



第七十二届会议

议程项目 134

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七次进展报告

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审议了秘书长按照大会第 71/283 号决议要求提交的关于联合国秘书处问责制的第七次进展报告(A/72/773)。行预咨委会在审议该报告期间会见了秘书长的代表，他们提供了补充资料和说明，并最后提出了于 2018 年 5 月 29 日收到的书面答复。

2. 秘书长的报告分为两部分：第一部分提供最新资料，说明在过去一年中为加强联合国秘书处问责制而采取的最新行动，该问责制在大会第六十四届会议上首次提出(见 A/64/640)；第二部分说明秘书长打算如何加强秘书处的问责制，以支持他提议的新管理模式。秘书长的报告附件一概述问责制最新情况，其中包括多年来增加的内容以及结合拟议管理改革提议增加的内容。

3. 秘书长题为“转变联合国的管理模式：采用新管理架构以提高效力、加强问责”的报告(A/72/492/Add.2)载有与联合国问责制相关的若干内容。该报告已提交大会。行预咨委会在其相关报告(A/72/7/Add.49)中针对该报告发表了意见，提出了建议。行预咨委会回顾，多年来，它还针对关于包含问责层面的具体业务事项和举措的各种报告，对问责框架各个方面发表了大量意见。¹

¹ 这些报告包括行预咨委会过去关于问责制的报告(A/71/820；A/70/770；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)。行预咨委会对问责制相关事项发表了评论的其他近期报告包括：道德操守办公室的活动(见 A/71/557，第 138-151 段)；防止性剥削和性虐待特别措施(A/72/824)；全球外勤支助战略(A/69/874)；全球服务提供模式(A/71/666)；人力资源管理(A/72/558)；财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告：联合国各实体(A/72/537)；审计委员会关于联合国维持和平行动账户的报告和秘书长关于审计委员会就联合国维持和平行动所提各项建议执行情况的报告(A/72/850)；企业资源规划项目(见 A/72/7/Add.31)；采购活动(A/71/823)。



4. 行预咨委会根据秘书长报告的总体结构，在下文第二节针对最近为加强秘书处现有问责制而采取的行动发表意见和提出建议，在下文第三节针对在拟议管理改革中加强问责制的问题发表意见和提出建议。秘书长报告第二节和第三节都提到某些问题，例如成果管理制，行预咨委会在下文第三节论及这些问题。

二. 行预咨委会关于加强问责制最新进展情况的意见和建议

5. 大会在其关于加强联合国秘书处问责制方面的进展的第 71/283 号决议中认可行预咨委会上次报告(A/71/820)关于其强调事项的结论和建议。行预咨委会注意到，第 71/283 号决议关于问责制的某些方面已执行或正在执行。然而，行预咨委会感到遗憾的是，一些问题没有明确触及，在其他问题上没有取得任何重大进展，而且，就某些问题而言，如下文各段落所指出，秘书长关于问责制进展情况的这份报告没有提供要求提供的信息。

6. 关于拟议管理改革的报告(见 A/72/492/Add.2)论及第 71/283 号决议涉及的下列事项，因此下文第三节讨论这些事项：(a) 实施企业风险管理系统(见第 71/283 号决议，第 9 段)；(b) 实施成果管理制(同上，第 13 和 14 段)；(c) 处理当前权力下放制度中的缺陷(同上，第 18 段)。

欺诈和推定欺诈的定义

7. 行预咨委会回顾其关于需要确定整个联合国系统适用的欺诈和推定欺诈定义的评论(见 A/71/820，第 11 和 12 段)，并指出大会在这方面提出的要求(见第 71/283 号决议，第 5 段)。行预咨委会询问后获悉，2017 年 4 月，联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)管理问题高级别委员会正式通过了整个联合国系统适用的欺诈和推定欺诈通用定义。

8. 行预咨委会询问后得到了管理问题高级别委员会颁布的下列定义：

(a) 欺诈：某一个人或实体蓄意歪曲或隐瞒事实的任何行为或不行为，(→) 目的是为自己或第三方获得不正当利益或好处，或避免义务，并且(或)(←) 致使某一个人或实体行为或不行为，使其遭受损害；

(b) 推定欺诈：被认为有必要进行调查的指控，一经证实，这些指控将确定存在给本组织造成资源损失的欺诈。

9. 行预咨委会欢迎通过联合国全系统适用的欺诈和推定欺诈定义。

反欺诈反腐败框架

10. 行预咨委会注意到 2016 年 9 月 9 日颁布了联合国秘书处反欺诈反腐败框架，² 还注意到大会请秘书长在关于问责制进展的第七次报告中报告框架各项措施执行情况 and 产生的影响。行预咨委会询问后获悉，审计委员会在 2018 年第一季度审查了该框架的执行情况，并将在向大会第七十三届会议主要会期提交的审计委

