



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  
28 March 2024  
Chinese  
Original: English

2024 年年度会议

2024 年 6 月 3 日至 7 日，纽约

临时议程项目 18

项目署执行主任的发言

## 根据独立第三方对项目署的两次审查所提建议制定的综合 应对计划

### 摘要

本文件概述了在执行综合应对计划方面取得的进展。43 项建议中已有 33 项按计划范围完成，2 项尚未付诸实施，1 项由联合国法律事务厅牵头(见 F 节)。在尚未执行的建议中，有 6 项将在 2024 年完成，1 项将持续到 2027 年。

### 决定要点

执行局不妨表示注意到本文件，并就项目署在执行综合应对计划方面取得的进展发表意见。



## 目录

章次	页次
一. 引言和背景 .....	<b>3</b>
二. 在执行综合应对计划方面取得的进展.....	<b>3</b>
A. 任务和战略 .....	4
B. 治理和管理 .....	5
C. 风险管理和控制环境 .....	6
D. 道德操守、合规和组织文化 .....	7
E. 财务和绩效管理 .....	9
F. 基础设施和创新可持续投资 .....	11
三. 综合应对计划资金分配 .....	<b>12</b>

## 一. 引言和背景

1. 本文件概述了在执行综合应对计划方面取得的进展，并介绍了项目署作为转型历程一部分正在执行的长期建议的状况。

2. 根据执行局第 2022/13 号决定，项目署委托第三方对以下方面进行了两次审查：(a) 基础设施和创新可持续投资(S3i)倡议的现有监督机制；(b) 项目署内部控制系统、风险管理和整体治理结构。后一次审查包括向项目署提出 43 项建议和向执行局提出 5 项建议。针对这些审查，并根据第 2022/24 号决定，项目署制定了一项综合应对计划，确定了项目署为落实 43 项建议将采取的 82 项行动。

3. 该计划的结构与审查中详述的六个领域相一致：任务和战略；治理和管理；风险管理和控制环境；道德操守、合规和组织文化；财务和绩效管理；基础设施和创新可持续投资。除项目署执行主任在执行局每届会议上提供的最新情况外，还根据第 2022/24 和 2024/4 号决定，通过一个可公开访问的在线监测平台<sup>1</sup>和每月向执行局通报最新情况，报告执行这一应对计划的进展情况。

4. 2023 年 10 月至 12 月，第三方对综合应对计划中的所有建议进行了中期审查。<sup>2</sup> 审查评估了建议的执行情况和现状，总结了需要项目署管理层进一步关注的领域。项目署完全赞同并欢迎审查结果。在 2024 年第一届常会上，执行局表示注意到第三方中期审查的结果，认可在执行综合应对计划方面取得的进展。<sup>3</sup>

## 二. 在执行综合应对计划方面取得的进展

5. 本文件概述了在执行综合应对计划方面取得的进展。43 项建议中已有 33 项按计划范围完成，2 项尚未付诸实施，1 项由联合国法律事务厅牵头(见 F 节)。在尚未执行的建议中，有 6 项将在 2024 年完成，1 项将按计划持续到 2027 年。表 1 列出了尚未执行的建议，然后在下文各节详细介绍了进展情况。

<sup>1</sup> 见综合应对计划在线监测工具，可查阅 [https://lookerstudio.google.com/reporting/81f25cc9-ff26-4e00-965a-9cfb7dbabf78/page/p\\_f674h3563c](https://lookerstudio.google.com/reporting/81f25cc9-ff26-4e00-965a-9cfb7dbabf78/page/p_f674h3563c)。

<sup>2</sup> 见毕马威会计师事务所对 2022 年独立审查的后续报告及附件，可查阅 <https://content.unops.org/documents/libraries/executive-board/documents-for-sessions/2024/first-regular-session/item-10-comprehensive-response-plan-in-response-to-the-recommendations-of-the-two-independent-third-party-reviews-of-unops/en/KPMG-revised-Follow-up-of-the-2022-Independent-Reviews-Report-of-21-December-2023.pdf>。

