



第七十二届会议

议程项目 124、134、136、137 和 141

联合国改革：措施和提议

审查联合国行政和财政业务效率

2018-2019 两年期拟议方案预算

方案规划

人力资源管理

转变联合国的管理模式：确保人人都有更美好的未来

秘书长的报告

摘要

本报告阐述联合国秘书处的管理改革，对我的改革议程极为重要。报告提出的原则将指导我们当前和今后的管理改革工作。

就职以来，我从进行的磋商中清楚地听到，我们备受以下问题的影响：服务提供缓慢、反应迟钝；管理结构不成体系；理事机构管得过细；会员国和工作人员的信任出现赤字；授权任务供资不足，任务执行不力；缺乏透明和问责。

我提议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，同时也意味着将更多的责任交给管理人员，由他们承担方案责任和财政执行责任。这种模式不是全盘下放权力，而是在认真考虑管理人员有否能力接受更多下放的权力并能妥善行使的基础上下放。

我还提议依据健全的管理原则变革本组织。这将使联合国更为灵活、有效、透明、问责、高效、务实、分权，从而更好地支持制定规范的工作和业务活动，并将落实我的宏伟改革议程。

在这方面，我提出三项主要的改革建议。第一，我提议采取措施精简并改进规划流程和预算流程。预算应该支持更好地作出决策，更好地反映资源使用与方



案交付之间的联系。第二，我将把管理权下放给方案管理人员，同时要求他们进一步接受问责完成任务。第三，我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。

总的目标就是：下放权力，使决策更靠近实施点；信任管理人员并增强他们的权能；确保加强问责和增进透明；减少重复机构和重叠任务；增加外勤支助；改革规划流程和预算流程。

一. 导言

1. 历经 70 多年后，联合国履行使命，实现承诺使后世免遭战祸，重申基本人权之信念，创造适当环境，俾克维持正义、尊重国际法之义务，促成大自由中之社会进步及较善之民生，依然具有前所未有的现实意义。和平与安全、人权、国际法和发展仍是这一使命的基石。

2. 借助联合国，会员国在和平、可持续发展和人权方面已取得显著进展。然而，本组织履行《联合国宪章》所载目标的努力日渐艰难。联合国及其会员国取得的成果来之不易，尚不巩固，而且面对当今世界在气候变化、人口增长、流离失所、不断深化的不平等、贫穷、侵犯人权、日益顽固和区域化的冲突以及越来越严重的恐怖主义和暴力极端主义的威胁等方面的挑战，这些成果面临严重风险，包括偏离多边主义的风险。经验告诉我们，不随机应变或采取行动就会带来人类受苦受难的严重代价，并造成坐失全球发展和社会进步机遇的悲剧。我依然坚信，行之有效的多边主义和 193 个联合国会员国的集体行动仍是世界最美好的希望。

3. 为了履行本组织对当今世界人民的承诺，就必须重新审视其工作方式，同时认识到，和平与安全及发展等领域的实质性改革必须建立在改善本组织行政运作的基础上。为了全力辅助联合国履行承诺，管理框架、结构和程序必须能使而且支持整个秘书处和整个联合国系统重新焕发活力，进行创新。我们必须能使整个联合国协力行动，扩大并以最好的方式利用各单位的比较优势，彼此加强本组织在和平与安全、可持续发展、保护人权和维护健康的地球等各项工作之间的联系，同时继续为政府间辩论提供宝贵论坛。如果我们要实现《2030 年可持续发展议程》提出的愿景，不让任何一个人掉队，我们现在就必须在所有这些领域采取行动。

4. 然而，实现《宪章》所述目标的工作所面临的挑战并非完全来自本组织外部。秘书处集中而笨拙的管理结构和行政框架无法足够灵活地应对联合国越来越多、规模越来越大的任务，外地尤其如此。进行改革，从而形成一种注重统筹、加快外地实施速度的不同模式至关重要。联合国绝大多数的人员在外地工作——90% 以上的文职人员和军警人员，包括所有文职人员中的三分之二，而且本组织大部分财政资源用于满足外地需求。在这种时候，必须调整管理框架，使外地能够在需要的时间和地点采取行动，支持外地行动。我的改革提案旨在使决策工作更靠近实施点，简化规则、政策和程序，并下放权力，使工作更有成效。这要求在所有活动中进一步建立透明和问责制度，以便更好地为总部的政府间进程和治理进程服务。在改革提案中，我还提议在资源管理和配备问题上给予更大的管理酌处权。

5. 本着这些想法，我在 4 月设立了一个内部审查小组，审查需要变革之处，使本组织更有成效，更符合服务对象的需求。经过与会员国和各级工作人员协商，包括与各部门、各区域委员会，总部以外办事处、维持和平特派团和特别政治任务负责人协商，审查小组确定了以下六个关键挑战：

- (a) 服务提供缓慢，反应迟钝；
- (b) 管理结构不成体系；

- (c) 业绩管理文化薄弱；
- (d) 授权任务资源存在缺口，用于执行任务的资源管理不力；
- (e) 透明度和问责制方面存在空缺；
- (f) 会员国与秘书处之间缺乏信任。

6. 我打算在上述这些方面进行变革。具体而言，有以下四个关键方面的提议。首先，必须加强本组织的领导作用，增强权能。必须使责任、权力和问责彼此一致，明确职能和责任。监督机制必须从注重事前管控转向注重事后保障合规，同时配备相应的成果问责制。其次，本组织必须更加透明，能够更明显而且更具体地表明资源与成果之间更清晰的联系，并且必须加强风险管理框架。第三，能够有效而及时地采取行动。必须负责地下放权力，并设定明确条件，以便能够更靠近实施点行使权力。第四，必须重组总部管理结构，以确保责任分明地行使下放的权力，支持有效充分地执行任务，包括为此清除重复职能，建立更明确的职责分工和职责分离，并确保适当制衡。

7. 我克服这六个关键挑战的设想建立在我打算作出的两套承诺基础上。一套承诺与高级管理人员作出，另一套承诺与会员国作出。就高级管理人员而言，我向他们保证，给予他们实施任务的充分职权，只要他们透明、负责地完成任务并接受问责，同时反过来希望他们向我进一步承诺在实地进行改革，挑战旧的工作方式。就会员国而言，我向它们保证，秘书处将透明、负责地管理本组织的资源并接受问责，完成商定的任务，达到基本标准，确保执行所有任务，同时反过来希望会员国信任本组织的管理，允许我能在本报告所述的广泛框架内作出提高执行任务效率的决定，而不必为我采取的行动事先征求批准。

8. 此外，我提议在本组织的管理方面作出以下重大变革：

(a) 简化和精简规划和预算周期及报告，包括把两年期预算改为年度预算，并把规划和预算周期从5年缩短为3年。为了提高活动的透明度，支持战略决策，在提供财务信息的同时，将提供方案规划和执行情况方面的信息。我提议会员国增加在预算编次内而不是跨编次调配资源的权力，从而维护分配给发展的资源应当用于发展、分配给本组织其他支柱的资源应该用于这些支柱的原则。我还提议扩大“意外及非常费用”的承付权额度，以迅速应对发展和人权领域的意外事件；

(b) 采取措施提高向会员国报告的透明度，包括监测、评价、方案执行情况和财务执行情况以及资源使用这些方面；

(c) 进行组织改革，以消除相互重复的内部管控，为此设立一个管理战略、政策及合规保障部，具备明确的政策、战略和合规保障职能，并设立一个业务支助部，着重活动、服务、往来业务和增援处于不得力环境的实体；

(d) 充分利用“团结”系统和全球服务提供模式，减少处理行政业务往来的地点数目。联合国目前在多个地点维持诸如采购和支付系统、工作人员订约事务、工程和后勤管理的职能。我提议将这些职能合并到两、三个中心，并对所在地进

