



联合国

审查联合国系统各组织的问责制框架

联合检查组的报告

撰写人：Nikolay Lozinskiy



审查联合国系统各组织的问责制框架

联合检查组的报告

撰写人: **Nikolay Lozinskiy**



联合国 • 日内瓦, 2023 年

项目团队

Nikolay Lozinskiy, 检查专员

Elena Figus, 高级评价和检查干事

Joycelyn Kee Wah Tay, 评价和检查干事

Hervé Baudat, 研究助理

Claire Sze Eng Tan, 实习生

Linda Sebbas, 实习生

Yuanwei Zong, 实习生

Vanessa Maria Albertolli, 实习生

Jonathan Matthias Ziener, 实习生

执行摘要

审查联合国系统各组织的问责制框架

引言

本次审查的范围是全系统，涵盖联合检查组(联检组)所有参加组织。本报告是大会 2010 年要求编写的 2011 年联检组联合国系统问责制框架报告(下称“2011 年联检组报告”或“2011 年联检组审查”)的后续报告。¹

本次审查的目标

本次审查的目标是：

- (a) 检查对 2011 年联检组报告所载建议的接受和执行情况；
- (b) 修订 2011 年联检组参考问责制框架；
- (c) 将现行各问责制框架与 2023 年修订版联检组参考问责制框架加以比较；
- (d) 审查各组织如何监测其问责制框架的效率和效力；
- (e) 审查联合国与问责有关的联合活动。

主要结论

2011 年联合检查组关于联合国系统问责制框架的报告所载建议的执行情况

2011 年联检组报告建议各组织参照 2011 年联检组参考问责制框架制定各自的问责制框架。在 2011 年联检组报告发布时，只有 7 个正式的问责制框架，共涵盖 11 个组织，其中 5 个组织属于联合国秘书处框架涵盖的范围。第一个问责制框架由世界卫生组织于 2006 年正式建立，之后下列几个组织也建立了问责制框架：联合国人口基金(2007 年)、联合国开发计划署及联合国项目事务署(2008 年)、联合国儿童基金会(2009 年)、国际劳工组织(2010 年)、联合国秘书处(2010 年，此框架还涵盖联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)。自那时以来，有正式问责制框架的联检组参加组织数目已从 11 个增加到 19 个。属于 2011 年联检组报告范围、自 2011 年以来建立正式问责制框架的组织包括：联合国粮食及农业组织、国际原子能机构、国际电信联盟、联合

¹ JIU/REP/2011/5。

国艾滋病毒/艾滋病联合规划署、联合国工业发展组织、世界知识产权组织、世界卫生组织。除国际贸易中心、联合国粮食及农业组织、世界知识产权组织的问责制框架外，其他各新建框架均在相对近期的时间(2018 年之后)获得批准。在其余各组织中，下列几个组织告知检查专员其正在制定问责制框架：联合国教育、科学及文化组织、国际海事组织、联合国难民事务高级专员公署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、国际民用航空组织。世界粮食计划署、万国邮政联盟未建立正式的问责制框架，但报称其认为现行政策和框架已经足够。世界旅游组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)没有正式的问责制框架。

2011 年联检组报告还就问责制框架的 5 个具体成分(即成果管理制、信息披露政策、评价与自我评价、工作人员业绩、奖励措施)向各组织提出了建议。这些建议中共有 81% 获接受，其中除就如何使用评价方式向国际电信联盟提出的 1 项建议外，其他建议据报均已执行(自我报告的执行率为 99%)，但根据对执行情况进行的有限抽样测试，似乎并非所有建议均是按 2011 年联检组原报告的设想执行的。其余未获正式接受的 20% 的建议主要涉及贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、人居署、世界旅游组织。

此外，2011 年联检组报告还建议大会请其行政首长在 2015 年之前对相关问责制框架和制度的执行情况进行后续评价，供大会审议。2017 年进行了一次审查，导致问责制框架发生了一些变化。管理层后来又请内部监督事务厅(监督厅)编写一项咨询报告，编写工作于 2020 年开始，于 2022 年 12 月完成。

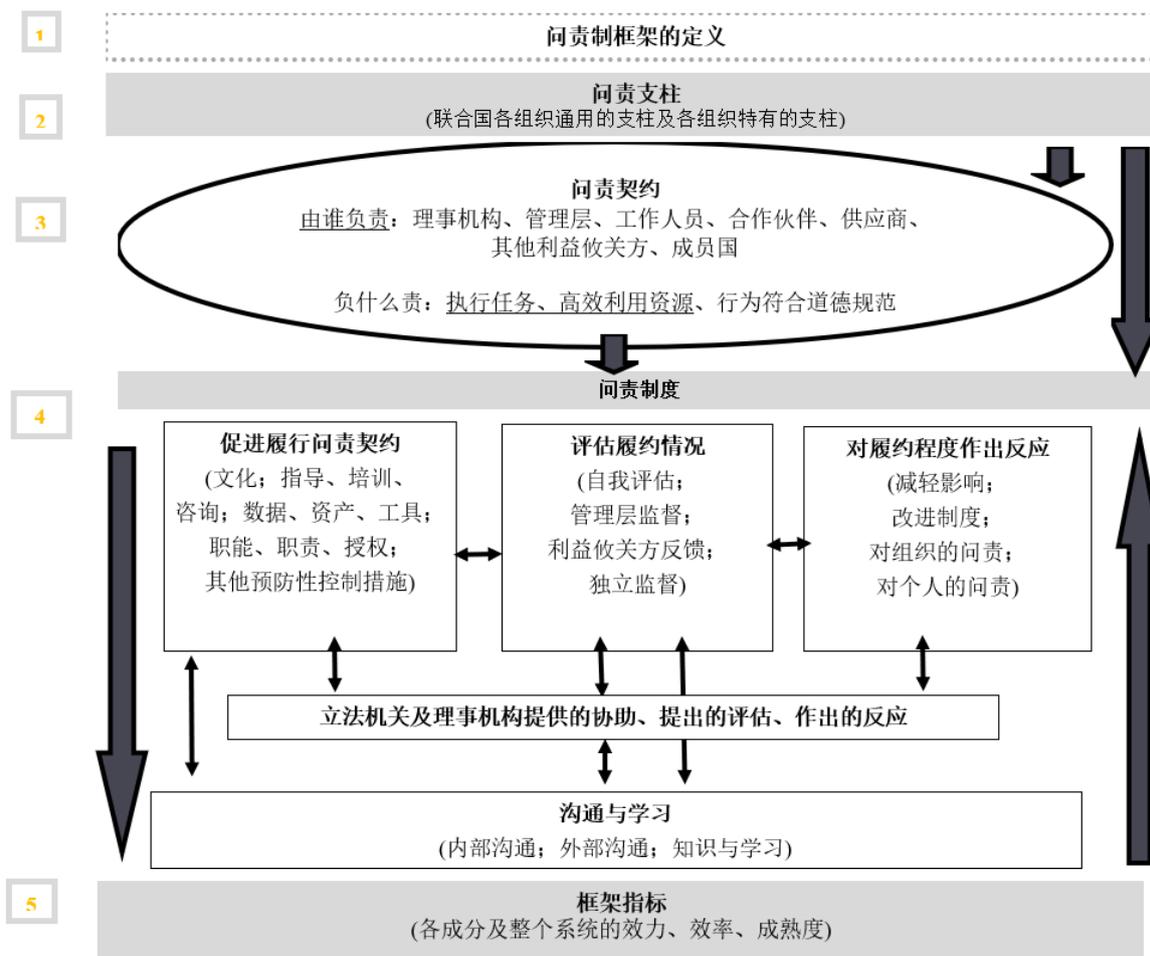
关于修订联合检查组问责制框架的建议

2011 年联检组报告中提出的问责制框架基本上仍然有效，但由于新修订了相关技术指南，且联合国系统发生了一些变化，加之利益攸关方有一些新的期望，所以有必要修订 2011 年概念框架，并有必要修订促进框架实施工作的详细基准。

修订版参考框架包括问责制框架的正式定义，还包括另外 4 个主要成分，如下图所示。联检组拟议的最新框架范围更广，符合大会 2010 年核准的问责制定义，同时也符合联合国系统行政首长协调理事会 2014 年核准的风险管理、监督和问责模型。

联检组对问责制框架的定义： 问责制框架是独立的公开文件，由行政首长作为责任人，由立法机关及理事机构予以核准。该框架以系统连贯的方式汇集 5 个成分(问责制框架的定义、问责支柱、问责契约、问责制度、问责指标)，用以使组织更好地执行任务，提高联合国系统内部的一致性，增强对组织、其立法机关及理事机构、工作人员、合作伙伴的信任。问责制框架包括内部控制框架、监督框架，还包括其他各种小范围问责制框架。

2023 年联合检查组修订版参考问责制框架的 5 个成分



资料来源：联检组(编写依据：对良好做法的分析、联检组关于问责制相关专题的建议、对联合国系统现行各问责制框架的审查)。

与 2011 年联检组框架相比，主要变更包括：更明确地提及联合国各项问责制框架有一些共同推动因素；确认有更多利益攸关方，它们有权就问责制框架的设计和实施发表意见；更强调有必要及时采取全面行动以应对违反问责制度的行为；更好地将问责制融入治理；确认问责制框架是复杂的、动态的。因此，2011 年联检组报告所述为实施该框架而制定的详细基准从 17 个增加到 24 个。

对照修订版联合检查组基准比较分析各组织的问责制框架

本报告的范围与 2011 年联检组审查一样，包括根据为本次审查而制定的联检组参考框架进行比较分析。

成分 1: 问责制框架的定义。各组织现行的问责制框架在批准流程、目标受众、宗旨、内容等方面差别很大。调查发现，有几个组织以一些小范围问责制框架(例如对受影响人口负责的框架)间接补充主要问责制框架，但其中未明确提及全面问责制框架，在全面框架中也未提及这些小范围框架，因此两者间更有可能缺乏一致性，从而降低这些组织的问责制流程的效力与效率。总的来说，检查专

员发现所审查的现行框架中没有一个包含了修订版联检组框架及其基准的所有成分。

成分 2: 问责支柱。修订版联检组框架中采用的“问责支柱”一词是指组织最高层作出的、影响到问责制框架设计和执行的所有法律承诺或重要决定，其中一些是具体组织特有的，而另一些则是联合国系统各组织共有的。为确保问责制框架在迅速变化的环境中仍与目标相符，尤其有必要查明这些支柱。检查专员发现 2018 年之前批准了问责制框架的组织中，只有 5 个组织修订了框架。检查专员还发现大多数框架未明确提及这些支柱，往往也未提及联合国系统各组织共有的支柱。检查专员也注意到联合国秘书处问责制框架所涵盖的组织(贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署)均未建立更有针对性的框架，做到既符合联合国秘书处框架的结构，又反映其具体的问责支柱。

成分 3: 问责契约。联检组本次审查报告中使用的“问责契约”一词，指的是回答“负什么责”、“由谁负责”、“向谁负责”这几个问题所需的要素。联检组在修订版框架中提出，问责制框架应有助于实现 3 个目标，即：执行组织的任务、高效利用资源、行为符合道德规范。大多数现行框架均已提到这 3 个概念，但不同之处在于：(a) 并非所有概念都被当作目标(例如，行为符合道德规范被当作达到目标的途径，而非目标本身)；(b) “资源”一词主要指财政资源，而联检组的定义还包括人员、数据、时间、知识；(c) 现行各框架未明确提及社会因素、环境因素(以及相关保障措施)，而联检组框架将这些因素列入了“行为符合道德规范”的范畴。关于由谁负责、向谁负责的问题，旧的问责制框架主要是规定行政首长向立法机关及理事机构负责，同时工作人员向行政首长负责。新建立的框架较多提及其他利益攸关方，如东道国、受联合国活动影响的个人或社区，但往往互不统一。总体而言，所审查的框架均未列出其利益攸关方的全面清单，也没有明确说明谁向谁负责、为什么负责。

成分 4: 问责制度。问责制度包括 2011 年框架归类为“内部控制程序”和“投诉与应对机制”的各成分，又分为正式应对机制和非正式应对机制。修订版框架总体上与 2011 年框架一致，但问责制度活动分为 5 类，超出 2011 年原框架的范围，包括：(a) 促进履行契约；(b) 评估履约情况；(c) 对履约进度落后或超前情况作出反应；(d) 开展沟通与学习；(e) 上述所有事项，特别是由立法机关和/或理事机构予以实施，确认其在流程所有阶段具有关键作用。现行各问责制框架需要改进的主要领域包括：(a) 最高层必须强调组织的价值观、行为守则；(b) 有必要不断学习、进行知识管理；(c) 由内外利益攸关方及时证明问责契约是否得到了履行；(d) 为了对组织或个人实施问责，必须先建立强有力的风险管理框架，将各相关政策联系起来，以促进及时采取行动减轻风险、改进制度；(e) 发挥自我评估、管理层监督的作用。

审查用于监测问责制框架效力与效率的现行流程

成分 5: 问责制框架指标。接受审查的各组织均以各种方式衡量费用、业绩、风险，并有独立监督机构认证财务报表、治理风险管理、内部控制流程及方案(如有)，但现有框架目前均未提及如何评估组织总体问责制框架的效力或效率。修订版联检组框架规定了 3 项指标，涵盖框架的效力、效率、成熟度。关于每个方面，基准都说明了如何选择适当的指标(包括关于框架具体成分的指标，

也包括关于整个制度的指标), 因为问责制框架是复杂的系统, 各成分之间、各子成分之间有多个反馈环路(例如: 让人相信对问责契约履行进度落后会作出适当反应, 会有助于减少今后发生类似情况; 让人相信有适当的制度保护其免遭打击报复, 应该能使经历了各种违约行为的利益攸关方提供更多反馈, 并有助于消除造成这些违约行为的原因)。

在根据拟议的基准比较各组织现有活动方面, 决定将重点放在 2 个专题上, 即: 独立监督是否到位(这是表明框架效力的证据来源之一), 关键问责流程的费用高低(计算效率必须以此为起点)。

检查专员发现 2011 年以来仅 4 个组织对其总体框架进行了正式审查, 而且对许多重大问责流程进行的独立监督有限。

关于费用, 仅 4 个组织能就监督职能、非监督职能提供相对全面的信息。其他的组织主要提到, 由于参与不同类型活动的职能部门归同一名主管人员负责(例如一些组织的审计、调查、评价职能部门归同一人负责), 因此难以区分这些职能部门的费用; 另外, 由于工作人员特别是外地工作人员参与多种活动(例如风险协调人、方案监测工作人员也参与方案设计), 因此也难以区分费用。

联合国与问责有关的联合活动

2018 年以来, 联合国系统各组织大力调整联合国发展系统的定位、增强驻地协调员系统的活力。尽管作出了这些努力, 但只有联合国秘书处、联合国工业发展组织、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国儿童基金会、联合国开发计划署等几个组织明确采纳了联合国可持续发展合作框架(原称联合国发展援助框架)、驻地协调员系统、可持续发展目标这些提法。

当被问及问责制框架能否提高效率与效力时, 大多数组织更多强调要靠自身实现内部改进, 而不是与联合国系统其他组织或流程加强密切合作(包括采用适当的联合监督活动、联合国全系统监测等方式)。

结论: 优点、缺点、前进方向

检查专员在本次审查中发现, 2011 年以来有了多方面的改进, 包括问责制框架获核准数量增多, 建立了一些有助于实施问责制框架的相关职能与流程, 包括更加重视风险管理、内部控制说明、管理层监督、道德操守支助等工作。

然而检查专员注意到, 与修订版联检组参考框架相比, 现行各框架存在一些差距, 可能会降低其效力或效率。在全面认识联合国系统各组织之间的关联性方面, 也有待提高。

本审查报告载有 5 项正式建议, 其中 2 项向立法机关及理事机构提出, 3 项向联检组参加组织行政首长提出(按组织分列的明细表见附件三)。检查专员认为这些建议将有助于各组织内部和整个联合国系统提高透明度、增强问责制, 并有助于各组织之间提高协调性、一致性、和谐性。

除上述正式建议外，还有若干非正式补充建议，本报告中以黑体字显示，在以下的清单列出。检查专员认为这些附加建议是正式建议的先导或充实，有利于联合国系统进一步加强问责制。

建议 1

联合国系统各组织的立法机关及理事机构应请其行政首长在 2024 年底前对照修订版联检组参考问责制框架评估组织的问责制框架，并视需要加以调整。

建议 2

从 2025 年开始，联合国系统各组织的立法机关及理事机构应确保内部监督办公室的监督计划在合理时间框架内涵盖各自问责制框架的所有要素；如涵盖不全，应说明理由。

建议 3

从 2025 年起，联合国系统各组织行政首长应定期向其立法机关及理事机构报告问责制框架的执行情况及为其主要成分支出的费用。

建议 4

联合国系统各组织行政首长应在 2024 年底前通过适当机构间机制进行协商，参照修订版联检组参考问责制框架制定联合国系统共同参考问责制框架的成熟度模型。

建议 5

联合国系统各组织行政首长应在 2025 年底前对照联合国系统共同问责制参考框架成熟度模型就各自问责制框架的成熟度编写评估报告，并与各自的立法机关及理事机构分享评估结果，供其参考。

本报告所列非正式建议清单

第二章

1. 检查专员建议所有组织更仔细地审查联检组建议的实际执行情况，切实向联检组和各自的立法机关及理事机构准确报告该情况。
2. 检查专员建议 4 个组织(人居署、毒品和犯罪问题办公室、贸发会议、世旅组织)审查其接受联检组建议的现行流程(从报告起草阶段开始)。检查专员还指出联检组将于 2023 年对接受和执行联检组建议的程度进行审查，会更详细地检查此事项。

第四章

3. 这些[对受影响人口负责]的承诺在技术上仅对参与人道主义活动的机构间常设委员会成员有约束力，规定要在这些成员的全面问责制框架中提及(但往往未能提及)。检查专员建议其他组织也考虑以类似方式正式确立与其利益攸关方的关联。
4. 检查专员建议各组织在参照修订版联检组参考问责制框架执行或修订问责制框架时，应特别注意确保全面问责制框架提及所有小范围框架，并确保后者也提及前者，同时确保小范围框架在结构上与主要框架保持一致，以便于合并、分析。
5. 检查专员建议对所有框架都应设立定期审查框架，至少每 5 年审查一次。应根据各组织在问责支柱、残余风险、风险偏好等方面发生的变化，更频繁地审查框架的具体成分。
6. 检查专员鼓励联合国系统各组织把对受影响人口负责作为优先事项，同时与面向相同受影响人口的其他组织开展协同。
7. 检查专员鼓励尚未使用行政首长协调会风险管理参考成熟度模型进行风险自我评估的联合国系统各组织进行该评估，并利用评估结果设计或修订问责制框架。
8. 检查专员鼓励环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室、贸发会议的行政首长按照联合国秘书处的框架并遵循本报告所载建议，为其组织制定具体的问责制框架。
9. 检查专员建议将联合国机构间评价和全系统评价的结果列入行政首长内部控制说明或问责制框架报告或其他相关文件，报给立法机关及理事机构。
10. 检查专员强烈鼓励所有组织，无论其活动类型如何，都建立适当渠道，从所有利益攸关方那里获得关于潜在违约行为的重要反馈意见。
11. 检查专员建议将捐助方审查(或类似审查)的次数、范围、结果(如果可行)列入行政首长内部控制说明或问责制框架报告，告知立法机关及理事机构。
12. 检查专员强烈鼓励联合国系统各组织更全面地报告主要违约行为，说明所采取的所有行动，同时说明时间安排，在可行情况下要说明此流程所用资源(例如从最初怀疑到初步调查、从初步调查到最后调查、从最后调查到最后法律裁决各阶段的持续时间，无论行动是在内部还是通过法庭采取的；如果诉诸了上诉程序，还要说明其结果)。
13. 检查专员还建议将人道主义事务协调厅评价职能部门、联合国全系统评价职能部门的工作计划和预算列入秘书长关于问责制的年度进展报告，同时说明这 2 个评价职能部门的覆盖面是否充分。
14. 检查专员提请各组织注意须在商定期限内执行建议，且须明确告诉行政首长如不执行建议就意味着要接受哪些风险。

15. 检查专员提请各组织注意须在商定期限内执行建议，且须明确告诉行政首长如不执行建议就意味着要接受哪些风险。
16. 检查专员鼓励各组织继续努力商定共同的费用类别，供各组织统一采用。
17. 检查专员建议在采取这些行动[减少问责费用]时还应考虑到与联合国系统其他组织合作可能产生协同效益。

缩略语

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
信通技术	信息和通信技术
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
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
监督厅	内部监督事务厅
艾滋病署	联合国艾滋病/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
环境署	联合国环境规划署
人口基金	联合国人口基金
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公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
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
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

术语表

问责制框架	问责制框架是独立的公开文件，由行政首长负责制定、执行，由立法机关及理事机构予以核准。该框架以系统连贯的方式汇集 5 个成分(问责制框架的定义、问责支柱、问责契约、问责制度、问责指标)，用以使组织更好地执行任务，提高联合国系统内部的一致性，使人们对组织、其立法机关及理事机构、工作人员、合作伙伴增强信任。问责制框架包括内部控制框架、监督框架，还包括所有其他小范围问责制框架。
问责制	一方为另一方履行职责的义务。问责制的内容包括：责任方有义务告知对方并解释履行职责的方式；责任方如不履行职责，可对其强制执行某些措施。 ²
受影响人口	受联合国活动影响的个人或人群。这些人包括此种活动预定的直接受益者、间接受益者，还包括虽非预定受益者但在人权、健康、收入、生活环境等方面受联合国活动影响者。
受益者	接受联合国援助、支助、咨询等服务的个人或人群。
全面问责制框架	涵盖一个组织各项活动及所有利益攸关方的问责制框架。
问责制框架的效率	框架以经济而及时的方式提供(或很可能提供)成果的程度。其中“经济”是指以各种可行方式中费效比最高者将投入(资金、专门知识、自然资源、时间、资产、软件等)转化为成果，“及时”是指根据具体情况在预定时限或合理时限内交付成果。 ³
问责制框架的效力	框架实现(或预期将实现)目标(即履行问责契约)的程度。
外部监督	由立法机关及理事机构任命独立于行政首长的组织外个人或组织进行监督。
独立监督	由独立于行政首长的工作人员(或向工作人员报告的咨询人)进行监督。
非正式问责制框架	相关的治理制度、风险管理制、内部控制制度，这些制度有助于在全组织实施问责制，但尚未正式形成独立的问责制框架。
小范围问责制框架	仅涵盖特定流程、主题或风险的问责制框架。
管理层监督	由直接或间接向行政首长报告的单位或部门进行监督，或由他人代表这些单位或部门进行监督。
合作伙伴	支持组织执行任务或有助于组织执行任务的外部利益攸关方。联合国系统内的合作伙伴通常包括国家级非政府组织、国际级非政府组织、政府机构(各部委、地方政府机构等)。
人员	为组织工作的个人，这些人可能是也可能不是工作人员，其中包括咨询人、订约人、联合国志愿人员、享受研究金人员、实习生。
职责	为取得规定成果而采取行动、作出决定的义务。 ⁴

² 国际标准化组织 ISO 37000 号标准。

³ 经济合作与发展组织，发展援助委员会，“评价标准”。可查阅 www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm。

