



第六十八届会议

议程项目 132

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三次进展报告

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关于联合国秘书处问责制的第三次进展报告(A/68/697)。行预咨委会在审议此报告时会见了秘书长的代表，他们提供了补充资料和说明。行预咨委会在2014年2月18日收到书面答复。
2. 秘书长在第三次进展报告中提供了问责制下列方面的信息：(a)《国际公共部门会计准则》和“团结”项目；(b)成果管理制；(c)企业风险管理；(d)其他加强问责制的举措。

二. 《国际公共部门会计准则》和“团结”项目

3. 秘书长在报告中指出，通过实施《国际公共部门会计准则》和“团结”项目，本组织的问责制正在得到加强，所涉领域包括成果与业绩、治理与监督、管理和行政工作改善。这两个业务转型举措预计将有助于提供更多及时、完整的资料，从而改善活动规划与实施并增强成果测量，进而加快决策速度，并改善服务的交付(见A/68/697，第15段)。
4. 秘书长指出，采用《国际公共部门会计准则》，将通过改善业绩分析和管理以及改善治理和监督来加强问责，其途径包括：采用要求确认或披露更多金融交易的权责发生制会计，以及每年而不是每两年报告一次财务信息。秘书长指出，“团结”项目可加强问责制并提高透明度，途径包括：实行更一体化的管理流程；



提高透明度和增强风险管理；统一解释和应用所有条例；制定协调一致和全面综合的信息和通信技术战略；改进审计流程(同上，第 16 至 19 段)。行预咨委会注意到《国际公共部门会计准则》和“团结”项目预期将使本组织的运作发生转型变革，并打算在今后的报告中评估其对加强问责制和提高透明度的影响。

三. 成果管理制

5. 大会在第 67/253 号决议第 5 和第 6 段中，请秘书长开始以分阶段的方式实施成果管理框架，包括制定一项行动计划，并请他完善成果管理框架，并考虑到有关的经验教训，顾及本组织将重点从产出交付转向成果交付，并参考相关机构的意见。

6. 秘书长在报告第 21 段中指出，召集了一个成果管理制工作组，以制定满足这些请求的方法。他还指出，虽然秘书处将尽一切努力依照分阶段的办法落实这些建议，但某些建议将需要额外资源。因此，拟议实施时限为连续 2 个两年期，即 2014-2015 年和 2016-2017 年。

7. 报告第 22 段载有工作组的审查结果和建议，包括以下方面：

(a) 秘书长应领导一次高级别宣传和外联运动，向高级管理人员和工作人员强调本组织需要更重视实现明确界定的成果；

(b) 高级主管业绩委员会应强调对机构业绩和高级管理人员个人业绩进行联合评估；

(c) 应举办下列方面的培训课程：为各部厅量身定制逻辑框架、秘书处方案监测和报告、评价方法和技术；

(d) 应制定成果管理制方面的准则和培训课程，并编制成果管理制手册和关于成果管理制的电子学习工具。

8. 报告第 24 至 29 段论述了在执行成果管理制方面吸取的经验教训，包括：需要资源；难以在本组织推进奖励制度；需要在各级培训高级管理人员和工作人员。秘书长在报告第 30 至 35 段中指出，关键挑战，例如设立成果管理制并使之制度化以及建立成果文化，存在于组织和行为方面，而不是技术方面。行预咨委会期待审查执行工作组建议的成果。

四. 企业风险管理

9. 秘书长在报告第 40 至 45 段中指出，企业风险管理部门将重点置于实施首次全秘书处风险评估，内容包括：初步确定风险领域；就初步确定的风险领域确定轻重缓急；制定可能的风险对策。将在 2014 年第一季度向管理委员会提交评估的初步结果。管理委员会就各种风险及其严重性达成共识后，本组织各组成部份

的管理人员将制定全面风险处理和应对计划。企业风险管理部门将监测进展情况，并定期向管理委员会提交报告。

10. 行预咨委会注意到，秘书长在关于实施机构复原力管理系统的进展的报告中指出，建立了一个跨部厅跨机构工作组，在安全风险管理模式的基础上编制了用于应急管理的业务风险管理模式。工作组调整了这一模式，使之适用于更广泛的应急管理。该框架概述了治理机制、重要定义、利益相关者、业务风险管理模式和工作流程以及风险处理计划(见 [A/68/715](#)，第 23 和 24 段)。行预咨委会注意到，在实施机构复原力管理系统过程中，制定了用于应急管理的业务风险管理模式，为企业风险管理提供了可借鉴的例子。

