



第六十九届会议

议程项目 131

审查联合国行政和财政业务效率

## 关于联合国秘书处问责制的第四次进展报告

### 秘书长的报告

#### 摘要

秘书长谨按照大会第 68/264 号决议要求向其转递问责制框架执行进展情况报告。报告向会员国通报了秘书长根据该决议为加强问责制所采取和计划采取的措施，包括详细说明了首次全秘书处风险评估的过程和结果，以及在执行成果管理制方面取得的进展。



## 一. 引言

1. 本报告应大会第 68/264 号决议的要求提交，大会在该决议中请秘书长向大会第六十九届会议续会第一部分报告决议执行情况。
2. 本报告提供了关于企业风险管理(包括首次全秘书处风险评估结果)和成果管理制执行情况的最新资料。报告介绍了自上一次关于问责制的年度报告(A/68/697)以来，在会员国关心的若干领域所取得的进展，包括个人问责、外地特派团问责、“团结”项目和国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)之间的关联以及问责、采购与道德操守问题。

## 二. 企业风险管理和内部控制框架

3. 企业风险管理是一种现代管理工具，为讨论处于本组织活动核心的战略问题、促进健全治理及加强问责提供了便利。它有助于澄清本组织的各级目标和相关风险，促进在本组织内部及与利益攸关方和会员国之间就战略问题进行透明和公开的对话。

### A. 全秘书处企业风险评估

#### 1. 进程

4. 在其第 68/264 号决议中，大会注意到秘书长在执行企业风险管理方面取得的进展，并请他将全秘书处评估成果列入下一次关于问责制的进展报告。
5. 在管理委员会主持下进行了首次全秘书处企业风险评估，以确定、评价和优先处理本组织的主要战略风险及相关管理对策。
6. 评估确定了秘书处活动的潜在风险，其方法是审议两年期战略框架载列的本组织战略目标、审查相关文件、分析以往的风险评估并审议监督机构建议中提出的交叉问题。
7. 2013 年年中向管理委员会提交了初步风险概况。随后与包括总部以外办事处和区域经济和社会委员会在内的本组织所有部厅首长及其高级管理团队举行了约谈和研讨会，以便在最终风险登记册中列入新出现的风险并优先处理初步结果，从而采取一种自上而下的全面视角。
8. 在 2014 年第一季度期间举行了更多的协商，进一步优先处理初步确定的风险领域。

#### 2. 风险登记册

9. 风险登记册载有风险定义、关于关键风险动因的全面分析、对管理层已建立的控制措施的说明及关于潜在风险应对战略的概述。根据风险概率和影响(风险暴露)对每项风险进行了评分。在评估现有控制措施在减轻风险方面的有效性后确定了残余风险水平，将其作为确定适当应对措施的基础。
10. 根据对风险暴露和控制措施有效性以及在风险评估进程中所收集诱因的定性评价，将风险分为不同等级。如风险仪表盘(见下图)所示，在 23 项确定的风险中，9 项被归类为“极高”(其中 6 项被视为需要高级管理人员立即关注的“重大”风险)，10 项为“高”，4 项为“中等”。

### 风险仪表盘

战略	治理	业务	业务 (续)	财务
规划和资源分配	治理	方案管理	安全和安保	供资和投资
愿景和任务	控制环境和风险管理	研究、分析和咨询	安全和安保	预算外资金和管理
战略规划和预算分配	组织结构和协同	特派团活动	知识产权	会计和报告
人力资源战略、管理和问责	伙伴关系与协调	维持和平及政治特派团的任务	知识和信息管理	财务报告和公共部门会计准则
内部和外部因素	领导和管理	特派团规划	信息资源	
政治气候-外部	工作人员和管理当局的关系	支助事务	信息和通信技术战略、基础设施和安全	合规
组织转型	道德行为和声誉	采购、合同和供应商管理		监管
	道德操守	业务连续性		内部政策和决议
	公共形象和声誉			

图例：黑色——极高风险；深灰色——高度风险；浅灰色——中度风险

11. 管理委员会(作为例外情况扩大至包括本组织部厅首长一级的所有高级管理人员)验证了风险登记册并就各项风险及其关键程度达成共识,确定了必须立即采取行动的风险及负责制订风险处理和应对计划的管理人员(机构风险负责人)。这些计划将概述管理层为进一步减轻风险所计划采取的详细风险处理行动和执行时间表。

12. 随后,在2014年9月9日举行的政策委员会和管理委员会联合会议上进行了讨论。秘书长此后正式核准初步风险登记册,将其作为汇总本组织主要战略风险、相关风险应对战略的执行情况和进程治理结构的工具。如下文A.4节所述,风险处理工作组将努力进一步完善初步风险登记册。

13. 上文确定的风险范围并不代表秘书处可能面临的全部风险——对于“高程度风险”而言同样如此。然而,这些风险被高级管理人员集体确定为具有最高优先性。因此,秘书处目前将重点关注这些风险,因为秘书处认为必须注重被集体视为“高度优先”的数目有限的风险领域,而且中期内有可能在这些领域取得显著成果。

