



联合国

对联合国系统审计和监督委员会的审查

联合检查组的报告

撰写人：艾莎·阿菲菲



对联合国系统审计和监督委员会的审查

联合检查组的报告

撰写人：艾莎·阿菲菲



联合国 • 日内瓦，2019 年

内容提要

对联合国系统审计和监督委员会的审查 JIU/REP/2019/6

背景

各种监督职能是联合国系统各组织治理机制的重要组成部分。多年来，联合国系统各组织的立法机构反复强调需要提高透明度和问责制，需要高效率和有成效地利用会员国的资源。内部审计和其他监督职能因此得到加强，包括设立独立的咨询审计和监督委员会。

审计和监督委员会作为独立的专家咨询机构，就组织治理、风险管理和内部控制流程的各个方面提供客观的咨询意见和建议，可以发挥关键的作用。

联合检查组(联检组)对联合国系统各组织的各种问责和监督职能进行了多次审查。在那些审查中提出的建议旨在加强问责和监督职能，包括审计和监督委员会。然而，本文是第一份专门侧重于审计和监督委员会的联检组报告。联检组认为这一侧重是重要和及时的，特别是因为过去十年，这些委员会在联合国系统各组织中的作用有了重大发展。

作为分析审计和监督委员会任务和做法的基础，联检组为良好做法确定了 13 项标准。这些良好做法符合最高审计机关国际组织发布的《公共部门内部控制标准准则》，以及联检组为联合国系统各组织改编的《内部审计师学会国际专业实务框架》。

主要调查结果和结论

对本次审查期间审查的联合国系统各组织的 18 个审计和监督委员会进行了分析，这一分析显示出，过去十年取得了相当大的进步，这些委员会的职权范围或章程的范围、内容和质量都有了很大改善。例如，2010 年时，所有审计和监督委员会中只有 25% 的委员会在职权范围或章程内列入关于委员会成员独立性和任期限限制的具体规定；今天，大多数委员会都有了这些规定，尽管程度不同。虽然取得了这一进展，但整个联合国系统若想达到为审计和监督委员会确定的良好做法，仍有一段路要走。

对照 13 项联检组标准，对 18 个审计和监督委员会进行了分析，表明所有的委员会都是根据书面文件(职权范围或章程)建立的，这些文件界定了它们的任务和成员标准，以及它们的运作模式和责任范围。这种做法据认为是良好做法。

虽然本次审查发现，大多数联检组参与组织都设立了审计和监督委员会(只有 5 个组织没有设立)，但它们的独立性、报告关系、范围、责任、组成和规模似乎各不相同。此外，三分之一的监督机制不完全符合联检组过去几十年在一系列建议中强调的国际标准的要求。目前，联检组参与组织的 7 个审计和监督委员会不符合独立条件，5 个组织尚未设立这样一个委员会。

审计和监督委员会的报告安排可分为三类：(a) 直接向理事机构报告；(b) 向该组织的理事机构和行政首长报告；(c) 仅向行政首长报告。按照良好做法标准，认为最后一类审计和监督委员会不是独立的。

对其他标准的分析表明，在接受调查的组织中，不到半数的组织符合关于独立性、内部控制、充足的行政支持和资源、业绩评估或修订和更新其职权范围或章程的良好做法标准。

本次审查发现，随着时间的推移，审计和监督委员会的任务和责任从审计和财务报告扩大到风险管理和实施问责框架，包括保护举报人免遭报复，以及更加注重各组织工作的技术方面。快速发展的信息技术和风险管理环境，以及对道德操守政策和标准以及防欺诈系统的更高期望，加速了这一进程。此外，由于监督是一项共同责任，审计和监督委员会也需要发挥更强有力的协调作用，目的是改善主要利益攸关方之间的沟通和协作，特别是内部和外部审计职能与行政管理层之间的沟通和协作。

大多数审计和监督委员会的职权范围或章程都提到地域和性别均衡的要求。检查专员认为，如审查期间的两个例子所示，发达国家和发展中国家代表的适当组合是一种值得广泛效仿的良好做法。

在接受审查的大多数审计和监督委员会的职权范围或章程中，都没有关于利益冲突的详细准则，除了对希望加入组织的审计和监督委员会成员规定了“冷却期”，反之亦然。

如职权范围或章程所规定，审计和监督委员会的权力允许它们不受限制地接触工作人员，包括高级管理层和非工作人员。委员会还可以获得它们认为履行职责所必需的任何信息。

联合国系统所有组织都提供后勤和行政支持，以协助审计和监督委员会开展监督活动。审查发现，在 18 个审计和监督委员会中，有 8 个委员会由内部监督办公室承担秘书处职能，4 个由执行、管理或战略和政策办公室承担，2 个由理事机构办公室承担，4 个由主计长办公室承担。大多数委员会没有单独的预算拨款。

审计和监督委员会的工作面临的挑战包括各委员会正式会议的时间限制，加之对它们的要求越来越高，以及各组织面临的问题越来越复杂。此外，访谈显示，不认为所有的委员会成员都具备各自专业领域的最新知识，此外，他们还缺乏审议委员会应审议的某些新问题所需的技能组合。

大多数审计和监督委员会没有对其业绩进行定期外部审查或让其利益攸关方参与其中的调查。此外，它们都没有由组织制定的任何正式指标来评估其业绩。审查的结果表明，这方面显然需要改进。

只有两个职权范围强制性规定了立法和(或)理事机构必须在明确规定的时间内间隔内修订和审查审计和监督委员会的职权范围或章程；其中近半数没有具体说明时间表，也没有规定定期审查和修订的程序。这显然是一个需要改进的领域。

建议

以下七项建议的目的，是达到联检组在本报告中确定的良好做法标准，从而

协助联合国系统各组织的立法和(或)理事机构努力改进其监督和问责的作用和职责。

建议 1

联合国系统各组织的立法和(或)理事机构，如尚未修订和更新各自审计和监督委员会的职权范围或章程，以具体提及其独立性和对立法和(或)理事机构的报告关系，应确保在 2021 年底之前对其职权范围或章程进行如此修订和更新。

建议 2

联合国系统各组织的立法和(或)理事机构，如尚未修订各自组织审计和监督委员会的职权范围或章程，以酌情反映作为委员会职责和活动一部分的所有内部监督职能，应确保在 2021 年底之前，对其职权范围或章程进行如此修订。

建议 3

联合国系统各组织的立法和(或)理事机构，如尚未将关于内部控制框架和风险管理的规定纳入各自审计和监督委员会的职权范围或章程，应确保在 2021 年底之前将其纳入，以确保适当关注解决内部控制方面的薄弱环节和新出现的风险。

建议 4

联合国系统各组织的立法和(或)理事机构，如尚未将监督道德操守和反欺诈活动纳入其审计和监督委员会的订正职权范围或章程，以加强各自组织的问责框架，应适当考虑在 2021 年底之前将其纳入，前提是这些审计和监督委员会符合独立性标准。

建议 5

为了满足各组织的需要，联合国系统各组织的立法和(或)理事机构如尚未修订和更新其审计和监督委员会的职权范围或章程，以包含与成员的相关技能和专业知识有关的规定，包括公私营部门高级别经验的平衡组合，应考虑对其进行如此修订和更新。此外，最好还具备对联合国系统和(或)政府间组织和国际组织结构和运作的深刻了解。

建议 6

联合国系统各组织的立法和(或)理事机构，如尚未要求其审计和监督委员会每年进行一次自我评估，每三年进行一次独立的业绩评价，并向其报告结果，应要求它们这样做。

建议 7

联合国系统各组织的立法和(或)理事机构，如尚未定期修订和更新其审计和监督委员会的职权范围或章程，以纳入各自组织新出现的优先事项和新挑战，应确保对其进行如此修订和更新。

目录

	页次
内容提要.....	iii
缩略语.....	ix
章次	
一. 导言.....	1
A. 背景.....	1
B. 目标.....	2
C. 审查的范围.....	2
D. 局限性.....	3
E. 定义.....	3
F. 方法.....	4
G. 选择良好做法标准的理由.....	4
二. 在联合国系统内设立审计和监督委员会.....	7
A. 背景.....	7
B. 宗旨.....	8
C. 法律框架.....	9
D. 审计和监督委员会的独立性和报告制度.....	10
三. 审计和监督委员会任务规定、作用和职责的范围.....	13
A. 监督职能.....	13
B. 内部控制和风险管理.....	15
C. 会计、财务报告和条例.....	16
D. 道德操守.....	16
E. 防欺诈活动.....	17
F. 监督活动的协调.....	18
四. 成员和任命程序.....	19
A. 委员会的组成.....	19
B. 甄选程序和任命.....	21
C. 正式上岗培训.....	23
五. 审计和监督委员会的权力和运作模式.....	24
A. 审计和监督委员会的权力.....	24
B. 运作模式.....	26
六. 审计和监督委员会的业绩评价.....	30
A. 评估的目标.....	30
B. 适用的国际标准和原则.....	30
C. 评估和评价联合国系统各组织审计和监督委员会的现行做法.....	30
七. 总体结论和前进的方向.....	33
A. 建立专业的审计和监督委员会网络.....	33
B. 应对整个联合国系统新出现的风险和挑战.....	34
C. 结束语.....	34
附件	
一. 接受审查的联合检查组 18 个参与组织的立法/理事机构以及 审计和监督委员会.....	36

二. 接受审查的 18 个审计和监督委员会的宗旨	38
三. 接受审查的 18 个审计和监督委员会的成员和任命程序概览	41
四. 接受审查的 18 个审计和监督委员会的运作模式和权力概览	43
五. 各参与组织应就联合检查组的建议采取的行动概览	45

缩略语

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
审咨委	(联合国)独立审计咨询委员会
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
劳工组织	国际劳工组织
货币基金组织	国际货币基金组织
海事组织	国际海事组织
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

一. 导言

A. 背景

1. 联合检查组(联检组)根据其 2010-2019 年期间战略框架,将本次审查纳入 2018 年工作方案。该框架优先考虑加强联合国系统治理架构的各项问题,此外,联检组认为,审查可有助于正在进行的旨在加强治理、增进问责制和提高透明度的联合国系统改革。

2. 联合国大会认为,治理的一个重要部分,是由联合国、其各项基金和方案、其他附属实体和专门机构以及国际原子能机构(原子能机构)的内部和外部机制执行的监督职能。本着这一精神,多年来,它还一再强调需要提高透明度和问责制,并需要通过加强内部审计和其他监督职能,包括建立独立的咨询审计和监督委员会,高效率和有成效地利用会员国的资源。

3. 在联合国系统内,审计和监督委员会的概念是一个较新的现象,始于 1990 年代;然而,布雷顿森林机构早就建立了这些机构(国际货币基金组织(货币基金组织)在 1947 年,世界银行在 1970 年)。

4. 联检组对联合国系统的问责制和监督职能进行了几次审查,特别是在关于联合国系统监督制度的缺陷的报告(JIU/REP/2006/2)中,它建议联合国系统各组织的立法机构设立独立的外部监督委员会。由于这项建议和其他审查产生的其他相关倡议,近年来,在联合国系统的治理改革中,大多数组织已经设立了这些委员会。

5. 2010 年,联检组发布了一份关于联合国系统审计职能的报告(JIU/REP/2010/5 和 JIU/REP/2010/5/Corr.1),其中有一章关于审计和监督委员会。该审查发现,最近设立了对管理和立法机构具有咨询作用的审计和监督委员会,这是朝着改善联合国系统各组织审计和监督职能迈出的重要一步。然而,在那次审查时,有五个组织尚未设立这样一个委员会。

6. 目前,审计和监督委员会似乎具备了各种不同的责任、范围、组成、规模、名称(见附件一)、报告关系以及不同的独立程度和层级,尽管联合国系统各组织、多边金融机构和其他相关政府间组织¹的内部审计事务代表在 2008 年提出了一个共同定义。²

¹ 联合国系统各组织内部审计事务代表是一个独立于联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表的网络,联合国系统各组织内部审计事务代表的成员同时也是联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表的成员。

² 联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表的成员在 2008 年第三十九次会议上,认可了联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表关于审计委员会良好做法的立场声明,该声明是与内部审计师学会协商编写的。联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表还赞同该学会的文件“审计委员会:目的、过程、专业精神”中所载的一般性指导。作为联合国系统各组织内部审计事务代表与联合国系统行政首长协调理事会(首协会)管理问题高级别委员会就审计和其他相关事项交换意见的一部分,联合国系统各组织内部审计事务代表在 2008 年 9 月 18 日和 19 日在纽约举行的管理问题高级别委员会会议上介绍了关于联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表关于审计委员会良好做法的立场声明(见 CEB/2008/5,第十章)。

7. 联检组最近关于相关问责和监督职能的其他报告包括“联合国系统的道德操守”(JIU/REP/2010/3)、“联合国系统的问责框架”(JIU/REP/2011/5)、“联合国系统的调查职能”(JIU/REP/2011/7)、“对联合国系统评价职能的分析”(JIU/REP/2014/6)、“联合国系统各组织内诈骗的预防、发现和应对”(JIU/REP/2016/4)、“联合国系统内部审计职能的状况”(JIU/REP/2016/8)和“关于联合国系统各组织举报人政策和做法的审查”(JIU/REP/2018/4)。

8. 然而，联检组以前与监督有关的报告没有一份专门涉及审计和监督委员会；仅把这些委员会作为审计和监督职能的许多方面之一进行审查。因此，考虑到公共部门审计委员会的最新趋势和发展，更具体地说是联合国系统的最新趋势和发展，认为联检组有必要根据一套以公认的良好做法标准和原则为基础的预先确定的标准或基准，重新审视这些委员会在设立、任务规定、范围和有效运作方面取得的进展。

