



大会

Distr.: General
21 December 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

议程项目 133

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六次进展报告

秘书长的报告

摘要

秘书长谨按照大会第 70/255 号决议要求，向大会转递关于联合国秘书处问责制执行进展情况的报告。报告重点阐述过去一年在内部控制相关领域的几个关键部分实现的改进，包括：在执行企业风险管理框架方面取得进展；联合国秘书处反欺诈反腐败框架最后定稿；在执行内部控制声明、采购过程中的内部控制和外地特派团的问责制方面取得进展；秘书处人员的道德操守和廉正以及业绩评估有所改进。报告还介绍了近年来实施的重大转型项目如何继续提高共同支助事务领域关键信息的透明度，以及这一成果如何促进完善管理和加强问责制。



一. 导言

1. 关于问责制执行进展情况的本份报告阐述过去一年中秘书处为加强内部控制制度相关领域而开展的工作，以及今后在这方面需要采取的更多行动。联合国内部控制制度的目的是为有效利用资源、保障资产、提出可靠的财务报告及遵守相关条例、规则和政策提供合理保证。报告还介绍了重大转型举措带来的一些改变(比如提高本组织财务交易的透明度)如何促进加强问责制和改善管理。
2. 近年来，联合国秘书处成功实施了重大变革/业务转型举措，如国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)、全球外勤支助战略、管理下流动制度、“团结”项目和基本建设总计划。这些举措为在不同业务领域采用最佳管理做法和改善服务交付情况创造了机会，同时也给本组织的运作方式带来了各种改变。
3. 例如，端到端的流程管理是实施“团结”项目带来的一个最重大变化。这需要本组织对其行政工作采取横向、跨职能的观点，以便充分实现提高生产率、降低成本、缩短交付周期、增加透明度和提高服务质量的目标。这是一种专门化程度更高的新的工作方式，为一致地解释和适用资源管理方面的所有条例、规则、政策和原则提供了重要机会，有助于增加工作人员在处理交易方面的专门知识，并减少差错。
4. 2016年，秘书处优先重视“团结”系统的全面部署和稳定运行，同时也认识到正在实施的转型项目与本组织的问责制结构以及内部控制制度之间现存的关系。
5. 如上所述，联合国内部控制制度的目的是为有效利用资源、保障资产、提出可靠的财务报告及遵守相关条例、规则和政策提供合理保证。设计妥当和有效执行的控制手段可以减少重大差错或错失行为发生或未被发现的可能性。
6. 经历了一段紧张的现代化改造和变革后，秘书处人员普遍认识到，在变革管理方面需要开展一系列工作，以确保加强问责制和内部控制制度，而这些工作极具挑战性。在这方面值得注意的是，监督机构提出的意见和建议，特别是就所有已完成和正在进行的转型项目提出的意见和建议继续给秘书处带来惠益。

二. 问责制和加强内部控制：一个持续不断的进程

7. 联合国的目标、标准和程序随着时间的推移而不断变化，因此，加强问责制和内部控制框架仍是一个持续不断的进程，既没有预设的终点，也没有既定路径可循。不过，近年来为努力实现这一目标取得了重大进展；在此有必要提及三个重要里程碑。

(a) **问责制的定义：**在大会第六十四届会议上，秘书长提交了题为“建立联合国秘书处问责制度”的报告(A/64/640)。根据秘书长在该报告中提出的建议，会员国通过了秘书处的问责制定义。该定义包含秘书处问责制度的主要组成部分，大会的决定为加强其中每一个组成部分确定了明确的道路。此后，秘书处通过年度问责报告通报在实现这一目标方面取得的进展；

(b) **企业风险管理政策框架：**这是在秘书处落实企业风险管理的一个政策框架，2011年5月得到管理委员会核准，并通过2012年发布的秘书长关于加强联合国秘书处内问责制方面的进展情况报告(A/66/692)提交大会。大会第66/257号决议欢迎秘书长在制定企业风险管理框架方面取得的进展。随后，拟定了企业风险管理方法和治理结构，以便实施全秘书处范围的风险评估。为减少评估中查明的各项风险制定了行动计划并正在予以执行，详见以下各段；

(c) **联合国秘书处反欺诈反腐败框架：**问责制度的一个关键要素是反欺诈反腐败框架，这一框架直到最近才建立。联合国秘书处反欺诈反腐败框架是2016年9月发布的，目的是加强本组织对建立反欺诈文化和维持高水平道德标准的承诺。该框架指导工作人员采用适当方法来应对和处理推定欺诈事件，并对因受到诱惑而可能犯下欺诈或腐败行为的工作人员起到威慑作用。

