



大会

第六十四届会议

议程项目 130

审查联合国行政和财政业务效率

建立联合国秘书处问责制度

秘书长的报告

摘要

问责是指本组织及其工作人员承担义务，负责交付通过明确、透明的职责分配而确定的具体成果，但以可用资源及外部制约因素为条件。问责包括按照任务规定达到既定目标和成果，并根据有关条例、细则和标准，包括经清楚界定的奖惩制度，公允而准确的汇报执行成果、资金管理情况以及所有各方面业绩。

本报告是依照大会第 63/276 号决议提交的，会员国在该决议中请秘书长提交一份关于问责制的综合报告，其中应包括 11 项具体内容。本报告除“问责”一词的拟议定义外，提出了关于加强联合国秘书处内部问责制的八项建议，列述于本报告相关各节下，并列在本报告结尾的完整清单内。附件一载有关于联合国秘书处内部现行问责制度的说明。附件二为实行企业风险管理和内部控制框架提出了一个详细计划和路线图。附件三载述了管理层为纠正石油换粮食方案管理工作在内部监测、检查和问责方面存在的缺陷而采取的对策。

秘书长请大会核可本报告所述的秘书处问责制度各构成部分以及相关的强化问责措施。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 大会第 63/276 号决议第 9 段中提出的问题	4
A. 问责定义以及作用和责任	4
B. 执行情况汇报	6
C. 执行监督机构的各项建议	8
D. 个人问责和机构问责	9
E. 高级管理人员的甄选和任命	11
F. 考绩制度的改革	11
G. 权力下放	12
H. 执行成果管理制框架	13
I. 成果管理信息系统	17
J. 企业风险管理和内部控制框架	18
K. 秘书处目前和拟议的问责机制将如何克服联合国石油换粮食方案的管理缺陷	20
三. 结论	21
四. 建议	21
附件	
一. 联合国秘书处问责制度的构成部分	23
二. 企业风险管理和内部控制框架	43
三. 加强秘书处的问责机制以纠正石油换粮食方案中的缺陷	51

一. 引言

1. 本报告是依照大会第 63/276 号决议提交的。其中尤其就该决议第 9 段提出的问题作了阐述。这些问题罗列如下，以便于参考，它们组成本报告的基本结构：

- (a) 问责定义以及作用和职责；
- (b) 执行情况报告；
- (c) 执行监督机构的各项建议；
- (d) 个人问责和机构问责；
- (e) 高级管理人员甄选和任命过程；
- (f) 考绩制度的改革；
- (g) 权力下放；
- (h) 执行成果管理制框架；
- (i) 成果管理信息系统；
- (j) 企业风险管理和内部控制框架；
- (k) 现有和拟议问责机制如何纠正石油换粮食方案管理工作的缺陷。

2. 在过去四年中，秘书处提交了三份关于联合国秘书处问责制的报告，¹ 其中审查了联合国的内部管理与监督，并论述了秘书处的广泛问责框架。我与各会员国一样，认为问责制是高效率、高效力管理的一个核心支柱，需要在最高一级给予重视。我要重申，我仍然充分致力于提高本组织的这方面能力。我也注意到近年来在问责事项上业已取得重大进展。所取得的成就包括：设立了联合国秘书处道德操守办公室；颁布实施了一项有效的举报人保护政策；执行了严格的财务披露方案；实行了新的内部司法制度；加强了独立监督机构，包括设立了独立审计咨询委员会（审咨委）。秘书处一直在努力加强其在工作人员一级和组织一级的执行成果问责，例如公布高级主管契约以及就他们兑现契约内所订各项目标的实际业绩而作的年度考评，在秘书处内联网上发表和公布 2008-2009 两年期头一年的临时方案执行情况报告。

3. 不过，仍有一些工作有待完成。大会第 63/276 号决议要求我就广泛一系列问题订立明确措施并提出具体建议。只要有可能，我都在本报告中提出此类建议，

¹ 秘书长关于加强联合国问责制的措施的报告 (A/60/312)；秘书长关于全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内部管理与监督情况的报告 (A/60/883 以及 Add. 1 和 2 及 Add. 1/Corr. 1)；秘书长关于问责制框架、企业风险管理和内部控制框架及成果管理框架的报告 (A/62/701 和 Corr. 1 及 Add. 1)。

并提供关于自我提交前次报告(A/62/701 和 Corr. 1)以来在战略和政策一级就我权限范围内事项采取的最相关行动的信息。

4. 然而, 在一些情况中, 我认为必须退一步审视当前结构的理念和现状, 以更好地了解本组织问责制度所依据的基础。规划与报告文件, 特别是战略框架、方案预算、维和预算和执行情况报告, 构成有效问责制的一个必要条件。我们需要就会员国为本组织设定的预期成绩和目标形成一种明确、共同的谅解, 以使秘书处的各种进程、产出和服务保持一致。如果没有方案、规划和预算文件来有效指导工作, 那么下游所做的其他改进都可能达不到预期成果。

5. 在这方面, 我要概述一下现有结构中的缺陷, 并建议如何加以补救。为便于参考并了解这些建议的来龙去脉, 我在附件一中概述了联合国秘书处的现行问责制度。附件二中载有我提议的实施企业风险管理和内部控制框架的详细计划和路线图。附件三中概述秘书处已采取哪些行动来加强其问责机制, 以纠正独立调查委员会指出的石油换粮食方案管理工作在内部监测、检查和问责方面存在的缺陷。

6. 我们面前的挑战很艰巨: 在一个象联合国这样的复杂组织中加强问责制度是一项艰巨的工作, 也是一个持续不断的过程。这既没有预先确定的终点, 也没有设定到达终点的最佳路径, 因为在一个自身随时演变以适应本组织不断变化的需求的体系中, 各项目标和标准都可能随着时间的推移而变化。所有利益攸关方都必须共同努力, 以确定我们共同问责制度的各个组成部分, 确定需要加强的领域, 并承诺不断加以改进。

7. 作为我为起草本报告而发起的协商过程的一部分, 秘书处在过去 3 个月里同会员国、秘书处高级工作人员以及联合国系统的代表举行了逾 15 次非正式会议, 讨论报告的内容。本报告如实反映了各方在交流过程中提出的与问责问题有关的基本要点。我真诚希望这份报告会有助于推进我们正在进行的对话, 推动我们在营建一个更讲求问责的联合国的道路上向前迈进。

二. 大会第 63/276 号决议第 9 段中提出的问题

A. 问责定义以及作用和责任

8. 《联合国宪章》中载明了规定联合国问责框架的基本原则。《宪章》中订立了联合国的宗旨和原则, 清楚指定了主要的机关以及其各自的作用和责任。

9. 根据《宪章》, 会员国有权经由联合国各主要机关所通过的决议和决定, 为秘书处规定任务。此外,《宪章》规定, 秘书长是联合国的行政首长(第九十七条), 联合国各主要机关规定的任务均托付给他执行(第九十八条)。因此, 在执行这些任务方面, 秘书长须对会员国负责。

10. 依照第 63/276 号决议，并在参考联合国各实体对问责所下的定义之后，² 我谨提议采用如下定义：

问责是指本组织及其工作人员承担义务，负责交付通过明确、透明的职责分配而确定的具体成果，但以可用资源及外部制约因素为条件。问责包括按照任务规定达到既定目标和成果，并根据有关条例、细则和标准，包括经清楚界定的奖惩制度，公允而准确的汇报执行成果、资金管理情况以及所有各方面业绩。

11. 在联合国环境中，我认为这一定义意味着联合国秘书处担负着若干项义务，即：

- (a) 在开展工作中着眼于实现会员国明确订立的目标和成果；
- (b) 公允而准确地汇报法定职能、计划和活动的执行成果；
- (c) 依照联合国条例、细则和程序开展工作；
- (d) 确保工作人员达到国际公务员应有的最高标准品格和道德标准；
- (e) 明确规定和执行一套奖励业绩出色者及处罚业绩不佳者的制度。

12. 实施问责概念的起始点是战略框架、方案预算及维和预算中所体现的会员国与秘书处之间相当于一种定约的协议。会员国为联合国希望在某个周期内借助所划拨资源达到的既定目标订立任务授权。秘书处有义务交付由此设定的预期成果，但以可用资源数量以及其无法控制的外部制约因素为限。

13. 这些目标和成果除其他外通过秘书处工作人员的工作得以实现。秘书处工作人员有义务遵守最高道德行为标准。在这一过程中，秘书处必须遵守有关细则和条例，并遵循保障其正常运作的一系列程序。内部和外部监督机构力求通过独立、客观的评估来确保这些程序的充分性和有效性。

14. 本组织的问责架构共有六个部分：

- (a) 《联合国宪章》；
- (b) 战略框架、方案预算与维和预算(契约)；
- (c) 交付成果与业绩(包括奖惩制度)；
- (d) 内部制度和控制；

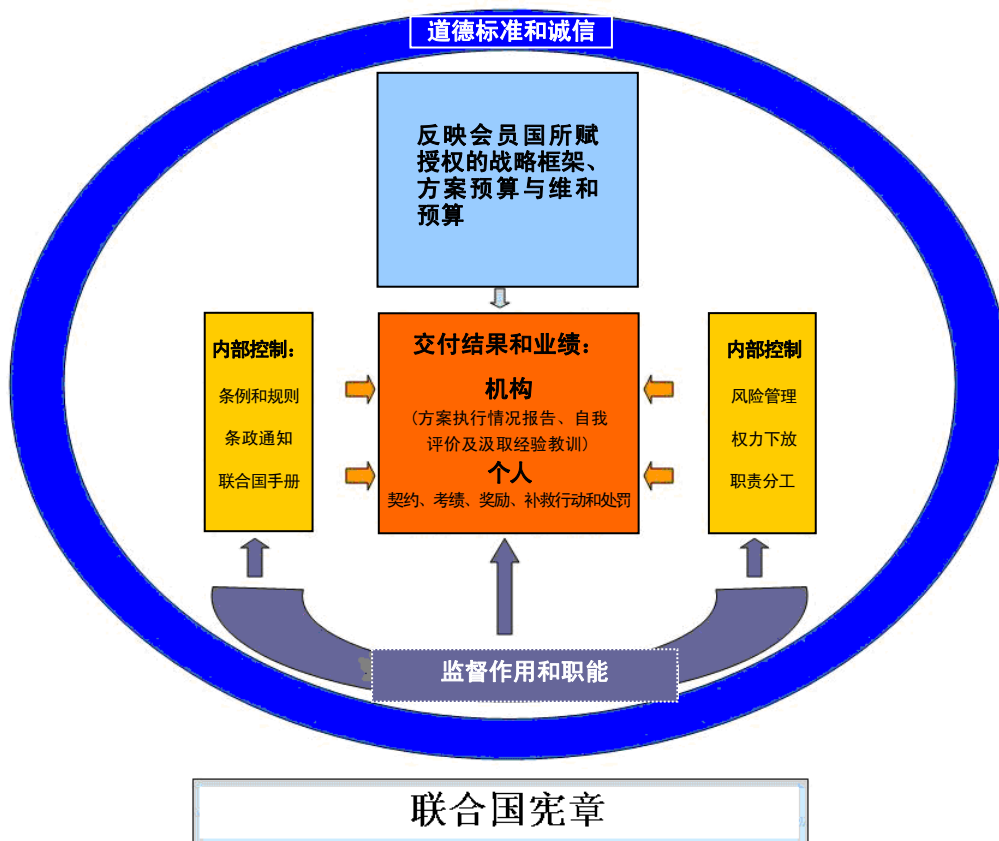
² 联合国开发计划署使用的是经济合作与发展组织确定的问责定义，即“证明已遵循商定规则 and 标准开展工作或公允、准确地汇报法定职能和(或)计划执行成果的义务”。联合国人口基金的定义如下：“问责程序是指追究公共服务组织及其所属个人依照商定规则 and 标准对其决定和行动，包括对其公共资金管理情况、公正性和所有各方面业绩，以及对公允、准确地报告法定职能和(或)计划执行成果所应承担的责任”。联合国儿童基金会采用的定义如下：“问责是一项义务，用以证明已按照商定规则 and 标准开展工作，而且已公允、准确地报告业绩成果”。

(e) 道德标准和诚信；

(f) 监督作用和职能。

15. 这些部分之间以及秘书处整个问责架构中的相互关系请见下图标示：

图
问责结构



16. 我衷心希望，秘书处在编写本报告过程中所进行的广泛协商促成了对现有结构的共同理解，并且将使本组织能够以上述定义作为今后努力加强秘书处问责制的商定起始点。³

B. 执行情况汇报

17. 秘书处在每个两年期(或预算年)结束时通过方案执行情况报告，或者在涉及由支助账户供资的部厅以及涉及维和特派团时通过年度执行情况报告，对照既定的方案预算目标，向大会汇报执行情况。方案执行情况报告叙述每项方案在实现

³ 关于现行问责制度各构成部分的详细说明，见附件一。

既定目标和预期成果方面的进展情况，并酌情对任何偏差或缺乏进展的情况作出说明。

18. 这些年来，大会就方案执行情况报告的格式以及支助账户和维和特派团的年度执行情况报告提出了一些建议。这些建议要求改进对方案执行情况的实质性评估，而且在汇报时应更密切地以各项目标、预期成果和绩效指标为基准（见第 61/235 号和第 59/275 号决议）。

19. 为了提高业绩报告的质量，有必要解决三个制度性问题：

- (a) 制订逻辑框架；
- (b) 方案执行情况报告的印发时间；
- (c) 现行管理信息系统将既有成果与所用资源进行挂钩的能力。

20. 逻辑框架是方案规划与预算编制过程的核心，但有时却没有妥善制订。本组织的广泛各种战略目标和优先事项常常没有与下级目标和优先事项挂钩，而且没有明确订立，也无法实现。预期成绩和相关绩效指标有时在活动和产出一级制订，不一定能够导致实现既定目标。绩效指标并不始终构成有意义的执行措施。外部因素并非以适当的风险评估为依据。⁴

21. 在紧接两年期之后那一年的第一季度末才印发方案执行情况报告，会使此报告不能有效帮助会员国进行预算决策，因为此报告是在已经就下一个两年期作出决定之后才提供给会员国。我注意到，秘书处在大会第五十七届会议期间向会员国提出的评估意见仍然符合现在的情况，即：“现有的方案执行情况报告和评估制度对未来的规划和资源分配决定并无实际影响”（A/57/387，第 164 段）。

22. 最后，现有的信息管理系统并没有把与成果有关的信息同方案或次级方案一级使用的资源挂钩。这种脱节情况导致会员国难以估算执行任务授权或达到具体成果所牵涉的费用。“团结”（企业资源规划）系统内将包含为解决此问题而确定的一个工具，即一个成果管理制模块。

建议

为了使会员国能够在更了解业绩的情况下对方案计划和预算作出决策，作为一种尝试，我编写了一份涵盖 2008-2009 两年期头一年的临时方案执行情况

⁴ 秘书长和监督机构以前的一些报告描述了其中一些缺陷，这些报告包括：秘书长关于问责制框架、企业风险管理和内部控制框架以及成果管理框架的报告（A/62/701）；内部监督事务厅关于其对联合国成果管理制的审查的报告（A/63/268），其中得出结论说：“联合国成果管理制已成为对问责制和决策基本无益的行政杂务”；联合检查组关于对维和行动采用成果预算制进行评估的报告（JIU/REP/2006/1，见 A/60/709）；联合检查组关于联合国系统内部注重成果的管理的系列报告（JIU/REP/2004/5、JIU/REP/2004/6、JIU/REP/2004/7、JIU/REP/2004/8、JIU/REP/2006/6，见 A/59/617、A/59/607、A/59/631、A/59/632 和 A/61/805）。

报告。我建议以一份临时报告作为综合性两年期方案执行情况报告的补充，说明秘书处于每个两年期头一年结束时在达到预期成果方面取得的进展。

23. 然而，应当指出，要使这项建议的执行产生最大效力，就必须首先解决在方案执行情况报告所依据的逻辑框架方面存在的根本问题，以使通过此报告提供的情况能帮助会员国确定本组织是否会达到其目标。

建议：

我请会员国继续支持实施“团结”（企业资源规划）项目。该项目除其他外纳入了对可互操作信息管理工具的开发，这些工具为有效支持成果预算编制并最终有效支持成果管理制所必需。

C. 执行监督机构的各项建议

24. 监督机构在促进履约和诚信文化以及在防止管理不善方面可以发挥重要作用。它们通过对内部系统和控制措施的适当性和有效性进行独立评估，为管理人员提供重要支持。我坚信，本组织管理人员的一项重要职责是执行所有已被接受的监督机构建议。管理委员会负有监督这方面遵守情况的责任。⁵

