



第七十一届会议

临时议程* 项目 133

审查联合国行政和财政业务效率

独立审计咨询委员会 2015 年 8 月 1 日至 2016 年 7 月 31 日期 间的活动

独立审计咨询委员会的报告

摘要

本报告涵盖期间为 2015 年 8 月 1 日至 2016 年 7 月 31 日。在此期间，独立审计咨询委员会(审咨委)举行了四届会议，由克里斯托弗·米姆(美利坚合众国)以主席身份、玛丽亚·格拉西亚·普利多·丹(菲律宾)以副主席身份主持。2016 年度米姆先生再次当选主席，普利多·丹女士当选为副主席。同历来情况一样，审咨委所有成员均出席了各自任期内的所有会议。

报告第二节概述了审咨委的活动、各项建议现况和 2017 年计划。第三节载列审咨委的详细评论，包括大会对内部监督事务厅在调查等领域的业务独立性继续进行审查的具体要求。

* A/71/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 独立审计咨询委员会的活动	3
A. 独立审计咨询委员会各届会议概述	3
B. 独立审计咨询委员会各项建议现况	4
C. 独立审计咨询委员会 2017 年计划概述	4
三. 独立审计咨询委员会的详细评论.....	5
A. 联合国监督机构各项建议现况	5
B. 风险管理和内部控制框架	10
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.....	15
D. 财务报告	19
E. 联合国监督机构之间的协调	22
F. 合作和准许接触	23
四. 结论	23

一. 引言

1. 大会第 60/248 号决议设立了独立审计咨询委员会(审咨委)，作为附属机构，提供专家咨询，并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的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 35 届会议。
2. 审咨委依照职权范围，向大会提交载列活动摘要和有关意见的年度报告。本报告为第九次年度报告，涵盖期间为 2015 年 8 月 1 日至 2016 年 7 月 31 日。
3. 大会在其第 70/111 号决议第二节第 3 段中邀请审咨委继续审查内部监督事务厅(监督厅)的业务独立性，特别是调查领域的独立性。审咨委在这方面的意见、评论和建议，载于本报告第三节 C 部分。
4. 审咨委应要求就特别是以下事项向大会提供了咨询：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和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；以及本组织会计和披露做法的适当性。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. 独立审计咨询委员会各届会议概述

6. 在本报告所述期间，审咨委举行了四届会议：2015 年 12 月 9 日至 11 日第三十二届会议、2016 年 2 月 17 日至 19 日第三十三届会议、2016 年 5 月 4 日至 6 日第三十四届会议和 2016 年 7 月 25 日至 27 日第三十五届会议。其中三届会议在联合国总部举行，第三十二届会议在联合国日内瓦办事处举行。
7. 审咨委按照第一次年度报告(A/63/328)附件所载已获通过的议事规则运作。审咨委所有成员迄今为止的会议出席率为 100%。审咨委所有决定均获得一致通过；不过，其议事规则规定，成员可在记录中对获得多数通过的决定表示异议。
8. 在 2015 年 12 月第三十二届会议上，审咨委成员再次选举克里斯托弗·米姆(美利坚合众国)为 2016 年度主席，选举玛丽亚·格拉西亚·普利多·丹(菲律宾)为副主席。有关审咨委的更多信息，可查阅用联合国所有正式语文制作的审咨委网站(www.un.org/ga/iaac)。
9. 审咨委自成立以来已向大会提交 22 份报告，其中 2 份是在本报告所述期间提交，包括审咨委向大会提交的 2014 年 8 月 1 日至 2015 年 7 月 31 日期间年度报告(A/70/284)，以及通过行政和预算问题咨询委员会提交大会的关于 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监督厅拟议预算的报告(A/70/759)。

B. 独立审计咨询委员会各项建议现况

10. 审咨委虽然每年只举行四届会议，每届会议通常为期三天，但迄今已取得重大成就，尤其是在企业风险管理和监督厅业务方面。审咨委将跟进各项建议执行情况作为每届会议的常设议程项目，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) 秘书长在甄选监督厅首长时征求审咨委意见，以确保被考虑的人选在内部审计、检查和评价及调查职能方面拥有相关领导经验；

(b) 高级管理人需要确保企业风险管理成为开展业务的标准方式，并且在整个联合国得到有效的推行和维持；

(c) 需要为调查工作设立中央接案系统，这一系统将有助于报告欺诈和推定欺诈的全面性和准确性；

(d) 需要全面审查监督厅，以确保对调查司的业务、内部工作关系和有效性普遍存在的严重关切将得到解决；

(e) 监督厅需要确保有关各司的工作计划以本组织企业风险管理战略为指导；

(f) 监督厅需要确保调查司进行积极主动的调查工作；

(g) 监督厅需要确保散发在向管理层提供咨询以及就可能接受审计或调查的情况发表陈述时使用的指导原则和协议；

(h) 管理层需要拟订内部控制手册；

(i) 本组织需要监测执行“团结”项目的关键里程碑和总体时间表，查明并管理在实现该项目各项目标过程中当前存在及任何新出现的关键风险；

(j) 需要制订协调一致的战略，汇集各监督机构的集体工作，使决策者全面地了解联合国系统促进落实《2030年可持续发展议程》的情况；

(k) 各监督机构需要考虑编写简短的针对具体专题或组织的情况简介单，将每一个监督机构有关该专题或组织的简短说明合为一处。

C. 独立审计咨询委员会 2017 年计划概述

11. 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。审咨委在初步审查其工作计划后，确定将若干关键领域作为 2017 财政年度所有四届会议的主要侧重点(见下表)。

审咨委 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 7 月 31 日工作计划

届会	主要侧重点	对审咨委报告的政府间审议
第三十六届	<p>根据其他监督机构工作计划审查监督厅 2017 年工作计划</p> <p>2017 年 7 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日期间维持和平行动</p> <p>支助账户下监督厅拟议预算</p> <p>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</p> <p>监督机构之间的协调与合作,包括主持各监督委员会首次协调会议</p> <p>选举 2017 年度主席和副主席</p>	<p>行政和预算问题咨询委员会, 2017 年第一季度</p> <p>大会第七十一届会议续会</p> <p>第二期会议</p>
第三十七届	<p>监督机构各项建议执行现况</p> <p>审咨委关于监督厅支助账户预算的报告</p> <p>审查本组织的企业风险管理和内部控制框架</p>	<p>大会第七十一届会议续会</p> <p>第二期会议</p>
第三十八届	<p>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</p> <p>2018-2019 两年期拟议方案预算</p> <p>监督机构之间的协调与合作</p> <p>转型项目和其他新出现的问题</p>	<p>行政和预算问题咨询委员会, 2017 年第二季度</p> <p>大会第七十二届会议主要会期</p>
第三十九届	<p>审咨委年度报告的编写</p> <p>审查本组织的企业风险管理和内部控制框架</p> <p>监督机构各项建议执行现况</p> <p>监督机构之间的协调与合作</p>	<p>大会第七十二届会议主要会期</p>

12. 审咨委在规划工作时注意到可能会对其工作活动产生影响的下列相关活动:

(a) 本组织启动的各种改革/转型举措,例如流动、全球服务提供模式和“团结”项目;

