



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
18 April 2019
Chinese
Original: English

2019 年年度会议

2019 年 5 月 30 日至 6 月 7 日，纽约

临时议程项目 13

UNFPA — 内部审计和调查

联合国人口基金

附录

目录

页码

监督咨询委员会 2018 年年度报告	2
--------------------------	---

监督咨询委员会年度报告

联合国人口基金
监督咨询委员会
致执行主任的 2018 年年度报告

I. 目的

1. 本报告提交给人口基金执行主任，其中概述了人口基金监督咨询委员会（OAC，以下简称“委员会”）在 2018 年开展的活动和提出的意见。本报告依照 2018 年批准的职权范围第 14 项、以及人口基金监督政策修订版第 IV 部分第 I 小节第 25(c) 段提交。

II. 监督咨询委员会 2018 年开展的活动

2. **职权范围。**2018 年 1 月 26 日，执行主任按照人口基金监督政策修订版第 60 段的规定批准了修订后的职权范围。修订版 (a) 指的是在 2014 年对职权范围进行最后一次修订后，执行局于 2015 年 1 月批准的经修订的人口基金监督政策；(b) 更清楚地反映和阐明了委员会与一些办事处或新内部机构的互动，例如道德操守办公室、评价办公室和供应商制裁委员会；并且 (c) 纳入了委员会在参与财务报表审查时的角色变更。措词也根据需要进行了修改，以便能够更加清晰明了。最终，委员会的名称从“审计咨询委员会”更改为“监督咨询委员会”。更名将体现在下一次向执行局提交的监督政策修正案中。

3. **监督咨询委员会成员。**委员会成员任期三年，可连任一次。委员会成员具备风险管理、内部控制、监督、治理、财务管理和报告、道德、调查、内部审计、评价、发展以及方案方面的专业知识。2017 年加入的委员会成员包括 Ariel Fiszbein 先生（阿根廷）、Edward Ouko 先生（肯尼亚）、Enery Quinones 女士（英国）和 Louis Wong 先生（澳大利亚）。第五个席位在 2018 年仍然空缺。Quinones 女士当选为 2018 年的委员会主席。所有委员会成员均不属于人口基金，亦不受其管理。

4. **会议。**2018 年，委员会举行了三次会议（2018 年 4 月 18 日至 20 日，7 月 11 日至 13 日以及 10 月 31 日至 11 月 2 日）。受邀参加会议相关环节的人员包括执行主任（负责管理事务）、副主任（负责方案）、方案和业务高级管理人员、审计和调查处 (OAIS) 主任、评价办公室主任、管理事务司主任、道德操守顾问以及审计委员会法律顾问和代表等等。委员会还与审计和调查处主任、评价办公室主任、道德操守顾问和审计委员会代表召开了非公开会议。

5. **实地访问。**委员会成员访问了人口基金驻印度尼西亚雅加达的国家办事处（2018 年 10 月 8 日至 9 日）和人口基金驻泰国曼谷的区域办事处（2018 年 10 月 11 日至 12 日）。访问的目的是让委员会成员熟悉人口基金的现场业务，以便更好地了解 and 明白人口基金的任务在实地层面的实施情况。虽然委员会的访问是在困难时期进行的，特别是印度尼西亚办事处还在应对访问前几天影响该国的自然危机。委员会成员对所有工作人员在这种情况下为确保人口基金的任务得到完成，以及帮助委员会更好地了解人口基金面临的问题和挑战所作的奉献和努力印象深刻。委员会还赞赏国家办事处与区域办事处之间的合作，这种合作是快速和协调良好的行动的基础。委员会已向人口基金驻印度尼西亚国家办事处代表和亚太区域的区域主任致函表示感谢。

