



---

2018 年年度会议

2018 年 6 月 19 日和 20 日

临时议程项目 5

审计事项

## 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间审计咨询委员会的报告

### 一、 导言

1. 根据审计咨询委员会 (AAC) 职责范围第 29 项, 委员会向副秘书长/联合国促进性别平等和增强妇女权能署 (妇女署) 执行主任的第六次报告提供了 2017 年所开展活动的总结和 AAC 提出的建议。执行局可获得当前报告, 主席根据要求将报告提交给执行局。

#### 背景

2. 2012 年 5 月, 妇女署副秘书长/执行主任批准了监督委员会 (称为 AAC) 最初的职责范围。如有需要, 职责范围可不时修订。2017 年 1 月, 副秘书长/执行主任批准了修订后的职责范围, 可参阅 [www.unwomen.org/en/about-us/accountability/audit](http://www.unwomen.org/en/about-us/accountability/audit)。

3. 职责范围第 1 项说明委员会的建立旨在有关组织的问责制框架和制度, 包括风险管理的基础上, 向副秘书长/执行主任提供独立的外部建议。委员会协助实体的负责人按照有关最佳实践履行其监督职责。委员会具有顾问角色, 而不是一个管理部门; 其职责范围方面的语言或条款无意表达或暗示字面以外的含义。

4. 2012 年 9 月, 根据职责范围第 2 项, 副秘书长/执行主任正式成立了 AAC, 以在联合国妇女署内部加强问责制和“提倡适当的治理和崇高的道德标准, 以及使管理层在风险和财务管理中采纳和使用最佳做法”。

5. 在 2017 年 12 月 31 日时，如其职权范围所考虑，委员会包括以下五名成员：William Fowler（美国）、Patricia Francis（牙买加）、Elizabeth MacRae（加拿大）、Yuen Teen Mak（新加坡）和 Mary Ann Wyrsh（美国）。总的来说，委员会由各个领域的专家组成，其中包括财务报告 and 方案事项、会计、治理、内部审计和调查、评价、外部审计、内部控制和风险管理实践和原则，以及联合国政府间和规范工作和流程。
6. 根据职责范围第 6 项和第 7 项，所有成员都独立于联合国妇女署，处于妇女署之外。此外，委员会成员向副秘书长/执行主任完成每年独立性确认，确保委员会成员在履行其职责时的透明度，不损害任何利益。

## 二、截至 2017 年 12 月 31 日审计咨询委员会的活动和建议

7. 2017 年，委员会于 4 月 18 日至 20 日、7 月 18 日至 20 日和 11 月 13 日至 15 日举行了三次面对面会议。妇女署的与会者包括副秘书长/执行主任，两位副执行主任和有关项目和业务高级管理人员的代表。根据需要，委员会还在没有管理层在场时会晤副秘书长/执行主任，审计委员会和负责联合国妇女署审计单位的联合国开发计划署审计和调查处主任，并举行单独闭门会议。委员会还会见了联合国妇女署的法律干事和联合国道德操守办公室的代表。委员会主席于 2017 年 6 月参加了执行局年会。除了正式会议以外，委员会成员通过电话和电子邮件互动继续为联合国妇女署的管理层提供内部磋商和讨论、文件审查和建议。
8. 准备了会议记录并获得了批准。在每次会议期间，委员会和副秘书长/执行主任定期互动，并在每次现场会议后进行正式审议报告。
9. 2017 年 12 月，两名委员会成员对妇女署在塞内加尔的区域办事处和在尼日利亚的国家办事处进行为期五天的实地考察。实地考察的目的是让委员会成员能够更好地了解外地业务、了解如何实现妇女署的业务目标、切实履行其监督职责，以及增加妇女署的价值。与委员会委员和妇女署的管理层分享了实地考察的重要观察结果。

### A. 审计委员会

10. 委员会与审计委员会 (BoA) 定期召开会议，交流相关信息并了解战略的实施情况，以确保全面审计覆盖妇女署，包括由妇女署审计单位执行的工作。
11. 定期为委员会更新 BoA 管理信函和报告中所含建议的实施状态。委员会支持联合国妇女署采取措施在可利用的资源内及时执行未落实的建议。委员会强调了以下方面的重要性，即妇女署以一致和持续的方式，通过可持续的解决方

