



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
23 November 2010
Chinese
Original: English

2011 年第一届常会

2011 年 1 月 31 日至 2 月 3 日，纽约

临时议程项目 6

人口基金——联合国审计委员会的建议

联合国人口基金

2008-2009 年联合国审计委员会报告的后续行动：各项建议
的执行情况

执行主任的报告

摘要

根据执行局第 97/2 号决定，执行主任欣然提交有关人口基金执行联合国审计委员会就 2009 年 12 月 31 日终了的两年期提出的建议 (A/65/5/Add. 7) 的情况报告。

本报告介绍了人口基金为执行联合国审计委员会为 2008-2009 两年期提出的各项建议已采取和计划采取的各项行动。一个登载于人口基金执行局网页 (<http://www.unfpa.org/public/site/global/lang/en/pid/6782>) 的单独的附件，进一步详细说明了各项审计建议及其执行情况。人口基金又在提交给执行局 2010 年年度会议的关于 2009 年内部审计和监督活动的报告 (DP/FPA/2010/20) 中述及审计问题。

根据执行局第 2005/8 号决定，本报告还说明了每项审计建议的执行优先次序。截至 2010 年 9 月 30 日，人口基金已执行了总共 93 项建议中的 31 项。

人口基金高级管理层致力于解决与国家执行和遵守各项程序相关的难题。人口基金将执行审计委员会的建议列为优先事项，并加强了后续进程，以确保及时



采取适当行动。此外，人口基金实行了一个综合、系统方法，用以加强内部控制，确保遵守各项程序。人口基金分派了工作人员负责每项建议，并确定了完成的目标日期。人口基金还制定了个人问责机制，确保管理人员对执行建议负责。

一. 引言

1. 根据执行局第 97/2 号决定，执行主任欣然提交关于人口基金执行联合国审计委员会就 2009 年 12 月 31 日终了的两年期提出的建议 (A/65/5/Add. 7) 的进展报告。在 A/65/498 号文件中，行政和预算问题咨询委员会审查了联合国审计委员会的报告及秘书长的相应报告 (A/65/296/Add. 1)。

2. 人口基金自成立以来始终认识到并增强国家所有和国家主导发展的重要性。人口基金以大会关于联合国系统发展方面的业务活动三年度全面政策审查的第 62/208 号决议、《援助实效问题巴黎宣言》以及阿克拉行动议程为指导，重点强调国家主导权及尽可能将国家执行作为首选执行模式。人口基金是一个小型组织，尽量避免制造平行机构，因此人口基金依靠国家伙伴、特别是政府和非政府组织来执行方案。

3. 人口基金认识到这一方法会带来各种挑战，特别是在国家伙伴的能力和对问责的影响方面。人口基金致力于解决联合国审计委员会发现的问题并已依照许多建议采取了行动。人口基金实行了一个加强控制、确保遵守各项程序的综合系统方法，增强了其应对能力。这一方法依据的是下列组织支柱：

(a) 培养问责文化，使问责成为人口基金的一个机构优先事项；

(b) 加强控制，特别是通过强化内部控制框架和一个新的企业风险管理框架加强控制；

(c) 向人口基金工作人员和实施伙伴提供支持和培训，从而提高能力；

(d) 确保高级管理层通过定期向理事机构和其他决策机构报告情况而进行系统监督和开展后续行动；

(e) 加强问责和绩效管理之间的联系，方法是通过人口基金的考绩和发展制度而确保各组织层面的工作人员对执行各自责任领域的建议负责。

4. 本报告提供了最新资料，介绍人口基金为执行 A/65/5/Add. 7 号文件所载联合国审计委员会各项建议而采取的行动。人口基金又在提交给执行局 2010 年年度会议的关于 2009 年内部审计和监督活动的报告 (DP/FPA/2010/20) 中以及管理层对该报告的回应中述及审计问题。

