



---

第七十四届会议

临时议程\* 项目 135

审查联合国行政和财政业务效率

独立审计咨询委员会 2018 年 8 月 1 日至 2019 年 7 月 31 日  
期间的活动

独立审计咨询委员会的报告

摘要

本报告所述期间为 2018 年 8 月 1 日至 2019 年 7 月 31 日。在此期间，独立审计咨询委员会(审咨委)举行了四次会议，由主席帕特里夏·阿里亚加达·比略塔(智利)和副主席纳塔利娅·博卡洛娃(俄罗斯联邦)主持了会议。一如既往，审咨委所有成员均出席了各自任期内的所有会议。

报告第二节概述审咨委的活动、建议现况和 2020 年计划。第三节载有审咨委的详细评论。

---

\* A/74/150。



# 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 独立审计咨询委员会的活动 .....	3
A. 审咨委届会概述 .....	3
B. 审咨委各项建议现况 .....	3
C. 审咨委 2020 年计划概述 .....	4
三. 审咨委的详细评论 .....	5
A. 联合国监督机构建议状况 .....	5
B. 风险管理和内部控制框架 .....	9
C. 内部监督事务厅审计、调查、检查和评价活动的实效、效率和影响 .....	11
D. 提出财务报告 .....	15
E. 联合国监督机构之间的协调 .....	18
F. 其他事项 .....	18
G. 合作和准许接触 .....	19
四. 结论 .....	19

## 一. 引言

1. 大会第 60/248 号决议设立了附属机构独立审计咨询委员会，令其提供专家咨询，协助大会履行监督职责。大会第 61/275 号决议核准了该决议附件所载审咨委职权范围及成员资格标准。审咨委依照职权范围，每年最多可举行四届会议。自 2008 年 1 月成立以来，审咨委迄今已举行 47 届会议。
2. 审咨委依照其职权范围向大会提交年度报告，摘要介绍其活动和相关咨询意见。本报告为第十二次年度报告，所述期间为 2018 年 8 月 1 日至 2019 年 7 月 31 日。
3. 审咨委还需要就以下事项向大会提供咨询：管理当局遵守审计和其他监督机构建议的情况；风险管理程序的整体成效和内部控制系统的缺陷；财务报表和审计委员会报告所述问题和趋势对业务活动的影响；本组织会计和披露做法的适当性。审咨委还建议大会应采取哪些必要步骤，为监督机构之间的合作提供便利。
4. 本报告叙述在报告所述期间查明的与审咨委上述职责有关的问题。

## 二. 独立审计咨询委员会的活动

### A. 审咨委届会概述

5. 在本报告所述期间，审咨委举行了四届会议：2018 年 12 月 11 日至 14 日第四十四届会议、2019 年 2 月 20 日至 22 日第四十五届会议、4 月 29 日至 5 月 1 日第四十六届会议和 7 月 17 日至 19 日第四十七届会议。其中三届会议在联合国总部举行。第四十五届会议在联合国日内瓦办事处举行。
6. 审咨委按照第一次年度报告(A/63/328)附件所载既定议事规则运作。迄今为止，审咨委所有成员的会议出席率为 100%。审咨委所有决定均是一致通过的；不过，其议事规则规定，成员可记录对获得多数通过的决定所持的异议。
7. 在 2018 年 12 月第四十四届会议期间，成员选举帕特里夏·阿里亚加达·比略塔(智利)担任 2019 年主席，纳塔利娅·博卡洛娃(俄罗斯联邦)担任副主席。此外，审咨委主办了联合国系统各监督委员会主席和副主席第三次会议，讨论联合国各监督机构关心的最佳做法、经验教训和其他问题。审咨委网站([www.un.org/ga/iaac](http://www.un.org/ga/iaac))以联合国所有正式语文介绍审咨委其他信息。
8. 在本报告所述期间，审咨委发表了三份报告：审咨委向大会提交的 2017 年 8 月 1 日至 2018 年 7 月 31 日期间的年度报告(A/73/304)；通过行政和预算问题咨询委员会向大会提交的两份报告，即关于 2019 年 7 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下内部监督事务厅(监督厅)拟议预算的报告(A/73/768)以及关于内部监督厅 2020 年拟议方案预算的报告(A/74/92)。

### B. 审咨委各项建议现况

9. 审咨委每年开会四次，每届会期通常为期三天。在本报告所述期间，审咨委讨论了若干问题，特别是与企业风险管理和监督厅运作相关的问题。审咨委追踪

了其建议执行情况，这是其每届会议必有的标准议程项目。审咨委在本报告所述期间提出的一些重大建议是：

- (a) 管理当局需要保持促成内部控制改善的努力；
- (b) 管理当局需要继续及时执行监督机构的建议；
- (c) 需要确保企业风险管理不仅以总部为中心，而且适当扩大到所有办事处；
- (d) 本组织需要系统地查明用于界定本组织的积极文化，并且言行一致地加以落实。审咨委还请监督厅参考各种最佳做法，提出定期评估本组织文化的明确方法；
- (e) 管理当局需要作出协调努力，以取得 100% 的强制性网络安全培训完成率；
- (f) 监督厅和管理当局需要就绩效审计达成相互谅解，在合规审计和绩效审计之间取得平衡，并需要监督厅明确确定它计划采取哪些步骤来提高其进行绩效审计的能力；
- (g) 在总体上表扬监督厅，特别是调查司完成了降低空缺率这一最初似乎是一项艰巨的任务的同时，审咨委呼吁监督厅保持进步；
- (h) 鉴于报复案件蕴含高风险，监督厅需要确保调查报复案件是优先事项，并需要监督厅努力减少调查此类案件所需的时间；
- (i) 需要在实施“团结”项目时考虑治理、风险和合规模块的高度优先地位；
- (j) 大会需要重新审议离职后健康保险的筹资问题，以便使其走上可持续的道路；
- (k) 大会需要批准秘书长关于增加道德操守办公室向独立审计咨询委员会汇报工作的上下级关系的建议。

### C. 审咨委 2020 年计划概述

10. 审咨委依照行政和预算问题咨询委员会及大会届会的安排，根据职权范围履行职责。审咨委将继续安排会议和活动，以确保与政府间机构进行协调互动并及时提出报告。审咨委初步审查了其工作计划，确定了 2020 财政年度四届会议每届会议将重点审议的若干关键领域(见表 1)。

