 111
劳工组织	3 098	2 823	2 863	3 642	3 706
粮农组织	6 909	5 735	5 447	6 011	10 318
教科文组织	2 908	2 561	2 437	2 602	2 412
世卫组织	5 887	6 125	8 181	11 029	10 724
原子能机构	1 865	2 146	2 168	2 245	2 681
工发组织	1 727	1 455	821	825	669
移民组织	—	—	—	3 134	4 624
其他	3 872	3 804	4 511	5 516	6 017
共计	54 006	68 708	82 715	117 580	128 262

简称：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；劳工组织，国际劳工组织；移民组织，国际移民组织；教科文组织，联合国教育、科学及文化组织；工发组织，联合国工业发展组织；世卫组织，世界卫生组织。

15. 成员组织在联委会的当前代表情况见下表 2。

表 2

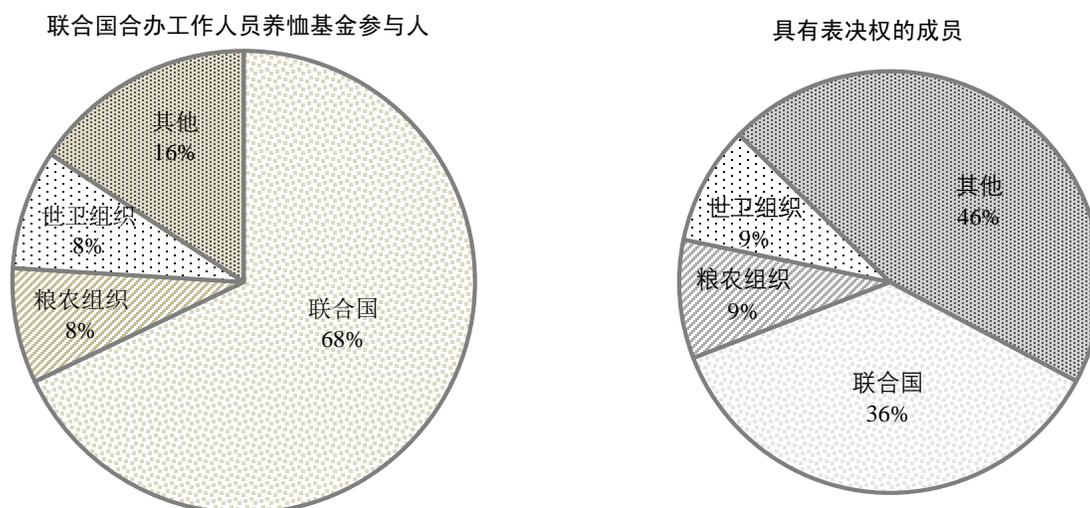
截至 2016 年 12 月 31 日成员组织在联委会的代表情况

成员组织	加入年份	参与人数目	联委会席位数目 (自 1988 年)	占总参与 人百分比	在联委会中所 占席位百分比	一名联委会成 员所代表的平 均参与人数
联合国		87 111	12	67.92	36.36	7259
世卫组织	1949	10 724	3	8.36	9.09	3575
粮农组织	1950	10 318	3	8.04	9.09	3439
劳工组织	1953	3 706	2	2.89	6.06	1853
原子能机构	1958	2 681	2	2.09	6.06	1341
教科文组织	1951	2 412	2	1.88	6.06	1206
移民组织	2007	4 624	0	3.61	0	
知识产权组织	1977	1 225	2	0.96	6.06	613
国际刑院	2004	1099	0	0.86	0	
国际民航组织	1951	798	2	0.62	6.06	399
国际电联	1960	768	1	0.60	3.03	768
工发组织	1986	669	1	0.52	3.03	669
农发基金	1977	595	1	0.46	3.03	595
黎巴嫩特别法庭	2009	462	0	0.36	0	
气象组织	1952	351	1	0.27	3.03	351
海事组织	1959	284	1	0.22	3.03	284
遗传生物中心	1996	168	0	0.13	0	
世贸组织	1996	91	0	0.07	0	
议联	2005	47	0	0.04	0	
海洋法法庭	1997	39	0	0.03	0	
文物保存修复中心	1981	37	0	0.03	0	
海管局	1998	35	0	0.03	0	
欧地植保组织	1983	18	0	0.01	0	
共计		128 262	33	100	100	

简称：欧地植保组织，欧洲和地中海植物保护组织；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；国际刑院，国际刑事法院；文物保存修复中心，遗传生物中心，国际遗传工程和生物技术中心；农发基金，国际农业发展基金；劳工组织，国际劳工组织；海事组织，国际海事组织；移民组织，国际移民组织；议联，各国议会联盟；海管局，国际海底管理局；海洋法法庭，国际海洋法法庭；国际电联，国际电信联盟；黎巴嫩特别法庭，黎巴嫩问题特别法庭；教科文组织，联合国教育、科学及文化组织；工发组织，联合国工业发展组织；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；世贸组织，世界贸易组织。

16. 截至 2016 年 12 月 31 日, 联合国的在职参与人数目达到 87 111 人(占总数的 68%)。然而, 如下图所示, 联合国在联委会中的代表数(12 个席位)仅占具有表决权成员的 36%。2004 年, 联委会决定“任何已在联委会拥有一席的成员组织都不应失去该席位, 即使其参与人数目随着时间的推移而减少”, 这导致成员组织之间席位分配不公平。例如, 国际刑事法院自 2004 年加入基金以来尚未拥有联委会席位, 尽管其参与人比例高于其他六个具有表决权的成员组织(国际民用航空组织、国际电信联盟、联合国工业发展组织、国际农业发展基金、世界气象组织和国际海事组织)。如上表 2 所示, 联合国一名联委会成员平均代表 7 259 名参与人, 而国际海事组织一名联委会成员平均代表 284 名参与人。此外, 自国际移民组织 2006 年加入养恤基金以来, 一直没有代表其 4 624 名参与人的联委会成员。

按成员组织分列的参与人和在联委会的具有表决权成员的分布情况



17. 应大会的要求, 联委会审查了其规模和组成。2002 年, 联委会建议将其成员数从 33 个增至 36 个, 并将这三个新增席位分配给联合国。大会第 57/286 号决议注意到联委会的报告, 并请联委会研究养恤基金的成员组织在联委会中的代表人数问题, 以澄清在这方面采用的标准, 并向大会第五十九届会议提出进一步建议。

18. 联委会在进行审查时采用的一些标准不符合大会强调的公平代表性原则。例如, 虽然 2004 年进行的审查着重指出, 联委会的规模应真正代表养恤基金成员, 但它也提出了一个论点, 即养恤基金是各组织而不是参与人或个人的合营。联委会的做法导致 1987 年的现状得以维持, 此后, 联合国在职参与人的比例进一步增加, 从 1988 年的 51% 增至 2016 年的 68%。

19. 大会第 61/240 号决议注意到, 联委会认识到其维持当前人数、组成和席位分配的决定不完全符合大会第 57/286 号决议为使代表性更为公平而作出的规定。大会又注意到, 联委会同意在有充分时间评估本项目下的其他决定的效果后, 审查其人数和组成问题。自那时以来, 联委会没有再提出过有关解决成员组织代表性明显不平等的问题或人数是否适当问题的建议。

建议 2

联委会应：(a) 执行大会的要求，提出确保联委会成员组织公平和公正代表性的提议，以反映养恤基金在职参与人的实际分布情况、养恤基金参与情况目前和未来趋势以及养恤基金成员组织不断变化的性质；(b) 执行一项轮换办法，让符合资格的成员组织公正和公平地分享轮换席位。

联委会的意见：除了联合国参与人代表外，联委会其他成员不接受这项建议的现有提法，并表示，联委会将设立一个工作组，参考联委会过去关于该事项的审查情况，审议参与、轮换以及公平和公正代表性等问题，但不预设结果。

监督厅的意见：此项建议的提法的依据是大会第 57/286 号决议中的措辞。审计结果表明，联委会先前的审查在解决这个问题方面没有令大会感到满意。因此，监督厅坚持认为，联委会应执行大会的要求，提出关于实现成员组织在联委会中的公平和公正代表性的建议。

2. 受益人代表情况**(a) 受益人民主代表权的必要性**

20. 基金受益人的代表在联委会或其常设委员会中没有正式成员身份。根据养恤基金议事规则，退職公务员协联被赋予代表受益人出席联委会及其常设委员会会议的官方地位，除表决权外，享有与成员相同的权利。

21. 2006 年，在一项关于联委会人数规模的研究中，联委会得出结论，联委会中应继续保留受益人代表。大会第 61/240 号决议注意到联委会的决定，即出席联委会会议的两名受益人代表和出席常设委员会会议的一名受益人代表的有关费用将由联委会临时承担，直至 2008 年，届时联委会将审议正式选举产生受益人代表的方法为止。2007 年，首席执行官干事向联委会提交了一份关于选举受益人代表的可能程序的说明。其中一种设想是通过一个经验丰富的供应商举行选举(类似于每年一次的世界范围的联合国联邦信用合作社董事选举)，估计每次选举费用为 50 000 至 150 000 美元。首席执行官干事对正式提名程序进行了解释，此种程序将要求受益人提名代表他们的候选人。

22. 然而，在上述说明中，首席执行官干事支持维持由退職公务员协联担任代表的当前安排，而不是直接选举受益人代表，理由是举行选举不一定会提高退休人员的参与率，他们对这种选举的兴趣程度也无法预测。监督厅认为，这个揣测性结论并非基于对受益人愿望的任何评估或调查。借助网络工具，可以弄清受益人是更倾向于直接选举他们在联委会的代表，还是通过退職公务员协联实现的有限间接代表性的现有安排。2008 年，在对这个问题进行辩论之后，联委会推迟审议这个问题，并一直维持现状；退職公务员协联继续以无表决权的身份参加联委会，尽管截至 2016 年 12 月 31 日，它只代表 74 788 名总受益人中的 18 500 名受益人(约 25%)。

