



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1997/3
31 October 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1997年第一届常会
1997年1月13日至17日, 纽约
临时议程项目7

审计报告

审计委员会1994-1995两年期报告(A/51/5/Add.1)

中所载的各项建议的后续行动

署长的报告

一、导言

1. 如以前的两年期一样,并按照大会1992年12月22日第47/211号决议(第9、10和12段)和1993年12月23日第48/216 B号决议(第5段),署长提请执行局注意审计委员会关于开发计划署1995年12月31日终了的两年期报告(A/51/5/Add.1)。

2. 本报告是应大会第48/216 B号决议要求编写的,该决议请秘书长和联合国各组织和计划署的行政首长,在审计委员会的建议提交大会的同时,通过行政和预算问题咨询委员会向大会说明它们的回应,列明将采取何种措施执行这些建议以及适当的时间表。

3. 本文件用表格载列了审计委员会1994-1995两年期报告中所提出各项建议的摘要,并附有参考段落号。每一项建议都按照审计的领域即财务问题、外地办公房地储备金、国家执行、预算执行情况、基金和信托基金的管理和内部审计开列。表格还提供了到编撰本文件时为止开发计划署对每项建议的答复以及任何后续行动现况和完成的目标日期,这些建议在审计委员会编写报告时已向其提供。署长很高兴地报告,某些领域已经取得进展,并且正在努力解决尚未解决的问题。

4. 署长希望表明,开发计划署应上述决议的要求,已经通过秘书长和行预咨委会向大会提交本表格摘要报告;载于秘书长关于审计委员会建议的报告(A/51/488/Add.2)。行预咨委会的报告载于A/51/533号文件。

5. 必须指出,在编写本报告时,第五委员会尚未审议关于审计报告的项目。因此,其评论并未载入本报告。关于第五委员会讨论期间所提出的重要意见的资料将向执行局本届会议提出口头报告。

6. 在1994-1995两年期进行审计工作期间,开发计划署以正式公函形式对审计委员会所提出的所有意见提供了一份详尽的书面答复。这些意见、调查结果、建议以及开发计划署的反应均载于审计委员会的报告中。开发计划署还向审计委员会提供了关于1992-1993两年期各项建议执行情况的进度报告,开发计划署本次报告(A/51/5/Add.1)载有该进度报告的摘要。

二、执行局的行动

7. 执行局不妨:

1. 对审计委员会为协助联合国开发计划署改善其业务提出的各项建议表示赞赏;
2. 满意地注意到联合国开发计划署在执行审计委员会以前报告中所载各项建议方面已取得巨大进展;
3. 还注意到署长已经采取或正在采取行动回应审计委员会在 1994-1995 两年期报告中所提出的各项建议。

附件

外部审计的后续行动和时间表
截至1996年10月17日的现况

<u>审计委员会的建议</u>	<u>参考段落</u>	<u>开发计划署的反应</u>	<u>备注/拟议步骤/现况</u>
<u>财务问题</u>			<u>完成日期</u> 1997年3月1日
1. 开发计划署应确保对所有支出很大的(国家执行)项目进行独立审计,以补充现用方法	9(a) 70	开发计划署同意检讨这个审计战略和有关国家执行项目外部审计问题的财务条例第17.2条可能需要作出的修改	所建议的分析和早日开始选定需要审计的项目都已经就绪。开发计划署将在1996年末从各国别办事处收集必要的数据库,最后对财务条例第17.2条进行修订。到1997年3月,它将提出一个符合审计委员会关于选择项目的建议的草案。
<u>外地办公房地储备金</u>			<u>完成日期</u> 1997年9月1日
2. 开发计划署应当进行适当的控制协调并监测外地和总部为办公室房地储备金项下的建筑合同所支付的款项	9(b) 85-91	开发计划署已成立了一个工作组来解决失控问题,包括监测和监督,它正在审查核证人和核签人的职责。	为了解决与财务管制和管理监督有关的结构性问题,开发计划署正在加强内部管制,包括规定必须用储备金来支付所有付款的程序。与该储备金有关的核证和核签职能已于修订。现正在编列一份交易清单,详列需要总部和外地核证或核可的所有交易,检查所有签署职责,以界定管理人员同工作人员的责任,确定这种职权的上限和需要满足的条件。这是为了确保日后不再发生这种失控现象。开发计划署打算向执行局1997年9月份届会报告此项工作完成的情况。
<u>外地办公房地储备金</u>			<u>完成日期</u> 1996年12月1日
3. 开发计划署应查明是否曾向承包商、分包商或建筑师支付了合同规定以外的任何款项;如果有这种情事,则应采取适当的追回步骤	9(c) 93-103	1996年2月,开发计划署聘请了一位建筑师来对建筑工程进行独立评估。开发计划署已开始深入审查与上述建筑师作出的合同安排以及他履行合约的情况。署长已另行设立一个监督委员会来检查办公室房舍储备金的确定责任问题。	开发计划署已成立了一个特别小组,由财务、管理和审计工作人员组成。小组的工作是审查各项付款和尚未付清的付款要求,以核证其是否正当。

