



第七十七届会议

议程项目 136

审查联合国行政和财政业务效率

关于问责制的第十二次进展报告：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有关关于问责制的第十二次进展报告：加强联合国秘书处的问责制(A/77/692)的报告。行预咨委会在审议该报告期间会晤了秘书长的代表，他们提供了补充资料并作了澄清，最后提交了注明日期为 2023 年 2 月 17 日的书面答复。

2. 秘书长指出，他的报告是根据大会第 70/255 号决议的要求提交的，其中介绍了截至 2022 年 12 月为加强联合国秘书处问责制所作努力的最新情况。

3. 大会第 64/259 号决议第 8 段决定采用以下问责制定义，¹ 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。

¹ 问责制的定义包括工作业绩的所有方面，包括明确界定的奖惩制度(见 A/75/804，第 5 段)。



4. 自 2011/12 年举行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中提出广泛的意见和建议。² 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。迄今为止，秘书长已提交 12 份此类进展报告(A/77/692、A/76/644、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)。秘书长在第十一次进展报告中介绍了截至 2021 年 12 月为加强联合国秘书处问责制所做努力的最新情况。行预咨委会询问后获悉，大会已决定不对秘书长的第十次进展报告(A/75/686)或行预咨委会的有关报告(A/75/804)采取行动。行预咨委会注意到，秘书长关于问责制的第十次(A/75/686)和第十一次(A/76/644)进展报告以及行预咨委会在相关报告(A/75/804 和 A/76/728)中提出的意见和建议已不再列入大会议程。行预咨委会强调，大会必须提供政策指导，以鼓励秘书长不断努力促进本组织的问责制(另见第 77/267 号决议，第 27 段)。

二. 加强秘书处问责制进展概览

5. 秘书长在其报告中阐述了为加强问责制而推行的各项活动。2021 年，《联合国价值观和行为框架》在整个秘书处推出，作为转变组织文化的基础，同时推出《问责手册》，为工作人员提供问责制方面的信息和指导。执行活动包括 2022 年领导力对话和建立全秘书处价值观倡导者网络。秘书处还修订了业绩管理和发展框架，该框架帮助工作人员制定与本组织目标相一致的可衡量的个人目标，简化业绩评估工具，并便利在周期内举行有关业绩的谈话，以便在业绩不佳发现时发现这种情况，而不是像以前的制度那样在固定的相隔时间内才进行一次谈话(A/77/692，第 2 至 6 段)。行预咨委会相信，关于联合国价值观和行为框架的详细资料将列入下一次报告，供大会审议。

6. 秘书长在其报告中还介绍了在联合国秘书处消除种族主义和促进人人享有尊严战略行动计划的进展的最新情况。在大会通过第 76/271 号决议后，秘书长任命了一个由高级领导人和 2 名外部专家组成的执行工作指导小组，负责监督该战略行动计划的全面落实、执行和主流化。执行工作由一个反种族主义小组和各部厅负责人任命的反种族主义倡导者提供支助，以便在实体一级开展工作。联合国

² 这些报告包括行预咨委会以往关于问责制的 13 份报告(A/75/804、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 和 A/64/683/Corr.1、A/63/457 和 A/60/418)及其其他有关报告，包括关于下列问题的报告：管理改革(A/76/7/Add.29、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/76/551、A/74/539)；防止性剥削和性虐待特别措施(A/75/847、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/76/554、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/76/7/Add.20、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)。

监察员办公室作为一个中立的召集人，继续促进提高对各种形式的种族主义如何在工作场所表现出来的认识的各种举措(同上，第 7-10 段)。

7. 行预咨委会询问后获悉，由于立法机构核准的 18 个月工作人员和非工作人员资源少于秘书长在其关于在联合国秘书处消除种族主义，促进人人享有尊严的报告(A/76/771)中提出的请求，秘书长重新调整了战略行动计划项目执行工作的优先次序。具体而言，消除个人、人际、结构性和体制性种族主义的定向行动中涉及组织文化、业务和管理做法、系统和内部司法程序的一些项目将得到充分执行，而其他项目将予以部分执行，并推迟到将来有资源时执行。行预咨委会还获得了关于秘书长设立的指导小组的人员组成及其职权范围的资料。行预咨委会相信，下一次进展报告将提供关于被推迟的活动和指导小组人员组成的最新资料。行预咨委会在其关于 2021-2022 年期间人力资源管理改革概览的报告(A/77/728/Add.1)中提出了进一步意见。

