



第七十二届会议

议程项目 134

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七次进展情况报告：在新的管理模式下加强秘书处问责制

秘书长的报告

摘要

秘书长谨按照大会第 71/283 号决议要求，向大会提交关于联合国秘书处问责制执行进展情况的报告。本报告包括两个主要部分。第一部分提供最新资料，说明过去一年在加强问责制方面取得的进展，其中包括：(a) 确定联合国系统行政首长协调理事会的领导框架；(b) 颁布加强后的保护举报人政策；(c) 制定打击性剥削和性虐待行为的特别措施；(d) 防止和应对性骚扰；(e) 进行欺诈和腐败风险评估。

本报告第二部分说明了秘书长打算如何加强秘书处的问责制，以支持他提议的新的管理模式，在新的模式下，更多的权力将下放给负责执行本组织任务的管理人员，而这些人员为其决定、业绩和行为接受问责。在该部分中提出了“三道防线”模式，以明确本组织在风险管理和内部控制方面的基本作用和职责，提高风险管理系统的有效性。该模式符合管理改革工作的总体目标，旨在提高本组织执行任务的成效，确保有效使用资源。

秘书长还借此机会在附件一中提供秘书处问责制的更新版本摘要，包括自在题为“建立联合国秘书处问责制度”的报告(A/64/640)中首次提出该制度以来的新增内容，以及在拟议管理改革过程中正在产生的新内容。更新后的制度将作为全球问责制指导意见的基础，该指导意见将向工作人员和管理人员明确说明这些构成部分是什么，各种问责机制如何构成一个整体以及如何互相关联，从而使管理人员和工作人员能够以知情和负责任的方式履行职责，并为其行为和决定接受问责。本报告附件二载有 2018-2021 年联合国秘书处执行成果管理制的行动计划。



一. 引言

1. 在 2017 年 9 月 27 日题为“转变联合国的管理模式：确保人人都有更美好的未来”的报告(A/72/492 和 A/72/492/Add.1)中，秘书长强调致力于加强秘书处内的问责文化。在拟议的新管理模式下，将下放决策权，使决策更靠近实施点。将减少官僚作风，精简和简化政策。将改善向各部、区域委员会、总部以外办事处和外地特派团提供的支助和服务。为更好地支持方案交付和为管理人员提供质量保证和战略政策指导，将对管理和支助结构进行变革，并将把这些变革措施提交给大会第七十二届会议续会第二期会议。

2. 秘书长将授权高级管理人员使用资源，以支持方案交付和任务执行工作。这不是全盘授权，而是在认真考虑管理人员接受这一权限的资格及妥善行使这一权限的能力后授予的。将提供关于适当使用这一授权的培训和支助。整个机构及其工作人员个人都应在遵守各项条例、细则和道德标准的同时实现商定成果，并为此接受问责。工作人员还应积极主动地发现和设法应对不利于实现其目标的各种风险。将系统地监督、评估和报告方案和管理方面的业绩。方案管理人员将采取纠正行动，以使各项计划不偏离正轨，所吸取的经验教训将被用于指导今后的规划工作。每年将在拟议年度方案预算文件范围内更新关于方案规划和执行情况的信息，并汇报给会员国。此外，具体方案的方案和财务执行情况将列入每季度更新一次的信息看板。会员国和工作人员可查询信息看板。本报告说明了正以何种方式加强问责制，以支持和配合拟议管理改革。

二. 近期为加强联合国秘书处的问责制所采取的行动

3. 自就任以来，秘书长已采取若干行动加强秘书处的问责文化。其中一些措施以本组织以前的改革进程中取得的成果为基础，而另一些则是新举措。下文简要介绍这些努力。

联合国系统行政首长协调理事会领导框架

4. 秘书长题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”(A/60/692 及 A/60/692/Corr.1 和 A/60/692/Corr.2)和“着力加强人力建设”(A/61/255 及 A/61/255/Add.1 和 A/61/255/Add.1/Corr.1)的报告确认，有必要更好地支持和发展联合国的领导作用和管理文化。为实现这一目标所采取的一些步骤包括：采用秘书长与高级管理人员订立契约的做法，将此作为战略性管理工具；在外勤支助部内由专人负责征聘外地特派团高级管理人员并向其提供协助，制定高级领导人的上岗培训和指导计划以及必须参加的培训计划。

5. 秘书长在 2017 年 9 月 27 日的报告中指出，联合国要真正发挥领导作用，就必须在工作中打破组织界限，充分利用其现有资源、能力和伙伴关系。这项工作取得成功的关键在于深刻转变文化，联合国全系统各级领导具备远见卓识、坚持原则。这样的领导将向所有利益攸关方传达本组织的愿景，他们胆大心雄，能够作出决策并为决策负责，认识到问题并迅速采取行动解决这些问题。

6. 这些特征被纳入联合国系统行政首长协调理事会(首协会)认可的联合国系统领导框架。2017年9月27日的秘书长报告指出,新的领导框架阐述了八个根本特征,并认为这些特征对完成《2030年可持续发展议程》中提出的本组织促进和平与安全、保护人权、满足人道主义需要和必须推动经济和社会进步的核心任务至关重要。

7. 这八个界定联合国领导作用的原则是:(a) 坚持原则,捍卫联合国的价值观、规范和标准;(b) 按规范行事,立足于联合国的价值观和标准;(c) 包容各方;(d) 责任到位,在联合国内部、整个联合国系统接受会员国和联合国服务对象的360度问责;(e) 兼顾多个层面,进行跨组织界限和跨职能统筹;(f) 善于转变,完成积极变革;(g) 具有协作精神;(h) 有主观能动性,在所有互动中表现出原则性。除此之外,秘书长还补充了第九个特征,即务实和注重行动,采取有原则而又务实的行动完成任务,平衡行政和业务风险,为防止和解救人类苦难而勇于作为。

8. 这一领导框架正在通过2018年高级管理人员契约加以落实,并将纳入甄选全秘书处各级所有领导和管理人员的决定。此外,秘书处打算振兴和更新领导入职情况介绍、培训、指导和辅导工作,以反映这一框架。本组织正在围绕这九个素质特征制定360度评价机制,并正在开展工作人员调查,以监测工作人员对领导和管理人员的看法。2017年启动了一个试点项目,以此对总部和外地行动的一些高级管理人员进行360度审查。管理事务部进行评估之后,最近提出了一个适当的高级领导人360度反馈评价模式供秘书长考虑,该模式预计将于2018年推出。在360度反馈评价推出后,将请高级领导人作出答复,汲取的经验教训将被纳入此后进行的中层管理人员及以下各级的360度反馈评价。

强化举报人保护政策

9. 秘书长致力于确保一种让工作人员感到能够安全地举报错失行为的环境,并防止他们因举报遭到报复。这是反欺诈和反腐败框架的一个重要组成部分。各级工作人员和其他联合国人员通常是最先察觉工作场所错失行为的人;因此,赋予他们大胆发声而不必担心遭到报复的权能将有助于防止、查明、阻止、应对和报告欺诈和腐败问题。

10. 2017年1月20日颁布的关于防止因举报不当行为和配合经正式授权的审计或调查而遭受报复的政策(ST/SGB/2017/2)已得到大力加强,一项经修订的政策(ST/SGB/2017/2/Rev.1)于2017年11月28日生效。修订后的政策允许道德操守办公室在内部监督事务厅(监督厅)已查明存在报复风险时,建议采取预防行动。该政策可以防止个体订约人和咨询人以及联合国工作人员因举报错失行为而遭受报复,不仅包括其他工作人员实施的错失行为,还包括订约人、非联合国维和人员和其他人员的此类行为。该政策还允许在调查后将报复者(而不是检举人)调到另一个部门。此外,工作人员现在有权要求对道德操守办公室的决定进行复议并获知对被认定对其实施报复的工作人员所采取的纪律处分措施。将每年对该政策的条款和执行情况审查。

全秘书处范围的欺诈和腐败风险评估

11. 在联合国秘书处首个反欺诈和反腐败框架(ST/IC/2016/25)发布后，秘书处进行了一次欺诈和腐败风险评估，以查明可能存在欺诈和腐败风险的最重要领域，制订全面的反欺诈和反腐败战略，并实施适当的减缓风险措施，从而解决审计委员会长期关切的一个问题，即秘书处尚未进行全面的欺诈风险评估。

12. 这项工作的基础是对现有历史数据和秘书处所蒙受损失的审查以及在整个秘书处举行一系列广泛访谈和研讨会，包括与监督机构协商。管理委员会以秘书处企业风险管理委员会的身份核准进行这次评估。

13. 评估确定了六个关键风险领域：(a) 组织文化和问责制；(b) 信息和通信技术治理和网络安全；(c) “团结”系统控制环境；(d) 执行伙伴；(e) 燃料、口粮和库存盗窃；(f) 采购。

14. 已指定企业风险所有人，由其负责就这些重点风险制定详细的风险处理和应对计划，其中概述进一步减缓风险的具体风险处理行动及提出执行行动时间表。

15. 今后，管理委员会将定期审查商定减缓风险行动的执行进展情况以及秘书处总体面临的欺诈和腐败风险。

16. 这项工作将为各部门、特派团和办事处的负责人提供起点，以根据当地情况应用审查结果并在当地采取必要措施。

加强防止性剥削和性虐待行为

17. 秘书长在 2017 年关于这一专题的首份主要报告(A/71/818、A/71/818/Corr.1 和 A/71/818/Add.1)中，为防止和应对联合国旗帜下的服务者所实施的性剥削和性虐待行为，制定了四管齐下的战略：(一) 将受害者的权利和尊严置于联合国工作的前沿；(二) 结束性剥削和性虐待犯罪人有罪不罚的现象；(三) 建立一个多利益攸关方网络，以支持该战略；(四) 增加这一问题的透明度，在世界各地提高对这种令人憎恶的行为的认识。他任命了一名受害人权利倡导者，负责与联合国系统各部分、各会员国、民间社会和其他利益攸关方共同努力，以协同四个联合国特派团的实地受害人权利倡导者，支持就受害人援助和问责问题采取综合对策。秘书长还邀请国家元首和政府首脑参加在联合国行动中预防和应对性剥削和性虐待问题领导班子，以表明他们决心努力合作，防止此类行为并在出现此类行为时作出有力回应。

18. 秘书长还与会员国合作制订了一份自愿契约，其中确定了具体的预防和应对行动，包括更加重视受害者的利益。他述及以下问题：通过加强鼓励报告指控机制，对联合国行使其权力进行问责；通过领导力对话以及向在高风险外地地点开展活动的所有实体的工作人员发放“不容任何借口”的卡片，将有关性剥削和性虐待问题的讨论主流化；促请所有联合国领导人证实各自实体报告了所收到的所有可信指控。他要求所有实体在有充分资料表明发生了对可查明或已查明受害人的性剥削和性虐待行为时，保存关于被控性剥削和性虐待行为报告的数据，并每季度提交这一数据；他从 2017 年 11 月起通过发言人公布这些报告。他还主导制定

