



联 合 国

联合检查组 2021 年报告和 2022 年工作方案

大 会
正式记录
第七十六届会议
补编第 34 号



联合检查组 2021 年报告和 2022 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

章次	页次
简称	4
主席致辞	5
一. 2021 年活动概况	6
A. 联合检查组 2020-2029 年期间战略框架	6
B. 与联合国系统各组织的立法、监督和协调机构及高级领导层接触	6
C. 2021 年发布的报告	8
D. 调查	12
E. 联合检查组建议的接受和执行情况	12
二. 2022 年展望	15
三. 2022 年工作方案	16
附件	
一. 截至 2021 年 12 月 31 日联合检查组 2021 年工作计划执行情况	19
二. 2021 年发布的联合检查组报告：针对各参与组织的立法机关和理事机构的建议	20
三. 2013-2020 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执行情况	21
四. 2013-2020 年按预期影响类别分列的联合检查组建议的平均接受率和已接受建议的执行率	22
五. 分摊联合检查组 2021 年费用的组织及其分摊份额百分比列表	23
六. 联合检查组人员组成	24
七. 联合检查组 2022 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

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 2021 年度报告。报告载有联检组 2021 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间活动的说明及其 2022 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价值和视角，一年来与联检组接洽的各组织行政首长和立法机关可以证明这一点。

在冠状病毒病(COVID-19)全球大流行的背景下，2021 年，联检组的工作方法仍然被扰乱，一些原计划开展的活动，诸如现场访谈和检查任务，不得不缩减或取消。不过，联检组设法调整了工作，以应对面临的挑战和制约因素，从而得以完成五次全系统审查，进行一次单个组织审查，并发出一封致管理当局函。2021 年启动的另外 4 个项目将在未来几个月完成。除了继续其内部改革进程外，联检组还开展了一些其他活动，如加强外联和加强与各种管理和监督论坛的接触。

联检组 2022 年工作方案包括通过协商进程精心挑选的 6 个新项目。5 个项目涉及重要的全系统问题，并力求从战略和基于风险的角度解决这些问题。这些项目包括审查下列方面：弹性工作安排；精神卫生和健康政策和做法；接受和执行联检组提出建议的情况，以及参与联检组的组织处理联检组报告以及其立法机关和理事机构审议其报告的程序；医保计划的质量、效力、效率和可持续性；使用编外人员和相关合同方式。工作方案还包括对人口基金这一单个组织的管理和行政审查。

联检组 2022 年的其他重点领域包括：对联检组的工作和业务进行内部自我评估，这将用于为其战略框架和其他实质性、程序或组织方面的变革提供信息；加强联检组的系统，以跟踪和监测其建议的接受和执行情况。

虽说检查专员对以其名义发表的报告负责，但他们并非独自工作。我们非常赞赏联检组执行秘书和秘书处工作人员的奉献精神及其提供的支持和作出的贡献；他们非常好地适应了持续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人在 2021 年继续提供支持，他们也应该得到特别表彰。

我要感谢在完成两个任期后于 2021 年底离开联检组的检查专员豪尔赫·弗洛雷斯·卡列哈斯(洪都拉斯)对联检组的贡献和奉献，并热烈欢迎他的继任者卡罗琳娜·玛丽亚·费尔南德斯·奥帕索(墨西哥)。新的人员组成还大大恢复了联检组的性别平衡，因为 11 名检查专员中有 5 名是女性。

主席

戈皮纳坦·阿恰姆库兰加雷(签名)

2022 年 1 月 21 日，日内瓦

第一章

2021 年活动概况

1. 联合检查组 2021 年开始时，其工作计划中有 11 项审查，其中包括从 2020 年承接的 4 项审查和为 2021 年工作方案增加的 7 项审查。
2. 从 2020 年承接的审查均于 2021 年完成，即：对世界气象组织管理和行政的审查；联合国系统各组织的网络安全；审查联合国系统支持内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》；审查联合国系统道德操守职能。
3. 在 2021 年工作方案中的七项审查中，以下两项已开始并在年内完成：联合国系统各组织的业务连续性管理，以及审查联合国系统各组织执行伙伴的管理。
4. 2021 年工作方案中的其余审查均已在年中开始，并将承接在 2022 年工作计划下完成，即：审查人居署的管理和行政；联合国系统各组织防止和处理种族主义和种族歧视的措施和机制；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；审查联合国系统各组织的问责制框架。
5. 联检组提请立法机关注意对粮农组织管理和行政的审查，这项审查已列入 2021 年工作方案。在审查工作开始后，粮农组织总干事要求将审查推迟到 2024 年春季。在与粮农组织协商考查其他备选办法后，并在审议检查专员的请求后，联检组决定立即暂停审查。粮农组织总干事获悉，联检组无法承诺他提议的审查日期，但将考虑在今后的工作方案中恢复审查。
6. 2021 年工作计划执行情况载于本报告附件一，已完成的审查摘要载于下文 C 节。

A. 联合检查组 2020-2029 年期间战略框架

7. 大会第 75/270 号决议欢迎联检组 2020-2029 年期间战略框架得到执行，并强调需要不断更新和改进战略框架。大会还强调就关键问题与参与组织领导人接触。大会赞赏地注意到为监测和评估战略框架的执行情况而制定的业绩计划，并鼓励联检组考虑改进战略框架的各项业绩计量。
8. 联检组思考了按照大会的指导和指示重新评价战略框架业绩计划和措施的有效办法。在这方面，联检组检查专员承诺进行有条理的内部自我评估，除其他外，为战略框架中的预期成果、标准、目标和衡量提供信息。内部自我评估是一项全面工作，已经开始，计划于 2022 年 11 月完成。完成后，检查专员将就联检组战略框架的修改和修正及改进其程序、方法、资源、产品和总体业绩作出决定。
9. 将结合联检组 2022 年的活动报告战略框架的所有变化、相关的业绩计划和措施以及内部自我评估产生的行动。

B. 与联合国系统各组织的立法、监督和协调机构及高级领导层接触

10. 联检组在既定的三方会议形式框架内，于 2021 年 3 月和 9 月与审计委员会和内部监督事务厅举行了会议。三方会议为三个监督机构提供了一个建设性论坛，

以分享其工作计划的最新情况、新出现的风险、冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的业务挑战，以及远程工作对监督工作的经验和影响。这些会议还使与会者得以讨论接受和执行建议的趋势以及提高执行率的工具和行动。