表 1

#### 审咨委 2019 年 8 月 1 日至 2020 年 7 月 31 日工作计划

届会	重点审议的关键领域	政府间机构对审咨委报告的审议
第四十八届会议	根据其他监督机构工作计划审查内部监督事务厅 2020 年工作计划	行政和预算问题咨询委员会，2020 年第一季度
	2020 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下监督厅拟议预算	大会第七十四届会议续会第二期会议

届会	重点审议的关键领域	政府间机构对审咨委报告的审议
	财务报表和审计委员会报告所述问题和趋势对业务活动的影响	
	监督机构之间的协调与合作，包括主持一次各监督委员会协调会议	
	选举 2020 年度主席和副主席	
第四十九届会议	各监督机构建议执行状况 审咨委关于监督厅支助账户预算的报告 审查本组织的企业风险管理和内部控制框架	大会第七十四届会议续会第二期会议
第五十届会议	财务报表和审计委员会报告所述问题和趋势对业务活动的影响 监督厅 2021 年 12 月 31 日终了年度拟议方案预算 监督机构之间的协调与合作 转型项目和其他正在出现的问题	行政和预算问题咨询委员会，2020 年第二季度 大会第七十五届会议主要会期
第五十一届会议	编写审咨委年度报告 审查本组织的企业风险管理和内部控制框架 各监督机构建议执行状况 监督机构之间的协调与合作	大会第七十五届会议主要会期

11. 审咨委在规划工作时注意到，下列相关活动可能对其工作活动产生影响：

(a) 本组织启动的各种改革/转型举措，例如管理改革(包括权力下放)、管理文化从流程到结果的转变和“团结”项目；

(b) 当前的财政情况，如果这种情况持续到下一年的话；

(c) 审咨委五名成员中的三名成员任期结束，其三年任期将于 2019 年 12 月届满。

### 三. 审咨委的详细评论

#### A. 联合国监督机构建议状况

12. 审咨委根据其职权范围第 2(b)段，有责任向大会提出咨询意见，说明应该采取哪些措施，确保管理当局遵守审计和其他监督建议。审咨委认为，如果及时充分处理监督机构发现的不足之处，本组织实现各项目标的几率会大幅提高。在本报告所述期间，审咨委依照惯例审查了管理当局执行联合国监督机构各项建议的状况。

## 审计委员会

13. 根据审计委员会 2018 年 12 月 31 日终了期间的简明摘要报告(A/74/202)，审计委员会职权范围内各实体尚未执行的前期建议的总体平均执行率有所下降，从 2017 年的 48%降至 2018 年的 41%。对于独立审计咨询委员会管辖的实体，执行率低得多，从 2017 年的 43%降至 2018 年的 29%(见表 2)。

表 2

2018 年和 2017 年审计委员会以前对选定实体提出的尚未执行的审计建议的状况

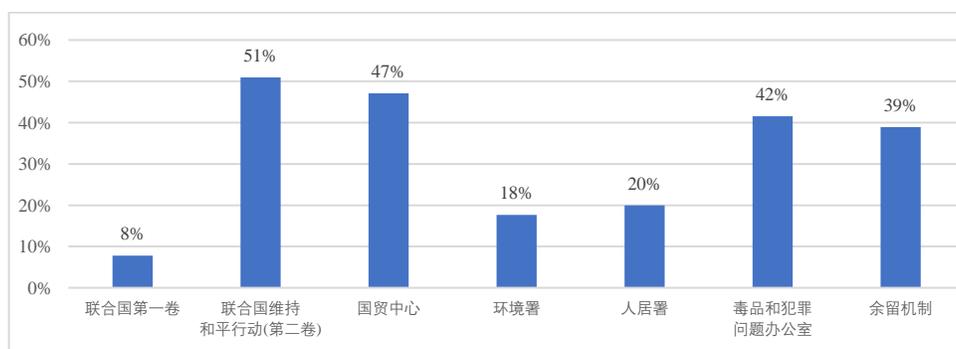
实体	2018 年						2017 年					
	执行率	共计	已执行	执行中	未执行	因时过境迁 不需执行	执行率	共计	已执行	执行中	未执行	因时过境迁 不需执行
联合国第一卷	8	167	13	149	4	1	24	129	31	84	12	2
联合国维持和平行动(第二卷)	51	110	56	49	2	3	48	71	34	33	2	2
国贸中心	47	17	8	9	—	—	70	23	16	7	—	—
环境署	18	17	3	13	—	1	47	17	8	8	1	—
人居署	20	20	4	14	2	—	57	23	13	8	—	2
毒品和犯罪问题办公室	42	65	27	38	—	—	62	42	26	16	—	—
余留机制	39	18	7	9	1	1	60	15	9	5	—	1
<b>共计</b>	<b>29</b>	<b>414</b>	<b>118</b>	<b>281</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>43</b>	<b>320</b>	<b>137</b>	<b>161</b>	<b>15</b>	<b>7</b>

14. 如图一所示，尽管诸如 A/73/5(Vol. II) (维持和平财务报表)所述其他实体、国际贸易中心(国贸中心)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)的执行率高于平均水平，但总体平均执行率主要受诸如 A/74/5(Vol. I) (非维持和平财务报表)所述实体执行率低的影响。

图一

截至 2018 年 12 月 31 日审计委员会建议的执行率

(百分比)



15. 关于 2018 年 12 月 31 日终了年度财务报告和已审计的财务报表(A/74/5(Vol.I)) (非维持和平财务报表)，审计委员会报告，截至 2018 年 12 月 31 日，在截至 2017 年 12 月 31 日终了年度尚未执行的 167 项建议中，13 项(8%)已经完全执行，149

项(89%)正在执行, 4 项(2%)未执行, 1 项(1%)因时过境迁而不必执行。相比之下, 截至 2017 年 12 月 31 日, 建议的执行率为 24%, 65%的建议正在执行中。

16. 管理当局还注意到, 在前七个期间(自 2008-2009 年以来)所提的 334 项建议中, 截至 2018 年 12 月 31 日, 151 项(45%)已充分执行。

17. 审咨委意识到, 随着时间的推移, 监督机构建议的执行率会有所提高。然而, 审咨委认为 8%的执行率对于一个有效和负责的组织来说太低了, 并呼吁管理当局大幅改进这方面的努力。审咨委还呼吁管理委员会调查这一问题, 以确保管理当局将执行监督机构的建议作为优先事项来处理。