了一个筛查工具，以禁止联合国人员在所受指控已得到证实时被本组织另一部门重新雇用。

19. 鉴于外地特派团性剥削和性虐待风险较高，外勤支助部加强了维和特派团和特别政治任务管理这一风险的能力，为此开发了一套新的性剥削和性虐待风险管理工具包，为特派团提供一种系统的办法来查明、评估和减轻与性剥削和性虐待有关的风险。该工具包使用与维和特派团其他风险管理流程相一致的标准化衡量参照，其设计允许按照具体特派团的条件加以修改。该工具包将于 2018 年上半年在实地试行，并将根据从试点工作中吸取的经验教训，在 2018 年晚些时候完成和启动。

打击性骚扰

20. 在联合国秘书处和整个联合国系统解决性骚扰问题既是秘书长的一个组织优先事项，也是在本组织内部促进性别平等和增强妇女权能这一更广泛愿景的一个重要组成部分。秘书长已反复强调致力于采取零容忍办法处理职场性骚扰行为，包括通过与工作员工会发出一封联名信，鼓励工作人员支持受害人和证人，并提醒他们现有的举报机制。

21. 已立即采取各种具体行动，确保遭到性骚扰的工作人员和其他人员或旁观者有安全感并能够发声，并确保制定预防、调查、应对及保护受害人和证人的适当机制。

22. 关于调查和纪律程序的政策(ST/AI/2017/1)得到修订，防止工作人员遭到报复的举报人政策得到加强，从而加强了工作人员的规范性框架。秘书长动员高级管理人员改进对工作人员的指导和为其提供的信息和服务，重点是加强对受害者的支持。这些措施包括：在秘书处建立 24 小时热线，以便工作人员能够获得信息和保密支助；制定经过更新的防止性骚扰和性虐待行为强制性培训方案；提供关于现有报告机制和服务的情况说明。关于这些措施的信息可通过一个新的专用内联网网页随时查阅。

23. 由于性骚扰问题常常得不到充分报告，正在制定一项秘书处工作人员调查，以更好地了解性骚扰的普遍性、性质和经历。这项调查将促进和加强本组织作出有效和迅速反应的能力。目前还在努力加强调查和应对能力。监督厅正在采取经过简化的快速程序来接收、处理和解决所有性骚扰投诉。正在建立一个专门负责调查的专业性小组，并正在招聘更多的调查员。特别重视增加女性调查员的人数。

24. 为在整个联合国系统加速采取行动，秘书长于 2017 年 11 月设立了一个全系统首协会处理性骚扰问题工作队，负责审查整个联合国系统的性骚扰政策、调查能力和受害人保护和支助机制。主管管理事务副秘书长以管理问题高级别委员会主席的身份担任该工作队主席，工作队的重点是改进全系统的数据、预防和应对工作。工作队设立了关于政策、报告、调查能力、交流和利用创新的专题工作组。工作队将于 2018 年 5 月向管理问题高级别委员会和首协会提交调查结果和建议。

业绩奖励、补救行动和处罚

25. 秘书长致力于实施一种有效的制度，以奖励出色业绩、对不佳业绩采取补救行动和处罚不合要求的行为和不当行为。

26. 在奖励措施方面，大会第 70/244 号决议已请国际公务员制度委员会对共同制度各组织的业绩管理办法进行研究，拟定业绩奖励方面的建议。在大会第七十二届会议期间，该委员会在年度报告中提交了根据要求所开展研究的结果以及建议，其中包括一套区分不同业绩的考绩和业绩管理原则和准则(见 A/72/30 号文件，第 65 段和附件四)。大会第 72/255 号决议获得通过，其中会员国核可了委员会提出的原则和准则，这些原则和准则将反映在目前的联合国秘书处业绩管理制度审查中，该审查将包括与工作人员代表进行协商。

27. 秘书处将建立一个知识管理系统，其中包括的案例研究包含了各种实例，说明在业绩不佳和授权管理不善的情况下采取的纠正行动和可能的处罚。知识管理系统将作为一个参照点，指导高级官员和从高级官员获得授权的人员。该系统将说明如何收回授权或作出其他处罚(如横向调离现有职能、终止任用等)。此外，这个知识管理系统也将包含管理人员妥善放权的正面实例。

28. 秘书处希望在遵守工作人员与管理当局协商程序的前提下，尽快完成关于奖励措施、补救行动和处罚的工作，并将在今后的问责报告中报告结果。

国际公共部门会计准则和“团结”系统：加强问责制的重要推进手段

29. 国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)和“团结”企业资源规划系统的实施是秘书长管理改革提议的基础。这两个重要的业务转型举措通过从信息的广度和深度两方面提高业务可见度，以及为规划和实施活动及更好地衡量成果提供更高质量的信息，可以分别和共同加强问责制框架。

国际公共部门会计准则

30. 联合国采用公共部门会计准则，实行权责发生制，这使本组织能够在一致和可比的基础上报告其成果，并为联合国系统其他单位和公共部门组织提供比照评估的机会。此外，根据公共部门会计准则编制财务报告能够更清楚地说明本组织的资产和负债(如雇员薪金和福利)，从而使所有利益攸关方能够更全面地了解本组织的财务状况、业绩和现金流，更好地评估联合国利用现有资源的情况。

31. 若要根据公共部门会计准则提出高质量的财务报告，就必须在财务报表或财务报表附注中确认或披露更多财务事项(如存货、无形资产、应付款等项)，编制年度财务报表，并由联合国审计委员会(审计委员会)进行年度全面审计。所有这些因素都会改善治理和管理并提高透明度，加强联合国发挥独立保证职能及会员国行使监督职责和对本组织实施问责的能力。

“团结”企业资源规划系统

32. “团结”系统(基础部分及扩展部分 1 和 2)的全面实施将改变本组织业务中最重要的管理领域,让利益攸关方综合、详细地了解本组织的总体业绩,说明本组织各单位之间的依存关系以及它们各自的业绩如何影响到本组织的整体业绩。

33. “团结”系统已经具有非常广泛的功能。此外,更综合和更全面地反映本组织的业绩,而不是通过各种遗留信息来源提供支离破碎的概貌,将使本组织的财务状况和业绩更加透明。2018 年 9 月采用”涉及战略规划和业绩管理的团结”系统扩展部分 2 后,将在交付成果问责制方面实现质量上的显著改善,并将在为方案管理人员提供积极主动管理方案执行情况的工具方面消除长期存在的差距。这还将推动及时采取纠正措施,提高风险管理程序的效力。在这方面,审计委员会承认完成“团结”系统的全球部署是一项重大的成就,该系统在技术方面引入了重大改变。委员会还认为,“团结”系统仍然为推动以更具成本效益的方式完成任务带来独特机会,尤其是通过利用更好的管理信息,凭借更好的现代工作方式和更好的决策来提高行政职能的业务成效(见 A/70/158, 第 18 段)。

34. “团结”系统也是秘书处全球服务提供模式的一个重要推进手段,该模式将通过以专业化和与地点无关的方式提供服务,并把一系列往来业务功能全部集中到一个服务中心,以此提高秘书处的效率。“团结”系统还将促进连贯一致地解释和适用的所有与资源管理有关的条例、细则、政策和原则,从而减少本组织的声誉和财务风险。

35. 通过复杂的数据分析,可以快速分析大量数据,并定期计量和监测与”团结”系统支持的每个流程相关的业绩。“团结”系统还有一些工具,用以监测个人在使用该系统方面的表现。这个平台可让秘书处能够进行数据挖掘,提高本组织发现系统性问题、先前隐藏的规律、相互关系、趋势和其他有用信息的能力,从而有助于本组织作出更知情的业务决定,而且这无疑将带来效率的提高。“团结”系统还在加强审计师的能力,使之不仅能够分析人口样本,而且还能够根据需要分析与整个人口有关的数据。

36. 最后,“团结”系统的全面实施将加强成果和资源使用之间的联系,并为管理人员提供积极主动管理方案交付的更好工具,从而改善成果管理制的实施。方案和财务执行情况信息将在看板上显示,这些看板将从 2019 年初起推出。

三. 在新管理模式下加强秘书处的问责制

在新管理模式中加强问责的新功能和新流程

37. 秘书长在 2017 年 9 月 27 日的报告中指出,拟向大会提出实行一种新的管理模式,这种模式将使管理人员有权决定如何以最好的方式使用资源支持方案交付和执行任务。为实现这一变革,秘书长打算向秘书处各实体的领导人员直接授予有效管理资源所需的权力。权力将与职责匹配,确保秘书长对高级官员和以下级别人员的领导,同时对其所负责方案的方案与财政执行责任进行问责。

38. 在新模式下，决策权将下放，决策更靠近实施点。这将减少官僚作风，精简和简化政策，并将改善向各部门、区域委员会、总部以外办事处和外地特派团提供的支助和服务。在大会七十二届会议续会第二部分上，将向大会提议改变管理结构和支助结构，以更好地支持方案交付工作，并为管理人员提供质量保证和战略性的政策指导。

39. 秘书长向高级管理人员下放权力的范围不是一揽子放权，而是基于对管理人员接受权力能力和妥善执行权力能力的谨慎考虑。

40. 权力下放将辅以管理改革，包括简化和精简规则、政策和程序，制定明确、简化的新政策和行政指导，同时提供适当的培训、支持、监督和问责机制。新的业绩监测和合规职能将评估本组织的业务是否符合内部控制系统和适用于秘书处业务流程的最佳做法。这些新职能还将确保加强透明度和问责制。

41. 秘书处问责制度的新组成部分、现有流程、做法和程序的改良工作以及推出新合规职能的工作将在本报告其余部分予以详述，其中包括以下几点：

(a) 更新秘书处的问责制度，编写管理问责准则，用明白易懂的语言向所有工作人员解释秘书处的问责制度。该准则将说明本组织的价值观、原则、结构、流程和政策，从而使各级管理人员和工作人员能够以知情和负责任的方式履行职责，并对其行为和决定接受问责；