11. 2021 年的两次三方会议均由联检组主持。2022 年，会议将由内部监督事务厅主持。

12. 联检组现在定期参加联合国系统各组织审计和监督委员会主席年度会议。最近一次会议于 2021 年 12 月初举行，同联检组与独立审计咨询委员会的长期年度接触一样，非常具有建设性。与监督委员会的会议为联检组和各委员会成员提供了一个从监督委员会角度讨论新出现风险的有益机会，并为联检组提供了一个分享其工作重点以及与接受和执行其建议有关的任何关切的有益机会。事实证明，监督委员会是有用的中间人，在监测联检组的建议等监督建议执行情况方面可以发挥作用。

13. 联检组加快了与参与组织行政首长和高级管理当局的接触。2021 年，联检组与参与组织的 16 名行政首长及其高级管理当局和内部监督实体进行了接触。这些会议为联检组提供了宝贵的机会，可听取领导层介绍各组织面临的具体风险和挑 战，强调联检组正在进行的工作，并讨论各组织执行联检组建议的情况。收到的反应非常积极，所有组织都对联检组的报告表示赞赏。与各组织内部监督实体举行的会议也富有成效，提供了一个机会，可验证监督机构尽管范围和任务各不相同但总体上面临的一些经验和挑战。

14. 联检组的报告通常根据有关主要委员会的工作方案并结合与主题有关的议程项目提交大会，或在分配给第五委员会的关于联合检查组的议程项目下提交大会。对于其他参与组织，则采取不同的办法；报告可由各自的秘书处列出并提请立法机关或理事机构注意，也可单独设立一个议程项目，在该议程项目下适当审议报告。粮农组织、劳工组织、艾滋病署、教科文组织、粮食署、世卫组织和世界气象组织等几个组织现在邀请联检组出席其会议。其他组织通知联检组，立法机关或理事机构将审议联检组的报告和管理层的答复，并将结果随时通知联检组。

15. 在联检组主席致函所有参与组织的行政首长，提请注意联检组章程的规定之后，注意到在遵守向主管机关提交报告的时限以及主管机关审议联检组报告的时限方面有所改进。第 11 条第 4 款规定，应在收到联检组报告六个月内，将报告连同各行政首长的联合评论及其就其各组织的有关事项发表的任何评论提交各组织的主管机关，供有关主管机关下次会议审议。如果在特殊情况下需要 6 个月以上的协商，导致无法在 6 个月后的下一次会议上向主管机关提交评论，则应向有关主管机关提交一份临时文件，解释拖延的原因，并确定提交最后评论的确切日期。还规定，有关组织的行政首长应将其组织的主管机关就联检组的报告作出的所有决定通知联检组。

16. 2021 年，联检组与参与组织的协调人举行了双年度会议。会议通常是为期两天的面对面活动，这次以虚拟形式举行，缩减为两个下午的会议，以迁就不同时区的与会者。不过，会议还是取得了成功，各协调人有机会就审查管理进程的关

键问题向联检组提供关键反馈。这些协调人证实了联检组成员自己观察到和经历过的与 COVID-19 有关的一些挑战。例子包括调查问卷、问题和数据的数量增加，以及虚拟会议的请求数量增加，所有这些都导致对联检组的答复出现延误，并经常要求延长提供信息的最后期限。

17. 协调人传达的另一个关键信息是，需要通过改进用户界面和增强数据提取和报告功能来加强联检组的网络跟踪系统。

C. 2021 年发布的报告

18. 2021 年，联检组完成了 5 项全系统报告、1 项单个组织报告和 1 份致管理当局函。2021 年启动的另外 4 个项目将在 2022 年完成。对于每一份已完成的报告和致管理当局函，相应的检查专员都提供了主要方面摘要，如下所示。向大会或其他参与组织的立法机关和理事机构提出的建议载于本报告附件二。

19. 下文所列所有全系统报告将于 2022 年提交联检组参与组织的立法机关和理事机构。

2021 年完成的各项报告中的主要结论和建议摘要

审查世界气象组织的管理和行政(JIU/REP/2021/1)

20. 审查的目的是评估正在进行的组成机构改革和世界气象组织秘书处相关改组的进展情况，并对管理和行政进行独立评估，突出关切领域和需要改进的领域，以及世界气象组织的良好做法。

21. 根据联检组征求世界气象组织成员国意见的调查结果，接受调查者普遍赞赏世界气象组织组成机构的改革所作的变革和预期的结果。有人认为，改革进程，包括有关的沟通和会员国的参与，需要进一步修改，以取得最佳结果。应不断调整改革努力，以确保实现既定目标，并评估经验教训和良好做法。

22. 审查发现，全面的总计划和风险评估对秘书处正在进行的改组至关重要。财务和行政主任、首席信息干事和首席安保干事等关键职能缺失。应应聘或指定合格的高级官员履行这些职责。更全面的内部控制和问责制框架对于为该组织提供有利环境至关重要。应制定人力和财政资源管理等关键管理领域的战略，并定期向执行理事会报告有关进展情况。

23. 今后在管理层和工作人员之间重新创建信任和伙伴关系至关重要。可以组成一个充分了解实地实际工作的业务主管和工作人员联盟，对秘书处的整体改组进行结构和程序审查。应进行一次由管理层和工作人员委员会联合设计的工作人员调查，以收集关于工作人员经验和建议的数据。

24. 审查中提出了 4 项正式建议，1 项是向执行理事会提出的，3 项是向世界气象组织秘书长提出的，还有 27 项非正式建议，旨在补充这 4 项建议。已于 2021 年 6 月向理事会第 73 届会议介绍报告。理事会请秘书长执行所有 4 项正式建议，并处理 27 项非正式建议。

审查联合国系统支持内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》情况 (JIU/REP/2021/2)

25. 2014年，大会通过了《内陆发展中国家2014-2024年十年维也纳行动纲领》，以应对32个内陆发展中国家面临的特殊发展需要和挑战，这些国家的特点是缺乏出海口、地处偏远和与国内市场隔绝。《维也纳行动纲领》是一个整体发展框架，旨在激励一致的支持，提高内陆发展中国家可持续和包容性增长的速度。审查的目的是加强联合国系统支持执行《维也纳行动纲领》的效力、效率、一致性和相对价值，以期提高内陆发展中国家应对其需要和挑战的能力。