18. 关于 2017 年 7 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日 12 个月期间财务报告和已审计财务报表(A/73/5(Vol.II)(维持和平财务报表), 审计委员会报告, 截至 2018 年 6 月 30 日, 尚未执行的建议的执行率为 51%, 高于所报告的 2017 年的 48%(见表 1 和图一)。审计委员会还注意到, 在其报告(A/73/5 (Vol. II))的表二.1 中, 在其前五年的 273 项建议中, 207 项(76%)已充分执行。虽然处于正在执行中的时间超过两个财政年度的建议只有 3 项, 但审计委员会感到关切的是, 这些建议, 特别是与收集承包商绩效报告有关的建议(截至 2018 年 6 月 30 日已有五年一直未完成)是一个高风险, 而这些建议得不到执行则令人关切。审计委员会敦促行政当局确保根据大会第 69/249B 号决议, 迅速和及时地执行所有尚未执行的建议。

19. 审咨委与管理当局进行了跟进, 并获悉, 在撰写本报告时, 审计委员会提出的主要建议中有 30 项建议已经两年或两年以上, 其中 18 项与经常预算(Vol. I)有关; 1 项与维持和平行动(Vol. II)有关; 3 项与基本建设总计划(Vol.V)有关; 7 项与审计委员会关于信息和通信技术战略的第二次进度报告(A/73/160)有关; 1 项与关于“团结”项目执行情况的第七次进度报告(A/70/369 和 A/70/369/Corr.1 及 A/70/369/Corr.2)有关。管理当局还表示, 有 11 项建议, 它已要求审计委员会审结, 而其他 19 项建议, 执行工作正在取得进展。

20. 关于 Volume I(第一卷), 管理当局告知审咨委, 尚未执行建议的执行率低的主要原因是:

- (a) 一些主题事项需要大会审议(例如, 人力资源改革项下的考绩制度);
- (b) 审计委员会和行政当局在意见上存在一些分歧(例如, 通过标准成本计算估算资产和存货价值的方法与考虑所有实际相关费用的方法);
- (c) 一些建议与其他重大转型举措, 例如“团结”项目扩展部分二期的实施挂钩;
- (d) 在报告所述期间缺乏解决这一问题的能力(例如, 不同工作地点的欺诈风险评估、成果管理制和合同管理);
- (e) 一些建议可被视为因时过境迁而不必执行(例如, 采购和人力资源方面的权力下放, 已被作为管理改革的一部分而实行的新的权力下放所取代)。

21. 审咨委就维持和平行动、国贸中心和毒品和犯罪问题办公室的执行率高于平均水平表扬管理当局。然而，审咨委对第一卷、联合国环境规划署和联合国人类住区规划署(人居署)的执行率低表示关切，并敦促管理当局继续努力，确保及时执行审计委员会的建议。

#### 内部监督事务厅

22. 审咨委获悉，2018年期间，监督厅发表了397份报告，载有1 183项建议，其中34项被视为关键建议。与2017年相比，这一数字有所增加，当时监督厅发表了342份报告，载有1 073项建议，其中26项是关键建议。

23. 已提请管理委员会注意所有被监督厅归为“关键”类别的那些建议，请其采取后续行动，并且特别强调了逾期未执行的建议。审咨委每季度收到监督厅和管理战略、政策和合规部关于关键建议执行状况的最新通报。

24. 据管理当局表示，尚未执行的关键建议数量总数从2017年第四季度结束时的33项增至2019年第一季度结束时的55项。在55项尚未执行的关键建议中，有20项向联合国难民事务高级专员公署(难民署)提出的，5项是向联合国工作人员养恤金联合委员会提出的，1项向联合国合办工作人员养恤基金提出的，剩下29项是与秘书处有关的尚未执行的关键建议。

25. 在55项尚未执行的关键建议中，有27项(49%)在2019年第一季度结束时已逾期。在监督厅提出的关键建议中，已逾期的占份额最大的仍然是难民署(12项)，而10项与秘书处有关。

26. 审咨委促请管理当局继续改进努力，及时执行逾期未执行的关键建议。

27. 审咨委在其上一份报告(A/73/304)中注意到，自2014年以来，监督厅提出的关键建议数量呈下降趋势。同样，审咨委欢迎管理当局和监督厅的评论，他们都提到，内部控制改善是关键建议数减少的一个可能原因。审咨委还回顾，监督厅曾组建一个工作组，负责分析内部审计司的建议评级方法，在分析过程中，将联合国系统其他实体内部审计部门和类似组织内部审计部门的最佳做法以及所有利益攸关方的期待作为基准。监督厅表示，这项工作结束后，工作组将提出关于建议评级方法和上报流程的建议。

28. 审咨委就工作组的分析结果与监督厅进行了跟进，并获悉，工作组提议，内部审计司的管理当局决定维持重要和关键的评级，并提供了确定一项建议是否应归类为关键的标准。

29. 审咨委赞扬监督厅审查其用于确定哪些建议是关键建议的标准。审咨委将在随后会议上继续审查与关键建议有关的趋势。

#### 联合检查组

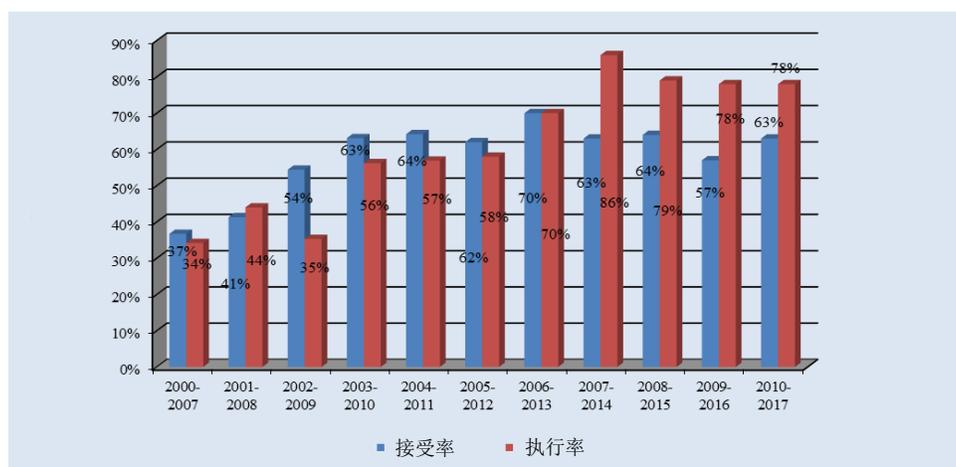
30. 联合检查组在其2018年度报告和2019年工作方案(A/73/34)中指出，2010至2017年间单个组织的报告和说明所提建议的平均接受率(78%)高于全系统报告及

