



第六十六届会议

议程项目 131

财务报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告

**审计委员会关于加强联合国系统的问责制、透明度和成本效益：
澄清和加强审计委员会绩效审计中的作用的建议的报告**

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递 2012 年 3 月 15 日审计委员会主席的信，其中转递审计委员会关于加强联合国系统的问责制、透明度和成本效益：澄清和加强审计委员会绩效审计中的作用的建议的报告。



送文函

纽约

联合国大会主席

根据大会第 65/243 B 号决议的要求，谨转递审计委员会关于加强联合国系统的问责制、透明度和成本效益：澄清和加强审计委员会绩效审计中的作用的提议的报告。

联合国审计委员会主席
中华人民共和国审计长

刘家义(签名)

2012年3月15日

审计委员会关于加强联合国系统的问责制、透明度和成本效益：澄清和加强审计委员会绩效审计中的作用的建议的报告

摘要

大会在其关于审计委员会报告的第 65/243 B 号决议中，欢迎审计委员会愿意进行绩效审计，并请行政和预算问题咨询委员会请审计委员会与内部监督事务厅和行政部门协调，向大会第六十六届会议就此提出全面建议，包括其对《联合国财务条例和细则》的影响。

如大会决议所要求，审计委员会与已行政部门和内部监督事务厅协商就此建议进行协商。审计委员会还咨询了独立审计咨询委员会和联合检查组，非正式咨询了一些基金和方案的主要内部审计部门。审计委员会在敲定本报告时，考虑了这些协商的结果。

公众问责、透明度和有效治理原则，要求公共管理部门对其组织的经济、高效和有效管理负责，而不是简单地编制好看的财务报表。向公共行政部门问责，被广泛认为是国家和国际公共部门外部审计员的责任和关键职能。

《联合国财务条例和细则》承认外部审计员发挥更大作用，规定审计委员会拥有全权授权，不仅仅是审计财务报表。具体来说，条例 7.5 规定，“审计委员会可就本组织的财务程序、会计制度、内部财务控制及一般行政与管理的效率，提出意见”。这种广泛的授权超出了审计财务报表的范围，包括了审查联合国各组织如何利用成员国的资源，完成其任务。的确，大会也认识到最高审计机构在促进公共管理的效率、问责、效益和透明度方面的重要作用(第 66/209 号决议)。

不过，条例 7.5 没有充分和明确包括现代公共部门绩效审计的所有内容，尤其是业务的经济和效益方面的内容。审计委员会几十年来一直在探讨条例 7.5 下的“管理”问题，利用全权授权选择议题，在其长式报告中检查和报告结果；在其他情况下，行预咨委会利用条例 7.7，要求审计委员会具体检查结果，另行提出报告。

审计委员会认为需要修订条例 7.5，使其得以澄清和与时俱进；本报告列出了审计委员会提议的修订案文。在大会批准修正案之前，委员会将继续根据现行安排开展工作。

不过，审计委员会在本报告中突出说明了根据现行规定，可能影响其业务和运作及其长式审计报告提交的事项。具体是，根据《国际公共部门会计准则》(公共部门会计准则)，把两年期审计和报告改为年度进行，这需要重新考虑审计委员会如何进行外部审计工作，行政部门如何加以处理，以及如何纳入大会的时间表。

根据现行条例 7.5 和 7.7，审计委员会可提出具体建议，加强(a) 与行政和预算问题咨询委员会的交往，在审计周期开始时向咨委会提交先期工作方案，(b) 向大会的报告，精简其现行的长式报告，在每个审计周期辅之以数量有限的特定专题报告。后者符合目前的做法，即委员会就资本总计划和《公共部门会计准则》的执行情况提交年度报告；也符合咨委会最近的要求，即编制年度报告，汇报新的企业资源规划系统(“团结”)的执行情况。

审计委员会认为，明确和现代化的绩效审计职权范围，改进向大会的报告，将补充现有的内部监督部门审查经济、效率和效益等问题的职权范围。审计委员会认识到，外部和内部审计是不同的职能，不能互换，因此将继续协调和加强与监督机构，以及与审咨委的工作，特别是在审计绩效审计具体专题，以及在安排审计时间时进行加强和协调。

