



第七十三届会议

议程项目 135

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八次进展报告

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审议了秘书长根据大会第 [72/303](#) 号决议提交的关于联合国秘书处问责制的第八次进展报告([A/73/688](#))。在审议该报告期间,行预咨委会会见了秘书长代表,后者提供了补充资料和说明;行预咨委会最后于 2019 年 2 月 28 日收到书面答复。

2. 秘书长的第八次进展报告包括两个部分:第一部分(第二节)介绍了在新的管理模式加强问责制的最新进展,其中包括:(a) 改进权力下放制度;(b) 加强成果管理制的执行工作;(c) 设立业务转型和问责制司。第二部分(第三节)对照以下问责制六个组成部分,概述了秘书处落实问责的现况:(a) 《联合国宪章》;(b) 本组织的方案规划和预算文件;(c) 成果和业绩;(d) 内部控制系统;(e) 道德标准和诚信;(f) 监督职能(另见 [A/72/773](#), 附件一)。

二. 背景

3. 在题为“着力改革联合国:构建一个更强有力的世界性组织”的第 [60/260](#) 号决议中,大会除其他外:(a) 着重指出,必须加强联合国的问责制,确保秘书长除其他外在高实效、高效率地执行立法授权和使用人力及财政资源方面,更多地接受会员国的问责;(b) 请秘书长界定问责制和问责机制,并明确提出在各级适用问责制的范围以及严格实行问责制的手段。

4. 大会在第 [63/276](#) 号决议中请秘书长提交一份全面报告,尤其是说明该决议第 9 段概述的措施和提议,其中包括明确界定问责制以及明确界定权力下放后的

* 由于技术原因于 2019 年 4 月 2 日重发。



职责，为方案管理人员行使权力制订明确的指导方针，并就已下放权力的行使情况提出系统性报告的机制。此外，大会要求制定实施企业风险管理和内部控制框架的详细计划和路线图。

5. 大会在第 64/259 号决议中注意到秘书长提交的题为“建立问责制度”的综合报告(A/64/640)，并就执行该报告所提议的措施提供了进一步指导。大会还决定采用下述问责制定义，这一定义依然有效。

问责制系指秘书处及其工作人员有义务对其作出的所有决定和采取的一切行动承担责任，并无条件、无例外地对履行其承诺负责。

问责制包括在依照所有决议、条例、细则和道德标准，全面执行和交付联合国政府间机构及其所设其他附属机关核准授予秘书处的所有任务时，以及时、符合成本效益的方式实现各项目标和取得高质量的成果；真实、客观、准确、及时报告业绩成果；负责任地管理资金和资源；工作业绩的所有方面，包括一个明确界定的奖惩制度；对监督机构的重要作用予以应有的承认并全面遵守已接受的建议。

6. 自大会第六十六届会议以来，秘书长一直在提交一份关于问责制执行进展情况的年度报告，供大会审议。

7. 在最新的管理改革(即改变联合国的管理模式)的背景下，秘书长指出，他确定了需要应对的六个关键挑战，其中包括透明度和问责制方面的差距。秘书长就应对这些挑战提出了自己的愿景，并提议对本组织的管理进行一系列改革，包括将管理权下放给方案管理人员并要求他们在交付任务方面接受更多问责(A/72/492，摘要和第 5 至 11 段)。大会在关于秘书长管理改革建议的相关决议(第 72/266 和 72/266 B 号决议)中强调指出，问责制是管理改革的一项核心原则，也是成功管理本组织的核心。大会还请秘书长继续制定一个明确、简单、透明的权力下放制度，并确保责任与问责保持一致。大会又请秘书长制定其他措施，以期确保取得业务实效，在加强问责方面制定强有力的内部控制措施。

8. 秘书长在上一次(第七次)关于问责制的年度进展报告(A/72/773)中提出了秘书处问责制的最新版本，包括与拟议管理改革有关的新内容，尤其是问责制定义中包含的六个主要组成部分(见上文第 2 和第 5 段)。秘书长还指出，权力下放将辅以管理改革，例如：(a) 简化和精简政策和程序；(b) 利用经改进的数据、看板、自我评价、管理审查、质量保证工作和改进的报告，建立新的业绩监测和合规职能；(c) 更新秘书处的问责制度，使之对各级工作人员明白易懂，并就本组织的价值观、原则、结构、程序和政策提供明确指导；(d) 加强成果管理制的执行工作；(e) 实施“三道防线”模式，¹ 改善风险管理；(f) 加强高级管理人员契约制

¹ 在三道防线模式下，业务一级的管理控制和内部控制措施是风险管理的第一道防线。第二道防线包括各种不同的风险管理和合规情况等职能，以支持和监测第一道防线。对风险管理和内部控制的效力(包括第一道和第二道防线实现风险管理和控制目标的方式)作出独立保证，构成第三道防线(见 A/72/773，第 16 段)。

