


2013 年 2 月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

理 事 会

第一四六届会议

2013 年 4 月 22—26 日，罗马

联合国系统的问责制框架（JIU/REP/2011/5）

1. 联检组报告附有总干事的简明意见以及联合国系统行政首长协调理事会（首协会）共同提出的更为宽泛的意见（A/66/710/Add.1）。

粮农组织总干事提出的意见

2. 粮农组织欢迎题为“联合国系统的问责制框架”的联检组报告以及首协会提出的相关意见。
3. 关于设立单独问责制框架的建议1，粮农组织认为问责制框架的实质内容比形式重要，认为重要的是形成问责制文化以及其在业务工作中的实际应用。就此而言，采用“单独”框架一词实属遗憾。粮农组织同意应推出有关问责制的正式、鲜明的政策声明，但政策的实施应成为解决其实际需求的组织结构的一部分。粮农组织因此强调，将把业已到位的问责制不同组成部分联系起来，包括要解决缺口问题，并向员工和利益相关者开展宣传交流工作。
4. 粮农组织对报告提出的其他六项建议表示支持，并指出已达到建议2、3和建议4的要求。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。



大会

Distr.: General
28 February 2012
Chinese
Original: English

第六十六届会议

议程项目 132 和 140

审查联合国行政和财政业务效率

联合检查组

联合国系统的问责制框架

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他和联合国系统行政首长协调理事会关于联合检查组题为“联合国系统的问责制框架”的报告(JIU/REP/2011/5)的评论意见。

摘要

联合检查组题为“联合国系统的问责制框架”的报告(JIU/REP/2011/5)说明并评估了联合国系统中现有的(各种)问责制框架,查清了其中存在的欠缺。该报告分析了不具备单独正式问责制框架文件的组织内现存的构成部分。此外,该报告确定了拟订并落实问责制框架/问责制构成部分的良好/最佳做法。该报告载有 7 项建议:给立法机构的 2 项建议和给行政首长的 5 项建议。

本说明介绍了联合国系统各组织对报告所载建议的意见。依据联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的投入对联合国系统的观点进行了综合。



一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统的问责制框架”的报告(JIU/REP/2011/5)说明并评估了联合国系统中现有的(各种)问责制框架,查清了其中存在的欠缺。该报告分析了不具备单独正式问责制框架文件的组织内现存的构成部分。此外,该报告确定了拟订并落实问责制框架/问责制构成部分的良好/最佳做法。
2. 报告发现,联合国7个组织有单独的正式问责制框架,秘书处3个实体有方案一级的问责制框架。联合国系统其他组织在不同程度上有问责制的各种主要构成部分,其中几个组织有强有力的内部控制系统或构成部分。该报告的结论认为,问责制不仅是健全的内部控制系统。问责制应包括确定与会员国的政治协约;主要利益攸关方可求助于投诉和回应机制;各组织对会员国、受益人和一般公众的透明度;强有力的问责制文化等问题。
3. 联合国系统各组织普遍支持该报告的内容和结论。相关建议大体符合大多数机构的分析和结论;与行政首长有关并得到其接受的建议将得到相应处理。

二. 一般性评论

4. 联合国系统各组织赞扬联合检查组的报告,赞同所提建议的要点,并指出报告列入了为问责制设定基准的有用信息。联合检查组恰当地确认问责制是复杂和多方面的。检查组提出了可适应各组织具体情况的问责制总体框架和基本原则。
5. 各机构尤其赞同重点关注与会员国之间的政治契约(协约),因为这些契约界定了联合国系统各组织的行动界限。在这方面,各机构支持提请立法机构关注,需要在成果管理制方面取得进展,并需要提供落实此项工作所需的资源。各机构同意将特雷德韦委员会赞助组织委员会设立的最佳做法纳入内部控制框架。这些最佳做法是公认的国际标准,所有机构都可予以有效利用。
6. 各机构还一致认为,处理对利益攸关方更广泛问责的正式和非正式投诉和回应机制很重要,必须在问责制框架内予以考虑。他们赞同联合检查组的意见,即问责制框架的实质重于形式;并认为问责文化以及在业务中具体适用问责制有重要意义。此外,各机构表示注意到报告中的结论,即查明没有正式问责制框架的那些机构的共同特点是缺乏对采购提出质疑的机制。
7. 同样,各机构认为,该报告将受益于进一步澄清几个问题。报告中提出发生报复行为后缺乏申述程序的意见;各机构希望就这一点指出,应明确核实这种泛泛的说法,以确保其陈述准确——部分原因是报告中的说法可能引起工作人员对举报不当行为的担心。此外,报告建议所有组织(各)发布一个综合“反欺诈政策”;

不进一步提出具体的支持论据难以证明这一点，因此作出进一步阐述将有益于此项建议。

8. 关于该报告中有关获得信息和组织内部透明度(例如，工作人员要求提供用于上诉的文件)的内容，应注意到各组织间就问责措施进行的信息交流涉及在各组织间流动的工作人员。

三. 对建议的具体评论意见

建议 1

联合国系统尚未设置单独问责制框架的各组织，其行政首长应参照本报告所载的各项基准，把这一工作作为优先事项。

9. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议。各组织指出，问责制总框架将有助于使组织使命、战略规划、评价、组织学习和成果之间的联系更加具体化。设立这一框架可能也有助于确定以上各要素之间的差距。但是，实施此项建议应考虑到各组织间的独特差异，尤其是在与实施投诉和回应机制有关的基准(基准 16 和 17)方面的差异。因资源有限，一些组织可能无法设立监察员和调解员。

建议 2

联合国系统尚未采取行动的各组织的立法机关，应根据成果管理制作出决定，确保必要的资源拨用于落实各组织的战略规划和成果管理工作。

10. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议。

建议 3

行政首长应在提交立法机关的年度报告中纳入评定内容，包括自评结果。

11. 各机构指出，需进一步明确建议 3 中提出的向立法机构提交的信息的详情和性质。各机构指出，向立法机构提供信息可导致敏感信息的公开传播。例如，考虑到所涉信息的敏感性，联合国内部将特别关注与法律事务厅活动有关的报告。在这个例子中，公开报道法律事务厅有关本组织处理第三方索赔方式的弱点的内部评估，可能妨碍联合国今后维护其权利主张的能力。

建议 4

尚未向工作人员通报对员工实施纪律措施的有关决定的各组织，其行政首长应该通过以下形式这样做：(在年度报告的附件中并在网站上)发布有关名单，说明违纪行为及采取的措施，同时保证不透露当事员工的姓名。

12. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议。

建议 5

行政首长应该指示人力资源部门设立有关机制，制定具有创造性的方式方法，通过嘉奖、奖赏及其他奖励措施激励员工，表彰杰出的工作表现。

13. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议。但各组织指出，还应提及拓展性任务、职务轮调、职业见习、参与任务、增加责任和权力等其他激励和职业发展手段。各组织还指出，业绩计酬是国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)职权范围内的问题。公务员制度委员会报告以及联合检查组此一报告所载的行政和人力资源问题和建议，已经提出联合国秘书处的业绩管理和奖罚工作人员这一更广泛的问题，供大会审议。当前，提出该工作领域的其他任务将会产生重复。因此，各机构建议，联合国系统各组织和公务员制度委员会有必要就依据业绩拟订更有效的奖罚工作人员制度积极开展协作。

建议 6

行政首长如尚未采取行动，应抓紧制定并执行信息披露政策，在各自的组织内提高透明度和问责制，并据实向立法机关报告情况。

14. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议。对于尚未采取以上措施的组织，正开展努力，以确保内部控制框架、财务披露、反欺诈、诚信和道德操守方面的强有力政策。然而，任何披露政策应包括充足的保障措施，以全面保护联合国系统各组织的利益。免于披露的情况应至少包括以下方面的考虑：(a) 保密；(b) 可能危害个人；(c) 安全；(d) 法律考量。

建议 7

大会及其他立法机关应请各自的行政首长对相关问责制框架/体系的落实情况后续评定，供立法机关于 2015 年进行审议。

15. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议。但是，它们指出，各机构将审查联合检查组报告所载建议之外的问责制框架。

联合国系统的问责制框架

撰 写 人

穆尼尔·扎赫兰先生

联合检查组



联 合 国
2011 年，日内瓦

内容提要

联合国系统的问责制框架
JIU/REP/2011/5

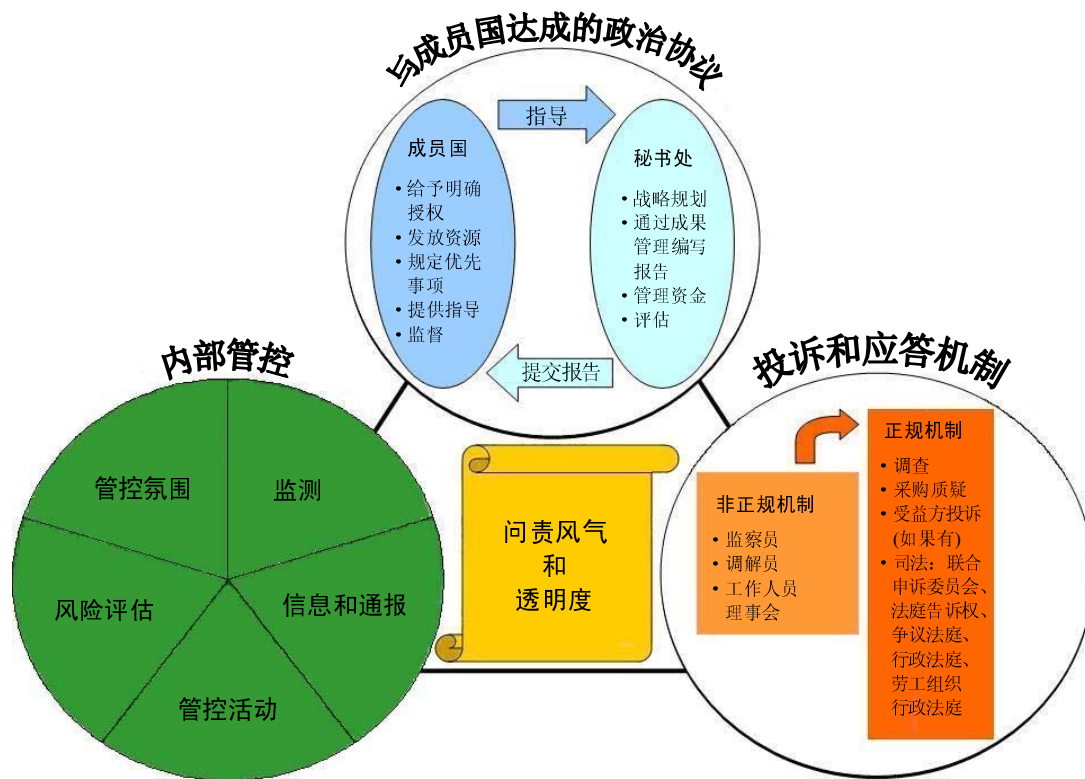
联合国大会第 64/259 号决议第 4 段请联合检查组(联检组)向大会第六十七届会议主体阶段会议提交“联合国系统各种问责制框架的对比分析报告”，供其审议。¹ 据此，联检组将该专题列入 2011 年工作计划。

本报告的目的是找出和评估联合国系统现有的(各种)问责制框架，查清其中存在的欠缺。报告还分析了不具备单独正式的问责制框架文件的组织现有的问责制构件。此外，报告还查清了制定和落实问责制的问责制框架/构件方面的良好/最佳做法。

这次检查的范围涵盖全系统，涉及联检组的全部参加组织。检查涉及联合国秘书处各实体、办事处和外地办公点，了解问责制在总部以外各地的运作情况。为此对联合国有两个办事处(即日内瓦联办和维也纳联办)、一个维持和平特派团(联黎部队)、及两个区域委员会(欧洲经委会和西亚经社会)进行了访谈。此外还向其他若干著名的国际公共机构取经，例如禁核试组织、欧盟委、红十字与红新月联合会、美洲开发银行、移民组织、经合组织、欧安组织、世界银行和世贸组织等。

检查干事注意到，问责制十分复杂，涉及多个方面，对其抱有的期望各不相同，而且随观察方法的不同而有变化。检查干事(在下面)根据案头审查、调查研究、面谈和问卷答复，借鉴公共部门的框架，说明了何为强有力的问责制框架。通过收集数据资料、访谈和问卷调查，检查干事根据透明度和问责的风气甄选出 17 种基准，用以衡量何为强有力的问责制框架。衡量框架的落实情况需要检验这些基准是否得到切实有效的执行，评估基准的影响作用。本检查报告并不深入探讨框架的落实情况。检查干事建议进行后续研究，检验本报告提出的基准的落实情况。

¹ 第 64/259 号决议，第 4 段。



主要调查结论

检查干事调查发现七个联合国组织具有单独正式的问责制框架(劳工组织、联合国、开发署、人口活动基金、儿基会、项目厅、世卫组织)。三个秘书处实体(欧经委、环境署和难民署)具有方案级问责制框架。联合国系统其他组织有各种程度不同的重要问责制构件，其中若干设有强有力的内部管控系统或构件。检查干事得出结论指出，问责并不止于强劲的内部管控体系，问责制应该包括这样一些问题，例如确定与成员国有无政治协议、利益攸关方有无诉诸投诉和回应机制的权利、各组织内是否对成员国、受益方和公众保持透明、以及是否存在浓厚的问责风气。

单独的问责制框架比较全面，但是在信息和通报、特别是对成员国、捐助方、受益方和公众的内部通报和对外通报、以及投诉和回应机制方面仍可再接再厉。联合国、开发署和儿基会的单独问责制框架含有与成员国达成的政治协议。所有这些框架均含有内部管控机制的某些成分，其中以劳工组织和项目厅问责制框架的内部管控成分最为全面。联合国、人口基金和世卫组织的框架所欠缺的是将问责风气确定为问责制的中流砥柱。劳工组织的框架提及问责风气，但没有确

切说明其意谓。这些组织除联合国之外都未提及透明问题，也未明确管理部门在问责工作中的领导作用。联合国、开发署和儿基会在透明度和管理部门负责其组织问责工作方面属于典范。检查干事确认联合国秘书处的问责制框架包含问责制框架必须具备的关键构件之多数。

检查干事调查发现，不具备单独问责制框架的组织多数具备内部管控体系的某些成分，这不是问责工作最薄弱的环节。这些组织需要进一步努力参考本报告确定的基准明确规定和开发正式的问责制框架，进一步在责任明确和(或)权力的授予、投诉和回应机制方面有所开拓。

本次调研工作在采访的所有组织中均发现工作人员对这些组织问责风气和管理部门领导作用的强弱的认识与管理部门对问责风气的看法之间存在差距。检查结论指出，透明度和问责风气是问责制框架从字面走向具体落实的一个要素。

问责风气在联合国系统的多数组织中只是初露端倪，需要进一步努力才能蔚然成风，除了培训和主人翁意识之外还需要坚持厉行赏罚；联合国系统缺乏一种奖惩并举的制度。惩戒制度强于激励、嘉奖和奖赏制度。有必要制定一种比较强有力的确保对个人问责的制度。但是，检查干事断定，只有当高级管理人员在上面定调，并以身作则，自查责任，为全体做出表率，这种问责风气才会真正蔚然成风。

工作人员首先必须给予他们履行规定职责的责任和授权，以便对其问责。有些组织没有将这些事项理顺，导致前后矛盾和混乱，以至于问责的顺序模糊不清。这是一个难题，机构设置分散化和(或)外地化的组织，对每个课题都可能有不同的权力的授予安排，对于这样的机构，这尤其是一个难题。

联合国系统各组织总体而言需要加大力度建设投诉和回应机制，尤其在打开沟通渠道受理公众及诸如受益方之类的利益攸关方的投诉/关切事项。建立诸如监察员和调解员之类的可靠渠道，会进一步巩固内部管控。

针对这种情况，本报告列入了七项建议：两项针对立法机关，五项针对行政首长，具体如下：

提请立法机关审议的建议

- 建议 2：联合国系统各组织的立法机关尚未行动的应该根据成果管理制作出决定，确保必要的资源拨用于落实各组织的战略规划和成果管理工作。
- 建议 7：大会及其他立法机关应该请各自行政首长对相关的问责制框架/体系的落实情况进行后续评定，提请立法机关于 2015 年进行审议。

向行政首长提出的建议

- 建议 1：联合国系统各组织行政首长尚未设置单独的问责制框架的应该参照本报告所载的各项基准以此作为优先事项进行设置。

- 建议 3: 行政首长应该在提交立法机关的年度报告中纳入评定内容, 包括自评结果。
- 建议 4: 尚未向工作人员通报对员工实施纪律措施的有关决定的各组织行政首长应该(在年度报告的附件中并在网站上)发布有关名单, 说明违纪行为及采取的措施, 同时保证不透露当事员工的姓名。
- 建议 5: 行政首长应该指示人力资源部门设立有关机制, 制定具有创造性的方式方法, 通过嘉奖、奖赏及其他奖励措施激励员工, 表彰杰出的工作表现。
- 建议 6: 行政首长尚未采取行动的应该抓紧制定并执行信息披露政策, 在各自的组织内提高透明度和问责力, 并据实向立法机关报告情况。

目录

章次	段次	页次
内容提要		iii
简称表		viii
一. 导言	1-18	1
A. 背景	1-8	1
B. 目的和范围	9-11	3
C. 方法	12-18	3
二. 强有力的问责制框架的构件	19-38	4
A. 问责制框架的关键要素	19-23	4
B. 问责制的支柱	24-38	7
三. 比照基准对各组织问责制框架/构件所作的对比分析	39-147	10
A. 问责制构件：相互问责——与成员国达成政治协议	39-62	10
B. 问责制构件：内部管控	63-126	19
C. 问责制构件：投诉和回应机制	127-146	37
四. 结论：优点、缺点和努力方向	147-152	42
附件		
一. 若干组织问责制框架中所下问责制定义		44
二. 各参与组织根据联检组的建议拟采取的行动一览表		45

