



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
19 April 2023
Chinese
Original: English

2023 年年度会议

2023 年 6 月 5 日至 9 日，纽约

临时议程项目 3

UNFPA — 内部审计和调查

联合国人口基金

审计和调查处关于 2022 年人口基金 内部审计和调查活动的报告

摘要

根据执行局第 2015/2、2015/13、2022/15、2022/22 号决定以及执行局早些时候的相关决定，人口基金审计和调查处 (OAIS) 主任提交了截至 2022 年 12 月 31 日的年度内部审计、调查活动及咨询服务的报告。

报告内容包括：(a) 审计和调查处的任务安排；(b) 关于人口基金的治理、风险管理及内部控制的内部审计意见；(c) 关于审计和调查处独立性及遵循专业标准的声明；(d) 2022 年审计和调查处的资源；(e) 2022 年基于风险的审计计划的执行结果；(f) 审计、调查活动和咨询服务中产生的重大问题及建议；(g) 内部审计报告公开披露；以及 (h) 调查活动，包括关于接收、调查的案件性质的信息，以及所采取的行动。

报告附件可在人口基金网站上分别查阅。

根据执行局的要求¹，酌情将审计和调查处 2022 年工作中出现的、需要执行局特别关注的潜在危险信号、新兴风险、内部控制问题、审计结果和调查情况介绍如下：

(a) 某个国家办事处向其执行伙伴转移现金的程序不当，导致出现违反当地银行条例的高风险，因处理过多现金而出现欺诈和挪用资金问题，以及安全问题（特别是对那些运输和管理现金的人员而言），还导致潜在的已实现的汇率收益或损失未报告问题。审计和调查处得知，这种做法在国家

¹ 执行局第 2022/22 号决定。

注：本现版本文档完全由人口基金处理。



层级的联合国组织中很普遍。在接到审计和调查处的通知后，管理层立即采取了行动，停止了这种做法，并设法创建一个替代程序用于向国家层级的合作伙伴合理转移现金。

(b) 某个国家办事处的方案用品通关时间延长，导致延误，原因是该国政府改变了对非联合国机构直接使用的进口产品免征关税和税款的程序。这导致无法在该国及时分配方案用品，并影响其可用性。该人口基金国家办事处与联合国其他有关组织合作，与该国政府对口部门沟通交涉，缩短了申请流程并加快了清关过程。

(c) 某个国家普遍存在的社会政治局势和不安全因素严重延误了一项人口和住房普查项目的实施。因此，该国家办事处的预算使用情况（70 万美元）低于方案编制可用预算（1,820 万美元）。延误不仅造成该项目无法实施，还可能导致向相关捐赠方大量退款。在相关区域办事处的支持下，该国家办事处已开始与政府对口部门和捐助方讨论未来的发展方向，包括研究人口普查以外的其他方法来编制人口数据，为制定发展决策和/或改换现有资金的用途提供依据。

(d) 由人口基金采购并移交给某个国家政府执行伙伴的人口普查设备和其他用品从存放这些物品的仓库中丢失。相关人口基金国家办事处委托进行的一项审计确认了这一损失，估计为 130 万美元。在撰写本报告时，管理层正在研究补偿方案。

(e) 由于组织结构重组和填补职位空缺的延迟，某个国家办事处无法迅速适应若干人道主义应急活动引发的方案规模大幅扩大。该国家办事处在方案用品的库存管理方面也存在重大缺陷，比如在服务点对商品监测不到位，丢失了价值 25,798 美元的信息技术资产。在审计之后，该国家办事处与总部的相关办事处及区域办事处密切合作，优化对快速通道程序的使用。该国家办事处还制定了一项严格的流程来寻找丢失的资产，并找回了其中的大部分资产。

(f) 在调查工作方面，2022 年收到的投诉骤增（166 起），而 2020 年为 116 起，2021 年为 118 起，加剧了调查处本已繁重的工作负担。审计和调查处采用了多种程序来加快调查进程，并获得了执行主任的批准，设立了更多职位来加强团队的工作能力。

决策因素

以下是对执行局的建议：

注意：(a) 本报告 (DP/FPA/2023/6) 与其他基金和方案的报告相统一，符合执行局第 2020/10 号决定；(b) 本报告中所列的审计和调查处对人口基金治理、风险管理和控制流程是否充分和有效的意见；(c) 监督咨询委员会的年度报告 (DP/FPA/2023/6/Add.1)；以及 (d) 管理层对该报告和本报告的回应 (DP/FPA/2023/6/Add.2)；以及

表示继续支持加强审计和调查处在履行其任务方面的职能，并支持本报告中提出的前进方向，使审计和调查处与目的更加适应。

目录

I. 简介	4
II. 任务	4
III. 意见	4
A. 人口基金管理层及审计和调查处职责	4
B. 内部审计意见的依据	4
C. 内部审计意见的除外情况	5
D. 内部审计总体意见	5
IV. 审计和调查处独立性和内部审计标准和调查原则符合性声明	5
V. 审计和调查处的人员配置和预算	6
VI. 2022 年基于风险的审计计划执行情况	7
VII. 内部审计活动和结果	9
A. 良好做法	9
B. 审计问题、建议和实施	10
C. 内部审计建议的执行情况	13
D. 内部审计报告的签发和发表	13
VIII. 调查活动和结果	14
IX. 有关审计和调查相关事项的咨询服务	22
X. 审计和调查活动的监督、监测与协调	22
XI. 在 2022 年着手实施的发展道路和建议的进展	23
XII. 2023 年审计和调查处年度工作计划概述	24
A. 内部审计工作计划	24
B. 调查工作计划	25
XIII. 前进道路	25
附件	
1. 2022 年审计和调查处对人口基金治理、风险管理和内部控制流程的的意见的依据	
2. 审计和调查处的组织结构与临时职位	
3. 2022 年审计报告中指出的常见和高风险问题摘要	
4. 截至 2022 年 12 月 31 日, 2022 年发布的调查和结案报告摘要 (按指控类型)	
5. 2022 年登记的案件和结转到 2023 年的案件的详细概述	
6. 2022 年发布的审计报告和咨询说明	
7. 审计和调查处的关键绩效指标	

附录

1. 监督咨询委员会 2022 年年度报告
2. 管理层对审计和调查处年度报告和监督咨询委员会年度报告的回应
(附件和附录可在联合国人口基金[网站](#)上查阅)

I. 简介

1. 本报告向执行局总结了人口基金审计和调查处 (OAIS) 在 2022 年提供的内部审计、调查活动和咨询服务。报告确认了审计和调查处的组织独立性，并就组织的治理、风险管理和控制流程的充分性和有效性提出了总体意见。报告还提供了：(a) 审计和调查处在 2022 年着手实施的发展道路和建议的最新进展，包括 2021 年审计和调查处年度报告中的“前进道路 — 2022 年及以后”；(b) 2023 年审计和调查处年度工作计划概述；以及 (c) 2023 年及以后的规划活动和举措简介。

II. 任务

2. 审计和调查处的任务是以人口基金财务条例和细则 (FRR) 第 XVII 条、人口基金监督政策²以及人口基金问责制框架³为基础。这些条例政策规定审计和调查处独自执行和管理（或者授权其他方执行）以下监督职能：(a) 独立内部审计服务（治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性，以及资源的有效利用）；以及 (b) 调查服务（不当行为指控）。在不损害审计和调查处独立性和客观性的情况下，审计和调查处也可以向人口基金管理层提供咨询服务。
3. 现有的 2018 年《审计和调查处章程》自 2022 年底以来一直在进行修订。此次修订的目的是：(a) 反映审计和调查处主任的某些角色和职责（监督咨询委员会秘书和联合检查组的人口基金协调人）变化，这些角色和职责已转移到执行主任办公室；(b) 更明确地界定审计和调查处与廉洁工作小组、监察及合规监督委员会（原审计监测委员会）、执行主任、监督咨询委员会 (OAC) 和执行局之间的工作和汇报关系；(c) 落实 2021 年对内部审计职能进行的外部质量评估中确定的改进机会；(d) 执行联合国审计委员会的建议⁴；(e) 落实执行局关于 2021 年审计和调查处年度报告和“人口基金审计和调查处独立性评估”报告的决定；(f) 对处理涉及人口基金主要和高级官员，包括审计和调查处主任和工作人员的指控提出更明确的指导；以及 (g) 对审计和调查处工作人员的独立性和利益冲突声明提供指导。
4. 修订后的《章程》草案已于 2023 年 3 月提交给人口基金法务单位和执行主任办公室审核，之后将正式提交给监督咨询委员会，征求其建议，再提交给执行主任批准。

III. 意见

A. 人口基金管理层及审计和调查处职责

5. 人口基金管理层负责充分设计、执行并有效维护治理、风险管理和控制流程，以确保实现组织目标。审计和调查处负责根据其所承担工作的范围，独立地评估这些系统及流程的充分性和有效性，并且在经过适当测试的情况下，负责评估其运作效能、对人口基金管理层设定的第二道防线控制措施的依赖性，以及对接受人口基金某些业务流程外包的第三方制定的控制措施的依赖性。

B. 内部审计意见的依据

6. 意见基于以下内容（详情见附件 1）：

² <https://www.unfpa.org/admin-resource/unfpa-oversight-policy>

³ 请参见 DP/FPA/2007/20。

⁴ 这些建议发布于 2022 年 11 月对 2022 年人口基金财务报表进行中期审计期间。在撰写本报告时，审计委员会尚未收到载有审计委员会建议的最后管理函。

- (a) 2022 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间为实施 2022 年基于风险的审计计划而得出的审计和调查处审计结果，以及前几年完成的审计和调查处审计所积累的审计知识和经验（如相关）；
- (b) 内部审计建议执行情况；
- (c) 基于管理层报告的“第二道防线”控制措施；
- (d) 考虑人口基金的治理、风险管理和控制的整体框架中可单独或共同影响组织目标实现的重大缺陷，如下所述：
- (i) 统一现金转移方式审计；
 - (ii) 控制国家办事处、区域办事处和某些总部业务单位在 2022 年完成的自我评估；
 - (iii) 联合国审计委员会在其 2022 年人口基金财务报表审计的观察备忘录中报告的结果和建议；
 - (iv) 2022 年涉及影响人口基金财政资源、工作人员和受益人福祉的指控以及总体声誉风险的已证实调查案件；以及
 - (v) 在拟定本意见时可用的战略和欺诈风险评估结果，这些评估是管理层执行的企业风险管理 (ERM) 流程的组成部分。

C. 内部审计意见的除外情况

7. 2022 年，人口基金与往年一样，将重要的职能外包给了其他联合国系统组织，这些职能包括：(a) 选定的人力资源管理活动；(b) 工作人员和服务合同持有者工资单拟备和工资支付；(c) 支付处理；(d) 财资管理；(e) 企业资源规划 (ERP) 系统的托管与管理；以及 (f) 其他信息技术服务。对于相关治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性，人口基金管理层依赖于这些职能外包的联合国组织开展的管理和信托监督活动。这些外包职能需遵循联合国各组织政策及程序中关于内部审计的规定，因此并未纳入审计和调查处的意见中。审计和调查处从开发署审计和调查处得到确认，2017 年至 2022 年这几年的审计已涵盖大部分这些外包职能。开发署是向人口基金提供这些服务的主要机构。
8. 此外，人口基金还将多项信息通信技术职能外包给了第三方服务供应商，包括重要系统（例如电子邮件、云存储和网站）的托管。这些外包职能需遵循第三方各自政策及程序中关于内部审计的规定，因此也并未纳入审计和调查处的意见中。

