



第六十届会议

议程项目 46 和 120

联合国经济、社会及有关领域各次主要会议和
首脑会议结果的统筹协调执行及后续行动
千年首脑会议成果的后续行动

2005 年世界首脑会议成果文件中应由秘书长采取行动的各项
决定的执行情况

全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内的治理和
监督情况

秘书长的报告

增编

独立指导委员会的报告

第四卷

监督：联合国的现行做法、差距分析和建议

第五卷

对内部监督事务厅的审查



联合国

全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内的治理和
监督情况

第四卷

监督——联合国的现行做法、差距分析和建议

2006年6月

目录

	页次
监督——联合国的现行做法、差距分析和建议	4
4.1 导言	4
4.2 联合国差距分析结果概述（第一阶段）	4
4.3 对联合国抽样实体的主要建议（第二阶段）	6
附录	13
4.4 附录 1：对照良治和监督原则进行差距分析——监督	13
4.5 附录 2：抽样实体的差距和为之提出的建议——监督	20
4.6 附录 3：职权范围（草案）——审计委员会	43

监督——联合国的现行做法、差距分析和建议

4.1 引言

1. 全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内的治理和监督情况的第四卷载有以下内容：

- **联合国监督差距分析结果概述（第一阶段）**。差距分析对联合国目前的监督做法与第二卷所载的良治和监督原则进行比较。
- **对联合国抽样实体提出的主要监督建议（第二阶段）**。对第二阶段所列的五个联合国实体，在第一阶段中都曾分别进行了差距分析。在分析中对各实体进行了审查，以确定其是否正在克服差距。就克服监督方面的差距提出了建议以及相关费用和效益。

如第一卷所述，治理和监督原则相互依存，全面执行这些原则能够加强治理和监督的效力。本卷所载各项建议是整套建议的组成部分，其中包括作为建议基础、根据良治和监督原则制订并建议采用的联合国治理守则。执行这一整套建议，有助于确保联合国实施治理和监督方面的最佳做法。因此，整套建议应全面加以采纳。

- 本卷附录载有第一阶段的**联合国现行监督做法和差距分析**，以及第二阶段五个联合国抽样实体的具体差距和建议。这五个实体是：联合国秘书处、开发署、儿童基金会、难民署和民航组织。

2. 本卷所载调查结果、建议和分析，**仅涉及监督原则**，即原则 6：审计、风险管理和遵纪守法。治理原则，即原则 1 至 5，按类似形式载于第三卷。

4.2 联合国差距分析结果概述(第一阶段)

4.2.1 监督——审计、风险管理和遵纪守法

3. 介绍性说明：请注意，本节述及根据良治和监督原则对联合国目前的监督做法进行差距分析的结果。分析仅为一种看法，并不一定暗示任何建议。具体建议见下一节。

4. **审计委员会没有成立，或未充分发挥效力**。一些联合国实体设有审计委员会，但是这种做法在整个联合国系统尚不普遍。大会已经决定成立联合国独立审计咨询委员会（审咨委）。一些实体设有审计委员会，但在效力方面存在着巨大的差异。存在差异的方面包括委员会成员的最低正式资质，以及所要求的委员会成员相对执行管理层的独立程度。在委员会有关报告、预算以及内部审计负责人遴选和解聘的权力方面也存在着差异。

5. **内部审计职能的效力**。联合国实体在内部审计的独立程度方面存在着差异。在部分联合国实体，内部审计在预算、审计规划和（或）报告方面没有做到完全独立于管理层（被审计部门）。根据许多最佳做法，这些工作应经独立审计委员会同意后进行。效力方面存在差异的原因还有，部分内部审计职能在使用计算机辅助和基于风险的审计规划方面已经进入相当先进的阶段。并且，由于没有做到完全独立以及预算方面的制约，部分审计职能人员配备不足。
6. 最近提出的有关联合国内部监督事务厅（监督厅）直接向大会报告的要求，可能使各部门认为监督厅不是内部审计机构，而是外部审计机构。因此，加剧了监督厅和执行管理层之间不必要的紧张关系。
7. **内部审计与其他职能合并削弱了内部审计的效力**。内部审计职能往往与调查、评价和咨询等其他监督职能并在一起。在这种情况下，内部审计职能的重点和效力很可能受到削弱。尤其是在联合国秘书处，由于对监督厅各项职能及其相互关系的误解或模糊认识，这四项职能合并后使得这几项职能均被削弱。比如，联合国工作人员常常认为，监督厅在进行内部审计后一定会展开调查。当然应该指出，在规模较小的联合国实体内，把内部审计职能完全从其他监督职能中剥离开来可能难度更大且并不合适，这些实体的内部审计和其他监督职能可能是独立的，但相对较小并运作有效。
8. **外部审计员任命程序中存在薄弱环节**。在许多联合国实体，外部审计员的任命程序似乎运转良好，因此能够对审计员进行合理的轮换。在部分联合国实体，外部审计员的遴选和轮换程序不够透明。在一些情况下，由此产生的轮换不足可能破坏或被认为破坏了外部审计员的独立性。并且，外部审计员向实体提出的报告可能不够充分，他们每两年仅提交一次有关两年期财政账户的实质性正式报告，而在非预算年度并不向理事机构提交正式报告。
9. **执行管理层的风险管理和内部控制职责不明**。在审查的五个联合国实体中，有效的风险管理尚处于起步阶段。此外，现有的风险管理做法尚未纳入治理和管理进程。实际上，各个实体普遍缺乏能够持续有效地确定和管理风险的强大的企业风险管理框架。由于缺乏这种框架，理事机构难以在风险和业绩之间确定适当的平衡点。
10. 因此，对于联合国内部由谁负责制定和维护内部控制没有明确和正式的认识。因此，这往往导致削弱内部审计建议的接受程度和效力。最佳做法显示，执行管理层不仅应负责内部控制，还应就内部控制的效力向理事机构提交正式报告。目前，整个联合国系统都没有采取这一做法，但在国际机构中已经出现了这种最佳做法的萌芽。
11. **机构间方案往往监督乏力**。机构间方案十分普遍，部分机构间方案是联合国内一些最大、最复杂的方案。但是，没有为这种方案的内部审计或监督制定明确

的既定程序。每个参加实体往往仅对方案中涉及本部门的那一部分进行审查，而不是就综合全面的方案内部审计或评价达成一致意见。

4.3 对抽样联合国实体提出的主要建议（第二阶段）

4.3.1 联合国

4.3.1.1 监督建议 1

实施系统的企业风险管理框架。

12. 联合国实体在业务方面往往具有较高风险，而这种风险又因为联合国任务的复杂和范围的扩大而增加。并且，这些风险并不总是显而易见的，因为任务的执行涉及联合国内外多个实体。因此，推动以全系统风险办法进行管理决策和减少风险是至关重要的。

13. 本报告注意到，联合国管理层没有始终如一地就执行有助于加强企业风险管理的内部控制全面承担责任。据观察，目前内部和（或）外部审计似乎承担起了对内部控制效力和完整性的部分职责，而对此负有最终责任的应该是管理层。因此，如果管理层不能始终如一地承担责任，将更加难以促进改善内部控制，尤其是通过内部审计促进改善内部控制。虽然近来联合国部分实体在风险管理能力方面取得了令人鼓舞的发展，但是在联合国文化中，风险管理和内部控制责任尚未实现战略结合。

14. 由于缺乏强大的企业风险管理框架，行预咨委会和第五委员会难以对风险管理的力度进行核查，因为目前并没有正式要求执行管理层就内部控制、风险管理以及联合国细则和会计标准的遵守情况提交报告。

15. 管理层必须以透明的方式对风险进行管理和监测，并为监督职能活动（如内部控制）提供重要的投入以及实体战略和预算分配，而不论审计所起的保证作用。这种风险管理注重内部风险，是企业风险管理的一个必要的组成部分。并且，它提高了常常在困难情况下制定和执行的联合国复杂任务作出风险应对决策的能力。

16. 鉴于联合国任务的独特性和经常与外部伙伴合作执行的方案的复杂性，执行管理层应该建立全系统企业风险管理框架。为建立这一框架，应该采取一整套共同和基础广泛的步骤，可对这些步骤加以调整，以满足联合国各个实体的独特需要，以使风险管理能力成为一个管理工具。这种框架应包括以下主要部分：

- 建立企业风险管理框架；
- 确定目标和主要风险的细节、风险的处理顺序并落实风险应对和控制机制；

- 建立一个由风险管理专职人员参加的企业风险管理中央组织结构，专职人员的首要任务是确定风险定义，并把风险纳入各级管理之中，提高整个联合国系统的风险处理能力，协助确定和协调跨职能风险管理，维护中央风险应对资源库；
- 通过设计风险管理和衡量方法，把风险管理纳入各项进程和程序；
- 定期向独立审计咨询委员会提交关于企业风险管理的报告；
- 执行管理层就风险管理框架和风险管理程序提出定期报告，并将其纳入年度管理层报表。

4.3.1.2 监督建议 2

责成执行管理层负责内部控制并就内部控制的效力提出报告。

17. 制定和维护内部控制，对于良治和监督十分重要，有效的内部控制就资产的保护向管理层和理事机构提供了合理的保证。内部控制是一整套由实体理事机构、管理层和工作人员执行的程序，旨在为实现以下各类目标提供实际保证：

- 业务的效力和效率。
- 财务报告的可靠性。
- 遵守适用法律以及联合国细则和条例。

18. （上述）定义确认，内部控制系统超越了与会计和财务部门职能直接有关的事项，但与普遍接受的内部控制定义相一致。管理层应该每年或每两年在提交大会的定期最后财务报告中报告内部控制情况。这将提供全系统管理层的观点，将对各组织内部控制的质量、内外部审计活动的效力产生积极影响，并改善管理层与理事机构之间的沟通。

4.3.1.3 监督建议 3

执行大会关于设立独立审计咨询委员会（审咨委）的决议。

19. 一个组织适当的审计委员会，是确保大型组织内外部审计的独立性和效力的一项基本工作。大会 2006 年 2 月 1 日第 60/248 号决议决定，“设立独立审计咨询委员会，协助大会履行监督职责，并请秘书长提出其工作范围，确保与目前对监督工作进行的审查的结果保持一致，并向大会第六十届会议续会第二期会议报告有关的所需资源”。本报告完全赞同成立这一委员会，并建议迅速执行这项决议。为配合大会决议，联合国秘书处 A/60/568 号文件中制定了独立审计咨询委员会职权范围草案。这次审查进一步利用外部最佳做法，对职权范围重新进行了审查和修订，职权范围修订版见附录 3。拟议作出以下重要修改：

- 委员会由十名成员组成（原为“五至七名”）；

- 委员会每三年有半数（五名）成员离任，并将任命五名新的成员（原职权范围不够明确，仅表示“委员会将根据同样的任命程序任命新的成员”）；
- 委员会将围绕常设议程项目和更新的风险登记册和内外部审计进展报告等源自订正职权范围的报告开展工作；
- 确保财政制度应急预案能够就失败、欺诈和滥用作出有力应对；
- 要求必要的管理资料和报告，以及时、有效地开展工作，这类资料和报告不得无理扣押；
- 鉴于其独立地位，独立审计咨询委员会成员在履行独立审计咨询委员会职责期间由联合国支付薪酬；
- 将对服务条件作出任期最长六年的限制（原为“一个三年任期”）；
- 关于监督厅在协调由秘书长负责的跨机构活动中的作用，委员会应有权要求参加跨机构活动的各项监督活动提供投入，以协助监督厅履行职能；
- 秘书长将提名人员在独立审计咨询委员会任职，每个成员应至少在订正职权范围所列标准的三项标准方面具有专长（原为“一个及以上”），其中至少包括一名以合格会计或审计员身份参加的成员。

20. 经订正的职权范围应作为大会建议的审咨委职权范围加以执行，并作为联合国其他实体为各自审计委员会制定的职权范围的范本，以改进现有的审计委员会，或作为成立新审计委员会的基础。大家认识到，在部分联合国实体，如管理层主要成员在初期进行参与（但不是专职参与），即可以合理的方式成立完全独立和具有技术能力的审计委员会。联合国的一些机构正是以这种方式成立了审计委员会。

21. 由于成立独立审计咨询委员会而需加以考虑的另一个问题是行预咨委会和第五委员会，目前在审计事项方面的工作和职责所受的影响，以避免重复工作或引起混淆。**至于联合国秘书处，本报告建议监督厅和外部审计员的预算应通过独立审计咨询委员会提交第五委员会，以使行预咨委会不再履行这方面的咨询作用。**

4.3.1.4 监督建议 4

联合检查组的工作应该终止。

22. 联合检查组的作用是对联合国系统进行监督。联合检查组在历史上曾发挥全系统检查的作用，具有对整个联合国系统进行调查的广泛权利。但是，大会最近把联合检查组的任务局限于改善管理范围之内，最近并要求其工作计划得到集体核准。联合检查组的任务范围相当广泛，但是联合国系统内部各理事机构并没有对联合检查组进行直接的监督，联合检查组也不对任何机构直接负责。进行全系

统审计或检查的能力固然重要，但是这种能力需明确配合理事机构的职责才能发挥效力。这次审查查明了联合检查组在作用方面面临的一些重大挑战。

23. 审查注意到，各部门对联合检查组的方法、程序、能力、效力和产出质量不断提出质疑，并对联合检查组的独立性、技术资质和专业标准表示关切。虽然联合检查组试图积极处理这些问题，但是接收联合检查组报告的理事机构并没有始终如一地执行其提出的建议，而是对联合检查组工作的效益提出质疑。

24. 在联合国全系统强大的综合监督框架内，联合检查组可能重复了现有监督机制的活动。可以说，如果每个联合国实体的监督职能，包括审计、调查和评价都做到强大有力并符合治理原则，最重要的是与各项跨机构方案充分协调，那么联合检查组就无需发挥作用。的确，这次审查提出的各项建议旨在集体解决监督职能方面的这些差距。

25. 大会决定联合检查组的工作重点是确定改善管理和确保充分使用现有资源的手段，这表明联合检查组的作用已从监督转向研究与学习。执行管理层的任务中常常具有这种作用。

26. 鉴于这次审查就加强监督提出的一整套建议，建议终止联合检查组目前的任务。整个联合国系统或跨机构方案的审计和检查事项，应由监督厅的共有和协调资源供资，而跨机构研究事项则由执行管理层——也许通过联合国行政首长理事会——负责处理。

4.3.1.5 监督建议 5

为机构间方案制定新的监督标准。

27. 应特别注意由几个实体联合出资和开展的方案的监督工作。这种方案常常由一个高级管理人员组成的机构间委员会监管。但是，这种方案结构往往并不规定综合监督，参加实体各自对方案中涉及本部门的部分进行审计和评估。这种监督往往相互重叠，因此效率低下。此外，这种监督模式并不能保证威胁方案效力的重要风险得到解决。**建议这种方案全部建立综合风险管理框架，由一个实体利用适当的监督厅资源或酌情由联合国其他实体提供的内部审计资源，代表所有参加实体进行综合审计评估。**

28. 关于联合国监督厅内部审计和其他监督方面的建议，请参看平行的联合国监督厅报告（第五卷）。

4.3.2 第二阶段中的其他联合国抽样实体

29. 一些专门针对联合国提出的建议，在不同程度上也适用于列入第二阶段详细审查的其他四个实体。这些联合国实体尚未完全建立综合、强大的企业风险管理框架，但是开发署、儿童基金会和难民署已经开展了引进这些概念的活动。关于

系统监督活动和机构间方案监督的两项建议，同样适用于其他四个抽样实体，特别是在联合国系统中负责执行最重要方案组合的开发署、难民署和儿童基金会。

30. 关于成立独立审计咨询委员会的建议，也适用于目前尚未成立审计委员会的民航组织。开发署和儿童基金会设有执行审计委员会，难民署设有监督委员会。这两种委员会都有助于确保提高内部审计的独立性和效力，但是在报告途径、职责、程序和有关独立成员的规定方面也都可以根据经修订的独立审计咨询委员会职权范围得到加强。下文的建议 6、7 和 8 涉及这些方面的内容。

4.3.2.1 监督建议 6

民航组织应设立审计委员会，应加强难民署、开发署和儿童基金会内部审计职能的业务独立性。

31. 如上所述，民航组织应成立审计委员会。应把联合国独立审计委员会职权范围最新版作为成立审计委员会的范本。

32. 有效的监督取决于内部审计职能以及独立工作的审计委员会。**难民署设有一个作为管理机构的审计委员会，建议通过以下措施加强该机构的独立性：引进外部独立审计员担任委员会成员，逐步提高其代表性，并最终实现全体成员的完全独立。第二，应采取步骤使审计委员会改变向执行管理层提交报告的做法，而直接向理事机构提出报告，这一点同样适用于儿童基金会和开发署。这些建议将确保由审计委员会负责内部监督的报告和预算分配以及聘用和解雇内部监督负责人，并使其工作独立于执行管理层之外。**

4.3.2.2 监督建议 7

明确难民署监督委员会的职责，它现在身兼内部审计、调查和评价三项职责。

33. 在难民署，监督委员会负责内部审计、调查和评价这三项核心监督职能。根据以前提出的建议，独立审计委员会应该仅为内部审计和外部审计职能提供指导。评价和调查职能应该向执行管理层报告（按照联合国监督厅报告所载建议），但是必须保证其独立性，并对各理事机构全面负责。

4.3.3 费用

34. 上述各项监督建议产生的费用递增影响，已酌情按照一次性执行费用和年度经常费用作出估算。这些直接递增费用涉及执行管理进程的变革，其中包括以下方面：

- 在全系统范围内建立强大的风险管理，需要加强现有控制职能，并可能需要增加使用外部专长[五个抽样实体的一次性非经常费用约 2 080 万美元，经常费用 440 万美元]。

- 成立独立审计委员会，需支付成员薪酬、会议旅费、每日生活津贴方面的费用[秘书处一次性非经常费用约 10 万美元，经常费用 140 万美元]。
- 关于协调系统活动的建议，将可能使联合检查组终止工作，因此每年将节省 490 万美元。节省资源的一部分可转用于为秘书长发挥行政首长理事会主席作用提供支助的顾问小组。
- 关于机构间方案监督的建议，可能提高集体监督的效率，但必须为费用回收制定明确的程序，以确保适当分摊到各参加机构。
- 其他针对联合国实体提出的成立审计委员会、提高内部审计职能效力和独立性的建议，需要支付向成员提供薪酬、会议旅费和每日生活津贴方面的费用[经常性费用约 20 万美元]。

35. 下表概述了与各项监督建议有关的一次性非经常费用和经常性费用。经常性费用为一年的费用。须强调指出，这些建议及有关的增支费用以及第三卷所列增支费用是一套综合措施，应作为一个整体予以执行。

各项监督建议的估计费用

建议	估计费用(百万美元)		估计节省费用 (百万美元)
	一次性非经常费用	经常性费用	
制定系统风险管理(企业风险管理)框架，向执行管理层分配进行内部控制和提出内部控制效力报告的职责。(4.3.1.1和4.3.1.2)	20.800	4.400	0
执行大会关于成立独立审计咨询委员会的决议。(4.3.1.3)	0.100	1.400	0
联合检查组终止工作。(4.3.1.4)	0	0	4.900
为机构间方案制定新的监督标准。(4.3.1.5)	0	0	0
成立审计委员会，提高内部审计职能的业务独立性。(4.3.2.1)	0	0.200	0
明确难民署监督委员会的职责。(4.3.2.2)	0	0	0

36. 始终如一地实施有能力和有效的审计委员会，改善对跨机构活动的监督以及其他变革，将大大加强联合国系统内部的监督。除此之外，增加投资开展有效的风险管理进程，加强内部控制的管理问责，将提供一个长期的可持续框架。

4.3.4 执行规划

37. 如果通过上述一整套建议，审计委员会可在大会一届年会期间成立。改组系统监督活动也可在大会一届年会期间完成。关于风险管理框架、内部控制和机构

间监督安排的各项建议，需要较长时间才能得到充分执行。过去的工作经验表明，可以在一个预算期建立基本框架和认识，但是把这些做法全面融入联合国的治理和监督做法可能需要两个预算期的时间。

38. 有关监督系统失败的广泛报道，损害了联合国的完整性和声誉。在较小程度上，也有关于联合国系统其他实体的失败报道。本次审查并不谋求把找出的差距与具体事件相联系，但还是提出进行改革，使内部控制的管理职责更加明确，建立更加强大的风险管理框架，并加强内部审计职能的独立性和能力。这一整套建议将有助于大大改善审计保证，并加强执行管理层和理事机构进行有效治理和监督的能力。

附录

4.4 附录 1：对照良治和监督原则进行差距分析——监督

6. 监督——审计、风险管理和遵纪守法

6.1 理事机构负有最终责任，来确信管理层有一个**可靠的框架来实行内部控制、风险管理和各种制度，并遵守法律、规章和有关会计标准**。各实体理事机构应在本实体的年度报告中作出陈述，反应这些责任，说明其履行情况。

原则 6.1

联合国现行做法：原则 6.1 规定，确保管理部门有可靠的内部控制框架，是理事机构的责任。这种框架所涉及的事项超过了审计委员会以及内部和外部审计的工作范围。在许多实体中，监督职能包括诸如内部审计、调查、风险管理等活动，有时还包括评价和监测职能。

差距：各理事机构审查内部控制框架的程度相差很大。在确实进行此种审查时，也往往是为特定目的进行的，而不是系统地进行年度审查。在联合国系统内，理事机构和执行管理层通常并不是每年一次汇报内部控制制度的效力。这种对内部控制缺乏明确管理责任的情况，可能成为未取得成效以及管理部门同内部审计单位之间在控制问题和执行建议方面出现困难的一个重要因素。各实体认识到各自在内部控制框架方面的弱点，将其归咎于资金不足以及在风险问题上未达成共识。在一些情况下，理事机构成员或执行管理层没有认识到监督工作的技术方面问题。

整个联合国以及各基金、方案和专门机构内，在风险管理做法方面都存在着差距。包括秘书处在内的大多数实体没有全面的风险管理框架，也没有连贯的风险管理程序。不过，在联合国系统内，对这种控制的认识日益加强，一些实体正在准备采用风险管理框架。

在一些专门机构中可看到一种差距，即这些机构没有充分执行审计建议，其中一些机构已有数年未执行这些建议。大多数机构都对未执行的建议作出解释，而解释往往是，所提建议数量太多，使人数有限的实体工作人员难以应付，或各项建议对于该实体用处不大。如果理事机构没有按照执行管理层的建议拨出足够的资金来全面实施审计建议，所出现的差距就尤其可能引起各种问题。除非作出并报告此种决定，明确提及理事机构对监督框架是否感到满意，否则将与这项原则背道而驰。

大多数理事机构和执行管理层把诸如评价和监测等职能视为实体监督框架这一管理工具的组成部分。本审查报告表明这些单位不能稳定地获得资源，有时候未达到理事机构和执行管理层的期望。在若干具体领域，实体要求就是否应把审计和评价单位合并为同一个单位的问题提供指导意见。此外，还要求就各种监督单位适当的工作人员人数提供指导意见。

围绕着机构间合作和系统监督机构,出现了两个令人关注的领域。联合国系统经常参与多机构项目,例如伊拉克基金和苏丹基金,但此种项目往往缺乏包括审计在内的共同商定的监督方式。在其他一些情况下,一般不对机构间信托基金进行全面的综合性审计。而目前的趋势是,每个机构对项目或信托基金中自己的那一部分进行审计,这样审计工作就显然面临风险,没有责成某个理事机构或执行管理层负起监督的最终责任。

6.2 **审计委员会**应由具备财务知识的独立专家组成,其中至少有一人是合格的会计师和(或)审计师。理事机构应核准审计委员会的组成,确保其具有适当的职权范围。

原则 6.2

联合国现行做法: 原则 6.2 说明必须成立审计委员会,由具备财务知识的外部独立专家组成,其中至少有一人是具有最近相关经验的合格会计师/审计师。为支持这项原则,理想的情况是,秘书处以及每一个基金、方案和专门机构都应设立审计委员会。审计委员会应对所有内部监督单位和外部审计进行监督,以及批准内部审计负责人的挑选和解职。

总体而言,联合国系统内遵守这项原则的情况为尚可至较差,只有少数实体目前有真正独立的审计委员会。然而,情况正在变化,一般说来是朝着更积极的方向变化。

具体地说,在专门机构中只有少数机构目前设有审计委员会,大多数联合国基金和方案没有审计委员会,在 2005 年 9 月世界首脑会议后,联合国大会决定设立一个独立审计咨询委员会(审咨委)。不过,在联合国系统系统内,对必须设立审计委员会的认识日益加强。一些专门机构开始设立审计委员会,有些是最近才这样做,这些机构正处于学习关于审计委员会职能的大量知识的阶段。

还编写了审咨委的职权范围,关于这些职权的进一步建议和最新情况载于附录 3。一旦设立这样一个委员会后,将在联合国大会一级大大缩小差距。

差距: 现有的审计委员会的一些缺点包括,独立成员的人数不足;缺乏合格成员;以及没有对内部审计单位进行独立监督。一些专门机构在等待本报告的结果,然后再采取行动缩小这种差距。此外,还有待在这次评价中对审咨委职权范围进行审查后,方可设立该委员会。

6.3 应有一个**专业 and 胜任的内部审计**单位，对执行管理层负责，但也有权通过审计委员会独立地向理事机构报告，并具有适当的职权范围或章程，其中包括要求经常进行质量审查。

原则 6.3

联合国现行做法：原则 6.3 是关于内部审计应具有独立性以及必须在任何时候都能够进行独立判断的问题。这种独立性应被解释为既适用于呈报渠道，也适用于内部审计成员和负责人的挑选。

关于内部审计人员的专业精神和能力问题，一些基金、方案和专门机构设有配备了适当工作人员的内部审计单位。

关于呈报渠道方面的独立性，大多数基金和方案的内部审计单位对执行管理层负责，它们将其审计结果向管理部门汇报，管理部门有能力对所有审计结果提出正式意见。各基金和方案以及一些专门机构的内部审计单位还能够通过执行管理层的报告向各自的理事机构独立呈报，并且每年呈报一次。应指出，执行管理层不应影响提交理事机构的报告所载的审计结果内容。

关于挑选内部审计单位负责人方面的独立性，监督厅提供了一个遵守规则的例子。监督厅领导人的挑选和免职都与执行管理层无关，而这两项决定都必须经大会认可。若干专门机构采用了这种最佳做法，制定了类似程序。

差距：对各专门机构来说，在遵守内部审计最佳做法方面存在着差异，主要是在两个方面：是否有呈报渠道，以及如何批准独立于执行管理层的各种计划和资源。有些专门机构的业务范围很小。而其他一些机构则有适当的资源和能力直接向理事机构汇报。在一些机构中，内部审计负责人的挑选和免职可由执行管理层为之，而无须同理事机构协商或经其批准。

至于各基金和方案，在执行管理层影响内部审计单位的预算的情况下，内部审计单位可能也会缺乏独立性。某些内部审计单位被认为人手不足（或）设备欠缺。大多数基金和方案还缺乏完全独立的审计委员会（见原则 6.2）。

对联合国监督厅也进行了一次审查。有关监督厅活动的独立性和治理结构的初步审查结果表明（见第五卷：“全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内的治理和监督情况：对内部监督事务厅（“监督厅”）的审查”）：

独立性

在几个重要方面，监督厅受到限制，不能遵守《标准》[内部审计员协会《关于审计专业实务的国际标准》]的这个组成部分。如果不解决本报告所述的独立性问题，监督厅就不能够有效地履行其任何保证职责。监督厅在以下重要方面不符合这项标准：

