



联合国开发署、
联合国人口基金、
联合国项目事务厅执行局

分发：全体
2020 年 4 月
13 日

原件：英语

2020 年第二届常会

2020 年 8 月 31 日至 9 月 4 日，纽约

临时议程项目 2

UNFPA — 内部审计和调查

联合国人口基金

审计和调查处关于 2019 年人口基金内部审计和调查活动的报告

附录

关于人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性的意见*

摘要

审计和调查处主任认为，根据所开展工作的范围，人口基金治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性“需要一些改进”，这意味着这些流程均得到了充分设计和有效落实，但还需要加以改进，才能合理保证受审计实体/领域实现目标。但是经评估，发现的所有问题均不可能严重影响目标的实现。

* 因会议受 COVID-19 影响而重新发布

I. 意见

1. 按照执行局 2015 年 6 月的第 2015/13 号决定，审计和调查处就人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性发表了意见。
2. 审计和调查处 (OAS) 主任认为，根据所开展工作的范围，人口基金治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性“需要一些改进”，这意味着这些流程均得到了充分设计和有效落实，但还需要加以改进，才能合理保证受审计实体/领域实现目标。但是经评估，发现的所有问题均不可能严重影响目标的实现。

II. 人口基金管理层的职责

3. 人口基金管理层负责设计和维护治理、风险管理和内部控制流程，并确保这些流程有效运作。审计和调查处的责任仅限于独立评估这些流程的充分性和有效性。

III. 用于评估治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性的标准

4. 审计和调查处将其内部控制框架和企业风险管理流程的基础 — 特雷德韦委员会赞助组织委员会 (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) 的 2013 年内部控制框架和 2014 年企业风险管理综合框架 — 作为评估治理、风险管理和内部控制流程充分性和有效性的主要标准，以合理保证人口基金实现以下各类目标：
 - (a) *战略*：完成人口基金的任务并实现战略计划目标；
 - (b) *运营*：人口基金运营的效力和效率，包括 (i) 运营和财务绩效目标；(ii) 开支符合资金分配目的；以及 (iii) 保护资产不受损失；
 - (c) *报告*：人口基金内部和外部 (i) 财务报告及 (ii) 非财务报告的可靠性；以及
 - (d) *合规*：遵守根据人口基金法定任务、规则、法规、政策和程序制定的人口基金监管框架。

IV. 审计工作范围及达成意见考虑的额外证据来源

5. 本意见是基于 2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间 (a) 审计和调查处对外地办事处的审计；以及 (b) 在相关范围内对联合国联合活动的联合审计。详情请参见《审计和调查处关于 2019 年人口基金内部审计和调查活动的报告》(DP/FPA/2020/6, 第 IV 和 VI 部分及附件 2)。
6. 审计和调查处的所有审计均是按照其必须遵守的适用政策进行，包括监督政策、财务条例和细则、工作人员条例和细则，以及《国际内部审计实务准则》。¹
7. 为了达成意见，审计和调查处还酌情考虑了其他证据来源，其中包括：(a) 前几年完成的审计和调查处审计积累的相关审计知识；(b) 为制定 2020 年审计计划而开展的 2019 年审计风险评估的结果；(c) 截至 2019 年 12 月 31 日内部审计建议的落实情况；(d) 在 2019 年完成的调查中发现的系统性问题；(e) 联合国审计委员会在其 2020 年 2 月共享的关于 2019 年人口基金财务报表审计的中期审计观察备忘录中报告的中期审计结果；(f) 管理层委托并于 2019 年完成的执行伙伴审计的结果；(g) 2019 年 12 月多个国家和区域办事处以及某些总部业务单位完成的控制自我评估的结果；(h) 就投资托管人、外包供应商管理以及一些信息技术系统和服务获得的第三方保证报告（见下文第 10 段）；以及 (i) 在拟定本意见时可用的战略和欺诈风险评估结果，这些评估是管理层执行的企业风险管理流程的组成部分。

¹内部审计员协会 (IIA) 颁布。

8. 为达成意见而考虑的审计和其他一些证据来源，涉及人口基金在 2018 年或前几年以及 2019 年第一季度开展的活动。如果在 2019 年和/或前几年开展了额外的审计工作，可能还会发现对意见造成影响的其他事项。

9. 2019 年，人口基金与往年一样，将重要的职能外包给了其他联合国系统组织，其中包括：(a) 选定的人力资源管理活动；(b) 工作人员和服务合同持有者工资单拟备和工资支付；(c) 支付处理；(d) 财资管理；(e) 企业资源规划系统的托管与管理；以及 (f) 其他信息技术服务。对于相关治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性，人口基金管理层依赖于这些职能外包的组织开展的管理和信托监督活动。这些外包的职能并未纳入审计和调查处的意见中。

