

**第六十届会议**

临时议程* 项目 122 和 123

财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告**审查联合国行政和财政业务效率****秘书长的报告******加强联合国问责制的措施****摘要**

大会 2004 年 12 月 23 日第 59/272 号决议要求秘书长每年向大会提交一份报告，说明秘书处为加强问责制而采取的措施。本报告是根据该决议提交的。报告是在联合国在组织方面面临一系列前所未有的挑战之际编写的。为了应对这些挑战，秘书长重新审查了问责和监督机制，根据以下三个主要要点制定了一系列措施：问责制；透明度；道德。报告概述了这些新的措施和其他已经开始执行的措施，并按以下标题对其进行了阐述：加强问责制框架的措施；加强监督机制的措施；确保行动合乎道德；提高透明度；其他措施。此外，报告还答复了大会另外在 2004 年 12 月 23 日第 59/264 A 和 2005 年 6 月 22 日第 59/264 B 号这两项决议中分别提出的要求：(a) 通过秘书处进行审查，在分析同各审计委员会开展工作情况的基础上提出报告；(b) 提交报告，说明在规定执行监督机构有关建议的时限方面取得的进展。这两个要求都是为改进问责制采取的有关措施的一个组成部分。

* A/60/150。

** 由于要进行广泛协商，因此提交本报告的时间推迟。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	4
二. 加强问责制框架的措施	4-14	4
A. 把问责制小组重新设立为管理业绩委员会	5-7	4
B. 改进决策级别的决策文件	8	5
C. 为高级官员举办强制性上岗培训方案	9	5
D. 为方案的交付规定预期业绩	10-12	5
E. 加强业绩评估制度	13	6
F. 要求工作人员承担财务责任	14	6
三. 评估同联合国系统内以及其他国际组织的审计和 监督委员会开展工作的情况	15-22	7
四. 加强监督机制	23-38	8
A. 设立联合国监督委员会	24-28	8
B. 加强预防欺诈和腐败行为的机制	29-32	10
C. 加强内部监督事务厅(监督厅)的努力	33-35	10
D. 审查施政结构和问责报告的格式	36-38	11
五. 确保行为合乎道德	39-50	11
A. 拟设立联合国道德问题办公室	40	12
B. 高级官员披露财务	41-42	12
C. 揭发错失行为或报告不合规定之处和不当行为不受报复	43	12
D. 加强行为守则和有关利益冲突的规定	44-45	12
E. 把道德问题列入工作人员培训方案	46	13
F. 工作场所不受骚扰	47	13
G. 外地人员进行性剥削和性虐待指控的处理	48-49	13
H. 分发秘书长就纪律事项作出的裁决的信息	50	14
六. 提高透明度	51-58	14

A.	联合国信息的获取	52	14
B.	高级官员的挑选和任命	53-54	14
C.	高级审查小组	55	15
D.	外部对采购制度的确证	56-57	15
E.	会计标准	58	15
七.	执行各监督机构的建议的时限	59-62	16
八.	结论和建议	63-65	16
附件			
一.	问责制框架		17
二.	有关审计委员会和监督委员会的调查结果		18
三.	2002-2003 年期间为执行审计委员会建议规定时限和建议的执行情况		20

一. 引言

1. 大会在 2004 年 12 月 23 日第 59/272 号决议第 9 段中要求秘书长在题为“审查联合国行政和财政业务效率”的议程项目下每年向大会提交一份报告，说明秘书处为加强问责制而采取的措施，本报告就是根据这一要求编写的。报告也是根据大会在 2004 年 12 月 23 日第 59/264 A 号决议第 11 段和 2005 年 6 月 22 日第 59/264 B 号决议第 7 段中分别提出的要求编写的，大会在这两段中要求评估联合国系统内和其他国际组织各审计委员会的经验，并评估在规定执行审计委员会建议的时限方面取得的进展。

2. 自向大会提交上一份题为“问责制和责任制”的报告（A/55/270，2000 年 8 月 3 日）以来，一直在努力加强联合国的问责制。但是，秘书处目前在组织方面正面临一系列前所未有的挑战，暴露了联合国工作方式的缺陷。因此，秘书长正采取在他权限范围内可以采取的其他行动，尤其是在问责制框架、监督、道德和透明度等重大领域中。

3. 报告按以下标题分为六个部分：加强问责制框架的措施，评估与各审计委员会开展工作的经验；设立监督机制；确保行为合乎道德；提高透明度；及时执行监督机构的建议。

二. 加强问责制框架的措施

4. 联合国的问责制框架是一个以大会为首的结构，责任从秘书长、高层管理人员和中层管理人员一直下达到所有工作人员。本报告附件一按主题列出了这一结构和支持这一结构的有关机制。在结构的每一个层次都必须有明确规定的责任和预期成绩，并有能够定期正式评估业绩的机制。报告本节阐述的措施旨在确保：(a) 为秘书长提供必要的咨询，以便适当评估高层管理人员的业绩；(b) 决策级别作出的决定得到明确理解和落实；(c) 高层管理人员知道对他们有什么期待；(d) 对包括管理人员在内的所有工作人员进行正式评估的机制得到改进。