D. 内部审计总体意见

9. 审计和调查处的总体意见是，人口基金的治理、风险管理和控制流程“*部分满意，需要一些改进*”，这意味着这些系统和流程均得到了充分设计和有效落实，但还需要加以改进，才能合理保证受审计业务单位或流程实现目标。但是经评估，发现的所有问题均不可能严重影响目标的实现。

IV. 审计和调查处独立性和内部审计标准和调查原则符合性声明

10. 审计和调查处主任特此向执行局确认，该处在 2022 年继续保持了组织上的独立性。由于审计和调查处主任获得了可用资源和授权，审计和调查处在决定工作范围、开展工作和通报工作结果时没有受到干扰。
11. 审计和调查处按照联合国系统各组织内部审计处代表 (UN-RIAS) 于 2002 年 6 月通过的《国际内部审计专业实务准则》（下称《*准则*》）和内部审计师协会《道德规范》开展内部审计工作。
12. 经 2009 年 6 月举行的第十届国际调查员会议认可，审计和调查处按照《联合国工作人员细则和条例》、《审计和调查处章程》、人口基金纪律框架、人口基金监督政策以及《统一调查原则和准则》开展调查工作。审计和调查处还以联合国争议和上诉法庭的审判规程以及对应调查机构所采纳的最佳调查做法作为指导。

13. 《审计和调查处章程》和《准则》⁵授权审计和调查处主任维持一套质量保证和改进方案 (QAIP)，其中包括持续和定期评估内部审计职能部门开展的所有内部审计和咨询工作。这些持续和定期的评估包括：(a) 严格、全面的流程；(b) 持续监督和测试内部审计和咨询工作；(c) 定期验证是否符合内部审计定义、《道德规范》和《准则》；以及 (d) 持续衡量和分析绩效指标（内部审计计划完成情况、周期时间、接受的建议和客户满意度）。如果评估结果表明内部审计部门有需要改进的地方，审计和调查处主任将通过质量保证和改进方案来实施改进。⁶为了确保合规性和管理该方案，审计和调查处在审计和调查处主任办公室设立了一个专门的质量保证、政策及报告 (QAPR) 单位。该单位的主要目标是确保审计和调查处提供高质量的服务，并根据《准则》制定其审计方案和程序，包括编写其报告。
14. 通过人口基金调查人员和征聘关注质量保证的顾问，在调查处内维持和更快地提供高质量的调查结论。这些质量保证顾问和工作人员的任务是审查调查结论的证据基础、调查方法是否合理、调查是否彻底、是否遵守正当程序义务以及是否遵守国际公认的调查做法和标准。此外，调查处还招聘了一名专题专家，加强了其数字取证能力。这也将提高调查工作的效率，并提高审计和调查处调查活动和工作成果的整体质量。

V. 审计和调查处的人员配置和预算

15. 通过员额重新分类和工作人员调任完成第一阶段的结构重组后，截至 2022 年 12 月 31 日，审计和调查处有 30 个核定员额：主任办公室 4 个；内部审计处 13 个；调查处 13 个。在撰写本报告时，这 30 个员额中有 8 个员额空缺 — 招聘工作正在进行⁷。这 8 个员额空缺如下：主任办公室 1 个⁸；内部审计处 3 个；调查处 4 个。其中四个员额空缺是由于前任晋升，两个是由于工作人员退休和离职，另外两个是由于重新分类而产生的新员额，还有一个是因为选定的候选人退出后招聘失败而产生。
16. 由于本年度聘用了顾问，审计和调查处的工作人员编制有所增加，增加的员额数量具体如下：主任办公室 3 个；内部审计处 11 个；调查处 5 个。
17. 相较于 2021 年审计和调查处 22% 的总体职位空缺率，2022 年的职位空缺率有所提高，达到 27%（请参见表 1）。空缺率增加的原因是 2022 年工作人员晋升、退休和辞职。在撰写本报告时，这些空缺职位的招聘工作已进入尾声。

表 1. 2021 年和 2022 年年底的人员配置和预算（按审计和调查处单位划分）

	内部审计处		调查处		主任办公室		总计	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022*
D2 和专业职位员额 — 核定	12	12	9	12	2	3	23	27
专业职位员额 — 已聘	9	9	8	8	1	2	18	19
支持职位员额 — 核定	1	1	1	1	2	1	4	3
支持职位员额 — 已聘	1	1	1	1	1	1	3	3
空缺职位	3	3	1	4	2	1	6	8
预算分配 (万美元)	462.5	474.3	321.6	402.2	96.4	106.2	880.5	982.7
预算使用情况 (万美元)	362.6	394.9	248.7	282	85	94.9	696.3	771.8
剩余预算 (万美元)	99.9	79.4	72.9	120.2	11.4	11.3	184.2	210.9

5 《国际内部审计专业实务准则》1300 系列“质量保证和改进方案”。

6 实务公告 1310-1：“质量保证和改进计划的要求”。

7 为填补所有这 9 个员额空缺，四个独立的招聘流程正在进行。

8 这两个员额空缺中的一个为审计和调查处主任的职位，目前由临时主任以临时合同的形式填补。在 2022 年两次招聘失败后，该职位的招聘工作仍在进行中。

	内部审计处		调查处		主任办公室		总计	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022*

(*) 注：2022 年的数据可能不是最终数据，取决于账目结算的最终结果。

18. 与 2021 年相比，2022 年分配的审计和调查处预算增加了 100 万美元，这是当前 2022-2025 年综合预算中用于调查和审计职能的额外资源，是人口基金管理层对执行局旨在确保可靠问责制和透明度的决定的回应。审计和调查处的预算利用率总体上保持稳定，2022 年为 79%（2021 年为 80%），2022 年的未用预算余额为 210 万美元，主要是空缺员额和业务费用节余。根据管理层为响应执行局的决定，加强审计和调查处的独立性而通过的修订后的适用政策和程序，未使用的预算余额已结转至 2023 年。
19. 在 2023 年预算总额不变的基础上，未动用的预算余额将暂时用于设立 11 个临时员额。在这 11 个临时员额中，有 5 个将设在主任办公室（副主任；主任特别助理；业务经理，负责监督财务和行政支持；质量保证专家，专门负责调查；另一个质量保证专家，负责支持新的质量保证、政策及报告单位）。其中 3 个员额将分配给内部审计处，另外 3 个员额，包括一位受理、政策和报告单位的负责人，将分配给调查处。新的审计和调查处组织结构载于附件 2。
20. 在撰写本报告时，根据资源管理委员会最近提出的建议，执行主任已经批准了将 2022 年的未用预算余额结转到 2023 年，以资助临时员额。因此，这些临时员额将使用正在进行的招聘流程中的名册候选人来填补。
21. 执行主任已批准将 270 万美元用于资助 2024 年的临时员额。在总体可用资源的范围内，2024 年以后这些员额的资金需求将向执行局提出，以便在 2024 年 6 月对人口基金 2022-2025 年战略计划和 2022-2025 年综合预算进行中期审查时正式确定或规范。

VI. 2022 年基于风险的审计计划执行情况

22. 审计和调查处在了一项审计计划的基础上开展保证活动，该计划的制定依据是对审计范围的成文风险评估。该审计计划由监督咨询委员会审核并给出建议，然后提交给执行主任批准。风险则是通过一系列指标来衡量，这些指标代表了可能对所评估的各业务单位、流程和系统实现目标造成不利影响的事件的潜在影响及发生的可能性。
23. 2022 年的审计计划包括 22 个项目，其中 7 个转结自 2021 年或以前的年度，主要是审计报告的定稿和发布工作（审计的现场工作阶段已于 2021 年结束），另外 15 个是新项目，在年内开始并完成。
24. 从 2021 年和之前年份结转的 7 个项目中，有 3 个已经完成（报告已在 2022 年第一季度签发和发表，还有一项报告已在第三季度签发和发表）。截至 2023 年 3 月，有关三个项目的报告草案正在定稿中，这些草案或用于签发（1 份），或提交给管理层征求意见（2 份），还有一份报告需要在 2023 年重新确定审计范围并更新，因为自审计现场工作阶段结束以来已经过了很长一段时间。
25. 计划于 2022 年开始和结束的 15 个项目中，14 个项目的情况如下：(a) 其中 6 个项目已完成，并在年内签发和发表了项目报告；(b) 另外 7 个项目也已完成，报告草案处于质量保证流程的不同阶段，主要由内部审计处各单位的有关负责人执行；并且 (c) 相关审计小组组长正在起草一份报告。唯一在 2022 年启动但未按计划执行的项目是关于欺诈风险预防和检测流程的项目，因为它要求在确定和雇用专业服务公司来开展工作的过程中遵循正式的采购程序。在撰写本报告时，正在订立合同，审计规划阶段将于 2023 年 4 月开始。
26. 除了上面提到的关于欺诈风险预防和检测流程的审计，所有计划在 2022 年启动的审计都在这一年成功执行，只有少数审计报告的审查和定稿工作延续到了 2023 年的第一和第二季度。

27. 2022 年基于风险的审计计划成果及其执行状况参见表 2。

表 2. 2022 年审计计划执行情况

项目类型	序号	项目	状态 (2023 年 3 月 31 日)
2021 年开始并于 2022 年完成的项目			
<i>业务流程</i>	5	个人捐助	1 号报告已于 2022 年 2 月 22 日签发和发表
		社交营销	2 号报告已于 2022 年 3 月 7 日签发和发表。
		总部差旅管理	4 号报告已于 2022 年 8 月 1 日签发和发表。
		快速通道程序	报告草案已提交给管理层征求意见。
		执行伙伴管理	将在 2023 年对审计重新确定范围和更新。
<i>方案</i>	1	聚光灯倡议	报告草案正在接受质量保证 (QA) 流程 — 最近收到了管理层的意见 — 正在定稿以备签发。
<i>国家办事处</i>	1	索马里	报告一直在修订, 以纳入重大事件 — 正在处理临时主任的最后意见, 以便完成报告定稿, 然后提交给管理层征求意见。
<i>小计</i>	7		
在 2022 年开始和完成的项目			
<i>业务流程</i>	3	用品预置	报告已定稿, 准备签发。
		第三方采购	报告已定稿, 准备签发。
		欺诈风险管理流程	2023 年 3 月订立合同; 2023 年 4 月开始审计规划。
<i>国家办事处</i>	12	塞内加尔	3 号报告已于 2022 年 5 月 23 日签发和发表。
		海地	5 号报告已于 2022 年 10 月 25 日签发和发表。
		莫桑比克	6 号报告已于 2022 年 12 月 22 日签发和发表。
		尼泊尔	7 号报告已于 2022 年 12 月 29 日由常驻联合国代表团签发。
		利比亚	8 号报告已于 2022 年 12 月 31 日签发和发表。
		加纳	9 号报告已于 2022 年 12 月 31 日签发和发表。
		玻利维亚	报告草案正在经历质量保证流程 (第一季度) — 由临时主任签发最终报告。
		布隆迪	报告草案正在经历质量保证流程 (第一季度) — 由临时主任签发最终报告。
		印度	报告草案正在经历质量保证流程 (第一季度) — 管理层给出意见。
		厄立特里亚	报告草案正在经历质量保证流程 (第二季度) — 编辑审查。
		马达加斯加	报告草案正在经历质量保证流程 (第二季度) — 编辑审查。
印度尼西亚	相关组长正在起草报告 (第二季度)。		
<i>小计</i>	15		
<i>总计</i>	22		

