



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
7 August 2008
Chinese
Original: English

2008 年第二届常会

2008 年 9 月 8 日至 12 日，纽约

临时议程项目 10

人口基金——内部审计和监督

联合国人口基金

监督政策*

执行主任的报告

目录

	页次
导言	2
第一部分：人口基金在问责制和监督方面的发展情况	2
第二部分：人口基金监督政策	3
第三部分：建议	12

* 汇编向执行局提供最新资料所需的数据延误了本报告的提交。



导言

1. 执行主任很高兴根据执行局 2007 年年度会议和 2008 年第一届常会分别通过的第 2007/29 号和第 2008/19 号决定,在与会员国进行了广泛协商后提交订正的人口基金监督政策,供执行局审议核准。¹ 应该指出,人口基金问责制框架(见 DP/FPA/2007/20)是向执行局 2007 年第二届常会提交的(又见第 2007/40 号决定)。
2. 监督政策的目的是加强人口基金的问责制、风险管理和保证程序。在确定基本原则的同时,本政策还按照第 2007/29 号决定的要求,界定了具体的用语和概念,包括人口基金业务活动管理方面的问责制和透明以及披露和保密办法。监督政策阐述了各有关方面的作用和责任以及所产生的能使人口基金加强其监督机制的协同作用。
3. 根据执行局提供的指导,执行主任希望强调人口基金的监督政策、战略计划、问责框架、有关监督和个人问责方面所适用的行政政策和程序以及为改进对成果和影响的评价和衡量及改进监测和报告的透明度而采取的所有措施等之间的密切联系。
4. 在拟定人口基金监督政策时考虑到大会下列决议:62/208:联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查;60/1:2005 年世界首脑会议成果;61/245:全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内部治理和监督情况;以及有关加强联合国系统内的问责制和道德操守的其他相关决定和决议。草拟监督政策时也考虑到执行局非正式会议的投入和建议。此外,提交执行局核准的本文件拟议的案文是与开发署和项目厅进行多次协商的结果,这些协商的目的是尽可能协调各种关键定义、披露程序和文件格式。

第一部分

人口基金在问责制和监督方面的发展情况

5. 监督职能传统上与法定责任和财务责任有关。随着时间的推移,监督的范围已经扩大,以解决有关业务的风险、重要性、效能、效率和影响等方面的控制问题。监督是内部和外部机构向执行主任、执行局和其他相关方面提供保证的一套活动,保证存在用来确保下列情况的可靠和成本效益高的内部控制系统:
 - 人口基金活动符合大会、经济及社会理事会和执行局通过的法定任务和政策(组织问责);
 - 向人口基金提供的资金全部入账并完全按照方案或项目协定使用(财务问责);

¹ 关于监督政策的上一份文件 DP/FPA/2008/4 是向执行局 2008 年第一届常会提交的。

- 最有效率和效能地开展活动，避免方案重叠、重复和效率低下地使用资源（业务问责）；
- 工作人员和其他官员遵守专业和道德操守标准（个人问责）。

6. 在过去几年，人口基金在问责制、保证、风险管理、内部控制和预防欺诈等领域取得了重大进展。为监督采用的新的风险管理办法得到执行局和专业界的称赞和支持。作为这一进程的一部分，对审计服务的质量保证审查得到内部审计员协会的验证认可。

7. 2006 年，人口基金成立了独立审计咨询委员会（审咨委），负责为执行主任履行职责提供独立技术咨询。

8. 人口基金监督事务司章程获得通过，使人口基金得以加大问责力度并得到更好的保证。为了加强风险管理能力，人口基金通过了一个基于风险的监督方案，其中纳入了与方案影响有关的问题；采用了几项计算机审计技巧和技术，实现工作做法更大程度的标准化和统一；拟定了一项防欺诈政策以及防止报复报告错失行为的政策；组织各级防欺诈意识和风险评估培训讲习班；提供各种工具和方法，使国家工作队能够开展欺诈风险评估和确定减少风险的行动。

