



第七十五届会议

临时议程\* 项目 139

审查联合国行政和财政业务效率

独立审计咨询委员会 2019 年 8 月 1 日至 2020 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 2019 年 8 月 1 日至 2020 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，由主席珍妮特·圣劳伦特(美利坚合众国)和副主席理查德·夸泰·夸泰(加纳)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 2021 年计划。第三节载有审咨委的详细评论。

\* A/75/150。



## 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 .....	4
C. 审咨委 2021 年计划概述 .....	5
三. 审咨委的详细评论 .....	6
A. 联合国监督机构建议状况 .....	6
B. 风险管理和内部控制框架 .....	10
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.....	12
D. 提出财务报告 .....	15
E. 联合国监督机构之间的协调 .....	19
F. 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 51 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。本报告为第十三次年度报告，所述期间为 2019 年 8 月 1 日至 2020 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；以及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：2019 年 12 月 10 日至 13 日第四十八届会议、2020 年 2 月 19 日至 21 日第四十九届会议、4 月 29 日至 5 月 1 日第五十届会议和 7 月 22 日至 24 日第五十一届会议。其中两届会议在联合国总部举行，其余的届会以虚拟方式举行。
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. 2019 年 12 月，在第四十八届会议期间，成员们选举珍妮特·圣劳伦特(美利坚合众国)担任 2020 年主席，理查德·夸泰·夸泰(加纳)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四次会议，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 2018 年 8 月 1 日至 2019 年 7 月 31 日期间的年度报告(A/74/280)；以及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 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内部监督事务厅(监督厅)拟议预算的报告(A/74/716)以及关于监督厅 2021 年拟议方案预算的报告(A/75/87)。

## 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、组织文化、网络安全、内部控制说明和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) 管理委员会需要调查造成建议，特别是与审计委员会有关的建议执行率低的各种因素，以确保管理当局优先处理监督机构建议的执行问题；

(b) 如果企业风险管理要成为有用的管理工具，管理当局须高度重视企业风险管理的实施；

(c) 需要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；

(d) 管理当局需要将文化作为定期讨论的内容，并明确：(一) 有助于本组织脱颖而出的价值观和行为；(二) 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(三) 将予以零容忍的各种行为。

(e) 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；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；

(f) 管理当局需要协同努力，以取得强制性网络安全培训 100%的完成率；

(g) 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，指出需要开展更多工作；

(h) 监督厅需要提出一项解决空缺问题和留用工作人员问题，特别是调查司的这些问题的可持续战略；

(i) 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；

(j) 调查司需要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；

(k) 鉴于“团结”系统的重要性，本组织需要确保适当处理其余模块的推出问题；

(l) 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，因为这会提高第二道和第三道防线的实效；

(m) 审咨委继续认为，对联合国来说，离职后健康保险负债占服务终了负债总额的 75%，这本身就是一项重大风险，应当予以妥善管理。

### C. 审咨委 2021 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 2021 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 2020 年 8 月 1 日至 2021 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
第五十二届会议	根据其他监督机构工作计划审查内部监督事务厅 2021 年工作计划	行政和预算问题咨询委员会，2021 年第一季度
	2021 年 7 月 1 日至 2022 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	大会第七十五届会议续会第二期会议
	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 2021 年度主席和副主席	
第五十三届会议	各监督机构建议执行状况	大会第七十五届会议续会第二期会议
	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	
第五十四届会议	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	行政和预算问题咨询委员会，2021 年第二季度
	监督厅 2022 年 12 月 31 日终了年度拟议方案预算	大会第七十六届会议主要会期
	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	
第五十五届会议	编写审咨委年度报告	大会第七十六届会议主要会期
	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	

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两名成员任期结束，其三年任期将于 2020 年 12 月届满；

(d) 关于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行对审咨委工作的影响。

### 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 2019 年 12 月 31 日终了期间的简明摘要报告(A/75/177)，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上升，从 2018 年的 39%升至 2019 年的 41%。对于独立审计咨询委员会管辖的实体，执行率继续呈下降趋势，从 2018 年的 29%降至 2019 年的 25%。总体执行率的提高是由于不在审咨委职权范围内的实体的执行率有所上升，从 2018 年的 49%升至 2019 年的 58%(见表 2)。

表 2

2019 年和 2018 年审计委员会职权范围内各实体未落实的以往审计建议的总体执行状况

类别	建议		已执行		执行率(百分比)	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018
在审咨委职权范围之内	486	414	120	118	25	29
在审咨委职权范围之外	464	441	271	218	58	49
总计	950	855	391	336	41	39