五. 加强问责制

A. 高级管理人员契约

11. 秘书长在第三次进展报告([A/68/697](#))中指出，高级主管业绩委员会简化了 2014 年的契约模板，将重点集中在每一高级主管的头五个方案重点以及“团结”项目和《国际公共部门会计准则》项目。该委员会还将标准管理指标类别局限于涉及人力和财政资源管理的指标以及涉及执行监督机构建议的指标。这些变化将把重点转向更具战略性、注重成果的办法。委员会还决定增加一项涉及业绩管理和发展系统的人力资源管理新指标，并对高级管理人员在实现各自契约目标方面的进展情况进行一次年中审查。报告还指出，高级管理人员按契约中标准管理指标衡量的业绩情况依然参差不齐。例如，根据征聘各职级女性工作人员方面的指标，业绩的满意程度由 2011 年的 76% 升至 2012 年的 87%，但根据征聘 P-5/D-1/D-2 职级女性工作人员方面的指标，业绩的满意程度则由 2011 年的 38% 降至 2012 年的 27%(同上，第 49 至 52 段)。

12. 大会第 [67/253](#) 号决议第 9 段请秘书长考虑将契约放到公共领域。报告第 56 段解释说，为了在透明度和复杂的管理工作这两个相互矛盾的要求之间平衡兼顾，高级主管业绩委员会建议维持目前在秘书处内联网(iSeek)而不是对外网站上公布高级主管契约和业绩评估结果的做法，且秘书长对此表示同意。

13. 秘书长在报告第 59 和 60 段中指出，目前对业绩管理系统的改革主要侧重于加强高级管理层的作用，切实有效地处理业绩不佳情况，以及表彰和奖励优秀业绩。在这方面，工作人员管理委员会业绩管理与发展问题工作组草拟了一份奖励和表彰文件。该文参照许多组织在表彰和奖励优秀业绩方面的成功经验，主要是为了增强表彰佳绩的文化。

14. 行预咨委会回顾其先前的意见，认为高级管理人员契约是一个问责工具，并重申高级管理人员特别有责任确定适当基调，以行动为各自部门的工作人员树立典范(见 [A/67/776](#)，第 24 段)。特别是，高级管理人员和部门主管有责任准确传

达组织的任务，并确保整个部门均执行该任务。行预咨委会还期望解决高级管理人员在契约标准管理指标上业绩参差不齐的问题，并期待在审议即将提交的人力资源管理报告时审查这一事项。

B. 外地特派团的问责

15. 秘书长就外地特派团管理和个人问责问题指出，本组织已实施综合行为与纪律框架，其中特别强调关于性剥削和性虐待问题的增强行动纲领(见 [A/68/697](#)，第 68 段)。行预咨委会强调必须充分执行联合国对性剥削和性虐待的零容忍政策。行预咨委会在下一份关于共有问题的报告中，将进一步就此提出意见。

16. 秘书长说，外地特派团管理和个人问责行动计划还包括审查申明函，以及在“试点”部门采用风险管理做法(见 [A/68/697](#)，第 75 段)。

C. 道德操守与问责

17. 报告还介绍了道德操守办公室的活动。活动迄今主要集中在个人廉正风险，包括财务披露方案，但向办公室征求意见的请求日益涉及重大举措可能导致的全机构廉正风险。办公室目前的工作包括独立审查现行的防范打击报复政策，并就如何促进举报发现的工作人员不当行为提出意见(见 [A/68/697](#)，第 76 至 81 段)。行预咨委会重申其意见，认为道德操守办公室的职责是确保充分遵守财务披露方案的要求，并重申必须及时采取行动，以适当措施解决所有不遵守该方案的情况(见 [A/68/523](#)，第 32 段)。行预咨委会打算在即将提交的人力资源管理报告的范围内，在下一份关于道德操守办公室活动的报告中审查这方面的情况。

D. 采购工作问责

18. 秘书长在报告中说明了最近为加强采购工作问责而采取的举措，其中包括：修订了联合国总部采购授权汇总表；发布了全新的特派团工作人员采购授权汇总表；修订了《供应商行为守则》；举办了采购培训在线课程；制定了几项关键业绩指标，用以监测独家供应商承包和事后核准情况，并用以评估业绩和遵守规定时限的情况；在全面执行“团结”项目后实施了一些其他主要业绩指标(见 [A/68/697](#)，第 88 至 93 段)。

