



---

第六十七届会议

议程项目 129

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二次进展报告

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按照大会第 66/257 号决议要求提交的题为“关于联合国秘书处问责制的第二次进展报告”的报告(A/67/714)。在审议此问题期间,行预咨委会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 2013 年 2 月 15 日收到书面答复。

2. 行预咨委会回顾,大会自第六十届会议以来一直审议问责制主题,并通过了关于这一主题的若干决议(见第 60/254 号、第 61/245 号、第 63/276 号、第 64/259 号和第 66/257 号决议)。大会在第 64/259 号决议第 8 段中决定作出问责制的定义,提供了指导,并在若干方面提出了具体要求。大会最近在第 66/257 号决议中注意到秘书长关于联合国秘书处问责制的第一次进展报告(A/66/692),承认发展问责制是一个复杂的过程,并请秘书长在第二次进展报告中讨论一些不同的内容。

3. 秘书长在第二次进展报告中说明了过去 12 个月里在具体领域取得的进展(见下文第三节),尤其强调了企业风险管理的执行情况和成果管理制概念框架。秘书长报告的附件载有关于某些问责工具的统计资料,这在一定程度上是对行预咨委会关于在今后有关问责制的所有进展报告中都提交业绩数据的建议作出的答复,该建议后来获得大会核准(A/66/738,第 8 段)。



## 二. 一般性评论和意见

4. 总体而言，行预咨委会认为，秘书长的报告表明在执行秘书处问责制可行框架方面取得某些进展，特别是在制订成果管理制概念框架方面。但行预咨委会回顾了其以往的意见，即执行有效的问责制度是一个过程，将跨越几年，还有更多的工作要做(A/66/738，第 10 和 11 段)。

5. 关于秘书长报告的格式和内容，行预咨委会认为，在大会最初通过关于这一主题的决议(见第 60/254 号决议)七年之后以及在通过问责制商定定义(第 64/259 号决议，第 8 段)两年后，报告所载的大部分信息仍然是概念性的，没有就具体问责措施和实施这些措施后产生的影响提供足够的实际细节。行预咨委会回顾其以往的意见，即关于问责制框架实施情况的进展报告应对已经实施或预想采取的不同问责措施所产生的影响作出分析，并提供关键业绩指标和用于证实结果的辅助统计信息(A/67/738，第 6 段)。

6. 行预咨委会还回顾其以往提出的并且后来获得大会核准的建议，即秘书长提交一份年度报告，说明在执行问责制框架方面取得的进展(A/66/738，第 11 段)。行预咨委会最近审议这一主题时，从主管管理事务副秘书长获悉，可能有理由每两年一次而不是每年一次提交这些进展报告，以便秘书处有更多时间来执行问责制举措，并对大会的具体要求作出适当回应。然而，秘书长在前两份进展报告中指出了一些重要问题，联合国秘书处问责制框架在不同方面依然存在不足之处，鉴于此，行预咨委会建议，在日后可能进行审议之前，秘书长在现阶段不要改变目前就这一事项提交报告的周期。

## 三. 执行大会第 66/257 号决议

7. 大会在第 66/257 号决议第 6 段中请秘书长优先制定一个明确界定和编成文件的计划，其中包括他按照该决议和第 64/259 号决议为加强问责制而正在采取的具体行动，列出完成这些行动的明确目标、责任和时间表(第 66/257 号决议，第 6 段)。行预咨委会关切地注意到，秘书长的第二次进展报告没有包括这一计划，因此建议大会再次向秘书长提出这一要求。

### A. 问责制定义以及作用和责任

8. 大会第 64/259 号决议通过的问责制定义包括：(a) 秘书处及其工作人员在执行任务、遵守规章框架、行为准则、资源管理、业绩和实现成果方面的义务；(b) 奖励和惩罚；(c) 监督机构的作用(A/66/738，第 9 段)。

9. 秘书长的报告提到，自大会通过问责制定义和消除具体不足之处的措施以来，联合检查组、审计委员会和内部监督事务厅就本组织的问责制框架提出了若干意见(见 A/67/714，第 4 至 17 段)。