14. 还必须指出,在整个联合国执行和确立企业风险管理是一个持续的进程。随着秘书处面临新的挑战并采取减轻风险战略,新风险将随之出现,此前确定的一些风险在优先事项清单上的重要性将下降,而另一些风险的重要性将提升。

### 3. 重大风险领域

15. 联合国业务在许多领域面临固有的高风险。其他组织会评估潜在项目,并根据风险评估决定是否参与,但联合国必须接受会员国交付的所有任务。许多上述任务往往要在困难或危险情形下,利用极为有限的规划时间和信息开展部署和活动。

16. 因此,秘书处随之面临的风险状况程度较高并且独特,应在此总体背景下考虑风险和相关阈值的最终优先排序。风险登记册将汇总组织风险责任和关键风险动因,并在此基础上针对评估确定的最重大风险制订详细的风险处理行动计划。初步风险登记册包括以下内容。

#### 风险 1: 组织结构和协同

组织风险负责人: 常务副秘书长

17. 风险 1 是: 本组织的总体结构可能无法支持以切实有效的方式实现战略和业务目标。不同部厅的组织结构、责任和目标不够明确,这会导致相互冲突或冗余的活动,最终可能失去公众和会员国的信任。

18. 这项风险源自可能存在的“各自为政”的组织结构及本组织性质造成的心态。部厅之间会相互争夺资金和资源并寻求实现各自目标,而不是通过其活动最

有效地促进实现本组织的总体目标。可能欠缺努力实现共同目标的机制，这增加了开展交叉活动的难度。

## 风险 2：组织转型

组织风险负责人：主管管理事务副秘书长

19. 风险 2 是：本组织可能无法满足不断变化的环境造成的需求。保守和规避风险的文化可能制约本组织保持灵活及顺应变化的能力。

20. 这项风险在一定程度上反映了同时进行的多个转型项目(如“团结”项目、公共部门会计准则、人力资源改革、流动等)在本组织内造成“变革疲劳”的可能性。本组织文化可能高度规避风险，因为高级管理人员和各级工作人员会害怕承担责任及作出决定。与其他公共部门组织一样，本组织也可能存在抵制变革的趋势，或有人可通过维持现状来保持其既得利益。因此，会沿袭许多遗留做法而不对其适当性进行重要的重新审查，而且促进文化变革的工具可能并非完全合适。

## 风险 3：战略规划和预算分配

组织风险负责人：秘书长办公厅主任

21. 风险 3 的定义是：因能力有限而妨碍确定、评价和甄选备选办法，为采取有效行动实现秘书处和不同部门的使命、任务和目标提供指导和分配资源，并影响到决策透明度。预算请求可能无法完全得到满足，可能影响本组织有效履行使命、目标、计划和战略的能力。

22. 这项风险可反映为正在制定的各项方案未充分采取全球和全组织视角，而且没有就本组织较长期目标建立充分共识。由于战略框架是在执行方案前的三年编制的，战略计划可能缺乏有效应对新现实和新需求所需的灵活性。在资源有限的环境下，由于对现有任务及任何资金缺口影响的系统性审查不足，新增任务还可能使本组织不堪重负。

## 风险 4：安全和安保

组织风险负责人：主管安全和安保事务副秘书长

23. 风险 4 是：在某些情况下可能难以保障安全工作环境，且难以保护、促进和监测联合国设施内工作人员、志愿人员和其他人员的人身安全，或难以保护、促进和监测支持联合国及相关活动的此类人员的人身安全。安保规定如果过于严格，可能制约联合国的外地活动并影响人道主义工作。

24. 在联合国运作地点的政治和自然环境面临威胁时，这项风险可能影响工作人员的健康、安全和保障及业务的开展，因为地方当局针对安全事件采取必要应对

措施的能力可能有限。管控安全风险的努力还可能增加方案风险，包括制约与受益人的联系，从而影响业务的有效性及其本组织的公信力。对职业卫生与安全问题的影响可能也考虑不足。

#### 风险 5：预算外资金和管理

组织风险负责人：主计长

25. 风险 5 是：无法获得预算外资金可能影响某些部门实现其目标的能力。依赖预算外资金会危及或影响联合国的独立性，因为获得专用资金的项目可能被视为获得了更高的优先性。应进一步加强有效管理信托基金的内部控制系统。

26. 这项风险可能源自捐助者改变其优先事项或将资源转至其他行为体，从而导致秘书处业务无法开展或影响战略规划能力。缺乏可预测资金还被认为可能导致本组织关注捐助国而非广大会员国的优先事项，从而扭曲方案重点。信托基金管理人员可能缺乏确保执行机构妥善管理资金的有效机制，而且在建立资金使用和影响控制措施和适当减轻信托风险方面存在的不足可能致使本组织面临声誉问题。

#### 风险 6：人力资源战略、管理和问责

组织风险负责人：主管人力资源管理助理秘书长

27. 风险 6 的定义涉及到可能未按要求建立明确界定和综合的人力资源管理战略，用以支持实现本组织的使命、愿景、战略目标、价值观和雇员需求，具体表现在：工作人员技能发展和提升不足，而且欠缺提供有效考绩反馈和指导的能力；没有充分推动问责或以其他方式就行动或不行动对责任方或相关人员进行问责。