² 见 ST/IC/2016/25。

员会关于联合国财务报告和已审计财务报表的报告(第一卷)中报告审查结果。行预咨委会期待审查审计委员会关于框架执行情况的审查结果。行预咨委会建议大会请秘书长作为例行程序,在今后秘书长关于问责制的报告中提供信息,介绍框架最新执行情况(另见 A/72/789, 第 31 段)。

欺诈风险全面评估

11. 秘书长指出,已确定六个可能出现欺诈和腐败的关键风险领域:(a) 组织文化和问责制;(b) 信息和通信技术治理和网络安全;(c) “团结”系统控制环境;(d) 执行伙伴;(e) 燃料、口粮和存货盗窃;(f) 采购(见 A/72/773, 第 11-16 段)。行预咨委会询问后获悉,秘书长的管理委员会 2018 年 2 月核准了在评估过程中发现的 16 个风险领域的欺诈和腐败风险登记册,其中,上述 6 个领域被视为风险很高或很关键的领域,行预咨委会获悉,秘书处正在就评估结果征询监督机构的意见。行预咨委会还获悉,加强打击欺诈和腐败的措施是秘书长管理改革进程的组成部分,将定期监测减轻风险影响的措施。行预咨委会注意到,按照大会第 71/283 号决议的要求,在评估欺诈和腐败风险方面取得了进展。行预咨委会建议大会请秘书长在今后秘书长关于问责制的报告中提供详细信息,说明为监测列入新设风险登记册的风险和减轻风险影响,采取了哪些措施。

更新聘用第三方的法律文书

12. 大会要求秘书长更新聘用供应商和执行伙伴等第三方的法律文书,尤其要注意反欺诈条款和规定(见第 71/283 号决议,第 8 段),关于这项要求,行预咨委会注意到,本组织与执行伙伴关系产生的风险被视为六项关键风险领域之一。行预咨委会还注意到,全系统适用的欺诈和推定欺诈定义也适用于第三方的行为。然而,行预咨委会询问后获悉,大会要求进行的法律文书更新还处于初始阶段,而且,要制定一项全组织适用的执行伙伴管理政策,将需要修订《联合国财务条例和细则》。目前正在与法律事务厅等所有利益攸关方开展一个相关的协商进程。

13. 鉴于本组织面临的关键风险,行预咨委会建议大会请秘书长确保在聘用第三方的相关新法律文书和已有法律文书中列入标准的反欺诈和反腐败条款。此外,行预咨委会建议大会还请秘书长毫不拖延地执行一项全组织适用的执行伙伴管理政策。

防止报复

14. 行预咨委会回顾,根据大会第 70/255 号决议要求,2017 年 1 月 20 日关于防范因举报不当行为和配合获正式授权的审计或调查而遭受报复的秘书长公报发布了举报人政策。³ 行预咨委会指出,它以前曾要求提供详细信息,说明防止报复政策的执行情况(见 A/71/820, 第 20 段),大会也认可这项要求(见第 71/283 号决议,第 11 和 12 段),但秘书长最近这份报告没有充分回应这项要求。行预咨委会询问后获悉,在完成调查后,26 个案件被提交道德操守办公室或内部监督事务

³ ST/SGB/2017/2/Rev.1。

厅，5 个案件被定为报复案件。行预咨委会建议大会再次请秘书长在今后关于问责制的报告中提供相关统计数字。

15. 大会在第 [71/283](#) 号决议第 11 段强调必须明确宣讲防范报复政策。行预咨委会感到遗憾的是，秘书长的报告没有提供这方面的信息，仅在询问后才提供这些信息。行预咨委会获悉，本组织作出了努力，传播关于本组织防范报复政策、举报人政策和行为标准的信息，这些努力包括：(a) 培训和教育服务，例如，举办关于联合国道德操守和廉正问题和关于联合国防止欺诈和腐败问题的在线必修课程；(b) 道德操守办公室开展外联活动，强调防范报复政策新规定，例如，2017 年，在纽约举办两次网播全体会议，在 17 个外地特派团、总部地点和总部以外办事处举办培训；2018 年，在另外 14 个地点举办培训；(c) 领导力对话，2017 年有 29 000 人参加，主题是“行为标准：对我有哪些要求？”，重点是工作人员举报不当行为的责任和保护举报人的规定；2018 年对话的计划主题是“大声说出来：在什么情况下才算‘举报’？”；(d) 道德操守办公室 2018 年主题宣讲战略计划。行预咨委会强调必须充分执行防范报复政策，并欢迎努力宣传这项政策。此外，行预咨委会建议大会请秘书长在今后关于问责制的报告中提供信息，概括介绍这方面的信息和培训活动。

