



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务厅  
执行局

Distr.: General  
11 April 2011  
Chinese  
Original: English

2011 年年度会议

2011 年 6 月 6 日至 17 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

### 监督事务司司长关于人口基金 2010 年内部审计和监督活动的报告

#### 摘要

关于人口基金 2010 年内部审计和监督活动的本报告系根据执行局第 2010/22 号决定以及先前各项决定提交。根据第 2010/22 号决定第 10 段，本报告的标题为“监督事务司司长关于人口基金 2010 年内部审计和监督活动的报告”。报告旨在向执行局通报在充满变化和挑战的发展环境中可能会影响到人口基金工作的重大风险。与以往的报告相比，本报告以执行局将考虑的各项建议为重点。

根据执行局第 2008/37 号决定的要求，人口基金审计咨询委员会年度报告和管理层对此的回应均作为本内部审计和监督报告的附件提出。此外，还在人口基金网站上单独发布了一份管理层的全面回应。

#### 决定要点

执行局不妨考虑到本报告所载的各项建议，通过一项决定。



# 目录

章次	页次
一. 导言 .....	6
二. 依据：来源、可靠性、方法 .....	6
A. 2010 年的监督活动 .....	6
B. 资源 .....	6
C. 遵守监督政策-内部审计报告的披露 .....	7
D. 监督事务司的可靠性 .....	7
E. 方法 .....	8
三. 人口基金面临的风险和趋势 .....	8
A. 重大的全球性风险 .....	8
B. 国家办事处风险评估 .....	8
C. 重大监督问题 .....	11
四. 2007-2010 年内部审计建议的后续行动 .....	12
五. 今后的方向 .....	14
A. 治理 .....	15
B. 人力资源：人员 .....	15
C. 方案 .....	17
D. 将治理与人员相联系：结构 .....	19
E. 将方案与人员挂钩：业绩 .....	20
F. 将方案与治理挂钩：业务管理 .....	23
 附件	
一. 监督事务司的活动 .....	28
审计 .....	28
调查 .....	28
评价 .....	30

其他活动 .....	30
二. 2010 年分发的报告 .....	31
三. 经常出现的问题 .....	32
四. 审计咨询委员会的年度报告 .....	37
五. 管理层对审计咨询委员会年度报告的回应 .....	45
<b>图</b>	
一. 国家办事处风险概况 .....	9
二. 国家办事处的综合风险概况 .....	10
三. 风险类别趋势(2007 年指数为 100%) .....	11
四. 国家办事处审计建议, 按领域开列 .....	12
五. 截至 2011 年 2 月 22 日超过 18 个月(含 18 个月)未予落实的建议 .....	13
六. 管理的三个基本要素 .....	14
七. 孕产妇终生面临的死亡风险与国家方案文件拟议生殖健康援助之间的相关性 .....	18
八. 指标数目 .....	21
九. 2010 年和 2011 年 1 月业务基金账户/国家执行的余额变化情况(单位: 百万美元) .....	26
<b>表</b>	
一. 2010 年监督事务司的人力资源 .....	7
二. 截至 2011 年 2 月 22 日按审计/监督建议的年份分列的执行情况现状 .....	13
三. 任用方面的问题(样本数量 90) .....	16
四. 2008 年和 2009 年国家执行审计业绩比较 .....	25

## 简称表

AAC(审咨委)	审计咨询委员会
Atlas	PeopleSoft™ 软件
AWP	年度工作计划
BOA(审计委)	联合国审计委员会
BSB	两年期支助预算
CARDS	审计和建议数据库综合系统
COE	支出证明书
COSO	特雷德韦委员会赞助组织委员会
DOC0	联合国发展业务协调办公室
DOS	监督事务司(人口基金)
ERM	企业风险管理
ERP	企业资源规划
FACE	供资授权和支出证明书表格
HACT(现金统转)	现金转移统一办法
HLCM(管理高委会)	联合国管理问题高级别委员会
ICF	内部控制框架
ICT(信通技术)	信息和通信技术
IIA	内部审计师协会
INTOSAI(国际审计组织)	最高审计机关国际组织
IPSASs(公共部门会计准则)	国际公共部门会计准则
IT	信息技术
M&E	监察和评价
MIS	管理信息事务处
NEX	国家执行
OFA	业务基金账户
OSCE(欧安组织)	欧洲安全与合作组织

---

PAD	考绩和发展
RBM	成果管理制
RIAS	联合国各组织和多边金融机构内部审计事务处代表
UNEG	联合国评价小组
UNRWA(近东救济工程处)	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
UNSAS	联合国系统会计准则
UNDAF(联发援框架)	联合国发展援助框架
UNCT(国家工作队)	联合国国家工作队

## 一. 引言

1. 本报告在人口基金新领导层就任之际提交，将联合国审计委员会(审计委)报告(A/65/5/Add. 7)中提出的问题作为人口基金的一个高度优先事项加以处理。审计委的该报告附有关于2008-2009两年期财务报表的一项保留意见和一个强调事项。正如审计委员会报告(A/65/5/Add. 7)所指出，这些保留意见和强调事项均与前些年监督事务司向执行局报告过的问题有关。2010年，人口基金管理层动员了人口基金各单位处理审计员查明的不足之处。人们可以期待，对于象人口基金这样一个复杂的组织，上述努力显示成果需要时间。2009年和2010年期间在面临的风险和再次发生审计问题方面没有多大改变，这并不令人惊讶。从根本上说，这些问题是结构性和系统性原因造成的，因此不大可能通过临时应对措施加以纠正。管理层的过渡提供了一个绝佳的机会，可借此将现有举措与有助于人口基金巩固声誉的其他战略努力结合起来。

2. 监督事务司支持管理层利用这一独特的机会，并积极推动改进人口基金的业务。与以往的报告相比，本报告的不寻常之处是有待执行局考虑的各项建议为重点。在引言之后，本报告第二节陈述了监督事务司如何使用系统客观的方式来评价和提高管理流程的实效；报告第三节总体评估了人口基金面临的风险。报告第四节详细审视了各项建议及其执行情况。第五节讨论了今后的方向，注重提出有实证依据的建议，以根据大会第48/162号决议支持执行局为执行主任提供指导。

## 二. 依据：来源、可靠性、方法

### A. 2010年的监督活动

3. 2010年，监督事务司完成了16项监督业务。附件1载有监督事务司三个单位(内部审计处、评价处和调查处)监督业务和活动的详细情况。

### B. 资源

#### 人力资源

4. 对2010年监督事务司人员配置情况所作的分析显示，在填补管理层的职位空缺以及内部审计处和调查处专业工作人员的职位空缺方面取得重大进展。内部审计处处长和信息技术审计专家职位的征聘过程已于2010年完成。

5. 2010年，评价处工作人员出现重大更替现象，三名工作人员离开，包括处长。新处长于2010年9月任职，随后，2010年12月评价分析员(P2)任职，2011年1月中旬评价顾问(P5)任职。按照计划，2011年年中，两名新工作人员(1名评价

顾问(P5)和1名评价专家(P4))将加入评价处。下文表1总列了截至2011年1月核定的监督事务司专业人员空缺情况和空缺时间。

表1  
2010年监督事务司的人力资源

	专业人员额数	人月	空缺人月	空缺百分比
司长	1	12	0	0
副司长	1	12	0	0
内部审计处	8	96	6	6
评价处	4	48	40	83
调查处	3	24	0	0
<b>监督事务司共计</b>	<b>17</b>	<b>192</b>	<b>46</b>	<b>24</b>

#### 财政资源

6. 监督事务司从两个来源获得经费：(a) 人口基金两年期支助预算；(b) 人口基金方案资源(全球方案和区域方案)。2010年，监督事务司的预算为5 152 884美元，其中3 952 884美元(77%)来自两年期支助预算，1 200 000美元(23%)来自人口基金的全球和区域方案资源。与2009年(4 541 317美元)相比，监督职能的总预算经费增加了13%。

7. 资源制约和沉重的工作量意味着在推动预防欺诈和调查活动方面几乎没有投资。持续增长的工作量要求在调查处增加1名工作人员。

#### C. 遵守监督政策-内部审计报告的披露

8. 截至2010年12月31日，没有接到要求披露内部审计报告的请求，因此没有披露任何内部审计报告。

#### D. 监督事务司的可靠性

9. 监督事务司的可靠性取决于为确保其客观和独立而采取的措施。该司全体工作人员每年都必须申报是否存在利益冲突并提交财务披露文件。联合国审计委员会和人口基金审计咨询委员会定期监察监督事务司的工作质量，所有审计员都被要求通过内部审计师协会的资格认证。除了该制度性办法之外，监督事务司还委托内部审计师协会根据《国际内部审计专业实务标准》进行了一次全面外部审查。内部审计师协会工作组的总体评价是，内部审计活动符合内部审计的标准和定义。监督事务司是内部审计师协会圆满完成外部质量评估的联合国系统少数几个内部审计单位之一。

10. 内部审计师协会的报告提出了关于改进监督事务司工作的三项建议如下：

- 扩大质量评估改进方案。
- 为风险评估目的改进组织审计全域和信息技术审计全域。
- 改进与高级行政主管和管理人员的关系。

监督事务司正在采取行动，在 2011 年实施所有上述建议。

## E. 方法

11. 根据《国际内部审计专业实务标准》，监督事务司实行的保证程序考虑到风险因素。审计咨询委员会审查之后执行主任批准的审计计划有两个确定因素：业务单位面临的风险和距上次审计的时间。对人口基金所有各级的业务都进行风险评估。人口基金采纳的风险分类在先前的报告(DP/FPA/2006/4、DP/FPA/2007/14 和 DP/FPA/2010/20)中已作了大量描述。根据执行局第 2010/22 号决定第 15 段的规定，对产生下一节所提供分析的风险模型进行了修改，以根据 2007 年的基准提供趋势走向，并对该风险模型进行了延伸，以对总部和交叉职能进行风险评估。有了 2007-2010 年期间的数据，监督事务司就能验证国家办事处的风险模型。在 60%的个案中，风险模型的结果与国家办事处的审计评级相符。

## 三. 人口基金面临的风险和趋势

### A. 重大的全球性风险

12. 存在着重大的全球风险。这些风险除其他外，包括管理：(a) 130 多个国家、次区域和区域办事处的高度分散作业；(b) 国家办事处关键的管理和专业职位的高空缺率以及工作人员的高轮换率和高辞职率；(c) 多种融资机制(全球和区域方案；专题信托基金和其他信托基金；不同的共同供资方式)；(d) 能力各不相同的众多实施伙伴(2010 年年超过 1 435 个)；(e) 在拟订和管理过程中未得到综合系统和工具支持的众多年度工作计划；(f) 具有多个规划和报告工具的成果框架；(g) 许多指标；(h) 许多正在执行的倡议，例如区域化，实施《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)，制订企业风险管理和内部控制框架，以及实施若干系统和(或)这些系统的升级。DP/FPA/2009/5 和 DP/FPA/2010/20 中指出的 11 个重大监督问题依然存在。

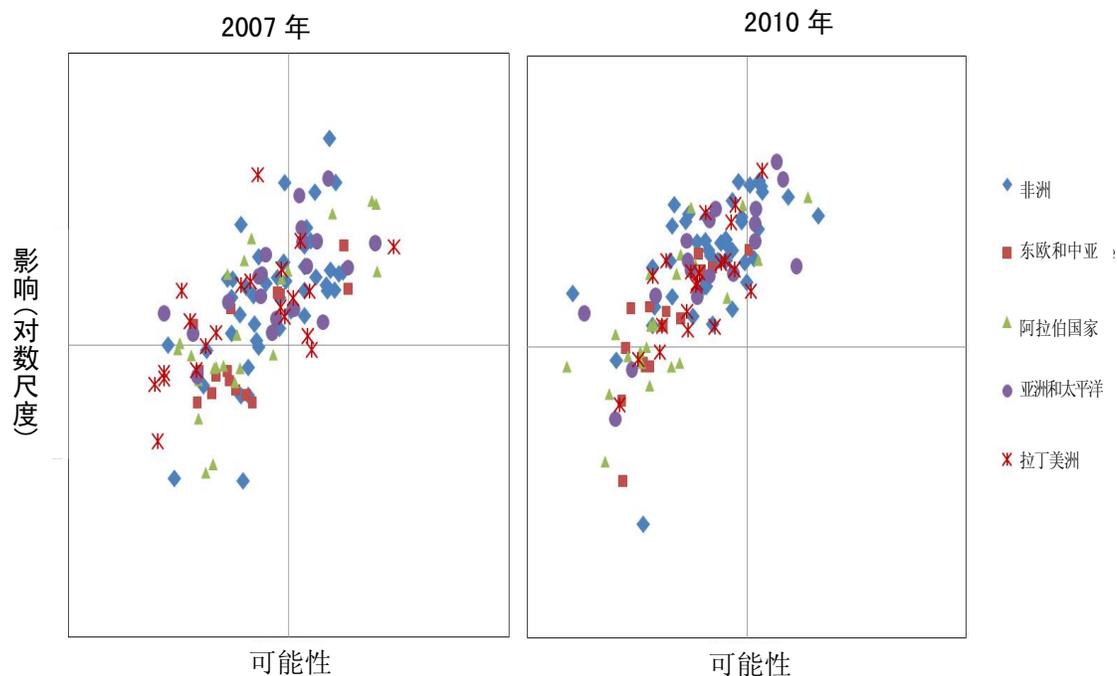
### B. 国家办事处风险评估

13. 该风险全域包括所有国家办事处，截至 2010 年 1 月 10 日的支出为 5.45 亿美元，占人口基金年度总支出的 69%。如下文图 1 所示，国家办事处的风险图谱

显示情况有所改善，特征是风险矩阵中的标点向左侧移动。这一正面结论显示，人口基金发起的旨在纠正某些不足之处的行动已开始展现结果。业务基金账户余额以及空缺的减少是影响这一正面模式的数项最重要因素中的两项因素。