度，以更好地评估高级管理人员的业绩；(g) 制定一份将由所有高级管理人员签署的内部控制说明；(h) 制定问责矩阵，明确规定下放权力和责任。

9. 行预咨委会在其相关报告(A/72/885)中建议，应请秘书长在其下一次(第八次)报告中进一步说明若干要素，包括：(a) 简化政策和程序以及改变权力下放制度对内部控制和《财务条例和细则》的影响(第 35 段)；(b) 如何利用成果管理制的执行情况来展示在加强问责制方面取得的进展，以及如何评估和衡量在改善任务交付和实现目标方面取得的进展(第 38 段)；(c) 详细说明“三道防线”模式的实际应用情况，包括由管理人员个人承担风险的做法正在如何改善内部控制和对高级管理人员的问责(第 40 段)；(d) 提供一些实例来说明典型关键职能的权力下放矩阵，以便能够更好地了解新的权力下放制度的运作情况，例如，秘书处各实体负责人、采购干事、核证人和核签人的权力下放矩阵(第 44 段)；(e) 提供资料，说明在进一步加强高级管理人员契约制度方面采取了哪些措施(第 47 段)；(f) 提供资料，说明是如何将内部控制作为一种问责工具加以落实、认证和使用的(第 48 段)；(g) 提供资料，说明为会员国制定看板方面的进展情况(第 49 段)。大会在第 72/262 号决议中认可了行预咨委会的结论和建议。

三. 关于联合国秘书处问责制的第八次进展报告

A. 列报方式

10. 行预咨委会欢迎为使今年的进展报告更加清晰明了所作的努力，并鼓励秘书长继续改进关于问责制的年度进展报告的列报方式。

11. 行预咨委会在上一次报告中指出，迄今为止，关于问责制的进展报告大都是介绍在问责制的不同领域实施或打算实施的行政政策、程序、工具和系统，但很少详细说明各项问责措施的执行情况、监测这些措施实施情况的机制、或用于评估这些措施在加强问责制方面的进展和效力的指标和业绩计量标准。行预咨委会认识到，问责制由一系列构成部分组成，与问责制有关的信息是在拟议预算、预算执行情况报告、方案执行情况报告等多种报告机制中提供的，但行预咨委会认为，应加强关于问责制的年度进展报告，以便除提供关于具体问责制政策的细节和建议外，还应提出制度和机制，其中包括一套用于监测执行问责制的总体趋势和进展情况的指标。² 行预咨委会因此建议，大会请秘书长扩大今后关于秘书处问责制实施情况进展报告的内容，为此就秘书处落实问责制的总体情况提供更为全面的信息，包括用于证实成果的主要业绩指标和辅助统计信息，以及对采用具体问责措施所产生影响的分析(见 A/73/885，第 53 段)。大会第 72/303 号决议核可了这项建议。

12. 秘书长在报告中指出，根据大会第 72/303 号决议第 19 段，进展报告增加了一个新的章节，概述秘书处问责制的现况。报告还指出，根据行预咨委会上一次

² 在遵守条例和细则等方面；财务、方案执行情况和管理业绩；成果实现情况；负责任地履行职责、责任和下放权力的情况；秘书处的问责文化；道德操守、行为和纪律、性剥削和性虐待以及司法的现状。

报告第 53 段的要求，秘书处采用两种替代方法进行自我评估。³ 此外还将进行自我评价，以评估现有构成部分的运作情况，为今后问责制报告的概述部分提供参考(A/73/688, 第 31-33 段)。行预咨委会相信，自我评估工作的结果将在大会审议本项目时提交大会，并期待在下次进展报告中收到关于自我评价的资料。不过，行预咨委会认为，秘书长的报告没有充分回应其在上次报告第 53 段中提出的具体要求。因此，行预咨委会建议，大会重申其之前就扩大今后关于秘书处问责制的进展报告的内容所提出的要求。行预咨委会认为，列入关于全秘书处管理绩效和问责制趋势的资料，将有助于评估在改进秘书处接受会员国问责方面取得的进展。

B. 在新管理模式下加强问责制的进展情况

13. 秘书长在第八次报告中指出，在新的管理模式下，加强问责制有三个优先领域，即：(a) 加强权力下放制度；(b) 加强成果管理制的执行工作；(c) 在管理战略、政策和合规部设立业务转型和问责制司。

1. 权力下放

14. 秘书长在第八次进展报告中指出，他已发布一份公报(ST/SGB/2019/2)，自 2019 年 1 月 1 日起生效，其中规定了实体负责人根据《工作人员条例和细则》及《财务条例和细则》在人力资源、财务和预算、采购和财产管理这四个职能领域可获得的标准权力，但这要视该实体接受和行使授权的能力而定。秘书长还指出，所有权力下放都通过专门的在线门户网站发布和记录。此外，各实体负责人还收到了关于权力下放的一份正式文件或秘书长给他们的信。秘书长在报告中指出，该信表示，对实体负责人下放的任何权利都是根据其目前的角色和职能进行的，该信还表示，实体负责人对适当履行向其所下放权力承担个人责任，并对不当行使或未能行使向其所下放权力接受问责。此外，该信还表示，下放给某一实体负责人的权力可按照上下级关系和职能进一步下放，并与责任保持一致。尽管如此，实体负责人仍将继续接受问责和负有责任。行预咨委会在询问后获得了此信的副本。行预咨委会相信，在大会审议本报告时将向其提供此信的副本。