监督厅的工作范围受其任务规定的限制。根据任务规定，监督厅能够审查联合国秘书处（包括维持和平行动），经请求，还能够审查某些基金和方案，但条件是监督厅已同有关基金或方案在谈判后缔结了提供服务的协定。这种谈判包括根据各基金和方案能够提供的资金数额讨论专用于此项目的资源数额。这项任务规定在两个重要方面限制监督厅进行监督活动：(a) 使监督厅不能够对由几个联合国实体（特别是那些不在监督厅现有任务范围内的实体）联合展开的行动进行风险和评价；(b) 各基金和方案的谈判进程限制了监督厅能够为某项活动调用的资源的数量和性质。我们收到报告说，有时候监督厅同意的资源数量和（或）资深程度低于他们认为为实现目的所需的水平。

监督厅获得资金的结构限制了监督厅决定在哪里部署资源的能力，因而限制了监督厅所作决定的范围。监督厅的资金有三个主要来源：经常预算、维持和平行动和预算外资源。如上所述，预算外资源是根据同被审计实体的谈判结果而定。由于在整个联合国维持各种用途的资金是个敏感而重要的问题，经常资源和预算外资源不能对调，预算外资源必须用于所指定的用途。因此，不能根据监督厅的风险评估结果把资源拨给新出现的风险，而监督厅未经重新谈判各协定或等待下一个两年期预算进程，就并非总能对风险变化采取应对措施。

基金会是联合国系统内的一个重要组成部分，因为有这样一项原则，即那些有利于除提供资金的活动外的其他活动的费用分配，对单独提供资金的活动既没有好处，也不增添其负担。这涉及公平问题。同时，需要用一种简单的方法为各种不同活动的共同职能提供资金，以避免过多的行政费用。但在监督厅供资安排问题上，公平原则就同简单原则就发生了冲突。过分复杂的供资安排除了消耗管理时间和人力外，还限制了监督厅为应付风险变化而把资源从一项活动转到另一项活动的灵活性。这是限制监督厅活动的独立性的一个因素。监督厅报告说，除了经常预算外，还有 12 个不同的供资来源，基本上代表了就范围和资源问题进行的 12 项谈判。

目前在全系统内没有任何执行管理机构可切实支助监督厅处理可能出现的各种问题。例如，有这样的情况：被审计实体试图管理工作范围，对审计程序的性质、时间或范围或审计员必须在其中工作的环境提出要求。如果这超过了审计单位和被审计实体必须商定的正常情况下能接受的程度，监督厅没有任何负责处理这些问题的权威性管理机构。

为监督厅运作环境的治理结构

监督厅目前依其职能向大会汇报，在行政上则向作为首席行政长官的秘书长汇报。监督厅对大会负责，这在某种意义上说确保其活动的独立性，但却效率不高，这是因为大会的规模和性质，以及因为要对监督厅的运作进行监督，需要具有专门的技能和知识。在范围管理事项或与方案管理冲突的问题上，没有监督厅可向其提出申诉的有效力的执行管理部门。

目前，对于监督厅来说没有既对内又对外的有效的“双重报告”机制。报告印发后可提供给外部机构（应要求向大会和会员国提供），但在本组织内却没有任何执行机构在向大会和会员国提供报告之前对已完成的报告进行审查，或对照计划监测进展情况。没有任何执行机构在范围管理、解决问题或获得足够资源等事项方面从业务上支助监督厅。

审咨委要在其暂定职权范围经过审查后才能开始运作。该委员会的暂定职权范围表明其成员标准很广，可能使效力受到限制。拥有“高级管理或行政职位”的人都可以成为候选人，而不只限于在审计或治理领域享有全球声誉的人士。

内部监督和外部监督的任务有很多种，各不相同。监督厅是几种监督机制之一。联合国秘书处的内部监督工作交给了监督厅，各基金、方案和专门机构的内部监督工作则交给若干内部审计、调查和视察单位。外部监督工作由审计委员会进行，其职权范围包括联合国秘书处以及各基金和方案。联检组的任务涵盖整个联合国系统，包括各专门机构。联检组还对大会负责，但没有对任何其他具体理事机构进行监督。

有一些因素的共同作用使监督厅在被审计实体看来好像是个外部监督机构：(a) 监督厅能够直接向大会汇报；(b) 规定在会员国提出要求时向其提供监督厅的报告；(c) 监督厅能够根据内部审计结果展开调查。第三个因素已成为避雷针问题，一些被审计实体把监督厅看作完全是以侦探方式活动，而不是通过履行其评估风险、了解风险和执行控制措施的职责，使管理部门获得客观的保证。因此，存在着这样的危险：监督厅同被审计实体之间的合作将进一步恶化，这只会限制管理部门获益于监督厅工作的能力。管理部门评估和管理风险的责任，以及监督厅在为这个进程提供保障方面的作用，都没有得到清楚的说明或被实际承认。

内部和外部监督机关之间的任务有重复，并且使用的标准不一致。监督厅的某些被审计实体报告说，各种监督机构连续进行许多次范围似乎重复的审计，造成困惑。例如，审计委员会的职权范围包括监督厅涵盖的所有组织，审议这些实体的内部控制事项，监督厅也审议这些事项。监督厅内部审计司使用一种共同框架，但对这种框架的解释和应用则可能大不相同。

6.4 实体的成员国大会应责成进行**外部审计**，此类审计应通过实体的审计委员会对成员国大会负责。

原则 6.4

联合国现行做法: 原则 6.4 是关于外部审计员的报告渠道, 对于联合国秘书处、各基金和方案以及区域委员会来说, 外部审计员就是审计委员会。专门机构有自己的外部审计员。所有实体在立法机构和独立性问题上都一般都遵守问责制原则。所进行的研究和访谈普遍表明, 在联合国、各基金、方案和专门机构内进行的外部审计或是令人满意, 或是情况良好。

差距: 一个可能的差距是, 一些实体的章程中没有正式规定外部审计员的任务。在一些情况下, 未轮换主要的外部审计员也可能有损外部审计员的独立性。此外, 还看到关于外部审计员提交报告的程序可能不符合要求, 这些程序对于大多数两年期预算一般是两年才报告一次, 在非预算年则不提交正式报告。此外, 由于实体没有一个审计委员会, 这也可能在外部审计单位监督作用的效力方面产生差距, 过分依赖管理部门来执行有关建议。

4.5 附录 2：抽样实体的差距和为之提出的建议——监督

1. 联合国秘书处

联合国秘书处的差距和为之提出的建议概述——监督

大会决定设立一个独立审计事务咨询委员会（审咨委）。预计该委员会一旦设立和全面运作后，将极大地加强联合国内的监督工作。本报告载有经修改的该委员会的职权范围。

把内部审计、评价、调查和管理咨询职能都并入一个办公室（监督厅），抑制了每种功能的效力。与这些职能相关的差距和建议的具体详细内容，请见关于审查监督厅的报告（第五卷）。

由于联合国有着独特的任务，其各种方案错综复杂，并往往通过各种外部合作伙伴来执行这些方案，执行管理层应采用一种系统的企业风险管理框架。虽然风险管理技术已非正式地出现了，但建立和执行一种全面的全企业风险管理框架将有益于联合国各主要部门。这种框架将发现和评价风险，将其纳入战略制定工作。将根据一套基础广泛的共同步骤来执行这一框架，可根据联合国秘书处（或任何其他联合国实体）的独特需要来拟定这些步骤，从而能够建立风险管理能力，将其成为一种管理工具。

最后，根据其他主要国际机构和现代公共部门的做法及管理发展情况，建议联合国考虑要求所有联合国实体的高级管理层每年或每两年一次作出保证：其组织内适当地坚持执行内部控制措施。这还将为执行管理层和内部审计单位之间的长期互惠关系创造一种更有利的环境。

现行做法	差距	活动	建议	费用假设
独立审计委员会 (4.3.1.3)				
大会最近决定设立一个独立的审计委员会(审咨委),并拟定了暂定职权范围。	<p>审计委员会或是不存在,或是尚未全面落实,或不完全独立。</p> <p>设立了一些审计委员会,但这种做法尚不普遍和缺乏效力。</p> <p>整个系统中在成员资格和独立程度方面都存在着不一致。</p>	<p>执行大会关于独立审计咨询委员会(审咨委)的决议</p> <p>一个由适当人员组成的审计委员会,以确保内部和外部审计的独立性和效力,这是任何大型组织的一个必要组成部分。大会在其 2006 年 2 月 1 日第 60/248 号决议中决定“设立独立审计咨询委员会,协助大会履行监督职责,并请秘书长提出其工作范围,确保与目前对监督工作进行的审查的结果保持一致,并向大会第六十届会议续会第二期会议报告有关的所需资源”。本报告完全赞成设立这样一个委员会,并建议着手设立该委员会。为支持这项大会决议,联合国秘书处编写了审咨委的职权范围。进一步利用外部最佳做法,对职权范围再次进行了审查并作增补,这是此种审查工作的一部分。经增补的版本作为附录 3 附在本卷之后。所提议的主要改变是:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 委员会由 10 名成员组成(原来是“5 或 7 名”); - 每隔 3 年,委员会的一半成员(即 5 名成员)退休,并任命新成员(职权范围没有说得很具体,只是说“按照同样的任命程序任命委员会的新成员”); 	<p>确保适当地注意到内部和外部审计活动产生的各种问题,并将其列为优先事项。</p> <p>对审计建议的后续行动采取合理化和系统化措施。</p> <p>使主要的审计工作及其结果具有透明度和可追究责任。</p>	<p>审咨委将有 10 名成员,每季度举行一次会议,每次 4 天。预计每个月将给予委员会成员大约一星期工作的薪酬。</p> <p>审咨委将有一个秘书处,由一名一般事务工作人员、一名初级专业人员和一名主任组成,这些人将全时工作,支助审咨委</p> <p>除了所产生的直接费用外,审咨委还可能使本组织的其他实体出现开支,包括内部审计、外部审计和管理。费用总额相当于 0.5 个全时高级工作人员。</p> <p>将为使用寻找高级行政人员的公司支付少许费用</p> <p>解除行预咨委会目前担任的任何审计咨询职能,不会节省任何费用。</p>

现行做法	差距	活动	建议	费用假设
		<ul style="list-style-type: none"> - 委员会的工作将围绕常设议程项目和根据经增补的职权范围编写的报告，例如最新风险登记册以及内部和外部审计监督报告； - 确保在出现违纪、欺诈或滥用职权的情况时有坚实的财务制度应急计划； - 要求提交必要的管理资料和报告，以便及时、有效地展开工作。决不允许不合理地扣压这些资料和报告； - 审咨委成员由于其独立地位，应由联合国支付其在该委员会工作期间的薪金以及适当的费用津贴； <p>任期将限制为最多六年（原来是“一个三年期”）；</p> <ul style="list-style-type: none"> - 秘书长将任命在审咨委任职的个人，这些人都必须具有财务知识，其中一人必须是合格的会计和审计员。 <p>应把这些订正职权范围作为大会建议的审咨委的职权范围予以执行，作为模式供其他联合国实体用于自己的审计委员会。</p> <p>为了避免重复或混淆，还必须审议因设立审咨委而产生又一个问题，即在审计方面这将对行预咨委会和第五委员会目前的工作和职责会产生何种影响。</p>		

现行做法	差距	活动	建议	费用假设
		<p>本报告建议通过审咨委向第五委员会提交监督厅预算和外部审计员的预算，从而解除行预咨委会在这方面的咨询作用。</p>		
内部审计的效力 (4.3.2.1)				
请参阅监督厅的报告	<p>内部审计因同其他非审计职能结合而减弱了效力</p> <p>具体地说，在秘书处内把内部审计、评价、调查和咨询结合起来，使所有功能都被削弱，这是因为 (一) 作用混淆，以及 (二) 报告渠道不适合该职能，即这种结合威胁到内部审计的独立性，并因而妨碍有效地利用咨询、评价和调查作为管理工具。</p>	<p>就内部审计和监督厅提供的其他监督职能提出的建议，请见本审查报告第五卷。</p>	<p>关于消除差距的具体好处，请参阅监督厅的报告。</p>	<p>关于费用问题，请参阅监督厅的报告。</p>
全企业风险管理和内部控制 (4.3.1.1 和 4.3.1.2)				
<p>本报告指出，联合国内部的并非所有管理人员都始终对实行内部控制负起全面责任。而内部控制有助于进行全企业风险管理。</p> <p>目前，所看到的情况是，内部和（或）外部审计单位承担起内部控制的责任，而不是应最终对此负责的管理</p>	<p>对风险管理和内部控制，缺乏明确管理职责</p> <p>缺乏能够持续有效地查明和管理风险的坚实的企业风险管理系统，使每个理事机构难以在风险和业绩之间达成适当的平衡。管理部门没有定期向委员会汇报各种风险</p>	<p>实施系统的企业风险管理框架</p> <p>管理部门必须以透明的方式进行治理和监测风险，为主要的监督职能（例如内部控制）活动、以及实体战略和预算拨款提供重要投入，而无论审计起了何种保证作用。这种风险管理的重点是内部风险，是企业风险管理的一个必要组成部分。此外，此种管理加强了对联合国复杂的行动任务作出应</p>	<p>加强问责制</p> <p>加强了使风险承受能力与风险战略相协调以及把增长、风险和回报联系起来的能力。</p> <p>理事机构和执行经理们有信心地对现有方案和新的机会的风险/惠益间平衡作出知情决定。</p>	<p>实施企业风险管理要二至三年，包括信息技术在内的执行费用平均为每一执行年度所能获得的资金总额的大约 0.03 % 至 0.05%。</p> <p>对于秘书处，鉴于查明和管理风险的复杂程度，企业风险管理的执行费用约为每一</p>

		建议		
现行做法	差距	活动	效益	费用假设
<p>部门。因此，如果不责成管理部门坚持负起责任，要促进改进内部控制，尤其是通过内部审计这样做，就会困难得多。</p> <p>尽管最近在一些联合国实体中风险管理能力方面出现了一些令人鼓舞的发展，但在联合国内尚未从战略角度使风险管理与内部控制责任相协调。</p> <p>在目前的联合国环境中，行预咨委会和第五委员会要证实风险管理框架是否是坚实，有相当的难度。因为执行管理层没有对内部控制、风险管理或遵守联合国的条例和会计标准进行系统的管理和提交报告。由于没有坚实的企业风险管理框架，这两个委员会很难获得风险资料，包括风险的确定、风险分析及所建议的减轻风险战略。</p>	<p>因素，而委员会也没有采取适当步骤使自己确信风险已减轻至应有的程度。</p> <p>由于没有对风险作出具体说明，理事机构通常要求管理部门提供过分详细的资料，以确保该组织受到足够的保护。</p>	<p>对风险的决定的能力，这些任务往往是在困难的情况下拟定和执行的。</p> <p>由于联合国任务独特，其方案复杂，并往往是同各种外部伙伴一道执行，联合国秘书处执行管理层应采用一种系统的企业风险管理框架。应根据一整套基础广泛的共同步骤来执行这个框架，这些步骤可根据联合国的独特需要来拟定，从而能够将风险管理能力作为一种管理工具。这种框架将涉及以下主要构成部分：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 制定企业风险管理框架； - 具体说明各项目标和主要风险、排定各种风险的处理次序、以及确定风险应对措施和控制机制； - 建立一个中央企业风险管理组织结构，由专门从事风险管理的专业人士组成，其主要责任是，确定风险，并将其纳入各级管理，在整个联合国系统加强风险管理能力，协助查明和协调跨职能风险，以及管理中央风险应对资源库； 	<p>在内部和外部通报各种风险，有助于在实体内部和整个捐助界增强透明度。</p> <p>通过一种更加知情的注重风险问题的决策能力，促进一种以风险考虑为主的文化。</p> <p>在所有各实体以及在秘书处各实体之间系统和连贯地查明、评估和管理风险。</p> <p>单独或在全国范围内评价新的方案/项目/预算拨款时，明确地考虑到各种风险，这有助于排定各种举措的优先次序。</p> <p>正式确认管理部门对内部控制的责任，将澄清和改进同内部和外部统计部门的关系，有助于改进内部控制。</p>	<p>执行年度所能获得的资金总额的 0.05%。</p> <p>一次性费用包括对大约 5 000 名联合国工作人员进行关于企业风险管理和内部控制的培训、采购技术系统、各级别许多工作人员的一般临时助理、以及各种专业服务。</p> <p>经常性信息技术支助和维修费用</p> <p>需经常增加征聘 10 至 15 名工作人员（5 名一般事务人员、5 名初级专业人员、3 名高级专业人员），以支助企业风险管理。</p>

现行做法	差距	活动	建议	费用假设
<p>此外，联合国内的一个办公室最近对当前的风险和在各办事处内看到的风险管理做法进行了评估，并已开始制定高级别路线图。</p>		<ul style="list-style-type: none"> - 通过制定风险管理和测定方法，把风险管理纳入各种进程和程序； - 定期向审咨委汇报企业风险管理的情况； <p>以及</p>	<p>管理部门经常向拟成立的审咨委和大会议作正式汇报，将定期加强和维持这种义务。</p>	
<p>在联合国各部门和办事处中风险管理是为特定目的进行的，这种风险管理是不全面、不系统的。</p>		<ul style="list-style-type: none"> - 执行管理层定期汇报风险管理框架的情况以及如何管理风险，作为其年度管理说明的一部分。 		
<p>联合国也没有正式把内部控制的职责正式交给任何人。人们普遍认为，内部控制是否有效，是审计（内部和外部审计）部门的责任。因此在许多情况下，执行管理层没有义务实施关于改进控制措施的审计建议。这也干扰了监督厅/管理部门的关系。</p>	<p>在联合国内对内部控制的职责也没有明确或正式的理解或定义，因而对内部控制的效力没有实行问责制。应由执行管理层承担此责任。这与公共部门和私营部门的许多最佳做法一致，并与越来越多的国际机构的做法一致。</p>	<p>责成执行管理层负责内部控制并就内部控制的效力提出汇报</p> <p>建立和维持内部控制对于良治和监督具有根本重要意义。有效的内部控制能够使管理部门和理事机构有理由对保障资产感到放心。内部控制是一整套程序，由各实体的理事机构、管理部门和工作人员实施，目的是为实现以下各类目标提供实际保障：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 各项活动卓有成效和效率高。 - 财务报告可靠。 - 遵守联合国适用的法律和规章。 <p>这一定义确认，内部控制制度的范围超过了与会计和财务部门职能直接相关的事项，但与公认的内部控制定义一致。</p>		

		建议		
现行做法	差距	活动	效益	费用假设
		<p>管理部门应每年或每两年一次向新成立的审咨委和（或）大会提交报告，作为其最后定期财务报告的一部分。这将体现系统的管理，将对本组织的内部控制、内部和外部审计活动的效力产生积极影响，并改善管理部门同其理事机构之间的沟通。</p>		
协调机构间监督活动 (4.3.1.4 和 4.3.1.5)				
<p>联合检查组(联检组)起着对联合国系统进行监督的作用。从历史上看，联检组发挥了一种系统检查作用，有着涵盖整个联合国系统的广泛的调查权力。然而，最近大会把联检组的任务限制为主要是改进管理，并且最近还要求其工作计划得到集体批准。联检组的任务范围极广，但联合国内各种理事机构对联检组并没有实行直接监督，联检组不对其中任何一个机构直接负责。能够进行全系统的审计或检查可能很重要，但还必须同管理机构的责任明确匹配，才能切实发挥作用。</p>	<p>对协调各项任务和方案的监督并非总是有效</p> <p>在涵盖整个联合国系统的坚实的全面监督框架内，联检组可能重复现有的监督机制的活动。如果每一个联合国实体都有强有力的监督职能，包括审计、调查和评价，符合治理原则，并且最重要的是与跨机构方案完全协调一致，那么联检组可能就没有什么作用了。</p>	<p>联合检查组（联检组）的工作应该终止</p> <p>鉴于本审查报告提出了一整套加强监督的建议，建议终止联检组目前的任务。应该用共享、协调的监督厅资源来进行整个联合国系统和跨机构方案的审计和检查事项，跨机构的研究则应由执行管理层进行，或许可在联合国行政首长理事会内进行。</p>	<p>加强协调。</p> <p>更好地使用现有资源。</p>	<p>各项任务/作用和责任有很多重叠，因此不会向对机构进行监督的机构转移额外费用。</p> <p>对联合国产生的结余相当于联检组的预算总额。</p> <p>可能有其他调动费用。</p> <p>对于机构间方案监督，执行费用没有什么影响。</p>

		建议		
现行做法	差距	活动	效益	费用假设
<p>虽然机构间方案相当普遍并且在有些情况下是联合国内一些规模最大和最复杂的方案，但没有明确拟定的相关内部审计或监督程序。很常见的情况是，每个参与实体只是审查方案中自己的一部分，而不是各参与实体商定如何对方案进行全面的综合性内部审计或评价。</p>	<p>各区域委员会、方案、秘书处办公室和方案协调委员会的工作可能重复，不能有效地利用资金。因为对各种活动缺乏充分的协调监督，并非总能发现这方面的不足。</p>	<p>为机构间方案制定新的监督标准</p> <p>需特别注意对若干实体联合投资和执行的方案进行监督。此种方案通常是由高级管理层的一个机构间委员会进行监督。然而，由于这种方案的结构往往没有规定进行综合监督，各参与实体对方案中的各自部分进行审计和评价。此种监督往往重叠，因而效率不高。此外，这种监督方式不能保障对方案成效不高的主要风险作出评估。对于所有此类方案，建议建立一种综合风险管理框架，由一个实体代表所有参加实体进行审计和评价，必要时使用适当的监督厅资源或其他联合国实体的内部审计资源。</p>		

2. 开发署

开发署的差距和为之提出的建议概述——监督

开发署依循最佳做法，建立了一个由 5 名成员（均为外聘人员）组成的独立审计委员会。审计委员会的作用应扩大，把向开发署执行局报告包括在内。内部审计职能由审计和业绩审查处承担，该处目前正在审查其治理机制。审查工作应考虑加强审计和业绩审查处的独立性，确保其预算经由新的审计委员会审核。新的审计委员会还应对审计和业绩审查处进行监督，提供审计和业绩审查处与执行局之间的报告渠道。审计和业绩审查处的人员、结构和能力组合可以加强，以简化其作用、利用知识并加强其地位。

开发署对风险管理的重视得到企业风险管理路线图、工作小组和风险管理委员会的支持。可以通过下列途径进一步加强努力：建立和实施系统化的风险管理框架，负责确定和衡量风险，制订战略时列入风险考虑，建立一个风险管理股管理风险。风险报告程序应使执行局全面介入与风险相关的责任链。

开发署的评价工作具体由评价办公室负责，涉及从战略到项目各个级别上的工作。建议通过加强其独立性，特别是资源划拨方面的独立性来强化评价职能。还需要改进落实和实施各项建议的工作。实现此目标的方法包括：调整预算，确保配置足够的工作人员和资源，包括为非长期需要的技能配备顾问，制定具有战略眼光的预算，以及评价办公室对预算的控制。应为落实和实施各项建议确定一个明确的进程。

现行做法	差距	建议		
		活动	效益	费用假设
独立审议委员会 (4.3.2.1)				
开发署为建立一个独立的审计委员会确定了职权范围，审计委员会全部由外部成员组成(总共有 5 名成员)。该委员会接替目前的管理审查和监督委员会(审监委)，其主要作用是向署长提供咨询建议，同时考虑到《财务条例和细则》和《工作人员条例和细则》以及适用于开发署及其业务环境的政策和程序规定。新的审计委员会将继续向开发署署长报告。	审计委员会向署长报告。开发署审计委员会最终向执行局报告。	确保新组成的独立审计委员会向开发署执行局报告 (按目前的计划)。	加强独立性和问责制	开发署认识到有必要做出这项改革，新的审计委员会的职权范围包括这项规定。开发署已经计划进行这项改革。改革的费用可以忽略不计。

内部审计的效力 (4.3.2.1)

开发署内的内部监督机制由审计和业绩审查处(审查处)负责。审查处负责内部审计和调查。 审查处采用基于风险的方式评估哪些国家办事处和总部办公处需要审计。 审查处正在对其治理机制进行审查。	审查处将受益于加强独立性，特别是资源划拨和报告方面的独立性。对审查处预算的审查工作目前由开发署执行管理层负责。	开发署应 加强审查处的独立性 。 资源划拨 考虑到制定中的审计委员会职权范围，审查处应借此机会确保由新设立的审计委员会对其预算进行审查和制定： - 预算应由审查处负责人编制，并提交给指定的主办管理单位，同时提出支持审计计划的评估和支持拟供资活动的战略和业务计划	加强监督职能的独立性 强化问责制 执行管理层与审查处的合作关系进一步加强实现各项目标	与这项建议有关的费用可以忽略不计。执行局秘书处可能会有一些费用，但估计数额不会很大。署长目前正在审核该报告。他仍将对报告进行审查并作出评论，所以即使为他/她免除此项责任，也不会节省任何费用。
---	---	---	--	---

		建议		
现行做法	差距	活动	效益	费用假设
		<ul style="list-style-type: none"> - 继与指定的主办管理单位讨论之后，应向审计委员会提出预算和风险评估以及战略和业务计划摘要。审计委员会应通过主办管理单位与管理部和审查处接触，讨论这些计划。 		
	<p>审查处目前向署长提交报告，后者向执行局报告审计和调查的结果。审查处处长不直接向审计委员会报告，尽管目前正计划规定这种报告关系。</p>	<p>报告</p> <ul style="list-style-type: none"> - 一俟审查处完成了对报告应作的充分考虑之后，包括请管理部门提供投入，就可以向审计委员会分发报告。 - 审查处应能向审计委员会或执行局提出任何问题。 - 应加强审查处作为管理工具的作用，利用它的专门知识为审计结论、建议和各项建议的实施提供指导和建设性意见。 		
	<p>审查处就审计结论、建议以及落实各项建议的情况提供指导和建设性意见的能力没有得到充分利用。</p>	<p>审查处以及管理高层应就审查处的努力在何程度上帮助管理部门改进业务或管理风险进行沟通。</p>		
	<p>对审查处的监督工作目前不由审计委员会负责。</p>	<p>加强审查处的治理和组织结构。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 对审查处的监督工作当由新设立的审计委员会进行。 		
	<p>此外，审查处将受益于其能力的提高(例如，工作人员数量、结构和(或)全套技能)。</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 审查处在其中运作的组织结构应当符合下列要求：(a) 支持审查处的地位和独立性；(b) 鼓励审查处更多地了解它为之提供服务的业务；(c) 简化和澄清作用、报告关系和交流；(d) 利用知识和技能，把一般和行政事务费用降至最低；(e) 确保质量保证。 		