B. 目标

9. 本报告的目标是对照一套预先确定的良好做法标准，审查联合国系统各组织的审计和监督委员会，以期：

(a) 确定现有的审计和监督委员会是否适当建立，并按照其职权范围或章程中最初设想的那样服务于其宗旨；

(b) 评估它们目前偏离公认的标准和原则的程度；

(c) 确定良好做法和经验教训，并建议联合国系统各组织的审计和监督委员会根据所服务实体的具体需求和特点，有选择地加以采用。

C. 审查的范围

10. 本次审查涵盖联合国秘书处、各基金和方案、专门机构和原子能机构的审计和监督委员会。联合国系统目前有 18 个审计和监督委员会，涵盖 28 个联检组参与组织中的 23 个。³ 目前，有 5 个联检组参与组织尚未设立审计和监督委员会，它们是：原子能机构、国际海事组织(海事组织)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、万国邮政联盟(万国邮联)和世界旅游组织(世旅组织)。

11. 本次审查不打算提出“一刀切”的模式。目的是对各委员会职权范围遵守联检组 13 项良好做法标准体现的良好做法的程度进行评估，并根据这一评估找出现有差距，为今后的修订提供指导，并给出适当时可在一致和注重成果的政策和框架中在联合国系统各组织加以复制的具体例子。

³ 除联合国秘书处外，独立咨询审计委员会还涵盖另外 5 个联检组参与组织(国际贸易中心(国贸中心)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)和联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室))。

D. 局限性

12. 对照审计和监督委员会职权范围或章程的规定，检查了所收集的关于审计和监督委员会实际做法的信息以及参与组织提供的反馈，以便能够对各委员会的实际工作及其在加强各自实体的业务和监督职能方面的影响进行有意义的分析。然而，与联检组分享的关于审计和监督委员会预算和可用资源的数据很少，单独委员会的业绩评估尚未基于令人信服的和可比的方法，如标准问卷和可衡量的指标，因此无法得出基于证据的结论和建议。鉴于缺乏可用数据，不可能根据可衡量和客观的指标，对 18 个接受审查的审计和监督委员会的相对效率和效力进行至关重要的比较。

13. 应当指出，联检组的分析、结论和建议与审计和监督委员会现有职权范围所反映的安排以及联检组参与组织的答复有关。在这方面，联检组意识到，实际做法有可能偏离各委员会职权范围规定的条款。因此，本次审查旨在为这一进程提供信息，并提出更新职权范围的方法，使其或者符合公共部门的良好做法，或者符合审计和监督委员会的实际做法，只要这些做法已经超出其职权范围。

E. 定义

14. 联检组在关于联合国系统审计职能的报告中，将审计和监督委员会定义为独立的咨询专家机构，它是组织治理结构的一部分，也是善政的先决条件 (JIU/REP/2010/5, 第四章, A 节)。为本报告的目的，联检组使用的“审计和监督委员会”是包罗万象的，附件一载有所审查的每个委员会的确切名称。

15. 内部审计师学会将审计委员会定义为提供监督的实体，途径是就组织的治理、风险管理和内部控制流程是否得到适当的设计并按照预期为实现目标工作，向理事会提供客观的意见和建议。⁴

16. 在不具约束力的 2008 年《联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表立场声明》中，对审计委员会的宗旨作了类似的定义，即作为一个独立的咨询机构，主要协理事务机构，并酌情协助一个联合国实体和其他多边机构的行政首长履行其监督和治理职责，包括内部控制、风险管理和治理进程的有效性。根据该立场声明，审计委员会必须增加价值，必须加强问责制和治理职能，而不是重复这些职能。

17. 独立性是免于监督活动受到威胁的情况，即不能以不偏不倚的方式、有足够自主权，并在不受外部影响的情况下履行监督职责的能力。⁵

18. 公正性是指一种心态，而不是隶属关系。它要求对手头的事实进行客观评估，不带有主观性或偏袒一方或另一方的先入为主的偏见。

⁴ IIA, “Global public sector insight: independent audit committees in public sector organizations” (Altamonte Springs, Florida, United States of America, June 2014), p. 7.

⁵ 见 IIA, *International Professional Practices Framework* (Lake Mary, Florida, United States, 2017); 和 M. Scott Donahey, “The independence and neutrality of arbitrators”, *Journal of International Arbitration*, vol. 9, No. 4 (1992)。

19. 内部审计师学会将客观性定义为一种不偏不倚的心态，这种心态使得个人能够以相信自己的工作产品且不会损害质量的方式进行参与。⁶

F. 方法

20. 2018 年 2 月至 2019 年 7 月，对联合国系统的审计和监督委员会进行了审查。根据联检组的规范、标准和准则及其内部工作程序，在编写本报告时所遵循的方法包括广泛的案头审查和对收到和收集的文件、问卷答复和访谈记录中的数据进行了定量和定性分析，包括对获得的信息进行三角互证和验证。

21. 在 28 个联检组参与组织中，共有 22 个组织对联检组的问卷作出了答复。5 个联检组参与组织⁷ 没有对调查问卷作出单独答复，因为它们受到联合国秘书处审计和监督委员会的监督，后者的答复中涵盖了这些组织。未设立审计和监督委员会的艾滋病署没有作出答复。

22. 通过远程视频或电话会议，或在布鲁塞尔、哥本哈根、日内瓦、伦敦、蒙特利尔、纽约、巴黎、罗马、维也纳和华盛顿特区进行亲自访谈，收集并跟踪了做出答复的联检组参与组织的意见。对组织的行政首脑(或其代表)、立法和理事机构的负责人、各审计和监督委员会的主席、成员和秘书，监督职能和协调机构的官员以及高级管理层的官员进行了访谈。

23. 还对其他国际组织的代表进行了访谈，其中包括世界银行、货币基金组织、泛美卫生组织、红十字会与红新月会国际联合会、全球疫苗和免疫联盟、经济合作与发展组织和全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金。这些访谈的目的，是尽可能确定一些可以在联合国系统内推广的基准、经验教训和良好做法。

24. 已根据联检组尊重保密的一贯原则，处理了通过问卷答复和访谈获得的信息和意见。本报告主要反映总体答复。

25. 根据《联检组章程》第 11(2)条，在报告定稿之前，采用了内部同行审查程序，以征求联检组检查专员的集体智慧。将报告草稿分发给各参与组织，以纠正事实错误，和获取对调查结果、结论和建议的意见。报告载有向参与组织的立法和(或)理事机构提出的七项建议。

G. 选择良好做法标准的理由

26. 考虑到因缺乏足够的信息，无法对各审计和监督委员会的实际工作做法和影响进行比较评估，联检组制定了 13 项相关标准，这些标准符合最高审计机构国际组织发布的《公共部门内部控制标准准则》和《内部审计师学会国际专业做法框架》，并根据联合国各组织的情况进行了调整。可用其作为代理，来评估这些监督机制在多大程度上符合公认的良好标准。在下文方框中列出并进一步解释了这些标准。

⁶ IIA, “International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing (Standards)”, January 2017, Standard 1100: Independence and Objectivity.

⁷ 国贸中心、贸发会议、环境署、人居署及毒品和犯罪问题办公室。

27. 因此，查明了与审计和监督委员会所服务实体的具体需求和制约因素有关的现有差距以及良好做法；它们为联检组的各项建议提供了信息，这些建议旨在查明经验教训，为今后的修订提供指导，弥补现有的差距，并提供良好做法的具体实例，以便在一致和注重成果的政策或框架内在整个联合国系统推广，同时铭记有关组织的具体特点。

28. 鉴于各组织的授权任务和业务活动之不同，以及联合国系统各组织的治理结构和监督安排的多样性，必须强调，不应认为本报告所载的建议是“一刀切”的。此外，资源有限的小型联合国组织可能无法实施本审查报告中概述的所有良好做法。在这种情况下，应与其立法和/或理事机构认真评估与其组织治理相关的要素。

联合检查组关于联合国系统各组织审计和监督委员会良好做法的标准

标准 1: 审计和监督委员会应由本组织立法和(或)理事机构正式批准的职权范围或章程所设立。

本标准必须使本组织的立法和/或理事机构满意。职权范围应充分和全面涵盖审计和监督委员会预期权限的所有领域，并应包含对其监督工作的最佳安排。

标准 2: 审计和监督委员会应当独立，并向立法和(或)理事机构以及本组织的行政首长报告工作。

本标准对联合国系统各组织审计和监督委员会的两种基本控制环境进行了区分：一种(绝大多数)是，委员会已经具有为立法和(或)理事机构服务的真正监督委员会的职能；另一种是高级行政管理咨询委员会，帮助立法和(或)理事机构确保按照所有适用的良好做法标准管理有关实体。

标准 3: 审计和监督委员会应审查内部监督职能的任务规定、章程、行动计划和资源，并就此提出建议。

本标准涵盖审计和监督委员会的核心职责，审计和监督委员会最初是审计委员会，后来逐渐承担更广泛的监督作用。

标准 4: 审计和监督委员会应审查组织内部控制系统的有效性，包括企业风险管理的有效性，并就此提出建议。

本标准将审计和监督委员会的作用从纯粹的审计审查，扩展到它所服务实体的整个内部控制框架。过去二十年，随着风险评估过程的复杂性大大增加，同时减轻风险的工作愈发专业化，企业风险管理在这一过程中的作用变得越来越重要。

标准 5: 审计和监督委员会应就本组织财务报表和外聘审计员报告中提出的明显问题和趋势对本组织业务的影响，以及会计政策和披露做法的适当性，向立法和(或)理事机构提出建议。

本标准旨在确保管理层、立法机构和(或)理事机构对审计报告中确定的与有关组织财务报表有关的所有关切事项采取适当的后续行动。

标准 6: 审计和监督委员会应审查道德操守职能并就此提出建议。

本标准结合关于防欺诈的标准 7，旨在将道德操守职能日益重要的作用置于

审计和监督委员会的审查之下，并加强问责框架。

标准 7: 审计和监督委员会应审查本组织为防欺诈而建立的系统和采取的措施，并就此提出建议。

正如联合国系统和其他非营利组织中几起引人注目的欺诈案件所显示的那样，重大欺诈不仅限于营利性环境，也可能对联合国实体造成相当大的声誉损害。因此，审计和监督委员会的作用已经发展到包括审查与防欺诈有关的政策和措施。

标准 8: 审计和监督委员会应加强利益攸关方、外部和内部审计员、管理层以及立法和(或)理事机构之间的沟通与合作。

虽然问责制度和内部控制框架中的每一要素都可能运作良好，但仍然需要确保所有相关行为体之间更好地无缝协调与合作。

标准 9: 应在职权范围或章程中明确界定审计和监督委员会成员的标准。

这一标准非常重要，因为应当严格界定或重新界定审计和监督委员会成员需要集体拥有的技能、知识和经验，以应对这一职能当前和不断变化的需求和具体情况。

标准 10: 审计和监督委员会应获得行政支持和充足的资源，以履行其监督职责。

如果审计和监督委员会获得的行政支持和可支配资源不足，或受到管理层或其他利益攸关方的不当影响，那么该委员会及其成员的最广泛的调查权力和对独立性及能力的最佳保障就会失效。

标准 11: 审计和监督委员会应制定年度工作计划，以确保其职责和该期间的所述目标得到有效落实。

本标准是必要的，因为审计和监督委员会的工作和定期会议的规划、筹备、组织和报告安排，以及对其结论和建议的后续行动，应事先加以具体规定，并在其职权范围或章程中尽可能详细规定。

标准 12: 应评估审计和监督委员会的业绩，以评价其效力和效率。

联合国系统内很少有审计和监督委员会在这一标准方面达到良好做法的水平，尽管如此，这一标准越来越重要。

标准 13: 为了考虑到各组织面临的新出现的优先事项和挑战，立法和(或)理事机构应定期修订和审查审计和监督委员会的职权范围或章程。

29. 为了促进对本报告所载建议的执行和监测，附件五载有一个表格，显示了报告是提交给各组织采取行动还是供参考，并表明对于本报告，建议只需要各组织的立法机构采取行动。

30. 检查专员和小组谨向协助编写本报告的联合国系统各组织的所有官员和其他组织的代表表示感谢，特别是那些参加访谈并自愿分享其知识和专长的人。

二. 在联合国系统内设立审计和监督委员会

A. 背景

31. 近年来在联合国系统的治理改革中，大多数联合国组织都设立了审计和监督委员会。目前，这些审计和监督委员会的名称(见附件一)、范围、组成、规模、隶属关系和独立性各不相同。

32. 在《2005 年世界首脑会议成果》(见大会第 60/1 号决议)中，主要是在第 164(c)段中，会员国认识到需要采取额外措施来加强联合国监督结构的独立性，并请秘书长向大会第六十届会议提交详细建议，供其早日审议设立独立监督委员会的问题，有鉴于此，大会决定设立独立审计咨询委员会(审咨委)，作为其附属机构，以专家咨询身份任职并协助大会履行监督职责。其职权范围随后得到大会第 61/275 号决议的批准，委员会于 2008 年开始运作。

33. 除了决定设立审咨委所创造的势头之外，联检组在其关于联合国系统监督职能的各项报告(JIU/REP/2006/2、JIU/REP/2010/5、JIU/REP/2010/5/Corr.1、JIU/REP/2011/7 和 JIU/REP/2016/8)中，也始终强调建立这一外部监督机制的重要性，并呼吁每个组织的立法和(或)理事机构在其各自组织内设立一个独立的外部审计和监督委员会。

34. 自上述报告印发以来，大多数联检组参与组织都设立了审计和监督委员会。其中半数以上的委员会是在 2006 至 2010 年期间成立的，另有几个委员会是 2012 年至今成立的。联合国工业发展组织(工发组织)的审计和监督委员会最晚成立(2016 年)，它是外聘审计员的各项建议、内部监督司的外部质量评估，以及联检组各项报告，包括对工发组织管理和行政的审查(JIU/REP/2017/1)所载的建议的结果。联合国系统各组织中有几个先驱，如世界粮食计划署(粮食署)和联合国难民事务高级专员公署(难民署)，它们的审计和监督委员会分别成立于 1980 年代和 1990 年代，目前联合国系统有 18 个审计和监督委员会，覆盖了 28 个联检组参与组织中的 23 个。

