



第七十四届会议

议程项目 133

审查联合国行政和财政业务效率

关于问责制的第九次进展报告：加强联合国秘书处的问责制

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根据大会第 73/289 号决议提交的题为“关于问责制的第九次进展报告：加强联合国秘书处的问责制”的报告(A/74/658)。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，最后提出了于 2020 年 2 月 26 日收到的书面答复。

2. 秘书长的报告包括两个主要部分。秘书长在第一部分(第二节)介绍了在新的管理模式下在加强问责制方面取得的进展，特别是在业务转型和问责司运作方面取得的进展；以及在落实和支持新的授权方面取得的进展。秘书长在第二部分(第三节)概述了在秘书处实施问责制的情况，包括：组成部分 1：《联合国宪章》；组成部分 2：方案规划和预算文件；组成部分 3：成果和业绩；组成部分 4：内部控制系统；组成部分 5：道德标准和诚信；组成部分 6：监督职能。行预咨委会注意到，秘书长在其报告中介绍了过去一年所做的一些努力和采取的一些举措。行预咨委会在以下各段中就这些努力和举措提出了意见和建议。行预咨委会承认秘书长为重点在整个秘书处建立雄厚的问责文化而作出的努力。

3. 大会不断讨论问责制的重要性，包括在第 60/260、63/276 和 64/259 号决议中，自大会第六十六届会议以来，秘书长向大会提交了一次关于问责制执行进展情况的年度报告。¹ 此外，大会第 64/259 号决议决定采用下述问责制定义，这一定义依然有效：

¹ 行预咨委会就关于联合国秘书处问责制的第八次进展报告提出的报告提供了关于联合国问责制演变发展情况的背景资料(见 A/73/800，第 3-9 段)。



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作出交代，并无条件地、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。

二. 在新管理模式下加强问责制的进展情况

A. 设立业务转型和问责司

4. 秘书长的报告详细介绍了 2019 年 1 月 1 日所设管理战略、政策和合规部业务转型和问责司(A/74/658, 第 7-12 段)。秘书长指出，该司为秘书处提供了与问责制有关的专门管理职能，包括成果管理制、企业风险管理和监督协调，还提供了监测、组织业绩和对评价职能的支持，并辅之以高级分析、业务转型和项目管理活动。行预咨委会再次表示它认为，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(另见 A/73/800, 第 26 段)。

B. 授权框架

5. 秘书长在其报告中详细介绍了 2019 年 1 月 1 日开始实施的新的授权框架，该框架是一种决策权下放的制度(A/74/658, 第 13-30 段)。2018 年 12 月，秘书长发布了秘书长公报 ST/SGB/2019/2，目的是保持权责一致、下放决策权和加强问责，其中除其他外指出，向实体负责人授权需要个人对行使这一权力负责，也需要个人问责，秘书长可暂停、修改或撤销该授权。公报还规定了实体负责人在四个职能领域(即人力资源、财务和预算、采购和财产管理)的标准权力(另见 A/74/658, 第 13-15 段和第 25 段)。

6. 报告第 27 段称，秘书长决定，在该授权框架下，每个实体负责人将获得标准的授权，无论该实体的行政能力如何。在缺乏适当行政能力的情况下，相应的服务提供者将代表实体负责人执行有关决定。此外，有具体业务需求的实体将获得特别授权。行预咨委会询问后获悉，通过管理战略、政策和合规部副秘书长或业务支助部副秘书长的备忘录向 12 个实体授予了特别手段(即额外授权或更有限的授权)和(或)特别权力。²

² 被授予特别手段的 12 个实体是：大会和会议管理部；全球传播部；管理战略、政策和合规部；联合国海地司法支助特派团；人道主义事务协调厅；联合国合办工作人员养恤基金投资管理厅；联合国大学(属于这两类)；联合国组织刚果民主共和国稳定特派团；联合国环境规划署；联合国人类住区规划署(人居署)；联合国毒品和犯罪问题办公室；