23. 在设定受益型养恤金计划下，受益人的福利得到保障，而在职参与人在养恤金的长期财务健康和可持续性方面面临着更大程度的不确定性。如果养恤基金预

计会出现巨额赤字，则必须由参与人而不是受益人来填补资金缺口。因此，对于这种养恤金计划，在联委会中的在职参与人代表比例必须大于受益人代表比例。大型公共部门设定受益型养恤基金治理结构的例子表明，受益人代表权仅限于一两个席位。监督厅认为，联委会需要确定分配给受益人代表的席位的适当数量，这些代表通过类似于选举参与人代表的透明和民主程序直接选举产生，从而使当选的个人对受益人负责，并在联委会中充分代表他们的利益。

建议 3

联委会应确定分配给退休人员代表的席位数目，并为直接选举这些代表提供便利，使他们成为联委会拥有投票权的正式成员，以确保有人能够透明和民主地代表受益人及其利益。

联委会的意见：除了联合国参与人代表外，联委会其他成员不接受这项建议，因为这会破坏联委会的三方性质，并且退休人员不属于成员组织。

监督厅的意见：监督厅认为，原则上，联委会的三方性质是由理事机构(联合国的大会和其他成员组织的类似理事机构)、行政首长(联合国秘书长和其他成员组织的首席行政干事)和依赖于基金的个人(在职参与人和受益人)所代表的。除没有表决权外，退職公务员协联代表目前行使的特权与联委会中的参与人代表相当，但他们不是经全体受益人选举来代表其利益的。纠正这种不正常现象的方式应该是借助分配给受益人的席位，确保他们在联委会中有透明和民主的代表权，并享有投票权。监督厅认为，这不会改变联委会的三方性质，而是给予受益人代表应有的权利，提高他们在联委会及其各委员会会议上的代表权的合法性，并加强代表对广大受益人的问责。

(b) 退職国际公务员协会联合会的作用

24. 退職公务员协联是一个由 61 个协会组成的联合会，目前约占所有受益人的 25%。协联的治理机构是一个由成员协会代表组成的理事会。退職公务员协联任命 4 名代表和 2 名候补代表作为无表决权成员出席联委会年度会议。联委会 2017 年报告列出了 10 名退職公务员协联代表(主要代表和候补代表)，他们是联委会无表决权成员，或是联委会各委员会和(或)工作组成员。退職公务员协联主席虽然不是资产与负债监测委员会成员，但应邀出席了该委员会举行的 14 次会议中的 7 次会议，而联委会任何其他成员或代表从未获得过同样的特权。

25. 如大会第 61/240 号决议所述，2006 年，联委会决定承担 2 名退休人员代表出席联委会会议以及 1 名退休人员代表出席常设委员会会议的相关费用。然而，最近两个两年期(2016-2017 年和 2018-2019 年)的预算文件显示，养恤基金承担了 6 名退職公务员协联代表(4 名主要代表和 2 名候补代表)出席联委会每届会议的相关费用。没有证据表明联委会的预算工作组曾对上述差异提出过质疑。

26. 大会第 70/248、71/265 和 72/262A 号决议多次对一些新受益人在领取养恤金方面的延误表示关切。养恤基金的内部和外部审计师报告同样对养恤金处理的延

误、低效以及养恤基金秘书处所报的积压存在少报现象的关切。然而，退休公务员协联在 2018 年 1 月给受益人的信中表示，养恤金处理方面的延误“基本上已成为过去”，尽管养恤基金秘书处 2018 年 1 月在收到所有必要文件后 15 天内仅能处理 52% 的初始离职案件，而联委会所设目标是 75%。此外，养恤基金在 2018 年 3 月承认，约 15 000 个工作流程待定，原因是缺少关键的离职文件。审计委员会最近得出的结论是，养恤基金在 2017 年处理养恤金的效率总体下降，2017 年处理的案件比 2016 年减少 703 起。

27. 退休公务员协联在同一封信中质疑大会是否有权在未与联委会事先讨论的情况下进行治理审查。它还指出，联委会拥有任命和再次任命首席执行官的“唯一权力”，而秘书长仅有“签发合同的行政职能”。养恤基金秘书处以电子方式将上述信件分发给所有登记受益人，其中绝大多数人并非退休公务员协联成员。首席执行官手下的工作人员分发这样的一封信看上去好像退休公务员协联与养恤基金秘书处联手挑战秘书长和大会在养恤基金治理事项上的权力，尽管首席执行官将由秘书长根据联委会的建议予以再次任命，并将最终对大会负责。退休公务员协联下属的一个退休人员协会卸任主席在 2018 年 2 月的一封信中对协会成员表示，“退休公务员协联成员应强烈提醒其领导层，协联的任务是保护、捍卫和推进联合国所有退休人员的权利，而不是首席执行官的权利……”。上述声明与其他退休人员的投诉一致，即退休公务员协联正在保护首席执行官的利益，而非退休人员的利益。

28. 此外，根据退休公务员协联 2017 年提出的建议，联委会核准了对工作人员养恤金委员会及其秘书的议事规则和职权范围的修正，允许 2 名退休人员代表出席上述各委员会会议，这些会议实际上是参与人论坛。这进一步增强了退休公务员协联对养恤基金治理结构的影响。

建议 4

联委会应建立适当机制，避免退休公务员协联的代表与养恤基金管理当局之间存在利益冲突。

联委会的意见：联委会表示将建立适当机制，避免养恤基金管理当局与联委会组成群体之间存在利益冲突。

监督厅的意见：监督厅认为，如本报告第五节所述，应**按照建议 8**，将联委会秘书处与养恤基金管理当局分开，以解决养恤基金管理当局与联委会之间存在利益冲突及缺乏制衡的更广泛问题。要解决关于退休公务员协联代表与养恤基金管理当局之间存在利益冲突的具体问题，需要确保养恤基金管理当局按照立法决定管理退休公务员协联代表的相关差旅费。执行**建议 3**就会解决有关受益人代表对其选民承担问责的问题。然而，除了联合国参与人代表外，联委会其他成员拒绝接受**建议 3**和**8**。

E. 联委会会议频率

29. 按照养恤基金议事规则，联委会应至少每两年举行一次常会。2006年之前，联委会在偶数年举行了每两年一次的会议，会期约为7至8个工作日。有权在联委会闭会期间代表其采取行动的规模较小的常设委员会(15个成员)通常在奇数年开会，会期4至5天。2006年，联委会决定改为举行年度会议。此后，联委会在奇数年的会期为5个工作日，偶数年的会期为7个工作日。常设委员会还在联委会每届年会期间举行了为期一天的会议，主要处理上诉。

30. 联委会及其常设委员会成员目前的任期是一年；他们是每年在每届联委会会议开始时从工作人员养恤金委员会代表中选举产生的，仅任职到下一届联委会会议。虽有一些人既是常设委员会成员，也是联委会成员，但并非所有常设委员会成员都是联委会成员。联委会主席与其常设委员会的主席不是同一人。

31. 在联委会年度会议之前，通常在会前两周或稍晚的时候将各种来源的资料提交联委会成员。例如，2017年，以47份文件和16份介绍材料的形式向联委会提交了1944页与39个议程项目有关的资料。联委会及其常设委员会均未收到联委会其他委员会(如通常每年举行几次会议的审计工作委员会或资产与负债监测委员会)或养恤基金秘书处的定期报告或最新情况。除了常设委员会2017年的一次虚拟会议之外，联委会及其常设委员会在年度会议之间不曾举行任何会议。联委会及其常设委员会主席的一年任期、各自独立的构成、未设共同主席以及对养恤基金运作缺乏持续监督，这些都不是对养恤基金进行有效治理的最佳安排。

32. 联委会每年举行届会，出席人数很多。因此，增加联委会会议频率将需要大量额外开支。如果授权常设委员会在联委会年度会议闭会期间更频繁地代表联委会开会，并且通过视频和电话会议来最大限度地降低成本，就可以满足对养恤基金业务活动进行适当监督的需要。这样做还将有助于减轻联委会年度会议的负担，并使联委会成员能够花必要的时间研究在年度会议前几天或几周收到的大量文件。联委会可确定将为上述目的下放给常设委员会的具体议题，以确保联委会就重大政策问题作出决定的自身权力不受到损害或削弱。

建议 5

联委会应加强对养恤基金的治理，途径是：(a) 增加常设委员会会议频率，以更有效地监督养恤基金的业务活动；(b) 确保常设委员会在联委会休会期间代表联委会采取行动；(c) 要求联委会其他委员会以及养恤基金秘书处定期向常设委员会提交报告，以便更好地进行监督，减轻联委会年度会议的负担。

联委会的意见：联委会表示已经注意到这项建议，并指出，议事规则 B 节确定常设委员会的作用，议事规则 B.4 已经预见到在必要时或在联委会提出要求时增加会议频率的可能性。

监督厅的意见：监督厅注意到，尚未按照养恤基金条例和细则的规定，增加常设委员会代表联委会举行会议的频率，以更有效地监督养恤基金的业务活动。要解决联委会治理方面的上述重大缺陷，需要确保常设委员会更频繁地开会，并在联委会闭会期间代表联委会采取行动。