审计委员会预计，具体提议之后，审计费用不会增加，因为审计委员会长式样报告中有关检查管理问题的绩效审计工作的一部分，将转而列入数量有限的特定主题报告。审计委员会确实认为，这些建议将有助于加强其外部审计服务，因此也有助于加强联合国系统内的公众问责、透明度和成本效益。

审计委员会请大会：

(a) 首肯审计委员会作为联合国及其基金和方案的独立外部审计机构，通过进行绩效审计在促进问责、透明度、治理和性价比方面所发挥的根本性作用；

(b) 对条例 7.5 进行修正，以便在《联合国财务条例和细则》进行下一步修订时，使该条符合公共部门外部审计和绩效审计当前的做法；和(或)

(c) 核准审计委员会按照现行条例所提出的建议，精简现行的长式报告，使其与根据审计委员会自身对联合国各组织成本效益和资源使用情况的评估结果而提出的涉及特定专题的补充审计报告相配合(首先须征得行预咨委会的同意)。

目录

	页次
送文函	2
一. 背景	6
二. 绩效审计与外部审计的作用	6
三. 审计委员会当前的绩效审计作用	8
四. 关于澄清和提升审计委员会在进行绩效审计方面的作用的建议	9
五. 审计委员会所提建议的益处	11
六. 审计委员会与其他监督机构的协调	11
七. 结论	12
八. 鸣谢	13

一. 背景

1. 审计委员会一直享有，也欢迎大会的大力支持和认可，认为其是外部监督联合国及其基金和方案的重要和独立的管制机制。审计委员会发挥的作用是，进行财务审计，保证财务报表恰当显示各组织的财务状况和业绩，检查各组织的效率和管理。《联合国财务条例和细则》明确承认这种双重角色。
2. 审计委员会并不自满，一直力求加强向大会提供的外部审计服务。为此，2009年12月，审计委员会在第三十九届特别会议上确认，要让它提供的审计服务符合全球公共部门外部审计实践的发展，特别是在关系到绩效审计方面。在这样做时，委员会意识到，近年来，行政和预算问题咨询委员会和第五委员会，均强烈希望委员会根据《联合国财务条例和细则》7.5，更深入审查管理和业务领域。
3. 2011年初，委员会向行政部门、行预咨委会和第五委员会表示，其希望有一个明确和与时俱进的绩效审计职权范围。委员会还强调，采用《国际公共部门会计标准》，需要按年度提交财务报告和审计，因此有必要改变委员会向大会报告的形式。
4. 大会第65/243 B，欢迎委员会愿意进行绩效审计，并请行政和预算问题咨询委员会请审计委员会与内部监督事务厅和行政部门协调，向大会第六十六届会议就此提出全面建议，包括其对《联合国财务条例和细则》的影响。
5. 行预咨委会2011年8月11日来信，把大会的要求通知了审计委员会。审计委员会咨询了行政部门、监督事务厅、以及独立审计咨询委员会、联合检查组和各基金和方案的内部审计部门。酝酿这项建议时，考虑了收到的意见。
6. 审计委员会与联合国外聘审计团在2011年12月第五十二届会议上讨论了绩效审计问题。外聘审计团批准了审计委员会的核心主张：公共部门外聘审计员的主要职能是进行绩效审计，其中包括检查公共组织的经济、高效和有效的管理。

二. 绩效审计与外部审计的作用

7. 联合国系统各组织是花费公共资金的公共机构。公众问责、透明度和有效治理原则要求管理这些组织的行政部门要对其经济、高效和有效治理负公共责任，而不仅仅是编制妥当的财务报表。审查这一核心管理责任，是公共部门的外聘审计员的关键职能；委员会和最高审计机构坚信，同样的原则和作用也直接适用国际公共部门组织。
8. 《联合国财务条例和细则》承认外聘审计员发挥更大作用，规定审计委员会拥有全权授权，不仅仅是审计财务报表。具体来说，条例7.5规定，审计委员会