5. 报告分为以下几部分：

(一) 引言；

(二) 各项审计建议的执行情况；

(三) 与联合国各伙伴组织的协作；

(四) 结论；

(五) 建议；

(六) 附件。

6. 本文件所用的建议号码均为联合国审计委员会报告(A/65/5/Add. 7)所载相应段落号码。

二. 各项审计建议的执行情况

7. 在编写本报告时，人口基金已执行了联合国审计委员会就 2009 年 12 月 31 日终了的两年期提出的共计 93 项建议中的 31 项。作为改善治理、监督和问责工作的一部分，人口基金将及时执行审计委员会提出的所有建议。此外，人口基金正在加大力度解决有关国家执行和遵守各项程序的系统问题，这些是审计委员会的主要关切。

8. 按照秘书长向大会第六十五届会议提交的关于审计委员会就联合国各基金和方案 2009 年 12 月 31 日终了财政期间财务报表所提各项建议执行情况的报告(A/65/296/Add. 1)，下表综述了各项建议的执行情况。根据执行局第 2005/8 号决定，本报告还说明了每项建议的执行优先次序。

按职责范围分列的各项审计建议的执行情况

司/国家办事处	建议数目	尚未执行	已执行	执行中	优先次序		
					高	中	低
管理事务司	51	—	10	41	25	26	—
监督事务司	2	—	1	1	—	2	—
人力资源司	6	—	2	4	4	2	—
主管国家执行的执行协调员	13	—	1	12	9	4	—
信息和对外关系司	2	—	2	—	2	—	—
方案司	1	—	1	—	—	1	—
国家办事处	18	—	14	4	4	14	—
共计	93	—	31	62	44	49	—

9. 人口基金欣然报告，其已执行联合国审计委员会共 93 项建议中的 31 项，占建议的 33%。联合国审计委员会的报告于 2010 年 7 月 22 日发布。人口基金正在执行余下的 62 项建议，预计到 2012 年 5 月 31 日其发布财务报表时执行完余下的建议。人口基金预计截至 2010 年 12 月 31 日再执行 44 项建议。每项建议的完

成目标日期载于登在执行局网页 (<http://unfpa.org/public/site/global/lang/en/pid/6782>) 的审计建议表。

10. 为加强分析, 人口基金按照人口基金 2005 年内部审计和监督活动的报告 ((DP/FPA/2006/4) 中确定的风险分类将各项建议进行归类。各项建议归类如下: (a) 人员风险; (b) 过程风险; (c) 关系风险。下面几段概述了人口基金对每个风险类别的建议采取的行动。人口基金一直努力将处理高风险建议作为优先事项。

A. 人员风险

11. 这一组包括关于临时人员的合同安排、考绩和休假管理的建议, 其中有 7 项建议。在这一组中, 人口基金执行了 1 个高优先级建议 (第 296 段) 和 2 个中优先级建议 (第 300 和 323 段), 占该组建议中的 43%。人口基金预期到 2011 年 12 月 31 日前执行其余 4 项建议。

休假监测 (第 309、313、314 和 318 段的建议)

12. 准确反映负债估计值的应计假期天数是计划于 2011 年 1 月执行的国际公共部门会计准则中雇员福利的一部分。为在财务报表中准确计算带薪休假所需经费, 并确保各国家办事处保持准确、完整记录休假情况, 人口基金正在与其伙伴组织合作, 通过 Atlas 找到技术解决办法。这一项目由开发署管理。对于国际和当地征聘工作人员, 开发署/人口基金/项目厅联合执行国际公共部门会计准则时将建立一个自动程序, 每月生成与财务报表中休假经费相符的应计假期天数报告。

13. 开发署向总部所有休假监督人员和替补人员提供了 Atlas 缺勤处理器培训, 他们 2010 年 4 月开始使用该系统。此举应可改进出勤和休假记录。

B. 过程风险

14. 这一组包括的建议涉及采购活动、资产、差旅及国际公共部门会计准则, 共有 72 项建议。

15. 在这一风险组中, 人口基金已执行了 10 项高优先级建议 (第 27、31、41、53、68、72、111、197、215 和 270 段的建议) 和 16 项中优先级建议 (第 50、99、116、205、209、220、241、244、246、251、370、371、379、405、425 和 436 段的建议), 占该组建议的 36%。人口基金将于 2012 年 5 月 31 日其发布财务报表时执行完毕其余 46 项建议。

