



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅执行局

Distr.:General
27 March 2017

Chinese
Original:English

2017 年年度会议

2017 年 5 月 30 日至 6 月 9 日，纽约

临时议程项目 15

人口基金——内部审计和调查

联合国人口基金

增编

目录

页次

审计咨询委员会年度报告.....	2
------------------	---

审计咨询委员会年度报告

联合国人口基金
审计咨询委员会（AAC）
给执行主任的 2016 年年度报告

I. 宗旨

1. 本报告是给人口基金执行主任的，概括介绍了 2016 年期间人口基金审计咨询委员会（也称为“委员会”）的各项活动和提议。本报告是根据人口基金职权范围项目 14，并按照经修订的人口基金监督政策第四节第一分节第 25(c)段编写的。

II. 审计咨询委员会 2016 年期间的活动

2. 审计咨询委员会成员。委员会成员任期为三年，可连任一次。委员会成员拥有风险管理、内部控制、监督、治理、财务管理和报告，以及评价、发展和方案事务方面的专门知识。2016 年委员会的成员包括 Berlina Mxakwe 女士（南非）、Mary Ann Wyrsh 女士（美国）、Verasak Liengsrirawat 先生（泰国）、Peter Maertens 先生（荷兰）和 Jose Urriza 先生（阿根廷）。委员会所有成员均为人口基金外部人员，不受该组织的管理。
3. 会议。2016 年委员会举行了五次会议：两次为电话会议（2 月和 3 月），之后是三次现场会议（4 月、6 月和 11 月）。除其他外，获邀参加现场会议相关部分的人员包括副执行主任（管理当局）、方案和业务高级管理人员、审计和调查处（审调处）处长、评价处处长、管理事务司司长、道德操守顾问，以及审计委员会的代表。委员会还与执行主任、审调处处长、评价处处长、道德操守顾问和审计委员会代表举行了非公开会议。Liengsrirawat 先生作为委员会主席，在开发署/人口基金/项目厅执行局审议人口基金的审计和调查活动过程中，参加了其 2016 年年度会议。除委员会正式会议外，委员会成员还举行了内部磋商和审议，审查文件，并通过电话和电子邮件向人口基金管理层提供建议。
4. 实地考察。在本报告所述期间，委员会成员未进行实地考察。根据前几年的年度报告，委员会全体成员在 2014 年至 2015 年期间进行了实地考察。
5. 报告。委员会编写其各次会议的会议记录，提供在审议基础上形成的咨询意见，并当面或通过电话会议向执行主任简要介绍各次会议的成果。
6. 建议。委员会在每次会议期间向人口基金管理层提出建议，并跟进这些建议的落实情况。
7. 对委员会实效的年度评估。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实效。委员会已完成 2016 年自评活动，并已向执行主任报告其结果。

