



供参考

联合国儿童基金会

执行局

2022 年第二届常会

2022 年 9 月 6 日至 9 日

临时议程* 项目 7

儿基会问责制报告

摘要

本文件介绍经更新的儿基会问责制，反映了儿基会为加强本组织取得造福儿童的成果的能力所实施的划分职责和实行问责的各种结构。

更新后的儿基会问责制在划分各级作用和责任方面提出了全面、综合的办法，并设立了明确的监督机制作为补充。问责制突显了儿基会致力于依照儿基会的核心价值观，在明确问责和透明度的基础上，依托有效风险管理，开展基于成果和风险的业绩管理和决策。

儿基会将继续在已取得的进展基础上加强问责制，从自身以及其他国际组织和伙伴身上吸取借鉴相关经验。

* E/ICEF/2022/22。



一. 引言

1. 2009年，儿基会发布了一份关于其问责制的报告。¹ 本文件介绍经更新的儿基会问责制，该制度经过完善和整合，反映了本组织用以全面、互补地划分职责的各种结构和机制。本文件概述决策过程、风险管理和监督工作。

2. 本文件介绍的问责制概述了正在进行的战略性组织改进工作，这些工作旨在加强儿基会取得造福儿童和妇女的成果的能力。问责制强化了本组织对加强整个联合国系统的协调一致的承诺，以应对日益复杂的全球发展和人道主义状况以及不断变化的援助环境所带来的挑战。

A. 定义

3. 儿基会依据大会决议等权威来源，并酌情依据其他独立来源，在关键术语的定义上与联合国其他机构保持一致。这些关键定义构成了儿基会问责制的基础：

(a) 问责是指一个组织及其工作人员有义务对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。问责包括：(一) 及时、具有成本效益的方式实现各项目标和高质量的成果；(二) 按照所有决议、条例、细则和道德标准，全面执行和交付自身任务；(三) 客观、准确、及时报告可核查的业绩成果；(四) 负责任地管理资金和资源；(五) 工作业绩的所有方面，包括一个明确界定的奖惩制度；(六) 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。²

(b) 内部控制³ 是一个过程，由一个组织的理事机构、管理层或其他人员实施，用于合理确保实现以下方面的目标：(一) 业务效力和效率；(二) 财务报告的可靠性；(三) 对适用条例、细则、政策和程序的遵守。

(c) 透明度⁴ 是指以开放、可见和易懂的方式，及时提供与本组织活动有关的现有条件、决定和行动的可靠信息，被认为属于机密的信息除外。

(d) 监督是指评估和分析组织内部控制有效性和充分性的独立客观的保证和咨询服务，以支持履行使命和落实问责，包括对管理层和工作人员的问责。监督还包括确保一个组织实现其预期成果并遵守适用政策、条例和标准的各项活动。

(e) 成果管理是一种管理办法，旨在确保所有行为体合力为一套确定的成果作出贡献。它意味着将关注重点从活动转向正在取得的成果上，以便尽可能有效和高效地利用现有资源。

¹ 儿基会，儿基会问责制报告，E/ICEF/2009/15，2009年4月29日。

² 根据大会第64/259号决议通过的定义。

³ 特雷德韦委员会赞助组织委员会，内部控制综合框架(2013年)。

⁴ 摘自透明和问责工作组的报告，1998年10月。

(f) 企业风险管理是一种系统、透明的风险管理办法，可以：(一) 确保组织各级方案、业务和战略风险管理机制和活动连贯协调；(二) 促进分享良好做法和经验教训；(三) 确保任何人员所做的决定都是基于对组织在任何特定情况下的风险偏好的共同理解；(四) 提供手段，向理事机构、行政管理层、捐助方和其他利益攸关方表明，对风险和机会的理解和管理都是在明确界定的范围内进行的。

(g) 资金效益是指最有利于取得造福儿童的结果和影响或其他预期成果的费用、质量、速度和可持续性的组合。

B. 儿基会问责制

4. 儿基会问责制基于大会第 57(I) (1946) 号和第 417(V) (1950) 号决议规定的组织任务。这两项决议强调儿基会的责任是倡导保护儿童权利，帮助满足儿童的基本需要，并为儿童开拓机会，使他们能够充分发挥潜力。

5. 这一任务根据《儿童权利公约》确定，并由《消除对妇女一切形式歧视公约》、《残疾人权利公约》、儿基会任务说明、可持续发展目标以及大会通过联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查(四年度全面政策审查)在其决议中提出的建议加以强化。它可能随着规范框架和大会决议的未来变化而变化。

6. 儿基会坚持国家合作方案的优先地位，坚持把这些方案的重点放在实现国家发展优先事项进而取得造福儿童的成果上。儿基会的另一项战略是致力于加强方案国伙伴的能力，并同联合国其他机构和民间社会伙伴一道支持实现国家目标。

7. 儿基会将个人问责和相互问责以及透明度列为方案干预、伙伴关系和业务活动的重中之重。儿基会在取得造福儿童的成果方面对其执行局负责。儿基会对方案国，包括受影响人口、捐助方和其他伙伴负责，确保透明地取得造福儿童的成果。儿基会的问责制与儿基会的四年期战略计划、成果框架和综合预算相一致，以儿基会权力下放的各项业务为根基。儿基会的政策和程序为各级实施方案和取得战略成果提供指导。在人道主义环境中，儿基会行动遵循《人道主义行动造福儿童的核心承诺》和国际法律框架，其中包括人道、公正、中立⁵ 和独立⁶ 的人道原则。