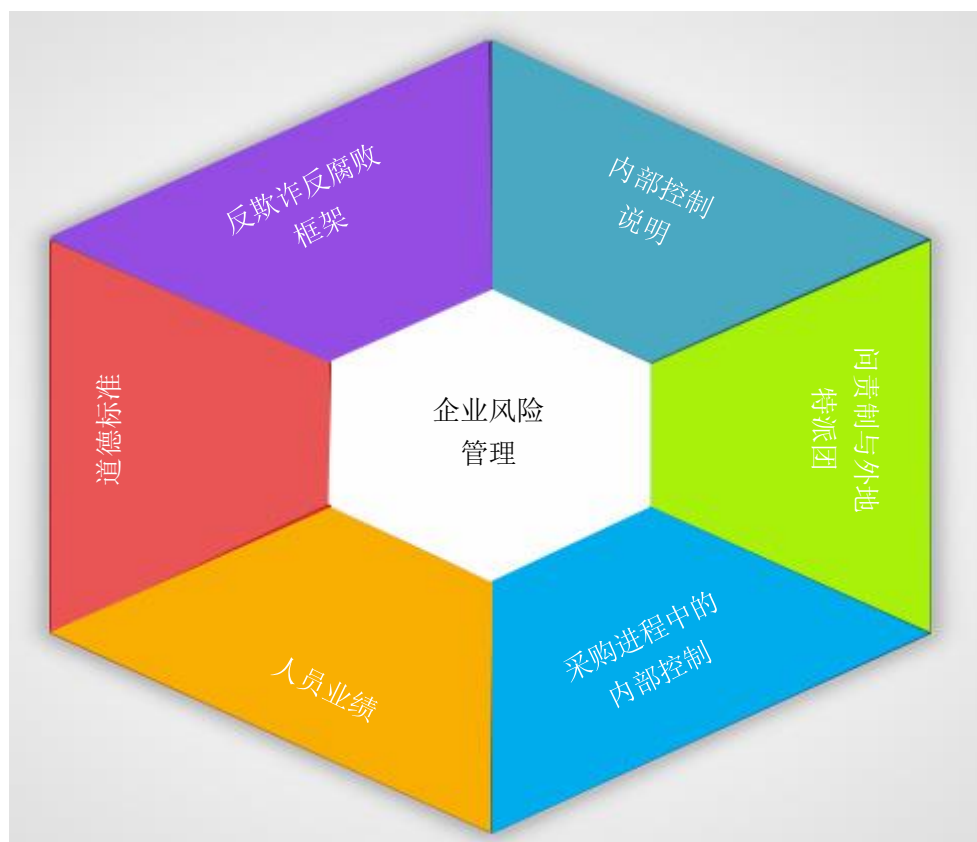
三. 在加强内部控制方面取得的进展

8. 企业风险管理着力应对本组织的风险，它是秘书处为确定在哪些主要领域需要加强内部控制而开展的一项核心工作。企业风险管理充分融合内部控制制度，而不是取代该制度。建立适当的内部控制制度可使本组织逐步转向风险驱动型管理。

9. 在本报告所述期间已采取行动，在下图所示七个关键管理领域加强问责制：

(a) 企业风险管理；(b) 联合国秘书处反欺诈反腐败框架；(c) 内部控制说明；(d) 采购进程中的内部控制；(e) 问责制与外地特派团；(f) 道德标准；(g) 人员业绩。下文各段简要介绍在上述每一个领域取得的进展。

七个关键管理领域



A. 企业风险管理

10. 2015 年，管理委员会确定了需要优先制定相关风险处理计划的全组织范围六个关键风险：(a) 组织结构与协同；(b) 组织转型；(c) 战略规划和预算分配；(d) 安全和安保；(e) 预算外供资和管理；(f) 人力资源战略、管理和问责制。秘书长在关于联合国秘书处问责制的第四次进展报告(A/69/676)中，向会员国介绍了这些风险。随后制定了减轻风险的行动计划，并将行动计划的执行工作分配给指定的企业风险所有人。下文详述本报告所述期间本组织在减少这些风险方面取得的进展。

风险 1：组织结构与协同

(企业风险所有人：常务副秘书长)

11. 继续利用三项和平与安全审查(和平行动、建设和平、妇女与和平与安全)、世界人道主义峰会以及《2030 可持续发展议程》及其他关键议程(《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》和《巴黎协定》)获得通过所带来的机会，使会员国更好地认识到秘书处的结构在哪些方面可能不符合其目标。正在讨论如何使联合国发展系统胜任其使命并确

定如何实现协同增效，包括即将对各机构、基金和方案进行审查并制定预防冲突的战略。

12. 为消除秘书处的结构所造成的各自为政的现有“筒仓式”心态，采取了一些行动以改善协调，例如，完善 2016/17 年度维持和平特派团高级管理人员契约模板，以更好地反映各办公室负责人的多重责任。

风险 2：组织转型

（企业风险所有人：主管管理事务副秘书长）

13. 就本组织的愿景和目标业务模式，向大会第七十届会议提交了全球服务提供模式框架(见 A/70/323)。秘书长还向大会第七十一届会议提交了关于这一框架的更完善的详细提案供大会审议(见 A/71/417)。“团结”系统和公共部门会计准则的实现效益计划也在按部就班地向前推进。基于本组织的经验教训，正在编制适用于所有新的变革项目的一般准则。

14. 此外，考虑到正在实施的变革举措之间存在相互依存关系，因此定期更新包括所有举措的详细共同看板，以确保整合这些举措、协调关键里程碑和确认协同增效。

风险 3：战略规划和预算分配

（企业风险所有人：秘书长办公厅主任）

15. 在秘书处内部密切协商的基础上，向方案和协调委员会提交了 2018-2019 两年期拟议方案计划。修订后的方案计划反映出更加注重结果和影响。在向大会提交 2018-2019 年拟议预算大纲之前，管理委员会对其进行了审议，这一做法是有史以来第一次。在办公厅主任主持下，与所有相关办公室的负责人举行会议，由此启动了支助账户预算编制进程。会议期间，讨论了维持和平方行动部和外勤支助部发布的战略优先事项指导意见。下文第四节阐述在向管理层提供决策所需的更多财务信息方面取得的进展。

16. 这一领域的更多进展与“团结”项目扩展部分二期的实施相关，扩展部分二期涵盖秘书处的方案规划、预算编制、监测和报告周期。计划于 2018 年 8 月或 9 月首次部署扩展部分二期，将涉及 2019/20 年度维持和平预算、2020-2021 两年期方案预算以及 2018 年底或 2019 年初开始的自愿捐助活动。

