



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
8 April 2009
Chinese
Original: English

2009 年年度会议

2009 年 5 月 26 日至 6 月 5 日，纽约

临时议程项目 10

联合国人口基金——内部审计和监督

联合国人口基金

2008 年人口基金的内部审计和监督活动

执行主任的报告

目录

	页次
一. 导言.....	5
二. 2008 年的监督活动.....	5
三. 风险与人口基金.....	9
四. 重大监督问题.....	11
五. 变化管理和风险管理.....	17
六. 结论.....	17
七. 建议.....	18
附件	
一. 图.....	19
二. 审计咨询委员会的年度报告.....	22



三.	管理层对审计咨询委员会年度报告的回应	28
表		
一.	2008 年监督事务司人员配置(两年期支助预算).....	7
二.	已审计的国家办事处按风险领域分列的重大监督问题	11
三.	截至 2008 年 12 月 31 日按审计/监督建议的年份分列的执行情况现状	13
四.	有保留意见的国家审计报告的普遍程度及其财务影响	14
图		
一.	内部审计活动	19
二.	人口基金国家办事处的风险全域	19
三.	人口基金风险全域的波动性	20
四.	人口基金的组织风险概况	20
五.	对 2008 年(涵盖 2007 年)开展的国家执行审计的审查	21
六.	导致 2007 年有保留意见的国家执行审计的各种问题	21

简称表

AAC	审计咨询委员会
Atlas	仁科公司的企业资源规划财务系统
AWP	年度工作计划
BSB	两年期支助预算
BSC	平衡计分卡
COSO	特雷德韦委员会担保组织委员会
DHR	人力资源司(人口基金)
DOC0	联合国发展业务协调办公室
DOS	监督事务司(人口基金)
ERM	企业风险管理
ERP	企业资源规划
FAFA	财务和行政框架协定
HACT	向实施伙伴转移现金的统一办法
HLCM	联合国高级别管理委员会
IAS	内部审计处
ICF	内部控制框架
ICPD	国际人口与发展会议
IIA	内部审计师协会
IPSAS	国际公共部门会计准则
JPO	初级方案干事
M&E	监测和评价
MDTF	多方捐助者信托基金
MIS	管理信息系统
MoU	谅解备忘录
NEX	国家执行

OMP	办公室管理计划
PAD	绩效考核和发展
RBB	成果预算制
RBM	成果管理制
RIAS	联合国各组织和多边金融机构内部审计事务部门的代表
SWAps	全部门办法
TCPR	联合国系统发展业务活动的三年期全面政策审查
UNDG	联合国发展集团
UNEG	联合国评价小组

一. 引言

1. 执行主任高兴地向执行局介绍 2008 年联合国人口基金内部审计和监督活动的摘要。撰写本报告是顺应执行局第 2008/37、第 2008/13、第 2007/29 和第 2006/13 号决定之意。本报告提交之时正值人口基金面临一些挑战，包括结构调整进程、采用《国际公共部门会计准则》以及对贫困与发展援助都产生不利影响的全球金融危机。因此，本报告力求向执行局通报，在为履行国际人口与发展会议行动纲领各项承诺而面临巨大挑战的环境中，有哪些最重大的风险和系统性问题影响人口基金开展工作。解读本报告必须结合人口基金过去这些年取得的重大成就，包括监督事务司根据国际内部审计师协会的国际专业实务框架享有的独立性、创立审计咨询委员会、拟订和批准全面的问责制与监督框架(不久还将配之以设定问责制明确责任界限的评价政策)以及根据符合最佳国际惯例的内部控制框架来启动企业风险管理。重要的是要牢记，内部审计和监督的结果反映了人口基金内面临高风险的各个实体的情况，因为人口基金将其内部审计和监督的重点放在若干具有高风险状况的办事处身上。此外，重要的是要注意到，改变一个组织的文化和管理人员的行为，需要时间、耐心和恒心；目前对内部审计问题的审查，无论如何不应当影响人们对人口基金管理人员的巨大努力和成就的承认。

2. 本报告的内容安排如下：在引言之后，第二节回顾 2008 年完成的监督活动；第三节概述人口基金的风险全域及其动态；第四节分析可能影响人口基金的系统性新问题，特别是鉴于上文提及的各项挑战。此外，内部审计报告披露状况也在这一节报告；第五节着重论述变化管理和风险管理；第六节载有结论；而第七节提出建议。附件一载有一些图表；而且按照执行局在第 2008/37 号决定中的要求，附件二提供审计咨询委员会的年度报告，而附件三载有人口基金管理层对审计咨询委员会年度报告的回应。此外，人口基金将提供一份全面的管理层回应，在人口基金执行局网站发布。

二. 2008 年的监督活动

A. 国家办事处和总部的互动协作

1. 审计

3. 人口基金监督事务司进行了 15 项审计。这些审计分别在非洲地区的四个国家、拉丁美洲和加勒比地区的四个国家、阿拉伯国家地区的一个国家、东欧和中亚地区的一个国家以及亚洲与太平洋地区的两个国家进行。监督事务司还在总部进行了三项审计(见图 1)。

2. 方法

4. 2008 年监督事务司对其监督工作评价方面的方法进行了审查和修正。审查确定了一些机会，提高监督事务司各种方法与(2008 年 9 月执行局第二届常会批准的)人口基金监督政策相协调一致的程度，以期更加确保人口基金各方案的相关性、效能和效率。此外，审查强调，对国家办事处的监督任务采取更加透明、可以复制的方法，从而使各方对监督事务司建议的依据都有清楚了解，具有各种好处。

5. 经修订的方法侧重于从三个方面评估风险：相关性、战略一致性以及监测与评价的质量。对每一个方面的测试都做了界定。每项测试都包括达到预期要求、超出预期要求和未能到达预期要求的各项标准，以及监督事务司工作人员的指南，以指导他们应当如何收集支持每项测试评级的证据。人口基金所有工作人员都可登录内部网，了解各项测试、标准以及用于确定一个业务单位每项测试得分的相关信息和证据描述。2008 年对这一修订的方法做了测试，2009 年将在人口基金所有的监督任务中运用。

6. 2008 年期间，用以监测审计建议的网基应用程序得到了强化。每次发表监督报告后，都将各项建议输入这一应用程序，从而使人口基金各国家办事处、区域办事处和总部各司能够更容易地记录和监测为落实审计建议所采取的行动。对审计建议采取后续行动是监督事务司和人口基金管理层共同的责任。

3. 人员配置

7. 监督事务司包括以司长为首、设有一名副司长、一名司长特别助理和两名辅助人员的司长办公室和下列三个处：(a) 评价处；(b) 内部审计处和 (c) 调查处。评价处的核定员额包括一名处长、三名评价顾问和两名辅助人员；在内部审计处，有一名处长、七名审计专家和两名辅助人员；而在调查处，有一名处长和一名调查专家。此外，有一名审计专家是 2007 年从瑞士发展与合作机构借调的，为期三年。

8. 非洲的两个审计师员额转为国际员额，工作地点在纽约。2008 年第四季度开展了招聘审计专家和评价顾问的活动并将延续到 2009 年。由于人员短缺，聘用了一些咨询人，聊补几项任务的人员配置之需。

9. 调查处于 2008 年最后一个季度开始运作。两名评价顾问预计将在 2009 年年中到位。下文的表 1 归纳了 2008 年核定的专业人员员额和空缺。

表 1

2008 年监督事务司人员配置 (两年期支助预算)

	专业人员员额数	人月数	空缺人月数	空缺率
司长和副司长	2	24	3	13
内部审计处	8	96	18	19
评价处	4	48	13	27
调查处	2	24	21	88
监督事务司总计	16	192	55	29

4. 资源

10. 监督事务司从两个来源获取资金：(a) 人口基金两年期支助预算；和 (b) 人口基金方案资源(全球和区域方案)。2008 年，监督事务司的预算为 4 455 599 美元，其中 3 376 754 美元(76%)来自两年期支助预算，而 1 078 845 美元(24%)来自人口基金全球和区域方案资源。

5. 调查

11. 调查处成立于 2008 年。除了应管理层、道德操守办公室和举报人的要求而开展调查外，调查处在总部和外地为人口基金评估业务的欺诈风险和构思其防范与侦查欺诈的方法提供战略指导和领导。该处在使人口基金的内部控制框架与预防和治理欺诈腐败这两方面国际承认的准则相协调一致方面，将发挥至关重要的作用。

12. 调查处设有廉政热线，以便人口基金工作人员和该组织之外的人员能报告任何不当行为，诸如不道德行为、渎职行为、诈骗、腐败、管理不善和滥用权力。调查单独进行，而调查结果则提交人口基金管理层，以采取适当的行动。

13. 调查处与人口基金道德操守办公室和基金人力资源司协调，一起制作题为“道德、廉正和反欺诈：在人口基金设定标准”的电子化学习模块，已于 2009 年 2 月启动。要求人口基金所有工作人员都完成这一模块的学习。