F. 联合国上诉法庭的作用

33. 养恤基金条例第 48 条规定，可向联合国上诉法庭直接提交指称联委会决定不遵守条例的诉请书。关于上诉法庭有无管辖权之争端，应由该法庭裁决之。法庭的裁决应为终局裁决且不可上诉。然而，秘书兼首席执行官在 2018 年 2 月 13 日给联合国工作人员养恤金委员会的一份说明中告知该委员会，“联委会而非上诉法庭拥有解释养恤基金条例的唯一权力……因此，[该法庭]的裁决不能成为推翻[联委会]关于养恤基金治理和管理的决定的任何依据……”。

34. 监督厅认为，秘书兼首席执行官的说明错误描述和削弱了上诉法庭的作用，其错误前提是联委会拥有解释养恤基金条例和细则的“唯一权力”。作为治理结构的一部分，上诉法庭的作用是确保公平，并制衡联委会和养恤基金秘书处的任意行为。虽然联委会有权向大会提出对养恤基金条例和细则的适当修正，以弥补上诉法庭裁决和(或)解释造成的法律空白，但此类修正所依据的前提并不是这一概念，即联委会享有优于法庭、法庭管辖权及其判例的权力。这样做或造成这种感觉会形成一种基调，表明养恤基金缺乏对公正和公平原则的承诺。联委会不能在没有司法审查的情况下任意运作。

三. 联委会的各委员会

A. 常设委员会

35. 联委会在每届常会上任命其常设委员会成员，在联委会闭会期间代表联委会采取行动。常设委员会将就收到的各起案件作出决定，对养恤基金的业务活动行使一般控制，并可就任何政策问题启动准备工作，以便联委会有效审议这些问题。

36. 自 2006 年以来，常设委员会仅在联委会每届年会期间召开为期一天的会议，主要处理上诉案件，2017 年 6 月有一次例外。它不曾在联委会闭会期间代表联委会采取行动。相反，首席执行官考绩和物色副首席执行官等本应由常设委员会履行的职能是由特设小组履行的，与常设委员会不同的是，上述小组并未广泛代表联委会的组成群体。

37. 就上文建议 5 而言，需要澄清在联委会休会期间代表联委会的常设委员会的全面运作议事规则，以便将重要事项委托给代表联委会采取行动的常设委员会，而不是特设小组。

B. 工作人员养恤金委员会

38. 工作人员养恤金委员会及其秘书处服务于来自各组织的参与人的需求，并向养恤基金秘书处提供涉及工作人员参加养恤基金及其离职情况的必要资料。养恤基金秘书处向所有工作人员养恤金委员会(包括联合国工作人员养恤金委员会)提供中央秘书处服务，并作为联合国工作人员养恤金委员会秘书处向联合国提供当地秘书处服务。

39. 如监督厅上一次审计报告(2017/002)所述，养恤基金每个两年期从联合国收到约 2 000 万美元，用于其提供的工作人员养恤金委员会秘书处服务。然而，并

未确定用于衡量和监测养恤基金履行上述职能情况的指标。审计还显示，由于文件不完整，截至 2016 年 7 月，有 11 128 起养恤金案件待决。养恤基金所持的缺失文件责任在于成员组织的申明立场违反了其质量管理政策，该政策要求养恤基金更积极主动地跟进这些缺失文件事宜。就联合国工作人员养恤金委员会而言，有缺失文件的案件的百分比为 39%，但其他工作人员养恤金委员会的这一比例为 13%。监督厅关于养恤基金秘书处应解决上述缺陷的建议仍在执行中。

40. 工作人员养恤金委员会有权审查与各自参与人相关的伤残案件。联合国工作人员养恤金委员会需要关注大量的伤残案件，而其他成员组织的工作人员养恤金委员会则主要关注治理问题，因为需要它们审查的伤残案件数量很少。除 2018 年与人代表要求为筹备联委会会议而讨论政策事项之外，联合国工作人员养恤金委员会主要审查了伤残案件。专门关注伤残案件导致联合国工作人员养恤金委员会无法充分发挥其在养恤基金治理中的作用。该委员会可通过更频繁地开会来缓解上述情况，以便有足够的时间讨论有关养恤基金的政策问题。

C. 精算师委员会

41. 精算师委员会由秘书长根据联委会的建议任命的 5 名独立精算师组成，任期三年，但总任期不得超过五任。该委员会的职能是就养恤基金业务活动产生的精算问题向联委会提供咨询意见。该委员会的职权范围允许增补任期两年的临时成员。2006 年，该委员会增补了 2 名临时成员，因为他们掌握资产负债管理方面的特殊技能。2017 年，联委会考虑到 1 名成员即将退休且另外 3 名成员开始进入最后一个任期，核准增补了另外 2 名临时成员。

42. 该委员会每年举行一次会议，自 2002 年以来，该委员会每两年与投资委员会举行一次联席会议，以保持和加强养恤基金资产与负债之间的联系，包括评估 3.5% 的实际回报率是否依然合理和可实现。该委员会一直向联委会报告说，它与投资委员会的联席会议有效实现了这一目标。

D. 资产与负债监测委员会

43. 2005 年，时任首席执行官提议设立资产与负债监测委员会，以便投资委员会与精算师委员会之间开展更系统和更经常的互动。常设委员会的结论是，考虑到上述两个资产和负债问题专家委员会已经定期举行联席会议，并无必要设立这一委员会。2007 年，首席执行官除其他外建议，他承担投资管理的全部责任。上述建议与与人代表和退職公务员协联的另一项联合提议不谋而合，即首席执行官聘请一名独立投资顾问或在联委会下再创建一个投资委员会。联委会没有核准上述提议，因为它认为养恤基金现有的治理结构已经足够。

44. 2012 年，联委会设立了一个可持续性工作组，研究用以确保养恤基金长期可持续性的措施。该工作组除其他外建议，设立一个常设资产与负债监测委员会，该委员会于 2013 年获得核准。8 名成员被任命为资产与负债监测委员会成员，任期四年，可连任一次。

45. 从治理角度来看，已经建立了监测偿付能力风险或资产与负债平衡的机制，其中包括两个专家委员会的联席会议、分别每两年和四年进行的精算估值和资

产负债管理研究，以及养恤基金为上述目的设立的各种协作机制。创建资产与负债监测委员会与上述现有机制形成重复。从技术角度来看，鉴于养恤基金的长期投资前景、资金充裕状况、可忽略的流动性风险和相对稳定的养恤金负债，没有必要频繁、短期地管理或监测偿付能力风险。

46. 目前，资产与负债监测委员会成员在联委会无投票权，其中 4 名成员基本上是外部人士。由于他们大多数不是投资专家，因此需要首席执行官、负责联合国合办工作人员养恤基金资产投资的秘书长代表、两个专家委员会的各两名成员以及顾问精算师来支持他们的工作。

47. 养恤基金条例第 19 条允许联委会对投资政策提出“意见和建议”，并审查投资账户。然而，资产与负债监测委员会的工作远远超出了第 19 条的范围。该委员会透过广泛审查投资事项，实际成为了投资管理厅的监督委员会。该委员会的一些意见和建议在技术上存在问题，并与投资委员会的意见和建议相矛盾。例如，资产与负债监测委员会一再建议投资管理厅应在一段时间内使用更多的战术性资产配置，而投资委员会则不建议这样做。资产与负债监测委员会覆盖的负债专题有限，基本重复了精算师委员会的工作。

48. 监督厅认为，没有必要设立一个负责资产与负债监测的长期委员会，因为养恤基金长期供资状况强劲，并已为此目的设立了多种有效的治理机制。如有必要，联委会可将资产与负债管理列入其议程，并要求养恤基金管理当局根据需要提供保证。

建议 6

联委会应解散资产与负债监测委员会并加强精算师委员会与投资委员会之间的互动，确保养恤基金的长期偿付能力。

联委会的意见：除联合国参与人代表外，联委会其他成员不接受这项建议，并决定保留资产与负债监测委员会，以实现委员会职权范围第 1 节第 2 段概述的宗旨和目标。

监督厅的意见：监督厅注意到，上述职权范围第 6 节第 9 段指出，联委会应在 2016 年联委会第六十三届会议上“审查该委员会的经验教训”。在审计之时，尚不清楚是否进行了上述审查。监督厅认为，需要在不推定结果的情况下进行此类审查，以确定该委员会对养恤基金治理的增值。

E. 审计工作委员会

49. 联委会于 2007 年成立了审计工作委员会，以协助履行其监督职责。该委员会由联委会任命的 9 名成员组成，其中包括 2 名独立专家和 1 名退职公务员协联代表。该委员会遵循进行自我评价的良好做法。尽管如此，如下文所述，该委员会可在若干领域加强作用并提高效率。

50. 审计工作委员会需要加强甄选成员的标准和程序。该委员会的甄选程序是非正式的，没有对联委会三个组成群体提名的成员是否符合审计工作委员会职权范

围规定的成员标准进行书面评估。该委员会不妨考虑大会独立审计咨询委员会的做法，后者的成员是在候选人的原籍会员国根据预定标准进行资格验证后从候选人库中甄选的。

51. 按照先进的做法和趋势，审计工作委员会除其他外，应确保其成员的独立性，关注高层的基调以及文化和道德，并监督该组织遵守道德和行为守则的情况。自2008年以来，审计工作委员会成员一直遵守在每次会议前提交利益冲突声明的要求。然而，由于该委员会没有独立的秘书处，因此没有独立核实或评估上述声明的程序。在有些情况下，该委员会在管理涉及其成员的看似存在利益冲突情况时本可采用更高的标准，即作出自己的判断，而不是将事项提交另一个办公室或进行回避，因为上述做法不一定是最佳解决方案。如果该委员会能表明其成员遵守更高的道德标准，其效力将得到增强，并为联委会和养恤基金树立高层定下道德基调的榜样。

