



第六十六届会议

议程项目 131

财务报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告

**审计委员会关于加强联合国系统的问责制、透明度和成本效益：
澄清和加强审计委员会绩效审计中的作用的建议的报告**

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长的说明(A/66/747 和 Corr. 1)，其中转递审计委员会关于加强联合国系统的问责制、透明度和成本效益：澄清和加强审计委员会绩效审计中的作用的建议的报告。在审议该报告期间，行预咨委会会见了审计委员会的审计事务委员会成员，以及秘书长的代表和内部监督事务厅(监督厅)的代表。

2. 审计委员会的报告是根据大会第 65/243 B 号决议提交的，该决议欢迎委员会愿意进行绩效审计，并请行预咨委会请审计委员会与内部监督事务厅和行政部门协调，向大会第六十六届会议就此提出全面建议，包括其对《联合国财务条例和细则》的影响。行预咨委会在 2011 年 8 月 11 日的信中，向审计委员会转达了大会的这项请求。

二. 审计委员会绩效审计中的作用

3. 审计委员会在报告中指出，公众问责、透明度和有效治理原则要求管理这些公共机构的行政部门要对其经济、高效和有效治理负公共责任，而不仅仅是编制妥当的财务报表。审计委员会指出，审查这一核心管理责任，是公共部门的外聘



审计员的关键职能；审计委员会和最高审计机构坚信，同样的原则和作用也直接适用国际公共部门组织(A/66/747 和 Corr.1，第 7 段)。

4. 审计委员会表明，外部审计完全独立于受审计的行政部门，这增进了外聘审计员执行审计任务的价值(同上，第 11 段)。审计委员会还表明，独立性是有效外部审计和公众问责的基石。为维护、体现和保护这种独立性，审计委员会指出，至关重要，外聘审计员能自行决定自己的工作方案(在酌情进行协商的基础上)，全权决定如何履行职责，不受接受其审计的部门任何一部分的不正当影响(同上，第 13 段)。

5. 审计委员会还指出，绩效审计也使外聘审计员使用其独特的地位、门路和专长，增加一个组织的价值，找出哪些活动和业务可以更具成本效益的方式进行，提出适当改进建议(同上，第 14 段)。

6. 审计委员会指出，《联合国财务条例和细则》承认审计委员会可发挥更大作用，规定审计委员会拥有全权授权，不仅仅是审计财务报表(同上，第 8 段)。具体规定如下，

条例 7.5 审计委员会可就本组织的财务程序、会计制度、内部财务控制及一般行政与管理的效率，提出意见。

7. 然而，审计委员会表示，现今的条例 7.5，没有充分明确包括绩效审计在公共部门审计中发展的所有内容，特别是在业务经济和效益的检查方面。审计委员会将绩效审计定义为一门学科，由外聘审计员独立评估一个组织以经济实效的方式利用自己掌握的资源，实现既定目标的程度(同上，第 10 段)。

三. 澄清和加强审计委员会在开展绩效审计中的作用的建议

8. 审计委员会指出，审计委员会按照条例 7.5 所采取的长期做法有助于将其工作与立法机关的工作结合起来，为大会、会员国和捐助者提供关于每一个实体的报告(同上，第 17 段)。然而，审计委员会表明，审计委员会审议了目前对其报告业务和工作产生影响，尤其是涉及绩效审计的各项问题，包括：

(a) 尽管按照《国际公共部门会计准则》(公共部门会计准则)提交年度报告是件好事，但这将导致报告越来越多，频率越来越高。这将大大影响行政部门、审计委员会、行预咨委会和大会的工作。因此，审计委员会认为，现在有必要，也有可能合理安排长式审计报告的篇幅和内容。另外，也有可能更加灵活地编写关于特定专题的独立报告。审计委员会认为，大会希望看到及时的报告，其中说明为改进联合国的管理和运作需要应对的关键问题、起因和风险；

(b) 审计委员会指出，提交长式报告的时间主要取决于财务会计和审计周期，这在某些情况下可能意味着大会不能及时收到关于审计委员会在审计报告中所述重大问题和关切的独立外部审计评估结果和报告。审计委员会指出，在许多情况下，审计委员会愿意，而且能够在更短的时间内以更加配合的方式向大会提出报告；

(c) 审计委员会指出，它确认有必要向大会提供进一步的关于特定专题的深度研究报告，以便大会审议在联合国组织内部和整个联合国系统都具有战略意义的问题。审计委员会指出，按照现有安排，审计委员会难以在涉及特定实体的长式报告中报告调查结果，或者需要行预咨委会提出具体的要求才能发布单独的报告；

