联合国 A/66/738

大 会

Distr.: General
9 March 2012
Chinese
Original: English

第六十六届会议

议程项目 132

审查联合国行政和财政业务效率

加强联合国秘书处内问责制方面的进展

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)审议了秘书长题为“加强联合国秘书处内问责制方面的进展”的报告(A/66/692)。行预咨委会还收到以下参考文件：联合检查组关于联合国系统问责制框架的报告(A/66/710)、联合检查组依照大会第 64/259 号决议提交的关于联合国秘书处高级管理人员甄选和任命的透明度问题的报告(A/66/380)，以及秘书长的相关报告(A/66/380/Add.1)。审议此问题期间，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。行预咨委会还以视频会议方式与联合检查组主席交换了看法。

2. 行预咨委会回顾，大会第 61/245 号决议请秘书长就秘书处的问责制框架、企业风险管理和内部控制框架以及成果管理制框架提出报告。秘书长依此提交的报告(A/62/701 和Corr.1)按机构和个人廉正三项内容——业绩、合规与监督、廉正介绍了详细情况。行预咨委会在其有关报告(A/63/457)中建议大会注意到秘书长的报告，建议大会在目前阶段不批准报告中关于改变秘书处组织结构的提议以及申请的任何资源。大会第 63/276 号决议决定不认可A/62/701 和Corr.1

12-25953 (C) 120312 120312

号文件提议的问责制框架，并请秘书长向大会第六十四届会议续会第一期会议提交一份综合报告供其审议，该报告除其他外包括该决议提出的 11 项具体内容。[1]

3. 秘书长提交大会第六十四届会议题为“建立联合国秘书处问责制度”的报告(A/64/640) 内容有问责制的拟议定义、加强联合国秘书处的一系列建议，以及秘书处现行问责制各构成部分的说明和实行企业风险管理和内部控制框架的详细计划和路线图。行预咨委会在其相关报告(A/64/683 和Corr.1)中注意到，秘书长的报告列出了作为问责制构成部分的法律文书、机制和工具，但没有解释现有构成部分不能充分运作的原因，没有说明现有差距，也没有提出改进的建议。然而，行预咨委会承认，尽管有这些缺失，秘书长的报告为确定前进方向提供了一些机遇。大会第 64/259 号决议注意到秘书长的报告，就联合国秘书处问责制的定义作出决定(第 8 段)，并对若干方面给予指导和(或)提出具体要求。[2]

4. 秘书长的这份报告(A/66/692)介绍了关于问责制的前次报告(A/64/640)印发以来两年期间取得的进展。报告第 5 段概述了报告所述期间采取的主要举措。报告第二节至第八节介绍了为执行大会第 64/259 号决议采取的行动。报告的附件载有本组织的企业风险管理和内部控制政策。秘书长的报告没有述及大会指明的所有方面，特别是成果管理制和执行情况报告，这些将归入改革管理工作所产生的有关问责制和执行情况的其他举措(见下文第 55 至 57 段)。

二. 一般性评论和意见

5. 关于该报告的格式和内容，行预咨委会注意到，秘书长描述了问责制框架每个方面已经实施或预想实施的行政政策、程序、工具和系统。对于问责措施本身、其基本原则、旨在解决的弱点、实施时间表或设想的随后步骤，该报告提供的细节很少。该报告也没有说明监测和报告这些措施实施情况的机制、衡量进展情况的指标和业绩数据以及对其在加强问责制方面成效的分析。在一些情况下，秘书长认为加强问责制取得了进展，但没有提供任何解释或证据来支持他的说法。**行预咨委会认为，缺乏有关问责制措施及其实施情况的这些详细信息确实是秘书长报告的一个缺陷。此外，行预咨委会指出，这种信息很有必要，不仅是为了报告目的，而且是为了日常管理问责制框架的实施，监测进展情况，评价成果，以及**

[1] 见大会第 63276 号决议第 8 和 9 段，第 9 段列出以下要点：(a) 明确界定问责制、作用和职责；(b) 执行情况报告；(c) 执行监督机构的建议；(d) 个人和机构问责制；(e) 高级管理人员的甄选和任命；(f) 改革考绩制度；(g) 权力下放；(h) 执行成果管理制框架；(i) 成果管理信息系统；(j) 企业风险管理和内部控制框架；(k) 现行和拟议的秘书处问责机制如何解决联合国石油换粮食方案管理工作的缺陷。

[2] 促进问责文化、执行情况报告、执行监督机构建议、个人和机构问责制、甄选和任命高级管理人员、改革考绩制度、权力下放、执行成果管理制框架、成果管理信息系统、企业风险管理和内部控制框架、秘书处现有和拟议问责机制如何处理联合国石油换粮食方案管理工作的缺陷。

视需要采取改正行动。行预咨委会关切的是，缺乏此种信息会给人造成对实施有效问责制缺乏承诺的印象。

6. 因此，行预咨委会建议请秘书长改进未来有关问责制框架实施情况进展报告的内容(另见下文第 11 段)，提供更完整透明的信息，使人清楚地理解已经实施或预想采取问责措施的原则和机制，包括分析这些原则和机制的应用对加强问责制的影响，并提供用于证实结果的关键业绩指标和辅助统计信息。