10. 在确保增强问责制方面，秘书处即将实施的企业资源规划系统(“团结”项目)是引起联合检查组和审计委员会关注的一个领域。正如秘书长报告所述，联合检查组认为需把领导层次和授权明确调整和纳入现行企业资源规划系统(A/67/714, 第 8(d)段)。审计委员指出，需要把财务和业绩报告工作更好地纳入新的企业资源规划系统(“团结”项目)(同上，第 12(b)段)，改进成果预算编制框架和所需资源之间的联系(同上，第 13(a)段)。秘书长在第二次进展报告中确认，秘书处打算将权力下放并入“团结”项目今后的设计中(同上，第 11 段)。行预咨委会赞同监督机构对“团结”项目的执行情况以及对确保将商定问责制框架妥善纳入“团结”项目的设计和执行业务所发表的意见。

## B. 促进问责文化

11. 大会第 64/259 号和第 66/257 号决议强调指出，问责制是高效和高效率管理的一个核心支柱，需要秘书处最高层给予重视和有力承诺。大会在第 66/257 号决议第 3 段中强调指出，必须通过高级管理人员持续的领导作用和承诺，在秘书处各级促进问责文化、成果管理制、企业风险管理和内部控制。

12. 行预咨委会在关于联合国秘书处问责制的上一份报告中指出，问责框架本身无法营造问责文化。要形成这样一种文化，工作人员就必须转变思想，而这种转变的动力来源于秘书处最高层的持续承诺(A/64/683 和 Corr. 1, 第 52 段)。行预咨委会在其关于秘书长第一次进展报告的报告中又指出，高级管理层的模范领导作用在为强大的问责文化定调和制订最高标准方面至关重要，不追究高级管理人员的责任对在整个组织内制订问责制标准具有负面影响。

13. 行预咨委会注意到，秘书长在第二次进展报告中赞同说，促进问责文化是一个从最高层开始并因最高层定下的基调而不断得到加强的持续进程(A/67/714, 第 19 段)。秘书长在报告中介绍了为促进问责文化采取的其他措施，其中包括向新任命的领导人说明他们在道德操守和廉正方面的专业责任(同上，第 21 段)、制订领导对话方案来推动管理人员承诺在道德操守方面发挥领导作用、通过积极讨论工作场所的道德操守问题建立信任和信心、以及强调个人行动与联合国的声誉之间的联系(同上，第 23 和第 24 段)。此外，报告还述及管理评价进程产生的积极影响，因为根据这一进程，管理人员必须说明其决定的依据，这是 2009 年 7 月实施司法制度以来采取的首个步骤。秘书长披露，自 2009 年以来，管理评价审查维持的有争议行政决定所占比例有所提高(同上，第 25 段)。行预咨委会在其最近关于联合国司法问题的报告中积极评价了管理评价股在这方面的作用(见 A/67/547, 第 17 段)。

14. 行预咨委会认为，秘书长已采取若干步骤来促进问责文化。行预咨委会赞同秘书长的看法，即这种文化的培养不止是在文件中确认其重要性或在其网站上张贴一份原则声明(A/67/714, 第 26 段)。行预咨委会强调，秘书长应在这方面进

一步确立工作的数量、范围和频率，以便将问责文化纳入本组织的核心价值观。行预咨委会期待下一次进展报告将提供资料，说明这些措施产生的具体影响。

### C. 权力下放

15. 大会在关于问责制的前两份决议中请秘书长需紧急处理当前权力下放制度中持续存在的缺陷，为此颁布接受下放权力的各级人员的明确作用和责任、监测和行使下放权力的系统报告机制和在管理不善或滥用职权的情况下应采取的行动(见第 66/257 号决议，第 12 段，及第 64/259 号决议，第 21 段)。

