



第六十二届会议

议程项目 126 和 128

审查联合国行政和财政业务效率

2008-2009 两年期方案预算

问责制框架、企业风险管理和内部控制框架及成果管理框架

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 61/245 号决议编写，会员国在决议中请秘书长提交关于下列问题的报告：秘书处的问责制框架、企业风险管理和内部控制框架及成果管理框架。本报告也是应大会第 59/272 号决议中的要求编写，该决议要求秘书处每年提交一份报告，说明秘书处为加强问责制而采取的措施。

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。

本报告及其增编中的概念和建议旨在实现一个完全注重成果的联合国，能够预测并降低在取得成功的道路上存在的各种风险，并就取得成果对各级管理人员和工作人员实行问责。

报告提议建立全面问责制架构，其中包括如下三项机构和个人问责制的关键内容：业绩、合规和廉正。这三项内容反映出本组织承诺在取得成果的同时遵守其条例、规则和道德标准。



拟议建立的问责制架构将以现有问责制框架为基础，形成责任、权力和问责链，其走向在体制上从政府间机构到秘书长，在人员上则是从这些机构到管理人员和工作人员。

这一架构包括一个企业风险管理和内部控制新层面，使秘书处能够积极主动地采取系统的和整体的方法，在本组织范围内查明、评估、评价、管理和控制风险并理顺其优先顺序。

问责制架构还体现出一个完善的成果管理框架，包括经过改进和更频繁的监测和评价工作，以求扩大取得成果的机会。

总体而言，这三个框架再加上其同现有结构和机制之间的联系，应可使本组织得到加强、管理更完善而且更加负责任。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-8	4
二. 全面问责制架构	9-17	5
三. 问责制框架	18-30	7
四. 企业风险管理和内部控制框架	31-59	10
五. 成果管理制	60-91	18
六. 结论	92-103	29
七. 建议	104	31
附件		
一. 问责调查结果摘要		33
二. 将风险纳入审计计划		37
三. 风险类别目录或“风险全域”		39
四. 风险评级标准		45
五. 风险和控制效力矩阵（热图）——第 1 级风险		47
六. 成果管理制角色和责任		50

一. 引言

1. 大会第 61/245 号决议请秘书长提交关于下列问题的报告：秘书处的问责制框架、企业风险管理和内部控制框架及成果管理框架。这项请求源自于秘书长在全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内的治理和监督情况（A/60/883）中提出的建议。这些建议的前提是：强化管理和监督需要加强高级管理层的问责制框架；通过企业风险管理实施管理风险的框架，并确定内部控制的责任；全面实施成果管理制。
2. 大会还请秘书处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（第 59/272 号决议）。
3. 本报告按照上述要求编写，其指导思想来自《2005 年世界首脑会议成果》（大会第 60/1 号决议），这份文件强调秘书处必须建立高效力和高效率的问责制。报告说明了秘书处的问责制框架、企业风险管理和内部控制框架及成果管理框架之间的协同增效作用，解释了这些管理手段如何辅助正在进行的管理改革工作，将如何一同形成综合和全面的问责制架构。报告提议，大会采用这一架构可更容易地就秘书处的各项活动和成果向秘书处问责，包括管理财务和人力资源以及管理方案活动。本组织将注重各种工作和进程的成果而非投入和产出，同时重视道德行为及对各项条例和规则的遵守。这种做法会加强本组织内部根据预期成果而不是根据取得成果的进程作出供资决策的制度。与此同时，联合国将制定和实施一套风险管理制度。这将使本组织能够通过预先风险分析和适时兑现新的机会带来的好处而取得最佳成果。
4. 报告对问责制框架、企业风险管理和内部控制框架及成果管理框架这三种管理手段进行了分析，并说明了它们与现有结构和机制的联系，其中包括秘书处内部的结构和机制，如管理部、道德操守办公室、管理业绩委员会，以及独立的或秘书处之外的结构和机制，如内部监督事务厅（监督厅）和新的独立审计咨询委员会。
5. 秘书处需要使其过时的管理方法现代化，建立一种全面的问责制架构，涵盖所有为本组织作出重要决策者并向其问责。这样一种架构包括秘书处内秘书长、高级管理人员和工作人员之间双向的问责制。它还强调秘书处对各会员国承担的以高成效和高效率方式履行各项立法授权的责任。
6. 虽然所有各级工作人员都应负起责任，但目前特别注意的是高级管理人员对其业绩负责的程序（首先是签订和公布年度契约），因为他们的业绩共同代表了本组织的业绩。从长远来看，年度契约将使管理业绩更侧重于以讲求效率、透明度和明确的人力资源管理战略来取得本组织应当实现的方案成果。高级管理人员将对实现他们在各自契约中所承诺的成果负责。

7. 加强问责制是联合国有效改革的一项重要内容。在最近对秘书处问责制框架的审查中进行了一次调查，以衡量工作人员对问责制的认知情况。（调查结果的细节见附件一）。88%的答卷人均同意以下说法：“我基本上支持改革，即使这意味着我的工作方式或对我进行考核的方式会改变”。秘书处应利用这一大力支持改革的好时机，及时采取必要的行动，促使本组织完全注重成果并在各负责级别承担起责任。

8. 本报告中的各项建议说明了秘书处应如何通过全面的问责制架构对改革的支持作出反应。报告还对问责制框架、企业风险管理和内部控制框架及成果管理框架进行了详细分析。结论一节中说明了全面问责制架构如何有效地包含了每一个框架，以大幅度改进秘书处内目前实行的措施。

二. 全面问责制架构

9. 秘书长根据最近对秘书处的问责制框架、企业风险管理和内部控制框架及成果管理框架进行的三次审查以及政府间机构和监督机构提出的相关建议，提议建立一种全面问责制架构，所包含的机构问责和个人问责的三个主要部分为业绩、合规和廉正。这三个部分反应出本组织承诺在取得成果的同时遵守其条例、规则和道德标准。

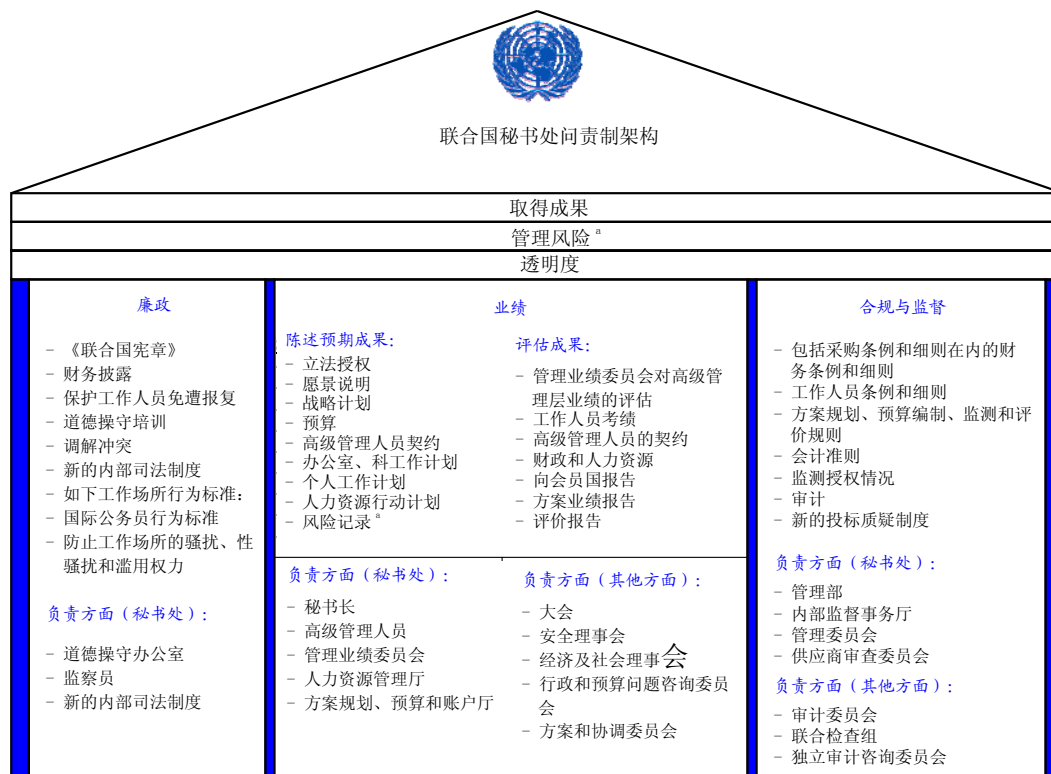
10. 新的架构将建立在现有的问责制框架基础上，规定秘书长将权力授予高级管理人员，以在既有资源范围内执行大会的任务并取得预期成果。秘书长将这些成果报告给会员国，会员国可就取得预期成果向秘书长问责。

11. 监督机构在整个进程中(中期以及事后)始终发挥关键作用，开展监督活动以确定秘书处是否正在取得预定成果，其行动是否符合道德标准及其工作条例和规则。

12. 新的架构还抓住了透明度和问责制这两个相互加强的概念之间的重要关系。没有透明度，即不受阻碍地获得关于决策和业绩的及时和可靠的资料（见E/C.16/2006/4，第49段），会员国就很难向秘书处问责。没有问责制，如报告会员国资金使用情况以及未能达到所宣明的业绩目标的后果的机制，透明度将毫无价值。两个条件兼备是秘书处切实有效和公平管理的一项先决条件。

13. 图一显示了与该架构三个支柱中每个支柱有关的各种文书、机制和有关各方。

图一
总体监督：会员国



^a 拟议试验项目。

14. 图一显示的业绩“支柱”包括陈述秘书处打算取得的结果及成功所需资源的各种计划文件。从本质上讲，这些文件及其说明了本组织预计会员国会要求其负责的成果。这一清单包括立法授权、战略计划、预算、高级管理人员的年度契约、办公室、科和个人的工作计划以及人力资源行动计划。

15. 业绩支柱还包括就实现上述文件所列目标向每个工作人员和整个秘书处问责的机制。这些机制包括管理业绩委员会对高级管理人员实现年度契约所载各项目标的业绩情况的评估；对助理秘书长及以下职等工作人员的考绩；向方案管理人员、高级管理人员、会员国和监督机构报告财务、人力资源和方案业绩；评价报告。

16. 合规与监督支柱包括《联合国财务条例和细则》、《工作人员条例和工作人员细则》、《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》及本组织的会计准则。用于评估个人和组织遵守这些条例、细则和准则情况的机

制，包括监测授权情况和监督机构的建议执行情况，与采购有关的投标质疑制度和审计。负责评估合规情况的单位包括管理委员会、内部监督事务厅、审计委员会、联合检查组、独立审计咨询委员会和管理部。

17. 廉正支柱包括规定所有工作人员必须参加的道德培训、国际公务员制度行为标准、工作场所行为标准，如禁止骚扰以及性剥削和性虐待的政策、财务披露要求和保护工作人员免受因举报不当行为而遭报复。相关的支助和咨询机制包括道德操守办公室、监察员和新的内部司法厅，后者应可于 2008 年第三季度开展业务。

三. 问责制框架

18. 拟议全面问责制架构将建立在现有问责制框架的基础上。如以往关于问责制的报告（例如 A/60/312、A/60/846/Add. 6）所述，责任、权力和问责制链在体制方面从政府间组织流向秘书长，而在个人方面则流向管理人员和工作人员。然后问责制又通过业绩考核和报告逆向流经所有这些阶层的每一层。

19. 根据《宪章》第九十七条，秘书长是本组织的行政首长；第九十八条责成秘书长执行各主要机关托付的任务。因此秘书长在执行这些任务规定方面向会员国负责。秘书长作为行政首长所掌握的酌处权须遵从《宪章》第一百条和第一百零一条以及大会通过的工作人员、财务和方案规划条例和细则。秘书长根据会员国集体交付给他的任务以及为执行这些任务所获得的资源来行使酌处权。

