



联合国儿童基金会

执行局

2020 年第二届常会

2020 年 9 月 8 日至 11 日

临时议程* 项目 11

儿基会内部审计和调查办公室提交执行局的 2019 年年度报告

摘要

本报告审查了内部审计和调查办公室的活动及其主要成果。报告载有该办公室对儿基会治理、风险管理和控制框架的意见，并附有所用标准和分析、工作摘要及理由。

每项已办结调查的摘要载于本报告增编([E/ICEF/2020/AB/L.3/Add.1](#))。

本文件第十二节提出一项决定草案，供执行局审议。管理当局对报告的答复另载于文件([E/ICEF/2020/AB/L.4](#))。

* [E/ICEF/2020/17](#)。



目录

	页次
一. 概览	3
二. 2019 年内部审计鉴证意见	3
三. 任务授权	6
四. 独立性	6
五. 专业标准	7
六. 专业网络	7
七. 资源	7
八. 内部审计结果	8
九. 内部审计报告的披露	14
十. 调查结果	14
十一. 战略路线图	19
十二. 决定草案	20
附件	
一. 2019 年发布的审计和咨询报告	21
二. 2019 年内部审计和调查办公室的主要业绩指标	23

一. 概览

1. 根据执行局第 2015/11 号决定，内部审计和调查办公室(下称“审调办”)谨报告，考虑到 2019 年开展的工作范围，儿基会治理、风险管理和控制框架总体上适足且有效。
2. 审调办确认，2019 年，该办公室在确定内部审计和调查范围、开展工作以及通报审计和调查结果方面未受到来自管理层方面的任何干涉。
3. 斯蒂芬·齐默尔曼先生于 2019 年 7 月开始担任审调办主任。以前他是世界银行集团全球治理实践高级顾问，在主要组织中拥有超过 25 年的管理和技术领导经验。
4. 审调办的内部审计职能在 2019 年发布了 31 份报告(28 份内部审计报告、1 份联合审计报告和 2 份咨询报告)。另外 8 份内部审计报告在年底时正处于不同的完成阶段。与 2018 年相比，所发布的报告数量大幅增加。总体而言，该办实现了 2019 年风险方面工作计划的 83%。
5. 值得注意的是，在 2019 年发布的内部审计报告中，89%的结论是总体上合格(即“无保留意见”或“持一定保留意见”)，¹ 截至 2019 年 12 月 31 日，没有超过 18 个月仍未执行的任何商定行动。
6. 截至 2019 年 12 月 31 日，已按照执行局确定的标准发布了 13 份内部审计报告，1 份报告暂未发布，另有 15 份报告未到发布日期。
7. 2019 年 11 月对内部审计职能进行的外部质量评估给予了最高评级——“全面符合”《国际内部审计实务准则》和内部审计师协会的道德守则。
8. 2019 年，调查科处理案件 498 件，比 2018 年增加 120%；结案 287 件，比 2018 年增加 209%。尽管如此，向调查科报告的事项数量仍在继续增加。该科的资源在 2019 年有所增加，2020 年将增设更多员额，包括将一些调查职位下放给儿基会布达佩斯办事处。
9. 2019 年 12 月，审调办聘请外部顾问对其审计工作进行战略审查，以便最大限度地实现价值和发挥影响。该项审查于 2020 年 2 月完成。根据对满足日益增长的鉴证和咨询服务需求及利益攸关方期望的审查结果，审调办将更新其《章程》，加大业务下放，首先在 2020 年后期将一些内部审计人员迁往布达佩斯，并寻求更多的内部审计资源和人员配置。

二. 2019 年内部审计鉴证意见

10. **总体意见：**儿基会管理层负责确立并维持有效的内部控制、治理和风险管理流程，以确保实现组织目标；审调办负责独立评估这一框架的适足性和有效性。

¹ 附件一解释了四项审计结论的定义。

审调办认为，从实际开展的各项工作来看，2019 年儿基会的治理、风险管理和控制框架总体上适足且有效。

11. **意见形成的基础：**2019 年的总体审计意见基于以下因素(后续各节有进一步说明)：

(a) 审调办根据现有资源对鉴证活动进行基于风险的规划和优先排序；

(b) 该年度发布的内部审计报告的结论；

(c) 为减少已查明的风险而商定的行动的执行率；

(d) 在已完成的对儿基会治理、风险管理和控制总体框架的审计中，未发现可能单独或共同妨碍在全球取得重要成果的重大缺陷。

12. **实施基于风险的工作计划**

(a) 审调办使用基于风险的方法来确定、选择鉴证活动并确定其优先次序，以确保将审计资源投入到对儿基会最具重要意义的领域。使用这一方法，加之本年度审计覆盖范围广泛，有助于该办公室得出总体结论。

(b) 与往年一样，办事处开展了一系列工作，以了解儿基会的风险概况和鉴证需求，从而根据现有资源选择具体的鉴证活动。这包括完成对关键文件的案头审查，完成与整个儿基会高级管理层的广泛双边讨论，并依靠儿基会审计咨询委员会的咨询建议及联合国审计委员会和联合国系统各组织内部审计处代表的意见。

(c) 2019 年，审调办发布了 31 份内部审计报告，年底还有 8 份报告处于不同完成阶段。所发布的 31 份报告涉及 20 个国家办事处、8 个专题领域、1 个联合审计和 2 个咨询活动。附件一按区域、专题、商定行动的优先次序和总体审计结论列出了这些报告。2019 年工作计划继续加大了对国家办事处的审计比例，反映出儿基会在为儿童交付成果方面面临的主要风险是在这些办事处，因为各项方案主要由这些办事处制订并执行。受审计的 20 个国家办事处在所分配的年度方案支出中占 36%。目前的总体鉴证意见是以这些报告为基础的。

13. **已完成的内部审计工作的结论**

(a) 审调办在内部审计报告中的结论分成四个等级——无保留意见、持一定保留意见、持强烈保留意见和持否定意见。前两个是总体上合格的结论，后两个则意味着更有必要改进对被审计办事处或专题的控制和程序，以使其充分到位并正常运作。

