



联 合 国

# 联合检查组 2020 年报告和 2021 年工作方案

大 会  
正式记录  
第七十五届会议  
补编第 34 号





## 联合检查组 2020 年报告和 2021 年工作方案



## 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。

## 目录

	页次
简称 .....	4
主席致辞 .....	6
一. 2020 年活动概况 .....	7
A. 与立法、监督和协调机构的互动 .....	7
B. 2020 年发布的报告 .....	8
C. 调查 .....	13
D. 联合检查组建议的接受和执行情况 .....	13
二. 2021 年展望 .....	16
三. 2021 年工作方案 .....	17
附件	
一. 截至 2020 年 12 月 31 日 2020 年工作计划的执行情况 .....	21
二. 2012 年至 2019 年联合检查组各参与组织对联检组建议的接受情况和 已接受建议的执行情况 .....	22
三. 分摊联合检查组 2020 年费用的组织及其分摊份额百分比列表 .....	23
四. 联合检查组人员组成 .....	24
五. 2021 年工作方案 .....	25

---

## 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
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
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/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

## 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，呈交联合检查组的年度报告。报告载有联检组 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间活动的说明及其 2021 年工作方案大纲。

联检组作为唯一受权从全系统视角开展工作的独立外部监督机构，多年来开展工作，给因应各组织和立法机关需求的多个不同议题带来了独特视角，并为《2030 年可持续发展议程》提供了支持，同时一直长期致力于加强联合国系统的透明度和问责制，查明整个系统的良好做法和经验教训。

由于 2019 冠状病毒病(COVID-19)全球大流行，我们的工作方法被扰乱，一些原计划开展的活动，诸如现场访谈、观察和检查任务，不得不缩减或取消。尽管如此，联检组还是很好地调整了工作，以应对种种挑战和制约，并确保执行其工作方案。不过，这些改变对审查工作范围和目标的全部影响仍须加以评估。2020 年，联检组发布了 8 份报告，并将结转 4 项审查；这些审查正在进行，将于 2021 年完成。

展望 2021 年，工作方案包括 5 项全系统审查和 2 项单一组织审查。

2019 年，联检组开始制定 2020 至 2029 年期间新战略框架。这一进程包括与主要伙伴和协调中心进行利益攸关方协商，以及对涵盖 2010-2019 年期间的前一个框架成果进行实质性分析并从中吸取经验教训。在介绍联合检查组 2019 年报告和 2020 年工作方案以及随后的非正式协商期间，联检组向大会第七十四届会议简要介绍了联检组的活动和战略框架。<sup>1</sup> 大会没有就此作出决定。因此，联检组欢迎大会在审议本报告过程中重新审视联合检查组的战略框架。

联合检查组在 2020 年底告别了三名检查专员(艾莎·阿菲菲、杰里迈亚·克雷默和彼得鲁·杜米特留)，并在 2021 年初迎来了另外三位检查专员(赫苏斯·米兰达·希塔、维克托·莫拉鲁和特斯法·塞尤姆)。

最后，虽说检查专员对以他们的名义发表的报告负责，但检查专员们并非独自工作。我们非常赞赏联检组秘书处工作人员的奉献精神、支持和贡献；他们经过调整，适应了在这场大流行病期间不得不采用的新工作方法和时间表。联检组在每个参与组织的协调中心在 2020 年继续提供支持，他们也应该得到特别表彰。作为联合检查组 2021 年主席，我期待着与检查专员们和秘书处工作人员共同努力，落实今年的工作方案。

主席

豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯(签名)

2021 年 1 月 19 日，日内瓦

<sup>1</sup> 联合检查组 2020-2029 年期间战略框架和 2020-2024 年中期计划(A/74/34，附件一)。



## 第一章

### 2020 年活动概况

1. 从 2020 年 3 月中旬开始, 2019 冠状病毒病(COVID-19)全球大流行扰乱了通常的工作常规, 需要联检组和参与组织创造虚拟工作条件。到 3 月下旬, 联检组的工作发生了急剧改变, 以适应以虚拟方式为主的工作环境。
2. 虽然采用了新的方法来承接接下来的审查, 但联检组基本上仍按计划推进其职权范围内的流程, 但由于参与组织要求有更多时间提供投入和审查报告草稿, 这些流程在最后阶段出现了延误。因此, 编辑和最后敲定报告的时限也延后, 导致报告的定稿和发布出现延误。
3. 联合检查组在 2020 年开展了 13 项审查, 其中包括承接自往年并在 2020 年完成的 7 项审查。2020 年完成的报告如下: 联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会的管理和行政; 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; 在联合国系统使用多种语文; 支持联合国系统内学习的政策、方案和平台; 联合国共同房地: 当前实践和今后需求; 机构风险管理: 联合国系统各组织内的方法和效用; 区块链技术在联合国系统的应用: 达到就绪状态; 以及审查将环境可持续性纳入联合国系统各组织主流的情况。
4. 应人居署执行主任的要求, 联检组暂停了对该组织的管理和行政审查, 并将于 2021 年恢复该项目的工作。对气象组织的管理和行政审查将于 2021 年第一季度完成。已经开展和目前正在进行的其他审查涉及各项具有及时性和相关性的主题, 包括关于网络安全的全系统审查; 对内陆发展中国家的支持; 以及道德操守职能的现状。
5. 2020 年工作计划执行情况载于本报告附件一, 已完成的报告摘要载于本章 B 节。
6. 联合检查组的产出继续引起联合国内外的关注, 这方面的证据有: 各利益攸关方对联检组的工作感兴趣, 以及联检组收到邀请参与联检组工作相关的各种主题的会议和讲习班, 特别是联检组与各组织就工作人员流动、变革管理、知识管理、成果管理制、调查职能和机构风险管理等主题开展了接触互动。此外, 联检组还参加了大会以及世卫组织和教科文组织立法机构对其提交的报告的审议。由于 COVID-19 大流行, 与劳工组织和难民署立法机构和(或)委员会的其他接触互动被推迟或取消。

