



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
27 April 2004
Chinese
Original: English

2004 年年度会议

2004 年 6 月 14 日至 23 日，日内瓦

临时议程项目 10

内部审计和监督

内部审计和监督*

署长的报告

摘要

本报告是根据执行局议定的安排提出的。报告详述了 2003 年 12 月 31 日终了年度开发计划署审计和业绩审查处提供的内部审计和监督服务。

一项决定的要素

执行局不妨：(a) 注意到署长关于内部审计和监督事务的报告(DP/2004/27)；
(b) 表示支持继续加强和改组联合国开发计划署内部审计和监督资源。

* 本文件迟交，是因为需要收集数据，才能向执行局提出最新的资料。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 开发计划署监督和问责制框架的发展情况	3-10	3
三. 审查处的资源	11-13	4
四. 审查处提高效益和改进客户服务的举措	14-19	4
五. 国家执行审计战略	20-21	5
六. 与联合国系统监督机关的协调	22-23	6
七. 内部审计和有关服务	24-79	6
A. 概述	24-25	6
B. 咨询服务和管理审查	26-28	7
C. 职能和总部各单位的内部审计	29-35	7
D. 开发计划署项目的内部审计和审查	36-39	8
E. 国家办事处的内部审计和审查	40-60	9
F. 审计建议的后续工作	61-63	12
G. 国家执行项目审计报告分析	64-67	13
H. 调查案件	68-71	13
附件一. 审查处: 2003 年的组织和资源情况	72-77	14
附件二. 审计处使用的标准审计意见评级的定义	78-79	15

一. 引言

1. 署长谨向执行局提供关于 2003 年 12 月 31 日终了年度开发计划署审计和业绩审查处（审查处）提供的内部审计和监督服务的年度报告。
2. 2003 年期间，审查处向开发计划署和联合国项目事务厅（项目厅）提供内部审计和监督服务。报告第二章和附件一与这两个组织都有关系。不过，关于为项目厅进行的内部审计和监督活动的详细讨论均另行报告，由人口基金执行主任和项目厅主任提交执行局本届会议（DP/2004/28）。

二. 开发计划署监督和问责制框架的发展情况

3. 监督和问责制框架的主要组织机构，除了审查处，还有管理审查和监督委员会，以及监督组。此外，法律和采购支助处在内部司法系统行政管理方面也起关键作用。
4. 关于开发计划署内部司法系统，防止欺诈行为委员会，以及管理审查和监督委员会、监督组这两大监督机制的情况，在下文概述。

内部司法系统的改进

5. 2003 年核准一项新政策，其中载明了惩戒程序，规定了在调查和处理纪律案件时工作人员和行政当局的权利和义务。同年，审查处拟定了一套调查工作指导方针，以提高开发计划署调查工作的质量。具体地说，这是为了确保调查工作的方式，完全符合此项政策确定的原则，并就数据的收集和证据的汇编整理等工作向调查人员提供技术指导。

设立防止欺诈行为委员会

6. 开发计划署为了支持联合国的倡议，与人口基金、项目厅合作，于 2002 年设立了防止欺诈行为委员会。委员会在法律和采购支助处处长主持下，拟定了一份防止欺诈行为的政策声明。政策声明将由署长于 2004 年颁布。

监督组

7. 2000 年，署长成立一个机制，即监督组，目的是最大程度地发挥和协调业务支助组和评估处的独特监督作用以及审查处的作用。组成监督组的这三个单位继续彼此协调工作，以加强各种监督工具之间的联系。2001 年以来，监督组的一项关键产出是国家办事处工作情况分析报告，该组下属三个单位的监督活动成果都得到了体现。该分析报告是为了补充均衡记分卡制度。该制度是开发计划署为了跟踪关键业绩指标设计的一个内部工具。记分卡制度还用来评估高级管理人员的工作业绩。

8. 2004 年初,署长决定重组监督组,以确保从监督活动产生的问题能迅速得到高级管理层的重视。因此,评价处及审查处这两个监督单位,将酌情每月与副署长、处长、业务支助组和其他关键单位开会一次,以汇报关键问题和取得的经验,并讨论为开展后续行动而提出的建议。此外,副署长最近请审查处开列通过审计查明的重要问题的清单,并起草关于如何处理这些问题的指导说明,定期提交行政组并分发给国家办事处。

