



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务署  
执行局

Distr.: General  
30 March 2021  
Chinese  
Original: English

2021 年年度会议

2021 年 6 月 7 日至 11 日，纽约

临时议程项目 3

UNFPA——内部审计和调查

## 联合国人口基金

审计和调查处关于 2020 年人口基金内部审计和调查活动的报告

附录

关于人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性的意见

### 摘要

审计和调查处主任认为，根据所开展工作的范围，人口基金治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性“需要一些改进”，这意味着这些流程均得到了充分设计和有效落实，但还需要加以改进，才能合理保证受审计实体/领域实现目标。但是经评估，发现的所有问题均不可能严重影响目标的实现。

注：本现版本文档完全由人口基金处理。

21-06875 (C) 250521 260521



请回收



## 一. 意见

1. 按照执行局 2015 年 6 月的第 2015/13 号决定，审计和调查处就人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性发表了意见。

2. 审计和调查处(OAIS)主任认为，根据所开展工作的范围，人口基金治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性“需要一些改进”，这意味着这些流程均得到了充分设计和有效落实，但还需要加以改进，才能合理保证受审计实体/领域实现目标。但是经评估，发现的所有问题均不可能严重影响目标的实现。

## 二. 人口基金管理层职责

3. 人口基金管理层负责设计和维护治理、风险管理和内部控制流程，并确保这些流程有效运作。审计和调查处的责任仅限于独立评估这些流程的充分性和有效性。

## 三. 用于评估治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性的标准

4. 审计和调查处将其内部控制框架和企业风险管理流程的基础—特雷德韦委员会赞助组织委员会(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)的内部控制框架和企业风险管理综合框架—作为评估治理、风险管理和内部控制流程充分性和有效性的主要标准，以合理保证人口基金实现以下各类目标：

- (a) 战略：完成人口基金的任务并实现战略计划目标；
- (b) 运营：人口基金运营的效力和效率，包括(一) 运营和财务绩效目标；(二) 开支符合资金分配目的；以及(三) 保护资产不受损失；
- (c) 报告：人口基金内部和外部(一) 财务报告及(二) 非财务报告的可靠性；以及
- (d) 合规：遵守根据人口基金法定任务、规则、法规、政策和程序制定的人口基金监管框架。

## 四. 审计工作范围及达成意见考虑的额外证据来源

5. 本意见是基于审计和调查处在 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的审计结果，详情请参见《审计和调查处关于 2020 年人口基金内部审计和调查活动的报告》(DP/FPA/2021/6，第 IV 和 VI 部分及附件 3)。应当指出，2020 年大部分审计活动均集中在具有大量人道主义工作的外地办事处或区域，因此只代表人口基金全部工作的一部分。

6. 审计和调查处的所有审计均是按照其必须遵守的适用政策进行，包括监督政策、财务条例和细则、工作人员条例和细则，以及《国际内部审计实务准则》。<sup>1</sup>

7. 为了达成意见，审计和调查处还酌情考虑了其他证据来源，其中包括：(a) 前几年完成的审计和调查处审计积累的相关审计知识；(b) 为制定 2021 年审计计划而开展的 2020 年审计风险评估(因疫情而修订)，以及 2020/21 年审计风险评估的结果；(c) 截至 2020 年 12 月 31 日内部审计建议的落实情况；(d) 在 2020 年完成的调查中发现的系统性问题；(e) 联合国审计委员会在其 2021 年 3 月共享的关于 2020 年人口基金财务报表审计的中期审计观察备忘录中报告的中期审计结果；(f) 管理层委托并于 2020 年完成的执行伙伴审计的结果；(g) 2021 年 1 月多个国家和地区办事处以及某些总部业务单位完成的控制自我评估的结果；(h) 就投资托管人、外包供应商管理以及一些信息技术系统和服务获得的第三方保证报告(见下文第 11 段)；以及(→)在拟定本意见时可用的战略和欺诈风险评估结果，这些评估是管理层执行的企业风险管理流程的组成部分。

8. 为达成意见而考虑的审计和其他一些证据来源是指人口基金在 2019 年或前几年开展的活动。考虑到疫情因素，2020 年没有进行任何针对 2020 年的现场审计。