25. 管理事务部负责监测各部门执行监督建议的情况，并且每季度向管理委员会报告执行情况。各监督机构的报告也提供给方案和协调委员会、行政和预算问题咨询委员会及大会。此外，各预算分册都列有反映各部门就监督建议所采取行动的一节。这使会员国能够就本组织的绩效及其遵守规则、政策和程序的程度作出知情的决定。

26. 本组织充分致力于执行监督机构的建议。我要高兴地报告，就这类建议的执行率而言，我们正开始看到积极的趋势。应当指出，管理部门有一个接受或不接受建议的正式程序。如果不接受，有关管理人员必须为不接受提出一个令人信服的解释。监督机构也可坚持要求必须执行这些建议。如果管理部门与相关监督机构继续存在分歧，那么此案将提交管理委员会裁决。为使管理委员会作出明智的决定并确定可能的行动方案，我打算要求对不接受建议的潜在影响进行强制性风险评估。如本报告丁节所述，这种评估将在拟议企业风险管理框架内进行。我要强调的是，不执行建议的风险责任在于管理部门。

27. 我和会员国都高度重视监督建议的及时执行，为改善本组织在这一关键领域的管理，管理委员会于 2009 年启动了与所有监督机构的更直接接触和强化对话。2009 年与审计委员会、内部监督事务厅和独立审计咨询委员会举行了“对话会议”。2010 年初，委员会将同联合检查组举行会议。

⁵ 为确保及时落实监督机构的建议，秘书处在管理委员会核心职能中增添了一项职责，即“确保联合国审计委员会、联合检查组和内部监督事务厅的调查结果和建议被有效引入行政管理流程，而且已被接受的建议得到贯彻落实和及时执行”（ST/SGB/2006/14）。

28. 这些会议是高层管理人员首次在此种协作环境中直接同监督机构就共同关心的监督问题进行讨论和交流看法。讨论的问题包括管理部门对建议数量之多和各监督机构所提建议彼此重复的关切, 以及监督机构在工作中遇到的系统性风险和缺陷。

29. 各监督机构对这种对话给予了好评, 认为就它们与高层管理人员的关系和向大会提交报告的责任而言, 这是一项“重大进展”。第一轮系列对话会议的预期成果包括对本组织所面临系统性风险和缺陷的确定和评估以及管理部门相应的解决计划。

30. 为支持这一对话, 管理事务部打算对已查明的系统性风险进行审查, 并确定哪些风险可以用系统性方法加以解决。随后的系统性分析将为采取更全面办法解决全秘书处问题和薄弱环节提供依据, 而且将会扩大目前有些零散的监测范围, 因为它来自于每一个部厅级单位搜集到的数据。

31. 为进一步加强监督制度, 大会在其第 60/248 号决议中设立了独立审计咨询委员会, 作为大会一个附属机构发挥咨询作用并协助大会履行监督职责。大会在其第 61/275 号决议中核准了该委员会的职权范围, 包括要求该委员会就确保管理层遵循审计建议和其他监督建议的措施, 向大会提供咨询。

32. 2008 年 6 月, 管理委员会主席致函独立审计咨询委员会主席表示, 管理委员会是我领导下的高级别机制, 负责把各监督机构的调查结果和建议有效引入行政管理流程。管理委员会主席还承诺, 在审计咨询委员会为大会发挥重要咨询作用的过程中, 管理委员会将提供支持与合作, 协助审计咨询委员会开展工作。在 2010 年, 管理委员会打算向咨询委员会主席发送季度信函, 通报执行监督建议方面的进展情况。

建议

我鼓励会员国继续支持联合国各监督机构的工作, 因为它们在促进联合国内部履约和诚信文化以及遏制管理不善方面发挥着重要作用。

我还鼓励会员国继续支持管理委员会开展工作, 把监督机构的调查结果和建议引入行政管理流程, 确保及时贯彻和执行这些建议, 并加强 2009 年启动的与监督机构的对话。

D. 个人问责和机构问责

33. 机构问责与个人问责之间的重要关联是经由高级主管年度业绩契约和助理秘书长职等以下各级工作人员考绩制度⁶中载述的工作计划而建立的。这样, 取

⁶ 考绩机制的改革在本报告 F 节中另有论述。

得与本组织各种核定目标相符的成果的责任将通过这些工作计划，由管理人员到工作人员自上而下逐级传递。

34. 工作人员和管理人员之间这些相互关联和逐级订立的协议，构成了要求工作人员为取得具体成果担负责任的根本关键要素。问责制的一个基本原则是，每名管理人员或工作人员都必须有他或她可以支配的相关资源，而且必须对利用这些资源取得规定的成果拥有充分的权力和控制。正如此前一份关于问责制的报告所述，“责任同指定的职责或获授权力成正比例”（A/C.5/49/1）。

35. 会员国不妨回顾，近几年来，我加强了高级主管契约制度。2008年，我把这些契约的使用范围扩大到了助理秘书长一级。其后，我在秘书处内联网上公布了个人业绩评估结果以供查阅，从而把透明度提高到一个我认为在国际组织中前所未有的水平。从2010年开始，根据内部监督事务厅的一项建议，我将与我的特别代表们以及维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部领导下的外地行动特派团的团长们签订契约。这种契约将成为衡量他们业绩和确保清晰隶属关系和问责的一种机制。

36. 我认为，必须改进高级主管契约内各项目标与本组织总体目标的结合情况。鉴于部门业绩应当反映高级主管的业绩，我打算实行一套机制，由管理业绩委员会同时审查方案执行情况报告和高级主管契约。为此，我已修订了该委员会的职权范围，把审查方案执行情况报告也列为其职能之一，以便在高级主管个人业绩与其各自部厅的业绩之间建立一种关联。

37. 此外，我已指示管理事务部探讨各种途径和手段，以便把新的内部司法系统的调查结果和裁决与各级管理人员和工作人员的业绩评估相联系。我还希望利用这种信息来查明和解决影响本组织整体业绩的系统性管理问题。这一程序将作为监测各级工作人员使用决策权情况的一种机制，并酌情将之反映在他们的考绩和人力资源行动计划中。例如，如果发现某位管理人员一再重复作出错误或不当的决定，我就会采取适当行动，确保追究相关工作人员的责任。

38. 此外，在大会拟于2010年早些时候审议的全球外勤支助战略（见A/64/633）范畴内，将考虑采取措施发展一种扩大赋权的文化，同时也面向负有管理和行政责任的外勤工作人员实行一个更强有力的问责框架。

39. 关于考绩制度的行政指示及其所附的这一制度使用准则详细说明了个人评估的程序以及在业绩欠佳时应采取的行动。这些行动包括制订一项业绩改进计划和因服务不合格而解雇，等等。

40. 目前，被评为业绩合格的工作人员个人均获得职等内加薪。但是，很少有什么机制可以表彰或奖励业绩突出的个人。经过今年早些时候的全面审查和全秘书处广泛协商，我已授权21世纪联合国奖重新调整方向，对个人或团队的主动创新加以表彰。修订后的方案将采用一种两级办法，其中包括一个集中、精简的21

世纪联合国奖方案以及一个分散的、可由各部厅主管在其职责范围内实行的表彰方案。2010年21世纪联合国奖的提名将分三类提交：(a) 气候变化/绿化联合国；(b) 客户服务的改进；(c) 部门间主动创新。能推进联合国宗旨，显现重大影响和创新以及成为本组织良好做法的那些贡献将受到特别注重。

41. 机构业绩接受监测并经由方案执行情况报告(见B节)报告给会员国。关于成果管理制的H节中探讨了其他相关问题，例如有关战略框架以及业绩与资源分配之间联系等问题。

E. 高级管理人员的甄选和任命

42. 根据大会第51/226号决议，会员国赋予我任命副秘书长和助理秘书长职等工作人员以及各级特使的酌处权。我非常谨慎地自愿行使了这项权力，以确保这一程序保持透明度和维护体制保障，同时也保护申请人的隐私。

43. 甄选和任命程序的主要步骤如下：

(a) 持续审查即将出现的空缺，以便及时启动必要的甄选程序；

(b) 订立以及在面试小组职权范围中反映在审查候选人过程中采用的预设标准，并在征求提名时传达到会员国；

(c) 为确保这些职位的合格候选人来源多元化，有关通知经由普通照会方式送发会员国并视需要在适当的平面媒体和联合国网站上刊登广告，以补充我的搜寻努力；

(d) 我希望建立的是一个严格的甄选程序，因此在考虑候选人的时候均设立一个小组参与审查并提出意见，此一小组由来自联合国秘书处和(或)基金和方案机构具有相关知识和经验的联合国高级官员组成，必要时也包含外部专家；

(e) 在这一过程结束时，最合适最终人选将呈报给我，由我作最后决定，最终人选中至少有一名为妇女；

(f) 我在作出决定之前，会酌情面试最终人选；

(g) 某些职位需要与政府间机构协商，因而将进行相应协商。

44. 这种明晰的做法增强了客观性，因为向我推荐的是一份由本组织内外资深人士经认真研究后列出的具有包容性的短名单。这种做法也会及时提请会员国注意即将出现的空缺，从而增强了透明度。此外，它还有一个目的，那就是使我能够在适当考虑本组织地域分配和性别比例的情况下挑选出最称职的候选人。

F. 考绩制度的改革

45. 考绩制度的目的是把大会授权的各项方案与部(厅)、司、处直至个人的工作计划挂钩，从而在本组织内部形成一个基本的问责机制。这个制度确定了每一个

人应当为实现商定成果作出的贡献和承担的责任。它有助于在工作计划周期开始之时明确个人目标、通过持续对话保持正常业绩以及在周期结束时对业绩作出评价。

46. 本组织目前使用的考绩制度存在一些有碍其发挥效力的弱点，包括：

- (a) 评级表的解释或适用存在不一致现象；
- (b) 与学习、职业发展和继任规划挂钩不够；
- (c) 工作人员和管理人员之间对业绩管理制度的了解存在差距；
- (d) 工作人员和管理人员对考绩制度的遵守情况参差不齐；
- (e) 远程使用电子考绩工具存在技术困难。

47. 在全面修订业绩管理制度之前，管理事务部正在采取一系列加强考绩机制的短期措施。人力资源管理厅正在领头开发一种新的电子业绩管理工具，作为人才管理系统的一部分，计划于 2010 年 4 月 1 日启用。

48. 业绩管理问题也牵涉到本组织的文化，超越了单纯用于评估工作人员业绩的系统和工具。我打算在本组织内推动一种文化变革，使工作人员明白他们将对本职工作的质量和及时交付承担着责任，同时也使主管人员明白他们将为对此担负有效管理其工作人员的责任。培训对于实现这种文化变革至关重要。

49. 所有工作人员和管理人员、特别是那些监督他人工作的人员都将接受业绩管理方面的强制性培训。提供反馈、订立各种目标和纠正业绩欠佳问题等具体业绩管理要件正通过增办学习班予以加强。我相信，这些措施将使工作人员和管理人员能够掌握更有效管理业绩所需的技能。

50. 根据大会第 63/250 号决议的要求，我将另行向大会第六十五届会议提交一份关于考绩制度改革的报告。借助目前仍在进行的所有利益攸关方之间广泛协商，提案中将探讨各种问题，例如可能的 180/360 度反馈机制、管理人员和监督人员强制性业绩管理培训战略、管理审查委员会和联合监察委员会作用的加强（见 ST/AI/2002/3）以及奖励、表彰和激励员工并加强补救措施以纠正业绩欠佳问题的创新方法。

G. 权力下放

51. 数年来，我在加强问责制方面所作的努力一直基于这样一个前提，即：在决策方面给予管理人员更大的权力和责任，对于改进人力和财政资源的管理至关重要。作为秘书长，我已请常务副秘书长监督本组织行政工作的方方面面，并就此代表我行事。我还通过负责管理事务副秘书长向各部、厅、特派团和法庭负责人下放了财务、人力资源管理和采购权（见 ST/AI/2004/1 和 ST/SGB/151）。后一种

权力的下放是通过一份明确界定其范围、其预期行使效果以及其监督方式的公函加以传达。管理事务部负责监督这些方面权力行使的情况并协助工作人员正确履行职责。如果认为有必要，可以降低授权或撤销授权。正如 ST/AI/2004/1 号行政指示中规定的那样，权力下放意味着要行使职责，以确保联合国相关条例和细则以及有关行政指示得到充分执行，下放财务授权即属一例。授权的对象是个人，获得授权的个人要直接对分管每一职能领域的助理秘书长、对主管管理事务副秘书长、并最终对我负责。

52. 若干年来，随着秘书处业务和外地特派团的增多，对各方面权力下放的监督也越来越具有挑战性。困难源于管理信息系统不能满足要求，无法以方便用户和高效率的方式支持放权过程。这给权力下放制度添加了繁琐的程序，有关部门目前正在为精简现行安排和加强问责制作认真的努力。我打算参考监督机构的这方面建议，⁷ 为切实有效地下放权力厘清所涉各方的责任并精简机制。这些建议包括：明确的纵向指挥链、指导权力下放的有效政策、高效率支持系统的提供、记录所有授权的一个中央资料库以及持续的绩效评估。

53. 此外，我已指示管理事务部领导一项跨部门努力，审查和更新秘书处现有的其他类型权力下放(实质性、机构性和指定式)，以具体明确这些方面的责任，并在落实这些权力下放的过程中达到更高效力。

H. 执行成果管理制框架

54. 成果管理制概念最初是由联合检查组引入秘书处的。联合检查组在其关于成果管理制的定义不仅包含规划、方案拟订、预算编制和评价过程，而且还触及权力下放、问责、工作人员业绩管理及合同等问题。联合检查组编写了提交方案和协调委员会第四十五届会议的一系列成果管理制问题报告。⁸ 该委员会这届会议的结论和建议得到了大会第 60/257 号决议的认可。还应回顾，大会在其第 63/276 号决议第 3 段中认可了行政和预算问题咨询委员会的结论和建议，而咨询委员会则在其报告(A/63/457)第 38 段中建议大会核可我关于成果管理制框架的提议(见 A/62/701 和 Corr. 1, 第 104(b)段)，包括其五项原则，以通过整合和加强战略规划、预算编制、监督和评价周期，塑造一个更注重成果的秘书处。

55. 联合检查组把成果管理制定义为“一项侧重于取得成果的管理方法；一项旨在改变机构运作方式的广泛的管理战略，并以改进业绩(取得成果)作为中心方向”。⁹ 按照内部监督事务厅的定义(A/63/268, 第 1 段)，成果管理制是“一项

⁷ 内部监督事务厅关于权力下放的管理的审计报告(AH2007/510/1)和联合检查组的报告(JIU/REP/2004/7, 见 A/59/631)。

⁸ JIU/REP/2004/5、JIU/REP/2004/6、JIU/REP/2004/7 和 JIU/REP/2004/8, 见 A/59/617、A/59/607、A/59/631 和 A/59/632。

⁹ JIU/REP/2004/6, 方框 1; 见 A/59/607。

管理战略，秘书处通过这一战略确保其程序、产出和服务能够推动实现经明确表述的预期成绩和目标。其重点是取得成果和提高绩效，将所取得的经验教训纳入管理决策和业绩监测与汇报”。从这两个定义中反映出的执行成果管理制的关键概念是：制订目标并选定衡量在实现这些目标方面所取得进展的指标；收集和分析成果数据以监测业绩；结合评价结果和经验教训以便管理层作出决策。大会认可了我为确立秘书处内部成果管理制做法而提出的成果管理制框架原则。这一框架所依据的理解是，成果管理制是一种广泛的管理做法，它利用成果信息，进行战略规划、人力资源和预算决策、业绩衡量和学习(A/62/701 和 Corr. 1, 第 65 段)。

56. 成果管理制的基础是一个自上而下逐级落实各要素的系统，其基本“假设条件是从投入到产出再到结果的逻辑层次或因果关系链条”(A/63/268, 第 3 段)。简言之，在秘书处，这个链条有若干处断点，这一事实导致不可能以一致而整体的方式推行成果管理制框架，同时也对秘书处的问责制框架产生不利影响。