9. 如人口基金问责制框架文件（见 DP/FPA/2007/20）所述，人口基金最近已执行平衡积分卡（为方案和管理产出界定明确基线和目标的管理和问责工具）。为了更好地衡量人口基金执行 2008-2011 年战略规划概述的管理成果框架（见 DP/FPA/2007/17）的业绩，人口基金采用了成果预算制方法来拟定下一个两年期即 2008-2009 两年期的支助预算。

10. 又如问责制框架文件（DP/FPA/2007/20）所述，人口基金已建立了涵盖其各个业务领域的全面控制机制，开展各种探查和预防控制活动，包括有关人口基金信息系统的一般控制措施和应用控制措施。人口基金财务条例和细则及人口基金政策和程序手册说明了这些控制措施。

11. 下文所述人口基金监督政策是基于上述背景和范围拟订的。

第二部分

人口基金监督政策

一. 定义

12. 下列定义适用于人口基金监督政策：

- **保证程序**指的是为提供对本组织的风险管理、控制或治理程序的独立评估而对证据进行的客观审查。合理保证指的是在特定的成本、利益和风险条件下所达到的可以接受和令人满意的信心度。仅依靠保证程序本

身，即使以应有的专业谨慎态度执行这一程序，仍然不能保证查明所有的重大风险。

- **问责制**指的是证明按照商定的规则 and 标准开展工作或公允、准确地报告法定职能和（或）计划执行成果的义务。
- **业务单位**指的是由管理人员领导的任何行动或办公室。这些单位通常由外地办事处、区域和次区域办事处以及人口基金总部的司、处和办公室组成。
- **机密资料**指的是：
 - (a) 从第三方收到或发给第三方的希望予以保密的文件；
 - (b) 一旦披露就可能危及任何个人的人身安全、侵犯其权利或侵害其隐私权的资料；
 - (c) 一旦披露就可能危及会员国安全或有损于本组织安全或任何行动或活动的适当开展的资料；
 - (d) 涉及法律特权或监管程序范围、或使人口基金遭受不应有的诉讼风险或与参与内部审计和调查的个人享有适当法律程序权利相关的资料；
 - (e) 部门间或部门内的内部文件，包括电子邮件和文件草案；
 - (f) 一旦披露就会损害人口基金财务利益或其他有关方财务利益的资料；
 - (g) 人口基金认为一旦披露就会严重损害同会员国或执行伙伴的政策对话的资料；
 - (h) 由于其内容或者制作或传送环境而必须被视为机密的其他资料。
- **控制活动**指的是为有助于确保有效进行必要的内部控制而设立并执行的政策和程序。
- **独立性**指的是在确定内部审计、评价和调查活动的范围、履行职能和通报审计结果方面保持公道和免受干扰所需的条件。任何参与此类活动的独立个人应该持公正、无偏见态度和避免利益冲突。
- **内部审计报告**指的是一项审计工作产生的最后报告，由监督事务司司长签署，印发给执行主任和被审计实体进行审议并执行其各项建议。该报告也提交联合国审计委员会。内部审计报告是仅供内部使用的机密资料。

- **内部控制框架**指的是用来确保有序、符合道德、合算、效率高和有实效地开展活动的所有政策、程序、监测和通报活动、行为标准和其他保证活动。它包括五个相互关联的组成部分：控制环境、风险评估、控制活动、信息和通信、监测。
- **内部控制**指的是由执行局、管理层和其他人员开展的一个进程，目的是为实现以下各类目标提供合理的保障：(a) 业务活动的效力和效率；(b) 财务报告的可靠性；(c) 遵守适用的法律和规章。
- **管理层**指的是控制、领导和指导人口基金的人或获得此类授权的人。
- **监督**指的是对基金的方案、活动、政策执行情况和结果进行审查、监测、评价、监督和报告的一般过程。这也是指确保组织、财务、业务和道德问责，确保内部控制的效力和防止舞弊或不当行为。
- **绝对机密资料**指的是一旦未经许可予以披露就有理由预计会特别严重损害或妨碍人口基金开展工作的资料。这包括被视为对第三方或国家、政府或行政部门特别敏感的资料或材料，或可能影响尚待采取的行动、也可能危及任何个人的人身安全、侵犯其权利或侵害其隐私权的资料。
- **专题评价**指的是对人口基金及其任务至关重要的各类措施中的特定方面或共有问题进行的独立评估。
- **透明**指的是能使会员国获得、注意和理解关于人口基金活动的目前状况、现有决定和行动的可靠和及时的资料的一种进程。