缩略语

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
审计委	审计委员会
合规办	合规顾问/巡查官办公室
行首协委会	行政首长协调委员会
特雷韦赞组委	特雷韦专门委员会组织赞助委员会
禁核试组织	全面禁止核试验条约组织筹备委员会
欧盟委	欧盟委员会
机构险管	机构风险管理
西亚经社委	西亚经济社会委员会
粮农组织	粮食及农业组织
高管委	高级别管理委员会
原子能机构	国际原子能机构
民航组织	国际民用航空组织
独立咨查机制	独立咨询和调查机制
国公委	国际公务员制度委员会
美开行	美洲开发银行
农发基金	国际农业发展基金
红十字会与红新月联会	红十字会与红新月会国际联合会
劳工组织	国际劳工组织
劳工行政庭	国际劳工组织行政法庭
海事组织	国际海事组织
高审国际	最高审计机关国际组织
移民组织	国际移民组织
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
经合组织	经济合作及发展组织
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
监督厅	内部监督事务厅
欧安组织	欧洲安全与合作组织

泛卫组织	泛美卫生组织
成果管理	成果管理制
艾滋病规划署	联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易与发展会议
开发署	联合国开发署
争议法庭	联合国争议法庭
欧洲经委会	联合国欧洲经济委员会
联评组	联合国评估小组
环境署	联合国环境署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口活动基金
联合国人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员办事处
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
联黎部队	联合国驻黎巴嫩临时部队
毒罪办	联合国毒品和犯罪问题办事处
日内瓦联办	联合国日内瓦办事处
项目厅	联合国项目事务厅
维也纳联办	联合国维也纳办事处
邮联	万国邮政联盟
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
世旅组织	世界旅游组织
知识产权组织	世界知识产权组织
粮规署	世界粮食规划署
世卫组织	世界卫生组织
气象组织	世界气象组织
世贸组织	世界贸易组织

一. 导言

A. 背景

1. 问责制的定义和框架的演化缘起于大会第 48/218 B 号决议，联合检查组当时提出了关于“联合国秘书处内的责任和监督”的报告，² 其中主要涉及联合国系统当时的各项监督职能。上述决议³ 要求巩固审计、评定、视察和调查工作的监督职能。联合国系统自此多年来慢慢地、特别是通过下列报告和决议逐渐建立起各种涉及问责制的构成要素：A/60/312、A/60/883 and Add.1 和 2、A/60/846/Add.6、A/62/701 and Corr.1 和 Add.1、第 60/1 和 61/245 号决议。

2. 秘书长在 2005 年的报告中回顾评论现有的问责和监督机制，建议采取改革措施加强问责制，⁴ 此后，大会一直要求进一步提出报告，介绍采取这些措施的进展情况以及秘书处的问责制框架、机构风险管理和内部管控框架以及成果管理制(成果管理)框架的进展情况。⁵ 这些报告由秘书长在 2006 和 2008 年分别提出，⁶ 并在 2006 年提出了问责制的定义。⁷

3. 大会第 63/276 号决议还请秘书长提交一份全面关于问责制的报告。⁸ 根据这项建议的要求向大会第六十四届会议提交了一份题为“建立联合国秘书处问责制度”的报告。⁹

4. 秘书长的报告除了“问责制”一词的定义之外还包括八项加强联合国秘书处问责制的建议。

5. 大会审议上述报告后通过了第 64/259 号决议，其中第 4 段表示要“请联合检查组向大会提交一份关于联合国系统各种问责制框架的比较分析报告，供大会第六十七届会议主要会期期间审议。”¹⁰ 据此，联检组将这一议题列入 2011 年工作方案。

6. 秘书长在审议了联合国署(开发署)、联合国人口活动基金(人口基金)和联合国儿童基金会(儿基会)提出的定义之后，在其 A/64/640 号报告中提出了一个定义。

² JIU/REP/93/5。

³ 第 48/218 B 号决议。

⁴ A/60/312。

⁵ 第 60/1 和 61/245 号决议。

⁶ A/60/883 and Add.1 and 2 和 A/62/701 and Corr.1 and Add.1。

⁷ A/60/846/Add.6。

⁸ “问责制”一词在法文本中译为 *le principe de responsabilité*(问责原则)。检查干事认为“*la redevabilité*”这一法文术语更为准确。

⁹ 2010 年 1 月 29 日 A/64/640。

¹⁰ 第 64/259 号决议第 4 段。

但是，大会认为这一定义有所不足。行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)在其 A/64/683 号报告中指出，秘书长提出的定义不明确，审计委员会(审计委)表示该定义没有提及效率、实效和及时性，也没提及监督机构的作用。行预咨委会成员对定义中的如下提法感到关切：“……但以可用资源及外部制约因素为条件”。¹¹ 咨询委员会明确表示秘书长辖下的所有实体均宜采用共同的问责制定义。内部监督事务厅(监督厅)指出定义没有提到个人对结果应负的责任。此外，联检组提请注意国际公务员制度委员会(国公委)的定义。大会在审议的行预咨委会的报告和秘书长的报告之后¹² 通过了第 64/259 号决议，在其中的执行部分第 8 段对问责制作出如下明确定义：

问责制是秘书处及其工作人员无条件、无例外地对自己所做的一切决定和行动有所交待，负责履行自己的承诺之义务。

问责制包括：在全面执行落实联合国政府间机构及其遵照各项决议、条例、细则和道德标准设立的其他下属机关核准由秘书处承担的一切任务的过程中，及时而经济有效地实现目标，创造优秀成果；真实、客观、精确而及时汇报业绩；负责任地管理资金和资源；业绩的方方面面，包括明确规定的奖惩制度；实事求是地承认监督机构的重要作用，不折不扣地遵照落实各项得到接受的建议。

7. 检查干事注意到，大会第 64/259 号决议核准的问责制定义包含了大会第 A/64/640 号决议提出的各项核心内容；大会第 A/64/640 号决议提出的问责制定义和大会第 64/259 号决议核准的定义之间的最突出差别在于第 A/64/640 号决议所包含的条件，即“承担义务，……但以可用资源及外部制约因素为条件”¹³，而第 64/259 号决议的行文是“问责制是秘书处……无条件、无例外地……之义务”。¹⁴

8. 问责制框架将联检组报告过去曾经述及的某个组织框架的许多构件汇总起来。1995 年，联检组发表了题为“联合国系统内的责任制度、管理改善和监督”(JIU/REP/95/2)。最近，联检组审查并发表了下列报告：“联合国系统监督制度的缺陷”(JIU/REP/2006/2)、关于成果管理的系列报告(JIU/REP/2004/5-8 and JIU/REP/2006/6)、“联合国系统各组织行政首长的甄选和服务条件”(JIU/REP/2009/8)、“联合国系统的道德操守”(JIU/REP/2010/3)、“联合国系统内的审计职能”(JIU/REP/2010/5)、“联合国系统机构风险管理审查报告：设定基准的框架”(JIU/REP/2010/4)、“联合国秘书处高级管理人员遴选和任命工作的透明度”(JIU/REP/2011/2)以及为受权编写的本报告提供素材的“联合国系统内的调查职能”(JIU/REP/2011/7)。

¹¹ A/64/683,第 10 段。

¹² “建立联合国秘书处问责制度”，A/64/640。

¹³ A/64/640,第 10 段，问责制的定义。

¹⁴ 第 64/259 号决议，A 节，第 8 段，大会通过的定义。

B. 目的和范围

9. 授权编写的问责制框架对比分析报告的目的是找出和评估联合国系统现有的各种问责制框架，查清其中存在的缺陷。这份评估报告还分析了各组织、基金和方案可能有助于培养浓厚的问责风气的有利环境或者反过来有挫这种风气形成的环境。此外，报告还查清了制定和落实问责制的问责制框架/构件方面的良好/最佳做法。

10. 报告向联合国系统各组织提出了有关问责制框架的各项建议。本报告的调查结论应该有助于主要利益攸关方和管理人员今后进一步决定如何制定、加强或落实问责制框架/政策。

11. 这次检查的范围涵盖全系统，涉及联检组的全部参加组织。¹⁵ 检查涉及联合国秘书处各实体、办事处和外地办公点，了解问责制在总部以外各地的运作情况。为此对联合国有两个办事处联合国日内瓦办事处(日内瓦联办)和联合国维也纳办事处(维也纳联办)、一个维持和平特派团联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、及两个区域委员会联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)和联合国西亚经济及社会委员会(西亚经社委)进行了访谈。本次分析工作还向其他若干著名的国际公共机构取经，例如全面禁止核试验条约组织筹备委员会(禁核试组织)、欧洲联盟欧洲委员会(欧盟委)、美洲开发银行(美开行)、红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联会)、国际移民组织(移民组织)、经济合作与发展组织(经合组织)、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、世界银行和世界贸易组织(世贸组织)。

C. 方法

12. 本次检查的方法包括初步案头审查，其中审查了现有公开的各种关于问责制框架的文献、以及来自联检组过去相关报告、大会关于问责制的各种文件、各组织内部文件和政策、以及(审计委，监督厅)相关的监督报告的各种研究材料。联检组向所有参加组织发送了问卷，检查干事根据收到的答复当面或通过视频和电话会议访谈了部分参加组织的负责人员。

13. 此外，检查干事还访谈了其他一些国际组织的主要负责人，其中包括欧盟委，美开行、红十字与红新月联会、移民组织、经合组织、欧安组织、泛美卫生组织(泛卫组织)、世界银行和世贸组织。检查干事根据情况避而不谈信息来自何方，以维护受访者在访谈中对其寄予的信赖。

14. 本报告明确了强劲的问责制框架应有的基准。这些基准是由联检组的报告“改革进程中的联合国成果管理制”¹⁶发展而成的，该报告确定了成果管理制

¹⁵ 联合国、其下属机构、实体、基金(会)和方案(署)、专门机构及国际原子能机构(原子能机构)。

¹⁶ JIU/REP/2006/6。

九项基准、八项权力的授予基准、八项问责基准以及八项绩效管理基准。本报告得到这些基准的启迪，在某些地方利用了这些基准。其他基准的确定办法是，首先提问“如果组织上下各级要实行问责制，应该制定哪些做法/体制？”然后进行影响作用分析。对成果管理基准添补了一些必要的内容。每项基准确定后，检查干事再确定基准落实的辅助工具。

15. 报告定稿前考虑了参加组织对报告草稿的意见。按照《联检组章程》第11.2条的规定，本报告在定稿前征求了检查干事们的意见，以便集思广益，检验报告的结论和建议是否确当。本检查干事谨此向所有协助其编写本报告、向参加访谈并愿贡献其知识和专长的人士表示感谢。

16. 本分析报告的重点是强劲的问责制框架最低限度需要的支柱和基准。衡量框架的落实情况需要检验这些基准是得到切实有效的执行，评定基准的影响作用。本检查报告并不深入探讨框架的落实情况。因此，检查干事建议进行后续研究，检验本报告提出的基准的落实情况。

17. 检查干事了解到问责制方面近来的许多发展演变和实际做法，这里不可能全部网罗检查干事访谈中了解到的所有良好做法；本检查报告仅举许多良好做法中最突出的做法。

18. 为便于处理报告，落实报告的建议并监测其落实情况，附件二载有列表，说明报告是否已提交有关组织，请其采取行动或予参考。该表明确列出与每个组织相关的建议，指明了供其审议的相关部门。

二. 强有力问责制框架的构件

A. 问责制框架的要素

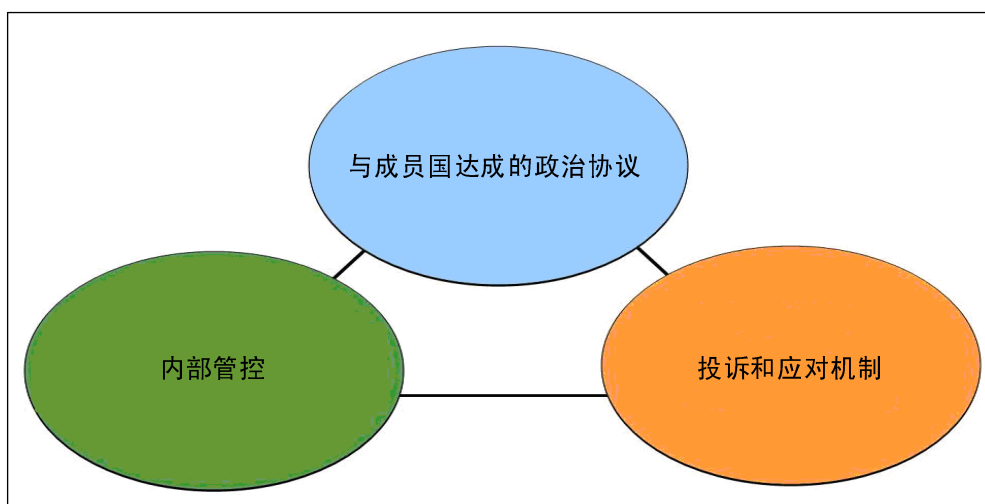
19. 下面图1所示为检查干事对问责制框架最低要求的看法。一般认为机构组织搭建框架的方式五花八门。本报告并不认同某种构建模式，而只是利用图解明确阐述自己对强有力问责制框架的愿景。

20. 下文关于问责制框架的说明所依据的是通过问卷调查、访谈、能够得到的公开资料以及有关组织发来的文件甄选出的良好/最佳做法，全球问责项目框架的相关原则和基准凡是符合联合国系统特定情况的也已考虑进去。¹⁷ 本框架说明所依据的假设是，强劲的问责制框架只有在主动行动和被动反应系统、透明度和浓厚的问责气氛融合成这种框架的共同基础之后才能得到落实。主动行动的成分包括加强组织对成员国负起责任的内部管控和成果管理制。被动反应成分包括

¹⁷ 全球问责制框架是由同一世界信托基金在全球问责制项目下制定的(www.oneworldtrust.org)。全球问责制框架是在与各种各样利益攸关方进行五年的实证研究和磋商之后制定而成的。

正规和非正规¹⁸ 回应机制，会发挥故障安全的作用，是其他一切办法均未奏效之后最后诉诸的问责机制。

图 1



这种金字塔式的结构展现了成员国、国际组织和工作人员之间的层次关系。

21. 成员国为所涉组织规定机构职责、优先事项/提供如何落实这些优先事项的指导意见和资源，问责的关系因而首先必须是一种相互的关系，对成员国既负责又问责。成员国通过诸如外部审计、审计委员会和联检组之类的监督机制监督有关组织。位居金字塔尖的组织负责根据成员国的指导意见和优先事项制定战略规划和方案，通过资源管理交出上述成果，进行评估以确保其活动有助于交出和取得更好的成果，并通过评估汇报业务、行政和财务工作。检查干事理解成员国为何对(上面提到的)秘书长的问责制定义要点的不满意，但是他也指出，只有与将执行任务的资源委托给相关组织的成员国相互达成协议才能对所涉组织进行问责。没有这种共同政治协议和政治意愿，第二个圆圈所示的内部管控从一开始就不会起作用。这种关系必须以共同协议和政治意愿为基础。于是，为了确保组织的政策、规章、程序和环境到位，以便所涉组织根据资源管理的原则、道德标准和规章条例落实其战略规划和任务，第二个圆圈所示的内部管控就十分必要。内部管控¹⁹ 应该包括：

¹⁸ 非正规和正规在此是从法律的角度界定的，而不是指设置的架构是否正规还是非正规。

¹⁹ 特雷韦专门委员会赞助组织委员会(特雷韦赞助委)出自“公共部门内部管控标准准则”的内部管控框架，最高审计机关国际组织(高审国际)。高审国际将内部管控定义为“……特雷韦专门委员会赞助组织委员会(特雷韦赞助委)出自“公共部门内部管控标准准则”的内部管控框架，最高审计机关国际组织(高审国际)。高审国际将内部管控定义为“……一个实体的管理层和工作人员完成的一个不可分割的过程，目的是应对风险，合理保障在争取完成实体任务的过程中确实实现如下的一般目标：有序、有道德、节约、高效而切实开展业务活动，履行问责义务，遵守相关法律规章，保障资源不遭损、不滥用和不损坏。”上述准则的第 6 页。

内部管控构件	支持实施的工具
管控环境： 确定组织的基调，影响其员工对管控的认识。这是内部管控所有其他构件的基础，规定组织的纪律和构架。 ²⁰	工作人员条例和细则、人力资源政策、制裁和纪律、道德操守和行为标准、举报人和反舞弊政策、诚信、管理理念和作风、管理层分派工作和授权的方式、及其工作人员的发展(问责风气)。
风险评估： 查清和分析实现单位目标所涉风险并确定适当对策的过程。 ²¹	风险登记册、风险评估、减轻风险的行动计划、机构风险管理(机构险管)。
管控活动： 处理风险、实现单位目标的政策和程序。管控活动必须适当，在整个阶段里自始至终按计划进行，必须做到经济效益高，全面、合理而且紧贴管控目标。 ²²	权力和管理责任下放、代表函/保证函、财务披露、利益冲突。
信息和通报： 交易和事件的完整记录、分类和文献记载。这种信息应该在固定的时间段内确定、收集并通报工作人员，以便其履行内部管控责任。信息不仅应该包括内部资料，而且也应涉及影响决策的外部事件和活动。 ²³	机构信息资料规划、财务、监督、业务/执行情况等年度报告。信息披露政策。
监测： 评估一段时间来组织的业绩质量。监测工作应保证审计妥善迅速得出结论和建议。 ²⁴	内部审计、视察、反馈和审计/视察建议的落实，绩效评定，业绩的全方位反馈，高管约法(如果有)高管约法(如果有)，记分卡。

