

世界卫生组织

执行委员会
第一一一届会议
临时议程项目 9.4

EB111/23
2002 年 12 月 27 日

联合检查组的报告

联检组最近的报告

秘书处的报告

1. 在 2001 年，联合国联合检查组发布了 6 份报告。其中 3 份与世界卫生组织无直接关系¹。
2. 在 2002 年 1 月执行委员会第 109 届会议之前向审计委员会第五次会议并随后向执委会提交了对剩余三份报告中的两份的评论——联合国系统对拉丁美洲及加勒比科学技术的支持（文件 JIU/REP/2001/2）以及对世界卫生组织的管理和行政工作的审查（JIU/REP/2001/5）。
3. 附件 1 包含对与世界卫生组织有关的第三份报告的评论——加强施政监督的作用：处理监督报告的结构、工作方法和做法（JIU/REP/2001/4）以及联检组的主要结论和建议。
4. 在 2002 年，联检组发布了六份报告，其中一份被认为与世界卫生组织无直接关系²。另一份报告——联合国注重成果的方针：执行联合国《千年宣言》（文件 JIU/REP/2002/2），似乎更主要针对联合国。按照处理不直接涉及世界卫生组织的报告的惯例，联检组与世界卫生组织之间在报告编写期间没有交往，也未要求世界卫生组织对报告草案提出评论。

¹ • JIU/REP/2001/1：建筑物管理情况：联合国系统若干组织与翻新联合国总部楼房相关的做法；
• JIU/REP/2001/3：国际电信联盟的管理和行政审查；
• JIU/REP/2001/6：改革联合国和平行动外勤事务人员职类。

² JIU/REP/2002/4：在最终受益者中推广与水有关的技术合作项目：弥合联合国系统规范与业务之间的差距（对两个非洲国家的案例研究）。

5. 关于迄今发布的最后一份联检组报告—联合国系统创造收入的活动 (文件 JIU/REP/2002/6) , 其大部分内容不直接涉及世界卫生组织 , 因为除出版物之外 , 本组织自身创造收入的活动有限。尽管世界卫生组织的专利政策预示有创造收入的可能性 , 但这在很大程度上被视为次要的目标。主要目标仍然是确保世界卫生组织知识产权的产品能够广泛获取 , 尤其是发展中国家公立部门能够以它们负担得起的价格获取。

6. 一般说来 , 当然应强调所提供服务的成本效益 , 但为创造收入而开展的具体活动与收入作为必须考虑的一项目标却不能超越其它更重要目标 (例如 , 广泛提供世界卫生组织知识产权的产品) 的活动之间有很大差别。因此 , 很难把此类产品可能获取的收入水平作为衡量其质量及对实现本组织目标的相关性和有效性的指标之一。

