



第七十五届会议

议程项目 139

审查联合国行政和财政业务效率

关于问责制的第十次进展报告：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. 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 [74/271](#) 号决议提交的题为“关于问责制的第十次进展报告：加强联合国秘书处的问责制”的报告 ([A/75/686](#))。在审议该报告期间，行预咨委会在线会见了秘书长代表，后者提供了补充资料和说明，最后提出了于 2021 年 2 月 25 日收到的书面答复。

2. 自 2005 年举行的第六十届会议以来，大会在第 [60/260](#)、[63/276](#) 和 [64/259](#) 号决议中阐述了问责制和确保加强秘书处问责制的重要性。在 2012 年举行的大会第六十六届会议期间，秘书长提交了他关于联合国秘书处问责制进展情况的第一份年度报告，供会员国审议。迄今为止，秘书长已提交 10 份此类进展报告 ([A/75/686](#)、[A/74/658](#)、[A/73/688](#) 及 [A/73/688/Corr.1](#)、[A/72/773](#)、[A/71/729](#)、[A/70/668](#)、[A/69/676](#)、[A/68/697](#)、[A/67/714](#) 和 [A/66/692](#))。秘书长在第十次进展报告中概述了联合国秘书处问责制的总体框架，介绍了正在进行或计划进行的各种审查、试点、举措以及“团结”系统和其他系统的技术改进，并说明了已有的定性和定量数据库以及相关统计信息。在下文第二节，行预咨委会讨论这方面的选定事项。

3. 行预咨委会回顾，大会第 [64/259](#) 号决议第 8 段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，从而按照所有决议、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；真实、客观、准确并及时报告业绩成果；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。

4. 自大会第六十六届会议以来，行预咨委会继续在其关于问责制的报告以及一系列包含问责制层面的报告¹ 中提出广泛的意见和建议。行预咨委会认为，问责制概念应是本组织的重要支柱，在所有改革努力以及所有组织、行政和业务变革中发挥核心作用，并应以自大会第六十四届会议以来一直沿用的上述问责制定义为基础。

5. 行预咨委会注意到，秘书长努力发展整个联合国秘书处可持续和全面的强有力的问责文化。行预咨委会建议大会请秘书长将今后的进展报告重点放在机构和个人问责的实际方面。因此，在进展报告中，秘书长应详细说明旨在促进问责制的进程和措施的具体成果和结果的落实和报告情况，包括统计信息，并说明其影响评估。这应包括一套明确透明的参数，包括根据既定的问责制定义、相关的工作人员条例和细则、适用的政策和指示以及政府间机构、内部和外部监督机构以及《联合国宪章》² 提供的指导，建立一整套可行的措施。³ 此外，行预咨委会相信，内部监督事务厅正在进行的评估的结果(见下文第 6 段)也将述及上述事项。

二. 行预咨委会的意见和建议

1. 内部和外部监督机构的审查

内部监督事务厅

6. 秘书长指出，内部监督事务厅(监督厅)目前正在对联合国问责制度进行评价，以确定该制度在多大程度上具有相关性、效率和成效，确保秘书处：(a) 充分执行政府间机构和附属机构核准的所有任务，(b) 及时、高效率地取得优质成果。

¹ 其中包括行预咨委会以往关于问责制的报告(A/74/741、A/73/800、A/72/885、A/71/820、A/70/770、A/69/802、A/68/783、A/67/776、A/66/738；A/64/683 及 A/64/683/Corr.1、A/63/457 和 A/60/418) 及其他相关报告，其主题包括：管理改革(A/75/538、A/74/7/Add.32、A/74/7/Add.7、A/73/411、A/72/7/Add.49 和 A/72/7/Add.24)；道德操守办公室的活动(A/74/539)；防止性剥削和性虐待特别措施(A/74/788、A/73/828、A/72/824 和 A/71/643)；全球外勤支助战略(A/69/874)；全球服务提供模式(A/73/791、A/72/7/Add.50、A/71/666 和 A/70/436)；人力资源管理(A/75/765、A/73/497、A/73/183、A/71/557、A/70/718、A/69/572 和 A/68/523)；纪律事项(A/75/776 和 A/74/558)；工作人员条例和细则修正案(A/74/732 和 A/73/622)；财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告(A/75/539、A/74/528 及 A/74/528/Corr. 1、A/73/430、A/72/537、A/71/669、A/70/380、A/69/386 和 A/68/381)；企业资源规划项目(“团结”项目)(A/75/7/Add.14、A/74/7/Add.17、A/72/7/Add.31、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/73/790、A/71/823、A/69/809、A/67/801 和 A/64/501)。

