



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
15 November 2019
Chinese
Original: English

2020 年第一届常会

2020 年 2 月 3 日至 6 日，纽约

临时议程项目 2

审计委员会的建议

开发署：联合国审计委员会 2018 年各项建议执行情况报告

摘要

2019 年 7 月，联合国审计委员会正式发布了关于开发署的审计报告 ([A/74/5/Add.1](#))，并对开发署 2018 年 12 月 31 日终了年度提出了无保留审计意见。这是根据国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)进行报告的第 7 个整年，而该意见重申开发署继续致力于遵守公共部门会计准则。这一成绩标志着开发署连续 14 年获得无保留审计意见。

署长谨强调，透明以及成果和影响问责仍是开发署的重中之重。治理机制和问责框架确保通过适当受托问责和职业操守管理资金，同时通过致力于不断完善和创新加强资金管理。开发署不断学习和落实其独立监督机构提出的各项建议，帮助提高效率和效益。2018 年，根据“公布资助情况”组织的援助透明度指数，开发署继续被评为世界上最透明的援助组织之一。

开发署在提高其组织透明和问责方面标准的同时，将继续密切监测与审计有关最优先事项的战略管理，并由署长和协理署长直接参与。

预计“面向 2030 年的人才”战略、交易活动集群化和采购技术投资等若干整体举措将对处理与审计相关的优先事项产生重大影响。2019 年末，开发署开展了细致的内部研究，了解造成经常出现若干审计意见的根本原因。研究提出了一系列建议，供开发署结合正在进行的整体举措，帮助解决最优先审计事项。

本报告审查了经管理层确定并已得到监督机关认可(在 [DP/2017/11](#) 号文件中列出并得到执行局第 [2017/5](#) 号决定支持)、经完善的与审计有关的 7 个最优先管理事项在 2018-2019 两年期所取得进展，并报告了联合国审计委员会为 2018 年



12 月终了年度及以往年度提出的各项建议的执行情况。根据执行局第 2010/9 号决定，各项审计建议的执行详情以及审计委员会的完整审计报告已张贴在开发署执行局网站上。

决定要点

执行局不妨：(a) 注意到联合国审计委员会对 2018 年发布了无保留审计意见；(b) 注意到开发署在处理 2018-2019 年度与审计有关的 7 个最优先事项方面取得了进展；(c) 支持开发署管理层不断努力执行审计委员会就 2018 年 12 月 31 日终了年度所提建议以及前几年的余留建议。

一. 导言

1. 联合国审计委员会就开发署 2018 年 12 月 31 日终了年度财务报表发表了无保留审计意见。这是开发署连续 14 年获得无保留审计意见，这一成就确认开发署致力于不断提高透明度和问责。署长和协理署长在最高层所定基调在使开发署获得外聘审计师的无保留审计意见方面发挥了重要作用，确保开发署在业务上追求更加卓越。
2. 开发署采用基于风险的方法来处理反复出现的审计问题。设定开发署与审计有关的最优先管理事项的目的，是从内部和外部监督及理事机构的角度，确定意义重大、反复出现和正在出现的风险及相关内在根源。这让管理层可以优先确保制订适当的缓解战略和控制措施来处理这些问题。
3. 在以下各节，开发署评估了执行局在其第 2019/2 号决定中核可的、经完善的与审计有关的 2018-2019 两年期七个管理优先事项的执行进展，思考了监督和理事机构提出的反复出现的问题。附件 1 也列有与审计有关的最优先管理事项概览。
4. 优先事项数目从最初 2006-2007 年度的 15 个逐步减至目前的 7 个，这反映出开发署在处理其审计优先事项方面不断取得进展。为保持成绩并力争取得更多进展，开发署将继续积极主动地开展监督监测。
5. 开发署在 2018 年开始审核其政策咨询服务及其管理服务和业务流程。开发署已于 2019 年开始落实审核中提出的大多数建议，预计这将在七大审计优先事项中的一些方面取得重大进展。

