



大会

Distr.: General
5 August 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

临时议程* 项目 136

审查联合国行政和财政业务效率

独立审计咨询委员会 2020 年 8 月 1 日至 2021 年 7 月 31 日期间的活动

独立审计咨询委员会的报告

摘要

本报告所述期间为 2020 年 8 月 1 日至 2021 年 7 月 31 日。在此期间，独立审计咨询委员会(审咨委)举行了四届会议，由主席珍妮特·圣劳伦特(美利坚合众国)和副主席阿格斯·乔科·普拉莫诺(印度尼西亚)主持会议。一如既往，审咨委所有成员均出席了各自任期内的所有会议。

报告第二节概述审咨委的活动、建议现况和 2022 年计划。第三节载有审咨委的详细评论。

* A/76/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 独立审计咨询委员会的活动	3
A. 审咨委届会概述	3
B. 审咨委各项建议现况	4
C. 审咨委 2022 年计划概述	4
三. 审咨委的详细评论	5
A. 联合国监督机构建议状况	5
B. 风险管理和内部控制框架	10
C. 内部监督事务厅审计、调查、检查和评价活动的实效、效率和影响	11
D. 提出财务报告	17
E. 联合国监督机构之间的协调	20
F. 合作和准许接触	21
四. 结论	21

一. 导言

1. 大会第 60/248 号决议设立了附属机构独立审计咨询委员会，令其提供专家咨询，协助大会履行监督职责。大会第 61/275 号决议核准了该决议附件所载审咨委职权范围及成员资格标准。审咨委依照职权范围，每年最多可举行四届会议。自 2008 年 1 月成立以来，审咨委迄今已举行 55 届会议。
2. 审咨委依照其职权范围向大会提交年度报告，摘要介绍其活动和相关咨询意见。本报告为第十四次年度报告，所述期间为 2020 年 8 月 1 日至 2021 年 7 月 31 日。
3. 审咨委还需要就以下事项向大会提供咨询：管理当局遵守审计和其他监督机构建议的情况；风险管理程序的整体成效和内部控制系统的缺陷；财务报表和审计委员会报告所述问题和趋势对业务活动的影响；以及本组织会计和披露做法的适当性。审咨委还建议大会应采取哪些必要步骤，为监督机构之间的合作提供便利。
4. 本报告叙述在报告所述期间查明的与审咨委上述职责有关的问题。

二. 独立审计咨询委员会的活动

A. 审咨委届会概述

5. 在本报告所述期间，审咨委举行了四届会议：2020 年 12 月 8 日至 11 日第五十二届会议、2021 年 2 月 17 日至 19 日第五十三届会议、4 月 21 日至 23 日第五十四届会议和 7 月 21 日至 23 日第五十五届会议。由于 2019 冠状病毒病大流行疫情造成的相关持续挑战，所有会议都是虚拟举行的。
6. 审咨委按照第一次年度报告(A/63/328)附件所载既定议事规则运作。迄今为止，审咨委所有成员的会议出席率为 100%。审咨委所有决定均是一致通过的；不过，其议事规则规定，成员可记录对获得多数通过的决定所持的异议。
7. 2020 年 12 月，在第五十二届会议期间，成员们一致再次选举珍妮特·圣劳伦特(美利坚合众国)担任 2021 年主席，选举阿格斯·乔科·普拉莫诺(印度尼西亚)担任副主席。此外，审咨委主办了联合国系统各监督委员会主席和副主席第五次会议，讨论联合国各监督机构关心的最佳做法、经验教训和其他问题。审咨委网站(www.un.org/ga/iaac)以联合国所有正式语文介绍审咨委其他信息。
8. 在本报告所述期间，审咨委发表了三份报告：审咨委向大会提交的 2019 年 8 月 1 日至 2020 年 7 月 31 日期间的年度报告(A/75/293)；以及通过行政和预算问题咨询委员会向大会提交的两份报告，即关于 2021 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下内部监督事务厅(监督厅)拟议预算的报告(A/75/783)以及关于监督厅 2022 年拟议方案预算的报告(A/76/81)。

B. 审咨委各项建议现况

9. 审咨委每年开会四次，每届会期通常为期三天。在本报告所述期间，审咨委讨论了若干问题，特别是与企业风险管理、组织文化、网络安全、内部控制说明和监督厅运作相关的问题。审咨委追踪了其建议执行情况，这是其每届会议必有的标准议程项目。审咨委在本报告所述期间提出的一些重大建议是：

(a) 管理委员会需要调查造成建议，特别是与审计委员会有关的建议执行率低的各种因素，同时确认及时执行监督机构的建议是一个有效和可问责的组织的标志；

(b) 各组织负责人需要解决一些参加组织对联合检查组的建议接受率低的问题；

(c) 需要管理当局制定具体的里程碑，以便在秘书处以及下属单位和外地单位评估风险和完成风险缓解计划，并让管理人员对实现这些里程碑负责；

(d) 监督厅需要在业绩审计和遵守情况审计之间取得适当平衡；

(e) 监督厅需要优先处理空缺和留用工作人员问题，包括考虑在各司之间重新分配资源等选项；

(f) 监督厅调查司需要更加关注及时完成调查的问题，包括分析调查超出目标时限的根源，其中包括资源方面存在的任何制约，并提出改善用时的办法；

(g) 需要进一步审查监督厅为评估组织文化而正在采取的步骤，包括由此产生的建议的执行情况以及内部审计司在评估文化方面的作用；

(h) 需要继续跟进监督厅正在采取哪些步骤来发挥《2030 年可持续发展议程》中为其规定的作用；

(i) 需要完成“团结”系统其余要素的落实工作，诸如治理、风险与合规管理模块，审咨委认为这些要素是强有力问责制度的关键推进手段，可以促进有效的企业风险管理以及内部控制和内部审计说明；

(j) 管理当局需要改进对欺诈和推定欺诈情形的报告；

(k) 鉴于离职后健康保险负债占总负债的82.9%，审咨委重申其先前的意见，即维持离职后健康保险现收现付办法构成重大风险，应予以妥善管理。

C. 审咨委 2022 年计划概述

10. 审咨委依照行政和预算问题咨询委员会及大会届会的安排，根据职权范围履行职责。审咨委将继续安排会议和活动，以确保与政府间机构进行协调互动并及时提出报告。审咨委初步审查了其工作计划，确定了 2022 财政年度四届会议每届会议将重点审议的若干关键领域(见表 1)。