15. 秘书长在报告中指出，《财务细则》临时修正案业已颁布，以便于执行新的权力下放框架(A/73/688, 第 57 段)。行预咨委会注意到，临时修正案尚未提交大会。行预咨委会将在审议秘书长关于《联合国财务条例》拟议订正案的报告(A/73/717)时进一步就此事发表意见，该报告目前正由大会审议。

16. 行预咨委会认为，有必要向大会提供更多详细资料，说明筹备活动和新的权力下放制度在 2019 年 1 月 1 日生效后出现的其他变化。例如，这包括以下方面的详细情况：(a) 为确定各实体是否有能力接受下放权力所适用的标准和对工作人员及其他资源进行评估的类型；(b) 提供实例，说明未向实体负责人全面授

³ 内部审计员协会关于评估组织问责制框架有效性的内部审计指南；联合检查组关于联合国系统问责制框架的报告(A/66/710/Add.1)所载基准。

权而是由这些实体获得授权的情况，以及这些实体被认为在哪些方面缺乏能力；(c) 职能和流程的转移所引起的工作量和责任的转移，以及与此相关的资源转移或员额/职位职等调整。行预咨委会建议，大会请秘书长在其关于问责制的下一次(第九次)进展报告中提供上述资料。

17. 关于对实体接受和行使下放权力的能力的评估，行预咨委会获悉，作为对每个实体进行的全面案头审查的一部分，由专题专家组成的能力审查小组审查了对向各实体负责人发出的调查问卷的答复，调查内容涉及实体的总体概况和结构，包括所有管理职能领域的人员配置和财政资源，以及与联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处或联合国维也纳办事处等服务提供方的任何现有安排。行预咨委会回顾，秘书长在关于转变管理模式的报告中除其他外指出，根据具体职能征聘的管理人员将根据其以负责任和接受问责的方式行使这些下放权力的能力获得任用和继续任职。此外，秘书长将根据管理战略、政策和合规部的指导意见，与业务支助部协商，并根据以分析和个人监督数据为依据的风险评估，决定实体负责人履行受托职责所必需的下放权力的范围(A/72/492/Add.2, 第 14 和 50 段)。行预咨委会还回顾其观点，即如果要向高级管理人员下放更多的财政资源、人力资源和实物资源管理权限，就应相应调整这些职位对管理技能和经验水平的要求(见 A/72/7/Add.24, 第 12 段)。行预咨委会相信，在下次进展报告中将提供关于能力评估流程的进一步资料，包括关于所适用标准的详细情况。

18. 秘书长在报告中指出：业务转型和问责司监测和评价处将利用从“团结”系统、Inspira 和 Unite 应用程序获得的信息和(或)要求管理人员提供的信息并通过管理审查，对人力资源、财务、采购、差旅、财产管理等主要业绩指标进行监测(A/73/688, 第 18 段)。行预咨委会在提出要求后得到了《监测下放决策权行使情况的初步问责制框架》的副本，包括初步业绩管理框架(见附件)。行预咨委会获悉，该框架载有一套初步的主要业绩指标，涵盖人力资源、财务和预算、采购和财产管理等四个职能领域，并根据这些指标监测各实体的决策，以确保实体负责人及获得其进一步下放权力者遵守适用的法律和政策框架及内部控制程序。行预咨委会注意到该框架仍处于初步制订阶段，但对其中一些指标是否适宜衡量进展情况表示怀疑。⁴

19. 行预咨委会建议大会请秘书长完善上述初步业绩管理框架的指标，并加强该框架，以纳入关于高效使用资源和有效执行任务的问责指标。行预咨委会相信，将充分利用“团结”系统和其他企业系统产生的数据，就权力下放的执行情况制定有意义的具体指标、业绩计量和辅助数据，并提供在执行任务方面预期进展的证据。

20. 行预咨委会在询问后获悉，在决策过程似乎存在薄弱环节的情况下，可向有关实体提供更多的指导和能力建设，或者暂停、修正或收回下放的权力。此外，

⁴ 例如，跟踪从无人任职和任职人数不足的国家甄选的工作人员所占百分比(至少 50%)将无法衡量在建立地域多样化的工作人员队伍方面取得的进展，除非改进具体目标，只监测外部候选人的甄选情况。

根据《工作人员细则》第 1.7 条和《财务细则》101.2，遇有不当行使下放权力的情况，可能采取纪律措施或追究个人财务责任。不当行使下放权力的例子包括违规行为，如不当使用正式招标方法的例外情况或欺诈性使用银行账户。此外，在调查完成之前，也可以收回下放的权力。行预咨委会建议大会请秘书长记录收回下放权力的案例并从中吸取经验教训。行预咨委会还建议，请秘书长分析这些案例，并就此向会员国提出报告。