7. 秘书长在其报告第 17 和 20 段中指出, 通过 16 项主要业绩指标³ 监测授权情况, 包括: 人力资源方面的 6 项;⁴ 预算和财务方面的 4 项; 采购方面的 3 项; 差旅方面的 1 项; 财产管理方面的 2 项。行预咨委会询问后获悉, 新授权下的问责框架包括一套初步的主要业绩指标和将据以监测决策的报告。此外, 在“为实体负责人监测 2019 年 1 月 1 日授权框架下的决策提供的指南”中, 向实体负责人提供了此类指标和报告的详细情况。行预咨委会还获悉, 问责制框架将根据反馈、吸取的经验教训和风险管理原则演变发展。

8. 行预咨委会回顾审计委员会的意见, 即审计委员会认为必须尽快制定更多指标, 而且必须在“团结”和“Inspira”系统中准确和完整地记录所授权力的行使情况, 以便进行分析和监测。审计委员会还表示, 列入有关记录完整性的相关指标将有助于解释来自所有指标的数据。审计委员会认为, 因此应在企业系统中系统地反映授权情况, 以使行政当局能够使用自动控制, 并全面报告所授权力的行使情况及各自条例和细则的遵守情况。行预咨委会还回顾审计委员会的建议, 即行政当局应: (a) 分析哪些数据对全面监测所授权力的行使情况而言是必要的; (b) 评估目前如何记录这些方面; (c) 确定需要作出哪些改变。行政当局接受了这项建议, 并表示将根据企业系统中现有的数据, 并在不可避免时通过自我报告扩大对各实体所行使权力的监测(见 A/74/5(Vol.II), 第 219-231 段)。行预咨委会建议大会请秘书长全面执行审计委员会的上述建议(同上, 第 231 段)。

9. 行预咨委会又获悉, 一些实体负责人⁵ 报告了对新框架的积极经验, 包括在加快决策能力方面的积极经验。行预咨委会还获悉, 正在解决或已经解决了在订立次级授权方面的挑战, 如在线门户网站中增加评论和解释字段, 例如, 对撤销或暂停授权作出说明, 或说明哪些次级授权还可以再作授权。行预咨委会承认, 向新的授权框架过渡是一个持续的过程。行预咨委会建议大会请秘书长在其关于问责制的第十次进展情况报告中列入资料, 说明在实施授权框架的第二年(即 2020 年)取得的经验和教训, 包括所有实体负责人在以负责任、接受问责的方式行使所授权力的能力方面的经验和教训(另见 A/72/885, 第 45 段)。

三. 秘书处问责制情况概述

10. 秘书长打算进行一次外部评价, 以评估问责制各组成部分在效率和成效方面发挥作用情况(A/74/658, 第 33 段)。行预咨委会注意到, 评价结果将用于最终拟

³ 行预咨委会询问后获悉, 对 15 项主要业绩指标进行积极的监测, 业务转型和问责司正在审查这些指标的相关性, 以确保更好地与高级管理人员契约所载指标保持一致。行预咨委会还获悉, 对主要业绩指标作出的修改将在 2020 年第二季度落实。

⁴ 行预咨委会询问后获悉, 目前没有对与人力资源有关的 1 项主要业绩指标(行为和纪律事项以及投诉评估)进行监测, 而是正在对其进行审查, 以确保与秘书长公报 ST/SGB/2019/2 保持一致。

⁵ 报告对新框架有积极经验的实体负责人包括大会和会议管理部、人道主义事务协调厅、联合国伊拉克援助团、联合国阿富汗援助团、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国南苏丹特派团、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国利比亚支助团和联合国停战监督组织的负责人。

订完成关于秘书处问责结构和业务的全面指南，这是业务转型和问责司的职责之一(同上，表 1)。行预咨委会询问后获悉，将由一名咨询人于 2020 年 3 月 1 日至 10 月 31 日期间进行评价，该司将负责编写职权范围并提供指导、协助和支持。行预咨委会建议大会请秘书长在其关于问责制的第十次进展情况报告中介绍外部评价的结果。