可就本组织的财务程序、会计制度、内部财务控制及一般行政与管理的效率，提出意见。这种广泛的授权超出了审计财务报表的范围，包括了审查联合国各组织如何利用成员国的资源，完成其任务。

9. 的确，大会第 66/209 号决议也承认，“确认最高审计机关在提高公共行政的效率、问责、效益和透明度方面可发挥重要作用，有利于实现各项国家发展目标和优先事项以及国际商定发展目标，包括千年发展目标”。

10. 不过，现今的条例 7.5，没有充分明确包括绩效审计在公共部门审计中发展的所有内容，特别是在业务经济和效益的检查方面。绩效审计是一门学科，由外聘审计员独立评估一个组织以经济实效的方式利用自己掌握的资源，实现既定目标的程度（见下文方框中的定义）。问责制和透明度是要公众能够了解公共组织的活动；绩效审计是让立法机构和公民借以了解行政和业务活动的管理和成果的途径。因此，绩效审计帮助有关公共机构确立合法性和公共信任。事实上，依赖成员国捐款的联合国系统，继续聘请外聘审计员进行独立绩效审计，尤其是在资源有限、瞬息万变、动荡复杂的世界这样做，正符合其利益。

绩效审计定义

绩效审计包括下列：

- (a) **经济(成本低)**：按照健全的行政管理原则和实践，以及管理政策审计行政管理活动是否经济；
- (b) **效率(充分利用现有资源)**：审计人力、财力和其他资源的利益效率，包括检查信息系统、绩效指标和监测安排，以及受审计单位纠正不足的程序；
- (c) **效益(实现既定目标)**：审计受审计单位实现目标过程中的绩效效益，审计比较活动的实际影响和预期的影响。

^a 最高审计机构国际标准给公共部门外聘审计员的绩效审计(ISSAI3000)绩效审计。最高审计机构国际组织发布标准。详情见 www.issai.org。

11. 行政部门表示，若说明再详细些，上述的定义，以及所涉分析的目标、工作范畴、方法和水平会更明确。审计委员会认为，上述定义已经足够，分析的精确目标、工作范围、方法和水平，要由审计委员会针对每项审计任务来确定。

12. 外部审计完全独立于受审计的行政部门，这增进了外聘审计员执行审计任务的价值。大会全力支持外聘审计员独立性的概念，这已写入《联合国财务条例和细则》。

13. 独立性是有效外部审计和公众问责的基石，1977 年《关于审计规则指南的利马宣言》和 2007 年《关于最高审计机关独立性的墨西哥宣言》¹ 如此规定。大会也承认，公共部门外部审计职能的责任是，为公共资金的经济、高效和有效利用提供独立保证(见大会第 66/209 号决议)。为维护、体现和保护这种独立性，至关重要，外聘审计员能自行决定自己的工作方案(在酌情进行协商的基础上)，全权决定如何履行职责，不受接受其审计的部门任何一部分的不正当影响。

14. 绩效审计也使外聘审计员使用其独特的地位、门路和专长，² 增加一个组织的价值，找出哪些活动和业务可以更具成本效益的方式进行，提出适当改进建议。审计委员会对一个组织的具体业务领域进行绩效审计，把结果报告大会和其他立法/理事机构，可以找出根本的系统问题，确保物有所值，并在可能情况下确定节省的机会，有助于行政部门改善业务。

三. 审计委员会当前的绩效审计作用

15. 审计委员会自成立以来一直采用不断演进的公共部门审计办法，包括绩效审计，按照条例 7.5 审查“管理问题”，通过酌定任务挑选需要在其长式报告中审查和报告结果的专题。在几乎所有情况下，长式报告都与个别的联合国实体或账户相关联，管理问题与有关的组织或账户相关联。

16. 审计委员会的长式报告，连同列有外聘审计员关于财务报表审计意见的短式报告，通常在有关组织的年度或两年期财物周期结束后至少六个月一并发布。在特殊情况下，审计委员会曾应要求提出关于某个单项专题的独立报告，最近的例子有，关于基本建设总计划的进展情况报告和关于《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)执行情况的报告。

