



## 第七十届会议

临时议程\* 项目 132

审查联合国行政和财政业务效率

独立审计咨询委员会 2014 年 8 月 1 日至 2015 年 7 月 31 日  
期间的活动

## 独立审计咨询委员会的报告

## 摘要

本报告涵盖期间为 2014 年 8 月 1 日至 2015 年 7 月 31 日。在此期间，独立审计咨询委员会(审咨委)举行了四届会议，由克里斯托弗·米姆(美利坚合众国)以主席身份、帕特里夏·阿里亚加达·比略塔(智利)以副主席身份主持。2015 年度米姆先生再次当选主席，阿里亚加达女士当选为副主席。2015 年大会任命了一名新成员，即理查德·夸泰·夸泰(加纳)，以接替 2014 年 12 月 31 日任期届满的约翰·穆万加(乌干达)。同历来情况一样，审咨委所有成员均出席了各自任期内的所有会议。

报告第二节概述了审咨委的活动、各项建议现况和 2016 年计划。第三节载列审咨委的详细评论，包括应大会关于对内部监督事务厅在调查等领域的业务独立性进行审查的具体要求所作的评论。

---

\* A/70/150。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 独立审计咨询委员会的活动.....	3
A. 独立审计咨询委员会各届会议概述.....	3
B. 独立审计咨询委员会各项建议现况.....	4
C. 独立审计咨询委员会 2016 年计划概述.....	4
D. 独立审计咨询委员会对其职权范围的意见、评论和建议.....	5
三. 独立审计咨询委员会的详细评论.....	6
A. 联合国监督机构各项建议现况.....	6
B. 风险管理和内部控制框架.....	11
C. 内部监督事务厅审计活动和其他职能的实效、效率和影响.....	13
D. 财务报告.....	16
E. 联合国监督机构之间的协调.....	19
F. 合作和准许接触.....	21
四. 结论.....	21

## 一. 引言

1. 大会第 60/248 号决议设立了独立审计咨询委员会(审咨委),作为附属机构,提供专家咨询,并协助大会履行监督职责。大会第 61/275 号决议核准了该决议附件所载的审咨委职权范围及成员资格标准。审咨委依照职权范围,每年最多可举行四届会议。自 2008 年 1 月成立以来,审咨委迄今已举行 31 届会议。
2. 审咨委依照职权范围,向大会提交载列活动摘要和有关意见的年度报告。本报告为第八次年度报告,涵盖期间为 2014 年 8 月 1 日至 2015 年 7 月 31 日。
3. 大会第 68/21 号决议回顾了第 64/263 号决议第 13 段,请审咨委在职权范围内,继续视需要就有关内部监督事务厅(监督厅)审计活动和其他监督职能的实效、效率和影响的相关问题向大会提供咨询。此外,在第 69/307 号决议第 67 段中,大会邀请审咨委审查监督厅的业务独立性,特别是调查领域的独立性。审咨委在这方面的意见、评论和建议,载于本报告第三节 C 部分。
4. 审咨委应要求就特别是以下事项向大会提供了咨询:管理层是否遵守审计和其他监督建议;风险管理程序的整体有效性和内部控制系统的缺陷;财务报表和审计委员会报告的业务影响;以及本组织会计和披露做法的适当性。审咨委还建议大会采取必要步骤,为监督机构之间的合作提供便利。
5. 本报告述及在报告所述期间查明的、与审咨委上述职责有关的问题。

## 二. 独立审计咨询委员会的活动

### A. 独立审计咨询委员会各届会议概述

6. 在本报告所述期间,审咨委举行了四届会议:2014 年 12 月 10 日至 12 日第二十八届会议、2015 年 2 月 18 日至 20 日第二十九届会议、2015 年 4 月 27 日至 29 日第三十届会议和 2015 年 7 月 8 日至 10 日第三十一届会议。所有这些会议均在联合国总部举行。
7. 审咨委按照第一次年度报告(A/63/328)附件所载已获通过的议事规则运作。审咨委所有成员迄今为止的会议出席率为 100%。审咨委所有决定均获得一致通过;不过,其议事规则规定,成员可在记录中对获得多数通过的决定表示异议。
8. 在 2014 年 12 月第二十八届会议上,审咨委成员再次选举克里斯托弗·米姆(美利坚合众国)为 2015 年度主席,帕特里夏·阿里亚加达·比略塔(智利)为副主席。有关审咨委的更多信息,可查阅用联合国所有正式语文制作的审咨委网站([www.un.org/ga/iaac](http://www.un.org/ga/iaac))。

9. 审咨委自成立以来已向大会提交 20 份报告，其中 3 份是在本报告所述期间提交，包括审咨委向大会提交的 2013 年 8 月 1 日至 2014 年 7 月 31 日期间年度报告(A/69/304)，以及通过行政和预算问题咨询委员会提交大会的关于 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下监督厅拟议预算的报告(A/69/791)和 2016-2017 两年期内部监督拟议方案预算的报告(A/70/86)。

## B. 独立审计咨询委员会各项建议现况

10. 审咨委虽然每年只举行四届会议，每届会议通常为期三天，但迄今已取得重大成就，尤其是在企业风险管理和监督厅业务方面。审咨委将跟进各项建议执行情况作为每届会议的常设议程项目，并期待看到管理层和监督厅采取的行动产生充分效果。审咨委在本报告所述期间提出的部分重大建议涉及：

(a) 监督厅需要制订处理下列问题的长期战略计划：与管理层查明的联合国关键风险和秘书处最新转型举措相对应的战略目标；对本组织主要挑战、例如欺诈问题的重视；以及每个司与战略计划相一致的年度目标；

(b) 监督厅需要处理长期高空缺率问题，特别是调查司的高空缺率问题；

(c) 监督厅需要处理完成调查方面的延误问题；

(d) 监督厅需要处理检查和评价司的资源差距问题；

(e) 在完成关于加强调查工作的职权范围报告之后，作出加强调查职能的决定(例如，将所有调查责任转给监督厅)；

(f) 监督厅需要改进其网站，使网站功能性更强，并继续公布内部审计报告和考虑公布监督厅评价报告；

(g) 方案管理人需要设定执行监督厅建议的务实目标日期并予以遵守；

(h) 高级管理人需要确保企业风险管理成为开展业务的标准方式，并且在整个联合国得到有效的推行和维持；

(i) 本组织需要监测执行团结项目的关键里程碑和总体时间表，查明并管理在实现该项目各项目标过程中当前存在及任何新出现的关键风险；

(j) 各监督机构需要考虑编写简短的针对具体专题或组织的情况简介单，将每一个监督机构有关该专题或组织的简短说明合为一处。

## C. 独立审计咨询委员会 2016 年计划概述

11. 审咨委依照行政和预算问题咨询委员会及大会届会的安排，根据职权范围履行职责。审咨委将继续安排会议和活动，以确保与政府间机构进行协调互动并及时提出报告。审咨委在初步审查其工作计划后，确定将若干关键领域作为 2016 财政年度所有四届会议的主要侧重点(见下表)。

