



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
7 April 2016
Chinese
Original: English

2016 年年度会议

2016 年 6 月 6 日至 10 日，纽约

临时议程项目 14

人口基金-内部审计和调查

联合国人口基金

增编

目录

	页次
审计咨询委员会年度报告	2
一. 宗旨	2
二. 审计咨询委员会 2015 年期间的活动.....	2
三. 审计咨询委员会在 2015 年向人口基金管理层的建议摘要	3
四. 审计咨询委员会提出的与评价办公室及审计和调查处有关的咨询意见摘要	5
A. 评价办公室	5
B. 审计和调查处(审调处).....	6
五. 联合国审计委员会	7
六. 人口基金道德操守办公室	7
七. 结论	8



审计咨询委员会年度报告

联合国人口基金审计咨询委员会给执行主任的 2015 年年度报告

一. 宗旨

1. 本报告是给人口基金执行主任的，概括介绍了 2015 年期间人口基金审计咨询委员会(也称为“委员会”)的各项活动和建议。本报告是根据人口基金职权范围项目 14，并按照经修订的人口基金监督政策第四节第一分节第 25(c)段编写的。

二. 审计咨询委员会 2015 年期间的活动

2. 审计咨询委员会成员。委员会成员任期为三年，可连任一次。成员交替任命，以便提供连续服务。委员会成员拥有风险管理、内部控制、监督、治理、财务管理和报告，以及评价、发展和方案事务方面的专门知识。2015 年委员会的成员包括 Berlina Mxakwe 女士(南非)、Mary Ann Wyrsh 女士(美国)、Verasak Liengsrirawat 先生(泰国)、Peter Maertens 先生(荷兰)和 Jose Urriza 先生(阿根廷)。委员会所有成员均为人口基金外部人员，不受该组织的管理。

3. 会议。2015 年委员会举行了四次会议：一次为电话会议(1 月)，之后是三次现场会议(4 月、6 月和 10 月)。除其他外，应邀参加现场会议相关部分的人员包括两名副执行主任、方案和业务高级管理人员、审计和调查处(审调处)处长、评价处处长、管理事务司司长、道德操守顾问，以及审计委员会的代表。委员会还与执行主任、审调处处长、评价处处长、道德操守顾问和审计委员会代表举行了非公开会议。Liengsrirawat 先生作为委员会主席，在开发署/人口基金/项目厅执行局审议人口基金的审计和调查活动过程中，参加了其 2015 年年度会议。除委员会正式会议外，委员会成员还举行了内部磋商和审议，审查文件，并通过电话和电子邮件向人口基金管理层提供建议。

4. 实地考察。为扩大委员会对人口基金授权任务及其业务的了解，委员会成员不时对区域和国家办事处进行考察。2015 年，委员会开展了两次单独的实地考察，一次是考察位于土耳其伊斯坦布尔东欧和中亚区域办事处，包括乌兹别克斯坦办事处，另一次是考察位于多米尼加共和国的国家办事处。

5. 报告。委员会编写其各次会议的会议记录，提供在审议基础上形成的咨询意见，并当面或通过电话会议向执行主任简要介绍各次会议的成果。

6. 建议。委员会在每次会议期间向人口基金管理层提出建议，并跟进这些建议的落实情况。

7. 对委员会实效的年度评估。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实效。委员会已完成了 2015 年自评活动，并将于 2016 年初向执行主任报告自评活动的结果。

三. 审计咨询委员会在 2015 年向人口基金管理层的建议摘要

8. 委员会确定的问题以及 2015 年向执行主任和人口基金高级管理层提供的建议概述如下。

9. 《财务报表和报告》。委员会审查了依据《国际公共部门会计准则》编制的 2014 年 12 月 31 日终了年度的人口基金《财务报表和报告》。委员会注意到这些报表和报告是以专业方式编制的，并且与往年相比在列报方面有明显改进。委员会想要对审调处内部审计处和管理事务司财务处在审查过程中提供协助表示感谢。在审查基础上，委员会建议执行主任向审计委员会提交财务报表供年度审计。

10. 筹资情况。2015 年，人口基金受到美元对其他货币走强导致的汇率波动的影响。为填补 2015 年预算缺口，该组织采取了两个阶段的紧缩措施。委员会了解到 2016 年将采取进一步措施以适应新的筹资金额。所采取的措施将影响与该组织有关的风险程度。