9. 如果在 2020 年(受疫情影响的一年)和/或前几年开展了额外的审计工作，可能还会发现对意见造成影响的其他事项。

10. 2020 年，人口基金与往年一样，将重要的职能外包给了其他联合国系统组织，其中包括：(a) 选定的人力资源管理活动；(b) 工作人员和服务合同持有者工资单拟备和工资支付；(c) 支付处理；(d) 财资管理；(e) 企业资源规划系统的托管与管理；以及(f) 其他信息技术服务。对于相关治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性，人口基金管理层依赖于这些职能外包的联合国组织开展的管理和信托监督活动。这些外包的职能并未纳入审计和调查处的意见中。

11. 此外，人口基金还将多项信息通信技术职能外包给了第三方服务供应商，包括重要系统(电子邮件、存储)的托管。人口基金针对其办事处类型、网站托管服务、电子邮件服务、云存储以及审计和调查处使用的服务，获得了关于治理、风险管理和内部控制流程充分性和有效性的第三方保证报告和/或证书。在编写本报告时，人口基金尚未获得关于防火墙和漏洞管理、技术基础设施维护和学习类应用程序的此类第三方保证报告。因此，这些也未纳入审计和调查处的意见中。

## 五. 汇总审计结果和评估问题遵循的流程

12. 审计和调查处的 2020 年审计结果和意见形成所考虑的额外证据按审计领域和流程进行汇总，使用过去为审计风险评估以及为报告内部审计和调查活动关键发现而制定的框架。

<sup>1</sup> 内部审计师协会(IIA)颁布。

13. 审计和调查处还评估了所发现的问题对实现上文第 4 段所述类别的相关人口基金目标有何潜在影响，其中考虑了：(a) 权衡受审计支出的价值，对审计所涉实体、流程、方案和领域给出的评级；(b) 所发现的问题单独及整体的性质和重要性；(c) 所发现问题发生的根本原因和普遍性；(d) 根据审计和调查处审计风险评估的结果和受影响流程的重要性确定的风险状况；(e) 与这些流程相关的内部审计建议的落实程度；以及(f) 在总部或区域办事处层级实施且有助于减轻所发现问题影响的补偿控制措施的充分性和有效性。

## 六. 意见形成的依据

14. 审计和调查处将人口基金治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性评估为“需要一些改进”，这意味着这些流程得到了充分设计和有效落实，但还需要一些改进，才能合理保证实现上文第 4 段所述类别的目标。

15. 下文详述了促使这一意见形成的关键改进领域。

### A. 治理和风险管理

#### 综合控制框架

16. 2020 年在 2019 年和前几年所完成工作和所取得进展的基础上，继续完善综合控制框架。由于 2020 年把重点放在了企业资源规划系统上，进展比 2019 年要慢。2020 年期间修订或引入了一些关键政策和程序。电子支付请求流程是为提高控制框架效力和效率进行的创新之一；为在疫情造成的远程办公期间保持业务连续性，加速了该流程的实施。加上电子签名的引入，如今支付流程已经实现无纸化，相关的支持文档和批准由于可远程查验，审计跟踪工作得到了加强。

17. 为提高管理层对内部控制要求的认识(补充已经取得的进展)，并更好地执行内部控制问责制，有必要继续完成全面综合控制框架的建立。该框架还应满足发展和人道主义活动的需求。管理层意图使综合控制框架与企业风险管理框架保持一致，这一意图得到了确认和鼓励。

18. 预计新的企业资源规划系统将包含治理、风险和合规模块，有望更好地涵盖和整合所有相关治理、方案管理和业务流程，从而有助于提高人口基金和联合国系统内的效率、效力及合规性。

#### 企业风险管理

19. 通过对 2020 年企业风险管理周期采取差异化方法，对 30 个高风险国家/地区进行有重点的引导式深入风险评估，在完善风险管理流程方面取得了进一步进展。之所以采取这一方法，是为了将资源集中用于风险较高的区域，减少风险较低业务单位的行政负担，同时符合与疫情相关的限制。