VII. 内部审计活动和结果

A. 良好做法

28. 根据 2022 年签发的 9 份审计报告，审计和调查处在战略、运营和合规层面确定了 47 项良好做法，可供组织内其他业务部门采用。各国家办事处共同的良好做法包括以下内容：
- (a) 五个国家办事处通过在各种联合方案或机构间协调小组和工作组中担任领导和共同领导角色，有效地与该国的其他联合国组织沟通交涉，帮助促进或维持与这些组织的积极伙伴关系；
 - (b) 对国家办事处的五次审计发现，有效利用长期协议（建立自己的长期协议或利用联合国其他组织的长期协议）有助于更加高效及时地采购用品、服务和其他材料；
 - (c) 四个国家办事处积极主动地开展了资源调集工作，并与捐助方进行了有效的沟通交涉，使得捐助方增加或新增了捐款；
 - (d) 四个国家办事处举行了关于管理、方案或业务事项的定期会议并做好了会议记录，让他们能够更加有效地监测方案执行状况和业务状况，以及实施更及时的决策流程；
 - (e) 四个国家办事处在绩效评估和发展流程的所有三个阶段的完成率都很高，有助于确保工作人员及时得到绩效反馈；
 - (f) 三个国家办事处开发了多种工具，包括与数据收集、执行伙伴组合的监测和管理、关键流程工作的管理、加强遵守政策和程序以及成本控制有关的工具，还开发了一套社交和理财技能。这些工具提高了这些办事处的工作效率和效力；
 - (g) 三个国家办事处及时与执行伙伴签署了工作计划，使这一年的方案活动得以迅速开始实施；
 - (h) 两个国家办事处成功地使用了信息技术。在一起案件中，其中一个国家办事处在该国发生人道主义危机期间，通过一个虚拟平台迅速调整了其远程工作安排，利用数字信息和通信技术传达关键的救生信息，与工作人员和合作伙伴协作，并追踪其人道主义应急活动的具体成果。另一个国家办事处利用信息技术来向人口基金人员有效传达安全建议和息；
 - (i) 在具体的国家办事处发现的其他良好做法包括：(i) 根据国家情况并与联合国各组织密切合作，在核心能力领域制定创新方案，发现和吸引年轻的创新变革者从事各种学术、创业和专业活动，从而对其社区产生积极影响；(ii) 控制以协商方式完成的自我评估调查，从而确定风险，这些风险总体上反映了其相关业务领域的财务重要性和复杂性；(iii) 充分记录和支持企业战略信息系统中的指标和里程碑；以及 (iv) 工作人员能力建设举措，使工作人员为人力资源重组做好充分准备。
29. 从对总部办公室和公司业务流程的审计中发现的良好做法包括：
- (a) 三次审计发现，制定和采用标准作业程序 (SOP) 指导关键业务活动的管理工作是一种良好做法，包括在差旅管理、采购、内容创建和发布、媒体购买、支付处理和在线捐款分配等领域；
 - (b) 一个总部单位提供了网络研讨会和培训课程，用于支持和提高工作人员在差旅管理关键领域的技能和能力；
 - (c) 在总部不断汇集一般事务人员，以更有效地提供行政服务，如公务差旅；以及
 - (d) 定期识别可能阻碍实现个人捐助方案目标的风险，评估这些风险并记录在风险矩阵中，以便后续跟进。

B. 审计问题、建议和实施

30. 对于单个保证⁹项目，审计和调查处会根据其对各业务单位或流程级别的相关治理、风险管理和控制流程评估，给出总体的审计评级。2017 年，根据 2016 年联合国内部审计处代表 (UN-RIAS) 工作组关于统一项目级审计评级的建议，审计和调查处采用了四级审计评级制。¹⁰2021 年，审计和调查处进一步简化了其四级评级制的定义，将该问题交由联合国内部审计处代表工作组自行决定。下表 3 总结了按审计领域给出的评级。经与管理层协商，并考虑到需要持续采用内部审计师协会颁布的新标准和指导意见，审计和调查处将继续审查和简化其评级系统的定义。
31. 审计和调查处在 2022 年发布了 9 份审计报告，其中 6 份被评定为“部分满意，需要一些改进”，3 份被评定为“部分满意，需要重大改进”。
32. 这 9 份审计报告中提出了 106 条建议，其中有 62 条 (58%) 被评定为“高优先级”。

表 3. 2022 年审计结论分布情况（按区域和主题领域分类）

审计领域	审计数量	满意	部分满意， 需要一些改进 [†]	部分满意， 需要重大改进	不满意
业务单位审计：					
阿拉伯国家	1			X	
拉丁美洲和加勒比	1		X		
东非和南部非洲	1			X	
亚洲及太平洋	1		X		
西非和中非	2		X	X	
<i>小计 — 业务单位审计</i>	<i>6</i>				
流程审计					
对人口基金个人捐助方案的审计	1		X		
对人口基金社交营销方案的审计	1		X		
对差旅管理流程的审计 — 在总部处理的公务差旅	1		X		
<i>小计 — 流程审计</i>	<i>3</i>				
总计	9	-	6	3	-

[†] 在仔细重新评估这一评级并与类似和相关组织的评级相比较后，从明年开始，它将改为“满意，需要一些改进”。

a. 业务单位审计

33. 审计和调查处在 2022 年完成了对国家办事处的 6 次审计。审计结果表明，接受审计的各办事处的审计问题和建议中有一些共同主题。
34. 在办事处治理方面，需要更及时地进行严格的风险评估，首先是给出与被评估领域的风险状况相称的风险评级，并制定、实施和报告行动计划，以便利用人口基金企业风险管理应用程序来减轻“关键”和“高”风险。工作人员需要接受成果规划、监测和报告方面的培训，需要加强现有的质量审查程序，确保制定高

⁹ 保证服务涉及对证据的客观审查，旨在为组织的治理、风险管理和控制流程提供独立的评估。

¹⁰ 审计评级及相关定义参见 <https://www.unfpa.org/admin-resource/standard-definition-audit-terms>。

质量的成果规划并准确报告取得的成果。需要解决在审查、批准和实施人力资源重组提案方面的延误问题，并研究和实施战略来吸引和招聘合适的候选人，迅速填补国家办事处的关键空缺员额。

35. 在方案管理方面，准备并实施一个全面的监测框架，囊括并追踪所有的成果指标，开发适当的工具来高效规划监测活动，并确定、记录和追踪监测结果。审计过程中发现了执行伙伴管理方面的一些差距，主要涉及使用政策规定的模板来记录执行伙伴的选择、提供工作计划预算的详细信息，以及人口基金工作人员对执行伙伴提交的进度报告的严格审查。同样，在方案用品的管理方面也发现了一些问题，特别是需要加快商品的清关流程，避免产生过多逾期费，支持政府改善仓库条件，简化库存记录的管理，以及监测商品到服务点的情况。
36. 在运营管理方面，需要加强对采购交易的监督控制，使其更加符合适用政策和程序，从而提高公平性、完整性、透明度，并实现资金的最佳价值。
37. 除了上述审计问题和建议中的共同主题外，在 2022 年完成的审计中还发现了一些需要执行局特别关注的高风险问题，这些问题主要与个别国家办事处有关，具体问题如下：

(a) 某个国家办事处向其执行伙伴转移现金的程序不当。由于该国现金短缺，非政府执行伙伴无法从当地银行获得现金，于是他们在外国开设银行账户，以便从人口基金接收和提取资金。该国家办事处将资金转入该执行伙伴以美元计价的国外银行账户。该执行伙伴的代表随后前往国外，从外国银行获得美元现金，并在回国后将现金兑换成当地货币，使用非官方汇率向其员工和供应商进行支付。这种做法导致出现违当地银行条例的高风险，因处理过多现金而出现欺诈和挪用资金问题，以及安全问题（特别是对那些运输和管理现金的人员而言），还导致潜在的已实现的汇率收益未报告问题。审计和调查处得知，这种做法在国家层级的联合国组织中很普遍。在接到审计和调查处的通知后，管理层立即采取了行动，停止了这种做法，并设法创建一个替代程序用于向国家层级的合作伙伴合理转移现金。

(b) 某个国家办事处的方案用品通关时间延长，导致延误，原因是该国政府改变了对非联合国组织直接使用的进口产品免征关税和税款的程序。这导致无法在该国及时分配方案用品，并影响其可用性。该人口基金国家办事处与联合国其他有关组织合作，与该国政府对口部门沟通交涉，缩短了申请流程并加快了清关过程。

(c) 某个国家普遍存在的社会政治局势和不安全因素严重延误了一项人口和住房普查项目的实施。因此，该国家办事处的预算使用情况（70 万美元）低于方案编制可用预算（1,820 万美元）。延误不仅造成该项目无法实施，还可能导致向相关捐赠方大量退款。在相关区域办事处的支持下，该国家办事处已开始与政府对口部门和捐助方讨论，商定未来的发展方向，包括研究人口普查以外的其他方法来编制人口数据，为制定发展决策和/或改换现有资金的用途提供依据。

(d) 由人口基金采购并移交给某个国家政府执行伙伴的人口普查设备和其他用品从存放这些物品的仓库中丢失。相关人口基金国家办事处委托进行的一项审计确认了这一损失，估计为 130 万美元。在撰写本报告时，管理层正在研究补偿方案。

(e) 由于组织结构重组和填补职位空缺的延迟，某个国家办事处无法迅速适应若干人道主义应急活动引发的方案规模大幅扩大。因此没有合适的工作人员来完成关键职能，导致工作负担繁重，并严重依赖特派或临时工作人员。这种情况导致工作环境紧张，对计划活动的监测造成了不利影响。该国家办事处在方案用品的库存管理方面也存在重大缺陷，比如在服务点对商品监测不到位，丢失了价值 25,798 美元的信息技术资产。审计之后，为了应对人道主义和关联项目组合的增加，该国家办事处与总部的人力资源司和相关区域办事处密切合作，优化对快速通道程序的使用，以便征聘更多职位并填补空缺员额（包括国家和国

际员额)。对国家办事处的组织结构做了相应的调整,明确划分了责任和汇报关系。该国家办事处还制定了一项严格的流程来寻找丢失的资产,并已向当地警方和联合国安全和安保部报告此事。经过努力,找回了 19 件失踪资产中的 14 件,剩下 5 件的资产净值只有 292 美元,已报告给人口基金总部,并在那里立案,以便进一步追踪和解决。