22. 上图(图 1)题为“投诉或回应机制”²⁵的第三个圆圈所示为既定的内部管控未奏效而不得已采取的最后一招。这是组织开辟的渠道，使成员国、利益攸关方、工作人员和受益方得以对不合规的问题或对管理层的决定和行动提出投诉。回应机制同样重要，因为它不仅确保成员国、工作人员、利益攸关方和受益方有可能投诉或提出关切，而且还确保对这些投诉和关切在规定的时限和机制内进行适当的审查并就其采取行动。

23. 这些构件必须嵌入问责风气——透明度和浓厚的问责风气的支柱里。问责框架只有在组织的问责风气和确保透明度的承诺落到实处才会切实有效。组织的管理层必须承诺支持培养这种风气。以下的基本假设应该对联合国系统内部的问责

²⁰ 高审国际准则第 17 页。

²¹ 同上，第 22 页。

²² 同上，第 28 页。

²³ 高审国际准则第 36 页。

²⁴ 同上，第 40 页。

²⁵ 2007 年《全球问责制报告》全球问责制框架，同一世界信托基金，第 11 页。

制框架的实施起到指导作用。因此，检查干事结论指出，问责制框架应该立足于透明度，必须以浓厚的问责气氛为后盾。

B. 问责制支柱

a. 透明

24. 透明与问责风气一样，是一个基本支柱，指一个组织公开自身活动的情况，介绍自己在做什么，在哪里、如何进行，成绩如何。成果管理制的实施显然是提高联合国全系统透明度的一个步骤。透明还使利益攸关方(成员国、工作人员、援助机构的受益方、和广大公众)能够断定一个组织是否在依法开展活动，是否依照有关标准，其业绩的目标针对性如何。这进而使利益攸关方能够做出知情的决定，对该组织作出的选择进行评估。²⁶

25. 透明度不仅涉及组织内部(例如通过知识管理系统、内部网)还涉及组织外(例如通过网站或社会网络、以及对外关系和公众联络)能够得到的信息。组织必须向相关的利益攸关方积极传播信息，也就是说，应该采取主动积极的宣传方针，不仅仅是利益攸关方索要才发布而已。

26. 作为一般的原则，信息应该人人都能自由获得，但是在非常特殊的情况下，在信息的性质决定不能在组织内部及(或)外部广泛发布的情况下则属例外(例如，个人档案、内部备忘录、调查案卷)。²⁷ 这突出表明，在信息披露问题上需要制定一项全面的政策，包括说明为何不能全面披露的例外情况，正如联检组关于联合国系统知识管理问题的报告²⁸ 的建议 2 早已提及的，需要建立明确统一将组织内部文件系统分级的制度(“知识管理系统”)。下文在“内部管控：信息与通报”一节中对透明度支柱作更加深入的论述。

b. 问责风气

27. 联检组成果制报告在基准 3 中确定了这个非常重要风气问题，“问责制自上而下对各级适用。因此，行政首长和主要组织单位的负责人是首先要对预定其兑现的成果负责。”²⁹

28. 这种风气与工具或制度(管控机制)只有部分关系；它所反映的主要是人及其行为和互动关系。工具和制度只是保证合规和为问责提供有力管控氛围的手段。问责框架及基本体系有其必要，但不足以使问责成为百分之百的员工都身体力行的一种价值。所以不要以为问责制框架完美的组织就必定能够切实有效地落实

²⁶ 2007 年《全球问责制报告》全球问责制框架， 同一世界信托基金。

²⁷ 几基会向检查干事建议，内部审计报告应该全面披露。

²⁸ JIU/REP/2007/6。

²⁹ JIU/REP/2006/6,第 97 段。

问责制。具备一个问责框架或许多问责制构件的组织，如果缺少问责的风气，则有可能是一个问责制没有落实的组织。

29. 对问责风气进行全系统深入分析，超出本报告的范围。问责既然首先是个风气问题，就非常依赖于上下各级工作人员的看法。因此需要对员工进行全面调查，评估其长处和短处。

30. 但是，管理层和工作人员在问责方面的行为还是需要有些一般准则，应该将其视为共同原则，指导一般性决策工作，又具体针对组织内部的聘用政策、业绩评估、道德操守政策、及奖惩机制。

31. 检查干事确定了五大原则(因素/行为)，对任何组织的问责风气都有说明和指导的作用。这些原则在联检组报告“改革进程中的联合国成果管理制”基础上提出。³⁰ 这些原则是：

问责制五大原则：

1. 领导遵循价值并以身作则——问责是日常管理工作中的一大要务，体现为高级管理层的高度诚信。
2. 领导依靠信息和通报——通过透明决策实行问责。
3. 领导依靠激励——通过表彰员工的成绩提高责任心。
4. 领导依靠指导和纪律——对各级人员不能接受的行为实行零容忍政策。
5. 领导亲自参与——公开对话对相互问责应该有推动作用。

1. 领导遵循价值并以身作则——问责是日常管理工作中的一大要务，体现为高级管理层的高度诚信。

32. 领导遵循价值是管理人员所有其他重要才干的基础。问责制的价值应该是组织/司处/科股等工作单位日常工作每一方面的首要事项。管理人员必须通过所作决定强调负起责任的重要。如果遇到有抵触的决定，能够负起责任永远应该是第一位的。这也突出表明需要强有力的问责制框架，但是也需要一种强烈的遵纪守法、个人诚信和问责负责的风气。

33. 在任何一个组织，领导人的行为会自动依次逐级向下扩散影响。上面的调子必须在效果上毫不含糊，管理层人人都应该百分之百地遵守规章条例和政策。检查干事建议联合国系统各组织将问责制明确确定为一个核心价值，而不仅仅是一个核心才能。

2. 领导依靠信息和通报——通过透明决策实行问责

34. 信息和通报是积极的问责风气的一个重要元素。管理层应该全力缩小本组织各级、各司处科股之间现存的信息差距。在管理技巧和组织风气方面，问责是

³⁰ JIU/REP/2006/6,如第三节“问责制”所述。

通过决策过程透明而加强的，必须向工作人员及其他利益攸关方通报决策过程及其结果，使他们感知这一过程是透明的。缺乏信息和通报会严重有损组织的实效。

3. 领导依靠激励——通过表彰员工的成绩提高责任心

35. 责任心和诚信要永远通过实物和精神奖励相互支撑，相辅相成。人往往注重短期的好处和机会而不爱着眼长远。因此这种偏向需要不断强烈的正强化加以克服。鼓励问责，激励员工做事负责的必要性永远存在。简单的表彰可以增强员工的责任心。嘉奖和奖赏对此可有补充作用，但是这些做法的作用的持久性有限。不断得到上级和同事的赏识是提高责任心意识的关键。

4. 领导依靠指导和纪律——对各级人员不能接受的行为实行零容忍政策

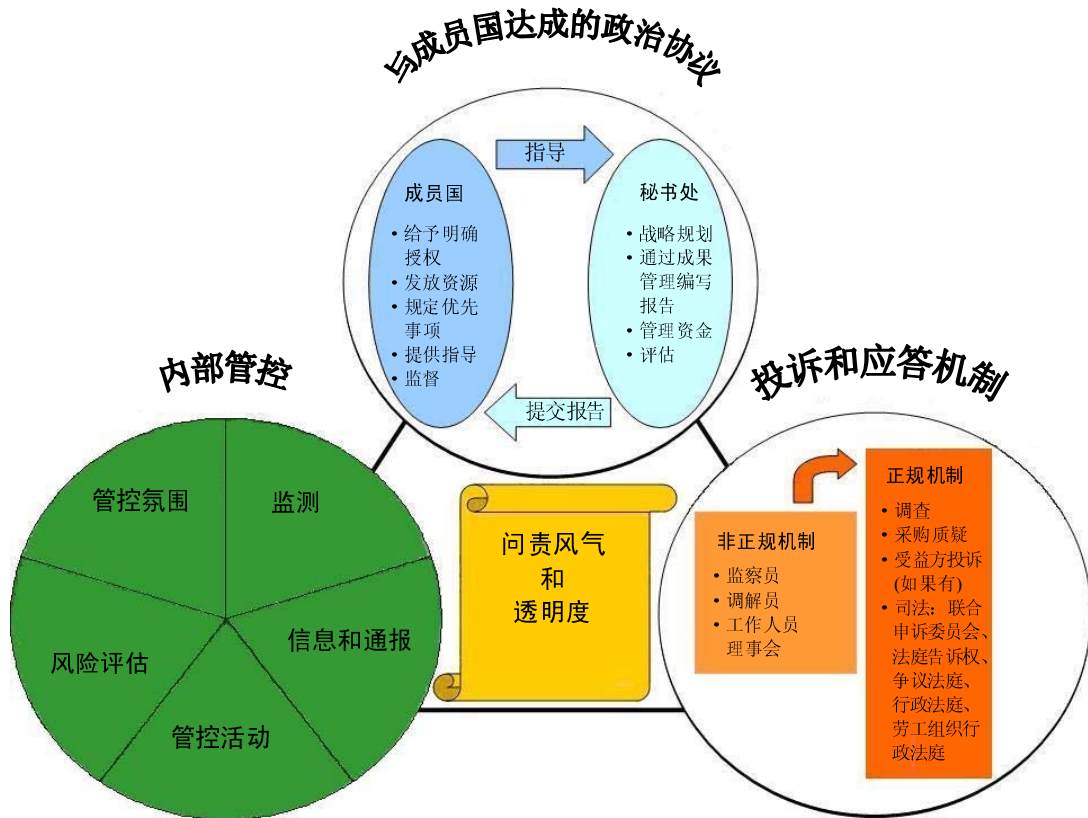
36. 为了使工作人员认识到责任心联合国的核心价值之一，管理层必须首先予以有力的指导，可以接受的行为应该突出强调，将某些行为列为不可接受的行为应该说明原因。工作人员条例和细则必须添加一个解释章节，或单独一个文件，着重说明对某几类不当行为实行的制裁方式。制裁必须自上而下一律平等、系统而透明地进行。所有制裁都应适当说明理由，并且彻底跟进落实。这应该从秘书长关于纪律事项和据称不法行为的年度报告以及与联合国组织管理层和员工代表进行了采访中得到证实。切实有效的制裁机制对组织的各级人员的不负责任行为起到阻遏作用。

5. 领导参与——公开对话对相互问责应该有推动作用

37. 参与对问责制十分关键，因为它将问责原则从个人的道德准则转化成集体的传统，为共同的问责风气奠定基础。于是，不仅管理层而且各级人员都掌握着承认责任权。参与建立这样一种风气的员工应该感到很有成就，他们的专长可以用来完善现有制度。他们的经验给现行做法投入不同的意义。管理层欢迎反馈/投诉、重视成员国、工作人员和广大公众参与的态度十分重要，为问责风气定下基本格调。包括开发署在内的一些组织表示他们定期对发展活动、员工的体认和客户的满意度进行系统的调查，不断收到反馈，改善现有的做法。这——如果再辅之以有效的嘉奖和奖赏机制——就不失为开启风气变革的大好机会。

38. 图2所示为上述的各种构件，包括组成每一构件的具体部件的细节。

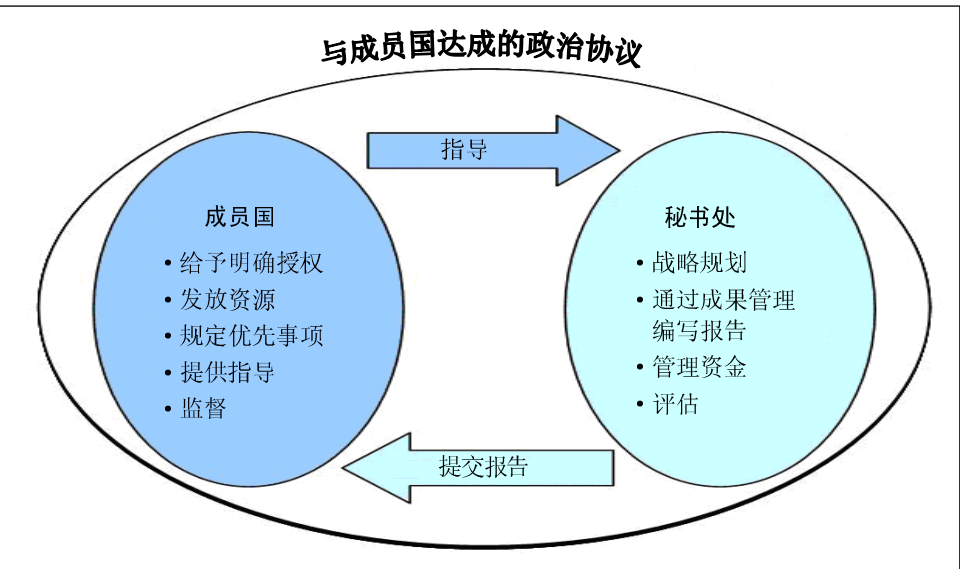
图 2



三. 比照基准对各组织问责制框架/构件所作的对比分析

A. 问责制构件：相互问责——与成员国达成政治协议

图 3



39. 如上面图解，联合国系统各组织问责制的出发点是双方对该组织战略规划的一致认识以及成员国为取得这些成果提供必要资源的政治意愿。成员国还负责为该组织规定明确的任务，确定优先事项。成员国还通过诸如审计委员会和联合检查组(联检组)之类的实体在监督事项方面发挥作用；此外，如联检组报告“联合国系统各组织行政首长的甄选和服务条件”³¹ 所指出，成员国还负责行政首长业绩的评估。检查干事发现将这一点列入其框架或内部文件的组织为数不多。虽然在访谈中承认这一点，但是许多组织似乎不愿意将此付诸文字。联合国、开发署、儿基会和世界粮食规划署(粮规署)均将与成员国达成的政治协定或“协议”置于其问责制架构的中心。这种做法值得赞许，检查干事建议尚未制定问责制框架的组织学习联合国、开发署、儿基会和粮规署的做法，将政治协议列入其框架之中。有意思的是，红十字与红新月联合会、移民组织、艾滋病规划署、开发署和难民事务高级专员办事处(难民署)将其对作为明文规定的利益攸关方的受益方应负的责任也列入该组织的问责范围之类。

40. 检查干事已确定如下基准作为衡量这方面的问责制框架的标准。这些基准对有关组织有效。至于成员国的责任和参与在本报告中规则明确的评定，因为这不在本报告的范围之内，但是也酌情间接提到。检查干事有意提出成员国的监督责任是一个值得进一步探讨的问题。

基准 1：制定明确的向所有构件全部联系起来的问责制框架，其中包括其定义以及全面执行该框架的明确责任。

手段有：

- a. 框架政策文件
- b. 问责制定义
- c. 高级管理层、下属各级及工作人员
- d. 政策文件在网站上张贴并分发至工作人员
- e. 框架包含各种关键的问责制构件

现有框架的长处

41. 在问责制框架政策或文件问题上通过问卷答复和访谈之后发现各种程度不同的做法。劳工组织、开发署、³² 人口基金、儿基会、项目厅和世界卫生组织(世卫组织)都有一个明确的单独的问责制框架文件。此外，在联合国秘书处的大

³¹ JIU/REP/2009/8。 见第 11、117、118-120 段。

³² 开发署的问责制度包括问责制框架和监督政策。

树下，一些秘书处实体、欧经委、³³ 环境署³⁴ 和难民署³⁵ 制定了内部专用的问责制框架。联合国³⁶ 通过秘书长的报告³⁷ 提出了一个拟议的问责制框架，大会通过第 A/RES/65/259 号决议予以注意。联合国在其网站“问责制面面观”上贴出这个问责制框架，并向工作人员广而告之。对上述各组织网站所作的分析发现，劳工组织、开发署、儿基会和项目厅有一个面向公众的问责制网页。项目厅的问责制框架可以在该网页上查阅。³⁸ 检查干事鼓励各组织在本身的网站上和内部网上设一专页张贴上述文件，提高其组织对公共利益攸关方的透明度。

42. 此外，在许多上述组织中，接受采访的工作人员承认对问责制有程度不同的了解。有些工作人员提出了有关“问责制”的问题。这些组织应该使框架便于查阅，行政首长应该召开全体员工会议，定期与员工讨论问责问题，创造有利于加强问责风气的环境。

43. 现有的框架相当全面，经过深思熟虑，这些框架的制定经过组织的各部门、包括工作人员的对话、讨论和参与。

44. 这些框架文件中有一些由其(开发署、人口基金、儿基会和项目厅)立法机构提出并核准。这里应该指出，曾经进行过比较，但只是对照该有关组织的问责框架文件以及框架中所列的任何附件。这就是说，有些组织可能将这些因素作为已有的关键构件/基准加以考虑，但没有体现在其问责框架文件中。这种“打钩”的办法未必反映已有各种构件的落实程度，也不代表对这些组织整体问责风气作了精确的衡量。

45. 应开发署、人口基金和项目厅执行局的请求对其问责制框架进行了对应调整，采用了统一的定义，但是三个组织框架的完整性各有不同。儿基会的框架与开发署和项目厅的类似，采用了统一的定义。尽管开发署的框架表示所用定义与人口基金和项目厅的经过协调统一³⁹，但是，人口基金采用的问责定义与上述组织不同(见附件一各组织框架中所见定义一览表)。

46. 这些框架中明确提到问责风气(即公开透明并向公众对受益方/利益攸关方披露信息)的不多。开发署和儿基会的框架是关于问责风气的措辞有力的好榜样，而项目厅和联合国拟议框架对透明问题的注意十分有限，可予以加强。项目厅有