6. **执行局。**为了让执行局成员有机会针对委员会 2017 年年度报告提问，委员会主席出席了 2018 年 6 月举行的执行局会议。

7. *报告*。委员会针对每次会议编写了会议记录，根据审议情况提出意见，并向执行主任简要报告了会议结果。

8. *建议*。委员会在会议期间向人口基金管理层的提出建议和意见，并对其执行情况追踪。

9. *委员会效力年度评估*。委员会对其在 2018 年的效力进行了评估，并同意针对出现的问题采取后续行动，特别是与委员会的透明度和增值有关的问题。

III. 关键信息和挑战

10. *性骚扰及防止性剥削和性虐待 (PSEA)*。委员会注意到对性骚扰及性剥削和性虐待问题的持续担忧。委员会也了解到已经开展的大量工作，特别是关于 PSEA 的工作。委员会已注意到人口基金所取得的进展，并赞扬该组织于 2018 年 8 月任命了 SEA 协调员。这些问题的优先次序以及已采取的措施和将要采取的措施将在某种程度上协助人口基金应对可能出现的负面情况，但委员会反映，仍需要开展更多工作来实施有效的预防机制（另见第 16 段）。

11. *综合预算*。委员会对执行局批准经修订的 2018-2021 年综合预算表示祝贺，并特别注意到执行局对人口基金和会员国进行的协商进程表示了赞赏。

12. *资金状况*。委员会认可人口基金在解决整体资金状况所面临的挑战方面所做出的努力。其中包括：(a) 从核心资金到非核心资金的持续转变；(b) 不断变化的捐助方基础；(c) 绩效薪金合同的出现；以及 (d) 非标准捐助协议的增加。委员会注意到，虽然私营部门的资金仍然相对较少，但与私营部门捐助者接触会带来一系列风险，因此，组织必须具备应对这些风险的能力。

13. *联合国发展系统改革和变革管理流程*。委员会认识到人口基金的管理流程变革和联合国发展系统 (UNDS) 改革是相辅相成的。委员会注意到，在编写本报告时，在为 UNDS 改革的一项核心变革提供资金方面存在挑战，即驻地协调员制度，包括 1% 征税的定义。委员会注意到，2018 年 9 月执行局批准的经修订的 2018-2021 年综合预算中列入的驻地协调员捐款增加了一倍，这用完了人口基金在综合资源审查中节省下的所有资金。关于 UNDS 改革，委员会获悉，人口基金与联合国教育、科学和文化组织（教科文组织）和联合国促进性别平等和增强妇女权能署（联合国妇女署）共同资助联合国可持续发展集团业务创新小组的代表，该小组目前正领导共同后勤办公室的工作。委员会认可迄今为止在实施综合资源审查方面，以及正在进行的其他变革举措的并行工作流程所取得的重要进展。委员会注意到，这些转变可能会引起紧张，并敦促管理层解决因某些变化而导致的工作人员压力问题，这可能会对他们的工作产生影响。

14. *信息通信技术 (ICT) 转型*，包括企业资源规划系统 (ERP)。在其 2017 年年度报告中，委员会提请注意人口基金所面临的风险，特别是以信息通信技术环境老化为代表的网络攻击风险。委员会已获悉与信息通信技术转型有关的举措，并注意到这项任务所面临的复杂性和挑战，特别是在确保工作人员具备必要技能方面。委员会注意到，联合国开发计划署 (UNDP) 已决定对现有的企业资源规划系统 (Atlas) 进行升级，但人口基金仍在按计划部署能够更好地满足人口基金需求的新系统。但是，委员会注意到开发计划署仍将在 Atlas 平台上提供工资单、财务和人事服务，这可能会造成用户界面方面的挑战。关于新的 ERP，委员会已获悉 ERP 项目于 2018 年 6 月开始实施。委员会同意它将跟进该项目的进展，包括 Atlas 的数据迁移和相关的控制问题。

15. *统一现金转移方式 (HACT) 框架*。委员会赞赏管理层对其关于 2016 -2017 年 HACT 成本的要求的回应，并注意到低评估和 HACT 审计的成本下降。到 2018 年年中，已对 75% 的执行伙伴进行了评估，其中大多数被评估为低风险。委员会

对抽查的执行率较高表示欢迎，但强调需要进行质量控制。委员会担心多层控制所产生的费用，并告诫说，虽然进行有效控制至关重要，但应适当注意成本效益和避免重复控制。

16. *关于PSEA的执行伙伴协议*。委员会对一些非政府组织推迟在修订后的标准协定中纳入PSEA条款表示关切，这是执行合作伙伴协议实施的一部分。委员会已注意到关于如何解决缺乏调查能力和预期措施成本高昂问题的持续讨论。委员会得到保证，正在与不同的执行伙伴分别处理这些问题。