14. 表 3 和表 4 以不同颜色列示了这两类实体的执行率细节。可以看出，秘书处各实体没有一个能够达到甚至 50%的执行率。下降幅度最大的是联合国维持和平行动(第二卷)和联合国人类住区规划署(人居署)，其执行率分别从 51%降至 23%、从 20%降至 8%(见表 3)。相比之下，表 4 列示非秘书处实体的执行率，自 2018 年以来有显著改善。除联合国儿童基金会外，这一类别的所有实体都至少执行了 50%的建议，其中联合国资本发展基金的执行率为 100%。

表 3  
2019 年和 2018 年审咨委职权范围内各实体未落实的以往审计建议的执行状况细节

	建议		已执行		执行率(百分比)	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018
联合国第一卷	224	167	49	13	22	8
联合国维持和平行动(第二卷)	103	110	24	56	23	51
国际贸易中心	17	17	4	8	24	47
联合国环境规划署	35	17	11	3	31	18
联合国人类住区规划署	38	20	3	4	8	20
联合国毒品和犯罪问题办公室	50	65	22	27	44	42
刑事法庭余留事项国际处理机制	19	18	7	7	37	39
<b>共计</b>	<b>486</b>	<b>414</b>	<b>120</b>	<b>118</b>	<b>25</b>	<b>29</b>

图例

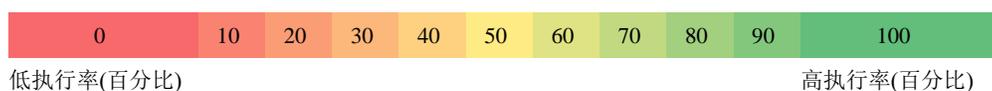
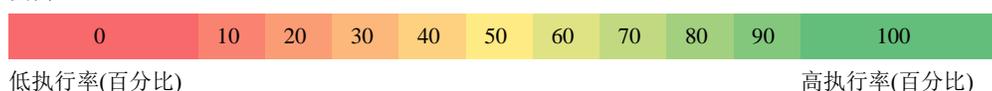


表 4  
2019 年和 2018 年审咨委职权范围外各实体未落实的以往审计建议的执行状况细节

	建议		已执行		执行率(百分比)	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018
联合国资本发展基金	8	9	8	8	100	89
联合国开发计划署	51	49	29	17	57	35
联合国人口基金	27	26	22	13	81	50
联合国儿童基金会	80	66	33	34	41	52
联合国训练研究所	9	10	7	8	78	80
联合国难民事务高级专员公署	96	67	48	35	50	52
联合国合办工作人员养恤基金	45	38	33	12	73	32
联合国项目事务署	48	51	32	31	67	61
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	46	54	27	32	59	59
联合国大学	32	55	17	22	53	10
联合国促进性别平等和增强妇女权能署	22	16	15	6	68	38
<b>共计</b>	<b>464</b>	<b>441</b>	<b>271</b>	<b>218</b>	<b>58</b>	<b>49</b>

图例



15. 审咨委询问管理当局，什么原因导致审计委员会建议的执行率方面差异如此明显。管理当局在答复时表示，它正在对执行率低的根本原因进行详细的长期分析，并将在审咨委下届会议上向审咨委通报结果，并通报将采取哪些行动来纠正这种情况。尽管如此，管理当局重申其先前的立场，即随着时间的推移，秘书处执行了大部分建议。审计委员会关于前六个财政期间联合国维持和平行动的建议的总体执行率为 71%，另有 7% 的建议被审计委员会审结或被评估为因时过境迁而不必执行(见表 5)。

表 5

审计委员会以往各财务期间就联合国维持和平行动所提建议(第二卷)截至 2019 年 6 月 30 日的总体执行状况

财政期间	报告编号	每一期间所发布的建议总数	自发布之日起已实施		被审计委员会审结/因时过境迁而不必执行		正在执行		未执行	
			数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比
2012/13 年度	<a href="#">A/68/5 (Vol. II)</a>	49	48	98	—	—	1	2	—	—
2013/14 年度	<a href="#">A/69/5 (Vol. II)</a>	63	58	92	5	8	—	—	—	—
2014/15 年度	<a href="#">A/70/5 (Vol. II)</a>	31	25	81	5	16	1	3	—	—
2015/16 年度	<a href="#">A/71/5 (Vol. II)</a>	55	41	75	6	11	8	14	—	—
2016/17 年度	<a href="#">A/72/5 (Vol. II)</a>	75	48	64	2	3	25	33	—	—
2017/18 年度	<a href="#">A/73/5 (Vol. II)</a>	52	11	21	3	6	24	46	14	27 <sup>a</sup>
<b>共计</b>		<b>325</b>	<b>231</b>	<b>71</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>59</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>4</b>