#### A. 与立法、监督和协调机构的互动

7. 联合国审计委员会、内部监督事务厅和联合检查组的两次三方会议分别于 5 月和 12 月举行, 以提供更多机会, 采取战略和协调的方式分享工作计划。在 5 月的会议上, 三个实体介绍了他们的 2020 年工作计划的进展情况和 COVID-19 的影响; 而在 12 月的会议上, 重点是 2021 年的工作方案草案和重点领域。三个实

体还讨论了 2020 年遇到的挑战和经验，肯定了三个实体的成员在这一年中在工作层面继续开展合作和互动。

8. 每个实体介绍了工作方案之后，会议议程聚焦 2021 年在共同感兴趣的领域加强合作的机会。三个实体的成员确定了以下领域：《2030 年可持续发展议程》；联合国改革和驻地协调员系统；以及评估各实体如何应对 COVID-19 大流行。对所有三个实体而言的一个主要方面是在开展监督工作时避免重复和最大限度地发挥协同作用，同时适当考虑到三个监督实体各自不同的任务规定。因此，联检组在最后确定其 2021 年工作方案时重新考虑和(或)推迟了相关议题。

9. 所有三个实体都同意今后一年举行两次会议，以加强协同作用，避免工作重复和重叠。2021 年会议的时间安排将与制定各成员来年工作方案的步骤进行最佳对接。

10. 联合检查组与首协会秘书处定期互动，而首协会秘书处仍然是帮助及时处理联检组的全系统报告以及合并参与组织的评论意见的宝贵伙伴。首协会还为联检组的审查提供联合国系统的相关数据。联检组赞赏首协会秘书处做出的努力及其为联检组提供的支持。

11. 联检组工作的成效和影响取决于对联检组报告的审议情况以及就所提建议采取的行动，而大会已确认这是联检组、各组织秘书处和会员国的共同责任。<sup>2</sup> 根据联合检查组章程第 11 条，报告完成后作出决定的一个关键阶段，是将各组织就报告提出的评论意见提交给主管立法机构。对于全系统审查，联合评论意见通过首协会的机制进行协调，并以秘书长说明的形式提交大会。

12. 大会鼓励联合检查组和联合国其他监督机构分享和学习彼此的最佳做法，<sup>3</sup> 据此，联检组设想在其认为有必要帮助做出知情决策时，对首协会或单个组织的评论意见作出答复。

## B. 2020 年发布的报告

13. 2020 年，联检组提出了 7 份全系统报告和 1 份单一组织报告。对于每一份已完成的报告，相应的检查专员都提供了其报告的主要方面摘要，如下所示。

### 2020 年各项报告中的主要结论和建议摘要

#### 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 (JIU/REP/2020/1)

14. 审查调查职能的目标是评估调查职能的组织、结构和业务安排是否充分；查明漏洞和挑战；以及查明整个联合国系统的良好做法和经验教训。这次审查是联检组以往两次报告(JIU/REP/2000/9 和 JIU/REP/2011/7)的后续行动。检查专

<sup>2</sup> 第 73/287 号决议，第 4 段。

<sup>3</sup> 第 72/269 号决议，第 12 段。

员提出了 10 项正式建议，以便除其他外，确保该职能更加独立，消除调查职责碎片化的问题，加强政策框架的一致性，并为调查针对行政首长的指控建立正式程序。其中 9 项建议是向立法机构提出的，1 项建议是向参与组织的行政首长提出的。这些建议由 27 项非正式建议予以补充。

15. 审查发现，过去二十年来，在调查职能的设立和专业化方面，情况有了很大改善。尽管取得了进展，但报告查明了一些缺点和弱点，特别是调查和相关活动的职责持续碎片化、调查职能的独立程度及其组织结构。该职能的独立性是有效执行调查任务及公正、客观和有效履行调查职责的先决条件。

16. 在不断变化的环境中，这一职能面临新的需求和挑战。面对投诉和调查案件数量大幅增加的问题，在大多数组织中，能力和资源没有跟上不断增长的需求，继而对管理调查项目组合构成了持续的挑战。调查性骚扰及性剥削和性虐待方面的投诉需要调查人员具备特殊的技能组合和能力以及必要的调查人力。会员国、捐助者和其他利益攸关方对调查相关信息的需求日益增长，这就要求制定适当的传播战略和工具。在许多组织，仍然没有建立令人满意的程序来调查针对行政首长的指控。最后，在机构间合作领域，例如在制定共同的调查术语和案件分类方面，还有进一步改进的余地。

17. 联检组将把该报告提交给大会第七十五届会议续会第二期会议。

#### **支持学习的政策和平台：提高一致性、协调性和趋同性(JIU/REP/2020/2)**

18. 联合国系统的主要资产是其工作人员，因此对于实现组织目标而言，学习是提高这方面质量和效率的不可或缺的工具。通过学习，工作人员可以发展新的知识和技能，获得新的能力，并改善态度。学习不是可有可无的：它是各组织及其工作人员适应竞争激烈的环境的必要条件。联合国各组织无法逃避向未来工作过渡的过程，这就需要各组织反应敏捷，需要个人不断学习。学习是一种变革力量，可以打破筒仓现象，激发机构间合作，创造协同增效作用，提高效率。

19. 审查发现，虽然人们普遍同意学习具有战略重要性这一原则，但这一原则并不总能付诸实践。在制定短期解决方案的同时损害了整体人才管理制度。有必要创建一种新的学习文化，并发展关于机构间合作的全面视角。尽管电子学习可以被解释为建设反应敏捷的组织迈出的一步，但对新技术带来的机会的利用仍然是随机和不一致的。考虑到学习是一项共同的责任，工作人员本身需要更多的参与和投入，而不是仅仅期待组织和管理人员采取主动行动。

20. 为解决这些问题，该报告提出了 9 项建议，旨在改进关于学习方案效率的主要业绩指标和相关目标的使用情况，将关于学习的评价结果纳入决策，系统地使用和管理外部学习平台，承认整个联合国系统所获得的学习证书，使用开放式学习资源，以及将工作人员学习计划纳入其考绩。

