



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1997/16/Add.6
20 March 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1997年年会
1997年5月12日至23日，纽约
临时议程项目8
开发计划署

署长的年度报告和有关事项
内部监督和问责
署长的报告

目 录

	<u>页次</u>
一、 导言	2
二、 内部审计、监督和问责	2
三、 组织和资源	3
四、 优质服务倡议	3
五、 内部审计和监督服务	4
A. 概况	4
B. 内部审计	5
C. 管理咨询	9
D. 国家执行	11
E. 联合国项目事务厅	12
F. 特别审计和调查	14
六、 执行局的行动	15

一、导言

1. 署长很高兴向执行局转递审计和管理审查司提出的关于内部审计和监督服务的第一个年度报告(1996年12月31日终了的一年)。该报告是根据1996年第二届常会议定的安排提出的。

2. 除了开发计划署之外, 审计和管理审查司还向联合国项目事务厅(项目厅)和联合国人口基金(人口基金)提供了内部审计和监督服务。该报告的各个章节同样地适用于所有四个组织, 即有关内部审计、监督和问责; 组织和资源、以及优质服务倡议等的组织。不过, 有关为人口基金所做的审计和监督活动的讨论详情载于另一个报告, 目前正由人口基金执行主任提出。

二、内部审计、监督和问责

3. 总的来说, 监督职责在近年来有了很大的改变, 特别是内部审计。一般同意, 在组织内部设计几项内部控制措施来确保以往的问题不再发生, 已再不能够确保交代责任和战略性发展, 尤其是在一个转变中的环境。需要让一个主动的、预防性的工作方法深入人心。这种方法应能指出风险, 预料将出现的问题, 促进一种工作环境, 其内部控制办法能鼓励工作人员发挥创造性和负责任的冒险。这样的工作方法加上传统的审计责任及给予独立审计应有的尊重, 会促进一种积极的问责文化。

4. 署长完全支持在本组织中建立问责文化, 以确保开发计划署的工作能够经济地、高效率地有效执行。署长还希望通过这种文化来确保管理人员应用和切实执行最佳的管理标准, 而各级的工作人员都需要为其工作表现和所用的资源负责。

5. 正如在文件DP/1996/35中讨论过的, 开发计划署为了提倡问责制并使其达到新的水平, 提出了新的问责框架—执行局已在其第96/36号决定中予以支持。执行局记得, 新的问责框架有四个组成部分: 开发计划署的任务规定; 它的任务和目标; 共有的价值观; 能力; 监测和学习。用来在整个开发计划署落实这几项的过程是人称为控制自评的技术。审计和管理审查司已被指派协调这个问责框架的实施。

6. 此外,署长已为开发计划署设立了管理审查和监督委员会,其主席是协理署长,成员包括主管内部监督事务厅副秘书长和开发计划署的高级管理人员。它就内部审计、调查、评价和与问责制有关的其他事务等提供咨询意见和监督。审计和管理审查司是这个委员会的秘书处。执行局的成员或可注意到主管内部监督事务厅副秘书长已建议此种委员会可作为联合国其他大型的、独立的基金和方案的榜样。

7. 署长很高兴告诉执行局,审计和管理审查司在这一年进行的审计和监督活动已促进了人们对内部控制架构的认识和改善了做法。

三、组织和资源

8. 审计和管理审查司由司长办公室和5个科组成:内部审计处;管理审查和分析科;国家执行事务处;联合国项目事务厅审计事务处;联合国人口基金审计事务处。审计和管理审查司在12月31日时有41个核定员额。内部审计事务科的核定员额包括四个国家干事职位,皆设在两个区域服务中心。

9. 除了内部的工作人员资源之外,审计和管理审查司还用合同方式聘用了两家公共会计公司来对非洲和亚太区域的国家办事处的业务进行审计。

10. 审计和管理审查司司长感到关切的是,如果要按公认的专业标准平均每五至七年完成一次他现行的审计和监督职责,则恐怕核拨资源不敷应用。署长也有同感,他计划在提出下一个两年期的预算时处理这个问题。