7. 附件二含有对 2002 年剩余三份联检组报告的评论以及联检组的主要调查结果和建议。

执行委员会的行动

8. 请执行委员会注意这些报告。

附件一
联合检查组的报告 – 2001 年

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
<p>JIU/REP/2001/4</p> <p>加强施政监督的作用： 处理监督报告的结构、 工作方法和做法</p>	<p>帮助增强与管理职能密不可分并由“执行”立法机关（如执行局或理事会）和它们负责监督问题的附属机构行使的监督作用的效率和质量。本报告不涉及技术或科学方案的管理，对那类方案管理的监督由常设或特设技术、科学或其他相关的机构负责。更确切地说，报告的重点是负有监督责任的立法机关的管理结构、工作方法和做法及其处理监督机构的报告采用的程序。</p>	<p>建议 1: 立法机关不妨作为一项原则采用以下施行方式：(a)在可能和可行的情况下，在适当的实质项目下，列出各项专题监督报告，与在同一议程项目下列出的所有其他相关报告放在一起；(b)在某个具体的议程项目下列出的报告不只一份时，应全面和协调地审议所列报告的所有相关部分；(c)将上面(b)中的审查与在有关问题上(议程项目下)确定政策和/或作出管理方面的指示全面联系起来，需要在战略/政策问题上采取具体的立法行动；(d)此外，在组织上作出安排，确保对方案问题的审议与对行政/预算/财务问题的审议有系统地联系起来；以及(e)再有，审议/核实秘书处遵守经过批准的监督工作建议的情况，同时加强秘书处的问责和责任制。</p>	<p>本报告中包含的联检组建议很有用。本组织认为联检组四项建议中包括的大部分内容在过去几年期间通过旨在加强和改进监测理事机构监督工作的一系列改革，在卫生组织已得到实施。尤其已实行了如下措施：</p> <p>建议 1: 没有向理事机构或其任何委员会提供单独的内审计报告，但世界卫生组织内审计员向卫生大会提交一份年度报告，以概要形式介绍前一年的重要审计结果，包括实施信息。报告在议程项目“管理和财务事项”之下进行讨论。</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>建议 2: 在采取前面建议 1 中的施行方式时, 立法机关不妨采取措施, 根据以下方针精简或加强施政结构和工作方法: (a)对拥有一个以上委员会的组织(至少其任务范围的一部分包括监督, 并且作为“执行”立法机关的附属机构)(粮农组织、教科文组织、卫生组织和电联): (i)将现有的委员会大体上合并(或转变)为两个委员会, 即方案委员会和行政/预算/财政委员会(选择方案 1); 或(ii)将现有的委员会合并, 建立一个单一的常设委员会, 作为“执行”立法机关的附属机构(选择方案 2); (b)对只有一个委员会的组织(劳工组织、原子能机构、邮联、气象组织、产权组织和工发组织), 继续保持单一的委员会, 但在其组织和工作方法上全面采用建议 1 中的施行方式, 为此, 在必要的情况下扩大其职权范围, 加强委员会在所有的监督事务上(排除纯粹的技术领域)的权威; (c)没有设立任何委员会的组织(联合国的各种基金和方案和海事组织), 须将同样的施行方式体现在“执行”立法机关本身的职能活动中, 并作出必要的组织安排(包括可能须设立一个会期委员会); (d)此外, 对不属于上述情况的组织, “执行”立法机关根据本组织的大小、资源和需要, 可附设一个小型的行政/财务和相关管理问题的专家咨询小组, 向行政/预算/财务委员会/单一的委员会, 或直接向“执行”立法机关报告工作(气象组织)。</p>	<p>建议 2(a): 卫生组织有三个委员会: 规划发展、行政、预算和财务, 以及审计。各委员会工作之间存在密切的关联, 因为讨论许多相同的问题, 但角度略有不同。酌情通过规划发展委员会以及行政、预算和财务委员会的联合会议并通过审计委员会按需要向行政、预算和财务委员会报告, 达到工作上的协调一致。在讨论其工作方法时, 执行委员会拟可考虑把后两个委员会合并起来是否会有一些好处, 以便能够对与这两个委员会职权范围都有关的实质性问题进行更有效和广泛的讨论。</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>建议 3: 为了保证施政监督的效率、效果和经济,借鉴一些联合国系统组织的做法,立法机关在适用的情况下,还不妨研究以下问题:(a)“执行”立法机关和/或它们下属委员会的组成人数,包括选择在委员会的核心成员是少数/选举出来的成员的情况下,继续保留这种做法,同时允许“执行”立法机关感兴趣的成员作为观察员参加;(b)负有监督责任的“执行”立法机关和/或它们的委员会,其成员的专门知识和经验,除技术上对有关组织工作的了解之外,还应在尽可能的范围内有或结合在行政和财务问题上具有管理方面专门知识的个人代表;(c)届会的频率和会期,包括,除其他外,减少届会的频率和缩短会期的可能性,以及精简议程,重点审议需要立法行动的问题等;以及(d)向与会代表支付旅行和生活津贴,包括在原则上废除这种做法的可能性(完全或部分),但要适当注意各国特别是最不发达国家为它们的代表提供资金的能力。</p>	<p>建议 3(b): 在每位候选人提交履历之后选定审计委员会委员,这一要求的目的是为了确保委员具有该领域内的适当技术专长。</p> <p>建议 3(c): 卫生组织理事机构会议的期限已缩短,其中卫生大会和执行委员会会议至少缩短一周,区域委员会会议缩短一天或两天。</p> <p>建议 3(d): WHA50.1 号决议把出席卫生大会代表的旅费报销局限于最不发达国家的代表(此类国家每国一名代表)。卫生大会以 WHA52.9 号决议决定同一规定将适用于出席区域委员会会议的人员。</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>建议 4: 在改进处理监督机构编写的报告正在或将要采取的措施之外，作为一种补充，执行首长应根据联合国大会第 52/220II 号决议（第 8 段）授权的做法，在方案[和]预算的每节包括一份相关建议和采取的有关后续行动的情况摘要。</p>	<p>建议 4: 已向卫生组织理事机构提交联检组的一切有关报告，包括列举所有建议以及本组织对每项建议立场的详细表格。此外，用于落实联检组报告的新制度还包括对以往联检组的报告进行详细的实施监测并向理事机构进行报告。卫生组织的观点是，进一步在规划预算说明的每一章节中概括相关的联检组建议及有关的后续行动并不是确保认真落实的适当措施。此外，鉴于这将涉及的详细程度，也不符合卫生组织以成果为基础的预算制定新格式。</p>