E. 对管理不善和决定不当情况的问责

19. 关于对管理不善和决定不当情况的问责，秘书长指出，2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日共实施 43 项纪律措施。在这些案件中，12 起(28%)涉及欺诈/虚报，11 起(26%)涉及盗窃/挪用(见 [A/68/697](#)，第 95 段)。

F. 考绩制度

20. 行预咨委会回顾，其前一份关于问责制的报告在审查 2011-2012 年业绩周期资料时指出，考绩制度仅将 1%的工作人员评为表现不佳或需要改进，这令人难以

信任。行预咨委会还回顾，它认为成功解决这一根本缺陷是建立可行的奖惩制度的先决条件，而该制度对于建立问责和责任文化是必不可少的(见 A/67/776，第 27 和 29 段)。行预咨委会在询问 2012-2013 年周期执行情况后获悉，87%的工作人员已完成考绩，其中 0.9%得到“部分达到业绩预期”评级，0.1%得到“未达到业绩预期”评级。

21. 鉴于 2012-2013 年业绩周期被评为表现不佳或需要改进工作的人员比例仍然很低，行预咨委会重申对考绩制度的可信度感到担忧，并重申需要实施可行的奖惩制度。行预咨委会注意到 13%的工作人员尚未完成 2012-2013 年周期考绩，并希望所有工作人员在每个业绩周期内完成考绩。鉴于人力资源管理厅正在审查业绩管理制度，行预咨委会将等待该审查的结果，并在即将提交的人力资源管理报告中论述该事项。

22. 在这方面，行预咨委会还回顾，审计委员会在其关于 2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日这 12 个月期间联合国维持和平行动的报告中指出，若干例子显示未按原意图使用业绩管理和发展系统，包括有未完成 2011/12 年度考绩的工作人员在 2012/13 年度获得职档例常加薪。审计委员会建议行政当局：(a) 继续监测和加快所有特派团工作人员的考绩；(b) 加强考绩、成果问责、奖励和表彰三者间的联系(见 A/68/5(Vol II)，第 94 至 96 段)。行预咨委会同意审计委员会的建议。行预咨委会特别认为，应针对联合国所有工作人员加强考绩与奖惩之间的联系。

六. 其他问题

23. 行预咨委会回顾，大会在题为“加强联合国秘书处内问责制方面的进展”的第 64/259 号决议第 7 段中强调指出问责的一个必要方面，即必须遵守《联合国宪章》、其各项决议以及条例和细则。

24. 在这方面，行预咨委会注意到有关规则就本组织各机构各自的作用和责任所作的规定。最近，大会在第 68/246 号决议中重申第五委员会是大会授权主管行政和预算事项的主要委员会。行预咨委会是大会的附属机关，其职能包括审查由秘书长提交大会的预算并就其提交报告，以及就所接到的任何行政和预算事项向大会提供咨询(见大会第 14(I)号决议)。《国际公务员行为标准》规定国际组织由成员国组成，其秘书处负责向其提供服务。秘书处的主要职能是协助立法机关开展工作和执行其决定，包括提供事实材料、技术咨询或协助(见 A/56/30，附件二，第 23 和 24 段)。

25. 行预咨委会注意到，秘书长最近曾以行预咨委会尚未获得大会认可的建议为根据提出建议，例如他在关于已结束维持和平特派团截至 2013 年 6 月 30 日的最新财务状况的报告中就曾如此行事(见 A/68/666，第 20 段)。

26. 鉴于相关决议规定区分大会的立法决策职能与行预咨委会的咨询职责，行预咨委会强调，其尚未获得大会认可的建议不应用作秘书长建议的根据。在这方面，行预咨委会回顾大会曾就维持和平行动的共有问题强调，大会是唯一有权核准实施行预咨委会建议的机构(见第 [64/269](#) 号决议，第一节，第 2 段)。行预咨委会还强调，秘书处履行其职能时必须遵守所有相关细则和条例。

七. 结论

27. 秘书长的代表在行预咨委会有关秘书长报告的听证会上，请求每两年而不是象现在这样每年提交问责制报告，以便有更多时间来执行更复杂的举措，并使进展报告的内容更具实质性。行预咨委会回顾它曾建议不接受一项类似请求(见 [A/67/776](#)，第 6 段)，且大会同意该建议(见第 [67/253](#) 号决议，第 11 段)。行预咨委会认为，鉴于问责制方面正在采取重要举措，也鉴于预期的事态发展，目前每年提交报告的安排应予以保留。
