



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务署  
执行局

Distr.: General  
10 July 2018  
Chinese  
Original: English

2018 年第二届常会

2018 年 9 月 4 日至 7 日，纽约

临时议程项目 9

联合国项目事务署

项目署对联合检查组之联合国项目事务署管理和行政工作审查报告的  
答复

执行主任的说明

项目署执行主任谨此转递其对联合检查组之联合国项目事务署管理和行政工作审查报告(JIU/REP/2018/3)的意见和答复，供开发署/人口基金/项目署执行局成员审议。执行局不妨表示注意到该审查以及执行主任的答复和意见。



## 目录

章节	页次
一. 导言 .....	3
二. 一般性意见 .....	3
三. 关于正式建议的意见 .....	7
A. 致执行局的正式建议.....	7
B. 致执行主任的正式建议.....	10

## 一. 引言

1. 项目署执行主任谨此欣然转递其对联合检查组之联合国项目事务署管理和行政工作审查报告(JIU/REP/2018/3)的意见和答复，供开发署/人口基金/项目署执行局成员审议。

2. 该审查是联合检查组 2017 年工作方案内容之一，是针对联合检查组 1998 年关于项目署应与联合国系统其他组织更广泛互动以利用分工和互补增进有效合作的报告开展的后续行动。审查进程由检查组通过 2017 年 3 月 1 日一份备忘录启动，于 2018 年 6 月 18 日管理层收到检查专员的报告草稿定稿结束。

3. 联合检查组的目标是对项目署管理和行政工作的监管框架和做法进行独立审查，以期查明需要改进的工作领域。审查的重点领域包括检查治理、行政管理、监督、战略规划、风险管理以及财政和人力资源管理等等。

## 二. 一般性意见

4. 执行主任欣然注意到，在整个评估过程中，检查专员对项目署行政管理的高度敬业精神和透明化表示认可。<sup>1</sup> 开展创新以提升效率和实效是项目署战略宏图和企业文化的核心。因此，项目署的优先事项是确保管理人和人员能够答复问询并按照检查专员要求快速提供数据、分析资料和其他信息。

5. 项目署在业务工作中秉持国际公认标准，力求臻于至善，将最佳做法运用于各个工作领域。执行主任赞赏地注意到检查专员对项目署以往工作的成功予以肯定，并感谢有此机会审议检查专员就可能有助于不断完善项目署及其管理做法的战略性和策略性措施提出的一些观点和思考。

### 可行的业务模式

6. 执行局不妨注意到，检查专员对项目署需求驱动型自筹资金业务模式的可行性和所取得的成功表示认可。过去 20 年来，项目署不断调整结构和业务方法，成功使得这一业务模式既能满足联合国系统内外合作伙伴的需求，又能适应不断演变的外部环境。<sup>2</sup> 检查专员强调，审查结果肯定了项目署业务定位精准、高度灵活且注重提升合作伙伴活动价值的客户导向型企业家文化。<sup>3</sup>

### 已知的价值主张

7. 检查专员注意到，项目署的价值主张强调业务卓越性、基于国际规范和标准的技术专长、经验和公正性。对此，她补充指出，这些特征被项目署合作伙伴视为组织优势；一些合作伙伴甚至认为项目署是保障它们自身业务取得成功的一个

<sup>1</sup> JIU/REP/2018/3，第 4 段。

<sup>2</sup> 同上，第 iii 页。

<sup>3</sup> 同上，第 iii 页以及第 135 和第 167 段。

重要组成部分。检查专员还注意到，合作伙伴承认项目署创新欲望强烈且可多方位提供一站式服务。<sup>4</sup>

#### 被认可的灵活性和自筹资金业务模式

8. 关于项目署的灵活性和灵敏性，检查专员注意到，在大会和执行局的鼓励下，“项目署现已成功实现业务多样化并扩大了业务范围，无论是面向新合作伙伴的业务还是新服务线中的业务均是如此。”<sup>5</sup> 对此，她强调指出，2017 年执行局重申鼓励联合国系统“承认项目署的比较优势和技术专长，并参与协作性战略合作伙伴关系以提升效率和实效，包括在国家层面。”<sup>6</sup>

