



联合国开发计划署
和联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1999/23
9 March 1999
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1999 年年度会议
1999 年 6 月 14 日至 23 日，纽约
临时议程项目 11
开发计划署

内部监督

内部审计和监督活动

署长的报告

摘要

本报告是根据执行局议定的安排提出的。其中详述了 1998 年 12 月 31 日终了年度期间开发计划署审计和业绩审查厅所提供的内部审计和监督服务。

供执行局采取行动的建议载于第七章。

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、导言.....	1—2	3
二、责任制框架.....	3—7	3
三、组织和资源.....	8—10	4
四、优质服务倡议.....	11—12	5
五、内部审计和监督服务.....	13—19	5
A. 概况	13	5
B. 内部审计	14—30	6
C. 国家执行	31—36	12
D. 特别审计和调查案件	37—39	13
六、联合检查组提出的增强联合国系统内更为连贯性的 监督的建议	40—46	13
七、执行局的行动.....	47	16

一、 导言

1. 署长欣然向执行局提出第 3 次年度报告，其中涉及 1998 年 12 月 31 日终了年度开发计划署审计和业绩审查厅（审查厅）提供的内部审计和监督服务。

2. 除了开发计划署之外，审查厅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）提供内部审计和监督服务。报告中涉及责任制框架、组织和资源以及优质服务倡议的章节同样适用于所有 3 个组织。不过，有关以项目厅和人口基金名义进行的内部审计和监督活动的详细讨论载于另外的报告，这些报告目前由项目厅执行主任（DP/1999/24）和人口基金执行主任（DP/FPA/1999）提交执行局本届会议。

二、 责任制框架

3. 署长完全支持在本组织中建立和实施更好的责任制文化，这将有助于确保开发计划署的工作能够经济地、高效率和有效果地执行。此外，这种文化也会确保管理人员应用和确实执行最佳的管理标准，而各级工作人员都要为其工作表现和资源利用情况负责。

4. 开发计划署为了提倡责任制并使其达到新的水平，根据执行局 DP/1996/35 号文件的讨论提出了新的责任制框架；执行局第 96/36 号决定支持该框架。审查厅被指派负责协调实施和监督这个责任制框架。

5. 在执行局各成员的筹资方面的帮助下，责任制框架实施的第一阶段通过一个管理自我评估过程于 1998 年开始。到 1998 年底，有 12 名开发计划署工作人员作为促进者接受过培训，在总部的五个组织单位、包括一个区域局举办过 12 期管理自我评估班。

6. 虽然由于在开发计划署实施新的基于结果的管理制度方面的优先次序预计会有一些拖延，仍将在 1999 年上半年期间在国别办事处开始实施管理自我评估的第一阶段。审查厅还正在把管理自我评估纳入 1999 年国

别办事处的管理审计。

7. 1996年，署长设立了管理审查和监督委员会，以便就内部审计、调查、评价和与责任制有关的其他事务提供咨询意见和监督。管理审查和监督委员会由协理署长任主席，成员包括主管内部监督事务厅（监督厅）的联合国副秘书长和开发计划署的高级管理人员。审查厅担任该委员会的秘书处，委员会在1998年开了两次会。

三、组织和资源

8. 审查厅在总部是由厅长办公室和5个科组成的：内部审计事务科；管理审查和分析事务科；国家执行事务科；人口基金审计事务科；项目厅审计事务科。此外，审查厅还有三个区域审查事务中心，包括1998年底在巴拿马设立的中心。第四个区域审计事务中心计划于1999年底设立。截至1998年12月31日，审查厅有43个核定员额（见下面表1）。

表1. 截至1998年12月31日核定员额

	共计	厅长	科长	审计员	审计助理	支助
厅长办公室	3	1				2
内部审计事务科	7		1	5		1
管理审查和分析事务科	5		1	1	3	
国家执行审计科	5		1	2	2	
区域审计事务中心-马来西亚	3		1	2		
区域审计事务中心-津巴布津	6		1	3	1	1
区域审计事务中心-巴拿马	4		1	2		1
	33	1	6	15	6	5
人口基金审计科	3		1	1		1
项目厅审计科	7		1	4	1	1
	43	1	8	20	7	7

9. 本年底有十三个核定员额空缺。然而，已经开始了配备人员的行动，到 1999 年初，已确定了填补其中七个空缺员额的人员。

10. 除了内部工作人员资源之外，审查厅还以订约承办方式，聘用了公共会计公司，对非洲、亚洲和阿拉伯国家区域的国别办事处的业务进行审计。随着在巴拿马开设区域审计事务中心，这一方法在 1999 年正扩大到拉丁美洲和加勒比区域的办事处。到 2000 年初，将建立一种制度，以便每两年提供国别办事处订约承办的审计工作。