<sup>3</sup> 执行局第 2024/4 号决定。

表 1  
尚未执行的建议和执行情况

工作流	尚未执行的建议	状况
治理和管理	项目署应界定需要何种业务系统来支持项目和方案管理、项目交付需求以及该组织在所有区域的关键共同职能。各区域应从一开始就参与这一进程。	将至 2027 年如期完成
风险管理和控制环境	使风险管理成为所有重要决策流程的组成部分，并在标准季度报告中报告投资组合风险。 对投资组合和潜在的风险隐患进行彻底的评估。	将至 2024 年 6 月如期完成
道德操守、合规和组织文化	彻底改革举报程序，并制定明确的保密协议和规则。 修改管理和组织文化，争取更广泛的参与，减少自上而下和等级森严的做法。	将至 2024 年 6 月如期完成
财务和绩效管理	投资于资源和能力，以加强成果报告。 应继续发展尽职调查程序，并根据尽职调查的工作量分配充足的资源(该建议包括修订财务条例和细则)。	将至 2024 年底如期完成

## A. 任务和战略

6. 第三方审查就任务和战略提出了 3 项建议：

(a) 重新审视《2022-2025 年战略计划》，并让更广泛的组织和相关治理机构参与这一进程。2023 年按计划范围完成。

(b) 重新侧重于作为一个需求驱动的联合国组织向联合国系统、各国政府和其他伙伴提供服务的最初任务，并明确界定与私营部门接触的程度和形式。2023 年按计划范围完成。

(c) 重新调整战略优先事项的重点，并制定主要业绩指标，包括服务质量、定价和业务准备金水平，以响应执行局核准的战略路线图。2023 年按计划范围完成。

7. 正如向执行局 2024 年第一届常会报告的那样，<sup>4</sup> 任务和战略下的所有建议均已于 2023 年按计划范围完成。

<sup>4</sup> DP/OPS/2024/2。

## B. 治理和管理

8. 第三方审查就治理和管理提出了 2 项建议：

(a) 各区域主任应定期开会，讨论和形成共同理解和方法，以便在各区域努力实现项目署的目标，并交流最佳做法和经验教训。2023 年按计划范围完成。

(b) 项目署应界定需要何种业务系统来支持项目和方案管理、项目交付需求以及该组织在所有区域的关键共同职能。各区域应从一开始就参与这一进程。将至 2027 年如期完成。

9. 正如向执行局 2024 年第一届常会报告的那样，<sup>5</sup> 建议(a)已于 2023 年按计划范围完成。建议(b)将至 2027 年如期完成。

建议(b)的进展情况

10. 已制定了流程创新和数字化方案的详细计划，以确定组织数字化转型的范围并设计架构。编制了该方案的实施战略以及四年路线图(2024-2027 年)并在 2024 年 3 月得到项目署管理团队核准。实施战略规定了方案(包括次级方案和项目)的愿景和范围、指导和管理原则、风险和变革管理办法、交付所有组成部分的时间表和预算。根据第 2024/4 号决定，该战略将在 2024 年第二届常会之前提交执行局。

11. 根据该方案，流程简化是流程数字化的先决条件。在进行完善的优先排序工作后，作为转型的一部分，正在对项目署的流程和系统进行审查。这项工作确定了对项目署在项目管理、采购和人力资源方面实现其价值主张的能力至关重要的流程的优先次序。项目署正在确定需要何种系统来最佳地支持不同的业务，以加强为伙伴和受益者交付成果。

12. 在与项目组合、方案及项目管理流程有关的工作方面，项目署正按计划对流程进行审查，正在为接受聘约、项目管理、项目结束和赠款开发数字解决方案。2024 年的一个关键交付成果将是实施接受聘约和赠款的流程与系统。

13. 在财务领域，正在进行流程审查，以了解对企业资源规划系统的要求。预计将在 2024 年第四季度就系统做出决定，计划于 2027 年初交付系统。

14. 在人力资源领域，已发布了专门征聘系统的征求建议书。随后将在 2024 年购置人才管理系统，在 2025 年购置业绩管理系统。

15. 在采购领域，项目署正准备“进入市场”，以清楚了解现有的采购、合同管理和供应商管理解决方案。项目署将根据这项工作决定如何升级或更换这三个系统。

<sup>5</sup> DP/OPS/2024/2。

16. 信息和知识管理是贯穿组织所有职能的关键机构能力。将特别注重提升人员的数字能力，在所有项目中嵌入数字扫盲活动。这将有助于培养必要的内部技能和知识以充分利用新的数字解决方案，包括为此利用人工智能。