9. 在项目署业务模式方面，检查专员注意到，“作为一个自筹资金的实体，项目署的收入既非基于分摊会费，也非基于自愿捐款，而是来自于委托项目署交付项目和服务的客户支付的款项。”<sup>7</sup> 对于项目署这种以活动为基础的成本回收模式，检查专员“称赞此模式可谓更好地识别能够虑及项目署自筹资金性质的客户并向其收取直接成本的成功尝试。”<sup>8</sup>

10. 管理层认为有必要强调指出一点，即诸如基于风险和价值的定价和以活动为基础的成本计算等新概念对于联合国系统内外的许多行为体来说，可能既陌生又复杂，但它们正是联合国系统从有别于项目署的利润导向型私营部门代理商处采购商品和服务时所经常适用的那些概念和原则。管理层谨借此机会强调，其初衷和做法皆旨在确保项目署为响应合作伙伴需求而开展的各项工作具有成本效益且各项工作的直接和间接成本完全透明。

11. 检查专员在第五部分 B 节和附件七中对项目署的项目活动作了综述，按主要服务线、部门和合作伙伴群体简要分列了交付额(营业额/直接成本)和净收入额(费用/间接成本)的相对比重。附件七还概述了项目署在各类业务所在国的活动交付情况。

12. 项目署在其对报告草案的意见中鼓励联合检查组通过例证费用和营业额之间的关系等方法，就这一分析得出结论。根据本报告所载数据进行的计算表明，项目署间接利润(费用与营业额之差)低：2014 年至 2017 年期间，总体平均费用占比为 5.25%，2017 年，这一数字达到历年最低平均值，仅为 4.84%。这说明与联合国系统内其他机构通常高达 8% 的费用占比(其中部分机构可能同时还通过核心捐款和其他捐款为间接成本供资)相比，项目署所交付成果的相对成本效益显著。

<sup>4</sup> 同上，第 165 段。

<sup>5</sup> 同上，第 169 段。

<sup>6</sup> [JIU/REP/2018/3](#)，第 169 段。

<sup>7</sup> 同上，第 9 段。

<sup>8</sup> 同上，第 99 段。

13. 总体平均费用取决于给定时间项目署一揽子项目的结构，是所有单个项目的总和，而具体项目费用的高低又受到多重因素的影响，其中包括服务构成、项目的规模和性质以及具体项目的复杂性和/或项目运作环境的性质所带来的风险，这些因素也已为检查专员所证实<sup>9</sup>。此外，项目署不断追求优化其制度性扶持环境和全球交付平台的成本效益是影响一般费用水平的又一因素。

14. 如果认为单纯根据总体平均费用额就可以直接推算出项目署所管理的大约 1 000 个项目中各个项目的费用，那就未免过分简单化了。相反，为了避免对其代表合作伙伴开展的不相关活动进行交叉补贴，项目署认识到需要事先确定直接和间接成本，并做到专项专用。因此，直接成本包括共享服务成本，这项成本必定会因合作伙伴就具体项目要求提供的服务类型而异。间接成本主要涉及与战略、政策、管控以及项目署不断发展其伙伴关系与完善其制度性扶持环境和其交付平台有关的制度成本。

15. 总体平均费用和间接成本占总支出的百分比是衡量制度成本效益的一个指标。然而，在项目层面，如果一味注重费用和间接成本占直接支出的百分比，很有可能会导致重心和注意力偏移至后者的成本效益——一切干预措施的主要干预对象——以及通过合作伙伴支付的总费用产生的最终价值。虽然这在很大程度上超出了项目署的控制范围，但在当前的联合国系统改革中，要想确保通过适当的激励机制促成所设想的成果，这的确是一个需要注意的系统性问题。