14. 为了搜索、收集、保存和分析数字信息，调查处最近投资于法证技术电脑化，以便在今后的调查中支持或核实事实和/或指控。

15. **案件数量**。调查处总共收到 20 件投诉。截至 2008 年 12 月 31 日，70%的投诉已经结案。2008 年收到的投诉分 5 大类：采购(35%)、滥用权力(25%)、其他财务问题(20%)、财物失窃/误用(15%)和差旅(5%)。

16. **结果和后续行动**。2008 年收到的 20 件投诉中，11 件在监督事务司调查后确有其事并由管理层采取正式行动；有三件则查无实据，不需要管理层采取进一步行动；而剩下的六件投诉案仍在调查中。

17. 2008 年调查的重大案件包括：某国家办公室以舞弊方式重复报销支付凭证而损失 14.86 万美元；某国家办公室工作人员操纵采购流程和偷窃商品，造成 5.2025 万美元的损失；某国家办公室因工作人员在国家执行审计报告上做手脚而且看来操纵了采购流程，损失 4.554 万美元；某国家办公室假借燃料凭证挪用公款 2.5 万美元。

B. 成立道德操守办公室

18. 人口基金道德操守办公室成立于 2008 年 1 月。下面是道德操守办公室 2008 年开展的主要活动：

(a) 完成了两轮财务信息披露。该方案涵盖的所有各方 2006 和 2007 年日历年的财务报表已收到，两年都达到 100% 合规。2006 日历年度提交的财务报表有 293 份，而 2007 日历年度为 349 份；

(b) 举办了同外地和总部工作人员的磋商活动，听取对联合国人员道德行为守则草案的反馈意见；秘书长已将该草案转发给联合国各机构的负责人，让他们在其各自的机构内就此开展全系统的磋商，听取意见；

(c) 2009 年 2 月编制并启动了第一门在线课程，题为“道德、廉正和反欺诈：在人口基金设定标准”。这是一门内置跟踪系统的必修课程而且所有工作人员都要在 2009 年 6 月底之前修完该课程；

(d) 关于工作场所道德行为的课已列入中层管理人员领导艺术课程的议程和新招聘的初级方案干事和本国干事入职研讨班。但凡首次担任人口基金代表和副代表的人员，在其赴任前还要与他们个别进行情况通报。

道德操守办公室不事声张地回应了个别员工的具体咨询请求，总共有 35 项。这些请求中，13 项是有关利益冲突的问题，而 22 项涉及有关伦理道德的其他问题。

C. 机构间合作和对联合国改革的支持

19. 监督事务司积极支持机构间合作和联合国改革并参加联合国发展集团、联合国发展业务协调办公室和包括联合国各组织和多边金融机构内部审计事务部门的代表、联合国评价小组和联合国系统调查员会议等在内的专业网络的几个正式工作组。

20. 这一机构间工作的产出和成就包括下列各点：

(a) 为多方捐助者信托基金和联合国系统协调的方案和基金(“一个联合国”筹资)拟写一份谅解备忘录和标准的行政安排;

(b) 得到多机构支持的框架,用以审计联合国系统协调的方案,包括调查问题;

(c) 制定内部审计处之间在有关审计采用统一方式向方案国实施伙伴转移现金的种种问题上开展合作的框架;

(d) 为向各理事会报告而开始协调审计结果和风险起因;

(e) 监督事务司工作人员为联合国评价小组的几个工作组作出贡献,具体地说,就是在评价方面作出贡献。

三. 风险与人口基金

A. 风险分类

21. 人口基金采纳的风险分类在先前的一份报告(DP/FPA/2006/4)中已做了大量描述。根据执行局在第2006/13号决定中提出的要求,本报告遵循同样的方法。风险、缺陷分类和起因之间的相互联系以及风险模型的统计设计作了进一步细化(附件一:文件DP/FPA/2008/11中,危险群体和描述对风险关联作了概述)。

22. 从2005年起,监督事务司建立了它自己的风险模型,以此作为制定监督互动协作年度计划的基础。该模型被用作一种战略监督计划手段,而无法用来替代企业风险管理办法。根据特雷德韦委员会担保组织委员会的指导意见,监督事务司认为,企业风险管理是帮助该组织识别和评价其重大风险的必要程序。监督事务司仍然强调,必需拓宽企业风险管理程序,而且要通过促进更好地了解 and 改善风险管理与控制系统来支持该组织。人口基金管理层已采取行动建立企业风险管理,以体现管理层接受对人口基金风险管理和控制流程所负的责任。

B. 风险模型

23. 正如先前向执行局提交的报告(DP/FPA/2006/4和DP/FPA/2007/14)所指出的那样,风险模型的宗旨是要:(a)评估人口基金各实体的风险概况并决定特定年份开展审计与监督任务的优先事项;和(b)看清人口基金的风险全域。模型的定量方面是作为进一步分析的基础,也是同管理层、审计咨询委员会和联合国审计委员会进一步讨论的基础。

24. 模型使用2007年、2008年和2009年所用的同一组变量。现有的三年度系列数据提供了趋势的概览。

1. 风险模型结果

25. 风险模型给出三种结果：基于各种变量的特定实体风险评估(见图 2)；与前一年比照，实体的风险变化(见图 3)；以及基于每一类风险变量汇总的全球风险评估(见图 4)。

(a) 人口基金的风险全域

26. 2008 年人口基金的风险全域包括 136 个实体(国家办事处、次区域办事处和国家技术服务小组)。风险模型按照风险的可能性及其基于 2008 年现有数据的可能影响生成了一张实体的状况分布图(见图 2)。一段时间以来，人口基金风险全域的区域概况比较稳定；情况同时表明非洲和亚太地区的国家办事处相对其他国家办事处风险较大。这一结果与这两个地区各国在实施发展方案中所面临的各种挑战是相吻合的。模型还为影响国家办事处的风险度动态(波动性)提供了深邃的见解。模型表明，与前些年相比，有更多的业务单位在 2008 年可能经历了面临的风险有所减少。基于零星数据的这一结果，与现场监督互动协作所获取的结果是相关联的。如果这一趋势持续几年，那就表明，各国家办事处为改进管理方法和更多关注内部控制所作的努力，加上高级管理层倡导问责制的努力，正在取得成效。图 3 表明了各国家办事处所面临风险的变化情况。

(b) 全球风险评估

27. 正如文件 DP/FPA/2006/4 所表明的那样，该风险模型提供全球风险评估。借助现有的 2005 年和 2006 年可比数据，该模型也给出一些趋势的某种迹象。从 2005 年以来，人口基金的全球风险概况表明，外部风险和关系风险不断增加，流程风险这一类别稍有下降，而人员和技术没有什么大的差异。外部风险和关系风险的变化反映了世界范围内联合国人员在安全和安保方面面临着越来越大的挑战，同时反映了人口基金在达到问责制要求的同时要在新援助模式下开展工作的紧张状态。这种紧张状态不可能消退，而且人口基金的管理层会要求更加致力于循证的方案拟订、成果管理制以及与实施伙伴共同拥有这些至关重要的工具。这一建议符合人口基金财务报告和 2007 年 12 月 31 日终了的两年期已审计财务报表以及审计委员会关于国家执行的报告(A/63/5/Add. 7)所载的见解。大会关于联合国系统发展业务活动三年期全面政策审查的第 62/208 号决议还为处理这一问题提供了有用的参照框架。

28. 尽管模型显示，流程风险类的风险可能性与影响稍微有所下降，但是这一类别的风险程度居高不下则表明，人口基金必需实施更有效和高效的内部控制并改进业务流程和遵循控制规定。通过进一步简化行政规章和精简管理流程，可能使情况得到改善。人口基金以强化问责制为目标，推行了一些新的管理手段，包括成果预算制、平衡计分卡、办公室管理计划和新方案模式。要使这些手段的风险管理得益最大化，就需要结合政策和程序彻底审查，修订内部控制框架，以期删

除一些过时和多余的要求。管理层正在当前重组所产生的变化管理努力范围内开展这项工作。

29. 人员和信息技术风险的可能性仍然低下。然而，人力资源司的审计结果表明，仍然有改进的余地。在管理代表、副代表和助理代表员额空缺方面不断的挑战使得受影响的办事处面临越来越大的风险。

30. 仁科公司的企业资源规划财务系统的升级于 2009 年 1 月顺利完成。然而，联合国开发计划署内部审计与调查办公室开展的系统安全审计发现，开发计划署的有些仁科公司的企业资源规划财务系统用户获得了过度的访问权；这可能导致不适当地进入财务和人力资源职能，获取信息，而且可能继而对这类数据的完整性和准确性产生不利影响。监督事务司在人口基金管理事务司的配合下将继续与开发计划署磋商，以证实这些不足之处已得到矫正。

四. 重大监督问题

A. 国家办公室与总部互动协作带来的问题

31. 2008 年发表了 21 份报告。其中 18 份报告是评估人口基金国家办公室，三份是评估总部的活动。三项总部的审计/审查是人力资源司的审计、仁科公司的企业资源规划财务系统风险与控制的审查和管理信息事务处的评估。重要的是要记得，国家办事处评估所代表的是风险最大的实体，它们是根据执行局核可的风险模型挑选出来的。