A. 把问责制小组重新设立为管理业绩委员会

5. 通过颁发于 2005 年 5 月 13 日生效的秘书长公报（ST/SGB/2005/13），秘书长用管理业绩委员会取代了问责制小组。委员会的职权范围和职责比以前的问责制小组更为明确，规定得更详细。委员会将在高层管理人员业绩问题上，为秘书长提供咨询。它的职能包括审查监督委员会（见本报告第四节）的重大建议，确保管理人员对监督机构指出的重大管理问题采取行动。它还监督高层管理人员是如何行使下放给他们的权力的，其中包括监测他们在实现人力资源行动计划目标方面的业绩和审查秘书处为管理层实行问责制采用司法程序的结果。

6. 管理业绩委员会的成员由秘书长任命，任期两年，可以连选连任。委员会成员报刊由常务副秘书长担任的主席，并有副秘书长级别成员两人和一名公共部门管理方面的外部专家一人。

7. 常务副秘书长 2005 年 7 月主持召开了管理业绩委员会的第一次组织会议，对管理业绩数据的现有来源进行了审查。要求管理部对其他同等组织评估业绩的方法进行审查，以期提出建议，规定一套既包括方案编制职能又包括管理职能的数量和质量业绩指标，以便能够在高级别对高层管理人员的业绩进行评估。预计委员会将在 2005 年第四季度的下一次会议上审议这些建议。

B. 改进决策级别的决策工作

8. 秘书长确认高层及时做出决策的重要性，并确保有追究高层管理人员采取后续行动的责任的机制，设立了一个高级管理小组，作为他 1997 年初步改革方案的一部分。小组由秘书处各部和联合国各办事处、基金和方案的主管组成。因此，联合国系统内的协调和统一已经有所加强。虽然小组作为一个交流信息的机构，发挥了真正的作用，但是要及时有效地做出决策，规模实在太太大。因此，设立了两个规模小一些的高级别委员会：政策委员会和管理委员会，均由秘书长来主持。两个委员会的工作方式确保期望明确，责任分明，执行时限明了。到 2005 年 6 月 30 日时，政策委员会自 2005 年 5 月成立后已经召开了 6 次会议，并就一系列广泛问题，向秘书长提出了政策对策。管理委员会于 2005 年 5 月 20 日召开了第一次会议，审查管理改革迄今为止取得的进展，并在 2005 年 7 月召开会议，认可了一系列改革建议。

C. 为高级官员举办强制性上岗培训方案

9. 需要采取更加有力的做法来确保高级官员充分了解联合国整个规章条例、行为守则和管理系统制度。为了满足这一需求，维持和平行动部 2005 年 6 月首次为一些外地特派团新任命的领导人举办了上岗培训班。培训方案准备每两年举办一次，设有关于行为和管理业绩要求的课程。与此同时，正在联合国秘书处其他部门为高级别应聘人员制订范围更大的上岗培训方案。预计将在 2005 年底开办这一方案。已经起草了一个关于下放权力的合并参考指南，它既是上岗培训方案的培训辅助工具，又是一份明确开列下放给高级官员的责任的参考文件。

D. 为方案的交付规定预期业绩

10. 切实明确衡量方案交付情况是问责制框架的一个重要组成部分。为此，作为秘书长第一轮改革的一部分，实行了按成果编制预算制度。目前已经为所有方案，其中包括维持和平特派团，制订了一套全面的业绩指标。2004-2005 年方案预算和 2006-2007 年拟议方案预算还列入了基线和指标等业绩计量。

11. 为了最大限度发挥这些业绩指标的效益，正在加强监测和评价工作。内部监督事务厅（监督厅）在提交给大会的关于加强评价结果在方案设计、方案交付和

政策指导方面的作用的报告（见 A/59/79）中，提出了最新的建议和（与联合检查组共同起草的）关于加强方案业绩的监测和评价的进一步具体提案（A/60/73）。正在采取的措施包括改进数据收集和监测系统，加强自我评价。方案主管要在其 2006-2007 两年期拟议预算中列入足够资源，以便切实对方案业绩进行评价。

12. 在改进监测与评价以及在两年期方案计划和方案预算中列入有关业绩指标的基础上，将通过方案业绩报告，向会员国和新设立管理业绩委员会客观地报告业绩。管理业绩委员会据此和监督厅和联检组提交的独立视察和评价报告，就能为秘书长提供必要的咨询意见，要求他的高层管理人员对他们在执行工作方案过程中取得的结果负责。

E. 加强业绩评估制度

13. 电子考绩制度是整个问责制框架的一部分，它是为确保工作人员对其业绩负责而采用的一个正式工具。该制度的基本目的是建立一个公平、公正、透明和可以衡量的业绩管理制度，以便于建立一种注重成果的文化，承认和奖励优秀业绩，同时对不良业绩进行适当处理。这一制度适用于所有工作人员和管理人员，但部门主管不在此列，目前每年通过方案管理计划对其进行评估。电子考绩制度加强了原先的考绩制度，是在整个秘书处进行广泛协商后采用的。修订后的电子考绩制度有以下特点：

- (a) 列有联合国的核心价值 and 胜任能力，以便更全面地体现业绩；
- (b) 工作人员进行自我评估；
- (c) 列有监督人员在管理方面的胜任能力，以便评估其监督能力；
- (d) 加强业绩管理与职业发展之间的关系；