二. 审议在处理经完善的与审计有关的 2018-2019 年度 7 个最优先事项方面所取得进展

6. 如下所述，根据联合国审计委员会关于 2018 年 12 月 31 日终了期间的审计结果以及同审计和调查处及审计和评价咨询委员会的讨论情况，开发署在 2018-2019 年期间在与审计有关的所有 7 个最优先事项方面都取得了进展，但要做的工作还有更多。
7. 根据实际工作范围及开发署治理框架的适当性和有效性，审计和调查处认为，总体而言，2018 年发布的审计报告所涵盖的风险管理和控制要素“部分满意/需要做些改进”。这意味着 2018 年所审计的大多数业务单位或项目已适当设立，并在正常运转，但需作些改进。
8. 附件 1 载有 2018-2019 年期间与审计有关 7 个最优先管理事项的进展评估摘要。内部评估结果由协理署长主持的组织绩效组提交及认可，并经署长主持的执行小组审核。
9. 以下是 2018-2019 年期间与审计有关 7 个最优先管理事项的进展摘要。根据执行局于 2019 年 1 月作出的第 2019/2 号决定，对这些优先事项进行了完善。

A. 执行伙伴受托管理和能力管理

10. 执行 2014 年修订的统一现金转移方式框架仍是开发署的最优先事项，以根据微观评估和保证活动的结果，选择和更新执行和现金转移模式，从而协助执行伙伴和责任方进行风险管理。

11. 截至 2019 年 10 月，85% 的国家办事处已进行了宏观评估。此外，截至 2019 年 10 月，已对执行伙伴进行了 1 407 次微观评估，而截至 2018 年 10 月，这一数字为 1 236 次。

12. 统一现金转移方式合规情况继续改善，因此各办事处开始启动新的方案周期，这使各办事处有机会在项目规划期间充分嵌入统一现金转移方式活动。逐步采用统一现金转移方式框架全部内容的各办事处继续进行项目财务审计。方案国政府期望其机构能参与执行政府分摊费用资金资助的项目，因此，与方案国政府的合作仍是一项挑战，尤其是在这些机构被认为没有足够能力的情况下。

13. 为加强对执行伙伴的监督和管理，开发署在 2019 年：

(a) 修订了方案和项目管理的规范内容，使得在更广泛的项目执行背景下管理与执行伙伴合作风险方面更加清晰，确保更加一致；

(b) 加强了最新的统一现金转移方式监测平台，确保其能够更有力地跟踪和报告统一现金转移方式执行情况，并通过纳入规划活动为国家办事处及其所在局的决策提供更好的支持；新平台每天提供与国家办事处合作伙伴的最新信息；

(c) 将统一现金转移方式纳入强制性年终认定程序，确保将与执行伙伴管理有关问题提请办事处主管注意；

(d) 与联合国其他组织共同推出与第三方服务提供商的长期协议，以进行统一现金转移方式评估和保证活动，包括必要时执行伙伴的能力发展；

(e) 通过开发署透明度门户网站发布了四个统一现金转移方式电子课程，使内部和外部利益攸关方能够提高采用统一现金转移方式的能力；

(f) 与联合国其他组织合作，制订并推出了一份财务管理指南，用于向第三方披露与统一现金转移方式相关信息。

B. 方案/项目管理和评价

14. 方案/项目管理和评价中反复出现的审计问题需要全面解决方案，而不是零敲碎打地解决办法。开发署正在以多种方式解决这一问题，其中包括加强工作人员和合作伙伴可高质量拟订方案的能力，开发新工具，用差异化方法处理方案拟订要求，减少不必要的行政负担以及建立体制系统和指导，以加强良好做法。

15. 审查若干审计问题反复出现的背后原因为 2018 年改革开发署的方案拟订政策提供了依据。开发署为交付成果开发了新的方案拟订工具，包括为上游发展活动创建参与机制，这些上游活动所要求与大型下游项目的需求不同。培训和宣传方案帮助工作人员应用预期有助于减少反复出现的审计问题的方案拟订政策。

16. 2019 年，开发署为联合国系统发展方案编制工作制定了管理成功方案的认证课程。该课程涵盖方案管理方面的国际最佳实践——包括制订一个为人民和社会带来好处的愿景、方案监督、绩效/结果管理、利益相关者参与、风险管理以及质量和保证管理。通过开发署的国家方案文件和项目一级的交付文书，定制了该课程，以反映联合国可持续发展合作框架下的发展方案拟订工作。开发署 90 名工作人员参加了 2019 年的试点；2020-2021 年，将向 1 100 多名工作人员和主要国家合作伙伴推广该课程。预计随着时间的推移，更多工作人员和合作伙伴通过参与该课程将理解这些要求为何如此重要并学习如何应用这些要求的最佳做法，因此，方案和项目管理将会得到改善。