(b) 即将开始的向新秘书长过渡,需要持续落实组织转型举措并取得进展,同时铭记新秘书长会有其自己的优先事项和计划;

(c) 审咨委五名成员中的三名任期结束,其三年任期将于 2016 年 12 月届满。

三. 独立审计咨询委员会的详细评论

A. 联合国监督机构各项建议现况

13. 根据职权范围第 2(b)段,审咨委奉命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,审咨委依照惯例审查了管理层执行联合国监督机构各项建议的现况。

审计委员会

14. 审计委员会报告称, 2013年7月1日至2014年6月30日12个月期间(最近一个已有数据的期间), 各项建议的执行率继续呈上升趋势。如, 自2006/07年度至2013/14年度, 审计委员会有关维持和平行动的各项建议执行率由32%上升至52%。

15. 审咨委审查了截至2016年3月1日管理层就两年或两年以上尚未执行的审计委员会主要建议采取行动的情况。这些建议目前在管理委员会面前。管理层说目前正在审查的有10项主要建议, 其中涉及经常预算8项, 维和和基本建设总计划各一项。

16. 管理层告知审咨委, 关于涉及经常预算的8项尚未执行的主要建议, 管理层认为属于2010-2011两年期的4项已经执行, 属于2008-2009两年期的另外4项(关于财务报表的自动化编制、自愿捐款的自动化管理、应付款的准确性和应收款余额)将于2016年年底前充分执行。

17. 关于维持和平行动, 审咨委获悉, 一项尚未执行的主要建议涉及到购置规划和全球资产管理缺陷。管理层指出全球服务中心正在拟定一项与全球资产管理相联系的购置规划政策, 并将于2016年年底之前提交供审批。

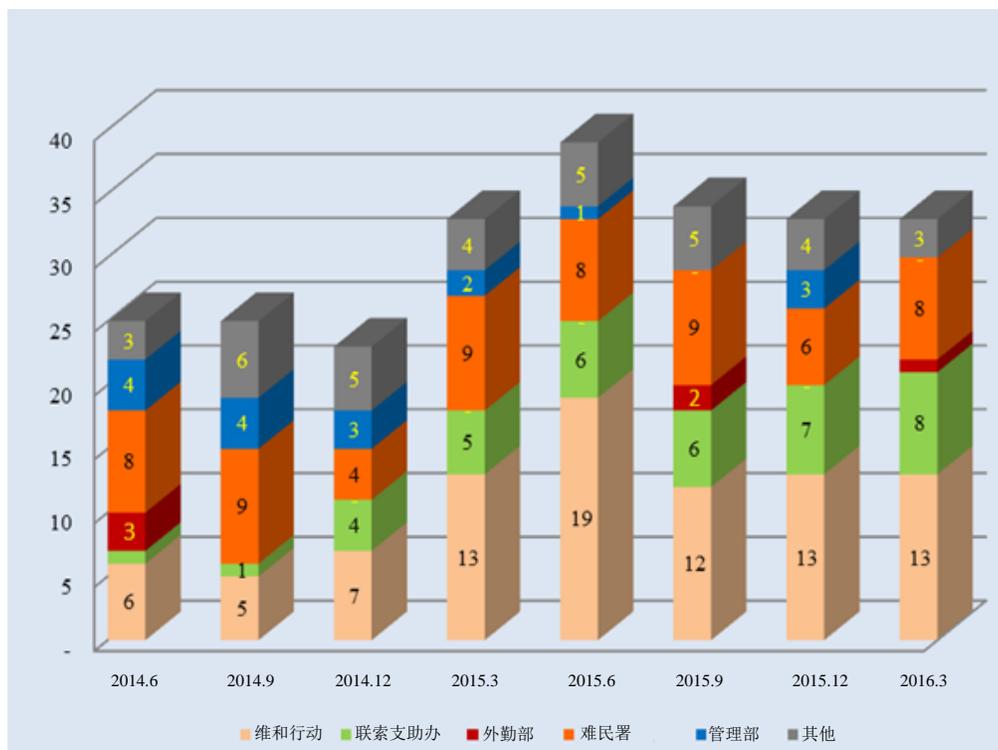
18. 关于基本建设总计划, 审咨委获悉, 尚未执行的主要建议涉及到采取整个使用寿命周期资产投资战略和评估列出费用的总部楼群整个使用寿命周期维持备选方案。管理层认为, 根据其向大会提交的有关基本建设战略审查的报告(A/70/697)所载资料, 该项建议已经执行。审计委员会尚未终止管理层认为已经处理的这一建议和其他建议。

19. 审咨委继续肯定管理委员会为监督执行审计委员会各项建议所作的努力。

内部监督事务厅

20. 所有被监督厅归为“关键”类别的建议, 都已提请管理委员会采取后续行动, 逾期末执行的建议尤其受到关注。审咨委每季度一次收到监督厅和管理事务部关于关键建议执行情况的最新通报。

图一
向监督厅提出但逾期未执行的关键建议的趋势分析



缩写：外勤部：外勤支助部；管理部：管理事务部；维和行动：维持和平行动；难民署：联合国难民事务高级专员公署；联索支助办：联合国索马里支助办公室。

21. 图一提供了监督厅就逾期未执行的关键建议提出的趋势分析。尚未执行的关键建议由 2015 年第四季度结束时的 59 项降至 2016 年第一季度的 53 项。监督厅逾期未执行的关键建议的最大份额涉及到维和特派团。2014 年 6 月，有 6 项关键建议涉及到维和行动。这一数字到 2015 年 6 月增至 25，到 2016 年 3 月略降至 21。向管理部提出但逾期未执行的关键建议自 2014 年第二季度以来呈下降趋势。

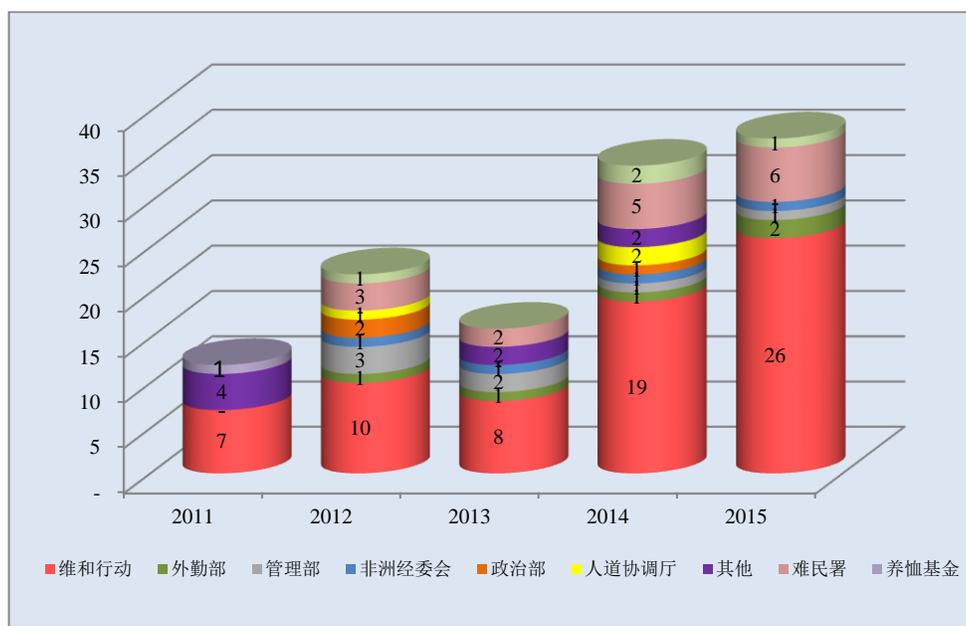
22. 审咨委赞赏在降低逾期未执行的关键建议数目方面取得的进展。不过，审咨委重申及时处理关键建议的重要性。