32. 进行评估的 18 个国家办事处中，在内部控制和遵循财务、行政、人力资源、信息技术和方案拟订等要求方面被认为是满意的有 5 个，部分满意的有 10 个，不满意的有 3 个。

33. 过去两年期间监督事务司开展国家办事处互动协作所确定的重大监督问题在下面表 2 中做了归纳。

表 2

已审计的国家办事处按风险领域分列的重大监督问题*

风险领域	2007 年审计	2008 年审计
	问题的普遍程度	问题的普遍程度
外部		
• 安全评估/异地调动计划的不完全执行	偶尔	偶尔
关系		
• 方案设计差而且成果(预算)框架薄弱: 方案基线、产出或活动界定含混不清。有限的方案协调与合作, 削减了活动的杠杆和影响力度。国家方案注重的是产出, 而不是成果。年度工作计划活动与	很常见	很常见

风险领域	2007 年审计 问题的普遍程度	2008 年审计 问题的普遍程度
预算之间的联系差		
• 监测与评价不力	常见	偶尔
• 程序瓶颈导致方案实施延误	偶尔	偶尔
• 对实施伙伴的能力评估不到位	偶尔	偶尔
• 有保留意见的国家执行审计报告，有一些质量差。有一些报告包括无凭证的大额开支，而其他一些报告表明，合作伙伴现行的会计制度不能令人满意	常见**	很常见**
• 缺乏问责制导致国家执行审计问题的后续行动不力或不完全	偶尔	偶尔
• 新援助模式尚未充分开发的风险管理——例如，全部门办法	偶尔	偶尔
流程		
• 财务、信托和预算责任不明	偶尔	常见
• 业务经费账户余额账龄分析管理不力	常见	偶尔
• 项目财务报告缺乏及时性与准确性	常见	常见
• 付款不力	偶尔	常见
• 先前审计建议的执行和资料整理未完成	很常见	常见
人员		
• 招聘工作一拖再拖，人员到位时间漫长	常见	常见
• 选取咨询人并非经由竞争产生	常见	常见
• 不适当的聘用合同	常见	偶尔
信息技术		
• 个人在仁科公司的企业资源规划财务系统的访问权与内部控制框架不相符	常见	常见
• 对数据安全与恢复的控制力度不够	常见	常见

* 说明：已审计的国家办事处是那些处于高风险环境的办事处，因此并不代表所有的国家办事处。

** 说明：上述表 2 中 2007 年和 2008 年有关国家执行的审计问题系基于事后对过去国家执行的审查，因此，反映的是分别在 2007 年和 2008 年审计的以前财政年度(2005 年和 2006 年)的国家执行状况。

34. 过去两年期间监督事务司开展总部互动协作所确定的重大监督问题归纳如下：(a) 在人员风险类别下——局部的组织接替计划和人力资源审查，薪酬职能的主要控制未做资料整理，而且整体薪酬变动并非总是核对无误；和(b) 在信息技术风险类别下——不适当地下放仁科公司的企业资源规划财务系统的访问权限。

B. 建议的后续行动

35. 监督事务司继续监测人口基金各区域办事处和各司为执行人口基金作业委员会和审计咨询委员会审查的报告提出的审计建议所做的工作。先前各项建议的执行情况在所有审计任务期间也作了审查并且将建议执行的最新情况写入审计工作底稿。

表 3

截至 2008 年 12 月 31 日按审计/监督建议的年份分列的执行情况现状

年份	发表的报告数	建议总数	处理完毕	正在处理	尚未开始行动 [*]
2006	41	2 308	2 181 (94%)	104 (5%)	23 (1%)
2007	18	1 052	916 (87%)	96 (9%)	40 (4%)
2008	20	877	415 (47%)	298 (34%)	162 (18%)
三年总计	79	4 237	3 512 (83%)	498 (12%)	225 (5%)

^{*} 说明：“尚未开始行动”一类包括尚未采取任何行动的建议，或者已经开始执行但未提供这一事实最新情况的建议。

36. 表 3 归纳了已审计的业务单位在数据库中报告的监督建议执行情况现状。然而，此后在这些相同实体开展审计期间，对各项建议执行状况进行核实时看到，各国家办事处报告的建议执行率要比审计师报告的执行率高出 19%。应该注意到的是，有些时候，数据输入系统的时间与审计师核实执行情况的时间这两者之间是存在差异的。结论仍然是，已审计的实体在执行建议和数据库中报告为处理建议所采取的行动这两方面都必须更井井有条。

C. 国家执行

37. 2007 年国家执行的开支总额达到 1.5 亿美元，其中 1.1 亿美元(或者说 73%)必需在 2008 年审计。这些开支与 107 个国家的 1 136 个国家执行项目有关。截至 2008 年 12 月 31 日，人口基金已收到 1 043 (92%) 个项目的审计报告，涵盖的国家执行开支总额为 1.02 亿美元。在已收到的审计报告中，监督事务司审查了 100 份(或者说 9.6%)审计报告，作为代表性样本。

38. 监督事务司进行的样本审查包括三个领域：(a) 审计的结果——监督事务司审查了各审计报告所载的审计结果、关于国家执行项目总体管理与实施的看法和可能的影响；(b) 审计的范围——监督事务司审查了赋予国家执行审计师的职责范围是否得到遵循；以及(c) 审计的管理——监督事务司审查了国家执行审计活动中国家审计师的质量以及如何由负责任的国家办事处与业务单位实施审计。

39. 这次审查的结果(图 5)显示，关于审计管理等级评定的分布情况可与去年相比拟。审计的范围有所改进，审计范围越来越与人口基金制订的审计职责范围相一致。审计的管理比去年稍有改进。这表明，各国家办事处更加顺应人口基金在改善国家执行审计的总体管理方面的要求。

1. 2007 年国家执行审计的总体结果

40. 图 6 为导致 2007 年国家执行有保留审计的各种问题提供了一个概览。所介绍的情况可与 2006 年的结果相比拟。

41. 正如(下文)表 4 所阐释的那样，总体的审计结果有所改善，2007 年有保留的审计报告数量大幅减少。国家执行审计师对 865 份(或者说 83%)的审计报告发表了无保留的审计意见，而总共有 178 份(或者说 17%)的审计报告得到有保留的审计意见或者审计意见免责声明。根据现有关于所有外部审计报告的信息，监督事务司把审计保留意见的直接财务影响量化，达到 110 万美元，或者约为已审计的国家执行开支总额的 11%。这显示，这些审计意见的财务影响从 2006 年至 2007 年已经有所下降(表 4)，表明财务风险可能减小。

42. 总的说来，工作业绩有所改善部分要归功于人口基金管理层将国家执行列为 2008 年一项组织优先事项，同时要归功于下列事实，即，对有保留意见的国家执行审计报告数量负有责任，已列入国家代表的绩效考核。

表 4

有保留意见的国家审计报告的普遍程度及其财务影响

	2006 年		2007 年	
	数量	有保留意见的报告在已收到的总数中所占的百分比	数量	有保留意见的报告在已收到的总数中所占的百分比
有保留意见的报告数量	324	28%	178	17%
		在已审计的国家执行中所占的百分比		在已审计的国家执行中所占的百分比
有保留意见/强调特定问题	\$6 026 048	5.5%	\$1 002 543	0.9%
无意见/否认责任	\$147 730	0.1%	\$126 372	0.1%
财务影响总计	\$6 173 778	5.6%	\$1 128 915	1.1%

D. 新出现的问题

1. 援助模式

43. 监督事务司在 2008 年委托开展专题评价，以评估人口基金参与共同制订方案和全部门方法的情况。作为正在发生的援助模式演变过程的一部分，这两种工作方法都是新出现的。这些评价强调，必需确保参与共同拟订方案和全部门方法的各国家办事处在两个主要方面得到区域办事处和总部的适当支持：要确保识别、管理和降低与新援助模式有关的风险；要确保共享人口基金有关新援助模式的经验和吸取的教训，以利于政策制订和组织学习。

2. 循证的方案拟订

44. 循证的方案拟订能提高人口基金的效率。循证的方案拟订描绘的是一种决心，要实施已经表明奏效的做法并且强调问责机制和结果的度量。就创新方案而言，一个主要的方面是要确保，监测和评价足以评估创新措施是否为预定受益者获取预期的结果。鉴于人口基金越来越致力于评价方案和实施奏效的做法，循证的方案拟订将使人口基金能成为更有效的发展机构。由人口基金完成的评价质量趋势分析表明，许多评价未能达到公认的国际质量标准。建议通过在所有区域办事处设立监测和评价顾问来处理先前指出的监测和评价薄弱之处，以加快速度朝着满足其服务对象需要的循证方案迈进。

