



# 联合国促进性别平等和 增强妇女权能署执行局

Distr.: General  
25 September 2012  
Chinese  
Original: English

2012 年第二届常会

2012 年 11 月 28 日至 30 日

临时议程\* 项目 5

评价和审计事项

## 关于 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 12 月 31 日期间内部审计和 调查活动的报告

### 摘要

本报告提供信息，说明联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)2010 年 7 月 1 日至 2011 年 12 月 31 日期间内部审计和调查职能的情况。

联合国开发计划署(开发署)审计和调查处妇女署审计股根据妇女署《财务条例和细则》以及服务级别协议关于内部审计和调查服务的规定行使妇女署内部审计和调查职能。在所涉过渡时期，这些服务是根据与前实体联合国妇女发展基金(妇发基金)的 2008 年服务级别协议和 2011 年初妇女署与审计和调查处签署的临时协议提供的。

本报告介绍内部审计职能及其活动以及主要审计结果，以便于了解妇女署资源的利用和管理情况。

执行局不妨：(a) 注意到本报告；(b) 表示支持审计和调查处担负的审计和调查职能，并表示支持加强妇女署审计股的能力；(c) 决定，内部审计主任应公布 2012 年 12 月 1 日后印发的所有内部审计报告，但须对特别敏感信息采取适当安全保障措施。

\* UNW/2012/L. 4。



## 一. 引言

1. 联合国开发计划署(开发署)审计和调查处向联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行局提交关于2010年7月1日至2011年12月31日期间内部审计和调查活动的报告。
2. 本报告介绍内部审计和调查职能及其活动以及主要审计结果,以便于了解妇女署资源的利用和管理情况。本报告还展望将要提供的服务和这些服务需要的资源。

## 二. 妇女署内部审计职能

3. 根据妇女署《财务条例和细则》财务细则2302,主管妇女署副秘书长/执行主任将妇女署内部审计和调查职能委托给审计和调查处。在这方面,妇女署和审计和调查处于2011年12月5日签署了一项服务级别协议,该协议设想在审计和调查处内建立一个专门的妇女署审计股,规定了所提供服务的目标和范围以及资金安排。
4. 在妇女署2010年7月1日开始运作至2011年12月31日这段过渡时期里,内部审计和调查服务是根据与前实体联合国妇女发展基金(妇发基金)的2008年服务级别协议和2011年初与妇女署签署的临时协议提供的。
5. 审计和调查处按照内部审计师协会制订的国际内部审计专业实务标准和道德守则进行审计,联合国组织和多边金融机构内部审计事务处的代表采纳了这些标准和守则。
6. 在业务方面,审计和调查处独立于妇女署管理阶层,可按照国际标准自由决定其审计和调查范围。此外,审计和调查处的活动须遵守一项章程,该章程阐述了其宗旨、政策和程序。在这方面,根据内部审计师协会的标准,审计和调查处的活动须接受质量保证和改进方案的检验。在2012年8月进行的最近一次外部质量保证审查确认,整体而言,审计和调查处遵守了内部审计师协会的标准和道德守则。
7. 审计和调查处根据2011年12月签署的服务级别协议,于2012年1月设立了一个专门的妇女署审计股,为妇女署提供内部审计服务。审计股初期的工作人员配置是一名股长和一名审计专家,两人都于2012年3月上任。
8. 此外,妇女署于2012年设立了一个审计咨询委员会,就组织问责框架和制度、包括风险管理的良好做法向执行主任提供独立的外部咨询意见。审计咨询委员会将审查和评论妇女署审计股的工作,包括审计策略、年度工作计划和预算、定期进度报告和向执行局提交的年度报告。

9. 为了避免重叠和以最佳方式使用有限的审计资源，审计和调查处与联合国审计委员会协调其工作。在这方面，与前外聘审计员——南非审计长——进行了定期磋商。坦桑尼亚联合共和国国家审计署审计小组于 2012 年 7 月 1 日接管了妇女署外部审计职能，现在与该审计小组继续进行这种互动。