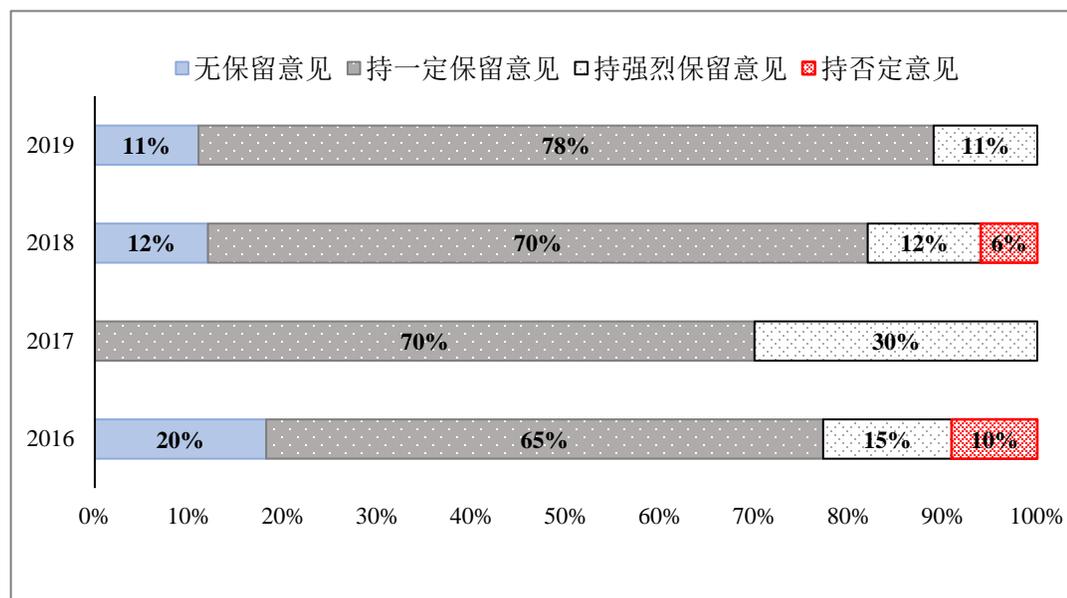
(b) 如图一所示，2019 年，89%的鉴证活动得出了总体合格的结论。² 审调办承认无法根据这个单一指标对儿基会的治理、风险管理和控制框架的总体健康

² 不合格的结论涉及对刚果民主共和国和马达加斯加国家办事处的审计；以及阿根廷国家办事处的信息和通信技术及网络安全审计(见附件一)。

状况得出确切的结论，但由于审计范围广且受审计业务所涉的风险既复杂又重要，审调办对这些结果有信心。(审计结论的区域和专题分布情况见表一。)

图一

2016-2019 年审计报告结论



14. 商定行动的执行率

(a) 审调办不断评估管理层商定行动的执行进展，并力求确定所采取的行动对于减少审计查明的风险是否适当且充足。

(b) 审调办对管理层行动的评估表明，总体而言，已为加强商定行动的及时执行作出了值得称赞的努力。尽管要彻底完成 2019 年发布的审计报告中的商定行动还为时尚早，但该办公室从商定行动历来较高的执行率中获得了信心。截至 2019 年 12 月 31 日，在 2018 年发布的审计报告的商定行动中，有 83% 已执行。就 2019 年而言，鉴于大部分报告是在该年最后一个季度发布，11% 的商定行动已获执行。

(c) 目前没有自各最终报告发布之日起超过 18 个月仍未执行的商定行动。执行主任通过与相关高级管理人员的沟通，继续在这一领域施行重要监督，以加快采取行动完结尚未执行的建议。

15. 重大缺陷

(a) 审调办的内部审计报告涉及与被审计办事处或活动的管理层进行广泛磋商和协作，以确定适当且具成本效益的减轻已确定风险的行动并就此达成一致。之后，根据发生风险的情况下在全球范围内对受审计实体业务或儿基会业务的潜在影响，将行动的优先程度分为高、中、低三个等级。实际上，只有优先级为“高”和“中”的行动被纳入审计报告；优先级低的行动则向受审计实体作非正式通报。

(b) 在 2019 年审计确定的所有商定行动中，只有 16%被评为高优先级。虽然这些行动对于减少出现更多风险的可能性至关重要，但审调办认为，它们并没有对儿基会总体的治理、风险管理和控制框架产生不利影响。

三. 任务授权

16. 审调办的宗旨、权力和责任载于该办《章程》，该章程最近一次更新是在 2012 年 5 月，得到执行主任批准。审调办的任务是提供独立客观的鉴证、咨询和调查服务，提高儿基会业务的效力和效率。内部审计完成这一任务的方法，是采取系统、严谨的办法，来评估儿基会的治理、风险管理和控制流程是否为以下方面提供合理保证：

- (a) 方案、计划和业务目标已经实现；
- (b) 资源以经济合算的方式获取并得到有效使用；
- (c) 资产已得到保障；
- (d) 活动遵守了重要条例、细则、政策、程序、指令、命令和合同；
- (e) 财务、管理和业务信息准确、可靠、及时。

17. 调查工作通过审查和确定有关行为失检的指控，包括性剥削、性虐待和性骚扰以及涉及儿基会工作人员和第三方的欺诈和腐败行为，来帮助儿基会保持廉正文化，促进问责。

18. 审调办考虑到上述这点以及《儿基会 2018-2021 年战略计划》的目标，高成效、高效率地履行其职责，增强内部控制系统的适足性和实效性，提出能够加强儿基会风险管理的建议。

四. 独立性

19. 根据其任务授权：

(a) 审调办主任继续向执行主任报告该办公室工作的规划和执行情况，并对其负责。

(b) 审调办主任与执行主任保持直接沟通，包括就完成审调办任务所需的人员配置和预算进行沟通。

(c) 审计咨询委员会继续为执行主任提供关于该办公室工作的独立咨询意见。

(d) 该办公室向执行局独立报告其调查结论和关切。

20. 审调办确认，2019 年，该办公室在确定内部审计和调查范围、开展工作以及通报审计和调查结果方面未受到来自管理层方面的任何干涉。

五. 专业标准

21. 审调办按照内部审计师协会《国际内部审计实务准则》开展内部审计工作，该准则在 2002 年 6 月被联合国系统各组织内部审计事务代表采纳。

22. 审调办继续开展质量鉴证和改进方案，其中包括正在进行的对已完成工作的自我评估。对内部审计职能的外部质量评估于 2019 年完成，审调办获得最高评级——“全面符合”《国际内部审计实务准则》和内部审计师协会的道德守则。外部质量评估还确定了一些改进提高内部审计程序和基础设施效率和效力的机会。这些包括：建议审调办更新其《章程》，以确保符合相关专业标准；使《宪章》获得执行局的核准(目前只有执行主任核准)；取得执行主任对其年度工作计划的批准(目前视为以无异议方式获得批准)。³

23. 审调办的调查工作系按照 2009 年第 10 届国际调查员会议核准的《统一调查原则和准则》以及《联合国工作人员条例和工作人员细则》第十章规定的适当程序原则进行。审调办预计，一旦最近的人员配置和结构改革得到全面落实，将在 2021 年对调查科进行外部质量评估。

24. 根据执行局第 2018/12 号决定，审调办谨在附件二中报告主要指标方面的执行情况。

六. 专业网络

25. 审调办仍然是联合国系统各组织内部审计部门代表小组和联合国调查部门代表小组的现任成员。2019 年，审调办参加了每个小组的年度会议和其他定期会议，讨论共同关心的事务并进一步加强联合国系统的内部监督服务。

