



联合国

HSP

HSP/EB.2020/24

UN HABITAT 联合国人类住区规划署
执行局

Distr.: General
18 August 2020

Chinese
Original: English

联合国人类住区规划署执行局

2020 年第二次会议

2020 年 10 月 27 日至 29 日，在线

临时议程*项目 6 (c)(一)

人居署战略计划执行情况：2020-2023 年

期间战略计划执行工作：问责制框架

联合国人类住区规划署内的组织和人员问责制： 执行联合国秘书处的问责制框架

秘书处的说明

本文件根据联合国人类住区规划署（人居署）执行局第 2019/1 号决定第 7 段编写。它概述人居署作为联合国的一个署，如何在具体环境下应用联合国秘书处的问责制框架。

* HSP/EB.2020/19。

目录

一、 目的	3
二、 定义	3
三、 五项指导原则	3
四、 人居署内组织和人员问责制的主要组成部分	4
五、 人居署的组织和人员问责制的关键行为体	6
A. 理事机构	6
B. 联合国秘书长和秘书处	8
C. 执行主任和人居署秘书处	9
D. 本署人员	9
六、 人居署内的问责制的主要方面	9
A. 机构问责制	9
B. 方案问责制	9
C. 资源问责制	10
D. 工作人员问责制	10
七、 评估和监测人居署内的组织和人员问责制	10
附件一 联合国秘书处的问责制度	12
附件二 联合国人类住区规划署内的组织和人员问责制	13

一、目的

1. 联合国人类住区规划署（人居署）是联合国秘书处的一部分，在秘书处的问责制框架下运作。该框架的概述载于秘书长根据联合国大会第 63/276 号决议提交给联大的题为“建立联合国秘书处问责制度”的报告（A/64/640）的附件一。联大在第 64/259 号决议中注意到该报告，并核可行政和预算问题咨询委员会的相关报告中所载结论和建议。本文件附件一还载有秘书处问责制度的图解。
2. 本文件根据人居署执行局第 2019/1 号决定第 7 段（见 HSP/EB.1/11）提交，旨在用文件记载人居署作为秘书处的一个署，如何在人居署的具体环境下应用秘书处的问责制框架。
3. 人居署认识到，问责制是有效、高效和透明管理的中心支柱，需要其理事机构、高级管理层和人员给予重视和有力承诺。
4. 实现问责制的最好方式是让责任、权力和资源对等。尽管其核心资源有限，专用预算外资源也受约束，但人居署将努力在此方面达致适当平衡。
5. 本文件载列问责制的定义；问责制度所依据的五项指导原则的纲要；组织和人员问责制的主要组成部分说明；关键行为体清单及其在确保有实效和高效率的组织和人员问责制方面被赋予的具体作用和职责；用于更新和检查组织和人员问责制的监测和评价机制概述。附件二提供组织和人员问责制如何在人居署内运作的图解。

二、定义

6. 联合国大会第 64/259 号决议将问责制定义为，秘书处及其工作人员对其作出的所有决定和采取的一切行动承担责任，并无条件、无例外地对履行其承诺负责。
7. 根据该决议中的定义，问责制还包括以下要素：
 - (a) 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；
 - (b) 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；
 - (c) 真实、客观、准确并及时报告业绩成果；
 - (d) 负责任地管理资金和资源；
 - (e) 工作业绩的所有方面，包括明确界定的奖惩制度；对监督机构的重要作用予以应有的承认并全面遵守已接受的建议。

三、五项指导原则

8. 秘书处问责制以五项指导原则为基础：
 - (a) 廉正。保持责任感和使命感，维护联合国的价值观，本着诚实和本组织的最高利益行事；
 - (b) 透明度。及时向所有利益攸关方提供与本组织活动有关的信息；