## 审咨委 2016 年工作计划

届会	主要侧重点	对审咨委报告的政府间审议
第三十二届	<p>根据其他监督机构工作计划审查监督厅 2016 年工作计划</p> <p>2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下监督厅拟议预算</p> <p>财务报表和审计委员会报告中所述问题和趋势对业务活动的影响</p> <p>监督机构之间的协调与合作</p> <p>选举 2016 年度主席和副主席</p>	<p>行政和预算问题咨询委员会，2016 年第一季度</p> <p>大会第七十届会议续会第二期会议</p>
第三十三届	<p>监督机构各项建议执行现况</p> <p>审咨委关于监督厅预算的报告</p> <p>审查本组织的企业风险管理和内部控制框架</p>	大会第七十届会议续会第二期会议
第三十四届	<p>财务报表和审计委员会报告中所述问题和趋势对业务活动的影响</p> <p>监督机构之间的协调与合作</p> <p>转型项目和其他新出现的问题</p>	大会第七十届会议续会第二期会议
第三十五届	<p>审咨委 2016 年度报告的编写</p> <p>审查本组织的企业风险管理和内部控制框架</p> <p>监督机构各项建议执行现况</p> <p>监督机构之间的协调与合作</p>	大会第七十一届会议主要会期

12. 审咨委在规划 2016 年工作时注意到下列相关活动可能会对工作产生影响：

(a) 大会第 [65/250](#) 号决议第二节第 6 段关于审查审咨委职权范围的决定；

(b) 本组织启动的各种改革/转型举措，例如流动、全球外勤支助战略、国际公共部门会计准则和团结项目。

### D. 独立审计咨询委员会对其职权范围的意见、评论和建议

13. 大会继第六十届会议设立独立审计咨询委员会之后，又通过第 [61/275](#) 号决议核准了该决议附件所载的审咨委职权范围及成员资格标准。在同一决议中，大会决定在第六十五届会议上审查审咨委的职权范围。

14. 审咨委在关于 2009 年 8 月 1 日至 2010 年 7 月 31 日期间的报告([A/65/329](#))附件中提供了对第 [61/275](#) 号决议所载职权范围的意见、评论和建议。大会在审

议审咨委报告之后，在第 65/250 号决议第二节第 4 至 6 段中重申了审咨委的职权范围，并决定在第七十届会议上予以审议。

15. 审咨委在 2015 年 7 月举行的第三十一届会议上一致同意提供对其职权范围的意见、评论和建议，供大会第七十届会议审查。

16. 审咨委成立八年获得了不少经验，确信极有必要在甄选监督厅首长方面发挥咨询作用。这与最佳做法相符。

17. 审咨委建议秘书长在甄选监督厅首长时征求审咨委意见，以确保被考虑的人选在内部审计、检查和评价及调查职能方面拥有相关领导经验。

### 三. 独立审计咨询委员会的详细评论

#### A. 联合国监督机构各项建议现况

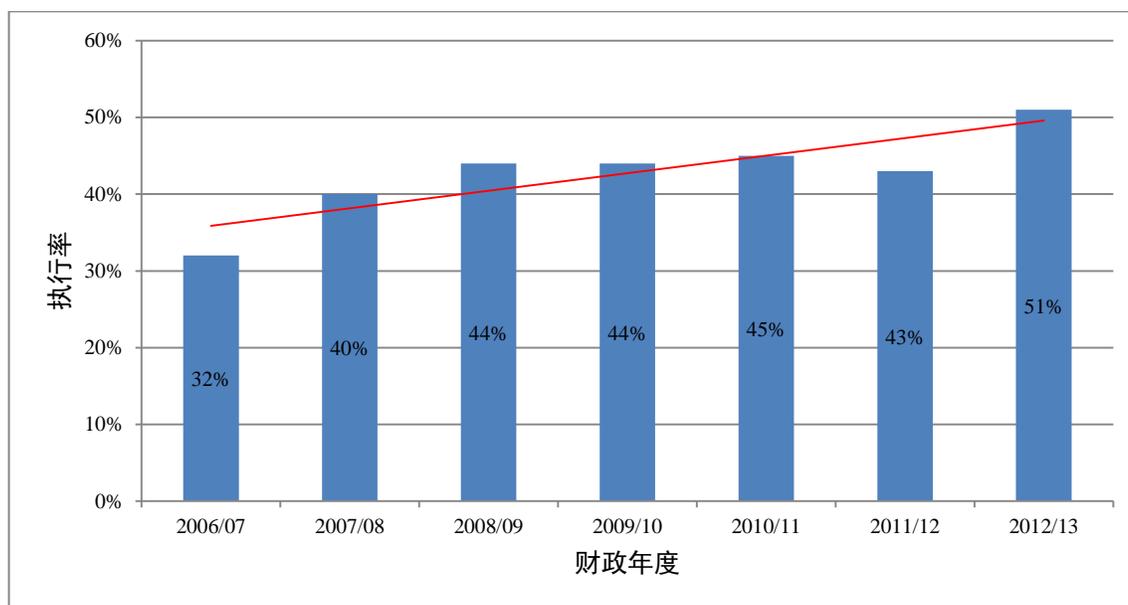
18. 根据职权范围第 2(b)段，审咨委奉命就确保管理层遵循审计和其他监督建议的措施向大会提供咨询。在本报告所述期间，审咨委依照惯例审查了管理层执行联合国监督机构各项建议的现况。

#### 审计委员会

19. 审计委员会报告称，2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日 12 个月期间有关维持和平行动的各项建议执行率为 51%，比 2012 年 6 月 30 日终了期间经过调整的执行率 43%<sup>1</sup> 高出 8 个百分点(见图一)。

<sup>1</sup> 在 A/69/304 号文件第 14 段中，审咨委报告称，根据审计委员会关于联合国维持和平行动 2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日期间财务报表的报告(A/68/5/Vol.II)，2012 年 6 月 30 日终了期间有关维持和平行动的建议执行率为 55%。不过，审计委员会在关于 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日 12 个月期间的报告(A/68/5/Vol.II)中将这一执行率调整为 43%，以列入单个的建议。

图一  
审计委员会有关维持和平行动的各项建议执行情况趋势



20. 关于经常预算，审计委员会现已按照公共部门会计准则的要求，将报告从两年一次改为一年一次。因此，对有关经常预算的各项建议，没有可比较的执行率趋势分析。

21. 审计委员会在其关于联合国 2014 年 12 月 31 日终了年度财务报表的报告 (A/70/5(Vol.I), 第二章)摘要中指出，管理层已充分执行其中 5 项建议(11%)，另有 19 项(40%)正在执行，18 项(38%)尚未执行，5 项(11%)已经结束。审计委员会注意到管理层对执行各项建议作出了总体承诺，但要求更加紧迫地执行关于加强反欺诈措施、企业风险管理、业务转型及财务管理和会计等方面的建议。