		建议		
现行做法	差距	活动	效益	费用假设
全企业风险管理 (4.3.1.1)				
<p>企业风险管理路线图已经制定，目的是在整个开发署指导落实企业风险管理。</p> <p>已经设立一个企业风险管理工作组，该工作组是推动制定开发署企业风险管理倡议的主要动力。</p> <p>已经成立了一个风险管理委员会，目前正在拟定其作用和职能。风险管理委员会由助理署长和管理高层部门的一些成员组成。</p>	<p>开发署尚未建立一个强有力的能够持续切实有效查明和管理风险的企业风险管理制度。</p> <p>管理部门不经常向执行局报告影响开发署的各种风险因素，执行局也没有在战略发展进程中采取必要的措施确保对风险进行充分的研究和考虑如何减轻风险的问题。</p>	<p>进一步制定和实施系统的企业风险管理框架</p> <p>此项制定和实施工作包括以下方面：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 开展试验项目，在一定数量的支助业务职能和外地办事处实施企业风险管理战略，利用和(或)改进已有的工具； - 制定和建立能把企业风险管理并入实体战略制定工作的政策； - 设计和建立企业风险管理组织结构，建立(或强化现有部门)一个独立于方案管理和支助业务的风险管理部门； - 通过设计风险管理和衡量办法，设计和建立工作进程和程序； - 设计和建立有计划有步骤地确定实体风险的制度和技術； - 设计并对内和对外报告实体的风险(内部向执行管理层和风险委员会或类似的机构报告)，(外部通过年度报告向利益有关者报告)； - 通过最高层的有力支持，制定扎实的交流战略。 	<p>由于战略规划结合了风险管理，假设风险获得适当补偿，充分优化使用资源得到确保</p> <p>理事机构和执行管理人员有信心就涉及现有方案和新机遇的风险/报酬的平衡问题做出明智的决定</p> <p>在实体内部和捐助者中讨论风险问题有助于提高透明度</p> <p>有计划地查明、评估和管理整个开发署的风险单独及在全面范围内评价新方案/项目/预算拨款时，明确考虑到各种风险，这有助于确定各种举措的优先次序</p>	<p>实施企业风险管理需要两到三年的时间，平均实施费用，包括信息技术的费用大约占每年实施资源总额的0.03%到0.05%。</p> <p>就开发署而言，考虑到查明和管理风险的复杂性，实施企业风险管理的费用大约占每年现有实施费用总额的0.05%。</p> <p>信息技术支助和维持仍需要费用。</p> <p>为了支助企业风险管理仍需要增加2名工作人员(1名初级专业人员、1名资深专业人员)。</p>

		建议		
现行做法	差距	活动	效益	费用假设
评价职能的效力				
<p>开发署内的评价工作由评价办公室负责指导。评价工作在该组织的四个级别上进行：(1) 项目和方案级别上的分散评价，由国家办事处管理并获评价办公室支持；(2) 国家办事处级别上的多年筹资框架战略/发展成就结果评价，由国家办事处并由管理高层管理；(3) 评价办公室进行的区域评价；(4) 由评价办公室对整个实体进行的战略和专题评价。</p> <p>评价办公室每年三次向执行局报告其结论和管理部门对其评价的答复。</p> <p>评价办公室起草了评价政策（待执行局在2006年批准），其中包括评价规范和标准。</p>	<p>评价办公室将受益于其独立性，特别是在资源划拨方面。目前，对评价办公室预算的审核工作由开发署执行管理层负责。</p> <p>因为没有充分并有计划地落实和实施各项建议，评价职能的效力受到影响。</p>	<p>评价办公室应独立确定评价范围，开展工作和汇报成果。加强开发署评价职能的独立性。</p> <p>评价办公室的预算应有充分的资源，用于下列方面：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 专业人员和辅助工作人员； - 业务支助（包括培训、信息技术基础设施、旅行等等）； - 对全职保留不切合实际的那些技能，可根据需要聘请顾问和专家； - 根据需要得到专业支助，包括顾问和通信专业人员； - 安排一段时间，不做任何安排，以便承担执行局在整个计划期间有可能提出的任何任务； - 预算应当由评价办公室负责人与管理部讨论制定，并提交给指定的主办管理单位，同时提出战略和业务计划，支持那些需要提供资金的活动； - 经与执行管理部门主办单位进行讨论，应当把战略和业务计划的预算和摘要提交给执行局。执行局应与管理部门和评价办公室接触，讨论这些计划； - 预算一旦商定，执行办公室就应完全控制预算的使用情况。评价办公室以外的任何机构不应当对资源的部署有任何其他干预。 <p>提高评价职能的效力，制定一项战略，实施和落实评价办公室提出的各项建议。</p>	<p>评价效率和效力提高</p>	<p>需要与评价进程同步进行的主要调整是如何确保评价报告中的各项建议得到实施。执行建议过程中增加的费用将列入方案预算中，由于评价是在整个组织内进行的，因此很难衡量。而且“下游”的费用已经被明确排除在费用计算之外。</p>

3. 儿童基金会

儿童基金会的差距和为之提出的建议概述——监督

儿童基金会审计委员会对内部审计的充分性、包括审计职能的效力和质量进行评估。此外，审计委员会还评估内部审计资源是否充分的问题。审计委员会有几位外聘成员，但是最佳做法原则要求委员会完全由外部/独立成员组成。因此，建议儿童基金会增加审计委员会中外聘/独立成员的人数。儿童基金会审计委员会向执行主任报告，但是最佳做法要求审计委员会向理事机构（执行局）报告。因此建议儿童基金会执行由审计委员会向执行局报告的汇报路线。

内部审计办公室负责内部审计和总部的财务调查。大部分调查工作由外地办事处人员进行。内部审计办公室向执行主任报告，但是根据最佳做法原则，内部审计办公室应当向执行管理部层负责，同时通过审计委员会独立地向理事机构报告。因此建议对内部审计办公室的汇报路线进行相应的调整。

儿童基金会计划自 2006 年年中开始进行系统的风险管理。计划将研究风险与战略决策之间联系不充分的问题。儿童基金会应继续把重点放在确定、衡量和安排主要风险处理次序这些方面，同时把风险因素列入战略决策进程。

现行做法	差距	建议		
		活动	效益	费用假设
独立审计委员会 (4.3.2.1)				
<p>儿童基金会有一个审计委员会章程，在2006年1月对其作用、职能以及委员会成员的组成作出了规定。这是根据在公共和私营部门中的最佳做法以及外聘审计人员的投入和内部审计协会的标准制定的。</p> <p>审计委员会的新结构由6名成员组成（3名是外聘成员，另外3名是联合国的非本行工作人员，他们不承担预算和业务责任）。</p> <p>儿童基金会管理部门强烈感到，最终需要改为全部由外聘人员组成审计委员会。</p> <p>目前，审计委员会向执行主任报告，但如果需要也有权向执行局报告。</p>	<p>在由6人组成的审计委员会成员中，3名成员不是外聘成员。</p> <p>审计委员会向执行主任报告。</p>	<p>增加审计委员会外聘成员的人数。</p> <p>审计委员会应向执行局报告。</p> <p>对内部审计小组来说，增加了辅助汇报路线的规定，这样它就可以通过审计委员会独立向执行局报告。</p>	<p>强化外部监督</p>	<p>随着任期结束将作一些调整，提名/挑选过程不变，用独立成员替换现有的非独立成员。由于这种做法遵循现有的进程，因此提名/挑选工作不会额外增加费用。</p> <p>外聘成员的旅行和每日生活补贴费用需要报销。委员会每年举行四次会议，每次为期两天。</p> <p>替换现有的非独立成员没有离职费用。</p> <p>在高级专业人员小组举行会议期间，讨论汇报路线的变动。更新审计委员会的规章，以反映汇报路线的变化。这方面的费用可以忽略不计。</p>
内部审计的效力 (4.3.2.1)				
<p>内部审计办公室负责内部审计和总部的财务调查。审计办公室向执行主任报告。大部分调查工作由外地办事处和区域办事处人员在内部审计办公室的指导和监督下进行。内部审计办公室</p>	无。	不适用。	不适用。	不适用。

		建议		
现行做法	差距	活动	效益	费用假设
<p>有 2 名负责调查的人员,但他们不是专职/全职的。内部审计办公室视需要可以请监督厅增加资源。</p> <p>内部审计办公室和评价办公室通力协作,包括在处理评价工作确定需要进一步调查的案件上。反过来也是一样,也就是说内部审计提出方案方面的关切事项请评价部门采取后续行动。</p> <p>审计委员会评估内部审计是否充分适当,例如审计职能的效力和质量。审计委员会还评估资源是否充分。</p> <p>内部审计的报告提交给儿童基金会执行主任。</p>				

全企业风险管理 (4.3.1.1)

<p>儿童基金会确定需要进行系统的风险管理。他们已经完成了评估前的工作,提出了各种建议。这些建议已经列入本表(在建议——活动栏下),同时还提出了其他一些 COSO 标准。</p> <p>内部审计推动实施系统风险管理,正在起草一项提议,请求增</p>	<p>尽管计划正在积极进行,但实施工作尚未结束。</p>	<p>继续实施系统化的风险管理方案,其中纳入了儿童基金会的建议,包括:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 评估实体在目标、主要风险和风险管理方面的现状; - 通过评估影响(财政、人力资源、信誉、战略)和概率(发生的可能性)来确定主要风险的处理次序; - 通过开展成本效益分析,确定企业风险管理框架未来状态强度等方式,推动高级别框架设计; 	<p>由于战略规划结合了风险管理,假设风险获得适当补偿,充分优化使用资源得到确保。</p> <p>理事机构和执行管理人员有信心就涉及现有方案和新机遇的风险/报酬平衡的问题做出明智的决定。</p> <p>在内部和外部通报风险,有助于在实</p>	<p>实施企业风险管理需要两到三年的时间,平均实施费用,包括信息技术大约为每年实施所用资源总额的 0.03%至 0.05%。</p> <p>考虑到儿童基金会在发展风险管理方面开展了初步的工作,对儿童基金会而言,企业风险管理的实施费用为每年实施费用总资源的大约 0.04%。</p>
--	------------------------------	--	---	--

现行做法	差距	建议		
		活动	效益	费用假设
<p>聘 1 名外聘顾问协助实施。</p> <p>儿童基金会开始采纳系统化的风险管理。这个目标已经制定，计划自 2006 年中开始实施。</p>		<ul style="list-style-type: none"> - 制定适合于实体的企业风险管理框架； - 进行实验项目，在一定数量的支助业务职能和外地办事处中实施企业风险管理战略，利用已经存在的各种工具； - 制定和建立各项政策，把企业风险管理纳入实体的战略制定工作； - 设计和建立企业风险管理组织结构，建立一个独立于方案管理和支助业务的风险管理股； - 设计风险管理和衡量办法，从而设计和建立工作进程和程序； - 设计和建立能够系统确定实体风险的制度和技術； - 对内和对外报告实体的风险，（内部向执行管理层和风险委员会或类似机构报告），（外部通过年度报告向利益有关者报告）； - 制定明确的传播职能，为儿童基金会制定传播计划。包括加强工作人员对风险管理如何发挥作用以及工作人员在风险管理中的作用的了解。（另外请见关于传播计划的成果管理制度和问责制建议）； - 设立一个风险管理干事员额，负责儿童基金会进行中的企业风险管理。 	<p>体内部和捐助者中提高透明度。</p> <p>系统连贯地确定、评估和管理整个儿童基金会的风险。</p> <p>单独及在全国范围内评价新方案/项目/预算拨款时，明确考虑到各种风险，这有助于确定各种举措的优先次序。</p>	<p>继续提供支助和维持信息技术的费用。</p> <p>为支助企业风险管理需要增加两名工作人员（1 名初级专业人员和 1 名资深专业人员）。</p>

4. 难民署

难民署的差距和为之提出的建议概述——监督

难民署设有一个监督委员会，每季度召开一次会议，委员会中有 1 名独立成员。为了符合最佳做法标准，需要对监督委员会成员进行调整，其成员只应是独立成员，包括主席，其采取的程序应在组织内分配落实各项建议的责任并系统报告后续行动。应当指出，这些项目已列入监督委员会下次会议的议程。

由于认识到风险管理的重要性，难民署正制定一个全系统风险管理框架。这样在风险管理工作结束时，未来的风险管理工作将会更加系统化。在这个进程中，应适当重视把风险分析纳入战略规划和决策进程，开展实验，找到适用于本组织其他方面的经验教训，制定领导层推动的关于风险问题的扎实传播战略。

对问责制问题的认识促使本组织开发了一个问责制门户网站(存有问责制信息，目的是防止舞弊和腐败)，并对一个问责制框架进行实验，重点放在保护和尤其是涉及妇女和儿童问题的方案规划方面。问责制仍有薄弱之处，尚未建立问责制文化。应当通过适当分配责任予以纠正，同时赋予履行职责的权力及手段和工具。需要制定明确的执行标准，以衡量履行情况，同时加强执行情况评估，最理想的办法是 360 度的反馈机制。在努力的同时也要加强传播，包括高级管理部门的传播，同时提供适当的培训。

现行做法	差距	活动	建议	费用假设
独立审计委员会 (4.3.2.1)				
<p>2004 年早些时候，发布了监督委员会的新职权范围。这些职权范围对委员会的成员和参与规定进行了修订。对政府间组织的作用也进行了修正。监督委员会有一名独立专家。根据最佳做法，成员每个季度召开一次会议。监督委员会下一次会议 (2006 年 6 月 8 日) 将研究如何落实这些建议的问题。</p>	<p>根据设立独立审计委员会的最佳原则，难民署监督委员会中目前缺少独立成员。监督委员会目前只有 1 名独立成员 (前难民署工作人员)。</p>	<p>继续强化监督委员会。</p> <p>加强监督委员会的工作包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 审查监督委员会的成员。(人们注意到最近对监督委员会的职权范围进行了审查，这是最近一项备忘录的内容)； - 增加监督委员会独立成员的数量； - 继续每季度召开一次会议的做法； - 继续根据风险领域确定议程项目的优先次序； - 根据最佳做法，难民署应增加监督委员会独立成员的数量。 - 监督委员会有计划有步骤地落实各项建议，根据需要采取的行动划分责任。最低限度应与落实审计委员会关于常设委员会账户的审计建议的过程相似。应当指出，在监督委员会下一次会议 (2006 年 6 月) 上将会研究如何对建议采取后续行动的问题。 	<p>财政监督加强</p> <p>一个独立的委员会对确保及时和客观地对各种问题采取后续行动至关重要。</p> <p>一个独立的委员会有助于确保对议程上的所有项目都给予充分和无偏见的重视。</p>	<p>每年需要有四名专家参加为期两周的工作，费用为每位专家大约 12 000 美元。</p> <p>难民署将负担每位专家的旅费和每日生活津贴。</p>
全企业风险管理 (4.3.1.1)				
<p>难民署是联合国为数不多的主动发起制定组织风险管理框架的实体之一。目前仍在进行各种努力。</p>	<p>难民署正在向进行系统的组织风险管理迈进，但目前尚未建立这样的系统。风险管理尚不是战略决策的</p>	<p>继续制定和实施系统的组织风险管理方案：</p> <p>制定和实施工作包括下列内容；</p>	<p>由于战略规划结合了风险管理，假设风险获得适当的补偿，充分优化使用资源得到确保。</p>	<p>由于风险管理框架已开始初步阶段，试点工作正在进行，没有成本方面的影响。为了进一步改进现有结</p>

现行做法	差距	活动	建议	费用假设
	<p>正规部分。难民署按风险的影响和概率对主要风险进行评估并排定处理次序，已经为亚洲区域局制定了实验计划，目前正在进行之中。</p> <p>此外，已经采取行动在本组织注重成果的战略规划框架内列入各级风险机会和减轻风险分析。监督厅作为难民署的内部审计服务部门，将把风险领域作为确定审计优先事项的一个参考指标。监督厅还将再在审计活动中利用和进一步借鉴风险管理方法。</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 通过进行成本效益分析，确定风险管理框架未来状况的强度等方式，推动高级别框架设计； - 根据实体情况调整风险管理框架； - 开展实验，在有限的支助职能和外地办事处中实施一整套风险管理战略，利用现有的各种工具(例如亚洲区域局)； - 制定和建立各项政策，把风险管理纳入实体的战略制订工作； - 通过设计风险管理和衡量办法，制定和建立进程和程序； - 通过现有的系统和技术与系统确定实体风险相挂钩； - 对内和对外报告实体的风险，(内部通过监督委员会向执行管理部门报告)，(外部通过难民署的全球报告向利益有关者报告)； - 通过最高层的有力支持，制定扎实的交流战略； - 应当设立一个风险委员会，由来自各个部门的主要风险承担者组成，他们将综合解决难民署各司/部的风险管理问题。 	<p>理事机构和执行管理人员有信心就现有方案和新机遇的风险/报酬平衡问题做出明智的决定。</p> <p>在内部和外部通报风险，有助于在实体内部和所有捐助者中提高透明度。</p> <p>在整个难民署系统连贯地确定、评估和管理风险。</p> <p>单独及在全国范围内评价新方案/项目/预算拨款时明确考虑到各种风险，这有助于确定各项举措的优先次序。</p>	<p>构，更好地利用其中所载的各种资料，建议中关于程序方面的意见应当予以考虑。</p>

5. 国际民航组织

国际民航组织的差距和为之提出的建议概述——监督

国际民航组织理事会下属的财务委员会有 17 个成员。该委员会负责监督外部审计和检查，接收内部审计报告的摘要。尽管财务委员会的职权范围广泛，足以包括对内部审计的监督，但是根据最佳做法，似可设立一个比现有的财务委员会更小并由独立审计专家组成的专职审计委员会。

国际民航组织作为一个专门机构有它自己的治理结构：它有与联合国大会相似的成员国大会，有鉴于此，拟议的联合国独立审计咨询委员会(审咨委)的《职权范围》应可通用的。因此，建议国际民航组织管理部门和理事会审议本报告所列的《职权范围》(范本)(见附录 3)，进行修改以适用于国际民航组织，并设立一个单独和独立的审计委员会。国际民航组织应考虑采用联合国有关外部审计员轮换的最佳做法标准。(国际民航组织一贯使用加拿大审计长提供的服务。)

国际民航组织即将实施的三年预算期已经规划了全国际民航组织范围的风险管理，方案一级的试验项目也已进入实施阶段。下一个三年期预算(2008-2010 年)需列入对中央风险监测职能和对全国际民航组织范围的风险管理工作的年度监测。

应通过实施方案一级的试验项目及更加重视方案一级以上中央风险管理等手段，全面支持并在可能的情况下加快风险管理工作。应确定、分析并测算风险，为此应拟定工作程序和方式。应制订一项涉及内部和外部的切实可行的交流政策，强调最高层需提供强力的支持。

现行做法	差距	活动	建议	费用假设
独立审计委员会 (4.3.2.1)				
<p>按照其《职权范围》，具有 17 个成员的国际民航组织财务委员会负责监督外部审计和检查。财务委员会和理事会一样接收内部审计报告的摘要。外部审计员接收所有内部审计报告</p>	<p>目前缺少一个比财务委员会更小、由独立审计专家组成的专职审计委员会。</p>	<p>国际民航组织理事会和管理部应审议《治理和监督审查》中的审计委员会/审咨委《职权范围》(范本)，并考虑进行修改以适用于国际民航组织。</p>	<p>因外部审计员的参与而提高独立性和专业水平</p> <p>范围扩大，问责制更为明晰，更重视审计问题(见本报告附录 3 中的《职权范围》(范本))</p>	<p>独立审计委员会将有 5 名成员。每季度开会，每次会议持续 4 天。此外，独立审计委员会将设一个秘书处，有一名全时工作的低级专业人员向独立审计委员会提供支助。</p>
<p>财务委员会的《职权范围》内容广泛，足以包括内部审计。</p>				<p>独立审计委员会除了产生直接费用之外，可能还会对该组织的其他部门造成费用；但是这些费用似可忽略不计。</p>
<p>国际民航组织尚未到达让理事会代表大会签署 SIC 的阶段。</p>				
<p>国际民航组织管理部门认为设立一个由独立审计专家组成的更小和单独的审计委员会并扩大内部审计范围的构想值得考虑。</p>				
<p>国际民航组织管理部门确实存在如下想法：该专门组织的最终目标是设立一个符合萨班斯·奥克斯利法案的审计委员会。</p>				

现行做法	差距	建议		
		活动	效益	费用假设
全企业风险管理 (4.3.1.1)				
<p>在 2004 年的业绩审计中，国际民航组织的外部审计员要求改善技术合作局的项目说明文件，包括风险分析。国际民航组织正逐步全面提升其风险管理框架。根据国际民航组织到 2007 年为止的战略优先次序，风险管理目前正在一个方案中进行试验；到明年底之前，国际民航组织将继续处理方案一级的风险管理。三年期预算将要求对中央风险监测职能和全国际民航组织范围风险管理工作进行年度监测。</p>	<p>集中、全企业范围的风险管理/报告工作正处于规划阶段。</p>	<p>继续拟订并实施系统的企业风险管理方案。</p> <p>这种拟订和实施工作需要：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 继续进行方案一级的风险管理试验项目； - 继续为一个独立于方案管理和支助作业之外的中央风险管理部制订《职权范围》； - 拟订并制订将企业风险管理嵌入国际民航组织战略规划的政策； - 通过风险管理和测算方式设计并制订流程和程序； - 设计并建立能系统性地确定国际民航组织风险的系统和 技术； - 设计并在内部(向执行管理层和国际民航组织理事会)和向外部(以年度报告的形式向公众)通报国际民航组织的风险；以及 - 拟订一项切实可行的交流战略，得到“最高层的有力支持”。 	<p>满足审计员的要求</p> <p>改善管理部门的风险管理问责制，改善理事会对风险管理工作的监督</p> <p>在战略规划中利用风险因素</p> <p>进一步履行国际民航组织作为航空安全与安保的国际性协调机构的任务</p> <p>通过以年度报告通报风险的方式增强公众的信心</p>	<p>实施企业风险管理需时两至三年，平均实施费用，包括信息技术，大约是实施期间每年可用资源总额的 0.03%至 0.05%。</p> <p>对国际民航组织来说，企业风险管理的实施费用大约是实施期间每年可用资源总额的 0.05%。</p> <p>鉴于国际民航组织规模不大，因此可以利用秘书处或其他组织使用的现有的风险管理工具，或者使用手工工具来追踪风险。因此，持续的信息技术支助费用可忽略不计。</p> <p>需要增加一名高级专业人员，50%。</p>

4.6 附录 3：职权范围（草案）——审计委员会

联合国独立审计咨询委员会（审咨委）职权范围

审咨委暂定职权范围已提交联大（见 A/60/568 号文件附件三）。本附录对这些职权范围做了增补，以使其更符合对在公共和私营部门所采用的审计委员会最佳做法的更广泛评估。联合国审咨委职权范围的关键部分与下列来源做了进一步比较：

- 亚洲开发银行
- 联合王国皇家财政部提供的准则
- 欧盟委员会审计进度委员会
- 普华永道的报告（第二版）：“审计委员会——采取最佳做法，满足市场预期”（以对 40 多个国家私营部门审计委员会安排的研究为基础）。

联合国独立审计咨询委员会（审咨委）增订暂定职权范围

A. 作用

1. 独立审计事务咨询委员会以专家顾问身份为大会提供服务。其目的是协助大会更好地行使有关联合国各项业务的治理职责。¹

B. 组成和专家的甄选

2. 委员会由十名成员组成，他们都独立于联合国秘书处和会员国政府。独立的标准见本附录附件 1。候选成员由秘书长提名，须经大会批准。获任命的委员会成员应在他们中间选出委员会主席。每隔三年，委员会的一半成员（即 5 名成员）将辞职，并任命 5 名新成员。

专家的资格

3. 所有成员都应具有最近的相关财务工作经历。财务工作经历的标准见本附录附件 2。委员会成员应该体现广泛的地域分配，而且在具有公私部门工作经历的成员人数方面保持平衡。

C. 会议和报告

4. 委员会每年至少召开四次非公开会议。委员会十名成员中只要有任意七名成员即可构成法定人数。应邀出席委员会会议的人员以熟悉或负责议程专题的人士为限。受邀请者可包括联合国审计委员会的代表和主管内部监督事务副秘书长。高级管理层其他成员需经特别邀请方可出席委员会会议。

¹ 目前，提议委员会就联合国的各项业务提供咨询服务，但不包括各基金和方案的业务。

5. 委员会将力求按协商一致原则展开工作，并保持自己的会议记录。若无法达成协商一致，则应记下不同意见并附在会议记录之后。主席将定期向秘书长通报委员会的结论，若遇到任何具有重大财务影响的事项则需立即提出。
6. 委员会须编写提交给大会的年度报告，说明委员会为履行职责所开展的工作。委员会主席应出席听证会，答复任何会员国就委员会活动提出的问题。
7. 委员会须就自己的工作向大会提供年度业绩评价报告。委员会须定期审查本职权范围是否恰当，必要时提出修改建议，供大会批准。

D. 职能

8. 委员会直接协助大会履行治理和监督责任。其主要职能为：
 - a. 了解内部控制和风险管理系统，监督这些系统及各项政策和条例的遵守情况，要特别注意财务系统和信息；
 - b. 审查任何重大薄弱环节，监测纠正行动计划的遵守情况；
 - c. 对联合国审计委员会工作计划发表评论并提供投入；²
 - d. 与管理层和联合国审计委员会讨论经审计的财务报表，监督这些财务报表以及成员要求提供的其他此类资料的完整性；
 - e. 审议外部审计流程的效用和客观性；
 - f. 审查并核准内部监督事务厅(监督厅)的审计工作计划，包括监督厅单独或与其他部门共同负责的那些跨机构活动；
 - g. 审查监督厅的预算，建议大会批准该预算；
 - h. 评估监督厅的工作以及内部审计流程的效用和客观性，包括监督厅单独或与其他部门共同负责的那些跨机构活动；
 - i. 就秘书长任命主管内部监督事务副秘书长的建议，向大会提出咨询意见；
 - j. 确保联合国审计委员会和监督厅开展审计工作时不遇到任何困难，例如对其工作的范围和获取必要信息方面的任何限制，或缺乏足够资源全面开展工作。委员会须协助解决这些限制，并就此向秘书长和大会提出报告。

² 注意到联合国审计委员会是独立机构，对其审计工作负全部责任。

E. 工作方式

9. 委员会将围绕根据职权范围编制的常设项目议程和报告开展工作，例如最新风险登记表和内部及外部审计流程报告。委员会须按照下列方式开展活动：

审计流程

- a. 为委员会、联合国审计委员会、监督厅和管理层之间提供一个畅通的沟通渠道，每年至少分别与这些方面召开一次会议；
- b. 不时审查联合国审计委员会和监督厅的审计范围和结果及其成本效益，并定期向大会报告委员会的结论；
- c. 审查单一审计原则，确保该原则得到充分遵守；
- d. 保证让外部和内部审计负责人能随时见到审计委员会的主席；
- e. 在特殊情况下，对理事机构提出开会讨论特定事项的要求做出反应。

外聘审计员

- f. 为外聘审计员提供非审计服务设立一个框架，并监测受聘情况，包括要求审计员就有关审计和非审计工作提交年度独立性确认书；
- g. 确定甄选联合国审计委员会候选人的资格和专业标准，在候选人获选进入联合国审计委员会之前，就候选人符合这些要求的程度提出咨询意见；
- h. 就支付联合国审计委员会的薪酬提出建议；
- i. 获取并审查联合国审计委员会的年度正式活动报告，其中应包括关于审计委员会内部质量保证程序的信息；
- j. 与主计长、主管管理事务副秘书长和联合国审计委员会共同审查外部审计的范畴和结果以及管理层信件中所报告的任何重大发现；

内部审计员

- k. 确保监督厅获得足够的资源和在联合国内部继续保持适当的地位，并经常审查其独立性和客观性；
- l. 审查和提出核准修改监督厅的职能的建议，包括：
 - m. 目的、权力和报告的组织路径；以及
 - n. 年度审计计划、预算和人员编制；

