



大会

Distr.: General
30 December 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

议程项目 132

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五次进展报告

秘书长的报告

摘要

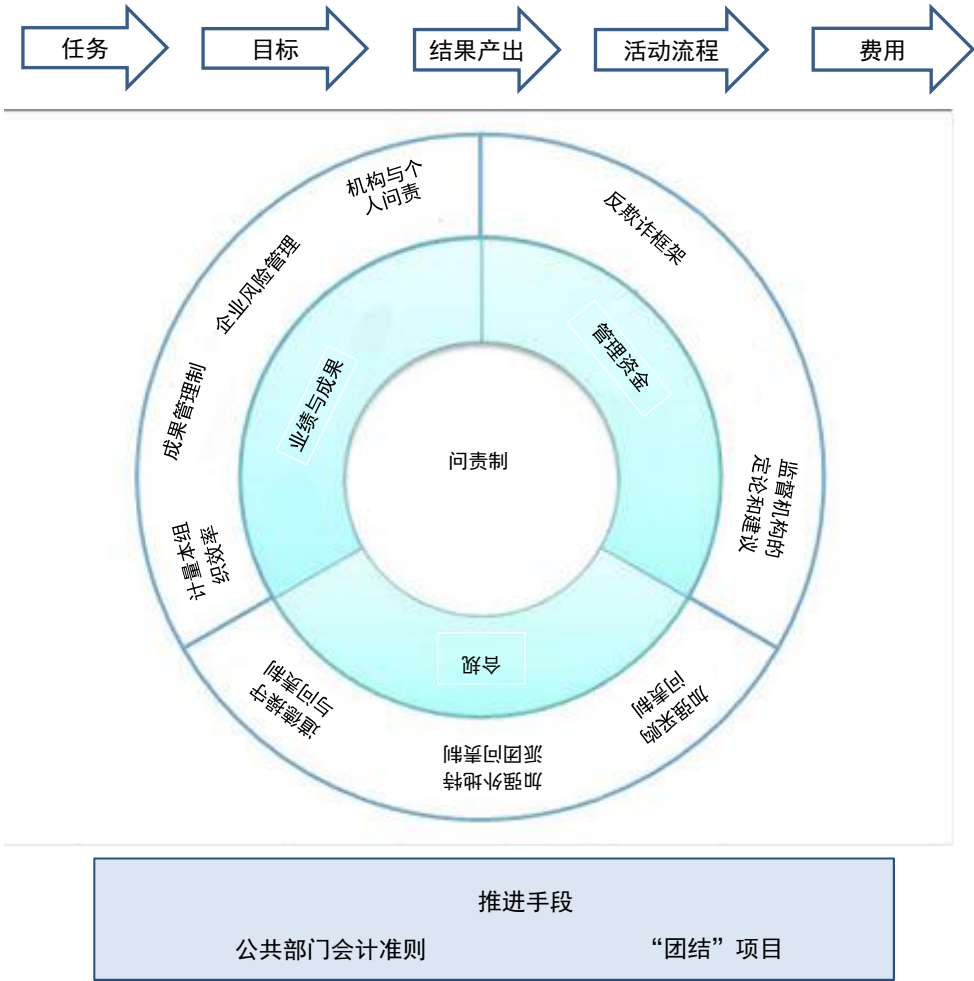
秘书长谨按照大会第 69/272 号决议要求向大会转递问责制框架执行进展情况报告。该报告向会员国通报秘书长为继续加强问责制采取或计划采取的措施，包括在受益于最近加强管理决策和透明度的转型管理改革方面。



一. 导言

1. 本报告应大会第 69/272 号决议的要求提交，大会在该决议中请秘书长向大会第七十届会议续会第一部分报告问责制框架执行情况。
2. 本报告围绕已列入秘书处问责制的三个重要概念。第一个概念是业绩和成果，指秘书处有义务交付在本组织方案规划和预算编制文件中阐述的成果，同时考虑到秘书处面临的风险。在此类别下，提出了衡量本组织效率的不同备选办法，尤其报告了本组织在成果管理制和企业风险管理方面取得的进展。第二个概念是管理资源，指秘书处有责任保护委托它管理的资源。在本项目下，阐述了反欺诈政策可能包括的内容，并对监督机构提出的涉及高风险的建议进行了“全面”分析。本报告还有一节涉及第三个概念，即合规，指秘书处承诺遵守所有联合国条例、规则、政策和程序，交付成果并开展活动。这方面包括道德操守办公室开展的活动，以及与维持和平领域和采购问责制有关的一个章节。
3. 最后，题为“推进手段”的章节阐述了实施国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)和“团结”项目的益处，正在这二个平台上建立更讲问责、更高效的联合国，从而使秘书处“能够”最大限度地以更具成本效益的方式提供服务。

图一
有效管理



缩略语：

ERM——企业风险管理。

二. 业绩和成果

A. 计量本组织效率

4. 计量效率的传统方法是对比投入与产出或成本和产出。在一定投入内，产出越大，则认为活动或进程的效率越高。《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》确定，“效率是投入转换成产出的程度”（见

ST/SGB/2000/8, 附件)。系统地衡量效率需要以下三个变量：估计费用；估计产出(或成果)；两者之间的对比。

5. 虽然对于生产有形货物(如汽车、椅子等)的实体或可以衡量的服务而言，衡量效率可能比较简单，但对于联合国这样的组织而言却更为复杂，因为联合国的任务和行动多种多样，包括会议服务、政治调解和维持和平等。

6. 随着实施公共部门会计准则以及现金会计变为权责发生制会计，本组织现在能够更好地评估其业务费用和影响这些费用的潜在因素。就“团结”项目而言，这个单一平台正在统一解释关于资源管理的条例、细则和政策，因而要求管理人运用相同原则登记所有会计事项。

7. 此外，本组织在最近两年期调整了其费用基数，努力更有效地支持业务，并继续促进力求少花钱多办事的文化。这些资源调整促使减少对后台职能的资源分配，有助于履行职能。由于秘书处推行这两项重要举措，可望取得进一步改善。