20. 需要持续努力。应该更充分地证明和记录所给出的风险评级。加强风险应对活动的及时性和深度，及时制定应对措施并跟进落实情况。此外，应继续关注缩

小技能差距，这些差距会限制业务单位所开展的风险评估和风险应对活动的相关性和有效性。

21. 包括风险偏好声明在内的全面风险管理政策的制定工作在2020年继续开展，预计于2021年完成。风险管理应与战略规划和全面内部控制框架相结合。

### 组织结构和人员配置

#### (一) 业务单位能力

22. 在针对组织结构和人员配置的审查中发现，方案执行和业务需求的协调仍然存在延迟。2020年，由管理层委托对企业人力资源职能展开的评估突显了需要加强的职能领域，包括在重组的组织设计和实施方面的能力。2022年对专用资源实行有计划的分配以及在过渡时期启用临时资源应该会给这一方面带来改善。未来的审计将评估这些计划内的发展。

#### (二) 关键职位空缺

23. 与往年一样，管理层继续采取行动来降低关键管理职位的空缺率。2020年未发现与关键职位空缺相关的具体问题。但是，仍然需要继续关注这一领域。新的企业资源规划系统和当前关于修订组织授权的工作的完成应有助于提高效率。

#### (三) 人员发展和培训

24. 在疫情暴发之前，开展了人员配置务虚会、团队建设演习和培训课程，以支持和提高工作人员在方案、财务及业务管理等关键领域的技能和能力。因疫情关系，工作人员的办公方式转为远程办公，在发展必要的技能方面也需要有相应的转变。因此采取了灵活的安排来开展培训和报告绩效。

25. 需要持续关注根据办事处管理计划、方案产出、里程碑和预期结果调整工作人员的个人年度绩效计划。在提高强制性和建议性培训课程的完成率方面也是如此。

### 总部和区域办事处支持和监督

26. 总部和区域办事处的管理监督控制(即“第二道防线”)在2020年继续得到改进。其中尤其包括持续监督库存控制、向执行伙伴支付现金或实物、增值税退税业绩、现金支付和投资管理等领域的重大财务交易。2019年试行的关于商品分发的“最后一公里”保证流程于2020年推出；它包括独立的年终库存统计(考虑到沿供应链分发商品所面临的普遍物流挑战)等等。为了应对疫情带来的风险，还采取了其他监督控制措施，如监控外汇风险敞口和工作人员预支比正常数额更多的薪金(来帮助应对疫情)；同时加强了对非核心捐款的监督。

27. “第二道防线”应该继续加强，特别是，应使现有的流程正式化并拓展为新的流程：针对管理监督的性质、范围和频率给出明确的职权范围和准则；对新企业资源规划系统中的审查流程进行自动化和整合；以及提供与有效的管理监督架构相称的人力和财力资源。

28. 为最大限度减少因管理层领导力和管理监督方面的差距所带来的风险，审计和调查处继续鼓励总部和区域办事处实施综合框架，为在国家办事处一级建立的各种治理和管理监督机制提供协调和战略指导，同时营造一种有效和高效方案管理及业务执行的文化。

## B. 内部控制

### 方案管理

#### (一) 方案规划和实施

##### a. 成果管理制

29. 管理层在 2019 年采取的成果管理制相关措施在 2020 年继续取得成效。不过，仍然需要将工作计划质量审查流程正式化，通过更好的整理成文来支持工作计划编制和规划期间所提出的理由和假设。定期对产出、指标和目标进行审查有助于确保持续保持相关性和高质量；对参与方案规划和监督的有关人员持续展开培训以及明确分配责任和职责也能起到同样的作用。

30. 如往年一样，对国家、区域和整体方案文件加以补充的综合方案成果和资源框架应在以下方面继续加强：(a) 方案产出；(b) 指标及相关基准和目标；(c) 里程碑(即中间成果)；以及(d) 资源预估，在方案周期内针对各个阶段提供细化信息。

31. 这些框架有助于更有效地规划和执行人口基金方案活动以及更好地监控在实现预期方案成果方面的进展情况，同时构成联合国系统发展合作框架的补充。

##### b. 工作计划管理

32. 工作计划管理在 2020 年继续得到改进，推出了远程培训来解决围绕工作计划设计、工作计划有效性和工作计划成本合理性的问题。为进一步提高全球方案拟定系统内工作计划管理流程的效力，修订了该系统的用户指南，以澄清对工作计划修订进行适当管理需要遵循的程序；就供资方案的预算编制发布了指导说明，同时面向外地办事处举行了网络研讨会以提高意识和培养相关能力。