16. 总而言之，以项目为核心的差异化成本计算和定价方法可确保战略和策略工作的经费划拨公开透明，并确保严格守纪，避免为交付多样化项目组合而进行业务交叉补贴，包括已知项目风险的应急款。与公共和私营部门基准相比，项目署总利润(费用/间接成本)非常低，项目署内部对于间接成本的支出一贯审慎，会适当考虑短期、中期和长期内的机构存活能力。

17. 项目署将管理储备金维持在执行局设定的最低水平<sup>10</sup>，以抵御项目署自筹资金业务模式可能发生的意外风险。之所以维持在这一水平，是为了保证项目署持续经营的财务可行性和稳健性。除此之外还留有一定额度的储备金，以供进行发展和创新所需的潜在战略投资，从而缓解外部环境变化带来的上行和下行风险，并/或以备执行局不时出台的新要求之需。

#### 具有比较优势的资源

18. 关于项目署在帮助提升执行能力的比较优势，检查专员回顾并重申，1998 年报告强调要结合项目署和联合国系统其他组织各自的比较优势，进一步明确分工，

<sup>9</sup> 同上，第 93 段。

<sup>10</sup> 第 2013/33 号决定。

优化互补；<sup>11</sup> 检查专员指出，自 1998 年以来，已有多项外部研究和审查提请在注意项目署在落实和管理支助服务方面的优势。<sup>12</sup>

19. 最后，执行局似应注意到，在审查期间，检查专员将项目署多项做法认定为良好做法，认为这些做法可与联合国系统其他组织分享，且有益于这些组织实施《2030 年可持续发展议程》以及当前的联合国系统改革进程。<sup>13</sup>

20. 检查专员的综合审查结果证明执行局和大会所确立的项目署业务模式切实可行，而且表明过去 20 年来，项目署始终具备通过变革管理促进有效机构改革的能力。

#### 对持续改进的建议

21. 尽管项目署在帮助联合国系统内外机构提升执行能力方面所取得的成功和所具有的相关性得到肯定，但管理层仍清醒地认识到，对任何组织而言，要想确保机构胜任其职，必须不断改进、不断创新，必须根据外部环境的变化建设内部能力并从经验中学习。<sup>14</sup> 因此，管理层感谢有此机会审议检查专员就可能有助于不断完善项目署及其管理做法的措施提出的一些观点和思考。

22. 根据审查结果，检查专员就如何持续改进提出了正式和非正式建议，供执行局和项目署管理层审议。这些建议涵盖了所审查领域的职能范围，兼具战略性和策略性。

#### 正式建议

23. 检查专员共计提出了三条正式建议，其中，致执行局的建议有两条，致项目署执行主任的建议一条。执行主任对正式建议的意见和答复见下文。

#### 非正式建议

24. 检查专员还提出了若干非正式建议供审议。项目署将审议这些建议，以便将之纳入相关职能管理人本战略期间内部工作计划。项目署将在监督建议综合监测办法中，排定这些建议的优先落实次序，并跟踪落实进展。执行局可能会在 2020 年提交执行局的中期审查报告中随附附件，介绍这些建议的最新落实情况。

---

<sup>11</sup> [JIU/REP/98/5](#)，第 4 段。

<sup>12</sup> 同上，第 171 段。

<sup>13</sup> 同上，第 3 段。

<sup>14</sup> [DP/OPS/2017/5](#)，第 112 段。

### 三. 关于正式建议的意见

#### A. 致执行局的正式建议

##### 外部监督

25. 在联合检查组报告第 44 段中，检查专员正式提出了如下建议：

##### 建议 1

执行局应在其 2019 年年度会议上通过由执行主任按照良好做法和既定标准，特别是有关审计咨询委员会任务授权、独立性和人员组成及其成员任命程序的良好做法和既定标准，为该委员会编制的经修订的职权范围。