28. 现行政策和程序可能无法有效支持征聘合格和有干劲的工作人员，也无法有效支持发展注重成果和业绩的文化，从而妨碍制订有效的人力资源管理战略和职业规划机制。奖励业绩的激励措施和晋升机会可能极其有限。在问责制方面，可能没有连贯一致地阐明有效的制度，将业绩与报告机制挂钩，并对管理人员和工作人员以及会员国和利益攸关方保持透明度。因此，对未达到目标的工作人员和管理人员的处罚空间可能有限。

### 4. 治理结构

29. 健全的治理结构对推出和确立如此大规模的转型倡议至关重要。此结构对于高效监测和报告制度、有效决策结构和控制流程及总体问责而言同样重要。

30. 考虑到这些原则及实施大型业务转型项目<sup>1</sup>的经验教训，秘书处为企业风险管理制订了高效治理结构，其中包括四个主要部分。

#### 管理委员会

31. 作为秘书处的企业风险管理委员会，管理委员会每季度将：

- (a) 对所制订的风险应对战略的适足性进行审查；
- (b) 对总体企业风险管理和内部控制框架的有效性进行监测；
- (c) 为进程提供相关指导和总体方向。

#### 组织风险负责人

32. 组织风险负责人是副秘书长或助理秘书长级别的官员，负责确保适当查明各自责任领域内的风险、执行减轻风险战略并提请管理委员会注意。为履行这些职能，他们将：

- (a) 主持和领导风险处理工作组的讨论；
- (b) 评估既定控制措施的有效性；
- (c) 将减轻风险战略转化为详细的风险处理和应对计划，制订拟实施的行动计划、责任方和时间表；
- (d) 提请管理委员会注意进程中可能出现的任何新问题；
- (e) 定期向管理委员会报告风险应对措施的执行情况。

#### 风险处理工作组

33. 工作组成员包括代表秘书处不同职能领域的各部厅工作人员。他们是为小组讨论贡献专门知识的“专题专家”。工作组将：

- (a) 支持组织风险负责人的工作；
- (b) 审查关键动因和拟议控制措施及风险对策；
- (c) 积极推动制订风险处理和应对计划及其执行；
- (d) 提请机构风险负责人注意进程中可能出现的任何新问题。

#### 管理事务部副秘书长办公室的企业风险管理职能部门

34. 企业风险管理职能部门将：

---

<sup>1</sup> 企业资源规划系统(“团结”项目)、基本建设总计划和国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)。

(a) 为支持工作组而提供方法和协调一致的工具；

(b) 协调工作组会议并参与其讨论；协助将这些审议结果纳入统一的企业风险管理方法(与组织风险负责人共同执行这些任务)；

(c) 汇总风险减轻战略的执行进展情况并向管理委员会报告。

35. 在此治理结构下，常务副秘书长被赋予非常重要的协调作用。查明的主要重大风险之间存在紧密关联，因此必须对工作组活动进行密切协调。鉴于针对某项风险制订的减轻风险行动也可能对其他领域产生积极影响，这种协调将有助于避免潜在重叠并确保认识和利用可能的协同作用。因此，常务副秘书长除作为“组织结构和协同”风险领域的组织风险负责人所承担的责任外，还将定期与各组织风险负责人举行会议，确保不同的风险处理工作组之间进行适当的对话与协调。

36. 根据本框架制订的原则来管理风险和内部控制措施并执行适当的风险处理计划，这是各部厅首长及所有工作人员依照其具体角色和职能所承担的责任。

37. 最后，执行综合一致的企业风险管理系统是秘书长问责制框架的一个关键要素。这有助于在秘书处日常工作中确立风险管理文化并增强利益攸关方的信任。为此，将通过管理委员会推动高级管理人员的继续参与和领导，实现与转型议程其他部分间的协同增效和融合。

## 5. 监督机构的意见

38. 监督机构已几次指出在实施企业风险管理方面取得了重大进展。例如，审计委员会最近指出：“审计委员会确认行政部门正在开展一个重大的组织变革和现代化方案……但有迹象表明，一些惠益已经触手可及。审计委员会对企业风险管理方面非常积极的发展感到特别鼓舞，如果其得到贯彻执行和牢固确立，将提供一个更有战略性地侧重于联合国面临的关键问题的前景，并因此提供一个显著改进控制和执行活动的方式的前景” (A/69/5(第一卷)，第二章，摘要)。

39. 审计委员会还注意到“高级管理层查明的主要风险与审计委员会在本报告和以往报告中报告的问题相符”(同上)并得出结论认为“这是向前迈出的重要一步，是审计委员会看到的联合国内部在企业风险管理方面最积极的事态发展”(同上，第18段)。

40. 独立审计咨询委员会在其2013/14年度报告中欢迎“管理层所取得的进展”，并建议“兼任企业风险管理委员会的管理委员会继续参与企业风险管理进程，确保企业风险管理成为指导本组织的重要的综合管理工具”(A/69/304，第30段)。审咨委在结论中赞扬“企业风险管理委员会和管理层的奉献精神和在打破各自为政的做法、使企业风险管理成为本组织基本的重要管理工具方面所取得的进展”(同上，第34段)。

