



2013 年第二届常会

2013 年 9 月 16 日至 18 日

临时议程项目 5

审计事项

审计咨询委员会 2012 年 10 月 25 日至 2013 年 5 月 31 日期间的报告

背景

1. 2012 年 5 月，副秘书长兼联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行主任核定了一个监督委员会(称“审计咨询委员会”)的职权范围。核定职权范围见 www.unwomen.org/en/about-us/accountability-and-evaluation/audit。
2. 职权范围第 1 项对该委员会的目的叙述如下：设立审计咨询委员会，就组织问责框架和制度、包括风险管理的良好做法向副秘书长兼执行主任提供基于良好做法的独立外部咨询意见。该委员会协助署长根据有关最佳做法和行业标准履行其监督职责。如本文件所述的职权范围经副秘书长兼执行主任核准，必要时可随时修改。该委员会有咨询作用，但不是治理机构；职权范围中任何语言或条款均无与此相悖的含义。
3. 2012 年 9 月，妇女署长正式成立审计咨询委员会，以依照职权范围第 2 项，在妇女署内进一步加强问责制和促进适当治理和较高的道德标准，以及促使管理层采纳和使用风险和财务管理方面的最佳做法。
4. 执行主任委任以下五位成员：
 - 凯瑟琳·贝尔蒂尼女士(美利坚合众国)
 - 威廉·福勒先生(美国)



- 伊丽莎白·麦克雷女士(加拿大)
- 田梅元先生(新加坡)和
- 弗兰克·萨普先生(比利时)

按照职权范围第 6 和第 7 项, 该委员会成员均是独立于妇女署的外部人员。作为一个整体, 该委员会是由具备有关工作知识并熟悉财务和方案事项、会计、公司治理、内部审计和调查、外部审计、内部控制和风险管理的做法和原则以及联合国政府间和规范工作及流程的人员组成。

5. 依照职权范围第 30 项, 该委员会编写年度工作报告, 提交给副秘书长兼执行主任。报告也向执行局提供, 主席也会应要求向执行局提交报告。

审计咨询委员会截至 2013 年 5 月 31 日的活动和建议

6. 根据职权范围第 8 项, 署长在 2012 年 10 月 25 日该委员会成立大会上任命伊丽莎白·麦克雷为主席。

7. 审计咨询委员会自正式成立以来, 分别于 2012 年 10 月 25 日、2013 年 1 月 21 日和 22 日及 4 月 23 日至 25 日举行三次面对面会议, 并于 2012 年 12 月 12 日和 2013 年 5 月 10 日举行两次电话会议。会议纪要已编制完毕并获批准。每次会议期间, 审计咨询委员会均与副秘书长兼执行主任进行定期互动, 并在每一现场会议后正式报告审议情况。

联合国审计委员会

8. 审计咨询委员会根据其职权范围, 在于纽约举行的其面对面会议中与联合国审计委员会进行了非公开的会议, 并建立了关系, 以定期交流有关信息, 确保妇女署的总体审计覆盖。

9. 审计咨询委员会审阅了 2011 年 12 月 31 日终了年度的财政报告和已审计财务报表(A/67/5/Add. 13 和 Corr. 1)。审计咨询委员会定期得到关于报告中所载建议执行情况的最新信息, 并支持妇女署努力解决尚未解决的问题, 特别是确保以一致和持续方式处理根本的系统性和战略性问题。

组织结构上的挑战和权力下放

10. 审计咨询委员会认识到, 2012 年是妇女署设立后的第二年。审计咨询委员会广泛听取了高级管理层关于妇女署自其 2011 年正式成立(即由联合国四个实体合并而成妇女署)以来经历的组织结构上的挑战的介绍。这些挑战包括: 进行机构建设, 以支持一个具有鲜明文化凝聚力的新组织; 实施区域架构, 从而使妇女署在 2013 年底以前由权力集中型向下放型组织过渡; 以及进行变革管理, 从而通过

新制定及经修订的制度和业务流程、以及人力资源招聘、部署和发展，来建立内部能力。

11. 审计咨询委员会审阅了执行局 2012 年 11 月 30 日的第 2012/6 号决定(见 UNW/2012/16)，其中执行局核可了区域架构、其执行计划和相应的资金需求。鉴于区域架构的执行是妇女署的组织优先事项之一，审计咨询委员会强调必须制定主要的业绩指标来评价和监控 2013 年区域全面推行进展情况；找出和解决所遇到的风险并作出必要调整，以及报告是否实现了权力下放的预期结果和收益。