³³ 欧盟委根据监督厅的建议制定了问责制框架，于 2011 年 10 月 7 日通过该框架。

³⁴ 环境规划署的框架是一个方案框架，只包含属于联合国秘书处框架范围内的涉及环境署规划工作的内容。

³⁵ 难民署全球管理层问责框架列述了从国家、区域到总部全组织各级的 11 个难民署重要工作领域的责任、职责和权力，此外还为其受益方设立了一个投诉系统。这些也都在联合国秘书处总体框架之下，因此在本报告中不作为单独的一个框架进行处理。

³⁶ 这一框架按毒罪办和国贸中心的报告应该涉及这两个组织。

³⁷ A/64/640。

³⁸ 在人口基金网站上搜寻可以在理事机构和立法机构文件中查到其问责制框架。

³⁹ 开发署问责制度——问责制框架和监督政策 DP/2008/16/rev.1, 第 2-3 段。

一项信息披露政策，但是不提问责风气和管理层带头问责的重要性，而联合国的拟议框架述及问责和高级管理层将风气植入组织的作用，却不提信息披露政策。

47. 在与成员国达成政治协议方面(检查干事关于问责制框架重要构件图解的上圈)，开发署、儿基会和联合国拟议框架提出了明确的问责定义及其实施框架。这些机构的框架全部提到成员国的作用，提出成果管理必须将单位和个人的工作计划理顺对接。此外，评定的作用以及向成员国、广大公众及其他利益攸关方通报问责结果的必要性在这些框架中十分突出。劳工组织的问责制框架不提三方伙伴的问责问题，未提及向公众通报劳工组织成果的问题，但实际上劳工组织确实有既定的报告程序。项目厅、人口基金和世卫组织的框架在这方面据发现存在很大的弱点，特别是在成员国问责和向公众及其他利益攸关方通报本组织活动成果方面存在很大的弱点。此外，世卫组织的框架没有明确的问责定义。

48. 检查干事发现两个组织的框架按其记述具有强有力的内部管控体系。联合国拟议框架和项目厅的框架经检查干事查明具有大部分内部管控构件/基准。两者都没有提到内部证明/保证函基准，不过联合国⁴⁰ 具有这样一种制度。劳工组织在内部管控方面得分也很高，但是缺乏有关内部和外部信息机制的信息资料。有趣的是，联合国拟议框架中提到嘉奖和纪律措施，指出两者都是问责的重要方面。其他框架提到制裁和纪律，但是不承认嘉奖制度具有激励工作人员的重要作用。联合国拟议框架十分独特，将奖赏和纪律措施都列入其中。此外，联合国还是唯一的一个组织，在其框架中列入秘书长与高级管理人员签订的一套责成其取得/未取得结果负责的高管约法。

49. 将“投诉和回应”基准与七个框架进行对照比较得出的结论认为，没有一个组织的框架具备系列完整的投诉和回应构件。只有劳工组织和世卫组织的问责框架与联合国拟议的问责框架提到非正规投诉体系(调停人、监察员、道德操守)，只有劳工组织和联合国⁴¹ 的框架部分提到诸如司法之类的正规机制。劳工组织在其框架中提到调查工作，但未明确提到调查职司/办公室是其问责框架的构成部分，没有任何一个框架提到采购质疑机制，也未提到公众、包括受益方是否能够求诸投诉机制。

50. 显而易见，大多数上述框架的长处在于内部管控方面。开发署⁴² 和人口基金有单独的内部管控文件，这类文件不是其主要框架文件的附件。所有涉及问责的构件都可从主要文件中轻易查到。

⁴⁰ 申明书包括在高级管理人员与秘书长签订的契约里。

⁴¹ 在 A/64/640 的第 77-92 段中，联合国框架提到监察员、司法、非正规的调解和争议解决制度、正规的内部司法、法庭、法律事务办公室和管理层评定的制度。没有提到诸如采购质疑之类的机制以及受益方投诉机制。

⁴² 开发署内部管控框架已经修订而与特雷韦赞组委的内部管控框架更好地对接，该框架可上内部网查阅。

弱点

51. 现有的弱点从不提及和承认问责风气的重要性可见一斑；就是说，明确地承认，框架停留在字面上是不够的，各组织、特别是高层管理人员必须信守实行问责制，并带头以身作则。检查干事在访谈过程中始终都发现，工作人员与管理层相比，从他们在访谈中所打的分数即可证明他们对本组织问责风气的强弱评价不高。一般地说，员工给问责风气的评分在 0 和 2 之间(从 1 到 4, 4 分最好)，而管理人员对风气打的评分在 2 和 3.5 之间。检查干事认为这表明了员工对高层的状况以及高层管理人员的问责风气(或者说缺乏这种风气)的看法。

52. 透明度指标如何由一个组织是否具备明文规定的信息披露政策得到证明。需要进一步努力的是“投诉和应对”这一构件。当内部管控在一个组织内部未奏效，就必须有一种机制允许员工、公众、第三方和受益方在机密性确实有保障的情况下向该组织提出申诉/投诉。如果一个组织的利益攸关方表示意见的唯一渠道是通过立法机构，这个组织就不能自称对利益攸关方负责。开发署和儿基会等组织设有强大的投诉和回应机制，但是未必反映在其问责制框架中。检查干事完全承认可以认为，开发署、人口基金、儿基会和项目厅是联合国系统在问责方面的典范，这些组织的框架未必反映近来在落实问责措施方面广泛作出的努力。有人建议这些组织更新各自的问责制框架，真实反映这些组织内采取的一切好举措。联合国在问责制框架方面相对而言是新手，最近向前迈出了一步，吸取了其他组织的经验教训，正在考虑如何根据先行组织的框架作出改进。秘书处应该着手制定下一版问责制框架，在其中传达更强大的决心实行透明的信息，纳入如何审议和回应利益攸关方投诉的构件。

53. 其他组织通知检查干事说，它们具有问责制框架或内部管控框架的各种构件。检查干事赞扬这种努力，但是感到还应该再改进，因为问责不止于单纯的财务或内部管控而已。应该在一个官方文件中规定一个正式框架，首先规定问责制对该组织的意义，汇集问责制的全部构件，以便更好地向员工和利益攸关方传达。这种框架应该显示其融会贯通的情况。虽然这可能是纸上谈兵，但是，不仅仅展示构件之间的联系而且还展示向工作人员传达的工具，这样做还是值得的。下面对不具备载入官方文件的问责制机制的组织现有各种框架/构件作一概述。

不具备正式问责制框架的联检组参与组织⁴³

	现有构件	问责制缺失成分
原子能机构	问责制框架草案。权力的授予、财务披露、绩效评估和管理、报告机制、诚信和道德操守标准、成果制、司法和监督等有关政策。	责任清楚，投资决定的经济效益问题、成果制、个人责任查阅标准、没有采购质疑机制或受益方/公众投诉机制。

⁴³ 检查干事通过案头审查并根据各组织本身的问卷答复确定存在正式的问责制框架。下面仅列出对联检组问卷作出答复的组织。

	现有构件	问责制缺失成分
民航组织	没有框架，但有如下构件：权力的授予、财务披露、绩效评估和管理、报告机制、诚信和道德操守标准、成果制和预算编制、司法和监督。	责任清楚、投资决定的经济效益问题、成果制、个人责任查问标准、没有采购质疑机制或受益方/公众投诉机制。
国际电联	没有框架，但有诸如责任清楚、权力的授予、对投资决策的成本效益的考虑、财务披露、绩效评估和管理、诚信和道德操守标准、机构险管、成果制、司法和监督、个人责任查问标准等构件。	没有采购质疑机制或受益方/公众投诉机制。
粮农组织	尚未制定，但正在执行涉及战略框架、业务工作的规划、监测和汇报、绩效评估和管理、机构险管、行为标准、反舞弊、司法、权力的授予和财务披露的规定。	责任清楚 和问责标准、成果制，投资决定的经济效益问题(编写中)、机构险管(编写中)和 个人责任查问标准、道德操守办公室、没有采购质疑机制或受益方/公众投诉机制。
艾滋病规划署	列有目标、指标的结果并有各种衡量和显示进展情况的统一预算、成果和问责制框架。该框架是成果管理工具，并不是联检组所说的问责制框架。	在许多构件方面，艾滋病规划署沿用世卫组织的政策，但不沿用世卫组织的问责制框架。 没有采购质疑机制或受益方/公众投诉机制。
教科文组织	教科文组织有内部管控政策、现成的下放的权力列表、成果制、绩效评定、监督委员会、道德操守职司、财务披露政策以及举报人政策。 ⁴⁴ 与成员国订有战略框架协议。	没有采购质疑机制或受益方/公众投诉机制。
工发组织	关于权力的授予、财务披露、绩效的评估和管理、报告、诚信和道德操守标准、成果制、司法和监督、个人责任查问的标准等方面的内部管控框架和政策。	机构险管正在制定之中、没有受益方/公众投诉机制。
世旅组织	《白皮书》草案第二稿陈述了与问责有关的组织构件，但没有正式的问责制框架。有框架与组织目标的对接、责任清楚、权力的授予、业绩监测、报告机制、诚信和道德操守标准、成果制、司法和内部监督。	投资决定的经济效益问题，财务披露、成果制、个人责任查问标准、没有采购质疑机制或受益方/公众投诉机制。
邮联	没有框架，但有下列构件： 责任清楚、权力的授予、财务披露、绩效评估和管理、报告、 诚信和道德操守标准、机构险管、成果制、司法和监督。	投资决定的经济效益问题，个人责任查问标准、投诉或应对机制、受益方/公众投诉机制。
粮规署	按特雷韦赞组委模式制定的内部管控框架。有明确的加强管理层管控和问责的概念框架。	问责制定义及各构件如何结合在一起。没有系统的 受益方/公众投诉机制。

⁴⁴ 2011 年 9 月 22 日教科文组织向内部审计部门代表(内审代表)第五届年度会议第 42 次全体会议的发言，巴黎。幻灯片 3。

	现有构件	问责制缺失成分
知识产权组织	制定综合问责制框架的工作有待着手，作为其战略调整方案的部分内容。责任清楚、权力的授予、对投资决策的成本效益的考虑、财务披露、绩效评估和管理、诚信和道德操守标准、机构险管、成果制、司法和监督、个人责任查问的标准。	没有采购质疑机制或受益方/公众投诉机制。
气象组织	不存在正式的问责制框架，但有涉及责任清楚、权力的授予、对投资决策的成本效益的考虑、财务披露、绩效评估和管理、诚信和道德操守标准、机构险管、成果制、司法和监督、个人责任查问的标准等方面的政策。	没有采购质疑机制或受益方/公众投诉机制。

54. 没有框架的组织在相互问责及投诉和回应机制方面存在缺失。这与有问责制框架的组织暴露的弱点类似。

55. 值得特别提到的是，粮规署具有强有力的内部管控框架，涉及重要的问责制构件的许多方面。这应该进行某种包装，以便向员工和外界公众介绍通报其问责制结构。随附的“管理人员内部管控指南⁴⁵”也是一份值得赞许的文件，其中着力强调了问责风气的重要以及管理人员从上面带头作出表率的重要性。

落实下列建议将确保问责制得到加强：

建议 1

联合国系统尚未着手的各组织行政首长应该在本报告所载的各项基准的启迪之下优先制定单独的问责制框架。

基准 2：成果制可以根据各组织的任务和目标进行操作，并逐步推广到各单位和个人的工作计划之中。

手段：

- a. 战略规划
- b. 单位工作计划
- c. 个人工作计划

56. 上面的基准包括 2006 年联检组报告提出的几项基准。⁴⁶ 成果制被定义为“一种旨在改变组织运作方式的管理办法，以改善业绩(取得成果)作为中心取

⁴⁵ 管理人员内部管控指南，粮规署资源管理和问责司的《管理人员内部管控工作指南》，2011 年 5 月。

⁴⁶ 这项基准是为审查问责工作而将联检组 2006 年关于成果制的审查报告提出的基准 2、4、5 和 8 浓缩而成的。联检组 JIU/2006/6 号审查报告中的各项基准仍然有效。

向”⁴⁷ 成果制是支持成员国和各组织之间相互问责的重要手段。成果制将优先事项、资源、战略规划制定和资金的管理汇总起来。联检组 2006 年的成果制报告发现“成果管理制落实中的另一个重大的方法缺陷是，本组织最高层确定的目标与下级的目标没有联系……”。⁴⁸ 应该在最高层的目标一直到员工个人的工作计划中的目标建立起相关性。每个员工，无论在组织机构中所处的位置，都应该清晰了解及本职工作对组织的最高目标有何支持作用、其预期取得的成果以及预期产生成果的时限。

57. 受调查的组织多数报告说，成果制已经制定或者正在落实过程中。有些组织告知检查干事说，成果制的落实及其与业绩管理相结合的工作才刚开始。这是一项很好的举措，应该立即设法将落实工作与之联系起来。但是，许多组织答复检查干事说，资源制约仍然是阻碍成果制充分落实的因素。这两个组织和成员国仍然承诺继续落实成果制，保持已经取得的势头。

58. 内部监督事务厅(监督厅)关于成果管理制的审查报告⁴⁹ 得出如下结论：“监督厅的结论是，虽然意愿性成果被用作核定预算的依据，但成果是否真的实现并不直接影响后来的资源分配或其他决策。”“仅靠秘书处内“执行人员”得出的数据无法改变本组织的“文化”。如果实际成果无法为大会的决策提供指导，而同时又不能放松程序管制，成果预算制将继续成为行政上的累赘，没有实际效用。”近东救济工程处还注意到，成果制要取得成功，必须争取所有利益攸关方都能出资。这突出表明成员国通过立法机构发挥作用，确保所需资源分配到它们确定的优先事项上非常重要。这样，成果制才能真正实现其目的。

落实如下建议将促使效率提高。

建议 2

联合国系统各组织尚未着手的立法机构应该作出关于成果管理制的决定，确保必要的资源拨用于落实本组织的战略计划和成果管理工作。

59. 有关组织负责对本身的工作流程、活动和成就不断进行评估，提供可靠的信息，以了解本组织的效率、效益及其活动的影响作用。评估的结果、结论和建议应该反馈到规划工作流程之中，确保该组织始终不断学习和改进规划、设计和流程，求取最佳的效率和效益。所有组织均应该有一个指定负责评估的部门，具备明确的评估政策，指导评估工作。评估政策既涉及独立评估也涉及自我评估。自我评估是十分重要的管理手段，与独立评估同样重要。各组织应该创造一种风气，使人们普遍认为评估工作是一种学习手段，有助于组织目标的实现。

⁴⁷ 联检组成果制报告(JIU/REP/2006/6)。

⁴⁸ “改革进程中的联合国成果管理制。”(JIU/REP/2006/6,第9页,第39段)。

⁴⁹ “对联合国成果管理制的审查”(A/63/268,第2页,C节)。

基准 3：各组织进行可靠并重在利用的评估，向利益攸关方通报评估的结果、结论和建议。

手段：无论作为独立的办公室、监督工作或其他规划工作的一部分、管理部门的单位还是作为单位工作计划，都要设有负责评估的部门。

60. 2007 年，联合国评估小组(联评组)对联合国系统各组织的评估职能部门和政策进行了一次调查。调查发现，粮农组织、农发基金、劳工组织、贸发会议、环境署、教科文组织、联合国人居署、难民署、工发组织、联合国、毒罪办、世卫组织、知识产权组织、气象组织等均有集中负责评估的部门。调查还发现，民航组织、原子能机构和邮联在管理和业务机构内部设有一个负责评估的部门，⁵⁰ 海事组织、国际电联和世旅组织没有负责评估的部门。

基准 4：各组织有既定的、实际落实到位的信息披露政策，据此向立法机构、成员国及其他利益攸关方、其中包括捐助方、受益方和一般公众，定期通报本组织活动的结果。

手段：

- a. 信息披露政策
- b. 年度综合财务报告
- c. 方案结果
- d. 评估和审计结果

61. 各组织如负责管理成员国、利益攸关方、捐助方和受益方以及一般公众提供的资金，则不仅有责任向其汇报用这类资金取得的成绩，而且还有责任汇报成绩是如何取得的。这在许多联合国系统的组织采取的是向立法机构提出年度报告的方式。此外，各组织还应透明地汇报审计结果、结论和建议，以及对内部和外部监督提出的各项建议的后续跟进情况。值得注意的是，联检组根据其《条例》规定有权对联合国进行全系统评估，同时进行视察和调查。⁵¹

62. 上述调查发现，各组织具有向其立法机构提出报告的得力报告机制，这方面并没有明显的缺陷。其中传达的信息量以及报告的类型随组织的不同并按某些捐助方的喜好而有所不同。随着国际公共部门会计准则的执行，各组织将就年度财务报表问题提出报告。检查干事获悉，独立评估结果广为散发、但是自我评估报告的广泛分发还有明显差距。西亚经社委于 2011 年 4 月开始发表一份年度评估报告。该报告分析了当年酌定进行的自我评估情况，并提出提高本组织业绩的建议。粮规署向执行局提出一份专门的评估报告，其中包括自我评估结果，劳工