(d) 审计委员会表示，不顾篇幅和风险而编写关于每一个实体的长式报告，可能不是重点利用有限的外部审计资源最具成本效益的做法。若能更深入地重点应对最关键的管理问题，应能提供更有价值的外部审计服务。

9. 鉴于这些问题，审计委员会提出两项建议。首先，审计委员会表示(同上，第 18 段)，大会可能认为有必要修订条例 7.5，修改案文如下(下划线部分为新增内容)：

审计委员会可就本组织的财务程序、会计制度、内部财务控制及一般行政与管理的经济、效率和效益，提出意见。

10. 其次，尽管审计委员会从长期来讲认为有必要修正条例 7.5，但短期来讲打算继续按照现有安排进行运作，即寻求行预咨委会批准根据风险评估情况来编写关于特定专题的报告。根据条例 7.7，审计委员会提议请行预咨委会同意，在审计周期开始时向行预咨委会提交先期工作计划。审计委员会还将精简长式报告，在每个审计周期期间使其工作计划与数量有限的关于特定专题的审计报告相配合。工作计划将侧重于审计委员会所确定的可能的专题，每个专题的选择都有明确的理由。按照条例 7.7，行预咨委会可能要求审计委员会向大会提供拟议计划(同上，第 20 段)。

11. 审计委员会认为其建议做法有几个益处，即：(a) 通过更加集中、深入地审查特定的专题，改进审计服务；(b) 加强报告的及时性；(c) 这些具体建议对审计费没有影响，因为与审计委员会长式报告所列的管理问题有关的一部分绩效审计工作，将转移到数量有限的涉及特定专题的报告中。然而，审计委员会指出，从长期来讲，行预咨委会和(或)大会将要求审计委员会提交更多的研究报告，在这种情况下可能会发生一些费用；(d) 在外部审计报告得到加强以后，能加强问责和公众的信心(同上，第 25 段)。

四. 审计委员会与其他监督机构的协调

12. 关于与其他监督机构合作问题，审计委员会指出，外部审计员应该，而且确实也在进行广泛协商，以了解各种风险并在必要的情况下与各个审计委员会和内部监督机构进行协调，以避免不必要的工作重叠和尽可能地发挥监督作用。尽管审计委员会指出，它支持通过绩效审计来减少内部监督事务，但认为，由于联合国系统所面临的问题数量多，复杂性高，挑战性大，因此，所有外部和内部监督机构都有足够的空间进行运作并作出贡献。

13. 关于这两项建议，审计委员会强调独立审计咨询委员会报告(A/66/299)第56段所载的立场。行预咨委会注意到，独立审计咨询委员会指出，根据《最高审计机关国际准则》的准则5 000，由公共资金供资的国际机构的外部审计员既进行常规审计(传统的财务报表审计)，也进行绩效审计。关于审计委员会正在争取一项强化授权，以便涵盖三个方面(“三个E”)，即经济合算、效率和效力，同时也力求获得就审计结果提出相关独立报告的能力，独立审计咨询委员会认为，如果大会授权审计委员会进行额外的绩效审计，就应当实行措施，确保此类审计不会与监督厅所从事的审计发生无谓或不当的重复或重叠。为确保不出现重复或重叠，监督厅和审计委员会之间必须协同努力，而且审计委员会必须更加重视监督厅所做的工作。

14. 行预咨委会一直强调，监督厅与审计委员会之间应在工作方案方面进行协调，以避免工作重复，尽可能不影响正接受审计的实体的工作，并确保这两个机构从对方的审计工作中获益。行预咨委会赞成独立审计咨询委员会的看法，即核准加强审计委员会在绩效审计方面的作用，将能进一步加强审计委员会与监督厅之间的有效协作。

五. 与其他利益攸关方的协商

15. 审计委员会说，在编写该报告期间，审计委员会与行政部门、监督事务厅、独立审计咨询委员会、联合检查组以及各基金和方案的内部审计部门进行了协商，在酝酿这项建议时，考虑了所收到的意见(A/66/747和Corr.1，第5段)。

16. 如上文第1段中所述，就审计委员会的这项建议，行预咨委会还与监督厅和行政部门的代表进行了会商。行预咨委会获悉，监督厅认识到，要求审计委员会在其能力范围内进行监督厅或联合检查组所无法承担的具体绩效审计，会有潜在益处。但监督厅认为，如果无限制地扩大审计委员会的任务，让审计委员会超出已有规定或行预咨委会要求的范围之外进行绩效审计，可能会产生工作重叠，造成本组织的低效率。监督厅认为，修改《联合国财务条例和细则》，允许审计委员会在行预咨委会没有提出相应要求的情况下进行绩效审计，会更容易造成工作