33. 为进一步提高工作计划管理流程的效力，一些领域仍然需要大力加强，特别是：(a) 改进预算编制工具和执行适当的预算编制实践；以及(b)(与执行伙伴合作)及时编制国家办事处的年度成果计划和工作计划并对这些计划展开质量审查，确保所确定的质量里程碑具有符合实际、可衡量、可实现的指标。

##### c. 方案财务管理控制

34. 工具开发和检查清单编制工作在 2020 年继续开展，以指导国别方案的执行和监督，同时标准化和精简方案规划、执行和监督方面的管理实践。部分办事处设立了专门的小组，他们与执行伙伴密切合作，负责提供支持并进行财务和方案监督。

35. 尽管取得了进展，工作计划和预算的编制仍然需要加以关注和进一步加强，像对待机构预算那样严格处理，与此同时，应继续面向参与工作计划管理流程的人员开展必要的培训，并为他们提供必要的工具。

36. ICT 转型应将上述(a)至(c)中提到的要点纳入即将投入使用的企业资源规划系统。

#### (二) 执行伙伴管理

37. 疫情带来的中断和限制措施给执行伙伴管理造成了一定影响。随着这些措施生效，管理层及时发布了关于抽查和执行伙伴审计的指导意见来适应不断变化的运营环境，使得许多执行伙伴保证活动得以远程进行。

38. 审计发现，在使用竞争性和适当成文的流程来遴选执行伙伴以及在评估执行伙伴的财务管理能力(不包括欺诈风险预防和发现控制)方面均有了持续改进。此外，2020 年与联合国其他有关组织合作启动了一项针对执行伙伴评估方法和实践的全面审查(将于 2021 年完成)，目的是解决多项具体评估(包括[财务]微观评估、供应链管理以及性剥削和性虐待预防)长期存在的问题。

39. 抽查的深度、范围、频率、及时性和记录仍然需要特别关注，力求使之成为完全可靠的保证来源，此外还需要更经常和严格地对执行伙伴进行方案和财务监督。

40. 所有参与执行伙伴保证活动的人员，以及执行伙伴自己的人员能力和技能都仍然需要加强。

#### (三) 供应链管理

41. 管理层应继续改进收货和检验控制，并解决合作伙伴供应链管理系统中存在的可能降低商品可用性和造成缺货的差距，以及在方案用品移交控制和妥善记录国家办事处及执行伙伴流程方面的薄弱环节。

42. 为提高供应链直到“最后一公里”(服务点)的透明度和提供保证，管理层于 2020 年推出了曾在 2019 年试行的“最后一公里”保证流程，通过各种手段和工具监控商品在供应链中的情况，这些手段和工具包括供应链地图、执行伙伴供应链风险评估、方案用品报告、库存抽查和审计。

43. 2020 年推出的其他重大整体举措包括：(a) 为人口基金供应品伙伴关系设计和批准新的国家参与模式；(b) 专门的供应链管理单位；(c) 审查方案用品管理政策以澄清控制程序、反映世界卫生组织最新的储存和分发标准以及充分纳入“最后一公里”保证流程；(d) 制定新的社交营销政策；以及(e) 定期发布有关库存管理的信息。

44. 所有这些举措预计在 2021 年落地生根，将显著提高透明度和有效性。未来的审计工作将对这些举措的全面影响进行审查。

**(四) 非核心供资的管理**

45. 管理层通过加强对应收捐款的监控,密切管理日益增加的无法收到应收捐款的风险(由于捐助方面临挑战或在疫情面前优先事项发生变化)。此外,管理层还主动管理其非美元计价捐款的外汇敞口,通过积极管理它们到美元的兑换,力求尽早收到这些捐款。

46. 为管理人口基金的法律和声誉风险,应视情况通过机构间努力,继续加强对具有非标准条款(包括关于调查和保护免遭性剥削和性虐待的条款)的联合筹资协议的控制。

47. 此外,应继续提高捐助方报告的及时性和质量。在这方面,ICT 转型应该有所帮助。

**业务管理****(一) 人力资源管理**

48. 审计发现,通过改进对空缺职位的监控、充分利用领导人才库和实行更有效的轮岗机制,关键管理职位的长期空缺方面取得了进展。

49. 与往年一样,2020 年合同授予和咨询费用的计算和支付仍由人工管理,在服务和个人咨询合同的选择、授予和管理、承包商的支付和评估以及合同的存档方面与政策存在些许偏差。需继续关注企业和区域顾问名册的管理。