附件二
联合检查组的报告 - 2002 年

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
<p>JIU/REP/2002/1 非政府组织和私营部门以外的民间社会组织对于技术合作活动的参与：联合国系统的经验和前景</p>	<p>审查民间社会的概况，并且分析如何才能更好地组织和扩大民间社会组织对于某些联合国机构的经济和社会发展方案的参与和合作。</p>	<p>建议 1: 民间社会组织应当参与方案规划所有阶段的技术合作活动，其中包括设计、可持续性、执行、监测、评估以及后续活动。</p> <p>建议 2(a): 制定灵活的可以适用于联合国系统组织各种情况和需要的标准框架。正如有关非政府组织的准则和选择标准所规定的那样，这种框架应当包括对任何具体的民间社会组织进行有关代表合法性的评估，但是必须要有符合民间社会组织特点的具体规定。</p> <p>建议 2(b): 凡是在技术合作领域特别活跃而又没有一个民间社会组织协调中心的组织应当考虑指定一个协调中心作为其现有组织结构的一部分。</p> <p>建议 2(c): 在联合国体系行政首长协调委员会(前称行政协调委员会)的会议方面，在审查有关可持续发展时可以考虑直接地或者酌情通过联合国非政府联络办事处的现有网络聘请协调中心的顾问。</p>	<p>建议 1: 卫生组织力图尽可能使民间社会组织和非政府组织等其它伙伴参与技术合作活动。</p> <p>建议 2(a): 支持标准框架的概念。框架对民间社会组织和非政府组织应当是一致的，因为民间社会组织和非政府组织之间的界线常常不很明确。</p> <p>建议 2(b): 卫生组织各级都有非政府组织归口单位，民间社会行动是总部级的归口单位，与联合国系统其它组织的归口单位进行联络。</p> <p>建议 2(c): 支持结合行政首长协调理事会的讨论在各归口单位之间开展协商并由联合国非政府联络服务处作为安排此类会议的适当机构的总体想法。</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>建议 3(a): 联合国体系组织在同民间社会组织合作中必须考虑建立问责制和汇报程序。</p> <p>建议 3(b): 立法机构应该建议一项政策, 拟定指导联合国体系各组织同民间社会组织进行合作的共同原则。</p> <p>建议 4: 行政首长协调委员会应: (a)确认这种合作并且使之制度化, 使它成为其工作议程的固定项目, 并且定期向经济及社会理事会报告协调的结果; (b)向高级别方案委员会作介绍, 以便在审议经济和社会问题时考虑到民间社会组织的作用。</p> <p>建议 5(a): 为了使得各国民间社会组织进一步发挥其作为联合国体系伙伴日益重要的作用, 每一个组织都应该将以下事项作为其目标之一: 培训并且授权于民间社会组织, 在法律和管理能力方面加强其组织结构同时酌情通知有关的地方机构。</p> <p>建议 5(b): 联合国体系组织应当普遍地支持妇女, 特别是发展中国家的妇女, 在培训和资源调集方面采取适当行动, 以便提高妇女的组织和管理技能, 其中包括信息技术。各成员国和捐助国应该为此目的提供财政援助。</p>	<p>建议 3(a)和建议 3(b): 卫生组织努力确保所有伙伴关系中的问责制和报告制。指导联合国系统各组织处理民间社会组织问题的一套统一原则将很受欢迎。</p> <p>建议 4(a): 作为目前与非政府组织正式关系制度的一部分, 卫生组织定期向其理事机构报告与非政府组织合作的情况。</p> <p>建议 4(b): 不适用。</p> <p>建议 5(a): 卫生组织支持民间社会组织/非政府组织能力建设的想法。这将是卫生组织新准则的一部分, 用于其国家办事处支持会员国与本国民间社会组织/非政府组织开展交往。</p> <p>建议 5(b): 如可行, 应把关于性别平等和妇女作用的考虑纳入与非政府组织和民间社会组织的所有交往中。</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>建议 6(a): 可以通过制定政策准则更好地组织目前同民间社会组织之间的非正规和实际合作。