20. 秘书处采用下列工作问责制定义，表明秘书处在执行任务和交付成果方面向会员国负责，而工作人员个人则有责任完成其工作计划内的既定目标，同时也要遵守所有细则和条例并采取符合道德标准的行动：

(a) **体制责任制**：秘书长有责任在系统框架内以有序的进程，采用透明机制，向大会和其他有关政府间机构解释和说明本组织在使用资源以取得会员国在大会和（或）《联合国宪章》设立的其他政府间组织所规定的成果方面的业绩；

(b) **个人责任**：工作人员个人有责任适当履行明确界定的职责，同时明确了解各种后果，并向授与权力的官员解释和说明取得成果以及使用权力的方式。

这些定义假定会员国有责任提供战略指导和与交付给秘书处的任务相称的资源。

21. 目前，秘书处内的问责制框架是松散综合的规则、条例、政策、程序、议定书、奖励、制裁、系统、进程和结构的广泛聚集，这些因素影响本组织完成任务的方式，从组织实体交付总体方案成果到单个雇员发挥其个人作用和履行职责的方式。

22. 道德操守办公室的工作支持这个框架，包括 D-1 及以上级别公务人员以及承担采购或信托责任的各级工作人员的财务披露要求，以及保护报告不当行为或与获正当授权的审计和调查合作的工作人员免受报复。

23. 最后，将于 2008 年全面改革的内部司法系统是保证个人问责制的最终手段。问责制框架还包括审计委员会、联合检查组和新成立的独立审计咨询委员会的报告，作为外部制衡。

24. 虽然最近对秘书处问责制框架进行的独立审查没有发现这个框架有任何缺口，但的确指出了现行系统内的一些具体薄弱领域。以下是审查中出现的三个主题：

(a) 秘书处有必要将其管理做法和文化从主要注重规则与合规转移到注重成果和结果；

(b) 应继续加强高级管理层遴选程序以及高级管理人员业绩审查方面的透明度，例如采用高级管理人员契约进程；

(c) 应改变训练、激励和审查管理层和工作人员的方法以改进雇员的业绩和问责制。

25. 作为框架审查的一部分，进行调查以判断工作人员对问责制的看法，调查结果支持以下看法：现有问责制框架既非支离破碎也非不完整，但的确需要加强，特别是在工作人员业绩管理方面。例如，虽然答卷人对主管认真进行考绩制度工作方面予以肯定，但大多数答卷人却不认为主管适当利用这一制度和电子考级制度来评价和记录他们的业绩。大部分人也不认为管理层能够有效帮助业绩不符合要求者改善其业绩。同样重要的是，大多数答卷人认为业绩出色的工作人员没有获得适当的奖励，而且在升级进程中也没有挑选最佳候选人。

26. 对现有问责制框架进行评估后，指出秘书处内九个应改善问责制的领域。涉及人力资源的这些领域将与目前正在审议和执行的更广泛的人力资源改革工作互相协调，因为目前正在采取若干举措，这些举措将开始针对审查结果指出的一些需要改善的领域。这九个领域是：

- **改善领域 1：书面说明高级管理人员遴选程序以提高透明度。**

对问责制的影响：高级管理人员遴选程序的透明度是工作人员和其他利益攸关方支持和信任管理人员和管理层决策的基础。

- **改善领域 2：继续执行、扩展和改善高级管理人员契约进程，注重交付成果。**

对问责制的影响：契约进程显示出领导层对注重效果文化的承诺，从而为从注重合规转移到面向成果定调。

- **改善领域 3：继续拟订有效的注重成果的业绩衡量标准和机制以通报进展情况。**

对问责制的影响：下文第五节论及，拟订和改善有效的衡量标准使各部门得以为秘书处的任务和战略目标作出贡献。

- **改善领域 4：恢复考绩制度（电子考绩制度）的活力，使之成为更加获得接受、灵活机动和宝贵的工作人员发展工具。**

对问责制的影响：重新注重电子考绩制度以支持工作人员的发展，充分发挥工作队伍的潜力及其对方案成功的影响。

- **改善领域 5：继续提升电子考级制度技术，使这一工具更方便用户而且更有效支持外地业务。**

对问责制的影响：改善技术能使管理人员和工作人员更遵守业绩评价要求，并使工作人员能够经常衡量个人在其部门内的成绩。

- **改善领域 6：继续编写培训课程，包括必修内容，向管理人员工作人员提供他们所需工具以更有效地执行其工作并改善秘书处的总业绩。**

对问责制的影响：根据具体情况制定培训方案，向工作人员提供他们需要的工具和知识以有效执行其工作并为他们的日常活动负责。

- **改善领域 7：以现有机制为基础，发展富有创造性的新机制，以奖励、承认和激励工作人员。在整个秘书处交流这些构想。**

对问责制的影响：创造积极的工作环境，采取激励和奖励措施，对改善方案执行情况可以起到直接促进作用。

- **改善领域 8：推广成就感和分享价值观，突出并宣传雇员和集体对本组织成功作出的贡献，从而激励雇员。**

对问责制的影响：为联合国的使命、目的和目标奠定坚实的基础，使秘书处更强大有力，并鼓励团体和个人业绩和问责制。

- **改善领域 9：继续每年监测和通报问责制框架现况以便了解其执行情况和评价结果。**

对问责制的影响：监测问责制框架的执行情况和评价结果以有效了解进展情况并适应不断变化的业务需求。

27. 秘书处将在改革工作的过程中处理上述每一领域。

28. 对现有问责制框架的审查进一步证实了监督机构以往有关秘书处监测授权进程方面的调查结果。充分注重成果的组织的重要特点之一是，授权管理人员自

已掌握其方案，包括关于工作人员和财政资源的决策。这些职责由秘书长通过其高级管理人员授权给承担专门财政、人力资源和其他行政职责的业务管理人员和工作人员。授权在注重成果管理文化中极为重要，但如果不加以妥善标准化和密切监测，将给本组织带来风险。

29. 秘书处并没有系统化地监测授权情况。为克服这一薄弱环节，本组织应编汇现有授权清单，定期监测、更新和报告其使用情况。应提请有关管理人员注意查明的任何问题和拟议解决办法，并必要时向管理业绩委员会报告，以供采取行动。

30. 秘书处还有必要加强对监督机关建议执行情况的监测。管理人员应对能够改善其方案执行情况、减轻风险和增加取得成果可能性的各项建议的执行工作负责。如下节所述，拟议架构将依据恰当的风险分析确保采取这些措施。

四. 企业风险管理和内部控制框架

31. 管理人员要承担责任就必须充分了解其整个工作范围，包括潜在风险的影响。以下讨论概述本组织现有应付风险办法如何必须加强和改善管理。

32. 任何组织，其目标、内部结构及其运作环境都是不断发展的，其面临的风险也因而不断改变。联合国也不例外——尤其是在联合国不断扩展其外地业务（这特别引起更大的安全风险）的情况下。各种监督安排显著增长，过去五年来内部监督资源增长了一倍以上，而外部监督建议数目也在同一时期翻了一番。然而，本组织目前应付风险和控制的方式主要还是在注重总部的国际公务员制度时期制定的。这种办法已不再充分反映不断演变的全球业务和随之而来风险。早就需要采取积极而有系统的办法管理本组织的风险和控制，这种办法可以在一个问责制总架构的范围内制定。

33. 为有效管理风险，首先必须对何谓“风险”有共同理解。风险是指不确定性对目标的影响，即，影响实现目标的事件、情况或后果。因此，风险管理是一个进程，帮助本组织工作人员了解、评价和管理风险，从而增加本组织履行其任务或实现其目标的概率。内部控制是一个进程，目的在于以有序和有效方式履行本组织的职能，确保遵守管理政策，守护其资产并为实现本组织的目标提供合理保障。管理风险的方法之一是进行适当的内部控制。

34. 在公共部门内，转移特定风险责任的备用办法，或者是通过订约、外包或购买保险，或者是通过不开展某项特定活动来避免所有风险，这些办法未必总是可行。指派给公共部门实体的任务无法由其他单位执行。这些任务必须完成，而公共部门组织则必须接受其他实体不愿接受的风险并设法更好地管理这些风险。联合国承受极高的固有风险（被界定为任何风险管理活动之前的风险水平），并在高度管制的内部环境内运作——对这一环境积极而不懈地进行管理是确保高效能高效率成功实现其目标的关键。

35. 目前整个秘书处在有限的程度上管理风险，并非一贯或有系统地管理。内部控制目前包括财政细则和条例、工作人员细则、成果预算框架、采购手册等，以及行政信息系统内嵌入的控制，但这些办法不一定适应本组织的全球业务、其相对风险以及其目标的重要性。正在秘书处选定部门和领域内采用一些风险管理做法，¹ 但每个部门每个领域都根据不同的风险管理标准来拟订各不相同的程序和方法，也没有充足的资源，而且不互相配合。结果，它们对通报风险没有协调一致的鉴定、评价和因应方法，因而限制了本组织从它们的风险管理工作获得集体利益的能力。

36. 获得成功的最大威胁是无法管理风险。必须采取新方针，抛离许多部门和职能独自管理风险和控制的做法，转向将风险管理和控制与本组织任务和目标及其在整个秘书处的重要职能和活动相结合的做法。这使得能够将风险管理纳入本组织的决策进程和业务。通过采用全企业风险管理新系统，秘书处不仅能局部而且能通盘确定需要处理的风险（即拟订和执行各种措施以适应或管理风险），并确定减轻这些风险的最佳办法。

37. 今天的秘书处可以被认为是回避风险的，因为人们认为风险是应当避免的。可以采用限制性控制措施来减少面临风险的可能性，但这也可能削弱本组织取得成功和及时有效交付成果的能力。提议进行积极的风险管理，以便能够采取新办法改善成果。换言之，风险未必是坏事；如能协调一致谨慎处理，风险可以为成功创造否则将会失去的新机遇。其他可预见的利益包括：

(a) **更有效使用资源。**有效风险管理将提供办法确定实现方案成果和利用资源的主要风险。秘书处将定期评估其内部管理控制是否可靠，是否足以尽量减少浪费风险，防止欺诈并取得最大的成果；

(b) **改善方案和项目管理。**所有方案和项目都随伴着风险，但并非所有风险都同样严重。在可行性和最初阶段，以及在整个方案或项目周期内评估风险，将能够帮助在改善预测、规划和执行活动等方面作出管理决策，澄清管理已确定风险的责任，通过更有效的资源分配帮助削减成本；

(c) **促进创新的能力。**秘书处必须与采取最佳做法和现代信息技术的发展同步前进，为此必须创造较不强调回避风险和更加强调向前看和更加注重成果的文化；

(d) **加强监督。**要做到这一点，必须更有效支持政府间机关的决策进程，促进基于风险的审计规划以及审计结果的相对等级和轻重缓急（见附件二）。

¹ 包括维持和平行动部、安全和安保部、人道主义事务协调厅、内部监督事务厅、人力资源管理厅和前南斯拉夫问题国际法庭。

企业风险管理和内部控制框架和原则

38. 提议采用企业风险管理管理和内部控制单一综合框架。这符合当前关于针对一个组织的内部和外部环境将风险管理和内部控制框架结合在一起的想法。² 企业风险管理需要根据外部拟订的国际标准³ 采用系统化综合办法，在整个联合国积极确定、评估、评价、排序、管理和控制风险。拟议的企业风险管理和内部控制框架将以下列原则为指导：

- **与主要机关、成员和伙伴的关系。**秘书处和本组织主要机关将在决策进程中采用协调一致的风险管理办法。
- **审查。**高级管理层和大会将在行政和预算问题咨询委员会及独立审计咨询委员会的咨询下定期审查风险管理方案的效能，以评估其根据不断变化的业务环境对本组织高效能高效率业务不断作出的贡献。
- **嵌入。**本组织的风险意识将体现本组织主要机关的意识并积极影响日常管理决策。
- **支持和保证。**风险管理将支持拟订适当进程和工具以通过风险评价、因应和报告方面的协调一致系统，包括未来风险预警，来适当管理现有风险。

