

联合国秘书处*

2024 年业务内部控制说明

责任范围

1. 作为联合国秘书长，就本组织的行政管理、其任务、方案和其他活动的执行以及内部控制制度的维持对我实行问责。内部控制制度旨在以可靠的财务和非财务报告、有成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、而不是完全消除无法实现本组织目标的风险。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：

- 营造一种促进有成效的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暴露相关的风险
- 确保信息和通信的有成效流动，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成效

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 459 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，秘书处因此暴露于具有较高度固有风险的情势。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。鉴于持续到 2024 年的地缘政治变化、财务压力和业务挑战，本组织于 2025 年对其风险进行了战略性重新评估。这项工作使得全秘书处的风险登记册得以更新。在 2023 年完成的全面风险评估的基础上，管理委员会于 2025 年 7 月核可

* 在此背景下，秘书处系指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。

的登记册修订版反映了本组织不断变化的风险格局。它纳入了人道主义援助、和平行动任务、性剥削和性虐待、采购欺诈、预算外供资、捐助方资金管理、执行伙伴和财政捐助等领域的重要更新。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。这些风险登记册须受到高级管理人员以及内部和外部审计师的定期审查。

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月核可的本组织《企业风险管理和内部控制政策》(A/66/692, 附件), 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》所规定的和联合国主要机关所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, 本组织一直致力于加强风险管理做法。2025年作出的更新是持续适应不断变化的环境、改进确定、评估和应对风险的方式的持续努力的一部分, 目的在于加强任务的交付。根据企业层面风险负责人提供的投入, 在专门负责企业风险管理的高级管理工作队的支持下, 根据风险的可能性、潜在影响、剩余的暴露情况和现有控制措施的成效, 对每项风险都进行了重新评估。更新后的登记册提供了详细的风险定义、对主要风险驱动因素的分析、关于现有控制措施和应对战略的概述。实体一级的风险登记册仍然是这一进程的核心, 有助于秘书处所有各级管理人员监测和应对其职责范围内的风险。高级领导层以及内部和外部监督机构对这些登记册定期进行审查, 有助于提高本组织的风险意识和复原力。全秘书处风险登记册继续为今后的内部控制说明提供参考信息。

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全面评价。为进一步加强反欺诈和反腐败工作, 秘书处在广泛征求秘书处有关实体的意见后, 发布了以工作人员为对象的《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。

对内部控制成效的审查

10. 对秘书处内部控制制度成效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。各实体负责人在答

复时提供了证据并说明了已采取或计划采取的行动。对自我评估工作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(管理战略部)等部门发布的关于内部控制的各项**关键绩效指标**作出的分析。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**和对照授权框架的关键绩效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措施成效的客观信息。

2024 年内部控制问题的状况

11. 各实体负责人对 2024 年自我评估问卷的答复，是评价根据《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 根据问卷和关键业绩指标以及内部和外部监督机构的建议，各实体负责人对其负责领域的内部控制成效提供保证。

12. 内部控制评估表明，通过上述机制，在 2023 年内部控制说明中报告的 8 个问题中的 7 个问题方面已得到改进。尽管有了这些改进，但由于尚未达到理想的成熟度，这 7 个领域被转入 2024 年的工作中。需要指出的是，由于下文第 13 至 15 段所述原因，涉及执行与人才招聘和管理有关的人力资源程序的领域暂时不包括在确定需要持续改进的领域中。

(a) **实施财产管理流程。**2024 年财产管理业绩审查突出表明，在提高整个秘书处财产管理的成效和业务效率方面取得了持续进展。值得注意的是，积压的待核销财产大幅减少。在管理已按序列编号的库存和及时处理超过预期寿命的财产方面，也观察到了进一步的进展。与此同时，在更严格遵守实物核查要求和简化财产处置流程方面，机会依然存在，供商业销售的财产尤其如此。这些领域已被列为优先事项，将继续得到重点关注和有针对性的支持。作为对正在进行的实物核查培训和支持的补充，还采取了一些新的举措，包括：(一) 在 2025 年增加一项新的关键绩效指标，其核心是提高财产记录的准确性和可靠性；(二) 实施一个确定剩余财产的项目，以确保适当的分类和处置；(三) 全面审查绩效管理框架，以使各项指标更好地与不断演进的业务和战略优先事项保持一致。这些努力共同结合，旨在加强治理、透明度和问责制，同时提高业务成效，包括需求预测和财产补充；

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。随着 2024 年旅行量的持续增长，全球 16 天预购机票政策的执行率比 2023 年提高了近 10%。秘书处修订了关于公务差旅的行政指示，以落实大会有关决议，并强调要求公务差旅人员至少在启程前 21 天提交旅行申请。继续向各部门通告预购机票政策的重要性和要求，并提醒它们有责任利用机构看板，对照预购机票政策监测其实时执行情况。业务转型和问责司通过其试点项目为选定的部门提供了深入分析，以确定绩效驱动因素和潜在的解决方案；

(c) 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。2024 年 3 月 13 日，我颁布了联合国秘书处数据保护和隐私政策 (ST/SGB/2024/3)，为秘书处的数据保护和隐私及其所有活动制定了一个全面的政策框架。该政策的实施将得到强有力的治理和监督机制的支持，包括设立一个数据保护和隐私委员会并任命一名首席数据保护和隐私干事，为联合国各实体提供咨询意见和支持。大会在 2023 年 12 月 22 日第 78/252 号决议中核准于 2023 年 12 月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。该办公室的任务是为秘书处数据保护和隐私政策和方案的实施提供集中监督、协调和指导。此外，各实体负责人将以数据管理人的身份，负责制定内部程序，确保遵守监管要求，应要求进行数据影响评估，任命数据保护协调人，并在必要时管理数据泄露事件和通知受影响的个人。数据保护和数据隐私政策及其配套机制预计将确保在整个组织内有效落实、监督和问责；

