



大会

Distr.: General
12 August 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

暂定项目表** 项目 130

审查联合国行政和财政业务效率

独立审计咨询委员会 2013 年 8 月 1 日至 2014 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 2013 年 8 月 1 日至 2014 年 7 月 31 日。在本报告所述期间，独立审计咨询委员会举行了四届会议，由克里斯托弗·米姆(美利坚合众国)以主席身份、约翰·穆万加(乌干达)以副主席身份主持。今年大会任命了三位新成员，即：帕特里夏·希梅娜·阿里亚加达·比略塔(智利)、纳塔利娅·博恰罗娃(俄罗斯联邦)、玛丽亚·格拉西亚·普利多·坦(菲律宾)，以接替三名任期届满的成员。如同审咨委历来的情况一样，所有成员均出席了其任期内的所有会议。

报告第二节概述了审咨委的活动、其各项建议的执行现况及审咨委 2015 年的计划。第三节载述审咨委的详细评论，包括应大会关于对即将进行的内部监督事务厅任务审查和公开披露内部审计报告的试点项目提出意见的具体要求所作评论。

* 由于技术原因于 2014 年 9 月 3 日重发。

** A/69/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 独立审计咨询委员会的活动.....	3
A. 审咨委几届会议概述	3
B. 审咨委各项建议的执行情况	4
C. 审咨委 2015 年计划概述	4
三. 审咨委的详细评论.....	6
A. 联合国监督机构各项建议的执行情况	6
B. 风险管理和内部控制框架	9
C. 内部监督事务厅审计活动和其他职能的实效、效率 and 影响.....	11
D. 财务报告	22
E. 联合国各监督机构之间的协调	24
F. 合作及准许接触	25
四. 结论	25

一. 引言

1. 大会第 [60/248](#) 号决议设立了独立审计咨询委员会，作为附属机构，提供专家咨询，协助大会履行其监督职责。大会第 [61/275](#) 号决议核可该决议附件所载审咨委职权范围以及成员资格标准；根据审咨委的职权范围，授权其每年举行不超过四届会议。自 2008 年 1 月成立以来，审咨委迄今已举行二十七届会议。
2. 审咨委按照其职权范围，每年向大会提交报告，其中摘要叙述它的活动和相关意见。本报告为第七次年度报告，涵盖的期间为 2013 年 8 月 1 日至 2014 年 7 月 31 日。
3. 大会第 [68/21](#) 号决议回顾，大会在其第 [64/263](#) 号决议第 13 段中请审咨委根据其职权范围继续在其认为必要时就有关内部监督事务厅(监督厅)审计活动和其他监督职能的实效、效率和影响的相关问题向大会提供咨询。此外，大会在第 [67/258](#) 号决议第三节第 2 段中请审咨委审查公布内部审计报告的做法，并就此向大会第六十九届会议主要会期提出报告。委员会在这方面的意见、评论和建议载于本报告正文第三节 C。
4. 还要求审咨委就特别是下列方面向大会提供咨询意见：管理层是否遵守审计和其他监督建议；风险管理程序的整体有效性以及内部控制系统的缺陷；财务报表和审计委员会报告的业务影响；本组织会计实务和披露政策的适当性。审咨委还建议大会采取必要步骤，为监督机构之间的合作提供便利。
5. 本报告述及本报告所述期间查明的问题，因为这些问题与审咨委的上述职责有关。

二. 独立审计咨询委员会的活动

A. 审咨委几届会议概述

6. 在本报告所述期间，审咨委举行了四届会议：2013 年 12 月 11 日至 13 日(第二十四届会议)；2014 年 2 月 19 日至 21 日(第二十五届会议)；2014 年 4 月 8 日至 10 日(第二十六届会议)；2014 年 7 月 9 日至 11 日(第二十七届会议)。这几届会议均在联合国总部举行。
7. 审咨委依照其已通过的议事规则进行运作，这些议事规则载于其第一次年度报告([A/63/328](#))的附件。迄今为止，审咨委所有成员会议出席率为 100%。审咨委的所有决定均一致通过；不过，其议事规则规定，成员可在记录中对经多数票通过的决定表示异议。

8. 在 2013 年 12 月第二十四届会议上，成员们再次选举克里斯托弗·米姆(美利坚合众国)为 2014 年度主席、约翰·穆万加(乌干达)为副主席。关于审咨委的更多信息，可查看联合国所有正式语文版本的审咨委网站(www.un.org/ga/iaac)。

9. 审咨委自成立以来向大会提交了 17 份报告，其中 2 份是在本报告所述期间提交的。这些报告包括 2012 年 8 月 1 日至 2013 年 7 月 31 日期间的年度报告(A/68/273)；一份通过行政和预算问题咨询委员会提交大会的关于 2014 年 7 月 1 日至 2015 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/68/773)。

B. 审咨委各项建议的执行情况

10. 尽管审咨委每年只举行四届会议，每届会议通常为期三天，但迄今为止已取得相当大的成就，尤其是在企业风险管理和监督厅业务方面。审咨委一直作为每届会议的一个常设议程项目，跟踪了解其各项建议的执行情况，并期待看到管理层和监督厅采取的行动产生充分效果。审咨委在本报告所述期间提出的部分重大建议涉及：

(a) 监督厅需要平衡经常预算和维和预算中监督厅的检查和评价职能项下所需资源；

(b) 监督厅需要解决完成调查工作方面的延误问题；

(c) 在制订积极主动的、基于风险的调查工作计划后，期待取得更积极的成果；

(d) 管理委员会需要解决逾期未执行建议增加的根源问题；

(e) 本组织必须作为优先事项系统查明需要提请大会注意的关键性企业风险；

(f) 联合国组织需要加快完成全面评估秘书处的企业风险管理状况；

(g) 本组织需要拟订一个贯穿本组织各部门的综合性风险管理方法；

(h) 本组织对涉及国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)的一些问题需要酌情作出有正当理由的管理决定。

C. 审咨委 2015 年计划概述

11. 审咨委按照行政和预算问题咨询委员会及大会的会议日程安排，根据其职权范围履行职责。审咨委将继续安排自身会议和活动，以确保与政府间机构协调互动并及时提出报告。审咨委在对其工作计划进行初步审查中，确定若干主要领域为其 2015 年财政年度所有四届会议的工作重点(见下表)。

审咨委 2015 年工作计划

届会	主要重点领域	政府间机构对审咨委 报告的审议
第二十八届	根据其他监督机构的工作计划审查监督 厅 2015 年工作计划 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日期 间维持和平行动支助账户下的监督厅拟 议预算 审计委员会的财务报表和报告中反映的 问题和趋势的业务影响 监督机构之间的协调与合作	行政和预算问题咨询委员会，2015 年第 一季度 大会第六十九届会议续会第二期会议
第二十九届	监督机构建议的执行情况 审咨委关于监督厅预算的报告 风险管理和内部控制 监督机构之间的协调与合作	大会第六十九届会议续会第二期会议
第三十届	财务报表和审计委员会报告中所述问题 和趋势对业务活动的影响 监督厅 2016-2017 两年期拟议方案预算 监督机构之间的协调与合作 审咨委年度报告的编写	行政和预算问题咨询委员会，2015 年第 二季度 大会第七十届会议主要会期
第三十一届	监督厅 2016 年工作计划 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期 间维持和平行动支助账户下的监督厅拟 议预算 审查本组织的企业风险管理和内部控制 框架 选举 2016 年度主席和副主席。	大会，第七十届会议续会第二期会议