案来解决这些建议中所含的潜在系统和战略问题，以确保妇女署交付方案和任务的效率和效能。

## B. 区域架构和组织挑战

12. 高级管理层已向委员会简要介绍了联合国妇女署自 2011 年正式成立以来所经历的组织挑战，当时四个联合国实体合并创建了妇女署。

13. 2014 年，联合国妇女署的区域架构实施完毕。正如委员会之前的报告所指出，区域架构是妇女署的优先组织事项之一。对区域架构的独立评价于 2016 年完成，妇女署表示正在努力落实这些建议。

14. 作为对评价的回应，委员会了解到，2017 年期间，妇女署开始审查其全球分支机构，即确定区域办事处、多国办事处、国家办事处和方案分支之间的方案执行和业务中的责任和差异。委员会进一步了解到，妇女署正在制定政策和指导方针来评估国家差异化存在类型学，并根据《2018-2021 年战略计划》进行适当的架构调整。鉴于联合国发展系统的改革，重要的是，妇女署在现实的前提下尽快公布这些国家办事处类型学原则，并在全球范围内实施已确定的变更。

15. 另外，根据妇女署在其对评价的管理层回应中作出的承诺，妇女署进行了总部职能分析和战略业务规划工作（其中包括 2018-2019 年应急规划提案）。高级管理层正在讨论这些审查的结果，并可能将其用于变更管理举措，以支持新战略计划的实施。委员会认为这些活动至关重要，特别是考虑到当前的联合国改革举措。委员会赞扬妇女署在这个领域发挥的领导作用。委员会进一步鼓励妇女署在联合国系统内探索其独特位置，例如通过业务活动和驻地代表处发挥联合国协调作用，以及为性别平等和增强妇女与女童权能提供政府间规范性支持。委员会期待对妇女署的变革管理举措和前进方向进行更多讨论，包换其在联合国改革议程中的定位。

16. 在此讨论中，妇女署需要继续评估和实施合适的结构，以支持在总部和外地的第二道防线。委员会了解到，区域办事处中已确定财务专家是虚拟全球服务中心 (VGSC) 支持外地业务的一部分。如之前的委员会报告所述，也可以谨慎地确定区域办事处的人力资源专家职位以及外地办事处道德操守职能的组织协调人。

17. 委员会还了解到，妇女署继续更新人力资源战略、执行组织发展举措、加强职业发展和业绩管理，并解决因 2016 年全球劳动力调查而产生的问题，特别是与“工作与生活平衡”相关的问题。委员会期待进一步讨论人力资源举措。

## C. 项目

18. 委员会继续支持妇女署在其 2015 年倡议中向“旗舰项目”(FPI) 转型, 以进一步调整妇女署的规范、联合国协调和业务工作, 从而提高整体的项目清晰度。委员会了解到, FPI 的确为整个妇女署提供了整体上的战略方向, 并支持各国在其相应举措中执行《2030 年可持续发展议程》。但是, 要在国家一级更有效地执行 FPI, 可能需要总部的额外指导和反馈。此外, 澄清总部单位的职责和作用及其与外地办事处的关系可能有助于确保有效整合和方案的交付。

19. 2017 年期间, 妇女署继续提升其成果管理制系统 (RMS), 该系统旨在更加注重成果和价值、简化绩效指标的管理和报告, 以及提供项目成果与预算支出/资金流动之间更直接的联系。例如, 国家办事处评估工具 (COAT) 得到改进, 纳入了各种来源的数据, 为管理人员提供办事处绩效的全面概览, 以支持数据驱动的管理、规划和监测。

20. 委员会强调在推出成果管理制工具时, 提供适当的语言敏感度培训和能力建设, 以支持其可持续利用并提升期望和所需的效率的重要性。

21. 委员会支持妇女署继续加强 RMS, 并在外地建立强有力的监测系统。委员会了解到, 妇女署还通过在年度工作规划流程中纳入年度风险登记册等举措, 加强与 RMS 的企业风险管理整合。

22. 委员会重申, 妇女署继续密切监测提供给执行伙伴的预付款管理, 以充分解决长期未结预付款的根本原因/系统性弱点, 并降低这种资金被用于非计划活动的风险。解决财务项目结算延期的问题也很重要, 特别是在总部。此类问题会影响妇女署的信誉风险。提升对所有此类风险及其影响的意识, 并在理解后将其纳入联合国妇女署的内部文化中非常重要。