(e) 加强问责措施，例如在电子考绩表中列入了一栏，让工作人员对获得的监督发表意见。

F. 要求工作人员承担财务责任

14. 秘书长在工作人员细则 112.3、212.2 和 312.2 中规定，工作人员在因严重渎职或违反有关规定和程序致使联合国蒙受财务损失时，可能要对联合国进行部分或全部偿付。为此于 2004 年 9 月 29 日颁发了 ST/AI/2004/3 号行政指示。该指示还规定了执行财务细则 101.2 的条件（ST/SGB/2003/7）。根据这一规定，可以要求违反了《财务条例和细则》或相应行政指示的工作人员个人对其行动承担财务责任。

三. 评估同联合国系统内以及其他国际组织的审计和监督委员会开展工作的情况

15. 大会第五十九届会议在第 59/264 A 号决议第 11 段中注意到秘书处一直在收集有关联合国系统和其他国际组织各审计委员会的经验的资料，并在请秘书长向大会第六十届会议提出报告，评估收集资料的结果。

16. 秘书处在 2004 年期间收集了各审计委员会的资料。共涉及 33 个组织，分成四类：专门机构和有关组织、基金和规划署、多边金融机构和其他国际组织。秘书处的分析表明，接受调查的组织中有 60% 已经设立了一个监督机制（见附件二）。这些监督机制要么称为审计委员会，要么称为监督委员会。应指出，即便那些还没有在制度上设立审计委员会的组织已经设立了机制，审查内部和外部审计事项以及执行审计建议的进展。在其中有些情况下，由有关的方案和预算委员会来发挥这种作用。

17. 在考虑审计委员会在一个组织内的作用时，必须认识到，作为行政首长或行政理事会的咨询小组的委员会，同作为组织理事机构一部分的委员会相比，是有差别的。世界银行集团、非洲开发银行（非银）、欧洲投资银行和国际农业发展基金（农发基金）等大多数多边金融机构就是后一种情况。

18. 监督委员会的职责一般包括：

(a) 审查内部审计-在有些组织中还要审查外部审计-的战略和工作计划；讨论审计的范围和内容，以确定审计重点和提出可能审计的领域，从而减少有关组织的风险；

(b) 审查有关报告、视察和调查的结果和建议，包括就不合规定之处和欺诈提出的建议；

(c) 确保管理人员及时采取适当措施，执行内部和外部监督机构的建议，监测就此采取的后续行动。

19. 此外，有些委员会的其他职责包括：

(a) 评估本组织的财务报表和它有关会计、编制财务报表和披露的政策与做法是否完整；

(b) 审查风险管理和内部控制制度；

(c) 就外聘审计委员会成员的任命和任期提出建议；

(d) 评估内部和外聘审计服务是否适当和有效；

(e) 为理事机构、管理当局开展和内部和外聘审计工作提供一个公开交流的渠道；

(f) 在管理人员、审计或调查人员之间，或审计人员之间出现意见分歧或提出不同建议时，起一个解决问题论坛的作用；

(g) 推动在整个组织建立一种承认内部审计、视察和调查职能的重要性的和价值的文化，让行政首长确信这些职能在切实得到高效行使。

组成

20. 一般来说，委员会成员介于 6 至 9 人之间，主要是高级别官员或高层管理人员。但是，从战略角度出发，委员会有（联合国或非联合国的）外部成员，列入他们要么是因为他们目前的地位，例如开发计划署就是一例，要么是因为他们的专业资格、专长和/或胜任能力，联合国粮食及农业组织（粮农组织）、世界粮食计划署（粮食计划署）、联合国儿童基金会（儿童基金会）和联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）就是这样。外部成员通常任期两年，可以连任。

会议

21. 委员会一般每年最多开四次会。但是在大多数情况下，有酌情在适当情况下另外召开会议的权力，例如，讨论新出现的审计事项。行政首长有时也可以要求主席召开会议。

向上负责

22. 委员会一般向行政首长负责，或向理事机构（例如，执行理事会）负责。应指出，联合国系统内的委员会一般向行政首长负责，而多边金融机构和其他国际组织内的委员会则向其执行局负责。

四. 加强监督机制

23. 任何综合问责制都离不开独立监督。在联合国，有三个主要机构起这一作用，即审计委员会、监督厅和联检组。不对财务报表进行审计，不对指控进行调查，不评价方案业绩，这些机构不进行所有其他审查，则内部管理当局和理事机构就无法公正地评估联合国开展工作的情况，在查出缺陷时，也无法追究有关人员的责任。因此，有关监督机构必须有独立性，能够开展工作，对联合国开展工作的所有方面进行全面审查。根据监督机构的结论切实采取后续行动，包括执行它们报告的建议和分析意见以消除系统性的弱点，也至关重要。报告本节开列的措施涉及这些问题。

A. 设立联合国监督委员会

24. 如本报告第三节所述，秘书处开始了解各审计委员会的情况，以便在联合设立一个类似的机构。在已经开始这一工作后，大会在 2004 年 12 月 23 日第 59/272

号决议中要求在秘书长的主管下，设立一个高级别实施机制，切实把监督机构的结论和建议落实到行政管理工作中。

25. 已经利用秘书处审查的结果，起草了联合国监督委员会的职权范围，并可以进行分发。监督委员会将起秘书长的独立咨询小组的作用。它的目标包括：有系统地执行监督机构的建议；在秘书处内酌情分享与审计有关的资料和经验教训；查出联合国面临的重大风险并采取缓解措施。它的责任包括：

