



第七十一届会议

议程项目 133

审查联合国行政和财政业务效率

关于联合国秘书处问责制的第六次进展报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长按照大会第 70/255 号决议要求提交的关于联合国秘书处问责制的第六次进展报告(A/71/729)。在审议该报告期间，行预咨委会会见了秘书长的代表，他们提供了补充资料和说明，最后于 2017 年 2 月 16 日提出了书面答复。

二. 意见和建议

A. 一般性意见

2. 自大会第五十八届会议以来，会员国审议了个人和机构问责制问题，并为此通过了若干决议，包括最近关于联合国秘书处问责制进展情况的第 70/255 号决议。在该决议第 23 段中，大会请秘书长采取更具战略性的做法和具体行动来执行问责制框架，并在进展报告中对秘书处的行动、活动和进展作出全面、实际的评估。大会请秘书长就成果管理制、企业风险管理、方案评价和高级管理人员的责任等具体领域拟订一系列措施、计划和准则，强调它们应具体、详细和准确，并就此在进展报告中予以说明。

3. 秘书长在第六次进展报告中着重阐述了过去一年得到加强或落实的几个关键部分，包括企业风险管理框架、联合国秘书处反欺诈反腐败框架和外地特派团的问责制。秘书长说，近年来实施的重大改革项目，比如国际公共部门会计准则



(公共部门会计准则)、“团结”项目、全球外勤支助战略、流动政策和基本建设总计划，也开始对加强管理和问责发挥促进作用。

4. 行预咨委会在关于这一主题的上一次报告以及关于其他具体专题的一系列报告¹中，对问责制框架的诸多技术方面作了广泛评论，其中讨论了包含问责制内容的具体业务事项和举措。作为一般性评论意见，行预咨委会回顾其观点，即在建立结构和系统方面取得了进展，如果按照预定方式利用这些结构和系统，就可以为管理层和理事机构制定可行的问责制框架提供要件。但行预咨委会再次强调，应采取更多实际措施，以使不同要件为确保机构和个人问责制取得改进带来持久进展(见 A/70/770，第 2 段)。

5. 本报告着重阐述问责制框架的关键要素在两个主要专题领域的应用：(a) 监测和监督机制；(b) 管理风险和业绩。本报告第三节讨论了拟议修改秘书处问责制定期进展报告的提交频率问题。

B. 监测和监督机制

6. 行预咨委会注意到，对本组织活动的监测机制包括内部和外部监督机构的工作和内部控制系统，比如执行反欺诈反腐败框架、保护举报人和努力确保模范行为和纪律。此外，按照大会要求，秘书长正在跟踪和报告大会关于行政和预算事项的各项决定的执行情况。下文阐述行预咨委会关于这些领域的评论和建议。

内部和外部监督

7. 行预咨委会在审议秘书长报告时注意到，报告没有提及审计委员会关于执行情况的结论和建议，也没有提及如何努力确保执行个人或机构问责制以解决审计发现的问题。在这方面，审计委员会在其关于联合国 2015 年 12 月 31 日终了年度的报告(A/71/5 (Vol.I))中指出，秘书处在落实审计委员会的建议，特别是就企业风险管理、业务转型、财务管理和账目编制等审计委员会长期关注的领域所提建议方面没有取得足够进展。审计委员会指出，在尚存的 63 项建议中，6 项(9%)已充分执行，22 项(35%)正在执行，32 项(51%)未执行，1 项(2%)因时过境迁而不用执行，2 项(3%)由审计委员会终结(同上，表二.1)。审计委员会指出，“团结”项目的实施占用了秘书处在这方面的资源，致使其无法专注于执行建议。

8. 行预咨委会询问后获悉，秘书长认可审计委员会关于 2014 年和 2015 年执行率异常低的意见，但也指出，同时执行秘书长的改革议程，包括公共部门会计准则、“团结”项目、流动政策和全球服务提供模式，给负责执行审计委员会所提建议的工作人员带来了巨大的额外压力。此外，行预咨委会还了解到，就审计委