#### 已超过两年的审计委员会主要建议

22. 审咨委就管理委员会面前到 2015 年 3 月 31 日已存在至少两年的建议与管理层作了跟进。审咨委获悉，在管理委员会面前有关经常预算的 12 项建议中，1 项已经执行，2 项已经结束或事过境迁，9 项正在执行。管理层表示，九项未完成的主要建议大多涉及持续性项目，例如实施企业风险管理、公共部门会计准则和团结项目以及编制成果预算。审咨委还获悉，管理委员会面前只有一项建议牵涉到基建总计划。该建议涉及灵活工作空间战略，目前正在执行。关于维持和平行动，管理层指出，没有已存在至少两年未完成的主要建议。管理层告知审咨委，审计委员会正在审查所有未完成的建议，并计划向大会第七十届会议提交有关此事项的报告。

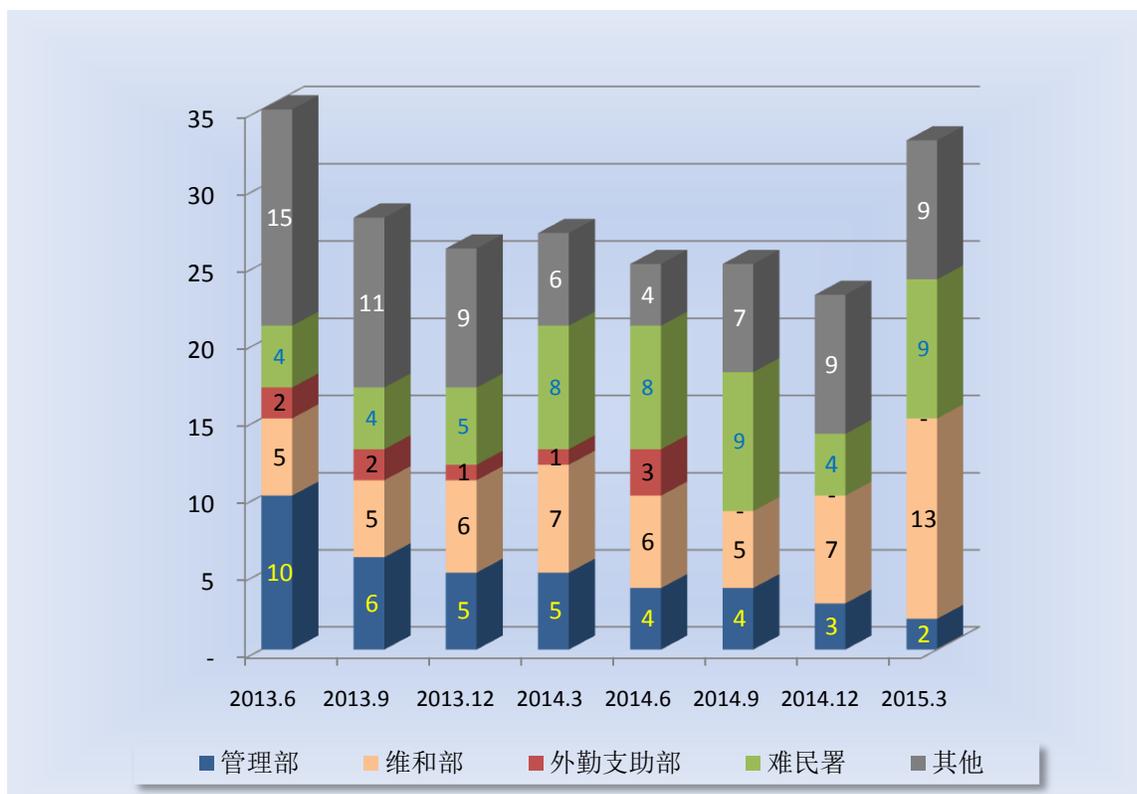
23. 审计委员会报告(A/70/5(Vol. I))附件一指出,有 19 项建议到 2015 年 3 月 31 日已存在超过两年未完成,其中 6 项已经结束或得到执行,7 项正在执行,6 项没有执行。审咨委将与管理层跟进此事。

24. 审咨委继续肯定管理层为监督执行审计委员会各项建议所作的努力。审咨委同意审计委员会的看法,也认为鉴于当前转型项目的重要性,需要紧急执行相关建议。

#### 内部监督事务厅

25. 所有被监督厅归为“关键”类别的建议,都已提请管理委员会采取后续行动,逾期未执行的建议尤其受到关注。审咨委每季度一次收到监督厅和管理事务部关于关键建议执行情况的最新通报。图二对 2013 年 6 月以来监督厅发布的逾期未获执行的关键建议作了季度趋势分析。

图二  
逾期未执行的关键建议分析



26. 在针对管理事务部的关键建议中，逾期未执行的建议自 2013 年第二季度以来有下降的趋势。不过，有关维持和平特派团和联合国难民事务高级专员公署(难民署)的关键建议趋于增加。与此同时，2015 年第一季度逾期未执行的关键建议数量剧增，逆转了自 2013 年 9 月以来各个季度的下降趋势。

27. 如图二所示，在 2013 年第二季度，所有逾期未执行的关键建议中有 10 项(28%)涉及管理事务部，维持和平特派团为 5 项(14%)，难民署为 4 项(11%)。2015 年 3 月，管理事务部所占建议已降为两项(6%)。另一方面，在同一期间，逾期未执行的有关维持和平行动的关键建议增至 13 项(39%)，针对难民署的建议增至 9 项(27%)。逾期未执行的关键建议牵涉到审查合同可能超付问题的必要性、信息安全控制和客户服务等至关重要的议题。

28. 审咨委寻求解释后获悉，这一事态发展的主要原因是维持和平特派团与难民署的不满意报告有所增加。监督厅表示，不满意评级意味着在治理、风险管理或控制流程中存在一项或多项关键缺陷或者遍布重大缺陷，因此无法就正在审查的控制和(或)业务目标实现情况提供合理的保证。