52. 监督厅认为，审计工作委员会需要对养恤基金秘书处向其提供的资料和建议持更具怀疑性的态度。例如：

(a) 2014年11月，审计委员会表示，当它得知未经任何协商就向大会提交了养恤基金条例有关外部审计的第14条的拟议修正案时，审计委员会“大吃一惊”。最终，大会否决了上述修正案。出现上述情况的原因可能是没有就提出拟议修正案的理由向审计工作委员会做出充分解释，并确认管理当局在提议修改前与审计委员会进行了适当协商。

(b) 2016年，审计工作委员会审查了投资管理厅制定的反欺诈政策，但没有审查养恤基金秘书处的反欺诈政策。养恤基金秘书处的政策要求包括首席执行官干事和副首席执行官干事在内的养恤基金高级管理层启动对与诈骗有关的问题的分析，确定任何调查的性质并决定是否需要其他办公室或独立事实调查机构的参与。与投资管理厅制定的政策不同，养恤基金秘书处的政策缺乏保护举报欺诈的工作人员的必要保障措施，可能会使工作人员因害怕报复而不愿举报欺诈。鉴于养恤基金工作人员对养恤基金秘书处提出了三起报复投诉并得到道德操守办公室的证实，上述问题具有重要意义。

(c) 如本报告进一步解释的那样，首席执行官干事于2016年2月接受了一家供应商的奖项，并将此事告知了审计工作委员会。然而，该委员会并未被告知接受该奖项违反有关行政指示，其中要求拒绝或退还与本组织有商业往来的任何个人或实体的任何荣誉、勋章、优惠或礼物。

(d) 养恤基金管理当局在2017年告知审计工作委员会，内部审计职能(由监督厅履行)在养恤基金风险登记册中被评为“高风险”。显然，审计工作委员会并未被告知，养恤基金以101 810美元的费用聘请了一家会计师事务所审查和更新其风险登记册，而该事务所没有提供可被视为最新风险登记册的任何已知交付成果。该委员会似乎基于养恤基金管理当局的断言而告知联委会，不接受若干审计建议表明管理当局对监督厅失去了信心。此外，该委员会在2017年11月的会议上得出结论认为，监督厅的相关报告(2017/104和2017/110)没有明确

说明不执行未被接受的建议的风险。监督厅认为，得出这种结论可能是由于该委员会依赖管理当局的断言，而没有充分质疑这些断言以厘清事实。

建议 7

联委会应与审计工作委员会协商，加强该委员会成员资格标准和独立性，加强对养恤基金管理当局问责的手段，令其对向联委会提出的信息准确性和完整性负责。

联委会的意见：联委会接受这项建议。

四. 养恤基金的管理结构

A. 概况

53. 养恤基金是大会 1948 年第 248(III)号决议设立的大会附属机构。养恤基金的法律地位不因接纳新成员组织而发生变动。大会仍然是养恤基金的最高理事机构，联合国仍然是养恤基金的牵头组织和主办方。养恤基金设立之初所确定的若干机制继续为联合国和养恤基金提供体制联系，这些机制包括秘书长有权根据联委会的建议任命养恤基金首席执行干事和副首席执行干事，监督厅开展监督，道德操守办公室履行职能并直接对秘书长负责，养恤基金秘书处担任联合国工作人员养恤金委员会的秘书处。负责管理养恤基金资产投资事宜的投资管理厅也受秘书长领导。因此，养恤基金并不是完全独立于联合国的。

54. 但是，养恤基金曾多次做出与此不同的表态。例如，养恤基金秘书/首席执行干事在 2014 年提交联委会的报告中声称，除其他外，养恤基金是一个“机构间机构”，秘书长作为养恤基金的一个成员组织的行政首长，必须尊重这一独立性。同样，养恤基金对秘书长在任命首席执行干事和副首席执行干事方面的酌处权提出争议，坚持认为秘书长必须接受联委会的建议并予以执行。

55. 监督厅认为，根据《联合国宪章》第一百零一条(其中规定秘书长必须确保以效率、才干及忠诚之最高标准作为征聘工作人员的首要考虑)，秘书长对首席执行干事和副首席执行干事的任命拥有酌处权。如果秘书长从诸如监督厅和道德操守办公室等对其负责的厅室获得的信息可能使其认为接受联委会任命或再任命首席执行干事或副首席执行干事的建议可能有损《宪章》第一百零一条的原则，则秘书长有义务以捍卫《宪章》原则的方式行事。

B. 养恤基金秘书处

56. 养恤基金秘书处由秘书长根据联委会的建议任命的首席执行干事负责，他在联委会领导下管理该秘书处。副首席执行干事的任命方式类似。养恤基金秘书处主要负责管理养恤金，包括监测成员组织和参与人的精算估值和缴款以及处理并支付养恤金福利。养恤基金秘书处还协助首席执行干事履行其作为联合国工作人员养恤金委员会秘书和联委会秘书的职能。养恤基金秘书处对内向投资管理厅提供人力资源、差旅和设施管理等行政服务。

C. 投资管理厅

57. 投资管理厅负责管理养恤基金资产投资事宜。在秘书长的领导下，负责联合国合办工作人员养恤基金资产投资的秘书长代表负有管理资产以实现参与人和受益人最高利益的信托责任。投资管理厅通过以下方式协助秘书长代表履行职责：(a) 根据投资政策执行投资战略；(b) 就资产配置、投资业绩、风险和合规情况进行监测、评价和报告。在代表于 2014 年成为全职员额前，当时称为投资管理司的该厅一直由一名同样由秘书长指定的非全时代表兼任负责人。2014 年任命了首位全职代表，级别为助理秘书长。

五. 联委会和养恤基金管理当局之间的相互制衡

A. 养恤基金首席执行官的双重角色

1. 治理方面的最佳做法

58. 特雷德韦委员会赞助组织委员会在其《内部控制综合框架》中定义了“控制环境”这一术语。控制环境是指一整套标准、流程和结构，是整个组织内部控制的基础。控制环境还是一个组织的总体文化、基调和态度。正如《框架》所述，控制环境的原则之一是要求理事会独立于管理层，并对内部控制职能的制定工作和业绩情况进行监督。根据善治方面的最佳做法，建议不任命同一人担任首席执行官干事和秘书，因为这两个职位的职责可能相互冲突。

2. 养恤基金的惯例

59. 养恤基金条例第 7 条规定，养恤基金首席执行官干事还应兼任联委会秘书。秘书负责召集所有联委会会议，还负责将由任一联委会成员或工作人员养恤金委员会提议的项目列入议程。提交联委会的所有文件均附有秘书说明，秘书还负责编写联委会的报告。联委会的记录和信函不对外公开，由秘书保管。

60. 首席执行官干事作为联委会秘书被赋予的重大权力对首席执行官干事的客观性构成了显著风险，妨碍了处理联委会事宜时的“公平独立原则”，特别是在就养恤基金运营情况对首席执行官干事进行问责方面妨碍了“公平独立原则”。监督厅开展的审查表明，由同一人履行秘书和首席执行官干事的职能不是健全的治理做法，以下例子就说明了这一点：

(a) 秘书审查供联委会进行自我评价用的调查问题，并控制评价结果的编制和分发。这一安排造成冲突，原因是联委会负责评估秘书/首席执行官干事的业绩。

(b) 养恤基金于 2002 至 2003 年间制定了一项质量管理政策，作为 2001 年提交常设委员会的管理章程的一个关键组成部分。这项政策包含了重要的衡量标准，以衡量首席执行官干事的业绩，并就提供给参与人和受益人的服务质量对其进行问责。2017 年 3 月，首席执行官干事在未经联委会或常设委员会同意的情况下废除了这项政策，从而影响了联委会对首席执行官干事进行问责的情况。

(c) 首席执行官干事控制所有为联委会各委员会提供秘书处支持的工作人员的考绩和晋升。这一安排可能会影响这些工作人员的独立性和委员会审议意见的保密性，特别是委员会闭门/非公开会议审议意见的保密性。

(d) 秘书/首席执行官干事的双重角色使任职者可以构想并向联委会提出旨在改变养恤基金治理模式的提议。2007年，此类提议之一是建立一个由秘书/首席执行官干事领导的统一业务实体，从而结束养恤基金的二分结构。联委会没有接受这项提议。2012年，秘书/首席执行官干事试图获得修正养恤基金管理细则的权力，但未获联委会同意。2014年，秘书/首席执行官干事试图限制审计委员会的权力，为此提议修正养恤基金条例第14(b)条，该项修正获联委会核准，但未获大会核准。如果联委会秘书处独立于养恤基金管理当局，则首席执行官干事的提议在提交联委会前本会受到审查和适当质疑的。

(e) 2013年，秘书/首席执行官干事设立了一个人力资源管理项目，并任命一名联委会成员以个人身份无偿担任项目负责人。虽然此人没有资格享受公务舱和140%的特别每日生活津贴率，但首席执行官干事核准了这一违规做法。项目期间，该联委会成员对首席执行官干事负责。之后，秘书/首席执行官干事向联委会提交了有关该项目的一份报告。秘书/首席执行官干事任命联委会成员担任项目负责人，损害了与联委会保持公平独立距离的管理原则。