26. 审调办还参加了 2019 年 11 月举行的第 20 届国际调查员会议。这一年度会议是一个知识交流论坛，讨论的是开展调查工作，作为国际组织加强努力解决廉正相关问题的内在环节。与会者包括联合国和多边开发银行的代表。

27. 2019 年，审调办与联合国审计委员会代表举行了会议，协调工作计划和高级别成果，以避免鉴证工作范围出现漏洞或重叠。

28. 审调办与儿基会其他内部监督职能部门以及捐助方监督机构进行了正式和非正式讨论，以促进合作与协作。

七. 资源

29. 审调办 2019 年预算为 1 080 万美元，截至年底，已用完其中的 97%。与往年一样，支出最多的类别是工作人员薪金(80%)、差旅(8%)、咨询人(4%)和其他费

³ 外部质量评估公布在儿基会网站上：

www.unicef.org/auditandinvestigation/files/2019_EQA_Report_on_UNICEF_OIAI_Internal_Audit_Function.pdf。

用(8%)。审调办聘请了专家顾问,以开展5次信息和通信技术(信通技术)及网络安全审计,以及1次关于数据隐私的咨询,并管理调查案件,累计费用为470 665美元。审调办的差旅费为809 786美元,其中还包括审计咨询委员会6名成员前往纽约参加会议的费用(80 198美元)。

30. 截至2019年底,该办有49个核定员额。这些员额包括主任、副主任、调查主任、20名审计员、1名编辑、19名调查员和6名一般事务人员。2019年10月,执行主任批准将调查科科长职位(P-5)提升为副主任(D-1),自2020年4月1日起生效。增设了11个调查人员职位,正在或即将征聘。在新的调查职位中,有5个将设在布达佩斯。

31. 过去18年来,儿基会的支出增长了五倍多(从2000年的11亿美元增加到2018年的近60亿美元),工作人员则几乎已是原来的3倍(从2000年的5 554名工作人员增加到2018年的近14 400名工作人员)。在此期间,儿基会业务的规模、广度和复杂性也在增长。与此同时,审调办内部审计科在同一时期只增加了50%,从14名工作人员增加到21名工作人员。这种实质上的能力下降限制了审调办保持鉴证工作覆盖深度和广度的能力,使其只能把重点限制在最关键的审计专题上,并阻碍了其灵活应对新风险和即将出现的风险的能力。2020年年度工作规划期间,审调办查明一个鉴证工作缺口——有18个国家办事处和9个专题领域的审计工作需要2020年执行,但由于资源限制,不会进行审计。审调办认识到这一挑战,并根据该办委托进行的内部审计服务战略审查的结果,正在评估是否有可能转变审计工作战略,以及实施和实现这一关键演变需要多少资源。

八. 内部审计结果

32. 2019年,审调办发布了31份审计报告,年底还有8份审计处于不同完成阶段。

A. 审计结论分布情况

33. 如前文第二节所述,审调办根据审计结果给出总体审计结论。在2019年发布的内部审计报告中,89%的报告被评定为合格(即“无保留意见”或“持一定保留意见”)。下表显示儿基会各区域审计结论分布情况。

表 1

按儿基会区域和专题领域列示的2019年审计结论分布情况^a

儿基会区域/审计领域	审计数目	无保留意见的 结论数目	持一定保留意见的 结论数目	持强烈保留意见的 结论数目	持否定意见的 结论数目
(A) 国家办事处审计	20	2	16	2	0
东部和南部非洲	3	0	2	1	0
东亚和太平洋	2	0	2	0	0
中东和北非	3	1	2	0	0
西部和中部非洲	4	0	3	1	0
欧洲和中亚	1	1	0	0	0

儿基会区域/审计领域	审计数目	无保留意见的 结论数目	持一定保留意见的 结论数目	持强烈保留意见的 结论数目	持否定意见的 结论数目
南亚	3	0	3	0	0
拉丁美洲和加勒比	4	0	4	0	0
(B) 专题/总部审计	8	0	7	1	0
共计(A+B)	28	2	23	3	0

^a 有三份报告没有列入表格：两份咨询报告没有标准结论；一个联合国对“一体行动”方案在巴布亚新几内亚情况的联合审计使用了不同的评级标准。附件一列出了 2019 年审计报告和结论的完整清单。

B. 国家办事处内部审计的重大结果

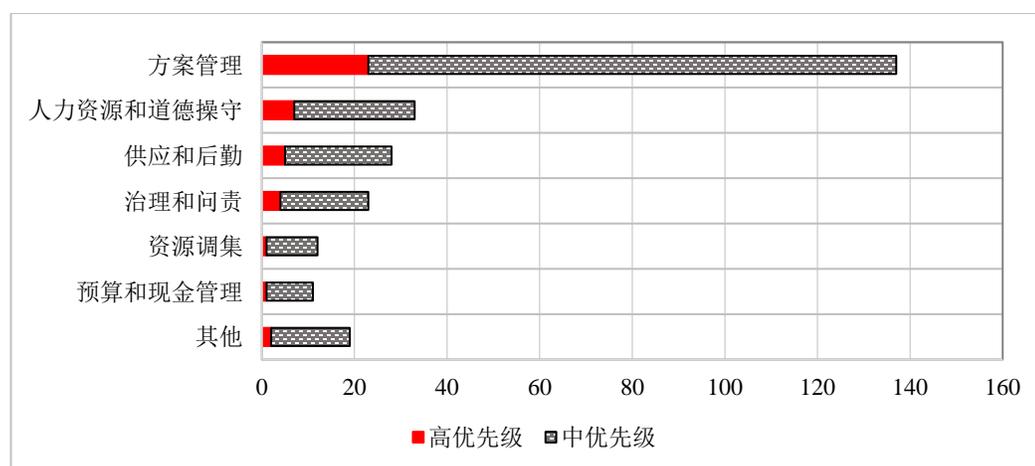
34. 2019 年，审调办审计了儿基会全部七个区域的 20 个国家办事处，重点关注在有关键管理层参与审议的强有力的规划过程中确定的关键风险领域。

35. 为实现各项方案目标，儿基会采用成果管理制，与各国政府、民间社会组织和其他伙伴协作。主要方面涉及方案的制定、实施、管理、监测、报告和评价。

36. 对国家办事处的审计力求鉴证是否具备适足有效的治理、风险管理和控制以确保实现组织目标。在这一过程中，审计查明良好做法和需要改进的领域，并与管理层就加速实现组织目标所需的行动达成一致。图二是按领域和评级列示的商定行动汇总。以下各段描述了商定行动最多的前四个领域，占国家办事处审计全部商定行动的 84%。

图二

2019 年国家办事处审计行动(按商定行动的领域和高、中优先级分列)



