



大会

Distr.: General  
25 August 2009  
Chinese  
Original: English

## 第六十四届会议

临时议程<sup>\*</sup> 项目 126 和 137

审查联合国行政和财政业务效率

审查大会第 48/218 B 号、第 54/244 号和  
第 59/272 号决议的执行情况

## 独立审计咨询委员会 2008 年 8 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日期 间的活动

### 独立审计咨询委员会的报告

#### 摘要

本报告述及 2008 年 8 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日期间的活动。独立审计咨询委员会该期间举行了四届会议，均由戴维·沃克(美利坚合众国)主持。沃克先生与维贾延德拉·纳特·考尔(印度)一道重新当选，分别连任 2009 年主席和副主席。

报告第二节概述了审咨委的活动、其各项建议的实施情况以及其 2010 年的计划。第三节载有审咨委的详细评论。

报告附件为审咨委关于内部监督事务厅审计活动及其他监督职能的实效、效率和影响的意见，提交大会供其在审查监督厅的职能和报告程序时审议。

<sup>\*</sup> A/64/150。



## 一. 引言

1. 大会 2005 年 12 月 23 日第 60/248 号决议设立了独立审计咨询审咨委，作为其附属机构，担任专家咨询的工作，帮助大会履行其监督责任。审咨委的职权范围(见大会第 61/275 号决议附件)授权其每年举行 4 届会议。审咨委自 2008 年 1 月成立以来已举行了 7 届会议。
2. 独立审计咨询委员会按照其职权范围，每年向大会提交报告，其中摘要叙述它的活动和相关意见。审咨委提交的第一份年度报告涵盖期间为 2008 年 1 月 1 日至 7 月 31 日(A/63/328)，本报告为审咨委第二次年度报告，涵盖期间为 2008 年 8 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日。
3. 报告的附件列出审咨委关于内部监督事务厅(监督厅)监督活动的实效、效率 and 影响的意见、评论和建议。审咨委决定将其作为附件单独说明，以便于大会第六十四届会议对监督厅的职能和报告程序进行审查时参考该报告。

## 二. 独立审计咨询委员会的活动

### A. 审咨委历届会议概览

4. 在本报告所述期间，独立审计咨询委员会举行了四届会议：2008 年 12 月 1 日至 3 日(第四届会议)、2009 年 2 月 20 日至 22 日(第五届会议)、2009 年 4 月 13 日至 15 日(第六届会议)和 2009 年 6 月 30 日至 7 月 2 日(第七届会议)。所有会议均在联合国总部举行。
5. 审咨委依照其已通过的议事规则运作，这些议事规则载于其第一次年度报告(A/63/328)的附件。审咨委所有成员迄今出席其会议的比率为 100%。审咨委的所有决定均一致通过。但其议事规则确实规定各成员可对经大多数表决通过的决定表示异议。
6. 审咨委成员在其 2008 年 12 月第四届会议上，重新选举戴维·沃克(美利坚合众国)与维贾延德拉·纳特·考尔(印度)分别连任 2009 年主席和副主席。审咨委还于 2008 年 12 月 18 日起用其网站英文网页，到 2009 年 8 月将全部开通其他联合国正式语言的网页，比计划晚一个月。
7. 独立审计咨询委员会向大会提交了 6 份报告，其中 3 份在本报告所述期间提交。这些报告包括审咨委通过行政和预算问题咨询委员会向大会提交的关于 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下的监督厅预算的报告(A/63/703)，及关于监督厅 2010-2011 两年期拟议方案预算的报告(A/64/86)。审咨委还向大会提交了一份关于监督厅的空缺员额的报告(A/63/737)。

## B. 审咨委建议的执行情况

8. 审咨委在其报告中提出 29 项建议。其中两项是在其关于监督厅 2010-2011 两年期拟议方案预算的报告 (A/64/86) 中提出的, 将由大会第六十四届会议审议。在其余 27 项建议中, 13 项已经执行, 另有 13 项正在执行, 大会对一项建议没有提出任何评论意见。

9. 尽管审咨委每年只举行四届会议, 每届会议为期两三天, 但它迄今取得了相当大的成就, 尤其是在监督厅的业务方面。审咨委作为每届会议的一个标准议程项目而对其各项建议的执行情况采取后续行动, 并期待看到建议在监督厅和管理部门采取的行动中产生的充分效果。审咨委所提的一些重大建议涉及如下方面:

(a) 通过每年与审计委员会和联合检查组举行联合规划会议而改善监督厅与这两个机构之间的合作, 以确保在最后敲定监督厅工作计划之前考虑到这些监督机构的工作计划;