50. 当前正在进行的 ICT 转型项目、当前的组织授权工作以及咨询管理框架审查(将合同授予、费用计算和绩效评估结合起来)预计将取得进一步进展。

**(二) 采购**

51. 2020 年,出于提高采购效率和实现资金效益目的在国家办事处一级使用长期协议的情况继续改善。然而,在规划、招标和合同授予方面,地方一级仍然存在一些不遵守采购政策和程序的情况。此外还有采购规划不充分和采购计划执行缺乏监督的情况,特别是在人道主义救援物资的运送方面。

52. 为进一步加强采购程序,2020 年采取了几项整体举措。这包括实施采购检查表系统、向相关采购人员提供专门培训机会、开发两个管理面板用以确定采购趋势和例外情况以及推出全球和区域网络研讨会,为疫情期间的具体采购行动提供指导。

53. 此外,新的企业资源规划系统预计将加强对地方一级采购活动的整体监督等等。

**(三) 财务管理**

54. 正如过去几年所提到的那样,为尽量减少在未经适当管理层批准的情况下执行交易以及产生的费用超出可用财政资源的风险,应更加及时地在 Atlas 中反映和批准财务承诺。

55. 2020 年，用错误账户代码记录费用(从而降低了方案和财务信息的整体可靠性)的情况再次增加。与此同时，总部一级实施了经过显著改进的“第二道防线”控制措施和财务管理业绩报告，以发现和纠正代码错误并减轻其影响。

56. 计划中的新企业资源规划系统预计将带来重大改进，包括设计新的账户图表和使用自动化功能来选择适当的账户。

57. 此外，为减轻主要采用人工支付的风险，同时为改进效率、效力和记录，加快了新电子支付请求系统的引入工作，以适应自 2020 年 3 月起因疫情影响而采取的远程办公方式。

#### (四) 信息通信技术

58. 当前正在进行的 ICT 转型取得了进展，特别是企业资源规划系统方面，但在机构间就是否可能联合引入同一系统进行讨论后，出现了一些延误，此举被证明不符合组织的需要。

59. 应将在 ICT 转型的框架下实施安全评估结果作为一项优先事项。

60. 未来的审计将涵盖信息通信技术转型的全面影响。

#### 具体计划领域

##### (一) 人道主义应急

61. 这些年来，人道主义活动有所增加。人道主义办事处为提升人口基金领导和应对人道主义状况的能力做出了重大贡献，在组织的工作中占据越来越重的比例。

62. 国家办事处在迅速适应人道主义状况方面仍然存在挑战，这需要迅速应对现有局势，且通常是在安全风险加剧、执行伙伴的可用性和能力有限以及面对疫情带来的挑战的情况下。

63. 资金可用性有时是不可预测的，因此导致包括方案规划和实施在内的成果和资源框架经常发生变化。在此情况下需要进行差异化风险评估，并在必要时调整内部控制框架来应对这些风险，例如在 2020 年实施经修订的快速通道程序。同时还需要调整办事处结构和人力资源能力。

64. 旨在缓解以前确定的方案和业务瓶颈的措施或已于 2020 年实施，或正在进行，例如以专门和协调的方式调动资源，或设立供应链管理单位来管理和协调人口基金的所有方案用品。

65. 如何在发展与人道主义环境下转变思维方式应对和解决问题，仍然是一项待解决的主要挑战。未来的审计工作中将对当前和即将采取的措施的影响进行审查。

##### (二) 人口普查

66. 人口普查受到疫情的严重影响，大多数原定于 2020 年开展的活动被推迟到 2021 年或更晚。这一情况为解决过去几年所提出的挑战提供了机会，包括及时规划整体工作、务实而准确地编制预算，以及进行严格的管理监督和业务实施，例

如选择合适的执行伙伴、按时采购、有效和安全地支付普查员费用以及对资产进行适当的会计处理。

67. 2020 年，管理层针对疫情带来的挑战提供了指导，并就供资方案的预算编制发布了指导说明。

68. 由于许多人口普查活动被推迟到 2021 年及之后，需要进一步加强普查业务的能力及相关支持。未来的审计工作中将审查这方面的进展。

---