管理审查和监督委员会

9. 设立管理审查和监督委员会(审监委),是为了让署长放心,开发计划署问责制框架行之有效。审监委由副署长主持,成员包括主管内部监督事务厅副秘书长、助理署长兼管理局主任、法律和采购支助处处长、财务和行政处处长、监督组主管以及各区域局的代表。委员会最近一次会议于 2002 年 11 月举行,目的是审查审查处重新定位工作的结果。2003 年,审查处没有开会,因为该处正全力执行重新定位的成果。

10. 2003 年,审计委员会对审计和业绩审查处进行了一次审查,并建议促使审监委进一步靠近国际最佳做法,发挥审计委员会的作用。署长同意审计委员会的建议,并将于 2004 年修订该处的职权范围和成员资格。

三. 审查处的资源

11. 审查处继续分散开展工作,有的科设在总部,有的科设在外地。外地机构包括三个区域审计事务中心和两个办事分处。第三个办事分处,将于 2004 年在阿拉伯国家区域开设。

12. 审查处重新定位工作对该处的机构和员额数目产生了重要影响。截至 2003 年 12 月 31 日,审查处有 49 个核定员额,比前一年多 5 个。附件一载有该年度资源和员额配置活动的详情。(关于重新定位工作的进一步资料,见第 14 至 18 段。)

13. 总体而言,资源水平与前一年相比基本没有变化。

四. 审查处提高效益和改进客户服务的举措

新的审计方法和重新定位工作

14. 2002 年初,审查处提议大幅修订国家办事处审计方法。一些方面已立即落实,其他方面已作了试点。(在 2002 年进行的 42 项审计中,8 项对新方法的所有方面都作了试点。)2002 年底,审查处评估了试点工作的结果,并确认,总体而言,反映是积极的,但仍有人表示,国家办事处审计工作的范围需要更好地界定,审查处一些审计工作人员的资格,与新方法的要求并不吻合。

15. 因此, 2002 年底审查处着手开展重新定位工作, 以处理这些关切问题, 并确保该处在推进工作时具备必要的授权、组织和资源, 以便尽可能增加对开发计划署的价值。这项工作的关键成果, 载于 2002 年报告 (DP/2003/21)。

16. 2003 年初, 关键的建议已经落实, 如取消了风险控制自我评估讲习班, 不再聘用公共会计公司办理国家办事处的内部审计工作。此外, 审查处的组织结构已经改变, 目的是执行其他各项关键建议—加强调查、质量保证、以及信息和通信技术职能, 并强化审计小组的多学科性质。经过这些结构改革以及审查处的内部招聘会, 该年度有 29 个员额空缺。2003 年, 不包括项目厅审计科, 为共计 16 个员额刊登广告, 进行外部征聘。2004 年初另有 13 个空缺。(进一步情况, 见附件 1。)

17. 2003 年中, 职权范围作了修订, 审计领域从 15 个(新方法试点所用的数目)减至 12 个, 包括国家一级方案; 办公室管理; 知识分享; 伙伴关系和资源筹措; 支持联合国协调工作; 咨询和宣传服务; 发展服务; 人力资源管理; 采购; 财政资源; 一般行政管理; 以及信息技术和通信。国家办事处审计工作的总体目标是评估资源的获取和使用情况, 适当顾及节俭和效益, 并评估管理当局是否已建立机制, 监测并准确评估各项方案是否符合原定目标。

18. 重新定位工作小组建议增设内部风险评估职能。这项重要建议尚未落实。这项建议符合审计委员会最近的一项建议, 即开发计划署应完成全面风险评估工作, 并应设立一个风险问题委员会。

19. 重新定位工作小组还建议审查处继续提供咨询服务, 如为讲习班提供便利, 为实施业务惯例和程序的改革提供咨询。为了替提供咨询服务确立适当的框架, 审查处已采取步骤, 确保其咨询服务符合内部审计员协会颁布的有关标准。例如, 聘请顾问的提议, 须经审查处处长核准, 是否核准要看应聘人员能否改善管理, 减少风险, 增加价值, 并改进本组织的业务。