(b) 需要更改监督厅规避风险的内部审计工作规划方法, 涉及到修改监督厅的风险评估框架, 纳入管理部门为评估残余风险而设置的控制的效果。必须指出的是, 之所以需要采取这些措施, 是因为管理部门尚未实施其企业风险管理和内部控制框架。此外, 审咨委建议监督厅调查司制定消化现存积压调查案件的工作计划;

(c) 以辐射式架构、采用保留某种高风险特派任务调查能力的分阶段方式, 对监督厅调查司进行重组;

(d) 监督厅需要注重它作为联合国在内部监督方面投资的回报而向其交付的价值。为此应制定适当的衡量标准和工作业绩指标;

(e) 需要为如节余、损失和损害赔偿等关键监督词汇定义, 监督厅应与法律事务厅和管理部协商完成这一工作。审咨委将着手于“独立”一词应如何适用于监督厅的问题;

(f) 需要立即和紧急采取行动填补监督厅的空缺员额, 尤其是高级管理级别员额, 特别是调查司司长的员额, 以确保监督厅履行其规定职能的实效和效率不受损害。

## C. 审咨委 2010 年计划概述

10. 审咨委按照其职权范围的规定, 根据行政和预算问题咨询审咨委及大会会议的安排承担其责任。审咨委将继续排定其会议和活动, 以确保与政府间机构的互动得到协调, 并及时提供其报告。审咨委在对工作计划的初步审查中, 查明了若干主要领域, 将成为其 2010 年所有 4 届会议的主要焦点(见下表)。

## 审咨委 2010 年工作计划

| 会议   | 主要焦点领域                                                                                  | 政府间机构对审咨委报告的审议                    |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 第九届  | 监督厅 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 7 月 31 日期间维持和平行动支助账户下的拟议预算<br><br>企业风险管理和内部控制框架              | 行政和预算问题咨询委员会，2010 年第四季度<br><br>大会 |
| 第十届  | 监督机构建议的执行情况<br><br>风险管理和内部控制                                                            |                                   |
| 第十一届 | 实际委员会财务报表和报告中的问题和趋势对业务的影响<br><br>联合国监督机构之间的合作<br><br>审查独立审计咨询委员会的职权范围<br><br>编写审咨委的年度报告 | 大会第六十五届会议主要会期                     |
| 第十二届 | 监督厅风险评估结果<br><br>监督厅 2011 年工作计划                                                         |                                   |

11. 审咨委在对 2010 年规划工作进行讨论中，确定了如下相关活动：

(a) 大会在其第六十五届会议上审查独立审计咨询委员会的职权范围(大会第 61/275 号决议)；

(b) 终止对审咨委 5 名成员中 3 人的任期，其 3 年任期于 2010 年 12 月到期；

(c) 主管内部监督事务副秘书长的任期到 2010 年 7 月 15 日到期。

12. 独立审计咨询委员会不妨向大会提议，根据其过去 3 年业务经验基础而修改其职权范围。这些提议将载于审咨委的年度报告，提交大会第六十五届会议。

## 三. 审咨委的详细评论意见

### A. 联合国监督机构建议的执行状况

13. 审咨委在其第七届会议上审查了管理部门对联合国监督建议的执行状况。审咨委注意到审计委员会在其关于它就 2006-2007 两年期所提建议截至 2009 年 3 月 31 日执行情况的报告(A/64/98)中提出的关切。审计委员会报告，其在关于 2006-2007 两年期联合国账户的报告中提出的建议的整体执行率为 27%。管理事

务部向审咨委报告，审计委员会的大批建议计划于 2009 年下半年充分执行，到今年年底执行率将大幅变动。

14. 审计委员会关于联合国 2007 年 7 月 1 日到 2008 年 6 月 30 日 12 个月期间维持和平行动的报告(A/63/5(第二卷)，第二章)显示，2006/2007 年度中提出的有关维持和平行动的建议执行率为 32%。审计委员会注意到，执行率与前一年相比有所下降。管理事务部注意到执行率偏低，向审咨委报告：管理委员会在常务副秘书长主持下，正协同努力，强调方案主管需要迅速执行监督机构的所有建议，并将继续密切监测建议的执行情况。管理委员会每季度检查如下建议的实施情况：(a) 监督厅报告认为最受关切的建议；(b) 两年以上未执行的审计委员会主要建议；(c) 监督厅提出已有三年以上但尚未完全执行的所有重要建议。

15. 此外，审咨委第一份年度报告(A/63/328)指出，监督建议的执行是秘书长与其高级主管之间契约中的一项绩效指标。管理业绩委员会通过这一契约审查高级主管的业绩。