26. 审查的目的是评估联合国系统各实体根据《维也纳行动纲领》在能力和任务领域方面对内陆发展中国家的支助范围；确定和评估为应对支持内陆发展中国家的联合国系统各实体在《维也纳行动纲领》方面面临的挑战和制约因素而采取的措施；审查每个内陆发展中国家对《维也纳行动纲领》的相关性、联合国系统各实体支助的充分性以及各国政府与联合国系统各实体在执行《维也纳行动纲领》方面的协调与合作的性质的个别观点。

27. 根据审查，联合国系统各实体在不同程度上以补充其任务和能力的�方式涵盖了《维也纳行动纲领》的所有六个优先事项。它们这样做的重点是软援助，采取措施利用它们在规范工作、知识发展、能力发展和召集能力方面的专门知识。然而，成功的支助受到内部和外部挑战的影响，如：数据和资源有限；缺乏中央协调、宣传和促进；无法产生政治意愿；内陆发展中国家之间缺乏凝聚力和协调；治理制约因素；私营部门、捐助者和发展伙伴的参与不足；过境国的参与有限；将《维也纳行动纲领》与其他全球发展议程明确联系起来的努力不足。

28. 审查载有向立法机关和行政首长提出的9项建议和一系列非正式建议，涵盖14个关键领域，并概述了改进建议。

联合国系统各组织的网络安全(JIU/REP/2021/3)

29. 鉴于当今的数字化世界日益依赖信息和通信技术和网络解决方案，以及全球网络威胁日益增长的复杂性和具有破坏性的潜力，审查旨在查明和分析联合国系统各组织单独和集体面临的共同网络安全挑战和风险。审查还旨在考查目前的机构间动态以及为全系统网络安全办法提供共同解决办法的潜力。

30. 审查发现，各参与组织在应对网络威胁方面采取的办法以及其网络安全框架的成熟度方面存在重大差异。检查专员提出了一系列可能改善联合国系统各组织网络安全状况的要素，促进涉及本组织各个级别的多层面的全组织办法：立法机关和理事机构、监督机制、行政管理层、行政和业务单位以及广大工作人员。此外，仅从信息和通信技术的限制性角度看待网络安全似乎不再可行，检查专员建议将网络安全纳入企业风险管理和业务连续性规划等更广泛的组织框架，以加强实体安保与网络安全之间的融合，并将该问题纳入整个组织的主流。请联合国系统各组织的行政首长向其立法机关和理事机构提交一份关于这些组成部分的报告，说明其网络安全框架。

31. 在全系统一级，尽管长期以来一直表示希望优先考虑在网络安全方面进行更深入的协调和合作，但在确定商定的最低防御要求方面需要取得更多进展，因为一个组织对网络威胁的保护薄弱使整个系统更加脆弱。还需要抓住机会，改善机构间协调机制之间的动态，如数字和通信技术网及其信息安全特别利益小组，以及拥有大量网络安全服务组合的联合国国际电子计算中心。为了克服审查中确定的一些业务挑战，联合国国际电子计算中心应设立一个信托基金，从而利用指定用于有利于整个系统的共享网络安全解决方案的自愿捐款补充现有的供资机制。报告建议大会请希望加强联合国系统网络安全态势的联合国会员国向信托基金捐款。

关于确保联合国系统各组织文件、记录和档案完整性的致管理当局函 (JIU/ML/2021/1)

32. 致管理当局函是结合联合国系统各组织网络安全报告(JIU/REP/2021/3)编写的。报告旨在提请注意，联合国系统各组织迫切需要制定和实施适当的保障措施，以保护其当前和历史文件、记录和档案的安全，特别强调保护其完整性。请行政首长必要时重新审查适用于在物理和网络环境中储存和查阅此类文件的安全参数，以保护这些文件不被篡改。应根据专门的风险评估，依据符合每个组织自身情况所需的保护水平，实施适当的控制措施，不仅确保信息的完备性、准确性、一致性和可靠性，而且确保其真实性和完整性。

审查联合国系统各组织执行伙伴管理情况(JIU/REP/2021/4)

33. 联检组通过评估自上次审查(JIU/REP/2013/4)以来取得的进展以及最近的事态发展和趋势，审查了联合国系统各组织执行伙伴管理情况。它研究了今后几年改进执行伙伴模式和管理的方法，还起草了一份联合国各实体良好做法的说明性清单。

34. 报告建议，为了进一步改进对执行伙伴的管理，大多数联合国组织需要：确保政策和程序执行的一致性，鉴于大多数实体内执行伙伴的责任分散，这是一项挑战；按照该实体的战略框架，维持基于风险的战略执行伙伴管理办法；并按照注重成果的方法，进一步加强对伙伴业绩的管理监督和基于风险的监测。报告载有加强与执行伙伴管理有关的治理、问责制和监督的建议措施。报告指明了具体领域，以加强对执行伙伴的尽职调查，并应对在甄选和管理方面的挑战。报告还强调了在评价执行伙伴业绩和管理的基础上促进组织学习和知识共享的重要性。

35. 在加强和增进与执行伙伴有关的机构间协调方面取得了相当大的进展，特别是在统一现金转移方式和联合国伙伴门户网站方面，这表明这些努力取得了令人印象深刻的成果。然而，还可以做更多的工作，促进国家、区域和总部各级执行伙伴管理方面的合作和信息共享。在这方面，各组织将受益于就执行伙伴管理商定一个共同的全系统定义和一套指导原则和标准。

36. 为解决已查明的各种挑战和不足，特别是在甄选、尽职调查、风险管理、能力建设、业绩监测、监督和加强机构间协调等领域，报告提出了 10 项正式建议，2 项供立法机关和理事机构采取行动，8 项供联合国系统各组织行政首长采取行

动。这些正式建议得到 17 项非正式建议的补充，其中向行政首长提出了建议，以期进一步改进。

审查联合国系统道德操守职能(JIU/REP/2021/5)