表 1

审咨委 2021 年 8 月 1 日至 2022 年 7 月 31 日工作计划

届会	重点审议的关键领域	政府间机构对审咨委报告的审议
第五十六届	根据其他监督机构工作计划审查内部监督事务厅 2022 年工作计划 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下 监督厅拟议预算 财务报表和审计委员会报告所述问题和趋势对业务活动的影响 监督机构之间的协调与合作，包括主持一次各监督委员会协调会议 选举 2022 年度主席和副主席	行政和预算问题咨询委员会，2022 年第一季度 大会第七十六届会议续会第二期会议
第五十七届	各监督机构建议执行状况 审咨委关于监督厅支助账户预算的报告 审查本组织的企业风险管理和内部控制框架	大会第七十六届会议续会第二期会议
第五十八届	财务报表和审计委员会报告所述问题和趋势对业务活动的影响 监督厅 2023 年 12 月 31 日终了年度拟议方案预算 监督机构之间的协调与合作 转型项目和其他正在出现的问题	行政和预算问题咨询委员会，2022 年第二季度 大会第七十七届会议主要会期
第五十九届	编写审咨委年度报告 审查本组织的企业风险管理和内部控制框架 各监督机构建议执行状况 监督机构之间的协调与合作	大会第七十七届会议主要会期

11. 审咨委在规划工作时注意到，下列相关活动可能对其工作活动产生影响：

- (a) 本组织已着手开展的各种改革/转型举措的成熟；
- (b) 当前的财政情况，如果这种情况持续到下一年的话；
- (c) COVID-19 大流行疫情带来的“新常态”对审咨委工作的影响。

三. 审咨委的详细评论

A. 联合国监督机构建议状况

12. 审咨委根据其职权范围第 2(b)段，有责任向大会提出咨询意见，说明应该采取哪些措施，确保管理当局遵守审计和其他监督建议。审咨委认为，如果及时充分处理监督机构发现的不足之处，本组织实现各项目标的几率会大幅提高。在本报告所述期间，审咨委依照惯例审查了管理当局执行联合国监督机构各项建议的状况。

审计委员会

13. 按照惯例，审咨委收到了 2020 年 12 月 31 日终了期间审计委员会报告的预发本。根据审计委员会 2020 年度财政期间报告载列的主要调查结果和结论简明摘要(A/76/173)，审计委员会职权范围内各实体尚未执行的前期建议的总体平均执行率进一步上升，从 2019 年的 41%升至 2020 年的 48%(见表 2)。与 2020 年的情况一样，与审咨委职权范围内的实体相比，审咨委职权范围外的实体业绩要好得多(平均执行率为 66%，高于 2019 年的 58%)，前者的执行率从 2019 年的 25%上升到 2020 年的 34%。

表 2

2020 年和 2019 年审计委员会职权范围内未执行的以往审计建议的总体执行状况

	建议		已执行		执行率(百分比)	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019
在审咨委职权范围之内	638	486	216	119	34	25
在审咨委职权范围之外	496	464	325	271	66	58
总体	1 134	950	541	390	48	41

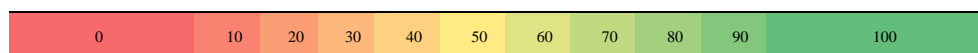
14. 表 3 和表 4 以不同颜色列示了这两类实体的执行率细节。可以看出，秘书处各实体执行率提高的推动因素是联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)有所提高，其执行率从 42%提高到了 61%；以及第一卷有所提高，其执行率从 22%提高到了 42%。降幅最大的是联合国人类住区规划署(人居署)，其执行率从 2019 年 8%的低点进一步降至 2020 年的 5%。相比之下，表 4 列示非秘书处各实体的执行率，他们的执行率自上一年以来继续显著改善。除联合国项目事务署(项目署)的执行率从 67%降至 33%以外，这一类别的所有实体都执行了 50%以上的建议。

表 3

2019 年和 2018 年审咨委职权范围内各实体未执行的以往审计建议的执行状况细节

	建议			已执行			执行率(百分比)		
	2020	2019	2018	2020	2019	2018	2020	2019	2018
联合国第一卷	279	224	167	96	49	13	34	22	8
联合国维持和平行动(第二卷)	116	103	110	42	24	56	36	23	51
国际贸易中心	23	17	17	7	4	8	30	24	47
联合国环境规划署	84	35	17	35	11	3	42	31	18
联合国人类住区规划署	66	38	20	3	3	4	5	8	20
联合国毒品和犯罪问题办公室	41	50	65	25	21	27	61	42	42
刑事法庭余留事项国际处理机制	29	19	18	8	7	7	28	37	39
共计	638	486	414	216	119	118	34	25	29

图例



低执行率(百分比)

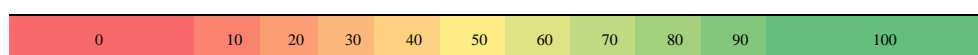
高执行率(百分比)

表 4

2019 年和 2018 年审咨委职权范围外各实体未执行的以往审计建议的执行状况细节

	建议			已执行			执行率		
	2020	2019	2018	2020	2019	2018	2020	2019	2018
联合国资本发展基金	9	8	9	9	8	8	100	100	89
联合国开发计划署	57	51	49	40	29	17	70	57	35
联合国人口基金	33	27	26	26	22	13	79	81	50
联合国儿童基金会	96	80	66	72	33	34	75	41	52
联合国训练研究所	17	9	10	14	7	8	82	78	80
联合国难民事务高级专员公署	100	96	67	56	48	35	56	50	52
联合国合办工作人员养恤基金	44	45	38	30	33	12	68	73	32
联合国项目事务署	39	48	51	13	32	31	33	67	61
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	47	46	54	25	27	32	53	59	59
联合国大学	37	32	55	31	17	22	84	53	40
联合国促进性别平等和增强妇女权能署	17	22	16	9	15	6	53	68	38
共计	496	464	441	325	271	218	66	58	49

图例



低执行率(百分比)

高执行率(百分比)

15. 审咨委再次与管理层和审计委员会一起跟进了执行率持续相差悬殊的原因以及对执行率低的根源进行的详细长期分析。对此，审咨委获悉，管理委员会继续认真对待监督建议的执行情况，并已要求所有管理人员优先处理这一问题。为此，高级管理人员契约将关于监督建议执行情况的项目列为一项目标。

16. 关于长期分析，审咨委获悉，这项工作显示：(a) 若干尚未执行的建议涉及实施“团结”项目扩展部分二期，而 2020 年取得的重大进展应该会促使这些建议执行完毕；和(b) 其他尚未执行的建议涉及 2022 年预算编制工作中计划实施的改进。管理层进一步指出，管理改革的实施工作正在处理几项正在过时的关于关键问题的现存建议。这些建议包括纳入企业风险管理、纳入成果管理制度、落实内部控制说明、权力下放框架以及改进关键的人力资源管理流程，诸如员工队伍规划和考绩。审咨委随后获悉，审计委员会已处理完毕与企业风险管理有关的大部分建议，只剩下一项。

17. 审咨委继续赞赏管理委员会努力鼓励高级管理人员确保及时处理审计委员会的建议。审咨委认为，这一努力已开始见效，因为除人居署和刑事法庭余留事项国际处理机制外，秘书处所有实体的执行率都有所提高。为保持这一势头，审咨委认为，从根本原因分析中汲取的经验教训应有助于及时执行审计委员会的建议。