- o. 与联合国审计委员会和主管内部监督事务副秘书长共同审议内部审计方案 and 任何重大发现，包括欺诈、不法行为、内部控制缺陷或类似问题，审查管理层对审计员的调查结果和建议作出反应的情况；
- p. 监测和评估主管内部监督事务副秘书长的作用和效用以及监督厅的职能；
- q. 就监督厅年度报告中提出的重大问题向大会提出咨询意见；
- r. 在涉及监督厅在秘书长负责的跨机构活动中的协调作用方面，委员会应有权要求参与跨机构活动的所有监督活动提供投入，以协助其履行职责；

内部控制和风险管理

- s. 审查联合国内部控制系统，包括财务、业务、遵纪守法控制，评价风险管理的效用；
- t. 与监督厅、联合国审计委员会和执行管理层共同审查风险管理程序；
- u. 确保监督厅将足够的资源用于本组织的重大关切领域和重大风险领域，确保监督厅的工作计划考虑到监督领域的其他重要趋势；
- v. 确保在出现故障、欺诈或滥用的情况时财务系统的应急计划是可靠的；

财务报告

- w. 与联合国内部控制系统一起监测年度或两年期财务报表的完整性；
- x. 评价会计原则的变化情况，以确定会计原则和披露财产的做法是否恰当；

一般性问题

- y. 要求提供必要的管理信息和报告(无合理原因不得拒交)，以便能及时有效地开展工作；
- z. 审查各监督机构的监督范围，使会员国确信不存在长期的缺口和不一致现象；
- aa. 在其职责范围内酌情保留独立的专业咨询服务，以便对提请其注意的任何事项采取后续行动，同时注意到联合国审计委员会和监督厅的任务规定；
- bb. 确保联合国设有适当安排，以便职工能保密地就会计、内部会计控制或审计事项方面可能存在的违规行为提出关切意见，并能保密地就可能存在问题的会计或审计事项提出关切意见；

-
- cc. 至少每三年审查其职权范围一次、并视需要予以修订，向大会提出修改建议，并经常评价自己的业绩。然后公布这些职权范围。

F. 任期和服务条件

10. 委员会成员的任期和服务条件与行政和预算问题咨询委员会和公务员制度委员会正式成员的任期和服务条件相同。鉴于委员会成员的独立地位，将由联合国支付其在履行审咨委职责期间的薪酬。任期的最高年限为六年。

G. 秘书处支助

11. 委员会有一个秘书处提供支助服务。

附件 1

界定审咨委成员独立性的标准

1. 委员会成员候选人若要被视为具有独立性，则不得与联合国具有任何实质性关系，³ 不得与联合国及其各基金和方案以及专门机构具有关系的公司中的执行官员或主要股东。

2. 此外，候选人若属于下列情况，则不得被视为具有独立性：

(a) 过去三年内是或曾经是联合国职员；

(b) 过去三年内是或曾经是联合国系统内任何实体的理事机构或监督机构的成员；

(c) 过去三年内是或曾经是某一会员国政府的成员；⁴

(d) 过去三年内其直系亲属⁵ 是或曾经是联合国高级官员；⁶

(e) 过去三年内其直系亲属是或曾经是某一会员国政府高级成员；

(f) 过去三年内任何十二个月期间本人或其直系亲属领取联合国的任何报酬（委员会报酬除外）；

(g) 过去三年内其直系亲属被聘为或曾经被聘为一家公司的执行官员，而联合国高级管理层任何现任成员在同一时期曾在该公司薪酬委员会任职；

(h) 为一家公司的现任雇员，该公司在过去三个财政年度的任何一个年度中，向联合国支付或从联合国收取的款项超过 100 万美元或超过该公司收入总额的 2%，二者以较小数为准；

(i) 其直系亲属为一家公司的现任执行官员，该公司在过去三个财政年度的任何一个年度中，向联合国支付或从联合国收取的款项超过 100 万美元或超过该公司收入总额的 2%，二者以较小数为准；

(j) 担任可能妨碍其独立性的任何其他董事会职位或会员国政府任命的职位；

³ “实质性关系”是指：在过去三年内，联合国在候选人的收入中或在候选人公司的产品和（或）服务销售或采购额中所占比例超过 2%。

⁴ 前国家公务员不在此限制之列。

⁵ 直系亲属是指：配偶、父母、子女、兄弟姐妹、岳父母（公婆）、女婿、媳妇、姻兄弟、姻姐妹以及居住在候选人家中的任何人（家庭佣工除外）。

⁶ 指助理秘书长或以上任何职位。

(k) 在过去三年期间担任与候选人相关的公司和联合国之间相互关联的领导职位；

(1) 曾经直接或间接从事或收取联合国支付的任何顾问费、咨询费或其他补偿费，但作为委员会成员收取的费用（委员会工作报酬）除外。

附件 2

界定审咨委成员财务工作经历的标准

1. 委员会应由均具有下文第 3 节所述的最近的相关财务工作经历和专门知识的十人组成。至少有一个成员是合格的会计师或审计员。
2. 委员会成员应在具有公私部门工作经历的成员人数方面保持平衡，并注意到本报告附件 1 所列关于独立性的要求。
3. 所有委员会成员候选人都必须品行端正、客观和自律，在下列标准所涉及的领域里担任过高级职务。秘书长提名的每一个候选人都必须符合下列标准中的至少三项标准：
 - 具有编写、审计、分析或评价财务报表的经验，而财务报表所呈会计问题的范围和复杂程度应与联合国财务报表所呈问题的范围和复杂程度大致相当；
 - 曾经担任过私营公司或公共机构审计委员会成员；
 - 熟悉财务报告的内部控制和程序；
 - 国际内部和外部审计标准的制订或遵守；
 - 国际会计标准的制定或遵守。

联合国

全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内的治理和
监督情况

第五卷

对内部监督事务厅(“监督厅”)的审查

2006年6月

目录

	页次
执行摘要	53
5.1 结论	53
意见和建议	57
5.2 监督厅的历史和结构，监督厅目前开展业务的环境概览	57
5.3 产生本报告的背景情况和本项审查的主要权限	62
5.4 这次审查采用的一般性原则和开展审查的办法	63
5.5 详细意见和建议	65
5.5.1 独立性	65
5.5.2 监督厅在其中运作的治理结构	71
5.5.3 监督厅的组织结构	74
5.5.4 人力资源	81
5.5.5 工作方法	85
5.5.6 技术	92
5.5.7 交换意见和编写报告	93
5.5.8 知识管理	97
5.5.9 业绩计量	99
5.6 各项建议费用简表	100
附录：对“监督厅组织和结构”以及监督厅“工作方法”意见的补充细节	102

执行摘要

5.1 结论

1. 参加这次审查的所有方面都希望监督厅进一步得到加强。
2. 在现有任务规定下，监督厅的内部和外部监督作用混合在一起，因此无法有效行使职能。根据任务规定，监督厅除了内部审计活动外，还开展其他活动，使监督厅的效率受到限制。
3. 需要在理事机构、整个联合国系统的管理层和监督厅之间就监督厅的作用达成明确的一致意见并予以支助。
4. 必须作出重大改变，加强监督厅在联合国内更广泛的监督框架内进行组建、作业和报告的方式。
5. 审查后提出的建议是希望监督厅加强和侧重基本的内部审计事务，同时采取更有力的措施，加强业务独立性，将重点重新放在与审计有关的事务上。还建议加强监督厅与管理层之间的工作关系和进程。此外，有些建议是关于方案和秘书处管理层应该采取的行动。如果要加强监督职能，就需要监督厅、方案管理层和秘书处采取行动。

建议

1. 应重新界定管理层和监督厅的责任：
 - a. 管理层应认识到它有责任确定本组织可以承受的风险，定期将其报告给理事机构。管理层还应自主进行风险评估和实施适当控制，在可以承受的风险范围内管理这一风险。
 - b. 监督厅的重点是内部审计。主要责任是就其风险评估中所用的数据以及就控制手段的确定和实施，向管理层提供保证。监督厅的责任中不应包括决定哪些风险可以接受，也不应包括实施控制。在衡量监督厅的业绩时，要看它帮助本组织加强控制和管理风险所产生的效果。
 - c. 监督厅不负责监督方案、进行评价或提供咨询服务。这些责任应由方案管理人和管理事务部承担。
 - d. 监督厅不从事调查工作。这项职能应是法律事务厅下的一个单独和客观活动。
 - e. 部门重组后的重点纯粹是内部审计，因此监督厅应重新命名为“内部审计事务厅”。

建议 1 a 将在 5.5.2 节中进一步讨论。其他建议将在 5.5.3 节中进一步讨论。

2. 监督厅的独立性需要加强。
 - a. 大会应明确确定需要监督厅对其开展内部审计事务的各个组织。
 - b. 监督厅在这些组织内应当无障碍地开展工作，接触人员和记录。
 - c. 监督厅的预算应根据在风险评估基础上提出的工作计划来制定。在与行政管理支助方讨论后，将预算、风险评估摘要以及战略和行动计划提交独立审计咨询委员会（审咨委）。监督厅不应参与关于如何将这笔预算分配给各项活动的讨论。
 - d. 关于监督厅人员的诚聘、晋级和终止任用的标准和决定，惟有监督厅可以控制。
 - e. 按照适当程序，监督厅的报告应不受干扰直接提交行政管理层和审咨委。
 - f. 监督厅应当可以自由和公开地与审咨委接触，在没有任何一级管理人员在场的情况下讨论任何问题。
 - g. 鉴于保持透明度是维护独立性的一个重要支柱，在向审咨委提交报告的专业进程完成后，会员国如向审咨委提出请求，应可继续获得内部审计报告。

这些建议将在 5.5.1 节中进一步讨论。

3. 监督厅需要得到在本组织内开展业务的有效支助。
 - a. 监督厅在行政上向秘书长报告，秘书长将日常职能委派给一个拥有适当授权的行政机构。这一行政机构可以是常务副秘书长，也可以是由常务副秘书长主持的一个行政委员会，但不可以再往下委派。
 - b. 监督厅应向该行政机构提出自己的计划和预算，并应首先将关于范围的管理或对重大事项的争议等问题提交该机构。该机构应协助监督厅在本组织内部开展活动，支持它执行任务。如果监督厅认为该机构没有履行这一职责，可就此事与审咨委进行讨论。

这些建议将在 5.5.1 节中进一步讨论。

4. 应当对监督厅进行适当监督。
 - a. 对监督厅进行监督是审咨委的责任，这一作用应恰当反映在审咨委的适当职权范围内。

- b. 审咨委的职权范围应作出规定，其成员只限于由经验丰富、具备专业条件的个人担任，就内部审计事项提供指导，并能够完全独立于联合国各组织和会员国。

这些建议将在 5.5.3 节中进一步讨论。

5. 应当修订和澄清各项报告的印发过程。特别是：
 - a. 监督厅应将各项意见和建议的草稿与正在对其活动进行审计的管理层分享，管理层应该在一个具体时限内提出书面意见。
 - b. 决定哪些事项属于需要报告的重大事项，这是监督厅厅长的权限范围，监督厅厅长利用专业判断力，确保对所有重大事项都提出报告。
 - c. 在工作尚未完成之前，包括所有质量保证程序和收到管理层意见进程尚未完成之前，不应印发报告。
 - d. 收到管理层意见后，应当向其职能正在审计中的行政管理层提交最后书面报告，以便协助管理层建立适当控制。
 - e. 应当将这些最后书面报告提交审咨委，由其代表大会负责审查这些报告和评估监督厅的工作。
 - f. 审咨委应就提出的重要事项和内部审计活动的全面进展情况，向大会通报。

这些建议将在 5.5.7 节中进一步讨论。

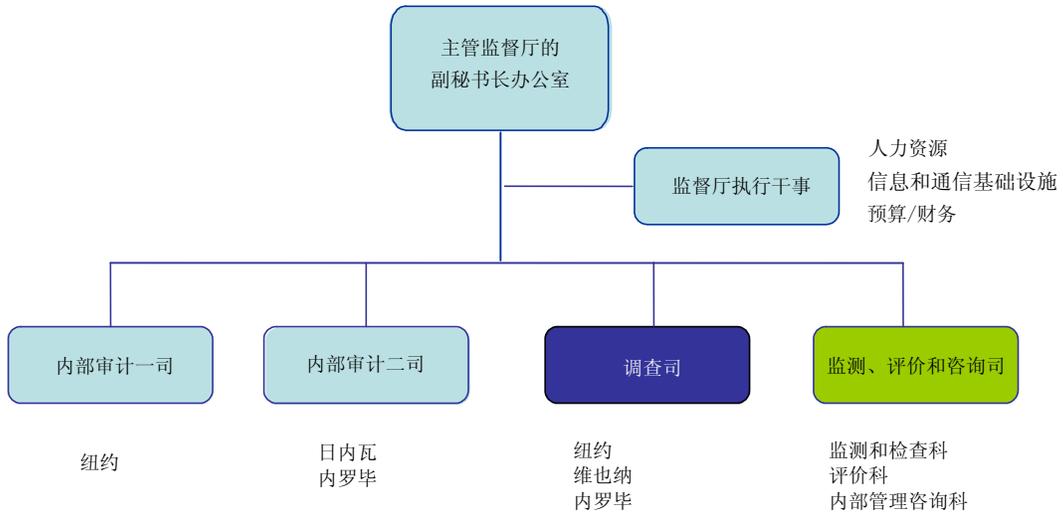
6. 应当重新审查监督厅厅长的任职限制。应考虑其中一种选择：
 - a. 较长期不可连任的一次任职（即 7 至 10 年），或是
 - b. 任期 5 至 7 年，只可连任一次。

这些建议将在 5.5.4 节中进一步讨论。

7. 监督厅的工作惯例和人员编制应进一步加强。
 - a. 应在监督厅内设立一个专业实践组。
 - b. 应确定一套改进后的工作惯例。
 - c. 应对工作人员的技能进行评估，应当实施一项方案，为缺乏的技能，包括信息技术获取进一步资源。

这些建议将在 5.5.5 节中进一步讨论。

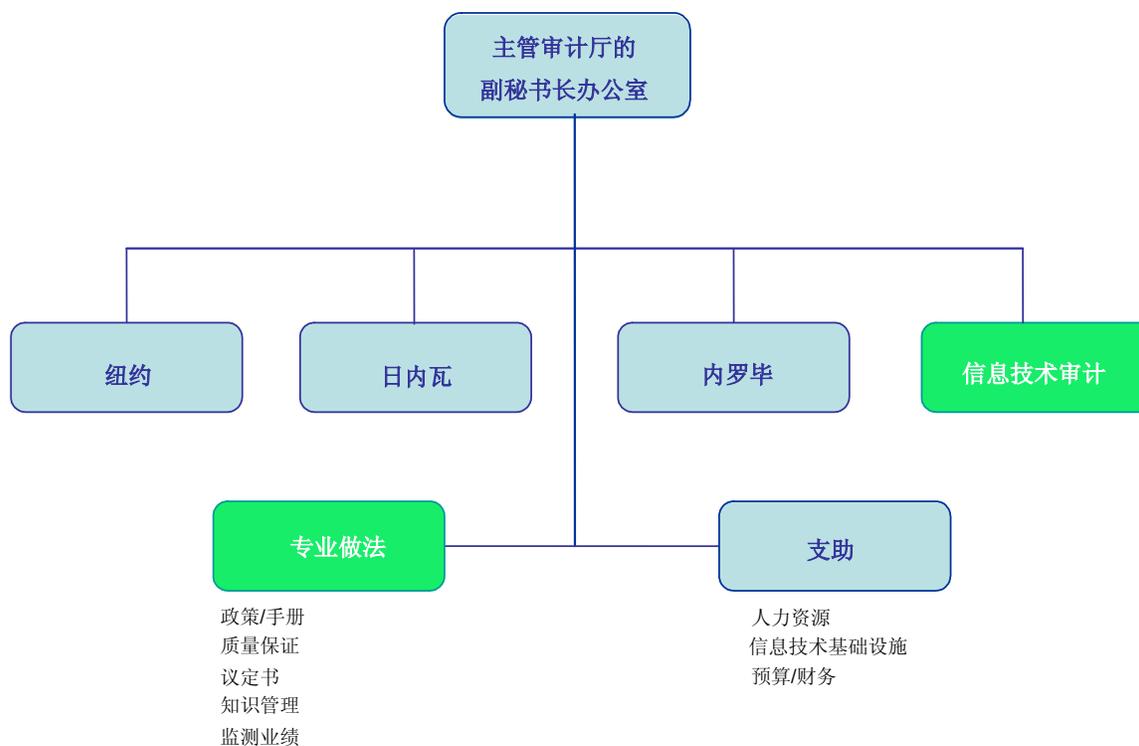
监督厅现有组织结构:



拟议的变动

-  将划给法律事务厅
-  将划给方案和秘书处管理职能

内部审计事务厅（“审计厅”）拟定组织结构：



重组后的审计厅的拟议新职能

意见和建议

5.2 监督厅的历史和结构，监督厅目前开展业务的环境概览

5.2.1 监督厅的形成

6. 监督厅是根据大会第 48/218 B 号决议于 1994 年设立的。提出这项决议是因为“联合国活动日益重要、费用越来越大，而且越来越复杂”，¹ 因此需要提高联合国内的内部监督效率。

7. 这是对有些会员国批评联合国内部监督机制不足作出的直接反应。1993 年 8 月，秘书长设立了一个检察和调查厅，但是某些会员国认为该办公室没有充分的授权和自主权，因此新设的监督厅就承担起检察和调查厅的职责。

¹ 大会第 48/218 B 号决议。

8. 在此之前，内部和外部监督机制都是在联合国内启动的，有些机制的任务规定是大会确立的。多数其他机制仍保持不变；特别是联合国外聘审计团、审计委员会、联合检查组（“联检组”）以及各个基金、方案和专门机构内的若干内部监督职能。

9. 联合国秘书处内已经存在的内部审计、评价、监测、检查和管理咨询事务在监督厅成立时移交给了监督厅，因此秘书处停止行使这些职能。

10. 监督厅所获授权的明确重点是内部监督，而非外部监督。内部监督是一项管理职能，尽管具有客观性，并独立于其审查的各项业务，但须向管理层提出报告，以便向管理层保证，它对风险的评估和所依赖的控制是否适当。内部监督是管理层内部控制基础设施的一个基本组成部分。

11. 外部审计是一项活动，代表一个组织的所有方，对照在该组织外部订立的标准，例如公认审计准则，提出报告。内部和外部监督对管理层和一个组织的所有方都具有价值，只不过内部监督是在组织内进行，通常更接近各项业务。根据其任务规定，监督厅的目的是“协助秘书长履行对本组织资源和工作人员的内部监督职责。”² 因此，监督厅只在属于秘书长授权范围内的联合国活动范围内运作，这些活动是：

- 联合国纽约、日内瓦、维也纳和内罗毕秘书处
- 五个区域委员会
- 维持和平特派团和人道主义行动
- 在秘书长授权范围内单独管理的各个基金和方案

12. 在多数情况下，在秘书长授权范围内单独管理的各基金和方案已建立了内部监督职能，这些职能将继续运行。其中的例子有儿童基金会的内部审计办公室（提供内部审计、调查和检查服务）、开发计划署的审计和业绩审查厅（提供内部审计、调查和检查服务）和世界粮食计划署（“粮食计划署”）的监督事务司。监督厅根据达成的协定向这些基金和方案提供内部审计服务的只有一例（难民署）。因此，监督厅不在其他基金和方案内运作。

13. 具体来说，监督厅所设任务规定要求监督厅提供下列服务，下文第 4.3 节中将作进一步说明：

- a. 监测
- b. 内部审计
- c. 检查和评价

² 大会第 48/218 B 号决议。

d. 调查

14. 任务规定也容许，但不要求监督厅就方案主管“如何有效履行职责给予意见，协助方案主管执行建议，确定方案主管得到方案上的支助，并鼓励自我评价。”³

15. 最初的任务规定似乎已认识到，监督厅的任务规定与其他事前存在的各小组的任务规定之间可能产生冲突，因此请秘书长向大会汇报这一任务规定的执行情况，“因为这关系到这些基金和方案的内部监督职能。”⁴

5.2.2 对 1994 年以来监督厅的任务规定的评价

16. 2000 年 1 月 31 日第 54/244 号决议对监督厅的活动施加了一些限制，特别是：

17. 监督厅“不得就政府间立法机关作出的立法决定和核定的法定任务向大会提出任何修改建议。”⁵

18. “应按照各基金和方案的有关细则和条例，包括适当时按照其立法机关的决定，为内部监督事务厅与联合国各基金和方案之间费用的偿还作出体制安排。”⁶

19. 这些决议的主旨清楚表明，监督厅的运作须在政府间立法机关规定的授权范围内进行。尤其是，希望监督厅提供服务的各基金和方案应自己负责向监督厅在这些基金和方案内开展的活动提供资金。

20. 大会 2004 年第 59/272 号决议没有明确修改监督厅的任务规定，但是对报告机制作了重大修改。具体来说，监督厅的报告除了按照惯例通过秘书长向大会提交以外，也在会员国索取时向他们提供。这一重大修改似乎更强调了大会的意见，认为监督厅应向会员国负责，而不是向充当行政首长角色的秘书长负责。然而如此一来，也更加模糊了内部监督与外部监督之间的区别，更加证实了管理层的看法，认为这是一个外部监督职能，而不是一个管理工具，从而限制了它的内部监督功效。对监督厅的作用由此发生重大意见分歧，很有可能既不能满足管理层的需求，也不能满足会员国的需求，而会员国才是最终的受益方。

21. 一种意见认为，监督厅是管理层内部控制结构的一部分。持这种意见的人认为，监督厅代表管理层开展业务，以风险评估为基础建立其活动范围，当各项业务展开时，寻求发现重大风险，评估控制手段。这似乎是原先任务规定的目的，

³ 大会第 48/218 B 号决议。

⁴ 大会第 48/218 B 号决议。

⁵ 大会第 54/244 号决议。

⁶ 大会第 54/244 号决议。

将监督厅作为一种内部监督职能。为了有效发挥这一作用，监督厅必须接近各项业务，与各级管理层建立牢固关系，这种关系也许已到了可以参与讨论拟定计划的程度。与此同时，管理层需要了解和接受其本身在评估风险、确定风险承受力和建立控制手段方面的作用，同时期待监督厅主要以保证形式，提供风险和控制方面的投入。监督厅在发挥这一作用时，应通过与管理层日常的互动关系，促使发生变化。

22. 最有效的内部审计组织就是这样设立的。严格说来，这些组织由管理层提供支助，在行政上向管理层报告。他们拥有保护自己独立性的“安全阀”，因为从职能上，他们向审计委员会提出报告（通常是通过一个审计委员会），但是却不接受审计委员会的详细指示。

23. 监督厅成为管理层内部控制结构的一个有效组成部分的能力，因管理层对监督厅的不信任而受到严重损害。直接造成这种不信任的原因是监督厅将调查职能与内部审计活动结合在一起，被认为是具有对抗性作用。

24. 另一种意见认为，监督厅是大会或每个会员国的一个工具。持这种意见的人认为，监督厅应就职能范围接受大会的指示，向大会提出报告，让会员国了解联合国的各项业务。这种作用的目的是向会员国报告管理层的活动，因此更具对抗性。在此作用中，监督厅只有通过大会的授权，才能促使发生变化。尽管这不是第 48/218 B 号决议授权中阐述的监督厅的原始目的，但是对于监督厅来说，这一作用似乎日益重要，原因有两个：

- 监督厅强烈认为（有时管理层在陈述时也表示支持），管理层没有适当地将确定风险承受力、了解风险和实施适当控制作为其职责。
- 管理层对监督厅建议的采用率仍然很低。

25. 这两个因素使得监督厅为获得大会的授权，而更加依赖同大会的直接联系，这只能使监督厅与管理层的关系更加疏远。更糟的是，根据其任务规定，监督厅还试图完成很多不同类型的活动。

5.2.3 监督厅结构简介

26. 为了根据任务规定开展活动，监督厅组成了各个司，其各项活动如下：⁷

- 内部审计一司，由大约 103 名审计员组成（包括“外派到”维持和平特派团的一些骨干审计员），主要为纽约联合国秘书处和维持和平活动处理内部审计工作；

⁷ 介绍各项活动的资料来源：监督厅截至 2006 年 4 月 26 日的网站；按照 2006-2007 年预算所列资源。

- 内部审计二司，由驻日内瓦的大约 32 名专业工作人员组成，主要为日内瓦、内罗毕和维也纳联合国秘书处和某些基金和方案，特别是联合国难民事务高级专员办事处（难民署）处理内部审计工作；
- 调查司，由驻纽约的大约 98 名专业工作人员组成，处理监督厅开展的一切调查活动；
- 监测、评价和咨询司，由大约 14 名专业工作人员组成，分成三个科：
 - 监测和检查科，由大约五名工作人员组成。监测职能的主要重点是完成衡量方案成绩的方案执行情况报告。检查通常是在主管监督厅副秘书长提出要求后进行，是为了对有迹象表明未得到充分管理的方案或未能经济地使用其资源的方案作出反应。
 - 评价科，由三名专业工作人员组成，对照方案目标，深入评价方案产出和活动。
 - 管理咨询科，由大约六名工作人员组成，向方案主管提供包括讲习班和成本效益分析在内的咨询援助。

27. 为了支助上述活动，监督厅设立了一个负责监督厅行政职能的副秘书长办公室和一个由 12 人组成、提供支助服务的执行办公室，主要负责征聘和与人力资源相关的活动。

5.2.4 监督厅开展业务的现有环境

28. 监督厅大约有 70% 的预算专门用于维持和平行动。最近几年维持和平行动的数目在扩大。在一个维持和平行动中开展内部审计、调查或评价活动，其本身构成了独特的挑战。维持和平必然是在各种异常无序的环境中进行，正常的商业规则是不适用的。例如，如果在一个特派团组建时，地方上没有足够的供应商愿意或能够提供货物和服务，就无法获得具有竞争性的出价合同。行动会发生迅速变化或中断。与此同时，每个外地特派团的管理层有责任确保在这些无序的环境中建立和实施控制，因为捐献资源的会员国有理由期待有一个适当的控制系统，可以确保资源不被滥用。

29. 同样，最近几年联合国也担负责任，要求不同的基金、方案和专门机构为应对同一事项进行协调。石油换粮食方案和海啸后救济行动便是例子。在此类情形中，采取跨机构内部监督方法很有效，可以更快地查明趋势和问题，机构间可以更容易和更迅速交流意见，使各机构能够迅速采取对策。

30. 此一概念的内含是，联合国内部监督事务的最终受益方不是单个的基金、方案或专门机构本身，而是捐助者，甚至可能是会员国，他们无论是否是捐助者，现在或未来都有可能接受这方面的支助。他们的兴趣主要在两个方面：

- 联合国的行动符合维持和平、技术合作或其他活动为之确定的目标（即效率），
- 联合国有效开展行动，不浪费任何资源。

5.3 产生本报告的背景情况和本项审查的主要权限

31. 关于监督厅的本份报告是根据 2005 年 11 月发表的权限委托编写的。这些权限属于联合国为全面审查联合国、各基金、方案和专门机构的治理和监督（“治理和监督审查”）委托进行的更为广泛审查的组成部分。在一些领域，为监督厅审查提出的原则、意见和建议涉及联合国总体治理结构更为广泛的方面。因此，本报告的某些建议是根据为了完成治理和监督审查提出的建议作出的。

32. 治理和监督审查是按照大会从 2005 年世界首脑会议所产生的一项请求委托开展的，以便“就联合国以及专门机构的审计和监督系统，包括管理层的作用和责任提出一份独立外部评价报告，要适当顾及所涉审计和监督机构的性质。”⁸ 此外，越来越多与采购有关的问题已经出现，使得目前在联合国内部开展的调查大量增加。最后，根据对大会决议和向大会提交的报告所述，一个重要的因素似乎是，人们越发意识到缺乏一个有效的手段，来确保贯彻执行各项建议，并加强联合国组织的问责制。

