



大会

第七十三届会议

Distr.: General
12 April 2019
Chinese
Original: English

正式记录

第五委员会

第 30 次会议简要记录

2019 年 3 月 22 日星期五上午 10 时在纽约总部举行

主席： 伯德女士.....(澳大利亚)
行政和预算问题咨询委员会主席：泰尔齐先生

目录

议程项目 135：审查联合国行政和财政业务效率(续)

联合国秘书处的问责制

议程项目 142：联合检查组(续)

议程项目 136：2018-2019 两年期方案预算(续)

与 2018-2019 两年期方案预算有关的订正估计数：联合国阿拉伯叙利亚共和国监测机制

本记录可以更正。

更正请在一份备忘录内，以一种工作语文提出，并反映在记录文本上。更正请尽快送交文件管理科科长(dms@un.org)。

更正后的记录将以电子文本方式在联合国正式文件系统(<http://documents.un.org/>)上重发。

19-04854 (C)



请回收



上午 10 时 05 分宣布开会。

议程项目 135：审查联合国行政和财政业务效率(续)

联合国秘书处的问责制(A/73/688、A/73/688/Corr.1 和 A/73/800)

1. 瓜索先生(方案规划、财务和预算厅财务司司长)介绍了秘书长关于联合国秘书处问责制的第八次进展情况报告：在新的管理模式下加强问责制(A/73/688 和 A/73/688/Corr.1)，他说，该报告载列资料，说明了对在新的管理模式下加强问责制方面取得更快、更可持续的进展不可或缺的三个优先事项：改进权力下放制度；加强成果管理制的执行工作；设立业务转型和问责司。
2. 2019 年 1 月 1 日，秘书长提出了经修订的权力下放框架，目的是提高透明度和加强问责制，并通过将此前在总部或其他中央办事处集中行使的权力进行下放，使决策更接近任务交付点。这使新近获得下放权力的实体在财务事项、人员配置、财产管理和采购方面拥有了更大的决策权。此外，制定了监测下放决策权行使情况的问责制框架。
3. 加强成果管理制是管理改革的优先事项之一，对于确保本组织转向基于成果的文化十分重要。为此，秘书长在业务转型和问责司内设立了一个专门的成果管理制小组。该小组的任务是与各部、厅和特派团合作，确保将取得的成果体现在规划文件中并向会员国和其他利益攸关方报告，以确保全组织规划和预算文件、高级管理人员契约及工作人员个人工作计划之间密切挂钩。
4. 业务转型和问责司预计将通过以下方式加强问责制：指导和支持管理人员实施成果管理制，帮助各实体将“三道防线”模式纳入企业风险管理流程，监测下放权力的行使情况并就进行自我评价提供指导。此外，该司将利用数据分析为决策提供信息并提高业绩透明度。
5. 报告还对照问责制的六个组成部分，概述了秘书处问责制的状况，包括本报告所述期间取得的进展和今后的主要交付成果。报告的三个附件概述了监督机构各项建议的执行状况；汇总了成果管理制实施进展

情况；汇总了关于加强联合国秘书处内问责制方面进展的大会第 72/303 号决议的执行进展情况。

6. 泰尔齐先生(行政和预算问题咨询委员会主席)介绍了行预咨委会的相关报告(A/73/800)，他说，行预咨委会欢迎努力提高年度进展报告的清晰度并鼓励秘书长继续改进报告的列报内容。
7. 行预咨委会建议大会重申其先前关于扩大今后进展报告内容的要求，认为列入关于全秘书处管理业绩和问责制趋势的资料将有助于评估在改进秘书处接受会员国问责方面取得的进展。
8. 关于 2019 年 1 月 1 日实行的新的权力下放制度，行预咨委会就一系列广泛的问题提出了意见和建议，其中包括能力评估进程中适用的标准、权力再下放、权力下放的撤销以及加强初步业绩管理框架的必要性。
9. 行预咨委会相信，大会将得到保证，即已确立必要的保障措施，以确保在新的管理模式下负责任地行使权力下放和资源管理。行预咨委会期待在审计委员会即将对联合国及维持和平行动财务报表进行的审计期间收到审计委员会关于内部财务控制的意见。
10. 关于成果管理制，行预咨委会建议大会请秘书长提供具体资料和实例，说明在联合国秘书处执行成果管理制实施行动计划所带来的改进。
11. 关于业务转型和问责司，行预咨委会强调，充分运作的支持和监督结构是将权力下放给秘书处各实体负责人的关键先决条件。行预咨委会相信，秘书长将在下一次进展报告中详细说明该司在运作方面取得的进展和成就。
12. 行预咨委会强调新的权力下放制度下风险管理职能的重要性，因为关注重点从事前管控转向了事后合规。行预咨委会建议大会请秘书长报告在将风险责任制和风险管理纳入秘书处各实体方面取得的进展。
13. 关于高级管理人员契约，行预咨委会认为，可对个体契约数据进行分析，以全面掌握部门业绩和问责的状况和趋势，并进一步加以整合，以全面掌握全秘书处的业绩和问责情况。