风险 4：安全和安保

（企业风险所有人：主管安全和安保事务副秘书长）

17. 2015 年完成了对安全和安保部的战略审查，相关建议正在执行中。正在整合秘书处的安保资源，同时加强与外地的沟通，进一步阐明管理、人力资源和财政方面的明确政策指导。在落实机构间安保管理网的战略优先事项方面取得了进展，例如加强了安保管理与方案交付之间的联系，在风险管理方面为安保决策者提供

更多支助。在使方案关键程度制度化，使之成为一项全系统的政策方面也取得了进展。

18. 编制了涉及关照义务的职业安全与健康政策草稿，正在努力建立秘书处职业安全与健康治理结构。

风险 5：预算外供资和管理

(企业风险所有人：主计长)

19. 发布了关于拟定与捐助者和执行伙伴之间的协定、包括有关限制性条件(例如，联合国的豁免和特权、单一审计原则、采购和征聘)的初步准则。还拟定了适用于每项协定的一套最低要求条款，包括与捐助方报告、年度报告、评价和捐款支付条件有关的条款。正在与方案管理人员和法律事务厅协商制定甄选执行伙伴的标准程序总体指导，清楚说明执行伙伴的甄选程序与采购程序之间的差异，以及执行伙伴关系与赠款之间的区别。法律事务厅正在审查设立和管理信托基金的订正政策和相关行政指示。

风险 6：人力资源战略、管理和问责制

(企业风险所有人：主管人力资源管理助理秘书长)

20. 秘书长题为“人力资源管理改革概览：建设一支全球化、充满活力、适应力强、参与度高的联合国员工队伍”的报告(A/71/323)载有关于综合人力资源战略的提议，已提交大会第七十一届会议审议。如获大会批准，将向大会第七十三届会议提交详细的人力资源战略。

21. 预期将在 2017 年 4 月进行全球工作人员调查，评估工作人员的满意度和关切问题，并建立用于衡量未来进展情况的基准。将根据调查结果，制定全面的人力资源战略，阐明和支持高级别目标和秘书处的组织愿景。

22. 关于减少上述风险的行动计划，详见附件一。

下一步行动

23. 应根据商定的多年期计划继续就重大风险开展工作，并将其作为有效的管理和战略决策工具；同时也应维持风险登记册，使之成为一份动态文件，体现本组织不断变化的风险状况。特别是，应通过定期正式评估，使登记册能明确反映新出现的优先事项。

24. 将从 2017 年开始更新全秘书处范围的企业风险评估。可以此为契机，与新任秘书长和新的高级管理团队就这一问题进一步开展专门讨论，并确定一个更新的风险登记册。

25. 为了支持在部厅级实施企业风险管理，秘书处最近为管理人员拟定了企业风险管理实用指南。该指南包含工具和模板，介绍了各部厅如何依据共同的政策和

方法执行有效的企业风险管理框架。主管管理事务副秘书长已向所有部门主管正式发布了指南，也可在 iSeek 上查阅。执行协调一致的全组织框架和做法至关重要，这样才能确保秘书处各部门的结果具有可比性，并能应要求将这些结果整合统报给管理委员会和理事机构。下文第 42-46 段详述了维持和平特派团企业风险管理的执行进展情况。

26. 继续执行综合宣传方案以支持实施企业风险管理，包括在 Inspira(人事管理系统)上向所有工作人员提供电子学习课程，2016 年开始也通过联合国系统职员学院提供支持。在编写本报告时，已有 2 000 多名工作人员参加了课程。宣传方案还包括在各部厅举办正式和非正式介绍、培训和讲习班；在 iSeek 上设立企业风险管理及内部控制网页；在联合联络平台上建立企业风险管理同业交流群，其中包括代表联合国系统所有领域和实体及其他几个国际机构的 200 多名执行人员。

B. 联合国秘书处反欺诈反腐败框架

27. 2016 年 9 月 15 日发布了联合国秘书处反欺诈反腐败框架于。该框架包含适用于秘书处的欺诈和腐败的定义以及在本组织中最常出现的具体案例。框架还描述了对从秘书长到以下各级每个行为者在防止欺诈和腐败方面的期望和他们的责任；秘书处现有的预防欺诈措施；对与秘书处有合同安排的第三方，包括供应商和执行伙伴的指导原则。此外，框架明确重申本组织对秘书处工作人员欺诈行为的零容忍方针。

28. 该框架是目前正在与内部监督事务厅和道德操守办公室协调开展的全系统运动的一个基石，具体包括以下活动：

(a) 秘书长执行办公室和道德操守办公室发起了第四次领导力对话，主题为“认识和预防欺诈：我该如何行事？”。对话围绕框架中列入的主要问题而设计，要求各级所有工作人员必须参加；

(b) 道德操守办公室与内部监督事务厅和人力资源管理厅协调规划关于反欺诈活动的电子学习方案，题为“在联合国防止欺诈和腐败”。2017 年第一季度开始向所有工作人员提供该课程；

(c) iSeek 报道和反欺诈小册子。管理事务部通过 2016 年 9 月 15 日在 iSeek 上发表的一篇报道，重申打击欺诈和腐败是各级管理人员和工作人员的一项主要责任，并要求所有工作人员熟悉框架的内容。此外，分发了反欺诈小册子，着重强调零容忍方针、联合国保护欺诈行为举报者的匿名性的责任、报告推定欺诈行为的义务、向谁报告这类案件以及秘书处对欺诈案件所涉工作人员采取的纪律措施。