内部监督事务厅

18. 审咨委获悉，2020 年期间，监督厅发布了 380 份报告，接近于 2019 年发布的 382 份。这些报告中载有向 43 个秘书处和其他实体提出的 665 项建议(2019 年为 968 项)。据监督厅称，在 2020 年发布的 665 项建议中，46%(307 项)涉及到调查工作。其余 54%(358 项)涉及审计、检查和评价活动，涵盖的战略优先领域有管理改革和第二道防线、采购和供应链管理、正在缩编或过渡的特派团以及改革等。监督厅指出，大约 95%的建议针对秘书处风险登记册上评估为极高风险/关键或高风险的领域。

19. 已提请管理委员会注意所有被监督厅归为“关键”类别的那些建议，请其采取后续行动，并且特别强调了逾期未执行的建议。审咨委每季度收到监督厅和管理战略、政策和合规部关于关键建议执行状况的最新通报。为了便利这一流程，监督厅告知审咨委，已经建立了一个新的网上门户网站。该系统使各实体得以更新执行状况，从而确保定期监测和报告本实体的执行率。

20. 据监督厅称，截至 2021 年第一季度末，逾期未执行的建议总数为 328 项，占 1 105 项尚未执行的建议的 30%。在这些建议中，有 50 项被认为是关键建议。监督厅告知审咨委，总体而言，管理层对其建议的执行率仍然很高，特别是因为长期趋势显示，监督厅 90%的建议最终得到了执行。关于监督厅建议的影响和高质量执行情况的其他讨论见第 51-61 段。

21. 审咨委继续赞扬管理层已做出努力，改进逾期未执行的关键建议的执行情况。审咨委还肯定监督厅努力改进建议拟订流程，这促进了执行率的提高。虽然审咨委也意识到大多数建议在长期内都得到了执行，但执行建议的时限也同样重要。在这方面，审咨委敦促监督厅和管理层在执行过程中进一步提高及时性。

联合检查组

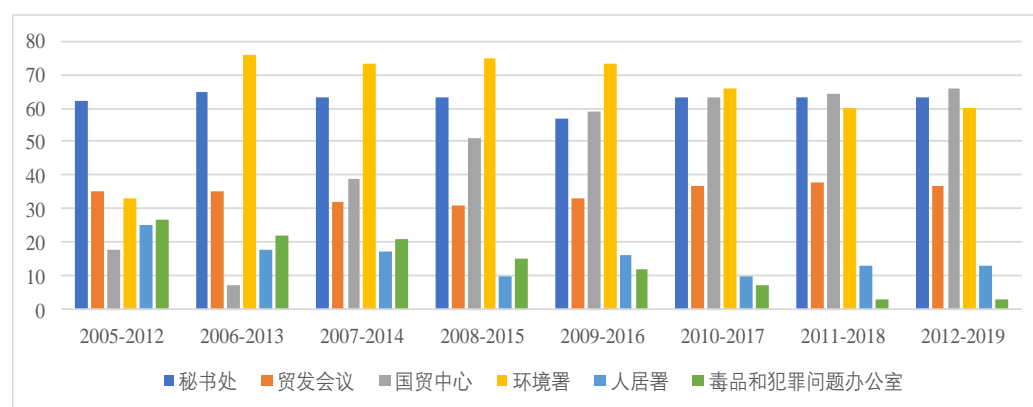
22. 联合检查组在其 2020 年度报告和 2021 年工作方案(A/75/34)中指出，2012 至 2019 年间单个组织的报告所提建议的平均接受率(80%)高于 2011 至 2018 年间的接受率(77%)。另一方面，涵盖几个组织的全系统报告和说明的比率略有下降(2012-2019 年期间为 68%，而 2011-2018 年期间为 69%)。联检组注意到，在同一时期，单个组织的报告和说明所提建议的执行率略有下降(2012-2019 年期间为 79%，而 2011-2018 年期间为 82%)。就全系统报告和说明而言，联检组报告的执行率为 79%，低于 2011-2018 年期间报告的 81%。审咨委获悉，在本报告印发时，联合检查组各参加组织正在更新 2013-2020 年期间的接受和执行状况。

23. 就联合国秘书处而言, 平均接受率从 2011-2018 年期间的 63% 增加到 2012-2019 年期间的 65%; 平均接受率也从 2011-2018 年期间的 78% 提高到 82% (见图一和图二)。

图一

2005-2012 年至 2012-2019 年联合检查组建议的接受情况(审咨委职权范围内的实体)

(百分比)

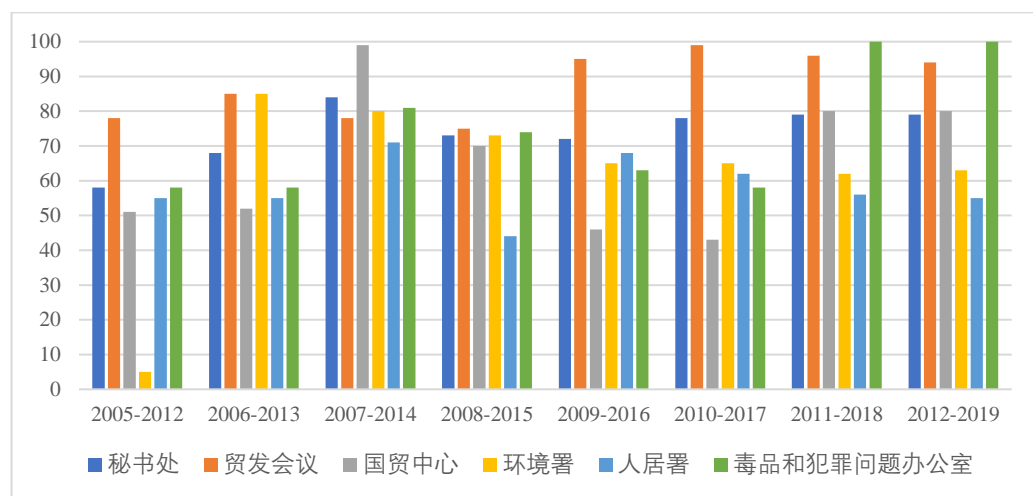


缩写: 国贸中心, 国际贸易中心; 贸发会议, 联合国贸易和发展会议; 环境署, 联合国环境规划署; 人居署, 联合国人类住区规划署; 毒品和犯罪问题办公室, 联合国毒品和犯罪问题办公室。

图二

2005-2012 年至 2012-2019 年联合检查组建议的执行情况(审咨委职权范围内的实体)

(百分比)



缩写: 国贸中心, 国际贸易中心; 贸发会议, 联合国贸易和发展会议; 环境署, 联合国环境规划署; 人居署, 联合国人类住区规划署; 毒品和犯罪问题办公室, 联合国毒品和犯罪问题办公室。

24. 审咨委继续审查其职权范围内各实体对联合检查组建议的平均接受率。如图一和图二所示, 审咨委发现, 所有实体(人居署和毒品和犯罪问题办公室除外, 其接受率继续下降)在接受率方面的业绩一直较好(见图二)。审咨委继续与管理层采