35. 目前，有 5 个联检组参与组织尚未设立独立审计和监督委员会，尽管以前的联检组报告(JIU/REP/2006/2、JIU/REP/2010/5、JIU/REP/2010/5/Corr.1、JIU/REP/2011/7 和 JIU/REP/2016/8)曾建议设立此一委员会。这些组织是艾滋病署、3 个专门机构(海事组织、世旅组织和万国邮联)和原子能机构。就万国邮联而言，2014 年，行政管理层向理事机构提议，改变现有内部审计委员会的任务规定和组成，努力将其转变成为一个独立的外部机构。⁸ 理事机构决定保持该委员会的现状，并将独立审计委员会的职能纳入其中。⁹ 然而，联检组在对万国邮联管理和行政的审查(JIU/REP/2017/4)中发现，该委员会仍然是一个内部委员会，其成员是该组织的工作人员，这没有遵守良好做法，也不符合独立标准。

⁸ 万国邮联，文件 CA C 2 2014.1-Doc 7。

⁹ 万国邮联，文件 CA C 2 2015.1-Doc 7。

36. 检查专员希望重申联检组以前的建议，强调需要为那些尚未设立审计和监督委员会的联合国实体设立此一委员会，以便加强问责制，并在可能的情况下根据良好做法，确保监督职能的一致性和协调性。

B. 宗旨

37. 独立的外部审计和监督委员会是私营和公共部门善政的重要组成部分，因为它们有助于确保其服务的实体传播的财务和其他信息的可靠性、公正性和透明度。¹⁰

38. 在联合国系统，审计和监督委员会在协助立法和(或)理事机构履行监督职责并就此向其提供咨询方面发挥着关键作用。此外，一些委员会受托向行政首长提供咨询和帮助，以改善组织的业绩，包括内部控制、风险管理、治理、财务报告和道德操守安排的效力，从而加强问责制和透明度。

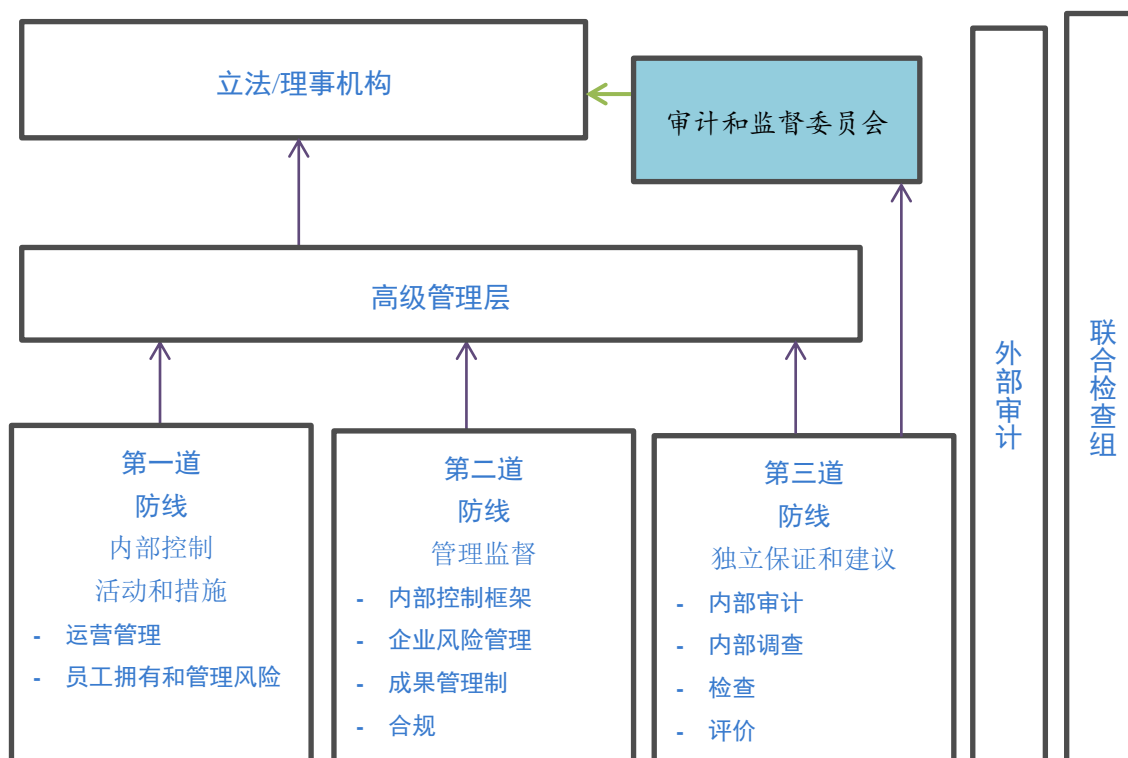
39. 在联合国系统，如下文图一和联检组关于内部审计职能状况的报告(JIU/REP/2016/8)所示，审计和监督委员会有能力审查内部审计师学会界定的内部控制框架的第三道防线并就此提供咨询意见。¹¹ 第三道防线包括就治理、风险管理和内部控制的效力提供客观保证和其他建议的独立监督职能。另外两条防线是业务管理、风险管理和合规职能。¹²

¹⁰ 第 20-24 段，JIU/REP/2006/2。

¹¹ IIA, “The three lines of defense in effective risk management and control”, IIA position paper, January 2013, p. 2。

¹² 另见欧洲风险管理协会联合会和欧洲内部审计学会联合会，《第 8 号欧盟公司法指令指南，第 41 条：监测内部控制、内部审计和风险管理系统的效力——董事会和审计委员会指南》，2010 年 9 月 21 日。

图一
联合国系统治理架构中的审计和监督委员会



资料来源：联检组根据以下文件为联合国系统改编：欧洲风险管理协会联合会和欧洲内部审计学会联合会，《第8号欧盟公司法指令指南，第41条：监测内部控制、内部审计和风险管理体系的效力——董事会和审计委员会指南》，2010年9月21日。另见早先在JIU/REP/2016/8号文件附件四里的改编。

C. 法律框架

40. 在公共部门，审计委员会的任务规定可以有许多法律来源。在一些国家管辖范围内，审计委员会及其成员的职责由立法和/或法规确定。在其他司法管辖区，政府政策可能会规定这一任务。

41. 在联合国系统，所有的审计和监督委员会都是通过一份书面文件(职权范围或章程)设立的，该文件界定了每个委员会的宗旨、任务规定、监督职责和义务，这是一种良好做法。然而，本次审查发现，并非所有的职权范围都须经过立法和(或)理事机构批准，有些职权范围不仅内容不同，而且缺乏明确界定审计和监督委员会职责、权力和任务范围的具体规定。

标准 1: 审计和监督委员会应由本组织立法和(或)理事机构正式批准的职权范围或章程所设立。

42. 联检组发现，在本次审查所包括的18个联合国系统审计和监督委员会中，有17个委员会受具体职权范围的规范，但联合国儿童基金会(儿基会)的审计和监督委员会除外，该委员会受一项章程的规范。所有审计和监督委员会都达到了这一标准，这符合良好做法。

43. 表 1 显示, 12 个审计和监督委员会的职权范围得到立法和(或)理事机构的批准, 符合标准 1; 然而, 有 6 个组织(联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、儿基会、联合国项目事务署(项目署)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署))的审计和监督委员会的职权范围或章程仅由其行政首长批准。**检查专员重申联检组以前的建议, 即根据良好做法, 审计和监督委员会的职权范围或章程应由其立法和(或)理事机构予以批准。**

表 1

接受审查的 18 个审计和监督委员会的职权范围或章程的批准

批准权力机构	参与组织
立法/理事机构 (包括附属机构)	联合国、粮农组织、国际民航组织、劳工组织、国际电联、教科文组织、难民署、工发组织、粮食署、世卫组织、知识产权组织、气象组织
行政首长	开发署、人口基金、儿基会、项目署、近东救济工程处、妇女署

资料来源: 对联检组调查问卷的答复以及审计和监督委员会的职权范围或章程。

44. 此外, 对职权范围或章程的分析显示, 3 个参与组织(国际民用航空组织(民航组织)、人口基金和项目署)在其财务条例和细则的规定中提到了各自的审计和监督委员会。此外, 世界知识产权组织(知识产权组织)将其委员会的职权范围作为其《财务条例和细则》的附件。此外, 人口基金在其监督政策中特别提到该委员会, 而开发署和儿基会则将该委员会作为其正式问责制度的一部分, 这加强了该委员会的任务和作用。**建议在整个联合国系统复制这些良好做法。**

D. 审计和监督委员会的独立性和报告制度

独立性

45. 独立、公正和客观是任何审计和监督委员会有效行使职责和运作的先决条件。它们是保障措施, 确保与履行委员会职权范围或章程规定的义务和职责相关的所有活动都是独立的, 免遭任何不当的压力和影响。根据上文第一章确定的标准, 审计和监督委员会应独立于管理层、立法和(或)理事机构以及会员国, 以便客观、公正地履行其监督职责。

标准 2: 审计和监督委员会应当独立, 并向立法和(或)理事机构以及本组织的行政首长报告工作。

46. 审查发现, 16 个参与组织¹³ 似乎设立了符合独立性标准的审计和监督委员会。两个例外是国际民航组织和近东救济工程处。¹⁴ 此外, 分析的所有 18 个委

¹³ 联合国秘书处(还包括国贸中心、贸发会议、环境署、人居署和毒品和犯罪问题办公室)、粮农组织、劳工组织、国际电联、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、项目署、妇女署、粮食署、世卫组织、知识产权组织和气象组织。

¹⁴ 在国际民航组织, 审计和监督委员会成员由各国政府提名。近东救济工程处的审计和监督委员会成员由主任专员在与内部监督事务部主任协商后任命。

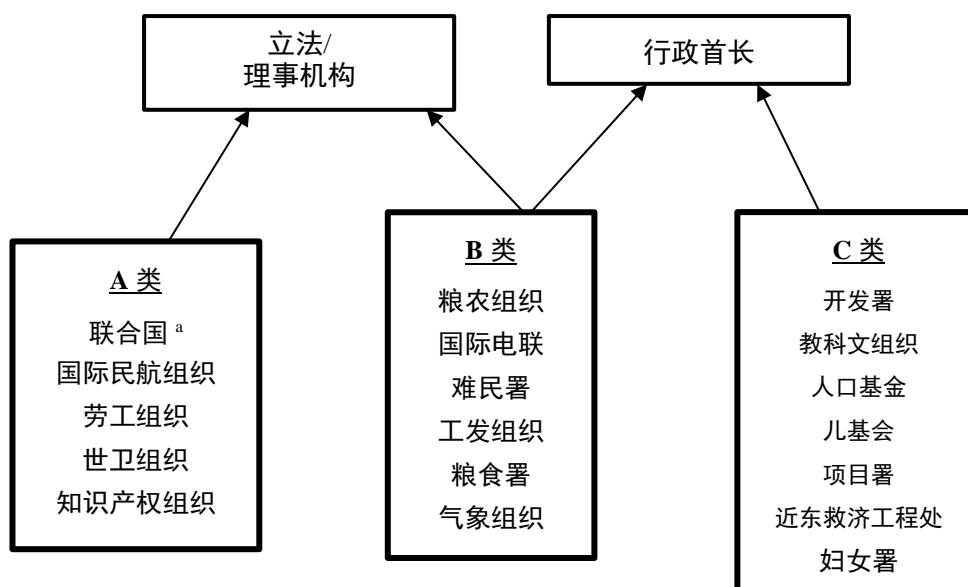
员会的职权范围或章程除了其成员的独立性之外，还载有关于整个委员会独立性的规定。然而，为了实现独立，公认的原则和良好做法要求审计和监督委员会直接向立法和(或)理事机构报告工作，没有行政管理职责，由立法或理事机构批准的完全独立的成员组成。

报告系统

47. 根据良好做法，审计和监督委员会应编写关于其活动、结论和建议的年度报告，由委员会主席直接提交立法和(或)理事机构。在这方面，主席应有机会介绍该报告，并有机会回答立法和(或)理事机构成员的问题。本次审查发现，目前，如图二所示，审计和监督委员会的报告关系可分为三类，取决于它们是否直接向以下机构报告：(a) 立法和(或)理事机构(A类)；(b) 立法和/或理事机构以及该组织的行政首长(B类)；或(c) 只向行政首长报告(C类)。

图二

接受审查的 18 个审计和监督委员会向理事机构和行政首长的正式报告关系



资料来源：对联检组问卷的答复以及审计和监督委员会的职权范围或章程

^a 还包括国贸中心、贸发会议、环境署、人居署和毒品和犯罪问题办公室。

48. A类里有联合国秘书处(审咨委)、国际民航组织、国际劳工组织(劳工组织)、世界卫生组织(世卫组织)和知识产权组织的审计和监督委员会。这五个审计和监督委员会向各自组织的立法和(或)理事机构提供咨询并直接向其报告。根据其职权范围，联合国秘书处审咨委以及劳工组织和知识产权组织的委员会被视为其立法和(或)理事机构的附属机构(见附件二)。

49. B类里有联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际电信联盟(国际电联)、难民署、工发组织、粮食署和世界气象组织(气象组织)的审计和监督委员会。这些委员会由其所服务的组织的立法和(或)理事机构设立(国际电联的独立管理咨询委员会是国际电联理事会的附属机构)。它们发挥双重咨询作用，既向立法和(或)理事机构报告，又向各组织的行政首长报告，这是整个联合国系统可以效仿的良好做法。

50. C 类里有七个组织(开发署、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、人口基金、儿基会、项目署、近东救济工程处和妇女署)的审计和监督委员会。对其职权范围或章程的分析表明,它们的宗旨是协助组织的首长履行治理和监督职责并向其提供咨询意见,同时考虑到各自组织的《财务条例》和《工作人员条例和细则》(见附件二)。其咨询作用的附加值被认为是提高组织效力、效率和业绩的手段。根据良好做法,这些委员会不符合独立性标准,因为它们的正式报告关系只向行政首长报告。检查专员认为,不仅应向行政首长,还应向立法和(或)理事机构作出这种报告,以符合良好做法。

51. 下文列出上段提到的 7 个组织的委员会的报告制度,如其职权范围或章程所示:

(a) 在人口基金,监督咨询委员会的年度报告作为附文,附在每年向立法和(或)理事机构提交的审计和调查事务办公室的报告之后。此外,根据人口基金监督政策第 24(c)段,监督咨询委员会主席可以自由和不受限制地接触执行局及其主席。