重合、重叠以及不必要的行政负担，监督厅指出，这些绩效审计还应包括由审咨委进行审查、咨询和确保与其他监督机构的协调。

17. 行预咨委会从行政部门获悉，行政部门认为，对审计委员会任务的修改应该在总体监管框架中予以全盘考虑，特别是因为拟议的变更会在客观上改变该框架中各种作用和职责的平衡。此外，行政部门还认为，任何变更的方式均应确保在同一工作领域进行审计的情况下尽可能不与三个监督机构的审计工作重叠而是补充这些工作。行政部门表示，审计委员会建议报告工作定期进行并独立于有关财务报表的意见之外，这样做的优点是更具灵活性和针对性。然而，行政部门指出：(a) 按照目前的安排，随时都可以报告需要秘书处注意的问题；(b) 随着公共部门会计准则的实施，所有实体都将进行年度报告；(c) 绩效审计可能会提出需要大会审查和批准的重大问题，特别是在预算方面，因为涉及到资源问题。

18. 行政部门还认为，在修改审计委员会任务的时机问题上，应该考虑到以下因素：(a) 目前的财政气候——绩效审计是否会产生额外费用；(b) 实行符合公共部门会计准则的财务报表之后，会使审计委员会的审计工作周期缩短、深度加大；(c) 在未来几年实施公共部门会计准则和“团结”项目期间，审计委员会和秘书处是否有能力处理同时增加的财务审计和绩效审计。

六. 一般性意见和建议

联合国的监管框架

19. 行预咨委会回顾，经大会确定，联合国的审计职能由内部和外部审计人承担。如第 48/218 B 号决议所述，内部审计职能是内部监督事务厅的职责，该厅履行职责时在秘书长权力下行使业务独立。设立监督厅的决议还首次推出直接向会员国报告的做法。根据 1946 年 12 月 7 日第 74(I) 号决议，就大会对联合国行政和财务报告的监督、监测和控制情况进行外部审计的职能由审计委员会履行。此外，根据大会 1976 年 12 月 22 日第 31/192 号决议，联合检查组作为唯一的全系统范围监督机构，其任务赋予它广泛的权力来调查与服务效率和资金的适当使用有关的一切事项，该决议还规定，联合检查组应确实查明各组织从事的活动是以最经济的方式进行，而且用以进行这些活动的资源得到最适当的运用。

20. 外部审计人与内部审计人开展工作的方式可能近似，但行预咨委会认为，其作用仍有根本的不同。在这方面，行预咨委会认识到，大会及联合国系统各组织的其他立法/理事机构必须能够利用审计委员会的独立意见，包括有关本组织行政和管理的意见。行预咨委会确认，审计委员会在财务报表审计、其长式报告中涉及的管理问题的审计以及应要求进行的特定专题审计方面，都持续开展了高质量的工作。

实施国际公共部门会计准则的影响

21. 行预咨委会注意到，审计委员会的建议所依据的主要理由之一是公共部门会计准则的实施对其工作量的影响。审计委员会强调，由于要求每年进行报告，审计委员会必须提交大会或联合国系统各组织的其他立法/理事机构的报告数量将大大增加。经询问，行预咨委会从审计委员会了解到公共部门会计准则的实施对审计委员会报告工作的影响，有关资料载于本报告附件。行预咨委会获悉，审计委员会目前在两年期报告年编写 28 份报告，在非两年期报告年编写 9 份报告，但由于一些实体实行公共部门会计准则，2013 年将额外提交 8 份报告，自 2014 年起，审计委员会将每年提交共 28 份报告。

22. 行预咨委会注意到，公共部门会计准则要求进行年度报告，这对行政部门、审计委员会、大会以及联合国系统各组织的其他立法/理事机构都会有影响，甚至会影响到行预咨委会自身。但行预咨委会认为，对会计标准实行这样一项根本性变革，不仅会使报告频率提高，而且还会增加行政部门和审计委员会在审计财务报表方面的工作量，至少在初期阶段将如此。行预咨委会在审议审计委员会的建议时考虑到了这一因素。

长式报告

23. 审计委员会说，为了解决其长式报告中强调的问题，包括公共部门会计准则的影响问题，审计委员会需要简化其关于单个实体的长式报告，方法是缩短报告内容，侧重于财务、内部控制和合规问题以及一定范围的涉及特定实体的“管理”问题，就低风险实体只提出意见(短式报告)，特殊问题则按条例 7.11 列入长式报告。审计委员会说，它将每年就特定的重大管理问题编写数量有限的涉及特定专题的报告，以此来平衡“管理问题”覆盖面减少的问题。