11. 政策审查。根据其职权范围，委员会审查了对以下方面产生重大影响的各项政策：(a) 财务管理和报告；(b) 内部审计、调查和评价职能；以及(c) 人口基金系统内部控制和问责的有效性。委员会审查了经修订的监督政策并提出了建议，以使其更加符合人口基金的治理结构。委员会审查了在选定的九个国家试点基础上施行关于转移现金统一做法修订框架取得的进展和获得的经验，并就此提出意见；对其他政策也进行了审查，将在下文详细阐述。

12. 内部控制框架。2015 年，管理事务司和方案司着手执行一个项目，更新和扩大人口基金内部控制框架，以确保符合 2013 年特雷德韦委员会赞助组织委员会的范本，并将方案和业务活动进程及控制纳入框架。该项目的其他目标包括必要时，通过简化和优化各项程序改进业务进程。该项目所采用的方法涉及评估各项政策和程序的相关性，以及酌情修订政策文件。这借助了诸如流程图绘制、控制矩阵制定，以及风险记录等工具。委员会还进一步得知，风险控制矩阵文件清楚说明了内部控制框架与企业风险管理制度相连接。

13. 委员会注意到人口基金正在努力将方案和业务活动进程及控制纳入内部控制框架。委员会曾建议，应注意确保执行特雷德韦委员会赞助组织委员会范本的

所有部分及相关原则，并且应当明确地与“三道防线”相关联。¹ 这项努力仍是进行中的工作。

14. 委员会还注意到人口基金为提高其采购方法以及改善相关控制的有效性和准确度而采取的行动。这是通过新的采购手册、更好地利用技术提高采购周期的可见性，以及旨在提高采购人员能力从而获得采购方面认证的强制培训做到的。

15. 企业风险管理。根据 2014 年一家咨询公司发布的报告，人口基金在建立企业风险管理方面取得了进展。确定和评估各种战略风险，并制定缓解对策。因此，11 个战略风险领域现在被分成四个组类，外加欺诈风险；将由各办事处中与这些风险关系密切的指定风险责任人和工作人员处理。

16. 委员会承认在企业风险管理方面取得的积极进展，但在以下方面仍需努力：(a) 明确规定整体风险管理进程的作用和责任，包括风险委员会；(b) 确定除战略风险外的其他风险类型；(c) 记录风险分类；以及(d) 确定为解决风险所采取的行动，这将促成问责框架的制定。

17. 问责框架。人口基金在三个层面对其成果负责：

- (a) 影响共担。负责监测全球趋势；报告各项目标和对发展目标的贡献；以及确定可能存在的任何差距；
- (b) 共享成果。负责监测成果指标；报告共享成果；以及
- (c) 产出。负责实现产出；确保产出有助于各项成果；监测和报告产出；确保有监测和报告成果的国家制度；以及确保财务控制。

18. 人口基金的问责框架及其政策已形成书面文字，并在委员会 2007 年常会时提交。尽管自框架通过以来其关键要素没有太大变化，但政策背后的许多程序和进程已经更新并实现现代化，以适应目前的业务环境。联合国大会于 2015 年 9 月核准的可持续发展目标对人口基金 2014-2017 年战略计划的目标和成果产生了影响。因此，委员会建议人口基金重新讨论并更新其问责框架。

19. 审计监测委员会。人口基金通过由执行主任担任主席的审计监测委员会处理各项审计结果和建议。此外，审计监测委员会继续在减少审计委员会和审调处未决建议数量方面发挥积极作用。

20. 信息和通信技术。委员会简要了解了 2014-2017 年信息和通信技术(信通技术)战略的执行情况，以及现有信通技术安全措施和信通技术相关内部审计建议的执行情况。

21. 信通技术战略包含了今后一段时期需要开展的一系列项目。这些项目分为多种类别，例如与平台运行有关的活动、具体应用的引入，以及对业务服务的支

¹ 见内部审计师协会立场文件，有效风险管理和控制的三道防线（2013 年 1 月）。

持。委员会注意到多个独立系统缺少整合和扩散，并建议人口基金有必要制定程序，以应对迅速变化的信通技术环境，特别是考虑到可能影响其信通技术运行的各种威胁。这包括对社交媒体使用的展望。委员会建议信通技术战略应包含这些要素。