37. 审查评估了联合国系统各组织道德操守职能的现状以及自联检组上次报告(JIU/REP/2010/3)以来取得的进展。除其他外，考查了下列方面：道德操守职能的设立和组织安排是否充分；其独立性、任务和资源配置；行政管理层的义务；机构间合作；并提出了专门和充分有效的道德操守职能新标准。根据调查结果，检查专员提出了以下 4 项正式建议：支持各组织加强其道德操守职能，特别是其独立性；将道德操守问题纳入联合国系统各组织审计和监督委员会的任务；为所有工作人员和编外人员开设强制性道德操守进修课程；评估财务披露和利益申报方案的效力和效率，包括资金价值。其中 1 项建议是向立法机构提出的，3 项建议是向参与组织的行政首长提出的。正式建议得到 30 项非正式建议的补充，其中载有进一步改进道德操守职能的补充建议。

38. 审查发现，在执行联检组 2010 年报告所载相关标准和建议方面取得了重大进展。然而，许多组织仍然需要解决审查中发现的缺点和差距。审查发现在道德操守职能的独立性方面存在严重缺陷，如双重职能安排，或在适用任职限制方面存在严重缺陷，包括将一个任期分为几个连续的合同，以及对道德操守主管缺乏离职后限制。在过去十年中，道德操守职能部门承担了新的责任；因此，需要更新有关道德操守职能的职权范围。要求道德操守职能部门提供服务和咨询的数量大幅增加，而资源水平却没有跟上。然而，为道德操守职能提供充足的资源是履行所有法定职责的先决条件。

39. 在培养道德操守文化方面，联检组 2010 年的标准得到高度遵守。审查发现，在修订财务披露方案方面进展甚微。道德操守职能部门需要应对一些挑战、新的要求和道德操守困境，例如在远程工作、人工智能、使用社交媒体和公私伙伴关系方面。审查还证实了先前的结论，即加强机构间合作和促进各组织之间的交流对于在所有组织实现同样独立和专业的道德操守职能至关重要。总体而言，审查发现，必须进一步加强道德操守职能，以确保联合国系统所有人员达到预期的问责和廉正水平。

联合国系统各组织的业务连续性管理(JIU/REP/2021/6)

40. 10 年前，联检组完成了对联合国系统各组织业务连续性的第一次审查(JIU/REP/2011/6)，其中发现，各种做法刚刚起步，只有少数组织制定了政策或业务连续性计划。本次业务连续性管理审查的目的是分析联合国系统各组织目前的政策框架、能力和做法。审查发现，虽然大多数组织现在都制定了业务连续性框架和计划，但参与组织往往没有利用机会在扰乱性事件后总结经验教训，而这将有助于提高组织复原力。大多数组织也缺乏与企业风险管理职能部门的定期实质性互动。应鼓励这些相互补充的互动，因为这可能有利于这两个职能部门查明和应对风险。在业务方面，业务连续性进程的协调和执行能力参差不齐，大多数组织依靠协调人网络，这些人将受益于培训、更清晰的问责制和更明确的作用和责

任。审查还发现，有助于使工作人员为扰乱性事件做好准备并将业务连续性管理嵌入业务的业务连续性计划的维护、实施和审查做法，往往缺乏严谨性和纪律性，导致业务连续性计划无效，有时过于复杂。

41. COVID-19 大流行疫情为业务连续性管理提供了一个实时压力测试，并为许多组织提供了完善其做法的机会，包括扩大远程工作模式，制定更灵活的人力资源政策和将相关行政程序数字化。反过来说，长期干扰加剧了职业安全和健康风险。审查报告中所载 COVID-19 案例研究指出，必须评估大流行疫情期间的经验教训和良好做法，以加强业务连续性管理，更好地准备和应对未来的扰乱性事件。

42. 根据审查，提出了 11 个核心要素，涵盖关于颁布政策的高级别领域，以及与业务连续性计划有关的要素。建议行政首长对照其框架审查这些要素，这些要素将支持对业务连续性管理采取全面办法。审查载有旨在加强联合国系统内业务连续性管理和组织复原力的 6 项正式建议。正式建议得到 19 项非正式建议的补充，这些非正式建议将促成正式建议和(或)为正式建议提供信息，并进一步加强联合国系统内的业务连续性管理。

D. 调查

43. 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。2021 年期间，联检组收到 5 宗投诉。

E. 联合检查组建议的接受和执行情况

网络跟踪系统

44. 网络跟踪系统是联检组于 2012 年开发和实施的，已成为联检组和参与组织的一个关键应用程序。事实证明，它是监测和更新建议状况以及报告建议接受和执行情况的一个重要在线工具。除了联检组及其参与组织外，监督委员会和会员国代表团越来越多地访问该系统及其报告。

45. 根据大会第 70/247 号决议第 107 段和第 70/257 号决议第 13 段，秘书处信息和通信技术厅自 2018 年以来一直为网络跟踪系统提供托管和维护服务。虽然该系统在 2021 年全年都在运行，其运行没有出现重大中断，但与支助服务质量有关的挑战仍然存在。解决技术问题的过程仍然比过去花费更长的时间，用户向联检组提出了几次这方面的投诉。

46. 联检组确实承认，在运行 10 多年后，该应用程序的运行似乎不够理想，由于维护和支助服务提供者(信息和通信技术厅)接管了开发人员(外部提供商)提供的支持，该厅对底层软件和数据库的专门知识可能达不到所需水平。

47. 由于维护方面的挑战、系统的老化以及一些关于加强功能请求未得到处理和访问无法执行，对该系统的审查成为联检组的一个优先事项。联检组委托联合国国际电子计算中心研究目前的网络跟踪系统继续为联合检查组及其利益攸关方有效运作的可行性。作为研究的一部分，该中心进行了技术和功能评估以评价现有系统平台，审查了文件和访问平台的情况，并与跨部门利益攸关方进行了结构化访谈。

48. 在仔细审议了该中心的报告后，联检组深信，如果不采取行动更换该系统，该系统就有越来越容易出现故障的风险，对联检组和依赖该系统的利益攸关方毫无用处。该中心研究了替代系统的几个备选方案。用联合国系统几个大型监督实体成功和广泛使用的应用程序取代该系统是有益处的。其优点是：技术支持和应用程序维护包含在许可费用中；软件专门为监督工作而创建；此外，除了用于跟踪、监测和报告建议的模块之外，该软件还包括审查工作流程能力。由于许多其他联合国实体使用同一系统，向它们学习和分享信息的机会是一个明显的优势。