38. 常见和高风险问题及建议的详细信息请见附件 3。

b. 总部及流程审计

39. 2022 年,审计和调查处在总部进行了三次流程审计工作。这三项审计工作是对社交营销方案、差旅管理服务(在总部处理的公务差旅)和个人捐助方案的审计。

40. 对社交营销方案的审计¹¹的总体评级为“部分满意,需要一些改进”,并提出了两项建议。建议商品安全处最终确定该方案的政策,明确参与社交营销流程的不同利益相关方的作用和责任,并建立明确的所有权和问责线。此外,需要加强该方案的财务监督和监测流程,建立报告机制,以便对方案产品进行追踪,并提高执行伙伴对社交营销活动需要使用适当协议模板的认识。

41. 差旅管理服务(在总部处理的公务差旅)审计¹²的总体评级为“部分满意,需要一些改进”。该审计工作提出了六项建议,帮助改善差旅管理方面的业务,其中一项为高优先级,五项为中等优先级。人口基金需要对差旅管理采取一种战略方法,以适应机构和环境方面不断变化的差旅状况。该方法应考虑有效采购机票,为差旅安排调集总部资源,并遵守联合国改革议程。为了改善差旅计划,将公务差旅与工作计划联系起来,并分析差旅数据。需要加强对差旅政策和程序的遵守,特别是要及时提交差旅申请和费用报告,并及时在企业资源规划(ERP)系统的休假模块中记录公务差旅期间的休假天数。

42. 人口基金个人捐助方案¹³审计的总体评级为“部分满意,需要一些改进”。提出了两项高优先级的建议,帮助实现人口基金的战略目标。建议进行一次彻底和全面的风险评估,确定方案的风险因素,并将其纳入企业战略信息系统的企业风险管理流程。此外,应制定准则或标准作业程序来处理和管理人口基金或其第三方服务提供方在方案账户或系统中出现的任何安全漏洞或数据泄露,包括及时识别、通知和评估这类问题,以及在出现问题时采取的适当措施。

c. 内部审计战略

43. 审计和调查处在 2022 年底开始修订其内部审计战略。之前的(和现有的)审计战略最初制定于 2013 年,旨在与人口基金 2014-2017 年战略计划的目标和目的保持一致,10 多年来,该战略一直推动完成内部审计职能的年度规划,而现在需要对其加以完善和更新。

44. 此次修订的目的是:(a) 使内部审计战略更好地与人口基金的目标和宗旨保持一致,特别是与 2022-2025 年战略计划和未来计划保持一致;(b) 缩短或减少审计周期,界定并扩大人口基金审计范围,特别是对中等和低风险业务单位的审计,其中许多单位已超过 15 年未接受审计;(c) 采用新的审计模式(混合式审计、敏捷审计、案头审查、有限范围审计、对低风险国家进行持续/连续审计,以及改进后的远程审计和监测模式 — 随着 Atlas 的停用,这种模式现已过时 — 取决于新企业资源规划系统的功能),以反映当前内部审计领域的倡议和扩大审计范围的需求。

45. 修订战略目前正在起草中,不久将提交给监督咨询委员会审核,征求其建议,再提交给人口基金执行主任批准。

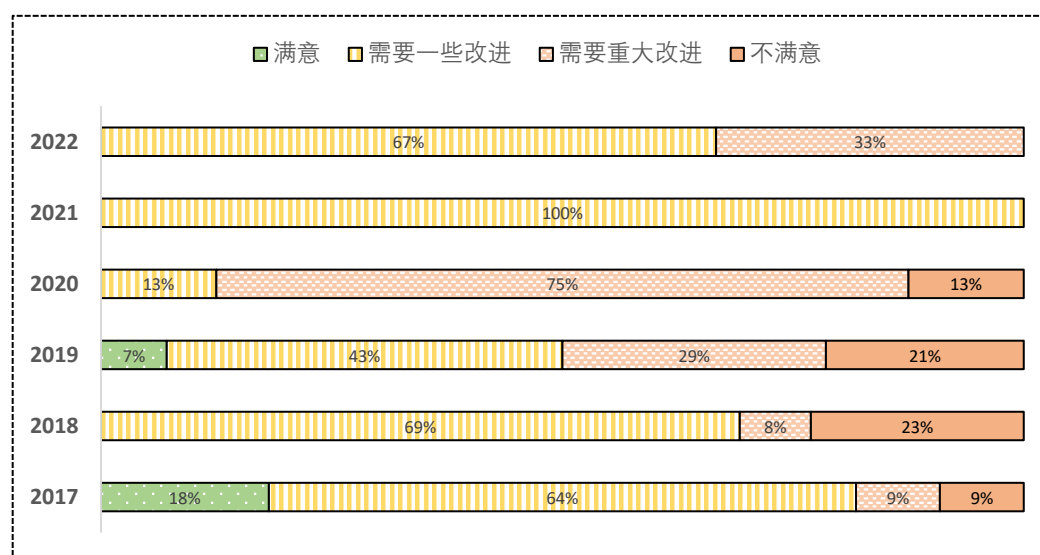
¹¹ 审计报告编号: [IA/2022-02](#) — 对人口基金社交营销方案的审计。

¹² 审计报告编号: [IA/2022-04](#) — 对差旅管理流程的审计(在总部处理的公务差旅)。

¹³ 审计报告编号: [IA/2022-01](#) — 对人口基金个人捐助方案的审计。

46. 下图 1 显示了 2017-2022 年发布的审计报告的内部审计评级概况。

图 1. 2017-2022 年内部审计评级概况



C. 内部审计建议的执行情况

47. 2022 年之前的内部审计建议的执行率为 86%。在 2022 年发布的所有建议应在 2023 年和 2024 年执行。人口基金管理层对 2022 年发布的报告中的所有内部审计意见和建议表示赞同。本年度没有任何建议因管理层不同意和管理层接受风险而终止，也没有任何建议因事态发展而不再适用。

48. 如表 4 所示，没有超过 18 个月长期未落实的审计建议。

表 4. 截至 2022 年 12 月 31 日建议的年限状况

优先级	未落实建议总计	< 12 个月	12-18 个月	> 18 个月
高	68	67	1	-
中	47	47	-	-
总计	115	114	1	-
于 2023 年及以后执行	109	109	-	-
逾期	6	5	1	-

D. 内部审计报告的签发和发表¹⁴

49. 2022 年审计计划发布的所有内部审计报告都根据执行局第 2012/18 号决定进行了公开披露，可通过人口基金的审计披露网站查看：<https://www.unfpa.org/internal-audit-reports-listing-page>。2022 年没有收到执行主任或被审计国家办事处所在的会员国常驻代表团提出的编辑审计报告的要求。

¹⁴ 发表是指在人口基金网站的“Audit and Investigation”（审计与调查）网页上传已签发的审计报告 (<https://www.unfpa.org/audit-and-investigation>)。

50. 虽然 2022 年签发的咨询说明没有发表，但审计和调查处向高级管理层提供了这些说明的副本。
51. 根据在执行 2022 年审计计划过程中得出的工作成果，并按照《准则》¹⁵，审计和调查处评估了其在项目层级发布的内部审计报告中提出的意见，并在制定其对人口基金治理、风险管理和控制流程的总体评级时考虑了这些意见。尽管在 2022 年发布的 9 份内部审计报告中，有 33% 的评级为“部分满意，需要重大改进”（2021 年为 0），但报告中发现的问题（其中较普遍的问题在上文各分节中已重点说明）都没有被评估为严重到足以影响人口基金目标的实现。

VIII. 调查活动和结果

52. 审计和调查处负责调查不当行为指控，包括但不限于：

- (a) “内部”调查：人口基金工作人员的不当行为，其中包括欺诈、贪污、骚扰、性骚扰、滥用职权、对举报人打击报复、性剥削、性虐待及其他违反适用法规、规则和行政或政策通知的行为；
- (b) “外部”调查：禁止独立承包商、执行伙伴、供应商和其他第三方采取的行为，包括贪污、欺诈和其他对人口基金不利的不道德行为；以及
- (c) “第三方”主导的调查：在具有内部调查能力的执行伙伴调查涉及执行伙伴人员的欺诈和性剥削和性虐待之后，审计和调查处予以跟进。

53. 如前所述（见 DP/FPA/2018/6，第 29 段），审计和调查处采用的调查流程在 2022 年没有变化。这一流程包括接收不当行为投诉或举报，然后立即对其进行筛选，从而确定该事项是否属于审计和调查处职权范围。如果该事项在职权范围内，审计和调查处将在初步审查阶段立案。如果案件涉及道德操守办公室移交的报复行为，在大多数情况下，审计和调查处会在调查阶段立即立案。任何未被审计和调查处作为案件立案的事项都会被登记为未立案案件。在初步审查阶段，审计和调查处要确定所举报的事项是否属于表面证据证明的不当行为。如果不是，审计和调查处会结束此事并发表结案说明，如有需要，会将其转介给适当的办公室处理。如果是，审计和调查处就会立案调查，在此期间，会追踪所有调查渠道，收集现有的证据，包括数字或其他形式的证词和文件。如果在调查过程中，审计和调查处确定不当行为的表面证据不再成立，或不再需要调查，审计和调查处可能会结束此事并发表结案说明，如有需要，还会将其转介给适当的办公室处理。在全面调查流程结束后，会告知投诉人和指控对象调查的结果。对于不涉及报复的案件，如果证据确凿，则通过调查报告提交给人口基金法务单位；或者，如果证据不足，则由审计和调查处保留调查结案报告。对于涉及报复的案件，无论指控是否得到证实，审计和调查处都会编制适当的调查工作成果，并将其提交给道德操守办公室。

d. 2021 年及之前年份的案件结转

54. 在 2022 年初，审计和调查处结转了前几年的 238 起未结案件。其中，165 起（69%）处于初步审查阶段，73 起（31%）处于全面调查阶段。根据相关联合国基金和计划署的统一定义和报告，在 2022 年初的 238 起未结案件中，有 142 起（60%）涉及欺诈和财务违规行为；27 起（11%）涉及不端性行为（性剥削和性虐待、性攻击或性骚扰）；33 起（14%）涉及禁止行为（滥用职权、歧视或工作场所骚扰）；33 起（14%）涉及其他不当行为（如徇私、滥用特权和豁免权或未经授权披露）；还有 3 起（1%）涉及报复行为。截至 2022 年 1 月 1 日，参照统一的类别，238 起结转案件处于调查流程的不同阶段¹⁶，具体情况如下：

