联合国 ST/SIC/2023/1

秘书处

16 October 2024

联合国秘书处*

关于 2023 年业务活动的内部控制说明

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(包括有关预防和发现欺诈行为的条例、规则和政策合规)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。

26-07325 (C) 220526 150626

请回收

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. 联合国秘书处为实现其主要宗旨，在全球474个工作地点开展业务，开展业务的环境有时具有挑战性和不可预测性，包括在其人员安保方面具有挑战性和不可预测性，秘书处因此面临固有风险很大的局面。联合国安保管理系统使联合国行动和方案能够执行广泛的任务，包括在高风险环境中执行任务。为有效缓解风险，本组织于 2023 年完成了一次全面风险评估，并修订了全秘书处风险登记册。订正登记册反映了本组织不断变化的风险状况，并强调了秘书处开展授权活动的重大风险。2023 年，提出了四种新的重大风险：(1) 人道主义援助；(2) 错误信息和危机沟通；(3) 政治气候；(4) 性剥削和性虐待。考虑到全秘书处的风险登记册，管理人员必须维持实体一级的风险登记册，以加强其有效执行任务的能力。风险登记册须由高级管理人员以及内部及外部审计师定期审查。

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。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、监测和通报风险的一致方法。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确定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固有风险。

7. 自 2014 年以来，本组织维持全秘书处风险登记册，并将其作为总结整个联合国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。经过详细的风险评估流程后，管理委员会于 2023 年 11 月通过了最新版本的登记册。由此产生的全秘书处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定期对全秘书处的风险处理应对计划进行更新和审查，并向管理委员会提供最新情况。全秘书处风险登记册继续为今后的内部控制说明提供信息。

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. 作为最近全秘书处风险评估的一部分，对欺诈和腐败风险进行了充分评估。为进一步加强反欺诈和反腐败工作，秘书处在与秘书处有关实体进行广泛协商后，为工作人员出版了《欺诈和腐败认知手册》。该手册于 2022 年 12 月 9 日国际反腐败日发布。管理委员会还于 2023 年 3 月正式确定并核准了一项欺诈和腐败认知战略。该战略有助于防止、发现和应对秘书处内部的欺诈行为，并促进强有力的反欺诈和反腐败文化。

内部控制有效性审查

10. 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、政策和合规部等部门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，业务转型和问责司一直通过确保经常使用**管理看板**和对照授权框架的主要业绩指标对业绩进行定期监测，不断改善第二道防线。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。

2023 年内部控制问题的状况

11. 各实体负责人对 2023 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该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。

12. 通过上述机制，内部控制评估表明，在 2022 年内部控制说明中报告的八个问题上作出了改善。尽管作出了这些改善，但由于尚未达到理想的成熟度，在 2023 年工作中承接了这八个领域。

(a) *实施财产管理流程*。2023 年的财产管理业绩审查涵盖秘书处各实体，审查结果表明，在某些领域有所改善，而其他领域与 2022 年相比保持稳定。在通过商业销售处置财产的时间安排方面以及在对包括资本化、非资本化和库存项目在内的所有类型财产进行强制性实物核查方面，都有了显著改善。在管理库存超过六个月的财产和超过预期寿命的财产方面也取得了进展。数据完整性

[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。

和准确性是持续关切的一个问题，也是已查明的一个弱点，加强数据完整性和准确性的工作正在进行中。这些举措的重点是改进对预期寿命的跟踪，并确保在“团结”系统中及时进行更新，以支持供应链和财产管理活动。不断加强和警觉地监测财产管理方面的内部控制仍然是一个优先事项。财产管理框架和供应链业绩管理框架均对有效治理和控制本组织的资产至关重要，因为它们为财务条例和细则的一致适用和解释提供了必要支持；

(b) *遵守预购机票政策*。2023 年，差旅量增加，提前 16 天订票政策的合规率与 2022 年便相比上升了 10%。问责制指标监测看板和差旅统计看板的使用有助于各部门查明和解决不合规的原因，并有助于提高合规率。此外，业务转型和问责司与各实体合作启动了一个试点项目，以寻找改善业绩的机会；

(c) *实施与人才招聘和管理相关的人力资源流程*。2023 年下半年，财政紧缩和裁减人员的氛围占主导地位，招聘活动暂停，优先考虑被裁人员，影响了招聘时间表以及扩大工作人员多样性和实现地域代表性和性别平等目标的努力。尽管如此，但仍继续通过推进工作人员甄选 2.0 方案、修订地域代表性战略和高级管理人员契约中的主要业绩指标，努力执行大会在第 77/278 号决议中作出的决定。最后，为了更好地报告未遵守人力资源行政指示的例外情况，业务转型和问责司更新了指南，其中澄清了这些例外情况的范围，该司还继续探讨加强深入监测并以此作为授权框架的一个组成部分的备选方案；