⁴ 国际标准化组织 ISO 37000 号标准。

工作人员	根据雇用合同受雇并须遵守雇用方组织人事条例及规则的个人。工作人员包含国际专业工作人员、初级专业干事、本国专业干事、一般事务人员。
利益攸关方	能够影响某实体的决定或活动并受该实体影响或自认为受其影响的个人或组织。 ⁵ 联合国系统的利益攸关方通常包含东道国、立法机关及理事机构的成员国、受联合国活动影响的个人或人群、捐助方、客户、供应商、执行伙伴、非政府组织、工作人员。
可持续性	此术语用以指采取综合办法实现经济发展，同时考虑到环境问题和社会问题。 ⁶
联合国改革	此术语是指现任秘书长安东尼奥·古特雷斯自 2017 年 1 月任期开始以来提出的各项建议，涉及发展、管理、维和(本报告未涉及)等议题。 ⁷

⁵ 同上。

⁶ 1987 年，世界环境与发展委员会将可持续性定义为既满足当代人的需要又不对后代人满足其需要的能力构成危害。另见：联合国，“学术影响：可持续性”。可查阅 www.un.org/en/academic-impact/sustainability。

⁷ 见：联合国，“团结一致谋改革：资源”。可查阅 <https://reform.un.org/content/resources>。

目录

页次

执行摘要.....	iii
缩略语.....	xi
术语表.....	xii
一. 导言.....	1
A. 背景.....	1
B. 范围和目标.....	1
C. 方法.....	2
二. 2011 年联合检查组关于联合国系统问责制框架的报告所载建议 的执行情况.....	4
A. 2011 年联合检查组参考问责制框架.....	4
B. 关于建立独立的问责制框架的建议.....	5
C. 其他建议.....	7
三. 关于修订联合检查组参考问责制框架的建议.....	10
A. 业务环境的变化.....	10
B. 相关技术指南的变化(2010-2022 年).....	12
C. 联合国系统的变化(2010-2022 年).....	15
D. 修订版联合检查组参考问责制框架.....	18
四. 对照修订版联合检查组基准比较分析各组织的问责制框架.....	21
A. 成分 1: 问责制框架的定义.....	21
B. 成分 2: 问责支柱.....	23
C. 成分 3: 问责契约.....	25
D. 成分 4: 问责制度.....	28
E. 成分 5: 问责制框架指标.....	40
附件一 2011 年联合检查组建议的执行情况.....	46
附件二 主要问责职能部门的费用.....	50
附件三 各参加组织应就联合检查组的建议采取的行动概览.....	58

一. 导言

A. 背景

1. 本次审查列入了联合检查组(联检组)2021年工作方案,于2021年12月启动。大会在2010年第64/259号决议中核准了联合国秘书处问责制,并在该届会议上请联检组就联合国系统各问责制框架编写审查报告。联检组于2011年发布了该报告(下称“2011年联检组报告”或“2011年联检组审查报告”),⁸而本审查报告是其后续报告。在联检组进行第一次审查时,联合国系统只有7个组织已采纳正式的问责制框架,这些组织是世界卫生组织(世卫组织)(2006年)、联合国人口基金(人口基金)(2007年)、联合国开发计划署(开发署)(2008年)、联合国项目事务署(项目署)(2008年)、联合国儿童基金会(儿基会)(2009年)、国际劳工组织(劳工组织)(2010年)、联合国秘书处(2010年)。

2. 公共部门的机构经常提及问责制框架,但在为联合国系统各组织设计问责制框架时却没有具体的技术指南可供参考。唯一可用的全面参考框架是2011年联检组报告提出的参考框架。本次审查的内容将包括修订2011年联检组参考框架,以反映2011年以来联合国系统各组织业务环境发生的变化,其中包括风险有所增大,复杂性有所升高,资金挑战更艰巨,利益攸关方的期望有所提高,这些变化都使按照任务需要调整问责制框架变得更加必要。

B. 目标和范围

1. 范围

3. 本次审查在全系统进行,对象包括所有联检组参加组织,即联合国秘书处、秘书处各部厅、联合国各基金和方案、其他联合国机构和实体、联合国各专门机构、国际原子能机构(原子能机构)。

4. 应国际贸易中心(国贸中心)执行主任请求,邀请该组织作为观察员参加了这次审查。因此,与国贸中心有关的证据的收集方法主要是公开书面材料审评,外加国贸中心管理层的少量投入。

2. 目标

5. 本次审查的起点是回顾对2011年联检组报告所载建议的接受和执行情况。

6. 回顾的目的在于:

- (a) 查明在设计和执行现行问责制框架方面有哪些需要改进的领域;
- (b) 确定有哪些可在联合国系统各组织共享的良好做法;
- (c) 查明在联合国系统各组织之间(以及与可能的各方)发挥协同效益的机会;
- (d) 协助联合国系统加强问责制,提高其公信力、效率、效力。

⁸ JIU/REP/2011/5。

7. 为此，本报告还包含以下内容：

- (a) 提出了修订版 2011 年联检组参考问责制框架，其中反映了联合国系统的变化，也反映了相关最佳做法的变化；
- (b) 将现行问责制框架与修订版联检组参考框架进行了对比；
- (c) 审查了各组织如何监测其问责制框架的效率和效力；
- (d) 审查了联合国与问责制有关的联合活动。

C. 方法

8. 本次审查遵循联检组内部标准和工作程序，采用了一系列涉及不同信息来源的定性和定量数据收集方法，以确保审查结果的一致性、有效性、可靠性。编制本报告所用证据为截至 2022 年 10 月的最新证据，包括以下各项：

- **对相关文件和文献进行书面材料审评。**联检组审查了各参加组织就问责制框架提供的所有信息，还审查了公开的或从参加组织收到的其他相关文件，其中包括年度预算报告、执行情况报告，也包括内部审计部门、调查部门、外部审计机构、评价部门、道德操守部门负责人为立法机关及理事机构编写的年度报告。联检组还审查了大会相关决议、秘书长的报告、管理问题高级别委员会的报告、该委员会财务和预算网的报告、联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查报告、机构间常设委员会的报告、⁹ 发展支助办公室的报告、联合国评价小组的报告、其他相关的公开文件。联检组还查阅了相关技术指南和标准，其发布方包括国际标准化组织(2021 年关于组织治理的 ISO 37000 号标准)、内部审计师协会、特雷德韦委员会赞助组织委员会、经济合作与发展组织发展援助委员会。联检组参阅的资料还包括世界银行、绿色气候基金等外部系统实体的文件，并查阅了关于公共部门和私营部门问责制专题的文章和期刊。
- **问卷调查。**向联检组各参加组织(除国贸中心外)发出了一份综合调查问卷，内容涉及现行问责制框架，还涉及与问责制相关的趋势、决定、费用。除万国邮政联盟(万国邮联)未能在合理时限内作出答复外，其他各组织都作出了答复。联合国秘书处为其问责制度所含各组织作出了统一答复，其中包括联检组的下列参加组织：联合国人类住区规划署(人居署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)。各参加组织对问卷的答复在质量和深度方面存在差异。
- **访谈。**联检组对各参与组织进行了后续访谈，但不包括下列几个组织：世卫组织(因其延迟提交了对联检组调查问卷的答复)、贸发会议(因其代表未能在合理时间范围内赴会)、毒品和犯罪问题办公室(因其意见由联合国秘书处转达)、国贸中心(因其仅作为观察员参加本次审查)。受访者包括问责制框架协调人、法律部门工作人员、风险管理部门工作人员、

⁹ 下列联检组参加组织是机构间常设委员会成员：粮农组织、联合国秘书处(人道主义事务协调厅)、开发署、人口基金、人居署、妇女署、难民署、儿基会、粮食署、世卫组织。

内部审计部门及评价办公室的代表、驻黎巴嫩的一些国家主任及区域主任、联合国秘书处高级工作人员。除在日内瓦、纽约、贝鲁特举行了一些面对面访谈外，大多数访谈都是在线举行或以混合模式举行的。

- **定量和定性数据分析。**审查组收集分析了 2010-2020 年期间与问责制相关重要职能部门的信息，使用的数据来自各参加组织对联检组调查问卷的答复，酌情辅以参加组织财务报表和预算文件中的信息。

9. 根据联检组内部政策和程序，现将本次审查交付的主要成果发布并讨论如下：

- **联检组内部同行审议。**根据《联合检查组章程》第 11.2 条规定，本报告经各位检查专员协商后定稿，目的是发挥集体智慧，验证报告所载结论和建议的正确性。然而最终由担任报告作者的检查专员为报告承担全部责任。
- **联检组参加组织的反馈意见。**工作范围草案、报告草稿已分发给联检组各参加组织，供其提出意见、更正事实。各组织都对报告草稿提出了意见，不过有些组织拖后很久才提出。¹⁰ 各参加组织收到了联检组的反馈意见，其中说明了定稿报告如何处理它们的意见，还解释了作出决定的理由。

10. **局限性。**本次审查的部分工作是在 COVID-19 大流行期间进行的，因此数据收集过程有所延误，许多访谈被迫完全以视频会议进行或以混合模式进行。这种情况可能影响了与一些对话者的互动，也使他们不太愿意分享敏感信息，而如果是面对面互动是可以获得这些信息的。

11. 还应指出，问责制框架涵盖各组织内的大量活动和流程，鉴于可用的审查时间有限，检查专员决定重点审查问责制框架的总体设计，而限制对具体流程的关注，因为审查具体流程的最佳途径是由联检组进行具体审查，或由各组织的独立监督部门予以审查。

12. **鸣谢。**检查专员谨向协助编写报告的联合国系统各组织的所有官员和系统外各组织的代表表示感谢，尤其是感谢在特别困难时期同意参加访谈并愿意分享知识与专长的人员。

13. **报告的结构。**联检组审查了 2011 年联检组报告所载建议的执行情况(第二章)，提出了修订版参考问责制框架(第三章)，参照该参考框架审查了所有现行问责制框架(第四章)。

14. 检查专员为本次审查收集的一些补充信息、良好做法、数据已汇编成供参加组织参考的补充文件，不属于本报告的一部分，已直接发给各组织。

¹⁰ 世卫组织的意见因拖后提出，未能及时收到，未能反映在本报告中。

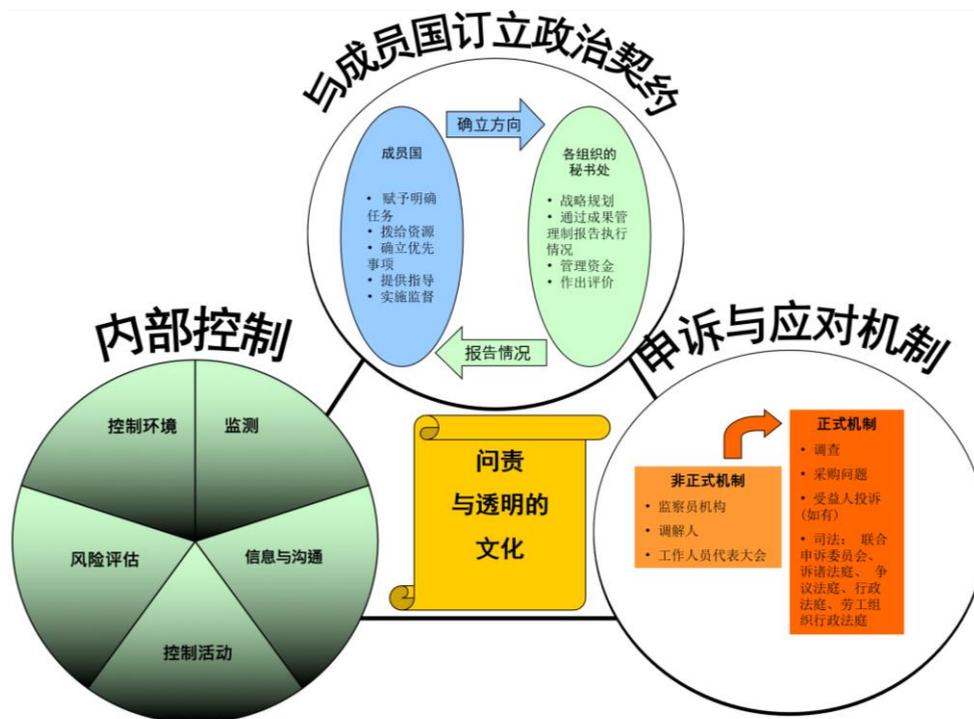
二. 2011 年联合检查组关于联合国系统问责制框架的报告所载建议的执行情况

A. 2011 年联合检查组参考问责制框架

15. 2011 年联检组关于联合国系统问责制框架的报告提出一个参考框架，目前仍是联合国系统各组织可采用的唯一全面参考问责制框架。联检组在大会 2010 年所核准联合国秘书处问责制度的基础上制定了该框架，依据 4 个支柱(如下图所示)：(a) 问责与透明的文化；(b) 组织与成员国之间的政治契约；(c) 内部控制框架；(d) 申诉与应对机制。在该框架中，联检组还将特雷德韦委员会赞助组织委员会 1992 年所发布内部控制综合框架指明为联合国内部控制框架的基准。¹¹

图一

2011 年联合检查组参考问责制框架



资料来源：2011 年联检组报告。

16. 2011 年联检组报告还包括更详细的基准列表，以协助各组织使用参考框架(见以下表 1)。

表 1

2011 年联检组问责制框架的基准(供参考)

促进履约	评估履约情况	作出反应	沟通与学习
<ul style="list-style-type: none"> 成果管理制 道德基准 	<ul style="list-style-type: none"> 评价 内部控制说明 	<ul style="list-style-type: none"> 制裁 监督建议 	<ul style="list-style-type: none"> 信息披露 制裁信息的披露

¹¹ 见：特雷德韦委员会赞助组织委员会，“本机构概况”。可查阅 www.coso.org/SitePages/About-Us.aspx。

-
- | | | |
|-----------|-----------|-----------|
| • 职责范围 | • 履约情况评估 | • 收到正式申诉后 |
| • 利益冲突 | • 非正式申诉机制 | 的行动 |
| • 风险分析 | • 正式申诉机制 | |
| • 授权 | | |
| • 反欺诈和反腐败 | | |
| • 获取相关信息 | | |
-

资料来源：2011 年联检组报告。

17. 2011 年联检组报告共提出 7 项建议(见附件一)，其中有 1 项涉及问责制框架的核准，其他各项涉及问责制的具体成分。在当时的 26 个参加组织中，联检组请 10 个组织(38%)执行所有建议，请其余 16 个组织各执行 2 至 5 项建议。2011 年联检组报告及其所载建议得到各组织普遍好评。各组织在联合国系统行政首长协调理事会(首协会)秘书处作出的联合答复中，对 2011 年联检组框架的主要目标表现出深刻的理解，指出：

报告认为问责制不仅是强有力的内部控制制度，还应涵盖另一些事项，例如：与成员国达成政治契约，让主要利益攸关方能用投诉办法和应对机制解决问题，各组织对成员国、受益者、公众做到信息透明，弘扬强有力的问责文化等……[联合国系统各组织]指出，建立总体问责制框架将有助于在组织使命、战略规划、评价、组织内学习、成果等环节之间建立更具体的关联。建立此种框架还能有助于确定这些要素之间可能存在哪些脱节之处。¹²

18. 各组织在答复中还提出执行建议方面可能遇到一些困难，例如资金有限(因此规模较小的组织难以设立框架中建议的所有流程和职能部门，如监察员机构、调解人)。另外，按照建议披露更多信息会产生保密问题，可能对个人造成伤害，且可能遇到法律问题。

B. 关于建立独立的问责制框架的建议

19. 2011 年联检组报告的第一项建议鼓励各组织建立独立的问责制框架，指出：“联合国系统各组织尚未建立独立的问责制框架的，其行政首长的当务之急是参照本报告所载基准建立独立的问责制框架。”

20. 在 2011 年联检组报告发布时，只有 7 个正式的问责制框架，共涵盖 11 个组织，其中 5 个属于联合国秘书处框架的范围。第一个框架由世卫组织于 2006 年正式建立，之后下列组织也建立了框架：人口基金(2007 年)、开发署和项目署(2008 年)、儿基会(2009 年)、劳工组织(2010 年)、联合国秘书处(2010 年，此框架当时还涵盖贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署)。

21. 自那时以来，有 10 个组织(联合国粮食及农业组织(粮农组织)、原子能机构、国际电信联盟(国际电联)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)、联合国工业发展组织(工发组织)、世界知识产权组织(知识产权组织)、世界气象组织(气象组织)、世界粮食计划署(粮食署)、万国邮联)向联检组报告其已充分执行这项建议。下列组织报告其未正式建立独立的问责制框架：联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、国际民用航空组织(国际民航组织)、国际海事组织(海事组织)、联合国教

¹² A/66/710/Add.1。

育、科学及文化组织(教科文组织)(这些组织或已在制定框架,或打算在不久的将来制定框架,因此报告说其已部分落实此建议);世界旅游组织(世旅组织)(未接受该建议)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)(2011年该署不是联检组参加组织,因此最初的建议从未向其提出)。各框架的核准年份详见附件一。因此,根据各组织自我报告的信息,目前拥有正式框架的联检组参加组织已从11个增加到21个(如以下的表2所示)。

22. 检查专员注意到,在报告已执行该建议的9个组织中,有2个(粮食署、万国邮联)实际上没有正式的问责制框架,而是依赖其他现行政策、程序、框架,而这些方面的文件没有合并为自成一体的文件。这不符合2011年联检组建议的精神,因为其中建议采用自成一体的框架,确保现行政策、程序、治理办法、风险管理制度、内部控制程序、监督活动具有完整性、一致性。因此,实际执行率低于上文提到的执行率。然而检查专员注意到,粮食署执行局2018年批准的该组织监督框架将监督框架置于“三线”框架的背景下,内容不仅仅是监督(例如包含行政首长以及第一、第二线领导的职能和职责、关于理事机构和报告安排的说明、重要相关政策及程序列表),是问责制方面多项活动的适当总括性文件。

表2

联合检查组参加组织是否具备正式问责制框架(2010年与2022年的数据比较)

	2010年(编写2011年联检组报告时)已有的正式问责制框架	2010年以来正式建立的问责制框架	2022年正式问责制框架数小计	报告已“执行”建议的组织(理由是其认为另一些现行框架已经足够)	2022年不具备正式的独立问责制框架	
					正在制定问责制框架的组织	其他
实行联合国秘书处问责制框架的组织	5 联合国秘书处、贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署	-	5		-	-
实行或可能实行自身问责制框架的组织	6 劳工组织、开发署、人口基金、项目署、儿基会、世卫组织	8 粮农组织、原子能机构、国贸中心、 ^a 国际电联、艾滋病署、工发组织、知识产权组织、气象组织	14	2 粮食署、万国邮联	5 难民署、教科文组织、民航组织、海事组织、近东救济工程处 ^b	2 妇女署、 ^a 世旅组织
共计(包括联检组现有全部28个参加组织)	11	8	19	2	5	2
共计(不包括妇女署、国贸中心) ^a	11	7	18	2	5	1

资料来源:联检组对各参加组织所提供资料的审查。

注：2011 年报告印发时，妇女署、国贸中心不是联检组参加组织，但此处将其列入表中，以便对 2010 年与 2022 年进行同类比较。

^a 该组织在 2011 年联检组问责制报告定稿后的 2012 年加入联检组，因此此建议从未正式向该组织提出。

^b 教科文组织和海事组织均已处于框架的起草阶段。

23. 还应指出，不仅超过 30% 的联检组参加组织没有正式的问责制框架，而且 2011 年联检组报告发布后批准了框架的组织大多是在几年后才批准的，如国贸中心、粮农组织、知识产权组织是在 2014 年，艾滋病规划署、原子能机构是在 2018 年，国际电联是在 2020 年，工发组织、气象组织是在 2021 年。国际电联和工发组织最近核准了各自的框架，并报告说执行工作仍在进行中。

24. 此外，这些框架的预期目标和内容有很大差异。本报告第四章将详述这些差异。

C. 其他建议

25. 除上一节提到的建议外，2011 年联检组报告还包括另外 6 项建议，详见附件一。这些建议绝大多数已被接受(总体平均接受率为 81%)。在未被接受的建议中，相关组织自我报告说其中 99% 已得到充分执行(详见以下的表 3)。

表 3

各组织自我报告 2011 年联合检查组其他建议的执行率

建议序号	建议主题	(在总共 26 个组织中)收到建议的组织	表示不接受建议的组织 ^a	接受率 ^b	充分执行已接受的建议(%)
2	成果管理	25	贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、人居署、世旅组织、原子能机构	20 (80%)	100
3	报告评价和自我评价结果	24	人居署、世旅组织	22 (92%)	95
4	披露所采取的纪律措施	15	劳工组织、国际电联、海事组织、贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、人居署、世旅组织、气象组织	11 (73%)	100
5	表彰优秀业绩	25	贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、人居署、世旅组织、气象组织	20 (80%)	100
6	信息披露政策	21	贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、人居署、世旅组织	17 (81%)	100
7	对问责制框架执行情况的评价	1	-	100%	100

^a 包括各组织的下列答复：认为接受与否并无意义；不接受；组织未正式确认接受。

^b 不包括各组织的下列答复：认为接受与否并无意义；不接受；组织未正式确认接受。

26. 由于时间有限，决定优先审查总体框架，而不是单个成分，因为那样就需要额外进行大量工作，在某些情况下还需要编写具体报告(例如关于成果管理制建议执行情况的报告)。

27. 然而必须指出，对各组织提供的文件进行高层次审查后，已确定实际执行率可能低于表 3 所示的执行率，原因是有些组织对建议的理解不同，或理解得较狭义。例如：

(a) **建议 3: 报告评价和自我评价的结果。**大多数组织报告了评价和(一些)自我评价的情况，但不是采用 2011 年联检组所建议的行政首长报告这种形式，而是由评价负责人或内部审计负责人就各自工作领域编写、提交年度报告；

(b) **建议 4: 说明采取纪律措施的情况。**检查专员对书面材料的审评无法确定项目署、世界卫生组织、万国邮联执行此建议的情况。此外，有些组织说明情况的方式仅限于由调查部门负责人提交报告(或与之相等的文件)，内容仅限于已报告、已调查的案件，其性质决定了不会报告法律程序的最终结果(如果有此类结果)；

(c) **建议 5: 表彰优秀业绩。**检查专员将自我报告的执行情况与调查问卷中类似问题的答案进行了比较，¹³ 注意到一些互不相符之处，表明建议的执行程度可能低于自我报告的程度(100%)；¹⁴

(d) **建议 6: 信息披露政策。**大多数组织已就如何披露监督报告制定了明确的政策，有些组织已就如何保护数据、如何披露受益人数据和工作人员数据制定了政策，但检查专员发现并非所有组织均按 2011 年联检组建议制定了全面的信息披露政策；

(e) **建议 7: 在 2015 年之前评价联合国秘书处问责制度的实施情况。**2017 年对此进行了初步审查，有助于为秘书处修改框架提供信息。¹⁵ 2020 年 7 月开始进行了一个咨询项目，于 2022 年 12 月完成。项目参与方商定将与行政和预算问题咨询委员会、第五委员会、独立审计咨询委员会的成员讨论该项目的结果，但不会予以公布。¹⁶