39. 为了在秘书处内成功执行有效企业风险管理和内部控制框架，将适用下列准则：

(a) 本组织各级管理层将对处理风险和控制承担责任，风险和控制活动将成为所有工作人员的实际工作；

(b) 将通过始终如一地适用协调一致的可持续综合办法和方法来确定和管理重大风险。应制定一项与整个组织协调一致但又根据风险水平个别适用的政策；

(c) 企业风险和控制管理办法应该综合全面、纪律严明而且协调一致。这种办法应提供信息加速决策进程而不是妨碍这一进程。风险管理应嵌入主要业务进程——战略规划、业务和财务管理以及业绩计量和管理；

(d) 应在这个进程的每一步骤和本组织所有各级上明确阐述和了解风险和控制管理的问责制和责任；

(e) 应继续不断地发展企业风险管理和内部控制框架及相关进程；

(f) 应独立评估和评价风险和控制管理进程中的各种成果和结果以及符合各种标准和要求的状况；

² “内部控制——审查当前情况”，国际会计师联合会商务委员会专业会计师，2006年8月。

³ 拟议框架体现国际标准化组织(标准化组织)风险管理原则和执行准则内的既有适当特点和原则。

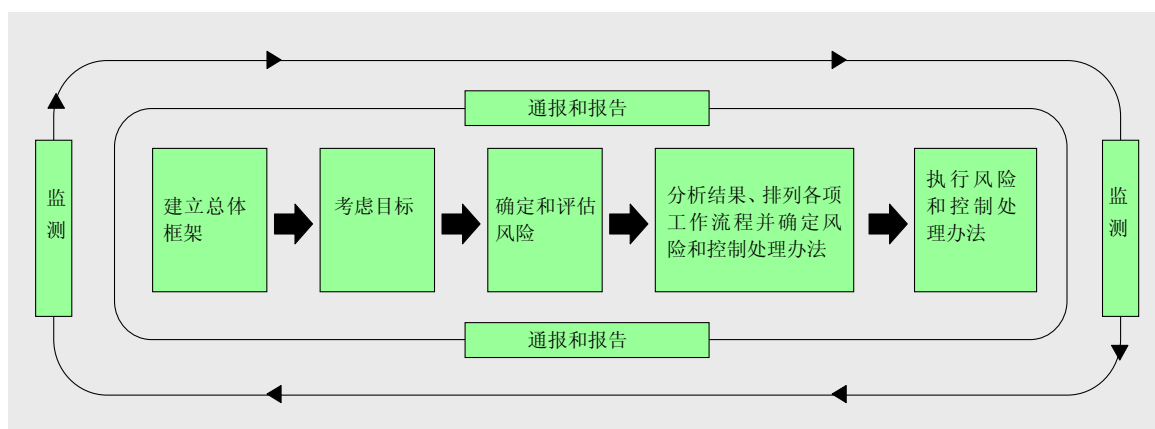
(g) 应围绕风险评估和控制活动及成果，通过行政和预算问题咨询委员会及独立审计咨询委员会定期向主管管理层、管理委员会、秘书长和大会提供透明的通报和通信。

企业风险管理和内部控制活动

40. 企业风险管理和内部控制框架活动将支持和影响到本组织从战略规划到日常业务决策的现行决策程序（见图二）。

图二

风险和控制管理程序



41. 每个部门都将拟定各自风险评估和控制活动计划，该计划应当反映本部门的业务环境以及所需要的报告频率。企业风险管理和内部控制工作涉及下列主要环节：

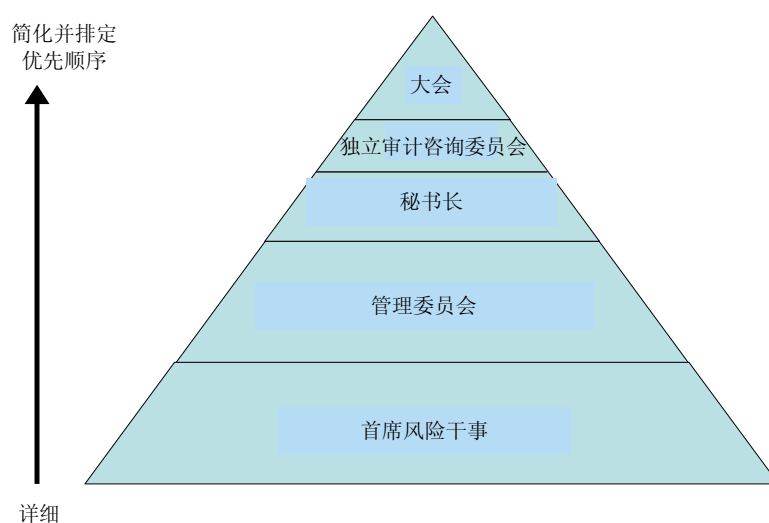
- **建立风险评估的总体框架。**有必要确定为何进行风险评估以及风险评估应当涵盖哪些领域。这一工作包括拟定一份具体与联合国有关的风险类别和亚类的描述性目录（“风险范围”；见附件三）。这将帮助工作人员、管理层和会员国确定有关风险，以便在本组织各部门之间进行比较。将制定评级标准，以便根据风险的影响和可能性计量风险（附件四）。“风险承受意愿”⁴和“风险容忍度”⁵将通过作为预算工作一部分提交的建议及大会核可来确定。如下文第 45 段所讨论的，将根据风险情况制定标准，用以审议关于预算灵活度和（或）控制灵活度的申请，以最佳实现本组织的目标。

⁴ “风险承受意愿”被广泛定义为本组织为实现其目标而愿意接受的风险大小和种类，并且是为本组织整体在实体层面上制定的。

⁵ “风险容忍度”系指一个部门、办公室、委员会、特派团或法庭在确定的风险承受意愿内，为实现其目标而具体可以接受的最大风险程度。

- **将风险与目标联系起来。**风险应当与秘书处各项业务的任务和目标挂钩，相互联系起来。将对各项目标所包含的内在风险加以了解、计量和确定优先顺序，以便利确定为缓减风险所需采取的行动。
- **确定和评估风险。**这一工作涉及从有关利益攸关方和本组织进行风险评估的有关单位工作人员处收集信息，确定内在风险（所发生的风险的影响和可能性）以及在多大程度上已具备管理和控制措施。在风险评估过程中所确定的所有风险都应当有一名指定风险所有者，该人将负责跟踪风险发展情况、定期向管理层通报有关变化并在风险的某个方面需要立即采取行动时通知管理层。
- **分析结果、排列各项工作流程并确定风险和控制处理办法。**所确定的风险根据其影响、发生可能性和现有控制的有效性排定优先顺序，随后排列归纳，以便采取适当行动。风险还按照导致产生风险或负责管理或控制风险的主要职能、工作和活动加以排列归纳。经过评估后，需要加以处理的风险将被分配给有关风险所有人，该人将负责管理这些风险。
- **风险通报和报告。**本组织不同级别均需要风险管理和控制程序方面的信息（见图三）。尽管可以编写详细报告，但是最重大风险的综合情况（见附件五）⁶ 将由管理委员会和秘书长进行审议，并通报给独立审计咨询委员会，同时通过行政和预算问题咨询委员会正式向大会报告。该报告将综合按照为整个秘书处确定的风险阈值被评估为最关键的各项风险。

图三

风险报告要求等级结构图

⁶ 也被称为“一级风险”。关于风险如何“排列归纳”供审议的示例以及一级风险清单，见附件五。

- **监测风险和控制。**定期监测风险是必要的，因为秘书处的工作是在一个不断变化的环境中进行的。监测工作应当确保本组织的各项活动均有适当控制，有关程序得到理解和遵守，找出经验教训和需改进之处并采取相应措施。应当对政策和标准的执行情况定期进行审计，并应当审查标准执行效果，以确定需改进之处。

确定本组织的风险承受意愿和风险容忍度

42. 必须确定可接受的风险水平，以便有效开展本组织的业务。这将为管理层确定是否投资于适当的风险缓减措施（如加强控制）或放松这些措施提供依据，这在管理层面面临资源有限问题时是一个重要问题。

43. 一个风险承受意愿和风险容忍度概念的简单例子是紧急人道主义救援工作。在这项工作中，必须在紧急状况发生 48 至 72 小时之内将紧急供应品或设备运送到受影响地区，以实现拯救生命的目标。确定的风险容忍度可以是 48 小时（可接受的风险水平），而风险承受意愿可以是 72 小时，因为超过这一时间，供应品或设备就可能到得太晚，有关工作将无法实现其目标。在确定风险承受意愿和风险容忍度时，计量风险的评级标准将具体针对活动所支持的目标，在本例中这个目标是拯救生命。

44. 从监督职能角度看，本组织的风险容忍度也十分重要。在规划审计和视察工作、分析结论以及确定向管理层提出的建议并排定其优先顺序时，将考虑到大会所确定的风险容忍度和管理层所进行的风险评估工作。内部监督事务厅的预期成绩和绩效指标目前为“关键性审计建议”概念，今后的计量将转为以相对风险为依据。本组织的风险管理和控制做法以及有关风险容忍度将对分配给审计活动的资源产生影响。风险容忍度阈值还将帮助管理人员更好地评估审计建议，因为这些阈值使得管理人员能够根据确定的风险容忍度和他们所接受的成本效益来评估各项建议。

45. 企业风险管理和内部控制框架还将提供一个确定预算或业务控制中所需灵活性的工具，以便根据风险情况实现本组织的目标。根据本组织独特的国际性特点及其任务，企业风险管理和内部控制框架需要有助于以具有成本效益的方式实行适当的控制标准，同时允许这些标准在适当情况下具有灵活性，以满足诸如人道主义灾难救援等紧急业务的需要。将依照预先确定的准则和阈值对控制进行谨慎调整并执行其他风险缓减活动，这些准则和阈值构成依据，用以确定为满足紧急业务需要而准予控制灵活性所需授权和核准的标准与级别。这些预先确定的标准将使得管理层在考虑如何最佳实现本组织目标时，能够更好地平衡风险和业绩。

通过强化预防工作解决欺诈风险问题

46. 欺诈和腐败风险是一个专门风险领域，需要在所生成的企业风险管理和内部控制框架中加以谨慎管理并在风险评估、评价和风险缓减工作中加以考虑在本组织内所确定的许多风险所涉职能、程序和活动，其性质决定它们容易产生欺诈。应大会要求，⁷ 在企业风险管理和内部控制框架基础上提出了一系列措施，以便有效地预防工作人员和第三方的欺诈和腐败行为。

47. 预防好过纠正。欺诈和腐败活动浪费了宝贵的资源，加重行政和调查职能的负担，败坏本组织及其勤恳工作的正直工作人员的名誉。欺诈和腐败的有效预防活动将帮助管理层管理和保护稀缺的资源，维护本组织的廉正，保护本组织的名誉，并在长期而言减少需要管理、调查和制裁行动的案件数量。

48. 为解决欺诈和腐败风险问题，秘书处制订了一个中短期反欺诈和预防腐败行动计划，并由外部专家进行了审查，随后将提交大会。该计划包含一个建立强大的预防欺诈和腐败制度的整体办法，并规定了现有和拟议预防欺诈职能如何更有效地共同发挥作用。

组织作用、责任和问责制度

49. 风险和控制管理是由本组织管理层掌握的活动。建立一个综合企业风险管理和内部控制框架的主要责任在于秘书长。为了在这方面为秘书长提供协助，将需要一名首席风险干事，以提供专门专家能力，支持管理层积极管理秘书处内的风险和控制。