审计报告评级的趋势

23. 审咨委收到了监督厅发布的从 2011 年第三季度引入评级系统开始，到 2016 年第一季度的所有报告趋势分析。管理事务部告知审咨委，监督厅审计报告的累计数字显示，有 78 份报告(11%)被评为满意，529 份(70%)被评为部分满意，123 份(16%)不满意，还有 21 份(3%)未获评级。

24. 如图二所示，所有不满意报告中，大多数在维和行动方面。仅在 2015 年，37 项不满意报告中，有 26 项在维和行动方面。如审咨委在其第八次年度报告 (A/70/284) 第 30 段中所报告的情况，管理事务部指出，在不满意报告的数量与外地艰苦条件之间似乎有一种联系，目前正在研究这个问题，将在确定根本原因后向接下来的审咨委会议报告。审咨委与管理层跟进此事，获悉在维和行动中，有八个领域关键建议数目最高，因而获得不满意评级。这些领域包括：安全和安保、人力资源管理、采购、空运、工程、资产管理、车队管理和废物管理。

图二
2011 年以来不满意报告的分布情况



缩写：外勤部：外勤支助部；管理部：管理事务部；政治部：政治事务部；非洲经委会：非洲经济委员会；人道协调厅：人道主义事务协调厅；维和行动：维持和平行动；难民署：联合国难民事务高级专员公署；养恤基金：联合国合办工作人员养恤基金。

25. 审咨委还同外勤支助部进行了讨论。该部负责人强调要亲自致力于及时彻底处理审计结果。尽管外勤部在艰苦的条件下开展工作，但在解决根本原因方面仍然取得了进展，使不满意报告的数量有所下降。外勤部计划与监督厅取得联系，强调清楚、具体、可采取行动的审计建议对管理层最有帮助。外勤部还计划与监督厅讨论对单个报告评级所采用的方法以及是否能使此类评级的基础更为透明。

26. A/70/284 号文件第 31 段报告说，监督厅告知审咨委，它同意管理层的看法，鉴于作业环境性质、工作人员更高更替率和较高空缺率、经验较少、以及行动安全和无障碍程度所引起的挑战，外地条件可能相当具有挑战性。另一方面，基于总

部的业务则通常拥有安全和稳定的环境、工作人员较低更替率和空缺率、较丰富的经验，而且更方便获取及时指导和监督。

27. 审咨委继续认识到外地条件和外地行动面临的挑战。但鉴于外地行动的重要性，审咨委继续呼吁协力应对监督厅各项建议已经列明的弱点。

28. 监督厅告知审咨委，作为审计进程的一部分，评级制度与“关键”、“重要”和“改进机会”这些建议分类相联系。例如，审计进程要求内部审计司审计小组：
(a) 在开始审计会议期间对评级制度进行解释并明确说明“满意”、“部分满意”或“不满意”各级别的相关定义；(b) 在结束审计会议期间向客户管理层说明总体拟议评级，必要时解释并进一步讨论建议如何分类——“关键”或“重要”。不过监督厅也认为应作出进一步努力，解决客户管理层的关切，使对报告的评级更加透明。目前，内部审计司还在审查如何在审计报告中阐述意见和结论。

29. 关于建议，监督厅指出，审计进程要求建议解决审计过程中查明的状况的根本原因，确保建议要具体、可计量、可实现、相关、有时限。审计进程还要求在整个实地审计和结束审计会议期间同客户管理层就建议进行讨论。客户管理层还有机会对内部审计司建议作出回应，并说明这些建议对解决已查明的管控和其他方面的弱点来说是否可行。尽管存在上述情况，监督厅仍将继续同客户管理层一起努力，以更好地了解对方对监督厅建议的关切，并继续确保建议能够具体、可计量、可实现、相关、有时限。

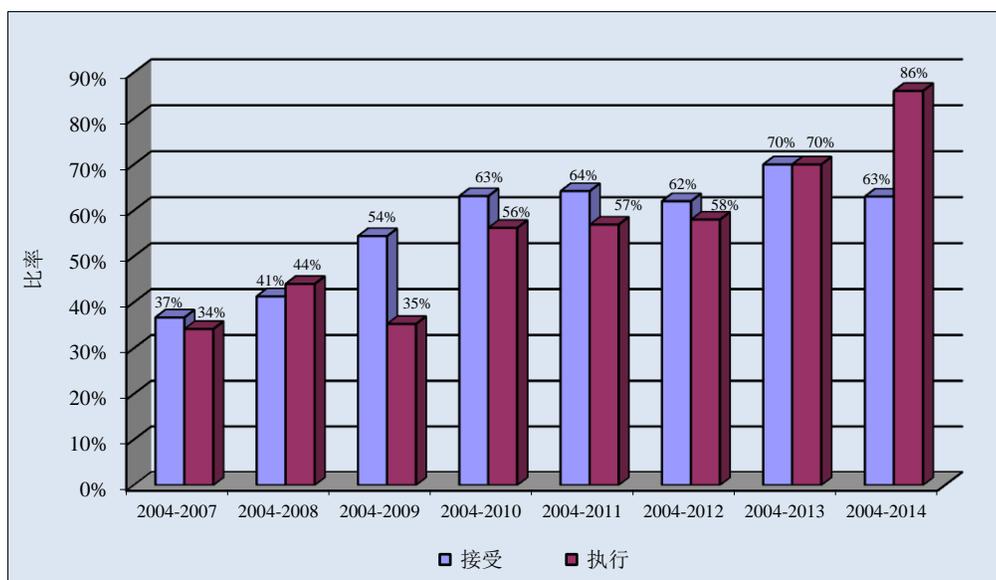
30. 审咨委欢迎监督厅正在作出努力解决管理层的关切，同时认为需要作出更大努力，减轻管理层的关切。审咨委建议监督厅继续采取进一步举措，听取各利益攸关方的意见，以确保对报告如何评级和建议如何形成有明确的了解。

联合检查组

31. 联合检查组在 2015 年度报告和 2016 年工作方案(A/70/34)中指出，12 个最大参与组织接受和执行其所提全系统建议的比率有所提高，平均接受率为 79%，平均执行率为 83%。

32. 现有最新数据显示，联合国秘书处 2007-2014 年期间的平均接受率下降到 63%，而前期则为 70%。但积极的方面是，2007-2014 年期间的平均执行率为 86%，而 2006-2013 年期间则为 70%(见图三)。行政当局表示，秘书处的接受率较低，主要原因是其中继续列入了针对大会和联合国系统行政首长协调理事会的建议，而对此秘书处没有管辖权。另据管理层称，联合检查组承认，执行某些已接受的建议可能需要几年的时间，因为这些建议涉及结构性问题，挑战既定政策和做法，并提出新的方向，从而需要跨部门和高级管理层当局或立法机构作出决定。