(a) 确保有关管理人员及时采取适当行动，解决监督机构提出的有关领域的问题，有效管理联合国内的风险；

(b) 提醒秘书长注意审计、调查或评价报告可能提出的全系统组织性问题，酌情提出建议；

(c) 代表秘书长就监督机构的优先事项、长期战略和年度审计工作计划提供咨询和建议，要求把查出的重大风险列入这些工作计划；

(d) 在考虑到有关部或厅提出的意见的情况下，起草秘书长对监督机构提交给大会的报告作出的回复；

(e) 就审计涉及的有关事项，向秘书长，并在它认为适当时，向部厅的主管，提供咨询；

(f) 鼓励，并在必要时，协助各监督机构开展协作与合作。

26. 秘书长将任命委员会的主席和另外三名成员。主席和两名成员是级别不低于助理秘书长的秘书处高级官员。另一名成员不在秘书处工作。委员会成员应任职两年，可连任一次，并分期连任，以便有延续性。委员会成员在委员会履行咨询职责时，以独立身份行事。委员会应根据需要，应主席或任何成员的要求，举行会议，但每季度至少开会一次。主管管理事务副秘书长将以当然成员的身份出席会议。

27. 委员会要编写关于它前一年工作的年度报告，于每年的第一季度提交给秘书长。委员会还将协助编写提交给大会的年度报告中有关采取措施改进秘书处问责制的部分。

28. 应指出，在了解其他组织审计委员会情况过程中确定的某些职能未列入监督委员会的职权范围。这些职能包括就各监督机构需要的经费提出建议；评估监督厅、审计委员会和联合检查组为加强联合国的内部控制作出的努力；查明联合国监督范围可能存在的空白。据信，这些职能无法由一个直接向秘书长负责的委员会来适当履行。但是，大会正在讨论进一步加强联合国的监督。

B. 加强预防欺诈和腐败行为的机制

29. 审计委员会在它的报告(A/59/5, (第一卷), 第一章)第349段中除其他外, 建议行政当局:

(a) 在联合国系统实施一个经过广泛宣传的防止腐败和欺诈的全面计划;

(b) 设立一个防止腐败和欺诈委员会, 起联合国系统防止腐败和欺诈机制的一个有效框架和协调中心的作用;

(c) 为管理人员、国际和地方雇员和其他利益有关者举办有关道德和提高对腐败和欺诈的认识的培训班和讲习班;

(d) 建立适当的解决问题机制, 处理已上报和发现的腐败和欺诈事件和有关腐败和欺诈的指控。

审计委员会澄清说, 它建议中提到的“系统”一词指的是联合国及其基金和方案。

30. 联合国已经有许多细则、程序和控制措施来防止欺诈和腐败。但是, 已经开始根据审计委员会的建议, 做出新的努力, 制订一个涉及防止腐败和欺诈各个方面的更全面计划。为此, 已成立了一个工作组来起草这一计划。作为第一步, 工作组正根据现有的最佳做法, 包括世界银行最近制订的最佳做法, 起草一个反腐败反欺诈政策。

31. 工作组还将建议设立一个有效的机制, 协调联合国与其基金和方案之间为防止腐败和欺诈做出的努力。

32. 培训方案是全面防止腐败和欺诈计划的一部分。它包括进行一般性提高认识培训, 并有为那些发生欺诈和腐败风险较高的职位提供具体培训的单元。方案的对象是联合国各级的工作人员。

C. 加强内部监督事务厅(监督厅)的努力

33. 内部监督事务厅在提交给大会的第十次年度报告(见A/59/359)中报告了它进行自我评价的结果, 以协助大会在2004年对监督厅进行审查和评价。自我评价工作对强项和弱点进行了评审, 找出监督厅可在哪些领域加以改进。此外, 秘书长在转递年度报告时向大会提出建议, 建议监督厅进行一次全面的外部评审, 以提高它在所有方面开展工作的能力。秘书长在题为“大自由: 实现人人共享的发展、安全和人权”的报告(A/59/2005)第192段中, 重申了这一建议。

34. 大会第59/272号决议第11段申明, 对监督厅进行的任何外部评审, 只能由审计委员会或联合检查组等机构, 或大会为此授权的机构, 来进行。建议根据审计委员会提出的建议, 将总部以外办事处的调查程序列入评审的范围。

35. 除了根据秘书长建议可能进行的外部评审外，已经采取措施加强监督厅的调查职能。大会 2005 年 4 月 13 日第 59/287 号决议强调内部监督事务厅是受托在联合国内部进行调查的内部机构，并为此决定，方案主管要向内部监督事务厅报告所有初步调查的结果。在该决议通过后，监督厅现在拥有独立、剩余和专属的权力，对大多数重案（所有“一类”案，即所有高风险负责事项和重大刑事案）进行调查。为增加另一个监督层面，必须把方案主管调查的所有“二类”案（即对联合国风险较小的案例）的结果通知监督厅，以便监督厅能全面了解联合国调查过的所有事项。

D. 审查施政结构和问责报告的格式

36. 如何审议财务报告和监督机构的报告并就其采取行动，是问责制工作的一个至关重要的部分。大会认识到了这一点，在 2002 年 12 月 20 日第 57/278 A 号决议第 6 段（并在其后第 59/264 A 号决议）中请“……秘书长和联合国各基金和方案的行政首长审查整个联合国系统的施政结构、原则和问责制，并就审计委员会报告今后的格式以及各执行委员会和大会审议审计委员会报告的事项提出建议。”2004 年 10 月 6 日在罗马举行的管理问题高级别委员会（管委会）第八次会议审议并讨论了这一事项。管委会在会上决定，首先由财务和预算网来处理这一事项，尤其是审计委员会报告的格式和报告的审议工作，并请联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）秘书处同审计委员会协商，获取有关这一审查的范围和目标的更详细信息（见 CEB/2004/6，第 60 段）。目前，会员国正在讨论大会全体会议高级别会议成果文件的同时，审议加强施政安排的议题。

