



联合国秘书处*

内部控制说明

责任范围

1. 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，并负责维持内部控制制度，该制度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、规则和政策合规(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《联合国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，本组织的每个人都有义务根据这些条例和细则进行内部控制，但所负责任程度不同。

内部控制的责任

2. 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
- 查明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

* 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。



3. 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。

联合国秘书处的运作环境

4. 联合国秘书处在全球范围内开展活动，有时所处的环境极具挑战性，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，对安全局势进行密切监测。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

5. 联合国秘书处的**内部控制制度**由工作人员须遵守的条例、细则、行政通知、政策、流程和程序组成。该制度旨在提供合理保证，以实现本组织的目标，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 年))中确立的标准。

6. 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。

7. 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进程的相关治理架构。

8. 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。

9. 在 2018 年会议上，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**》。为进一步加强反欺诈和反腐败工作，联合国秘书处在与秘书处有关实体进行广泛协商后，出版了关于欺诈和腐败意识的工作人员手册。该手册于 2022 年 12 月 9 日国际反腐败日发布。管理委员会还正式确定并核准一项反欺诈和反腐败意识战略，该战略有助于防止、发现和应对秘书处内的欺诈行为，并促进强有力的反欺诈和反腐败文化。

10. 新的**全秘书处风险评估**已于 2020 年完成，并得到管理委员会核可。由此产生并定期审查的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，确定了残余风险的水平，并将

此作为制定适当风险处理对策的出发点。企业风险管理工作队每季度对全秘书处的风险处理应对计划进行评估，并向管理委员会提供最新情况。目前正在修订全秘书处风险登记册，将为今后的内部控制说明提供信息。

内部控制有效性审查

11. 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和保证声明**，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，并酌情针对需要改进的领域制定了行动计划；

(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。在管理战略部内部，业务转型和问责制司一直对照授权框架和其他机制的主要业绩指标对业绩进行定期和系统监测。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、联合检查组和审计委员会**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。

2022 年内部控制问题的状况

12. 各实体负责人对 2022 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 年)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这项工作的组成部分。¹ 根据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。

13. 通过上述机制，在 2022 年工作中承接了 2021 年内部控制说明中所述的七个问题，以争取进一步改善：

(a) **实施财产管理流程**，涉及冗长的财产处置流程和大量未使用财产。继续努力加强财产管理的端到端流程，包括加强各系统和无障碍环境，实施质量控制措施，并通过培训提高对财务和管理报告的认识。随着地方政府在新型冠状病毒病(COVID-19)大流行末期解除对工作人员流动的大部分限制，全面实物核查活动得以恢复，资本化财产和库存的实物核查范围逐年扩大。此外，处置的积压财产账面净值和呆滞库存的百分比下降。财产管理框架和供应链业绩管理框架对于指导本组织财产的管理和控制工作仍然至关重要。通过制定财产处置规则和流程适用指南，进一步加强了这些框架的实施。此外，通过制定准则，加强了对推动所有设备序列化和资本化配置文件的物料主目录的管理。最后，为确保财产记录的准确性、可查性和透明度，在线报告中纳入了额外核查情况。总体而言，财产管理框架的这些改进进一步整合了上下游流程，同时加强了内部控制。

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，内部控制制度就存在重大缺陷。

(b) 遵守预购机票政策。2022 年第二季度，差旅量逐渐恢复至疫情前水平，全年遵守 16 天预购机票政策指示的情况略有改善。继续努力以具有成本效益的方式使用差旅资源，包括通过自上而下的沟通，加强对该政策的认识和遵守，并寻求其他办法替代出差旅执行任务。继续使用分析工具衡量进展情况，这些工具包括业务转型和问责制司提供的问责制指标监测看板和季度性主要业绩指标报告，以及业务支助部的差旅统计表板，该看板显示各实体的差旅处理工作流程历史记录，以查明延误情况；

(c) 实施与人才获取相关的人力资源流程。目前正在努力执行大会第 77/278 号决议中的各项决定。管理战略部正在牵头实施工作人员甄选 2.0 方案，以使本组织能够以高效和公平的方式更好地发现、吸引和获取各种人才，以有效地开展已获授权的活动，并实现工作人员的性别和地域代表性。除了反复改进 Inspira 的征聘模块外，为进一步改进征聘时间表，本组织正在与甄选时间较长的客户实体接触，以进一步了解和解决延误的根本原因，并探讨可能的解决办法。最后，将继续处理所报告的人力资源行政指示例外情况的完整性和提交延误问题，为此加强指导、提供数据并定期跟踪各实体情况以进一步加强合规；

(d) 落实管理问题高级别委员会 2018 年通过的有关个人数据保护和私隐的 10 项原则。本组织需要加强数据保护和隐私，并确保秘书处各实体负责地使个人数据得以流动、使用和分享，为各项任务提供支持。作为这项努力的一部分，我提议设立一个数据保护和隐私办公室，以便对数据保护和隐私管理进行有效的监督、协调和指导，供大会核准。此外，关于数据保护和隐私的政策草案正在最后定稿，并将辅之以必要的机制，以确保有效执行、监督和问责。秘书处各实体负责人作为数据管理员，将负责确保按照数据保护和隐私的监管要求处理数据。信息和通信技术厅(信通厅)将负责为秘书处制定并批准数据保护和隐私技术保障措施。信通厅还将采用技术程序，防止和减少信息系统中的数据泄露，同时数据管理员将负责酌情向数据主体通报任何数据泄露情况和采取的缓解措施。预计该政策将于 2024 年发布；

