



联合国秘书处*

内部控制说明

责任范围

作为联合国秘书长，我负责本组织的行政管理及其任务、方案和其他活动的执行，并负责维持一个内部控制系统，该系统旨在以可靠的财务和非财务报告、有实效和高效率的运作以及条例、规则 and 政策的合规(包括预防和发现欺诈行为)等形式，为实现目标提供合理、但并非绝对的保证。作为我提出的改革议程的一部分，我已授权各实体负责人依照《工作人员条例和细则》以及《联合国财务条例和细则》，管理人力、财政和实物资源。此外，本组织的每个人都在根据这些条例和细则进行内部控制的职责方面负有不同程度的责任。

内部控制的责任

内部控制旨在减少和管控而不是消除本组织的目标得不到实现的风险。内部控制是一个过程，由一个实体的管理层和其他人员实施，目的是为实现与业务、报告和合规有关的目标提供合理保证。内部控制具有关键的管理作用，是整个业务管理过程的有机组成部分。因此，联合国秘书处的各级管理层有责任：

- 建立一种可以促进有效内部控制的环境和文化
- 确定和评估可能对实现目标造成影响的风险，包括欺诈和腐败风险
- 明确制定并实施政策、计划、作业标准、程序、系统和其他控制活动，以管控与已确定的任何风险敞口相关的风险
- 确保信息和通信的有效流动，以使所有联合国人员掌握履行其职责所需的信息
- 监测内部控制制度的有效性

联合国秘书处的内部控制制度通过为确保实现目标而建立的控制程序，在本组织各级持续运作。

* 在这方面，秘书处包括各维持和平特派团以及联合国环境规划署、联合国人类住区规划署、联合国毒品和犯罪问题办公室、刑事法庭余留事项国际处理机制等非维持和平实体。



联合国秘书处的运作环境

联合国秘书处在全球范围内、而且有时是在非常具有挑战性的环境中开展活动，因此面临具有高度内在风险的情况。在秘书处开展活动的每个国家，对安全局势给予密切关注。必要时会作出战略决策，以调整业务，管控和减轻其人员面临的风险。此外，由于其业务的复杂性和任务的广度，本组织面临相当程度的风险。秘书处一级的所有重大风险都记录在一个正式的风险登记册中，并由高级管理人员以及内部和外部审计人员定期审查。

内部控制制度与风险管理

联合国秘书处的**内部控制制度**由条例、细则、行政通知、政策、流程和程序组成，工作人员有义务加以遵守。该制度旨在提供合理保证，以实现组织目标、提出可靠的财务和非财务报告、开展有实效和高效率的运作以及遵守监管框架，包括预防和发现欺诈行为。联合国的内部控制制度符合特雷德韦委员会赞助组织委员会(COSO)于 2013 年发布的《内部控制——综合框架》(又称《COSO 内部控制-综合框架》(2013))中确立的标准。

管理委员会于 2011 年 5 月核准了本组织的《企业风险管理和内部控制政策》(A/66/692, 附件)，其中明确规定了评估、处理、监测和通报风险的统一方法。该框架旨在应对与执行《联合国宪章》规定的任务和目标以及联合国主要机关提出的任务和目标有关的战略风险，以及在支持完成这些任务的日常业务中存在的内在风险。该框架提出了一套灵活的方法，这个方法与本组织已采用的不同风险管理做法完全匹配。

2014 年，秘书长核准了全企业**风险登记册**，并将此作为总结整个秘书处最重大战略风险的工具以及支持执行流程的相关治理架构。

打击联合国秘书处存在的欺诈和腐败是包括管理层在内所有联合国工作人员的主要责任，也是与联合国秘书处打交道的其他各方(例如承包商)的主要责任。2016 年，《联合国秘书处反欺诈反腐败框架》(ST/IC/2016/25)出台，在秘书处如何采取行动，预防、发现、阻止、应对和报告欺诈和腐败方面为工作人员和其他联合国秘书处人员提供了指导和信息。秘书处对欺诈和腐败采取零容忍做法。

在 2018 年 2 月 28 日的会议上，管理委员会专门进行了风险评估，随后核可了重点明确的《**秘书处欺诈和腐败风险登记册**》。

在 2019 年进行了一次新的**全秘书处风险评估**。由此产生《风险登记册》包括风险定义、对主要风险驱动因素的全面分析、对管理层已制定的控制措施的说明以及潜在风险应对战略的大纲。作为风险评估的一部分，根据风险的可能性和影响(风险敞口)对每个风险进行打分。在对缓解特定风险的现有控制措施的有效性进行评估后，确定了剩余风险的程度，并将此作为提出风险处理适当对策的出发点。

内部控制有效性的审查

对秘书处内部控制制度有效性的审查基于以下几点：

(a) **内部控制情况自我评估问卷**，由各实体负责人完成并提交。每个实体都使用问卷来审查所有关键控制程序和评定合规情况。各实体负责人用证据和已采取或计划采取的行动来证明其作出的答复。对自我评估的结果进行了仔细审查，根据需要调整了控制措施，并为酌情作出改进制定了行动计划。