21. 其他建议是基于可推动联合国系统更具一致性、协调性和趋同性的三个主轴：与政策有关(制定一个战略性的共同组织框架)、体制上(提升和巩固联合国系统职员学院的作用)和运作上(更协调、更系统和更务实地利用电子学习平台)。

22. 该报告将提交给大会第七十五届会议续会第一期会议。

#### **联合国共同房地：当前实践和未来前景(JIU/REP/2020/3)**

23. 联合国共同房地审查发现，尽管相关任务规定已经历时 30 多年，但共同房地方面的进展有限；向联检组提供的数据表明，18%的房地是共用的。近三分之二的房地属于国家以下一级，其中绝大多数是单一实体房地。一个重要的缺陷是缺乏数据作为具体预测的依据或进行规划和制定优先次序的根据。

24. 联合国发展系统的重新定位给实现共同房地目标的努力带来了重大变化。这些变化包括开发署、人口基金、儿基会和粮食署以外的参与不断扩大，确定了到 2021 年共同房地比例达到 50%的目标，以及将国家以下一级地点作为新重点。审查发现，虽然这一目标有积极的属性，但也有重要的局限。审查认为，共同房地的目标不够明确。对财政节余的预期已经变得模糊。还有必要阐明减少环境足迹、公众形象和方案协作等效益应如何影响决策。

25. 一个长期存在的障碍是，共同房地的供资问题从未得到令人满意的解决。获取私人投资的努力，如公私伙伴关系计划，并没有提供具有成本效益的解决方案。此外，对共同房地的讨论一直侧重于国家一级，从而忽视了已经形成的大量区域存在。共同房地的领导和机构间机制薄弱。联合国可持续发展集团应作出改变，在全球一级加强对共同房地机会的规划和分析，并通过具体项目向联合国国家工作队提供更积极的中央支助，而发展协调办公室最有能力履行这些职责。

26. 审查还得出结论认为，逐案审议共同房地不太可能解决联合国系统在外地购置和管理房地的方式中的主要效率低下问题。在规划、购置和管理这些设施方面，没有连贯一致的全球办法。应该考虑用全球视角来看待联合国系统财产组合，而不是采取零敲碎打、针对具体地点或组织的办法。

27. 该报告将提交大会第七十六届会议。

#### **审查拉丁美洲和加勒比经济委员会的管理和行政(JIU/REP/2020/4)**

28. 审查拉加经委会管理和行政的目标是对拉加经委会管理和行政方面的监管框架和有关做法进行一次独立评估，同时特别指出需要关注和改进的领域以及面临的挑战，以期提高拉加经委会的效率和成效。作为审查的一部分，拟订了一封致管理当局函，并于 2019 年底提交给秘书处。信函提出了该审查的一些初步结果，以供及时作出知情决策。这次审查是联检组上一份说明(JIU/NOTE/2013/2)的后续行动，内载向拉加经委会执行秘书提出的 4 项正式建议。

29. 审查发现，拉加经委会继续回应区域需求，在执行和落实《2030 年议程》或努力应对 COVID-19 大流行等关键领域向拉丁美洲和加勒比区域各国提供宝贵的支持和服务。拉加经委会将一体化和区域合作作为成功执行《2030 年议程》的基础加以侧重。

30. 检查专员们述及并欢迎拉加经委会于 2018 年启动其《加勒比优先战略》。不过，他们得出结论认为，这个期待已久的战略应转化为具体成果，并应对这些成果加以监测和定期向拉加经委会报告。审查还发现，拉加经委会受到了流动性危机和秘书处内部改革努力的影响，这些都影响到其财政结构，而拉加经委会管理层在监测和重新分配资源方面付出了相当大的努力。与秘书处其他部门一样，拉加经委会将被迫将重点从执行工作方案转向管理财政危机，根据现金流调整计划和优先事项。

31. 审查结果再次证实了区域委员会作为联合国设在世界五个区域的前哨机构所发挥的相关作用的重要性。然而，他们需要更多的可见度和会员国的支持。

32. 联检组将向 2021 年举行的方案和协调委员会第六十一届会议提交该报告。

#### **机构风险管理：联合国系统各组织内的方法和效用(JIU/REP/2020/5)**

33. 企业风险管理植根于私营部门，在包括联合国系统各实体在内的所有部门都有价值。联合国系统各组织在执行任务时面临各种风险——从欺诈和腐败、声誉风险和网络犯罪，到政治性风险、自然灾害和人为灾难等等。大会第 61/245 号决议核可在联合国系统实行企业风险管理，以加强治理和监督。

34. 企业风险管理是在整个组织范围内对实现组织目标的风险进行结构性、综合性和系统性的识别、分析、评价、处理和监测的过程。从根本上讲，企业风险管理就是管理不确定性，其中既可以涉及威胁，也可以涉及机会。

35. 审查的主要目标是向联合国系统各组织的立法/理事机构和行政首长通报自上次审查(JIU/REP/2010/4)以来取得的进展、所有 28 个参与组织实施、利用和整合企业风险管理做法的情况，以及查明良好做法和经验教训，以指导当前和未来的举措。

36. 该审查提出了 10 个经过更新的基准，并评估了参照这些基准实施企业风险管理的进展情况。审查提出了 4 项正式建议和 21 项非正式建议，旨在加强有效和综合的企业风险管理，以实现更积极主动、更知情的决策和善治。

37. 联检组将于 2021 年向大会提出该报告。

#### **在联合国系统使用多种语文(JIU/REP/2020/6)**

38. 使用多种语文问题审查的主要目标是向联合国系统各组织的立法机构和理事机构及行政首长通报，就落实联检组以往的建议而言，自上次审查(JIU/REP/2011/4)以来在使用多种语文方面取得的进展。这次审查工作检查了现有的战略、政策、做法和机制；对工作人员促进和加强使用多种语文的激励措施；改进对外部资源、伙伴关系及语言技术的利用情况的机会。