行战略评估。这将是一项复杂的工作，但为了确保提高成本效益，连贯提供行政支助，迫切需要开展这项工作。改善供应链管理，更多地进行技术革新，也将至关重要；

(e) 精简和简化人力资源规则、流程和程序，以确保及时征聘、部署和促进工作人员发展，将权力明确下放给管理人员，同时制定明确的问责规则。

9. 在改革的整个过程中，我将向工作人员介绍情况并与他们协商，因为我坚信，工作人员是本组织最宝贵的资产。他们在冲突前线以及在提供人道主义援助、保护人权、消除贫穷、引导沿着可持续发展道路前进的工作中为本组织作出的奉献特别是个人牺牲值得赞扬，值得支持。我已在员工大会上与世界各地的工作人员代表以及广大工作人员见面。在着手进行管理改革的具体方面时，我打算进一步开展磋商，特别是对工作人员福利和服务条件可能产生影响的问题。

10. 在此提出的管理改革旨在加强交付工作：总部交付支持多边审议和行动、制定和协调政策并进行战略规划的成果；区域一级交付直接支持政府和联合国的行动以及其他政府间组织和区域组织的成果；地方一级交付成果，那是我们的行动对我们服务的对象最有直接影响的层级。这场改革会顾及目前正在整个联合国系统采取的旨在使行动更加协调一致、更有影响力的各项措施，并借鉴过去的经验和现行的管理改革，同时利用以往为了加强秘书处并同心协力地充分发挥秘书处的能力和酌情充分发挥联合国系统的能力而作出的投资。改革的最终目标是使本组织更有效地完成所有授权任务，并加强本组织的成果问责制，同时遵守会员国规定的要求。

11. 我在本报告中泛泛介绍我改革本组织行政运作的概念、目的和原则，寻求会员国支持我的管理改革设想，指出有必要进一步努力的领域，然后拟就详细提案并计算费用，提交大会审议。管理改革将是使本组织卓有成效地为全球业务服务的主要因素，无论是发展、和平与安全还是人道主义应急工作。改革将覆盖外地、总部、区域委员会和总部以外办事处，从而将使秘书处能够满足所有各方面(特别是外地)的需要，消除重叠，并通过业务转型和适当下放权力加强问责。这些改革是发展、和平与安全方面的改革提案的基础。

二. 以往和现行管理改革举措概况

12. 多年来，为了克服秘书处面临的挑战，作出了许多努力。工作人员和会员国因而患有改革疲劳症也无可厚非。与我的前任一样，我在就职时认识到需要加强和调整之前的改革举措，以改善本组织的行政运作。随着国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)、企业资源规划系统(“团结”系统)，全球服务提供新模式提案的制定和(或)执行，现代管理办法已经推出。其中还包括最值得注意的下列举措：设立了道德操守办公室、独立审计咨询委员会、企业风险管理和内部控制框架方法、全秘书处的反欺诈风险评估、秘书处新的信息和通信技术战略、外勤支助部、一系列人力资源管理改革，包括促进不同级别管理下流动的举措。

13. 然而，尽管取得了这些进展，秘书处仍有许多工作要做，才能更有效地完成所有授权任务。秘书处是一个复杂的组织，对众多不同的政府间机构负责，并力求实现许多不同的目标和目的。久而久之，这使秘书处工作人员办事各自为政，导致活动相互冲突或重复多余，并形成越来越集中、官僚和规避风险的文化和领导作风。行政程序变得繁复，不能及时应对本组织在日益多变、动荡而且往往危险的外地环境中运作的需要。

文化和领导作用

14. 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，联合国的各级领导和整个系统的领导具备远见卓识、坚持原则。

15. 联合国必须向更注重成果而不是程序的文化转变，而且这种文化要更好地管理行政风险和执行任务的风险，珍视创新并更能容忍无意之过，更愿意立即采取行动纠正错误。我们必须重新在各级建立信任，创造一种赋权和问责的文化，确保领导人员、管理人员和工作人员都有必要的手段在需要的地点、时间和情况下取得成果。联合国有能力而且愿意支持会员国从事它们的工作和采取集体行动。我们必须珍视和依靠工作人员的忠诚和辛勤工作，坦率说明寄予他们的期望，对明确而公平的业绩标准承认他们的业绩，确保工作人员的技术和能力跟上日新月异的技术创新。

16. 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 和 Corr.1) 和“着力加强人力建设”(A/61/255 及 Add.1 和 Add.1/Corr.1) 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：采用了秘书长与高级管理人员订约这一战略管理工具；在外勤支助部内有专人负责外地特派团的高级别任命并制定上岗培训和辅导方案；制定了高级领导人必须参加的培训方案。

17. 出于共同的目的，联合国系统行政首长协调理事会(首协会)于 2017 年 4 月核可了联合国系统领导框架。该框架列出了八个认为对完成《2030 年议程》所阐述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的鲜明特征。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) 多层面、跨组织界限和职能进行统筹；(f) 善于变革，取得积极的变革成果；(g) 善于协作；(h) 有主观能动性，在所有互动中表现出原则性。除此之外，我再补充第九个特征，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。

18. 我已指示将领导框架纳入整个秘书处各级所有领导和管理人员的甄选决定，并相应更新振兴领导作用的方向、培训、辅导和指导方案。我还决定围绕这九个素质特征制定 360 度评价机制，并列入秘书长与各部厅、区域委员会和特派团负

责人订立的高级领导契约。秘书处将定期开展工作人员调查，以监测工作人员对领导和管理人员的看法。我将采取措施表彰优秀的领导人员和管理人员，追究那些未能维护联合国领导原则和特征者的责任。

19. 为了体现领导框架，将调整 2009 年以来规定 P-4 至 D-2 职等工作人员必须参加的领导和管理发展方案以及 2010 年推出的基于能力的工作人员甄选方案，使其更紧密地与组织期望和业绩管理一致。业绩管理已成为管理方面的重大挑战，影响交付成果和取得成效。在遇到管理上的缺陷时，工作人员往往认为他们可利用的唯一途径是内部司法系统。为了不触动内部司法系统，管理人员会避免把表现不佳的情况正式记录在案，或者不对表现不佳的工作人员采取行政行动。尽管这种情况只涉及秘书处一小部分工作人员，但给人造成的有罪不罚印象对整个组织的成效产生有害影响，并破坏联合国崇高工作中的团队精神。为了满足大会在第 68/265 号决议中提出的要求，还在采取改进业绩管理制度的进一步措施，如下所示。

简化人力资源管理

20. 虽然取得成功需要从根本上改变本组织的领导方式和工作方式，但只有充分依靠有献身精神和辛勤工作的所有各级工作人员才能取得这一成功。必须有一支多样、地域平衡、性别均衡、国际化和才干多样的工作人员队伍，与联合国全球存在的多样性和复杂性相吻合。这支队伍真正代表我们所服务的各国人民，并以维护联合国立足而且代表的价值观那种强烈责任感和使命感为他们造福。

21. 虽然当初制定时的根本目的是确保工作人员的公平待遇和机会平等，但过于复杂的人力资源政策和高度集中的程序不仅拖延物色、部署、履行行政手续和管理本组织员工队伍的行动；而且具有讽刺意味的是分散决策工作，导致非个人化，从而影响人力资源管理决定的透明度并削弱问责制。征聘工作人员和工作人员离职尤其是痛点，其特点是前期管控和流程，不但无助于迅速和有效地管理员工队伍，反而使本组织可能遭受行政诉讼，无法有效完成任务。尽管工作人员个人的正当程序权利显然需要维护，但行政程序陷入了惰性：在实际工作中，遵循所有程序步骤已变得比根据本组织利益作出正确决定和采取正确行动更为重要。

22. 随着组织需要和文化的转变，本组织的员工队伍也必须转变，以便克服当前和未来的挑战。全球挑战的性质复杂而且不断变化。这就要求精简和简化员工队伍的规划和管理，包括业绩管理和培训，确保工作人员的履历和资素质跟得上联合国在任何时候完成任务所需；并确保秘书处的管理干练、廉洁、高效、务实有效、透明和问责。为了提供服务并服务得好，本组织必须利用多样化的员工队伍，并借鉴从实际可行的地域流动中汲取的直接经验。