(c) 分权。在各级管理机构下放权力，使决策更接近交付环节，同时确保透明度和问责制；

(d) 简便。建立符合目的、易理解、易解读、易应用的政策框架；

(e) 多元化。通过有效且易行的政策框架，打造与全球组织相适应的文化和地域多元化、性别平衡、国际化和具有多种才能的工作团队。

四、人居署内组织和人员问责制的主要组成部分

9. 联合国、进而人居署的问责制有七个主要组成部分或工具，可用于确保人居署内有实效和高效率的组织和人员问责制，具体如下文所述。

10. **《联合国宪章》**。联合国问责制框架所依据的基本原则载于《联合国宪章》，其中规定了本组织的宗旨和原则，并确定了主要机关及其作用和职责。

《宪章》是管理联合国主要机关的最高等级文书，规定会员国有权通过这些机关发布的决议和决定，向秘书处提供任务授权。此外，根据《宪章》第 97 条，秘书长是联合国的行政首长，是主要机关所赋予的任务授权的委托执行人。

11. **人居署的使命和任务**。人居署的使命和任务构成指导本组织工作的总体原则。人居署负责联合国系统内的可持续城市化和人类住区事宜。它通过在全球、区域、国家和地方各级开展的规范和业务工作，支持会员国打造可持续城市和人类住区。人居署还与联合国其他实体合作，主导和协调《新城市议程》¹ 全球执行进展的监测和提交报告工作。人居署的任务授权源自联合国大会各项有关决议和决定，包括联合国大会设立联合国生境和人类住区基金会的第 3327 (XXIX) 号决议和设立联合国人类住区中心（人居中心）的第 32/162 号决议中确立的优先事项。联大第 56/206 号决议将人居中心改为联合国人类住区规划署（人居署），于 2002 年 1 月 1 日生效。人居署的职责是促进和巩固与所有伙伴，包括与地方当局以及私人和非政府组织的合作，执行关于建设包容、安全、有韧性和可持续的城市和人类住区的可持续发展目标 11。人居署的工作对所有 17 项目标都有贡献。

12. **战略与方案规划和预算编制**。人居署每四年制定一项战略计划，将其规范和业务工作的重点放在与其使命和任务相一致的关键变革领域。它还每年制定预算和工作方案，以将其战略计划转化为一套注重成果的交付品。

13. **成果和业绩管理**。下列要素用于衡量、跟踪和报告机构、其领导层和工作人员的业绩和取得的成果：

(a) 机构业绩。年度方案执行情况报告提供了监测和报告上一年工作方案执行情况的手段，而年度进展报告则提供了监测和报告四年期战略计划执行进展的手段；

(b) 领导层业绩。执行主任每年与秘书长签署一份契约，规定其在交付成果方面的优先事项及其作为联合国高级管理人员的职责；

(c) 个人业绩。同样，工作人员必须确立年度业绩目标，并由主管和管理层对他们实现这些目标的情况进行评估。

¹ 2016 年 10 月 17 日至 20 日在基多举行的联合国住房和可持续城市发展会议（人居三）通过，随后经联大第 71/256 号决议核可。

14. **内部控制制度。**内部控制制度提供了一套完整的条例、细则、政策和程序，辅以权力下放和对有冲突的职责进行分工。该制度旨在为实现下列目标提供合理保证：业务的实效和效率；财务报告的可靠性；遵守适用法律规章。人居署的会计职能由联合国内罗毕办事处通过联合国秘书长和人居署执行主任的授权独立行使。为了进一步加强该制度，人居署多年来实施了各种工具和做法，在以下方面加强管理：

(a) **成果。**人居署制定了成果管理政策和手册，以指导其成果规划、跟踪和报告工作，并设立了一个战略规划和监测处，以开展成果评价。

(b) **财务报告。**人居署采用国际公共部门会计准则，该准则可提升透明度和问责制，在公共部门实体财务报告方面，被公认是国际最佳做法不可或缺的组成部分。

(c) **财务信息。**人居署作为秘书处的一部分，自 2015 年开始使用“团结”项目，这是一个企业资源规划系统，为本组织的财务、人力资源、采购和资产管理提供了统一而精简的方法。

(d) **作用和职责。**人居署的新组织结构于 2020 年 1 月 1 日生效，其中划定了主要职责领域，并辅以详细的职责分配矩阵。

(e) **风险。**人居署采用秘书处的企业风险管理和内部控制政策和方法，并在高级管理层设立了一个委员会来监督风险管理。

15. **独立监督机构。**三个独立监督机构向人居署提供独立和专业的监督服务，具体如下：

(a) **联合检查组。**联合检查组是联合国系统中唯一负责在全系统开展评价、检查和调查的独立外部监督机构。它的任务是研究贯穿各领域的问题，并起到整个联合国系统的变革推动者的作用。检查组努力确保管理和行政效率，并促进联合国各机构之间以及与其他内部和外部监督机构加强协调；

