



第七十届会议

议程项目 132

审查联合国行政和财政运作的
业务效率

关于联合国秘书处问责制的第五次进展报告

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(行预咨委会)审议了秘书长按照大会第 69/272 号决议提交的关于联合国秘书处问责制的第五次进展报告(A/70/668)。在审议该报告期间,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,并最后于 2016 年 2 月 4 日提出书面答复。

二. 意见和建议

一般性评论意见

2. 自大会第五十八届会议以来,会员国审议了个人和机构问责制问题,并为此通过若干项决议,包括最近关于问责制进展情况的一项决议(第 69/272 号决议)。行预咨委会在其先前关于这个主题的报告以及在一系列关于其他专题的报告中,对问责制框架的各个技术方面广泛发表评论意见,并讨论了具体业务事项和(或)举措。¹ 行预咨委会认为,在建立架构和系统方面已取得进展,如果按照预定方式

* 由于技术原因于 2016 年 3 月 4 日重发。

¹ 这些报告包括行预咨委会以往关于问责制的报告(A/68/783; A/67/776; A/66/738; A/64/683; A/63/457; A/60/418); 道德操守办公室的活动(A/69/332; A/68/348; A/67/306); 防止性剥削和性虐待特别措施(A/69/839; A/67/780; A/66/718); 全球外勤支助战略(A/69/874; A/68/782; A/67/780); 全球服务交付模式(A/70/436); 人力资源管理(A/70/765; A/70/718; A/69/572; A/68/523); 审计委员会第一卷(A/70/380; A/69/386; A/68/381); 审计委员会信息和通信技术



利用这些架构和系统，就可以为管理层和理事机构制定可行的问责制框架提供要件。但行预咨委会还认为，应采取其他实际措施，以使各种要件为确保机构和个人问责制今后取得改进带来进展。

3. 秘书长第五次进展报告从业绩和成果、资源管理和合规情况几个大的方面入手，概述了问责制框架的各个方面并概述了“辅助工具”，说明了《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》）和企业资源管理系统（“团结”系统）发挥的作用。考虑到上一段中的行预咨委会意见，这份报告的行文围绕框架所载的基本概念展开，以期更好地运用其中的概念。因此，意见和建议按下列标题提出：(a) 监测和监督机制；(b) 衡量组织活动和进程；(c) 评价成果；(d) 落实和执行可信的个人和机构问责制框架。

A. 监测和监督机制

4. 行预咨委会指出，用于监测和记录本组织活动的现有机制除其他外包括：所谓“辅助工具”，即最近实施的“团结”项目和《公共部门会计准则》，以及其他一些工具，例如内部和外部监督机构开展的工作、即将提出的反欺诈框架；总部合同委员会等内部监测机制。此外，会员国还提供立法指导，特别是通过大会各项决议。

外部和内部监督

5. 行预咨委会在秘书长的报告中注意到，内部和外部监督机构自 2010 年以来共提出 923 项高风险和重大建议，截至 2015 年 11 月 30 日，其中 818 项建议都已了结并得到执行，105 项建议正在进行中(见 A/70/668，表 1 和 2)。秘书长的报告指出，处于审查和执行阶段的建议的总数已经减少，但其中一些仍未落实的建议直接涉及到对管理层和工作人员高效率、有成效地开展日常工作的问责。其中一些建议涉及执行企业风险管理制度的挑战；发展关键业务转型项目中吸取的经验教训；拟订工作人员技能发展战略；在合同谈判期间争取最佳及时付款折扣率；鼓舞在执行全球外勤支助战略的范围内开发其余单元并制订相关采购战略；查明采购规划和全球资产管理中存在的缺陷(同上，第 62 段)。在这方面，行预咨委会回顾了审计委员会在其最近关于联合国维持和平行动的报告中的意见，即如不包括已经了结但实际未执行的以往建议，审计建议的执行率大大下降(见 A/70/5(Vol. II)，第 9-10 段)咨询委员会打算在其即将提出的关于这一主题的报告中进一步论述这一问题。