图三
秘书处接受/执行联合检查组建议的情况



33. 总体而言，联合检查组各项建议的执行率继续稳步提升。

B. 风险管理和内部控制框架

34. 审咨委职权范围第 2(f)和(g)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。

企业风险管理

35. 在其第八次报告(A/70/284)第 45 段中，审咨委认为，最高管理层需要继续积极地引领企业风险管理努力，以确保将系统地查明和管理风险作为全组织开展业务的标准方式。此外，审咨委完全同意审计委员会在其最新报告(A/70/5 (Vol. I))中载列的意见，认为至关重要的是要将企业风险管理纳入到各部门的日常工作中。

36. 鉴于不同部厅在实现本组织各项目标方面相互依赖，审咨委在 A/68/273 号文件第 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单位的真正一体化的风险管理办法，以协调和全面的方式查明风险并加以管理。审咨委指出，只有通过协力破除或防止筒仓效应，也就是全盘管理本组织面临的所有企业风险，才能取得成功。

37. 审咨委注意到 2015 年管理层在评论中认为，查明的首要关键风险相互交错且密切相关，因此需要全组织密切协调作出努力，同时要求就这一协调水平提供进一步资料。管理层告知审咨委，管理委员会批准了企业风险所有人拟定的风险处理和应对计划。审咨委还获悉，工作组正在监测相关风险处理小组的工作以及本

组织不断变化的风险状况。管理层还表示，根据商定的多年期计划，有关关键风险的工作正在继续进行，同时，风险登记册作为能够体现本组织实际风险状况的活文件将继续予以维持并每两年予以更新。据此，全秘书处下一次企业风险评估的实地工作将于 2017 年第一季度完成，为管理委员会进一步专门讨论提供依据。

38. 管理层告知审咨委，虽然秘书处在执行整体风险行动计划方面正在取得进展，但一些部厅在取得进展方面受到阻碍，原因是缺乏为此创立专门能力的资源。

39. 审咨委继续赞扬企业风险管理委员会和管理层致力于使企业风险管理成为本组织不可或缺的重要管理工具。审咨委认为，最高管理层需要继续积极地引领企业风险管理努力，以确保将系统地查明和管理风险作为全组织开展业务的标准方式。

40. 审咨委重申其以往建议，即秘书长应确保秘书长办公厅和各部门拥有有效执行和维持公司风险管理所需的能力。审咨委将继续作为优先事项，跟踪审视这些问题及其他企业风险管理问题。具体而言，审咨委将注意审查和记录如何以特定方式使用企业风险管理来管理组织风险和改善成果的具体例子。

预算外筹资和管理

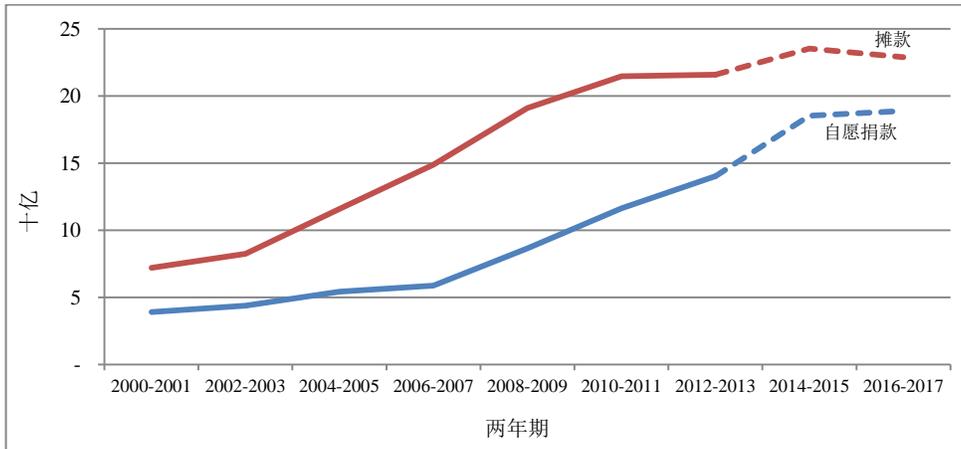
41. 在其最近报告(A/70/284)第 42 段中，审咨委表示计划在下一年更深入地探究，在秘书处已查明的六个企业风险中挑选一个或多个风险进行详细评估，以确定哪些正在做，哪些可以做。在本报告期间，审咨委选择了预算外筹资和管理作为其主要侧重的风险。

42. 在其第四次年度报告(A/66/299)第 50 段中，审咨委认为，四分之一的资金依靠自愿捐款使整个联合国，特别是各个方案面临种种风险，行政部门应当明确阐述并且管理这些风险。

43. 为了更好地了解与预算外筹资相关的各种问题，审咨委首先审视了第一卷(联合国)和第二卷(维持和平行动)的预算趋势，并分析了那些部分由摊款供资、但有大笔自愿捐款的方案的开支，包括：联合国环境规划署、人居署、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。

44. 审咨委发现 2006-2015 年期间，自愿捐款数额呈上升趋势。2002-2011 年期间，摊款急剧上升，然后平缓，再稍微上扬。该期间摊款上升的主要原因是维和预算，至于自愿捐款，增长主要是在难民署和人道主义事务协调厅(见图四)。

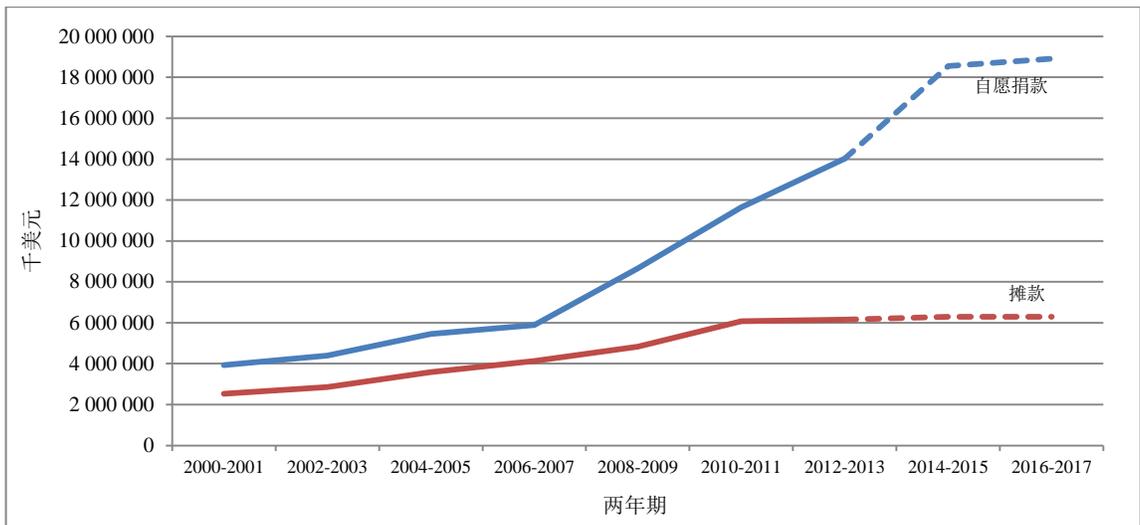
图四
经常和维和预算的摊款与自愿捐款对比



来源：审计委，第一、二卷和拟议方案预算分册。

45. 看一下非维和预算的趋势，就会了解到管理预算外筹资风险的重要性。图五显示，在维和环境之外，自愿捐款远远超过摊款。实际上，自愿捐款与摊款和其他捐款之间的差距不断加大，清楚地表明有必要有效管理企业风险。