23. 虽然过去十年进行过人力资源改革，但本组织不如我希望的那样运作敏捷而且卓有成效。本组织继续在勉力应对在合适时间、合适地点获得具备合适技能的合适人员的挑战。正如最近关于人力资源管理改革的报告(A/71/323)所指出，非外地工作地点征聘工作人员平均需要 239 天，与 120 天的目标相距甚远。如此之慢的速度使秘书处无法迅速满足新出现的需求。此外，许多人力资源流程集中、

僵化、繁琐，政策不十分适合外地情况，而且并非总能始终一贯地执行。有必要从根本上改变思维模式。秘书处的战略人力资源职能必须力求为本组织确定一个共同设想，并使其各项政策和框架与共同设想保持一致。该职能必须把重点放在吸引、征聘和留住人才上，包括采取措施，促进有意义的职业发展，并顾及工作人员的健康和福祉。人力资源管理也必须更有效地规划和调整员工队伍。总而言之，人力资源职能必须确保本组织能够留住并培养有技能和活力的工作人员，以应对新的挑战 and 正在出现的挑战。

24. 必须采用具体形式实现《宪章》第一百零一条第三项提出的原则，不仅要表达指导我们人力资源政策的方针，而且要成功地使组织焕发新的活力。人力资源管理政策必须积极促进员工队伍的地域和区域多样性。大会在 1994 年 12 月 24 日第 49/167 号决议中，敦促秘书长充分执行提高秘书处妇女地位的战略行动计划(1995-2000)。二十多年后的今天，这一性别总体均等的目标在秘书处依然遥不可及。这是不可接受的。我已强调指出，必须在所有各级实现性别均等，并已指示所有高级官员将此目标置于人力资源管理优先事项的核心地位。就我所作的高级别任命而言，我决心在任期内实现副秘书长和助理秘书长两级性别均等，并决心确保我的高级管理团队人员地域更为多样化。

25. 与此同时，需要使工作人员团结起来，致力于一个共同的目标，并牢记联合国的每一项工作，无论处于何种级别，都是个人为整个人类福祉作贡献的独特机会。本组织必须重振为世界服务的热情。

26. 为了实现这一变革，本组织必须简化政策框架和程序，并下放权力，使之尽可能靠近实施点，为此要透明而及时地报告业务情报，进行监测和保证质量，并采取措施加强问责。

27. 需要迫切关注下列问题，并在 2018 年解决，同时考虑工作人员和管理当局之间的适当协商：

(a) 审查并简化人力资源政策和程序，借鉴整个联合国系统以及其他公私部门实体的最佳做法；

(b) 改善员工队伍规划，特别注意领导人员、管理人员和工作人员的履历和资质，以确保快速、有效地进行部署，满足正在出现的局势的要求；

(c) 加强措施，促进公平地域分配和性别均衡；

(d) 职务设计和分类实现标准化并加快速度；

(e) 改进征聘职能，开发人力资源看板，以跟踪主要指标，包括性别均等和地域分配指标；

(f) 采取措施，加速甄别候选人、核查资历、工作证明人和入职的过程；

(g) 审查秘书处的工作人员发展政策，包括针对本组织需要提供必须参加的培训，同时在某些领域考虑认证和重新认证的行业的最佳做法；

(h) 在整个联合国系统更新和调整现有名册和青年专业人员方案，根据互惠协定促进机构间人员流动；

(i) 编制在职工作人员的技能清单，以便在发生紧急情况时和必要调配时迅速部署工作人员；

(j) 改革业绩管理，包括引进一个 360 度评价机制，先从副秘书长和助理秘书长级别开始；

(k) 颁布缩编政策；

(l) 加强透明度和问责机制，以根据既定的主要业绩指标行使下放的人力资源管理权。

上述所有领域取得的进展将作为全面人力资源管理战略的一部分向大会第七十三届会议报告。

28. 必须进一步强调对工作人员的培训和发展进行投资，将此作为业绩管理制度的一部分。这种制度将实现员工队伍所需的转变，以更有效地应对当前和未来的需要。必须更有效地管理业绩，包括为此向工作人员明确说明对他们的期望，对照客观标准以及更新后与整个秘书处的职务设计和标准挂钩的能力要求衡量取得的成果，以符合首协会核准的联合国系统领导框架。

29. 鉴于管理下流动框架对上述各项工作具有重大影响，并鉴于需要探索替代办法鼓励流动，我暂时停止管理下流动方案，从而使本组织能够从中汲取经验教训，并编写大会第 68/265 号决议所要求的全面审查报告，提交大会第七十三届会议。

精简方案规划、预算和财务

30. 继续加强规划、预算编制和财务管理对改善联合国的业绩和应对能力至关重要。要调整本组织的管理，更好地交付成果，就要使规划和预算进程透明灵活，责任分明，应对及时，支持会员国的行动和决策，并有利于秘书处采取务实和有效的行动。

31. 过去 70 年来，联合国已表明有能力适应授权任务在规模和范围方面的变化。为了应对这些变化，大会已经采取行动，调整规划和预算编制工具。规划和预算须遵循严格的监管框架，其中包括大量的报告要求，同时由方案和协调委员会、行政和预算问题咨询委员会以及审计委员会进行监督。现在必须使规划和预算致力于取得成果。随着公共部门会计准则的实施，本组织的会计制度和相关的财务报告准则已与国际最佳做法接轨，从而加强了财务问责与方案问责之间的联系。如今，新的企业资源管理系统(“团结”系统)使本组织有可能下放权力、使流程现代化和简化、改进报告工作和提高资源使用透明度。

32. 尽管如此，仍有必要加强现有的规划和预算编制流程。目前的周期旷日持久，计划和预算很早就任在其所涉期间之前提出。相关文件量多，劳动强度高，过于分散，难以据此对本组织的工作方案进行战略性的总体评估。而且，这一流程不允

许根据预算执行期间产生的迫切需求重新分配资源。除此之外，还需要更新或扩展具体机制，以跟上当前的业务需求。

33. 规划和预算编制需充当为本组织优先事项和工作方案服务的工具。因此，改进后的方案计划必须使本组织能协调一致地行动，以克服和平与安全以及人权保护工作面临的挑战，迅速应对人道主义方面的重要事项，并确保在实现可持续发展目标的过程中不让任何一个人掉队。预算文件还必须成为支持将权力下放给管理人员的一种工具，以确保管理人员对规划和交付方案的工作有更大的自主权和责任。新的年度预算格式将更清楚地反映方案评价和自我评价结果以及汲取的经验教训，以提高方案交付的透明度。

34. 预算进程必须确保以最好的方式分配交给秘书处的资源，以便有成效、有效率地执行所有任务。必须利用我们新的技术工具提高秘书处内部以及对会员国的透明度。例如，“团结”系统今后的扩展应使秘书处能够利用看板报告资源使用情况，直观地看到方案信息。

35. 虽然会员国已经将管理酌处权授予许多专门机构、基金和方案的负责人，但秘书长目前并没有在未经会员国事先批准的情况下在预算执行期间将资源从一个方案转到另一个方案的管理酌处权。2006年大会核可试验性质的有限预算酌处权(见第 60/283 号决议)，其附带的一系列限制条件使这一权限无法有效用于应对新出现的需求。

36. 我将提出若干措施，改善我作为本组织行政首长的能力，以管理秘书处的活动，支持会员国规定的任务。为了使联合国更善于应对迅速变化的世界产生的要求，以最好的方式利用现有资源，我将提出一个更加简化而透明的机制，调配预算期间内的资源。新的管理酌处权将能在预算执行过程中更战略性地利用核定资源。分配给秘书处的资源将更为合作性地用于各个支柱，以确保有效执行这些支柱内的方案和任务。这将有助于我努力减少部门和支柱间各自为政的现象并改善沟通，确保各部门在工作中加强合作，共同奋力完成本组织的任务。

37. 规划和预算流程的上述变革对我努力改革秘书处的结构和改变管理方式至关重要。这些变革体现我对管理人员的承诺。为此我将加强管理人员管理方案和资源的能力，同时责成他们为交付成果负责。高级管理人员将能更清楚地显示他们得以在何种程度上用分配给他们的资源执行方案。更改后的预算报告格式将使会员国能够评估以往的业绩，从有所改进的评价结果中汲取经验教训，并考虑如何将这经验教训用于今后的方案规划和资源请求。新格式将使我们能够更有重点而且更具战略性地与会员国讨论交付方案和分配资源的问题。