涵盖多个组织的报告所提建议的接受率(70%)。然而，联检组注意到，在同一时期，单个组织的报告和说明所提建议的执行率(74%)低于全系统报告所提建议的执行率(85%)。联检组称，原因是，2010至2017年间对15个单个组织进行了管理和行政审查，有3个组织的执行率持续很低。

31. 就联合国秘书处而言，平均接受率从2009-2016年期间的57%提高到了2010-2017年期间的63%。2010-2017年期间平均执行率保持不变，为78%(见图二)。

图二

2000-2007年至2010-2017年联合检查组所提建议的接受和执行情况(秘书处)



32. 审咨委注意到联合检查组各项建议对本组织的重要性和价值。虽然平均执行率(78%)仍然低于全系统85%的平均水平，但审咨委赞扬管理当局提高了接受率-这个问题是审咨委在上一个财政年度所关切的问题。审咨委还敦促管理当局及时执行联检组的各项建议。

## B. 风险管理和内部控制框架

33. 审咨委职权范围第2(f)和(g)段规定(见大会第61/275号决议，附件)，审咨委的任务是就风险管理程序的质量和总体实效以及联合国内部控制框架的缺陷向大会提供咨询。

### 企业风险管理

34. 审咨委长期以来一直认为，企业风险管理是本组织的一个固有和重要的管理工具，并强调高层管理人员需要努力，继续积极领导企业风险管理工作，以确保查明和管理风险成为整个组织开展业务的标准方式。审咨委也完全同意大会第69/272号决议(第7和第8段)，以及行政和预算问题咨询委员会(A/69/802，第8段)、审计委员会和联合检查组关于必须将企业风险管理文化纳入各部门日常工作的意见。

35. 审咨委在其上一份报告(A/73/304)中承认在纳入企业风险管理方面取得的进展，但感到关切的是，企业风险管理仍主要是一项由总部驱动的工作，尚未转化为帮助各办事处评估风险的实用工具。这一结论导致审咨委建议，为了使企业风

险管理成为一种重要的管理工具，它不仅应以总部为中心，而且还应适当扩大到所有办事处。

36. 在本财政年度期间，审咨委与管理当局进行了跟进，并获悉，在正在进行的改革背景下，管理战略、政策和合规部设立了一个企业风险管理科。管理当局还表示，企业风险管理科就全秘书处的风险评估开展了第一轮访谈和讲习班。评估工作已经完成，正在编写分析报告，以便相应地更新风险登记册。据管理当局称，整个秘书处的风险登记册将成为所有部门和其他系统实体实施自己的风险评估工作和制定风险缓解计划的基础。然而，尚不清楚需要多长时间才能完成风险登记册，在总部制定风险缓解计划，然后在其他实体和单位，特别是那些设在纽约以外的实体和单位完成类似的进程。

37. 关于反欺诈风险登记册方面，审咨委曾表示(A/73/304，第 100 和 101 段)，确定了 16 项风险，其中 6 项被列为关键风险，需要立即予以关注。审咨委还获悉，管理委员会已核准风险登记册，指派了组织风险所有人，负责制定详细的风险处理和应对计划。在采取后续行动时，审咨委获悉，反欺诈风险登记册已纳入企业风险管理科进行的总体风险评估，并且正在对协调人进行培训。

38. 审咨委欢迎迄今作出的努力，并考虑到正在进行的改革，但认为，如果企业风险管理要成为有用的管理工具，整个联合国系统应高度重视企业风险管理的实施。审咨委重申其先前的建议，即企业风险管理过程不应以总部为中心，而应是一个包罗万象的过程。因此，审咨委鼓励管理当局制定具体的里程碑，以便在秘书处以及下属单位和外地单位评估风险和完成风险缓解计划，并让管理人员对实现这些里程碑负责。

#### 秘书处的组织文化

39. 秘书长在关于转变联合国管理模式的报告(A/72/492 和 A/72/492/Add.2)中表示，本组织必须向更注重成果而不是程序的文化转变，而且这种文化要更好地管理行政风险和执行任务的风险，珍视创新并更能容忍无意之过，更愿意立即采取行动纠正错误。在 A/72/492/Add.2 第 12 段中，他进一步指出，秘书处进行了几次评估，以更好地了解当前的文化。

40. 在联合国系统各监督委员会主席和副主席会议上，与会者强调，各审计工作委员会可以发挥重要作用，确保在讨论监督事项时突出本系统各实体的基调和企业文化。与会者还强调，鉴于组织文化对治理、风险管理、业务转型和具有成本效益的任务交付的影响，高级管理当局和各监督委员会定期评估和了解组织文化很重要。他们还指出，对于许多全球组织的董事会和审计委员会来说，文化是他们讨论中的一个优先事项和长期议程项目。

41. 在与管理当局的互动中，审咨委重申了其早先的观点，即积极的文化是能够以非常具体的方式推动绩效改善的核心资产，需要这样看待和管理。相反，功能失调的文化有可能严重损害实体的宗旨本身和期望产生的影响，并造成重大风险。文化也是高度动态的，特别是在联合国系统许多实体动荡的业务环境中，需要不断保持警惕和不断改进的心态。

42. 因此，审咨委继续鼓励高级管理当局将文化作为定期讨论的内容。首先，管理当局需要明确：(a) 有助于本组织脱颖而出的价值观和行为；(b) 他们正在设计的激励、政策和控制措施将如何支持各实体的宗旨和期望的文化；以及(c) 将予以零容忍的各种行为。

43. 作为对这些建议的回应，管理当局表示，秘书长完全支持这样一种看法，即积极的文化是能够以非常具体的方式推动绩效改善的核心资产，并在其正在进行的管理改革中大力强调组织文化。审咨委还获悉，秘书长正在努力创造一种赋权和问责的文化，确保领导、管理人员和工作人员有必要的资金，按照时间和地点等要求实现目标。