12. 审咨委规划在 2015 年工作时注意到对其工作活动可能产生影响的下列相关活动：

- (a) 大会第 65/250 号决议第二节第 6 段决定审查审咨委的职权范围；
- (b) 本组织开展的各种改革/转型举措，例如问责制、全球外勤支助战略、公共部门会计准则和“团结”项目；
- (c) 审咨委五名成员中有两名成员的三年任期将于 2014 年 12 月届满。

三. 审咨委的详细评论

A. 联合国监督机构各项建议的执行情况

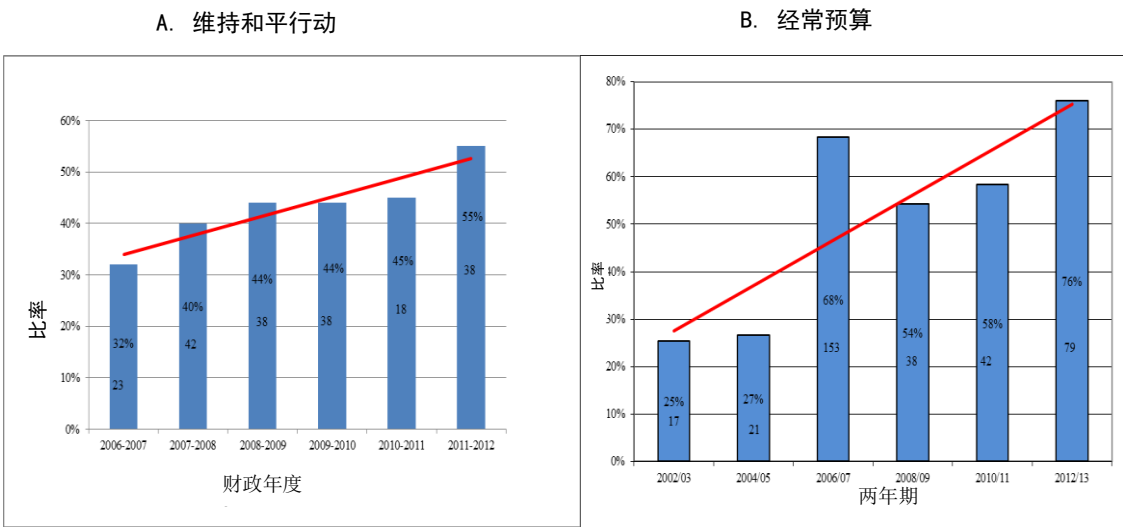
13. 根据审咨委职权范围第 2 段(b)分段, 审咨委的授权任务是就确保管理层遵循审计和其他监督建议的措施向大会提供咨询。在本报告所述期间, 审咨委依惯例审查了管理当局对联合国监督机构各项建议的执行情况。

审计委员会

14. 审计委员会关于联合国维持和平行动 2012 年 7 月 1 日到 2013 年 6 月 30 日 12 个月期间的报告(A/68/5(Vol.II), 第二章)显示, 就 2012 年 6 月 30 日终了财政期提出的有关维持和平行动的建议执行率为 55%——远远高于 2011 年 6 月 30 日终了期间 45%的执行率(见下图一.A)。审计委员会注意到, 行政当局已改进了对其建议执行情况的监测, 加强了在有关问题上对特派团的指导。审咨委和审计委员会一样, 欢迎所取得的进展, 同时鼓励管理层加紧努力, 以落实其余的建议。

图一

审计委员会各项建议的执行情况趋势



15. 关于经常预算, 审计委员会在其关于联合国 2013 年 12 月 31 日终了两年期财务报告的报告(A/69/5(Vol.I), 第二章)第 11 段中指出, 鉴于其一些建议的战略性质, 2010-2011 年两年期 63%的执行率是“良好的进展”。审计委员会在该报告附件一中报告, 其以往各期建议的总体执行率为 76%, 这是一项重大进步。如上文图一.B 所示, 这是自 2002-2003 两年期审咨委开始审查执行率趋势以来最高的执行率之一。

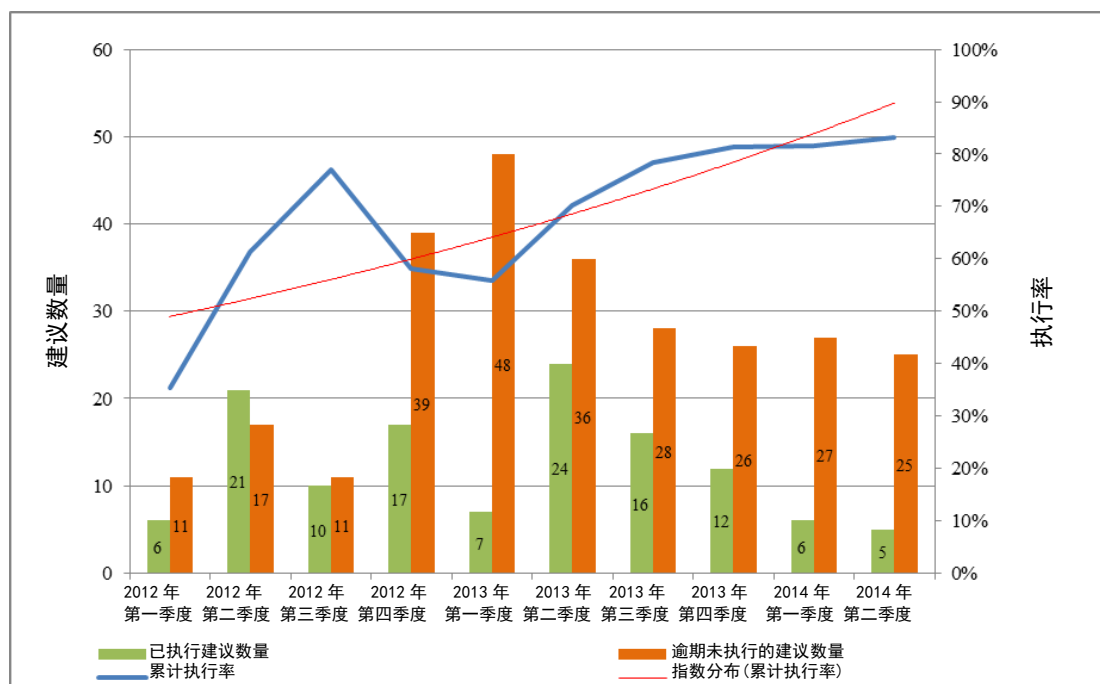
16. 审咨委欢迎在执行审计委员会建议方面的上升趋势。审咨委因此同意审计委员会的看法，并认为，管理层迄今在执行审计委员会的建议方面取得了重大进步。就此，审咨委继续肯定管理委员会在确保及时执行审计委员会的主要建议方面发挥的作用。

内部监督事务厅

17. 正如监督厅 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间活动报告(A/66/286 (Part I))所述，从 2012 年 1 月 1 日起，监督厅改变了审计报告的编写方式和建议的分类方式。审咨委获悉，管理委员会相应调整了对尚未执行的监督厅关键建议的监测方式。对此，提请管理委员会注意所有关键建议，以便采取后续行动，重点放在逾期未落实的此类建议上面。审咨委每季度都得到监督厅和管理事务部关于关键建议执行情况的最新资料。下图二对监督厅所提建议的执行率和逾期未执行的关键建议作出了季度累计趋势分析。

图二

内部监督事务厅对每季逾期未执行的关键建议的趋势分析



18. 审咨委在其上次报告(A/68/273)第 22 段中对每季逾期未执行的建议仍在增加表示关切。因此，审咨委建议管理委员会查明逾期未执行建议数量增加的原因，确保方案主管遵守自己设定的监督厅建议的目标执行日期。