## 6. 涉及企业风险管理的问责制行动计划现况

41. 涉及企业风险管理的问责制行动计划现况可概述如下：

- 完成全秘书处企业风险评估  
负责实体：主管管理事务副秘书长办公室  
实施日期：2014 年 3 月  
现况：已完成初步评估——待最终完成后，将每两年对评估正式更新一次
- 管理委员会验证其结论  
负责实体：管理委员会(一俟副秘书长办公室完成)  
实施日期：2014 年 4 月验证了初步结论  
现况：已完成
- 确定风险负责人和制订全面风险处理及应对计划  
负责实体：管理委员会/组织风险负责人  
实施日期：在初步评估基础上，2014 年 6 月前完成第一阶段，然后继续进行  
现况：已完成/正在进行
- 监测风险处理和应对计划执行情况以及本组织总体风险状况并向管理委员会和独立审计咨询委员会报告  
负责实体：主管管理事务副秘书长办公室  
实施日期：正在进行  
现况：正在进行
- 企业风险管理传播方案：(a) 在 Inspira 上推广电子学习课程；(b) 规划进一步的面对面培训课程和讲习班；(c) 继续在 iSeek 上开发企业风险管理及内部控制措施网页；(d) 企业风险管理同业交流群  
负责实体：主管管理事务副秘书长办公室  
实施日期：正在进行  
现况：正在进行

42. 除在组织一级的上述努力外，不同部厅正采取具体步骤，在其活动中具体执行企业风险管理。在企业风险管理职能部门的支持下，联合国日内瓦办事处/联合国毒品和犯罪问题办事处、联合国维也纳办事处、西亚经济社会委员会和内部监督事务厅等一些部厅已制定自身的风险登记册。人居署等其他机构正为此积极努力。

43. 就维持和平特派团及相关的总部支助职能部门而言，目前也在采用全秘书处共同方法执行企业风险管理。其计划是在选定的特派团进行全面演练，然后推广至其他特派团。

### 三. 成果管理制

44. 在关于问责制的第三次进展报告(A/68/697)第 22 段中，秘书长建议为在秘书处加快执行成果管理制而采取下列行动：

- (a) 执行一次高级别宣传和外联运动，强调本组织需要更重视实现成果；
- (b) 重视由高级主管业绩委员会对机构业绩和高级管理人员个人业绩进行联合评估；
- (c) 就涉及成果管理制的不同领域举办培训课程；
- (d) 编制成果管理制准则和培训材料，包括电子学习工具。

45. 秘书长表示将采取分阶段办法落实这些建议，并将 2014-2015 年和 2016-2017 年这两个连续的两年期确定为执行时限。

46. 以下是自提交关于问责制的第三次进展报告以来所采取行动的最新现况。

#### A. 培训课程

##### 1. 预算编制(逻辑框架及其他相关事项)

47. 方案规划、预算和账户厅为方案管理人员编制各部厅 2016-2017 年度逻辑框架举办量身定制的培训。总体而言，2014 年 2 月至 4 月为 25 个部厅举行了 25 次工作会议。这些会议的成果是对框架作出了一些显著改动，包括目标说明更侧重最终用户的惠益、最终用户所获惠益更为明确、各项指标更精确、更可衡量。

##### 2. 方案监测和报告

48. 2014 年 8 月至 12 月，主管管理事务副秘书长办公室在维也纳、日内瓦和纽约为来自 25 个部厅的工作人员举办了 9 次关于方案监测和报告的培训课程。通过使用最新培训材料和量身定制的练习，培训方案向 160 名参加的工作人员介绍了成果预算编制流程概况，并提供了关于如何利用绩效指标和业绩计量来衡量实现预期成绩的进展的实际指导。

#### B. 自我评价活动

49. 监督机构的不同报告<sup>2</sup> 均强调在全秘书处执行强有力的评价框架所需资源不足。为了克服这一限制，主管管理事务副秘书长办公室正在开展一个关于加强管理事务部自我评价能力的试点，其成果(如获成功)将与秘书处其他部门分享。这项试点的参与者包括管理事务部内履行与监测和评价密切相关的职能的现职

<sup>2</sup> 见 A/60/73 第 19 段、A/64/63 第 43 段和 A/68/70 第 12 段(内部监督事务厅的报告)。此外，A/68/70 号报告指出，秘书处内仅 6 个部厅设立了专门负责自我评价工作的专职单位。

工作人员，还包括表示有意学习如何开展自我评价的现职工作人员。2014 年 1 月 16 日和 17 日这两天，该办公室在纽约举办了关于如何开展评价的培训课程。参加课程的人员包括管理事务部的 23 名学员，还包括内部监督事务厅报告 (A/68/70) 视为自我评价能力薄弱的其他部门的工作人员。

50. 培训结束后，管理事务部的参训人员成立了三个评价小组，于 2014-2015 年度就产生全部门影响的(并可能具有全秘书处影响的)问题开展具体评价工作。这些自我评价活动将有助于管理事务部评估其开展评价工作的情况、确定良好做法和有待改进领域并为资源有限且不具备专门评价能力的其他实体提供范例。