² 秘书处工作人员的行为以《联合国宪章》第十五章为指导。

³ 如本报告第 3 段所述，问责制的定义包括工作业绩的所有方面，包括一个明确界定的奖惩制度。

这项审查将于 2021 年 6 月底以前完成(A/75/686, 第 5 段)。为此目的, 编制了一份关于加强授权带来的工作量和责任变化的调查表, 并将其纳入监督厅的评价中(同上, 第 57 段)。行预咨委会询问后获悉, 评价范围包括深入分析问责制度四个组成部分的主要内容, 即组成部分二: 方案、规划和预算文件; 组成部分三: 成果和业绩; 组成部分四: 内部控制制度; 组成部分五: 道德操守标准和诚信。其他两个组成部分, 即《联合国宪章》(组成部分一)和监督职能(组成部分六)没有包括在评价中。行预咨委会还获悉, 预计该评价的结果将为秘书处审查和调整可能无法按预期发挥作用的任何组成部分提供路线图。

7. 秘书长在报告中指出, 管理战略、政策和合规部业务转型和问责司已经开始运作, 并开展了一些活动, 包括审查了 16 项主要业绩指标; 对采购职能进行分析, 以找出发放不准确的次级授权, 并确保“团结”系统中需要次级授权的职责与授权门户网站中的相关次级授权实现对接; 每季度进行一次检查, 以查明相互冲突的授权; 为受权负责的工作人员推出一项培训方案(A/75/686, 第 50-60 段)。

8. 行预咨委会期待内部监督事务厅的评价结果, 包括关于管理战略、政策和合规部业务转型和问责司的作用和运作情况的评价结果, 并期待秘书长在关于问责制的第十一次进展报告中介绍相关的评价结果。

联合检查组

9. 行预咨委会询问后获悉, 联合检查组将于 2021 年对联合国系统各组织的问责制框架进行全系统评估。行预咨委会期待联合检查组的审查结果, 并相信秘书长将结合上述评价结果讨论相关结论, 特别是与联合国系统其他组织吸取的经验教训和最佳做法有关的结论。

审计委员会

10. 审计委员会的意见和建议载于其关于联合国财务报告和已审计财务报表的年度报告第一卷(联合国)和第二卷(维持和平行动)中。行预咨委会回顾它曾强调, 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, 业务转型和问责司应确保利用监督机构报告得出的经验教训和数据分析(见 A/74/741, 第 36-37 段)。对审计委员会 10 年来发布的建议进行的长期分析表明存在一些反复出现的问题, 涉及财产管理、人力资源管理和财务管理以及以成本效益高的方式使用资源(A/75/686, 第 102-112 段)。行预咨委会打算在目前审议审计委员会关于联合国维持和平行动 2019 年 7 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日 12 个月期间财务报告和已审计财务报表的报告(A/75/5 (Vol. II))时, 并在 2021 年第四季度审议审计委员会关于联合国 2020 年 12 月 31 日终了年度财务报告和已审计财务报表的报告(A/76/5 (Vol. I))时, 对长期未执行的建议采取后续行动。

11. 秘书长表示, 2021 年将为所有实体包括秘书处外地行动发布 2020 年内部控制说明, 并将在执行过程中征求审计委员会的意见(A/75/686, 第 74-78 段)。行预咨委会注意到内部控制说明尚未执行, 并期待着一旦该说明付诸实施, 审计委员会就着手进行审查。

政府间机构

12. 大会第 [74/271](#) 号决议执行进展以及大会第七十四届会议通过的关于行政和预算事项的决议执行状况摘要分别载于秘书长报告附件一和附件二。行预咨委会注意到一些事项仍在进行中，并强调必须及时执行政府间机构的决定和建议，包括大会相关决议认可的行预咨委会的建议。

2. 活动、举措和试点项目

13. 秘书长报告附件三载列 2018-2021 年联合国秘书处成果管理制实施行动计划的执行进展摘要。行预咨委会注意到，问责制度正在不断加强和完善，采用了新的措施和概念，例如精简政策和提供更多的技术能力和数据挖掘资源，目的是加强联合国秘书处的整体问责制度。行预咨委会认为，尚不清楚这些活动、举措和试点项目整体上与在联合国秘书处发展强有力的问责文化和持续监督授权是否有联系以及如何联系。行预咨委会回顾其观点，即必须使工作计划与既定任务规定的核定方案活动保持一致，同时还要监测个人和实体在执行授权活动方面的业绩和问责制([A/75/765](#)，第 27-28 段)。行预咨委会建议大会请秘书长提供资料，其中包括说明执行成果管理制和成果预算制及其在三个相关资金来源之间的潜在协调，如何彼此配合，形成一个可持续和全面的问责制度。