方案、规划和预算文件

8. 秘书长指出，依照大会第 76/236 号和第 76/245 号决议，他推出了对 2023 年拟议方案预算的列报格式的改进，同时保持向会员国提供的信息量，包括简化战略的拟订，以及更多关于冠状病毒病(COVID-19)对方案执行的影响的综合信息。2022 年继续为各部门编制拟议方案预算提供指导和支持，秘书处为尽早与会员国接触提供便利。拟议方案预算的格式业已稳定。根据大会关于维持和平行动共有问题的第 76/274 号决议，秘书长采取步骤进一步提高预算透明度，并提供更详细的信息。对预算类别和亚类的结构作了修改，以加强关于人员类别的报告和作出改进，从而提高预测，并预计和减轻国际公务员制度委员会的决定或燃料价格变化等外部因素的影响(A/77/692，第 13、14 和 17 段)。

9. 行预咨委会相信，秘书长将继续努力改进拟议方案预算的列报方式，特别是确保资源与成果预算编制框架明确挂钩，并反映现有任务和实现任务的措施，以及对会员国优先事项的影响(A/77/7，第 9 段)。行预咨委会还相信，秘书长将在下一次进展报告中提供这方面的最新情况。

10. 行预咨委会询问后得到了有关秘书处各实体在及时提交文件方面的总体业绩的概览(见表 1)。

表 1

2019-2021 年秘书处各实体在及时提交文件方面的业绩

年度	提交的文稿完全符合要求		提交的文稿完全符合要求的百分比
	提交的文稿完全符合要求	未完全按照要求提交文稿	
2019	1 124	72	94
2020	881	78	92
2021	920	68	93

11. 行预咨委会回顾，大会在第 74/271 号决议第 16 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，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；A/76/178，第 8 段)。

成果管理制

12. 秘书长表示，秘书处各实体目前正在利用战略管理应用程序报告整个预算周期的应交付产出和成果。截至 2022 年 12 月，由方案预算供资的秘书处所有实体在战略管理应用程序中反映了有关其方案计划的 2022 年战略文件，并提供其成果和应交付产出的最新监测情况。对于由维持和平预算供资的实体，2022 年 9 月开始采用类似办法。截至 2022 年 11 月，综合规划、管理和报告系统管理着 4 413 个业务项目，5 000 多人可以使用该系统，包括用于规划、预算编制、监测和报告。与联合国系统职员学院合作编制拟于 2023 年推出的题为“成果管理制简介”的在线自学课程的工作已接近尾声。综合项目管理人员看板结合了取自“团结”项目的实务数据和财务数据，该看板业已推出，为方案管理人员提供关于资源使用情况和在实现切实成果方面进展情况的清晰可见度。本组织将加强对方案计划执行情况的监测，要求秘书处各实体每季度在战略管理应用程序中提供监测方面的最新情况，业务转型和问责司将协助精简全秘书处的综合规划、管理和报告(A/77/692，第 20-24 和 26 段)。

13. 关于统一用于方案预算、维持和平特派团和预算外资源的规划和执行情况报告的框架，行预咨委会询问后获悉，已采取三项措施：(a) “团结”项目应用程序套件的最新补充，即综合规划、管理和报告解决方案，旨在管理各供资来源项目的整个生命周期；(b) 秘书处建立并向选定实体推出了综合项目管理人员看板，计划于 2023 年 3 月在全球推出；(c) 秘书处将提议修订《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2013/4 和 ST/SGB/2013/4/Amend.1)以及《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》(ST/SGB/2018/3)，以统一成果预算制框架。

14. 行预咨委会询问后获悉，战略管理应用程序同综合规划、管理和报告解决方案之间的主要区别在于，战略管理应用程序是在实体或次级方案一级运作，并提供一个框架来获取和监测立法核准的方案计划和成果预算编制，而综合规划、管理和报告解决方案则允许管理人员将核准的方案计划细分为较小的项目，以便进行更有效的管理。综合规划、管理和报告解决方案中的每个项目都与核定方案计划和预算中的次级方案挂钩，确保每个项目的法定任务明确。此外，综合规划、管理和报告解决方案使管理人员不仅能够按照成果管理制办法进行实质性规划，而且能够按成果计算费用，并据此监测进展情况。行预咨委会还获悉，有 21 个实体在使用包括综合规划、管理和报告解决方案在内的战略规划、预算编制和业绩管理，战略规划、预算编制和业绩管理中有 5 420 个框架和(或)项目。

15. 行预咨委会注意到采用了战略管理应用程序，以报告整个预算周期的应交付产出和成果，并在综合规划、管理和报告系统中管理业务项目(见上文第 9 段)。行预咨委会期待在相关报告中收到更多信息，包括关于统一经常预算、维持和平