10. 此外，人口基金还将多项信息通信技术职能外包给了第三方服务供应商，包括重要系统（电子邮件、存储）的托管。人口基金针对其办事处类型、电子邮件服务、云存储以及审计和调查处使用的服务，获得了关于治理、风险管理和内部控制流程充分性和有效性的第三方保证报告和/或证书。在防火墙和漏洞管理、技术基础设施维护、网站托管服务和学习相关的应用程序方面，人口基金未获得此等第三方保证报告。因此，这些也未纳入审计和调查处的意见中。

V. 汇总审计结果和评估问题遵循的流程

11. 审计和调查处的审计结果和意见形成所考虑的额外证据按审计领域和流程进行汇总，使用过去为审计风险评估以及为报告内部审计和调查活动关键发现而制定的框架。

12. 审计和调查处还评估了所发现的问题对实现上文第 4 段所述类别的相关人口基金目标有何潜在影响，其中考虑了：(a) 权衡受审计支出的价值，对审计所涉实体、流程、方案和领域给出的评级；(b) 所发现的问题单独及整体的性质和重要性；(c) 所发现问题发生的根本原因和普遍性；(d) 根据审计和调查处审计风险评估的结果和受影响流程的重要性确定的风险状况；(e) 与这些流程相关的内部审计建议的落实程度；以及 (f) 在总部或区域办事处层级实施且有助于减轻所发现问题影响的补偿控制措施的充分性和有效性。

VI. 意见形成的依据

13. 审计和调查处将人口基金治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性评估为“需要一些改进”，这意味着这些流程得到了充分设计和有效落实，但仍需要一些改进，才能合理保证实现上文第 4 段所述类别的目标。

14. 下文详述了促使这一意见形成的关键改进领域：

A. 治理和风险管理

综合控制框架

15. 随着 2019 年及前几年完成的工作和取得的进展，综合控制框架在 2019 年得到了显著加强。该年度内制定并发布了关键政策和准则，例如现金付出政策和修订版采购准则。绩效报告流程得到了改善，并发布了反欺诈策略。新企业资源规划系统将包含治理、风险和合规模块，为控制和程序的整合带来更多机会，以覆盖不仅仅是人口基金内部，而是整个联合国系统内所有相关的治理、方案和业务管理流程，从而提高合规性。

16. 为提高管理层对内部控制要求的认识（补充已经取得的进展，例如反欺诈意识活动的进展），并更好地执行内部控制问责制，有必要继续完成全面综合控制框架的建立。该框架还应满足发展和人道主义活动的需求。

企业风险管理

17. 2019 年，管理层继续对企业风险管理流程进行变革，针对特定情况或方案采用了差异化风险方法，旨在将资源集中于较高风险领域。例如，针对人口普查项目采取了积极的预防风险管理流程，并在此基础上提供了业务和财务管理指导及相关培训。这些准则可以正式化并在更广的范围内共享；风险评估的结果应整合到“**MyRisks**”应用程序中，以确保组织范围内的风险透明度。同样，此方法也可扩展到涉及发展和人道主义环境的国家办事处事务，以便在“**MyRisks**”应用程序中整合差异化的风险状况和缓解措施。

18. 为了构建更加差异化和严格的质量保证流程，管理层对国家办事处风险评估进行了审查，以期确定需要深入监测的领域。关于风险评定的文档记录仍需大力改善。

19. 随着流程的不断推进，此方面还需进一步的努力。企业风险管理与更广泛的内部控制框架和流程（包括结果规划）的整合已经开始，应尽快完成。此外还应持续关注缩小技能差距，这些差距会限制业务单位所完成评估的相关性和有效性。2019 年在制定全面的企业风险管理政策方面取得的进展，包括风险偏好陈述书、能力建设和提高认识，为来年取得进一步改善打下了基础。

组织结构和人员配置

(i) 业务单位能力

20. 在针对组织结构和人员配置的审查中发现，方案执行和业务需求的协调仍然存在延迟。虽然开发了一些工具来支持国家办事处的组织结构，但仍然有必要简化重新调整办事处的方法，从而加强该领域的能力以提高及时性。

(ii) 关键职位空缺

21. 与往年一样，管理层继续采取措施降低关键管理职位的空缺率，这些职位长期空缺的情况有所减少。需继续关注这一领域，简化招聘流程，重新审视必要步骤及其持续时间以及控制点。

总部和区域办事处支持和监督

22. 总部和区域办事处的管理监督控制（即“第二道防线”）在 2019 年得到了显著改进，同时在 2018 年首次制定的新管理和例外情况报告得到了不断的完善。特别是，2019 年对绩效报告流程进行了统一，报告内容扩展到涵盖多个优先风险领域，包括对商品供应链的监控。对增值税和其他类似税款追回的控制有所加强，并对外地办事处的损失追回实施了更严格的问责制度。