8. 儿基会根据财务条例和细则、授权政策(即将于 2022 年发布)和其他相关政策，通过下放执行主任的决策权，实现分权。一个由 7 个区域办事处组成的网络对在国家一级开展的主要方案、预算和支助职能进行监督，并提供相关质量保证和咨询意见。区域办事处是指导、支持、监督和协调各自区域内国家办事处的机制。总部提供全球一级战略政策、宣传和知识领导，引导区域和国家两级的干预措施，并提供组织管理制度、服务和框架，规范儿基会的业务方式。

9. 儿基会认识到，成功的关键在于打造个人赋权和个人问责的文化，以及对领导人和管理人员实行问责，确保他们依照儿基会核心价值观开展有效、包容、合

⁵ 大会第 46/182 号决议。

⁶ 大会第 58/114 号决议。

乎道德操守的人员管理，有效管理成果并妥善管理资源。工作人员和管理人员被赋予权力和能力，得以在积极、安全的工作环境中履行职能。儿基会所有部门齐心协力，力求取得造福儿童的成果。

10. 儿基会致力于在其所有部门建立注重价值观、多样化和包容性的组织文化，并在其儿童任务的所有职能领域和自身员工队伍中促进多样性、公平和包容。

11. 问责制覆盖儿基会的所有活动，并包括健全独立的道德操守、审计调查和评价职能。问责制记录各项目标和宗旨的实现程度，以及如何确保不断改善整个儿基会的工作。该制度便利向执行局报告儿基会在取得造福儿童的成果方面的问责情况。

12. 儿基会问责制说明有哪些全组织范围的机制和程序，负责维持、评估、监测、报告和改善儿基会为履行使命、任务、战略和计划而开展的工作的各方面业绩。儿基会问责制在划分各级作用和责任方面提出了全面、综合的办法，并设立了明确的监督机制作为补充。问责制突显了儿基会对基于成果和风险的业绩管理和决策的承诺，以及对共同价值观以及问责和透明度文化的承诺。

C. 儿基会组织架构

13. 本儿基会问责制报告得到一份经更新的内部工作文件的补充，其中概述了儿基会的现行结构，并说明了国家、区域和总部办事处的职能和授权责任。该工作文件为了解儿基会各级现有职能、责任线和问责提供了重要参考，并已根据内部审计意见进行了整合。

14. 儿基会的结构仍然是分权和以外地为基础的，这加强了国家方案的优先地位，确保决策权和问责接近方案执行点。区域监督、指导和支持以及全球政策制定和监督职能和能力对该结构起到了补充作用。这使儿基会各部门能够有效合作，支持和加强国家方案以及儿基会任务和使命的履行。

二. 儿基会问责制要素

15. 儿基会问责制的基础是适用儿基会各级的若干指导原则和功能要素。问责制提供了一个框架，儿基会据此建立：

(a) 明确的责任、权力和问责链，从大会通过执行局到执行主任、管理人员和工作人员；

(b) 强有力的全组织风险管理和内部控制框架，使儿基会和工作人员个人能够采取系统、全面的办法，查明、评估和管理各级风险；

(c) 健全的成果管理框架，包括连贯一致的监测和评价，以求扩大各级取得造福儿童的成果和加强业绩管理的能力；

(d) 明确的授权。

A. 问责的指导原则

16. 儿基会的问责制遵循下列核心原则：

(a) 相互问责和组织责任的明确性。儿基会及其合作伙伴在履行各自义务方面有着不同的职责和问责责任。总部、区域和国家办事处之间有明确的职责分工。

(b) 与组织目标和问责保持一致。管理人员负责实现为其单位和团队设定的组织目标，这些目标应与战略计划、对应的国家方案文件和本组织的目标保持一致。

(c) 正式授权。权力、责任和问责要明确规定，权力得到正式授权和执行。这包括确保职责分离，使审批、处理、记录和审查往来业务的各项关键职责分离。

(d) 个人责任和问责。管理人员和工作人员应各自采取合理行动，了解与决策相关的政策和标准，而不能声称不了解既定政策或程序；

(e) 考虑决策中的风险和成本效益。在作出决定时，妥善考虑各种可选办法的风险和机会。根据本组织的风险偏好和承受能力，同时顾及每种情况的独特背景，负责任地查明和管理风险。

(f) 可靠和可核查的业绩监测、管理和报告。通过适当、定期的成果监测和报告，包括及时的核算和可靠的财务报告，管理方案和伙伴关系的设计和实施方案的业绩。文件做到可核查。

(g) 核心价值观、道德操守、多样性、公平和包容。儿基会以六项核心价值观为驱动力：关爱、尊重、正直、信任、问责和可持续性。儿基会文化重视多样化的全球员工队伍所作贡献，并为这种贡献创造条件。尊重、认可、发挥儿基会全体成员的专长，有助于儿基会提高在伙伴中的信誉，确定创新办法，取得持久成果，造福每一位儿童。

(h) 保障。儿基会根据国际标准和做法，确保其制度最大限度地减少其人员、伙伴和工作对儿童和社区可能造成的伤害。

(i) 透明度。儿基会根据其信息披露政策，以开放、可见和易懂的方式，及时提供与本组织活动有关的现有条件、决定和行动的可靠信息，被认为属于机密的信息除外。

B. 问责制的功能要素

17. 儿基会问责制概述了各级工作人员和管理人员问责的关键功能要素。这些功能要素在各单位具体的管理计划和个人职务说明所规定的作用、职责和程序中得到阐明。问责制加强了内部控制、投诉和回应机制的主要原则，强化了支撑良好协作和相互问责文化的关键行为和价值观。该制度纳入了内部审计师协会发布的三线模型。该模型是对三道防线模型的更新。⁷

⁷ 内部审计师协会，《内部审计师协会三线模型》，2020年7月，www.theiia.org/globalassets/site/about-us/advocacy/three-lines-model-updated.pdf。