26. 项目署坚决承诺按照外部标准评估自身做法，包括内部监督和治理安排，并且在适用外部标准时适当考虑到执行局和大会的相关立法决定。

27. 审计咨询委员会系根据 DP/OPS/2015/CRP.1 通过执行局第 2015/4 号和第 2015/12 号决定设立，其中为审计咨询委员会规定的职权范围与开发署审计咨询委员会和人口基金审计咨询委员会相当。委员会沿袭了其前身也即执行局 2008 年设立的战略和审计咨询委员会的相关职能。根据第 2008/37 号决定的规定，审计咨询委员会与战略和审计咨询委员会的主席每年应以内部监督年度报告附件的形式向执行局提交年度报告。执行局一贯留意这些年度报告。

28. 关于提出此项建议的依据，检查专员提到了内部审计师协会的标准。执行局似应注意到该标准中的参考点在于“独立的审计委员会”，其定义是“公共部门组织理事会级别的委员会，其中，独立成员至少须占多数，其职责是对关键治理领域的管理做法进行监督”。<sup>15</sup> “它应发挥独立的监督和咨询作用，并对应由管理层作出的决策负责”。<sup>16</sup>

29. 执行局似应回顾其关于审计咨询委员会职权范围的决定。在第 2015/4 号决定中，执行局指出“委员会的咨询性质与大会第 48/162 号决议所规定的执行局职能并不冲突。”<sup>17</sup> 执行局强调，委员会的作用是“提供独立的意见和调查结果，就该组织的审计和监督职能向管理层和执行局作出保证”。<sup>18</sup>

30. 换言之，虽然执行局于 2015 年根据其先前第 2008/37 号、第 2009/4 号和第 2012/5 号决定设立的“审计咨询委员会”在大多数方面与“独立的审计委员会”定义非常相近，但仍略有不同——特别是以下两方面：一是该委员会带有“咨询”性质，二是注重于确保既不侵犯大会第 48/162 号决议赋予执行局的战略监督地位，也不重复行政和预算问题咨询委员会的咨询职能。执行局似应回顾，

<sup>15</sup> 公共部门组织独立审计委员会，2014 年，第 4 页。

<sup>16</sup> 同上，第 6 页。

<sup>17</sup> 第 2015/4 号决定，第 3 段。

<sup>18</sup> 同上，第 4 段。

这些考虑因素是其于 2015 年第一届常会和年度会议之间就委员会成员遴选和任命程序进行磋商的核心。磋商会议最终通过了第 2015/12 号决定，并在该决定中参照开发署和人口基金所确立的最佳做法，核可了审计咨询委员会的整个职权范围。

31. 虽是如此，如果执行局依旧遵从其对检查专员这一建议以及对第 2015/4 号和第 2015/12 号决定的审议结果，坚持认为有必要对审计咨询委员会的任务授权和委员会职权范围的其他方面作出实质性修改，则执行局似应在可能影响联合国治理结构的相关进程的背景下考虑作何修改，包括要考虑到潜在修订可能会对执行局所管辖的其他审计咨询委员会产生何种影响。

32. 执行局还似应结合大会第 72/279 号决议，特别是秘书长关于逐步合并设在纽约的执行局的提议来考虑作何修改。

33. 执行局似应注意到，联合检查组在其 2018 年工作方案中列入了一项针对联合国系统内审计和监督委员会的专门审查。虽然该审查仍在进行中，但在审查技术后，执行局不妨对审查结果进行审议，或可有所助益。

34. 最后，执行局似应审议对委员会及其成员的作用和职能的潜在根本性修改带来的财务影响。在委员会现有职权范围内，各项职能系由委员会成员无偿履行。一个理事会级的委员会可能需要为其成员支付薪酬，并设有专门的秘书处。