39. 使用多种语文既是联合国系统所有组织的一项资产，也是其共同承诺。使用多种语文不仅对联合国系统各组织的治理至关重要，而且对联络其任务受益者、即会员国的人民也至关重要。该审查就进一步改善联合国系统各组织和全系统使用多种语文的状况提出了 7 项正式建议和 6 项非正式建议。

40. 该审查最突出的结果是，在 2011 年相关建议提出近 10 年后，大多数参与组织仍没有制定一个战略框架，以便就各自组织总体公平地使用语文和落实使用多种语文的工作加以规范和提供指导。此外，审查再次确认，联合国系统在使用多种语文方面缺乏连贯一致的办法，首先是缺乏对“正式语文”和“工作语文”这两个术语的共同定义，最后是缺乏处理这一问题的全系统办法。

41. 在距离实现可持续发展目标和《2030 年议程》只剩十年之际，联合国系统各组织必须用当地人民的语文、包括地方语文开展传播工作，这样才不会有人掉队。联合国系统工作人员应具备语文能力，掌握各自组织的一种以上正式语文和工作语文，这样他们才能体现出《联合国宪章》的普遍性。

42. 联检组将把该报告提交大会第七十五届会议。

#### 区块链技术在联合国系统的应用：达到就绪状态(JIU/REP/2020/7)

43. 区块链技术在物理、数字和生物体系间实现融合和互动，是界定第四次工业革命轮廓的诸种技术中的一项。尽管这项技术还很年轻，但权衡取舍及确定监管行动和运作框架，也应该是多利益攸关方对话、包括在联合国系统内举行的此种对话的主题。《2030 年议程》以及随之发出的关于创新的战略呼吁，促使一些组织带头试点应用区块链技术，主要是用于开展业务活动。

44. 审查发现，正在进行的区块链技术应用在联合国系统仍处于实验阶段。目前的做法还没有达到足够数量，不足以对区块链技术的可用性和意义做出明确的结论，但前景看好的应用正在出现。关于它的益处的一些假设还没有得到证实，而另一些则需要进一步测试。人们对这项技术的兴趣与日俱增，但也意识到其中涉及的具体风险。

45. 大多数参与组织一致认为，为了减少法律不确定性和鼓励创新，政策和标准是必要的。培养内部专长是明智和现实之举。创造性地利用区块链技术开放源码是可行的。区块链技术凭借其网络特性，为支持可持续发展目标的机构间协作和集体参与带来了前所未有的机会，但也由此需要进行文化变革并制定对各组织责任和角色的新愿景。

46. 该报告内载 8 项正式建议和 9 项非正式建议，旨在为将来更彻底地探索区块链技术的潜力做出更好准备。一些建议提及有待在单个组织层面采取的行动，涉及将区块链技术应用整合到总体创新战略、风险管理措施和开放源码平台的使用中。另一些建议侧重于加强全系统一级的连贯一致和协调，包括为此进行知识共享、能力建设和采用机构间治理框架。最后，报告提出了一个全面的区块链技术决策汇总表，作为确定未来企划案的实用指南。

## 审查联合国系统各组织将环境可持续性纳入主流的情况(JIU/REP/2020/8)

47. 根据联合国秘书处的提议，联检组审查了联合国系统各组织将环境可持续性纳入主流的情况。联检组利用首协会于 2019 年 5 月核可的 2020-2030 年联合国系统可持续性管理战略提供的框架，确定了将环境可持续性纳入主流的良好做法，并提出 10 项可付诸行动的正式建议，其中一项是给立法机关和理事机构的建议，九项是给行政首长的建议。另外 53 项非正式建议概述了作出进一步改进的提议。

48. 审查发现，许多实体缺少处理环境可持续性问题的立法授权，尽管该问题的某些方面正在作为执行不同管理领域相关政策和程序的一部分得到间接处理。联检组分析了在全系统一级和组织一级促进环境可持续性的治理、问责和协调机制，力求找出将环境可持续性纳入主流过程中的主要挑战、障碍和阻力。本次审查详细审视了 10 个具体的内部管理职能领域。

49. 为应对查明的主要挑战，本次审查概述了下列措施：制定将环境可持续性纳入主流的专门政策和相关标准作业程序；将环境可持续性方面的考虑因素纳入具体的内部管理职能领域，如采购行动、人力资源和学习、设施和基础设施、差旅、活动和会议、信息和通信技术、财务和预算、新闻和通信以及伙伴关系；视需要在各实体内设立协调中心；更多地考虑到与环境可持续性有关的成本；改善机构间和机构内协调机制，分享良好做法；确保对工作人员进行有关环境可持续性事项的培训；将有关环境可持续性的问题纳入工作人员调查；改进数据收集；确保定期向立法机关和理事机构报告环境可持续性情况；说服监督机构侧重于监测和评价各实体内部管理领域中的环境可持续性情况。

### C. 调查

50. 联合检查组重点调查行政首长、内部监督机构负责人以及除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所属工作人员的此类行为。2020 年期间，联检组没有收到任何投诉。

### D. 联合检查组建议的接受和执行情况

#### 网络跟踪系统

51. 网络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，也可报告并统计分析各项建议的接受和执行情况。这很重要，因为它能增进对联检组工作的价值和影响的理解。

52. 自 2018 年以来，信息和通信技术厅为网络跟踪系统提供托管和维护服务。该系统在 2020 年全年运作，没有出现重大中断。联检组继续与秘书处合作，解决改进和服务问题。

53. 由于缺乏更多专用资金，加之 COVID-19 大流行的影响导致工作人员资源转作他用和联检组工作优先事项作出调整，计划开发新功能的工作未能在 2020 年

实施。在获得所需资源后，将编排以下新功能：开放使用网络跟踪系统提供的统计数据、报告能力和图表的权限；为促进会员国更方便地使用网络跟踪系统进行改进(无需管理用户/密码组合)。