(b) **审计委员会和内部监督事务厅。**《联合国财务条例和细则》赋予审计委员会和内部监督事务厅（监督厅）专属权利，对联合国（包括人居署）的业务和账目分别进行外部和内部审计。审计委员会和监督厅在业务上均独立于人居署，并遵守国际公认的审计标准。审计委员会开展全面审计，包括对本组织的财务程序、会计制度、内部财务控制以及一般行政管理的效率进行审查。监督厅审查、评价和报告财务资源的使用情况，以及内部财务控制制度、程序和其他相关内部控制的有效性、充分性和适用性。审计委员会和监督厅的报告对外披露，供公众查阅。监督厅还对工作人员的行为失检指控进行调查，并开展检查和评价。

(c) **单一审计原则。**联合国大会在第 48/216 号决议 A 节核可了单一审计原则，目的是避免第三方审计的重复性，并鼓励各会员国和捐助方信赖由审计委员会和监督厅开展的审计工作所提供的保证。根据单一审计原则，人居署不能就个别会员国或其他人的外部审计请求采取行动，也不能让审计委员会提供服务，开展审计委员会的审计计划之外的特定审计。审计委员会和监督厅的审计工作报告是公开文件，可在各自的网站上查阅（www.un.org/auditors/board 和 <https://oios.un.org>）。

16. **道德标准和廉正。**由于人居署是秘书处的一部分，因此其活动在道德操守办公室的管辖范围内。该办公室直接向秘书长汇报，并负责传达和更新行为

标准、就道德操守提供指导意见并就利益冲突提供保密咨询、制定与道德操守相关的培训、管理财务披露方案，并保护举报不当行为的工作人员免受报复。该办公室向秘书长以及通过秘书长向联大提交关于其活动的年度报告。为进一步支持本组织的廉正，联合国制定了界定工作人员道德标准的各项条例和细则，包括就职宣誓；反欺诈和反腐败政策；避免利益冲突的政策，如关于在外就业、政治活动、礼物、招待和评奖的政策；以及旨在防止性剥削和性虐待的政策。

五、人居署的组织和人员问责制的关键行为体

17. 下文列出的行为体被赋予明确的作用和职责，以发展、监测和不断加强人居署的组织和人员问责制框架，确保其高效率、有实效和透明。

A. 理事机构

18. 人居署的各理事机构共同努力，加强人居署的问责制，并使人居署在其有效监督下运作，以便通过其规范和业务活动取得成果。

1. 联合国大会

19. 联合国大会于 1945 年根据《联合国宪章》成立，作为联合国的主要审议、决策和代表机构，居于中心地位。联大由联合国所有 193 个会员国组成，为就《宪章》所涵盖的全部国际问题进行多边讨论提供了一个独特的论坛。

20. 联大通过以下方式履行其在人居署的组织和人员问责制方面的独特作用：

- (a) 确定人居署的任务，并通过联大的各项决议来制定和指导其规范性议程和工作方案；
- (b) 建立人居署的治理结构并对其进行审查；
- (c) 核准人居署的经常预算；
- (d) 通过实质性报告和财务报告监测关于人居署的各项决议的执行情况以及经常预算基金的使用情况。

21. 联大在问责制框架内的权力是《宪章》赋予的。

2. 联合国人居大会

22. 联合国大会在第 73/239 号决议中决定撤销联合国人类住区规划署理事会，代之以联合国人类住区规划署联合国人居大会（人居大会）。人居大会是由联合国 193 个会员国组成的普遍制机构，每四年在内罗毕的人居署总部召开会议。

23. 根据联合国人居大会议事规则第 2 条的授权，人居大会通过以下方式在人居署的组织和人员问责制中发挥作用：

- (a) 确定人居署规范和政策工作的关键问题和重点领域；
- (b) 审视人类住区和城市化的主要趋势；
- (c) 审查人类住区和可持续城市化方面的全球规范和标准；
- (d) 根据其任务规定，通过关于战略远景和政治指导意见的决议、宣言、建议、正式决定、报告和其他文件；

