



联合国促进性别平等和 增强妇女权能署执行局

Distr.: General
18 April 2014
Chinese
Original: English

2014 年年度会议

2014 年 6 月 17 至 19 日

临时议程项目 5

审计事项

审计咨询委员会 2013 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的报告

导言

1. 根据审计咨询委员会(审咨委)职权范围第 30 项, 现向联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)副秘书长/执行主任提交第二份报告, 其中概述了审计咨询委员会在 2013 年开展的活动和提供的咨询。本报告提供给执行局, 主席也会应要求向执行局提交报告。

背景

2. 2012 年 5 月, 副秘书长兼联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行主任核定了一个监督委员会(称“审计咨询委员会”)的职权范围。核定职权范围见 www.unwomen.org/en/about-us/accountability/audit。

3. 职权范围第 1 项对审咨委的目的叙述如下: 设立审计咨询委员会, 就组织问责框架和制度、包括风险管理的良好做法向副秘书长兼执行主任提供基于良好做法的独立外部咨询意见。审咨委协助署长根据有关最佳做法和行业标准履行其监督职责。如本文件所述的职权范围经副秘书长兼执行主任核准, 必要时可随时修改。审咨委有咨询作用, 但不是治理机构; 职权范围中任何语言或条款均无与此相悖的含义。

4. 2012 年 9 月, 妇女署长正式成立审计咨询委员会, 以依照职权范围第 2 项, 在妇女署内进一步加强问责制和促进适当治理和较高的道德标准, 以及促使管理层采纳和使用风险和财务管理方面的最佳做法。



5. 副秘书长/执行主任任命了以下五名成员：凯瑟琳·贝尔蒂尼(美国)、威廉·福勒(美国)、伊丽莎白·麦克雷(加拿大)、田梅元(新加坡)和弗兰克·萨普(比利时)。审咨委作为一个整体，是由具备有关工作知识并熟悉财务和方案事项、会计、公司治理、内部审计和调查、外部审计、内部控制和风险管理的做法和原则以及联合国政府间和规范工作及流程的人员组成。

6. 按照职权范围第 6 和第 7 项，审咨委成员均是独立于妇女署的外部人员。此外，审咨委成员每年要向副秘书长/执行主任进行独立申报，确保透明度——审咨委成员既能发挥作用，又不损害任何利益。

审计咨询委员会截至 2013 年 12 月 31 日的活动和建议

7. 2013 年期间，审计咨询委员会于 1 月 21 日和 22 日、4 月 23 至 25 日、7 月 9 日和 10 日以及 11 月 19 日和 20 日举行了 4 次面对面的会议，于 5 月 10 日、7 月 22 日和 9 月 5 日举行了 3 次电话会议。妇女署参加会议的人员包括：副秘书长/执行主任、两位执行主任以及相关方案和业务高级管理人员。按照要求，审咨委在没有管理层人员在场的情况下举行会议，并分别同副秘书长/执行主任、审计委员会和审计和联合国开发计划署(开发署)调查办公室主任单独举行秘密会议；该办公室是负责妇女署审计股的单位。审咨委主席还于 2013 年 9 月参加了妇女署执行局的届会。除审计咨询委员会正式会议外，审咨委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妇女署管理层提供咨询意见。

8. 会议纪要已编制完毕并获批准。每次会议期间，审计咨询委员会均与副秘书长兼执行主任进行定期互动，并在每一现场会议后正式报告审议情况。

审计委员会

9. 审咨委定期与审计委员会举行会议，交流相关信息和了解所实施的战略，以确保妇女署整体的审计范围，其中包括监妇女署审计股所做的工作。审咨委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。