16. 秘书长在关于问责制的上一次进展报告中指出，为了制定一个一致和更加统一的制度，他对现行权力下放制度进行了全面审查，以确保权力下放：(a) 方式一致；(b) 由有权授权的人作出；(c) 以透明的方式进行；(d) 遵循一致做法(A/66/692，第 14 段)。根据行预咨委会提出的意见(A/66/738，第 18 段)，大会认为秘书长报告所载的信息不足，使人既无法清楚了解全面审查过程，也无法清楚了解权力下放制度(第 66/257 号决议，第 12 段)。行预咨委会还注意到，秘书长的报告没有列出设想的各步骤的执行时限(A/66/738，第 18 段)。

17. 秘书长在最近一次报告中指出，在执行“团结”项目期间所采用的新的共同业务模式(“未来”模式)的范围内，进一步修订和调整对人力资源管理、财务管理、预算编制、采购和财产管理领域的已下放权力所作的审查和摸底(A/67/714，第 27 段)。除此之外，报告没有提供上文要求提供的任何细节，也没有说明这些额外工作可能何时完成。行预咨委会感到关切的是，尽管大会一再要求紧急消除现行制度存在的不足之处，但秘书长没有优先更新权力下放制度，同时考虑到即将执行的“团结”项目。行预咨委会还注意到这方面依然缺乏具体细节，特别是将要采取的行动和完成这一工作的明确时限。行预咨委会强调，作为实现妥善问责和承担责任的先决条件，应明确阐明哪些联合国官员获得作出具体决定和采取具体行动的授权，并在每一种情况下明确权力的合法来源。行预咨委会建议，应毫不拖延地完成这项工作。

### D. 监督机构各项建议的执行情况

18. 在关于这一主题的上一次报告中，行预咨委会欢迎秘书长报告了在监测监督机构所提出建议的执行情况方面取得的进展(A/66/738，第 22 段)。正如秘书长第二次进展报告所说，根据报告，审计委和监督厅的建议在提出三年内约 95%已执行或结案(A/67/714，第 32 段)。

19. 行预咨委会尽管承认执行率有所改善，但在最近审议 2011 年 6 月 30 日终了的审计委员会关于维持和平行动报告(A/66/5(Vol. 11)和 A/66/693)时注意到，在这些行动中发现的不足之处具有经常性质(A/66/738，第 24 段)。例如，在即将印发的关于联合国维持和平行动报告中，审计委员会认为，预算编制和管理、资产管理以及采购和合同管理是反映出特派团一级持续存在弱点的三大问题。

20. 至于非维持和平活动，行预咨委会强调了审计委员会对秘书处制定和执行大型业务转型项目的关切(A/67/381, 第 21 至 27 段)，并在这方面建议，应优先重视对这类严重问题的审计结果(同上, 第 12 段)。最近，审计委员会应行预咨委会的要求，审计了秘书处信息和通信技术事务的处理情况，着重指出了这次审计发现的若干严重关切问题(见 A/67/651, 第三节)，行预咨委会对此的评论载于其有关报告之中(A/67/770)。

21. 在此方面，大会第 66/232 B 号决议第 13 段请秘书长说明(除其他外)对及时执行审计委员会建议承担问责的官员。

22. 行预咨委会认为，秘书长应继续确保迅速和及时地执行监督机构提出的各项建议，同时应更努力地解决审计委员会查明的反复出现的问题之根本原因，并确定执行工作的优先领域，包括充分依照大会第 66/232 B 号决议确定将承担问责的官员。

#### **E. 机构和个人问责**

23. 大会第 66/257 号决议第 15 段强调了建立并全面实施促进各级机构和个人问责的名符其实、有成效、有效率机制的重要性。秘书长的报告指出，高级管理人员契约是一个重要机制，会员国布置的任务和秘书长的年度优先事项通过这个机制在本组织中层层下达(A/67/714, 第 34 段)。秘书长在报告中回应了大会在第 66/257 号决议第 16 段中对没有多少证据表明契约对加强问责制具有任何实际影响所表达的关切，指出在 2013 年加强了契约的力度，现已明确了在执行重大变革性改革举措(如“团结”项目和《国际公共部门会计准则》)方面对每位高级管理人员的要求。报告还指出，契约中包含的标准管理指标的业绩满意度从 2008 年的 39%增至 2011 年的 63%，高级主管业绩委员会为每位高级管理人员提供详细反馈意见，而且在必要时要求提交提高业绩的行动计划或改进业绩薄弱领域的定期报告。