(b) 在儿基会,关于审计咨询委员会活动的年度报告纳入内部审计和调查办公室提交执行局的报告。委员会主席应邀出席提交报告的理事会会议。

(c) 在开发署、项目署和妇女署,每年向各自的执行局提交委员会的报告,主席根据委员会的职权范围,应要求介绍报告。就教科文组织而言,委员会的报告由总干事连同其意见转递执行局,委员会主席出席提交报告的会议。

(d) 在近东救济工程处,内部监督咨询委员会向主任专员提交年度报告,并要求与咨询委员会分享该报告。

52. 值得注意的是,良好做法标准要求审计和监督委员会主席向立法和(或)理事机构提交委员会的年度报告,无论是否附有行政首长的评论。主席还应有机会作介绍性发言,提供解释并回答代表们的问题。

53. 最后,本次审查发现,在联检组各参与组织的 18 个审计和监督委员会中,有 11 个委员会向各自的立法和(或)理事机构报告并提出建议,以协助它们履行监督职责(见上文图二)。其余 7 个委员会向其所服务的组织的行政首长报告并提出建议。

54. 预计以下建议将加强审计和监督委员会的独立性。

建议 1

联合国系统各组织的立法和(或)理事机构,如尚未修订和更新各自审计和监督委员会的职权范围或章程,以具体提及其独立性和对立法和(或)理事机构的报告关系,应确保在 2021 年底之前对其职权范围或章程进行如此修订和更新。

三. 审计和监督委员会任务规定、作用和职责的范围

55. 过去二十年来，联合国系统各组织面对会员国和捐助方要求提高透明度和加强问责制的压力，逐步建立了审计和监督委员会，并从整个公共部门迅速演变的监督委员会趋势和工作模式中逐步采纳了越来越多的良好做法。

56. 随着信息技术和风险管理环境的迅速发展，以及对道德操守政策和标准以及防欺诈系统和努力的期望不断提高，审计和监督委员会的任务逐渐从最初高度重视内部控制和财务报告问题，扩展到更广泛地参与监督组织战略和问责框架的几乎所有方面，包括保护举报人免遭报复和反腐败政策。

标准 3: 审计和监督委员会应审查内部监督职能的任务规定、章程、行动计划和资源，并就此提出建议。

57. 分析审计和监督委员会在这一标准下的作用和责任不仅基于各组织对联检组调查问卷的答复，还基于其职权范围或章程中所载的任务。结果，发现 8 个审计和监督委员会¹⁵ 符合标准；其余委员会仅部分符合标准。

A. 监督职能

内部审计职能

58. 过去二十年来，审计和监督委员会的作用已经演变，逐渐成为主要涉及审计和财务报告程序的独立监督机构。然而，风险治理结构在联合国系统以及整个私营和公共部门中日益重要，这逐渐使风险监督成为审计和监督委员会一个不可或缺的额外关键责任。

59. 审查期间发现，所分析的所有 18 个审计和监督委员会的职权范围或章程界定了这些委员会在内部审计职能方面的责任。委员会的任务是审查内部审计计划和工作方案的范围，并加强内部审计的效力和独立性，确保该职能可用的资源与其职责相称。

60. 联检组参与组织的大多数审计和监督委员会在审计职能方面发挥了相当有影响力的作用。各组织的答复显示，这些委员会审查内部审计章程、任务、所需资源和组织结构及其独立性和业绩，包括提供的审计工作的质量和遵守监督章程、程序和适用的国际审计标准的情况。¹⁶

61. 气象组织的审计和监督委员会对秘书处为建议内部审计员的任命而使用的机制进行评价，而在 8 个组织(国际民航组织、劳工组织、开发署、人口基金、难民署、粮食署、知识产权组织和妇女署)，这些委员会则更多地参与了遴选、评价或更换各自内部审计和(或)监督部门负责人的工作，并发挥了更积极的作用。

¹⁵ 开发署、教科文组织、人口基金、儿基会、近东救济工程处、妇女署、粮食署和知识产权组织的委员会。

¹⁶ 联合国秘书处、粮农组织、国际民航组织、劳工组织、国际电联、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、粮农组织、知识产权组织和气象组织。

62. 接受访谈的所有内部审计官员都确定其职能在业务和职能层面得到了委员会的支持和利用。

调查职能

63. 审查发现，本报告涵盖的所有 18 个审计和监督委员会都审查了调查职能和与调查有关的问题，并就此提出了建议，尽管在某些情况下，它们的职权范围或章程中没有明确提到这一点。在这方面，国际民航组织、劳工组织、国际电联、开发署、难民署和工发组织的委员会职权范围没有提及委员会与其组织调查职能有关的职责，但所有这些组织都有专业调查部门。

64. 除工发组织、妇女署、世卫组织和知识产权组织的委员会外，所有将监督调查职能纳入其职权范围或章程的审计和监督委员会，¹⁷ 都审查可用于调查职能的资源。粮农组织、人口基金、项目署和妇女署的审计和监督委员会的职权范围规定，它们应就调查战略、政策、标准和工作计划是否充分提供咨询意见，而儿基会审计咨询委员会的章程则提及调查的安排、有效性和资源。除劳工组织、国际电联、教科文组织、工发组织、粮食署、知识产权组织和气象组织的职权范围或章程外，这些委员会的职权范围或章程都预见将在调查职能的独立性、有效性和效率方面发挥咨询作用。检查专员认为，这些是整个联合国系统应当效仿的良好做法。

评价职能

65. 审查期间发现，9 个委员会¹⁸ 在职权范围或章程中，明确将审查评价职能纳入其职责范围。其余的委员会认为，审查评价职能是其监督职能的一部分，尽管其职权范围没有如此规定。儿基会和妇女署称，它们的审计和监督委员会也审查评价职能，尽管这两个组织有独立的评价咨询委员会。粮农组织和劳工组织有负责评价的内部专门实体。它们的活动不属于审计和监督委员会的职权范围。

66. 在访谈中，一些官员告知检查专员，目前的安排使他们不愿意将评价监督职责从一个专门的委员会转移到审计和监督委员会，审计和监督委员会的组成就其性质而言不适合进行评价工作。

67. 对比之下，接受访谈的其他一些官员则表示，将关于评价职能的有限任务纳入审计和监督委员会的标准职责，将加强委员会的监督任务，从而提高组织的业绩。此外，这可以避免审计和监督委员会的工作计划与评价委员会的工作计划重复和重叠。其他官员认为，这将有助于提高成本效益，加强联合国系统内审计和监督委员会活动的协调和一致性。考虑到有关组织的独特性和各种情况，检查专员同意这一观点。事实上，鉴于每一组织的使命、任务和业务活动的多样性，治理和监督安排不能采取“一刀切”的办法。

68. 预计执行以下建议将加强内部监督职能，提高效力和一致性。

¹⁷ 联合国秘书处、粮农组织、开发署、教科文组织、人口基金、儿基会、项目署、妇女署、粮食署、知识产权组织和世卫组织的委员会。

¹⁸ 国际民航组织、开发署、教科文组织、人口基金、儿基会、近东救济工程处、妇女署、世卫组织和知识产权组织的委员会。

建议 2

联合国系统各组织的立法和(或)理事机构，如尚未修订各自组织审计和监督委员会的职权范围或章程，以酌情反映作为委员会职责和活动一部分的所有内部监督职能，应确保在 2021 年底之前，对其职权范围或章程进行如此修订。

外部审计

69. 必须指出，联合国系统呈现出的特殊特征影响到其审计和监督委员会的安排，而公共部门是没有这些特征的。这些委员会在外部审计方面的作用有限，因为外部审计员完全独立，由立法机构从国家最高审计机构中选出。委员会的主要职责是突出外部审计员报告中指出的新出现的风险，并提请行政管理层和立法机构注意所发现的问题，审查管理层对发表的意见和建议的回应是否充分，并与外部审计员交换意见，从而有助于避免内部和外部审计之间的任何重叠。事实上，接受审查的大多数审计和监督委员会都监测管理层遵守外部审计建议的情况。

B. 内部控制和风险管理

标准 4: 审计和监督委员会应审查组织内部控制系统的有效性，包括企业风险管理的有效性，并就此提出建议。

70. 通常认为内部控制和风险管理是内部控制系统的组成部分，而对其进行审查并提出建议，是所有被审查的审计和监督委员会的标准职责。这一分析基于以下三个要素：(a) 关于内部控制和企业风险管理的建议；(b) 关于内部控制系统薄弱造成的缺陷、违规行为和风险敞口的建议；和(c) 关于网络安全的建议。

71. 联合国秘书处、国际民航组织、国际电联、教科文组织、人口基金、难民署、妇女署和知识产权组织的审计和监督委员会表示，它们可以处理缺陷、弱点、违规行为和风险敞口，这符合联检组标准中界定的良好做法。网络安全风险是一些组织的审计和监督委员会审议的主题，但这尚未纳入一些职权范围。只有教科文组织审计和监督委员会的职权范围符合这一标准的所有三个要素。

72. 实际上，一些组织的审计和监督委员会虽然不一定在其职权范围或章程中陈述了这一点，但已经审查了相关风险，这可以扩展到监督活动，以尽量减少网络安全风险。然而，受访官员强调，委员会需要足够的专门知识来监督这些问题，这是一项挑战，已经寻求审计和监督委员会成员具备广泛的技能。

73. 预计执行以下建议将提高各组织的效力和效率。

建议 3

联合国系统各组织的立法和(或)理事机构，如尚未将关于内部控制框架和风险管理的规定纳入各自审计和监督委员会的职权范围或章程，应确保在 2021 年底之前将其纳入，以确保适当关注解决内部控制方面的薄弱环节和新出现的风险。

C. 会计、财务报告和条例

74. 联合国系统各组织在财务方面的核心职责主要是双重的，既涉及会计，也涉及财务报告。

标准 5: 审计和监督委员会应就本组织财务报表和外聘审计员报告中提出的明显问题和趋势对本组织业务的影响，以及会计政策和披露做法的适当性，向立法和(或)理事机构提出建议。

75. 本分析基于审计和监督委员会职权范围或章程的以下规定，按照国际原则和标准，这些规定被视为良好做法：(a) 审查财务报表，所有 18 个审计和监督委员会都进行这一审查；(b) 审查会计和财务政策，10 个委员会进行这一审查；(c) 审查财务条例和细则的变化，只有 5 个委员会进行这一审查。

76. 此外，开发署、人口基金、项目署和妇女署的委员会有以下任务，即审查对财务管理和报告有影响的信息技术系统的治理、开发和管理，并就此提出建议。认为这是一种良好做法，可酌情在整个联合国系统推广。鉴于网络安全问题日益增多，这些财务管理审查规定似乎特别合适和具有前瞻性，因此，检查专员认为，整个联合国系统的其他审计和监督委员会应对此加以效仿。

77. 根据一些接受审查的审计和监督委员会已经实施的良好做法以及联检组以往的相关建议，涉及财务报表和报告咨询意见的职权范围或章程应包括关于相关会计和财务政策、列报和披露方面任何重大变化以及财务条例和细则任何拟议变化的咨询意见和指导。

D. 道德操守

78. 自联合国秘书长公报 ST/SGB/2007/11 发布以来，道德操守职能已在联合国系统几乎所有实体中制度化。作为联合国系统问责框架的关键要素之一，与道德操守有关的政策和程序的影响日益重要。

道德操守职能

标准 6: 审计和监督委员会应审查道德操守职能并就此提出建议。

79. 审查期间发现，在 18 个审计和监督委员会中，有 3 个委员会(联合国秘书处、难民署和工发组织的委员会)没有将道德操守职能列入职权范围，尽管该职能在各自组织内已经确立(见表 2)。建议将道德操守职能纳入这些审计和监督委员会的职权范围，以符合良好做法。

80. 就联合国秘书处而言，必须强调指出，根据大会第 71/263 号决议，秘书长提出了一些加强道德操守办公室独立性的措施，包括根据内部监督事务厅的做法和联检组的建议，道德操守办公室每年向大会直接报告其活动；并向审咨委增加一项报告关系，以便就道德操守办公室的工作计划和办公室主任的业绩评价提供指导，从而提高业务独立性(A/73/89, 第 94(a)和(b)段)。检查专员欢迎这些重要措施，并请大会核可这些措施，以加强问责制框架。

81. 必须指出，知识产权组织和国际民航组织审计和监督委员会的职权范围分别在 2017 年和 2018 年修订期间增加了新的规定。这两个组织的审计和监督委员会参与道德操守干事的任命和解聘过程，这符合良好做法。

82. 分析显示，在几个联合国组织，道德操守是其审计和监督委员会议程上的一个常设项目。然而，一些道德操守官员表示，他们没有机会像内部监督官员那样定期和私下会见委员会成员。

83. 鉴于道德操守在塑造联合国系统各组织的文化和声誉方面的重要性，以及这一职能保持独立于管理层的必要性，检查专员认为，履行这一职能的官员与审计和监督委员会成员之间的合作应制度化，并酌情提高可见度。

E. 防欺诈活动

标准 7: 审计和监督委员会应审查本组织为防欺诈而建立的系统和采取的措施，并就此提出建议。

84. 审查期间发现，防欺诈最近已被纳入一些审计和监督委员会的职权范围。本分析基于这些委员会职权范围或章程的两个要素：(a) 防欺诈；(b) 保护举报人。分析显示，在接受审查的 18 个审计和监督委员会中，有 5 个委员会¹⁹ 的职权范围没有提及反欺诈活动和相关系统，6 个委员会²⁰ 的职权范围或章程没有提及它们对举报人保护政策和组织安排的监督作用。一些组织表示，尽管职权范围中没有规定，但它们的审计和监督委员会审查了这些政策。

85. 根据良好做法，11 个审计和监督委员会²¹ 的职权范围符合这一标准，但其余委员会不符合。审查发现，它们的职权范围不包含与防欺诈和保护举报人有关的条款，尽管最近的联检组报告(JIU/REP/2018/4)中已经强调了这些活动的重要性。