A. 组成部分 1:《联合国宪章》

11. 秘书长报告介绍了关于组成部分 1 的情况(同上，第 34 和 35 段)。行预咨委会回顾其已得到大会第 73/289 号决议认可的建议，即秘书长应在今后关于问责制的进展报告中摘要说明大会关于行政和预算事项的各项决议的执行情况(见 A/73/800，第 28 段)。行预咨委会注意到，秘书长的报告(A/74/658)附件二所载摘要仅提供日期和参考文件，但没有对大会各项决议执行情况的分析。行预咨委会建议大会请秘书长在今后关于问责制的进展报告中简要分析大会关于行政和预算事项的各项决议的执行情况。

B. 组成部分 2: 方案规划和预算文件

12. 秘书长在其报告的第 36 至 38 段中指出，2021 年拟议方案预算现正根据大会关于 2020 年方案预算的第 72/266 A 号决议以及关于方案规划的第 74/264 和 74/251 号决议编制，将在拟议方案预算中列入一份可交付产出详细清单和完整的任务清单，从而加强以前的方案计划和拟议的未来计划之间的联系，并纳入更多关于方案和次级方案的一般性信息，包括方案和次级方案一级的总体战略。行预咨委会回顾其在关于 2020 年拟议方案预算的第一次报告(A/74/7)中就此提出的意见和建议，大会在其第 74/262 号决议中认可了这些意见和建议。行预咨委会相信，在编制将于 2020 年第二季度提交行预咨委会审议的 2021 年拟议方案预算时将充分考虑到上述决议。

C. 组成部分 3: 成果和业绩

13. 秘书长报告第 39 至 67 段详细说明了组成部分 3 的情况。

组织绩效：加强成果管理制的实施

14. 秘书长报告第 39 至 51 段介绍了在加强成果管理制的实施方面的组织绩效情况。该报告附件三载列 2018-2021 年期间联合国秘书处成果管制实施行动计划和行动摘要，其中包括：秘书处负责成果管制方案实施工作人员的能力建设；就 2021 年拟议方案预算与联合国实体、维持和平行动和特别政治任务互动协作；在“团结”系统的成果管制制解决方案中纳入 2020 年方案预算的拟议年度成果框架以及 2019/20 年度维持和平预算的核定成果预算编制框架；开发业绩监测看板，已在六个试点维和特派团推出。

15. 行预咨委会建议大会请秘书长在其关于问责制的第十次进展情况报告中列入实施成果管制制带来的改进的具体资料 and 具体实例，包括：(a) 证明高级管理人员成功转向成果文化的资料；(b) 评估有效和高效利用资源和改进方案执行情况

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(另见 A/73/800，第 25 段)。

组织绩效：使秘书处具有环境可持续性

16. 秘书长在其报告第 52 至 54 段中说明了为使秘书处具有环境可持续性而采取的步骤，并指出，使秘书处具有环境可持续性的措施包括：(a) 颁布了一项联合国秘书处环境政策(见 ST/SGB/2019/7)；(b) 秘书处通过了自身的气候行动计划，包括到 2030 年将秘书处的碳足迹降低 45%。关于联合国的碳中性，行预咨委会询问后获悉，本组织在温室气体排放方面的年度业绩是作为联合国系统环境清单倡议的一部分进行衡量的，该倡议由联合国环境规划署负责协调。⁶

17. 行预咨委会回顾其在关于 2020 年拟议方案预算的第一次报告(A/74/7)以及关于维持和平行动共有问题的意见和建议的报告(A/73/755，第 68-72 段)中对环境管理问题作出的评论。

组织绩效和数据分析

18. 秘书长报告第 55 至 57 段介绍了有关组织业绩和数据分析的信息，包括为实体负责人提供行政数据的看板，以及向会员国提供为新驻地协调员制度捐款情况的特别用途信托基金门户网站等方面的信息。⁷ 行预咨委会注意到这些努力，并强调大会第 64/259 号决议第 16 段规定的机构问责和个人问责之间的重要联系十分重要(另见下文第 28 段)。行预咨委会建议大会请秘书长在他关于问责制的第十次进展报告中提供资料，说明所获得的有关本组织业绩的资料的实际使用情况和影响。