<sup>a</sup> 包括大会第 73/268 B 号决议要求秘书长不执行的八项建议。

16. 审咨委继续意识到，随着时间的推移，监督机构建议的执行率会有所提高。审咨委还意识到，向秘书处提出的一些建议取决于改革或受到改革的影响。然而，审咨委认为，及时执行建议是一个有效和负责的组织的标志。所以，审咨委再次呼吁管理委员会调查这一问题，以确保管理当局将及时执行监督机构的建议作为优先事项来处理。首先，管理当局应争取以审计委员会职权范围内其他实体的执行率来执行这些建议，即在建议发布之日起两年内至少执行 50% 的建议。

#### 内部监督事务厅

17. 审咨委获悉，2019 年期间，监督厅发布了 382 份报告，略少于 2018 年发布的 397 份。2019 年的报告载有 968 项建议，而 2018 年则有 1 183 项。据监督厅称，85% 的建议涉及秘书处风险登记册中视为存在高风险的领域，因此，预计管理当局对这些建议的关注和行动会降低风险并改善秘书处业绩。

18. 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。

19. 据管理当局称，尚未执行的关键建议的总数从 2018 年第四季度结束时的 47 项减至 2019 年第四季度结束时的 43 项。在 43 项尚未执行的关键建议中，有 16 项是向联合国难民事务高级专员公署(难民署)提出的，4 项是向联合国工作人员养恤金联合委员会提出的，1 项是向联合国合办工作人员养恤基金提出的，1 项是向联合国气候变化框架公约秘书处提出的，剩下 21 项是与秘书处有关的尚未执行的关键建议。

20. 在 21 项尚未执行的关键建议中，有 13 项(62%)在 2019 年第四季度结束时已逾期。

21. 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。

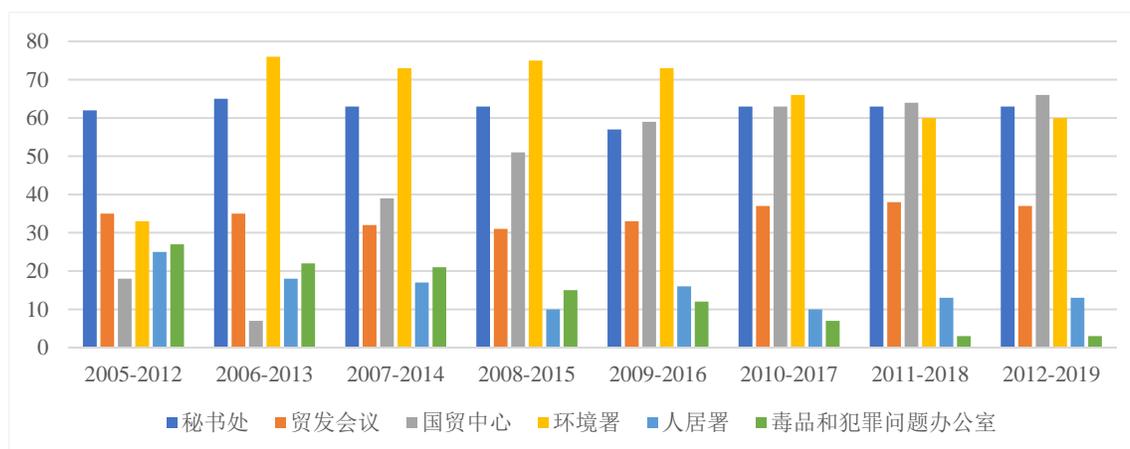
### 联合检查组

22. 联合检查组在其 2019 年度报告和 2020 年工作方案(A/74/34)中指出，2011 至 2018 年间单个组织的报告和说明所提建议的平均接受率(77%)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(69%)。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(82%，作为比较，2010-2017 年期间为 74%)也高于全系统报告所提建议的执行率(从 2010-2017 年期间的 85%降至 81%)。

23. 就联合国秘书处而言，2011-2018 年期间的平均接受率一直保持在 63%；2011-2018 年期间的平均执行率也一直保持在 78%(见图一和图二)。