33. 对监督厅的审查产生于两个来源：监督厅内部和外部。2005 年 7 月，因加-布里特·阿勒纽斯被任命为主管监督厅副秘书长，自 2005 年 9 月开始，任期五年。阿勒纽斯女士想对监督厅进行一次独立的审查，以协助她确定监督厅的战略和方向。同时，秘书长响应大会决议关于审查联合国各机构和机制的治理及监督的要求，尤其是：

34. “审查整个联合国系统的治理结构、原则和问责制”，⁹ 并

35. “对该厅进行独立评价，……届时将确定内部监督事务厅的适当预算额、其活动的范围和性质，以及确保其在工作上独立于秘书处的机制。”¹⁰

36. 本报告应能协助副秘书长确定一项战略，并满足大会关于在加强整个治理和监督机制的更为广泛的框架中评估监督厅内部业务的总体结构、规模和性质的要求。

37. 具体的来说，该权限要求为监督厅制定一项执行计划，其中包括：

⁸ 2005 年世界首脑会议通过的 A/RES/60/1。

⁹ 大会 A/57/278 号决议。

¹⁰ 2005 年世界首脑会议成果文件中应由秘书长采取行动的决定的执行情况，A/60/430。

- 监督厅在业务和管理方面独立于本组织管理的程度，以及监督厅的适当监督机制；
- 通过监督厅满足的服务和责任，以及应当由其他机构满足的服务和责任；
- 最优化的组织结构和充足的所需资源；
- 筹资来源和通过内部以及机构内部提供服务的费用分担机制；
- 确保通过监督厅提供增值服务的战略，包括维持和更新各种技能方案，跟上内部审计和监督领域的发展动态；
- 不断将监督厅的绩效与其他提供这类服务机构进行对比的策略。

5.4 这次审查采用的一般性原则和开展审查的办法

5.4.1 开展审查的办法

38. 该审查分五个阶段进行：

1. 规划——确定将审查的主题，以及在评估中采用的原则。
2. 数据收集——主要依靠面谈和审查文件来了解监督厅如何运作。
3. 评估——关于监督厅如何运作的资料与有关原则加以对比，并发现存在的不足之处。
4. 建议——针对这些不足之处提出建议，
5. 报告——从监督厅、项目指导委员会以及其他内部和外部来源获得投入，最后编写报告。

该计划集中在了解：

- 监督厅在联合国组织内部的位置、独立性、地位和发言权，
- 利益有关者的期望和意见，
- 监督厅内部行政组织和业务、工作方法和产出，
- 与其他类似机构监督职能进行比较的主要方面。

39. 计划采取的办法考虑到监督厅战略和策略的做法，尤其是在着手审查权限中所确定的各个方面。

40. 收集数据阶段各项活动包括：

- 审查现有文件以便了解监督厅的历史、任务规定、作用及以前的评估报告。
- 审查监督厅内部文件，以便了解监督厅如何执行其任务规定，并证实面谈期间所提出的一些问题。监督厅提供的文件包括：
 - 最近向大会提交的报告，以及在监督厅内部的其他内部管理报告；
 - 介绍年度规划和风险评估进程；
 - 儿童基金会内部审计办公室对内部审计二司进行同行审查；
 - 2003年6月的内部审计手册；
 - 工作文件和工作产出；
 - 监督厅维持的绩效汇总表；
- 同下列部分人员进行67次面谈：
 - 监督厅管理人员和工作人员，
 - 联合国管理层人员，
 - 会员国代表，
 - 联合国其他监督机构（审计委员会和联合检查组）。

41. 为开展评估工作，完成了下列活动：

- 通过人员或通过电话调查了六个监督机构具体监督方面的情况，以便进行比较分析。为此，制作了一个模板，供这些讨论中采用，以便保证调查工作的前后一致性。由于联合国组织的独特性质，没有任何一个实体能够与监督厅直接和完全进行比较。然而，找到一些职能类似于监督厅的机构：审计、调查、检查和评估。收集这些资料只是为了提供详细的比较数据。指导委员会和参与进行这项审查工作的独立承包人，根据他们共同的经验和专才确定最佳做法。
- 采用确定基准的手段将内部审计一司和内部审计二司核心内部审计进程与内部审计职能高效做法的资料库进行比较。
- 参考内部审计员学会颁布的《内部审计专业做法国际标准》，作为监督厅内部审计总体方针和结构比较分析的基准。重点是监督厅的战略框架，包括组织结构是否适当、独立性和总体任务规定。然而，没有将内部审计一司或二司质量保证审查作为本次审查工作的组成部分。
- 审议建立监督厅的最初构想以及如上所述监督厅目前的工作环境。

- 制订一套评估监督厅的主要原则。

5.4.2 评估监督厅的原则

- 这些原则基于：
 - 确定监督厅宗旨的联合国整套声明以及任务规定
 - 公认的关于治理的宣告（如 2002 年金氏报告），
 - 有关专业标准的业已确立的框架原则，如《内部审计专业做法国际标准》等。

评估监督厅采用的原则

- 业务独立；在确定工作范围、完成工作或汇报方面免于干扰。
- 支持联合国内部问责制、透明度和责任的真正有效机制。
- 以具有透明度的方式运作：允许（会员国）对内部监督活动进行负有意义的分析。
- 支持秘书长履行其对内部监控的责任：管理职能。
- 根据国际标准和良好惯例开展工作，尤其是对适当的专业精神进行的内部审计。
- 以均衡的方式支持管理层和相关理事机构的监督需求（即承认对这两方面均负有责任）。
- 区分内部和外部监督职能的性质。

5.5 详细意见和建议

5.5.1 独立性

原则：

42. 治理和监督审查所制定的治理原则 6.1 规定，管理机构最终有责任确保建立一个**负责内部监控、风险管理系统以及遵守法律、条例和有关会计标准的强有力框架**。

43. 内部审计员协会的《内部审计专业做法国际标准》就独立性规定如下（重点是后加的）：

44. “内部审计**活动**应当独立，内部审计员在开展其工作时应当**客观**。”¹¹

¹¹ 内部审计员协会标准第 1100 条。

45. 此外，该标准将内部审计活动的独立性界定为包含有两项内容：

- “首席审计执行长应当向组织内能使得内部审计活动履行其责任的级别汇报”¹²
- “内部审计活动应当在确定内部审计范围、开展工作和交流结果时免于干扰。”¹³

46. 从根本上来说，业务独立并非基于规则或任务规定，而是基于监督职能在多大程度上能自由地发挥：

- 确定所需的资源，
- 酌情部署这些资源，
- 酌情进行汇报。

意见：

47. 监督厅受到束缚在几个重要方面无法遵守该标准这方面的规定。如果不能处理本报告所述独立性方面的问题，监督厅将无法有效履行其任何保障义务。监督厅无法遵守该标准的一些主要领域包括：

1. 监督厅任务规定只允许其审查联合国秘书处（包括维持和平行动），并经请求审查一些基金和方案，但监督厅只能审查那些与之谈判商定可以提供服务的基金或方案。这种谈判包括根据各基金或方案能够专门给予的款项，讨论将专门指派的工作人员数量和职等的问题。这项任务规定使得监督厅无法在下列两个主要方面开展监测活动：

- a. 监督厅无法评估由联合国几个实体共同采取行动所涉及的风险和管理，尤其是监督厅现有任务规定没有包括的那些实体，
- b. 各基金和方案的谈判进程限制了监督厅能部署给这项具体活动的资源数额和性质。根据我们所获得的报告，有时候监督厅已商定的资源数额和（或）资历低于他们认为为此目的所需的资源。

2. 监督厅筹资结构使其无法确定将在何处部署资源，因此，限制了监督厅决策范围。筹资主要有三个来源：经常预算、维持和平预算和预算外资源。如上所述，预算外资源是基于与审计对象的谈判。由于在联合国系统内保持资源用于不同目的的敏感性和重要性，维持和平资源与预算外资源无法进行交换，而且必须用于它们所确定的目的。因此，无法根据监督厅对风险的评估来将资源分配给正在出现风险的领域，而且在没有重新谈判各项协议，或等待下一个两年期预算进程的情况下，监督厅无法总是能够对风险的变化作出反应。

¹² 内部审计员协会标准第 1110 条。

¹³ 内部审计员协会标准第 1110. A1 条。

- 一. 经常预算和维持和平资源是通过秘书处预算办公室管理的预算程序批款。在提交给大会之前，这两项预算均不能提交给任何独立的监督机构进行审查。无法将预算提交给一个独立的监督机构审查，限制了监督厅的业务独立性。此外，监督厅预算外活动的资源数额最终是由主要审计对象的方案主管确定。由于没有任何程序根据基于风险的计划和应变计划对预算进行评估，因而限制了透明度，使得利益有关者无法长远地评估监督厅各种需求和绩效。这也使得秘书处预算办公室难以评估适当的预算数额。
 - 二. 通过经常预算向监督厅提供的资金已从 1996-1997 两年期的 1 510 万美元增加到 2004-2005 两年期的 2 430 万美元。除 2000-2001 年（5%）之外，每两年期增长均超过 11%。然而，经常预算资助的员额在这一期间仍然保持相对稳定，大约在 80 个至 85 个之间。
 - 三. 对于各维持和平特派团来源，有一个对每 1 亿美元年度预算配备一次内部审计资源的计算方法。其余的内部审计资源或者评价资源或咨询资源不存在任何计算方法。调查司利用案件数量作为资源计算方法的基础。这是基于调查人员每个案件需要 340 个小时，每年能够完成 6 个至 8 个案件的假设。据报，积压案件达数百个。没有根据预算提出任何应变计划来支持预算要求。
3. 基金会计制是联合国系统内部一个重要组成部分。原则上，不同基金资助的活动不能因为拨款有利于那些提供资金者之外的活动而处于有利地位，或增加负担。这是事关公平的问题。同时，涉及各种不同活动的职能需要以简单的方式加以资助，避免造成过多的行政费用。在考虑监督厅筹资安排时，这些关于公平和简化的原则是相互矛盾的。除了消耗管理的时间和精力之外，过于复杂的筹资安排还使得监督厅无法灵活地将资源从一项活动转移到另一项活动，以便应付风险的变化。这是限制监督厅业务独立性的因素之一。监督厅报告说，除了经常预算之外，还有 12 个不同的筹资来源，基本上代表关于范围和资源的 12 项不同谈判。
4. 目前，监督厅无法依靠系统内部任何执行管理机构来有效支助其处理可能出现的问题。例如，在一些情况下，审计对象试图通过对审计程序的性质、时机或程度提出要求，或通过要求审计员必须开展工作的环境，来限制审计工作范围。但如果这种情况超过需要由审计员与审计对象加以商定的正常容忍程度时，监督厅没有任何权威的管理机构可以负责处理这些问题。
5. 调查司根据 2003 年第四次国际调查人员会议核准的《调查统一准则》开展工作。这些准则规定所有国际调查人员必须“客观和独立地开展工作”。

6. 调查司的预算筹资办法包括一般性预算、维持和平预算和战争罪法庭预算中的特别资金。第四个资金来源是由调查司调查的基金和方案案件偿付的资金。这些资金存入一个单独的账户，供基金和方案未来使用，而没有放回它们提取时的一般资金账户中。

7. 监督厅的报告分发给管理层，在一些情况下，分发给大会。¹⁴ 分发给大会的那些报告需要由秘书长单独评论。会员国如索取也可获得报告。

建议：

1. 全面治理决定：

a. 大会应确定监督厅有责任提供内部审计服务的那些联合国机构。这些机构应包括：

- 一. 目前没有单独内部审计职能的所有机构，
- 二. 所有涉及一个以上的基金、方案或在大会管辖下的联合国其他活动（“跨机构活动”）。监督厅应有权依靠其他内部审计和监督活动或与这些活动进行协调来完成这项工作。联合国任何机构参与秘书长负责的跨机构活动都应以该原则为条件。

b. 在上文(a)规定的责任范围之内，不应当阻碍监督厅开展其工作，或阻碍其接触任何人和记录。

c. 大会应当改变监督厅的报告关系，明确和加强监督厅与管理层的报告关系，并由一个独立的机构对监督厅进行具体监督。¹⁵ 这应当是为了加强管理层在建立管制和支助监督厅方面的管理作用，并根据《国际内部审计标准》规定这项活动的独立性。应当通过以下办法加以实现：

- 一. 应当由一个独立的监督机构负责对监督厅进行监督。该机构应当是独立审计咨询委员会，并应当向大会提供意见，由在治理和监督领域、包括内部审计领域具有地位的成员组成。该机构应向监督厅提供监督，而非管理。也见下文关于“治理结构”章节的讨论。
- 二. 在行政方面，监督厅应当向秘书长负责，秘书长可将日常职责下放给在联合国系统内部具有适当权威和资历的行政机构，并有能力支助监督厅。该机构不应当是一个主要的审计对象，但可以是：
 1. 常务副秘书长，
 2. 由常务副秘书长主持的执行委员会。

¹⁴ 详见关于“报告和交流”章节。

¹⁵ 也见以下关于监督厅开展工作环境的讨论，第二章。

2. 资金的分配：

- a. 联合国应该使监督厅的供资与其费用的分配相分离。内部监督职能的规模应该以风险程度和管理部门对风险的容忍程度为依据。这一规模应该由管理部门确定，并提交审咨委和大会，同时附上监督厅的单一预算。

各项联合国活动的风险和费用可能互不相同，但总是存在一定程度的未知风险，联合国应该为此留出备用资金。永远无法准确估计这种风险出现在什么地方，因此，联合国总是需要备用资金，以便追加监督工作，或改变监督工作在各项职能之间的相对比例。本报告建议，监督厅与管理部合作编制一项监督厅预算，在编制时以监督厅所负责的活动中的风险程度为依据，并为未知风险留出一定的备用资金。监督厅厅长应把这项预算提交作为监督机构代表大会行事的审咨委，然后供大会根据审咨委的建议予以核准。

一旦核准了一项预算，管理事务部可以根据最准确地反映了各会员国所需资金的任何一种公式来进行费用分配。然而，监督厅不应以任何方式参加这个讨论，费用的分配不应以任何方式与进行任何审计的能力挂钩。只有通过这个办法，使费用核算与对监督厅的供资相分离，才会充分支持监督职能的独立性。

如果无法在资金核算制度内做到这一点，本报告建议作出较少的和相互分离的供资安排，并采用特殊的费用分配公式，具体办法如下：

- 提供一笔单一的经常预算拨款，使其覆盖联合国秘书处的所有活动，但不在秘书处的各项活动之间分配资金。
- 提供一笔单一的维持和平预算拨款，使其覆盖所有维持和平行动，但不在各维持和平特派团之间分配资金。
- 如果监督厅认为某项具体活动的风险情况需要得到额外注意，应通过适用于所有其他基金的管理费率供资，提供一笔预算拨款。

这个折衷办法将集中足够数额的资金，使监督厅对于决定把自己的监督努力用在什么地方负有高度的责任，从而能够使其行动的独立性达到合理的程度。这个办法虽然对于维护监督厅的独立性来说，并不是最佳选择，但平衡兼顾了公平和简单两个概念。这需要各会员国承认，所实行的监督一旦在总体上达到充分水平，资金的分配如果详细到一定程度，只会产生不利的后果。

- b. 监督厅的预算应该包括足以支付以下项目的资金：

- 一. 专业工作人员和支助人员。
 - 二. 业务支助（包括培训、信息技术基础设施和旅行）。
 - 三. 视需要临时聘用的顾问和专家，以获得如果为之聘用全职工作人员可能不实际的技能。
 - 四. 视必要获得专业帮助，包括聘请顾问和通信专业人员。
 - 五. 留出一些不预先规划的时间，使监督厅能够在整个计划期间内开展大会责成进行的工作。
- c. 预算应该由监督厅厅长在与行政管理部门讨论之后编制，并提交上文 1c 节项目二提到的行政管理部门负责单位，并同时附上：
- 一. 一项支持审计计划的风险评估报告。该计划应特别留出资金，以供针对尚属未知的紧急问题作出反应，并应说明监督厅不计划审查的活动。
 - 二. 一项战略和业务计划，用于支持将为之供资的活动。
- d. 在与行政管理部门的主管单位讨论之后，应把预算、风险评估的总结以及战略和业务计划提交审咨委。审咨委应该能够与监督厅和管理部门接触，讨论这些计划。
- e. 一旦商定并核准了一项预算，监督厅应该对如何支配预算资金具有完全的控制权。（如果采用所述三个相互分开的资金流，应该遵守上述关于资金流的限制）。监督厅以外的任何机构都不得对资金的支配作任何进一步限制。监督厅将为完成自己的计划和遵守预算接受管理部门主管单位的问责。审咨委将定期根据监督厅对战略和业务计划的完成情况审查后者的风险评估和控制措施，并将定期从监督厅那里得到关于其业务的情况介绍。通过这一方式，审咨委将能够履行其对大会承担的责任。
3. 有一项请求是提供投入，说明监督厅为了完成其任务所需要的资源数目。资源的数目和类型取决于若干因素，其中包括：
- 一. 本组织的风险容忍程度。
 - 二. 监督厅在多大程度上依靠其他监督部门处理本来可能需要由自己负责的风险。
 - 三. 将进行的工作的计划数量和类型。
 - 四. 监督厅将在近期内确定的战略优先事项。

五. 所采用的组织结构（与支助、法律、通信和地域考虑因素有关的结构）。

在提出任何明智的资源计划之前，必须先确定所有这些事项。首先应该完成一项风险评估，以使监督厅能够确定所需内部审计工作的基准水平。此后，建议监督厅着手编制其所需技能的清单，并将此清单与现有技能进行比较，以确定当前存在哪些欠缺或过剩的技能。下文将在供资和人力资源一节进一步讨论这一提议。然后，有若干备选办法来弥补上述欠缺。

报告

4. 对于监督厅的报告做法，除了要求监督厅定期向审咨委报告自己的计划和进展情况之外，不应有任何其他禁令。监督厅厅长应该根据自己的专业判断确定，在每一具体个案中必需达到何种报告程度，应该做到的是，向审咨委报告所有重大事项。不那么重要的事项也许应该向管理部门报告，但如果出现以下情况，应升格向审咨委提出报告：相关风险的严重性有所增加；管理部门拖延了不可接受的时间，没有对该事项予以处理；或随着时间的推移出现了重要的趋势。
5. 监督厅一旦完成了关于报告的应尽职责，包括从管理部门获得投入，应在没有任何更多投入或干扰的情况下发表报告。应停止由秘书长分开发表评论的做法。秘书长将能够与审咨委联络，可以利用后者来提供自己认为适当的任何投入。由于透明度是确立独立性的一个重要支柱，应继续向各会员国提供内部审计报告。向审咨委提交报告的专业过程一旦完成，会员国应该通过该委员会索取这些报告。
6. 不应根据所报告的或得到管理部门同意的事项数目来衡量进展情况，因为这会导致就次要的事项提出过多的报告。监督厅应该承担责任的是，自己的计划是否完成，以及自己的努力在多大程度上有助于管理部门改进业务或管理风险。监督厅应不受任何限制地在任何适当的时候向审咨委提出问题，领导监督厅的专业人员将自行斟酌并本着专业精神运用这一权力，以使重要的事项得到注意，且不受过多的琐碎事务的妨碍。

5.5.2 监督厅在其中运作的治理结构

原则：

48. 治理原则 1.4 指出：“联合国实体的宗旨、利益有关者（例如会员国的代表和其他方面）、风险承受力和主要业绩指标应在其政策陈述、交流、决策和工作方法中得到界定和反映。”这是一项管理任务。

49. 治理原则 3.1 指出：“联合国实体的理事机构、其委员会和执行管理层的能力应体现贯彻联合国实体的宗旨和执行其战略方针所必需的**知识和技能，包括特殊的技术知识和技能。**”

50. 治理原则 6.3 指出：“**每一个联合国实体都应该有一个专业和胜任的内部审计单位**，该单位应向联合国实体的执行管理层负责，但也有权独立地通过审计委员会向联合国实体的理事机构提出报告，并具有适当的职权范围或规章，其中应要求经常进行质量检查。”

51. 监督厅作为一个内部监督部门，在行政上应向级别足以支持其业务独立性的执行管理层汇报。¹⁶

52. 管理层应负责确定风险承受力，管理风险，并建立一个适当的内部控制制度。管理层为此需要从监督厅得到投入。管理层为了评估这些投入，需要依靠监督厅的客观性。

53. 各理事机构，例如审计委员会，需要从内部审计部门得到客观的投入，以有效地履行自己的监督职责。理事机构还对内部审计部门实行监督，以通过这种监督和其他办法保证后者以应有的审慎开展活动。

评论：

1. 监督厅当前在职能上向联合国大会汇报，在行政上向作为行政首长的秘书长汇报。从一种意义上说，通过向大会负责，保证了业务独立性，但由于大会的规模和性质，这种保证的效力并不高，独立性的另一个保证是，为了对监督厅的运作进行管理，需要专门的技术专长和知识。没有任何一个有效的行政管理机构可供监督厅就范围管理事项，或就与方案管理部门之间的冲突问题请求帮助。
2. 当前，监督厅的内部和外部都没有切实有效的“双重报告”机制。报告发表之后是提供给外部机构（按请求提供给大会和会员国），但本组织内部没有任何行政机构负有切实的责任，在把完成的报告提供给大会和会员国之前对其进行审查，或根据计划监测进展情况。没有任何行政机构就范围管理、问题的解决或资源的充分程度等事项向监督厅提供业务上的支持。
3. 将在本次评价的范围内对审咨委的临时职权范围进行审查，该委员会然后才能开始运作。审咨委的临时职权范围为其成员组成提出了泛泛的标准，这会限制其效力。凡担任过“高级管理或行政职位”的候选人，而不仅仅是在审计和治理方面具有全球公认声誉的个人，都可成为委员会成员。

¹⁶ 内部审计员协会标准第 1110 条。

4. 内部和外部监督授权很多，互不相同。监督厅是若干监督机制之一。授权监督厅对联合国秘书处进行内部监督，还授权若干内部审计、调查和检查部门对各基金、方案和联合国专门机构进行内部监督。审计委员会负责外部监督，其服务对象是联合国秘书处、基金和方案。联检组的任务是对整个联合国系统，包括对专门机构进行检查。联检组也向大会负责，但不受任何其他专门的理事机构监督。
5. 以下几个因素加在一起，使得监督厅在审计对象的眼中像是一个外部监督机构：
 - a. 监督厅能够直接向大会提出报告；
 - b. 按规定，应在接到请求时向会员国提供监督厅的报告；
 - c. 监督厅能够根据内部审计结果发起调查。

其中最后一个因素已成为争议的焦点，某些审计对象逐渐认为，监督厅完全是以侦探的方式进行活动，而不是在管理部门履行其评估风险，理解风险和实行控制的职责时向其提供客观的保证。因此，监督厅与审计对象之间的合作有可能进一步恶化，这种情况只会限制管理部门从监督厅受益的能力。管理部门评估和管理风险的责任，以及监督厅在提供关于这个过程的保证方面发挥的作用没有得到有效的描述或接受。

6. 在各个内部和外部监督机构之间，责任规定有重叠之处，实行的标准不尽一致。监督厅的某些审计对象报告说，各个监督机构连续进行多次看来在范围上相互重复的审计，令其感到困惑。例如，审计委员会的监督范围包括监督厅所覆盖的所有组织，而且该委员会和监督厅一样，审议这些组织的内部控制事项。监督厅的内部审计司采用一个共用的框架，但对该框架的解释和适用办法可能有很大不同。最后，每个基金和方案内部还有更多的内部审计和其他监督单位。这些单位并不是监督厅的一部分，而是根据各自的理事机构为自己规定的职权范围开展工作。本次审查没有对这些部门进行检查。

建议

1. 秘书长应该明确地加强管理层在确定风险承受力，查明、衡量和监测风险，以及规定内部控制措施方面所担负的责任。管理层应该以书面形式向理事机构确认这一职责。监督厅的作用是向管理层提供关于其风险评估所使用的的数据以及控制措施的设计和运作的保证，这个作用应在监督厅的职权范围之内得到明确阐述（见下文建议4）。
2. 应该由一个适当的监督机构按照治理原则监督内部审计工作，这个机构就是审咨委。本报告完全支持建立该委员会的决定，并建议修订其职权范围，以列入以下内容：

- a. 使其成员仅限于那些在治理和审计领域具有适当地位，而且显然不受任何会员国或联合国内部管理部门影响的个人；
- b. 对监督厅所参加的机构间活动，职权范围应明确规定，监督厅能够从所有参加监督活动的机构那里获得投入。这将包括能够审查所有这些活动的内部审计计划和预算，以使审咨委能够向大会提出适当建议；
- c. 审咨委应在把已完成的监督厅报告提交大会或会员国之前对其进行审查。

本报告第四卷的附录 C 更加详细地阐述了审咨委的职权范围的确切形式，包括就其成员的资格和提名程序提出了建议。

3. 正如上文 4.1 节提议的那样，应该改变监督厅的报告关系，以反应其对执行管理层担负的责任，并使执行管理层能够提供所需要的支持。
4. 监督厅没有一套单一和全面的职权范围。该机构的职责散见于各种与其有关的法定任务，而这些任务随着时间的推移而变化。应把这些法定任务合并为一项监督职权范围，在其中全面阐述监督厅当前的职能、作用和责任。具体而言，该职权范围应包括以下内容：
 - a. 说明监督厅的授权、工作范围、报告结构和能力。
 - b. 规定监督厅应每年对照职权范围，与审咨委一道审查自己的绩效。
 - c. 说明在不同的联合国基金、方案和专门机构共同努力，对某个单一事件采取对应措施的时候，监督厅应在提供内部审计服务方面发挥的作用。监督厅应有权协调涉及不同的联合国组织的审计，为此可以利用自己的资源，也可以协调各组织内部的其他审计单位的资源。
 - d. 作出一项规定，允许监督厅应某个不在其服务范围的联合国组织的请求提供服务。应明确规定，只有在监督厅有能力根据请求提供支助，而且按照该厅采纳的专业标准，所涉工作范围是可以接受的情况下，才应作出提供支助的决定。
5. 属于秘书长权限范围的其他基金和方案，其内部审计单位的职权范围应符合内部审计员协会的《内部审计专业做法国际标准》。

5.5.3 监督厅的组织和结构

原则

54. 监督厅在其中运作的组织结构应该满足以下条件：
 - 有助于实现监督厅的各项目标；

- 规定明确的组织结构，为之建立适当的管理层次，以显示监督厅的地位；
- 有助于监督厅与管理层之间的沟通并增加二者之间的联系，从而促使监督厅工作人员对其为之服务的各项业务更为熟悉；
- 提高监督厅内部的专业素质；
- 简化和澄清各种作用、报告关系和沟通办法；
- 发挥知识和技能的杠杆效应，并尽量减少一般费用和行政费用。