取后续行动，并获悉，管理层计划与人居署和毒品和犯罪问题办公室的负责人以及联合检查组讨论此事，以确定这些低比率的根本原因，以便能够采取相关的纠正行动。

25. 审咨委继续强调联合检查组各项建议对本组织的重要性和价值。在这方面，审咨委赞扬管理层做出努力，使秘书处在接受率和执行率方面的业绩略高于联合国全系统平均水平。不过，审咨委认为，一些实体的接受率低可能表明有关实体存在一些系统性问题，也可能表明联合检查组的报告/建议或许与这些实体不相关。由于执行率是接受率的衍生物，审咨委依然认为，存在联合检查组的重大调查结果没有得到处理的风险。因此审咨委认为，联合检查组、管理委员会和有关实体开展对话来研究这一问题，是朝着正确方向迈出的一步，应该作为优先事项来进行。

B. 风险管理和内部控制框架

26. 审咨委职权范围第 2(f)和(g)段(见大会第 61/275 号决议附件)责成审咨委就风险管理程序的质量和总体实效以及联合国内部控制框架的缺陷向大会提供咨询。

企业风险管理

27. 审咨委长期以来一直认为，企业风险管理是本组织的一个固有和重要的管理工具，并强调高层管理人员需要努力，继续积极领导企业风险管理工作，以确保查明和管理风险成为整个组织开展业务的标准方式。在本报告所述期间，审咨委与管理层一起跟进了在使企业风险管理成为充分纳入本组织的一个管理工具方面取得的进展。

28. 独立审计咨询委员会在与管理委员会对话过程中获悉，已取得重大进展，而这需要实施并随后核准全秘书处风险登记册。审咨委还获悉，管理委员会于 2021 年 4 月审查并通过了风险处理和应对计划；有关工作组正在确保补救行动措施在减轻相应风险方面是有效的。

29. 管理层告知审咨委，企业风险管理流程在两个不同但相辅相成的层面、即在实体和机构层面上正取得进展。此外，在实体层面，各实体负责人负责各自实体的具体风险登记册的制定和定期更新以及实施其应对计划，同时确保通过该流程查明的风险与机构风险登记册保持一致。在机构层面，管理层告知审咨委，在机构风险责任人的领导下已经成立了八个工作组，为全秘书处风险登记册中确定的 16 个关键风险制定风险处理和应对计划。工作组在 2021 年第一季度定期召开会议，起草附带具体补救措施的计划。

30. 在这方面，管理战略、政策和合规部打算继续协调在整个组织实施企业风险管理，以确保企业风险管理流程被充分纳入战略和其他业务流程并与之充分融合。

31. 管理层进一步告知审咨委，已经根据其规模、工作人员人数、任务规定和业务选定 57 个实体，要求他们到 2023 年底最终敲定风险登记册和处理计划：到 2020 年底达到 25%，这个目标已经完全实现；到 2021 年底达到 50%；到 2022 年

底达到 75%；到 2023 年底达到 100%。据管理层称，这些目标被进一步列入与联合国改革挂钩的效益跟踪系统中。

32. 审咨委还获悉，管理战略、政策和合规部继续开发应用程序，支持在整个秘书处实施企业风险管理。结构调整方案治理、风险和合规中风险管理模块的配置已经完成，目前正在与选定的试点实体进行项目的质量保证和用户验收测试阶段。

33. 审咨委认识到，企业风险管理是否有用取决于几个因素，其中包括：(a) 风险登记册的健全程度；(b) 风险缓解计划；(c) 企业风险管理在本组织中的融入程度；以及(d) 支持在整个秘书处实施企业风险管理的应用程序。从讨论情况来看，审咨委认为，企业风险管理正朝着正确的方向前进，因为把健全的企业风险管理框架优先作为问责制的一部分，并使管理委员会致力于倡导企业风险管理。审咨委将继续监测管理层为在整个组织扩大实施企业风险管理而做出的努力。

C. 内部监督事务厅审计、调查、检查和评价活动的实效、效率和影响

34. 审咨委根据职权范围，负责就内部监督的各方各面向大会提供咨询(第 61/275 号决议，附件，第 2(c)至(e)段)。审咨委在履行任务过程中，沿用了在届会期间会见主管内部监督事务副秘书长和监督厅其他高级官员的标准做法。讨论的重点是监督厅的工作计划和预算执行情况、监督厅报告的重大调查结果、业务制约因素(如有)、员额在职情况、管理当局执行监督厅建议包括关键建议的情况以及加强调查。

35. 在本期间，审咨委的评估工作侧重于：(a) 战略规划、监督厅的实效和业绩计量；(b) 监督厅建议的质量和影响；(c) 与调查司相关的事宜；和(d) 监督厅在《2030 年议程》中的作用。

战略规划、内部监督事务厅的实效和业绩计量

业绩审计

36. 根据内部审计师协会的标准，内部审计师有义务协助他们所服务的组织改善治理、风险管理和控制程序的质量。¹ 联合检查组在其关于内部审计职能状况的报告(A/72/120)中指出，业绩审计的好处之一是可以查明冗余以及不必要的控制和程序，从而提高效率和资金效益。在本报告所述期间，审咨委与监督厅一起跟进了对管理战略、政策和合规部、业务支助部、安全和安保部等非方案部门以及总部以外办事处的监督情况。

37. 审咨委在其关于内部监督：2021 年拟议方案预算的报告(A/75/87)第 20 段中报告说，监督厅改变了检查和评价司处理本组织评价需求的方式。因此，管理战略、政策和合规部及业务支助部等所有“非方案”部们都将由内部审计司进行业绩审计，而不是由检查和评价司进行方案评价。

¹ 见内部审计师协会标准 2110——治理；标准 2120——风险管理；以及标准 2130——控制。

38. 监督厅告知审咨委，监督厅内部审计司与检查和评价司计划并密切协调制定各自的审计和评价工作计划。监督厅指出，在确定适当的监督覆盖范围以及业绩审计和(或)评价的适当组合过程中，都分享和考虑到了对风险和弱点的评估以及通过这两个司各自的审计和评价活动获得的其他见解。这有助于确保内部审计司与检查和评价司之间的互补作用，避免重复和重叠，并确保更有效地利用审计和评价专门知识。向审咨委提供了一份对非方案司和厅已完成和拟开展的业绩审计清单，显示到目前为止，监督厅已完成对联合国内罗毕办事处、业务支助部、管理战略、政策和合规部以及全球契约办公室的八项业绩审计任务。审咨委还获悉，监督厅计划在 2021 年进行 20 项业绩审计，在 2022 年进行 17 项业绩审计。

39. 审咨委继续欢迎监督厅协同努力，将业绩审计作为优先事项。审咨委注意到，迄今进行的业绩审计涉及一个部门内的具体问题，而检查和评价司过去所做的评价工作则着眼于整个部门。虽然侧重于一个部门工作的具体方面很重要，但对这些部门进行全面审查同样重要。这项职责过去由检查和评价司履行，现已转由内部审计司对非方案部和厅履行这一职责；有鉴于此，审咨委建议监督厅在今后的工作计划中考虑到此事。