### C. 风险管理和控制环境

17. 第三方审查就风险管理和控制环境提出了 7 项建议：

(a) 使风险管理成为所有重要决策流程的组成部分，并在标准季度报告中报告投资组合风险。将至 2024 年 6 月如期完成。

(b) 审查当前风险管理框架的设计和**功能**。已按计划范围完成。

(c) 对风险管理政策和程序进行审查。已按计划范围完成。

(d) 对投资组合和潜在的风险隐患进行彻底的评估。将至 2024 年 6 月如期完成。

(e) 确保监督职能、特别是内部审计和调查以及道德操守职能的独立性和足够能力。已按计划范围完成。

(f) 根据内部审计和调查组自我评估报告的建议，编制一份成文的行动计划。行动计划应列出所有建议、拟议行动计划、预计完成日期、最新状态和负责人。该小组应定期向执行局和审计咨询委员会报告执行计划。已按计划范围完成。

(g) 根据基础设施和创新可持续投资的调查结果，全面审查审计咨询委员会的职权范围。在这方面，职权范围的改变应考虑在执行局之下设立一个审计和风险委员会。已按计划范围完成。<sup>6</sup>

18. 正如向执行局 2024 年第一届常会报告的那样，<sup>7</sup> 建议(b)、(c)、(e)、(f)和(g)已于 2023 年按计划范围完成。建议(a)和(d)将至 2024 年 6 月如期完成。

建议(a)的进展情况

19. 在负责管理和政策的副执行主任管理的风险与合规小组协调下，对项目署的季度管理审查采取了新的风险知情、更全面和更具战略性的办法。接受聘约问题委员会的风险升级标准已经修订；正在委员会新任主席、负责管理和政策的副执行主任的指导下执行。对接受聘约问题委员会进程的战略、任务和能力匹配情况进行的早期评估包括数个已完成的试点项目。

<sup>6</sup> 指修订审计咨询委员会的职权范围。

<sup>7</sup> DP/OPS/2024/2。

建议(d)的进展情况

20. 在正在进行的项目组合风险数据建模和分析外部咨询工作完成后，该建议将被视为结束。这项工作以最近完成的内部分析为基础，支持嵌入跨部门和数据源的项目组合风险综合评估。

#### D. 道德操守、合规和组织文化

21. 第三方审查就道德操守、合规和组织文化提出了 15 项建议：

(a) 定义合规职能部门的所有权和任务，并在组织内部明确传达。2023 年按计划范围完成。

(b) 为定期监测和报告收到的案件数量，道德操守办公室应实时获取案件数量。2023 年按计划范围完成。

(c) 彻底改革举报程序，并制定明确的保密协议和规则。将至 2024 年 6 月如期完成。

(d) 制定处理投诉和调查的规程，特别是涉及司长或更高级别的投诉和调查。确保以一致的方式处理报告的问题/案例，无论报告对象的地位/资历如何。鼓励员工报告不道德行为，并建立他们对道德政策和准则在任何情况下都得到遵守的信任。于 2024 年 2 月按计划范围完成。