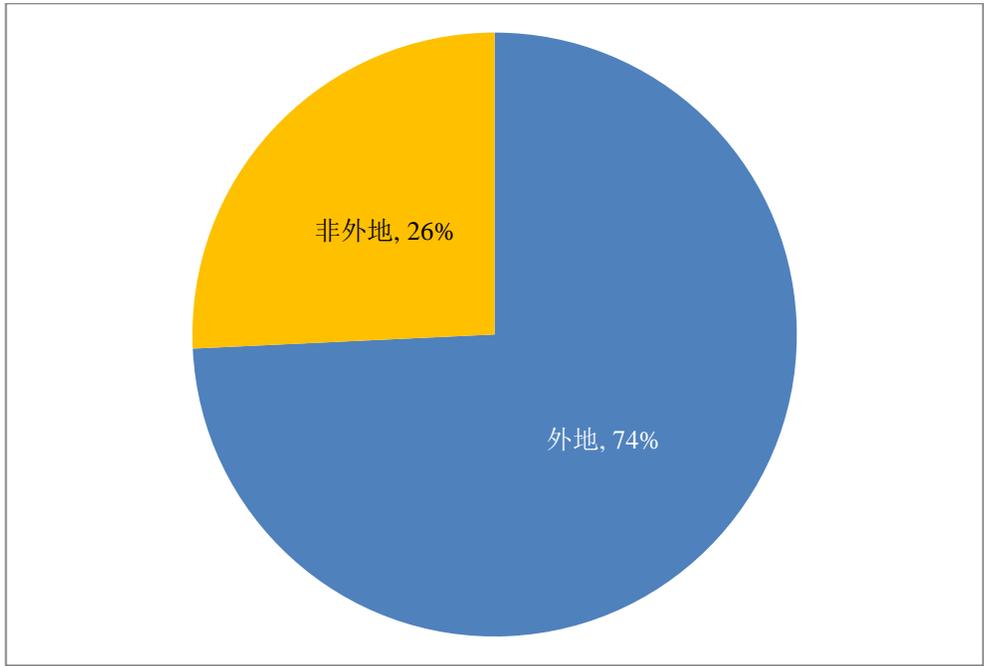
#### 审计报告评级的趋势

29. 审咨委收到了监督厅发布的从 2011 年第三季度引入评级系统开始，到 2015 年第一季度的所有报告趋势分析。管理事务部告知审咨委，监督厅审计报告的累计数字显示，有 70 份报告被评为满意，383 份被评为部分满意，89 份不满意，还有 13 份未获评级。审咨委还获悉，累计总体评级的分布继续向不满意评级负偏。

30. 如图三所示，所有不满意报告中有近四分之三(74%)源于外派任务。管理事务部指出，在不满意报告的数量与外地艰苦条件之间似乎有一种联系。管理层还表示正在研究这个问题，将在确定根本原因后向接下来的审咨委会议报告。

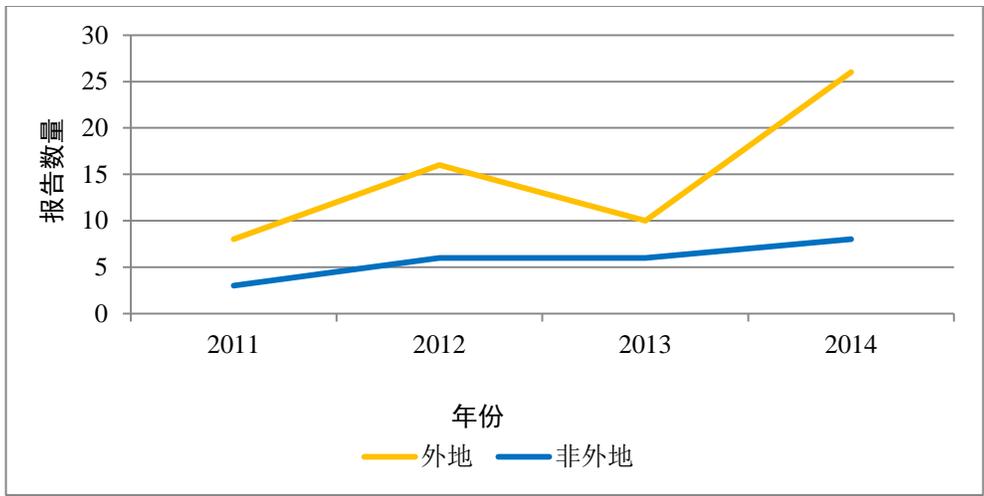
31. 审咨委还征求监督厅对外地报告不满意评级负偏态分布的看法。监督厅告知审咨委，它同意管理层的看法，就作业环境、工作人员高更替率和较高空缺率、经验较少、以及行动安全和无障碍程度而言，外地条件可能相当具有挑战性。另一方面，基于总部的业务则通常拥有安全和稳定的环境、较低更替率和空缺率、较丰富的经验，而且更方便获取及时指导和监督。

图三  
2011 年以来不满意报告累计分布情况



32. 图四对外地和外地报告的不满意评级作了趋势分析。如图所示，大多数不满意评级牵涉到外地行动报告，而不是总部报告。

图四  
2011-2014 年期间发布的不满意报告趋势分析



33. 审咨委认识到上文第 30 和 31 段所述外地条件和外地行动面临的挑战。鉴于外地行动占到本组织业务量的最大部分，不满意报告的增加是一个令人关切的问题，需要协力应对已经查明的弱点。

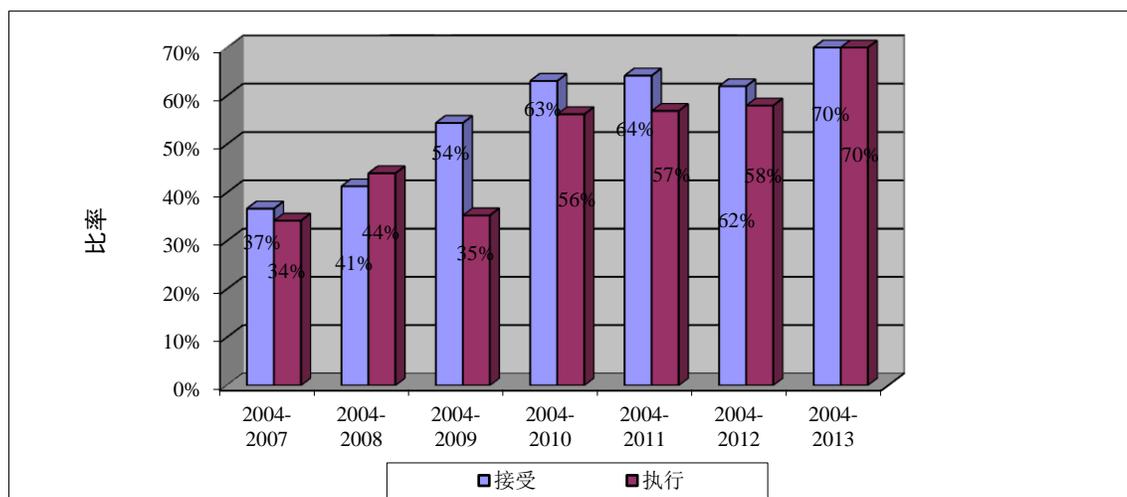
#### 联合检查组

34. 联合检查组在 2014 年度报告和 2015 年工作方案(A/69/34)中指出，在 2006 年至 2013 年的八年间，12 个最大参与组织接受和执行其所提全系统建议的比率有所提高，平均接受率为 78%，平均执行率为 80%。