五. 国家执行审计战略

20. 2003 年, 审查处继续加强 2002 年启动的措施, 如审计工作范围的标准化, 并向各办事处提供评估审计事务所的指南。总体而言, 国家审计工作的质量和一致性在过去四年内大大提高。审查处努力监测和跟踪审计工作的进展情况, 向国家办事处提供关于积极领域和需要改进领域的定期反馈意见。审查处需要继续改进的一个领域就是及时提出反馈意见。由于受审查项目的数量巨大(2003 年有 1 660 个), 并且难以找到合格的工作人员, 这仍然是一个挑战。

21. 2003 年并且一直持续到 2004 年, 审查处一直在参与广泛的简化和统一工作, 以确保开发计划署、人口基金、粮食计划署和儿童基金会等四个组织采用一致方法, 同时也与经济合作与发展组织(经合发组织)发展援助委员会(发援会)的类似举措协调一致。

六. 与联合国系统监督机关的协调

22. 审查处协调与联合国监督系统各成员开展的活动，包括审计委员会、联合检查组(联检组)、内部审计和监督事务厅(监督厅)以及联合国各组织内部审计处。正在开展的活动包括协调与审计委员会及内部审计和监督事务厅开展的审计活动，以及与内部审计和监督事务厅合作开展调查活动。此外，审查处还参加联合国各组织内部审计处和多边金融机构代表的年度会议。最近一次会议是在 2003 年 6 月举行的。

23. 2003 年，有关合作的事例包括就伊拉克北部项目的审计与监督厅进行协商。审计人员还特别召开会议，讨论共同感兴趣的议题。例如，监督厅审查处的信息和通信技术审计人员最近与儿童基金会的内部审计处举行会议，共享经验，讨论使用电子工作文件的方法。

七. 内部审计和有关服务

A. 概述

24. 总体而言，内部审计和有关事项的产出水平大大低于以前各年。2003 年印发的开发计划署审计/审查报告有 18 份，而 2002 年为 56 份。对国家执行审计报告情况的评估的数目基本没有变化，2003 年为 1 660 份，2002 年为 1 662 份。表一概括了审查处 2003 年的产出。

表 1.
2003 年提供的内部审计和监督服务

	进行中截至 01/01/03	启动的 项目	印发的 报告	进行中截至 31/12/03
开发计划署 - 管理审查和咨询服务	-	-	-	-
开发计划署 - 内部审计/职能审查/总部各单位	2	-	2	-
开发计划署 - 内部审计/项目审查	-	2	1	1
开发计划署 - 内部审计/国家办事处审查	7	13	15	5
小计：开发计划署审计/审查	9	15	18	6
开发计划署 - 对国家执行审计报告情况的评估	-	1 660	1 660	-
项目厅 - 内部审计/审查	3	21	21	3
调查案件	12	8	13	7

25. 开发计划署审计/审查数目下降, 主要有两个原因。第一个原因是，由于审查处开展重新定位工作，并且管理层的重点是征聘出色的候选人以填补空缺职位，因此大量员额在这一年期间空缺。第二个原因是，从 2003 年开始，审查处不再

按照惯例外包国家办事处的内部审计工作。2002 年，公共会计公司承包了阿拉伯国家以及亚洲和太平洋地区国家办事处的几乎所有审计工作。尽管外包审计工作有助于提高审计工作的频率，但缺点是审计人员在进行审计时几乎不了解开发计划署的情况。审计费用在最近几年也急剧增加。这样，尽管审查处不再按照惯例外包内部审计工作，但如果审查处不具备必要的专门知识，或者为了应付对审计服务的需求临时增加的情况，还将有选择地继续聘用公共会计公司。

B. 咨询服务和管理审查

26. 2003 年开展的关键咨询服务包括持续参与联合国的简化和统一工作，以及向开发计划署信息通信技术决策组提供咨询。

27. 关于简化和统一工作，审查处协助拟订了资源转让模式准则，其中包括执行伙伴财务管理能力评估工具，以及在项目由国家级伙伴进行管理的情况下，制定项目审计共同工作范围。

28. 2004 年初，审查处开始对开发计划署称作“地图册”的企业资源规划软件中的内部控制进行管理审查。这次审查对开发计划署而言是一个高度优先事项，因为从 2004 年 1 月 1 日起实施“地图册”，标志着开发计划署从国家办事处一直到总部各单位的业务程序，经历了一次彻底的重大改革。在编写本文件时，这次审查正在进行之中。