¹ 这些报告包括行预咨委会关于以下问题的以往报告：问责制(A/70/770、A/68/783、A/67/776、A/66/738、A/64/683、A/63/457 和 A/60/418)；道德操守办公室的活动(A/69/332、A/68/348、A/67/306)；防止性剥削和性虐待特别措施(A/71/643、A/69/839、A/67/780 和 A/66/718)；全球外勤支助战略(A/69/874、A/68/782 和 A/67/780)；全球服务提供模式(A/71/666 和 A/70/436)；人力资源管理(A/71/557、A/70/765、A/70/718、A/69/572 和 A/68/523)；财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告(A/71/669、A/70/380、A/69/386 和 A/68/381)；企业资源规划项目(A/71/628、A/70/7/Add.19、A/69/418、A/68/7/Add.7 和 A/67/565)；采购活动(A/69/809、A/67/801 和 A/64/501)。

员会报告第一卷所载建议的执行情况，以前是每两年进行一次后续跟踪，但由于采用了公共部门会计准则，现在是每年进行一次。行预咨委会还获悉，审计委员会关于 2014 年 7 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日财政期间联合国维持和平行动账户的报告(A/70/5 Vol.II)所载建议的执行率在 2015 年为 52%，而 2010 年时执行率为 44%。行预咨委会关于审计委员会审计结果的最新意见和建议载于行预咨委会关于 2015 年 12 月 31 日终了期间财务报告和已审计财务报表以及审计委员会报告的报告(A/71/669)。

9. 行预咨委会询问后还收到了关于内部监督事务厅(监督厅)所提建议的资料。2010 年至 2015 年，建议的年度执行率始终高于 50%。监督厅在其 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日期间的报告增编(A/71/337 (Part I)/Add.1/Rev.1)中指出，截至 2016 年 1 月 30 日，秘书处实现了以下累计执行率：2012 年 97%，2013 年 92%，2014 年 84%，2015 年 56%。

10. 行预咨委会重申其观点，即充分及时地执行监督机构的建议是任何有效问责制度的重要组成部分(见 A/70/770，第 6 段和 A/69/802，第 15 段)。行预咨委会还回顾，大会第 70/255 号决议再次请秘书长进一步采取具体措施，在监督厅和外部监督机构提供指导和方法咨询的支持下，建设秘书处各方案内部的评价能力。

改善内部控制

1. 反欺诈反腐败框架

11. 秘书长在其最近的报告中指出，2016 年 9 月发布了联合国秘书处反欺诈反腐败框架(见 ST/IC/2016/25，附件)。他还指出，与这一新框架有关的活动包括举办 2016 年领导力对话、制定电子学习方案、编制宣传文章和其他材料(见 A/71/729，第 27 和 28 段)。该框架还包括商定的“欺诈”和“腐败”定义。

12. 根据大会第 70/255 号决议，秘书长在报告中进一步指出，在管理问题高级别委员会的主持下设立了一个工作队，主要目标是努力在整个联合国系统内就构成欺诈和涉嫌或推定欺诈的行为商定一套单一的定义。关于执行对欺诈行为的零容忍方针，秘书长指出，他计划修改《联合国财务条例和细则》，纳入与本组织订约协助执行联合国任务的执行伙伴的活动，并在 2017 年年中以前完成由企业风险管理职能部门与外部专家协作开展的全秘书处范围的欺诈风险评估(A/71/729，第 30-34 段)。行预咨委会欢迎努力在整个联合国系统内就构成欺诈的行为制定一套单一定义，并相信这项工作会迅速完成。行预咨委会还强调有必要对本组织所有执行伙伴采取对欺诈行为的零容忍方针。