24. 行预咨委会欢迎旨在使高级管理人员契约成为更强大的问责工具的改进措施。行预咨委会强调，虽然有一套适用于所有联合国工作人员的统一问责原则，但高级管理人员承担着特别责任，需要确定适当的基调，并在各自领域成为工作人员的行动楷模。行预咨委会期待收到关于高级主管业绩委员会采取的监测、监督和纠正行动的更多详细资料，并要求将此列入秘书长今后提交的秘书处问责制进展报告中。

25. 行预咨委会经询问获悉，在本报告所述期间，通过实施纪律和行政措施，有 59 名工作人员由于业经查明的不当行为或未达到国际公务员的行为标准被追究责任。其中 9 名工作人员为 P-4 及以上职等。行预咨委会回顾，国际公务员行为标准适用于所有工作人员，包括高级管理人员；该行为标准由国际公务员制度委员会发布，并得到大会第 56/244 号决议欢迎。

## F. 考绩制度改革

26. 行预咨委会在最近关于人力资源管理问题的报告(A/67/545, 第 18 至 25 段)中, 就加强联合国考绩制度方面已采取和设想采取的措施提出了自己的意见。行预咨委会在这方面建议大会促请秘书长继续努力拟订和执行嘉奖和表彰框架, 并对现行业绩不佳处分制度存在的不足表示关切, 因为这可能对生产力产生负面影响, 并有损于秘书处履行大会赋予的任务的能力(同上, 第 23 和 24 段)。行预咨委会还在关于问责制的上一次报告中注意到, 秘书长采取的查明和解决业绩不佳问题政策主要侧重于培训和指导, 需要建立更有力的处分制度, 解决工作人员业绩不佳问题(A/66/738, 第 39 段)。

27. 在此方面, 秘书长报告详细载述了电子考绩评级全球分布情况, 指出只有 1% 的秘书处工作人员在 2011-2012 年业绩周期内未达到或仅部分达到业绩预期。这符合秘书处自 2003 年以来的评级分布情况(见 A/67/714, 附件一, 第 4 段)。行政当局已承认, 本组织需要认真重新考虑业绩不佳问题(A/67/545, 第 22 段)。行预咨委会认为, 将如此低比例的工作人员评为表现不佳或需要改进的考级制度缺乏可信度。行预咨委会认为, 成功解决这一根本弱点是建立一个可行的奖惩制度的先决条件。

28. 行预咨委会经询问获悉, 自 2007 年以来, 有 10 例因业绩不佳而不予按级加薪的情况。秘书长表示, 被评为“满足期望”以下等级的工作人员应该与其主管商定一项业绩改进计划。行预咨委会还获悉, 人力资源管理厅没有集中报告或监测这些计划以及管理不善或轻微违反细则和条例的案例。

29. 秘书长在其报告中表示, 工作人员和管理当局协商委员会业绩管理及发展工作组目前正考虑如何能够改进本组织的业绩管理政策、实践和进程(A/67/714, 第 42 段)。工作组正在重点研究三个具体问题, 即高层管理团队的作用、处理业绩不佳问题以及奖励和表彰。该工作组将向工作人员和管理当局协商委员会 2013 年年会提交具体建议(同上, 第 43 至 44 段)。在此方面, 行预咨委会强调, 对建立问责制和责任制文化来说, 可行的奖惩制度至关重要。然而, 如上文所述, 这样的制度取决于运作良好的考绩制度。行预咨委会期待关于修订奖励和表彰框架以及建立更有力的处分制度以解决表现不佳问题的建议。

## G. 就管理不善和决定不当追究工作人员责任

30. 针对大会第 66/257 号决议第 19 段的要求, 秘书长在报告中表示, 正在分析与纪律处分案有关的行政法庭和争议法庭判例, 而且秘书处正在考虑如何能够加强对这类案件的处理(A/67/714, 第 44 段)。报告还列入了按类别分列的过去十年不当行为案例数量, 以及采取的纪律行动类型(同上, 附件, 表 1 和图一)。此外, 报告还指出, 大会最近在第 67/240 号决议中批准对联合国合办工作人员养恤基金条例作出修改, 以在发生本组织工作人员贪污资金的情况时, 养恤基金可从退