(e) 围绕人力资源和道德操守做法，与联合国其他机构和相关外部各方开展更密切的合作。2023 年按计划范围完成。

(f) 制定专门的反贿赂和反腐败政策。2023 年按计划范围完成。

(g) 改变“自上而下的基调”，努力植入联合国价值观。2023 年按计划范围完成。

(h) 确保健全的管理结构，在财务、法律、人力资源和采购方面有明确的报告关系和充分的职责分工。2023 年按计划范围完成。

(i) 确保管理团队的能力和才干，以及在各自领域有明确责任的结构。2023 年按计划范围完成。

(j) 建立一个管理小组，其职能规模和任务明确，重点是业务管理和风险管理分离，包括道德操守和合规。2023 年按计划范围完成。

(k) 修改管理和组织文化，争取更广泛的参与，减少自上而下和等级森严的做法。将至 2024 年底如期完成。

(l) 加强区域和职能对关键决策的投入和参与。2023 年按计划范围完成。

(m) 将副执行主任的职位增加到(至少)两个，明确区分业务管理和风险管理。2023 年按计划范围完成。<sup>8</sup>

(n) 通过定期的“脉搏”调查、讨论论坛和经常分享信息，鼓励公开参与和意见分歧。2023 年按计划范围完成。

(o) 采用结构化的变革管理流程，以促进高效和有效的组织变革。2023 年按计划范围完成。

22. 正如向执行局 2024 年第一届常会报告的那样，<sup>9</sup> 建议(a)、(b)、(e)、(f)、(g)、(h)、(i)、(j)、(l)、(m)、(n)和(o)已于 2023 年按计划范围完成。建议(d)已于 2024 年 2 月按计划范围完成。建议(c)将至 2024 年 6 月如期完成，建议(k)将至 2024 年底如期完成。

建议(c)的进展情况

23. 道德操守办公室遵循执行局第 2022/24 号决定，与执行主任配合，在项目署启动了发声举报程序审查整顿工作。道德操守办公室正在推动全面整顿，着力重建信任，解决在相关审查和利益攸关方讨论中发现的问题，同时兼顾以用户为中心、保效率、重透明的整顿的最佳做法和标准。总体而言，这个项目力求在程序早期加强能平息事态的各方面措施，并借鉴行为心理学知识，防止问题进一步升级。

24. 2023 年，道德操守办公室完成了整顿所需基础工作审查阶段。筹备行动包括系统地审视和梳理从“项目署不法行为报告和申诉管理评估”(2022 年 1 月)、“内部控制制度、风险管理和总体治理架构第三方审查”(2022 年 11 月)、“组织文化审查”(2023 年 10 月)中发现的问题。

25. 此外，筹备工作包括研究相关的国际标准化组织标准(ISO 37002: 2021, “举报管理制度”)、联合检查组关于联合国系统各组织举报人政策和做法的审查、<sup>10</sup> 选定的国际金融机构、广大联合国系统内组织以及公私部门组织的相关做法和程序。

26. 与监察员办公室、多样性和包容性协调人、防止性虐待性剥削和支持受害者协调人、人员和工作人员协会以及人与文化组、法律组、内部审计和调查组的相关人员开展了一系列利益攸关方讨论。为遵循注重参与的方针，审查吸取了不同部门的人员提出的看法，他们有 160 多人，在管理层的支持下自愿参加协作论坛，是征求意见的对象。

27. 为推动变革，项目署 2023 年 9 月成立了一个指导委员会，成员包括执行主任、副执行主任、办公室主任、道德操守办公室主任、内部审计和调查组组长、

<sup>8</sup> 项目署的组织结构包括两个副执行主任职位。第二名副执行主任的任命预计将于 2024 年第二季度完成。

<sup>9</sup> [DP/OPS/2024/2](#)。

<sup>10</sup> [JIU/REP/2018/4](#)。

人与文化组组长以及总法律顾问。该委员会的任务是指导确定解决方案的进程。2023 年 10 月，指导委员会商定了这一流程底层的设计原则，比如以用户为中心、稳健性和公平性、效率性和及时性、保密性以及持续改进的可能性。

28. 在编写本报告时，实务部门的跨职能技术专家正协作举办讲习班，以根据经验教训设计解决方案。这项工作将按计划至 2024 年 6 月获得核准，之后的实施阶段将与正在进行的重塑组织文化的工作密切配合。

#### 建议(d)的进展情况

29. 除修订与调查不当行为有关的业务指示外，内部审计和调查组还为调查组对项目署高级管理人员及内部审计和调查组人员的不当行为指控制定了指导程序。该程序涉及调查此类指控时可能产生的利益冲突问题，确保尊重高级管理人员及内部审计和调查组人员的适当程序权利，包括保密权利。