29. 此外，2016 年 10 月 5 日，秘书长告知秘书处所有工作人员，已经颁布了联合国秘书处反欺诈反腐败框架，并说明了该框架的宗旨，要求工作人员尽一切努力遵行联合国的最高道德操守标准。

下一步行动

30. 按照大会第 [70/255](#) 号决议规定,管理问题高级别委员会设立了一个工作队,主要目标是努力在整个联合国系统内就构成欺诈和涉嫌或推定欺诈的行为商定单一定义。工作队由来自整个联合国系统各部门的人员组成,由秘书处管理事务部方案规划、预算和账户厅账户司司长和联合国难民事务高级专员公署主计长兼财务和行政管理司司长共同主持。工作队也将努力促进各方达成共同理解,以期与执行伙伴建立伙伴关系安排。工作队于 2016 年 9 月开始举行会议。

31. 正如审计委员会在其关于联合国的报告([A/71/5\(Vol.I\)](#))中指出的,秘书处现有的关于与执行伙伴合作的法律框架并非来自《联合国财务条例和细则》。秘书处认为,与执行伙伴的合作关系主要是实务性和协作性关系。在订立此种伙伴关系时,如果利用伙伴实体的能力来执行对授权活动起到支持或补充作用的活动符合联合国的最佳利益,则联合国可向这些实体转让财政资源。这种伙伴关系不是申购/供应商关系,后者须遵守《财务条例和细则》和《采购手册》;伙伴关系也不是赠予方/受赠方关系,在后一种关系中,向受赠方提供的资源是为了援助或协助其执行符合本组织任务规定的方案产出。

32. 为解决这一问题,秘书处将修改其《财务细则》,以纳入这类活动。秘书处还必须进一步界定管理这种关系的框架。为此,将发布行政指示,至少具体说明以下内容:秘书处对“执行伙伴”的定义;执行伙伴的甄选程序,通过适当的监督安排,包括甄选过程中的尽职调查机制来确保程序公平透明;相关协定的基本条款;必须遵守的联合国原则(例如,儿童保护和环境保障)。

33. 此外,秘书处正在初步规划进行一次高级别、自上而下的全秘书处范围的欺诈风险评估,将由企业风险管理职能部门与外部专家协作开展,定于 2017 年年中完成。将采用专门的企业风险管理技术并根据整体企业风险管理框架开展评估研究。为确保联合国所有职能部门充分参与,秘书处建立了一个咨询委员会,由主管管理事务副秘书长办公室和主计长办公室的代表共同主持。

34. 完成反欺诈风险评估将有助于建立支撑内部控制声明的保证程序(见下文第 35-39 段),涵盖有效内部控制框架的一项基本原则。评估还将审查监督机构就这一问题发布的一些建议的落实情况,这些建议包括对关于欺诈和其他不当行为的现行政策和指导材料进行审查和合理化;建立一个中央接案机制,记录工作人员的冤情和涉嫌欺诈行为;拟定打击欺诈的综合战略办法。

C. 内部控制说明

35. 如秘书长关于联合国采用公共部门会计准则情况的第九次进展报告([A/71/226](#))所述,本组织正在谋求以全组织的保证程序为基础引入内部控制声明。

36. 继续努力拟定必要的交付成果和确定未来的全球保证程序，同时作为这项工作的首要步骤以及加强这方面努力的重要工作内容，在方案规划、预算和账户厅账户司内设立了保证和监测股。该股负责开展各项活动，旨在对输入财务报表和财务记录的数据的可靠性提供合理保证。它定期监测“团结”系统中的交易，分析可能出现的差错，探查违反规定之处，确保交易所有人或其他利益攸关方酌情采取适当的纠正行动。

37. 也将定期审查“团结”系统中分配的角色，据此提出建议，以加强责任分工、授权管理和系统中的工作流程规则。经过改进的流程将确保严格遵守本组织的条例和细则并按照适当程序分配需要授权的角色。

38. 此外，将采取以下行动支持对框架的管理：指导管理人员如何使用规划的自我评估核对表，在今后发现内部控制缺陷时如何进行纠正；编制监测看板，用以评估客户部厅和特派团的执行情况。

39. 此外，为加强问责制、跟踪数据的完整性和支持实现相关业绩指标，正向各部厅和特派团发布看板，列示一年期间它们的交易货币价值和业务数量(包括错误)占交易总量的比例，以此说明其交易情况。

D. 采购进程中的内部控制

40. 为加强投标过程中的内部控制，采购司于2014年启动了电子投标试点项目。现在仍继续采用电子投标做法并从中获得效益。这一进程包括通过受邀供应商在联合国全球采购网中的账户向其提供招标文件；高效和安全地传送招标问题、答复和确认；在全球采购网中汇总供应商提交的材料并以电子方式开启供应商提交的材料。

41. 在总部和各特派团进行年度自我评价和评估审查是加强内部控制的另一种方式。向行政和职能部门负责人分发了相关报告，其中载有旨在加强遵守《财务条例和细则》、《采购手册》和其他行政指示以及国际公认最佳采购做法的各项建议。2007年以来，除了在总部进行年度自我评价审查，在维持和平特派团总共完成了71项评估审查。通过加强采购活动的内部控制框架，本组织减少了效率低下、违犯道德操守和其他不当行为的风险及其带来的影响。

E. 维持和平特派团问责制和内部控制

1. 声明书

42. 继续要求作为维持和平行动首席受托人的特派团支助主任和主管提交声明书，申明他们按照联合国条例、细则和行政通知妥善行使了给予他们的授权。从维持和平行动收到的所有声明书都显示，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。