50. 上文在问责框架部分所讨论的高级管理人员与秘书长的契约也是内部控制的一个重要组成部分。应当进一步审查是否应当扩大现有契约，以纳入各位副秘书长的核证报告，确认其根据风险评估结果建立和维护一个强有力的内部控制环境的责任。可以要求各位副秘书长或同等职位人员每年编写并向秘书长提交这样一份核证报告，作为加强问责制度的另一个工具。核证报告将只涉及那些在各自控制范围内的风险，即副秘书长同时也是风险处理负责人的风险，并需要并入现有契约结构中。如实施报告制度，将不会产生额外审计需要。

51. 会员国通过行使其治理和监督责任，将在企业风险管理和内部控制框架中发挥重要作用。拟议的企业风险管理和内部控制综合框架内在包含本组织的风险承受意愿概念、预算各次级方案的风险容忍度以及可以准予预算和控制灵活性的框架等。在将这些方面纳入战略框架和预算文件后，它们将有待大会的审查和核可。

⁷ 见大会第 58/4 号决议，附件；第 59/264 号决议，第 4 段，内容涉及审计委员会在其报告第 349 段中提出的建议（A/59/5（Vol. I），第二章）；第 60/34 号决议，第 6 段；第 60/254 号决议，第 13 段；第 60/266 号决议，第五节，第 3 段。

52. 此外，独立审计咨询委员会将根据大会第 61/275 号决议的规定，协助大会履行其监督职责，包括就联合国风险管理程序的质量和总体效力以及内部控制框架的缺陷为大会提供咨询。拟议的企业风险管理和内部控制框架的实施对于协助完成这些任务以及秘书处就此作出反应十分必要。

53. 根据内部监督事务厅（监督厅）的任务，该厅内部监督司将负责与管理层所进行的风险评估的结果进行独立审查，评估风险管理工作的效力以及有关风险敞口，并在其审计计划中反应这一结果。⁸ 每年将向监督厅提交一份风险报告，以支持根据秘书处的风险状况调整其内部审计计划。就其影响和发生可能性而言的风险水平通常被用来对某一领域的重要性进行评级，以决定是否纳入内部审计计划。在这一过程中，监督厅不应当重复管理层的风险评估工作，而是应当就其审计规划与管理层的风险评估工作进行审查、批评和借用，并在最终确定审计计划的过程中就风险评估工作与管理层进行协商。内部审计司还将定期评估和评价企业风险管理和内部控制程序的各个方面，以核实风险确定、评估、缓减、监测和通报程序在全组织范围内得到良好一贯的遵守（另见A/61/605 第 39 段(a)）。

54. 审计委员会根据《联合国财务条例和细则》第七条审计联合国账目。预计风险评估结果将为审计委员会的工作，特别是其对秘书处内部控制系统的运作评估提供有益的帮助（见条例 7.5）。

报告要求

55. 作为支持实现各项成果的决策依据，本组织必须就风险管理、控制评估和监测活动状况提出报告。在秘书处内部以及对外向大会及其附属机构（包括独立审计咨询委员会），均需要上下两个方向的层次分明、协调有序的信息流动。

56. 企业风险管理和内部控制程序的一个最重要的方面是，它将在确认、评估和通报风险以及风险反应战略和活动方面提供透明度。部门、办公室、委员会、特派团和法庭各级的相关风险将予以披露，确定共同存在的问题，并将在当地以及在全秘书处拟订适当的反应措施，这类风险和风险反应措施将在全秘书处内共同分担，相互协调。及时、透明和准确的风险和控制报告将使本组织能够更广泛地

⁸ 见内部审计师协会《国际内部审计实务准则》。关于风险管理的业绩准则 2110 指出：“内部审计活动应当协助有关组织确定并评估重大风险敞口，并帮助改进风险管理和控制制度。”在该条准则中还包括执行准则 2110.A1 和 2110.A2，其中进一步指出：“内部审计活动应当监测和评估有关组织的风险管理制度的有效性”，“内部审计活动应当评估有关组织的治理、运作和信息系统在下列方面的风险敞口：

- 财务信息和业务信息的可靠性和完整性。
- 业务的效力和效率。
- 资产的保护。”

审视风险，并向各级，包括高级管理层、秘书长、可能的话风险评估委员会以及大会的决策工作提供比目前更好和更具一贯性的信息。

57. 有效和准确的风险报告的最终责任在于各位副秘书长和秘书长，各位副秘书长负责各自职责范围内的风险报告，秘书长则负责向大会提交风险信息和报告。首席风险干事将协助进行对与风险和控制活动有关的信息的评估和分发，并将编写综合报告和其他所要求的材料，以印发给管理委员会、秘书长和大会。

58. 首席风险干事将每年或根据所出现的风险情况更频繁一些，向管理委员会和秘书长提交一份秘书处综合风险状况报告，列出最重大的风险，以便通过行政和预算问题咨询委员会转呈大会。这一综合风险状况报告将在各部门、办公室、委员会、特派团和法庭进行的年度风险评估基础上，使用这一工作所需的工具和技术进行汇编。该报告将载有排定优先次序的风险和控制信息摘要，其中载有在整个实体范围被视为本组织最重要的风险。重大风险信息还将根据惯例印发给独立审计咨询委员会、监督厅和审计委员会。

59. 这种新的风险管理办法连同充分执行的成果管理制框架应被视为拟议的全面问责制度架构的一个重要组成部分。下一节论述的是在工作的各个方面和各级工作人员层面实现本组织的成果管理制目标的计划。

五. 成果管理制

60. 成果管理制是加强本组织的治理和监督及管理层的效力和问责的最后一个重要组成部分。正如本节所述，如在全面问责制框架内妥善加以执行，成果管理制将为提高透明度、提高预算决策效力并从而改进理事机构与管理层之间工作做法奠定基础。

61. 大会在第 61/245 号决议中审议了秘书长关于全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内部治理和监督情况的报告（A/60/883 和 Add. 1 和 2）以及行政和预算问题咨询委员会的相关报告（A/61/605），认可了咨询委员会的结论和建议，并请秘书长提交关于成果管理制的报告。咨询委员会在其报告第 6 段建议使用联合国系统内部的专家，包括联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）成果管理制工作组，这与大会关于方案规划的第 60/257 号决议第 2 段的规定相符。大会在该段中认可了方案和协调委员会第四十五届会议报告所载建议（A/60/16，第 248(a) 段），即需要考虑到联合检查组提出的基准框架（A/59/607、A/59/617 和 Add. 1、A/59/631 和 A/59/632）。

62. 咨询委员会提出“加强成果方法和问责制”供大会尽早决策，并指出，“可以通过高级管理层在进一步改进结构、管理做法和管理工具方面作出严格承诺和表率，加快成果管理制的有效实施”（A/61/605，第 10 和 14 段）。

63. 大会在第 55/231 号决议中根据秘书长的提议和咨询委员会在改革背景下提出的建议通过了联合国成果预算制。大会在该决议中要求，采取的措施应充分遵照《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》(ST/SGB/2000/8) 及《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2003/7) 循序渐进地加以实施。

64. 对各会员国和监督机构有关成果管理制未得到充分落实的关切进行了认真审议，并提出了拟议的成果管理制框架。尽管为在编制规划和预算拟订工具时执行成果方法制定了各项条例、细则、程序和指南，但是秘书长也认为在对方案和工作人员实行成果管理制方面的实践做得还不够。规划、预算编制、监测和评价活动，包括实现成果情况的报告工作，被看作是合规事宜，而不是被看作用来了解哪些措施有效、为何有效的管理工具。

65. 根据对联合国秘书处成果管理制进行综合审查的结果，秘书长提议执行一个新框架。这一框架将在全秘书处稳固确立成果管理制做法，并基于一项理解，即成果管理制是一个宽泛的管理方法，利用有关预期成果的信息，进行战略规划、人力资源和预算决策、业绩衡量和学习。成果管理制涉及定期生成和收集数据和证据，并使方案主管人员能够特别关注于成果的取得，以便可以对活动的设计和交付进行修改，从而提高业绩并对业绩负责。通过改进报告，也可以向各会员国提供有关信息。

66. 针对大会最近提出的要求，⁹ 本节还载有秘书长关于加强监测和评价并将成果管理制审查中获得的结果纳入秘书处等具体提议。目的是确保规划、方案拟订、预算编制、监测和评价活动的周期能够发挥有效作用，并在方案和次级方案两级更广泛、更统一地使用自我评价。

67. 图四概列了框架下所需步骤，以确保所涉各方对影响和促进实现商定成果承担问责。本报告附件五明确阐述了各方的作用和责任。框架下所需步骤为：

(a) 各会员国（通过大会和安全理事会）为本组织提供指示、优先事项和具体目标；

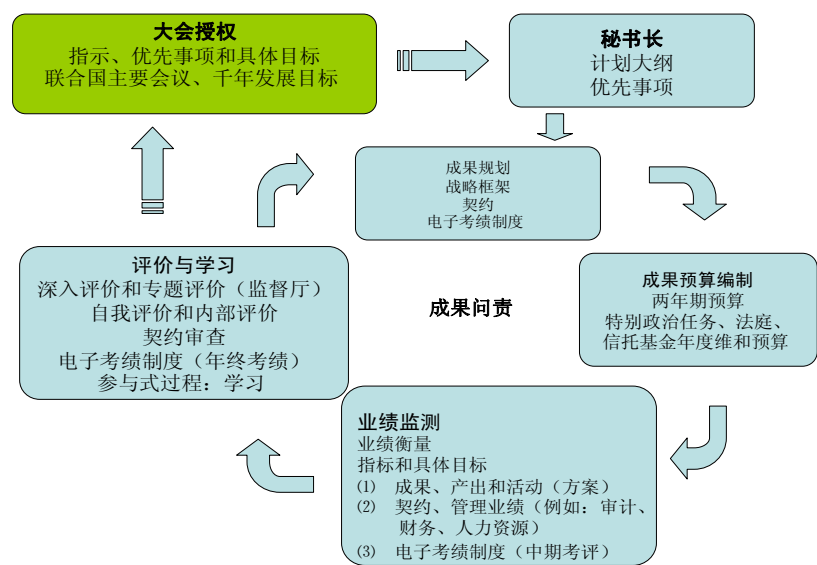
(b) 秘书长将这些指示、优先事项和具体目标变成两年期拟议战略框架，第一部分：计划大纲和第二部分：两年期方案计划；

(c) 方案主管人员为实现成果进行规划，在其职权范围内处理将对实现各项结果和成果构成威胁的风险（在本报告机构风险管理一节中进一步分析了处理各种风险的途径）；

⁹ 第 60/254 号（第 4 段）、第 60/257 号（第 10 和 15 段）、第 60/260 号（第四节，第 5 段）、第 61/235 号（第 17 段）和第 62/224 号决议（第 12 段）。

- (d) 根据已知有效的措施和可用资源情况，进行成果预算编制；
- (e) 不断监测业绩，并在需要时对执行工作进行调整；
- (f) 开展评价，更重要的是，利用评价信息进行改进和学习，是实现成果并为规划和预算编制提供反馈的关键。

图四
各项步骤概览



68. 成果管理制的成功，以及为加强对方案和工作人员进行有效管理而采用的任何新政策、新程序和新方法，都有赖于在日常开展通力协作、提供政策指示、不断进行培训、给予指导和提高技能。拟议框架将支持这种做法。

对成果管理制的审查情况

69. 作为对大会第 61/245 号决议的回应，管理事务部对成果管制进行了综合审查。审查小组由管理事务部领导，成员包括经济和社会事务部、新闻部、维持和平行动部和亚洲及太平洋经济社会委员会以及联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）的工作人员。在审查过程中，大约采访了 50 名工作人员和高级管理人员。与第五委员会各区域集团的代表进行了非正式交流。与行政首长协调会秘书处协作，与来自联合国系统各组织的成果管制工作者在日内瓦举行了一个机构间研讨会。咨询人为研究中有关为调查收集数据的技术方面提供协助，协助举行研讨会，并研究国际最佳做法。