17. 国家办事处在项目关闭方面不断进步。截至 2019 年 10 月初，与 2016 年相比，非活跃的费用分摊项目减少了 80% 以上。在关闭非活跃信托基金方面也取得了类似结果，从 2018 年 10 月的 103 个进一步下降到 2019 年 10 月的 73 个，降幅为 29%。虽然管理层的努力取得了显著成果，但非活跃项目和非活跃信托基金关闭仍然是一个具有挑战性的领域，需要持续监督和监测，以保持和扩大已取得的成果。

18. 执行局在其 2019 年第二届常会第 2019/19 号决定中通过的开发署订正评价政策进一步加强了上述政策。根据这项政策，独立评价办公室将通过提供技术支持和能力建设以及在区域和国家两级进行监督，帮助开发署加强分散评价职能。预计一个新的独立评价办公室区域评价专家队伍将帮助进一步加强分散评价和独立评价之间的关联，以期使组织能够从评价结果和落实《2030 年可持续发展议程》中学习。此外，订正评价政策强调开发署继续参与全系统评价工作的持续发展。

19. 在 2018 年度评价报告中，76%(170 项评价)的评价经评估被评为“非常满意”、“满意”或“中等满意”，表明开发署方案和政策股过去三年所做评价的质量有所提高——高于 2016 年的 72%(187 项评价)。开发署和独立评价办公室继续密切合作，加强分散评价职能，其中包括修订分散评价指南(2019 年 1 月发布)，加强分散评价的质量评估进程，举办一系列区域讲习班和网络研讨会以及开发在线培训。此外，组织绩效组将对分散评价的执行情况和结果进行年度审查。预计所有这些都将促进本组织的评价职能和能力以及管理问责和监督。

C. 采购监督和减少欺诈战略

20. 这一优先领域旨在以循证和基于风险的监测和监督方法为基础，加强流程合规，减少与采购有关的欺诈风险，加强追回因欺诈造成的资产损失。在以下若干举措的推动下，2019 年取得了进展。

21. 区域中心的区域采购专家继续提高外地一级的能力，为复杂的采购案例提供技术和咨询服务，并成功地协调区域一级的采购活动，包括规划。

22. 为解决采购规划方面的主要不足，开发署落实使用开发署综合采购规划平台(PROMPT)，使国家、区域和全球各级各优先类别的项目需求得到整合。

23. 为进一步提高采购能力，作为采购认证路线图的一部分，开发署继续每年提供越来越多的课程。这些课程受到联合国其他组织、国际金融机构和各国政府的欢迎，证明了其价值。

24. “意向供应商”项目继续向供应商管理工作台和看板等供应商管理计划提供支持。自动存档过程大大减少了供应商记录和重复的收款人和银行账户。

25. 对于 150 000 美元以上的采购需求，2019 年强制使用电子招标系统。该系统已与采购监督系统(ACP-Online)对接，以提高自动化程度以及从采购到付款的无缝流程。

D. 人力资源管理：必修课程和服务合同管理

26. 2019 年，开发署启动了其人才战略，即“面向 2030 年的人才”，旨在逐步转变其文化和能力，以交付更多、更好的成果。在使开发署能够“在适当的时间利用具有适当技能的适当人员”的总体概念下，这一战略针对九个重点领域，随着时间的推移，这些领域也解决了最近审计建议中提出的问题。

27. 完成优质必修培训被确定为最近成立的人员发展治理小组的主要目标，该小组由来自各局的高级代表组成。该小组将了解开发署在人才发展方面的主要需求，确定总体优先事项并为其分配资源，监测和衡量结果和影响，并对此方面的总体资源使用情况进行监督。此外，2019 年，增加了关于环境可持续性的新的必修培训“绿动联合国”，并继续在中央和地方采取干预措施来推动合规。

28. “面向 2030 年的人才”战略的核心是优化合同模式。开发署正在考虑如何最好地调整和完善目前的合同模式，包括服务承包商、个体承包商和 P6 和 P7 职等专业人员的合同模式，以确保工作人员可在适当的合同模式内工作，支持开发署完成任务。其中包括澄清责任和在哪种情形下使用何种模式，同时确保对开发署项目交付实行问责。关于使用 P6 和 P7 职等人员以及战略安置的修订政策和指导方针预计将在 2020 年第一季度公布。

E. 财务管理

29. 财务问责是开发署的一项重点工作，因为开发署正在力求解决以下领域的挑战：(a) 国家办事处的财务可持续性；(b) 预付款的管理；(c) 银行业务风险；(d) 支出的准确记录；(e) 财务交易的文件管理；(f) 降低欺诈风险以及加强追回欺诈造成的损失。