附件(续)

<u>审计委员会的建议</u>	<u>参考段落</u>	<u>开发计划署的反应</u>	<u>备注/拟议步骤/现况</u>
<u>国家执行</u>			<u>完成日期</u> 1997年1月31日
4. 开发计划署需要制订政府管理和执行国家执行项目的能力的标准。	10(a) 33 142-143	开发计划署告诉审计委员会说,其关于国家执行的政策文件将包括制订评定国家能力的标准;而作为其经修订的方案和项目手册的一部分,将印发更详细的评估能力指导方针。	各国政府主要关切的是它们执行项目和方案的能力。在考虑根据开发计划署的标准和程序进行能力评估时,自然应请开发计划署国别办事处来展开和指导能力评估工作。修订后的能力评估指导方针将会反映这一点。建议的步骤包括聘请顾问来修改和拟订能力评估指导方针,以便将其纳入目前正在编订中的国家执行手册修订本。对能力要求,视乎项目/方案的复杂程度、各种执行和管理安排、现有支助的利用等,而有很大的不同。总的标准和指导方针将反映这些事实。
<u>国家执行</u>			<u>完成日期</u> 1997年1月31日
5. 国别办事处必须协同各国政府,根据(上述)这些标准评估它们现有的能力。	10(b) 141-142	开发计划署告诉审计委员会说,其关于国家执行的政策文件将包括制订评定国家能力的标准;而作为其经修订的方案和项目手册的一部分,将印发更详细的评估能力指导方针。	参看上文第4项。
<u>国家执行</u>			<u>完成日期</u> 1997年1月31日
6. 开发计划署必须协同各国政府,拟订旨在弥补政府能力的任何缺陷或弱点的项目,以使它们能够达到所需的标准。	10(c) 131 145	开发计划署已开办区域讲习班来提高国别办事处和政府进行采购活动的能力。1996年开发计划署举办了三次关于监测和评价的区域讲习班,并与世界银行进行安排,以培训方案国家的高级官员进行监测和评价。	开发计划署重视能力建设,已经把解决政府管理其发展项目的能力不足问题作为一项日常工作来做。日后制订的评估能力指导方针将进一步帮助通过项目活动来弥补此种不足。经修订的国家执行手册将包括就国家执行范围内的监测和评价问题提出进一步的指导。

附件(续)

<u>审计委员会的建议</u>	<u>参考段落</u>	<u>开发计划署的反应</u>	<u>备注/拟议步骤/现况</u>
<u>国家执行</u>			<u>完成日期</u> 1997年5月1日
7. 应明白规定国家执行的目标,以期同开发计划署的总目标建立较密切的联系。	11(a) 120	开发计划署同意必须制定明白规定的国家执行目标,正在编制政策文件,以便提交给执行委员会,政策文件将探讨这个问题,及规定进一步扩大国家执行的更明确的战略。	政策文件的关键结论已在执行委员会上讨论。最后确定的文件将在1996年10月提交给方案管理监督委员会。拟议的国家执行目标定义将纳入订正的国家执行手册,连同扩大战略,提交给执行委员会1997年年会。
<u>国家执行</u>			<u>完成日期</u> 1997年1月31日
8. 开发计划署应当颁发关于国家执行的新准则,反映所有有关立法和国家执行目标,并加强和说明开发计划署的确定责任要求。	11(b) 125	开发计划署告诉委员会,它在订正方案和项目手册,这应当可以简化程序,使冲突的指示一致,及消除关于国家执行的不明之处。开发计划署期望在1996年12月以前发表经订正的手册。	订正方案和项目手册里的国家执行程序工作还在进行中,目前内部正在讨论开发计划署有关单位的投入问题。提议的关键步骤是:讲习班、征聘一名顾问及方案管理监督委员会内的讨论。订正准则确定文本的编制和印发将在1997年1月以前完成。
<u>国家执行</u>			<u>完成日期</u> 1997年1月31日
9. 开发计划署应当再次强调,必须评估政府承担国家执行项目的能力。	11(c) 142	开发计划署同意,需要在范围、次数和质量方面加强国家能力评估,也需要澄清作用和责任。开发计划署告诉委员会,它将规定能力评估的标准,作为关于国家执行的政策文件的一部分,并且将发表更明确的能力评估准则,作为其订正方案和项目手册的一部分。	参考上面第4项。