(f) 秘书/首席执行官干事向联委会和大会提交了关于养恤基金执行办公室实际状况的不正确和不完整的资料，该办公室于2015年6月被首席执行官干事单方面解散。首席执行官干事将执行干事和一名行政干事调往另一联合国总部办公室，并在内部分配了其职能。联委会提交大会的报告没有反映这一解散情况。尽管两名工作人员于2015年6月停止为养恤基金工作，但其薪金和津贴仍由养恤基金支付，监督厅估计2015年7月至2018年4月支付金额为240万美元。该项情况未向联委会披露。正如监督厅以前在报告(2008/002)中指出的那样，执行办公室的解散对投资管理厅的业务造成影响，导致不必要的空置办公面积支出，以及无法收回翻新费用中应由业主承担的两年多共计923 880美元。截至2018年5月，因养恤基金秘书处未能启动收回费用措施而造成的损失估计在100 000至220 000美元之间。

(g) 2016年，秘书/首席执行官干事向联委会提交了一份关于养恤金综合管理系统实施后情况审查的报告，该项目由首席执行官干事负责。报告由一家咨询公司编制，首席执行官干事不当利用会计服务合同，以291 200美元的价格雇佣了这家公司(见监督厅第2017/110号报告)。根据咨询公司的报告，秘书/首席执行官干事向联委会报告称养恤金综合管理系统的实施是成功的。据此，联委会向大会报告该项目取得成功，大会第71/265号决议对此表示欢迎。审计委员会在随后的审计中发现了若干有关养恤金综合管理系统的问题，包括提供给养恤基金精算师的数据异常，导致精算估值不可靠。大会第72/262 A号决议严重关切地注意到养恤金综合管理系统的实施中存在的缺陷，并请联委会处理这些问题。在这次事件中，首席执行官干事行使权力，聘用了一名供应商编写报告(该供应商可能因为此类关系中存在的固有利益冲突而缺乏独立性和客观性)，随后行使其作为秘书的权力向联委会提交了该报告。

(h) 2018年6月,秘书/首席执行官干事提议修正养恤基金条例,增加新的第4(c)条,内容如下:“联委会应自行制定议事规则,并应报大会及各成员组织”。该项修正并无必要,原因是联委会议事规则 A.5 已有规定:“联委会应依照条例和议事规则的规定,自行制定程序”。提议增加的新的第4(c)条略去了“依照条例和议事规则的规定”内容,不免让人怀疑提出此项修正的理由。

61. 上述情况强烈表明,将联委会秘书和养恤基金首席执行官干事的角色集于一人之身,严重损害了制衡制度。这一安排无法确保首席执行官干事对联委会负责,因为他同时作为联委会秘书手中集中了过多权力,控制着提供给联委会的资料,包括资料的内容和准确性。由于联委会每年仅举行1次会议,在联委会年度会议召开的几天或几周前向联委会成员提交大量文件,他们无法开展独立审查和监督。将两个角色分离,则要求首席执行官干事向秘书提交提案或文件,经后者独立审查后提交联委会审议。

62. 此种将两个角色分离的做法则要求设立一个独立的联委会秘书处,向联委会及其各委员会提供专职服务。监督厅认为,这一安排的效益将高于其产生的任何额外费用,这些效益包括加强首席执行官干事对联委会负责制,使首席执行官干事得以将更多重点放在改进向养恤基金利益攸关方交付的服务的质量上。

建议 8

联委会应: (a) 将其秘书与养恤基金首席执行官干事的角色分开; (b) 建立自己的、独立于养恤基金管理当局的秘书处; (c) 重组执行办公室,使其直接负责为养恤基金两个实体提供行政服务。

联委会的意见: 除联合国参与人代表外,联委会其他成员不接受建议8的(a)和(b)部分。联委会表示将建立机制,例如,确保将设定联委会议程的角色分开。联委会接受建议8的(c)部分,表示将请养恤基金管理当局优先解决这个问题。监督厅的意见: 监督厅坚持认为,将联委会秘书和养恤基金首席执行官干事的角色分开,对于防止角色冲突、提供必要制衡以及促进养恤基金管理当局对联委会负责至关重要。

B. 业绩管理和问责

63. 业绩管理和问责是善治的重要组成部分。养恤金行业使用两大类指标衡量养恤金管理业绩: 服务质量(效力)和参与人人均费用(效率)。

1. 养恤基金秘书处的业绩管理

(a) 战略目标、优先事项和业绩指标

64. 养恤基金秘书处的战略目标和优先事项往往是抽象的,缺少与其核心服务挂钩的明确的可兑现目标或可衡量的业绩指标。这些问题曾在以往的监督厅审计报告中提及,包括第2017/002号报告,其中查明了养恤金处理方面的控制缺陷,包

括在及时处理和追踪缺失的离职文件方面的缺陷。截至起草本报告时，上述报告的大部分审计建议仍在执行中。

(b) 业绩报告

65. 对养恤基金秘书处相关业绩问题的报告严重不足。例如，养恤基金仅在 2018 年 1 月报告了 15 000 起由于各种原因造成的未处理案件，这是在养恤基金报告成功实施了养恤金综合管理系统的两年多之后。在此之前，养恤基金只报告了 3 000 多起积压案件，这些案件系指处理养恤金所需的三份文件均已收到的情况。养恤基金没有报告所涉的 15 000 起案件，理由是养恤基金在收到所有三份文件前对这些案件不负有责任。养恤基金没有追踪缺失的文件，尽管养恤金综合管理系统设有启动自动提醒功能。此外，根据养恤基金质量管理政策，养恤基金有责任积极跟进了解缺失文件的情况，以减轻对无法领取养恤金的受益人造成的困难。

66. 虽然养恤基金自 2012 年以来一直计算和报告参与人的人均费用，但没有正式将这项费用列为一项业绩指标。2015 年，时任联委会主席在向大会介绍养恤基金 2016-2017 年拟议预算时，指出了该指标的切实意义。他预计在实施养恤金综合管理系统提升效率后，养恤基金 2018-2019 年的参与人人均费用将降至 2006 年的水平。养恤基金的参与人人均费用计算方法扣除了养恤基金行政费用中联合国承担的部分，尽管工作人员养恤金委员会秘书处职能与养恤基金的业务无法分离。如果将这部分费用计算在内，则参与人实际人均费用要高得多：2017 年为 233 美元，而养恤基金计算出来的数值为 184 美元。此外，养恤基金预测的 2018 年参与人人均费用(192 美元)比 2006 年(150 美元)高 28%。养恤基金秘书处尚未开展设定基准工作，以确定其费用的合理性。

(c) 对首席执行官和副首席执行官的业绩评价

67. 2013 年，联委会决定每两年由其“主席团”依照养恤基金的战略目标对首席执行官进行业绩评价。2016 年，“主席团”对 2014-15 年度周期进行了评价。监督厅认为此次评价不够充分，原因是：(a) 首席执行官的业绩没有根据明确的可兑现目标和指标来加以衡量；(b) 没有将核心服务质量、业务效率和关键项目的实施作为优先事项；(c) 没有对首席执行官作为联合国工作人员养恤金委员会秘书的业绩进行评估。评价很大程度上取决于首席执行官提交的自评，其中对业绩方面的问题(如处理养恤金方面的拖延)轻描淡写，对取得的成绩(如养恤金综合管理系统的实施)言过其实。

68. 从未对副首席执行官进行业绩评价。尽管知道副首席执行官的任期将于 2018 年结束，但联委会 2017 年会议既没有讨论副首席执行官的再任命问题，也没有启动寻找继任者的程序。

(d) 对工作人员的业绩评价

69. 审计委员会报告称，2014 年 5 月，46%的养恤基金工作人员没有完成 2012-13 年度周期的考绩，47%的工作人员没有经过适当的年度业绩评价便获得按级加薪。养恤基金接受审计委员会的建议，即有效监测和监督业绩评价流程，并追究所有

管理人员和主管的责任。然而，监督厅注意到，养恤基金工作人员的业绩评价完成率此后开始下降。截至 2018 年 4 月，43% 的养恤基金秘书处工作人员(以及两个科 80% 以上的工作人员)没有完成 2016-17 年度周期业绩评价。此外，一些情况下，第一和第二考绩人的职能由同一名主管履行，削弱了工作人员业绩管理中的制衡制度。

2. 对投资管理厅的业绩管理

70. 投资管理厅一贯把实现 3.5% 的长期精算实际收益率确定为战略目标。投资管理厅还根据其政策基准衡量和报告业绩，并定期发布在养恤基金网站上。负责联合国合办工作人员养恤基金资产投资的秘书长代表每年与秘书长订立业绩协定，据此评价业绩。这些业绩指标逐级下达给厅内管理人员和工作人员。2013-14 年度周期该厅工作人员业绩评价完成率为 86%，2016-17 年度周期上升至 99%。该厅还于 2012 年和 2017 年进行了两次制定基准问题的研究。

建议 9

联委会应：(a) 建立机制，确保根据明确的衡量标准进行并记录首席执行官和副首席执行官年度业绩评价，对其问责；(b) 确保养恤基金秘书处对其工作人员进行年度业绩考评，并就此对其问责。

联委会的意见：联委会接受这项建议。

C. 控制环境

1. 治理方面的最佳做法

71. 正如上文第 58 段所述，根据《内部控制综合框架》，联委会通过实行监督以及为廉政和道德价值观定调，对控制环境负有最终责任。

2. 组织文化、基调和态度

(a) 透明度和问责制

72. 透明度被视作善治的重要特征和问责制的一个前提。联委会目前对其文件的分发实行限制。联委会手册指出，向所有联委会、常设委员会和工作人员养恤基金委员会会议提供的文件均是限制分发和保密的。联委会及其各委员会成员需签署一份声明，声明要求他们对受托或履行职责时获得的一切非公开资料予以保密。保密规定使得联委会成员无法秉持诚意地从其他人那里获得任何独立的咨询意见，而后者可能具备必要的专门知识，可以告知联委会成员提交联委会的提案的影响以及联委会这方面决定的潜在后果。监督厅认为，许多限制分发的文件实际上不属于保密性质，应向养恤基金的利益攸关方公开。如果缺少必要的透明度和信息公开，利益攸关方的问责权将得不到保障。