49. 根据与软件供应商和使用该软件的联合国监督实体的讨论，该中心估计，初始设置配置、培训和数据迁移的费用约为 100 000 美元，许可证和支助的经常性年度费用为 30 000 美元。另一种选择是基于现有系统应用程序架构的定制应用程序，开发成本约为 550 000 美元。虽然开发费用是一次性支出，目前的托管和维护安排将继续由联合国秘书处提供，但这个解决办法不会消除与目前系统有关的风险。联检组将设法进一步评估各种备选方案，包括将于 2022 年第一季度对专门软件提供的功能进行彻底审查。在获得资金之前，联检组打算在 2022 年第二季度末之前着手实施选定的备选方案。

50. 因此，联检组请大会核准从可能愿意为第一种备选方案下头三年的初始费用以及许可证和支助费用提供资金的会员国筹集预算外资金；或者向愿意为第二种方案下的开发成本提供资金的会员国筹集预算外资金。如果检查专员选择第一个备选方案，还请核准联检组从 2024 年起将年度许可证和支助费用列入其年度拟议预算。

建议数目

51. 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 2021 年为 5.3 条。

2015-2021 年联合检查组的报告、说明及致管理当局函和建议数目

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	共计
报告、说明和致管理当局函								
全系统及多个组织	5	11	9	6	7	7	6	51
单个组织	6	25	2	1	3	1	1	39
报告、说明和致管理当局函共计	11	36	11	7	10	8	7	90
建议								
全系统及多个组织	33	74	56	49	44	56	33	343
单个组织	16	26	20	3	14	4	4	87
建议共计	49	100	76	52	58	60	37	432
按产出计算的建议平均数	4.5	2.8	6.9	7.4	5.8	7.5	5.3	4.8

资料来源：网络跟踪系统，2022 年 1 月。

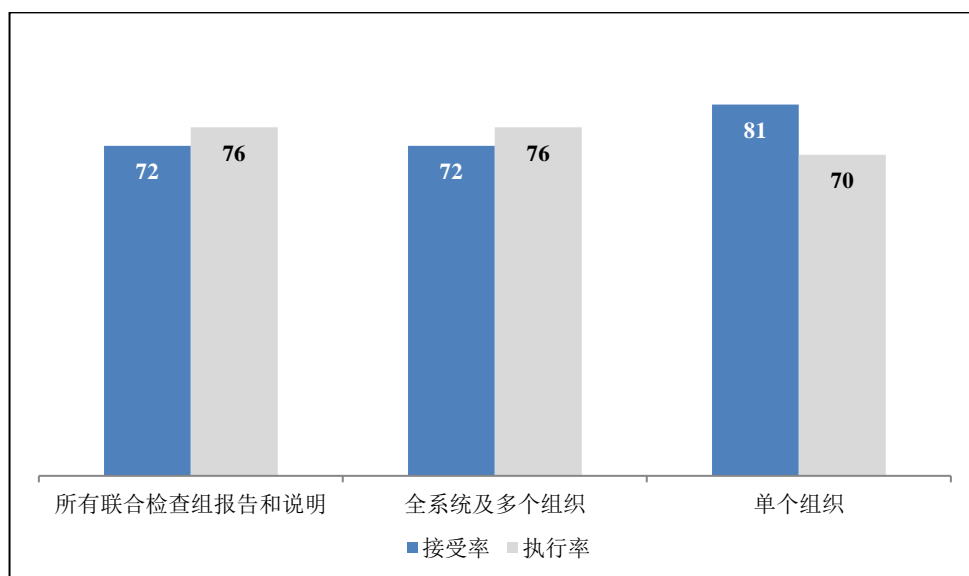
涉及全系统和单个组织的建议的接受率和执行率

52. 2013 年至 2020 年，单个组织报告和说明所载建议的平均接受率为 81%，全系统报告所载建议的平均接受率为 72%(见下图)。¹ 同期，单个组织报告和说明所载建议中已获接受部分的执行率为 70%，全系统报告和说明所载建议中已获接受部分的执行率略高，为 76%。

53. 联检组赞扬各组织为执行其建议而采取的行动。本报告附件三显示了 2013-2020 年期间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。

联合检查组建议的平均接受率和已接受建议的执行率(2013-2020 年)

(百分比)



资料来源：网络跟踪系统，2022 年 1 月。

预期影响

54. 大会第 75/270 号决议请联检组在其年度报告附件中按照网络跟踪系统确定的预期影响类别，列入关于各参与组织接受和执行情况的年度统计数据。根据这项要求，联检组按预期影响类别编制了关于平均接受率和已接受的联检组建议执行率的统计数据(见附件四)。建议及其执行率最高的是侧重于通过加强控制和合规来改进管理的建议。联检组提请注意旨在加强参与组织之间的协调与合作、加强一致性和统一以及实现大量一次性或经常性财政节余的建议的接受率和执行率。

55. 联检组将继续就上述建议较少得到接受和执行的原因与各参与组织采取后续行动。不过，联检组还鼓励立法机关和理事机构以及监督委员会要求各自组织的管理层就这一问题采取类似的后续行动。

¹ 截至 2022 年 1 月，开发署、环境署、毒品和犯罪问题办公室尚未提供 2020 年的数据。理事机构会议因 COVID-19 大流行疫情而推迟，这可能是一些组织 2021 年投入率较低的原因。

第二章

2022 年展望

56. 持续的全球 COVID-19 大流行疫情导致取消或减少了计划于 2021 年开展的许多与项目有关的差旅和活动；这一趋势很可能会持续到 2022 年。在这方面，将继续通过替代方法进行审查，特别是在收集数据的关键阶段。

57. 根据目前监督界普遍采用的良好做法，联检组将在 2022 年对其自 2013 年自我评价以来的总体业绩进行自我评估。联检组将力图查明可以消除或解决的内部和外部差距或缺点，以便能够更好地根据其章程履行其任务。自我评估将探讨如何进一步加强联检组，保持其独立性，改善其在监管框架和其他资源、规划进程、做法和方法以及其产品的质量和效用等领域的运作。这项工作将考虑如何加强联检组与会员国在立法机关和理事机构以及参与组织行政首长的接触和互动。它还将为修订联检组的战略框架，特别是业绩计划以及报告联检组业绩的具体业绩指标和措施提供基础。

58. 其他内部努力将继续针对提高审查进程的效率和报告的质量，同时始终如一地遵守联检组的规范和标准及其内部工作程序。对工作人员和检查专员进行培训和提高技能也将成为这项工作一个特点。