### 建议数目

54. 下表列示报告、说明和致管理当局函中所载建议的平均数，该数字 2020 年为 7.5 条。

#### 2014-2020 年联合检查组的报告、说明及致管理当局函和建议数目

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020 年 共计
<b>报告、说明和致管理当局函</b>								
全系统及多个组织	7	5	11	9	6	7	7	52
单个组织	3	6	25	2	1	3	1	41
<b>报告、说明和致管理当局函共计</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>36</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>95</b>
<b>建议</b>								
全系统及多个组织	61	33	74	56	49	44	56	373
单个组织	16	16	26	20	3	14	4	99
<b>建议共计</b>	<b>77</b>	<b>49</b>	<b>100</b>	<b>76</b>	<b>52</b>	<b>58</b>	<b>60</b>	<b>472</b>
<b>按产出计算的建议平均数</b>	<b>7.7</b>	<b>4.5</b>	<b>2.8</b>	<b>6.9</b>	<b>7.4</b>	<b>5.8</b>	<b>7.5</b>	<b>5.0</b>

资料来源：网络跟踪系统，2021 年 1 月。

### 涉及全系统和单个组织的建议的接受率和执行率

55. 2012 年至 2019 年，单个组织报告和说明所载建议的平均接受率为 80%，全系统报告所载建议的平均接受率为 68%(见下图)。<sup>4</sup> 同期，全系统报告和说明所载建议中已获接受部分的执行率为 79%，单个组织报告和说明所载建议中已获接受部分的执行率略高(81%)。

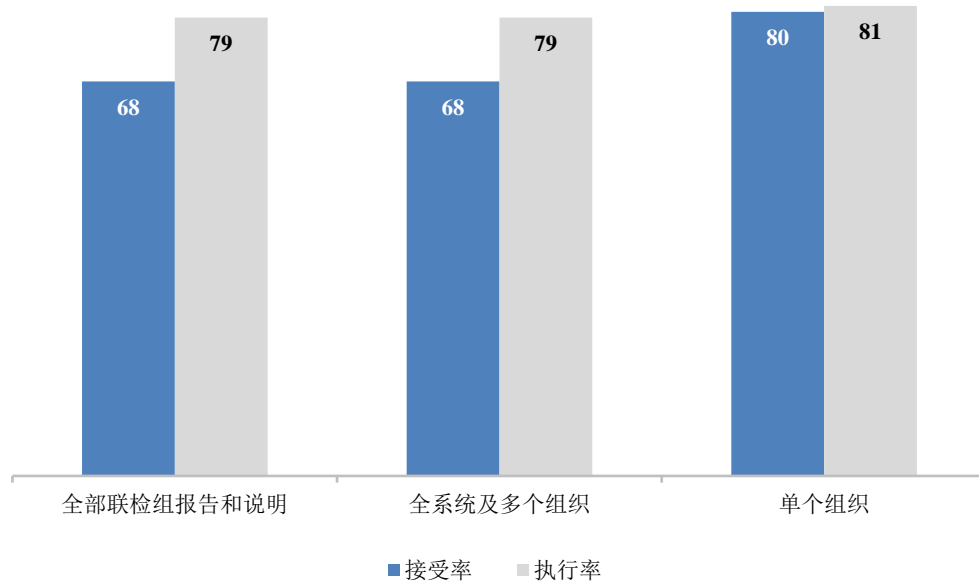
56. 联检组赞扬那些采取行动执行其建议的组织(见附件二，其中列示了 2012 年至 2019 年各参与组织的总体接受率和执行率)。

57. 联检组发现，涉及加强全系统一致性的建议接受率和执行率最低。各组织似乎普遍认为很难对这些需要跨机构开展工作的建议采取行动。联检组将继续与首协会和参与组织合作制定措施，解决有关加强全系统一致性的建议的执行问题。

<sup>4</sup> 截至 2021 年 1 月，劳工组织、国贸中心、艾滋病署、开发署、环境署、人居署及毒品和犯罪问题办公室尚未提供 2019 年的数据。2020 年，由于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行，相当多的参与组织决定推迟其理事机构的会议。这可能解释了一些组织在 2020 年数据提供率较低的原因。



图  
联合检查组建议的平均接受率和已接受建议的执行率(2012 至 2019 年)  
(百分比)



资料来源：网络跟踪系统，2021 年 1 月。

## 第二章

### 2021 年展望

58. 预计 2021 年将继续针对 COVID-19 大流行采取限制措施，联合检查组将根据需要调整其开展工作方案的办法。在此过程中，联检组根据其《章程》第 5 条的规定，将继续注重使各组织提高工作实效，途径是加强透明度、问责制和全系统协调、学习良好做法和提高效率，以便各组织可以最佳利用现有资源。考虑到疫情继续传播及其对联合国系统各组织的预算、规划、人员配置和改革努力的影响，这一重点工作更具紧迫性。联检组将继续回应对独立外部监督的要求，确保及时和持续高质量地完成工作方案。

59. 联合检查组 2021 年工作方案包括 5 个全系统项目以及 2 个单个组织的管理和行政审查。联检组将在年中重新审查工作方案中涉及这些审查的部分，这些审查通常需要进行面对面的会议和实地访问，因为这对收集数据至关重要。如果 COVID-19 大流行导致继续实行旅行限制，联检组将评估进行此类审查的可行性。

60. 在等待大会就 2020-2029 年联合检查组战略框架(A/74/34，附件一)作出决定或提供指导之际，联检组将着手执行该战略框架。这方面的工作将包括举办有针对性的论坛讨论联检组的产出，以及与参与组织就框架概述的战略目标和做法进行接触。为促进其工作，联检组欢迎大会在第七十五届会议上审议联检组战略框架。

61. 由于 COVID-19 大流行，计划 2020 年进行的许多外联活动，特别是与各参与组织行政首长的外联活动都被缩减或取消。联合检查组期待在 2021 年恢复与利益攸关方的接触，以进一步完善和精简其流程，加深联检组产出的影响。这些活动将包括增加与各组织领导层的接触，以便他们熟悉战略框架，并就新出现的挑战以及独立外部监督可作的贡献交流信息。联检组还将安排在 2021 年与各组织协调中心举行两年一次的会议，会议模式将鼓励进行广泛的互动式参与并可能是在线形式。