45. 鉴于同循证方案都相关联的机遇和风险，人口基金制定了一项评价政策(见 DP/FPA/2009/4)。评价政策将在人口基金内为循证方案拟订提供一个更坚实的基础，而且引伸开去，将提供种种更有力的问责机制。评价政策将以人口基金工作人员和实施伙伴的能力开发作为辅佐补充，而且得到注重方案结果的管理手段的支持。

46. 推进循证的方案拟订，要求对基金内部和实施伙伴中的能力开发采用双轨制：用人们需要的技能和信息培养他们，以设计、实施和评价方案；同时，进一步拓展“证据文化”，正如国家和社区利益攸关者所经历的那样，将获取成果的决心与奏效做法的证据结合起来。

3. 国际公共部门会计准则

47. 国际公共部门会计准则是高质量独立编制而成的会计准则，公共部门各组织视之为最佳做法。继 2006 年通过大会第 60/283 号决议后，联合国高级别管理委员会核准，到 2010 年人口基金及伙伴机构均采用国际公共部门会计准则。因此，人口基金正在开展一场范围广泛的实施活动，以逐步采纳国际公共部门会计准则，到 2010 年完全实施该准则。

48. 重要的是，人口基金编制并执行一份国际公共部门会计准则的实施计划，籍以处理会计和业务两方面的风险。

49. 2008 年，人口基金计划实施两条国际公共部门会计准则：收入和开支确认。人口基金尽管开始转向费用权责发生会计制，但是，仍未能采用收入确认准则，因为联合国全系统必需达成共识。采用这一准则的时间已推迟至 2010 年初，届时国际公共部门会计准则理事会预计已就该问题提供了技术咨询。

4. 转移现金的统一办法

50. 向实施伙伴转移现金采用统一方法，在整个联合国系统仍然是一种挑战，因为迄今为止联合国审计部门尚未商定审计其实施的一致办法。两个关键问题是：(a) 如何验证对伙伴们内部控制框架和能力的“微观评估”和“宏观评估”；以及(b) 人口基金如何能提供适当的保证，确保转移给各国实施伙伴的钱款用于预定的目的。在 2009 年期间，监督事务司将继续与联合国其他机构一起，制订共同的框架，籍此为得到这样的保证确立必要的程序和范畴。

E. 遵循监督政策

1. 内部审计报告的披露

51. 截至 2009 年 1 月 31 日，没有收到任何披露请求，因此，也没有披露任何内部审计报告。

2. 单一审计原则

52. 联合国秘书处与欧洲联盟委员会在 2003 年签署了一项财务和行政框架协定，旨在建立“帮助实现千年发展目标的伙伴关系”。两个机构 1994 年签署的财务控制条款在适当修正后作为该框架协议附件写入其中。由于欧洲联盟委员会要求核查其捐款的用途，有一项条款特别提及，“欧盟委员会可以对欧洲联盟委员会提供资金的业务活动，包括在现场，进行检查”。这些被称作核查团。联合国、专门机构和国际原子能机构外聘审计团指出，这一条款违反联合国财务条例和细则第十二条关于外部审计的规定、特别是财务条例 12.6；该条例规定，审计委员会应全权负责开展审计工作(单一审计原则)。代表包括各基金和方案在内的联合国各组织行事的联合国秘书处主计长，与欧洲联盟委员会商定，“只要与欧洲联盟委员会资助的项目有关，欧盟委员会核查团可以对每个项目按主要流程(采购，招聘、包括薪酬，付款，预算管理，物流和报告)的事务处理进行抽样检查，”但是这并非审计；审计仍然属于联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团的职权范围。由于 2003 年的财务和行政框架协定也对人口基金具有约束力，管理层在 2008 年期间也不得不允许欧洲联盟委员会审计人员为欧盟委员会资助的几个项目在一些国家办事处、哥本哈根办事处和总部开展核查。人口基金表示，它感到关切的是，这些欧盟委员会核查团可能与上文提及的单一审计原则有冲突，而且与人口基金监督政策第四.D 条规定(见 DP/FPA/2008/14)相抵触。人口基金建议，联合国主计长应为当事各方、特别是欧洲审计院和联合国、专门机构

与国际原子能机构外聘审计团的会议提供便利，以便就前进之路达成最终的协议。

五. 变化管理和风险管理

53. 执行局在通过第 2007/43 号决定批准人口基金组织结构(见 DP/FPA/2007/16 及其更正 DP/FPA/2007/16/Corr. 1)时认识到，人口基金必需有一个更加合适的结构，从而使人口基金能更有效地顺应各国的需要，顺应人口基金任务说明中提及的那些最终受益者的需要。经修正的组织结构包括得到新设立的区域办事处支持、更加强大的国家办事处。

54. 人口基金的结构调整是一个分散和分权兼而有之的转移下放过程。(“分散”一词是指在政府背景下，中央政府的代理人在地域上散开和重新定位的过程;“分权”一词则是指在政府背景下，中央政府将权力转移到政治、行政和地域层次结构中较低层级的做法。)在人口基金，分散已经通过前地域司重新定位，从人口基金纽约总部分别转移到兼具技术和方案职能的区域“联合国中心”。通过执行主任将权力下放给人口基金国家代表，授权其处置所有涉及执行局批准的国家方案的实施事宜，分权已经存在;而这种实际的迁移对现有的分权起到了补充作用。

55. 正在付诸实施的重组结构可能导致支离破碎的局面出现，从而加大所有风险类别的风险。鉴于成果管理制、循证的方案制订、国家执行模式、人力资源管理和行政与财务事务等方面的种种不足，支离破碎的局面一旦出现，就特别富有挑战性。人口基金必需在企业风险管理的框架内包含其内部控制框架，以便满足其内部控制的需要并向企业风险管理流程迈进。这一流程有助于人口基金保持机构的统一性和凝聚力，与此同时又利用新结果的各种机遇，提高其以最终受益人名义所作努力的效率。任何风险模型，无论有多尖端复杂，都不可能像一个综合的企业风险管理系统那样提供如此多可靠的信息。人口基金必需在 2009 年和 2010 年集中关注这一事项，同时整合其新组织结构的实施工作。

六. 结论

56. 人口基金正在经历风险接触几率有所增加的一个时期。新的结构与越来越复杂而又多变的环境两相结合的状况，要求作出内部的调整，以应对现有的挑战并避免脆弱程度加大。

57. 本报告确定了下列 11 个重大监督问题：(a) 在面对新的援助环境要求时、特别是在注重发展效率的阿克拉行动议程的范围内，方案设计和成果(预算)框架受到了挑战；(b) 方案/项目监测与评价的质量、可靠性和利用率；(c) 国家执行；(d) 体系性和全组织的风险管理；(e) 新结构的落实；(f) 企业资源规划财

务系统中职责与角色的分离；(g) 遵循组织的业务指导方针；(h) 无凭证的开支；(i) 组织接替计划；(j) 国际公共部门会计准则的实施；以及(k) 采购。

58. 通过制订更加明确、更加全面的内部控制框架并实施企业资源规划财务系统，所有这些问题都能够而且一定会得到解决。人口基金整合调整结构带来的各种变化、将风险管理纳入业务流程并且进一步关注成果，现在恰逢其时。

59. 卓有成效地应对当今的挑战，需要所有利益攸关者和发展伙伴的合作。特别是，本着大会关于联合国系统发展业务活动三年期全面政策审查的第 62/208 号决议的精神，所有实施伙伴和全体会员国的合作与支持是不可或缺的。应该在实施国际人口与发展会议行动纲领及其对人们的影响这一较大的背景下来解读关于监督和内部审计活动的本报告。加强内部控制有动力，不仅是因为希望维护该组织的声誉和保持调集资金的能力，而且是因为受到人口基金职责的鼓舞；人口基金有责任履行其任务并且提高全球妇女、男人和年轻人的生活质量、特别是那些因贫困、自然灾害或其他灾害和/或人道主义局势而处于脆弱、边缘化和不利境地人们的生活质量。