附件(续)

<u>审计委员会的建议</u>	<u>参考段落</u>	<u>开发计划署的反应</u>	<u>备注/拟议步骤/现况</u>
<u>国家执行</u>			<u>完成日期</u> 1997年1月31日
10. 开发计划署应当拟订评估能力准则, 纳入政府承担国家执行项目的能力标准, 并向各国别办事处和各国政府提供培训, 以协助它们进行战略能力评估。	11(d) 142	开发计划署告诉委员会, 它将规定能力评估标准为其关于国家执行的政策文件的一部分, 并且将发表规定更明确的能力评估准则, 作为其订正方案和项目手册的一部分。	参考上面第4项。国家执行程序的订正将连同一套一般性培训, 包括能力评估问题。一旦制定了这种准则, 则人力资源厅学习资源中心将把这个题目纳入其例常性培训方案和讲习班, 供开发计划署方案工作人员利用。
<u>国家执行</u>			<u>完成日期</u> 1997年6月1日
11. 开发计划署应当制订评价战略, 据以全面评估国家执行的进度和成绩。	11(e) 37 150-154	开发计划署告诉委员会, 它的办法包括内部审查和外部评价, 并进而查明经验和为以后的评价指出新问题。开发计划署1997年评价工作计划包括研究成本效益、可持续性和自力更生。	开发计划署已有评估国家执行进度和成绩的战略。这个战略将在署长的评价报告中正式确定下来, 这份报告将向执行委员会1997年年会提出。
<u>国家执行</u>			<u>完成日期</u>
12. 开发计划署应当展开对可持续性、能力建设和成本效益的专题评价, 尽可能把国家执行和其他执行方式的直接对比纳入评价。	11(f) 154	委员会高兴地注意到开发计划署1997年评价工作计划包括关于成本效益、可持续性和自力更生的研究。	这项评价的基本问题将在评价问题机构间工作组1996年11月的会议上讨论。这项评价将在1997年进行。
<u>国家执行</u>			<u>完成日期</u>
13. 开发计划署应当开始进一步审查对技术支助服务设施的利用和影响。	11(g) 135-138 156	开发计划署告诉委员会, 项目技术支助服务项目将当作支助费用安排最近经验审查的一部分加以研究。开发计划署通知委员会, 新的指示将包括强制规定每一个国家执行项目都包括对技术支助的预算经费或在执行期间由一个专门机构参与项目的审查。	新的国家执行指示将包括强制规定审查每一个国家执行项目以便知悉技术支助的预算经费需要或在执行期间由一个专门机构参与项目的审查。这种预算经费首先可以通过技术服务支助设施筹资或作为经常预算的一部分。

附件(续)