四、优质服务倡议

11. 为了提高其服务和做法的质量，审查厅继续执行优质服务倡议方案。优质服务倡议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，审查厅通过该方案，设法成为：服务对象的学习以及控制和监督的工具；利害攸关者改善工作效果和加强责任制的工具。各优质服务倡议队伍的工作计划支助厅长同署长的密切关系，这个进程的产出包括经过修订的行政过程和责任及几项新的专业做法准则。审查厅还行使了新近授予的对于汇报和有关通信、预算和支出控制和采购的权力。

12. 当年年底，审查厅聘请了顾问，以对其业务进行质量保证审查，并帮助制定了一项基于权限的学习、培训和发展框架，用以指导其挑选和发展工作人员。关于这两项倡议的报告将于 1999 年第一季度末完成。

五、内部审计和监督服务

A. 概况

13. 表 2 中的资料总结了审查厅当年的产出。审查厅在 1998 年期间印发了 189 份审计、调查和有关的报告。特别有关的是，同监督厅和联合国儿童基金会（儿童基金会）内部审计组进行的联合和/或支助性工作。此外，评价了 764 份国家执行审计报告，并向国别办事处提出了反馈意见。

表 2. 1998 年提供的内部审计和监督服务

	进行中 (01/01/98)	启动的 项目	印发的 报告	进行中 (31/12/98)
开发计划署-管理 自我评估班		12	12	
开发计划署-内部 审计和审查	57	50	94	13
开发计划署-国家 执行的审计和审查	3	10	6	7
开发计划署-国家 执行报告的分析		764	764	
人口基金-内部审计 和审查	29	24	47	6
项目厅-内部审计和审查	4	28	28	4
	93	888	951	30
特别审计和调查 案件	12	33	14	31
	105	921	965	61

B. 内部审计

14. 1998 年期间, 审查厅向 134 个国别办事处中的 45 个办事处和五个总部或职能部门提供了内部审计和有关服务。总共印发了 94 份内部审计报告, 其中载有 2122 项建议。在这 2122 项建议中, 1944 项 (91%) 得到了审计对象的接受, 并已经或正在实施。正在贯彻其余的 178 项建议 (9%)。以下是各项建议按职能划分的情况:

组织和财政业务	504
方案事项	548
一般行政	484
人事管理	331
办公室自动化	<u>255</u>
	<u>2122</u>

15. 在 1998 年印发的 94 份审计报告中，大多数是对非洲、亚洲/太平洋和阿拉伯国家区域的国别办事处的审计报告。这些报告中确定的反复出现的问题以及审查厅关于采取纠正行动的建议的清单提供如下。对于所有这些问题，署长已注意到审查厅的建议，并已指示有关单位采取后续措施，以确保采取行动。

组织和财政业务

16. 可在当地收回的款项。内部审计注意到没有及时审查和结算可在当地收回款项的帐户。还注意到几起不遵守开发计划署审批可在当地收回款项的程序的情况。没有及时审查和结算造成长期未结的余额，事实可能会证明这些余额难以收回。审查厅建议驻地代表确保定期审查可在当地收回款项的帐户，并采取有力的后续行动和收款行动。

17. 应急预付款。开发计划署的程序准许国别办事处在发生符合某些标准的真正紧急情况时，批准向工作人员发放应急预付款。几项审计注意到存在发放的应急预付款用于房屋修理或其他日常开支的情况，这是不符合开发计划署政策的。也有反复和/或连续向工作人员发放预付款的情况。虽然各笔金额不大，但预付款意味着开发计划署利息收入的损失，因此应得到监测和控制。审查厅还建议驻地代表确保，所有预付款都符合开发计

划署的政策，并确保他们对工作人员可享受当地信贷服务的情况进行详细分析并保留结果。

18. 现金管理。内部审计查明关于保管和管理小额备用资金的问题，如没有支付小额备用金的适当证明单据。一般来说，小额备用金余额都不多——大约为 300 美元到 500 美元。然而，对于处于危机情况下的国别办事处来说，由于当地的银行基础设施不够，所以大量利用现金进行当地采购。因此，在存在现金余额较大的地方，审查厅建议驻地协调员定期审查小额备用金的程序、交易和补充，确保开发计划署的政策得到遵守。

19. 政府捐款。如同前几年的情况一样，1998 年有几个国家仍未对国别办事处当地办事处费用支付政府捐款。这对开发计划署的现金管理和方案规划过程产生影响。根据执行局第 97/24 号决定的第 3 段规定，这些款项可从拨给有关受影响国家的方案的资金中扣除。审查厅建议相应的驻地代表对各国政府进一步采取有力的行动，确保及时支付议定的款项。