73. 养恤基金秘书处一再诉诸以下做法，即在不征询甚至告知养恤基金治理结构内将受有关修正案影响的相关利益攸关方的情况下提出养恤基金条例和细则的

修正案。这一做法令人严重怀疑其对透明度和公平性的承诺以及采取此类不透明做法改变养恤基金监管框架的背后动机。联委会秘书和养恤基金首席执行官的职能由同一人履行，给上述情况提供了便利。

(b) **独立和公正**

74. 2016年2月，首席执行官接受了一名供应商的奖项，养恤基金曾与该供应商订有一项基本服务合同。2012年3月，前任首席执行官不顾总部合同委员会的意见，订立上述合同，结果，拒绝了费用最低的可接受方案并付出额外的100万承付款(见监督厅第2016/136号报告)。现任首席执行官在2012年养恤基金订立该合同时担任副首席执行官，在获得养恤基金任命前曾供职于同一家供应商。首席执行官在2016年自评中重点提及该供应商颁发的这一奖项，称其为一项重要成绩。

75. 接受供应商颁发的奖项违反了以下行政指示：必须即刻谢绝和归还一切来自与本组织存在商业往来或试图与本组织建立商业往来的个人或实体的荣誉、勋章、优惠或馈赠。养恤基金秘书处的解释是，秘书处曾向联委会和审计工作委员会报告了获奖一事，联委会和审计工作委员会没有提供这方面的任何意见或建议，而是承认了此项成绩。监督厅认为，这一赞成态度无助于确立养恤基金管理当局和工作人员所应有的正确行为标准。

(c) **廉政和道德价值观**

76. 根据《内部控制综合框架》所载的控制环境相关原则，各组织必须表明其厉行廉政和道德价值观的决心。但监督厅发现，一些情况下，养恤基金秘书处可能没有做到这一点。例如，一名高级管理人员既是职位候选人，又参与涉及员额叙级的信函往来，首席执行官在聘用时没有为防止利益冲突而进行干预。在另一起事件中，一名高级管理人员把列有与某职位相关评估问题的邮件抄送给了一名申请该职位的工作人员。在两起事件中，养恤基金秘书处都依然选择了上述工作人员任职。

77. 养恤基金现任首席信息干事同时担任向包括养恤基金在内的若干联合国实体提供服务的某联合国机构的管理委员会副主席，该管理委员会决定该机构的服务目录和收费标准。首席信息干事直接主管向该机构申购服务的工作，目前每年的金额达到700万美元。首席信息干事是监督厅的前工作人员，2009年曾主管一项监督厅审计工作，对该机构向养恤基金等若干联合国实体提供的服务进行审计。这次审计提出建议，要求联合国秘书处某部门(部门A)确定并收回因未申购或未交付的服务而多付给该机构的款项。部门A最近表示已扣留给该机构约500万美元付款，等待费用争议问题的解决。部门A还表示，该机构最近请首席信息干事协助担任中间人，审查争议问题并就如何解决争议向双方提供意见。一个人既是曾经向部门A提供建议的监督厅审计师，又是代表养恤基金的首席信息干事和服务申购人，还是该机构管理委员会的副主席，现在又担任其前审计对象部门A与该机构的争议中间人，多种角色集一人之身导致多重利益冲突，可能会损害当事人的独立性和公正性。

78. 监督厅收到的资料显示，养恤基金工作人员发起三项投诉，指称养恤基金秘书处实施报复。道德操守办公室已确定三起事件中均存在报复行为。这些事件表明，联委会有必要恢复工作人员的信心，推动工作人员厉行道德操守而不必担心受打击报复。

建议 10

联委会应采取有效措施，确保养恤基金秘书处为最高层人员确立正确的廉政和道德价值观。

联委会的意见：联委会接受这项建议。

3. 组织结构

(a) 资源分配

79. 监督厅对 2004-2005 年至 2016-2017 年七个两年期期间资源分配情况的审查表明，养恤基金秘书处用于支助职能的资源多于用于工作方案的资源。根据行业标准，与法律、政策解释、精算估值和风险管理相关的职能均被视为支助服务。据此，2016-2017 两年期工作方案和方案支助的资源分配分别为 46% 和 48%，这似乎表明支助职能优先于方案活动。

80. 从 2004-2005 年到 2016-2017 年期间，包括 2014 年设立的风险管理和法律服务科在内的方案支助的 P-5 和 D-1 职等的常设员额增加了 250%。2004-2005 年至 2016-2017 年期间，法律干事专业职类常设员额增加了 500%，这是养恤基金秘书处所有职能和科室中增加最多的。

(b) 将不同的职能合并并在风险管理和法律服务科名下

81. 在 2014 年之前，风险管理职能直接向首席执行官干事汇报工作。自 2014 年设立了新的结构以来，养恤基金秘书处的风险干事一直向风险管理和法律服务科科长汇报工作。在首席执行官干事连续三个两年期中多次试图设立一个新的 D-1 员额或将法律科现有的 1 个 P-5 员额改叙为 D-1 职等都未能取得成功之后，设立 D-1 职等的风险管理和法律服务科科长员额被核准。考虑到任职者的主要责任是领导、管理和指导风险管理和法律服务科下设的所有服务(包括精算估值和风险管理)，鉴于任职者的背景主要是法律服务领域，不清楚这一责任是否正在有效完成。首席执行官干事创建该科的理由是，它将“增强养恤基金理解和监督关键的偿付能力问题，并为立法和管理层面的知情决策提供充分和专业的综合分析的能力。”这些职能需要的专业知识和技能与提供法律服务所需的那套技能不同。从治理的角度来看，将各种专门职能合并在其科长基本上是一个法律干事的风险管理和法律服务科内可能并不可取，并可能导致将法律观点应用于非法律职能。从该科为首席执行官干事编写的养恤基金对监督报告的答复中可以明显看出这一点，这些答复对风险和控制采取了明显的法律方法，而不是管理方法。

(c) 对临时资源令人怀疑的使用

82. 2016年6月，养恤基金临时聘用了一名P-5职等高级干事，用以支持其公共传播战略。2016年7月，养恤基金请求为此职能设立一个P-5职等经常员额，但行政和预算问题咨询委员会拒绝了这一请求。2017年，养恤基金秘书处再次请求设立同一职位，但头衔略有改变。行预咨委会再次拒绝了这一请求，称“养恤基金的重点应主要是改善其业务”。尽管行预咨委会在2016年和2017年提出了建议，并得到了大会的认可，但养恤基金秘书处继续通过为其他目的提供的一般临时人员资源为该员额提供资金。同样，2015年，养恤基金秘书处要求将一个方案干事员额从P-4职等改叙为P-5职等，但被行预咨委会拒绝。尽管已遭到拒绝，但养恤基金还是利用为其他目的提供的一般临时人员资源雇用了一名工作人员来履行这项职能。此外，自2015年5月以来，养恤基金秘书处一直临时聘用一名D-1职等的高级管理人员，以支持基金的行政职能。然而，用于这一员额的资源从未请求过或得到过批准。监督厅认为，养恤基金秘书处这种规避或推翻立法决定的做法并没有为养恤基金工作人员定下恰当的基调。

建议 11

联委会应：(a) 确定方案职能与支助职能之间的资源分配情况是否恰当；
(b) 加强监测，确保养恤基金秘书处按照立法机构的决定使用资源。

联委会的意见：联委会接受这项建议，并指出，建议与联委会的一项长期做法相关。联委会将继续采取这种做法，履行其职能，优先监测资源的使用和分配情况。

监督厅的意见：监督厅认为，联委会需要确保有效监测养恤基金秘书处的资源分配和使用情况。

4. 副首席执行官遴选小组

(a) 遴选流程中的缺陷

83. 2018年2月，联委会主席设立了一个由8名成员组成的特设副首席执行官遴选小组，以填补现任者决定于2018年6月30日离开本组织后出现的空缺。主席请三个成员群体和退職公务员协联的发言人协调，从他们的群体中提名两名代表参加遴选小组。一些代表联合国的联委会成员反对这种做法，并要求遵循程序规则，召开常设委员会会议(当联委会不开会时，常设委员会应代表联委会行事)，以监督遴选小组的工作，联委会先前在2004年接受了遴选小组工作的相关程序。然而，常设委员会主席拒绝召集该委员会会议，称请求应由工作人员养恤金委员会，而不是个人提出。没有证据表明担任联合国工作人员养恤金委员会秘书并兼任联委会和常设委员会秘书的副首席执行官向常设委员会提出过这样的请求。

84. 在2004年给联委会的一份说明中，首席执行官总结了1998年为同一目的而遵循的程序，并强调了建立也可供将来使用的甄选程序。因此，当时联委会决定采用1998年曾使用的相同程序。联委会授权常设委员会任命一个遴选小组，

并请联委会秘书在常设委员会最后确定之前，将职务说明和空缺通知草稿分发给工作人员养恤金委员会和联委会成员征求意见。然而，对于 2018 年遴选副首席执行官的工作(审计时正在进行)，空缺通知是遴选小组编写的，事先没有分发给工作人员养恤金委员会、常设委员会或联委会成员。员额招聘广告发布后，一些联委会成员对空缺通知中没有有关副首席执行官作为联合国工作人员养恤金委员会副秘书长双重职责的描述表示关切。