35. 依照检查专员关于委员会人员组成和新成员确定、筛选、任命程序的建议，项目署将探讨进行高管人才搜寻以进一步扩充合格人才备选库的可行性。如果可行，此举将成为现有尽职做法的有力补充，目前的尽职做法包括对潜在候选人进行背景和证明人调查；向执行局主席通报成员资格变更情况；成员年度保密和“无利益冲突”宣誓书。此外，管理层还将努力解决委员会与项目署战略咨询专家组的成员重叠问题。

#### 财务框架

36. 在联合检查组报告第 106 段中，检查专员正式提出了如下建议：

#### 建议 3

执行局应自 2019 年第二届常会起，定期重新审查项目署预算中的应急拨备水平，以确定适当的强制性业务储备金最低限额，并就项目署储备金组成作出决定。

37. 根据执行局通过第 2012/5 号决定确立的监管框架，项目署从采用联合国系统会计准则过渡至采用《国际公共部门会计准则》。<sup>19</sup>执行局还根据行政和预算问题咨询委员会的审查结果和建议，批准了经修订的咨询委员会财务条例和细则，包括关于设立业务储备金的规定。<sup>20</sup>

<sup>19</sup> DP/OPS/2012/1，附件 1。

<sup>20</sup> DP/OPS/2012/2，第 13 段。

38. 《项目署财务条例和细则》条例 22.02 明确规定了可以设立的储备金类型：“(a) 业务储备金，储备金额度由执行局决定。业务储备金的设立旨在保证项目署持续经营的财务可行性和稳健性[；和](b) 发展和创新储备金，以供进行项目署未来创收能力投资。”该条例进一步规定，“该储备金的款项转入限额应定为超额业务储备金的 50%，高于执行局规定水平。如果转入额度超过超额业务储备金的 50%，须事先征得执行局特别批准。”最后，该条例还规定，“(c) 仅执行主任有权作出储备金提取决定，执行主任应向执行局报告所有准备金支用情况。”

39. 依据财务条例 22.02(a) 设定的最低限度数额中包括一项可供执行主任确保业务储备金始终维持在这一最低水平的强制性准备金，而 22.02(b) 则授予执行主任在满足规定条件的情况下，自行酌定设立其他具有所述性质的专项储备金的权限。

40. 虽然该财务条例的通过为可以设立何种类型的储备金以及执行主任的相关权限和责任提供了明确指南，但执行局未在其中规定符合《国际公共部门会计准则》的适当储备金水平，而是通过第 2013/33 号决定加以规定，并在其中对用以确定最低限度业务储备金的公式作了修订。

41. 第 2013/33 号决定参考了一项综合性基准设定研究的结果，该研究对所采用业务模式与项目署业务大致相同的约 1 800 家组织的基准设定做法进行了分析，耗时数月，最终确定了几种最佳做法供项目署管理层、行政和预算问题咨询委员会和执行局审议。行政和预算问题咨询委员会就该项研究提出的报告<sup>21</sup> 强调了为新的最低限度管理储备金计算公式提供支撑的两个主要考量因素：(a) 几乎所有项目都是预先筹资，与项目有关的显性风险通过合同条款或者项目署业务模式的结果得到缓解——因此，实际上不存在可能会影响业务储备金水平的、与项目执行直接相关的风险；(b) 根据《国际公共部门会计准则》，必须提存与人员/退休人员服务终了负债相关的应记负债准备金，而按照联合国系统会计准则，这些应计负债是业务储备金的一部分。如果要维持早期目标的水平，这些负债实际上要双倍计入，即先按应计负债准备金计入一次，再按业务储备金计入一次。

42. 鉴于项目署已从收付实现制会计转向权责发生制会计，执行局随后核准了最低限度业务储备金数额。同时，考虑到项目署财务活动和相关管理费用可能出现的波动，又确定了最低限度业务储备金的计算公式，以保护自筹资金业务模式免受不可预见风险的潜在影响。