C. 职能和总部各单位的内部审计

29. 2003 年印发的报告中包括在开发计划署总部进行的一次采购审计，以及对妇发基金进行的一次审计。

30. 采购审计要实现两重目标：(a) 对开发计划署的采购框架进行一次认真评估；(b) 检查总部各单位的采购工作。开发计划署的采购框架包括《开发计划署财务条例和细则》、《工作人员细则和条例》、行政通知、《财务手册》和《采购手册》。

31. 一个关键的审计结果是，管理局需要通过建立一个经采购咨询委员会审查的个案数据库，并通过编写新的报告，帮助对整个开发计划署的采购活动进行监测，加强对采购活动的监测。其他关键的审计意见有：(a) 驻地代表不应再代表政府签订合同，因为这种做法导致人们在政府还是开发计划署应对合同负责的问题上产生混淆；(b) 采购合同如按照多边开发银行的规则执行，是否也需要提交给开发计划署采购咨询委员会。在这一问题上目前仍存在混淆。2004 年，管理局将向国家办事处澄清此事。第一个关键步骤是，管理局于 2004 年 3 月组织了一个采购问题区域讲习班。

32. 对妇发基金的审计评估了妇发基金各项业务的效果和效率，重点是组织、财务控制、人事和行政、以及所涉期间的基本财务往来。审查范围局限于总部的业务，涉及署长负责的妇发基金核心资源与非核心资源。

33. 审计的一个关键重点领域是妇发基金方案资源的管理情况，因为 1994 年进行前一次审计时这一领域就比较薄弱。尽管由于缺乏一个综合系统，资源的管理仍然是一项难题，但总体上，妇发基金对资源进行了适当的管理。尽管注意到个别信托基金有一些超支问题，但到审计结束时，几乎所有亏空都得到了填补，令人满意。庆幸的是，2004 年实施新的企业资源规划后，妇发基金将首次把预算和支出数据纳入一个单一系统，因此花费在管理资源上的时间和努力应该大大减少。

34. 此外，人力资源管理方面也发现有重大问题，包括一些工作人员的挑选过程缺乏透明度，并且妇发基金内部人员配置记录与开发计划署综合管理信息系统（综管系统）中的总体人员配置记录存在不一致问题。人员征聘领域的多数问题，根源在于妇发基金人力资源管理权限方面的混淆以及妇发基金最近几年的快速增长。为了解决这个问题和其他问题，审计报告建议开发计划署和妇发基金紧急拟订一个新的框架，更好地反映两个组织的结构和活动的演变情况。这一新框架的一个关键方面是，开发计划署作为服务供应者的作用应该与其监督作用明确脱钩。

35. 2004 年，审查处将与妇发基金密切合作，确保各项建议得到实施。已经在落实的一个关键行动是拟订框架草案，这将有助于澄清监督作用和责任。

D. 开发计划署项目的内部审计和审查

36. 审查处只在特殊情况下才对项目进行审计。一般而言，对于开发计划署直接执行的项目，审查处的做法是，将项目开支审计作为更大范围国家办事处活动审计工作的一环。不过，对于开支数额很高的项目，或存在其它风险因素时，审查处将直接或聘用公共会计事务所进行专门的项目审查。2003 年发表一份审计报告，内容涉及开发计划署在菲律宾执行的一个项目。

37. 菲律宾的项目不同寻常，因为这是一个执行“联合国发展集团办公室联合拟订方案指导说明”的示范项目。经同国家小组商定，指定开发计划署为捐助资金的行政管理机构以及项目执行支助服务的提供机构。审计范围限于 2002 年 1 月 1 日至 2003 年 6 月 30 日期间开发计划署通过方案支助协调小组为开发计划署直接执行的部分支付的资金。实地开展的主要活动涉及以下方面：紧急救援；社区机构和地方机构同和平与发展有关的施政能力建设；在生殖保健、职业培训和可持续农业方面提供技术服务；举办与建设和平有关的会议、讲习班和宣传活动。