37. **方案管理**：2019 年经审计的国家办事处商定的 263 项行动中，与方案管理有关的关键行动占 52%。这些关键行动汇总如下：

(a) **规划**：通过改善成果结构与更具体、可核查的关键指标之间的协调，加强方案规划；定期重新评估规划假设和流程，以便将吸取的经验教训、瓶颈和影

响有效纳入经修订的方案战略；支持执行伙伴的能力建设，以改进数据收集、分析和传播，并弥补关键数据和信息的缺口；加强宣传战略和计划，明确责任。

(b) 伙伴关系：制定了解风险的伙伴关系战略，确定并查清潜在合作伙伴及其能力，并选择最合格的合作伙伴来协助实施。这将有助于结成值得信赖的伙伴关系来支持实施，大大提高方案的能力和效力以及取得的成果。

(c) 监测：妥善规划和执行关于统一现金转移方式的鉴证工作，以进一步确保提供给执行伙伴的资金不会被欺诈或腐败掉，而仅用于预定目的。

(d) 评价：加强国家一级评价规划和优先排序以及评价建议的落实。

(e) 捐助方报告：提高与捐助方分享报告的及时性和质量。

38. **人力资源**：儿基会正在实施一项全球文化变革举措，使工作人员的行为符合本组织的核心价值观，并确保不可接受的行为和行为失检受到适当问责。该举措是整个组织对行为方面挑战、包括未能维护儿基会价值观和可能违反《国际公务员行为标准》的行为作出的协调一致的反应。已确定人员配置结构的改良以及相关政策、程序和指导是支持和加快必要文化变革的关键。相关国家办事处就这一领域的审计商定的主要行动(占有商定行动的 13%)是：

(a) 制定载有与防止性剥削和性虐待有关的商定活动的工作计划；指定协调人以建立内部流程；通过培训工作人员、执行伙伴和订约承包人，提高对防止性剥削和性虐待相关问题的认识；扩大背景调查以避免当地订约承包人及执行伙伴中潜在的性剥削和性虐待问题。

(b) 改进征聘流程，以确保及时聘用和入职，减少管理工作量，加快新工作人员的融入，并确保不会长期以机构合同来履行关键的管理人员职能。

39. **供应和后勤管理**：儿基会维持着复杂的供应链和后勤管理职能，涉及广泛的合作伙伴，为儿童及其家人的健康、安全和福祉开发、采购并交付各种用品和服务。审调办审计了儿基会国家办事处的供应和后勤管理、采购以及订约承办职能，注意到了若干良好做法以及需要改进的领域。这些国家办事处就这一领域商定的主要行动(占有商定行动的 11%)是：

(a) 就方案需求的及时性和是否重视方案需求(不限于资金可获得性)加强采购规划和监测；

(b) 避免发生在赠款快到期时仓促采购的风险。

40. **治理和问责**：在一个横跨 128 个国家办事处(还有地区办事处)、业务环境纷繁多样的分散型组织中，有效的治理安排和风险管理程序的重要性怎么强调都不为过。由于认识到目前的制度和程序总体上较为完备，但仍有改进的余地，有关国家办事处在这一领域商定的主要行动(占有商定行动的 9%)如下：

(a) 加强国家管理小组，进一步加强对实现既定优先事项的进展情况的监测；

(b) 通过澄清欺诈风险根源与消弭这些风险的行动之间的联系，确保更有力地减少欺诈风险，并报告进展情况。

C. 专题审计及总部各司室审计的重大成果

41. **信息和通信技术(信通技术)及网络安全：**儿基会人员和方案最重要的战略推进手段和关键性的服务提供者之一是各种信通技术系统、架构和流程，儿基会通过这些系统、架构和流程开展互动、协调工作，为儿童交付成果。儿基会在信通技术上进行了大量投资，以提高管理效力和效率，支持采用创新方法提供服务，同时也减轻处于动态、不断变化的信通技术风险。

(a) 2019 年，审调办对信通技术职能进行了五次审计，包括儿基会纽约总部的网络安全做法、日内瓦的私营部门筹资和伙伴关系司、布达佩斯的全球共享服务中心以及阿根廷和罗马尼亚的两个国家办事处。

(b) 这些审计所商定的关键行动是为工作人员和第三方更新、制定并发布正式指南，以确保良好做法，并加强对儿基会数据库和网站中个人身份信息收集、存储、处理和安全的信息安全控制，以避免或更好地减轻持续存在的全球性威胁。

42. **差旅管理：**由于儿基会在 128 个国家和地区有实体存在，差旅是其工作的重要组成部分。2018 年差旅总支出(包括应享福利旅行)为 2.146 亿美元(约占 2018 年收入的 3.6%)。儿基会近年来采取了一些步骤来提高业务效率并降低差旅费用。2019 年，管理当局指示各办事处将 2019 年会议和活动的差旅支出减少 30%；通过竞争性程序更换了儿基会使用的差旅管理公司，以解决工作人员对服务质量低劣的投诉；引入了差旅监测看板，以帮助各办事处衡量差旅政策的遵守情况并跟踪差旅支出。对差旅管理活动的审计产生了两项关键的商定行动：

(a) 审查现行的差旅程序，以确保在拒绝最低报价方面有明确的准则，并分析没有选择最低票价的原因。

(b) 对扩大使用当前在线旅行自助预订工具和类似技术的可能性进行成本效益和可行性评估，以提高整个组织的效率和成本节约。

43. **私营部门筹资和伙伴关系：**私营部门筹资和伙伴关系司协调儿基会所有私营部门筹资活动，并向儿基会参与私营部门筹资的 21 个国家办事处提供战略和业务指导及支持。该司还在各个领域为 33 个儿基会国家委员会提供战略和业务指导及支持，包括私营部门筹资和互动的风险管理、监督治理、规划及投资。与其他办事处相比，参与私营部门筹资的国家办事处负责以更大规模向个人、有关键影响力者和企业筹集资金，以支持各自的方案和儿基会在全球的运作。国家委员会是独立的非政府组织，成立的目的是通过筹款、宣传和其他活动在各自境内宣传儿基会的独特使命，在全球范围内促进儿童权利和福祉。儿基会与各国委员会之间的合作协议确定了一种特殊的伙伴关系，规定了维护儿基会品牌和声誉的共同责任。

44. 在私营部门筹资和伙伴关系司的支持下，参与私营部门筹资的国家委员会和国家办事处继续为儿基会在全球促进儿童权利和福祉的努力作出值得称赞的贡

献。2018 年，参与私营部门筹资的国家委员会和国家办事处向儿基会全球行动捐赠了 14 亿美元(分别为 12 亿和 1.84 亿美元)。每个国家委员会都与儿基会订有联合战略计划，该计划每年都会审查，列出优先事项以及收入、宣传和传播目标。每个参与私营部门筹资的国家办事处也都有一个每年审查的私营部门计划。对两个计划中既定目标的进展情况进行监测。私营部门筹资和伙伴关系司拥有值得称道的风险管理文化，既注重管理自身业务风险，也注重帮助参与私营部门筹资的各国家委员会和国家办事处管理它们的风险。总体而言，该司提供的战略和业务指导各国家委员会和国家办事处都欣然以对。