57. 为在秘书处推动实行成果管理制，必须克服成果管理制框架中存在的四个薄弱环节。

58. 第一个重要环节载于战略框架文件的第一部分，其中界定了本组织的各项目标。在 2006–2007 两年期，会员国决定不就这一部分作出决定，并请我编拟和提出一份计划大纲，反映本组织根据会员国确定的一系列优先重点所规划的较长期目标，同时考虑到历次政府间会议和首脑会议的成果、相关方案管理人员提出的意见以及政府间商定用词和用语的采用。它们仅核可战略框架文件的第二部分，即两年期方案计划。2008–2009 两年期的情况也很类似。于是，方案预算只得在缺乏明确法定目标的情形下加以制订，而根据会员国与秘书处之间的定约，秘书处当时本应已经获知法定目标。就 2010–2011 两年期而言，方案和协调委员会第四十八届会议建议大会进一步审查 2010–2011 年期间拟议框架的计划大纲(第一部分)，使之更准确地反映本组织以会员国所核准全部任务授权为依据订立的较长期目标。该委员会还要求我在充分考虑到大会第 59/275 号、第 61/235 号和第 62/224 号决议以及其后相关决议中确立的指导方针的情况下，提出拟议战略框架的未来计划大纲(第一部分)，以确保大纲更准确地把握本组织以会员国所核准全部任务授权为依据订立的较长期目标。大会在第 63/247 号决议中认可了方案和协调委员会关于 2010–2011 年期间拟议两年期方案计划的结论和建议，并核准了计划大纲中载列的 2010–2011 年期间优先重点。我请会员国继续保持建立共识的势头，以便为今后的预算周期议定完整的战略框架文件。

59. 第二个关键环节涉及每一个次级方案的逻辑框架。这些框架载于战略框架文件第二部分(两年期方案计划)，而且也反映在方案预算中。成果预算编制逻辑框架中的缺陷包括如下：

(a) 本组织在最高层次订立的广泛目标和优先重点并不总是与下属各级的目标和优先重点挂钩，而且有时候订立得不明确或无法达到；

(b) 一些预期成果和相关绩效指标是在活动和产出层次上订立的，不一定有助于既定目标的实现；

(c) 一些业绩措施没有与其相应的绩效指标适当联系起来；

(d) 外部因素并非以适当的风险评估为依据。¹⁰

60. 目前的逻辑框架形式在几个方面限制了秘书处内部有效问责制度的实施：

(a) 秘书处的工作性质导致多个行为体和外部因素严重影响许多成果和结果的实现。应做出更大努力，以准确捕捉并反映秘书处对实现成果的独特具体贡献。虽然这个问题是任何成果管理制方法都必然会遇到的，但这种限制可以借助经过妥善制定的逻辑框架来减轻。

(b) 结果和成果与执行情况报告中的活动和产出没有逻辑联系。这限制了在目标和预期成绩层次上预见活动和产出预期效果以及有意义地报告其实际落实情况的可能性。

(c) 有时绩效指标不能很好地反映有关目标是否或在多大程度上已经实现。

61. 本报告其他地方提到的一些报告所述监督机构提出的有效成果管理制框架和问责制的第三个关键环节，是成果与资源分配之间的关联。由于资源在次级方案一级分配，因而将在实施“团结”项目的范围内做出努力，以改善方案和次级方案的方案与财务方面相互关系，并且把资源进一步细分到预期成果一级(另见下文第 69 段)。

62. 第四个关键环节是秘书处实行自我评价以及积极地把经验教训纳入本组织方案和规划过程的能力。随着秘书处引入成果预算制，自我评价工具预计将成为一个强有力的手段，可用于确定方案交付的实用性、效率、效益和影响。¹¹除了内部监督事务厅和联合检查组进行的独立评价外，会员国在大会第 63/247 号决议中呼吁各方案主管履行自我评价方面的责任，并寻求关于部门和行政各级监督和评价结果的更详细资料，同时特别考虑到在规划活动中是如何分享和运用经验教训的。迄今，专门用于从事这项重要任务的能力仍然十分有限，目前也未获得额外资源。内部监督事务厅就汲取经验教训所作的一项评价发现，秘书处在这方

¹⁰ 监督机构以往的报告描述了这方面的一些弱点，例如：内部监督事务厅对联合国成果管理制的审查，其结论是：“联合国成果管理制已经成为对问责制和决策基本无益的行政杂务”(A/63/268)；联合检查组对于维持和平行动成果预算制的评价(JIU/REP/2006/1, 见 A/60/709)；上文脚注 4 提到的联合检查组系列报告。

¹¹ 联合检查组指出，“自我评价应当成为任何有效评价系统的支柱，以便及时提供项目和方案执行情况的分析。”(JIU/REP/2004/6, 第 68 段；见 A/59/607)。

面总体上是薄弱的，并评价结果确定了有效汲取经验教训的一些障碍。不过，令我鼓舞的是，大会重申了在联合国系统内加强评价的重要性(见第 63/311 号决议)，并且要求我向第六十四届会议提议如何建立一个独立、全系统的评价机制，以评估全系统的效率、效益和业绩，同时铭记联合国各组织、联合检查组和联合国评价小组发挥的评价职能。我打算利用本报告所引起的内部讨论来处理自我评价问题，并提出全面措施，以克服秘书处一些领域自我评价系统的弱点，除其他外，借鉴维持和平行动部在这方面已取得的重大进展。¹²

63. 我坚信，秘书处在实施成果管理制方面能否取得重大进展，将在很大程度上取决于我在上文所述成果管理制因果关系链中四个关键环节的力量。我敦促会员国探讨以全面方式处理这些问题的各种途径。

64. 在管理部的实质性支助和指导下，整个秘书处各部厅都在作出一致努力，提高各自成果管理制文件的质量。为了进一步推动这一进程，需要有一个专门能力，以促成对成果管理制原则的一种共识并促进成果文化。大会在其第 64/243 号决议中强调“改进成果预算制的实施情况将加强秘书处内的管理和问责制”，鼓励我在这方面继续作出努力，并进一步改进成果预算制框架。此外，大会强调“必须进行足够的培训，以确保全面落实成果预算制”。鉴于会员国和相关监督机构对仍然缺乏完全成熟的成果管理制文化所发表的意见，我认为，我们要想成为一个充分注重成果的组织，就不能继续维持针对本组织成果管理制及其各种活动采用的临时、不协调和不一致的做法。这些年来一直没有一个专门的能力，导致放慢了改变管理文化的进程。因此，我建议在管理事务部设立一个成果管理股，以便为整个秘书处的管理人员提供协助和支持。该股将负责：

(a) 管理、监督并支持在联合国，包括在维持和平行动和特别政治任务中实施成果管理制；

(b) 支持在秘书处各方案中，包括在维持和平行动和特别政治任务中拟订逻辑框架，以确保充分注重预期成果以及目标、预期成绩和指标之间的有效挂钩；

(c) 审查规划周期的监测组成部分，包括方案执行情况报告的格式和内容；

(d) 协调并报告不断进行的内部方案执行情况监测；

(e) 支持并指导秘书处各方案实施自我评价以及运用经验教训；

(f) 更新并加强成果管理制的各项程序和准则(标准和方法)；

¹² 维持和平行动部成立了一个评价股，设在其政策、评价和培训司内。该股为维持和平行动部，外勤支助部和外地特派团提供服务。该股负责对各特派团实施方案评价、对各特派团的选定构成部分实施交叉评价以及进行临时评价。这些评价的主要结论均被纳入政策制定、最佳做法和培训活动，以促进维持和平行动部和外勤支助部的体制加强。

- (g) 开发并维护一个指标库；
- (h) 审查并修改产出的制订和标准化；
- (i) 为全秘书处的一个成果管理制/成果预算制操作人员网络提供支持，并建立定期和持续的信息材料交流；
- (j) 提供关于成果管理制概念、战略框架和预算逻辑框架编制、方案执行情况监测、自我评价和汲取经验教训方面的培训与指导；
- (k) 酌情审查、更新并修改《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》(ST/SGB/2000/8)；
- (l) 确保秘书处包括维持和平行动和特别政治任务的方案规划、预算编制、监测及评价机制和文书之间建立联系，以便在本组织内有效执行成果管理制；
- (m) 维持并更新综合监测和文件信息系统(监文信息系统)。

65. 我还将确保被列为成果管理股职责之一的《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》审查工作全面展开，并以有助于充分实行成果管理制的方式进行，目的是加强秘书处的管理和问责制。

建议

我提议如上文第 64 和 65 段详述的那样，在管理事务部方案规划、预算和账务厅设立一个成果管理股，以便为在整个秘书处有效实施成果管理制提供支持。成果管理股所需相关资源将酌情在适当时提出。

I. 成果管理信息系统

66. 一套有效的成果预算制的一个重要特点是，它有能力在各种目标、成果和资源之间建立联系。我很遗憾地注意到，本组织规划、方案编制、监测和评价周期目前所采用的主要信息系统(监文信息系统和综合管理信息系统(综管系统))——并没有这种联系。

67. 监文信息系统是一个以因特网为基础的系统，用于编制战略框架和方案预算，内载方案内容信息。它也用于监测工作方案执行情况，组织和存储业绩数据，并用于编制方案执行情况报告。监文信息系统最初不是为了这个目的。它是经济和社会事务部(经社部)开发的，应用范围要有限得多，也就是为了协助高级管理人员追踪方案产出落实情况并达到大会订立的执行情况报告要求。

68. 综管系统是用于管理联合国秘书处人力和财政资源的主要电子系统。它支持人事、财务、薪金、采购、差旅和相关行政职能，并构成许多行政工作流程的核心。综管系统不包含各方案的信息，也与监文信息系统没有联系。本组织信息管

理系统的这一根本性缺陷恰恰说明秘书处为何在会员国询问实现某项方案目标所需费用时很难作出回答。

69. 我们有必要纠正这种状况，办法是引入一个可靠的信息管理系统来支持成果预算编制，并最终支持进行成果管理。此一系统必须使资源与目标和成果保持一致。一个有效的、资源与目标相互挂钩的管理系统也使得可以评估一个方案相对于所获资源的绩效水平。这将便利衡量资源分配上的变化会对方案绩效产生何种效应。

70. 在“团结”项目范畴内，我已提议建立一个综合管理系统，以便为在本组织众多不同职能之间交流和共享信息提供一个有效的手段。我在提出“团结”项目企划案时曾说过(见 A/64/380)，我预期，采用这样一个单一信息资料总库的重大实质好处包括：这会提高透明度，并会及时向会员国和高层管理人员报告有关支出、承付款和成果。

建议：

我请会员国继续支持 实施“团结”项目，以便将资源与目标联系起来，并且便于评估一个方案相对于所获资源的绩效水平。

J. 企业风险管理和内部控制框架

71. 由于业务复杂而且任务范围扩大，联合国面临越来越大的风险。风险管理已在联合国各级受到考虑，并已纳入不同的程序和业务。不过，各部门和方案已通过采用现有的若干不同风险管理标准之一，订立了自己的方法。其结果是，现行各种程序没有共同采用一个一致的方法来识别、评价、报告和应对风险。

72. 推动对管理决策和风险缓解采取一种有系统的风险办法，现在比以往任何时候都更加重要。我认为时机已到，应当通过实行综合性的企业风险管理和控制框架，加强本组织的现行办法。这个框架将为整个秘书处提供一种协调一致和全面的风险管理方法。依照大会第 63/276 号决议，本报告附件二中概述了建立此一框架的路线图和执行计划。预计这项执行计划将在大约两年内完成。

73. 我预见，这一框架将为本组织提供一个更有效的手段，既可应对与执行《联合国宪章》所规定任务有关的战略风险，也可应对支持完成这些任务的业务风险。一旦得到实施，该框架将大大加强秘书处的治理和管理做法。这将强化对各项目标的重视，并且将提高我们实现会员国明确赋予的目标和任务的效力。

74. 企业风险管理是管理工作的内在核心责任。根据拟议框架，嵌入的风险管理和内部控制管理活动将成为全组织各种进程和行动的一个固有组成部分。问责制和绩效管理将通过界定明确的风险管理作用与责任得到改善。对风险意识文化的提倡将通过一个更知情的风险决策能力得到加强。本组织内部以及对会员国的透

明度将会提高，因为各种风险均可通过管理层向各利益攸关方提交的正式报告，清楚地对内和对外说明。

75. 确认管理层对内部控制的责任以及实行适当的风险管理，将会提高控制效力。此外，治理和监督职能也将得到加强，因为高级管理人员和理事机构将有更强的能力，可在现有方案和新方案所牵涉的风险与回报之间进行权衡，作出知情的决定。

76. 按照已采用全企业风险管理框架的私营和公共部门全球性组织的最佳做法，应当设立一个独立的企业风险管理职能，由一名首席风险官领导，他直接对本组织首长负责。本着这一设想，应当设立一个新的独立和客观的全组织小组来促进有效的风险管理做法。我鼓励会员国在中期不断就这一结构进行审议。

77. 短期而言，在整个联合国秘书处全面实施一个有效企业风险管理和内部控制框架的工作，将由一个专门的企业风险管理和控制单位——企业风险管理和控制科负责领导。我建议把该科设在主管管理事务副秘书长办公室。我想强调的是，管理层将是秘书处风险管理和控制活动的主导者。为支持管理层，该科将：

(a) 为秘书处各实体实施风险管理和控制程序提供援助；

(b) 综合来自不同单位地点的风险数据；

(c) 对联合国全秘书处的风险进行定期监测；

(d) 推动采用一致的风险评估方法；

(e) 便利与当地专职风险控制协调中心合作，在部厅、办事处、委员会、特派团和法庭一级实施经强化的控制和风险缓解措施。

78. 我深信，本组织的风险状况以及所订立控制措施的效力，应可为战略规划和管理决策提供参考信息。有效的企业风险管理和控制程序一旦在秘书处建立并牢固扎根，就会有助于促进风险认识文化。我由衷希望会员国会在战略规划和资源分配决策过程中利用将在拟议框架下提供的风险管理信息。

建议

我建议按照拟议路线图，在联合国秘书处建立一个企业风险管理和内部控制框架，以便将该框架充分纳入主要的管理程序，如战略和业务规划、业务和财务管理以及绩效评估和管理。

为此，我还建议在主管管理事务副秘书长办公室设立一个专门的企业风险管理和控制单位——企业风险管理和控制科。该科所需要的相关资源将酌情在适当时候提出。

K. 秘书处目前和拟议的问责机制将如何克服联合国石油换粮食方案的管理缺陷¹³

79. 虽然石油换粮食方案的一些缺陷不属于联合国秘书处的控制范围，但独立调查委员会¹⁴ 查明了方案行政管理中的若干弱点，如果加以克服，即可以改进本组织开展业务的方式。本报告论述了独立调查委员会指明的属于秘书处职权范围内的弱点，其中包括内部审计覆盖不够，审计建议执行不力，未设独立审计委员会，存在利益冲突，内部控制薄弱，对各机构方案执行工作监管不力，不遵守采购规则以及狭义界定外部审计范围。

80. 我很高兴地报告，近年来，自独立调查委员会的报告印发以来，对联合国秘书处的问责制度作了许多改动，大大加强本组织的问责制，并且有可能处理甚至防止在石油换粮食方案中发现的那种缺陷。这些改动包括：

(a) **监督。**管理委员会已经成立。在常务副秘书长的主持下，管理委员会的主要职能包括(一) 对监督机构各项已获接受的建议的执行情况进行季度审查；(二) 有责任确保监督机构的建议被有效纳入行政管理程序；

(b) **内部/外部审计。**独立审计咨询委员会已经成立，它有着明确的报告义务(大会第 60/248 号决议)和职权范围(大会第 61/275 号决议)，其中除其他外包括对监督职能管理采取基于风险的办法，据以审查内部监督事务厅的预算，并就风险管理程序和联合国内部控制框架的可能缺陷，向大会提供咨询意见。在确认迫切需要大力加强监督和管理过程的同时，大会在其第 60/1 号决议中决定，内部监督事务厅的审计和调查方面专长、能力和资源将大大加强。这个问题现已得到解决；

(c) **方案行政管理。**道德操守办公室已经成立，并已制定与潜在利益冲突、财务披露和举报人保护有关的政策(见 ST/SGB/2006 和 ST/SGB/2005/21)；

(d) **监测方案执行情况。**这一弱点可由诸如我在上文 H 节所述一个强大的成果管理制框架加以克服；

(e) **采购过程。**在秘书处的采购改革工作范围内，我推出了一些措施，目的是加强内部控制以及在采购过程中促进道德标准、诚信、公正和透明度，包括建立一个独立的机制，以审查在授予采购合同方面遇到的挑战。

