



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
7 April 2025
Chinese
Original: English

2025 年年度会议

2025 年 6 月 2 日至 5 日，纽约

临时议程项目 18

执行主任的年度报告

关于项目署强化问责制框架的报告

摘要

通过对照最新的联合检查组参考问责制框架(JIU/REP/2023/3)进行的基准比照评估工作中获得的见解，项目署的问责制框架得到了加强。这项工作确定了需要改进和与最佳做法保持一致的关键领域，从而使系统更加健全，反应更加迅速。强化后的框架加强了项目署任务的执行，促进了道德操守行为，并确保本组织各级负责任的决策。

展望未来，项目署将通过整合从自身经验中汲取的教训，借鉴联合国其他组织的见解，并适应不断演变的最佳做法，继续加强其问责制。自 2026 年起，项目署将向执行局提交年度问责制进度报告。

决定要点

执行局不妨注意到本报告所述取得的进展、问责制框架的加强以及继续加强项目署问责制的计划。



目录

章次	页次
一. 导言	3
强化问责制框架的目的	3
二. 强化问责制框架的要素	3
三. 问责制的定义	4
四. 问责制契约	4
项目署问责原则	5
问责制的层级	6
个人层面的问责制和责任制	7
厘清关键利益攸关方和相互责任.....	8
五. 问责制	11
问责制的组成部分	11
项目署的任务规定和价值观	12
问责制组成部分说明	13
六. 加强问责制的结构和程序	14
三线模型	14
决策权力和委员会	15
支持问责制框架的限定范围框架.....	16
监测和报告机制	16
七. 对照联检组基准进行差距分析的结果.....	17
差距分析的背景和方法	17
主要结论	17
八. 计划采取的行动和下一步措施.....	18
九. 结论	19
附件 对照联检组参考问责制框架的项目署映射图	20

一. 引言

1. 问责制是指组织及其工作人员对其决定、行动和资源利用负责的义务。它是善治的基石，确保权力与责任和透明度并存。从本质上讲，适当的问责制框架使项目署能够以廉洁公正的方式执行其任务，并以透明的方式交付经得起内部和外部审查的成果，从而保持和增强项目署利益攸关方的信任。
2. 在 2024 年年度会议上，执行局在第 2024/21 号决定中要求项目署参照联合检查组(联检组)关于审查联合国系统各组织问责制框架的报告(JIU/REP/2023/3)中提出的 2023 年联检组最新参考问责制框架，评估其问责制框架，并在 2025 年年度会议之前酌情调整问责制框架。
3. 项目署的第一个问责制框架于 2008 年正式确定，以推动问责制、风险管理和保证进程。2018 年项目署将其纳入授权框架，并颁布了关于授权和问责制框架的行政业务指示。2018 年之后，只进行过小幅更新。
4. 参照联检组参考问责制框架进行的差距分析，为从根本上审查项目署问责制框架的内容和执行情况提供了一个结构化方法。
5. 本报告介绍了强化问责制框架，以回应执行局关于支持项目署完成任务、促进道德操守行为和确保该组织各级负责任决策的要求。

强化问责制框架的目的

6. 项目署问责制框架旨在通过在项目署业务的所有方面明确责任分工和增强透明度来加强治理。对项目署的外部利益攸关方而言，主要目的是确保项目署仍然是一个值得信赖和有效的合作伙伴，在其任务范围内提供可持续发展解决方案，同时坚持廉正、效率和影响力等标准，并恪守联合国的价值观。
7. 在项目署内部，该框架旨在支持合乎道德操守的决策、适当的风险管理、负责任的财务管理和连贯一致的业绩评价，在项目署各级培养问责文化。

二. 强化问责制框架的要素

8. 项目署问责制框架包括四个要素：
 - 问责制的定义；
 - 问责制契约；
 - 问责制；
 - 加强问责制的结构和程序，如三线模型。
9. 项目署的问责制框架涵盖联检组参考问责制框架的所有方面(映射图见附件)。此外，联检组文件中的每项基准都与项目署的问责制度相对应，并将作为不断加强问责制的现行工作的一部分加以处理。

10. 项目署问责制框架是对《联合国财务条例和细则》、立法框架和道德守则的补充。

11. 从 2026 年开始，即将向执行局提交的年度进度报告将集中介绍问责制的功能、进展和成熟度方面的最新情况。

三. 问责制的定义

12. 项目署采用大会第 64/259 号决议概述的问责制定义。

问责制的定义

13. 问责制系指一个组织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：

- (a) 以及时和具有成本效益的方式实现各项目标和高质量成果；
- (b) 按照所有决议、条例、细则和道德标准，充分执行和完成其任务；¹
- (c) 可验证、客观、准确并及时报告业绩成果；
- (d) 负责任地管理资金和资源；
- (e) 工作业绩的所有方面，包括一个明确界定的奖惩制度；
- (f) 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。

四. 问责制契约

14. 问责制契约旨在明确回答由谁负责、对谁负责和为何负责的问题。它有两个次级组成部分，其侧重点是：

- 契约的目标(“是什么”和“如何做”)，体现为问责制原则、个人层面的问责和责任；
- 所涉及的利益攸关方(“谁”)。

15. 在这一问责制框架中正式确定的项目署问责制契约为该组织各级合乎道德操守的领导、透明度和决策进程建立了一个框架。这反映出项目署致力于根据联合国的价值观和国际最佳做法，坚持廉正、财务管理和业务卓越的最高标准。它明确规定了对以下方面的预期：绩效、合规性、与承诺(如可持续发展目标)的一致性以及在不合规或违规情况下的纠正措施。

16. 通过遵守这一契约，项目署加强了其问责文化，增强了与合作伙伴和捐助方的信任，并力求高效交付对世界各地社区产生积极影响的高质量项目。

¹ 项目署工作人员应遵守《联合国宪章》、《联合国工作人员条例和细则》、(由国际公务员制度委员会不时界定的)国际公务员行为标准以及项目署立法框架内其他有关文书所规定的义务和责任。