16. 管理事务部提醒审咨委注意监督厅提出的大量建议，平均每年约 2 000 项建议。管理事务部报告，在监督厅 2008 年提出的 2 080 项建议中，49%已经执行，而监督厅 3 年和 4 年以前提出的建议的执行率分别为 89%和 95%。

17. 审咨委注意到执行监督厅建议方面的积极趋势。尽管如此，管理部门就监督厅提出的建议数量不断增加而向审咨委表达关切。虽然审咨委不对监督厅提出的建议数量做任何判断，但已向监督厅提出对管理部门表达的关切采取后续行动。监督厅表示，已着力于确保各项建议是中肯的并增加价值，并不会将建议数量作为业绩指标。审咨委在本报告附件中就建议数量提出更多评论意见。

## **B. 内部监督事务厅 2009 年工作计划和预算**

18. 独立审计咨询委员会在监督厅方面的责任阐述于其职权范围内，包括审咨委审查监督厅的工作计划，同时考虑到其他监督机构的工作计划，并就此向大会提出建议。

19. 审咨委在其关于 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下监督厅的预算的报告(A/63/703)以及关于监督厅 2010-2011 两年期拟议方案预算的报告(A/64/86)中，提出其关于监督厅工作计划的意见和建议。对于前一份报告，大会同意有关监督厅工作规划的建议，并通过第 63/287 号决议，请秘书长责成监督厅予以执行。审咨委后一份报告，预定在第六十四届会议上审议。

20. 审咨委回顾其在上述报告中提出的建议，重申管理部门对评估和管理组织与相关风险负有主要责任。正如审咨委关于监督厅 2010-2011 两年期拟议方案预算的报告(A/64/86，第 11 段)中指出的那样，审咨委和监督厅都认为，仅评估内在

风险，会使对一个组织的风险级别的估计过于保守，虽然这种方式对于安排现有资源的优先利用次序是可以接受的，但是把它作为提出所需资源总额的根据并不合适或者不切合实际。因此，审咨委对监督厅 2010-2011 两年期拟议方案预算次级方案 1(内部审计)未提出任何评论意见。由于管理部门未主动评估风险，审咨委指出监督厅编制一份考虑到内部控制影响的风险登记册将属资源密集型工作，并将耗费大量时间完成。审咨委在这一过程中将继续向监督厅提供支助和建议。

21. 内部审计单位的工作计划通常基于对风险的评估和该组织暴露于这种风险的程度。各内部审计单位利用风险评估决定实施工作计划所需的资源数额以及在计划中为内部审计所安排的优先位置。风险模式和框架通常用于协助内部审计单位制定其工作计划。大多数风险模式采用如下综合风险因素：影响、可能性、重要性、资产清偿、管理能力、变化或稳定程度、时间安排和最近审计工作的成果、复杂性以及可适用内部控制的质量和遵守情况。

### C. 风险管理和内部控制框架

22. 独立审计咨询委员会的职权范围第 2(f)和(g)分段具专门授权审咨委以下职责：就风险管理程序的质量和总体效力并就联合国内部控制框架的不足之处向大会提供咨询。

23. 审咨委指出，大会第 63/276 号决议决定不认可秘书长的拟议问责制框架，并要求提交一份综合报告，除其他问题外说明关于实施企业风险管理和内部控制框架的拟议详细计划和路线图。该**报告一俟完成并提交给独立审计咨询委员会**，审咨委就将准备向大会提交的评论意见和建议。

### D. 合作与准予接触

24. 独立审计咨询委员会欣然报告，它在履行其职责时得到审计委员会、监督厅和包括管理事务部在内的联合国秘书处各高级管理层的通力合作。审咨委还可充分接触工作人员、文件和它完成工作所需要的资料。

独立审计咨询委员会主席：戴维·沃克(签名)

独立审计咨询审咨委副主席：维贾延德·考尔

独立审计咨询审咨委成员：瓦迪姆·杜宾金

独立审计咨询审咨委成员：约翰·穆万加

独立审计咨询审咨委成员：阿德里安·斯特兰昌



## 附件一

### 独立审计咨询委员会关于内部监督事务厅的审计活动及其他监督职能的实效、效率和影响的意见、评论和建议

#### 一. 背景

1. 大会自其第四十八届会议上设立内部监督事务厅(监督厅)以来,连续做出决定,每5年对监督厅的职能和报告程序进行审查。第四十八届会议之后,审查监督厅的职能和程序的工作被列入第五十四届(1999年)和第五十九届会议(2004年)大会的议程。大会在第五十九届会议上通过第59/272号决议,决定在本届第六十四届会议上评价和审查监督厅的职能和报告程序。