28. 如上文所述，自我报告的执行情况与本次审查所核实的实际情况之间存在差异。有鉴于此，检查专员建议各组织深入审查对联检组建议的实际执行情况，切实对联检组和各组织的立法机关及理事机构报告准确信息。

¹³ 问题的内容如下：贵组织的评估制是否包括“优秀”这个级别(或与之相当的级别)？获得此评级是否会为贵组织员工带来任何好处，例如晋升较快、职业选择较多？是否有其他激励措施鼓励工作人员切实有效地履行问责制契约？

¹⁴ 知识产权组织是唯一强调从 2022 年起把奖励个人卓越表现与获得优秀绩效评级直接挂钩的组织。

¹⁵ 在大会核准问责制度时，秘书长曾向其提交一份文件，列出了当时已确定的一长串有待改进的领域。有鉴于此，十分有必要按联检组建议在 2015 年之前进行审查，因为提交年度情况报告并不能取代由独立监督部门获取证据。

¹⁶ 监督厅将于 2022 年 12 月 29 日发布此次咨询审查的最终报告，题为“联合国秘书处问责制度评价”。该报告已于 2023 年 3 月 2 日提供给联检组。

29. 表 3 还显示，未接受 2011 年联检组大部分建议的组织有一些共同点，其中包括人居署(一直未向联检组确认是否会执行向其提出的 4 项建议)，也包括毒品和犯罪问题办公室、贸发会议、¹⁷ 世旅组织(这些组织均认为向其提出的一些建议并无意义)。检查专员认为，不接受这些建议的部分原因可能是这些组织的官员与联合国秘书处之间存在一些沟通不畅和误解的情况，因为其中一些人属于联合国秘书处问责制度涵盖的范围。检查专员建议 4 个组织(人居署、毒品和犯罪问题办公室、贸发会议、世旅组织)审查其接受联检组建议的现行流程(从报告起草阶段开始)。检查专员还注意到，联检组将于 2023 年对接受和执行联检组建议的程度进行审查，其中会更详细地论述此事项。

¹⁷ 世旅组织：建议 1 至 6；毒品和犯罪问题办公室：建议 2、3、5、6；贸发会议：建议 2、5、6。

三. 关于修订联合检查组参考问责制框架的建议

30. 检查专员认为 2011 年联检组参考框架总体上仍然有效。然而 12 年来，无论是联合国系统各组织的业务环境，还是治理、风险管理、内部控制方面的相关技术框架，还是联合国系统本身，都发生了许多变化，而 2011 年联检组参考框架无法完全适应这些变化。

A. 业务环境的变化

31. 秘书长 2008 年就问责制框架、企业风险管理、内部控制框架、成果管理制框架提交了一份报告，其中有下面这段话，充分描述了 2009 年编制 2010 年联合国秘书处框架的背景：

过去十年本组织的工作迅速增加，使会员国和秘书处很难看清它是否在做正确的事和以正确的方式做事。面对的挑战十分艰巨。人们不仅期望本组织做更多的工作，而且期望它在工作中展现更高的问责制、透明度、效率和效果。必须更加注重成果，但同时必须注意本组织如何取得这些成果，哪些地方能够改进，哪些风险可以接受，有何措施可使本组织有效运作。¹⁸

32. 15 年后的今天，这段话中提到的大多数挑战仍然存在。大多数组织的规模不断增大(如以下表 4 所示)，千年发展目标已被可持续发展目标取代，推促联合国改革的压力依然存在，造成压力的部分原因是人们对联合国系统能否解决全球性问题与挑战的信心下降了。各组织需要在世界多地协助适应和应对各种挑战，其中包括气候变化，也包括经济和政治危机。即便一些组织的资金有所增加，但资金需求与实收资金之间的差距也往往日渐扩大(原因是捐助方疲于应对多方需求、各组织相互竞争资金等)，对现行问责框架造成很大压力。

表 4

2020 年各组织和各大类活动的供资水平及 2010-2020 年期间的百分比变化
(百万美元)

	机构间常设委员会及联合国可持续发展集团的成员	联合国可持续发展集团成员	其他
资金增加一倍以上 (增幅超过 100%)	粮食署 8 904 儿基会 7 548 难民署 4 892 妇女署 564 ^a	项目署 1 180 近东救济工程处 983 环境署 796	万国邮联 94
资金大幅增长 (增幅为 21%至 100%)	世卫组织 4 299 粮农组织 1 791	毒品和犯罪问题办公室 391 国贸中心 121 知识产权组织 530	原子能机构 772
资金有一定增长 (增幅为 1%至 20%)	联合国秘书处 15 671 开发署 6 574 人居署 208	艾滋病署 269 劳工组织 747 国际电联 193 贸发会议 111 ^b	海事组织 76
供资减少 (减幅为 0%至 -24%)	-	教科文组织 655 工发组织 267 气象组织 99	国际民航组织 170 世旅组织 22

¹⁸ A/62/701。

资料来源：联检组的计算结果，依据为首协会看板的收入数据，其中包括摊款、自愿核心及非核心捐款(包括专用和非专用捐款)、其他活动的收入。联检组意识到其中一些数字可能不符合各组织经审计的数字。这些数字仅应作为参考，以间接了解各组织的相对规模，同时了解2011年联检组进行上次问责制审查以来该规模的变化。

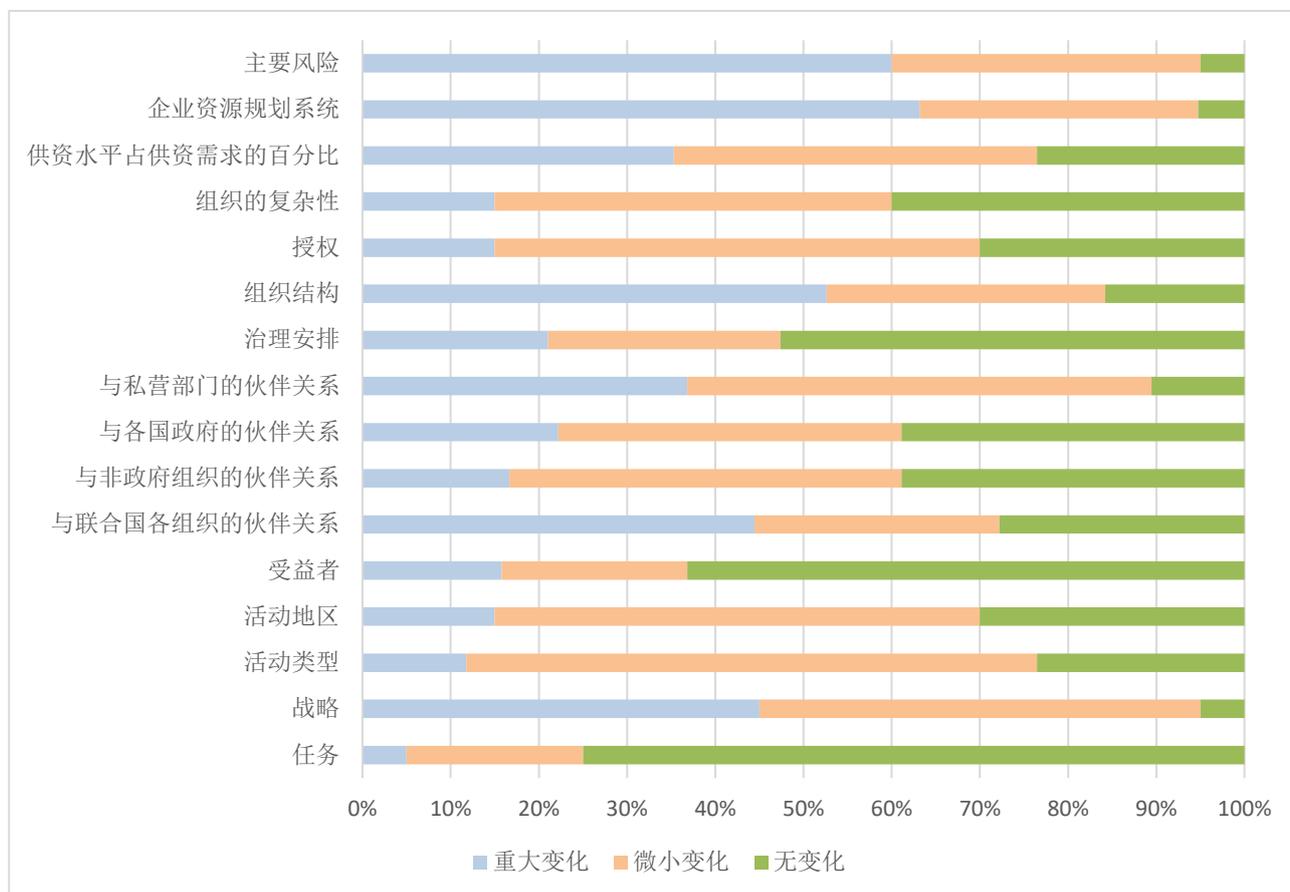
^a 妇女署收入增加额是根据第一年(2011年)运作数据计算的。

^b 贸发会议的数据是联检组依据首协会网站所载联合国秘书处详细资料计算的；联合国秘书处的收入数据也相应予以减少。

33. 如以下图二所示，业务环境的这些变化对各组织需管理的风险产生了直接影响，需要各组织积极应对这些风险，包括改变其战略(例如合作伙伴)，也包括调整治理及内部监控制度的主要成分(例如企业资源规划系统)，为此可能需要修改问责制框架的结构，并可能给框架的实际执行工作带来更多挑战。¹⁹

图二

2010年以来的重大变化(依据是联合检查组参加组织对调查问卷的答复)
(百分比)



资料来源：23个联检组参加组织对调查问卷问题3的答复。

¹⁹ 各组织在对联检组调查问卷问题6的答复中报称，为应对上述挑战，它们还在加强问责制方面进行了一些重大投资，例如：采用新的升级版信息和通信技术(信通技术)软件(已采用者在答复联检组调查问卷的组织中占73%)，使用新的信通技术硬件(65%)，建立新的升级版外部网站(58%)，设置新的相关单位或部门(39%)，设立新的升级版内联网(37%)，开辟新的办公地点(33%)。

B. 相关技术指南的变化(2010-2022 年)

34. 尽管未就公共部门或私营部门问责制框架提供具体的技术指南，但至少就问责制框架的部分内容提供了相关指南，而且 2011 年联检组报告发布以来已对该指南的大部分作出修订。

35. 各组织对联检组调查问卷的答复表明，最常用的指南有以下来源(下文将详细说明其内容)：特雷德韦委员会赞助组织委员会(81%)、内部审计师协会(53%)、2011 年联检组报告(50%)、2014 年首协会报告(47%)、联合国秘书处(26%)、私营部门指南(19%)、国际标准化组织 ISO 37000 号标准(5%)。

36. 下文按时间顺序说明主要改动，可概括为：更重视风险管理；更强调采取系统、动态的办法实施治理、风险管理、内部控制；职能和职责更明确(特别是管理部门的监督职责、监督机构的职能)；更关注组织的社会和环境责任、与其他组织及业务环境的关系。上述各项改动均应反映在修订版 2023 年联检组参考问责框架中。

37. 2013 年，特雷德韦委员会赞助组织委员会发布了修订版内部控制指南。关于内部控制专题的主要指南最初发布于 1992 年，题为“内部控制综合框架”。修订版框架作出的主要改动包括：将报告范围扩大到财务业绩以外；把委员会以前确定的 5 个成分(控制环境、风险评估、控制活动、信息和通信、监测活动)调整为 17 项原则；更强调内部控制框架的系统性，要求所有成分以统筹方式协同运作。²⁰

38. 同年，内部审计师协会就有效风险管理和控制的三线发表了立场文件，²¹ 财务和预算网依据该文件制定了“联合国系统风险管理、监督和问责参考模型”，获管理问题高级别委员会 2014 年第二十八届会议核准。²² 该文件内容包括：(a) 专门为联合国建立的三线模型(见以下图三)；(b) 商定的最低限度独立保证部门清单、据认为有效的 6 种做法(如以下表 5 所示)。特雷德韦委员会赞助组织委员会和内部审计师协会明确表示其框架适用于所有部门的所有类型组织，而财务和预算网的看法与此不同，认为：“鉴于联合国各机构的组织任务范围很广，不可能就如何进行治理和监督规定单一的规范性办法。具体而言，要确定何种监督规模适当、需要多少资源，须以组织的规模、任务、复杂性、成熟度、业务模型为定”。联检组各参加组织自行报告并上传到首协会网站管理问题高级别委员会看板的信息显示，²³ 除万国邮联、近东救济工程处仍在实施首协会模型外，其他组织均已完成该项工作。²⁴

²⁰ 见：International Federation of Accountants, “COSO Internal control – integrated framework, an IAASB overview” (September 2016). Available at www.ifac.org/_flysystem/azure-private/meetings/files/20160919-IAASB_Agenda_Item_4-A_COSO_Presentation.pdf.

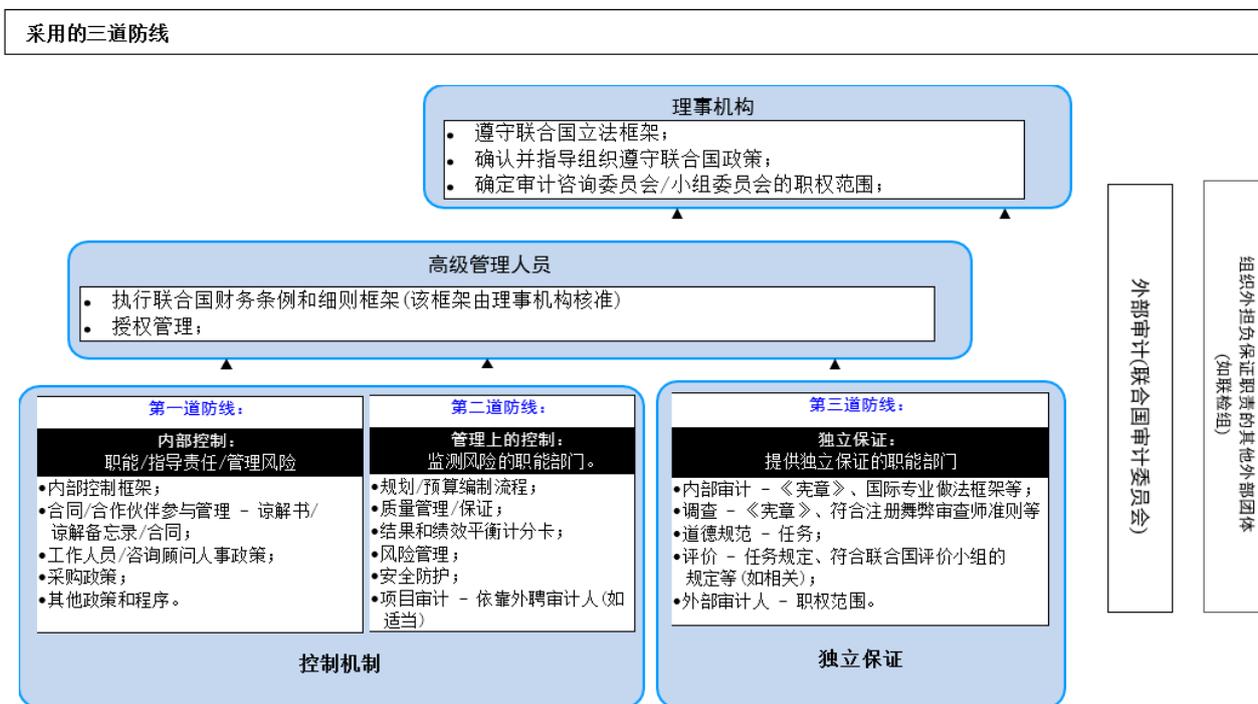
²¹ Institute of Internal Auditors, “IIA position paper: the three lines of defence in effective risk management and control” (January 2013).

²² CEB/2014/HLCM/14/Rev.1。

²³ 首协会，管理问题高级别委员会看板。可查阅 <https://unsceb.org/hlcm-dashboard> (2022 年 9 月 19 日访问)。该数据库载有首协会的以下免责声明：“看板仅为提供信息。首协会秘书处和管理问题高级别委员会成员定期审查其中所载数据。看板不应视为用于审计工作的工具。”

²⁴ 未披露国贸中心的信息，因为看板未单独跟踪该中心的情况。

图三
联合国系统采用的三线模型，财务和预算网，2014 年



资料来源：财务和预算网制定的首协会模型。

表 5
“联合国系统风险管理、监督和问责参考模型” 摘录

必要的独立保证要素	确认为有效的做法
<ul style="list-style-type: none"> 内部审计部门 评价部门(针对基于方案的机构) 调查部门 	<p>职能部门：</p> <ul style="list-style-type: none"> 独立审计委员会 独立道德操守部门 <p>流程：</p> <ul style="list-style-type: none"> 按照公认的国际标准建立全组织的内部控制框架 按照公认的国际标准进行风险管理 衡量业绩或成果 内部控制说明

资料来源：CEB/2014/HLCM/14/Rev.1。

注：本表列出财务和预算网成员商定的最佳做法，其中不包括图三所载的所有要素(例如：道德操守部门不当作第三线的一部分)。

39. 2017 年，特雷德韦委员会赞助组织委员会发布了新的风险管理指南，修订了最初于 2004 年发布的“企业风险管理综合框架”。²⁵ 新文件题为“企业风险管理：与战略和业绩挂钩”，其中说明了框架的主要改动之处，包括：更强调将

²⁵ 特雷德韦委员会赞助组织委员会，“企业风险管理综合框架”，2004 年。执行摘要见 www.sox-online.com/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary.pdf。

风险管理作为战略规划工具；更强调需将风险管理融入整个组织；更强调必须认识到风险的相互关联性质，且必须不断监测、适应外部环境(如以下图四所示)。

图四

2017年“企业风险管理：与战略和业绩挂钩”所规定框架的图形演示



资料来源：特雷德韦委员会赞助组织委员会。

40. 2019年，经济合作与发展组织发展援助委员会修订了评价原则，²⁶在现有原则(“相关性”、“成效”、“效率”、“影响”、“可持续性”)的基础上增加了“一致性”。这一新标准包括内部一致性和外部一致性。一方面，内部一致性意味着所评价的措施与同一组织采取的其他措施协同增效、相互关联，且该措施与组织所遵守的相关国际规范和标准保持一致。另一方面，外部一致性考虑的是该措施与其他行为体在同一背景下采取的措施是否一致，包括与其他行为体是否互补、统一、协调，是否既有效用又不重复其他行为体的工作。此外，相关改动还包括更强调公平、性别平等、“不让任何人掉队”议程，且提及了实现可持续发展目标。

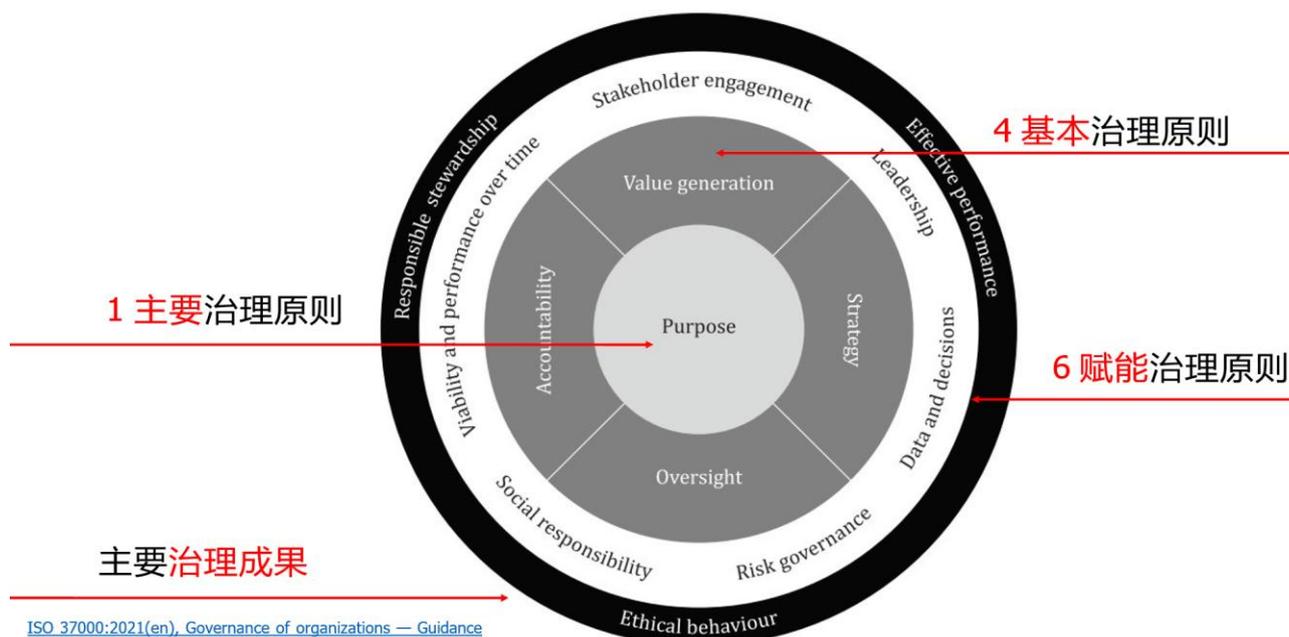
41. 2020年，内部审计师协会重新审视了其有效风险管理和控制模型的一道防线，并将其更名为“三线模型”。²⁷该模式基本上保持不变，只是更注重风险管理，且不再使用“防线”一词，因为人们认为“防线”一词会导致各组织过于注重风险的消极方面。该文件还就如何使用三线类别作出一项重要说明。为了使人感觉熟悉，保留了原模型的术语“第一线”、“第二线”、“第三线”。然而，“线”并不表示构件，而是对不同职责的有益区分。从逻辑上讲，理事机构的职能也构成一条“线”，但没有采用该惯例，以免混淆概念。对线的编号(第一、第二、第三)不应视为要按此顺序操作，而要对三项职责同时操作。

42. 2021年，国际标准化组织发布了首个关于组织治理的标准(ISO 37000号标准)。该组织网站将其描述为良好治理方面的首个国际基准。该标准的明确目标是“协助理事机构有效、审慎、高效地履行职责，同时增强信任、包容、问责、合法性、应对能力、透明度、公平性”。其中包括一套有用的定义，且载有3项明确的治理成果建议，还包含一系列可供各组织使用的标准辅助原则(如以下图五所示)。

²⁶ 经济合作与发展组织，发展援助委员会，“评价标准”。可查阅 www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm。

²⁷ The Institute of Internal Auditors, “The IIA’s three lines model: an update of the Three Lines of Defense”。可查阅 www.iaa.org.au/sf_docs/default-source/technical-resources/the-iaas-three-lines-model---an-update-of-the-three-lines-of-defence.pdf?sfvrsn=4。

图五
国际标准化组织关于组织治理的 ISO 37000 号标准摘录



资料来源：国际标准化组织。

43. 2023年3月，特雷德韦委员会赞助组织委员会就如何对可持续发展报告工作实施有效内部控制发布了新的补充指南。²⁸ 关于环境、社会、治理的报告工作应遵循何种标准尚未达成共识，但这一主题随着时间的推移可能变得更加重要，不仅对私营部门如此，对整个联合国系统亦如此。这将对问责制框架的目标、对执行相关规则所需的支助工作产生重大影响。

