



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
6 December 2019
Chinese
Original: English

2020 年第一届常会

2020 年 2 月 3 日至 6 日，纽约

临时议程项目 2

人口基金——审计委员会的建议

联合国人口基金

2018 年联合国审计委员会建议执行情况报告

执行主任的报告

摘要

根据执行局第 97/2 号决定，联合国人口基金执行主任欣然提交关于联合国审计委员会 2018 年 12 月 31 日终了财政期间报告(A/74/5/Add.8)中所载建议执行情况的当前报告。

联合国审计委员会确认人口基金财务状况良好，并认为该组织财务报表在所有重大方面均公正地体现了人口基金截至 2018 年 12 月 31 日的财务状况及其年度财务执行情况和现金流，符合“国际公共部门会计准则(IPSAS)”。

人口基金执行局网站单独用表格列出了各审计建议执行情况的最新进展。

决策因素

执行局不妨注意本报告中有关人口基金为执行审计委员会对 2018 年 12 月 31 日终了财政期间所提建议而采取的行动以及该组织计划采取的进一步措施。



一 I. 引言

1. 根据执行局第 97/2 号决定，联合国人口基金执行主任谨此提交关于联合国审计委员会 2018 年 12 月 31 日终了年度建议(A/74/5/Add.8)执行情况的当前报告。行政和预算问题咨询委员会(ACABQ)审查了审计委员会的主要审计结果和结论摘要以及联合国秘书长的相关报告。

2. 联合国审计委员会确认人口基金财务状况良好，并认为该组织财务报表在所有重大方面均公正地体现了人口基金截至 2018 年 12 月 31 日的财务状况及其年度财务执行情况和现金流，符合“国际公共部门会计准则(IPSAS)”。这肯定了人口基金为把解决审计委员会的关切和继续推动建设问责文化作为第一要务而作出的持续努力。

3. 人口基金对审计委员会认可其业务和财务管理方面未发现任何重大缺陷表示感谢。人口基金将继续在内部控制框架、统一现金转移方式(HACT)、人力资源管理、方案管理、库存管理、采购和合同管理、欺诈管理以及信息通信技术(ICT)方面做出进一步改进。人口基金通过采取全面、系统的方法来强化对这些领域的控制，来加强对建议的响应，同时强调并进一步阐明了组织各层级的监督机制，以确保合规。

二. 审计建议执行情况

4. 审计委员会针对 2018 年提出了 15 项新建议。下面的表 1 和表 2 总结了 2018 年截至 12 月 31 日)财政期间所提主要建议和各项建议的执行情况。

表 1
2018 年主要建议的执行情况

负责部门	建议数量	已执行或已被 要求关闭	执行中
管理事务司	1	—	1
采购处	1	—	1
拉丁美洲和加勒比区域办事处和采购处	1	—	1
副执行主任办公室(管理)	1	—	1
总计	4	—	4

表 2
2018 年所有建议的执行情况

负责部门	建议数量	已执行或已被 要求关闭	执行中
采购处	4	—	4
政策和战略司	2	—	2

负责部门	建议数量	已执行或已被 要求关闭	执行中
管理事务司	3	2	1
变更管理秘书处	1	—	1
拉丁美洲和加勒比区域办事处	2	1	1
副执行主任办公室(管理)	2	—	2
信息技术解决方案办公室	1	1	—
总计	15	4	11

5. 本报告提供了审计委员会针对 2018 年及以往各期提出的所有建议的执行情况。本报告包括关于以下方面的 10 个部分：(a) 内部控制框架；(b) HACT；(c) 方案管理；(d) 库存管理；(e) 采购和合同管理；(f) 欺诈管理；(g) 人力资源管理；(h) 综合行政管理；(i) ICT；以及(j) 以往财政期的建议：2016 年和 2017 年。