## D. 筹资框架和资源动员

23. 委员会赞赏妇女署的融资框架和预算过程所包含的元素和复杂性。委员会重申了按照商定的费用分类确保筹资框架透明度和成本调整的重要性。

24. 委员会定期更新的资源动员目标和策略是联合国妇女署财政现实的一个关键方面。如先前的报告所指出的, 委员会被告知区域结构已在地方层面呈现了加强和增加机构间协调和资源动员间联系的潜在机会。委员会强调了外地的资源动员举措既与修订后的战略方向相符, 又能注重妇女署在外地独特作用的重要性。需要评估各自的国情, 确定国家办事处的现实目标和活动, 从而促进伙伴国家、妇女署和其他联合国机构之间的有效工作关系。

25. 委员会继续注意到妇女署面临的关于资源动员的持续挑战，并理解为何资源动员仍是妇女署最高的组织风险。鉴于其高风险性，2017 年开展了资源动员绩效审计，其中妇女署的资源动员职能被评定为“部分满意”/“需要重大改进”。

“这一评级主要是由于：企业资源动员的责任制和问责制不明确；以及制定、监督和批准企业资源动员战略和行动计划的流程不适当。”妇女署提供了评论和行动计划，以落实审计中包含的建议。委员会期待获知与落实这些建议相关的最新情况。

26. 2017 年，委员会了解到，妇女署启动了一项新的资源动员战略，该战略将确定扩大核心和非核心成员国支持和增加私营部门收入的方法；例如，增加战略业务伙伴关系的数量和范围，并通过新的直接营销计划和基础设施发展公共捐赠。

27. 委员会还了解到，资源动员小组在 2017 年进行了重组，以便更加重视资源动员的深化和多样化。此外，通过建立实践社区等方法来鼓励在内部和与其他联合国机构交流最佳实践，以此建立更多的内部能力和实现专业化。

28. 但是，委员会重申现实目标以及澄清核心和非核心资源动员的责任和问责制的重要性。如果没有这种澄清，无法满足资源需求的风险就会增加，妇女署便因而可能会没有充足的资源履行其职责。

29. 委员会鼓励妇女署继续确定在总部和外地进行资源动员的创新办法，包括使用社交媒体工具。资源动员的步伐显然需要加速，且通过执行伙伴进行的交付需要更加有效。委员会重申妇女署侧重于执行伙伴的质量和能力的重要性，并支持其继续在倡导和私营部门的参与方面有所作为。委员会进一步鼓励妇女署根据其自身及区域的战略远景，调整其资源动员战略，并在必要时提供更多内部能力以及新的组织安排。

## E. 企业风险管理

30. 2017 年，妇女署通过将风险管理纳入其业务流程并使之成为主流，继续实施其企业风险管理战略。委员会强调了实现工作文化的重要性，在这种文化中，风险评估被理解为有用的管理工具，并且是对未来计划成功的投资，而不是额外的负担。

31. 委员会建议，需要进一步认识风险管理的价值和必要性，以支持其持续融入日常运营，特别是在外地的风险所有权方面。委员会了解到，妇女署将企业风险管理的一个组成部分列为其方案管理培训课程的基本部分。委员会还强调了提高对欺诈风险管理的意识的重要性。委员会支持妇女署迄今为止的努力。

32. 委员会重申了以下做法的重要性：审计委员会和内部审计师都认识到企业风险管理框架及其组成部分，以便当前风险范围和登记信息可在必要时为审计计划提供信息。

## F. 内部审计

33. 自 2012 年 3 月起，根据联合国妇女署 (UNW) 与联合国开发计划署 (UNDP) 审计和调查处 (OAI) 之间的服务级别协议 (SLA) 履行妇女署内部审计和调查职能。

34. 2014 年，妇女署开始进行一项决策：通过外包内部审计职能能够带来成本效益，还是内部进行的内部审计职能更为可取。2017 年，妇女署确定了提供内部审计最合适模式的备选方案，其中包括该职能的管理和行政结构及其实施所需的财政资源。