#### C. 高级主管业绩委员会对机构业绩和高级管理人员个人业绩进行联合评估

51. 为同时评估个人和机构业绩，高级主管业绩委员会每年举行一次专门会议，根据高级管理人员年度契约所载目标审查高级主管业绩，并根据方案预算所载指标审查本组织业绩。后者通过两年期方案执行情况报告予以评估，自 2012 年以来还通过方案执行情况中期报告予以评估。高级主管业绩委员会通过上述联合审查使最高级别的个人问责与机构问责更紧密地挂钩。

52. 2015 年的高级管理人员契约评估将采用一项新内容以加强机构和个人问责之间的关联，其中将首次请秘书长办公厅审查历来由高级管理人员本人完成的评估内容。上述评估部分是基于契约中关于每位高级管理人员特定目标的章节。作为其评估工作的组成部分，秘书长办公厅还将考虑到方案执行情况报告中关于高级管理人员在实现本组织机构目标方面所获成绩的相关章节。

#### D. 下一步行动

53. 方案规划、监测和报告及相应培训将成为“团结”项目扩展部分 2 预算编制模块的组成部分。该扩展部分定于 2015 年至 2017 年期间设计、建设和推广。

### 四. 个人问责

#### A. 业绩管理和发展

54. 秘书长最近根据大会第 68/252 号决议的要求，在他关于业绩管理的报告 (A/69/190/Add.2 和 Corr.1) 中向大会提出修订业绩管理制度的提议。提议的目的是加强问责、简化政策和评价程序、改进本组织的管理文化和更有效地解决业绩不佳问题。一经大会核准，改革和新政策预计将在 2015 年 4 月 1 日开始执行。

55. 为提高对业绩管理重要性的认识，并鼓励高级管理人员给予更多的关注，2014 年高级管理人员契约列入了与完成周期终了考绩有关的一项指标，对完成率产生了积极的影响。截至 2013 年 9 月 15 日，秘书处所有实体 2013 年 3 月结束

的业绩周期考绩完成率为 70%。2014 年列入契约指标后，截至 2014 年 9 月 15 日，秘书处所有实体 2014 年 3 月结束的业绩周期的完成率为 86%。

## B. 问责行动计划业绩管理部分的完成情况

56. 问责行动计划业绩管理部分的完成情况可概述如下：

- 修改相关政策和电子考绩工具，以简化并澄清相关程序  
负责实体：人力资源管理厅  
执行日期：2015 年全年持续进行  
最新情况：在大会核可后，经修订的政策预计将与经修订的电子考绩工具一起从 2015 年 4 月 1 日起实施
- 为管理人员和一般工作人员制定关于业绩管理的在线培训和指南材料，从而让更多人可以受益于这些学习方案  
负责实体：人力资源管理厅  
执行日期：2015 年全年持续进行  
最新情况：正在制定在线学习工具和指南。2015 年将可向所有工作人员、管理人员和人力资源工作者提供重点工具
- 加强报告能力(人力资源管理计分卡)，以确保加强对遵守情况的监测  
负责实体：人力资源管理厅  
执行日期：正在执行  
最新情况：正在不断改善。正在对电子业绩工具做进一步改善，以支持更好的报告能力
- 颁布奖励和表彰指南  
负责实体：人力资源管理厅  
执行日期：2015 年  
最新情况：将作为支持 2015 年经修订的政策的新指南和工具的一部分加以颁布
- 推出关于工作人员考绩和处理业绩不佳情况的详尽指南  
负责实体：人力资源管理厅  
执行日期：2014 年第一季度

最新情况：将作为支持 2015 年经修订的政策的新指南和工具的一部分加以颁布

### C. 高级管理人员契约

57. 秘书长根据大会第 68/264 号决议第 18 段的要求，继续加强高级管理人员契约，以确保契约成为一个有意义和强有力的问责工具。在继续加强契约方面最近的一个例子是高级主管业绩委员会 2014 年对契约进行了年中审查，目的是查明在年底之前需要高级管理人员关注的薄弱领域。这是首次对 2014 年契约进行年中审查，已同高级管理人员交流了这次审查的结果，以帮助在业绩周期结束前改善业绩。另一个例子是高级主管业绩委员会决定让秘书长办公厅更积极主动地参加 2015 年契约的起草和周期终了业绩审查(见上文第 52 段)。

58. 由于已对 2014 年周期的契约模板进行了重大精简，高级主管业绩委员会只对 2015 年模板本身作出了微小改动。在其第 68/264 号决议第 17 段中，大会请秘书长“考虑在高级管理人员契约中纳入新的与向政府间机构和大会各委员会印发正式文件有关的标准管理指标，并在下一次关于问责制的进展报告中报告有关情况”。在 2014 年 5 月的会议上，高级主管业绩委员会审议了这项要求，并回顾作为使高级管理人员契约更具战略性和更加精简的努力的一部分，委员会曾决定 2013 年或 2014 年契约中不列入排定日期指标。为响应大会的关切，委员会建议该问题作为管理委员会议程的一个常设项目。因此，管理委员会现在负责监测向大会及时提交文件的情况，以期确保编写文件的部厅更好地遵守排定日期、遵守字数限制方面的改进和文稿质量。为便利其工作，管理委员会定期收到主管大会和会议管理事务副秘书长关于会议文件情况的最新通报。预计通过加强这方面的监督，高级管理当局将能以持续和有系统的方式更好地确定和应对印发正式文件方面的挑战。