(b) 对业务支助部和管理战略、政策和合规部发布的关于内部控制的各项**主要业绩指标**作出分析。在后者内部，业务转型和问责制司一直在定期和系统地监测高级管理人员契约中确定的主要业绩指标的进展情况。此外，**管理看板**向高级管理层、管理委员会和联合国监督机构提供来自“团结”系统(企业资源规划系统)和其他企业系统的实时业务数据、趋势分析及其他分析报告。

(c) **内部事务监督厅、联合检查股和审计委员会**提出的建议。这些建议提供了有关合规情况和控制有效性的客观信息。

2020 年期间出现的内部控制问题

实体负责人对 2020 年自我评估问卷的答复是评估根据《COSO 内部控制-综合框架》(2013)调整的联合国秘书处内部控制框架是否有效和每个实体是否遵守内部控制框架的组成部分。¹ 根据自我评估问卷和主要业绩指标以及内部和外部监督机构的建议，实体负责人对其负责领域的内部控制成效提供保证。评估未发现重大控制问题，但查明一些领域存在改进机会。

通过上述机制查明存在进一步改进机会的领域大致涉及：

(a) **财产管理流程的执行**。所涉问题是财产处置流程冗长，存在大量未用财产。处置流程的成功执行取决于各种因素，并非所有因素都在本组织掌控之下，诸如当地的安全局势、地方政府的支持力度以及市场需求和地方行政要求。同样，在颇具挑战性环境中运作的实体，如维持和平行动和特别政治任务，有时会储备财产，以用于更换关键物品，因为采购周转时间长，当地市场缺乏这种物品。此外，2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行以及维持和平特派团的缩编和清理前活动或许导致了处置工作大量积压。秘书长继续强调有效利用资源，包括财产在内。维持和平特派团的成果预算编制框架将财产管理业绩指数纳入其中并且从 2020 年起对所有实体推出业绩管理框架就是证明；

(b) **制定和维护风险管理委员会和(或)实体负责人批准的风险登记册**。在秘书处各级实施企业风险管理仍然是秘书长提高本组织效率和效力愿景的关键要素。2020 年期间已取得重大进展，并将继续取得进展，因为越来越多的实体在努力将企业风险管理的结构化做法充分纳入业务管理之中，并得到支持；

¹ 当管理层确定某部分和一个或多个相关原则缺失或不起作用或者各部分没有协同运行时，内部控制系统中就有重大缺陷存在。

(c) 遵守预购机票政策的情况。秘书长在继续努力，以具有成本效益的方式使用旅行资源。2020 年，秘书处尤其通过使用分析工具，继续努力提高遵守预购机票政策指令的比率。这些工具包括在线管理看板，为管理人员更好地直观展现预购统计数据；业务转型和问责制司提供的主要业绩指标季度报告。该公司继续通过加强后续行动和上报实体负责人加强监测工作。与前几年相比，遵守率呈上升趋势，体现了这些行动的影响；

(d) 实施与人才获取、学习和技能发展相关的人力资源流程。秘书长致力于继续加强招聘框架，使本组织能够以快速、高效、公平和专业的方式在覆盖面广的地域物色、吸引和获取多样化人才，以有效开展授权活动。外部因素，特别是 COVID-19 大流行和本组织面临的流动性挑战，影响了 2020 年招聘目标的实现。秘书长在人力资源管理改革过程中采取的措施已在过去 5 年呈现积极趋势，今后将继续在此基础上进一步缩短 2020 年后的招聘时间。关于学习和技能发展，秘书处正在修订针对工作人员的在线强制性培训计划，具体做法是减少强制性培训课程的数量，并更新内容，使之符合最新的技术、设计、多语种和无障碍标准。预计到 2021 年底会取得重大进展；

(e) 落实保护个人资料和私隐的 10 项原则。目前，本组织正在最后订定关于数据隐私和保护政策。随后将制定一项全面的隐私和保护方案。作为该方案的一部分，信息和通信技术厅将负责为秘书处制定并批准数据保护和隐私技术控制标准。相关数据控制员将负责在相应系统中纳入经批准的数据保护和隐私控制；

(f) 监测、评估和监督执行伙伴。秘书长继续加强对执行伙伴关系安排的管理和监测，通过向方案管理人提供更好的工具使其能监测并报告委托给合作伙伴的项目，确保交付商定的活动和应交付产出。秘书长在关于问责制的第十次进展报告(A/75/686)中承诺更新执行伙伴准则，其中将概述项目执行期间将开展的报告、业绩监测和保证活动。秘书长正在继续努力确保建立适当系统，以便能够交流和使用业绩评价。

说明

所有内部控制都有内在局限性，其中包括规避可能性，因此仅能对实现业务、报告和合规目标提供合理保证。此外，由于条件会变，内部控制成效会因时而异。

基于上述情况，并尽我掌握的知识和信息，我认为 2020 年期间，联合国秘书处是在有效的内部控制系统下运作的，符合上述规定和《COSO 内部控制-综合框架》(2013)。

联合国秘书处致力于解决上文查明的内部控制和风险管理问题，作为不断改进内部控制的一部分。

秘书长

安东尼奥·古特雷斯(签名)

2021 年 5 月 26 日，纽约