(b) 加强成果管理制的落实，重新调整各级工作人员的努力方向，以实现本组织的目标和成果，并为此制定一个为期四年的行动计划；

(c) 更加强调“三道防线模式”，进一步明确风险和控制，协助提高风险管理系统的成效；

(d) 加强高级管理人员契约制度，以便更有效地评估本组织高级管理人员的业绩；

(e) 通过一份将由所有高级管理人员签署的内部控制声明；

(f) 改善并精简权力下放制度，在一份问责汇总表中明确划分权力和职责；

(g) 提出一套新的监测和合规职能，包括：

(一) 加强权力下放方面的指导和支持，更加系统、频繁地监测授权的使用情况和职权的分离情况；

(二) 通过数据分析监测组织业绩和合规情况，推出方案执行情况看板，加强自我评价活动和报告；

(三) 系统开展管理审查和质量保证活动。

全球管理问责准则

42. 问责原则始终纳入了联合国秘书处的结构和政策中。

43. 会员国审议了与该主题相关的若干报告，包括题为“建立联合国秘书处问责制度”报告(A/64/640)，商定了联合国问责制的定义，并在定义中纳入了秘书处问责制度的各项组成部分。

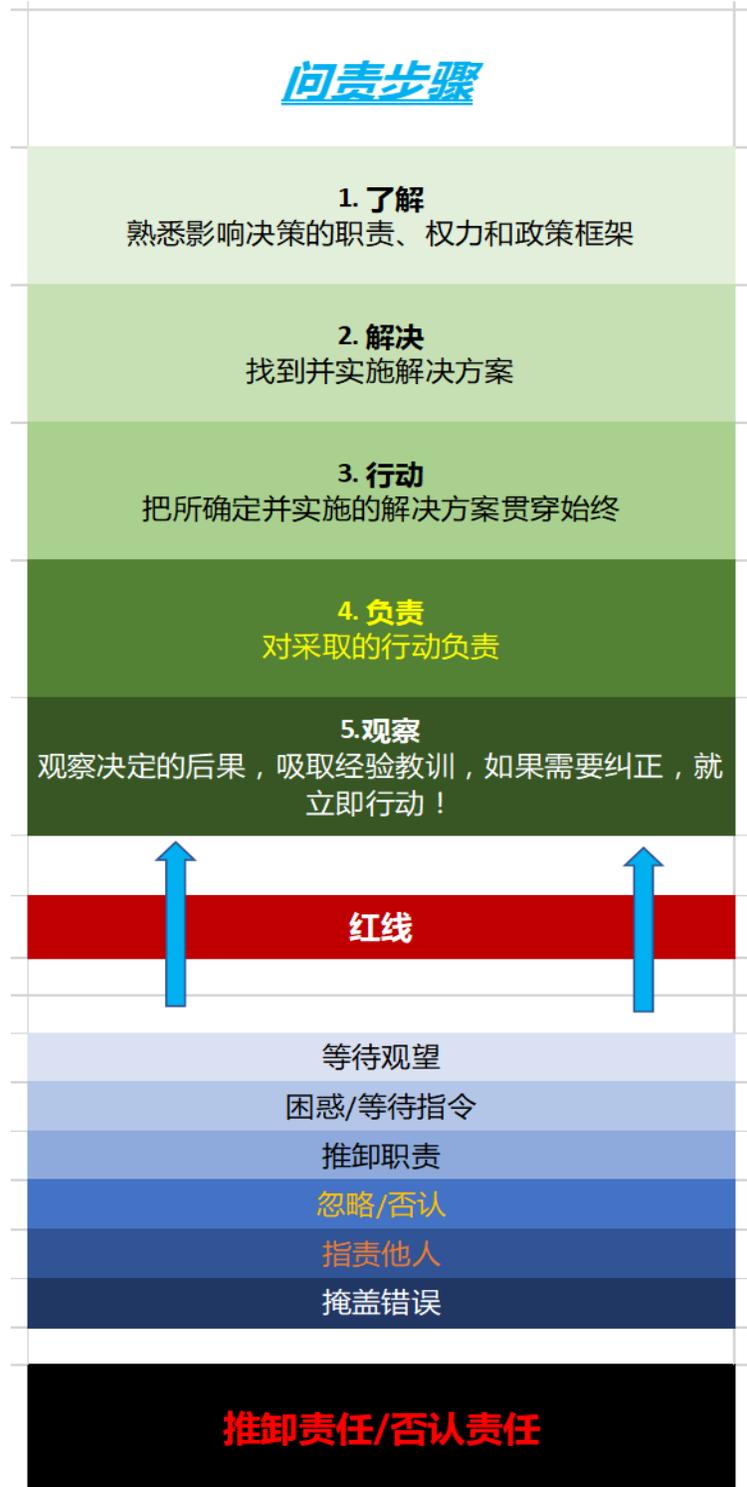
44. 大会第 64/259 号决议第 8 段将联合国的问责定义为：

秘书处及其工作人员有义务对其作出的所有决定和采取的一切行动作出交代，并无条件地、无例外地对履行其承诺负责。

问责制包括以及时、具有成本效益的方式实现各项目标和高质量的成果，从而按照所有决议、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；真实、客观、准确并及时报告业绩成果；负责任地管理资金和资源；工作业绩的所有方面，包括一个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。

45. 这一定义包含了秘书处问责制度的六个核心组成部分：(a) 《联合国宪章》；(b) 本组织的方案规划和预算文件；(c) 成果和业绩；(d) 内部控制体系；(e) 道德标准和诚信；(f) 监督职能。问责步骤见图一。

图一
问责步骤



46. 由于联合国的目标、标准和程序随着时间的推移而不断变化，加强其问责制度和内部控制框架的工作也是一个持续过程。例如，秘书处近年来实施了一些举措，特别是设立了道德操守办公室，制定了财务披露方案，编写了高级管理人员

契约，采用了企业风险管理，并分阶段实行了成果管理制。这些努力体现在 2010 年以来每年向大会提交的问责制进展年度报告中。

47. 秘书长现在希望明确阐述每一个组成部分，并将其纳入一个系统中，向每名工作人员传达秘书处对行为操守、良好业绩和高效管理的期望。此外，必须将秘书处的问责架构与秘书长提出的新管理模式结合起来。目前正在努力精简内部政策框架，以便更好地支持决策，并且引入看板和其他工具，报告全年资源使用情况和方案交付进展，从而提高透明度。

48. 下文图二阐释了最新的问责制度，本报告附件一列入了秘书处问责制度摘要版。

图二

联合国秘书处问责制度：组成部分及相互关系



* 向大会提供独立保障的外部监督机构。

这些组成部分如何相互作用？《联合国宪章》是联合国的基础性文件，规定了联合国的基本原则、宗旨和机关。会员国以指令、优先事项和目标的形式发出任务，秘书长负责执行这些任务并报告成果和所用资源。秘书长在履行职责时，必须在方案预算和维和预算中反映这些任务。方案管理人员和工作人员个人必须拟就各自的工作计划，以取得工作计划规定的成果。在这一过程中，秘书处必须不断监测业绩，在需要时调整实施工作，开展持续评价，并利用评价结果进行学习改进。

49. 秘书处将根据全球最佳做法拟定全面准则，为工作人员提供秘书处问责结构和业务的全方位指示和指导。准则附有超链接，可将用户导向信息的原始来源。准则应当明确易懂，不断更新。准则还将用于对新招聘的工作人员、包括新招聘的高级领导人员进行入职培训。过去，入职培训已经纳入问责的关键要素，但各级新任工作人员获得关于整个问责制度的全面指导尚属首次。

50. 对于联合国这样一个复杂的组织，在迅速变化的世界中加强问责制度和内部控制必须是一个持续过程。

加强执行成果管理制

成果管理制概念框架

51. 大会第 64/259 号决议请秘书长在其关于秘书处成果管理制的第二次进展报告(A/67/714 号)中秘书处成果管理制的概念框架以及这方面的治理结构。本报告采用了以下成果管理制定义：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。这一定义将本组织的总体战略目标、计划和预算与人力资源管理联系起来，纳入了高级管理人员契约和助理秘书长级以下职等工作人员的业绩管理和发展系统。

52. 就此定义而言，秘书处认为成果管理制是一种综合办法，旨在确保本组织的进程、产出和服务均以取得成果为目标。根据这一战略，成果交付(成果和产出)指导秘书处的规划、预算编制、监测和报告工作。系统评价和经验教训总结为这些流程提供进一步信息，并反馈到规划和编制预算流程中，以提高本组织的业绩，并制定与本组织目标直接相关的人力资源战略。

加强成果管理制的实施

53. 秘书长考虑到会员国的决定以及监督机构关于成果管理制的建议，确定在秘书处加强实施成果管理制，由管理人员和工作人员对成果交付负责，这是改变管理模式的关键内容。¹ 2017 年 9 月 27 日的秘书长报告(A/72/492)第 57 段强调要重新关注成果。秘书长在该报告中指出，秘书处必须调整各级工作人员的努力方向，以实现本组织的宗旨和目标，并将秘书处努力的重点从投入和活动转向成果和结果；这些成果将在规划、拟定方案、编制预算和评价整个周期中为决策提供信息，并将成为本组织问责和报告制度的一项重要内容。

54. 成果管理制如要取得成功，就必须改变本组织内部的行为/文化，以便管理人员和工作人员都认识到为实现成果而进行积极主动管理的价值。为加强秘书处的成果管理制努力，秘书长提议在拟设立的新的管理战略、政策及合规部内设置一个专门职能，支持这些努力，并将成果管理制概念作为“日常工作”纳入。如大会核准，这个拟设立的部将引导、支持并监测在本组织各部门有效实施成果管理制的工作，并与各部、厅、特派团和拟设立的财务预算厅编制方案预算文件，促进对成果的持续有力重视。高级管理人员的年度业绩契约也将反映本组织的目标

¹ 例如见(A/71.5, Vol.1、A/69/5, Vol.1 和 JIU/REP/2017/6。

和预期成果，并逐级落实到各级管理人员和工作人员的工作计划。这些工作计划将成为对高级管理人员和各级工作人员的业绩进行问责的重要基石。管理事务部和外勤支助部将继续为秘书处各部门提供支持，直到将这两个部门重组为管理战略、政策及合规部和业务支持部的工作在 2019 年 1 月完成；之前，大会根据秘书长报告(见 A/72/492，第 79 段)的提议，最后决定拟重组管理部和外勤部并新设两个部。

55. 正如审计委员会一再强调的那样，成果管理制还需要方案与财政绩效紧密联系。自 2018 年第四季度起实施的“团结”项目扩展部分二期将有助于更好地理解 and 追踪这种联系以及各项活动的费用、产出和成果，以及本组织方案的总体费用。这对于确定本组织是否高效利用资源十分必要。

56. 如要为取得成果而进行积极主动的管理，管理人员需要实时的方案和财务信息。本组织将开发针对具体方案的业绩管理看板，提供关于资源利用率和方案实施情况的“实时”信息。这将确保提高透明度，更好地了解方案在多大程度上实现了预期成果以及使用资源的成效如何。这些看板从“团结”系统和其他企业系统获得信息，将提高秘书处内部的透明度以及对会员国的透明度，促进资源的有效使用。