大会决议执行情况

16. 大会在第 [71/283](#) 号决议中请秘书长继续利用跟踪机制监测大会关于行政和预算事项的各项决议执行情况，并在两年期方案执行情况报告中列入关于这些决议执行情况的全面信息。

17. 在追踪和执行具体涉及问责制的大会决议方面，行预咨委会对执行、后续行动和报告工作中存在前后不一致的情况感到遗憾，重申应根据大会第 [71/283](#) 号决议要求，在方案预算执行情况报告中提供这一信息(见 [A/71/820](#)，第 28 段)。此外，行预咨委会期望今后关于问责制的报告例行概述为确保遵守大会相关决议而采取的具体行动和取得的进展(另见下文第 53 段)。

业绩管理，包括绩效奖励、补救行动和处罚

18. 行预咨委会回顾，平均约有 98% 的工作人员业绩评级为优秀(超过业绩预期)或良好(业绩完全令人满意)(同上，第 42 段)。行预咨委会继续重申经大会认可(见第 [71/283](#) 号决议，第 16 段)的观点，即目前的评级分布可能无法准确反映本组织的业绩情况，期待采取具体措施，提高评级的公信力。行预咨委会打算在审议秘书长即将提交的关于人力资源管理的报告时再次处理这一问题，该报告将在大会第七十三届会议上提交。

19. 秘书长表示，将在遵守工作人员与管理当局协商程序的前提下，尽快完成关于奖励措施、补救行动和处罚的工作，秘书长还表示，秘书处将在今后的问责报告中报告结果(见 [A/72/773](#)，第 25 至 28 段)。

20. 关于激励措施，秘书长指出，在大会 [72/255](#) 号决议通过后，国际公务员制度委员会的拟议原则和准则将体现在对秘书处业绩管理制度的持续审查中(同上，

第 26 段)。行预咨委会相信，任何绩效奖励措施都将符合公务员制度委员会的指导意见，大会将按照既定程序审议这方面的任何新提议，包括可能涉及的任何经费问题。

21. 行预咨委会询问后得到信息，了解了自 2010 年以来对涉及工作人员业绩的不同事项采取的具体补救行动。这包括以下详情：(a) 30 名工作人员因未遵守谴责性剥削和性虐待行为的各项大会决议而受到纪律处分；(b) 8 名工作人员因涉及传播机密资料的违规行为而受到处罚；(c) 9 名工作人员因违反采购方面的《财务细则》和《采购手册》规定的有关程序而受到处罚。关于违反《联合国工作人员条例和细则》的情况，有 565 起案件实施了行政或纪律处分措施，272 件案件在有关离职工作人员的公务身份档案中作出说明。⁴ 行预咨委会建议大会请秘书长在今后关于问责制的报告中提供汇总信息，说明后果和补救行动。

22. 关于个人问责，包括拟议管理改革所提出措施引发的个人问责，行预咨委会询问后获悉，个人问责涉及接受责任的意愿，决策者必须认识到其职权和责任、有关政策框架和可能后果，因此只有在决策者充分了解总体框架的情况下，才能合理地对其问责。行预咨委会认为，在本组织担任任何职务者不能因为不了解本组织的条例和细则、政策框架和行为守则以及涉及工作人员和联合国其他官员的明确职权和责任，就可以不为其行动承担责任和不被追究责任。

23. 行预咨委会还重申其观点，即问责制框架的公信力取决于本组织是否能够依据一套明确、透明、准确、旨在确定责任区、特别是高级管理人员责任区的参数，针对没有充分履行职责的工作人员和官员强制执行补救措施。(另见 A/70/770，第 29 段)。

及时提交文件

24. 关于秘书处提交供政府间机构审查的文件，行预咨委会回顾，秘书长关于会议时地分配办法的最后一份报告显示，在 2016 年为第五委员会主要会期排定时间档用的 104 份报告中，只有 69 份(即只有 66%)是在审议的六周前印发的(见 A/72/116，第 25 至 27 段)。关于提交供行预咨委会自身审议和提出意见、随后转交给第五委员会的报告，行预咨委会回顾了一个例子，即在审议秘书长 2018-2019 两年期拟议方案预算时，行预咨委会曾数次要求提供信息，然而，行预咨委会认为，要么答复不尽如人意，要么根本没有答复，要么在提出最初要求数周之后才提交答复。行预咨委会还有一项一般性意见，即它经常根据文件的“未编辑预发本”进行审查，但其中一些文件需要随后对事实和实质内容进行修改。

25. 大会第 71/283 号决议第 17 段请秘书长确保继续在高级管理人员契约中列入关于及时提交文件的管理指标，并在第七次进展报告中就此问题进行报告。行预咨委会相信，在大会审议本报告时，将向大会提供关于这一事项的最新资料。行