加强控制

16. 为解决过程风险, 人口基金加强了总部、区域和国家一级的控制。

17. 2009 年, 人口基金委托对内部控制框架进行了深入审查, 以确保与特雷德韦委员会赞助组织委员会的框架相一致。人口基金的初步内部控制框架涉及 6 个业

务进程：采购、信息技术、资源利用、薪金、固定资产及差旅。人口基金正在考虑对其他业务进程进行类似审查。目前正在执行的经修订的内部控制框架将有助于解决审计委员会在 A/65/5/Add. 7 号文件中提出的各种关切问题。

18. 人口基金正在制订一个企业风险管理框架，以加强整个组织的问责制。企业风险管理框架将提供指导，使人口基金能够查明需要进行更严格控制和加强问责的领域。截至 2010 年底，人口基金将制订完全球企业风险管理战略和政策。其中将包括全球层面的战略风险评估以及区域和国家办事处的风险评估活动。人口基金还将实施一个培训方案，以补充企业风险管理的执行。人口基金执行委员会将定期监督企业风险管理框架执行情况。2011 年起，该委员会还将担任风险委员会的职责。

19. 人口基金正在采取其他行动，以加强控制，确保各国家办事处遵守程序要求。其中包括：(a) 加强各区域办事处对合规情况的监督；(b) 对人口基金各代表和主任实行问责评估，要求他们正式证明其办事处或司遵守了问责要求。

采购(第 237、238、334、335、359、383、387 和 392 段的建议)

20. 人口基金正在通过向各国家办事处提供更多指导，解决待决的采购问题。人口基金每月针对所有区域和国家办事处组织网络会议，以确保遵守人口基金的各项政策和程序，并加强了采购规划过程。人口基金向国家办事处工作人员提供培训并制订了协助工作人员开展采购活动的工具。各区域办事处和总部单位将定期采取后续行动情况，并确保遵守各项政策和程序。

21. 为执行与第三方采购相关的建议，人口基金订正了捐款收入的会计政策，该政策自 2010 年 1 月起生效。收入将仅包括收到的超过往来业务费用的现金部分。

资产证明(第 256、267、281 和 291 段的建议)

22. 为确保各国家办事处及时提交资产证明并遵守必要程序，人口基金实行了严格的监测程序，总部据此定期追踪各国家办事处，以确保遵守要求。人口基金将在总部 2010 年 10 月搬迁后开展一次资产证明工作。

差旅(第 424 和 429 段的建议)

23. 人口基金确保差旅请求及时提交，以便采用对差旅人员和本组织最合算的备选方案。人口基金通过加强监督和指导、组织培训课以及分发说明各司差旅人员提供的通知时段的统计数据和图表而达到了这一目标。

利用资金和未结清的资金节余(第 68、346、347 和 350 段的建议)

24. 人口基金正在根据审计委员会的建议加强对过期的捐助方捐助的资金节余的监测。人口基金加强了对未动用资金的监测并开展了后续行动，因此去年未动用资金节余减少。截至 2010 年，捐助方协议相应及报告查询系统中写明了含到

期日期的协议清单，以便预算负责人立即查询。人口基金还请买方落实未清节余的清算工作。为结清账上的休眠节余，人口基金将提请高级管理层注意未决问题，以便解决和清算。

应收款、应付款以及服务终了负债(第 44、58、62、90 和 95 段的建议)

25. 人口基金制订了更简单明了的报告，分发给各国家办事处，协助他们从 Atlas 中提取财务信息。这将确保对应收和应付账户节余的分析反映账龄。

26. 人口基金将与开发署一道，解决以下相关问题：在截至 2011 年 12 月 31 日下次精算估值时计算未来财政期间的退休后负债和与服务终了有关负债时所用数据的有效性、准确性和完整性。这也是为实行国际公共部门会计准则做准备。人口基金已经为实行国际公共部门会计准则制订了供资计划。