37. 审计委员会就施政原则和编制财务报告的最佳做法提出的建议与这一议题有关。委员会说，它认为，在提出提出财务报表前，通常以财务报告的形式就以下施政问题提出报告：(a) 施政机构和其他管理机构；(b) 业绩报告和其他非财务资料；(c) 社会会计问题；(d) 风险管理、延续性和内部控制(A/59/5Add. 2，第二章，第 25 段)。

38. 管委会在 2005 年 4 月在日内瓦举行的第九次会议上决定设立一个工作组，了解各组织现有问责制机制的情况，加强对这些工具的了解，确定最佳做法（见 CEB/2005/3，第 22(f) 段）。它认识到，这是一个范围很广的问题，与整个组织的文化有关，而不是仅限于审计工作(同上，第 21 段)。因此，工作组将由预算、财务和人力资源管理方面的代表组成。工作组的职权范围除其它外，包括审理上面第 36 和 37 段中提到的决议和建议。

五. 确保行为合乎道德

39. 承诺在联合国信守最高的道德标准是一个核心价值观和基本指导原则，确保联合国履行其使命。根据征求全秘书处工作人员意见、对石油换粮食方案的管理

和各维持和平特派团性行为不端的指控进行调查的结果，联合国已开始另外采取措施，弥补不足，确保建立一种行为合乎要道德的文化。

A. 拟设立联合国道德问题办公室

40. 秘书处这方面主要努力的要点是提议设立一个独立的道德问题办公室，办公室的主任直接向秘书长负责。该办公室旨在按《联合国宪章》的要求，协助联合国保持最严格的完整人格标准，通过建立一种行为有道德、有透明度和问责制的文化，确立和推广适当的职业行为标准以及指导、管理和监督联合国的道德基础体制，来维持和加强国际社会对联合国的信心。目前正在起草设立道德问题办公室的建议及该办公室的职权范围，以供大会审议。

B. 高级官员披露财务

41. 2005年7月，秘书长决定扩大目前要求高级官员进行财务披露的范围，包括那些短期聘用或以特别条件聘用的人。是在了解同等组织的披露做法后这样做的。还在审查监测这种披露的有关机制，以便即刻予以加强。年度披露财务和申报相关利益的范围预计将从助理秘书长/副秘书长一级扩大到所有 D 1 级和 D 1 级以上的工作人员。将降低财务披露的金额下限，资产和收入从 25 000 美元降至 10 000 美元，礼物从 10 000 美元降至 250 美元。

42. 财务披露方案将在道德问题办公室设立后，由它负责管理。采用范围得到扩大的财务披露制度将需要由大会修正工作人员条例 1.2(n)。

C. 揭发错失行为或报告不合规定之处和不当行为不受报复

43. 秘书长正在最后拟定一项全面政策，确保指控不当行为不受报复。这一政策是对关于上报指称不当行为途径的现有行政通知的补充，ST/IC/2005/19 号通知对这些途径作出了规定。必须让工作人员对这些机制拥有信心，并确信会提供适当的保护。为此，已就新政策的规定同工作人员进行了协商。

D. 加强行为守则和有关利益冲突的规定

44. 虽然联合国在内联网上已经有一个所有工作人员都可以查询的详细的行为守则，但是目前计划采用其他方式分发这一守则。秘书长已委托在列有联合国工作人员的地位、基本权利和义务的秘书长公报 (ST/SGB/2002/13) 的基础上，编制一本方便用户的内有情况简介和有关信息的小册子，在 2005 年下半年分发给所有工作人员。另外，还在为从事采购工作的工作人员制定其他的专门规定。在这方面，已经编制了一个所有参与采购工作的工作人员都要签署的保持独立性声明，正审定一个关于从事采购活动工作人员的行为细则的行政通知，供秘书长采纳。还在拟订一个联合国供应商行为守则。预计在不久的将来印制所有这些材料，并可以分发。

45. 道德问题办公室一旦设立，就要负责与人力资源厅协商，确立道德问题的标准，并负责培训。

E. 把道德问题列入工作人员培训方案

46. 工作人员要完成一个培训单元，内容为用于自我培训的有关完整人格和道德的各项规定。该培训单元目前已经完成，制成了光盘。此外，有关道德的单元已经列入了现有的所有联合国工作人员培训方案，包括上岗培训方案，职业资源中心在午餐时间开办一个有关道德问题的培训方案。预计所有工作人员都必须使用有关完整人格的光盘和参加职业资源中心的道德培训方案。

F. 工作场所不受骚扰

47. 虽然联合国已经有对性骚扰零容忍的政策，但是秘书长正在制定一个新的更为广泛的政策，列入其他形式的骚扰。这一政策会在同工作人员代表机构协商后颁布。联合国秘书处还与联合国发展集团一起，制定和执行一个有关骚扰、性骚扰和滥用职权的在线学习方案。在该方案可供使用后，所有工作人员都必须采用。