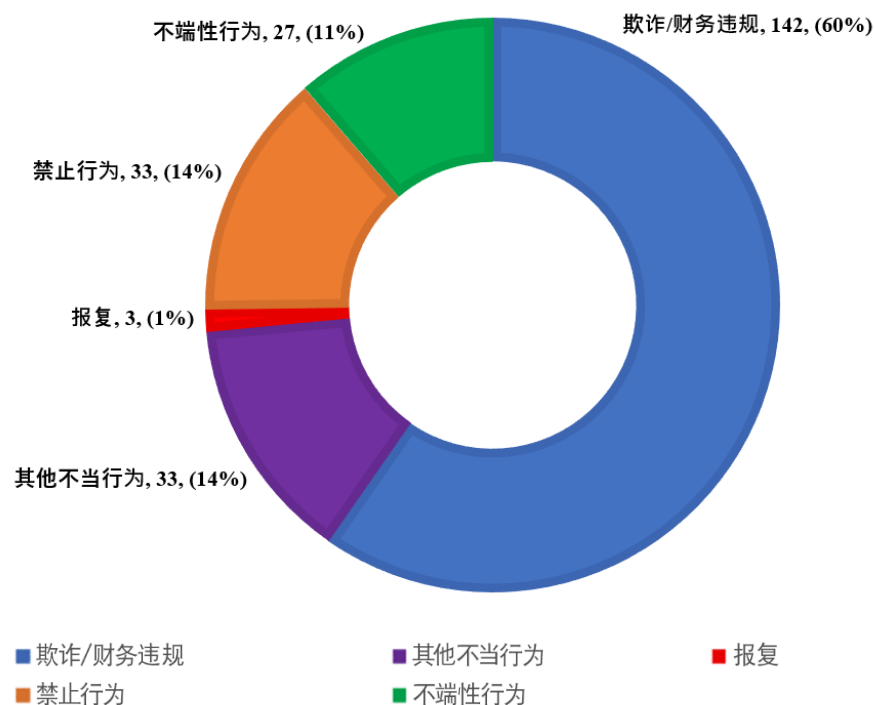
¹⁵ ISPP/IA 2410.A1 — 项目层级的意见

¹⁶ 由于 238 起案件在 2022 年有所进展，这些案件的部分主要指控（案件登记的分类）可能已经改变。

- (a) 在 142 起欺诈和财务违规案件中，有 97 起处于初步审查阶段，45 起处于全面调查阶段；
- (b) 在 27 起涉及不端性行为的案件中，有 16 起处于初步审查阶段，11 起处于全面调查阶段；
- (c) 在 33 起涉及禁止行为的案件中，有 26 起处于初步审查阶段，7 起处于全面调查阶段；
- (d) 在其他 33 起不当行为案件中，有 26 起处于初步审查阶段，7 起处于全面调查阶段；
- (e) 所有三起报复案件都处于全面调查阶段。

55. 图 2 显示了从 2021 年和之前年份结转的案件分类（按照上述统一类别分类）。

图 2. 2021 年及之前年份结转的 238 起案件细分表



e. 2022 年的新增案件数量

56. 除了 238 起结转案件外，审计和调查处在 2022 年共登记了 327 件新事项。在这些新事项中，有 161 件在初步筛选和分类后被登记为未立案案件。对于剩下的 166 件事项，审计和调查处开立了 166 起新案件，与 2021 年（118 起）、2020 年（116 起）和 2019 年（112 起）的新案件数量相比，出现大幅增长。
57. 在新立案的 166 起案件中，有 108 起案件涉及内部主体：
- (a) 在这 108 起案件中，有 99 起涉及人口基金工作人员（59%）；6 起（4%）涉及服务承包商，3 起（2%）涉及联合国志愿人员。
58. 在 166 起新案件中，有 57 起（34%）涉及到对外部人员或实体的指控：
- (a) 这些案件涉及执行伙伴的工作人员（39 起，占 23%）；人口基金前工作人员（6 起，占 4%）；供应商（6 起，占 4%）；顾问（5 起，占 3%）；以及收到投诉时的另一个联合国机构的工作人员（1 起，占比小于 1%）。

59. 在 166 起新案件中，有一起案件不知道其主体属于人口基金内部还是外部。
60. 在这 166 起新案件中，37 起 (22%) 涉及 P-5 级及以上的现任和前任高级官员。
61. 下面的图 3 和表 5 显示了 2022 年新立案案件分类（按照上述统一类别分类）。附件 5 按指控类型对 2022 年登记的新案件进行了更细致的分类。

图 3. 2022 年接收的 166 起案件细分表

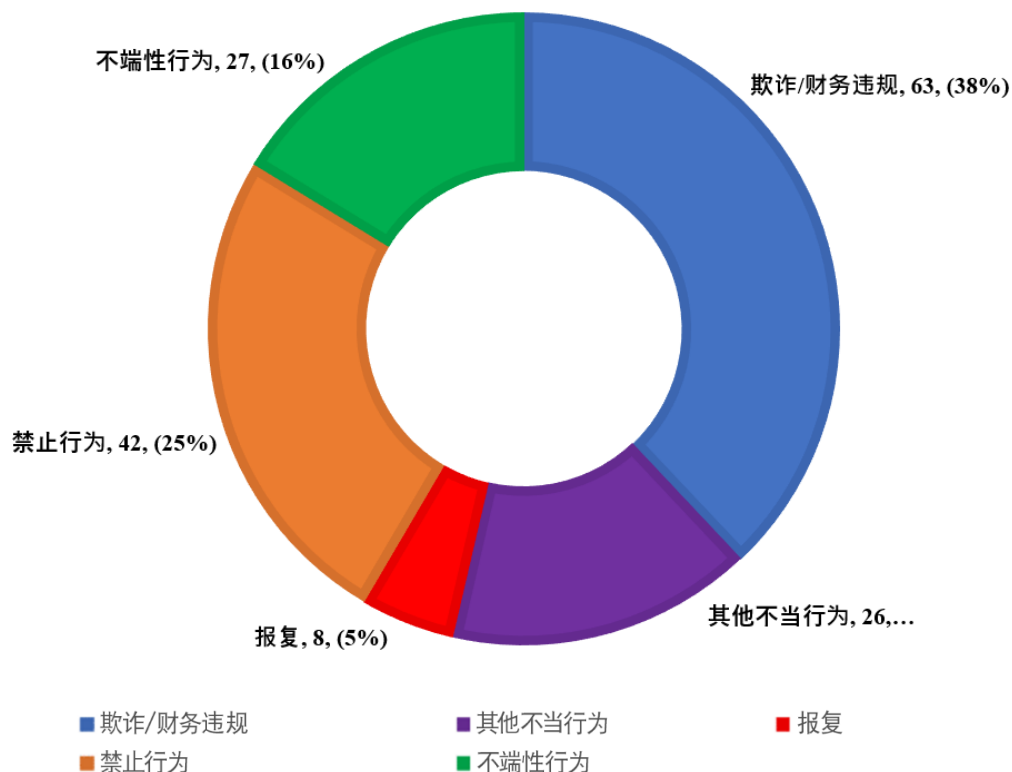


表 5. 新增案件分类（按年份）

2019-2022 年新增案件（按类别）				
指控类别	2019	2020	2021	2022
欺诈与财务违规	62	58	45	63
禁止行为	21	18	27	42
不端性行为	19	23	20	27
报复	1	1	3	8
其他不当行为	9	16	23	26
总计	112	116	118	166

62. 如前所述，除 2022 年登记的 166 起案件外，审计和调查处还收到了 161 起未立案案件，其中包括不属于审计和调查处职权范围的不当行为举报或咨询请求，二者都需要进一步审查并采取行动。¹⁷与 2021 年（110 起未立案案件）相比，增加了 46%，与 2020 年（48 起未立案案件）相比，增加了 235%，与 2019 年

¹⁷ 审计和调查处将其中 12 起非立案案件酌情转回了人口基金有关办公室。在可能和适当的情况下，审计和调查处承认收到了非立案案件，并告知投诉人（如果可以联系）审计和调查处的管辖权限制。

(35 起未立案件) 相比, 增加了 360%。未立案件增加的原因是案件受理团队的结构变得更加合理、资源更充足, 因为审计和调查处重组的最初阶段增加了人员配置。该团队采用了更严格的受理流程, 在立案之前对投诉进行彻底筛选, 以确定它们是否属于审计和调查处的职权范围。

f. 总部及各区域新增的案件

63. 下表 6 显示了 2022 年与 2021 年和 2020 年总部及各区域新增案件的对比情况。

表 6. 过去三年中, 总部及各区域年度新增案件数量

人口基金总部/区域	2020		2021		2022	
	案件数量	占比	案件数量	占比	案件数量	占比
总部	9	8	4	3	5	3
阿拉伯国家	33	28	31	26	33	20
亚洲及太平洋	23	20	14	12	42	25
东非和南部非洲	19	16	37	32	31	19
东欧和中亚	7	6	4	3	12	7
拉丁美洲和加勒比	7	6	5	4	13	8
西非和中非	18	16	23	20	30	18
总计	116	100	118	100	166	100

g. 2022 年的案件总量和结案情况

64. 2022 年, 审计和调查处共有 404 起案件 (238 起从 2021 年和前几年结转而来, 没有前几年重审的案件, 还有 166 起新案件), 与 2021 年 (339 起案件) 相比, 增加了 19%; 在这 404 起案件中有 98 起在 2022 年底已结案 (请参见下文表 7 和图 5)。¹⁸
65. 在 2022 年底结案的 98 起案件中, 有 64 起 (65%) 是积压案件 (审计和调查处在 2022 年之前接收的案件)。在这 64 起案件中, 6 起 (占结案总数的 6%) 首次登记于 2017 年; 4 起 (4%) 登记于 2018 年; 7 起 (7%) 登记于 2019 年; 20 起 (20%) 登记于 2020 年; 27 起 (28%) 登记于 2021 年。在 2022 年结案的 98 起案件中, 有 34 起 (35%) 是在结案当年 (2022 年) 收到的。2022 年收到和结案的案件数量较多, 反映了审计和调查处的努力及其战略, 即处理收到的高优先级案件以防止未来案件积压, 同时处理前几年结转的未结案件。

表 7. 2022 年处理案件细分表

案件状态	案件数量
截至 2022 年 1 月 1 日的转入数量	238
本年度新增案件数量	166
往年重审案件数量	0
本年度案件总计	404
2022 年已办结案件数量	99 ¹⁹
本年度重审案件数量	(1)

¹⁸ 九十九 (99) 起案件在 2022 年结案; 然而, 其中一起在 2022 年登记的案件在年底前重审, 因此, 只有 98 起案件在 2022 年年底结案。