(e) 提出协调开展《2030年可持续发展议程》、《新城市议程》和其他全球议程的城市和人类住区层面工作的战略，包括在联合国系统工作中这样做的战略；

(f) 审查和核准执行局起草的人居署战略计划；

(g) 审查秘书长关于《新城市议程》执行进展的四年期报告。

3. 常驻代表委员会

24. 根据人居大会议事规则第 23 条，常驻代表委员会由所有联合国会员国的常驻代表和经人居署认可的联合国专门机构成员组成。委员会以不限成员名额的方式每四年召开两次会议：一次在人居大会之前，为该届会议做准备，另一次为高级别中期审查做准备。

25. 常驻代表委员会主席团建议将下列项目列入在其高级别中期审查期间举行的委员会会议的议程：

(a) 人居署战略计划执行情况的中期审查；

(b) 秘书长关于《新城市议程》执行进展的四年期报告的中期审查；

(c) 人居大会第一届会议通过的部长宣言执行情况的中期审查；

(d) 执行主任简介人居大会第一届会议成果的执行情况以及人居大会下届会议的筹备情况。

26. 主席团还建议常驻代表委员会在为筹备人居大会而举行的不限成员名额委员会会议期间审议以下议程项目，首次筹备会议应在计划于 2023 年 6 月召开的人居大会届会前一周举行：

(a) 审查人居署战略计划执行情况；

(b) 审查秘书长关于《新城市议程》执行进展的四年期报告；

(c) 审查人居大会第一届会议通过的部长宣言的执行情况；

(d) 审查人居大会下届会议的筹备情况；

(e) 审查将在人居大会下届会议期间审议的决议、宣言、建议和决定草案。

4. 执行局

27. 执行局根据联合国大会第 73/239 号决议设立，由人居大会选出的 36 个会员国组成。执行局每年召开三次会议，以加强会员国对人居署业务的监督，并加强人居署的问责制、透明度、效率和实效。

28. 执行局根据人居大会议事规则第 24 条，通过以下方式在人居署的组织和人员问责制中发挥作用：

(a) 监督人居署开展规范和业务活动；

(b) 确保问责制、透明度、高效率和有实效；

(c) 根据人居大会提供的战略计划和政策方针，核准和监督年度工作方案和预算以及资源调动战略的执行情况；

(d) 在其任务范围内，就方案、业务和预算等问题通过各项决定，以充分和有效地执行人居大会通过的各项决议和其他决定；

- (e) 指导和支持为人居署的工作提供资金的努力；
- (f) 监督人居署对评价的遵守情况，并支持审计职能；
- (g) 根据秘书长的管理改革方案，与联合国其他机构、基金和方案的执行局合作。

29. 执行局的职责在常驻代表委员会主席根据联合国大会第 72/226 号决议设立的不限成员名额工作组的工作报告（A/73/726）中提出，随后得到联大第 73/239 号决议的核可。人居大会议事规则（HSP/HA.1/HLS.2）和执行局议事规则（HSP/HA.1/HLS.3）确认了这些职责。

B. 联合国秘书长和秘书处

30. 联合国秘书长由联合国大会任命，并对联合国大会负责。作为联合国秘书处的负责人，秘书长获得联大的正式授权，负责在其指导下保持有实效和高效率的问责制度。

31. 2010 年，秘书长提出秘书处问责制度框架提案，该框架由六个相互关联的主要部分组成，与联大第 64/259 号决议核准的问责制定义相吻合。自此之后，秘书长每年向联大提交加强秘书处问责制度的进展报告，最近的一份是 A/74/658。

32. 秘书长通过以下方式在人居署问责制中发挥重要作用：

(a) 提名人居署执行主任，并通过高级管理人员契约（其中规定执行主任每年应完成的基于成果的关键优先事项）对其问责；

(b) 通过包括制衡机制在内的明确的权力下放制度向执行主任赋权。自 2019 年 1 月 1 日以来，秘书长通过其关于《工作人员条例和细则》和《财务条例和细则》管理权力下放的公告（ST/SGB/2019/2），向执行主任下放了对人居署的人力、财政和实物资源的重大权力，以便能够有实效和高效率地交付任务；