G. 外地人员进行性剥削和性虐待指控的处理

48. 除了正在作出努力，处理骚扰和性行为不端的问题外，联合国还一直针对人们对联合国有些维持和平行动提出的大量性剥削和性虐待指控，进行追查。截至2005年7月，已对186名维和人员进行了性剥削和性虐待调查；立即开除了7名联合国文职人员；从实地特派团开除了80名军事特遣队成员。目前尤其在刚果民主共和国、利比里亚和海地，对这类指控进行调查。此外，还采取了一系列短期和中期举措，其中包括：

(a) 对所有类别的维和人员采用统一的行为标准。在所有特派团的到任培训方案中，都有防止性剥削和性虐待的强制性培训。所有特派团都改进了投诉机制，包括建立热线电话和一个当面听取投诉的性剥削和性虐待问题联系人网络。此外，各特派团还介绍性虐待受害人寻求特别团驻地目前提供的紧急援助（医疗、心理-社会和法律援助）；

(b) 监督厅在对维和行动遵守纪律情况进行了一次全球性审查，目前正在分析审查结果；

(c) 维持和平行动部在联合国总部设立了一个“行为和纪律股”。在今后几个月中，将在维和部的8个特派团中建立类似的单位。它们将注重通过各种途径，包括提高认识和开展培训，改善福利和改进娱乐设施，来预防不端行为。这些单位的其他主要活动包括追踪所有类别维和人员行为不端案例的数据资料，制定措施确保联合国的行为标准得到遵守，例如制定清单，列出联合国人员不得出入的地方。这些单位将与为更好地在这一问题上开展协调和分享信息而设在派驻国的处理性剥削和性虐待问题网络，进行合作；

(d) 大会 2005 年 6 月为监督厅核准了 19 个新调查员的职位，并增加了调查资源，以便对维和特派团中有不端行为的指控进行追查。

49. 从长期来看，将对所有维和人员的福利和娱乐需求进行一次全面评估，并制订一个援助受害者的综合战略。将同部队派遣国和联合国伙伴制订新的协定。此外，一个法律专家小组将审议如何确保联合国工作人员和外派专家要对在那些缺少正常运作司法系统的国家犯下的罪行承担责任。

H. 分发秘书长就纪律事项作出的裁决的信息

50. 从 2002 年起，分发了两份通知（ST/IC/2002/25 和 ST/IC/2004/28），向所有工作人员通报秘书长在纪律事项上采用的做法。同工作人员分享就纪律案例作出的裁决不仅预计会提高认识和加强在纪律事项上的透明度，而且会起威慑作用，加强合乎道德的行为。

六. 提高透明度

51. 透明度是任何问责制度都必不可缺的特征。通过使人们更容易了解决策进程、业绩数据、往来处理和有关联合国的一般信息，联合国对会员国、工作人员和民间社会更加负责。因特网技术是提高透明度的一个重要工具。在过去几年中，联合国主页得到加强，成了一个开展交流的战略工具。还在作出努力，在联合国内促使人们进一步认识到内联网的能力，利用现有的功能，例如采购和设施管理跟踪系统，使管理工作具有透明度。除了继续扩大内联网、外联网和因特网外，下面还谈到旨在增强联合国业务公开性的其他措施。

A. 联合国信息的获取

52. 秘书长已着手评估世界各国公共行政的最佳做法，研究不同国家获取信息的各种方式，以制定明确统一的政策，确定哪些联合国文件可以向秘书处以外提供。管理委员会将在 2005 年下半年审查这一全面评估的结果，为制定新政策提供指导。应指出，不受限制或不保密的联合国文件现在已经可以通过正式文件系统，在因特网上取读。

B. 高级官员的挑选和任命

53. 为了提高任命高级官员的透明度，秘书长已经采用了一个新的甄选程序，确保在更大范围内寻找合格候选人，按事先确定的标准，通过一个严格公开的程序来挑选所有联合国高级官员和联合国各基金和计划署的主管。作为新机制的一部分，高级任命小组对要由秘书长任命的候选人进行审查。办公厅主任然后召集一个至少由 4 名高级任命小组成员组成的面谈小组。

54. 高级任命工作如有政府间组织（例如，联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国近东巴勒斯坦难民救

济和工程处（近东救济工程处）和内部监督事务厅）参与，秘书长会致函会员国和有关机构，请它们提出提名，然后从据此提交的人选名单中提出一个短名单。还通过同外界联系和进行寻找等不那么正式的方式，来制定短名单。如果秘书处任命专业人员，可能请外面的技术专家参加有关面谈小组。在所有情况下，都必须制定明确的职务说明，表明所需要的胜任能力，并据此来评估候选人。将采用更加系统的程序，在必要时寻求外界协助，审查候选人，并向证明人查询。在所有情况下，秘书长拥有在考虑地域分配和性别均衡等其他因素后，最后决定何人入选的权力。在确立这一新程序后，通过采用新制度对若干高级职位作出了任命，其中包括联合国开发计划署、内部监督事务厅和难民专员办事处。

C. 高级审查小组

55. 秘书长已经设立了高级审查小组，作为一个常设咨询机构，就 D-2 级的任命和晋升向他提出建议。2005 年 2 月 28 日颁布了秘书长公报 ST/SGB/2005/4，规定了小组的职权范围，2005 年 7 月 1 日的 ST/IC/2005/33 号通知公布了小组的成员。根据秘书长公报第 2 节的规定，该机构的所有任命都由秘书长作出。根据第 3 节的规定，除秘书长办公厅的空缺职位和特使空缺外，所有 D-2 级的空缺职位都要出通知公布。