休人员的福利中追回该笔资金(同上,第 48 段)。行预咨委会期待秘书长在下一份进展报告中介绍行政法庭和争议法庭判例的分析结果及其对改进工作人员管理和问责的影响。行预咨委会还鼓励秘书长在今后的报告提供更多详细资料,介绍从退休人员福利中追回资金的情况。

## H. 企业风险管理和内部控制框架

31. 秘书长在上一次关于联合国秘书处问责制的进展报告中概述了关于企业风险管理和内部控制框架的提议(A/66/692,第 46 至 66 段)。行预咨委会在相关报告中欢迎在制订企业风险管理框架方面取得的进展(A/66/738,第 44 段)。然而,行预咨委会同时指出,仍然需要对理事机构和管理层各自的作用和责任加以明确区别(同上,第 47 段)。大会后来在第 66/257 号决议中表示赞同这项意见,并请秘书长审查其企业风险管理政策,侧重于秘书处在业务风险管理方面的作用和责任。大会还对秘书长未就联合国的主要风险领域提供详细分析表示关切(同第 66/257 号决议,第 23 和 24 段)。

32. 秘书长报告指出,秘书处将进行评估,以确定本组织面临的主要战略风险和相关的管理对策(A/67/714,第 54 段)。秘书长指出,这项评估将是在整个组织中逐渐贯彻企业风险管理的起始点,并将为制定内部控制框架提供依据,该框架将概述对本组织运作加以规范的内部控制制度,为各级管理人员提供指导(同上,第 55 和 59 段)。管理委员会将继续每季度审查一次企业风险管理和内部控制框架的执行进展情况(同上,第 54 段)。行预咨委会获悉,上述评估的结果将为 2014 年 9 月之前完成风险和内部控制框架制定工作提供依据。行预咨委会鼓励秘书长加快在这方面的工作,并确保将风险评估的结果编入下一次关于问责制的进展报告。

## I. 成果管理制框架的实施情况

33. 在若干年来的各个报告和决议中,行预咨委会和大会多次对秘书处实施成果预算编制(大会第 55/231 号决议对此表示赞同)和实施成果管理制(第 60/257 号决议认可了成果管理制<sup>1</sup> 框架)的办法表示关切。最近,行预咨委会在审查审计委员会关于财务报告和已审计财务报表的报告时,对秘书处实施成果预算编制和成果管理制框架方面的不足提出若干补充评论意见(A/67/381,第 37 至 39 段)。

34. 行预咨委会在上一次关于问责制的报告中指出,行预咨委会支持联合检查组的建议,即实施成果管理制的关键第一步是制定一个明确的成果管理制概念框架(A/64/683 和 Corr. 1,第 43 段)。联合检查组认为,通过这一框架,联合国应力求:(a) 进一步统一对成果管理的认识;(b) 提出成果管理概念和方法的明确定

<sup>1</sup> 秘书处关于成果管理制的定义为,“一种宽泛的管理方法,利用有关预期成果的信息,进行战略规划、人力资源和预算决策、业绩衡量和学习”(A/67/714,第 67 段)。

义；(c) 在该领域现有工作的基础上，在本组织内统一成果管理的工具和用语；(d) 使成果管理适应本组织各级机构的业务和活动；(e) 强调此种适应在各个级别的影响和要求；(f) 为按时限协调实施成果管理制的战略奠定基础。

35. 大会后来在第 64/259 号决议第 23 段中请秘书长采取适当措施，结合上述因素，加速执行成果管理制。大会在第六十六届会议上遗憾地注意到，秘书长的报告未述及大会第 64/259 号决议确定的所有方面，尤其是成果管理制和业绩报告(第 66/257 号决议，第 27 段)。大会再次请秘书长继续采取适当措施，加快执行成果管理制，并在其下一次报告中除其他外提出具体措施，说明本组织如何将问责制的重心从交付产出转向交付成果(同上，第 29 段)。