(c) 建立管理人力、财政和实物资源的细则和条例；

(d) 分配经常预算资源并监测合理使用情况。

33. 秘书长通过秘书处的组织结构（特别是以下实体）行使人居署问责制度的某些职责：

(a) 管理战略、政策和合规部。制定管理人力、财政和实物资源的政策和程序，维护秘书处的企业资源规划系统“团结”项目，监测权力下放制度以及其他关键职能；

(b) 内部监督事务厅。为人居署履行调查、审计和检查职能；

(c) 道德操守办公室。监督和维护道德标准；

(d) 联合国内罗毕办事处。对人居署的财务管理行使控制权。

34. 《联合国宪章》和联大各项决议授权秘书长负责在秘书处、进而在人居署内保持有实效和高效率的问责制。

C. 执行主任和人居署秘书处

35. 人居署执行主任由秘书长与会员国协商后提名，经由联合国大会选举产生，任期四年并可连任。

36. 执行主任向秘书长负责，负责人居署秘书处的所有工作及其行政管理。执行主任负责的最重要事项包括：

- (a) 实现通过年度高级管理人员契约与秘书长商定的优先事项；
- (b) 制定战略计划，并通过年度工作方案加以实施；
- (c) 尽职和有效地履行秘书长授予的管理资源的权力；
- (d) 执行理事机构的各项适用的决议和决定。

37. 通过理事机构通过的决议、与秘书长订立的年度高级管理人员契约以及秘书长授予的权力，执行主任得到赋权，在保持人居署内有实效和高效率的组织 and 人员问责制方面发挥中心作用。

D. 本署人员

38. 在充分问责的组织中，人员是负责履行各项义务的最重要行为者。

39. 本署人员对人居署的高级管理层负责，以有实效和高效率的方式并依照《联合国工作人员条例和细则》使用组织资源、工具和权力，以实现商定的目标和成果。

40. 本署人员各级问责的规定载于：工作人员和编外人员合同；职务说明和职权范围；人居署的组织结构和报告关系；以及《工作人员条例和细则》。

六、 人居署内的问责制的主要方面

41. 人居署内的问责制有四个主要方面：机构问责制；方案问责制；资源问责制；工作人员问责制。

A. 机构问责制

42. 人居署的组织和人员问责制建立在理事机构核准的人居署使命和任务的基础上，并符合《宪章》的规定和原则。人居署通过执行主任对其理事机构负责，执行主任为实现人居署的使命和任务及其对理事机构的义务提供领导和指导。

B. 方案问责制

43. 人居署的方案问责制通过其战略计划和经核定的年度工作方案加以界定。执行主任接受问责，对人居署的所有活动及其行政管理负责。执行主任通过高级管理人员契约对秘书长负责，该契约除了方案和财务目标外，还包括特定的人力资源目标和具体指标。

44. 人居署的司级和区域主任以及其他高级管理人员对执行主任负责，为实现规划中的各项成果作出贡献，并在各自业务领域创造有利环境，包括必要的政策、方案、业务和管理指导与监督。人居署总部、区域和国家办事处通过方案执行情况报告和年度报告来汇报成绩，包括用关键业绩指标来衡量进展。

C. 资源问责制

45. 人居署管理人员和工作人员为有效地管理委托给他们的人力、财政、实物、信息和合同资源负责。为此，必须确保负责任地支出和妥善管理支出、决策透明、查明和降低风险、按时和在预算内交付成果、保护资产、重视员工并发展人力和智力能力。

46. 联合国建立了一套广泛的条例、细则、政策和做法以进行高效率和有实效的资源管理，其构成人居署及其全体工作人员接受问责的依据。

D. 工作人员问责制

47. 本组织各级管理人员应向其工作人员提供适当的权力、资源和工具，使他们能够承担责任，并就履职情况接受问责。反过来，工作人员有责任有效和高效地使用工具和资源，根据联合国和人居署的监管框架、细则和条例，行使其权力并实现其个人业绩考核中商定的成果。工作人员还应随时了解与其职责有关的所有相关信息，如条例、细则、政策、程序和标准，并在适当时分享自己在工作中获得的知识。知识和信息共享是组织卓越的基石，因为它使工作人员能够不断促进自身的职业发展，同时为完成人居署的任务作出贡献。