(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*。本组织正在努力加强数据保护和隐私，并确保秘书处各实体负责任地使个人数据得以流动、使用和分享，为各项任务提供支持。经过整个 2023 年的协作努力，大会在 2023 年 12 月 22 日第 78/252 号决议中核准设立数据保护和隐私办公室，作为秘书处内的一个独立单位。该办公室将对秘书处数据保护和隐私方案的执行工作提供有效的中央监督、协调和指导，包括对 2024 年 3 月 13 日颁布的旨在为秘书处制定数据保护和隐私总括框架的政策(ST/SGB/2024/1)以及有关行政通知的执行工作提供有效的中央监督、协调和指导。此外，如该政策所概述的那样，该办公室将与信息和通信技术厅携手合作，制定并核准相关的全组织技术保障措施，并就通过这些保障措施提供咨询意见；

(e) *监测和评价方案和项目执行情况*。本组织继续加强其以更高成效和效率交付成果的能力。秘书处各实体广泛使用战略管理应用模块监测在实现核定的应交付产出和成果方面取得的进展，从而使管理人员能够更有效地监测各自方案的执行情况。综合规划、管理和报告解决方案为管理人员提供关于项目的全面、及时的信息，继续针对自愿捐款项目更多采用这一解决方案。采用了综合规划、管理和报告数据模型，可以通过“团结”系统分析工具创建定制报告，进而改进基于数据的决策。此外，推出了综合项目管理人员看板，使得实质性成果与财务数据之间联系的更加清晰可见。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。2023 年，在加强整个秘书处的评价方面继续取得进展：各实体在评价方法和质量保证方面得到内部监督事务厅的支持，在评价管理方面得到业务转型和问责司的支持。开展的主要活动包括：

(a) 审查并修订关于联合国秘书处评价的行政指示(ST/AI/2021/3)；(b) 与 17 个实体就其所需支持举行一对一协商；(c) 向评价管理委员会通报所取得的最新进展，包括委员会主席每年向联合国秘书处管理委员会通报行政指示执行进展情况。预计将于 2024 年颁布经修订的行政指示；内部监督事务厅和业务转型和问责司将通过修订指南和工具，包括通过加强同业交流圈，加强对行政指示执行工作的支持。

(f) *管理工作场所的行为和纪律*。秘书处继续在行为和纪律问题上取得进展，包括更多地使用管理战略、政策和合规部的不当行为风险管理工具，并执行欺诈和腐败认知战略，其中包括一套有时限的具体行动，以补充和落实《欺诈和腐败认知：工作人员手册》的具体内容。此外，通过为工作人员提供《联合国价值观和行为框架》加强了组织价值观，该框架描述了本组织是什么、希望成为什么以及为什么其文化的每个方面都很重要。继续努力确保包括违禁行为在内的所有不当行为案件都在案件管理跟踪系统中得到适当记录。通过行政法司的内联网平台，最佳做法和经验教训交流有助于确保协调一致地开展内部控制评估和欺诈或推定欺诈案件报告工作。此外，继续努力加强所有不当行为案件的报告机制，并鼓励高级领导人确保及时完成在其领导下进行的调查；

(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资产以及受益者的安全和保障。为了更有效地预防和应对网络攻击，需要采取多元做法，让各层面均参与其中，其中包括立法和理事机构及监督机制、行政和实务部门以及联合国员工队伍。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，制定了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基本建设投资计划(A/77/519)的一部分提交，大会已注意到对该计划的审议，但尚未予以核准。信息和通信技术厅正在寻找机会，通过现有预算机制适当弥补有关资源缺口，同时继续尽可能作出改进，重点是满足最紧迫的需求；

(h) *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。不过，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，并抓住改善业绩的机会。监督厅正在与各实体合作，处理逾期的建议，特别是适当审结那些因不再充分反映组织环境而逾期已久的建议。目标是确保根据目前的情况评估尚未落实的建议，并在必要时予以处理。

13. 在 2023 年的工作中没有确定新的领域。

说明

14. 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。

15. 基于上述情况，并尽我掌握的知识和信息，我认为 2023 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 年)。

16. 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。

秘书长

安东尼奥·**古特雷斯**(签名)

2024 年 10 月 2 日，纽约