高级管理人员契约

19. 正如秘书长报告第 58 至 64 段所述，2019 年重新将高级管理人员契约设计为两节：(a) “交付成果”；(b) “履行职责”。

20. 行预咨委会强调指出，如果不对高层管理人员问责，那么，实施各级工作人员问责的工作就会受到不利影响。行预咨委会还回顾其建议，即可对从具体契约获得的数据进行分析和处理，以便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 A/73/800，第 31 段)。行预咨委会还强调，按照大会第 73/289 号决议第 15 段的规定，必须继续在契约中纳入及时提交文件的管理指标(另见下文第 38-40 段)。

21. 据秘书长称，高管业绩委员会已重新启动，以对照其契约中的指标审查高级管理人员的业绩，并就这些事项向秘书长提出建议。行预咨委会询问后获悉，高管业绩委员会最初成立于 2006 年推出高级管理人员契约之时，并于 2019 年举行会议，审查高级管理人员 2018 年的业绩。高管业绩委员会还计划于 2020 年 3 月

⁶ 有关温室气体排放的最新报告可查阅：www.greeningthebluereport2019.org。

⁷ 秘书长在其报告第 55 段中指出，业务转型和问责司进行数据分析，并提供业务转型和项目管理服务。

召开会议，审查业绩周期与维持和平行动预算期间一致的高级管理人员 2018/19 年的业绩，并于 2020 年年中再次开会，审查业绩周期与方案预算期间一致的高级管理人员 2019 年的业绩。行预咨委会建议大会请秘书长在他关于问责制的第十次进展报告中列入更多关于高管业绩委员会运作和履行职权情况的资料。

考绩制度

22. 秘书长表示，在 2016 年开始的过去三个周期中，全秘书处 90% 的工作人员已按要求完成了考绩。此外，为提高业绩管理框架的客观性和可信度，2019 年在选定部门引入并试行了灵活业绩管理方法，并计划于 2020 年在选定的外地特派团进一步试点。再者，秘书处将努力使工作人员业绩成为本组织职业发展的明确标准(见 A/74/658，第 65-67 段)。

23. 关于上述灵活业绩管理方法的试点，行预咨委会询问后获悉，这需要在总部和外地将业绩管理与联合国秘书处的任务交付挂钩，方法除其他外包括：实施：(a) 注重成果的心态，工作人员可以制定目标并全年更新这些目标；(b) 通过随时提供 360 度反馈，形成持续反馈和对话的文化；以及(c) 工作人员和管理人员之间持续对话的文化。关于在个人考绩中反映授权的问题，行预咨委会获悉，在目前的工作人员业绩管理框架下，让优先事项和个人工作计划一致的机会有限，但灵活的业绩管理办法将规定根据部门优先事项把关键交付成果分配给主任及以下级别的具体管理人员/负责工作人员，下放的权力将在这方面得到反映。

24. 行预咨委会回顾，关于实施业绩优异奖励、业绩不佳采取补救行动以及对不满意行为和不当行为进行制裁的制度，人力资源管理厅进行了差距分析，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(见 A/73/800，第 32(b)段)。行预咨委会询问后获悉，目前，当发现业绩不足时，第一和第二考绩人需要采取补救措施帮助该工作人员。行预咨委会还获悉，按照国际公务员制度委员会的规定(见 A/70/30，附件三)，在试行的灵活业绩管理办法中，为支持建立一种赞赏文化所作的努力包括每日非正式的“轻量级”表彰内容，即工作人员或团队在业绩期间的任何时候都能得到其同事(包括直接下属、同行和管理人员)的表彰。行预咨委会认为，目前的评级分布显示，99% 的工作人员的业绩被评价为满意或以上，这可能没有准确反映秘书处的业绩(另见 A/73/497，第 61 段)。