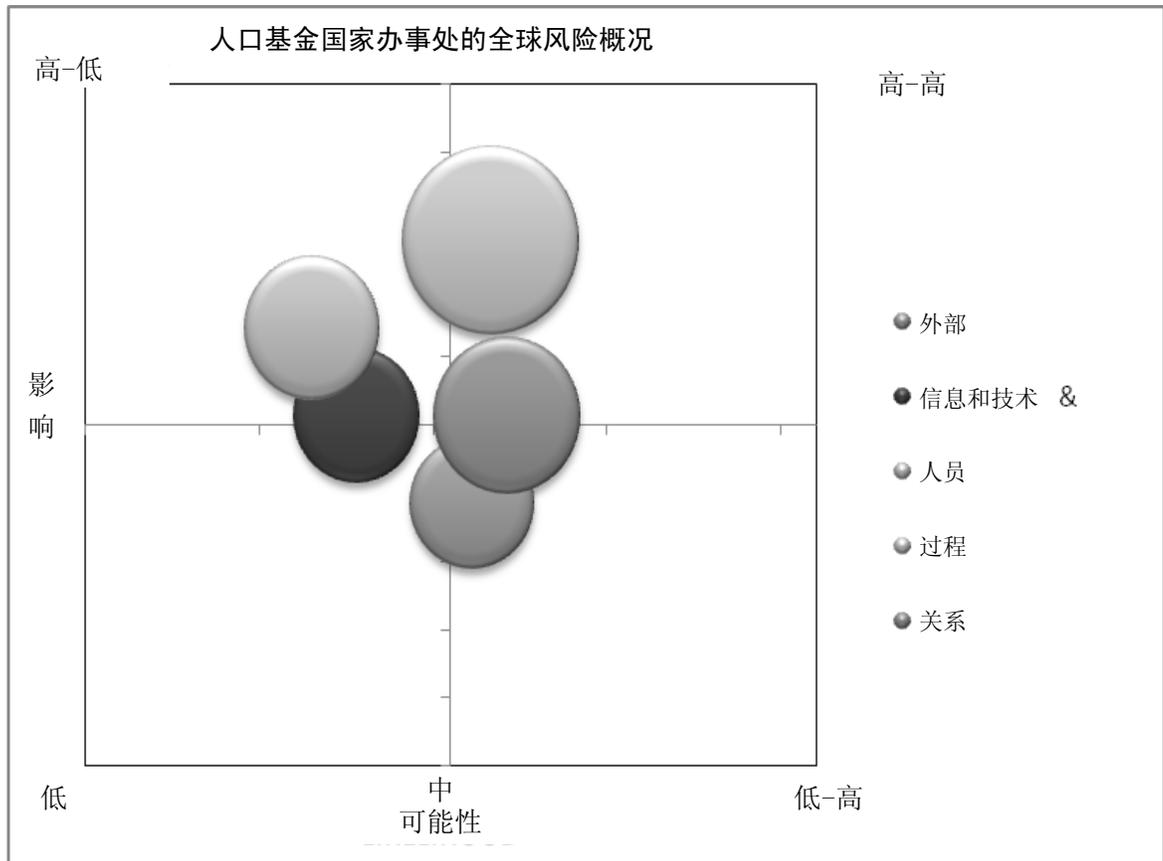
图一

## 国家办事处风险概况



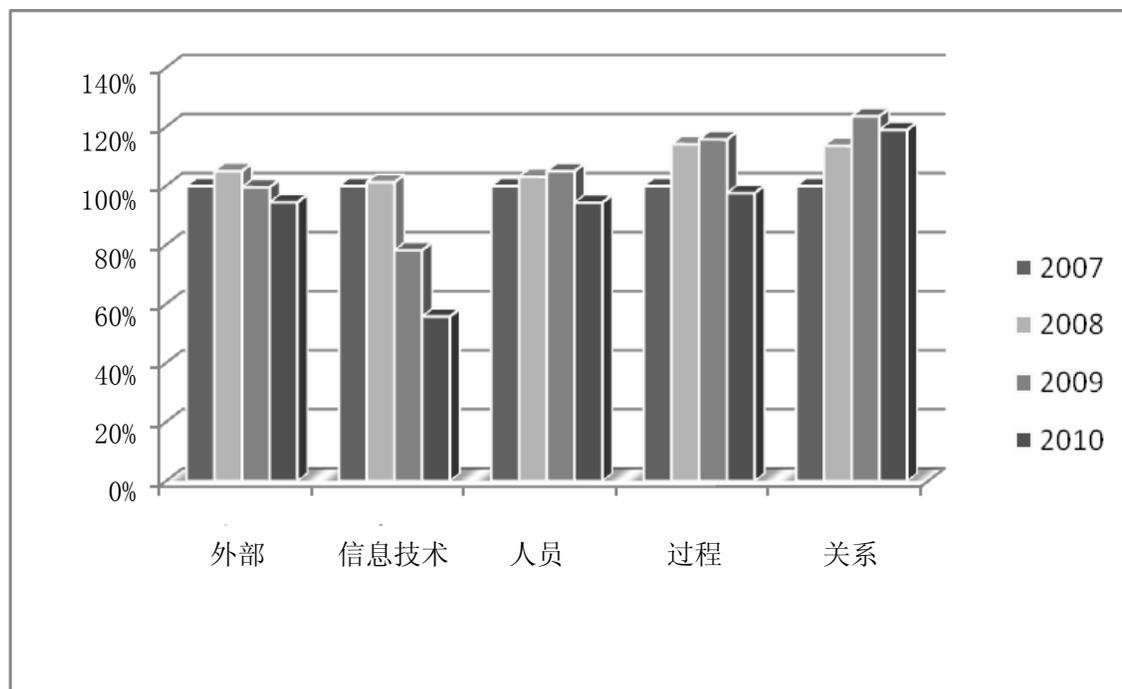
14. 在有了可比数据以后，模型还提供一些按风险类别(外部、信息技术、人员、流程和关系——相关定义见 DP/FPA/2006/4 和 DP/FPA/2007/14)列出的趋势迹象。2011年1月的分析与以往的报告没有不同，关系和流程风险仍然很高(见下文图2)。

图 2  
国家办事处的综合风险概况



15. 与过去相比，国家办事处在信息技术类别上的风险度低于 2007 年；关系和流程风险没有改善或恶化（见下文图 3，基于 2007 年指数的数值比较）。这些风险的趋势可分别与内部控制、方案管理和监测方面的弱点，并与方案执行模式相联系。这些问题已在 DP/FPA/2007/14、DP/FPA/2008/11、DP/FPA/2009/5 和 DP/FPA/2010/20 中提及，管理层应更多地重视这些问题。这些结论与外聘审计人确定的结论以及下一节所陈述监督事务司以前的监督报告中详述的结论是一致的。

图 3  
风险类别趋势 (2007 年指数为 100%)

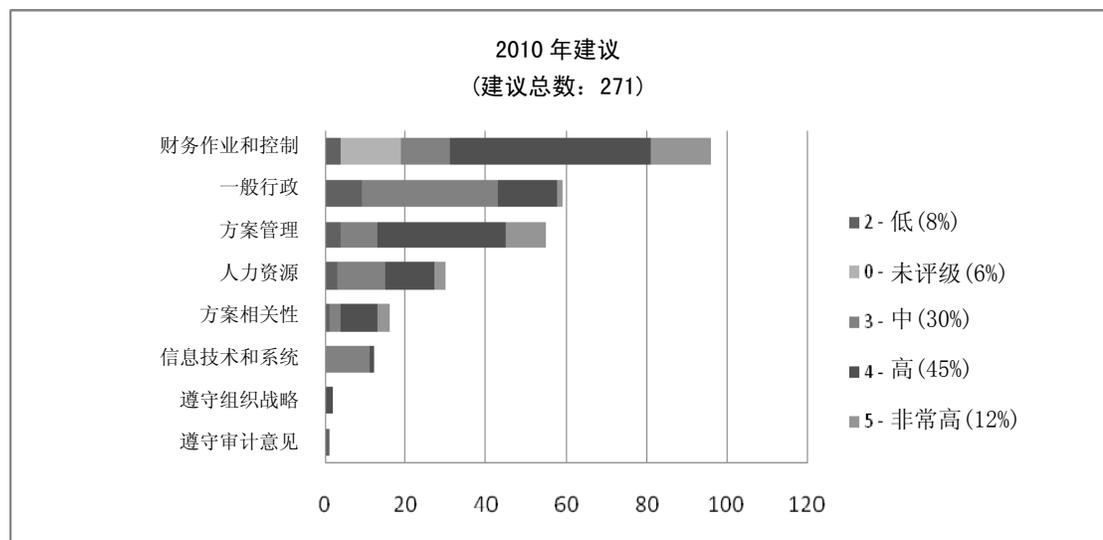


### C. 重大监督问题

#### 国家办事处

16. 2010 年完成的 9 项监督业务评估了人口基金一些国家办事处的控制措施和运作，这些办事处 2009 年的支出为 8 230 万美元(占总支出的 11%)。经评估的 9 个国家办事处中的 8 个办事处，由于可能妨碍实现有关实体目标的内部控制、遵守和业务问题，其风险管理业绩的评分为“不满意”。2010 年发表的国家办事处监督评估报告载有 271 项建议，其中 153 项(57%)被评为具有重大影响或非常重大的影响。与此相对照，2009 年发表了 580 项建议，其中 36%被视为具有重大影响或非常重大的影响。为了将重点放在关键的系统性建议上作出了协调一致的努力，因此 2010 年的建议数量大幅下降。如下文图 4 所显示，确定的国家办事处问题大部分属于以下领域：(a) 财务作业和控制(国家执行、对实施伙伴的现金转移统一办法、以及处理、记录和报告财务事项)；(b) 一般行政(采购和资产管理)；(c) 方案管理(方案规划、执行和监督)；(d) 人力资源；(e) 方案相关性。附件 3 中的汇总表详述了这些类别中查明的最常见的监督问题。必须指出，2010 年完成的监督业务涵盖了人口基金各国家办事处 2008 和 2009 年期间的业务和活动，评估成果一般而言反映了这些年份的作业和控制情况。

图 4  
国家办事处审计建议，按领域开列



#### 总部单位

17. 2010 年，监督事务司在人口基金总部执行了六次审计任务。两次审计(国际公共部门会计准则实施情况和 2009 年国家执行情况审计过程)的评级为“不满意”。对信息和通信技术(信通技术)控制措施进行评估之后没有评级，不过查明了需要管理层立即注意的控制设计缺陷。其余三项监督业务被评为“部分满意”。监督事务司在对总部职能进行监督评估之后共提出 192 项建议，这些职能中的 61%被评为“高风险”或“很高风险”。

18. 本报告第四节详细讨论了对 2009 年国家执行情况审计和公共部门会计准则实施过程进行评估后查明的各种问题。对信通技术控制风险进行的评估显示，该领域接受评估的多数过程的关键控制措施或者没有建立，或者为临时和(或)非正规性质，因此在服务交付问题、未经授权获取信息资源和信通技术资产低效使用方面增加了风险。建议管理层：(a) 高度优先发展信通技术内部控制和治理框架，在此基础上制订和(或)加强相关政策、程序、过程和控制；(b) 确保有效使用分配给管理信息事务处的资源；(c) 仔细认真地优先考虑和规划补救行动，确保采取切实可行并且可以持续的内部控制措施，及时处理已经查明的重大风险。

#### 四. 2007-2010 年内部审计建议的后续行动

19. 2010 年，监督事务司加大了与相关建议的半年期后续审查有关的工作力度。此项工作是为了响应执行局和联合国审计委员会对有待落实的建议，尤其是那些超过 18 个月还未落实的建议提出的关切。开展这一后续进程的方式是对各业务

单位的活动进行详细审查，包括核查它们提供的证明文件。监督事务司与各级管理层更紧密地开展互动，以确保采取适当行动来落实建议；新任执行主任坚定地致力于此项工作，包括担任审计监督委员会主席，这些都推动了这项重要的工作。表 2 总结了监督事务司半年期审查显示的监督建议落实情况。在 2007-2009 年的所有建议中，96% 执行完毕，4% 还在处理，正在执行之中。

表 2

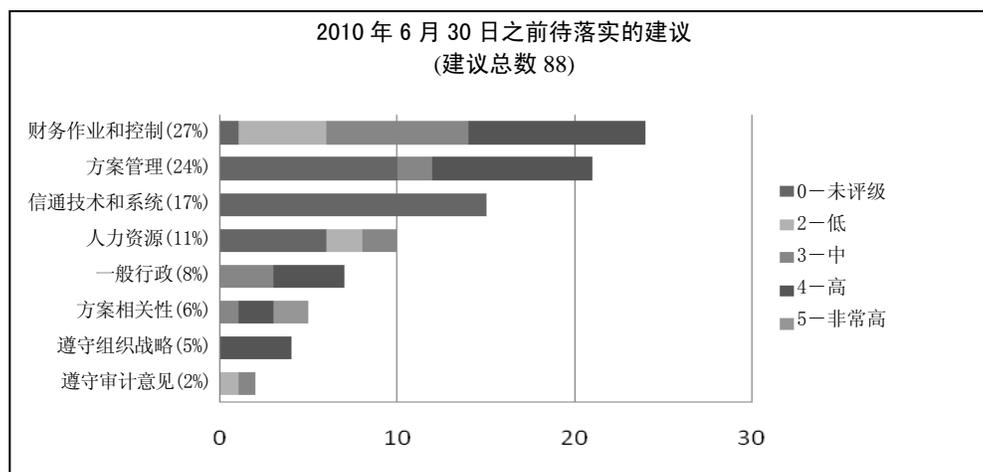
## 截至 2011 年 2 月 22 日按审计/监督建议的年份分列的执行情况现状

年份	发表的报告数	建议总数	处理完毕	正在处理
2007 年	18	1 052	1 040 (99%)	12 (1%)
2008 年	20	882	840 (95%)	42 (5%)
2009 年	19	631	581 (92%)	50 (8%)
3 年小计 (2007-2009 年)	57	2 565	2 461 (96%)	104 (4%)
2010 年	18	463	62 (13%)	401 (87%)
<b>总计</b>	<b>75</b>	<b>3 028</b>	<b>2 523 (83%)</b>	<b>505 (17%)</b>