图五
非维和预算趋势



来源：拟议方案预算分册。

46. 审咨委还审查了自愿捐款对方案交付产生的影响，以及其他依赖自愿捐款的实体，如人道主义事务协调厅、毒品和犯罪问题办公室、难民署和近东救济工程处，采取何种措施确保资金筹措。这些实体依赖自愿来源来满足其 90% 以上的资金需求，因此最直接受到依靠预算外筹资实现其目标这种做法的内在风险的影响。

47. 在其关于联合国系统各组织自愿捐款的报告(JIU/REP/2007/1)中，联检组注意到自愿捐款的增长对方案交付的影响。重要的是，报告指出自愿捐款对业务增长、方案交付以及间接地对生成增效所产生的积极影响。不过，报告也强调指出了需要管理的各种负面影响。首先是无法预测，基于摊款的筹资在筹资水平方面比自愿捐款有更大的确定性。缺乏可预测性可能在长期和短期对方案和项目的规划和交付造成伤害。第二，联检组指出，如果主要捐助方取消支持，依赖预算外筹资的组织可能会丧失筹资。第三，大多数预算外筹资都带有附加条件，限制了接受组织的灵活性。最后，由于捐助方可以指定资金用途，从而影响方案的平衡，因此联检组担心自愿捐款可能会打乱方案的优先次序。¹

48. 审咨委同作为预算外筹资和管理风险的企业风险所有人的主计长进行了讨论。主计长告知审咨委，2014 年 11 月成立了由来自方案规划、预算和账户厅、非洲经济委员会、人居署、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、主管管理事务副秘书长办公室、毒品和犯罪问题办公室、经济和社会事务部、维持和平行动部和道德操守办公室工作人员组成的工作组，以审查潜在风险，分析风险暴露水平。根据本组织 2014 年 9 月“风险登记册”，预算外筹资和管理风险的定义如下：

(a) 无法获得预算外资金可能影响某些部门实现其目标的能力；

(b) 依赖预算外筹资可能危及或影响联合国的独立性，因为获得专用资金的项目可能被给予更高的优先性；

(c) 没有能力为信托基金确认、建立和维持最佳结构和控制，导致资产损失或滥用资产。

无法获得预算外资金

49. 作为对其 2007 年报告采取的后续行动，联检组审查了联合国系统资源调动职能(JIU/REP/2014/1)。联检组指出，在审查的 28 个联合国组织中，有五个(包括秘书处)没有关于资源调动的正式战略。该报告除其他外建议那些尚未拟定资源调动战略的组织拟定此种战略。据联检组称，此种战略应包括寻求多年期协定；加深同传统捐助方的伙伴关系；拓宽捐助方基础；扩大来自私营部门的支持。

¹ JIU/REP/2007/1，第 21-49 段。

50. 审咨委注意到大多数依赖预算外筹资的实体都有某种形式的资源调动战略或专设的筹措资金办公室。根据联检组调查结果和建议，审咨委建议制定全秘书处资源调动战略。在制定资源调动战略过程中，秘书处可汲取 JIU/REP/2014/1 号文件第 114 段所载经验教训和良好做法，如维持同捐助方的关系；展示绩效、效率和效益；向捐助方提供及时、直率的信息。

依赖预算外筹资可能会危及或影响联合国的独立性的风险

51. 据秘书处风险登记册显示，依赖预算外筹资可能被认为可能导致本组织关注捐助国的优先事项而非会员国的范围更为广泛的优先事项。不过，管理层承认，各部厅收到的大多数预算外资源都限制在其具体任务和工作方案范围内。衡量方案优先次序的扭曲现象并非易事。尽管如此，审咨委仍然敦促秘书处仔细监测捐助方左右本组织方案优先次序可能存在的影响。审咨委计划在今后会议上跟进这个问题。

没有能力为信托基金确认、建立和维持最佳结构和控制

52. 预算外筹资和管理工作组决定作为第一步侧重于：(a) 捐助方协议标准化；(b) 甄选执行伙伴和合同管理；(c) 更新关于信托基金管理的内部控制机制。

53. 审咨委获悉，2016 年，工作组计划：

(a) 发布有关建立和管理信托基金的政策及相关行政指令；

(b) 就甄选执行伙伴标准程序提供总体指导；

(c) 澄清甄选执行伙伴进程与采购进程之间的差别，以及执行伙伴关系与赠款之间的差别；

(d) 与关键捐助方协商制定全秘书处标准协议。

54. 审咨委就有关首先注重内部控制而不是解决与这一关键风险相关的其他紧迫问题的决定提出询问。审咨委获悉，从内部控制结构入手以提高透明度、问责和效率。

55. 主计长还说，由于秘书处主要由摊款供资，因此，秘书处一直没有必要拟定资源调动战略。管理此类战略需要有一套专门技能，如筹资和捐助方关系等。此外，在方案规划、预算和账务厅没有专设的预算外部门负责协调政策、战略、能力建设等。

56. 审咨委注意到秘书处在管理本组织预算外风险方面作出努力，并将继续监测秘书处的努力和进展。审咨委还注意到管理预算外筹资所涉其他风险需要有专门能力，而目前处理这一风险的工作组并不具备这种能力。

57. 在这种情况下，审咨委重申其在 A/66/299 号文件中所提建议，即考虑到需要依赖预算外筹资这一现实，本组织需要充分评估和管理与预算外筹资相关的各种风险。这一评估和管理应包括秘书处可能需要的新组织安排和能力。审咨委将继续监测这一风险，并可能在下一年度增选一个企业风险进行详细评估。

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

58. 审咨委根据其职权范围，担负着就内部监督的各个方面向大会提供咨询的责任(第 61/275 号决议，附件，第 2(c)至(e)段)。在履行任务过程中，审咨委延续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常规做法。讨论的重点是监督厅工作计划和预算执行情况，以及监督厅报告的重大调查结果、业务制约条件(若有)、员额占用情况、管理层对监督厅建议包括关于加强调查和供资安排的关键建议的执行情况。

59. 大会在其第 70/111 号决议中回顾其第 69/304 号决议第 67 段，邀请审咨委继续审查监督厅的业务独立性，特别是在调查职能方面。

业务独立性和实效

60. 审咨委重申其先前在其第二次年度报告(A/64/288)附件 A 节中所提意见，其中详尽解释了构成业务独立性的要素，指出，就业务独立性而言，监督厅对它提供监督服务的联合国及各基金和方案的管理层应保持适当程度的实际和感知独立。业务独立性除其他外，包括监督厅在以下方面的能力：决定最后工作计划和最终报告内容；要求获得开展工作的适足资源；在管理层和所有相关方面的合作下不受干涉地开展工作；为监督厅挑选工作人员；以及直接就涉及联合国和(或)监督厅的至关重要事项，与大会和秘书长联系。审咨委遵循上述原则提出评论、意见和建议。