监督厅业绩计量标准

40. 如 A/75/87 第 20 段所述，监督厅将其业绩计量系统从方案影响途径改为使用平衡计分卡系统的新业绩指标。这一新系统监测四个层面，即：影响；与关键利益攸关方的关系；内部流程(经济、效率和实效)；以及内部能力。监督厅称，通过外部和内部报告机制相结合来监测业绩，并通过以下方式向主要利益攸关方报告关键业绩指标：(a) 方案计划(经常预算)；(b) 支助账户预算执行情况；(c) 监督厅年度报告(第一部分和第二部分)；以及(d) 年度状况报告，侧重于建议的影响(趋势、重点领域)，并包括一个新的建议状况看板。

41. 监督厅进一步表示，在内部，通过每月管理审查、季度司级工作人员会议和年度全体会议来监测针对各司的具体指标。此外，监督厅表示，该司通过强化的数据分析和看板开展连续的监测活动。

42. 在本报告所述期间，审咨委收到了监督厅正在监测的 32 项业绩指标的详细目，以及截至 2021 年 6 月 30 日的目标和成果。

43. 审咨委赞扬监督厅启动了一套新的业绩计量标准。委员会注意到，并非所有指标都制定有目标和成果。审咨委鼓励监督厅最后确定与平衡计分卡业绩计量系统有关的主要业绩指标，还要最后确定其余指标的目标和成果。

内部监督事务厅的空缺员额

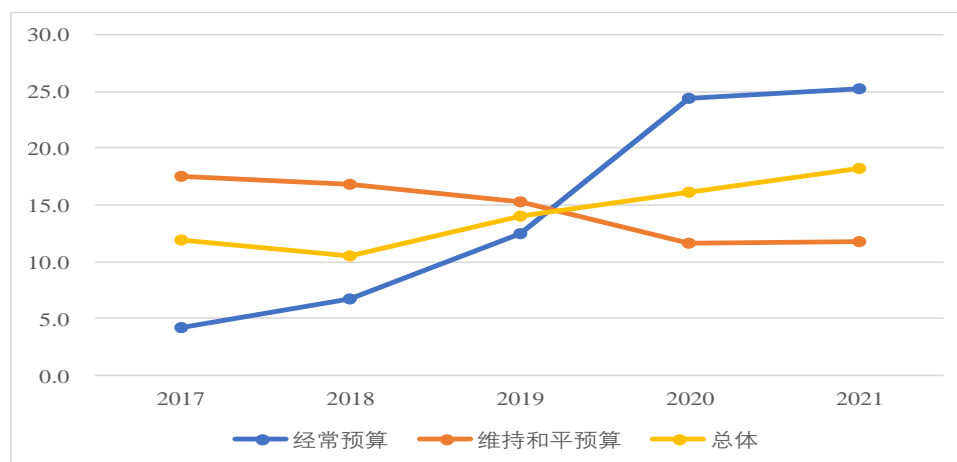
44. 关于监督厅的空缺情况，审咨委继续认为这是一个重大风险；因此，这个问题似乎是其议程上的一个常设议项。对监督厅的空缺情况进行了五年趋势分析，如图三所示。虽然维持和平预算空缺在五年期间一直在减少，但经常预算供资员额的空缺却一直在增加，截至 2021 年 6 月 30 日增加了 25.1%。一段时间以来，审咨委的关切一直是调查司维持和平部分的空缺率一贯居高不下。在监督厅齐心

协力解决该司维持和平部门的空缺问题后，这一数字已降至可控制的水平，只是经常预算空缺已增至 25%。

图三

内部监督事务厅的空缺率趋势

(百分比)



45. 审咨委还注意到，总体空缺率掩盖了检查和评价司的一个大得多的问题，即截至 2021 年 6 月 30 日，该司经常预算部分的空缺率保持在 36.4%，与 2020 年报告的比率持平。

46. 审咨委询问正在采取什么措施来处理这一状况，并获悉，处理空缺状况已成为该厅的一项主要目标。审咨委获悉，监督厅正在采取各种策略，包括公开征聘。

47. 在前几次报告中，审咨委质疑监督厅是否有能力在四分之一员额资源空缺的情况下完成任务。对于检查和评价司这样的小部门来说，这种状况更加明显。审咨委知道，监督厅同本组织其他部门一样，是在大流行病带来的制约下开展业务的；审咨委还知道，监督厅正在努力处理空缺状况，包括减少调查司维持和平部门的空缺。尽管存在这种状况/正在做出努力，但审咨委重申其先前的建议，即监督厅应优先处理空缺率问题。

重建得更好和大流行病后的经验教训

48. 随着本组织克服这场大流行病带来的挑战，审咨委与监督厅一起跟进所汲取的经验教训以及监督厅是否已准备好面对大流行病后的环境。审咨委获悉，所有三个司都很好地适应了远程工作安排，有几项创新在大流行病之后仍将保留。监督厅表示，该厅能够完成大部分产出，只是有些工作不得不推迟或改变目标。

49. 以下是监督厅所采用的一些策略/汲取的经验教训：(a) 通过使用视频会议工具，许多但不是全部面对面的约谈得以远程进行；(b) 通过企业风险规划和其他系统(如“团结”系统、数据看板)，有更多手段直接获取电子记录和数据，这为数据分析提供了便利；(c) 落实了可远程访问的云基管理和文件归档系统；(d) 可以审查用于制定监督厅信通技术风险登记册以及准备在此后开始的补救措施的

监督厅数据系统和做法；(e) 改进了对工作人员的数据分析和电子管理系统培训；(f) 使用了当地咨询人收集数据，以便进行评价；以及(g) 正在试验和进一步探索利用现有学术和商业数据集并与之建立伙伴关系的问题(例如，关于冲突、社会经济发展、环境的指标)。

50. 审咨委赞赏监督厅努力确保在困难的局面下改善其流程和开展业务的方式。审咨委认为，这些经验教训应继续为监督厅今后的工作计划和风险评估流程提供信息依据。

管理层执行内部监督事务厅各项建议的状况、质量和影响

51. 审计建议查明成功交付符合政策和立法要求的成果所面临的风险，并着重指出旨在处理这些风险的行动和可用于改善实体管理的机会。各实体负责执行他们已经同意的审计建议，并且及时执行这些建议使各实体能够充分实现审计活动的效益。² 在本报告所述期间，审咨委请监督厅就管理层执行监督厅建议的状况、质量和影响发表意见。

52. 对此，监督厅告知审咨委，该厅正在定期监测和报告本实体的执行情况。新的网基门户网站为这一流程提供了便利，使各实体能够随时直接向监督厅提供关于其建议执行情况的最新信息。监督厅的审计/评价管理人员进而审查各实体提交的关于执行行动的证据，并酌情：(a) 把已经执行的建议列为处理完毕；或(b) 要求该实体提供补充证据或采取替代执行行动。除了连续审查和监测外，监督厅表示，该厅正式要求管理层每六个月提供一次所有建议的最新信息(对于关键建议则每三个月提供一次)。