20. 截至 2011 年 2 月 22 日，共计 505 项建议 (304 项与国家办事处有关，201 项与总部有关) 有待落实，其中 104 项建议与 2007-2009 年有关。在这 104 项建议中，88 项是 2009 年 6 月 30 日之前提出的有待完成的建议，超过 18 个月还未落实。如图 5 所示，为在落实监督事务厅建议方面进一步取得进展，管理层需要更加关注 3 个领域：(a) 信息和通信技术；(b) 项目/方案管理；(c) 财务和业务管理控制。其中包括但不限于 Atlas 安全和控制系统、供资授权和支出证明书表格、业务资金账户管理、国家执行工作、监督和评估能力以及后续行动。

图 5

## 截至 2011 年 2 月 22 日超过 18 个月 (含 18 个月) 未予落实的建议



21. 有较大影响的未落实建议与以下方面有关：企业资源规划系统使用控制、付款文件不全、年末国家方案和业务基金账户余额的调节以及未经授权核销业务基金账户余额。

## 五. 今后的方向

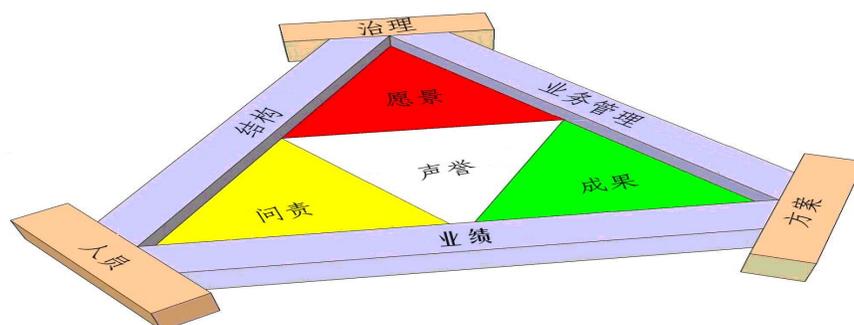
22. 过去 4 年积累的审计证据和本报告前一节所述结论表明管理层应继续努力，降低风险，改善人口基金的总体业绩。但是，不能低估这一工作的困难，人口基金管理层的工作和承诺应得到认可并予以加强。许多所需的降低风险活动彼此相关，具有同等的优先程度和重要性，因此造成了需要同时解决系统性和结构性问题这种困难局面。但是，可以遵循由构成一个组织的 3 个基本要素确定的行动路线来开展这项工作，这些要素是组织的价值观以及沟通价值观的方式、组织的工作人员以及期待组织实现的成果。

23. 过去 4 年纪录的审计结论以及风险状况趋势表明，人口基金应注重三个重要领域：治理、人力资源和方案。在本报告中，三个领域的定义如下：

- 治理是影响人口基金领导方式的一系列文化规范、政策、细则和条例以及制度，其中，除其他外，包括参与的众多利益攸关方之间的关系以及人口基金的目标、透明度、“最高层的基调”和道德操守。
- 人力资源(下称“人员”)是指为人口基金工作做出贡献的所有雇员，而不论其身份和合同期限如何。
- 方案，即实现战略成果和产出所需的所有活动，包括占人口基金总支出 69.5%的所有国家方案活动。

24. 这三项基本要素，即治理、人员和方案可进一步扩展为图 6 所示的结构、业务管理和业绩。审查这些基本要素自然将引导管理层处理愿景、透明度、问责、成果等关键问题，并最终提高人口基金的声誉。

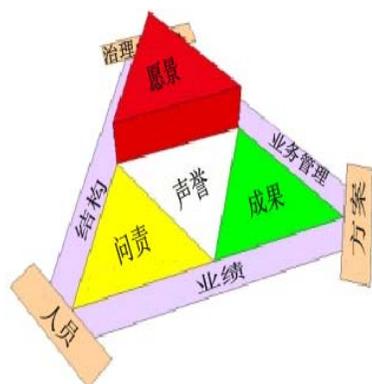
图 6  
管理的三个基本要素



25. 因此，本报告下一节为执行局提供了一种实用的方法，这种受益于审计结论及其特性的方法有助于拟订战略建议，指导人口基金应对管理方面的挑战。

## A. 治理

### 愿景



26. 千年发展目标的目标 5 是在 1990 年至 2015 年间将孕产妇死亡率降低四分之三。虽然评估实现这一目标取得的进展是一项挑战，不过由世卫组织、儿基会、人口基金和世界银行组成的孕产妇死亡率评估问题机构间工作组发布的结果表明，目标的实现正被拖延，各国和各区域间仍存在巨大差异。世界人口将达到 70 亿，其中 18 岁以下人口将占前所未有的比例，年轻妇女中艾滋病毒/艾滋病仍比较普遍，引起人们的担忧；

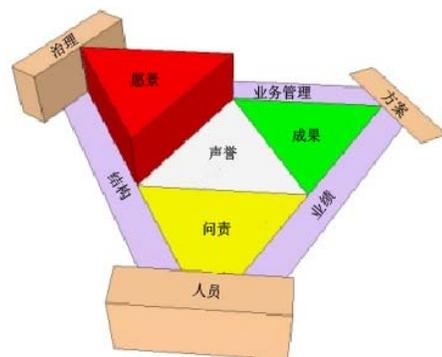
在这种时候，人口基金需要重新评估其角色、战略重点以及与所有利益攸关方之间的互动。今后数年的愿景应包括这种战略评估。如果能够在机构内外对以国际人口和发展会议行动方案为基础的这一愿景进行良好宣传，该愿景将鼓舞人口基金的员工并有助于确定人口基金的战略方向和宣传工作重点。

### 建议 1

27. 执行主任应以人口基金 2008-2013 年战略计划的中期审查为基础，拟订一份愿景说明，以调整工作的优先顺序并指导人口基金以后的战略计划和成果框架。应该利用针对大众和人口基金员工的战略宣传方法为该愿景说明提供支持。

## B. 人力资源：人员

### 充足性



28. 基于 2010 年的支出数据，人口基金总支出中，大约 31% (2.25 亿美元) 是人员薪金费用。此外，咨询人和承包人，例如特殊服务协议/服务合同分别占方案和信托基金支出中总薪金费用的 50% 和 80%，表明方案的交付主要依靠合同和咨询服务，这是影响方案交付稳定性的一个风险。

29. 人口基金全部工作人员的分布情况为：17%在总部，10%在区域办事处，73%在国家办事处。23%的国际工作人员为新手，或者调任到当前的职务。监察事务部 2010 年 12 月开展的调查表明：

表 3  
任用方面的问题 (样本数量 90)

	代表	副代表	助理代表
任用前员额空缺	23%	13%	15%
平均空缺时间(月)	5.5	8.6	9.7
最长空缺时间(月)	30	24	36
接受上岗培训	32%	0%	10%

30. 人口基金工作人员的动态变化加剧了工作人员空缺和专门知识不足的问题：

- 预计 2011 年至 2015 年期间，共有 103 名国际专业人员 (国际专业人员总数的 21%) 退休。高级管理层 (P-5 及以上) 中，31% 将退休，包括 13 名 D2/P7 级工作人员中的 8 名。<sup>1</sup>
- 年龄为 20-30 和 30-35 的国际专业人员比例分别为 1% 和 7%。

人口基金面临的一个风险是，需要管理一大批地理位置遥远的实体，而且很大比例的工作人员属于新任或调任，缺乏适当的技能和专业知识。

## 建议 2

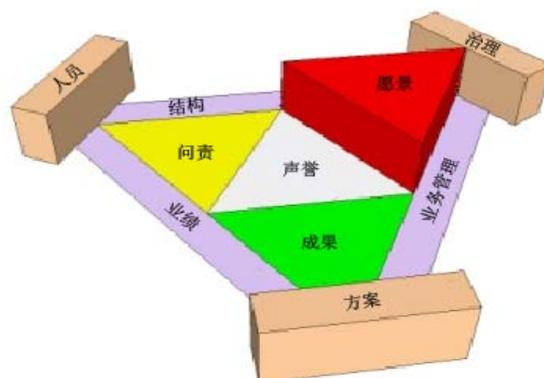
31. 人口基金应确保：

- 空缺职位立即由称职的工作人员填补。
- 工作人员具备人口基金所需的管理、方案规划、监测和评价及业务方面的能力和技能。
- 启动一项方案，以保证继任规划，在组织内培养年轻人才，设计并提供晋升途径，开展培训。不鼓励依靠临时人员 (退休人员、代理主管)。

<sup>1</sup> 人口基金，《人口基金人力资源管理报告》，DP/FPA/2011/2。

## C. 方案

### 相关性



32. 虽然人口基金战略规划成果框架有一系列令人印象深刻的指标(50多个), 现有证据表明, 人口基金在衡量成果方面并未取得成功。监察事务部在2006年、2008年和2010年提出的双年度评价报告中详细介绍了导致这种情况的原因。必须强调其中的两个原因: (a) 未充分开展循证方案拟订; (b) 缺乏战略重

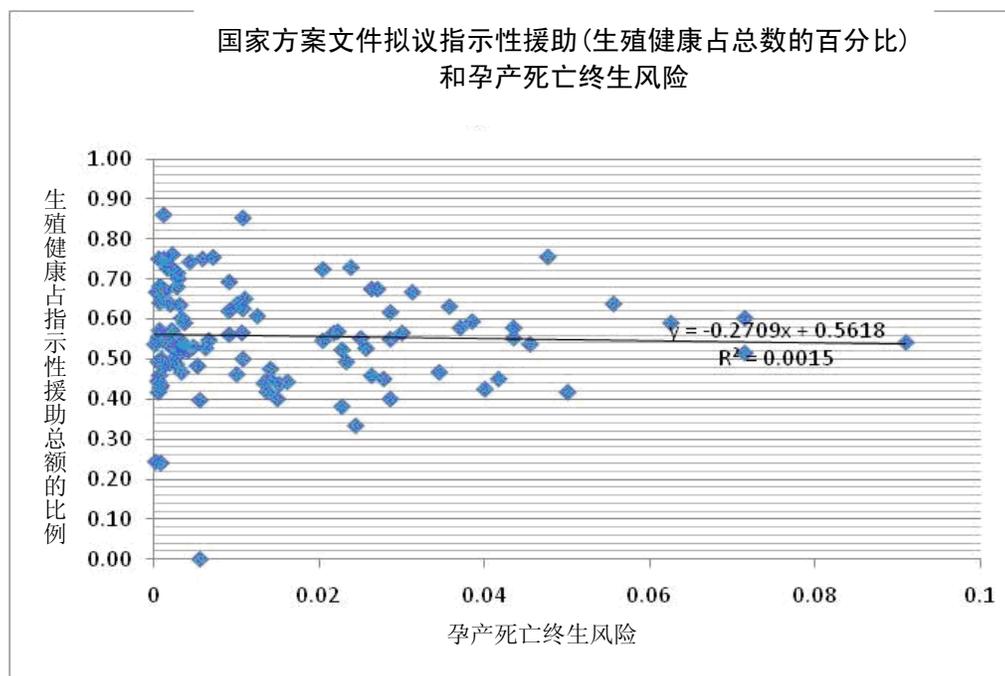
点。尽管利用定量和定性分析方法改善了业绩,<sup>2</sup> 循证方案拟订没有得到应有的关注。方案司编制的循证方案拟订指导说明只是一项流程的初步措施, 该流程的最终成果应该是以实用准则进行说明的一种全面方法。方案重点不当是缺乏分析方法文化的结果, 也是监察事务司在实地工作中反复发现的问题。88%的方案国在人口基金的所有3个战略领域(人口与发展、生殖健康以及两性平等和妇女赋权)开展活动, 因此与其他基金、方案或国际机构相比, 有限的资源被过分摊薄。这些国家的生殖健康状况与人口基金在生殖健康方面的投资水平之间不存在如图7所示的相关性, 在该图中, 孕产妇终生面临的死亡风险<sup>3</sup> 与对生殖健康的指示性援助比例相关。使用其他生殖健康指标, 例如避孕普及率、未满足的需求或少女怀孕率和预算或支出时, 同样缺乏相关性。

<sup>2</sup> Steve LaValle 和其他人, “Big Data, Analytics and the Path From Insights to Value”, MIT Sloan Management Review, vol. 52, No. 2, pp.21-33(2010年12月21日)。

<sup>3</sup> 孕产妇终生面临的死亡风险是15岁女性最终死于孕产原因的概率。按照2008年的衡量, 该比率在撒哈拉以南非洲地区最高(31分之1), 之后是大洋洲(110分之1)和南亚(120分之1), 而发达地区的终生风险最小(4 300分之1)。在172个国家和地区中, 阿富汗的预计终生风险最高, 为11分之1(世卫组织、儿基会、人口基金和世界银行编制的《孕产妇死亡率趋势: 1990至2008年的估计数》世界卫生组织, 2010年, 日内瓦)。

图 7

孕产妇终生面临的死亡风险与国家方案文件拟议生殖健康援助之间的相关性



33. 监督事务司分析了生殖健康、人口与发展和性别领域获得的拟议指示性援助占过去 6 年执行局批准的 109 份国家方案文件中所核准援助总额的比例。这一分析有 95% 的把握表明, 生殖健康部分所占比例为 53% 至 58%, 人口与发展部分所占比例为 22% 至 26%, 性别部分所占比例为 13% 至 17%。这种资源分配的分布情况表明, 国家方案指示性援助在许多情况下都是任意的, 不以受益方的需求为基础。这一调查结论表明需要增加灵活性, 以便更好地满足方案国的具体需求。

### 建议 3

34. 人口基金应遵守执行局第 2008/12 号决定第 2 段、第 2009/18 号决定第 4 段和第 2010/26 号决定第 11 段。人口基金应进一步拟订循证方法, 以便用于机构层面的投资决策, 以及国家层面的 2011 年方案制定。人口基金还应在 2012 年就循证方案拟订设计并开展一次全面的培训。