## 第三章

### 2021 年工作方案

62. 联合检查组在编制工作方案时审议了其参与组织以及联合国系统监督和协调机构和检查专员本人提交的审查提案。联检组在 2021 年 1 月会议上通过的最后工作方案包括 5 个全系统项目以及 2 项管理和行政审查(见附件五)。

63. 联合检查组 2021 年工作计划包括 7 个新项目(下文摘要)以及从 2020 年承接的项目。

#### 2021 年工作方案中的项目摘要

##### 审查联合国人类住区规划署的管理和行政

64. 人居署管理和行政审查已列入联合检查组 2020 年工作方案。然而，人居署执行主任因几项同时进行的内部活动和结构调整而请求推迟审查，应这一请求，审查在 2020 年 5 月暂停，现将在 2021 年恢复。

65. 人居署的前身是联合国人类住区中心，成立于 1977 年。该署总部设在内罗毕，在 90 多个国家开展活动，设有 4 个区域办事处，每年活动费用约为 2.25 亿美元。人居署的主要职能之一是在联合国系统内发挥可持续城市化和人类住区问题协调中心的作用，包括与联合国其他实体合作执行、后续落实和审查《新城市议程》，以及支持《2030 年议程》有关城市问题的层面。

66. 人居署一直面临重大挑战。大会在核可 2016 年 10 月在基多举行的联合国住房和城市可持续发展大会通过的《新城市议程》的同时，启动了一系列旨在加强人居署效力、效率、问责制和监督的审查。秘书长设立的高级别独立小组发现，人居署在问责制、透明度和效率方面存在局限性，其资源不足、缺乏保障且不可预测，而且人居署与其规范性任务已偏离得太远。

67. 人居署随后展开了一系列重大的内部和外部改革，涉及治理、筹资、组织结构、管理和工作文化等方面。在此背景下，联合检查组将对人居署进行首次管理和行政审查。在审查中，将检查人居署内部为促进透明度、问责制、效率、效力和信任所作的组织安排，而执行主任已指出，这是现行各项变革的宗旨。

##### 审查联合国系统内防止和消除种族主义和种族歧视的政策、措施、机制和做法

68. 《联合国宪章》规定，联合国的宗旨之一是促成国际合作，不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重(第一条第三项)。本组织在国家一级做了大量工作，促进人权并打击种族主义和种族歧视。联合国高级官员强调，各组织必须以身作则，并对本机构内维护《宪章》的情况进行诚实评估。对于加强联合国系统获得的信任度及其公信力和廉正、强化其作为实现国际商定目标和执行多边公约的真正伙伴的领导作用而言，这个首要步骤具有重要意义。

69. 秘书长已明确指出，联合国内打击系统性和制度性种族主义和种族歧视的斗争必须超越现有的两项旨在确保地域代表性和包容性的文书。联合国系统各组织内部在 2020 年发起了各种努力，包括自我反思、评估和培训，以制定或完善消除种族主义和种族歧视的举措。对联合国系统内防止和消除种族主义和种族歧视的政策、措施、机制和做法的审查将响应相当多这些组织提出的请求，即联检组应履行其全系统任务，促进形成共同理解、全系统立场和基准框架，以加强整个系统的机构间行动。

70. 审查将审视联合国系统内消除种族主义和种族歧视的预防、问责和行政措施；说明各组织的现状和差异，并评估政策、组织、结构和系统措施的适当性、充分性和完整性；查明能力、挑战、限制因素和成功因素。

#### 审查联合国系统各组织业务连续性政策和做法

71. 业务连续性指的是一个组织赖以建设复原力并在其业务活动中断时助其继续开展业务的框架。为了最大限度地减少重大中断情况的影响，业务连续性计划概述如何在总部和总部以外的中心、包括国家办事处继续开展业务。

72. 联合国系统各组织业务连续性政策和做法审查将是联合检查组 2011 年审查 (JIU/REP/2011/6) 的后续行动。联检组上一次审查发现，只有几个组织全面实施业务连续性做法，并已批准有关政策和计划。该审查载列 9 项建议，旨在改善整个联合国系统执行和建立业务连续性政策和做法的程度不高的状况。

73. 该审查将对整个联合国系统的业务连续性政策和做法进行最新评估，包括评估政策如何得到执行和更新、各种业务模式中支持业务连续性规划的工作人员职能，以及从最近扰乱性事件中得出的良好做法和经验教训。审查的目的是协助联合国系统各组织，并将载列分析和所得经验教训，说明在威胁和危机扰乱业务时，各组织可如何有准备、有韧性、有能力和协调一致地履行任务。审查将以 COVID-19 大流行及最近的其他扰乱性事件为背景，审视参与组织如何实施、更新和完善其业务连续性政策和做法。

#### 审查联合国系统各组织的执行伙伴管理情况

74. 联合检查组将审查和更新 2013 年进行的上一次有关执行伙伴管理的审查 (JIU/REP/2013/4)，并评估自上次审查以来在与执行伙伴接触和打交道的做法方面出现的主要发展变化，包括不断变化的形势对这种关系的不同方面有何影响，无论是涉及各基金和方案、专门机构和秘书处机构，还是涉及规范、发展、维持和平和人道主义实体。将深入评估联合国各实体接受和执行 2013 年建议的情况，包括分析所采取的行动、各组织提供的答复以及对所提供证据的分析。

75. 联合检查组将与其参与组织密切协商，评估在接受和执行上次审查的任何建议方面遇到的困难、障碍和阻力，并自行评估阻碍联合国各实体充分执行这些建议的挑战和制约因素，以及如何以最佳方式处理和减轻这些问题。本次审查将适当考虑到 COVID-19 与执行伙伴的参与和管理直接相关的影响。审查还将酌情参考联检组在其间几年对相关专题进行的审查。