24. 行预咨委会经询问后获悉，鉴于报告量增加，审计委员会认为继续就所有实体编写长式报告可能会缺乏成本效益，特别是在风险程度据审计委员会判断并不需要长式报告的情况下。审计委员会还认为，编写这些长式报告不一定能使有限的审计资源得到最佳利用，特别是在有更重要的问题需要审查的情况下。但审计委员会表示，如果在财务审计过程中发现严重问题，则会修改初步方案而编写长式报告。审计委员会还表示，在决定缩短关于任何特定实体的长式报告之前，它希望与行预咨委会进行讨论。

25. 行预咨委会认为，审计委员会长式报告中的意见和建议提供了关于资源和管理问题的重要见解，有益于大会及联合国系统各组织的其他立法/理事机构。行预咨委会自身也一贯借鉴审计委员会的审计结果，为审议有关实体的预算和其他提案提供信息。因此，行预咨委会建议审计委员会保持目前就每个实体编写短式和长式报告的惯例。

审计委员会的绩效审计作用

26. 行预咨委会注意到，审计委员会自成立以来一直采用不断演进的公共部门审计办法，包括绩效审计，按照条例 7.5 审查“管理问题”，并利用全权授权选定审查专题，在长式报告中报告审计结果(A/66/747 和 Corr. 1，第 15 段)。审计委员会还应要求编写了单个主题的单独立报告，例如关于基本建设总计划的进展情况报告和关于《国际公共部门会计准则》实施情况的报告。行预咨委会认为，审计委员会所进行和报告的绩效审计，无论是以长式报告还是应要求以单独立审计报告的形式，都会持续起到积极作用。行预咨委会认识到，由于实施公共部门会计准则的影响，可能对审计委员会进行额外绩效审计的能力造成限制，但行预咨委会原则上认可增强审计委员会在这些审计中的作用的益处。然而，行预咨委会认为《联合国财务条例和细则》目前的措辞并不明显妨碍审计委员会这方面开展额外工作的能力。因此，行预咨委会认为没有必要修改条例 7.5。

寻求行预咨委会批准编写特定专题报告的建议

27. 审计委员会指出，其准备继续按现有安排运作，即通过在审计周期开始时向行预咨委会提交先期工作计划，寻求行预咨委会批准根据风险评估情况编写特定专题报告(同上，第 20 段)。审计委员会指出，除目前有关《公共部门会计准则》和基本建设总计划的特定专题报告外，预计将在现有的预算资源范围内，每年编写篇幅类似的不超过三份涉及特定专题的补充报告(同上，第 22 段)。审计委员会指出，根据条例 7.7，行预咨委会之后可能要求审计委员会向大会提供拟议计划(同上，第 20 段)。

28. 审计委员会着重指出，重要的是，外聘审计员还必须与理事机构进行会商(就审计委员会而言，需要与行预咨委会进行会商)，在拟议工作有可能超过授权任务、引发政治敏感性或可能导致必须增加审计费用的情况下更是如此。但审计委员会重申，一项重要的原则仍然应该是，外聘审计员在核定预算范围内的拟议工作计划只能由他们自己来决定(同上，第 27 段)。

29. 行预咨委会认识到有必要继续确保外部审计的独立性，而且延伸而言，有必要使审计委员会能够决定其工作计划。行预咨委会认为，建立并通过正式程序征求同意审计委员会的工作计划并不能最好地保持此类独立性。但行预咨委会仍欢迎当前与审计委员会进行的对话并从中受益，并认为可以在此类对话中增加讨论根据条例 7.7，可能需要请审计委员会编写的合适的特定专题的审计报告。

30. 行预咨委会进一步指出，审计委员会的建议部分反映出担心在某些情况下，大会不能及时收到关于审计委员会在审计期间发现的重大问题和关切问题的独立外部审计评估结果和报告。审计委员会指出，在许多情况下，审计委员会愿意，而且能够在更短的时间内以更加配合的方式向大会提出报告。行预咨委会认为，建立一个正式系统，在审计周期开始时便对审计委员会的工作计划进行审查本身

不会提高对审计委员会在审计期间发现问题的应对水平和灵活性。但行预咨委会同样认为，审计委员会应能够在其认为有必要时将重大问题和关切问题提请大会注意。因此，行预咨委会依然愿意在出现任何此类问题时与审计委员会合作，但认为只有在现有安排内才能最好地做到这一点。因此，行预咨委会相信，当审计委员会认为有必要这样做时，将会把此类问题提请行预咨委会注意。