19. 审咨委在审议过程中会晤了管理委员会和管理事务部，并从监督厅收到关于关键建议执行情况的季度报告。审咨委得到保证，它提出的问题正得到所有利益攸关方必要的注意。例如，在高级管理人员与秘书长的契约中，要求这些人员将监督机构的建议的执行情况作为一项关键业绩指标，同时请管理人员设定切合实际的执行目标日期。对每一项逾期未执行的建议都进行了审查，并根据审查结果向管理委员会提供了解释。

20. 可以从累计执行率看出，管理委员会和高级管理人员与方案主管落实这项工作的努力正取得成效。2012 年的开始阶段缓慢进展，但随后总体执行率持续提高，从 2013 年初的低点 56% 提高到 2014 年第二季度的 83%。按照这一速度，方案管理人员有可能在 2014 年底或之前完成关键建议 90% 的目标执行率。

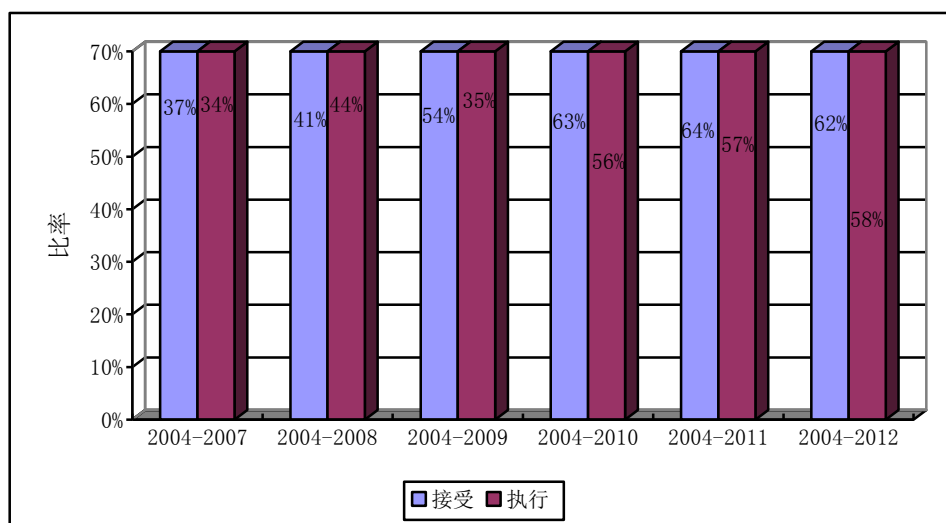
21. 尽管取得了上述进展，但审咨委仍注意到需要改进的一些领域。例如，图二显示，2014 年第一季度，监督厅报告说，管理层的目标是执行 33 项重要建议。经审查，监督厅报告说，截至目标日期仅有 6 项建议得到执行，27 项建议逾期未得到执行。2014 年第二季度，预定在 2014 年 6 月 30 日前执行 30 项建议，但实际上仅执行了 5 项建议，其余 25 项逾期未执行。

22. 在这一背景下，审咨委确认，管理层在落实监督厅的建议方面取得了重要进展。但审咨委重申其先前的建议，即方案管理人员遵守其为执行这些建议而确定的目标日期。否则，管理层应重新审视其执行计划，以确保今后设定切合实际的目标日期。

联合检查组

23. 审咨委得到联合检查组主席就一些问题，包括联检组所提建议的接受/执行率提供的最新情况。审咨委获悉，联合国秘书处 2004-2012 年期间的总体接受率为 62%，而 2004-2011 年期间的总体接受率为 64.2%。另一方面，2004-2012 年期间的执行率为 58%，高于 2004-2010 年期间报告的 56.9%(见图三)。

图三
秘书处接受/执行联合检查组建议的情况



24. 联合检查组指出，这些比率(接受率和执行率)低于联合国系统最大的 8 个组织的平均数 75%和 66%。联检组指出，接受率和执行率较低，部分原因是向大会提出的建议在未得到大会指示的情况下秘书处无权接受和(或)执行。

25. 管理层指出，只有联合检查组分别报告向大会提出的建议和向行政首长协调委员会提出的建议，联检组建议的接受率和执行率才能与 8 个主要实体有可比性。

26. 审咨委赞扬管理层在提高联合检查组建议的执行率方面所做努力。审咨委认为，联检组应与管理层协调建立一个报告制度，分别统计向大会提出的建议和向管理层(包括行政首长理事会)提出的建议。这将提供一个对秘书处执行率的合乎实际的看法。

B. 风险管理和内部控制框架

27. 审咨委的职权范围(见大会第 61/275 号决议，附件)第 2 段(f)和(g)分段责成审咨委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中存在的缺陷向大会提供咨询意见。

企业风险管理

主要风险识别和企业风险管理的现状

28. 审咨委在其上次报告(A/68/273)第 29 段中建议，按照大会第 66/257 号决议第 24 段的规定和行政和预算问题咨询委员会的报告(A/67/766)第 32 段所述，本组织应系统查明需要作为优先事项提请大会注意的主要风险。此外，审咨委在其 2012 年报告(A/67/259 及 Corr.1 和 2)第 40 段中要求全面评估企业风险管理系统的现状。

29. 审咨委在与管理委员会和管理事务部的讨论中了解到在这方面取得的进展。此外，秘书长在关于联合国秘书处问责制的第三次进度报告(A/68/697)第 40 至 45 段中报告了在这方面所采取的行动，包括建立一个全秘书处风险评估进程。关于主要风险的识别，审咨委获悉，初步结果已经完成，并已提交管理委员会，随后的讨论将可达成对主要战略风险领域及其重要性的共同理解。

30. 审咨委欢迎管理层所取得的进展，并建议兼作企业风险管理委员会的管理委员会继续参与企业风险管理进程，确保企业风险管理成为指导本组织的重要的综合管理工具。

风险卫士

31. 审咨委在其报告中和以往各届会议上确定了报告在其方案内有系统性内在风险的若干部门(风险卫士)，并就其提出了报告。审咨委还在其 2012 年报告(A/67/259 及 Corr. 1 和 2)第 36 段中指出，站在本组织企业风险管理前列的管理事务部(一些办公室除外)和监督厅没有建立系统性的风险管理系统。审咨委后来获悉，监督厅经与管理事务部协调，已着手为其内部运作实施风险管理进程。审咨委欢迎这一举措，并重申其先前的建议，即所有尚未在其业务活动中纳入风险管理的部门作为优先事项开展这一工作。审咨委将继续密切审查监督厅和管理层建立强有力的企业风险管理程序的努力。

减少风险和各自为政的“筒仓”效应

32. 考虑到不同部厅在实现本组织各项目标方面相互依赖，审咨委在其上次报告(A/68/273)第 45 段中建议管理委员会和负责本组织企业风险管理的主管管理事务副秘书长尽一切努力，确保采取贯穿本组织各部门的真正的全机构风险管理办法，确保以协调和全面的方式确定和管理风险。审咨委还指出，只有通过协调一致的努力打破或避免各自为政的“筒仓”效应——换言之通过管理本组织面临的全部风险，才能获得成功。

33. 如上文所述，审咨委高兴地注意到，秘书处已敲定初步全秘书处风险评估。审咨委还注意到，管理层不仅确定了首要风险，而且还指定了大多数这些风险的“企业风险负责人”——主要负责官员。此外，已指定由来自各部门的成员组成的风险处理工作组来管理单个风险。审咨委还获悉，管理层预期在企业风险负责人的监督下运作的工作组在主管管理事务副秘书长办公室的企业风险管理协调人的支持下，最后敲定风险登记册订正稿，并迟于 2014 年 11 月底制定详细的风险处置和应对计划。