特派团和预算外资源规划和执行情况报告框架的信息(见上文第 13 段)。行预咨委会将在 2024 年拟议方案预算报告中提出进一步意见。

环境可持续性

16. 秘书长表示,秘书处报告的温室气体排放总量继续下降。自 2018 年以来,秘书处通过温室气体减排和抵消举措相结合的办法,实现了气候中和。向会员国提供了环境记分卡,使其了解维和特派团和外地特别政治任务的环保绩效(A/77/692,第 27 和 28 段)。

17. 非洲经济委员会启动了非洲会堂项目,其中包括一项环境管理计划,与此同时,拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)则完成了水管理计划。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)开始将其环境管理系统扩大到其各区域办事处,西亚经济社会委员会(西亚经社会)获得了国际标准化组织(ISO)认证(ISO 14001 和 ISO 9001)。联合国内罗毕办事处完成了其第一座可能安装太阳能电池板的净零大楼。在纽约联合国总部,秘书处大楼照明装置的发光二极管(LED)改造工程业已完成(同上,第 29-33 段)。

18. 行预咨委会询问后获悉,2021 年,西亚经社会温室气体排放量下降了 20%,与此同时,拉加经委会的水消耗量减少了 55%。亚太经社会在会议室安装了温度和二氧化碳传感器,联合国内罗毕办事处的回收废物统计数字高于计划目标。由于维持和平行动和外地政治任务占秘书处碳足迹的 92%,因此继续专门侧重于对这些特派团的业务支助,并使用一套主要业绩指标来衡量和平行动环境战略(2017-2023)的执行进展情况,这些指标每年在概览报告中予以报告。

19. 行预咨委会确认秘书处为实现气候中和所作的努力,包括在一些正在进行的施工项目中所作的努力。行预咨委会将在其即将提交的关于维持和平特派团的共有问题报告中就和平行动环境战略第二阶段的执行情况提出进一步意见。

组织业绩与数据分析

20. 秘书长表示,新开发的人力资源数据模型被用于为会员国开发和试运行新的联合国秘书处工作人员门户网站,该网站让会员国能够更深入地了解联合国工作人员的构成情况。根据 2021 年推出的业绩管理制度,部署了新的电子考绩报告系统。问责指标监测部分增加了新的功能,以提供有关内部监督事务厅(监督厅)审计建议的汇总信息,以及与监督厅看板中具体细节的联系。增加了两个主要业绩指标,一个有关获得必要授权的采购审批人的指标,另一个用于监测获得财产管理授权的工作人员是否完成了强制性培训的指标。根据 2022 年最终数据的发布情况,2023 年 2 月将推出另一套关键业绩指标。这将包括人力资源、财务、采购和旅行等职能领域的新指标。在最初试点阶段完成后,面向会员国的秘书处工作人员门户网站将于 2023 年全面发布(同上,第 39-46 段)。

高级管理人员契约

21. 秘书长表示,2022 年共签结 75 份高级管理人员契约。行预咨委会询问后获悉,这涵盖需要与秘书长订立 2022 年契约的所有高级管理人员。为了透明起见,

在网上公布了这些契约。在疫情封锁造成混乱之后，业务支助部继续支持高级领导层，包括在实地促进改善各实体负责人和高级领导层对组织治理的了结。2023年及以后，重点将是评估用于衡量定期使用团结项目战略规划、预算编制和业绩管理解决方案的一个新指标的成果，并最后确定 Inspira 契约模块中的助理秘书长契约(同上，第 48-50 段)。

22. 行预咨委会询问后获悉，关于管理方案预算供资实体的高级管理人员 2021 年的业绩，64%的集中评估的管理指标被评为“满意”。关于适用于外地特派团的所有特别目标方面，74%的指标被评为“满意”。就与地域代表性有关的指标的执行情况而言，观察到总体执行情况有所下降，有两个实体实现了从无任职人员和任职人数不足的会员国任用须按地域分配的员额的比例达到 50%的目标，而上一个周期有 4 个实体实现了这一目标。就 2021/22 年度维持和平特派团团长业绩而言，在适用于外地特派团的特别目标方面，所有指标中有 81%被评为“满意”，40%的管理人员在所有适用目标方面均被评为“满意”，与 2020/21 年度相比有显著改善。在管理业绩方面，68%的集中评估的管理指标被评为“满意”，高于 2020/21 年度的 61%。