二. 目标和范围

13. 监督政策的目的是确保善治，创造人口基金内问责和透明的必要环境，并确保通过持续改进来有效开展基金的业务活动。
14. 确定监督政策范围的是下列善治原则：
 - (a) 本组织的活动完全符合其法定任务；
 - (b) 向本组织提供的资金全部入账和完全按照方案或项目协定使用；
 - (c) 最有效率和效能地开展活动，避免方案重叠、重复和效率低下地使用资源；
 - (d) 本组织的工作人员和所有其他官员遵守最高专业、公道和道德操守标准。

三. 人口基金监督政策的原则

A. 总则

15. 行使人口基金监督职能时包括三个要素，这些要素旨在作为一个综合系统运转，为人口基金高效和有效地开展活动提供合理保证：
 - (a) 追究管理层对人口基金各方案的效率和效能所负责任的问责框架；

(b) 全面、严格和透明的保证制度；

(c) 人口基金业务单位的监督程序，诸如视察、定期现场审查、对方案和管理系统进行审查和评价的方案监测、调查和审计以及现场保证制度的验证认可。

16. 监督活动是按照监督事务司章程规定的现有专业标准开展的。专业标准在继续发展，以适应不断变化的环境，人口基金将酌情遵守这些不断发展的标准。

B. 授权

17. 根据有关联合国人口基金在涉及人力资源事项方面的授权的秘书长公报（ST/SGB/2004/10），执行主任就行使该公报的授权向秘书长负责。

18. 按照人口基金财务条例和细则（问责制，条例 3.1）的规定，执行主任对人口基金财务活动的所有阶段和方面负责和接受问责。执行主任可根据细则 103.1 进一步向人口基金人员授权。

四. 有效监督的要素

19. 有效监督的基础，是作为人口基金管理哲学、运营风格和组织文化一部分的、由执行局和人口基金执行主任确立的“上级定的基调”：即任何时候，对于人口基金各级别的所有工作人员，均希望其行为井然有序、遵循道德操守、节俭、高效率，而且卓有成效。本政策要求对道德不当行为采取零容忍态度。

A. 风险评估与管理

20. 管理层负责持续监测和审查环境发生的变化、取得成果方面的进展和局限、财务管理和报告、审计结果、重大审查和评价的结论。这种分析应被归入风险评估，每年进行更新，以对关于风险实际发生概率的新信息做出评价。

B. 持续改进及获得的经验

21. 监督程序有助于发现通过改进业绩提高业务流程效率和成效的方法，包括按照大会第 62/208 号决议加强联合国系统的一致性。

C. 对成果的责任与问责

22. 人口基金所有人员都负有在各自工作领域内实现既定目标的责任。人口基金以基金相委托的每一个使用人口基金资金执行活动的实体都担负有实施这些活动并实现预期成果的责任，这是以正式签署的合约形式规定的。所有这些签约人都有责任遵守合同条款，并提供足够的保证，证明其合同得到有效执行。

D. 单一审计原则

23. 按照 1993 年 11 月 10 日的秘书长报告（A/48/587），人口基金的外部审计机构联合国审计委员会全权负责对人口基金进行审计。联合国审计委员会保留对人

口基金的账户和财务报表进行外部审计的专属权利。如果需要进行特别审查，执行局将通过人口基金要求外部审计人员执行特别审查并就审查结果发布专门报告。这种特别审查的费用将由提出要求的机构负担。