34. 审咨委赞扬企业风险管理委员会和管理层的奉献精神和在打破各自为政的做法、使企业风险管理成为本组织基本的重要管理工具方面所取得的进展。这些都是重要的第一步，但只是第一步。最高管理层必须继续积极牵头开展企业风险管理努力，以确保有系统地查明和管理风险成为标准业务方式。秘书长还必须确

保秘书长办公室和各部门有有效执行和维持机构风险管理所需的能力。审咨委将在今后的会议上作为主要优先事项继续审议这些问题和其他企业风险管理问题。

C. 内部监督事务厅审计活动和其他职能的实效、效率和影响

35. 独立审计咨询委员会的职权范围规定，审咨委应就内部监督的各个方面向大会提供咨询(大会第 61/275 号决议，附件，第 2 段(c)至(e)分段)。审咨委在履行任务过程中保持了在其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常规做法。讨论的重点是监督厅工作计划和预算的执行、监督厅报告的重大调查结果、业务制约条件(如有的话)、员额占用情况、管理部门对监督厅建议，包括关于加强调查和供资安排的重要建议的执行情况。

36. 大会第 68/21 号决议回顾，大会在其第 64/263 号决议第 13 段中请审咨委根据其职权范围继续在其认为必要时就有关监督厅的审计活动和其他监督职能的实效、效率和影响的相关问题向大会提供咨询。此外，大会在第 67/258 号决议第三节第 2 段中请审咨委审查公布内部审计报告的做法，并就此向大会第六十九届会议主要会期提出报告。

1. 关于内部监督事务厅的实效、效率和影响的评论意见

37. 以下各段提供了审咨委根据其职权范围针对即将进行的监督厅任务审查的评论、看法和意见。审咨委的评估集中在三个大的领域：(a) 战略规划、监督厅的实效和业绩计量；(b) 监督厅内部管理和效率；(c) 整个联合国秘书处的审计、评价和调查工作的协调与协作。领域(c)将在下文 E 节述及。

战略规划、监督厅实效和业绩计量

战略规划

38. 2014 年期间，审咨委审查了监督厅业务的若干方面，重点是监督厅工作的实效。在这方面，审咨委审查了下列内容：监督厅超越一两年工作计划的规划；是否已充分纳入监督厅各司的这类长期战略规划；监督厅的目标和任务是否与联合国的主要风险相对应。审咨委还希望了解监督厅是否充分重视了其他联合国监督机构的报告所指明的挑战和趋势，以及监督厅为各司制订了哪些年度目标。

39. 审咨委认为，监督厅没有制订该厅两年计划以外的长期战略规划。

40. 审咨委建议监督厅制订该厅全面综合的长期战略规划，该计划除其他外将涉及下列问题：

(a) 与联合国的主要风险和秘书处最新的改革举措(包括流动、公共部门会计准则、“团结”项目和基本建设总计划)相一致的战略目标和战略；

(b) 对于监督机构财务报告中显示的挑战和趋势(如采购欺诈)的重视；

(c) 与战略计划相一致的各司年度目标；

41. 关于使监督厅的目标和任务与联合国的主要风险相一致的问题，监督厅告知审咨委，由于主要联合国风险最近刚刚确定，一致性工作直到现在才能进行。不过监督厅表示，它打算 2014 年首次把风险登记册纳入基于风险的工作计划。

监督厅实效和业绩计量

方案影响途径

42. 审咨委还审查了监督厅如何衡量其总体效力和业绩以及各司的效力和业绩。例如，方案和协调委员会在其报告(A/66/16)第 62 段中建议，秘书长应确保监督厅的评价报告也侧重于方案影响和所取得的成果，办法是改进评估方法，特别是确保时常关注所取得的进展，提出更全面的结论。大会第 66/8 号决议核可了这项建议。在本报告所述期间，审咨委与监督厅进行了沟通，讨论了是否有必要让检查和评价司就评价报告的效用以及管理层是否有能力使用这类报告的问题作出反馈。

43. 审咨委在其 2013 年 3 月 1 日的报告(A/67/772)第 11 段中回顾了内部审计师协会标准 2000，其中规定，首席审计执行官须有效管理内部审计活动，以确保为组织增加价值。

44. 监督厅在其后提交的报告以及就此事采取的后续行动中告知审咨委，它为监督厅各司和整个监督厅建立了方案影响途径。审咨委在其上次报告(A/68/273)第 50 段中注意到在这方面取得的进展，但仍对在充分解决这一问题方面进展缓慢感到关切。

45. 审咨委已收到整个监督厅以及各司的方案影响途径。审咨委注意到，监督厅为每一项活动、产出和成果都提供了广泛的关键指标(定量和定性指标)。审咨委还注意到，监督厅已采取了进一步行动，制订了影响指标，这些指标有助于落实上文第 42 段中所述方案和协调委员会关于方案的影响和结果的建议。监督厅还告知审咨委，它打算使方案影响途径成为一个整合各司的工作并帮助打破该厅目前各自为政局面的管理工具。

46. 审咨委将方案影响途径的制订和对其加以利用的承诺视为非常积极的进展。审咨委建议，监督厅应当在这一进展的基础上，为各司和整个监督厅制订具体目标和相关绩效计量。这将使监督厅以及各利益攸关方明确了解本组织的努力方向、所实现的成果和改进机会。审咨委还认为，这些方案影响途径为加强各司工作计划和相应预算提供了机会。

客户满意度

47. 为补充方案影响途径，审咨委要求监督厅提供其客户调查结果。审咨委收到了内部审计司及检查和评价司的调查表。总体而言，管理层对内部审计报告在查明和管理主要风险方面的有用性以及内部控制的成本效益表示满意。审咨委注意到，没有对调查司或整个监督厅进行客户调查。

48. 审咨委认为，经常进行的设计合理的针对各利益攸关方的调查，是衡量业绩和提高效力的有用工具。因此，审咨委建议监督厅确保该厅各司和整个监督厅酌情进行客户调查。对于各司而言，不仅应当每年进行客户调查，而且在可行的情况下，特别是内部审计司及检查和评价司，应在每次与客户接触后也进行这种调查。

监督厅业务和预算的独立对于其效力的影响。

49. 审咨委回顾其 2009 年报告(A/64/288)第 20 段和第 21 段，其中述及业务独立性。审咨委还回顾，大会在其第 64/263 号决议中赞同这两段所载建议中的一些方面，但没有对其他方面问题采取任何行动。审咨委在审议期间从监督厅了解到提高监督厅的效力需要解决的一些业务独立性方面的问题。

供资安排

50. 监督厅注意到审咨委在减轻监督厅对接受其监督服务的实体的资金依赖可能对监督厅的独立性造成的损害方面的作用，并告知审咨委需要考虑的一些关切问题。除其他外，这些问题包括：不系统的供资来源；在寻求为监督厅活动提供资金方面的内部不一致；内部监督职能之间的资源缺乏灵活性；客户预算周期的时间和治理安排；缺乏财务独立性，特别是预算外资源。监督厅拟订了其认为将可解决这些关切问题的改进供资安排的一系列备选方案。

51. 审咨委建议监督厅将有关备选方法正式转化为具体建议，拟订建议备选方案所适用的业务情况，并在等待已久的大会第 61/275 号决议要求的供资安排报告中将其提交大会。审咨委期待审查该提议，并将尤其期待确保酌情加强监督厅的财务独立性的备选方案。