35. 联合国秘书处 2006-2013 年期间的平均接受率和执行率都提高到 70%左右，高于 2004-2012 年期间的 62.4%和 60.2%(见图五)。行政当局表示，秘书处的接受率和执行率都低于 12 个最大参与组织的平均数，原因是其中列入了同时针对各理事机构和联合国系统行政首长协调理事会的建议。大会在第 69/252 号决议中认可了审咨委的建议，包括请联合检查组在今后报告中单独说明针对大会和行政首长协调理事会提出的建议。审咨委将在今后报告中审查执行该决议带来的影响。

图五

#### 秘书处接受/执行联合检查组建议的情况



36. 总体而言，联合检查组各项建议的接受率和执行率都继续稳步提升。审咨委继续赞扬管理层提高这些建议的执行率和接受率。

#### B. 风险管理和内部控制框架

37. 审咨委职权范围(见大会第 61/275 号决议,附件)第 2(f)和(g)段责成审咨委就风险管理程序的质量和总体实效以及联合国内部控制框架中存在的缺陷向大会提供咨询。

## 企业风险管理

### 关键风险的识别和企业风险管理的现状

38. 审咨委在其关于 2012 年 8 月 1 日至 2013 年 7 月 31 日期间的报告(A/68/273)第 29 段中,建议本组织按照大会第 66/257 号决议第 24 段及行政和预算问题咨询委员会报告(A/67/766)第 32 段所述,系统地查明需要作为优先事项提请大会注意的关键风险。此外,在 A/69/304 号文件第 34 段中,审咨委赞扬管理层努力破除各自为政的筒仓,使企业风险管理成为本组织一项不可或缺的重要管理工具。

39. 审咨委在与管理委员会和管理事务部的讨论中了解到在这方面的最新进展。此外,秘书长在关于联合国秘书处问责制的第三次进度报告(A/68/697)第 40 至 45 段中报告了在这方面采取的行动,包括建立全秘书处风险评估进程。

40. 在关于这个专题的第四次进度报告(A/69/676)第二部分中,秘书长查明了六个关键风险、相关风险应对战略、企业风险负责人和企业风险管理治理机构。查明的六个关键风险分别涉及组织结构和协同、组织转型、战略规划和预算分配、安全和安保、预算外供资和管理、以及人力资源战略、管理和问责。

41. 审咨委获悉,2014 年 10 月 24 日已举行一次由常务副秘书长担任主席的主管级别企业风险负责人会议,正式启动执行进程,并确保继续协调各小组的工作。在 2015 年 6 月 25 日会议上,管理委员会正式核准了由企业风险负责人提出的综合风险处置和应对计划,并决定继续定期监测其执行情况。

42. 鉴于本组织已在界定企业风险方面取得进展,按照就风险管理程序的质量和总体实效向大会提供咨询的任务授权,审咨委计划在下一年更深入地探究本组织为管理企业风险而实施的具体项目和计划。具体而言,审咨委将在六个已查明的企业风险中挑选一个或多个风险进行详细评估,以确定出于风险管理目的,哪些正在做,哪些可以做。审咨委由此就能够更好地在执行进程的早期阶段,就选定的主要提议向大会提出看法。

### 风险缓解和筒仓效应

43. 鉴于不同部厅在实现本组织各项目标方面相互依赖,审咨委在 A/68/273 号文件第 45 段中,建议管理委员会和负责本组织企业风险管理的主管管理事务副秘书长尽一切努力,确保采取贯穿本组织各单位的真正一体化的风险管理办法,以协调和全面的方式查明风险并加以管理。审咨委指出,只有通过协力破除或防止筒仓效应,也就是全盘管理本组织面临的所有风险,才能取得成功。

44. 审咨委在情况通报期间获悉,查明的首要关键风险相互交错且密切相关,因此需要全组织密切协调作出努力。管理层认为,为了避免潜在重叠并确保认可风险缓解行动可能的协同增效作用,这一点至关重要。管理层因此指出,在企业风

险负责人的指导下，所有风险处置工作组都改进了相关风险驱动因素的识别工作、现有控制和应对战略，而且，最为重要的是，还确定了详细的风险处置计划。

45. 审咨委继续赞扬企业风险管理委员会和管理层致力于使企业风险管理成为本组织不可或缺的重要管理工具。审咨委认为，最高管理层需要继续积极地引领企业风险管理努力，以确保将系统地查明和管理风险作为全组织开展业务的标准方式。此外，审咨委完全同意审计委员会在其最新报告摘要中载列的意见(A/70/5(Vol. I)，第二章)，也认为需要进一步努力将企业风险管理纳入到各部门的日常工作中。

46. 审咨委重申其以往建议，即秘书长必须确保秘书长办公厅和各部门拥有有效执行和维持公司风险管理所需的能力，否则就可能沦为一纸空谈。审咨委将继续作为优先事项，跟踪审视这些问题及其他企业风险管理问题。具体而言，审咨委将注意审查和记录如何以特定方式使用企业风险管理来管理组织风险和改善成果的具体例子。

### C. 内部监督事务厅审计活动和其他职能的实效、效率和影响

47. 审咨委根据其职权范围，担负着就内部监督的各个方面向大会提供咨询的责任(第 61/275 号决议，附件，第 2(c)至(e)段)。在履行任务过程中，审咨委延续了在届会期间会见主管内部监督事务副秘书长和监督厅其他高级官员的常规做法。讨论的重点是监督厅工作计划和预算执行情况，以及监督厅报告的重大调查结果、业务制约条件(若有)、员额占用情况、管理层对监督厅建议包括关于加强调查和供资安排的关键建议的执行情况。

48. 大会在第 68/21 号决议中回顾第 64/263 号决议第 13 段，邀请审咨委根据职权范围，继续就其认为必要的有关监督厅审计活动和其他监督职能的实效、效率和影响的相关问题向大会提供咨询。

49. 根据审咨委职权范围，以下段落提供了审咨委的评论、看法和意见。审咨委着重评估了监督厅的业务独立性、实效、内部管理和效率。

#### 业务独立性和实效

50. 大会在设立监督厅时决定，监督厅履行职责时，在秘书长授权下享有业务独立性(第 48/218B 号决议第 5(a)段)。大会后来对该决定作了说明，强调监督厅的业务独立性与履行内部监督职能有关(第 54/244 号决议，第 18 段)。