E. 财务披露

24. 按照大会 2006 年 2 月 15 日关于人力资源管理的第 60/238 号决议，同时依据《工作人员条例》1.2(m) 和 1.2(n)，符合披露标准的人口基金工作人员有义务每年填写适当的财务披露报表。

F. 透明度

25. 人口基金监督事务司和审计咨询委员会职能的透明度和独立性的保证，是监督事务司和审计咨询委员会能与基金会的主管单位沟通。为此：

(a) 人口基金监督事务司司长可以自由、不受限制地接触执行局、审计咨询委员会、联合国审计委员会及任何其它有权监督或管理人口基金的实体。监督事务司司长提交关于内部审计与监督活动的年度报告，该报告通过执行主任在执行局年会上提交执行局。管理层负责确保管理层对每次特定内外部审计建议都有回应。管理层定期追踪执行状况。此外，管理层利用基于风险的方法系统地审查并处理从审计结论中发现的一般性问题；

(b) 管理层从管理角度对向执行局提交的年度内部审计与监督活动报告做出回应。管理回应包括对内部审计建议执行进度的报告。此外，管理层还要每年就外部审计建议最新执行情况向执行局作出报告。最后，执行主任作年度报告，对人口基金战略计划注重成果的管理制框架下取得的成就进行汇报，并处理该领域的关键问题；

(c) 审计咨询委员会主席可以自由、不受限制地接触执行局、联合国审计委员会及任何有权监督或管理人口基金的实体。审计咨询委员会应在每年 3 月 31 日前，就其上一年度工作情况向执行主任提交一份报告。该报告将在执行局年会上提交执行局。

26. 尽管有上述处置方法，但在特殊情况下，在尊重《内部审计员协会专业工作框架》所载的道德操守标准与守则的条件下，监督事务司司长可能会请执行局注意这些报告。

G. 有效组织监督所需资源

27. 监督事务司司长提交执行局年会的年度内部审计与监督报告将有一个章节专门论述执行本政策可以动用的及所需要的资源。

五. 监督作用和责任

28. 监督作用与责任包括了那些与保证及问责制相关的职责。有效监督有赖于下列各部门各负其责，又能协调一致：管理层、监督事务司、审计咨询委员会、道德操守办公室、人口基金执行局、联合国审计委员会和联合国联合检查组。

29. 下述一套审查和评价履行这些职责的充分性和有效性的保证程序已经编制就绪：

(a) 对人口基金程序、结构和控制的充分性和有效性进行审查和评价的内部审计、调查与独立评价，其目的是为使这些方面的功能尽如人意提供合理的保证；

(b) 协助执行主任完成其监督职责的审计咨询委员会；

(c) 负责对人口基金进行独立审计并核证财务报表的联合国审计委员会。

A. 管理层

30. 管理层负责治理、风险管理、内部控制框架、绩效测评、以及效果和影响评价等系统，还负责以可靠、及时、准确、开放和透明的方式通报结果。

31. 管理层还负责实施人口基金的问责制框架（依据 DP/FPA/2007/20 文件中作出的规定）以及其他与监督活动有关的适用政策。管理层应当为执行其特定领域的职责而接受问责。作为评价职责的一部分，管理层计划、组织并指导采取充分行动，以提供关于目标、成果、产出和结果已经实现并对预期受益人产生了作用的可靠信息。

B. 监督事务司

32. 监督事务司的监督作用与责任，包括适用于其职能的相关专业标准，在人口基金执行主任批准的章程中有所规定。监督事务司所提供的监督包括内部审计、预防与识别欺诈、调查、专题评价和咨询服务。监督事务司每年就内部审计和监督活动作出报告，并每两年向执行局报告活动评价情况。

33. 内部审计的范围包括审查和评价人口基金的管理程序、风险管理程序、内部控制结构的充分性和有效性，及其执行所负职责的绩效。进行这些活动是为了向执行主任、审计咨询委员会和执行局提供充分的保证，保证这些程序运转正常，使人口基金实现其既定宗旨和目标。