23. 行预咨委会相信，今后的问责制报告将继续列入对高级管理人员契约执行情况的分析以及为应对所查明的任何挑战所作的努力。

24. 行预咨委会对来自无人任职和任职人数偏低的会员国的工作人员被任命担任须按地域分配的职位的人数表示关切，并重申其建议，即大会请秘书长在今后关于问责制的报告中报告这方面的遵守情况，并进一步确保今后在不遵守的情况下采取适当的问责措施。(A/74/696，第 14 段)。行预咨委会在其关于 2023-2026 年期间推进人力资源管理改革的报告(A/77/728)和关于秘书处的组成：工作人员情况统计的报告(A/77/729)中发表进一步的评论意见。

25. 关于业务支助部提供的实地协助，行预咨委会询问后获悉，该部在 2019 年 7 月开始利用自愿资金提供组织治理和资源管理方案。该方案面向各实体的高级领导层，以提高他们对组织治理和如何部署构思的理解，促进实体运作方式的问责制和透明度，并利用组织治理信息向他们自己和利益攸关方保证其实体的效力和效率。通过与领导团队举行的 5 次有人主持的讨论会，业务支助部代表和公共部门组织治理顾问利用行业最佳做法和适合联合国背景的内容交付了该方案。该方案的成果包括商定行动计划，由领导小组将在具体时限内采取行动，以便借助里程碑和咨询服务，改善其实体的组织治理，从而帮助执行工作。迄今为止，已向 41 个实体交付该方案，涉及秘书处 285 名高级领导人员。

26. 行预咨委会回顾，在根据 2021 年高级管理人员契约进行高级管理人员业绩评价方面，审计委员会发现了以下问题：(a) 在评估高级管理人员业绩方面，应根据 2018-2021 年联合国秘书处执行成果管理制的行动计划，加强方案成果的实现；(b) 在评估高级管理人员的业绩时，应在试点措施中考虑到重大和反复出现的合规方面问题(A/77/5(Vol. I)，第二章，摘要)。

业绩管理制度

27. 秘书长表示，2021-2022 年考绩周期推出的最重要的变化之一是实行多名评核人/360 度反馈方法，使工作人员能够对其第一考绩人进行向上反馈。在 2021-2022 年考绩周期，对 D-1 和 D-2 职等工作人员实行了这一机制。这一工具现已在 2022-2023 年考绩周期向所有负有管理职责、身为四名或四名以上工作人员第一和(或)第二考绩人的工作人员酌情推出。新的业绩管理方法还按照第一考绩人和工作人员商定的频率，扩大周期内的业绩对话。将审查 2022-2023 年业绩周期对所有负有管理职责、身为四名或四名以上工作人员的第一和(或)第二考绩人的工作人员的人员管理指数反馈的汇总结果，以便为今后的领导力和管理培训方案拟订提供信息(A/77/692，第 51-57 段)。

28. 行预咨委会询问后得到有关工作人员业绩的资料(见表 2)。

表 2

2017-2018 和 2021-2022 年工作人员业绩统计

周期	工作人员总数	已完成 (百分比)	超出预期 工作人员人数	符合预期	部分符合预期	不符合预期
2021-2022	32 005	92	11 888	17 294	147	19
2020-2021	33 076	94	12 849	18 223	102	18
2019-2020	32 851	90	11 177	18 441	104	24
2018-2019	31 658	96	10 759	19 648	127	22
2017-2018	34 917	95	11 232	21 881	143	11

29. 行预咨委会回顾，大会第 77/260 号决议第 9 段表示注意到行预咨委会报告第 7 段，其中行预咨委会注意到采用了 360 度反馈方法，并相信这些努力将有助于有效的人员管理和有利、安全的工作环境(A/77/559，第 7 段)。大会请秘书长继续按照适用的《联合国工作人员条例和细则》，对经确定在决策上有重大疏忽而且导致诉讼并因此导致财务损失的管理人员追究责任，并向大会第七十八届会议报告有关情况(第 77/260 号决议，第 10 段)。

30. 行预咨委会相信，将在大会审议本报告期间向大会提供关于多名评核人/360 度反馈方法的进一步资料。行预咨委会强调，必须确保有一个可信的业绩评级制度，并相信下一次进展报告以及秘书长关于人力资源管理的相关报告将纳入按实体分列的基于工作人员考绩评级的可比信息(另见 A/76/728，第 23 段)。