14. 此外，作为“团结”项目扩展部分二期的一部分，向各维和特派团推出了业绩看板，使战略计划、方案执行情况和预算消耗能够直观地与员额在职数据联系起来([A/75/686](#)，第 15-20 段)。此外，在与 8 个外地特派团密切协商后，于 2020 年 7 月完成了为期两年的全面业绩评估系统试点项目。这些特派团的反馈证实，该系统已实现其目标，成为一项有效的工具，并改善了文职、警察和军事部门之间的融合(同上，第 15-21 段)。行预咨委会回顾，大会在第 [74/271](#) 号决议第 11 段中鼓励秘书长进一步扩大数据利用，从而为决策提供参考借鉴和改善组织业绩，并在其下一次进展报告中报告有效利用数据在本组织向成果文化转变方面的影响力。行预咨委会注意到通过新举措和数据挖掘方法加强问责制度的努力。行预咨委会期待内部监督事务厅目前正在进行的评价的结果。行预咨委会相信，秘书长下一次进展报告将提供这方面的资料。

3. 人力资源

高级管理人员契约

15. 秘书长表示，最近在高级管理人员契约中列入了包括以下方面的新指标：内部控制说明；为特派团人员提供安全、健康的工作场所；考虑安置受缩编影响的合格工作人员；在行为和纪律方面加强领导层问责制，包括预防和处理性剥削和滥用权力。秘书长指出，在及时向大会和会议管理部提交文件方面，2019 年，92% 的高级管理人员达到 90% 的文件按时提交的门槛值(同上，第 26-30 段)。行预咨委会询问后获悉，所有高级管理人员必须不迟于行预咨委会商定的预定提交日期提供所有文件供行预咨委会审议。

16. 行预咨委会注意到，高级管理人员契约中关于监督机构建议执行情况的指标将得到加强，相信这将促使高级管理人员更加努力地执行监督机构的建议。然而，行预咨委会认为，报告的文件及时提交率很高，仍然不能反映秘书处经常拖延向行预咨委会提交文件的业务现实。行预咨委会回顾，大会在第 74/271 号决议第 16 段中，除其他外，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包括一个相关管理指标，并在其下一次进展报告中说明如何利用这一指标来改善高级管理人员在及时提交文件方面的问责(另见 A/74/741，第 37-39 段)。行预咨委会还回顾，它在上一次报告中强调指出，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(同上，第 20 段)。行预咨委会在其关于 2019-2020 年期间人力资源管理改革概览及今后展望的报告中对高级管理人员契约提出了进一步评论(A/75/765，第 29-30 段)。

考绩和管理

17. 行预咨委会回顾其观点，即目前的业绩评级分布情况，有 99% 以上的工作人员被评为“超出预期”或“符合预期”两个类别(A/75/765，第 31-36 段)，未能准确反映工作人员的业绩(A/74/741，第 24 段)。行预咨委会询问后获悉，旨在提高业绩管理框架客观性和公信力的所谓灵活的业绩管理办法的试点工作已经结束，目前正在审查结果，将于 2021-2022 年考绩周期推出(另见 A/75/686，第 31-36 段)。行预咨委会回顾其在关于 2019-2020 年期间人力资源管理改革概览及今后展望的报告中的建议，即向大会提供更多的信息和澄清，说明当前业绩管理制度改进的试点实施阶段，例如考虑采用业绩评级分级曲线，以及可能涉及的任何经费问题(另见 A/75/765，第 35-36 段)。

工作人员参与度调查(2019 年)

18. 秘书长表示，超过 18 000 名工作人员(占工作人员的 52%)参加了 2019 年进行的第二次工作人员参与度调查(A/75/686，第 47-49 段)。结果显示，只有 49% 的工作人员对“联合国秘书处各级人员受到尊重”的问题作出了肯定的答复。行预咨委会强调指出，高级管理人员有责任确保工作人员受到尊重和在有利的环境中工作，并就此接受问责。

4. 管理欺诈和腐败风险

跨职能工作组以及拟订反欺诈和反腐败指南

19. 作为全秘书处整体风险评估的一部分，2019 年进行了一次欺诈和腐败风险评估，着重指出了与欺诈和腐败有关的六个重大风险：(a) 组织文化；(b) 信息和通信技术治理和网络安全；(c) 执行伙伴；(d) “团结”系统控制环境；(e) 燃料、口粮和库存盗窃；(f) 采购欺诈。为拟订反欺诈和反腐败指南而成立的工作组因 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行暂停工作后，与审查反欺诈和反腐败事项有关的所有问题都分配给了全秘书处风险评估工作组。此外，2020 年 3 月，管理问题高级别委员会第三十九届会议核可设立欺诈风险管理跨职能工作组，该工作队还审议了欺诈风险管理的最佳做法，特别是在 COVID-19 大流行背景下的