A. 内部控制框架

财务处的监督

6. 在第 17 段中，审计委员会建议人口基金按照内部控制框架政策强化、记录和规范明确的修订准则，包括及时修订程序，同时努力改善监督流程及其文档。

7. 对不同业务流程的审核和批准要求在相应的政策和程序中进行了规定。对于审计委员会发现的关于日记账条目本地批准的具体问题，人口基金修改了 AODocs(用于审核、批准和处理日记账的平台)中的工作流程。自 2019 年 9 月 1 日起，与付款有关的日记账需要先得到外地办事处管理人员批准，再由总部的人口基金财务处审核和批准。

Atlas 企业资源规划(ERP)系统中的职责划分

8. 在第 22 段中，审计委员会建议人口基金及时审核 Atlas 中分配的帐户，在发现不符合政策所规定职责划分的情况下修改权限，同时加强对 Atlas 系统中用户权限和例外帐户的定期监控，并按照政策和程序手册记录此类情况。

9. 人口基金立即通过更正有关的用户帐户来落实了这项建议。管理事务司将继续按照职责划分要求，审核各个国家办事处的 Atlas 申请，并发布“例外”报告。管理事务司会定期审核此报告，以确定是否仍需向办事处授予例外情况，如果不需要，则从 Atlas 帐户中删除相应的角色。为了授予符合内部控制框架中的政策指南和相关 Atlas 准则的 Atlas 帐户，人口基金将继续在每年对这一流程进行监控。

B. 统一现金转移方式

进行抽查

10. 在第 29 段中，审计委员会建议人口基金按照保证计划所述，努力在抽查执行伙伴的方案时做到更加主动、有效和及时地开展审核。

11. 人口基金注意到了这一建议，并审核了此后在各区域办事处完成的抽查。对抽查进行规划可以灵活地调整方案的实施，并在必要时推迟抽查，以确保有足够的支出可供审核。人口基金正在更改流程和程序，以期在这一年中能更为主动、有效和及时地进行抽查。人口基金正在想方设法改善审核机制、能力转移以及在抽查阈值、范围、截止日期和与其他财务监督程序的互补性方面的调整。一些重点办事处专注于以风险为基础的保证活动规划和实施，人口基金还为其落实了一系列支持举措。

C. 方案管理

工作计划监控

12. 在第 36 段中，审计委员会建议人口基金加强其人员的能力建设，以有效应用全球方案拟订系统(GPS)原则。

13. 人口基金已为所有区域开展了 GPS 区域培训，涉及所有国家办事处。其他针对特定国家的培训则根据具体情况安排。此外，人口基金还于 2019 年 12 月发布了更新版本的 GPS 用户指南。此修订版与上一版发布以来所采用的新政策和程序更为一致，并在工作计划修订等关键方面提供了进一步的指导。为了支持 GPS 用户指南的推出，人口基金正在开展网络研讨会，并将在 2020 年新增有关工作计划管理的在线学习模块。

14. 在第 37 段中，审计委员会建议人口基金按照与工作计划制定、管理和监控有关的政策和程序，监督外地办事处对工作计划进行正确修改。

15. 人口基金管理层认可这项建议的精神，同意在方案实施期间加强对工作计划的财务监督，并已采取具体的措施，包括将工作计划监控纳入其工作计划政策。2019 年，人口基金开展了 GPS 和工作计划合规性审核，他们得出了详细的工作计划数据，然后与各办事处分享，并与每个业务单位和区域办事处跟进。此外，人口基金还继续编制并定期更新一系列报告和面板，帮助确定在 GPS 中工作计划状况及修订的潜在问题。

D. 库存管理

监控仓库条件

16. 在第 43 段中，审计委员会建议人口基金采取措施来加强仓库的秩序、清洁和安全，同时对仓库条件开展经常性监控，以确保仓库遵守政策。

17. 有关仓库条件和安全保障的政策要求非常明确，委员会提出的问题主要为合规性问题。人口基金正在与联合国人道主义应急仓库(UNHRD)携手合作，以解决分配给人口基金的仓库区域在秩序、清洁和安全方面的问题。人口基金将继续采取后续行动，确保人口基金供应品完全按照方案用品管理方面的政策和程序妥善存放。此外，人口基金还使用该政策中提供的检查清单开展了仓库核查工作。

