

# 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
- 明确制定并实行政策、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

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。

---

\* 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。

## 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。该框架提出了一个与本组织已采用的不同风险管理做法完全匹配的灵活方法。

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. 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**》。

10. 在2019年进行了一次新的**全秘书处风险评估**。由此制定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。

11. 2021年5月26日, 我签署了本组织有史以来第一份内部控制说明。在该说明中, 我确定了有机会进一步改善的6个领域。

## 内部控制有效性审查

12. 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。

## 2021 年内部控制问题的状况

13. 各实体负责人对 2021 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。<sup>1</sup> 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。

14. 通过上述机制，在 2021 年工作中承接了 2020 年内部控制说明中所述的五个问题，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。继续强调有效利用资源，包括财产在内。在冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情后解除了对旅行实施的很多限制，使本组织能够恢复财产管理活动，并改善财产管理方面的业绩。具体来讲，实物核查范围扩大，处置活动在更短期间内完成，并减少了库存编号财产的数量，尽管超过预期寿命的库存财产略增。财产管理框架和供应链业绩管理框架(2021 年发布)继续指导本组织财产的管理和控制工作，并确保对业务和财产管理流程进行积极和持续的监测，以支持实现业绩指标和目标。本组织力求不断改进该框架及其监测能力，以推动所有财产得到高效使用。它还致力于加强供应链规划，以更好地预测需求，减少未使用的存货数量。有助于准确规划需求的一个关键因素是库存的可靠性和准确性；

(b) 制定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，成功地制定和实施了风险管理政策和方法。各实体继续建立风险登记册，维持自己的风险登记册的实体数目超过了在 [reform.un.org](http://reform.un.org) 上的效益追踪系统中设定的预期。将继续努力将风险管理纳入战略和业务决策进程；

(c) 遵守预购机票政策。通过外联活动继续努力以具有成本效益的方式使用差旅资源。2021 年提前 16 天预购机票政策指令的遵守率保持稳定，同时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；

(d) 实施与人才获取相关的人力资源流程。我致力于继续加强工作人员甄选制度，使本组织能够以高效和公平的方式发现、吸引和获取各种人才，以有效地

<sup>1</sup> 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。

开展已获授权的活动，并实现工作人员的性别和区域均衡。2019 年以来，本组织在网上人才管理平台推出了多项新的征聘工具，以期减少人工工作量。事实证明，采用这些新工具比预期的要困难，本组织在 2021 年启动了一项研究，以了解和应对相关挑战。目前正在审查这项研究提出的建议，今后的举措将力求解决已查明的问题，以期提高征聘过程的质量、效率和多样性。此外，未遵守人力资源行政指示的例外情况一般都按照既定程序报告，并已注意到一些改进，同时正在通过加强指导和定期采取后续行动，解决所报告的例外情况的完整性和提交延误问题；

(e) 落实有关个人数据保护和私隐的 10 项原则。目前，本组织就其数据隐私和保护政策进行的协商已进入最后阶段，该政策一旦颁布，就会实施综合隐私和保护方案。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。新政策预计将在 2022 年下半年与所有利益相关方完成正式政策颁布流程后发布。

15. 此外，还确定了三个有改进机会的新领域。这些领域广泛涉及：

(a) 监测方案和项目执行情况。我致力于继续加强成果问责制。定期和有系统的方案监测是管理人员和有决策权的工作人员问责制的一个组成部分，他们有责任履行承诺，以及时和具有成本效益的方式取得高质量的成果。继续在“团结”系统中部署战略规划和方案管理解决方案，使工作人员有能力系统地遵循强有力和灵活的规划、监测和报告流程，并定期记录成果证据。为了促进有效的方案管理，高级管理人员契约中列入了一项关于监测方案执行情况的具体指标。正在开发使监测信息可视化的看板。本组织还将继续通过实施针对具体实体的评价政策来加强对评价的利用，这些政策对于在整个方案管理周期中促进学习和提高透明度至关重要；

(b) 管理工作场所的行为和纪律。大会在其 2020 年 4 月 13 日关于加强联合国秘书处问责制方面的进展的第 74/271 号决议中特别指出高级管理人员负有特别责任，要为在秘书处形成强有力的责任、问责和个人廉正文化定下基调和标准，从而对任务的执行和本组织的声誉产生影响力。秘书处继续投资于问责文化。将继续努力确保包括高级领导层在内的所有工作人员完成有关行为标准的必修课程。不当行为风险管理工具包等旨在管理风险和报告不当行为的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。推广旨在记录、追踪和报告所有不当行为指控的案件管理追踪系统，是为了加强本组织确保对包括性剥削和性虐待在内的所有不当行为案件追究责任的能力；

(c) 网络安全。薄弱的网络安全态势的潜在后果不仅仅是信息和通信技术基础设施和系统中断、大量数据面临风险和大量用户账户可能因网络攻击而受损。这关系到联合国履行其任务的能力及其在成员和受益者面前的公信力。信息和通信技术厅正在大会核可的上一个行动计划和随后吸取的经验教训的基础上，制定一项网络安全举措综合提案，以应对这些重大风险。

16. 最后，先前在 2020 年确定的两个问题被认为已经达到适当的成熟程度，因此不再对实现本组织的目标构成重大风险：

(a) 学习和技能发展。2021 年期间，完成所有必修课程的工作人员总数大幅增加，从而大大降低了本组织在一系列业务领域面临的风险。正在修订秘书长关于联合国强制性学习方案的公报([ST/SGB/2018/4](#))，预计将就工作人员必须参加的必修课程以及不遵守规定的后果提供最新指导；

(b) 监测、评价和监督执行伙伴。继续加强执行伙伴的选择、管理和监测，以确保通过向方案主管提供更好的工具来落实商定的活动和应交付产出。例如，“团结”系统的赠款人管理模块用于在整个项目执行周期内与合作伙伴进行交易，有助于加强各实体在这方面的业绩。我在关于问责制的第十一次进度报告([A/76/644](#))中承诺，将在 2022 年发布经充实的执行伙伴参与准则。2021 年 8 月，秘书处加入了联合国伙伴门户网站，这是一个在线平台，能够以集中、标准化和统一的方式对潜在伙伴进行尽职调查筛选，从而进一步改善了对执行伙伴的管理。

## 说明

17. 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。

18. 基于上述情况，并尽我掌握的知识和信息，我认为 2021 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)。

19. 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)

2022 年 6 月 28 日，纽约

---