七、评估和监测人居署内的组织和人员问责制

48. 人居署通过以下机制持续监测其组织和人员问责制的效率和效能：

(a) 执行局。执行局通过审查关于人居署战略计划执行情况的年度报告、关于其财务状况的进展报告、人员编制报告以及关于征聘、公平地域分配和性别平等的报告等来提供监督；

(b) 年度审查和加强秘书处问责制。应联合国大会的请求（最近一次是在其第 74/271 号决议中），秘书长提交关于问责制的年度进展报告（例如根据第 73/289 号决议提交的 A/74/658）；

(c) 由联合检查组进行管理审查。联合检查组计划于 2021 年对人居署的管理和行政进行独立审查。审查范围暂定涵盖治理、组织结构、人居署的财务框架、行政管理职能、人力资源管理、问责制和监督。检查专员将约谈内部和外部利益攸关方，并重点约谈参与人居署监督工作的利益攸关方，包括其执行局成员；

(d) 审计委员会进行年度外部审计。审计委员会对人居署财政资源的使用情况和内部控制制度的效能进行年度审计，并发表意见和一套旨在改进人居署内部控制的建议。人居署在其管理、咨询和合规处内设立了一个监督和内部控制股，以协助和便利内部和外部审计人员的工作，并确保及时和完整地执行审计建议。审计委员会的审计工作涵盖人居署的综合资源，包括访问人居署总部、区域和国家办事处。委员会的报告在其网站上公开；

(e) 内部监督事务厅进行的内部审计、调查、检查和评价。监督厅每年针对治理、风险管理和控制流程的充分性和有效性进行大约四次基于风险的内部审计，以确保高效和有效地执行人居署的各项方案。监督厅还对涉嫌不当行为的工作人员开展调查。此外，它还开展检查和评价，旨在就本组织的活动和资源对会员国和公众负责；帮助各方案取得更好成果，以便实现其目标和完成

其任务；并促进联合国管理层、工作人员、利益攸关方及合作伙伴开展体制学习。监督厅的报告在其网站上公开；

(f) 由管理战略、政策和合规部的业务转型和问责制司进行持续监测。业务转型和问责制司开发了若干工具，包括仪表板和一个门户网站，以监测秘书长授予执行主任的各种权力、监督机构提出的各项建议的执行情况、风险管理框架的执行情况，以及人居署的组织业绩；

(g) 独立评价。人居署评价其自身的工作，以评估其干预措施在多大程度上实现了预期成果，以及这些成果在为更广泛的发展目标作出贡献方面的成效如何。为此，需要评估已经取得的成就，并提出建议，以供在政策、方案和项目制定与执行中加以落实。2012年1月设立了一个独立评价股，以进一步完善和加强评价职能，并推动人居署评价政策的执行。其报告在网站上公开（<https://unhabitat.org/evaluation>）；

(h) 对问责制和风险管理流程进行持续监督。人居署在高级管理层设立了一个风险监督和问责制委员会，由副执行主任领导，该委员会每季度召开一次会议，对问责制和风险管理框架的充分性进行审查。委员会的审议意见在本组织的内联网上公布，供工作人员查阅；

(i) 内部控制核证。从2021年1月1日起，秘书长将亲自对秘书处内部控制制度的充分性进行核证。为支持这一核证程序，人居署将对其内部控制制度进行年度自我评估；

(j) 内部行为和纪律协调中心。人居署设立了一个行为和纪律协调中心，负责推动执行与行为和纪律有关的政策和程序、监测这些政策和程序的遵守情况，并跟踪、报告和推动对包括歧视、性骚扰和滥用职权在内的行为失检指控及时采取行动。协调中心使用管理战略、政策和合规部的不当行为追踪系统跟踪案件。

附件一

联合国秘书处的问责制度



附件二

联合国人类住区规划署内的组织和人员问责制