70. 对审查结果的分析突出了在秘书处执行成果管理制度方面的以下问题：

(a) **当前的成果管理制度**。大多数方案还未执行成果管理制度，该制度的宗旨也不清楚。极少数方案正在使用成果数据开展业绩监测、规划或自我评价。缺乏一个在全球和区域处理联合国各项目标的组织战略计划。两年期战略框架第一部分：计划大纲虽然关注于本组织的长期目标和优先事项，但是在编制为每个次级方案制定目标、预期成绩和绩效指标的第二部分：两年期方案计划时还未成形。在联合国秘书处建立和鼓励成果管理制的连贯架构缺失。有太多报告系统，未进行充分整合，而且没有足够的指导和通盘领导。战略框架中的一些逻辑框架关注的是产出，而不是成果：还需进一步完善适当指标的选定；

(b) **在方案规划、预算编制和监测中使用数据**。成果数据的提供还不够频繁，各会员国无法确定是否有理由改变工作方向或预算。终端用户无法轻松判断所报告数据的质量和相关性。并不是所有工作人员都拥有提供与执行情况监测相关的最佳数据的专门知识。当前的程序被认为不够灵活，无法适应不同部门的需要和不断变化的情况；

(c) **管理层的作用和职责**。大多数级别的管理层并未认可和鼓励成果管理制度，而且大多数主管人员并不认为当前的成果管理制度对他们有用。几乎所有接受采访的工作人员都承认，大多数的最高层主管人员并未强调使用成果信息对其工作方案和工作人员进行管理。成果信息被看作一个报告要求，而不是一个管理手段；

(d) **各会员国的作用和职责**。各会员国希望执行成果管理制的做法，主要原因是希望加强问责。它们对成果管理制的理解和对其作用和职责的理解往往是不平衡的。跟工作人员一样，代表的更替率很高，并且有权获得关于成果管理制度基本组成部分的资料，以供其审议；

(e) **培训、支助和沟通**。为可持续执行成果管理制度提供的所需培训和技术支持不够。需要持续开展培训和不断提供支助。各会员国和秘书处之间就各自在规划、预算编制、管理和监督方面的作用缺乏信任和信息分享：需要加强沟通。

71. 调查结果再次确认了行政和预算问题咨询委员会、监督厅、联合检查组、审计委员会以及各会员国对成果管理制度问题的关切。建议的改进措施包括：

(a) 制定一个建立和加强成果管理制的综合全面系统；

(b) 将成果问责纳入问责框架；

(c) 制定一个关于方案规划和预算编制周期所有组成部分的综合报告系统；

- (d) 提供更明确的指导方针、持续培训和支助；
- (e) 建立一个专门能力，使成果管理制在秘书处实现体制化，包括为各项方案和活动的监测和评价提供支助；
- (f) 在各部厅中加强自我评价的做法；
- (g) 提高用于规划和预算编制工作的成果数据的质量，并加强执行情况监测；
- (h) 加强秘书处和各会员国间的信息共享和沟通。

加强监测和评价

72. 根据审查结果并针对大会具体要求，秘书长提议通过成果管理制框架加强秘书处监测和评价能力。成果制监测和评价超越传统上对财政投入和产出活动的注重，帮助决策者分析结果和影响，并在今后的规划工作中利用这些信息。为了切实有效，监测和评价工作除了确定某项活动是否合规之外，还必须处理该活动是否取得了预期结果的问题。拥有有效的监测和评价工具将使方案管理人员能够加强学习并了解其工作的有用性、效率和效益的文化。有效的工具能为高级管理层和会员国提供用于规划工作的可核查和可靠资料，有利于方案和预算编制工作决策，并支持管理人员侧重于实现成果和结果。

73. 为促进秘书处注重成果，将在以下几个方面加强由方案规划规则授权的业绩监测和自我评价：

业绩监测

74. 审查结果显示，对秘书处方案和管理业绩的监测一直不足。业绩监测在确定实现成果的工作进展情况方面应当发挥更大的作用。业绩监测是管理部门的职责，包括下列活动：跟踪在执行活动和实现成果方面的进展情况；采用评价方法以确定业绩和成果的实现；确定资源的高效、有效和负责任利用，包括发现和减轻风险（在机构风险管理一节也有讨论）。

75. 方案执行情况报告是一个非常重要的工具，用于业绩监测并向会员国报告成果的实现和产出。优先考虑改进方案执行情况报告对于方案管理人员和会员国的用处，途经是更好地利用执行情况数据并处理执行情况报告的及时性这一紧迫问题。方案管理人员将在编制新的计划和预算时考虑到绩效评估显示的经验教训和“对未来计划和预算的影响”，并为关于未来方案和次级方案的决策及时提供有关过去业绩的资料。

76. 目前，监督厅负责每两年一次综合各个部门关于其活动的执行情况监测报告。根据大会第 61/245 号决议，关于该项报告的责任被移交给管理事务部。虽然行政和预算问题咨询委员会已同意将方案执行情况报告的编写移交给管理事务部，但监督厅 2008-2009 年拟议方案预算（A/62/6 (Sect. 29) 和 Corr. 1）中指

出，将在本报告中处理关于编制方案执行情况报告的详细安排。有关这些职能从监督厅向管理事务部转移的详情及相关资源见本报告增编一。

评价

77. 该研究再次确认了行政和预算问题咨询委员会和监督机构之前的结论，即秘书处在方案规划决策中对评价信息的利用不足。根据方案规划规则共有两种不同的评价，即监督机构开展的独立评价和管理层开展的自我评价：

(a) 监督厅开展的独立评价是专门进行的方案一级深入评价和全组织跨领域专题评价，应政府间机构的要求或由监督厅发起进行。评价结果通过方案和协调委员会提交给大会，并在批准后提交管理部门采取行动。监督厅的中央评价职能是独立于管理层设置的。监督厅可完全自行酌定直接提交其评价报告供适当级别的决策层审议。联合检查组开展的评价工作旨在改进管理和方法，实现联合国各组织之间更大程度的协调；

(b) 方案管理人员自行酌定针对有时限的目标和持续职能进行定期自我评价，以便评估活动的相关性、有用性、效率和效益，并在规划和实施阶段作出调整。

78. 在这两种情况下，评价都是专责的正式工作，受到特定规范、标准和程序制约，开展的目的是确定相关性和有效性、次级方案成果或方案的影响。提议采取以下行动加强各部厅的自我评价：

(a) 尚未建立自我评价政策的各部厅将需发布一项有关评价概念、作用和使用的指示，其中包括机构框架及作用和职责定义、评价范围和周期，并解释评价功能和评价工作的规划、管理和预算编制；

(b) 关于部门一级的评价后续行动，包括对所得经验的明显利用和对评价建议的反应的报告责任，将被纳入相关工作人员的电子考绩报告；

(c) 各部厅主管将就其与秘书长签订的协议和方案执行情况报告中显示的业绩信息及总体经验教训的利用，通过管理业绩委员会对秘书长承担问责；

(d) 拟议的监测和评价支助职能将负责支助各部按照方案规划和预算编制周期拟定自我评价，以支持成果管理制；

(e) 现有标准、准则及程序将得到更新和加强，以便利各部厅的专门评价人员支持成果管理制的工作；

(f) 关于方案周期内监测和评价的作用、职责和使用的培训单元将由拟议的成果管理制能力负责制定。还将向工作人员提供有关开展评价的技术培训，使其能够获得认证。

79. 拟议的成果管理制能力将为这些活动提供支持，该团队包括一个监测和评价支助股。该股将负责为成果监测和评价活动订定标准和政策、提供指导、协助各部厅制定评价时间表、准备两年期方案执行情况报告、开展有关监测和评价的培训和知识共享。将监督和评价支助职能从监督厅转给管理事务部将确保管理层对这些活动形成强烈的所有意识，使这些活动成为持续进行的业绩管理、规划和控制措施的一部分。监督厅将继续开展深入和专题评价，为秘书处编制方案执行情况报告并进行自我评价提供质量保证。

80. 如果要使成果制在整个秘书处得到确立，各部厅须指派专人负责监测和评价，并基于这些活动获得的资料进行规划。包括监督厅在内的监督机构关切地注意到，秘书处专门用于监测和评价的预算资源较少，在某些情况下明显不足。根据监督厅的一项研究，在 2004-2005 年，对不到 50% 的所有次级方案进行了评价。监督厅发现有 25 个方案的监测和评价专用资源少于 1%，七个方案等于或少于 0.1%。监督厅建议大会和会议管理部、政治事务部、经济和社会事务部和管理事务部等部门建立专门的评价能力。为两年期预算编制过程中的监测和评价活动提供充足资源的重要性不容低估。

维持和平

81. 秘书处与维持和平行动有关的工作消耗了本组织相当多的资源。系统、一贯地执行成果管理制和机构风险管理能够解决会员国有关所取得的成果和所面临风险（尤其是大的部门，如具有高度复杂任务的维持和平行动部）的关切。在执行成果管理制原则方面，维持和平行动部和外勤支助部由于维和行动的动态复杂性面临特别挑战。因此，虽然和平行动也要执行成果管理制原则，但需要找到具体的办法。维持和平行动部和外勤支助部将在与拟议建立的中央成果管理制能力协商之后为和平行动提供指导和支持，以确保在全秘书处范围内更好地协调成果管理制。

82. 大会批准维和特派团的年度预算，并基于特派团提供的多种证据审议特派团的年度执行情况报告。一些成熟的维和特派团在稳定环境中开展业务，在此种环境中推行成果制看来比较简单。而有些特派团的情况则不断变化。实地的情况往往十分困难，尤其是新特派团的规划和监测工作可能非常具有挑战性，这会使成果预算制的各个方面难以执行。

83. 必须注意的是，秘书处一些部门使用两套成果预算逻辑框架，即经常预算和维和行动支助账户（包括人道主义事务协调厅在内的有些部门拥有用于预算外自愿资金的第三套框架）。此外，这些框架覆盖不同的时段。经常预算覆盖两年期间，而支助账户和维和预算覆盖 7 月 1 日至下一年 6 月 30 日的一年期间。这些部门包括维持和平行动部、新闻部、监督厅、法律事务厅、监察员办公室、安全和安保部以及管理事务部。

成果问责制

84. 成果管理制需要管理人员从经验中学习并将这些知识运用到日常管理中，但管理人员并不一定控制预期成果和结果。将成为本组织问责制的一部分的是，管理层要展示成果信息的使用并以证据表明方案如何影响和有助于成果。管理人员将对基于业绩监测情况调整活动和成果的工作承担问责。在实行成果制的组织中，在确定实现成果的问责责任方面存在一些挑战，包括外部因素，例如其他方案的影响、国家一级的社会和经济因素以及业务和其他风险等，这些可能对方案实现成果的能力产生负面影响。机构风险管理过程旨在处理风险的影响。

85. 除了本报告第三节描述的当前问责机制外，管理人员和工作人员还将承担下列问责责任：开展业绩监测和自我评价和应用其结果；衡量计划成果；展示方案为预期成绩所作的贡献；展示一段时期以来所学到的东西和旨在提高效力的变革。

联合国秘书处成果管理制框架

原则和行动计划

86. 在国家政府和各种国际环境中已经积累了关于成果管理制的很多经验和教训。考虑到公共部门的最佳做法以及调查结果，秘书长为秘书处提出一个成果管理制框架，该框架由根据成果管理制共同经验产生的五项基本原则和将要采取的若干行动组成，需要高级管理层的积极领导和承诺。这五项原则汲取了在审查中确定的对管理一个注重成果的组织所必需的各项要素的精髓。秘书长的提议还考虑到各监督机构和行政和预算问题咨询委员会的建议。下文载列拟议的成果管理制框架。