44. 审咨委继续欢迎秘书长为解决管理文化问题所作的努力，包括对文化问题的讨论在联合国系统内引起的关注，管理问题高级别委员会参与这一事项就是例证。审咨委指出高层所定基调的重要性，重申其建议，即本组织应利用改革势头，对本组织的文化进行全面审查。审咨委认为，本组织应系统地查明应界定本组织的积极文化的各种属性，并且言行一致地加以落实。

#### 信息和通信技术战略、基础设施和安全

45. 在其 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 7 月 31 日期间的报告(A/72/295)第 43 段中，审咨委认识到网络安全和数字化所受威胁的潜在规模和影响。在同一报告中，审咨委获悉，为缓解风险已制定一项 10 点行动计划。

46. 在 2018 年 12 月举行的联合国系统各监督委员会主席和副主席会议上，与会者继续认识到网络安全是促成数字化相关机会的重要因素。审咨委在上一次报告(A/73/304)中注意到了网络安全方面的一些趋势，包括各组织需要从被动应对措施转向未雨绸缪的主动保护，诸如隔离敏感和遗留应用程序；仅通过明确定义的接口进行数据交换，并采用下一代防火墙等技术解决方案。与会者还获悉，网络安全风险管理需要成为一个组织更广泛的企业风险管理和业务连续性框架的一部分。

47. 审咨委就如何处理网络安全和数据分析方面的技能欠缺等问题向管理当局进行跟进了解。对此，审咨委得到的答复是，数字和通信技术网(原信息和通信技术网)成立了信息安全特别利益小组，该小组正在积极讨论与网络安全有关的风险。

48. 审咨委继续认识到网络安全和数字化所受威胁的潜在规模和影响，并欢迎管理当局努力应对这些挑战，包括为此开展强制性培训。审咨委还回顾管理当局的观点，即最薄弱的环节决定网络安全的强度。关于这一点，审咨委建议管理当局协同努力，实现强制性培训 100%的完成率。审咨委意识到，这需要所有利益攸关方做出协调一致的努力，因为这些问题是贯穿各领域的问题。审咨委计划继续跟踪该事项，为此不仅评估网络安全风险在多大程度上已经反映在本组织的企业风险管理战略中，而且还要评估管理当局在多大程度上正在做出决定，以缓解最重要的网络风险。

#### C. 内部监督事务厅审计、调查、检查和评价活动的实效、效率和影响

49. 审咨委根据职权范围，负责就内部监督的各方各面向大会提供咨询(第 61/275 号决议，附件，第 2(c)至(e)段)。审咨委在履行任务过程中，沿用了在届会期间会见主

管内部监督事务副秘书长和监督厅其他高级官员的标准做法。讨论的重点是监督厅的工作计划和预算执行情况、监督厅报告的重大调查结果、业务制约因素(如有)、员额在职情况、管理当局执行监督厅建议包括关键建议的情况以及加强调查。

50. 在本期期间, 审咨委的评估侧重于: (a) 战略规划、监督厅实效和业绩计量; (b) 组织文化; (c) 与《2030 年议程》相关的事宜。

## 1. 战略规划、内部监督事务厅的实效和业绩计量

### 绩效审计

51. 根据内部审计师协会的标准, 内部审计师有义务协助他们所服务的组织改善治理、风险管理和内部控制程序的质量。<sup>1</sup> 联合检查组在其关于内部审计职能状况的报告(A/72/120)中指出, 当第二道防线(管理监督活动)处于强大和十分发达的状态时, 它可以增强内部审计职能, 除其他外, 将审计服务扩展到更具有战略意义的领域, 包括绩效审计, 并扩大内部审计可实行有效监督的活动和业务范围。联合检查组称, 绩效审计的好处之一是, 可以查明冗余以及不必要的控制和程序, 从而提高效率和资金效益。

52. 在本报告所述期间, 审咨委跟进监督厅落实其以前的一项建议的情况。这项建议内容是监督厅必须明确确定计划采取哪些步骤来提高其进行绩效审计的能力。这些步骤应包括确定其以后开展绩效审计的计划、适用的审计标准、工作人员需要哪些培训来提高他们开展此类审计的能力, 以及将这种转变有效告知客户的传播计划。

53. 监督厅答复审咨委说, 内部审计司继续开展多项审计工作, 把审计目标指向经济性、效率性和(或)实效性, 所以将绩效审计的各项要素系统地纳入绝大多数审计工作之中。在审计过程中向该司客户告知了这一情况。此外, 审咨委获悉, 内部审计司还与检查和评价司合作, 进一步发展自身的绩效审计技术, 包括为此培训和指导审计师: (a) 设计调查题目, 分析结果; (b) 引导焦点小组更好地找出关键问题和风险, 改进数据的收集和分析。内部审计司的审计师接受了关于绩效审计技术的培训。在过去三年或更长的时间里, 这都是年度讲习班的一个主题。

54. 审咨委从监督厅的相关介绍中得知, 2019 年 5 月发布了关于报告涉及经费问题的建议的标准作业程序修订版, 从而确保全面摸清哪些建议或调查结果涉及经费问题。监督厅还告知审咨委, 它将所涉经费问题归为七类: 资源损失和浪费; 收回款项; 额外收入(一次性); 额外收入(经常性); 预算削减; 支出削减(一次性); 支出削减(经常性)。在调查、审计、评价和检查过程中确定的年度所涉经费问题列入监督厅年度报告。

55. 审咨委认识到, 第二道防线坚固, 也未必不需要监督厅开展遵守情况审计。尽管如此, 审咨委赞扬监督厅投入精力, 优先开展绩效审计和价值为本审计。审咨委认识到需要开展更多工作, 并将继续向监督厅跟进此事。

<sup>1</sup> 见内部审计师协会标准 2110——治理; 标准 2120——风险管理; 标准 2130——控制。

### 调查司的空缺员额

56. 审咨委始终对监督厅的高额空缺数量表示关切。实际上，在几份决议中，大会已请监督厅作为优先事项，不遗余力地填补这些空缺。审咨委依然认为这是一个重大风险，因此将其列为议程上的一个常设项目。审咨委在第四十七届会议上获悉，总体而言，监督厅的空缺率没有改善，实际上更严重了，已从2018年6月报告的10.5%降至2019年6月30日的14%。调查司的空缺率从2018年的11.5%升至2019年的22.1%。截至2019年6月30日，该司维持和平科录得的空缺率为25.8%。