22. 委员会与信通技术安全小组举行会议，并简要了解了其信通技术安全政策，包括当前不断变化的环境和挑战。委员会注意到负责监测这一领域的高素质、专业化工作人员。人口基金和大多数多边组织一样，持续面临试图潜入其系统的恶意计划所带来的外部威胁。通过诸如防火墙等各种技术以及信通技术基础设施配置方式监测和抵御这些威胁。结果自 2006 年以来没有发生重大安全事故。信通技术安全得益于审调处开展的信息技术风险评估审查。尽管这些要素都是积极的，委员会仍建议每三年至少进行一次外部入侵和安全审查，以确保始终根据可应对最新和变化的信通技术风险的最佳做法管理这一极为脆弱的领域——不断变化且面临新的风险。此外，这也提供了一个机会，制定关于社交媒体使用的展望，并增强处理网络安全威胁和事件的方法。

23. 到 2015 年底，有七项涉及信通技术的未决建议；四项被认为“高度优先”，三项被认为“中度优先”。所有七项建议都悬而未决逾 18 个月。

四. 审计咨询委员会提出的与评价办公室及审计和调查处有关的咨询意见摘要

24. 根据其职权范围的项目 16，委员会定期审查评价、审计和调查职能，以及审调处的职能，包括其章程、范围、计划、活动、资源、人员配置和组织结构。

A. 评价办公室

25. 委员会在其每次会议上都会听取评价办公室主任关于执行局在 2014 年 1 月第一届常会上批准的 2014-2015 年工作计划进展情况的介绍。委员会满意评价办公室取得的成就以及在解决 2014 年年度评价报告提到的两项特别挑战——提高国家方案评价的质量；以及加强评价后续行动——方面的进展。这两个领域是改善人口基金的方案规划和设计以及结果的实现的长期重要目标。

26. 2015 年改进了国家方案评价报告的质量评级。反映了评价办公室所采取的更为实际的评级方法以及多种措施。这些措施包括审查并核准国家方案评价的职权范围，为评价小组的预选和确定提供协助，以及在国家方案的规划和执行过程中与区域监察和评价干事代表密切合作。

27. 2011 年，人口基金启动了管理层回应追踪系统，该系统与评价数据库关联，并将管理层对建议的回应与各评价报告相连。这是一个自报式系统，提供了一种聚合功能以确定评价建议总体执行的进展情况。

28. 拟议的 2016-2019 年四年度评价计划在提交给执行委员会之前向委员会进行了咨询。委员会注意到执行委员会在 2015 年第二届常会上核准了该评价计划，后者赞赏计划的全面性并对评价办公室的工作和做法给予支持。

B. 审计和调查处(审调处)

29. 2014 年 7 月 17 日，执行主任核准了符合内部审计和调查职能标准及最佳做法的经修订的审调处《章程》。办公室使用了新的名称，以体现评价职能的分立。

内部审计

30. 委员会建议执行主任批准符合 2015-2018 年滚动审计计划的 2015 年内部审计计划，2015-2018 年滚动审计计划与人口基金的业务需求保持一致。内部审计计划是以每年最后一个季度开展的最新审计风险评估为基础的。

31. 在审查拟议 2015 年内部审计计划时，委员会建议办公室结束往年未完成工作，并留出资源用于应对意外开支以及满足如咨询服务这样的计划外需求。考虑到可用资源以及扩大审计范围的目标，委员会建议审调处和业务管理层反思自身审计周期的工作方法，包括计划单项审计、实施审计、起草审计报告、管理层回应审计结论和建议，以及最终确定审计报告。这些方面的改进可以增加已完成审计工作的数量，并且提高审计报告发布的及时性。

32. 委员会在 2015 年 10 月的会议中得知，已经开发了一种持续审计工具并在测试中取得积极效果。正如我们在之前的报告中提到的，这一举措的结果将使办公室能够在低风险以及最终在中度风险领域提供更好的审计覆盖，并且提供必要的分析趋势和数据，以便于主动调查。这一发展趋势令委员会感动鼓舞，并将继续监测该举措的有效利用。