6. 行预咨委会重申，充分及时地执行监督机构建议是任何有效问责制度的一个重要部分(见 A/69/802，第 15 段)。此外，行预咨委会强调，内部和外部监督机制通过定期进行审计审查和提出有关建议发挥不可或缺的作用，这些审查和建议

(A/70/755)；企业资源规划项目(A/70/7/Add.19； A/69/418； A/68/7/Add.7； A/67/565)；采购活动(A/69/809； A/67/801； A/64/501)。

往往着重指出业务缺陷，并旨在加强管理人员在监测其所接受问责的活动方面的业绩。

反欺诈框架

7. 行预咨委会指出，有效监测组织活动的一个重要方面必须包括提供与防范有关的适当指导、查明和处理欺诈和腐败行为，其中包括制定明确的保护举报人政策。秘书长在报告第 52 至 56 段中解释说，反欺诈框架的编写工作正在进行中，预计将于 2016 年 4 月实施。该框架预计将重申对所有欺诈行为的零容忍做法，并充分致力于根据所有可信指控进行追查，从而确保在指控得到证实后采取适当的行政/纪律措施，包括酌情将案件移交国家当局，以及在发生这种情况时通过合同中已有的补救办法确保进行追讨。该框架还将包括适用于秘书处的欺诈和腐败定义。

8. 行预咨委会经询问获悉，已商定的欺诈和腐败定义有待最后确定。预计将在 2016 年 4 月 1 日前完成制定反欺诈框架。

9. 行预咨委会强调，一项有效的反欺诈框架必须明确规定范围，以发现“危险信号”、或可能存在的业务不合规情况，以便在必要时采取适当的纠正行动(另见下文第 27 至 30 段)。

10. 关于该框架中的欺诈和腐败定义，行预咨委会再次表示，整个联合国系统就构成欺诈的行为和涉嫌欺诈或推定欺诈案商定单一定义十分必要，这样才能制定有效的反欺诈政策，确保各实体的相关数据具有兼容性和可比性。提高总体透明度。行预咨委会还重申其意见，认为联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)最适合制定此类指导方针，以确保联合国系统各组织的执行整齐划一(见 [A/70/380](#)，第 30 段)。行预咨委会再次强调其建议，即大会请秘书长以行政首长协调会主席的身份启动这一进程。

11. 行预咨委会请秘书长在大会审议本报告时，向大会提供关于制定上述反欺诈框架的最新情况。

12. 行预咨委会还了解到，举报人保护政策将成为该反欺诈框架的一部分，以确保工作人员在举报欺诈和腐败时感到得到本组织的适当保护。在这方面，行预咨委会回顾，审计委员会已就此问题提出了广泛意见(见 [A/69/5 \(Vol. I\)](#)，第 152-155 段)，并指出，尽管已就举报问题作出安排，行政当局并不全面了解举报案件或这些案件的进展情况，其主要原因是行政当局没有为举报人举报错误行为提供单一的切入点。审计委员会还指出，防范报复政策往往被当作一种工作人员对工作业绩和人际争端提出申诉的机制，造成处理此类案件的现有人力资源管理安排出现重复，并指出，这起到了损害正式工作人员考绩制度的作用。审计委员会还注意到，行政当局在 2012-2013 年委托一名外部专家审查其现行防范报复政策，目

前正在审议可能作出的修订。行预咨委会经询问获悉，审查工作已在 2014 年完成。

13. 行预咨委会关切地注意到，在外部专家 2014 年审查之后，秘书长尚未采取完善和修订防范报复政策的步骤，例如采纳审计委员会在其关于 2013 年 12 月 31 日终了两年期财政报告和已审计财务报表中对这一问题的意见（见 A/69/5 (Vol. I)）。行预咨委会因此建议，大会请秘书长不再拖延地审定对防范报复政策的修订，该政策应独立于且不同于处理工作人员申诉和人际纠纷的机制，并为举报人提供保护。