审计委员会的建议	参考段落	开发计划署的反应	备注/拟议步骤/现况
<u>国家执行</u>			<u>完成日期</u> 1996年11月30日
14. 开发计划署应协同各机构, 制订旨在收集国家执行情况指数数据所需的资料系统。	11(h) 158-159	开发计划署告诉委员会, 它优先加速制订适当的执行情况指数系统, 并聘请一名顾问制订这种指数。开发计划署计划将支助费用安排和国家执行的执行情况指数同开发计划署方案的其他执行情况基准结合在一起。	开发计划署正在制订独特的可持续人力发展指数和一个方案影响成绩评估系统。方案业绩将包含所有执行模式。开发计划署计划将国家执行情况指数同开发计划署方案的其他业绩基准结合在一起。将指示国别办事处斟酌情况, 在可行时作为项目和方案发展活动技术服务支助的一部分, 适当地注意纳入关于制订国家执行情况指数的工作。
<u>预算事项</u>			<u>完成日期</u> 1997年12月31日
15. 开发计划署应对国别办事处的活动进行工作衡量, 以协助加强其地方一级的预算编制程序, 向各国别办事处提供基准数据, 并汇编执行情况标准指数。	12(a) 41 168-169	开发计划署确认, 对国别办事处进行独立的工作衡量十分重要。开发计划署告诉委员会, 作为应变倡议的一个部分, 它正在执行一个关于“未来国别办事处”的项目。通过这个项目, 将审查办事处的结构, 并为国别办事处确定基准和执行情况标准指数。	目前正连同全组织“应变倡议”执行“未来国别办事处”项目。完成倡议的目标日期为1997年底, 包括制订衡量国别办事处工作的方案。
<u>预算事项</u>			<u>完成日期</u> 1997年12月31日
16. 开发计划署应制订一种报告预算中所列活动取得的成果的方法。	12(b) 43 171-172	见上面建议15。	参看上面第15项。
<u>基金的管理</u>			<u>完成日期</u> 1997年3月31日
17. 开发计划署应确保对各基金的任务及其对开发计划署所有共同目标的贡献进行明确和可证明的分析。	13(a) 44 178	委员会注意到, 开发计划署可持续能源和环境司正为其活动制订这种方法。这些活动包括三个被审查的基金(全球环境融资、《蒙特利尔议定书》、联合国防治荒漠化和干旱办公室)。	就基金的任务对战略执行的贡献进行分析。预期这项工作将初步在1997年3月完成。基金的目标和活动将加以分析纳入整个开发计划署的工作计划中, 并将关涉到开发计划署的共同目标。工作计划过程每年一度, 并加以定期审查。

附件(续)

<u>审计委员会的建议</u>	<u>参考段落</u>	<u>开发计划署的反应</u>	<u>备注/拟议步骤/现况</u>
<u>基金的管理</u>			<u>完成日期</u> 1997年7月1日
18. 联合国 妇女发展 基金(妇发基金)和联合国资本发展基金(资发基金)应拟订一项战略,说明它们的长期工作目标,并说明将以何种方式完成其任务和达成其目标。	13(b) 45 179-185		妇发基金在其即将举行的战略规划讲习班上将依照执行局的决定制订一个战略和业务计划。妇发基金将在第一届常会上向执行局报告两者的进展情况,并在年会上提出文件和计划。资发基金1995年题为“减少贫穷、参与和地方管理”的政策文件制订了资发基金的共同目标。资发基金进一步改进了它的三项核心产出,并为每项产出印发关于政策和设计框架的文件。1996年1月,资发基金委任外部能力评价人员分析其在现有人力和做法的条件下在三年内实现这些目标的能力。已制订并正在执行这项工作的行动计划。
<u>基金的管理</u>			<u>完成日期</u> 1997年6月1日
19. 开发计划署和妇发基金应制订并实施一项附有明确时间表的计划,以一种同开发计划署主要财务系统合为一体的系统取代妇发基金的预算管理系统。	13(c) 194	署长曾提议妇发基金以开发计划署的项目财务管理系统取代预算管理系统	对项目财务管理系统的的能力进行调查后发现,该系统未能充分满足妇发基金的需要和要求。由于它在项目规划、执行和监测方面的作用,妇发基金需要一种有以下特点的系统:容许列入编审中的项目、限定最高核准限额、按个别项目追查和监测拨款和支出的情况。有鉴于此妇发基金一些选定的工作人员去年八月参与了由开发计划署举办的关于财务信息管理预算模块的讲习班并断定这个将与开发计划署主要财务系统合为一体的系统最适合妇发基金的要求。因此,预期妇发基金将采用开发计划署这个财务信息管理系统,用以进行财务管理和报告。预期的完成日期为1997年中。

附件(续)