17. 以下问责原则概述了作为问责制框架基础的主要承诺和预期。

项目署问责原则

(1) **领导承诺和问责文化。**项目署领导人应积极倡导问责原则，培养透明、廉正、问责、不断学习、对不当行为零容忍和对不作为零容忍的文化。项目署所有工作人员都应为自己的作为或不作为承担责任，并对自己如何与他人协作和相互依存以切实有效地完成项目署的任务负责；

(2) **明确的职责、结果与成果的责任制和问责制。**项目署每一名工作人员和订约第三方(咨询人、供应商、执行伙伴、受赠方等)应对作出知情、及时和负责任的决定承担责任，确保与项目署的任务、战略计划和成果框架保持一致。通过明确界定的职责和责任来维护问责制；根据战略目标制定结构化和透明的决策和升级流程；必要时进行持续和及时的绩效监督和后果管理；在整个组织内进行有效的沟通；

(3) **正式授权。**在项目署内明确界定、记录和提供决策权，包括何时可以或不可以下放此种权力。在授予这种决策权时，要考虑到需要确保对风险进行适当的监督、不同职能之间适当的职责分离以及保持财务和业务健全性的最终目标。这包括确保在授权、处理、记录和审查交易方面的主要职责和责任分离，以防止利益冲突；加强内部控制程序；改善财务管理；

(4) **利益攸关方的参与和响应。**项目署根据其任务规定积极与各国政府、捐助方、当地社区和受益方协作，提供可持续和有影响力的解决方案。通过相互尊重、透明、及时的沟通和参与式决策，项目署帮助确保其业务对各种情况作出响应，促进信任、协调和业务成效。如果项目署工作人员发现与项目署签订合同的第三方(咨询人、供应商、执行伙伴、受赠方等)的行为不符合项目署的价值观，他们会积极寻求项目署领导的指导；项目署工作人员应遵守《联合国宪章》、《联合国工作人员条例和细则》、(由国际公务员制度委员会不时界定的)国际公务员行为标准以及项目署立法框架内其他有关文书所规定的义务和责任；²

(5) **决策中的风险、机会和成本效益考虑。**风险管理是组织流程和决策的一个组成部分，有助于确保在战略规划、业务和项目管理中考虑到财务可持续性、风险和机遇，从而能够在项目署的任务规定和明示的风险偏好范围内作出决策。决策应基于现有的最佳信息并记录在案，同时承认不确定性和局限性。决策既考虑到机遇，也考虑到挑战，以便采取对具体情况有敏感认识的负责任的行动；

(6) **透明度。**根据其信息披露政策，项目署以可获取、可见和易懂的方式，及时提供与其活动有关的现有条件、决定和行动的可靠信息，除非该信息被视为机密；

² 项目署领导寻求包括部门管理人或相关职能部门的指导。

(7) **可靠、可核查的绩效监测和报告，为决策提供支持。**通过定期监测和报告结果(财务、产出、成果和影响)以及财务可持续性，对伙伴关系、项目、组合和方案的绩效进行管理；

(8) **复原力和业务连续性。**项目署通过积极主动地查明潜在的干扰、实施复原措施以及保护人员、业务和组织声誉，确保业务连续性。通过有效的事件应对、危机管理和透明的业务连续性措施报告，维护问责制。

问责制的层级

18. 项目署的问责制度有三个主要的执行层级：组织、业务和个人问责。

组织问责制

19. 作为一个组织，项目署(通过其执行主任)根据战略计划，包括机构成果和两年期预算估计数所列资源，就管理和执行工作向执行局负责。项目署还有责任证明其所有工作都按照商定的条例、细则、政策和程序以及业务标准进行，并根据授权角色和计划，公正、准确地报告业绩结果。

20. 联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查产生的各项决议，连同执行局核准的战略计划和项目署成果框架，构成了项目署对会员国负责的基础。反过来，在实现发展目标和优先事项方面，会员国也要对其公民和项目受益者负责。从执行主任开始，在各级传达管理层对问责制的期望。

21. 项目署将继续在全球、区域和国家各级参与重新定位的联合国发展系统，并实施管理和问责制框架。

22. 为联合国安保管理系统(安保管理系统)的成员，项目署承诺实行安保管理系统问责制框架及相关安保管理系统政策和准则中概述的责任制和问责制。为进一步支持落实联合国安保管理系统，项目署制定了自己的内部安保政策，其中根据职能概述了个人责任。

业务问责制

23. 项目署的业务问责制确保其活动、资源和流程得到高效率、高效力和透明的管理，并符合联合国的条例、财务原则和发展目标。项目署与包括联合国各组织、捐助国政府、东道国政府、多边开发银行、私营部门实体和民间社会组织在内的广泛合作伙伴合作，交付产生影响力的项目。

24. 项目署在项目和项目组合层面都建立了监督机制，以确保与战略目标保持一致。在项目层面，内部监督、风险评估以及相关的独立评估有助于跟踪绩效并提出改进建议。在项目组合层面，区域和全球监督对项目绩效、资源分配和影响进行评估，确保各项业务的一致性和有效性。

25. 项目署通过结构化的项目管理框架、监测系统和透明的报告制度，确保项目交付的问责制。每个项目启动时都会设立明确的目标和绩效指标，以便根据范围、质量、时间表和预算跟踪进展情况。在结构化管理程序的支持下，定期

监测、记录和在相关情况下进行独立评价，使项目署能够把重点放在实际成果、产出、结果和影响上。

26. 为提高透明度，项目署通过国际援助透明度倡议公布财务和业务数据，包括项目支出数据，确保各利益攸关方能够跟踪资金使用情况 and 项目成果。在采购方面，项目署遵守联合国的一般采购原则——最高性价比；公平、诚信和透明；有效竞争；项目署及其客户的最佳利益。通过对采购决定进行独立审查、向未中标者通报情况以及正式的质疑程序，项目署坚持对供应商实行问责制。

27. 利益攸关方的参与和反馈是项目署问责制的核心。从项目规划到实施，项目署积极让客户、捐助者和受益社区参与其中，并特别关注边缘群体。这就确保了项目由当地主导、具有针对性并能满足需求。通过进度报告、实地考察、质量保证和独立评价，项目署对绩效进行跟踪，并定期向利益攸关方通报最新情况，以保持成效。