调查

33. 委员会审查了人口基金调查职能的活动和结果，人口基金调查职能是审调处的一部分。自上次报告以来情况没有明显变化。调查工作的复杂性仍然需要对多个岗位重定任务，在调查职能方面调至更高级别专业人员。为此，委员会感谢执行主任采取行动，批准将一岗位重新分类至更高级别。

34. 案件量，也就是一年中处理的案件数量，从 2012 年的 42 例增加到 2015 年的 115 例。年底时有 52 例未决案件，而 2014 年和 2013 年分别有 44 例和 34 例。正如审计咨询委员会 2014 年年度报告所述，未决案件数量到了不可接受的程度，有可能导致重大的声誉风险，会引发许多后果，包括影响为实地项目提供预算外资金的捐助者。花费更长时间才能结案或关闭的报复申诉给审调处带来了额外挑战，原因是这类案件没有时限要求。

咨询服务

35. 审调处出席管理层会议，并就具体事项向人口基金提供咨询。委员会得知由于资源有限，2015 年咨询工作的数量是受到最严格限制的。委员会希望重申，鼓励延伸关于风险偏好、审计范围和调查案件量之间权衡的讨论。与同行组织背景下咨询服务需求和开展的活动相比，这些问题应作为更优先事项。

报告

36. 审调处处长提交执行局的关于内部审计和调查活动的报告。委员会审查并注意到了审调处处长关于 2015 年人口基金内部审计和调查活动报告 (DP/FPA/2016/7) 的内容，该报告将提交给执行局 2016 年年度会议。

37. 公开披露内部审计报告。根据执行局第 2012/18 号决定，自 2012 年 12 月 1 日起，审调处发布的所有内部审计报告均在人口基金网站上公开披露。这通常发生在内部发布报告一个月之后或者经过一段合理的时间之后，以允许在适用时与所涉会员国政府进行磋商。委员会注意到 2015 年所有报告均已公开披露。

五. 联合国审计委员会

38. 审计咨询委员会与审计委员会定期举行会议，以：

- (a) 讨论审计委员会的工作计划；
- (b) 审查审计委员会发布的相关报告和管理层函，包括关于人口基金财务报表和相关内部控制的报告；
- (c) 讨论审计委员会提出的内部控制和事项；以及
- (d) 审查管理层对审计委员会评论和建议的回应充分性并评估实施情况。

39. 委员会注意到审计委员会关于截至 2014 年 12 月 31 日年度的人口基金财务报告和经审计的财务报表的报告中提出的问题。在针对 2013 年和以前年份提出的 22 项建议中，有 12 项没有得到充分执行，其余各项尚在执行中。2014 年的 10 项建议中有 7 项已经执行或已要求结案。² 这体现了高级管理层为解决各种问题以及执行审计委员会的一致建议所做出的持续努力。

六. 人口基金道德操守办公室

40. 在 2015 年 10 月的会议期间，委员会与人口基金道德操守顾问举行了一次私人会谈。委员会支持人口基金的道德操守职能，因为这能够促进廉洁和问责的

² 在 2016 年第一届常会上提交执行委员会的 DP/FPA/2016/1 中提及。

文化。委员会注意到，执行主任和人口基金高级管理层持续支持并重视道德操守职能。

七. 结论

41. 关于人口基金的筹资情况，预计 2016 年将进一步出现资金短缺，正在考虑能够使本组织适应新筹资环境的长期措施。所采取的措施将影响与本组织相关的风险水平。

42. 需要进一步发展和注意的领域包括：

- (a) 进一步发展企业风险管理，以及在企业风险管理、内部控制和问责框架之间建立链接；
- (b) 应对某些与信息通信技术有关的风险，包括信通技术治理及其战略；
- (c) 审查和商定一个可接受的高风险和中风险领域内部审计范围水平(以年计)；以及
- (d) 根据已批准计划及时完成和发布内部审计报告。

43. 委员会将在 2016 年继续致力于解决本报告确定的问题及其任务授权范围内的其他相关问题。

44. 委员会谨此感谢执行主任、副执行主任们和高级职员、审调处和评价办公室的工作人员、审计委员会和其他积极参加委员会活动并与委员会合作履行职责的人口基金管理层和工作人员。