这一事态发展将进一步推动各有关秘书处的目前行动，并应转化为有关立法机构的政策行动。</p> <p>建议 6(b): 捐助方和受援国应该鼓励民间社会组织及其机构在财务上的独立，包括获得贷款，以便减少这些组织对于民间捐款的依赖，因为这种捐助破坏可持续性和潜在的行动有效性。</p> <p>建议 7(a): 需要对具体的工作人员进行计划在国家一级批准和执行的有关民间社会组织的发展方案的培训。也可以考虑培训工作人员的责任问题。</p> <p>建议 7(b): 为了改进对联合国工作人员的培训，位于都灵的联合国职员学院是一个可以考虑的培训地点。</p> <p>建议 8: 必须修订和扩大在国家一级的现有机制，让民间社会组织充分参与同各国政府共同规划和执行的技术合作活动，而不是偶然和有限的咨询。</p> <p>建议 9(a): 应该鼓励那些从事经济和社会发展工作的联合国系统组织在其网站中纳入有关参与与技术合作活动的民间社会组织的有关信息，以利于</p>	<p>建议 6(a): 用于民间社会组织的政策准则应与用于非政府组织的政策准则一致，因为民间社会组织和非政府组织之间的界线常常不很明确。</p> <p>建议 6(b): 不适用。</p> <p>建议 7(a): 卫生组织正在酌情计划在处理与民间社会组织和非政府组织关系方面培训其职员。</p> <p>建议 7(b): 不适用。</p> <p>建议 8: 原则上，卫生组织正在努力加强民间社会组织/非政府组织在卫生组织支持的国家级活动中的参与。</p> <p>建议 9(a): 卫生组织技术部门的许多网站与民间社会组织/非政府组织网站有链接。民间社会倡议正在创建一个新的网</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>术合作活动的民间社会组织的有关信息，以利于广大的民间社会组织，特别是那些没有网站的民间社会组织。对于那些有网站的民间社会组织来说，联合国系统组织的网站可以与它进行超文本链接，让读者访问有关民间社会组织的网站。</p> <p>建议 9(b): 文字、广播和网站信息应该包括民间社会组织特别感兴趣的由联合国系统各组织组织的重要的会议、研讨会和讲习班。</p>	<p>站，供想与卫生组织进行接触的民间社会组织/非政府组织使用并供获取关于合作活动的信息。</p> <p>建议 9(b): 卫生组织正在邀请民间社会组织和非政府组织参加其众多技术协商会。许多规划越来越多地安排与非政府组织进行特别协商。</p>
<p>JIU/REP/2002/3</p> <p>与联合国系统各组织预算外活动有关的支助费用</p>	<p>审查联合国系统各组织预算外支助费用政策的制定和应用，建议采取措施，协调这些政策。</p>	<p>建议 1: 立法机关不妨请各组织的行政首长：(a) 在预算编制中将预算外资源与核心资源整合在一</p>	<p>卫生组织对该报告特别感兴趣并认为报告做了很多研究。报告对预算外资金规模较大的许多机构以及肯定对卫生组织有巨大和日益增加的相关性，卫生组织的此类资金来源在过去 4 年中有了相当大的增加。</p> <p>联检组的许多建议与卫生组织的方向一致，尤其是关于在制定预算时更好地综合两类资金来源并使预算外活动的规划重点更加集中的必要性。因此，下文表达的任何保留意见主要与建议的应用方面有关，而不涉及其概念内容。</p> <p>建议 1: 卫生组织欢迎该建议，其中实际上认可了卫生组织在上一个及当前的双</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>起，而这些资源，至少在整体的方案优先顺序上，应得到法律上的批准；(b)根据立法机关批准的整体方案优先顺序，接受预算外资源，用于核心预算未纳入的活动。</p> <p>建议 2：行政首长应确保所有增量费用计算工作清楚确定，与现有行政和其他支助结构有关的费用，有多大一部分由核心资源负担，多大一部分由预算外资源负担。</p>	<p>年度逐步开展的工作：2002-2003 年的规划预算综合了两项资金来源。2002-2003 年财务期的拨款决议（WHA54.20 号决议）批准了该双年度的正常预算支出并注意到预算外资金的预期水平。