### 重点

35. 人口基金方案的交付方式是人口基金国家办事处与实施伙伴拟订年度工作计划, 以交付商定的交付成果。2010 年, 人口基金共有 2 310 份年度工作计划, 其中 2 151 份与国家办事处有关, 159 份与总部有关。另外, 人口基金有 1 435 个实施伙伴, 其中 1 295 个与国家办事处有关, 140 个与总部有关。鉴于当前的方案交付结构, 管理大量的年度工作计划和实施伙伴对人口基金而言存在着较高

的风险。年度工作计划和实施伙伴过多是造成用途不明的方案支出和国家执行审计报告附带保留意见的主要原因之一。

#### 建议 4

36. 人口基金应鼓励国家办事处集中方案重点，拟定最多 8 项产出，减少实施伙伴和年度工作计划的数量，以便于管理。这样，在方案监督和评价以及方案财务管理包括国家执行方面可以立即获得收益。

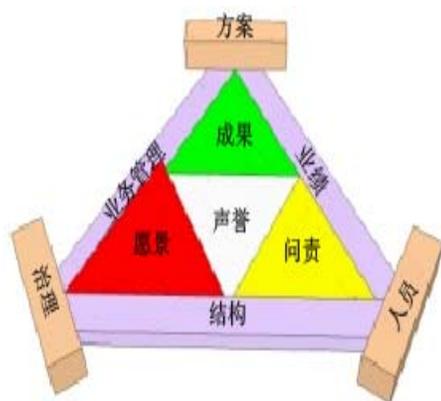
#### 标准化与灵活性

37. 人口基金面临着有效管理和监督极其分散的业务的重重大挑战。分散的机构(国家办事处)在运作方面有较大的授权，很大一部分的方案支出都由它们产生并进行管理。过去几年，国家办事处在财务经营、方案管理、采购、资产管理和人力资源管理领域的严重弱点使其遭受损失。年复一年反复提出的审计建议表明这些问题没有得到可持续的解决。虽然其中的许多问题是人口基金治理和控制安排方面的缺陷导致的结果(如本报告上文所述)，但是这些问题的根源在于采用一个标准的国家办事处业务模式，而该模式已无法适应各种挑战和方案业务的风险水平。当前指导国家办事处结构的类型学不具备为使资源与需求完全相匹配所需的灵活性。

#### 建议 5

38. 在遵守执行局关于审查向国家方案分配人口基金资源的制度的第 2000/19 号决定的同时，人口基金应开发更灵活的程序，以使方案的资源分配更好地满足受益者的需求。

### D. 将治理与人员相联系：结构



39. 在执行局通过批准人口基金组织结构的第 2007/43 号决定(见 DP/FPA/2007/16 及其更正 DP/FPA/2007/16/Corr. 1)时，执行局确认人口基金需要一个更适当的结构，以使人口基金更有效地响应各国的需求。人口基金的结构调整经常被不当地称为“区域化”，这种调整是一个复杂的责权下放过程，结合了分散权力(该词在政府背景下，是指代表中央政府实施控制的代理人被迁移并将其分散在各地区的过程)和权力下放(该词在政府背景下，是指

中央政府将权力转移到政治、行政和地域层次结构中较低层级的做法)。人口基金通过把原来纽约人口基金总部的各地域司迁移至兼具技术和方案职能的区域办事处来落实分散权力的工作。2007 年启动的权责下放仍在进行，分别于 2010

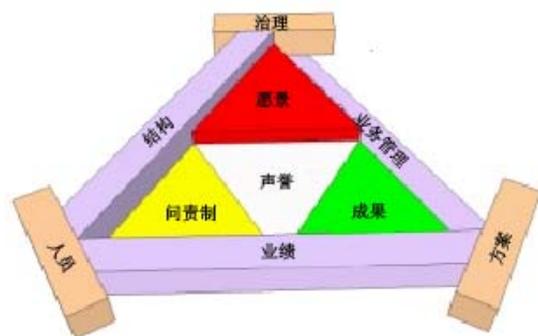
年底和 2011 年初设立了阿拉伯国家区域办事处以及东欧和中亚区域办事处。但是 2 个区域办事处的运作条件都不稳定。区域办事处的职权范围(“领导力、指导、支持、协调和监督”)不明确,造成质量保证方面的真空状态(总部拒绝承担区域办事处无法承担的问责,反之亦然),模糊了责任和问责之间的界限,割裂了总部和国家办事处代表之间的结构性联系。监督事务司 2009 年报告(DP/FPA/2009/5)中提及的支离破碎局面的风险依然较高。正如外聘审计人在其报告 A/65/5/Add.7 中指出,没有证据表明已制定内部控制制度,以衡量新结构,降低内在风险。

### 建议 6

40. 在对总部、区域办事处和国家办事处进行审查之后,人口基金将向执行局 2012 年第二届常会提交有关新结构的评估报告。该报告还将为制定 2014-2018 年新战略计划提供信息。

## E. 将方案与人员挂钩: 业绩

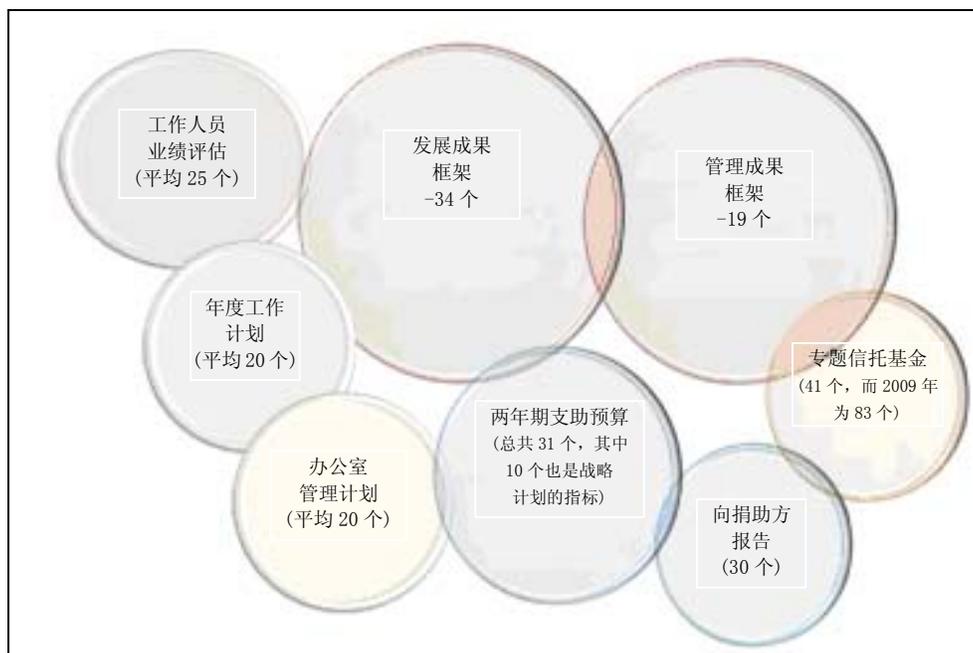
### 业绩计量



41. 人口基金有多重指标(见下图 8)。例如,2008-2013 年战略计划有 70 多个高级指标,包括管理成果框架、发展成果框架和两年期支助预算内的指标。除这些指标外,通过年度工作计划管理的核心方案按照年度工作计划平均有 20 个指标。指标数目猛增表明方案碎裂,从而增加了管理方案的风险。

人口基金在管理具有如此大量指标的方案时面临着风险。

图 8  
指标数目



#### 建议 7

42. 人口基金应利用对 2008-2013 年战略计划进行中期审查的机会，精简指标，改进指标的相关性、特异性和可计量性，并简化成果框架。

#### 问责制文化：问责制要求和行为

43. 在对各个业绩的评分与对问责制的总体承诺之间明显存在不足之处。根据最近关于考绩和发展制度的一份报告，在被考评的 2 000 名工作人员中只有 2 名工作人员被认为业绩不好。国家执行工作的案例可作为人口基金问责制问题的一个很好的例子。外部审计员提出保留意见，因方案管理和监测工作不力而批评了人口基金对国家执行的管理工作。这一保留意见一直是导致产生沮丧情绪和即兴反应的根源，包括试图把对国家执行工作审计的评分与管理业绩挂钩。问责制是无法用行政命令来推行的，而首先需要以合适的手段让雇员具备能力，包括针对性明确的培训和有效的内部交流。第五节 B(人力资源：人员)提供的证据显示，改变问责制文化所需要的时间和所需的资源都比预期的要多。

#### 建议 8

44. 人口基金应：

- 审查工作说明和确定关键职位所需的技能和专门知识。这一审查首先应从国家一级开始。审查时应考虑各种不同类型的业务，摆脱以国家办事处类型为基础的过时的业务模式。
- 以透明的方式界定责任线、监督线和问责线以及关键业绩指标的定义。
- 利用考绩和发展制度推动用关键业绩指标来计量的业绩问责制。
- 开发或通过外包开发标准培训教材和为新任命的专业人员组织年度培训班。可开发远程学习课程作为对这些机构培训的补充。

### 监测和评价

45. 监测和评价工作在保证人口基金各方案的质量方面发挥着战略作用。监督事务司的报告发现并强调了以下经常性结论：

- 在为监测和评价干事职位配置工作人员方面的长期拖延对国家办事处的问责制产生影响，并还可能促成方案业绩上的低效力和低效率。在必须增强发展伙伴在评价工作上的自主权和领导权的情况下，人口基金在国家办事处一级的监测和评价职能至关重要。
- 工作人员通常把监测和评价活动视作附加的任务或行政程序，而不是作为组织内一种必要的学习和质量保证过程。
- 由于对监测和评价工作(目标和方法)缺乏指导，国家办事处执行监测和评价活动的方式是不正规的。
- 国家办事处当前执行监测和评价工作的做法是把解决合规问题放在第一位。从当前做法中出现的信息并未使管理人员和决策者了解方案成败，因此没有产生可用于今后方案编制工作的证据。
- 人口基金所进行评价工作的数量和质量都不令人满意。应按照人口基金的评价政策和大会第 62/208 号决议的规定，以更系统性的方法让实施伙伴参与这项工作。

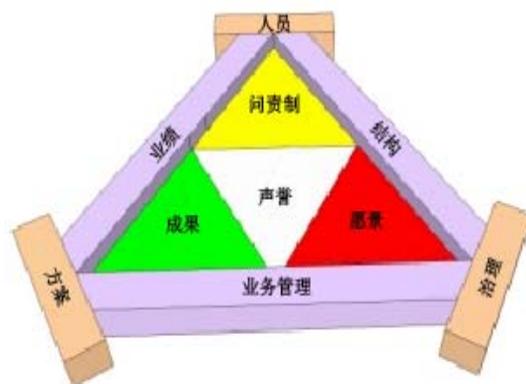
### 建议 9

46. 人口基金应将监测和评价职能纳入国家办事处的业务周期内。应把有效招聘监测和评价干事的工作当作创立一个更正式的、以成果为导向的监测和评价制度的机会和必要步骤，以支持国家办事处各方案和活动的循证方案编制和循证管理工作。

47. 人口基金还应作出努力，发展一个坚实的国家方案评价方法，以便更好地提供作出知情方案编制决定所需的证据，更好地回答利益攸关方感兴趣的评价问题，同时提高方案国的参与程度。

## F. 将方案与治理挂钩：业务管理

### 管理方法



48. 人口基金管理层在 2010 年作出了认真努力以纠正不足之处，并对执行局、外部审计和联合国全系统要求作出回应。除其他外，所采取的举措包括：在 2012 年底之前实施《国际公共部门会计准则》、发展内部控制框架、执行新的组织结构、创立循证方案编制、成果管理制、企业风险管理，以及业务连续性管理。监督事务司通过在其资源

允许的情况下就许多主题提供咨询服务的方式支持这些重大举措。但是，这种广泛的努力本可取得更多具体成果，如果：

- 每一项举措都能更好地加以整合，而不是产生各自的委员会或工作组，并且其授权任务往往与业务主管或各司司长的责任相重叠。
- 问责线可予以明晰。对委员会和工作组的依赖导致很难确定业务所有人和落实责任。
- 可用战略愿景来促成这个方法并辅之以充分的内部交流，从而防止出现分散和无效的方法。

### 建议 10

49. 人口基金应遵循最高审计机关国际组织(国际审计组织)建议<sup>4</sup>的逻辑方法，采用一种更为理性、综合性和战略性更强的管理方法，以便更明确地阐明风险管理、内部控制及各项政策。这将有助于评估优先事项、时机和进行这些重要内部改革所需的资源。

### 风险管理

50. 执行局在过去的五年中一直敦促人口基金更好地管理风险。风险管理应视为协调性工作，目的是帮助人口基金在其风险偏好的范围内确认、评估和应对内部和外部风险，并为基金排列战略优先事项提供基础。管理层在 2010 年委托一家咨询公司拟定风险管理战略纲要，并招聘一名高级风险管理顾问；这名顾问与有关高级管理层一起启动了风险评估工作。但是，未在组织内充分促进风险管理。

<sup>4</sup> 国际审计组织，《公共部门内部控制标准的导则——关于实体风险管理的新资料》，INTOSAI GOV 9130。可查阅 <http://www.issai.org/composite-194.htm>。

所选择的自上而下的方法过于理论化，使部门主管人员认为这个方法不是一个有用和实用的工具。管理层正在考虑一个更实用的方法，并正在拟订未来两年的实施计划。

#### 建议 11

51. 人口基金应遵守执行局第 2006/8 号决定第 3 段、第 2006/13 号决定第 6 段、第 2007/10 号决定第 5 段、第 2008/13 号决定第 14 段、第 2009/15 号决定第 16 段和第 2010/22 号决定第 14 段，并确保将风险管理作为系统性方法嵌入人口基金的文化，以风险管理驱动决策过程、驱动包括企业资源规划系统活动在内的控制活动的设计。