38. 下表汇总了具体改进规划和预算编制流程的内容。更多细节见本报告增编 (A/72/492/Add.1)。请大会在本届会议上就其中所载的建议迅速采取行动。

秘书长的方案规划、预算和财务提议概述

现行做法

拟议做法

规划和预算流程

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 两年期方案预算 • 计划大纲是战略框架的第一部分, 每两年编写一次 | <ul style="list-style-type: none"> • 年度方案综合预算 • 单独提出计划大纲报告, 所涉期限为5年 |
|--|---|

文件和成果框架列报方面的变化

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 方案执行情况报告、预算大纲、两年期方案计划(31份报告)、拟议方案预算(47份报告)、特别政治任务报告(10-16份报告)、第一次和第二次执行情况报告、各款经费调剂使用报告、财务报表 • 两年期方案计划 • 财政资源在次级方案一级列报 • 特别政治任务的预算在9月至10月大会届会主要会期期间编制和提交 • 预算结构为14编、36款 • 财务报表的报表五载有按预算编次分列的预算差异概要信息 | <ul style="list-style-type: none"> • 年度方案综合预算(44份报告)和财务报表 • 修订成果框架, 同时简化列报, 并把重点放在执行情况报告上 • 统筹财政资源 • 将特别政治任务的预算纳入年度方案综合预算(单独设立特别政治任务一节, 列入4月编制和提交的拟议预算) • 预算结构为7编、34款 • 充实财务报表的报表五。提供更多信息, 说明上一个预算期的财务执行情况, 包括差异分析; 在预算编次内调配资源的信息; 在预算期内使用意外及非常费用的信息 |
|--|--|

例外供资和业务安排

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 预算酌处权有限 • 秘书长只能因和平与安全以及工作人员和房地的安全保障才有权动用意外及非常费用 • 周转基金额度——1.50亿美元 | <ul style="list-style-type: none"> • 有管理酌处权在预算编次内调配资源 • 扩大意外及非常费用的承付机制 • 周转基金额度——3.50亿美元 |
|---|---|

信息和通信技术

39. 过去几十年来，联合国利用更多可用的信息和通信技术改善方案交付工作，随之出现的是高度分散、效率低下的局面。2014 年，确立了经修订的信息和通信技术战略(见 A/69/517)，使秘书处能够更好地利用信息和通信技术，将之作为战略推进手段，克服技术上的各自为政现象，并保护本组织免遭越来越严重的网络安全威胁的风险。

40. “团结”系统以一个企业资源规划系统取代整个秘书处使用的数百个不同平台，其推行有可能使管理人员和会员国具备有用而且提供实时信息(包括战略业绩指标)的业务情报工具，不仅有助于行政决策，而且有助于系统监测，保证和保持质量，并使问责机制透明。

41. 我打算使秘书处重新注重信息和通信技术战略的执行工作。为此，首席信息技术干事的战略、政策、管理和监督作用的重点将是制订全秘书处的信息和通信技术管理战略、政策和标准，并有效管理企业数据，以支持行政决策，保证质量，监测支助和问责机制。

42. 该战略将继续调整适应秘书处内部职能的多样性。在一个权力下放的秘书处，灵活敏捷至关重要，如此才能适应技术变革的速度并充分应对会员国和民间社会的多样化要求，包括在全组织使用多种语文。考虑到这一点，一个有效发挥作用的信息和通信技术职能将在信息和通信技术框架内，为各组织单位提供量身定制的解决方案，并为最终用户提供日常技术支助。在战略和业务层面与客户协作将确保解决方案能够使联合国更有效、更责任分明地执行方案和任务，并管理工作人员。

43. 在执行信息和通信技术战略时，本组织必须确保灵活、时机和安全，同时认识到秘书处各实体有不同的“业务模式”，摒弃一刀切的做法。数字革命加快了节奏，需要不断更换设备和平台，并改进应用程序。经常与政治、社会和经济行为体互动的工作人员有必要立即接入应用软件和互动平台，以利于满足方案需求和执行任务。政府和民间社会的决策者在适应数字经济的各种要求时，指望快速解决方案。

改善供应链管理

44. 如今，秘书处的采购工作是一项极其庞大而复杂的全球行动。每年管理的合同价值超过 30 亿美元。虽然近年来做了大量工作，使本组织的采购做法符合公共部门的最佳做法，并使之更好地满足实地的需求，但我仍决心进一步发展联合国内部的采购职能，使其速度更快，更好地面向客户。

45. 秘书处的采购分散、重复、效率低、官僚程序和控制措施繁琐。例如，有待简化的一个方面就是系统合同的建立过程。该过程目前需要 24 个月左右，包括 40 个不同步骤。期间，申购办公室和采购办公室之间有 17 行动移交点。而且，通过已建立的系统合同交付货物和服务仍可长达 288 天。全球供应链管理的实施为变革请购、采购、存货和合同管理职能提供了机会。联合国的采购工作将继续遵循最高性价比、公平、诚信和透明、有效国际竞争和维护联合国利益的原则，

但必须简化与采购有关的角色、责任和程序，必须重新设计和调整内部管控措施，从而更好地管理风险，有更大的灵活性，能更快地作出回应，同时保持职责分离。

46. 在保证采购职能在财务和商业上独立于请购职能的同时，消除重复环节并将采购纳入供应链管理将缩短总体时间，并确保全球系统合同组合仍能满足不断变化的需求。我打算实施一项更加灵活敏捷的采购流程，使决策权更靠近实施点。在实施这一流程的同时，将简化程序，利用“团结”系统提供的业务情报和强化行政决策的公共部门会计准则加强监督，并通过更有力的问责框架确保集中监测，保障合规。

47. 在进一步下放权力前，将特别注意确保制定明确的政策，精简程序，充分培训并支持获得采购下放权的人员，并确保业务情报和监测到位，以便能在完全透明的问责机制中作出知情而负责任的行政决定。此外，为了确保本组织能继续从最具成本效益的货物和服务采购中获益，将明智地平衡集中采购全球需求、使用系统合同与进一步下放采购权以利完成任务这两者。可以预计，大部分的高价值采购(目前占采购总数的 80% 以上)将用中央业务支助资源进行，而低价值的采购则将因实施点的较快决策而受益。

加强问责和提高透明度

48. 联合国已建立个人和机构的问责框架，促使在执行任务的过程中遵守规定、透明、有效管理资源。大会第 64/259 号决议对问责作出的正式定义概括说明了这一框架，其中包含若干要素，包括秘书处活动需遵循的一系列条例和细则，以及针对本组织内部问责的各个方面而建立的一些机构。

49. 这些机构包括独立的外部实体，如大会 1946 年设立的审计委员会，负责审计联合国账目，并向大会提出审计结果和建议；联合检查组，最初于 1966 年设立，负责审查贯穿各领域的问题，以提高联合国系统的运作效率；独立审计咨询委员会，2005 年设立，负责协助大会履行监督职责，包括监督内部监督事务厅(监督厅)的工作结果，并处理风险管理和内部控制问题。

50. 内部监督机构包括 1994 年作为一个独立运作实体设立的内部监督事务厅，其主要作用是通过内部审计、检查、评价和调查服务加强内部监督。道德操守办公室于 2005 年设立，目的是确保所有工作人员遵守最高忠诚标准并照此履行职能。

51. 2014 年，本组织开始采用国际公共部门会计准则制定财务报表。此举方便了信息的获得，并增加了透明度，为更好地作出决策提供了便利。公共部门会计准则全面提供关于本组织财务状况和执行情况的资料，从而使会员国能够进行问责。公共部门会计准则生成的信息还可以更紧密、更完整地将费用与任务、目标和成果挂钩，加强了财务问责与方案问责之间的联系。

52. 新的企业资源规划系统(“团结”系统)作为秘书处一个集大成的全球解决方案，将实时显示关于所有行政业务的详细数据。这些业务无论在世界何处进行，都由该系统提供支持。如第 91 至 93 段所示，“团结”系统将是使管理改革能够进行的一个关键因素。