8. 虽然公共部门会计准则和“团结”项目使费用信息更易于获取和记录，以便将这一费用信息用于计量业务效率，但本组织必须确定计量业务成果的水准。例如，本组织是否应按照关于《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》的秘书长公报(ST/SGB/2007/8)将产出用作计量单位，或是否应计量其进程和活动的效率？

9. 关于绩效计量，秘书处正在努力促进各政府间委员会了解本组织取得的成果。在此情况下，绩效指标业绩计量的拟议新编排已在 2016-2017 两年期经常方案预算各分册中推出。

10. 绩效指标业绩计量的新编排更全面地说明自 2012-2013 年度以来目标、估计和实际业绩的演变情况。这并非新数据，但将其整合后，先前分散在不同文件中的资料并入了一份文件，便于在审批进程中查阅。这些变化连同更加注重成果的方案执行情况报告将提供更好、更准确的资料，说明秘书处正在取得的成果。

11. 鉴于计量成果效率的种种限制，本组织可侧重于计量产出和进程效率，这将是更客观的计量方式，因为产出更在其控制范围内。然而，也应考虑这方面的一些问题。

12. 秘书长公报确定，产出被视为“……向最终用户提供的最终产品或服务”。在联合国范围内，这包括报告和出版物等有形产品，以及会议服务或提供安保等服务。

13. 在用产出计量效率方面也存在种种限制。例如，薪金费用在本组织费用总数中所占比例最高，约 70%。采用时间表是将人工成本与单项产出联系起来的唯一途径，每名工作人员将说明为每项产出所作的努力，这项工作费用高昂而且耗时。

14. 尽管如此，秘书处仍在这一领域取得进展。在获得大会认可的前提下，拟议新产出编排将在 2018-2019 两年期拟议方案预算中推出。这一拟议新产出编排列有两栏，一栏用于产出说明，另一栏列出产出数量。这种新办法不仅为了编制易读的产出列表，而且还为了简化计划产出的内部拟订和审查，增强各款产出列报的一致性，并以更清晰和更明确的产出说明减少冗言。各预算款次的拟议新产出编排原型见 2016-2017 两年期拟议方案预算的导言附件附表 18(A/70/6(Introduction))。

15. 衡量本组织效率的另一选择是把重点放在行政流程上。正如秘书长关于联合国秘书处全球服务提供模式框架的报告(A/70/323)指出，秘书长建立全球服务提供模式的目标设想在整个秘书处提供标准化的行政服务，并有可能在全球、区域或单一地点一级酌情合并相关的行政结构和服务。在“团结”项目这个单一平台进行合并，连同通过实施国际公共部门会计准则获得的更全面、更详细的费用数据，将使秘书处有机会通过全球、区域或单一地点一级的流程计量其行政效率，但须会员国在大会第七十一届会议上作出决定。

B. 成果管理制

16. 正如秘书长关于企业资源规划项目第七次进展情况报告(A/70/369)指出，“团结”项目扩展部分 2 中的初步范围包括与当前预算编制有关的功能。继完成“团结”项目扩展部分 2 的设计之后，秘书处将有能力制定更详细的成果管理制实施计划。

17. 依照大会第 67/253 号决议，其中大会要求“分阶段”实行成果管理制，秘书处继续为有效实行成果管理制奠定基础，详见下文所述各项活动。

1. 改进逻辑框架，注重影响和成果

18. 根据方案和协调委员会在其报告(A/68/16)中提出并经第 68/20 号决议核可的建议，大会请秘书处为改进预期成绩和绩效指标，以更清楚地说明其各项活动的影 响。方案规划、预算和账户厅提议，在若干两年期按要求逐步改进逻辑框架和五个选定的方案，并将从 2018-2019 年战略框架开始修订这些方案的目标、预期成绩和绩效指标。这五个方案是维持和平行动、利用外层空间、经济和社会事务、性别平等和增强妇女权能及新闻。该厅正与这五个方案密切合作，在此进程中提供咨询和指导。

2. 通过监测和报告进行成果计量

19. 主管管理事务副秘书长办公室继续加强秘书处进行方案监测和报告的能力。2014-2015 年，副秘书长办公室在纽约、日内瓦和维也纳以及通过网讯公司为 29 个部厅的 227 名工作人员举办 14 次关于方案监测和报告的培训班。培训课程范围扩大，纳入业绩计量对本组织实行成果管理制的重要性。方案主管接受了关于方案规划、预算编制、监测和报告流程的培训，重点是如何确定有效的成果说明。在所有参加

培训的人中，97%认为该培训对他们履行当前监测和报告责任“有用”或“非常有用”。新编制的“方案执行情况的监测和报告培训手册”有助于举办这一培训。

20. 主管管理事务副秘书长办公室打算改进报告框架，以确保质量评估明确对比实际执行情况和计划执行情况。在满 12 个月和满 24 个月时向方案主管提交方案执行情况咨询说明，要求各部厅在报告执行情况时将重点放在成果上，并说明如何对比所报告的实际执行情况和计划执行情况。

3. 管理事务部试行自我评价的结果

21. 正如秘书长关于联合国秘书处问责制的第四次进展报告(A/69/676)详细指出，主管管理事务副秘书长办公室在管理事务部试行加强自我评价能力。在计划进行的三项评价中，二项涉及使用移动设备和遵守业绩管理要求，现已完成并向管理部高级管理层提出评价结果和建议。第三项评价尚未完成，因为评价小组成员必须付出大量时间。虽然这些评价提供了有益的见解和信息，但极为费时费力，对全职负责其他工作的人员造成负担。因此，管理部不打算仿效这一模式开展自我评价活动或向其他部厅推荐该模式。管理部认为，应由具有相关技能的全职或半职人员而不是培训有限、全时负责其他无关工作的非专业人员进行自我评价。联合国评价小组牵头编制的“联合国系统评价标准”阐述了评价职能的专门性质和履行评价职能人员的特点。此外，根据内部监督事务厅的报告(A/70/72)，过去几年中秘书处的评价能力一直不平衡而且欠缺，特别是由于缺少专职人员和资源、工作人员能力不足及缺乏评价文化。

