



第七十八届会议

议程项目 141

联合检查组

审查联合国系统各组织的问责制框架

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递他本人及联合国系统行政首长协调理事会联合检查组题为“审查联合国系统各组织的问责制框架”的报告(A/78/595)提出的评论。



一. 引言

1. 联合检查组在题为“审查联合国系统各组织的问责制框架”的报告(A/78/595)中对问责制框架进行了审查, 审查的主要目标是: (a) 审查联合检查组 2011 年报告(A/66/710)所载建议的接受和执行情况; (b) 更新 2011 年联合检查组参考问责制框架; (c) 将现有问责制框架与联合检查组 2023 年更新后的参考问责制框架进行比较; (d) 审查各组织如何监测其框架的效率和效力; (e) 审查联合国与问责制有关的联合活动。本审查报告是大会 2010 年要求联合检查组提交的关于联合国系统问责制框架的 2011 年报告的后续报告。

二. 一般性评论

2. 各组织欢迎该报告及其结论, 并认识到报告在指导一个组织或系统改进问责机制以及促进责任、廉正和业绩文化方面的重要性。关于各参与组织问责制框架以及联合检查组 2011 年审查报告发布以来的相关演变情况, 该报告的看法很有见地, 各组织珍视这些看法。

3. 该报告拟议提出的建议和相关问责制框架模型提出了可供整个联合国系统使用的有用要素; 然而, 各组织注意到, 5 项建议中, 有 4 项建议的提法使参与组织无力独立控制执行建议的工作, 因此, 这些建议的执行时限不切实际。此外, 大多数实体认为, 鉴于各组织的组织任务和治理结构不同, 联检组的提议可能过于细致, 无法在全系统一致适用。

4. 目前正在审查其问责制框架的各实体特别赞赏联检组报告, 但翻译和正式发布该报告需要时间, 这个时间安排可能与其理事机构届会的时间安排不一致。不过, 鉴于参与组织的成熟度各不相同, 审查报告仍将具有相关性, 并将影响联合国系统的问责制。

5. 各实体认为, 更新后的参考问责制框架图五个组成部分比 2011 年审查报告提供的组成部分更清晰, 但有几个实体指出, “问责契约”这一新术语不像其他四个组成部分那样简单易懂。

6. 更新后的联合检查组参考框架及其 24 项基准包括若干有用的要素, 但在某些情况下, 鉴于每个组织的具体情况, 该框架描绘了不切实际的期望, 给调整这个框架带来了一些挑战。各组织指出, 要执行每项基准的要求, 就必须产生足够的效益, 证明付出的成本或努力是合理的, 因此, 需要定制基准要求。

7. 各实体倾向于采用一个基准框架, 承认每个组织的要求不同, 成本/效益考虑也不同, 与此同时, 还采用一个成熟度模型, 使各组织能够确定理想的目标水平, 并能够衡量一段时间内的进展情况。

8. 各实体还指出, 虽然在某些情况下, 建立单独的问责制框架可能是有益的, 但单独的问责制框架不是一个组织在其组织内维持问责制的先决条件。如果该报告提供比较切实的机制实例, 说明如何实施成果问责制, 展示各组

织如何根据实现目标和宗旨的工作绩效衡量其问责环境的效力和效率，会使各实体受益良多。

9. 各组织对审查报告提出的建议表示一定程度的赞同。

三. 对具体建议的评论意见

建议 1

联合国系统各组织的立法机关和(或)理事机构应请其行政首长最迟于 2024 年底，对照更新后的联合检查组参考问责制框架，评估其组织的问责制框架，并作出必要调整。

10. 各组织指出，这项建议是向立法机关和理事机构提出的。

11. 各组织高度重视更新其问责制框架，赞成建立一个可切实操作、连贯一致的问责制模型，并赞赏联合检查组作出努力，提出经更新的参考模型和基准。但是，他们指出，没有“一刀切”的办法，每个组织在参照联检组的模型时，需要考虑到自己的具体情况，以便灵活和机动地应用。在这个过程中，各组织可设法将现有的交付、业绩和报告机制联系起来，并在这个基础上作出努力，而不是建立单独的问责制。

12. 如上文第 7 段所述，一些实体指出，虽然单独的框架可以产生某些好处，但一个组织没有单独的框架并不意味着这个组织没有问责制。他们指出了在没有单独的专门框架的情况下确保问责的其他办法。一个组织可以选择将问责原则和做法纳入其现有政策、程序和治理机制，而不是建立一个单独的框架。这些组织认为，这种一体化做法同样可以有效促进透明度、界定作用和责任、确定业绩预期以及确保遵守法律和监管规定。

13. 各实体提议给予较长的时限(例如，2026 年年底之前)，使各参与组织有足够时间评估其现有框架，在组织内与相关职能部门以及在组织外与各理事机构和咨询机构进行协商，更新框架，并获得必要的批准，以实施框架。一些实体提请注意，在资源日趋紧张之际，这项建议可能涉及经费问题。

建议 2

联合国系统各组织立法机关和(或)理事机构应确保，从 2025 年开始，内部监督部门的监督计划在合理时限内涵盖各自问责框架的所有要素，如果覆盖面不完整，应提出理由。