III. 审计咨询委员会在 2016 年向人口基金管理层提出的建议摘要

8. 委员会确定的问题以及 2016 年向执行主任和人口基金高级管理层提供的建议概述如下。

9. 《财务报表和报告》。委员会审查了由管理事务司依据《国际公共部门会计准则》编制的截至 2015 年 12 月 31 日止年度的人口基金《财务报表和报告》。管理事务司编制《财务报表和报告》达到专业水平，正采取适当的控制措施，并联合外地办事处及其他机构针对账目合理分析表现采取适当的后续行动，已成为财务处的标准化流程。委员会想要对审调处内部审计处和管理事务司财务处在审查过程中提供协助表示感谢。在审查基础上，委员会建议执行主任向审计委员会提交财务报表供其在完成年度审计时使用。
10. 筹资情况。2016 年，人口基金收到的捐款受到汇率波动的影响。美元对其他货币的持续走强，加上数个国家的供资水平下降，以及核心与非核心基金之间的供资分配情况的变化，导致人口基金核心供资在 2015 年遭遇的不利影响仍在继续。为填补预算缺口，该组织采取了紧缩措施。
11. 核心供资削减影响维持当前业务覆盖面的能力，委员会建议人口基金结构需要作出一些成本调整：需要采取其他措施，从非核心预算中为更多的员工提供资金，并且该组织需要更好地展示核心供资所带来的特定附加值。
12. 委员会鼓励制定并实施关于人口基金如何处理资源削减问题并继续履行其使命的计划。
13. 政策审查。根据其职权范围，委员会审查了对以下方面产生重大影响的各项政策：(a) 财务管理和报告；(b) 内部审计、调查和评价职能；以及(c) 人口基金系统内部控制和问责的有效性。委员会继续审查了人口基金推出的统一现金转移方法修订框架，并就此提出意见；统一现金转移方法结构和报告机制似乎已经到位。这种现金转移保证方法需要持续保持警惕；对其他政策也进行了审查，将在下文详细阐述。
14. 委员会审查了不当行为报告相关政策和举报人相关政策，发现政策要素已到位并发挥作用。
15. 内部控制框架。人口基金于 2016 年 9 月发布了内部控制框架政策。这一政策由管理事务司和方案司共同拥有。该框架符合 2013 年特雷德韦委员会赞助组织委员会（COSO）的范本。人口基金各部门所做的工作力求将方案和业务流程及控制纳入框架，力求结合“三道防线”要素使这个不断发展的框架合理化。
16. 委员会建议人口基金对其业务流程进行评估，并根据风险暴露程度对其进行优先排序，并在此基础上制定必要的计划以完成上述工作。委员会认为，2016 年开展的四项政策（包括执行伙伴评估政策以及项目现金预支政策）相关工作在加强高风险敞口相关流程方面取得了重大进展。
17. 供应商审查委员会。供应商审查委员会是一个内部技术管理机构，旨在向首席采购干事提出建议供其审议。这包括按照最终供应商制裁决定采取的行动。委员会简要了解了供应商审查委员会第一年的活动。
18. 委员会建议供应商审查委员会编写一份年度报告，总结其在 2016 年期间的工作，包括就采购流程方面的经验教训和待改进之处提出意见。委员会还建议通过招募人口基金以外的人员来壮大供应商审查委员会成员队伍。这些建议旨在提高该机构对整个组织的重要性。
19. 企业风险管理。人口基金在建立企业风险管理（ERM）系统方面取得了进一步进展。任命了一个整体风险委员会，并在其职权范围中概述了其各项职责。整体风险委员会会议在执行主任的领导下进行，并已确定下一周期将要解决的待改进领域。

20. 委员会认可企业风险管理方面取得的积极进展。然而，在以下方面仍需努力：(a) 将企业风险管理纳入人口基金的总体治理机制，使其不被视为与正在进行的业务不相关的独立活动；(b) 为风险组类中已确定的风险缓解行动建立正式的后续行动机制；以及 (c) 明确地将组织内部影响企业风险管理的其他活动关联并结合起来，例如内部控制框架、审调处和评价处的结论、审计监测委员会关于未决审计建议的后继行动。
21. 问责框架。委员会在以前的报告中建议人口基金重新审视并更新其 2007 年问责框架，使之适应当前的业务环境。这项工作仍在进行中。
22. 审计监测委员会。由执行主任担任主席的审计监测委员会负责管理联合国审计委员会和审调处的审计结果和建议。审计监测委员会继续在减少未决审计建议数量方面发挥重要作用。审计监测委员会的工作人员已开始将过去的审计建议按照审计报告普遍涉及的专题领域（如内部控制问题）进行分组。这使管理当局能够分专题处理审计建议。审计监测委员会工作人员的努力包括查明管理当局采取的具体行动，以处理和解决已确定的专题问题。在这方面，委员会注意到这些专题问题组与所确定的整体风险非常相似，并鼓励人口基金确保这项工作和企业风险管理工作没有重复。
23. 信息和通信技术（信通技术）。委员会简要了解了该组织为改善信息和通信技术治理结构所作的努力，并利用信通技术作为支持人口基金以更有效和高效的方式交付其方案的有力工具。
24. 对人口基金信通技术进行了独立评估，并与委员会分享了评估报告。该报告明确了采取信通技术新方法和变革的必要性，同时应适当治理和管理信通技术服务，这将使信通技术能够全面支持人口基金的业务。
25. 报告全面而详细地描述了变革方案，并包含一份执行计划。这一系列待实施的变革和目标看似雄心勃勃，要在如此短的时间内执行将会是一项挑战。委员会同意该报告的结论，即首要议程是在人口基金内建立强大而健全的信通技术治理结构。委员会鼓励人口基金采取和实施变革时考虑几个因素：(a) 整个信通技术组织的现状；(b) 关于将来要使用的企业资源规划（ERP）的评估和决定；(c) 变革的人力资本要素，包括对适当的变革管理活动的表现要求；以及 (d) 良好的通信战略，以确保顺利转用新系统。