30. 在一个区域成功实施金融服务集群化之后，执行小组于 2019 年核准了所有区域财务、采购和人力资源服务集群化的商业案例。推出始于 2019 年 10 月，在 18 个月的时间里，在各项活动和各办事处逐步铺开。预计这一举措将对提高审计报告反复出现的许多活动的质量和控制产生重大积极影响。

31. 为确保对日益集群化的金融交易环境进行控制，开发署更新了其“开发署内部框架业务指南”，以涵盖全球共享服务股提供的所有财务服务，包括明确划分国家办事处和全球共享服务股之间的角色和责任。

32. 开发署财政资源管理处合并了各国家办事处和各局用来监测财务交易和潜在风险的各种看板和业绩指标。这一集成看板包括新的衡量标准和强大的分析能力，可增强透明度，加强财务管理。

33. 虽然正在取得良好进展，但国家办事处和其他审计中继续提到各种财务问题，特别是与费用回收、预付款管理、费用记录和项目财务管理有关问题，需要不断进行监督和监测。

F. 伙伴关系和资源调动

34. 开发署 2018-2021 年战略计划旨在支持各国实现可持续发展目标，并将开发署定位为复杂和不断变化的格局中的首选伙伴。作为联合国的牵头发展组织，开发署认识到伙伴关系是发挥其整合作用的关键，并通过南南合作和三角合作、垂直基金、国际金融机构、私营部门、民间社会组织、学术界和联合国系统等途径，不断努力加强与各国政府的伙伴关系。

35. 开发署通过加强沟通，说明提供的资源和在实地所取得成果之间的联系，并通过与供资伙伴进行重点更明晰的战略对话等途径，继续在全球、区域和国家一级提高透明度，提高捐助方的知名度。

36. 作为结构性供资对话的一部分，与执行局的讨论已使开发署受益，以更好地显示资源与发展优先事项之间的联系。

37. 开发署继续与利益攸关方接触，寻找应对发展需求的创新方法。开发署与国际金融机构日益成熟的合作不仅仅是共同资助发展干预措施，在解决复杂的环境问题和提供最后一英里卫生服务方面，开发署仍是垂直基金的强有力合作伙伴。

38. 开发署认识到公共和私营部门在实现《2030 年可持续发展议程》方面发挥的关键作用，因此，正在与各国合作，将各项目标纳入金融系统，并通过使用创新金融工具，如绿色债券、社会影响债券和伊斯兰债券，获得不同类型的发展融资。开发署将与其他方面合作，与各国政府合作，为落实千年发展目标建立国家筹资综合框架。开发署还通过其金融部门枢纽更加注重与私营部门的长期变革性关系，努力消除障碍，推动“可持续发展目标”推动的规模投资更加诚信。开发署推出了新的全球保证标准，支持投资者就是否投资以及他们的投资如何促进实现目标作出明智决定，并开发了“可持续发展目标”投资者地图，将国家级数据和见解带入“可持续发展目标”带来的投资机会，突出了发展需求和投资者兴趣相结合的领域。

39. 2018 年经常资源收到捐款 6.24 亿美元，比 2017 年增加 2%。尽管取得了这一积极进展，但下行压力仍然存在，由于货币波动影响了主要捐助国货币，因此，经常资源仍然面临风险。根据秘书长的供资契约，开发署将继续与其供资伙伴接触，改变其资源的组成和质量，目标是稳定核心资源，从大量指定用途供资过渡到较少指定用途供资，以便在应对发展和危机局势时具有更大的灵活性。

G. 整合与实施企业风险管理

40. 开发署于 2019 年推出了最新企业风险管理政策。该政策集体处理风险管理，使开发署成为一个更智能、更灵活的组织，能够从规避风险转向负责任地承担风险。

41. 由于推出计划的一部分侧重于建设机构能力和营造风险文化，开发署引入了企业风险管理工具包，其中包括业务指导和风险测绘工具。除此之外，2019 年还组织了培训机会。目前正在进行内部讨论，讨论如何最好地鼓励分享有效风险管理方面的经验教训和最佳做法。

42. 风险委员会是开发署最高级别的风险管理机构，由协理署长担任主席，由助理秘书长级别的各局局长组成。该委员会继续发挥积极作用，监督开发署企业风险管理框架的总体实施和使用，重点关注战略性整体风险及升级风险或重大风险。