2. 独立审计咨询委员会在大会可能要求审咨委在即将对监督厅进行的审查中发挥的作用方面,接受其指示(见A/63/328,第17段)。对此,大会在第63/265号决议中回顾,按照独立审计咨询委员会的职权范围,其责任之一是就监督厅的审计活动和其他监督职能的实效、效率和影响向大会提供咨询。审咨委接受大会的这一授权,就监督厅的审计活动和其他监督职能的实效、效率和影响提供咨询,供大会在第六十四届会议上对监督厅进行审查。

#### 二. 独立审计咨询委员会的数据收集和审查过程

3. 审咨委制定了一个计划,收集相关数据用于分析,并拟就意见供大会审议。审咨委在收集数据过程中采用两种方法:调查问题单和作为补充手段对经挑选的高级主管进行分阶段约谈。

4. 审咨委对凭判断从接受监督厅监督的单位抽样选出的191名联合国高级工作人员(D1及以上职等)进行了调查。这些单位包括联合国秘书处各部,联合国日内瓦办事处、内罗毕办事处和维也纳办事处,联合国合办工作人员养恤基金、联合国难民事务高级专员办事处、联合国人权事务高级专员办事处、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国毒品和犯罪问题办事处及联合国环境规划署。

5. 调查问题单于2009年3月发出,其中包括涉及监督厅业绩、监督厅产出的质量和工作人员的专业精神、监督职能对方案的影响以及对监督厅工作的整体满意程度。调查以电子方式展开,各项答复均予保密。这一调查的回复率为45%,即在送出的191份问卷中,收到87份答复。鉴于据传联合国秘书处内的调查的回复率通常为25%至30%之间,这种回复率被认为是合理的。然而,审咨委认为,尽管答复数据有用,但对整个抽样人口而言,回复率不足以得出在统计学上可靠的结论。

6. 审咨委还通过对高级主管进行 19 次分阶段约谈而提供补充调查资料。这些人中包括经挑选的副秘书长和助理秘书长，以及监督厅负责进行内部监督的各基金和方案机构的负责人。在纽约的约谈由审咨委主席戴维·沃克进行，在日内瓦和维也纳的约谈由副主席维贾延德拉·纳特·考尔进行，在内罗毕的约谈由约翰·穆万加进行。

7. 审咨委谨借此机会感谢所有对调查做出答复者，以及高级主管在繁忙的工作安排中播出时间与审咨委各成员见面并回答问题。收集到的信息证明对审咨委的工作是有用的，在很多方面帮助证实了审咨委自己的看法。

### 三. 看法、评论意见和建议

8. 以下是根据从对调查问题单的答复中收集到的信息以及经与高级主管的约谈所补充的信息以及审咨委成员自己在过去 18 个月的工作中得出的看法，而列出的独立审计咨询委员会的各项看法、评论意见和建议。

9. 审咨委确认大会关于监督厅的决议中的所有立法决定的优先地位。因此，本报告中的看法、评论意见和建议是根据这些决议、尤其是大会第 48/218 B 号、第 54/244 号和第 59/272 号决议提出的，第 48/218 B 号决议设立监督厅的目的是通过行使监测、内部审计、检查、评价和调查等职能协助秘书长履行对本组织的资源和工作人员的内部监督职责。

10. 审咨委始终尽力确保其活动继续严格保持在其职权范围内(见大会第 61/275 号决议附件)。在这方面，本报告中的看法、评论意见和建议，将按照其工作范围第 2(e)段规定，注重监督厅监督职能的实效、效率和影响。报告仅说明最重要的问题，尤其注重与大会审查监督厅各项职能和报告工作有关的问题。关于与监督厅内部程序和管理有关的问题的情况，将于 2009 年 12 月在审咨委第八届会议上讨论并提交监督厅供其了解和采取行动。

#### A. 内部监督事务厅的实效

11. 对监督厅实效的审查，侧重于确定其“做正确的事情”的范围。对调查的答复显示，62%的答卷人同意或坚决同意监督厅完成了其任务，即协助秘书长履行对本组织的资源和工作人员的内部监督职责。同样百分比的答卷人(62%)同意或坚决同意监督厅在帮助加强联合国的说法。

12. 在与高级主管的约谈中，浮出如下与监督厅实效有关的重要问题：

(a) 若干主管表示，他们并不清楚地了解监督厅的作用，或没有把监督厅视为内部监督手段，能够通过审查管理部门预先查明的关切方面而向其提供帮助。各主管认为，监督厅对其独立性的看法，似乎是更多地将其定位为一个外聘审计人而不是内部审计人；



(b) 大多数高级主管(19 人中的 16 人)表示,他们尤其在内部审计方面,只看到很少或看不到任何监督厅工作计划与自己的方案优先事项之间的相关关系;