21. 行预咨委会注意到，秘书长在报告中提供资料，说明了权力下放制度在高级管理层带来的改变，据此将秘书长管理《联合国工作人员条例和细则》和《财务条例和细则》的中央权力和问责下放给秘书处各实体的负责人。行预咨委会相信，下一次关于问责制的进展报告将提供关于随后由各实体负责人进一步下放权力的程序、做法和内部控制措施的进一步资料。

22. 行预咨委会相信，大会将得到独立保证，即已确立必要的保障措施，包括风险和问责机制，以确保在新的管理模式下负责任地行使下放权力和管理资源。行预咨委会期待在审计委员会即将对联合国财务报表(第一卷)和维持和平行动财务报表(第二卷)进行审计时收到审计委员会关于内部财务控制的意见的资料。

2. 成果管理制

23. 大会在第 72/303 号决议中重申，成果管理和执行情况报告是全面问责框架的必要支柱，确认需要加强秘书处的方案监测和报告能力，并注意到已编制 2018-2021 年联合国秘书处成果管理制实施行动计划。

24. 秘书长在报告中指出，秘书处在执行上述行动计划方面正在取得进展。他指出，2018 年，他向高级管理人员发出了一份函件，说明有必要转向成果文化，而且他们的契约包括一项指标，用以评估他们对实施行动计划的贡献。秘书长还指出，“团结”项目扩展部分二期战略规划、预算编制和业绩管理解决方案将用于编制 2019/20 年度维持和平预算、规划 2019 年由自愿捐款供资的活动以及 2020 年拟议方案预算；该解决方案可以按成果管理制的要求，将方案执行情况与财务执行情况挂钩。展望未来，他指出，业务转型和问责司成果管理制专职团队将继续支持将成果管理制纳入工作人员的日常工作的努力，“团结”项目扩展部分二期将更好地支持成果管理制，并且能够有助于改善对有效和高效利用资源情况的评估(见 A/73/688，第 22-25 段)。

25. 行预咨委会认为，如第八次进展报告附件二所述，秘书长有必要向大会提供具体资料和实例，说明实施成果管理制所带来的改进。这应包括，例如：(a) 将证明高级管理人员成功转向成果文化的行为和其他因素；(b) 评估有效和高效利用资源和改进方案执行情况的具体指标；(c) 将用来显示方案执行情况与财务执行情况之间联系的数据。

3. 设立业务转型和问责司

26. 秘书长在报告中特别指出，新的管理模式取决于秘书处是否有能力确保问责制得到比以往更有条理和更严格的执行，而且在设立新的司之前，这一方面的专

职人员和能力有限。他还指出，该司将为管理人员和工作人员提供专职支持，帮助他们了解在治理、政策、风险和内部控制方面的期望。他进一步指出，今后，该司将制定关于问责制的全面指导意见；为权力下放提供指导和支持；在秘书处各级全面实行“三道防线”风险管理模式；监测业绩和遵守情况；加强自我评价；进行系统的管理审查和质量保证。行预咨委会认为，需要有充分运作的支持和监督结构，这是将权力下放给各实体负责人的关键先决条件。行预咨委会相信，秘书长将在下一次进展报告中详细说明业务转型和问责司在运作方面取得的进展和成就。

C. 秘书处问责制情况概览

1. 第 1 部分：《联合国宪章》

27. 如秘书长在报告第 34 段中所述，大会第 [72/303](#) 号决议第 6 段强调指出，作为问责制度的重要组成部分之一，必须遵守《宪章》、大会决议及各项条例和细则。

28. 行预咨委会回顾，在先前的一份报告([A/71/820](#)，第 25 至 28 段)中，已向行预咨委会通报了为跟踪大会关于行政和预算事项的各项决议的执行情况而采取的步骤，并将在两年期方案执行情况报告中列入关于执行情况的全面资料。大会第 [72/303](#) 号决议第 9 段重申，这一资料应列入方案预算执行情况报告(另见 [A/72/885](#)，第 17 段)。因此，行预咨委会相信，今后将在方案预算执行情况报告中提供资料，说明大会关于行政和预算事项的各项决议的执行情况。行预咨委会还建议大会请秘书长在今后关于问责制的进展报告中也摘要说明这一执行情况(见上文第 12 段)。

2. 第 2 部分：方案规划和预算文件

29. 行预咨委会将在审议即将提出的 2020 年拟议预算时就方案规划和预算文件发表意见。

3. 第 3 部分：成果和业绩

30. 问责制的这一组成部分包括组织业绩、高级管理人员契约和考绩制度。

高级管理人员契约

31. 关于高级管理人员契约，秘书长在报告中指出，2019 年契约包括与执行成果管理制和在充分遵守条例和细则及所有相关政策和准则的情况下行使下放权力有关的指标。此外，在 2018 年 12 月试行了 360 度评价机制，并将于 2019 年推出。此外，业务转型和问责司下设的一个专职团队将对照 2018 年业绩指标评估业绩，向高级管理人员提供支持，并将 2018 年最后契约提交秘书长核准。专职团队还将使用业绩看板监测 2019 年契约。行预咨委会认为，从具体契约获得的数据可由专职团队进行分析和处理，以全面掌握部门业绩和问责的现状和趋势，并进一步加以合并，以全面掌握全秘书处的业绩和问责情况(见上文第 12 段)。行预咨委会相信，秘书长将在下一次进展报告中就此事项提供进一步资料。