23. “第二道防线”应该继续加强：针对管理监督的性质、范围和频率给出明确的职权范围和准则；对计划的新企业资源规划系统中的审查流程进行自动化和集成；以及提供适当的人力和财政资源，以匹配一个有效的管理监督架构。

24. 为了尽量减少管理层领导力和监督方面的差距所带来的风险，总部和区域办事处应继续对受关键职位空缺、人道主义干预和变革管理影响的业务单位加强支持和监督。此领域正在实施的企业倡议受到欢迎。

B. 内部控制

方案管理

(i) 方案规划和实施

a. 成果管理制

25. 管理层在 2018 年之前采取的成果管理制相关措施在 2019 年继续取得成果，在此期间实现了更为有效的方案规划和实施并对方案成果进行了跟踪。改进措施包括：引入成果管理制基准框架，以提高成果管理制回应的总体质量；制定国家方案时，在区域办事处一级实施了质量

保证；提供政策指导；建立国家间同行审议流程；以及开发工具以支持国家办事处的方案相关事务。

26. 如前几年一样，对国家、区域和整体方案文件加以补充的全面方案成果和资源框架应在以下方面继续加强：(a) 方案产出；(b) 指标及相关基准和目标；(c) 里程碑（即中间结果）；以及 (d) 资源预估，在方案周期内针对各个阶段提供细化信息。

27. 这些框架有助于更有效地规划和执行人口基金方案活动，并且更好地监控实现预期方案成果时取得的进展。此外还将补充高度汇总的联合国发展援助框架 (UNDAF) 成果和资源表，或者，若已采用，则在联合国系统发展合作框架下进行规划。

b. 工作计划管理

28. 在 2018 年引入该政策之后，工作计划管理在 2019 年继续取得改善，全球方案拟订系统中增加了新的功能，增强了其实用性。为了进一步提高工作计划管理流程的有效性，需大力加强以下几个方面的工作：(a) 工作计划定稿的及时性及其详细程度；(b) 工作计划预算更加合理化且记录更完善；(c) 定期更新工作计划，以持续反映所规划活动、预算或资源出现的重大变化；以及 (d) 进一步培养工作人员使用全球方案拟订系统的技能。

c. 方案财务管理控制

29. 2019 年，电子出资授权和支出证明 (FACE) 表、直接付款请求和工作计划进度报告等全球方案拟订系统功能的实施得以完成，这有利于监测和定期审查的执行，例如，通过预算与实际开支的对账改善了方案财务管理程序和控制。管理层还将多份文件和说明合并成了一个综合参考资料，改善了对该领域的指导。此外还通过其他措施和工具，包括总部直接提供支持，改善了高额资金方案的成本核算。

30. 虽然取得了进展，但我们仍然需要持续关注工作计划和预算的制定并进一步加强相关工作，像当前对待机构预算那样严格处理。

31. ICT 转型应将上方 (a) 至 (c) 中提到的要点纳入新企业资源规划系统的开发工作当中。

(ii) 执行伙伴管理

d. 执行伙伴能力

32. 2019 年执行伙伴评估审查的及时性相比往年有所提高，审查结果显示在方案和财务管理能力的记录方面有所改进，包括防欺诈控制。但同时，在评估执行伙伴能力和确定能力建设需求时需要更加严格，以提供进一步指导，选出最合适的现金转移方式并确定需开展的保证活动的程度。

33. 2019 年，执行伙伴评估在两个方面进行了扩展。在供应链管理方面，开发并测试了能力评估工具，将于 2020 年向相关执行伙伴推广。在预防性剥削和性虐待方面，联合国各组织于 2018 年制定并商定的议定书在 2019 年得到了进一步实施，该领域风险管理活动的开展将于 2020 年铺开。

34. 目前，这三项评估之间似乎没有交集，应将其集中到一个连贯的方法中，最大程度减少对执行伙伴的影响。如果认为足够可靠，也应考虑依靠其他组织进行的评估。

e. 执行伙伴财务监督

35. 对执行伙伴进行财务监督，确保所提供的资金按照获准的工作计划和预算用于预期用途，是在 2019 年获得持续关注的一个领域。特别是抽查的流程、方法、深度和范围，包括其记录，都需要继续加强。

36. 参与执行伙伴管理的人员的能力和技能仍需进一步加强。

(iii) 供应链管理

37. 管理层应继续解决如下问题：清关延误；进货收货和检验控制的执行和记录不一致；仓库管理控制和设施方面的缺陷；对商品库存水平、分配和供应到服务点的跟踪、监测和报告缺失或不充分。