81. 此外，本报告中提议的企业风险管理框架将有助于确定高风险领域，并制定必要的缓解策略。

¹³ 根据大会第 63/276 号决议第 9 段(k)编制的一份更详细评估载于附件二。

¹⁴ 见独立调查委员会 2005 年 2 月 3 日临时报告、2005 年 3 月 29 日第二次临时报告、2005 年 8 月 8 日第三次临时报告以及 2005 年 9 月 7 日关于石油换粮食方案的管理的报告(第二、第三和第四卷)。

三. 结论

82. 我在本报告前面曾说过，联合国的问责制来源于《战略框架》中所述的会员国与秘书处之间定约、方案预算和维持和平预算。会员国为联合国必须在某个周期内借助所划拨资源达到的既定目标订立任务授权。秘书处有义务交付由此设定的预期成果，但以可用资源及其无法控制的外部制约因素为条件。

83. 为了使这个定约具备生命力，所有利益攸关方都必须发挥自身作用。会员国必须提供清晰、简明的任务授权和相关资源，并确认秘书处享有协助执行任务的授权。反过来，我作为本组织行政首长，有责任回应会员国发出的指示，并领导秘书处执行交给我们的任务。确保本组织以负责任方式运作的文书必须继续完善和发展。

84. 《联合国宪章》为本组织制定了崇高目标。在我们对这些目标承担责任并努力落实这些目标的时候，我们必须精益求精，并对我们的行动完全负责。为了联合国人民的利益，我们绝对必须这样做。

四. 建议

85. 为了使会员国能够在更了解业绩的情况下对方案计划和预算作出决策，作为一种尝试，我编写了一份涵盖 2008-2009 两年期头一年的临时方案执行情况报告。我建议以一份临时报告作为综合性两年期方案执行情况报告的补充，说明秘书处处于每个两年期头一年结束时在达到预期成果方面取得的进展。

86. 我请会员国继续支持实施“团结”（企业资源规划）项目。该项目除其他外纳入了对可互操作信息管理工具的开发，这些工具为有效支持成果预算编制并最终有效支持成果管理制所必需。

87. 我鼓励会员国继续支持联合国各监督机构的工作，因为它们对促进联合国内部履约和诚信文化以及遏制管理不善方面发挥着重要作用。

88. 我鼓励会员国继续支持管理委员会开展工作，把监督机构的调查结果和建议引入行政管理流程，确保及时贯彻和执行这些建议，并加强 2009 年启动的与监督机构的对话。

89. 我提议按照上文第 64 和 65 段详述的那样，在管理事务部方案规划、预算和账务厅设立一个成果管理股，以便为在整个秘书处有效实施成果管理制提供支持。成果管理股所需相关资源将酌情在适当时提出。

90. 我建议按照拟议路线图，在联合国秘书处建立一个企业风险管理和内部控制框架，以便将该框架充分纳入主要的管理程序，如战略和业务规划、业务和财务管理以及绩效评估和管理。

91. 为此，我还建议在主管管理事务副秘书长办公室设立一个专门的企业风险管理和控制单位——企业风险管理和控制科。该科所需要的相关资源将酌情在适当时候提出。

92. 我建议会员国核可本报告所述的秘书处问责制度各组成部分以及其中所述为加强问责而订立的措施。

附件一

联合国秘书处问责制度的构成部分

一. 引言

1. 本附件说明联合国问责制度的基本要素。这个制度由六个相互关联的部分构成：

- (a) 源自《联合国宪章》的问责；
- (b) 与会员国的定约：战略框架、方案预算及维和预算；
- (c) 交付成果和业绩(包括奖惩制度)；
- (d) 内部制度和控制；
- (e) 道德标准和诚信；
- (f) 监督作用和职能。

2. 对于这六个构成部分，本附件均根据实际情况，分别概述了为确保本组织正常运作而实行的条例、制度和结构。其目的是为会员国提供工具，使其可以有效监督本组织，使本组织为实现既定目标和成果负责，并作为各级管理人员和工作人员的指南，使其能够清楚了解秘书处问责制当前的各项要素。

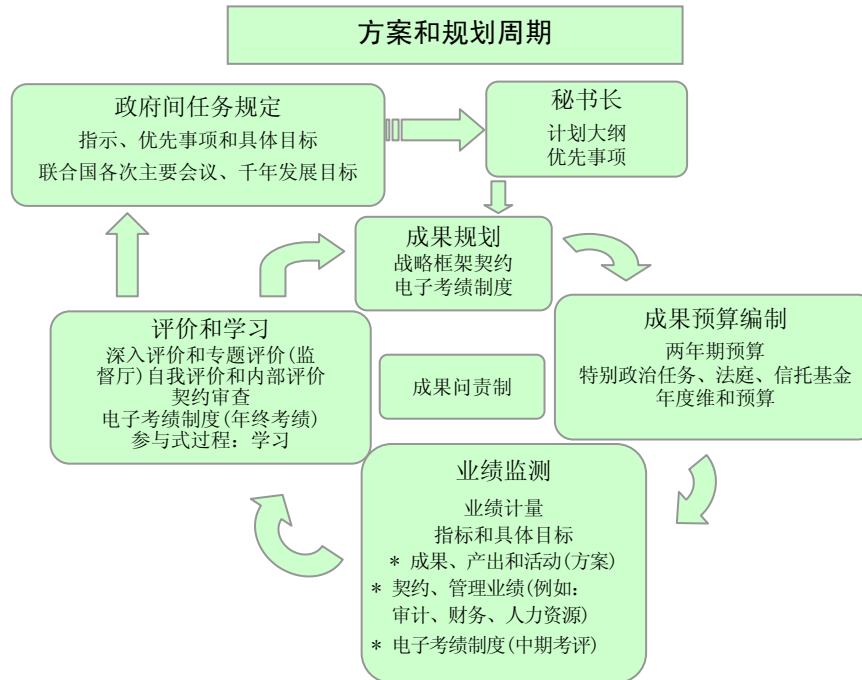
二. 源自《联合国宪章》的问责

3. 《联合国宪章》构成了本组织问责制度的基础。它把会员国置于本组织的核心，使会员国通过其各自代表机构产生的决议和决定，为秘书处规定任务授权。《宪章》规定秘书长为联合国的行政首长(第九十七条)。联合国各主要机关颁布的任务授权均托付秘书长执行(第九十八条)。

4. 根据这项安排产生了一种组织结构，其作用和职责分配如下：会员国负责做出任务规定，以各种指示、优先事项和具体目标作为其表述方式，秘书长则负责执行这些任务，并就所取得的成果和所使用的资源提出报告。

5. 在履行这些职责时，秘书长有义务在本组织的方案和规划文件(战略框架、方案预算及维和预算)中反映这些任务，而责任链自上而下从方案管理人员到工作人员本人均有义务为实现这些文件中订立的成果编制各自工作计划。在这一过程中，秘书处必须不断地监测业绩，必要时调整执行工作，进行持续的评价，并利用评价结果进行改进和学习。如以下流程图所示，这是一个不断充实的过程，目的在于为所有利益攸关方交付最佳结果。

图
方案和规划周期



6. 秘书处问责制的核心是与会员国订立的定约或协定，它以战略框架、方案预算及维和预算作为表述形式，因为这些文件明确规定在一个既定周期内，联合国利用会员国拨给本组织的资源所必须实现的成果。

三. 与会员国的定约：战略框架、方案预算及维和预算

7. 战略框架、方案预算及维和预算构成联合国秘书处问责制度的核心构成部分。秘书处的这些文件构成了与会员国的定约，其中秘书处承诺在有资源可用而且没有外部影响的情况下达到会员国规定的某些成果。秘书处方案拟订和预算编制周期的注重实效办法侧重于实现成果和绩效，实施业绩计量、评价和报告，并侧重于持续学习。

A. 战略框架

8. 1974 至 2006 年期间，中期计划是联合国的主要规划文件。政府间机关法定任务所规定的政策方针和目标经由中期计划转换成各种方案和次级方案。为 1998-2001 年期间制订的中期计划转而采用一种注重实效办法，因为它更侧重于目标而不是活动和产出，并通过使各方案与各主要组织单位保持一致，力求在方案和预算款次之间建立更明确的联系。

9. 2002-2005 年中期计划是第一个反映采用一种逻辑框架的中期计划，其中规定了两年期方案预算的结构。2002-2005 年计划界定了有关目标、预期成绩和绩效指标。在制订计划时，方案管理人员所侧重的是其方案的存在理由，而不仅仅注重交付能力。

10. 2002 年，秘书长提交了题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告(A/57/387 和 Corr. 1)，报告中指出了预算编制和规划过程的一些缺点。这些缺点在随后题为“加强联合国：进一步改革纲领：改进目前的规划和预算编制过程”的报告(A/58/395 和 Corr. 1)中作了探讨。该报告提议对中期计划作一修改，更名为“第一部分，两年期方案计划”和“第二部分，预算大纲”，这两部分将构成本组织的“战略框架”，并涵盖两年时间。大会第 58/269 号决议核可了这项建议。

11. 在试行一段时间以后，大会在其第 62/224 号决议中决定维持战略框架，作为联合国的主要政策指令，自 2010-2011 两年期开始实施，并决定改进该框架第一部分的格式，方法是对按照第 61/235 号和第 59/275 号决议订立的联合国优先事项作出详细阐述。

12. 现在，该战略框架已成为本组织方案规划、预算编制、监测和评估的基础。^a 第一部分是集中制订的，其中强调了本组织未来面临的挑战、对需要国际社会采取行动的世界大事的总体看法、本组织和会员国需要共同达到的较长期目标以及秘书长就优先事项提出的建议。第二部分说明了各次级方案的目标、预期成绩、绩效指标、战略和任务。

B. 方案预算

13. 从 1945 年到 1974 年，联合国预算按支出用途编列。按支出编制预算的方法存在一些限制，包括难以明确说明方案的费用，而且会员国不易了解方案的构成。会员国要求做出改进，因此，1974-1975 两年期引入了一种新的方案预算编制方法，不再使用投入-产出法，而是按方案编制。1993 年，对方案预算作了修改，更加注重任务、方案和秘书处预算各款之间的关系，从而加大了对整个过程的问责力度。

14. 1997 年，秘书长提交了一份题为“革新联合国：改革方案”的报告(A/51/950 和 Corr. 1 及 Add. 1-7)，其中除其他外建议会员国展开对话，以便把联合国的方案预算从投入会计制转为注重实效办法。根据这项新的制度，大会将在相关的预算限度范围内明确指出其期望本组织交付的成果，秘书处将对这些成果的落实程度担负责任，并据此接受评判。后来，秘书长提交了一份关于成果预算编制的报告(A/54/456)，其中秘书长要求大会认可采用一种循序渐进的办法，在方案规划、预算编制、监测和评价周期中引入注重实效的内容。

^a 维和特派团而言，维和方案预算构成其基础。

15. 大会在其第 55/231 号决议中认可在联合国实施成果预算编制，强调有必要在方案目标中反映本组织的任务、政策目标、方针和优先事项。预期成绩和绩效指标应按照逻辑框架模型，直接、明确地与本组织的各项目标挂钩。

16. 此外，大会第 55/231 号决议还赞同优先开发可满足成果预算编制方法所涉各项要求的信息技术和成本会计系统，并且制订基本的培训课程，使工作人员可有效地执行成果预算制。然而，本组织全面实施成果预算编制的能力是有限的。

1. 从成果预算编制到成果管理制

17. “成果管理制”概念最初是由联合检查组引入联合国的。联合检查组的成果管理制定义不仅包括规划、方案拟订、预算编制和评价过程，而且还包括授权、问责、工作人员业绩管理和合同。联合检查组编写了一系列关于成果管理的报告，^b提交给了方案和协调委员会第四十五届会议。此外，秘书长也进行了一项关于成果管理的研究，由此导致提出了改进行动建议，例如对战略框架和逻辑框架进行同行审议以确保增强自主意识，确保将关于成果的信息更好地运用于管理和决策 (A/62/701 和 Corr. 1)。在这方面，成果预算编制尚未完全成为秘书处内在工作的一部分，并且缺乏一套与成果预算编制方法完全一致的全面规章制度，与此同时，全面成果管理制度的实施则是一项重大的挑战。

18. 不过，大会第 60/257 号决议认可了方案和协调委员会第四十五届会议的结论和建议，其中包括联合检查组提出的衡量基准框架，可供秘书长和监督机构作为一个工具来衡量联合国在执行成果管理制方面的进展情况。因此，在 2006 年，成果管理制成为联合国秘书处必须执行的一项任务。2009 年，大会在第 63/276 号决议中重申打算确保在秘书处内实施成果管理制。

19. 实施成果管理制的具体行动包括定期审查战略框架和方案预算的逻辑框架，以确保加强各种目标、预期成绩和绩效指标之间的联系，增强政府间机构和高级管理层的自主意识，并更好地利用与成果有关的信息。虽然营造一个更注重实效的秘书处所依据的主要政策和标准业已存在，但还需增加所提供的支持、连贯一致的指导以及各种程序、工具和培训。

四. 交付成果和业绩

20. 问责制度的第三个构成部分要求必须实际兑现规划文件中规定的成果，但以资源限制和本组织无法掌控的风险因素为限度。因此，秘书处有义务按照既定的条例、规则、政策和程序，寻求实现商定目标并交付成果。

^b JIU/REP/2004/5、JIU/REP/2004/6、JIU/REP/2004/7 和 JIU/REP/2004/8，见 A/59/617、A/59/607、A/59/631 和 A/59/632。

A. 机构业绩

1. 方案执行情况报告

21. 秘书处[°]于每个两年期结束时，以方案执行情况报告的形式向大会报告其在落实方案预算既定目标方面的执行情况。方案执行情况报告的内容和频率须遵循《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》(ST/SGB/2000/8)的规定。方案执行情况报告的内容包括逐方案评估实现有关目标和预期成绩的进展，并在需要时就缺乏进展的情况做出解释。

22. 方案管理人员对落实各项目标和成果以及交付产出担负责任。他们也负责公正、准确地就这些事项提出报告。秘书处监督这些成绩，并通过方案和协调委员会向会员国报告所取得的成果。内部监督事务厅根据每位方案管理人员的报告，对交付的产出和取得的成果进行详细的专案审计。

2. 自我评价和经验教训

23. 为了在秘书处实行成果预算编制，必须为所有方案，包括为维和特派团制订一套全面的业绩指标，并改进监测和评价活动。自我评价已成为监测方案执行工作的相关性、效率、效力和影响的一个工具，而且从2006-2007两年期开始，方案管理人员必须在其拟议预算中列入足够的资源，以有效评估其方案执行情况(见A/60/312)。

24. 大会在其第60/254号决议中着重指出，必须确保方案主管人员客观评价方案执行情况，并确保内部监督事务厅能够核实主管人员的方案执行情况报告。后来，行政和预算问题咨询委员会除其他外得出结论认为(见A/61/605)，应加强方案主管部门一级的评价(自我评价)能力。然而，迄今为止，专门从事这项重要任务的能力仍非常有限，而加强评价职能所需追加的资源也尚未落实。

25. 不过，维持和平行动领域的情况却并非如此。在维和领域，根据内部监督事务厅提出的建议(见A/58/746和A/61/743)和维持和平行动部的自我评估，该部政策、评价和培训司内成立了一个评价股。该股负责为维持和平行动部、外勤支助部和外地特派团提供服务，并对各特派团进行方案评价，对各特派团的选定构成部分进行交叉评价，以及进行临时即兴评价。这些评价的主要结论均被纳入政策制订、最佳做法和培训活动，从而帮助从体制上加强维持和平行动部和外勤支助部。

B. 个人业绩

26. 机构问责和个人问责之间的重要联系，是通过高级管理人员的年度业绩契约和助理秘书长以下各级工作人员的考绩文件建立起来的。该制度的核心要素就

[°] 维和特派团采用《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》中规定的相同准则，每年单独报告各自的执行情况。

是，各项工作计划符合核定的组织目标，各级管理人员及工作人员自上而下逐级交付成果。

27. 工作人员和管理人员之间自上而下环环相扣的协议，构成了促使本组织和工作人员为实现法定成果而接受问责的根本性重要基石。每位管理人员或工作人员都必须有权掌控达到预期成果所必需的资源，这是问责制的一项基本原则。没有这种掌控权就不可能有真正的责任或问责。

1. 同高级官员的契约

28. 业绩契约构成秘书长与其最高级官员的年度合同。他们在一份文件中整合了按照战略框架和方案预算为各个部门分别制订的目标、预期成果和相关业绩计量。此外，秘书长还要求管理人员在其契约中纳入各种具体管理目标，例如那些与执行监督机构所提建议以及与财务管理相关事项有关的具体目标。