(c) 主管们对监督厅将他们的评论意见记录在最后的内部审计报告中表示不满。

13. 管理部门提出的监督厅独立性问题,得到审咨委如下观点的证实:除了需要定义主要监督词汇外,关于在联合国内部监督范围内的“独立性”一词的定义,应对澄清监督厅的作用和责任至关重要。审咨委认为,虽然监督厅应按其报告(A/63/703,第 22 段)的先前建议,与管理事务部和法律事务厅协商定义其他监督词汇,但审咨委最有资格就独立性一词的定义提供建议。

## 1. 内部监督的独立性

14. 要确保利益攸关方将所实施的审计工作和成果视为可信的、真实的和公正的,则独立性和客观性至关重要。监督厅像大多数内部监督机构一样,在联合国内的地位独特,即内部监督工作人员受雇于联合国,但也指望其就联合国管理部门的行为提出报告。这种关系存在一种固有的紧张关系,因为内部监督职能必须独立于管理部门的职能,才能客观地评价后者的行动。

15. 大会在设立监督厅时,决定该厅履行职责时应在秘书长的权力下行使业务独立(第 48/218 B 号决议,第 5(a)段)。大会还随后澄清这一决定,强调监督厅的业务独立与它履行其内部监督职能有关(第 54/244 号决议,第 18 段)。

16. 最高审计机关国际组织指出,内部审计部门必须服从于在其中设立这些部门的部厅负责人,但它们在各自的符合法规的框架内,须在职能和组织方面尽量独立。<sup>a</sup>

17. 按照内部审计师协会制定的全球接受的定义,内部审计为独立的、客观的保证和咨询活动,旨在增加一个组织的价值并改进其业务活动,此举有助于该组织通过采取系统的、严格的方法来评价和提高风险管理、控制和治理的实效而实现其目标。

18. 内部审计师协会的《内部审计专业做法国际标准》中的标准 1110(构想组织独立性)规定,首席审计官必须向组织内可使内部审计活动履行其责任的管理层汇报。首席审计官应至少每年一次,向理事会报告证实内部审计活动的组织独立性。内部审计师协会标准还规定,按职能向理事会并经行政渠道向组织的首席执行官干事提交报告的内部监督负责人,应帮助加强内部监督的独立性。

<sup>a</sup> 见最高审计机关国际组织第九次大会通过的《关于审计规定准则的利马宣言》,利马,1977 年 10 月 17 日至 26 日,第一章第 3 节第 2 段。

19. 根据大会的决议及内部审计师协会和最高审计机关国际组织制定的标准，独立审计咨询委员会提议将监督厅的作用和业务独立定义如下：

内部监督事务厅(监督厅)是联合国内一个内部审计、评价、视察和调查单位。如此，监督厅应争取与管理部门建立建设性工作关系。它应先与管理部门协商决定其关切和需要注意的方面，再确定任何最后的互动计划。监督厅还应遵守联合国所有关于人员、道德操守、订约及其他行政事项的条例、规则、政策和程序，但这些条文须符合下文指出的业务独立指导。就业务独立而言，监督厅应与它向其提供监督服务的联合国及各基金和方案的管理部门保持适当程度的实际和感知的独立。业务独立除其他外，包括监督厅能否：决定其最后工作计划和最后报告的内容；要求得到更多资源以完成工作；在管理部门和各有关方面的合作下开展工作，不受干涉；为监督厅挑选工作人员；就对联合国和(或)监督厅至关重要的问题直接与大会和秘书长联系。

20. 大会立法决定(如第 48/218 B 号、54/244 号和 59/272 号决议所规定)明定，监督厅以如下方式实现其独立：

(a) 监督厅主任即主管内部监督事务副秘书长，由秘书长同会员国协商后，经大会核可而任命，固定任期五年，不能连任。秘书长只能在有正当理由情况下并经大会核可而撤销副秘书长。

(b) **工作计划**。第 48/218B 号决议第 5(a)段规定，监督厅有权开展、进行和报告它认为履行监督、内部审计、检查和评价以及调查职责所必要的任何行动。独立审计咨询委员会认为，监督厅要增进本组织的价值，就必须在最初阶段就组织优先事项和风险与管理部门协商并考虑到其他监督机构的工作计划，然后再编写自己的初步工作计划。监督厅应认真考虑管理部门提出的评论意见、关切和建议。有权就监督厅最后工作计划作出决定的主管内部监督事务副秘书长负责实现监督厅的业务独立。