59. 作为外联战略的一部分，联检组将继续努力改进其传播产品，以便于用户使用的摘要形式向各利益攸关方提供其报告的突出特点。联检组将研究如何更好地将这些产品的编写工作纳入审查的生命周期，并向工作人员提供开发这些产品的工具和培训。

60. 2022 年，联检组还将计划着手改进其网络跟踪系统，以跟踪、监测和报告其建议的接受和执行情况。在大会核准之前(见上文第 50 段)，联检组将力图在年初采取行动，以期在本报告所述期间获得资源并开始开发和培训。

61. 2022 年注重外部的举措将旨在与各参与组织的行政首长、立法机关和理事机构以及其他监督机构接触。向行政首长发出的信息将是鼓励他们发出加强联检组工作的信号，提请注意接受和执行建议的重要性。还将鼓励行政首长更积极地与联检组互动，特别是提出对其组织和联合国系统其他组织相关、重要和高度优先的审查主题。由于近年来在这一重要领域取得了切实进展，联检组将继续努力改进参与组织的立法机关和理事机构对其报告及其中建议的审议。在这些工作中，联检组将利用 2021 年 9 月与联检组协调人举行的会议以及与其他监督机构和协调机制举行的会议期间收集的有益见解。

第三章

2022 年工作方案

62. 联检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 2022 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 1 项管理和行政审查(见附件七)。

63. 联检组 2022 年工作计划包括 6 个新项目(摘要如下)以及从 2021 年承接的项目。

2022 年工作方案中的项目摘要

联合国系统各组织的弹性工作安排

64. 弹性工作安排是指工作人员与其管理人员根据各组织适用的内部政策商定的对正常工作时间和(或)地点的自愿调整。工作安排是工作/生活平衡这一更大背景的一部分,旨在除其他外促进联合国人员的总体福祉、积极性和生产力。

65. 2012 年,联检组对联合国系统各组织的弹性工作安排进行了审查(JIU/NOTE/2012/4),审查了是否存在弹性工作安排,并试图评估其缺陷和良好做法。审查发现,整个联合国系统没有统一做法,使用了各种术语来描述相同的安排,有时是不同的安排。

66. 将于 2022 年进行的审查将对涵盖弹性工作安排的现行政策和做法进行评估。它将有助于审查各参与组织如何适用和完善其弹性工作安排,特别是远程工作灵活性,包括在 COVID-19 大流行疫情的背景下。它还将有助于确定在努力充分利用这种工作安排在所有相关方面的组织效率和效力方面的潜力方面面临的挑战、经验教训、良好做法和机会。

审查联合国系统各组织的精神卫生和健康政策和做法

67. 精神卫生和健康领域通过工作人员关照义务的法律概念,以及更实际地通过组织和全系统各级的职业健康和安全政策和做法,在联合国系统扎下根基。近年来,全系统的努力有所增加,其中包括联合国系统精神卫生和健康战略(2018-2023 年),该战略提供了解决联合国人员需求的综合办法,以及通过行政首长协调会管理问题高级别委员会进入的专业网络,如职业健康和安全论坛。该战略概述了联合国系统各组织如何能够:(a) 创建能增进身心健康和福祉的工作场所;(b) 发展和评价高质量的心理社会服务;(c) 支持面临精神健康挑战的工作人员;(d) 确保为服务提供充足的资源。参与组织还将资源集中用于处理 COVID-19 大流行疫情背景下的精神卫生和健康举措,进一步扩大了一些组织对额外资源的需求。

68. 联检组的审查涵盖了关照义务以及职业安全健康的各个方面,如关于医疗服务的审查(JIU/REP/2011/1)、工作人员与管理层关系的审查(JIU/REP/2011/10)、病假审查(JIU/REP/2012/2)和最近对业务连续性管理的审查(JIU/REP/2021/6)。本次审查将是首次主要侧重于联合国系统各组织的精神卫生和健康政策和做法。

69. 审查将评估目前涉及精神卫生和健康的政策和做法，以及为应对大流行病疫情的影响而专门制定的政策和做法。它还将包括评估支持健康举措的现有工作人员职能和服务，以及整个联合国系统和系统外其他可比组织和部门的良好做法和经验教训。

审查联合国人口基金的管理和行政

70. 人口基金于 1969 年开始运作，是联合国专门处理性健康和生殖健康问题的主要实体。它是大会的一个附属机构，也处理人口与发展问题和性别平等。它与联合国系统其他组织合作，特别是在发展和人道主义工作领域(艾滋病署、开发署、儿基会和世卫组织)。

71. 在治理方面，人口基金接受大会和经济及社会理事会的总体政策指导。它就行政、财务和方案事项向其理事机构开发署/人口基金执行局报告。

72. 人口基金的资金完全来自各国政府的自愿捐款以及私营部门团体、基金会和个人的捐款。由于没有得到联合国经常预算的支助，它面临着努力创建一个更可预测和更灵活的筹资机制的挑战。

73. 在对人口基金的第一次管理和行政审查中，联检组将审查人口基金内部支持实现人口基金任务和使命的组织安排。按照管理和行政审查的通常做法，联检组将审查下列领域：治理；组织结构和管理；战略规划；监督、问责制、风险管理和道德操守；财务/预算框架；人力资源管理；信息技术管理和机构间协作。

审查联合国系统各组织接受和执行联合检查组建议的情况、联检组参与组织处理联检组报告的过程以及其立法机关和理事机构审议报告的情况

74. 联检组的报告和建议的价值和影响取决于参与组织的有效后续行动。这种后续行动需要各参与组织的理事机构认真审议报告，执行建议，并采取行动监测已接受的建议。因此，联检组必须定期审查这些建议的情况。审查范围将包括联检组 2012-2021 年期间向参与组织印发的报告，以及这些报告中建议的接受和执行情况。

75. 联检组在 2015 年进行了类似的审查，审查期间为 2006-2012 年。在 2015 年审查中，联检组强调，鉴于一些组织没有就报告和建议采取行动，需要加强关于联检组建议执行情况的核查、监测和报告进程。2015 年审查的结论和建议将作为将于 2022 年开展的审查的重要基础。

76. 2022 年审查的目的将是：分析各组织作为一个整体以及每个组织的行政首长和立法机关的接受率和执行率；查明五年或五年以上未执行的建议；审查各组织认为“不相关”的建议。审查还将包括分析各组织立法机关和理事机构审议报告的过程。审查将特别侧重于查明和分析认为建议不相关的根本原因，以及联检组建议在一些组织执行率低的情况。