29. 自 2006 年以来，秘书长一直与其最高级官员(副秘书长级)签订年度业绩契约。2008 年，这些契约扩大到了助理秘书长级高级官员，他们同各自的副秘书长一道签署契约。

30. 在每个评估周期结束时，管理业绩委员会根据契约和人力资源行动计划中设定的具体目标评估每位高级管理人员的业绩，并向秘书长通报其评估结果。秘书长根据评估结果，要求高级管理人员向该委员会提交一份详细的行动计划，以纠正在业绩评估中发现的不足。外勤支助部目前正在审查人力资源行动计划在外勤业务中的执行情况，以确保加大领导层问责力度。

31. 这些契约存放在高级管理人员的公务身份档案中。如果在评估中发现某些方面存在业绩不佳现象，即可能促使秘书长对某位高级管理人员采取行政措施。此外，契约和个人业绩评估结果均公布于秘书处内联网上，从而提高了秘书处的透明度，而就秘书处所知，这种做法在国际组织中是前所未有的。

32. 现鼓励高级管理人员向员工传达他们的契约，以确保各级工作人员使其年度工作计划同管理契约保持一致。这样，高级管理人员就可确保全组织商定成果的实现自上而下逐级传达，并在其后纳入工作人员的个人工作计划。

2. 考绩制度

33. 1993 年 12 月，大会第 48/218 A 号决议核可方案和协调委员会关于“建立一套透明而有效的问责和责任制度”的建议，并进一步规定这一制度应包括对所有官员的考绩。据此，秘书处于 1996 年 4 月实施考绩制度，其后推出了一个电子版，于 2003 年 4 月 1 日起强制实行。

34. 电子考绩制度 (ePAS) 是为了将大会规定的各种方案与各部、司、科直至个人的工作计划相挂钩，从而在本组织内形成一个基本的问责机制。该制度订立了每个人对实现商定成果应做出的贡献和负有的责任。考绩流程使管理人员可于周期伊始即在工作计划中阐明各项目标，通过不断的对话来保持正常业绩，并在周期结束时对业绩进行评价。

35. 在整个过程中都鼓励承担与相关资源实际掌控权相符的问责和个人责任。目前已设计广泛一系列富有创意的学习和组织发展方案，以便在业绩管理方面系统地逐步建立管理和领导能力。

36. 各部遵守考绩制度的情况通过人力资源行动计划加以监测。向各部厅提供了有系统的监测、报告和支持，以期加强对问责制的这一重要组成部分的及时遵守。

3. 奖励、补救行动和处罚措施

37. 目前，从个人业绩管理角度上讲，除可能在职等内加薪方面做例外处理外，没有可对表现优秀的员工进行表彰的奖励措施。关于补救行动和处罚措施，两者均可适用于业绩不佳的情况，或适用于背离工作人员言行举止所应遵循的原则与价值的行为，这些原则与价值载于《联合国宪章》、国际公务员行为标准 (见 ST/SGB/2002/13, 附件, 第五节) 和《工作人员条例和细则》。

38. 关于对业绩欠佳采取的补救行动，首先，业绩管理系统内现有两种考绩评级可反映“部分达到业绩预期”或“未达到业绩预期”的情况。对于前一种评级，管理人员必须确保该工作人员有一个全面和详细的业绩改进计划，并定期给予反馈。如果连续两年的评级是“部分达到业绩预期”，则可能导致冻结职等内加薪。对于后一种评级，其后果可能包括因工作表现不合格而冻结职等内加薪、不续签定期合同或终止任用。

39. 对于违背《联合国宪章》、国际公务员行为标准和《工作人员条例和细则》所载工作人员言行举止所应遵循的原则与价值的行为，可由秘书处内的下列单位进行行政查询和调查：部门主管和方案管理人员；安全和安保部；在维和特派团中则是特别调查股、联合国警察部分或特设小组和调查委员会；此外还有道德操守办公室。这些职能是在根据大会授权指派给内部监督事务厅的主要调查任务之外设立的。如果背离情况未达到违规行为的程度，而是应当采取行政手段来处理，例如业绩方面的某个问题，那么此事通常由所涉部厅在人力资源管理厅积极协助下处理。如果经过调查发现了违规行为的证据 (即违反联合国的条例、规则和行政指示)，则该案即移交人力资源管理厅，由其按照既定的违纪问题处理程序加以处理。下文第 118 至第 120 段说明在监督机构报告不当行为后如何采取纠正行动。

五. 内部制度和控制

40. 《宪章》第一条明确列出了联合国的各项目标。为了实现这些目标，工作人员必须遵守条例、规则和政策，并遵循各种流程和程序，亦即一整套确保本组织正常运作的内部制度和控制。

41. 订立这些制度和控制措施的目的是为了确保业务效力、有效利用资源、提出可靠财务报告以及遵守相关条例、规则和政策方面为实现全组织各项目标提供合理的保障。

A. 规定如何在本组织开展行动的条例、规则和准则

1. 《工作人员条例和细则》及《人力资源手册》

42. 目前有一套完善的规范等级结构，适用于同秘书处工作人员任用有关的所有问题。联合国的法律框架或规范等级依次为《联合国宪章》、《工作人员条例和细则》及行政通知，如下所述。

(a) 《联合国宪章》及《工作人员条例和细则》

43. 《联合国宪章》是本组织在工作人员任用方面的基本法源。《宪章》规定了与工作人员有关的大原则，并进一步规定了秘书长在工作人员管理和行政事务方面的作用。

44. 《工作人员条例》载列了联合国秘书处的基本服务条件及基本权利、职责和义务，是秘书处工作人员任用和行政管理的人事政策通则(ST/SGB/2009/6, 范围和宗旨)。由行政当局订立和修正的《工作人员细则》就工作人员权利、义务、职责和服务条件的相关事务，对《工作人员条例》作了详细阐述。在法律规范的等级结构中，《条例》处于较高的层次；具体而言，《工作人员细则》以及对其提出的拟议修正必须符合《工作人员条例》。

45. 一旦发生抵触，则应以《工作人员条例》为准，《细则》中如有任何条款违反《条例》，均视为无效。此外，秘书长对《工作人员细则》所作的任何修正均属暂行性质，直至向大会提出报告之后，而大会则可指示撤销或修改所作的更改。

(b) 《人力资源手册》

46. 《人力资源手册》包含所有与人力资源管理有关的所有《工作人员条例和细则》、秘书长公报、行政指示和信息通告，通过一个超链接系统彼此对照引证。人力资源管理厅负责维持《手册》的电子版，在联合国网站(www.un.org/hr_handbook/English)上刊载。

2. 《财务条例和细则》及《财务手册》

47. 《财务条例和细则》(ST/SGB/2003/7)为本组织财务管理政策提供了一份总括性单一来源文件。《财务条例和细则》是建立健全财务管理做法的基础。大会通过《财务条例》，发布关于联合国财务管理的一般立法指示。秘书长在《条例》框架内制定并颁布《财务细则》。《细则》中界定工作人员行使职责必须遵守的参数。

48. 《财务条例和细则》按照以下谅解，有系统地下放财务管理权限：秘书长把执行《财务条例和细则》的权力和责任赋予主管管理事务副秘书长。主管管理事务副秘书长在一项行政指示(ST/AI/2004/1)中将执行《财务条例和细则》的权力和责任进一步下放给助理秘书长兼主计长和主管中央支助事务助理秘书长。

49. 《财务条例和细则》中还规定了管理本组织消耗性财产和非消耗性财产的责任。这涉及与接收、记录、使用、保管、维护和处置资产有关的所有系统。

50. 联合国所有工作人员均有义务遵守《财务条例和细则》及相关行政指示。任何违反《条例和细则》或相关行政指示的工作人员均可能被追究个人责任，并为其行为承担财务赔偿责任。

《财务手册》

51. 《财务手册》与《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》以及其他相关准则结合使用，以确保对本组织财政资源的适当管理。该手册从《宪章》开始，介绍所有与财务和预算事项有关的组织程序、管理权力与责任、预算流程、摊款、预算外捐款和自愿捐款、现金和投资管理、会计和财务报告、采购、审计和道德操守。

3. 《采购手册》

52. 《财务条例和细则》也对本组织的采购流程作了规定。^d 其他与采购职能、工作人员和业务活动有关的行政指示载于《联合国采购手册》，见 www.un.org/Depts/ptd/manual.htm。

4. 行政通知

53. 行政当局用于阐明内部政策和程序并将其传达给工作人员的其他机制按规范等级依次是：秘书长公报、行政指示和信息通报。这些行政通知提供了关于本组织条例、规则和政策的进一步信息。

5. 维持和平手册和准则

54. 维持和平行动部和外勤支助部颁布了下列手册和准则，作为对维和特派团实行的进一步内部控制：《水陆运输手册外地程序》、《航空手册》、《清理结束手册》、

^d 特别是条例 5.12 至 5.14，以及细则 105.13 至 105.19 和 105.22 至 105.23。

《综合特派团规划流程准则》、《联合国维持和平特派团财产管理手册》、《特遣队所属装备手册》和《外勤财务程序准则》。

B. 确保联合国正常运作的组织系统

1. 人员甄选和签约聘用

(a) 工作人员

55. 联合国职位的人员征聘和晋升通常是通过银河系统进行的，这是一个因特网系统，用于公布空缺以及管理候选人的征聘、甄选和名册事宜。通过国家竞争性考试入选的外部候选人和通过竞争激烈的一般事务人员晋升专业人员考试过程入选的内部候选人可直接聘用，填补最低职等专业员额(P-2 职等)。所有其他征聘和晋升均通过银河系统进行。

56. 工作人员的征聘、职位安排、晋升和流动均依照 ST/AI/2006/3/Rev.1 的规定进行。空缺通知由方案主管拟定并交由人力资源管理厅批准后张贴到银河系统。从 2010 年 4 月 1 日起，空缺通知将在人才管理系统 Inspira 上公布。现已为简化联合国系统多数职位的空缺通知并确保其统一性编制了通用职务说明模板。在对一批申请人中的合格人选进行适当审议后，方案主管向中央审查机构提交推荐人选短名单，供其评审。中央审查机构对被称为“提议”的推荐名单进行审议，以确定该名单是否按适当程序编拟，是否符合有关机构先前核定的评价标准。审查机构还要监督所作推荐是否考虑到了地域和性别标准。

57. 在中央审查机构确认已适当采用评价标准并已妥善遵循有关程序后，部厅负责人即作出甄选决定。甄选制度的基本概念是，对本部厅工作方案实质性成果的交付承担责任并为此接受问责的各部厅首长也必须负责为挑选工作人员实施这些工作方案作出最后决定。

(b) 订约人和咨询人

58. 个体订约人是指本组织不时以临时合同聘用的人员，他们为某项特定任务或某件工作提供专长、技能或知识，并支领总括服务费。咨询人是指联合国以临时合同聘用的特定领域公认权威人士或专家，他们为秘书处提供顾问或咨询服务，拥有本组织正式工作人员通常不具备的而且也不是秘书处持续需要的专门技能或知识。咨询人和个人订约人的雇用须遵循 ST/AI/1999/7 的规定。

59. 有关部门在进行甄选时，通常在至少三名合格人选中挑选一人，并提出拟议甄选的理由，然后由该部门执行办公室负责订立一份特别服务协定。ST/AI/2006/3/Rev.1 第 5.6 条(b)规定，无论是咨询人还是个体订约人在当前服务期结束后的 6 个月内不得申请或被指定填补秘书处内的任何职位。

2. 职责分工

60. 秘书处为加强内部控制和减少错误和违规风险，实行了一套职责分工制度。在此制度下，任何个人均不得掌控涉及本组织资源的某项决定或交易的所有各阶段，从而减少由于某个人违反条例、细则或程序而使本组织蒙受财政损失的可能性。

61. 以下是联合国秘书处内一些最重要的职责分工制度。

(a) 中央审查机构[°]

62. 人员甄选方面的职责分工如下：部厅首长负责征聘、遴选和提升其下属人员；中央审查机构则责任监督此进程的诚信度，以便最终物色和遴选合适人选。前面各段在说明不同行为体在征聘过程中的作用时，详述了此一职能分工。

(b) 指定程序

63. 指定程序包括独立于甄选行动的审核程序，该程序旨在确保所有担负管理财政、人力或物质资源重要职责的工作人员均具备履行所负责任的必要资历和经验。指定程序实际上在本组织建立了一种双重问责机制，使履行行政职能的工作人员既向各自部门主管负责，同时也就其工作所涉所有相关条例、细则和程序的遵守情况，接受管理事务部问责。2009年期间对此一程序作了全面评估，以便推出一个新的、经过精简而且更快捷的指定程序。

(c) 核证及核准职能的分工

64. 在此制度下，所有涉及秘书处资源的承付款、债务和支出均须由指定的核证人签字。核证后，还须由经正式指定的核准人签字，核准确立债务、将支出入账和办理付款。核证与核准权力及责任是授予具体个人的，不得转授他人。在同一会计事项中，核证人不得行使核准职能，核准人也不得行使核证职能。

(d) 银行签字人

65. 银行签字人必须确保用支票和其他付款指示取款时，银行账户中有足够资金，核实这类付款指示由指定收款人妥当提取，确保银行票据得到妥善保管，并在过期时予以销毁。银行签字人不得行使核准职能，这就确立一种有效的职责分工制度，规定处理或核准付款的工作人员不得是代表本组织在支票上签字的同一人。银行签字授权是指定给具体个人的，不得转授他人。

(e) 申购干事和采购干事

66. 在采购程序中，申购职能与采购职能是分开的。申购干事负责编写拟采购货物或服务的综合说明，并为拟实施的工作或拟交付的服务规定合理时限，然后将

[°] 高级审查小组是常设咨询机构，负责就 D-2 职等员额的任用和晋升向秘书长提出建议 (ST/SGB/2009/2)。

请购单提交采购干事，由其在不受申购干事任何干涉的情况下采取采购程序中要求的其余行动。

(f) 合同委员会

67. 联合国系统内最重要的采购行动须接受一个独立委员会的审查。主管管理事务副秘书长根据《财务条例和细则》，在总部和其他地点设立审查委员会，以便就最终将导致授予或修改采购合同的采购行动提供书面意见。这些审查委员会确保拟议采购行动除其他外做到公平、诚信和透明。

(g) 财产调查委员会

68. 依照《财务条例和细则》设立的各项财产调查委员会负责就联合国财产的损失、损坏和其他差异，向主管管理事务副秘书长提出书面意见。该委员会还负责确定联合国任何官员或其他方面是否及在多大程度上应对所出现的任何损失、损坏或其他差异承担责任。

69. 被宣布为过剩或不能使用的用品、设备或其他财产的出售须经财产调查委员会核准(而不是根据本组织某个官员的决定)，并应采用竞标的方式，除非相关财产调查委员会另作决定。这一原则同样适用于也受这些条例和细则制约的维持和平行动资产的部署或处置。如属最后一情况，则须向大会提交每个已清理结束的维和行动资产的最后处置报告。

3. 授权^f

70. 秘书长的权力源自《联合国宪章》，其中规定秘书长为本组织之行政首长。在行政首长权力之下，在联合国秘书处内有四种授权：行政授权、实务授权、机构授权和指定授权。

71. 行政授权是指为管理秘书处内的财政资源、实物资产和人力资源而授予的权力。此项权力可以赋予某个人，或根据该工作人员在本组织内担任的职务而授予。

72. 《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2003/7)是财务事项授权的主要依据。《细则》中规定，违反《财务条例和细则》或相关行政指示的任何工作人员，可被追究个人责任，并为其行动承担财务责任(细则 101.2)。因此，秘书处内的财务管理权是视工作人员个人情况以书面形式授予本人，而不是根据其所在办公室或所担任职务而授予。采购方面的授权也是以采购授权个人信函形式赋予个人；实物资产管理方面亦是如此。

^f 本分析的很大一部分来自联合检查组题为“授权和问责制第二部分：关于联合国系统注重成果的管理的系列报告”(JIU/REP/2004/7)，见 A/59/631。

73. 人力资源方面普遍采用职能授权。人力资源管理厅对人力资源干事的能力进行审查，并在指定程序中把关核批。

74. 实务授权是指把执行秘书处工作方案的权力赋予各部门首长。此类授权以秘书长公报的形式确立，其中说明有关部厅的组织和结构，并详述每个组织领域所负责的实务活动。

75. 机构授权指的是将总部管理事务部所属的行政权力扩大到总部以外实体，这包括对秘书处不同部门，如五个区域委员会的授权，它们本已在财务(包括采购)和人力资源事务上享有不同程度的行政权力。维持和平行动和特派团以及有关执行机构已获不同程度授权的技术合作项目也是如此。