28. 项目署致力于不断改进、系统评价及加强流程、绩效和服务交付，以确保长期效率、效力和可持续性。

个人问责

29. 项目署确保向管理人员适当授权，以确保履行组织承诺，同时确保遵守项目署的价值观、原则、标准、政策和程序。基于相互问责的理念，管理人员应提供充足的资源和适当的工具，并向工作人员授予适当的权力。

30. 工作人员和其他人员应根据项目署的立法框架，切实有效地利用这些资源、工具和权力，以实现各项目标和成果。

31. 工作人员必须采取个人措施，了解组织规定的组织政策、程序和标准。每个工作人员都有义务在清楚了解后果的情况下适当履行规定的职责，并向授予权力的官员解释和说明所取得的成果和行使权力的方式。项目署的个人(包括管理人员)就预期的道德操守和专业行为接受组织问责，并就如何行使授予他们的权力交付商定的业绩成果和预算接受管理人员问责。通过持续的业绩管理方法对个人绩效进行评估和讨论。

个人层面的问责制和责任制

32. 在项目署，应明确区分问责制和责任制。如下表所示，有些任务可以下放，但问责制仍将保留。

表一
个人层面的责任制和问责制

	职责	问责
义务	按照商定的质量和标准完成某一角色范围内的特定任务或职责的义务。 向责任方报告进展情况的义务。	对这些任务的决定、结果和后果承担责任的义务。
范围	注重任务： 在个人或团队层面分配任务，按照商定的质量和标准执行工作。	注重影响： 确保工作取得预期成果，符合项目署的任务规定，并遵守联合国和项目署的条例和细则。
主导权	可由团队、单位或个人共享。	归于指定个人或领导层(最终决策者)。
授权	责任可以下放，并与实现相关的机构目标挂钩。	问责制 不能下放 ：问责方仍需对结果负责。
执行	绩效审查 的重点是分配的任务是否完成，是否按预期标准执行。	绩效审查和监督机制 确保问责方按照项目署的立法框架和联合国的价值观，对成果、质量和合规性负责。

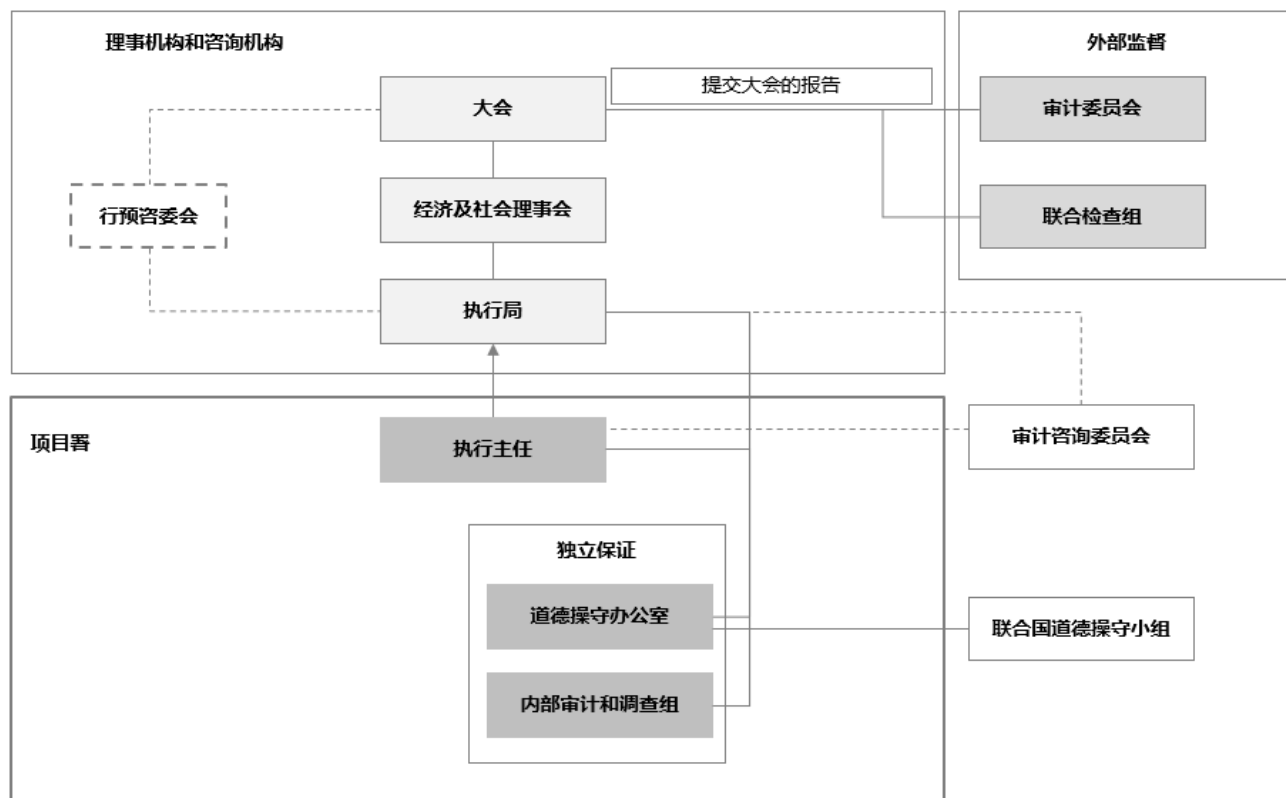
厘清关键利益攸关方和相互责任

33. 项目署在一个动态和复杂的全球环境中运作，与包括理事机构和外部利益攸关方在内的各种利益攸关方互动协作。

理事机构

图一

项目署理事机构和咨询机构概览



34. 执行局是项目署的理事机构。执行主任就执行项目署任务和战略的所有方面向联合国秘书长和执行局负责。

35. 项目署向执行局报告其业务活动，执行局还审查和批准其行政和财务计划及预算。此外，执行局制定关于财务管理的财务条例，而执行主任制定财务细则。项目署的所有政策都必须符合财务条例和细则。

36. 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)是大会的一个附属机构，负责审查财务、预算和行政事项并提出专家建议。行预咨委会审查联合国拟议预算，评估各项决议所涉经费问题，并审查监督机构的报告，以提高透明度和效率。行预咨委会还评估维持和平特派团和政治特派团的供资请求，确保资源分配具有成本效益。