43. 执行局在其第 2016/12 号决定中支持设立“一支种子资本基金，旨在利用项目署部分业务储备金为项目署授权领域中的初期投资项目提供定向捐款。”换言之，执行局就执行主任应如何考虑行使财务条例 22.02(b) 授予的权限做了进一步阐述并辅以具体例子加以说明。

<sup>21</sup> 见 DP/OPS/2013/7 和 DP/OPS/2013/CRP.1。

44. 根据行政和预算问题咨询委员会的建议，执行局每两年核定一次项目署预算概算。在项目署 2018-2019 两年期预算概算中，<sup>22</sup> 项目署在该两年期估算收入的基础上，为战略投资编制的预算为 2 000 万美元(11.2%)，为潜在核销、拨备和应急盈余编制的预算为 2 660 万美元(14.8%)。这些预算编制是对抵御该两年期内可能会也可能不会发生的上行和下行风险所需的潜在管理费用的估算分配，不应将之等同于项目署业务储备金，因为只有当它们真正得到执行且估算收入切实实现的情况下，才能对任何超过或低于最低限度准备金数额的部分产生影响。

45. 关于下行风险的潜在或实际财务影响的透明度，项目署严格按照《国际公共部门会计准则》的规定，公开披露与已发生的风险有关的核销，以及用于抵御未来可能发生的风(包括相关或有负债)的拨备。项目署每年都会通过联合国审计委员会向大会和执行局提交的经审计的财务报表进行披露。

46. 总而言之，管理层认为，自执行局通过第 2012/5 号和第 2013/33 号决定以来，项目署自筹资金的业务模式并未发生实质性变化，而且管理层在检查专员的报告中也未发现任何能够证明已经发生此等变化的证据。相反，检查专员对现有业务模式的可行性一再予以肯定。此外，外界公认的最佳做法是，此等公式的审查频率不应高于每十年一次。因此，项目署管理层认为，就所审议的问题而言，当前的监管和财务报告做法提供了明确的问责制并确保了充分的透明度。经再三审议，管理层认为，目前没有令人信服的理由重新商榷用以确定业务准备金数额的计算公式。

## B. 致执行主任的正式建议

### 道德操守框架

47. 在联合检查组报告第 60 段中，检查专员正式提出了如下建议：

#### 建议 2

执行主任应强化道德操守框架，特别是应(a) 设立一个高级职等的道德操守干事全职职位，(b) 在 2019-2020 两年期管理预算中划拨额外资源，确保道德操守职能部门更加积极主动。

48. 项目署坚定地致力于执行联合国相关规范和标准并确保其人员遵守道德操守管理和业务惯例。正如检查专员所观察到的那样，多年来，为确保这些规范、标准和惯例在整个组织范围内以及在其所开展的各项活动中得到遵守，项目署采取了一系列举措和努力，包括最近实施的治理、风险和合规举措。

49. 自 2009 年以来，项目署道德操守办公室一直按照关于联合国全系统厉行道德操守的秘书长公报(ST/SBG/2007/11)履行其职能，是确保项目署坚决厉行道德操守的重要部门。2015 年，分配用于履行该职能的资源显著增加；尽管如此，项目署管理层仍乐意考虑进一步追加资源。

<sup>22</sup> DP/OPS/2017/6，表 3。

50. 项目署管理层同意检查专员的建议，即道德操守办公室应由一名在任高级工作人员担任负责人，而且赞成关于增强该职能部门的积极主动性并相应增加支助资源予以适当支持的提议。

51. 因此，项目署管理层将继续增强道德操守职能部门的积极主动性，包括为之配备相关资源。项目署将在 2018 年底之前着手开展高级道德操守干事人选征聘工作，并增加该职能部门可用资源。项目署还将审议联合国系统内其他道德操守办公室的相关基准；第 2018/14 号决定；以及项目署治理、风险与合规举措。

---