45. 审计确实查明了需要在哪些领域开展进一步行动，以更好地管理筹资业绩的潜在风险。虽然儿基会的监督制度涵盖了该司及参与私营部门筹资的国家办事处的活动，但各国家委员会控制着它们自己的治理和监督框架。该司从各国家委员会那里获得的信息以及该司因此而实施的进程，不足以让儿基会获得令人满意的独立鉴证，证明这些框架是充分有效的。为此，该司同意：

(a) 与各国家委员会协商，讨论帮助儿基会就国家委员会的治理、风险管理和控制程序获得满意鉴证的必要信息和程序。

(b) 在适当办事处的帮助下与国家委员会接触，以期开展联合审查，并在必要时修订儿基会与国家委员会之间的合作协议，包括但不限于以下领域：国家委员会的宣传和方案拟订责任；该司在国家委员会治理、风险管理和控制程序方面的数据和信息需求。

(c) 在合作协议框架内制定并实施一项行动计划，让儿基会定期出席国家委员会理事机构的重要会议。

(d) 定期确认国家委员会在私营部门筹款活动中的投资额和再投资额。

46. **成果监测和报告：**对 12 个国家办事处成果报告的审计涵盖两个不同的报告媒介：国家办事处年度报告和根据双边协定提交捐助方的报告。国家办事处年度报告分析描述捐款的使用情况和取得的相关成果，报告包括两个部分：(1) 叙述部分突出已取得的主要成果；(2) 答复部分回答 500 多个战略监测问题，这些问题收集实现《儿基会 2018-2021 年战略计划》目标领域和实施该计划变革战略的进展情况的数据。2017 年 1 月至 2019 年 12 月期间共有 16 474 份报告应提交给捐助方。审计提出了一系列加强这些报告完整性、一致性、可比性和准确性的建议。

D. 咨询活动的重大成果

47. 作为内部审计业务的一部分，审调办还提供独立、客观的咨询服务，包括咨询和分析，以促进改善治理、风险管理和控制程序。2019 年，就数据隐私和儿童权益保障做法进行了两次咨询活动。

48. **数据隐私：**儿基会收集并存储捐赠者、受益人、工作人员和其他利益攸关方的各种个人身份数据。审调办赞赏儿基会正在制定一项数据隐私政策，该政策将

制定全球标准、预防风险、加强风险缓解以及保护隐私和数据的责任，制定该政策的责任已分配到相应级别。咨询报告提供了以下主要建议供儿基会审议：

(a) 制定并维护所收集信息的完整清单，以便有效管理安全和数据隐私风险，包括与儿童权益保障和本组织声誉相关的风险。

(b) 提高对数据隐私重要性的认识，并将责任分配给所有办公室，以完成数据清点并确认持有哪些个人身份数据以及持有原因。

(c) 通过建立适当的治理和管理结构并预留支持资源，确保遵守正在制定的全球隐私政策。

49. 儿童权益保障：执行局在第 2018/12 号决定中请审调办就改进儿基会儿童保护和权益保障政策提出具体建议，以确保这些政策成功地纳入整个组织的主流。儿基会于 2018 年 5 月成立了儿童权益保障股，以协调政策的实施，完成儿童权益保障框架程序，并将全球数据保护框架付诸实施。一年后，儿基会发布了建立分散监管系统的程序，以建立相关的保障程序、标准和指南。在此背景下，审调办在 2019 年开展了一次咨询活动，并提供了以下建议：

(a) 为建立儿童权益保障框架制定结构化的项目管理办法，为儿童保护股制定全组织工作计划，并为政策和框架的实施制定路线图。

(b) 评估有关儿基会在多大程度上影响各国政府采用儿童权益保障标准和其他相关办法的假设。

E. 对联合国一体行动方案的联合审计取得的重大成果

50. 6 个联合国实体(联合国粮食及农业组织、国际移民组织、联合国开发计划署、联合国人口基金、世界卫生组织和儿基会)的内部审计部门对巴布亚新几内亚的“一体行动”方案进行了联合审计。审计由审调办、儿基会牵头，在驻地协调员职能重新定位和相关办事处职责过渡之前进行，自 2019 年 1 月 1 日起生效。

51. 联合审计小组提出了 27 项建议，其中 7 项被评为高度优先。尽管不同意应给予其中 5 项建议高优先级别，但驻地协调员、联合国国家工作队和联合国可持续发展集团同意采取以下行动来处理查明的风险和问题：

(a) 确保联合方案指导委员会履行其职责，特别是在监测联合国发展援助框架⁴ 执行情况和审查联合年度工作计划和进度报告方面。

(b) 加强机构间监测和评价工作组对年度进展报告开展的质量保证工作。

(c) 加强对业务管理小组的监督，改善其运作。

(d) 审查进度报告，并在必要时采取纠正措施，以确保重要工作计划活动的及时实施。

⁴ 该框架现称联合国可持续发展合作框架。

九. 内部审计报告的披露

52. 截至 2019 年 12 月 31 日，已发布 13 份应披露的内部审计报告。根据执行局第 2012/13 号决定，一份关于信息和通信技术和网络安全的报告未予公开披露。2019 年末印发的另外 15 份内部审计报告预计将于 2020 年初发布。迄今披露的所有内部审计报告均可从审调办网站查阅：www.unicef.org/auditandinvestigation。

十. 调查结果

53. 审调办调查科评估和调查涉及儿基金会资源、工作人员、顾问、编外人员和机构承包商的潜在欺诈做法和不当行为的报告。这些真相调查活动的结果连同佐证一起转交给适当司局，以指导儿基金会管理层作出决定，采取行政、纪律或其他行动。

54. 2019 年，随着对其服务的需求不断增加，调查科获得批准增加资源，并在 2020 年建立一个新的架构，包括在布达佩斯部署一个调查小组。2019 年 7 月，招募了一名数字取证调查员。预计大多数剩余空缺将在 2020 年第二季度末填补，包括新的调查副主任空缺。