76. 指定授权是指由秘书长或本组织另一位高级官员为监督或执行某项任务或一系列任务而授予一个委员会、工作队或工作组的权力。秘书处现有的最重要的管理委员会包括政策委员会、管理委员会、高级管理小组、管理业绩委员会和执行改革管理措施指导委员会(见 ST/SGB/1997/5、ST/SGB/2005/13、ST/SGB/2005/16 和 ST/SGB/2006/14)。

C. 保障秘书处内部系统和控制措施运作的公平性

1. 监察员

77. 监察员办公室设立于 2002 年，目的是为不论在何处工作的联合国工作人员提供一个专门机制，以便在保密、公正和中立的环境中非正式地解决与雇用问题有关的纠纷(ST/SGB/2002/12)。如果某个纠纷或一系列问题反映存在系统性问题，那么监察员办公室可就是否改变政策或做法提出建议。监察员定期向秘书长报告监察员办公室的活动，并向管理当局和工作人员提出相关问题，以协助解决纠纷。秘书长每年就监察员的活动向大会提交一份报告。

78. 在最近的内部司法系统改革中，大会为联合国秘书处、各基金和方案以及联合国难民事务高级专员办事处设立了一个统筹一体、分散作业的监察员办公室(第 62/228 号决议)。这个现称联合国监察员和调解事务办公室的新办公室包括一个调解司和七个区域分支机构。

2. 内部司法

79. 联合国自 2009 年 7 月 1 日起启用一个新的内部司法系统。这是一个独立、专业化和分散作业的新内部司法系统，对于努力保障公平性和改进问责制起着核心作用。联合国内部司法系统的改革是根据一个外部专家小组的建议下，并在通过工作人员——管理当局协调委员会同工作人员协商后进行的。大会三项决议——第 61/261 号、第 62/228 号和第 63/253 号决议——确定了新系统的结构。

80. 新系统由非正式和正式两大支柱组成。第一个支柱侧重于通过非正式，即采用非司法手段解决纠纷。第二个支柱为正式系统，由联合国争议法庭和联合国上诉法庭从事的两级独立司法审查组成。

(a) 非正式系统

81. 尽管非正式解决纠纷并非联合国新事物，但现在各方更加重视培养非正式解决文化并为此拨出更多资源。力求尽早解决问题，从而减少求助正式系统的案例数目，是非正式解决争端的新重点。联合国监察员和调解事务办公室(包括在很多区域拥有调解资源的调解司)是非正式系统的核心。调解是受过训练的调解员协助当事方通过谈判解决彼此间争端的一个非正式、保密进程。

82. 在此进程中的任何时候，甚至在一个案件已进入正式系统待审之后，都可尝试进行调解和以其他非正式手段解决纠纷。联合国争议法庭法官可在征得当事方同意后，将争议法庭待审案件转交监察员调解。如果达不成和解，则此案退回正式系统裁决。经谈判达成的和解方案一旦获得同意并最终敲定，即对当事方具备约束力。任何一方都可向争议法庭提出申诉要求强制执行经调解达成的和解方案。

(b) 正式系统

83. 正式系统是对先前同行审议系统的重大改变。在老系统中，联合申诉委员会和联合纪律委员会审核具体案例的实情，并向秘书长提出建议。秘书长可以接受、也可以拒绝这些建议。所涉工作人员如对结果不满意，也可上诉到联合国行政法庭，行政法庭则对此事项作出具有约束力的裁决。联合国现已变成一个规模更大、业务多样而且实行分权制的组织，在此背景下，该系统已无法起到作用。

84. 新系统试图通过一个由合格的专业法官在专业法律工作人员协助下作出判决的两级司法程序来解决这些问题。专业法律干事在工作人员提出申诉时，担任他们的代表。任何工作人员都可在正式系统中对一项行政决定，包括对纪律处罚决定提出申诉。正式系统由若干部分组成：内部司法办公室；联合国争议法庭和联合国上诉法庭法官；争议法庭和上诉法庭书记官处；工作人员法律援助办公室。正式系统的每个构成部分都是独立而专业的。

85. 为配合新的内部司法系统，大会在管理事务部内设立了管理评价股，目的是评价管理决策，以确保其符合各项条例、细则和行政通知，并查明新趋势和系统性问题，使管理层能够迅速采取纠正行动。

86. 随着新系统的建立以及保障其内部系统和控制措施运作公平性的机制的扩充，秘书处确认有必要让工作人员更好地了解和认识不同机构的作用，避免对不同系统和机制的工作产生混淆及避免其工作重叠。

(一) 两法庭

87. 争议法庭是一个专职初审法庭，在日内瓦、内罗毕和纽约审理案件。争议法庭由 5 名完全独立的专业法官 (3 名全职、2 名半职) 组成。法官不是在编工作人员，在其任期届满后不得被任命担任联合国任何职务。设在日内瓦、内罗毕和纽约的书记官处负责向争议法庭提供支助。争议法庭的作用是审查案件的实情。它可传唤口头听讯，听讯通常都公开进行。争议法庭的判决具有约束力，尽管工作人员和秘书长都可根据联合国上诉法庭规约提出上诉。

88. 在新系统中联合国上诉法庭是二级复议法庭。设立该法庭的目的是审核争议法庭的判决是否有误，而不是重审案例。上诉法庭规约容许上诉法庭在有证据显示争议法庭超越其管辖范围、在某一法律或程序问题上有差错或对案件实情作了明显不合理结论时，审理任何一方的申诉。上诉法庭共有 7 名法官。每一名法官在国家或国际管辖领域至少具有 15 年的司法经验。

(二) 工作人员法律援助办公室

89. 工作人员法律援助办公室体现了寻求对行政决定提出上诉的工作人员或受到纪律处罚的工作人员在获得法律代理方面有了重大改进。法律援助办公室有 7 名专职法律干事在亚的斯亚贝巴、贝鲁特、日内瓦、内罗毕以及纽约主要办公室提供服务。法律援助办公室的成立表明将会更坚定地致力于遵守关于工作人员应获得专业法律顾问帮助的原则。但是，根据预计，请求帮助的数量之多可能会超出该办公室的承受能力，有些工作人员将需要具备法律专业知识的在职工作人员或前工作人员提供志愿援助。

(三) 内部司法办公室

90. 完全独立的内部司法办公室由一名执行主任领导，负责协调正式系统的整体运作。工作人员法律援助办公室以及争议法庭和上诉法庭的书记官处是内部司法办公室的组成部分。内部司法办公室总部设在纽约，并通过工作人员法律援助办公室书记官处，在亚的斯亚贝巴、贝鲁特、日内瓦和内罗毕驻留人员。

(四) 管理评价

91. 管理评价阶段，亦即由管理事务部管理评价股对有争议的行政决定进行的审查，是任何案件进入正式系统的起始点。管理事务部可通过这一审查过程评价引起争议的决定是否遵守了条例、细则或行政通知。

92. 如果管理评价股判定已作出的决定属于不当决定，则管理层将确保此项决定得到更改，或采取适当的补救措施。管理层可通过这一阶段纠正自身的错误或提供可接受的补救办法，从而减少进入正式系统的案件数目。管理评价还可使管理层发现系统性问题、采取纠正行动及实施问责。

六. 道德标准和诚信

93. 道德构成部分——亦即确立联合国人员言行举止标准的机制、政策、原则和价值——是问责制度的一大要素。指导工作人员言行举止的核心价值和原则载于《联合国宪章》、国际公务员行为标准(见 ST/SGB/2002/13, 附件, 第五节)和《工作人员条例和细则》。

94. 一份新的全系统联合国人员《道德守则》已拟定完毕并已提交大会第六十四届会议(A/64/316, 附件)。《道德守则》是一项简要说明, 其中清楚界定了涉及履行联合国官方义务与职责的基本价值和原则。此外还订立了一套行为守则, 即国际公务员行为标准, 其中为工作人员的行为举止订立了与联合国公务员身份相符的指导原则。

A. 道德操守办公室

95. 独立的道德操守办公室是根据 2005 年世界首脑会议成果文件(大会第 60/1 号决议)并在全面管理改革倡议的背景下, 于 2006 年 1 月设立的。道德操守办公室负责制定标准及培训和教育方案, 并就利益冲突等道德操守问题向工作人员提供保密咨询和指导。该办公室还负责监督道德操守求助热线, 承担保护举报不当行为或配合经正当授权的调查工作的工作人员免遭报复的责任, 并管理联合国财务披露方案。

1. 推广道德标准

96. 道德操守办公室协同人力资源管理厅开展道德操守培训, 加强道德操守、诚信和问责, 并提高对这方面的认识。该办公室制定、审查和调整培训方案, 力求将诚信和道德操守问题纳入联合国更广泛的培训和工作人员发展活动, 包括纳入新聘工作人员的上岗培训方案。

97. 道德操守办公室在为工作人员个人、员工群体和各部厅提供保密咨询和指导方面起着重大作用。工作人员可以与道德操守办公室联系, 讨论实际存在、看似存在或可能存在的利益冲突, 例如与外部活动、离职后限制或礼品收受有关的利益冲突。道德操守办公室并不取代举报不当行为或纠正冤情的机制, 而是向工作人员和管理当局提供机会, 使其能在保密的情况下, 就潜在的道德操守问题或利益冲突寻求咨询。

2. 财务披露

98. 道德操守办公室管理财务披露方案, 以维护和提高公众对本组织诚信度的信心。实施财务披露方案的主要目的是确保能够察觉工作人员因为金融持股、私人关系或外部活动而可能产生的利益冲突, 并从联合国的最高利益出发, 就这类冲

突的管理提供咨询意见。这可能导致工作人员接到咨询意见，例如要求其采取有关行动，包括撤出某些股份或停止参与某项活动等。

99. 最初的财务披露方案生效于1999年1月1日。但是，2006年5月1日生效的关于现行财务披露和利益申报声明的公告(ST/SGB/2006/6)降低了工作人员配偶和受抚养子女资金申报的下限并扩大了申报要求。它还扩大了政策范围，使其适用对象包括：所有D-1/L-6及以上职等工作人员、主要职责包括采购或投资职能的工作人员(无论属何职等)、可接触机密采购或投资信息的工作人员以及在道德操守办公室任职的工作人员。凡未遵守披露方案所规定申报义务的工作人员均将交由人力资源管理厅采取可能的纪律措施。

100. 自2007年12月起，秘书长鼓励联合国高级官员(助理秘书长及以上职等)自愿公开披露财务披露声明。副秘书长和助理秘书长自愿公开披露的声明均张贴在秘书长的网站上。

3. 保护免遭报复

101. 保护举报不当行为和配合经正当授权的审计或调查工作的工作人员免遭报复的政策生效于2006年1月1日(ST/SGB/2005/21)。此项政策为由于正当举报其工作场所不当行为或为配合经正当授权的审计或调查工作而遭受报复威胁或遭受报复的工作人员正式确立了保护措施。如果道德操守办公室发现有确凿理由说明存在报复或威胁报复行为，那么它将以书面形式将此事呈报内部监督事务厅，供其调查，并且会立即书面通知投诉人。所有投诉都按照确保保密和及时注意的具体程序加以处理。

4. 道德操守方面的全系统一致性

102. 联合国道德操守委员会(ST/SGB/2007/11)成立于2007年12月1日，目的是为秘书处以及单独管理的机构和方案制订一套统一的道德操守标准和政策。该委员会就任何一个道德操守办公室或道德操守委员会主席提出的对整个联合国有影响的重要案件和问题进行协商。

103. 联合国道德操守委员会交流关于政策制订与执行方面的信息，以促进以协调一致做法在联合国适用道德操守标准和政策。该委员会继续努力统一关于保护和培训的政策，协调财务披露方案，并审查成员组织的年度报告。

七. 监督作用和职能

104. 管理层主要负责监测内部系统和控制措施，以确保本组织能够以高效率 and 透明的方式达到其目标。监督机构在促进履约和诚信文化、防止管理不善和腐败方面可以发挥重要作用。在履行职能过程中，它们通过独立评估这些内部系统和

控制措施适当性和有效性，向管理层提供关键支持。本节介绍秘书处主要监督机构的问责作用，并讨论加强监督机构各项建议的及时落实的方法和措施。

A. 联合国秘书处在问责方面的监督作用和职能

105. 秘书处的监督职能由审计委员会、联合检查组、内部监督事务厅和独立审计咨询委员会负责履行。⁸⁵ 这四个机构的说明如下。

1. 审计委员会

106. 大会在其第 74(I) 号决议中设立了审计委员会，以便对联合国及其各基金和方案的账户进行审计，并通过行政和预算问题咨询委员会，向大会报告审计结果和建议。该委员会的核心责任与财务及合规性审计有关。该委员会除其他外须确定财务报表是否公允地反映了截至有关期间最后一天的财务状况和该日终了期间的业务结果；财务报表是否按照既定会计原则编制的；这些会计原则的适用基础是否与上一个财政期间相一致；各项交易是否遵循了财务条例和法律授权。

107. 此外，《财务条例和细则》(ST/SGB/2003/7) 授权审计委员会进行绩效审计。在此方面，该委员会可就财务程序、会计系统、内部财务控制的效率以及更一般意义上的本组织行政和管理提出意见。

2. 联合检查组

108. 联合国系统的联合检查组是全系统负责检查、评价和调查的唯一外部独立机构。它对联合国大会及类似接受其章程(大会第 31/192 号决议，附件)的联合国系统各专门机构和其他国际组织主管立法机关负责。

109. 联合检查组通过旨在改进管理和工作方法及加强各组织之间协调的检查 and 评价，提供独立意见。它可提议进行改革以及提出它认为必要的建议，向各组织的主管机关发送报告以协助其履行治理责任，并向各行政首长递送说明和管理函。联合检查组通过其工作，力求帮助各组织更有效率、更有效地实现其各自法定任务和目标，确定最佳做法以及推动整个系统的信息和知识共享。

3. 内部监督事务厅

110. 内部监督事务厅的任务是通过进行独立和客观的监督，促进本组织的良好管理和问责。该厅作为一个独立的办事机关成立于 1994 年 7 月，目的是通过监测、内部审计、检查、评价和调查，协助秘书长履行对本组织资源和工作人员进行内部监督的职责。根据大会第 48/218 B 号、第 54/244 号和第 59/272 号决议的规定，该厅的任务授权每五年接受一次审查。

⁸⁵ 独立审计咨询委员会作为大会的一个附属机构，以专家顾问身份提供服务，并协助大会履行监督职责(见第 60/248 号决议，第十三节)。

111. 内部监督事务厅协助本组织保护资产，并提供各方案活动遵守本组织所有相关决议、条例、细则和政策的保证。该厅在预防和查明欺诈、浪费、滥用、渎职和管理不善方面发挥重要作用。

4. 独立审计咨询委员会

112. 在 2005 年世界首脑会议之后，大会提出，需要采取更多的措施来加强监督机关的独立性，并请秘书长就设立一个独立监督咨询委员会，提出详细建议，供其第六十届会议审议。秘书长于 2005 年 11 月提交了这些建议（见 A/60/568 及 Corr. 1 和 2）。2005 年 12 月，大会决定（第 60/248 号决议第十三节）设立独立审计咨询委员会作为联合国新的独立监督咨询机构，并作为大会的一个附属机构。

113. 独立审计咨询委员会发挥专家咨询职能而非业务职能，并协助大会履行其监督职责。具体来说，该委员会负责就审计和其他监督职能（特别是内部监督事务厅的这些职能）的范围、结果和有效性、为确保管理层遵守审计和其他监督建议而采取的措施以及各种风险管理、内部控制、业务、会计和披露问题，向大会提供咨询意见。此外，该委员会就提高和促进联合国各监督机构间的合作，向大会提供咨询意见。

B. 建议的落实和系统性问题的确定

114. 为确保及时落实监督机构的建议，秘书长决定修订管理委员会的职权范围（见 ST/SGB/2005/16），把“确保审计委员会、联合检查组和内部监督事务厅的调查结果和建议被有效纳入行政管理过程，并且及时贯彻落实已被接受的建议”增列为管理委员会的核心职能之一（ST/SGB/2006/14）。

115. 管理事务部监测各部门执行监督建议的情况，并且每季度向管理委员会报告执行情况。各监督机构的报告也通过方案和协调委员会、行政和预算问题咨询委员会和（或）第五委员会提交给政府间进程。这使各会员国能够就本组织的业绩以及本组织遵守规则、政策和程序的程度作出知情的决定。