C. 联合国系统的变化(2010-2022年)

44. 下文按时间顺序详述了联合国系统的主要相关变化，可分为四大类：(a) 更强调个人一级和联合国一级的问责；(b) 更强调对外部利益攸关方负责；(c) 更注重总体的社会和环境成果，更深刻认识到各组织内部、各组织之间(包括与合作伙伴之间)的各类活动是相互关联的；(d) 业务环境发生了变化。上述各项变化均反映于修订版 2023 年联检组参考问责框架中。

45. 2011年，机构间常设委员会负责人核可了关于对受影响人口负责的5项承诺，²⁹ 包括：(a) 负起领导责任、实施有效治理；(b) 保持信息透明；(c) 听取反馈、接受投诉；(d) 促进参与；(e) 制定目标、监测流程、评价成果。2017年审查了履行这些承诺的情况(见下表6)，机构间常设委员会负责人于2022年4月公

²⁸ Institute of Internal Auditors, “COSO releases new supplemental guidance on achieving effective “internal control over sustainability reporting (ICSR)”, 30 March 2023. 可查阅 www.theiia.org/en/content/communications/press-releases/2023/march/coso-releases-new-supplemental-guidance-on-achieving-effective-internal-control-over-sustainability-reporting-icsr/。

²⁹ Inter-Agency Standing Committee, “Accountability to affected populations: tools to assist in implementing the IASC AAP Commitments” (July 2012). 可查阅 https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/TOOLS%20to%20assist%20in%20implementing%20the%20IASC%20AAP%20Commitments.pdf。

开重申了这些承诺。这些承诺在技术上仅对参与人道主义活动的机构间常设委员会成员有约束力，规定要将其列入这些成员的全面问责制框架(实际上却往往没有列入)。检查专员建议其他组织也考虑以类似方式正式确立与其利益攸关方的关联。

表 6

2017 年机构间常设委员会关于对受影响人口负责、防止性剥削和性虐待的修订承诺

承诺	承诺说明
领导责任	表明自己将致力于对受影响民众负责，保护其免遭性剥削和性虐待，包括在国家一级的人道主义方案周期、战略规划流程中采取注重问责的办法，使之制度化、一体化，还包括建立适当的管理制度，以协调的方式征求、听取、解决受影响民众的意见和优先事项。
参与、伙伴合作	建立机构机制，促进和支持集体采取一致的以人为本办法，使妇女、女孩、男孩、男子(包括受影响社区中最边缘化和处境最危险者)能参与影响其生活、福祉、尊严、保护的决策，从中发挥积极作用。与地方行为者建立并维持公平的伙伴关系，使其加强与社区之间的长期关系和信任。
信息、反馈、行动	建立机构机制，为集体采取参与性办法提供投入和支持，向社区通报情况、听取社区意见，处理反馈意见、采取纠正行动。为报告和处理与性剥削、性虐待有关的投诉建立适当机制，支持机制的运作。规划、设计、管理保护与援助方案，使其符合受影响社区的多样性及所表达的意见。
成果	衡量在机构和集体两级对受影响民众负责、防止性剥削和性虐待的成果，包括应用下述相关标准：《关于质量和问责的核心人道主义标准》、《防止性剥削和性虐待最低业务标准》、《最佳做法指南：机构间基于社区的投诉机制》及其所附标准作业程序。

资料来源：Inter-Agency Standing Committee, “Policy: commitments on accountability to affected people and protection from sexual exploitation and abuse” (November 2017)。可查阅 <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-11/IASC%20Revised%20AAP%20Commitments%20endorsed%20November%202017.pdf>。

46. 2013 年，国际公务员制度委员会的“国际公务员行为标准”首次采用“问责”一词。此前已采用“职责”一词。新加的一句是：“各级国际公务员为其在履行职责时采取的一切行动、作出的决定、作出的承诺接受问责”。³⁰

47. 2015 年，大会通过了题为《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》的第 70/1 号决议，其中用一套更全面、更宏伟、相互关联的经济、社会、环境目标(17 个可持续发展目标)取代了千年发展目标。以下表 7 按专题概述了《2030 年议程》的主要目标。

表 7

《2030 年可持续发展议程》序言部分摘录

人类	我们[于 2015 年 9 月 25 日至 27 日会聚在纽约联合国总部的各国的国家元首、政府首脑和高级别代表]决心消除一切形式和表现的贫困与饥饿，让所有人平等和有尊严地在一个健康的环境中充分发挥自己的潜能。
地球	我们决心阻止地球的退化，包括以可持续的方式进行消费和生产，管理地球的自然资源，在气候变化问题上立即采取行动，使地球能够满足今世后代的需求。
繁荣	我们决心让所有的人都过上繁荣和充实的生活，在与自然和谐相处的同时实现经济、社会和技术进步。

³⁰ 《联合国宪章》未提到“问责制”一词或“问责”一词。其中最接近的词是“责任”、“职责”、“负责的”，用于表明对《宪章》所设各机构的要求。

和平	我们决心推动创建没有恐惧与暴力的和平、公正和包容的社会。没有和平，就没有可持续发展；没有可持续发展，就没有和平。
伙伴关系	我们决心动用必要的手段来执行这一议程，本着加强全球团结的精神，在所有国家、所有利益攸关方和全体人民参与的情况下，恢复全球可持续发展伙伴关系的活力，尤其注重满足最贫困最脆弱群体的需求。
其他	新议程依循《联合国宪章》的宗旨和原则，充分尊重国际法。它以《世界人权宣言》、国际人权条约、《千年宣言》、《2005 年世界首脑会议成果文件》为依据。新议程还借鉴了《发展权利宣言》等其他文书。

48. 2017 年，秘书长向大会提交了题为“将联合国发展系统重新定位以实现《2030 年议程》：确保人人享有一个更美好的未来”的报告。³¹ 在该报告中，他强调必须以各种途径在各级增强问责、改进问责制度，如以下表 8 所示。

表 8

秘书长关于将联合国发展系统重新定位以实现《2030 年议程》的报告要点

加强领导，实施问责，协调一致，取得成果	加强问责制，指导联合国发展系统协助落实《2030 年议程》
<ul style="list-style-type: none"> 在国家一级：建设新一代的联合国国家工作队 在区域一级：实行协调统一的政策 在全球一级：由组织最高层对发展工作重新定位，以支持和促进国家一级取得成果 	<ul style="list-style-type: none"> 会员国增强治理和监督 提高全系统成果的透明度 对完成集体任务的情况加强内部问责

资料来源：A/72/124-E/2018/3。

49. 2019 年，联合国可持续发展集团³² 发布了联合国发展和驻地协调员系统的管理和问责框架第一版(后于 2021 年修订)，³³ 为联合国国家工作队内部(包括区域和全球层面)的问责和对驻地协调员的问责提供了依据。该框架除其他内容外，还要求联合国可持续发展集团各成员组织在问责制方面开展下述工作：

- 联合国国家工作队成员的职务说明规定了驻地协调员的职能与职责
- 驻地协调员正式评估联合国国家工作队成员在取得联合国可持续发展合作框架以及其他机构间协定所界定的商定成果方面发挥作用的情况，供这些成员所在机构的考绩制度用作定期评估的依据
- 区域主任或联合国国家工作队成员实体的同级代表参与驻地协调员的考绩工作
- 联合国国家工作队成员在实体级别进行战略规划的关键阶段与驻地协调员协商，就如何遵守联合国可持续发展合作框架正式向驻地协调员征求意见

³¹ A/72/124-E/2018/3。

³² 除原子能机构、民航组织、海事组织、世旅组织、万国邮联外，联检组其他参加组织均为联合国可持续发展集团成员。

³³ 联合国可持续发展集团，《联合国发展和驻地协调员系统的管理和问责框架》(2021 年 9 月 15 日)。

- 驻地协调员在编制新的国家方案时，应向各区域主任或同级人员书面确认方案文件符合联合国可持续发展合作框架，然后各实体按照该框架的指导原则和指南予以核准

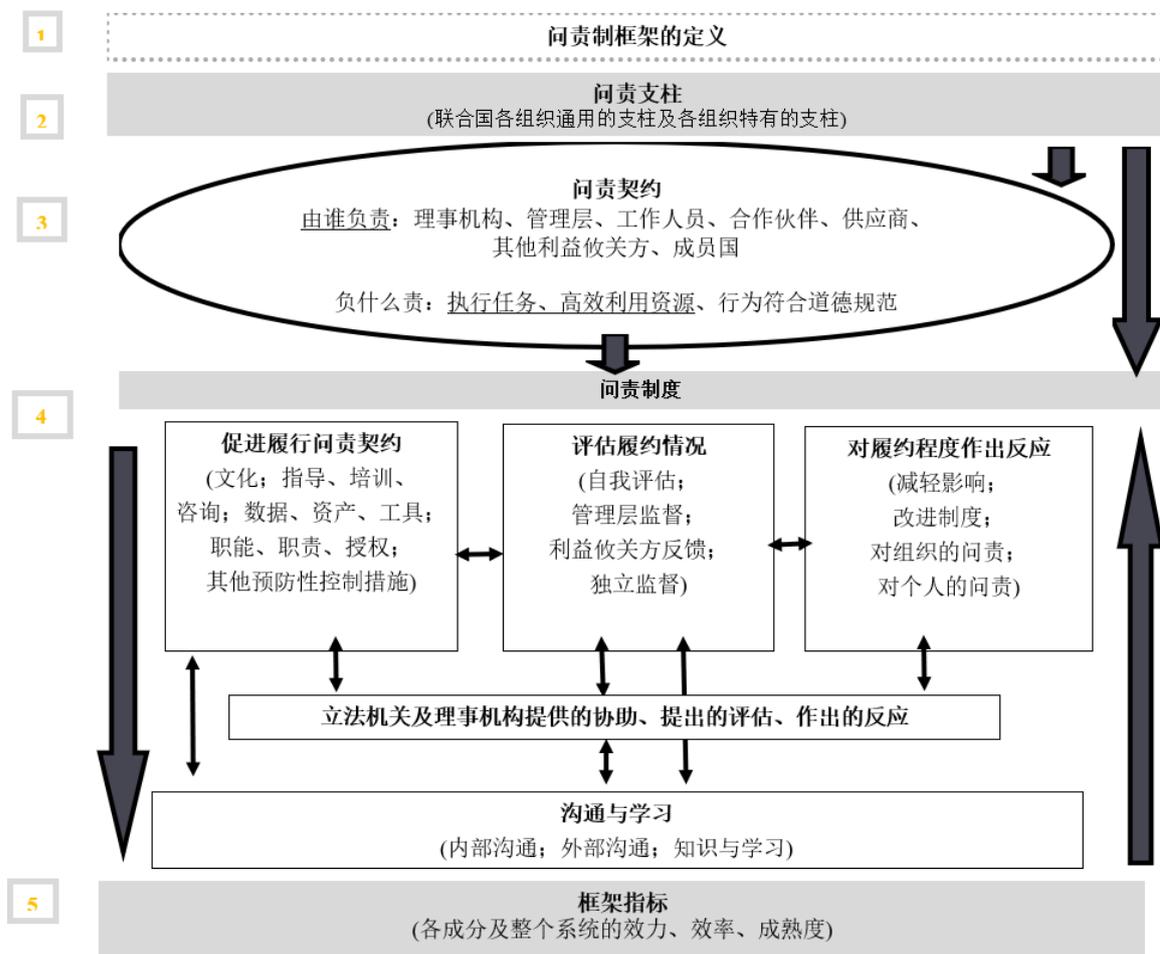
D. 修订版联合检查组参考问责制框架

50. 修订版 2023 年联检组问责参考框架与 2011 年联检组框架一样，主要目标是为管理层、立法机关及理事机构提供有力工具，帮助其履行职责，为各方之间以及与所有其他利益攸关方进行富有成效的对话奠定基础，使人们对组织增强和保持信任，最终有利于以高效而符合道德规范的方式完成任务。然而，鉴于本报告以上所述业务环境、相关技术框架、联合国系统举措方面的诸多变化，又鉴于对各组织现行框架的审查所得证据，有必要对 2011 年参考框架进行一些修改，扩大其范围，澄清一些概念，最终改善对参考框架的用法，提高其效力，增强各组织间的一致性。

51. 拟议的修订版联检组参考框架见以下的图六，本报告第四章会予以详细界定和说明，其中还列出了 24 个详细基准(2011 年有 17 个)，用以协助各组织设计和实施参考框架。

图六

2023 年修订版联合检查组参考问责制框架的 5 个成分



资料来源：联检组，编写依据包括：对良好做法的分析、联检组关于问责制相关专题的建议、对联合国系统现行各问责制框架的审查。

52. 修订版参考框架基于 2011 年联检组框架，但引入了新内容，在设计上作出了若干改动。主要改动见以下的表 9。

表 9

2023 年修订版框架对 2011 年联合检查组参考问责框架作出的主要改动

2011 年联检组修订版问责制框架的成分	修订版联检组框架所作的变动
<p>文化^a</p> <p>落实问责制，保持透明度，其主导因素包括：价值观先行，以身作则，注重信息与沟通，采取奖励措施，提供指导并执行纪律，广泛参与</p>	<p>修订版框架仍以问责制、信息透明为重点，但建议增加廉正、“对不作为不容忍”这两项</p> <p>其他概念已并入其他基准</p>
<p>与成员国的政治契约^b</p>	<p>修订版框架继续注重让成员国为设计、实施问责制框架发挥关键作用</p> <p>然而，新框架对该契约有所扩大和澄清，明确将效率及道德行为作为(除完成组织任务外)应取得的成果，要求各组织确认对其他利益攸关方的责任，同时也确认利益攸关方对组织的责任</p>
<p>内部控制</p> <p>包括控制环境、风险评估、控制活动、监督、信息与沟通等要素，与特雷德韦委员会赞助组织委员会的 2009 年指南保持一致</p>	<p>2011 年联检组框架、首协会 2014 年模型所含的各项关键控制措施均列入了修订版框架</p> <p>修订版模型进一步强调：(a) 确认预防性控制措施不同于注重检测的控制措施；(b) 风险管理、风险偏好具有重要意义；(c) 由管理层实施监督；(d) 采用利益攸关方提供的证据；(e) 采用来自组织以外信息来源提供的证据；(f) 框架的不同成分之间要建立联系，形成反馈环路</p>
<p>申诉与应对机制</p> <p>正式机制(调查、采购质疑、受益人投诉、司法等)；非正式机制(监察员、调解员、工作人员代表大会)</p>	<p>除 2011 年框架中的机制外，修订版框架还明确提出：如果契约未履行，则需立即采取行动，并需解决违约的系统性原因，及时采取公平的行动，对个人和组织实施问责</p>
<p>新成分</p>	<p>鉴于现行各问责制框架间存在差异，修订版参考框架就问责制提供了明确定义，并就参考问责制框架提供了参考定义</p> <p>修订版框架将了解组织现有的法律性承诺、非法律性承诺作为设计和妥善修订问责制框架的先决条件</p> <p>修订版框架还确认与联合国有关的承诺及共同原则日益重要</p> <p>修订版参考框架要求各组织在问责制框架中列入相关指标，以衡量框架在单个成分及整个系统这两个层次上的效力、效率、成熟度，并定期将衡量结果告知管理层、立法机关及理事机构，以供讨论</p>

^a 2011 年联检组报告详述如下：“1. 价值观先行，以身作则：在日常运作中将问责制当作首要事项，以高级管理层遵守严格的廉正标准作为典范。2. 以注重信息与沟通为主导：用透明的决策促成问责制的实施。3. 以采取奖励措施为主导：表彰工作人员的业绩，促进问责制的实施。4. 以提供指导、执行纪律为主导：对各级人员的不当行为采取零容忍政策。5. 以广泛参与为主导：应通过公开对话鼓励相互问责”。

^b 2011 年联检组报告对该契约作了更详细的说明，即：成员国负责为秘书处指明方向，包括规定明确的任務、确立优先事項、提供指导、进行监督、发放资源，秘书处则负责执行任务并向成员国报告，包括进行战略规划、实施成果管理制、管理资金、评价成果。

53. 如本报告第四章所述，检查专员认为现行各问责框架中目前没有一个完全符合修订版 2023 年联检组参考问责框架。执行以下建议将有助于对各组织增强问责和信任，使各组织更能以高效率、合乎道德规范的方式完成任务。

建议 1

联合国系统各组织的立法机关及理事机构应请其行政首长在 2024 年底前对照修订版联检组参考问责制框架评估组织的问责制框架，并视需要加以调整。

四. 对照修订版联合检查组基准比较分析各组织的问责制框架

54. 本章详述了修订版联检组参考问责框架的成分，列出了各成分所含的详细基准(用以指导各组织对照修订版联检组参考框架评估其问责制框架)，还将现行框架与拟议的基准进行高层次的比较，提出了有待改进的领域及最佳做法。

55. 联检组确认所有组织均已具备问责制框架的成分，但有的框架并未以单一文件正式确定，因此还审查了不具备正式框架的组织所提供的信息，将其纳入了以下的分析。

56. 检查专员了解到联检组各参加组织在规模、任务、治理安排等方面存在很大差异，因此在修订版联检组参考问责框架中规定了具体组织的支柱，从而确认了这些差异。然而，检查专员还认为修订版联检组框架及其 5 个成分可由所有组织采用，但所建议的一些工具可能不适用于所有组织，可能有必要采取替代措施来减轻潜在的风险。

A. 成分 1: 问责制框架的定义

57. 鉴于本次审查期间观察到现行各问责制框架在结构设计、预定用途上存在重大差异，因此拟议的第一个基准规定了问责制框架本身的确立与结构(与 2011 年已采取的办法一致)。

58. 联检组最新参考框架的设计依据的是国际标准化组织关于组织治理的 ISO 37000 号标准所载的最新问责制定义，其中将问责制定义为有义务履行对另一方的职责。根据该标准，问责制包括责任方有义务告知对方，向对方解释履行职责的方式，而责任方不履行责任时可要求其承担后果。因此，必须确定下列事项：谁对谁负责、负什么责(联检组参考框架称为“问责支柱”、“问责契约”)；如何获取和传达履行职责过程的证据(在这个问责制成分中称为“评估问责契约的履行情况”)；可要求责任方承担何种后果(在这个问责制成分中称为“对履约程度作出反应”)。然而，修订版参考框架为了与 2011 年联检组参考框架保持一致，还包含了促进全面落实问责契约的所有主要治理、风险管理、内部控制流程(上述问责制定义未直接提及这些流程)。

基准 1: 具备问责制框架。 具备明确、独立的问责制框架。

工具和指南：

- (a) 问责制框架是一份政策文件，其中包括问责制的明确定义；
- (b) 框架政策文件由立法机构或理事机构核准，由行政首长负责执行；
- (c) 该政策明确规定谁是其责任人；
- (d) 框架政策文件包含问责制的关键成分，包括问责支柱、问责契约、问责制度、问责指标，其定义见以下基准(本报告以下各节有详细介绍)；
- (e) 问责制框架文件提及所有其他小范围问责制框架(例如对受影响人口负责的框架)，后者也提及前者；
- (f) 问责制框架文件包含所有治理框架、风险管理框架、内部控制框架(如内部控制框架、风险管理框架、监督框架)，是这些框架的总括文件；
- (g) 文件包含定期对框架进行审查的规定；
- (h) 框架政策文件可在组织的网站上查阅；
- (i) 组织的所有人员都了解框架、其各支柱、其对工作的影响。

59. 用基准 1 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析：

(a) **框架由立法机构及理事机构核准，由行政首长负责执行。**检查专员建议立法机关及理事机构批准该文件，以形成立法机关及理事机构与行政首长之间的契约，因为问责制框架不应仅限于行政首长对立法机关及理事机构负责，也不应仅限于工作人员对行政首长负责。目前，现行各问责制框架中只有 7 个(即联合国秘书处、儿基会、项目署、开发署、人口基金、粮农组织、国际电联的框架)得到了立法机关及理事机构的批准。知识产权组织向立法机关及理事机构提交了框架，但仅供参考；

(b) **明确规定谁是政策的责任人。**建议不论由谁批准框架，所有框架均应指明谁是文件的责任人(这是粮农组织、工发组织、原子能机构的做法)；

(c) **主要问责制框架与小范围问责制框架相互提及。**检查专员还注意到，多年来小范围框架有所增加，其中大多数在主要框架中未提及(小范围框架也未提及主要框架)。这方面的例子有对受影响人口负责的框架，还有与性别问题有关的框架。详细说明这些方面的流程可能需要单独的文件，但由于没有将其与主要框架挂钩，相互不符的风险更高，总体上如此，“管理问责制”与“方案相关问责制”之间亦如此(大多数问责制框架对这些关联的反映已经很弱)。检查专员建议各组织在参照修订版联检组参考问责制框架执行或修订问责制框架时，应特别注意确保全面问责制框架提及所有小范围框架，并确保后者也提及前者，同时确保小范围框架在结构上与主要框架的设计一致，以便于合并、分析；

(d) **问责制框架是治理框架、风险管理框架、内部控制框架的总括框架。**许多现行问责制框架的设计意图并不是要成为所有其他框架的总括框架。最早的几个问责制框架(如开发计划署、人口基金、项目署、世卫组织的框架)是与一份叫做“监督框架”的配套文件一起发布的，统称为“问责制度”。不同组织的问责制框架在功能上缺乏一致性，限制了其效用；

(e) **问责制框架是公共文件。**就大多数问责制框架(特别是在 2011 年之后核准的框架)而言，行政首长仅将其作为内部文件发给工作人员，因而限制了其有效性和实用性；

(f) **包含定期对框架进行审查的规定。**检查专员建议所有框架都应规定要定期对框架进行审查，至少每 5 年审查一次。应根据各组织问责支柱、残余风险、风险偏好方面发生的变化，更频繁地审查框架的具体成分。

60. 除上述基准 1 外，检查专员还对问责制框架提出以下定义，其中包含了该基准的要点，应视为修订版联检组参考问责制框架的第一个成分：

问责制框架是独立的公开文件，由行政首长负责制定、执行，由立法机关和(或)理事机构予以核准。该框架以系统连贯的方式汇集 5 个成分(问责制框架的定义、问责支柱、问责契约、问责制度、问责指标)，用以改进组织对任务的执行，提高联合国系统内部的一致性，使人们对组织、其立法机关、理事机构、工作人员、合作伙伴增强信任。问责制框架包括内部控制框架、监督框架，还包括所有其他小范围问责制框架。

B. 成分 2: 问责支柱

61. 检查专员在审查现行各框架时注意到很少说明有哪些关键因素影响框架的设计, 也很少说明关于如何修订框架有哪些规定。在 2011 年审查时已存在的框架中,³⁴ 只有以下组织的框架得到了正式修订: 世卫组织(2015 年)、联合国秘书处(2017 年)、³⁵ 儿基会(2022 年)。

62. 以下基准旨在弥补现行各框架在这方面的缺陷。

基准 2: 问责支柱。 查明、理解、定期重新评估组织最高层作出的、影响问责制框架设计和实施的法律承诺或关键决定(称为“问责支柱”)。

工具和指南:

- (a) 查明联合国系统所有组织共有的支柱, 包括但不限于《联合国宪章》、可持续发展目标、国际公务员制度委员会的“国际公务员行为标准”、2017 年《联合国供应商行为守则》、相关国内法律和国际法、联合国特权和豁免规则;
- (b) 查明每个组织特有的支柱, 包括但不限于法律承诺(包括任务)、治理安排、风险偏好、活动类型、使用的技术、供资结构;
- (c) 所有相关利益攸关方都了解有哪些支柱, 也了解支柱如何推动全系统问责制框架及各组织问责制的设计和实施。

63. 用基准 2 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析:

(a) **联合国系统各组织的共同支柱。** 检查专员发现现行各框架很少提及联合国系统, 包括很少提及《联合国宪章》。最常提及的与联合国有关的文件是国际公务员制度委员会发布的“国际公务员行为标准”。只有联合国秘书处、工发组织、艾滋病署、儿基会、开发署及少数其他组织明确提及了联合国可持续发展合作框架(原称联合国发展援助框架)、联合国驻地协调员、可持续发展目标。一些组织反对在框架中提及这些内容, 认为只要在战略、方案与预算中提及了这些内容便无此必要。然而, 每个组织的问责制框架提及联合国系统共有的原则具有重要意义, 因为联合国秘书处、秘书长或大会的决定并不自动对联合国系统所有组织具有约束力。这种情况给联合国不同组织之间进行协调与合作增加了难度, 因此问责制框架必须明确反映与联合国系统的联系:

(b) **联合国系统各组织独有的支柱。** 以下的表 10 中就可采用的类别提出了一些建议, 以供讨论:

(c) **法律承诺。** 关于法律承诺的支柱包括: 组织的任务、组织的所有法律协定、组织的其他承诺, 其中有作为机构间常设委员会成员而作的承诺(其中包括正式承诺对受影响人口负责), 还有作为联合国可持续发展集团成员而作的承诺(其中包括承诺实施联合国发展和驻地协调员系统管理和问责制框架)。关于对受影响人口负责的问题, 答复联检组调查问卷的一些机构间常设委员会成员组织强调其仍在制定对受影响人口负责的框架。检查专员鼓励联合国系统各组织把对受影响人口负责作为优先事项, 并与面向相同受影响人口的其他组织开展协同。

³⁴ 之后得到修订的框架是: 粮农组织(2014 年初版, 2020 年修订)、原子能机构(2018 年初版, 2021 年修订)、气象组织(2021 年修订)。

³⁵ 联合国秘书处保持了原有框架, 但在每年关于问责制框架执行进展的报告中在现有类别下增加了新成分。

各组织在联检组的访谈中提到开展活动和任务与执行管理和问责制框架之间存在相互协调的问题。关于管理和问责制框架，各组织指出，虽然采用率正在提高，但该框架在实践中难以充分实施，除非各组织愿意修改其问责制度。驻地协调员无权指导其他组织的工作人员，各组织没有充分鼓励工作人员与驻地协调员保持一致，规模较大的组织尤其如此；

(d) **风险偏好**。大多数框架都将风险管理称为关键流程，但很少提及风险偏好的概念，且很少提及立法机关及理事机构在核准风险最高阈值方面的职能，也很少提及风险管理方面的授权关系。框架中提及风险管理的次数已随时间推移而有所增加，但将风险管理全面纳入问责制框架的工作尚未完成。**检查专员鼓励尚未使用行政首长协调会风险管理参考成熟度模型³⁶进行风险自我评估的联合国系统各组织进行该评估，并利用评估结果设计或修订问责制框架；**

(e) **供资**。所有框架均未明确提及组织的供资模式，然而这在下列方面有重大影响：如何编制预算、组织能签订哪些类型的合同(包括与工作人员、合作伙伴、供应商签约)、捐助方可能提出哪些条件、捐助方实施什么程度的监督。上述各方面不仅影响到问责制框架的设计，还影响到采取哪些措施激励(或抑制)签约方的行为，使之符合问责制框架的规定；

(f) **组织自身问责支柱的重要性**。联合国秘书处下属的所有联检组参与组织(贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署)都使用秘书处的框架，但没有相应的框架来反映这些组织各自具体的问责支柱。联检组注意到，联合国人类住区规划署执行局在2020年10月的会议上曾请人居署秘书处解释联合国秘书处框架如何适用于人居署的具体环境。³⁷ 尽管有必要与联合国秘书处问责制框架保持一致，并尽量减少工作重复，但根据本报告所载的问责制框架定义(特别是上述的基准2)，**检查专员仍鼓励环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室、贸发会议的行政首长各自组织制定具体的问责制框架，同时要做到符合联合国秘书处的框架，且与本报告所载建议保持一致。**

表 10
各组织特有的问责支柱

支柱	说明
法律承诺	<ul style="list-style-type: none"> 组织的任务 组织签署或通过的所有条约和其他承诺 立法机关及理事机构的决定 与东道国、捐助方、供应商、工作人员等签订的合同、谅解备忘录 机构间常设委员会成员资格及相关承诺(包括对受影响人口负责的承诺) 联合国可持续发展集团成员资格及相关承诺(包括联合国发展和驻地协调员系统管理和问责框架)
治理安排	<ul style="list-style-type: none"> 立法机关及理事机构(包括各委员会)的结构 立法机关及理事机构的成员 对行政首长的授权 行政首长对总部、区域办事处、国家办事处等其他部门人员的次级授权 组织内的委员会和审查小组
风险偏好	<ul style="list-style-type: none"> 立法机关及理事机构准许行政首长为完成任务承担的最大风险 行政首长通过次级授权准许总部、区域办事处、国家办事处等其他部门人员承担的最大风险

³⁶ CEB/2019/HLCM/25。

³⁷ HSP/EB.2020/24。

支柱	说明
活动	<ul style="list-style-type: none"> • 活动类型 • 组织活动的受益者获得的货物或服务是否免费
技术	<ul style="list-style-type: none"> • 企业资源规划系统 • 记录或批准交易或其他信息的软件、硬件 • 用于分析现有数据的技术 • (联合国及非联合国)合作伙伴所使用的技术
供资	<ul style="list-style-type: none"> • 捐助方类型 • 供资的可预测性 • 供资水平与供资需求的比较 • 费用回收政策

资料来源：联检组，编写依据包括：对良好做法的分析、联检组关于问责制相关专题的建议、对联合国系统现行各问责制框架的审查。

C. 成分 3: 问责契约

64. 修订版联检组参考问责制框架的第三个成分称为“问责契约”，用于帮助各组织明确回答由谁负责、负什么责、向谁负责、为什么负责的问题。这个成分有两个次级成分，一个侧重于契约的目标(“什么”)，另一个侧重于所涉的利益攸关方(“谁”)。

基准 3: 问责契约目标。 问责制的定义涉及 3 项目标(称为“问责契约目标”)，要相互配合地加以追求，即：执行组织的任务、高效利用资源、行为符合道德规范。

工具和指南：

- 问责框架明确阐述问责契约的 3 项目标；
- 组织所有关键的流程都反映问责契约的 3 项目标。

65. 以下的表 11 为如何理解问责契约 3 项目标提供了更多指南。

表 11
关于如何理解问责契约目标的指南

问责目标	说明
执行任务	<ul style="list-style-type: none"> • 重点应放在与任务相关的预期成果上(而不是产出上) • 应考虑活动可能产生的非预期积极成果、消极后果
高效利用资源	<ul style="list-style-type: none"> • 财政资源 • 有形资产(如建筑物、汽车、信通技术设备、网络) • 无形资产(如知识、数据、伙伴关系) • 人力资源(如成本，但也包括技能、追求、时间、健康) • 利益相关方的资源(如受影响人口及合作伙伴的时间、资金、资产)
行为符合道德规范	<ul style="list-style-type: none"> • 各项活动应符合(但不超越)核准的任务，并应尊重联合国其他组织的任务 • 国际公务员行为标准规定了最低准则，涉及的方面包括能力、忠诚、公正、独立、尊重基本人权、社会正义、人格尊严和价值、男女平等权利等。此外，行为还应符合组织的道德守则(或与之相等的守则) • 禁止的行为至少应包括欺诈、腐败、性剥削、性虐待、性骚扰、侵犯数据隐私、违反数据保护规则 • 组织应发布明确指南，确保行为符合道德规范，其中至少应包含下列活动和情况：避免利益冲突(包括与关联方和经济利益进行交易)，限制雇用家庭成员和亲属，对退休或不再担任组织职务的工作人员作出离职后限制，就外部活动发布政策，就对受影响人口负责问题发布政策，采取社会和环境保障措施

- 应确保遵守组织开展业务所在国的法律和规章，但以不妨碍联合国的相关权利、特权、豁免为限
- 应确保遵守所有法律合同规定的义务
- 应确保遵守所有内部政策和程序

资料来源：联检组，编写依据包括：对良好做法的分析、联检组关于问责制相关专题的建议、对联合国系统现行各问责制框架的审查。

66. 用基准 3 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析：

(a) **总体评论。**并非所有现行框架都将目标与应遵守的控制措施加以区分，以尽量减少无法实现目标的风险。修订版联检组参考框架提出的 3 个目标借鉴了国际标准化组织关于组织治理的 ISO 37000 号标准所采用的类别，即业绩优良、负责任地进行管理、行为符合道德规范；

(b) **高效利用资源。**大多数现行框架侧重于财政资源，只有少数组织直接提及及其他类型的资源，例如原子能机构提及了“具体问责制”，涉及的方面包括人力资本、知识与信息、财务与资产、外部伙伴；

(c) **行为符合道德规范。**大多数框架都强调对欺诈行为零容忍，并强调普遍遵守内部政策和程序(如道德守则)。很少有框架提及遵守法律义务或东道国法律(即使在有特权和豁免的情况下)，也很少有框架提及可持续性。事实上，有 10 个组织(粮农组织、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、人居署、难民署、工发组织、项目署、粮食署)制定了正式的社会和环境政策；

(d) **与大会核准的问责制定义所列目标相比较。**联检组的问责契约概念也与大会 2010 年核准的问责制定义大体一致，但范围更广。后者包括以下目标：³⁸ 实现各项目标、在各方面完成业绩、取得高质量的成果(相当于“执行任务”)，做到及时、成本效益高，同时负责任地管理资金、资源(相当于“高效利用资源”)，做到符合所有决议、条例、规则、道德标准，并且真实、客观、准确地提交报告(相当于“行为符合道德规范”)。

67. 问责契约的第二个成分涉及谁对谁负责的问题，具体内容见以下的基准 4。

基准 4: 问责契约利益攸关方。问责制框架指明组织的所有相关利益攸关方(称为“问责契约利益攸关方”)，澄清谁对谁负责、为什么负责的问题，同时指出某些问责形式可能出于组织的决定，而不一定是具有法律约束力的义务。

工具和指南：

- 考虑潜在的利益攸关方至少包括：组织本身、组织的人员、联合国系统各组织的成员国(行使各种职能)、联合国系统的其他组织、受联合国活动影响的个人和社区、外部其他各方；
- 大力鼓励联合国系统各组织确定共同的利益攸关方，确保各组织对问责契约的理解相互一致；
- 许多利益攸关方有双重角色，一方面就某些责任“负责”，另一面对某方“负责”(例如供应商就交付成果对组织负责，组织就及时付款及在某些情况下确保通行、安全等对供应商负责)；
- 在“相互问责”方面，各组织明确提出目标，同时说明打算如何实现目标、如何监测实现目标的情况；
- 框架确认，对某些类别的利益攸关方而言，问责契约规定的一些义务较难履行和监测，这一点反映在问责制度的设计和组织的风险登记册中。

³⁸ 大会第 64/259 号决议核准的完整定义如下：“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；对监督机构的重要职能予以应有的承认并全面遵守已接受的建议。”

68. 以下的表 12 就如何查明所有的相关利益攸关方提供了更多指南。

表 12
关于如何查明所有的相关利益攸关方的指南

利益攸关方	说明
组织	<ul style="list-style-type: none"> 组织是许多法律义务的正式责任方，因此要对违约行为负责
组织的人员	<ul style="list-style-type: none"> 行政首长 作为个人的工作人员、编外人员 作为委员会成员的工作人员、编外人员 作为管理人员的工作人员、编外人员
联合国系统内各组织的成员国	<ul style="list-style-type: none"> 立法机关及理事机构的成员 东道国 缴纳分摊会费的捐助国 提供自愿捐款的捐助国 联合国系统各组织的客户(向联合国系统各组织购买服务) 联合国援助(技术支助、人道主义、发展援助等)的受援国 开展联合国活动的合作伙伴(部委、国家当局、大学等) 外聘审计人(国家的最高审计机构) 流程和支出的审核人(例如捐助方核查人)
联合国系统各组织和个人	<ul style="list-style-type: none"> 作为合作伙伴的联合国系统各组织 作为捐助方的联合国系统各组织 作为客户的联合国系统各组织 作为合作伙伴的联合国系统各组织 承担全系统责任的联合国工作人员(驻地协调员、人道主义协调员等)
受联合国活动影响的个人和社区	<ul style="list-style-type: none"> 向联合国购买服务的客户 联合国活动的预定直接受益者 联合国活动的预定间接受益者 受联合国活动(正面或负面)影响但不是活动预定受益者的个人和社区
其他外部当事方	<ul style="list-style-type: none"> 理事机构的独立成员 公共或私人捐助者(不包括上文已涵盖的捐助者) 合作伙伴(非政府组织、大学、医院等) 咨询人 供应商 其他私营部门或公共部门的组织

资料来源：联检组，编写依据包括：对良好做法的分析、联检组关于问责制相关专题的建议、对联合国系统现行各问责制框架的审查。

69. 用基准 4 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析：

(a) **总体评论。**大多数现有问责制框架侧重于行政首长对立法机关及理事机构负责以及工作人员对行政首长负责，但往往只是笼统地提及与其他利益攸关方相关的问责制；

(b) **相互问责。**在所审查的问责制框架中，有几个(特别是涉及东道国政府和执行伙伴的问责制框架)提到了相互问责，但提法往往非常笼统；

(c) **组织的问责制及法律依据。**检查专员认为，组织是否与利益攸关方签订了法律合同将影响到联合国能在多大程度上纠正发生的任何负面后果，因此全面查明问责制情况十分重要。

D. 成分 4: 问责制度

70. 问责制框架的目标是最大限度提高做到以下两点的可能性：组织的问责契约得到履行；如未能履约，则追究相关方的责任，同时继续改进制度，以确保履约。为达到这个目标，组织需要建立问责制度。联检组提议建立的制度基于 2011 年联检组框架的 2 个成分(即内部控制程序、投诉与回应机制)，符合特雷德韦委员会赞助组织委员会的指导意见，也符合第三章所述题为“联合国系统风险管理、监督和问责参考模式”的文件所含首协会指导意见。然而，联检组在修订版参考框架中将这些概念重新分为 5 个次级成分(如以下的表 13 所示)，引入了一些新概念，加强了系统各要素之间的联系及反馈环路(例如及时公平地应对履约进度落后或超前的情况会有助于创造适当的文化，从而有助于改善履约情况)。表 13 的每个单元格列出一系列基准中的一个基准，旨在指导如何实施框架(下文将详述这些基准)。

表 13
问责制度的成分(及相关基准编号)

促进履行问责契约	评估履约情况	对履约程度作出反应	沟通与学习
5. 文化 6. 指导、培训、咨询 7. 数据、资产、工具 8. 职能、职责、授权、其他法律协议 9. 其他预防性控制措施	10. 自我评估 11. 管理层监督 12. 利益攸关方反馈 13. 独立监督	14. 减轻影响 15. 改进制度 16. 对组织的问责 17. 对个人的问责	18. 内部沟通 19. 外部沟通 20. 知识与学习
21. 立法机关或理事机构提供的协助、提出的评估、作出的反应			

资料来源：联检组，编写依据包括：对良好做法的分析、联检组关于问责制相关专题的建议、对联合国系统现行各问责制框架的审查。

1. 促进履行问责契约

基准 5: 文化。组织有强大的文化，能促进和鼓励所有相关利益攸关方致力于履行问责制契约，并能促进相关利益攸关方在履约进度大幅度落后时迅速采取公平的行动。

工具和指南：

- (a) 组织建立明确的价值观，至少包括廉正、问责、信息透明、“不容忍不作为”等项原则；
- (b) 制定行为守则，其中至少提及《联合国宪章》和“国际公务员行为标准”；
- (c) 规定明确的风险偏好，与问责制框架的 3 个目标挂钩；
- (d) 最高层的基调符合组织的价值观、行为守则；
- (e) 所有相关内部及外部利益攸关方(例如受组织活动影响的人口)均对价值观及行为守则有认识、能理解；
- (f) 与利益攸关方达成的所有法律协议均提及行为守则；
- (g) 努力使联合国各类似组织在价值观上保持一致；
- (h) 确认相互尊重、信任、协作的重要性。

71. 用基准 5 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析：

(a) **价值观。**修订版联检组参考框架提出的组织价值观包括问责、信息透明(这两条已包含在 2011 年联检组框架中)，另外还增加了 2 条新的价值观，即廉正、“不容忍不作为”。大多数组织确实提到问责的概念，但并非所有组织都将其列为价值观之一，有的组织将其列入能力框架或行为守则。大多数组织也提及

廉正，但项目署、知识产权组织未明确将其列为价值观，只有 4 个组织(粮农组织、开发署、气象组织、项目署)明确将信息透明作为价值观。现行所有框架均未明确提及“不容忍不作为”。增列这项价值观的理由是要强调执行问责制人人有责，不仅要调查、制裁具体行为，还要求所有人保持警惕，举报违规行为，讨论风险，努力迅速消除造成违规行为的原因，同时思考如何不断改进制度，防患于未然。粮食署 2021 年以“不容忍不作为”取代了对欺诈和腐败等行为“零容忍”的概念，2022 年还将“不容忍不作为”纳入修订版反虐待行为政策及粮食署人员政策，规定该组织“绝不容忍”在发生不当行为时“不作为”，不当行为包括：性剥削、性虐待、性骚扰、一般骚扰、滥用权力、任何形式的歧视(包括种族主义)；

(b) **最高层的基调。**粮农组织、劳工组织、人口基金、儿基会、项目署的问责制框架未明确提及“最高层的基调”，但其中一些机构在其他文件(如内部控制框架)中提及了此概念，或间接提及了此概念。³⁹ 必须指出，在联合国系统内，最高层实际存在(或被认为存在)的弱点所造成的后果，其影响可能超出组织本身。本报告所述期间，至少有一个捐助方在对联合国系统一个组织感到关切后冻结了对其他几个组织的所有供资，直到问题得到解决后才解冻。

基准 6: 指导、培训、咨询。向所有相关利益攸关方提供适当的指导、培训、咨询，协助其实现问责契约的 3 个目标。

工具和指南：

- (a) 组织规定如何以统一流程发布新政策、新程序，确保发布的所有指南相互一致，并且符合相关的法律义务、其他组织的承诺、组织的风险承受能力；
- (b) 所有政策、程序、框架均符合相关最佳技术做法，且文件本身(如特雷德韦委员会赞助组织委员会或国际标准化组织发布的文件)正式提及这些做法，或者符合联合国系统各框架，且框架本身也提及这些最佳技术做法(例如首协会风险管理论坛发布的文件)；
- (c) 所有政策和程序均提及一套标准的风险与控制措施，以集中组织内的所有信息，包括监测活动取得的证据、根据改进建议采取行动的情况；
- (d) 制定政策和程序，用以增加奖励因素、减少阻碍因素，从而使行为更符合问责制度的基准；^a
- (e) 事先查明并评估所有新政策、新程序所涉的资源，提交讨论，然后批准。这些资源至少包括：采购、定制、维护新系统所需费用，内外利益攸关方开展其他活动估计所需时间和其他资源，监测政策执行情况所需资源；
- (f) 政策和程序规定哪些情况可能不适用这些政策和程序，并指明应以何种程序商定、传达、监测对标准程序的变更，同时指明相关风险；
- (g) 以便于查阅、方便用户的方式将政策和程序存档，酌情供内外部所有相关利益攸关方查阅，并应符合组织的信息披露政策；
- (h) 适当传达新政策、新程序，发布后进行适当培训，提供更多必要协助、辅导(如由政策责任人、法律办公室、道德操守办公室提供协助、辅导)。与利益攸关方签订的各项法律协议均有标准模板，且有正式而灵活的程序用以根据组织的潜在风险水平审批需偏离模板之处，如有重大变更，应集中跟踪；
- (i) 在设计、执行政策和程序方面，适当探讨是否有机会与联合国其他组织开展合作，实现协同增效。

³⁹ 粮食署 2020 年对组织最高层的基调进行了审计。见粮食署，《对最高层基调和粮食署领导层安排的内部审计》(2020 年 1 月)。可查阅 https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000112577/download/?_ga=2.164003768.609448329.1682074946-1957878914.1681640224。

^a 2011 年联检组参考框架强调须通过激励和奖励措施促进工作人员遵守问责制框架。在本次审查中，检查专员建议增加一项内容，即：不仅要最大限度激励遵守框架的行为，还要最大限度减少妨碍遵守框架的因素。组织在设计某些程序(如预算流程、投标流程)时可将这些措施纳入其中，或者用这些措施增进另一些流程的实效(如改变举报人政策不符合有效保护、工作人员评估等方面规定的情况)。如果妨碍因素很强，则工作人员不太可能报告不当行为或其他不符合问责制框架的情况，也不太可能为改善问责制框架的设计、效力、效率提出修改建议。

72. 用基准 6 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析：在某些情况下，计划的活动或计划的控制程序可能无法实施。此类情况的例子包括：因供资不足，可能需要重新确定商定活动的优先次序(联检组调查问卷 59%的答复者表示经常或偶尔遇到这种情况)；难以进入受益人所在地区(45%的答复者表示经常或偶尔经历这种情况)；如机构间常设委员会政策和程序所明确规定，需按“无遗憾”原则作出应急反应。较近期的一个例子是，一些组织因 COVID-19 大流行造成的局限而被迫改变了对计划实施情况进行监督的方式。目前，现行各问责制框架均未提及标准框架可能不适用的情况，也未提及组织将如何处理这些情况、在情况发生之前或之后如何向立法机关及理事机构通报。

基准 7: 数据、资产、工具。所有相关利益攸关方均应获得适当而可靠的数据、资产、工具，以便按照其活动及授权的情况采取行动、进行决策。

工具和指南：

- (a) 具备企业资源规划系统等相关系统(互联网、内联网等)，用于收集和记录相关信息，同时供所有相关利益攸关方查阅；
- (b) 充分利用内部沟通渠道；
- (c) 定期评估资产和工具对于所有相关利益攸关方而言是否充足、可靠、有用；
- (d) 对维护或购买相关资产、工具所需资金进行透明而充分的评估，提出供资申请；
- (e) 在数据、工具、资产的设计、收集、购买、租赁、维护方面，适当探讨是否有机会与联合国其他组织开展合作，实现协同增效。