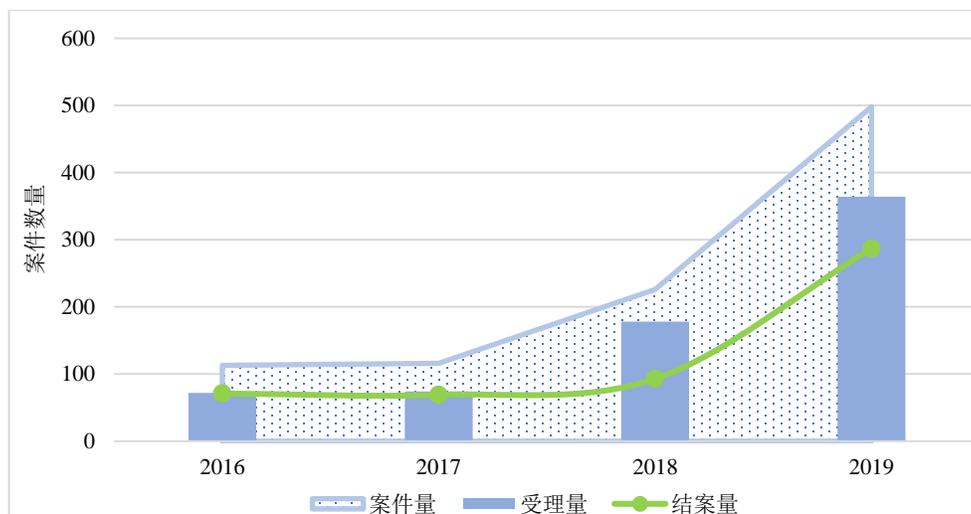
55. 调查科还审查了其内部程序，以便在处理违禁行为(性骚扰、骚扰和滥用职权)报告时加强以受害者为中心的做法。这包括确立案件协调员的角色。有些工作人员希望能进行保密的讨论，了解在报告和处理性虐待、骚扰或滥用职权方面都有哪些选择。协调员将作为这些工作人员的联络人，随时与其接洽。在有更多工作人员加入之后，这项职能将进一步扩大。

56. 2019 年，调查科与其他调查机构一起，参加了机构间常设委员会和联合国行政首长协调理事会关于提高对性剥削、性虐待和性骚扰案件调查质量的工作队。此外，2019 年，两名调查人员完成了由国际刑事调查研究所主办的性暴力和性别暴力调查培训，三名调查人员完成了由联合国教育、科学及文化组织和法国国家宪兵国家司法警察学院主办的性剥削和性虐待调查培训方案。另外三名调查人员在国家儿童宣传中心参加了关于儿童取证面谈结构的培训。培训包括取证面谈结构和计划、儿童面谈实践、儿童的发展视角、记忆和暗示问题、有效互动和提问策略。这些方案是专门为加强国际调查人员在性犯罪和针对弱势群体犯罪方面的关键技能而设计的，并适当考虑了以受害者为中心的做法。

A. 案件管理

图三

2016-2019 年受理量、结案量和案件量比较



57. 2018 年和 2019 年，在执行主任重申对性剥削、性虐待和性骚扰零容忍的承诺后，调查科收到的报告与前几年相比迅速增加。

58. 该科在 2019 年处理了 498 起案件(见表 2)，其中包括前一年结转的 133 起案件和 2019 年收到的 364 起新指控。一起案件被重启。

59. 收到的 364 个案件意味着与 2018 年相比，每年受理量增加了 104%，延续了 2018 年开始的受理量翻番的趋势。相比之下，前两年的受理量基本持平，平均每年 73 例(2016 年 72 例，2017 年 74 例；见图三)。

60. 2019 年处理了 498 起案件，比 2018 年(226 起)增加了 120%。截至 2019 年底，已结案 287 起(2018 年为 93 起)，调查科产出增长了 209%。

表 2

2019 年处理的调查案件

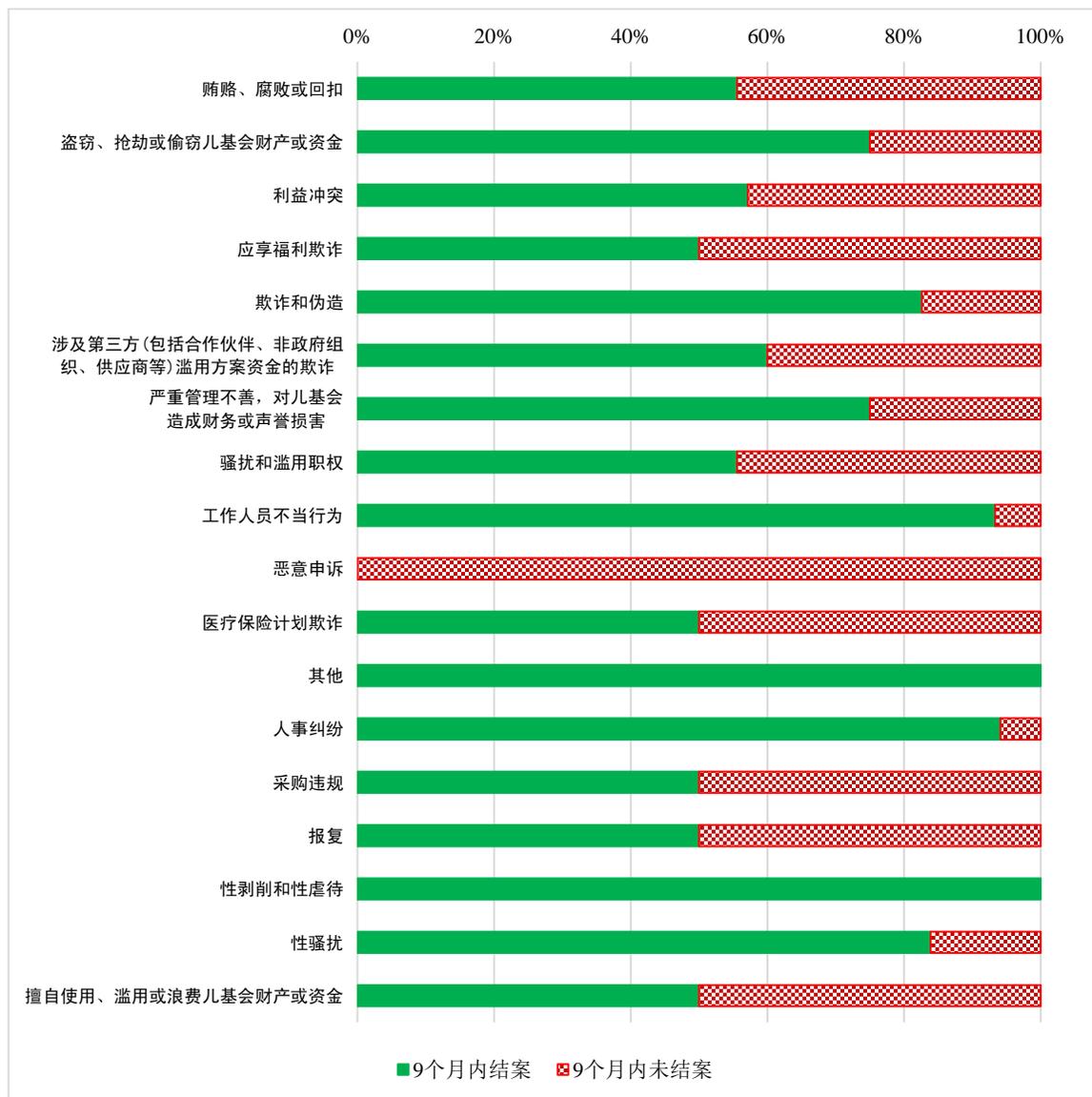
案件现状	案件数量
截至 2019 年 1 月 1 日转入案件数	133
年内受理案件数	364
重启的上年案件	1
案件总数	498
年内结案	(287)
截至 2018 年 12 月 31 日正在处理的案件	211