51. 大会在第 69/307 号决议第 67 段中邀请审咨委审查监督厅的业务独立性，特别是调查领域的独立性。这项要求是在近期监督厅对中非共和国境内的性剥削和性虐待指控作出回应后提出。为此，审咨委还审视了提到业务独立性问题的其他事项。在评估监督厅的业务独立性时，审咨委考虑到了大会对监督厅的期望、最

佳做法、相关专业协会的公告和审咨委成员自身作为本国审计机构负责人直接处理这个问题的经验。

52. 审咨委在其关于 2008 年 8 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日期间的报告(A/64/288)附件第三节 A 部分详尽解释了构成业务独立性的要素，指出：“就业务独立性而言，监督厅对它提供监督服务的联合国及各基金和方案的管理层应保持适当程度的实际和感知独立。业务独立性除其他外，包括监督厅在以下方面的能力：决定最后工作计划和最终报告内容；要求获得开展工作的适足资源；在管理层和所有相关方面的合作下不受干涉地开展工作；为监督厅挑选工作人员；以及直接就涉及联合国和(或)监督厅的至关重要事项，与大会和秘书长联系。

53. 审咨委在报告中指出，界定“独立性”在联合国内部监督背景下的定义，对于澄清监督厅的作用和责任至关重要。审咨委还重申先前一项意见，即独立性和客观性是确保利益攸关方将完成的工作和成果视为可信、真实和公正的关键。

54. 审咨委还指出，监督厅与大多数内部监督机构一样，在本组织的地位独特，其内部监督工作人员受雇于本组织，但要对本组织管理层的行为提出报告。审咨委认为，这种关系制造了一种固有的紧张，因为内部监督职能必须独立于管理层的职能，才能客观地评价管理层的行动。举个这一紧张关系显现方式的例子：根据国际认可的内部审计标准，咨询服务是内部审计任务一个广为接受的适当组成部分，但此类服务必须小心管理，才不致损害审计机构的实际或感知独立。

55. 因此，在审查监督厅的业务独立性时，审咨委的注意力侧重于监督厅如何处理实际和感知独立，特别是考虑到近期事态发展和有关关切事项。

56. 审咨委认定，一方面是向管理层提供咨询或者就可能接受审计或调查的问题作出评论，另一方面是必须保持业务的实际和感知独立，对于在两者之间达成适当平衡的“方式和理由”，监督厅缺少商定一致且清晰界定的指导和协议。这可能导致监督厅在无意中损害其独立性，还可能造成包括会员国在内的关键利益攸关方对监督厅的行动或陈述产生合乎情理的关注。

57. 审咨委认为，监督厅应协同管理层制订在向管理层提供咨询以及就可能接受审计或调查的情况发表陈述时使用的指导原则和协议，并在大会核准后散发。此类指导原则和协议应至少包括讨论监督厅按照内部审计标准提供此类服务的理由、将要提供的服务类型和提供方式、以及监督厅在提供此类服务或陈述时保障独立性的步骤。

58. 在这方面，审咨委还审视了监督厅的调查流程。具体而言，审咨委审查了监督厅是否已制定并发布适用于调查流程的指导原则。审咨委获悉，调查司没有一份正式的调查手册，而在颁布经订正的 ST/AI/371 号行政指示之前，目前在监督厅网站上张贴的是暂行手册。审咨委的理解是，暂行手册将在监督厅颁布最终手册之前提供指导。

59. 虽然目前有暂行手册提供指导，但审咨委感到关切的是，缺少最终敲定的调查手册可能会导致对监督厅的业务程序和方法产生困惑。因此，审咨委建议监督厅立即敲定调查手册。

#### 调查接案流程

60. 根据监督厅暂行调查手册，接案“是全面流程中的第一个步骤，如何接收和处理有关不当行为的初始信息，即来源信息，将对这一步骤产生影响。因此，在接案时恰当接收和处理来源信息至关重要，包括：

- 清晰且有区别地接收来源信息
- 系统地记录来源信息
- 连贯审查来源信息供采取行动
- 透明且可核查地管理来源信息”

#### 判断

61. 根据暂行手册，判断是接案流程的一个重要环节，其中规定“对有关不当行为的报告将作判断。判断流程包括正式登记、评价和决定有关事项的适当处置方式”。暂行手册要求对案件进行恰当登记，并就适当步骤作出决定。但是，手册中没有清晰阐述监督厅判断不当行为报告的内部流程，包括谁有权力以及在接收流程的哪个时点判断对某一事项进行调查。

62. 监督厅享有业务独立性是确保利益攸关方将监督厅的工作视为可信、真实和公正的关键。因此，所有相关方，即监督厅、管理层、大会和其他有关各方，必须对监督厅开展业务的方式、提供的全面服务和作出的重要贡献，有一个共同和清晰的了解。如上文所讨论，审咨委认为，在咨询和公众评论以及调查程序这两个领域，需要取得进展。

#### 前进方向

63. 审咨委注意到，监督厅所有三个司近年来都曾多次接受同行审查。但除了审咨委自身工作外，审咨委不了解有哪一次正式审查曾经系统地审视整个监督厅以及各司之间的工作关系。审咨委还注意到，自 2004 年以来，调查司接受了由监督厅历任首长发起的四次审查。这些审查形成了许多旨在改进调查司工作的建议。最近一次审查于 2012 年进行，形成的建议除其他外，涉及欺诈预防、接收流程、性剥削和性虐待指控的处理、以及工作人员空缺等。

64. 审咨委着重审视了中央接案流程的现状，并询问监督厅，其拟议接案系统是否有能力应付秘书处的所有接案要求。监督厅告知审咨委，现行系统虽然在技术上能够应付这一功能，但并没有被纳入现有安排。正如以往建议所述和下文第 89

段所进一步讨论，审咨委认为，中央接案系统是确保完整报告所有潜在和实际调查领域的关键。这也有助于更加准确地报告欺诈和推定欺诈行为，对此，审计委员会、联合检查组和监督厅都曾作为一个严肃问题提出。

65. 鉴于拥有一个强大监督厅的重要性已获得确认，审咨委建议大会授权对监督厅进行一次全面审查。审查应包括一个强大的执行任务，以加强和精简监督厅所有三个司的业务和结构。审查将评估长期存在的问题；改进调查、审计及检查和评价职能相互协作的机会；高空缺率；以及机构之间和内部特别是调查司的动力，包括员工士气、敬业度和工作关系。

66. 对调查司应给予特别关注。全面审查的范围应以书面形式拟定，以避免需要长时间等待敲定本报告第 10(e) 段所述关于加强调查工作的职权范围。

#### D. 财务报告

67. 根据职权范围第 2(h)和(i)段，审咨委有责任就本组织财务报表和审计委员会报告中反映的问题和趋势对业务工作的影响以及会计政策和披露做法的适当性向大会提供咨询，并对这些政策中的变化和风险作出评估。