图一

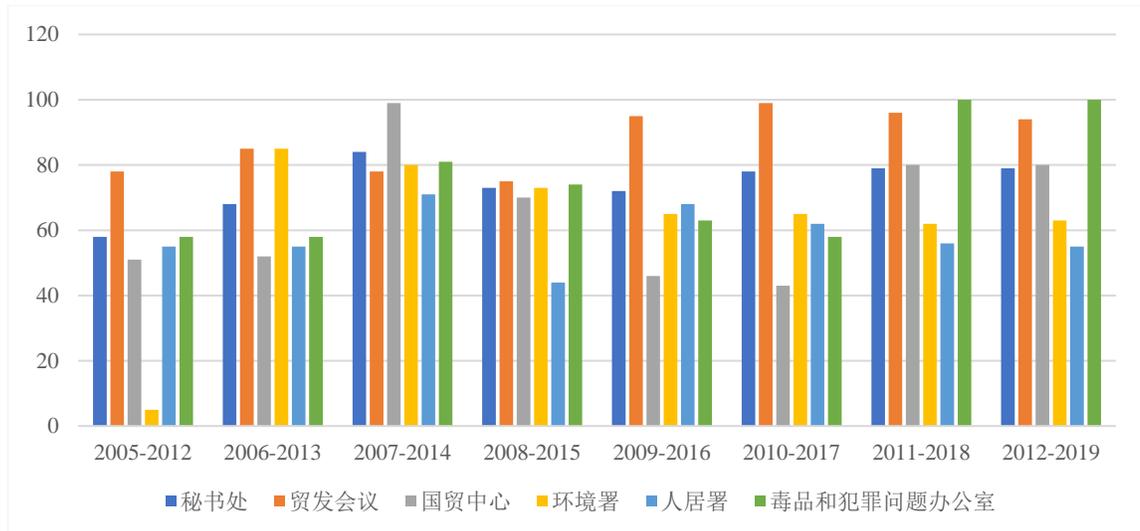
2005-2012 年至 2012-2019 年联合检查组建议的接受情况(审咨委职权范围内的实体)



缩写：国贸中心，国际贸易中心；贸发会议，联合国贸易和发展会议；环境署，联合国环境规划署；人居署，联合国人类住区规划署；毒品和犯罪问题办公室，联合国毒品和犯罪问题办公室。

图二

2005-2012 年至 2012-2019 年联合检查组建议的执行情况(审咨委职权范围内的实体)



缩写：国贸中心，国际贸易中心；贸发会议，联合国贸易和发展会议；环境署，联合国环境规划署；人居署，联合国人类住区规划署；毒品和犯罪问题办公室，联合国毒品和犯罪问题办公室。

24. 审咨委还审查了就其职权范围内各实体对联合检查组建议的平均接受率所作的八年趋势分析。审咨委注意到，三个实体(秘书处、联合国贸易和发展会议和国际贸易中心)在接受率方面一直具有较好的业绩(见图一)。另一方面，人居署和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)在同一时期的接受率有所下降。事实上，毒品和犯罪问题办公室的接受率从 2005-2012 年较高的 26% 降至 2012-2019 年期间的 3%。同样，人居署的平均接受率也从 2005-2012 年的 25% 降至 2012-2019 年期间的 12%。审咨委征求管理当局的意见，但在本报告定稿时，审咨委尚未就此收到任何意见。

25. 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。接受率低可能表明有关实体存在一些系统性问题，也可能是表明联合检查组的报告/建议与这些实体不相关的迹象。由于执行率是接受率的衍生物，审咨委认为，存在联合检查组的重大调查结果没有得到处理的风险。因此，审咨委呼吁联合检查组、管理委员会和有关实体将这一问题作为优先事项加以研究。

## B. 风险管理和内部控制框架

26. 审咨委职权范围第 2(f)和(g)段(见大会第 61/275 号决议附件)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的缺陷向大会提供咨询。

### 企业风险管理

27. 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。

28. 审咨委在其以往报告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。

29. 审咨委在其上一份报告(A/74/280)中欢迎迄今作出的努力,并考虑到正在进行的改革,但注意到,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。在本财政年度,审咨委与管理当局进行了跟进,并获悉,在新出现风险(包括冠状病毒病(COVID-19)大流行及其对战略重点的影响)的背景下,本组织不得不重新审查全秘书处的风险登记册。

30. 管理当局还指出,一个由高级领导层组成的工作队对秘书长以下六个总体战略重点领域进行了详细的风险分析,即和平与安全,包括全球停火;经济和社会危机;保护人权;有效的人道主义反应;在危机过后,建设一个更加美好的世界;确保联合国系统有效、协调地交付任务和保持业务连续性。因此,审咨委获悉,该工作队编制了风险登记册,以确保登记册足够详细和明确,为企业风险责任人提供行动指南。

31. 因此,审咨委获悉,工作队确定了影响到支持执行秘书长上述六个战略重点领域的诸多进程的16个重大风险,管理委员会已于2020年7月批准了由此产生的全秘书处风险登记册。审咨委欢迎秘书处努力确定风险登记册修订版定稿,并期待着与管理当局详细讨论此事。