14. 行预咨委会预计，到 2021 年第一季度将按计划全面落实提交经签署的内部控制说明的要求，不再有任何拖延。

议程项目 142：联合检查组(续)(A/73/665 和 A/73/665/Add.1)

15. 主席提请注意秘书长转递联合检查组(联检组)题为“审查联合国系统各组织举报人政策和做法”的报告以及他本人和联合国系统行政首长协调理事会(首协会)的评论意见的说明(A/73/665 和 A/73/665/Add.1)。

16. 克罗宁女士(联合检查组)介绍了联合检查组(联检组)题为“审查联合国系统各组织举报人政策和做法”的报告(JIU/REP/2018/4)，她说，审查是在修订关于防范因举报不当行为以及与已获正当授权的审计或调查进行合作而遭到报复的秘书长公报(ST/SGB/2017/2/Rev.1)后进行的，并响应了联检组一个参与组织提出的一项建议。

17. 近年来，联合国系统各组织的一些举报人出于各种原因将案件曝光，包括认为未对其最初报告的不当行为或报复作出充分应对。此类案件表明，政策和做法没有达到必要的问责标准。

18. 审查的目的是确定在防范报复政策方面的最佳做法；评估执行此类政策的流程和程序，以及支持执行工作的职能人员的独立程度；确定建立问责文化、特别是“高层基调”的基本需求。作为审查进程的一部分，联检组分析了联检组 28 个参与组织的政策、问卷答复、数据和文件。此外，联检组约谈了 400 多个利益攸关方，组织了重点小组并进行了一次全球工作人员调查。

19. 报告的五个主要审查结果包括没有任何组织的举报人政策完全符合所有最佳做法标准；支持执行防范报复政策的关键职能人员可能并不完全独立；报告和处理投诉的程序含糊、晦涩和拖沓；案件处理不当、害怕报复和个人风险因素导致少报；组织领导层必须制定和支持问责和廉正文化。

20. 根据上述审查结果，联检组提出了 11 项建议，其中 2 项提交立法机构，9 项提交联合国系统各组织的行政首长。立法机构应采取措施，确保防范不当行为和报复的政策具体规定报告和调查对行政首长和

其他关键职能人员指控的渠道，并请行政首长确保履行关键职能的人员的独立性。

21. 立法机构还必须促使行政首长认识到有必要就向其提出的九项建议及时采取行动。上述建议包括呼吁根据最佳做法更新关于防范报复的政策；确保建立关于报复行为的独立外部上诉机制；开发宣传工具，解释什么是不当行为和报复，以及举报不当行为和报复的方式、地点和对象；制定标准作业程序，为举报不当行为的人提供积极主动的保护；制定处理报复案件的标准作业程序；提供匿名举报渠道；在公开领域发布关于不当行为和报复案件的年度报告；向主管和管理人员提供处理不当行为和报复举报的培训；就问责制和廉正问题定期进行工作人员调查。

22. 联检组感到高兴的是，首协会欢迎其提出的一些建议并赞扬报告所载数据的作用。然而，联检组参与组织在审查期间表达的意见与秘书长转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会的评论意见的说明(A/73/665/Add.1)内容有所出入。此外，该说明存在事实错误。

23. 特别令人关注的是该说明的第 8 段，其中表示联检组报告极为重视一些声称是举报人的个人的陈述，但经过详细和广泛的审查，这些人的说法被认为没有根据。上述说明暗指联检组与联检组参与组织分享了上述人员的身份，这既不正确又具有误导性。联检组在其报告中明确指出，需要保护检举人的身份和机密性。审查以数据为依据，所有 11 项建议都得到至少两个数据来源的支持。没有任何建议是依据个别检举人的特定案件。

24. 联检组已致函首协会秘书处，请其澄清和纠正秘书长说明中存在的¹事实错误，但首协会秘书处答复说，该说明的内容和含义将保持不变。对联检组工作的错误描述(无论有意还是无意)可能严重损害联检组作为尊重其利益攸关方机密性的独立监督机构的声誉。如果上述错误描述是为了抹黑报告的某些审查结果，应当指出，联检组的结论并非一面之词。