12. 审计咨询委员会了解到，区域和其他外地办事处需要有在权力下放的工作环境中行使权威，并注意到，在总部和在外地，必要的控制均必须到位，以监控和降低业务风险和战略风险。审计咨询委员会了解到目前正在落实到位以巩固权力下放的政策和流程(例如，内部控制框架、授权政策和程序；以及方案和业务手册)。审计咨询委员会支持妇女署迄今作出的努力，鼓励妇女署继续提供必要培训，并确保在整个组织实施适当控制措施和风险管理战略。

13. 审计咨询委员会了解到区域架构将产生的潜在机会会有利于加强妇女署在国家一级的规范作用，并了解到为地方一级机构间协调及资源调动而加强了联系。审计咨询委员会还注意到 2012 年和 2013 年在资源动员方面的挑战。若捐款不增加，妇女署的资源则未足以履行其职责。审计咨询委员会支持妇女署正在实行的资源调动战略，其中包括与会员国、联合国其他实体和私营部门对话。

14. 审计咨询委员会指出，2012 年的预计成果落后于该年的设定目标。审计咨询委员会同意妇女署所说的一点，即需要加快交付速度，需要提高通过执行伙伴交付的成效。审计咨询委员会还了解到，妇女署在实施其区域架构和国家方案时需要审慎并以需求为驱动，特别是考虑到本报告第 13 段中指出的资源调动挑战。

评价职能

15. 审计咨询委员会审阅了执行局 2012 年 11 月 30 日关于通过妇女署评价政策和相应评价政策及实施计划(2013 年 1 月 1 日生效)的第 2012/9 号决定。审计咨询委员会还审查了 2012 年评价职能报告草稿。审计咨询委员会支持迄今为止在下列方面所完成的工作：为评价职能提供资源；以及为执行该政策和建设评价能力设立有关机制和准则。审计咨询委员会强调，必须为评价职能集中和分散地提供适当资源，并确保评价结果反映战略计划中的发展成果框架和管理成果框架的预期成果，并用于增加知识和提高业绩。在这方面，尤其重要的是，年度评价报告务实、切实、可用并清楚地反映出方案如何具有成效。

内部审计

16. 审计咨询委员会认识到，妇女署 2011 年 12 月与联合国开发计划署(开发署)内部审计和调查办公室签订了一项关于代表妇女署进行内部审计和调查的协议，

并了解到，妇女署为此成立的审计股是独立于开发署而开展业务的。委员会认识到，2012年是妇女署专设内部审计职能的第一年，而且妇女署审计股直至2012年3月才配备了工作人员。审计咨询委员会还注意到，2012年的两个内部审计报告的编制工作正在进行中，并鼓励完成及发行所有此类报告。

17. 审计咨询委员会审查了2013年妇女署审计股的年度工作计划，并建议原则上批准该计划，但须按照建议作出一些澄清。委员会注意到妇女署审计股2013年的资源数有所上升，并支持继续加强妇女署内部审计服务，以确保今后审计计划的充足审计覆盖面，特别是鉴于区域架构的全面推行和权力下放。

18. 审计咨询委员会审查了执行局2012年11月30日第2012/10号决定，其内容是内部审计报告的披露以及相应的关于实行该政策的标准作业程序的文件（《审计和调查办公室第860号标准作业程序》）。审计咨询委员会建议妇女署制定和实施沟通策略，确保以可理解和透明的方式公布审计结果、建议和管理层的行动，尤其是在内部审计报告指明了系统性和经常性问题的情况下。

财务报表

19. 审计咨询委员会审查并建议改进为指明妇女署披露要求而起草的示范财务报表以及2012年12月31日终了年度财政报告草案。这些是妇女署按照《国际公共部门会计准则》编制的第一套报表。采用国际公共部门会计准则，要求对妇女署以前遵循的会计政策作出重大改变。审计咨询委员会注意到妇女署为在很短时间内全面实施《国际公共部门会计准则》而进行的紧锣密鼓的规划。

与联合国开发计划署的关系

20. 审计咨询委员会了解到，妇女署与开发署已签订关于承接妇女署部分行政职能的协议，如管理其资金服务。妇女署仍负责其整体职能，因此审计咨询委员会强调妇女署必须执行相关流程和程序，以确保任何此类外包职能得以适当履行。

战略规划

21. 审计咨询委员会了解到2011-2013年战略规划(UNW/2011/9)正在更新，将明确其目标和预期结果，直至2017年。审计咨询委员会期待与妇女署合作，以便在2014-2017年战略规划(UNW/2013/6)中纳入所指明的重要国际和联合国系统范围内的、以及妇女署特有的并体现在其管理成果框架、发展成果框架和综合资源框架之中的目标和成果。

建议

22. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署审计咨询委员会建议，在2013年9月第二届常会上向妇女署执行局正式提交这份给副秘书长兼执行主任的报告。