85. 除了上述程序上的偏差之外，监督厅对遴选小组还有其他关切，具体情况如下：

(a) 在以前对首席执行官和副首席执行官的遴选中，每个遴选小组的秘书/报告员均是独立的，没有任何明显的利益冲突。然而，在目前的所涉情况中，根据监督厅了解的信息，养恤基金秘书处一名 P-4 职等的工作人员被指派担任这一角色，这引起了关切，因为养恤基金的一些高级管理人员可能是该职位的候选人。鉴于该工作人员在养恤基金层级中的职等不高，该工作人员作为遴选小组秘书角色的潜在冲突可能会损害流程的完整性。

(b) 人力资源管理厅于 2018 年 3 月 2 日发布的空缺通知增加了题为“薪金和福利”的一节(通常此类通知中没有这一节)，表明该职位在扣除工作人员薪金税之后的年薪净额为 108 189 美元。职位空缺还提供了一个网页链接，链接提供关于联合国系统薪金和福利信息的一个页面。尽管人力资源管理厅将“薪金”定义为包括两个要素(底薪和工作地点差价调整数)，但 108 189 美元这一数字并不包括 72 378 美元的年度工作地点差价调整数。外部候选人必须深入研究各层信息，才能确定该职位的实际薪金，而这种基本信息本应提前提供，如 2011 年 9 月发布的首席执行官员额空缺通知，其中显示了包括工作地点差价调整数在内的年薪净额。提供关于如此重要的服务条件的不完整信息可能被视为旨在给内部候选人带来优势的不公平做法。

86. 遴选流程陷入了联委会成员和常设委员会成员之间的争议和分歧，从治理角度看，这不利于养恤基金。偏离既定程序，加上出现任意性和利益冲突，引起了有关公平性的各种问题，并可能损害选定候选人的可信度。

建议 12

联委会应考虑到副首席执行官遴选小组组成和议事规则流程出现偏差和明显任意行为的情况，评估这个流程，并决定是否应该重新启动这个流程，以确保这项竞争性工作的诚信和公正。

联委会的意见：联委会不接受这项建议的现有提法。联委会评估了副首席执行官遴选小组的组成情况和在休会期间制定的遴选小组议事规则，认为小组的组成和议事规则并无不妥，因此向秘书长推荐了副首席执行官人选。联委会表示，它将反思经验教训，以便在今后设立遴选小组时吸取这些经验教训。

监督厅的意见：监督厅认为，联委会似乎已接受并执行这项建议，尽管联委会决定，虽然存在所指出的问题，它不会重新启动遴选流程，会继续向秘书长推荐一名候选人以供任命。

(b) 缺乏继任规划

87. 2016 年第一次评估现任首席执行官的业绩，这大约在他第一个任期届满前 18 个月，显然是为了确定现任首席执行官的业绩是否足以推荐担任 2018 年 1 月 1 日开始的第二个任期。如果没有这样做，联委会将不得不提前足够的时间任命一个新首席执行官的遴选小组，以便在 2017 年届会期间推荐一名被任命者。然而，在副首席执行官的案件中没有考虑到这一点，尽管众所周知任职者的第一个任期将于 2018 年 8 月 31 日结束。2017 年 12 月，联委会主席告知联委会成员，副首席执行官决定于 2018 年 6 月 30 日，即在第一个任期结束前的两个月和联委会 2018 年届会前的一个月退休。副首席执行官的这一决定是在众所周知首席执行官长期病假，没有明确的复职日期的时候做出的，引发了养恤基金秘书处的继任危机。最终，副首席执行官同意任职至 2018 年 8 月 31 日。空缺通知于 2018 年 3 月 2 日发布，截止日期为 2018 年 4 月 15 日(在任职者即将退休的 4.5 个月之前，在联委会 2018 年届会的 3.5 个月之前)。联委会需要根据 1998 年和 2004 年遵循的良好做法，通过适当的继任规划和正式确定遴选程序，而不是每次都设计新的程序，防止这种情况再次发生。

建议 13

联委会应确保为首席执行官和副首席执行官职位制定适当的继任规划，以便有充足时间，根据事先制定的程序，通过竞争遴选任职者。

联委会的意见：联委会接受这项建议。

六. 联委会对报告草稿的评论意见

88. 联委会对本报告草稿的完整答复，见附件。表 3 提供了联委会对报告的一般性评论和监督厅就其评论所发表的的意见的摘录。

表 3

联委会的评论和监督厅的意见

联委会的评论

联委会绝大多数成员对监督厅的审计流程表示严重关切，许多成员认为，审计流程有瑕疵并且不专业。

监督厅的意见

考虑到工作量巨大，监督厅部署了一个由四名 P-4 职等审计员和一名审计助理组成的大型团队，他们接受科长和审计司高级管理层的密切监督。进行此次审计的审计员具有一项或多项与该专业相关的高级资格(即注册内部审计员、注册会计师、注册信息系统审计员、注册欺诈审查员和注册财务分析师)。他们根据 2018 年 2 月 22 日发布的详细职权范围中解释的审计流程开展工作，该职权范围已分发给所有联委会成员、候补成员、审计工作委员会和养恤基金所有 23 个成员组织的工作人员养恤金委员会秘书，还在审计流程的每个阶段向他们通报了审计结果和建议(即审计结束见面会、详细审计结果和报告草稿)。监督厅努力并充分遵守内部审计师协会建立的《国际专业做法框架》。

绝大多数成员表示，审计没有依据充分核实的事实，并且没有尽到合理职业审慎责任，没有为其结论和建议获得足够和事实证据。

若干联委会成员指出，审计报告草稿及其建议没有适当引用或考虑养恤基金细则和条例。

此外，有成员表示，监督厅没有观察联委会核心治理行为——联委会会议，因此，起草报告的工作没有遵循国际内部审计实务准则，特别是没有遵循准则 1220.A1，该准则规定，内部审计师必须尽到适当职业审慎责任，为此必须考虑实现审计目标所需的审计工作程度。还有成员表示，监督厅基本上没有反映联委会所有成员群体和组织的评论和意见。

应联委会第六十四届会议主席的要求，审计工作委员会审查了监督厅的报告草稿，并支持大多数审计建议，包括监督厅认为至关重要的所有五项建议(即建议 2、5、8、9 和 10)。审计工作委员会在提交联委会的报告中，没有对审计流程提出任何关切，也没有发现任何缺陷或不专业情况。监督厅称，审计是由称职的审计员以透明和专业的方式进行的。

联委会的答复没有提供任何证据证明报告中有任何事实上的不准确之处，以支持“审计没有依据充分核实的事实”的说法。本次审计的详细结果于 2018 年 6 月 1 日印发，供联委会评论，其中载有 98 个脚注，引用事实陈述所依据的基本文件。监督厅坚持认为，审计报告所依据的事实已尽可能进行彻底核实，得出的结论和提出的建议所依据的是核实过的事实。

如上文所述，本次审计的详细结果载有 98 个脚注，引用了相关文件，包括酌情引用条例和细则。

现有的治理结构是借助养恤基金条例和细则而建立和制度化的。因此，任何修改治理结构的建议都必须超越现有的条例和细则，而不是受其约束，因为不改变现有的条例和细则，就不可能改变现有的治理安排。因此，在诸如本次审计之类的审计中，养恤基金现有条例和细则的相关性有限。

审计团队的调研涉及 25 000 多页与过去 15 年有关的文件(对于某些问题，甚至追溯更长时间)，以研究联委会治理结构和相关流程的演变。审计团队通过涵盖与联委会治理相关的领域的详细调查问卷，向 33 名联委会成员、17 名候补成员、14 名联委会各委员会成员以及所有 23 个工作人员养恤金委员会的秘书征求书面意见。审计团队深入访谈了属于所有成员群体的抽样代表。抽样包括代表养恤基金 23 个成员组织中 7 个组织的 21 名联委会成员和候补成员，还有退休公务员协联的 4 名代表，以及养恤基金至少 15 名高级管理人员和工作人员。审计团队还观察了资产和负债监测委员会、审计工作委员会和联合国工作人员养恤金委员会的会议，以了解这些委员会在养恤基金治理方面的工作。

根据大会第 72/262 A 号决议，监督厅必须向大会第七十三届会议提交本报告，供在审议养恤基金时审议。为此，大会和会议管理部提供了 2018 年 8 月 22 日这一将报告交给该部出版的档期。¹ 这一时间表使得监督厅无法

¹ 2018 年 7 月下旬，大会和会议管理部表示愿意视需要给监督厅更多时间，以便在吸纳联委会对报告草稿的答复后提交报告。但是，即使有这一额外时间，监督厅也没有机会观察联委会第六十五届会议，以作为 2018 年 5 月 31 日结束的审计实地工作的一部分。

在审计实地工作阶段观察联委会的会议(2018年7月27日至8月3日举行), 审计实地工作阶段必须在2018年5月底结束, 以便有时间起草详细的审计结果和报告草稿, 供联委会发表评论。然而, 综合上文所解释的广泛文件审查、详细的调查问卷、深入访谈和对委员会会议亲临现场的观察, 再加上监督厅从过去几年参加联委会会议中所获得的经验, 足以以应有的职业审慎完成审计实地工作, 实现审计目标。因此, 监督厅重申, 审计是根据内部审计师协会建立的《国际专业做法框架》进行的, 并重申审计结果和建议的有效性和相关性。