38. 2019 年，管理层与其他相关的方案利益攸关方共同采取了几项举措，以加强对方案国的支持并解决供应链管理系统中的差距。为提高从开始到“最后一公里”的透明度，管理层试行了一个新的保证流程，以通过各种方式监测商品（例如专门的执行伙伴评估、供应链地图、库存自动报告、抽查和专门的库存审查）。其他举措还包括，例如：设计了一个工具并提供了相关培训以辅助外地办事处进行量化，此工具已面向 35 个国家推出并作为一种机制，使人口基金及其执行伙伴都能了解到供应链中最薄弱的环节，确定应将资源重点投放在何处。

39. 在继续加强以上工作的基础上，2020 年还将按计划修订供应链管理的组织安排，有望继续提高透明度和有效性。接下来的审计工作将对这些举措的全面影响进行审查。

业务管理

(i) 人力资源管理

40. 通过自动化和改善沟通，休假管理工作取得了进展。

41. 2019 年合同授予和咨询费用的计算和支付仍以手动方式进行管理，在服务和个人咨询合同的选择、授予和管理方面，政策和程序存在一定程度的偏差。需继续注意企业和区域顾问名册的管理。如第 21 段所述，需对招聘流程进行简化，缩短招聘所用时间，同时通过相关控制点解决问题。作为 ICT 转型的一部分，预计将取得进一步改善。

(ii) 采购

42. 采购程序在采购处进行非人道主义集中采购活动时继续得到有效运作，这部分采购活动大约占人口基金采购总量的一半。在国家办事处一级仍然发现了几次不遵守采购程序的情况，特别是在采购规划、招标和合同授予方面，主要是在脆弱或人道主义环境下采购需求突然激增，影响了国家办事处人员的规划和能力（技能和数量）。

43. 2019 年“第二道防线”控制措施继续得到改善，建立了国家办事处采购协调人系统，并通过区域采购培训讲习班介绍关键的政策变化进行能力建设。此领域还需要进一步加强，以消除上文第 42 段所述不遵守采购程序的情况所带来的风险，其中包括在国家层级推出电子采购（预期作为 ICT 转型工作的一部分）。

(iii) 财务管理

44. 在总部一级实施的“第二道防线”控制措施一如既往，大大降低了国家办事处一级交易代码错误对财务报告的影响。例如，全球方案拟订系统得到了强化，以防止选择错误的账户代码；国家办事处和总部级别均对交易实施了强制性的定期审查，以发现和纠正代码错误；以及为代码出错率高的国家办事处举办了几次能力建设会议。

45. 在决定购买货物和服务或向供应商或执行伙伴传达报销开支之前，需通过签发请购单或采购订单，以更加及时的方式在 Atlas 中反映和批准财务承诺。这依然是一个重点领域，目的是尽量减少在未经适当管理层批准的情况下执行交易以及产生的费用超出可用财政资源的风险。

46. 正在计划中的新企业资源规划系统有望为此领域带来重大改进。

(iv) 信息通信技术

47. 正在进行的信息通信技术转型项目继续取得进展，特别是在信息通信技术治理以及资源管理方面。应将在 ICT 转型的框架下实施安全评估结果作为一项优先事项。未来的审计将涵盖信息通信技术转型的全面影响。

具体计划领域

(i) 人道主义应急

48. 国家办事处在迅速适应人道主义状况方面仍然存在挑战，这需要迅速应对现有局势，且通常是在安全风险加剧，执行伙伴的可用性和能力有限的情况下。资金可用性有时是不可预测的，因此导致包括方案规划和实施在内的成果和资源框架经常发生变化。在此情况下需要进行

差异化风险评估，并在必要时调整内部控制框架来应对这些风险，例如对采购、供应链管理、执行伙伴管理、财务管理和人力资源方面作出调整。同时还需要调整办事处结构和人力资源能力。

49. 2019 年设立的人道主义办事处有望提升人口基金领导和应对人道主义状况的能力，因此将在组织的方案组合中占据越来越重的比例。目前正在采取措施减轻先前确定的方案和业务瓶颈，例如开通快速通道程序，或以专门和协调的方式进行资源调动。如何在发展与人道主义环境下转变思维方式应对和解决问题，仍然是一项待解决的主要挑战。未来的审计工作中将对当前和即将采取的措施的影响进行审查。

(ii) 人口普查

50. 另一个活动增长领域是人口普查。其复杂性和相关成本给国家办事处带来了挑战，使其难以及时规划总体工作、务实而准确地编制预算，以及难以进行严格的监督和业务实施，例如选择合适的执行伙伴、按时采购、有效和安全地支付普查员费用以及对资产进行适当的会计处理。2019 年，管理层制定和开发了业务方面的指南、检查清单和工具（包括财务管理）并提供了相关培训。此外还促进了包括知识传递和设备共享在内的一些领域的创新。

51. 鉴于已计划在 2020 年人口普查的余下进行多项普查，因此需要进一步加强普查业务的能力及相关支持，包括在必要时更新普查成本核算模式，以进行更加务实和准确的预算编制。未来的审计工作中将审查这方面的进展。