18. 儿基会将通过标准的组织业绩监督机制监测和报告问责制的遵守和坚持情况，并利用现有报告和安排向执行局汇报。儿基会将确保全体工作人员提高理解和遵守问责制的能力。

19. 问责制的主要功能要素概述如下：

(a) 战略领导和指导反映出执行主任有责任提供组织愿景和指导，使儿基会能够发挥其作为全球儿童问题牵头机构的作用。这一点通过儿基会的战略计划和相关全球、区域和国家承诺加以落实，以支持《儿童权利公约》、可持续发展目标和《人道主义行动造福儿童的核心承诺》。

(b) 政策、规划和方案拟订确保有适当的内部政策和程序、规划、监测、方案指导和工具，可用于有效执行、主要通过儿基会国家方案有效执行组织战略和计划。这包括采用贯穿各领域的战略，包括基于人权的方法、公平、风险指引型方案拟订和性别平等；提供基本用品和服务；应急防范、应对、恢复和减少风险；创新；促进统一和协调一致的联合国系统。

(c) 技术领导确保提供必要的技术专长，以便根据《儿童权利公约》、可持续发展目标和其他主要国际承诺、规范和标准，制定循证政策标准和交付支持实现儿童权利的方案。

(d) 证据、知识和数据领导通过开展有关儿童权利、发展和福祉的评价、研究和数据工作，利用好儿基会作为儿童权利知识中介的全球任务授权和作用。这一功能要素利用新的和现有的伙伴关系，促进和交流可靠研究、分类数据和分析的结果，为最弱势儿童加速推动变化。有关儿童的数据使儿基会能够指导和监测自身行动，并根据坚实证据提出见解，各国政府和其他伙伴可利用这些见解来制定、监测和调整各自支持儿童的政策和方案。

(e) 成果、业绩监测和管理确立了本组织各级的管理责任，以确保按照核准的计划和分配的资源取得成果。这些成果按照儿基会适用的人权和成果管理原则和参数，对照战略计划和国家方案的成果和资源框架进行计量。

(f) 资源管理要求审慎管理委托给本组织的资金，确保权力、作用和责任清晰，有效分配资源，实施监测和控制制度，管理财务风险敞口，管理现金流，创造流动性回报，并进行法定财务报告。这包括考虑资金效益以及按成果编制预算，还需要管理儿基会与其国家委员会之间的关系，以优化机会，加速资源调动。

(g) 战略业务为规划、设计和交付儿基会方案提供支持，同时推动营造注重卓越管理、工作人员福祉和问责的环境，提供顾及风险和注重成果的解决方案。这包括与主要利益攸关方进行战略讨论，并利用最佳做法提高效率和成效，还需要建立以服务为导向的文化，使所有工作人员都能作出顾及风险的决策，最大限度地扩大方案成果，同时确保资金效益和有效的风险管理。

(h) 质量保证确保方案和业务战略与儿基会战略计划以及相关全球、区域和国家各级承诺的实现相挂钩，并以此为重点。这包括委托评价、国家方案(包括人道主义)监测和其他保证活动，还包括知识产品审查。

(i) 企业风险管理促进平衡和有效管理风险的文化，界定期望和风险义务，鼓励工作人员把风险管理考虑纳入战略规划、伙伴关系、实施和评价之中。在执行主任和高级管理层的明确领导下，企业风险管理使所有工作人员有能力作出顾及风险的决定，并在既定范围内采取相应的缓解行动。

(j) 文化价值观按照多样化、包容性等联合国和儿基会的核心价值观，在本组织各级促进最高标准的道德操守行为以及问责和关照义务文化。

(k) 人员管理要求管理层致力于为儿基会所有雇员创造有利环境，使他们能够利用各自专长为儿童服务，同时在专业上取得进步。为此，需要建立和维持一种加强各级问责和信任的有效业绩管理制度。这包括管理和认可个人和团队的业绩；明确所有利益攸关方在人才管理过程中的作用、责任和问责；使用经改进的评估和发展工具。

(l) 学习和发展为所有工作人员提供专业发展机会、能力建设和辅导，使他们能够进一步加强和发挥技术和领导方面的技能及能力，取得造福儿童的最佳成果。它还营造了一种环境，使工作人员对自己的学习以及个人和专业发展负责。

(m) 代表和宣传涉及儿基会的各级管理人员，他们带头努力确保政策、做法、伙伴关系和资源分配方面的变革，以支持实现儿童权利，并使儿基会成为一个为儿童发出可靠和独立呼声的机构。

(n) 伙伴关系努力以协调方式建立和加强与发展和人道主义利益攸关方以及各国政府的有效关系和联盟。这包括在联合国系统内、在全球、区域和国家各级以及与私营部门建立强有力的伙伴关系，以便取得造福儿童的可计量成果。伙伴关系还需要管理儿基会与其国家委员会之间的关系。国家委员会是按照合作协定和承认声明推动儿基会目标的独立法律实体。

C. 问责层级

20. 儿基会的问责制与战略规划保持一致，通过战略规划确定方案编制、伙伴关系和管理成果。问责制以总部、区域和国家办事处制订的工作计划和管理计划为基础，对照这些计划来衡量取得的成果。嵌入组织治理和方案拟订程序的监督机制是对问责制的补充。

21. 作为问责制的一部分，确保合规的组织政策和标准以监管框架为基础。这些监管框架确立了以下方面的标准：(a) 管理监督，包括审计、风险缓解、财务管理以及评价；(b) 方案管理，包括供应标准、战略、防范和应对、业务连续性和评价；(c) 合乎道德和透明的行为，包括信息和财务披露、反欺诈措施、保护举报人免遭报复，以及禁止歧视、骚扰、性骚扰和滥用职权。