D. 外部对采购制度的确证

56. 沃尔克调查对联合国在石油换粮食方案最初几年中的各种采购案提出了批评。但是自 1990 年代中期以来，对联合国采购程序作出了重大改动，大大提高了它的透明度，消除了一系列审查指出的缺陷。根据沃尔克调查提出的问题，秘书长委托进行了一次审查，把现有的采购细则和条例同国际上联合国以外的组织和公司的最佳做法进行比较，以便确保 1990 年代中后期进行的改进达到国际最高标准。该审查已于 2005 年 6 月完成。此外，秘书长在 2005 年 8 月委托对联合国目前的采购制度进行一次全面的财务和内部控制审查。

57. 2005 年 6 月的审查对联合国采购处网站的透明度作出了积极的评价。审查报告说，联合国采购处的网站 (<http://www.un.org/Depts/ptd>) 是一个内容广泛、设计得当的网站，上面有潜在供应商和现有供应商所需要的直接有关的最新信息，采购处在寻找卖方和发展供应商方面采用的透明和公开的做法与主要公共采购机构的做法直接相符。

E. 会计标准

58. 要编制透明的财务报告就必须在会计方面采用明确的标准。高级管理委员会已经核准了一个在联合国系统内制定这种会计标准的项目。目前正在管委会财务和预算网的主持下，由一个工作队执行这一项目。已经确定了可以采用的标准，工作队将把这些标准提交财务和预算网核准，然后提交高级管理委员会认可。

七. 执行各监督机构的建议的时限

59. 大会在第 59/264 A 号决议第 8 段 中请秘书长及联合国各基金和方案的行政首长说明执行审计委员会各项建议的预期时间范围，包括列明将承担责任的办公人员。其后，第 59/264 B 号决议在第 6 段中重申了类似的要求，并在第 7 段中请秘书长向大会第六十届会议提交在规定执行审计委员会建议的时限方面取得的进展的评估报告。

60. 根据本报告附件三，向联合国提出的、截至 2004 年 6 月时作为尚未执行而上报给审计委员会的建议中有 73 是有执行时限的。就联合国大学、贸发会议/世贸组织国际贸易中心（贸易中心）、起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭和起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在卢旺达境内的种族灭绝和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内种族灭绝和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭而言，82%，50%，40%和 47%的建议分别都有时限。这四个组织都为尚未执行的建议明确规定了负责执行的办公人员。审计委员会在目前提交给大会第六十届会议的关于委员会就 2002-2003 两年期提出的建议执行情况的报告（见 A/60/113，附件）第 1(a)段中，确认了在适当规定时限方面取得的进展。

61. 由于优先注重执行所有得到核准的审计委员会和其他监督机构的建议，因此秘书处进一步努力确保为其他监督机构、监督厅和联检组的建议指定负责执行的办公人员并为建议的执行规定时限。监督委员会将全面负责确保这些规定得到执行。

62. 正在提高执行率方面取得全面进展。审计委员会高兴地注意到，2002-2003 两年期的总体执行比率从前一个两年期的 34%增加到 46%（见 A/60/113，附件，第 9 段）。

八. 结论和建议

63. 本报告阐述了秘书长为加强联合国的问责制采取的有关措施。秘书长在提出这些措施时考虑到了以下需要：(a) 明确规定授权和要取得的成果；(b) 建立适当的支助和指导机制；(c) 加强制度，对业绩进行适当的监测和评价；(d) 设立后续机制，以便既适当肯定良好业绩，又指出不良业绩，进行调查，并在必要时适当采取行动进行纠正。

64. 将通过本报告阐述的许多措施，例如设立管理业绩委员会和拟议设立道德问题办公室，进一步审查联合国开展工作的方式，并另外采取措施改进问责制度。加上报告已作阐述的措施，这些措施将有助于实现以下目标：方案主管和工作人员对有效完成工作负责，并对他们自己的行为负责，管理当局和工作人员都以公开透明的方式开展工作，没有不合乎道德的行为。