#### 内部控制

52. 执行局和审计咨询委员会敦促管理层按照国际审计组织建议的国际公认最佳做法实施内部控制框架。监督事务司于 2010 年 7 月向管理层发布了一份咨询服务备忘录，概述了要完成全面符合国际审计组织/特雷德韦委员会赞助组织委员会要求的内部控制框架所需采取的步骤。联合国审计委员会还着重指出了内部控制的薄弱环节和内部控制的不合规情况。到目前为止，除在一家咨询公司的协助下初步完成有 6 个业务流程的控制活动框架外，所取得的进展有限。管理层已将有关现行控制活动的文件置于网基应用软件上；这是一个有趣的举措，但必须评估其针对性和有效性。已拟定的框架未涉及用于其他流程、方案规划、预算编制、执行和监测，以及信息和通信技术的控制活动。为确保框架的效用，必须进行彻底的风险评估和管理。

#### 建议 12

53. 人口基金应遵守执行局第 2007/10 号决定第 4 段、第 2007/29 号决定第 3 段、第 2008/13 号决定第 16 段、第 2009/15 号决定第 16 段和第 2010/22 号决定第 14 段，并应按照国际准则和标准继续拟订内部控制框架。人口基金还应确保工作人员得到在使用和监测内部控制方面的全面培训。

#### 信息和通信技术控制及架构

54. 人口基金可通过彻底重新评估和改进人口基金现有的技术和应用架构，显著改善其信通技术控制环境。为增强企业资源规划系统所需检视的具体领域包括：

- 采购和支付交易的批准要求和 workflows。
- 自动化和可配置控制(即接收已采购的货物和服务，管理和追踪预付现金)。
- 管理和控制服务合同和特别服务协议，这些合同和协议在工资成本中占很大比例。
- 管理和监测方案/项目的实施和预算的使用。

- 管理实施伙伴，处理付款要求。
- 监测财务交易和政策及程序的合规情况。

### 建议 13

55. 鉴于技术变化迅速，人口基金应彻底重新评估其信通技术架构，包括管理信息系统处的组织、管理和工作人员配置。若不对信息和通信技术进行投资，将妨碍人口基金对其系统运作和控制问题实施全组织范围的解决办法。更重要的是，评估工作还将帮助人口基金确认在增强和调整信通技术战略、组织和治理安排方面的战略机遇。

### 国家执行

56. 监督事务司在 2010 年对 2009 年的国家执行情况作了一次评估。2009 年国家执行的总支出为 2.09 亿美元(2008 年为 1.72 亿美元)，用于支付在 132 个国家和区域办事处及总部单位由 1 295 个实施伙伴交付的 2 300 个项目的费用。计划根据适用的审计工作职权范围对 2009 年国家执行支出中的 1.45 亿美元(占国家执行支出总额的 69%)进行审计；按该职权范围的规定，以实施伙伴名义所作的直接付款不在审计范围之内。截至 2010 年 12 月 31 日，在 706 份应交的 2009 年国家执行审计报告中，人口基金收到了 592 份报告，涵盖的国家执行支出额为 1.22 亿美元(占该年国家执行支出总额的 58%)。

57. 如表 4 所示，与 2008 年相比，已取得的 2009 年结果显示国家执行审计工作的业绩有所退步。2009 年国家执行审计工作的结果是：(a) 有保留意见的审计报告的数量增加；(b) 无凭据支出金额增多；以及(c) 迟交的报告数量增加，未交的审计报告所涉及的支出金额增加(虽然从百分比来看未交的审计报告的数目略有减少)。

表 4

#### 2008 年和 2009 年国家执行审计业绩比较

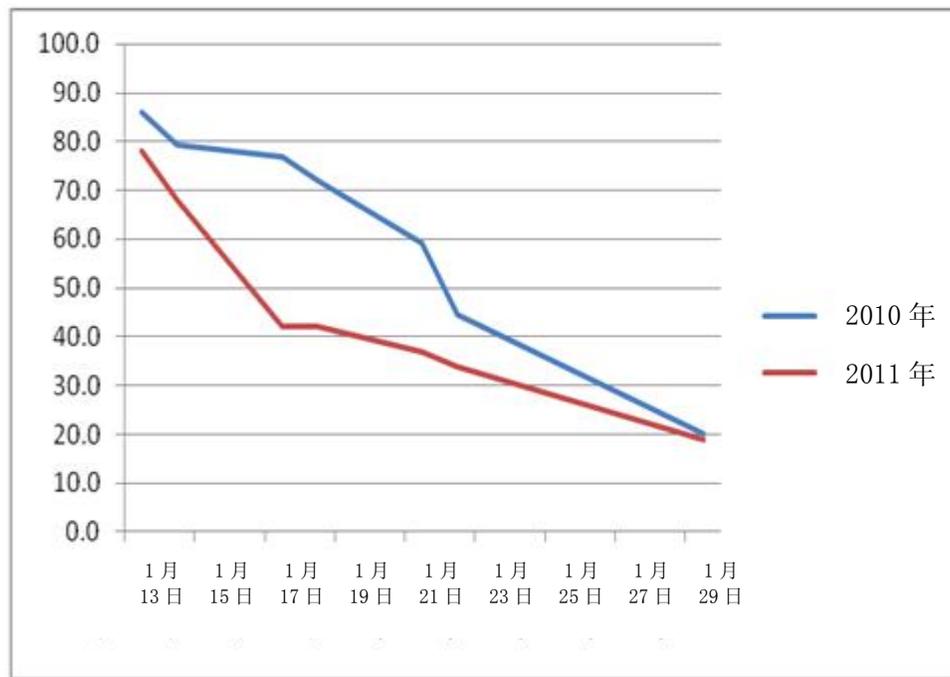
指标	2008 年	2009 年	变化
<u>有负面意见的审计报告的数量</u> <sup>5</sup>	82	130	
已交报告总数的百分比	(8%)	(22%)	退步
内有负面意见的审计报告涉及的支出总额	830 万美元	3 420 万美元	退步
<u>无凭据支出</u>	120 万美元	330 万美元	退步
占被审计国家执行支出总额的百分比	(1.4%)	(2.7%)	
<u>未交审计报告</u>	1 850 万美元	2 320 万美元	退步

<sup>5</sup> 有保留、订正和反对意见及无法表示意见。

指标	2008 年	2009 年	变化
占可审计国家执行支出总额的百分比	(15%)	(13%)	
<u>迟交的审计报告</u>			
占已交审计报告的百分比	40%	46%	退步

58. 业务基金账户/国家执行预付款是每季度向实施伙伴提供的资金，用以实施人口基金支持的方案、项目和活动。监督事务司在 2010 年就业务基金账户/国家执行的余额过高和管理问题向人口基金的管理层表示严重关切。总部和国家办事处的管理层针对这种关切采取了一系列积极举措，以降低业务基金账户/国家执行的余额水平。这些努力有助于减少业务基金账户/国家执行的余额。但正如图 9 所示，该账户在三个星期不到的时间进行的清盘速度继续引起人们对国家办事处财务报告工作是否充分提出疑问。

图 9  
2010 年和 2011 年 1 月业务基金账户/国家执行的余额变化情况  
(单位：百万美元)



59. 人口基金在过去三年中为解决国家执行的审计问题作出了重大努力。最近的新举措，如雇用一家国际审计公司，可能会极大地改进国家执行审计工作的质量。但是，审计结果只是现行用于减少风险的各种控制活动的质量的反映。主要的肇因仍然是许多国家办事处在以下方面面临困难：(a) 评估实施伙伴的能力和风险；(b) 选择与所评估风险程度相当的实施模式；(c) 规划、管理和监测年度工

作计划；以及(d) 处理、监测和记录支出。这些困难造成下落不明的预付资金数额过高(业务基金账户)。国家执行是人口基金的一个管理问题，需要在全世界强有力的机构承诺的支持下用在当地实施的解决办法加以解决。

#### 建议 14

60. 人口基金应从根本上解决与方案实施和执行模式有关的不足之处，同时继续就外部审计员的各项建议采取后续行动(又见建议 3 和 4)。

#### 国际公共部门会计准则

61. 联合国管理问题高级别委员会(管理高委会)在 2006 年批准对至迟于 2010 年 1 月 1 日开始的财务报表期间实施《公共部门会计准则》。随后，人口基金的实施期限延至 2012 年 1 月 1 日，以能够“全面”实施准则(而不是最初计划的分阶段实施)，并在第 2009/15 号决定中获得执行局的核可。

62. 监督事务司在 2010 年对人口基金实施《公共部门会计准则》的战略和方法进行了一次评估。该次评估显示存在重大问题；这些问题对人口基金按既定期限完成《公共部门会计准则》的有效实施的能力造成负面影响。指出的问题包括：

- 公共部门会计准则项目委员会的项目治理没有效力。
- 缺乏明确界定的里程碑。
- 缺乏对采取准则后对日常业务全面影响和对需要重新获得的技能和专门知识的分析。
- 缺乏对受实施影响的业务流程的业主的明确确定。
- 交流和培训战略中存在薄弱之处。
- 在招聘具有所需技能和经验的资源方面出现拖延。
- 在进行项目报告和监测以参照关键目标计量项目进展情况方面存在局限性。

63. 应该指出，其中许多问题与联合国审计委员会先前确认并报告的那些问题是相同的。虽然管理层为实施《公共部门会计准则》作出了显著努力，但仍然存在重大风险；如果人口基金要实现为在 2012 年 1 月 1 日之前实施《公共部门会计准则》而制定的各项目标，就需要采取紧急措施以便更有效地管理这些风险。

#### 建议 15

64. 人口基金应明确确定采用《公共部门会计准则》会对基金方案和业务产生何种影响；审查项目实施计划；分配足够的资源；以及加强项目治理和监督，以尽量减少可能妨碍按 2012 年 1 月 1 日这个既定期限有效实施《公共部门会计准则》的各种风险。

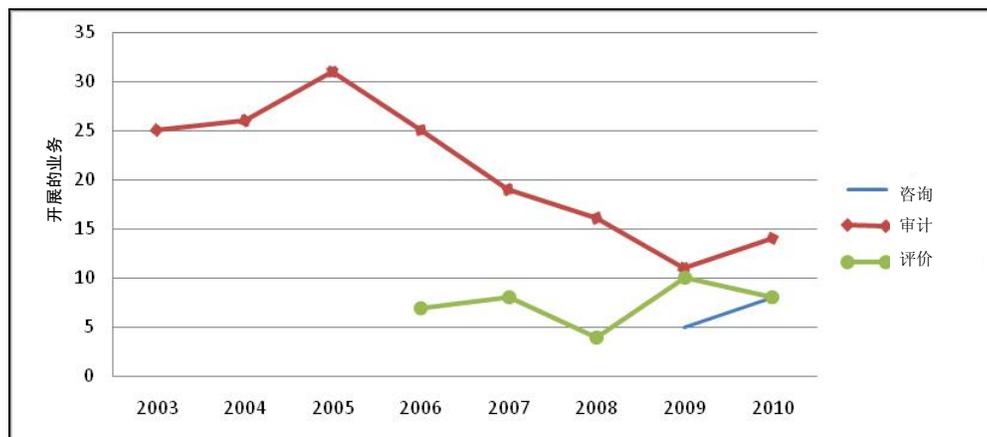
## 附件 1

## 监督事务司的活动

## 审计

1. 监督事务司(监督司)在 2010 年完成了 16 项监督业务。该司的工作在下图中列出。监督业务覆盖了非洲区域六个国家办事处(对其中一个办事处不仅采取了向执行伙伴转移现金的统一办法,还进行了国家方案审计)和阿拉伯国家区域三个国家办事处。其中 7 项业务涉及审计和评价事项。总部业务包括信息和通信技术控制评估、2009 年国家执行支出审计程序、国际公共部门会计准则实施项目、差旅业务和采购卡方案。监督司还对人口基金专题信托基金进行了一次联合审计和评价评估。此外,该司当年提供了五次咨询服务。

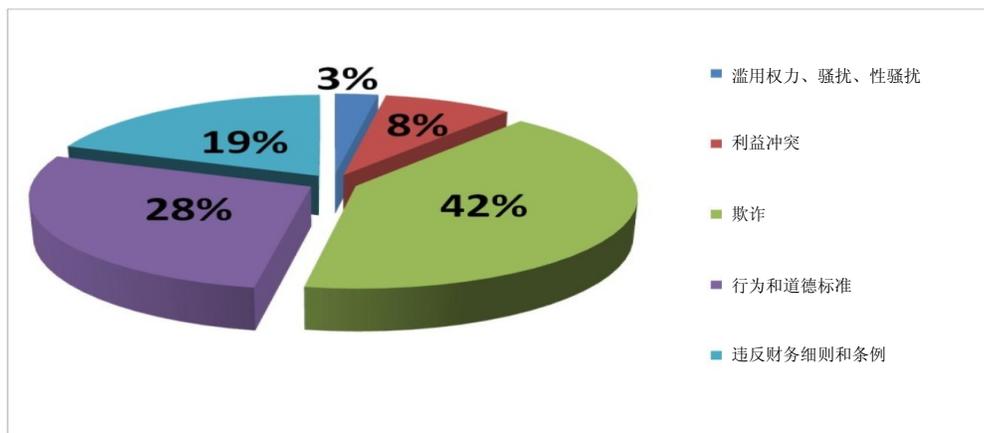
## 监督司活动



## 调查

2. 2010 年调查处共处理 48 个案件(38 个 2010 年新增案件, 10 个 2009 年遗留案件)。下图说明了 2010 年收到的五大类投诉。2010 年收到的大多数调查(84%)是移送案件和(或)管理层或一般工作人员(包括举报人)提出的投诉。