指导原则和协议

61. 在上次审查监督厅的业务独立性时，审咨委提出若干建议，其中包括监督厅在向管理层提供咨询以及就可能接受审计或调查的情况发表陈述时应制订指导原则和协议；在秘书处设立一个中央接案系统；全面审查监督厅。

62. 在同监督厅讨论过程中，审咨委获悉，有关制订指导原则和协议的建议目前正在最后敲定，尚需同管理层协商。监督厅重申，除非交派的任务已经完成，而且根据大会相关决议公布了相关报告，否则不得发布公开声明。监督厅还告知审咨委，每个司都将确保其手册含有依照适用的专业行为标准制定的处理咨询服务的相关章节。审咨委欢迎这些举措并敦促监督厅毫不拖延地最后敲定指导原则和协议。

中央接收调查案件机制

63. 关于中央接案机制的想法首先出自 2005 年世界首脑会议，在那次会议上，会员国决定加强监督厅的专长、能力和资源。2007 年 6 月对调查司进行了外部

质量评估后，秘书长提交了报告(A/62/582)。秘书长在报告第 27 段指出，监督厅同意关于有必要成立一个接收案件委员会的外部意见，并将据此成立一个委员会。² 2010 年 5 月，监督厅告知审咨委，已经成立了一个接案委员会，负责管理所有调查案件的接收，并确定是否对向调查司报告或由调查司掌握的信息进行调查。2014 年，接案委员会改变了做法，该项工作由调查司司长根据三位副司长的建议主持进行。接案工作由接案秘书处提供支持，该秘书处包括监督厅业务标准和支助科一名代表。

64. 随后，在对内部司法制度审理的案件进行审查之后，管理层强调有必要设立一个中央接案机制。此外，审咨委在其第七次年度报告(A/69/304)第 69 段中指出，采用集中受理程序可大大有助于加强总体调查职能，并无可辩驳地增进对秘书处不当行为总体状况的了解。

65. 审咨委一直长期关注接案制度的效益和效率的必要性。例如，审计委员会和联合检查组都认为，中央接案机制，特别是在举报欺诈方面，是良好做法，并予以推荐。联检组在其报告(JIU/REP/2016/4，第 242 和 243 段)中指出，一个中央接案机制能够确保“完整画面”，能够使案件获得优先安排，并能使资源得到更有效的利用。联检组建议联合国各实体对所有欺诈指控采用中央接案机制。审计委员会在其报告(A/69/5 (Vol. 1))第 148 段中进一步肯定了“完整画面”的必要性。

66. 2015 年，监督厅告知审咨委，新的案件管理系统(GoCase)有能力作为秘书处中央接案机制发挥作用，但尚未划定范围。最后，大会在其第 70/111 号决议中核可了审咨委在其第八次年度报告(A/70/284)第 64 和 89 段中提出的建议，要求行政当局敲定中央接案系统的范围。

67. 在其 2016 年 7 月举行的第三十五届会议期间，审咨委继续审议了中央接案系统的现况。监督厅告知审咨委，中央接案倡议没有取得进一步发展。据监督厅称，之所以没有取得进展，原因是：相关部门对这一机制的必要性和方式缺乏共识，缺乏资源用于开发和维持使用 GoCase 平台的适当系统。监督厅还指出，其负责调查的工作人员正在忙于其他紧迫问题，如性剥削和性虐待案件激增，很难再另开展一个范围广泛的举措，那样会转移监督厅目前的重点和方向。最后，监督厅指出有必要解决调查司内部长期存在的各种问题和事宜，这些问题和事宜限制了其目前执行主要举措的能力。

68. 监督厅还指出，中央接案系统的某些目标(确保所有潜在和实际调查领域报告的完整性，更加准确地报告欺诈和推定欺诈行为)正在由本组织予以落实，如：

(a) 监督厅预计，即将出台的欺诈和腐败问题政策将依照联检组在其关于在联合国系统组织内预防、发现和应对欺诈行为的报告(JIU/REP/2016/4)中最近提出的建议，实际上使监督厅成为欺诈报告的单一存放机构；

² A/62/582，第 27 段。

(b) 经修订的行政指示 [ST/AI/371](#) 将使方案主管承担起向监督厅报告调查结果的责任；

(c) 最近在组织上应对性剥削和性虐待方面所作努力可能会产生一些影响。

69. 尽管监督厅作出答复，但审咨委仍深表遗憾的是这一关键建议仍未得到执行。审咨委呼吁监督厅尽快执行中央接案机制。这将需要管理委员会作出一致努力。审咨委将在今后会议上跟进这个问题。

监督厅对中非共和国境内性剥削和性虐待指控的处理

70. 审咨委同其他人一样，对中非共和国境内性剥削和性虐待案件深感遗憾，并注意到联合国处理中非共和国境内性剥削和性虐待指控问题外部独立审查小组的报告。审咨委就监督厅如何处理审查小组关于中非共和国的报告向其提出询问。监督厅表示正在对审查小组的报告作出回应，为此同秘书长关于性剥削和性虐待问题的顾问密切合作，就正在出现的若干工作流程开展工作，帮助处理因应对报告所载各项建议而出现的问题。此外，监督厅还告知审咨委，为应对中非共和国境内活动激增，目前正在动用其全球资源，并已作出部署安排，以确保在中非共和国境内任何时候都有一个包括翻译在内的六人小组，组成三个调查小组。监督厅指出，案件数量巨大，引起监督厅工作做法和程序方面的若干问题，对此将予以审查并用为将来其工作人员发展提供参考。此外，审咨委获悉，监督厅调查团队的资源不足，无法提供长期处理各种事件所需的韧性，也无法集中精力处理当前的工作。

71. 维和行动中的性剥削和性虐待以及在更广泛的范围内保护平民必要性，对于这些问题，监督厅所属三个司都做了重要工作。审咨委建议监督厅整合这项工作，同时参考其他分析所提供的相关见解，以确定在维和行动一开始就应到位的一整套具体管理监管措施。监督厅可在组成新的行动时对这些监管措施的力度予以审计。这样，本组织可以更有能力在虐待事件发生前就予以制止，这是最重要的益处，还可以减少调查案件的需求。

全面审查内部监督事务厅

72. 监督厅就每个司的同级审查现况提供最新信息。关于内部审计司，监督厅表示，监督厅外部质量评估将于 9 月开始，将于 2016 年年底完成。关于检查和评价司，监督厅表示，最后一次独立审查于 2012 年进行，目前，他们正在聘用一名咨询人于 2017/2018 年期间对证据标准进行审查。最后，关于调查司，监督厅告知审咨委，重点一直放在稳定该司的领导。现在这项工作已经完成，副秘书长将同新的调查司司长讨论独立审查的时间和范围。

73. 审咨委认识到审查小组以审咨委关于全面审查监督厅的建议为依据，特别将重点放在调查司。审咨委感到鼓舞的是，副秘书长承诺改进监督厅的业务，并继续相信，此类审查将有助于副秘书长作出努力，确保对调查司的业务、内部工作

