



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
12 November 2018
Chinese
Original: English

2019 年第一届常会

2019 年 1 月 21 日至 25 日，纽约

临时议程项目 7

人口基金——审计委员会的建议

联合国人口基金联合国审计委员会 2017 年报告的后续行动：
建议执行情况

执行主任的报告

摘要

根据执行局第 97/2 号决定，人口基金执行主任谨此提交关于联合国审计委员会 2017 年 12 月 31 日终了财务期间报告所载建议的执行情况报告 (A/73/5/Add.8)。

联合国审计委员会确认人口基金财务状况良好，并认为该组织的财务报表按照国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)，在所有重大方面公允反映了人口基金 2017 年 12 月 31 日的财务状况以及该日终了年度的财务执行情况和现金流量。

人口基金执行局网站上以单独表格提供了最新审计建议执行情况。

决定的要素

执行局不妨注意本报告中人口基金为执行审计委员会 2017 年 12 月 31 日终了财务期间的建议而采取的行动以及计划采取的进一步措施。



I. 介绍

1. 根据执行局第 97/2 号决定，人口基金执行主任谨此提交关于联合国审计委员会(审计委员会)2017 年 12 月 31 日终了年度建议的执行情况报告(A/73/5/Add.8)。行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)审阅了审计委员会主要调查结果和结论以及联合国秘书长相应报告的摘要。

2. 联合国审计委员会确认人口基金财务状况良好，并认为该组织的财务报表按照公共部门会计准则，在所有重大方面公允反映了人口基金 2017 年 12 月 31 日的财务状况以及该日终了年度的财务执行情况和现金流量。这肯定了人口基金对最优先解决审计委员会的关切并保持营造问责文化势头所做的持续努力。

3. 人口基金赞赏审计委员会肯定管理层的举措，包括采用管理执行伙伴和工作计划的全球方案拟订系统(第二阶段)等新系统加强业务，以及修订各项政策以加强对其运作的控制。人口基金致力于进一步改进风险管理程序、统一现金转移方式、采购与合同管理、人力资源管理及信息和通信技术等领域。人口基金还通过采取全面系统的方法加强控制措施并确保遵守建议，从而加强对建议的回应。

II. 审计建议执行情况

4. 审计委员会对 2017 年提出了 18 项新建议。下表 1 和表 2 总结了 2017 年 12 月 31 日终了财务期间建议的执行情况。

表 1
2017 年主要建议执行情况

负责部门	建议数量	未接受	已执行或 请求关闭	执行中	目标日期 设定
管理事务司	1	-	-	1	1
管理事务司和执行主任 办公室	1	-	-	1	1
信息技术解决方案办 公室	1	-	-	1	1
合计	3	-		3	3

表 2
2017 年全部建议执行情况

负责部门	建议数量	未接受	已执行或 请求关闭	执行中	目标日期 设定
信息技术解决方案办公室	2	-	-	2	2
方案司	1	-	1	-	-
管理事务司	4	-	-	4	4
管理事务司和执行主任办公室	2	-	1	1	1
人力资源司	3	-	-	3	3
技术司	3	-	-	3	3
通信和战略合作伙伴关系司	1	-	-	1	1
采购处	2	-	-	2	2
合计	18	-	2	16	16

5. 本报告列报了审计委员会 2017 年及以前各期间建议的执行情况。本报告包括以下 10 个部分：(a)内部控制系统；(b)统一现金转移方式；(c)方案管理；(d)采购与合同管理；(e)存货管理；(f)人力资源管理；(g)咨询人和临时人员；(h)差旅管理；(i)信息技术；(j) 2016 年财务期间建议。