38. 这是一个管理起来很复杂的项目。审计员认为，开支的列报相当不错，但表示关注的是，缺少明确的业务准则，项目活动监测不力，有些情况下对预支付给项

目人员现金后续监督不够。此外，项目交易记录用的是电子表格，而没有使用适当的会计软件。所有建议都获得认可，报告编写时，有些建议已得到部分落实。

39. 2003 年 12 月，对伊拉克北部的各项目“电力网重建方案”作了清理审计。但这不是 2003 年的产出。这项审计由一家同审查处签约的公共会计事务所开展的。审计报告于 2004 年发表；其中的关键审计结果将列入 2004 年内部审计报告。

E. 国家办事处的内部审计和审查

40. 2003 年期间，审查处共印发了 15 份有关国家办事处的内部审计报告，其中包含 346 项建议。管理层接受了其中几乎所有建议，并且正在执行。如上所述，去年共印发 44 份审计报告（29 份是全范围审计，15 份是有限范围审计），今年则大为减少。2002 年，审查处约请的一家公共会计事务所正在进行有限范围审计。

41. 审查处按照三评级制度对每个办事处的业绩进行了评估。（新标准审计评级的定义和业绩的新定义，见附件二。）表 2 按区域和总体评级分列了 2003 年发表的 15 份内部审计报告。

表 2.
2003 年印发的按区域和评级分列内部审查报告

区域	满意	部分满意	不足	共计
非洲	–	3	2	5
阿拉伯国家	–	1	–	1
亚洲及太平洋	1	–	–	1
欧洲和独联体	1	2	–	3
拉丁美洲及加勒比	4	1	–	5
共计	6	7	2	15

42. 除了每个办事处的全面评级之外，审查处还对 12 个审计领域进行评级。审计领域评级的目的是便利管理层发现需要立即注意的方面。例如，2003 年审计的一个办事处的总评级为满意部分，但其人力资源的管理方面存在严重问题。逐个评级还有助于审查处分析比较各国家办事处的审计结果，找出需要整个组织关注的共同问题。

43. 关于评级为“不足”的两个办事处，其中一个几乎在所有审计领域都存在严重不足。审查处将在 2004 年进行后续审计，确保解决问题的工作取得令人满意的进展。关于其他办事处，问题主要存在于项目监测和财政资源监测领域。审查处注意到，在审计时，办事处新的管理层已经作了重大改进，大部分建议已经落实。

44. 一些国家在困难情况下开展工作，因此需要更多的帮助，以应付各种挑战。管理局正通过一个内部管理咨询单位，向这些办事处提供支助。管理咨询小组包括一名全职协调员，还有开发计划署各单位的兼职顾问。小组的总体目标是帮助办事处解决业务问题。

45. 国家办事处审计报告中查明的许多问题同前些年相似。开发计划署为消除问题的根源采取的关键行动有：(a) 执行“地图册”，(b) 提高对内部管制的认识，(c) 全面审查开发计划署的政策和程序。

46. 管理局在所有三个领域里都起主导作用，但 2003 年的重点是第一个领域——执行“地图册”。如去年所报告，开发计划制定了执行“地图册”的“快轨”战略，这就要求投入大量精力和资源。2004 年，“地图册”第一个浪潮已经完成，管理局将更加注重全面审查开发计划署的政策和程序，包括让人们进一步认识到“地图册”如何协助开发计划署的内部管制框架。如果资源允许，审查处将在这方面向管理局提供咨询。

47. “地图册”一旦全面落实，将改善三个方面的内部控制。首先，将对开发计划署业务程序的实行系统驱动的控制。其次，将提高审查处和总部其他单位监测国家办事处运作，并对业绩差的管理人员追究责任的能力。第三，由此对业务程序的重新设计，将有助于简化开发计划署的政策和程序，以便于遵照执行。2004 年，这些好处将逐步显现。

48. 如去年所报告，审查处正采取措施，帮助人们提高对内部控制的认识。不过，因为缺少资源，审查处尚未开始举办内部控制短期培训班。审查处的目标是在每次审查工作开始时，开办一个短训班，协助各办事处发现内部控制问题，提高风险意识。