通过在预算文件中显示用于结核、疟疾或其它工作领域等的估计总资金水平，在工作领域水平实现了“规划重点的确定”和按重要性进行相应的排列。2004-2005 年规划预算方案中计划继续使用这种综合表现形式。</p> <p>建议 2：卫生组织同意这一建议。联检组怀疑此类‘繁琐、耗时费钱的工作用时调查’的价值，显然是有道理的。这些调查一般使用增量方针来决定支助费用，而联检组指出，确定增量费用的过程必不可免的带有主观判断的因素。在执委会 1996 年考虑提高方案支助费用率之前，卫生组织采取了这一做法。所进行的研究表明，卫生组织在向特定预算外方案或实体提供全面的行政服务时，所负担的‘真实的’支助费用通常大大高于目前核准的 13% 的费率。但执委会没有核准提高费率。</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>建议 3: 行政首长应事先认真考虑与增量费用计算潜在方针有关的成本收益。对所有费用计算工作结果的有效性、包括伴随而来对支助费用收入要求的预测，都应利用历史的收支分析加以核查。</p> <p>建立 4: 立法机关不妨考虑允许联合国系统各组织保有用于多方面捐助活动的预算外资源的利息，因为预算外资源是混合的，难以针对具体的援助者进行单独核算。各组织不妨决定将这一收入应用于减少预算外支助费用，并就此类利息收入与支助费用之间的关系向立法机关作出适当报告。</p> <p>建议 5: 行政首长应审查其各自组织适用的预算外支助费用法规，并向其立法机关提出建议，以消除法律上的这一矛盾。</p>	<p>建议 3: 见对建议 2 的评论。</p> <p>建议 4: 卫生组织将赞同这一建议。应注意到，对产生利息和不产生利息的帐户作了区别。例如，作为预算外捐款主要渠道的世界卫生组织促进健康自愿基金被确定为产生利息的基金，结果是任何未支出的资金结余所产生的利息适用于其结余。有些捐助者（但决不是多数）似乎同情受援组织希望保留这些利息用于规划工作；另一些捐助者持相反观点。</p> <p>建议 5: 一方面，有立法指令禁止通过核心正常预算资源的交叉补贴来挪用资金“隐蔽地”支持预算外规划活动，但另一方面，理事机构批准的预算外支持费用政策或捐助者协定事实上就有此要求。然而，存在的矛盾并没有这么大，因为某种程度的交叉补贴似乎一直可被接受。在确立最初的联合国开发计划署 13%的公式(即作为多数联合国支持费用</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>建议 6: 各组织如果尚未这样做，应探讨是否可能作为项目或方案的直接和内部成本，纳入目前由基于百分比的支助费用收费负担的可查明的成分。</p> <p>建议 7: 开发计划署执行局应审查作为实质性开发计划署项目投入和开支成本的一部分，统一联合国系统各组织间接支助费用的做法。开发计划署执行局不妨根据下文建议 9 所述原则修正这一政策</p> <p>建议 8: 行政首长应确保例外的支助费用率以及批准这些费率的理由协调一致。这些费率的批准只应建立在合理的实质性优先考虑基础上，或确认较低的支助费用率是适当的。此外，行政首长</p>	<p>率基础的基本原则) 时，衡量费用的研究明确显示支持费用的真正水平比商定的水平高得多。</p> <p>建议 6 和建议 7: 联检组提出了非常有意义的建议，以促成方案支助费用更大的灵活性，帮助卫生组织一类组织在更为平等的基础上与已经采取这一做法的其他组织竞争。然而，将一些费用项目由基于标准方案支助费用率的‘一次给付类别’中转移到逐项偿付的明细直接费用项目中，也有其弊病：首先，这种转移可能导致建议从允许的支助费用率中作相应扣减，进而导致要求全面降低标准方案支助费用率；第二，方案本身暗示、且在建议 1 中说明，预算外资源正在(并应当)逐步纳入一个组织的统一方案行动之中。相形之下，直接费用所涉资源可能最终促进了以项目为主的赠款、方案分割和微观管理。基金会性质的支助，情况尤其如此。</p> <p>建议 8: 在个别情况中降低规划支持费用率可能是适当的，但需要有充分和有效的理由以考虑某些例外，例如：对行政支持系统造成很少额外负担的大规模单</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>如时常批准例外的支助费用率，应修正据以批准这些例外的预算外支助费用政策。