最佳做法。2021 年期间，秘书处计划除其他外：(a) 在 2021 年第一季度结束前确定欺诈和腐败风险等所有重大风险的风险处理和应对计划；(b) 2021 年第二季度结束前拟订上述反欺诈和反腐败指南和战略，这也是审计委员会的建议(A/75/686，第 69-75 段)。

20. 行预咨委会期待秘书长在下一次进展报告中介绍欺诈风险管理跨职能工作组的最新工作情况。此外，行预咨委会相信，关于反欺诈和反腐败指南和战略的细节，包括准则将如何传播，执行情况如何监测，将在下一次进展报告中说明。行预咨委会打算在 2021 年第四季度审议审计委员会关于联合国 2020 年 12 月 31 日终了年度财务报告和已审计财务报表的报告期间，就与欺诈和腐败有关的事项采取进一步的后续行动。

供执行伙伴使用的准则

21. 行预咨委会回顾，与执行伙伴订立协议的准则原定于 2020 年 3 月发布(见 A/74/741，第 29 段)，并注意到现在计划于 2021 年第二季度发布准则的最终版本(A/75/686，第 61-62 段)。行预咨委会询问后获悉，准则将专门针对联合国秘书处各实体发布，并将考虑到秘书处的立法框架、条例、规则、政策和业务流程，还将处理与欺诈有关的风险。行预咨委会相信，下一份进展报告将介绍有关与执行伙伴订立协议的准则的最新细节，包括如何传播这些准则和监测执行情况。

5. 环境可持续性

22. 行预咨委会注意到，秘书长的本次进展报告没有列入使秘书处具有环境可持续性这一主题，但回顾第九次进展报告讨论了这一主题，其中介绍了若干相关步骤，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%。关于联合国的碳中和，当时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(A/74/741，第 16-17 段)。⁴ 行预咨委会询问后获悉，使秘书处实现环境可持续性的努力目前包括执行外地特派团环境战略的第二阶段(2020-2023 年)；和平行动关于废物管理计划和能源基础设施管理计划的标准作业程序。行预咨委会询问后还获悉，业务转型和问责司的主要成就包括 2019 年 9 月颁布联合国秘书处的环境政策；秘书处通过了自身的气候行动计划，其中设定了八项目标，包括到 2030 年将秘书处的碳足迹降低 45%；2019 年秘书处全球业务实现认证的碳中和。

23. 行预咨委会相信，环境可持续性将扩大到整个联合国秘书处。行预咨委会建议大会请秘书长在今后的进展报告中列入关于成果、结果和所涉经费问题的具体资料，包括联合国秘书处和维持和平行动的成本和效益。行预咨委会将在各项报告中，包括在其关于 2022 年拟议方案预算的报告、关于维持和平行动共有问题

⁴ 有关温室气体排放的最新报告可查阅：www.greeningtheblue.org/reports/greening-blue-report-2020。

的意见和建议的报告以及关于各个维持和平特派团的报告中，继续讨论环境可持续性与管理问题。

6. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响

24. 如秘书长报告所述，2020 年 COVID-19 大流行暴发影响了一些与问责制有关的措施的进展，例如，灵活的业绩管理试点第二阶段执行工作曾暂时推后，但现已继续进行(A/75/686，第 32 段)。秘书长还表示，秘书处计划与主要的会员国组讨论 2022 年拟议方案拟议预算的格式；根据大会第 75/243 和 75/252 号决议，将在相关拟议预算和执行情况报告中纳入有关资料，说明流动性危机的影响和 2020 年期间 COVID-19 大流行的影响。行预咨委会还获悉，COVID-19 对问责制工作及其进展产生影响的原因是强制性远程办公改变了工作方法，以及需要调动内部人力资源能力，以满足与 COVID-19 有关的若干紧急行政需求，例如编制与 COVID-19 有关的新的行政准则和政策指导。

25. 行预咨委会回顾其在关于 2021 年拟议方案预算的第一次报告中就 COVID-19 大流行的影响提出的评论和建议，包括请秘书长在下一次拟议方案预算中提供更多资料，说明大流行的影响，包括经验教训、最佳做法、增效措施、整个联合国系统的协调与合作(A/75/7，第一章，第 12-15 段)。

三. 建议

26. 秘书长报告第 115 段载列了秘书长请大会采取的行动。关于目前由内部监督事务厅进行并将于 2021 年 6 月结束的对联合国问责制度的评价，行预咨委会建议大会请秘书长在关于问责制的第十一次进展报告中提出评价结果，包括任何所涉经费问题。在符合上文各段的意见和建议的前提下，行预咨委会建议大会请秘书长在今后的进展报告中介绍与问责制度各组成部分有关的具体成果(包括工作人员和高级管理人员接受问责的具体情况和相应的行动)、定量和定性结果以及相关费用。