人力资源、采购、方案、一般行政管理和办公室自动化审计结果摘要

49. 总体而言，对国家办事处进行审计后发现，人力资源管理得当。不过，在有些办事处，特别服务协定和服务合同的行政管理仍有问题，包括征聘工作缺少竞争，不评估业绩便付款。这些问题的解决，在某种程度上将凭借对人员征聘政策框架进行全面修订，为新框架的落实提供培训。人力资源处负责起草这一新框架，起草工作已着手进行。鉴于问题十分复杂，并且需要同联合国系统其他方面协调决定，全方位政策在 2005 年之前不大可能敲定。不过，不需要同联合国系统其他方面协调的部分将在 2004 年完成。

50. 如去年报告所述，“地图册”将有助于解决人力资源管理和采购领域（即“供应链管理”）一再出现的问题，包括缺少准确完整的人事和采购合同数据，国家工作人员薪金表存在错误。

51. 2003 年，审查处注意到，许多国家办事处还没有充分落实开发计划署 2000 年提出的执行干事和核查干事的概念。如去年所述，许多办事处在签订合同，包括供货商合同、特别服务协定、服务合同和限期活动合同方面未能适当地下放权力。不过，开发计划署没有制定临时解决办法，而是参照“地图册”的落实情况，注重修订内部控制框架，确保“地图册”系统中的职权分工和批准级别与总体内部控制框架相互吻合。

52. 审计发现，国家办事处基本上实行竞标采购。不过，在某些办事处，30 000 美元以下采购，以及违规批准 100 000 美元以下采购免批请求等个别问题，仍然存在。2003 年初成立了一个新的委员会，即合同、财产和采购委员会，在某种程度上解决了这些问题。2003 年审计的所有国家办事处都成立了新委员会，其主要优点是，加强了对采购到处置的整个供应链的管制。

53. 采购仍是开发计划署高风险领域，因为对开发计划署资源可能使用不当，或是出现欺诈行为。2003 年的审计没有发现任何严重问题，但审查处完成了对涉嫌采购欺诈行为的三项调查工作。其中一项十分严重，第 71 段有简要介绍。为了更好地消除这些风险，经挑选的一些审计工作人员将接受更多的采购业务培训，以便更好地发现欺诈行为的蛛丝马迹。审查处还将利用“地图册”中现有的采购数据，对采购活动不断进行分析。最后，审查处将同一个区域局约请的一家事务所密切合作，评估拉丁美洲和加勒比区域国家办事处的采购能力。

54. 关于办公自动化，一再出现的问题包括备份资料没有另地保存，灾后恢复计划没有经过测试或根本没有，服务器机房随便进入等。虽然这些问题都具有潜在风险，但总体而言，2003 年期间没有给国家办事处工作带来影响。

对开发计划署执行的项目的管理

55. 审查处继续注意到，对开发计划署直接执行的项目的管理方面仍然存在个别问题。在缺乏可靠的银行系统等困难环境下运营的办事处，问题最严重。审查处认为，应该通过开发计划署改进内部，加强行政官员的能力来解决这些问题。

日益依赖非核心资源产生的问题

56. 开发计划署已经从一个由核心资源供资的组织，发展成为有多种资金来源的组织。审查处注意到一些关键的过渡问题以及为解决这些问题正在采取的行动。

57. 尽管非核心活动的费用回收仍是一个问题，但情况已有改善。2003 年，开发计划署核准了两项新的费用回收政策，一项事关方案资源，另一项事关向联合国系统提供的服务。这些新政策规定要足额回收非核心活动的费用。关于方案资源的新政策方面，尽管一些捐助者正在抵制新政策所规定的新的费用回收费，但开发计划署认为，这一政策是确保核心资源不得补贴非核心资源的坚实基础。关于向联合国系统提供的服务的新政策为由开发计划署提供的服务规定了通用价格。

初期，这些价格仅适用于向联合国组织提供的服务，但将来可能适用于向开发计划署项目提供的服务。管理局将定期审查此种价格，以确保价格继续反映服务的实际费用。

58. 实行“地图册”系统将使费用的记录和征收系统化，从而进一步改善开发计划署的费用回收工作。“地图册”系统将自动计算，开出发票，并记录相关的应收账款。

59. 被迫接受捐助者特别条件的压力，仍然是开发计划署的一个问题，造成业务费用增加。许多捐助者试图将自己的监督制度强加给开发计划署，而不是依靠《开发计划署财务条例和细则》和《开发计划署方案拟定手册》规定的开发计划署监督制度。多数情况下，开发计划署已成功说服捐助者，让开发计划署依靠自己的监督制度，但也有例外。捐助者要求解释开发计划署的监督制度，开发计划署对此表示欢迎并将酌情进行修改，以解决捐助者关切的问题。

