



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
19 December 2006
Chinese
Original: English

2007 年第一届常会

2007 年 1 月 19 日至 26 日，纽约

临时议程项目 13

审计委员会的建议

联合国开发计划署：关于 2004-2005 两年期审计委员会各项
建议执行情况的报告*

署长的报告

摘要

联合国审计委员会于 2006 年 6 月完成了对联合国开发计划署(开发署)的 2004-2005 两年期审计工作。2004-2005 两年期审计对开发署而言是十分独特的，因为这是在启用 Atlas 系统后进行的第一次审计。审计报告应结合全球启用 Atlas 系统的复杂情况进行审视。在审计结束时，审计委员会发表了“无保留的”审计意见，列出了三个重点事项和审计观察结果。

本文件载有管理层针对审计委员会关于 2005 年 12 月 31 日终了两年期开发署财务报告和已审计财务报表的报告(A/61/5/Add. 1)中提出的重点事项和所有审计建议作出的回应。本报告载列的管理层回应也考虑到了第五委员会(通过行政和预算问题咨询委员会的报告提出)的评论意见(A/61/350)。

应执行局(第 2006/8 号决议)要求，本文件介绍了开发署为加强管理和控制制度而采取的行动，包括风险管理、道德和职业操守、防舞弊和反贪腐措施等。

* 由于在汇编数据时需向执行局提供最新资料，本报告延迟提交。



随后还介绍了管理层对开发署查明的 15 个顶级审计风险，包括审计委员会强调的三个事项作出的回应。一份单独的附件中载有管理层对审计委员会所有建议作出的回应(可查阅执行局秘书处网站)。

按照执行局的指示，开发署署长和高级管理层致力于处理审计委员会的审计建议，并将继续以 2006 年确立的监督和控制制度为基础开展工作，包括每季度一次协同业务组审查重大审计问题。此外，本文件还概述了开发署为处理在内部和外聘审计中提出的系统性和经常性审计问题而制订的重大管理战略，包括当前在以下方面开展的工作：机构风险管理系统，实施管理问责框架(包括审计事项问责框架)，投资制订针对项目、采购、人力资源及财务工作人员的专业证书方案，以及创建若干针对办事处业绩和国家执行(NEX)质量的管理战略。

决策要点

执行局不妨注意到开发署在执行审计委员会对 2005 年 12 月 31 日终了两年期提出的建议方面取得的进展，以及管理层为处理经常性和系统性审计问题而作出的努力。

目录

章次	页次
导言	3
一. 审计建议的执行情况	3
二. 管理层对 2006 年第一届常会所提重大问题的最新回应	4
三. 管理层对重大和经常性审计风险的回应	5
四. 结论	9

引言

1. 本文件载有管理层对执行局在 2006 年 1 月会议上提出的具体问题（DP/2006/16）作出的回应，其中也包括管理战略和行动计划。这些计划处理了审计委员会关于 2005 年 12 月 31 日终了两年期开发署财务报告和已审计财务报表的报告（A/61/5/Add.1）中提出的所有审计建议。本报告所载的管理层回应考虑到了第五委员会（通过行政和预算问题咨询委员会提出）的评论意见（A/61/350）。此外，管理层的回应也考虑到了 2006 年 6 月印发的联合国治理和监督情况审查报告（A/60/883/Add.1）中列出的建议。本报告结构安排如下：

第一部分：审计建议的执行情况。这一节载有审计委员会所提审计建议的背景和说明资料以及自 2006 年 6 月完成审计以来的执行情况摘要。

第二部分：管理层对执行局 2006 年第一届常会所提具体问题的最新回应。这一节载有管理层为处理执行局 2006 年 1 月会议所提具体问题而采取行动的 latest 情况。

第三部分：管理层为处理重大和经常性审计风险作出的回应。这一节载有管理层针对审计委员会的建议，为处理经常性和系统性审计风险而采取的战略，还载有管理层对三个重点事项及已查明的重大审计风险而作出的具体回应。管理层对审计委员会各项审计建议的具体回应包括确定审计委员会所提所有审计建议的责任划分、当前状态、优先次序和预定完成日期。这些回应已在一份单独的附件中列出（可查阅执行局秘书处网站）。