55. 在进行保证活动时，从事这项工作的个人的客观性不得引起任何疑问。

56. 内部审计员协会的标准规定，应该有一项持续不断的质量保证职能，使其包括广泛的内部审计属性和审计绩效标准。该协会的标准还规定进行定期的内部和外部评估。

评论：（注：本节从监督厅当前的每个司入手，概要评论了该厅的组织结构。本文附录载有更为详细的评论）。

1. 监督厅有四个司，作为相互分离的单位运作：两个内部审计司，一个调查司，一个监测、评价和咨询司。这些司由一个执行办公室和副秘书长办公室提供支助。每个司的领导是司长级别。审计、调查、监测和检查以及咨询活动的结合是以当初为监督厅规定的任务为准。
2. 监督厅内部各司的各自为政结构限制了有用数据的有效分享、工作人员的提升和全面效率。监督厅的管理人员和工作人员报告说，在监督厅“司”领导层内部，历史上的合作或沟通水平很低。据报道，沟通是根据临时安排进行，取决于个别工作人员的做法。现在有一项提议是，通过建立一个监督厅执行委员会来增进沟通和协调。
3. 内部审计司
 - a. 负责内部审计的有两个独立的司，一个设在纽约（内部审计一司），另一个设在日内瓦（内部审计二司）。
 - b. 内部审计一司和二司的司长以及一司的副司长职位现在出缺，由临时任命的代理司长和代理副司长填补，以待本次审查完成。
 - c. 监督厅没有按照内部审计员协会的标准设立负责整个厅的质量保证职能。质量审查过程集中于审查报告草稿，而不是审查支持报告的程序和文件。这些质量检查是在审计报告连同大会报告发表之前临时安排进行，以使该报告得到更多注意。
4. 监督厅内部没有任何负责专业做法的单位。确定基准的研究显示，规模和复杂性同监督厅相仿的监督机构通常有一个设在机构首脑办公室的

单位，负责全机构的质量保证、政策和程序、工作表现手册以及查明和报告最佳做法的工作。这样一个单位将保证使核准的工作方法得到一致的运用，并推动提高工作做法和报告的质量。

5. 调查司

- a. 这个调查部门在过去 18 个月迅速扩展，工作人员从大约 20 个增加到超过 110 个。调查司严格按照联合国行政法律制度开展工作。该司不是刑事司法制度的一部分，因此，没有惩戒或判决权力。案件的调查结果上报方案主管、秘书长和秘书处。
- b. 调查司在应付不断增加的案件数量方面遇到困难。
- c. 监督厅可以根据审计结果发起调查。这使得管理部门对内部审计的目的感到怀疑。
- d. 调查司对多种多样的指控开展调查，既调查与维持和平特派团的安全问题有关的事项，也调查关于欺诈、浪费和滥用职权的指控。“初选”过程的透明度很低，在这个过程中，进入调查司的案件将接受初步评估，以确定适当资源和调查方向。
- e. 调查和审计部门没有例行地交换情报。由于调查司和审计司之间缺乏情报分享，二者的工作效率都受到限制。
- f. 调查司寻求从受调查的组织那里回收每个案件的费用。这个办法使费用的成功回收受到限制，部分原因是，受调查的组织对于所进行的和收费的活动没有任何深入了解。

6. 监测、评价和咨询司

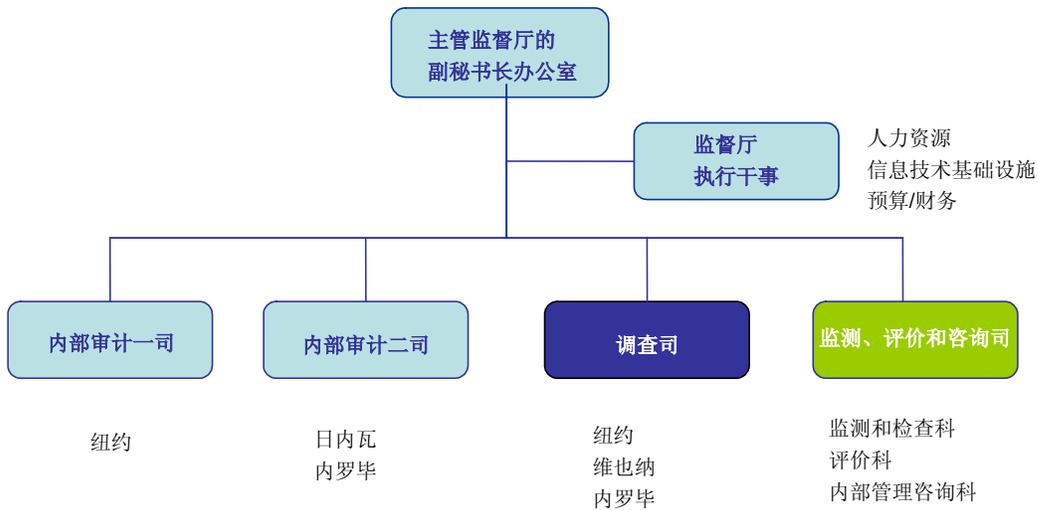
- a. 当前形式的监测、评价和咨询司成立于 2001 年 8 月，下面设有三个科：
 - 一. 监测和检查科；
 - 二. 评价科；
 - 三. 内部管理咨询科。每个司都向秘书处提供一系列服务。
- b. 监测和检查科
 - 一. 监测和检查科由 5 名专业工作人员组成。
 - 二. 监测职能为方案规划提供培训和支助，并协助方案主管在一个注重效果的框架内监测其工作，并就执行情况提出报告。

- 三. 检查通常是在无论何时, 有迹象显示, 某个方案管理或执行不当, 或资源没有得到节约使用的情况下, 按照主管监督厅的副秘书长的决定进行。当前, 每年大约进行两次检查。
 - 四. 监测和检查科的任务还包括编写两年期方案执行情况报告, 以介绍前几个期间所取得的成果和产出的落实情况。
- c. 评价科
- 一. 评价科的评价工作是为了评估方案的贴切性、效率、效力和影响。这些评价是按照方案和协调委员会下达的任务进行, 目的是协助在立法和行政一级制定政策, 进行规划和作出管理决策。评价并不提供保证, 但是对方案目标的实现情况进行调查。评价工作采用与内部审计非常不同的方法, 可能就内部审计在结论中认为控制不当的某个方案得出正面的评价结论, 反之亦然。
 - 二. 评价科之所以设在监督厅内, 是因为这样可以使其独立于方案管理层。监督厅的评价工作旨在保证分析和评价结论的中立性和客观性。这些评价结论和建议是为了在战略决策和执行工作的改进方面提供客观和可信的评价证据。
 - 三. 联合国秘书处内还有大约 14 方案指定了负责内部或自我评价职能的单位。这些内部或自我评价工作由专门的工作人员在内部管理和进行, 用以对其自己的方案进行评估。监督厅的评价科向联合国秘书处所有部门和方案提供评价方法和培训方面的支助和指导。
 - 四. 当前, 评价科向方案和协调委员会(方案协调会)汇报评价结论, 该委员会负责规划、方案编制和协调活动。
 - 五. 评价科的工作人员报告说, 他们缺乏资源和时间, 无法制订一个一致的方法或知识管理工具来进行评价。
- d. 内部管理咨询服务科
- 一. 内部管理咨询服务科在秘书处内部提供改革管理服务。该科是一个内部管理咨询单位, 有 6 名全职专业工作人员。内部管理咨询服务科的主要工作重点是改革管理。该科通过帮助举办讲习班以及密切的客户伙伴关系和协作来提供服务。内部管理咨询服务科“推销”自己的服务, 包括通过散发宣传小册子和传单来介绍自己提供的服务。

二. 咨询和审计服务之间在人们心目中 and 现实中都存在利益冲突。可能出现的一个情况是, 某个内部审计员也许能够评估监督厅的咨询服务, 另一个情况是, 一些组织可能为了推迟某次规划的审计或改变审计对象而请求提供咨询。

建议:

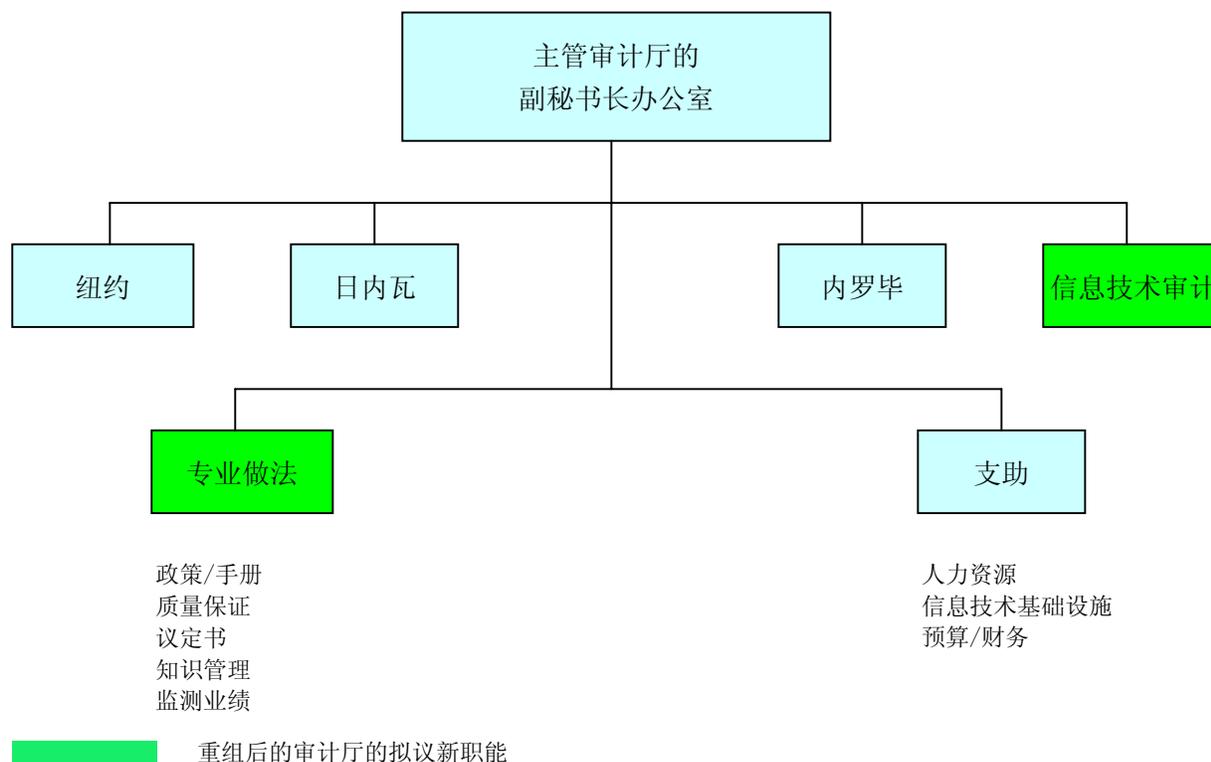
1. 监督厅内开展的各种不同的活动太多, 从而有损于该厅在人们心目中的客观性。此外, 各自为政的单位降低了监督厅的效力, 并可能增加了其费用。
2. 当前的监督厅组织结构如下:



拟议的变动

- 将划给法律事务厅
- 将划给方案和秘书处管理职能

本报告建议该部门总体结构应简化如下：



内部审计应合并为一个单一部门，向监督厅厅长报告，减少一般性和行政活动的重叠，推动做法的一致，加强学习机会，为监督厅的领导提供有力联系。内部审计应包含信息技术审计能力。内部审计应提供“保证”活动，包括不时所需的检查。内部审计应保留一些评估流程的能力和知识，使监督厅可定期对评估流程提供保证。

3. 监测方案业绩的主要责任应由方案管理层承担。监督厅应能通过审计监测程序及其使用的数据保证方案监测的准确性。为此目的，监督厅应具备评估方案监测的技能。因此，监督厅应审查管理层监测活动的效能，以便为程序提供保证。准备项目进度报告应当成为管理事务部的责任。监督厅因而能够为编制报告使用的程序或其中数据的准确性提供保证。

4. 鉴于开展评估是为了使活动的出资者了解使用的资源是否取得了预期效果，因此，该项活动应由方案管理者进行，并向设定预算并批准方案规划的相关机构报告。应建立一个评估做法单位来集中支持并协调方案管理者在这方面的评估做法，最好将其设置在管理事务部内。可要求监督厅为诸如数据是否正确等评估程序提供保证，但不应要求其报告结果是否令人满意或是否已经实现。

- a. 鉴于监督厅应负责为管理层方案评估提供保证，它应能获得客观实施该职能的资源。
5. 因为内部管理咨询事务科的工作与监督的保证职能不一致，应转出监督厅。内部管理咨询事务更适于放在管理事务部，以便为秘书处的管理改革工作做出大的贡献。其现有的专业知识和对变革管理的侧重将使其顺理成章的为本变革议程提供支持。
6. 调查司处理可能会成为法律行动的事务，因此应成为法律事务厅的一部分。调查司可能需要监督厅的不时帮助，而在调查相关内部控制事务时监督厅也将需要调查司的意见。监督厅应能够获得足够的调查资源，包括在需要时获得法证会计资源以支持其审计活动。因此，监督厅和调查司的领导应定期会晤交换意见。
7. 因审计活动而启动调查的程序应有行政管理参与者参与。若监督厅认为审计发现严重问题应予以调查，监督厅则应将问题提交给该厅对之负责的执行机构。执行管理者应确定是否授权调查，并可能请另外的调查单位来提供帮助或使用外部资源。若监督厅认为放弃调查的决定会使组织面临不可接受的风险，它应能与审咨委及其顾问就此问题进行讨论。本程序应向管理层进行解释。
8. 调查拨款不应建立在个案基础之上，也不应由被调查组织支付。应安排与本报告为监督厅建议的类似的集中拨款。分配调查活动成本的决策应由管理事务部做出。
9. 监督厅应可获得有资格的法律咨询，使之能够适当回应出于任何目的被法律审查的监督活动结果并按需对报告进行审查。
10. 监督厅应当建立一个专业做法小组以促进一致性和质量。这个小组应：
 - a. 支持拟订全球审计方法，
 - b. 维护审计手册，
 - c. 确定最佳做法，
 - d. 承担质量保证职能，
 - e. 确定技能申报记录中的专业技能，
 - f. 与监督厅的人力资源管理、外部和其他审计人员进行协调。
11. 为专业做法小组配置员额的有效方法是提供一名主管和一名员工，其他职位由来自监督厅其他部门的人员轮流担任。这将有助于提高对监督厅部门政策和质量保证举措的认识。同时也可以增加办公室之间的沟通和信息共享，提升专业做法小组的地位。

12. 监督厅应由一个独立的支助小组提供支助，该小组负责向所有办公室提供支助服务。尽管一些资源可以放置在主要行动地点附近，但行动地点不应与总部的支助职能相重叠。以这种方式集中的支助职能包括：

- a. 与招聘、晋升和解雇有关的人力资源支助；
- b. 预算和内部会计支助；
- c. 内部管理信息系统支助，例如获得和部署内部审计工具；
- d. 为利益相关方生成内部报告。

13. 鉴于这个部门将侧重内部审计，因此监督厅应更名为“内部审计事务厅”。与监测、评价和咨询司和调查司相关的进一步意见和建议将提交管理层考虑。

5.5.4 人力资源

原则

内部审计员协会要求：

- “内部审计活动应独立，内部审计员在开展工作时应客观”，¹⁷ 并且
- 审计长应确保内部审计资源是适当的、充足的，且有效部署，以实现批准的规划。¹⁸
- 内部审计员应具备履行其各自职责所需的知识、技能和其他能力。内部审计活动整体应拥有或获得履行其职责必需的知识、技能和其他能力。¹⁹

57. 为了保持客观，应限制内部审计员追求有可能使其丧失客观性的机会。鉴于这种限制，监督厅就更必须提供既有吸引力、且又平稳的职业发展前景。

意见

- 1.
2. 主管监督厅的副秘书长拥有不可连任的一届5年任期。监督厅厅长的任期较短可能影响两方面的效率：
 - a. 鉴于联合国的复杂性，学习曲线较长

¹⁷ 内部审计员协会标准第 1100 条。

¹⁸ 内部审计员协会标准第 2030 条。

¹⁹ 内部审计员协会标准第 1200 条。

b. 有可能会产生严重的“跛鸭”因素，在其任期后期影响高级工作人员和审计对象的合作。

3. 尽管有三个有待填补的信息和通信技术审计员职位，尚没有专门的信息和通信技术审计员。内部审计一司和内部审计二司的专门资源都较为有限。一名咨询顾问准备了信息和通信技术风险评估和审计规划，因为缺乏资源尚未得到实施。缺乏信息和通信技术审计能力限制了允许审计的范围，不符合内部审计员协会基于风险的审计标准，因为内部审计司有限的信息技术能力对部门开展信息技术项目的的能力产生了直接的影响。当前，项目的选择是基于现有信息技术能力，而不是信息技术的风险领域。

4. 基于与内部审计司各科科长和审计员的访谈，确定在审计程序方面并无一体化的方法，根据这种方法，财务和业务审计是与同一个审计单位的信息技术部分共同进行的。信息技术项目的选择是基于现有技能而非潜在确定风险。先前具有信息技术背景的审计员似乎在审计程序的规划和执行阶段并未得到有效和一致的使用。

5. 监督厅拥有独立的审核委员会来评估监督厅内部的征聘和晋升决定（监督厅审核机构）。监督厅管理层报告由于涉及监督厅司级领导，并且他们各自都优先考虑其属下工作人员的利益，所以这一程序收效甚微。改组监督厅审核机构以代表监督厅内部的各个管辖区域可能会阻碍人力资源部门的良好和有效工作，因为监督厅审核机构内部会产生拉锯战。结果，审核委员会内部的讨论旷日持久，而且并非基于技能评估。只得将晋升的候选人从审核委员会提交给副秘书长定夺。

6. 大多数员工持有两年雇佣合同，每个预算期内随员额的延续而续签。短期定期合同不能鼓励个人追求职业发展并培养技能。如果该员额未能得到拨款，相应员工即被解雇。反过来，一旦岗位得到拨款，该员额被解除的机会就很小。个人和员额的联系可以带来一种安全感，也会打消培养技能的积极性。

7. 监督厅雇员在秘书处内部被禁止向其他部门流动，因为监督厅是单独征聘的。秘书处工作人员（监督厅以外）在联合国中央审查机构的管辖范围。秘书处不认可监督厅审核机构和秘书处中央审查机构之间的对等关系。因此，监督厅职员与那些从未为联合国工作过的人一样被视为外部申请者。这限制了监督厅工作人员的职业选择。

8. 联合国的征聘做法是优先考虑内部申请人。征聘做法要求监督厅仅在前 30 天公告职位供内部考虑。但是职位公告从最初就是公开的，外部申请者也可获知。只是外部申请者不知道前 30 天里仅考虑内部申请者。这种延迟有可能会导致失去合格的外部申请者，因为他们至少 30 天内看不到对其

申请的任何举动。而且这种做法也优先考虑了在职的联合国雇员，未能促进能力优先的概念。监督厅单独的征聘、晋升、调动和解雇对于维持内部监督职能的业务独立性是至关重要的。

9. 尚不存在集中的工作人员技能申报记录。缺乏有着明确职业前景的职业模式（监督厅内外）和缺乏所需技能申报记录限制了监督厅确定合适的资源、适当部署、评估业绩并激励工作人员以加强其技能的能力。这种状况还限制了监督厅描述可能存在的职业机会，使监督厅丧失了为其征聘需求而广泛宣传的有效工具。

10. 基于对科长的询问，开展的培训情况如下：

- a. 在内部审计一司征聘时，工作人员在第一周主要接受有关行政事务的培训。一部分培训是在联合国内联网的电脑上进行的。近几年间由于资源的限制，工作人员必须尽快派到项目上，因此最初培训阶段被缩短。
- b. 在各部门任职期间，审计员主要是在工作中在职培训，并接受电脑上的培训。课堂培训已非常少见。
- c. 调查司总体预算并未为调查培训提供款项。仅在维和预算中为维和调查人员的初始培训提供了专项拨款。
- d. 内部审计一司维和科有其他特定培训举措。例如：在意大利布林迪西开展的为其一周的培训方案主要侧重在维和的实际业务方面。然而，预算限制影响了该方案的效果。利益相关方认为审计员的技能状况和利益相关方的预期之间还有差距。例如：维持和平行动部的一部分管理者认为审计员对于包括军事专业知识在内的维和部业务缺乏培训和专业知识。
- e. 本部门未采取措施或衡量基准来评估培训开支是否充足，培训需要与培训举措是否匹配。
- f. 信息技术领域的技能极大缺乏。不但缺乏足够的信息技术审计员，而且现有人员得不到充分支持来保持并加强他们在以前经验中获得的信息技术技能。这种职责被认为是专门的并且效果不佳。信息技术审计员的培训对其发挥持续的效能尤为重要。

11. 监督厅管理层报告称解雇业绩不佳的工作人员程序冗长。这一程序的要求是连续几次考绩均为不良，才能证明解雇是最佳选择，因为员工无法得到咨询、激励或培训以达到工作要求。

建议:

1. 监督厅应具备获得其认为对于完成内部审计职责必不可少的任何技能的能力。监督厅的职权范围应包括获得诸如法证会计、专业技术技能的能力或酌情获得有资格的法律咨询。
2. 监督厅应保留自己严格的征聘、部署、晋升和解雇政策，不受来自组织外部的影响，并仅基于才能和技能。
3. 为了吸引称职的资源并保持活动的独立性，监督厅需要能够设定自己内部的具体雇佣标准并提供明确、有吸引力的职业前景。为了回报这种独立的征聘和晋升决定的灵活性，监督厅工作人员应保持高度的专业精神和良好行为，这些都应编入书面的行为守则，成为雇佣合同的重要条款。有原因的终止合同的决定应由监督厅厅长基于这些标准做出。
4. 应对监督厅厅长的任期限制进行重新考虑，应考虑：
 - a. 不可连任的较长任期（例如 7 到 10 年）或者
 - b. 5 至 7 年的任期，可连任一次。
5. 为监督厅提供专门的人力资源专业人士来加快征聘、开发和技能申报记录维护，执行寻求人力计划（见下文）并制定个人发展计划和培训方案。
6. 该人力资源专业人士应优先完成下列工作：
 - a. 使用年度工作计划，与监督厅领导合作，确定监督厅内部所有级别需要的技能组合。这些技能组合应包括技术专业领域，如基线信息技术，以及专业能力，例如培养与审计对象的良好沟通技能和关系管理技能。
 - b. 对监督厅工作人员进行调查以便建立现有技能组合的详细记录。
 - c. 将所需技能与现有技能组合进行对比，以确定差距并制定技能战略：
 - 一. 通过培训开发的技能（与某一个培训战略相联系）
 - 二. 通过征聘获得的技能
 - 三. 共同提供的技能
 - 四. 从联合国其他实体借用的技能
 - d. 为监督厅专业人员规划职业前景。其中应包括对转入在前一年曾负责保证服务的领域的限制和转出到前一年曾提供保证服务的任何联合国职位的限制，但不应包括其他调动限制。

e. 应在监督厅和由审计委员会雇佣执行外部审计工作的工作人员之间建立适当的征聘限制，以避免审计委员会工作人员对其先前发表过意见的领域执行内部审计。

7. 按照监督厅管理层的指示制定加速征聘程序，以弥补特定专门技术能力方面的不足。

8. 改进职务说明和征聘程序以便在监督厅各工作人员级别上促进征聘外部有经验人士，包括取消首先考虑内部候选人的规定。

9. 制定上述技能申报记录中确定的基于技能的部署程序。要知道监督厅提供单独服务，这些服务应由具备必要技能的工作人员执行。

10. 晋升和业绩审核应由了解所有被审核员工的管理者团队进行，这样做出的决定就不会基于某些人为自己的团队成员做出的“斗争”。应在技能申报记录中明确列出晋升条件，并使用该记录对员工进行评估。为了实现这一点，所有的晋升决定不可能都通过一个单一的审核委员会做出。监督厅应当在每个地点对员工的晋升进行审核。审核委员会应由所有的高级别工作人员（例如 P-5 以上）组成。委员会应向监督厅审核机构做出推荐，监督厅审核机构的唯一任务是确定程序是否得到了公正的执行。P-5 及以上的员工应由监督厅的执行管理者进行评估。

11. 为监督厅各级工作人员开发正式的职业咨询，包括制定监督厅内部以及从监督厅到联合国系统内其他部分的职业进展规划。

12. 遵守限制规定，以保护审计工作人员的客观性，在此前提之下，通过建立“监督厅调动途径”帮助监督厅工作人员调至联合国系统，以促进监督厅和联合国其他工作人员的平等。允许监督厅工作人员被安置在监督厅以外的有意义的工作岗位上，重视各种机遇，以提高全系统对于加强控制环境的认识 and 知识。在所有情况下征聘都应该基于能力。

13. 建立一个方案来确定高潜力员工，并提供定向的培养计划和机遇。

14. 为监督厅每个级别的员工建立正式的培训纲要，侧重当前角色和未来预期角色所需的技能。

5.5.5 工作方法

原则

58. 内部审计员协会标准有如下规定：

- 审计主管应有效地管理内部审计活动，以确保为本组织增加价值。²⁰
- 内部审计活动应评估风险的管理、控制和治理工作，并通过采用系统有序的做法，协助改进这一工作。²¹
- 内部审计员应在每次受聘审计时制定和保存一个计划，包括审计的范围、目标、时间和资源分配。²²
- 内部审计员应查明、分析、评估并记存足够的信息，以便实现受聘审计的目标。²³
- 应根据至少每年进行一次的风险评估结果来制订内部审计活动的受聘审计计划。在开展这一工作时应考虑到高级管理层和委员会的意见。²⁴

59. 工作方法应体现专业精神和细致态度。这些方法应旨在让监督厅实现其战略目标 and 行动目标。

60. 此外，应根据最佳做法不断制订工作方法，在整个内部审计工作中统一采用。通过适当的管理、规划技能、相互配合和技术采用，这些工作方法还应有助于高效利用资源。

意见(注：下文是关于监督厅各司的组织结构的意见总结。详细内容见附录)。

1. 内部审计司

- a. 内部审计一司和二司共同编写了一个手册，规定了它们的工作方法。但是，发现内部审计一司和二司，甚至各审计科（例如，内罗毕审计科、日内瓦审计科和纽约的各审计科）采用的工作方法不同。其主要原因是内部审计部手册只详细阐述了内部审计程序（例如，进行风险评估、审计规划或取证）。因此，实际采用的审计办法主要由各审计科的负责人，甚至由审计小组成员来解释确定。
- b. 监督厅未界定一个全面的风险范围，以便据其按内部审计员协会标准的规定，进行系统全面的风险评估。
 - 一. 在副秘书长办公室的监督下，监督厅目前每年进行一次高风险评估，以确定审计计划的重点领域。风险评估考虑到以往审计所确定的风险和通过非正式会议收集到的客户意见。它还考虑到上次审计

²⁰ 内部审计员协会标准第 2000 条。

²¹ 内部审计员协会标准第 2100 条。

²² 内部审计员协会标准第 2200 条。

²³ 内部审计员协会标准第 2200 条。

²⁴ 内部审计员协会标准第 2010. A1 条。

日期、预算金额、工作性质和公众可见性等标准。这一评估查明“有风险”的程序，而不是对风险作说明。

二. 目前的方法不符合内部审计员协会的规定，根据协会的规定，要在全面评估联合国可能面临的风险的基础上，制定内部审计计划。目前，监督厅的组织和供资结构使客户在确定审计重点问题上拥有太大的影响力，影响到监督厅的独立性（见 5.1——独立性），因此这尤其难以令人满意。

三. 监督厅计划启动一个风险框架项目，把各种方法合并起来，进行总体风险评估。但是，联合国秘书处、各基金和各方案没有开展风险管理工作，或管理工作不成熟。这就使监督厅更难以执行基于风险的审计计划。

