



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
8 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

审计和调查处关于 2018 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。



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 (OAIS) 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 2018 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 2018 年人口基金内部审计和调查活动的报告》(DP/FPA/2019/6, 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 2019 年审计计划而开展的 2018 年审计风险评估的结果；(c) 截至 2018 年 12 月 31 日内部审计建议的落实情况；(d) 2018 年所完成的调查发现的系统性问题；(e) 联合国审计委员会在其 2019 年 2 月印发的人口基金财务报表 2018 年审计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 2018 年完成的国家执行审计的结果；(g) 2019 年 2 月多个国家

¹ 内部审计师协会 (IIA) 颁布。

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) 管理层就投资托管人、外包供应商管理以及消息和协作系统托管与管理获得的第三方保证报告；以及 (i) 在拟定本意见时可用的战略和欺诈风险评估结果，这些评估是管理层已执行的企业风险管理流程的组成部分。

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 2017 年或前几年以及 2018 年第一季度开展的活动。如果在 2018 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. 2018 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；以及 (e) 企业资源规划系统的托管与管理。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。有关防火墙和漏洞管理、技术基础设施维护及网站托管服务的治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性，人口基金未获取第三方保证报告。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，但还需要一些改进，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. 在 2018 年，框架制定取得了进展。该框架需落实完成，并涵盖包括信息通信技术在内的所有相关治理、方案和业务管理流程，并明确阐明为尽量减少每个流程发现的风险所需的关键控制措施、相关落实步骤以及工作职责。

16. 综合且全面的控制框架一旦制定完成，就能成为一个实用的工具，帮助管理层提高对内部控制要求的认识和提供相关培训（补充已在开展的工作，例如定期控制自我评估调查），更好地执行内部控制问责制，并且有效地促进政策和程序手册的更新。

企业风险管理

17. 管理层在 2018 年继续对企业风险管理流程进行更改，尤其是改进战略信息系统模块“myRisks”的功能，该模块旨在记录外地办事处和总部单位开展的战略和欺诈风险评估。更改内容包括：(a) 使企业风险管理周期与日历年保持一致，以便与其他组织报告相比较；(b) 根据可能性自动计算风险评级；(c) 自动化风险评估工作流程；(d) 改进指定风险评级的记录；以及 (e) 针对特定情况或方案采用差异化风险管理方法。

18. 目前在这方面取得的进展已获得认可。需继续推进该流程，促使其不断成熟完善。这就需要缩小技能差距，这些差距会限制业务单位所完成评估的相关性和有效性，以及实施更严格的集中质量保证流程。在全面的企业风险管理政策、能力建设、培训和意识提升方面规划的活动应该得到充分的实施。

组织结构和人员配置

(i) 业务单位能力

19. 2018 年，业务单位组织结构和人员调整审查批准的及时性有所改善。然而，审计仍然揭露了一些在实施已批准调整上的延误，这对业务单位能力和技能造成了严重影响。批准流程应进一步简化，那些正在进行变革管理调整工作的业务单位也应得到有效支持，从而确保他们的能力与方案交付和运营需求保持匹配。

(ii) 关键职位空缺

20. 管理层继续采取行动来降低关键管理职位的空缺率。但是，审计仍然发现提供大型和/或复杂方案的办事处没有及时填补关键职位空缺的个案，导致这些办事处缺乏关键专业知识、持续领导力和/或监督能力。

总部和区域办事处支持和监督

21. 通过实施额外的审查流程，以及制定新的管理和例外情况报告，总部和区域办事处的管理监督控制措施（即“第二道防线”）得到了改善。“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，审查流程与企业资源规划系统的自动化和集成，并提供足够的人力和财政资源。

22. 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。

B. 内部控制

方案管理

(i) 方案规划和实施

a. 成果管理制

23. 管理层在 2018 年之前采取的成果管理制措施在确保更有效地规划和实施方案，以及跟踪方案成果方面开始取得一些进展。区域办事处一级在制定国家方案方面的质量保证、国家间同行审查流程的建立以及支持国家办事处执行方案事项的工具便是其中的例子。

24. 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。

25. 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。这也将补充高度集中的联合国发展援助框架成果和资源矩阵。

b. 工作计划管理

26. 随着 2018 年 8 月工作计划管理政策的引入，以及年内面向所有地区在增强版全球方案拟订系统中推出电子版出资授权和支出证明 (FACE) 表，工作计划管理在 2018 年不断得到改善。

27. 在即将进行的审计中，将对政策引入给工作计划管理流程总体有效性带来的全面影响进行审查，特别是以下方面：(a) 工作计划定稿的及时性及其详细程度；(b) 定期更新工作计划，以持续反映所规划活动、预算或资源所出现的重大变化；(c) 工作计划预算更加合理化且记录更完善；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