53. 本组织的业务复杂，任务范围不断扩大，因此面临的风险很高。由于认识到必须系统地应对这种高风险，本组织于 2016 年颁布了企业风险管理和内部控制框架方法，并进行了全秘书处风险评估，指定了企业风险所有人。这为本组织提供了查明主要战略风险和制定相关风险对策的明确机制，可藉此加强内部管控。总部和外地的所有部门和办事处全面实施企业风险管理对改革至关重要，包括进行有史以来全秘书处的第一次反欺诈风险评估。今后将通过全面培训进一步促进这些努力。

54. 尽管如此，仍存在不足之处，削弱了该框架的实施工作，而且在一些领域，尽管有良好的初衷，但实施工作仍会影响该系统的目标。

55. 我要着手处理的第一个领域是加强秘书处内部的问责文化。我深切地意识到，除非问责概念化作工作人员和管理人员开展日常活动的方式，否则我们的问责机制不会产生结果。这就要求所有各级工作人员不仅了解现有的问责框架和机制，而且了解个人接受的问责以及职责和授权。因此，我已要求制定全球管理问责指导意见，向工作人员阐明问责机制如何形成一体并相互关联的问题，并在其中包括每个职类所有职等的问责制。此外，我打算请所有部门、特派团和办事处的负责人制定具体的个人问责框架，供其内部使用。这些个人问责规定进而将反映在我们的征聘和甄选制度以及我们的业绩管理制度之中，包括秘书长与高级管理人员订立的契约之中。

56. 高级管理团队明白我十分重视以身作则地为我们希望在整个组织看到的行为树立榜样，包括决策透明，表彰取得的成就，对不满意的举止行为采取行动。我还认为，所有各级的管理责任和问责制的一些关键要素是：

- (a) 完成会员国交给方案管理人员的重要任务；
- (b) 监测监督机构建议的执行情况；
- (c) 管理可能妨碍完成任务的任何风险(由企业风险管理系统辅助)；
- (d) 以最有效的方式利用分配给各方案的资源；
- (e) 证明已经以具有成本效益的方式交付符合要求的成果(通过成果管理制)；
- (f) 评价项目和进程如何运作，以不断改进秘书处的运作方式(评价和不断改进)。

57. 这些努力的一个重要部分还将包括加强成果管理制的执行情况，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、编制预算和评价这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。

58. 其次，我打算把重点放在问责制的第二大支柱上，即本组织运作的透明度和接受会员国问责。本组织目前在做什么以及做得如何已经相当公开。这一点可由提交大会的关于交付任务和管理财政资源和人力资源的报告证明。但这还不够，我们需要做得更多。因此，我提议秘书处在拟议的方案预算文件中，将方案执行

情况信息和汲取的经验教训包括在内。方案规划的信息将与《宪章》、可持续发展目标以及在预算执行过程中指导每个部厅工作方案的法定任务更明确地联系起来。方案规划和资源配备将更好地借鉴从以往工作中汲取的经验教训。这将使方案管理人员更好地接受对成果的问责。改善资金使用情况的列报方式会使这些资金今后更可能得到更为有效地利用，从而取得积极的结果和预期成果。

59. 我打算在“团结”系统适当扩展后不久，采用国际援助透明化倡议制定的标准，以全面、实时、易于获取的方式公布关于联合国在可持续发展目标方面活动的往来业务信息，目的是方便获取所有开支信息。这将使会员国和广大公众随时能获取和评估信息。最终将使我们修订报告准则，以便每月能在国际援助透明化倡议登记处发布，包括所有相关的财务和采购业务，全面覆盖我们在世界各地的所有活动。首先至迟在 2018 年 7 月 1 日发布一套规模有限的数据库，以便随后尽快全面达到国际援助透明化倡议的标准。

60. 我还决心利用“团结”系统开发一个在线门户网站，以更为互动和方便的方式列出支出信息。这一在线枢纽将用地图和信息图表提供易于理解的关于联合国活动的信息，以利于我们的合作伙伴、公众和国际社会。数据将每日更新，遵从法律、安全和其他实际考量。为了提高预算执行过程中的透明度，将在看板上反映方案执行情况的信息。自我评价结果和汲取的经验教训将在线公布。此外将跟踪监督机构建议的执行情况，并每年向大会报告。

61. 第三，我打算加强秘书处的自我评价能力，以更好地指导规划方案和报告方案执行情况的工作。方案管理人员将利用自我评价结果和评价结果更好地规划和调整活动。年度方案预算将反映自我评价信息，包括汲取的经验教训，以增进向会员国交付方案的透明度。自我评价将既是一个学习手段，也是一个管理手段。这一手段应进一步保障方案交付的质量，并成为更好地接受会员国问责和增进透明度的关键。目前各方案的评价职能和产出的质量大不相同。为了克服这些不足，我已指示秘书处制定一项政策，为方案交付工作提供独立保证。该政策将依据联合国评价小组的评价规范和标准——其中规定了评价的总体目标和基本原则。将要求评价单位运作正常的秘书处方案在新政策的框架内制定新的政策或调整现有政策。将编制一份合格的内部和外部评价专家名册。为了向没有多大业绩跟踪和自我评价能力的较小单位提供支持，将设立一个小规模的中央评价能力。这种支持将包括起草自我评价的职权范围，提供质量保证，管理评价和名册，并提供技能发展。将向所有会员国提供评价结果。我相信，会员国将从中大为受益，并提出不断改进业绩的宝贵建议。改变预算报告格式将使会员国更清楚地了解资源和任务之间的联系。评价结果、自我评价结果和汲取的经验教训将更清楚地反映在规划今后预算的工作中。

62. 我们有力而及时开展调查的能力将极大地加强我关于打击性剥削和性虐待的战略以及我们进一步强化的举报人政策的执行工作。在开展这些工作的过程中，监督厅是一个重要伙伴。我鼓励会员国授权对该办公室的任务规定和能力进行一次外部审查，着重其审计、调查和评价方面的职能。

63. 我的第四个优先事项是风险管理，目的是确保找出隐蔽和潜在风险，并加以妥善处理。目前的内部管控制度着重减少行政和财务性质的风险——浪费、欺诈和渎职，而且主要靠事前管控，包括无数的决定点和过于分散的权限。虽然这些管控措施对负责任地管理资源提供了一定的信心，但这种只专注遵规守约的做法制造了繁琐的官僚程序，严重耽误方案执行，而且考虑到所涉的潜在风险，有时可能并不恰当，并有可能模糊责任界线，挑战确保切实问责的努力，反而造成不透明的印象，并使秘书处与会员国之间缺乏信任。

64. 归根结底，问责措施必须使本组织能向会员国展现所有任务的执行成果。预算提供了一个重要的工具，藉此可使秘书处接受会员国的问责，但我们必须进一步确保预算编制框架不仅衡量资金和其他资源的使用情况，而且衡量这些资源资助的行动取得的成效。换言之，我们的风险管理框架必须考虑人们受苦受难的巨大代价、延误或未能完成任务的影响、本组织工作人员的安全与保障以及与之相随的声誉风险等因素。我们必须调整我们的风险管理办法，将上述风险考虑进去，更充分地与行政风险相平衡，使我们能让我们的领导人员和管理人员负责地采取行动和完成任务并接受问责。我将建立一个业绩跟踪体系和一个评价机制，提醒我关注表现不佳的领域，并使秘书处能够提早干预，以减少影响成功交付成果的风险。

65. 采用更有力和更平衡的风险管理框架和注重成果的资源管理办法将更清楚地揭示意在减少行政和财务风险的事前管控式官僚繁琐程序制造的业务风险和战略风险。需要说明的是，承认和减少业务风险和战略风险并不是要求也不意味着放松对条例或规则的遵守，将会建立严格的问责制框架确保不发生这种情况。但是，在本组织面临相当严重的业务风险和战略风险的情况下，为了确保我们在完成任务并不辜负我们所服务的所有人的期望时最有效地利用有限的资源，我们有必要将事前管控转变为事后问责和提高对行政风险的承受能力，同时增进透明度，并改进向会员国报告的工作。