65. 大会可注意到本报告，包括问责制框架增加的新内容将会加强秘书处的问责制。

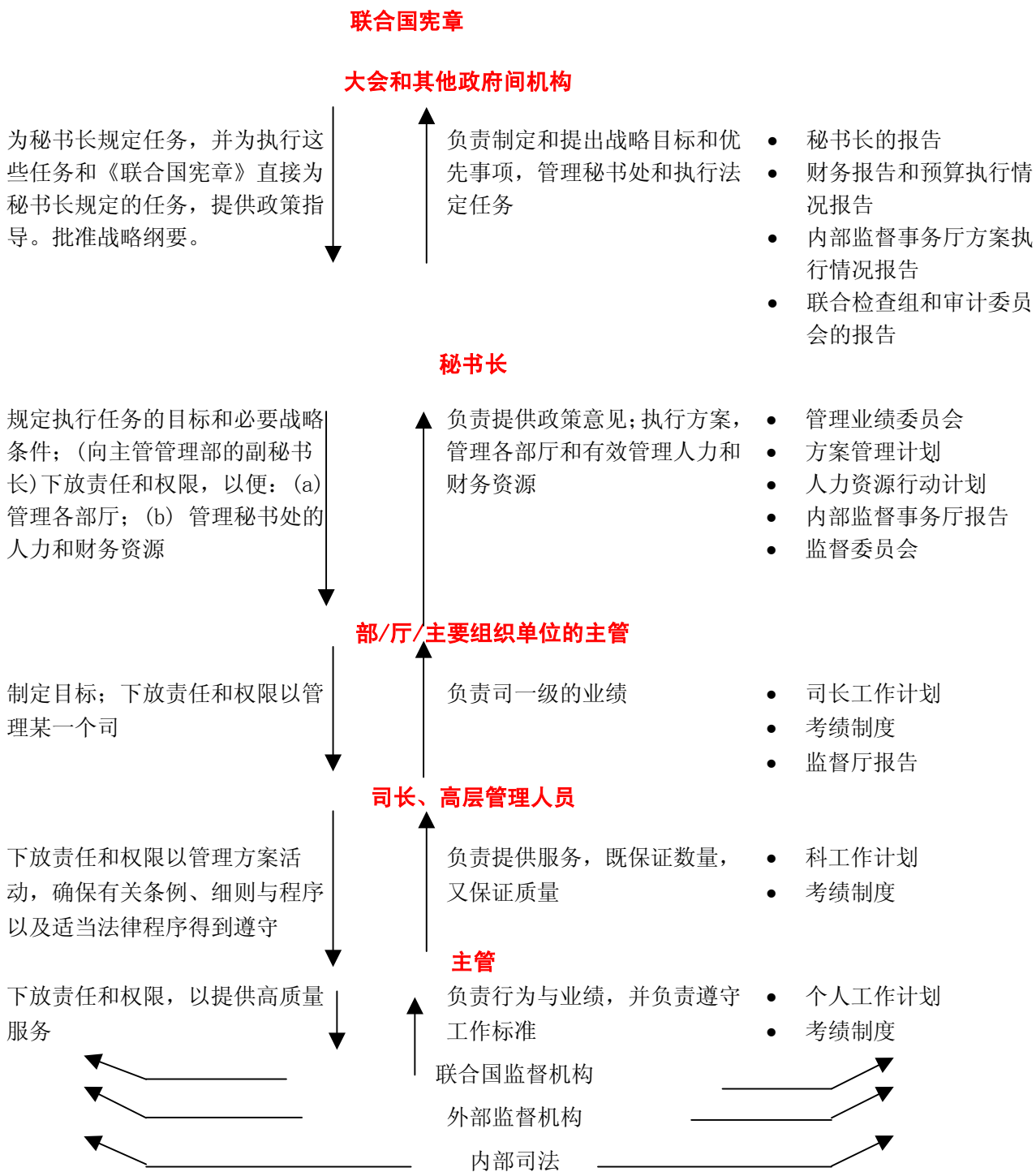
附件一

问责制框架

责任和权限

问责制

机制



附件二

有关审计委员会和监督委员会的调查结果

组织类别	组织	委员会		组织 总计	有委员会 组织的 百分比	成员平均 人数	会议平 均次数	法定 人数
		有	无					
专门机构和 有关组织	劳工组织、粮农组织、 教科文组织、卫生组织、 民航组织、海事组织、 国际电联、万国邮联、 气象组织、知识产权组 织、工发组织、世贸组 织、原子能机构、禁核 试组织、禁止化学武器 组织	4	11	15	27	6至8	3.5	4.5
基金和计划署	儿童基金会、开发计划 署、人口基金、粮食计 划署、难民专员办事处	5		5	100	5至8	4	4
多边金融机构	世界银行集团、货币基 金组织、亚银、非银、 欧洲复兴开发银行、欧 洲投资银行、美洲开发 银行、农发基金	8		8	100	4至8	2	..
其他国际组织	欧共体、经合组织、国 际农业研究磋商小组、 移民组织、欧安组织	3	2	5	60	4至7
共计		20	13	33	60.1			

注：两点(.)表明尚无数据。

简称：亚银，亚洲开发银行；非银，非洲开发银行；禁核试组织，全面禁止核试验条约组织；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；民航组织，国际民航组织；农发基金，国际农业发展基金；劳工组织，国际劳工组织；基金组织，国际货币基金组织；海事组织，国际海事组织；移徙组织，国际移徙组织；国际电联，国际电信联盟；经合组织，经济合作与发展组织；欧安组织，欧洲安全与合作组织；开发计划署，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；人口基金，联合国人口基金；难民专员办事处，联合国难民事务高级专员办事处；儿童基金会，联合国儿童基金会；工发组织，联合国工业发展组织；万国邮联，万国邮政联盟；粮食计划署，世界粮食计划署；卫生组织，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；旅游组织，世界旅游组织。

附件三

2002-2003 年期间为执行审计委员会建议规定时限和建议的执行情况

	联合国数目		联合国大学数目		贸易中心数目		前南新喀里多尼 亚国际法庭数目		卢旺达新喀里多尼 亚国际法庭数目	
		%		%		%		%		%
建议总数	69		26		10		22		26	
已上报“已执行”的 建议数目	24	35	9	35	4	40	17	77	9	35
尚未执行的建议数目	45	65	17	65	6	60	5	23	17	65
尚未执行的有时限建 议数目	33	73	14	82	3	50	2	40	8	47

简称：卢旺达问题国际法庭，起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在卢旺达境内的种族灭绝和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内种族灭绝和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭；前南问题国际法庭，起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭；贸易中心，贸发会议/世贸组织国际贸易中心。