13. 关于实际欺诈案件，行预咨委会询问后获悉，2015 年秘书处向审计委员会总共报告了 9 起新的欺诈或涉嫌欺诈案件。此外，在关于 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日期间经证实的不当行为案件的最新情况通报(见 ST/IC/2016/26)中，主管管理事务副秘书长报告了已采取惩戒行动的 20 起欺诈和失实陈述案件，而上一期间此类案件的数目为 7 起(见 ST/IC/2015/22)。

14. 行预咨委会询问后还获悉，秘书处同意审计委员会的意见，即没有建立适当的系统和程序来确保全面准确地报告欺诈行为。审计委员会建议行政当局建立涵盖所有工作人员申诉和涉嫌欺诈案件的中央接案机制，使案件能得到恰当筛查和评估，并送交本组织适当部门采取行动，这也有助于改进数据收集工作(见 A/69/5 (Vol.I)，第 148 段)，监督厅随后接受了这项建议(见 A/69/353，第 51 段)。然而，独立审计咨询委员会在其最近的报告中对这一关键建议仍未得到执行深表遗憾，并呼吁监督厅尽快建立中央接案机制(见 A/71/295，第 69 段)。行预咨委会还获悉，中央接案机制问题目前已列入秘书长管理委员会的议程。

15. 行预咨委会期待迅速执行关于建立中央接案调查机制的商定建议。行预咨委会欢迎通过新的反欺诈反腐败框架，并期待在秘书长关于问责制的今后报告中定期提供关于该框架执行情况的最新资讯。

2. 企业风险管理

16. 在 2012 年印发的秘书长关于加强联合国秘书处内问责制方面的进展报告(A/66/692)中，首次确立了在秘书处实施企业风险管理的政策框架。秘书长在关于问责制的最近报告(见 A/71/729)第 10 至 22 段中，介绍了在处理被确定为优先事项的六个全组织范围风险方面取得的进展。

17. 大会第 70/255 号决议第 14 段请秘书长提供最新资讯，说明各维持和平特派团实施企业风险管理制度的情况。秘书长在报告中指出，第一阶段的实施工作已于 2016 年完成。报告指出，三个维持和平特派团，即联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国利比亚特派团和联合国科索沃临时行政当局特派团以及联合国后勤基地启动了风险处理计划，以应对先前确定的风险，而联合国索马里支助办公室的实施工作因安全理事会第 2245(2015)号决议修订了其任务规定而推迟进行。此外，还举办了特派团风险管理协调人年度讲习班(A/71/729，第 47 段)。但行预咨委会注意到，维持和平特派团企业风险管理框架的执行工作目前仅处于初始阶段，相信将作出更多努力，在所有维持和平行动中执行这一办法。

3. 防范报复政策

18. 根据大会第 70/255 号决议，秘书长最后制定了一项新的举报政策，在 2017 年 1 月 20 日印发的关于防范工作人员因举报不当行为和配合已获正式授权的审计或调查而遭报复的秘书长公告(ST/SGB/2017/2)中公布了这项政策。行预咨委会注意到，新政策取代了 2005 年以来一直生效的旧政策。主要变化包括：

(a) 在查明存在报复风险时，道德操守办公室和监督厅现在可以采取预防行动，而不是要求工作人员先确定具体报复行为，之后才能要求保护；

(b) 该政策不仅向工作人员不当行为的举报人提供防范报复保护，也保护涉及承包商、非联合国维和人员和其他人员的不当行为的举报人；

(c) 工作人员现在有权要求审查道德操守办公室做出的初步裁决；

(d) 投诉人将被告知对被发实施报复行为的工作人员采取了哪些纪律措施。

19. 行预咨委会还获悉，秘书长已责成一个内部工作组审查这项政策是否还应加强对咨询人和个体订约人的保护，并要求工作组在 2017 年 6 月 30 日之前提出建议。