⁴ 主管管理事务副秘书长每年印发年度报告，通报不当行为和(或)犯罪行为及为此采取的纪律行动，最近一份报告述及 2017 年 7 月 1 日至 12 月 31 日的情况(见 A/73/71)。

预咨委会还期待今后关于问责制的进展报告提供最新资料。下文第 46 和 47 段进一步评述加强高级管理人员契约的问题。

性剥削和性虐待

26. 秘书长的报告第 17 至 19 段概述了为加强本组织防止性剥削和性虐待行为采取的措施,包括开发将于 2018 年下半年推出的性剥削和性虐待风险管理工具包,该工具包为特派团发现、评估和减轻有关风险提供了系统方法。行预咨委会回顾它在最近一次关于防止性剥削和性虐待特别措施的报告(A/72/824)中提出的意见和评论,强调制定特别措施打击性剥削和性虐待行为是本组织问责制的重要组成部分。

打击性骚扰

27. 秘书长的报告第 20 至 24 段概述了打击性骚扰的措施,其中包括以下方面的信息:(a) 对工作场所性骚扰的零容忍做法;(b) 为确保实施预防、调查、应对此类事件及保护受害人和证人的适当机制采取的行动;(c) 经修订的调查和纪律程序政策;⁵ (d) 其他措施,例如 24 小时求助热线和经过更新的防止性骚扰和性虐待行为强制性培训方案。此外,一个专注改善全系统数据收集和预防及应对行动的行政首长协调会任务组将于 2018 年 5 月向管理问题高级别委员会和行政首长协调会提交其结论和建议。行预咨委会相信,秘书长将在大会审议本报告时向大会提供任务组的最新结论。行预咨委会打算在审议今后关于人力资源管理的报告时再处理这一问题。

审计委员会各项建议的执行情况

28. 行预咨委会在关于维持和平行动共有问题的报告(A/72/789)第 24 至 31 段中述及审计委员会关于 2016/17 年度执行期的结论。审计委员会就 2016/17 年度提出 75 项建议,相比之下,2015/16 年度为 55 项,2014/15 年度为 31 项。审计委员会指出,对 2014/15 年度提出的建议已有 78%得到执行,对 2015/16 年度提出的建议已有 42%得到执行。审计委员会也承认,有些建议可能需要采取相关行动,因此,某些建议可能需要较长时间执行。关于其他联合国实体、包括秘书处执行建议的情况,行预咨委会在关于财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告最近一次报告中(A/72/537)述及审计委员会的有关结论。在这份报告中,行预咨委会还注意到总体执行率低,具体来说,执行率从 2008-2009 两年期的 65%降低至 2016 年的 45%(同上,第 16 至 18 段)。

29. 行预咨委会重申,必须充分和及时落实审计委员会的建议(另见 A/72/537 第 18 段和 A/71/669 第 19 段)。此外,行预咨委会建议大会请秘书长在今后关于问责制的报告中提供信息,说明采取了哪些行动,执行审计委员会建议,加强高级管理人员契约,确保个人或机构负责解决外部审计提出的建议(另见下文第三节)。

⁵ 见 ST/AI/2017/1。

三. 行预咨委会关于秘书长在新管理模式下加强秘书处问责制的各项提议的意见和建议

30. 秘书长在报告中指出，大会在第 64/259 号决议第 8 段决定了联合国秘书处问责制的定义(另见 A/72/773, 第 44 段)。定义包括问责制六个核心组成部分: (a) 《联合国宪章》; (b) 本组织方案、规划和预算文件; (c) 成果和业绩; (d) 内部控制体系; (e) 道德标准和诚信; (f) 监督职能。报告图二概述了问责制六个部分的关键要素和相互关系。秘书长还指出，自 2010 年以来一直在加强联合国秘书处问责制，⁶ 以反映秘书处不断演变的目标、标准和进程。如上文第 2 段所指出，秘书长概述了更新版的秘书处问责制情况，包括与拟议管理改革有关的新要素。

31. 秘书长指出，他提出的新管理模式提议授权管理人员，使其能够决定如何最好地使用资源，支持交付方案和执行任务，秘书长表示，他打算在该模式下向秘书处各实体的领导人员直接授予有效管理资源所需的权力。秘书长还指出，将在认真考虑管理人员接受这一权限的资格及妥善行使这一权限的能力后授予权力。此外，秘书长提议通过以下措施补充设想的扩大权力下放举措，包括: (a) 简化和精简规则、政策和程序; (b) 制定明确、简化的新政策和行政指导，同时提供适当的培训、支持、监督和问责机制; (c) 引入新的业绩监测和合规职能，评估本组织的业务是否符合内部控制系统和适用于秘书处业务流程的最佳做法。