A. 内部控制系统

对风险评估程序的评价

6. 在第 16 段中，人口基金同意审计委员会的建议，即正式确定企业风险管理政策，为国家办事处工作人员提供指导，并补充现行企业风险管理指南。

7. 人口基金正在正式确定企业风险管理政策，为现行风险管理指南说明提供补充。

减轻风险措施程序执行不力

8. 在第 21 段中，审计委员会建议：(a)人口基金建立初步质量审查程序，以确保降低国家办事处的风险评级，并适当实行和记录风险减轻措施；(b)国家办事处奠定减轻风险的基础，并确保提供减轻风险措施的证明文件，与减轻风险行动计划进行战略调整；(c)国家办事处针对确定的高风险制订行动计划。

9. 在 2018 年企业风险管理应对周期内，风险处理工作组的指定专家将对区域和总部各级所有特定风险领域中所有减轻的风险进行质量审查。总部企业风险管理小组还将与各区域办事处合作，对有限数量、被视为“高风险”的不同业务单位的风险评估和减轻措施进行质量审查。在 2017 年风险应对阶段，已对全部 281 个“高”风险和 20 个“关键”风险制定行动计划；这些计划可在 SIS/myRisk 应用程序中获取。同样，还强制要求附上风险减轻/应对阶段的证明文件；证明文件针对 2017 年风险应对阶段所有减轻的风险，可在 SIS / myRisk 应用程序中获取。审计委员会建议的(b)和(c)部分不适用，这些已在应用程序中提供。

B. 统一现金转移方式

对执行伙伴的微观评估不足

10. 在第 25 段中，审计委员会建议人口基金：(a)加强对服务提供商的执行伙伴微观评估工作的管控，以确保微观评估报告得到所做工作细节的证实，并为其结论提供明确的依据；(b)对需要进行微观评估的所有执行伙伴进行微观评估；(c)在执行伙伴保证系统模块中建立一个域，以便能够对微观评估建议的执行情况进行后续跟踪。

11. 为了加强对微观评估工作的管控并提高微观评估报告的质量,人口基金于 2018 年 6 月分发了一份核对表,旨在支持各办事处对新微观评估的质量控制。人口基金工作人员进行质量审查的重点是确保评估员在评论栏中提供足够的证明信息(包括叙述细节),以证实评级。人口基金将继续审查执行伙伴保证系统数据,并根据需要跟进各办事处,以确保进行所有必要的微观评估。审计委员会建议的(c)部分不适用,执行伙伴保证系统已包含对完全上载的抽查和审计报告中所提微观评估建议的执行情况。

抽查流程管理

12. 在第 29 段中,审计委员会建议人口基金国家办事处确保:**(a)**抽查员在抽查期间跟踪以前微观评估建议的执行情况,并保存证据,以确认后续行动,向人口基金提供保证;**(b)**根据既定指导意见,切实有效地进行抽查活动,包括为此明确记录确定往来业务样本的标准和方式。

13. 人口基金持续加强工作人员开展高质量抽查的能力,为此,在 2018 年 6 月发布了综合工具和详细培训材料,并通过网络研讨会和现场培训提供支持。在审查所涉期间,基于风险的审计占通过合作伙伴支出的 2.6 亿美元中的 73%,除此之外,人口基金还进行并上载了 800 多次抽查。在第二年,抽查交付的及时性有所改善,对抽查进行的独立审查也将其中大多数评为“良好”或“满意”。

14. 在第 30 段中,审计委员会进一步建议人口基金:**(a)**改进抽查测试工具内容,纳入单独的资产核实表;**(b)**根据既定保证计划进行抽查,及时将抽查报告上载到执行伙伴保证系统。

15. 人口基金将通过适当的方式改进抽查期间的资产核查,并将继续监测 2018 年的保证计划,以确保进行所需的抽查并即时上载到执行伙伴保证系统。从 2016 年到 2017 年,该系统中抽查提交的及时性有所提高。

C. 方案管理

未充分使用全球方案拟订系统

16. 在第 34 段中,审计委员会建议人口基金国家办事处:**(a)**确保从全球方案拟订系统创建、业务上审查和打印工作计划之后由执行伙伴签署,避免签署的工作计划与全球方案拟订系统数据之间出现差异;**(b)**在出现变化时更新全球方案拟订系统中的预算信息。