审查联合国系统各组织健康保险计划的质量、效力、效率和可持续性

77. 健康保险一直是联合国系统各组织和世界各国政府议程上的一个项目，受到因人口趋势、生活方式变化、技术革新和发展加速以及其他动态，包括诸如 COVID-19 大流行等扰乱性事件造成费用增加带来的长期压力，所有这些都影响到投保人口及其管理以及长期财政可持续性。

78. 联检组已研究过健康保险计划专题，于 1977 年发布了一份说明 (JIU/NOTE/77/2)，并于 2007 年发布了一份报告 (JIU/REP/2007/2)，其中揭示对健康保险计划费用和多样性的关切日增，强调亟需披露服务终了福利负债。在这方面，根据大会第 68/244 号决议，秘书长于 2014 年成立了离职后健康保险问题机构间工作组，以探讨提高效率和控制费用的备选办法。审计委员会和内部监督事务厅也一再报告健康保险管理和财务可持续性问题及薄弱环节。

79. 此次审查将对各参与组织的在职和退休人员健康保险计划进行全系统独立评估，重点是计划的覆盖范围和质量、效力、效率和财政可持续性。为此，审查将落实以往建议，评估管理和内部控制机制，探讨财务前景，评价有无必要采取可促进工作人员流动的协调一致做法，等等。审查还会确定良好做法，并提出结论和建议，以改进服务及其长期可持续性。

审查联合国系统使用编外人员情况及相关合同模式

80. 编外人员的概念非常广泛，各组织都有几类编外人员。近年来，即使以总部为中心、具有重要规范和咨询职能的组织，使用编外人员、包括将编外人员用于开展核心职能的情况也增加了。一些报告表明，联合国员工队伍总数中约有 45% 是由编外类人员组成的。成本效益、预算限制、缺乏资源、资金不可预测和需要灵活性是雇用编外人员的主要原因。

81. 这次审查是要跟进联检组 2014 年关于编外人员的报告 (JIU/REP/2014/8)，主要针对各参与组织的立法机关和/或理事机构以及行政首长和高级管理层。

82. 这项审查切合当前关于未来工作和“新的工作方式”的辩论。² 2019 年，管理问题高级别委员会启动了一个工作流，以全面、综合的方式思考联合国员工队伍的未来工作问题。委员会设立了联合国系统员工队伍的未来问题工作队，该工作队围绕主要领域安排工作，其中包括新的合同模式，旨在制定一项提议，试行可持续的合同模式，使联合国员工队伍更加灵活和多样化，同时审议未来员工队伍的需要。在这方面，国际公务员制度委员会最近呼吁联检组就合同方式是否适当提供投入，并提议对该专题进行审查。

² 见 <https://unsceb.org/united-nations-system-strategy-future-work>。

附件一

截至 2021 年 12 月 31 日联合检查组 2021 年工作计划执行情况

项目名称	文件编号/完成日期
审查世界气象组织的管理和行政	JIU/REP/2021/1
审查联合国系统支持内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》情况	JIU/REP/2021/2
联合国系统各组织的网络安全	JIU/REP/2021/3
审查联合国系统各组织执行伙伴管理情况	JIU/REP/2021/4
审查联合国系统道德操守职能	JIU/REP/2021/5
联合国系统各组织的业务连续性管理	JIU/REP/2021/6
关于确保联合国系统各组织文件、记录和档案完整性的致管理当局函	JIU/ML/2021/1
审查联合国粮食及农业组织的管理和行政	暂停
审查联合国人类住区规划署的管理和行政	将于 2022 年完成
联合国系统各机构防止和处理种族主义和种族歧视的措施和机制	将于 2022 年完成
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	将于 2022 年完成
审查联合国系统各组织的问责制框架	将于 2022 年完成