## 2010 年投诉类别



3. 在 2010 年收到和 2009 年遗留的共 48 项案件中，监督司结束了 33 个案件，将 21 个案件报告给管理层和其他机构。截至 2011 年 1 月，与 2010 年有关的 15 个案件仍在进行中。2010 年期间处理的 33 个案件在下表中列出。监督厅建议对向管理层报告的 17 个案件采取行动。在 6 个案件中，执行主任已采取行动，根据不当行为证据解雇人员，包括将一人移交国家当局起诉。11 个案件有待采取管理行动。已调查案件提供了滥用资金的证据，遭滥用的资金总额约为 602 000 美元，不到年度支出的 0.1%。

## 2010 年结束的调查

	数目	百分比
经初步评估结案的投诉	12	36
向人口基金其他各司报告	3	9
已向办公厅发出正式报告	17	52
给姊妹机构的报告	1	3
导致管理层采取正式行动或正在结案的案件	6	35
<b>已调查案件总数</b>	<b>33</b>	<b>100</b>

4. 设立了一个调查处内联网网站，以向工作人员进行调查政策和程序教育，并随时向工作人员通报相关统计数据(举报案件和已调查案件及所采取的管理行动的次数)，从而进一步推动本组织的透明度。这个内联网网站还提供机会，再次提醒大家已经设立了以联合国五种正式语文举报不当行为的热线。

5. 2011 年的调查活动将侧重于与管理事务司合作实施一个法证持续监测系统。执行局在 2010 年对实施该系统给予支持。该系统的采购在 2010 年年底启动，因为管理层要求先对欺诈控制缺口进行一次审查。

## 评价

6. 2010年，评价处作为监督司监督业务<sup>6</sup>的组成部分进行了以下7次评价评估：安哥拉、刚果民主共和国、利比里亚、马拉维、苏丹和津巴布韦。评价处与技术司联合完成了人口基金对孕产妇保健的支持，包括孕产妇保健专题基金的捐款的2011年专题评价筹备工作。根据从2009年评价质量评估进程中汲取的经验教训，监督司同方案司联合设置了一个跟踪工具，以确保人口基金各单位所作的的所有相关评价及时提交监督司，以接受质量评估。评价质量评估的结果(及其相关评估说明)在监督司评价数据库内登录，并将作为对2012年两年期评价报告的投入。根据从2009年和2010年监督业务汲取的经验教训，2010年对评价处的方法进行了大幅度修改。这导致评价程序(桌面阶段、实地阶段和报告阶段)和可交付成果显著改善。

## 其他活动

7. 人口基金监督事务司积极支持机构间合作和联合国改革，并参加了若干正式的工作组，包括联合国发展业务协调办公室和专业网络，包括联合国各组织和多边金融机构内部审计部门代表、联合国评价小组和联合国系统调查员会议。通过分别于2009年9月和2010年2月在马拉维和越南领导对现金转移统一办法的首次机构间审计(儿童基金会和开发署成员参加了这次审计)，监督司促进了机构间审计工作的统一，以及向“一个联合国”倡议迈进。在这些业务中开发并测试了一个新的现金转移统一办法审计方法。这一方法被认定对审计现金转移统一办法程序有效。

8. 与其他机构调查机关进行的非正式交流包括分享进行调查的办法、对策和技巧。调查处积极地向一个机构提供了调查援助，这次调查证明了该机构工作人员的严重不当行为。该处还与另一个机构沟通，以期就工作人员合伙犯下严重不当行为的指控进行一次联合调查。

---

<sup>6</sup> “监督互动”的定义见附件2。

## 附件 2

## 2010 年分发的报告

专题信托基金监督业务	审计和评价	部分满意
2007-2008 年评价质量业务	评价	未评级
越南现金转移统一办法联合审计(开发署/人口基金/儿童基金会)	审计	未评级
人口基金马拉维办事处监督业务	审计和评价	不满意
人口基金利比里亚国家办事处监督业务	审计和评价	部分满意
人口基金差旅职能监督业务	审计	部分满意
人口基金埃塞俄比亚国家办事处监督业务	审计和评价	不满意
采购卡方案审计	审计	部分满意
人口基金苏丹(喀土穆)监督业务	审计和评价	不满意
人口基金南苏丹办事处(朱巴)监督业务	审计和评价	不满意
人口基金评价咨询	咨询	未评级
人口基金安哥拉国家办事处监督业务	审计和评价	不满意
人口基金索马里国家办事处监督业务	审计	不满意
信息和通信技术控制风险业务	审计	未评级
2009 年国家执行审计程序监督业务	审计	不满意
人口基金刚果民主共和国国家办事处监督业务	审计和评价	不满意
人口基金津巴布韦国家办事处监督业务	审计和评价	不满意

注：监督业务的范围涵盖业务的各方面，包括遵守、财务和管理程序、国家方案相关性和可评价性、控制的效率和效力。监督业务涉及的审计员和评价员团队大于审计涉及的团队。审计范围更为有限，包括遵守、财务和管理程序，只有审计员参与。

### 附件 3

## 经常出现的问题

下面两个总表分别详细审查了国家办事处经常出现的审计问题和国家办事处经常出现的评价问题。某一领域或事由的问题以 30%至 60%和高于 60%的频率发生，则被分别评定为“常见”和“很常见”。

### 国家办事处经常出现的重大审计问题

审计领域/事由	问题的普遍程度		经常出现的最重大 监督问题	处理问题的建议
	2009 年	2010 年		
外部风险				
一般行政管理：工作人员和房地地的安全保护欠缺	常见	常见	不遵守安保标准使人口基金面临对发生安保事故负责任的风险	更经常地实施最低运作安保标准评估并监测不遵守标准运作的行为
关系风险				
财务作业和控制：发展业务活动问责缺乏(国家执行)	很常见	很常见	对执行伙伴能力的评估不够 所用执行方式与业务挑战和执行伙伴的能力不相符 执行伙伴能力建设战略无效 拖延为执行伙伴和项目启动提供资金 执行伙伴对项目执行的监测不力 国家执行审计的规划、协调和监测欠佳	采取更严格的执行伙伴能力评估，作为确定最适当的执行方式和确定监测范围和频率的依据 加强并保持执行伙伴能力建设活动 确保谅解书和年度工作计划等关键文件早日完成、批准和签署 加强筹资申请的提交、审查、批准和及时付款方面的控制  对能力薄弱伙伴执行的项目扩大监测范围并提高监测频率  加强程序和控制，以确保国家执行审计及时规划和完成，审计问题及时有效解决

审计领域/事由	问题的普遍程度		经常出现的最重大 监督问题	处理问题的建议
	2009年	2010年		
方案管理：方案 规划、执行和监 测薄弱	常见	很常见	项目执行活动的规划 和启动较晚  年度工作计划不明确 或过时  项目预算差异以及缺 乏支持和修订  由于缺乏人员、程序和 工具，方案执行和成果 监测不力	加强规划过程，以确保 更准确及时地完成年 度工作计划——采用 一个自动化软件，支持 年度工作计划和预算 的拟订和维持  扩大项目监测的范围 和频率，并确保用适当 的工具和资源支持项 目监测
程序风险				
财务作业和控 制：预算编制、 会计及财务记 录和报告薄弱	很常见	很常见	项目支出不与预算对 账  记录采购和财务交易 的账簿、项目、活动和 基金代码错误  记录的国家执行支出 和业务基金账户余额 不与对应供资授权和 支出证明对账  业务基金账户余额水 平高、老化和调整	确保项目干事经常审 查实际支出，并与项目 和活动预算对账  加强控制以确保准确 及时地记录财务交易， 包括项目和业务管理 员审查这些记录  加强对执行伙伴提交 的支出证明审查、记录 和对账的控制  实施更严格的程序来 监测业务基金账户及 其调整的余额、趋势和 账龄
一般行政管理： 采购和支付程 序和作法薄弱	常见	很常见	偏离与招标和采购批 准有关的采购政策和 程序	加强控制以确保采购 交易遵守采购政策和 程序  加强Atlas系统内的采 购订单和应付款凭单 批准工作流程
一般行政管理： 资产管理程序 和做法薄弱	很常见	很常见	固定资产登记不完整 转交给执行伙伴的资 产未及时从固定资产 记录中删除	加强对固定资产资本 化和转交给执行伙伴 的资产的控制  加强年度固定资产库 存清查的效益

审计领域/事由	问题的普遍程度		经常出现的最重大 监督问题	处理问题的建议
	2009年	2010年		
财务作业和控制：现金处理不当	常见	常见	不跟踪给工作人员和执行伙伴的现金垫款  没有适当付款单据	在业务条件允许的情况下最大程度地减少使用现金垫款  加强跟踪和调整已付现金垫款的程序和控制  加强财务交易的审查和批准，以确保只能凭据适当和有效的单据付款

人员风险

人力资源：人力资源做法和能力不当	很常见	很常见	关键管理和业务职位的高空缺率和高更替率  组织结构安排不当，没有与业务的复杂性和规模相称的资源  组织结构安排不适当、缺乏与业务的复杂性和规模相符的资源	实施一种积极主动的接班规划程序  确保及时填补空缺，增强总部和各区域办事处对受空缺时间长和更替率高影响的国家办事处的支持  加强工作人员在遵守、控制和业务等关键事项上的能力建设与培训  实施更有效的风险管理程序，以确保国家办事处拥有有效交付方案所需的组织结构和资源
------------------	-----	-----	------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

国家办事处经常出现的重大评价问题

审计领域/事由	问题的普遍程度		经常出现的最重大 监督问题	处理问题的建议
	2009年	2010年		
方案：无法可靠识别妨碍取得成就的事件	很常见	很常见	缺乏循证方案规划，特别是在性健康和生殖健康领域，这些领域显然没有注重能切实有效地促进降低孕产妇	与有关区域办事处和总部协商，对性健康和生殖健康方案规划进行一次重大评估，以便将资源集中于对改善

关系风险

审计领域/事由	问题的普遍程度		经常出现的最重大 监督问题	处理问题的建议
	2009年	2010年		
			死亡率的干预措施 培训活动没有得到一 项全面的人力资源发 展战略的充分支持,因 此无法以最佳和可持 续的方式建设国家对 应方的能力和人口基 金国家办事处的能力	孕产妇死亡率具有最 大影响的干预措施上 培训活动应在伙伴机 构更广泛的人力资源 战略计划内设计和实 施,以便能够以可持续 的方式建设国家伙伴 和人口基金国家办事 处的能力
	常见	常见	将两性平等纳入人口 与发展以及性健康和 生殖健康部门主流没 有形成制度,导致人口 基金三个任务领域之 间丧失协同增效作用 没有在更广泛的国家 保健系统范围内充分 处理生殖健康商品保 障问题	查明内部机制,以建立 业务周期内两性平等 主流化的制度,确保工 作人员掌控由方案干 事指导的进程 支持拟订一项生殖健 康商品保障战略,其中 包括预告、采购、物流、 存储、分销/交付、质 量保证、政府和私营部 门的作用
方案: 组织目标 不清晰	常见	常见	由于国家办事处有限 的资源/能力与雄心勃 勃项目组合不相称,对 产生现实预期成果和 目标的重视不够	完成成本效益工作,以 安排活动的优先次序 并指导活动选择,包括 地理覆盖(和相关业务 费用)
	很常见	很常见	人口基金在人口与发 展领域(特别是开展人 口普查)的干预措施没 有在联合国发展援助 框架(联发援框架)内 适当记录,给以下方面 带来风险:(a) 确保获 得财政资源; 以及(b) 确保人口基金在联合 国国家工作队级别的 能见度	确保人口基金的所有 活动、在联发援框架主 题领域的相关参与以 及联合国国家工作队 对国家办事处的人口 与发展领域工作的支 持具有最高能见度。特 别是人口基金在人口 普查领域的作用必须 明确列入联发援框架 结果和资源总表

审计领域/事由	问题的普遍程度		经常出现的最重大 监督问题	处理问题的建议
	2009年	2010年		
程序风险				
方案规划、实施和监测欠佳	很常见	很常见	监测和评价系统太薄弱，无法维持注重成果的监测活动。结果，监测和评价的结论和建议没有在方案设计和业务周期中得到充分考虑。将监测和评价作用/职能正式列入业务周期，并推动监测和评价成为所有工作人员的职责(如工作人员掌控由监测和评价干事指导的过程)	将监测和评价作用/职能正式列入业务周期，并推动监测和评价成为所有工作人员的职责(如工作人员掌控由监测和评价干事指导的过程)
成果管理制度不适当和评价质量差	很常见	很常见	缺乏评价文化，导致评价活动不够和不正常(中期审查常常不进行，方案终了评价也不以系统方式进行)。总之，没有合理办法来确保评价可以帮助汲取经验教训，并为未来方案拟订提供证据	确保有足够资源及适当工具和方法性装置专门用于评价

## 附件 4

### 审计咨询委员会的年度报告

#### 联合国人口基金

#### 审计咨询委员会

#### 2010 年给执行主任的年度报告

##### 宗旨

1. 根据人口基金职权范围项目 14 及其监督政策第四节 F 分节的第 14 C 段，向人口基金执行主任提交的本报告提供了 2010 年期间联合国人口基金审计咨询委员会各项活动和战略咨询意见的摘要。

##### 审计咨询委员会 2010 年的活动

2. 审计咨询委员会职权范围：执行主任于 2010 年 12 月核定了审计咨询委员会的订正职权范围。虽然订正主要是行政性的，但应注意项目 15 现规定如下：“审计咨询委员会主席可以不受限制地自由与执行局主席联系。”

3. 委员会成员：2010 年期间，审计咨询委员会有四名成员，均为人口基金以外的人士，因而独立于人口基金及其行政和管理部门。委员会成员具备风险管理和控制、财务管理和报告以及发展和方案事务方面所需的专门知识。2010 年 11 月，第五名成员获得批准，自 2011 年 1 月 1 日起生效。此外，截至 2010 年 12 月 31 日，已任满三年的一名委员会成员按轮职规定离开委员会。审计咨询委员会的现行轮换和征聘程序确保成员交错任职，以提供连续性。预计第五名成员将于 2011 年年中得到确定。