25. 行预咨委会相信，秘书长将在大会审议本报告时提供关于灵活业绩管理办法试点方面的进一步资料，包括时间表和预期结果。

D. 组成部分 4：内部控制系统

条例、细则、手册、行政通知和标准作业程序

26. 秘书长在其报告第 68 至 75 段中表示，目前正在对本组织的政策框架进行全面审查，包括《工作人员条例和细则》修正案以及对《财务条例和细则》的修订，再者，为支持管理人员，提供了一个新的政策门户网站(<https://policy.un.org>)。他还表示，2019 年 9 月印发了经修订的采购手册。

27. 行预咨委会在其关于《联合国财务条例和细则》拟议修正案的报告(A/73/817)以及关于《工作人员条例和细则》修正案的报告(A/74/732 和 A/73/622)中提出了意见和建议。

28. 行预咨委会建议大会请秘书长确保充分遵守核定的《财务条例和细则》以及核定的《工作人员条例和细则》，以此作为整个问责制的一部分，以期由此产生与管理人员的个人责任和业绩的挂钩(另见上文第 18 段)。

执行伙伴

29. 如秘书长报告第 76 至 78 段所述，秘书处编写了将于 2020 年 3 月印发的与捐助者和执行伙伴订立协议的准则，其中涵盖了对执行伙伴的审查程序，以及秘书处实体保留对合作伙伴进行定期现场审查和审计的要求。此外，将在管理问题高级别委员会范围内探讨各种机制，以确定在选择、监测和监督伙伴以及在欺诈案件中系统分享信息方面是否有可能与联合国其他实体加强协调。

企业风险管理制度

30. 如秘书长报告第 79 至 83 段所述，作为对大会第 73/289 号决议的回应，已在业务转型和问责司设立了一个企业风险管理小组，并完成了经修订的全秘书处风险登记册，其中列有该报告第 80 段所列的 14 个关键的业务和战略风险领域(另见 A/73/800，第 36 段)。行预咨委会询问后得到了上述风险的说明，并获悉，由于正在与监督机构协商，因此这些风险须经管理委员会核准，风险的定义和优先级别可能会有所改变。行预咨委会重申新的授权框架下风险管理职能的重要性，并建议大会请秘书长在他关于问责制的第十次进展报告中列入关于行动和战略风险及其执行情况的最新资料(另见 A/73/800，第 36 段)。

内部控制说明

31. 秘书长在报告第 84 和 85 段中指出，目前正在编写内部控制说明。行预咨委会经询问后获悉，内部控制说明现定于 2021 年 3 月 31 日发布，各实体负责人要在每个日历年的年底签署一份声明，证明其职责范围内的内部控制框架得到遵守。行预咨委会还获悉，当前筹备工作包括 2020 年 1 月底在黎巴嫩进行试点，针对适用于联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处和西亚经济社会委员会的 11 个领域进行自我评估以及风险和控制审查。⁸ 行预咨委会还获悉，根据管理战略、政策和合规部对结果的审查，上述试点实体将正式回答自我评估清单上的所有问题，并提供对控制差距的补救计划，然后将与其他实体分享控制说明。

反欺诈反腐败框架

32. 行预咨委会回顾，审计委员会继续认为有必要加强工作人员对本组织面临的欺诈相关风险的认识(A/73/5(Vol.I)，第二章，第 326 段)，并就已确定的欺诈案件

⁸ 行预咨委会获悉，审查的领域包括：实体一级控制；采购；后勤实施；固定资产管理；在建资产；房地产；成本回收；人力资源；维持和平、经常预算和预算外资源；金库；差旅管理。