32. 管理当局还告知审咨委,它将继续将风险登记册视为一份活的文件,并将根据本组织风险状况的变化定期加以更新。根据审咨委先前关于高级领导层参与企业风险管理进程的建议,管理当局指出,由秘书长担任主席的执行委员会将在促进战略重点领域的有效协调方面发挥关键作用。

33. 审咨委获悉,作为前进的方向,更新后的风险登记册将分发给所有实体,以指导更新和制定其地方登记册以及风险处理和应对计划的进程。管理当局还指出,这一进程将由管理战略、政策和合规部业务转型和问责司监测,并将通过企业风险管理工作队向管理委员会报告机构和实体两级的进展情况。为了支持监测企业风险管理实施进展的进程,管理当局表示,它正在探索风险管理软件系统的替代方案,包括审查“团结”项目的治理、风险和合规模块以及其他现成的风险管理系统,作为潜在的解决方案。

34. 审咨委欢迎在处理这一重要议题方面取得进展,特别是决定让秘书处所有实体参与其中。审咨委意识到需要做更多工作,特别是确保企业风险管理成为有用的管理工具。审咨委计划在管理当局在本组织实施新的企业风险管理系统之后,重新审查其一直关注的具体风险类别,包括组织文化和网络安全。审咨委还重申其先前的建议,即管理层制定具体的里程碑,以便在秘书处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。

## 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

35. 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。

36. 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) 与调查司相关的事宜;以及(d) 监督厅在《2030 年可持续发展议程》中的作用。

### 1. 战略规划、内部监督事务厅的实效和业绩计量

#### 绩效审计

37. 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,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。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。

38. 监督厅答复审咨委说,监督厅内部审计司计划在这些领域进行方法发展,其中的重点是实践和技能发展。此外,审咨委关于监督厅 2021 年拟议方案预算的报告(A/75/87)指出,监督厅改变了检查和评价司满足本组织评价需求的方式。根据新的安排,管理战略、政策和合规部及业务支助部等所有“非方案”部都将由内部审计司进行绩效审计,而不是由检查和评价司进行方案评价。

39. 新措施通过后引起担心,仅进行绩效审计是否足以满足这些部门的评价需要。审咨委在与监督厅的讨论中获悉,由于管理战略、政策和合规部和业务支助部等部门基本上是在向秘书处其他实体提供行政支助,因此,通过内部审计、而非方案评价来提供所需程度的保证,效率更高,效果更好。同时,监督厅表示,在这一过程中,两个司(检查和评价司和内部审计司)计划在必要时进行协作,以确保内部审计司采取的方法涵盖那些具有相关性和影响的问题。

40. 审咨委欢迎这种将绩效审计作为优先事项的做法。审咨委认识到需要开展更多工作,特别是要在绩效审计和合规性审计之间取得适当平衡。审咨委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;以及标准 2130——控制。

### 内部监督事务厅的空缺员额

41. 审咨委始终对监督厅的高额空缺数量表示关切。审咨委依然认为这是一个重大风险，因此被列为其议程上的一个常设项目。审咨委在其第五十一届会议上获悉，紧缩政策导致的空缺增加已趋于平稳。这导致空缺率总体上略有上升，从 2019 年 6 月 30 日的 14% 增至 2020 年 6 月 30 日的 16.1%。然而，总体空缺率掩盖了检查和评价司一个大得多的问题，该司的空缺率从 2019 年的 10.3% 增至 2020 年的 35.3%，2020 年 6 月 30 日，该司维持和平评价科的空缺率为 44.4%，经常预算科的空缺率为 36.4%。

42. 审咨委询问如此高的空缺率对方案交付的影响，特别是因为检查和评价司是监督厅内最小的司。监督厅答复说，在维持和平评价方面，现有空缺的影响是，该司仅能开始着手处理本周期的六项授权监督任务中的三项：对维持和平中的政治事务工作、索马里和平行动以及联合国中非共和国多层次综合稳定团的评价将开始；而计划中对联合国马里多层次综合稳定团和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的评价和一项三年期审查在空缺得到填补之前将不开展。关于经常预算活动方面，监督厅表示，目前空缺的影响是，该司只能开始着手处理本周期五项规划的授权监督任务中的三项。尽管现有两个空缺(每个团队一个)，但将开始着手处理对非洲经济委员会和拉丁美洲和加勒比经济委员会的评价和关于加强评价的两年期报告，而计划中的对西亚经济社会委员会和联合国人权事务高级专员办事处的评价在填补空缺之前不会进行。