仓库货物保险

18. 在第 49 段中，审计委员会建议人口基金通过与 UNHRD 签订书面协议或购买保险来为货物投保，以确保遵守供应政策，减少发生灾难时货物损失或损坏的风险。

19. 人口基金注意到了审计委员会的建议，指出拉丁美洲和加勒比区域办事处提供了证据证明 UNHRD 对仓库保险单的回应。UNHRD 书面确认，其仓库中的所有货物均通过自我保险计划投保，这项计划也涵盖了人口基金的预置库存。

20. 在第 50 段中，审计委员会建议人口基金向各办事处的负责人下达指示，以提高对保险单用途和标准程序的认识。

21. 人口基金注意到了审计委员会的建议，将就保险单用途和相关标准程序向各办事处的负责人下达指示。

E. 采购和合同管理

采购规划

22. 在第 60 段中，审计委员会建议人口基金加强其采购规划流程，以便在项目中选择采购方法时考虑到已确定的需求。

23. 人口基金注意到了审计委员会的建议。修订后的采购程序(2019 年 6 月 15 日发布)在第 4.3.1 段指示各业务单位制定年度采购计划、每季度审核一次年度采购计划，并根据方案和资金可用性调整采购计划。人口基金将把这一指示添加到战略信息系统中特定国家办事处的季度检查清单，纳入通过官方报告平台开展并由人口基金驻地代表验证的季度监控和报告流程。新的检查清单将在 2020 年战略信息系统规划工作中落实。

24. 在第 61 段中，审计委员会建议人口基金的采购要符合政策规定的门槛，并定期监控采购流程。

25. 人口基金注意到了这项建议。如第 23 段所述，这方面建议已经体现在季度检查清单中，该检查清单将在 2020 年战略信息系统规划工作中落实。人口基金正在努力扩展采购面板，将在其中纳入对监控流程有所助益的各项报告，而且将与国家和区域办事处分享。

医疗用品采购申请的预先批准

26. 在第 66 段中，审计委员会建议人口基金外地办事处在今后的采购中，及时就医疗用品的采购向 PSB 申请预先批准，并提供证据表明已收到 PSB 的批准。

27. 人口基金同意这项建议：国家办事处在采购医疗用品之前应先从采购处(PSB)获得书面的预先批准。如上所述，这方面内容也将添加到季度检查清单中。

F. 欺诈管理

欺诈预防措施

28. 在第 76 段中，审计委员会建议人口基金国家办事处向 OAIIS 报告今后可能注意到的其他任何情况的动向，以遵守人口基金供应商审核和制裁政策，并将此作为一项预防机制。

29. 人口基金认为其已采取了适当的措施来防止任何被禁止的行为，不过，与审计和调查处(OAIS)或区域办事处磋商可能为所做决定提供额外的支持。根据审计

委员会的建议，国家办事处将这一特殊情况告知了 O AIS，并在 O AIS 提出意见之前，不向合同审查委员会提交采购事宜。在仔细审核这一情况后，O AIS 于 2019 年 4 月 10 日向国家办事处提出了意见：“没有任何迹象表明，有关公司有意/蓄意或严重疏忽/鲁莽地从事禁止行为，和/或试图从事禁止行为(定义见人口基金采购政策)。因此，国家办事处在当时决定不将此事报告给 O AIS，并不表示国家办事处未遵守政策或试图隐瞒任何不当行为，尽管谨慎的做法是向 O AIS 寻求意见。鉴于 O AIS 目前掌握且可使用的信息，O AIS 公正地认为国家办事处决定将有关公司纳入 2018 年 12 月的采购招标工作中并无不妥。对于 O AIS 而言，此事到此为止。”审计委员会提出将“向 O AIS 报告”作为预防机制的建议已得到广泛关注，管理层已向所有区域和国家办事处发出了提醒。