### 三. 基于风险的审计计划

10. 根据内部审计师协会标准 2010，审计和调查处采用了基于风险的审计计划系统，以确保其优先事项与妇女署的目标是一致的。基于风险的审计计划需要考虑两大范畴的活动：第一，妇女署外地活动，第二，组织和总部职能和活动。

11. 对于外地办事处，审计和调查处采用风险评估模式，该模式包含体现不同类型风险的若干定量和定性因素。该模式的适用范围包括妇女署各次区域办事处以及大型国家方案办事处，最近对该模式进行了修改和更新。今后将随着妇女署区域构架的演变重新审视和进一步修改该模式。

12. 2012 年，审计工作包括三项外地审计（阿富汗、肯尼亚和印度）。此外，审计和调查处进行了组织审计风险评估，以确定和更好地了解审计总体范围，确定业务和审计风险，确定短期和中期审计优先事项。

### 四. 在过渡时期进行的审计

13. 在妇女署 2010 年 7 月 1 日开始运作至 2011 年 12 月 31 日这段过渡时期里，作为过渡性安排，审计和调查处提供内部审计和调查服务，延续以前向妇发基金提供的服务，重点对象是前妇发基金的各办事处。

14. 在过渡时期里，印发了下列内部审计报告：

(a) 2010 年 9 月印发的妇发基金太平洋次区域办事处审计报告(第 719 号报告)：审计评级为“不满意”，这意味着，未建立内部控制、治理和风险管理程序，或者这些程序运作不良。审计报告提出了 23 项建议，其中 13 项列为高度优先建议。提出的问题包括，管理阶层监督和控制不力，项目预算分配不合理和监督不力，付款没有足够的单据，通过分拆合同逃避采购监督委员会的审查，不遵守采购程序。联合国审计委员会于 2012 年 1 月/2 月审计了太平洋次区域办事处，因此，审计和调查处没有再次进行审计，而是采取后续行动，进行了案头审查；

(b) 2010 年 12 月印发的妇发基金阿拉伯国家次区域办事处审计报告(第 743 号报告)：审计评级为“满意”，这意味着，建立了适当的内部控制、治理和风险管理程序，而且这些程序运作良好。审计报告提出了 9 项建议，其中 1 项列为高度优先建议。该建议要求管理部门建立一种机制，追踪采购的累计值，以确保将超过阈值的合同提交采购监督委员会审查；

(c) 2010 年 12 月印发的妇发基金南部非洲和印度洋群岛次区域办事处审计报告(第 753 号报告): 审计评级为“部分满意”, 这意味着, 整体而言, 建立了内部控制、治理和风险管理程序, 而且这些程序在运作, 但需要改进。审计报告提出了 19 项建议, 其中 9 项列为高度优先建议。高度优先建议的宗旨是解决次区域战略、人员结构、采购审查、资产管理、支持服务和单据管理系统等方面存在的薄弱环节;

(d) 2010 年 12 月印发的妇发基金墨西哥、中美洲、古巴和多米尼加共和国分区域办事处审计报告(第 774 号报告): 审计评级为“部分满意”。审计报告提出了 16 项建议, 其中 8 项列为高度优先建议。审计报告提出的问题包括, 人员结构存在薄弱环节, 没有制订调集资源战略, 单据不足, 分拆合同, 不当使用合同模式, 资产管理存在弱点;

(e) 2011 年 5 月印发的妇女署南锥体次区域办事处审计报告(第 823 号报告): 2009 年 10 月进行的上次审计(第 688 号报告)给予该办事处的整体审计评级是“不满意”, 这次进行的是后续审计。在现场进行的后续审计显示, 该办事处在处理 2009 年审计发现的不足之处方面取得了良好进展。在上次审计提出的 24 项建议中, 有 14 项已充分执行, 7 项仍在执行中。在这 7 项建议中, 5 项需要在组织一级采取行动。三项审计建议不再具有相关性, 因此被撤回;

(f) 2011 年 10 月印发的妇女署加勒比次区域办事处审计报告(第 827 号报告): 审核评级为“部分满意”。审计报告提出了 7 项建议, 其中 1 项列为高度优先建议。该建议的宗旨是解决次区域战略的薄弱环节, 该战略没有确定基线数据和可衡量的目标;