附件

管理层对审计咨询委员会报告的回应

1. 妇女署赞赏地肯定并欢迎其新成立的审计咨询委员会的第一份报告。妇女署管理层重视定期与该委员会的互动，并谨对该委员会的主席和成员表达感谢，感谢他们花费时间，敬业奉献，以履行该组织的任务：即在全世界促进性别平等并赋予妇女和女孩权能。

联合国审计委员会

2. 妇女署管理层注意到审计咨询委员会关于解决在其外部审计意见中着重指出的根本系统性和战略性问题的建议。妇女署继续积极应对审计问题，并将以果断行动不断回应有关审计建议。如 2012 年 12 月 31 日终了年度财政报告和已审计财务报表及审计委员会的报告(A/68/5/Add.13)所示，在 2011 年的 28 项建议中，23 项建议已落实，5 项仍在落实之中。妇女署管理层承诺采取行动并持续监测审计委员会提出的 2012 年财政年度 17 项外部审计建议。

组织结构方面的挑战和权力下放

3. 妇女署管理层感谢审计咨询委员会为推进妇女署在其运作的第三年完善其组织结构而提出的指导意见和建议。作为联合国系统内最年轻的实体，妇女署的机构建设是一项持续进行的工作，也正在通过区域架构，扩大其影响范围。

4. 妇女署管理部门同意委员会的意见，即必须监测区域架构全面推行的进展情况，并已向执行局报告迄今所取得的进展，将继续通过其年度报告汇报有关情况。妇女署管理层将继续应对风险，并在必要时作出调整。向执行局汇报业绩指标将是跟踪新架构进展和成果的手段之一，其他手段还有妇女署在交付、征聘等领域的标准整体监测。12 个业绩指标包括三个方面：(a) 各区域办事处的运作；(b) 更强、反应更迅速的国家办事处及(c) 提高妇女署效率和效力。

5. 妇女署管理层同意委员会的意见，即在权力下放的工作环境中必须继续进行培训，以确保遵守适当的内部控制措施，以降低业务风险和战略风险。为支持权力下放，妇女署管理层颁布了新的内部控制和权力下放框架，其中包括各个职能领域的授权模板和详细指南，以期有效地支持实施过程并减轻下放所固有的风险。妇女署管理层明白，需要通过相关和有效的培训不断发展总部和区域、多国和国家办事处员工的能力。2012 年中至 2013 年中，共向 176 名高级和中级工作人员提供了领导和业务管理培训。

6. 妇女署管理层感谢审计咨询委员会在推动资源调动战略以实现战略计划中设定的目标方面予以的支持。妇女署正处于紧要关头，会员国认识到它们不仅必须投资于妇女署的潜力，也要加强、复制和扩大已经取得的成果。根据迄今所收数额和承诺以及以往的经验，妇女署预计在 2013 年期间将收到约 1.3 亿美元的

核心资源。截至 2013 年 6 月底，妇女署已收到这一目标中的约 8 000 万美元，同时还有很多一贯的大额捐助者待捐。待捐的捐助者历来的年度捐款总额近 3 500 万美元。2013 年 6 月，妇女署执行局举行了第一次认捐活动，作为其年度会议的一部分。活动期间，会员国重申将增加其强大的政治和财务支持。会员国理解为妇女署提供必要资源以实现其独特任务的紧迫性和重要意义，以及他们在这方面的责任。共有 10 个会员国承诺增加其对妇女署核心预算的捐款，14 个代表团宣布多年认捐，5 个会员国首次承诺供资。在增加捐款的国家中，芬兰承诺把 2014 年的捐款增加一倍，从 700 万欧元增至 1 400 万欧元，从而成为妇女署的主要捐助者之一。

7. 在非核心资金方面，一些会员国宣布本国政府支持妇女署的各个方案以及向性别平等基金和联合国支持采取行动消除暴力侵害妇女行为信托基金提供捐款。为了实现战略计划的目标和资源调动战略，妇女署通过共同努力，即加强基于协调外联机制的伙伴关系，开展工作。这种方法包括通过高级管理人员对会员国的考察和关键决策者的访问而进行的外联。区域和国家办事处、妇女署在全世界的 18 个国家委员会和在布鲁塞尔和哥本哈根的联络处也深入参与了外联和资源调动工作。妇女署得到广大会员国的支持，有 116 个政府在 2012 年向核心资源捐款。这凸显了广大会员国对妇女署任务的承诺，以及会员国对性别平等和赋予妇女权能工作的重视。截至 2013 年 6 月，已有 94 个会员国承诺支持妇女署的核心资源，而在 2012 年，直到 11 月才达到这一数字。妇女署与会员国持续对话，以确定优先事项、提供前期资金、扩大规模和对妇女署进行多年期供资。因此，展望未来，妇女署有信心扩大其捐助者数目。