32. 秘书长在报告第 41 段进一步详细说明了促进权力下放制度改革的补充措施，包括以下要素: (a) 编写明确的管理问责准则; (b) 加强执行成果管理制; (c) 通过“三道防线”模式提高风险管理系统的成效(见下文第 39 和 40 段); (d) 加强高级管理人员契约; (e) 制定一份将由所有高级管理人员签署的内部控制说明; (f) 创立权力下放制度，通过问责矩阵图明确划分权力和职责; (g) 制定一套新的监测和合规职能。行预咨委会在下文就各个提议提出意见和建议。

管理问责导则

33. 秘书长指出，目前正在努力精简内部政策框架，以便更好地支持决策，并且引入了看板和其他工具，报告全年资源使用和方案交付进展情况，从而提高透明度。他指出，秘书处将就秘书处问责结构和业务的所有方面编写全面、明确和易于理解的导则，导则将提供超链接，将用户指向原始信息来源，并不断更新。此外，他指出，导则系统旨在向每名工作人员传达秘书处对行为操守、良好业绩和高效管理的期望。导则还将用于对新征聘的工作人员、包括新征聘的高级领导人员进行入职培训。

34. 行预咨委会注意到，秘书长打算为各级工作人员提供明确、最新的问责指导，并采用看板和提供数据，支持决策和监测业绩。行预咨委会强调，还需要建立系统性机制，确保这一导则得到充分理解，并按照设想得到应用(见下文第 41 至 45

⁶ 秘书处问责制的组成部分最初在秘书长题为“建立联合国秘书处问责制度”的报告(A/64/640)附件一中说明。

段)。行预咨委会期待在秘书长的下一次进展情况报告中获得这方面的详细进展情况。

35. 关于精简政策框架，行预咨委会相信，秘书长将向大会提供这些努力的成果信息，包括进程开始和结束时按行政区域开列的发文数量、简化要素的实例以及简化工作对内部控制的影响等细节。行预咨委会特别强调，需要确定简化政策框架和改变权力下放制度对《联合国财务条例和细则》和《联合国工作人员条例和细则》的影响。行预咨委会相信，秘书长将及时向大会提出对《财务条例和细则》和《工作人员条例和细则》的所有修改建议以及修改的理由(见 A/72/129/Rev.1)。

成果管理制

36. 大会第 71/283 号决议重申，成果管理和执行情况报告是全面问责制框架的必要支柱，并再次请秘书长在下次进展情况报告中列入关于对本组织日常运作实行成果管理并设有确定实施时限和明确里程碑的详细计划。行预咨委会回顾，大会第 67/253 号决议请秘书长开始分阶段实施关于联合国秘书处问责制的第二次进展情况报告中(A/67/714)提出的成果管理框架，同时进一步完善该框架。经要求，行预咨委会获得了本报告附件所附的秘书处成果管理制实施情况审计审查和评价清单。

37. 秘书长第七次进展情况报告第 51 至 62 段讨论了成果管理制。该报告附件二提供了 2018-2021 年期间联合国秘书处实施成果管理制的行动计划，其中包括以下行动：(a) 行动 1：促进高级管理层对实施成果管理制和问责制的承诺；(b) 行动 2：加强秘书处在成果规划、预算编制和报告方面的能力；(c) 行动 3：对秘书处的信息技术平台进行升级，以支持成果管理制；(d) 行动 4：将成果信息用于学习和管理以及报告、方案制定、规划、预算编制和问责；(e) 行动 5：评价、审查和更新成果管理框架及其实施情况。秘书长指出，拟议计划反映了第二次进展报告(同上)中提出的概念框架和治理结构，并提供了秘书处对成果管理制定义的看法。而且，秘书长还指出，“团结”系统的全面实施将加强成果和资源使用之间的联系，并为管理人员提供更好的积极主动管理方案交付的工具，从而更好地实施成果管理制。报告还指出，方案和财务执行情况信息将在 2019 年初开始推出的看板上显示。

38. 秘书长关于管理改革的报告(见 A/72/492/Add.2，第 55 和 60 段)指出，本组织作为整体、其工作人员作为个人将在交付商定成果及遵守各项条例、细则和道德标准方面接受问责。行预咨委会相信，秘书长将在下一次报告中进一步详细说明如何利用成果管理制来显示在加强问责制方面取得的进展，以及如何评估和衡量在完全按照相关条例和细则执行任务和实现目标方面取得的进展。

风险管理与“三道防线”模式

39. 秘书长在第七次进展情况报告中指出，将更加重视“三道防线”模式，以进一步明确风险和控制，协助提高风险管理系统的成效(见 A/72/773，第 41(c)段)。⁷ 行预咨委会经询问后获悉，这一模式并不背离现有问责制度，而是澄清本组织风险