76. 审查将探讨如何加强执行伙伴管理方面的机构间合作和协调。与 2013 年一样，拟议的审查将侧重于各组织在执行伙伴参与和管理方面的问责、内部控制和风险管理框架是否充足及其遵守情况、各组织监测和评价执行伙伴方案交付情况的能力以及与执行伙伴有关的现行审计和其他监督安排。

#### 审查联合国系统各组织工作人员可用的内部上庭前阶段上诉机制

77. 到目前为止，上庭阶段之前的内部(非司法)上诉机制从未作为全系统比较审查的重点。联合国内部司法系统重新设计小组、内部司法理事会或联合检查组等机构进行的与内部司法有关的审查往往主要侧重于整个内部司法系统。在这种情况下，联检组决定在 2021 年工作方案中纳入联合国系统各组织工作人员可用的内部上庭前阶段上诉机制审查，以评估现有的内部上诉机制是否提供了充分的补救途径和正当程序保障，让人对其公平性、诚信度、透明度、公正性和公信力具有信心。

78. 正如国际劳工组织行政法庭重申的那样，“内部上诉权是国际公务员在向司法机构上诉的权利之外享有的一种保障”。<sup>5</sup> 该法庭还指出，“内部上诉程序的存在使本组织能够在必要时弥补疏忽或纠正错误，以及必要时在作出最终决定之前改变立场”。<sup>6</sup> 在这种情况下，有效和充分的内部补救机制的存在对有关组织和工作人员都至关重要。

79. 联检组将在审查中对可供工作人员质疑行政决定的现有上庭前阶段上诉机制进行比较分析，并查明在工作人员无法就影响他们的事项寻求补救的领域内可能存在的差距。审查的结果和建议将着眼于改善联合国系统各组织工作人员可用的补救选择，从而促进保障雇员权利，减少相关的不平等和体制风险，并从整体上促进与司法相关的改进工作。此外，这些结果和建议有可能为长期改革努力奠定基础，从而大大提高内部司法机制的公信力和有效性，造福整个联合国系统的工作人员。

#### 审查联合国粮食及农业组织的管理和行政

80. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)成立于 1945 年，是联合国的一个专门机构，致力于领导国际社会战胜饥饿的努力。其目标是实现人人享有粮食安全。在 2019 年改换领导层后，确立了建设更具活力的粮农组织的新战略愿景和方向。秘书处还进行了重大重组和改革，以确保效率、效力和跨部门协作，同时加强风险管理做法。

81. 粮农组织管理和行政审查是联合检查组对参与组织定期进行的一系列此类审查的一部分。审查的主要目的是对粮农组织管理和行政改革的实施情况进行独立评估。审查的重点将是改革、特别是秘书处结构改革的现状，以及风险和变革管理、财务和人力资源管理以及治理、监督和问责机制的现有安排是否充分，这些安排是否与粮农组织正在进行的改革和重组保持一致。

<sup>5</sup> 见国际劳工组织行政法庭 2020 年第 130 届会议通过的第 4313 号判决书，其中引用了已有判例法。

<sup>6</sup> 同上。

82. 联合检查组于 2002 年对粮农组织的管理和行政进行了第一次审查 (JIU/REP/2002/8), 总共提出了 13 项建议, 其中 3 项是给粮农组织理事会的建议, 10 项是给行政管理层的建议。如果这些建议仍然相关和适用, 将考虑到它们的执行情况。

#### 审查联合国系统各组织的问责制框架

83. 联合国系统各组织问责制框架审查是联合检查组 2011 年进行的有关审查 (JIU/REP/2011/5) 的后续行动。自上次审查以来, 联合国系统各组织在与问责制有关的方面有了数项重大进展, 即: 执行内部控制框架; 采用和实施三道防线模式; 加强实施机构风险管理。一些组织实施了管理改革, 重组了管理层, 扩大了对下级的放权, 相应地转移了内部控制权, 并且对内部控制体系的实施和运行实施了管理认证。联合国秘书处改用了年度预算周期, 并采用了编制预算和向立法机构报告的新做法。侧重于成果和业绩的方案规划和预算编制综合文件是问责制的一个关键要素。

84. 审查的主要目标将是评估联合国系统各组织根据 2011 年建议在加强问责制框架方面取得的进展, 并考虑到过去十年中问责制的发展, 酌情更新基准。审查的范围将限于各组织自行制定的问责制框架。

85. 此外, 联合检查组将最大限度地扩大对联合国全系统的审查范围, 以帮助其参与组织找出各自问责制框架中的差距和相关风险, 以及可以分享的任何良好做法。联合国系统各组织作为首协会成员采取的决定、原则和行动将纳入这一范围, 以确定这些组织在多大程度上履行了商定的承诺。