43. 审咨委继续认识到，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，不得不保持特定的空缺率。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。然而，审咨委感到关切的是，这种改进并没有扩展到其他各司，特别是检查和评价司。审咨委认为，检查和评价司作为最小的司，在其中一个科的职位空缺率接近 50% 的情况下无法有效运作，特别是因为审咨委支持该司扩大一事已记录在案。尽管财政状况不佳，但审咨委重申其先前的建议，即监督厅应优先处理空缺率问题。这可能包括考虑各种备选办法，如在各司之间重新分配资源。

### 完成案件调查的及时性

44. 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 71% 的调查在 12 个月内完成(低于 2019 年的 82%)，29% 的调查得一年以上才能完成(高于 2019 年的 18%)。审咨委还获悉，一项调查平均耗时 10.8 个月(低于 2019 年的 11.5 个月)。调查司还告知审咨委，它正在进一步努力解决调查的质量和及时性问题，特别是在调查报复问题方面。具体而言，监督厅注意到已有处理报复调查的新系统，其目的是迅速发送此类案件。

45. 虽然一项调查平均花费时间已降至 10.8 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。耗时一年以上才能完成的调查比例从 2019 年的 18% 上升到 2020 年的 29%，这一情况继续令人担忧。审咨委回顾其以前坚持的看法，

即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，审咨委继续敦促调查司更加注重及时完成调查。审咨委重申其先前的建议，即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。

## 2. 评估组织文化

46. 在其 2017 年 8 月 1 日至 2018 年 7 月 31 日期间的报告(A/73/304)第 46 段中，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。

47. 审咨委向监督厅跟进这方面的进一步进展情况。审咨委获悉，关于对维持和平行动文化的评价报告将于 2020 年 8 月完成。同时，监督厅表示，已经编妥一份综合报告，其中提供了与组织文化有关的主要成果和建议的总体摘要。监督厅称，该报告是根据监督厅自 2017 年以来发表的 37 份检查和评价报告编写的，涵盖联合国 29 个实体。审咨委获悉，所有这些报告虽然没有明确评估组织文化，但其内容都与该主题有关。

48. 鉴于拥有适合的文化在一个组织中的重要性，审咨委继续欢迎监督厅正在为评估组织文化而采取的步骤。审咨委将在今后的届会上继续进一步审查这一事项，包括由此产生的建议的执行情况以及内部审计司在评估文化方面的作用。

## 3. 内部监督事务厅在《2030 年可持续发展议程》方面的作用

49. 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。作为后续进程的一部分，审咨委获悉，对准备情况和政策一致性的评价已经完成。审咨委还获悉，评价涵盖秘书处 27 个实体，以及联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和难民署。

50. 监督厅称，大多数联合国实体已采取步骤，使其工作的相关性向《2030 年议程》看齐，但在支持各会员国落实可持续发展目标方面的准备程度各不相同。监督厅还表示，鉴于自身在《2030 年议程》方面发挥关键的作用，经济和社会事务部以及各区域委员会对其工作方案进行了多次必需的修改，但它们在协调联合国各实体围绕可持续发展目标开展工作方面仍然面临挑战。然而，在没有全系统总体计划的情况下，各实体仍在努力确保一致性和提高效率。此外，虽然为支持千年发展目标建立了一些有效的伙伴关系，但缺乏一个指导这些伙伴关系如何运作的全面框架，造成了效力、效率低下的风险。监督厅还发现，联合国一些实体报

告了对会员国实现千年发展目标的有效支持。审咨委还获悉，检查和评价司提出了两项建议，这些建议后来得到执行。

51. 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

52. 在本报告所述期间，审咨委与审计委员会、主管管理战略、政策和合规事务副秘书长以及主计长讨论了涉及财务报告的几个问题。讨论的问题包括：

- (a) “团结”项目实施情况；
- (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的问题和趋势。

##### “团结”项目实施情况

53. 在其 2017 年 8 月 1 日至 2018 年 7 月 31 日期间的报告(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。

54. 审咨委获悉，迄今为止，管理当局已经：(a) 为应对 COVID-19，实施了多项“团结”项目改革；(b) 开展了“团结”项目扩展部分二期的多个部署项目，如战略规划、预算编制和业绩管理模块，实施伙伴管理、军警能力管理、供应链管理以及会议和活动管理等模块；(c) 部署了“团结”系统移动版；(d) 部署了会员国缴款情况门户网站；(e) 从业务方面对“团结”项目基础部分和“团结”项目扩展部分一期流程进行了持续的改进；以及(f) 启动了联合国业务情报系统。