方案事项

20. 方案资源。内部审计注意到在六个国别办事处有不按照业务要求正确利用方案资源的情况，其中包括用利用项目资金征聘的人员履行日常的办公室职能和购买设备供办公室工作人员使用。但是，几乎在所有情况下，人员和设备支助的是项目活动，正如有关国别办事处所指出的那样，应由行政预算支助的核心职能与项目职能之间的界限并非总是那么明确。署长已要求审查厅在 1999 年进行进一步的审查，以确定这一问题的范围和程度，并与规划和资源管理局合作实施建议。而且，开发计划署预计，新的战略结果框架由于在资源的使用和结果之间有着密切的联系，将有助于解决这一问题。

21. 方案监测。若干内部审计表明没有遵守开发计划署监测项目的某些程序，包括没有访问项目的资料，没有编写项目执行情况评价报告，和没有召开三方审查会议。审查厅注意到，某些国别办事处认为，它们采用

的其他机制足以实现同样的监测目标。因此，审查厅将在 1999 年与业务支助组联络，审查开发计划署手册规定的国别办事处的余地，以使监测工具适应它们的具体情况。

22. 国家执行下的方案报告。注意到没有及时提交政府交付报告和预付款核对单的情况。这一问题不仅影响到及时记录开支，还可能导致推迟国家执行审计的完成。造成这一问题的主要因素是开发计划署对国家执行的报告要求有些复杂。但是，在 1998 年 3 月发布的经修订的国家执行程序程序中，这些报告要求已经被大大简化。这些新程序要求提交一份单一的财务报告，每年四次，该报告将合并以前要求的政府交付报告、预付款核对单和预付款申请单报告。

23. 已完成的项目。内部审计注意到及时指定项目在业务上已经完成并且在财务上已经完成方面存在的问题。其原因多种多样，包括对何时应算作项目在业务上已经完成缺乏透明度，在使执行代理人提交最终开支方面存在着困难。预定于 1999 年上半年印发的新的方案拟订手册规定了业务和财务上已经完成的具体标准，并且要求，如果执行机构没有及时这样做，驻地代表应关闭项目，从而解决了这些问题。而且，实施 SRF 和以结果为基础的管理，将鼓励国别办事处改进及时指定项目在业务和财务上已经完成的情况。

一般行政

24. 货物和服务采购。内部审计查明一些国别办事处采用的做法和程序方面存在的问题。最值得注意的是缺乏职责分工，这增大了非竞争采购的危险。另外，对采购交易进行的审计抽查暴露出几起不遵守开发计划署政策和程序的情况，包括缺乏竞争性报价，超出授权进行采购，以及没有足够的证明单据。审查厅建议增加对参与采购活动的工作人员的培训，并改进职责分工。1999 年，财务和行政局（财行局）结合对财务规则和条例作出的修订以及新的采购准则，正在解决已查明的几个问题，特别是与职

责分工和超出授权进行采购有关的问题。

25. 外地办事处盘存制度。如同前几年已指出的那样，内部审计仍然发现物品的记录存在错误、没有进行实地盘点以及没有对国别办事处记录与总部保存的记录进行核对。在开发计划署会计记录中，购置资产时资产被记入费用帐。因此，盘存制度是记录重要资产并便于控制它们的唯一手段。审查厅建议国别办事处加强努力，以增强对盘存记录的控制并提高盘存记录的准确性，包括与总部单位进行核对。此外，审查厅在 1999 年将与财行局密切联系，以便分析这一问题，并将提出适当的统一解决方案。

人事管理

26. 特别服务协定。内部审计注意到多起不遵守开发计划署关于特别服务协定的政策的情况。这些情况包括，没有适当的竞争征聘过程、没有业绩评价及不遵守期限。在一些国别办事处，注意到根据特别服务协定签约聘用的人员履行长期性或永久性职能，而不是按照特别服务协定办法所说的那样履行临时职能。审查厅建议国别办事处遵守开发计划署特别服务协定的政策，或者征得人力资源处对偏离这些政策的批准。署长注意到，人力资源处最近颁布的新指示为国别办事处提供了额外的人员配备手段；特别是服务合同和有限期活动合同。署长认为，这些新手段的采用将大大减少不遵守特别服务协定的情况。