考绩制度

32. 关于考绩制度和实施有效的上佳业绩奖励制度、不佳业绩补救行动以及对不能令人满意的行为和不当行为的处罚办法，秘书长在报告中指出：(a) 根据国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)关于共同制度各组织业绩管理办法和业绩奖励办法的建议，于 2018 年 4 月重新设立了工作人员和管理当局委员会业绩管理工作组；(b) 人力资源管理厅进行了差距分析，以确定需要改进的领域，并将针对差距分析结果制定备选办法，到 2020 年 3 月将实施良好业绩奖励制度和业绩不佳处罚制度。行预咨委会在询问后获悉，公务员制度委员会可立即执行的建议包括努力支持建立一种赞赏文化。行预咨委会回顾，行预咨委会在上一份报告中重申了大会认可的意见(见第 71/283 号决议，第 16 段)，同时回顾，目前的评级分布可能无法准确反映秘书处的业绩，并指出有必要采取具体措施，提高评级的可信度(见 A/72/885，第 18 至 23 段)。行预咨委会还回顾，大会第 72/255 号决议核准了公务员制度委员会 2017 年报告(A/72/30 和 Corr.1)第 65 段和附件六建议的关于区分不同业绩的考绩和业绩管理原则和准则。行预咨委会将在其下一次关于人力资源管理的报告中对考绩制度进一步发表意见。

4. 第 4 部分：内部控制系统

条例、细则、手册、行政通知和标准作业程序

33. 秘书长在第八次进展报告中指出，《工作人员条例和细则》第一阶段修正案(A/73/378)已提交大会第七十三届会议审议，关于合同安排的其他修正案将于 2019 年提出，关于服务条件的修正案将于 2020 年提出。行预咨委会在有关报告中建议，大会请秘书长提交一份关于《工作人员条例和细则》拟议修正案的细化报告，单独列出为确保与大会关于人力资源事项的决定保持一致而必须作出的修正(见 A/73/622，第 12 段)。行预咨委会回顾，大会在第 73/547 号决定中决定，对秘书长的报告和行预咨委会的有关报告的审议将推迟到第七十四届会议主要会期。

34. 秘书长在报告中指出，对《财务条例》的订正已提交大会审议(A/73/717)，同时还将对预算和财务、采购和财产管理等领域的有关政策作出修改。行预咨委会将在即将提出的有关报告中进一步评论这一问题。

35. 此外，秘书长在报告中指出，将发布新的采购问题行政指示，并将在 2019 年 3 月 31 日之前完成对《联合国采购手册》的修订。

企业风险管理制度

36. 秘书长指出，业务转型和问责司下设一个企业风险管理专职团队，负责支持各实体开展风险评估工作，以查明、评价和管理可能影响业务运作的具体风险。此外，正在根据 2014 年进行的前一次风险评估的结果、2018 年进行的欺诈和腐败风险评估的结果以及正在进行的关于管理改革执行情况的风险评估的结果，为第二次全秘书处风险评估做准备。秘书长还指出，在向各实体负责人下放权力后，该团队将支持秘书处将“三道防线”模式纳入企业风险管理进程。秘书长进一步

指出，实体负责人是第一道防线，必须从其高级管理团队中确定具体的风险负责人，由其负责确保控制系统到位并有效运作，以减轻风险。行预咨委会相信，秘书长将在其下一次进展报告中提供全面资料，说明上述风险评估工作的结论和成果。行预咨委会强调，新的权力下放制度下的风险管理职能十分重要，并建议大会请秘书长在下一次进展报告中全面报告在将风险负责制和风险管理纳入秘书处各实体方面取得的进展。

37. 行预咨委会回顾，秘书长在关于转变管理模式的报告(A/72/492，第 6 段)中指出，监督机制的重点必须从事前控制转向事后遵守，并辅之以成果负责制。行预咨委会注意到，这种重点的改变可能会增加风险水平，并强调需要根据风险水平的变化加强风险管理职能。

内部控制说明

38. 秘书长在第八次进展报告中指出，将要求各实体负责人在每年年底签署一份内部控制说明，证明他们在其职责范围内遵守了内部控制框架，该框架将于 2021 年第一季度到位。行预咨委会在询问后获悉，此种说明通常包括：(a) 内部控制的责任范围和目的；(b) 本组织业务环境说明；(c) 本组织问责和内部控制框架说明；(d) 内部控制成效的审查程序；(e) 内部控制成效；(f) 实体负责人签字。行预咨委会回顾，审计委员会在其关于 2011 年 12 月 31 日终了年度的报告(A/67/5(Vol.I)，第二章，第 171 段)中首次建议编制内部控制说明，并重申其在关于 2013 年 12 月 31 日终了年度的报告(A/69/5(Vol.I)，第二章，第 48 段)中提出的建议。后来，审计委员会在其关于 2017 年 12 月 31 日终了年度的报告(A/73/5(Vol.I))中指出，审计委员会没有收到表明在这方面取得进展的任何证据。行预咨委会在其相关报告中关切地注意到这一拖延，并认为，在权力下放改革的背景下，这一说明是一个重要的问责工具(A/73/430，第 31 段)。行预咨委会期望，到 2021 年第一季度，内部控制说明将按计划全面运作，不再有任何拖延，从而可以让高级管理人员在 2020 年证明他们在行使向其所下放权力时遵守了内部控制框架。行预咨委会相信，下一次进展报告将提供关于执行情况的最新资料。