G. 人力资源管理

授权

30. 在第 81 段中，审计委员会建议人口基金全面审核和更新授权政策，特别是为区域办事处高级职位制定具体的准则。

31. 审计委员会提到的政策仅指现有的人力资源管理授权政策。向办事处负责人和其他管理层职位授予的权限由不同的政策和程序规定，例如有关采购、向执行伙伴转移现金的管理、方案用品和现金开支，以及应付账款的政策和程序。但是，为更加明确起见，人口基金将制定一个针对具体情况综合授权矩阵。

H. 综合行政管理

人口基金驻巴拿马国家办事处调动

32. 在第 87 段中，审计委员会建议人口基金，在重组对巴拿马国家办事处的行政支持以及在落实即将推行的秘书长改革举措时，应注意效率。

33. 人口基金注意到了这项建议，他们认识到秘书长办公厅作为联合国改革工作的一员，目前正在检查联合国发展系统的整个区域架构的职能和能力。这可能包括联合国各组织通过合署办公来加强政策和其他支持机制，以便联合国各国家小组可以协助各国加快可持续发展。此外，人口基金还推出了新的变革举措来审核和协调总部、区域办事处和次区域办事处的职能、角色和责任，从而向国家办事处提供和谐一致的支持。审核工作将于 2020 年初之前完成。人口基金致力于确保高效利用资源，并将适时以更宏观的视角针对上述两个流程做出适当的决定。

I. 信息技术

ICT 设施

34. 在第 91 段中，审计委员会建议人口基金采取措施预防设备室内部和周围的电气安全风险，以此保护设施不受自然灾害或人为灾害等威胁。

35. 人口基金已采取适当的措施来落实这些建议：检查设备室的布线和防护措施，并关闭和停用因应用程序迁移到云计算而导致冗余的所有设备。

J. 以往财政期的建议：2016 年和 2017 年

36. 附录 1 中，审计委员会就 2018 年(截至 12 月 31 日)总结了以往财政期各项建议的执行情况。下文提供了有关审计委员会评估为“正在执行”的 12 条建议的信息。这些信息的呈列顺序与附录 1 中的相同。

37. 表 3 总结了 12 项建议的执行情况。

表 3

审计委员会 2018 年 12 月 31 日终了财政期间报告附件 1 中所列，被视为未得到充分执行的各项以往财政期建议的执行情况

负责部门	建议数量	已执行或已被 要求关闭	执行中
人力资源司	4	2	2
信息技术解决方案办公室	3	—	3
采购处	1	1	—
管理事务司和执行主任办公室	1		1
技术司和管理事务司	1	—	1
管理事务司	1	—	1
宣传和战略伙伴关系司	1	1	—
总计	12	4	8

审计委员会 2017 年 12 月 31 日终了年度报告(A/73/5/Add.8)

38. 审计委员会在第 16 段中指出，为了提高工作人员对整个企业风险管理流程的认识，有必要规范化企业风险管理政策。该政策文档将为遵守风险评估和缓解程序的一般规则提供指导。

39. 人口基金与所有利益攸关方进行了初步讨论来最终确定企业风险管理政策和风险偏好陈述书的结构，而且人口基金目前正在最终确定这项政策，以补充现有的指导性说明和企业风险管理框架，从而在人口基金内开展有效的风险管理。

40. 在第 40 段中，审计委员会建议人口基金确保各国家办事处：(a) 培养工作人员调动资源的能力，以提高其资源调动职能的效力；以及 (b) 根据其加强和鼓励捐助方捐款战略，拟订捐助方绘像和捐助方管理档案。

41. 对于(a)部分建议，人口基金目前的工作符合整个组织范围内采取的企业资源调动战略。人口基金采取了一系列措施来帮助国家办事处培养能力，从而提高其资源调动职能的效力。这包括建立一个资源调动社区，作为资源调动指导的一站式资源。人口基金还为国家办事处组织了资源调动网络研讨会，并将其纳入了管理认证机制。对于(b)部分建议，人口基金在资源调动处设立了小组(负责业务职能、捐助方关系以及预测和情报)，以此优化新的机遇。因此，现在可以直接在资源调动社区中获取捐助方和发展伙伴的档案。资源调动处、战略伙伴关系部与资源调动和合作顾问携手制定了一个综合合作计划模板，可作为制定资源调动计划