17. 审计委员会按照条例 7.5 所采取的长期做法有助于将委员会的工作与立法机关的工作结合起来，为大会、会员国和捐助者提供相关报告，以便于它们针对报告所涉的每一个实体做出预算拨款和供资决定。审计委员会审议了目前对其报告业务和工作产生影响，尤其是涉及绩效审计的各项问题，包括：

(a) 尽管按照《公共部门会计准则》提交年度报告是件好事，但这将导致报告越来越多，频率越来越高。这将大大影响行政部门、审计委员会、行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)和大会的工作。因此，审计委员会认为，现在有必

¹ 利马宣言确定了公共部门审计的独立性原则。2007 年在墨西哥召开的最高审计机关国际组织第十九届会议上，这些原则在外部公共部门审计 8 个支柱下得到更精确定义。审计委员会由最高审计机构国际组织成员的最高审计机关组成，致力于在联合国及其基金和方案的工作中落实这些原则。

² 特别是在以下领域：治理、管制和风险管理；财务管理和报告；利用信息改进决策；以具有成本效益的方式开展服务、项目和业务转型。

要，也有可能合理安排长式审计报告的篇幅和内容，因为将受到《公共部门会计准则》执行工作影响的是监督机构。另外，也有可能更加灵活地编写关于特定专题的独立报告。审计委员会认为，大会希望看到及时的报告，其中说明为改进联合国的管理和运作需要应对的关键问题、起因和风险；

(b) 提交长式报告的时间主要取决于财务会计和审计周期，这在某些情况下可能意味着大会不能及时收到关于审计委员会在审计报告中所述重大问题和关切的独立外部审计评估结果和报告。在许多情况下，审计委员会愿意，而且能够在更短的时间内以更加配合的方式向大会提出报告；

(c) 审计委员会确认有必要向大会提供进一步的关于特定专题的深度研究报告，以便大会审议在联合国组织内部和整个联合国系统都具有战略意义的问题。按照现有安排，审计委员会难以在涉及特定实体的长式报告中报告调查结果，或者需要行预咨委会提出具体的要求才能发布单独的报告；

(d) 不顾篇幅和风险而编写关于每一个实体的长式报告可能不是重点利用有限的外部审计资源最具成本效益的做法。审计委员会预计，若能更深入地重点应对最关键的管理问题，应能提供更有价值的外部审计服务。

四. 关于澄清和提升审计委员会在进行绩效审计方面的作用的建议

建议 1

18. 鉴于上述原因，大会可能认为有必要修订条例 7.5，其现有案文为：

审计委员会可就本组织的财务程序、会计制度、内部财务控制及一般行政与管理的效率，提出意见。

可将其改为(下划线部分为新增内容)：

审计委员会可就本组织的财务程序、会计制度、内部财务控制及一般行政与管理的经济、效率和效益，提出意见，并向大会提交报告。

19. 行政部门表示，修订条例 7.5 可能需要修正审计委员会据以设立的大会 1946 年第 74(I)号决议和《财务条例和细则》附件。审计委员会认为，委员会提出的按照条例 7.5 澄清委员会的作用的建议应不需要进行进一步的立法变动。

建议 2

20. 尽管审计委员会从长期来讲认为有必要修正条例 7.5，但短期来讲打算继续按照现有安排进行运作，即寻求行预咨委会批准根据风险评估情况来编写关于特定专题的报告。根据条例 7.7，审计委员会提议请行预咨委会同意，在审计周期

开始时向行预咨委会提交先期工作计划。审计委员会还将精简长式报告，在每个审计周期期间使其工作计划与数量有限的关于特定专题的审计报告相配合。工作计划将侧重于审计委员会所确定的可能的专题，每个专题的选择都有明确的理由。按照条例 7.7，行预咨委会可能要求审计委员会向大会提供拟议计划。