基准 8: 职能、职责、授权、其他法律协议。所有相关利益攸关方均明确了解自己的职能、职责、授权，在此基础上可要求其落实问责制契约方面的职能承担责任。

工具和指南：

- (a) 利益攸关方的职能、职责、授权涵盖问责契约的全部 3 项目标；
- (b) 利益攸关方的日常工作及活动符合经核准的职能、职责、授权、职务说明、咨询协议(或与之相等的协议)；
- (c) 领导层次及授权做到相互一致、明确、统一，反映联合国的承诺，在可能时纳入现行企业资源规划系统；
- (d) 授权顾及职责分离的必要性，在职责分离与灵活性之间取得平衡，并符合组织的风险偏好；
- (e) 明确制定次级授权规则；
- (f) 如采用双线报告制，要做到明确而一致；
- (g) 预算授权与授权相一致；
- (h) 明确规定自动放弃标准授权的条件，做到符合组织的风险偏好，同时企业资源规划系统为记录使用自动放弃规则的情况提供报告工具；
- (i) 业绩评估涵盖开展工作单位的职能、职责、授权、目标，作为定期评估的基础；
- (j) 期初评估表提及问责契约的全部 3 项目标(完成任务、高效利用资源、行为符合道德规范)，同时列出具体目标，规定须按本单位的目标完成任务并高效利用资源；
- (k) 适当探讨是否有机会与联合国其他组织开展合作，实现协同增效。

基准 9: 其他预防性控制程序。组织制定相关预防措施,减少不履行问责契约的可能性及影响。此种措施涵盖的领域包括治理、风险管理、内部监控流程。

工具和指南:

- (a) 以下重要流程关系到问责制框架的全部 3 项目标:
- (一) 战略规划,内容包括:设定目标、报告与目标的差距、在适当级别讨论目标与差距;
 - (二) 预算编制,内容包括:设定目标、报告与目标的差距、在适当级别讨论目标与差距;
 - (三) 风险管理,内容包括:设定目标、报告与目标的差距、在适当级别讨论目标与差距;
 - (四) 资源规划,内容包括:设定目标、报告与目标的差距、在适当级别讨论目标与差距;
 - (五) 甄选、提拔工作人员、编外人员,依据是履行问责契约的能力(例如专业资格、廉正品质);
 - (六) 甄选合作伙伴,依据是其履行问责契约的能力强于竞争对手;
 - (七) 采购日常货物和服务,依据是供应商履行问责契约的能力强于竞争对手;
 - (八) 采购或内部开发大型资产(如信息和通信技术资产、固定资产、其他资本密集型资产),依据是项目达到履行问责契约目的的能力强于可选的其他办法;
- (b) 全球、各单位、各地区均应按照行政首长的次级授权传达上文所述各项目标;
- (c) 适当探讨是否有机会与联合国其他组织开展合作,实现协同增效。

2. 评估履行契约的情况

73. 评估履行问责契约的 3 种情况:履约进度符合标准、履约进度落后、“履约进度超前”。框架确认可从以下 4 个主要来源获取证据:自我评估、管理层监督、利益攸关方提供的证据、独立监督提供的证据。

基准 10: 自我评估。组织确认可用自我评估方式监测业绩是否符合问责制框架。尽可能将自我评估获得的信息与其他来源的证据进行交叉验证,明确指出并解释两者之间的差距。

工具和指南:

- (a) 工作人员进行自我评估;
- (b) 对风险及监控情况进行自我评估(方法包括采用风险登记册和客观风险指标等);
- (c) 由流程责任人或政策责任人进行随机审查;
- (d) 隔多长时间进行一次自我评估取决于所定的目标如何、风险程度高低、收集分析信息的费用多少。鼓励定期进行评估,从而有助于改正在设计或开展所评估活动时发生的错误;
- (e) 由行政首长签署内部控制说明,该说明应完全符合问责制框架;
- (f) 适当探讨是否有机会与联合国其他组织采取共同举措。

74. 用基准 10(即内部控制说明)所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析:在联检组发布 2011 年报告时,还没有一个组织发布由行政首长签署的正式内部控制说明。自那时以来已取得很大进展,但有若干组织仍未发布内部控制说明(近东救济工程处、妇女署、世旅组织、万国邮联、工发组织、人口基金、国贸中心、原子能机构),有 2 个组织仅发布了非常笼统的说明,且范围仅限于财务控制(项目厅、海事组织)。已实施此流程的组织指出,流程最初相当耗时,但已使人们对问责制度以及各级别上的风险与控制程序提高了认识。

基准 11: 管理层监督。组织确认管理层监督是监测问责制框架设计及执行情况的重要工具。明确规定管理层监督职责,避免重复工作和覆盖面不全的风险。尽可能将管理层监督报告提供的信息与其他来源的证据进行交叉验证,明确指出并解释两者之间的差距。

工具和指南:

- (a) 建立管理层监督框架，包括在总部和其他地点为流程责任人和二线职能人员(如合规干事)明确规定职能和职责；
- (b) 管理层监督包括通过自动化收集的指标以及亲自观察进行监测；
- (c) 管理层监督框架的内容还包括对活动类型的说明、确定监督活动覆盖范围的理由、关于传达调查结果和发布报告的标准、落实建议的流程；
- (d) 隔多长时间进行管理层监督取决于所定的目标如何、风险程度高低、收集分析信息的费用多少。鼓励定期进行评估，从而有助于改正在设计或开展所评估活动时发生的错误；
- (e) 管理层在开展监督活动和提出意见和建议时，所采用的风险类别和控制类别与风险管理框架的相同，且涵盖问责制的所有要素；
- (f) 由独立监督机构明确评估管理层监督活动的可靠性，在规划任务、执行任务时加以考虑，以提高整个框架的总体效率效力；
- (g) 管理层监督包括定期评估工作人员、合作伙伴、供应商等方，并明确认定问责契约(及相关指标)履行进度落后和超前的情况。将职业发展、合同延长、未来合作等与所评估的业绩水平挂钩；
- (h) 将下述内容作为标准信息纳入利益攸关方的评估流程：独立监督审查的结果、相关利益攸关方(包括内部利益攸关方)的反馈(如向其他单位提供支持的单位所作的反馈，又如干预工作的预定受益者所作的反馈)；
- (i) 适当探讨是否有机会与联合国其他组织采取共同举措。

75. 用(关于管理层监督)基准 11 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析：自 2010 年以来，大多数组织均已投资开展更有系统的管理层监督活动，原因包括正式采纳了三线模型(由内部审计师协会创建，2014 年经首协会认可)，还包括简化了风险管理做法。联检组收到的调查问卷答复表明，2010 年至 2020 年期间有某种形式正规管理层监督的组织数几乎翻了一番。因此，截至 2020 年已有近三分之二的组织进行某种形式的正式管理层监督。然而，在审查问责制框架时，发现几乎没有组织提及管理层监督活动，只有几个组织提到区域主任、区域办事处有一般监督责任。对调查表的答复还表明，大多数组织似乎既有合规干事进行监督，也有技术专家在具体职能范围内进行监督(例如总部或区域办事处的采购专家负责监督国家办事处的采购)。如果这两种形式同时存在，则需要仔细设计协调，以免相互重复、相互冲突。

基准 12: 利益攸关方的反馈。组织确认利益攸关方的反馈十分重要，将其作为评估问责制框架落实情况的重要证据来源，也作为各方之间进行透明、双向、诚实对话的基础。组织对提供反馈者的身份充分保密，保护其免受打击报复。尽可能将利益攸关方提供的信息与其他来源的证据进行交叉验证，明确指出并解释两者之间的差距。

工具和指南：

- (a) **组织与工作人员直接沟通，征求一般反馈意见。**制定工作人员参与战略，内容如下：工作人员问卷调查准则，其中包括与问责框架挂钩的明确目标、明确方法(最好做到多年不变、与国际最佳做法相一致)；一套快速“号脉办法”及深入调查办法；对违规行为采取补救行动的明确流程，包括如何对相关管理人员追责；关于如何制定和落实行动计划明确流程，其中规定对某些弱点负有责任的管理人员不得自动负责改进计划；规定要立即处理问卷调查中提出的高风险情况，而不必等待调查结束或分析结果；制定明确的政策，规定如何向内部利益攸关方、立法机关及理事机构报告调查结果和补救行动；规定在适当情况下如何与联合国系统其他组织开展联合活动(例如在国家一级联合开展工作人员问卷调查)；关于工作人员离职面谈的规定；关于保护数据隐私、防止提供信息人员遭受打击报复的规定；
- (b) **组织与其他利益攸关方沟通，征求一般反馈意见。**为每一类利益攸关方制定参与战略，使用与所述的工作人员问卷调查工具和方法相一致的标准化工具和方法，包括关于充分保护数据隐私、防止打击报复的规定；
- (c) **工作人员和其他利益攸关方随时与组织沟通，报告违背问责契约的行为。**为所有类别的利益攸关方提供容易使用的保密热线或类似渠道(例如：以相关语言提供此类渠道，使用当地广泛可用的技术，且不收费或收费很少)。有明确规程及时应对收到的信息，并就充分保护数据隐私、防止打击报复作出规定；
- (d) **组织对工作人员间接提供的、匿名的反馈意见加以分析采纳。**开展这项工作的途径包括采纳医务干事、工作人员顾问、调解干事等方提供的反馈意见，还包括采纳与其他利益攸关方有关的其他相关信息(如地理位置信息、从联合国系统各组织收到的货物或服务的消耗情况等)，同时要遵守组织的数据隐私政策；

- (e) 就这些不同渠道的使用情况提交年度报告。就以下方面编写年度报告、提交给行政首长及相关理事机构：上述不同渠道的使用情况、出现的主要风险、因此而采取的行动；
- (f) 来自捐助方审查的证据。在组织一级跟踪、了解捐助方审查及其范围和建议。全组织充分交流经验教训和据此采取的纠正行动；
- (g) 来自联合国管理层监督审查和独立监督审查的证据。充分传达、跟踪这些监督活动中听取的意见和建议，供组织的管理部门、独立监督部门采纳；
- (h) 采取共同举措的机会。适当探讨是否有机会与联合国其他组织采取共同举措。

76. 用基准 12 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析：

(a) 利益攸关方通过随机报告渠道提供反馈意见。2011 年联检组参考框架针对供工作人员、编外人员、咨询人、受益人、供应商使用的热线及投诉机制作出了若干规定。如以下的表 14 所示，自那时以来，建有这种机制的组织数有所增加，但并非所有组织均已建立。实际情况是仅极少数组织充分开通了受益人热线。检查专员强烈鼓励所有组织，无论其活动类型如何，都建立适当渠道，从所有利益攸关方那里获得关于潜在违约行为的重要反馈意见；

(b) 主动与利益攸关方沟通，监测违反责任制的行为。表 14 还显示，主动向利益攸关方提出的反馈请求较少，包括对一些利益攸关方群体提出请求(如在工作人员调查问卷中提出请求)，还包括在标准流程中提出请求(如在离职面谈提出请求、向组织内为其他单位提供服务的单位提出请求、向工作人员顾问和道德操守办公室索取信息)。此外，随着技术的改进，不仅更容易请求利益攸关方提供信息，也更容易对答复作定量分析、定性分析，与其他来源的证据进行交叉验证，了解哪些方面运作良好、哪些方面需要改进。目前，各问责制框架均未提及这些证据来源。然而，许多组织的问卷调查目前因方法不当而效果减退，可能使此类信息在监测问责制框架效率和效力方面发挥的重要作用有所减弱。因此，对此类工具的使用须经过良好规划，目标要明确，最终与问责契约挂钩，方法尽可能做到多年不变，甚至采用国际框架(例如世卫组织、劳工组织目前采用麦肯锡公司的“组织健康指数”进行工作人员问卷调查)。如何有效利用这些信息的关键在于针对其采取的后续措施值得信任的程度。修订版基准为此提供了一些指导；

(c) 防止打击报复。2011 年联检组道德操守行为基准的内容包括防止有人因举报不当行为而遭打击报复(即保护举报人政策)。此流程发挥效力至关重要，因为如果想提供信息的人不相信自己能免于打击报复，就不会报告违规行为，违规行为也不会及时得到纠正。2018 年联检组在审查联合国系统各组织的保护举报人政策和做法时，⁴⁰ 根据 5 项最佳做法标准及 22 项相关指标对 23 项政策进行了全面审查，发现尽管其中一些政策在某些标准方面可能比另一些政策更有力，但没有 1 项政策完全达到了全部 5 项标准所含的指标。在 5 项最佳做法标准所含的指标中，只有 58.3%(506 项中有 295 项)评为完全达到。查明的主要薄弱方面包括：怎样定义受保护的举报活动；哪些个人有权受保护(即：正式纳入了工作人员，但未纳入编外人员、外部利益攸关方)；执行政策的人如何保持独立性；如何建立申诉机制，用以在初步证明的打击报复案件尚未定案时处理申诉。本次审查中

⁴⁰ JIU/REP/2018/4。

于最近向联检组报告的一些工作人员问卷调查结果也证实了对防止打击报复流程缺乏信任。目前仅海事组织、世旅组织未制定保护举报人政策；

(d) 采用来自联合国审查和监督报告的证据。自 2010 年以来，组织外部各方开展的其他审查一直在增加。然而，现行各问责制框架几乎均未提及这一额外的信息来源。所审查的各框架均未提及联合国全系统范围的评价，包括关于机构间人道主义应急行动的评价(由人道主义事务协调厅评价小组进行)，还包括关于发展活动的评价(由秘书长下属的评价单位进行)。联检组注意到，联合国改革的重点包括使全系统各组织步调一致，然而在为实际达到协调一致、协同增效而获取证据方面，并未投入数量足够、类型合适的资源。此外，79%的问卷调查答复者说 2010 年以来“联合国问责制”已成为更严重的问题，63%的答复者说联合国系统其他组织实际或据称违反问责制的行为对他们所在的组织造成了声誉风险影响，而现行制度不足以管控这种影响。检查专员建议将联合国机构间评价和全系统评价的结果列入行政首长内部控制说明或问责框架报告或其他相关文件，告知立法机关及理事机构。检查专员还建议将人道主义事务协调厅评价职能部门、联合国全系统评价职能部门的工作计划和预算列入秘书长关于问责制的年度进展报告，同时说明这 2 个评价职能部门的覆盖面是否充分；

(e) 来自捐助方审查的证据。各框架均未直接提及捐助方审查(而这种审查一直在增加)，只有一个组织(儿基会)在 2022 年通过的问责制框架中提及该组织将多边组织业绩评估网的评估结果⁴¹ 作为额外信息来源，用于了解问责制框架某些部分在设计和执行方面的质量。单一捐助方的报告是保密的，而且关于此类报告数量有多少、是哪些捐助方进行的审查，信息也很少。另一方面，多边组织业绩评估网的报告是公开的，而且其方法始终不变，但历年来有所修订。检查专员建议将捐助方审查(或类似审查)⁴² 的次数、范围、结果(如果可行)列入行政首长内部控制说明或问责制框架报告，告知立法机关及理事机构。

⁴¹ 多边组织业绩评估网是由若干联合国会员国(2010 年 16 个、2021 年底 23 个)资助的组织，宗旨是加强总体发展，增进人道主义业绩，途径包括改进问责制、促进对话，还包括生成、分析、提交关键业绩信息。该网平均每年发布 3 或 4 份多边组织评估报告。2015 年以来该网覆盖了联检组 28 个参加组织中的 18 个。未包括在内的组织有：联合国秘书处、万国邮联、原子能机构、海事组织、民航组织、世旅组织、国贸中心、知识产权组织、国际电联、气象组织。详情可查阅 www.mopanonline.org/aboutus/whatismopan/。

⁴² 实例包括初始认证审查及后续程序。

表 14
利益攸关方反馈渠道的实施情况(据组织自我报告)

反馈来源	已实施		其他(2022 年)		不适用	其他	收到的答复总数
	(2010 年)	已实施 (2022 年)	已开始实施 有次要行动 尚未结束	已开始实施 有主要行动 尚未结束			
工作人员 问卷调查	12	19	1	1			21
道德操守 办公室	12	18	3				21
职工协会	15	16	1	1		2	20
全组织热线、 电子邮件地 址、类似渠道	6	16	1		2		19
监察主任、调 查、类似渠道	13	14	3	1			18
工作人员顾问	5	11	3		2	1	17
监察员办公室	4	9	2		5		16
工作人员和编 外人员的离职 面谈	2	8	2		2	1	17
通过项目或受 益人热线或电 子邮件地址收 到反馈	1	2	7	2	1	1	17

资料来源：联检组参加组织对调查问卷的答复。

基准 13: 独立监督。 组织应具有以下几种专业而独立的监督职能部门：外部审计、内部审计、评价(适用于方案性组织)。^a 大力鼓励各组织酌情与联合国系统其他组织进行联合审计与评价。

工具和指南：

- (a) 按照最佳做法为每个独立监督机构规定明确的任務，减少各独立监督机构在工作上的重叠；
- (b) 在统属关系上保障其独立于管理层；
- (c) 根据能力与廉正品质甄选、任命工作人员和咨询人；
- (d) 在从年度规划到任务报告这一全过程中，一直采用符合相关最佳做法的、正式的、有据可查的方法；
- (e) 明确披露活动的类型(如披露咨询活动的具体信息)；
- (f) 提供充足的资金，资金不足时应向理事机构说明该情况及其影响；
- (g) 所有独立监督职能部门均须接受独立外部专业评估，或至少接受同行审评，频率每五年一次或按相关专业标准确定。

^a 这符合 2014 年首协会模式，其中规定了 3 个独立的保证流程，即内部审计、评价(针对方案性机构)、调查。2011 年联检组参考框架仅在一项现行基准内提及了独立评价职能部门，现已制定一项涵盖所有监督职能部门的新基准。

77. 用基准 13 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析：

(a) **外聘审计人的任务。** 检查专员发现现行各框架未明确提及外聘审计人的确切任务。在 5 个组织(原子能机构、民航组织、海事组织、世旅组织、万国邮联)，外聘审计人的任务仅是就财务报表发表意见；在其他组织，外聘审计人

的任务还包括进行业绩审计，这样能发挥更大作用，同时也需要外聘审计人与组织的其他监督机构加强协调；

(b) **联合国共同开展独立审计和评价。**各问责制框架均未提及与联合国系统其他组织共同开展审计和评价一事，但确实有此类活动，而且联合国各组织内部审计事务代表(负责内部审计事务)、联合国评价小组代表(负责评价事务)于2014年就如何进行此类活动发布了正式指南。检查专员注意到不同组织共同开展此类工作的次数仍然很少，而且评价负责人或审计负责人的年度报告并不总是提到这类工作的结论。这些报告甚至并不总是与其他审查报告放在同一信息库中供查阅。联检组2016年关于联合国系统内部审计职能状况的报告⁴³明确指出在规划和开展此类工作方面存在一些困难；

(c) **对独立监督机构的评估。**现行各问责制框架大多未提及如何评估监督机构本身的效力、效率(例如未提及内部审计师协会外部质量评估，也未提及联合国评价小组同行审评)。例如，联检组获悉2011年至2022年有14个组织的评价工作接受了审查(粮农组织、原子能机构、劳工组织、开发署、环境署、教科文组织、人居署、难民署、儿基会、工发组织、近东救济工程处、妇女署、世卫组织、粮食署)，但其中仅3个组织受到一次以上审查(粮食署在2014年和2021年、劳工组织在2017年和2022年、儿基会在2017年和2022年)。

3. 对履约进度落后或超前的情况作出反应

78. 2011年联检组报告的重点审查了对工作人员的制裁措施和纪律措施以及执行建议的情况。这方面的基准仍然有效，但现已扩大范围，涵盖更多措施和利益攸关方。

基准 14: 减轻影响。根据“不容忍不作为”原则，通过保密渠道及时向上级或有关单位报告重大违反问责契约情况，以便能及时按符合组织的风险偏好减轻违约行为的影响。

工具和指南：

- (a) 建立风险管理框架，包括风险偏好及风险上报机制；
- (b) 建立值得信任的保密举报渠道；
- (c) 制定明确的授权规则；
- (d) 提供充足的预算；
- (e) 适当探讨是否有机会与联合国其他组织采取共同举措。

基准 15: 改进制度。在流程责任人确定(或通过监督活动确定)已知违反问责契约的行为或今后可能发生的违约行为后，应妥善查明其根源，并根据“不容忍不作为”原则及时改进制度。

工具和指南：

- (a) 所有独立监督建议(来自内部审计、外部审计、评价的建议)有统一的存放处，从中易于按风险类别、风险程度、相关控制程序提取信息；
- (b) 明确规定审查执行情况方面的职能和职责；
- (c) 定期向相关理事机构通报独立建议的数量、风险水平、执行情况，以便讨论，包括讨论延迟执行建议的情况。理想的情况是将所有这些建议与风险管理框架或内部控制框架所用风险和控制类别挂钩；

⁴³ JIU/REP/2016/8。

- (d) 对于立法机关及理事机构、委员会、联检组、管理层监督、多边组织业绩评估网、捐助方审查等相关监测活动所产生的建议，应采用与独立监督机构相同的系统、风险类别、流程类别、控制类别、严格程度加以跟踪，所有管理人员均应将建议充分用于编制风险评估文件和内部控制框架；
- (e) 适当探讨是否有机会与联合国其他组织采取共同举措。

79. 用(关于执行和跟踪独立监督建议的)基准 15 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析：2011 年联检组报告很明确地提出须跟踪各项建议的执行情况，且须明确解释延迟执行建议或未执行建议的情况。联检组指出各组织的内部审计建议几乎均未与风险程度挂钩，也未与建议所涉及的流程挂钩。此外，各组织几乎均未明确报告已延迟多久未执行建议，也未说明组织因此而面临何种残余风险。这种情况在评价建议方面尤其常见。只有 3 个组织(教科文组织、国际民航组织、儿基会)表示其制定了统一的流程、控制、风险清单，所有改进建议均可对应该清单。另外至少有 11 个组织表示其正在努力制定这种统一清单。这其中包括难民署于 2022 年 4 月建立了在线合并监督建议跟踪工具，按月跟踪 2022 年以来难民署内部审计部门(监督厅)、审计委员会、联合检查组、难民署评价办公室所提各项建议的状况(所有建议均归入难民署 2022 年风险管理框架使用的相同风险类别)。执行率虽然似乎有所改善，但仍经常出现延迟执行的情况。**检查专员提请各组织注意，须在商定期限内执行建议，且须明确告诉行政首长如不执行建议就意味着接受哪些风险。**

基准 16: 对组织的问责。组织应认真对待对组织的问责，在通过适当流程查明违约行为和责任时，组织应坚决予以支持，如果就补救行动作出决定，应坚决执行。

基准 17: 对个人的问责。相关利益攸关方和组织应认真对待对个人的问责。在各级及时有效查明违约行为并就适当后果得出结论时，组织应予以支持，但所涉个人拥有适当的上诉权。

工具和指南：

- (a) 聘请独立的专业调查人员，提供充足的预算；
- (b) 制定涵盖所有相关利益攸关方的正式和非正式解决流程，做到明确而易于理解；
- (c) 应为法律办公室和参与这些流程的其他相关部门拨出充足的预算；
- (d) 最高层的基调应符合透明度原则及问责原则；
- (e) 如行政首长和管理层在其他方被认定对违约行为负有责任时不追责，则应追究行政首长和管理层的责任。