七. 建议

60. 执行局不妨注意到本报告 (DP/FPA/2009/5) 并为人口基金提供指导。

附件一

图

图 1
内部审计活动

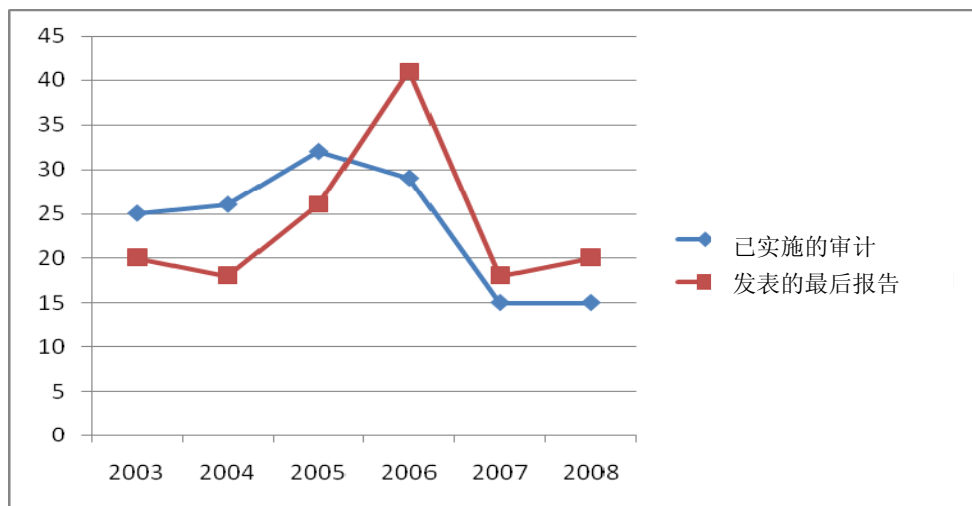


图 2
人口基金国家办事处的风险全域

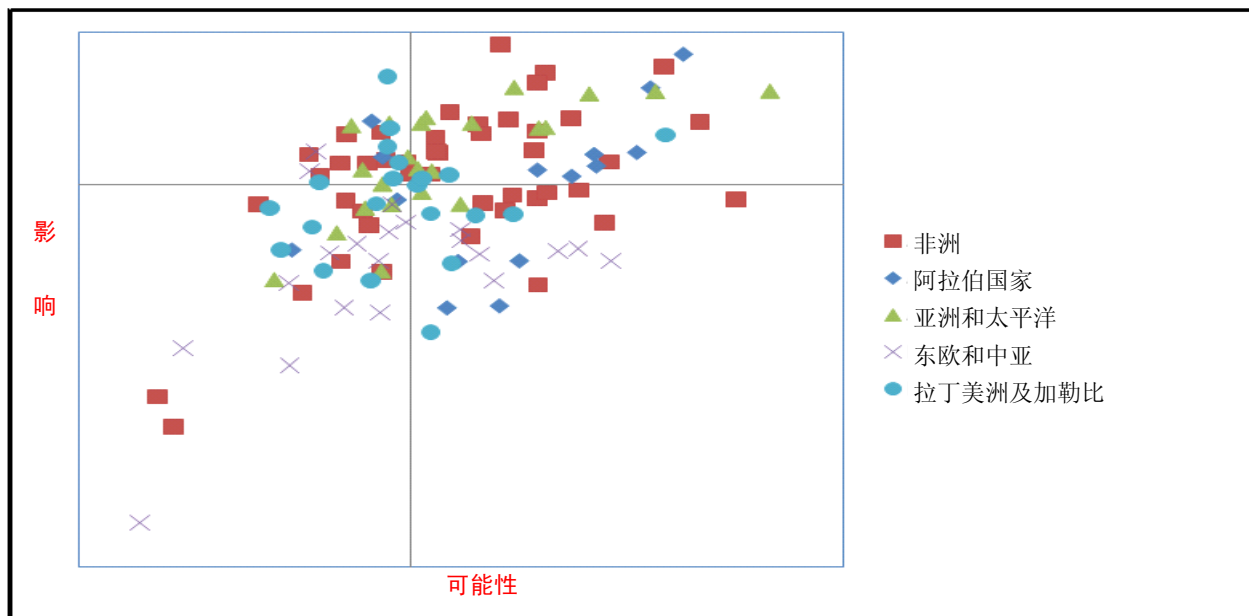


图 3
人口基金风险全域的波动性

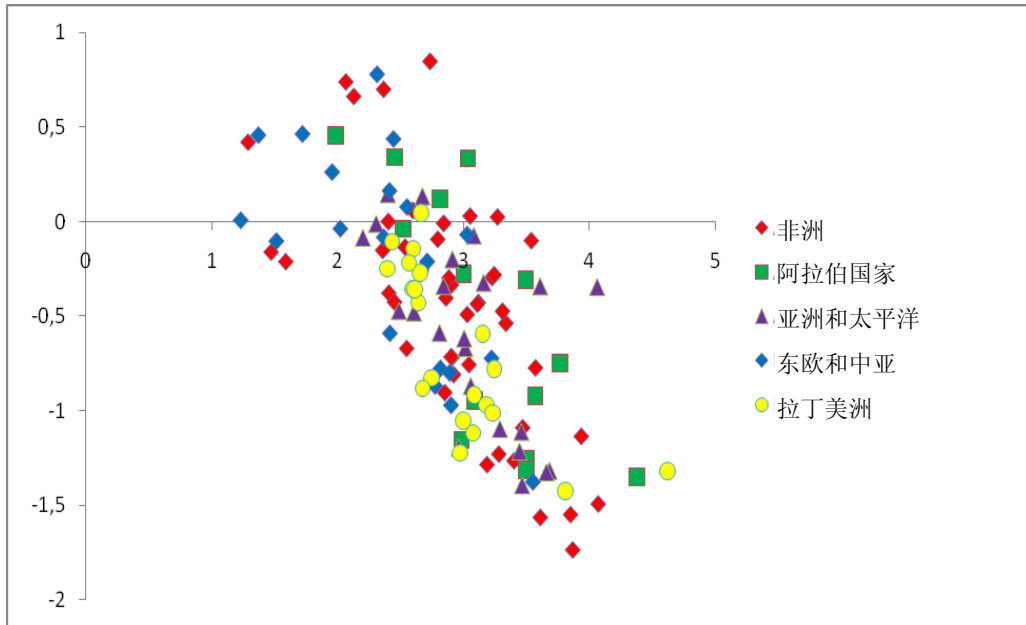


图 4
人口基金的组织风险概况

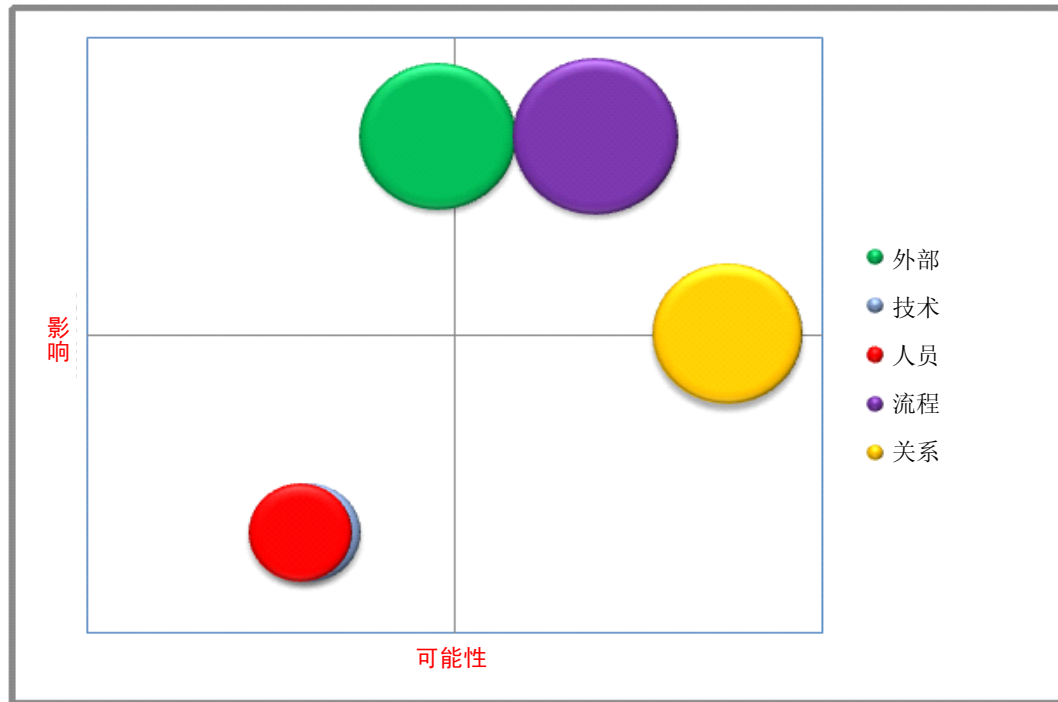


图 5
对 2008 年(涵盖 2007 年)开展的国家执行审计的审查

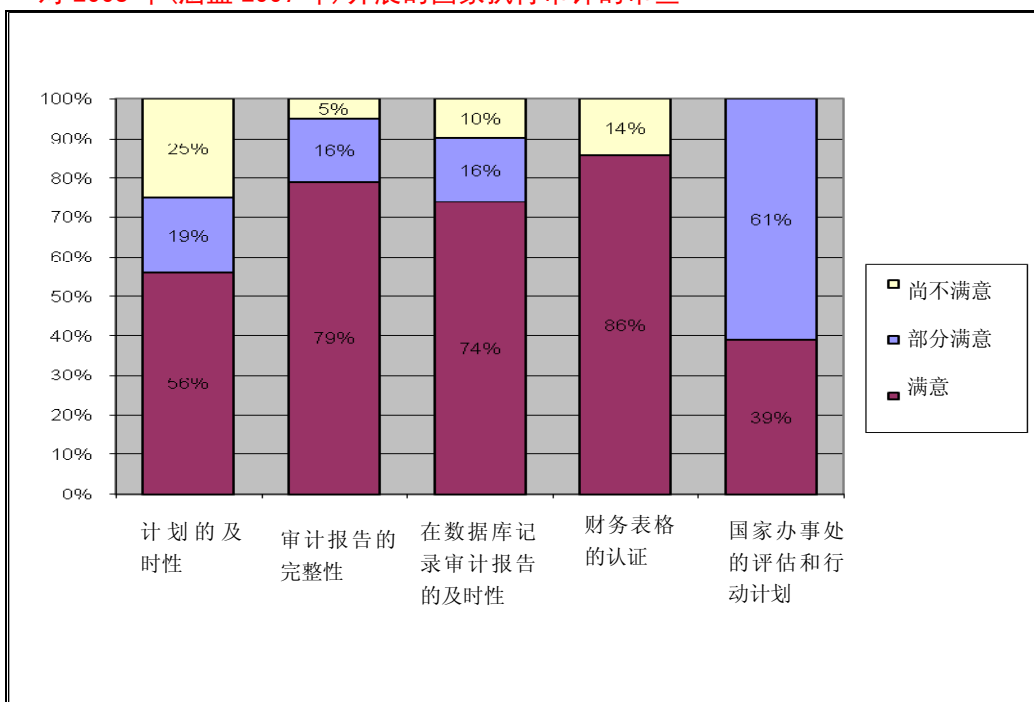
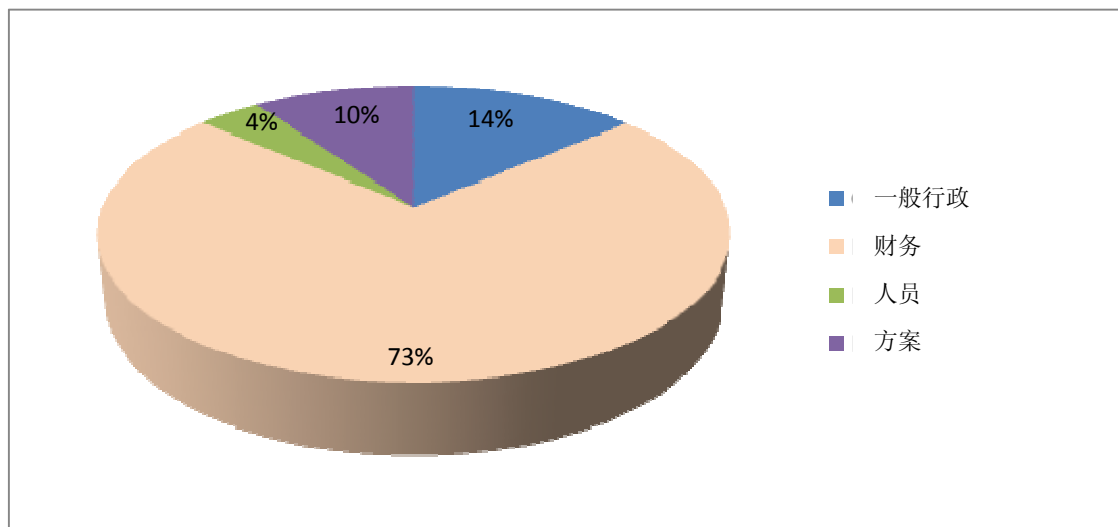


图 6
导致 2007 年有保留意见的国家执行审计的各种问题



附件二

审计咨询委员会的年度报告

联合国人口基金

审计咨询委员会

2008 年给执行主任的年度报告

宗旨

1. 根据人口基金职权范围项目 14 及其监督政策第四节第 F 分节的第 14 段，这第三次给人口基金执行主任的报告提供了 2008 年期间联合国人口基金会审计咨询委员会各项活动和战略咨询意见的摘要。

审计咨询委员会 2008 年的活动

2. 委员会成员：2008 年 1 月，在经过广泛的搜寻和评估进程后，委员会建议了第五位成员 Hugo Luppi 先生；执行主任于 2008 年 2 月任命他为委员会成员。审计咨询委员会的成员全都是人口基金以外的人士，因而独立于人口基金及其行政和管理。委员会的成员在风险管理和控制、财务管理和报告以及发展和方案事务方面具备所需的专门知识。

3. 会议：审计咨询委员会在 2008 年举行了 7 次正式会议，其中 3 次是面对面的会议（1 月、6 月和 10 月），四次是电话会议（4 月、11 月和 12 月两次）。人口基金参加会议的人员包括：执行主任、两位副执行主任、相关的方案和业务高级管理人员、监督事务司司长和外聘审计人员。按照要求，审计咨询委员会在没有管理层人员在场的情况下举行会议，而且与执行主任、监督事务司司长和外聘审计人员单独举行秘密会议。在 6 月份的审计咨询委员会会议期间，委员会与联合国开发计划署审计咨询委员会举行了半天的联席会议，交流关于人口基金和开发计划署之间相互依存方面各种共同关心的问题。人口基金审计咨询委员会主席也出席了 2008 年 6 月在日内瓦举行的开发计划署/人口基金执行局年度会议。除委员会正式会议外，委员会成员继续其内部磋商和审议、文件审查并通过电话和电子邮件交流，向人口基金管理层提供咨询意见。

4. 报告：编写并核准委员会会议的记录。根据审计咨询委员会职权范围项目 13，委员会在每次会议后正式向执行主任作汇报。为执行主任编写简报，而且委员会或者委员会主席当面或者用电话向执行主任通报情况。

5. 委员会效能的评估：委员会开展年度自评活动，以确认其职权范围的适当性并评估其效能。在每次会议期间，委员会还酌情提出建议并定期对人口基金管理层实施这些建议的情况采取后续行动。在审计咨询委员会 2008 年期间所提的建议中，大部分不是已经实施，就是正在实施中。