总部合同委员会

14. 秘书长在报告第 76 至 81 中说明了总部合同委员会所作的工作，该委员会负责对超过某一资金门槛的拟授采购合同进行审查，并就以下事项为管理事务部中央支助事务厅助理秘书长提供咨询：采购程序是否符合财务条例和细则、是否符合最高性价比的审查标准；公平、诚信和透明度；有效国际竞争；本组织的利益。

15. 行预咨委会经询问获悉，总部合同委员会数据库拥有生成统计数字的能力，并使总部合同委员会建议得到后续跟踪。行预咨委会还获悉，秘书处目前正在加强其对各项建议的监测和后续落实工作，尤其是那些涉及政策的建议。

16. 行预咨委会注意到，正在对总部合同委员会监测和跟进各项建议的进程进行审查，以加强其控制措施和监测能力。行预咨委会建议，在大会审议关于联合国秘书处问责制的第五次进展报告时，向大会提交与这项工作有关的详细资料，包括预期完成时限。

大会决议

17. 行预咨委会询问，是否有一个全秘书处范围的跟踪机制，以确保大会决议，包括经大会核准、根据行预咨委会涉及行政和预算事项的建议通过的决议在适当的时限内得到执行。行预咨委会经询问获悉，大会决议执行和落实情况是由有关部门持续监测并向部厅首长，或视情况由监督机构进行内部报告。此外，还在相关报告内定期向大会报告个别主题的执行情况。然而，行预咨委会获悉，关于大会决议执行情况的全面监测数据无法获得。

18. 行预咨委会认为，对关于行政和预算事项的大会决议及其中的相关执行条款的执行情况进行监测将是会员国和本组织一个有用的问责工具。行预咨委会认为，秘书长关于大会规定执行情况的特定专题报告所载信息可以定期向大会合并报告。因此，行预咨委会期望，有关最新情况将在秘书长关于问责框架的第六次进展情况报告中提供。

B. 组织活动和进程的计量

19. 关于本组织整体效率的计量问题，秘书长在报告第 4 至第 15 段表示，对联合国来说，这是一件复杂的事情，因为联合国的任务和业务五花八门，并不生产有形的物品。秘书长还表示，在最近采用《公共部门会计准则》和“团结”项目时，存在各种效率计量方法，例如产出和投入比较或成本和产出比较；在成果层面或在产出和程序层面评估效率；或者侧重于目前正在开发的全球服务提供模式框架内的行政流程。

20. 与此相关的一个问题是，关于全球服务提供模式，行预咨委会回顾其建议，即对现有的服务交付模式做出任何组织变革，都必须在大会批准联合国秘书处的服务交付模式详细建议后方能进行，同时重申，行预咨委会预计，将向大会第七十一届会议主要会期提交一份详细建议(见 [A/70/436](#)，第 37 和 47 段)。

21. 行预咨委会询问在计量本组织总体效率、效力和相关的问责工具和程序方面取得的进展，获悉，系统得到了加强，以反映适当的职责分工并确保有足够的制衡机制。在以下领域提供了具体实例：(一) 征聘——中央审查机构负责监测该进程的完整性；(二) 财务——核证和核准职能分开；(三) 采购——申购干事和采购干事的作用分开。此外，四个监督机构、道德操守办公室和《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/2000/8](#))的作用都有明确阐述。此外，最近采用企业风险管理(机构险管)系统后，完成了全秘书处风险评估工作，目前正在实行缓解措施。

22. 行预咨委会强调，应有一系列系统，如企业资源规划系统(“团结”项目)和《公共部门会计准则》，有能力计量有关活动，以查明异常或不准确现象，及时生成管理信息，确定趋势。然而，行预咨委会注意到，秘书长关于本组织效率计量问题的报告所提供的详情缺乏精确性和业务适用性，并没有列报量化数据，也没有具体说明有哪些系统可以用于计量联合国的效率。

23. 行预咨委会认为，需要进一步努力具体界定和计量本组织的效率和效力。因此，行预咨委会建议大会请秘书长制定切实可行的基于明确和现实的指标的方法，以便掌握全面情况，更好地管理和指导本组织的工作。