35. AAC 详细审查并讨论了确定的备选方案，并支持妇女署的建议，即从 2018 年开始建立一个组织单位，以便将内部审计和评价的独立保障职能纳入综合性框架。正如 2016 年委员会报告所述，此类监督单位可以在职能部门之间产生协同作用，提高效率和资金效益，有助于在妇女署的业务、方案和业绩方面提高总体保证。但是，在这样做的过程中，委员会继续强调需要采取必要的保障措施，确保两项职能的独立性和预期结果不会受到损害。

36. 为支持组织内部的内部审计职能的规划和实施，委员会向妇女署管理层提供了持续的建议。例如，委员会审查了独立评价和审计处 (IEAS) 和内部审计处 (IAS) 的章程，以及 IEAS 多年 (2018-2021 年) 基于滚动风险的审计计划和战略。委员会主席还参加了招聘 IEAS 主任和 IAS 主管的面试小组。

37. 委员会赞扬妇女署在内部审计过渡等方面的工作：妇女署通过与一位监督专家签订合同，以协助其执行，并与审计和调查处 (OAI) 紧密合作，以正式通过相关的内部审计政策、程序和制度。此外，妇女署和 OAI 之间的服务水平协议延长至 2018 年 3 月 31 日，以便完成正在进行的内部审计报告，并支持顺利过渡到新的审计单位。

38. 委员会还在其 2014 年报告中建议，在研究最适宜的内部审计模式选项的过程中，妇女署决定所需的审计保证水平。考虑到执行局第 2015/4 号决定要求的审计意见，这一点尤为重要。年度审计意见目前是基于年内进行的内部审计工作，当前审计的覆盖范围比较有限。委员会相信这种覆盖范围可以在未来几年得到增强并支持继续增强妇女署的内部审计服务，以确保继执行局第 2015/4 号决定后，审计计划中审计覆盖范围的充分性。

39. 此外，内部审计股和审计委员会 (BoA) 非常有必要进行持续沟通以加强规划和协调，从而确保适当调整的审计范围和审计职能的互补性。考虑到第 38 段中提及执行局要求的年度审计意见，这一点尤为相关。除了内部举措的保证外，外部审计范围还增加了另一方面的保证，并加强了向妇女署提供的总体保证。

40. 委员会审查了由 OAI 中的妇女署审计股编制的 2017 年和 2018 年年度内部审计工作计划。内部审计处随后修订了 2018 年内部审计工作计划，以反映组织风险问题，并再次经过委员会的审查和认可。

41. 2017 年，对总部各实体、流程和外地办事处的年度风险评估进行了细化，以反映对妇女署组织架构以及战略和业务优先事项的变更。年度内部审计风险评估工作还充分利用了作为企业风险管理框架的一部分而编制的妇女署风险登记册的结果，这一点也很重要。

42. 向委员会提供季度进展报告，并介绍在 2017 年进行的各项审计业务的结果，包括系统性问题和经常出现的利益问题。重要的是，妇女署必须处理经常性审计问题，例如外地办事处中的此类问题、资金调动的策略拟定和启动延迟、项目监测和监督不足、资产管理中的弱点，以及与妇女署范围或企业问题相涉的问题。

## G. 调查

43. 委员会定期从 OAI 处收到最新进展，OAI 提供关于调查案件数量、指控性质分类说明以及案件状态的概述。

44. 2017 年，妇女署评估了 OAI 为其调查职能所提供服务的质量和及时性，并制定了方案来确定最适当的方式，以相应的资源有效地履行这一职能。

45. 从 2018 年开始，调查职能将根据妇女署与联合国内部监督事务厅 (OIOS) 之间的服务级别协议进行，委员会成员对该协议的副本进行了审查，并建议作出一些修订供审议。

46. 由于调查职能仍然外包，妇女署内指定的负责官员应担任独立评价和审计处的主管，直接向副秘书长/执行主任负责，这一点非常重要。将此类责任分配给这个独立的监督办公室符合最佳做法。IEAS 办公室将为副秘书长/执行主任提供报告介绍当前的调查案件，以及确定妇女署管理层要求采取的行动和任何跟进行动。在这种安排下，妇女署就能够确保对授权进行调查和采取进一步行动的案件采取了适当的后续行动，并保证了妇女署决策和结果的问责制。

