



大会  
第三十八届会议  
巴黎，2015 年

United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization

Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture

Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

Организация  
Объединенных Наций по  
вопросам образования,  
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة  
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、  
科学及文化组织

# 38 C

38 C/23

2015 年 10 月 30 日

原件：英文

## 临时议程项目 5.2

### 落实联合国联合检查组（JIU）

### 关于教科文组织政府间机构工作方法的建议

### 外聘审计员的报告

#### 说 明

**依据：**第 37 C/96 号决议和第 197 EX/28 & 44 号决定。

**背景：**本文件是根据第 37 C/96 号决议和第 197 EX/28 & 44 号决定提交的。

**目的：**根据第 37 C/96 号决议，大会要求外聘审计员向执行局第一九六届会议提交一份有关治理问题审查的结论和主要建议的临时报告，并向其第一九七届会议提交完整报告，以便将相关跟进措施提交大会第三十八届会议审议。

**需要作出的决定：**请大会就第 38 C/23 号文件第 1 段中所载的建议作出决定。

## 引 言

1. 执行局审议了关于教科文组织及附属基金、计划和实体治理情况的外部审计报告和《执行局议事规则》修正案之后，通过下列决定，以期提出跟进措施供大会第三十八届会议审议（第 197 EX/28& 44 号决定）：

执行局，

1. 审议了第 197 EX/44 号文件，
2. 还审议了关于教科文组织治理情况审计报告的第 197 EX/28 和 197 EX/28.INF 号文件，
3. 认识到非正式的治理之友小组的辛勤工作，
4. 考虑到关于教科文组织治理的外聘审计员报告中的建议和结论，
5. 重申教科文组织，特别是其理事机构需要进行全面、综合的改革，以便确保提高本组织治理的实效和效率，
6. 注意到秘书处提供的有关第 197 EX/44 号文件中所载建议的财务影响的补充信息；
7. 建议大会第三十八届会议：
  - (a) 讨论教科文组织理事机构的治理以及工作程序和方法问题；
  - (b) 主要根据关于教科文组织治理的外聘审计员报告，设立一个不限成员名额的教科文组织理事机构的治理、程序和工作方法问题工作组；
  - (c) 确定该不限成员名额工作组的职权范围和日程表，以便其向大会第三十九届会议提交报告；
8. 要求总干事在教科文组织大会第三十八届会议议程中列入一个关于教科文组织理事机构的治理以及工作程序和方法的项目；
9. 还要求总干事向上述工作组第一次会议提交关于联合国系统其他机构的理事机构结构方面的信息，包括其构成、运作和会议频次方面的补充信息，以便在联合国系统范围内进行对比；

10. 要求执行局主席与总干事协商，做出必要的务实安排，在不修订《议事规则》的情况下，在 2016—2017 年双年度期间试验性地举行执行局委员会议，原则上每年举行六次。这类会议将向担任执行局委员的会员国开放，也将向非执行局委员的会员国和秘书处开放，非执行局委员的会员国作为观察员出席，参会地位得到提高；
11. 决定在 2016—2017 年双年度期间试验性地暂停举行筹备组会议和情况通报会，将这两种会议的工作纳入上文第 10 段所述的执行局委员会议。执行局委员会议没有决策权，但将有益于双年度期间执行局正式常会上进行的讨论，在其后将进行一项评估，并将评估结果纳入上文第 7.c 段所述的报告当中；
12. 又要求总干事审查并改进现有的关于理事机构和执行局委员职能和责任的指导材料，以及拟向会员国提供的教科文组织首字母缩写词汇表；
13. 建议大会要求总干事开始实施上述外出审计员关于治理问题的审计报告中的建议 1、11 和 13，并向执行局第一九九届会议报告进展情况。