应遵循的程序以及应完成行动的时限发布明确的准则(A/74/5(Vol.I)，第二章，第150段)。如秘书长报告第86至88段所述，继2016年发布《联合国秘书处反欺诈反腐败框架》、2017年进行欺诈和腐败风险评估之后，接下来计划颁布反欺诈反腐败指南，并通过一项侧重于预防、发现和应对欺诈和腐败的战略。行预咨委会经询问后获悉，反欺诈工作队已经成立，将于2020年3月1日开始运作。行预咨委会重申，在指称得到证实的情况下，必须追究个人的责任(见A/74/528，第18段)。行预咨委会建议大会请秘书长在他关于问责制的第十次进度报告中介绍工作队工作的最新情况以及反欺诈反腐败指南。

评价

33. 关于内部评价和自我评价能力，根据大会第73/289号决议，秘书长在报告第100至103段中指出，内部监督事务厅正与业务转型和问责司合作制定全秘书处评价政策，该政策将以草案形式提供，并准备在2020年初征求意见。行预咨委会相信将在大会审议本报告时向大会提供该政策的最新情况，并建议大会请秘书长在他关于问责制的第十次进度报告中提供进一步的最新情况。

34. 行预咨委会回顾其先前要求，即在下一轮进度报告中列入自我评价活动的主要结果和成果摘要(见A/73/800，第39段)。行预咨委会经询问后获悉，虽然没有列入本进度报告，但拉丁美洲和加勒比经济委员会进行了自我评价，得出的经验教训和建议已在编制该委员会2020年工作方案时得到考虑。行预咨委会建议大会请秘书长在他的第十次进度报告中概述自我评价工作的主要结果和成果。

E. 组成部分 5：道德标准和诚信

35. 秘书长在报告第104至106段中指出，道德操守办公室在防止报复方面发挥着重要作用。行预咨委会在其关于道德操守办公室活动的最新报告(A/74/539)中提出了相关意见和建议。此外，行预咨委会将在即将提交的关于这一主题的报告，就秘书长关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的最新报告(A/74/705)提出意见和建议。

F. 组成部分 6：监督职能

36. 秘书长在报告第108至111段和附件四.B中概述了监督机构各项建议的执行情况。关于审计委员会各项建议的执行情况，行预咨委会回顾，截至2018年12月31日，在2017年12月31日终了年度167项有待执行的建议中，13项(8%)已得到充分执行，149项(89%)正在执行，4项(2%)尚未执行，1项(1%)因时过境迁而不必执行(见A/74/5(Vol.I)，第15-18段)。

37. 行预咨委会强调，充分和及时执行监督机构的建议是问责制度的一个组成部分，尤其也是高级管理人员契约背景下业绩评价的一个组成部分。行预咨委会过去曾多次表示关切，并回顾其最近的意见，即大会第73/268号决议再次请秘书长确保迅速及时地充分执行审计委员会的各项建议和行预咨委会的有关建议，追究方案主管不执行建议的责任，并有效处理审计委员会强调的各种问题的根源(见A/74/528，第13段)。行预咨委会建议大会请秘书长确保业务转型和问责司利用

其定期审查监督机构报告得出的经验教训和数据分析，并且作为监督协调员，向审计客户提供必要的支持和监督。

四. 其他事项

及时准确地提交文件

38. 行预咨委会回顾，大会在第 [73/289](#) 号决议第 15 段中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，注意到当前正在努力应对与文件编制有关的潜在挑战，并请秘书长确保继续在高级管理人员契约中列入一项关于及时提交文件重要性的相关管理指标。

39. 最近几个时期，行预咨委会都没有在排定的提交日期前收到文件，这对行预咨委会及时开展和完成工作的能力产生了负面影响。此外，行预咨委会回顾，在最近几个时期，行预咨委会还注意到向它提供的报告中有越来越多的不准确之处（另见 [A/73/800](#)，第 51 段）。行预咨委会建议大会请秘书长在行预咨委会同意的排定提交日期之前提供所有文件供行预咨委会审议。

五. 建议

40. 有待大会采取的行动载于秘书长报告第 113 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度的第九次进度报告([A/74/658](#))，但须符合行预咨委会在上文各段提出的意见和建议。