</p> <p>建议 9：立法机关应颁布支助费用政策，以确保继续有效调动和布署预算外资源，推动发展、人道主义和其他实务领域的活动。这些政策应切实、透明、易于掌握、并为制定专门安排提供一个一致的和合理的方针。为此：(a)应按照下列原则确定预算外支助费用率：费率应承认并体现预算外活动在授权方案中的相对重要性；费率应有所区别，以考虑到受活动类型、条件和资源量影响的支助成本。(b)可授权行政首长按照上述(a)中所述原则确定预算外支助费用率，并向立法机关作出相应报告。</p> <p>建议 10：为执行按照上文建议 9 中的方针确定的新的预算外支助费用政策和费率，行政首长应认真考虑这些变化对支助费用收入的影响，确保与支助预算外活动有关的费用的较大部分不会由核心资源负担。由于降低支助费用率导致的支助费</p>	<p>项交易（例如批量采购）；捐款数额使受援者能产生大量节约；或者降低比率与“对应赠款”的要求有联系，例如与有些基金会所达成的安排。卫生组织对其政策进行了修订；例如，不同的支持费用率通常适用于大规模采购（根据活动定为 6%和 3%）。</p> <p>建议 9：卫生组织同意该建议中提出的原则，但这些原则有时很难实行。如上所述，卫生组织引进了更有区别性的支持费用结构，其比率以不同的参数为基础（例如，有些情况中为 13%，另一些则为 6%），但是注意到，尽管作出了努力，有些捐助者仍力图在一切情况下达成较低的比率。</p> <p>建议 10：本组织力图在为某些活动使用较低的支持费用与确保不挪用核心资金进行交叉补贴之间达成平衡。卫生组织同意，不断努力最大限度地发挥行政服务的效率是所有行政当局的核心任务；</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>用收入的减少应主要通过更有效的行政服务加以抵消。</p> <p>建议 11: 联合国系统行政首长协调委员会应确保制定支助费用政策的进程得到监测，并应定期编写和分发关于此类政策的比较报告。报告的结果应由适当的行政首长协调委员会机构加以审查，以尽可能协调支助费用政策的基本原则，报告的结果还应由行政首长加以审查，并由他们向各自立法机关作出报告。</p> <p>建议 12: 立法机关应持续审查整体的行政和其他支助开支，并审查联合国系统各组织预算中的这些部分。在此过程中，会员国应确保核心预算中的行政和其他支助要求不会因总核心资源的增加而成比例增加。</p>	<p>但是，因此而获得的任何收益不应被认为是本组织预算外部分活动的独有“财产”。</p> <p>建议 11: 卫生组织同意应进行审议，最终目标是协调联合国系统各组织收取的支持费用率，即使只是为了避免各组织间的不适当竞争。</p> <p>建议 12: 卫生组织欢迎这一建议。由于正常预算零增长政策以及日益增长的预算外资金，联合国系统许多组织的核心资源已经遭受到相当大的压力。</p>
<p>JIU/REP/2002/5</p> <p>联合国系统内部的司法改革：向高一级申诉的备选办法</p>	<p>在联合国系统各组织内部司法改革的背景下，审查是否可能就两大国际行政司法机构，即国际劳工组织行政法庭(劳工组织行政法庭)和联合国行政法庭的具有</p>		<p>一般评论: 卫生组织认为该报告作出了严肃和理由充分的努力以改进联合国各组织现有的正式和非正式冤情调查系统的运转。卫生组织同意联检组的有些建议，但对另一些建议持有不同看法，理由概述如下。</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