57. 审咨委认识到，监督厅同秘书处任何其他部门一样，在财政吃紧的制约下运作，由于财政原因，不得不保持一某些空缺。审咨委还了解到，过去一年里，调查司报告的空缺率数据已有改善。尽管如此，审咨委仍然感到关切，毕竟调查司一直未能提出一项解决空缺问题，特别是维持和平科空缺问题的可持续战略。因此，审咨委重申之前的建议，即监督厅应优先处理此事。

58. 关于留住工作人员的问题，监督厅再次提出调查司面临的若干障碍，包括：由于该司规模小而缺乏良好的流动计划的问题；工作的性质(维持和平特派团的调查员经常要应对非常困难的情况)；缺乏工作保障，因为一些员额是临时性的；存在一种观点，将作为联合国系统最大调查单位的调查司视为设法加入联合国调查系统的个人的起点。因此，对于寻求训练有素和经验丰富的调查员的其他联合国调查单位来说，调查司是一个资源丰富的征聘场所。

59. 审咨委继续承认调查司在留住工作人员方面面临的挑战，认为该司必须摸索和思考留住工作人员的各种办法，满足调查员对理想的工作地点的需要，可以从那里更加方便地根据(或)通过访问、短期、轮调的方式将他们派往外地。

### 完成案件调查的及时性

60. 审咨委长期以来一直坚持认为，完成调查的及时性是有效问责制度的一个基本要素。在本报告所述期间，审咨委向监督厅跟进了一些业绩指标的落实情况，得知82%的调查在12个月内完成，18%的调查得一年以上才能完成。审咨委还获悉，一项调查平均耗时11.5个月。

61. 虽然一项调查平均花费时间已降至11.5个月，但仍然超过监督厅在方案影响途径里规定的6个月时限。这也远超出关于防范因举报不当行为以及已与获正当授权的审计或调查进行合作而遭到报复的秘书长公报(ST/SGB/2017/2/Rev.1)第8.1条规定的120天时限。一年以上才能完成的调查在案件中占18%，这一情况更加令人担忧。根据最佳做法和正当程序，必须迅速启动调查，才能震慑工作场所中的有错不罚现象，消除工作场所中不确定感。因此，审咨委敦促调查司更加注重及时完成调查。审咨委还鼓励调查司分析调查超出目标时限的根源，包括资源方面存在的任何制约，并提出改善用时的办法。

### 内部监督事务厅审计和评价报告的公开披露

62. 根据大会第69/253号决议第11段，审咨委与各利益攸关方讨论了公开报告的披露问题。一个实体告知审咨委，在决定公布内部审计报告后，它需要重新调

整与审计员打交道的方式；管理层现在特别关注审计报告，因为它们有潜在的影响；与审计人员有了更多的接触。另一名官员表示，监督厅在处理某些报告时需要继续保持谨慎，因为其中一些报告有敏感性。审咨委在 2017 年的一次届会上还获悉，在联合国系统的一个实体中，由于其工作性质，所有会员国都可以在双边基础上而不是通过公开披露调阅内部审计报告。联合检查组在其关于捐助者主导的对联合国系统各组织的评估的报告(JIU/REP/2017/2)中报告说，捐助者要求公开审计报告。

63. 审咨委尚未因审计和评价报告的公开披露而遇到任何不利影响。然而，审咨委将在今后的届会上继续审查这些做法，并酌情向大会提出建议。

## 2. 评估组织文化

64. 上一次报告(A/73/304)第 46 段，审咨委请监督厅参考各种最佳做法，提出定期评估本组织文化的明确方法。审咨委向监督厅跟进这方面的进展情况，获悉内部审计司几乎为所有审计师都提供了文化审计方面的培训，提高他们对这一主题的认识，分享司里关于在审计中纳入文化和控制环境信息的战略。审咨委还得知，内部审计司在检查和评价司的配合下，发布了评估组织文化的审计和评价工作共同准则。此外，监督厅告知审咨委，检查和评价司就评估维持和平特派团的组织文化及其对于任务执行实效的影响，发布了一份初步文件。

65. 鉴于拥有适合的文化在一个组织中的重要性，审咨委欢迎监督厅正在为评估组织文化而采取的步骤。审咨委期待审查有望于 2019 年底完成的首份关于文化评估的报告。审咨委将在今后的届会上继续审议此事。

## 3. 内部监督事务厅在《2030 年可持续发展议程》方面的作用

66. 在其 2016 年 8 月 1 日到 2017 年 7 月 31 日期间的报告(A/72/295)的第 64 到 66 段中，审咨委审视了监督厅在通过自身业务活动体现《2030 年议程》的综合、普遍和不可分割性方面取得的进展。作为后续行动，审咨委获知，内部审计司在其三年工作规划过程中，重点关注与可持续发展目标有关的新风险，包括性别平等主流化和性别均等问题。审咨委还获悉，该司进行了审计，评估了联合国贸易和发展会议、拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会和联合国气候变化框架公约秘书处等联合国实体将这些目标纳入其方案的主流的情况。此外，监督厅报告说，2019 年，内部审计司将继续在所有适用的审计中采用这一办法，并已排定实施专项审计的日期，评估非洲经济委员会、欧洲经济委员会和西亚经济社会委员会将可持续发展目标纳入工作方案的主流的情况。

67. 审咨委还了解到，内部审计司在开展审计规划活动时，继续列入对以下方面的审查：将可持续发展目标纳入客户工作方案的主流所附带的风险；为协助会员国落实可持续发展目标而实施的能力发展项目。因此，监督厅表示，已在报告中提出了几项建议，包括需要：(a) 针对将可持续发展目标纳入客户工作方案的主流一事，建立明确的治理和问责程序；(b) 查明会员国对于能力发展和其他支持的需求；(c) 更新统计司满足对于报送可持续发展目标相关数据的需求的能力的

最新情况；(d) 制定和执行关于自愿国别评估的有效宣传和外联计划；(e) 通过接触诸如最高审计机构等国家监督机构，促使会员国实施问责。

68. 关于检查和评价司，审咨委获悉，作为该司 2019 年-2020 年工作计划的一部分，正在召集其身为成员的联合国评价小组可持续发展目标评价工作组开会，目的是加强评价工作在审查可持续目标落实进展中所发挥的作用。工作组决定把重点放在制定与可持续发展目标有关的评价准则和标准上，以及开发出人人都能使用的工具上，首先编写关于可评价性、经验元数据集成和大数据的指导说明。