7. 为补充秘书长报告所载信息，行预咨委会要求举例就若干内容提供额外信息：(a) 因业绩原因不予例常加薪、不延长合同或终止合同的工作人员人数；(b) 2011 年已采取纪律措施的不当行为案件数目和已采取追偿行动的案件数目；(c) 依据举报人政策工作人员受到保护的案件数目；(d) 工作人员因违反《联合国供应商行为守则》有关礼物或招待的“零容忍”政策受到处罚/申斥的案件数目；(e) 依照工作人员细则 10.1 采取追偿行动的案件数目。

8. 就上述内容向行预咨委会提供的统计信息作为本报告附件一附后。在一些情况下，秘书处未能在本报告的印发时限内提供这些信息，说明所要求的信息并非自动记录，而须通过冗长的人工手续从各工作地点收集(见下文第 31 段和第 32 段)。行预咨委会知道目前信息系统的缺点，这些问题原则上将会通过企业资源规划系统(“团结”项目)得到缓解。然而，在“团结”项目预定于 2014 年实施之前，行预咨委会认为秘书长可以确定一套为跟踪和报告问责制框架实施进展情况拟订关键工作业绩指标所必需的基本数据元，并收集必要的数据。行预咨委会建议请秘书长在今后有关问责制的所有进展报告中都提交业绩数据(见下文第 11 段)。

三. 大会第 64/259 号决议的执行情况

9. 大会关于问责制的定义包括：(a) 秘书处及其工作人员在执行任务、遵守规章框架、行为准则、资源管理、业绩和实现成果方面的义务；(b) 奖励和惩罚；(c) 监督机构的作用。行预咨委会在前几次报告中评论说，问责制定义不明确是秘书长的问责制结构的一个根本弱点(A/63/457，第 9 段；A/64/683 和 Corr.1，第 12 段)。行预咨委会认为，正式通过问责制的定义可为本组织进一步订立问责制框架、加强问责机制和建立执行这些机制的工具指出明确的方向。

10. 秘书长的报告概述了为培养问责文化，明确权力下放并使其规范化，进一步贯彻人力资源管理改革，包括一个新的业绩管理和工作人员发展制度，以及为实行企业风险管理奠定基础所采取的行动。行预咨委会同意秘书长的意见，即加强问责制是进行中的工作，还有很多工作有待完成。不过，行预咨委会认为，问责制框架的某些要素已经确定，本组织可以在此基础上建立有效的问责制度，改进对其业务的管理。

11. 因此，并鉴于执行有效的问责制度是跨越几年时间的过程，行预咨委会建议大会请秘书长提交一份年度报告，说明在执行问责制框架方面取得的进展，供大会审议。

A. 培养问责文化

12. 大会第 64/259 号决议强调，问责制是高成效、高效率管理的一个核心支柱，需要秘书处最高层的重视和有力承诺。大会还强调通过高级管理人员持续的领导作用和承诺，在秘书处各级促成问责文化、成果管理制、企业风险管理和内部控制的重要性(第 6 段)。行预咨委会在其相关报告中强调，问责制框架本身无法营造问责文化。要形成这样一种文化，工作人员就必须转变思想，而转变的动力来源于秘书处最高层的持续承诺(A/64/683 和 Corr.1，第 52 段)。

13. 秘书长在其报告第 7 至 11 段中说明了为培养问责文化而采取的行动。他指出，2011 年初在秘书处内联网(iSeek)上推出一个专门的门户网站，旨在使有关问责制的信息更便于本组织各级工作人员查阅，并促进对联合国问责制含义的共同和实际了解。

14. 行预咨委会询问该网站对培养问责文化的影响，以及秘书处用户查阅该门户网站的次数。行预咨委会获悉，内联网“问责制大全”门户网站自 2011 年 2 月 17 日推出以来的访问页数为 34 553 页，在提供原创内容的主要网页中一贯名列前茅。行预咨委会还获悉，该网站是一个关键的能力建设工具，能够促进知识分享和关于良好做法积极对话，而且是每个工作人员在本组织日常工作中可以使用的实际指导。预计这个参考资料室和实际指导将使工作人员有能力更好地了解自己的职责，使他们与本组织更广大的任务相联，更清楚地了解对其行为的期望，并将问责制概念直接用于工作。行预咨委会确认为推出问责制门户网站做出的努力，认为该网站已开始证明是提供指导和提高整个秘书处对问责制问题认识的有用参照工具。