53. 审咨委还获悉，已经设立了一个新的看板，为所有实体提供可轻松查阅的关于建议执行状况的视频报告，并可以查看负责执行建议的管理人员。监督厅指出，在随后分派任务过程中，该厅审查了所有监督机构、包括联合检查组和审计委员会以前提出的用于协助开展风险评估流程和实地工作的建议。

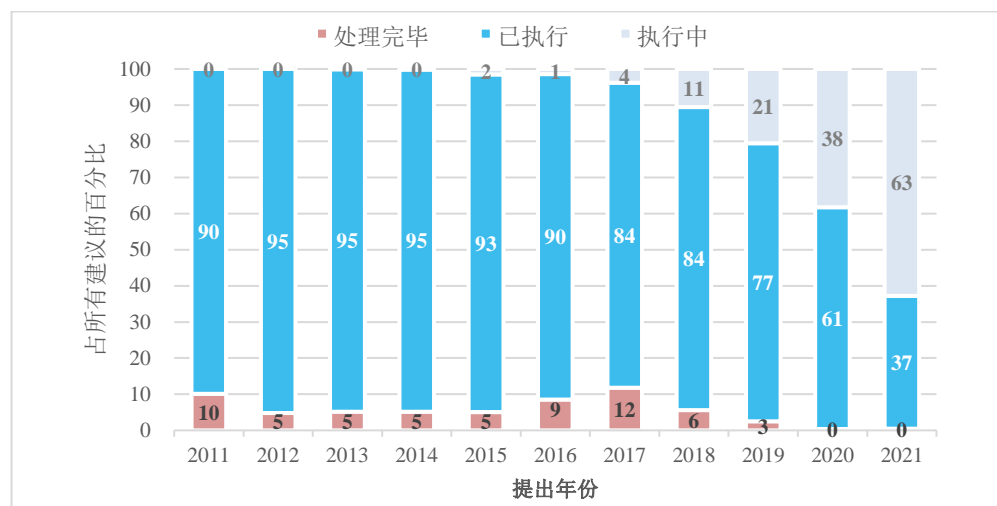
54. 监督厅告知审咨委，为提高管理层执行各项建议的影响力，该厅继续开展更多协商进程，以确保监督厅提出有针对性和有时限的建议。监督厅表示，为做到这一点，该厅已做出更多努力，以改进执行工作和提高影响力，诸如：(a) 在建议设计方面加强与各实体的协商和接触互动；(b) 提出更实际、更经济和有时限的建议(可在 24 个月内执行的建议)；(c) 开展具体的后续行动与合作，确保执行逾期已久的建议(那些比目标日期晚了 12 个月或更长时间的建议)；以及(d) 与管理战略、政策和合规部及秘书长办公厅协作，特别是为此分享关于建议执行情况的数据。

55. 在这方面，如第 19 段所述，监督厅告知审咨委，管理层对其建议的执行率总体上仍然很高，因为长期趋势显示执行率为 90%(见图四)。

² 见 www.anao.gov.au/work/performance-audit/implementation-audit-recommendations。

图四
内部监督事务厅建议执行状况趋势

(百分比)



56. 审咨委注意到监督厅在努力改进各项建议的执行情况，如上文所述。审咨委还注意到，从长远来看，大多数建议都得到了执行。审咨委仍然认为，及时执行监督机构的建议对于解决可能对本组织实现其目标的能力产生不利影响的风险至关重要，如果建议属于关键建议则更是如此。因此，审咨委认为仍有改进的余地。

完成案件调查的及时性

57. 关于完成调查，正如以前已经提到的，及时完成监督工作(在这种情况下是完成调查)是有效问责制度的一个重要因素。在本报告所述期间，审咨委与监督厅一起跟进了一些业绩指标，并获悉，2019 冠状病毒病期间的平均完成时间略有增加。审咨委还获悉，一项调查平均耗时 11.7 个月(高于 2020 年的 10.8 个月)。与此同时，监督厅表示，该厅 2020 年发布的调查报告比 2019 年多 44%(发布了 194 份，而 2019 年为 135 份)。

58. 在上一次报告(A/75/293)中，调查司告知审咨委，该司正在进一步努力解决调查的质量和及时性问题，特别是在调查报复问题方面。具体而言，监督厅指出已有处理报复调查的新制度，其目的是迅速处理此类案件。监督厅称，“新”制度自 2018 年 5 月已开始使用，其不同之处在于它认识到防止报复调查不是不当行为调查，因此采取了不同的调查方法。事实证明，该制度在促使许多防止报复调查非常迅速地确定所发生事情的真相方面是有效的。尽管如此，一系列更复杂和困难的案件意味着，该制度尚未能缩短总体平均完成时间。此外，新制度暴露了防止报复调查法律框架和实施方式的缺陷。在这方面，监督厅表示，它现在的重点是与其它利益攸关方共同努力，改进该法律框架及其实施方式。监督厅还表示，调查司即将进行的外部质量保证将查明进一步提高监督厅调查、包括防止报复调查的质量和及时性的机会。

59. 审咨委与监督厅一起予以跟进，并获悉，除了加快调查进程的步骤外，监督厅还必须调整目标日期。例如，性剥削和性虐待，还有性骚扰，将有 9 个月的时限目标；报复案件的目标将是 120 天；所有其他调查的目标将是 12 个月。过去，监督厅的目标是在 6 个月或更短时间内完成大多数调查；然而，该厅未能实现其先前的目标，并认定这些目标是不切实际的。

60. 虽然调查的平均时间从 10.8 个月增加到了 11.7 个月，但审咨委注意到，调查司的案件量也有所增加。关于改变目标日期，耗时一年以上才能完成的调查从去年的 18% 上升到 29%，这一情况继续令人担忧。审咨委回顾其以前坚持的看法，即根据最佳做法和正当程序，必须迅速启动调查，才能震慑工作场所中的有错不罚现象，消除工作场所中的不确定感。因此，审咨委继续敦促调查司更加注重及时完成调查。审咨委因此还重申其先前的建议，即调查司分析调查超出目标时限的根源，包括资源方面存在的任何制约，并提出改善用时的办法。

61. 审咨委还注意到，调查司将在 2021 年接受一次外部评估，评估的部分重点将是审查展开调查的程序的时限以及效率和成效。因此，审咨委感到鼓舞的是，监督厅计划在制定改善用时的办法时考虑到这次评估可能提出的任何结果和建议。审咨委计划在今后的届会上继续跟进该问题。

评估组织文化

62. 在以前的报告(A/73/304)第 46 段中，审咨委吁请监督厅参考各种最佳做法，提出定期评估本组织文化的明确方法。审咨委与监督厅一起跟进评估组织文化方面的进展情况，并获悉，检查和评价司在这方面有几项任务正在进行，诸如：评价驻地协调员制度；以及审查问责制(检查和评价司/内部审计司联合审查)。关于评价驻地协调员制度，审咨委获悉，评价的重点是联合国国家方案拟订的一致性，目前正在评估联合国国家工作队的组织文化在多大程度上已经发生转变，以便利联合国在国家一级建立更加协调和协作的力量。