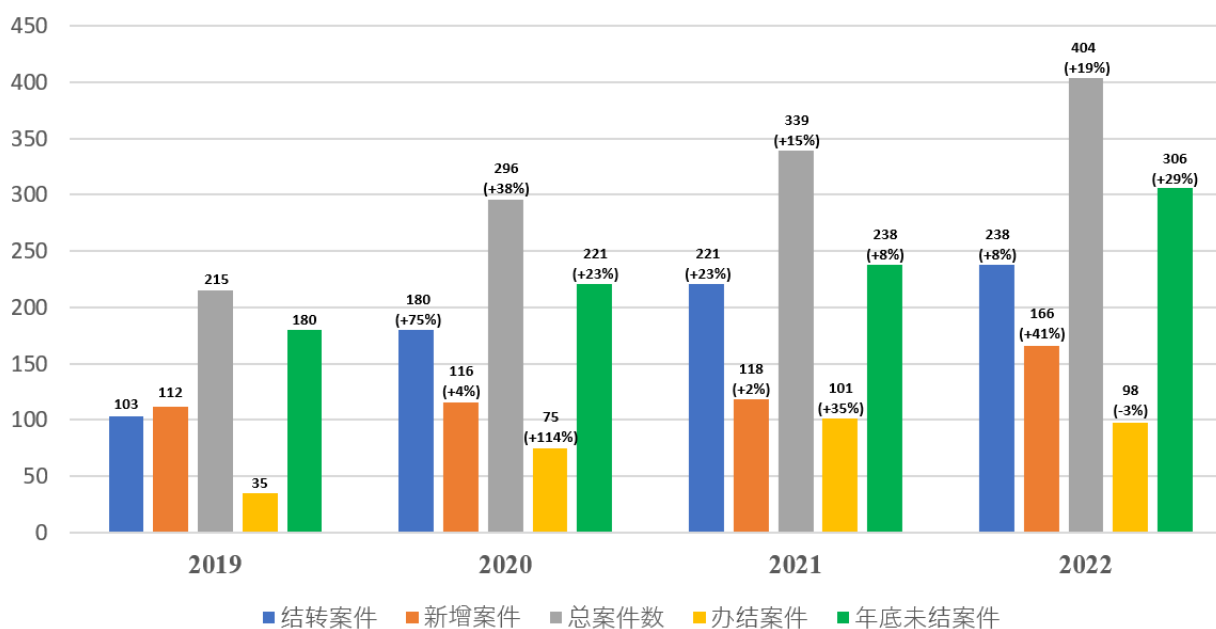
¹⁹ 同上。

案件状态	案件数量
截至 2022 年 12 月 31 日办结案件总计	98
截至 2022 年 12 月 31 日仍在进行的案件数量	306

66. 总的来说，如上所述，2022 年年底前办结了 98 起案件，相比 2021 年结案数量（101 起）减少了 3%，比 2020 年结案数量（75 起）增加了 31%，比 2019 年结案数量（35 起）增加了 180%。

- 在这 98 起案件中，有 77 起在初步审查后或在全面调查前通过结案说明结案。²⁰其中 8 起案件在必要时移交给了相应的办公室处理；
- 21 起案件在经过全面调查后，即在通知当事人、询问所有相关证人和审查所有相关证据后，已通过调查报告或调查结束报告结案（另请参见图 6）；
- 在经过全面调查后结案的 21 起案件中，有 14 起（占结案总数的 14%）至少有一项指控得到证实，7 起（占 7%）没有得到证实；
- 在办结的 98 起案件中，有 25 起（26%）涉及人口基金现任或前任高级官员（P-5 或以上级别）。在这 25 起案件中，有 4 起（占已结案总数的 4%）在全面调查后得到证实，3 起（3%）在全面调查后未得到证实，18 起（18%）通过结案说明结案。

图 4. 年度新增案件量、结转案件量、总案件数、结案量和未结案案件量



²⁰ 对于通过结案说明结案的案件，审计和调查处收集了证据并确定：(a) 该事件不属于审计和调查处的职权范围；(b) 没有合理迹象表明可能发生了不当行为；(c) 没有具体信息支撑并构成正式调查的基础；(d) 被投诉的行为没有达到门槛，也不符合政策规定的定义；(e) 调查并非最适当的行动；或者 (f) 该事件不值得进行全面调查。

图 5. 2022 年底的案件数量 (404 起)

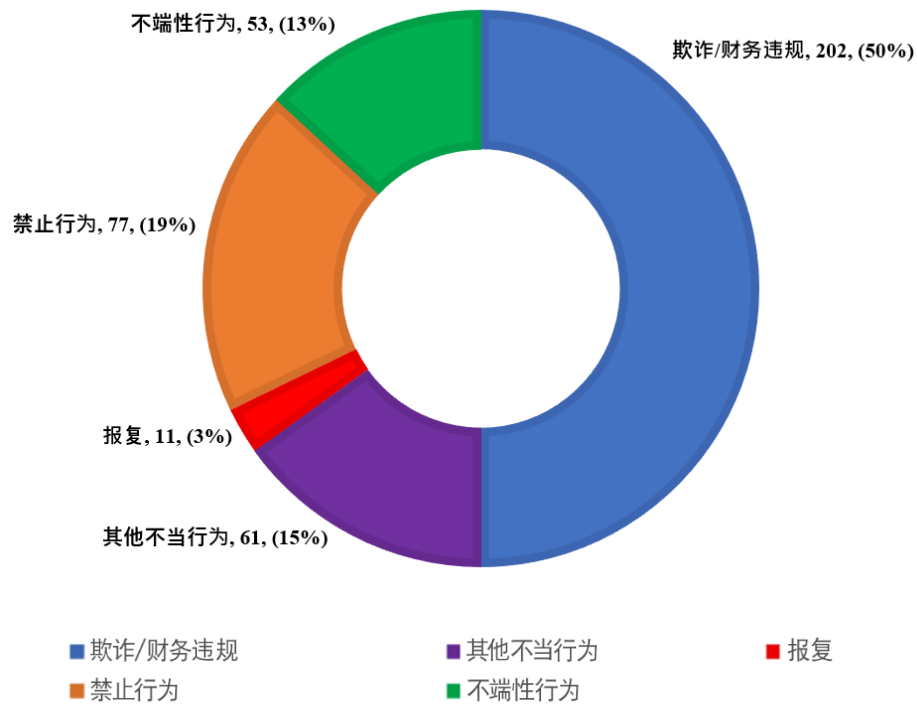
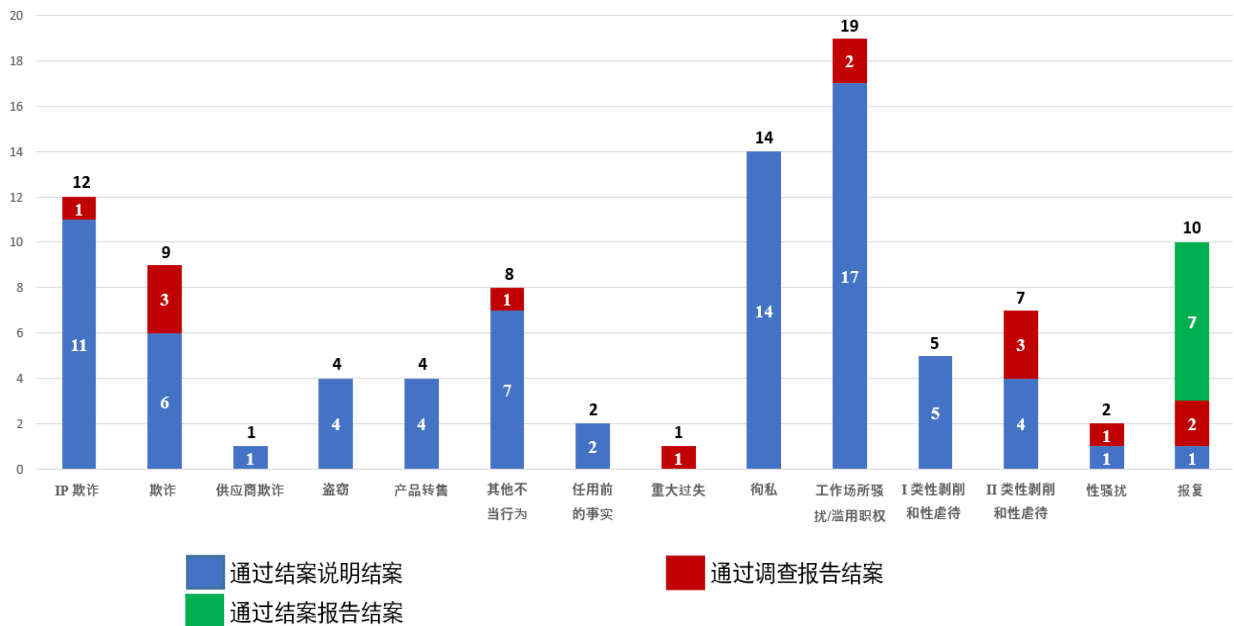


图 6. 2022 年办结案件细分表 (按类别和指控是否得到证实)



67. 在 2022 年经过全面调查后办结的 21 起案件中，有 14 起得到全部或部分证实（参见图 6、表 8，详情另见附件 4）。对于有关报复的调查，无论指控是否得到证实，审计和调查处办结案件时均会向道德操守办公室提交适当的工作成果，以便其进一步采取行动。在其他所有案件中，如果调查结果中至少有一项指控得到证实，审计和调查处办结案件时会向人口基金法务单位提交调查报告，以便其进一步采取行动，若指控无一得到证实，则审计和调查处会以结案报告的形式办结案件（见图 7）。
68. 在 14 起已证实案件中，主要指控可细分如下：
- (a) 大多数案件(5 起, 占 36%)涉及欺诈与财务违规行为, 这些案件可进一步分为: 3 起欺诈案 (21%)、1 起执行伙伴欺诈案 (7%) 和 1 起重大过失 (财务违规) 案 (7%);
 - (b) 不端性行为 (4 起, 占 29%) 包括 3 起性剥削和性虐待案件 (21%) 和 1 起性骚扰案件 (7%);
 - (c) 禁止行为 (2 起, 占 14%) 包括 2 起骚扰/滥用职权案;
 - (d) 报复 (2 起, 占 14%) ;
 - (e) 其他不当行为 (1 起, 占 7%) 涉及未经授权披露信息的指控。
69. 在涉及财务问题的已证实案件中，有两起造成了财务后果，审计和调查处能够确定这两起案件的估计损失。通过诈骗行为或财务违规造成人口基金损失的已证实案件涉及的总金额为 45,523 美元。
70. 到 2022 年底，有 306 起案件结转至 2023 年，其中主要包括人口基金欺诈案件 (22%)、执行伙伴欺诈案件 (21%)、工作场所骚扰及滥用职权案件 (18%)，以及徇私案件 (7%)（参见附件 5）。这比 2021 年结转案件数量增长了 29%，原因是不当行为报告的增加以及调查处的人员空缺，导致审计和调查处需要继续处理近年来积压的大量案件。
71. 在年底的 306 起未结案件中，有 49 起涉及指控人口基金高级官员。在这些未结案件中，有 225 起 (74%) 处于初步审查阶段，其余则处于调查阶段 (20%) 或报告编写阶段 (6%)。根据各基金和计划署的统一定义和报告，初步审查阶段的 225 起未结案件涉及欺诈/财务违规行为 (55%)；禁止行为 (20%)；其他不当行为 (13%)；不端性行为 (12%)。
72. 2022 年办结案件的平均结案时间为 17.4 个月（从受理到办结）。在这些案件中，审计和调查处优先处理有时间限制的案件和那些涉及报复、不端性行为、欺诈和盗窃大笔款项的案件。截至年底，未结案件平均耗时超过 19.9 个月；其中 71% 的案件超过优先级案件的 6 个月目标，平均耗时为 26.7 个月。
73. 在 2022 年开展调查活动时，审计和调查处对人口基金的四名工作人员提出了四项安排行政休假的要求，于是对其中三名工作人员在年底前的调查期间安排了行政休假。审计和调查处还发出两份扣押信息和通信技术设备的通知，并向人口基金工作人员、顾问、服务承包商和执行伙伴发出 14 份正式调查通知。