31. 行预咨委会还认为，需要作出更多努力，确保立法机构概述的高级别可交付成果与工作人员个人工作计划之间的联系，包括为此制定个性化业绩衡量标准，以确保执行任务方面的个人责任，并期待下一次进展报告提供更多信息。行预咨委会重申，高级管理人员和各级工作人员的业绩与秘书处已获授权活动的实施密切相关，高级管理人员契约和工作人员工作计划应与既定任务规定的核定方案活动保持一致(另见 A/75/765，第 27-28 段)。行预咨委会还重申，不仅需要将核定方案活动与成果预算编制和成果管理制联系起来，而且还需要在高级管理人员契

约和工作人员工作计划中明确界定基于成果的业绩指标和基准(另见 [A/76/728](#), 第 21 段)。

工作人员参与度调查和培训

32. 秘书长表示, 2021 年 12 月和 2022 年 1 月展开的 2021 年度员工参与度调查收到的回复率为 50%。下一次调查定于 2023 年进行。业务支助部继续扩大业务领域的培训范围, 主要是人力、财政和实物资源方面的培训。知识网关平台已从 39 个专题页面扩大到 111 个, 存放了 930 多份行政和业务指导文件, 如手册、指南和标准作业程序等。截至 2022 年 11 月, 该网关已被 35 000 多个用户访问了 778 000 次([A/77/692](#), 第 69-72 段)。行预咨委会相信, 将进一步努力改善工作人员对全球参与度调查的参与, 并相信下一次进展报告将列入关于下一次调查结果的资料。

授权

33. 秘书长表示, 业务转型和问责司推出了一套扩大的主要业绩指标, 以应对风险领域, 更好地与修订后的高级管理人员契约模板保持一致。管理看板的问责指标监测部分得到加强, 涵盖的实体扩大到包括驻地协调员办公室, 这些办公室以前在“团结”系统中的数据有限。该司设计、开发并测试了授权门户网站的重要增强功能, 该网站将于 2023 年推出, 同时还将发布修订后的授权文书。该司还加强了与行使授权有关的内部控制, 采取的做法是全面审查了关于授权要求的“团结”系统角色指南和安保联络干事工作手册。今后将采取的措施包括: 公布修订后的授权政策, 发布相应的授权文书, 并推出增强版授权门户网站; 以及推出应对机制的升级部分, 以加强对管理人员行使授权的问责(同上, 第 74-78 段)。

34. 行预咨委会询问后获得了一份与权力下放有关的主要业绩指标清单以及按职能领域分列的权力下放清单。行预咨委会还获悉, 在调整和不断更新权力下放框架方面的一个重大挑战是, 与《联合国财务条例和细则》及《联合国工作人员条例和细则》所涉事项有关的政策的所有变化都可能导致秘书长授予各实体首长或其他官员的权力发生变化。在审议非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动 2021 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日期间预算执行情况报告([A/77/638](#))时, 行预咨委会询问后获悉, 正在最后定稿的对关于授权执行《工作人员条例与细则》以及《财务条例和细则》的 [ST/SGB/2019/2](#) 号秘书长公报的修订, 将通过以下方式进一步明确缩编和清理结束期间的授权: (a) 通过参照实体在其任务结束时的法律性质澄清实体的定义, “填补法律空白”; (b) 澄清在实体的业务启动和结束时行使临时授权的问题; (c) 澄清在代理主管承担职位空缺的官员所承担的职能时, 将权力下放给代理主管的方式。

35. 行预咨委会注意到将在 2023 年发布经修订的授权文书的同时推出授权门户网站的增强功能, 还计划对授权政策进行的修订, 发布相应的授权文书, 出台增强的授权门户网站, 以及推出应对机制的升级部分, 以加强对管理人员行使下放权力的问责。行预咨委会相信, 经更新的权力下放框架将加强总部的监督, 并解决总部与外地之间的责任分担问题, 详细资料将在下一次进展报告中提供。

36. 行预咨委会回顾，强调指出，依然需要一个运作良好的权力下放制度，办法是明确界定接受下放权力的各级人员的作用和责任，在监测和行使下放权力、减少风险和保障措施方面建立系统的报告机制，以及在发生管理不善或滥用权力情况时采取行动，并强调加强问责制是成功下放权力的关键(第 74/271 号决议，第 7 和 8 段)。行预咨委会在其关于 2021 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间秘书长处理纪律事项和可能犯罪行为案件的做法的报告(A/77/730)中提出了进一步评论意见。