因开发计划署代表他人签署合同而产生的问责不清

60. 开发计划署国家办事处例行向联合国各组织提供各种服务，诸如征聘、采购、管理合同和银行服务。尽管在某些情况下开发计划署与有关组织签订谅解备忘录，简要规定开发计划署的责任和问责，但在许多情况下并不存在有效的备忘录。到目前为止，据审查处了解，还不存在因此种服务提供不当而追究开发计划署的案件，但仍然担心，这些服务，特别是与采购和征聘有关的服务，会造成一种‘问责空白’，没有一个组织明确对这些服务负责。2004年2月，审查处同管理局讨论了这一问题，管理局同意采取后续行动。多数问题涉及与个人订立的合同，所以，管理局将加以处理，作为个人签约政策框架广泛审查的一个方面。

F. 审计建议的后续工作

61. 2000年，审查处开始采用一个网络工具，即审计和建议数据库综合系统，以便利审计报告和建议的追踪和监测。审查处要求所有办事处采用审计和建议数据库综合系统，以系统性地报告建议的执行情况。审查处在下一次对办事处进行审计时，理所当然地核实这些自我评估。对于发现存在严重不足的办事处，审查处通过后续审计或者对有关文件进行案头审查，核实关键建议已经在合理的时间得到执行。

62. 2003年，审查处继续加强其审计建议的后续工作。2002年和2003年审计的所有国家办事处，都采用审计和建议数据库综合系统记录各项建议的执行情况。

63. 对于2002年评级为“不足”的两个国家办事处，审查处进行了后续审查，以核查审计建议的执行情况。审查处发现两个办事处在执行建议方面取得了满意的进展。

G. 国家执行项目审计报告分析

64. 2003 年, 审查处收到并审查了 1 660 份关于 2002 年国家和非政府组织开支项目的审计报告。审查评估了 120 个国家办事处, 并向驻地代表发出信件, 概述审计结果, 同时抄送区域局、业务支助组和会计司。(2002 年, 审查处收到并审查了 1 662 份项目审计报告, 评估了 118 个国家办事处。)

65. 审查处按照六项标准评估了审计工作, 每个标准都按满意、部分满意、或不足评级。各项评级结果加在一起得出总分数。在评级的 120 个办事处中, 只有 4 个评为不足。主要原因是审计报告严重迟交, 或者没有提交落实前一年审计结果的行动计划。上一年共有 9 个办事处评为不足, 相比之下, 今年的情况已有改善。四个评为不足的办事处, 开支共计约 1 030 万美元(而全部总开支约为 17 亿美元)。

66. 在对项目审计报告进行审查后, 审查处按项目和国家办事处归纳了重重审计结果。这些审计结果已通知国家办事处和区域局, 供其参考并开展后续工作。大多数审计结果涉及招聘和采购缺少竞争, 记录不当, 资料不足, 以及没有遵守法定要求。

67. 就一个国家而言, 审计员们强调了审查处认为特别严重的结果。审计员们注意到, 数额 53 480 美元的付款存在不合规定之处, 与这些活动有关的文件上的签名是伪造的。本报告编写之时, 审查处正与该国家办事处联络, 跟踪此事, 以确保其采取恰当的后续行动。

H. 调查案件

68. 审查处调查科是开发计划署内负责调查不当行为和财产灭失指控的主要单位。但是, 在有关情节简单明了, 不需专门调查技巧时, 其他单位也可进行调查。审查处进行的所有调查的结果都会提交法律和采购支助处, 以便后者考虑采取纪律措施, 并在必要时为挽回损失采取下一步措施。下文第 69 至 71 段只涉及审查处进行的调查。

69. 2003 年年初共有 12 起案件正在调查中, 其中 11 起在这一年内已结案。年内又新立 8 起案件, 现将这些案件概述如下:

- 1 起被控未经许可使用和出售开发计划署国家办公室互联网带宽案件。初步调查认为指控没有根据;
- 2 起案件涉及高级官员滥用职权、行为不检;
- 3 起案件涉及各种欺诈或欺诈未遂;
- 1 起案件涉及签证欺诈; 以及
- 1 起案件涉及采购或签约方面的违规现象。

70. 上述 8 起案件中，年内结案 2 起。1 起已提交法律和采购支助处，以便其考虑采取纪律措施。另 1 起已结案，因为初步调查认为指控没有根据。

71. 在 2003 年已结的 2002 年结转的 11 起案件中，最严重的是开发计划署一名工作人员的欺诈骗案。审查处估计，这名工作人员要求想继续参加小额供资项目的非政府组织支付回扣，使开发计划署大约 100 000 美元的资源落入了他的腰包。调查后，这名工作人员被立即开除。

附件一. 审查处：2003 年的组织和资源情况

72. 虽然审查处 2003 年的可利用资源数额同 2002 年相比基本没有变化，但由于开展了重新定位工作，组织情况在该年发生显著变化。下表按部门开列了核定员额。

表 1.
2004 年 1 月 1 日核定员额表

	共计	处长	科长	审计员	支助
处长办公室	5	1		1	3
内部审计科	11	—	1	8	2
调查科	5	—	1	3	1
审计中心-马来西亚	8	—	1	6	1
审计中心-巴拿马	5	—	1	3	1
审计中心-南非	8	—	1	6	1
小计	42	1	5	27	9
项目厅审计科	7	—	1	5	1
共计	49	1	6	32	10

73. 年初有九个员额空缺（内部审计科三个，马来西亚区域审计中心一个，南非区域审计中心五个）。由于审查处的重新定位工作和招聘会的举行，在 2003 年早些时候又有七个员额空缺。

74. 为填补这些空缺员额找到最佳人选的工作，是审查处在 2003 年大部分时间的优先事项。在 2003 年初空缺的 16 个员额中，有七个在年底前填补。到 2004 年 3 月 31 日，其余九个空缺员额的候选人已开始工作，或已经确定。

75. 去年的报告指出，重新定位工作的一个主要结果是，决定使用国家办事处以往用来支付内部审计外包费用的资源，新设 13 个审计员额（6 个方案专家、1 个质量保证员额、6 个本国干事）。执行局 2003 年 9 月 12 日第 2003/22 号决定核准了新的审计员额。尽管这些员额在年底时都已空缺，但截至 2004 年 3 月 31 日，

征聘工作仍在紧锣密鼓地进行。在新员额的征聘工作完成前，有三名持限期活动合同的人员继续在该年为审查处提供审计服务。

76. 此外，处长职位在接近年底时空缺。征聘工作正在进行。

77. 在项目厅方面，科长于 2002 年 8 月已退休，因此这一员额出现空缺，到 2003 年底仍未填补。科长职能现由项目厅审计科的一名工作人员暂时代行。此外，年底有两个审计专家员额空缺。其中一个空缺是由于一名在职人员于 2003 年辞职而产生，并在 2004 年 4 月填补。另一个员额在 2001 年下半年冻结，至今依然如此。

附件二. 审计处使用的标准审计意见评级的定义

业绩的定义

78. 在业务审计范围内，业绩指管理层控制下的各项业务厉行节约、效率高，效果好。业务审计评估获取及利用资源的情况，其中适当顾及节约和效率，并且评估管理层是否落实能够准确监测和评估方案是否满足规划目标的机制。业务审计不汇报结果的实现情况。

79. 业绩还指开展活动的方式——例如，活动是否按照开发计划署的价值标准开展。开发计划署的价值标准包括审慎、诚信、以及承担可接受风险的必要性。

评级	定义
满意	总体而言，控制手段到位，能够确保各项业务厉行节约，效果好，效率高；在充分尊重开发计划署价值标准的基础上开展活动。虽然查出一些弱点，但这些弱点不算严重，不足于危害整体业绩和控制环境。要求管理层采取纠偏行动的范围不大。
部分满意	大多数的主要控制手段都付诸实施，可是在控制方面仍然查出某些严重缺点。管理层仍需要采取及时的纠偏行动，以改正这些缺点。
不足	在控制方面查出普遍存在缺点或存在严重缺点，会对业绩造成负面影响。管理层需要立即采取纠偏行动，改善控制环境。