一. 审计建议的执行情况

2. 审计委员会于 2006 年 6 月完成了对 2005 年 12 月 31 日终了两年期开发署账户的审计工作。2004-2005 两年期审计对开发署而言是十分独特的，因为这是在启用 Atlas 系统后进行的第一次审计。鉴于 Atlas 系统规模庞大、错综复杂，审计报告应结合其启用情况进行审视。在审计过程中，审计委员会借用了 2005 年由审计和业绩审查处开展或协调进行的三次不同审查的重大结果，即 Atlas 第一阶段启用情况审查、Atlas 系统内部控制和启用后配置审查、以及信息和通信技术安全风险评估。

3. 在 2006 年 6 月结束审计时，审计委员会发表了“无保留”审计意见，共列有 115 项建议（其中 30 项高度优先），并提出了三个重点问题：国家执行（NEX）、银行调节及内部控制（第 4 段）。这三个问题将在本文件中具体处理。

4. 署长欣喜地报告，截至 2006 年 12 月 7 日，共有 37 项建议已执行（占总共 115 项建议的 32%）。在预定 2006 年第四季度完成的 38 项建议中，已执行 30 项（79%）。其余 8 项建议耗时长于预期，下一季度将尽可能加快执行（见下文

表 1)。虽然许多建议归由开发署处理，但执行局提出的一些跨机构问题需要同其他联合国机构密切协作和（或）协调统一。例如机构间账户调节、机构间在东道国的协调、建立共同联合国之家和联合办事处、以及印度洋海啸灾后救助努力等。因此，作出解答并不是开发署一家的责任，而是所有参与机构的责任。

表 1. 截至预定完成日期的执行情况

说明 ¹	优先次序			总数	备注
	高	中	低		
(a) 审计委员会提出的建议总数	30	82	3	115	
(b) 截至 2006 年 12 月 7 日已执行数					包括原定 2007 年第一季度执行的 7 项
	3	33	1	37	
(c) 执行百分比 = (b) / (a)	10%	40%	33%	32%	
(d) 2006 年第四季度预定完成数	4	33	1	38	
(e) 2006 年第四季度按期执行数	2	27	1	30	
(f) 执行百分比 (2006 年第四季度按期执行数对预定完成数) = (e) / (d)	50%	82%	100%	79%	
(g) 2007 年第一和第二季度预定完成数	6	26	0	32	
(h) 2007 年第三和第四季度预定完成数	13	17	2	31	
(i) 2008 年第一季度预定完成数	0	1	0	1	
(j) 与持续改进有关的建议 (见下文注 1)	7	5	0	12	

¹ 注：这些是需要持续监测和改进的建议。例如 Atlas 用户培训、支助驻地协调员、赤字信托基金、薪金表记入总分类账等。

二. 管理层对执行局 2006 年第一届常会所提重大问题的最新回应

5. 根据执行局第 2006/8 号决定第 3 和第 4 段，开发署欣喜地报告，如下文所述，在执行局提出具体要求的多个领域已经取得进展。执行局所提要求的目的是加强管理和控制制度。

6. **实现开发署风险管理的主流化。**从 2006 年 7 月起，由副署长任主席的开发署机构风险管理 (ERP) 委员会坚持为开发署风险管理的主流化提供战略领导和指导。一个专门的项目处已经设立，负责密切联系各区域局和国家办事处，为 2007 年初在开发署试行机构风险管理作好规划和筹备。借助 2006 年 1 月进行的开发署历史上首次机构风险评估的结果 (见图 1)，机构风险管理委员会核准了在 2007 年初试行的以下四个重大风险领域：(a) 采购管理，(b) 金融资源管理，(c) 舞弊举报，(d) 交接规划和人才管理。目前正在确定重大风险指标，并将同成果管

理（RBM）报告政策和进程相结合。最终目标是使风险管理成为开发署的一个核心业务，以便前瞻性地掌控对利益攸关者的责任。

7. **强化开发署主管和工作人员的道德及职业操守。**法律和采购事务处目前正在审定针对违反道德及职业操守行为的法律问责框架，并已定于 2007 年初正式发布。此外，所有工作人员都必须通过电脑参加定于 2007 年第一季度推出的道德问题综合培训方案。

8. **执行防舞弊和反贪腐措施。**在 2007 年正式推出管理问责框架之后，将在全组织范围对问责制度作出进一步说明。对 D-1 及以上职等工作人员，包括参与履行采购职能的工作人员，将由人力资源处一名道德干事负责执行财产披露政策。“检举人”保护政策将在不久发布经订正的违反道德及职业操守行为法律问责框架时予以认定并正式通过。