C. 企业风险管理

1. 风险处理和应对计划

22. 2015 年 7 月，管理委员会核准了企业风险所有人拟定的风险处理和应对计划，并请相关工作组继续执行进行中的行动计划。工作组在各自企业风险所有人的指导下，正在监测风险处理小组的工作、商定的减少风险行动的成效及本组织不断演变的风险概况，并定期向管理委员会报告。委员会继续发挥关键作用，确保高级管理层参与和领导这一进程。

23. 以下各段概述了针对每个重大风险的行动计划，并说明迄今取得的最新进展。必须指出，这将是一个持续不断的进程，因为一些计划具有战略相关性，可能需要若干年采取一致行动。

风险 1：组织结构和协同

企业风险所有人：常务副秘书长

24. 这一风险的定义是本组织“各自为政”的可能无法支持以切实有效的方式实现战略和业务目标。

25. 风险处理计划包括：

(a) 确定和利用关键机会，提高会员国对结构不支持目标情况的认识，并提议或加强支持减少风险措施；

(b) 加强现有内部控制，减少各自为政的“筒仓式”心态，改进协调，并明确职能和加强各种机制，努力实现共同目标；

(c) 与第三工作组协作，利用战略规划进程使部厅活动与本组织优先事项相协调，查明和减少有害漏洞或重叠，并更有效地满足本组织和会员国的需求。

风险 2：组织转型

企业风险所有人：主管管理事务副秘书长办公室

26. 这一风险的定义是本组织未准备好应对不断变化的环境的需求，因为保守、规避风险的文化可能妨碍本组织灵活顺应变化。

27. 风险处理计划包括：

(a) 拟订本组织愿景和目标业务模式；

(b) 编写部/厅一级的战略和项目计划，阐明各部门如何从目前状态进入结束状态；

(c) 制订效益实现计划(“团结”项目和公共部门会计准则)；

(d) 明确确定不同转型举措的相互依存关系；

(e) 确定减轻其对工作人员影响的战略；

(f) 制订战略，确保外地部厅参与拟订和执行与信息通信技术战略有关的统一规定的标准和政策，以及保障各部门能力的建议，在人员激增、特派团开办或紧急情况下，紧急在外地部署工作人员，这是流动框架的一部分。

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

28. 这一风险的定义是因能力有限而妨碍确定、评价和甄选备选办法，为有效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，并对决策透明度造成影响。

29. 风险处理计划包括：

(a) 确定向大会提交的关于当前战略规划框架如何能够更有效地满足会员国和本组织需要的提案；

- (b) 加强预算编制流程，确保高级管理层进行有效协商并提供指导；
- (c) 发布关于一致采用提交所涉方案预算程序的准则，处理新的或扩大的任务；
- (d) 在资源有限的情况下加快实行成果管理制和企业风险管理；
- (e) 加强提供针对预算规划和决策的管理信息。

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

30. 这一风险反映出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或支持联合国各项活动的工作人员、志愿人员和其他人员的人身安全。

31. 风险处理计划包括：

- (a) 对安全和安保部和联合国安全管理系统进行战略审查；
- (b) 审查机构间安保管理网的战略优先事项；
- (c) 在接受驻扎和交付风险时，查明注意义务问题，以适当支持联合国所有人员；
- (d) 开展职业安全与健康风险管理系统；
- (e) 加强方案关键程度框架；
- (f) 确保对安全和安保部和联合国安全管理系统可持续供资。

风险 5：预算外供资和管理

企业风险所有人：主计长

32. 这一风险涉及有可能无法获得预算外资金，可能影响某些部门实现目标的能力，可能使秘书处业务不稳定，影响战略规划的能力。

33. 风险处理计划包括：

- (a) 捐助者协议标准化及发布关于限制性条件和最低要求条款的明确准则；
- (b) 确定关于甄选执行伙伴标准程序的总体指导及强有力的合同管理流程；
- (c) 更新关于信托基金管理的内部控制机制。

风险 6：人力资源战略、管理和问责

企业风险所有人：主管人力资源管理助理秘书长

34. 这一风险的定义涉及可能未按要求制定明确界定和综合的人力资源管理战略，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。

35. 风险处理计划包括：

(a) 促进得到领导人和管理人认可及人力资源战略支持的共同组织使命、愿景及价值观和文化；

(b) 在现有人力资源管理战略和目标的基础上制订明确、全面的人力资源管理战略，以交付不断的任务。

2. 联合国组织刚果民主共和国稳定特派团企业风险管理试点项目实施情况

36. 2015 年 4 月完成联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的风险评估，确定了 21 个风险领域，其中 8 个被列为“很高”，9 个被列为“高”，其余 4 个被列为“中等”。联刚稳定团已开始制订一项风险处理和应对计划，该计划借鉴了对引起风险的因素进行的分析，并考虑到实行内部控制降低风险的效力。

37. 根据试点项目的结果，外勤支助部确定了推广到其他特派团的主要经验教训和最佳做法，特别是实务部分与特派团支助部分进行协调的重要性。外勤支助部于 2015 年 6 月在恩德培区域服务中心举办一次讲习班，期间与特派团风险管理协调人分享了经验教训和完全符合整个秘书处办法的工作方法，参加者来自 17 个外地行动。

3. 下一步行动

38. 采用有效的企业风险管理框架是一个进程，通过持续对话继续在各级努力弘扬风险意识文化。由于本组织运作环境具有内在的不稳定性，任务增长而且日益复杂，应将风险登记册作为能够体现本组织实际风险概况的活文件。

39. 根据第四次进度报告中向会员国说明的行动计划，2016 年将完成全秘书处第二次企业风险评估的实地工作。

40. 继全秘书处实行共同政策和方法之后，一些部门(即联合国维也纳办事处、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国日内瓦办事处和联合国人类住区规划署)在机构一级企业风险管理框架努力的激励下，正在其活动范围内推行企业风险管理。全面宣传方案是支持实行企业风险管理的要素，继续包括：(a) 在 Inspira 向所有工作人员提供网上学习课程；(b) 面对面培训课程和讲习班，最近一次于 2016 年 1 月在纽约举行，为期两天，汇集了全组织执行人员、国际专家和学者；(c) 在 iSeek 上张贴企业风险管理和内部控制网页；(d) 在联合联络平台上设立企业风险管理同业交流群，其中包括代表整个联合国系统所有实体的 190 多名执行人员。