#### 建议(k)的进展情况

30. 项目署领导层致力于塑造强化其作为致力于扩大伙伴执行能力的联合国组织的特性的组织文化。

31. 项目署根据执行局第 2023/23 号决定，制定了组织文化转型计划，界定了有助于调整规范和行为并使其更加符合联合国核心价值观的短期、中期和长期行动。

32. 这些行动在提交执行局 2024 年年度会议的另一份文件中概述。行动围绕五个主题构建，即自上而下的基调、问责制、透明度和沟通、对人的投资和面向未来的文化。

33. 正在取得重大进展。组织承诺在 2024 年上半年完成第三方审查所确定五个领域中每个领域下至少一个优先事项。

34. 聘请了一名外部咨询人，帮助界定项目署的文化，为领导人提供树立预期行为榜样和积极推动文化变革的工具，并嵌入监测和衡量文化实施进展和成功的机制。

## E. 财务和绩效管理

35. 第三方审查就财务和绩效管理提出了 7 项建议：

(a) 应进一步制定定价办法。应努力在内部以及与合作伙伴沟通不同定价模型要素的逻辑和基础，以便形成共同的理解和接受。2023 年按计划范围完成。

(b) 在当前经济形势下，应认真监测与金融投资组合有关的风险，并应每月向执行主任和高级领导层提交报告。2023 年按计划范围完成。

(c) 投资于资源和能力，以加强成果报告。将至 2024 年底如期完成。

(d) 制定绩效管理流程，通过报告和成果管理加强问责。协调框架和指标报告。加强与管理层的成果沟通。2023 年按计划范围完成。

(e) 在业务指示中更明确地界定什么是可接受的伙伴关系。考虑限制执行办公室在没有接受聘约问题委员会审查或适当控制机制的情况下发展新形式伙伴关系的豁免。2023 年按计划范围完成。

(f) 所有区域都需要确保和加强在签署项目合同之前完成综合业务咨询和支助审查<sup>11</sup> 的做法和程序。2023 年按计划范围完成。

(g) 应继续发展尽职调查程序，并根据尽职调查的工作量分配充足的资源。将至 2024 年底如期完成。<sup>12</sup>

36. 正如向执行局 2024 年第一届常会报告的那样，<sup>13</sup> 建议(a)、(b)、(d)、(e)和(f)已于 2023 年按计划范围完成。建议(c)和(g)将至 2024 年底如期完成。

#### 建议(c)的进展情况

37. 2024 年全年将继续投资于资源和能力，以加强成果报告。项目署将采取行动，提高与证据、见解和学习有关的能力。这一领域的工作与流程创新和数字化方案以及项目、方案和项目组合管理的审查密切相关(见 B 节)。

38. 执行这项建议将着眼于使成果报告的方法、能力、资源配置和成本回收与项目署非方案和需求驱动的业务模式相一致。成果报告将在非归因方法基础上重点关注对成果和影响的贡献。

39. 预计将在执行局 2025 年第二届常会上提交的 2026-2027 两年期预算估计数将提议项目署如何为成果报告能力提供资源，包括拟在项目、国家、区域和全球各级回收的直接和间接费用水平。提议将参考一项外部研究，该研究将提供备选方案以供管理层考虑。

#### 建议(g)的进展情况

40. 经过协商，包括 2023 年 10 月向执行局通报了情况，项目署 2024 年 2 月完成了对财务条例和细则的重要审查。这次审查借鉴了全组织约 40 名一流从业人员的经验，查明了一系列问题和政策差距。项目署还扩充了 2023 年底进行的初步基准分析，以了解选定联合国实体，即开发署、人口基金、联合国儿童基金会以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署的财务条例和细则的政策趋同和差异。审查和基准活动的结果将为起草一套项目署订正财务条例和细则奠定基础。这一进程将与也在审查中的项目署立法框架的其他部分保持连贯一致。

41. 预计起草阶段将于 2024 年第二季度开始。关于提案草稿初稿的协商，包括与联合国法律事务厅以及行政和预算问题咨询委员会等利益攸关方的协商，可在 2025 年初或之前(如可能)开始。

<sup>11</sup> 综合业务咨询和支助小组在最后核准和签署协议之前审查聘约情况。

<sup>12</sup> 这项建议包括修订财务条例和细则。

<sup>13</sup> [DP/OPS/2024/2](#)。

42. 修订财务条例和细则的目的是确保其符合目的、反映最佳财务管理做法并与包括行政首长协调理事会财务和预算网在内的联合国框架保持一致。

## F. 基础设施和创新可持续投资

43. 第三方审查就基础设施和创新可持续投资(结束)提出了 9 项建议：

(a) 确保清楚了解基础设施和创新可持续投资的增值作用，并建立结构，支持项目署更广泛业务的增值作用。基础设施和创新可持续投资需要适当纳入项目署现有的立法和内部控制框架以及监测工作。2023 年按计划范围完成。