法律顾问

52. 审咨委了解到监督厅在就影响其工作的一些问题获得法律咨询意见方面所面临的挑战，如潜在利益冲突，有时法律事务厅同时向管理层和监督厅积极提供咨询意见，而双方对于一个管理问题可能意见正相反。

53. 向各国政府移交涉嫌犯罪活动案件的时机也是一个挑战。审咨委获悉，目前法律顾问仅在收到管理层提交的案件，调查已完成，指控得到证实的情况下才移交案件。监督厅认为，等待指控得到证实，不是一个最有效的时机，因为往往需

要 12 至 18 个月才能完成复杂的调查。此外，审咨委还获悉，由于监督厅权力和授权有限，从开展调查到有把握地指控犯罪行为(特别是由第三方进行)的过程涉及处理证据和接触犯罪嫌疑人，这有可能妨碍甚至阻碍国家当局随后成功地进行调查和起诉。监督厅认为，如果它在工作中认定存在一项严重的犯罪行为指控，它应能够立即开始与国家当局开展合作。为解决这一问题，监督厅指出，更符合本组织的利益的做法是，在调查完成之前，一旦确定所作的指控是可信的，即行移交案件。

54. 在收到法律事务厅的意见，并获得监督厅的进一步澄清后，审咨委的理解是，应对本节中提出的事项进行进一步的讨论。审咨委在充分审议监督厅的关切是否合理之前，将等待监督厅、法律事务厅和其他相关部厅之间的讨论结果。

监督厅的内部管理和效率

55. 审咨委在审议期间审查了监督厅如何设计和执行其工作计划。审咨委在其关于 2014 年 7 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下监督厅预算的报告(A/68/773)以及关于监督厅 2014-2015 两年期拟议方案预算的报告(A/68/86)中，提出了对监督厅工作计划的意见和建议。

内部监督事务厅内的空缺员额

56. 审咨委在其先前向大会提交的报告中，一直对监督厅的空缺甚多表示关切，审计委员会以往一些报告也表示了同样的看法。审咨委在与监督厅的会议期间再次提到这一问题，并注意到相比审咨委上次报告(A/68/273)所报告的 14%的空缺率，截至 2014 年 5 月 31 日的总体空缺率略微上升到 15.4%。但是调查司维持和平科的空缺率仍然高得不可接受，达 33.9%。

57. 审咨委仍然极为关切特别是外地调查单位居高不下的空缺率，这让人怀疑监督厅履行其任务的能力。审咨委重提其以往建议，即监督厅将这一问题作为一个优先事项加以处理。

检查和评价司的资源差距

58. 审咨委在其报告(A/68/773)第 20 段中回顾其以往意见，即检查和评价司评估支出总额在 53.1 亿美元左右¹ 的由经常预算供资的方案有 23 个员额可用。然而，对于上一财政年度支出额达到 75.4 亿美元² 的维持和平行动，该司却只有 3 个员额。

¹ 基于 2011 年 12 月 31 日终了两年期数字 106.3 亿美元(见 A/67/5(Vol I)及 Corr.1 和 2，第二章)所述两年期。

² 见 A/67/5(Vol.II)，第二章。

59. 审咨委获悉，维持和平行动的一些评价是在内部审计司的审计中进行的。尽管有此保证，但审咨委仍认为，监督厅需要进一步审查这一问题，特别是在考虑到本组织的主要风险以及监督厅努力确保它对这些主要风险有充分的审计的情况下。

执行建议的成本效益

60. 审咨委从管理层获悉，在一些情况下，监督机构所提建议没有考虑到执行这些建议的成本效益。审咨委了解到一些这类例子，包括一个监督机构建议，不等“团结”项目实施，本组织即应加强财务报表编制的内部单证。管理层认为，这将意味着以极为高昂的代价重复纠正同一问题。审咨委还了解到一个情况，一个监督机构建议一个特派团在所有车辆上安装行车监督记录仪系统，而实际上该特派团的所有车辆都安装了电子计数器和跟踪系统。

61. 审咨委建议，在目前的财务环境下，监督机构应在必要情况下将成本效益纳入建议的执行，充分意识到执行一项控制措施的费用不应超过效益。

监督厅的报告如何有助于为本组织的决策进程提供信息

62. 鉴于监督厅报告的首要目的是协助方案管理人员履行其职责，审咨委希望从管理人员处了解，监督厅报告如何为其决策进程提供信息。审咨委获悉，综合报告对于管理层是有用的，因为它们提供了一个更广泛的视角来看待本组织的运作。具体而言，管理层提到，监督厅关于基本建设总计划的报告和关于航空旅行的报告非常有用，并认为，相对于较窄的专题报告，增加此类报告将大大有助于管理。鉴于监督厅报告的作用是协助方案管理人员履行其职责，审咨委同意管理层的建议，即监督厅应根据本组织的主要风险，着手开展更具战略性、更全面的审计。

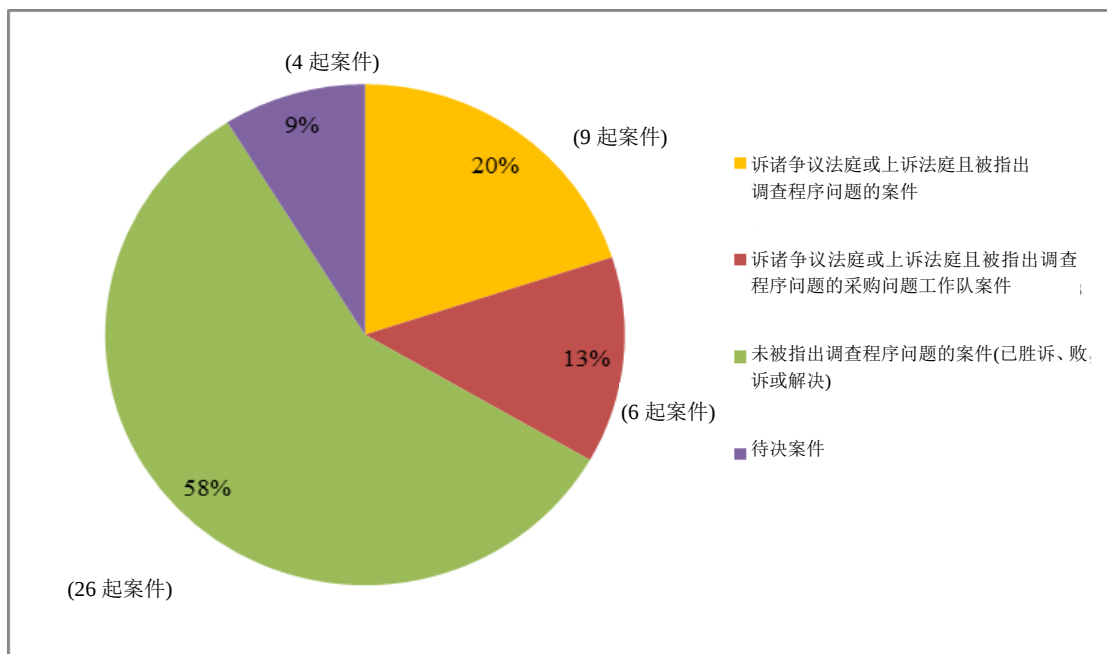
调查职能的适当性

63. 在不影响期待已久的关于加强联合国调查职能的报告的情况下，审咨委要求管理层提供关于调查职能现状的意见。审咨委获悉，秘书处目前的调查职能无法与由联合国争议法庭和联合国上诉法庭组成新的专业化司法系统相比。除监督厅以外，由各部厅、安全和安保部、维持和平特派团特别调查股等等负责人组成的特设小组也参与调查进程。管理层指出，大多数这些特设小组进行的调查都是由非专业调查人员实施的。管理层认为，由监督厅进行所有调查将是一个更有效和高效的办法。