68. 在本报告所述期间，审咨委与审计委员会、主管管理事务副秘书长、主计长和团结项目主任讨论了一些涉及财务报告的问题。讨论的问题包括：

(a) 联合国实施公共部门会计准则的现况，包括近期进展、面临的挑战、以及实施公共部门会计准则的时间表和战略与团结项目同步的问题；

(b) 公共部门会计准则和团结项目的效益实现计划；

(c) 团结项目实施情况，团结项目与全面实施公共部门会计准则的相互依存关系，团结项目第 3 组(联合国环境规划署、联合国人类住区规划署、联合国内罗毕办事处、亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国援助审判红色高棉工作和秘书处人道主义事务协调厅)推出后取得的进展和今后的挑战，包括推出团结项目第 4 组；

(d) 内部控制系统和联合国反欺诈政策。

#### 国际公共部门会计准则实施情况和效益实现

69. 关于公共部门会计准则实施情况，审咨委定期获悉取得的进展，包括迄今实现里程碑的概况，例如敲定政策框架和实现效益、审计委员会审查以及收到对维持和平财务报表的无保留审计意见。主计长继续提到该项目面临的挑战，包括确保持续实施公共部门会计准则所需的技能、尚未稳定的团结项目业务流程、以及变革“疲劳症”等。

70. 关于公共部门会计准则在非维持和平财务报表中的实施情况，主计长告知审咨委，第一卷遇到几个挑战，包括未完成试行、外部实施活动需重作评价、以及需要将按照公共部门会计准则列报的期初结余与按照《联合国系统会计准则》列报的期末结余进行对账等。主计长指出，由于非维持和平行动的非同类性质，许多实体的治理环境不同，编制非维持和平财务报表将是一个重大挑战。

71. 尽管如此，审咨委获悉，审计委员会还是对非维持和平财务报表发布了无保留审计意见。

72. 在 A/69/304 号文件第 94 段中，审咨委表示将审查公共部门会计准则的效益实现计划，并在随后的报告中作进一步评论。自那以后，审咨委了解到了最新情况，包括管理委员会于 2014 年底核准了公共部门会计准则的效益实现计划。审咨委还获悉，目前正将该计划转化为详细的跟踪/报告要求，这项工作将在 2015 年 7 月完成。此外，主计长告知审咨委，2015 年第三季度将敲定其他举措，例如针对效益实现计划的培训和通报战略。

73. 审咨委获悉，有五个方面已确定实现质量效益：资产和负债管理得到改善；连贯性和可比性提高；有关成本的全面信息增加；透明度和问责制得到加强；以及与最佳做法相结合。

74. 审咨委欢迎秘书处实施公共部门会计准则方面取得进展，包括敲定效益实现计划和清晰阐述主要效益。审咨委期待了解这些效益及公共部门会计准则带来的其他质量效益的详情，正如 A/69/304 号文件第 93 段所述，这些效益将在团结项目全面实施后实现。

#### 团结项目实施情况

75. 关于团结项目，审咨委与项目主任就迄今为止取得的进展举行了几次会议。项目主任告知审咨委，项目虽然面临一些挑战，但一直进展良好且如期推进。2015 年 6 月 1 日推进到第 3 组，以及编制 2013/14 年度维持和平行动实际财务报表，就是团结项目取得进展的例子。2015 年 11 月 1 日，团结项目解决方案将在秘书处其他部门(第 4 组)推行，这虽然是一个非常具有挑战性的里程碑，但筹备工作始终有条不紊。

76. 审咨委获悉，目前有六个部厅及 33 个维持和平行动和特别政治任务的大约 11 800 名用户每天都在使用这一解决方案，其中大约 7 500 人是员工和管理人员自助服务门户的用户。审咨委还获悉，在数十年各自为政之后，本组织所有不同实体越来越认识到必须更加紧密地合作，因为团结项目是一个完全整合的全企业解决方案，要求各实体脱离职能和组织结构的筒仓，作为一个整体开展工作。

77. 审咨委获悉，新的运作模型采用情况良好，但项目也因此要解决一些问题。例如，团结项目组虽然强调需要对所有各级工作人员进行适当培训，但却没有能

力同时应付实施和实施后支助问题，导致资源出现紧张状况。全组织范围在变革管理等方面的培训和能力建设需求，很可能是今后几年一个持续存在的问题。

78. 审咨委因此获悉，虽然迄今已取得进展，但该项目仍然存在较高风险。有没有能力让全组织做好准备，接受实施团结项目所需要的所有变革，仍将是一个挑战。审咨委欢迎在实施团结项目方面取得进展，并再次建议管理层通过查明和管理在实现团结项目各项目标方面现有和任何新出现的关键风险，继续严密监测关键里程碑和总体实施进度。

#### 内部控制系统和反欺诈政策

79. 审计委员会在其最新报告(A/70/5(Vol.I))第 105 段中强调，联合国的业务环境复杂且充满风险，需要建立强有力的内部控制框架和风险管理系统。主计长告知审咨委，秘书处正致力于同联合国系统分享关于内部控制的最佳做法，秘书处内部控制系统正在团结项目的背景下接受评价和重新设计。

80. 审咨委获悉，秘书处预计在 2015 年年中制订一项计划来记录内部控制框架，并开发管理保证系统来测试理解和合规情况。审咨委还获悉，主计长计划最晚于 2018 年在财务报表中附上一份内部控制表。

81. 审咨委赞扬在改进内部控制系统方面取得进展，并强调对管理人员和所有相关工作人员就强有力内部控制的重要性进行培训具有重要意义。审咨委还敦促管理层拟订内部控制手册，为联合国管理人员和工作人员实施和维护即将推出的框架提供指导。审咨委将在今后会议上跟进这个问题。

82. 关于欺诈问题，审咨委一贯强调应对和预防欺诈的重要性。审咨委在关于 2011 年 8 月 1 日至 2012 年 7 月 31 日期间的报告(A/67/259)第 57 和 58 段中指出，与采购有关的调查案件较少，可能意味着未能侦测到欺诈行为。在 A/69/304 号文件中，审咨委建议监督厅制订全面整合的长期战略计划，除其他外，应对在监督机构财务报表中反映的采购欺诈挑战和倾向。

83. 欺诈问题引人注目，是在监督厅按照谅解备忘录与联合国索马里国家工作队风险管理股开展协作之时，监督厅当时收到了涉及为索马里人道主义援助供资的可疑活动报告。监督厅还对 2013 年 10 月至 2014 年 1 月财务报表所列欺诈或推定欺诈案件的报告流程进行了审计。<sup>2</sup> 报告中提到，现有政策和程序不成体系，没有为识别和报告欺诈行为提供适足的指导。监督厅表示，本组织各项政策的一个共同弱点是缺少对欺诈或推定欺诈的定义。监督厅建议管理层与其他部厅协商，敲定关于欺诈问题的政策，以便就欺诈问题的所有方面向所有各方提供全面和易于利用的指导。