联合国教育、  
科学及文化组织

**执行局**

第一九七届会议

巴黎，2015年8月24日  
原件：法文

临时议程项目 28

**外聘审计员新完成的审计**

**综 述**

**对教科文组织及附属实体、基金和计划治理情况的审计**

**概 要**

根据《财务条例》第 12.6 条和第 37 C/96 号决议，本文件是外聘审计员关于教科文组织及附属实体、基金和计划治理情况的审计报告的综述，审计报告见第 197 EX/28.INF 号文件。

希望执行局采取的行动：第 28 段中建议作出的决定。

## 供决策者参考的综述

### 教科文组织及其附属基金、计划和实体治理情况的审计报告

**提示：**本“供决策者参考的综述”（执行摘要）是由外聘审计员应秘书处的要求编写的，以优化翻译费用，便于理事机构讨论。外聘审计员的意见和建议的确切内容、性质和范围以报告全文为准。

1. 继联合国联合检查组（CCI）关于教科文组织的行政与管理报告之后，2013年11月大会第37 C/96号决议要求外聘审计员对教科文组织及其附属或管理的实体的外部治理情况进行审计（附件2）。根据大会要求，已于2015年4月向执行局提交了一份阶段报告（196 EX/23 INF.5），本文为报告全文的摘要，已于2015年7月呈交执行局，以便执行局根据大会决议“将相关后续措施提交大会第三十八届会议（2015年9月）审议”。
2. 第一章概述了对治理问题进行审查的情况，各理事机构的自我评估、治理安排的成本评估以及与一些国际机构的比照评估使这次审查受益良多。
3. 第二章提出了落实许多建议的指导方针，这些建议过去提倡更好地管理外部治理，但尚未获得全部预期成果。因为不健全和一直存在的空白导致尽快进行本次审计，这些建议尽管存在不足，但仍是必要的。
4. **第三章即最后一章提出十五项新建议，以期对外部治理进行改组和充实。**附件对这些章节的意见做了补充。

#### I- 方法、自我评估与成本

- 调查考虑到了近年的多次审计与评估。
- 理事机构的自我评估充满自满感觉，限制了自评的意义。
- 治理的间接成本仍难以得知，但据不完全估算，数额相当可观。

#### II- 进一步管理外部治理

- 来自以前建议的十个领域的行动被重申和扩展。
- 大部分行动遇到各种或部分障碍，形势，尤其是预算背景要求毫不迟疑地予克服这些障碍。

#### III- 重组与加强外部治理

- 提出15项新建议，旨在减少重叠，缩减理事机构，统一规则与程序，提高绩效，降低成本。
- 恢复信心尤其需要在治理守则、伦理和审计委员会等方面采取措施。

#### 附件

- 国际治理法
- 自我评估统计结果
- 直接与间接成本
- 理事机构面临出现利益冲突、腐败和舞弊的风险。

## I. 方法与自我评估

### 1. 范围和定义

5. 无论是教科文组织还是联合国均表述为主要机构，却都未给“理事机构”下过定义。这个词在本文中是指教科文组织的法定机构或定期会议（参见第 191 EX/16 Part IV 号文件附件）：包括第 I 类“代表性会议”（国家级国际会议）、第 II 类“代表性会议”（不同于这些会议的政府间会议；）和第 III 类“代表性会议”（非政府性会议）。特定磋商机构不属于此列（如全球公民教育论坛等教科文组织的各种论坛），第 2 类机构与中心也是如此。

6. 国际治理法已于近期发展起来，而教科文组织却并未对治理下过定义。因此经与本组织协调纳了一个定义并作为本次审计的参考。

**定义：** 治理指的是提供法律框架和行使必要的决策权以便开展和监督教科文组织的行动，制定其战略方针，确定其优先事项，定期评估其绩效，确定对其行动而言可接受的风险水平，按照商定的优先事项以及预期成果分配资源，以及向有关方面汇报。

7. 外聘审计员根据对象部门和讨论事项采取不同方式，与教科文组织<sup>1</sup>的相关部门逐一进行对话；对话的大部分结果已列入上述的阶段报告的附件。为此，在 2014 年 2 月至 2015 年 6 月期间，调动了六名非全日制审计员，他们在外交和多边环境的管理问题方面拥有广泛的国际组织经验。此次审计的缺陷是，具备理事机构的实体在资金、收益与盈亏等方面的主要指标分散、经常不一致而且时而空缺，尽管正在努力予以补救。