37. 联合国审计委员会和联合检查组也提供监督。

- **联合国审计委员会。**审计委员会对包括项目署在内的联合国各组织进行独立审计，并直接向大会报告。它协助项目署领导层核证财务报表，并审计项目署的财务合规情况。项目署每半年提交一次关于审计委员会建议执行情况的报告；

- **联合检查组：**作为联合国系统唯一的独立外部监督机构，联检组评价贯穿各领域的问题并推动组织改革。项目署自 1976 年以来一直参与联检组的工作，并向执行局报告联检组建议的执行情况。

外部利益攸关方

38. 项目署在与捐助方、执行伙伴和受益方等主要利益攸关方相互问责的框架内运作。每个群体都发挥着独特的作用，共同确保项目署在遵守联合国的规定和发展优先事项的同时，交付高效、透明和有影响力的项目。

- 捐助方为商定的项目目标提供资金，要求项目署对以有效和合乎道德的方式使用资源负责，而项目署则确保财务透明、以成果为导向付诸实施以及遵守捐助方的要求；
- 执行伙伴，如联合国各组织、非政府组织、各国政府和私营部门，负责执行项目，遵守商定的标准并报告进展情况。项目署则提供技术监督、风险管理和能力建设支持，以确保成功交付；
- 受益者，即直接受项目影响的社区和个人，对于确保各项举措满足当地需求不可或缺。他们参与规划、反馈和长期可持续性的不同阶段，而项目署则确保服务交付的响应性、包容性和问责制。

39. 这种双向问责制加强了治理，提升了发展影响力，并增进了项目署与其利益攸关方之间的信任。

表二

项目署及其主要外部利益攸关方的相互问责

外部利益攸关方类型	项目署对利益攸关方的责任	利益攸关方对项目署的责任
捐助方	• 交付符合捐助方优先事项和发展目标、以结果和影响为导向的高质量项目。 • 及时提供准确的财务和绩效报告，包括资金使用情况以及由此产生的产出、成果和影响。 • 遵守捐助方协议、捐助方条例(如适用)、联合国和项目署条例和细则。 • 就新出现的风险、挑战和经验教训与捐助方互动协作，以不断改进实施工作。	• 确保明确的战略优先事项、对项目成果的期望和供资。 • 参与监督和治理。 • 促进与其他供资伙伴的统一和协调，以最大限度地实现发展目标。
执行伙伴	• 确保为项目实施达成明确的协议、明确界定角色和期望。 • 分配资金、技术监督和风险管理支持。	• 确保明确的协议、角色和期望。 • 技术知识和风险管理。

外部利益攸关方类型	项目署对利益攸关方的责任	利益攸关方对项目署的责任
受益人和受影响人群	• 遵守法律和财务标准。 • 监督和评估项目的执行，以确保符合道德、法律和财务标准。	• 确保项目符合质量和合规标准。 • 确保报告过程透明，并与捐助者的要求和发展目标保持一致。
	• 让受益人参与项目规划、实施和监测，确保与当地需求和优先事项保持一致。 • 有效交付项目和服务，满足商定目标。 • 遵守法律和财务标准。 • 提供可利用的申诉和反馈机制，以确保问责和回应。	• 积极参与项目设计、实施和流程反馈。 • 使用和维护项目可交付成果。 • 参与能力建设工作，以确保长期可持续性和地方自主权。