15. 行预咨委会还认为，问责制门户网站只是为培养问责文化迈出的第一步。鉴于大会对在秘书处确立问责文化的重视，行预咨委会本来期望对有助于确立强大的问责文化的要素，包括领导层的作用、严格的考绩制度和全面奖惩制度进行深入分析。行预咨委会特别强调，高级管理层的模范领导作用在为强大的问责文化、人格完整、合规和取得成果定调和制订最高标准方面至关重要。此外，不追究高级管理人员的责任对在整个组织内制订问责制标准具有负面影响。行预咨委会认为，应当制订在整个秘书处培养强大问责文化的做法。行预咨委会因此鼓励秘书长确保对包括高级管理人员在内的所有工作人员一致实施问责制。

B. 权力下放

16. 大会第 64/259 号决议第 21 段回顾行预咨委会报告(A/64/683 和 Corr.1)第 36 段，请秘书长紧急处理当前权力下放制度中持续存在的缺陷，为此颁布明确的

接受下放权力的各级人员的作用和责任、监测和行使下放权力的系统报告机制和在管理不善或滥用职权的情况下应采取的行动。

17. 秘书长报告第 12 至 18 段概述了在权力下放领域采取的行动。秘书长指出，应大会的要求，对《工作人员条例和细则》(人力资源管理)和《财务条例和细则》(财务、预算、采购和财产管理)下的现行制度进行了全面审查，以确定谁被授权作出具体决定和采取具体行动，并确定每项下放权力的法律来源。秘书长进一步指出，已经对《工作人员条例和细则》下的权力下放制度进行了全面修订，以确保有权授权的人以一致和透明的方式下放权力。他提议分步落实订正的权力下放制度：第一步是发布一份秘书长公报，说明授权的一般原则和秘书长本人保留或由他授权给主管管理事务副秘书长的具体权力；第二步由主管管理事务副秘书长进一步向秘书处其他各部厅下放权力，将通过行政通知生效。关于《财务条例和细则》，秘书长表示，已完成对现有制度的全面更新，将采取类似方式分两步颁布订正制度。行预咨委会注意到，《财务条例和细则》下的权力下放由受权官员行使，这些官员以个人身份获得权力，而不像人力资源管理方面的权力是依据职能下放。

18. 行预咨委会确认，对权力下放制度进行全面审查和全面修订是一项巨大的任务，并赞扬秘书长迄今做出的努力。然而，行预咨委会认为，秘书长报告中所载资料不足以让人明确了解全面审查及其结果，也不足以让人了解新权力下放制度的运作和其意图实现的改进。此外，该报告没有列出设想的各步骤的执行时限，也没有充分处理大会的要求(见上文第 16 段)。

19. 行预咨委会重申，明确有效的权力下放，包括明确规定接受下放权力的各级人员的作用和责任，对于有效的问责制极其重要。行预咨委会还重申以往的建议，即应请秘书长进一步详细说明订正的权力下放制度、监测所下放权力行使情况的机制和在管理不善或滥用职权情况下应采取的措施。

C. 申明函

20. 秘书长在其关于联合国维持和平行动经费筹措概览的报告(A/66/679，第 125 段)中指出，2012 年，外勤支助部将要求负责特派团支助的司长和主管们提交申明函。申明函既是一项内部控制措施，又是一个管理问责工具，如果在所有实地特派团全面实施，可以提供证据，支持对财务报告内部控制力度和质量所做的公开陈述。行预咨委会指出，随着《国际公共部门会计准则》的实施，联合国必须向审计委员会提供此类保证。行预咨委会认为，应在主计长的领导下，采取统一做法，为整个组织发展此种管理问责工具。行预咨委会建议，请秘书长在下一次进度报告中进一步详述这一事项，并确保外勤支助部与管理事务部在这方面全面协调。

D. 执行监督机构建议

21. 大会第64/259号决议第12段强调全面和及时执行监督机构各项建议的重要性，并强调指出管理委员会在监测和确保对已接受的建议及时采取后续行动并加以落实方面的作用。

22. 秘书长说，为加强监督作用和职能，已经采取了重要步骤(见A/66/692，第19至22段)。他尤其举出把执行监督建议列为高级管理人员契约的一部分，管理事务部每季度向管理委员会报告建议执行状况，管理委员会建立与所有监督机构的定期直接对话，包括关于其建议执行情况的对话，以及加强负责监督问题的部厅协调人的作用并建设其能力。此外，很快将发布一份行政通知，明确规定官员在互动协作、报告和监督机构建议方面的作用和职责。秘书长指出，由于监督问题和对建议的监测日益受到重视，建议的执行情况出现了积极趋势，并已得到独立审计委员会和联合检查组的注意。他指出，95%的内部监督事务厅(监督厅)建议和近100%的审计委员会建议在提出三年内得到执行(A/66/692，第22段)。**行预咨委会欢迎在改进对监督机构建议采取后续行动和监督这些建议的执行情况方面所报告的进展。**

23. 秘书长指出，他仍然充分致力于执行监督机构的建议，管理人员也承认这是他们的主要职责之一。行预咨委会要求进一步说明监督机构的建议被管理层接受或拒绝的机制。行预咨委会获悉，接受或不接受建议的主要责任在方案主管。分歧皆通过监督机构与管理层之间的持续对话来处理，直到达成一致。如果无法达成一致，可以寻求管理委员会的干预，尽管迄今一直没有诉诸这一程序的需要，所有的分歧均得到友善解决。行预咨委会经询问进一步获悉，秘书长关于审计委员会关于2011年6月30日终了期间维持和平行动的报告中建议的意见(见A/66/5(Vol II)；A/66/693)反映了秘书处的一致立场。