2. 行为和纪律

43. 维持和平特派团和特别政治任务继续努力预防和应对其人员实施的一切形式的不当行为，特别是性剥削和性虐待行为。这仍然是一个高度优先事项。维持和平特派团和特别政治任务继续执行最初在 2015 年秘书长关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的报告(A/69/779)中阐述的行动纲领。秘书长在随后关于这一主题的报告(A/70/729)中介绍了进一步的强化措施和一系列举措，旨在加强预防和执行工作以及对受害者的援助。这些举措的目的是在个人、管理/指挥和领导层面加强问责制。秘书长关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的下一次报告将提供全面最新资料，并在第七十一届会议续会第二期会议期间发布。

44. 外勤支助部继续监测政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部 2015 年 8 月通过的外地特派团行为与纪律问责政策的执行情况。该政策阐述了为确保对维持和平特派团和特别政治任务所有任职人员的行为和纪律进行问责而制定的框架。该政策还辅以一个问责制框架，其中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以及行为和纪律人员可以提供的相应支助，并为此提出了有关开展预防、执行和补救活动的一系列指标和相应期望。

45. 2016 年初，按照政策和问责制框架的要求，推出了用于维持和平特派团提交季度和年度报告的电子报告模板。这些模板包含精简和更富针对性的问题，方便收集关于相关指标的更准确数据。进行数据分析后，即可就这些指标揭示出的关键问题和最佳做法向维持和平特派团提供反馈。

46. 通过开展年度质量保证工作、定期更新待决案件状况和重新审查可能导致拖延或不作为的原因，有待采取行动的不当行为报告案件的数量大大减少。2016 年 2 月，启动了外勤支助部管理的不当行为追踪系统与维持和平行动部用于部署军事和警察特遣队人员的系统之间的技术接口，以便对照追踪系统中记录的信息审查以往的不当行为。目前的审查对象包括军事和警察特遣队人员，而所有部署在维持和平特派团和特别政治任务的人员现在都要接受同样的审查程序，以确保先前犯有不当行为的人员不再为联合国工作。

3. 维持和平特派团的企业风险管理

47. 过去一年，维持和平行动部和外勤支助部完成了企业风险管理第一阶段的实施工作。在此阶段，三个维持和平特派团(联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国利比里亚特派团和联合国科索沃临时行政当局特派团)和联合国全球服务中心启动了风险处理计划，以应对风险登记册中查明的风险。联合国索马里支助办公室的实施工作推迟进行，原因是安全理事会第 2245(2015)号决议修订了其任务规定，因此必须另做评估以反映修订后的任务规定。2016 年 4 月，这两个部还在位于乌干达恩德培的区域服务中心为特派团风险管理协调人举办年度讲习班。来自维持和平行动、特别政治任务、全球服务中心和区域服务中心的总共 29 人参加了讲习班。

48. 2017 年，维持和平行动部和外勤支助部将继续分阶段实施企业风险管理，重点关注在高风险环境中活动的特派团，特别是处于开办阶段和过渡阶段的特派团。这两个部已采取措施强化特派团的风险管理能力，包括制定风险管理干事和合规干事以及特派团企业风险管理委员会的职权范围；建立风险管理干事和合规干事名册；向维持和平行动提供咨询意见，以评估其风险管理能力，并提交关于 2017/18 年财政期间所需资源的提案。

F. 提高道德标准

49. 在本报告所述期间，道德操守办公室收到了超过 1 100 份服务请求，其中包括 622 份保密道德操守咨询请求，创下最高记录。工作人员针对本组织的道德操守标准提出越来越多的咨询请求，这表明他们致力于遵行道德操守和廉正要求。根据请求，办公室还继续就尽职调查、声誉风险和采购工作中反腐败方案的最佳做法提供咨询意见。办公室经常协助制定和执行措施，对涉及利益冲突的高级职位加强任命前审查。办公室主任继续为新上任和新任命的助理秘书长和副秘书长级官员举办保密的道德操守规则介绍。

50. 在 2015 年的保密财务披露工作中，外聘审查员查出了 194 个涉及潜在利益冲突的项目并提供了咨询意见。这次审查覆盖来自参加机构的 5 440 名工作人员，总体合规率为 99.9%。除了满足保密财务披露要求之外，152 名高级官员中共有 111 人(73%)参加了 2015 年的财务信息自愿公开披露，而在 2014 年，151 名高级官员中共有 103 人(68%)参加。

51. 在新近采用的国际公共部门会计准则的要求方面，道德操守办公室提供大量支助，以制订相关方法，审查秘书处关键管理人员在关联方交易中是否存在利益冲突。办公室在两个审查周期内完成了对此类官员的审查工作。办公室还完成了对有关受保护行为遭到打击报复的 23 项申诉的初步审查，并确定其中 6 项表面证据确凿。

G. 提高人员业绩

52. 大会在第 70/255 号决议中请秘书长采取具体措施，加强涉及工作人员业绩表现的问责制，特别强调高级管理人员的业绩。

1. 高级管理人员契约

53. 高级管理人员契约以明确、透明和准确的方式详述了秘书处高级领导层的主要责任领域，包括每名高级管理人员特有的方案责任以及适用于全体高级管理人员的标准管理职责。其中所述的责任涉及各级管理人员，并最终涉及到工作人员，并且反映在其年度工作计划中。2016 年的契约模板包括下列责任领域，不过新任秘书长可能会作出修改：