原则 1： 促进成果管理制方面的高层领导能力

要想取得成功，有效领导不可或缺，并需要：

- 表明高级管理层的领导和承诺
- 高级管理层在成果管理制方面的能力

行动：

- 高层管理人员将契约和战略框架中所载的成果信息用于有关方案活动、资源和工作人员的日常管理和决策
- 将成果管理制作为对高级管理层进行的有关业绩管理的指导和培训的一部分

原则 2：建立各级都拥有的成果框架

本组织需要确立其各项方案共同和分别要实现的整体和具体战略成果，并确定如何建立最佳架构以实现这些成果，即：

- 概述本组织各项目标和战略及重大风险并与本组织各方案相一致的一项战略成果框架
- 表明各项目标、战略和所用资源、面临的风险以及方案设计逻辑的方案成果框架
- 较为明确和具体的方案业绩预期
- 衡量重大成果的战略，包括一套可管理的方案业绩指标和补充评价
- 管理人员和工作人员对相关和有用的成果框架的拥有权

行动：

- 改进包括成果预算制程序、契约、电子考绩制度和报告在内的现行组织系统的时间安排、列报方式和有用性，以便与商定的成果框架相统一和结合
- 改进各级的成果框架，例如通过跨部门同行审议，以加强执行和自主性
- 酌情使术语适应联合国系统各组织所用术语
- 向会员国提供有关成果管理制问题的中期情况简报

原则 3：合理地衡量成果，建立方便用户的成果管理制信息系统

本组织需要通过下列手段收集和分析有关业绩的可信信息：

- 利用持续的监测和评价衡量成果和费用，对照业绩预期评估实际成果和费用
- 评估各个方案对已见成果的贡献和影响
- 建立成本效益高、方便用户和具有相关性的成果管理制信息系统

行动：

- 全面审查战略框架和契约中的所有业绩措施，以改进各项目标与预期成绩之间的联系，包括指标的选择（例如建立指标库、注重业绩和质量、改进数据收集方法）
- 评估各组织单位对结果的贡献和影响
- 开发信息技术工具和知识管理系统，以支持成果管理制，包括在机构资源规划系统下设立成果管理制平台

原则 4： 利用成果信息促进学习、管理、报告和问责制，促进和支持成果文化
实现成果管理制的益处和促进适当的全组织成果文化至关重要，并需要：

- 利用业绩信息改进方案业绩和预算
- 确定和利用最佳做法，改进业绩
- 向内部和外部提供可信的业绩报告，连贯一致地陈述业绩
- 知情地要求获得成果信息
- 支持性组织系统、激励措施、程序和做法
- 注重成果的问责制度
- 学习和适应能力
- 成果衡量和成果管理能力
- 成果管制方面的明确作用和责任

行动：

- 将成果信息正式和非正式地用于规划和预算编制
- 加强成果预算制/成果管制报告，包括列报方式和时间安排
- 加强利用整体的评价信息，包括深入评价、自我评价和所得的经验教训
- 建立评价知识和学习制度，加强执行方案规划规则和维持和平规划周期
- 加强注重成果的人力资源管理政策，包括建立注重成果的能力和制定激励制度；持续提供有关成果管制的全面培训
- 要求管理人员负责说明如何利用成果信息和所得的经验教训
- 更明确界定方案管理人员、政府间机构和监督机构在成果管制，包括方案规划、预算编制、监测和评价等所有方面的作用和职责
- 建立一个成果管制中央支助能力，包括一个监测和评价支助股
- 建立在各部厅负责监测和评价的专门资源和员额

原则 5： 通过定期审查和更新，建立一个适应性的成果管制制度

执行成果管制是一个不断学习的过程：定期审查和更新成果管制制度的各个方面——框架、指标、预期、衡量战略、系统和使用——的持续相关性、有用性和费用

行动:

- 每两年在预算周期开始时审查成果管理制框架的各个方面
- 向大会定期报告成果管理制框架的执行情况以及需要会员国核准的各个事项

成果管理制能力

87. 为使本组织充分注重成果，需要以一致和协调的方法来落实成果管理制。尽管为使本组织注重成果已经制定了很多政策、程序和措施，但是迄今为止的指导 and 培训都是零碎提供的，目前尚没有一个有效、集中和专用机制来确保全面执行成果管理制。成果管理制能否取得成功，取决于高级管理层，方案管理人员和广大工作人员是否有适当的知识和经验基础，以确保框架的可持续性。目标是鼓励高级管理人员通过执行新的框架参与创立一个注重成果的组织。

88. 因此，将把制定一项培训战略作为一个优先事项，目的是尽可能将成果管理制问题、方法和概念纳入所提供的一切管理培训，以便建立和维持一种成果文化。为了努力促进和支持成果文化，将向所有工作人员提供成果管理制基础培训。

89. 为了执行拟订的成果管理制框架和提供全面指导和支助，提议在管理事务部内设立一个成果管理制科。本报告增编中列有所需资源详情。成果管理制科还将承担有待从监督厅与相关资源一起移交过来的监测职能，包括两年期方案执行情况报告方面的职责，以及自我评价职能。在这方面，记得曾在提交 2008—2009 两年期拟议方案预算时告知大会，这方面职能和相关资源的移交将作为成果管理制审查的一部分加以处理（见上文第 71 至 79 段）。成果管理制科的其他职能包括如下：

(a) 全面支持在秘书处，包括在维持和平特派团和政治特派团建立和促进注重成果的文化，例如建立全秘书处成果管理制协调中心实践社区，为注重成果的战略规划、预算编制、监测和评价提供支持；

(b) 全面支持与方案规划、预算和账户厅协调，根据大会核可的相关立法授权编制两年期战略框架，并协助监测高层管理人员通过契约实现的方案成果；

(c) 制定和（或）更新成果管理制政策和程序（标准、方法、准则、协调、对方案规划规则的酌情修订以及提交会员国报告的范围和及时性）；

(d) 为各部厅应用成果概念、合理制定相关信息制度以及审查逻辑框架和沟通工作提供日常支持和服务；

(e) 提供培训和咨询服务。将按照提高监测和评价技能的需要，制定成果管理制培训单元。这些培训单元将借鉴方案规划、预算和账户厅、监督厅和联合国评价小组已制定的现有培训，并将作为向所有工作人员和管理人员提供的标准培训方案的一部分；

(f) 在机构资源规划系统下建立和维持一个有用的成果管理平台，包括知识管理；

(g) 视需要支持风险管理能力和问责制框架。

90. 意在通过有效执行拟订的成果管理制框架取得在现行制度下尚未实现的各种益处。对于会员国而言，主要益处将包括通过中期简报和更及时的执行情况报告等途径，可获得有关本组织取得的成果的更及时信息和就此收集的可核查的证据。这将有助于会员国根据监测和评价活动的结果和关于对实现成果构成威胁的各种风险的报告，就方案和预算问题作出决策。这还将有助于会员国就方案和次级方案的持续有用性、效率和效力作出决策。有效利用成果管理制将加强方案管理人员在利用证据和数据作出日常管理决定方面承担的问责责任，并突出他们对已实现成果的贡献。

91. 管理层和工作人员在成果管理制框架下可得到的益处将包括新工具和更有用系统的制定，或现有系统的调整以及规划和报告要求的精简，这将使管理人员能够集中于实现成果和限制在执行复杂过程和程序方面所花费的时间。拟议的成果管理制支助能力根本不能算是管理过程中的又一个层级，而是将各种支助职能合并起来，这些职能在过去充其量是资源不足并分散在各个部门，例如监督厅、方案规划、预算和账户厅和负责管理事务副秘书长办公室。成果管理制能力旨在将权力赋予方案管理人员，让他们掌握有效的信息工具和支助系统，以跟踪和分析各项指标和成果。还将向方案管理人员和广大工作人员不断提供关于成果管理制，包括方案规划、预算编制、监测和评价方面的培训和指导。方案管理人员依据可靠信息和证据，对实现预期成果的最佳途径将有一个更好的根基和了解（哪些有效、哪些无效、哪些需要改进），并能够向秘书长和会员国提供证据，说明他们的方案如何有助于实现商定成果，从而使会员国能够评估本组织的整体业绩。

六. 结论

92. 由于日益要求本组织投身于更重要、更复杂的活动，其作用也在不断扩大，人们对问责制、透明度和取得成果方面存在的弱点继续感到关切，要求改革的呼声也持续不断。因此现在该是本组织通过使其管理做法现代化来处理这些关切和进行改革的时候了，使其能够更加战略性地规划各项方案、管理风险和资源，以实现可见的成果。但是若要这样做，就需要在管理文化方面发生重大转变，从注重合规转向注重成果。这一转变必须从本组织的高层开始，从高层战略规划到人力资源和预算规划由上而下地进行。其中还必须包括各部厅系统地、积极主动地进行监测和自我评价，其结果必须定期报告给高级管理层和会员国。

问责制架构

93. 全面、综合的拟议问责制架构顺应改革要求，处理了秘书处工作人员和会员国的关切。在这方面，已开发并将继续开发管理工具，以有助于掌握各种方法，用以评估风险、监测工作人员业绩和方案执行情况、进行活动评价以汲取经验教训并为取得成果开展教育。

94. 该架构由业绩、廉正和合规三大支柱组成，将反映秘书处对实现成果同时又遵守其本身的条例、细则及道德标准的承诺。

95. 秘书长还计划设立一个管理业绩委员会工作组，负责定期监测和积极指导高级管理人员达到预期成果。

96. 该工作组将称为成果问责制工作组，从秘书处各部/厅抽调三、四名成员组成，负责定期监测在下列重大领域中实现成果的进展情况，发现取得成功所面临的系统性、政治或其他挑战，并且必要时提出问题供高层采取行动：

- 适当使用授权
- 方案和财务执行情况
- 监督机构建议的执行情况
- 利用评价信息促进改进和学习
- 业绩管理
- 内部司法建议的结果

97. 工作组将负责监测其中每一个重大领域，以确定取得的进展或存在的问题，并在管理业绩委员会每季度或视需要举行会议时将结果报告给委员会，同时提出关于有待采取的具体行动的建议。

机构风险管理

98. 在关于机构风险管理的讨论方面，提议在完成设计和提出建立一个可以高效执行机构风险管理的适当基础结构之前，开展进一步协商进程，以吸收将参与机构风险管理执行和维护进程和内部控制框架的各方提出的反馈和评论意见。这一协商进程将涉及很多利益攸关方，包括会员国、高级管理人员、独立审计咨询委员会、行政和预算问题咨询委员会、监督厅和审计委员会。所有各方在确保由此产生的框架取得成功方面都将发挥整体和不可或缺的作用。

99. 为了支持这一协商进程并开始提高整个组织对正式风险管理重要性的认识，秘书长提议启动一个试验项目，为各级工作人员制定和宣传风险管理标准和准则，并将这些概念纳入风险最高的领域。

成果管理制

100. 为了利用现有的成果预算过程，并转向一个完全成熟的成果管理制文化，秘书长提议建立一个专门能力，负责向各部提供咨询、支助和监测，确保自始至终完全执行成果管理制，即从战略规划阶段开始，直到将成果报告给会员国为止，包括通过提交经过改进的方案执行情况报告。

101. 将与秘书长办公厅战略规划股进行协商，为实现会员国确定的长期战略目标树立明确的里程碑。将与各部共同努力，确保在逻辑框架和其他预算规划文件中能够反映各个优先事项。管理业绩委员会将确保将这些优先事项反映在高级管理人员的年度契约中。此项规划进程的一个重要方面是让专门能力发挥咨询作用，帮助各部拟定宏大但现实和可衡量的业绩目标和尺度，这些目标和尺度注重成果，而不是注重投入/产出，能够抓住本组织在每一级活动和特定时间内的优先事项。

102. 成果管理制要求管理人员定期和系统地监测和评价他们的方案和进度，以便采取必要的纠正行动，增加实现其目标的可能性。这项专门能力本身并不负责监测或评价各项方案，而是为监测和评价提供支助，并负责制定标准和政策、提供培训和分享知识、协助各部厅制定评价时间表。