IV. 审计咨询委员会提出的与评价办公室及审计和调查处有关的咨询意见摘要

26. 根据其职权范围的项目 16，委员会定期审查评价职能、以及审调处的审计和调查职能，包括其章程、范围、计划、活动、资源、人员配置和组织结构。

A. 评价办公室

27. 委员会在其每次会议上都会听取评价处主任关于执行局于 2015 年 9 月通过的 2016 年至 2019 年四年期工作计划进展情况的介绍。委员会满意评价处取得的成就。
28. 2016 年，国家方案评价的质量继续得到改进。这些改进部分是由于更多的参与，包括评价处采取的质量保证措施。加强评价处的参与包括审查并核准国家方案评

价的职权范围，为评价小组的预选和确定提供协助，以及在国家方案的规划和执行过程中与区域监测和评价干事代表密切合作。

29. 委员会获悉，评价处对有些针对人口基金项目 and 方案的评价并不知情。这些是由于用非核心资金执行的项目和方案包含评价要求。由于这些评价活动与评价处不协调，存在重复和不遵守整体标准的风险。委员会建议评价处协调和审查包含评价要求的所有项目协议，以确保遵守整体标准并避免重复工作。

B. 审计和调查处（审调处）

30. 委员会审查了审调处是否有充足的权力、支持和人员招募渠道、设施和记录，使其能够无限制地开展工作的。委员会的结论是，在执行主任的支持下，审调处确实有充足的权力，并且在履行其职责方面具有独立性。
31. 委员会提出了意见，在此基础上，审调处可酌情就人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出意见。

内部审计

32. 在 2016 年 2 月第一次审查临时审计计划时，委员会提出意见并建议审调处切实规划各项审计任务的完成日期，完成往年未完成的审计工作，并留出资源用于应对突发事件。
33. 委员会对执行主任表示，在审议 2016 年 3 月 30 日提交其审查的 2016 年审计计划最终版本时注意到，该计划反映了对上一版本的意见和建议。
34. 委员会同意延迟 2015 年审计风险评估更新的决定，直到有充足的关于为解决 2016 年供资减少问题所采取措施的性质、范围和影响的信息可用。
35. 对 2016 年期间发布的审调处内部审计活动报告的外部质量评估总体认为，人口基金内部审计活动“基本符合”内部审计和道德准则的标准和定义。这是最高评价，意味着内部审计活动的章程、政策和流程被认定为符合《国际内部审计实务准则》。¹然而，委员会对审计流程经常拖延、在审计结果和建议阐释过程中和审计报告最终确定过程中遇到的困难以及审计人员的更替感到关切。所有这些问题都需要解决，以便人口基金进行有效的内部审计。
36. 委员会继续了解了关于一种被称为“远程审计和监测”的持续审计工具的最新进展。该工具已开发，可利用数据分析来加强保证；它由审调处在东欧中亚区域进行试点。审调处工作人员提到，东欧中亚区域管理当局和工作人员对该工具的接受程度非常高，并于 2016 年 12 月发布了一份审计报告。审调处正在将试点范围扩大到拉丁美洲和加勒比地区。委员会将继续监测这一举措。

调查

37. 委员会审查了人口基金调查职能的活动和结果，人口基金调查职能是审调处的一部分。自上次报告以来情况稳定。委员会获悉调查工作的复杂性不断增加，特别是对诸如供应商和实施伙伴等第三方的调查。为此，委员会感谢执行主任采取行动，在 2017 年为该职能提供其全力支持和更多资源。