(e) 监测和评价方案和项目执行情况。继续努力加强对改进成果交付的重视。2022 年，秘书处各实体广泛使用战略管理应用模块报告整个预算周期的交付成果和成果，从而使管理人员能够更有效地监测各自方案的执行情况。目前正在努力改进对综合规划、管理和报告解决方案的利用，以便更细致地跟踪自愿捐款供资的项目。此外，2023 年推出的综合项目管理人员看板预计将通过提高实质性成果与财务数据之间联系的可见度来加强问责制，这将加强本组织更有效和更高效地交付成果的能力。最后，加强方案交付不可或缺的一环是在秘书处各实体中培养内部评价文化。业务转型和问责制司正在牵头修订关于联合国秘书处评价的行政指示(ST/AI/2021/3)，以使各实体能够开展评价活动，无论其规模、能力和任务如何。该司和内部监督事务厅共同向 61 个实体的 300 名工作人员提供培训和支持，内容涉及政策制定、内部评价结构和规划、制定职权范围 and 了解联合国评价小组的规范和标准。此外，还举行了一对一协商，以审查

各实体的内部评价政策，并采取措施促进征聘专业咨询人。还将继续努力为进行内部评价提供有针对性的支持和个性化指导；

(f) 管理工作场所的行为和纪律。在行为和纪律问题上取得了进展，秘书处继续促进责任、问责和个人诚信的文化。定期向和平行动的行为和纪律小组以及秘书处其他实体的行为和纪律协调人提供关于管理战略部不当行为风险管理工具的方法和使用的能力建设，其主要交付成果是风险登记册和工作计划。

《提高对欺诈和腐败认识手册》等旨在管理风险和报告不当行为的其他实用工具有助于各实体协调一致地管理整个秘书处的风险。此外，我致力于继续加强对所有不当行为案件的调查和报告，包括性剥削和性虐待以及欺诈案件。我鼓励高级领导人确保将所有指控都记录在案件管理跟踪系统中，并尽一切努力及时完成其职权范围内的调查。

(g) 网络安全。薄弱的网络安全态势的潜在后果不仅仅是破坏信息和通信技术基础设施和系统，不能只用数据量和因网络攻击而受损的用户账户数目来衡量。相反，薄弱的网络安全的潜在后果可能直接影响联合国完成任务的能力和本组织的公信力，并可能影响联合国人员和受益人的安全和保障。信息和通信技术厅借鉴大会核可的上一个行动计划和随后吸取的经验教训，制定一项网络安全举措综合提案，以应对继续存在的重大风险。关于应对联合国面临的网络安全风险的提案作为我的拟议资本投资计划(A/77/519)的一部分提交，对该计划的审议已推迟到大会第七十八届会议。与此同时，信息和通信技术厅继续尽可能进行改进，重点是满足最紧迫的需求。

14. 此外，还确定了一个有机会改进的新领域：

内部监督事务厅建议的执行情况。内部监督事务厅所提建议的长期执行率总体上仍然很高。建议不应只是执行，而应及时执行，以确保控制方面的弱点得到解决，并抓住改进业绩的机会。尽管 2022 年逾期未执行建议的总数有所上升，但逾期未执行 12 个月以上的建议的比例有所下降。目前正在作出努力，不仅支持有关实体确保相关风险得到充分管理，或通过充分和及时执行建议，或通过结合其他适当行动落实建议，而且还在本组织的风险管理流程中反映这些行动的结果。

15. 最后，先前确定的一个问题被认为已经达到适当的成熟度，因此不再对实现本组织的目标构成重大风险：

编制和维持风险管理委员会和(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我提出的提高本组织效率和效力愿景的关键要素。在机构一级，成功地制定和实行了风险管理政策、方法和治理机制。各实体继续采用结构化方法管理风险。虽然一些在确定本组织战略优先事项方面发挥作用的实体仍在最后确定其风险登记册，但注意到这些实体的负责人作为全秘书处风险登记册中特定极高风险的负责人，领导属于其职责范围的工作组。还注意到，已经维持自己风险登记册的实体总数超过了在 reform.un.org 上的效益追踪系统中设定的预期。截至 2022 年 12 月 31 日，大多数实体已建立企业风险管理流程。继续努力将风险管理纳入战略和业务决策进程。

说明

16. 所有内部控制都有内在局限性，其中包括规避的可能性，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。

17. 基于上述情况，并尽我掌握的知识和信息，我认为 2022 年期间，联合国秘书处是在有效的内部控制制度下运作的，符合上述规定和《COSO 内部控制-综合框架》(2013)。

18. 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这一工作的一部分。

联合国秘书长

安东尼奥·古特雷斯(签名)

2023 年 6 月 26 日，纽约