41. 如早些时候向大会说明，关于维持和平领域，外勤支助部正在分阶段实施企业风险管理。现已在五个维持和平行动(联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国全球服务中心、联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处、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)开始实施第一阶段, 预计将在 2016 年第一季度完成。

D. 个人问责

1. 业绩管理和发展

42. 尽管大会尚未就秘书长最近关于改革业绩管理和发展系统的提议(见 [A/69/190/Add.2](#) 和 [Corr.1](#))作出决定, 但秘书处继续加强该制度。虽然秘书处的业绩管理还不成熟, 但在 2015 年 6 月 30 日结束的 2014-2015 年周期, 合规情况大有改进。2014-2015 年周期适用于 36 659 名工作人员, 包括外地特派团的工作人员, 这一总数中 85%的人按时完成了评价。在 2014 年高级管理人员契约中纳入业绩管理合规战略指标以及由人力资源管理厅进行主动积极的监测有助于这一改进。

(a) 管理能力建设

43. 人力资源管理厅业绩管理小组设立了业绩管理协调人网络, 向秘书处所有实体的工作人员提供技术支持。每年通过网讯公司培训协调人, 以使他们的支持技能与时俱进。此外, 还重新制订了强制性管理人和主管业绩管理与发展学习方案, 以更好地满足管理人的需要。

(b) 监测、评价和宣传

44. 在 2014-2015 年周期, 业绩管理小组在周期最后几个月内定期向各部厅和特派团提供合规统计数据, 包括最新合规率和关于部厅业绩的数据分析。此外, 在这一周期内, 为提高认识, 还开展了一些宣传活动, 并在开展业绩管理活动的同时提供一般业绩管理指导。

(c) 培训和用户支助

45. 在 2014-2015 年周期, 人力资源管理厅重新设计了强制性的管理人和主管人业绩管理与发展学习方案。该学习单元已从八小时缩短至四小时, 为管理人编写有意义的反馈、处理业绩不佳情况和公正连贯地评价工作人员提供更多的实际上手支助。此外, 该厅在同一期间为总部以外的办事处和外地的 100 个业绩管理协调中心组织了 10 次“网播研讨会”。业绩管理指南也已嵌入管理人的其他学习方案, 如管理发展方案、领导才能发展方案和新工作人员上岗培训。

2. 高级管理人员契约

46. 高级管理人员契约的一个关键目的是向高级管理人员强调管理职责对于高效率、高效力地利用人力资源和财政资源以及及时执行监督机构的建议的重要意义。高级管理人员似乎听取了这一意见并已在采取行动。例如, 达到征聘目标的高级管理人的比例已从 2011 年的 0%增加到 2014 年的 31%。同样, 达到征聘女性工作人

员担任高级职位(P-5、D-1 和 D-2)目标的高级管理人的比例从 2011 年的 39%增加到 2014 年的 71%。

47. 除了由高管业绩委员会在契约评估中进行年度业绩审查以及由该委员会主席向高级管理人个人提供反馈意见,管理委员会现在还按照人力资源管理计分卡的衡量标准,开展半年度人力资源指标审查。

48. 执行监督机构建议方面的业绩也有改善。2012 年,只有 63%的高级管理人达到了执行关键建议的目标,45%实现了执行重要建议的目标。到 2014 年,这些比例已分别上升到 80%和 67%。

49. 多年来契约内标准管理指标不断演变,以更加注重成果的指标替代注重过程的指标,以期在特定时间克服特定管理薄弱环节,并鼓励良好管理做法向前发展,例如在财务管理指标中就是这么做的。

50. 针对在外地特派团任职的高级领导人的业绩管理已通过不断完善这一领域高级管理人的契约获得进展。自 2014 年起,主管维持和平行动副秘书长每年致函每个特派团团长,指导后者执行战略、业务和管理优先事项。在维持和平行动中,特派团团长与其副手之间也有契约。

51. 秘书长在他关于执行高级别独立和平行动问题小组各项建议的报告(S/2015/682)中承诺将进一步完善针对特派团团长的高级管理人契约,以更好地反映他们承担的多种职责,包括指导全特派团战略和将性别观点纳入主流。

三. 资金管理

A. 反欺诈框架

52. 秘书处正在拟定一个反欺诈框架,就如何防止、认识和应对欺诈行为为联合国工作人员、其他职类人员以及与秘书处存在合同关系的实体提供全面信息和指导。秘书处将解释工作人员和联合国秘书处其他人员在框架下的责任,并确定与秘书处存在合同安排关系的第三方、包括销售商、供应商和执行伙伴必须遵守的某些原则。

53. 该框架将重申秘书处对欺诈行为的“零容忍”方法,“零容忍”是秘书处对所有涉及框架所涵盖个人欺诈行为可信指控进行追究所做出的全面承诺,也是确保在指控得到证实后采取适当行政或纪律措施或合同补救办法、包括酌情将案件移交国家当局的全面承诺。

54. 该框架还将包括:适用于秘书处的关于欺诈和腐败的定义;秘书长以下每个有关行为体在框架下的责任;秘书处已经到位的预防欺诈措施,例如行为守则、风险管理和内部控制制度、防止利益冲突的措施等;秘书处已落实到位或正在制

定的旨在减少其与第三方活动范围内欺诈风险的措施；报告欺诈的各项机制和秘书处对欺诈指控进行调查的各项机制；在欺诈行为得到证实的情形下应采取的补救行动；向会员国报告这些行动的机制。

55. 应结合以下两个附件理解该框架：附件一“补充资料”，其中包括关于某些活动的条例、规则和政策的信息，如外部活动、利益冲突、接受馈赠和款待以及使用联合国徽章等；附件二“参考材料”，其中包括关于本组织运作的最相关的行政指示。

56. 在主管管理事务副秘书长办公室的协调下开展工作的一个工作组负责编制该框架，秘书处各部厅参与编制工作。根据以下时间表，该框架预计将于 2016 年 3 月 31 日发布：