34. 预防与识别欺诈的范围包括审查与评价人口基金为预防与识别欺诈而进行的内部控制的充分性和有效性。除在发生利益冲突的情况下得到执行主任和审计咨询委员会的另行指示之外，监督事务司调查关于违反规定、规则与行政或政策通知的报告。监督事务司的调查遵循在人口基金关于问责、纪律措施和程序的政策中为此目的设立的程序（载于《人口基金政策和程序手册》）。

35. 评价职能的范围包括：(a) 核实方案战略与最终受益人的切实需要相关，以及人口基金方案和项目包括了衡量业绩和效果的所有必要和适当的指标和方法；(b) 核实对方案和项目的业绩与效果的衡量；(c) 确定方案和项目与人口基金的战略计划保持一致；(d) 评价人口基金和对应机构中注重成果的管理可利用的专业和能力，并进一步发展这种能力；(e) 委托他人或自行进行专题评价。

C. 道德操守办公室

36. 道德操守干事由人口基金执行主任任命并向其汇报。道德操守干事每年就其工作向执行主任提交年度报告。执行主任将把该报告摘要转发给执行局。为支持统一的联合国行为守则并维持道德操守标准和政策的连贯性，将采取特别措施。

37. 道德操守干事有下列职责：

(a) 制定、审查并宣传政策，并依据为所有联合国工作人员规定的共同行为标准提供与道德操守问题有关的指导；

(b) 向管理层提供指导意见，保证组织的政策、程序和做法能够增强并促进《联合国宪章》所要求的道德操守标准；

(c) 在组织监督、人力资源开发政策、战略和方案的前提下，提高人口基金内部工作人员对道德操守标准和行为期望值的认识；

(d) 向工作人员提供关于道德操守行为和标准的保密建议；

(e) 依据保护人口基金反报复政策，接受和审查报复投诉并在认为必要时将案件移交得到授权的相关人口基金主管部门进一步调查；

(f) 履行制定财务披露方案战略并付诸执行的职责；

(g) 在人口基金内倡导和推广道德操守，并与适当的相关单位及联合国秘书处道德操守办公室协作；参加相关的机构间论坛，并促进与联合国其他机构共同采用切实的协调办法。具体而言，按照文件 ST/SGB/2007/11 的规定，道德操守办公室在由联合国道德操守办公室主任担任主席的联合国道德操守委员会中代表人口基金。

D. 审计咨询委员会

38. 人口基金执行主任于 2006 年设立了由五名成员组成的独立审计咨询委员会，以促进本组织内部的问责制与透明度建设。审计咨询委员会的五名成员由执行主任任命，协助其履行执行主任在财务管理和报告、外部审计事务、风险管理、内部控制与问责体系和监督程序方面的职责。审计咨询委员会的监督作用与责任在经执行主任批准的职权范围中有明确规定。如上文第 25 段(c)所述，审计咨询委员会应在每年 3 月 31 日前，就其上一年度工作情况向执行主任提交一份报告。该报告将在执行局年会上提交执行局。

E. 人口基金执行局

39. 人口基金执行局的监督作用与责任由大会第 48/162 (1993) 号决议和第 49/128 (1995) 号决议规定。

40. 第 48/162 号决议中规定的执行局职能是：

- (a) 执行大会制定的政策以及经济及社会理事会提供的协调与指导；
- (b) 就本组织工作接受人口基金执行主任提供的信息，并向其提供指导；
- (c) 确保人口基金的活动和业务战略与大会和经济及社会理事会按照《联合国宪章》分别为其规定的职责确立的总体政策准则相互一致；
- (d) 监测基金会的业绩；
- (e) 酌情批准方案，包括国家方案；
- (f) 确定行政与财务计划和预算；
- (g) 向经济及社会理事会推荐新的倡议，并在必要时通过理事会向大会提出建议；
- (h) 鼓励并审查新的倡议；
- (i) 向经济及社会理事会实质性会议提交年度报告，其中可酌情包括改进实地协调的建议。