55. 关于涵盖包括战略规划、预算执行、监测和报告在内的整个周期方面，管理层告知审咨委，战略规划、预算编制和业绩管理解决方案支持整个方案管理生命周期，涵盖战略规划、资源规划、方案执行和业绩管理。据管理当局称，作为“团结”项目扩展部分二期部署的一部分，该解决方案已部署到秘书处所有办公室和实体，从而得以进行 2020/21 年度维持和平预算规划和业绩管理。该解决方案还为 2020 年方案和预算管理提供了便利，并促成了 2021 年方案规划。管理当局还注意到，在进一步整合自愿捐款模块的“团结”项目解决办法方面继续取得进展，以提供一个适合自愿捐款资助的选定实体的强有力的解决方案。该解决方案的关键组成部分包括项目管理、项目预算规划和赠款人管理一体化。

56. 审咨委还获悉，业绩监测模块，辅之以部署到所有实体的业绩看板，使管理人员能够对照核定方案计划直观了解其成果制进展情况。随着“团结”项目扩展部分二期的持续部署和过去几年的不断改进，管理当局注意到，“团结”项目提供了一个综合信息库，并提高了报告和分析能力，这是本组织大力强调透明度、问责制和更好地执行任务的组成部分。

57. 审咨委继续欢迎在实施“团结”项目方面取得的进展。审咨委知道 2020 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、风险与合规管理模块

58. 在其 2017 年 8 月 1 日至 2018 年 7 月 31 日期间的报告第 84 段中，审咨委表示，治理、风险与合规管理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、风险与合规管理模块会提高第二道和第三道防线的实效。审咨委也认为，全面运作的治理、风险与合规管理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。在这方面，审咨委重申其以前的建议，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为第二道和第三道防线工作提供便利的模块。

59. 在采取后续行动时，审咨委获悉，将思爱普(SAP)治理、风险与合规管理软件升级到第 10 版的工作正在进行，生产部署定于 2020 年第四季度进行。管理当局称，随后的部署(第 12 版)将对本组织感兴趣的治理、风险和合规工具套件的三个关键模块进行升级：(a) 流程控制，这将与内部控制说明相联系；(b) 风险管理，这与企业风险管理挂钩；(c) 访问控制，这可能需重新设计“团结”项目用户访问配置模式。关于访问控制，审咨委还获悉：目前的用户权限配置流程和技术设计必须完全重新设计；考虑到风险和所需作出的巨大努力，本组织在作出这一决定时必须审慎。

60. 管理当局还指出，采取所有上述步骤的背景是：(a) “团结”项目扩展部分 2021 年工作计划繁重；(b) 改善“团结”项目基础部分/“团结”项目扩展部分一期的潜在需求；(c) 2020 年项目结束时资源减少；(d) 努力利用与内部控制说明和企业风险管理项目的协同作用。

61. 审咨委注意到在执行“团结”项目其余要素方面的优先事项相互冲突，但仍然认为，治理、风险与合规管理模块是强有力问责制度的关键推进手段，可以促进有效的企业风险管理、内部控制说明和内部审计。因此，审咨委继续建议将该模块的实施视为高度优先事项。

#### 内部控制系统和反欺诈政策

##### 内部控制说明

62. 关于内部控制说明方面，审咨委继续定期收到管理当局的最新情况。管理当局称，加强全秘书处的内部控制框架是执行秘书长管理改革倡议的一个关键推动因素，特别是考虑到授权框架使秘书处的业务模式发生了重大变化。如审咨委上一份报告所述，内部控制说明是一份问责文件，说明一个组织的内部控制框架的有效性。审咨委曾获悉，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、风险与合规管理模块以及内部控制咨询小组。

63. 关于咨询小组，审咨委获悉，该小组继续就整个秘书处内部控制说明的执行情况提供技术咨询。具体而言，管理当局注意到，该小组就以下方面提供了咨询

意见：(a) 为使联合国秘书处内部控制环境适应特雷德韦委员会赞助组织委员会的综合框架而采用的方法和框架；(b) 适应该综合框架的联合国秘书处实体级控制措施；(c) 自我评估问卷；(d) 保证说明。

64. 管理当局还认为，保证说明将成为管理人员衡量业绩和管理风险的工具。此外，内部控制说明将有助于管理人员监督一个更加分散、风险更大的环境。

65. 在此期间，审咨委获悉，曾于 2019 年下半年(经济和社会事务部)和 2020 年 1 月(设在贝鲁特的实体：西亚经社会、联合国驻黎巴嫩临时部队和联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处)启动试点项目，以审查流程图和风险控制矩阵。根据试点项目的结果，该团队将对答复进行分析，以最后确定自我评估问卷的定稿。因此，计划在 2020 年 6 月之前完成实体一级的控制措施和相关文件。审咨委向管理当局了解了这方面的进展情况，获悉，实体一级的控制措施已经成文、定稿，并根据特雷德韦委员会赞助组织委员会综合框架的 17 项原则进行了调整，这些措施将在第四季度提交给管理委员会。审咨委对这一重要的里程碑表示欢迎，并期待在下届会议上审查这些控制措施。