86. 预计以下建议将加强联合国系统各组织的问责制框架。

建议 4

联合国系统各组织的立法和(或)理事机构，如尚未将监督道德操守和反欺诈活动纳入其审计和监督委员会的订正职权范围或章程，以加强各自组织的问责框架，应适当考虑在 2021 年底之前将其纳入，前提是这些审计和监督委员会符合独立性标准。

¹⁹ 联合国秘书处、劳工组织、国际电联、工发组织和世卫组织的委员会。

²⁰ 联合国秘书处、劳工组织、国际电联、儿基会、工发组织和世卫组织的委员会。

²¹ 粮农组织、国际民航组织、开发署、教科文组织、人口基金、项目署、近东救济工程处、妇女署、粮食署、知识产权组织和气象组织的委员会。

F. 监督活动的协调

87. 有效的协调和协作对一个组织的成功必不可少。信息的准确性及其在利益攸关方(内部和外部审计员、管理层以及立法和/或理事机构)之间的传播,对于效力、效率和可信度至关重要。

标准 8: 审计和监督委员会应加强利益攸关方、外部和内部审计员、管理层以及立法和(或)理事机构之间的沟通与合作。

88. 应委托独立审计和监督委员会确保组织内部的监督活动得到适当协调。此外,公开的沟通和非正式磋商将促进分担监督责任的行为者之间的协作与合作。联合国系统一些独立审计和监督委员会的职权范围或章程载有在内、外部审计职能之间协调监督活动的任务。

89. 审咨委作为联合国大会的一个附属机构,是联合国系统内唯一负有以下任务的审计和监督委员会,即就联合国内部和外部监督机构(内部监督事务厅、审计委员会和联检组,包括其三方会议)之间的合作向大会提供咨询,并就加强和促进这种合作的措施提出建议。鉴于所有利益攸关方之间沟通和协调的重要性,这是一种良好做法。关于改善内、外部监督职能之间的协调与合作,立法和(或)理事机构应考虑赋予各自组织的审计和监督委员会这方面的咨询作用。

四. 成员和任命程序

90. 审计和监督委员会的业绩取决于其单个成员的表现。因此，选择适当合格的成员是履行委员会任务的一个关键因素。每个成员都应该能够做出有价值的贡献；为了提高委员会的技能组合，成员们需要有不同的背景和视角。

91. 在私营部门，审计委员会的成员受到严格监管，成员必须遵守任何适用的法律法规。在世界各地的公共行政部门，鉴于审计委员会是各国努力确保公共资金在其业务中得到严格管理和问责的一个组成部分，其成员也受到严格监管。

92. 在联合国系统各组织，审计和监督委员会的成员和组成，包括成员的甄选和任命程序，在其职权范围或章程中都有规定。

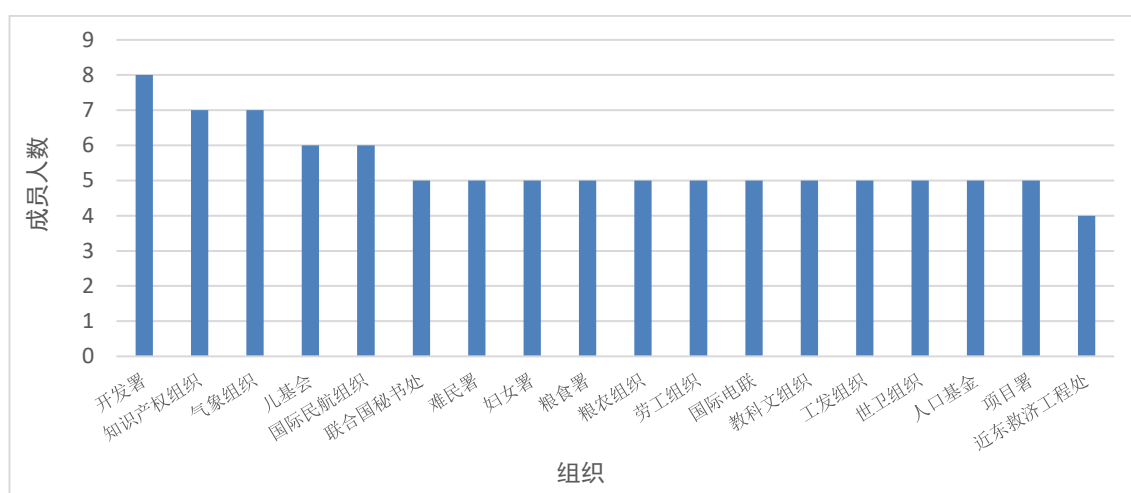
A. 委员会的组成

93. 据内部审计师学会对公共部门组织中独立审计委员会的一项全球研究称，审计委员会通常有 3 至 8 名成员，典型的审计委员会有 4 至 5 名成员。²² 然而，在实践中，审计和监督委员会的组成取决于各种因素，例如组织的规模、复杂性和责任，以及审计和监督委员会参与监督活动的程度。

94. 如图三所示，在联合国系统中，无论组织的规模、任务和治理结构如何，审计和监督委员会的规模各不相同。例如，开发署、知识产权组织和气象组织的审计和监督委员会成员最多，尽管这些组织的任务和规模大相径庭。

图三

接受审查的 18 个独立审计和监督委员会的成员人数



资料来源：对联检组问卷的答复。

地域代表性和性别均衡

95. 除近东救济工程处的委员会外，所有接受审查的审计和监督委员会的职权范围或章程都表明，成员资格必须考虑到地域代表性。一些委员会(如劳工组织和

²² “Global public sector insight”, p. 10。

国际电联的委员会)的规定还提到发达国家和发展中国家的代表性，这是一种良好做法。

96. 根据收到的对联检组调查问卷的答复，所有组织都在其审计和监督委员会的成员资格中考虑到性别均衡，认为这是一种良好做法。然而，并不是所有的职权范围或章程都纳入了与这个问题有关的条款。

97. 虽然地域代表性和性别均衡很重要，应酌情予以考虑，但所有接受访谈的立法和理事机构主席都确认，应优先重视满足本组织需求的所需技能和专门知识。

审计和监督委员会成员资格的标准

98. 关于资格和技能的要求取决于审计和监督委员会必须履行的职责。除了专业要求之外，个人素质，包括独立性、客观性、公正性和完整性，以及强有力的道德操守和沟通技巧也是必要的。由于委员会成员的任务是监督关键治理领域的管理做法，因此应在职权范围或章程中明确界定他们的甄选标准。

标准 9: 应在职权范围或章程中明确界定审计和监督委员会成员的标准。

个人素质和资格

99. 根据所审查的审计和监督委员会的一些职权范围或章程，委员会成员在履行职责过程中，对整个委员会的建议不承担个人责任。在这方面，至关重要的是，在任命候选人之前，应进行背景调查，并要求候选人提供纪律记录，申报过去和(或)目前的职能和利益冲突。此外，要求委员会成员以个人和私人身份以专业和道德的方式服务，并独立于本组织，以便做到客观和公正。

100. 所分析的 18 个审计和监督委员会²³ 的大部分职权范围或章程都强调，成员应不担任执行职务，来自本组织之外，不应寻求或接受其委员会所属组织之外或之内的任何政府或其他当局的指示。为委员会工作投入足够的时间和精力也是必须的；理想的情况是，应在成员选择过程中明确说明所需的时间承诺。

101. 对 18 个审计和监督委员会的职权范围或章程的分析结果，以及对联检组调查问卷答复的分析，表明所有 18 个组织都要求审计和监督委员会成员具有独立性，并且要求在工作人员能够加入其组织的审计和监督委员会之前，需要一个“冷却”期。冷却期从一年到五年不等，被列入 14 个委员会²⁴ 的职权范围或章程。有 4 个组织²⁵ 也对希望申请在这些组织中就业的外部审计委员会成员实行这种冷却期。15 个委员会的职权范围或章程中列入了对利益申报和财务披露的要求。这些原则被视为良好做法，应在联合国系统各组织的审计和监督委员会中推广。

²³ 在联合国秘书处、粮农组织、民航组织、劳工组织、国际电联、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿童基金会、工发组织、项目厅、妇女署、粮食署、知识产权组织和气象组织。

²⁴ 联合国秘书处、粮农组织、国际民航组织、劳工组织、国际电联、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、近东救济工程处、妇女署、粮食署和气象组织的委员会。

²⁵ 劳工组织、国际电联、人口基金和粮食署。

专业要求

102. 大多数要求涉及财务、会计、风险管理或审计方面的专业知识和经验。鉴于一些审计和监督委员会通常也就更技术性的方案和科学工作提供咨询意见，还可能需要额外的技术技能和特性，例如道德操守和合规专业知识和/或对组织业务的了解。

103. 在所审查的 10 个委员会²⁶ 的职权范围或章程中，强调需要高级别的相关经验。只有 4 个委员会²⁷ 的职权范围规定联合国系统的经验或其他国际或政府间组织的经验也是成员资格要求。几个委员会的职权范围表明，这种经验应该是最接近的，以确保候选人了解其专业领域的最新发展。对于一些组织来说，了解本组织的任务、文化、法律框架及其外部环境也必不可少，在这些组织中，技术知识和熟悉相关工业和科学领域的工作非常重要，国际电联、知识产权组织和气象组织就是如此。

104. 接受访谈的官员们表示，审计和监督委员会主席表现出的领导能力对委员会的有效性非常重要，因为他或她代表委员会，并负责采取许多举措和行动。接受审查的大多数委员会的主席由其同行选举产生，而在少数组织中，主席由行政首长任命(见附件三)。

105. 有人注意到，一些审计和监督委员会成员同时在联合国系统不止一个这样的委员会任职。接受访谈的官员和主席表示，只要他们不从事任何可能损害其独立性的活动，且能够投入足够的时间履行所有承诺，这种平行成员身份就是一个机会，可以丰富在职者的经验，并可以交流思想，与其他委员会的成员分享一个委员会的良好做法。

B. 甄选程序和任命

候选人识别和甄选过程

106. 审查期间发现，联合国系统大多数组织并未正式确定甄选程序。还发现有 6 个联检组参与组织(劳工组织、国际电联、难民署、工发组织、粮食署和气象组织)发布了指示，说明其委员会在出现空缺时应遵循的程序。这一程序包括外部广告、请成员国提名，以及征聘一个专门的外部机构来对申请进行筛选和编制候选人短名单。联检组获悉，国际电联独立管理咨询委员会的现任成员是根据国际电联全权代表会议设立该委员会的决议(国际电联第 162 号决议(釜山修订版，2014 年)，附录 B)所附的甄选程序文件选出的。这似乎是一种良好的做法；然而，这可能会对一些组织产生财务上的影响。在这方面，联检组建议，联合国系统各组织可以制定一个全系统的甄选程序，以确定合适的候选人，然后将这些候选人列入一个现有候选人名册，由需要填补空缺的组织根据总体专业知识和相关标准，包括性别均衡和地域代表性，进行甄选。

²⁶ 国际民航组织、劳工组织、国际电联、教科文组织、难民署、儿基会、工发组织、粮食署、知识产权组织和世卫组织的委员会。

²⁷ 劳工组织、教科文组织、项目署和知识产权组织的委员会。

107. 劳工组织和难民署的审计和监督委员会的职权范围要求由一家专门的私营部门公司进行候选人评估过程。实际上，国际电联和世卫组织也是这样做的，尽管这一点尚未列入其委员会的职权范围。其余组织使用不同的方式评估委员会候选人，包括由立法和(或)理事机构或内部组成的甄选小组进行。

108. 检查专员认为，根据良好做法，任何甄选过程都应以透明、专业、诚信、竞争和人人机会平等为基础。

批准和任命新成员

109. 根据良好做法，甄选过程应基于成绩，考虑到专业和个人资格要求，并应公开、广泛和透明。根据良好做法，候选人的最终甄选应严格、客观、择优，并得到审计和监督委员会所服务的立法和(或)理事机构予以批准。然而，对 18 个审计和监督委员会关于最终候选人批准和任命程序的职权范围或章程的分析表明，并非所有接受审查的参与组织都应用了这一做法。²⁸ 有些立法和(或)理事机构任命直接向其报告或通过常设委员会向其报告的审计和监督委员会的成员；有些立法和(或)理事机构还任命具有双重报告关系的委员会(见图二)的成员。而对于只向行政首长报告的那些审计和监督委员会，其成员也由行政首长任命。

110. 为了保持委员会成员的独立性，提高他们协助立法和(或)理事机构并向其提供咨询意见的能力，建议立法和(或)理事机构根据行政首长提供的信息，审查和批准对其组织的审计和监督委员会成员的最终甄选。

111. 接受访谈的大多数审计和监督委员会主席和高级官员表示，行政首长和立法和(或)理事机构根据相关经验、个人资格、公平地域代表性和性别均衡，酌情参与委员会新成员的最终批准和任命，将避免委员会中的利益冲突和政治干预。

112. 检查专员认为，需要修订联合国系统审计和监督委员会的职权范围或章程，以列入关于新成员甄选和任命程序的规定。这些规定最好应预见到为征集候选人积极开展外联工作，同时酌情考虑到标准作业程序、性别均衡和地域代表性。

113. 预计以下建议将提高和增强审计和监督委员会的效力。

建议 5

为了满足各组织的需要，联合国系统各组织的立法和(或)理事机构如尚未修订和更新其审计和监督委员会的职权范围或章程，以包含与成员的相关技能和专业知识有关的规定，包括公私营部门高级别经验的平衡组合，应考虑对其进行如此修订和更新。此外，最好还具备对联合国系统和(或)政府间组织和国际组织结构 and 运作的深刻了解。

²⁸ 国际民航组织评价和审计咨询委员会的成员由各国政府提名，各国政府还支付他们的差旅费，包括每日生活津贴。近东救济工程处内部监督咨询委员会的成员由主任专员与内部监督事务部主任协商挑选和任命。

C. 正式上岗培训

114. 为了熟悉组织的宗旨、任务规定、目标和文化，审计和监督委员会的新成员应接受正式上岗培训。然而，在审查期间发现，这种情况介绍大多是非正式的，接受审查的联合国各组织没有对此加以很好的定义或结构。只有 3 个组织(粮食署、知识产权组织和气象组织)将正式的上岗培训课程纳入其委员会的职权范围；其余组织向其委员会成员提供这种培训课程，但职权范围或章程中没有规定。实际上，根据各参与组织的答复，会向委员会成员提供情况简介，包括含有重要背景材料的信息包。劳工组织、教科文组织、人口基金、儿基会、工发组织和世卫组织等一些组织，将委员会成立以来发布的所有文件存储在一个专门的网站上。