61. 审调办监测调查进展情况，以追踪结案是否及时，如果内部标记的案件在 9 个月后仍未结案，则跟踪调查进展情况。这一时间范围是一个指导，而非目标，因为如果制定会对出于正当理由而不案件的状况做出惩罚的衡量标准，可能会导致调查不足、最大程度地减少正当程序和过早结束调查。与此同时，审调办仍然着重改进对最危急案件的选择和优先处理，并提高效率和效力。

62. 2019 年，审调办在 9 个月内办结了 287 起案件中的 214 起(75%)。2019 年，审调办所办结的案件平均用时 6.2 个月。

63. 图四按类型显示在 9 个月内结案的百分比。结案速度受到一系列因素的影响，包括案件的性质、优先顺序(例如，所有性骚扰和性剥削案件都被给予最高优先级，并在 9 个月内结案)和复杂性(涉及外部方面的欺诈案件通常需要更长时间才能解决)。

图四
2019 年 9 个月内结案的百分比(按案件类别划分)



B. 对所接指控的分析

64. 审调办在 2019 年收到了 364 项新指控。表 3 按类别分析了这些指控。与 2018 年一样，最大的类别是骚扰和滥用职权，有 58 起指控(2018 年：62 起)，其次是工作人员不当行为，有 47 起，比前一年(2018 年：13 起)更多。涉及第三方(执行伙伴、供应商等)滥用方案资金的涉嫌欺诈案件数量增加，有 44 起(2018 年：12 起)。

表 3
2018 年和 2019 年案件受理情况(按类别分类)

	2019 年案件数量	2018 年案件数量
贿赂、腐败或回扣	13	3
盗窃、抢劫或偷窃儿基会财产或资金	10	11
利益冲突	13	8
应享福利欺诈	9	3
欺诈和伪造	30	10
涉及第三方滥用方案资金的欺诈	44	12
严重管理不善	4	2
骚扰和滥用职权	58	62
工作人员不当行为	47	13
医疗保险计划欺诈	5	4
人事纠纷	19	5
采购违规	6	5
报复	3	2
性剥削和性虐待	29	6
性骚扰	36	29
擅自使用、滥用或浪费儿基会财产或资金	2	2
其他*	36	1
共计	364	178

* 注：其他包括据初步认定与不当行为无关的事项，例如业绩管理问题。

65. 表 4 比较了 2019 年和 2018 年各区域所收到的指控。

表 4
2018 年和 2019 年案件受理情况(按儿基会区域分列)

儿基会区域	2019		2018	
	案件数量	占总数的百分比	案件数量	占总数的百分比
总部	35	10%	25	14%
东亚和太平洋	20	5%	12	7%
东部和南部非洲	65	18%	48	27%
中东和北非区域	79	22%	21	12%
南亚	55	15%	23	13%
西部和中部非洲	57	16%	29	16%
欧洲和中亚	13	4%	8	4%
拉丁美洲和加勒比	29	8%	12	7%
其他 ^a	11	3%	—	—
共计	364	100%	178	100%

^a “其他”包括提交给非儿基会实体的事项。

C. 已办结案件的处理情况

66. 审调办在 2019 年发布了 83 份调查报告,比 2018 年(29 份)增加了 186%。2019 年完成的 287 起案件中有 42 起因调查无法证明指控属实而结案。表 5 汇总了 2019 年已结案案件的处理情况,本报告增编(E/ICEF/2020/AB/L.3/Add.1)详细说明了每个已结案的情况。

表 5
2019 年已结调查案件的处理情况

结案类型	案件数
调查报告	83
(a) 提交给人力资源司(工作人员不当行为)	75
(b) 提交道德操守办公室(举报人报复)	2
(c) 提交给儿基会其他办事处(非工作人员合同事项)	6
结案备忘录	43
(a) 指控查无实证	42
(b) 没有确定肇事者身份的指控	1
咨询备忘录	2
其他(缺乏足以展开调查, 可据其采取行动的信息)	50
移交儿基会其他办事处	109
2019 年已结案总数	287

67. 已结案件中与被禁止行为有关的最多：骚扰和滥用职权(63 起)和性骚扰(31 起)。审调办确认，有 17 起案件(2018 年：10 起案件)给儿基会造成了财务损失，共计 679 441 美元(2018 年：437 754 美元)。

D. 儿基会采取的纪律措施和其他行动

68. 审调办负责进行必要的调查，人力资源司或其他相关单位负责根据审调办的调查结果采取任何适当行动。审调办向人力资源司提交了 124 个事项，包括调查报告、结案备忘录和移交，以供其考虑纪律处分或其他行动。根据审调办调查结果采取的纪律行动由主管管理事务的副执行主任在儿基会关于针对不当行为采取的纪律措施和其他行动的年度报告中进行内部报告。2019 年，这些行动总结如下：

- (a) 解雇/离职 19 人；
- (b) 1 人降级；
- (c) 5 人职等内降；
- (d) 7 人接到书面训斥；
- (e) 7 名工作人员在接受调查期间或纪律处分程序开始前辞职；
- (f) 4 名工作人员在接受调查/纪律程序期间任期届满离职；
- (g) 另有 4 名工作人员经确定认为其行为不当后受到申斥，但并未达到行为失检的程度；
- (h) 34 宗案件未获证实。

十一. 战略路线图

69. 审调办目前正在考虑实现业务战略的重大转变，这将需要改变审调办的管理计划、结构和人员配置。这些转变是经过重要外部审查和与主要利益攸关方仔细讨论后决定的。这也是审调办 2022 年至 2025 年计划的基本框架，有助于制定下一个儿基会四年期战略计划，该计划将于 2021 年提交执行局批准。

70. 建议的主要转变包括：

- (a) 根据儿基会不断变化的风险状况和利益攸关方的期望扩大保证和咨询服务，重点是快速识别和缓解风险，并缩小在保证方面的任何差距。
- (b) 扩大技术和数据分析的使用，以改进风险识别和趋势，提高审计和调查的效率。
- (c) 重组内部审计科，分阶段增加人员编制，在 2020 年、2021 年和 2022 年这三年每年增加 5 名工作人员，以支持上述目标。
- (d) 通过分散模式，首先将一个审计单位转移到儿基会布达佩斯办事处，以提高业务效率并更加接近客户。