三. 权力与责任切合

66. 以往的改革帮助改善了本组织行政职能的运转，但零敲碎打的做法、以不信任和规避风险为特征的文化带来了一个中央行政框架，着眼于事先掌控人力资源的使用和管理以及财务和采购。当秘书处的绝大多数资源都部署在总部，这或许是合适的。但如今的秘书处分散于全球各地，负责广泛的活动，诸如条约登记、会议管理、复杂的外勤和紧急行动等各种活动。要使我们能够以符合过去 70 年形势发展的方式为会员国和弱势群体提供成果，就需要采取更具活力、更能顺应需要的办法，负责任地管理资源。

67. 《联合国宪章》指定秘书长为联合国行政首长。大会核可的《财务条例》和《工作人员条例》概述了秘书长据以管理本组织财力和人力资源的广泛原则和立法指示。秘书长根据这两套条例发布实施细则。在联合国行政框架范围内，“权力”是指管理财力和人力资源的决策权。

68. 秘书长根据《财务细则》和《工作人员细则》把实施《条例》和《细则》的权力下放给主管管理事务副秘书长，后者又可将此权力进一步下放给其他官员。目前，人力资源、采购、财产管理和财务等领域的权力根据不同情况、通过不同路径下放给不同官员。例如在各区域委员会，人力资源权力下放给人力资源科室主管(P-5)，采购权力下放给行政主管(D-1)，财务权力下放给方案和规划主管(D-1)。他们每人都以个人身份接受下方的权力，不经过执行秘书这一层，而执行秘书通常都由其下属汇报总部指示的政策。另一个例子涉及和平行动，例如，通过主管外勤支助事务副秘书长把人力资源管理权力完全下放给特派团团长。采购权力则通过主管外勤支助事务副秘书长下放给特派团支助事务主任或主管，不经过特派团团长这一层。财务权力则直接下放给特派团支助事务主任或主管，既不经过主管外勤支助事务副秘书长这一层，也不经过特派团团长这一层。

69. 有时，已下放权力并不涵盖执行相关职能所需的全部权力，而且/或者是在秘书处不同部门的权力下放做法不一致，以致繁琐的程序和控制措施模糊了责任分界，拖延了行动，对任务执行和方案交付带来业务风险，资源管理所需的必要互动因此而受影响。

70. 目前的权力下放框架给各部门领导、各区域委员会领导及特派团团长带来两个基本的管理难题。第一是复杂：通常需要部门间或特派团间发文或传真来下达或取消权力下放信息，使管理者难以清楚了解授权范围。第二个难题是权责分开：部门领导和特派团团长负责执行方案和任务，但他们往往缺乏获取和管理财力、人力和物力资源的权力。如果责任从一个部门转到另一个部门，虽下放了权力，却没有相应的必要资源来行使这些权力，或缺乏必要制度来确保充分的培训、支持、质量保证、绩效跟踪和评价。有时，特别是在特派团启动阶段，可能没有必要的工作人员来行使已下放的权力。

71. 对权力下放制度的运作表示关切，这并非近来首次出现，此前大会在 1999 年 4 月 7 日第 53/221 号、2010 年 3 月 29 日第 64/259 号和 2017 年 7 月 19 日第 71/314 号决议等决议中都认识到这一问题。但过去为解决这些问题而采取的渐进措施大多效果不佳，监督厅对权力下放管理的审计结果、¹ 审计委员会的报告² 和联合检查组关于权力下放问题的多次报告^{3,4} 便反映了这一点。

72. 解决这一长期问题需要做的第一步是审查和简化现有监管框架。因此，我已要求全面审查、进而清除不明确、过时和重复的政策，并在今后一年内制定明确、简化的新政策和新行政指示。这项工作的目标是建立一个容易搜索的政策汇编，厘清权力下放情况及流程，并订立简化的流程和程序的基准，使所有工作人员和管理人员能便捷找到和理解现有的政策或行政指示。行政框架越容易理解，便越易于更负责、更有效地在秘书处各级予以执行。

¹ AH2007/510/01。

² 见 A/70/322 和 Corr.1 和 2。

³ 见 A/55/857(JIU/REP/2000/6)。

⁴ 见 A/59/631(JIU/REP/2004/7)。

73. 第二步，我打算解决权力下放零敲碎打、交付方案和执行任务的权力与责任不匹配的问题。目前，权力分散，下放程序涉及部门间多个交接点，这种安排既不透明，也无法保证责任到位。明确作用和责任、分开职责、消除不必要的复杂流程和加强问责制的最直截了当方法是将权力直接下放给各个部厅、办事处、区域委员会和特派团的领导，以便人力、财力和物力资源管理决策更靠近实施点。在人力资源等方面，我打算在合理可行的情况下将更多权力下放给方案管理人员，包括部厅、办事处和特派团的领导，以期促进权力下放的决策。这将与强有力的问责框架和适当的指导和支​​持相结合，以便管理者及时做出负责任的决策。

74. 这种做法确保负责执行方案和任务者切实有权，能够有效地执行这些方案和任务；确保能够对他们问责，清楚了解他们如何根据明确订立的政策、标准、价值观和基准作出行政决策，并使用实时提供的可靠业务信息予以透明的衡量、监测和支持。已下放权力的行使并非无条件。如果已下放权力未得以有效或妥善利用或无法行使，比如说由于机构规模太小，或者是由于一个新的外勤行动正处于早期部署阶段，相关权力将因此而下放给其他单位，由后者代为行使此项权力。

75. 我决意使秘书处 在 2018 年完成这两个步骤，在此期间，一俟我能确定必要的保障措施和问责机制已经到位，便将妥善地开始把获取和管理人力、财力和物力资源的权力更多地直接下放给部厅、办事处、区域委员会和特派团的领导。

76. 简化和权力下放这两项措施相结合，将使方案交付和任务执行更加有效和及时。如果我们希望满足履行受托责任、与利益攸关方建立信任所涉及的关键需要，就必须在更多下放权力的同时增加透明度和加强问责制。“团结”系统将发挥关键作用，确保数据可视，确保各级利用实时提供的业务信息充分满足各种需求，同时将加强秘书处的责任框架，做到作用和责任明确，职责分开。

四. 改变架构和组织结构设计，加强问责制

77. 秘书处现有组织结构的效果不佳，不利于透明和负责任地行使更多的下放权力。目前，秘书处财力和人力资源管理工作大多由管理事务部和外勤支助部负责，但这两个部门的责任分工往往不清楚。工作重叠、流程重复、权力下放零散，导致关键业务流程所需时间冗长，其中最值得注意的是预算编制和征聘所需时间，使这两个部门以及特派团和会员国都倍感挫折。而且，尽管秘书处所有各项外勤活动的行政需求都大同小异，但由于历史原因，外勤支助部仅负责为维和特派团、特别政治任务和非洲联盟驻索马里特派团这一非洲联盟维和行动提供支持。

78. 为了应对这些难题，我提议改变组织结构，减少结构重叠、任务重叠，方法一是把政策与业务职能分开，二是设立两个不同的部门，其中一个负责政策与合规，另一个负责支持业务活动。这将需要重新设计现有的管理事务部和外勤支助部。两个部都将为整个秘书处提供支持。

79. 对照以下原则审查了现有的组织结构、权力下放和管理流程：指令与目标一致；作用和责任明确；在既定风险框架内尽可能合理、全面、非集中统一式地强化权力下放，风险评估以分析和个人监督数据为依据，支持、监督和规划已下放

权力的行使，以此保证形式服从职能。铭记这些原则，我提议新设管理战略、政策及合规保障部和业务支助部这两个部门，取代现有的管理事务部和外勤支助部，这两个新部将根据各自的作用和责任支持整个秘书处。虽说结构改革不是目标，但是消除结构重叠、新设两个分别侧重于政策一致和问责制以及业务支助成效的部门，这是必要的，目的是确保向高级管理人员更多下放权力的举措能使方案交付得以改善，使会员国资源得到更负责任地管理，并使联合国成为一个更顺应需要、更积极主动的组织。