四. 除了风险评估和规划工作存在系统不足外，还注意到某些具体情况和题目在审计计划中没有得到或没有得到充分反映：

1. 同联合国千年发展目标或其他重要发展计划或管理计划、例如目前的改革方案的关联。
2. 与审查本组织治理工作有关的活动；根据内部审计员协会标准 2130，内部审计应有助于这些活动。
3. 信息技术审计的范围非常有限，部分原因是监督厅在这一领域中的有关资源不足（另见第 6 章——技术）。

五. 虽然某些审计对象对它们参与年度规划工作的程度表示满意，但是许多审计对象认为，它们在风险评估进程中的参与有限。并没有一直要求它们参与，以确保有一个适当准确的风险简介。另外，各基金、方案和秘书处的管理层显然也没有花足够的时间和精力来处理查明和管理风险的问题。

六. 没有讨论监督厅不处理哪些风险的问题。

七. 联合国秘书处、各基金和各方案没有开展风险管理工作，或管理工作不成熟。这就使监督厅更难以执行基于风险的审计计划；但是，这也是监督厅就风险管理问题同管理层开展系统对话的一个理由。

c. 受聘审计的规划和进行：

一. 经过审查某些内部审计项目以及与内部审计部工作人员面谈，发现所采用的审计做法和审计方法似乎在很大程度上取决于各科室负责人或主管审计员的能力、经验和偏好。

二. 单个审计项目进行的风险评估没有采用统一的方法。

- 三. 同监督厅工作人员进行的面谈表明, 安排审计要在查明风险的基础上进行, 但查明风险与制订实际审计工作计划几乎没有什么联系。
- 四. 在受聘审计的规划过程中查明的风险、审计工作的结果和审计报告的结论之间, 没有明确的审计线索。
- 五. 内部审计部于 2004 年引入一个审计管理系统(自动审计), 部分工作人员(包括内部审计二司的大多数工作人员)接受了使用培训。但是, 并没有在所有审计工作中系统地采用这个系统。内部审计二司对这个系统的使用比内部审计一司要多。

d. 受聘审计的监督

- 一. 审计方法和监督的类别与程度主要取决于科室负责人和主管审计员。
- 二. 已确定了审计工作的以下主要检查点, 要由司长、科室负责人和主管审计员参与或批准:
 - 1. 与客户举行工作启动会议
 - 2. 审查和批准审计计划和方案
 - 3. 审查和批准初步调查结论和建议
 - 4. 审查和批准报告草稿和最后报告
- 三. 主要通过审查报告草稿和最后报告, 包括同审计对象举行会议, 而不是审查所开展的工作和工作过程中遇到的问题, 来监督受聘审计。
- 四. 内部审计二司确定每项任务的预定时间, 并记下实际用时。但是, 对超时情况没有采取任何后续行动。内部审计二司最近进行自我评估将 50% 以上的超时记为“一般和行政”或“无法报账”。内部审计一司暂时停用用时记录系统。
- 五. 主管监督厅的副秘书长每季度审查工作计划, 并审查具体规划进行但未完成的、取消的或从上期转来的审计。除了监督厅外, 其他部门只对完成审计计划负有限的责任。

e. 审计质量保证

- 一. 内部审计二司最近进行了一次自我质量评估, 评估结果得到了联合国一个同等实体的内部审计组的确认。

二. 在内部审计一司, 没有迹象表明, 内部审计员进行了正式质量审查, 或重点指出了需要进一步改进的领域, 以便今后采取行动。从同内部审计一司管理层和工作人员进行的交谈来看, 没有用于保障质量的正式纲要, 以确保连贯性和遵守内部审计部的政策与程序。

2. 调查司

- a. 调查司调查各种问题, 其中包括交通调查、盗窃、有关强奸和谋杀等严重犯罪行为的指控、利益冲突、人事欺诈以及有关管理不善的指控。这是一种“警务”活动(调查犯罪指控)与欺诈、浪费以及渎职的刑侦工作的结合。在维持和平行动中, 没有充足的警务基础设施, 因此警务活动显得非常必要。这些活动与监督厅的其他活动没有什么关系。调查司进行的那些调查要求有非常不同的技能, 从保安警务技能、数据检索到刑侦会计不等。
- b. 监督厅的领导层或管理层并不十分清楚调查司采用哪些程序来初步评估案情和确定恰当的后续行动。
- c. 案件一旦“开启”, 简单的行政事务与重要案件似乎就没有什么区别了。

3. 监测、评价和咨询司

a. 评估科

- 一. 评估科独立进行评估, 以确定就实现其目标而言, 评估对象所开展活动的恰当性、效率、有效性和影响。
- 二. 一般以如下方式制订和开展评估:
 1. 按照题目、目的和范围来确定评估。确定有待处理的各类问题, 而这些问题常常决定采用什么数据和方法。
 2. 确定评估小组人选并制定工作计划。
 3. 通常随后编写一份职权范围文件, 由评估小组和待审计方案的工作人员审查, 以确保双方对评估的范围和目的的理解相同。

b. 内部管理咨询处

- 一. 内部管理咨询处为联合国各部厅提供改革管理服务, 协助进行自我评估, 和提供组织学习技能。
- 二. 内部管理咨询处负责建立自己的客户群。
- 三. 因为内部管理咨询处没有费用预算, 因此任何与工作有关的费用都由客户承担。

四. 内部管理咨询处的工作基本上是为联合国的客户提供改革管理服务。内部管理咨询处还提供学习服务，帮助学习监督技能。

c. 监测和检查科

一. 监测和检查科负责编写方案执行情况报告，报告中有联合国的方案执行结果。方案执行情况报告用表格列出了方案目标、预期成绩和绩效指标、以往产出完成情况的信息以及所取得结果的现有相关信息。报告是为秘书长编写的。

1. 监测和检查科确保报告不是泛泛而谈，且内容全面。监测和检查科还在起草报告时提供帮助，确保内容适于分发。监测和检查科要求方案主管索取缺失信息，填补空白并检查所提供的某些数据的准确性。

二. 如果有迹象表明某个方案管理或执行不当，或资源的使用出现浪费，则会在主管监督厅事务副秘书长特许后，专门进行检查。由于资源有限，每年大约只能进行 2 次检查。

建议

1. 应优先大力改进监督厅所有内部审计组采用的年度风险评估方法：

- a. 编制一份列有监督厅负责的所有可审计实体和活动的完整清单。
- b. 查明风险类别，并予以详细界定，以便所有审计实体都能统一确定风险级别。查明每个可审计实体的“内在风险”级别。
- c. 与管理层合作建立一个风险事件清册。查明和审查可能影响实现联合国全组织目标的风险，以及监督厅负责的重要方案或活动中的重大风险。
- d. 与管理层合作建立一个风险评估模式，以便能采用统一方法评估所查明的风险。
- e. 查明管理层对这些重大风险的反应。据此确定宜采用哪些审计程序，评价管理层对风险的反应是否得当。
- f. 按序排列整个审计范围中的每个项目的风险级别，并起草一个多年期审计计划。分析定期对高、中、低风险实体进行审计的覆盖面，以确定审计覆盖面是否与本组织愿意承担的风险一致。

2. 定期（至少半年一次）审查风险评估结果，以便在风险简介有重大变化时确定是否需要修改审计计划。

- a. 通过一个正式的“召集”方案，让管理层参与有关风险级别和趋势的讨论。

3. 在每次审计的规划阶段规定，必须记录在年度规划过程中发现的重大风险，并相应提及旨在审查管理层对这些风险作出的反应的审计步骤。
4. 监督厅应让管理层深入了解风险管理问题，协助在各组织内举办风险评估研讨会，并向管理层报告管理风险的最新趋势或方法。
5. 调查部门应制定一个风险评估方法，先期查明发生欺诈可能性高的联合国方案或其他活动，制订不断监测方案，调查这些风险。
6. 确定并设立法律厅内部审计单位与刑侦调查司单位之间的常设协调人：
 - a. 在规划审计工作时，与调查司交换意见，以查明易发生欺诈的领域
 - b. 调查司与内部审计部工作人员交换意见，评估欺诈风险高的程序是否有适当的监控系统
 - c. 调查司向内部审计部通报年度风险评估或个别审计工作应该考虑到的欺诈趋势或指控。
7. 在法律厅内，调查司应将资源分开使用，一部分资源用于负责处理“警务类”问题的安全组，另一部分资源用于负责调查有关欺诈、浪费和渎职的指控的刑侦调查组。能够从事警务类调查的人应加入安全组，拥有刑侦会计及相关技能，如数据检索技术的人应加入刑侦调查组。
8. 调查司的刑侦调查部门应在初步评估指控时进一步确定轻重缓急。某些指控只涉及人力资源问题以及会计事务等其他性质较轻的违法行为（调查司称其为“二类”项目），而其它的指控可能性质严重，需要独立调查（称为“一类”）。一旦确定指控的风险类别，初步评估工作还应评估以下两个方面：
 - a. 是否有足够证据表明需要进一步调查，
 - b. 由谁来进行调查，有时调查要由高级别的管理部门，包括人力资源部门来进行。
9. 制定监督厅全厅的审计文件标准，以确保有一个“重新执行标准”。用自动审计软件来帮助遵守文件和审查标准。
10. 设立业绩目标和标准，例如：审计花费时间的百分比、报告印发和围绕审计问题采取后续行动是否及时、根据“召集”方案及时与指定的审计管理层举行会议。进行监测，评定结果，同业绩评估挂钩。
11. 正式开展一项查询工作，包括在实地对已经开展的工作进行临时审查，以确保各项程序已经完成，并查明和解决工作中遇到的问题。

5.5.6 技术

原则

61. 工作量大的职能部门采用技术，以便：

- 通过进一步报告和监测本组织的目标、计划、方案和业绩，来提高工作效率。
- 协助在监督厅内全面分享知识和交流意见，并与利益相关者全面分享知识和交流意见。
- 提高持续监测和其他监督活动的效果和效率。

意见

1. 内部审计组已经购买了自动审计软件，但是实际使用有限。调查表明，内部审计一司对自动审计的使用非常有限（低于 20%），但是内部审计二司的使用较为普遍。

2. 调查司目前有两个案件跟踪系统在同时运行，因为新系统无法生成会员国要求提供的报告。正在更新系统。

3. 只在特定情况下才把技术用作审计工具，且使用的次数有限。计算机辅助审计技术用得很少，并且只限于“小范围”。这一看法与拥有技术技能和接受过内部培训的工作人员人数有限的实际情况相符。有一些人有信息技术的背景，并在以前从事的工作中使用过计算机辅助审计技术。但是，仍由审计员自己决定是否使用计算机辅助审计技术。

建议

1. 用外部咨询员已经制定的信息通信技术风险评估和审计方案来查明信息通信技术审计员所需要的技能。确定掌握所需技能的最有效方式。在监督厅的人员配置战略中列入以下决定：

- a. 进行征聘以填补现有职位。
- b. 通过间隙性共享来获取必要的技能。
- c. 培训现有工作人员，特别是进行信息技术审计基础知识的培训。

2. 在提高监督厅内部信息通信技术技能水平后，在审计和调查部门安装信息技术工具：

- a. 一旦制订了信息通信技术技能的基准并对信息技术的应用有了充分的了解，就要考虑通过利用现有系统和管理层的信息技术支持能力，来推动不断监测某些主要风险领域。

- b. 在审计和调查工作中更多地使用计算机辅助审计技术。确定一种有效的执行办法，如：
 - 一. 在信息通信技术审计组内发展“超级用户”，由其协助审计员和调查员工作。
 - 二. 在审计和调查单位内培训计算机辅助审计技术专业人员。
 - 三. 向一些或所有审计员提供数据挖掘工具和技能的培训。
- 3. 使用信息技术工具加强监督厅内部的全面交流和知识分享：
 - a. 设立可供监督厅全厅使用的数据库，以便：
 - 一. 提供关于问题总体趋势和调查结论的信息。
 - 二. 建立审计/调查程序库，可通过按进程、风险、历史问题排序来进行查询。
 - 三. 确定最佳做法。
- 4. 用信息技术来加强有关以下事项的全厅交流：
 - a. 尚未处理的审计和调查问题现状。
 - b. 加强监控环境的参考材料。
 - c. 关于管理层可能有兴趣知道的风险和新出现的风险的程度和趋势的意见。

利用技术开展的审计工作能够显著加强监督厅的能力。但是，必须结合监督厅具体操作计划的其它内容通盘仔细考虑技术的采用，否则会浪费资源。尤其是，在培养能力之前就采用自动化程序，会限制对技术的使用。另外，自动化程序能够大幅度加强风险评估工作，但是要享受风险评估周期缩短的好处，风险评估模式本身就需要改动。

5.5.7 交换意见和编写报告

原则

62. 工作量大的监督部门交换意见和编写报告的工作有以下特征：

1. 监督部门和接受审查的管理层团队随时可以交换意见。意见交换经常在编写正式报告工作的范围外进行。监督部门知道业务、风险和在特定情况下有效运作的必要条件。管理层知道监控的必要性，并认识到监督工作的首要重点。管理层非常清楚地知道监督部门完成工作要执行的程序。

2. 及时性。监督部门的成员能够在业务情况发生变化时即查明这些变化，而不是在年度风险评估过程中才这样做。管理层在监督审查期间得知出现的问题，而不是在审查工作完成之后。
3. 有效的后续行动。管理层和监督部门承诺及时采取后续行动，解决尚未解决的问题。
4. 与管理层定期讨论新出现的风险趋势、监控管理、最佳做法和全组织的共同利益点。
5. 有一个获取管理层和利益相关者的反馈并相应采取行动的进程。
6. 定期通过正式和非正式途径向工作人员通报本部门当前的活动、情况、战略和新的主要做法。

意见

1. 主管监督厅副秘书长必须至少每年两次向秘书长报告提交给各方案主管的执行的执行情况。²⁵
2. 监督厅必须向秘书长“提交一份年度分析总结报告，以便秘书长将所收报告和秘书长认为得当的其他意见一并递交给大会，”²⁶ “说明秘书长活动范围和用于原定用途的资源是否够用，”²⁷
3. 报告要么是为大会要求执行的项目而提交给大会的，要么是因为监督厅负责人认为应向大会提交报告。给管理层的报告可在会员国提出要求后提供给它们。因此，审计员和管理层之间对问题和编写报告工作进行讨论，已变得越来越困难。
4. 秘书长分别对监督厅提交给大会的报告发表意见。这可能会造成两种情况或两个征求意见过程：一个是由监督厅核批，另一个是由秘书长发表意见。除了效率低下外，它基本上让秘书长除了发挥管理作用外，还起监督（发表意见）的作用，但又没有给他监督工具。秘书长从侧面就已经分发的审计报告发表意见，也让审计对象有第二次机会对问题的讨论施加影响，因此可能损害监督厅的立场。经常这样作表明管理层与监督厅互不信任。管理层认为监督厅在后果不严重或不清楚的事项上固执己见，它有时感到必须对此做出反应；监督厅有时则认为管理层先欣然表示同意，然后利用秘书长来表明不同的看法。大会可能会获悉两种不同的情况，从而损害监督厅和秘书长的公信力。

²⁵ ST/SGB/273, 第 21 段。

²⁶ ST/SGB/273, 第 27 和 28 段。

²⁷ ST/SGB/273, 第 28 段。

5. 就内部审计部给方案主管人的监督报告而言，没有确定报告的周期。周期长短视具体项目而定。原定指标是在实地工作结束后 120 天完成报告。在审查了一些项目后，注意到有的周期长短不一，从 120 天到一年以上都有。没有说明报告迟发的理由，只提及某些结论的措辞和性质。

6. 报告编写程序很严格。大会和会议管理部（DGACM）限制提交大会报告的篇幅，监督厅和联合国其他部门一样，也受到这一限制。审计对象抱怨说，在报告提交给理事机构前，在审查和征求意见过程中只能进行有限或不全面的申诉。审计对象还抱怨说，在确定应当报告什么和向谁报告时缺乏远见。这样做的结果是，一些审计对象更不愿意与监督厅打交道，并在工作上设置障碍，限制审计工作的性质、时间或范畴。

7. 最近上报的大部分数据显示建议执行率低于 50%。尽管管理层会辩解说，这主要是因为许多提出的建议无足轻重，且如果管理层不按建议行事或行动计划没有得到执行，管理层不需要承担责任。最近几份关于监督部门的报告都重点谈到追踪执行情况的问题，因而有人建议专门为此成立一个监督委员会。

8. 在阅读内部审计一司各科的一些报告后，尤其会发现，报告在管理层和监督厅不同意某些结论的情况下，也可以印发。因此，虽然结论收录在监督厅的追踪工具里，但由于管理层否定了该结论，不会有执行行动。这是审计问题执行率低的原因之一。

9. 还有表明监督厅与管理层之间关系不好的其他例子。人道主义事务协调厅曾有机会与监督厅合作，共同进行次风险评估，但人道主义事务协调厅表示兴趣不大或根本不感兴趣。难民署正准备在监督厅不提供协助的情况下，另外进行风险评估。管理层在这个过程中表明的看法和其他审计对象表明的看法显示，它们对监督厅的不满超出了审计员与审计对象之间正常的紧张关系。不管具体个案的对错如何，监督厅与管理层还需要做出努力，加强相互之间的合作。如果不能改善管理层与监督厅之间的关系，那么管理层了解风险、按建议行事和处理风险和风险控制问题的效力就会受到限制。

建议

1. 不应要求秘书长判定监督厅和管理层的对错。双方应尽可能在报告印发前解决分歧。如果监督厅与执行管理机构不能按第 4.1 节“独立性”下第 1c 项建议解决问题，则双方应能到独立审计咨询委员会阐明其看法。

2. 监督厅与管理层需要增加提高它们之间交换意见的次数、层次和质量。应通过以下途径来这样做：

- a. 加强管理客户关系的技能培训——特别是监督厅高层人员的培训。这些技能应当是考绩的一项重要内容。

- b. 按主要“客户”安排主管级别的工作人员：让这些工作人员更多地置身客户环境，可以出席有关的管理事务会议，继续关注新出现的问题。
 - c. 在年度规划工作中更多地参与管理。监督厅应当让管理层了解风险评估和审计程序，了解管理层对风险的看法，并提出计划草稿，征求管理层的意见。这样做决不会影响监督厅的独立性和客观性，只会表明保持高职业水准的决心。事实上，更多地同管理层交往有助于保持客观性，因为它要求监督厅工作人员知道得更多，减少对管理层陈述的依赖性。
 - d. 在审计范围外更多地定期交换意见：
 - 一. 制订一个正式的召集方案，指派监督厅资深工作人员定期访谈管理层成员，就已知风险、控制措施、新风险、审计方案有关部分的现状，或管理层可能认为有价值的其他事项，交换意见。
 - 二. 加强与管理层一起讨论和解决问题的程序。
 - e. 监督厅应当成为有关风险与控制的信息来源，并应当起讲授风险管理问题的作用。
3. 如遇管理层与监督厅意见不同，则监督厅主管将裁定是否采用了适当的程序以及是否需要在编制报告前把有关问题提交给内部执行机构。
 4. 如果审计发现某一问题涉及执行机构的成员，监督厅主管可裁定是否需要直接与独立审计事务咨询委员会讨论此事，以决定采取哪些适当行动。
 5. 监督厅应向管理层提交针对接受审计活动提出的全部意见和建议的草稿。管理层应有机会发表书面意见，但不应不当地延误报告的印发。
 - a. 最后的书面报告不应当在工作完成之前印发，包括让管理层有合理机会作出反应，制订行动计划和完成所有质量保证程序。
 - b. 最后书面报告应发给接受审计部门的管理层，以协助管理层采取适当的控制措施。
 - c. 独立审计事务咨询委员会代表大会了解报告所涉问题和评估监督厅的工作，最后的书面报告应交给它。
 - d. 独立审计事务咨询委员会应当视需要，但至少每年一次，向大会通报已提出的重大问题以及内部审计工作总体进展情况。
 - e. 会员国可向独立审计事务咨询委员会索取进一步的信息。
 6. 保证透明度的最佳办法并不只依靠在接获要求时把所有报告送交给会员国，而是首先要求监督厅负责人有很高的专业判断力；其次，让监督厅主管与理事机关自由进行公开对话，对话可以是直接的，也可通过给拟设立的独立审计事务咨

询委员会进行。监督厅内一旦信守了高职业标准，就能决定哪些上报事项是适当的，并事先经过管理层的适当审查。虽然本报告建议在接获要求时向会员国提供报告，但这样做应是加强而不是破坏独立审计事务咨询委员会对监督厅工作的监督。

7. 为提高透明度和推行责任制，应向独立审计事务咨询委员会报告重大的建议和落实这些建议的进展。独立审计事务咨询委员会应当在经过一段合理的时间后提出重大建议的执行缺乏进展的问题，以确定本组织的风险是否会增加。

8. 秘书处单位、基金和方案的负责人在离任时同监督厅主管一起讨论他们对本组织、控制情况、风险等问题的看法，应该成为一个惯例。这将为监督厅提供宝贵的信息，并通过提高监督厅在本组织内的能见度而提高其地位。

5.5.8 知识管理

原则

工作量大的监督部门已正式采用了知识管理作法，以：

a. 通过分享以下方面的信息，提高部门的效率和效力：

- 一. 观察到的最佳做法。
- 二. 新的风险。
- 三. 议题和结论中的主题和趋势，包括正式印发报告提出的和在与管理层非正式交换意见中注意到的主题和趋势。
- 四. 外部最近发生的可能影响本组织的事件和（或）声明

b. 继续不断与管理层和利益有关者分享信息：

- 一. 分享控制事项的主题和趋势的信息。
- 二. 观察到的最佳做法。
- 三. 关于新风险的意见。
- 四. 在某单位或方案注意到的、其他单位可能关心的关注事项。

意见

1. 按特定情况进行知识管理，这项工作主要在监督厅司进行。主要是通过编写审计报告与审计对象分享知识。

2. 如上所述，监督厅各司之间不分享知识。

3. 由于缺乏共同语言或不了解控制问题，资源规划和风险考虑范围不理想。

4. 调查司已成立了一个知识管理股：
 - a. 过去两年里，知识管理股大约启动了 30 个未雨绸缪的个案，但由于缺乏资源，尚未对它们采取行动。
 - b. 2005 年 9 月，知识管理股编写了一个文件，题为“联合国各部厅、方案和特派团内被评为有重大风险或高风险以供监督厅规划审计和进行风险评估的各类活动概览”，文件也提交给了监督厅的内部审计。该文件概列了风险最大的方案。报告按方案、活动领域和活动性质列出了调查司认为对审计司完成风险评估最有帮助的领域。

建议

1. 监督厅应当制定和执行一个正式的全球性知识管理战略，该战略应：
 - a. 指出应获取和分享哪些知识。例如：
 - 一. 在某一活动中发现的新的或正在出现的可能影响其他活动的风险。
 - 二. 可能产生更广泛影响，或可由管理层全面统一采取措施加以处理的与控制的加强或减退有关的趋势，例如隐私和安全问题。
 - 三. 不断发展的审计技术和它们在有关领域中的效力。
2. 战略应当规定工作人员在知识管理中的具体作用，列出可以开展这一工作的论坛。知识分享应有的放矢，而不是将其视为有空才做的事情。应当任命一个全球知识主管。
3. 应将累积和分享知识列为个人的目标和指标。
4. 战略应有必要的工具和技术支助系统，以确保：
 - a. 由合格人员来控制输入知识数据库的资料。
 - b. 信息是最新的。
 - c. 用户随时可取用。
5. 可通过监督厅的网页发布的知识分享规则应具体规定同审计对象和其他利益有关者分享下列信息：
 - a. 已知的和正在出现的风险的级别和趋势。
 - b. 控制措施和最佳做法。
 - c. 监督厅认为本组织应当了解的当前议题。

5.5.9 业绩计量

原则

监督厅采用的业绩计量应以为利益有关者增加的价值为依据。监督厅与预算要求一并提交的战略计划应阐明这一点。经过讨论和阅读有关任务，人们似乎认为下面几项最重要：

- 让管理层和大会确信控制机制运作良好；
- 帮助管理层查明风险因素和确定适当控制措施来管理风险；
- 提倡问责制；
- 提高透明度；
- 提高效率；
- 提高整个控制水平；

意见

1. 目前上报的计量是拟节约的美元数额、实际收回的美元数额、建议的数目和类别、建议的执行程度。这些计量很难予以具体证实，它们鼓励人们重点注意节约，而不是其他风险领域，并鼓励人们注意其他可以列入报告的事项，如果这些事项质量低下，它们可以降低监督厅的信誉。
2. 目前没有良好的机制来追踪执行情况。最近上报的大多数数字显示建议的执行率低于 50%。无法确定不执行的原因，因为它们可以是建议不适当、不实际，或没有奖励措施来鼓励管理层执行。
3. 部门的业绩一向是以工作量来衡量的，例如完成了几次审计、处理了多少个个案或完成了多少个受聘任务。
4. 现在有一个建议，让监督厅各司司长大致按一个平衡的成绩单，订一个“成果协议”。这将解决一些重要的业务问题，例如：
 - a. 填补空缺，维持性别均衡。
 - b. 预算问题。
 - c. 客户的满意程度。
 - d. 报告是否及时提交。

建议

1. **应根据监督厅有没有实现其目标，包括改进控制措施和管理风险，来衡量它的业绩。**

2. 监督厅应列出它为满足上文“原则”一节所列利益有关者的主要期望而要开展的具体活动。然后，它应制订用以评价这些活动是否完成的标准。例如：

监督厅提供的服务：

活动：

保证

- 审计主要风险领域的控制措施
- 为管理评价作法提供保证

为管理层提供协助

- 根据管理层的具体要求进行特别审查
- 与管理层共同进行风险评估
- 在接获欺诈、浪费和滥用指控时提供资源
- 就应当采取的行动向管理层提供咨询

促进问责制

- 建立问题追踪机制，并报告进展情况
- 进行后续审计或审查

提高透明度

- 回应大会的要求
- 报告风险控制结论的趋势和统计数字

提高效率

- 另行报告影响效率的事项

加强控制

- 就控制失败向管理层提供实际可行的建议
 - 报告控制趋势
 - 定期为管理层开班讲授
-

3. 监督厅应制订可行的业绩计量标准，让以便能有一个全部门适用的成绩单来追踪进展。为此：

- a. 监督厅的职权范围和全联合国的目标、举措和价值都应当体现在这个成绩单里。
- b. 个人的目标和指标应有助于实现司和全组织的目标。
- c. 每一级的均衡成绩单的目标都应计量、加以监测和上报监督厅主管。

5.6 各项建议费用简表

63. 这些建议的直接增支费用涉及改变监督厅的组织和结构，以及对员额设置、工作方法和技术的投资。这些费用包括：

- 评价和管理咨询职能的移交包括上文所建议的设立一个评价做法单位，它的经常性费用包括该单位的工作人员配置，费用由联合国而不是由监督厅承担。
- 调查职能的移交包括向监督厅提供法律顾问所需的经常性费用。
- 改进工作方法包括为新的专业做法组配备工作人员和配备一名知识管理员所需的经常性费用，加上修订内部审计方法、试验新方法和培训监督厅所有工作人员掌握新方法所需的非经常性开办费用。
- 人事费包括负责监督厅人力资源战略的主任这项经常性费用和为满足近期信息和通信技术审计需要所需额外资源的经常性费用。它还包括监督厅从本组织外部获得必要的专家资源所需的额外预算。开办费用包括为立即执行评估技能、制定资源提供计划和培训信息和通信技术审计技能等任务所需的协助。
- 风险评估费用包括修订风险评估做法和进行新的风险评估、编制战略计划和预算所需的非经常性费用。它还包括比目前风险评估和计划周期的要求更经常地进行风险讲习班和风险增订所需的经常性费用。