建议的执行工作

21. 针对上述问题，包括按照《公共部门会计准则》提交年度报告的影响问题，审计委员会认为需要：

(a) 精简关于各个实体的长式报告，具体方式是：

- (一) 缩短内容，侧重于财务、内部控制和合规问题及一定范围的涉及特定实体的“管理”问题；
- (二) 就低风险实体而言，只出具审计意见(短式报告)，按照条例 7.11 将特殊问题列入长式报告；

(b) 每年就特定的重大管理问题编写数量有限的涉及特定专题的报告，以此来平衡“管理问题”的覆盖面减少的问题。报告将侧重于针对某个组织或多个组织共有的需进行审查的领域、职能或程序(例如采购、重大信息技术计划、建筑项目、或业务计划)。

22. 从短期来讲，审计委员会预计目前关于《公共部门会计准则》和基本建设总计划的涉及特定专题的报告及关于“团结”项目的新的年度报告将继续提供，将期待确定数量有限的涉及特定专题的补充报告，将其列入工作计划。审计委员会预计，通过精简长式报告，将在现有的预算资源的范围内，每年编写篇幅类似的不超过三份涉及特定专题的补充报告。对于已知大会有兴趣的重要实体，将继续提供完全的长式报告。

23. 如果大会支持审计委员会的建议，那么下一个步骤是确定拟议工作计划，列出长式、涉及特定专题和短式报告的组合和提供的时间。从很广泛的意义上讲，供审查的专题将是审计委员会通过以往的工作认为风险分析和咨询将最大程度地改进成本效益的领域和对联合国及其基金和方案最具有战略意义的领域。

24. 审计委员会认为，上述安排可在 2013 年落实。审计委员会将在 2012 年第三季度前提供正常的拟议工作计划，以确保有充足的时间在首批九个联合国实体实行《公共部门会计准则》。首份用于与行政和预算问题资金委员会进行讨论的完全报告计划将在 2013 年和以后提供，其中将载有先期计划的列表和阐述，至少覆盖三年的时间，将在 2012 年秋季的某个时候进行。

五. 审计委员会所提建议的益处

25. 审计委员会认为其建议做法的益处为：

(a) **改进外部审计服务。**审计委员会认为，通过更加集中、深入地审查特定的专题，更好地发挥绩效审计技巧的作用，将能向大会和理事机构提供关于各个实体的绩效和重大方案和项目交付情况的更好的见解和信息，从而提高透明度。反过来，各实体将获得关于如何提高成本效益的见解和建议，这将进一步加强在实行《公共部门会计准则》后而得到改进的财务信息和透明度。例如，审计委员会认为，审计委员会关于《公共部门会计准则》和基本建设总计划的报告说明了委员会如何支持大会和行政部门应对性价比风险、

(b) **加强报告的及时性。**通过上述安排，审计委员会将能合理安排报告的时间，按照与行预咨委会的约定选择提交各个报告的最佳时间，例如针对某一重大方案新出现的关切，或者因为需要就将来的资金问题作出重要决定。这还将有助于全年更加经常地发布报告，而不是像现在这样集中在秋季发布审计委员会的报告；

(c) **对审计费没有影响。**行政部门担心，审计委员会的建议可能导致审计费用增加，在审计委员会由于实行《公共部门会计准则》而造成工作强度加大的情况下尤其如此，这一关切是正当的。但是，审计委员会预计这些具体建议不会导致审计费用增加，因为与审计委员会长式报告所列的管理问题有关的一部分绩效审计工作将转移到数量有限的涉及特定专题的报告中。换言之，对审计委员会的现有预算资源将做出调整。³从长期来讲，在这一新方法的优势显现出来之后，可能出现的情况是，行预咨委会和(或)第五委员会将要求审计委员会提交更多的研究报告，在这种情况下可能会发生一些费用。但是，这也将符合在立法/理事机关要求增加工作内容情况下的现有安排。至于行政部门所受到的影响，审计委员会预计，尽管行政部门将不时收到更多的关于关键问题的涉及特定专题的报告，但是长式报告的数量和篇幅从总体上来讲都将有所下降；