66. 上文第 58 至 61 段广泛讨论了治理、风险与合规管理模块的状况。不过，审咨委回顾了其 2017 年 8 月 1 日至 2018 年 7 月 31 日期间的报告(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、风险与合规管理平台，希望在 2020 年财务报表中印发第一份内部控制说明。审咨委获悉，管理当局正按部就班地在 2021 年初发布 2020 年会计期的第一份内部控制说明。

67. 审咨委继续认为，功能齐全的治理、风险和合规模块具有相关性，是事关发布内部控制说明方面的一个重要因素，并认为将按计划在 2020 年 12 月前予以实施。

68. 因此，审咨委赞扬迄今取得的进展，并对咨询小组在帮助本组织编制综合性的内部控制说明方面发挥的作用表示肯定。审咨委将继续监测该事项，并在今后的报告中汇报这方面的情况。

#### 欺诈和推定欺诈

69. 关于欺诈和推定欺诈方面，管理当局提供了三年期间的案件摘要(见表 6)。如表所示，与 2018 年相比，2019 年报告的欺诈和推定欺诈案件数量大幅增加。管理当局将这一增长归因于报告工作的改善，改善的原因如下：(a) 修订了欺诈行为准则，以提供更多细节和时间表；(b) 方案规划、财务和预算厅健康和人寿保险科定期向监督厅报告健康保险索偿中的欺诈和推定欺诈行为(针对 2018 年的审计意见)；(c) 方案规划、财务和预算厅与监督厅密切协调，以确保欺诈和推定欺诈行为报告的完整性(作为对 2017 年的审计意见的回应)。

表 6  
欺诈和推定欺诈

	欺诈		推定欺诈	
	个案数	估计数额(百万美元)	个案数	估计数额(百万美元)
2019	13	0.3	134	6.1
2018	6	3.6	26	2.9
2017	4	0.5	62	44.4

70. 尽管管理当局作出了努力，但审计委员会在其关于联合国 2019 年 12 月 31 日终了年度财务报表的报告(A/75/5(Vol.I))中指出，最初在当地报告欺诈和推定欺诈案件，然后再向方案规划、财务和预算厅报告的现行机制效力不彰，导致很晚才向审计委员会报告欺诈和推定欺诈案件，而且也没有完整的调查细节。

71. 审咨委欢迎管理当局努力改进对欺诈和推定欺诈情形的报告。不过，审咨委同意审计委员会的意见，即需要做更多工作来改进这一进程。

#### 服务终了负债

72. 关于服务终了负债方面，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，管理当局继续将雇员福利负债问题(特别是离职后健康保险)视为重大问题。

73. 审计委员会称，离职后健康保险负债从截至 2018 年 12 月 31 日的 42.7 亿美元(第一卷)增加到截至 2019 年 12 月 31 日的 53.9 亿美元，增幅达 26.2%。在维持和平行动(第二卷)方面，截至 2019 年 12 月 31 日的离职后健康保险负债为 16.7 亿美元，比上一年的 13.6 亿美元有所增加，增幅为 22.8%。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 82.9%，比上一年报告的 75%有所增加。

74. 审咨委向管理当局询问离职后健康保险负债增加的原因，获悉这主要是由于精算估值的变化，特别是贴现率和人均索偿等财务假设的变化。管理当局称，贴现率从 2018 年的 3.93%下降到 2019 年的 2.43%，这导致未来债务的现值要高出许多。

75. 审咨委继续认为，对联合国来说，离职后健康保险负债在负债总额中所占份额最大(现为 82.9%)，这本身就是一个重大风险，应当妥善管理。尽管如审咨委上份报告所述，大会决定离职后医疗保险维持现收现付制不变，但审咨委注意到，大会继续重视此事。

## E. 联合国监督机构之间的协调

76. 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。

77. 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。

78. 此外，2019年12月，审咨委主持了第四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以及专门机构的21个监督委员会的总共27名代表出席了会议。

79. 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；网络安全威胁方面不断变化的状况，网络安全，数据分析和数据治理方面的潜在技能赤字，以及联合检查组关于可持续发展目标、道德操守办公室和联合国系统举报人保护政策的报告的主要结论。

80. 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. 合作和准许接触

81. 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

82. 独立审计咨询委员会在职权范围内提出上文第16、21、25、31、34、40、43、45、48、51、57、61、65、67、68、71和75段所载意见、评论和建议，供大会审议。