评价

39. 秘书长在报告中指出，业务转型和问责司将在 2019 年发布开展自我评价的指导方针，并设立了一个专职评价团队，支持秘书处各实体制定 2019 年和 2020 年的评价计划。展望未来，评价团队将负责制定评价政策和程序，分析评价结果和结论，并维持一个评价专家名册和一个同业交流群。行预咨委会相信，自我评价工作的主要结论和成果摘要将列入下一次进展情况报告(见上文第 12 段)。

监督协调

40. 秘书长在其第八次进展情况报告中指出，业务转型和问责司成立了一个专职团队，就监督建议的执行情况提供持续的监测和跟进服务，并每六个月审查一次各监督机构的报告，以查明趋势、发现系统性问题以及就涉及整个秘书处的问题提出综合解决方案。秘书长还指出，将在 2019 年 6 月 30 日之前完成第一次审查

的筹备工作。行预咨委会相信，上述审查的主要结论摘要将列入下一次进展情况报告(见上文第 12 段)。

联合国反欺诈和反腐败框架

41. 秘书长在其第八次进展情况报告中指出，为解决审计委员会长期以来的关切，秘书处于 2017 年进行了一次欺诈和腐败风险评估，以查明面临欺诈和腐败风险的最关键领域，并在整个组织开展了一次反欺诈和反腐败运动。不过，审计委员会在其关于联合国的最新报告(A/73/5(Vol.I)第二章)中继续指出，仍然需要加强工作人员对本组织面临的欺诈风险的认识。报告指出，展望未来，秘书处将提高总部和外地对这一问题的认识，完成对秘书处各实体的风险评估，并根据审计委员会的建议，制定和实施全秘书处的反欺诈和反腐败战略。行预咨委会回顾，大会第 72/303 号决议请秘书长加紧努力，确保执行《反欺诈和反腐败框架》的规定。行预咨委会建议，大会请秘书长在下一次进展情况报告中详细说明审计委员会各项建议的执行情况，以及为解决审计委员会对欺诈风险管理的关切而采取的其他行动。

行为和纪律

42. 秘书长在报告中提供了纪律措施简编中载列的一些数据，该简编概述了 2009 年 7 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日期间秘书长处理纪律事项和犯罪行为案件的惯例；这些惯例反映在秘书长关于纪律事项的年度报告中。简编指出，2009 年至 2017 年期间，受到纪律处分的工作人员人数以及因不当行为而离职或被解雇的工作人员人数增加了三倍多。秘书长进一步指出，秘书处将继续监测和分析这一情况。行预咨委会将在其关于人力资源管理的下一次报告中进一步评论行为和纪律事项。

5. 第 5 部分：道德标准和诚信

43. 在问责制的这一部分下，秘书长在报告中提供了关于防范报复、防止性剥削和性虐待以及打击性骚扰的信息。

防范报复

44. 秘书长在其报告中指出，2017 年 1 月 20 日颁布了一项得到加强的关于防范因举报不当行为和配合调查而遭受报复的政策(ST/SGB/2017/2)，并提供了关于道德操守办公室收到的咨询请求数量及其外联活动的统计数据。经修订的政策于 2017 年 11 月 28 日生效(ST/SGB/2017/2/Rev.1)。行预咨委会回顾，大会第 72/303 号决议请秘书长继续在保护举报人和防范报复方面采取适当措施，作为旨在改善秘书处问责文化的努力的一部分。行预咨委会将在审议秘书长关于道德操守办公室各项活动的下一次报告时进一步评论这一事项。

防止性剥削和性虐待以及打击性骚扰

45. 在第八次进展情况报告第 86 至 96 段中，秘书长概述了防止性剥削和性虐待以及打击性骚扰的措施。鉴于大会目前正在审议秘书长关于防止性剥削和性虐待

特别措施的报告(A/73/744)，行预咨委会将在其相关报告中就这些事项提出评论意见和建议。

6. 第 6 部分：监督职能

46. 秘书长在其报告中提供信息，介绍了内部监督事务厅(监督厅)和审计委员会(审计委员会)在 2008 年至 2017 年期间以及联合检查组在 2008 年至 2018 年期间提出的累积建议的执行情况。秘书长的报告附件一载有按年度分列的已执行监督厅和审计委员会建议数量细目。