C. 关系风险

27. 这一组包括的建议涉及人口基金与其执行伙伴的互动和相关过程。这一组共有 14 项建议。人口基金执行了一个高优先级建议(第 134 段)和 1 个中优先级建议(第 181 段)，占这一组建议中的 14%。人口基金预期到 2011 年 7 月 31 日执行完其余 12 项建议。

国家执行(第 128、133、142、149、154、159、160、161、165、175、188 和 192 段的建议)

28. 人口基金与各国政府和非政府组织合作，执行各方案，取得成果。国家执行更为复杂，风险远超过人口基金的直接执行。国家执行成功的一个关键因素是建立国家执行伙伴方充分管理方案的能力，这也是人口基金的一个优先事项。有必要依据国家系统和进程以及在联合国国家工作队的内部统一而制定长期解决方案。

29. 人口基金管理层致力于并投入于解决审计员提出的与国家执行相关的问题。自 2008 年以来，加强国家对方案的实施和执行，一直是人口基金的一个优先事项。人口基金高级管理层正在加大努力，确保遵守国家执行要求，并加强国家一级的管理。预计所开展工作的成果将在定于 2011 年初进行的 2010 年国家执行审计工作期间兑现。

30. 为确保遵守国家执行要求，人口基金高级管理层将追踪所有相关单位，并将使工作人员对遵守国家执行审计进程负责。为此，人口基金在人口基金每个代表考绩和发展制度中增加了一个有关国家执行合规情况的产出。高级管理层将确保采取必要的后续行动，并监测工作人员绩效。

31. 人口基金聘用了一个集中征聘的审计公司，与之签订了长期合同，由该公司进行国家一级的所有审计。此举将解决审计员独立性和从属性问题，以及遵守国

际审计标准问题的问题。聘用一个全球性审计公司将确保各国间的审计意见一致，并提高审计报告提交率。预计在 2010 年国家执行审计工作中将反映出这些改善情况。

32. 人口基金正在采取步骤，解决及时提交审计报告和财务报表问题。除在考绩和发展制度中增加与国家执行相关的产出外，人口基金正在审查系统方法，确保及时完成所有审计进程。其中一个进程就是在审计前进行充分准备，确保及时完成审计工作。人口基金将要求其国家办事处开展事前审计，与实施伙伴一道确保所有文件已齐备。审计公司将在审计开始前进行一次熟悉情况访问并举行情况介绍会议。

33. 人口基金订正了审计国家执行支出的方法及国家执行审计的工作范围。人口基金还采取行动，确保在审计计划中列出按照工作范围要求进行审计的各项目。人口基金将继续根据门槛值和一次性要求监测项目的增列情况。

34. 为确保关于国家执行的项目支出的中肯审计意见及数据库中信息的准确性，人口基金正在审议国家执行审计管理系统中的审计意见。此外，人口基金正在核查 2008 和 2009 年报告中数据库中其他信息的准确性，并进行必要订正。

35. 人口基金还根据国家执行支出审计数据库纠正了预计提交的审计报告数量与执行伙伴数目的误差。关于 2008 年的报告，对审计报告的数量进行了人工核对；说明了误差的原因。人口基金正在分析 2009 年报告中的误差。

36. 人口基金已在国家执行审计管理系统和 Atlas 之间建立了自动接口，使得国家执行审计管理系统能够每天从 Atlas 中输入和显示数据。但是存在一些误差。例如，国家执行审计管理系统中包括了 Atlas 中正在执行的所有项目，但可能还包括一些不再产生支出、但在 Atlas 中还未关闭的已完成项目。人口基金正在审查这些误差。

37. 为解决无凭据开支问题，人口基金正在采用现金转移统一办法和人口基金内部风险模式，查明并缓解因与外部伙伴方合作导致的各种风险。人口基金正在就 2008 年有保留意见的审计报告采取后续行动，以确保问责。各国家办事处与总部一道，启动了 2009 年审计报告后续行动，以查清所有无凭据开支。