办公室自动化

27. 财务资料管理系统。财务资料管理系统于 1997 年底正式向国别办事处发布。1998 年进行的内部审计注意到，一些国别办事处只部分地使用了财务资料管理系统，一些则根本没有使用。国别办事处提出的理由包括财务资料管理系统软件有问题，以及没有进行充分的培训。这是开发计划署的一个主要共同系统，所有办事处都使用这一系统对于确保资料的一致很重要。审查厅建议各国别办事处保证实施和使用财务资料管理系统，必要时获得所需要的培训。署长注意到，最近各区域局和财行局已采取有

力措施，促使各国别办事处提高使用率，预计在今后几个月使用率会大大提高。财行局按区域密切监测已安装财务资料管理系统、测试过财务资料管理系统并在生产中使用这一系统的国别办事处的数量。

28. 综合管理资料系统。在本年内，审查厅与开发计划署管理部门一起，审查了有关综合管理资料系统三个发行版本的控制情况：发行版本 2—应享权利；发行版本 3—财务；及发行版本 4—薪资。让项目经理直接了解调查结果，并且已采取了必要的纠正行动。唯一一个还没有实施的发行版本是发行版本 4—薪资，该版本预计在 1999 年底之前实施。1998 年，审查厅对发行版本 1 和 2 所包含的人事信息的完整性表示关注。审查厅在这一方面的工作将作为人力资源管理审计的一部分，在 1999 年继续进行。

29. 数据安全和控制。对国别办事处的内部审计注意到，存在不使用口令或缺乏正式的大错修复计划和备份程序的情况。没有采取这些做法增加了资料可能丢失或被未经授权个人访问的危险。审查厅建议，国别办事处应确保工作人员注意防备丢失资料或未经授权访问资料的重要性。审查厅将在 1999 年与财行局开会，讨论向国别办事处提供这方面指导的备选方案。

30. 2000 年问题。1998 年期间，审查厅注意到财行局在积极解决总部的 2000 年问题。然而，对国别办事处的内部审计发现，一些国别办事处的设备可能有 2000 年问题。而且，这些国别办事处没有设立当地特别工作组，而是依靠总部来处理问题。审查厅建议受影响的国别办事处寻求总部的指导，以确保它们的 2000 年问题得到适当处理。署长注意到，财行局最近就如何处理 2000 年问题向所有国别办事处发出一套全面的软件应急措施和指导。此外，执行委员会还在其议程中制定了每个月都长期有效的项目，以监测开发计划署对于 2000 年问题的应急规划。

C. 国家执行

31. 《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。几年以来，审查厅一直同联合国外聘审计委员会合作，以扩大对国家执行项目和方案的审计范围，以便消除审计开发计划署财务报表的限制。

32. 然而，由于若干因素，不可能在审计委员会确定的最后期限内实现足够的审计保证。1998 年，总共从 96 个国家收到 1315 份报告。这意味着在记录的总共 12 亿美元开支中，审计开支大约为 7 亿美元（58%）。

33. 在收到的 1315 份报告中，对 764 份作了评价，并将调查结论报告有关国别办事处。审查厅还为署长起草了一份报告，其中概述了审计报告中披露的问题和缺点。这份报告已发给开发计划署的几个单位，包括规划和资源管理局、财行局和秘书长办公室（OSG），供它们在修订开发计划署政策和程序时参考和考虑。

34. 1998 年期间，总共执行了 10 次国家执行审计/审查任务，到年底，总共印发了 6 份报告。这些审计/审查任务发现的大多数问题与前几年的问题类似，包括：

- (a) 在采用国家执行办法之前，国别办事处没有一贯地进行能力评估；
- (b) 缺乏关于开发计划署政策和程序的指示和/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对财务报告及监测和评价报告的要求；
- (d) 开发计划署推迟提交年终财务报表；
- (e) 未将开发计划署工作人员的专门知识转移到项目管理中，一些国别办事处没有对项目业务进行充分的财务和管理监督；及

(f) 方案国政府所设立的责任制环节没有列入自治机构所实施的项目。

35. 开发计划署按照署长的指示，在起草、编写和实施经修订的国家执行准则以及编写新的方案拟订手册的过程中，已经解决了这些问题。该方案拟订手册预定在 1999 年上半年印发。作为经修订的国家执行准则的起草工作的一部分，与几个国别办事处一起举办了验证讲习班。作为编写工作的一部分，努力简化了报告的要求。例如，按照新的准则，要求每个季度提出一份单一的财务报告，每年至少要求有一份单一的方案进展报告。作为实施工作的一部分，国别办事处最近举办了当地培训班，秘书长办公室最近发布了全面的基于计算机的培训程序包，以帮助国别办事处管理国家执行。计划于 1999 年再举行一些国别办事处的讲习班培训。