37. 行预咨委会询问后获得了监督厅关于评价联合国秘书处问责制的咨询报告，其中包括需要采取的下列行动：秘书长应优先印发关于管理战略、政策和合规部、业务支助部和和平行动部组织结构的公报，明确概述第二道防线的实施情况，以便对政策、程序和全秘书处举措的遵守情况进行集中监测。行预咨委会认为，尽管授权具有分散性，也仍需要确定个人问责制以及总部和外地地点之间共担责任的情况，在过渡时期，比如在外地特派团的设立和清理结束期间，以及在特派团团团长抵达之前和离开之后，尤其如此。行预咨委会建议大会请秘书长就特派团过渡期间总部与外地地点间划分和共享授权的问题提出具体建议(另见 A/76/728，第 29 段)。行预咨委会还在其关于联合国维持和平行动 2020 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日 12 个月期间财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告的报告(A/76/735 和 A/76/735/Corr.1)中发表了相关评论意见。

与捐助方和执行伙伴的协定

38. 在有关捐助方面，秘书长报告第 79 段指出，2022 年期间，方案规划、财务和预算厅重点发布了与捐助方订立协议和接受自愿捐款准则。行预咨委会询问后获悉，根据《联合国财务条例和细则》、政策和程序，各实体负责人有权征求和接受自愿捐助，包括礼品或捐赠(现金或实物)。在行使这一权力时，各实体负责人与管理战略、政策和合规部及法律事务厅协商，讨论提供这类捐助的条款和条件。方案规划、财务和预算厅发布了一套最新准则，以协助秘书处各实体争取和接收自愿捐款，秘书处工作人员可在知识网关这一行政和业务指导平台上查阅这些准则。

39. 行预咨委会注意到，《联合国财务条例和细则》条例 3.12 规定：“秘书长可以接受现金或非现金的自愿捐助，但捐助的目的必须与本组织的政策、宗旨和工作符合，而接受自愿捐助如直接或间接增加本组织财政上的负担时，必须征得主管当局的同意。”细则 103.4(b)规定：“自愿捐助、赠与或捐输，如直接或间接造成本组织额外财务负担，须经大会核准，才可接受。”行预咨委会询问后获悉，如果存在负债，根据授权，将把该提议提交管理战略、政策和合规部，以便可能提交大会核准。行预咨委会建议大会请秘书长确保各实体首长遵守《联合国财务条例和细则》，以透明方式接受自愿捐款，并在下一次进展报告中提供最新资料。

40. 关于执行伙伴，秘书长指出，2022 年的重点还放在改进与外部伙伴的机构模板协议上，这一进程的下一步将是发布关于同执行伙伴互动协作的最新全面准则(A/77/692，第 79 段)。行预咨委会询问后获悉，与外部伙伴的协议模板已经更新，以通过标准实务和财务报告要求及审计规定等方式，进一步加强对执行伙伴关系安排的管理。联合国伙伴门户网站在能力和风险概况方面取得了进一步发展，包

括即将推出数字化的关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的议定书。关于同执行伙伴互动协作的准则将涵盖伙伴关系管理的整个生命周期，包括招标和甄选过程、预算编制和向伙伴付款、实质性和财务报告要求、协议的发布、审计和伙伴业绩评价。

41. 行预咨委会回顾，与执行伙伴订立协议的准则最初定于 2020 年 3 月发布，后来推迟到 2021 年第二季度(见 [A/75/804](#)，第 21 段)。秘书长曾表示，这些准则将于 2022 年第一季度发布，包括嵌入“团结”系统赠款人管理模块的关键原则和标准化流程(见 [A/76/644](#)，第 56 段)。行预咨委会还回顾，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(见 [A/75/804](#)，第 21 段)。

42. 行预咨委会建议大会请秘书长在下次进展报告中就与执行伙伴订立协议的准则提供最新情况。

企业风险管理制度

43. 秘书长表示，业务转型和问责司继续监测全组织最重大风险的风险处理和应对计划的执行情况，并定期向管理委员会提交报告。管理委员会决定通过正式风险评估启动全秘书处风险登记册的更新工作，评估结果将为全秘书处风险登记册的修订工作提供参考。修订后的全秘书处风险登记册预计将在 2023 年上半年提交、定稿并提交管理委员会核准。截至 2022 年 12 月，共有 43 个实体(占总数的 75%)制定或更新了风险评估。2021 年 10 月推出企业风险管理应用程序后，各实体正在从纸质风险登记册过渡到基于“团结”系统的企业风险管理工具“Fortuna”(见 [A/77/692](#)，第 81-86 段)。