(d) 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的方式交付成果的能力。战略管理应用程序继续在整个秘书处广泛使用，监测在实现核定的应交付产出和成果方面取得的进展。秘书处继续努力扩大和加强综合规划、管理和报告解决方案的使用，以管理各种资金流中的项目和方案，包括通过为“团结”系统中的项目和方案预算规划应用程序添加新的功能，并支持将其用于技术合作经常方案和建设项目。此外，还设想对监测应用程序作出变更，使各实体能够获取更丰富的数据，并加强任务交付的成效。“团结”系统分析工具中发布了几个新的综合规划、管理和报告数据模型，以使管理人员能够更好地监测活动和资源分配，从而改善成果的交付。最后，在加强方案交付方面不可或缺的一环，是在秘书处各实体中培养内部评价文化。2024 年，有限的资源继续构成挑战，但整个秘书处在加强评价工作方面继续取得进展：(a) 越来越多的实体在规划和预算编制期间审议了评估建议、结果和经验教训；(b) 举办了第一次评估周活动，来自 78 个实体的 519 人参加了为期 4 天的活动，他们对活动的总体评分为 4.5/5；(c) 管理战略、政策和合规部 2024 年对评价同业交流群进行的评价，将加强同业交流群进行同行交流和满足学习需求的方式，并有助于加强秘书处的评价能力和文化。经修订的行政指示在延期后预计将于 2025 年颁布；将通过经修订的指南、工具和资源，包括通过一对一协商提供量身定制的支持，加强业务转型和问责司及内部监督事务厅为实施该行政指示提供的支持；

(e) 管理工作场所的行为和纪律。通过有效利用管理战略、政策和合规部订立的经修订的不当行为风险管理工具等办法，秘书处去年在行为和纪律问题

上取得了重大进展，但秘书处将继续监测该领域，以确保积极趋势会继续下去。2024 年，联合国秘书处反欺诈和反腐败框架继续实施，重点是对风险责任人的重大欺诈和腐败风险进行监测。虽然注意到已有重大改进，秘书处仍继续开展努力，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。行政法司继续使用自身的内联网 ALD Connect，该网络将全球秘书处的所有行为和纪律小组及协调人联结起来。ALD Connect 就性剥削和性虐待、欺诈和违禁行为等广泛主题向所有行为和纪律从业人员提供资源、工具、良好做法和建议。最后，秘书处正在努力加强所有违禁行为案件的报告机制，并继续鼓励高级领导人及时对违禁行为采取管理行动；

(f) 网络安全。网络安全薄弱的潜在后果，可能会直接影响到本组织的公信力和完成任务的能力。它还可能影响联合国人员、资产和受益人的安全和保障。为了更有效地预防和应对网络攻击，需要采取多层面办法，由从立法和理事机构及监督机制到行政和实务部门以及员工队伍等所有层级作出努力。关于应对联合国面临的网络安全风险的提案已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。目前正在寻找机会，通过现有预算机制适当填补有关资源缺口，同时信息和通信技术厅继续尽可能作出改进，注重满足最紧迫的需求。信通技术五年战略力图通过支持联合国各实体履行其任务，为有成效、高效率、安全、可互操作和创新地使用技术创造有利条件；通过创新和伙伴关系助力数字化转型；保障和保护秘书处的信息资产。全秘书处风险登记册确定了与信通技术战略和网络安全有关的两个重大风险。通过集中审查实体的信通技术预算报告、启动地方实体治理委员会、信通技术项目审查委员会和信通技术指导委员会，对投资进行了审查，从而与信通技术战略目标更加一致。这些治理机制确保投资重点放在任务交付上，同时避免可能的重叠。必须强调的是，秘书处内的信通技术是一项共同责任，由信息和通信技术厅(信通厅)为全球秘书处的信通技术确定战略方向，但要就各实体负责人负责管理的信通技术资源对其实行问责；

(g) 内部监督事务厅建议的执行情况。秘书处致力于不断提高内部监督事务厅所提建议的执行率。虽然长期执行率很高，但执行建议的及时性仍是一个重点。内部监督事务厅继续与各实体合作，处理逾期未执行的建议，特别是那些逾期已久、已不再充分反映组织环境的建议。此外，秘书处还将继续通过利用数据和技术以及简化政策、程序和流程来推动改进工作。

13. 作为 2023 年下半年主轴的财政紧缩和人员裁减(如 2023 年业务内部控制说明所述)的氛围在 2024 年仍在持续。我在 2024 年 1 月 24 日的一封信中告知会员国，现金状况在 2023 年持续恶化，并在 2024 年演变为全面的流动性危机。我还表示，为了避免在 2024 年无法履行本组织的法定义务，我不得不采取激进的节约现金措施。

14. 在这些措施中，征聘限制在整个 2024 年期间仍然有效，因为工作人员费用占本组织预算的 70%以上。这些限制无一例外地扰乱了征聘时间表，损害了在实现性别和地域代表性目标方面取得的进展。因此，在如此受限的条件下，无

法可靠地评估是否遵守了支撑人才招聘和管理相关人力资源流程的内部控制程序。在此类限制放宽之前，该领域因而被暂时从确定需要继续加强内部控制的领域中移出。尽管如此，该领域将继续受到密切监测。

15. 在不断变化和充满不确定性的环境中，鼓励各部门评估与可能的人员裁减、缩编或清理结束相关的潜在风险，作为其更广泛的风险管理工作的一部分。

16. 最后，在 2024 年的工作中没有确定新的领域。

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 2024 年期间，联合国秘书处是在有成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)。

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

秘书长

安东尼奥·古特雷斯(签名)

2025 年 9 月 30 日，纽约