47. 委员会还指出 2017 年的新调查案件相比 2016 年有所增加。重要的是，妇女署继续专注于提高对举报的义务和举报途经的认识。

48. 对于妇女署在 2017 年制定自己的“反欺诈政策”，以加强其对欺诈和腐败的处理办法，从而为妇女署工作人员、执行伙伴以及供应商提供明确的预防、发现和应对欺诈的政策，委员会给予了赞扬。

## H. 评价职能

49. 独立评价办公室分享了 2016 年妇女署评价职能报告，及其 2018-2021 年妇女署企业评价计划。委员会了解到，企业和分散评价计划与当前战略计划相符，因此评价可用于评估计划中预期的成果。委员会进一步了解到，评价结果在妇女署内广受认同，通过增进知识和改善业绩产生了积极变化。

50. 如第 35 段所述，除了将内部审计和独立评价置于一个总部组织单位的组织变革之外，委员会继续强调了适当集中和分散评价职能资源配置的重要性。委员会理解，区域评价专家通过质量保证和技术咨询，以及管理区域评价来支持分散评价，发挥了重要作用。委员会注意到总部与各地区评价专家之间的高度协调，并强调维持地区评价专家与独立评价职能负责人之间直接上下级关系的重要性。

51. 如 2016 年年度报告所述，委员会理解根据评估政策的建议，预计评价职能未来的预算占妇女署总计划/项目预算的 3%。委员会认为，考虑到妇女署的规模及其面临的资源挑战，这一比例看起来较高。随着针对独立评价和审计服务的组织单位的建立，有可能会实现规模经济。妇女署可将附加资源集中在方案监测、风险缓解和结果衡量等领域。

## I. 道德操守

52. 2011 年，妇女署与联合国道德操守办公室制定制度安排，为实体提供道德操守服务。

53. 2017 年，为增强妇女署的道德和诚信文化，妇女署促进妇女署高级管理层（包括妇女署法律顾问）与联合国道德操守办公室之间开展更多的互动和沟通。妇女署在内部设立固定的道德操作协调员，以确保副秘书长/执行主任定期了解这方面正在进行的的活动。

54. 委员会了解到，妇女署制定了将于 2018 年颁布的新道德政策，并附有详细的培训，以此鼓励妇女署内的畅言文化，并为妇女署工作人员提供发现和报告错误行为所需的能力、防范报复的知识，以及与各自规章制度相关的管理技能。委员会期待进一步了解这项政策及其实施情况的最新消息，并鼓励开展语言敏感性培训，以确保达到预期的效果。



## J. 财务报表

55. 委员会审查了截至 2016 年 12 月 31 日的年度财务报表草案。自 2010 年自成立以来，妇女署连续第六年收到审计委员会毫无保留的审计意见，委员会对此给予赞扬。妇女署的财务报告根据需要不断改进，并继续完善。

## K. 信息通信技术

56. 委员会定期更新信息通信技术 (ICT) 举措。委员会支持将 ICT 定位为战略推动者，并强调投资 ICT，确保最佳的 IT 解决方案的重要性。委员会注意到，总部的顾问与妇女署工作人员的比例很高，这会对妇女署构成未来的风险，特别是考虑到妇女署 ICT 系统环境日益增加的风险和复杂性。

## L. 2018-2021 年战略计划

57. 定期为委员会提供关于《2018-2021 年战略计划》制定情况、妇女署与成员国开展广泛接洽的参与途径、其基础变革理论，以及不断变化的成果框架的最新消息。委员会了解到，妇女署的三重使命（规范/业务/联合国协调）将更加注重利用其在联合国协调和政策咨询/政府间支持方面的优势，以取得实质性成果并支持有效的方案交付，从而为利益相关者增加更多价值。

## 三、 结语及思考

58. 委员会审查了即将在其年度会议上提交给执行局的关于 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间开展的内部审计和调查活动的报告 (UNW/2018/4)，并已注意到确定的重要内部审计结果。

59. 委员会表达了对联合国妇女署继续加强治理、风险管理、内部控制和问责制的支持。然而，妇女署目前的资金状况可能会影响到其为主要问责职能制职能和活动，如内部审计（包括增加审计覆盖范围），企业风险管理，监测和监督提供充分资源的能力（其中包括总部和外地第二防线中的职能），委员会对此表示担忧。

60. 委员会支持妇女署与联合国内部和外部的合作伙伴继续合作，以实现其推进性别平等，促进妇女和女童赋权和消除针对妇女的暴力行为的战略目标。