10. 审计咨询委员会定期得到关于报告中所载建议执行情况的最新信息，并支持妇女署努力解决尚未解决的问题，特别是确保以一致和持续方式处理根本的系统性和战略性问题。

组织结构上的挑战和权力下放

11. 审计咨询委员会广泛听取了高级管理层关于妇女署自其 2011 年正式成立(即由联合国四个实体合并而成妇女署)以来经历的组织结构上的挑战的介绍。所面临的挑战有：进行机构建设，以支持一个具有鲜明文化凝聚力的新组织；实施区域架构，从而使妇女署在 2013 年底由权力集中型向下放型组织过渡；以及进行变革管理，从而通过新制定及经修订的制度和业务流程、以及人力资源招聘、部署和发展，来建立内部能力。

12. 审咨委注意到，截至 2013 年 12 月，仍在继续设立区域架构，决策权从总部下放到外地办事处的工作正在进行中。审计咨询委员会了解到，区域和其他外地办事处需要有在权力下放的工作环境中行使权威，并注意到，在总部和在外地，必要的控制均必须到位，以监控和降低业务风险和战略风险。审咨委赞赏地注意到，妇女署在确保外地办事处具备适当能力、内部控制框架和问责机制方面必须保持谨慎，但它鼓励妇女署迅速行动起来，推出区域架构。

13. 鉴于区域架构的执行是妇女署的组织优先事项之一，审计咨询委员会强调必须使用主要的业绩指标来评价和监控 2014 年继续在区域推出的进展情况；找出和解决所遇到的风险并作出必要调整；以及报告是否实现了权力下放的预期结果和收益。

14. 审计咨询委员会也理解在以下方面面临挑战：确保每个外地办事处配齐适当工作人员队伍，提供必要培训和学习，以确保在整个组织实施适当控制措施和风险管理战略。在这方面，妇女署采用人才管理和继任规划系统，制定和执行轮换和调动政策，可能会有帮助。

15. 审计咨询委员会了解到区域架构将产生的潜在机会会有利于加强妇女署在国家一级的规范作用，并了解到为地方一级机构间协调及资源调动而加强了联系。审计咨询委员会还注意到 2012 年和 2013 年在资源动员方面的挑战。若捐款不增加，妇女署的资源则未必足以履行其职责。审咨委鼓励妇女署制定全面的资源调动战略和计划，特别是就非核心资源调动而言。

16. 审计咨询委员会指出，2013 年的预计成果落后于 2012-2013 年的设定目标。审计咨询委员会同意妇女署所说的一点，即需要加快交付速度，需要提高通过执行伙伴交付的成效；对于非核心资源尤然。审计咨询委员会还了解到，妇女署在实施其区域架构和国家方案时需要采取现实的态度并以需求为驱动，特别是考虑到本报告第 15 段中指出的资源调动挑战。

企业风险管理

17. 审咨委的理解是，妇女署内部有一个非正式的风险管理进程，包括风险识别和缓解。妇女署还在起草一项企业风险管理政策，并就执行企业风险管理战略和进程方面的经验教训，与联合国其他实体协作。审咨委支持妇女署迄今所作的努力，强调制定和执行正式的综合性的风险管理战略的重要性；该战略须注重成果并指明和处理整个妇女署内及其外部关系中面临的风险情况。

评价职能

18. 审咨委支持迄今为止在下列方面所完成的工作：为评价职能提供资源；以及为执行该政策和建设评价能力设立有关机制和准则。审计咨询委员会强调，必须为评价职能集中和分散地提供适当资源，并确保评价结果反映战略计划的预期成

果，并用于增加知识和提高业绩。在这方面，尤其重要的是，年度评价报告务实、切实、可用并清楚地反映出方案如何具有成效。

内部审计

19. 审计咨询委员会认识到，妇女署 2011 年 12 月与联合国开发计划署(开发署)内部审计和调查办公室签订了一项关于代表妇女署进行内部审计和调查的协议，并注意到，2013 年 12 月达成了另一项协定，为期又加两年。审咨委建议妇女署密切监测物有所值是否是通过将内部审计外包获得的，并审议其他可能的提供服务备选方案(如具有财政和行动上的可行性)。