36. 针对这些关切，秘书长在最近一次进展报告中概述了为了确保本组织的流程、产出和服务以取得成果为目的所采取的做法(A/67/714，第 68 段)。报告图二简要说明了提出的成果管理制概念框架。图三列出了规划和预算编制、监测和报告、评价和反馈、人力资源管理、机构目标等相关流程所有人。秘书长指出，提出的概念框架还将为“团结”项目推广阶段 2(2015-2017 年)所需的设计蓝图和基本配置奠定坚实基础(A/67/714，第 101 段)。因此，秘书长强调，必须争取会员国批准提出的概念框架(同上，第 101 段)。

37. 针对大会在第 64/259 号决议第 25 段中提出的具体要求，秘书长在报告中指出，已指定主管管理事务副秘书长为负责成果管理制执行工作的高级官员(A/67/714，第 74(a)段)。秘书长又指出，这项指定借鉴了从“团结”项目设计和当前实施工作所取得的经验。报告指出，将通过高级管理人员契约和较低级别工作人员绩效管理制度，把人力资源管理和机构目标联系在一起(同上，第 97 段)。因此，高级主管业绩委员会作为负责监督高级主管业绩的机构，将协助主管管理事务副秘书长加强个人业绩和机构业绩之间的联系。行预咨委会注意到，主管管理事务副秘书长已被指定为负责成果管理制执行工作的高级官员。

38. 行预咨委会注意到在制定概念框架方面迄今取得的进展，但在现阶段还不能建议大会认可该框架。行预咨委会还不清楚，在实践中，概念框架以其目前的形式将如何具体改善问责和组织业绩。行预咨委会认为，还需要进一步开展制定工作，但并不认为再次设立成果管理工作队会议会有价值。

## J. 在外地特派团中加强问责制

39. 秘书长的报告介绍了在外地特派团中加强问责制的具体动态，即努力提高维持和平特派团中指挥与控制安排的效力以及实施综合行为与纪律框架(A/67/714，第 104 至 108 段)。行预咨委会注意到这些努力，并将在即将进行的审议维持和平行动审查过程中对此发表评论意见。行预咨委会还注意到，审计委员会在维持和平行动管理中发现的某些不足依然存在(见上文第 19 段)。



## K. 防止潜在利益冲突的具体措施

40. 秘书长指出，他打算审查财务披露方案监管机制，以使该方案对风险更为敏锐(A/67/714，第 109 段)。秘书长报告的附件显示，该方案在 2006 年出台时有 1 704 人参加，到 2012 年已增至 4 600 多人(同上，附件，第 8 段)。报告还透露，查出的涉及财务资产的冲突案件数有所减少，2011 年只出现了 14 起(同上，第 9 段)。

41. 道德操守办公室负责监督实施财务披露方案，行预咨委会最近在审查该办公室的活动过程中获悉，对与较低职等专业人员所履行职能相关的风险给予了特别关注，特别是维持和平行动中，以期确定是否应该让这些人员参加这个方案(A/67/545，第 167 段)。行预咨委会支持为使财务披露方案更切合实际风险所作的努力，并回顾行预咨委会对扩大呈报人员面可能产生财务影响发表的意见。因此，秘书长应在下一次关于道德操守办公室的活动的报告中汇报这项审查的结果。

## 四. 结论

42. 行预咨委会认为，联合国秘书处涉及不同类别的问责，其中包括：所有工作人员与其直接主管领导对完成某项具体工作的交付成果接受问责；秘书处高级管理人员对有效和高效交付法定任务接受问责。若要目的明确地审查问责问题，寻求使审查更加精确并产生更大影响，就必须明确区别每个人承担的责任，以及受具体个人或实体直接控制或不受其直接控制的因素。

43. 在以上各段中，行预咨委会对秘书长得第二次进展报告发表了意见，并提出若干建议。行预咨委会注意到某些领域的积极发展，但认为还有更多的工作有待完成，特别是制订具体可行的步骤，以增进问责，并对秘书处有效和高效地交付工作的能力产生切实影响。