(a) 为完成两年期方案预算及其他相关支助账户和维和预算中所载的独特方案目标交付预期成果；

(b) 交付三至五个针对具体高级管理人员并能帮助其实施方案或实现较长期目标的高度优先成果；

(c) 执行多年期管理改革议程要求的年度交付成果，2016 年的交付成果分为以下几类：

(一) 部署/巩固/稳定运行“团结”系统；

(二) 拟定全球服务提供模式；

(三) 遵守国际公共部门会计准则并保持可持续性；

(四) 遵守信息和通信技术战略，包括其治理、政策和程序；

(五) 与实行流动相关的要求；

(六) 风险管理；

(d) 财政资源管理；

(e) 人力资源管理；

(f) 执行监督机构的建议；

(g) 及时印发正式文件；

(h) 遵守条例和细则；

(一) 遵守道德标准。

针对特派团团长的高级管理人员契约

54. 根据和平行动问题高级别独立小组提出的建议，维持和平行动部和外勤支助部完善了针对特派团团长的 2016 年高级管理人员契约，以反映其总体责任。改进之处包括：(a) 按照安全理事会第 2242(2015)号决议要求，加入关于性别平等主流化的新目标；(b) 加强行为和纪律方面的措辞，以反映行为和纪律问责制框架的推行以及相关的报告要求；(c) 在环境领域作出新承诺，以反映将环境规划考虑因素融入特派团行动并使之主流化的要求。

契约评估

55. 通过年度契约评估进程，高管业绩委员会查明，遵守征聘时限是高级管理人员业绩表现中的一个系统性薄弱环节，因此要求人力资源管理厅审查征聘程序，找出瓶颈问题。人力厅审查后发现，人工筛选以及申请人数量庞大是征聘管理人面临的严重问题。

56. 有鉴于此，如秘书长关于人力资源管理改革概览的报告(A/71/323)所述，秘书长试行了一个集中管理的评估项目，目标是缩短征聘时间，特别是征聘管理人推荐候选人所用时间。如报告第 39 段所述，该项目对管理和行政职类某些特定职位空缺的合格候选人进行基于互联网的无人监考的预选考试。作为项目的一部分，经 Inspira 按照资格要求筛选后的候选人受邀参加预选考试。征聘管理人对通过预选考试的候选人进行筛选，确定是否适合。通过该办法，征聘管理人在确定候选人长名单和短名单之前必须审查的申请人数量减少了 50%，推荐候选人所花费的时间也因而大大缩短。此外，如报告第 41 段所述，秘书长计划扩大基于互联网的预选考试的使用范围，因为这些考试业已证明在应用于申请人数较多的职位空缺时最为有效。这一评估办法目前适用于行政指示 ST/AI/2016/1 所规定的新工作人员甄选和管理下流动制度范围内的职位空缺。

57. 年度契约评估进程查明的另一个系统性薄弱环节涉及妇女的代表性，特别是在高级职等。为了解决这一问题，制定了新的 2030 年性别平等和均等战略，旨在到 2030 年实现专业及以上职类男女比例 50/50。为此，需要采用一种新的方法来确定高级管理人员契约中的性别目标。现行方法是在各部厅上一周期业绩的基础上制定年度具体指标，新方法则将年度指标明确指向 50/50 的均等目标。人力资源管理厅将积极主动地向各部厅提供数据，通过查明预期退休情况等方法显示改进机会。

2. 各级工作人员的业绩管理

58. 秘书长在关于人力资源管理改革概览的最近报告(A/71/323)第 77 至 95 段中，详细阐述了业绩管理问题，并提出了两阶段业绩管理改革办法。按照该办法，首先是提高业绩评价的公信力与可靠性，然后使业绩成为决定工作人员和管理人员职业进展的明确标准。第一阶段预计在 2017 年至 2019 年间实施，秘书长提议重点关注三个领域，以求提高业绩评价的准确性与公信力：(a) 提高管理人员的业绩管理能力；(b) 提供更多人力资源专门知识和支助；(c) 提高业绩管理制度的客观性、透明度和一致性(见 A/71/323，第 85 段)。

59. 2019 年将进入业绩管理改革的第二阶段，将修订业绩管理、工作人员甄选及相关领域的政策，以明确把业绩作为衡量管理下流动中的平级安排和工作人员晋升以及大会建议的业绩激励措施的关键标准(见 A/71/323，第 95 段)。

60. 为了支持这些工作，借助 2015 年设在“人力资源深入观察”中的新业绩管理看板，试行发布了周期终了报告，向各部厅和特派团提供业绩管理数据。作为一种机制，周期终了报告可以使管理人员和工作人员看到秘书处完成率和评级分布情况的总体趋势。报告按职等和实体突出显示评级趋势和模式。这一透明做法旨在让每一名管理人员和工作人员以及高级管理小组、工作人员工会和其他人都能够得到真实的数据，并促进就评级方法进行更加客观的讨论。来自秘书处各部

门的比较数据有助于为高级管理人员的讨论提供信息，并为各自部门如何改变评级情况提供指导。

61. 进一步的努力侧重于通过推出组织领导模式来强化高级管理人员的作用。该模式按照管理人员在本组织中的职责为其如何管理下属工作人员设立了明确的期望。管理人员承担的责任将不仅是完成电子考绩文件，还要真正管理工作人员。秘书长也要确保向所有新上任的助理秘书长和副秘书长说明在其分管的部/厅/特派团切实执行业绩管理问责制的重要性以及遵守既定时间表的重要性。