25. 事实上，联检组的结论与最近三次工作人员调查的结果和结论高度一致：联合国工作人员参与度调查；关于歧视、性骚扰、骚扰和滥用职权的工作人员调查；关于工作场所性骚扰的安全空间调查。针对安全空间

调查的结果，秘书长说，本组织必须开展更多的工作，推动体制转变，促进包容性工作场所，在工作场所中始终进行问责、绝不滥用权力而且消除对报复的恐惧。

26. 通过进行审查，联检组力求超越此类调查的常见结果和结论(即工作人员不信任举报不当行为的现有制度和职能，并担心如果举报会遭到报复)。并为此就秘书长所说“开展更多的工作”可以和应该包括什么内容提出了具体建议。

27. **彼得拉奇女士**(联合国系统行政首长协调理事会)介绍了秘书长转递联合检查组(联检组)题为“审查联合国系统各组织的举报人政策和做法”的报告以及他本人和联合国系统行政首长协调理事会(首协会)的评论意见的说明(A/73/665/Add.1)，她说，联合国系统各组织欢迎联检组的报告及其审查结果，并赞扬报告载有丰富的信息和有用的数据。各组织欢迎报告所载的大多数建议，但强调指出，这些建议的执行工作将与今后预算周期为上述建议提供的经费相关。

28. 虽然报告中确定的良好做法和方法弥足珍贵，但需要根据各组织的特点和需要加以调整，因为整个联合国存在差异化的错失行为处理制度。对联合国系统内确保举报人保护所涉挑战的根源进行更深入分析将会丰富审查的内容。与此类挑战密切相关的是各组织之间和各组织内部的政策统一和执行问题。

29. 各组织指出，该报告本可以用更多篇幅述及它们各自的体制和治理结构，以便更好地说明可使用哪些法律和内部行政工具为工作人员或其他检举人伸张正义。小型组织，特别是未设道德操守干事或监察员的小型组织，认为在时间表和所涉资源方面都难以执行拟议建议。

30. 联检组在给首协会秘书处的信中请首协会纠正和澄清秘书长说明中的某些段落，联检组检查专员认为上述段落含有事实错误，可能对联检组、联检组报告的可信度和对保护在完全保密情况下参与审查的关键举报人产生不利影响。在首协会秘书与联检组进行详细讨论后，商定由首协会秘书处向所有成员组织分发联检组信函，请其审议联检组提出的关切并在必要时予以解决。

31. 在两周的答复时限内，首协会秘书处没有收到成员组织提出的任何修订请求，仅有一份说明提醒首协会秘书处注意第 33 段放错了位置，该段实际应置于在第 29 至 30 段之间。首协会秘书处向联检组转达了协商结果，说明的内容因而保持不变。

32. **Tarbush 女士**(巴勒斯坦国观察员)代表 77 国集团和中国发言，她回顾说，大会在其第 72/303 号决议中重申致力于加强联合国秘书处问责制，加强秘书长接受全体会员国对秘书处工作的问责，并强调问责制是高成效和高效率管理的一个核心支柱，需要秘书处各级尤其是最高层给予重视和有力承诺。77 国集团希望秘书长的第八次进度报告回应了第 72/303 号决议中的要求，该报告将得到该集团的认真审议。

33. 77 国集团高兴地看到在被视为在新管理模式下加强问责制不可或缺的三个优先领域取得了进展，并同意行预咨委会关于这些优先领域的意见。77 国集团期待更多地了解业务转型和问责司将向管理人员和工作人员提供什么样的专门支持，以帮助他们理解联合国期望达到什么样的治理、政策、风险和内部控制。

34. 77 国集团注意到，该报告包含一个新的章节，对照问责制的六个组成部分，概述了秘书处问责制的现状，这六个部分是：《联合国宪章》；本组织的方案规划和预算文件；成果和业绩；内部控制系统；道德标准和诚信；监督职能。77 国集团仍然对缺乏有关大会关于行政和预算事项的各项决议执行情况的信息感到关切，因为这种信息是问责制的重要组成部分。

35. 关于考绩制度和实施有效的良好业绩奖励制度、不佳业绩补救行动以及对不能令人满意的行为和不当行为的处罚办法，77 国集团强调需要采取具体措施，以提高业绩评级的可信度，并期待收到大会第 72/255 号决议核准的关于评定不同业绩的考绩与业绩管理原则和准则的最新执行情况。