(c) **不受限制的接触**。大会第 48/218 B 号决议第 6 段要求秘书长确保监督厅具有程序，规定工作人员可以直接、保密地接触该厅并保护其不受报复，以便建议改进方案执行的办法和报告所察觉的不当行为。大会还在第 59/272 号决议第 3 段中决定，监督厅的报告应直接提交大会。

(d) **人事安排**。大会在第 54/244 号决议第 19 段中决定，监督厅工作人员的征聘和晋升应依照《联合国宪章》条款、大会各有关决议和决定以及《联合国工作人员条例和细则》，同时应考虑到《宪章》第一百零一条第三项的规定。独立审计咨询委员会还指出，监督厅必须遵守联合国的财务和人力资源条例和规则以及现有针对该厅的特定政策、授权和人事安排。审咨委认为，主管内部监督事务副秘书长有权挑选监督厅工作人员予以任命和晋升，这对于监督厅的业务独立是必要的。

(e) **适当的资源**。大会在第 48/218 B 第 9 段中决定，监督厅的拟议方案预算应由其提交秘书长，秘书长应适当顾及到大会第 41/213 号决议的有关规定，并必须提供适当资源使该厅能有效履行职务，将拟议预算提交大会。这方面重要的是，独立审计咨询委员会有责任在考虑到监督厅工作计划情况下审查其拟议预算，并就此向大会提出建议。这种机制对监督厅的独立以及对确保监督厅拟议预算要求的透明来说，至关重要。

21. 审咨委认为，为了理解独立性的定义，还需要理解何为损害独立性。内部审计员协会对标准 1130(损害独立性或客观性)的解释为：损害组织独立性和个体客观性可包括但不限于个人利益冲突、范围限制、对接触记录、人员和财产的限制，以及对供资等资源的限制。在联合国范围内、对监督厅独立性的损害包括对其按照大会的授权展开业务的能力的任何限制，其中包括但不限于对其从事如下活动能力的任何限制：**决定其最后工作计划和最后报告的内容；要求得到更多资源以完成工作；在管理部门和各有关方面的合作下开展工作，并不受干涉；为监督厅挑选工作人员；就对联合国和(或)监督厅至关重要的问题直接与大会和秘书长联系。**

22. 改进管理部门问责制及监督活动的一个有效机制，就是要求内部监督主管每年向理事会(或其指定者)确认报告所述期间的监督活动是独立的，而如果存在不独立的情况，则应披露独立性受损害的具体事例。**审咨委建议大会考虑要求主管内部监督事务副秘书长在监督厅年度报告中向大会保证，监督厅在报告所述期间是独立的，如果有不独立情况，则披露独立性受损害的具体细节。**

23. 审咨委认定，就监督厅的独立性、职能和报告方式而言，它可能无法与很多大型私营部门公司中的传统内部监督单位模式直接比较。实际上，大会赋予监督厅的独立性将其定位为一个大约介于内部和外部监督职能之间的混合体，在某些方面具有比传统内部监督单位更高一级的独立性。因此，审咨委认为亟需详细说明大会有关监督厅的决议的重要意义，以及关于监督厅及其职能的特殊政策和定义词语，包括监督厅独立性的定义，以便向所有利益攸关方澄清该厅的地位。

24. **独立审计咨询委员会建议大会考虑要求秘书长指示监督厅编写一部内部监督章程，作为监督厅的职权范围，包含大会相关降低的内容，并详细说明监督厅如下方面：任务、授权、职能、问责制和报告程序以及与大会(包括与独立审计咨询委员会)、秘书长、管理部门和其他监督机构的关系。应以此后大会关于监督厅的所有决定而对内部监督章程进行更新。独立审计咨询委员会可就内部监督章程是否完整地反映大会的各项立法决定而向大会提出建议。**

## 2. 在最后敲定监督厅内部审计工作计划方面与管理部门协商

25. 关于监督厅的实效，约谈的 19 名高级主管中的 16 人表示，监督厅的工作计划、尤其是关于内部审计的计划，与其方案优先事项关系甚少或毫无关系。主管

们认为，监督厅的工作规划进程应更具协商性，以便考虑到管理部门的关切和优先事项。

26. 内部审计单位通常依据以下方面编写其工作计划：审计总范围(即一个组织属于该单位所属范围的各方面)、高级管理层和理事会的意见以及对影响该组织的风险和暴露于风险情况的评估。内部审计单位随后采用如下风险因素而安排使用审计资源的优先顺序：影响、可能性、重要性、资产清偿能力、管理层的能力、变化程度或稳定性、最近一次审计工作的时间安排和结果、复杂性以及内部控制的质量和遵守情况。