14. 各组织指出，这项建议是向立法机关和理事机构提出的。

15. 一些组织认为，关于确保内部监督覆盖问责制框架所有要素的建议与基于风险的方法背道而驰，因为基于风险的方法将审计和监督工作导向风险高、监督结果和建议可产生最大回报的领域。除了对各组成部分进行风险评级外，全面覆盖还可能受到其他因素的影响，例如是否已被其他监督/保证提供者覆盖以及是否有资源可用。

16. 各组织还强调，内部监督机构独立进行监督规划，有具体方法，问责制框架将是若干考虑因素之一。还应指出，内部监督机构的工作计划由各自的独立监督委员会审查和核可。工作计划规定审计范围和周期。

17. 各实体还考虑到就建议 1 提出的评论意见，认为拟议的时间框架不切实际，并建议将其修订为“从 2027 年开始”。

建议 3

联合国系统各组织行政首长应自 2025 年起，定期向其立法机关和/或理事机构提交报告，说明执行问责制框架的情况以及主要组成部分涉及的费用。

18. 各组织不支持原封不动地执行这项建议。

19. 各组织指出，采用单独的问责制报告有可能与现有的报告要求重复或重叠，并指出报告“并不是越多越好”。另一些组织指出，他们将更好地监测和报告提供给理事机构和其他利益攸关方的现有问责制相关信息。

20. 关于提供问责制各组成部分涉及的费用问题，各实体回顾，他们曾向联合检查组表示，他们担心提供的内容可能没有附加值、没有可比性和不准确。在没有更明确地说明将采用的方法的情况下，他们仍然怀疑自己是否有能力确定参考模型五个组成部分的费用类别。

21. 其他组织指出，要计算成本，首先就要统一界定与问责有关的关键要素，从报告的角度来看，这些要素可以统一。他们还指出，问责制的某些组成部分已直接纳入流程和做法，使计算成本成为一项资源高度密集的工作，各实体的结果可能无法比较。

22. 就联合国秘书处而言，它已经向大会提交关于问责制的年度报告。关于报告问责制主要组成部分费用的提议，这既不可行也没有意义，因为并不计算问责制所有组成部分的费用。例如，《联合国宪章》并不构成一个费用类别，同样，不能将秘书处各流程和做法所包含的内部控制机制视为一个费用类别。¹

建议 4

联合国系统各组织行政首长应考虑到联合检查组更新的参考问责制框架，最迟于 2024 年底，通过在适当的机构间机制中进行协商，建立一个联合国系统共同参考问责制框架成熟度模型。

23. 各组织对这项建议表示一定程度的赞同。

24. 各实体支持作出机构间努力，这样可以制定连贯一致的问责办法，但最迟于 2024 年底完成共同成熟度模型的拟议时限似乎不切实际。各实体表示，时限至少应推迟到 2026 年底，因为要通过在适当的机构间机制中进行协商，才能建立一个联合国系统共同参考问责制框架成熟度模型，而这些协商将是一个漫长

¹ 根据大会第 64/259 号决议。

的讨论和协调过程，由于各组织建立问责制框架的工作处于不同阶段，而且由于每个组织的独特性，问责制框架也存在差异，协商工作还可能进一步延误。

25. 正如检查专员所观察到的，并非所有参与组织都有正式的问责制框架；检查专员还注意到，现有框架之间存在重大差异，许多现有框架没有充分或一致地反映问责环境日益复杂的情况。在这种情况下，建立联合国系统共同参考问责制框架成熟度模型将需要所有参与组织、特别是需要尚未建立正式问责制框架的组织作出持续努力，并需要较长的时间。此外，还应考虑该建议可能涉及的经费问题。

26. 若干实体承诺积极参与今后关于建立共同问责制框架成熟度模型的机构间协商和讨论，但认为，让各组织根据其任务和独特业务情况灵活调整成熟度模型可能更为实际。同样，共同成熟度模型可提供一些任择层面，这些层面可反映一组实体的具体情况。

27. 审查报告设想，在执行拟议建议时，将与联合国各组织内部审计事务代表进行协商。

建议 5

联合国系统各组织行政首长最迟应于 2025 年底，对照联合国系统共同参考问责制框架成熟度模型，编写一份各自组织问责制框架成熟度评估报告，并与各自立法机关和(或)理事机构分享评估结果，供参考。

28. 各组织对这项建议表示一定程度的赞同。

29. 各组织指出，执行该建议的前提是采用建议 4 所提议的机构间成熟度模型，而各组织已就建议 4 提出评论意见，认为时限不切实际。

30. 此外，一些组织指出，根据框架在支持一个组织实现目标和宗旨方面的业绩效力来衡量问责制，可能会产生更具体和增值的结果。为了实现最大价值，他们建议由一个有能力的独立监督机构进行这种评估，或者，管理当局可以进行自我评估，然后由一个独立的监督部门进行必要的审查和(或)验证。

31. 最后，如果将建议 1 和 5 合在一起，则似乎意味着，联合国各实体可能需要在两年时间里对其问责制框架进行两次审查；各组织表示，在各自治理/监管框架规定的内部审计周期内审查和采纳变动，效率可能更高。