四、优质服务倡议

11. 为了提高其服务和做法的质量,审计和管理审查司在这一年里开展了优质服务倡议方案。这个方案强调要使服务对象和利害攸关者满意,强调员工的参与和创新。审计和管理审查司致力于(a)成为服务对象的学习以及控制和监督的工具;(b)成为利害攸关者改善工作效果和加强问责制的工具。

12. 成立了十一个工作组,代表了审计和管理审查司各个层面的工作人员。这

些工作组的工作重点涉及范围广泛的问题,包括:给服务对象的服务的标准;报告惯例;审计方法;审计任务分派的规划和管理过程;核心能力要求;培训和发展需要;制订基准;工作方法和做法;技术;记录的留存。

13. 部分这些倡议已经使做法获得改善,工作成效得到提高—有一部分将会反映在下一个两年期的预算提案中;另一些将会持续进行,成为不断自我改进的进程的一部分。

五、内部审计和监督服务

A. 概况

14. 下表所列资料总结了审计和管理审查司在该年的产出。总的来说,审计和管理审查司在这一年内提出了209个报告,并把在进行中的工作减少了26%。

1996年提供的审计和监督服务

	1996年 1月1日 仍在进行中	启动的 项目	发表的 报告	1996年 12月31日 仍在进行中
开发计划署内部审计服务	57	70	91	36
国家执行项目审计服务	4	12	11	5
联合国项目事务厅审计服务	3	33	31	5
人口基金审计服务	48	55	70	33
特别审计/调查	2	9	6	5
	114	179	209	84

15. 为了应付这些新的要求所带来的挑战,审计和管理审查司特别着重工作人员的发展。按照其1996年的工作人员发展计划,并在人力资源厅的合作下,共有19个工作人员参加了由美国管理协会、内部审计员协会和人力资源厅主办的16个课程和(或)讲习班—其中10个是与审计有关的,3个是行政课程,其余3个是指导学员如何改善人际关系和提高写作能力。通过优质服务倡议的这些行动,审计和管理审查司内部举行了无数的专业性会议来讨论各种课题。

16. 管理审查和分析科的部分职务是协调开发计划署各种手册的制作。按照联合国审计委员会的建议,审计和管理审查司已完成了关于在1997年初把这项职务转给方案管理监督委员会秘书处的谈判。

B. 内部审计

17. 审计和管理审查司在1996年向70个国家办事处提供了内部审计服务,提出了91个内部审计报告,其中载有2 011项建议。相比之下,1995年提出了48个内部审计报告,其中载有1 402项建议。在所有这些建议中,1 663项(83%)获得审计对象的接受,并已经或正在实施;审计和管理审查司正在对其余的348项建议(17%)进行后续工作。以下是各项建议按职务划分的情况:

组织和财政业务	390
方案事项	299
一般行政	611
人事管理	462
办公室自动化	<u>249</u>
共计	<u>2 011</u>

18. 内部审计发现了以下问题,可影响全组织。

1. 组织和财政业务

19. 驻地协调员与联合国新闻中心主任的关系。由于驻地代表与联合国新闻中

心主任的关系不明确,因此出现了一个问题。虽然驻地协调员制度最近获得了加强,应当会解决这个问题,但是这个问题在一些国家中仍然存在。在这点上,秘书长在1997年3月17日写信给大会主席,指出为发展中国家服务的联合国新闻中心同驻地协调员办事处合并的进程就要完成。

20. 与驻地协调员、资源的动员、宣传工作、方案的监测和评价有关的职务。把国家办事处分成方案科和行政/财务科的决定仍然有效。不过,可能需要作一些调整,以应付可能出现的新的职务以及需要根据开发计划署不同的优先次序和环境予以加强的职务。许多国家办事处了解到这一点的重要性,但是由于缩减人员,它们要能够充分地应付这些情况会有困难。虽然审计和管理审查司不建议增派工作人员,它还是认为总部的指引和意见可以帮助驻地代表在它们的职权范围内实现最佳的国家办事处组织架构。现正在修订方案拟订指导方针。修订后的指导方针应当会解决这个问题。

21. 方案支助股。成立这些单位是因为需要监测和管理分配给各机构执行的项目的资源。日益扩展的国家执行方案以及由此而导致国家办事处的财政部门更多的参与,表明了方案支助股目前的职务的效率不足及(或)与财政科、处的职务重叠。如能作出必要的结构改革,同时应用财务和管理资料系统,应可减少重叠。