⁷ 见 <https://global.theiia.org/standards-guidance/recommended-guidance/Pages/The-Three-Lines-of-Defense-in-Effective-Risk-Management-and-Control.aspx>。

管理和内部控制的基本作用和责任的一种方式。该报告第 61 至 90 段详细介绍了这一模式，其中包括：

(a) 第一道防线，由掌控和管理风险并负责采取纠正行动以消除各自领域的流程和控制缺陷的业务管理人员职能组成(同上，第 67 至 77 段)。为支持问责制而设想的措施包括：各部厅和特派团实施企业风险管理，建立权力下放矩阵图；加强高级管理人员契约；要求每个部、厅或特派团首长签署一份内部控制说明，证明在其责任领域遵守了内部控制框架；

(b) 第二道防线，由中央管理职能部门组成，负责监督风险和内部控制，并为业务管理人员将风险管理纳入关键流程提供必要的咨询和支持(同上，第 78 至 85 段)。设想的合规职能包括管理审查、质量保证测试、自我评估和管理评估。设想的其他措施包括：制定权力下放导则并支持权力下放；权力下放的管理，包括制定综合政策文件，记录下放行动，并确立在发生不当使用下放权力情况时采取的纠正行动标准；通过数据分析监测职责分工、业绩和合规情况；提供与监督机构有效互动的导则；道德操守办公室提供保密咨询。秘书长指出，根据拟议的新管理模式，上述职责将主要委托给管理战略、政策和合规部，该部将在质量控制等领域与业务支助部进行协作；

(c) 第三道防线，由内部监督事务厅提供的独立保证职能组成，其中包括：保证方案活动产生了原定成果，并按照本组织所有有关决议、条例、细则和政策得到执行，从而协助秘书长保护本组织的资产；防止和发现欺诈、浪费、滥用、渎职和管理不善行为。此外，监督厅进行审计、评价、检查和调查，其报告直接提交给大会(同上，第 86 段)。

40. 行预咨委会欢迎秘书长打算将风险管理纳入秘书处各实体，作为其业务活动日常管理职责的一部分，同时监测遵守和业绩情况(见 [A/64/683](#) 和 [A/64/683/Corr.1](#)，第 50 段)。行预咨委会认为，如果实施得当，各个管理人员掌控风险将对内部控制问责发挥重要作用。行预咨委会相信，秘书长将在下一次报告中进一步详细说明“三道防线”模式的实际应用情况，包括有关实体在业务效率方面取得的经验教训和改进之处。

权力下放

41. 大会在第 [71/283](#) 号决议第 18 段强调指出，秘书长必须处理当前权力下放制度中存在的缺陷，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。

42. 在这方面，行预咨委会回顾，秘书长关于采用新管理架构的报告([A/72/492/Add.2](#))指出，秘书处对当前的权力下放流程进行了全面摸底，2018 年将完成对现有权力的全面审查以及对个人能力和监测要求的评估。秘书长在该报告中还指出，将按职能下放权力，而不是把权力下放给个人，以便选用按特定职能征聘的管理人员，并根据他们以负责任、接受问责的方式行使这些权力的能力决定其是否留在职位上。行预咨委会在有关报告([A/72/7/Add.49](#))中请秘书长提供资料，说明对

当前的权力下放流程进行的摸底情况及对现有权力的审查结果和对个人能力的评估结果。

43. 秘书长在第七次进展情况报告中指出，为在管理改革背景下加强问责制而设想的其他措施包括建立一个经过改进和精简的权力下放制度，在一份问责矩阵图中明确划分权力和职责(见 [A/72/773](#)，第 41(f)段)。第七次进展情况报告第 74 和 75 段介绍了作为第一道防线一部分的这一矩阵图。报告指出，将根据不同行政职能(如人力资源管理、预算编制、财务和采购)被授予的权力对矩阵图进行设计，内容包括：(a) 负责妥善使用下放权力并接受问责的负责官员或实体负责人的信息；(b) 权限，包括具体的门槛、限制或二次放权的要求；(c) 对下放权力必须履行的具体监测和报告义务；(d) 负责任地行使下放权力所需的具体资格和(或)培训要求，以及在行使下放权力时必须遵守或考虑的一套条例、细则、政策和程序(同上，第 74 段)。秘书长还指出，权力下放框架将提供信息，说明在下放权力未适当使用的情况下应采取的具体纠正行动的。