8. 由于教科文组织尤其是特别委员会框架内治理问题的评估进程，以及接二连三的改革，如外部独立评估（EEI，2010 年）后的一些实质性改革几乎成为常态，所以此次审计考虑到了各种性质的报告。

---

<sup>1</sup> 没有官方的组织结构图，无法看到“教科文组织范围内”的所有组成部门及其理事机构。

## 2. 2014 年的自我评估

9. 应大会要求<sup>2</sup>所做的自我评估结果可以这样形容：如果仅看结果、只看答复率与自我评估者的给分，则结果大体上是正面的；如果期望得到实质性反馈，则结果令人失望。一方面，在答复中收到的数据有些不一致，这反映出缺乏一个概述各实体及其理事机构的性质、活动与资金的标准化的统计图表。另一方面，按大会要求，在“保持针对性、职责重叠、决策透明度和效率以及治理安排的成本等问题”的自我评估往往姗姗来迟或不完整。答复即使有脱漏，也是可以接受的代表性问卷调查。

10. 这个自我评估恰当地突出了教科文组织的强项。此外它还体现出总体满意的特点：在关于目标实现和治理质量等问题的回答中，41%予以最高评价。在数项答复中，唯一且普遍的负面意见是理事机构的预算不足，无论是针对这些机构的运作还是它们监督的行动。自评没有显示出改革治理问题的强烈愿望，更没有共识的可能性。这证实观望态度占据主流<sup>3</sup>，外部独立评估提出的治理建议只落实了四分之一也说明了这一点。

11. 这个自我评估共收集到数百条书面或口头的、一般或特别评论，这些评语证实，除个人定位外<sup>4</sup>，没有任何哪怕是少量的深度改革的指导方针。

12. 总之，部分自我评估意见的基调-或迟钝-使人感到，多数身为会员国代表的理事机构负责人不太情愿对他们目前治理状况正式进行清醒的分析。这种状况令人担忧，似乎不顺应大会所关注的问题。

从这一结果至少得出以下结论：除更多的资金外，理事机构不期待任何重大改变，不太可能在采取坚决行动，实质性、可持续地改善治理问题上达成共识。先前在这方面所做的审计与评估的后续情况参差不齐，进一步证实了这种看法。

<sup>2</sup> “(a) 请所有理事机构、政府间计划、委员会及公约所设置机构针对自己具体职责的总体针对性以及会议的效率和效能，包括专家时间的影响和效果，开展一次自我评估(…)”

<sup>3</sup> 执行局已预感到这种观望态度，参见第 37 C/49 Add.号文件附件。

<sup>4</sup> 自评主要由一位或几位人士完成，合议审查(理事机构、办公室、委员会)实属例外。

### 3. 外部治理安排的成本

13. 已考虑对外部治理安排（理事机构及其支助机构）的成本进行重新估算<sup>5</sup>。外聘审计员发现，用会计和问责工具只能对记入教科文组织账户的成本进行部分的估算，而且往往非常粗略。估算得出的双年度成本差幅非常大，**2500 万到 3900 万美元**（一个附件介绍了与这些成本的估算，公约、计划和各机构理事机构秘书处工作时间的估算有关的方法上的困难）。

#### 双年度成本估算

1. 大会和执行局的直接成本（来源：GBS）：**720 万美元**
2. 公约、计划和第 1 类机构的直接成本（来源：外部审计员，以同样方法）：**530 万美元**
3. 非直接分配到理事机构的秘书处工作人员的工作时间计费（来源：秘书处）：**790 万美元**
4. 未入账的自愿实物捐赠（来源：秘书处，金额不详尽）：**200 万到 1200 万美元**
5. 公约、计划和各机构秘书处用于严格意义上的外部治理的工作时间计费：**220 万到 600 万美元**（来源：外聘审计员估算）