116. 管理事务部致力于通过逐步发展对相关系统性问题进行审查的能力，加强其监测工作，这些系统性问题将会受益于系统性的解决方案。系统性分析将摒弃对监测各个部门所提建议执行情况采取的零敲碎打办法，为全面解决整个秘书处的各种问题和不足提供基础。预计将会定期向管理委员会提交确定系统性不足并提出拟议解决方案的报告，以便委员会作出有关执行拟议解决方案的指示和决定。

117. 各监督机构也应在确保可能执行各项建议方面发挥重要作用，为此应：公布建议，其中应包含执行这些建议的明确、可行方案；提供机制以促进就监督建议采取贯彻落实行动，并加强纪律，力求充分及时地加以执行；注重监督报告中反映的对职能效力有实质影响的关键问题，并避免可能产生“排挤效应”以及使

秘书处的反应能力捉襟见肘的过于大量建议；使用一致的基于风险的监督方法，这将保证优先处理高风险建议/领域。

C. 在监督机构报告不当行为时采取纠正行动

118. 根据监督机构对所指控的不当行为(即违反联合国条例、细则和行政通知)的调查结果，本组织对有关工作人员采取适当行动(纪律或行政行动)。在所报告的行为并不构成违规行为而应在行政层面处理(例如作为一个业绩问题)的某些情况中，所涉问题通常在人力资源管理厅的积极参与下由相关部门或办公室处理。若在调查后发现存在违规行为(即违反联合国条例、细则和行政通知)的证据，则该案将转给人力资源管理厅，由其按照既定的纪律问题程序加以处理。

119. 在有可信指控显示可能发生了犯罪行为的情况下，将从法律和政策角度对有关案件进行仔细评估，然后向秘书长提出适当的行动建议，供其做出决定。此种行动可包括将案件转交会员国国家当局，供其作进一步调查和(或)采取法律行动。一旦决定把案件转给国家当局，法律事务厅将相应执行这一决定。

120. 每年均按照大会第 59/287 号决议的规定，向大会和所有联合国工作人员报告已证实的违规行为和(或)犯罪行为案件的详情。

附件二

企业风险管理和内部控制框架

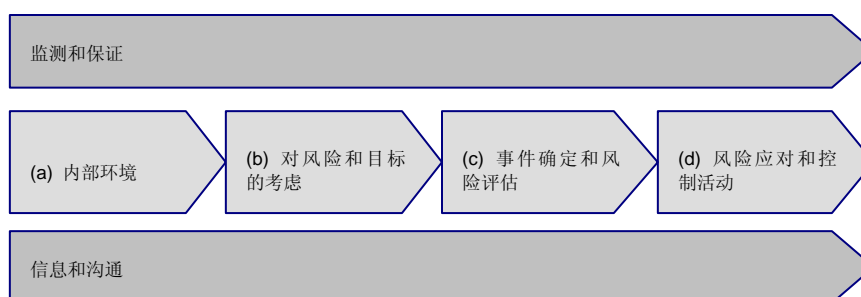
一. 引言和定义

1. 企业风险管理被定义为旨在确定可能影响本组织的潜在事件并管理相关风险以在实现本组织目标方面提供合理保证的过程。它由本组织的高层领导主导和实施，并在整个组织战略背景下执行。有效的内部控制制度是企业风险管理中一个不可或缺的组成部分。

2. 本文拟采用一个企业风险管理和控制框架，其中体现特雷德韦委员会赞助组织委员会、^a 最高审计机关国际组织^b 内部控制标准委员会及全面审查联合国系统内部治理和监督情况独立指导委员会建议的所有最重要特征(A/60/883/Add. 1和2)。风险管理程序的主要构成部分如下：(a) 内部环境；(b) 对风险和目标的考虑；(c) 事件确定和风险评估；(d) 风险应对和控制活动；(e) 信息和沟通；(f) 监测和保证。这些要素的说明和描述见下文。

图一

企业风险管理和内部控制框架



3. 为执行这一框架和提供适当层次的执行监督，本文件提议在主管管理事务副秘书长办公室内设立一个专门的企业风险管理和控制职能，即企业风险管理和控制科。

二. 企业风险管理和内部控制框架

A. 内部环境

4. 大会、秘书长和高级管理层的强力支持和承诺对于建立有效的风险和控制管理程序至关重要。虽然可持续的框架仰赖整个秘书处管理的充分自主和问责，但

^a “企业风险管理:统一框架”，特雷德韦委员会赞助组织委员会(2004年9月)。

^b “公共部门内部控制标准准则”，最高审计机关国际组织内部控制标准委员会(2004年和2007年)。

它只有在获得高级管理层的认可和始终如一、清晰可见的支持情况下，才能得到成功实施。风险与控制管理也必须在本组织所有各级得到充分的资源支持。

5. 作为实施一个综合框架的第一步，秘书处应制定一个整体企业风险管理和控制政策，其中阐明采用该框架时所遵循的宗旨、治理机制和原则。该政策应根据风险的程度和情况以及对风险的评估，分别适用于不同部门。

6. 政策的制定将遵循以下原则：

(a) **嵌入**。应该明确将风险管理嵌入现有程序。应适当考虑可能影响各个组织单位和秘书处实现实体一级目标的风险，在执行战略和分配相关资源时适当灵活行事；

(b) **一致性**。作为决策过程的一部分，本组织应采用一致方法，进行与其任何程序和职能有关的风险的确定、评估、缓解、监测和沟通；

(c) **整合**。应将企业风险管理和内部控制框架充分纳入主要业务程序，如战略规划、业务和财务管理以及绩效衡量和管理；

(d) **管理自主权**。为加强问责，风险承担者和管理层必须对影响其业务的风险有正确的了解，并且必须在确定管理那些风险的适当行动方面具备充分灵活性。

(e) **风险意识文化**。应营造一种重视风险、注重成果的文化，使秘书处从目前的以规避风险为主导的文化转为风险意识文化，从而确保在对风险和回报进行系统性评估后作出决策。

(f) **沟通**。应在整个组织的不同级别向高级管理人员、秘书长和大会提供充足的信息。在这些信息以及行政和预算问题咨询委员会和独立审计咨询委员会提出的意见基础上，会员国和秘书长将能够有效地履行各自的治理和监督责任，并就修改内部控制制度作出决定。

B. 对风险和目标的考虑

7. 风险评估程序是从确定与基本战略、计划和目标有关的风险开始的，而这些战略、计划和目标最终将用于划分风险优先次序以及确定所需的管理和缓解活动。为此，秘书处对风险全域下了定义，其中包括对所有与本组织相关风险的高层次说明。作为联合国秘书处风险全域的一个子集，每一个部门、办公室、委员会、特派团和法庭均拟订各自的风险目录，该目录应具体反映有关组织单位的概况。这一程序有利于采用一种通用风险语言，使秘书处能够以一致和统一的方式收集和评估有关全组织多个级别的风险信息。它还使高级管理层能够从整个系统了解各种不同应对战略的影响，并评估现有控制和风险缓解措施的总体效力。

8. 2008年编拟的秘书处风险全域确定了共计116种风险的目录，涉及五个主要风险领域：(a) 战略；(b) 治理；(c) 业务活动；(d) 履约；(e) 金融(见下文表1)。

9. 所有与风险评估过程有关的相关风险信息均需收录在一个中央存放处——秘书处的风险登记册——中。这应包括风险全域(风险类别、风险次类别、风险和风险定义)以及有关评级结果、风险致因和驱动因素的信息。每一个单位地点均应在风险登记册内维持相关风险子集,反映风险环境的任何相关变化。至少应每年在进行定期风险评估的同时完成一项全面审查。

10. 在界定风险评估的目标和范围之后,秘书处必须确定衡量风险的评分标准。按照最佳做法,应当从影响、几率和控制效力的角度来衡量风险。影响指的是一个事件的可能结果或效应。几率体现对一个特定事件发生的可能性所作的评级。控制效力评价目前为管理或缓解某一风险而实行的各种控制、程序和活动的显见效力。在这方面,内部控制被定义为高级管理层为合理保证达到其既定目标而实施的程序。关于联合国秘书处衡量影响、几率和控制效力的评分标准,见下文表2。

C. 事件确认和风险评估

11. 应当通过从开展风险评估工作的组织单位的高级经理和工作人员处收集信息来确认潜在事件。为此可以采用单独面谈、讲习班、风险问卷和调查等方式。此外还可以通过对包括流程分析、审计报告、事件报告和所汲取经验教训在内的其他相关来源进行审查,确认风险。

12. 其后将根据之前定义的风险和控制评级标准,评估每项已确认的风险。作为第一步,将根据通过面谈、讲习班、调查或过程分析获得的信息,对每一风险的风险几率和影响进行评分,而不考虑为缓解风险而订立的任何现有控制措施(固有风险评级)。随后应获取适当的信息,以评估为缓解风险而实行的现有控制或过程的效力。对所实行控制的适当评估取决于对其预定目的的理解,即:这些控制措施预期会如何降低某个业经界定的风险的几率或影响,它们预期会在业务上具备何种效力。

13. 对固有风险考虑以及对控制效力强度的考虑,决定了剩余风险的大小。^c对剩余风险所作的认定应在一个专门讲习班内加以核证,以使管理层能够对已确定风险及其危急性达成共识。

D. 风险应对和控制活动

14. 在对已确定的风险进行评估过程中产生的影响和几率评级决定了整体面临的固有风险以及考虑控制措施之后的剩余风险。所产生的风险可分为三级:

(a) **第1级**。最重大的风险需要高级别的重视,因此将通过管理委员会向秘书长提出报告,并通过秘书长向大会报告。

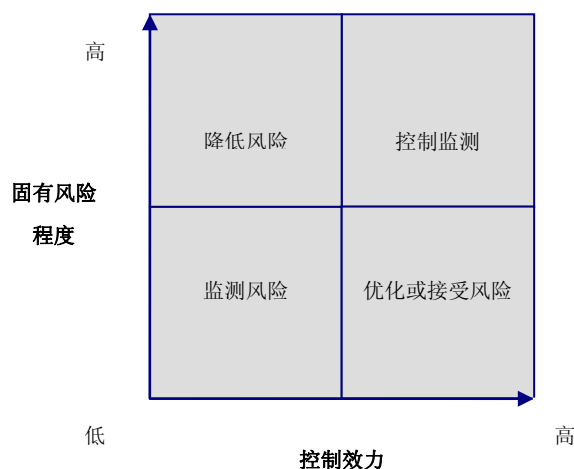
^c 根据特雷德韦委员会赞助组织委员会所定框架中提出的定义,剩余风险是指管理层采取行动以改变风险几率或影响之后仍余留的风险,因此应是确定适当应对措施起始点。

(b) **第 2 级**。中度风险通常需由风险承担者及具体部门风险和控制联络人负责进行特别的补救或监测措施。这些风险应报告给企业风险管理和控制科以及对所评估领域负有责任的部门或办公室的主管。

(c) **第 3 级**。预计风险程度相对较低而且剩余风险也很小的那些风险应加以定期监测，以保证风险程度的稳定性。

15. 剩余风险热图(以下所示的四象限图)显示风险评估的结果，特别是随所面临风险程度和控制效力水平而变化的剩余风险。它可以协助管理层确定适当的风险应对战略和风险缓解措施。

图二
剩余风险热图



16. 企业风险管理和控制科应比较来自不同单位地点的评估结果，并对照实体一级评分标准加以衡量，以提供实体一级风险评估结果。

E. 信息和沟通

17. 应当在整个组织提供带有适当程度细节的相关风险和控制信息，以帮助为实现既定任务和目标而做出决策。特别是，本组织的风险概况和既定控制措施的效力应驱动管理层的对应计划行动和决定，并应作为战略框架和预算编制过程的一部分，在确立融资和资源分配请求时加以考虑。以此种方式，一个有效的企业风险管理和控制过程对于通过一个更知情的基于风险的决策能力来推广风险意识文化，将十分有益，因为风险的大小和专门控制措施的效力将在评估各方案和相关预算拨款时得到明确考虑。

18. 所涵盖的风险、所需的详细程度和提交报告的频率可能会因受众的不同而有所变化，并取决于他们各自的风险管理和监督责任。负责在地方一级管理特定风险的方案主管应得到涉及他们责任领域的详细信息。被认为程度最高的风险和与风险有关的信息应通过管理委员会，以摘要形式并以整个实体为单位，提供给秘书长。秘书长将酌情向大会报告企业风险管理信息。

F. 监测和保证

19. 鉴于风险评估过程依赖于管理层对控制效力的认知，因此适当的保证活动应对所作的评估进行验证，并对所订立的控制措施的效力和所确定的风险应对措施适当性提供保证。当地风险和控制联络人及企业风险管理和控制科应协助管理层开展当前的此方面监测和报告活动。

20. 根据其任务规定，内部监督事务厅将负责对控制环境的效力进行独立评估，包括对有效企业风险管理和控制框架的执行情况进行定期评估和评价。该厅的内部审计司还将负责审查风险评估过程的结果，并且将在其审计规划工作中考虑审查成果。

21. 作为就本组织财务报告进行的保证活动的一部分，审计委员会将可利用风险评估的结果，作为其对本组织内部控制系统进行评估的一个重要元素。

22. 适当的风险治理机制对于采用有效的风险管理框架至关重要。虽然对风险和控制的日常管理将是所有管理人员和工作人员的责任，但在秘书处执行企业风险管理和内部控制框架的总体责任最终将由秘书长承担。在每一个部厅、委员会、特派团或法庭一级，有效实施风险管理和控制做法的责任将由相关高级官员承担。作为现有与秘书长签订的高级主管契约的一部分，每位高级官员均应每年通过一个核证报告，确认他们有责任通过风险评估过程，设立和维持强有力的内部控制环境。大会在参考行政和预算问题咨询委员会和独立审计咨询委员会的咨询意见情况下，进行风险管理监督，确保高级管理层采用并维持一个有效的企业风险管理和内部控制框架。^d

三. 执行计划和时间表

23. 预计，最初的执行计划(其中包括确定必要的人力资源和技术资源)从开始到结束将需要约两年时间。假设大会在 2011 年 12 月之前给予正式核可，那么包含四个阶段的最初执行工作可能于 2012 年 1 月启动，并于 2013 年 12 月结束(见图三)。鉴于企业风险管理和控制科设立后，在选定组织单位进行风险评估工作的过程将按分阶段办法开始，预计在全球整个联合国范围充分执行和采用该框架还将另需三至四年的时间，但必须有必要的资源。

^d 2010 年 2 月将向独立审计咨询委员会提交一份题为“企业风险管理和控制框架”的文件，其中将对特定风险治理机制、作用和责任作出详细的说明。

图三
执行计划

2012 年				2013 年							
1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
(1) 规划: 2012年5月之前											
(2) 招聘: 2012年12月之前											
刊登广告		甄选过程									
				(3) 技术解决办法: 2012年6月至2013年12月							
				甄选(采购过程): 2013年5月之前				执行: 2013年11月之前		培训	
				(4) 企业风险管理培训: 2013年1月——进行中							
				规划: 2013年6月之前				执行: 进行中			

1. 规划(5个月)

- 制定详细的执行规划
- 草拟更多文件, 包括根据该框架内概述的原则和做法, 最终确定各项政策和详细程序手册
- 确定技术解决方案的要求

2. 招聘(12个月)

- 拟订和刊登空缺通知
- 甄选和招聘工作人员
- 指定具体部门风险和控制协调人

3. 获得并执行技术解决办法(19个月)

- 依照联合国采购程序确定技术解决办法
- 系统执行
- 信息技术培训

4. 企业风险管理和控制培训(进行中)

- 制订培训单元并在全球推广
 - 为所有工作人员提供企业风险管理方面基本工作知识的在线方案
 - 为工作人员举办培训师培训班, 使工作人员能够极其密切地参与执行该框架