27. 尽管方案主管和工作人员参加了监督厅的风险评估讲习班，然而独立审计咨询委员会认为监督厅能够通过以下方式而增加更多的价值：在其工作过程中采取步骤，在制定审计工作计划草案之前和之后征求相关方案主管的意见，以在计划最后敲定之前充分考虑到方案的优先事项。

### 3. 将管理层的评论意见纳入最后内部审计报告

28. 接受约谈的 19 名高级主管中 17 人，对将管理层的评论意见纳入监督厅最后报告的做法表示了不同程度的不满。监督厅最后敲定其内部审计报告的程序，似乎同大多数组织一样：主管们在任务结束时参加一次结束会议，讨论初步的审计结果和建议；监督厅随后起草一份报告草案提交给相关主管供其提出评论意见，然后将管理层的答复写入报告而敲定报告终稿。主管们表示，他们的评论意见常常被有选择地写进报告，或以并不准确说明其答复的方式加以解释。独立审计咨询委员会认为，主管们愈加敏感的主要原因，是按照大会第 59/272 号决议的规定，不向大会提交的监督厅报告的原稿，将应会员国的要求而提供给它们。

29. 在通常的内部监督做法中，管理机构接触内部监督报告的原稿并不是例行的做法。因此，在联合国范围内，可能需要对最后敲定内部监督报告的程序做一些修订，以确保管理层的评论意见适当地反映在最后报告中。**独立审计咨询委员会建议将管理层的完整答复作为附件列入监督厅的报告。方案主管还应确保其答复简明，并针对报告中的各种问题。监督厅然后将酌情审议管理层的评论意见并对之作出答复。**

30. 独立审计咨询委员会在收集资料的工作中，引起高级主管对也影响到监督厅实效的其他问题提出若干意见评论。这些问题涉及到监督厅报告的质量和工作人员以及监督厅与管理层之间的关系，将直接转给监督厅供其分析和采取行动。

## B. 内部监督事务厅的效率

31. 审咨委审查监督厅效率的方法是：确定监督厅最佳使用其资源并及时发挥其职能的范围。对高级主管的约谈中出现的重要问题如下：

(a) 最后敲定监督厅报告的过程过于费时；

(b) 所提建议的数量偏高，某些系统建议存在重复性，导致管理层需要监测和采取后续行动的建议数量增加。

(c) 监督厅内的空缺率偏高，对完成内部审计工作计划造成不利影响。

## 1. 最后敲定监督厅的报告

32. 在与高级主管的若干约谈中，提到印发监督厅的报告方面出现拖延。审咨委指出，对于日内瓦、内罗毕和维也纳的主管来说，这一问题似乎比对纽约联合国总部的主管更为严重。这可能是由于监督厅的集中化结构，即报告在纽约监督厅总部最后敲定。针对关于任务开始和印发最后报告之间的时间跨度的调查问题，41%的答卷人表示时间跨度合理，32%的人表示不同意见，27%的人既未表示同意也未表示不同意，或无任何意见。

33. 独立审计咨询委员会认为，必须及时最后敲定各项报告，因为如果完成报告的时间过长，就会损害监督工作的价值。**审咨委将把报告的时限曾列为将在其季度会议上追询监督厅的问题。**

## 2. 所提建议数目

34. 2007 年，内部监督事务厅提出了 2 041 项建议，2008 年提出 2 028 项建议。主管们似乎并不质疑关于高风险领域的重要建议的报告方式，但对于列入低风险建议和有关某些系统审计结果的重复建议表示异议。计入低风险和重复性建议的积累效果，增加了对各部厅的行政负担，因为它们需要定期就建议的执行情况向监督厅和管理委员会提出报告。

35. **审咨委注意到管理层的关切，在这方面，审咨委认为监督厅和管理层的注意焦点应以建议的质量和所增加的价值而不是建议的数量为中心。审咨委不会对建议的数量做任何判定，将监测监督厅的工作，以确保尽可能在组织单位的审计工作中不重复有关系统审计结果的建议。**

## 3. 监督厅内的空缺员额

36. 审咨委在 2009 年 2 月向大会提出的报告(A/63/737)中指出监督厅内空缺数量偏高，对尤其是各高级管理级的空缺员额数量偏高提出关切，认为这会对监督厅完成工作计划的能力产生不利影响。在同高级主管的约谈中，这一情况作为三项方案的重要问题而浮出，所有这些方案均为监督厅的内部监督事务提供预算外资金。主管们向监督厅表示了不满，约谈时在解决所有三个方案的问题方面取得了进展。

37. 审计委员会在关于 2008 年 6 月 30 日终了的财政期联合国维持和平行动账户和各项业务的报告中(A/63/5(第二卷，第二章)，指出监督厅驻地审计员在该期间计划的大量审计，未予实施或没有完成。审计委员会指出，截至 2007 年 12 月