36. 该集团欢迎为加强问责制的一个关键部分——高级管理人员契约制度所作的努力，并期待更多地了解这些努力。关于“团结”系统赠款管理模块，该集团希望获得关于创建标准模板协议功能、包括反腐败和反欺诈条款的更多信息。该集团同意行预咨委会的意见，即在新的权力下放制度下风险管理职能十分重

要，并期待在秘书长的下一次进度报告中收到关于第二次全秘书处风险评估结论和成果的全面资料。

37. 行预咨委会指出，大会第 72/303 号决议请秘书长加紧努力，确保落实《反欺诈反腐败框架》的规定。确实，执行监督机构的建议是问责制的一个重要组成部分。在整个秘书处建立一个有成效、高效率的问责制度，将可在各级养成问责文化，改善财政和人力资源的管理。鉴于实施有效问责制的进程尚未完成，应继续向大会提交年度进展报告。

38. **De Preter 先生**(欧洲联盟观察员)也代表候选国阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿、塞尔维亚和土耳其，稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那，以及摩尔多瓦共和国和乌克兰发言。他说，工作人员和管理人员的问责制是秘书长改革议程的基石。

39. 大会第七十二届会议赞同这样的设想，即改革应促成本组织的转型，通过更强有力的支持结构和更合理的权力下放，以及领导和组织文化的全面转变，确保更好地执行各项方案和任务。此外，大会还同意，应赋予管理人员更大的责任，并应加强问责。他祝贺秘书长迄今取得的进展，并表示，欧洲联盟将继续支持秘书长努力在强有力的领导下创造一种问责、透明和变革的文化。

40. 本组织应坚持最高的行为、专业和问责标准。欧洲联盟欢迎建立为健全的问责框架奠定基础的结构和制度。虽然在三个优先领域取得了进展，但秘书长应全面加快执行改革措施。

41. 除需要改进各项流程外，还需要在本组织内实现文化转变。联合国必须继续努力防止并解决不当行为。确保工作人员保持最高行为标准并坚持本组织的核心原则是欧洲联盟的一个优先事项。必须有一个强有力的全面的制度来处理性剥削、性虐待和性骚扰问题，重点是预防和问责。

42. 在这方面，欧洲联盟对联检组的报告表示欢迎。联合国应作出更多努力，确保有效保护举报人，防止打击报复。恢复本组织工作人员的信任对于建立强有力的问责文化至关重要。

43. **Wanner 先生**(瑞士)也代表列支敦士登发言，他说，两国代表团完全赞同秘书长关于转变管理模式的

建议。大会曾强调指出，问责制是管理改革的一项核心原则。因此，列支敦士登和瑞士欢迎秘书长关于进一步加强本组织问责制的建议。

44. 必须赋予工作人员履行职能的权能。应将更大的权力下放给管理人员和工作人员，他们必须为自己的决定、业绩和行为负责。责任、权力和问责的统一是联合国改革的核心。列支敦士登和瑞士欢迎迄今取得的进展，并鼓励秘书长在这方面继续努力。业务转型和问责制司将在管理和监督“监测下放决策权行使情况问责制框架”方面发挥重要作用，并确保该框架在整个秘书处一体适用。

45. 要让联合国能完成其任务，就必须加强成果管理制度。业务转型和问责制的专职成果管理制小组必须支持秘书处努力将成果管理制度纳入所有工作人员的日常工作。如行预咨委会所建议的那样，秘书长应向大会提供具体资料和实例，说明实施成果管理制度所带来的改进。

46. 列支敦士登和瑞士欢迎秘书长为促进廉正和确保联合国维持道德标准所作的努力。秘书长应继续采取适当措施，保护举报人免遭报复，并防止性骚扰、性剥削和性虐待。

47. **DiGiacomo 女士**(美利坚合众国)回顾说，大会在其第 72/266 B 号决议中强调，问责是管理改革的一项核心原则，问责文化发始于一个组织的领导阶层，高成效问责系统对于本组织的成功管理至关重要。美国代表团支持秘书长通过提高透明度、加强监督和使权责一致来加强联合国系统问责制框架的努力。

48. 美国代表团对秘书长第八次进度报告所指出的迄今取得的进展，对为转变本组织文化以及转向以成果为导向的方法所作的努力感到鼓舞。改进问责制框架将使管理人员能够查明令人关切的领域，并提供改进和预防的路线图，从而减少组织风险。成果管理制度在这方面至关重要。