64. 为了跟进处理这一问题，审咨委要求管理层提供显示诉诸本组织两法庭的所有案件的数据。图四显示(自新的司法系统建立以来)由监督厅调查、最终诉诸法庭的所有案件，图五显示由非监督厅调查员调查的所有案件。

图四

由监督厅调查、最后诉诸法庭的案件(自新的司法系统建立以来共 45 起)



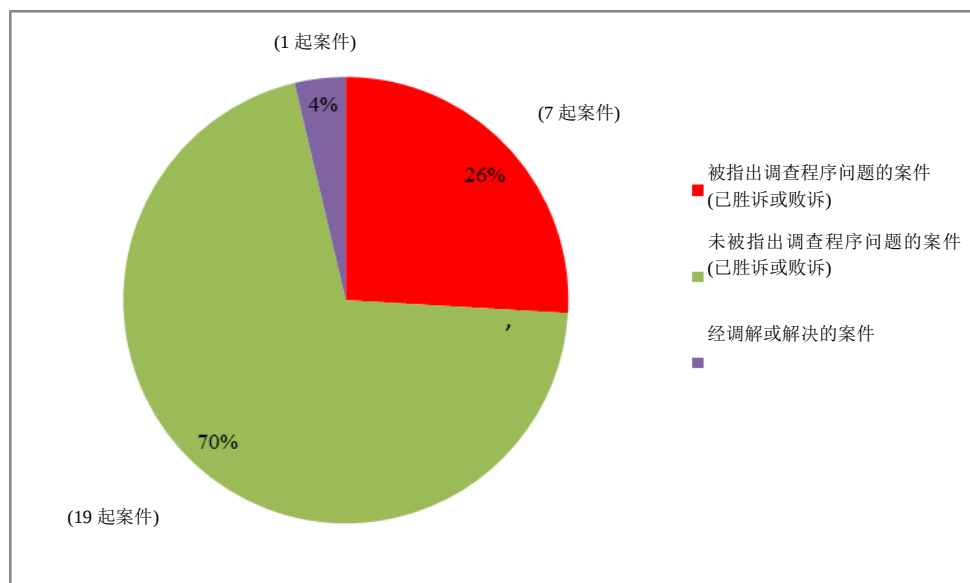
缩写：上诉法庭：联合国上诉法庭；争议法庭：联合国争议法庭

65. 如图四所示，在诉诸法庭的 45 起案件中，58%(26 起)在未被法官指出调查程序问题的情况下胜诉、败诉或由管理层解决。另有 20%(9 起)在被法官指出调查程序缺陷的情况下胜诉或败诉。

66. 由非专业调查员进行调查的案件有 27 起诉诸法庭。其中 70%(19 起)在未被法官指出调查程序问题的情况下胜诉或败诉。由非专业调查员处理的案件有 26%(7 起)受到法官的批评，比例略高。审咨委注意到，尽管监督厅和非监督厅调查员在法庭一级的成绩都不错，但由监督厅进行的调查往往表现略强。

图五

由非监督厅调查员调查、最后诉诸法庭的案件(自新的司法系统建立以来共 27 起)



67. 审咨委还获悉, 只看最后诉诸法庭的案件并不能了解全部情况。管理层说, 有些情况下, 管理层决定不采取纪律行动而结案(法庭案件往往由此引发), 原因之一是管理层认为有些案件处理后一旦进入目前的司法系统就无法维持。在这方面, 审咨委注意到秘书长最近关于纪律事项的四份报告(A/65/180、A/66/135、A/67/171 及 Corr.1 和 A/68/130, 其中显示共有 180 起案件未采取行动而结案, 但不清楚其中是否有以及有多少案件是由于管理层对调查有疑虑而不予处理。

调查案件分类

68. 经简要介绍, 审咨委了解到秘书处的案件分为两类, 即一类和二类。据说明, 一类案件通常包括下列问题: 严重或性质复杂的欺诈行为; 其他严重犯罪行为或活动; 滥用权力或虐待工作人员; 利益冲突; 严重管理不当; 浪费大量资源; 所有涉及工作人员其他人员生命危险的案件; 严重违反联合国条例、细则或行政通知的行为; 为研究和减少生命危险和/或联合国财产风险而主动进行的性质复杂的调查。二类案件包括: 人事问题; 与交通有关的调查; 普通盗窃; 合同纠纷; 办公室管理纠纷; 一般性滥用设备或虐待工作人员; 一般性管理不当问题; 违反条例、细则或行政通知; 一般性应享福利欺诈。³

³ 一类案件通常由监督厅处理, 二类案件由监督厅以外其他实体处理。

69. 长期来看，有些情况下区分不明确，导致某些本应由监督厅处理的案件被发回管理层，或者相反。审咨委与监督厅讨论后获悉，按照上述分类，让监督厅承担所有调查是不实际的。监督厅还告知审咨委，其他可选办法包括采用集中受理程序和(或)培训其他单位调查人员库，这些办法可大大有助于加强总体调查职能。

70. 由于这两种办法都缺乏令人信服的数据，也由于审咨委未能取得关于未采取行动而撤消的 180 起案件的分析，审咨委未准备就这方面的最佳行动方案提出建议。审咨委认为，加强调查职能的决定应当在关于加强调查所涉职权范围的待交报告完成之后再作。该报告将对未采取行动而结案的案件、案件的分类、因被指出调查有缺陷而败诉的案件给本组织造成的费用以及需要调查的全部案件整体情况进行透彻分析，从而有助于决定的作出。

2. 监督厅内部审计报告的公布

71. 大会第 67/258 号决议第三节第 2 段请审咨委审查公布监督厅内部审计报告这一做法，这些报告包括关于监督厅与管理层之间的关系、本组织的声誉以及新的报告格式的效力的审计报告，并就此向大会第六十九届会议主要会期提出报告；为回应这一要求，审咨委审查了报告中述及的满意与不满意评价的变化，审查了关于客户满意度和公布报告的下载情况数据，并与高级管理人员和监督机构举行了会议，目的是了解管理层对新报告格式和公开披露的意见。

新的报告格式

72. 监督厅自 2011 年 7 月开始使用新的报告格式，对内部审计报告中关于所审查的治理、风险管理和内部控制制度的充分性和有效性的总体意见给出评级(见 A/67/297 (Part I)，第 13 段)。据监督厅说，这些评级，即“满意”、“部分满意”和“不满意”，清楚地表明所作审计工作提供的保证程度，包括所发现的任何缺陷的严重程度(同上)。

73. 据内部审计协会解释，内部活动评级制度是一种通行做法。⁴ 该协会还确认，在使用这种评级制度表明一种积极的保证时，这类用词应该明确定义。审咨委注意到，监督厅在其最近定稿的又称“主要监督术语清单”的文件中界定了“满意”、“部分满意”和“不满意”三个评级。但在向方案管理人员提出的单独审计报告中，这些定义并不明确。由于这些报告在设计时考虑到公共传播，而一些方案管理人员和公众可能不容易查阅列有主要监督术语的文件，因此审咨委建议监督厅将每份报告中每一项审计意见/评级的定义也列入该报告。

74. 在本报告完成后，审咨委又获悉，监督厅决定今后在其报告中以脚注的形式列入每项评级的说明。

⁴ Institute of Internal Auditors, “Practice guide: formulating and expressing internal audit opinions” (April 2009)。