(a) 工作组完成第一稿的日期：2015 年 12 月 31 日；

(b) 完成向法律事务厅、人力资源管理厅、方案规划和预算厅和道德操守办公室提出框架草案的日期：2016 年 1 月 31 日；

(c) 完成向监督机构内部监督事务厅、联合国审计委员会、联合国联合检查组和独立审计咨询委员会提出框架草案的日期：2016 年 2 月 28 日；

(d) 工作组在与监督机构协商和法律事务厅核准后完成对框架进行最后调整的日期：2016 年 3 月 31 日。

B. 监督机构的调查结果和建议

1. 分析监督机构自 2010 年以来发布的高风险建议

57. 自 2010 年以来，联合国审计委员会发布了 57 条关于联合国的主要建议(见 [A/65/5 \(Vol. I\)](#)至 [A/70/5 \(Vol. I\)](#))，发布了 97 条关于维持和平行动的主要建议(见 [A/65/5 \(Vol. II\)](#)至 [A/69/5 \(Vol. II\)](#))。经理事会确认，截止 2015 年 11 月 30 日对这些审计建议的总体执行率如下：关于联合国的建议已执行 33 条(58%)，关于维持和平行动的建议已执行 76 条(78%)。内部监督事务厅同一期间发表了 289 份报告，其中载有 769 条关键建议。这些建议的总体执行率是 709 条(92%)。

58. 尽管所有监督机构提出的建议都是当务之急，联合国行政部门认为审计委员会的主要建议和内部监督事务厅的关键建议属于高风险建议，因此强调将其作为高度优先事项来执行。以下分析特别侧重于这两类建议，这些建议已按审计的重点领域分类，见表 1。

表 1

内部监督事务厅和审计委员会提出的高风险建议^a

审计的重点领域	内部监督事务厅， 关键建议		审计委员会关于 维和行动的建议		审计委员会关于 联合国的建议		汇总	
	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比
合规和项目管理	211	27	10	10	6	11	227	25
采购与合同管理	115	15	22	23	4	7	141	15
人力资源管理	91	12	9	9	5	9	105	11
风险管理和内部控制	83	11	9	9	9	16	101	11
方案规划和执行情况报告	69	9	12	12	13	23	94	10
支出管理	62	8	6	6	4	7	72	8
安全与安保	62	8	1	1	-	-	63	7
库存管理	44	6	1	1	2	4	47	5
业务转型	11	1	26	27	2	4	39	4
其他	21	3	1	1	12	21	34	4
高风险建议总数	769		97		57		923	

^a 审计委员会的建议按照主管管理事务副秘书长办公室确定的类别分类。

59. 上述分类情况表明：(a) 合规和项目管理以及(b) 采购和合同管理是内部监督事务厅审计中特别重视的两个领域。审计委员会审计维持和平行动的关注焦点则在于业务转型，审计第一卷时则重点关注风险管理和内部控制，以及方案规划和执行情况报告。人力资源管理和支出管理等其他领域也引起审计委员会和监督厅的类似关注。

2. 一年以上的高风险建议

表 2

一年以上的高风险建议

来源	一年以上			不到一年			汇总		
	已终止和 已执行 在执行 共计			已终止和 已执行 在执行 共计			已终止和 已执行 在执行 共计		
	已终止和 已执行	在执行	共计	已终止和 已执行	在执行	共计	已终止和 已执行	在执行	共计
审计委员会关于联合国的报告	33	14	47	—	10	10	33	24	57
审计委员会关于维持和平行动的报告	72	3	75	4	18	22	76	21	97
内部监督事务厅的报告	683	24	707	26	36	32	709	60	769
共计	788	41	829	30	64	94	818	105	923

60. 根据 2014 年审计委员会关于联合国的报告(A/70/5(Vol. I)), 自 2010 年以来发布的一年以上的 47 条主要建议中, 33 条(70%)已经由行政部门执行或由审计委员会终止, 14 条(30%)仍在等待执行。同样, 根据审计委员会关于 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日维持和平行动的报告(A/69/5 (Vol. II)), 在已发布的 75 条主要建议中, 72 条(96%)已经执行或终止。自 2010 年以来内部监督事务厅发布了 707 条一年以上的关键建议, 截至 2015 年 11 月 30 日, 其中的 683 条(97%)已经执行或终止。