62. 为支持实施业绩管理和发展系统，秘书长继续推出更富针对性的精简版强制性“管理人和主管业绩管理与发展学习方案”(见 [ST/SGB/2011/5](#))。自 2015 年 1 月启用修订版方案以来，已有超过 3 000 名工作人员接受培训，其中 57 人为司长，18 人为助理秘书长或副秘书长。方案强化了业绩管理方面的最佳做法，强调把个人的工作计划与本组织的任务挂钩，还强调必须切实有效地解决业绩不佳问题。此方案是旨在加强管理问责制的一整套监督和管理发展方案的一部分。为了确保最大限度的可用性和持续学习，2016 年向广大工作人员推出了电子学习版本。

3. 采取纠正措施

63. 作为管理决策的内部检查者，管理评价股继续对行政决定进行公正客观的评价，以评估决定是否按照有关条例和细则作出的，并在适当情况下就补救办法或启动问责措施提出建议。

64. 管理评价股还就相关条例、细则和判例提供咨询和指导，具体方法包括进行外联访问、举行视频或电话会议、参与人力资源管理厅的业绩管理培训以及出版经验教训指南。2016 年，管理评价股出版了经验教训指南第 4 卷(业绩管理与发展)和第 5 卷(管理组织变革(裁员、重组、缩编和裁撤员额))。

65. 关于人力资源管理厅处理的纪律措施，2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日，共采取了 67 次纪律措施，涉及 63 起事件中的 67 名工作人员。数目最多的三大类事件为欺诈或虚报(20 起，占总量的 30%)、盗窃或挪用(13 起，占总量的 19%)和攻击或虐待行为(10 起，占总量的 15%)。

66. 参与欺诈或虚报事件的 20 名工作人员中，16 人被解雇或离职，4 人受到其他纪律处分(包括降职、降级、罚款和训斥)。参与盗窃或挪用的 15 名工作人员中，14 人被解雇或离职，1 人受到其他纪律处分。面临攻击或虐待行为指控的 11 名工作人员中，10 人被解雇或离职，1 人受到其他纪律处分。

67. 详细情况见附件二。

四. 为管理共同支助事务提供更多财务信息

A. 预算和财务

68. “团结”项目扩展部分一期大大改善了信息提供状况,以便更好地进行决策。扩展部分一期提供有关各实体和各资金来源的预算消耗和资金可用性的实时信息,使本组织能更清晰地了解其开支情况。即将开展的“团结”项目扩展部分二期将涵盖方案规划、预算编制、方案执行情况监测和报告周期。

69. 在预算外资源方面,“团结”系统充当全部捐助协议的中央存储库,从中可清楚了解当前和今后的资金流入情况。“团结”系统加强了对捐助者协议的遵守,改进了执行伙伴业绩追踪,实现了赠款利息的自动化分配,并为改进方案和项目管理提供了能力。使用“团结”系统还可以更好地追踪执行伙伴的业绩;秘书处现在能够掌握与执行伙伴间的协议履行情况,这有助于监测执行伙伴的业绩和结算财务交易。

70. “团结”系统还提供业务情报报告,协助各部厅监测支出并规划特定财政期间的工作。举例来说,这些报告利用来自“团结”系统和 Inspira 的信息说明预算执行和空缺情况,从而展示某一预算款次的财务状况。现行系统提供的“债务”报告使各实体可以监测某一财政期间尚未支付和已支付的承付款项(债务),以确保承付资金在该期间得到使用。

71. 财务报表模块是确保遵守国际公共部门会计准则的支柱,于 2016 年 8 月开始用于维持和平行动。这一模块旨在使用“团结”系统自动编制财务报表,以取代涉及若干系统以及诸多电子表格和 Word 文件的繁琐过程,并降低出现错误的可能性。该模块将于 2017 年 1 月适用于所有其他行动。

B. 人力资源

72. “团结”系统可以提供实时可见的全球人员数据。现在,“团结”系统已经成为重要的人力资源业务信息集中来源。“人力资源深入观察”自 2011 年启用以来,一直向各会员国提供工作人员统计资料(包括适当幅度、按国籍分列的工作人员名单和性别构成),并且不断得到加强,以满足不断变化的人力资源需求。

73. “人力资源深入观察”还用于报告本组织在人力资源管理计分卡所载的五个战略管理指标方面的表现。这一问责和监测框架的目的是帮助管理人员实现人力资源管理目标中的若干指标,包括涉及性别平等、地域代表性、空缺率、人员配置时间表和业绩管理合规的五个战略指标。“人力资源深入观察”还载有若干业务报告,用于外勤支助部外勤人事司等具体业务单位,并载有关于电子学习和业绩管理的报告。

74. 此外，秘书处继续其一贯做法，在 iSeek 上提供大多数高级管理人员契约及其相应评估。

C. 中央支助事务

1. “团结”系统房地产模块

75. “团结”系统房地产模块的启用使秘书处能够全面准确地了解本组织在所有工作地点和外地特派团拥有、租赁和获赠使用权的房地产。这一模块可以提供集中的房地产数据，提高可见度，并提供实时交易访问，从而确保在房地产领域改进管理和决策。现在可以清楚地看到，本组织的房地产组合由 65 个实体管理，遍布 150 个国家，共有 47 000 个建筑体，包括 5 800 多栋建筑物和 1 890 个场所。在“团结”系统房地产模块中对这些数据进行管理，需要使用共同的术语、量度、测量以及合同条款，这就使相关行政程序更加同质化，并使本组织朝着实现“一个联合国”的目标更近一步。

76. 此外，正在所有地点以标准化的方式进行租赁管理，所有费用回收交易都完全透明。例如，通过“团结”系统制作的一份报告表明，2016 年联合国管理着 1 200 多份有效租约，包括 311 份由联合国充当业主的出租合同，预计年租金收入为 30 879 770 美元。