五. 问责制

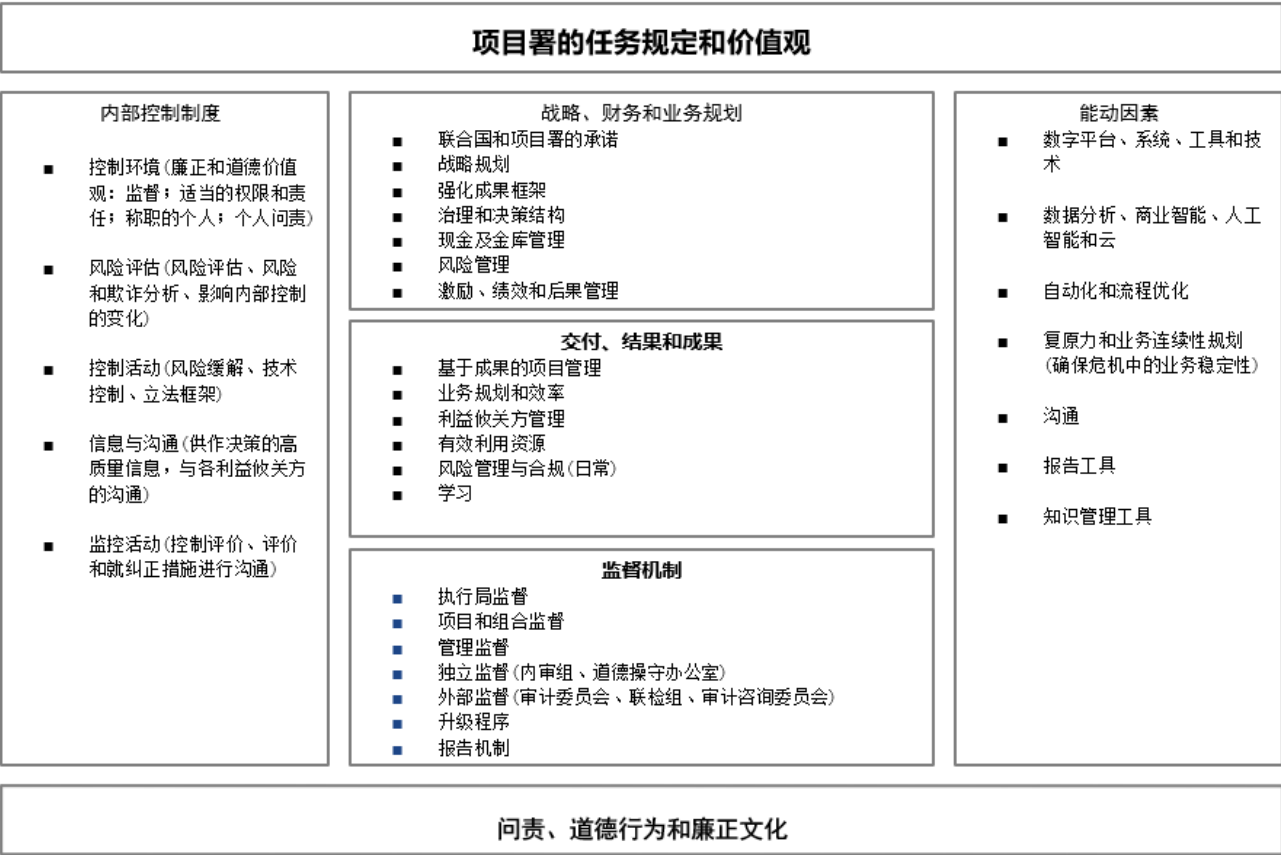
问责制的组成部分

40. 项目署问责制度由七个相互关联的部分组成，共同努力提高组织效力，确保与其战略目标保持一致：

- (1) 项目署的任务规定和价值观；
- (2) 战略、财务和业务规划；
- (3) 交付、结果和成果；
- (4) 内部控制制度；
- (5) 能动因素；
- (6) 问责、道德行为和廉政文化；
- (7) 监督机制。

41. 下图展示这七个组成部分之间的相互关系，总体呈现关于项目署运作方式的“需知要点”。

图二
项目署问责制的七个组成部分



项目署的任务规定和价值观

42. 作为自筹资金的组织, 项目署的任务规定是扩大和平与安全、人道主义和发展方面的执行能力。通过其项目服务, 项目署使联合国内外的合作伙伴能够加快实现可持续发展目标。

43. 大会2010年12月20日第65/176号决议序言部分重申了供执行的任务规定:

又重申联合国项目事务厅作为联合国系统在采购与合同管理以及土木工程和有形基础设施发展, 包括相关能力建设活动领域的核心资源的作用,

认识到联合国项目事务厅可以在项目管理、人力资源、财务管理和共同/共享服务等领域向各合作伙伴提供具有成本效益的高效服务, 因此可能带来增值。

44. 执行主任的任务是确保以效率、才干和忠诚之最高标准执行任务规定。这一责任包括管理资源、取得成果和对会员国负责。

项目署的价值观

45. 在尊重、廉正、专业精神和问责制等价值观的推动下，项目署承诺继续忠实于其任务规定以及联合国的理想和原则。

问责制组成部分说明

46. 问责制度的核心基于项目署的任务规定，后者连同法律承诺、治理框架和风险偏好，共同决定着项目署的战略、财务和业务规划。这一进程以会员国的优先事项为指导，并接受执行局的监督和批准，从而确保资源的分配和目标的制定符合组织目标和问责预期。

47. 项目署通过交付、成果和结果来衡量成功与否，确保有效利用资源，为受益人创造有意义的影响。积极主动的风险管理和持续的绩效评估有助于该组织保持在正确的轨道上、优化资源利用并实现其使命。

48. 成功实施有赖于与该组织的任务规定和战略规划进程相一致、得到明确界定的角色和职责。明确规定的个人问责制确保每个团队成员在合作和加强集体组织问责制的同时，对自己的贡献拥有自主权。

49. 内部控制系统符合 COSO 原则，³ 为健全的决策和有效的资源管理提供了结构化框架。该系统支持识别、评估和减轻风险；保障资产；确保遵守立法框架。通过嵌入明确的控制活动、加强问责制和促进透明的沟通，该系统使工作人员能够在其职责范围内自信地开展工作，从而降低出错、管理不善或违规的可能性。

50. 能动因素通过为工作人员提供实现组织目标所需的工具和培训，支持提高业务效率。这些能动因素包括数据的使用、信息技术和知识共享。

51. 强有力的问责、道德操守和廉正文化构成了该系统的基础，确保决策透明并符合项目署的价值观。保护举报人和健全的治理做法等机制加强了个人和机构的责任，有助于维护信任和廉正。整个组织都优先重视心理安全，管理人员通过公开、积极的对话来确定基调。

52. 监督机制确保各级问责制，包括项目和组合监督。报告机制逐级传递信息，确保有效的管理监督。此外，应制定处理重大风险和绩效问题的升级流程，确保及时采取干预措施和纠正行动。

53. 独立监督由内部审计和调查组以及道德操守办公室实施。外部监督由联合国审计委员会、联合检查组和审计咨询委员会实施。

54. 通过利益攸关方的参与、积极主动的风险管理以及对不断学习和适应的承诺，问责制得到进一步加强。这些因素共同确保项目署继续以任务为导向，节约资源，注重廉正，最终产生可持续的影响。