75. 此外，在要求管理层对新的报告格式提出意见时，管理层告知审咨委，有些管理人员可能会更注意报告的总体评级而不是内容。管理层还认为，新格式审计报告的内容所提供的信息减少了，这可能会对方案管理人员决策所需信息水平产生不利影响。根据这些意见，审咨委要求监督厅提供客户满意度调查。虽然调查问卷并未列出关于内部审计报告新格式的具体问题，但是，对于内部审计报告在识别和管理主要风险方面的作用，以及内部控制的成本效益，大多数答卷者表示总体上满意。

76. 审咨委还设法了解，公布内部审计报告的决定是否影响了管理层在审计过程中对于潜在问题和解决办法采取开诚布公和直截了当态度的意愿。在与管理层和监督厅的讨论中，审咨委未看出任何迹象表明公布内部审计报告影响了管理层在审计过程中积极配合的意愿。

公布内部审计报告的影响

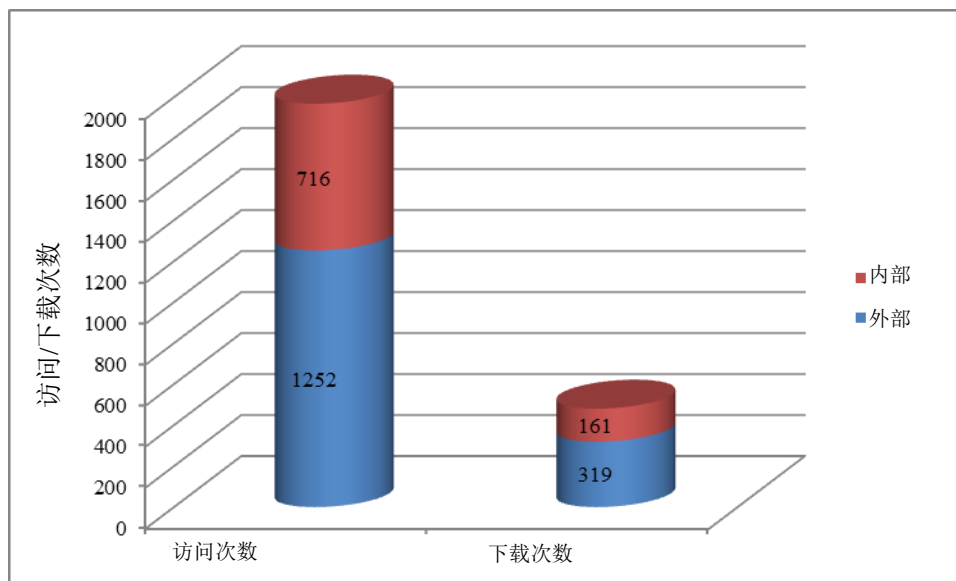
77. 按照大会第 67/258 号决议的要求，审咨委努力分析了内部审计报告公开披露的程度以及对本组织和管理层声誉的影响。

公开披露的程度

78. 审咨委要求提供关于自监督厅开始公布内部审计报告以来，网站访问和报告下载情况现有资料的分析。审咨委获悉，自 2013 年 6 月 1 日实行该政策以来，网站上列出了 151 份报告，公布了 139 份报告。经主管内部监督事务副秘书长酌定，修改了 12 份报告，因保密和安全原因撤回了两份报告。

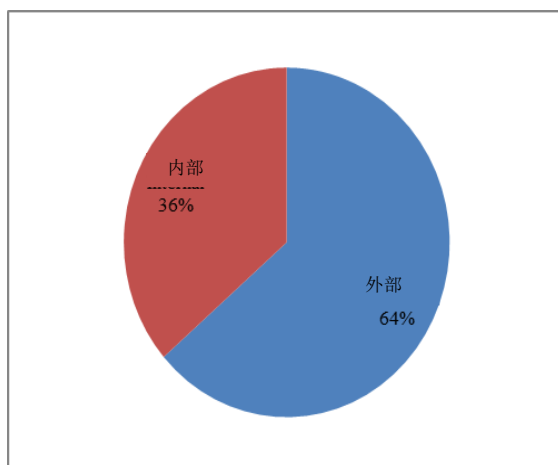
79. 审咨委还获悉，公布报告引起了内部和外部访问者对监督厅工作的兴趣。据监督厅说，截至 2014 年 6 月 30 日，近 2 000 名访问者(外部 1 252 人、内部 716 人)浏览了网站，其中 480 人(外部 319 人、内部 161 人)下载了监督厅的报告(见下图六)。

图六
监督厅网站访问和监督厅报告下载分布情况

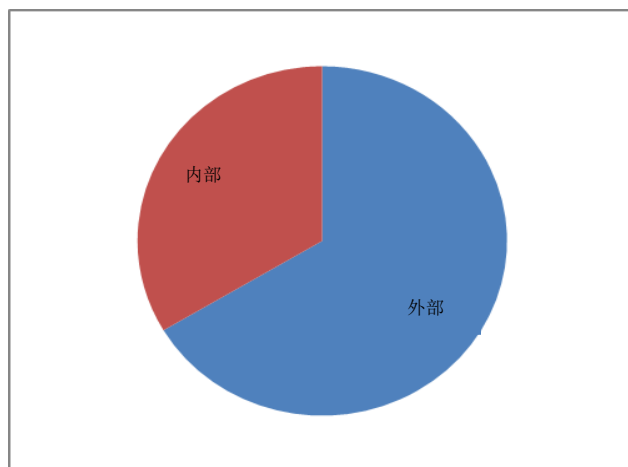


80. 如下图七和八所示，外部访问者访问监督厅网站的次数高于内部访问者(分别占 64%和 36%)。监督厅内部审计报告的外部下载次数略高于内部下载(分别占 66%和 34%)。

图七
监督厅网站访问次数分布情况



图八
从监督厅网站下载次数分布情况



81. 监督厅没有定期跟踪每份报告的下载次数或哪些人下载/查阅这些报告。但这一信息很重要，因为它有助于监督厅了解自己是否达到了成员国、主要利益攸关方和公众对信息确保透明度和问责制的期望。审咨委提请监督厅注意世界银行最近发布的题为“世界银行哪些报告拥有众多读者？”的报告中载列的统计数据。

⁵ 作者在报告中提供了有用的统计数据，可以帮助世界银行改进政策，以确保世行的报告吸引更多读者。

82. 因此，审咨委建议监督厅持续进行深入分析，以帮助满足监督厅报告预期读者的需求。现有公共可用的自动化工具可以帮助监督厅作出这方面努力。然而，第一步应该是更加明确以客户为中心，例如通过自动化调查，确定网站的使用情况，并确定如何更好地满足用户的需要。

83. 审咨委认为，监督厅网站的搜索功能不便于使用。在这方面，审咨委建议监督厅改进网站，例如改进网站结构安排和搜索功能，以便访问者（特别是不熟悉联合国系统的外部访问者）容易搜索和找到所寻找的内容。

对公开披露政策的意见

84. 方案管理人员表示，由于知道自己的报告将会公之于众，他们会更谨慎和努力地改进报告中指明的不足之处。他们还表示，公布报告有助于提高本组织的问责制水平，因为高级管理人员契约将监督建议的执行情况列为一项主要业绩指标。管理层还告知审咨委，到目前为止，在监督厅网站上公布报告的各方案没有因公开披露而出现任何负面和(或)意外后果。

⁵ Doerte Doemeland and James Trevino, “Which World Bank reports are widely read?” Policy Research working paper 6851 (May 2014)。