69. 审咨委欢迎监督厅就 2030 年议程正在采取的步骤，并将继续与监督厅讨论该事项。

#### D. 提出财务报告

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

- (a) “团结”项目，包括“团结”项目扩展部分二期的实施情况；
- (b) 内部控制，特别是涉及授权以及预防与侦测欺诈的内部控制；
- (c) 离职后健康保险；
- (d) 可从本组织财务报表和审计委员会报告中明显看出问题和趋势。

##### “团结”项目实施情况

71. 在其上一次报告(A/73/304)第 81 段中，审咨委欣见在实施“团结”项目方面取得的进展，包括承诺涵盖本组织从战略规划到报告工作的整个周期。关于“团结”系统的推出情况，审咨委向管理当局跟进了解自上次报告以来“团结”系统的部署情况。

72. 审咨委获悉，大会审议秘书长关于“团结”项目的第十次年度报告(A/73/389)之后，在第 73/279 A 号决议中：(a) 欢迎将“团结”系统用户群扩展到 420 个地点的 46 500 多个使用者；(b) 确认在完成“团结”项目全面部署方面取得了进展，请秘书长最迟在 2019 年 12 月全面实施团结项目解决方案；(c) 重申有效和高质量培训的重要性。

73. 审咨委还获悉，“团结”项目小组除了要遵守“团结”项目扩展部分二期积极进取的实施时间表外，2018 年还通过以下几种方式为秘书长的改革提供支持，包括：(a) 从 2019 年 1 月 1 日起，为所有三个改革支柱创建新的组织结构，即在“团结”系统中编制有关组织、职位、资金和工作人员的数据；(b) 协助设计和建立编码块和工作分解结构要素；(c) 为新的部门和新的授权框架提供支持。

74. 审咨委还获悉，战略规划、预算编制和业绩管理模块将涵盖所有资金来源包括战略规划、预算执行、监测、报告在内的整个周期。管理当局表示，这将解决系统差异问题，并为管理人员提供 360 度视角。

75. 审咨委继续欣见在实施“团结”项目方面取得的进展，包括承诺“团结”项目扩展部分二期涵盖本组织从战略规划到报告工作的整个周期。审咨委知道 2019 年 12 月是完成“团结”项目实施工作的最后期限。考虑到企业资源规划系统对本组织的重要性，审咨委认为，当务之急是确保适当处理其余模块的推出问题。

#### 治理、风险与合规模块

76. 审咨委欣见本组织采用三道防线模式，作为综合保障进程的部分内容。在这一模式中，管理控制是第一道防线；各种风险、控制与合规措施是第二道防线；(监督厅及其他监督机构的)独立保证措施是第三道防线。

77. 审咨委回顾其此前建议，即管理当局应在完成“团结”系统的设计阶段之前，建立一个顾及监督厅需求的审计模块。审咨委还回顾，管理当局曾表示治理、风险与合规模块(那时还处于开发阶段)不止是第二道防线上的一件利器，还可充当供监督厅使用的审计模块。

78. 审咨委向管理当局和监督厅跟进了解关于建立全面运作的治理、风险与合规模块一事的进展情况。管理当局告知审咨委，虽然承诺在“团结”项目扩展部分二期推出后安装治理、风险与合规模块，但是该模块目前的版本与即将安装的新版 SAP 系统不兼容。因此，管理当局表示，治理、风险与合规模块将在完成“团结”系统升级之后再行安装。

79. 另一方面，内部监督事务厅告知审咨委，监督厅已大大提高了从“团结”系统提取数据的能力，并发布了一份数据提取手册，指导审计师提取“团结”系统的数据。这样，可以使得对治理、风险与合规模块的依赖就不那么关键了。监督厅认为，治理、风险与合规模块不仅能方便监督厅工作，还十分有利于第二道防线发挥功能。

80. 审咨委仍然认为，治理、风险与合规模块是强有力问责的关键推进手段，应视为实施“团结”项目的高度优先事项。审咨委还相信，全面安装治理、风险与合规模块会提高第二和第三道防线的实效。审咨委也认为，全面运作的治理、风险与合规模块和强大的数据分析能力并不相互排斥，毕竟并非所有审计师都是数据分析专家。因此，审咨委重申以前的建议，即“团结”项目完成时，管理当局要确保系统里面装有一个能够方便第二和第三道防线工作的模块。

#### 内部控制系统和反欺诈政策

##### 内部控制说明

81. 审咨委在编写前四次报告(A/70/284、A/71/295、A/72/295 和 A/73/304)的过程中，收到了管理当局的定期最新情况通报，并报告了内部控制说明的情况。内部控制说明是一份公共问责文件，说明一个组织的内部控制框架的有效性。<sup>2</sup> 审咨

<sup>2</sup> 国家审计署，“内部控制说明：审计工作委员会指南”(2010 年 1 月)。

委曾获悉，内部控制说明围绕四大工作支柱展开，其中涵盖保证流程、培训、“团结”系统治理、风险与合规模块以及内部控制咨询小组。

82. 关于咨询小组，审咨委获悉，该小组的主要目标是就整个秘书处的内部控制说明执行工作提供技术咨询意见，以确保在技术上始终符合特雷德韦委员会赞助组织委员会适用于联合国的内部控制综合框架要求。审咨委会见了该咨询小组成员，他们强调了内部控制说明作为一个良好治理工具所能发挥的作用。咨询小组还强调，当组织经历重大变革时，制定一份内部控制说明会很有帮助，可以培养积极的文化和心态。

83. 在本报告所述期间，审咨委获得了有关内部控制说明实施情况的最新资料。管理当局表示，将于 2021 年发布第一份内部控制说明，涵盖 2020 年的业务，且已相应地向各部门通报了情况。关于咨询小组，审咨委获悉，小组会继续提供建设性反馈。管理当局还注意到，咨询小组赞成本组织关于推迟实施内部控制说明的决定，并为迄今取得的进展感到高兴。

84. 在上次报告(A/73/304)第 94 段中，审咨委建议管理当局在第二阶段确保本组织问责制适当体现内部控制说明的剩余报告目标(非财务目标)。审咨委向管理当局跟进此事，获悉本组织已决定落实内部控制说明中的所有报告目标，包括业务目标。据管理当局称，上述工作的成果就是发布内部控制说明，附在根据公共部门会计准则编制的财务报表内。在此期间，审咨委获悉，一支团队计划前往黎巴嫩，在当地各联合国系统实体中对调查和自我评估方案进行测试。