17. 在全球方案拟订系统第二阶段,人口基金的执行伙伴也可以进入全球方案拟订系统功能的专用页面。基于角色的工作流程可确保创建、审查、打印和签署全球方案拟订系统生成的工作计划。管理层将在全球方案拟订系统与工作计划年度质量保证评估中纳入相关评估标准。管理层还将继续监测看板,并在发现偏离既定工作流程时提醒国家和地区办事处。

资源调动战略执行不力

18. 在第 40 段中,审计委员会建议人口基金确保国家办事处:**(a)**建设其工作人员调动资源的能力,以提高其资源调动职能的效力;**(b)**根据其加强和鼓励捐助方捐款战略拟订捐助方摸底办法和捐助方管理概况。

19. 这项建议完全符合人口基金资源调动战略的目标,以及加速推进的全组织工作,这些工作旨在使国家办事处资源调动和伙伴关系计划与制定年度资源调动目标协调一致。资源调动能力已纳入国家和地区办事处管理人员的必要技能。区域资源调动和伙伴关系顾问提供的分散式协助和指导,为国家办事处能力的加强提供了帮助。资源调动处已制定培训模块、工具和指南,帮助建设能力。2015 年,战略伙伴关系处成立,以期扩大资源调动工作,并与私营部门、基金会、学术机构和其他非传统捐助方建立伙伴关系。

D. 采购与合同管理

外地办事处缺乏合同登记数据库

20. 在第 45 段中，审计委员会建议人口基金考虑开发一个综合合同管理应用程序，使国家办事处和单位能够登记和保存合同文档和有关文件，以便进行有效的合同管理和行政。

21. 人口基金管理层将继续建议国家办事处登记和保存合同文档和有关文件，以便进行有效的合同管理和行政。当前实施的企业资源规划系统不支持综合合同管理，实施综合合同管理将需要大量的财务和人力资源投资。人口基金正在考虑实施一个综合合同管理系统以及新的企业资源规划系统。

采购计划外采购

22. 在第 49 段中，审计委员会建议人口基金：**(a)**在采购时遵守采购计划，并确保采购计划中包括所有相关采购物项，以便于监测采购活动和资源使用效率；**(b)**与采购处合作，继续根据实际采购情况监测当地采购计划。

23. 人口基金完全同意采购规划的重要性，并将继续确保外地办事处在采购超过一定门槛的货物和服务时，尽可能遵守以规定格式制定的采购计划，而且由外地办事处定期更新采购计划。修订后的采购程序将确保进一步澄清采购规划流程。不过，重要的是需指出要求有时会发生变化，因此，采购程序承认“临时”和紧急操作(第 4.1 节)。采购处将继续根据实际支出监测当地采购计划。

缺乏生殖保健商品需求评估

24. 在第 54 段中，审计委员会建议人口基金国家办事处：**(a)**与适当的利益攸关方协作，加强国内一般商品的需求评估，实现适当和有效的规划；**(b)**增加办事处参与生殖保健商品预测分析的力度，以确定实际存货需求。

25. 自 2018 年 6 月起生效的关于提供方案用品的新政策，要求生殖保健商品的采购计划和活动以严格的需求评估和预测为基础。新政策包含有关周期性、数据来源和协调要求的指导意见，并且强制规定对这些预测和需求评估进行质量保证审查。作为该过程的一部分，商品安全处支持国家方案参与对避孕和生殖保健商品供应的循证规划，并审查这些计划，以确保国家供应计划合理以及相关预测和需求评估适当。

E. 存货管理*未充分监测存货分配*

26. 在第 59 段中，审计委员会建议人口基金监测分配过程，以确保执行伙伴将存货分配给预定受益人，并确保按预期使用存货。

27. 关于提供方案用品的政策也要求执行伙伴向人口基金提交季报，该报告将与其他信息一起提供存货计划和实际分配之间的对比情况。抽查和审计将进一步保证存货用于预期目的。存货抽查和审计的频率和范围将与执行伙伴的风险水平相当；这些机制预计将于 2018 年第四季度开始实施。