24. 行预咨委会注意到，在上述审计委员会的报告(A/66/5(Vol.II))中，审计委员会查明许多领域的缺陷和弱点，包括预算编制和管理、资产管理、采购和合同管理、未清债务、人力资源管理、《国际公共部门会计准则》的实施、特派团撤离和清理结束，以及全球外勤支助战略。此外，查明的许多弱点具有经常性质，行预咨委会认为，这反映了管理上的弱点以及内部控制和监督方面的缺点。行预咨委会在其即将印发的报告和其关于具体维持和平行动的报告中，对审计委员会查明的具体缺陷做了评论。**行预咨委会认为，迅速采取行动，处理和消除这些弱点，是有效问责制度不可分割的组成部分。行预咨委会还强调监督机构在发展联合国问责制度方面的重要作用。通过代表大会审查资源的利用情况和管理实践，监督机构为大会提供了使秘书处承担责任的重要工具。行预咨委会鼓励秘书长在推进实施问责制框架时，进一步加强与监督机构的协商和合作。**

E. 个人和机构问责制

25. 大会第 64/259 号决议第 13 至 18 段强调须建立并全面实施促进各级机构和个人问责的名符其实、有成效、有效率的机制；请秘书长：分析他提议的人力资源管理改革措施对个人问责制的影响；根据该决议第 8 段所述问责制的定义提出具体和全面的措施，以加强秘书处各级的个人问责制；进一步改进管理人员评价制度，通过高级主管契约和助理秘书长级别以下所有工作人员的考绩制度，明确机构和个人问责之间的重要联系，并就各级业绩不佳情况建立适当的问责机制。

26. 秘书长报告第 23 至 33 段介绍了在依照大会第 63/250 号和第 65/247 号决议实施一系列人力资源管理改革范围内，为加强个人和机构问责制而计划采取的措施。

27. 这些为加强高级管理人员业绩和机构问责制而采取的措施包括：(a) 使高级管理人员契约与大会第 64/259 号决议中的问责制定义相一致；(b) 为加强最高管理层个人和机构问责的一致性，管理业绩委员会对高级管理人员契约、人力资源管理计分卡和方案执行情况报告同时进行评估；(c) 查明需要改进的业绩领域，并制定行动计划，通过每一高级管理人员与常务副秘书长单独互动协作来处理这些领域；(d) 授权管理业绩委员会要求高级管理人员各自解释实现和未实现其目标的原因。秘书长还设想，增加对内部司法系统所作判决的问责制，将其作为高级管理人员业绩评估的一部分。行预咨委会获悉，对高级管理人员个人业绩的最后评估也可在内联网上查阅。

28. 秘书长说，新的业绩管理政策将增强个人工作计划与问责制框架内包括高级管理人员契约、部门工作计划和预算分册在内的其他机制之间的联系，从而使管理人员和工作人员能够确定个人工作计划如何为本组织的总体任务作出贡献(A/66/692，第 34 段)。**行预咨委会注意到对契约制度的内容和评估方法进行的修改。由于设想在个人工作计划、部门工作计划、预算分册和高级管理人员契约之间建立联系，并在契约中列入对管理人员业绩的最后评估，行预咨委会认为，契约制度可以发展成为强有力的问责制工具。行预咨委会鼓励秘书长继续努力使这些措施生效。**

29. **尽管对契约制度做出修改，行预咨委会仍然认为，没有什么证据表明高级管理人员契约对加强问责制具有实际的影响。**在这方面，企业资源规划项目管理方面最近的经验不是那么鼓舞人心(见 A/66/7/Add.1)。尽管项目规模和所涉资源金额巨大，以及该项目对本组织的重要战略意义和最高级管理人员对治理结构的参与，但是大会很晚才获悉项目执行要延期两年，并得知项目主任已经离开。此外，行预咨委会不大确信对延期的原因和详情进行了全面分析。行预咨委会还注意到，关于为执行关于该项目治理和管理安排的第 66/232 号决议所载措施迄今采取了哪些行动，没有向大会提供什么信息。**行预咨委会期望秘书长毫不拖延地执行那些措施。**

30. 行预咨委会认为，此案是问责制失败的一个明显实例，也说明在业务活动的日常管理方面，没有实施问责制的原则、机制和方法。此外，这个案例证明，引入行政进程和程序仅仅是实现着重成果、充分问责的组织的第一步，除非在有注重实现成果，有健全的权力下放和奖罚制度的强大问责文化环境中加以实施，否则这些进程和程序的作用不大。