³ COSO 原则指的是特雷德韦委员会赞助组织委员会，该委员会为设计、实施和评价各组织的内部控制提供了一种结构化方法。

六. 加强问责制的结构和程序

三线模型

55. 三线模型(或称三道防线模型)是一种广泛用于组织风险管理、治理和内部控制的框架。该模型有助于界定和构建角色和职责，以确保有效的风险管理、合规、监督和问责。

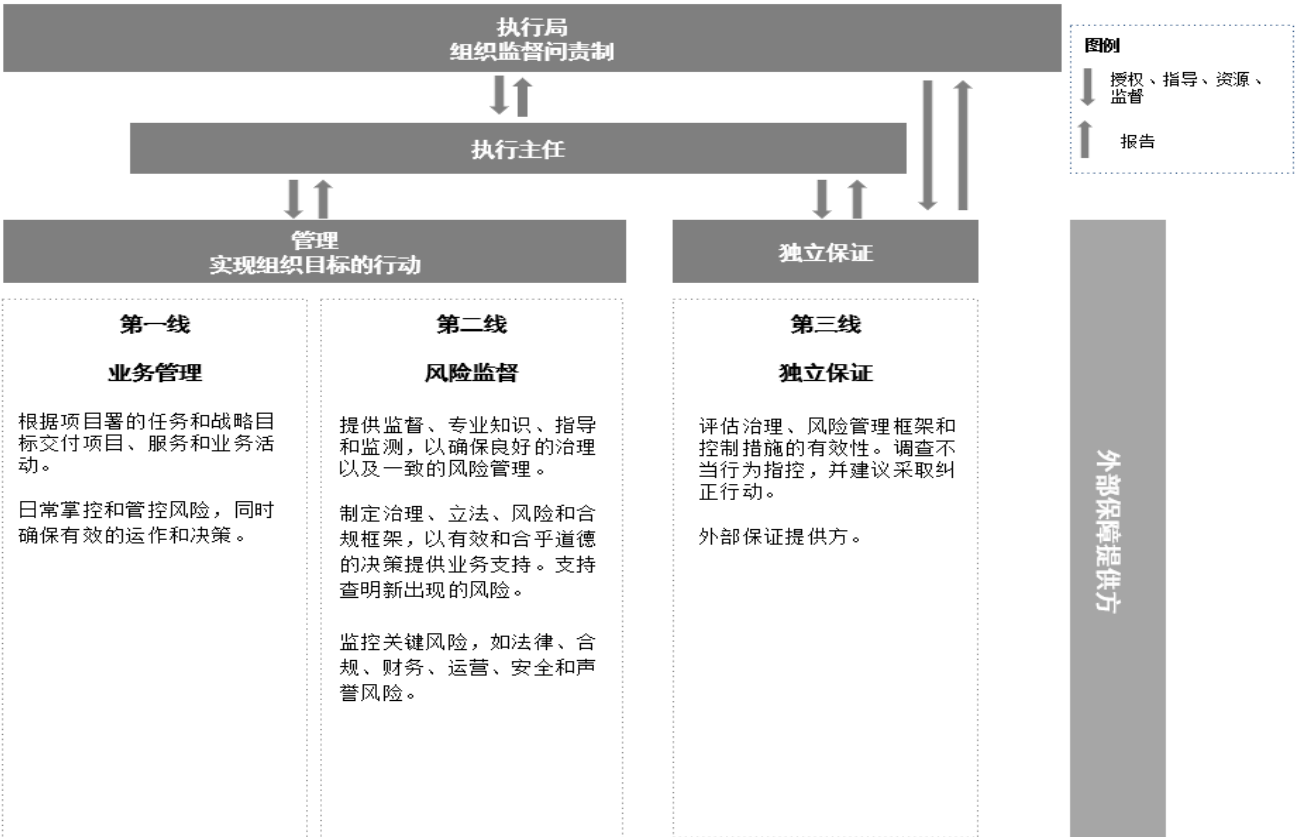
56. 项目署(与联合国其他组织类似)遵循内部审计师协会颁布的三线模型作为参考框架。三线模型带来的益处如下：

- 在业务、监督和保证层面加强监督和问责，同时明确职责和责任；
- 加强透明度和治理，增进与捐助方、合作伙伴和利益攸关方的信任；
- 有效的风险管理，确保遵守联合国和项目署的条例和细则以及捐助方的期望；
- 通过积极主动地应对风险和效率低下问题，保护声誉和信誉；
- 符合国际标准和最佳做法。

57. 下图展示了项目署的三线模型。

图三

项目署的三线模型



58. 在三线模型中，一线角色主要负责根据项目署的任务和战略目标交付项目、服务和业务活动。第一线掌控并管控风险，同时确保有效运作和决策。他们负责在日常活动中应用风险管理和控制流程，并确保遵守项目署的条例和细则以及更广泛的承诺。这些角色包括区域和国家办事处、项目团队和业务单位，包括在其责任领域内直接管理交付和风险的支助职能。

59. 二线角色提供监督、专业知识、指导和监测，以确保良好的治理以及有效、系统和一致的风险管理。第二线制定治理、政策、风险管理、内部控制和合规框架。此外，他们还通过有效和合乎道德的决策，包括风险缓解措施和对新出现风险的考虑，为业务活动提供支持。第二线还监控关键风险，如投资组合/公司层面的法律、合规、财务、运营、安全和声誉风险。

60. 三线角色由内部审计和调查组(内审组)和道德操守办公室这两个项目署内部的独立职能部门履行。

61. 内审组旨在通过向执行局和项目署管理层提供独立、基于风险和客观的保证和调查，加强项目署创造、保护和维持价值的能力。道德操守办公室(在其三线职责范围内)处理报复指控。

决策权力和委员会

62. 结构合理的治理办法可确保决策权力得到明确界定、透明并与项目署的任务和战略目标保持一致。决策遵循授权模式，确保根据专业知识、问责制和风险因素分配职责。

63. 要坚持强有力的治理，决策机构(委员会、理事会、审查机构、小组和其他机构)必须满足以下主要要求：

- **明确的任务和责任。**每个治理机构都应有明确的宗旨、范围和决策权，确保问责制和与组织目标保持一致；
- **风险和合规考虑因素。**决策应遵循既定政策和风险管理原则；
- **职责分离。**实质上参与作出决定或提出建议的个人不应正式审查或批准该决定或建议。如果完全分离职责不可行，该成员必须宣布存在利益冲突，并采取适当措施退出决策过程；
- **利益攸关方参与。**决策应考虑到相关利益攸关方的投入，确保在充分知情的情况下取得平衡的结果；
- **透明度和文件记录。**所有决定都应记录在项目署的相关系统中，说明理由，并供相关利益攸关方查阅，以确保明确性和可追溯性；
- **升级和审议机制。**复杂或高风险的决策应遵循结构化的升级流程，以便在必要时进行监督和及时干预。

64. 各委员会和决策机构应在这一结构化框架内运作，确保治理工作保持稳健、负责和符合最佳做法。通过遵守这些原则，项目署在本组织各级保持有效监督和决策的完整性。

支持问责制框架的限定范围框架

65. 为加强问责制，项目署在一套限定范围框架内运作，就关键治理领域提供具体指导。这些框架通过确立明确的期望、责任和控制机制，对更广泛的问责制度起到补充作用。

66. 支持问责制框架的主要框架和政策包括：

- **授权政策。**界定各级决策权，确保在保持监督和问责的同时适当分配责任；
- **企业风险管理。**提供识别、评估和减轻风险的结构化方法，确保决策知情并符合组织的风险偏好；
- **内部控制框架。**建立控制措施，以保障资源、防止欺诈和确保遵守政策，从而实现高效率和高效益的运作；
- **合规框架。**⁴通过就关键合规风险进行沟通和培训，以及通过识别、评估和减轻新出现的风险，支持该组织致力于防止欺诈、贿赂、性剥削和性虐待、腐败、洗钱和资助恐怖主义等不当行为；
- **监督政策。**确定监督机制，包括独立审查、内部审计和调查，确保维护财务诚信和行为标准。