9. 以上及其他正在拟订的相关管理举措是管理问责框架的组成部分，意在加强开发署的问责制度并掌控组织风险。管理问责的概念对开发署而言并不新鲜，但主要侧重点是遵守规章（以及对不遵守规章的相关处罚）。开发署正致力于将问责、负责和透明原则转化为外地及总部主管人员皆可理解的实践流程。这些变化将使目前正在采取的各项相互关联的举措更有意义，还可使注意力集中于遵守规章、道德和结果。

三. 管理层对重大和经常性审计风险作出的回应

10. 根据执行局第 2006/13 号决定第 11 段，开发署仔细审阅了审计委员会的建议。开发署已采取若干措施，如下文所示，以处理在内部和外聘审计员审计观察结果中载列的重大基本问题。然后是管理层对已查明的重大审计风险作出的回应。

11. **通过工作人员专业化方案及次区域共同事务中心作为替代选项，解决工作人员的能力问题。**内部工作人员的能力参差不齐，仍是内部和外聘审计中发现的一个共同问题。现已认定是下列因素导致业务流程错综复杂，使工作人员必须加强能力和增进对 Atlas 的了解：交付量大幅增长；非核心供资激增；向成果管理制转变；开发署在联合国协调工作和危机国家中的作用越来越大。有必要投资确立更加可持续的方式，增强内部工作人员的能力，以应付对开发署工作人员的更高期望，例如计划 2008 年在开发署采用《国际公共部门会计准则》。制订针对开发署项目、采购、人力资源及财务工作人员的专业证书方案是一项重大举措，将继续在区域和国家办事处一级予以支持，作为开发署承诺推动工作人员发展的组成部分。除工作人员专业化方案之外，管理局（BOM）目前正在探讨以更加可持续和更具成本效益的方式建设内部能力。（如世界银行所实施的）次区域共同事务中心的做法是一项有生命力的举措，将进行调整以满足开发署的独特需要。

12. **加强按工作汇报关系处理审计风险的问责制度。**开发署致力于处理审计委员会的建议，近期在下列领域精简了审计后续的治理机制，以突出对（总部或国家办事处）主任的问责：回应审计建议；采取补救措施；以及对成果问责。具体而言，开发署特别要求接受审计的驻地代表和（或）办事处主任提交的所有审计行动计划需经分管局长正式认可，还要求各分管局长使用“主计长监控名单”，对所有被评为“不足”的办事处进行监测，并定期跟踪有关进展。此外，开发署还要求自完成审计之日起四个月内编定所有审计报告，每季度一次在区域局范围内对审计问题进行复查。

13. **管理层特别优先处理 15 个顶级审计风险。**根据对内部和外聘审计员所提审计问题的审查，开发署查明了 15 个需由管理层密切关注的顶级审计风险（见下文表 2）。前八项包括审计委员会对 2004–2005 两年期提出的具体关切（国家执行、银行调节及内部控制），另外还查明了五项审计风险（资产管理、Atlas 所涉问题、透明和竞争采购、成本回收、以及项目设计、监测和评价）。这些领域需结合管理层为促进开发署的透明度和管理问责制所作的努力而给予更密切的关注。第二组审计风险包含需由管理层定期监督和监测的混合问题。这类问题共有七个，包括：项目厅项目交付报告的调节；机构账户调节问题；呆滞信托基金和赤字信托基金；共同账户事务的回收；工作人员薪金预支；工作人员征聘过程中的透明度；以及巴西国家办事处从系统、应用和产品数据处理（SAP）转换为 Atlas。虽然还将继续跟踪审计委员会的建议并定期审查有关进展，但管理层将特别侧重于这 15 个顶级审计风险。

表 2. 管理层处理开发署重大审计风险的 15 个顶级优先领域

① 国家执行	② 银行调节	③ 内部控制	⑨ 项目厅项目 交付报告	⑩ 机构账户
④ 资产会计	⑤ Atlas 改进	⑥ 采购透明度	⑪ 信托基金	⑫ 共同事务
⑦ 成本回收	⑧ 项目设计、 监测和评价		⑬ 人力资源征聘	⑭ 薪金预支
			⑮ 巴西 SAP	