44. 行预咨委会询问后获悉，企业风险管理中使用的正式风险评估周期，包括更新全秘书处风险登记册，遵循一个分为六个阶段的程序，首先是界定本组织的总体风险管理办法，并根据基本战略、计划和目标调整和规划秘书处的风险全域；此后，本组织通过风险分类和商定的一套定义，采用共同的风险语言，收集和评估多层面的风险信息，并以一致和综合的方式对其进行评价。本组织的总体风险状况将根据管理委员会企业风险管理工作队提供的审查和核准加以维持，该工作队由主管管理战略、政策和合规事务副秘书长主持，由所有机构风险负责人组成，主管内部监督事务副秘书长担任顾问，管理委员会担任本组织的企业风险管理委员会。

45. 行预咨委会注意到，经修订的全秘书处风险登记册预计将在 2023 年上半年定稿，截至 2022 年 12 月，共有 43 个实体(占总数的 75%)已制定或更新其风险评估，并相信更新的信息将列入下一次报告。行预咨委会将在审查审计委员会关于 2021 年月 1 日至 2022 年 6 月 30 日期间联合国维持和平行动的报告时提出进一步意见和建议。

联合国反欺诈和反腐败框架

46. 秘书长表示,《提高对欺诈和腐败认识手册》于 2022 年 12 月 9 日国际反腐败日以英文和法文发行。向所有工作地点发送了印刷和可下载的电子海报(后者有联合国六种正式语文版本),以提高对本组织打击欺诈和腐败的认识。向所有总部以外办事处的实体负责人发送了该手册的英文和法文印本。今后,将更新欺诈和腐败风险评估,作为全秘书处总体风险评估的一部分,以确定秘书处面临的最严重欺诈和腐败风险领域,并将最后确定和执行提高对欺诈和腐败认识战略中有时限的行动(同上,第 88-90 段)。

47. 行预咨委会询问后获悉,以下 6 个重大风险与现有风险登记册中的欺诈和腐败有关:组织文化;信息和通信技术治理及网络安全;执行伙伴;“团结”系统控制环境;燃料、口粮和存货盗窃;采购欺诈。机构风险责任人被指派负责制定详细的风险处理和应对计划,并由管理委员会企业风险管理工作队定期监测执行情况。

48. 行预咨委会注意到,《提高对欺诈和腐败认识手册》于 2022 年 12 月 9 日国际反腐败日印发,并相信该手册将在现有资源范围内以所有六种正式语文提供。行预咨委会鼓励继续努力制定风险预防和应对措施,以应对已查明的重大风险,并期待下一次报告提供最新情况。

内部控制说明

49. 秘书长表示,他 2022 年 6 月签署了第二份内部控制说明,该说明以联合国六种正式语文在 reform.un.org 上发布。虽然连续第二年没有发现重大控制问题,但在五个领域仍有先前查明的改进机会:(a) 财产管理程序;(b) 企业风险管理;(c) 提前订票政策;(d) 实施与获得人才相关的人力资源流程;(e) 实施与数据保护和隐私有关的原则。此外,查明了三个可以改进的新领域:监测方案和项目执行情况;管理工作场所的行为和纪律;网络安全。秘书处将继续精简和加强内部控制框架,具体做法是继续在“团结”项目中部署治理、风险和合规模块,并为 2022 年开展的业务发布内部控制声明(A/77/692,第 91-93 段)。行预咨委会相信,下一次进展报告将提供最新资料,说明为处理所查明的三个新领域而作出的努力。

50. 行预咨委会询问后获悉,企业风险管理和内部控制流程说明相辅相成,有助于改善秘书处的问责制。内部控制框架记录有助于降低运营风险的实体和流程层面控制措施。该框架使管理层能够在遵守监管框架,特别是条例、细则、政策和程序的同时,继续重点关注本组织的业务和实现业绩目标。另一方面,企业风险管理原则适用于本组织各个层级和所有职能,包括战略风险的治理和业绩管理。行预咨委会相信,将继续作出努力,在今后所有报告中评估和报告查明的所有挑战以及短期和中期解决办法。

行为和纪律

51. 秘书长表示,预防工作首先要审查秘书处工作人员以前任职期间可能存在的不当行为记录。通过清白背景调查数据库,对秘书处各职位的所有选定人员进行筛选,查明他们在为联合国系统内的任何参与实体服务时,是否有与性剥削和性