57. 除定期监测通过看板提供的信息之外，管理人员还必须定期评价他们的计划，以便更深入地了解什么在起作用、什么不起作用及原因，以及各项方案是否正在达到预期效果。管理人员必须使用这些从自我评价、审计和独立评价中发现的情况和取得的经验教训，及时采取纠正措施并提高业绩。因此，秘书长建议在管理战略、政策及合规部内部建立一个自我评价支持职能，为整个秘书处的管理人员提供指导、支持和工具。

58. 本组织打算加强监测方案成果，并将依靠监督厅检查和评价司、联合检查组和其他方面的独立评估。这些新的程序及其相互作用见上文图二。

59. 如上所述，这方面的改革将借鉴成果管理制概念框架、秘书处先前在这一领域的努力以及其他联合国实体和非联合国实体在成果管理制方面的经验教训。已汲取的重要经验包括：需要在成果管理制方面增进高层的领导力；需要建立由各级自主负责的成果框架；需要将成果信息用于学习、管理、报告和问责；需要促进和支持成果文化；需要通过定期审查和更新，建立具有适应能力的成果管理制。

60. 秘书长正在提出一项行动计划(见附件二)，这不仅体现了秘书长在将业绩和实现成果作为秘书处问责制度的核心方面作出的承诺，而且符合大会第 71/283 号决议，其中请秘书长提出实施成果管理制的详细计划。

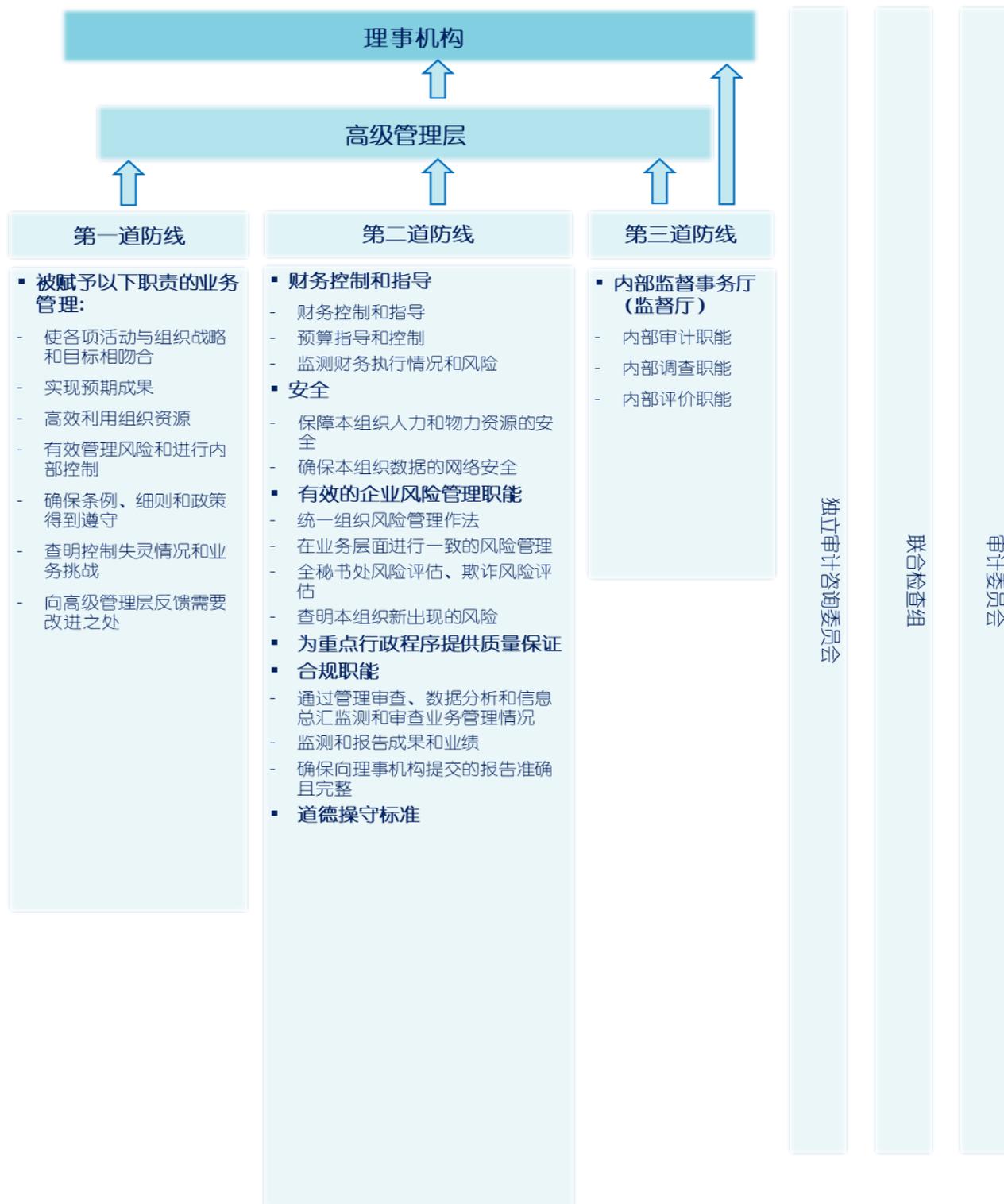
四. “三道防线”：让这一模式在秘书处发挥作用

61. 联合国的行动复杂，各项任务的范围扩大，因此面临各种重大而又多样的风险。秘书处的风险状况独特，包括在高风险环境中与执行伙伴合作的风险、冲突地区工作人员的安全和安保的风险等。

62. 对此，本组织在不同层面界定了各种风险管理和控制职能。难题在于有效协调这些职责，确保不存在职能重复或控制体系中的漏洞。如果没有一种综合做法，就可能无法及时发现或有效管理风险。
63. “三道防线”模式由内部审计师协会²提出，首协会随后通过这一模式，并针对联合国系统各组织的情况具体作出了相应调整。该模式提供了一个简单有效的视角，厘清了基本职责，并且明确传达了不同行为体在保障内部控制方面发挥的作用。
64. 根据该模式，第一道防线的职能是承担和管理风险，负责实施纠正行动，以消除流程和控制方面的缺陷(即业务管理人员)。第二道防线包括中央管理职能，负责监督风险和内部控制，并在这些领域提供支持和指导。第三道防线包括提供独立保障的职能，如内部监督事务厅行使的职能。
65. 作为加强问责制框架工作的一部分，秘书长将加强风险管理和控制体系，在这些流程中体现“三道防线模式”，见下文图三所述。

² Institute of Internal Auditors, “The three lines of defense in effective risk management and control” (2013). 可查阅 <https://global.theiia.org/standards-guidance/recommended-guidance/Pages/The-Three-Lines-of-Defense-in-Effective-Risk-Management-and-Control.aspx>。

图三
三道防线模式



66. 在联合国秘书处运用这一模式后，业务层面的管理控制和内部控制措施将构成第一道防线。业务管理负责维持有效的内部控制和执行日常风险和控制程序。第二道防线将主要是拟新设的管理战略、政策和合规部，该部将负责制定适当的风险管理政策和工具，并将会同拟议新设的业务支助部支持和监测权力下放情况。管理战略、政策和合规部还将负责监测业绩，并支持联合国各部厅、区域委员会和特派团报告方案执行情况。联合国道德操守准则、价值观和原则，包括道德操守办公室，以及涉及确保本组织资源，包括人力和物力资源以及数据安全和安保的职能，也将列入第二道防线。第三道防线是监督厅，负责为风险管理和内部控制的有效性，包括第一和第二道防线实现目标的方式，提供独立保证。保证范围向高级管理层和大会报告。作为本组织外聘审计人的审计委员会以及联合检查组和独立审计咨询委员会在控制结构中发挥重要作用。尽管这些机构处在本组织的结构之外，但向大会提供独立的外部保证。

A. 第一道防线：承担和管理风险的职能

67. 鉴于本组织的活动性质，其风险情况是独特的。与秘书处活动相关的风险可能涉及战略或治理问题，如应对和适应不断变化的环境的能力，或涉及具体的业务问题，例如外地活动的适当规划，或本组织应对网络攻击的准备状况。审慎管理本组织每天都面临的各种风险对于有效完成各项任务至关重要，也是每位管理人员的责任。

68. 管理人员将负责在各自的部厅和特派团实施定期风险评估，承担和管理与其业务相关的风险及为此建立和维持有效的内部控制系统，并确保本组织开展的活动旨在实现其目标和宗旨。他们还将负责及时采取任何必要的纠正行动，处理任何流程和控制方面的缺陷。² 管理战略、政策和合规部将制订秘书处内部控制体系范围内的指导和控制程序。首先，在确保工作人员执行和遵守这些程序方面，获得授权的高级管理人员将直接向秘书长负责。但应当明确的是，尽管有这一“自上而下”的结构，仍将首先对获得秘书长授权的高级官员进行问责，而秘书长本人仍然就有效地使用资源和执行任务对会员国负有最终责任。

69. 加强监测和问责工作将得到“团结”系统的支持，该系统让秘书处更好地了解业务往来情况和数据，还能对关键数据实时进行复杂的分析。通过强有力的数据可视化和报告可以远程分析各项指标和重点业绩指标，并利用实时信息编制报告，以便及时发现与既定标准和程序不一致和偏离之处。

70. 在问责方面，秘书处将通过拟设立的管理战略、政策和合规部协助落实下述措施。

各部厅和特派团实施企业风险管理

71. 企业风险管理是固有的核心管理责任。根据“三道防线”模式，内置的风险和内部控制管理活动成为全组织管理进程和业务活动的一个有机组成部分。管理战略、政策和合规部将负责制定和维护秘书处企业风险管理政策框架、方法和工具，就在各自部厅和特派团落实风险评估结果向高级管理人员提供技术咨询和支持(见 A/70/5 (Vol. I)，第 122 段)。该部将支持传播关于风险和内部控制管理原则

的指南和最佳做法，制定适当的宣传和培训方案，以加强秘书处的风险管理文化。该部还将负责落实全秘书处风险评估结果、职能层面(如采购)风险评估结果以及反欺诈和反腐败工作，向各部厅和特派团提供信息，说明影响本组织运作的主要实体范围的风险和为减轻这些风险可以在企业一级采取的行动。至关重要的是，风险管理成为本组织“基因”的一部分，而且作为其日常核心职能的一部分，管理人员持续进行风险评估。该部负责推进这方面的工作，并使其取得成果。

72. 各级管理人员有责任在各自的领域进行风险评估，通过这些风险评估确定和管理可能对其有影响的具体风险。

73. 根据各部厅和特派团所提供的资料，管理战略、政策和合规部将为联合国秘书处编制一份实体一级的综合风险登记册，提供各部厅和特派团减轻风险行动的最新执行情况，分发给管理委员会、秘书长，并视需要代表秘书长分发给独立审计咨询委员会和大会。