	<p>约束力的决定建立更高一级申诉庭，为此将与联合国系统各组织磋商，并考虑到会员国国内的法律制度。</p>	<p>建议 1: 应尽一切努力，确保与司法有关的所有机构的独立性；在适当时，各组织不妨考虑按照联合国监察专员的建议，设立独立的办公室，将处理司法问题的所有机构整合在一起。</p> <p>建议 2(a): 加强各组织的非正式调解、调停和谈判能力。应鼓励尚未建立独立的中央监察职能的每个组织这样做，行政首长经与职工代表协商，可指定一名高层官员来履行这一职能，任期五年，不可连任。在每个主要工作地点，都应有一人或一个小组在监察员的全面指导和监督下，兼职履行非正式的调解、调停和谈判职能，以补充这一职能。</p>	<p>在编写提交执行委员会的本报告时，联合国系统各组织的法律顾问（包括世界卫生组织法律顾问）之间正在就联检组报告进行协商。下文所述的秘书处详细评论可根据此类协商的结果而演变。</p> <p>对联检组建议的具体评论:</p> <p>建议 1: 卫生组织同意与司法有关机构独立性的原则。卫生组织已有独立的内部申诉委员会，即区域申诉委员会、总部申诉委员会以及为处理骚扰问题申诉最近建立的总部冤情调查小组。</p> <p>建议 2(a): 已商定，应更加强调整解决争端的非诉讼阶段，一个目标是减少提交劳工组织行政法庭的申诉案例数。卫生组织在总部和多数区域办事处已有全日制的监察员。在这方面，卫生组织可能是联合国系统各组织中的先驱，因为它在 1974 年 2 月任命了其第一任监察员。目前，总部监察员在尚未任命监察员的区域办事处中开展活动。在第 29 段中(第 6 页)，联检组的报告在报告如何任命世界卫生组织监察员时不很精确。事实上，卫生组织的程序与建议 2 中（第 vi 页）</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>建议 2(b): 按照会员国某些法院的例子, 劳工组织行政法庭和联合国行政法庭应当能够在各方之间进行调停。这一权力应明确归属于法庭, 因此, 在认为适当时, 它们可诉诸调解程序来解决争端, 尤其是不涉及重大法律问题的争端。</p>	<p>概述的一样, 但有一个基本差别, 即卫生组织不规定合同的期限, 而联检组建议“任期 5 年, 不可连任”。卫生组织赞同监察员应是一名高级官员, 但希望对任命期限和续任可能性的问题采取按具体情况分别对待的做法。</p> <p>卫生组织对在每一个大的工作地点以一个兼职的小组补充监察职能是否有益提出了疑问。从现实的角度看, 找到愿意和能够在此类性质的各种委员会(例如内部申诉委员会)服务的职员已经是很困难的。可以考虑由受人尊敬的退休职员担任监察员的职务并作为调解员/调停者/仲裁人, 条件是它们应适合于这一工作并经过良好的训练。</p> <p>建议 2(b): 使劳工组织行政法庭和联合国行政法庭能够调停争端(尤其是不涉及重大法律问题的争端)的建议引起了严重的关注: (a)已存在众多机会和机制以处理职员的申诉或可能的申诉; (b)要使建议能够实行, 就必须克服利益冲突的基本问题: 具体说, 如果法庭的调解工作不成功以至案件最后作为申诉提交法庭, 它很可能不能审理该案件; 以及(c)</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>建议 3: 考虑到劳工组织行政法庭和联合国行政法庭最终合并的好处，劳工组织和联合国的有关法律机构不妨要求协调两个法庭的规约和工作程序，并特别强调遴选成员的程序、其职责和管辖权以及判例法；两个法庭应与有关的参与组织协商，具体制定此类合并的时间表。</p> <p>建议 4(a): 作为一项一般业务原则，接受这些机构的一致建议，但不损害行政首长履行其行政职责的权威。</p> <p>建议 4(b): 发表年度报告，其中载有资料摘要，说明联合申诉委员会、联合纪律委员会和类似咨</p>	<p>使用劳工组织行政法庭的法官调停争端会出现实际困难（例如，可能需要劳工组织行政法庭的法官前往发生争端的工作地点），并可能会有显著的财政影响。</p> <p>建议 3: 该建议是联合国系统各组织多年来讨论的问题。在 2002 年，秘书长提交联合国大会第五十六届会议的一份报告中审议了该问题¹。卫生组织将继续参与对该问题正在开展的讨论。</p> <p>建议 4(a): 据建议，作为一项普遍原则，内部委员会意见一致的建议应被接受。该建议引起了关注。经验表明，总部申诉委员会意见一致的建议与法庭申诉的成败之间没有相互关系。由了解国际公务员制度法律的一名法律顾问提供支持，可有益于总部申诉委员会的工作。今后可审议的另一项措施是任命一名律师作为委员会秘书。</p> <p>建议 4(b): 在卫生组织，该信息已由总部申诉委员会和监察员予以公布。</p>