C. 评价结果

管理事务部自我评价试点方案

24. 行预咨委会回顾，秘书长在先前关于问责制度的进度报告中提到了实施一个加强管理事务部内自我评价能力的试点项目，以解决用于落实全秘书处强有力的评价框架的资源缺乏问题([A/69/802](#)，第 9 段)。在本报告第 21 段，秘书长指出，这一试点是在管理部进行的，已完成两项评估。第一项评估侧重于移动设备使用问题，第二项是遵守业绩管理要求问题，而由于时间和工作人员资源所限，第三

项评估尚未完成。秘书长还指出，通过已经完成的两项评估获得了有益的见解和信息，但费时费力。秘书长还提及内部监督事务厅的报告，其中指出，过去几年，秘书处的评价能力一直不平衡而且欠缺，特别是由于缺少专职人员和资源、工作人员能力不足及缺乏评价文化(A/70/72，第 27 至 35 段)。

25. 行预咨委会认为，由于本组织内有现成的评估工作所需专门知识和能力，有必要充分利用监督厅的评价能力和经验，以确保各部门的自我评价工作定期和专业地进行。行预咨委会回顾，秘书长提出了 2016–2017 两年期用于监测和评价活动的具体资源，其中包括强制性自我评估和自定的自我评价。

26. 行预咨委会回顾经大会 70/249 号决议核可的建议，即，秘书长全面评估这些活动对不同预算款次方案设计和资源分配的的影响(见 A/70/7，第 59 至 61 段)。行预咨委会期待将其列入关于 2018–2019 两年期拟议方案概算的第一次报告。

D. 落实和执行可信的个人和机构问责框架

27. 秘书长在报告“风险处置和应对计划”标题下的第 22 至 35 段，列出了作为高级管理人员的企业风险负责人职权范围内的不同活动，并描述了所谓的风险处理计划。

28. 行预咨委会注意到，上述“风险处置和应对计划”缺乏业务精准度，事实上，在“应急计划”中没有列出可以通过哪些措施责成高级管理人员负责处理各自责任领域的相关风险。例如，这将包括一般的或具体的管理不善的事例，如采用不现实的预算假设，或执行费用昂贵但不成功的管理举措。² 行预咨委会关于秘书处信息和通信技术事务处理进展情况报告的报告详细说明的其他实例包括，在执行新通过的信息和通信技术战略等情况下机构间和部门间协作行动的要求(A/70/755)。

29. 行预咨委会认为，必要的措施必须到位，将个人责任与组织活动联系起来，无论这些活动涉及的是日常管理工作还是更广泛的体制改革举措。行预咨委会认为，问责制框架的公信力取决于本组织是否能够针对没有充分行使职责的工作人员和官员实施和强制执行补救措施。因此，行预咨委会建议大会请秘书长制订一整套明确、透明和准确的参数，以界定有关人员，特别是高级管理人员，不遵守这些责任领域应负的责任范围。行预咨委会期待秘书长关于问责框架的第六次进展情况报告载列有关的具体资料。

30. 在“追究工作人员不当决定的责任”标题下的第 82 和 83 段中，提供了 2014 年 7 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日的统计数据，内称，对 64 名工作人员采取了总共 60 项纪律措施。在这方面，关于秘书长对纪律事项和可能犯罪行为案件的处

² 咨询委员会打算在其即将提出的关于审计委员会关于联合国维持和平行动的报告(A/70/5(Vol. II)，第 30 至 34 段)的报告中就此问题发表进一步评论。

理，行预咨委会回顾，除其他外，经修订的关于调查和纪律程序的新的行政指示尚未印发(见 [A/70/718](#)，第 12 至 17 段)。

三. 结论

31. 有待大会采取的行动见秘书长的报告第 91 段。行预咨委会建议大会注意秘书长关于联合国问责制的第五次进展情况报告，但需遵守上文各段提出的意见和建议。