22. 问责制以本组织的核心价值观为基础，并有配套的指导原则、职能、责任、权力和管理预期、政策、程序和问责工具，以加强能力建设和持续学习。向执行局报告是儿基会问责制的一个重要组成部分，这一做法在现有向执行局报告做法的基础上进一步完善。

23. 儿基会问责制有三个主要实施层面：组织问责、方案问责和个人问责。下文概述了这些层面，更多详情可参见关于儿基会组织架构的工作文件。

组织问责

24. 执行主任对执行局负责，负责根据儿基会的核心价值观和战略计划所列成果、执行局核准的文件和战略，指导和管理儿基会，并妥善管理实现儿基会计划和承诺所面临的风险。执行局核准的方案文件，包括国家、多国和地区方案文件，概述方案交付和成果方面的主要问责要求。儿基会对成果进行监测和报告，这些成果构成儿基会就资金和资源使用成效和效率接受儿童、追求国家发展优先事项的方案国伙伴以及捐助方和伙伴问责的基础。

25. 《儿童权利公约》包含了儿童权利普遍性这一原则。因此，儿基会在高收入国家的方案拟订工作反映了承认、促成、实施、监测和加快行动的必要性，以便在所有国家实现儿童权利和可持续发展目标。在高收入国家，儿基会通过国家或多国办事处和方案来完成工作，或视具体情况，采用其他参与办法来促进有利于最弱势儿童的成果，例如与联合国其他机构、各国家委员会以及通过儿基会全球和区域方案开展的伙伴关系，或须经执行局核准的其他有待制定和检验的办法。⁸

26. 儿基会将继续确保适当程度的组织授权和管理人员赋权，通过解决联合国改革的业务方面问题，以此作为将儿童权利问题纳入国家发展议程的关键推动手段，从而提高效率。儿基会将继续支持在总部、区域和国家各级强化驻地协调员系统和协调结构，并执行联合国发展系统和驻地协调员系统的管理问责框架。

27. 作为联合国安全管理系统(安全管理系统)的成员，儿基会承诺履行安全管理系统问责框架和相关安全管理系统政策和准则中概述的责任和问责。为进一步支持实施安全管理系统，儿基会建立了自己的内部安全问责框架。

方案和管理问责

28. 儿基会的方案问责是通过战略计划确定的。战略计划的核心原则包括：采用以能力建设、制度强化和国家自主权为中心的针对具体国家的办法；向儿童及其所在社区提供基本用品和服务；将儿童置于国家政策和规划的中心；开展循证方案规划和监测；利用基于人权、将性别问题纳入主流的办法进行方案规划；对受影响人口负责，包括保护和防止他们遭受性剥削和性虐待；开放数据和透明度；积极促进联合国合作与伙伴关系框架、人道主义综合应急计划以及更广泛的联合国发展和人道主义改革与协调。

29. 在国家一级，儿基会的国家方案文件是方案和管理问责的主要依据。国家方案涵盖发展和人道主义两个方面，儿基会在人道主义方面遵循《人道主义行动造福儿童的核心承诺》，负有方案责任。这确保了具备满足儿童人道主义需求的最低能力，指导与合作伙伴的工作，从而确保儿童获得基本用品和服务，加强国家政策中防范、应对和减少风险的各项措施。儿基会代表在各自区域主任的监督下，

⁸ 见执行局关于审查儿基会在高收入国家和从中等偏上收入向高收入地位过渡国家的经验的第2016/11号决定。

领导儿基会在国家一级与伙伴的各方面合作，并对儿基会国家方案的成功和儿基会业务和资源的有效管理负责。

30. 方案伙伴与儿基会国家办事处密切合作，执行和监测国家方案。与职能部委一道并与其他主要方案伙伴合作制定的工作计划是提供技术和财政支持、用品和宣传的基础，其中列入了衡量进展的各项指标。管理计划为履行管理层和办事处承诺提供了基础。与国家方案伙伴一道组织的定期审查对照工作计划审议所取得的成绩，并为修改方案方向和战略提供依据。国家管理小组内部会议确保对方案和管理指标进行定期监测。此外，正如综合监测评估研究计划详述的那样，与伙伴联合开展的证据生成活动贯穿国家方案的始终。

31. 在机构间一级，儿基会和联合国国家工作队伙伴在驻地协调员的领导下，积极促进并负责确保在取得国家一级的联合国可持续发展合作框架成果方面实现最高水平的协调一致，以支持国家发展议程和儿基会任务，遵守《儿童权利公约》。儿基会与联合国其他机构协调开展联合方案，支持落实共同成果。儿基会与驻地协调员分享信息，介绍其每年为落实联合国可持续发展合作框架成果所作贡献，供后者纳入提交给政府和联合国可持续发展集团的年度报告。作为联合国国家工作队的积极成员，儿基会与联合国其他机构和国家方案伙伴合作，监测和评估在国家方案优先事项方面以及在执行相关人权条约、特别是《儿童权利公约》方面取得的进展。在人道主义方面，机构间问责在机构间常设委员会监督的各种机制中得到详细说明。这些机制都是在驻地协调员或人道主义协调员的领导下，与方案国伙伴及更广泛范围的人道主义国家工作队密切合作制定的。