8. 妇女署管理层认识到审计咨询委员会肯定了其在实施区域架构方面采取的审慎态度，即以考虑资源限制的方式实行。妇女署认为，按执行局的批准建立在国家一级的能力，对于遵行执行局的指示来说是必不可少的，并已快速着手征聘人员。妇女署所有在国家一级的机构均以需求为驱动，而在一个国家建立任何类型的存在均须根据来自各国政府的请求而进行。在记录于战略计划执行进展情况报告 (UNW/2013/3) 中的《2011-2013 战略计划》成果交付方面，在战略计划发展成果 29 项指标中，妇女署在 23 项上处于轨道，在 3 项上取得显著进步，在 3 项上尚未进入轨道。在交付方面，2011-2013 战略计划设定了在 2013 年底前实现 90% 的交付目标。之所以制定这一目标，是因为认为交付应包括垫款。然而，2011-2013 年战略计划制定以来，妇女署已经转而在计算交付情况时不纳入垫款，这符合《国际公共部门会计准则》，也与联合国其他实体的做法相似。因此，已难以将交付率与 2011-2013 年战略计划中的目标进行比较。2012 年不包括垫款的整体交付率为 70%。为确保今后不会模糊不清，2014-2017 年战略计划 (UNW/2013/6) 中规定了一个明确的不包括垫款的交付目标，即 75%。妇女署在 2012 年制订了一些措施，以加速在 2012 年第四季度的交付。2012 年的经验被纳入 2013 年的新做法，以提高交付率。这些措施包括：(a) 每两周跟踪按地区分

列的交付率，在第四季度则改为每周跟踪；(b) 在国家和区域层面加强业务能力；(c) 在国家一级授权，以加快与交付有关的交易；(d) 及早批准工作计划和预算，以便更早使用资金；及(e) 对妇女署工作人员和伙伴进行业务培训。

评价职能

9. 妇女署管理层注意到审计咨询委员会的建议，并重申，它认为评价职能是进行战略指导、在国家一级加强方案编制能力及提高方案质量评价的强大工具。2012年，妇女署在加强其评价职能方面取得了显著进展。新的评价政策提供了一个清晰的框架，以加强和促进成果管理制、组织结构方面的透明度、学习和问责。为确保所有评价均包括管理层的回应，妇女署改进了工作，并在全球建立了评价后续跟踪系统。评价主任的职位级别升为 D-1，并且新主任有望在几个月内加入评价办公室。妇女署建立了一个质量保证体系，以确保各办事处有足够的资源，包括财力和人力用于执行评价计划。

10. 在联合国与性别平等评价有关的全系统协调和知识管理方面，妇女署也发挥了突出的作用。妇女署扩大了其性别平等评价门户网站，参加了联合评价和创新伙伴关系，如 Eval Partners 倡议，并通过性别平等和增强妇女权能全系统行动计划，提倡使用评价指标。

内部审计

11. 对审计咨询委员会支持增加 2013 年内部审计资源编制，及从两个增至四个，以确保足够的审计覆盖面，妇女署管理层予以了肯定。管理层注意到审计咨询委员会的关切，即须在商定时限内完成并出具内部审计报告。妇女署管理层已采取行动，针对按 2012 年 12 月 1 日生效的公开披露政策公布的特定内部审计报告，与捐助者沟通。

财务报表

12. 令妇女署管理层高兴的是，审计咨询委员会注意到妇女署的《国际公共部门会计准则》实施规划很严谨，并在很短时间内予以执行。审计委员会的报告指出，成功实施《国际公共部门会计准则》是一项重大成就，证明管理层强有力的承诺，特别是考虑到该组织相对较新，而且之前执行局报告称其准备状态不佳（见 [A/68/5/Add. 13](#)）。

与联合国开发计划署的关系

13. 妇女署管理层同意审计咨询委员会的意见，即必须监测外包给开发署的职能。对开发署代表妇女署实施的重点领域，管理和行政司制定实施了以下的控制措施，以确保外包职能得以适当履行：(a) 关于金库事务，妇女署已同意开发计划署的投资政策和指导方针，并与开发计划署举行关于其投资的季度投资审查会议；(b) 关于支付和银行对账，妇女署每月审查开发计划署编制的银行对账，及

(c) 关于人力资源，妇女署采用一个工资验证工具，以检查提交给开发计划署的关于办理设在总部的国际专业人员和一般事务人员工资发放手续的信息。此外，妇女署收到开发署助理署长代表妇女署出具的关于 2012 年 12 月 31 日终了年度进行的所有交易的核证函。