对存货收据检查的控制

28. 在第 65 段中，审计委员会建议人口基金国家办事处落实和执行所采用的政策，以确保监测入境点存货验收情况，并按照存货管理政策和程序编制验收表。

29. 关于提供方案用品的政策还包括关于在收到货物时应遵循的程序的全面指导。政策中提供的验收表模板必须由负责人员完成，以便记录验收结果。国家办事处工作人员接受了关于新程序和验收表模板的专门培训。

F. 人力资源管理

残疾工作人员的管理

30. 在第 69 段中，审计委员会建议人口基金制定一项针对残疾工作人员的政策，以彰显为工作人员营造不歧视和包容的工作环境。

31. 人口基金管理层欢迎这项建议，正在根据联合国系统内最佳做法制定残疾人录用政策。新政策将于 2018 年第四季度颁布。

G. 咨询人和临时人员

咨询人监督工具管理不足

32. 在第 75 段中，审计委员会建议人口基金：(a)加强对国家办事处的控制，以确保有效利用已启动的咨询人监测工具，为此可在发放个人咨询人合同之前，在工具中及时上载个体咨询人所有必要信息；(b)确保在合同期结束时以及对个体咨询人的业绩进行评估之后才向个体订约人支付最后款项；(c)在该工具系统中纳入一个字段，以便根据产出交付或根据工作天数来区分个体订约人费用。

33. 管理层正在制定战略，以加强咨询人监测工具的合规工作，包括密切监测该工具、直接与有明显不足的国家接触，以及定期举办工具使用培训班以确保合规，最新培训于 2018 年 5 月提供并上载到人口基金咨询人监测工具网站上。将提醒国家办事处确保仅在合同期结束时以及对个体咨询人进行业绩评估之后才支付最后一笔费用。同样，支付文件验证也进行了修订，以纳入咨询人的绩效评估识别号。管理层还在探索增强该工具的可能性，以加入不同的费用计算模式。

需要通过电子服务应用程序加强对预支薪金的核准工作

34. 在第 81 段中，审计委员会建议人口基金：(a)确保通过电子服务应用程序申请和核准所有预支薪金，以便国家办事处主任监测并采取后续行动；(b)向各办事处主任发布指示，使之了解预支薪金电子服务应用程序的使用，确保所有工作人员使用电子服务应用程序；(c)制定指导说明，规范向服务合同持有人发放预支薪金的程序。

35. 人口基金正通过发布指示和举行网络研讨会的方式，加强对遵照政策规定使用电子服务应用程序申请和核准预支薪金的认识以及合规工作。人口基金还将进行抽查，以监测任何例外情况。人口基金已制定关于预支薪金程序的指导说明，以及关于申请预支薪金方式的指引；还将发布关于向服务合同持有人发放预支薪金程序的指导说明。

H. 差旅管理

阿特拉斯企业资源规划系统的技术限制

36. 在第 87 段中，审计委员会建议人口基金制订企业资源规划系统解决方案，所有国家办事处都将有一个全球旅行和费用模块，为旅行管理活动和报告工作、包括实时报告全球旅行数据提供便利。

37. 人口基金管理层肯定了将旅行和费用模块功能扩展到外地的好处。人口基金目前正在一个区域办事处试行旅行和费用模块。从这项工作中吸取的经验教训将用于在新企业资源规划解决方案中设计和建立全球旅行和费用模块。人口基金已采用提供各预算持有人旅行数据报告的做法，以便利旅行管理。

I. 信息技术

活动目录域服务的管理

38. 在第 93 段中，审计委员会建议人口基金：(a)定期审查和配置活动目录，以清除所有离职工作人员；(b)根据信通技术安全政策执行域密码政策，并添加不在活动目录中的所有计