20. 审咨委的理解是，通过服务级协议设立的妇女署审计股在业务上是独立于开发署的。然而，审咨委仍然感到关切的是，可能存在潜在的利益冲突，因为开发署通过其他服务级协议，行使妇女署的一些行政职能。例如，管理其财务处事务。作为补偿控制措施，并为确保透明度，妇女署必须要有独立的组织协调中心，负责监督内部审计活动和成果。此外，审计和调查处主任必须确保要向妇女署高级管理人员定期报告，并同他们进行持续交流。

21. 审计咨询委员会审查了 2013 年妇女署审计股的年度工作计划，并建议原则上批准该计划，但须按照建议作出一些澄清。审咨委定期听取 2013 年进行的不同审计的结果，包括系统性利益问题。

22. 审咨委注意到妇女署审计股 2013 的资源数有所上升，并支持继续加强妇女署内部审计服务，以确保今后审计计划的充足审计覆盖面，特别是鉴于区域架构的全面推行和权力下放。还必须确保有足够的内部审计能力，使审计委员会能够依靠所进行的内部审计工作。

23. 审咨委还审查了妇女署审计股 2014 年年度工作计划，并建议，鉴于该股的资源额增加，作出一些修改并增加覆盖面。审咨会重申，必须定期监测和评估妇女署审计股的资源额和能力，确保其具有可满足妇女署总体保证需求的适当和足够的水平。

24. 审咨委再次注意到执行局 2012 年 11 月 30 日第 2012/10 号决定，其内容是内部审计报告的披露以及相应的关于实行该政策的标准作业程序的文件(《审计和调查办公室第 860 号标准作业程序》)。审计咨询委员会再度建议妇女署制定和实施沟通策略，确保以可理解和透明的方式公布审计结果、建议和管理层的行动，尤其是在内部审计报告指明了系统性和经常性问题的情况下。

调查

25. 审咨委收到了审计和调查处的定期更新，其中概述了调查案件的情况、细述指控的性质和案件状况。审咨委注意到增加人们对热线了解的努力，注意到该处 2013 年处理的案件比 2012 年显著增加。

财务报表

26. 审计咨询委员会审查并建议改进为指明妇女署披露要求而起草的示范财务报表以及 2012 年 12 月 31 日终了年度财务报告草案。这些是妇女署按照《国际公共部门会计准则》编制的第一套报表。采用国际公共部门会计准则，要求对妇女署以前遵循的会计政策作出重大改变。审计咨询委员会注意到妇女署为在很短时间内全面实施《国际公共部门会计准则》而进行的紧锣密鼓的规划。审计委员会对妇女署发表了无保留的审计意见，审咨委赞扬妇女署取得此项重大成就。

与联合国开发计划署的关系

27. 审计咨询委员会了解到，妇女署与开发署已签订关于承接妇女署部分行政职能的协议，如管理其资金服务和投资组合。妇女署仍负责其整体职能，因此，审计咨询委员会再度强调妇女署必须执行相关流程和程序，以确保任何此类外包职能得以适当履行。就其投资组合而言，妇女署不妨评估一下：请专门投资公司管理投资组合，并提供咨询意见以优化投资回报，这样是不是更好？

战略计划

28. 审咨委还定期听取有关制定 2014-2017 年战略计划([UNW/2013/6](#))进程的最新情况报告，以及该计划更新后的内容。审咨委的理解是，经修订的战略计划更多地与妇女署的产出和管理成果框架保持一致，它等同于“组织效能和效率成果”这一新术语；妇女署正与联合国系统的其他伙伴开展合作，以协调其战略规划办法。

结束语

29. 审计咨询委员会审查了妇女署提交执行局年会的 2013 年 1 月 1 日至 12 月 31 日的内部审计和调查活动报告([UNW/2014/4](#))，注意到所指明的重大内部审计结果，并赞同报告的内容。