图 2
审计委员会关于联合国的一年以上的主要建议的执行情况

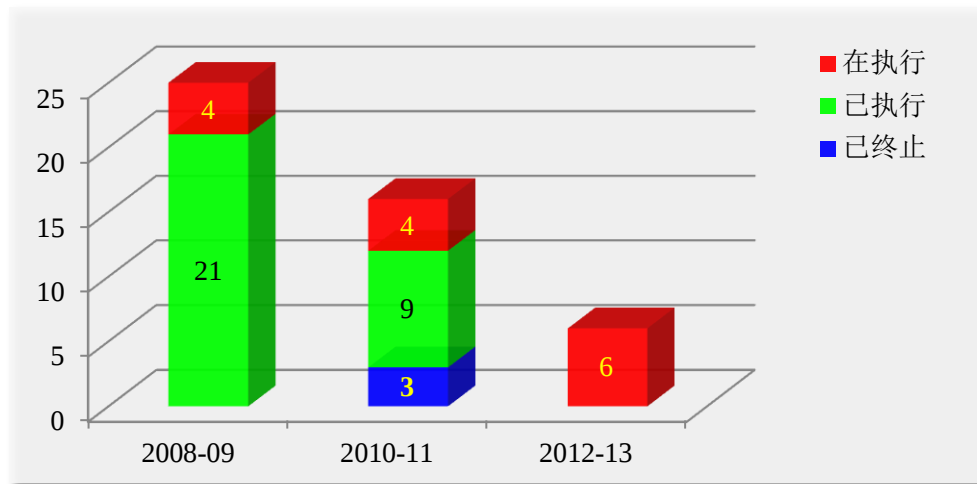


图 3
审计委员会关于维持和平行动的有一年以上历史的主要建议的执行情况

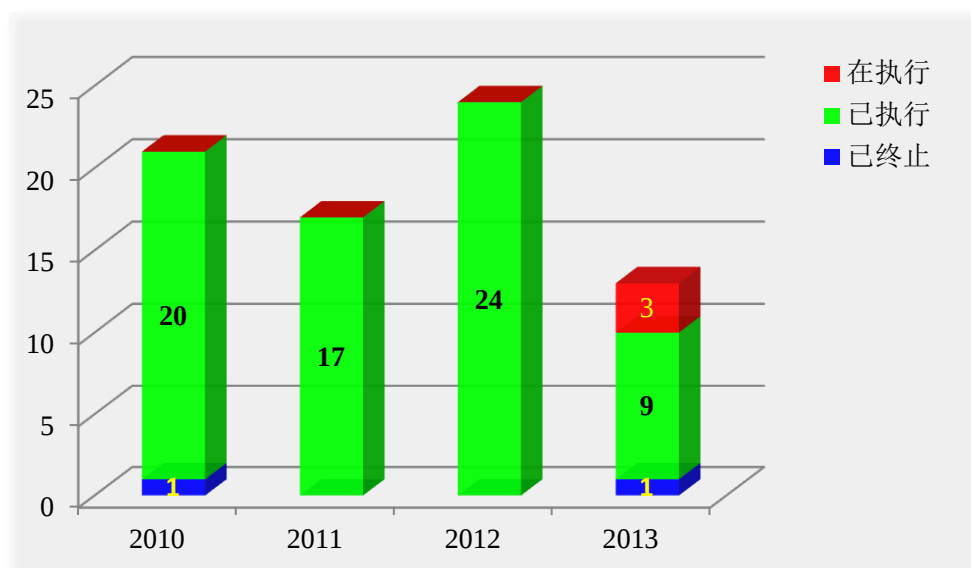
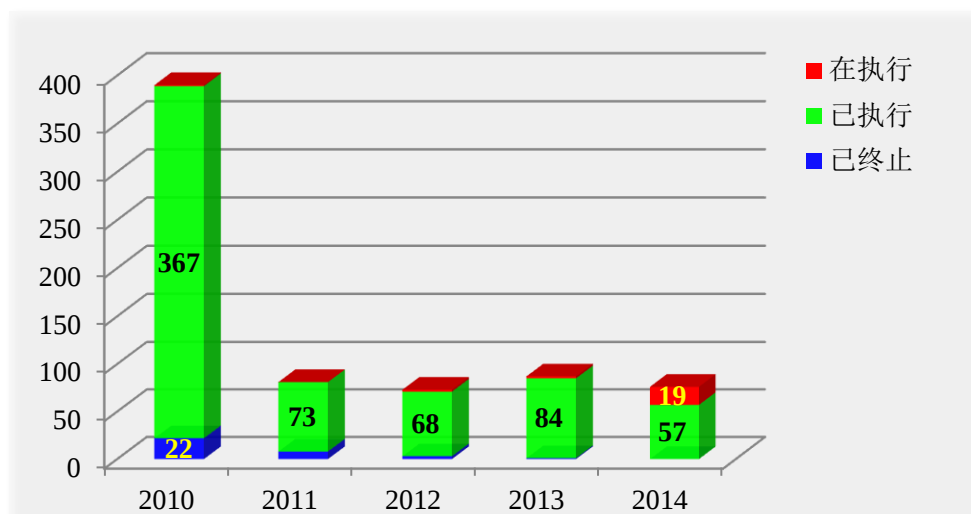


图 4
内部监督事务厅一年以上的关键建议的执行情况



61. 总体而言，以上图表呈现出积极趋势：2014 年审查的高风险建议的总数比 2010 年减少近四倍。此外，2010 年以来发布的超过一年的高风险建议中只有 41 条(5%)尚未落实。这种执行情况的积极改善归功于秘书处各部厅的努力投入，以及管理委员会在跟踪并强调方案管理人必须执行主要和关键建议方面所发挥的积极主动的作用。

62. 行政部门正在解决下列问题，这些问题是超过一年、尚未执行的 41 条建议强调的重点：机构风险管理；缩短核证发票的时间；改善应付/应收账款结余的准确性；“团结”项目的执行挑战；编写行动计划，处理业务转型中吸取的重要经验教训；成果管理制；提供关于投资和现金池持有量的更为详细的说明，将其作为今后财务报表披露的一项内容；在若干领域中工作人员技能发展战略；明确界定责任和资源；在合同谈判期间争取最佳及时付款折扣率；在执行全球外勤支助战略的范围内开发其余单元并制订相关采购战略；查明购置规划和全球资产管理中存在的缺陷。

63. 行政部门努力在获得充足资源的基础上或根据其对外部因素的影响力尽快执行所有尚未执行的建议。

四. 合规

A. 道德操守与问责

64. 道德操守办公室促进确定“高层道德基调”，查明并通过管理财务披露方案和自愿公开披露倡议缓解利益冲突。该办公室就道德问题提供咨询并审查与防范报复披露不当行为有关的投诉，在保密前提下就职业行为向工作人员提供道德操守咨询，就商业行为向管理人提供道德操守咨询。道德操守办公室与人力资源管理厅和其他部门一起就道德操守相关问题提供外联、培训和情况介绍服务，努力加强本组织廉政，同时加强办公室的独立性和客观性。

65. 道德操守办公室发起了领导力对话，以确保所有工作人员均参与关于道德操守的年度教育。2015 年的专题“各司其职，完成使命”旨在促进一种文化，使各级工作人员为其决定和行动负责并接受这种行动的后果，包括表现出承认错误的意愿。

66. 道德操守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举办保密的道德操守入职情况通报会。该办公室在大多数高级管理人获得任命后 12 个月内即为其举办这种情况通报会，还为特派专家提供此项服务。

67. 道德操守办公室正与其他相关部门一起协助秘书处制定反欺诈政策，并通过编制反腐败基本培训课程为工作人员提供关于欺诈和腐败问题的培训。该培训模块将让所有工作人员初步接触到欺诈和腐败及其预防、侦查和举报的基本概念。