表 2
联合国秘书处衡量影响、几率以及控制效力等级的评分标准

影响

评分	评级	影响描述						恢复办法 为实现恢复而需要采取的行动
		安全与安保	持续时间	组织和业务范围	对声誉的影响	对业务的影响	财政影响(根据预算衡量)	
5	极大	丧命(工作人员、伙伴方、一般民众)	可能造成无法挽回的影响	全组织; 整个组织无法继续正常业务活动	在主要国际媒体上报道的时间超过一周	无法开展任务或业务超过一周	>5% >5 亿美元	需要大会和会员国的大力重视和干预
4	很大	由于事故/非敌对活动而丧命	长期(即24-36个月)可以复原	2 个或多个部厅或地点; 2 个或多个部厅或地点的业务活动受到重大的持续干扰	国际媒体/论坛作了评论	业务中断一周或更长时间	3-5% 3 亿至 5 亿美元	要求高级管理层予以关注
3	大	联合国工作人员、伙伴方和一般民众丧命	短期(即12-24个月)可以复原	1 个或多个部厅或地点; 1 个或多个部厅或地点受到中度影响	国家内出现若干外部评论	业务受干扰不超过一周	<2-3% 2 亿至 3 亿美元	要求中级管理层进行干预
2	中	基础设施、设备及其他财产损失	暂时性(短于12个月)	1 个部厅或地点; 部厅或地点内部受到有限影响	国家内零星的外部评论	业务受到中度干扰	<1-2% 1 亿至 2 亿美元	问题交由下层管理人员和工作人员解决
1	小	基础设施、设备或其他财产损失	无或影响有限				<1% 少于 1 亿美元	无或影响有限

几率

评分	评级	确定性	频率
5	预期会	>90%	至少每年一次以及(或)一年多次
4	很可能	<90%	大约每 1 至 3 年发生一次
3	可能	<60%	大约 3 至 7 年发生一次
2	不大可能	<30%	大约每 7 至 10 年发生一次
1	可能性极小	<10%	每 10 年或更长时间发生一次或极少发生

控制效力

评分	评级	说明
5	有效	控制措施设计得当, 并按预期操作。各项管理活动能有效管理和缓解风险
4	需要有限改进	控制和(或)管理活动设计得当, 操作上基本有效, 但发现尚有一些改进的余地
3	需要重大改进	实施了重要控制和(或)管理活动, 但发现存在重大的改进余地
2	无效果	实施了有限的控制和(或)管理活动, 但仍存在高度的风险。设计了控制和(或)管理活动, 但在某种程度上无效, 无法高效率隆重仪式风险或提高效率
1	极其无效	未制定控制和(或)管理活动, 或者所制定的控制和(或)管理活动存在重大缺陷, 不能按预期操作。所设计的控制和(或)管理活动极其无效, 无法高效率地降低风险或提高效率

表 1
联合国秘书处风险全域

1. 战略	2. 治理	3. 业务活动	3. 业务活动(续)	4. 履约
1.1 规划和资源分配	2.1 治理	3.1 方案管理	3.4 支助事务	4.1 法律
1.1.1 构想和任务	2.1.1 最高层的定调	3.1.1 宣传	3.4.1 供资	4.1.1 合约
1.1.2 战略规划	2.1.2 秘书处、各理事机构和各委员会	3.1.2 外联活动	3.4.2 笔译和口译	4.1.2 知识产权
1.1.3 预算编制	2.1.3 控制环境	3.1.3 经济和社会发展	3.4.3 采购	4.1.3 反腐败
1.1.4 预算分配	2.1.4 决策——大会、安全理事会和各委员会	3.1.4 会议管理	3.4.4 供应商管理	4.1.4 国际法
1.1.5 人力资源战略和规划	2.1.5 组织结构和各委员会	3.1.5 研究、分析和咨询活动	3.4.5 资产和存货管理	4.1.5 隐私
1.1.6 规划执行和整合	2.1.6 业绩计量	3.1.6 政策制定	3.4.6 设施和房地产管理	
1.1.7 全组织同步	2.1.7 业绩管理	3.1.7 机构间合作和联络活动	3.4.7 基本建设总计划	4.2 条例规定
1.1.8 重叠的任务	2.1.8 机构间联合行动和建立伙伴关系	3.2 特派团活动	3.4.8 业务连续性	4.2.1 内部政策和决议
1.1.9 外包	2.1.9 透明度	3.2.1 国际和平与安全	3.4.9 商业活动	4.2.2 联合国劳工关系
1.2 主要机关、会员国和伙伴方	2.1.10 领导和管理	3.2.2 选举支助	3.4.10 法律援助	4.2.3 东道国条例
1.2.1 大会和会员国	2.1.11 问责	3.2.3 法治	3.4.11 法庭管理和法律支助	
1.2.2 伙伴方、附属机构、	2.1.12 赋权	3.2.4 救灾和人道主义援助	3.4.12 拘留所管理	5. 金融
1.2.3 机构和捐助者各组织关系	2.2 道德操守行为	3.2.5 特派团规划	3.5 人力资源	5.1 供资和投资
1.3 内部和外部因素	2.2.1 道德操守	3.2.6 特派团开办	3.5.1 资源分配和供应	5.1.1 捐款
1.3.1 政治气氛——外部	2.2.2 欺诈和非法行为	3.2.7 特派团清理结束	3.5.2 招募、聘请和留用	5.1.2 预算外供资
1.3.2 政治气氛——内部	2.2.3 利益冲突	3.2.8 后勤	3.5.3 接班规划和晋升	5.1.3 信托基金——接收现金
1.3.3 经济因素——商品价格	2.2.4 职业操守和保密	3.2.9 空中、地面和海上业务	3.5.4 行为操守和纪律	5.1.4 信托基金管理
1.3.4 独特事件(即流行病、选举、环境危机)	2.3 沟通和公共关系	3.2.10 工程	3.5.5 培养和业绩	5.1.5 捐助基金管理和报告
1.3.5 组织转化	2.3.1 媒体关系和新闻	3.2.11 通信	3.5.6 报酬和福利	5.1.6 现金管理
	2.3.2 危机沟通	3.2.12 特派团人员配置	3.5.7 医疗事务	5.1.7 投资
	2.3.3 人事沟通	3.2.13 特派任务蠕变	3.5.8 安全与安保	5.1.8 金融市场
	2.3.4 广播——无线电台和电视	3.3 国际法庭	3.5.9 培训	5.1.9 保险
	2.3.5 技术通信	3.3.1 调查和起诉	3.5.10 流动	5.2 会计和报告
	2.4 信誉	3.3.2 审判和上诉	3.6 知识产权	5.2.1 财务管理和报告
	2.4.1 大众认知、支持和	3.3.3 证人保护	3.6.1 知识管理	5.2.2 普通会计
	2.4.2 信誉危机和紧急情况规划和管理	3.3.4 完成工作战略	3.6.2 信息和文件管理	5.2.3 财务控制
		3.3.5 剩余能力和活动	3.7 信息资源和信息技术	5.2.4 负债管理和付款
			3.7.1 信息技术战略和系统实施	5.2.5 偿还工作人员税款
			3.7.2 信息技术安全和使用	
			3.7.3 信息技术可用性和连续性	
			3.7.4 信息技术完整性	
			3.7.5 信息技术基础设施和系统	

附件三

加强秘书处的问责机制以纠正石油换粮食方案中的缺陷

1. 大会在其第 63/276 号决议第 9 段(k)中要求“说明加强秘书处问责机制的措施将如何解决联合国石油换粮食方案管理工作在内部监测、检查和问责方面的重大缺陷”。以下是按照这一要求而编列的评估意见。

方案监督

2. 尽管该方案中的一些缺陷是秘书处所无法控制的，但独立调查委员会在其报告^a中指出了重大发现和缺陷，如果能够加以解决，将会改进秘书处开展业务的方式。本报告将审查那些属于秘书处控制范围的缺陷。

3. 独立调查委员会在开头部分承认联合国在管理石油换粮食方案方面面临严峻挑战，包括政治考虑。独立调查委员会也指出，由于缺乏合适的行政机制来应对这个异常大型、复杂的“临时”人道主义方案的突然需求，秘书处在有效履行其根据该方案所担负的职能方面受到了阻碍。

4. 本组织缺乏一个正式的风险管理制度，这可能是造成本组织在管理该方案时未能解决诸如政治风险等问题的致因。政治风险是剩余风险的一部分。本报告建议的企业风险管理框架部分提到了政治风险问题。

高级管理层的监督

结论

5. 该方案中存在报告结构不清、高级管理层对方案缺乏监督以及未能独立应对和调查据报在该方案中存在的滥用职权和腐败等问题。但是，也无法保证如果高级管理层对该方案实行更严格的监督，就能避免发生滥用职权现象。

评估

6. 尽管无法作出保证，但秘书长相信，如果有一个积极的风险管理系统，就会有助于对该方案进行更密切的监督，从而缓解上文所述的缺陷。关于报告结构不清的问题，如果有更明确的授权分工，本可以使报告结构和相关责任分配变得很明确。

内部审计

结论

7. 独立调查委员会发现，用于审计石油换粮食方案的资源不足，限制了审计覆盖面。委员会还指出，内部审计并未审查该方案的若干重要方面（例如，伊拉克

^a 2005 年 2 月 3 日临时报告、2005 年 3 月 29 日第二份临时报告、2005 年 8 月第三份临时报告以及 2005 年 9 月 7 日关于石油换粮食方案的管理的报告（第一、三和四卷）。

方案办公室总部单位履行的职能以及石油和人道主义合同的内容，包括商品的价格和质量)。尽管审计委员会定期审计电子事务司行政账户的帐目、财务报告程序以及结果，但内部审计司仅对行政帐户进行过一次内部审计。

评估

8. 该方案的行政管理中缺乏对有关系统和控制措施的独立评估，今后如能对此类大型方案进行这种独立评估，将会很有益。另外，现已采取步骤，解决内部监督事务厅的资源问题。大会在其第 60/1 号决议中决定大幅加强该厅在审计和调查方面的专长、能力和资源。

结论

9. 内部监督事务厅向大会提交的与该方案所涉事项有关的报告不能令人满意，而且这些报告未以统一格式及时印发。

评估

10. 大会关于内部监督事务厅提交报告的要求的第 59/272 号决议以及有关独立审计咨询委员会职权范围的大会第 61/275 号决议都帮助加强了本组织的问责。

结论

11. 内部监督事务厅并未充分监督管理层已接受的建议的执行情况。同样，2002 年以前，伊拉克方案办公室和联合国伊拉克人道主义协调员办事处(联伊协调处)也并未有系统地监督审计建议的执行情况。

评估

12. 问责框架中确认有必要确保迅速贯彻执行监督机构提出的、已获接受的那些建议。目前是由管理委员会负责确保将这些建议纳入管理过程。

结论

13. 联合国不具备解决与内部监督事务厅活动及其审计范围有关的争议的充分手段。内部监督事务厅内部审计司由于不能直接向一个审计委员会或其他独立委员会提出报告，加上不能完成全机构的风险评估以及缺乏预算独立性，致使其背离了“最佳做法”。

评估

14. 内部监督事务厅后来实行了基于风险的工作计划。内部监督事务厅预算所采用的过程仍然类似于其他部厅。主要的区别在于，内部监督事务厅的拟议预算由独立审计咨询委员会负责进行审查和分析，而该委员会是一个独立机构，直接向大会负责。

结论

15. 用于调查的资源有限，而且该方案提出的追加资源请求遭到拒绝。由于资金有限，内部监督事务厅调查司启动的方案审查仅为被动性质，而非主动性质。由于伊拉克当局不配合，或者由于缺乏资金及其他资源，因而所做的调查很有限。

评估

16. 审查内部监督事务厅的预算，是独立审计咨询委员会的一部分职责。这一过程将确保根据基于风险的方法为监督机构的管理提供充足资源。另见上文第 8 段中有关资源分配的答复。

该方案的行政管理

结论

17. 报告中指出，伊拉克方案执行主任为一个朋友索要石油配额的行为构成了重大的利益冲突，违反了《联合国工作人员条例和细则》中有关诚信、公正和独立的规定。报告中进一步指出，方案执行主任与其朋友一道，通过从出售分配给他们的伊拉克石油获得了现金收益，从该方案牟取了金钱上的私利。这些人知道，在此类石油销售中，向伊拉克支付了非法的附加费，因而违反了联合国的制裁规定以及石油换粮食方案的有关规则。

评估

18. 联合国后来成立了道德操守办公室，该办公室制定有关潜在利益冲突、财务披露以及保护举报人的政策。这些措施可以预防，或者至少减少上述违规事件的再次发生。

结论

19. 秘书处对附加费和回扣指控以及对石油走私活动所作的回应反映存在一种不作为的行为模式，而且没有向安全理事会和安全理事会第 661(1990)号决议所设委员会作适当的披露。

评估

20. 拟议问责文书中设想在已有的强化监督机制基础上建立一个强有力的监督职能，以解决工作人员没有依照既有条例、细则、政策及程序履行职责的问题。

结论

21. 控制和监督方面的缺陷促成了腐败，而且联合国机构没有调查关于挪用资金、管理不善或利益冲突的指控。

评估

22. 现行的问责机制确认，适当的内部控制，加上一个强有力的独立监督能力，是完善管理的关键。

结论

23. 对于审计结论和建议，管理层明显没有后续跟进；这是内部审计缺乏权威和地位的表现。

评估

24. 在独立调查委员会提出报告之后，设立了由常务副秘书长担任主席的管理委员会。该委员会的主要职能之一是确保将各监督机构提出的建议有效纳入行政管理过程，而且已获接受的建议得到及时落实。管理委员会每季度举行会议，以审查监督机构的建议。

联合国机构执行方案的情况

结论

25. 尽管独立调查委员会承认联合国机构在北部各省整个地区管理人道主义危机，分发物品和服务方面取得了重大成功，但是它也发现存在严重的缺陷。独立调查委员会指出，所披露的各机构执行方案情况反映存在明显的失误，因为各机构力图解决的问题超出了其核心能力，而且其管理、协调和监督等存在不足。各机构也未能成功执行项目，尽管这些项目属于各机构传统能力的范围，这种情况造成了资源浪费，而且导致推迟向北部三省提供援助。此外，联合国秘书处未能充分控制和监督各机构的活动，而该方案的设计也不允许进行此类控制和监督。另外，秘书处也不愿利用它可以使用的唯一手段——控制方案资金——对各机构的活动进行管理。后来，委员会的报告指出，控制和监督方面的这些缺陷导致腐败，而且各机构也没有调查挪用资金、管理不善或利益冲突等指控。

评估

26. 为解决这些监督缺陷，秘书长提议建立一个强有力的成果管理制框架，重点关注实现成果和改进业绩，将所吸取的经验教训纳入管理决定以及关于业绩情况的监督和报告。通过前面提到的成果管理制信息系统，并且建立目标、成果和资源之间的相互关系，这一进展将会进一步加强。

采购过程

结论

27. 独立调查委员会的报告指出，在 1996 年挑选的联合国三个承包商中，每一个的甄选过程都不符合既定的财务细则和竞标规则，而且没有达到公平和透明的合理标准。

28. 一个例子是，可接受的最低价投标人未中标，而且有关官员未按财务细则 110.21 的要求出具书面说明，阐述放弃可接受的最低价投标人的理由。另一个例

子是，为降低一个承包商的合同价格，采购司接受了经过无效修订的标书。还有一个例子是，与技术和资金考虑无关的因素影响了授予合同的决定，这违反了既定的规则和程序。

29. 报告进一步指出，虽然确实进行了公开招标，但是却没有妥善遵循与潜在承包商资质相关的联合国采购规则：未要求承包商提交必需的财务报表，而且未考虑潜在承包商首席执行官曾两度受到刑事调查。报告还指出，采购司一名工作人员向一个潜在供应商提供保密的竞标资料、内部评估材料和甄选要点，这违反了《联合国采购手册》和《工作人员条例和细则》中的规定。

评估

30. 在采购改革方面，秘书长实行了若干措施，以加强内部控制，并促进采购过程中的道德操守、诚信、公正和透明，包括设立了一个独立机制以审查在确定采购合同的授予方面存在的挑战。连同现行的财务披露、防止利益冲突和保护举报人等政策以及未来的企业风险管理框架一道，这些措施将防止或缓解此类情况的再次发生。

外部审计

结论

31. 与该方案的规模相比，用于审计该方案的资源不足。

32. 审计委员会的审计范围限定狭窄；特别集中于财务报表的准确性，而该方案活动的内部控制环境则基本不受关注。

33. 外部审计未能审计并检测该方案的一些最关键领域（包括石油和人道主义物品的定价），也未评估这些关键领域对该方案财务报表的影响。

评估

34. 所设想的企业风险管理办法将帮助确定并降低风险。审计委员会是一个独立机构，并对其审计工作完全负责。但是，《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2003/7) 条例 7.4 规定，审计工作应依照公认的共同审计准则办理，并应遵守大会的任何特别指示。条例 7.7 还规定，行政和预算问题咨询委员会可请审计委员会进行若干特定审查。有了一个强有力的企业风险管理框架，大会就可以受益于高风险领域的确定，这可为确定可能需要特别审计的领域提供额外指导。