14. 在**国家执行项目**方面，难点始终是如何找到管理信托风险和实现国家能力建设目标之间的平衡。审计委员会对有所保留的国家执行审计所涉及的财务影响提出了关切（第 4 a 段）。虽然财务缺额总额 3 350 万美元只占 2004 年接受审计的 1 717 个国家执行项目中非政府组织/国家执行项目支出（16 亿美元）的 2.5%，但开发署还是对审计委员会的建议表示感谢。管理层已经对主要几个造成财务缺额的国家办事处给予特别关注。

15. 目前执行统一的方案拟订安排和统一的现金转移程序，均符合经济合作与发展组织（经合组织）/发展援助委员会的现行做法，但一些国家办事处仍处于实施阶段。在许多情况下，国家办事处并不能直接控制国家执行伙伴对审计计划的执行。国家执行审计的结果清晰地反映了开发署业务国最高审计机构和私营审计公司的能力。这两个因素都是这些国家的业务实情，开发署将研究如何增强审计和业绩审查处及国家办事处提供适当培训的能力。在审计员甄选及审计报告和执行计划的质量控制方面，也将提供进一步协助。鉴于 2005 年是执行新的国家执行审计方法的第一年，国家办事处和国家执行审计员的理解程度各有不同。目前正通过管理局的区域培训解决这个问题。与此同时，审计和业绩审查处正在探讨以更具成本效益的方式，向国家执行审计员提供培训和通信服务。此外，开发署正在向更加基于风险的国家执行审计转变，并正在加强国家执行审计的后续机制。作为审计建议后续问责框架的组成部分，各区域局局长将特别关注国家执行审计意见有所保留的几个国家办事处。目前正在组建一个由财务处长、审计和业绩审查处长、区域局局长及联合国发展集团办公室（联发办）组成的国家执行联合工作组，负责对相关的国家执行政策、做法和信托风险管理进行全面审查，并向副署长提出具体建议。

16. 在**银行调节**方面，开发署想要说明的是，2004-2005 两年期未进行的月度银行调节（第 4 b 段）已于 2006 年 5 月在结束审计之前完成。问题既涉及系统限制，也涉及工作人员限制。由于在南非雇用外聘会计员，以及使用 Atlas 财务登记簿和 Atlas 银行调节报告，2006 年 5 月得以将所有 615 个银行账户的银行调节记入总分类账。

17. 2005 年底为处理系统问题作出了一项重大努力，简化了银行调节程序，并提供了更多培训和支助。这一努力大获成功，2006 年几乎所有国家办事处都作了月度银行调节。已采取的重大措施包括：推出工作人员专业化和证书方案；在区域一级开展综合培训；拟议升级为新版 Atlas；以及探讨以更具成本效益的方式解决若干国家的内部工作人员能力问题。这还可能包括建立此区域共同事务中心。

18. 在**加强内部控制**方面，开发署已针对审计委员会提出的问题（第 4 c 段）制订若干管理举措，这些举措已经或正在得到执行，包括：(a) 在区域和管理层培训班上不断强化国际金融公司的指导原则；(b) 继续增强（2005 年 11 月启用的）Atlas 用户安全管理系统，确保在处理用户账户时不会产生安全配置冲突；(c)

2006 年 7 月启用 Atlas 中的审计追踪功能，以跟踪供应商记录、银行账户及外汇单据的变化；(d) 2006 年 10 月启用针对索取忘记密码的安全提问功能；以及(e) 拟议发布经订正的国际金融公司指导原则，重申管理问责制，并在按规定划分资产管理、电子采购申领及外部接入 Atlas 管理等职责方面提供更加具体的指导。

19. 在**资产（非消耗性设备）会计**方面，开发署注意到第五委员会（通过行预咨委会报告 A/61/350）表达的关切，并指出，虽然审计委员会承认开发署自 2005 年以来已在登记、更新和报告开发署各办事处非消耗性设备方面作出重大努力和改进，但开发署仍决定对这个方面给予更多重视。这是预计到 2008 年将采用《国际公共部门会计准则》，届时将报告非消耗性设备的折旧情况。开发署将继续在资产控制、废旧资产的识别和处置、年度资产清点证据的保留、以及新资产标识方面向国家办事处提供指导。审计事务处将继续监测国家办事处及时进行资产认证的情况。