时的参考工具。此外，人口基金还在 GoogleDrive 上创建了一个共享平台，便于就渠道信息与区域办事处和国家办事处接洽，从而讨论国家办事处在快速追踪捐助方的捐助协议许可时所面临的挑战。

42. 在第 45 段中，审计委员会建议人口基金考虑开发一个综合合同管理应用程序，以使国家办事处和单位能够登记和保存合同文件及有关文档，从而进行有效的合同管理和行政管理。

43. 人口基金认识到，制定可靠的合同文件登记和保存流程将有助于国家办事处开展有效的合同管理流程。结合完善的数据管理，iDocs 解决方案可提供适用于所有人口基金国家办事处的全球合同管理解决方案。人口基金已完成实施此解决方案的所有相关措施。

44. 在第 59 段中，审计委员会建议人口基金监控分配流程，以确保执行伙伴将库存移交给预定受益人，并获得关于库存是否按预期使用的保证。

45. 人口基金关于方案用品管理的政策和程序确立了一个健全的程序和控制活动框架，共同为人口基金保证了方案用品能够得到妥善利用，这些政策和程序统称为“最后一英里”保证流程，其中包括：(a) 绘制供应链图，显示产品在不同供应链层级间的流动；(b) 执行伙伴的供应链管理能力和风险分配；(c) 执行伙伴定期报告方案用品管理和保护(首个报告周期于 2020 年 2 月 28 日截止)；以及(d) 定期开展执行伙伴“最后一英里”抽查和审计，将人口基金交货记录和国家后勤管理信息系统中的摘录用于追踪交付和分配到服务点(产品在这里交付到受益人手中)的样本。2019 年 10 月，人口基金完成了“最后一英里”保证流程的设计，并为 60 个国家办事处的约 100 名工作人员提供了培训。同年，人口基金还针对 16 家最大的执行伙伴开展了首批“最后一英里”审计，这些执行伙伴收到了 2018 年通过人口基金供应品方案捐赠的库存总额的大约 35%。人口基金已完成“最后一英里”保证流程的所有设计，并制定了所有相关模板和指导性说明。

46. 在第 69 段中，审计委员会建议人口基金制定一项针对残疾工作人员的政策，以彰显为工作人员营造无歧视且包容的工作环境。

47. 人口基金欣然接受了这项建议，已经根据联合国系统内的最佳做法，制定了残疾人士录用政策。新政策已于国际残疾人日(2019 年 12 月 3 日)颁布。

48. 在第 75 段中，审计委员会建议人口基金：(a) 加强对国家办事处的控制，以确保有效利用已推出的顾问监测工具，为此可在签订个人顾问合同之前，及时在工具中上传所有必要的个人顾问信息；(b) 确保在合同期结束时以及对单项合同的执行情况进行评估之后才向个人顾问支付尾款；以及(c) 在该工具系统中纳入一个栏目，以便根据产出交付或工作天数来区分个人顾问费用。

49. 人口基金已部署策略来加强关于顾问监测工具的合规度，包括密切监控 CMT 的使用、关注存在不足的国家以及组织 CMT 培训。同样，人口基金还定期提醒国家办事处确保完全按照适用政策支付尾款。而且，人口基金也改进了 CMT，以便根据产出交付或工作天数来区分单项合同费用。

50. 在第 81 段中，审计委员会建议人口基金：(a) 确保通过电子服务应用程序申请和核准所有预支薪金，以便办事处负责人进行监控和跟进；(b) 向办事处负责人下达指示，以培养使用预支薪金电子服务应用程序的意识，并确保所有工作人员使用电子服务应用程序；以及(c) 制定指导性说明，规范向服务合同持有者发放预支薪金的程序。

51. 对于(a)和(b)部分建议，人口基金均在其政策和程序在线手册中上载了指导性说明。对于(c)部分建议，人口基金已制定指导文档草案，并在其中反映了利益攸关方的意见。人口基金计划在 ERP 系统中纳入新的薪金预支模式，以便利用现有的工作流程进行管理。这将有助于加强对服务合同持有者薪金预支申请和核准的认识及合规性。人口基金将发布指导性说明来规范向服务合同持有者发放预支薪金的程序，并将组织网络研讨会，帮助工作人员适应这种变化。与此同时，人口基金还将进行抽查，以监控例外情况。