28. 方案财务管理程序 and 控制的某些方面有所改善，例如：资金方案、项目文件和工作计划的成本核算适宜，反映执行相关活动所需的全部直接和间接成本。

29. 但是，它们仍需严格参照当前机构预算的实践进一步加强，包括拟订实用的工作计划预算、定期审查产生的开支，以及定期进行预算与实际开支的对账。应实施更好的控制措施，以解决核心资源交叉补贴问题以及非核心资源资助的方案活动问题。

30. ICT 转型应将上方 (a) 至 (c) 中提到的要点纳入新的企业资源规划系统。

d. 人道主义应急

31. 之前的方案和业务瓶颈突破，缓解了人道主义应急活动的一些方面。例如，执行局授权的筹资机制的运作有助于弥补以前的资金短缺。此外，在许多国家办事处，人口基金在人道主义国家工作队内的机构间协调组和工作组中发挥了积极作用，无论是领导还是参与。

32. 然而，仍有必要在这方面进一步努力。这包括获得灵活资金来维持应急工作，以及提高增援能力和人力资源协调能力，确保及时有效地开展人道主义救援。应重新审视这方面的采购流程，以为迅速行动提供支持。

(ii) 国家执行

a. 执行伙伴能力

33. 2018 年开展的评估显示，对执行伙伴的方案和财务管理能力（包括防欺诈控制）的记录有所改善。然而，应更及时地完成评估，以便为选择最合适的现金转移方式和所需保证活动的范围提供指导。

34. 此外还应扩大评估范围以体现出新的要求，例如防止对受益者进行性剥削和性虐待的要求，并在供应链管理领域加强评估。积极主动的能力建设措施及其定期跟进仍是需要进一步改善的领域。

b. 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，是一个需要持续关注的领域。特别是抽查的流程、方法、深度和范围，包括其记录，都需要加强。

36. 总体而言，需要提升参与执行伙伴管理的人员的能力和技能。

(iii) 供应链管理

37. 对方案参与国及其他方案利益相关方的支持力度需要继续加大，以弥补可能减少生殖健康用品供应并导致缺货的供应链管理系统缺口。货物的收货和检验控制应该更加一致地执行和记录。另外，还有必要确保定期监测执行伙伴持有的生殖健康用品库存，并追踪服务点的分配及时性及其库存供应水平。

38. 新的方案供应管理政策的发布以及更好的监测工具，包括人口基金推动的库存审查，将有助于提高商品分发和跟踪的透明度。但在从采购到“最后一公里”的整个过程中实施更加有效和整合的供应链管理组织安排、流程和系统仍在进行中，只有完成这项工作才能从改进中充分受益。接下来的审计工作将对推出的政策和新措施的全面影响进行审查。

业务管理

(i) 人力资源管理

39. 对签署了服务合同的人员的管理持续改善，更加透明和严格。合同签发等其他活动仍然采用手动管理，很少出现不符合 2014 年服务合同政策要求的情况。

40. 尽管整合企业资源规划系统的程度有限，且使用率极低，但随着一款集中注册工具于 2017 年在全球范围内推出，个人顾问合同管理工作也取得了进展。合同授予及咨询费用计算和支付仍然采用手动管理，仍然出现了在一定程度上未遵守 2015 年个人顾问政策要求的情况。

41. 此外，个人顾问的整体和区域顾问名册整合有限，仍然需要管理层注意。

42. 就假期管理而言，在保持记录的完整性和准确性方面也需要改进。

(ii) 采购

43. 采购程序设计充分，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。但仍然发现了几次国家办事处未遵守采购程序的情况，特别是在需求评估、采购规划、招标、评估、合同授予以及订购货物的接收和检查方面。尽管需要从其他联合国系统组织处获得必要使用许可的情况持续增加，但在使用长期协议以提高效率和实现资金效益方面仍然有所改善。

44. “第二道防线”控制在 2018 年继续改善，但需要进一步加强，以消除上文第 43 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）。

45. 如前所述（见第 32 段），在人道主义活动背景下进行的采购是一个需要改进的领域。

(iii) 财务管理

46. 在国家办事处一级仍然发现许多代码错误的开支，这存在造成财务报告错误的风险。但是，总部一级实施的“第二道防线”补充控制继续发挥着作用，大大缓解了这个问题对财务报告的影响。

47. 为尽量减少在未经适当管理层批准的情况下执行交易的风险，以及产生的开支超出可用财政资源的风险，需更加及时地在 Atlas 中反映和批准财务承诺，具体做法为：在决定购买货物和服务之前，或者在向供应商或执行伙伴传达报销开支之前，先签发请购单或采购订单，这仍然很重要。

48. 通过支付服务提供商（例如银行、转账运营商和移动电话公司）支付资金的流程和控制措施有所改进，但仍然需要进一步改善。

(iv) 信息通信技术

49. 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。这个加强技术项目治理和执行的模块已于 2018 年全面实施，为设计和运作这方面的控制措施提供额外的保障。未来的审计将涵盖信息通信技术转型的全面影响。