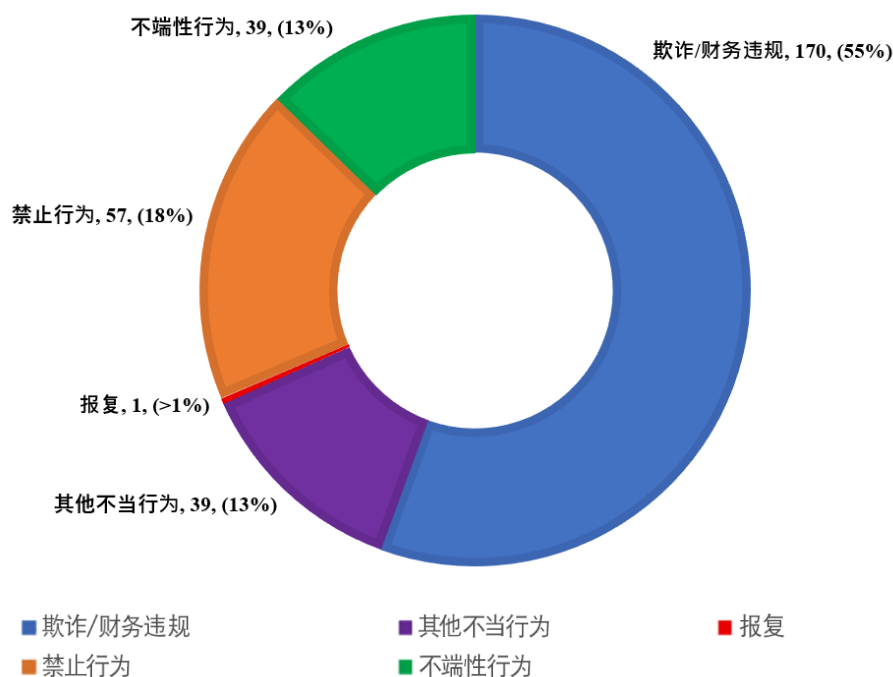
表 8. 2022 年已办结案件的处置情况

结案类型	案件数量
调查报告的处置情况	
(a) 已提交至法务单位	12
(b) 已提交至道德操守办公室（报复）	2
小计	14
结案报告的处理	
已提交至道德操守办公室（报复）	7
(a) 指控没有得到证实/行为没有达到政策规定的门槛或定义	7
(b) 指控中未确定施害者	0
小计	7
2022 年调查和结案报告的总体处置情况	
结案说明（缺乏足以开展全面调查的可执行信息）	78
通过结案通知书结案并重审的案件	(1)
2022 年办结案件的总体处置情况	
给其他内部/外部部门的转介/咨询备忘录	22

74. 在撰写本年度报告时，2022 年提交给人口基金法务单位、道德操守办公室、执行伙伴审查委员会 (IPRC) 或供应商制裁审查委员会的 14 份调查报告的情况如下 (详见表 8 和附件 4)：

- (a) 有四起涉及执行伙伴的案件已转交给 IPRC 裁决。
- (i) 在一起来件中，向执行伙伴发出了追偿要求，人口基金进一步决定，今后不得聘用该执行伙伴；
 - (ii) 在一起来件中，IPRC 斥责了该执行伙伴；人口基金国家办事处正在帮助执行伙伴加强其能力并增加对必要行动的监督；
 - (iii) 在一起来件中，终止了执行伙伴协议；
 - (iv) 在一起来件中，执行伙伴解雇了作为主体的执行伙伴雇员。该执行伙伴受到了斥责，人口基金国家办事处正在帮助其采取必要的缓解措施；
- (b) 在涉及人口基金人员的四起案件中采取了纪律处分：
- (i) 在一起来件中，解除了一名工作人员的任命；
 - (ii) 在一起来件中，一名工作人员受到了降级处分，并采取了措施向其追回一笔资金；
 - (iii) 在一起来件中，一名工作人员受到了降级处分和书面指责；
 - (iv) 在一起来件中，涉事工作人员离职时得到了代替通知的补偿金，但没有解雇补偿金。该工作人员的名字被列入了联合国 ClearCheck 筛查数据库；
- (c) 法务单位正在审查涉及人口基金工作人员的两起案件，以便作出合理的组织或纪律决定/措施；
- (d) 在涉及同一主体的两起案件中，涉事工作人员在纪律处分过程中因不相关的原因被解雇。已在该工作人员的人事档案中列入适当的说明；以及
- (e) 在两起案件中，涉事工作人员辞职。在每个工作人员的人事档案中都添加了适当的说明，建立有关该事项的永久记录。

图 7. 截至年底和结转到 2023 年的未结案件 (306 起) 细分表



IX. 有关审计和调查相关事项的咨询服务

75. 在不损害审计和调查处独立性和客观性的情况下，审计和调查处可以根据自己的章程向人口基金管理层提供咨询服务。所提供的咨询服务是基于其在治理、风险管理和内部控制流程方面的知识，以及从审计和调查工作中获得的经验教训。在提供这些服务时，审计和调查处不参与决策过程，也不决定人口基金应采取哪些行动。
76. 2022 年，审计和调查处继续提供不同业务领域的咨询服务。对审计和调查处咨询服务的需求（主要是临时性的要求）持续增加，特别是供资协议审查方面的咨询服务。鉴于其能力，审计和调查处只能选择性地满足部分请求，其中一些请求需要投入大量的时间，特别是审计和调查处管理团队的投入。
77. 2022 年提供了以下咨询服务（请参考附件 6）：
- (a) *供资协议审查*。审计和调查处审查了 21 项供资协议。由于传统协议结构转变为非标准协议，这一服务领域的工作日益复杂，特别是涉及审计、性剥削和性虐待、性骚扰以及普查的条款的协议。审查供资协议通常需要与捐助方举行数次冗长的会议，才能最终缔结协议，因此，不论是在人口基金内部，还是在更广泛的联合国系统内，都需要采取更加协调一致的方法，特别是考虑到响应时间较短；
 - (b) *政策与其他活动*。为了改善本组织的风险管理流程，审计和调查处继续履行其在政策委员会中的观察员角色，并在审查四项政策和程序的过程中提供了意见；
 - (c) *为人口基金高级管理层提供支持*。除了需要在需要时向人口基金高级管理层提供专项建议外，审计和调查处继续以观察员身份参加各种委员会，包括执行委员会、企业资源规划项目委员会、信息通信技术治理委员会、人道主义指导委员会、监察及合规监督委员会以及政策委员会；
 - (d) *为人口基金人员和管理层提供一般支持*。这包括满足各业务单位对信息的特别要求，响应通过整体综合服务台收到的援助申请，并提供月度数据以将其纳入人口基金信息看板；
 - (e) *咨询服务*。审计和调查处在部署新 ERP 系统之前和期间提供了咨询服务，并就此向管理层发布了 7 份咨询说明。本年度，审计和调查处 *临时*主任和相关单位负责人出席了企业资源规划项目委员会的所有会议；
 - (f) *外部各方对人口基金的评估*。2022 年，审计和调查处为联合检查组执行的审查或评估以及其他举措提供了意见，如 2022 年联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划 (UN Gender SWAP)，以及碳足迹报告；
 - (g) *性剥削和性虐待以及性骚扰*。审计和调查处，特别是调查处，继续向管理层提供培训支持，并参与审查捐助方协议中有关性剥削和性虐待以及性骚扰的条款。审计和调查处与机构间常设委员会、管理问题高级别委员会以及联合国调查处代表 (UN-RIS) 就性剥削和性虐待以及性骚扰问题进行了内部和机构间协调。作为其调查活动的一部分，审计和调查处继续建议将已证实的性剥削和性虐待以及性骚扰案件的主体列入 ClearCheck；
 - (h) *从调查活动中吸取的经验教训*。作为 2022 年开展的调查活动的一部分，审计和调查处建议人口基金的具体部门、单位和国家办事处采取措施，加强保护人口基金的声誉、方案编制、资金、受益人和工作人员。这包括但不限于采取措施防止重新雇用已证实犯有不当行为的特定工作人员或顾问，管理层将举报不当行为的可用渠道传达至整个办事处，采取特别或临时措施在调查过程中保护受益人、受害者和工作人员，以及实施控制措施保护组织资产或资金。

X. 审计和调查活动的监督、监测与协调

a. 内部监测、协调与咨询

78. 监督咨询委员会定期监督审计和调查处 2022 年的工作情况。委员会继续为执行主任提供建议，以促进其履行问责、风险管理、内部控制、财务管理和报告以及信托监督流程方面的职责，包括外部审计事项、内部审计、调查和评价职能以及道德操守方面。2022 年，监督咨询委员会就以下若干事项向审计和调查处 *临时*主任提供了建议：(a) 审计和调查处结构重组的第一阶段，包括如何进一步改进新的组织结构；(b) 执行局 2022 年各项决定的执行情况，特别是与“人口基金审计和调查处独立性评估”报告有关的决定；(c)

处理对人口基金高级管理人员的指控或调查，包括联合国秘书长任命的工作人员、在开展审计和调查处工作中密切合作的人员、审计和调查处主任和工作人员；(d) 执行主任在雇用顾问和专业服务公司方面向审计和调查处主任下放的权力；(e) 审查 2022 年审计和调查处年度工作计划及其执行情况并提出建议；(f) 审计和调查处的预算；以及 (g) 审计和调查处向执行局提交的年度报告。与往年一样，监督咨询委员会在 2022 年收到了审计和调查处签发的所有审计报告。

79. 联合国审计委员会与审计和调查处进行了协调，尽量扩大审计范围，避免工作重复，并确定了其对审计和调查处内部审计工作的依赖程度。在为编制 2022 年内部审计工作计划和时间安排表而进行的年度风险评估中，审计和调查处与审计委员会进行了协调，并将审计委员会所规划的活动以及外部审计的结果纳入了考虑范围。2022 年 11 月，在审计委员会对 2022 年人口基金财务报表的中期审计过程中，审计和调查处成为联合国审计委员会审查的对象。审计委员会提出了审计建议，审计和调查处对此作出了回应，并制定了措施计划来执行这些建议。此外，审计和调查处与审计委员会分享了 2022 年签发的所有审计报告，并以正式和非正式会议的形式，就共同关心的事项以及审计和调查工作中出现的重大问题进行了协商。
80. 作为监察及合规监督委员会的观察员，审计和调查处定期审查并确认管理层是否及时、充分地落实了所有内部审计建议，并酌情考虑关闭这些建议。审计和调查处主任以当然成员的身份出席了监察及合规监督委员会 2022 年全年的月度会议，帮助委员会及时审查了管理层落实内部审计建议方面的进展情况，并在必要时就如何有效、适当地落实建议提供了建议。此外，审计和调查处还履行了其职责，即验证管理层为执行联合检查组在过去的报告中提出的建议而采取的行动，以便结案。
81. 作为“廉洁工作小组”（原“廉洁家族”）的成员，审计和调查处在工作中与其他关联办事处开展了必要的密切合作，包括法务单位、防范性剥削和性虐待以及性骚扰单位、道德操守办公室、人力资源司以及执行主任办公室。

b. 外部协调与咨询

82. 2022 年，审计和调查处继续参与有关内部审计事务的机构间活动和会议。审计和调查处参与了联合国各组织、多边金融机构和其他相关政府间组织，如联合国内部审计处代表（UN-RIAS 和 RIAS）之间内部审计服务的做法分享和经验交流，并参加了欧盟委员会内部审计处 2022 年年会。
83. 同样，审计和调查处仍然积极参加有关调查事项的多机构间活动和会议，包括参加联合国调查处代表（UN-RIS）的会议、加入 UN-RIS 成立的专门负责具体调查专题的工作组，以及参加国际金融机构的会议和国际调查员会议。审计和调查处还继续积极参与有关性剥削和性虐待、性骚扰和数字取证的机构间活动，包括但不限于起草意见书和介绍共同关心的具体调查议题。