59. 委员会还继续解决妨碍高级管理人员实现契约目标的系统性问题。2014 年这些工作的主要重点集中在解决征聘用时过久问题上，这是契约业绩几乎都薄弱的领域。应委员会的要求，人力资源管理厅对征聘进行了深入的审查，以确定各部厅征聘用时为何如此之久。该厅发现最大的瓶颈在于征聘主管评估和推荐候选人必须对人数日益增加的申请人进行人工审查。为应对这些挑战，该厅提议、管理委员会同意本组织应试用公认、经过科学验证并由最新技术提供辅助的甄选测试方法，这将缩短征聘时间，同时也作为预测未来业绩一个良好的工具。

### D. 问责行动计划高级管理人员契约部分的完成情况

60. 根据行动计划，高级主管业绩委员会应根据高级主管契约中的目标对他们的业绩进行年中审查。2014 年委员会进行了首次高级管理人员契约年中审查，并向高级管理人员提供了反馈意见。

## E. 新业绩管理相关的问责工具

61. 从 2015 年开始，秘书长将与负责联合国合办工作人员养恤基金资产投资的秘书长代表签署一份修订的契约。由于这是一个新的专门职位，修订的契约的详细内容仍在拟订中。

62. 同样，为满足改进问责制的需要，将扩大年终业绩评估进程，增加其行政首长由秘书长领导的某些其他联合国实体，例如研究和培训机构。

## 五. 加强外地特派团的问责<sup>3</sup>

63. 维持和平行动部和外勤支助部自 2014 年 7 月以来一直在执行一个问责框架和计分卡机制，其中规定一系列指标来衡量外地特派团在执行行为和纪律相关职能方面的业绩，以及就这些指标进行新的和更详细的汇报。问责框架详细说明了评估外地特派团及其高级管理人员问责情况的方法，论述了行为和纪律人员的相应支助，并为此提出了一系列涉及预防、执法和补救行动的业绩相关活动指标和期望。该框架还确定了如何测量这些活动的业绩以及这种测量的周期(每季度或年度)。

64. 两个部关于外地特派团行为与纪律问责的总体政策已经最后确定，将在 2015 年 1 月提交给高级管理小组通过。这项新政策详细说明了有关职能和责任，以确保通过预防、执法和补救行动，执行联合国处理外地特派团不当行为的战略，特别是处理性剥削和性虐待问题的战略。<sup>4</sup>

65. 两个部还在通过其他途径加强外地的问责。特派团支助主任和主管作为维持和平行动的首席受托人，不断按要求在每一财政期间结束时提交申明函，外勤支助部则不断监督并协助将采购权下放到外地的做法，特别是审查每月和每季度外地特派团采购报告，在实地评估期间审查特派团内部控制，审查审计结果，并为执行有关外地采购活动的审计建议开展后续工作。

66. 最后，各特派团已设立了风险管理协调人。2014/15 年度预算期间计划举行培训活动，使风险管理协调人在特派团进行风险评估具备必要的技能。2015 年 1 月计划在联合国组织刚果民主共和国稳定特派团试点实施企业风险管理。项目取得的经验教训将与其他特派团分享。

<sup>3</sup> 关于秘书长为加强各级联合国维持和平行动问责制所作最新努力的更多资料，见秘书长关于联合国维持和平行动经费筹措的报告(A/68/731)。

<sup>4</sup> 有关为执行关于性剥削和性虐待问题的强化行动纲领的举措而采取的行动详情，见秘书长的报告(A/68/756)。

## 问责行动计划外地特派团部分的完成情况

67. 问责行动计划外地特派团部分的完成情况可概述如下：

- 完成外地特派团行为与纪律问责政策以及相关问责框架和计分卡机制  
负责实体：外勤支助部  
执行日期：2014 年  
最新情况：问责框架和计分卡机制于 2014 年 7 月启动。外地特派团行为与纪律问责政策已经完成，将在 2015 年 1 月提交给高级管理小组通过
- 审查申明函  
负责实体：外勤支助部  
执行日期：2014 年第四季度  
最新情况：从各维持和平特派团和全球服务中心收到的所有申明函显示，首席受托人已根据适用的联合国条例和细则管理其负责管理的资源
- 在“试点”领域采用风险管理办法  
负责实体：外勤支助部  
执行日期：全球外勤支助战略，2014 年第一季度；刑法和司法咨询处、行为和纪律股以及性剥削和性虐待风险管理办法，2014 年第二季度  
最新情况：已完成对全球外勤支助战略的风险评估，并在战略执行情况第四次年度进度报告(A/68/637)中向会员国报告。已将风险管理办法纳入战略规划和战略实施，并定期更新风险登记册。此外，还将风险管理办法纳入专题领域，如防止性剥削和性虐待领域以及刑法和司法咨询处的活动。