20. 行预咨委会欢迎执行新的防范报复政策，相信关于问责制的下一份进展报告将详细说明该政策的执行情况，包括关于扩大其涵盖范围的提议。

4. 财务申报方案

21. 秘书长报告(A/71/729)第 49 和 50 段详细介绍了道德操守办公室的工作量以及该办公室管理的财务申报方案的遵守情况。行预咨委会关于道德操守办公室活动的最新意见和建议载于其关于人力资源管理的报告(见 A/71/557，第八节)。

5. 行为和纪律

22. 秘书长报告(A/71/729)第 65 和 66 段介绍了 2016 年 6 月 30 日终了期间就不当行为采取惩戒行动的情况。行预咨委会关于纪律问题的意见和建议载于其关于人力资源管理的最近报告(见 A/71/557，第六节)。行预咨委会询问后获悉，就高级工作人员而言，2014 年至 2016 年期间共有 4 名 D-1 及以上职等的工作人员受到申斥，另有 3 名这种职等的工作人员受到纪律处分。

23. 就外地特派团的行为和纪律问题，秘书长在报告中指出，将在关于防止性剥削和性虐待特别措施的下一次报告中就这一问题提供全面最新资料，提交大会第七十一届会议续会第二期会议(见 A/71/729，第 43 段)。

24. 秘书长在报告中指出，2016 年 2 月启动了外勤支助部维持的不当行为追踪系统与维持和平行动部用于部署军事和警察特遣队人员的系统之间的技术接口，以便对照系统中记录的信息审查以往的不当行为。目前是审查军事和警察特遣队人员，而现在对部署在维持和平特派团和特别政治任务的所有人员执行同样的审查程序，目的是确保先前被发现有不当行为的人员不再为联合国工作(见 A/71/729，第 46 段)。行预咨委会注意到这一举措，但强调需要建立涵盖一切形式不当行为的全系统范围的统一跟踪系统，从而确保执行全面一致的审查制度，避免工作重复。行预咨委会打算在审议秘书长关于人力资源管理的下一次报告时再处理这一问题。

大会决议执行情况

25. 大会第 70/255 号决议第 7 段请秘书长列入大会关于行政和预算事项的各项决议执行情况，并确保将关于这些决议执行情况的全面信息载入两年期方案执行情况报告。

26. 行预咨委会询问后获悉，已制定追踪机制，从管理事务部各部门和其他各厅收集上述决议的相关信息。要求这些部门最迟于 2017 年 3 月中旬提交答复，这些答复将列入秘书长所采取行动的简要概述。行预咨委会还获悉，截至 2017 年 2 月中旬，追踪机制共已纳入 85 项大会关于行政和预算事项的决议。

27. 行预咨委会又获悉，对 2017 年大会将通过的行政和预算事项相关决议也将采取类似措施。最终信息将编入 2016-2017 两年期方案执行情况报告，提交大会第七十二届会议。

28. 行预咨委会欢迎采取措施监测大会关于行政和预算事项的各项决议执行情况，并注意到相关汇总信息将列入即将提交的方案执行情况报告。行预咨委会建议大会请秘书长也将这类信息列入今后的方案预算执行情况报告。

C. 业绩管理

机构业绩

29. 在本组织业绩表现的统计数据方面，行预咨委会获悉，关于联合国秘书处核定工作方案执行情况的最近记录结果载于 2014-2015 两年期方案执行情况报告 (A/71/75)。报告指出，2014-2015 两年期执行了 34 150 项产出，相比 2012-2013 两年期，产出执行率从 92% 上升到 94%。

30. 在实现方案成果的更广泛概念方面，行预咨委会回顾大会在第 70/255 号决议第 11 和 12 段中请秘书长继续作出努力，在整个秘书处分阶段加速实施成果管理框架，同时考虑到大会第 67/253 号决议第 6 段的规定，其中请秘书长进一步完善成果管理框架，并考虑到本组织如何将重点从产出交付转为成果交付。大会再次请秘书长在关于问责制的第六次进展报告中提出一项关于将成果管理制变成本组织运作常态的详细计划，并确定实施计划的时限和明确里程碑。