算机；(c)建立机制，确保管理信息事务股定期对国家办事处开展调查，以审查外包的信通技术支持服务是否适当；(d)建立管理活动目录基础设施及其安全和设计的各项程序。

39. 人口基金管理层将全面审查中央活动目录系统的现有数据，以清除所有离职工作人员。管理层还将识别具有自治系统的所有国家办事处，并发布必要指示，实施向活动目录的迁移。将对活动目录系统中定义的所有用户执行域密码策略，并为分散的活动目录系统建立替代缓解机制。管理层将对所有国家办事处进行定期调查，以审查外包服务是否适当。将建立管理活动目录基础设施及其安全性和设计的各项程序，这些程序将在区域信通技术专家的帮助下进行监测。柬埔寨国家办事处已从活动目录中删除所有离职工作人员的帐户，并且已执行新的域密码政策。

缺乏信息安全意识培训

40. 在第 98 段中，审计委员会建议人口基金：**(a)**将信通技术安全意识培训要求纳入现有政策；**(b)**规定所有工作人员必须完成信息安全意识培训，并建立执行机制。

41. 人口基金将把信通技术安全意识培训要求纳入现有政策，规定所有工作人员必须完成培训，并建立适当的执行机制。

J. 2016 财务期间各项建议

审计委员会 2016 年 12 月 31 日终了年度报告 A /72/5 / Add. 8

对执行伙伴的评估

42. 在第 32 段中，审计委员会建议人口基金：**(a)**加强对服务提供商的微观评估报告的控制，以确保报告包含所做工作的详细内容，并为其结论提供明确依据；**(b)**确保对执行伙伴进行微观评估，并制定计划，检查人口基金执行伙伴或与其他机构共用的执行伙伴落实微观评估结果和建议的情况。

43. 为了加强对微观评估工作的管控并提高微观评估报告的质量，人口基金于 2018 年 6 月分发了一份核对表，旨在支持各办事处对新微观评估的质量控制。通过网络研讨会和现场培训方式对采用核对表提供了支助。人口基金工作人员进行质量审查的重点是确保评估员在评论栏中提供足够的证明信息(包括叙述细节)，以证实评级。人口基金将继续审查执行伙伴保证系统数据，并根据需要跟踪各办事处，以确保进行所有必要的微观评估。

抽查过程

44. 在第 36 段中，审计委员会建议人口基金国家办事处确保：**(a)**考虑向抽查人员提供有关抽查方法的适当培训，以提高抽查质量；**(b)**确保在抽查期间跟进微观评估建议的执行，并确保抽查人员保存相关证据以向人口基金提供有依据的保证措施；**(c)**确保抽查工作按照确立的指南有效和高效地开展。

45. 人口基金持续加强工作人员开展高质量抽查的能力，为此，在 2018 年 6 月发布了综合工具和详细培训材料，并通过网络研讨会和现场培训提供支持。在审查所涉期间，基于风险的审计占通过合作伙伴支出的 2.6 亿美元中的 73%，除此之外，人口基金还进行并上载了 800 多次抽查。在第二年，抽查交付的及时性有所改善，对抽查进行的独立审查也将其中大多数评为“良好”或“满意”。

需要改进长期协议的评估

46. 在第 45 段中，审计委员会建议人口基金确保国家办事处提供有关供应商年度业绩、业务量和实现节余的信息，给所有与其他机构共用长期协议的持有方的牵头联合国机构，以便进行评估。

47. 人口基金管理層基于国家业务管理小组提供的反馈，更新了采购程序，建议国家业务管理小组探索机制，以获取有关供应商年度业绩、业务量和实现节余的信息，并将该等信息提供给牵头联合国机构，以便后者有效管理和评估长期协议。

未编写采购计划和计划外采购

48. 在第 50 段中，审计委员会建议人口基金外地办事处采购时遵守当地采购计划，确保所有采购的物品都包括在当地采购计划中，以促进对采购活动的监测和资源使用效率。

49. 人口基金正在增加对当地采购的监测抽查，以确保每年的采购计划与实际采购一致。人口基金在采购程序中进一步澄清了采购计划与实际采购的季度性调整，适当考虑了一定程度的必要灵活性，以应对无法预见的情况，包括不可抗力。