(g) 2011 年 12 月印发的妇女署中欧和东欧次区域办事处审计报告(第 863 号报告): 审计评级为“满意”。审计报告提出了 9 项建议, 所有这些建议都列为中等优先建议。

## 五. 追踪审计建议执行情况

15. 审计和调查处监测和报告内部审计建议的执行情况。为此, 审计和调查处维持一个称为审计和建议数据库综合系统的网基数据库, 妇女署所有已审计业务部门都可以接入该数据库。

16. 被审计部门必须在审计报告印发后一个月内开始在数据库上不断更新审计建议执行情况, 并上传单据, 显示采取的行动。审计和调查处根据提供的更新资料, 验证收到的信息, 确定执行情况。

17. 下表显示经审计和调查处验证的截至 2012 年 8 月 31 日的审计建议总执行率。自妇女署于 2010 年 7 月设立以来, 审计和调查处已印发 7 份审计报告, 其中载

有 107 项建议。五次审计是在过渡时期进行的，两次审计是在妇女署设立之前进行的。该表显示，56%的建议已由妇女署执行，29%仍在执行中。11%的建议未见执行行动，其中多数涉及组织政策和程序。在尚未执行的建议中，有 14 项是高度优先建议。此外，在尚未执行的建议中，25%已超过 18 个月的门槛，因此被视为长期未执行的建议。妇女署必须加大行动力度，以执行尚未执行的审计建议。审计和调查处相信，在设立审计协调人和制订其他组织政策和程序后，在这方面将会取得重大进展。

#### 2010 年 7 月至 2011 年 12 月期间发出的审计建议执行情况

(截至 2012 年 8 月 31 日)

印发报告日期	审计 编号	审计对象	建议数					撤回	长期未执行 高度优先
			总数	已执行	仍在 执行中	未执行			
2010 年 9 月	719	太平洋次区域办事处	23	19	—	3	1	2	
2010 年 12 月	743	阿拉伯国家次区域办事处	9	2	3	4	—	—	
2010 年 12 月	753	南部非洲和印度洋群岛次区域办事处	19	12	6	1	—	2	
2010 年 12 月	774	墨西哥、中美洲、古巴和多米尼加共和国分区域办事处	16	6	8	2	—	6	
2011 年 5 月	823	南锥体次区域办事处	24	14	7	—	3	4	
2011 年 10 月	827	加勒比次区域办事处	7	4	3		—	—	
2011 年 12 月	863	中欧和东欧次区域办事处	9	3	4	2	—	—	
<b>2010 年 7 月至 2011 年 12 月</b>		<b>共计</b>	<b>107</b>	<b>60</b>	<b>31</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	
<b>2010 年 7 月至 2011 年 12 月</b>		<b>总百分比</b>	<b>100</b>	<b>56</b>	<b>29</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	

## 六. 内部审计报告的披露情况

18. 在妇女署制订内部审计报告披露政策之前，审计和调查处经与妇女署协商，决定采用其前实体妇发基金适用的披露政策，并将其作为一种过渡安排。在此基础上，审计和调查处向美利坚合众国政府披露了三项内部审计报告(关于南锥体、加勒比以及中欧和东欧等三个次区域办事处的审计报告)。按照开发署执行局制订、同样适用于妇发基金的披露政策，审计和调查处在保密的前提条件下在现场披露了这些报告。

19. 与此同时，联合国儿童基金会执行局(第 2012/13 号决定)和联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国项目事务厅执行局(第 2012/18 号决定)分别决定，2012 年 10 月 1 日或 2012 年 12 月 1 日后印发的所有内部审计报告都将公布。