103. 管理文化中的这些重大转变不能零碎或分开进行。目前，战略规划、风险评估、预算编制、监测、评价和报告工作都是由负有其他主要职责的工作人员作为临时任务或非全时进行的，这种做法没有为确保进行所需的文化转变，即向成果管理制的转变提供必要的动力。因此，拟定了在下一节中详细阐述的四项建议供审议。

七. 建议

104. 大会不妨：

(a) 注意到本报告并核可由机构和个人问责制的三大要素—业绩、合规和廉正—构成的拟议全面问责制架构；

(b) 核可机构风险管理和内部控制综合框架概念，在全组织采取系统和整体方法，积极主动地发现、评估、评价、优先处理、管理和控制风险，以增加实现目标的可能性，并核准开展一个试验项目，着手为全秘书处采用风险管理制定标准和准则；

(c) 核可成果管理制框架，包括其五项原则，以通过整合和加强战略规划、预算编制、监测和评价周期，塑造一个更注重成果的秘书处；

(d) 核可建立一个专门能力的提议，由其负责为各部提供咨询、支助和监测，以确保完全执行成果管理制，并负责收集和报告重要执行情况信息，包括关于核准的改革和监督机构建议的执行情况信息，以便为关于问责制的决定提供依据。

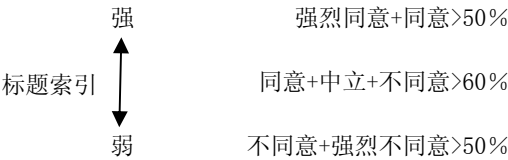
附件一

问责调查结果摘要

专题	次专题	问题	强烈 同意	同意	中立/ 无意见	不同意	强烈 不同意	不知道/ 无法回答	评级
特派任务	角色明确	我了解本组织单位的任务和宗旨	45%	45%	5%	3%	1%	1%	●
		我了解自己的角色和责任	47%	43%	5%	3%	2%	0%	●
		我了解自己工作对联合国方案或行动的影响	40%	44%	9%	4%	2%	1%	●
		我了解我的上司和同事的角色和责任	29%	49%	10%	7%	5%	0%	●
	自我感觉的效力	我感觉我在工作中有效力	38%	43%	9%	7%	3%	0%	●
		我感觉我关于改变或改进的建议受到重视	10%	28%	24%	22%	14%	2%	○
能力与工具	培训	我感觉我在联合国系统内可以获得充分的培训机会	10%	34%	22%	21%	12%	1%	○
		我已获得充分的培训，可以帮助我履行现在职务的职责	11%	38%	21%	21%	9%	1%	○
		我现在的培训机会与我期望的职业目标有联系	8%	29%	28%	22%	11%	3%	○

* 请注意，这是反向陈述。

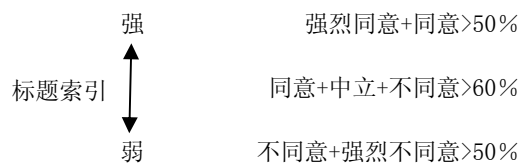
来源：问责框架调查。



专题	次专题	问题	强烈 同意	同意	中立/ 无意见	不同意	强烈 不同意	不知道/ 无法回答	评级
能力与工具(续)	问责	我觉得我可能被要求对我无力控制的事情负责*	14%	34%	23%	21%	5%	2%	○
		我相信我的上司有适当的工具和信息，可以作出正确决定	9%	32%	23%	21%	13%	2%	○
		我觉得我可能被要求对我没有充分能力处理的事情负责*	12%	29%	29%	23%	6%	2%	○
	资源	我有开展工作所需的足够财政资源	8%	37%	22%	21%	9%	3%	●
		我有开展工作所需的足够人力资源	8%	33%	19%	26%	11%	2%	○
认可		我觉得我的成绩得到充分认可	10%	36%	15%	23%	15%	1%	○
		我认为我提出新想法或探索新方向的做法得到适当认可	7%	30%	23%	25%	14%	2%	○
调动积极性与业绩	领导能力	我觉得管理阶层能够有效地帮助任何业绩不彰的工作人员提高业绩或贡献	6%	17%	20%	33%	23%	1%	○
		我相信我的上司能够公平评价我的业绩	12%	40%	19%	15%	12%	1%	●
		我觉得我的上司重视考绩制度	8%	24%	23%	21%	20%	4%	○

* 请注意，这是反向陈述。

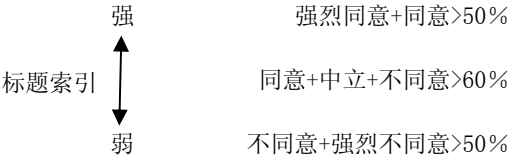
来源：问责框架调查。



专题	次专题	问题	强烈 同意	同意	中立/ 无意见	不同意	强烈 不同意	不知道/ 无法回答	评级
调动积极 性与业绩 (续)	调动积极 性	整体而言，我有在本职工作中努力工作的积极性	21%	42%	13%	16%	7%	0%	●
		我觉得业绩高的工作人员得到了适当的奖赏（例如，表彰，升迁机会）	3%	10%	17%	36%	32%	2%	○
	电子考绩 制度	我觉得满足行政要求被认为比实现方案或行动目标更重要*	18%	35%	27%	14%	3%	4%	○
		我认为电子考绩制度是记录工作人员业绩的适当框架	5%	24%	19%	26%	23%	4%	○
		整体而言，我觉得考绩制度被适当地用于评价和记录业绩	3%	15%	19%	31%	28%	4%	○
		我觉得，电子考绩制度适当地记录了工作人员的业绩	4%	16%	23%	30%	24%	5%	○
升迁机会		我认为，在晋升进程中挑选的通常是最好的候选人	2%	9%	20%	32%	33%	4%	○
		我认为，高层管理人员（助理秘书长及以上职等）的遴选进程是公平的	1%	7%	35%	17%	21%	18%	○

* 请注意，这是反向陈述。

来源：问责框架调查。



专题	次专题	问题	强烈 同意	同意	中立/ 无意见	不同意	强烈 不同意	不知道/ 无法回答	评级
改革意愿	对改革的 领导	我认为，联合国必须改革，以便联合国能够继续履行使命	53%	37%	7%	2%	1%	1%	●
		一般而言，我认为联合国改革步伐缓慢*	44%	38%	11%	4%	1%	2%	○
		一般而言，我相信联合国领导和管理阶层会作出正确的改革决定	5%	23%	30%	26%	14%	3%	○
		我相信我的上司将作出好的决定	7%	32%	27%	20%	12%	2%	○
		我认为已经向我充分宣传改革的原因	3%	25%	28%	29%	13%	2%	○
		我认为联合国领导和管理阶层会对改革的态度是认真的	5%	26%	32%	23%	11%	4%	○
	个人改革 意愿	一般而言，我支持改革，即使改革意味着改变我的工作方式或改变考核我的方式	35%	53%	9%	2%	1%	1%	●
		我认为，一般而言，我的同事们支持改革	7%	37%	29%	17%	4%	6%	○
		一般而言，我将改革视为机会	36%	49%	10%	3%	1%	1%	●

* 请注意，这是反向陈述。

来源：问责框架调查。

强
↑
标题索引
↓
弱

强烈同意+同意>50%
同意+中立+不同意>60%
不同意+强烈不同意>50%

附件二

将风险纳入审计计划

影响	高	第 2 级——次级风险 这些风险难以逆料，但一旦发生，则可能产生灾难性后果 风险程度： 高 发生的可能性： 低 处理办法： 监测风险程度，进行风险控制 控制活动类型： 检查 内部审计聚焦度： 中至高，占审计计划的百分比第二高	第 1 级——首要风险 这是被认为最重要的风险，关系到能否实现组织目标。 风险程度： 高 发生的可能性： 高 处理办法： 不断监测和改进 控制活动类型： 预防和检查检查 内部审计聚焦度： 高，占审计计划的百分比最高
		第 3 级——第三级风险 这些风险不常见，也不严重。这些风险往往不容易预测，但不重要，或者发生的可能性不大。	第 2 级——次级风险 这是常见和比较会日常发生的风险。监测工作要做的是，确保持续地适当管理这些风险。
	低	风险程度： 低 发生的可能性： 低 处理办法： 接受风险 控制活动类型： 最低程度的预防和检查 内部审计聚焦度： 低，仅在认为必要时进行	风险程度： 低至中 发生的可能性： 中至高 处理办法： 监测风险程度 控制活动类型： 预防 内部审计聚焦度： 低，占审计计划的百分比最低
		低	高
		发生的可能性	

上列图表采用风险评估进程中确认的内在风险和影响，说明如何在审计计划中处理风险。

请注意，内部监督事务厅内部审计司的预期成绩提到风险。而且，其绩效指标计量管理人员对“重要审计建议”的接受百分比。^a

大会在第 56/246 号决议中确定了“重要”的定义，以确定重要项目，这个定义既规定了固定标准（例如，节省、收回 25 000 美元的阈值等），也规定了主

^a A/62/6(Sect. 29)，表 29.7，(b)和(c)项。

观标准（例如，对进程的可计量改进）。大会还请监督厅进一步完善标准。企业风险管理和内部控制构架内的“重要”定义应倾向于相对的计量办法，这些计量办法采用大会同意的风险胃口和容忍程度，因此能够更好地体现管理阶层风险评估活动确认的风险的适当相对重要性。

附件三

风险类别目录或“风险全域”

1. 战略风险

1.1 计划和资源分配

- 1.1.1 远景和任务
- 1.1.2 战略计划
- 1.1.3 预算编制
- 1.1.4 预算分配
- 1.1.5 人力资源战略和计划
- 1.1.6 计划执行和综合
- 1.1.7 全组织同步
- 1.1.8 重叠的任务
- 1.1.9 外包

1.2 主要机关、会员国和伙伴

- 1.2.1 大会和会员国
- 1.2.2 伙伴、附属机构、机构和捐助者
- 1.2.3 各组织关系

1.3 内部和外包因素

- 1.3.1 政治气候——外部
- 1.3.2 政治气候——内部
- 1.3.3 经济因素——商品价格
- 1.3.4 独特事项（即大流行病、选举、环境危机）
- 1.3.5 组织转化

2. 治理风险

2.1 治理风险

- 2.1.1 最高层的定调

- 2.1.2 秘书处、各理事会和各委员会
- 2.1.3 控制环境
- 2.1.4 决策——大会、安全理事会和各委员会
- 2.1.5 组织结构
- 2.1.6 业绩计量
- 2.1.7 业绩管理
- 2.1.8 机构间联合行动和建立伙伴关系
- 2.1.9 透明度
- 2.1.10 领导和管理
- 2.1.11 问责
- 2.1.12 赋权

2.2 道德操守

- 2.2.1 道德操守
- 2.2.2 欺诈和非法行为
- 2.2.3 利益冲突
- 2.2.4 职业操守和保密

2.3 通信和公共关系

- 2.3.1 媒体关系和新闻
- 2.3.2 危机通信
- 2.3.3 人事通信
- 2.3.4 广播——无线电和电视
- 2.3.5 技术通信

2.4 信誉

- 2.4.1 大众认识、支助和信誉
- 2.4.2 危机和紧急状况计划和管理

3. 业务活动

3.1 方案管理

- 3.1.1 宣传
- 3.1.2 外联活动
- 3.1.3 经济和社会发展
- 3.1.4 会议管理
- 3.1.5 研究、分析和咨询活动
- 3.1.6 制定政策
- 3.1.7 机构间合作和联络活动

3.2 特派团活动

- 3.2.1 国际和平与安全
- 3.2.2 选举支助
- 3.2.3 法治
- 3.2.4 救灾和人道主义援助
- 3.2.5 特派团规划
- 3.2.6 特派团开办
- 3.2.7 特派团清理结束
- 3.2.8 后勤
- 3.2.9 空中、陆上和海上业务
- 3.2.10 工程
- 3.2.11 通信
- 3.2.12 特派团人员配置
- 3.2.13 任务蠕升