## 六. 《国际公共部门会计准则》与“团结”项目

### A. “团结”项目对问责状况的影响

68. 秘书长强调，“团结”项目的效益，包括加强问责方面的效益，并不会自动实现。相反，“团结”项目成效的逐步实现将来自于系统与业务流程之间的关系不断变化，也将来自于在秘书处内采用新的工作方式。此外，由于质量效益分布在“团结”项目基础部分和扩展部分之间，只有在扩展部分全面实施后，大部分效益才能实现。

69. 虽然现在就某些效益的实现下定论还为时过早，但以下领域似乎出现了一些积极趋势。

#### 1. 更为一体化的管理流程

70. 在采购方面，采用了货品和服务统一名录，使有关单位能在贯穿供应链始末的整个周期中，更加简化、高效、透明地开展货品和服务的管理与报告。

71. 在财务方面，采纳了中央综合会计科目表，可更好地支持本组织的业务要求，并可更加一致和全面地分析各个方案。此外，本组织利用这一共同的会计科目表，还在历史上首次实现了从单一来源获得主数据。

#### 2. 获得更多、更高质量的信息，从而提高管理效率

72. “团结”项目基础部分在维和行动中部署后，清理了 75 000 多条供应商记录，将其减少到 7 000 条左右，并上载到联合国全球采购网，与“团结”项目实现了协同。

73. “团结”项目使秘书处的不动产组合愈加透明化，加强了全面记录和管理资产的能力。例如，在联合国海地稳定特派团就是如此。内部监督事务厅近期一次审计的初步结果提到，联海特派团在这方面的多项做法值得提倡。

#### 3. 工作流程更加高效，问责线更为明确

74. 随着“团结”项目基础部分和扩展部分 1 在外地的首批部署完成，可以更加明显地看到，本组织以前曾使用大量不同的工作流程和模式来处理相同的事务。

“团结”项目在全组织引入了共同的运作模式，带来了下列结果：(a) 全面调整外地特派团和服务中心各自的权限、职能和责任；(b) 解决跨职能问题和冲突，如采购和后勤之间的权力下放。

### B. 《国际公共部门会计准则》对问责状况的影响

75. 秘书长在关于问责制的第三次进度报告(A/68/697)中概述了采用公共部门会计准则给加强问责带来的好处。在进一步推进实施公共部门会计准则(即编制第一套符合公共部门会计准则的维和行动财务报表)的过程中，迄今所得的经验证实，公共部门会计准则有助于加强问责，也有助于更好地开展联合国的整体管理。

76. 值得重申的是，采用公共部门会计准则及其依据的权责发生制会计方法，本身就是加强问责的保证，因为这大大提高了透明度，而透明度是支撑问责制的一个核心要素。提高透明度的基础是更详细和全面地了解本组织的财务状况、财务执行情况、现金流及资源使用状况，而所有内部和外部利益攸关方现在都能得到这些信息。

77. 在编制第一套符合公共部门会计准则的维和行动财务报表(截至 2014 年 6 月 30 日)的过程中，透明度得到了提高，具体体现为本组织首次列报了财产、厂房

和设备结余 14 亿美元，库存 4 亿美元，职工福利负债(精算价值)14 亿美元，可能的未来现金支出拨备 5 亿美元。另一值得注意的透明度提高之处是，在列报这些符合公共部门会计准则的信息时，遵照的是国际公认的公共部门实体核算和列报最佳做法。

78. 在提高透明度的同时，符合公共部门会计准则的会计方法还能更好地追踪管理决定及其对会计事项产生的影响，而会计事项是财务报表的基本组成部分。追踪能力反过来又有助于改进问责，使因公共部门会计准则产生的新信息得到更好的利用，因为追踪能力确立了会计事项的责任人，即确立了本组织业绩和状况具体方面的责任归属。

79. 一旦责任可以确定，管理层和监督机构就可以审查会计事项的理由及其产生的费用，而通过审查结果可以确定数额和有关会计事项是否得到正确记录和反映，并确定管理层的决定是否给本组织带来更好的总体成效。

80. 公共部门会计准则如何有助于弥补漏洞、加强问责制，从最近按公共部门会计准则编制报表所产生的效果便可见一斑。由于公共部门会计准则的要求，账目核对问题得到了高度重视。管理人员对此有了更强的认识，这使外地特派团的资源得到了重新调整，对“团结”项目系统进行了必要的技术升级，并在外地特派团加强了实际操作培训。因此，通过执行公共部门会计准则所要求的规则，查明了一些潜在的漏洞，得以在重大责任问题出现之前便加以弥补。

81. 随着公共部门会计准则继续落实，本组织进入了“实际遵守国际公共部门会计准则”的阶段，遵守新标准以及由此产生的流程和程序变化将成为常规，本组织所有单位将逐步学习如何使用新信息来指导决策，在全组织、各部厅和特派团一级推动积极的变革。履行治理职能的会员国也将是这些工作中的重要伙伴，并从中获益。

## 七. 道德操守与问责<sup>5</sup>

### A. 努力加强本组织的道德操守文化

82. 道德操守办公室完成了对防止打击报复现行政策的独立审查。秘书长办公厅正在审查调整该政策的建议，并为此征求相关部厅的意见。道德操守办公室还完成了对财务披露方案和相关政策的内部审查，已启动了非正式讨论和协商工作。