4. 会议：2010 年，审计咨询委员会举行了五次正式会议、四次面对面会议（2 月、4 月、6 月和 11 月）和一次电话会议（2010 年 7 月）。人口基金参加会议的人员包括：执行主任、两位副执行主任、相关的方案和业务高级管理人员、监督事务司（监督司）司长和外部审计人员。按照要求，审计咨询委员会在没有管理层人员在场的情况下举行会议，而且与执行主任、监督司司长、道德操守干事和外部审计人员单独举行秘密会议。人口基金审计咨询委员会主席也出席了 2010 年在日内瓦举行的开发署/人口基金执行局年度会议。除审计咨询委员会正式会议外，委员会成员继续其内部磋商和审议、文件审查，并通过电话和电子邮件交流向人口基金管理層提供咨询意见。

5. 报告：编写了审计咨询委员会会议记录。根据审计咨询委员会职权范围项目 13，委员会在每次会议后正式向执行主任作汇报。委员会或者委员会主席当面或者用电话向执行主任通报情况。

6. 对委员会效能的评估：委员会开展年度自评活动，以确认其职权范围的适当性并评估其工作效能。在每次会议期间，委员会还酌情提出建议并定期了解人口基金管理层的执行情况。
7. 对监督司司长的绩效考评：根据审计咨询委员会的职权范围项目 16，委员会（通过主席）就监督司司长的业绩表现向人口基金的绩效考评和发展系统提供书面意见。此外，鉴于监督司司长即将退休，根据职权范围，2011 年审计咨询委员会将“参与和审查监督司司长的甄选工作并就此提出咨询意见”。
8. 实地访问：为使委员会更多了解人口基金的任务和结构调整工作，审计咨询委员会的所有成员均定期参加实地访问，以增进他们对人口基金业务的了解。2010 年没有进行实地访问，但 2009 年进行了以下实地访问：人口基金在巴拿马、南非和泰国的区域办事处；在摩洛哥、尼泊尔、秘鲁和斯里兰卡的国家办事处。2009 年，委员会成员总共花了超过 22 人天，参加各区域办事处和国家办事处的现场活动。2010 年 6 月，审计咨询委员会向执行主任提供了一份摘要报告，其中强调指出了 2009 年实地访问中注意到的一些共同主题和问题，并提出一些建议供人口基金管理层审议。在征得人口基金执行主任同意的情况下，审计咨询委员会成员决定在 2011 年对区域办事处和特定国家办事处进行实地访问。
9. 与外部审计员的协调与沟通：审计咨询委员会定期与人口基金的外部审计员和联合国审计委员会举行会议，交流相关信息，并了解为确保对人口基金进行全面审计而实施的战略，其中包括监督司所做的工作。委员会与审计委员会的代表每次面对面开会时都进行了实质性的讨论。

#### 2010 年审计咨询委员会提出的战略咨询意见

10. 审计咨询委员会确定的关切问题，连同 2010 年向执行主任和人口基金高级管理层提供的战略咨询意见，在下文有摘要列述。审计咨询委员会感谢人口基金管理层采纳委员会的咨询意见，感谢基金为处理这些问题采取行动。但是，必须注意到，下文指出的几个问题也列入了 2008 年和 2009 年审计咨询委员会的报告。
11. 2008 年，审计咨询委员会注意到，人口基金正在经历一场多层次的内部转型。这一转型仍在继续。2009 年和 2010 年期间，在确保结构调整支持联合国改革的同时，人口基金在实施新的组织结构方面取得了重大进展。不过，人口基金在人力资源、行政和业务方面仍面临重大挑战。除进行结构调整外，人口基金正在对它的企业资源规划系统 (Atlas) 及其财务政策和做法进行修正，以支持实施国际公共部门会计准则、制定企业风险管理战略和内部控制框架、改进方案拟订以适应新的援助模式，并改变与实施伙伴和其他捐助机构之间的业务关系和供资机制。
12. 2009 年和 2010 年期间，审计咨询委员会定期听取人口基金的最新情况通报，从中注意到人口基金在实现改组方面取得了进展，这一改组部分目的是促使人口

基金更加注重外地和实效。在这方面，审计咨询委员会建议人口基金确定一种方法，以评估是否实现了结构调整进程的预定结果。审计咨询委员会多次强调，必须确定关键绩效指标和明确的成功标准，借以衡量结构调整对人口基金的效能和成果产生的影响。虽然审计咨询委员会注意到人口基金在改组进程中出现了一些内部人力资源和行政方面的挑战，而地点选择和房地等不可预测的外部因素又常使这些挑战更为严峻，但委员会支持人口基金不断努力以负责任的方式处理所有这些问题。

13. 关于结构调整，审计咨询委员会了解人口基金将于 2012 年对结构调整进程执行情况以及是否实现了预定结果进行一次评价。监督司也计划于 2011 年进行一次治理审计（总部/区域办事处），以支持方案的交付。后者将审查结构调整的构成部分。委员会认为，监督司应该通过不断提出咨询意见来阐明整体的内部控制框架是否适当并提议可以立即付诸实施的完善和细化措施，在人口基金的结构调整中继续发挥突出作用。委员会期待对 2011 年绩效审计和 2012 年评价的结果进行审查。

14. 审计咨询委员会定期听取最新情况通报，了解人口基金人力资源战略和业务连续性规划中的继任规划和工作人员规划情况。委员会支持人口基金管理层为减缓已确定的风险而做出的努力。审计咨询委员会在 2008 年和 2009 年的实地访问期间注意到，业务工作人员表示关切并要求澄清总部、区域、次区域和国家办事处各自的角色和职责。审计咨询委员会重申，须更多关注变革和组织连续性的人力资源方面。2011 年 1 月 1 日任命新执行主任，而且监督司司长计划退休，因此这一点在 2011 年尤其重要。

15. 人口基金的企业资源规划系统 Atlas 是由开发署管理的。审计咨询委员会定期讨论开发署提供的关键服务及其企业资源规划系统的功能。2009 年初的系统升级带来了一些改进，但 2009 年底也遇到了性能方面的重大挑战。通过与管理层讨论，审计咨询委员会了解到，人口基金和开发署 2009 年和 2010 年协作努力，以尽快稳定 Atlas 系统并处理这些性能和系统问题，其中包括在 2009 年期间将硬件迁移至一个新的操作平台并于 2010 年过渡到一个新备用设施。审计咨询委员会了解到，此举提高了系统能力并实现了费用节省。审计咨询委员会强调，重要的是应及时合作规划今后的 Atlas 系统修改和升级，并与其他行政和业务举措相互协调，且配备适当资源。

16. 正如上文第 15 段所指出，人口基金仰赖开发署作为其 Atlas 系统的服务供应商，人口基金和开发署均使用 Atlas 作为其企业资源规划系统。必须对 Atlas 做重大系统修改，以备实施《公共部门会计准则》。（在 2009 年 9 月举行的第二届常会上），执行局第 2009/15 号决定核准了开发计划署、人口基金和项目厅关于推迟到 2012 年 1 月 1 日实施《公共部门会计准则》的决定。审计咨询委员会支持这一决定。审计咨询委员会在 2009 年 4 月建议、并且现在继续建议，所有

Atlas 伙伴同步开展实施公共部门会计准则的工作，并成立一个有适当级别授权的公共部门会计准则联合委员会，以确保按照时间表开展实施工作，在 2012 年而不是晚些时候全面实施。

17. 审计咨询委员会了解到，在 2012 年《公共部门会计准则》全面实施之前的过渡时间，人口基金将继续在《联合国系统会计准则》允许的范围内进行会计系统改进工作。2009 年，审计咨询委员会建议编制一份修订的《公共部门会计准则》实施计划，其中包含风险分析和减轻风险的战略，以应对会计和业务两方面的风险，并确定与修改 Atlas、内部控制框架和结构调整等人口基金其他举措之间的关系。审计咨询委员会还强调，促进成功实施《公共部门会计准则》的一个关键成功因素是管理层的强有力领导。根据审计咨询委员会的建议，人口基金管理层已开始与审计委员会就实施《公共部门会计准则》问题进行定期讨论。2010 年，审计咨询委员会再次建议编制一个订正的实施计划并每季度更新一次。理想情况下，这一实施计划将确定每个有关计划，以及具体里程碑、日期和为每个项目指定的项目负责人。

18. 按照审计咨询委员会的职权范围，委员会要“审查对(a) 财务管理和报告，(b) 内部审计、调查和评价职能和(c) 人口基金内部控制系统与问责制的有效性等方面具有重大影响的政策”。2010 年，审计咨询委员会审查了有关政策并提出了建议。委员会强调，凡是对人口基金业务流程和作业产生重大影响的政策，都要在最终确定之前听取其意见。

19. 由于道德操守职能是人口基金问责和监督工作的关键促进因素，审计咨询委员会于 2010 年订正了其职权范围，明确将“道德操守”列为审计咨询委员会的一个重点领域(项目 3 和 16)。审计咨询委员会还审查了人口基金道德操守办公室的任务规定和现行结构及其 2009 年度报告。在这方面，审计咨询委员会支持道德操守顾问与执行主任之间的直接报告关系，鼓励道德操守顾问支助管理决策过程，从而在制定重大战略决策或政策时加入道德操守层面的考虑。审计咨询委员会还鼓励继续加强道德操守方面的交流活动以及道德操守讲习班和培训课程。

20. 审计咨询委员会依照其职权范围，在 2010 年 4 月审查了人口基金 2009 年 12 月 31 日终了两年期财务报表草稿。审计咨询委员会提出了一些财务报表及所附说明的修订建议，以提高该两年期财务信息沟通的清晰度和质量。当时，由于通过国家执行模式发生的项目开支中相当大的一部分无法获得充分的单据，联合国审计委员会表示这些报告不妨包括一项保留。正如审计咨询委员会往年建议的那样，必须扩大努力，寻求并获得单据，以避免审计委员会报告中提出保留。2010 年 4 月的会议之后，审计委员会对人口基金出具了经修订的审计报告，对 2008-2009 两年期的财务报表提出一项保留和一个强调事项。

21. 审计咨询委员会重申建议人口基金管理层的财务报表报告在内的相关财务问题继续酌情与联合国审计委员会协作，以确保双方特别是在技术问题上获得共同的理解。

22. 2007 年，审计咨询委员会支持监督司的一项建议，即修订人口基金的内部控制框架，使其完全符合最高审计机关国际组织(国际审计组织)的标准。内部控制框架主要对人口基金业务、特别是国家一级业务的控制与问责提供指导。2008 年，审计咨询委员会听取了有关定期修订控制框架的情况通报。2009 年，人口基金管理层的聘用一家咨询公司审查其内部控制框架。审计咨询委员会重申其过去几年的立场：鉴于人口基金的内部财务和业务政策与做法在持续变化，而且外部环境也在不断变化，必须持续做出更多的修订，以确保内部控制的指导不会与现实脱节，遵循包括国际审计组织发布的指导在内的国际指导，而且完全符合特雷德韦委员会赞助组织委员会的标准。

23. 按照其职权范围项目 16，审计咨询委员会定期审查“监督司的职能，包括其章程、范围、计划、活动、资源、人员配置和组织结构”。

24. 2009 年，特别是 2010 年，审计咨询委员会注意到监督司业绩的质量和及时性、包括报告发布，取得了显著改进。同样在 2010 年，内部审计师协会对监督司进行了一次外部质量评估。这次质量评估的主要目的是评估监督司内部审计活动遵循国际内部审计实务准则的情况、评价内部审计活动在执行其(章程所规定并且人口基金管理层所期望的)任务方面的有效性，并确定改善其管理和工作流程、提高其对人口基金价值的机会。评估结果表明，监督司的内部审计活动基本遵循了准则，符合内部审计的定义。评估人员还指出，调查职能符合联合国调查原则。监督司正在积极处理关于改进内部审计活动有效性的建议。审计咨询委员会赞扬监督司在这方面的表现。

25. 依照审计咨询委员会 2008 年的一项建议，监督司于 2009 年开发了一个系统，借以监测内部审计建议的执行情况，并定期与客户进行后续联络，了解执行状况。2010 年，监督司全面开展了对各项建议的半年度后续审查，以回应执行局和审计委员会对有待落实建议的关切。这样，通过就管理层为实施人口基金监督活动所产生的建议而采取的行动现状提供客观而又独立的循证评估，这些后续行动的结果有助于支持人口基金管理层的问责工作。

26. 审计咨询委员会建议原则批准监督司 2011 年的审计计划并审查了监督司 2011 年的业务计划。审计咨询委员会注意到，监督司制定了与人口基金需要更加一致的全面战略，并考虑到下述情况：2011 年高级管理层的变动、由于有保留的财务报表导致人口基金风险状况声誉的变化、2012 年会计准则即将发生的变化，以及企业风险管理的逐步实施。在这方面，审计咨询委员会认识到，监督司不断努力向人口基金提供总体保证和咨询服务，以支持实现人口基金的战略目标。审

计咨询委员会还支持监督司参加各种会议，并对人口基金在实施《国际公共部门会计准则》、企业风险管理、成果管理、国家执行和对实施伙伴采用现金转移统一办法等方面的重要业务举措提供咨询意见。监督司通过持续提供这种咨询服务，可以及时推动实现更有效的控制和(或)更高的业务效率。

27. 审计咨询委员会支持监督司采用基于风险的年度规划流程和使用风险模型。根据审计咨询委员会的建议，监督司除了评估各国家办事处的风险全域外，也在2010年计划中对总部和各共有职能进行风险评估。2010年，监督司在制订其2011年业务计划时，进一步加强了其总部风险分析。

28. 审计咨询委员会还支持监督司努力促进协调机构间的审计工作。监督司于2009年9月和2010年2月领导了有开发署和儿基会成员参加的在越南和马拉维开展的对现金转移统一办法的第一次机构间审计。

29. 审计咨询委员会审查了人口基金关于评价的两年期报告(DP/FPA/2010/19)。鉴于多个伙伴关系和方案国领导层的背景，审计咨询委员会了解各方案执行环境的复杂性。审计咨询委员会支持报告的结论，并鼓励进一步关注改进循证方案拟订、方案重点，以及监督和评价。审计咨询委员会了解，若要改善质量，就必须在人口基金内部增强评价文化和成果问责。