3.3 国际法庭

- 3.3.1 调查和起诉
- 3.3.2 审判和上诉

- 3.3.3 保护证人
- 3.3.4 完成工作战略
- 3.3.5 剩余能力与活动

3.4 支助事务

- 3.4.1 供资
- 3.4.2 笔译和口译
- 3.4.3 采购
- 3.4.4 供应商管理
- 3.4.5 资产和存货管理
- 3.4.6 设施和房地产管理
- 3.4.7 基本建设总计划
- 3.4.8 业务连续性
- 3.4.9 商务活动
- 3.4.10 法律援助
- 3.4.11 法庭管理和法律支助
- 3.4.12 拘留所管理

3.5 人力资源

- 3.5.1 资源分配和供应
- 3.5.2 招募、聘请和留用
- 3.5.3 接班规划和晋升
- 3.5.4 行为和纪律
- 3.5.5 培养和业绩
- 3.5.6 报酬和福利
- 3.5.7 医疗事务
- 3.5.8 安全与安保
- 3.5.9 培训

3.5.10 流动

3.6 知识产权

3.6.1 知识管理

3.6.2 信息和文件管理

3.7 信息资源和信息技术

3.7.1 信息技术战略和落实系统

3.7.2 信息技术安全和准入

3.7.3 信息技术可用性和连续性

3.7.4 信息技术完整性

3.7.5 信息技术基础结构和系统

4. 合规

4.1 法律

4.1.1 合约

4.1.2 知识产权

4.1.3 反腐败

4.1.4 国际法

4.1.5 隐私权

4.2 规章

4.2.1 内部政策和决议

4.2.2 联合国劳工关系

4.2.3 东道国规章

5. 金融

5.1 供资和投资

5.1.1 捐款

5.1.2 预算外供资

5.1.3 信托基金——收受现金

5.1.4 信托基金管理

5.1.5 捐助基金管理和报告

5.1.6 现金管理

5.1.7 投资

5.1.8 金融市场

5.1.9 保险

5.2 会计和报告

5.2.1 财务管理和报告

5.2.2 普通会计

5.2.3 财务控制

5.2.4 负债管理和付款

5.2.5 工作人员偿还税款

附件四

风险评级标准

影响

评分	评级	影响说明						收回
		安全和安保	持续时间	组织和业务范围	信誉影响	对业务的影响	财务影响 (从预算角度衡量)	为收回而必须采取的行动
5	重大	丧失生命 (工作人员、伙伴、一般大众)	可能无法挽回的影响	全组织：全组织无法继续开展正常业务活动	主要国际媒体持续报道时间超过一星期	失去执行任务或开展业务活动能力的 时间超过一个月	>5%/ >5 亿美元	需要大会和会员国重视和采取重大干预行动
4	显著	事故 / 非敌对活动造成的生命丧失	长期(即 24 至 36 个月)而言,可以挽回	两个或更多部门/厅室或工作地点; 两个或更多部门/厅室或工作地点业务活动不断出现重大中断情形	国际媒体/论坛发表意见	业务活动被打乱的时间达到或超过一星期	3-5%/ 3 亿美元 5 亿美元	需要高级管理阶层注意
3	高	联合国工作人员、伙伴和一般大众受伤	短期(即 12 至 24 个月)而言,可以挽回	一个或更多部门/厅室或工作地点; 在一个或更多部门/厅室或工作地点内造成中度影响	某一个国家内发表若干外部评论	业务活动被打乱的时间不到一星期	<2-3%/ 2 亿美元 3 亿美元	需要中级管理阶层采取干预行动
2	中	丧失基础设施、设备和其他资产	暂时性(即不到 12 个月)	一个部门/厅室或工作地点; 在一个部门/厅室或工作地点内造成有限影响	某一个国家内发表的孤立的外部评论	业务活动被轻微打乱	<1-2%/ 1 亿美元 2 亿美元	授权初级管理阶层和工作人员解决问题
1	低	基础设施、设备和其他资产受损	不适用或影响有限				<1%/ <1 亿美元	不适用或影响有限

管理效力/控制

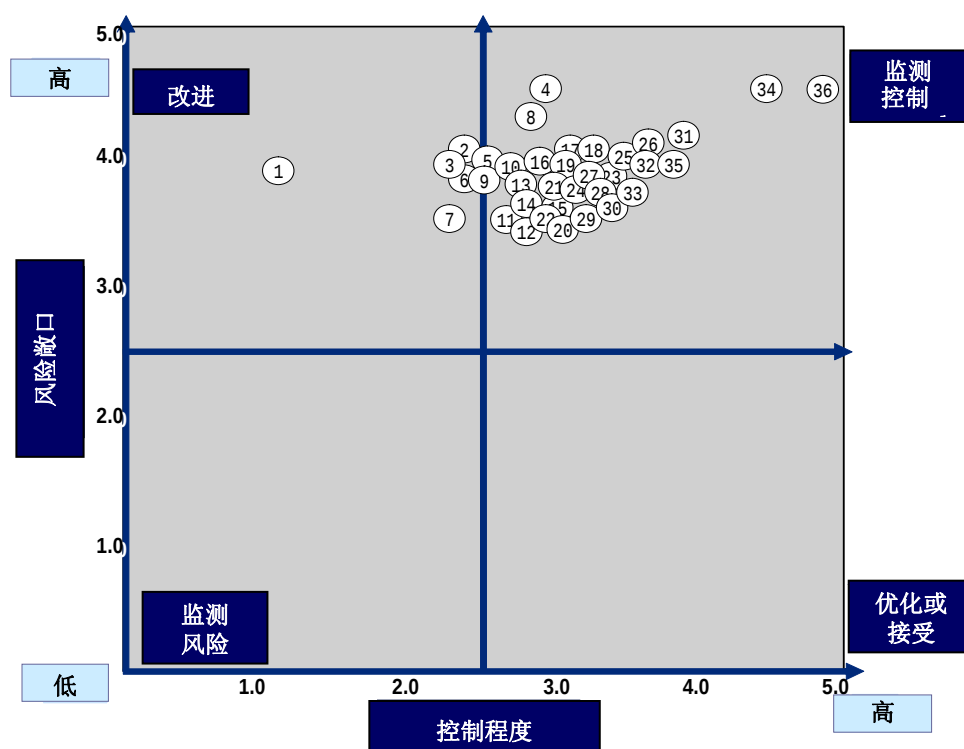
评分	评级	说明
5	有效力	控制设计得当并按照预想运作；管理活动有效地管理和减少了风险
4	有限/需改进	控制和/或管理活动设计得当，运作有一定效力，已确认一些改进机会
3	需重大改进	主要控制和/或管理活动已经到位，已确认重大改进机会
2	没有效力	到位的控制和/或管理活动有限，高度风险仍然存在；控制和/或管理活动已经设计完毕，但在高效率地减少风险或提高效率方面效力不太高
1	非常没有效力	控制和/或管理活动不存在或有重大缺陷，不能按照预想运作；设计的控制和/或管理活动在高效率地减少风险或提高效率方面非常没有效力

发生的可能性

评分	评级	确定程度	频率
5	预期会发生	>90%	至少一年一度以及/或者一年内多次
4	很有可能发生	≤90%	约每 1 至 3 年一次
3	可能发生	≤60%	约每 3 至 7 年一次
2	不可能发生	≤30%	约每 7 至 10 年一次
1	发生可能性不高	<10%	每 10 年以及 10 多年一次或很少发生

附件五

风险和控制效力矩阵（热图）——第 1 级风险



上文“热图”标定在企业风险管理和内部控制框架审查期间进行的实体一级风险评估确认的联合国秘书处最重大风险（即第 1 级风险）。其显示的风险类别与提议向大会提交的重大风险年度报告将提出的类别类似。

“热图”以图表形式介绍为减少已确认的风险而必须开展的减少风险活动。就上文所列第 1 级风险而言，标定在“监测控制”象限的风险是被认为得到适当管理的重大风险，因此，需要开展监测活动，以确保控制的持续效力。标定在“改进”象限的风险可能需要进一步开展减少风险活动，以努力减少联合国组织的残余风险。这由风险主体进行，风险主体将分析根源，以更好地认识产生风险的基础，确定减少风险的途径。但是，由于联合国组织任务的性质，有些内在风险可能无法通过替代风险处理办法减轻，这些风险可能永远属于需要在减少风险活动中改进的类别。

现将上文第 1 级热图所列风险类别开列如下，这些类别来自联合国组织已确认风险说明目录或“风险全域”。^a

1. 最高层的定调（2.1.1）
2. 问责（2.1.11）
3. 决策——大会、安全理事会和各委员会（2.1.4）
4. 广播——无线电和电视（2.3.4）
5. 人力资源战略和计划（1.1.5）
6. 机构间联合行动和建立伙伴关系（2.1.8）
7. 业绩管理（2.1.7）
8. 特派团开办（3.2.6）
9. 信托基金——收受现金（5.1.3）
10. 透明度（2.1.9）
11. 领导和管理（2.1.10）
12. 危机和紧急状况计划和管理（2.4.2）
13. 招募、聘请和留用（3.5.2）
14. 信息技术战略和落实系统（3.7.1）
15. 信息技术安全和准入（3.7.2）
16. 保险（5.1.9）
17. 完成工作战略（3.3.4）
18. 安全与安保（3.5.8）
19. 重叠的任务（1.1.8）
20. 供资（3.4.1）
21. 全组织同步（1.1.7）
22. 采购（3.4.3）
23. 国际和平与安全（3.2.1）

^a 见附件三。

- 24. 特派团规划 (3.2.5)
- 25. 国际法 (4.1.4)
- 26. 制定政策 (3.1.6)
- 27. 笔译和口译 (3.4.2)
- 28. 媒体关系和新闻 (2.3.1)
- 29. 大会和会员国 (1.2.1)
- 30. 远景和任务 (1.1.1)
- 31. 拘留所管理 (3.4.12)
- 32. 东道国规章 (4.2.3)
- 33. 道德操守 (2.2.1)
- 34. 空中、陆上和海上业务 (3.2.9)
- 35. 内部政策和决议 (4.2.1)
- 36. 保护证人 (3.3.3)

附件六

成果管理制角色和责任

职能	管理	大会	内部监督事务厅
方案规划 战略框架 第一部分：计划概要 第二部分：两年一度的方案计划（战略目标，预期成绩和绩效指标）	利用成果信息进行战略方案规划 • 第一部分：提出优先秩序（计划概要） • 第二部分：提出战略（战略框架） • 契约：内部年度目标	为联合国组织工作提供指导：设定大目标和目标 核准提议的战略框架	监测利用评价建议/学到的经验教训进行规划的情形 进行日常监督
预算编制 两年方案预算 政治特派团、法庭、维持和平行动	设定计量业绩的目标 在预算提案中利用成果和学到的经验教训	审议和核准两年预算（第五委员会）	日常审计
监测 两年一度的方案执行情况报告	业绩监测：业绩计量（取得成果的情形；提高效率 and 效力的努力；落实审计意见和建议）	监测实现联合国组织目标和成果的情况（方案和协调委员会）	监测秘书处执行成果管理制的情况：定期检查/审计成果管理制 质量保证：业绩监测
评价	自我评价（酌情进行）	在决策中利用评价结果 第五委员会/方案和协调委员会/与每个方案有直接联系的政府间机构和专家机构	独立的深入和专题评价 质量保证：自我评价方法
报告	业绩报告（方案执行情况报告）	审议报告 在决策中利用成果信息	评价报告 质量保证：检查/审计报告
问责框架 成果问责	证实已经运用成果信息规划和执行方案（管理方反应和学到的经验教训）；验证取得的成果（契约，电子考绩制度）	监测成果管理制框架	有关审计建议