20. 在与**Atlas 有关的改进**方面，**包括从 SAP 向 Atlas 转换方面**，开发署正按照审计委员会的建议对 Atlas 作改进，包括使用账龄报告跟踪政府预支款和未动用存款（第 94 和 95 段）以及在国家办事处一级简化次级分类账与总分类账的调节程序（第 28 段）。目前正在审定将巴西国家办事处的 SAP 数据转换到 Atlas 的计划（第 125 段）。随着计划采用《国际公共部门会计准则》，开发署正协同其他联合国机构精简相关的财务条例和细则。

21. 在**信托基金管理**方面，开发署正按照审计委员会的建议（第 74 段），协同捐助国减少呆滞信托基金和赤字信托基金的数量。赤字信托基金的数量已从高达 82 个（共计 3 770 万美元）稳步减至 2006 年 9 月的 72 个，赤字额为 2 990 万美元。为了更好地掌控与信托基金有关的风险，开发署正在制订有关规定，以确保在资金到位前先支出的情况下，驻地代表能够获得区域局局长和主计长/管理局局长的核准。

22. 在**包括项目厅在内的机构间账户调节**方面，开发署正密切协同其他联合国机构改进机构间的资金调节（第 43 段）。管理层对与项目厅的账户调节给予特别关注。到 2006 年 11 月，与项目厅的基金间差异已从原先的 5 910 万美元减至 1 007 万美元。目前正在作进一步的分析和调节。开发署还将精简程序，监测国家办事处的月度银行调节情况（第 26 段），并改进 Atlas 账户的分类以及对基金间账户调节情况的监测。有关差异将尽快予以纠正（第 43 段）。

23. 在**成本回收**和共同事务账户管理方面，开发署针对伙伴机构的关切，正采取步骤审查现行的成本回收政策。这其中包括有必要提高开发署国家办事处所达成的签字协议的质量等。成本回收牵涉到对伙伴机构不支付或无法从伙伴机构收取共同事务费用的情况的管理。

24. 在[采购透明度和合同管理](#)方面，目前已采取若干措施提高采购过程的透明度，包括制订开发署采购抗议程序，以及将采购道德准则列入采购和合同用户指南等。其他措施包括在开发署和机构间采购服务办公室门户网站上公布所有合同额超过 10 万美元的采购通知；拟议对 D-1 及以上职等工作人员，包括参与履行采购职能的工作人员执行财产披露政策；在违反道德及职业操守行为法律问责框架中正式列入检举人保护政策；以及正式确定特别是针对危机国家的采购基准（第 71 段）。2007 年，开发署将从系统的角度在 Atlas 内启用一个战略源模块，以提高供应商评价和甄选过程的透明度（第 371 段）。此外，开发署还将在 2007 年逐步引入硬性采购计划（第 374 段）。

25. 在[项目设计、监测和评价](#)方面，开发署正针对审计委员会及审计和业绩审查处提出的共同关切采取步骤，确保在已报告支出与项目执行情况之间建立更加强有力的联系和管理报告制度（第 190 段）。开发署在近期修订时对成果管理指南提供了专门指导，并将向国家办事处提供培训，利用 Atlas 的季度审查报告，建立财务和项目进展资料之间的相互联系。

26. 在[人力资源征聘和薪金预支](#)方面，目前已采取若干措施，包括在 2007 年初正式确定征聘政策和指导原则的规定内容。关于薪金预支的指导原则将得到强化。人力资源处也正结合与工作/生活方案有关的举措，修订关于请假程序及管理的政策（第 449 段）。鉴于请假记录管理将在 2007 年第三季度转入 Atlas 系统，2007 年计划为国际专业人员举办培训班，以统一请假实施程序。预计这也有助于在采用《国际公共部门会计准则》之前加强休假管理和提高开发署财务报表中披露的假期结余的准确性。

四. 结论

27. 开发署对审计委员会的全面报告表示欢迎并接受其所有建议。尽管存在相关信托风险，开发署仍然认识到通过国家执行建设国家能力的重要性，因此将继续通过执行统一的现金转移程序和更加有效的国际执行审计过程，掌控相对应的风险。如上文所述，2004-2005 两年期审计对开发署而言是十分独特的。Atlas 的执行规模庞大、错综复杂，不仅包括 Atlas 系统的执行，还包括管理举措的重大改变。开发署承认必须用一项较长期战略来处理相关复杂问题，并已着手通过认证方案，实现署内许多职能的专业化。其他改善组织业绩的战略包括通过管理问责框架、机构风险管理举措、防舞弊和道德政策、国家办事处能力强化方案、工作人员证书方案以及次区域共同事务中心，加强风险管理和问责制度。