附件二

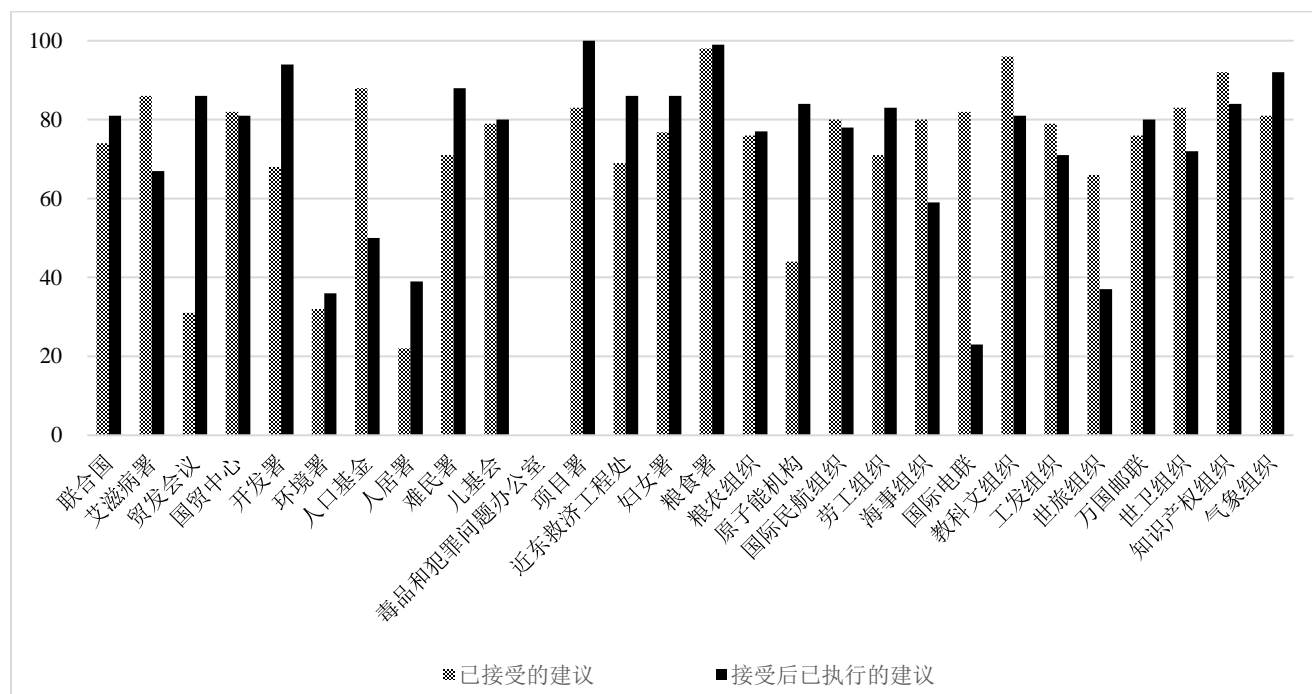
2021 年发布的联合检查组报告：针对各参与组织的立法机关和理事机构的建议

报告标题和文件编号	建议正文
审查世界气象组织的管理和行政 (JIU/REP/2021/1)	到 2022 年底，执行理事会应委托对各组成机构的改革进行一次独立评价，审查用来落实改革的进程及其实质性成果，包括重组后的秘书处协调一致情况，以及良好做法和经验教训(建议 1)。
审查联合国系统支持内陆发展中国家执行《维也纳行动纲领》情况 (JIU/REP/2021/2)	联合国系统各组织的立法机关和理事机构如果尚未发布指令，应在 2022 年年底前发布指令，要求其组织将内陆发展中国家行动纲领中与其法定工作相关的优先事项纳入主流，并要求其组织定期报告行动纲领的执行情况(建议 7)。
联合国系统各组织的网络安全：政策和做法审查 (JIU/REP/2021/3)	<p>联合国系统各组织的立法机关和理事机构应审议行政首长编写的关于有助于提高网络复原力的要素的报告，并酌情就其各组织应实施的进一步改进提供战略指导(建议 2)。</p> <p>联合国大会应至迟在其第七十七届会议上表示注意到向联合国国际电子计算中心主任提出的建议，即设立一个关于共享网络安全解决方案的信托基金，并邀请希望加强联合国系统各组织网络安全状况的会员国向该信托基金捐款(建议 4)。</p>
审查联合国系统各组织执行伙伴管理情况 (JIU/REP/2021/4)	<p>联合国系统各组织的立法机关和理事机构应从 2024 年开始，根据各行政首长每年向其提交的报告，包括在四年度全面政策审查框架内向执行伙伴管理层提供总体战略指导和立法监督，特别是在能力建设、机构间协调和信息共享方面(建议 3)。</p> <p>联合国系统各组织的立法机关和理事机构应从 2023 年开始，在四年度全面政策审查框架内，评估其对执行伙伴能力建设及加强国家能力和自主权的做法，包括根据各自秘书处编写的报告，评估 2013 年以来这种努力的成效、取得的进展和经验教训，并采取具体措施，加强国家能力和自主权，建设执行伙伴的能力(建议 9)。</p>
审查联合国系统道德操守职能 (JIU/REP/2021/5)	联合国系统各组织的立法机关和理事机构如果尚未要求各组织在 2023 年年底前更新各自审计和监督委员会的职权范围，则应提出这一要求，以便在必要时纳入有关道德操守的规定，并将道德操守作为委员会新成员一个可取的专长领域(建议 2)。
联合国系统各组织的业务连续性管理 (JIU/REP/2021/6)	联合国系统各组织的立法机关和理事机构应尽早审议各自组织行政首长编写的关于冠状病毒病(COVID-19)大流行期间业务连续性的内部管理评估结论，并在此基础上作出适当决定，解决已查明的差距和风险，确保业务运作的连续性(建议 6)。

附件三

2013-2020 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执行情况

(百分比)



附件四

2013-2020 年按预期影响类别分列的联合检查组建议的平均接受率和已接受建议的执行率

(百分比)

影响类别	接受					执行 ^a			
	已接受	未予接受	不相关	审议中	暂缺	已执行	执行中	未开始	暂缺
通过加强控制和合规改进管理	81	3	7	2	7	82	15	2	1
通过提高效率改进管理	73	3	8	3	12	78	16	3	2
提高透明度与加强问责制	73	5	8	3	11	76	18	4	1
通过传播良好/最佳做法改进管理	73	4	6	6	11	74	20	4	3
其他	70	8	4	4	14	77	20	—	3
通过提高效率改进管理	70	4	7	3	16	72	18	5	5
加强各参与组织之间的协调与合作	66	4	12	6	12	77	16	5	3
加强协调一致性	62	5	9	6	17	63	21	10	5
大量一次性或经常性财政节省	19	4	67	—	11	80	20	—	—

^a 执行率系已接受的建议的百分比。

附件五

分摊联合检查组 2021 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	3.82
原子能机构	1.53
国际民航组织	0.56
劳工组织	1.70
海事组织	0.15
国际电联	0.60
艾滋病署	0.46
开发署	11.86
教科文组织	1.54
人口基金	2.72
难民署	10.25
儿基会	14.94
工发组织	0.70
联合国	16.33
项目署	2.87
近东救济工程处	2.82
妇女署	1.01
世旅组织	0.05
万国邮联	0.20
粮食署	17.28
世卫组织	7.44
知识产权组织	0.93
世界气象组织	0.24

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、国际法院和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。

附件六

联合检查组人员组成

1. 联合检查组 2021 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·阿恰姆库兰加雷(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)

2. 截至 2022 年 1 月 1 日, 联合检查组人员组成情况如下:

- 戈皮纳坦·阿恰姆库兰加雷(印度) (2022 年)
- 让·韦斯利·卡佐(海地) (2022 年)
- 艾琳·克罗宁(美国) (2026 年)
- 卡罗琳娜·玛丽亚·费尔南德斯·奥帕索(墨西哥)(2026 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 2022 年主席团如下:

- 戈皮纳坦·阿恰姆库兰加雷(印度), 主席
- 特斯法·阿莱姆·塞尤姆(厄立特里亚), 副主席

附件七

联合检查组 2022 年工作方案*

项目编号	标题	类型
A.463	联合国系统各组织的弹性工作安排	全系统
A.464	审查联合国系统各组织中的精神卫生和健康政策和做法	全系统
A.465	审查联合国人口基金的管理和行政	单个组织
A.466	审查联合国系统各组织接受和执行联合检查组建议情况、联合检查组各参与组织处理联合检查组报告进程及其立法机关和理事机构的审议情况	全系统
A.467	审查联合国系统各组织健康保险计划的质量、效力、效率和可持续性	全系统
A.468	审查联合国系统使用编外人员情况及相关合同模式	全系统

* 年内可能发生变化。

22-00731 (C) 100222 170222