22. 核证和核可职务。很明显,行使职务的工作人员并非都清楚知道他们的责任,特别是核证职务。因此,没有职权或对有关业务无甚认识的工作人员却核证了交易(由于缺乏人员或职责不明确)。财务司和审计和管理审查司目前正在检讨这些职务,以期在不影响问责制的情况下澄清核证和核可人员各自的职责和精简这个过程。

23. 内部财政管制。财政手册规定,国家办事处支付非开发计划署资助的活动的款项如超过每月10 000美元,则须得到总部的许可。但是,国家办事处迄今仍然未能通过外地办事处自动化会计系统掌控核可的和已支付的款额。因此,这些数字仍然是用人手登记。这不符合内部管制的宗旨,因为这种做法主要依赖有关员工的知

识及其交代责任。财务司将征求行政和新闻事务司的意见解决这个问题。

24. 保障监督国家办事处大额现金的补充和转移。有几个国家办事处手头上持有大量现金,原因是当地没有银行。在这方面应当制定和加强保障监督这些现金的补充和转移的规则和措施。财务司和审计和管理审查司正在做这方面的工作。

25. 营业中的合作社/内部商店的财政紧急状况。总部有需要了解在外地经营的合作社/内部商店的营业状况,确保它们的结构妥当,不致出现财政紧急状况,并为开发计划署带来财政责任。管理当局同意,并将会跟进此事。

2. 方案事项

26. 方案资源管理。国家办事处所用的系统有两种:外地办事处方案和项目手册(主要用于方案资源管理)和外地办事处自动化会计系统(这个系统的目的是要说明国家办事处的财政交易,包括在国家执行方案之下的支出。因此,方案支助股同财政科之间发生了工作重叠,见第21段。此外,有人指出需要加强监督方案/项目的支出。财务和管理资料系统应可发挥此种作用。

27. 分摊费用缴款的管理。目前在这方面的共同政策(见财务手册和方案和项目手册)是:分摊费用缴款应在实施计划活动之前就缴付。但是,一些国家办事处在分摊费用资金还没有实际收到之前就承付了费用,而且数额相当大。这方面有两个问题:由于各种原因没有遵守政策规定;现有的管理资料系统缺乏内部控制措施(例如第23段所讲的问题)。预期后一个问题在用上财务和管理资料系统之后就会得到解决。至于第一个问题,财务和行政局已发起了一项政策审查,特别是关于开发计划署已知的风险或能够承受的风险以及其影响。这项审查可能提高总的方案交付量。此项审查的结果将视情况用作制订新政策的基础。

28. 方案后勤支助项目。已注意到,方案后勤支助项目涵盖政策和程序手册所指的~~活动~~。管理当局同意,方案后勤支助项目当然不包括核心活动,同时会考虑对政策和程序手册的有关章节作必要的修改。

3. 一般行政

29. 一般行政手册。随着本组织继续着重权力下放,审计和管理审查司认为应给国家办事处更多的灵活性,让其以总部或执行局既定的政策为本、根据当地的情况拟订具体的程序。在这点上,目前正在编订业务管理手册。

30. 公家车辆的管制。一般行政手册中有关这方面的政策、规则和程序,国家办事处并没有予以严格遵守,或以各种方式实施。不遵守的原因为:遵守这些规则需要时间和金钱;它们认为这些程序不符合这些管制措施所加上的价值。随着本组织更加着重权力下放和把权力交给国家办事处,现有需要检讨现行政策、规则和程序,并确定订立标准的共同规则和程序是不是最好的办法,又是否应当给国家办事处一定的灵活性,让它们根据所在国的特殊情况订立规则程序,再提交总部审核。业务管理手册将会处理这个问题。

31. 盘存管制和管理。总部和国家办事处持有大量的资产,价值不菲。目前的共同政策和程序要求总部各单位和国家办事处进行盘点,并每年将盘点结果提交给行政和新闻事务司。但是,据指出,即使特别开发了FOINVENT软件来便利盘点,但是还是有许多遗漏。管理当局同意审计和管理审查司的意见:必须检讨现有的政策和程序,以确保进行可以接受的实地盘点;管理当局将与审计和管理审查司合作,以确保各项规定获得遵守。