管理战略、政策及合规保障部

80. 提议的管理战略、政策及合规保障部将代表整个秘书处承担目前由管理事务部和外勤支助部行使的政策指导、战略、规划和独立质量保证等职能。这一新部将在预算和财务、供应链、人力资源管理、信息和通信技术等领域行使这些职能。在预算和财务方面，该部将监督全秘书处的财务规划、预算编制和财务报表编制。它将负责供应链的战略和政策方面，包括资产管理和采购政策。在人力资源管理方面，该部将负责本组织的人力资源管理政策，开展战略性的员工队伍规划、组织发展、人才管理和员工发展等工作。在信息和通信技术方面，该部将负责政策和标准制定等战略职能，并负责监督信息和通信技术架构和应用开发。

81. 该部将包含一个专门负责合规和风险管理的职能单位，利用“团结”系统提供的资源和行政流程全球可视性这一便利，对整个秘书处所有财务、供应链和采购、信息和通信技术、人力资源管理等活动进行实时监控、评价和绩效管理。该部还将负责整个秘书处的行政法律、管理评价、行为和纪律监督等方面，包括加强内部问责职能。

82. 此外，该部将代表秘书长，在政府间理事机构、行政咨询机构和机构间协调机制内就战略管理和政策问题发表意见。它将监测整个秘书处新出现的管理问题，并通过确保工作人员有效参与与工作人员福利有关的问题，包括工作条件、一般生活条件和其他人力资源政策，来管理工作人员与管理当局关系。

83. 我还打算设立一个管理与客户委员会，由管理战略、政策及合规保障部和业务支助部的负责人任共同主席，全球秘书处各类实体，如总部单位、总部以外办事处和区域委员会、和平行动及特别顾问和特使驻外办事处等，轮流派代表参加该委员会。该委员会将充当管理战略、政策及合规保障部和业务支助部与其客户之间的反馈机制。如发现业务需求，该委员会将根据需要参与决策进程，包括制定符合实地情况的政策，这也是采用秘书处条例和细则的许多基金和方案的做法。

业务支助部

84. 提议的业务支助部将成为秘书处的主要业务部门，承担目前由管理事务部、外勤支助部、总部以外办事处、区域委员会、全球服务中心和区域服务中心履行的业务和交易职能。新部将在业务支助、往来事务以及增援、过渡和特别活动这三个广泛领域行使这些职能，特别重视所有联合国外勤活动的需要，包括和平行动、提供人道主义援助和人权监测、报告和调查。这一新部将负责总部、总部以外办事处、区域委员会和外地的工作人员的业务和交易职能并提供这方面的支持。

85. 业务支助将为高级管理人员和工作人员行使下放给他们的权力并为各项服务需求提供咨询能力；根据统一的既定管理原则和指示管理信息和通信技术应用程序；监督供应链管理业务，包括适宜综合全球规划、采购和交付的所有商品和服务的采购；为部署至和平行动的建制能力提供专门支持。

86. 往来事务职能将在人力资源、财务和薪金等领域执行不受地点限制的行政任务，并在今后在适宜合并和专业化的其他机构服务领域执行这些任务。它还将为秘书处内所有组织实体提供信息和通信技术支持。按照全球服务提供模式，各个服务中心将负责这些活动，提供每周七天、每天 24 小时的支持，旨在利用规模经济，确保政策和程序一致适用，以满足秘书处所有组织单位的需要。

87. 增援、过渡和特别活动将由一个专门职能单位负责，为特派团启动、增援和过渡提供支持，包括为应对危机和人道主义活动提供支持。特派团生命周期中的一些阶段，例如启动和清理结束，有着特别需要，由具备相关经验的专家团队处理，最为有效。这一支柱部门还将代表那些被管理战略、政策及合规保障部认为缺乏能力(无论是否为暂时缺乏)来负责任地行使已下放权力的客户行使这些权力，此类客户可能是新设立的特派团或小型的外地办事处。根据情况，必要时可由管理战略、政策及合规保障部与业务支助部协商决定收回下放的权力。

部厅、办事处、区域委员会和外地特派团

88. 按照拟议的安排，部厅、办事处、区域委员会和外地特派团的领导将直接从秘书长那里得到管理财力、人力和物力资源下放权力。他们将继续完全有权在管理战略、政策及合规保障部确定的总体水平内编制预算；管理大会批拨的资金；招聘和管理员工；确保有效利用创新技术；通过既定机制并在妥善指导下采购所需的物资和服务。

89. 高级管理人员行使这些职能时将得到一个“业务伙伴”职能单位的支持，后者将负责行政咨询和指导；内部遵守条例和细则、组织政策和程序；业务资源规划和管理；问责框架内具体规定的基准和目标的实现。该业务伙伴单位还将充当各个组织单位与管理战略、政策及合规保障部和业务支助部之间的联系接口。高级管理人员既对资源管理负责，也对方案交付负责，这将使他们能更清楚地展示资源与成果之间的关系，并在提交理事机构的绩效报告和其他报告中反映这一点。

五. 整合现行改革举措

90. 我对秘书处管理改革提出的愿景与现正在落实的、大会授权的一些改革相吻合并有推动作用，例如“团结”系统的实行以及新的全球服务提供模式的制定。事实上，“团结”系统是我打算向各部厅、办事处、区域委员会和特派团的领导下放更多权力的一个先决条件。而且，设立一个专门的业务支助部也是以此前设立外勤支助部时提交大会的报告中所述原则、全球外勤支助战略和拟议的全球服务提供模式为基础。

“团结”系统

91. “团结”系统是一个在全球部署的单一系统，使业务流程的标准化和统一成为可能，从而为更好地回应客户、改善服务铺平道路。“团结”系统便利了全球信息实时可视，因而有助于依据业务信息工具作出更明智和及时的执行决策，也带来了机会，借以提高透明度，使更大程度的授权和权力下放与强化问责制相结合，进而使秘书处内部控制框架现代化。“团结”系统不仅使更有效的服务提供模式成为可能，而且也成为审查有碍有效利用资源、有效执行方案和任务的现行行政架构的动力。嵌入“团结”系统的是执行往来事务职能的明确职责和责任，这又带来一个机会，有助于在进一步简化政策和流程的基础上，支持职责分开，建立问责链。

92. “团结”系统在所有工作地点都渐趋成熟。本组织已表明自己有能力适应新的工作方式。将利用这一形势，并通过重大的流程再设计、强有力的流程和业务自主以及积极的变革管理，我期望能产生理想的质量收益。软件也将有重要升级，以期解决“团结”系统的主要不满意问题之一，即用户体验，并使该系统可通过移动设备访问。高级管理人员所用工具的升级，包括模块化看板提供的业务信息，将为高级管理人员有效管理资源提供所需的相关实时信息。这一功能可扩至会员国，以便它们可直观了解资源利用情况，以此补充提交大会的定期报告中提供的分析。

93. 将在大会第七十二届会议主要会期提交“团结”项目第九次进展报告供大会审议，并将提供过去一年所取得进展最新报告，包括“团结”项目基础部分和扩展部分 1 期的提升情况、扩展部分 2 期的开发和部署以及国际公务员制度委员会整套报酬系统的变动。

全球服务提供模式

94. 全球服务提供模式是我改革议程的一个关键助力。本组织目前的行政框架基于一个复杂的程序网，往往反映了“团结”系统之前的制约因素。行政职能分散，导致整个秘书处的工作流程不同，服务提供不一致，客户满意度高低不等。现有的安排导致问责制薄弱，有效监督受阻。全球服务提供模式旨在克服这些挑战。“团结”系统使整个秘书处的业务流程实现标准化和自动化。全球服务提供模式将整合各工作地点之内和之间分散的行政架构，目标是改进服务提供，为此将简化行政政策、程序和工作流程，更好地回应业务需求。全球服务提供模式还将把行政支助能力整合纳入单一一个管理架构，以使服务提供更加一致、有更多的扩展可能，实现规模经济，并减少本组织在高成本和高风险工作地点的足迹。