虐待或性骚扰有关的不当行为记录。维和人员在部署前和抵达特派团后，继续由会员国和外地特派团向他们提供所有工作人员必须接受的联合国行为标准的培训。当不当行为发生并得到报告时，对采取的行动进行跟踪和记录。外地特派团使用受害者援助跟踪系统记录性剥削和性虐待受害者以及准备向他们提供或实际提供的援助和支持。每个维和特派团必须提交关于所有不当行为指控处理情况的年度质量保证工作的结果，以及关于处理不当行为措施的季度和年度电子报告。特派团团长编写关于性剥削和性虐待问题的年度行动计划，并提交给秘书长。管理战略、政策和合规部编制了一套强化培训教材，作为将于 2023 年试行的维持和平指挥官通道倡议的一部分。2021 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日期间，共审议了 164 起案件，以采取纪律措施，同期收到 142 起案件(同上，第 95-103 段)。行预咨委会询问后获悉，案件管理跟踪系统中的记录包括已证实并已采取问责措施的案件，以及已证实但仍有待完成问责程序的事项或仍有待完成调查的事项。

52. 行预咨委会询问后获得了关于行为和纪律案件的最新数据。行预咨委会还获悉，所有和平行动继续提供季度和年度报告，说明为执行处理不当行为的三管齐下战略而采取的措施，说明为防止不当行为和严重不当行为、处理不当行为和严重不当行为指控以及更具体地援助和支持性剥削和性虐待受害人而采取的措施。行预咨委会在其关于 2021 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间秘书长处理纪律事项和可能犯罪行为案件的做法的报告(A/77/730)中提出了进一步评论意见。

监督职能

53. 秘书长表示，2017 年至 2020 年，审计委员会关于财务报告第一卷的未了结建议总数有所增加，原因是新建议数量增加，但已了结建议数量没有相应增加。2020 年和 2021 年，审计委员会了结了 100 多项未了结建议，未了结的建议数量从 2020 年初的 279 项减少到 2022 年初的 262 项。审计委员会关于第二卷的未了结建议总数在过去三个财政期间有所减少，从 2019-2020 财政期间初的 116 项减少到 2021-2022 财政期间初的 41 项。审计委员会的一些建议长期未了结，原因如下：(a) 有些建议是持续性或长期性的，需要一个以上的审计期才能充分执行；(b) 一些建议包括若干内容，共同针对一项审计结果，需要不同的时间框架予以执行，而一些内容则可能取决于外部因素；(c) 一些建议需要改变政策、流程和系统，这需要时间来执行(A/77/692，第 114-116 段)。行预咨委会询问后获悉，有 5 项未了结的审计委员会建议涉及联合国维持和平行动中联合国项目事务署和地雷行动司有关的问题。行政当局已要求按已执行情况了结其中两项，另外三项预计将在 2023 年执行。

54. 在过去三个报告所述期间，监督厅的未了结建议总数有所减少，原因是新建议的数目普遍减少，而行政当局执行和(或)监督厅审结的建议数目普遍增加。在过去五个报告所述期间，联合检查组向联合国秘书处提出的建议的接受率和执行率都有所提高(同上，第 117 和 118 段)。行预咨委会询问后获悉，监督厅将其建议分为关键建议和重要建议，定义如下：(a) 关键建议涉及需要管理层立即注意的风险问题，如不采取行动，可能对本组织产生重大或严重不利影响；(b) 重要建议涉及需要管理层及时注意的风险问题，如不采取行动，可能对本组织产生高

度或中度不利影响。行预咨委会还获悉，监督厅在本报告所述期间了结了 776 项建议。在这些建议中，392 项(51%)是在本报告所述期间提出的，384 项(49%)是以前提出的。截至 2022 年 6 月 30 日，共有 1 043 项建议尚未了结，其中只有一项被归类为关键。

55. 行预咨委会强调，必须确保酌情迅速及时地充分执行监督机构的建议和行预咨委会的相关建议，继续追究方案主管不执行建议的责任，并在今后所有关于问责制的报告中报告有关情况。行预咨委会相信，秘书长今后的报告，作为例行公事，将列入一个附件，说明立法和监督机构的建议以及行预咨委会核定建议的执行情况。

三. 结论

56. 行预咨委会认识到迄今采取的步骤，相信秘书长将更加努力在联合国秘书处创建一种根深蒂固和可持续的个人和机构问责组织文化，并在今后的进展报告中报告有关措施的工具和程序的影响。行预咨委会强调，充分透明对于确保问责制至关重要，包括为此向立法和监督机构提供数字数据平台和门户网站。

57. 行预咨委会还认为，问责制概念必须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，并认为问责制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(另见 [A/76/728](#) 第 6 段)。行预咨委会相信，下一次进展报告将提供资料，说明本组织，包括各机构、基金和方案使用问责制共同定义的情况。

58. 行预咨委会建议大会表示注意到秘书长报告所述的进展情况和继续加强秘书处问责制的计划，但须考虑到上述意见和建议。