38. 人口基金就国家执行问题举行了区域培训讲习班并向各国家办事处提供了文件样本、指南和指导，以建设国家办事处工作人员的能力。

39. 实施伙伴能力有限是国家执行中面临的一个主要风险。人口基金最近开展的确定与国家执行相关风险并商定如何解决消除风险的司际工作，证实了这一点。实施伙伴的能力问题很复杂，很难解决，因为国家机构不属于人口基金、联合国国家工作队或其他发展伙伴方的控制范围。

40. 建立实施伙伴的能力是每个国家办事处的核心任务。各国家办事处在能力建设活动中系统地加入了财务管理内容。在没有项目执行单位的情况下，一些国家办事处利用联合国志愿人员向实施伙伴提供支助。各区域办事处将继续查明国家一级能力建设需求并采取总部支持的各项措施。人口基金已加大努力，在人口基金程序问题上培训实施伙伴，并正在投资于国家机构的长期能力建设。

三. 与联合国各伙伴组织的协作

41. 人口基金以关于联合国系统发展方面的业务活动三年度全面政策审查以及人口基金 2008-2013 年战略规划作为指导。人口基金与伙伴组织建立了长期的关系，拥有同样的关切问题和参与领域。2010 年，人口基金通过诸如管理问题高级别委员会、方案问题高级别委员会以及联合国发展集团等正式渠道并通过与伙伴组织的系统合作，在诸如方案拟订和统一业务做法方面与联合国系统的伙伴方开展合作。这一合作对于在企业资源规划系统 (Atlas)、国际公共部门会计准则以及制定统一的预算和企业风险管理等方面取得进展至关重要。在诸如国家办事处人力资源和财务等领域，人口基金支付主要由开发署提供的服务。审计委员会的一些建议要求这些伙伴组织采取行动。

四. 结论

42. 人口基金致力于解决联合国审计委员会报告 (A/65/5/Add. 7) 中提出的问题和风险。人口基金高级管理层已经将执行审计委员会提出的建议，特别是那些与国家执行和各国家办事处遵守程序的建议列为优先事项。其他经常出现、存在高风险的问题，包括重要职位空缺的管理、业务基金账户长期未清结余以及采购程序相关问题。为确保取得成果，人口基金加强了后续行动程序。正如本报告所述，人口基金已采取步骤，改善和加强问责和控制，确保所有工作人员遵守业务准则以及确保人口基金实现高质量成果，高效使用资源。人口基金实行了一个综合的系统方法来加强内部控制并确保遵守各项政策和程序，从而增强应对行动。

43. 因此，人口基金已执行或正在执行联合国审计委员会为 2009 年 12 月 31 日终了的两年期提出的所有 93 项建议，并已完成对其中 31 项建议采取的行动。至 2012 年 5 月底，预计人口基金将完成所有建议的执行。

五. 建议

44. 执行局不妨注意到关于人口基金为执行联合国审计委员会为 2008-2009 两年期提出的建议已采取和计划进一步采取的行动的本报告 (DP/FPA/2011/1)。

六. 附件

根据联合国审计委员会确定的优先次序列出的 2008-2009 年审计建议清单(供参考)

1. “人员”组共包括 7 项建议，其中 4 项为高优先级建议(296、309、313 和 314 段)，3 项是中优先级建议(第 300、318 和 323 段)。
 2. “过程”组共有 72 项建议。30 项为高优先级建议(第 27、31、41、44、53、58、62、68、72、76、87、90、95、106、107、111、197、215、237、256、267、270、281、290、291、334、335、339、346 和 347 段)，42 项为中优先级建议(第 35、49、50、65、99、114、116、198、201、205、209、220、225、229、232、238、241、244、246、251、262、273、277、350、359、360、365、370、371、375、379、383、387、392、395、401、405、424、425、429、434 和 436 段)。
 3. “关系”组共有 14 项建议。10 项为高优先级建议(第 134、142、149、154、159、161、165、175、188 和 192 段)，4 项为中优先级建议(第 128、133、160 和 181 段)。
-