17. *企业风险管理(ERM)、内部控制框架和问责制框架*。这三个相互关联的领域仍然是委员会2018年的高优先级事项。委员会已获悉2018年企业风险管理周期的状况，以及不同业务单位确定的关键战略风险（包括欺诈风险），并注意到不同部门之间风险评估的差异。委员会考虑了在建立有效的企业风险管理方面取得的显著进展，但强调风险评估的质量至关重要。企业风险管理政策的制定受到欢迎，有助于关键业务单位制定风险偏好陈述书。委员会了解了新的ERP系统如何帮助改善企业风险管理。管理层坦承虽然人口基金的企业风险管理尚未达到预期的成熟度水平，但对此有信心，委员会对此表示理解和赞赏。

18. *关于内部控制框架*，委员会注意到关键政策取得重大进展，例如工作计划和库存政策。风险/控制矩阵现已成为关键政策（例如采购）的标准部分。总体而言，第二道防线在控制措施和补救活动方面得到了审查和加强。在ERP系统完成之前，委员会已考虑将“权力下放”矩阵推迟到2021年。关于欺诈风险，2018年对人员和执行伙伴进行了培训；委员会敦促该组织继续推进其在欺诈应对策略方面的工作，这对许多人口基金的利益相关方都至关重要。

19. *联合检查组(JIU)关于预防、发现和应对欺诈的建议*。委员会赞赏在执行联合检查组关于“联合国系统各组织预防、发现和应对欺诈”的报告([JIU/REP/2016/4](#))中的相关建议方面所取得的进展。委员会注意到部分建议仍未采纳，并告诫不要将欺诈风险视为相对较低。

20. *审计和调查处(OAIS)*。对于2019年和2020年增加两名临时工作人员以加强审计和调查处的调查能力，委员会表示赞赏。尽管如此，委员会仍希望提请注意调查案例数量的惊人增长，以及2018年的几次离职（处长、一名调查员和两名经验丰富的调查顾问）再加上经验相对较少且未经训练的工作人员的到来，对现有调查资源带来的过度压力。这是值得担忧的人力资源问题，但也会影响审计工作，致使审计工作无法继续为调查工作提供支持。

21. *审计监测委员会*。在其2017年年度报告中，委员会承认审计监测委员会是一个绝佳的机制，可确保及时执行未落实的内部和外部审计建议。委员会敦促审计监测委员会继续开展自身工作，特别是处理那些针对高风险活动提出的建议。

22. *评价职能*。评价职能是执行主任信托监督职责的另一基石。委员会欢迎采纳经修订的评价政策，并注意到有关评价周期的明确表达。但是，委员会认为，也应确立明确的责任确保遵守评价周期。关于为该职能提供资金的问题，占方案资源1.4%（最低）和3%（最高）的政策规定应能增加分散评价的数量，委员会认为应优先考虑分散评价。委员会将继续跟进2018-2021年评价工作计划的执行情况，以及评价中提出的建议的执行力度。在2018年，对该职能进行了外部审查并提出了建议，委员会还期待审查这些建议的执行情况。

23. *财务报表和报告*。管理事务司向委员会提交了根据《国际公共部门会计准则》(IPSAS)编制的截至2017年12月31日的年度人口基金财务报表和报告草案。委员会认为管理事务司编制财务报表和报告已成为一项标准化的流程，反映出很高的专业水准，进行了充分控制和合理账目分析，并对外地办事处和其他业务单位进行了合理跟进。委员会同意跟进离职后健康保险责任不断增加的情况，并有兴趣跟进收入确认和成本回收政策的实施情况。