32. 医疗保险计划。审计和管理审查司屡次在国家办事处发现,对于什么是合理的、惯常的支出(有的数额相当大),其限额并没有很好的界定,也没有按照人事手册的规定提出凭证单据。高级代表办事处或可进一步审查此种情况,改进内部的管制。

4. 人事行政

33. 特别服务协议。尽管高级代表办事处发出了通知,但是特别服务协议的使用还是没有按照既定的规则和程序。不久就要公布的聘用合同改革将会解决这个问题。

题。

34. 调查。审计和管理审查司注意到一些国家办事处的管理当局不大清楚在工作人员从事不当行为时应当怎样进行调查。因此,必须要有明确的指导方针,说明应当在什么时候由谁来进行和怎样进行调查。高级代表办事处最近发布的关于问责制、惩戒措施和程序的订正通知,就会澄清这一点,并将会确保所有有关的人的权利都得到尊重。

5. 办公室自动化

35. 国家办事处自动化计划的核可程序。核可对一些国家办事处自动化预算未作出决定,直到其自动化计划经行政司正式核可。由于核可自动化计划需要化很久时间,因为种种原因,国家办事处发现它们没有已拨发的经费来支付甚至是日常的开支。行政司和财务司已经审查了这一情况,将要分发一份通告告诉各国家办事处,预算科将作为例常事项,向各国家办事处发放自动化拨款。这一拨款将包括基本维修和更换。办公室自动化的任何重要升级和(或)改进将个别处理。在后一情况,国别办事处将必须通过行政司向预算科要求更多预算。

36. 灾难和复原规划。一些国家办事处并没有灾难和复原规划,虽然已(在办公室自动化准则)中制定了相关政策。不过,显然在执行政策方面有根本的障碍。有关的总部单位将审查这些障碍并向各国家办事处提供必要援助制订灾难和复原计划。

C. 管理咨询

37. 随着开发计划署目前的改革进程,并遵循一个主动和预防性办法,审计和管理审查司大量增加咨询服务,支援对制订中系统的审查并同时适当注意新政策。其中一些咨询服务是负责行动的单位要求的,而其他则是审计和管理审查司根据以前内部审计所提出的建议采取主动的。

38. 虽然它们对审计和管理审查司通盘资源分配有影响,咨询服务有助于新系统和新兴的政策,它们将进而确保从一开始就有一个全面妥善的内部管制框架。因

此,审计和管理审查司认为提供这一服务是一项很值得的活动,有助于避免内部控制问题和帮助风险的减轻。这将继续是审计和管理审查司1997年的一项优先事项。

39. 下列是有助于评价内部控制框架的一些审计和管理审查司咨询服务:参与综合方案管理和方案管理监督委员会;关于需要使用巨额现金的情况(即缺乏银行基础设施)下如何采取最佳办法的准则;就如何将为了方便工作人员获得基本必需品而在国家办事处设立的合作社结业的必要程序向高级管理人员提供意见;对征聘和监测根据特别服务协定雇用的个人的程序草案进行严格分析;在特殊情况下,于作出最后安排之前审计和管理审查司有必要进行详细分析,以决定国家办事处如何保留办公空间;审查由具体捐助者供资而由开发计划署执行的活动的审计规定;私人部门与开发计划署相互作用方面的风险评价;预期与公民社会组织进行重大合作开发计划署应顾及的可能问题;以及预期关于这一问题的通告订正的纪律程序。

40. 类似上述服务,审计和管理审查司也履行重要职能,其目的是提高开发计划署对问责制的了解和做法。这些咨询服务的范围广泛的,包括向驻地代表和经理团体(诸如副驻地代表和业务经理)提供关于内部控制框架的意见。

41. 审计和管理审查司也参与有助于提高问责和业绩的工作队。审计和管理审查司继续参与财务和行政局领导的关于审查整个开发计划署基本内部控制应用的关键工作队,所强调的是核证人和核准人的职能。

42. 审计和管理审查司参与发展资讯系统,特别是财务资讯管理系统和电子文件管理系统。审计和管理审查司与项目工作队合作审查内部控制、安全及审计追踪,以及将内部控制分析的结果直接通知项目工作队成员以便列入项目设计。