63. 关于审查问责制，监督厅表示，该团队正在评估秘书处的问责制在支持新的管理模式和加强秘书处内的问责文化方面的意义。监督厅进一步指出，审查还将有助于查明和验证重要的经验教训、最佳做法和效仿战略，并为设计和实施进一步加强或深化问责制文化的措施提供可行的建议。

64. 尽管如此，监督厅表示，在 2019 冠状病毒病大流行疫情期间，内部审计司减少了对组织文化评估的重视，因为很难远程评估软性控制措施。

65. 审咨委赞扬监督厅为评估组织文化所作的努力。审咨委认为，随着对组织文化要素进行审查并提出建议，这是本组织的一个重要风险要素，应引起管理层的注意。

内部监督事务厅在《2030 年可持续发展议程》方面的作用

66. 在其关于 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 7 月 31 日期间的报告(A/72/295)第 64 段至 66 段中，审咨委审查了监督厅在自身所有业务活动中体现《2030 年议程》的综合、普遍和不可分割性方面取得的进展。作为后续进程的一部分，审咨委获

悉，检查和评价司正在进行六项与《2030 年议程》有关的评价任务，涉及多个可持续发展目标。在审计方面，审咨委获悉，将酌情把审查各项目标的结果纳入审计任务的主流。

67. 审咨委意识到，2019 冠状病毒病不仅影响到可持续发展目标本身，也影响到监督机构评估各项目标的能力。在这方面，审咨委欢迎监督厅就《2030 年议程》正在采取的步骤，并将继续与监督厅一起跟进此事。

D. 提出财务报告

68. 在本报告所述期间，审咨委与审计委员会、主管管理战略、政策和合规事务副秘书长以及主计长讨论了涉及提出财务报告的几个问题。讨论的问题包括：

- (a) “团结”系统实施情况；
- (b) 内部控制，特别是因为这涉及到发布第一份内部控制说明；
- (c) 离职后健康保险负债；
- (d) 可从本组织财务报表和审计委员会报告中明显看出的问题和趋势。

“团结”项目实施情况

69. 审咨委回顾其上一次报告中指出，“团结”项目的实施将于 2020 年 12 月 31 日结束。在这方面，审咨委获悉，理事机构已经发布并审议了“团结”项目第十二次也是最后一次进度报告。审咨委获悉，该报告的主要组成部分包括：项目审查；“团结”项目主流化计划，包括治理模式、将业务需求转变为解决方案、总体拥有成本和实现效益；以及 2021 年所需资源。

70. 审咨委还获悉，行政和预算问题咨询委员会审议了该报告，并除其他外，建议在建立新结构(继该项目于 2020 年 12 月 31 日结束后)一年后进一步提交报告，并且必须制定实现效益计划。

71. 关于实现效益计划，审咨委获悉，“团结”项目团队于 2020 年 1 月审查、更新和批准了该计划，以便与 2019 年 6 月《团结一致谋改革：效益管理框架》的方法实现对接；并获悉，该计划已经于 2020 年初由审计委员会进行了审查。主计长进一步指出，业务转型和问责司将监测该项业务将负责交付的效益。

72. 审咨委还获悉，在“团结”项目扩展部分二期的其余流程到 2020 年 12 月 31 日成功部署后，企业资源规划解决方案司已经于 2021 年 1 月 1 日成立，作为“团结”项目的接替单位。

73. 审咨委祝贺管理层实现了成功部署“团结”系统这一里程碑。审咨委还回顾，审咨委在其报告(A/75/293)中指出，鉴于企业资源规划系统对本组织的重要性，当务之急是确保推出其余模块的问题得到妥善解决。从那时以来，审咨委获悉，包括治理、风险与合规模块在内的模块正在进行测试以便部署，今后将是对内部控制说明和企业风险管理的重要支持。

内部控制系统和反欺诈政策

内部控制说明

74. 关于内部控制说明，审咨委继续定期收到管理层提供的最新情况。管理层称，加强全秘书处的内部控制框架是执行秘书长管理改革倡议的一个关键推动因素，特别是考虑到授权框架使秘书处的业务模式发生了重大变化。如审咨委上一份报告所述，内部控制说明是一份问责文件，说明一个组织的内部控制的成效。为此，审咨委获悉，秘书长最近签署了有史以来第一份内部控制说明，向会员国作出合理保证，确保已获授权的活动得到有效和高效执行，财务报告工作扎实可靠，监管框架得到遵守。

75. 管理层称，内部控制说明反映了内部控制咨询小组的建议和意见。管理层进一步指出，秘书长签署的关于内部控制报告的说明得出结论认为，秘书处在 2020 年就运行了一个有效的控制系统，但发现了有机会进一步改进的七个领域。这七个领域是：(a) 提前订票和购票；(b) 遵守强制性培训；(c) 设定在 120 天内填补员额的基准；(d) 财产管理；(e) 执行伙伴甄选、应尽职责和监测；(f) 企业风险管理做法；和(g) 管理问题高级别委员会关于个人资料保护的 10 项原则。

76. 审咨委获悉今后将采取以下举措：(a) 审查和评估方案规划和方案执行情况内部控制框架的工作正在取得进展；(b) 开发结构调整方案治理、风险和合规控制的原型；(c) 加强企业风险管理与内部控制工作的结合；(d) 完善 2021 年自我评估问卷；和(e) 支持和跟进补救计划。审咨委还与内部控制咨询小组进行了讨论，两个机构就内部控制说明交换了意见和想法。

77. 审咨委借此机会祝贺本组织发布了第一份内部控制说明。审咨委还注意到内部控制咨询小组在指导本组织取得这一成果方面发挥的重要作用。审咨委高兴地注意到，其先前提出的关于职能治理、风险与合规模块的意义的建议正在执行中。

78. 审咨委同意咨询小组的评估意见，即编写内部控制说明的工作需要不断改进，本组织需要时间使内部控制说明日趋成熟。审咨委计划监测这方面的进展，特别是与完善评估问卷和补救计划有关的进展。

欺诈和推定欺诈

79. 关于欺诈和推定欺诈，管理层提供了三年期间的案件摘要(见表 5)。如表所示，与 2019 年相比，2020 年报告的欺诈案件数量有所增加，而推定欺诈案件数量则从 134 起下降到 91 起。管理层继续将这些变化归因于以下因素带来的报告工作改进：(a) 欺诈案件工作准则，该准则已经修订，纳入了更多细节和一个时间表；(b) 方案规划、财务和预算厅健康和人寿保险科定期向监督厅报告健康保险索赔中的欺诈和推定欺诈行为(这是为回应 2018 年的审计意见)；(c) 方案规划、财务和预算厅、人力资源厅和监督厅之间密切协调，以确保有关欺诈和推定欺诈行为的报告工作的完整性(这是为回应 2017 年的审计意见)。