31. 如秘书长的报告第 41 段所述，《工作人员细则》10.1(b)规定了一项机制，在错失或不当决定被认定为故意、轻率或严重疏忽的情况下，可以要求工作人员全部或部分赔偿联合国(另见 A/66/692，第 44 段)。行预咨委会经询问获悉，对费用追偿的金额没有限制。行预咨委会要求提供补充信息，说明 2011 年期间采取这种追偿行动的案件数，但获悉秘书处无法在本报告印发时限内提供这一信息，因为所需数据必须通过人工从所有工作地点收集(见上文第 7 至 8 段)。

32. 秘书长的进度报告第 36 段指出，如果在补救行动后业绩缺点仍没有纠正，可以考虑不予例常加薪，或不延长合同或终止合同。行预咨委会请求提供更多信息，说明 2011 年因业绩原因而不予例常加薪、不延长或终止合同的工作人员人数，但秘书处因上文第 31 段所述原因而无法提供这一信息。

33. 行预咨委会经询问获得以下方面的补充信息：(a) 依照大会第 65/247 号决议核准的改革措施获得连续任用的工作人员人数以及相关所涉经费(见 A/66/692，第 27 段)；(b) 已采取纪律措施的不当行为案件数(同上，第 36 段)；(c) 根据举报人政策工作人员受到保护的案件数(同上，第 72 段)；(d) 工作人员因违反《供应商行为守则》规定的关于礼物和招待的“零容忍”政策而受到处罚/申斥的案件数(同上，第 74 段)。更多信息见本报告附件一。

34. 关于高级管理人员的业绩(见 A/66/692，第 29 段)，行预咨委会获悉，国际公务员制度委员会制订的国际公务员行为标准适用于包括高级管理人员在内的所有工作人员。

F. 考绩制度改革

35. 在第 64/259 号决议第 20 段中，大会关切地注意到实施 Inspira 系统的延迟及其对秘书长进行业绩管理全面改革的能力的影响，强调需要及时实施 Inspira 系统，并进一步强调指出，这类系统的增值作用取决于通过工作人员的有效使用来实现其预想的结果。

36. 秘书长进度报告第 34 至 44 段提供了考绩制度改革方面的信息。秘书长说，考绩管理新政策已出台，是考绩制度改革的一部分。行预咨委会将在审议秘书长拟提交大会第六十七届会议主要会期供其审议的关于人力资源管理的提议时，对这一新政策进行通盘审议。在审议这些提议之前，行预咨委会将在下文段落中提出对考绩管理新政策某些方面的初步意见和评论。

奖惩制度

37. 在第 64/259 号决议第 16 段中，大会请秘书长就各级业绩不佳情况建立适当的问责机制。明确界定的奖惩制度构成切实有效的问责制框架的一个支柱，明确列入了该决议第 8 段大会确定的问责制定义。

38. 秘书长有关查明和解决业绩不佳问题的新政策，规定了一系列处理业绩不佳情况的行动，包括下列形式的补救措施：个别辅导、调换到更适合的岗位、补充培训和(或)制订执行有时限的业绩改进计划。如果采取这些补救行动后业绩缺陷仍得不到纠正，可以考虑停止例常加薪或不延长或终止合同(A/66/692，第 36 段)。行预咨委会经询问获得关于秘书处如何解决业绩不佳问题的补充资料(见附件二)。

39. 行预咨委会在新政策规定和获得的其他补充资料中注意到，解决业绩不佳问题的问责机制主要侧重培训和指导。**行预咨委会承认这种做法能够鼓励优异表现，防止今后出现业绩不佳，但认为需要建立更为有力的惩罚制度，解决工作人员业绩不佳问题。如上文第 15 段所述，对建立问责制和责任制文化来说，奖惩制度至关重要。因此，行预咨委会建议请秘书长评估并严格适用现有处理业绩不佳情况的问责措施，并在上述大会审议人力资源管理问题时就此事提出全面报告。**

2011 年电子考绩制度评级总体分布情况

40. 行预咨委会经询问获得下列补充资料(见附件三)：(a) 先前绩效等级(1 至 5)下 2003 年至 2009 年期间平均评级分布情况与新绩效等级(1 至 4)下 2010 年至 2011 年期间评级分布情况的比较。行预咨委会注意到，按以前的绩效等级，45%的工作人员超出业绩预期(37%经常超出，8%一贯超出)，而按照新的绩效等级，只有 23%的工作人员超出业绩预期。行预咨委会得知，新的绩效等级旨在为本组织提供区别“良好”和“优秀”工作人员的手段。统计数据显示，如果管理人员被迫做出决定，许多人宁愿把工作人员评为“良好”，而不是“优秀”。与此对照，没有达到或部分达到业绩预期的工作人员百分比基本未变，仍在 0.1%至 1%之间。行预咨委会认为，业绩评级低的百分比仍然很低，可能显示管理人员不愿意与业绩评级低的工作人员进行有意义的讨论并坦率评价其业绩，以及(或者)主管管理技能上的弱点。