32. 在总部和区域办事处一级，儿基会各司长对执行主任负责，以互补的方式促进实现战略计划的各项目标，管理制约实现这些成果的能力的各项风险，落实《人道主义行动造福儿童的核心承诺》和执行局核准的其他组织战略。总部和区域办事处的作用互为补充，区域主任向国家办事处提供必要的政策支持和协调、管理指导、战略和业务监督、技术援助和质量保证。总部各司长提供旨在确保实现本组织使命和宗旨的全球愿景、战略、方向和方案指导，包括牵头执行全球战略，将相关儿童问题纳入全球论坛以及确保儿童获得基本用品和服务。区域办事处在全球一级的指导和政策与国家一级的方案设计和执行之间建立战略联系，确保儿基会的任务和问责在国家一级的高质量方案编制中得到体现。

33. 总部和区域办事处合力推动：宣传、战略伙伴关系建设和资源调动；政策制定，包括在联合国改革和一致性、人道主义改革及应急防范、应对、恢复和减少风险等领域；加强儿基会作为儿童问题全球知识领导机构和证据协调机构的地位。它们有责任有效和高效地管理各自负责的工作人员和资源，并有责任采用风险管理办法。它们的问责要求体现在各自的办事处管理计划中，并与整体组织战略及发展和管理成果框架保持一致。总部和区域办事处通过各自编写年度成果报告和年度区域分析报告等方式，监测和报告在造福儿童方面取得的成果。

34. 儿基会认识到，对自身以及对伙伴实行问责对于取得造福儿童的成果至关重要。儿基会认识到其作为捐助资金保管人的作用，为此将问责和透明度列为各级方案干预、伙伴关系和业务活动的重中之重。

个人问责

35. 儿基会各级管理人员应作出行为表率，为工作人员营造和维持一个彼此尊重的环境，向他们提供适当的权力、资源、支持和工具，使他们能够作出知情决定，为作出的决定承担责任，并获得履行职责的适当权能，接受相关问责。这包括管理人员有责任确保适当管理和减轻其职责范围内的目标所面临的风险。儿基会战略计划申明，分散和赋予权能的治理和决策有助于在交付造福儿童的成果方面加强对工作人员个人的问责。

36. 工作人员有责任在主管的指导和支持下，按照儿基会的价值观、监管框架和适用其职责的行为能力，有效和高效地使用资源和工具，行使权力并实现商定的成果。工作人员个人有义务适当履行规定的职责，及时了解与其作用和责任相关的信息，酌情分享习得的专业知识。知识和信息共享以及个人和专业上的学习和发展是组织卓越的基石，因为它们使工作人员能够精进个人专业，同时为完成儿基会的任务作出贡献。

37. 儿基会致力于打造使本组织各级工作人员都对商定的交付成果和能力负责的业绩文化。儿基会每年采取参与式业绩管理办法对工作人员进行评估。

38. 所有工作人员在执行任务和日常言行中应始终遵循《联合国宪章》、《联合国工作人员条例和细则》、《国际公务员行为标准》(2013年)、儿基会价值观和行为能力、《儿基会财务条例和细则》以及儿基会所有政策、程序和指导工具，包括与保护儿童不受一切形式伤害有关的政策、程序和指导工具。

D. 监测和报告

39. 监测对于核实和促成取得成果以及确保组织各级的业绩至关重要。监测工作向管理层提供信息，说明造福儿童的成果进展的覆盖面、公平性和及时性，以及工作人员个人就其职权范围内的领域践行问责制的方式。监测采用可计量的指标，对照核定方案和管理目标进行。监测得到的证据为向执行局、国家方案伙伴和其他利益攸关方报告提供依据。监测数据还为评价工作提供重要参考。

40. 在儿基会，监测工作包括衡量监管框架、政策和程序的遵守情况。有效的监测取决于是否有实现个人、办事处和组织成果所必需的政策、程序、工具和技能。监测使管理人员可以处理经常性和系统性的问题，在今后的措施中吸取经验教训和借鉴最佳做法，更有效地管理团队和资源，从而实现成果。区域主任对执行主任负责，负责监测本区域儿基会代表的问责情况、各国家办事处的业绩，并负责采取措施解决经常性的方案和业务问题。总部各司长对执行主任负责，负责监测各自政策和技术工作的质量以及向儿基会各办事处提供的支持。

41. 在全球一级，执行主任对执行局负责，并按照执行局决定的要求和执行局的年度工作方案，每年报告在支持战略计划和其他组织优先事项方面取得的成果。执行主任由副执行主任提供支持，后者经授权对其职权范围内的领域负有责任和权力，并对执行主任负责。各办事处负责人就取得办事处方案和管理计划中详细列出的商定成果对执行主任负责。这些成果的进展情况在办事处年度报告和区域

分析报告中进行报告。每个工作人员在履行所分配的职责方面对其主管负责，并通过儿基会的考绩制度每年汇报工作情况。

E. 不断改进儿基会问责制

42. 儿基会不断改进工作，以加强取得造福儿童的成果的能力。儿基会持续审查和修订政策、程序和工具，以体现不断变化的战略，纳入所获经验教训并采用最佳做法。

43. 儿基会开展了各种审查和评价，以帮助改进业务流程、人力资源和供应职能，并加强与民间社会组织的互动合作。这些工作使得儿基会能够确保问责制的结构与与时俱进，并与本组织及其各级员工的职能、作用和责任相挂钩。

44. 2009 年以来启动的主要改进措施的例子包括：

(a) 与联合国改革和相关承诺保持一致：儿基会积极推动联合国秘书长的改革议程。儿基会还与联合国其他机构合作，纳入四年度全面政策审查监测和报告框架中规定的共同指标。儿基会已系统地确保将四年度全面政策审查的任务纳入战略计划。儿基会与联合国其他实体合作，实施管理和问责框架；有效交付联合方案；利用联合国全系统框架监测对实现可持续发展目标所作贡献；使联合国可持续发展合作框架与国家方案文件保持一致。