(b) 侧重于项目署通过其全球执行能力被认为做得很好的活动，如在具有挑战性的情况下高效执行项目、基础设施和采购。2023 年按计划范围完成。<sup>14</sup>

(c) 明确基础设施和创新可持续投资管理职责，评估现有团队和能力。确保在基础设施和创新可持续投资团队中实行适当的职责分离，并建立一个独立的投资委员会，适当界定其作用和任务。由于项目署不参与基础设施和创新可持续投资，因此该建议未付诸实施。

(d) 全面审查所有可用信息和调查报告，并采取必要措施解决与基础设施和创新可持续投资组合有关的法律、财务和退出事宜。联合国法律事务厅正在牵头努力追回基础设施和创新可持续投资的投资资金。

(e) 将芬兰政府资助的基础设施和创新可持续投资项目收入从管理预算转入项目署项目组合，以确保适当的内部控制、监测和报告。已按计划范围完成。

(f) 评估是否需要为基础设施和创新可持续投资投资的未清余额拨备准备金。已按计划范围完成。

(g) 继续对更广泛的投资组合进行风险评估，以了解是否仍存在有待解决的系统性失败。已按计划范围完成。

(h) 对前任副执行主任和执行办公室的费用和执行活动进行彻底审查。已按计划范围完成。

(i) 对现有的基础设施和创新可持续投资影响力投资框架、政策和能力进行全面的外部评估。如果继续开展影响力投资业务，项目署需要在进行任何新的投资之前，建立适当的投资治理框架，并加强投资流程和兼容的业务安排。由于项目署不参与基础设施和创新可持续投资，因此该建议未付诸实施。

44. 正如向执行局 2024 年第一届常会报告的那样，<sup>15</sup> 建议(a)、(b)、(e)、(f)、(g)和(h)已于 2023 年按计划范围完成。建议(c)和(i)未付诸实施，建议(d)由联合国法律事务厅牵头执行。

<sup>14</sup> 这项建议包括向受基础设施和创新可持续投资影响的国家提供支助。

<sup>15</sup> [DP/OPS/2024/2](#)。

#### 建议(d)的进展情况

45. 联合国法律事务厅正在牵头努力追回基础设施和创新可持续投资的投资资金。项目署一直在就文件的初步移交以及随后的审查和后续请求与该厅保持联络。该厅正在与外部顾问密切合作，评估可能的追偿途径。项目署支付资金追回的相关费用，预计追回工作将持续到 2025 年。在 2024 年 1 月举行的闭门面对面简报会上，向执行局报告了执行该建议的进展情况。由于追回过程的高度机密性，且为了不影响正在进行的资金追回工作，目前无法提供关于此事的进一步报告。

### 三. 综合应对计划资金分配

46. 执行局在第 2023/4 号决定中核准拨款最多 3 540 万美元，其中立即从业务准备金中拨款 1 180 万美元，用于执行综合应对计划的界定要素，详情见项目署 2023 年财务展望。

47. 执行局在第 2023/22 号决定中，核准将 3 540 万美元拨款中的 2 360 万美元余额结转至 2024-2025 两年期预算，并核准发放第二批 1 180 万美元，用于继续执行综合应对计划。执行局决定在今后某一正式会议上应项目署要求发放后续款项，前提是项目署执行综合应对计划取得明显进展。

48. 根据第 2024/4 号决定第 11 段，执行局核准将第一批 1 180 万美元的余额结转到项目署 2024-2025 两年期预算，用于执行综合应对计划。

49. 执行局可通过在线监测和报告工具获取分配给综合应对计划的资金的所有支出信息。<sup>16</sup> 2024 年 3 月项目署向执行局提交了一份关于第一批资金使用情况的报告。

---

<sup>16</sup> 见综合应对计划支出跟踪工具，可查阅 [https://lookerstudio.google.com/reporting/81f25cc9-ff26-4e00-965a-9cfb7dbabf78/page/p\\_f674h3563c](https://lookerstudio.google.com/reporting/81f25cc9-ff26-4e00-965a-9cfb7dbabf78/page/p_f674h3563c)。