¹由内部审计师协会（IIA）颁布。

38. 案件量，也就是一年中处理的案件数量，从 2012²年的 42 例增加到 2016 年的 142 例。³截至 2016 年 12 月 31 日有 41 例未决案件，而 2015 年、2014 年、2013 年年底分别有 52 例、44 例和 34 例。虽然大多数未决案件源自 2016 年，但未决案件数量仍然处于较高水平，有可能导致重大的声誉风险，会引发许多后果，包括影响为实地项目提供非核心供资的捐助方。
39. 委员会获悉，新的强制性的捐助方报告要求大大增加——捐助方要求通过双边途径或通过汇集供资机制，报告与其供资项目相关的不当行为。捐助方希望在调查开始时得到通知，在调查期间获悉调查进展，在调查结束时收到提醒，并希望了解所采取的行动。这些要求需要大量资源支持，而且增加了复杂性；此外，这可能会危及调查的真实性——一旦捐助方掌握了案件信息，人口基金便无法控制信息保密问题。委员会敦促捐助方信赖人口基金的调查系统，该系统公正不阿，可调查所有可信的不当行为指控，并对保密问题和调查过程中公布信息的时机问题予以适度谨慎。

咨询服务

40. 审调处出席管理层会议，并就具体事项向人口基金提供咨询。委员会得知由于资源有限，2016 年咨询要求仅限于最紧要的要求，并主要由审调处主任处理。

报告

41. 审调处处长提交执行局的关于内部审计和调查活动的报告。委员会审查并注意到审调处处长关于 2016 年人口基金内部审计和调查活动报告(DP/FPA/2017/6)的内容，该报告将提交给执行局 2017 年年度会议。
42. 公开披露内部审计报告。根据执行局第 2012/18 号决定，自 2012 年 12 月 1 日起，审调处发布的所有内部审计报告均在人口基金网站上公开披露。这通常发生在内部发布报告一个月之后或者经过一段合理的时间之后，以允许在适用时与所涉会员国政府进行磋商。委员会注意到 2016 年所有报告均已公开披露。

V. 联合国审计委员会

43. 委员会与作为审计委员会委员的人口基金外部审计员定期举行会议，以：
- 讨论审计委员会的工作计划；
 - 审查审计委员会发布的相关报告和管理层函，包括关于人口基金财务报表和相关内部控制的报告；
 - 讨论审计委员会提出的内部控制和事项；以及
 - 审查管理层对审计委员会评论和建议的响应的充分性并评估执行情况。
44. 审计委员会对 2015 年财务报表提出了无保留意见，并提出了若干控制问题。针对 2013 年和以前年份提出的 22 项建议已全部得到执行。2014 年的 10 项建议中有 4 项⁴已经执行。这体现了高级管理层为解决各种问题以及执行审计委员会的一致建议所做出的持续努力。

²截至 2012 年末

³截至 2016 年末

⁴截至 2016 年 10 月 26 日

VI. 人口基金道德操守办公室

45. 在 2016 年 6 月的会议期间，委员会与人口基金道德操守顾问举行了一次私人会谈。委员会支持人口基金的道德操守职能，因为这能够促进廉洁和问责的文化。委员会注意到，执行主任和人口基金高级管理层持续支持并重视道德操守职能。

VII. 结论

46. 如本报告所述，人口基金供资情况是委员会会议和执行局讨论的主要议题之一。鉴于供资方面的挑战，委员会鼓励制定并实施关于人口基金如何在继续履行其使命的同时处理资源削减问题的计划。
47. 人口基金在过去几年中已启动数项管理倡议，委员会重申其所有这些努力应得到妥善协调，从而实现最大惠益和避免重复工作。
48. 需要进一步注意的领域包括：
- (a) 进一步发展企业风险管理，以及在企业风险管理、内部控制和问责框架之间建立链接；
 - (b) 应对与信息和技术有关的风险，包括信通技术治理及战略；
 - (c) 制定切实可行、基于风险的 2017 年内部审计计划；以及
 - (d) 解决与内部审计流程相关的问题，包括根据已批准计划及时完成和发布内部审计报告，以及有效且及时地向各服务部门阐释审计报告。
49. 委员会将在 2017 年继续致力于解决本报告确定的问题及其任务授权范围内的其他相关问题。
50. 委员会谨此感谢执行主任、副执行主任们和高级职员、审调处和评价办公室的工作人员、审计委员会和其他积极参加委员会活动并与委员会合作履行职责的人口基金管理层和工作人员。
-