授权情况汇总表

74. 将根据本组织不同职能领域(例如人力资源、预算和财务、采购等)得到的授权设计授权情况汇总表。这一汇总表将包括以下内容：

- 负责官员：得到授权、负责使用适当授权并接受问责的部、厅和特派团首长。
- 权限：高级官员为实现本组织目标而所获授权的范围，包括具体的门槛、限制或向某些专门职能职位二次放权的要求。
- 监测和报告：必须根据授权履行的具体的监测和报告义务，包括行使任何特殊权力。
- 责任和问责：负责任地行使授权所需的具体资格和(或)培训要求，以及在行使授权时必须遵守或加以考虑的一套条例、细则、政策和程序。

75. 这一框架将附有资料，说明在出现以下情况时须采取的具体的纠正行动：(a) 管理人员无正当理由地故意违反所获得的授权的条件；(b) 管理人员被发现无法有效行使所获得的授权；(c) 管理人员不具备能力和(或)无法发展或获取必要的能力，导致无法有效地行使所获得的授权。如果收回一个部、厅或特派团首长的授权，在多数情况下，这种权力将移交给业务支助部，由其代表有关实体行使。

加强高级管理人员契约

76. 高级管理人员契约在 2018 年得到了加强，以包括以下方面：首协会认可的联合国系统领导框架的领导层简况；要求查明各个部和特派团的三个最重要的风险和减轻风险计划；保护举报人；预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰。这些契约将于 2019 年进一步修改，反映以下新的特点：

- 执行结果信息总汇：方案管理人员将负责开展自我评价和纳入方案执行工作的经验教训。从 2020 年预算期间起，方案执行情况资料将在拟议

综合年度方案预算文件第二部分加以报告。与维和有关的业绩将在维持和平预算文件中列报。此外，每个部厅、区域委员会和外地特派团将编制自己的信息总汇，详细说明方案执行结果。执行结果将是评估高级管理人员职责履行成果的一项基本要素。

- 360 度评价高级管理人员.从 2018 年起,所有高级管理人员都将接受 360 度评价,以比照首协会和秘书长认为履行本组织的核心任务所必需具备的 9 个领导力特征,评价他们的表现如何(见 A/72/492,第 17 和 18 段)。2017 年,针对维持和平特派团团长和其他高级领导人进行了这些评价。评价结果将反映在高级管理人员业绩评估中。
- 监测工作人员对上级领导和管理人员的看法:高级管理人员在建设组织文化,特别是在促进《宪章》和《联合国工作人员条例和细则》所载的道德标准和价值观方面发挥关键作用。秘书处将通过人力资源管理厅定期进行工作人员调查,以监测工作人员对上级领导和管理人员的看法(见 A/72/492,第 18 段)。调查结果将反映在高级管理人员业绩评估中。工作人员参与情况基线调查于 2017 年进行。该厅正在协助秘书处各实体获取和了解各自的调查结果并制定行动计划,这应在 2018 年 6 月底前提交给该厅。为了确保所有实体都有针对性地采取行动,该厅将继续就如何解释和传达调查结果和如何保持具体实体的行动计划的势头,提供咨询意见和支持。将以行政指导的形式向实体首长提供更多的支持,即由专家教练提供一对一指导,说明如何牵头进行行动规划,以确保结果得到认真对待,并转化为具体行动和实际变化。该厅将于 2018 年 7 月向管理委员会提供最新进展情况,随后每六个月提供一次。行动计划的执行工作将持续到 2018 和 2019 年,工作人员参与情况后续调查计划于 2019 年底进行。

内部控制说明

77. 在每一日历年度的年底,将要求每个部、厅或特派团首长签署一份内部控制说明,证明在其责任领域遵守了内部控制框架。

B. 第二道防线: 监督风险和确保合规职能——管理控制

78. “三道防线”模式中的第二道防线提供了“推进手段”:提供必要的咨询和支持,以便业务管理人员把风险管理纳入关键流程。提供咨询和支持协助第一道防线的管理人员成功地履行职责,确保风险管理成为在他们的层级进行的所有进程的有机部分。此外,第二道防线负责合规职能,这涉及评估本组织的业务活动是否符合适用于其业务流程的内部控制制度、政策、标准、内部程序和最佳做法。根据拟议的新的管理理念,这些职责将主要委托给管理战略、政策和合规部。

79. 第二道防线所设想的合规职能将包括以下方面:

- 管理审查。管理战略、政策和合规部定期审查和评估各部厅和特派团的管理系统和内部控制部门是否按照最初的设想运作,并根据相关条例、

细则和政策，尽量高效地产生预期结果。管理审查将是管理层持续进行的一项“尽职”审查，旨在弥补第一道防线的日常工作活动与作为“第三道防线”的监督厅定期干预之间的漏洞。这些审查可包括检验在政策一级(例如，《财务条例和细则》和《工作人员条例和细则》)和(或)在组织单位一级(例如维持和平特派团或区域委员会等)相关条例、细则和政策是否得到遵守。这些工作可以利用“团结”系统和本组织内其他信息技术工具远程进行，也可以在必要时通过实地访问来进行。

- 质量保证。管理战略、政策和合规部将与业务支助部协作，确定哪些领域需要质量保证检验，以评估所提供的行政服务以及提供服务时所遵循的程序是否符合各个职能领域(如，人力资源管理、预算和财务及供应链管理)预先确定的质量标准，在提供服务时是否遵守了现行条例、细则和政策。这一职能将负责编写质量保证报告，查明所遵循的程序和所提供的服务的优缺点，以及补救行动和(或)改进建议。
- 评价。评价和反馈对于良好管理做法至关重要，因为必须通过评价和反馈对方案执行工作的影响进行评估，从而确定任何不足之处的性质和原因及必要的纠正行动。此外，在规划今后的方案周期时，评价结果和经验教训对于方案管理人员是十分宝贵的，他们将负责确保评价工作的结果进入未来周期的预算编制的考虑范围。正如审计委员会所指出的，成果管理制办法需要方案管理人员形成强大的自我评价文化，但秘书处的大多数部厅和特派团没有任何内部能力或力量评价自身业务的效率和成效(见 A/69/5 (Vol. I)，第 30 段)。管理战略、政策和合规部将向方案管理人员提供支持，给予整个秘书处的工作人员方法上和技能发展方面的支持，以帮助草拟自我评价职权范围，为可能需要帮助的部厅管理自我评价活动和(或)提供质量保证。管理战略、政策和合规部将编制和维护一个可以代表缺乏内部专业技能的各部门进行评价的专业评价人员名册。
- 管理评估。管理评估包括管理评价股对有争议的管理决策进行的审查，以确保这些决策符合条例、细则和适用的行政指示(并在必要时利用这些条例、细则和行政指示修正这些决策)；查明新趋势和系统性问题，以便管理层迅速采取纠正行动。目前的管理评估系统将得到加强，因为其调查结果和建议将与那些来自权力下放的监测活动的调查结果和建议挂钩。

关于权力下放的准则和支持

80. 秘书长将与主管业务支助的副秘书长协商，并根据主管管理战略、政策和合规事务副秘书长的审查和建议，确定每一项授权的实施要求。管理战略、政策和合规部将与业务支助部共同协助获得授权的管理人员了解对他们的期望和授权的范围。业务支助部将协助管理人员建设和提高所需的能力，负责任地行使下放的权力。在存在能力差距的情况下，业务支助部将行使下放的权力，并在适当的情况下，与有关高级管理人员联手工作，直至必要的的能力发展令管理战略、政策

和合规部满意。此外，管理与客户委员会(该机构将由这两个新部的负责人担任共同主席，成员将包括整个秘书处每个不同类型的客户实体，例如总部各部厅、总部以外办事处、区域委员会、和平行动及特别顾问和特使外地办事处的轮值代表)将作为一种机制，不同类型的实体可以通过该机制确保管理战略、政策和合规部知晓他们的特殊需要和关切，从而改善这两个部制定政策和程序的能力，能够为秘书处实现本组织的宗旨和完成会员国确定的任务最好的支持。

权力下放的管理

81. 按照审计委员会的建议(见 A/70/5(Vol. I), 第 84 段), 管理战略、政策和合规部将编制一份综合政策文件, 明确规定权力下放事宜, 协助业务所有人和高级管理人员制定关于所有权力下放事宜的政策和程序, 同时考虑到本组织的任务、目标和结构。这将包括通过企业资源系统(如“团结”系统)和流动合规小组等, 确保适当记录每一个下放行动以及监测和监督授权的使用情况。管理战略、政策和合规部还将与业务支助部共同界定对不当使用授权行为采取纠正行动的标准(包括取消或限制授权和在适当情况下实行制裁)。管理战略、政策和合规部将负责监测和评估权力下放框架的遵守情况, 包括是否出现有理由遏制全部或部分权力下放的情况。在这种情况下, 秘书长将根据主管管理战略、政策和合规事务副秘书长的建议采取补救行动, 包括限制、改变或撤销有关授权。业务支助部随后将会同有关实体增强能力, 直到管理战略、政策和合规部确信该实体能够以负责任的方式行使下放的权力。

监测各自为政的现象

82. 管理战略、政策和合规部将与有关部门协调, 查明在本组织不同职能领域一定存在的各自为政的现象, 以确保适当程度的内部控制。该部将对这些各自为政的系统进行记录, 在本组织全面传达这一信息, 并提出监测和监督这些系统的程序。此外, 管理战略、政策和合规部将制定和实施针对这些各自为政系统的内部监测时间表, 定期审查秘书处各级存在的各自为政的现象, 以确保它们符合控制框架, 并在必要时进行修订。

通过数据分析监测业绩和合规情况

83. 管理战略、政策和合规部将处理和分析“团结”系统和其他系统所生成的关于秘书处运作情况的信息, 以发现系统性问题、隐性行事方式、未知的相关关联、趋势和其他信息, 以便协助秘书处提高业务效率和成效及其作出更知情和更好的业务决定的能力。这一信息将提供给管理人员, 以改善其干预措施。

监督协调职能

84. 方案管理人员将直接与监督机构互动, 负责执行监督机构提出的适用于各自方案和工作领域的建议。管理战略、政策和合规部将审查监督机构(审计委员会、监督厅和联合检查组)的调查结果和建议, 以查明重大薄弱环节、可报告的情况、系统性问题和其他实体的最佳做法, 并就如何进行补救或吸收经验教训提出建议。该部还将监测并向管理委员会和大会报告各项建议的执行情况, 编写协调一致的

管理部门对监督机构报告和建设的回复。此外，该部还将制定并向秘书处各部门和特派团分发关于如何与监督机构进行有效接触的准则。该部还将担任秘书处与联合检查组的协调中心。