77. “团结”系统房地产管理模块还满足国际公共部门会计准则在披露、资本化、折旧和资产处置方面的要求。这是通过使用中央数据库追踪所有联合国资产和管理一个覆盖从招投标工作一直到使用寿命终结时的资产处置的端到端进程实现的。

2. 差旅管理

78. 使用全球综合系统实现了差旅信息和费用的实时分析。用户和差旅管理人员通过标准化的主要业绩指标可以更好地评估业绩，掌握机票价格和行程，并且看到每张机票的平均费用、最佳路径以及每笔交易的费用。用户可以监测机票预购情况、获得全球机票价格信息，在充分知情的情况下作出成本效益更高的决定，并减少差旅申请的处理延迟。与差旅有关的条例、细则和政策都已纳入到该全球系统中以支持合规。

3. 采购

79. 有了“团结”系统，在秘书处内就可以实施全球采购业务模式。通过主数据管理，秘书处所有实体的 31 000 家不同供应商的信息现在都汇总在一个共同数据库中。建立全球商业供应商数据库，再加上对本组织采购的货物和服务类型进行严格编码，使得采购活动的透明度大大提高。数据库还使联合国有机会在谈判中获得更优惠的条件。采购司已将订约文件(采购订单和招标文件)统一为适用于所有地点的单一表格，并建立了一个全球系统来处理所有地点和组织单位的工作流程。

80. “团结”系统推出的采购至付款流程使本组织能够更好地监测货物与服务核查、发票核证及付款情况，进而有可能从供应商那里获得折扣，例如及时付款折扣(如果本组织与供应商谈定了此类条款)。然而，这些效益的实现取决于负责验收、核证、发票处理和付款等流程的工作人员尽职尽责。此外，通过整合 3 200 多份系统合同和地方合同来改善合同管理，有助于预防重复采购。

4. 技术和数据管理

81. “团结”系统推出的一项重要变革涉及若干遗留系统的退役。除了节省硬件、软件和相关人力资源外，随之带来的信息技术系统与支持环境的简化，促进了信息和通信技术战略的实施。随着更多的业务情报能力得到落实，数据汇总情况将有所改善，报告数据库的数量会减少，预计这将带来更多效益。

5. 全球建筑项目管理准则

82. 大会在第 69/262 号决议中请秘书长确保在各工作地点传播在基本建设战略审查中发现的最佳做法和经验教训。为执行这项任务并确保秘书处所有建筑项目遵循一致的方法，管理事务部制定了全球建筑项目管理准则。准则突出了在建筑过程前后各阶段中各行为体的作用和责任，强调项目控制机制，除其他事项外，特别强调风险管理和项目应急基金的建立和使用。

五. 向大会提出的建议

83. 请大会注意到本报告所述秘书处加强问责制的进展情况。

84. 还请大会考虑将进展报告的提交频率从每年一次改为每两年一次，以便秘书处有更多时间来执行其报告的措施。

附件一

风险处理和应对计划

风险	行动计划					
1. 组织结构与协同 企业风险所有人：常务副秘书长	1. 利用关键机会，使会员国更好地认识到现行结构在哪些方面不支持目标	2. 加强现有的内部控制措施，以改进协调、明确职能并加强协调机制	3. 扩大使用战略规划进程，使部门活动与组织优先事项保持一致			
2. 组织转型 企业风险所有人：主管管理事务副秘书长	1. 为秘书处制定明确的愿景和目标业务模式	2. 制定部门一级的战略和项目计划	3. 拟定并适当监测实现效益计划	4. 制定一个囊括所有转型举措的共同行动计划	5. 制定员工队伍规划，其中考虑到所有转型举措对工作人员的影响	6. 确保各部门广泛参与设计和执行统一规定的标准和政策
3. 战略规划 企业风险所有人：办公厅主任	1. 向大会提交关于战略规划框架如何有效满足本组织需要的提案	2. 强化预算编制流程	3. 确保使用一致的程序提交所涉方案预算，以满足新的或扩大的任务需求	4. 加快实施基于成果的管理和企业风险管理	5. 改善决策所需管理信息的提供情况	
4. 安全和安保 企业风险所有人：主管安全和安保事务副秘书长	1. 对安全和安保部及联合国安全管理系统进行战略审查	2. 审查机构间安保管理网的战略优先事项	3. 确定关键的关照义务问题	4. 制定和管理职业安全和健康框架	5. 加强方案关键程度决策	6. 确保对安全和安保部及联合国安全管理系统的可持续供资
5. 预算外供资和管理 企业风险所有人：主计长	1. 支持捐助者协议标准化	2. 制定执行伙伴甄选和监测总体指导	3. 更新关于信托基金管理的内部控制机制			
6. 人力资源战略和问责 企业风险所有人：主管人力资源管理助理秘书长	1. 促进共同的组织使命、愿景、价值观体系和文化	2. 制定明确的综合人力资源管理战略				

附件二

不当行为案件及相关纪律措施(2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日)

不当行为类别	采取的纪律措施类型			事件总数	工作人员总数
	解雇	离职	其他纪律措施, 包括 降职/降级/罚款/训斥		
1 滥用权力、骚扰和歧视			1	1	1
2 性剥削和性虐待	2	1		3	3
3 攻击和虐待行为	1	9	1	10	11
4 欺诈或虚报	2	14	4	20	20
5 盗窃或挪用	6	8	1	13	15
6 滥用联合国资产		1	4	5	5
7 擅自在外活动		1	3	4	4
8 违反当地法律	1		1	2	2
9 未履行个人义务			1	1	1
10 其他		2	3	4	5
共计	12	36	19	63	67