⁵⁰ 联合国系统内的联合国评估小组的评估工作情况 (UNEG/REF(2007)3,第 16 段, 第 5 页)。

⁵¹ 《联检组条例》第四章。

组织报告说其打算向评估咨询委员会以及该组织的理事会公布自我评估报告的结果。⁵²

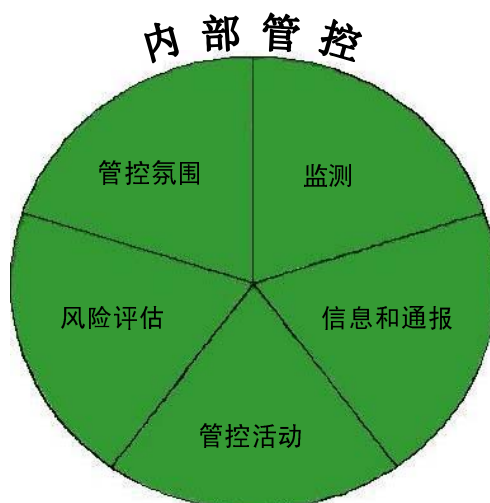
落实如下建议将确保管控工作得到加强。

建议 3

行政首长应该将评估结果、包括自我评估结果列入其提交立法机构的年度报告之中。

B. 问责制构件：内部管控

图 4



63. 各组织制定内部管控措施的目的不仅是确保取得成果，而且还确保根据本组织的规章条例、政策、以及道德操守和诚信标准取得成果。如上所示，内部管控措施有五个构件组成。

内部管控构件：管控氛围

64. 这些构件中第一个是**管控氛围**，它为本组织定下基调，影响着工作人员的觉悟。正是在这里规定了行为/业绩的标准，行为/业绩良好者奖而差者罚。诸如人力资源政策之类的行政程序正合适列入这一节。管控氛围有助于组织问责风气的形成。

⁵² 2011-2015 年成果制战略，加强利用评估结果的评估战略 GB.310/PFA/4/1 (REV1)。2011 年 3 月理事会第 310 届会议。第 21 段。

65. 关于管控氛围的这一节包含五项基准，涉及道德操守和诚信、纪律和嘉奖、以及人力资源政策。

a. **道德操守和诚信**

下列基准的着重点是员工的一般道德操守和行为。

基准 5：规定并实行道德操守和诚信标准、反贪腐和反舞弊政策。

手段：

- a. 工作人员条例/工作人员行为守则，包括骚扰
- b. 道德操守部门
- c. 礼物、施惠和款待政策
- d. 防备对举报不法行为者打击报复(举报政策)
- e. 组织外活动政策(利益冲突)
- f. 反舞弊和反贪腐政策
- g. 培训

66. 员工行为守则的主要参考文件是国际公务员制度委员会(国公委)的“国际公务员行为标准”⁵³。2001 年制定并核准的这一准则不包含问责问题，但涉及到重要的问责风气因素，诸如与外部利益攸关方打交道时的公开和透明等等。这一行为守则包含关于骚扰、利益冲突、组织外活动、礼物、优惠和款待等方面的具体准则。

67. 联检组的“联合国系统的道德操守”报告⁵⁴发现原子能机构，民航组织、海事组织、工发组织、世旅组织、世卫组织和知识产权组织⁵⁵没有掌握道德操守政策、负责道德操守问题的职能部门。这是一个重要的职能部门，各组织往往责成这个部门处理打击报复举报不法行为的指控。自从上述报告发表以来，民航组织、工发组织、知识产权组织和世卫组织已建立道德操守部门。检查干事再次提及联检组道德操守问题报告提出的建议，“立法机构应指示各自组织的行政首长提出建议，根据联检组提出的标准建立一个负责道德操守的职能部门”。⁵⁶

68. 所有参与组织都具备礼物、优惠和款待政策，但是实行零容忍政策的组织和政策允许工作人员接受价值微不足道的礼物的组织在这种政策上有所不同。题为“联合国系统各组织采购工作改革”的联检组说明⁵⁷指出，对“价值微不足

⁵³ 2002 年 1 月。《国际公务员行为标准》的上一版于 1954 年编写。

⁵⁴ 联合国系统的道德操守(JIU/REP/2010/3)。

⁵⁵ 知识产权组织通过问卷(2011 年 3 月)告知检查干事，道德操守准则正在制定之中。

⁵⁶ 联合国系统的道德操守 (JIU/REP/2010/3,第 4 页) 和拟议标准可在同一页的框 1 中查到。

⁵⁷ 联合国系统各组织采购工作改革(JIU/NOTE/2011/1)。

道”的界定出入很大，从价值最低 20 美元高至 300 瑞郎不等。检查干事建议联合国系统各组织统一礼物、优惠和款待政策的规定，以确保一致。

69. 关于是否存在保护举报不法行为或配合某项调查的个人免遭打击报复的政策问题：禁核试组织、民航组织、劳工组织、粮农组织、联合国、开发署、教科文组织、人口基金、儿基会、工发组织、项目厅、邮联、粮规署、近东救济工程处、世卫组织和难民署具备举报人保护政策。⁵⁸ 但是，访谈表明，这项政策的效果堪疑，尤其是从员工的角度看。问及举报政策和是否有任何明显弱点的问题时，多数管理人员表示，自从举报政策出台以来，调查部门接到的投诉量表明这项政策作用很好。但是，职工代表会议/工会会员的回答各式各样。接受访谈的职工代表会议的代表大多数对检查干事说，政策是有，但是，员工不是没听说，就是由于调查过程中的保密问题而犹豫不决，不敢举报。他们还表示，这项政策没有考虑到打击报复的软措施，这种打击报复可以十分奥妙地落在员工头上，往往是举报多年以后才发生。

70. 一个更为令人担忧的问题是，打击报复一旦发生却状告无门。联合国系统内部曾有若干受到高度关注的案例，举报不法行为的人受到制裁，不是遭到解职，合同不续，就是不予提升。这些受到高度关注的案例表明，一旦发生打击报复，有关组织不会着力予以纠正和(或)平反。有关的行政法庭曾判予个人货币补偿。但是，复职的员工到目前为止尚无一人；这表明，一旦工作环境恶化，就不可能恢复这位工作人员的工作。遗憾的是，这些让人高度关注的案例在工作人员中众所周知，似乎起着杀鸡儆猴的作用，不成文地告诫员工如果真的举报不法行为会落到何等下场。工作人员的看法令检查干事感到不安，他建议监督机构检查举报政策的效果，深入研究如何加强这一政策背后的机制，确保打击报复案侦查工作的独立性和透明程度(在不危及匿名规定的情况下)，保障政策实施的一贯性。

71. 访谈过的联合国组织几乎都有组织外活动政策或利益冲突政策。他们提到经济利益冲突以及任何可能与国际公务员守则/标准相抵触的组织外活动的申报问题。这里需要注意的是，这些组织的官员在这个问题上没有提出任何真正涉及问责制的问题。

72. 但是，检查干事得知具备反舞弊/反贪腐政策的组织少之又少，感到十分惊讶。粮农组织，劳工组织、国贸中心、国际电联、教科文组织、儿基会、开发署、人口基金、工发组织、项目厅、粮规署和世卫组织都有单独的反舞弊政策。联合国、环境署和毒罪办没有正式的反舞弊政策，但是有这种政策的许多成分。教科文组织和知识产权组织向检查干事介绍说，这两个组织目前正在制定这样一项全面的政策。检查干事建议尚未着手的各组织的行政首长早日制定这样一种综合性政策。

⁵⁸ 知识产权组织告知检查干事，该组织目前正在制定一项举报政策。

73. 调查发现难民署没有一项全面的反舞弊政策，但是，这里作为良好做法作了说明，该组织承诺就重新安置舞弊、难民及其他有关人员的登记问题并在涉及行政(供应、人力资源、财务等)的各个方面制定专门的反舞弊准则和政策，对其受益方负责。

良好做法：难民署在重新安置问题上反舞弊：⁵⁹ 该组织已确定针对重新安置舞弊的后果的反舞弊准则和政策是拟纳入《重新安置手册》修订本中的重大进展和问题之一。⁶⁰ 这是一种提高认识的工具，可借以侦查发现可能表明存在舞弊问题的迹象或“亮起的红灯”，并追查到水落石出之类的地步。难民署制定了一种保障重新安置方案和难民署一般业务工作廉洁的政策，加强难民在重新安置方面的欺诈行为的处理工作的实效。⁶¹ 这项政策的意图是对舞弊行为起到震慑和防范的作用，并确保没有资格重新安置的人员不能利用这种永久解决的办法。此外还设法使目前在这方面采取的制裁办法系统化和一致化。

b. 纪律和嘉奖

基准 6：未遵照执行必须实行的政策和规章导致明确的后果。制裁要明确适当，上下各级一概执行。此外，杰出表现应该通过表彰/嘉奖/奖赏予以承认。

手段：

- a. 制裁和纪律处分的政策性文件
- b. 在年度报告中公布行政首长实行的制裁
- c. 委员会/专门小组根据明确的标准确定的嘉奖/奖赏方案
- d. 公布得到嘉奖/奖赏的工作人员名单

74. 问责的一个非常简单而外露的迹象是对不遵守本组织的政策和任务的工作人员实行纪律处分/制裁。本次调查范围内的联合国系统各组织向检查干事反映，这些组织有纪律处分的程序和准则。但是，许多受访人普遍抱怨的、在某些情况下甚至感到绝望的问题是，联合国系统按目前的状况看既没有有效的“胡萝卜”，也没有“大棒”激励和(或)阻遏员工。这项基准正好是一个有趣的案例研究，可以说明这种政策在理论上可以存在，但是实际上不起作用。

75. 关于纪律制裁做法，本研究报告指出，在有些组织虽然字面上存在制裁准则，但是近 3、5 年来纪律处分的案例绝无仅有，或者说对员工采取的措施十分有限。没有“大棒”，各组织难以追查员工的责任，管理人员难以使员工明白管

⁵⁹ 2010 年重新安置方面的舞弊：帮助各办事处评估其接触和受骗可能的工具(《2008 年基本标准的重新安置作业程序》附件 3)。

⁶⁰ 《2004 年难民署重新安置手册》2011 年修订本。

⁶¹ 《2008 年政策和程序指南：处理难民在重新安置方面的欺诈行为》。

理层对不当行为态度是认真的。报告提到一些组织从未或很少对员工实行制裁的种种原因。首先是，联合国争议法庭（争议法庭）和劳工组织行政法庭（劳工行政法庭）要求与刑事案同等的举证责任。⁶² 受访人经常提到的第二个原因是存在一种看法，认为管理层会允许受到行为不当指控的员工“辞职”或“退休”。员工的看法往往是，工作人员地位越高，得到的保护越多，能够避免受到正式的纪律处分。工作人员向检查干事介绍了对各级员工实行制裁方面各种不公平的传闻事例。开发署等一些组织据发现对这种事情比较严肃认真。检查干事得出结论指出，今后如对问责框架/构件的效果进行评定，应该对各组织的纪律处分逐级进行分析。

76. 有些不当行为十分严重，应该提请国家主管部门作为根据该国法律对起诉的刑事犯罪行为处理。检查干事获悉，秘书处涉及联合国所有基金和方案(署)的法律事务办公室⁶³ 已经将 23 宗案例(其中三分之二属于工作人员不当行为案例)提交国家主管部门处理。一个专门机构表示过去 5 年来，尽管有确凿理由也从未将任何案件转交国家主管部门处理。不转交的原因是豁免问题。检查干事认为这不是一个障碍：如果确实有相关的国家法律，可以也应该取消豁免权。另一个专门机构说，曾经发生若干舞弊案，但是损失金额太小，不值得转交国家主管部门，不值得让该组织冒豁免权可能受到威胁的风险。因而他们情愿在组织内部进行处理。

77. 即使在转交有关国家的情况下，某些国家主管部门据发现后续落实工作很差。在这种情况下，该组织会开除这名工作人员，但会到此为止。“关于 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间秘书长处理纪律问题和可能犯罪行为的做法”这份文件指出：“……向会员国移交了八宗案件，其中对联合国官员或特派专家提出了可信的犯罪指控。秘书长未获悉有关会员国对此类案件采取任何行动。”⁶⁴ 在这种情况下，检查干事请有关成员国在创造/保持问责氛围方面发挥作用。正是在大会的敦促之下，全体工作人员才不断得以了解种种不法行为事例。然后，成员国也必须恪守本身问责的责任。只要员工继续看到纪律处分方面的各种例外和不公平的事例，组织内部的问责风气仍然会十分脆弱。

78. 虽然由于本检查报告的范围所限，监察干事无法以量化统计资料确认这些看法是否正确，但是可以认为仅仅看法本身就会对问责风气造成破坏。有人指出，各组织的职工代表几乎普遍持有上述看法。至于在问责风气和工作人员自身感到负有责任方面，上述看法表明问责在有些联合国组织里严重缺失。

79. 减少工作人员对纪律措施持负面看法的一个办法是每年公布对员工进行的所有正式纪律处分的一览表。这张表应该为当事人保守机密，但又明确反映所犯的可惩

⁶² 粮农组织提请联检组注意，他们对劳工行政法庭的判例法所作的审评发现其审判并不一定对原告敌对组织更有利。

⁶³ 其中主要涉及开发署，难民署，项目厅和人口基金。

⁶⁴ ST/IC/2011/20,第 72 段。

处行为、员工的级别以及实施的制裁。这种表可以达到四个目的：(1) 组织内部透明度得到提高，向员工清楚表明处分上下各级一概适用(或不适用)；(2) 表明处分按不当行为相应裁量，与在组织中的地位无关；(3) 这张表是提高员工对可惩处行为认识的工具；(4) 协助根据过去先例裁量处分。必须保持裁量适当。

80. 粮农组织、开发署、难民署、儿基会、联合国和粮规署作为典范⁶⁵应受到表扬，因为这些组织确保行政首长在纪律问题上的做法公布于众，从而为员工众所周知。联合国根据大会第 59/287 号决议第 17 段的要求，通过情况通报按不当行为的种类公布秘书长所作处分一览表，简要说明不当行为及所作纪律处分的确切情况。这是一个应该学习的榜样。这种列表应该提供给立法机构。

81. 检查干事从开发署官员处获悉，他们计划在目前通过内部网公布处分这种做法的基础之上再进一步在互联网网站上公布，将这些处分真正公之于众。开发署的法律部门已商定，这种处分名单不仅应该包括纪律措施，还应包括确定犯有不当行为并已辞职的当事人的有关情况(公布的名单里目前还没有这方面的情况(粮规署除外)，而且这不算作一种纪律处分)，名单将包括承包商和顾问等非工作人员。检查干事将开发署在这个问题上作出的透明和公开的承诺奉为其他组织应该遵循的楷模。劳工组织向检查干事介绍说，该组织认为公布这种名单有可能损及该组织在尊重工作人员的尊严及相关的保密责任方面对其工作人员应负的职责。鉴于检查干事要求各组织确保不透露名单中受处分者的姓名，因此检查干事对这种看法表示质疑，这与希望在上下各级实现透明的组织的做法背道而驰。

落实如下建议将推进最佳做法的传播，加强管控和合规工作。

建议 4

尚未着手的各组织行政首长应该向其工作人员通报其对员工所作的纪律处分决定，(在年度报告的附件中并在网站上)公布名单，说明所涉行为及采取的措施，同时确保不透露当事工作人员的姓名。

82. 个人负起责任的一种表现可以嘉奖/奖赏/激励手段加以鼓励，也可以纪律/制裁机制予以加强。受访者感到可惜的是联合国系统没有任何通过嘉奖/奖赏激励工作人员的具体方式。检查干事从国际公务员制度委员会(国公委)处获悉，国公委正在研究这个问题，将涉及到整个联合国系统。⁶⁶

83. 有些奖赏确实采取职级加薪或个别提前晋升的形式。但是，检查干事通过访谈了解到，职级加薪在一些组织里原本以成绩优秀为条件，如今在实际上已经

⁶⁵ 提到的这些组织除难民署以外均每年公布这种情况。难民署每两年公布一次。

⁶⁶ 国公委 2011 年年度报告 (A/66/30) 提出一种新的框架，提倡一种“赞赏风气”，鼓励工作人员承认同事的出色工作或行为。框架概述了奖赏工作人员的办法，各组织可以酌情调整以适应本组织自身的氛围和需要。按国公委的请求，对采用功劳分级奖赏突出成绩的准则提出了一些建议”(第 23 页)。

变质为每年自动加薪。⁶⁷ 个别晋升相当少用，人力资源管理人员和职工代表向检查干事介绍说，在一些情况下实行一种每年只有两名晋升的配额制。国际电联和粮规署曾给表现出色的工作人员试发奖金；但是它们发现这耗用资源大，而且挫伤其他工作人员的士气。检查干事发现近东救济工程处在这个问题上的做法是个典范。该机构研究了(以货币和非货币奖赏和嘉奖)表彰出色成绩的想法，制定了奖赏和表彰的准则，将其列入人力资源政策框架。

84. 最常用的“软”奖赏是给工作人员培训机会。一些组织举出各种各样实例，例如拨款派成绩突出的工作人员前往实地办事处数周或提供参加特派团的机会，提高专业水平。行政首长协调委员会(行首协委会)应该通过高级别管理委员会(高管委)提出适用于联合国系统的表彰/奖赏机制。但是，检查干事告诫指出不要将正规培训用作包管一切的“奖赏”，因为工作人员已经按规定每年有一定天数的培训。培训机会不应该成为只给成绩突出员工的奖赏。检查干事了解到成绩超预期或擅长创新或团队配合的工作人员获得奖赏的情况。泛卫组织、工发组织、联合国和粮规署均有嘉奖机制，表彰优秀个人或团队。更为高级的奖赏方案有特定的标准、做出嘉奖决定的委员会和向所有办事处和实地办公点实况转播的正式颁奖仪式。检查干事确认各组织是在资源非常拮据的情况下落实这种激励措施的，赞许这些组织采取的这种创造性举措。

落实如下建议将促使最佳做法的推广。

建议 5

行政首长应该指示其人力资源司处建立出色成绩的表彰机制，拟出通过具有创造性的嘉奖、奖赏及其他激励措施激励员工的方式方法。

c. 人力资源政策

85. 为了保持一种内部管控得到尊重的氛围，具体表明管理层的问责理念，需要制定严格的征聘和工作人员甄选政策。联合国系统各组织有一大堆人力资源政策。涉及管控氛围的政策与职务说明和工作计划相联系，随之而来的是绩效评估，因此有可能对员工个别进行问责。在这一构件下的另一套政策是征聘政策，这套政策可以创造有利环境，确保工作人员的甄选和聘用确实按照既定程序进行。