14. 这一估算并不详尽，因为尚未估算总部会议室的占用情况。大会可责成秘书处提出现代化管理及进一步节约开支的建议，尤其是借鉴附件所载的联大会议委员会及其各部门的经验。

15. 秘书处近年进行了减编，但并未评估减编是否大大降低了他们用于理事机构的工作时间。

16. 对这一问题得出的结论是：教科文组织不具备准确算出外部治理目前安排的实际成本的手段。**只能对该成本进行粗略评估，平均约占每个双年度正常预算支出的 5% 至 8%<sup>6</sup>。**

<sup>5</sup> 2013年3月15日第191 EX/16 Partie IV号和INF.2号报告提供了先前的评估。

<sup>6</sup> 这个总比率对“教科文组织世界”来说只具指示意义，因为每个理事机构的分配情况都不一样，它们的活动取决于某些变量，不论这些自愿捐赠已记入教科文组织会计账目还是不为教科文组织的账目所知。



17. 约 200 万到 1200 万美元的实物捐赠（参见上述框内第 4 行）主要涉及 1972 年公约的年度会议。理事机构一次会议便有这种程度、这种评估范围的支出，说明治理无规，尤其是将之与其他公约和计划实现目标的总财政资源进行比较。这表明仅一个公约自开始以来用于大型会议上的开支便达一、二亿美元（现值），甚至更多<sup>7</sup>。

#### 4. 比照评估

18. 为回应大会所关注的问题，与联合国其他专门机构进行了比较，并提出了可移植至教科文组织的良好做法。2005 世界峰会后，联合国秘书长关于“全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内的治理和监督情况”的全部报告仍是一部可供参考的汇编。同一些会员国，在联合国采用了其原则和后续，当其思考，如有可能决定将这些原则和后续适用于教科文组织时，却免除了其中的数项。

19. 第一章是关于方法、自评和成本问题，本章提出两项建议：

**建议 1：** 外聘审计员建议秘书处向 2016 年执行局春季会议提交一份“教科文组织世界”组成部门及理事机构的官方结构图。

**建议 2：** 外聘审计员建议，编写一份为掌握和控制每个实体外部治理全部成本所需筹集的资源的报告，提交 2016 年执行局春季会议讨论，且执行局应在 2017 年春季会议前促请全面落实该报告，以期向大会第三十九届会议提交一份详尽且实用的外部治理成本报告。

## II. 更好地管理外部治理

20. 第二部分审查了本次审计认为有待完善的主要治理机制和几种程序或做法。这基本上相当于是对内部或外部的多份审计或评估报告提出的建议的落实情况进行检查，因为如今的情况证实了以往的见解。它广泛反映了执行局 2013 年指出的“治理结构（附属机构的规模和数量、会议的频率）过于沉重”的看法<sup>8</sup>。

<sup>7</sup> 进行精确分析时，还应纳入属于会员国-常驻代表团除外 - 为理事机构工作的代表和专家的差旅支出。仅凭直觉（但可能不超出实际情况）估算：所有机构每月总共 200 次差旅，每次平均 4000 美元，这样每个双年度直接由会员国承担的额外边缘费用大约 1900 万美元。

<sup>8</sup> 第 37 C/49 Add.号文件，附件，第 44 段。

21. 落实这些建议的一个障碍便是理事机构目前性质和业绩的混杂不一。只要抱有一种误解（这一误解因具备法律基础而令人不思改变），即使所有会员国聚在一起开大会，但是每个机构的治理属于各机构自己的事情，那么这一障碍就将长期存在。因此，需要一项重提至今被放弃的倡议的建议、一项关于落实手段的建议和一个旨在克服先前障碍的日程表。

**建议 3:** 外聘审计员建议大会：(a) 授权执行局主席团指导和开展下列十项行动；(b) 为此赋予执行局恰当的手段，在根据需要且以最有效的形式征询每个理事机构的意见后，提请大会第三十九届会议通过一份适用于整个教科文组织及其各附属基金、计划和实体的良好做法指南：