30. 审计咨询委员会表示支持妇女署 2013 年继续加强内部控制和问责制进程。

附件

管理层对审计咨询委员会报告的回应

1. 管理层确认妇女署审计咨询委员的第二次报告，对尊敬的成员们尽忠职守执行该组织的任务表示赞赏。妇女署认为，努力实现性别平等、妇女权利和增强妇女权能是二十一世纪的重大挑战。妇女署于 2011 年开始行动，致力于在全球范围为妇女和女孩改变游戏。

审计委员会

2. 妇女署管理层重视审计咨询委员会的如下评论，即：不断针对审计委员会的外部审计意见采取结论性行动，特别是在根本的系统性和战略性问题方面。如审计委员会 2012 年 12 月 31 日终了年度报告(A/68/5/Add.13 和 Corr.1 和 2)所示，在执行审计建议方面有了长足的进展。截至 2013 年 12 月 31 日，所发布的 28 项 2011 年审计建议中，23 项已经得到执行，有 5 项仍在执行中。同样，所发布的 17 项 2012 年审计建议中，有 4 项已经得到执行；针对其余的 13 项审计建议，已制定行动计划。妇女署管理层承诺持续监测审计委员会提出的外部审计建议的执行情况。

组织结构上的挑战和权力下放

3. 妇女署管理层赞同审咨委的建议，即：随着妇女署作为一个组织走向成熟，要评估风险并定期实现各项福利。在整个 2013 年期间，妇女署继续执行区域架构的推出，并按照核定的内部控制框架和各项授权，推进了决策权力下放到区域和国家办事处的进程。

4. 2014 年 1 月，欧洲和中亚区域办事处在土耳其伊斯坦布尔设立，标志着妇女署建立 6 个区域办事处及其区域架构工作的完成。妇女署管理层同意审咨委的意见，即必须监测区域架构全面推行的进展情况，并已向执行局报告迄今所取得的进展，将继续通过其年度报告汇报有关情况。妇女署管理层将继续应对风险，并在必要时作出调整。向执行局汇报业绩指标将是跟踪新架构进展和成果的手段之一，其他手段还有妇女署在交付、征聘等领域的标准整体监测。12 项绩效指标涵盖三个领域：(a) 各区域办事处的运作，(b) 更强、反应更迅速的国家办事处以及 (c) 提高妇女署效率和效力。

5. 体制建设、征聘和工作人员的发展仍然是妇女署重要的重点领域。管理层赞同审咨委采用轮换/流动政策、进行人才管理和继任规划的建议。2014 年 3 月，任命了妇女署新的人力资源主任；此类举措将受到必要的重视，并将以已开展的筹备工作为基础。

6. 资源调动是妇女署最大的组织优先事项，需要加倍努力，在增加非核心资源方面尤然。2013年，妇女署扩大捐助基础和增加核心捐款超过1 000万美元的成员国数目的战略取得了成功。妇女署报告核心捐款有了可观的增加，达1.52亿美元，而2012年为1.14亿美元，增幅为33%。妇女署制定预算，于2014/2015年再筹得3.4亿美元的核心捐款，并将继续注重实现此项增长战略。

7. 同样，也正在制定筹集非核心资源的战略，已完成2014/2015年3.50亿美元的预算。大多数外地办事处都在执行资源调动行动计划，其中概述地方一级的各种机会。总部工作人员正向区域和国家办事处提供资源调动培训，而区域办事处也正越来越多地向国家办事处提供资源调动支持。妇女署的代表正在国家一级同捐助者代表接触；关于非核心资源调动的大多数决定都是在此级别上作出的。国家办事处的战略说明/年度工作计划有好几次被用作资源调动工具。

8. 妇女署管理层重视审咨委在推动资源调动战略以实现2014-2017年战略计划所定目标方面给予的支持。

企业风险管理

9. 妇女署管理层赞许关于在国家办事处、区域办事处和总部各级已部署到位的适当业务风险模式的建议。妇女署正同联合国其他实体就总结经验教训开展合作，从而改进其企业风险管理办法和进程并加以正规化。