B. 加强外地特派团的问责

68. 在维持和平领域，联合国的高度优先事项是预防工作人员的一切形式不当行为，最重要的是性剥削和性虐待行为，并采取有力行动打击有罪不罚现象。对于后者，2015 年秘书长关于采取特别保护措施以防止性剥削和性虐待的报告(A/69/779)所载的行动纲领正在执行，该行动纲领涉及 40 项旨在加强预防、应对

和补救的举措，其中一些举措旨在加强问责制。秘书长下一次关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的报告将提供全面的最新情况。

69. 2015 年 8 月政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部通过了外地特派团行为与纪律问责政策，该政策现在适用于所有维持和平和特别政治任务。该政策是总括性文件，整合了适用于所有类别人员的行为标准的资料。它确定了一个框架，确保对维持和平和特别政治任务的所有工作人员的行为和纪律实施问责制，并阐述了每个负责所有外地特派团人员(包括在外地特派团和总部的人员)行为和纪律的部门的作用和责任及其之间的互动。

70. 年度质量保证工作继续由外地特派团进行，以改进对举报不当行为案件的处理并减少拖延，具体做法是定期摸清未结案件的情况并重新审查可能造成拖延或不作为的原因。最近强化了由外勤支助部维持的不当行为跟踪系统，这也使得案件管理更加高效、更加简化。此外，定于 2016 年中完成技术接口，从而可以对照不当行为跟踪系统所记录的信息审查曾经犯下的不当行为，确保先前被认定犯有不当行为的人员不会以任何身份再次在联合国供职。

71. 最后，维持和平行动部和外勤支助部继续实施重点强调其责任领域的问责制框架。该框架详细说明了评估外地特派团及其高级管理人问责情况的方法以及行为和纪律人员提供的相应支助，为此提出了一系列指标和相应期望，涉及开展与预防、执行和补救行动有关的活动。自 2014 年 9 月起提交季度报告，各维持和平特派团已编写和提交第一份年度报告，所述期间为 2014 年 7 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日。

C. 加强采购工作问责

1. 培训 and 专业化

72. 管理部采购司继续为采购、申购和合同管理单位提供 7 门在线课程，包括第一阶段的基础采购教育课程和第二阶段的高级课程。第一阶段培训是采购工作人员的必修课程，向所有联合国工作人员开放。总共向工作人员颁发了 6 401 份证书：向外地特派团工作人员颁发了 4 707 份证书，向日内瓦、内罗毕和维也纳办事处的工作人员颁发了 344 份证书，向总部工作人员颁发了 677 份证书，向其他办事处和机构的工作人员颁发了 673 份证书。

73. 此外，区域采购办公室为各特派团提供持续采购培训方案，进一步加强采购工作人员在这方面的专业能力。为此，2013 年该办公室向联合国南苏丹特派团、联刚稳定团、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和联合国阿卜耶伊临时安全部队的 200 多名工作人员推行采购能力建设方案。2014 年，该方案推广到联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处和联合国中非共和国多层面综合稳定团。

2. 对采购职能的合规监测

74. 采购司设立了内部自我评价和评估功能，不断审查秘书处的采购活动，以确保总部有高效率、高成效的机制监测秘书处在世界各地的采购活动，并有能力妥善履行采购职能。年度自我评价和评估审查在采购司和各特派团进行，审查报告与行政和职能部门负责人共享，并提出改进建议。

75. 合规监测方案促进遵守财务条例和细则、联合国采购手册以及其他行政指示和国际公认的最佳采购做法。通过加强采购活动的内部控制框架建设，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。

3. 总部合同委员会

76. 总部合同委员会对超过某一资金门槛的拟授采购合同进行审查，并就以下事项为管理事务部的中央支助事务厅助理秘书长提供咨询：采购程序是否符合财务条例和细则、是否符合最高性价比的审查标准；公平、诚信和透明度；有效的国际竞争；本组织的利益。在招标的所有阶段遵守采购原则有助于确保组织目标得到实现和减少风险。

77. 在审查合同授予情况时，总部合同委员会可查明系统性问题、不连贯的方法或采购过程中的趋势，然后委员会可要求澄清程序或建议应予改进的领域，为此纳入其他建议，以期减少含糊不清、改进程序并标明供助理秘书长进一步审议的问题。在过去五年里，委员会每年平均提出 160 条其他建议。2015 年，此类建议主要涉及降低成本方面的合同谈判和合同管理。

78. 为了促进本组织获得最佳性价比，委员会可建议将某项合同授予费用较低的另一个供应商，也可建议助理秘书长授权与某家供应商谈判以降低价格，或建议对某项需求彻底重新招标。2015 年(至 10 月 15 日)，委员会提出的得到助理秘书长核准并由采购工作人员执行的建议给本组织避免了 5 823 739 美元的费用。

79. 2012 年，将维持和平和特别政治任务在核心需求方面的采购授权从 50 万美元增加至 100 万美元，该举措不仅提高了采购效率，而且还下放更多的职责。如今大量的采购行动不经总部由当地决定。这意味着在地方一级建立的地方合同委员会在审查招标和向地方决策者提供可靠的咨询意见方面发挥重大作用。

80. 为了促进地方合同委员会顺利和有效运作，自 2007 年以来总部合同委员会秘书处通过其基本和高级课程总共培训了 4 078 名工作人员。培训增加了所有利益攸关方对各审查委员会作用和运作情况的了解，提高了案例介绍的质量并增强了地方合同委员会成员的审查能力。

81. 根据 [ST/AI/2011/8](#) 号文件的规定，总部合同委员会秘书处也具有监督职能。委员会秘书处通过定期交流信息和收集数据对地方合同委员会的活动进行审查和支持，并与外勤支助部外地采购联络小组合作，定期向维持和平特派团派出实

地援助特派团。自 2010 年启动实地援助特派团以来，外地采购联络小组每年访问三至四个特派团，对地方合同委员会的运作进行检查，包括检查委员会的审查能力、动态和工作流程；观察委员会的会议并向委员会成员提供实时辅导；与所有利益攸关方合作，澄清角色、确定优势和短处，并改善沟通和团队合作。