<sup>2</sup> 对财务报表所列欺诈或推定欺诈案件报告流程的审计(第 2014/051 号报告)。

84. 审计委员会同意监督厅的建议，并在其关于 2013 年 12 月 31 日终了两年期联合国财务报表的报告中指出，本组织没有单独的反欺诈和反腐败政策。审计委员会报告称，现行政策没有界定欺诈行为，也没有提供单独一套在怀疑有不当行为时需要遵行的程序。审计委员会建议行政当局审查并调整现有关于欺诈和其他不当行为的政策和指导材料，向工作人员和其他人员清晰阐述在发现欺诈行为时需要遵行的正确程序。

85. 此外，联合检查组在其以往报告中从不同角度审视了欺诈问题，例如监督和问责职能、有关调查职能和企业操守问题。审咨委获悉，联合检查组正在审查联合国系统的欺诈预防和侦测工作。审咨委期待看到这份报告。

86. 审咨委回顾第 69/249 A 号决议第 15 段，其中大会关切地注意到审计委员会查明的在控制和预防欺诈方面的普遍缺陷，考虑到联合国的高风险运作环境，这两方面工作尤其必要，大会请秘书长采取措施弥补这些缺陷，例如发布用于预防欺诈的标准作业程序。

87. 主计长针对审计委员会对欺诈行为报告不足的关切，向审咨委提供了自己的看法。根据现行政策，一个部厅如果怀疑存在欺诈行为，将向主计长通报。监督厅和人力资源管理厅也向主计长提供有关欺诈的信息，主计长则向审计委员会提交综合清单。主计长告知审咨委，由于案件所处阶段不同，记录的系统和方法各异，加上载有保密信息以及对欺诈和推定欺诈的不同解释，很难将这两个厅的记录与其他部门提供的记录进行比对。主计长还告知审咨委，目前没有确保合规的机制，欺诈行为报告的完整性更是无从说起。

88. 管理层告知审咨委，目前正在拟订关于欺诈问题的政策，将在 2015 年底前敲定。该政策将确定如何提高所报信息的完整性和准确性，并加强针对欺诈和推定欺诈案件的收集和比对机制。管理层还认为，团结项目使用业务智能进行报告，将提供一种更好的控制方式。

89. 鉴于上述，审咨委建议行政当局按照审计委员会在 A/69/5(Vol. I) 号文件第 148 段中提出的建议，敲定中央接案系统的范围。正如上文第 64 段所述，这应有助于完整和准确地报告欺诈和推定欺诈行为。审咨委还注意到管理层取得的进展，敦促以最快速度处理这一事项，包括对欺诈作出清晰定义。审咨委还建议，敲定反欺诈政策本身不应是一个终点，而仅仅是确保有效实施反欺诈政策和内部控制框架的第一个步骤。

#### E. 联合国监督机构之间的协调

90. 在本报告所述期间，除了定期与监督厅会面，审咨委还与联合检查组和审计委员会等其他监督机构、包括审计事务委员会举行了会议。对话期间交流了对相互关切事项的看法，为联合国监督机构之间开展合作提供了有益的机会。

91. 审咨委还就协调各监督机构的工作方案问题征求了管理层的意见。审咨委获悉，管理层认为还需要开展更多工作。

92. 审咨委根据任务授权征求了三个监督机构的评论意见，三个机构都强调了它们之间现有的协调机制，包括交流各自工作方案。审咨委在与审计委员会、联合检查组和监督厅分别举行会议时注意到，各监督机构通过举行三方协调会议以及交流工作计划努力避免重复，已形成积极的关系。审咨委认为，这种协调为增加机会提供了宝贵平台。

93. 审咨委饶有兴趣地审视了监督厅题为“专题评价千年发展目标的监测和评价工作：可供 2015 年后借鉴的经验教训”的报告(E/AC.51/2015/3)。该报告认定，“展望未来的可持续发展目标监测和评价框架，将需要建立一个多层次的系统，将国家、区域和全球各级连接起来”。

94. 监督厅建议秘书长制订一项全面战略和行动计划，支持开展连贯、协调和及时的监测和评价，同时进行相关能力发展，以满足决策需求，全程推动可持续发展目标的实现。

95. 审咨委感到鼓舞的是，这一监测和评价工作看来正在稳步推进。为此，在不妨碍秘书长考虑监督厅各项建议的情况下，审咨委敦促监督厅发挥它在联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表会议以及联合国评价小组中的核心作用，与联合国其他审计和评价组织中的对口单位合作，制订监测和评估联合国履行承诺情况的协调战略，作为落实即将推出的可持续发展目标的一项内容。

96. 协调战略可确定有哪些机会能推动落实审咨委在上一份年度报告(A/69/304)中提出的一项建议，即各监督机构应考虑编写简短的针对具体专题或组织的情况简介单，将每一个监督机构有关该专题或组织的简短说明合为一处，特别是在各监督机构已审查类似专题的情况下。其目的是将各监督机构的集体工作成果汇集到一起，使决策者和利益攸关方能够更容易地了解需要解决的关键事项。这种协同增效作用大大有助于加强本组织的监督制度，从而为提高实效、增加透明度和加强问责制作出贡献。

97. 此外，内部审计事务代表会议和联合国评价小组可根据各自任务授权，寻求和探讨与最高审计机关国际组织的合作，后者作为各国政府审计机关的伞式组织，享有经济及社会理事会专门咨商地位。根据大会关于通过加强最高审计机关增强和促进公共行政效率、问责、效益和透明度的第 69/228 号决议，该伞式组织及其成员机构正按照各自国家的任务授权，准备履行决议赋予它们的对可持续发展目标进行审计和监督的职能。

98. 审咨委认为，联合国内部审计和评价组织或许有机会与最高审计机关国际组织和有关成员机构进行协调，以便随着时间推移，通过它们各自单独进行的审查，

让联合国和各国决策者更加全面的了解可持续发展目标进展情况以及哪些工作仍可开展。

#### F. 合作和准许接触

99. 审咨委报告，在履行职责过程中得到了监督厅和秘书处高级管理层、包括管理事务部的合作。审咨委获准为工作需要适当接触有关的工作人员、文件和信息。审咨委欣喜地报告，它继续与联合检查组和审计委员会开展了密切合作。审咨委期待继续与它有互动关系的实体合作，以便及时履行在职权范围中阐述的职责。

### 四. 结论

100. 独立审计咨询委员会在职权范围内提出上文第 17、24、33、36、42、45、46、53、57、59、62 至 66、74、78、81、89 和 95 至 98 段所载意见、评论和建议，供大会审议。