85. 第二道防线架构下的一个重要作用是由联合国道德操守办公室发挥的。在履行职能时，该办公室提供五种服务：保密的道德操守咨询服务；道德操守认识和教育；审查关于举报不当行为不受报复的保护请求；财务披露方案；促进整个联合国系统的一致性和共同的道德操守标准。道德操守办公室协助秘书长确保所有工作人员按照《宪章》规定的最高道德操守标准和关于联合国工作人员行为标准的相关工作人员条例和细则的要求，为实现本组织的目标和成果尽职尽责。

C. 第三道防线：独立保证职能——监督厅的作用

86. 监督厅是联合国秘书处的第三道防线。监督厅是秘书处独立运作的内部监督机构。该厅提供保证，证明方案活动产生了方案结果，而且是按照本组织的所有相关决议、条例、细则和政策进行的，从而协助秘书长保护本组织的资产。该厅还在防止和发现欺诈、浪费、滥用、渎职和管理不善方面发挥关键作用。监督厅进行审计、评价、检查和调查，其报告直接提交给大会。

87. 第二和第三道防线必须密切合作，以避免重复和重叠，同时相互通报并向理事机构通报各自的工作成果。这将提高其干预措施的实效和本组织运作的透明度。

发挥独立保证作用的联合国秘书处外部监督机构

88. 审计委员会是一个针对全系统的独立监督机构，负责联合国及其各基金和方案的账目的外部审计，并通过行政和预算问题咨询委员会向大会报告调查结果和建议。委员会的核心职责涉及财务和合规审计以及财务报表的核证。该委员会还应大会行政和预算问题咨询委员会的要求开展财政、管理和绩效审计及执行其他特别任务。

89. 联合检查组是联合国系统一个针对全系统的外部监督机构，向大会以及联合国系统内接受其《规约》的专门机构和其他国际组织的主管立法机关负责。联合检查组负责进行评价、检查和调查。

90. 独立审计咨询委员会以专家顾问身份为大会服务，帮助大会履行监督职责。该委员会负责就以下事项向大会提供咨询意见：审计和其他监督职能，特别是监督厅的这些职能的范围、结果和实效；为确保管理层遵守审计和其他监督建议而采取的措施；各种风险管理、内部控制、业务、会计和披露问题。此外，委员会还就加强和促进联合国各监督机构间合作的措施向大会提供咨询。

五. 结论

91. 秘书长的改革建议将使管理人员和广大工作人员能够集中精力，充分交付成果，不断进行学习和提高。本报告所述的关于加强秘书处问责制的措施将确保管理人员和工作人员获得支持、指导和培训，以知情和负责任的方式开展工作和规

范自身的行为，对他们的表现进行定期监测和准确报告，并在必要时采取纠正行动和纪律措施。

六. 向大会提出的建议

92. 请大会注意本报告所述秘书处进一步加强问责制的进展情况和有关计划。

附件一

联合国秘书处的问责制

一. 引言

1. 大会第 64/259 号决议为秘书处的问责制作出界定。秘书长在 2010 年向大会说明了秘书处的问责制框架，包括六个相互关联的主要部分组成。
2. 自 2010 年以来，问责制和内部控制框架得到进一步加强，以反映联合国不断变化的目标、标准和进程。根据会员国的要求，自 2010 年以来，已向大会提交问责制年度进展报告。
3. 根据秘书长在题为“改变联合国的管理范式：确保人人享有更美好的未来”的报告(A/72/492 和 A/72/492/Add.1)中提出的管理改革建议，本附件根据秘书长提出的新管理范式，提出了联合国问责制的综合加强版，以反映本组织的行政结构和职能逐步发生的变化。
4. 秘书处问责制确立了对健全有效管理做法和业绩的期望。它向所有工作人员说明了本组织的原则、结构、政策和流程，使他们能够以负责任的方式履行责任。这是一份各级工作人员及所有利益攸关方都应了解和领会的重要文件。
5. 秘书处将在本附件中问责制更新版的基础上，发布全球管理问责制指南，以浅显易懂的语言进一步澄清何为秘书处问责制，其组成部分是什么，以及所有这些组成部分如何构成一个整体，用于建设一个管理更为完善、更有效率的联合国。

二. 五项指导原则

6. 这份秘书处问责制更新版的编写遵循了以下五项主要指导原则：
 - **完整性：**所有工作人员在履行职责时应维护联合国价值观具有强烈的责任感和使命感，行事诚实并铭记本组织的最佳利益。
 - **透明度：**是指一个以及时可靠的方式提供关于本组织活动的现状、决定和行动的信息，并让所有利益攸关方获得、看见和理解这一信息的过程。¹
 - **权力下放：**意味着在各级管理层和整个联合国有系统地下放权力，使决策更靠近实施点，给予管理人员信任和权能，同时确保加强问责和透明。
 - **简洁性：**本组织运作的政策框架必须做到符合目的，精炼，易于理解、解释和适用。
 - **多样性：**联合国是一个全球性组织，应配备文化和地域多元、性别平衡、国际化和才干多样的工作人员队伍，这支队伍真正代表我们所服务的各国人民并为他们造福。这支队伍应能够方便地获得知识和手段，使其能够以高成效、负责任的方式履行职责。

¹ Mervyn King, Mario Draghi and others, “Report of the Working Group on Transparency and Accountability” (October 1998)。可查阅 www.imf.org/external/np/g22/index.htm#trans。

三. 问责制的定义及其组成部分

7. 大会第 64/259 号决议核准了对联合国问责制的如下定义：

问责制系指秘书处及其工作人员有义务对其作出的所有决定和采取的一切行动作出交代，并无条件地、无例外地对履行其承诺负责。

问责制包括以及时、具有成本效益的方式实现各项目标和高质量的成果，从而按照所有决议、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；真实、客观、准确、及时报告业绩成果；负责任地管理资金和资源；工作业绩的所有方面，包括一个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。

8. 秘书处的问责制有六个主要组成部分：(a) 《联合国宪章》；(b) 方案、规划和预算文件；(c) 成果和业绩；(d) 内部制度和控制措施；(e) 道德操守标准和诚信；(f) 监督作用和职能。这些组成部分相互联系、相互作用，详见下文图一所示和相关解释。

图一
联合国秘书处的问责制度



* 这些是向大会提供独立保证的外部监督机构。

《联合国宪章》是联合国的基础性文件，规定了联合国的基本原则、宗旨和机关。会员国以指令、优先事项和目标的形式发出任务，秘书长负责执行这些任务并报告成果和所用资源。秘书长在履行职责时，必须在方案预算和维和预算中反映这些任务。方案管理人员和工作人员个人必须拟就各自的工作计划，以取得工作计划规定的成果。在这一过程中，秘书处必须不断监测业绩，在需要时调整实施工作，开展持续评价，并利用评价结果进行学习改进。

各组成部分说明

9. 《联合国宪章》载有本组织的基本原则并确定其主要机构及其作用和责任以及秘书长的作用和责任。除其他事项外，《宪章》规定秘书长是联合国的行政首长(第 97 条)，并责成他执行联合国各主要机关颁布的任务(第 98 条)。

10. 方案规划和预算文件反映会员国赋予的任务，也是秘书处对执行这些任务和负责任地使用核准资源的承诺。这些文件包括：

- 方案预算
- 维持和平预算

- 支助账户预算
- 各国际法庭的预算

11. 会员国还向秘书处提供自愿捐款，在方案预算中作为预算外资金列报。这些资源包括用于支付秘书处支助费用的方案支助费，以及对这些资源供资活动的指导。

12. **成果和业绩**是指本组织有义务交付方案规划和预算文件成果框架所反映的成果和产出，并向会员国准确报告这些成果。每一名高级管理人员和工作人员都应在各自的工作计划中反映其对实现这些成果作出的贡献，并根据各自为此所作贡献的成效接受业绩评估。在涉及联合国整个组织和高级管理人员个人时，通过以下机制评估和报告业绩：

- **组织业绩。**秘书处有义务在预算文件中列报本组织在上一个已完成预算周期中取得的成果。此信息包括：各部或厅在该预算周期协助取得的成果和执行的产出、在所涉期间进行的评价和自我评价的结果和吸取的经验教训。向会员国提交这一信息的方式及频率取决于为活动提供所需资源的预算类别。
- **高级管理人员契约。**本组织最高级别官员和秘书长就前者各自期望实现的成果商定年度工作计划，包括规划文件和预算文件中确定的成果，以及反映会员国和秘书长优先事项的一套合规、问责和管理目标。契约是评估最高级别管理人员业绩的依据。
- **考绩制度。**每年每名工作人员向其主管作出对协助实现本组织总体成果的承诺，将根据这一承诺对工作人员的业绩进行评估。
- **奖励、补救行动和惩罚。**从个人业绩管理的角度看，可能除职等内加薪外，目前没有可用于表彰业绩表现优秀员工的奖励。补救行动和惩罚可适用于业绩不达标或背离关于工作人员行为和表现的原则和价值观的情况，这些原则和价值观载于《联合国宪章》、国际公务员行为标准(见 [ST/SGB/2016/9](#))和《工作人员条例与细则》。补救措施可包括咨询、调至更合适的职能岗位、额外的培训和/或制定有时限的业绩改进计划。惩罚可包括停止职等内加薪、不延续任用、降级或终止任用。

13. **内部控制制度**是本组织内部存在的政策框架，目的是通过充分的资源利用和可靠的报告工作，为实现组织目标提供合理保证。这一制度还包括为保护工作人员在工作过程中不会面临任何过分要求所制定的机制和程序。这些制度可分为三大类：条例、细则和政策；关键组织制度；合规机制。具体如下：

- **条例、细则和政策。**关于联合国秘书处的基本服务条件及基本权利、职责和义务以及与联合国行政部门有关的所有问题的各级规范。其中包括：《工作人员条例和细则》、《财务条例和细则》、《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》。在较低等级，秘书处对其各方面的工作制定行政通知、手册和指南(如在人力资源、财务、采购和维持和平方面)及标准操作程序。