<u>审计委员会的建议</u>	<u>参考段落</u>	<u>开发计划署的反应</u>	<u>备注/拟议步骤/现况</u>
<u>基金的管理</u>			<u>完成日期</u> 1997年6月1日
20. 开发计划署应(为基金和信托基金)制定一项监测和评价战略,其中订立明确的标准,据以选择共同监测审查的方案和评价的项目。	13(d) 198-205	开发计划署最近制订了将会同政府和受益者一起在国别方案执行期间共同进行的监测审查的职权范围草案。	开发计划署正协助全球环境融资和“21世纪能力”制订一项监测和评价战略。全球环境融资理事会目前正在审议一项监测和评价工作方案经批准后,开发计划署将制订一项整体工作方案以执行全球环境融资监测和评价工作方案。一些基金,例如资发基金和妇发基金的战略业已制订妇发基金定期报告的订正格式已经在一些国家试用过,而根据反馈制订的新格式目前已发给所有国家妇发基金预期这个新格式将在1996年10月之前在全球使用。大多数资发基金项目由开发计划署共同供资,并接受共同监测和评价。资发基金制订了年度评价计划,在一份年度概览说明中总结各个报告和教训。将为其他基金和信托基金制定更有系统的战略。
<u>内部审计</u>			<u>完成日期</u> 1996年12月1日
21. 应当将审计和管理审查司(审管司)增订手册的非审计职能转交给一个业务单位。	14(a) 52 208-212		目前正讨论将这些责任转交业务政策和程序司。这些内部讨论考虑到工作量和工作人员资源。
<u>内部审计</u>			<u>完成日期</u> 1996年12月31日
22. 在拟订计划时,审管司应考虑到特别的需求,估计并载录所提议工作的所涉经费问题和所需技能。	14(b) 225		目前正按地点和区域查明各审计科应审计的所有单位和其他工作量指标。正完成各审计科的长期(5年)审计计划,其中包括:所需资源估计数和每次审计或查明的工作任务的费用、提议的审计/范围周期和能力的评估。

附件 (续)

审计委员会的建议	参考段落	开发计划署的反应	备注/拟议步骤/现况
<u>内部审计</u>			<u>完成日期</u> 1996年12月1日
23. 审管司应明确记录用来选择拟审查主题的标准, 该标准应包括拟议审计的重要性、已知和可能的风险和及时性。	14(c) 229		审管司目前进行一个正式的当事方咨询过程, 以查明1997年和以后各年的审计和工作任务优先次序。审管司将完成一个1997年审计工作计划草案, 其中包括为每次审计或任务查明: 拟议的时间(月)、有关的费用、选择的基础包括风险评估和咨询过程、审管司各科之间活动的联系、对各审计科能力的评估。审管司将确定1997年的工作计划和长期计划。
<u>内部审计</u>			<u>完成日期</u> 1996年12月31日
24. 所有各审计科应拟订长期审计计划, 其中明列有关其审计领域的提议和对资源分配的任何必要变动。	14(d) 57 223-229	审管司预期, 设立更多区域服务中心进一步同私营审计公司签订合同和改善这些公司服务的质量和范围, 将可扩大国别办事处的审计范围并使审管司能够腾出一些工作人员资源来在开发计划署总部执行更多的审计工作。	参看上面第22项。
<u>内部审计</u>			<u>完成日期</u> 1997年3月1日
25. 审管司应编拟标准文件清楚地说明所用的审计程序, 以及审查结果和结论, 它并应增订永久性档案, 列入被审计部门的基本资料。	14(e) 58 230	委员会注意到这个问题正作为审管司的高素质服务倡议的一个部分加以处理。	审计司通过其高素质服务行动方案将制订和实施文件编制标准, 包括永久性档案和审计工作文件。
<u>内部审计</u>			<u>完成日期</u> 1996年11月1日
26. 审管司应调查与总部电脑系统操作有关的风险, 并酌情提供审计。	14(f) 59 233		审计司正根据工作评估和其他准则增订其长期计划, 其中包括调查与总部电脑系统操作有关的风险。
<u>内部审计</u>			<u>完成日期</u> 1996年12月1日
27. 审管司应制订程序, 对开发计划署和项目事务厅根据内部审计建议所采取的行动, 追查其执行情况, 以表明已作出改进。	14(g) 237	委员会……欢迎审管司在其高素质服务倡议的范围内加强追查行动的计划。	审管司同意并将继续改进它为执行建议而采取的后续行动, 包括增强软件的能力, 以促进追查重要建议的执行情况。