36. 1999 年，审查厅将与国别办事处人员、政府官员、审计员和项目经理进行讨论，以跟踪上述措施的影响。

D. 特别审计和调查案件

37. 1998 年期间总共展开了 33 宗新案件。问题从指控欺诈和严重渎职到表现不当和潜在的利益冲突。

38. 年底有 31 宗特别审计和调查案件在处理之中。这表明 1998 年的数量增加了 19 宗（158%）。

39. 正与监督厅合作处理几宗案件，包括外地办公房地储备金的案件，这一案件目前涉及到对两名个人的法律诉讼。

六、联合检查组提出的增强联合国系统内更为连贯性的监督的建议

40. 1998 年 8 月 7 日，联合检查组印发了题为“增强联合国系统内更为连续性的监督”的报告（JIU/REP/98/2-A/53/171）。该报告载有六项建

议，现与开发计划署的意见一起转载如下。

41. 进行内部监督的商定计划

立法机关应请每一组织的行政首长提交一份符合其组织特征的关于进行和协调内部监督工作一切组成部分的最佳计划以及一项关于所需要的相关工作人员和经费的说明，供立法机关核准。

开发计划署同意这项建议，并提醒执行局成员，管理审查和监督委员会是开发计划署协调审查厅和评价处的计划和监督活动的机构。有关的人事和财务要求将在提交两年期预算期间着重提出。

42. 汇报内部监督活动

(a) 立法机关应请每一组织的行政首长每年提交一份关于内部监督活动的综合简要报告，其中应扼要列出：（一）对所处理的问题和所取得的成就的概述；（二）已作出的建议以及已针对它们采取的行动的概况；和（三）须由行政首长或立法机关采取行动的问题或建议。

(b) 立法机关应决定行政首长是否应（一）负责汇报内部监督活动或（二）使立法机关取得由内部监督机制所编制的此类报告以及该行政首长认为适当的任何其他的评论。

(c) 向立法机关提交的任何内部监督机制的报告均应说明行政首长认为哪些建议是仅供参考之用，哪些是行政首长认为须由主管立法机关采取行动。

总体上，开发计划署同意这项建议的目标和要点。目前，单独为审查厅的内部审计和监督活动及评价处的评价和监督活动编写年度报告。但是，审查厅每年发布 1000 到 3000 条建议。因此，在年度报告中列出各条建议是不现实的或没有成本效益的。相反，开发计划署建议将目前的做法继续

下去，即突出对整个组织有影响的问题或关注事项。虽然报告由负责各单位起草，但开发计划署认为报告应由署长提交执行局。这些报告目前指出请求执行局采取什么行动。

43. 突出优良做法

联合国系统内部和外部监督机制均应在其提交立法机关的报告内载有有关在其工作过程中所辩明的可能有益于同一组织内其他单位和（或）其他组织的最佳做法的说明。

开发计划署同意这项建议。目前，评价处在其报告中载有优良做法和方案交付的创新情况。审计和业绩审查厅过去不经常这么做；但它现在正改进在这方面的做法，将在今后适当时候向执行局报告。

44. 联检组对内部监督活动综合年度简要报告的分析

联合检查组（联检组）根据其全系统的任务规定，应该按照建议2的规定，定期在其工作方案内列入对内部监督活动综合年度简要报告的总体分析，以期查明全系统性的问题以及可能有益于本系统内其他组织的优良做法。

开发计划署支持这项建议，期望共享和收到来自联合国系统其他成员的资料。

45. 促进更强有力的监督专业群体

以现有联系网为基础的联合国系统监督机制应致力于建立更积极的群体，以期鼓励进一步的网络联系、信息共享和专业发展。

开发计划署同意这项建议。开发计划署的两个监督单位（审查厅和评价处）发挥领导作用，将积极与联合国系统内的其他成员进行协调。

46. 增加监督伙伴之间对话

各监督机制在共同负责监督工作的范围内，应当寻求机会加强在必要时同各会员国和各秘书处代表的对话，以期更加能够对有关监督工作的关切事项作出反应、促进监督工作在改变和改革进程中的作用并且确保能更全面理解不同的监督机制的相对作用。

开发计划署同意这项建议。审查厅厅长和评价处处长过去常常接触执行局成员，欢迎将来有更多机会与他们接触。

七、执行局的行动

47. 执行局不妨：

1. 注意到署长关于内部审计和监督事务的报告（DP/1999/23）；
2. 注意到联合国开发计划署对联合检查组报告（JIU/REP/98/2-A/53/171）的答复；
3. 表示支持继续加强联合国开发计划署的内部审计和监督资源。