## 附件一

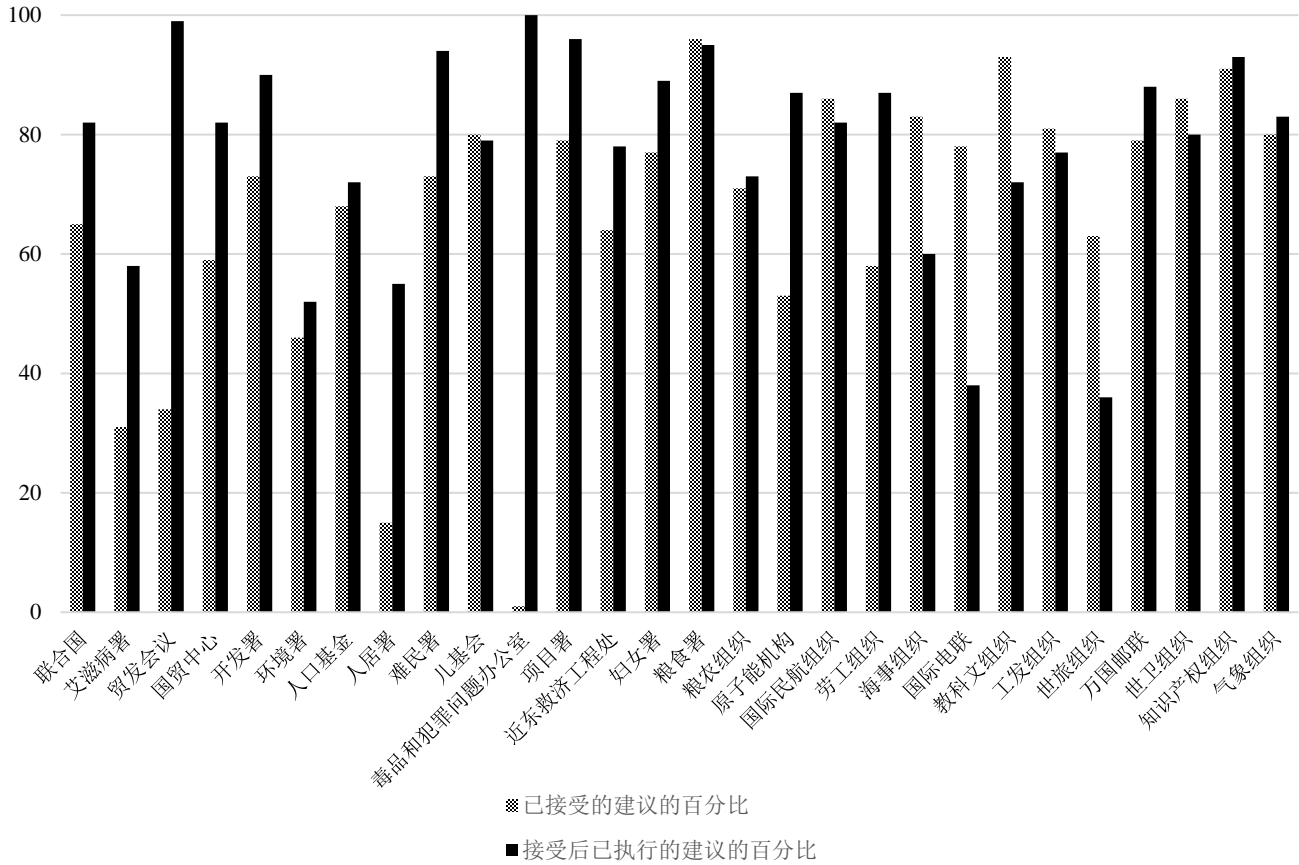
## 截至 2020 年 12 月 31 日 2020 年工作计划的执行情况

项目名称	文件编号/完成日期
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	JIU/REP/2020/1
支持学习的政策和平台：提高一致性、协调性和趋同性	JIU/REP/2020/2
联合国共同房地：当前实践和未来前景	JIU/REP/2020/3
审查拉丁美洲和加勒比经济委员会的管理和行政	JIU/REP/2020/4
机构风险管理：联合国系统各组织内的方法和效用	JIU/REP/2020/5
在联合国系统使用多种语文	JIU/REP/2020/6
区块链技术在联合国系统的应用：达到就绪状态	JIU/REP/2020/7
审查联合国系统各组织将环境可持续性纳入主流的情况	JIU/REP/2020/8
审查世界气象组织的管理和行政	将于 2021 年完成
联合国系统各组织的网络安全：政策和做法审查	将于 2021 年完成
全面审查联合国系统对内陆发展中国家的支助	将于 2021 年完成
联合国系统道德操守职能的现状	将于 2021 年完成

附件二

2012 年至 2019 年联合检查组各参与组织对联检组建议的接受情况和已接受建议的执行情况

(百分比)





## 附件三

## 分摊联合检查组 2020 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	3.7
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
艾滋病署	0.5
开发署	13.3
教科文组织	1.8
人口基金	2.5
难民署	10.6
儿基会	15.4
工发组织	0.7
联合国	15.7
项目署	2.2
近东救济工程处	3.6
妇女署	0.9
世旅组织	0.1
万国邮联	0.2
粮食署	15.8
世卫组织	7.0
知识产权组织	1.0
气象组织	0.3

资料来源：首协会。

注：联合国项下包括联合国秘书处、训研所、联合国大学、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，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 2020 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)  
艾莎·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)(2024 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. 截至 2021 年 1 月 1 日, 联合检查组人员组成情况如下:

戈皮纳坦·阿恰姆哈拉(印度) (2022 年)  
让·韦斯利·卡佐(海地) (2022 年)  
艾琳·克罗宁(美国) (2021 年)  
豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯(洪都拉斯) (2021 年)  
上冈惠子(日本) (2024 年)  
尼古拉·洛津斯基(俄罗斯联邦) (2022 年)  
赫苏斯·米兰达·伊塔(西班牙) (2025 年)  
维克托·莫拉鲁(摩尔多瓦共和国) (2025 年)  
苏凯·埃利·普罗姆-杰克逊(冈比亚) (2022 年)  
贡科·罗舍尔(德国) (2025 年)  
特斯法·阿莱姆·塞尤姆(厄立特里亚) (2025 年)

3. 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, 联检组 2021 年主席团如下:

豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯(洪都拉斯), 主席  
贡科·罗舍尔(德国), 副主席

## 附件五

## 2021 年工作方案\*

项目编号	标题	类型
A.456	审查联合国人类住区规划署(人居署)的管理和行政	单个组织
A.457	审查联合国系统内防止和消除种族主义和种族歧视的政策、措施、机制和做法	全系统
A.458	审查联合国系统各组织业务连续性政策和做法	全系统
A.459	审查联合国系统各组织的执行伙伴管理情况	全系统
A.460	审查可供联合国系统各组织工作人员使用的内部上庭前阶段上诉机制	全系统
A.461	审查联合国粮食及农业组织的管理和行政	单个组织
A.462	审查联合国系统各组织的问责制框架	全系统

\* 年内可能发生变化。

21-00679 (C) 280121 120221