6. 监督事务司司长的绩效考评：根据委员会职权范围，委员会主席就审计事务司司长的业绩向执行主任提供正式反馈并为人口基金的绩效考评和发展系统提供书面意见。

7. 实地访问：为了委员会更多了解人口基金任务和结构调整工作，审计咨询委员会的 3 个成员参加了实地访问，以增进他们的人口基金业务知识。委员会主席访问了人口基金在印度、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的国家办事处，另一名成员与主席一起也访问了印度的国家办事处；与此同时，另一名成员访问了加纳的国家办事处。总之，委员会成员花了 7 人天，参加各国家办事处的现场活动。在征得人口基金执行主任同意的情况下，审计咨询委员会成员计划在 2009 年作更多的实地访问。

8. 外部审计人的协调与沟通：审计咨询委员会定期与人口基金外部审计人、联合国审计委员会举行会议，交流相关信息和理解所实施的战略，以确保人口基金整体的审计范围，其中包括监督事务司做的工作。委员会与审计委员会的代表每次面对面开会时以及 12 月 17 日举行电话会议时，都进行了实质性的讨论。

2008 年审计咨询委员会的战略咨询意见

9. 审计咨询委员会确定的关切问题，连同 2008 年向执行主任和人口基金高级管理层提供的战略咨询意见，摘要列述如下。审计咨询委员会感谢人口基金管理层采纳委员会的咨询意见，感谢基金会为处理这些问题采取的积极行动。

10. 人口基金正在经历一场多层次的内部转化。除了落实其新的组织结构并确保结构调整支持联合国改革之外，人口基金正在对它的企业资源规划财务系统及其财务政策和做法进行重大修正，以便与国际公共部门会计准则协调一致——一切都是在一种越来越复杂又往往不确定的外部环境范围之内。人口基金内外环境不断变化的条件带来了人力资源管理和业务关系以及实施伙伴和其他捐助机构方面的种种挑战。

11. 审计咨询委员会承认，人口基金在实现自身重组、大力应对其内部人力资源和行政挑战以及确保通过在人口基金内及其伙伴关系中注重问责制来获取实质性方案的成果等方面已经取得了巨大进展。审计咨询委员会赞赏人口基金在这方面不断的努力。

12. 人口基金的企业资源规划财务系统是由开发计划署管理的。审计咨询委员会定期讨论开发计划署提供的关键服务及其企业资源规划财务系统的功能。审计咨询委员会 10 月份获悉，开发计划署已通知人口基金，企业资源规划财务系统在 2008 年末至少要停止运转一星期，可能要两星期；如果排在 2008 年年末的进程未达标，以后还可能要关闭该系统。审计咨询委员会向执行主任表明其关切如下：

- 开发计划署向人口基金提供一种至关重要的职能，因此，任何停止运转都对人口基金有严重的影响——不仅从实际停止运转看是如此，而且从人口基金为停转安排变通方案所产生的成本看也是如此；
- 如此规模的系统停转关闭并不多见，而且现在的问题是，在其功能方面，企业资源规划财务系统可能存有的问题或许比开发计划署先前已经告知的还多，从而降低了人口基金对该系统的信心；
- 开发计划署看来尚未主动采取任何行动，为这次中断服务对人口基金作出补偿；这对私营部门服务供应商来说是常规做法，而且会写进服务供应商的合同中。