D. 追究工作人员对不当决定的责任

82. 在最近报告所述期间，即 2014 年 7 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日，共对 64 名工作人员采取 60 项纪律措施。盗窃/挪用和攻击类别的案件数量最大，有 13 起案件(22%)涉及盗窃/挪用，10 起(17%)涉及攻击。13 起与盗窃/挪用有关的案件所涉及的 16 名工作人员中有 3 人被解雇、13 人离职。接下来的两大类案件分别涉及滥用信息和通信技术资源(12%)以及欺诈和虚报(12%)，前者涉及 7 名工作人员，其中 4 人被解雇、1 人离职、2 人受到其他纪律处分；后者也涉及 7 名工作人员，其中 1 人被解雇、5 人离职、1 人受到其他纪律处分。

83. 其余 23 起案件包括：6 起滥用联合国资产案件(占案件总数的 10%)，涉及 7 名工作人员，其中 2 人被解雇、2 人离职、3 人受到其他纪律处分；5 起不恰当或扰乱行为案件(占案件总数的 8%)，涉及 5 名工作人员，其中 3 人被解雇、1 人离职、1 人受到其他纪律处分；12 起其他类别案件(占案件总数的 20%)，涉及 12 名工作人员，其中 3 人离职、9 人受到其他纪律处分。

五. 推进手段：国际公共部门会计准则和“团结”项目

84. 国际公共部门会计准则和“团结”项目是建设一个更负责、更高效的联合国的重要“推进手段”。国际公共部门会计准则的推进作用在于频繁就本组织的总体财政健康提供全面详细的信息，特别注重资产和负债信息，并提供更为全面的成本信息。“团结”项目促进问责和提高效率，具体方式是帮助管理人全面、详细地了解本组织各职能领域的总体业绩情况，并作为一个单一平台，统一解释有关资源管理的条例、细则和政策。

A. 国际公共部门会计准则

85. 有明确证据表明，管理层和工作人员已经开始为管理目的采用基于国际公共部门会计准则的信息，而且总体上对财务信息的有效性和价值有了更好的理解。正在拟订的专门培训旨在进一步增进管理人和广大工作人员对财务报表所载信息的理解。这种理解和知识至关重要，最终将推动和加强管理人对财务信息的掌控，从而加强对财务结果和业绩的问责。

86. 为了更好地受益于加强问责，进一步培养问责文化，首先确定了各部厅和特派团必须定期报告的若干财务管理领域，主要包括各种核对问题和任务、对未结项目的定期监测和审查、应收账款、资产、供应商和发票以及有关后续行动。初步结果非常令人鼓舞，而且国际公共部门会计准则已在整个组织引发对这些领域

的定期审查和分析，各部厅和特派团正在采取某些行动，更加频繁地审查财务管理领域和问题，以改善管理。

87. 成功实现国际公共部门会计准则惠益的一个要素是全面部署和运作“团结”项目解决方案。在当前实现国际公共部门会计准则惠益的各项努力中，显然为了进一步加强问责，现成的数据和财务信息至关重要。为管理和决策目的提供和公开财务信息对于高级管理人和广大工作人员掌控结果同样重要，这是支撑问责制的核心要素。因此，随着系统的逐步稳定，“团结”项目的业务情报单元将逐渐得到更多的关注，因为它将提供编写管理报告的手段，而管理报告对未来以不同方式更积极、更负责地管理本组织十分必要。

B. “团结”项目

88. 随着“团结”项目在 2015 年 11 月的最新部署，整个秘书处现已过渡到“团结”项目，把它作为一种新的中央行政解决办法，以更现代、更有效、更透明的方式管理本组织的资源。这意味着在世界各地 400 多个地点超过 31 000 名工作人员都在使用“团结”项目处理和管理业务。“团结”系统是一个充分整合的全机构解决办法，要求采取共同做法，因此，不同实体在经历了几十年的功能和组织条块分割之后，正在开始加强合作。

89. “团结”项目加强了问责，具体方式是改进对一系列财务、采购和人员配置流程的内部控制，促进在本组织所有行政纪律领域应用规则和业务程序的一致性和透明度。除了立竿见影地得益于更精确、更可用的数据集，“团结”项目还利用业务情报对大量现有信息进行治理，从而加强了本组织的规划和决策能力。本组织首次全面看清其各项业务的情况，从而得以依据数据并在知情情况下采用风险管理方法进行决策。

90. 一些实例如下：¹

(a) 主数据管理：建立涵盖整个秘书处的主数据管理机制后，可以改进数据治理和资产管理，实现服务和设备的标准化，获取更大的批量折扣，同时减少管理和协调供应商、合作伙伴、人力资源、材料和服务的多个数据库的管理费用；

(b) 数据的及时性：现在数据立即得到处理，而不是在多个系统和接口之间流动。秘书处内部所有发挥企业作用的用户，无论其地理位置或业务领域，都可以访问一个共同的数据库；

(c) 精准的实时财务数据：在实行“团结”项目以前，现金按季度划拨给外地办事处，管理人很难有效和谨慎地管理其预算。现在，管理人可以获得全面实时的财务信息，包括与单独的信托基金有关的合并数据；

¹ 关于“团结”项目明显好处的更为完整的清单，见 A/70/7/Add.19，附件。

(d) 差旅惠益：将全秘书处的差旅数据纳入一个共同的数据库，这将提高联合国与服务提供商/航空公司谈判达成更好的共同协议的能力。此外，“团结”系统还便于进行更集中的差旅资源管理，包括报告；

(e) 房地产惠益：在秘书处所有实体采用“团结”项目不动产管理模块之后，与房地产有关的所有数据都记录和保存在一个共同的解决方案中。这些改进加强了多个职能部门的透明度和一体化，增进了设施和设备维护的可见度和效率，并强化了对租赁期限的控制，以确保更及时地进行谈判，从而实现更大的房地产空间优化和预期资金节约；

(f) 设备和资产管理惠益：所有设备和资产都记录和保存在一个共同的解决方案中，从而提高透明度和标准化，并支持国际公共部门会计准则对报告本组织资产的要求。公开所有资产有助于全组织对资产进行最佳利用。管理人能够将资源用于最需要的地方，并防止资产过剩。

六. 向大会提出的建议

91. 请大会注意到本报告所述秘书处加强问责制的进展情况。