41. **行预咨委会认为采用新的评估方法是个积极进展，有助于使考绩过程更为客观，而且很有可能提高工作人员的业绩。行预咨委会建议请秘书长继续监测和分析全球秘书处的业绩数据，报告业绩评级趋势和模式的演变，以及新的评级制度对工作人员业绩以及考绩过程的影响。**

G. 甄选和任命高级管理人员

42. 大会第 64/259 号决议第 19 段回顾行预咨委会报告(A/64/683 和 Corr.1)第 28 段，请联合检查组在大会第六十六届会议主要会期提交关于为进一步加强高级管理人员甄选和任命过程透明度可能采取的措施的报告。如上所述，A/66/380 号文件载有联合检查组题为“联合国秘书处高级管理人员甄选和任命的透明度问题”的报告。秘书长的评论意见载于他的相关报告(A/66/380/Add.1)。**行预咨委会鼓励秘书长实施切实有效的措施，提高甄选和任命高级管理人员过程的透明度。**

H. 企业风险管理和内部控制框架

43. 在第 64/259 号决议第 31 段，大会请秘书长作出努力，根据行预咨委会报告(A/64/683 和 Corr.1)第 49 和 50 段的建议和秘书长的报告(A/64/640)附件二，加强秘书处当前评估、减轻风险和内部控制的能力。

44. 秘书长关于企业风险管理和内部控制框架的提议见第 46 段至第 47 段及进度报告附件。行预咨委会注意到，秘书长已经制订了企业风险管理和内部控制的总政策以及实施的方法和工具。他指出这项政策是与监督机构、联合国系统各组织和秘书处若干部门密切协商制订的，该政策提供了一致而全面的风险管理方法，既要解决与本组织执行任务和实现目标有关的战略风险，又要处理支持完成这些任务的日常业务中固有的各种风险。他进一步指出，该框架借鉴了本组织不同部分已经采用的风险管理措施，可以在整个秘书处推广应用。行预咨委会注意到，在监督厅的支持下，管理事务部正在体现本组织不同业务职能领域的若干部门中实施企业风险管理政策和方法。在这方面，行预咨委会获悉，两个风险评估个案研究已经完成，即对人道主义事务协调厅和西亚经济社会委员会的风险个案研究。**行预咨委会欢迎迄今在制订企业风险管理框架方面取得的进展。**

45. 行预咨委会还注意到，基本建设总计划从一开始就一直实行积极的风险管理，并为该项目的日常管理编制了一个综合风险登记册(A/66/692,第 60 至 62 段)。**行预咨委会建议请秘书长在关于基本建设总计划的下一个进度报告中，报告汲取的经验教训以及积极风险管理对问责制的影响。**

46. 在进度报告附件第 6 段中，秘书长提出了企业风险管理的定义，并表示企业风险管理“由理事机构、管理层和其他人员实施，并应用于全组织的战略制定工作。”在附件第 8 段，秘书长说，在治理方面，该框架的实施将“提高高级管理人员和理事机构作出关于现有方案和新方案风险/回报权衡的知情决定的能力。提高高级管理人员和理事机构作出关于现有方案和新方案风险/回报权衡的知情决定的能力。”

47. **行预咨委会承认高效率高成效的企业风险管理应成为本组织治理系统不可分割的组成部分，但认为仍然需要对治理机构和管理层各自的作用和责任加以明**

确区别。因此，行预咨委会建议请秘书长审查其企业风险管理政策，侧重秘书处在业务风险管理方面的作用和责任。

48. 内部控制治理机构的作用和职责见进度报告第 51 至第 54 段。行预咨委会注意到秘书长已指定管理委员会为秘书处负责企业风险管理的机构，主管管理事务部的副秘书长是秘书长负责这项工作的高级官员。行预咨委会还指出，一旦企业风险管理框架在本组织内全面实施，监督厅将不再进行风险评估，从而避免职能重叠或重复劳动，但将继续负责评价内部控制环境的成效，包括秘书处的风险管理工作，而且还将审查作为审计规划工作一部分的风险评估结果。**在这方面，行预咨委会回顾其全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内部治理和监督情况报告(A/61/605)的第 39(a)和(b)段。**[3]

实施企业风险管理

49. 秘书长表示，目前在主管管理事务副秘书长办公室内建立了实施企业风险管理的有限临时能力。这一能力需要改划为专职能力并获得必要的资源，以便将工作扩大到整个秘书处，并承担秘书长报告附件所列政策规定的职责(A/66/692，第 63 段)。

50. 进度报告第 67 段阐明了大会要求在实施企业风险管理方面采取的行动。秘书长请：(a) 大会认可关于在主管管理事务副秘书长办公室内建立企业风险管理和内部控制专门职能的提议，以根据大会第 64/259 号决议的要求，着手增强风险评估、风险缓解以及内部控制的现有能力；(b) 考虑到该项目为本组织最高优先事项之一，秘书处可暂时在现有资源范围内提供所需资源，其后在 2014-2015 年预算中拟订提案提交大会。