(b) 独立的道德操守办公室：2020 年，儿基会道德操守办公室得到加强，成为执行主任办公室以外的独立业务单位，由一名主任领导，主任直接向执行主任报告，任期最长为两届，每届五年。⁹

(c) 文化和价值观：儿基会正在建设一个更加包容和赋权的工作场所，在这里，所有员工相互尊重、相互扶持、相互激励，竭尽全力造福全球儿童。

(d) 防止性剥削和性虐待：这一领域仍是整个组织的优先事项，是其对保障的承诺的一部分。改进措施包括扩大安全和方便的报告渠道、扩大以幸存者为中心的援助以及加强对儿童幸存者援助工作的问责，包括在人道主义危机和脆弱环境中。

(e) 应急程序：儿基会进一步简化和精简其应急程序，以提高应对危机的及时性和有效性，加强各级问责。

(f) 全球共享服务中心：该中心在全球范围内提供服务，凭借不断完善业务的文化、强烈的客户服务导向和严格的业绩管理，推动整个儿基会提高效率。该中心通过使用流程自动化、数据分析和人工智能，努力实现儿基会业务运作的现代化和优化，使儿基会能够腾出时间和资源，进而使工作人员能够更高效、更有效地交付成果。

⁹ 儿基会道德操守办公室于 2007 年 12 月根据 2007 年 11 月 30 日秘书长题为“联合国全系统履行道德操守——单独管理的机构和方案”的 ST/SGB/2007/11 号公报设立。

(g) 内部和外部评价活动：除了评价职能部门给出的直接加强儿基会工作的评价以外，儿基会还积极参加其他实体开展各类定期审查。这些实体包括联合检查组、多边组织业绩评估网、新近成立的秘书长办公厅全系统评价股等。

三. 监督机制

45. 监督机制向执行局和执行主任提供以下保证：(a) 活动完全符合儿基会的任务规定；(b) 所有供资有账可查；(c) 活动以最有效率和最富成效的方式开展；(d) 工作人员恪守专业、廉正和道德操守之最高标准；(e) 实行有效、高效的内部控制框架。

46. 儿基会的监督工作要求：(a) 采取措施确保所有方案、业务和财务活动都按照专业标准接受独立监督；(b) 定期向有关各方通报独立监督工作的结果；(c) 管理层采取行动纠正缺点，执行监督建议。

A. 有效监督的要素

47. 儿基会采用特雷德韦委员会赞助组织委员会的内部控制综合框架，作为其内部控制政策的基础。《儿基会财务条例和细则》规定，所有工作人员在履行公务时所采取的行动须符合规定，并在这方面对执行主任负责。任何工作人员的行为如果违反了条例、细则、行政通知或指示，可就此种行为的后果追究其个人责任并要求承担财务责任。

48. 根据《儿基会财务条例和细则》，执行主任依照理事机构的适用决议和决定，全面负责儿基会的财务和业务管理。主计长根据《财务条例和细则》获得授权，管理这些细则，并维持健全的内部控制制度，以支持实现儿基会的目标，并确保有效和高效地使用资源和保护其资产。

49. 儿基会主计长在履行其信托责任时，须按照执行局的要求每年与执行主任一起核签内部控制说明。该说明覆盖儿基会全球各部门，是儿基会年度已审计财务报表的一部分。为便利这一进程，各办事处负责人向主计长提供关于各自办事处内部控制成效的证明。

50. 儿基会实施的企业风险管理是管理本组织及其受益人所面临风险的综合进程，是更广泛的风险管理框架的组成部分。企业风险管理将战略目标的规划和管理联系起来，为作出顾及风险的决策提供支持。执行主任和儿基会高级领导层负责在整个儿基会实施系统的、适用全组织的风险管理政策和框架。领导层得到一个组织结构的支持，该结构包括一名首席风险干事、一个企业风险管理秘书处和一个负责审查儿基会战略风险和风险应对计划的高级管理层风险委员会。他们必须共同为儿基会各级的有效风险管理奠定基础，提供适当指导，使工作人员有能力作出顾及风险的决策并为这些决定负责。

51. 长期以来，儿基会对一切形式的欺诈和腐败行为实行零容忍政策。反欺诈和反腐败政策的规定适用于所有工作人员、编外补充人员、供应商和民间社会执行伙伴。儿基会鼓励各国家委员会调整并执行严格程度不亚于儿基会政策的有力政

策。儿基会的这项政策详细阐述了《联合国宪章》、《联合国工作人员条例和细则》、《国际公务员行为标准》以及其他相关文件中列明的各项原则。

52. 儿基会长期致力于促进对所有儿童的保护和保障，并致力于尽量减少其业务、工作人员或合作伙伴对儿童造成的风险。儿童保障政策的各项规定适用于所有工作人员、编外人员以及个体咨询人和订约人。各国家委员会必须制定严格程度不亚于儿基会的政策和程序。

53. 儿基会已采取各项措施，保护所有举报不当行为或配合经正式授权的审计、调查和其他监督活动的人员免遭报复。儿基会于 2018 年通过了保护举报人免遭报复政策，保护所有举报不当行为的个人¹⁰ 免遭报复。

54. 依照联合国秘书长关于独立审计和管理审查的报告，¹¹ 审计委员会独自负责对儿基会进行外部审计(即单一审计原则)。审计委员会是儿基会账目和财务报表的外部审计机构。执行局可请审计委员会进行特定审查并就审查结果提出单独报告。

55. 独立内部审计职能是有效内部监督制度的关键组成部分。这一职能由内部审计和调查办公室履行。审调办的任务是通过内部审计和调查，向儿基会提供独立客观的保证、调查和咨询服务。审调办评价并促进改善有效和高效取得造福儿童的成果所必需的治理、风险管理和控制程序，并通过其活动促进问责、廉正和道德行为。¹²