关系和实效的广泛、重大关切得到解决。审咨委的建议敦促审查审视长期困扰监督厅的各种问题，包括空缺率高以及机构之间和机构内部的活力等问题。

组织企业风险管理和监督工作规划

74. 在其关于 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日维持和平行动支助账户下内部监督事务厅拟议预算的报告(A/70/759)第 11 和 19 段中，审咨委表示，在本组织六个关键风险和监督厅风险评估之间没有明确的关联。审咨委还建议未来工作计划如何以本组织企业风险管理战略为指导。监督厅告知审咨委，在拟定其年度工作计划时已考虑到组织风险评估，不过各司之间程度上存在差异。监督厅还向审咨委提供了 2017 年拟议审计任务清单，突出了将评估的具体风险类别。监督厅告知审咨委，监督厅计划加强对组织风险登记册的审议，以确定该厅应评估的最关键的具体企业风险。这将需要针对每项关键性/极高风险进行更系统的风险驱动因素、内部控制和风险应对措施分析，从而将会产生重点监督领域。监督厅还强调此种重点监督领域应由监督厅所有各司以综合/集体方式予以处理，并应纳入各司的工作计划。

75. 审咨委高效地看到监督厅采取措施，显示本组织企业风险管理战略与监督厅工作方案之间的关联，并以此为工具，整合其所属各司。这一举措将有助于加强监督厅的工作计划、拟议预算以及本组织面临的主要风险之间的整合。审咨委将在今后会议上跟进这个问题。

绩效审计和《2030 年可持续发展议程》

76. 审咨委就监督厅计划如何通过本单位的业务来促进本组织的工作，以体现《2030 年议程》的综合、整体和不可分的性质，征求监督厅的意见。监督厅作出回应，告知审咨委，该厅认识到高效益、高效率执行联合国支持《2030 年议程》这一任务的至关重要性。为此，检查和评价司已经开始酌情在其评价工作中系统纳入对可持续发展目标的审查，例如，在最近完成的对欧洲经济委员会和西亚经济社会委员会的评价中，就采取了这种做法。监督厅还告知审咨委，该厅即将进行的对区域委员会的专题评价将侧重各委员会的统计工作，以支持衡量实现和执行国际商定的可持续发展目标的情况。

77. 在更长远方面，审咨委获悉，监督厅已将支持可持续发展目标作为本组织高风险重点领域之一。审咨委知道监督厅目前正在拟定一项详细监督战略及其相关计划，以评估本组织对实现《2030 年议程》的贡献。

78. 审咨委深受鼓舞的是，监督厅采取各种举措，就执行《2030 年可持续发展议程》拟定详细监督战略及其相关工作计划，并承诺向管理层和大会提供所需的重要信息，以衡量进展情况，并明确指出秘书处改进工作的机会。审咨委同样承诺继续监测监督厅在这些重要问题方面开展的工作。

D. 财务报告

79. 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、主计长和“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) 公共部门会计准则和“团结”项目的效益实现计划状况；
- (b) “团结”项目实施情况；
- (c) 内部控制系统和联合国反欺诈政策。

国际公共部门会计准则实施情况和效益的实现

80. 关于国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)实施情况，审咨委定期获悉取得该项目的进展情况，并注意到审计委员会继续发表无保留审计意见。符合公共部门会计准则的 2014 年财务报表和维和行动 2015 年财务报表收到了无保留审计意见。对 2015 年非维和行动财务报表的审计仍在进行之中。

81. 审咨委还获悉，管理委员会核可了一项五点计划，以支持公共部门会计准则的可持续性。这一计划的目的在于确保持续遵守公共部门会计准则，并支持利用公共部门会计准则产生的信息，更好地管理本组织。在公共部门会计准则可持续性计划的关键领域取得了重大进展，包括内部控制说明的执行计划和公共部门会计准则效益管理。审咨委获悉，公共部门会计准则团队将实施可持续性计划，之后，该团队余留的职能将于 2017 年年底实现制度化。

82. 审咨委相信，审计委员会发表无保留审计意见是一个非常积极的迹象，表明秘书处努力确保遵守公共部门会计准则的可持续性，并使遵守公共部门会计准则进程在日常工作中实现制度化。

83. 在其第七次年度报告(A/69/304)第 94 段中，审咨委表示将审查公共部门会计准则的效益实现计划，并在随后的报告中作进一步评论。自那以后，审咨委了解到最新情况，包括管理委员会于 2014 年底核准了公共部门会计准则的效益实现计划。审咨委获悉，公共部门会计准则的效益管理是公共部门会计准则可持续性计划的五大支柱之一。审咨委还获悉，公共部门会计准则的效益实现计划已转化为详细的跟踪/报告要求，用于五大效益类别及相关的 15 种单项效益，要求所有主要组织实体报告进展情况。

84. 审咨委还获悉，在两个报告周期方面，显然公共部门会计准则在若干领域造成质量方面的影响，使各种流程和程序得到加强，并开始采用新的流程。此外，管理层相信，公共部门会计准则创造的可见度和要求的纪律，加上其他变革举措，在过去几个财政周期期间，使一些部门/外地特派团的资产和库存量呈下降趋势，并使预算执行得到改善。

85. 审咨委欢迎秘书处在实施公共部门会计准则方面取得进展，包括敲定效益实现计划和清晰阐述主要期待实现的效益。审咨委期待了解这些效益及公共部门会计准则带来的其他已记录效益的详情，正如 A/69/304 号文件第 93 段所述，这些效益将在“团结”项目全面实施后实现。

“团结”项目实施情况

86. 关于“团结”项目，审咨委就迄今为止取得的进展举行了几次会议。管理层与审咨委分享了 2016-2017 年“团结”项目路线图。该路线图包括 2016 年 7 月试行推出为维和行动提供服务，2016 年 8 月推出财务报表模块，2016 年 11 月推出群组 5(维持和平行动本国工作人员和军警人员)，2016 年 7 月推出国际公务员制度委员会首批整套报酬变动，两项津贴(流动和停止非迁移津贴)将于 2016 年 11 月实施。审咨委还获悉，管理层在继续实施“团结”项目的同时，还不得不对可能出现的实施后挑战。例如，管理层表示“团结”项目实施后审查工作队在服务交付、财务、人力资源、薪金、补助金、采购、旅行及一般事项等 8 个广泛领域提出了 67 项高级别建议(63 项来自群组 3, 4 项来自群组 4)。在 67 项建议中，14 项已经结束，41 项正在执行，12 项属于长期执行、不断改进的性质。

87. 审咨委还获悉，该项目面临的额外挑战包括：咄咄逼人的工作计划，因国际公务员制度委员会整套方案而变得更形复杂；预算压力-资金不足可能难以将企业资源规划项目进行到底的风险；工作人员问题；期待中的秘书长领导过渡；“团结”项目第二推广阶段等。

88. 审咨委欢迎在执行“团结”项目方面取得的进展。审咨委注意到“团结”项目已进入稳定阶段，现在关键问题主要是要确保本组织坚持发展管理“团结”项目并利用其产出来制定决策的能力。这要求秘书处通过培训、知识分享及其他手段确保管理人员和工作人员掌握所需的知识和能力。考虑到执行这一项目所需的资金、努力和时间，这种能力建设对于满足会员国有关实现“团结”项目效益的合理要求来说至关重要。