审计咨询委员会建议，执行主任应将审计咨询委员会的关切知会开发计划署管理层。同时，审计咨询委员会主席将这些关切事项知会开发计划署审计咨询委员会主席。审计咨询委员会还建议，人口基金应拟订一份关于企业资源规划财务系统转换事宜的风险管理计划。

13. 审计咨询委员会定期了解人口基金结构调整进展的最新情况。正如第 10 段所指出的那样，人口基金的多层次转化突出表明，全面的接替计划和人员规划作为基金人力资源战略和业务连续性规划的组成部分，具有重要意义。这类注重于未来的规划将有助于确保，人口基金在当前变化的环境中仍然提供优质服务并成为方案国家信得过的伙伴。审计咨询委员会支持人口基金管理层为减少已识别的风险而制订更多政策并采取其他行动，包括任命负责变化管理和业务连续性事务的执行协调员。审计咨询委员会已建议，更多关注变化和组织连续性的人力资源方面。正如预期的那样，在审计咨询委员会实地访问期间，业务工作人员表示感到关切并要求澄清总部、区域、次区域和国家办事处各自的角色和职责。

14. 关于结构调整，审计咨询委员会已指出，监督事务司正在提议，于 2010 年对结构调整进程做一次审计。委员会认为，监督事务司可以通过不断提出咨询意见来阐明整体的内部控制框架是否适当并提议可以立即付诸实施的完善和细化措施，从而在人口基金的结构调整中发挥更突出的作用。

15. 审计咨询委员会定期听取有关人口基金采用国际公共部门会计准则的进展情况通报。审计咨询委员会认识到，实施国际公共部门会计准则对财务报告和各种基础的财务政策以及组织管理和文化具有全基金的影响。审计咨询委员会已建议，应拟订一份施行国际公共部门会计准则的计划；该计划既要处理会计和业务的风险，又要明确同企业资源规划财务系统和结构调整等人口基金的其他主动行动的关系。审计咨询委员会还建议，人口基金应力争让审计委员会更多参与为实施国际公共部门会计准则提供咨询意见。

16. 按照审计咨询委员会的职权范围，委员会要“审查对财务管理和报告，内部审计、调查和评价职能和人口基金内部控制系统与问责制的有效性等方面具有重

大影响的政策”。在这方面，正如所指出的那样，审计咨询委员会已经审议了各项政策并提出了建议。审计咨询委员会还审查了有关特惠金和单一审计原则的种种问题并提出建议。委员会强调，但凡对人口基金业务流程和作业产生重大影响的政策，如涉及国际公共部门会计准则实施的那些政策，重要的是在最终确定之前听取其意见。

17. 在 2007 年，审计咨询委员会支持监督事务司的一项建议，即，人口基金的内部控制框架应加以修订，以期完全合乎特雷德韦委员会担保组织委员会的标准。在 2008 年，审计咨询委员会了解了对目前内部控制综合框架定期修订的最新情况；该框架对人口基金业务、特别是国家一级业务的控制与问责提供指导。鉴于人口基金内部财务和业务政策与做法在持续变化而且外部环境在不断演绎发展，必需持续做出更多的修订，以确保内部控制的指导仍然具有相关性而且与特雷德韦委员会担保委员会完全合拍。

18. 审计咨询委员会审查了人口基金监督政策和问责制框架草案并提出一些建议，以确保审计咨询委员会的作用，包括其独立性、与执行局的关系和任命程序，与主要的国际惯例相一致。

19. 按照其职权范围项目 15，审计咨询委员会定期审查“监督事务司的职能，包括其章程、范围、计划、活动、资源、人员配置和组织结构”。审计咨询委员会建议，原则批准监督事务司 2009-2010 年的审计计划并审查了监督事务司 2009 年的业务计划。审计咨询委员会建议，在今后的年度审计计划中，可以包括更多的信息，以便更清晰地概要阐述拟订计划的办法以及提议人口基金管理层、审计咨询委员会和执行局所需要的预定保证水平的理由。审计咨询委员会建议，各项计划可更明确地表明提议的协作互动如何支持实现人口基金的战略目标并提供保证，将适当的控制纳入人口基金的关键业务举措和流程之中。审计咨询委员会还认为，监督事务司可以通过参与各个计划阶段的工作，对人口基金在推进过程中的国际公共部门会计准则、企业风险管理和结构调整等重要业务新举措起到协助作用。从监督事务司的角度洞察计划事务，可以导致更有效的控制和/或业务效益。

20. 关于监督事务司年度审计计划流程，审计咨询委员会再次建议，监督事务司的风险模型应在必要时加以扩展和修正，以便在除目前各国家办事处和次区域办事处的风险全域之外，把总部的业务列入其中。

21. 审计咨询委员会建议，不妨要求监督事务司有更多的战略审计业绩和报告。在这方面，监督事务司现正在集中关注各种不足的总体原由或应对风险的手段，以及如何将意见和建议的数目限于性质重要的那些，从而把报告缩减到切实可行的长度。这应该加快报告的发表并支持审计建议更适时地得到实施，因此，同时显示了监督事务司在促进改善人口基金业务方面的附加值。

22. 目前，对于确保采取行动实施内部监督报告的各项建议，人口基金管理层负有全部责任。审计咨询委员会支持人口基金管理层在这方面的问责制。然而，根据国际内部审计实务准则，审计咨询委员会还建议，监督事务司应考虑在内部审计的后续进程、特别是被认为不能令人满意的重大审计意见或报告的后续进程中发挥更及时、更直接的作用。通过提供客观而又独立的循证评估，同时尊重管理层为实施人口基金监督活动所产生的建议而采取的行动现状，这种后续活动的结果可能有助于支持人口基金管理层。

23. 审计咨询委员会还强调，重要的是确定监督事务司的资源数量和能力是否以及如何影响它执行章程和提供支持人口基金战略目标所需保证的能力。在这方面，已经就监督事务司资源充裕程度和人员招聘的挑战方面持续存在的问题，向审计咨询委员会作了重点介绍。审计咨询委员会充分意识到，在人员招聘进程中，可能有一些监督事务司无法直接控制的内部环境因素。然而，至关重要的是，监督事务司有所需的能力和必要的资源，以确保在人口基金的内部审计、评价和调查工作有足够的覆盖面；而且做了相宜的接替规划。审计咨询委员会理解，监督事务司的资源局限条件可能对审计咨询委员会在第 19 至 22 段中指出的部分挑战起到了推助作用。

24. 正如审计咨询委员会职权范围所要求的那样，委员会在人口基金 2007 年 12 月 31 日终了的两年期财务报表最后确定之前审查了这些报表并建议做一些修正，以提高财务信息沟通的清晰度和质量。然而，按照审计咨询委员会职权范围项目 16，应该指出的是，“确定人口基金的财务报表和信息披露是否完整准确，是否符合适用的会计原则以及细则和条例，……并不是审计咨询委员会的职责……。”

25. 关于人口基金 2007 年 12 月 31 日终了的两年期财务报告和经审计的财务报表以及审计委员会的报告(A/63/5/Add.7)，审计咨询委员会注意到了“强调特定问题的修正意见”，以及各种看法、建议和关切的问题。强调的特定问题涉及审计委员会对通过国家执行模式发生的开支感到的关切。审计咨询委员会定期听取人口基金关于实施审计委员会所作建议的情况通报并支持人口基金系统而又持续地处理各项建议的努力。审计咨询委员会建议，人口基金把实施各项建议(包括关于国家执行项目的方案和项目管理、国际公共部门会计准则实施、成果管制和成果预算制以及人力资源管理等方面的那些建议)列为“高度优先事项”。审计咨询委员会还建议，作为一种最佳做法，监督事务司应对审计委员会各项建议的实施状况采取后续行动。这样，监督事务司通过支持人口基金管理层，确保其处理各种看法所采取的行动是适当而完全的，就可能增加价值。此外，审计委员会或许能信得过监督事务司的工作而不一定要再深入开展后续工作。

26. 国家执行仍然是一个高风险领域。在 2008 年期间提出了更多关于国家执行项目的关切问题。审计咨询委员会承认，为确保对财务和方案成果的适当问责而同时又按照新的援助模式(例如，全部门方法和现金转移的统一方法)开展工作，

人口基金面临着种种挑战。审计咨询委员会理解，人口基金高级管理层已将国家执行定为其最优先事项之一。审计咨询委员会理解，在国家执行问题的主要原因中，有些涉及实施伙伴的能力，也涉及包括国家办公室的方案和财务监测在内的行政做法。为处理这一性质的问题，审计咨询委员会了解，为建设工作人员能力和改善项目管理与监督的内部流程正在一一到位。例如，2008年1月，审计咨询委员会建议，应当评估监督事务司管理国家执行审计数据库的职能责任，而且人口基金的方案管理应该对有关国家执行的实施和审计这一方案活动负责。任命了一位国家执行方案专职协调员。监督事务司现在能发挥其作用了——独立地审查和评价该系统和各个流程是否适当和有效。此外，审计咨询委员会了解，人口基金正在与其实施伙伴合作，通过方案与项目设计和通过加强内部控制与问责制来提高能力。在这方面，委员会支持人口基金在地方与总部各级加强管理控制和做法的努力。这样做，管理层对改善计划与监测流程负起完全和直接的责任，并且确保按要求解决能力发展问题。