¹ 秘书处的司法行政。秘书长的报告。纽约，联合国，2002 年（文件 A/56/800）。

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>询机构听询的案件的数目和性质，并载有关于这些案件处理情况的一般统计数字；对案件的诉讼过程应保守机密。</p> <p>建议 4(c)：适当考虑在所有上诉机构举行口头听证，因为这些听证有助于解决争端，加速案件的处理。</p> <p>建议 5：联合国大会不妨请第六委员会研究是否应当设立一个特设小组，负责复核目前的两个行</p>	<p>建议 4(c)：不清楚谁应“适当考虑在所有上述机构举行口头听证”。根据既定的法律原则，每一上诉机构应在没有外来干预的情况下自己决定是否有必要进行口头听证以便在此类机构适当审理案件并考虑与案件有关的事实及其它一切相关情况。按照建议之前文字所提出的，即“为此目的，各组织的行政首长应认可下述措施”，如果意图是联合国系统各组织的行政首长应有权决定哪些案件进行口头听证以及哪些案件不进行口头听证，这一倡议就将违反与司法独立性相关的既定原则。无论如何，应上诉人的要求，已有可能由卫生组织内部申诉委员会举行口头听证。</p> <p>建议 5：如同联检组报告第 2 部分中所提到的，自 1998 年始，联合国系统各组织</p>

¹ 在 2001 年 7 月 2 日的备忘录中，行政首长协调委员会秘书通知 Corell 先生，行政首长协调委员会各成员组织的行政首长考虑了各法律顾问提出的评论和意见，并同意现在可认为该问题已了结。但是，2001 年 6 月 27 日的联合国大会第 55/258 号决议注意到联检组打算继续研究是否需要更有高级别的司法机构，并请联检组向联合国大会第五十七届会议提出报告。

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>政法庭或未来的单一法庭(见上文建议 3)的判决；该小组可具备下列特征：(a)它应当由国际法院院长指定的一人担任主席，另有其他两位成员，后者由劳工组织行政法庭和联合国行政法庭庭长/国际劳工组织和联合国法律机构各指定一名。出任该特设小组成员的人应为国际公认的知名法官。其任期不应超过法庭成员的任期。应制定筛选程序，以避免无理申诉给该小组带来过重负担；(b)可按照下列标准处理关于复核行政法庭判决的申请：第一，行政法庭超越了其管辖权或职责范围；第二，行政法庭未能行使赋予它的管辖权；第三，行政法庭在有关《联合国宪章》条款的法律问题上出现失误；第四，行政法庭的程序出现重大失误，导致司法不公；第五，行政法庭实际偏离了其管辖权；(c)特设小组的决定和结论应对各组织和行政法庭的行政首长具有约束力。特设小组不应重开诉讼，而只应酌情复核判决，这样，行政法庭可以根据特设小组的决定和结论确认或修正其判决。</p>	<p>的法律顾问（包括卫生组织的法律顾问）讨论了是否应当建立第二级诉讼机制。所有组织仔细地审议了该问题；联检组报告第 66 段中简要地概括了卫生组织当时的立场。在 1999 年 3 月就一个共同立场达成了一致（除联合国教科文组织法律顾问之外）。</p> <p>各法律顾问当时的结论是，除非行政首长协调委员会另有指示，他们没有进一步考虑该问题的意向。在随后的一份备忘录中，联合国主管法律事务副秘书长 Hans Corell 先生通知联合国秘书长，各法律顾问的观点是行政首长协调委员会可认为关于在联合国系统各组织的司法行政中引进第二级诉讼机制的问题已了结¹。</p>

标题	目的	建议	世界卫生组织秘书处的立场
		<p>建议 6: 各组织行政首长应确保与职工会协作，制定全面的法律保险办法，以在这些程序中向工作人员提供法律咨询和代理，但有一项谅解，即在这些办法能够自筹资金前，各组织应向这些办法提供资金。</p>	<p>能会阻止法庭偏离或似乎偏离以前的管辖权，即使有各种原因证明偏离是正当的。</p> <p>建议 6: 需要澄清一些问题，才能有意义地考虑该建议。例如，不清楚建议的保险办法对所涉及的每个组织将是内部的或外部的。同样，不清楚此类办法怎么能够“自筹资金”。将需要评估对各组织的具体财政影响。</p> <p>卫生组织职工可选择投保用于与就业相关纠纷的法律保险。通过总部的职工协会和一个私立保险公司安排了这项保险；卫生组织行政当局没有参与保险办法，卫生组织也不交付费用。</p>