67. 这些框架和政策相互配合，提供结构化指导，确保决策、风险管理和合规程序稳健、透明，并与项目署的战略目标保持一致。通过这些有针对性的政策纳入更广泛的问责制度，项目署加强了其治理、业务韧性和廉正。

监测和报告机制

68. 监测和报告是项目署问责制框架的关键要素，可确保所有工作人员随着业务和项目的发展，继续以透明、合规和高效的方式开展工作。这些机制适用于项目署的每一个人，从项目团队到高级领导层，支持日常和长期决策，包括在必要时重新审视过去的决定。

69. 监测和报告的主要要求：

- **为决策提供有据可依的报告。**可靠的数据和及时的报告是作出符合项目署战略目标和业务需要的知情决定的基础；
- **明晰性和负责任的沟通。**明晰和准确的报告，确保所有工作人员和会员国、捐助方和合作伙伴都能看到进展情况、潜在挑战和成果；

⁴ 合规框架包括尽职调查政策。

- **风险管理和控制。**持续识别和应对风险——无论是法律、合规、财务、运营、安全还是声誉方面的风险，这要求工作人员以结构化的方式应对风险，突出关键风险、缓解行动的方法和决策领域。必要时应升级处理；
- **合规和治理。**项目署的每一个人都有责任遵循项目署的立法框架、问责文化、道德行为和廉正。政策例外仅应在特殊情形下出现，而且必须通过既定治理渠道提出适当的理由、记录在案并获得批准，同时进行监督和报告；
- **持续改进和学习。**从监测和报告中获得的见解推动了组织学习，有助于完善流程、提高效率和增强韧性。

七. 对照联检组基准进行差距分析的结果

70. 分析结果反映了对项目署现状、战略需求和组织愿望的集体评价，包括一般性意见和建议。

差距分析的背景和方法

71. 对下文所述的主要结论进行了分析，以评估其对根据该组织未来愿景加强全组织问责制的影响。改进治理、系统和流程将是这项工作的核心。项目署将定期监测这些结论的落实情况，并每年向执行局报告进展情况。

主要结论

72. 差距分析的主要结论包括：

- **项目署需要加强其问责制框架。**建立明确一致的问责制框架，包括明确界定的问责制定义、采用三线模型、明确阐述的作用和责任、对明确的问责制采取系统办法、组织、业务和个人问责以及整个组织内明确界定的决策权；
- **监督机制需要进一步正规化。**实施结构化的问责、监督和监测制度，以确保强有力的全流程可视化监督。这应包括正式的决策流程，如委员会、风险升级、明确的上下级关系以及对项目和组合一级交付成果的监督，并确保连贯一致的实施；
- **需要加强决策和报告工作。**通过明确战略计划与相关执行计划之间的联系，加强顾及风险的决策，同时加强报告程序，以确保信息在整个组织内适当传递。这一办法将提高信息的及时性和能见度，并增强决策者权能。主要发展将包括对决策实行问责、实施强有力的数据治理、提高数据质量和可获取性，以及将可靠的定量和定性指标纳入绩效跟踪和报告。项目署正在通过流程创新和数字化方案积极加强这些举措，这是对加强问责制框架努力的补充；

- **需要明确的风险偏好说明。**将明确的风险偏好与企业风险管理框架相结合，应明确项目署允许(或不允许)的事项，包括风险升级程序。这将有助于在项目署的风险偏好范围内作出风险知情决策和重要判断；
- **政策制定和执行需要标准化。**在政策制定、推行、培训和监测方面实施协调一致的系统将确保一致性和有效性并提高项目署的能力，以适应不断变化的需求，并有效执行明确规定强制性要求的政策，因为在有明确例外管理的情况下，可能不时修订这些政策。项目署目前正在更新其立法框架下的财务条例和细则及政策，其中将包括授权政策、内部控制框架和风险管理框架，并使其与问责制框架保持一致；
- **绩效和后果管理需要大力支持问责文化。**有效的绩效管理对于在个人和组织层面处理业绩不佳问题和加强问责制至关重要。绩效管理方法应包括明确的后果管理、建设性反馈机制以及关于失败和交付质量的公开对话，所有这些都旨在促进持续改进和学习文化。项目署目前正在审查其绩效管理制度，这为加强这些要素提供了机会。与此同时，在内审组发现雇员或合作伙伴有不当行为时，项目署应继续迅速采取行动。

73. 处理这些问题将带来以下收益：

- **加强透明度和问责制。**强有力的问责制框架将提高透明度、清晰度并促进对作用和责任共同理解；
- **提高效率和效力。**更明晰的流程和系统将精简业务，改进决策，并提高项目署履行承诺的能力；
- **培养学习和改进的文化。**持续改进的文化将鼓励从失败中学习，促进创新，并提高该组织适应不断变化的需求的能力。

74. 项目署对流程创新和数字化方案倡议的承诺表明，它在处理数据管理、治理和系统方面采取了积极主动的做法。这一举措与目前对问责制框架的全面审查相结合，将大大有助于实现该组织的目标和加强其影响。

八. 计划采取的行动和下一步措施

75. 项目署将编制问责手册，作为供所有人员使用的治理问题综合指南和首选参考文件。该手册将概述问责制的主要组成部分，是所有对项目署治理和监督结构感兴趣的利益攸关方的宝贵资源。鉴于问责制的性质在不断变化，手册中概述的机制将不断得到审查和完善，以确保其始终具有相关性和有效性。问责手册计划于 2025 年第四季度推出。

76. 项目署致力于维持一个强有力和适应性强的问责制度，作为这项承诺的一部分，将视需要审查本报告概述的问责制框架，至少每五年一次。此外，还将

评估和更新限定范围框架，包括授权、企业风险管理、内部控制框架、合规和监督，以确保与问责制框架保持一致。

77. 项目署将继续开展工作，根据联检组参考问责制框架进行分析，弥合差距。

78. 从 2026 年开始，项目署将推出一份专门的问责制年度进展报告，并提交执行局。该报告将跟踪问责制框架的功能、演变和成熟程度，介绍关于加强治理、监督机制和绩效监测的最新情况。通过将定期报告制度化，项目署的目标是加强透明度，改进决策，并确保在整个组织内不断改进问责制。