表 5
欺诈和推定欺诈

	欺诈		推定欺诈	
	案件数量	估计数额(百万美元)	案件数量	估计数额(百万美元)
2020	20	0.2	91	32.3
2019	13	0.3	134	6.1
2018	6	3.6	26	2.9
2017	4	0.5	62	44.4

80. 审计委员会在其简明摘要中报告说, 91 起推定欺诈案件中有 32 起案件已经等待调查两年多时间。监督厅称, 在等待调查的 32 起案件中, 只有两起案件由监督厅调查司负责, 并且此后已最后定案。

81. 审咨委继续欢迎管理层努力改进关于欺诈和推定欺诈行为的报告工作。尽管如此, 审咨委同意审计委员会先前的意见, 即需要做出更多努力来改进等待调查的 32 起案件的流程, 包括由相应的调查机构加以解决。

服务终了负债

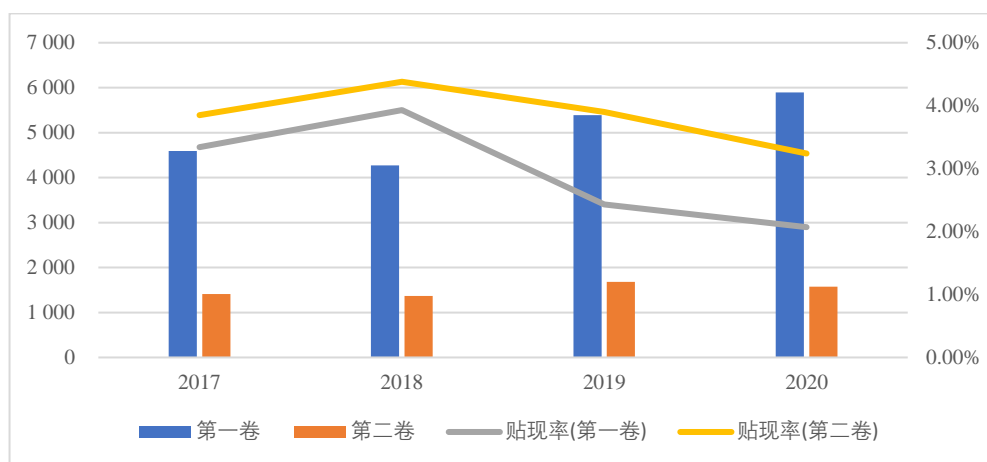
82. 关于服务终了负债, 审咨委回顾其先前(报告 [A/63/328](#) 和 [A/69/304](#) 所载的)评论和建议, 其中审咨委吁请大会决定是否、如何以及在多大程度上为负债供资。此外, 在审咨委与各部门讨论过程中, 管理层继续将雇员福利负债问题(特别是离职后健康保险)视为重大问题。

83. 审计委员会称, 离职后健康保险负债从截至 2019 年 12 月 31 日的 53.9 亿美元(第一卷)增加到截至 2020 年 12 月 31 日的 58.9 亿美元, 比上一年增加 9.3%。对于维持和平行动(第二卷), 截至 2020 年 12 月 31 日的离职后健康保险负债为 15.7 亿美元, 比上一年的 16.7 亿美元有所减少, 减幅为 6.1%。两卷加起来比上一年增加了 5.6%。审计委员会称, 雇员福利负债占非维持和平财务报表负债总额的 75%以上。

84. 审咨委还听取了管理层关于离职后健康保险负债的情况通报。管理层表示, 2020 财政年度为离职后健康保险提供了更准确的估值, 因为通过纳入联合国合办工作人员养恤基金提供的入职日期, 解决了有关最初入职日期的不足之处(见图五)。关于 2021 年的精算估值, 管理层指出: (a) 入职日期将由实际参加联合国保险计划的期间取代; (b) 根据实际数据分配退休人员的负债份额(将使用 85%(第一卷)和 15%(第二卷)的估计数)。

图五
离职后健康保险负债

(美元)



85. 审咨委还获悉，大会第 73/279 B 号决议请秘书长进一步探讨在提高效率和控制费用(包括与现任和未来工作人员有关的负债)方面的选项，以期减少本组织的健康保险计划支出及其离职后健康保险债务。在这方面，管理层表示，离职后健康保险报告将提交给大会第七十六届会议。

86. 审咨委继续认为，对联合国来说，离职后健康保险负债在负债总额中所占份额最大，这本身就是一个重大风险，应当妥善管理。目前现收现付的供资战略可能不是管控这一风险的最佳方式。因此，审咨委建议大会考虑其他离职后健康保险负债供资战略，以减轻这一风险。

E. 联合国监督机构之间的协调

87. 在本报告所述期间，除了定期与监督厅开会，审咨委还与联合检查组和审计委员会、包括审计事务委员会等其他监督机构举行会议。对话期间交流了对共同关切事项的看法，为联合国监督机构之间开展合作提供了有益的机会。

88. 审咨委征求了三个监督机构的评论意见，每个机构在意见中都强调了它们之间的现有协调机制，包括工作方案交流。审咨委在与审计委员会、联合检查组和监督厅分别举行会议时注意到，这些监督机构举行了三方协调会议，并为避免工作重叠交流了工作计划，从而建立了积极的关系。审咨委认为，这种协调提供了宝贵平台，可产生更多合作的机会。

89. 此外，2020 年 12 月，审咨委以虚拟方式主持了第五次联合国系统各监督委员会代表会议。来自秘书处各组织、各基金和方案以及专门机构的 22 个监督委员会的总共 29 名代表出席了会议。

90. 在会议上，继续就以往会议述及的联合国系统监督委员会工作和行为中的共同挑战和潜在良好做法进行了讨论。与会者重点讨论各实体如何应对与网络安全有关的风险，包括需要从总体上增加全系统对信息安全的投资，评估系统中企业

风险管理作为《2030 年议程》关键推动因素的稳健性；以及需要综合审视联合国系统人力资本的管理，包括如何规划未来的工作人员队伍。

91. 与会者还讨论了联合检查组报告(JIU/REP/2019/6)中载列的关于自我评估的联检组建议的执行情况。与会者注意到这项建议的意义，并且据报告，各实体已经参与了自我评估进程，而包括审咨委在内的其他实体正在完成这项工作。

92. 会议结束后，与会者同意向身为联合国系统行政首长协调理事会主席的秘书长转达以上关切。秘书长在信中着重说明了各组织在这一方面取得的进展。

F. 合作和准许接触

93. 审咨委报告，在履行职责过程中得到了监督厅和秘书处高级管理人员的良好合作，也得到了管理战略、政策和合规部的良好合作。审咨委获准根据工作需要适当接触相关工作人员、文件和资料。审咨委高兴地报告，它继续与联合检查组和审计委员会开展了密切合作。审咨委期待继续与有互动协作关系的实体合作，以便及时履行其职权范围所述的职责。

四. 结论

94. 独立审计咨询委员会在职权范围内提出上文第 17、21、25、33、39、43、47、50、56、60、61、65、67、73、77、78、81 和 86 段所载意见、评论和建议，供大会审议。