51. 关于秘书长报告第 67 段所述的要求大会采取的行动，行预咨委会注意到秘书长打算暂时在现有资源范围内提供企业风险管理和内部控制专门职能所需的资源。在这方面，行预咨委会回顾其前次报告(A/64/683 和 Corr.1)第 50 段所表达的意见，即必须把风险管理嵌入各个部门，而不是使其独立存在。

I. 在目前采购流程中防止可能利益冲突的具体措施

52. 大会第 64/259 号决议第 32 段请秘书长报告“如何在现有采购流程中防止可能的利益冲突的具体措施，以及旨在改进追偿行动的措施”。秘书长在其报告第 68 至 81 段概述了以下方面的具体措施：道德操守和廉正培训；举报人保护；联合国供应商行为守则；礼物和招待；离职后的限制；财务披露要求；合规监测；

[3] (a) 秘书长负责建立一个全面的风险管理框架并负责管理风险；相关的审计人员负责监测和评价本组织的风险管理是否适当、有效；

(b) 秘书长负责维持一个有效的内部控制机制，这一机制也由审计人员评估。应明确委派本组织各级内部控制活动的职责并纳入问责框架。

问责制和权力下放；总部合同委员会和地方合同委员会；授标审查委员会和总部高级供应商审查委员会。

53. 行预咨委会询问秘书处是否在拟订《联合国供应商行为守则》时与会员国进行了协商。行预咨委会获悉，该守则是联合国采购司与全球契约办公室密切协商编写的。此外，采购司还与内部利益攸关方进行了协商，其中包括监督厅内部审计司、法律事务厅、全球契约办公室、机构间采购工作组成员和联合国全球采购网局。

54. **行预咨委会建议请秘书长在下一份问责制进度报告中全面报告在目前采购流程中防止可能的利益冲突的具体措施。**

J. 成果管理制和执行情况报告

55. 行预咨委会注意到，秘书长的报告没有涉及大会关于成果管理制和执行情况报告的要求，显示认为目前报告这些事项为时过早，因为预计今后几个月将取得进一步进展。在这方面，秘书长表示，他打算将其成果管理制提案与改革管理活动中提出的其他有关问责制和业绩的举措进行协调和整合，并深入研究已实行成果管理制的其他组织的经验(A/66/692，第 4 段)。

56. 大会在问责制定义中强调，问责制包括以及时、具有成本效益的方式实现各项目标和高质量的成果以及准确和及时报告业绩成果(第 64/259 号决议，第 8 段)。**行预咨委会认为，成果管理制和执行情况报告是全面问责制框架的重要支柱。在这方面，行预咨委会回顾其 2012-2013 两年期拟议方案预算的报告(见 A/66/7)，相信秘书长将及时完成目前关于改革管理举措结果的工作并尽快提交需要立法机构批准的举措。**

57. 行预咨委会多次获悉，秘书处目前的信息系统不能适当支持成果管理制，为此需要使用企业资源规划系统(“团结”项目)。秘书长在前次报告中表示，“团结”项目把资源与目标相联系，还能评估一项方案相对于所获得资源的业绩水平(A/64/640)。行预咨委会回顾，秘书长在关于实施企业资源规划项目的第二次进度报告中表示，必须对成果管理制采用标准化方法，这是把必要的成果管理制和业绩职能纳入“团结”项目的先决条件(A/65/389，第 63 段)。**行预咨委会相信，用于成果管理制的这些标准化方法正在编制过程中。**

附件一

统计信息

1. 不当行为和纪律措施

(见 A/66/692，第 36 段)

已采取纪律措施的不当行为案件数目

	2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日	2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日
受理案件	167	123
已结案：	100	271
解职	13	14
其他纪律措施	16	93
行政措施	36	19
初步审查后决定不采取行动	4	80
全面分析、包括工作人员作出说明后决定不采取行动	21	38
纪律过程完成前工作人员离职	10	26
其他		1

2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日期间，已结案件中有 29%以解职或其他纪律措施告终，而在 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间，这一比例提高到 40%。2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间受理案件数目(123)占总数 40 000 名工作人员的 0.30%。同样，同一时期采取的纪律措施(107)占工作人员总数的 0.26%。

在秘书长根据大会第 57/267 号决议提交的关于纪律问题的年度报告中也定期提供这方面的信息。

2. 举报人保护政策

(见 A/66/692，第 72 段)

秘书长关于防范报复的秘书长公报(ST/SGB/2005/21)规定的举报人保护政策，通过向报告不当行为或在获授权审计和调查中合作的个人提供保护，减少了采购流程中的利益冲突风险。行预咨委会要求补充提供受这项政策保护的工作人员案件数目。行预咨委会获悉，在 2007 年 8 月至 2011 年 11 月期间，道德操守办公室共收到 200 次关于这项政策的查询，其中 118 次是咨询请求或不属于道德操守办公室任务范围的查询。道德操守办公室对其余 82 宗投诉进行了初步审查，以确定初步证据确凿的报复案件能否成立。在完成初步审查的 67 宗投诉中，道