- (i) 加快缩短会期，
- (ii) 集中会期，
- (iii) 年度届会改为双年度届会，双年度届会改为四年度届会，
- (iv) 普及使用远程会议，
- (v) 只召开不可缺少的且由正常预算支出的届会，
- (vi) 缩减参会者数量，
- (vii) 通过对优先事项分门别类和授权做出次要决定，精简议程，
- (viii) 增加对办事处权力的授权，
- (ix) 简化并改善成果的传播，
- (x) 充分发挥良好做法的作用。

**建议 4:** 外聘审计员建议：

- (i) 秘书处为执行局提供适当的预算及专家与服务，以拟定“治理问题良好做法指南”和具体的落实计划，以供执行局 2016 年秋季会期审议并供大会第三十九届会议通过，
- (ii) 为执行局工作的专家在过去三年与教科文组织没有任何性质的联系，且他们均衡地代表着大会各会员国的管理文化，
- (iii) 2016 年执行局秋季会议将受理由专家编写、主席团确认的报告，该报告包括大力加快落实列入指南的各项行动的计划，并配有以 2015 年 12 月 31 日作为参考、可以衡量且相关的资金、收益和预期成果的指标，
- (iv) 通过 39 C/5 预算的筹备报告明晰且详细地确定落实良好做法指南的有关效果，如理事机构缩减开支、重新调配节省出的资金以落实该计划、传播指南、各国代表团与本组织的员工培训等工作。

### III. 重组与加强外部治理

22. 第三章即最后一章是对大会关于“保持针对性、职责重叠”问题的回应。外聘审计员编纂了一个 49 个理事或类似机构的综合表，作为本报告的附件，该表显示，可比资金或多或少类似（每年约 2.5 亿美元）的联合国系统机构呈现出异常复杂的情况。

23. 这种复杂性源于各种法律文书之间的历史差异，部分说明了为什么治理结构不符合业务的合理性且面临职责重叠和缺陷的风险。提到了理事机构近期的提出补救措施，但数量过少。经详细分析，归纳出十项新建议：

**建议 5：** 外聘审计员建议大会，作为过渡期试点：

- (i) 决定自 2016 年起，选举同一些缔约国为有关遗产的公约的理事机构成员，如此构成的理事机构将根据适当的法律方式在同一会期召开各自的会议，
- (ii) 责成执行局在 2016 年秋季会议前安排落实这一机制并为之配备适当的资源，
- (iii) 要求秘书处于 2016 年 9 月 1 日前将这些公约的秘书处合并。

**建议 6：** 外聘审计员建议：

- (i) 试点实行教育部门第 1 类机构的局长和所长双年会议制，并在两届会议期间进行有序协调；
- (ii) 审议在此试点基础上，将这些机构合并为一个（同业）机构的条件，合并后的机构只配有一个最高理事机构，现今的各机构为其业务分支；
- (iii) 秘书处向执行局 2016 年秋季会议呈交一份报告，陈述从这次试点中汲取的经验，说明在什么条件下可以考虑机构合并或至少建立一个共同的理事机构，以及为达到这一目标的行动计划。

**建议 7：** 外聘审计员建议：

- (i) 在执行局主席团监督下，于 2016 年着手起草治理守则草案，协调并规范教科文组织范围内所有实体理事机构的议事规则、文书和做法，
- (ii) 确保在秘书处起草且提交执行局批准的惯例汇编中，不断更新这份文件，
- (iii) 在大会第三十九届会议上通过落实这一机制所需的各项决定。

**建议 8:** 外聘审计员建议:

- (i) 根据透明且坚实的能力标准，审议设立理事机构主席与副主席职位候选人预选机制的方式，
- (ii) 限制理事机构同一位代表连任的总任期（如四年），既能使代表获得充足的经验，又能保证定期换届，
- (iii) 提倡理事机构席位的候选会员国承诺指派一位在该机构特定范围拥有充足经验的正式或候补委员，
- (iv) 建立理事机构主席和副主席职位的强制培训制度，培训内容根据新当选者的经验调整定制，