基准 7：对所有工作人员都可以根据确切反映其实际工作的最新书面职务说明查问其工作情况。

手段：

a. 所有工作人员的职务说明

⁶⁷ 艾滋病规划署向检查干事介绍说，该组织对表现欠佳工作人员行使酌定权，暂扣其职等内加薪。

b. 职务说明和日常工作的一致性

86. 书面职务说明是一个前提条件，可以确保工作人员受聘担任的职务适当对口，一旦受聘即明白自己所负责任。个人工作计划的依据应该是单位工作计划，必须与职务说明一致。如果工作人员派给的任务不符合其职务说明，则不能责成其对这种任务负责。工作计划、绩效评估(在下文关于“监测”一节中论述)和职务说明是确定具体工作人员所负责任和负责情况时所依据的框架。

87. 本次检查发现并非所有组织所有级别的空缺都需要刊登广告，并附以专门具体或一般类别职务说明，原子能机构除外，该组织官员说一些最高层管理人员的职位没有书面职务说明。检查干事发现征聘过程需要职务说明是一种好做法。但是，各组织绝不要将职务说明视作一劳永逸的事情，而长期服务的工作人员的职务说明也需要不断更新。但联合国系统各组织目前的做法，工作人员只是在征聘或申请一个新职位时才收到一份职务说明。但是，长期任职的工作人员上次平级流动、收到职务说明还是七至十年前的事情又怎么办？技术的进步也许已经使他们当初的任务过时或者他们已经提高自己的技能跟上变化的步伐，但是他们的职务说明是否做过更新以反映新的情况？检查干事吁请人力资源管理人员考虑这个问题，提倡一种更加积极主动的态度，发布经过更新的职务说明，确切反映工作人员实际从事的活动。

88. 工作人员也许具备较新的职务说明，但是职务说明所列的工作必须与他们日常工作一致。在有些处理冲突/人道主义事务的组织里，优先事项和目标会作出临时短期的改变。这种组织如何反映工作人员工作的这种变化呢？有些组织表示有涵盖这种紧急情况的预算，其目标的措辞极其笼统而不需要修改工作计划。从受访人的答复看，各组织似乎并没有找到一种解决办法，确保职务说明和工作计划跟上该组织优先事项的变化。这个问题在下文“监测”一节中再次探讨。

基准 8：甄选、征聘和离职后政策的具体化。

手段：

- a. 征聘政策限制雇用家庭成员和亲属
- b. 从组织退休/辞职的工作人员的离职后限制

89. 在 2011 年工作方案中，联检组正在进行联合国各组织工作人员甄选和征聘衡量基准框架落实工作的后续跟进。本检查报告初步表明多数组织确实存在征聘、安排和晋升政策，同时努力评估、更新和协调统一这些政策的工作是国工委、行首协委会、人力资源网和联检组、以及监督厅(针对联合国秘书处、各基金和方案(署)工作人员)及其他监督机构不断在广泛处理的问题。⁶⁸ 在“联合国秘书处高级管理人员的甄选和任命的透明度问题”报告中，⁶⁹ 检查干事“……

⁶⁸ 联合国各组织工作人员甄选和征聘的衡量基准框架落实工作权限问题的后续跟进。

⁶⁹ 联合国秘书处高级管理人员的甄选和任命的透明度问题(JIU/REP/2011/2)。

发现有一整批的外勤高级职位的空缺没有登广告，没有向会员国发送空缺通告或普通照会”。⁷⁰ 上述报告建议大会“指示秘书长在甄选和任命高级管理人员的过程中结合秘书长问责制报告中所简述的程序遵守这些准则。”⁷¹ 这一实例说明高层定调会加强组织、包括底层总体的问责风气，树立了样板，显示一个组织内部如何按照《联合国宪章》第 100 和 101 条的规定及工作人员条例和细则开展全部征聘工作。

90. 检查干事听说有若干实例显示一些退休或辞职的工作人员在没有离职后聘用限制政策的情况下重返本组织并安排在直接负有责任的部门工作。这对有事业心并积极争取得到表彰和提升的级别较低的工作人员十分不利，但也将“没什么可失去的”退休人员安排在直接负有责任的部门。用受访者的话来说，“他们将没什么可失去也没什么可得到的退休官员安置在直接负有责任的部门，如果出了什么差错，他们可以一走了之。我们有过几个处长，[在……]退休，然后作为 P-4 级人员回来或者带头[原文]进行调查，这对有事业心的专业人员的心气有不良影响”。⁷² 目前各组织只对采购人员采用离职后的限制，以防止采购方面的不轨行为。联检组注意到，“联合国系统的采购工作改革”⁷³一文发现“只有几个组织对工作人员离职后限制有明确的政策说明”。⁷⁴

内部管控构件：风险评估

91. 内部管控的第二个构件是风险评估。联合国系统内部的风险评估采取的形式是机构风险管理(机构险管)，其定义是“一种全组织范围对实现组织目标的风险进行有章法、一体化的和系统的识别、分析、评价、处理和监测的过程。”⁷⁵ 联检组的这份报告题为“联合国系统机构风险管理审查报告：设定基准的框架”，报告结论指出，“联合国系统各组织在采用和实施机构风险管理方面尚处于起步阶段。……许多组织或是在制定政策和框架文件，或是在进行试点/初级阶段的活动。”

基准 9：各组织制定有正式的一以贯之执行的机构险管政策。

手段：对每个单位/项目/程序都进行风险分析，存在全组织的风险计划。

92. 联检组 2010 年机构险管情况报告发现，联合国系统内部的机构险管实践还不能算作成熟；但是在这里将其作为一个基准提出来是为了检测未来问责制框架

⁷⁰ 同上，第 57 段，第 15 页。

⁷¹ 同上，建议 2，第 24 页。

⁷² 检查干事访谈。来源保密以保护受访者的身份。

⁷³ JIU/NOTE/2011/1。

⁷⁴ 联合国系统采购工作的改革 (JIU/NOTE/2011/1)，关于道德操守管理和供货商问题，第 169 段。

⁷⁵ 特雷韦赞组委，机构风险管理框架——一体化框架，附录 E，见联合国系统机构风险管理审查报告：设定基准的框架(JIU/REP/2010/4)。

的强度。劳工组织、开发署、儿基会、联合国、项目厅和粮规署已经作出巨大努力推出风险管理，这里列出若干突出实例以便与其他的机构险管规划工作分享知识。禁核试组织、粮农组织、国际电联、邮联、世卫组织和知识产权组织正在研究机构险管制度，一项建议或政策正在起草阶段。世旅组织表示，机构险管问题已经秘书处审评，但是得出的结论是，对世旅组织而言，建立正式的机构险管体系不会具备成本效益。相反，世旅组织在活动中而不是通过机构险管体系审评重大风险。

良好做法：

2005 年，粮规署制定并核准了机构险管政策。机构险管政策以一个框架为依据，并分两个层面执行：观察工作层面和决策层面。观察发现风险之后用风险登记册记录风险。在观察层面上，有三个中间阶段汇总分析所有报来的风险。风险管理联络点将风险上传给风险管理协调员，由其从组合的角度分析风险，处理升级到机构层面上的风险。最后由执行管理委员会负责在几个层面上汇总风险，为执行管理委员会(执管委)提供资料和分析。升级的过程只发生在观察发现风险的办事处之类的单位没有能力也没有授权作出应对风险(减少风险行动)的决策。

联合国秘书处已任命一位联络员负责编写机构险管政策文件，制定方法并编写相关手册。目前正在秘书处的两个选定的部门进行两项试点机构险管评估，从评估试点中得到的经验将纳入秘书长的问责报告。

内部管控构件：管控活动

93. 这一构件包括全部现有处理风险和实现组织目标的有关政策和程序，它们有助于确保管理层的指示得到执行，并采取必要行动处理实现组织目标遇到的风险。管控活动包括批准，授权，并核对，审查业务表现，资产的安全和职责分工。与问责问题结合起来看，这应包括使组织能够切实管控问责管控环境落实形成的制度和框架。这里所处理的主要风险是不负责任的行为或缺乏负责任的行为。

94. 关于管控活动的一节包含三项基准：指挥链和权力的授予、财务条例和细则与反舞弊机制、以及负责进行内部管控的所有管理人员对单位工作结果的内部认证。

基准 10：指挥层次和权力的授予调配得当、规定清楚、协调一致并融入现行机构信息资料规划制度。

手段：

- a. 权力的授予的规定清楚
- b. 管理层次和权力的授予协调一致，报告工作的层次清楚

c. 权力的授予植入现行机构信息资料规划制度

95. 这些管控活动围绕权力的授予这一中心理念进行规划。为了避免微观管理，所有组织的权力的授予都必须有明确界定。真正的权力的授予需要决策权切实有效的下放，不仅仅是行政任务的分散化。联检组在“权力的授予和问责制(第二部分)：联合国系统成果管理问题丛书(JIU/REP/2004/7)”中坚持对这一问题的观点。⁷⁶ 明确说明谁负责什么以及将决定层层上交到最高层是权力的授予的前提条件。规定权力的授予的条例、细则和决定应该明确表示该组织每一级活动由谁负责。

96. 对权力的授予问题通过访谈认识到，许多受访者感到权力和责任之间不匹配。工作人员责任和职责有很多，但是授予的决定权不够，就可能有这样的问题。在这种情况下，决策过程是相当缓慢，因为工作人员必须将问题上交——有时候要通过多个管理层次——请上级决定。这往往造成挫折感和失去动力。但是，情况也可能相反，在有些情况下，管理人员为了加速处理过程而规避分派其掌握的决策权。检查干事认为，这种行为是权力的授予政策规定不当的症候。委派给工作人员的任何权力都应同时附有责任和问责规定。

97. 多数参与组织提出的另一个问题是，许多工作人员缺乏适当的培训，不知道如何、何时以及向谁请求准许履行某项职责。比较年轻的专业人员(例如 P-2 或 P-3 级核证人)多数属于这种情况，他们有时害怕突然委以大权。有些受访人也认为，在那些年轻专业人员遇到一项决定遭到挑战的情况下，管理层对他们的支持不够，目前的立足合规的问责风气阻碍员工作出最终可能是错误的决定。

98. 权力的授予对联合国而言是问责制的基础，监督厅每次审计都包括权力的授予经核查评估查明适当这样的一部分。监督厅还确认现在更加需要比较一贯系统地评估监测权力的授予情况。

99. 在访谈中，联合国秘书处两个部门主张权力的授予必须采取一以贯之的方针。他们为检查干事举出多个实例，说明管理层的指挥层次与权力的授予调配不当，造成高管约法落实方面的许多问题。这充分说明问责制框架的所有要素都是互相交织在一起的，需要加以调配，相互适应。

100. 泛卫组织设立了一个工作组，通过一份内部备忘录规定了明确权力授予体系，对掌握 70% 资金的代表的作用作出明确的规定。泛卫组织提出的模板草案是极其高明的一着，因为它明文提到提高责任要求是一条基本原则(“责任链”)，规定“任何时候始终都要根据得到批准的政策采用的标准定义、作用和责任”。⁷⁷ 此外还提到权力和责任这两个问责制的子元素。责任的定义可能太笼统：这是正在进行的工作，需要进一步去粗取精。

⁷⁶ 见 JIU/REP/2004/7, 第 2 页，第 8 段。

⁷⁷ 提交检查干事的泛卫组织代表授权模块草稿。

101. 联合国系统多数组织的机构庞大复杂，这就必然转而采取一种比较分散化的矩阵机构，将问责制与多机构方案或项目相结合，这就使得授权成为一件复杂的事情。但是，在问责制方面必须强调指出，通过一种连贯的层层授权机制明确规定权力的层次结构，是对管理人员和员工实行问责的关键。否则，问责制会淡化，而且最终会彻底消失，这进而对员工的动力会产生消极作用。理想的办法是，层层授权应该与直接的指挥链调配适当。

良好做法

世卫组织将其层层授权机制充分融入机构信息资料规划体系，甚至低达多重次级授权级。这不仅对改革和投资的每一步而且对项目管理的每一步、包括人力资源决定形成非常密切的管控。

下列基准的重点是贪腐和反舞弊的财务方面的问题。

基准 11：联合国系统各组织的财务条例和细则(财务条例)应该体现反舞弊和财务不当行为政策，并在实际上得到落实执行。

手段：

- a. 财务条例
- b. 利益冲突申报表
- c. 财务披露表
- d. 反舞弊政策

102. 反舞弊和利益冲突政策已经在关于管控环境一节中提到。落实上述政策的管控活动是利益冲突申报表和财务披露表，以及更广义的遵守财务条例。

103. 许多联检组参与组织没有落实反舞弊政策，它们都承认至少有这种政策的某些成分。联合国官员表示，反舞弊通过涉及反舞弊政策方面的秘书长公报加以落实，其中主要有 ST/SGB/2005/19 号文件，涉及 D-1 以上所有工作人员以及负有财务责任的工作人员的财务披露和利益申报表问题。

104. 联检组道德操守报告发现，⁷⁸ 如果设有道德操守办公室，财务披露表往往制止由其管理。例如联合国、开发署和粮规署就属于这种情况。这被定为最佳做法，因为道德操守办公室不应该只是一个应对舞弊及其他管理不当问题的非正规机制，而且还应该是一个积极主动开展工作的单位，充分融入一个组织的日常工作，不仅应该使其具有草拟政策而且还应该具有执行政策的能力。

105. 有些受访者坦诚说，需要填报的工作人员大部分由按要求妥贴填报财务披露表和(或)利益冲突申报表，但是几乎没有任何一个部门在审查这些报表。所

⁷⁸ 联合国系统的道德操守(JIU/REP/2010/3)。

以，组织没有任何可靠的手段能真正事先侦查发现任何利益冲突的情况。有些组织只是在侦查期间才从抽屉里取出利益冲突报表和财务披露表进行分析，在这种情况下，这些报表有时被用作舞弊案的佐证。

106. 检查干事完全明白，财务披露表和利益冲突报表不可能完全防止舞弊，因为申报——如果没有充分的审查——只取决于申报人是否诚实。财务披露表和利益冲突申报表应该视为一种措施，可用以减少组织风险，加大试图欺诈的员工受到追查的可能。

107. 检查干事建议尚未或只是部分着手的联检组参与组织落实财务披露工作，实施利益冲突政策，而且应该尽快进行。

108. 有些组织的管理层和员工之间对舞弊和贪腐问题调查工作的认识存在很大的差异。对有些案件最后终于展开调查，挖出整个的挪用公款网，上至政治任命职位，而且还有某些成员国代表的参与。虽然管理层一贯——当然也有某些突出的例外——将这种案件的影响尽量缩小，指出已经根据相关准则展开调查工作，然而有职工代表提出，有些行政首长将某些重大案件的调查报告束之高阁，或者举报的工作人员受到合同不予续签的严重威胁或其他形式的间接(软性)打击报复。行政首长总得在维护本组织的名誉和彻查从事不当行为工作人员的责任之间搞平衡，但是如果发生了犯罪活动，则根本的原则始终都应该是实行问责。

109. 这一点由受访者对问责风气和问责制框架进行评分时给出的评分很低得到证实。换言之，许多员工认为问责制框架或构件确实存在，但是问责的风气证明执行工作很薄弱。

基准 12：管理人员证明自己在本身授权范围内遵照执行内部管控规定。

手段：每年提交行政首长的代表/保证/证明函(书)

110. 联检组已注意到，欧盟委、劳工组织、经合组织、联合国、教科文组织和粮规署在其内部管控框架中包含有非常得力的加强对管理人员问责的构件。确认函是经合组织和粮规署问责制的一大支柱。联合国每个高级管理人员通过每年与秘书长签订的高管约法保证遵照条例、细则及一切相关政策和准则行使所授予的权力，包括适当监督可能进而获得其授权的下属员工。秘书处实行机构风险管理的意图是加强这种保证，作为高级管理人员与秘书长所订约法的部分内容，要求每位高级管理人员每年可通过认证报告确认，由于进行了风险评估，因而建立并保持一种强烈的内部管控氛围。监督厅向检查干事介绍说，他们认为联检组本报告将秘书长的约法说成为一种管理申明函，过分夸大了约法的分量。

111. 检查干事得悉并同意经合组织、联合国和粮规署的看法，即认为申明函是一种是管理层非常有力地逐级向下推行问责制的手段。按这种制度，管理人员必须表明自己遵照执行了所有相关的条例和细则。然后，内部审计可以根据签署申明函的条件核查管理人员所设管控措施的作用如何。更有甚者，经合组织试着在代表函中确认风险管理权的归属。检查干事发现这种申明函是一种得力工具，使各组织能够追查个人对自己根据授权采取的行动应付的责任。

112. 本报告承认申明函是一种深深立足于合规的加强对管理层问责的手段。如上所述，问责制必须用立足合规的机制加上奖励和奖赏措施予以加强；合规是每个管理人员必须遵守的最低标准。联合国高级管理人员(副秘书长和助理秘书长级别)的约法已经反映了这方面的努力。问责制的这种成分应该被认作是实际有效的问责制框架的基准之一。其优点是透明，结构清晰，能够由内部和外部审计加以核查，此外还可以与管理层约法和业绩评估联系起来。

内部管控构件：信息和通报

113. 一个组织要能够问责就必须设有记载和生成有关运作、财务和非财务及合规所涉情况的报告的体系。近年来，这一直体现为机构信息资料规划系统。但是，文献记载和信息传播系统并不只限于一个机构信息资料规划系统，还必须要求组织内外产生的信息具有透明度。