F. 联合国审计委员会

41. 联合国审计委员会的监督作用与责任在 1946 年 12 月 7 日大会第 74(1) 号决议及 2005 年 6 月 30 日至 7 月 1 日第 49 届委员会常会通过的细则和程序中有所明确规定，并在 2005 年 12 月 7 日第 35 届特别会议上进行了修订。依据《人口基金财务条例》第 17.1 条，《联合国财务条例和细则》比照适用于人口基金，该条例第七条及附则均进一步规定了联合国审计委员会的任务规定和职权范围。联合国审计委员会评估了内部审计职能的工作以便依靠其工作，并开展管理审计以确认内部审计的结果。按其职权范围规定，审计咨询委员会可直接和独立地与联合国审计委员会联系。

G. 联合检查组

42. 1966 年 11 月 4 日的大会第 2150 (XXI) 号决议和 1967 年 12 月 19 日的第 2360 (XXII) 号决议中，对联合检查组的监督作用与责任做出规定；1970 年 12 月 17 日的大会第 2735 (XXV) A 号决议和 1972 年 11 月 24 日的第 2924 (XXVII) B 号决议，对这些作用与责任进行了扩展。按照 1976 年 12 月 22 日的第 31/192 号决议，大会决定设立联合检查组作为常设辅助机构，并通过了于

1978 年 1 月 1 日起生效的联检组章程。在第 60/258 号决议中，大会重申了联检组作为受命在全系统内对联合国系统进行评价、检查与调查的唯一外部监督机构的作用。人口基金执行主任和开发署署长就各自组织在接受联检组建议后的后续工作和执行情况联合作出年度报告。

六. 内部审计报告披露程序

43. 按照联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）2007 年第二届常会的结论，可以向会员国披露内部统计报告，“但同时应尊重行政首长的管理特权，遵守在组织政策范围内规定的条件和标准，而且这些政策不得追溯执行”（CEB/2007/2，第 50 段）。行政首长协调会还鼓励已有能力与其理事机构协商这一事项的组织进行这种协商。会员国依据其监督责任要求查阅内部审计报告时，应遵守以下程序。

44. 披露内部审计报告是根据会员国之间对遵守以下各条所述程序的相互问责制的谅解进行的，但人口基金认为披露将会严重损害同会员国或执行伙伴的政策对话时则不得披露。这些程序不得追溯适用于在执行局的监督政策决定前发表的报告。

(a) 内部统计报告虽然按本政策“一. 定义”一节的规定具有机密性，但仍然可以查阅，不过仅供会员国在执行主任通知执行局后在人口基金监督事务厅主任办公室内进行协商之用。在会员国收到表明被审计的行动或本组织的声誉可能受到严重损害的指控或资料时可适用这一例外。

(b) 会员国的请求应以书面形式提交执行主任。请求应该说明其目的，并载有经签名的保密承诺和保证。

(c) 会员国的请求仅适用于在核准本政策后由监督事务厅最后制定并印发的内部审计报告。协商期间不得无论利用何种煤质、方法或手段制作内部审计报告或其中任何部分的复印件。

(d) 执行主任将立即把此种请求通知执行局，如果内部审计报告载有涉及具体会员国的结论，执行主任将立即通知有关政府。

(e) 内部统计报告可自愿查阅，但不得损害联合国包括其附属机关的特权和豁免。

(f) 如因严格保密要求而不宜查阅报告时，可对该报告作出更改，或在特殊情况下，由监督事务司司长酌情不予查阅。

(g) 请求方应该对披露的资料保密。对内部审计报告的疑问应提交监督事务司司长。

45. 应定期审查内部报告披露程序。

七. 政策的修订

46. 执行主任负责实施本监督政策，并负责在必要时建议修订。对本政策的任何修订均应遵守执行局的决定。本政策是人口基金政策和程序的组成部分。

第三部分 建议

47. 执行局不妨注意到本报告（DP/FPA/2008/14），并批准报告中所载人口基金监督政策。