九. 结论

79. 执行局不妨注意到已取得的进展、问责制框架的改进以及继续加强项目署问责制的计划。

附件

对照联检组参考问责制框架的项目署映射图

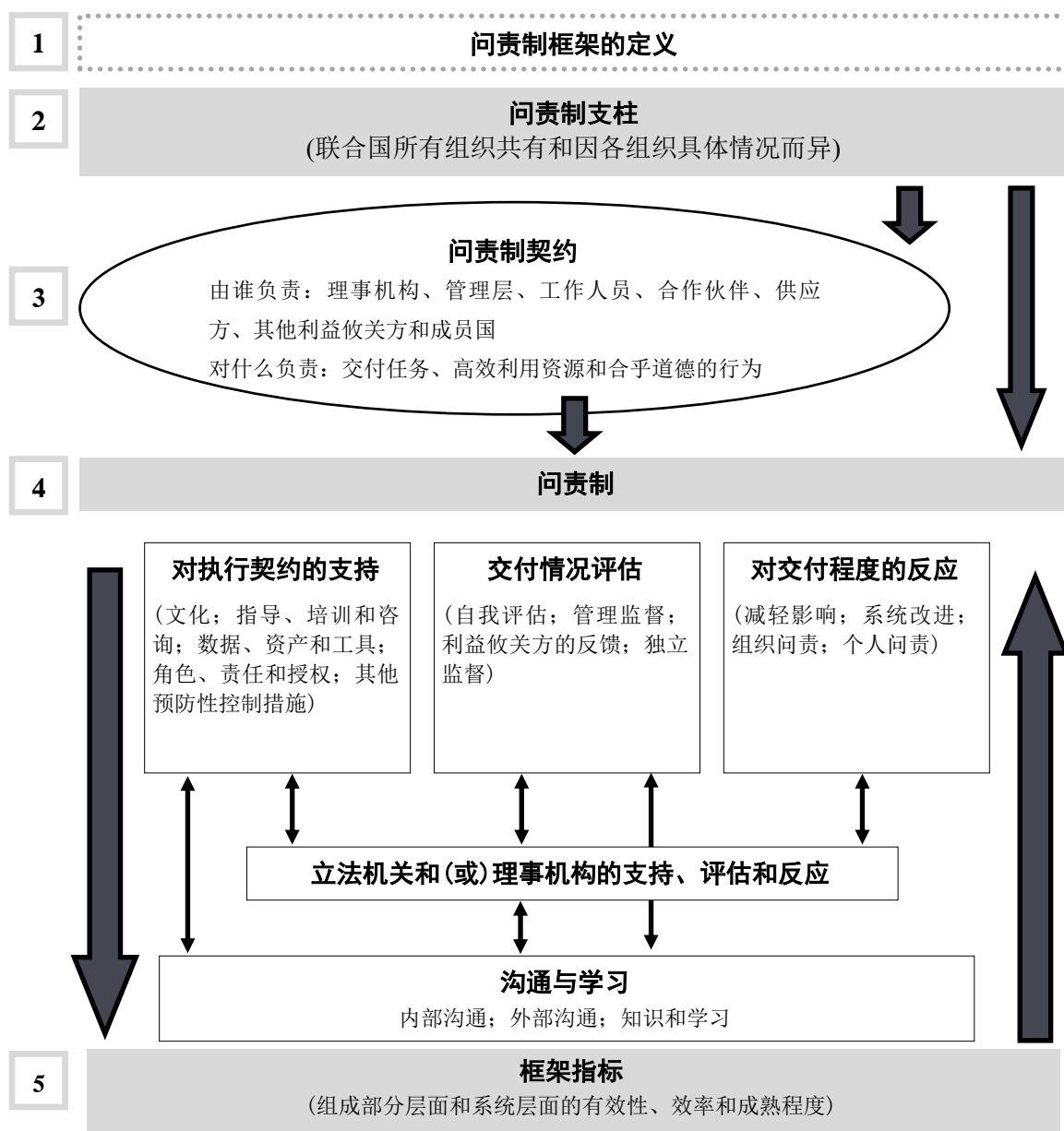
80. 本附录对项目署问责制框架和题为“审查联合国系统各组织的问责制框架”的联检组报告([JIU/REP/2023/3](#))图五所示联检组参考问责制框架进行了结构性比较。

81. 联检组的参考问责制框架为分析联合国各实体内部如何构思问责制的概念并将其投入运作提供了一个模式。它确定了五个相互关联的组成部分，分共同构成全面的问责办法。这些组成部分包括界定和支持组织范围内问责制的基础、正式承诺、实际机制和评价措施。

图四

联检组参考问责制框架

联检组 2023 年最新参考问责制框架的五个组成部分



资料来源：联检组，根据对良好做法的分析、联检组关于问责制相关专题的建议以及对联合国系统现有问责制框架的审查。

82. 表三以透明的方式，将这五个组成部分与项目署相应的问责框架并列比较。

表三

联检组参考问责制框架与项目署相应组成部分的比较

联检组参考问责制框架	说明	项目署相应的组成部分
问责制框架的定义 (组成部分 1)	一份独立的、公开发表的文件或声明，对组织内部的问责制、问责制原则和范围作出界定。	强化问责制框架的要素(第二章) 问责制的定义(第三章)
问责制支柱 (组成部分 2)	确定问责预期的基本要素，如法律文书、治理任务、战略框架和高层决定	问责制(第五章) - 项目署的任务规定和价值观 - 问责制的战略、财务和业务规划部分
问责制契约 (组成部分 3)	明确规定个人和组织单位 的角色、责任和问责期望。	问责制契约(第四章)
问责制 (组成部分 4)	为执行和确保遵守问责承诺而建立的机制和程序，包括绩效监测和风险管理。	问责制(第五章)
框架指标 (组成部分 5)	明确界定的衡量标准和基准，以便能够评估问责制框架的效力和效率。	以下领域中的问责制(第五章): - 战略、财务和业务规划 - 监督 - 能动因素