56. 为减轻工作人员利益冲突给儿基会带来的风险，儿基会道德操守办公室实施了利益冲突和财务披露方案。根据大会 2005 年 12 月 23 日第 60/238 号决议、工作人员条例 1.2(m)和(n)以及儿基会政策，符合条件的工作人员有义务每年提交财务披露报表。

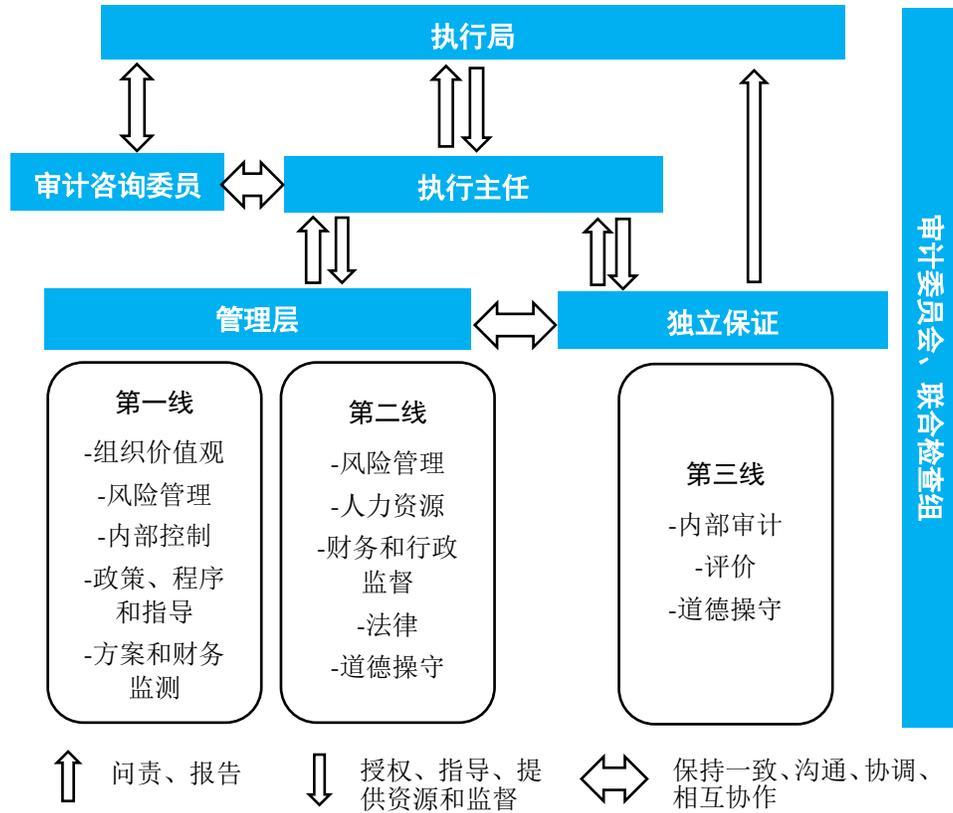
B. 三线模型

57. 如前所述，儿基会问责制纳入了内部审计师协会发布的三线模型。该模型是联合国系统各组织风险管理、监督和问责的参考模型。下图说明了儿基会的模型。

¹⁰ 这包括任何工作人员、联合国志愿人员、个体订约人、咨询人、实习生、研究员、待命人员，或志愿人员、订约人、合作伙伴或其雇员、代理人或代表。

¹¹ 联合国，秘书长的报告，联合国系统活动的独立审计和管理业务审查，[A/48/587](#)，1993 年 11 月 10 日。

¹² 儿基会，《儿基会内部审计和调查办公室章程》，[E/ICEF/2021/AB/L.5](#)，纽约，2021 年 4 月 8 日。



58. 在三线模型中，第一线的作用与向儿基会受益人提供产品和(或)服务最直接相关，包括支助职能的作用。第二线的作用是协助在组织的风险偏好范围内管理风险，提供补充性的专门知识、支持和监测，并对承担第一线作用的人员提出挑战。第三线的作用由内部审计和调查办公室、评价办公室和道德操守办公室三个独立办公室履行。

59. 在各种机制的支持下，管理层的第一线作用履行以下职责：**(a)** 领导和指导行动，包括管理风险及运用资源实现本组织目标；**(b)** 建立和维持适当的结构和程序来管理业务、风险和内部控制；**(c)** 确保遵守监管和道德操守期望。

60. 管理层的第二线作用在各种机制的支持下，提供与风险管理有关的补充性专业知识、支持和监测，并提供关于风险管理(包括内部控制)的充分性和有效性的分析和报告。

C. 执行局的作用和责任

61. 执行局是儿基会的理事机构，按照联合国大会和经济及社会理事会的总体政策指导，向儿基会提供政府间支助和监督。¹³

62. 执行局的职能是：

- (a) 执行大会制定的政策并进行经济及社会理事会下达的协调和指导。

¹³ 大会 1946 年第 57(I) 号和 1994 年第 48/162 号决议。

- (b) 从执行主任那里了解儿基金会的工作情况并给予指导。
 - (c) 确保儿基金会的活动和业务战略符合大会和理事会提出的总体政策指导。
 - (d) 监测儿基金会的业绩。
 - (e) 确保儿基金会管理层和工作人员正确实施风险管理。
 - (f) 酌情核准方案,包括儿基金会国家、多国和地区方案(方案文件和现行方案的延长由执行局酌情核准)。
 - (g) 决定行政和财务计划和预算。
 - (h) 向理事会并在必要时通过理事会向大会建议新的倡议。
 - (i) 鼓励并审查新的倡议。
 - (j) 向理事会实质性会议提交年度报告。
63. 为了在战略上切实履行自己的问责和监督职责,执行局需要有独立客观的保证和报告,以确保政策层面作出的决定得到实施,资源得到适当和公正的使用,并且管理层完成决策者设定的目标。