43. 审计和管理审查司也指派审计员审查在发展中的需要进行内部控制和安全分析的其他系统。其中一些这种指派包括开发计划署和人口基金之间的数据转移设施,人力厅将进行的预支薪金和对通过电子邮件递送财务核准的评价。

D. 国家执行

44. 开发计划署财务条例17.2规定各国政府提交各国执行的项目和方案的审定财务报告。审计和管理审查司国家执行科的职能是管理和监测审计程序。

45. 审计和管理审查司一直与审计委员会密切合作关于制订措施以便可以取消对审定国家执行开支的限制。

46. 自1990年以来和同国家办事处协商下,审计和管理审查司一直编制符合订正财务条例17.2的国家执行审计计划,该条例规定每一项目在其操作期限至少应该加以审计一次。(其后该条例要求每年审计每个项目。)关于1996年审计(在1997年进行)并同联合国审计委员会协商,将试图查明具有某一支出数额的大型项目,同时铭记一生一次的构想,这一构想将规定到1997年6月5日为止将收到至少65%的审定支出报告。

47. 同联合国审计委员会协商,审计和管理审查司一直日益增加审查审计报告的质量。1989-1992年,大部分审计报告只提供审计员对国家执行项目财务报表的核准,尽管开发计划署规定对业经审计的每个项目的各方面提出更全面的评论、观察和意见。目前情况已经大为改善,现在收到的60%以上的报告都是附有评论、观察和意见的完整的审计报告;尽管如此,审计和管理审查司在这方面正加倍努力。

48. 1996年期间,由于审计和管理审查司审查提交的审计报告的结果,总共编写了42份评价书:8份关于1994年审计和34份关于1995年审计报告。其余的36份评价书于1997年2月间递交国家办事处。

49. 1996年审计和管理审查司进行了12次审计特派团或审查报告。到1996年年底,共发表了11份报告。其中总共载有205个建议,包括有24项请总部单位采取行动。从收到的对审计和管理审查司审计报告的答复得知接受率达95%。可是,审计和管理审查司由于资源有限,无法证实建议的实施率。

50. 审计和管理审查司1996年进行的国家执行审计特派团所发现的主要问题可

以摘要如下：

(a) 在从事国家执行办法之前，国家办事处未一贯地进行能力评估，造成缺乏管理能力或项目管理不妥善和效率不佳的情况。

(b) 缺乏关于开发计划署政策和程序的指示或指示不明确；

(c) 所有有关各方在早期阶段未能熟悉国家执行财务会计系统，包括预算管理，监测和评价程序及需要，造成失误和遗漏；

(d) 开发计划署延迟交送年终财务报表，其一些报表有许多错误；

(e) 未将开发计划署工作人员专门知识转移至项目管理，以及一些国家办事处对项目业务未进行充分的财务和管理监督；

(f) 方案国政府所设立的问责系统未列入的自治机构所实施的项目；

(g) 要求简化和灵活机动，包括由非传统实体诸如非政府组织和私人部门机构执行。

51. 上述问题正由订正关于国家执行准则的不断进行进程处理中，审计和管理审查司将在今后的特派团予以密切注意。

52. 各国是否及时提交审计报告依然是个重大难题。只有11个其审定支出为1.227亿美元的国家在1996年4月30日截止日期之前提出审计报告。关于1995年终了的财务年度，审计和管理审查司在1996年期间总共收到70个国家的审计报告，附列审定支出4.05亿美元，列报的支出总计为6.348亿美元。这一额外数额4.05亿美元是在外部审计员审查完成后才收到的。

E. 联合国项目事务厅

53. 项目厅由在总部的15个主要组织单位组成，有5个外派单位。全部进行中的项目和管理事务协议(管理协议)活动约有1 800项。

54. 1996年期间，审计和管理审查司对总部业务和项目及外地的其他活动进行审计和审查。这包括对开发计划署通过项目厅根据借款国政府和开发计划署之间关

于由世界银行贷款供资活动的协议书提供的管理和其他支助事务进行审计。这一审计是按世界银行与开发计划署关于管理协议审计办法的协定规定进行的,按照该协定,开发计划署要就审查会计年度内其支出超过10万美元的每一个管理协议向借款国政府提供审定财务报表。