44. 行预咨委会认为，提供典型关键职能权力下放情况矩阵图的一些实例可使人们更好地了解所设想的权力下放制度的运作和实际影响，例如，秘书处各实体(部/厅/区域委员会/外地特派团)负责人权力下放情况矩阵图、联合国各办事处/特派团行政主管权力下放情况汇总表、采购干事权力下放情况汇总表、核证人和核签人权力下放情况汇总表等。行预咨委会还认为，提供关于现有和设想的权力下放情况的比较信息，可更清楚地说明所设想的变革。⁸ 此外，关于根据职能而不是个人进行权力下放，行预咨委会认为，还应提供资料说明设想了哪些程序，用于确定将获得下放权力的管理人员和工作人员有能力以负责任、接受问责的方式行使这些权力。

45. 行预咨委会建议大会请秘书长考虑到行预咨委会在上文各段的评论和意见，在下次进度报告中提供详细资料，帮助更好地了解修订后的权力下放制度的运作和实际影响。行预咨委会相信，在执行经修订的权力下放制度方面，将向大会作出保证，实施必要的保障措施，包括风险和问责机制，以确保负责任地行使下放的权力和管理资源(另见 [A/72/7/Add.49](#)，第 19 段)。

加强高级管理人员契约制度

46. 秘书长第七次进展情况报告第 76 段提供了关于加强高级管理人员契约的信息，这是第一道防线拟议措施的一部分。报告指出，契约在 2018 年得到了加强，以便除其他外，还列入行政首长协调会认可的联合国系统领导框架的领导层简况，报告还指出，2019 年将增加更多新的特色内容，如：(a) 信息看板，在自我评价和纳入方案执行工作经验教训的基础上，详细说明业绩和方案执行情况；(b) 高

⁸ 例如，可包括提供以下信息的对照表：(a) 对财务及工作人员条例和细则(见 [ST/AI/2016/7](#) 和 [ST/SGB/2015/1](#))管理权力(特别是目前下放给现任主管管理事务副秘书长和主管外勤支助事务副秘书长、助理秘书长兼主计长、主管中央支助事务助理秘书长、主管人力资源助理秘书长、主管外勤支助助理秘书长、助理秘书长兼首席信息技术干事以及后勤司司长的权力)现有下放程序的修改；(b) 对核证人和核签人或履行人力、财力和物力资源重要管理职能的工作人员任命程序的修改。

级管理人员 360 度评价的结果；(c) 工作人员对领导层和管理人员的看法的调查结果。秘书长还指出，高级管理人员的年度业绩契约也将反映本组织的目标和预期成果，并逐级落实到下属各级管理人员和工作人员的工作计划中。这些工作计划将成为对高级管理人员和各级工作人员的业绩进行问责的重要基石(见 A/72/773, 第 54 段)。

47. 行预咨委会回顾，高级管理人员契约制度是在 2006 年推行的。行预咨委会在前几份报告中表示，如果实施得当，契约制度可以成为一个强有力的问责工具。然而，行预咨委会注意到，几乎没有什么证据表明高级管理人员契约对加强问责制产生过任何实际影响。尽管迄今为止缺乏令人鼓舞的结果，行预咨委会仍然认为，契约制度可以发展成一个有效的问责工具。此外，鉴于契约与各级工作人员工作计划之间的联系，行预咨委会认为，高级管理人员契约可用于评估部门业绩(见下文第 53 段)。行预咨委会建议大会请秘书长继续努力提高高级管理人员契约作为问责工具的效力，并在下一次报告中提供资料，说明采取了哪些措施进一步加强高级管理人员契约制度。

内部控制说明

48. 秘书长在第七次进展情况报告中指出，作为第一道防线的一部分，在每一日历年的年底，将要求每位部、厅或特派团首长签署一份内部控制说明，⁹ 证明在其责任领域遵守了内部控制框架。行预咨委会相信，将向大会提供更多资料，阐明这样一项说明的意义，并详细阐述如何落实、认证这项说明，如何将其作为一种问责工具使用。

会员国看板

49. 秘书长指出，具体方案的方案和财务执行情况将列入每季度更新一次的信息看板，并提供给会员国和工作人员查阅(同上，第 2 段)。行预咨委会认为，信息看板可以成为一项提高透明度的有效工具，并相信秘书长将在下一次报告中进一步详细说明这方面的进展情况。

四. 结论意见和建议

50. 行预咨委会回顾，大会在关于管理改革的第 72/266 号决议中强调指出，问责是管理改革的一项核心原则。行预咨委会相信，将尽一切努力，确保拟议变革落实后形成更稳固、有效的问责制度，向大会作出全面、透明的汇报。

51. 行预咨委会的一项一般性意见是，行预咨委会注意到，秘书长在其报告中列出了问责制度拟议变动的框架，但尚未提出各项提议的细节以及落实办法。在上文各段中，行预咨委会重点列举了一些关于问责制模式的信息说明的例子，它认为，应向大会提供这些信息说明。因此，行预咨委会相信，秘书长将在下一次报