85. 上文第 76 至 80 段广泛讨论了治理、风险与合规模块的状况。不过，审咨委回顾了上次报告(A/73/304)第 91 段，其中管理当局告知审咨委，本组织正在建设“团结”系统的治理、风险与合规平台，希望在 2020 年财务报表中印发第一份内部控制说明。

86. 在没有治理、风险与合规模块的情况下，审咨委担心发布内部控制说明方面可能存在重大挑战。

87. 审咨委重申其立场，即内部控制说明是一个重要问责工具，组织可通过这个工具来保证适当地管理和控制所负责的资源。审咨委赞扬迄今取得的进展，支持管理当局的决定，即扩大内部控制说明的范围，以纳入对业务活动的控制，并将继续在今后的报告中监测和报告相关情况。

#### 服务终了负债

88. 关于服务终了负债，审咨委回顾其(报告 A/63/328 和 A/69/304 所载的)先前评论和建议，其中审咨委吁请大会决定是否、如何以及在多大程度上为负债供资。此外，在审咨委与各部门讨论期间，管理当局指出，雇员福利负债问题、特别是离职后健康保险是一个重大问题。

89. 据管理当局称，截至 2018 年 12 月 31 日，离职后健康保险负债(第一卷)为 42.7 亿美元，与上一年的 46 亿美元相比减少了 6.9%。就维持和平行动(第二卷)

而言，截至 2018 年 6 月 30 日，离职后健康保险负债为 13.6 亿美元，与上一年的 14.1 亿美元相比略微下降。据审计委员会称，雇员福利负债相当于非维持和平行动财务报表负债总额的 75%，与上一年报告的 88.8% 相比略有改善。至于离职后健康保险负债减少，审计委员会认为原因是进行精算估值时采用了的较高贴现率。

90. 审咨委认为，对联合国来说，离职后健康保险负债占负债总额的 75%，这本身就是一个重大风险，应当妥善管理。

91. 此外，在上一次报告(A/73/304)第 98 段中，审咨委重申其先前的建议，即大会应重新审议这一事项，以确保以可持续的方式为服务终了负债供资。现在愈发迫切地需要落实这项建议，因为它贯穿了整个联合国系统，有着重大影响。

92. 审咨委高兴地注意到，大会继续对这一重要议题进行了审议。尽管大会决定离职后医疗保险维持现收现付制不变，但是令审咨委感到鼓舞的是，大会继续重视此事。

#### E. 联合国监督机构之间的协调

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

94. 审咨委征求了三个监督机构的评论意见，每个机构在意见中都强调了它们之间的现有协调机制，包括工作方案交流。审咨委在与审计委员会、联合检查组和监督厅分别举行会议时注意到，这些监督机构举行了三方协调会议，并为避免工作重叠交流了工作计划，从而建立了积极的关系。审咨委认为，这种协调提供了宝贵平台，可产生更多合作的机会。

95. 此外，2018 年 12 月，审咨委主持了第三次联合国系统各监督委员会主席和副主席会议。来自联合国秘书处各组织、联合国各基金和方案、专门机构和世界银行的 20 个监督委员会的总共 25 名代表出席了会议。

96. 在会议上，继续就以往会议述及的联合国系统监督委员会工作和行为中的共同挑战和潜在良好做法进行了讨论。与会者仍旧重点关注：监督委员会如何促进对于组织文化的评估和了解；现收现付制离职后健康保险的费用不断上升，有难以为继之虞，由此引发的风险；监督委员会在联合国系统各组织的治理架构和调查队伍中的作用；工作场所的骚扰与性骚扰、欺凌行为以及对举报人的保护。

97. 会议结束后，与会者同意向身为联合国系统行政首长协调理事会主席的秘书长转达以上关切。秘书长在信中着重说明了各组织在这一方面取得的进展。

#### F. 其他事项

##### 内部监督事务厅关于联合国合办工作人员养恤金联合委员会治理情况的审计报告

98. 监督厅依照大会第 72/262 A 号决议，于 2018 年 2 至 5 月对联合国合办工作人员养恤金联合委员会的治理结构和相关程序进行了审计，并于 2018 年 9 月 6

日发布了一份报告(A/73/341)。大会在该决议中请监督厅全面审计养恤金联委会的治理结构，向大会第七十三届会议提交主要结论报告。2018年8月8日，养恤金联委会主席致函独立审计咨询委员会时任主席，要求审咨委审议此份报告，理由是“绝大多数成员认为审计流程有瑕疵，一些成员认为审计流程没有遵循公认的做法、国际内部审计实务准则和养恤基金《内部审计章程》”。

99. 2018年8月到2019年7月，审咨委就此开展了尽职调查。除了审查监督厅关于养恤金联委会治理情况的报告，包括养恤金联委会对监督厅的建议所作的回应和监督厅对联委会的回应所作的反驳，审咨委还会见了养恤金联委会主席(前任和现任)、养恤基金审计委员会前任主席以及监督厅领导，听取他们的意见。审咨委斟酌了报告中的信息、言词证据及其他材料，比如大会指导意见和内部审计准则。

100. 养恤金联委会和监督厅认为，对应大会第72/262号决议要求开展的治理审计，若有更长时间用来开展审计以及讨论关键问题和调查结果，原本会有裨益的。但是，审咨委没有发现任何证据能够表明监督厅在开展审计时没有遵循公认的内部审计专业做法和标准。

101. 关于这一点，审咨委鼓励养恤金联委会和监督厅的领导抛开因为这次审计产生的分歧，共同努力，针对今后就联合国合办工作人员养恤基金相关问题进行的审计，开展和保持公开、富有建设性的沟通。

#### G. 合作和准许接触

102. 审咨委报告，在履行职责过程中得到了监督厅和秘书处高级管理人员的良好合作，也得到了管理战略、政策和合规部的良好合作。审咨委获准根据工作需要适当接触了有关的工作人员、文件和资料。审咨委高兴地报告，它继续与联合检查组和审计委员会开展了密切合作。审咨委期待继续与有互动协作关系的实体合作，以便及时履行其职权范围所述的职责。

## 四. 结论

103. 独立审计咨询委员会在职权范围内提出上文第17、21、26、29、32、38、42、44、48、55、57、59、61、63、65、69、75、80、86、87、90、92、100和101段所载意见、评论和建议，供大会审议。