55. 在总部,对称为短期活动委任的合同机制进行管理审查和对与顾问公司签订的合同进行管理审计。在总部也对在非洲的指示性规划数字和第三方费用分摊项目进行审计,对两个项目(一个是管理协议活动,另一个是日本采购方案)进行桌上审计及编写关于管理协议活动的综合报告。此外,在总部对20个管理协议进行了审计,获得其中五个国家的审计公司的支助,这种服务是审计和管理审查司为此目的雇用的。

56. 外地审计包括下列活动:在拉丁美洲区域的“对采购的技术支助”项目;在耶路撒冷向巴勒斯坦人民提供援助方案的采购活动;区域间项目“向技术咨询试办系统提供援助”第三阶段;审计一项管理协议活动“日本采购方案”、项目“支助乡村集团”及在非洲的项目“支助第二阶段PSMP”;项目“向紧急活动提供后勤支授”和阿拉伯区域“海洋生态系统-红海”;区域项目“加强亚洲和太平洋对HIV传染的多部门和社区反应”。此外,向开发计划署组织单位发布了关于在上述审计项目厅业务所出现的开发计划署关切的问题的六个审计信件。

57. 由于对世界银行资助政府进行的对政府出资的管理协议的审计报告的特殊性质与目的,这20个报告不载有建议。在1996年发布的其他10个报告载有170个建议。其中67个属于财务领域;29个属于人事领域;40个属于行政领域;33个属于方案领域;以及一个属于一般性建议。

58. 项目厅就执行10个报告之中7个报告内的建议已采取的或考虑采取的行动提供了其反应。这7份报告载有120项建议,项目厅同意其中的107项建议(即89%)。

59. 在审查项目厅业务审计的结果时,必须记住项目厅业务的多方面性。虽然项目和管理协议活动有共通的方面,不过,其中许多,特别是较大规模和较复杂者,具有

特点。由于资源有限,近年来对项目厅业务所进行的审计并不是例常性的,不可以据以查明业务趋势。而是审计所挑选的大多数项目都是大型项目和构成独立业务的其他活动。因此,许多建议都是与所审查的实体具体有关的,由于建议不多,我们应该不要引出一般结论。

F. 特别审计和调查

60. 审计和管理审查司在这一年内动用了5 600个工作人员小时和65万美元合同经费进行和协调特别审计和调查。兹将1996年内着手进行的重大调查说明如下。

61. 外地办公房地储备金。外地办公房地储备金调查着眼于为在没有这种设施的国家建造办公房地和工作人员住房而设立的2 500万美元经费的不符合规则情事。执行局会记得已在若干场合就这一调查提出了详尽报告。

62. 指控某一国家办事处高级管理人员向某一国际顾问勒索金钱。对这一案件,调查揭发指控属实,从顾问取得的资金后来给予政府官员作为财政奖励。审计和管理审查司编制一份最后报告及证据文件,并建议应对两名开发计划署工作人员采取纪律行动。在审计和管理审查司报告提交署长之后,其中一名辞职。纪律委员会听取了另一工作人员的陈述,目前在作出裁决的过程中。

63. 指控某一工作人员与开发计划署向其租用房地的当事方之间利益冲突及勾结。对这一案件,审查后不能证实指控。

64. 此外,曾对某一工作人员进行调查,他可以在不偿付的情况下获得开发计划署担保的私人贷款(开发计划署或有债务)。对此一案件,开发计划署免除或有债务责任,该工作人员受到制裁。

65. 审计和管理审查司也设计和维持一个数据库,叫做审计和管理审查司调查追踪系统(调查追踪系统),追踪各组织单位(包括人事厅、局、财务司和审计和管理审查司)正在调查的诈骗和管理不善案件。审计和管理审查司着手采取这一行动,响应组织之内需要有一个关于调查的中央资料存放处。此一数据基于1996年中期设

立,每一季度更新,目前载有55个案件。这一数据基是协调开发计划署内部案件的一个重要工具。

六、执行局的行动

66. 执行局不妨:

1. 注意到本报告;
- 2 表示支持增强开发计划署的内部审计和监督资源。