- **组织制度。**作为重要的流程和结构，确保本组织的有效运作、适当地管理资源和实现本组织的目标。这些制度包括：
 - 联合国人员、咨询人和订约人的甄选和订约制度。行政指示明确界定秘书处的工作人员甄选制度。该制度整合了本组织内部的招聘、职位安排、升级和调动流程。各中央审查机构是对该制度作用的补充，并作为秘书处职责分离制度的组成部分，确保按照核准的评估标准对所有候选人进行评估，以及在这一过程中遵循适用程序。
 - 企业风险管理。秘书处建立这些流程和结构，是为了发现可能影响到秘书处的正常运作及实现其目标和宗旨的活动，并管理这些风险，以提供实现这些目标的合理保证。主要要素包括：秘书处的企业风险管理政策框架和方法；全秘书处风险评估及反欺诈和反腐败风险评估；为高级管理人员提供技术支助，以在各自部、厅和特派团实施企业风险管理；每一名高级管理人员在管理其业务的同时，有责任在各自部厅和特派团开展风险评估活动，以查明、评估和管理可能影响到他们的具体风险。
 - 职责分离。纳入秘书处运作的内部控制制度，用以确保任何个人都无法控制涉及本组织资源的某个决定或某笔交易的所有阶段。这种职责分离降低了独自一人可能违反条例、细则或程序或给联合国造成财务损失的可能性。
 - 权力下放。从秘书长逐级下放权力(包括决策权力)，责成负责官员采取必要决定，以实现本组织的目标和宗旨，同时对其决定和相关后果进行问责。
 - 行为和纪律。这些结构和机制在行为和纪律问题方面就防范和合规提出总体指导，并确保对所有未能遵守联合国行为标准的情况采取适当行动。
 - 确保工作场所公平的制度。本组织已制定一套结构和机制，用以确保工作人员受到公平对待，确保本组织的决定诚实、公平和公正。这些制度包括监察员以及非正式和正式司法制度。
- **合规机制。**秘书处有义务不断监测和分析其业绩和管理程序，以提高效率和提供服务的质量，并确保管理层采取的决定完全符合本组织的条例、细则和政策。这些机制包括：
 - 内部控制说明。在每一日历年度的年底，将要求每个部、厅/特派团的首长签署一份内部控制说明，证明各自责任范围内的内部控制充分运作。
 - 管理审查。中央管理职能部门定期进行的评估，目的是确保管理制度和内部控制措施按原本设想执行，并尽可能高效地取得预期成果并遵守相关条例、细则和政策。

- 管理评估。评价管理层决策，以确保依据条例、细则和行政通知作出这些决策，并查明新出现的趋势和系统性问题，以便管理层可以迅速采取纠正行动。
- 质量保证。连续开展保证测试，以评估提供的行政服务和提供行政服务所遵循的流程达到流程负责方预先确定的质量标准，并遵守现行条例、细则和政策。
- 关于本组织业绩和方案执行情况看板的报告。这些报告向所有利益攸关方通报方案执行结果，其中包括定量信息和对已执行产出的分析、实现目标的进展情况和对所取得成果的定性说明。这些报告还包括在上一个已完成的预算周期实施的评价结果和所吸取的经验教训。每份报告的摘要均将列入方案执行情况看板，通过互联网向所有利益攸关方开放。
- 评价。评估方案执行的影响，以确定其所取得的成就，并且在需要时确定不足之处的性质和原因以及纠正方式。
- 权力下放方面的指导方针和支助。指向已获授权的管理人员提供指导和支助，以确保他们了解对他们的期望及其授权范围。
- 管理权力下放。采取的一套行动，以确保每一次权力下放均已适当记录在案，以及持续监测监督职能，以确保适当利用已下放权力。
- 监测职责分离情况。对本组织不同职能领域必须对职责分离制度进行记录、监测和监督，以确保适当程度的内部控制。
- 数据分析。持续处理和分析本组织所产生的信息，以揭示系统性问题、隐藏规律、不明相关性、趋势和其他有用信息，从而能够协助作出更知情的业务决定并提高效率。
- 协调监督职能。为审查监督机构的调查结果和建议采取的一套行动，以确保管理层有效实施这些调查结果和建议，并查明重大薄弱环节、应报告情况和系统性问题。

14. **道德标准和诚信**是指秘书长和所有工作人员、特别是高级管理人员承诺，按照为联合国人员行为和表现规定标准的机制、政策、原则和价值观，维护最高道德标准和诚信要求，其中包括但不限于：

- 界定工作人员道德操守标准的相关条例和细则(包括就职宣誓)
- 道德操守办公室
- 避免利益冲突的政策(如在外就业、政治活动、礼品、招待和奖励等)
- 财务申报方案
- 联合国反欺诈和反腐败框架

- 防范报复
- 防止性剥削和性虐待

15. 监督职能独立评估内部控制制度的适足性和有效性、资源利用的效率以及本组织及其工作人员遵守职业和道德标准的情况，其中包括：

- **内部监督事务厅(监督厅)**。业务独立的内部监督机构，负责审计、评价、检查和调查。
- **外部审计机构(审计委员会)**。外部独立监督机构，负责外部财政、管理和绩效审计，并应大会行政和预算问题咨询委员会的要求承担特别任务。
- **联合检查组**。外部和全系统机构，负责评价、检查和调查。
- **独立审计咨询委员会**。大会附属机构，其职责包括监督厅的工作，并就管理风险和内部控制及财务报告工作向大会提供咨询。

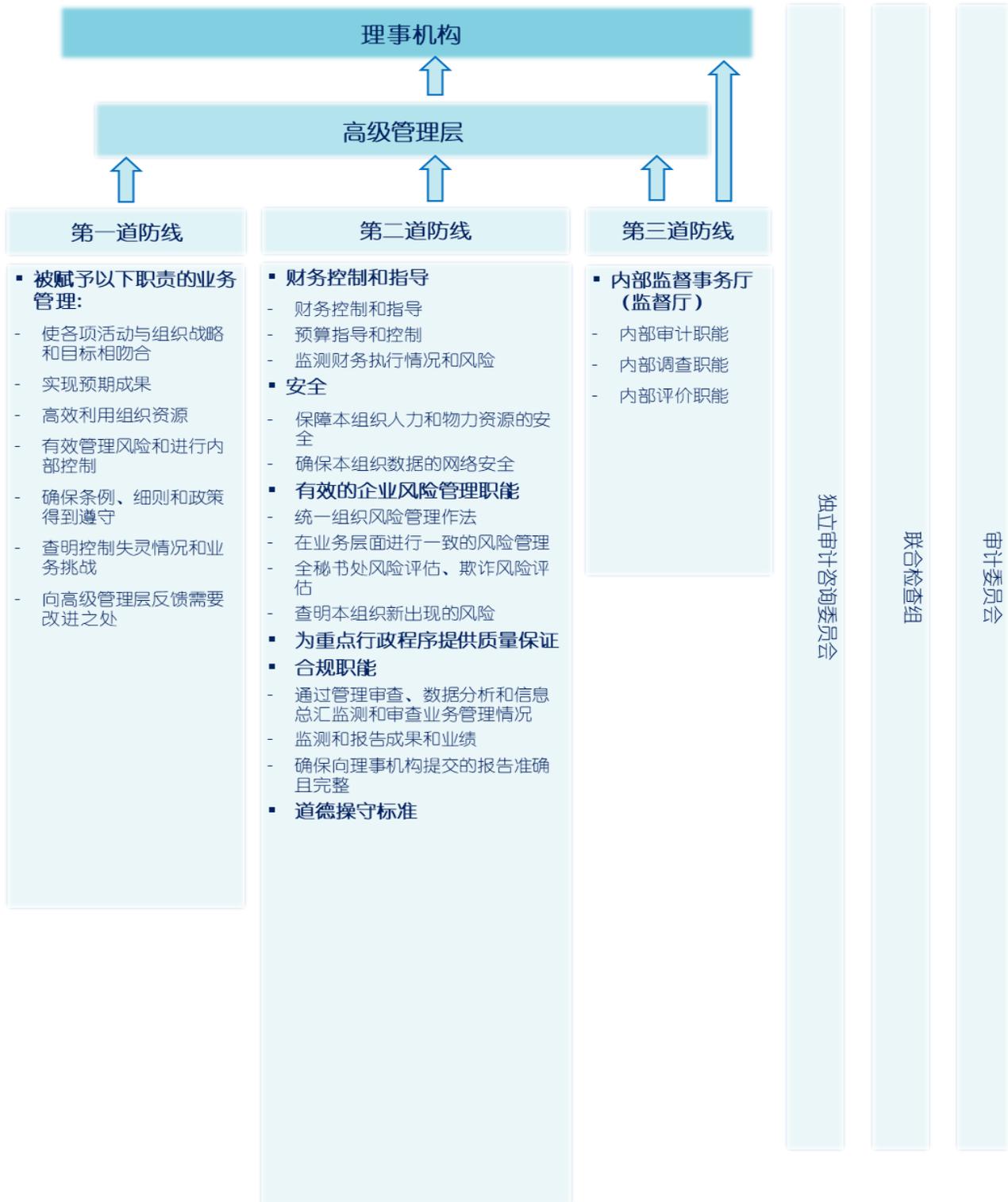
四. 三道防线确保有效管理资源和内部控制措施

16. 在目前的管理改革讨论范畴内，秘书长在现有的内部控制制度中增加了三道防线模式。该模式将澄清本组织内风险管理和控制措施的重要作用和相关责任，并提高风险管理系统的效力。在这种模式下，业务方面的管理控制和内部控制措施是风险管理的第一道防线。第二道防线包括各种不同的风险管理和合规情况等职能，以支持和监测第一道防线。对风险管理和内部控制的效力(包括第一道和第二道防线实现风险管理和控制目标的方式)作出独立保证，构成第三道防线。审计委员会作为本组织的独立审计方，以及联合检查组和独立审计咨询委员会，在控制结构中发挥重要作用。它们虽然在本组织架构之外，但向大会提供独立的外部保证。

17. 业务管理人员作为第一道防线，将负责在各自的部厅和特派团实施定期风险评估，承担和管理与其业务相关的风险及为此建立和维持有效的内部控制系统，并确保本组织开展的活动旨在实现其目标和宗旨。他们还将负责及时采取任何必要的纠正行动，消除任何流程和控制方面的缺陷。² 管理战略、政策和合规部将制订秘书处内部控制体系范围内的指导和控制程序。在确保工作人员执行和遵守这些程序方面，获得授权的高级管理人员将直接向秘书长负责。但应当明确的是，尽管有这一“自上而下”的结构，仍将首先对获得秘书长授权的高级官员进行问责，而秘书长本人仍然就有效地使用资源和执行任务对会员国负有最终责任。

² Institute of Internal Auditors, “The three lines of defense in effective risk management and control” (2013)。可查阅 <https://global.theiia.org/standards-guidance/recommended-guidance/Pages/The-Three-Lines-of-Defense-in-Effective-Risk-Management-and-Control.aspx>。

图二
三道防线模式



18. 第二道防线将主要是拟新设的管理战略、政策和合规部，该部将负责制定适当的风险管理政策和工具，并将会同拟议新设的业务支助部支持和监测权力下放情况。管理战略、政策和合规部还将负责监测业绩，并支持联合国各部厅、区域委员会和特派团报告方案执行情况。联合国道德操守准则、价值观和原则，包括道德操守办公室，以及涉及确保本组织资源，包括人力和物力资源以及数据安全和安保的职能，也将列入第二道防线。