47. 关于审计委员会，报告指出，在 2008 年至 2017 年十年期间提出的总共 798 项建议中，667 项建议(82%)要么已由秘书处执行，要么因时过境迁而不必执行，有 131 项(16%)建议仍在执行。行预咨委会在要求提供最新情况后获悉，根据审计委员会关于联合国的最新报告(A/73/5(Vol.I))和关于维持和平行动的最新报告(A/73/5(Vol.II))，审计委员会在 2014-2016 年期间提出 272 项建议，其中有 139 项已经执行，有 21 项因时过境迁而不必执行或被审计员终止，合计执行率为 59%。

48. 关于监督厅，报告指出：(a) 在 2008 年至 2017 年期间提出的总共 12 715 项建议中，有 11 637 项(约 91%)已由秘书处执行或终止，有 1 078 项(8.5%)建议仍在执行；(b) 在总共 2 586 项关键建议中，有 2 559 项(约 99%)已由秘书处执行或终止。行预咨委会在要求提供最新情况后获悉，根据监督厅的最新年度报告(A/73/324/(Part I)/Add.1)，在 2015-2017 年期间提出 3 356 项建议，其中有 2 290 项已经执行，91 项已经终止，执行率为 71%。

49. 行预咨委会强调，需要充分和及时地执行监督机构的建议。

50. 行预咨委会欢迎在秘书长关于问责制的进展报告中列入关于监督机构所提建议执行情况的信息，并鼓励秘书长继续扩大和完善所提供的指标和数据。行预咨委会认为，除了秘书长报告中提供的过去 10 年来所有监督建议的累积执行率之外，最好能够用更多的数据/指标来补充上述信息，以表明审计结果和问题的趋势，并能够与监督机构关于其建议执行情况的报告进行比较。例如，这可以包括：(a) 每年所提建议的数量，这可以表明审计结果和问题的趋势；(b) 每年年初未执行建议的数量，同时提出一个年龄系数，表明尚未执行的过去三年及之前每年所提建议的百分比；(c) 监督机构每年终止的建议数量。行预咨委会再一次强调，需要充分和及时地执行监督机构的建议。

四. 其他事项

及时、准确地提交文件

51. 大会第 72/303 号决议重申，及时提交文件是秘书处接受会员国问责的一个重要方面，并请秘书长确保继续在高级管理人员契约中纳入相关管理指标。行预咨委会在最近几个时期注意到，向其提交的报告中不准确之处有所增加，以及一些文件在由行预咨委会以未经编辑的预发本形式审议后，对印发本中实质性事项

作出改动。行预咨委会建议大会请秘书长确保适当注意提交供其审议的文件的内容准确性和及时性。

五. 建议

52. 有待大会采取的行动载于秘书长报告第 103 段。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八次进展情况报告，但须符合上文各段中的意见和建议。

附件

初步业绩管理框架

组织职能	授权领域	条例/细则	目标	成功标志	计量方式	具体的主要业绩指标或衡量标准 (如适当)	使用者/获益者	具体数据源
人力资源	任命和晋升	工作人员条例 4.1 和 4.2	地域多样化的员工队伍	工作人员的地域多样性	根据按地域分配的员额对甄选情况进行分析	所甄选的工作人员至少 50% 来自于无人任职和任职人数不足的国家	大会；实体负责人；管理战略、政策和合规部；业务支助部	“团结”系统
			在部/厅/特派团内的所有专业职等实现 50/50 性别均等	在所有专业职等实现 50/50 性别均等	对每个部/厅/特派团每个职等的工作人员人数按性别进行分析	考虑到 2021 年、2026 年和 2028 年的目标日期，在每个部/厅/特派团内的每个专业职等(P-1 至 D-1)实现 50/50 性别均等	大会；实体负责人；管理战略、政策和合规部；业务支助部	“团结”系统上层梯队
			及时征聘工作人员	迅速雇用/征聘工作人员，降低空缺率	部/厅和征聘办公室授权的征聘过程中所有步骤的平均天数	达到从发布职位空缺到甄选共需 120 天填补一个员额的基准	大会；实体负责人；管理战略、政策和合规部；业务支助部	Inspira 系统
人力资源	行为和纪律事项	工作人员条例 10.1	没有骚扰和滥用权力问题的 workplace	工作人员了解申诉机制，管理人员迅速有效地处理关于被禁止行为的投诉	监测“联合国道德操守和廉正”和“防止联合国人员实施性骚扰和性虐待——和谐工作”等强制性培训的完成率	完成“联合国道德操守和廉正”和“防止联合国人员实施性骚扰和性虐待——和谐工作”等强制性培训的工作人员百分比	实体负责人、管理战略、政策和合规部	Inspira 系统
					对管理人员在收到 workplace 骚扰和滥用权力投诉后评估这些投诉并在必要时进行	workplace 骚扰和滥用权力的报告得到迅速评估，如果有必要，在收到正式		
								实体负责人自行向业务转型和问责司报告