基准 13：各级员工均有权获得有助于按其授权进行决策的相关、可靠信息，组织设有一个内外通报系统。

手段：

- a. 设有抓住和记载有关信息的机构信息资料规划系统或类似系统
- b. 充分利用内部通报渠道
- c. 具备信息披露政策

114. 联合国系统各组织的机构信息资料规划工作处在各种不同的落实阶段。机构信息资料规划在某些组织里落实程度并不一致，这项工作只涵盖总部，因此这些组织生成全组织综合报告的途径十分零散。检查干事承认机构信息资料规划系统的代价很高，并非所有组织都能承担，尤其是比较小型的组织无法说明投入这样巨额资金的理由。只要捕获和记载信息的系统建成并在这个基础上为员工和立法机构编写可靠的报告，就应该认为这个系统已经足够。

115. 但是，设有机构信息资料规划系统或其他类似系统并不足以保障信息得到协调而广泛的传播。行政首长必须在各级员工中建立明确的通报渠道，以便程序、流程和信息新作出修订并且可能影响工作人员履行职责能力的，向他们作出通报。遗憾的是，有些行政首长并不定期与工作人员会面。虽然行政首长与其高级管理层开会，但是其中有些人难得以全体员工会议的方式或通过实地部门的视频会议与全体工作人员见面开会。此外，许多工作人员理事会代表报告说，他们与行政首长已经多年未见。行政首长的出席并与工作人员交流，是一个组织风气的重要组成部分。行政首长应该再作努力，安排时间与本组织的员工会面。

116. 向外部各方通报并不只限于向立法机构提交报告，检查干事从比较开阔的角度看待这个问题，认为外部通报应该针对所有利益攸关方，包括成员国、受益

方、广大公众和传媒。为了确保向联合国作为其资源管理机构的公众通报工作的透明度，行政首长必须保证具备信息披露政策。信息披露政策必须包含：⁷⁹

- ✓ 应公布的组织文件类别及受益方数据和信息等不披露条件严格规定的明细表。⁸⁰
- ✓ 外部有关方索要文件流程、索要处理时限以及索要被驳回后的申诉办法。

117. 劳工组织、开发署、环境署、儿基会、项目厅和粮规署具备信息披露政策，其中包含上述各点。检查干事谨请这些组织放宽对透明度的限制，公布索要驳回和理由一览表，或者至少像开发署现今做法那样，制定针对信息不予披露决定提出的申诉的处理政策和程序。

落实如下建议将增进透明度和最佳做法的推广。

建议 6

行政首长如果尚未着手则应该抓紧制定、执行信息披露政策，提高各自组织的透明和问责程度，并就此向立法机构提出报告。

内部管控构件：监测

118. 内部管控臻至完美的最后一个环节是监测构件。各组织必须承诺监测其内部管控的其他四个构件的情况，评估业绩和合规的质量状况。监测活动包括内部审计、视察和所有各级员工的业绩评估、360 度全方位业绩评估、记分卡和管理人员的高管约法之类的手段。

基准 14：行政首长、高级管理人员和工作人员的业绩表现受到监测，必要时采取纠正行动。

手段：

- a. 所有各级员工的业绩评估，包括 360 度全方位反馈
- b. 高管约法或记分卡一类的工具
- c. 不良资产的纠正行动

119. 个人工作计划令工作人员对某些产出以及行为/能力的按计划兑现负起责任。所有组织都具备工作人员业绩评估机制。有些组织对正规定期工作人员与临时或项目工作人员有不同的业绩评估要求。检查干事发现，对后一类人员在许多情况下管理人员可以自愿进行业绩评估。多数组织并不要求对咨询人员定期进行业绩评估，而是依靠项目/任务期末的评定。多数业绩评估制度包括一份列有目

⁷⁹ 出自《全球问责制报告》，透明度，第 6.1 章，第 22-23 页。

标和指标/产出的工作计划、工作人员希望培养或必须具有能力、与主管进行的中期评议、以及期末最终评定。

120. 只有一小部分组织向检查干事介绍说，它们在业绩评估机制内采用 360 度全方位业绩评估手段，⁸⁰ 这样下属也能评估其主管的管理能力。联合国正在试点检验一个新的评估手段，至少有三名下属的主管以此能够要求下属对其管理技能作出评估，其中也包括一种同级自愿评议制度。粮农组织、难民署、近东救济工程处和粮规署也将 360 度全方位业绩评估列为管理人员得到反馈了解自己管理工作优缺点的手段。检查干事建议不要求进行 360 度全方位业绩评估的组织的高级管理人员应该自愿进行评估，不仅接受其主管而且也接受其同级或下属同事的评估。

121. 几乎普遍的情况是，各组织运用业绩评估的效果不佳，职工代表在这方面表达了强烈不满。有些受访人对业绩评估既用作能力培养手段又用作“问责”手段提出质疑。据指出，员工对列出自己发展需求的要求十分警惕，生怕这样做会表明缺乏能力，因而会被用来对付他们。其他人还提到管理人员没有完成其员工的业绩评估、业绩评语的文字质量很低、以及员工工作流动影响评估公平等问题。有些组织的管理人员报告说，许多管理人员缺乏写出真正反映业绩水平的评估，生怕员工对评估提出质疑，从而引发法庭长期不断的审理。有一个组织的官员指出，联合国系统立足于一种协商一致的作风，各委员会和小组依此作出决定，这就削弱了员工的士气，令他们无法在个人责任和负责的层面上设想自己的工作。如果协商一致的作风和害怕发生法庭投诉问题，使管理人员无法对工作人员作出真实的评估，那么就难以解除工作无成效员工的职务。此外，有些管理人员解释说，目前不可能对不良员工采取任何行动。如果员工的评分很差，管理人员不是得开除他(据说很难做到)，就是得继续聘用而容忍下去。业绩评估这个领域是检查干事发现问责制架构中最为薄弱的一点。

122. 人口基金和难民署试图排除这一障碍的实例很好。人口基金制定了解雇工作无成效员工的政策。这一好举措允许该组织解雇三年连续表现不佳或两年工作不如人意的员工。人口基金三年前开始执行这项政策，该组织向检查干事介绍说，现在第三年已近结束，所涉员工将够得上解雇的“资格”。该组织向检查干事介绍说，至今为止已解雇工作人员一名，目前此案正由法庭审理。

123. 难民署在业绩评估和业绩不佳方面有一种好做法。作为第一步，督导业绩评估的业绩管理股不仅监测评估进程的合规情况，而且也监测评价报告的标准和质量。该股有权将考核鉴定退还给不遵守规定标准的主管。考核鉴定常用作分配任务、合同续签和晋升的一个工具。业绩不佳或欠佳的工作人员如果不改进业绩，人力资源处处长有权采取行政措施，作为其业绩欠佳的后果。相关的行政措

⁸⁰ 检查干事明白，360 度全方位业绩评估可以在管理发展培训方案的范围内进行。那不是这里所指的那种评估。

施有：不准予职等内加薪(职档加薪)、调任一个更加合适的岗位以及因服务不合格予以辞退。

124. 关于行政首长的业绩评估，所有组织均未启动任何评估机制。⁸¹ 行政首长对理事机构和(或)立法机构负责。据指出，对他们的表现如果有不满意，也是通过这些机构传达表示。联合国在评估高级管理人员方面有最佳做法。潘基文秘书长⁸² 在 2011 年高管约法签署仪式上表示：“问责应该是我们所有人养成的习惯，它不是什么可怕的事情，也不是只从合规的角度审视的事情，不是我们有义务要做的事情。问责充其量只是一个理念，它能够帮助我们坚持臻至完美的最高标准，我们日复一日地为之付出努力。秘书长每年与高级管理人员(各部和厅首长、维和特派团团长、和秘书长的特别代表)订立“约法”，其中规定有他们的目标和预期产出。这些“约法”规定了具体的方案目标和管理指标，包括人力资源记分卡。约法为每个管理人员分别规定了涉及每一个部门具体任务的关键目标，保证这些目标与预算文件中的目标对号入座。有一个管理层业绩委员会负责每年复查这些约法，并向秘书长提出关于这些管理人员业绩的报告。这些管理人员会收到一封陈述管理人员成绩和缺点的信函，然后每人制订一个行动计划，采取任何必要的纠正行动。此外，鉴于创新和创造性思想与其他管理人员共享，因此这项机制还有助于全组织知识的共享。这是联合国系统的一个好做法。为了把要求再提高一步，检查干事建议管理层业绩委员会明确表示，对于业绩与其规定目标对照仍然欠佳的管理人员(就像个别工作人员的情况那样)能够采取何种行动。

基准 15： 监督机构/内部审计和评价报告的建议得到跟踪落实，否则就应作出清楚的说明。

手段：

- a. 信息披露政策
- b. 就外部和内部监督机构的建议提出报告
- c. 跟踪内部和外部审计、监督机构以及内部评价、独立评价和自我评价报告的建议落实情况

125. 联合国系统各组织的内部监督机制通常牵头监测各种进程和业务活动是否合规、切实有效以及各具体单位/部门和方案(署)的业绩表现。2010 年联检组报告“联合国系统的审计职能”⁸³ 查明

内部审计/监督主任面临的主要挑战/制约因素，包括就审计建议开展后续工作和实施建议；资源；对“一个联合国”的审计；与其他监督机构之间的协调；以及独立性问题。

⁸¹ 另见“联合国系统各组织行政首长的甄选和服务条件”(JIU/REP/2009/8,第 3 章，D 节)。

⁸² 出自 2011 年高管约法签署仪式。

⁸³ 联合国系统的审计职能(JIU/REP/2010/5)。

另外一些制约因素涉及权威、权力集中/分散、结构、规划、对内部审计活动的报告和质量评估，以及内部审计师的业绩和资质等。其他挑战还包括对没有执行建议的负责人缺乏问责制和制裁等。⁸⁴

126. 按照联检组审计职能报告的调查结论，在审计建议的后续跟进和落实方面还具体查明其他类似的挑战。这次检查询问了各组织是否设有后续跟进机制，跟踪监测落实状况或者记载一项建议未得到批准或接受的原因，甚至再进一步，检查这些建议是否分别交由具体人办理，责成其对建议的落实情况负责。民航组织、劳工组织、国际电联、开发署、教科文组织、工发组织、项目厅和粮规署报告说设有机制，将监督机构的调查结论与具体人的业绩联系起来。联合国高级管理人员报告说，秘书长关于问责制下一次报告将提出这样一个建议，提交大会下届会议。检查干事获悉各种机制和制度，下文介绍其中两个好做法：

良好做法：

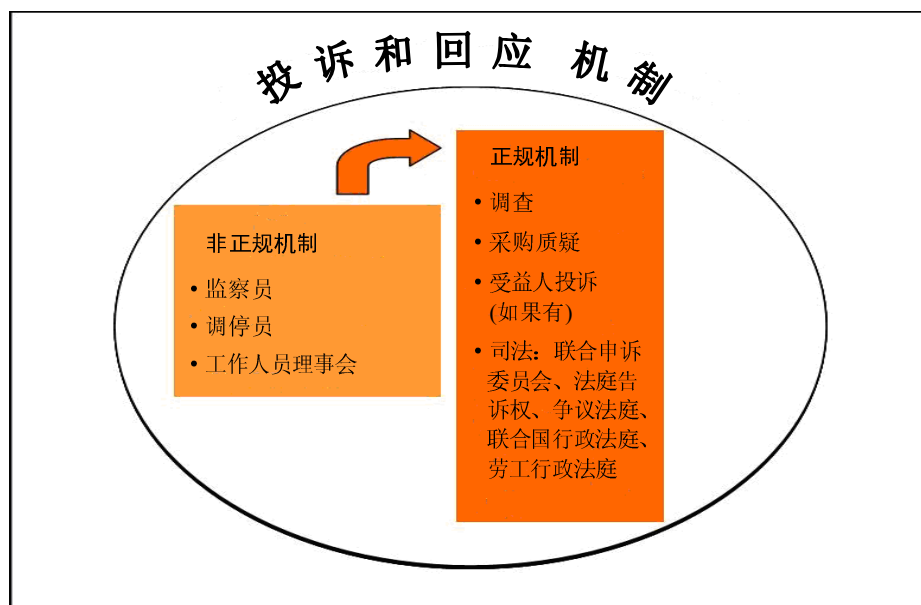
联合国：虽然秘书处向检查干事介绍说正在为第 67 届会议起草一项建议，检查干事发现高管约法已经包含将监督部门的建议与个人/高级管理人员的业绩表现挂钩的成分。现有的约法包括落实管理层接受的各项建议这个目标，同时还有衡量成功标准的指标。这些建议然后将从高级管理人员分配到部门各级管理人员，层层下派至具体人，以便责成具体人负责落实并接受问责。

粮规署：自 2010 年以来，负责分析监督机构所有报告以及各种建议的单位向全体管理人员介绍尚未落实的建议，提供有关落实情况的统计资料，发送催办函。于是，部门管理人员便能考虑并将建议分配给具体的管理人员负责，并在评估其业绩时能够考虑到建议落实状况。这在内部审计建议的落实方面已经造就一种强劲的后继跟进作风。2010 年，53%的中度风险审计建议和 90%的高度风险审计建议得到落实，并且制订了详细的行动计划监测高风险建议的落实。

⁸⁴ 同上，内容提要。

C. 问责制构件：投诉和回应机制

图 5



127. 使员工和利益攸关方有怨愤和据称受害的申诉有门，是问责制的重要一面。这是利益攸关方能够质疑某项决定、行动或政策而且其申诉能够得到充分回应的机制。这种机制使利益攸关方能够质疑某项决定、行动或政策而且其申诉能够得到充分回应，从而能够追查一个组织的责任。公开透明、内部管控和评价程序应该加以运用，尽量减少动用申诉机制的必要性。应该将投诉和回应机制视为利益攸关方最后不得已诉诸的手段，能够借以追查组织责任，使组织认识到需要回应的问题。这是问责制框架的反应机制。

128. 以问责而论，利益攸关方会提出申诉的主要是各组织的工作人员。组织内部是否能够诉诸正规或非正规独立申诉程序，首先是问责制是否严格的关键问题。如果员工感到冤情申诉程序不起作用或者不够独立，就不会利用；如果出现不当行为，他们也不会举报，以免受到打击报复。

129. 有些组织另有一些利益攸关方是该组织工作的受益方。本报告找出一些有章有法的受益方申诉机制的范例，在本节略作介绍。

130. 切实有效的投诉和回应机制应该是一种两级制。

a. 第一级是非正规机制，通过调停机制或监察员发挥作用。这与问责制框架联系起来就非常重要，因为两者能够积极主动地帮助解决员工和管理层之间的冲突或误会。这能够营造一种对话的风气，防止本组织发生可能具有破坏性的问题。第一级并不止于解决冲突，而且还大大有助于防止冲突。

b. 第二级的基础是正当法律程序、法律代理权、法庭告诉权、公正审判权、上诉权、以及更为一般的向一个组织的内部司法系统告诉的权利。此外也包含有组织的内部规章条例的框架(通知、公报、管理通知等), 其中或多或少有条理地说明了这种形式回应机制适用的程序。

基准 16: 工作人员可以诉诸非正规的投诉机制。

手段:

- a. 在政策文件和(或)手册中概述非正规的投诉/抗辩程序
- b. 具备一种调停人或监察员式的职能部门

131. 在非正规的冤情申诉程序方面, 联检组工作队发现整个联合国系统内执行的程度各式各样。有些受访人对建立非正规的冤情申诉机制感到不自在, 因为这有可能增加性质较轻案件的审理数量。此外他们还强调, 监察工作和调停的文化(主要是安格鲁萨克逊文化)局限性很强, 因此对某些工作地点并不合适。此外, 在预算拮据的时候, 有些组织很难作出设立监察员或调停人机制的计划。

132. 有些职工代表还对设立这样的机制持有怀疑态度。他们以为这会削弱员工的地位, 因为见他们就得克服两层障碍, 才能状告自己的组织。他们担心, 非正规机制会成为管理层的保险机制, 可借以阻止员工将申诉提高到正规告诉的程度。

133. 上述情况确实存在, 但是一个组织内部存在一种运转自如的监察或调停机构, 会有助于解决员工——管理层关系中存在的某些比较小的问题。当然, 监察员必须经过严格甄选, 必须是个人操守和抗压能力方面的典范。粮规署和世界银行是本报告中值得一提的两个实例, 因为两者都已建立了监察和调停机制。

134. 世界银行更胜一筹, 还专门建立了一个“合规顾问/巡查官办公室”(合规办), 以便迅速切实回应受益方的投诉。合规办直接向世界银行集团行长和董事会报告。2010 年年度报告⁸⁵ 非常全面, 披露了合规办该年开审的每一件受益方申诉案及其现状(已评估, 已解决, 正在处理或转交合规办)。这种做法是公开透明原则和营造加强对受益方的责任感感的最佳范例。

135. 联合国已经建立了监察员和调停系统。联合国监察员和调停服务办公室通过区域代表处与世界各地联合国员工联系。⁸⁶ 但是, 有些区域的员工必须亲自前往, 或通过电话或电子邮件求得监察员的咨询意见, 但这不是处理机密和(或)个人信息的适当办法。秘书长关于“联合国监察员和调解事务办公室的活动”的报告(A/65/303)⁸⁷ 以及该文件最后一段“通过成功建立信誉和信任”证明, “工作人员如果同某人直接的有个人联系, 而不是电话线一端的声(比这还糟糕的

⁸⁵ “合规办十年记 – 2010 财年年度报告和 2000-10 财年审查报告”, 世界银行集团。

⁸⁶ <http://www.un.org/en/ombudsman/contact.shtml>。

⁸⁷ <http://undocs.org/A/65/303>。

是，在电子邮件联线的另一端)，那么，他们就更有可能在提出敏感的、可能是严肃的问题时不大感到拘束。……展示对工作人员如此高的承诺，并帮助解决工作场所问题——这将会提高该办公室的信誉。”