80. 用(关于不当行为信息的)基准 17 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析：检查专员请各组织就所调查的最常见违约情况提供信息。据收到的 12 份答复显示，最常见的问责行动是针对工作人员和编外人员的问责，其次是针对供应商的欺诈或违约诉讼。有些组织未公布这方面的信息。**检查专员强烈鼓励联合国系统各组织更全面地报告主要违约行为，说明所采取的所有行动，同时说明时间安排，在可行情况下要说明此流程所用资源(例如从最初怀疑到初步调查、从初步调查到最后调查、从最后调查到最后法律裁决各阶段的持续时间，无论行动是在内部还是通过法庭采取的；如果诉诸了上诉程序，还要说明其结果)。**

4. 沟通与学习

81. 2011 年联检组参考框架主要涵盖信息披露、工作人员制裁信息的披露等专题。修订版参考框架进一步阐述了这些概念，强调了沟通(而不仅仅是提供信息)是重要的工具，有助于利益攸关方之间建立信任，进而有助于履行问责契约。⁴⁴

基准 18: 内部沟通。组织重视与内部利益攸关方双向开展诚实的沟通，确认这种沟通对于增强问责与持续改进的组织文化具有重要意义。沟通方式上做到一致、高效益、高效率。

工具和指南：

- (a) 制定涵盖所有内部利益攸关方的内部沟通策略，根据需要加以调整(例如调整语言和技术性术语)；
- (b) 定期评估传播部门和其他地点的其他部门的沟通活动，以避免重复，确保相互一致，减少据认为无助于实现组织目标的支出；
- (c) 制定明确的内部信息披露政策，其中规定相关标准，做到既满足对透明度和沟通的需要，又满足对保密性和隐私性的需要，同时管控制作沟通产品的费用；
- (d) 适当探讨是否有机会与联合国其他组织采取共同举措。

基准 19: 对外沟通。组织重视与外部利益攸关方双向开展诚实的沟通，确认这种沟通对于增强问责与持续改进的组织文化具有重要意义。沟通方式上做到一致、高效益、高效率。

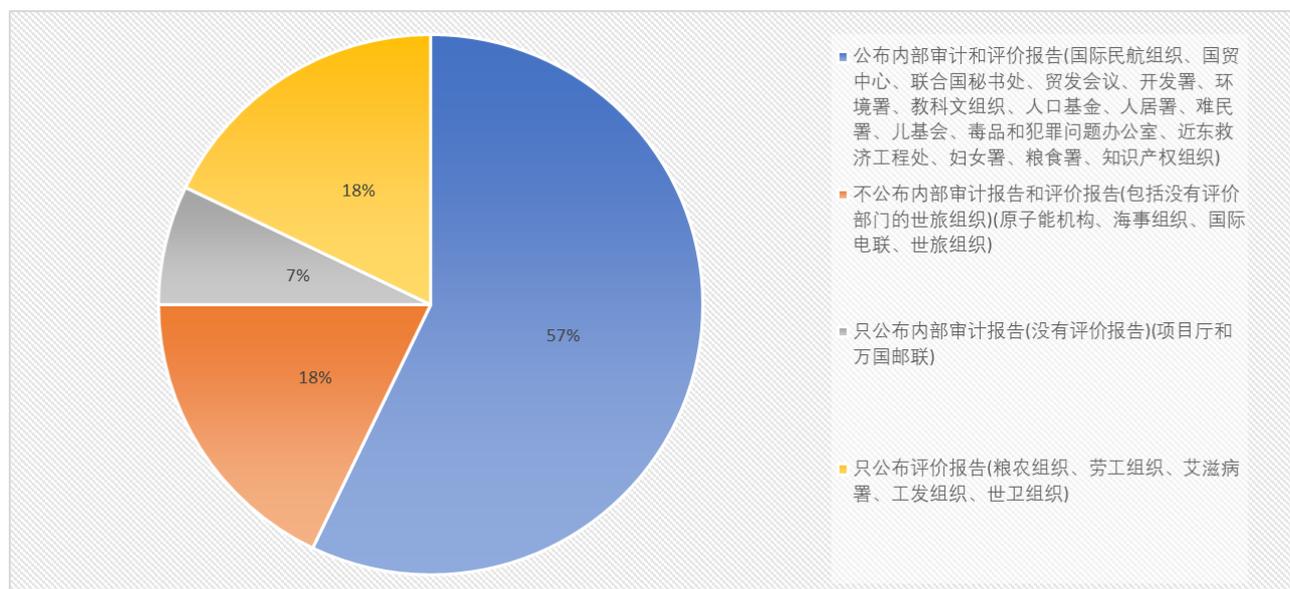
工具和指南：

- (a) 查明所有关键沟通渠道，包括组织管理层与理事机构之间的沟通渠道，也包括组织与捐助方等外部利益攸关方之间的沟通渠道；
- (b) 制定涵盖所有相关外部利益攸关方的对外沟通策略，根据需要加以调整(例如调整语言和技术性术语)；
- (c) 定期评估传播部门和其他地点各部门的沟通战略及活动，以避免重复，确保相互一致，减少据认为无助于实现组织目标的支出；
- (d) 制定明确的对外信息披露政策，其中规定相关标准，做到既满足对透明度和沟通的需要，又满足对保密性和隐私性的需要，同时管控制作沟通产品的费用；
- (e) 适当探讨是否有机会与联合国其他组织采取共同举措。

82. 用(关于内部审计和评价报告的披露的)基准 19 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析：如以下的图七所示，许多组织不全文公布审计报告或评价报告。但这些组织通常提供摘要(如粮农组织、原子能机构、海事组织、世卫组织、艾滋病署)，不过各组织在详细程度上差别很大。

⁴⁴ 儿基会正在依据 2021 年制定的首个知识管理战略制定该组织的学习战略，评价和审计职能部门等独立监督职能部门积极参与了这项工作。

图七
关于全文公布内部审计报告和评价报告的统计
(百分比)



资料来源：联检组依据各组织网站所提供证据作出的统计。

注：联合国秘书处的报告还涵盖贸发会议、环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室。

基准 20: 知识与学习。组织应确认知识与不断学习是组织和联合国系统保持韧性的重要工具。

工具和指南：

- (a) 制定知识与学习战略；
- (b) 培训政策应与知识与学习战略保持一致；
- (c) 制定学习战略时应考虑到以下活动：介绍、讨论管理机构和监督机构的审查结果(方式包括编写综合报告)；改进手册、模板的形式与内容；为新工作人员完成入职流程；完成工作人员交接流程；提供辅导；借调到其他组织等；
- (d) 培训课目应包含简单高效的问责制框架课程，对应于学习者在框架中所发挥的职能；
- (e) 定期评估所开展的培训与学习活动产生了多大效用；
- (f) 适当探讨是否有机会与联合国其他组织采取共同举措。

83. 用基准 20 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析：一些组织在问责制框架中提及学习。然而，这些组织均未说明如何切实总结良好做法，检讨险些失误的情况，从错误中吸取教训。联合国秘书处制定了问责制框架培训材料，但检查专员发现其他组织很少有此类培训。访谈表明，即使是各组织的高级工作人员也不完全了解是否有问责制框架以及框架有何内容。

5. 立法机关及理事机构提供的协助、提出的评估、作出的反应

基准 21: 立法机关及理事机构的职能。 组织的立法机关及理事机构应在问责制度中发挥关键作用。

工具和指南:

- (a) 应确保以适当的频率和议程举行相关会议;
- (b) 筹备会议时应履行应尽职责;
- (c) 组织应及时向立法机关及理事机构提供清晰、简明、重点突出的文件,使其能够履行职责;
- (d) 为立法机关、理事机构、行政首长之间进行讨论提供足够的时间;
- (e) 对会议期间所作决定应采取适当后续行动,及时落实各项要求和建议;
- (f) 应确保各立法机关及理事机构相互协调一致;
- (g) 对于治理结构的效力和效率、立法机关及理事机构的活动,应定期进行独立评估或自我评估。

E. 成分 5: 问责制框架指标

84. 接受审查的各组织均以各种方式衡量费用、业绩、风险,并有独立监督机构评估财务报表、治理风险管理、内部控制流程及方案(如有),但现有框架目前均未提及如何评估组织总体问责制框架的效力或效率。⁴⁵

85. 然而,特别是鉴于现有主要职能部门的预算增加,又鉴于 2010 年以来设立了一些新职能部门(如道德操守办公室、风险管理办公室、问责单位),加之捐助方开展了更多其他监测活动(如多边组织业绩评估网、单一捐助方审查等),因此目前了解资金使用及分配方式比 2011 年联检组报告发布时更为重要。行政和预算问题咨询委员会也证实了这一点。该委员会最近指出:“尽管问责制的概念是无形的,但仍有必要确定所涉的总体费用因素(即成本效益),也有必要查明在问责制方面已实施各项活动及举措的效用如何。”⁴⁶

86. 鉴于本次审查的范围和时间有限,不可能列出供所有组织用于整个框架的全部指标,但检查专员建议了至少 3 类指标(即效力、效率、总体成熟度,化为下文所述的 3 个高层次基准),然后对拟议的基准及现行做法提出了一些意见。

1. 效力

基准 22: 效力指标。 问责制框架包括一套指标,用以衡量框架主要成分及整个系统的效力,使管理层和立法机关及理事机构能够评估、讨论框架是否有助于实现问责契约的各项目标。

工具和指南:

- (a) 为框架的每个成分和整个框架阐明效力概念,同时指出这并非简单的线性系统,而是复杂系统,各成分之间存在联系和反馈环路;
- (b) 选择少量指标作为成分和系统两级的合适代用指标(例如对举报人保护流程的信任度可用以显示举报流程的效力,还可用以显示对高级领导层的信任度、对合作伙伴的信任度等);
- (c) 选择代用指标时应遵循以下标准:
 - (一) 尽可能利用现有指标;
 - (二) 尽可能利用现有的信通技术工具和系统;
 - (三) 指标应兼顾定量数据和定性数据(例如信任度、满意度);

⁴⁵ 见本报告开头词汇表中关于效力和效率的定义。

⁴⁶ A/76/728。

(四) 指标的原始数据应取自各种来源，如：系统自动生成的数据、自我评估得出的数据、管理层监督得出的数据、组织独立监督职能部门及外部监督职能部门得出的数据、联合国系统审查得出的数据、利益攸关方的反馈；

(五) 应考虑到不同来源在可靠性和独立性方面的差异，明确指出这些差异，并对证据进行交叉验证；

(六) 最好的指标不一定是按职能部门、业务部门或单位计算的指标，原因包括：(a) 许多职能部门涉及的框架成分不止一个；(b) 可能需要考虑框架全流程的效力，包括框架中不止一个职能部门和不止一个成分；

(d) 指标还应涵盖独立监督职能部门；

(e) 应从效力指标获得的证据用于制定适当的补救计划，在适当级别加以讨论；

(f) 适当探讨是否有机会与联合国其他组织采取共同举措。

87. 用基准 22 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析：

(a) **问责框架作为一套制度的效力。**收到的资料显示，只有 4 个组织将问责制框架作为一个整体系统进行了审查，这些组织是：国贸中心(由监督厅进行)、世卫组织(外部审计)、联合国秘书处(监督厅的咨询审查)、粮农组织(内部审计)；

(b) **对问责制框架各成分的独立监督。**可能通过两种方式对某个具体流程进行审查，一种是只对该流程进行审查，另一种是系统地审查该流程中的某些活动(作为较大范围专题审查的一部分，或作为项目级或国家级审查的一部分)。在后一种情况下，独立监督机构在一年当中可能会也可能不会收集足够的证据，用以就流程的整体效力作出结论，或将结论汇总起来与有关理事机构进行讨论。联检组在本次审查中曾请每个组织说明该组织 2010 年至 2022 年期间有多少次专门对联检组列出的一组流程进行了审查。以下的表 15 概述了审查结论。

表 15

已在一份专题报告中审计或评价主要问责流程的组织的占比(2010-2022 年)

超过 75%(16)	50%(11)至 75%(15)	25%(6)至 50%(10)	少于 25%(5 或更少)
<ul style="list-style-type: none"> 采购 	<ul style="list-style-type: none"> 风险管理 成果管理 	<ul style="list-style-type: none"> 道德操守职能部门 工作人员业绩管理 管理层监督 授权 	<ul style="list-style-type: none"> 战略规划 预算编制流程 对受影响人口负责^a 举报 受益人反馈机制 组织文化和价值观

资料来源：对联检组调查问卷的 22 份答复。

注：不包括通过项目审查、国家或区域审计或评价等与联检组调查问卷所列流程无关的其他间接审查。

^a 仅涉及防止性剥削和性虐待。

88. 检查专员注意到对关键流程进行审查得到的证据存在局限性，认为不能仅限于表 15 所示的证据，同时注意到独立证据对管理层和立法机关及理事机构具有重要意义，因此建议各组织执行以下建议，以提高控制制度和履约度，从而增强其问责制框架的效力。

建议 2

从 2025 年开始，联合国系统各组织的立法机关及理事机构应确保内部监督办公室的监督计划在合理时间框架内涵盖各自问责制框架的所有要素；如涵盖不全，应说明理由。

89. 检查专员指出尤其必须说明为什么审查范围不够全面，着重指出以下原因产生的局限性：预算有限；各组织采用自我风险评估的结论；依赖外部审计师进行审查；依赖联合国系统或其他可靠审查人员进行的其他审查。

2. 效率

基准 23: 效率指标。 问责制框架包括一套指标，用以衡量框架主要成分及整个系统的效率，使管理层和立法机关及理事机构能够评估、讨论框架是否有助于以最节省资源的方式实现问责契约的各项目标。

工具和指南：

- (a) 为框架的每个成分和整个框架阐明效力概念，同时指出这并非简单的线性系统，而是复杂系统，各成分之间存在联系和反馈环路；
- (b) 选择少量指标(例如对预算规划流程的信任度)作为成分和系统两级的合适代用指标；
- (c) 选择代用指标时应遵循以下标准：
 - (一) 尽可能利用现有指标；
 - (二) 尽可能利用现有的信通技术工具和系统；
 - (三) 指标应包括定量数据和定性数据；
 - (四) 指标的原始数据应取自各种来源，如：系统自动生成的数据、自我评估得出的数据、管理层监督得出的数据、组织独立监督职能部门及外部监督职能部门得出的数据、联合国系统审查得出的数据、利益攸关方的反馈、外部专业机构的评估数据；
 - (五) 应考虑到不同来源在可靠性和独立性方面的差异，明确指出这些差异，并对证据进行交叉验证；
 - (六) 最好的指标不一定是按职能部门、业务部门或单位计算的指标，因为许多职能部门涉及的框架成分不止一个，且可能需要考虑框架全流程的效力，包括框架中不止一个职能部门和不止一个成分；
 - (七) 指标还应涵盖独立监督职能部门；
- (d) 应依据以下标准选择效率指标所采用的成果信息：
 - (一) 应明确披露在监测所有相关成果方面遇到的困难、存在的局限性；
 - (二) 如果采用的是产出而不是成果，则应明确指出这一点，并应清楚说明理由；
 - (三) 成果信息应包括按最佳做法衡量的财务成果和非财务成果；
 - (四) 还应监测相关活动产生的积极和消极意外后果；
- (e) 应依据以下标准选择效率指标所采用的投入信息：
 - (一) 投入信息应包括按最佳做法衡量的财务投入和非财务投入；
 - (二) 与具体流程相关的投入应包括以下费用：
 - a. 流程责任人的直接费用；
 - b. 流程责任人支出的外部顾问(如咨询人)费用；
 - c. 流程责任人支出的内部顾问(如法律部门)费用；
 - d. 为流程所需硬件、软件等工具支出的维护费用；
 - e. 为参与实施流程的内部及外部利益攸关方支出的费用(例如为人员花费额外时间履行风险管理流程或工作人员评估流程而支出的费用)；
 - f. 非由流程责任人进行的监测和监督的费用；
- (f) 应将从效率指标获得的证据用于制定适当的补救计划，在适当级别加以讨论；
- (g) 适当探讨是否有机会与联合国其他组织采取共同举措。

90. 用基准 23 所含的一些工具和指南对现行框架进行了以下分析：

(a) **数据的可取得程度。** 在本次审查中，要求各组织就其独立监督职能部门、主要理事机构、与问责制有关重要流程所涉职能部门的费用提供数据(详情见附件二)。联检组人员还审评了各组织含有财务信息的重要公开文件。联检组注意到不易获得问责制流程关键参与单位的费用信息，而且各组织本身提供的信息也无法达到联检组所期望的详细程度。只有4个组织(联合国秘书处、难民署、

知识产权组织、教科文组织)就监督部门和非监督部门提供了相对全面的信息。其他组织只能提供所要求的部分信息,其中有些组织解释说未能提供信息的一个原因是一些职能部门归同一负责人领导但参与不同类型的活动(例如一些组织的审计部门、调查部门、评价部门归同一人领导),所以难以分清这些部门的费用;另一个原因是一些工作人员特别是外地工作人员同时从事多种活动(例如风险协调人或方案监测工作人员也参与方案设计)。检查专员指出审计和评价费用信息的披露程度有可能在相对较短的时间内提高,而把所有其他成分的投入信息加以量化可能需要较长的时间,特别是如果涉及到从事不止一种活动的职能部门。检查专员还指出,财务文件如果按成果和按费用类别分列费用信息,而不将其与活动或至少是与部门或单位挂钩,则很难理解,特别是从问责制的角度来看。

(b) 数据的可比程度。以上论述也突出表明,在用于汇总费用数据的类别上,联合国系统各组织之间存在重大差异,因此很难将各组织的数据加以比较。检查专员鼓励各组织继续一起努力商定共同的费用类别,供各组织统一采用。

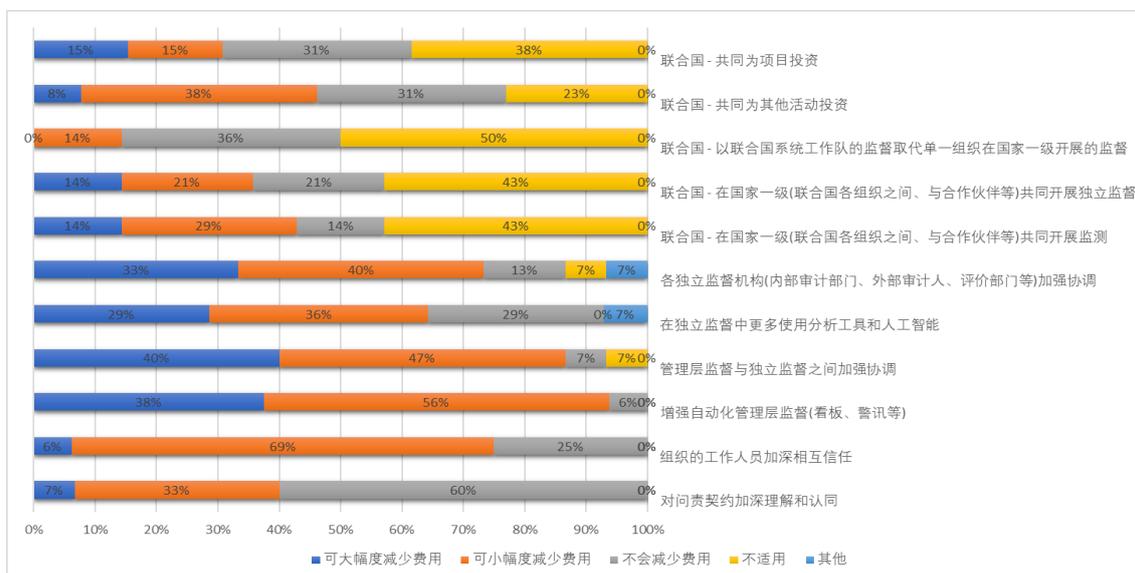
91. 鉴于联检组在获取费用信息方面遇到了困难,也鉴于费用是计算效率的起点,因此检查专员认为以下建议将有助于各组织提高透明度、加强问责制,并将有助于更好地讨论问责制框架这个系统如何提高效力和效率,从而有可能加强联合国系统各组织之间的协调与合作。

建议 3

从 2025 年起,联合国系统各组织行政首长应定期向其立法机关及理事机构报告问责制框架的执行情况及其为主要成分支出的费用。

92. 关于如何减少与问责制有关的费用,检查专员在收集数据过程中向参加组织询问了减少问责制费用的可能办法。各组织的答复见图八。大多数组织认为增强协调、改进分析方法最有可能显著降低费用。检查专员建议,在采取这些行动时还应考虑到与联合国系统其他组织合作可能产生协同效益。

图八
参加组织关于如何减少与问责制有关的费用的意见



资料来源:对联检组调查问卷问题 17 的答复。

3. 成熟度模型

基准 24: 成熟度模型。组织通过成熟度模型跟踪其问责制框架的进展情况，该模型最好与联合国系统其他组织制定的模型保持一致。

工具和指南：

- (a) 建立明确的标准来定义成熟度的每个级别；
- (b) 采用健全的方法评估是否符合了标准；
- (c) 定期对成熟度进行评估，与行政首长和立法机关及理事机构分享评估结果供讨论。

93. 检查专员认为执行以下建议将有助于提高透明度、加强问责制，并有利于联合国系统各组织增强一致性、协调性。

建议 4

联合国系统各组织行政首长应在 2024 年底前通过适当机构间机制进行协商，参照修订版联检组参考问责制框架制定联合国系统共同参考问责制框架的成熟度模型。

建议 5

联合国系统各组织行政首长应在 2025 年底前对照联合国系统共同问责制参考框架成熟度模型就各自问责制框架的成熟度编写评估报告，并与各自的立法机关及理事机构分享评估结果，供其参考。

94. 在本次审查中，检查专员提出了一个成熟度模型，其中采用了与管理问题高级别委员会第三十八届会议结论⁴⁷所规定结构相同的结构。在本次审查期间，一些组织提到了这一模型，认为是非常有用的工具，可用于支持评估和改进其风险管理流程，并可作为联合国系统各组织之间开展讨论的起点。

95. 该模型包括适用于修订版联检组参考问责制框架 5 个成分的 5 个成熟度等级，还包括另一个与整个系统有关的层面。关键的假设是，为确保问责制框架有效地实现其目标，每个成分将得到正式化，与其他成分整合，被充分利用，这样框架的成熟度就会随之提高。以下的表 16 说明了成熟度的不同阶段，表 17 进一步详述了相关标准。

⁴⁷ CEB/2019/5。

表 16
修订版联合检查组参考问责制框架成熟度的阶段

等级	说明	标准
等级 1	初始	并不正式具备所有成分。
等级 2	建设中	具备所有成分，但不具备所有要素。各成分未妥善地正式化，也未与其他成分适当结合或协调一致。
等级 3	已建成	所有成分均已具备并妥善地正式化，但尚未与其他成分适当结合或协调一致。
等级 4	高级	所有成分均已具备并正式化，与框架的其他成分适当结合并协调一致。然而，各成分之间的反馈环路仍有改进余地，执行的效力和效率也有提高余地。
等级 5	领先	所有成分均已具备并正式化，与框架的其他成分适当结合并协调一致。框架作为完全动态的系统运作，植根于问责制契约，不局限于内部，而是充分认识到与联合国系统、外部环境、组织的利益攸关方的联系，并可确保组织能切实有效地履行其问责制契约。