德操守办公室确定 5 宗案件是初步证据确凿的报复案件，并把这些案件交正式调查。1 宗案件经调查确认是报复案件，道德操守办公室已根据 ST/SGB/2005/21 号秘书长公报的有关规定建议采取纪律行动和纠正措施。在认定调查初步证据确凿和得出调查结果期间，有三次为投诉人提供临时救济。

3. 礼物和招待

(见 A/66/692，第 74 段)

行预咨委会要求补充提供工作人员因违反《联合国供应商行为守则》关于礼物或招待的“零容忍”政策而受到处罚和(或)申斥的案件数目。行预咨委会获悉，2007 年以来，对 9 名因接受供应商或供应商代表的恩惠、礼物和招待等行为的工作人员采取了纪律和(或)行政行动。此外，2006 年以来，道德操守办公室共收到 313 项关于礼物或招待的咨询请求，其中 2011 年收到 58 项。

4. 连续任用

(见 A/66/692，第 36 段)

2009 年 6 月 30 日以来，约有 60 名工作人员获得连续任用。迄今只有成功通过工作人员细则 4.16 所确定的竞争性考试(国家竞争性征聘考试、一般事务人员晋升专业人员竞争性考试或语言考试)的工作人员才获得连续任用的审核。

鉴于连续任用、长期任用和定期合同的全套薪酬待遇相同，给予连续任用并不涉及财务问题。

审查所有其他职类工作人员的连续任用合同的第一阶段工作尚未启动，部分原因是对长期任用的一次性审查工作仍处于最后阶段，必须在完成之后，才能知道连续任用的现有数字。此外，秘书处考虑到所有利益攸关方提出的意见，正在敲定有关行政指示。预计第一阶段工作将在 2012 年下半年启动。合格的工作人员将根据秘书长公报(ST/SGB/2011/9)规定的标准进行审核。

附件二

工作人员业绩不佳

联合国通过培训和指导处理业绩不佳的问题。随着 ST/SGB/2011/5 号秘书长公报的颁布，各级管理人员和主管都必须接受业绩管理培训。该方案的一个核心内容是处理业绩不佳问题。其方法包括个别辅导、培训、训练指导、业绩改善计划以及(如果这样的计划已经实施但不成功)不予例常加薪的选择。

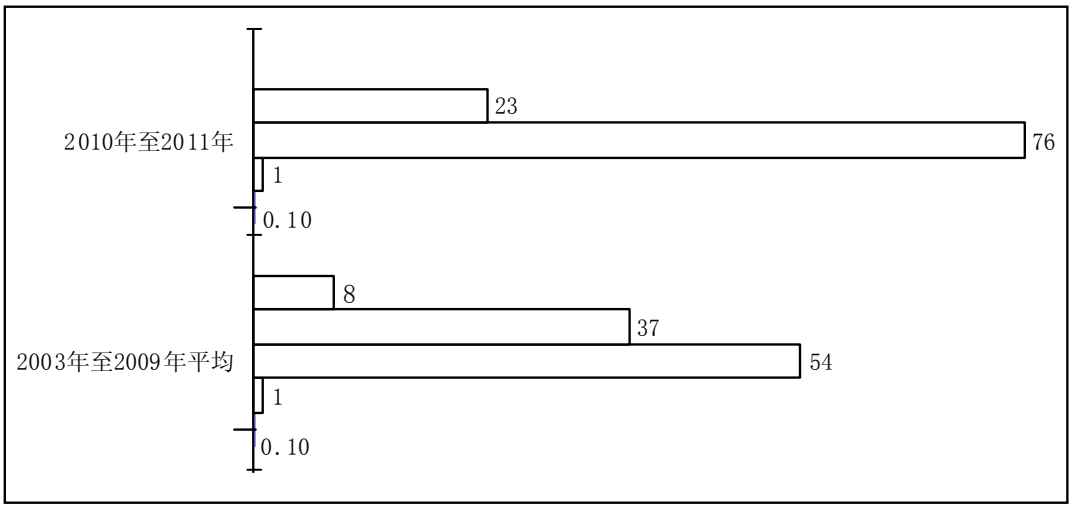
联合国还向管理人员介绍争端非正式解决办法的作用，包括监察员和调解处为协助处理业绩不佳问题提供的服务。

这些举措都是为了确保业绩不佳问题得到有效的处理以及处理时尊重工作人员的适当程序权利。管理培训方案的实用性和有效性在不断得到评估，迄今收到的反馈意见是处理业绩不佳问题的部分非常有用。

联合国还对人力资源和执行办公室工作人员以及高级管理人员进行定向培训，以确保管理人员和主管处理业绩不佳问题时获得适当咨询意见。

附件三

电子考绩制度评级的总体分布情况：2003-2009 年和 2010-2011 年平均数比较

(百分比)

业绩周期	没有达标	部分达标	完全达标	经常超标	一贯超标
2003-2009 年平均	0.10	1	54	37	8
	没有达标	部分达标	圆满达标	超标	
2010-2011 年	0.10	1	76	23	
差别	无变化	无变化	22	-22