⁹ 行预咨委会获悉，内部控制说明的基础是特雷德韦委员会赞助组织委员会内部控制框架 3。

告中提供更多详细资料，说明他打算如何落实他提出的关于秘书处问责制的建议，如何使问责制适应拟议的管理改革。

52. 关于落实问责措施的问题，根据行预咨委会对以往各份问责制年度进展报告的审议情况来看，行预咨委会认为，这在过去主要是宣传和提高工作人员和管理人员的认识。行预咨委会认为，有必要制定更可靠、更客观的机制，以评估工作人员和管理人员是否有效获得了必要的知识和能力。行预咨委会相信，业绩管理系统将跟踪各工作人员和管理人员获得的能力和行使的职责。

53. 至于秘书长关于问责制的年度进展报告的形式和内容，行预咨委会注意到，迄今为止，进展报告主要是描述在问责制不同领域实施或计划实施的行政政策、程序、工具和系统。总的来说，很少详细说明各种问责措施的执行情况、这些措施打算解决哪些不足，或所设想的今后步骤。行预咨委会还注意到，进展报告没有例行提供信息，说明监测和报告这些措施实施情况的机制、用于衡量进展情况的指标和业绩数据，以及对它们在加强问责制方面有效性的分析。行预咨委会认识到问责制包含很多组成部分，问责制的相关信息分布在多个报告机制(如拟议预算以及预算执行情况报告和方案执行情况报告)中，但认为应加强问责制年度进展报告，除提供关于具体问责政策、制度和机制的细节和建议外，还应概述秘书处问责制的状况。这可包括一套指标，¹⁰ 以监测实施问责制度所产生的总体趋势和进展情况(另见上文第 14、15、17、21、25 和 29 段)。在这方面，行预咨委会指出，可利用高级管理人员的契约评估部/厅/实体一级的总体业绩和趋势(见上文第 47 段)。因此，行预咨委会建议大会请秘书长扩大今后关于秘书处问责制实施情况进展报告的内容，提供关于秘书处问责制总体情况的更全面的信息，包括用于证实结果的主要业绩指标和辅助统计信息，并分析采用具体问责措施的影响。

54. 关于管理改革举措与加强体制和个人问责制的努力之间的联系，行预咨委会询问后获悉，如果大会不完全批准秘书长关于采用新管理架构的报告(A/72/492/Add.2)所载的建议，本组织加强问责措施的能力将受到限制。行预咨委会坚信，无论大会对管理改革举措作出什么决定，有效的问责制对于成功管理秘书处都很关键，而且不断调整和加强问责制是秘书长的一项基本责任。

五. 建议

55. 秘书长报告第 92 段叙述了有待大会采取的行动。行预咨委会建议大会表示注意到秘书长关于联合国秘书处问责制的第七次进展情况报告，但须考虑行预咨委会在上文各段的意见和建议。

¹⁰ 例如在以下方面：条例和细则遵守情况；财务、方案执行情况和管理业绩；成果实现情况；负责任地行使职责、责任和下放权力的情况；秘书处问责文化的状况等。

附件

关于在秘书处和联合国系统内实施成果管理制情况的审计报告清单

内部监督事务厅的报告

- 对联合国成果管理制的审查([A/63/268](#))
- 评价报告：内部监督事务厅关于方案规划、预算和账户厅的报告(任务编号：IED-10-009)

审计委员会的报告

- 2016 年 12 月 31 日终了年度财务报告和已审计财务报表以及联合国审计委员会的报告([A/72/5\(Vol.I\)](#)和 [A/72/5\(Vol.I\)/Corr.1](#))
- 2015 年 12 月 31 日终了年度财务报告和已审计财务报表以及联合国审计委员会的报告([A/71/5\(Vol.I\)](#))
- 2014 年 12 月 31 日终了年度财务报告和已审计财务报表以及联合国审计委员会的报告([A/70/5\(Vol.I\)](#)和 [A/70/5\(Vol.I\)/Corr.1](#))
- 2013 年 12 月 31 日终了年度财务报告和已审计财务报表以及联合国审计委员会的报告([A/69/5\(Vol.I\)](#))
- 2011 年 12 月 31 日终了年度财务报告和已审计财务报表以及联合国审计委员会的报告([A/67/5\(Vol.I\)](#)和 [A/67/5\(Vol.I\)/Corr.1](#))

联合检查组的报告

- 联合国发展系统成果管理制：进展和政策实效分析([JIU/REP/2017/6](#))
- 改革进程中的联合国成果管理制 ([JIU/REP/2006/6](#)， [JIU/REP/2006/6/Corr.1](#) 和 [JIU/REP/2006/6/Corr.2](#))
- 联合国各组织成果管理制执行情况。第一部分：联合国系统成果管理系列报告([JIU/REP/2004/6](#))