30. 审计咨询委员会定期审查人口基金调查职能的行动和结果，并支持有必要增加连续法证监视系统和适当资源等工具，以确保该职能有效满足人口基金的需要。

31. 审计咨询委员会一再强调，重要的是确定监督司的资源数量和能力是否以及如何影响它执行章程和提供支持人口基金的战略目标所需保证的能力。在这方面，已向审计咨询委员会重点介绍了在监督司资源充裕程度和人员招聘的挑战方面持续存在的问题。其中许多问题已在2010年得到解决。审计咨询委员会理解在为监督司的专业职位招聘和留住合适人选方面存在挑战，以及这可能如何对该司的能力和总体工作成果产生影响。此外，在人口基金所面临的这种复杂多变的内外部环境下，所有新聘工作人员都要经历一个极具挑战的学习过程。这突出表明必须有一个包括职业培训在内的灵活适当的工作人员学习计划，以确保提供持续不断的学习机会。因此，至关重要的是，监督司有所需的能力和必要的资源，以确保人口基金的内部审计、评价和调查工作有足够的覆盖面。为确保监督司长继任之后监督司继续保持实效，这一点在2011年尤其重要。

32. 审计咨询委员会定期听取人口基金关于为实施联合国审计委员会所提建议而采取行动的情况通报，支持人口基金努力系统而又持续地处理各项建议。2008年，审计咨询委员会建议且继续重申，作为一种最佳做法，监督司应对审计委员会各项建议的实施状况采取后续行动。这样，监督司通过支持人口基金管理层，

确保其为处理各种看法所采取的行动是适当而完全的，就可能增加价值。此外，审计委员会或许能仰赖监督司的工作而不一定再深入开展后续工作。

33. 国家执行模式仍然是一个高风险领域。正如第 20 段所述，联合国审计委员会对 2009 年 12 月 31 日终了的两年期出具了经修订的审计报告，对有关国家执行的财务报表提出一项保留。审计咨询委员会定期听取通报，了解人口基金管理层和监督司做了哪些努力，查明并解决在对国家执行的管理和报告过程中存在的各种挑战的根本原因。比如 2009 年 6 月，监督司评估了人口基金对 2008 年国家执行所涉支出的管理情况。此次评估的目的是就实施伙伴按照其与人口基金的合作安排管理人口基金的资源获得合理保证，并就独立审计人员所提供保证的效力和覆盖面提出意见。这一监督评估表明，对评估所涉期间，监督司不能就 2008 年国家执行可审计的支出余额的大部分提供这种保证，因为没有得到所有必需的证明文件和记录，内部控制也没有充分到位。2010 年，监督司对 2009 年国家执行开支进行了类似评估。2009 年获得的成果表明，国家执行审计业绩比 2008 年有所下滑。监督司和审计委员会于 2008 年和 2009 年发现的问题在 2010 年仍继续存在。

34. 审计咨询委员会了解到，人口基金高级管理层已将国家执行定为其最优先事项之一。审计咨询委员会认识到，为确保对财务和方案成果的适当问责而同时又按照变化的援助模式(例如，全部门方法和现金转移统一办法)开展工作，人口基金面临着种种挑战。审计咨询委员会理解，国家执行并不仅仅是一个会计和报告方面的挑战，也是方案规划、选择实施模式和监测以及项目管理和行政问题。审计咨询委员会注意到人口基金管理层为处理有关国家执行的关切而采取的行动。例如，2009 年期间完成了一个关于国家执行审计周期的新国家执行审计管理系统，2010 年继续调整能力发展干预措施，以满足各个区域和国家的当地需求，国家执行总部业务成为财务处的一个组成部分。在这方面，委员会支持人口基金努力加强地方和总部一级的管理控制和做法，并鼓励采取进一步措施，解决国家执行所面临的各种挑战和问题的根本原因。此外，审计咨询委员会建议人口基金审查现行有关国家执行的政策，澄清适用国家执行、直接执行或其他业务模式的条件。这样，人口基金可以量身订制供资机制，为某个特定国家或供资伙伴适用最适当的执行模式，并提供必要的灵活性，使资源与能力和需要更充分地彼此匹配。

35. 为了协助管理出成果，2008 年，审计咨询委员会建议人口基金管理层制订并执行一项正式的企业风险管理综合战略。2009 年，人口基金启动了一项研究，通过审查基金现有的可能支持该战略的风险管理相关框架，就制订该战略的步骤提出建议。2010 年，人口基金雇用了一名企业风险管理高级顾问。2010 年期间，审计咨询委员会会见了这名企业风险管理顾问，并审查了企业风险管理初步计划。委员会重申，重要的是把人口基金中现有的各种有关风险管理的框架整合起来，制订更多必要的系统和流程，以支持和维系一项全面的企业风险管理战略，

从而专注于结果，并在整个组织及其外部关系中借以识别并应对各种风险。审计咨询委员会重申，人口基金执行委员会必须支持企业风险管理，需要更加重视治理、管理和行政，其中包括执行局和审计咨询委员会的作用，以及与联合国其他机构的关系。

36. 正如 2008 年所指出并于 2009 年所重申，一俟人口基金充分制订并执行了企业风险管理综合战略，审计咨询委员会便能更充分地了解人口基金的种种缓解风险战略，包括人口基金的风险承受力和残余风险。届时，审计咨询委员会通过向执行主任提供有关全组织风险的大量总体战略咨询意见，将能更直接地为实现人口基金的战略和业务目标做出贡献。审计咨询委员会期待继续与人口基金管理层对话，探讨如何把有关具体和单个关切问题的缓解战略与应对组织的整体和基本潜在风险所需的战略结合起来。

### 总结论

37. 审计咨询委员会审查了即将向执行局提交的关于 2010 年人口基金内部审计和监督活动的报告 (DP/FPA/2011/5)，注意到了报告对人口基金面临的风险和趋势的总体评估，并赞同报告的内容。审计咨询委员会支持报告的新重点，即：提供建议供执行局审议，使人口基金得以提高其完成任务的效率和效果。

38. 审计咨询委员会赞赏人口基金过去数年在充满挑战的环境中取得的可观进展。审计咨询委员会表示支持人口基金继续在整个组织中塑造一种问责制文化，同时加强其保证流程。委员会相信，2010 年向人口基金管理层提供的战略咨询意见和建议有助于制订和维系适当的监督和问责框架，同时辅之以必要的支持系统和实施做法。

## 附件 5

### 管理层对审计咨询委员会年度报告的回应

1. 人口基金管理层对审计咨询委员会年度报告的回应是根据执行局第 2008/37 号决定提供的。关于本回应所述及的一些议题的进一步信息，可查阅刊登在人口基金执行局网站上的管理层对 2010 年人口基金内部审计和监督活动的全面回应。

2. 人口基金确认收到并欢迎 2010 年审计咨询委员会年度报告。2010 年，人口基金继续得益于与审计咨询委员会的定期磋商，感谢委员会主席和各位成员，他们的奉献和指导对进一步加强人口基金的管理做法是非常宝贵的。

改组(审计咨询委员会年度报告第 12 至 13 段)

3. 作为执行主任年度报告的一部分，人口基金向执行局定期报告重组工作的进展和产生的影响。为此，基金还确定了反映各区域办事处向国家办事处提供支助的质量的一套指标。

4. 人口基金管理层期待着监督事务司(监督司)在 2012 年对重组工作的执行情况作出评价，并期待着在 2011 年对方案交付支助工作的治理(总部/区域办事处)进行审计。这些评估的结果将对推动人口基金今后加强组织架构并使组织架构与组织战略目标保持一致的工作发挥关键作用。

人员更替和工作人员队伍规划(审计咨询委员会年度报告第 14 段)

5. 人口基金管理层赞同审计委员会对关注变革的人力资源层面以及组织连续性的重要性发表的意见。根据组织人员更替规划框架，人才管理和工作人员队伍规划是一个优先事项，特别是考虑到高级管理人员的退休预测。为解决与作用和责任有关的问题，把重点放在确保新的和现有工作人员获得全面上岗培训和培训。

企业资源规划(审计咨询委员会年度报告第 15 段)

6. 人口基金正在通过执行赞助方小组、机构间治理小组及其他机制，与使用 Atlas 系统的其他伙伴组织(开发署、儿基会、项目厅、妇女署和联合国大学)密切配合，确保协调有关 Atlas 系统的活动，主动预测和解决质量保证、资源可供性和资源管理、系统性能和升级换代等在 Atlas 系统方面可能出现的任何问题，包括《国际公共部门会计准则》的要求带来的问题。

《国际公共部门会计准则》(审计咨询委员会年度报告第 16 至 17 段)

7. 人口基金正在通过联合国系统公共部门会计准则委员会，与其他联合国机构开展密切合作，以确保在 2012 年执行《公共部门会计准则》。

8. 人口基金公共部门会计准则实施计划包含风险分析和建议采取的缓解行动，其中列有需要开展的各项活动，以确保对会计政策、业务作法和系统做必要的修改，从而支持从《联合国系统会计准则》过渡到《公共部门会计准则》。对原计划作出更新，以反映联合国审计委员会、监督司和审计咨询委员会的建议。审计咨询委员会在 2011 年 2 月举行的会议上确认，经订正的详细工作计划提出了阶段性目标、交付成果和业务负责部门，体现了审计咨询委员会的建议。正在执行为支持《公共部门会计准则》执行战略制定的一项详细培训计划。

道德操守职能(审计咨询委员会年度报告第 19 段)

9. 人口基金管理层欢迎审计咨询委员会根据经订正的委员会职权范围把重点放在道德操守职能上。有关道德操守活动的详细资料载于人口基金道德操守办公室的报告(DP/FPA/2011/6)。

内部控制框架(审计咨询委员会年度报告第 22 段)

10. 人口基金依照国际公认的特雷德韦委员会赞助组织委员会关于六大业务流程内部控制实效标准，全面审查了内部控制框架。通过一个用户友好型网络应用程序启动了内部控制框架，并提供了相关政策和程序的链接。执行了内部控制框架所规定的严格职责分离，并把完成月度和季度财务问责清单作为硬性规定。就适用于紧急状况和分散办事处的程序向外地办事处提供了支助和更多指导。采购认证现已成为强制做法，并正在拟订一个内部控制框架认证课程。

监督事务司的作用和资源(审计咨询委员会年度报告第 23 至 28 段、第 30 和第 31 段)

11. 人口基金管理层欢迎监督司在 2010 年采用这一战略。该战略是根据组织需求量身订做的，有助于实现人口基金的战略目标。管理层受益于监督司的保证和咨询服务，这些服务现已从查明问题扩大到向管理层提供切实建议。人口基金将进一步加强执行监督司所提出建议的工作，鼓励该司派代表出席与关键业务做法有关的会议，并就人口基金的主要业务举措提供咨询。

12. 2010 年的情况显示，人口基金管理层致力于确保向监督司提供足够资源，并将继续优先确保监督司拥有必要的的能力，以执行其章程，为支持人口基金的战略目标提供必要保证。

评价(审计咨询委员会年度报告第 29 段)

13. 人口基金管理层致力于继续改善循证方案设计、方案侧重以及监测和评价。根据其评价政策，人口基金正在加强推动评价文化的工作，改善评价的覆盖范围、质量和用途，以期最终加强方案设计和方案交付。另外还正在努力改善循证方案编制，并将通过正在进行的战略规划中期审查处理方案侧重问题。

联合国审计委员会的建议(审计咨询委员会年度报告第 20、21 和 32 段)

14. 为确保工作人员关注和遵守审计建议,人口基金把执行审计委员会建议纳入业务单位和工作人员的绩效指标,从而在《联合国工作人员条例和细则》范围内,将绩效管理和问责明确挂钩,确保执行奖惩措施。

15. 人口基金管理層正在审查后续落实监督司和审计委员会建议的进程,以确保通过更加系统的战略做法开展后续落实工作。作为临时措施,设立了由执行主任担任主席的审计监察委员会,在 2011 年全年认真后续落实外部和内部审计建议,根据需要提高对问题的关注层次,确保及时执行建议。监督事务司是该委员会的观察员。

16. 人口基金与联合国审计委员会保持定期接触,以受益于委员会就审计事项继续提供的指导。

国家执行(审计咨询委员会年度报告第 33 和第 34 段)

17. 2010 年,人口基金继续加强努力,解决与国家执行有关的问题,并把国家执行作为主要的组织优先事项。为使应对措施更加突出重点和切实有效,人口基金参照了监督司编写的 2009 年国家执行支出审计进程的监督评估中所载的建议。其中一些行动包括重新起草 2010 年审计进程的国家执行审计职权范围,聘请一个全球性审计公司进行最高审计机构所不参与的国家执行审计。这将改善在 2011 年编写的国家执行审计报告的质量和及时性,以便内部和外部审计能够依赖国家执行审计报告,确保在国家执行支出方面确立适当的审计覆盖率。正在对国家执行审计进程以及支持这一进程的信息技术应用程序进行审查,以使之更为简单有力。根据审计咨询委员会年度报告的建议,2010 年 1 月,人口基金执行主任提醒各国家办事处注意现有的各种执行方式,并就在某些情况下可以使用的执行方式提供指导。

企业风险管理(审计咨询委员会年度报告第 35-36 段)

18. 人口基金风险管理顾问正在协调国家、区域和总部各级风险状况的评估工作。将在 2011 年开展一项试点方案,以查明和评估风险,制订适当风险减缓战略。企业风险管理将尽最大可能发挥现有系统的杠杆作用,将风险管理纳入各种政策、程序和流程。

19. 总体而言,人口基金将继续并进一步加强努力,执行审计咨询委员会的建议。人口基金执行主任和高级管理层把加强问责作为该组织在 2011 年的头等优先事项,并将在委员会的持续指导下,全面致力于确保实现既定目标和高质量结果,高效使用人口基金的资源。