52. 在第 87 段中，审计委员会建议人口基金制订企业资源规划解决方案，在所有国家办事处都设置一个全球差旅和费用模块，为包括实时报告全球差旅数据在内的差旅管理活动和报告工作提供便利。

53. 人口基金肯定了将差旅和费用模块功能扩展到国家一级的好处。目前，正在曼谷亚太区域办事处试行 Atlas 差旅和费用模块。人口基金预计，从这项工作中吸取的经验教训将为设计和建立新规划的 ERP 解决方案提供参考，该方案中纳入了全球差旅和费用模块。

54. 在第 93 段中，审计委员会建议人口基金：(a) 定期审查和配置活跃名册，以清除所有离职工作人员；(b) 根据 ICT 安全政策执行域密码政策，并添加不在活跃名册中的所有计算机；(c) 建立机制，确保管理信息事务组对国家办事处开展定期调查，以审查外包的 ICT 支持服务是否适当；以及(d) 建立管理活跃名册基础设施及其安全和设计的各项程序。

55. 对于涉及柬埔寨国家办事处的(a)和(b)部分建议，人口基金已采取行动，从活跃名册中删除了所有离职工作人员的帐户，并落实了新的域密码政策。对于(c)部分建议，人口基金已就定期调查外包服务计划了政策审查。对于(d)部分建议，为了审查外包服务是否适当，管理层将根据既定标准和方法，对所有国家办事处开展定期调查。人口基金也在为活跃名册基础设施(包括其安全和设计)设计管理程序，并将在区域 ICT 专家的帮助下监控这些程序。区域 ICT 专家将全面审查中央活跃名册系统中的现有数据，以清除离职工作人员的数据。

56. 在第 98 段中，审计委员会建议人口基金：(a) 将 ICT 安全意识培训要求纳入现行政策；以及(b) 规定所有工作人员必须完成信息安全意识培训，并建立执行机制。

57. 人口基金已将 ICT 安全意识培训要求纳入新的 ICT 安全政策。新政策规定了必须完成 ICT 安全意识培训，这一点将与人力资源司协商实施。

审计委员会 2016 年 12 月 31 日终了年度报告(A/72/5/Add.8)

58. 在第 85 段中，审计委员会建议人口基金：(a) 确保遵守薪金预支政策，并加强从工作人员处收回预支薪金的条件，特别是在工作人员有未偿还的预支薪金即脱离人口基金的情况下；及(b) 继续审查未偿还的预支薪金，以确定相应原因和建立追偿机制，确保收回和结算在职和离职工作人员的预支薪金。

59. 审计委员会适当承认，人口基金已落实(b)部分建议，结算了过去的预支薪金。人口基金也改善了薪金预支政策的遵守情况，包括加强收回预支薪金的条件。此外，人口基金还起草了标准操作程序，目前正在接受各利益攸关方的审核。

60. 在第 100 段中，审计委员会建议人口基金建立机制来监控软件政策和程序的审批情况，并确保其在整个组织内得到严格遵守。

61. 人口基金目前正在广泛修订 ICT 政策，以落实这一建议。具体措施已在采购政策中明确。人口基金将在 ICT 政策修订版敲定后与各国家办事处举行网络研讨会，确保整个组织理解和遵守这项政策。

三. 结论

62. 人口基金欢迎审计委员会关于人口基金 2018 年(截至 12 月 31 日)年度财务报表的报告及其总体结论：得益于良好的财务管理做法，包括用于确保支出不超过可用财务资源的流程和控制措施，人口基金 2018 年的财务状况良好。人口基金将继续高度重视保持无保留审计意见的记录，并解决审计委员会关切的问题。人口基金致力于解决报告所指出的待改进领域，将继续加强和扩大这些举措的范围。