七. 结论

31. 审计委员会在报告第 31 段提出了结论，并请大会：

(a) 首肯审计委员会作为联合国及其基金和方案的独立外部审计机构，通过进行绩效审计在促进加强问责、透明度、治理和性价比方面所发挥的根本性作用；

(b) 对条例 7.5 进行修正，以便在《联合国财务条例和细则》进行下一步修订时，使该条符合公共部门外部审计和绩效审计当前的做法；和/或

(c) 核准审计委员会按照现行条例所提出的建议，精简现行的长式报告，使其与根据审计委员会自身对联合国各组织成本效益和资源使用情况的风险评估结果而提出的涉及特定专题的补充审计报告相配合(首先须征得行预咨委会的同意)。

32. 行预咨委会建议大会首肯审计委员会作为联合国及其基金和方案的独立外部审计机构，通过进行绩效审计在促进加强问责、透明度、治理和性价比方面所发挥的根本性作用。

33. 行预咨委会不建议核准对条例 7.5 进行拟议修正(见上文 26 段)。

34. 行预咨委会建议审计委员会继续目前的为每个实体既编制短式报告，又编制长式报告的做法。虽然行预咨委会继续欢迎当前与审计委员会进行的对话并从中受益，但认为没有必要建立一个更正式机制，并在审计周期开始时通过该机制寻求其批准审计委员会编写特定专题审计报告。(见上文第 29 和 30 段)。

35. 行预咨委会相信，审计委员会将继续通过自身的专业判断，决定最有效使用审计资源。

附件 1

2009–2016 年审计委员会的报告数

编号	实体	联合国系统会计准则			国际公共部门会计准则				
		2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
向大会提交的报告									
1	维持和平行动(维和行动)	1	1	1	1	1	1	1	1
2	联合国志愿人员组织		1		1		1	1	1
3	国际贸易中心(国贸中心)		1		1		1	1	1
4	联合国大学		1		1		1	1	1
5	联合国开发计划署(开发署)		1		1	1	1	1	1
6	联合国儿童基金会(儿基会)		1		1	1	1	1	1
7	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)		1		1	1	1	1	1
8	联合国训练研究所(训研所)		1		1		1	1	1
9	联合国难民事务高级专员(难民专员)	1	1	1	1	1	1	1	1
10	联合国环境规划署(环境署)		1		1		1	1	1
11	联合国人口基金(人口基金)		1		1	1	1	1	1
12	联合国人类住区规划署(人居署)		1		1		1	1	1
13	联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)		1		1		1	1	1
14	联合国项目事务厅(项目厅)		1		1	1	1	1	1
15	卢旺达问题国际刑事法庭(卢旺达问题国际刑庭)		1		1		1	1	1
16	前南斯拉夫问题国际法庭(前南问题国际法庭)		1		1		1	1	1
17	联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)				1	1	1	1	1
小计		2	16	2	17	8	17	17	17
18	简要报告 ¹		1		1		1		1
19	有关建议执行情况的报告 ¹	1		1		1		1	
小计		1	1	1	1	1	1	1	1

编号	实体	联合国系统会计准则			国际公共部门会计准则				2016 年
		2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	
向单个实体提交的报告									
20	联合国国际伙伴关系基金(伙伴基金)	1	1	1	1	1	1	1	1
21	联合国代管伊拉克账户	1	1	2	1	1	1	1	1
22	联合国赔偿委员会(赔偿委员会)		1		1		1	1	1
23	联合国气候变化框架公约(气候公约)		1		1		1	1	1
24	联合国合办工作人员养恤基金(养恤基金)		1		1	1	1	1	1
25	联合国防治荒漠化公约(防治荒漠化公约)		1		1		1	1	1
26	近东救济工程处小额金融部	1	1	1	1	1	1	1	1
27	近东救济工程处工作人员节约储金	1	1	1	1	1	1	1	1
28	开发署-全球环境信托基金(环境基金)	1	1	1	2	1	1	1	1
29	环境署-全球环境基金(全环基金)	1	2		1	1	1	1	1
小计		6	11	6	11	7	10	10	10
向特定专题报告									
30	绩效审计建议				1				
31	团结项目				1	1	1	1	1
32	公共部门会计准则			1	1	1	1	1	1
33	基本建设总计划	1	1	1	1	1	1	1	1
34	提供信通技术服务					1			
小计		1	1	2	4	4	3	3	3
总计		10	29	11	33	20	31	31	31

¹ 目前每两年期提交一次报告，但由于公共部门会计准则报告的变化需接受审查。