85. 在收集证据过程中，审咨委征求了各监督机构对公开披露内部审计报告的意见。联合检查组告知审咨委，公布报告一直是联检组的常规做法，没有任何不利影响。联检组认为公布这类报告有助公众了解实情，并认为公布监督厅的内部审计报告是一项值得欢迎的发展。公布这类报告的联合国各组织和多边金融机构的内部审计事务处代表都对这一程序表示满意。

86. 监督厅认为，公开披露表明了组织价值观，增强了透明度。具体而言，公开披露对报告质量和管理行动计划产生了积极影响。监督厅告知审咨委，试点顺利进行，未发现任何严重问题，如不当披露。关于公开披露的相关费用，审咨委获悉，到目前为止费用极少。监督厅告知审咨委，鉴于试点成功，监督厅希望继续公布内部审计报告，并希望将试点扩大到公布检查和评价报告。

87. 审咨委深信，推定意向是支持公开披露和透明度的。也就是说，如果没有令人信服的反对理由，会员国、主要内部和外部利益攸关方以及公众应该有机会了解监督厅的工作，同时应落实适当保障措施，避免不当披露私人信息和敏感信息。透明度有助于加强问责制，确保审计结果和建议得到应有的重视，并向利益攸关方和公众提供其作出判断所需的信息。

88. 鉴于试点到目前为止已取得明显成功，审咨委认可继续公布内部审计报告。审咨委还认为，下一步应该考虑公布监督厅的评价报告。

D. 财务报告

89. 根据审咨委职权范围第2段(h)和(i)分段的规定，审咨委有责任就本组织财务报表和审计委员会报告中反映的问题和趋势对业务工作产生的影响，并就会计政策和披露做法的适当性，向大会提供咨询；此外也有责任对这些政策的变化和风险作出评估。

90. 在本报告所述期间，审咨委会同审计委员会、主管管理事务副秘书长、主计长和“团结”项目的项目主任讨论了涉及财务报告的若干问题。所讨论的问题包括：

(a) 联合国实施公共部门会计准则的现况，包括最近的进展、面临的挑战以及公共部门会计准则时间表与企业资源规划系统(“团结”)项目时间表和战略的同步问题；

(b) 公共部门会计准则和“团结”项目的效益实现计划；

(c) “团结”项目的实施情况，“团结”项目与全面推行公共部门会计准则的相互依存关系，群组2(“团结”项目基础部分)推出后取得的进展，今后的挑战，包括2014年7月在联合国海地稳定特派团启动“团结”项目基础部分和扩展部分综合试点，以及重新部署后将会面临的挑战。

(d) 服务终了负债及其对各组织和财务报表的影响。

公共部门会计准则的实施和效益实现

91. 关于公共部门会计准则的实施，审咨委定期得到进展情况通报，包括迄今实现里程碑的概况，例如维和行动的期初结余(2014 年 1 月)、模拟、最终确定政策框架和效益实现情况、审计委员会的审查和维持和平财务期间结账。主计长还继续注意到该项目面临的挑战，包括与“团结”项目实施进程的保持一致问题以及可能出现的延误。

92. 关于存货和资产估价，审咨委曾建议，在某些情况下，尤其是在公共部门会计准则未提及某一问题时，秘书处必须采取有正当理由的管理决定。审咨委后来获悉，存货/资产估值问题已经解决。

93. 审咨委一直向管理层跟进了解各主要转型项目、包括“团结”项目的效益实现问题。2014 年期间，审咨委收到了几次关于公共部门会计准则效益实现情况的简报。审咨委获悉，公共部门会计准则的质量效益高于数量效益，大多数可计量效益要到“团结”项目全面实施后才能实现。

94. 审咨委同意这些观点，并欢迎秘书处在实施公共部门会计准则方面所取得的进展。在此背景下，审咨委计划在定于 12 月举行的审咨委第二十八届会议上审查效益实现计划，并在会后的报告中提出进一步意见。

“团结”项目实施情况

95. 关于“团结”项目，审咨委与项目主任举行了几次会议，讨论迄今取得的进展。项目主任告知审咨委，项目如期进行，进展良好，尽管有一些挑战。期初余额已确定，各维和行动的实际财务报表已步入正轨，这些都体现了进展情况。审咨委获悉，尽管迄今取得了进展，项目风险仍然很高。例如，审咨委获悉，要进行“团结”项目实施后所需的所有变革，让组织做好准备，仍然是一个挑战。审咨委欢迎“团结”项目实施工作已取得的进展，要求管理层通过确定和管理在实现“团结”项目目标方面现有和新出现的主要风险，继续严密监测各项主要里程碑和总体实施进度。

服务终了负债

96. 关于服务终了负债，审咨委回顾其先前 2008 年 8 月 25 日的报告(A/63/328)所载建议，审咨委在该报告中呼吁大会决定是否、如何以及在何种程度上为负债供资。审计委员会在其报告(A/69/5 (Vol.I))中指出，服务终了负债基金的费用将继续上升。由于投资跟不上此项负债的增长，本两年期间负债增加，表明本组织未来财政期间的现金费用将会增加。审计委员会还认为，这会影响今后可供完成任务所用的资金。

97. 审咨委重申其建议，即大会应处理这一问题，以确保服务终了负债的供资走上可持续道路，同时确保承担负债所需的资源不“排挤”本组织的其他重要优先事项和任务。

E. 联合国各监督机构之间的协调

98. 在本报告所述期间，除了与监督厅举行定期安排的会议，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。

99. 审咨委还就监督机构工作方案的协调问题征求了管理层的意见。审咨委获悉，管理层认为需要开展更多工作。

100. 审咨委在其任务范围内征求了三个监督机构的意见，它们都强调三者之间现有的协调机制，包括交流各自的工作方案。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，通过举行三方协调会议以及彼此交流工作计划以免重复，各监督机构已形成积极的相互关系。

101. 联合检查组表示，它正在考虑如何加强与系统内其他监督机构的沟通，以便其他监督机构能够对其工作方案提出更好的意见。

102. 审咨委获悉，审计委员会认为，已经有了有效协调的范例，特别是在的确需要同时实施审计的对公共部门会计准则、“团结”项目和基本建设总计划的审计中。审计委员会还指出，只要管理层就合作与协作提出问题，监督机构就会尽全力解决这些问题。

103. 审计委员会与审咨委之间的对话使双方能够交流对共同关心事项的看法，并为联合国各监督机构之间的合作提供了有益的机会。

104. 在不妨碍本组织各监督机构各自任务的前提下，审咨委认为，各监督机构可以探索是否可在试点基础上对相同专题或组织进行合作审查。

105. 此外，审咨委还建议监督机构考虑将各监督机构关于某专题或组织的简短概要汇集在一起，编写关于具体专题或组织的简明“实况介绍”，特别是在各监督机构根据各自职权审查了类似专题的情况下。这样做的目的是汇集各监督机构的工作成果，使决策者和利益攸关方更容易了解需要解决的主要问题。这种协同作用将大大有助于加强本组织的监督制度，从而有助于提高实效和透明度以及加强问责制。

F. 合作及准许接触

106. 独立审计咨询委员会欣然报告，它在履行职责过程中得到了联合检查组、审计委员会、内部监督事务厅和包括管理事务部在内的秘书处高级管理层的通力合作。审咨委还获准适当接触为开展工作而需要接触的工作人员、文件和资料。审咨委期待同那些与审咨委有互动关系的实体继续合作，以便及时履行其职权范围中规定的职责。

四. 结论

107. 独立审计咨询委员会在其职权范围内，提出上文第 16、22、26、30、31、34、40、46、48、51、54、57、59、61、62、66、70、73、75、76、81、82、83、87、88、94、95、97、104 和 105 段中载述的意见、评论和建议，供大会审议。