资料来源：联检组，编写依据包括：对良好做法的分析、联检组关于问责制相关专题的建议、对联合国系统现行各问责制框架的审查。

表 17
联合检查组关于建立联合国问责制框架成熟度模型的建议

	问责框架每个成分的标准	等级 1 - 初始	等级 2 - 建设中	等级 3 - 已建成	等级 4 - 高级	等级 5 - 领先
A	成分层面的评估标准					
1	成分已具备	有限	✓	✓	✓	✓
2	成分已正式化	有限	有限	✓	✓	✓
3	每个成分的所有基准均已具备	有限	有限	✓	✓	✓
4	每个成分的所有基准均已正式化	有限	有限	✓	✓	✓
5	所有相关利益攸关方均认识和理解各成分和基准	有限	有限	✓	✓	✓
6	与框架的其他成分结合并协调一致	有限	有限	有限	✓	✓
7	通过反馈环路发挥各成分之间的协同效益，确保框架具有高效力、高效率	有限	有限	有限	有限	✓
8	各成分的效力	有限	有限	有限	✓	✓
9	各成分的效率	有限	有限	有限	✓	✓
B	系统层面的评估标准					
1	认识到并理解问责制框架是复杂、动态、相互关联的系统	有限	有限	有限	✓	✓
2	整个问责制框架作为动态系统的效率和效力	有限	有限	有限	有限	✓

资料来源：联检组，编写依据包括：对良好做法的分析、联检组关于问责制相关专题的建议、对联合国系统现行各问责制框架的审查。

附件一

联合检查组 2011 年建议的执行情况

以下是 2011 年联检组报告所载的建议。应当指出，2011 年联检组只有 25 个参加组织，因为妇女署、艾滋病署、国贸中心是在 2011 年之后加入联检组的。

建议 1。联合国系统的组织若尚未制定独立的问责制框架，则其行政首长应优先参照本报告所载基准制定此种框架。

建议 2。联合国系统的组织若尚未根据成果管理制办法作出决定，确保分配必要资源用以执行组织的战略计划和成果管理制，则其立法机构应作出此种决定。

建议 3。行政首长应将评价(包括自我评价结果)纳入其向立法机构提交的年度报告。

建议 4。组织若尚未向工作人员通报对工作人员采取纪律措施的决定，则其行政首长应通报此类决定，包括(在年度报告附件中和网站上)发布相关信息，说明违规行为及所采取的措施，同时确保有关工作人员匿名。

建议 5。行政首长应指示人力资源司建立表彰杰出业绩的机制，包括制定创造性的方式方法，通过奖励、奖赏等激励措施来激励工作人员。

建议 6。行政首长若尚未制定和执行信息披露政策，则应制定和执行此类政策，紧急在组织内提高透明度、加强问责制，并就此向立法机构报告。

建议 7。大会等立法机构应请行政首长对相关问责制框架和制度的执行情况进行后续评价，供前者在 2015 年审议。

关于上述建议的执行情况，见以下的表 A.1、表 A.2。

表 A.1

各组织自我报告的对 2011 年联合检查组报告所载所有建议的接受和执行情况

建议对象	预期效应	联合国及其各基金和方案														专门机构和原子能机构											
		联合国*	艾滋病毒	贸发会议	毒品和犯罪问题办公室	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿基会	粮农组织	项目署	劳工组织	粮农组织	教科文组织	国际民航组织	世界卫生组织	万国邮政联盟	国际电信联盟	气象组织	海事组织	知识产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
建议采取行动		☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
建议 1	E a		√√									√√			√√	√	√		√√	√√	√√	√	√√	√√	NR	√√	
建议 2	L f	√√		NR	NR	√√	?	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	NR	NR	
建议 3	E d	√√	√√	√√	√√	√√	?	√√	√√		√√	√√		√√	√√	√√	√√	√√	√√	√	√√	√√	√√	√√	NR	√√	
建议 4	E d		√√							√√			√√	X ^a		√√	√√	√√	√√	?	X	?	√√	√√	NR	X	
建议 5	E b	√√	√√	NR	NR	√√	?	√√	√√	√√	√√		√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	X	√√	√√	√√	NR	√√	
建议 6	E b/o	√√	√√	NR	NR		?	√√	√√	√√				√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	NR	√√	
建议 7	L C	√√																									

图例:

L: 供立法机关作出决定的建议

E: 供行政首长采取行动的建議

☐: 无需此组织采取行动的建議

√√: 已执行建議

√: 正在执行建議

NR: 据认为是否接受此建議并无意义

X: 未接受建議

?: 未收到该组织对接受建議的正式确认

预期效应: a: 问责制得到促进 b: 最佳做法得以推广 c: 协调与合作得以加强 d: 控制程序与合规状况得到加强

e: 效力得到提高 f: 节省大量资金 g: 效率得到提高 o: 其它

2023 年 3 月从网络跟踪系统提取的信息。

* 涵盖 ST/SGB/2002/11 号文件所列各实体, 不包括贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署、难民署、近东救济工程处。

^a 劳工组织正在考虑根据即将采用的新制度审查其决定, 这将符合此建議。

表 A.2
联合检查组对建议 1 执行情况的审查

联检组参加组织		组织属于联合国秘书处		据 2011 年联检组报告已有问责制框架 ^a	经联检组核证的最新问责制框架(2022 年)	组织在联检组网络跟踪系统中提交的信息(建议 1)	对执行情况的评论	首协会模型实施情况 ^b
		2011	2022					
1	粮农组织			否	是(2014 年, 2020 年修订)	已执行		已采用
2	原子能机构			否	是(2018 年, 2021 年修订)	已执行		已采用
3	国际民航组织			否	否(进行中)	进行中		已采用
4	劳工组织			是(2010 年)	是(2010 年)	不适用		已采用
5	海事组织			否	否(进行中, 2022 年草案已交联检组)	进行中		已采用
6	国贸中心 ^c (2011 年不属于联检组)	√	√	不适用	是(2014 年)	不适用(2011 年不属于联检组)		已采用
7	国际电联			否	是(2022 年)	已执行		已采用
8	联合国秘书处			是 - 秘书处 (2010 年)	是(2010 年)	不适用		已采用
9	艾滋病署			否	是(2018 年)	已执行		已采用
10	贸发会议	√	√	是 - 秘书处	见联合国秘书处	不适用		已采用
11	开发署			是(2008 年)	是(2008 年)	不适用		已采用
12	环境署	√	√	是 - 秘书处	见联合国秘书处	不适用		已采用
13	教科文组织			否	否(进行中, 2022 年草案已交联检组)	进行中		已采用
14	人口基金			是(2007 年)	是(2007 年, 修订中)	不适用		已采用
15	人居署	√	√	是 - 秘书处	见联合国秘书处	不适用		已采用
16	难民署	√		否	否(进行中)	不适用	进行中	已采用
17	儿基会			是(2009 年)	是(2009 年, 2022 年修订)	不适用		已采用
18	工发组织			否	是(2021 年)	已执行		已采用
19	毒品和犯罪问题办公室	√	√	是 - 秘书处	见联合国秘书处	不适用		已采用
20	项目署			是(2008 年)	是(2008 年)	不适用		已采用
21	近东救济工程处	√		否	否	不适用	进行中	进行中
22	妇女署(2011 年不属于联检组)			不适用	否	不适用(2011 年不属于联检组)	自我评估认为已具备所有关键成分, 不需	已采用

联检组参加组织		组织属于联合国秘书处		据 2011 年联检组报告已有问责制框架 ^a	经联检组核证的最新问责制框架(2022 年)	组织在联检组网络跟踪系统中提交的信息(建议 1)	对执行情况的评论	首协会模型实施情况 ^b
		2011	2022					
							要正式的问责制框架	
23	世旅组织			否	否	未接受 2011 年联检组的建议	2011 年的建议均未接受	已采用
24	万国邮联			否	否	已执行	自我评估认为已具备所有关键成分，不需要正式的问责制框架	进行中
25	粮食署			否	否	已执行	建议已执行，提到“粮食署监督框架(2018 年)”	已采用
26	世卫组织			是(2006 年)	是(2015 年修订)	..		已采用
27	知识产权组织			否	是(2014 年，2019 年修订)	已执行		已采用
28	气象组织			否	是(2021 年)	已执行		已采用

资料来源：联检组网络跟踪系统(依据各参加组织联检组协调人的回复)，2022 年 11 月 10 日访问。

注：难民署和近东救济工程处 2011 年列入联合国秘书处类别，但 2022 年不列入该类别。

^a “否”表示联检组在 2011 年建议该组织建立问责制框架(建议 1)。

^b 首协会，高管会看板。可查阅 <https://unsceb.org/hlcm-dashboard> (2023 年 3 月访问)。

^c 贸发会议和世界贸易组织合办的合作机构。

附件二

主要问责职能部门的费用

方法说明：

(a) 并非所有组织提供的费用数据都能达到联检组要求的详细程度，原因是各组织采用的类别和汇总程度与联检组所要求的不同；

(b) 第三线职能部门：比其他职能部门更容易获得数据，因为这些部门是中央机构。然而，并非总能分清审计部门和调查部门的费用；对于审计部门和评价部门归同一人领导的组织而言，并非总能分清审计部门和评价部门的费用；

(c) 第二线职能部门：数据不太一致，也不太容易获得，因为其中一些活动不太集中，一些人员(特别是国家办事处和区域办事处的人员)可能行使不止一项职能；

(d) 第二线职能部门：很难分清问责制每个成分的费用。

使用以下表 B.1、B.2、B.3、B.4 中数据时的注意事项：

请注意，此信息仅供参考，因为：(a) 2023 年的某些情况可能与 2020 年不同；(b) 特别在涉及第二线部门、第三线部门、立法机关几理事机构时，不易比较同一组织内部不同部门的长期数据，也不易比较各组织的长期数据。

表 B.1
主要独立监督职能部门的费用(美元)(2010 年和 2020 年)

	组织	内部审计		调查		内部审计和调查		评价 (不包括分散化的职能部门)		外部审计 (包括旅费)		联检组 ^a	
		2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020
1	粮农组织	..	..	..	..	4 556 000	4 542 000	2 991 500	3 993 000	..	..	263 600	286 958
2	原子能机构	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	144 980	110 669
3	国际民航组织	..	955 337 ^b	..	..	740 552	..	..	317 000	..	..	72 490	38 065
4	劳工组织	..	..	..	..	1 210 027	1 694 388	1 039 895	1 484 944	527 717	533 700	144 980	121 948
5	海事组织	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1 328 205	19 770	11 983
6	国贸中心 ^c	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0	0
7	国际电联	..	..	..	..	429 551	763 904	..	18 112	59 516	13 850	32 950	35 245
8	联合国秘书处	27 772 600	35 903 300	4 592 300	16 267 300	32 364 900	52 170 600	4 386 050	4 809 800	11 024 850	14 230 300	1 008 270	2 028 700
9	艾滋病署	250 000	277 423	-	30 000	..	..	..	1 230 000	22 500	37 500	0	33 130
10	贸发会议 ^d	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
11	开发署	..	..	..	..	12 040 383	19 857 247	6 669 226	10 665 175	895 415	1 122 484	1 403 670	902 977
12	环境署 ^d	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0	0
13	教科文组织	483 800	3 730 000	218 000	1 352 000	701 800	5 082 000	92 000	851 600	434 000	1 075 000	164 750	125 472
14	人口基金	3 182 092	3 896 460	734 026	2 299 303	3 916 298	6 195 298	355 543	3 209 023	274 518	386 208	171 340	171 291
15	人居署 ^d	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0	0
16	难民署	2 809 070	5 894 704	1 522 985	5 516 025	4 332 055	11 410 729	1 576 464	5 819 332	556 624	789 052	355 860	721 113
17	儿基会	..	..	..	..	8 000 000	9 677 090	3 800 000	9 389 595	..	1 042 466	751 260	1 043 252
18	工发组织	..	..	..	..	968 591	1 074 051	999 032	700 503	245 495	242 561	59 310	49 343
19	毒品和犯罪问题办公室 ^d	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0	0
20	项目署	..	..	..	..	1 700 000	3 183 000	200 000	0	..	..	243 830	146 619
21	近东救济工程处	..	932 834	..	1 057 370	..	..	..	500 591	..	377 360	191 110	243 191
22	妇女署	..	..	..	..	..	1 997 000	..	2 578 000	..	..	..	62 736
23	世旅组织	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	6 590	4 934
24	万国邮联 ^c	..	98 000	0	0	..	..	..	..	0 ^e	0	13 180	14 803
25	粮食署	..	7 454 647	..	5 849 800	5 818 000	13 304 447	4 900 000	11 300 000	385 000	380 000	731 490	1 070 743
26	世卫组织	..	..	..	..	3 600 000	5 600 000	..	2 140 000	430 211	450 000	718 310	735 210
27	知识产权组织	857 841	1 408 549	325 658	534 721	1 183 499	1 943 270	344 006	564 848	148 172	207 586	163 554	69 785
28	气象组织	..	..	..	..	..	800 000	..	125 000	..	153 000	26 360	19 032

资料来源：各组织对联检组调查问卷的答复。

^a 不包括最终年度调整数。

^b 国际民航组织使用监督厅的调查服务，在需要时才使用。

^c 没有国贸中心的信息，因为该组织决定只作为观察员参加审查；也没有万国邮联的信息，因为该组织未能在商定时限内对调查问卷作出答复。

- ^d 联合国秘书处对调查问卷的答复也涵盖贸发会议、环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室，但未分别提供这些组织的财务信息。
- ^e 瑞士联邦审计局根据总条例第 149 条免费向万国邮联提供外部审计服务。

表 B.2

关键管理职能部门的费用(美元) - 第一部分(2010 年和 2020 年)

	组织	道德操守		战略方面的规划、 监测和报告		管理和业绩方面的规划、 监测和报告		财务方面的规划、 监测和报告		遵守规定的情况		方案监测和评价	
		2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020
1	粮农组织	法律办公室行使双重职能	法律办公室行使双重职能	4 636 000	5 923 000	..	..	8 733 000	6 899 500	..	..	..	..
2	原子能机构	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
3	国际民航组织	无道德操守职能部门	235 499	..	765 533	..	..	2 708 721	2 744 212	..	..	..	..
4	劳工组织	100 741	147 691	4 506 926	2 207 880	11 138 741	11 641 529	7 467 427	7 137 375	222 224	516 296	1 039 895	1 484 944
5	海事组织	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
6	国贸中心 ^a	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
7	国际电联	无道德操守职能部门	383 550	4 461 120	8 525 463	..	..	4 309 096	9 092 265	..	..	..	..
8	联合国秘书处	3 410 900	4 115 500	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
9	艾滋病署	无道德操守职能部门	200 000	..	..	600 000	900 000	3 500 000	3 500 000	700 000	1 650 000	..	..
10	贸发会议 ^b	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
11	开发署	745 788	1 116 483	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
12	环境署 ^b	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
13	教科文组织	719 300	1 192 000	694 800	1 544 000	694 800	1 544 000	7 496 700	10 926 000	983 800	2 200 000	983 800	851 600
14	人口基金	366 090	515 252	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
15	人居署 ^b	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
16	难民署	659 077	3 193 554	4 887 598	11 530 812	..	..	4 759 836	6 841 418	2 868 705	4 646 019	..	15 289 162
17	儿基会	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
18	工发组织	..	287 784	1 717 138	1 550 265	7 856 570	14 128 607	4 916 402	4 439 895	..	..	..	..
19	毒品和犯罪问题办公室 ^b	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
20	项目署	无道德操守职能部门	1 093 667	19 600 000	14 500 000	10 960 000	15 700 000	26 600 000	13 800 000	..	..	..	..
21	近东救济工程处	..	263 410	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
22	妇女署	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
23	世旅组织	无道德操守职能部门	部门行使双重职能, 包括文化与社会责任	..	2 782 481	..	..	143 959	0	..	..	..	..
24	万国邮联 ^a	..	30 000	400 000	480 000	..	..	398 000	418 000	..	..	100 000	120 000

	组织	道德操守		战略方面的规划、 监测和报告		管理和业绩方面的规划、 监测和报告		财务方面的规划、 监测和报告		遵守规定的情况		方案监测和评价	
		2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020
25	粮食署	500 000	1 400 000	4 900 000	20 700 000	8 000 000	9 200 000	7 800 000	9 800 000	..	..	..	3 500 000
26	世卫组织	300 000	1 100 000	4 900 000	4 000 000	4 900 000	4 000 000	37 700 000	33 200 000 ^c	..	..	4 900 000	4 000 000
27	知识产权组织	156 478	419 166	..	..	639 431	1 739 650	5 791 800	8 114 201	..	..	..	..
28	气象组织	..	63 000	200 000	200 000	200 000	200 000	..	475 000	..	280 000	..	385 000

资料来源：各组织对联检组调查问卷的答复。

^a 没有国贸中心的信息，因为该组织决定只作为观察员参加审查；也没有万国邮联的信息，因为该组织未能在商定时限内对调查问卷作出答复。

^b 联合国秘书处对调查问卷的答复也涵盖贸发会议、环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室，但未分别提供这些组织的财务信息。

^c 整个组织全球范围开展财务规划、监测、报告工作的费用，其中还包括最后一栏中的方案监测和评价费用。

表 B.3
关键管理职能部门的费用(美元) - 第二部分(2010 年和 2020 年)

	组织	分散评价		法务部门		监察员办公室		风险管理		检查	
		2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020
1	粮农组织	..	..	3 758 000	5 648 000	..	319 500	..	..	..	..
2	原子能机构	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
3	国际民航组织	..	..	1 485 773	1 738 502	..	..	..	..	..	..
4	劳工组织	..	..	1 725 527	1 825 358	407 081	291 402	..	188 100	..	..
5	海事组织	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
6	国贸中心 ^a	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
7	国际电联	..	..	522 060	1 184 743	..	..	..	..	..	..
8	联合国秘书处	..	..	28 599 550	32 249 500	4 420 400	5 860 700	..	..	包含在 监督厅 费用中	包含在 监督厅 费用中
9	艾滋病署	..	..	100 000	700 000	..	..	..	..	..	..
10	贸发会议 ^b	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
11	开发署	..	..	2 921 820	3 649 708	488 636	698 817	..	..	..	..
12	环境署 ^b	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
13	教科文组织	75 000	851 600	3 854 800	5 633 000	983 800	2 200 000	694 800	1 544 000	..	..
14	人口基金	..	..	..	..	145 242	120 566	..	..	..	..
15	人居署 ^b	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
16	难民署	..	..	1 616 273	4 950 497	735 313	984 283	1 222 661	6 798 611	1 752 610	不适用
17	儿基会	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
18	工发组织	..	..	816 636	738 646	..	..	..	..	..	..
19	毒品和犯罪 问题办公室 ^b	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
20	项目署	..	..	..	..	..	..	400 000	..	..	..
21	近东救济 工程处	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
22	妇女署	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
23	世旅组织	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
24	万国邮联 ^a	..	..	893 480	1 008 200	10 738	..	..	..	..	..
25	粮食署	..	2 670 000 ^c	3 628 812	6 106 175	500 000	1 200 000	..	..	..	5 849 800
26	世卫组织	..	..	3 100 000	6 100 000	900 000	900 000	..	5 700 000	..	..
27	知识产权组织	..	..	2 766 133	3 617 865	161 739	265 573	1 267 637	1 312 432	163 554	169 334
28	气象组织	..	..	..	680 000	..	38 000	210 000	210 000	..	..

资料来源：各组织对联检组调查问卷的答复。

^a 没有国贸中心的信息，因为该组织决定只作为观察员参加审查；也没有万国邮联的信息，因为该组织未能在商定时限内对调查问卷作出答复。

^b 联合国秘书处对调查问卷的答复也涵盖贸发会议、环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室，但未分别提供这些组织的财务信息。

^c 根据粮食署 2020 年年度评价报告。可查阅 https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000128219/download/?_ga=2.143453301.1106915587.1680168231-316465468.1679936098。2021 年成本增至 670 万美元。

表 B.4
立法机关及理事机构的费用(美元)(2010 年和 2020 年)

组织	审计和监督委员会		立法机关		主要理事机构		行政首长办公室		立法机关及理事机构的秘书处		其他委员会
	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2020
原子能机构	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用
劳工组织	171 781	304 235	6 730 336	12 542 025	2 887 922	9 242 075	4 542 728	3 489 790	27 753 382	8 780 045	不适用
海事组织	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	66 469 400	44 871 795	不适用
国际电联	不适用	15 956	535 999	177 395	1 629 896	不适用	1 436 978	1 441 690	597 524	655 143	不适用
教科文组织	不适用	不适用	不适用	不适用	13 305 400	10 585 000	9 708 900	9 486 000	不适用	不适用	不适用
难民署	不适用	6 689	不适用	不适用	59 014	142 878	4 140 092	5 388 429	2 025 471	2 192 879	428 635
工发组织	不适用	70 576	578 041	343 514	1 524 458	1 119 160	2 103 030	1 453 880	1 008 255	721 059	173 013
项目署	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用
知识产权组织	不适用	212 955	不适用	不适用	1 950 340	38 480	4 660 799	6 131 606	不适用	不适用	不适用
近东救济工程处	不适用	0 ^a	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用
粮食署	不适用	199 280	不适用	不适用	不适用	不适用	5 000 000	4 800 000	5 800 000	5 800 000	不适用
气象组织	不适用	42 000	不适用	480 000	不适用	105 000	不适用	55 000	不适用	200 000	不适用
艾滋病署	不适用	不适用	不适用	不适用	500 000	517 856	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用
粮农组织	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	4 237 500	4 160 000	14 336 500	10 746 000	不适用
联合国秘书处	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	1 130 750	725 300	不适用	不适用	不适用
国际民航组织	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	690 918	748 284	不适用	不适用	不适用
儿基会	不适用	0 [*]	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用
妇女署	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用
开发署	96 906	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用
人口基金	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用
世卫组织	不适用	180 000	不适用	不适用	1 600 000	3 340 000	不适用	不适用	13 100 000	13 000 000	480 000

资料来源：各组织对联检组调查问卷的答复。

^a 审计咨询委员会在 2020 年没有费用，因为在这个疫情之年所有活动均为远程参与，因此未支出差旅费。

附件三

各参加组织应就联合检查组的建议采取的行动概览

报告	预期效应	联合国及其各基金和方案														专门机构和原子能机构														
		首协会	联合国*	艾滋病署	贸发会议	国贸中心**	开发署	环境署**	人口基金	人居署**	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室**	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织
建议采取行动		<input checked="" type="checkbox"/>																												
供参考		<input checked="" 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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1	a		L	L	L	L	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 2	a、e		E	E	E	E	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 3	a、c		L	L	L	L	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 4	d		E	E	E	E	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 5	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

图例：

L：供立法机关及理事机构作出决定的建议

E：供行政首长采取行动的建議

：无需组织采取行动的建議

预期效应：

a：透明度和问责制得到促进 **b**：良好/最佳做法得以推广 **c**：协调与合作得以加强 **d**：一致性和统一性得以加强

e：控制和合规得以加强 **f**：有效性得以提高 **g**：节省大量经费 **h**：效率得以提高 **i**：其他。

* 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。

** 属于大会并遵循联合国秘书处问责制框架的组织。联合国秘书处如有相关准则，所采取的行动应予以遵守。