20. 妇女署是新实体，致力于实现组织透明，妇女署表示，其披露政策和做法将与联合国各基金和方案的政策和做法保持一致。这样做还将促进联合国系统内的一致性和连贯性。

21. 在公布内部审计报告之前，审计和调查处将遵守尽责要求，以确保披露信息的完整性和质量，并为被视为特别敏感的任何信息保密。此外，在公开披露之前，如果涉及某国政府，将给予相关政府充足的时间，使其能够对报告发表评论，从而让政府有机会提请内部审计主任注意任何保密问题。如果内部审计报告包含被视为特别敏感的信息(涉及第三方或一个国家、一国政府或行政当局等信息)或可能影响尚未裁决的诉讼或危及任何个人的安全保障、侵犯个人权利或侵犯个人隐私，内部审计主任可酌情删节报告，或在特殊情况下，可不公布报告。

22. 如果执行局批准公开披露的提议，审计和调查处将在妇女署网站登载 2012 年 12 月 1 日后印发的所有内部审计报告，但不会追溯披露以前的报告。

## 七. 咨询服务

23. 审计和调查处应要求向妇女署总部和次区域办事处管理人员提供关于一系列问题的咨询，包括关于下述问题的咨询：条例和细则的解释以及关于政策和内部控制框架、职权范围和赠款协议等文件的审查。

## 八. 调查

24. 按照服务级别协议，审计和调查处在偿还费用基础上提供调查服务，调查范围包括对妇女署工作人员、非工作人员和承包商的欺诈、腐败或工作场所骚扰、滥用权力或报复举报人等其他不当行为的指控。因此，审计和调查处是受理指控的主要渠道。为了便于举报不当行为，审计和调查处成立了可通过妇女署网站接入的妇女署专用欺诈热线。审计和调查处指定其一名调查专家为妇女署所有调查事项协调人。

25. 审计和调查处在调查中遵守第四次国际调查员会议通过的《统一调查准则》所载原则。审计和调查处按照开发署《处理不遵守联合国行为标准问题的法律框架》和该处《调查准则》对该法律框架进行的进一步阐述，进行实况调查。

26. 迄今为止，审计和调查处收到两宗指控妇女署工作人员不当行为的投诉。其中一个案件的指控不成立，在进行初步评估后，已经结案。第二个案件于 2012

年 7 月受理，有关调查仍在进行。审计和调查处预计，在欺诈热线启用后，投诉数量将增加。

## 九. 人员编制和预算

27. 妇女署 2011 年内部审计活动总支出约为 200 000 美元。2012 年，妇女署和审计和调查处预期服务级别将提高，因此，核定预算为 438 186 美元。2012 年预算包括薪金费用 351 468 美元和一般业务费用、特别是差旅费用 86 718 美元。

28. 在过渡时期，审计和调查处在 2011 年提供了一名审计专家的服务。这名工作人员于 2011 年 10 月退休，直到该年年底，该员额依然空缺。2011 年 12 月服务级别协议规定提供两名工作人员，即一名 P-5 级股长和一名 P-3 级审计专家。这相当于每年 400 个工作日的审计活动、审计管理和咨询活动。2012 年审计工作计划是在这些可用资源框架内编制的。

29. 目前的资源水平仅够对妇女署进行最低限度的内部审计。最近进行了审计风险评估，妇女署资源和活动增加，预期的未来区域构架将导致广泛的外地存在，由于这些情况，需要重新审视和重新评估审计所需资源。在这方面，审计和调查处一直遵循联合国系统联合检查组在题为“联合国系统监督制度的缺陷”的报告(A/60/860)中建议并在题为“联合国系统的审计职能”的报告(A/66/73)中再次确认的内部审计职能资源基准。联合检查组提议，为年支出额 6 000 万至 1 亿美元的工作量安排一个审计员职位，但要考虑到审计对象是总部还是外地组织。妇女署 2011 年的支出总额约为 2.04 亿美元。即使没有预期妇女署预算进一步增加的情况，目前的资源水平仅够进行最低限度的审计。这对以总部为基础的组织可能就足够了。但在妇女署广泛部署并进一步扩大外地存在后，现有资源水平就不够了，就低于最低标准了。审计和调查处将与妇女署高级管理人员讨论未来的资源需求，使妇女署内部审计职能的能力向联合国系统建议基准看齐，使内部审计职能能够就妇女署使用资源情况提供合理的保证。