**建议 9:** 外聘审计员建议，设立一个由执行局主席领导且由理事机构秘书处协助的开放工作组，以便像其他国际组织那样，确定一个机制供大会第三十九届会议审议，即在每类理事机构并按照待规定的方式，对于提交讨论的特定系列问题一律需通过投票表决。

**建议 10:** 外聘审计员建议:

- (i) 设立一个伦理委员会，
- (ii) 在建议的治理守则中，专辟章节论述理事机构成员伦理问题，
- (iii) 伦理办公室应理事机构请求，为其提供协助，
- (iv) 为支持理事机构的专家建立公开的利益申报机制。

**建议 11:** 外聘审计员建议：在大会监督下并在大会制定的框架内，加强对风险管理的监督；将监督的任务委托给执行局或一个独立审计委员会；并就已设立的机制和取得的进展向大会第三十九届会议汇报。

**建议 12:** 外聘审计员建议:

- (i) 根据联合国联合检查组 2011 年提出的建议，设立一个管辖教科文组织所有附属实体、基金和计划的独立审计委员会，
- (ii) 为此，执行局主席团监督起草任务书和规章制度草案，提交大会第三十九届会议批准，
- (iii) 在修改教科文组织基础文书之前，以目前的监督咨询委员会为基础，组成一个审计过渡期特设委员会直接向执行局报告。

**建议 13:** 外聘审计员建议大会:

- (i) 批准关于本组织资源（尤其是信息技术）、组织和方法以及结构性投资的中长期战略计划草案，
- (ii) 委托执行局对这些计划、计划的预算以及投入、收益与盈亏的指标进行年度修订。

**建议 14:** 外聘审计员建议，由执行局监督且由其秘书处协助，制定包括公约和计划理事机构秘书处的行动在内的治理问题双年度独立评估制度，首份报告将于 2017 年由独立审计委员会和大会审议。

**建议 15:** 外聘审计员建议:

- (i) 自 2016 年 1 月 1 日起，并根据执行局应尽的新职责，在执行局设立一个治理顾问的职位，
- (ii) 在 2016 年 7 月 1 日前，设立几个专业顾问职位，
- (iii) 将候选人的筛选工作委托给一个独立专家小组。

**总体结论**

24. 抱负远大的教科文组织每年仅有 2.5 亿美元，是联合国系统最穷的机构之一。因此会员国应重新平衡治理方法方面的优先事项，即政治权力的绝对优势与能力和科学严谨性的要求之间孰轻孰重。前者的结果我们今天正在衡量，后者虽属急需而自觉接受的程度却不等，但它又是文化、教育、自然科学与人文科学等领域所无法回避的。

25. 外聘审计员已建议“专家应在代表团中发挥核心作用”，并有严格的伦理保证，否则应对教科文组织治理进行修订，明确承认治理“更具地缘政治性而非科学性”<sup>9</sup>。

26. 此外，如果不严格地筛选出数量有限的具有轻重等级的优先事项，- 甚至为赋予教科文组织一个“竞争”优势而制定出如跨部门的方法 -，则改革的影响将仍具边缘性，有损于对之抱有殷切期待的人民。

27. 由此得出的结论是，要有机地结合下列三个程序：

- (i) 继续进行先前的各种努力，让已经建议的良好做法充分发挥作用，
- (ii) 同意这种努力并不意味着不革新结构，要坚决地进行，
- (iii) 根据对重新规划的手段的拨款，务实地排列优先事项，

#### **建议作出的决定**

28. 执行局可考虑通过如下决定：

执行局

1. 忆及第 37 C/96 号决议；
2. 审议了第 197 EX/28 号和第 197 EX/28.INF 号文件；

---

<sup>9</sup> 参见第 WHC-11/35.COM/INF.9A 号报告，第 188 段，建议 10。