49. 美国支持秘书长为执行经修订的授权框架所作的努力。要确保其成功，本组织必须提供适当的指导、监督和支持。设立业务转型和问责制司是问责制的一个重要环节。该司在全秘书处监督和规划方面可发挥关键作用。

50. 美国代表团欢迎联检组的报告，并期待就其中所载建议展开讨论。美国政府仍然致力于确保联合国制定有效政策，保护举报人免遭报复。

议程项目 136：2018-2019 两年期方案预算(续)

与 2018-2019 两年期方案预算有关的订正估计数：
联合国阿拉伯叙利亚共和国监测机制(A/73/729 和 A/73/799)

51. **Guazo 先生**(方案规划、财务和预算厅财务司司长)在介绍秘书长关于联合国阿拉伯叙利亚共和国监测机制与 2018-2019 两年期方案预算第 27 款(人道主义援助)和第 36 款(工作人员薪金税)有关的订正估计数的报告(A/73/729)时说，该机制系根据安全理事会第 2165(2014)号决议设立，旨在监测联合国及其合作伙伴人道主义救济物资的装运。安理会第 2449(2018)号决议将该机制的任务期限延长至 2020 年 1 月 10 日。

52. 该机制 2018 年的核定资源为 380 万美元。2019 年所需资源为净额 300 万美元(毛额 330 万美元)。考虑到该机制 2018 年核定资源的未支配余额，秘书长请求在 2018-2019 年两年期方案预算下追加资源 280 万美元(扣除工作人员薪金税的净额)(毛额 310 万美元)。

53. **Terzi 先生**(行政和预算问题咨询委员会主席)在介绍行预咨委会的相关报告(A/73/799)时说，该机制目前的所需经费是利用 2018 年的未支配余额和动用秘书长支付意外及非常费用的承付款而提供的额外款项来支付的。秘书长应详细解释这些承付款的使用情况以及未支配余额的结转方式。

54. 鉴于已停止从约旦跨界运送物资，行预咨委会认为，没有理由再在安曼派驻常驻人员。因此，行预咨委会建议通过秘书长的提议，裁撤设在安曼的 9 个职位，随后再裁撤余下的监测干事职位(P-3)。今后所需要的任何支助均可由该机制伊拉克办事处或土耳其办事处的工作人员或位于安曼的人道主义事务协调厅叙利亚危机区域办事处提供。

55. 行预咨委会还建议将拟议的公务差旅资源减少 5%，主要原因是该机制对预购政策的遵守率一直很低。

56. **Awad 先生**(阿拉伯叙利亚共和国)说，叙利亚代表团对秘书长的报告持保留意见。该国政府全心全意与联合国及其专门机构合作，以确保人道主义援助系按照大会第 46/182 号决议规定的联合国人道主义援助指导原则提供。这些原则包括中立、非政治化、尊重领土完整和国家主权，以及需要让受影响国家参与人道主义援助的分配。

57. 分配给该机制的大笔款项可与叙利亚政府密切合作而得到更好的利用，增加经由目前在阿拉伯叙利亚共和国开展活动的国际组织所提供的人道主义援助的比例。事实证明，该机制无法确保人道主义援助送达正确的人，而不是伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)或努斯拉阵线等团体，其中一些团体还违反安全理事会决议向普通公民征税。

58. 令人遗憾的是，秘书长的报告没有提到报告所述过境点被外国恐怖主义作战人员用来进入阿拉伯叙利亚共和国，并向恐怖主义团体运送武器和用品的情况。报告也没有提到正在监测该国局势的叙利亚阿拉伯红新月会正在发挥的重要作用。

59. 该国代表团反对在报告中使用“地方当局”一词，联合国继续用该词来指与它合作的非法各方。敌对地使用这一用语是更广泛的媒体战略的一部分，是对阿拉伯叙利亚共和国主权的攻击，违反了该国《宪法》。

60. 显然，人道主义援助并没有越过边界到达需要者的手中。鉴于设在安曼和恩德培的办事处普遍存在腐败现象，这些业务应设在大马士革。**Awad 先生**回顾说，叙利亚政府在盟国的支持下，成功消灭了该国南部的恐怖主义。

61. 叙利亚国代表团对报告中描述该机制目标的部分感到特别关切。该机制正在逾越其任务授权。其活动应限于监测人道主义救济物资的跨界通行。该机制应与叙利亚当局合作，并肩开展工作。最后，叙利亚代表团提出的问题和表示的保留意见必须得到考虑和解决。

上午 10 时 55 分散会。