19. 第三道防线是监督厅，负责为风险管理和内部控制的有效性，包括第一和第二道防线实现目标的方式，提供独立保证。保证范围向高级管理层和大会报告。

附件二

2018-2021 年联合国秘书处成果管理制实施行动计划

一. 引言

1. 秘书长在题为“转变联合国的管理模式：确保人人都有更美好的未来”的报告(A/72/492 和 A/72/492/Add.1)中强调，他致力于加强秘书处内部的问责文化。这些实现这一目标采取的措施将包括加强成果管理制的执行工作，调整各级工作人员的努力方向，以实现本组织的宗旨和目标，并将秘书处努力的重点从投入和活动转向成果和结果。这些成果将在规划、拟定方案、编制预算和评价整个周期中为决策提供信息，并将成为本组织问责和报告制度的一项重要内容。大会第 71/283 号决议请秘书长提出一份关于本组织日常运作实行成果管理制并设有确定实施时限和明确里程碑的详细计划。

二. 行动计划

2. 成功实施成果管理制的经验表明，若要建立注重成果的文化，就必须满足所有利益攸关方对成果信息的知情要求；制定辅助性的组织系统、激励措施、程序和做法；建立注重成果的问责制；具有学习和适应能力；建立成果计量和成果制管理能力；明确角色和责任”。¹ 此外，审计委员会指出，高级管理层应当通过适当地“高层定调”，推动实施成果管理制，在整体促进和推动问责制方面发挥明显的领导作用，需要建立一种方案主管自我评价的强大文化(见 A/69/5(Vol.I)，第 30 段)，以及必须使用反映部门主要预期成绩、能够帮助试图理解业绩现状的管理人员的业绩计量标准(见 A/71/5(Vol.I)，第 93 段)。

3. 基于这种理解，秘书长先前要求设立注重成果的管理能力来推动执行这项重要举措，但该提议当时未获核准(见 A/62/701、A/62/701/Corr.1 和 A/62/701/Add.1 及 A/64/640)。因此，按照第 67/253 号决议并依赖秘书处可用于此目的的有限资源，“分阶段”开展了秘书处的成果管理制执行工作。在规划和预算文件中，在以更加注重成果的方式制定成果管理框架方面取得了进展，但还需要做更多工作。审计委员会建议，行政当局应加快现行进程，加强各部门用来计量并报告成果的业绩计量标准(见 A/71/5(Vol.I)，第 99 段)。为此，秘书长提议设立专门的成果制管理职能，作为其管理改革提议的一部分。

4. 秘书处学习了其他方面实施成果管理制的经验(包括联合国系统的经验，² 以及代表本组织不同职能领域、由管理事务部主持的一个工作组提出的结论和建

¹ John Mayne, “Best practices in results-based management: a review of experience – a report for the United Nations Secretariat, volume 1: main report” (July 2007)。可查阅 www.focusintl.com/RBM043-2007%2007%20UN%20Best%20Practices%20in%20Results-Based%20Management.pdf。

² Angela Bester, “Results-based management in the United Nations development system: progress and challenges -- a report prepared for the United Nations Department of Economic and Social Affairs, for the quadrennial comprehensive policy review”, final report (July 2012)。可查阅 www.un.org/esa/coordination/pdf/rbm_report_10_july.pdf。

议), 并且在这一过程中学到不少东西, 此外, 秘书长基于 2018-2021 年期间在秘书处加强执行成果管理制的五项主要行动, 提出以下行动计划。

行动 1: 促进高级管理层承诺实施成果管理制和问责制

5. 实施成果管理制的最佳做法表明, 培养高层的领导力是实施工作取得成功的基础。也就是说, 高级领导人必须通过其言语和行动, 公开、经常、一贯地领导和支持成果管理制。

6. 为实现这一目标, 拟开展表 1 所述活动:

表 1
为落实行动 1 所开展活动的详细情况

活动详细情况	责任实体	执行日期
秘书长将致函高级管理人员, 强调他们有义务参与和支持在其各自部、厅和(或)特派团实施的所有成果管理举措	秘书长办公厅	2018 年中
秘书长将牵头举办一次高级别宣传和外联活动, 向高级管理人员和工作人员强调, 本组织需要通过 iSeek 网页的报道、海报和小册子等方式, 进一步突出本组织对实现明确定义的成果的重视	秘书长办公厅、管理部(2018 年)、管理战略、政策和合规部和新闻部(2019 年起)	2018-2021 年(连续)
秘书长将在高级管理人员契约中纳入一项绩效指标, 以评估每位高级管理人员对实施成果管理制的贡献	管理战略、政策和合规部与秘书长办公厅	2019(从 2019 年起用该指标评估高级管理人员的业绩)

行动 2: 加强秘书处在成果规划、预算编制和报告方面的能力³

7. 成果制框架是成果管理制的一部分。纳入在这些框架的成果链显示了从投入到产出的一个链条, 有助于通过成果共同实现该目标。这些框架应清楚反映各项成果, 并表明各项成果是如何帮助共同实现该目标的。除了规划和预算工作外, 秘书处还将重点改进监测、报告和评价工作, 以展示本组织协助取得的各项成果。

³ Zoe Radnor and David Try, "Developing an understanding of results-based management through public value theory", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 20, No. 7 (2007). Both authors emphasized the importance of training at all levels with regard to the application of results-based management as well as the importance of motivating senior managers to embrace the approach in order to ensure its successful implementation.

8. 秘书长在其题为“转变联合国的管理模式：确保人人都有更美好的未来”的报告(A/72/492 和 A/72/492/Add.1)中提出了改革经常预算进程的提议。大会第 72/266 号决议核准试行改两年预算期为年度预算期的做法，并决定拟议方案预算文件由三部分组成：计划大纲、方案计划和方案执行情况，以及在员额和非员额方面所需资源情况。

9. 为实现这些目标，拟开展表 2 所述活动：

表 2
为落实行动 2 所开展活动的详细情况

活动详细情况	责任实体	执行日期
根据大会的决定，秘书处启动了全面变革管理进程，通过这一进程，2018 年将在所有部门、厅和特别政治任务组建立编制各自成果制方案计划和方案执行情况信息的能力。通过将方案执行情况纳入预算报告，秘书处将加强自身工作的循证规划和问责	管理部	2018-2019 年
管理战略、政策和合规部将为高级管理人员和所有各级工作人员设计和实施量身定制的培训班和辅导班，讨论成果管理制实施事宜以及他们在实施成果管理制方面各自的作用和责任	管理战略、政策和合规部	2019 年第三季度至 2021 年 12 月 31 日 (连续)
管理战略、政策和合规部将制定一份成果管理制手册，其中包括在所有有关工作领域采用成果管理制的相关政策和实用指南	管理战略、政策和合规部	2019 年第三季度至 2021 年 12 月 31 日 (连续)
管理战略、政策和合规部将开展关于成果管理制的在线强制性培训，强调该进程的各个阶段，这项培训将向所有各级工作人员(包括高级管理人员)提供，完成截止日期是 2019 年底	管理战略、政策和合规部	2019 年第三季度至 2019 年 12 月 31 日 (连续)

行动 3：秘书处的信息技术平台进行升级，以支持成果管理制

10. 成功实施成果管理制的关键因素之一是拥有必要的辅助系统。这不仅包括负责推动此进程的已有职能部门，还包括帮助成果管理制执行人员在目标、成果、产出和资源之间建立联系的信息技术工具。

11. 随着“团结”项目扩展部分 2 的实施，秘书处将克服这一限制，因为该系统在更新后可让秘书处能够评估方案及次级方案一级与资源有关的执行情况，并计量资源分配变化可能对方案执行工作产生的影响。

12. 为实现这一目标，拟开展表 3 所述活动：

表 3
为落实行动 3 所开展活动的详细情况

活动详细情况	责任实体	执行日期
“团结”项目扩展部分 2 的成功实施将为管理人员提供目标、成果、产出和资源之间的联系，从而推动实现成果管理制	“团结”系统	2019 年 1 月

行动 4：将成果信息用于学习和管理以及报告、方案制定、规划、预算编制和问责制

13. 应明确负责方案实施的不同行为体的角色和责任，以实现本组织的目标和成果。将通过高级管理人员年度业绩契约所载的工作计划，确立这一重要的联系。按照本组织已获得核准的目标和目的来实现各项成果的责任，因而将通过各级管理人员和工作人员的工作计划而逐级加以落实。这种自上而下的做法也将成为各级人员对实现具体成果接受问责的根本基石。

14. 执行成果管理制的另一个基本要素是，秘书处有能力开展自我评价，并有能力在本组织的规划和预算编制过程中积极吸取经验教训。评价工作将批判性地审查方案执行情况，就其相关性、效力、效率和(或)影响得出结论。评价工作为方案制定、规划和预算决策提供信息，并在必要时可以采取纠正措施。从方案、次级方案或项目实施过程中获得的知识或见解，包括正反两面的经验教训，对于作出相关决策也很重要。

15. 为实现这些目标，拟开展表 4 所述活动：

表 4
为落实行动 4 所开展活动的详细情况

活动详细情况	责任实体	执行日期
将要求高级管理人员和各级工作人员在编制年度工作计划(高级管理人员是契约,工作人员是年度考绩)时把本组织规划文件所列成果框架作为出发点,在实施这些行动方面将向他们提供培训和支持	管理战略、政策和合规部与秘书长办公厅	2019 年 1 月
秘书长将把方案执行的成果作为评估高级管理人员业绩的一项内容	管理战略、政策和合规部与秘书长办公厅	2019 年 1 月
秘书长办公厅和管理战略、政策和合规部将在本组织的不同领域选定优先议题,作为深入自我评估的主题	管理战略、政策和合规部与秘书长办公厅	2019 年 1 月
在管理部和未来的管理战略、政策和合规部及其财务和预算厅的支持下,高级管理人员将在编制预算和他们的日常管理工作中,协助审议评价的成果和经验教训	管理部(2018 年);管理战略、政策和合规部(2019 年及以后)	2018 年 1 月 (连续)
高级管理人员和工作人员将通过在线看板,反映方案绩效信息方面的成果,并将在整个预算周期内不断更新这一信息	具体部门、厅和特派团	2019 年(连续)

行动 5: 评价、审查和更新成果管理制框架和实施情况

16. 在行动计划三年周期结束时,将对秘书处实施成果管理制的进展以及该计划的成果和影响进行独立评估。该评价将提交会员国,以便与秘书处共同决定未来在实施成果管理制方面采取的行动。

17. 为实现这一目标,拟开展表 5 所述活动:

表 5
为落实行动 5 所开展活动的详细情况

活动详细情况	责任实体	执行日期
将于 2021 年底对此行动计划的成果进行独立评价,以评估成果管理制的实施情况并为其未来的沿革制定进一步行动	管理战略、政策和合规部	2021 年第四季度