136. 据最近的“联合国各基金和方案监察员办公室报告”，监察员办公室鼓励参与基金和方案(开发署及相关基金、人口基金、儿基会和项目厅)的员工和管理层与其联系，因为他们对改变管理程序的工作是一种宝贵的资源。据这同一份报告指出，有一点令人失望，监察员继续“从各组织来访人员处了解到的情况表明，管理层有些非常资深的代表继续劝阻员工别与监察员联络，甚至威胁如果联络就予以惩处”。⁸⁸

137. 在有人举报的情况下，这种直接或间接打击报复不仅像本报告此前提到那样似乎确实发生，而且在某些员工——管理人员关系不好的一般情况下也曾发生。在给检查干事举出的一例中，员工甚至用假身份与监察员接洽，因为他们怕打击报复。检查干事认为，这一实例说明监察员和道德操守办公室的作用被混为一谈。⁸⁹

138. 监察员、调停和道德操守职能部门的联合国系统内部是相当新的事物，这些职能部门要成为系统内公认的问责制构件还需假以时日。因此，这就更需要所有参与组织宣传倡导，提高它的能见度，清楚界定它们的作用和责任，着重通过全体工作人员会议或散页说明书广为宣传。⁹⁰

基准 17：工作人员、咨询人员、非工作人员、利益攸关方/受益方和供货商可向正规投诉机制投诉，各组织设有回应处理这种投诉的机制。

手段：

- a. 面向员工和外部人员的调查职能部门、热线电话、投诉表等。
- b. 冤情申诉机制：联合国争议法庭或劳工组织行政法庭
- c. 采购质疑

139. 发现内部管控失效的联合国组织工作人员有义务报告这种失效情况和不当行为。审计和检查部门也揭露不当行为。工作人员向哪个部门提出指控，各组织有所不同，取决于提出何种指控。接受访谈的许多官员表示，舞弊和财务不当行为案由(凡是存在的)正规调查职能部门侦查。骚扰和性骚扰由人力资源和同等专案组处理。举报人遭打击报复的指控属于道德操守办公室的工作范围。联合国系统多数大型组织(粮农组织、原子能机构、劳工组织、联合国开发署、教科文组

⁸⁸ “联合国各基金和方案监察员办公室 2010 年报告”。

⁸⁹ 检查干事谨指出，在本报告中依然没有透露名称的某些组织提到，害怕打击报复的心理确实存在。

⁹⁰ 例如，粮规署发出一份简短的说明书，概述调停和监察员作用的区别。劳工组织设立了道德操守办公室和调停员办公室，颁发了“劳工组织员工行为原则”和“道德操守办公室介绍”。

组织、人口基金、儿基会、⁹¹ 工发组织、难民署、项目厅、近东救济工程处、世卫组织、粮规署、知识产权组织)都具备一个调查职能部门，调查人员的数量差异很大，从一名(劳工组织、教科文组织、知识产权组织、工发组织、原子能机构、近东救济工程处)到联合国的 93 名专业调查人员。值得一提的是，联检组作为联合国系统唯一的独立外部监督机构，其任务也是进行调查。⁹² 从问责的角度看，各组织内部必须统筹协调调查工作，提高调查部门的职权和能力，确保受到调查的员工有正当法律程序可循。协调一致还可以提高调查工作的可信度，这对问责风气有着直接的影响。调查职能部门还需经过联检组的审查。

140. 工作人员感到自己受到不公平和不恰当的对待，或者对其作了不当的业绩评估，采取了不当的纪律或行政措施，不仅应该可以向上述非正规争议解决体系而且也可以向正规的争议解决机制投诉。联合国系统各组织是联合国争议法庭(争议法庭)或劳工组织行政法庭(劳工行政庭)的成员组织。争议法庭管辖下的工作人员和组织⁹³ 还有一个采取上诉法庭形式的第二级机制。劳工行政庭管辖下的工作人员和组织要求对作出判决进行复议的可能性很小，据指出⁹⁴，复议只有在非常情况下才进行。这两个法庭的受理范围均限于工作人员以及与该组织有合同关系而且合同中列有此种条款的工作人员，不包括志愿人员和实习生，在某些情况下也不包括合同中没有列入此种条款的合同员工。

141. 对有采购工作争议的承包商，有些组织(联合国、开发署、项目厅、难民署、儿基会、工发组织和近东救济工程处)建立了一种投诉机制，也称作采购质疑或投标质疑机制。这使没有拿到合同的供货商能够对所作决定提出质疑。联检组的采购工作改革说明发现，“……多数联合国组织缺乏一种正规机制，使供货商能够对这些组织的采购决定提出质疑……在这种正规机制缺失的情况下，各

⁹¹ 儿基会调查股进行所有内部调查，包括骚扰和性骚扰调查。

⁹² 《联检组条例》第 4 章。

⁹³ 联合国秘书处、维持和平与政治特派团、总部之外的联合国办事处、联合国各区域委员会、国际刑事法院、基金(会)、方案(署)、及其它实体：国际计算中心(计算中心)、国际贸易中心(国贸中心)、联合国艾滋病规划署(艾滋病规划署)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、《生物多样性公约》(《生多公约》)秘书处、《残疾人权利公约》(《残权公约》)秘书处、《联合国根治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)秘书处、《联合国气候变化框架公约》(《气候变化公约》)秘书处、联合国资本开发基金会(UNCDF)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国贸易与发展会议(贸发会议)、联合国开发计划(开发署)、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国人类住区规划署(联合国人居署)、联合国裁军研究所(裁研所)、联合国训练研究所(训研所)、联合国区域间犯罪和司法研究所(犯罪司法所)、联合国项目事务厅(项目厅)、联合国毒品和犯罪问题办事处(毒罪办)、联合国人口基金(人口基金)、联合国社会发展研究所(社发所)、联合国系统职工学院(职工学院)、联合国大学、联合国志愿人员(志愿人员)、联合国世界粮食规划署(粮规署)(当地工作人员由开发署管理)、联合国妇女署。

⁹⁴ 行政法庭的法规和细则也未规定对判决的复核：根据《法规》的第六条(1)款，判决属于“最后的判决，不得上诉”，因此根据一事不再理的规定，这种判决对各方具有约束力。但是行政法庭拥有判例法界定的有限的复核权。既然复核是非常例外的进程，因而只是在案情界定非常狭窄的情况下才行使复核权。出自：<http://www.ilo.org/public/english/tribunal/advice/index.htm>。

组织就有可能被认为有偏向，投诉的处理……视投诉人是谁而定”。⁹⁵ 为公开透明起见，各组织、特别是采购量很大的组织必须建立一种正规机制，容许供货商对采购决定提出质疑。

142. 少数几个组织有明文规定的政策和机制，容许受益方/利益攸关方状告这些组织。许多组织确实有通过其公开的网站提供匿名投诉热线(电话、传真或电子邮件开户)。但是，检查干事发现这种方法可能无法企及大量无法利用互联网通讯工具的受益方。在这方面，美开行、难民署和世界银行有一些好做法，它们主动为其受益方/利益攸关方设立了投诉机制。

143. 难民署将对受保护人员或受关注人员负责放在问责制框架核心地位上。这一点反映在保证收益人员(受关注人员)亦有权诉诸投诉和申诉程序。难民署监察主任办公室 2009 年至 2010 年受理的 814 项投诉中有 504 项是难民及其他受保护人员提出的。⁹⁶ 监察主任将难民投诉数量的上升归因于难民署的网上投诉系统。难民署官员报告说，难民的申诉量还在上升。难民署官员向检查干事介绍说，他们正在研究建立一个系统，以便他们能够向难民反馈信息，说明他们的申诉的处理情况和结果。国际移民组织(移民组织)正在海地进行受益人员申诉机制的试点，争取今后在世界各地扩大试点范围。

144. 1993 年，世界银行建立了自己的检查组，受理个人和社区认为自己受到世界银行项目影响或对世界银行行动感到关切而提出的投诉。这些个人和社区可以指望投诉通过这个机制得到调停或解决。检查干事特别赞赏世界银行用 12 种语文编写的说明书，在项目执行的所在社区中散发。这是一个典范，表明并非所有受益人员都有条件上互联网站了解这个项目进程，提出他们的投诉。在自我评价式的回顾其检查组的工作，世界银行越来越注意到，检查组的推出不仅为受影响的个人提供了表达意见的渠道，而且银行的工作人员现在也“……更加重视在银行内部遵守政策和程序，重视监督和工作方式……”。⁹⁷ 这似乎表明，受到外界问责，与不受外界投诉影响不同，工作人员感到责任大了。世界银行是问责制方面的表率之一，各种多边开发银行现在都已设有类似的机制。

145. 2010 年 2 月，美洲开发银行(美开行)应其执行董事会提出的建立强化机制的要求，建立了独立咨询和调查机制(独立咨查机制)，在其中吸收了从接到的投诉和其他机构问责机制中得出的经验教训。独立咨查机制是一个独立的部门和程序，负责处理受到或可能受到美开行出资的业务活动不利影响的个人或社区提出的投诉。独立咨查反映了一个机构对问责制、透明度和效益的承诺。美开行

⁹⁵ 联合国系统的采购工作改革 (JIU/NOTE/2011/1)，道德操守和供货商问题一节——采购质疑/投标质疑制度。

⁹⁶ 监察主任办公室活动报告，监察主任报告(A/AC.96/1089)，2010 年 7 月 27 日。

⁹⁷ 监察委员会 15 年，第 110 页，世界银行监察委员会，2009 年。

又进一步将接到的投诉(以内容提要的方式,必要时还保守机密)以及该行对这些投诉⁹⁸ 的回应情况在美开行网站上公之于众。

146. 检查干事认为,提出的各种案例是该行增进透明度和问责制的格外出色的做法,不仅向传统的伙伴而且也向其受益人保持透明,负起责任。检查干事承认这种机制和措施涉及费用和资源问题,但还是要建议有直接受益人的各组织本着真正的问责和公开透明的精神向其受益人打开沟通的渠道,以便投诉的提出。

四. 结论: 优点、缺点和努力方向

147. 本检查报告发现,各组织多数具备构成组织内部问责制的许多构件。检查干事经调查发现近年来已经取得长足的进步,表扬那些积极主动对待问责制、制定框架及内部政策和准则的组织。

148. 从全系统的角度看,联合国系统在管控氛围和监测等内部管控措施方面展现了长处,与本报告先前确定的七个问责制框架的优点和缺点有类似之处。虽然并非所有的组织都已具备正规的内部管控框架,⁹⁹但是多数组织已具有构成内部管控的基本要素。在风险评估、信息和通报方面,特别是在内部和外部通报以及投诉和回应方面,尤其是具有正规性质的,已经有所进展,但是还可再作努力。

149. 管控活动、尤其是在权力的授予和管理责任相互调适方面还可以在全系统进一步完善。责任制要立足,首先必须给予工作人员职责,给予履行职责的权力,并最终查问其责任。如果这些得不到调适,那么就会像检查干事的本报告上文中所指出的,会出现矛盾和困难,导致责任界限模糊。这被认为是外地/分散架构庞大、每个课题领域的授权都可能不同的组织特有的弱点。对这种组织执行这些问责措施时,资源仍然是一个挑战。此外,检查干事还承认一个组织的风气不可能在一夜之间改变。这种组织不是一贯采取包括奖赏在内的奖罚措施,而是依靠工作人员的个人品德和操守确保其内部管控规章条例得到遵守。问责风气从培训和确认责任开始,但是只有在最高层管理人员定调并以身作则切实负起责任的情况下,这种风气才能过硬。

150. 检查干事欣喜地获悉,尽管资源拮据,各组织还是以创新和有创意的办法激励员工,表示决心致力于问责风气的建立。这种努力得到了认可和赞赏。

⁹⁸ 投诉案的登记备案及其现状,请上 <http://www.iadb.org/en/mici/registry-of-cases,1805.html> 查阅。

⁹⁹ 粮农组织对 23 名内部审计事务(内审)代表进行调查(16 名答复),发现五个机构全面落实了各正规内部管控框架,五个正在进行之中,六个还没有落实正规机制的计划。所有采用正规框架的机构都遵循特雷韦赞组委的框架。粮农组织 2011 年 9 月 22 日在第四十二届内审代表全体会议上的发言。粮农组织正式颁发了关于内部管控框架的执行主任通知。

151. 在联检组工作队有限的资源范围内，本检查报告还是提出了两大支柱、五项原则和 17 个基准，以此衡量一个组织问责制的力量强弱以及问责制框架的最低标准。评价工作还确定了帮助落实标准的各种手段。检查干事希望这些将有助于正在制定问责制框架的组织和那些正在更新其现有框架的组织。

152. 检查干事重申，将问责制从理论转化为现实，需要强劲的问责风气和保持公开透明的承诺。本次检查奉命对各种问责制框架/构件进行比较分析，未能深入了解真正的实际经验，因为这需要更多的资源和时间。检查干事认为，要衡量一个组织内问责制的真实情况，最好深入评定问责制的实效如何，衡量每项标准/基准落实到何种程度。问责风气的主要成分是理念，所以进行这种评价的同时还应向员工和管理层进行深入调查。目前普遍存疑的情况严重，许多组织虽然有内部审计对内部管控之类的某些成分定期审查，但是对其问责制框架(部分由于太新)从未做过评价，有鉴于此，检查干事建议那些已具备问责制框架的组织在今后 2 至 3 年间、那些尚无问责制框架的组织至少在 5 至 6 年的时间内进行一次评价，检测框架的成熟程度。每个组织都应开展这种评价工作，并向其立法机构报告，作为通过行政首长协调委员会(行首协委会)的高级别管理委员会(高管委)协调这些框架的第一步。

落实以下建议将增强联合国系统各组织的协调与合作。

建议 7

大会及其他立法机构应该请行政首长对相关的问责制框架/体系的落实情况进行一次后续评价，供立法机构于 2015 年进行审议。

附件一

若干组织问责制框架中所下问责制定义

● 国工委	● 人力资源管理框架词汇对问责制所做定义，2001年8月，第20页：“这一概念暗示取得所有各种职务的所有权，并信守承诺；工作人员有责任在规定的时
● 劳工组织	● IGDS第195号第9段指出，劳工组织框架依据的是体现在所有问责政策中的各项核心原则，“这些原则是责任清楚；问责制与全组织的目标对接；权力的授予；经济效益的考虑；业绩的监测和报告；最高标准的品格和道德操守行为。”
● 联合国	● a. A/64/640 秘书长提出的定义，“问责是指本组织及其工作人员承担义务，负责交付通过明确、透明的职责分配而确定的具体成果，但以可用资源及外部制约因素为条件。问责包括按照任务规定达到既定目标和成果，并根据有关条例、细则和标准，包括经清楚界定的奖惩制度，公允而准确的汇报执行成果、资金管理情况以及所有各方面业绩。” b. A/RES/64/259 大会决定问责制的定义如下： “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。”
● 开发署	● “问责是一项义务，以便(一)表明已按照商定规则 and 标准开展工作，(二)参照法定职责和(或)计划，公正准确地报告业绩成果。” DP/2008/16/rev.1,开发署的问责制度。问责制框架和监督政策。 ¹⁰⁰
● 人口基金	● 人口基金问责制框架 DP/FPA/2007/20, 第 3 段：“问责程序是指追究公共服务组织和这些组织内的个人根据商定的规则 and 标准对其决定和行动，包括其对公共资金的管理、公正性和所有业绩方面，以及对公允、准确地报告法定职能和(或)计划的执行成果所应承担的责任。换言之，这意味着主管人口基金方案、活动和指导工作的人员应对管理的效率和效力负责。”
● 儿基会	● 关于儿基会问责制度的报告，E/ICEF/2009/15, 第 2 段：“(a) 问责是一项义务，用以表明已按照商定规则 and 标准开展工作，以及公正准确地报告业绩成果。”
● 项目厅	● DP/2008/55,第 16 段： (b) 问责制是指以下的义务：(一) 证明按照商定的规则 and 标准开展工作，(二) 并公允、准确地报告法定职能和(或)计划的执行成果。
● 世卫组织	● 没有明确的问责制定义。

¹⁰⁰ 该框架指出，开发署、人口基金和项目厅已商定，定义的统一应根据可靠来源，主要定义，包括问责制定义，已同人口基金和项目厅一起，按执行局的要求进行了统一。DP/2008/16/Rev.1,第 2 段和第 3 段。但是，如上所见，人口基金的框架并不采用统一的定义。

附件二

各参与组织根据联检组的建议拟采取的行动一览表 JIU/REP/2011/5

		设想的作用	联合国、其基金(会)和方案(署)												各专门机构和原子能机构												
			联合国*	贸发会议	毒罪办/维也 纳联办	环境署	联合国人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿基会	粮规署	项目厅	艾滋病规划署	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	世卫组织	邮联	国际电联	气象组织	海事组织	知识产权组织	工发组织	世旅组织
报告	采取行动		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	供参考		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1		a										E		E		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E
建议 2		f	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 3		d	E	E	E	E	E	E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 4		d								E			E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 5		b	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 6		b/o	E	E	E		E	E	E		E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 7		c	L																								

图例: L: 建议立法机关作出决定

E: 建议行政首长采取行动

☐: 建议不需要该组织采取行动

设想的作用: a: 加强问责制 b: 推广最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 加强管控和合规 e: 加强实效 f: 节省大量资金

g: 提高效率 o: 其他作用

* 除贸发会议, 毒罪办、环境署、联合国人居署、难民署、近东救济工程处之外, 还涉及 ST/SGB/2002/11 中所列的全部实体。