24. *人力资源战略*。委员会强调组织的工作人员是其重要的资产。该组织变得更加敏捷和灵活的期望能否实现，将在很大程度上取决于工作人员是否达到完成工作所需的水平。委员会饶有兴趣地听取了人力资源司关于人口基金“新人战略”草案目标的介绍，其中包括对能力概况，特别是创新技能的审查。委员会注意到，该组织需要长期做好准备，因为这种根本性的文化变革无法一蹴而就，可能有必要对现有工作人员进行再培训。委员会还注意到，某些需要执行主任签字批准特定职位的遗留程序正在进行修改，目的是建立一个授权与风险矩阵，以便下放决策权并消除招聘中的瓶颈。

25. *供应商审查委员会 (VRC)*。供应商审查委员会是一个内部技术管理机构，旨在向负责做出最终供应商制裁决定的首席采购干事提出可行的供应商制裁建议。在其春季会议上，委员会听取了供应商审查委员会主席的讲话，他报告说最近任命了一名供应商审查委员会秘书。委员会表示，希望通过这项任命，该组织能开始处理积压的案件。委员会重申了 2016 年为增加该机构相关性而提出的建议，即：(a) 供应商审查委员会撰写年度报告，总结工作并添加根据吸取的经验教训进行的采购流程改进；以及 (b) 扩充成员，增加一个或多个人口基金以外的人员。这些建议可以在审查供应商制裁政策的背景下考虑，可以在其实施过程中积累到足够的经验时进行。

26. *联合国审计委员会*。委员会已注意到审计委员会对 2017 年财务报表的无保留意见，以及所提出控制问题的数量。委员会与负责审计人口基金的审计委员会即将卸任的成员代表举行了最后一次会议。委员会就其与审计委员会之间的出色合作，向他们表示了感谢。委员会还与负责审计人口基金的审计委员会的新成员代表举行了介绍会议，向他们表示欢迎并解释监督咨询委员会的角色。委员会希望与审计委员会的新成员继续保持之前良好的合作关系。

27. *道德操守办公室*。委员会于 2018 年 4 月与道德操守顾问举行了一次非公开会议，并坚定致力于支持人口基金营造诚信和问责文化的道德操守职能。委员会认为道德操守职能对于支持组织有效开展防止性剥削和性虐待的工作尤为关键。委员会注意到人口基金执行主任和高级管理层对道德操守职能一如既往地支持和重视。

28. *人口基金的品牌推广*。委员会了解了人口基金的首个品牌战略。委员会赞扬该组织采取这一举措，但表示关切的是，“人人享有生育权”这样的“标语”可能具有负面含义，并招致一些国家的抵触。尽管如此，委员会承认这是人口基金的一项规范性原则，并指出所需要的是仔细评估提出该原则的文化背景。

IV. 结论

29. 2019 年，委员会将继续审查相关的活动、记录、风险和控制措施，特别是与实现《2018-2021 年战略计划》和《2030 年可持续发展议程》所列成果有关的活动、记录、风险和控制措施，以及对联合国改革工作的贡献和提高组织效能和效率的机会。

30. 除了其职权范围内的工作内容外，委员会还将持续跟进：

- (a) 组织采取的多项变革举措以及秘书长发起的联合国改革的实施情况；
- (b) 人口基金的资金状况；
- (c) 企业风险管理的持续发展，以及企业风险管理、内部控制框架和问责制框架之间的关联；
- (d) HACT 框架的落实情况，包括从 HACT 审计和抽查中汲取的经验教训；
- (e) 人力资源“新人战略”的最终确定和后续实施情况；
- (f) 与信息通信技术相关的风险，包括 ICT 转型风险；

- (g) 性剥削、性虐待和性骚扰问题处理进展，包括相关指控的调查；
- (h) 评价职能及审计和调查处的年度工作计划的进展和完成状况；
- (i) 审计和调查处的资源限制；
- (j) 审计和评价建议的执行情况，以及外部审查对评价职能提出的建议的执行情况；
- (k) 联合检查组即将提交的关于联合国系统监督委员会的报告中所得出的结论和建议，特别是与治理以及进一步增加透明度和问责制有关的问题。

31. 委员会由衷感谢执行主任、副执行主任、高级工作人员、审计和调查处工作人员、评价办公室工作人员、审计委员会，以及积极参与委员会活动并配合委员会履行职责的其他人口基金管理层和工作人员。