(e) 完成调查科的改组，包括在布达佩斯设置一个调查单位、在纽约设置一个调查单位和一个专注战略、政策、受理和报告的单位。

71. 同时，审调办期待在未来几年内，支持整个儿基会在风险识别和管理方面变得更加成熟，包括将加强第二道防线的企业风险管理系统，以及更广泛的风险规划和缓解工作。加上与其他保证提供方更有效的合作，这将更广泛地覆盖组织风险、实现更灵活的风险分析，从而以最佳成本实现更高质量的保证。

十二. 决定草案

执行局

1. 表示注意到儿基会内部审计和调查办公室提交执行局的 2019 年年度报告(E/ICEF/2020/AB/L.3)及其增编(E/ICEF/2020/AB/L.3/Add.1)，并欢迎关于儿基会治理、风险管理和控制框架适足性和实效性的总体意见；

2. 欢迎内部审计师协会完成对内部审计职能的外部质量评估，该协会于 2019 年 11 月发布了报告。儿基会获得全面符合《国际内部审计实务准则》和《内部审计师协会道德守则》的最高评级。

附件一

2019年发布的审计和咨询报告^a

编号	案件编号	区域	儿基会审计	商定行动的数量 ^b		报告结论 ^c
				共计	高优先级	
外地办事处						
1.	2019/01	西非和中部非洲	喀麦隆国家办事处	9	2	Q-M
2.	2019/02	东南非	津巴布韦国家办事处	10	0	Q-M
3.	2019/03	南亚	孟加拉国国家办事处	19	1	Q-M
4.	2019/06	西非和中部非洲	科特迪瓦国家办事处	9	1	Q-M
5.	2019/07	南亚	尼泊尔国家办事处	14	1	Q-M
6.	2019/08	中东和北非	约旦国家办事处	7	0	U
7.	2019/09	东南非	马拉维国家办事处	14	1	Q-M
8.	2019/11	欧洲和中亚	马达加斯加国家办事处	9	4	Q-S
9.	2019/12	欧洲和中亚	乌兹别克斯坦国家办事处	7	0	U
10.	2019/13	拉丁美洲和加勒比	墨西哥国家办事处	12	1	Q-M
11.	2019/14	中东和北非	也门国家办事处	24	10	Q-M
12.	2019/15	南亚	阿富汗国家办事处	18	6	Q-M
13.	2019/16	中东和北非	阿拉伯叙利亚共和国国家办事处	20	4	Q-M
14.	2019/17	东亚和太平洋	马来西亚国家办事处	11	0	Q-M
15.	2019/19	西部和中部非洲	刚果民主共和国国家办事处	14	6	Q-S
16.	2019/20	东亚和太平洋	菲律宾国家办事处	19	1	Q-M
17.	2019/24	拉丁美洲和加勒比	厄瓜多尔国家办事处	10	2	Q-M
18.	2019/25	拉丁美洲和加勒比	巴西国家办事处	12	2	Q-M
19.	2019/26	拉丁美洲和加勒比	阿根廷国家办事处	16	0	Q-M
20.	2019/29	西部和中部非洲	赤道几内亚国家办事处	9	1	Q-M
共计				263	43	
专题领域						
21.	2019/4	不适用	信息和通信技术与网络安全(纽约总部)	13	0	Q-M
22.	2019/10	不适用	私营部门筹资和伙伴关系司	11	3	Q-M
23.	2019/18	不适用	私营筹资和伙伴关系司的信息和通信技术与网络安全	15	1	Q-M
24.	2019/21	不适用	罗马尼亚国家办事处的信息和通信技术与网络安全	12	1	Q-M
25.	2019/22	不适用	全球共享服务中心的信息和通信技术与网络安全	15	1	Q-M
26.	2019/23	不适用	差旅管理(纽约总部)	8	2	Q-M
27.	2019/28	不适用	阿根廷国家办事处的信息和通信技术与网络安全	12	4	Q-S

编号	案件编号	区域	儿基会审计	商定行动的数量 ^b		报告结论 ^c
				共计	高优先级	
28.	2019/30	不适用	成果报告	4	2	Q-M
共计				90	14	
联合审计						
29.	2019/05	不适用	在巴布亚新几内亚实现一体行动	27	7	U
共计				27	7	
总计				380	64	
咨询报告						
30.	2019/27	不适用	数据隐私	—	—	—
31.	2019/31	不适用	儿童保护	—	—	—

^a 审计报告按类别和报告的案件编号列示。

^b 某些具有中度或高度风险的商定行动计划在向执行主任通报时实行保密，以免儿基会因此蒙受相关风险。

^c 报告结论可分为以下四类：无保留意见(U)；持一定保留意见(Q-M)；持强烈保留意见(Q-S)；持否定意见(A)。请参阅下面的定义。

审计结论

无保留意见：根据所开展的审计工作，内部审计和调查办公室(审调办)在审计结束时得出结论认为，在审计期间，对该办公室的控制程序总体上已建立并发挥作用。

持一定保留意见：根据所进行的审计工作，审调办在审计结束时得出结论认为，根据所描述的商定行动的实施情况，在审计期间，对该办公室的控制和程序总体上已建立并发挥作用。

持强烈保留意见：根据所开展的审计工作，审调办得出结论认为，对该办公室的控制和程序需要改进，以得到充分建立并发挥作用。

持否定意见：根据所开展的审计工作，审调办得出结论认为，对该办公室的控制和程序需要重大改进，以得到充分建立并发挥作用。

附件二

2019 年内部审计和调查办公室的主要业绩指标

编号	主要业绩指标 ^a	目标(2021 年)	成就(2019 年)
1.	执行基于风险的工作计划(经执行主任核准并在年内作出调整) ^b	90%	83%
2.	遵守执行局关于公开披露的第 2012/13 号决定	100%	100%
3.	活动得到客户“总体令人满意”的反馈 ^c	100%	96%
4.	总体上符合内部审计师协会的标准, 包括外部评估(每五年一次)方面的标准	是	是
5.	符合内部审计报告的及时性指标	90%	79%
6.	符合调查的及时性指标	75%	75%

^a 审调办每季度定期向执行主任和儿基会审计咨询委员会报告指定的主要绩效指标, 并且每年或在适当时间间隔后报告其他指标。

^b 对工作计划所作的任何调整已传达给执行主任和审计咨询委员会。

^c 所有审计客户均同意或强烈同意, 总体而言, 各单项审计增加了价值, 促进切实开展了的商定行动, 促进取得了切实成果。