内部控制系统和反欺诈政策

89. 审计委员会在其最新报告(A/70/5(Vol. I))第 105 段中强调，联合国的业务环境复杂且充满风险，需要建立强有力的内部控制框架和风险管理系统。在这方面，主计长告知审咨委，内部控制说明是公共部门会计准则可持续性计划的关键交付成果之一。设想的加强内部控制办法并最终实现内部控制说明将以全系统保证程序为基础。该保证程序将要求所有部、厅或特派团首长每年向主计长提交保证说明。管理人员的工作将得到支持，包括自我评估核对表、宣传和培训材料以及评估当地内部控制方面的上手培训等。特雷德韦委员会赞助组织委员会综合内部控制框架将作为概念框架，用于联合国拟定支持内部控制说明的框架。

90. 审咨委获悉，随后的步骤因而包括界定保证交付成果，如立即拟定自我评估核对表及相关的保证说明。预计将于 2016 年秋和 2017 年年初开展试点阶段。视初步保证程序结果，预计首批内部控制说明将用于 2016/17 财政年度维持和平行动和 2017 财政年度第一卷。

91. 审咨委赞扬在改进内部控制系统方面取得进展，并强调对管理人员和所有相关工作人员就强有力内部控制的重要性进行培训，并通过各种手段提供指导，具有重要意义。审咨委将在今后会议上跟进这个问题。

92. 关于欺诈问题，审咨委一贯强调应对和预防欺诈的重要性。审咨委在关于 2011 年 8 月 1 日至 2012 年 7 月 31 日期间的报告(A/67/259)第 57 和 58 段中指出，与采购有关的调查案件较少，可能意味着未能侦测到欺诈行为。在 A/69/304 号文件中，审咨委建议监督厅制订全面整合的长期战略计划，除其他外，应对在监督机构财务报表中反映的采购欺诈挑战和倾向。最后，审咨委在其最近报告(A/70/284)第 89 段中建议行政当局敲定中央接案系统的范围，并指出反欺诈政策本身不是一个终点，而仅仅是确保有效实施内部控制框架的第一步。

93. 审咨委在审查联合国反欺诈工作时，考虑到了联合检查组关于联合国系统预防、侦测和应对欺诈行为的状况的报告所载调查结果和建议。审咨委注意到在其报告第 55 段中，联检组相信一项有效的反欺诈政策除其他外至少应包括：

- (a) 欺诈的定义；
- (b) 构成欺诈的行为；
- (c) 管理层在预防和侦测欺诈方面的责任；
- (d) 雇员和第三方在预防和侦测欺诈方面的责任以及欺诈行为举报程序；
- (e) 有关如何管理指控/事件的指示；
- (f) 就进一步获得信息提供指导。

94. 审咨委完全赞同联检组关于良好的反欺诈政策所含内容的评估。

95. 在同管理层讨论期间，审咨委获悉，正在敲定秘书处反欺诈政策，将于 2016 年晚些时候发布。审咨委了解到，该项政策除其他外将包括：(a) 重申对欺诈行为的零容忍做法；(b) 欺诈和腐败的定义；(c) 所有相关行为体的责任；(d) 举报和调查欺诈行为的机制；(e) 对经证实的欺诈行为采取补救行动。

96. 审咨委审查了联合国其他实体的反欺诈政策，同意联合检查组的意见，认为诸如开发署等实体似乎有一些良好做法，秘书处在执行其政策框架时可予以考虑。

97. 监督厅还告知审咨委，该厅一直就加强监督厅应对本组织内欺诈风险的战略和做法开展内部讨论，特别是联合国合办工作人员养恤基金、执行伙伴、采购和

应享福利等。据监督厅称，该战略将包括改组内罗毕欺诈行为专职调查组的工作，该调查组的工作因失去一个预算外捐助方的资金而暂停。

98. 在其最近的年度报告(A/70/284)第 87 段中，审咨委获悉，在举报欺诈行为时遇到的一些问题包括：记录的系统和方法各异；对机密资料进行编纂；对欺诈和推定欺诈的不同解释。监督厅告知审咨委，该厅目前正同主计长办公室密切合作，就推定欺诈的定义达成了一致意见，并提供了一份监督厅 2015 年审理的欺诈和推定欺诈案件详细清单。

99. 根据上述情况，并如本报告上文第 66 段所述，审咨委建议秘书处设立一个中央接案机制。如审计委员会和联合检查组所述，这将有助于举报欺诈和推定欺诈行为的完整性和准确性。

E. 联合国监督机构之间的协调

100. 在本报告所述期间，除了定期与监督厅会面，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。

101. 审咨委根据任务授权征求了三个监督机构的评论意见，三个机构都强调了它们之间现有的协调机制，包括交流工作方案。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，各监督机构通过举行三方协调会议以及交流工作计划努力避免重复，已形成积极的关系。审咨委认为，这种协调为增加机会提供了宝贵平台。

102. 审咨委还同秘书处监督协调员进行了讨论。其中一些人对缺乏一个中央信息库表示关切，有了这样一个信息库就可以查询审计委员会、监督厅和联合检查组提出的监督建议的现状。这个信息库将与目前使用的建议跟踪系统分开设立。审咨委将在未来报告中与管理层一道跟进这一事项。

103. 如上文第 73 段所述，监督厅目前正在就有关执行《2030 年可持续发展议程》的工作在其各司之间拟定一项综合工作计划。在同监督厅讨论的过程中，审咨委获悉，监督厅已经在考虑同联合国其他监督部门的审计和评价同事合作的机会，以确保对监督采取更为广泛协调的办法。

104. 此外，在同审计委员会所属审计事务委员会的讨论期间，审咨委了解到，审计委员会目前正在探索机会，审查本组织支持《2030 年议程》的工作，将此作为审计工作的一部分。对于这些事态发展审咨委深受鼓舞。更为广泛协调的战略可确定有哪些机会能推动落实审咨委在第七份年度报告(A/69/304)中提出的一项建议，即各监督机构应考虑编写针对具体专题或组织的情况简介单，将每一个监督机构有关该具体专题或组织的简短说明合为一处。其总体目的是将各监督机构的集体工作成果汇集到一起，使决策者和利益攸关方能够更容易地了解需要解决

的关键事项。这种协同增效作用大大有助于加强本组织的监督制度，从而为提高实效、增加透明度和加强问责制做出贡献。

F. 合作和准许接触

105. 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层、包括管理事务部、外勤支助部和人道主义事务协调厅的良好合作。审咨委获准为工作需要适当接触有关的工作人员、文件和信息。审咨委欣喜地报告，它继续与联合检查组和审计委员会开展了密切合作。审咨委期待继续与它有互动关系的实体合作，以便及时履行在职权范围中阐述的职责。

四. 结论

106. 独立审计咨询委员会在职权范围内提出上文第 19、22、27、30、33、39、40、45、50、51、56、57、62、69、71、73、75、78、82、85、88、91、94、96、99、102 和 104 段所载意见、评论和建议，供大会审议。