115. 在一些组织，²⁹ 由审计和监督委员会的秘书处提供关于组织核心业务的大多数上岗简介，而由组织的不同关键部门的负责人提供实质性简介。除了在总部举行情况简介外，劳工组织、难民署、妇女署和世卫组织还为其审计和监督委员会成员组织了实地考察和区域访问。

116. 检查专员认为正式的上岗培训非常重要，因为它使新成员刚加入审计和监督委员会，就立即能够熟悉组织的文化和目标及其业务活动。因此，建议在联合国系统各组织内根据良好做法，使上岗培训正规化。

²⁹ 联合国秘书处、国际民航组织、劳工组织、国际电联、开发署、儿基会、工发组织、项目署、粮食署、世卫组织、知识产权组织和气象组织。

五. 审计和监督委员会的权力和运作模式

117. 联合国系统的审计和监督委员会与国家国际公共和私营部门的审计委员会在运作方式上有两个主要区别：薪酬和委员会的权力范围，这两项都受到会员国特权和主权性质的限制。

A. 审计和监督委员会的权力

联合国系统目前的做法

118. 审计和监督委员会应拥有履行其职责所必要的所有权力。这些委员会开展工作的权力来自于其成立所基于的文件，即职权范围或章程。在这方面，审计和监督委员会应能不受限制地接触本组织的工作人员和非工作人员，以及它们认为履行职责所必需的任何相关信息。

不受限制地获取信息和接触各类工作人员的权利

119. 有 10 个联检组参与组织³⁰ 的审计和监督委员会职权范围或章程规定，这些委员会可以充分查阅记录、数据和报告，“不受限制”与“不受阻碍”这两个术语是互换使用的。一些职权范围强调，所寻求和获得的信息可能属于机密和特权性质。国际电联独立管理咨询委员会的职权范围规定，它可以查阅所有外部审计和内部审计记录。

聘请外部独立专家的权力

120. 有 10 个联检组参与组织³¹ 审计和监督委员会的职权范围或章程表明，它们可以聘请独立的顾问和专家和/或它们认为必要的其他独立的专业咨询和专门知识，以帮助它们履行职责。虽然职权范围或章程通常不包含此类情况的具体预算安排，但可以假定，有关组织有支付相关费用的隐含义务。

内部和外部监督建议的跟进和监测

121. 根据其职权范围或章程，所有接受审查的审计和监督委员会都有权跟进管理层对内部和外部监督实体提出的建议的执行情况。分析审计和监督委员会的活动报告以及联检组参与组织的答复表明，所有委员会都监测和报告了对自己建议的执行情况。本次审查发现，有 11 个委员会监测了管理层在执行联检组建议方面取得的进展。此外，所有接受审查的委员会都对管理层遵守外部审计建议的情况进行了跟进(见表 2)。

122. 所有审计和监督委员会都对内部审计建议进行监测，对内部调查职能建议的执行情况也是如此。本次审查发现，只有 9 个委员会监测了与评价相关的建议

³⁰ 粮农组织、劳工组织、国际电联、开发署、教科文组织、人口基金、儿基会、项目署、粮食署和知识产权组织。

³¹ 粮农组织、国际电联、人口基金、儿基会、项目署、近东救济工程处、粮食署、世卫组织、知识产权组织和气象组织。

的执行情况，10 个委员会监测了对道德操守办公室提出的建议的执行情况(见表 2)。

123. 在这方面，检查专员认为，所有委员会都应监测和跟进对所有内部和外部审计建议包括联检组建议的执行情况，以加强各组织的一致性和业绩。

表 2

审计和监督委员会跟进管理层对监督职能部门提出的建议的执行情况

联检组参与组织的 审计和监督委员会	委员会的 报告关系	审计和监督委员会对以下单位发布的建议的跟进情况						
		审计和 监督 委员会	联合 检查组	外部 审计	内部 审计	调查 职能	评价 职能	道德 操守 职能
联合国秘书处	I	✓	✓	✓	✓	✓	-	-
开发署	X	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓
人口基金	X	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓
难民署	□	✓	✓	✓	✓	✓	-	-
儿基会	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
项目署	X	✓	✓	✓	✓	✓	*	✓
近东救济工程处	X	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓
妇女署	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
粮食署	□	✓	-	✓	✓	✓	-	✓
粮农组织	□	✓	-	✓	✓	✓	-	✓
国际民航组织	I	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
劳工组织	I	✓	-	✓	✓	✓	-	✓
国际电联	□	✓	-	✓	✓	✓	-	✓
教科文组织	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
工发组织	□	✓	✓	✓	✓	✓	-	-
世卫组织	I	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
知识产权组织	I	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
气象组织	□	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓

资料来源：审计和监督委员会的职权范围或章程、各委员会的年度活动报告和联检组参与组织的答复。

符号：(I) = 立法和(或)理事机构；(□) = 立法和(或)理事机构和行政首长；(X) = 行政首长

* 不适用于项目厅

处理具体指控

124. 在联合国系统的一些组织中，尚未指定正式的报告渠道，以报告和调查对行政首长和监督事务主管不当行为的指控。检查专员回顾，在其关于审查联合国系统各组织举报人政策和做法的报告(JIU/REP/2018/4)中，联检组建议立法机构在 2020 年之前采取措施，确保所有与不当行为/不法行为和报复有关的政策明确规定适当的渠道和模式，例如独立监督委员会，以报告和调查对本组织行政首长以及对可能在处理此类问题时产生潜在利益冲突的任何其他职能的指控。检查专员强调有必要就这项建议采取行动。

审查审计和监督委员会的职权范围或章程

125. 鉴于审计和监督委员会的责任日益增加，作用也在不断变化，有必要定期审查和更新其法律框架，以便它们能够逐步纳入各组织新出现的挑战和优先事项。

126. 对 18 个审计和监督委员会的职权范围或章程进行了详细分析，显示出其中半数的委员会³² 包含关于定期审查这些职权范围的规定。然而，审查的周期各不相同，大多数职权范围也没有对此明确加以界定，但难民署和知识产权组织的职权范围是例外，它们分别要求每两年和三年进行一次审查。这是一个其他组织应考虑的良好做法。

建立自己的规则和程序

127. 审计和监督委员会应有权根据其职权范围或章程制定自己的规则和程序。然而，除了联合国秘书处、劳工组织、教科文组织、难民署、工发组织和粮食署的审计和监督委员会之外，大多数审计和监督委员会尚未做到这一点。

局限性和挑战

128. 接受采访的参与组织的一些官员认为，并非现有审计和监督委员会的所有成员都具备其专长领域的最新知识。所有的委员会成员都应继续接受教育，跟上快速变化的专业领域的发展。应通过基于业绩的更好、更客观和更严格的成员甄选程序以及对审计和监督委员会成员的继续教育来弥补任何空白。此外，实施任职期限也可能是减轻与成员专业知识相关风险的适当手段。

B. 运作模式

行政和预算安排

129. 接受审查的所有组织都向审计和监督委员会提供后勤和行政支持，以开展其监督活动。然而，由于各组织的做法不同，这种支持可能会有所不同。

130. 关于薪酬，值得一提的是，与私营部门不同，接受审查的联合国系统各组织的所有审计和监督委员会成员均为无偿提供服务，但人口基金的委员会是个例

³² 国际民航组织、国际电联、开发署、难民署、近东救济工程处、妇女署、粮食署、世卫组织和知识产权组织的委员会。

外，该委员会成员收取服务费用，以补偿他们履行法定职责所需的时间。³³ 货币基金组织也采用这种做法。根据妇女署监督咨询委员会的职权范围，委员会成员为其监督活动接受年度津贴，年度津贴由执行主任在每个日历年年初设立。主席接受额外津贴。

131. 然而，根据每个组织的财务条例和细则，审计和监督委员会成员为参加其所服务的组织的会议而获得每日生活津贴和相关差旅费，但国际民航组织除外，该组织是联合国系统唯一不向委员会成员支付每日生活津贴或差旅费的组织。这些费用由赞助他们的政府支付。这种做法可能会限制该组织能够吸引的候选人人数。一些委员会³⁴ 的职权范围还包括关于委员会成员可报销费用、通信费用和其他一些相关费用的规定。然而，检查专员获悉，与在这些委员会任职相关的声望以及为一项良好事业作出贡献的满足感，似乎仍能确保有足够数量的高素质候选人提出申请。

132. 有 8 个联检组参与组织的审计和监督委员会³⁵ 的职权范围或章程规定，对审计和监督委员会成员在真诚履行其监督职责过程中因开展活动而遭受的行为，应向其支付补偿金。检查专员鼓励其他组织考虑采用这一良好做法。

标准 10: 审计和监督委员会应获得行政支持和充足的资源，以履行其监督职责。

财政资源

133. 根据对审计和监督委员会主席的访谈以及对联检组问卷的答复，如下文表 3 所示，联合国系统各组织内部分配预算以支付审计和监督委员会活动的方式各不相同。虽然预算专门用于审计和监督委员会的工作，但它附属于其他预算，只有联合国秘书处、劳工组织、工发组织和知识产权组织除外，它们的委员会有单独的预算拨款。认为这是一种整个联合国系统可以效仿的良好做法。

表 3
接受审查的 18 个审计和监督委员会的财政资源

审计和监督委员会的财政资源	组织
单独的预算拨款	联合国秘书处、劳工组织、工发组织、知识产权组织
内部监督预算的一部分	国际民航组织 ^a 、儿童基金会
由内部审计办公室管理的单独预算	教科文组织、人口基金、难民署
管理预算的一部分	开发署、项目厅、妇女署、WFP、世卫组织、气象组织
委员会职权范围中未规定的预算分配	粮农组织、国际电联、近东救济工程处

资料来源：访谈和对联检组问卷的答复。

^a 这一组织的审计和监督委员会成员的差旅费和每日生活津贴由他们的政府支付。

³³ 人口基金监督咨询委员会的职权范围，第 29 段。

³⁴ 开发署、人口基金和项目厅的委员会。

³⁵ 劳工组织、开发署、人口基金、难民署、儿基会、妇女署、粮食署和知识产权组织的委员会。

134. 审计和监督委员会的预算应足以支付与其活动有关的所有费用。尽管接受审查的一些委员会缺乏专门的预算拨款，但接受访谈的现任或离任委员会主席都没有抱怨他们的委员会没有足够的财政资源来开展活动和执行工作计划。这也是所审查的 18 个委员会中 12 个委员会³⁶ 的职权范围或章程载有减轻条款的结果，该条款允许委员会在认为有必要时聘用独立专家。

135. 为了加强审计和监督委员会的独立性和效力，检查专员建议为委员会履行其监督职责分配单独的预算。

秘书处的支持

136. 接受审查的联合国系统各组织内的所有审计和监督委员会都得到其所服务的组织提供的秘书处支持，以管理其活动，但大多数秘书处并不是独立或自主的，因为它们位于各自组织的不同部门。只有联合国秘书处的审咨委得到一个专门秘书处的支持，该秘书处与行政和预算问题咨询委员会秘书处和国际公务员制度委员会秘书处一样自主运作(见表 4)。

137. 受访官员对秘书处的首选地点意见不一。许多人似乎认为，将秘书处设在内部审计处没有利益冲突，而且它在监督事务部门中处于有利地位。此外，一些接受采访的人口基金官员表示，目前的结构充分保护了委员会秘书处的独立性及其内部监督服务的独立性。

表 4

接受审查的 18 个审计和监督委员会秘书处的地点

审计和监督委员会秘书处的地点	组织
内部审计和监督办公室	国际民航组织、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、近东救济工程处
执行办公室、管理办公室或战略和政策办公室	粮农组织、国际电联、项目厅、妇女署
理事机构的秘书处	知识产权组织、气象组织
主计长办公室	联合国秘书处 ^a 、劳工组织、世卫组织、知识产权组织

资料来源：访谈和对联检组调查问卷的答复。

^a 审咨委秘书处是自治的，尽管设在主计长办公室。

138. 在访谈中，有几位官员表示，一些承担审计和监督委员会秘书处职能的办公室缺乏开展委员会工作的人力和财政资源。这一挑战对委员会的工作产生了负面影响，并阻碍它们达到委员会成员的期望。在这方面，**建议向提供审计和监督委员会秘书处职能的办公室提供足够的资源并予以加强。**

标准 11: 审计和监督委员会应制定年度工作计划，以确保其职责和该期间的所述目标得到有效落实。

³⁶ 联合国秘书处、粮农组织、劳工组织、国际电联、开发署、人口基金、儿基会、妇女署、粮食署、世卫组织、知识产权组织和气象组织的委员会。

年度计划和正式会议

139. 接受审查的联合国系统各组织的所有审计和监督委员会，都在各自组织提供的秘书处帮助下编制年度工作方案。工作方案反映了每届执行会议要处理的优先事项和问题，同时考虑到委员会利益攸关方(主要是监督职能和管理部门负责人)的投入。对联检组调查问卷的答复显示，联合国系统各组织内的委员会正式会议的次数和会期各不相同，无论其规模、任务和治理结构如何(见附件四)。多数会议在总部举行，但如果认为有必要，也可以通过视频会议等其他非正式或特别会议加以补充。这些委员会还编写关于其活动和成果的年度报告，包括向立法和(或)理事机构和行政首长，或仅向其中之一提交的建议(见图二)。

一些挑战

140. 访谈和对调查问卷的答复揭示出，立法和(或)理事机构和高级管理层与审计和监督委员会的合作存在一些问题：一些行政首长从不与委员会主席举行会议，而是将这一责任委托给其副手或组织中级别较低的官员。一些立法和(或)理事机构没有利用审计和监督委员会的年度报告，也没有与委员会主席和成员互动，以了解委员会的活动，从而失去了加深理解和受益于其调查结果和建议的机会。