27. 为了协助管理出成果，审计咨询委员会已经建议，人口基金管理层制订并执行一项正式的企业风险管理综合战略。可能支持该战略的各种成分在人口基金目前是存在的。审计咨询委员会建议，人口基金把这些成分整合起来，制订更多必要的系统和流程，以支持和维系一项全面的企业风险管理战略，从而在整个组织和外部的关系中籍以识别并应对各种风险。

28. 一俟在人口基金充分制订并执行一项企业风险管理综合战略，审计咨询委员会将能更充分地赏识人口基金的种种缓解战略，包括人口基金的风险偏好和残余风险。到时候，审计咨询委员会通过向执行主任提供有关全组织风险的大量整体战略咨询意见，将能更直接地为实现人口基金的战略和业务目标做出贡献。眼下，审计咨询委员会定期收到管理层的情况通报，阐述人口基金感到关切的具体挑战和问题。此外，监督事务司提供信息，介绍通过其评价、审计和调查发现的重大风险问题或不足之处。审计咨询委员会期盼着继续与人口基金管理层对话，探讨如何把具体和离散的关切问题缓解战略与应对组织的整体和基本潜在风险所需的那些战略结合起来。

总结论

29. 审计咨询委员会审查了执行主任拟向执行局提交的报告，即，2008年人口基金的内部审计和监督活动(DP/FPA/2009/5)，注意到了确定的重大监督问题并赞同报告的内容。审计咨询委员会赞赏人口基金去年在以挑战多为特点的环境中取得的巨大进展。

30. 审计咨询委员会表示支持继续加强人口基金的问责制和保证流程。委员会相信，2008年向人口基金管理层提供的战略咨询意见和建议有助于制订和维系适当的监督和问责框架，外加必要的支持系统和实施做法。

附件三

管理层对审计咨询委员会年度报告的回应

1. 人口基金管理层对审计咨询委员会年度报告的回应是根据执行局第 2008/37 号决定提供的。关于本回应所述及的一些议题的进一步信息可在管理层对 2008 年人口基金内部审计和监督活动的全面回应中查找；该全面回应已刊登在人口基金执行局网站。

2. 人口基金高兴地确认收到和欢迎 2008 年审计咨询委员会年度报告。2008 年人口基金仍然得益于审计咨询委员会的建议以及与它的互动。人口基金谨感谢审计咨询委员会主席和各位成员以专业工作、奉献和执着的精神协助人口基金努力提高其组织效益和效率。

3. 人口基金赞成审计咨询委员会的意见，2008 年是转化年，有几项相互关联的重大变化管理举措同时展开：重组、企业资源规划升级、为实施国际公共部门会计准则做好包括审查人口基金的财务条例和细则在内的各种准备以及国家执行。这些举措，每一项都有着它自身的风险。此外，对于这每一项举措，人口基金都要仰仗外部合作伙伴。

4. 人口基金循审计咨询委员会的建议，正在制订一项符合特雷韦德委员会担保组织委员会准则的企业风险管理战略。这将使人口基金作为一个整体以及其构成部分的业务单位能够综合全面地分析风险并按需制定出风险缓解机制。人口基金已经委派人口基金负责变化管理和业务连续性事务的执行协调员牵头这项工作。正在一家外聘咨询公司支持下编制的企业风险管理战略预期在 2009 年末一切就绪。该企业风险战略以先前关于防范欺诈的工作作为起点，并将采用同样的方法，在一个全面的框架下，把人口基金现有的各种风险管理努力(欺诈防范、安全风险评价)整合起来。这项战略一旦制定并执行，将为管理层、人口基金监督事务司和审计咨询委员会提供系统而全面的方法，评价并讨论风险和风险缓解。在开展企业风险管理工作的同时，人口基金正在重新审视其内部控制框架，使之完全符合特雷韦德委员会担保组织委员会的准则。这项工作正在进行，经修订的内部控制框架将于 2009 年 9 月到位。

5. 仁科公司的企业资源规划财务系统是人口基金、开发计划署和联合国项目事务厅的一项共同工作。尽管该系统是共同管理的，但是开发计划署是(仁科公司)企业资源规划财务系统的服务提供方。2008 年，这三家组织为该系统自 2004 年启用以来的第一次大升级做了准备。人口基金积极参与关于该系统升级筹划的讨论而且在早期就从开发计划署获悉，升级进程需要一长段时间(长达两周)，届时工作人员无法进入系统完成往来业务。尽管人口基金原本希望缩短停止运转的时间，但是人口基金并不打算向开发计划署索取补偿，因为该系统是三个组织之间的一种伙伴关系。再者，这种补偿并未在机构间的谅解备忘录中预先设定，这也

是此类备忘录惯常的做法。不过，人口基金已提请开发计划署高级管理层注意审计咨询委员会的建议。

6. 人口基金与开发计划署和联合国项目事务厅合作，采取了若干措施，减少这次系统升级给整个组织带来的影响。伙伴机构在拟订一份风险缓解计划，包括将升级时间安排在历年来企业资源规划财务系统业务往来数量少的时段。这次升级进展顺利，并无重大事件发生。人口基金注意到审计咨询委员会的看法，特别是认为两周停转关闭时间并不多见的看法。与此同时，人口基金不断在所有层面与其企业资源规划财务系统伙伴接触，以确保人口基金了解有关企业资源规划财务系统的各种问题，了解人口基金在这一领域面临的风险。

7. 在 2008 年，人口基金得益于审计咨询委员会关于自 2010 年起全面实施国际公共部门会计准则准备工作的咨询意见。人口基金高级管理层认识到，这是对整个组织都具有影响的一项重大变化管理举措。为顺应这一局面，人口基金将在 2009 年第二季度最后确定并发布国际公共部门会计准则实施计划；该计划要处理会计和业务风险两方面的问题；此外，还要把这些工作与人口基金的其他举措联系起来。

8. 正如上文所指出的那样，为了落实各种变化管理举措，人口基金要仰仗整个联合国系统的一些外部伙伴。这种相互依存关系从国际公共部门会计准则的解释和编制培训材料与模块，到由联合国、开发计划署、人口基金、儿童基金会和粮食计划署等拟定的统一财务条例与细则，到处都有。关于企业资源规划财务系统的变动，人口基金要仰仗其伙伴——开发计划署和联合国项目事务厅。人口基金监督事务司也参与实施国际公共部门会计准则和统一财务条例与细则的工作。按照审计咨询委员会的咨询意见，人口基金联络并延请联合国审计委员会参与国际公共部门会计准则的实施。此外，在其他组织(例如粮食计划署)已经实施国际公共部门会计准则的经验基础上，人口基金正再接再厉，更上一层楼。

9. 2008 年，联合国审计委员会发表了一项有关人口基金 2006-2007 年财务报表的修正审计意见，强调的特定问题涉及国家执行。为了应对这一至关重要的问题，人口基金决定立即处理这一事项，成立一个由执行协调员牵头的小组，以更好地管理和减少人口基金在这一领域的风险。该小组正在处理范围广泛的一系列有关国家执行的问题；这是人口基金的又一个要仰仗其外部伙伴、特别是其实施的方案由人口基金提供资金的国家伙伴支持与合作的领域。

10. 2008 年具有最重大意义的变化管理举措是人口基金的重组。同遴选和部署工作人员以及确立和实际搬迁到区域与次区域办事地点的准备工作相关的重大后勤难题，都一一迎刃而解。人口基金管理层同意，把全面的接替计划和人员规划作为组织变化管理和结构调整的组成部分，具有重要意义。接替计划战略已制定，而且现正在人口基金内实施。继续高度重视变化进程的人力方面和业务连续性。这方面正由一个全组织的指导委员会和负责变化管理与业务连续性事务的执行

协调员密切监测。进一步理清总部、区域、次区域和国家各级的角色与职责，成了 2009 年初各区域计划会议的一个主要方面。

11. 关于内部审计职能，审计计划十分全面，工作涉及人口基金高级管理层、审计咨询委员会和联合国审计委员会。这项工作基于一个统计数据模型，执行局支持以此作为评估人口基金风险全域的一种可靠方法。正在对目前集中关注分权业务单位(国家和区域办事处)的这一模型做审查，以便在人口基金各级包括横向和贯穿各领域的职能。监督事务司坚持采用内部审计师协会的国际内部审计实务准则。监督事务司努力在独立性客观性和通过向管理层提供咨询服务为业务进程增加价值两者之间求取微妙的平衡。在这方面，为了避免任何潜在的利益冲突，凡是要求其参与变化管理，哪怕是在早期计划阶段，审计事务司都将继续谨慎行事。

12. 无论是内部审计还是外部审计，其建议的后续行动主要是管理层的责任。监督事务司在其参与期间系统地监测管理层报告的审计建议情况的可靠性并定期向各有关方通报建议的现状和所发现的任何有出入的问题。