年假管理

50. 在第 65 段中，人口基金同意审计委员会的建议，即人口基金应：**(a)**建立一种机制，使本组织能够反映截至报告日的休假结余点，而不是截至薪金最后审定日期的结余点，以便准确报告休假天数和负债；**(b)**对休假申请的批准实行时间限制，以确保及时、真实地记录截至报告日的休假情况，从而加强对休假审批程序的内部控制。

51. 人口基金已对该建议的(a)部分采取措施，审计委员会对此已正式予以肯定。人口基金已修订休假记录和管理政策，要求各主管在不超过 30 个日历日的合理期限内批准休假，从而进一步加强对休假审批程序的内部控制。人口基金目前正在制定其他报告机制来监测例外情况，以便充分执行该建议。此外，人力资源司定期向人口基金所有工作人员发送信息，提醒严格遵守缺勤管理政策，及时提交休假申请，并要求主管在合理的时间内批准休假。

无法收回离职工作人员的预支款

52. 在第 85 段中，审计委员会建议人口基金：**(a)**确保遵守预支薪金政策，加强从工作人员手中收回预支款的条件，特别是从人口基金离职时尚未偿清预支款的工作人员；**(b)**继续审查未清偿预支款，确定每一情况的原因和收回机制，以确保从现任和离职工作人员手中收回并清偿预支款。

53. 人口基金已对该建议中关于清理陈年预支款的(b)部分采取措施，审计委员会对此已正式予以肯定。人口基金进一步加强了薪金预支政策的合规工作，包括加强收回预支款的条件。人口基金目前正在最后审定关于国家办事处当地工作人员离职程序的指导文件，这将完全解决工作人员离职时收回预支款的问题。

项目预付现金未审批

54. 在第 90 段中，审计委员会建议人口基金：**(a)**确保国家办事处依照政策，对所有高于门槛值的项目现金预支款都从人口基金总部获得审批；**(b)**在项目预支现金的有关政策和程序中，规定每项活动每名工作人员持有项目预支现金的时间限制，以减少拖延的项目预支现金余额；**(c)**从国家办事处层面加强监督和监测控制，以确保遵守既定政策和程序。

55. 人口基金管理層正在最后敲定项目现金预支政策审查，以确保政策中适当纳入必要的控制措施、欺诈风险因素和持有现金预支款的时限。人口基金将在政策最终确定后与国家办事处举行网络研讨会，确保广泛遵守该政策。针对建议中的(c)部分，目前正在制定适当的监测报告，以加强监督和监测控制。

软件政策执行不力

56. 在第 100 段中，审计委员会建议人口基金建立一个监测软件政策和程序采纳的机制，确保其在整个实体内部得到遵守。

57. 监测软件政策采纳情况的机制正在纳入即将最终敲定的软件开发生命周期政策中。人口基金将在该政策最后确定后与国家办事处举行网络研讨会，以确保对该政策的理解和遵守。

58. 表 3 概述了八项建议的执行情况。

表 3
审计委员会 2017 年 12 月 31 日终了年度报告附件一中认为未充分执行的
以往建议的执行情况

<i>负责部门</i>	<i>建议数量</i>	<i>未接受</i>	<i>请求关 闭</i>	<i>执行 中</i>	<i>目标日期 设定</i>
人力资源司	2	-	-	2	2
采购处	2	-	-	2	2
信息技术解决方案办公室	1	-	-	1	1
管理事务司	3	-	-	3	3
合计	8	-	-	8	8

III. 结论

59. 人口基金欢迎审计委员会对 2017 年 12 月 31 日终了年度人口基金财务报表的报告。本组织继续优先致力于取得无保留审计意见记录并解决审计委员会的关切。相关措施将包括改进风险评估程序和外地办事处抽查质量，并跟进外地办事处人员的培训，以提高其业务绩效。正如审计委员会注意到的，人口基金已采取一些举措来解决发现的不足。人口基金致力于继续加强并扩大这些举措的实施范围。