83. 2012-2013 年，道德操守办公室发起了领导力对话，以确保所有工作人员参加年度道德操守教育。对话在 2014 年继续开展，使用的新主题为“工作场所的尊重与宽容”。管理人员和工作人员对此活动做出了十分正面的初步反馈。

<sup>5</sup> 道德操守办公室的活动和成果详见 [A/69/332](#)。

84. 一个不断采取的做法是，在新上任和新任命的助理秘书长和副秘书长入职时，道德操守办公室主任为其进行保密的道德操守规则介绍。大部分高级管理人员在任命后 12 个月内参加了此类介绍会。还为特派专家提供了此项服务。

85. 道德操守办公室主任还为签署了高级管理人员契约的副秘书长开展了保密的领导道德操守评估。这些评估采取自下而上反馈的形式，其结果为拟订高级领导人领导道德操守模式提供了参考。人力资源管理厅计划发起的助理秘书长和副秘书长多方位反馈倡议汲取了上述评估活动积累的经验。

86. 2012 年和 2014 年，应行政和预算问题咨询委员会和主管外勤支助事务副秘书长的要求，道德操守办公室对选定的联合国维和特派团进行了道德操守与声誉风险研究型评估。评估确定了发生道德风险的可能性，评估了此类风险对联合国执行维和行动任务的能力可能产生多大程度的影响。维和特派团利用这项调查的结果来解决认知问题，衡量组织文化的长期改进。

## B. 问责行动计划道德操守部分的完成情况

87. 2014 年 9 月，道德操守办公室推出了重新设计的道德操守在线入门培训课程。联合国所有工作人员都必须完成这一培训。他们可通过 Inspira 或联合国系统职员学院的公共门户进入该课程。

88. 2014 年 5 月，就关于防止打击报复的秘书长公报(ST/SGB/2005/21)所涉的监管框架完成了综合评估，向秘书长办公厅提出了相关建议和拟议修订。

89. 2014 年 12 月，就关于财务申报和利益申报的秘书长公报(ST/SGB/2006/6)所涉监管框架完成了综合审查，正在与管理部和法律事务厅进行非正式讨论。

90. 2014 年 7 月，提出了高级管理人员领导道德操守模式，此后与管理事务部持续进行协商。

### 下一步行动

91. 将设计第三次领导力对话系列，在 2015 年第四季度展开。

92. 2015 年第二季度，道德操守办公室将支持外勤支助部针对组织道德操守文化和道德风险制定行动计划以及后续评估衡量办法。

## 八. 加强采购工作问责

### A. 培训和专业化

93. 按照全面培训需求评估提出的建议，秘书处 2009 年正式通过了一个三级培训路线图。方案第一阶段于 2010 年启动，推出在线采购培训学校，提供以下四门课程的培训、考试和认证：采购方面的道德操守和廉正、最高性价比、采购基

本知识、《采购手册》概况。除了采购人员，有信托责任的工作人员也必须在完成这些课程并取得合格成绩之后，才能获得各自的职称或采购授权。

94. 截至 2014 年 9 月 30 日，在采购培训园地登记的人员数目超过 5 000 人，共为秘书处和联合国系统其他实体的工作人员颁发了 4 323 份证书。在第一阶段，按规定须完成该课程的工作人员的完成率为 93%。

95. 培训第二阶段已启动，为申购人、采购工作人员和合同管理人员举办了高级课程，包括购置规划、采购的合同问题和合同管理课程。

96. 同样，第三阶段也已经实施，建立了一个专门培训学院，使工作人员能够接受在线高级培训并获得由国际认可采购培训机构颁发的专业认证。

97. 这一阶段取得的成果如下：2012 年至 2014 年，采购司的 8 名工作人员和外地特派团的 5 名工作人员获得由英国皇家采购与供应学会颁发的采购和供应基础文凭。目前共有 49 名工作人员正在参加英国皇家采购与供应学会的课程。8 人正在学习采购和供应高级文凭课程，其中 5 人来自采购司，3 人来自外地特派团。41 人在学习采购和供应文凭课程，其中 13 人来自采购司，28 人来自外地特派团。

#### B. 道德操守、廉正和管理文化

98. 对采购工作人员采取各种控制措施，包括规定其必须完成道德操守和廉正培训。此外，还规定其必须遵守离职后限制。为辅助这项措施，还通过《供应商行为守则》对供应商实施类似限制。采购司与道德操守办公室就相关政策问题、供应商审查和培训活动密切合作，使本组织在采购方面保持健全的内部控制结构，同时规定采购从业人员须履行财务披露程序。

99. 最后，按规定须完成在线道德操守课程的工作人员的完成率为 95%。

#### C. 采购援助访问

100. 2007 年至 2014 年，对维持和平特派团完成了 59 次采购援助访问，以审查采购活动，听取业绩报告，找出弱点和风险领域，建议采取哪些措施加强采购职能。

### 九. 向大会提出的建议

101. 请大会注意到本报告所述的秘书处为加强问责制所取得的进展。