141. 从对审计和监督委员会主席的访谈中可以看出，一些委员会的秘书处并不总是及时回应委员会的要求。在某些情况下，正式会议的文件没有按时发送，这意味着委员会成员没有足够的时间来研究这些文件并以有实效和高效率的方式为会议做准备。此外，一些主席表示，事实证明，他们的会议时间太短，无法消化大量信息、理解问题并得出准确的结论和适当的建议。

142. 最后，尽管存在上述挑战，联检组获悉，确实认为审计和监督委员会的贡献是有益的，而且往往是不可或缺的。事实上，受访的立法和理事机构主席以及各组织的行政管理人员和其他官员都承认委员会工作的附加值，有助于他们以有成效和高效率的方式履行各自任务范围内的职责。

六. 审计和监督委员会的业绩评价

A. 评估的目标

143. 公共和私营部门的审计和监督委员会应定期对其业绩进行自我评估和审查。自我评估往往每年进行一次，而内部或外部审查的间隔时间更长，从两年到五年不等。这种评估的目标是确保委员会有效和按预期运作，确定需要关注和改进的领域，并计划需要采取的行动以改进查明的任何弱点。

B. 适用的国际标准和原则

144. 评估可以确保审计和监督委员会符合其职权范围或章程中概述的要求，其贡献符合本组织以及最终符合立法和(或)理事机构的需求和期望。应按照内部审计师学会的建议，作为良好做法，每年评估这些委员会及其单个成员的总体业绩。

145. 《内部审计师学会指南》所载审计和监督委员会业绩自我评估的三大支柱方法如下：³⁷ (a) 评估审计和监督委员会职权范围规定的义务履行情况；(b) 审计和监督委员会成员参与自我评估进程；(c) 开展增值活动，把取得的成果作为良好做法推荐。

C. 评估和评价联合国系统各组织审计和监督委员会的现行做法

标准 12: 应评估审计和监督委员会的业绩，以评价其效力和效率。

146. 文献预见了三三种评价审计和监督委员会业绩的方法。评价可通过以下方式进行：(a) 非正式自我评估，基于委员会成员单独答复的问卷；(b) 正式评估，基于所有利益攸关方通过调查给予的反馈；和(c) 外部评估人员的审查。

147. 许多受访的审计和监督委员会主席一致认为，需要对委员会进行业绩评价。然而，审查发现，联合国系统大多数组织没有任何正式的指标来评估审计和监督委员会工作的效力和效率，在使用的方法和周期方面，联合国系统各组织的现行做法差异很大。

委员会成员的非正式自我评估

148. 自我评估在内部调查问卷的基础上进行，是委员会成员之间的匿名调查。一些审计和监督委员会要求每个成员单独完成问卷，然后集体分析答复，以确定优势和劣势，然后只在委员会成员之间讨论。在接受审查的 6 个审计和监督委员会³⁸ 的职权范围中预见到了这种匿名的自我评估方法。粮食署的审计委员会根据其最近更新的职权范围，进行了首次自我评估。这种自我评估方法旨在审查委员会的业绩是否证明有理由再次任命三名成员连任第二任期。

³⁷ 同上，第 17 页。

³⁸ 教科文组织、人口基金、工发组织、近东救济工程处、知识产权组织和气象组织的委员会。

基于所有利益相关方反馈的正式自我评估

149. 在接受审查的 18 个审计和监督委员会中，有 14 个进行了正式的自我评估；7 个组织每年进行这一自我评估，并根据其报告关系，向该组织的行政首长(粮农组织、教科文组织、人口基金和儿基会)或理事机构(工发组织和气象组织)报告结果，有一个组织是向两者报告(难民署)。其余 7 个在其职权范围内预见自我评估的委员会的自我评估频率从“不时”(开发署、项目厅和妇女署)到至少每两年(知识产权组织)不等，或者更稀少，是临时性的(国际民航组织和劳工组织)。世卫组织的委员会成员在出席至少两次会议之后才需进行自我评估。

150. 在联合国系统各组织中，向审计和监督委员会的利益攸关方开展调查的做法并不普遍。除自我评估外，只有开发署、教科文组织、儿基会和项目署的委员会采取这种做法。向利益相关方发送了调查，以征求它们对委员会业绩的意见。

外部评价人员的定期审查

151. 在接受审查的 18 个审计和监督委员会中，有三分之二委员会的职权范围或章程提到需要定期审查委员会的业绩。另有 3 个组织尽管职权范围或章程中没有相关规定，但对各自的审计和监督委员会的业绩进行了审查。总之，除了审咨委没有这种评价机制之外，这些委员会中的大多数都预见并已经对其业绩进行了评价。

152. 国际电联全权代表大会在每四年一次的大会上对独立管理咨询委员会进行正式审查。劳工组织独立监督咨询委员会迄今只接受过一次外部评估，评估期间就其常设机构作出决定。

153. 大多数组织没有界定业绩评估的模式，也没有将其正规化。本次审查发现，除国际电联外，联检组各参与组织尽管作出了一些相互促进的努力，尚未制定标准的业绩自我评估问卷，以评估其审计和监督委员会的业绩。**检查专员建议审计和监督委员会主席网络编制一份可用于全系统范围各委员会业绩评价的标准调查问卷，目的是确保联合国系统内适用的方法和标准更加一致。**

154. 对联检组调查问卷的答复和访谈表明，一些立法和理事机构根本不了解或没有系统地收到关于审计和监督委员会成员如何行使和履行其职责的信息。在接受审查的委员会中，不到半数的委员会³⁹ 职权范围规定，应公布自我评估的结果。在这方面，应向立法和(或)理事机构通报业绩评价结果，以便其了解委员会的有效性。

155. 预计以下建议将提高审计和监督委员会的效力。

建议 6

联合国系统各组织的立法和(或)理事机构，如尚未要求其审计和监督委员会每年进行一次自我评估，每三年进行一次独立的业绩评价，并向其报告结果，应要求它们这样做。

³⁹ 粮农组织、劳工组织、开发署、人口基金、工发组织、知识产权组织和气象组织的委员会。

156. 最后，无论使用何种评估方法，目标都是查明可以推广的良好做法和有待解决的缺点，以及查明克服可能影响审计和监督委员会业绩的新挑战的方法和措施，从而提高这些委员会的效力和效率。

七. 总体结论和前进的方向

157. 多年来，联合国系统的审计和监督委员会面临来自其组织成员和捐助者要求提高透明度和加强问责制的压力，已经逐步采用了越来越多的良好做法，这些良好做法来自公共部门监督委员会迅速发展的趋势和工作模式。然而，考虑到联合国系统各组织的具体情况，要使其审计和监督委员会拥有真正最新的和完全适当的任务规定、职权范围或章程和工作安排，还有很长的路要走。

标准 13: 为了考虑到各组织面临的新出现的优先事项和挑战，立法和(或)理事机构应定期修订和审查审计和监督委员会的职权范围或章程。

158. 联合国系统各组织工作环境的变化速度是如此之快，以至于随着时间的推移，即使是最佳的职权范围或章程，也可能过时或失去效力。因此，应根据对审计和监督委员会的业绩评估的结果，以及各组织、立法和理事机构及其他利益相关方不断变化的需求和优先事项，定期对其进行重新审查和更新。

159. 随着信息技术和风险管理环境的迅速演变，以及对道德操守政策和标准以及对防欺诈系统和努力的期望提高，任务规定逐渐扩大，从最初高度重视审计和财务报告问题，扩大到审计和监督委员会更广泛地参与监督战略和行政管理的几乎所有方面，包括组织工作的技术方面。

160. 这给目前配置的审计和监督委员会带来多重挑战，包括需要通过不断修订和更新其职权范围或章程来跟上新的发展(一些委员会的职权范围载有这一规定)；为其成员确定正确的专业知识，同时确保其中立、客观和独立于特殊利益；使审计和监督委员会迄今为止基本上是公益性质的工作与预期工作的范围和复杂性日益增加和随之需要其成员投入的时间加以调和；并服务于两个主要目标受众——立法和(或)理事机构和行政管理层——的利益，并使双方都满意。

161. 为了应对这些需求和挑战，审计和监督委员会需要高度专业化。此外，联合国系统所有组织必须迅速采用与其各自委员会的任务和工作安排有关的公认良好做法。这将有助于各组织及时处理新出现的优先事项，并受益于这些委员会的咨询作用。

162. 预计以下建议将提高透明度和加强问责制。

建议 7

联合国系统各组织的立法和(或)理事机构，如尚未定期修订和更新其审计和监督委员会的职权范围或章程，以纳入各自组织新出现的优先事项和新挑战，应确保对其进行如此修订和更新。

A. 建立专业的审计和监督委员会网络

163. 在与审计和监督委员会主席和成员的访谈中，有人提到最好建立一个正式的审计和监督委员会网络，它也是进一步增加这些委员会可提供的价值的一个重要因素。这样一个网络可以建立在现有网络的模式基础上，例如联合国系统各组织内部审计事务代表或联合国评价小组，它可以在以下方面发挥有益的作用：交

换信息和良好做法，就旨在加强各委员会运作模式的相关问题进行协商，协调和改进联合国系统各审计和监督委员会之间的政策和做法。它还可以采取更广泛的举措，通过与国际调查员会议等相关专业网络建立联系等方式，使审计和监督委员会的工作专业化，而单个委员会可能难以做到这一点。

164. 检查专员认为，联合国系统各组织审计和监督委员会的目前发展现状将保证它们得到正式网络的支持，检查专员欢迎现有的举措，例如审咨委自 2016 年以来在纽约举办的审计和监督委员会主席会议。这一论坛可以作为创建正式网络的第一个构件。在这方面，建议联合国系统各组织的行政首长为审计和监督委员会成员参加专业网络活动和相关定期会议提供便利、鼓励和必要的行政和财政支持。

B. 应对整个联合国系统新出现的风险和挑战

165. 在本次审查范围内，大多数受访官员对网络安全等新出现的风险和挑战表示关切，并表示这些风险和挑战的重要性显然正在迅速增加。然而，很明显，目前的组织准备状态以及审计和监督委员会本身解决这一问题的能力不足。

166. 在 2016 年 11 月和 2017 年 12 月由审咨委主办的联合国系统审计和监督委员会代表的最初两次会议上，网络安全在提出的关键问题清单中高居首位。联合国系统行政首长协调理事会(首协会)以及审计和监督委员会，特别是审咨委，都强调这是一个重大关切，其潜在的规模和影响作为一种新出现的风险不可低估。

167. 时任审咨委主席在给秘书长的信中，总结了前两次会议的结论，除其他外，建议采用公认的全系统共同网络风险管理框架，该框架应充分纳入整体企业风险管理和业务连续性办法。她还强调，管理层和工作人员对网络风险的认识水平仍然不足，而全系统信息和通信技术环境分散以及联合国系统内部，包括内部监督职能部门缺乏网络安全和数据分析专门知识，加剧了这一问题。大多数审计和监督委员会的主席以及联合国系统各组织的主要利益攸关方都有这些关切。

168. 在这方面，认为建立专业的审计和监督委员会网络至关重要，因为它可以在应对新出现的风险和挑战方面发挥最有用的催化剂和促进者作用。此外，该网络可以成为审计和监督委员会交流经验教训和良好做法以及就其他相关问题进行协商的良好论坛。

C. 结束语

169. 最后，本次审查试图了解联合国系统各组织审计和监督委员会的现状。对 18 个审计和监督委员会的职权范围或章程进行的比较分析显示，过去十年取得了相当大的进展。总体而言，它们的范围、内容和质量都有了显著改善：仅举一个例子，2010 年，审计和监督委员会的所有职权范围或章程中只有 25% 载有关于成员独立性要求和任期时间长短的规定，而今天，绝大多数的职权范围或章程至少包含一些良好做法的规定，例如具体的冷却期和利益冲突规则。

170. 然而，本次审查发现，联合国系统各组织使用的各种监督架构存在一些差异，因此，仍未完全实现将所有问责和内部监督职能纳入审计和监督委员会的咨询任务规定。但各委员会的任务逐渐扩大，从审计和财务报告扩大到更广泛地参

与审计和监督工作，也包括各组织技术工作的某些方面。快速演变的信息技术和风险管理环境以及对道德操守和防欺诈的更高期望加速了任务的扩展。

171. 虽然不能指望审计和监督委员会在所有这些领域都提供专业咨询，但它们可以发挥重要作用，“鸟瞰”所有这些不同领域的专家所做的各种努力，并提醒行政管理层和立法及/或理事机构注意新出现的风险和趋势以及改进机会。此外，由于监督是一项共同责任，审计和监督委员会还需要充当监督职能、行政管理层和立法和(或)理事机构之间的接口，从而确保更好的协调和公开沟通。

172. 为了使审计和监督委员会能够以有意义和专业的的方式履行所有这些职能，它们需要能够保证其独立性和权威性的强有力和不容置疑的任务规定；严格、客观的成员遴选程序，成员必须没有利益冲突；具有适当预算拨款的制度化的专门秘书处；定期、严格的业绩评估；以及定期修订其职权范围或章程，以适应不断变化的需求。

173. 最后，对于那些只向行政首长报告的审计和监督委员会，它们的咨询作用不应仅限于高级管理层。可以通过建立向行政首长和立法和(或)理事机构的双重报告关系来实现这一点，以“完成”它们对行政首长和立法和(或)理事机构两个同等重要的咨询作用之间的“循环”，目的是协助两者履行各自的职责。

附件一

接受审查的联合检查组 18 个参与组织的立法/理事机构以及审计和监督委员会

	组织	立法/理事机构	常设委员会	独立审计和监督委员会的名称	审计和监督委员会任务规定的依据
1	联合国秘书处 ¹	联合国大会		独立审计咨询委员会 (审咨委)	职权范围
2	开发署	执行局		审计和评价咨询委员会	职权范围
3	人口基金	执行局		监督咨询委员会	职权范围
4	难民署	执行委员会 (执委会)	执行委员会的常设委员会	独立审计和监督委员会	职权范围
5	儿基会	执行局		审计咨询委员会	章程
6	项目署	执行局		审计咨询委员会	职权范围
7	近东救济工程处	联合国大会	咨询委员会	内部监督问题咨询委员会	职权范围
8	妇女署	执行局		监督问题咨询委员会	职权范围
9	粮食署	粮食署 执行局		审计委员会	职权范围
10	粮农组织	粮农组织理事会	粮农组织的财务委员会	审计委员会	职权范围