三. 审计委员会就 2018 年 12 月 31 日终了年度所提审计建议的执行情况

43. 联合国审计委员会在其关于开发署 2018 年 12 月 31 日终了年度的审计报告(A/74/5/Add.1)中发表了 25 项审计建议(2017 年：31 项建议)。其中 9 项建议被列为“高度优先”建议，余下的 16 项建议被列为“中度优先”建议。管理层同意审计委员会提出的所有建议。这些建议的预定完成日期为 2020 年第一和第二季度。

44. 在提出的 25 项建议中，8 项涉及人力资源管理(服务合同和个体合同管理)，4 项涉及采用统一现金转移方式，3 项涉及内部控制框架，3 项涉及收入确认，余下的涉及各种其他领域。落实这些建议将需要开发署管理层不断努力解决根本问题，主要是需要项目一级的质量保证；监测和评价；监测通过执行伙伴开展的活动以及监测合规情况。

45. 按照往年采取的做法，并与联合国审计委员会商定，开发署采用分阶段办法来执行审计建议，其中规定了落实每项建议的明确问责和预定完成日期。分阶段办法依据的是每个问题的复杂程度以及解决问题并与审计委员会讨论问题所需要的时间。必须指出，2018 年的建议只有在审计委员会的最后报告于 2019 年 7 月发布后才能开始执行。

46. 截至 2019 年 11 月中旬，即审计委员会报告正式发布四个月后，尽管 2020 年才到期，但开发署管理层表示，其中一项建议已经执行，有待审计委员会审查。已经开始对所有剩余的 16 项审计建议采取行动，以确保在预定的完成日期之前得到充分执行。根据执行局第 2010/9 号决定，已将审计建议执行情况表张贴在执行局网页上。

表 1
按预定完成日期分列的执行情况

预定完成日期	数目	已执行或已请求审结	执行中	未开始	共计
2020 年第一季度	7	1	4	2	7
2020 年第二季度	18		12	6	18
总计	25	1	16	8	25
百分比	100%	4%	64%	32%	100%

表 2
按优先次序分列的执行情况

优先级	已执行或已请求审结	执行中	未开始	共计
高	1	7	1	9
中		9	7	16
共计	1	16	8	25
百分比共计	4%	64%	32%	100%

四. 联合国审计委员会就 2017 年 12 月 31 日终了年度及以往年度所提审计建议的执行情况

47. 截至 2019 年 11 月，在向开发署发布的关于 2017、2016 和 2015 财政年度的 96 项审计建议中，有 70 项(73%)被联合国审计委员会评为“已充分执行”或“因时过境迁而不必执行”，23 项(24%)被评为“正在执行中”。此外，3 项(3%)建议得到重申。

48. 仍在执行或已重申的往年建议属于 7 项最优先审计事项的一部分。

表 3
往年(2015-2017 年)建议的执行情况——开发署

建议执行情况	建议数目	占总数的百分比
已执行	63 (2017-12, 2016-23, 2015-28)	66%
因时过境迁而不必执行	7 (2017-2, 2016-2, 2015-3)	7%
未执行	3 (2017-1, 2016-1, 2015-1)	3%
执行中	23 (2017-16, 2016-6, 2015-1)	24%

五. 结论

49. 开发署很高兴获得联合国审计委员会的无保留审计意见。这是开发署全球各地办事处所有工作人员辛勤工作的明证。所提出并经完善的与审计有关的 2018-

2019 年 7 个最优先管理事项，以及处理这些事项所需采取的行动，为开发署管理层搭建了一个框架，以应对当前和新出现的挑战。这些挑战包括 2019 年期间驻地协调员制度与开发署脱钩以及之后任命新的驻地代表导致国家办事处领导层产生的重大变动。执行小组和组织绩效组将密切监测这些变动以及在处理与审计有关的优先管理事项方面取得的进展，以确保开发署在作出一切努力及时执行联合国审计委员会提出的各项建议的同时，继续提高生产力、加强问责、提高透明度和业绩，以强化成果和影响。

附件 1

2018-2019 年期间开发署经完善的与审计有关的 7 个最优先管理事项和进展评估

1. 执行伙伴受托管理和能力管理	
2. 方案/项目管理和评价	
3. 采购监督和减少欺诈战略	
4. 人力资源管理-必修课程和服务合同管理	
5. 财务管理	
6. 伙伴关系和资源调动	
7. 整合与实施企业风险管理	

图例	色码
情况得到了有效解决	5
注意到取得了良好进展。正在按计划实施	4
注意到取得了进展。仍有更多工作要做	3
还需充分采取补救措施或行动的预期效果还有待完全显现或固有风险还有待缓解	2
情况恶化	1