95. 全球服务提供模式有助于秘书处建立一个有利的组织架构，使各项作用和责任更加明确，建立适当的制衡制度，确保问责制，满足客户需求。这有助于整合各个共享服务中心内不受地点限制的行政职能，使之对业务支助部负责。总体管理政策的制定以及监督、合规和质控将由管理战略、政策及合规保障部负责。职能分开便于两个新部均重点关注各自的责任领域，同时确保它们成为整个秘书处管理架构内两个相辅相成、负责任的组成部分。由管理战略、政策及合规保障部

和业务支助部主任共同主席的管理与客户委员会同时也将充当全球服务提供模式的客户委员会，确保政策制定反映了业务需求。

96. 全球服务提供模式下的共享服务中心将向业务支助部报告，每个服务中心的领导将向负责往来支助服务的官员报告。为确保共享服务中心能继续响应秘书处客户的需求，将根据管理与客户委员会商定和定期审核的主要绩效指标衡量共享服务中心的业绩。客户关系管理平台对于管理服务中心与客户之间的互动，包括跟踪、报告和解决最终用户提出的问题也至关重要。秘书处以往采用的现有客户关系管理软件应用将调整用于全球服务提供模式，并予扩展，包括为此而建立一个共用的服务目录，以满足全秘书处迈向共享服务的需要。

97. 需要对全球服务提供模式最初方案做些修订，使之与提议的管理架构保持一致。2016 年提交大会的关于全球服务提供模式的报告(A/71/417)概述了两阶段实施路线图，也即在 2018-2019 年期间将职能初步整合到六个工作地点，然后将职能全面整合到两个共享服务中心。我提议加快落实全球服务提供模式，在 2019 年 1 月 1 日直接转到两个或三个共享服务中心，作为设立管理战略、政策及合规保障部和业务支助部的部分内容，而不是采用两阶段办法。这将使本组织能够避免与初始整合阶段相关的不必要的资本和人力资源投资。为了确保顺利过渡，将在实施日期之前完成业务流程再设计，完成对管理政策和“团结”系统的相关必要调整，并在秘书处进行协商。

98. 将全球服务提供模式纳入我的管理改革方案，这将确保以与所有其他改革举措高度一致的方式落实这一模式。因此，修改原有提案是必要的，而且根据大会第 70/248 号决议，必须经大会核准。因此，将在 2018 年初结合按大会第 71/272 号决议第十七节的要求提交大会的报告提出全球服务提供模式订正提案，其中将包括详细的成本效益分析以及共享服务中心拟议地点，供大会核可。按大会要求对整个秘书处所作的职能领域和流程详细盘点结果将在我关于管理改革的下次报告中提出，在大会第七十二届会议续会第二期会议期间提交，作为提议设立两个新部之理由的部分信息和分析，供大会审议。

六. 前进道路

99. 本报告介绍了我的愿景，旨在解决有碍秘书处实现《联合国宪章》目标、应对当前面临的全球挑战的一些根本问题。本报告所载的措施和提议旨在提高方案交付和任务执行的成效，解决内部审计小组查明的六个主要问题。拟议改组秘书处，设立管理战略、政策及合规保障部和业务支助部，这将有助于必要的简化、授权和权力下放，便利以更负责任和透明的方式开展工作。我打算在大会第七十二届会议续会第二期会议期间向大会提出落实秘书处新的管理架构、执行有待大会核可的其他措施的具体提案。

100. 解决管理文化和领导力方面的不足之处，这是管理改革取得成功的关键所在。因此，作为初步步骤，我打算全面落实联合国共同制度有原则领导框架，从高级管理层开始引入 360 度审查，加强领导层与绩效管理之间的联系。

101. 在人力资源管理方面，我打算在工作人员与管理层妥善协商的基础上确定相关措施，以期简化程序，缩短征聘时间，实现性别均等，加强绩效管理，并改善能力建设。我提议恢复试用任命做法，使本组织能更积极主动地评价新聘工作人员的成效。我还提议，鉴于迄今的经验，暂停执行管理下流动框架，以便全面审查其集中统一的程序以及相对于预期目的的成本效益。我将在大会第七十三届会议主要会期期间向大会报告审查结果。在此期间，我还打算与各机构、基金和方案的领导合作，精简和规范参与联合国共同制度各组织在职务设计、分类和证明人调查等方面的程序，以便提高机构间流动性，便利工作人员提高技能、增强经验和对本组织的价值，使联合国系统各组织能够更好地发挥各自的比较优势。

102. 为了落实权力下放，强化人力、财力和物力资源管理，促进方案交付和任务执行，秘书处将全面审查现行政策和程序，予以澄清和精简。秘书处还将认真研究有效落实整体权力下放的能力，确保切实采取一切必要步骤，保障培训、支持、监督和问责机制到位，以此推动在今后几个月至 2018 年底期间审慎而有效地落实权力下放。

103. 秘书处必须加强资源与成果之间的联系。今后，预算将与以下方面指标更好地挂钩：实现可持续发展目标各项具体目标的进展，各国政府接受国际准则和标准的程度提高，人类发展指数等指标改善，部署有维和行动的地地区的冲突减少。联合国应与许多伙伴合作，利用近年来出现的可用丰富数据集，开发更有意义的方法来衡量成果。这些可以成为方案预算列报新方法的基石，按照这种新方法，预算列报与执行之间的时间缩短，预算列报与《宪章》规定的活动更好地衔接，与《2030 年可持续发展议程》更明确地联系在一起。

104. 将利用“团结”系统提供的实时可视性加强对采购和供应链管理的监督。采购及适当的保障措施将一并融入全球供应链，着力于在合适的时间、地点，以合适的成本满足客户需求，同时努力确保职责分开。它也将反映出一种平衡的做法，承认某些需求在全球采购和提供最为有效，有些需求则最适合当地采购，从而为整个秘书处的客户提供灵活和优化的解决方案。

105. 最后，我打算大力加强问责制，使权力与责任切合，确保本组织责任到位，减缓影响其活动的各种风险，包括行政、财务、业务和战略风险。对于执行方案和任务所需的人力、财力和物力资源的已下放整体行政决策权，本组织应酌情依靠事后审查而不是依靠事先控制来确保问责。将由新设的管理战略、政策及合规保障部内一个专门的绩效监测、质量保证和风险管理职能单位负责监督管理问责制，有助于提高资源使用和管理透明度的信息技术平台将为绩效监测、质量保证和积极支持提供导向和帮助。

七. 变革管理

106. 我很清楚，上文所述的转型议程将需要有一个可能与本组织迄今所实施的重大变更同样重要的变革管理举措。为了督促这一变革，我已任命办公厅主任为变革管理项目主办人。该项目将由主管管理事务和主管外勤支助事务的副秘书长

共同领导。办公厅主任可任命一名项目受托人，负责确保管理改革落实工作的全面协调。该项目将有一个治理委员会，由部门负责人和业务所有人的适当代表组成。将为项目配置一个由一名项目经理领导的专门团队，其成员将从本组织内挑选、借调。将有选择地为变革管理和项目管理寻求外部专家援助，以确保在此进程中采用最佳做法。该团队还将经常与其他改革领域的变革团队密切协作、沟通。

八. 结论

107. 联合国在和平与安全、人道主义行动和人权保护、可持续发展等广泛领域面临前所未有的挑战，要应对这些挑战，本组织必须找到更好、更强有力的手段，尽我们全力为会员国、国际社会和人民服务。如果我们要全力支持会员国，确保我们积极参与预防和消除人类的痛苦，就必须解决管理和行政各自为政、业务流程和架构陈旧僵化、风险管理参差不齐等问题。2017年，我提出了一系列改革举措，旨在使秘书处履行《宪章》承诺。我再次承诺并决心使秘书处为这些举措的实施尽一份力。

108. 请大会：

- (a) 表示注意到秘书长的报告，认可秘书长提出的秘书处管理改革愿景；
- (b) 要求秘书长向大会第七十二届会议续会第二期会议提交一份关于秘书长管理改革提案落实情况的综合报告；
- (c) 支持设立管理战略、政策及合规保障部和业务支助部，并要求秘书长结合上述综合报告提供有关新架构的职能、框架和所需人员配置的详情。