31. 行预咨委会注意到，秘书长最近一份关于问责制的报告未提到成果管理概念。行预咨委会询问后获悉，正计划通过落实高级管理人员契约和加强工作人员业绩管理制度，在本组织的战略目标和本组织的人力资源管理之间建立具体联系。

32. 行预咨委会关切地注意到，秘书长报告未包含有关执行成果管理制的信息，也未回应大会提出的关于执行有确定时限和明确里程碑的详细计划的要求。行预咨委会建议大会请秘书长加快完成这一计划，并在下次问责制进展报告中汇报有关情况。

33. 关于“团结”项目对机构业绩的影响，秘书长报告(A/71/729)第 68 至 71 段载列了“团结”项目执行情况的最新资料，其中指出，财务报表模块是确保遵守国际公共部门会计准则的支柱，2016 年 8 月开始用于维持和平行动，并于 2017 年 1 月应用于所有其他行动。报告介绍了“团结”系统投入使用后开始产生的一些系统性改进，例如，“团结”系统不动产模块的实施是一个重大进步，秘书长称通过这一模块可以全面了解本组织自有、租赁和获赠使用权的房地产情况(同上，第 75-77 段)。报告还指出，有了“团结”系统就可以在秘书处内实施全球采购业务模式，因为秘书处各实体的供应商信息现在被整合进同一个数据库(同上，第 79 和 80 段)。行预咨委会注意到所审报告载有的详细资料很少，相信秘书长的下次报告将提供详尽具体的资料，说明“团结”项目对机构和个人问责产生的影响。

34. 关于秘书处报告的作者和核可一事，行预咨委会获悉，在办公厅主任 2013 年 8 月 13 日给各部厅负责人的内部备忘录中，确立了秘书长报告核可程序。备忘录规定，下列报告必须经秘书长办公厅核可：

(a) 秘书长给安全理事会和人权理事会的所有报告；

(b) 向大会提交的载有涉及资源问题或可能被视为具有政治敏感性的政策提议的所有报告。

不符合上述标准的报告将提交秘书长办公厅供参考，并应附有详述报告内容的送文备忘录。

个人业绩

1. 高级管理人员契约

35. 大会第 70/255 号决议第 22 段再次请秘书长进一步采取具体措施，确保契约制度成为一个有实际意义和强有力的问责工具，采取行动解决阻碍管理人员实现其目标、尤其是阻碍管理人员遵守征聘时限的系统性问题，并在第六次进展报告中向大会报告在这方面取得的进展。

36. 秘书长报告介绍了高级管理人员契约所涉及的责任领域，并指出完善了 2016 年外地特派团负责人契约模板，加入了关于性别平等主流化的新目标、行为和纪律方面的强化措辞以及环境领域的一项新承诺(见 A/71/729，第 53 和 54 段)。行预咨委会索要后得到了现行联合国在职高级管理人员契约模板。行预咨委会注意到，契约中描述预期成绩和业绩计量的用语都十分宽泛，并且没有执行时间表，因而限制了它们作为推行问责制的工具所应具有实用性。例如，特派团团长在财政资源管理方面的一项预期成绩是：“管理人员积极规划、监测和利用所需资源，以达到所述目标和优先事项”，一条相关的业绩计量指标是：“确定并实现总额至少达到年度所需资源 1% 的资源节约”。行预咨委会建议大会请秘书长作出更多努力，加强高级管理人员契约，使之更加详尽，含有可计量和有时限的具体业绩指标和目标。

37. 此外，行预咨委会注意到，审计委员会近期报告继续突出强调财务管理和《联合国财务条例和细则》合规方面的不足。² 行预咨委会重申其观点，即必须采取必要措施，将个人责任与组织活动联系起来，无论这些活动涉及的是日常管理工作还是更广泛的体制改革举措，而问责制框架的公信力取决于本组织是否能够针对没有充分履行职责的工作人员和官员实施和强制执行补救措施(见 A/70/770，第 29 段)。