31 日，为 2007 年计划的 201 次审计中，只有 32% 开始和完成。审计委员会将完成审计计划中出现拖延的原因归于驻地审计员 36% 的高空缺率。监督厅同意审计委员会的调查结果，解释在其规划假设中出现错误，多算了审计员可用的天数。

38. 大会在第 63/287 号决议中注意到独立审计咨询委员会关于监督厅空缺员额的报告中的看法和建议，请秘书长按照关于联合国征聘工作的现有相关规定和决议规定，填补监督厅内的空缺。大会第 63/246 B 号决议赞同审计委员会的建议，即该组织加快填补所有驻地审计员的员额，以确保对所有特派任务进行有效的内部审计。

39. 审咨委最近获得的资料显示，监督厅的整体空缺率为 22%，比审咨委在 2009 年 2 月底所报告的 27% 的空缺率有所下降。所有 3 个主任级员额尚未填补；已经提出有关调查司司长的建议供秘书长核准，内部审计司司长与视察和评价司司长的候选人仍在审议当中。**独立审计咨询委员会将继续监测监督厅执行关于填补空缺的建议的实施情况。**

### C. 内部监督事务厅职能的影响

40. 对高级主管的约谈中出现的一个重要问题，涉及到监督厅向会员国提供报告对监督厅与管理层之间关系的影响。人所公认，大会第 59/272 号决议规定，秘书长必须确保未向大会提交的监督厅报告的原稿应任何会员国的要求而向其提供。向会员国提供报告的影响是，一些方案主管表示他们现在不太愿意在他们关切的领域同监督厅协商以听取建议，或积极主动地要求审查，因为报告将会发给会员国，而且按现在的做法登在因特网上。

41. 对于其他组织的做法而言，审咨委在 7 届会议期间会晤了广泛的内部监督专家，即联合国系统内外组织的若干监督事务负责人，包括联合国各基金和方案机构、世界银行、国际货币基金组织的监督事务负责人，以及内部审计师协会的一名代表。关于披露内部监督报告的问题，审咨委指出这些组织的做法各不相同。联合国各基金和方案机构的做法是请其理事会成员到现场审查所要求的报告并同内部监督办公室和管理层讨论报告，不提供复印件。审咨委还指出，在一些国际、私营和公共部门组织内，内部监督单位每年或每半年向理事会提出报告，说明其各项活动，其中包括所印发的每份报告的主要结果和建议的摘要。这些摘要通常会发表并向公众提供。

42. **独立审计咨询委员会确认并支持大会第 59/272 号决议如下意图的至关重要性：增强透明度并让会员国便于查阅内部监督报告。然而，审咨委建议大会现在不妨考虑在报告在因特网上进一步传播的情况下，一旦向会员国提供复印件，则如何提供这类报告。审咨委认为，对目前做法的任何修订，都不应减弱透明度，也不应限制披露会员国可能感兴趣的内部监督报告的细节。**



43. 另外，审咨委建议秘书长同主管内部监督事务副秘书长协调，将向会员国提供报告的规章正式化，并考虑到大会现有决议和今后作出的任何决定。这种规章应纳入上述内部监督章程(见上文第 25 段)，并应提供关于要求获得报告的程序的说明，澄清在何种情况下可认为监督厅每个职能部门的报告为定稿并可提供给会员国。规章还应解释主管内部监督事务副秘书长可依照大会第 59/272 号决议的规定斟酌修改或留住不发这类报告的情况。

#### D. 结论

44. 大会关于监督厅的决议中的各项原则是有用的，符合内部监督方面的最佳做法。然而，就向会员国提供内部监督报告而言，可能需要对执行大会相关决议的做法进行审查和(或)修改。

45. 审咨委确认，监督职能的内在性质可使内部监督和管理人员处于难以应付的关系中，需要作出共同和建设性的努力，以使监督厅能够最大限度地提高其实效、效率和对本组织工作的影响。一部包括审咨委提出的关于监督厅独立性的定义的内部监督章程(见上文第 A 节 1)，将为所有利益攸关方澄清监督厅在联合国内的作用，并将成为改进监督与管理部门之间伙伴关系的基础。审咨委认为，监督厅似乎正在工作质量和遵守国际标准方面取得进展，但需要再接再厉，确保监督厅以规避风险为本的工作规划进程包含管理层关于方案优先次序和现有内部控制的意见，及时印发报告并注意各项建议的质量，迅速填补空缺。

46. 独立审计咨询委员会提交其上述看法、评论意见和建议，供大会在评价和审查内部监督事务厅的职能和报告程序时审议。