D. 体制机制

64. 儿基金会监督工作的体制安排如下: (a) 通过审计委员会、联合检查组和儿基金会审计咨询委员会进行独立的外部监督; (b) 通过内部审计和调查办公室、评价办公室和道德操守办公室进行独立的内部监督; (c) 通过联合国各基金和方案监察员办公室以非正式方式解决争端。

独立外部监督

审计委员会

65. 审计委员会进行独立审计,并向大会提交报告,说明: (a) 对财务期间儿基金会账目所涉的财务报表及有关附表的审计情况; (b) 交易是否遵守《儿基金会财务条例和细则》和立法授权; (c) 审计委员会认为有必要提供的关于财务程序、会计制度、内部控制程序及本组织一般行政和管理效率的信息。

联合检查组

66. 大会各项决议规定了联合检查组的监督作用和责任。联检组是唯一受权对整个联合国系统进行评价、检查和调查的外部监督机构。¹⁴

审计咨询委员会

67. 儿基金会审计咨询委员会的章程确立了委员会的宗旨、职责和权力,该章程于2020年3月17日得到儿基金会执行主任的批准。审计委员会的主要职责是为执行主任履行儿基金会治理、风险管理和监督责任提供咨询。委员会至少每年就以下领

¹⁴ 大会第 60/258 号决议。

域的充分性和有效性向执行主任提供咨询意见：(a) 治理和问责；(b) 内部控制和风险管理；(c) 道德操守和廉正；(d) 财务管理和报告；(e) 内部和外部监督。

68. 委员会还向执行局提交关于儿基会管理、保证和评价制度稳健性的年度报告。

69. 委员会由 6 名独立于儿基会和执行局的外部人士组成。这些成员通过竞争性面试程序选出，任期三年，可连任一次。

独立内部监督

内部审计和调查办公室

70. 内部审计和调查办公室的章程对审调办的独立性、宗旨、职责、权力和报告作出规定。

71. 审调办负有三方面的职责：审计、调查和咨询服务。

72. 主任独立向执行主任报告审计和调查的结果以及通过审调办业务活动发现的新风险和新趋势，并就其认为合适的事项向执行局报告。审调办年度报告根据该办工作范围，就儿基会的治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性向执行主任和执行局提出年度意见。

73. 儿基会执行局在第 2012/13 号决定中决定，内部审计和调查办公室主任将公布 2012 年 9 月 30 日之后发布的所有内部审计报告。¹⁵ 调查职能部门撰写的调查报告以及咨询报告都是保密的，不公开披露。

评价办公室和分散评价职能

74. 评价政策界定了评价的作用、核心评价原则和程序、主要的组织问责以及儿基会对全系统评价和国家能力发展的贡献，执行局在第 2018/10 号决定中核可了评价政策的最新版本。该政策每五年修订一次。

75. 评价职能确保儿基会及时掌握关于其政策、方案和倡议执行情况的具有战略重点的、可信、有用的信息，以取得造福儿童的成果。除了问责和监督作用外，评价职能还促进机构学习，加强整个组织的循证行动和决策。

76. 主任独立向执行主任报告，并领导一个在儿基会内肩负独立职能的评价办公室。

77. 作为评价政策的监管人，评价主任(a) 每年向执行局提交报告，说明各种评价活动的功能、结论和建议，并说明合规情况、质量保证以及对所进行评价的后续行动；(b) 跟踪全球专题评价和机构评价提出并已获接受的评价建议的执行情况，并且每年向评价委员会报告采取后续行动的情况；(c) 提醒高级管理层注意新出现的那些对全组织具有重要意义的评估问题。

¹⁵ 见执行局关于内部审计办公室提交执行局的 2011 年年度报告的第 2012/13 号决定。

道德操守办公室

78. 道德操守办公室于 2007 年 12 月根据秘书长公报《联合国全系统厉行道德操守——单独管理的机构和方案》(ST/SGB/2007/11)设立。2020 年,道德操守办公室从执行主任办公室分离出来,在行政上独立,在自己的业务领域下进行管理,有单独的预算额。

79. 主任独立向执行主任报告,并领导道德操守办公室。该办公室在儿基会内肩负独立职能。

80. 道德操守办公室的职责是:(a) 根据儿基会关于财务披露和利益申报的行政指令,管理利益冲突和财务披露方案;(b) 就与行为有关的道德操守问题向工作人员提供保密咨询和指导;(c) 防范工作人员因举报不当行为或配合经正式授权的审计、调查和其他监督活动而遭到报复;(d) 管理政策指导,确保儿基会的细则、政策、程序和做法加强和促进《联合国宪章》所要求的廉正标准;(e) 与儿基会内部的相关单位协调,制定关于道德操守问题的标准,开展这方面的培训和教育;(f) 促进在联合国系统内就道德操守相关问题采取协调一致的做法。

81. 道德操守办公室主任每年向执行主任和执行局提交一份报告,说明办公室的工作。在完全保密的情况下,该报告列出提请道德操守办公室注意的有关事项的数量和一般性质,以及在儿基会查明的任何系统性道德操守问题。

E. 向执行局报告监督情况的机制

82. 执行局的各项决定规定了儿基会向执行局报告的各种要求。儿基会通过定期向执行局提交报告,遵守这些要求。执行局网站上的决定监测表显示了执行局决定所提各项要求的既往执行情况。