64. 能否成功地启动经过修订的监督厅职能，将取决于在开展内部审计活动的同时很快重新调整任务和结构和加强内部核心工作的程度。一些行动将需要时间来完成，同时还可能需要开展改革管理工作，以制定新的工作方法以及在适当测试后予以采用。在制订一些新的作法，其中包括经过修订的风险评估和计划的同时，监督厅将需要继续提供内部审计服务。

65. 下表概列了各项监督建议涉及的一次性非经常费用和经常费用。经常费用指的是 1 年的费用：

建议	估计费用(百万美元)	
	一次性非经常费用	经常性费用
确认管理层在确定风险可承受度、实施控制以及管理风险方面的责任。(5.5.2)	0.040	0
将评价以及管理咨询活动移交给部门管理层(5.5.3)	0.190	0.490
将监督厅的重点放在内部审计，包括对管理层用来进行评价的程序进行审计(5.5.3)	0.220	0
将调查工作移交给法律事务厅，提供法证审计专门知识(5.5.3)	0.040	0.370
应当改进监督厅的工作方法(5.5.5)	0.860	0.800
应当对工作人员技能清单进行评估，并应迅速解决短缺技能问题，包括信息和通信技术技能(5.5.4和5.5.5)	0.350	1.440
应当根据新的风险评估框架进行风险评估，作为订正预算的依据(5.5.5)	0.420	0.630

附录

对“监督厅组织和结构”以及监督厅“工作方法”意见的补充细节

监督厅的组织和结构

1. 监督厅由独立运作的四个司组成：两个负责内部审计的司，加上一个调查司和一个监测、评价和咨询司。
2. 内部审计司
 - a. 内部审计由两个独立运作的司负责，一个在纽约(内部审计一司)，另一个在日内瓦(内部审计二司)。
 - b. 内部审计一司和二司的司长及内部审计一司的副司长职位空缺，在本次审查完成以前由临时任命的代理司长和副司长填补。
 - c. 没有内部审计员协会设想的那种全部门范围的质量保证职能单位。审计报告在发表之前会临时受到质量检查，但只是在审计检查一级，联大的报告会受到严格检查。
 - d. 监督厅没有专业做法小组。有关制定基准的研究表明，具有像监督厅这样规模和复杂性的监督单位一般在总部都设立一个小组，负责全部门范围的质量保证、部门政策和程序、工作业绩手册，以及确认并报告最佳做法。这种小组负责保证业经核准的方法得到始终如一的应用，并在工作方法和报告过程中确保质量。
3. 调查司
 - a. 过去 18 个月中，调查小组得到迅速扩充，从将近 20 个人增加到 110 人以上。调查司的运作严格限制在联合国行政法体系的范围内。调查司不属于刑事司法体系，因此不具有惩戒或裁决权。案件的调查结果会报告给方案主管、秘书长和秘书处。调查司在过去一年迅速扩展，因此更需要建立一个稳固的基础设施，以期有效地支持其发挥功能。调查司在 2006 年 2 月做了结构调整，在纽约、维也纳和内罗毕分设了三个办事处。
 - b. 调查司接受面谈的工作人员报告说，他们受到调查司迅速扩展和变化的影响，但是该司的高级管理层未能提供明确的方向。现在要评估新的运作结构是否能改变这一点尚为时过早，但是调查司的工作人员认为，在管理和决策方面权力过于集中。

- c. 因案例量不断增加，调查司不堪重负。已经立案的案件很多，但是几乎没有展开工作。当新的案件出现时，工作人员经常会从正在进行的工作中抽调出去，由此使他们无法再回去有效地完成那些调查。
- d. 监督厅可根据审计结果展开调查。这就使管理层对内部审计的目的产生戒心。
- e. “甄别”工作缺乏透明度，而送交调查司的案件最初正是通过“甄别”工作得到评估，以确定调查所需的适当资源和调查方向。
- f. 调查工作和审计工作之间并不例行地分享信息。调查司和审计司之间缺乏信息分享，由此限制了双方的有效性：调查工作可以支助对高风险领域的审计，而审计工作则需要了解经调查发现揭示的潜在控制问题。潜在的控制问题最终也应知会管理层。

4. 监测、评价和咨询司（监测司）

- a. 监测司于 2001 年 8 月建立时已具有现有结构，由下列三个科组成：
 - 一. 监测和检查
 - 二. 评价，以及
 - 三. 内部管理咨询。

每一个单位都向秘书处提供各种服务。

- b. 监测和检查科（监检科）
 - 一. 监检科由 5 名专业人员组成。
 - 二. 监测的定义是：管理层持续不断地检查一项工作实施过程中所取得的进展，以追踪是否符合计划，并作出必要的决定以改善业绩。
 - 三. 监测职能包括向方案规划提供培训和支助，协助方案主管根据成果框架监测自己的工作和就实施情况提出报告。
 - 四. 检查的定义是：为查明脆弱领域和故障并提出改进行动而进行的全面检查。
 - 五. 通常只有主管监督厅的副秘书长有权指示展开检查，只要有迹象表明某一方案未得到适当管理或执行，或者资源未得到精打细算地使用。目前，每年大约进行 2 次检查。
 - 六. 监检科还负责编写两年期方案执行情况报告，就前期已取得的结果和产出的交付情况提供信息。该报告有大约 50 000 个产出和将近 1 000 项绩效指标。

- 七. 方案执行情况报告载有联合国的方案执行结果，包括方案目标、预期成绩和绩效指标、有关产出执行情况的表格式资料和其他有关已实现结果的信息。该报告是为秘书长编制的。
- 八. 监检科负责编制方案执行情况报告。编制这份文件所需的信息很多取自综合监测和文件信息系统（监文信息系统）数据库。监检科的工作人员提出，监文信息系统的功能需要提升，但这不是一个属于监督厅的系统。管理层报告说，这一项目已经列入新的企业资源规划系统的规格说明中。
- 九. 在编制方案执行情况报告时需要完成两项不同的任务：
 1. 汇总信息和数据，提供质量保证，确保最终印发的是一个良好的产品；
 2. 对编入方案执行情况报告的信息提供保证。
- 十. 然而，根据对监检科工作产品的观察及与其工作人员的面谈可以看出，监检科的主要任务是汇总信息，并没有对数据指标进行真正的核实或鉴定。报告所述的“产出”是核实过的（产出可能由会议、文件出版等信息构成）。但是，数目超过 1 000 项的实际绩效指标却未得到核实，这主要是因为资源方面的限制造成的。

c. 评价科

- 一. 评价科进行评价工作，以评估方案的相关性、效率、效力和影响。方案和协调委员会授权进行这类评价工作，目的是协助立法和执行一级的政策拟订、规划和管理决策工作。
- 二. 监督厅评价科进行“外部”评价，以确保分析和结论的公正性和客观性。提出这些结论和建议的目的是要为战略决策和业绩改善提供客观、可信的评价证据。
- 三. 但是，联合国秘书处内有将近 14 个方案机构指派了进行内部评价的单位或具有自我评价的功能。这些内部或自我评价工作由内部的专门工作人员进行管理和开展，以评估他们自己的方案。监督厅评价科向联合国秘书处所有部厅和方案机构提供评价的方法和培训支助及指导。
- 四. 根据《联合国系统评价标准》，²⁸ 评价的定义是：

²⁸ 联合国评价小组，2005 年 4 月 29 日。

1. “评价就是对一个活动、项目、方案、战略、政策、话题、主题、部门、业务区、机构业绩等进行尽可能全面和公正的评估”。²⁹ 评价的重点是预期成绩和已取得的成绩，检查结果链、流程、有关联的各种因素和因果关系，以了解为何取得或没有取得成绩。评价的目的是确定联合国系统各组织的介入和贡献的相关性、影响、效力、效率和可持续性。评价工作应提供可信、可靠和有用的、以证据为基础的信息，以便将结论、建议和教训及时纳入联合国系统各组织及其成员的决策过程。³⁰
- 五. 评价被视作是管理和决策过程中一个不可或缺的环节，同时又向规划、方案编制、预算编制、执行和报告周期提供了投入。
 - 六. 目前，评价科经规范评价工作的条例和规则授权，每一年：
 1. 对秘书处的一个部厅或方案机构进行一次深入评价；
 2. 对涉及秘书处全范围的一个问题进行一次主题评价；
 3. 对以往深入评价和（或）主题评价进行两次三年期审查；
 4. 向联合国秘书处所有部厅和方案机构提供评价方面的方法和培训支助及指导。
 - 七. 评价科目前由 3 个全时工作人员组成。评价科科长从开发署借调，为期两年。工作人员报告说，在秘书处具体技术领域经常因预算不足而无法雇佣工作需要的主题事项（如人权）专家。
 - 八. 目前评价科向大会的经济及社会理事会下属的方案和协调委员会（方案协调会）报告其评价结果。方案协调会负责规划、方案编制和协调活动。所有工作都经方案协调会授权，由方案协调会决定对什么进行评价。
 - 九. 随着时间的推移，评价科的作用减弱了。在 1990 年代，评价科是管理部下属的一部分，当时有 6 名全时专业人员。现在只有 3 人，而科长还是从开发署借调来的。他们之所以会调入监督厅是因为评价工作被视为一项独立的监督功能。
 - 十. 评价科工作人员报告说，资源和时间不够，因此没能开发出用于评价工作的一套前后连贯的方法或知识管理工具。

²⁹ 以下称为一项“工作”。

³⁰ 本定义取自 ST/SGB/2000/8 第 7 条的条例 7.1 和经济合作与发展组织发展援助委员会（经合组织发援委）得到广泛接受的《评价原则》。

十一. 评价科工作人员报告说, 评价工作的作用逐渐削弱有如下几个原因:

1. 前司长退休后至今未提名任何人来接替;
2. 与方案协调会的报告关系不是很有效, 因为方案协调会一年的开会次数不到三次;
3. 评价科调入监督厅后其明确的作用模糊了。例如, 当内管咨询科需要更多的资源时, 就从评价科调拨;
4. 因此, 评价科在就方案进展提供独立保证方面的主要作用削弱了。

十二. 根据与评价科的面谈, 得到的印象是, 鉴于目前为资源有限所制, 治理的实现在很大程度上靠秘书处各部厅进行自我评价, 而不是依靠独立评价。根据联合国秘书处部厅或方案机构的总数计算, 按照现有资源, 每一个部厅或方案机构要 30 年才能由监督厅评价一次。

十三. 评价小组的意见是, 要维持其客观性, 评价小组应该是一个独立、单独运作的单位。世界银行和开发署进行的基准研究支持这个意见, 而经合组织发援委和评价合作科所作的研究也表明, 在监督并就评价工作提出报告时, 评价职能应该完全独立。³¹

十四. 同开发署的比较。开发署评价处的任务是对开发署的方案和成果进行独立评价; 提供框架和标准供其他部门和国家办事处进行评价时使用; 以及第三, 直接向执行局提供评价连同管理层的答复。开发署评价处在决定自己的议程、评价对象和实施评价方面享有全权。评价处由 15 名专业人员组成, 有 350 万美元的预算(不包括人事经费)。此外还有来自捐助方的追加资金, 用于评价科进行的一些其他活动。开发署评价处处长通过署长向执行局报告。评价处决定将要开展的评价工作的议程, 经执行局批准。会征求高级管理层的意见, 但他们不决定议程。处长对评价流程和内容享有全权, 高级管理层(和开发署所有其他人)都不得影响评价内容和建议。处长会在正式届会期间向执行局直接提交战略性评价报告。开发署署长必须确保评价职能具有充分的开展工作的能力和资金。署长还必须确保对每一项评价管理层都做出答复; 对于战略性评价, 则需由开发署在处长提交评价的同届会议上向执行局做出答复。

d. 内部管理咨询服务科(内管咨询科)

³¹ 联合国评价小组关于联检组报告的说明, 2006 年 3 月 27-28 日。

- 一. 内部管理咨询服务科在秘书处内提供改革管理服务。内管咨询科是一个内部的管理咨询职能单位，有 6 名全时专业人员。这个小组的主要重点就是改革管理。该科通过举办有辅导的研讨会、建立紧密的顾客伙伴关系和合作与服务对象进行接触。内管咨询科“推销”自己的服务，包括分发介绍其服务内容的小册子和宣传单。
- 二. 内管咨询科为对其服务表示兴趣的顾客拟订一份正式建议，其中也包括保密条款。内管咨询科取得的工作成果是保密的，不同监督厅其他部门分享。
- 三. 内管咨询科没有旅行预算，因此使纽约之外的办事处处于不利地位，因为它们要使用内管咨询科的服务就需要支付旅行费用。
- 四. 监督厅内的内管咨询科起源于前主管监督厅的副秘书长，他当时认为，需要有一种专门而又灵活的资源用于向联合国秘书处提供支助，以实施与其改革目标相符的变革，并对方案主管提出的援助要求作出反应。在 2001 年之前，秘书处内没有这种服务。
- 五. 有人担心将内管咨询科置于监督厅之内是否合适。很多接受面谈的人对将内管咨询科置于监督功能之内表示担心或提出质疑。有意见说，在监督厅内他们就不具备战略作用，而如果把他们放在秘书处的其他部门，例如管理部，他们就可能在一个更广泛、战略性的层面上提供服务，而不是像现在这样零敲碎打地开展工作。
- 六. 咨询服务和审计服务之间不管在概念还是现实中都存在利益冲突的问题。可能会要内部审计员去评估监督厅的咨询服务工作，也可能在期望推迟或推脱已规划的审计时要求提供咨询。

监督厅的工作方法

1. 内部审计司

- a. 关于内部审计一司和二司的工作方法，已在联合编制的一份手册中作了规定。不过，应当指出，内部审计一司和二司之间、甚至在不同的审计科（如内罗毕审计科和日内瓦审计科之间，以及同样地在纽约各不同科之间）在这些做法的适用上不尽相同。这主要是由于内部审计司的手册仅仅提纲挈领地说明了内部审计程序（例如，进行风险评估和审计规划，或取得证据）。结果，实际采用的审计方法主要要看各审计科科长、甚至审计组成员如何解读。

b. 审计风险评估和审计规划：

- 一. 监督厅没有界定一个全面的风险范围，以作为系统、全面风险评估的依据。没有充分的风险评估程序，就难以：
 1. 表明它们符合内部审计员协会标准；
 2. 有效地确定执行已规划的工作所需的人力资源。
- 二. 监督厅目前在副秘书长办公室的监督下，每年进行一次高级别风险评估工作，以确定审计计划的重点领域。这项工作考虑到以前的审计中确定的风险以及非正式会议中的客户意见。这项评估还考虑到上次审计的日期、预算规模、业务性质和对外的可见度等项标准。这项评估旨在确定“有风险的”程序，而不是对风险进行说明。
- 三. 现行方式没有达到内部审计员协会标准的要求，根据这些要求，内部审计计划的制订应依据对可能使本组织受影响的风险的全面评估。尤其不能令人满意的是，监督厅的独立受其组织和供资结构的影响（另见 5.1-独立性），这会使客户在确定审计优先事项上具有更多影响力，超出了适当范围。
- 四. 监督厅计划启动一个风险框架项目，以整合各种方法，执行全机构的风险评估。这要靠管理层的协调。
- 五. 联大提出了一个战略框架，以之作为监督厅两年期规划流程的基础，借以确定每个部门的目标、战略和实现目标、战略的措施。
- 六. 除了风险评估和规划流程中整体的弱点之外，还注意到某些具体的动态和专题没有反映或者没有充分反映于审计计划：
 1. 与联合国千年发展目标或联合国系统内其他主要发展或管理计划、如现行改革方案的联系。
 2. 关于审查本组织治理程序的活动，内部审计应依据内部审计员协会标准 2130 对此作出贡献。
 3. 对信息技术审计专题的涉及非常有限，部分原因是监督厅在这一领域没有充足的合格的资源（另见第 6 章-技术）。
- 七. 监督厅与管理层内的客户在审计规划方面存在沟通上的欠缺。虽然一些审计对象报告说，它们对其向年度规划流程提供的投入表示满意；但很多审计对象却报告说，它们仅有限地参与了风险评估流程。并没有为确保取得相关、准确的风险概貌而连贯一致地要求它们提供投入。因此，提出的审计计划所依据的标准可能并非以风险为定向。先进的做法是在风险评估过程中与管理层协作，确保监督厅和

管理层在主要的风险方面“处于同一层面”，在如何适当使用资源问题上尽可能减少分歧。

- 八. 应向独立审计事务咨询委员会通报监督厅没有涵盖哪些风险，讨论中可包含管理层监督的程度以及其他内外监督组成部分的责任等备选计划，以协助利益有关者评估涵盖面是否全面，并尽可能减少重复。
- 九. 尚不能肯定各基金、方案和联合国秘书处管理层是否将足够的时间和精力用于风险确定和风险管理问题。联合国秘书处、各基金和方案内尚未执行风险管理程序，或这一程序尚未处于成熟阶段。这使监督厅更难以开展基于风险的审计计划；不过，这成了监督厅应就风险评估与管理层进行有条不紊的对话的又一条理由。

C. 审计参与的规划和执行

- 一. 根据对某些内部审计项目的审查和与内部审计司工作人员的访谈，所采用的审计方法和审计手段似乎主要取决于有关科的科长或负责的审计员的经验和偏好。审计手册提纲挈领地说明了审计方法，但没有界定比如说如何取证，如何抽样，或如何记录结果。
- 二. 具体审计项目内进行的风险评估没有采用连贯一致的方法。例如，内部审计一司维和部科采用了原本为一个试验项目（科索沃特派团）拟订的方法。有关试验项目是在 2002 年 9 月进行的。无从证实是否所有的维和特派团均已采用了这同一种方法，因为不清楚是否已建议采用或禁止采用这种方法。另一项风险评估是同一位咨询员结合对维和部的审查于 2006 年 3 月进行的。不过，与维和部审计科科长进行讨论后发现，这次风险评估是在审查后进行的，因而无法用来驱动规划工作。内部审计一司的其他科室尚未充分执行项目一级的风险评估程序。访谈表明，负责管理部的审计组一般侧重于关键领域，如采购职能，因为这些职能存在着较大的内在风险。采购通常被视为风险最大的职能之一，联合国各部和各方案每年都将其选为审查对象。
- 三. 与监督厅工作人员访谈后发现，在作为安排审计的依据的风险确定与进行实际审计工作的计划之间联系很少。
- 四. 还注意到，在规划参与过程中查明的风险、审计工作的结果与审计报告中的调查结果之间没有明显的审计线索。内部审计二司在 2005 年进行的自我评估中也指出了这一点，其中查明了工作文件标准上的重大不足，一些不足正在得到弥补。内部审计二司的审计报告须经广泛审查才予以印发，但这一点并没有反映在工作文件中。

五. 对与在总部进行的 4 个项目有关的文件进行审查表明,为提出审计意见和建议而开展的工作和所采用的审计程序没有得到连贯一致的具体化。档案中所收的文件主要是审计对象提供的文件,没有清楚地说明执行的审计程序。难以确定审计结果与审计程序之间的相互关联。

六. 内部审计司于 2004 年引进了一个审计管理系统(自动-审计),并就其使用对内部审计司的部分工作人员(包括内部审计二司大部分工作人员)进行了培训。不过,该系统尚未全面地应用于所有审计任务。内部审计二司对该系统的使用程度要高于内部审计一司。

D. 对审计参与的监督

一. 如上文所述,审计方法以及监督的类别和程度主要取决于各科科长和主管审计员。鉴于并非始终都有证据表明进行了审查,这种程度难以确定。

二. 已为审计流程确定了下列主要核对点,需要主任、科长和主管审计员参与或批准:

1. 同客户的初始会议
2. 审查和批准审计计划和方案
3. 审查和批准初步调查结果和建议
4. 审查和批准报告草稿和最后报告

三. 根据对工作文件的审查和与工作人员的访谈,已查明对参与的监督侧重于审查报告草稿和最后报告,尤其是同客户的会面以及审计报告的文字编辑,而不是审查已执行的程序和遇到的问题。

四. 内部审计二司为每项任务编制时间预算,并记录实际用去的时间。不过,没有就超支采取后续行动。已注意到,为实地工作安排的时间一般不延长;超支主要归因于最后完成审计报告的时间(详情见关于交流与报告的章节)。据内部审计二司最近的自我评估记录,50%多的时间是“一般和行政”,或“无法计时的”。内部审计一司暂时停止了其时间跟踪系统的使用。

五. 主管监督厅的副秘书长对工作计划进行季度审查,并审查专门规划、但尚未完成的、取消的和转交下一期的审计。该部之外对完成审计计划问责有限。

e. 审计质量保证

- 一. 内部审计二司最近进行了一次质量自我评估，这一评估得到了联合国内一个同行实体内部审计组的鉴定。
- 二. 没有迹象显示内部审计一司进行过正式的质量审查，或者内部审计员强调指出过有待今后采取行动加以进一步改进的领域。质量审查侧重于对报告在印发前的审查。
- 三. 从同内部审计一司管理层和工作人员的讨论中得知，没有正式的质量保证框架来确保符合和遵守内部审计司的政策和程序。只对应大会要求开展的内部审计项目进行质量审查。质量保证主要是对报告草稿作详细审查。在内部审计一司，质量保证由一名科长负责，他没有人员支助。该人还负责跟踪审计问题和业绩计量，从而限制了他用于全面的质量方案的时间。其他质量保证是由其他各科科长对其各自的相关领域非正式进行的。
 1. 例如，维和部特派团审计报告是送给纽约的维和部特派团科科长的。但是，由于每年印发的报告数量庞大（超过 110 项），加上这项工作可使用的资源有限，对这些项目所开展的质量保证工作在范围和性质上均非常有限。此外，由于工作地点与质量保证审查员之间的距离遥远，质量保证工作不包含审查工作文件。纽约的内部审计一司通常是在特派团关闭、工作文件运回纽约存档后才查阅各特派团编制的工作文件的。特派团审计员编制的工作文件通常是人工编写的，因为自动审计工作文件软件的应用有限。为编写本报告审查了为东帝汶的采购审查工作编写的工作文件，注意到下列几点：
 - a. 工作文件大多是人工编写的，其中有大量手写的注释
 - b. 采取了审计步骤，但工作文件没有明确确定审计目标、审计步骤与调查结果之间的联系
 - c. 不清楚除领导实地工作的审计员外是否还有别人对已经开展的工作进行过审查。

2. 调查司

- a. 调查司对各种各样的问题进行调查，其中包括与交通有关的问询、偷盗、有关强奸和谋杀等重罪的指控、利益冲突、人事事项上的欺诈和对管理不当的指控。其中既有“警务”活动（调查犯罪指控），又有对欺诈、浪费和滥用职权的法证调查。在可能没有警务基础设施或此类设施不充足的维持和平环境中，似需要这类警务型活动。

这些活动对监督厅的其他活动没有太多影响。调查司开展各种各样的调查，需要各种不同技能，既有安保类的警务技能，又需要数据检索和法证会计技能。

- b. 调查司对案件进行初步评估和确定适宜后续行动时所采用的程序对监督厅领导或管理层来说并非清晰可见。
- c. 案件“立案”后，简单的行政事项与主要案件之间似乎没有差别。

3. 监测司

a. 评价科

一. 评价科进行独立审评，以确定主题活动与其目标是否相关、是否有效率、有成效和对其产生何种影响。

二. 评价科按规定每年要开展下列工作：

- 1. 对联合国秘书处的一个部或方案进行一次深入评价（评价某一具体方案）
- 2. 对涉及整个秘书处的一个问题进行一次主题评价（评价整个秘书处的跨部门问题）
- 3. 对以前的深入和（或）主题评价进行 2 次三年期审查
- 4. 向联合国秘书处的各个部和方案提供评价方面的方法和培训支助和指导。

三. 深入评价是作为评价科已规划好的工作方案的一部分开展的。评价科向方案协调会提出一份可能的评价专题清单供其挑选，其中既有深入评价，也有主题评价。因此，实际上是方案协调会首先提出在某一时限内进行特定评价的请求的。可能的深入评价专题列于“关于加强评价作用以及评价结论在方案设计、交付和政策指示中的应用”的两年期报告，提交方案协调会。从 2006 年开始，评价科还将在同一份报告中提出可能的主题评价专题清单。

四. 使用一个有条理的程序来确定评价专题。各个专题先依照各项具体标准分别打分，然后根据累计积分划等级。对深入评价而言，评价首先从过去十年里从来没有进行过深入评价的方案入手，然后使用分等方法。对于专题评价，则首先考虑同方案主管和机构间组织咨商后提出的专题（可基于自我评价）以及在以前的工作中产生的想法。

五. 评价一般是按下列方式设计和开展的：

1. 按专题、目的和范围确定评价。确定有待处理的各项问题，它们往往决定将采用哪些数据和方法。
2. 确定评价组，制定工作计划。
3. 然后一般由评价组和作为评价对象的方案的工作人员拟订和审查职权范围文件，以确保对评价的范围和主旨有共同的认识。

六. 在实际进行外部评价时，采取下列步骤：

1. 通过使用调查、访谈或在评价设计阶段决定采用的其他信息收集形式进行评价。
2. 从在上文第 1 步得到的数据，确定调查结果，并拟定结论。
3. 编写报告草稿，就其同主要的利益有关者进行讨论。报告最后编写完成，并提出评价后续计划的建议；然后公布和分发报告。

b. 内部管理咨询服务

- 一. 内部管理咨询服务科为联合国各部提供改革管理服务、自我评价支助和组织学习技能。
- 二. 内部管理咨询服务科通过散发传单、小册子和介绍它开展的工作，自行发展其业务和参与工作。虽然内部管理咨询服务科负责建立自己的客户群体，它却没有单独的预算供这些营销努力之用。客户如有意取得内部管理咨询服务科的服务，就必须提出服务要求。然后由内部管理咨询服务科提出提议，概述工作范围以及对潜在客户需求的理解。条款和条件一旦商定，就开始工作。
- 三. 由于内部管理咨询服务科没有支出预算，任何与工作有关的费用都必须由客户承担。例如，总部不在纽约的客户就要负责支付内部管理咨询服务科咨询员前往“客户”工作地点的旅费。
- 四. 内部管理咨询服务科的工作基本上需要向其联合国的客户提供改革管理服务。这些服务可包括实行运作、政策或程序方面的改革，还可包括协助和支持开展自我评价。内部管理咨询服务科还提供旨在便利学习监督技能的学习服务。

c. 监测和检查科(监检科)

- 一. 监检科负责编写方案执行情况报告,其中含联合国的方案执行结果。方案执行情况报告含有方案目标、预期成绩和绩效指标、关于以前产出执行情况的表格或资料和关于已实现成果的现有其他相关信息。这一报告是为秘书长编写的。
 1. 监检科负责收集进入综合监测和文件信息系统(监文信息系统)数据库的信息。数据一经收集,监检科就对有关材料进行质量审查。
 2. 监检科在进行质量审查时,确保有关内容是有意义的、全面的。监检科还在起草方面提供一些帮助,确保内容适于传播。监检科还请方案主管提出提供漏失信息的要求、填补空白,并核实监文信息系统中所提供的一些数据是否准确。
- 二. 只要有迹象表明某一方案没有得到适当管理或执行,或者资源没有得到节俭使用,主管监督厅的副秘书长就有权指示进行专门检查。由于资源限制,每年只进行约2次检查。检查包括对主要的利益有关方进行访谈、审查文件和进行现场访问。