组织职能	授权领域	条例/细则	目标	成功标志	计量方式	具体的主要业绩指标或衡量标准 (如适当)	使用者/获益者	具体数据源
					调查所需的时间 作出分析	投诉后三个月内进行调 查		
人力 资源	行政指示的 例外情况		明智地使用 例外情况	例外情况很少使用，而且仅在绝对必要且不违反基本的工作人员细则或条例的情况下使用。工作人员的 权利不因例外情况而受到侵犯。	对所记录的例外 情况的原因进行 分析	例外情况在特定情形下 是合理的，并且不违反相 关的细则或条例。	实体负责人； 管理战略、政 策和合规部； 业务支助部	实体负责人自 行向业务转型 和问责司报告
财务	资金的使用	财务条例 5.9，细则第 105.3 条	负责任地管 理联合国的 财政资源， 以取得法定 成果	预算足以在 核定数额内 开展所计划 的活动，以 完成任务和 取得成果。 根据任务交 付情况进行 优先排序， 可以降低超 支和支出不 足的风险。	超过拨款的用 途 门类之间的调 拨 被执行任务的同 一用途门类内的 支出不足抵消。	每月预算支出与平均每 月预算拨款(年度预算拨 款除以 12)的比率。 对最终支出与原始批款 进行比较。	实体负责人； 管理战略、政 策和合规部； 业务支助部	“团结”系统
财务	自愿捐款的管理	财务条例 3.12、3.13， 细则第 103.4 条	负责任地管 理联合国的 财政资源，	阻碍债务偿 付能力的现 金状况不佳 的风险得到 缓解。现金	赠款预算中的流 动性分析	现金与预算的比率。 没有现金余额为零或为 负的有效赠款。	实体负责人； 管理战略、政 策和合规部； 业务支助部	“团结”系统 (企业核心部 分数据)

组织职能	授权领域	条例/细则	目标	成功标志	计量方式	具体的主要业绩指标或衡量标准 (如适当)	使用者/获益者	具体数据源
			以取得法定成果	状况和净资产足以支付由自愿捐款供资的计划内活动和雇员应享权利				
财务	服务协议的管理	财务细则第105.11 条	负责任地管理联合国的财政资源，以取得法定成果	如果联合国的承付款项没有兑现或成本没有回收，则一以贯之地遵循成本回收政策和计费程序，以减轻财务责任风险、规模经济的损失和声誉风险。	成本回收基金的流动性 在联合国是服务接受者的情况下，及时向服务提供者付款	所提供服务的成本得到回收 按时付款(降低逾期付款的百分比)	实体负责人； 管理战略、政策和合规部； 业务支助部	“团结”系统
采购	采购授权	财务细则第105.14 条	最大限度地利用长期合同来满足经常性需求	尽可能少用一次性采购订单来满足经常性需求	分析“团结”系统中同一个产品类别的经常性交易	与采购数量和价值相比，“团结”系统中同一个产品类别的货物和服务的一次性采购订单(非来自于长期合同)的数量和价值	实体负责人； 管理战略、政策和合规部； 业务支助部	“团结”系统
采购	采购授权	财务细则第105.15 & 105.16 条	最大限度地使用正式招标方法	尽量不把例外情况作为授标的依据	对根据正式招标方法的例外情况做出的授标进行分析	与采购总量和价值相比，根据财务细则第105.16(a)条和 105.17(a)条(除 105.16(a)(x)以外)	实体负责人； 管理战略、政策和合规部； 业务支助部	“团结”系统

组织职能	授权领域	条例/细则	目标	成功标志	计量方式	具体的主要业绩指标或衡量标准 (如适当)	使用者/获益者	具体数据源
						授标的案件的数量和价值		
采购	采购授权	财务细则第105.13 条	妥善规划商品和服务	尽量减少事后批准的个案	分析事后批准的授标	与采购总量和价值相比，事后授标的数量和价值	实体负责人；管理战略、政策和合规部；业务支助部	“团结”系统，合同委员会的系统
差旅	差旅管理	财务条例 7.8, ST/AI/2013/3	妥善规划差旅	最大限度地遵守16天提前购买政策	分析最终确定差旅申请和开始差旅之间的时间	公务差旅开始前,提前 16 个日历日最终确定的差旅申请的百分比	实体负责人；管理战略、政策和合规部；业务支助部	“团结”系统
财产	财产的管理 (防止损失)	财物细则第105.20、105.21、105.22、105.23 和 105.24 条	负责任地管理联合国的财产，以取得法定成果	避免因疏忽或管理不善造成财产损失	年度实物核查过程中下落不明的财产的数量、类型和价值	损失财产占总财产的百分比(按价值和数量衡量) 逐渐下降	实体负责人；管理战略、政策和合规部；业务支助部	“团结”系统
财产	财产的注销和处置	财物细则第105.20、105.21、105.22、105.23 和 105.24 条，以及财务条例 5.14	负责任地管理联合国的财产，以取得法定成果	及时、正确地处理财产的注销/减记和处置	注销/减记的数量、类型和价值	通过注销/减记和处置，财产失去用途后的天数逐渐减少	实体负责人；管理战略、政策和合规部；业务支助部	“团结”系统