虽然第六十四届会议主席在审计流程的任何阶段均未代表联委会或以她本人的身份对审计结果和建议提出任何评论意见, 但监督厅收到了辞职公务员协联、联合国参与人代表和一个专门机构的工作人员养恤金委员会的评论意见, 在2018年7月17日提交报告草稿供联委会第六十五届会议审议之前, 充分考虑了这些评论意见。由于无法有意义地反映所收到的对审计结果和建议的对立和相互矛盾的意见, 监督厅依靠联委会对报告草稿提出意见, 所有建议都是向联委会提出的。联委会于2018年8月14日作出答复, 本报告已充分反映了这一答复。

联委会若干成员表示, 审计是在非常短的时限内进行的, 这么短的时间与审查的各种治理问题的重要性不相称。

他们强调指出, 给予他们的时间非常有限, 无法深入审议报告草稿所载具有深远影响的建议。

审计于2018年1月17日开始, 报告草稿于2018年7月17日印发供联委会审议。完成审计的时间表是根据大会第72/262 A号决议和向大会和会议管理部提交报告供出版的截止日期确定的。监督厅感到满意的是, 6个月的时间足以充分深入地审查所有相关治理问题。

监督厅于2018年5月21日向联委会第六十四届会议主席提交了审计结果和建议摘要, 供2018年5月25日举行的审计结束见面会讨论。主席将该文件分发给所有有关各方(即联委会成员和候补成员、所有工作人员养恤金委员会的秘书和辞职公务员协联代表)。监督厅随后于2018年6月1日向主席正式发布了此次审计的详细结果, 主席将文件分发给所有有关各方。监督厅随后于2018年7月17日向联委会第六十四届会议主席分发了报告草稿, 主席将报告分发给同样一批人。因此, 在2018年5月至7月期间, 联委会成员和其他人有足够的时间和机会审议审计结果和建议, 并就此发表评论意见。

主管内部监督事务副秘书长

海蒂·门多萨(签名)

2018年9月

附件

联合国工作人员养恤金联合委员会第六十五届会议主席对内部监督事务厅关于联委会治理结构和相关流程的全面审计的报告草稿的意见

1. 联合国工作人员养恤金联合委员会(联委会)注意到并且初步讨论了监督厅2018年7月17日关于联委会治理结构和相关流程的审计报告草稿。联委会绝大多数成员对监督厅的审计流程表示严重关切,许多成员认为,审计流程有瑕疵并且不专业。绝大多数成员表示,审计没有依据充分核实的事实,并且没有尽到合理职业审慎责任,没有为其结论和建议获得足够和事实证据。
2. 联合国参与人代表认为,审计参考了广泛研究,报告草稿严谨,审计流程得当,符合专业标准,并且依据经过核实的事实。
3. 若干联委会成员指出,审计报告草稿及其建议没有适当引用或考虑养恤基金细则和条例。此外,有成员表示,监督厅没有观察联委会核心治理行为——联委会会议,因此,起草报告的工作没有遵循国际内部审计实务准则,特别是没有遵循准则1220.A1,该准则规定,内部审计师必须尽到适当职业审慎责任,为此必须考虑实现审计目标所需的审计工作程度。还有成员表示,监督厅基本上没有反映联委会所有成员群体和组织的评论和意见。
4. 联合国参与人代表认为,报告草稿和建议正确提及相关细则和条例,而且在审计流程每个阶段都给予了联委会成员以及他们代表的群体发表意见的机会。
5. 联委会若干成员表示,审计是在非常短的时限内进行的,这么短的时间与审查的各种治理问题的重要性不相称。他们强调指出,给予他们的时间非常有限,无法深入审议报告草稿所载具有深远影响的建议。
6. 联合国参与人代表表示,审计工作有足够的时间,并且给予了联委会成员所需时间。
7. 联委会严肃看待自己的责任,坚信治理问题极为重要,认为联委会所有成员都共同关心和关切审议治理问题,因为这是一种手段,可促进提高效率,改进决策流程,增强联委会的公信力,增进养恤基金参与人、组成群体和受益人的福祉。
8. 联委会在下表中对监督厅的建议作出答复,并请监督厅将这些答复纳入其向大会提交的最后报告。联委会将根据通行做法,追踪已接受建议的状况。

养恤金联委会对内部监督事务厅在进行关于联委会治理结构的审计后提出的建议作出的答复

监督厅的建议

联委会的答复

1. 联委会应：

(a) 为其成员确定明确的职权范围，除其他外，概述获得任命所需的应有胜任能力以及任何适当的限制；

(b) 审查现行自我评价方法，以提高这项活动的成效和有用性。

2. 联委会应：

(a) 执行大会的要求，提出确保联委会成员组织公正和公平代表性的提议，以反映养恤基金在职参与人的实际分布情况、养恤基金参与情况目前和未来趋势以及养恤基金成员组织不断变化的性质；

(b) 执行一项轮换办法，让符合资格的成员组织公正和公平地分享轮换席位。

3. 联委会应确定分配给退休人员代表的席位数目，并为直接选举这些代表提供便利，使他们成为联委会有投票权的正式成员，以确保有人能够透明和民主地代表受益人及其利益。

4. 联委会应建立适当机制，避免退职公务员协联的代表与养恤基金管理当局之间存在利益冲突。

5. 联委会应加强对养恤基金的治理，途径是：

(a) 增加常设委员会会议频率，以更有效地监督养恤基金的业务活动；

(b) 确保常设委员会在联委会休会期间代表联委会采取行动；

(c) 要求联委会其他委员会以及养恤基金秘书处定期向常设委员会提交报告，以便更好地进行监督，减轻联委会年度会议的负担。

(a) 联委会不接受这项建议。联委会成员的组成是根据条例和议事规则决定的。不过，倒是可以加强各组成群体目前遵循的程序，确保其代表履行信托责任和其他责任。

(b) 联委会接受这项建议。

除联合国与人代表外，联委会其他成员不接受这项建议的现有提法，联委会将设立一个工作组，参考联委会过去关于该事项的审查情况，审议参与、轮换以及公正和公平代表性等问题，但不预设结果。

除联合国与人代表外，联委会其他成员不接受这项建议，因为这会破坏联委会的三方性质，而且退休人员不属于成员组织。

联委会将建立适当机制，避免养恤基金管理当局与联委会组成群体之间存在利益冲突。

联委会注意到这项建议，并指出，议事规则 B 节确定常设委员会的作用，议事规则 B.4 已经预见到在必要时或在联委会提出要求时增加会议频率的可能性，该节规定：

“在联委会休会期间，常设委员会在必要时代表联委会采取行动。常设委员会应裁决向其提交的个案，对养恤基金业务活动实施总体控制，并行使联委会不时交付的其他具体职能。常设委员会可主动并应联委会或任何工作人员养恤金委员会要求就任何政策问题启动筹备工作，以便联委会能够有效审议这些问题。”

6. 联委会应解散资产与负债监测委员会并加强精算师委员会与投资委员会之间的互动，确保养恤基金的长期偿付能力。

除联合国与人代表外，联委会其他成员不接受这项建议，并决定保留资产与负债监测委员会，以实现其职权范围第1节第2段概述的宗旨和目标，该段规定：

“为协助养恤金联委会履行对养恤基金的总体管理责任，资产与负债监测委员会将在养恤基金管理当局、投资委员会、精算师委员会和顾问精算师的支持下开展工作，监测养恤基金的偿付能力，并就风险管理、供资政策、资产-负债管理和投资政策等事项向联委会提出咨询意见和建议。”

7. 联委会应与审计工作委员会协商，加强该委员会成员资格标准和独立性，加强对养恤基金管理当局问责的手段，令其对向联委会提出的信息准确性和完整性负责。

联委会接受这项建议。

8. 联委会应：

(a) 将其秘书与养恤基金首席执行官干事的角色分开；

(a)和(b)。除联合国与人代表外，联委会其他成员不接受这项建议。联委会将建立机制，例如，确保将设定联委会议程的角色分开。

(b) 建立自己的、独立于养恤基金管理当局的秘书处，

(c) 联委会接受这项建议，将请养恤基金管理当局优先解决这个问题。

(c) 重组执行办公室，使其直接负责为养恤基金两个实体提供行政服务。

9. 联委会应：

联委会接受这项建议。

(a) 建立机制，确保根据明确的衡量标准进行并记录首席执行官干事和副首席执行官干事年度业绩评价，对其问责；

(b) 确保养恤基金秘书处对其工作人员进行年度业绩考评，并就此对其问责。

10. 联委会应采取有效措施，确保养恤基金秘书处为最高层人员确立正确的廉政和道德价值观。

联委会接受这项建议。

11. 联委会应：

联委会接受这项建议，并指出，建议与联委会一项长期做法相关。联委会将继续采取这种做法，履行其职能，优先监测资源的使用和分配情况。

(a) 确定方案职能与支助职能之间的资源分配情况是否恰当；

(b) 加强监测，确保养恤基金秘书处按照立法机构的决定使用资源。

12. 联委会应考虑到副首席执行官干事遴选小组组成和议事规则流程出现偏差和明显任意行为的情况, 评估这个流程, 并决定是否应该重新启动这个流程, 以确保这项竞争性工作的诚信和公正。

13. 联委会应确保为首席执行官干事和副首席执行官干事职位制定适当的继任规划, 以便有充足时间, 根据事先制定的程序, 通过竞争遴选任职者。

联委会不接受这项建议的现有提法。

联委会评估了遴选小组的组成情况和在休会期间制定的遴选小组议事规则, 认为小组的组成和议事规则并无不妥, 因此向秘书长推荐了副首席执行官干事人选。联委会将反思经验教训, 以便在今后设立遴选小组时吸取这些经验教训。

联委会接受这项建议。