38. 秘书长在报告中还指出，高管业绩委员会通过年度契约评估进程查明，遵守征聘时限是高级管理人员业绩表现中的一个系统性薄弱环节(A/71/729，第 55 段)。行预咨委会回顾，如秘书长之前在关于人力资源管理改革的概览报告(A/71/323)

² 特别见 A/71/5(第一和第二卷)。

中所述，正在试行一个集中管理的评估项目，目标是缩短征聘时间，特别是征聘管理人推荐候选人所用时间。

39. 就相关的征聘时间安排问题以及员额叙级所用时间这一具体问题，行预咨委会在审议当前报告时获悉，人员配置时间表目前不包括员额叙级所用时间，有关叙级流程的数据目前在 Inspira 系统外处理。鉴于将叙级流程纳入征聘时间表一事既不明确又缺乏数据，行预咨委会重申打算在审查秘书长关于人力资源管理改革的下一次概览报告时继续审查这个问题(另见 A/71/557，第 29 段)。

2. 工作人员业绩

40. 秘书长在报告(A/71/729)第 58 至 62 段提到分两个阶段改革本组织的业绩管理制度，首先注重业绩评价的公信力和可靠性，然后使业绩评价成为职业进展的明确标准。秘书长在关于人力资源管理改革的最近一份概览报告中首次提出了这一做法(A/71/323 第 77-95 段)。第一阶段拟于 2017 至 2019 年实施，第二阶段将于 2019 年开始。

41. 行预咨委会在最近关于人力资源管理的报告中就工作人员业绩问题作了评论(见 A/71/557，第 55-60 段)。大会第 71/263 号决议核可了行预咨委会的相关结论和建议。

42. 在审议当前报告时，行预咨委会询问后获悉，过去三个业绩周期(2013 年 4 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日)，平均约有 98%的工作人员业绩评级为优秀(超过业绩预期)或良好(业绩完全令人满意)。在这方面，行预咨委会获悉，人力资源管理厅认为应建议各部厅采取更为均衡、类似正态分布的评级方法，同时承认设置固定百分比可能对工作人员的生产力和士气产生不利影响。行预咨委会重申，目前的评级分布可能没有准确反映本组织的业绩情况，期待采取具体措施，加强评级分布的可信性。行预咨委会打算在审查秘书长关于人力资源管理改革的下一次概览报告时再处理这个问题。

三. 结论

43. 秘书长报告(A/71/729)第 83 和 84 段载列了有待大会采取的行动。特别请大会考虑将进展报告的提交频率从每年一次改为每两年一次，以便秘书处有更多时间来执行其报告的措施。

44. 行预咨委会询问后获悉，为加强问责制必须采取一系列行动，为此需要开展广泛协商并投入大量时间。秘书长表示，近年来在加强秘书处的问责制方面取得了重大进展，但为实现这一目标采取行动是一个持续不断的进程。秘书长指出，就年度报告周期而言，从发布大会关于年度进展报告的决议到编制下一次报告之间的间隔约为 7 个月，因为报告最迟必须在 11 月中旬，即在内部协商和文件制作流程开始前准备完毕。因此，可用于制定和实施行动及衡量和监测成果的时间有限。

45. 鉴于机构和个人问责制持续存在不足，改善或实施本报告所述具体要素的切实详细计划依然不到位，行预咨委会认为现阶段不应将秘书长报告的发布频率改为每两年一次。但是，行预咨委会认为，就与问责制框架内的某些要素有关的细节，特别是与人力资源有关的细节，应结合或在审议秘书长打算提交大会第七十三届会议审议的关于不断变化的人力资源管理框架的提议(见 [A/71/557](#)，第 11 段)之时予以审议。行预咨委会打算届时再处理进展报告的提交频率问题。

46. 除上述意见和建议外，行预咨委会建议大会注意到秘书长关于联合国秘书处问责制的第六次进展报告。