XI. 在 2022 年着手实施的发展道路和建议的进展

84. 在 2022 年 6 月的执行局年度会议上提交的审计和调查处 2021 年年度报告纳入了对改进服务、执行 2021 年内部审计职能的外部质量评估中提出的建议和改进机会，以及在履行服务中采用良好做法的建议。以下是迄今为止在执行这些建议方面取得的进展：
 - (a) 在监督咨询委员会审查和执行主任批准 2023 年内部审计计划之前，审计和调查处在 2023 年初部署了四项审计工作。2023 年初接受审计的实体在 2023 年风险评估中被评为“高风险”，因此被列入四年滚动计划（2023-2026），计划在 2023 年进行审计；²¹
 - (b) 审计和调查处在 2022 年 11 月底成立了质量保证、政策及报告单位，并于 2023 年 1 月开始全面运作。该单位负责：确保所有交付成果，如审计方案、计划和报告，都按照适用的专业标准编制；制定标准作业程序和模板；协调外部质量保证顾问的工作；编制审计和调查处需要提交给监督机构的年度报告和其他报告；协调审计和调查处与联合国审计委员会的工作；

²¹ 对人口基金驻柬埔寨、科特迪瓦和埃塞俄比亚的国家办事处以及拉丁美洲和加勒比区域办事处的审计。

- (c) 每五年对内部审计职能进行一次外部质量评估的要求 — 内部审计师协会 2021 年进行的外部质量评估能完全满足这一要求；
- (d) 及时签发内部审计报告 — 制定了标准作业程序和新报告模板，并聘请了专业的报告编辑；
- (e) 定期进行内部评估，将评估结果报告给监督咨询委员会、执行主任和执行局 — 通过与监督咨询委员会的讨论已部分满足这一要求。首次全面内部评估拟定于 2023 年进行；
- (f) 在促进内部审计和调查部门之间沟通、协调和合作方面取得了重要的里程碑式成果；
- (g) 在 2021 年暂停一年后，审计和调查处于 2022 年恢复了外出调查任务。调查处在这一年对四个国家办事处进行了调查访问。这些调查任务涉及五位审计和调查处调查员和 29 天的实地调查活动；
- (h) 为了推进调查工作，审计和调查处长期以来一直要求人口基金管理层授权让其直接访问该组织的关键人力资源数据系统。作为这一流程的一部分，审计和调查处征求了人口基金法务单位的意见，该单位确认审计和调查处可以自由和不受限制地访问所有人口基金记录。获得人力资源司司长的同意后，执行主任在 2023 年 4 月批准了这项请求；
- (i) 根据资源管理委员会的建议，执行主任于 2023 年 4 月批准将 2022 年未使用的预算余额 210 万美元结转到 2023 年。²² 这些资金将用于为审计和调查处结构重组第二阶段设立 11 个临时员额，以填补 2024 年 6 月对 2022-2025 年机构预算进行中期审查之前的这段时间的员额空缺。此外，执行主任还批准了 270 万美元用于资助 2024 年的临时员额。²³在总体可用资源的范围内，2024 年以后这些员额的资金需求将向执行局提出，以便在中期审查时正式确定或规范。主要结构重组举措如下：
- (i) 加强主任办公室的能力，以便能够更密切、更适当地监督审计和调查处的各个单位，更有效地履行办公室的职责，特别是向管理层提供建议，以观察员身份参加各种委员会，及时完成和签发报告、备忘录和说明等职责；
 - (ii) 以支持联合国组织类似监督机构的其他职能为基准，重新调整办公室现有的财务和行政支持，简化服务、优化资源，使其更好地配合审计和调查处的业务模式；以及
 - (iii) 加强质量保证、政策及报告单位、内部审计处和调查处的人员编制。

XII. 2023 年审计和调查处年度工作计划概述

A. 内部审计工作计划

85. 2022 年，为国家办事处以及总部和机构业务流程制定了为期四年的滚动式内部审计工作计划，时间为 2022-2025 年。按照编制时的设想，根据 2022 年 12 月底进行、2023 年 1 月完成的年度风险评估工作的成果，在 2023 年重审和更新了滚动审计工作计划。更新后的四年滚动计划的时间是 2023-2026 年，该计划是 2023 年审计工作计划的依据。
86. 2023 年的年度内部审计工作计划包括 33 个项目，其中包括从 2022 年结转的 13 个项目和 20 个新审计项目。2023 年计划（年度计划和四年滚动计划）中的项目组合考虑以下内容：
- (a) 目前正在制定的新内部审计战略，该战略确定了新的工作方式；
 - (b) 在 2023 年风险评估和制定四年滚动计划和年度工作计划时采用的新程序；
 - (c) 在执行主任批准 2023 年审计工作计划之前，尽早部署审计任务；
 - (d) 采用更有效的规划并开展审计项目；

²² 如果不超过核定的综合预算四年期的总预算拨款，从当前综合预算四年期的前几年实现的节余资金可以结转到明年或后续年份。跨年度的节余要视总体资金的可用性而定，并需要提交给资源管理委员会批准。

²³ 根据执行局对审计和调查处独立性的审查决定，2022 年 11 月 2 日发布了经修订的机构资源管理政策，鉴于审计和调查处的独立性，只要不超过核定的综合预算四年期的总预算拨款，就可以将当前综合预算四年期的前几年实现的节余结转到明年或后续年份。

- (e) 充分利用现有的人员编制和咨询服务，特别是最近执行主任将雇用顾问的权力下放给审计和调查处主任；
- (f) 让顾问参与从审计项目规划到执行的过程；
- (g) 更有效地利用预算资源，特别是在一个四年期内结转前几年的未用预算；
- (h) 标准作业程序草案定稿和内部审计手册修订工作；
- (i) 改进质量保证和改进方案，其中包括为所需专业培训方案提供更多战略选择，从而更有效地管理工作人员的绩效。

B. 调查工作计划

87. 2023 年，审计和调查处的调查处将重点关注四个工作领域和要在 2023 年 12 月 31 日之前实现的目标：(a) 减少案件积压，加快案件评估；(b) 运行受理、政策和报告单位；(c) 更新调查工具和做法；以及 (d) 制定审计和调查处对不端性行为的调查方法。
88. 下面概述的这些目标不是仅属于调查处的单独目标，而是相互促进，相辅相成的。预计每个目标的工作可促进完成其他目标。这些目标基于目前的案件数量、人员配置情况、人口基金的组织优先事项和战略方向，以及国际调查中不断发展演变的做法和标准。
- (a) *减少案件积压，加快案件评估*。将积压案件（即 2020 年或之前几年接受的且仍在评估或调查中的案件）减少 50%（55 件），优先办结 2017 年和 2018 年的所有案件，并在 2023 年 12 月 31 日前办结共计 150 起新旧案件；
 - (b) *运行审计和调查处受理、政策和报告单位（受理单位）*。在 2023 年 6 月 30 日前，最终确定受理单位的结构和职责，并发布投诉受理、分类和调查准则；
 - (c) *更新审计和调查处的调查工具和做法*。在 2023 年 9 月 30 日之前发布适用的标准作业程序，并购置关键的调查工具，包括发布经修订的审计和调查处案件工作手册；
 - (d) *制定对不端性行为的调查方法*。在 2023 年 12 月 31 日之前，发布以幸存者为中心的调查战略和相关的调查标准作业程序，用于不端性行为相关案件的登记、特别考虑和举报；
 - (e) *对调查职能的外部质量评估*。目前正在与人口基金供应链管理单位讨论采购第三方服务来进行此项评估。

XIII. 前进道路

89. 在前进道路上，由于案件数量不断增加，调查仍然是关键的关注领域。人们愈加期望迅速处理日益复杂的案件，同时符合正当程序并满足日益提高的报告和透明度要求。审计和调查处感谢在 2022 年结构重组第一阶段为调查处调配了额外的人力资源，并期待通过使用从 2022 年结转到 2023 年的未用余额（210 万美元）获得更多资源。
90. 在内部审计方面，审计和调查处认为，可以缩短目前的内部审计周期，以扩大对人口基金的审计范围。
91. 为了进一步改善其服务，审计和调查处提出了以下倡议，这些倡议不仅旨在切实提高效率和效率，而且还提供了更长远的愿景，指导审计和调查处更好地配合人口基金 2022-2025 年战略计划和人口基金不断发展的业务模式：
- (a) 对管理层正在考虑或实施的措施采取后续措施，落实执行局在执行局 2022 年第二届常会上提出的与“人口基金审计和调查处独立性评估”报告有关的决定；
 - (b) 不断评估审计和调查处的能力，使其配合人口基金的战略计划；
 - (c) 改进面向人口基金执行管理层、监督咨询委员会和执行局的现有报告模式；
 - (d) 改善与其他监督实体（联合国审计委员会、纽约的联合国基金和方案、联合检查组等）、联合国系统内的审计和调查专业团体以及更广泛的专业人员网络（内部审计和调查小组、内部审计师协会等）的工作关系；

- (e) 完成《审计和调查处章程》的修订工作，这项工作于 2022 年开始；
 - (f) 制定内部审计和调查战略，旨在扩大保证范围，优化对分配给审计和调查处的财政和人力资源的使用；
 - (g) 新内部审计战略包括引入多种灵活的审计模式（例如，混合式审计、有限范围审计、案头审查，以及在新的企业资源规划系统完全建立后，可能重新引入改进后的远程审计和监测模式）。审计和调查处还将对低风险的国家办事处进行连续的定向审计；
 - (h) 更新现有的内部审计手册，反映当前的做法，同时继续制定标准作业程序和报告模板，提高效率；
 - (i) 优化对目前可用的审计管理工具的使用，购买更多许可证供内部审计顾问直接使用，这一措施可以大大减少审计小组负责人在参与最终定稿时投入的时间，最终确保及时起草报告；
 - (j) 继续聘用经验丰富的专家顾问来增强审计团队的工作能力，专家顾问可以全程参与各个审计项目；
 - (k) 进一步精简报告编制流程和质量保证关系，聘用专业报告编辑作为顾问，促进审计和调查报告的及时编制和发布；
 - (l) 酌情精简现有的调查程序，并进一步改进分类方法。
92. 审计和调查处希望感谢执行局、人口基金执行主任、高级管理层以及在 2022 年协助审计和调查处及与之合作的工作人员。审计和调查处也感谢监督咨询委员会的持续支持，让审计和调查处能够在 2022 年成功执行其任务。
93. 通过回应审计和调查报告和建议以及为提高审计和调查处的独立性而做出的决定，人口基金管理层在 2022 年继续致力于提高人口基金治理、风险管理和控制流程的有效性。