(d) **加强问责和公众的信心。**在外部审计报告得到加强以后，将有助于加强会员国和广大民众对联合国的信任。

六. 审计委员会与其他监督机构的协调

26. 审计委员会和其他监督机构在资源有限的环境下开展工作，各方都有责任以具有成本效益的方式使用和分配资源。因此，外部审计员应该，而且确实也在进

³ 审计委员会已要求增加 2012-2013 两年期审计费用，以支付按照《公共部门会计准则》每年而不是每两年对各实体的财务报表进行证明所涉及的额外费用。审计委员会还要求通过调整委员会成员的主要审计职责来调整对象实体组合。

行广泛协商，以了解各种风险并在必要的情况下与各个审计委员会和内部监督机构进行协调，以避免不必要的工作重叠和尽可能地发挥监督作用。在这一方面，审计委员会还赞成内部审计服务的绩效审计，以便这些机构在履行各自的宝贵的职能的过程中，也能就经济、效率和效益问题向管理层提出报告，并在必要时向理事机构提出报告。归根结底，审计委员会认为，由于联合国系统所面临的问题数量多，复杂性高，挑战性大，因此，所有外部和内部监督机构都有广阔的天地进行运作并作出贡献。

27. 重要的是，外聘审计员还必须与理事机构进行会商(就审计委员会而言，需要与行预咨委会进行会商)，在拟议工作有可能超过授权任务、引发政治敏感性或可能导致必须增加审计费用的情况下更是如此。但是，一项重要的原则仍然应该是，外聘审计员在核定预算范围内的拟议工作计划只能由他们自己来决定。

28. 独立审计咨询委员会在就审计委员会的建议进行最后协商时，重申了在其报告第 56 段(A/66/299)中所表述的立场，即：根据《最高审计机关国际准则》的准则 5000，由公共资金供资的国际机构的外部审计员既进行常规审计(传统的财务报表审计)也进行业绩审计。审计委员会正在争取一项强化授权，以便涵盖三个方面(“三个 E”)，即经济、效率和效益，同时也力求获得就审计结果提出相关独立报告的能力。审计委员会欢迎外聘审计员在由公共资金供资的国际机构中发挥的更大的作用得到认可。

29. 独立审计咨询委员会在同一段中还表示，如果大会授权审计委员会进行额外的业绩审计，就应当实行措施，确保此类审计不会与监督厅所从事的审计发生无谓或不当的重复或重叠。为确保不出现重复或重叠，监督厅和审计委员会之间必须协同努力，而且审计委员会必须更加重视监督厅所做的工作。

30. 审计委员会认为，审计委员会的建议提供了契机，可以借此寻找各种途径，加强与各个监督机构，包括联合检查组、监督厅及基金和方案的其他内部审计部门的协调。审计委员会积极通过讨论性价比风险和需要进行绩效审计的拟议领域，确保进行有效的协调一直是与审计委员会进行合作的所有监督实体和各审计委员会的一大要务。

七. 结论

31. 审计委员会认为，该委员会所提出的建议将有助于改进委员会所提供的外部审计服务，从而提高联合国系统内的公共问责、透明度和成本效益。审计委员会请大会：

(a) 首肯审计委员会作为联合国及其基金和方案的独立外部审计机构，通过进行绩效审计在促进问责、透明度、治理和性价比方面所发挥的根本性作用；

(b) 对条例 7.5 进行修正，以便在《联合国财务条例和细则》进行下一步修订时，使该条符合公共部门外部审计和绩效审计当前的做法；和(或)

(c) 核准审计委员会按照现行条例所提出的建议，精简现行的长式报告，使其与根据审计委员会自身对联合国各组织成本效益和资源使用情况的评估结果而提出的涉及特定专题的补充审计报告相配合(首先须征得行预咨委会的同意)。

八. 鸣谢

32. 审计委员会感谢行政部门、独立审计咨询委员会、内部监督事务厅、联合检查组和其他内部审计部门对本报告提出宝贵的反馈意见。

中华人民共和国审计长
联合国审计委员会主席
刘家义(签名)

南非审计长
特伦斯·诺姆贝姆贝(签名)

大不列颠及北爱尔兰联合王国
主计长兼审计长
埃米亚斯·莫尔斯(签名)