评价职能

10. 妇女署管理层赞同审咨委的意见，并指出其评价职能在提高国家一级方案规划能力的效力和效率方面的战略重要性。妇女署建立了一个质量保证体系，以确保各办事处有足够的资源，包括财力和人力用于执行评价计划。2013年11月，妇女署任命了第一位评价主任，此人是注重于公平和促进性别平等的评价方面公认的国际权威。在新主任的领导下，妇女署正在成为全球伙伴，通过Eval Partners，可接触到30多个成员，其中包括：联合国评价小组、开发署和联合国儿童基金会、经济合作与发展组织发展援助委员会发展评价网络、好几个政府、民间社会组织、多边开发银行、私营基金会和学术界。

11. 在联合国与性别平等评价有关的全系统协调和知识管理方面，妇女署继续发挥突出的作用。妇女署扩大了其性别平等评价门户网站，参加了联合评价和创新伙伴关系，如Eval Partners倡议，并通过性别平等和增强妇女权能全系统行动计划，提倡使用评价指标(亦见UNW/2014/3)。

内部审计和调查

12. 妇女署管理层注意到，审咨委在不断评价同开发署作出的外包安排方面的成本效益关系时，十分审慎。管理层注意到审咨委对以下问题感到关切：由开发署对妇女署行使内部审计职能和其他外包职能(特别是金库、信息和通信技术系统以

及工资单、福利和应享权利的行政管理),可能造成潜在的利益冲突。管理层致力于监督物有所值的福利,并将开展可行性研究,以评价在该组织走向成熟的情况下、外包职能的不同备选办法。

13. 妇女署管理层赞赏审咨委支持 2013 年增加内部审计能力,并对审计工作计划进行相应的修订。副秘书长/妇女署执行主任与开发署审计和调查主任之间,每季度都进行简报会。

14. 妇女署管理层赞许审咨委在制定沟通战略方面所提的建议,并已采取行动,针对按 2012 年 12 月 1 日生效的公开披露政策公布的特定内部审计报告,与捐助者沟通。

15. 妇女署管理层注意到审咨委赞赏定期更新调查所有待处理案件方面的情况,赞赏妇女署努力提高人们对欺诈“热线”的认识。

财务报表

16. 令妇女署管理层高兴的是,审计咨询委员会注意到妇女署的《国际公共部门会计准则》实施规划很严谨,并在很短时间内予以执行。审计委员会的报告指出,成功实施《国际公共部门会计准则》是一项重大成就,证明管理层强有力的承诺,特别是考虑到该组织相对较新,而且之前执行局报告称其准备状态不佳(见 [A/68/5/Add.13](#), 第二章)。

与联合国开发计划署的关系

17. 妇女署管理层同意审计咨询委员会的意见,即必须监测外包给开发署的职能。对开发署代表妇女署实施的重点领域,管理和行政司制定实施了以下的控制措施,以确保外包职能得以适当履行:(a) 关于金库事务,妇女署已同意开发计划署的投资政策和指导方针,并与开发计划署举行关于其投资的季度投资审查会议;(b) 关于支付和银行对账,妇女署每月审查开发计划署编制的银行对账;以及(c) 关于人力资源,妇女署采用一个工资验证工具,以检查提交给开发计划署的关于办理设在总部的国际专业人员和一般事务人员工资发放手续的信息。此外,妇女署收到开发署副助理署长代表妇女署出具的关于 2012 年 12 月 31 日終了年度进行的所有交易的核证函。

2014-2017 年战略计划

18. 妇女署管理层赞赏支持拟定 2014-2017 年更新的战略计划([UNW/2013/6](#)),这项战略在其成本分类和时间范围方面与联合国各基金方案作了协调统一。妇女署继续同联合国系统内外的伙伴开展协作,以实现其在推进性别平等和促进赋予妇女和女孩权能方面的战略目标。