¹ 除联合国秘书处外，审咨委还覆盖另外五个联检组参与组织(国贸中心、贸发会议、环境署、人居署和毒品和犯罪问题办公室)。

组织	立法/理事机构	常设委员会	独立审计和监督委员会的名称	审计和监督委员会任务规定的依据	
11	国际民航组织	国际民航组织理事会	评价和审计咨询委员会	职权范围	
12	劳工组织	劳工组织理事会	独立监督咨询委员会	职权范围	
13	国际电联	国际电联理事会	独立管理咨询委员会	职权范围	
14	教科文组织	执行局	监督咨询委员会	职权范围	
15	工发组织	工业发展理事会	独立审计咨询委员会	职权范围	
16	世卫组织	执行局	方案、预算和行政委员会	独立专家监督咨询委员会	职权范围
17	知识产权组织	知识产权组织大会	方案预算委员会	独立咨询监督委员会	职权范围
18	气象组织	执行理事会	审计委员会	职权范围	

资料来源：审计和监督委员会的职权范围或章程。

附件二

接受审查的 18 个审计和监督委员会的宗旨

组织	审计和监督委员会的名称	宗旨 (节自相关委员会的职权范围或章程)	成立年份	更新的 职权范围	评论
1 联合国秘书处	独立审计咨询委员会 (审咨委) ¹	独立审计咨询委员会作为大会的附属机构，以专家咨询身份提供服务，并协助大会履行其监督职责。	2007 年	不适用	联合国大会的附属机构 仅向联合国大会提供协助和咨询意见
2 开发署	审计和评价咨询委员会	协助署长履行其在监督、财务管理和报告、内部审计和调查、外部审计、风险管理以及内部控制和问责制度方面的职责。委员会的主要作用是向署长提供咨询意见，同时考虑到《财务和工作人员条例和细则》以及适用于开发署及其业务环境的政策和程序。	2006 年	2016 年	向署长提供协助和咨询意见
3 人口基金	审计咨询委员会	审计咨询委员会应协助人口基金执行主任履行其在财务管理和报告、外部审计事项、风险管理、内部控制和问责制度以及监督程序(下称内部审计和调查及评价职能)方面的职责。审计咨询委员会的主要作用是向执行主任提供咨询，同时考虑到该组织监测遵守人口基金理事机构通过的规则和条例情况的程序。	2006 年	2018 年	向执行主任提供协助和咨询意见
4 难民署	独立审计和监督委员会	设立独立审计和监督委员会的目的是以专家咨询身份，协助高级专员和执行委员会根据适用于难民署的相关最佳做法、行业标准以及财务和工作人员条例和细则，行使其监督职责。	1997 年	2019 年	向高级专员和执行委员会提供协助和咨询意见
5 儿基会	审计咨询委员会	审计咨询委员会的主要作用是向执行主任提供咨询意见，并向执行局通报管理责任的履行情况，同时考虑到儿基会的《财务条例和细则》、《联合国工作人员条例和细则》以及适用于儿基会的指令、政策和程序。委员会的职责包括独立审查儿基会监督系统的运作情况；审查儿基会的会计和报告做法及控制系统；审查内部和外部审计事项；以及审查财务管理和报告。联合国审计委员会对儿基会的业务进行外部审计，内部审计办公室提供内部审计服务。	2006 年	2012 年	向执行主任提供协助和咨询意见，并请求向执行局通报情况

¹ 除联合国秘书处外，审咨委还覆盖另外五个联检组参与组织(国贸中心、贸发会议、环境署、人居署和毒品和犯罪问题办公室)。

组织	审计和监督委员会的名称	宗旨 (节自相关委员会的职权范围或章程)	成立年份	更新的 职权范围	评论
6	项目署	审计咨询委员会	2007年	2015年	向执行主任提供协助和咨询意见
7	近东救济工程处	内部监督问题咨询委员会	2007年	2016年	向主任专员提供协助和咨询意见
8	妇女署	监督问题咨询委员会	2012年	2016年	向执行主任提供协助和咨询意见
9	粮食署	审计委员会	1984年	2017年	向执行局和执行主任提供协助和咨询意见
10	粮农组织	审计委员会	2003年	2018年	向总干事和财务委员会提供协助和咨询意见
11	国际民航组织	评价和审计咨询委员会	2008年	2017年	向理事会提供协助和咨询意见
12	劳工组织	独立监督咨询委员会	2008年	2017年	理事机构的附属机构 向理事机构和总干事提供协

组织	审计和监督委员会的名称	宗旨 (节自相关委员会的职权范围或章程)	成立年份	更新的 职权范围	评论
		专家咨询。独立监督咨询委员会旨在通过加强劳工组织内部的问责制和治理来增加价值。			助和咨询意见
13	国际电联 独立管理咨询委员会	独立管理咨询委员会作为国际电联理事会的附属机构，以专家咨询身份提供服务，并协助理事会和秘书长有效履行其治理职责，包括确保国际电联内部控制系统、风险管理和治理进程，包括人力资源管理的运作。独立管理咨询委员会必须协助提高透明度、加强理事会和秘书长的问责制和治理职能。	2010年	2014年	国际电联理事会的附属机构 向理事会和秘书长提供协助和咨询意见
14	教科文组织 监督咨询委员会	监督咨询委员会应以向本组织总干事提供咨询的身份开展工作，协助总干事履行其监督职责，包括内部审计、评价、调查以及风险管理、道德操守、内部控制和其他系统、政策和程序的有效性，以及与本组织业务有关的内部监督事项。	2002年	2016年	向总干事提供协助和咨询意见
15	工发组织 独立审计咨询委员会	独立审计咨询委员会是根据工业发展理事会(理事会)议事规则第63条设立的咨询委员会，就审计委员会职权范围内的问题向理事会和总干事提供咨询意见。	2016年	2016年	向工业发展理事会和总干事提供协助和咨询意见
16	世卫组织 独立专家监督咨询委员会	独立专家监督咨询委员会由世卫组织执行局设立，是向方案、预算和行政委员会报告的独立咨询委员会，其宗旨是向方案、预算和行政委员会，并通过其向执行局提供在履行监督咨询职责方面的咨询意见，并应要求就其任务范围内的问题向总干事提供咨询意见。	2009年	2009年	向执行理事会，并应要求向总干事提供协助和咨询意见
17	知识产权组织 独立咨询监督委员会	独立咨询监督委员会是知识产权组织大会和方案预算委员会的附属机构。它以独立专家咨询身份提供服务，并协助知识产权组织大会和方案预算委员会履行其监督职责。	2006	2015	知识产权组织大会的附属机构 向知识产权组织大会和方案预算委员会提供协助和咨询意见
18	气象组织 审计委员会	执行理事会授权审计委员会就与气象组织秘书处管理做法的合法性、合规性、有效性、效率和经济性有关的所有事项，包括会计、财务、道德操守、规则、条例和程序，向执行理事会和秘书长提出意见和建议，以协助执行理事会开展监督活动。	2003年	2011年	向执行理事会和秘书长提供协助和咨询意见

资料来源：审计和监督委员会的职权范围或章程以及联检组参与组织的答复。

附件三

接受审查的 18 个审计和监督委员会的成员和任命程序概览

组织	审计和监督委员会的名称	是否考虑地域分配	是否考虑性别均衡	成员的遴选	成员的任命和批准	任期	对新成员的正式上岗培训	主席的任命和选举
1 联合国秘书处	独立审计咨询委员会 (审咨委)	是	是	联合国大会	联合国大会	两届任期，每届三年	是 ¹	委员会成员
2 开发署	审计和评价咨询委员会	是	是	署长	署长	两届任期，每届三年	是 ¹	署长
3 人口基金	监督咨询委员会	是	是	执行主任	执行主任	两届任期，每届三年	是 ¹	委员会成员
4 难民署	独立审计和监督委员会	是	是	执行委员会	高级专员	两届任期，每届三年	是 ¹	委员会成员
5 儿基会	审计咨询委员会	是	是	执行主任	执行主任	两届任期，每届两年	是 ¹	执行主任
6 项目署	审计咨询委员会	是	是	执行主任	执行主任	两届任期，每届三年	是 ¹	执行主任
7 难民救济工程处	内部监督问题咨询委员会	否	是	内部监督问题咨询委员会主席和内部监督事务部主任	主任专员	两届任期，每届三年	是 ¹	委员会成员
8 妇女署	监督问题咨询委员会	是	是	执行主任	执行主任	两届任期，每届三年	是 ¹	委员会成员，由执行主任批准
9 粮食署	审计委员会	是	是	理事会遴选小组	执行局	两届任期，每届三年	是	委员会成员
10 粮农组织	审计委员会	是	是	财务委员会	粮农组织理事会	两届任期，每届三年	是 ¹	委员会成员

¹ 虽然职权范围或章程中没有具体提到，但实际上为新成员提供了情况简介。

组织	审计和监督委员会的名称	是否考虑地域分配	是否考虑性别均衡	成员的遴选	成员的任命和批准	任期	对新成员的正式上岗培训	主席的任命和选举
11 国际民航组织	评价和审计咨询委员会	是	是	国际民航组织理事会主席	国际民航组织理事会	两届任期，每届三年	是 ¹	委员会成员
12 劳工组织	独立监督咨询委员会	是	是	理事机构遴选小组	劳工组织理事机构	两届任期，每届三年	是 ¹	委员会成员
13 国际电联	独立管理咨询委员会	是	是	由国际电联理事会成员组成的遴选小组	国际电联理事会	两届任期，每届四年	是 ¹	委员会成员
14 教科文组织	监督咨询委员会	是	是	内部管理小组	总干事	两届任期，每届三年	否	委员会成员
15 工发组织	独立审计咨询委员会	是	是	成员国/工业发展理事会小组	工业发展理事会	两届任期，每届三年	否	委员会成员
16 卫生组织	独立专家监督咨询委员会	是	是	总干事	执行局	四年，不可连任	是 ¹	委员会成员
17 知识产权组织	独立咨询监督委员会	是	是	方案预算委员会设立的遴选小组	方案预算委员会 ²	两届任期，每届三年	是	委员会成员
18 气象组织	审计委员会	是	是	执行理事会	执行理事会	两届任期，每届三年	是	委员会成员

资料来源：审计和监督委员会的职权范围或章程以及联检组参与组织的答复。

² 任命书由总干事签署。

附件四

接受审查的 18 个审计和监督委员会的运作模式和权力概览

	组织	独立审计和监督委员会	每年正式会议的次数	是否需要多数才能做出决定	雇用外部专家的权力
1	联合国秘书处	独立审计咨询委员会(审咨委)	4 次	是	是
2	开发署	审计和评价咨询委员会	至少 4 次(在总部)	是	是
3	人口基金	监督咨询委员会	至少 3 次	是	是
4	难民署	独立审计和监督委员会	2-4 次	否 (以协商一致为基础)	否 (未列入预算)
5	儿基会	审计咨询委员会	至少 3 次	是	是
6	项目署	审计咨询委员会	至少 4 次(在总部)	是	否
7	近东救济工程处	内部监督问题咨询委员会	2 次	法定人数 ¹	否
8	妇女署	监督问题咨询委员会	不少于 3 次	法定人数 ¹	是
9	粮食署	审计委员会	3 次	是	是
10	粮农组织	审计委员会	3 次	是	是
11	国际民航组织	评价和审计咨询委员会	3 次	否 (以协商一致为基础)	未提供信息
12	劳工组织	独立监督咨询委员会	3 次	是	是

¹ 必须有三名成员亲自出席或以虚拟形式出席，才能构成法定人数。

	组织	独立审计和监督委员会	每年正式会议的次数	是否需要多数才能做出决定	雇用外部专家的权力
13	国际电联	独立管理咨询委员会	2 次	否 (以协商一致为基础)	是
14	教科文组织	监督咨询委员会	3 次 ²	是	否
15	工发组织	审咨委	2 次	是	否
16	世卫组织	独立专家监督咨询委员会	至少 2 次	是 (来自执行局议事规则)	是
17	知识产权组织	独立咨询监督委员会	4 次	否 (以协商一致为基础)	是
18	气象组织	审计委员会	2 次	否 (以协商一致为基础)	是

资料来源：审计和监督委员会的职权范围或章程以及联检组参与组织的答复。

² 两次面对面会议和一次视频会议。

附件五

各参与组织应就联合检查组的建议采取的行动概览 JIU/REP/2019/6

报告	预期影响	联合国及其各基金和方案														专门机构和原子能机构														
		首协会	联合国 ¹	艾滋病署	贸发会议 ²	国贸中心 ²	开发署	环境署 ²	人口基金	人居署 ²	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室 ²	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	气象组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮联	世卫组织	知识产权组织	气象组织
供行动		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
供参考		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1	a						L	L			L		L	L	L								L							
建议 2	d		L				L	L		L	L		L	L	L	L	L		L	L		L	L	L			L	L	L	
建议 3	f		L				L	L		L	L		L	L	L	L	L		L	L		L	L	L			L	L	L	
建议 4	a		L				L	L		L	L		L	L	L	L	L		L	L		L	L	L			L	L	L	
建议 5	f		L				L	L		L	L		L	L	L	L	L		L	L		L	L	L			L	L	L	
建议 6	f		L				L	L		L	L		L	L	L	L	L		L	L		L	L	L			L	L	L	
建议 7	a		L				L	L		L	L		L	L	L	L	L		L	L		L	L	L			L	L	L	

图例: **L**: 供立法机构作出决定的建议 **E**: 供行政首长采取行动的建議 **■**: 建议无需该组织采取行动
 预期影响: **a**: 加强透明度和问责制 **b**: 传播良好/最佳做法 **c**: 加强协调与合作 **d**: 增强一致性和统一性 **e**: 加强控制和合规 **f**: 提高效能 **g**: 显著节省资金
h: 提高效率 **i**: 其他。

¹ 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。
² 由联合国秘书处独立审计咨询委员会(审咨委)所覆盖。