



联合国促进性别平等和 增强妇女权能署执行局

Distr.: General
17 April 2023
Chinese
Original: English

2023 年年度会议

2023 年 6 月 19 日至 21 日

临时议程项目 5

审计和调查事项

监督咨询委员会 2022 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的报告

执行摘要

监督咨询委员会该报告概述了委员会 2022 年的活动、审查的主题以及向妇女署提出的关于其总体治理、问责和控制系统的意见和建议。监督咨询委员会确认妇女署在应对促进性别平等的方案拟订工作方面继续发挥领导作用。委员会还注意到，这一年，通过开展“平等的一代”的工作，为促进对北京+25 承诺的评估投入了极大的精力。同时，委员会继续向妇女署领导层建议，需要建设更稳健的企业治理体系、保持资源的一致性，并设立控制机制。在 2022 年初摆脱疫情限制后，妇女署领导层有机会建立强有力的治理结构，以帮助保障实现各项目标。



一. 引言

1. 根据监督咨询委员会职权范围第 32 项，委员会提交副秘书长兼联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行主任的第十一次报告，概述了委员会 2022 年开展的活动和评估以及提出的建议。已向执行局提供本报告，委员会主席应要求向执行局提交了本报告。
2. 2019 年批准的监督咨询委员会现行职权范围可查阅：<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/About%20Us/Accountability/UN-Women-Advisory-Committee-on-Oversight-Terms-of-reference-en.pdf>。职权范围概述了委员会的宗旨，即协助该实体负责人根据治理、内部控制和风险管理最佳做法履行监督职责。委员会发挥咨询作用，而不是治理机构。
3. 委员会成员名单见附件 A。委员会作为机构，其成员具有财务报告和方案事项、会计、治理、内部审计和调查、评价、外部审计、内部控制、风险管理做法和原则以及联合国政府间和规范性工作和程序方面的专门知识。委员会成员独立于妇女署，不隶属妇女署。此外，委员会成员每年向副秘书长提交一份独立性确认书，确保委员会成员在履行职责时做到公开透明，不损害任何利益。

二. 截至 2022 年 12 月 31 日监督咨询委员会的活动

4. 委员会以虚拟形式举行本年度首次会议，延续 COVID-19 大流行期间所采用的运作模式。其余两次会议则随着疫情威胁减少而面对面举行。委员会感谢妇女署管理层和工作人员为其所有会议提供便利，并确保高质量的参与和讨论。
5. 除了三次委员会会议外，委员会还举行了几次虚拟会议，以审议某些主题，例如“平等的一代”和 2023 年审计和评估计划。2022 年会议时间表载于本报告附件 B。
6. 副秘书长兼妇女署执行主任、妇女署副执行主任、方案和业务高级管理层和内部监督等部门的相关代表以及联合国审计委员会代表参加了委员会的全体会议。根据要求，与副秘书长和联合国审计委员会举行的会议为非公开会议。委员会还在管理层不在场的情况下与独立评价和审计事务司司长举行了非公开会议。
7. 此外，监督咨询委员会还会晤了：联合国调查和监督事务厅(监督厅)调查司的高级官员，监督厅自 2018 年以来根据与妇女署的谅解备忘录向妇女署提供调查服务；为妇女署开展道德操守活动的联合国道德操守办公室负责人；监察员。
8. 委员会主席 2022 年 6 月参加执行局年度会议，介绍了年度报告。由于她的任期于 2022 年 7 月 31 日结束，新任命的监督咨询委员会主席于 2022 年 12 月 7 日和 8 日以虚拟模式参加了联合国系统各监督委员会代表第七次会议。
9. 委员会在每次正式会议后为执行主任和两名副执行主任编写建议要点。会议审议得出的后续行动已通过委员会秘书处分发给有关管理人员。

三. 咨询委员会的审查和建议：监督职能

10. 报告第三节将阐述委员会对涉及妇女署的各种监督职能的审查和建议。在本节中，将分别对审计和评价进行讨论，尽管这两项职能由独立评价和审计事务司司长全面负责。

1. 与独立评价和审计事务司有关的意见：

(a) 该司司长及其属下工作人员继续作为妇女署的独立资源，受到高度重视。审计和评价的结果都会定期与高级管理层讨论。

(b) 该司司长及其属下工作人员作为积极观察员参加了 2020 年妇女署最初正式成立的各内部治理决策机构。他们还作为观察员参加了针对特别工作(例如新的企业资源规划系统(Quantum))的额外治理机制。

(c) 该司利用审计和评价技能，一直积极主动寻求是否需要对新的工作开展咨询任务和评估。这项工作的结果在整体治理、风险管理和方案编制决定方面对妇女署有很大帮助。

(d) 如委员会在前几次报告中指出的，委员会继续注意到内部审计处与独立评价处联署办公对妇女署的价值。虽然这两个处保持独特和独立，有各自的人员配置和预算结构，但它们通过开展国家办事处联合评价和审计以及交流关于整体审查的信息，加强了合作。

(e) 委员会能够确认，独立评价和审计事务司独立运作，为妇女署的治理、风险管理和控制环境提供保证。

A. 内部审计：内部审计处

11. 委员会全年与内部审计处就其工作计划、活动和该年度内工作中遇到的任何障碍的状况进行交流。

12. 委员会审查了将提交执行局年度会议的关于 2022 年 1 月 1 日至 12 月 31 日内部审计和调查活动的报告，并注意到报告所载重要审计结果以及调查活动的结果。

13. 委员会指出，内部审计处就审计活动的规划和协调与联合国审计委员会进行了协商。这种互动对妇女署可获得的总体保证而言仍然十分重要。

14. 供妇女署考虑的共同主题继续出现在内部审计处工作中，既包括涵盖国家办事处、区域业务和总部业务的正式审计报告，也包括对特定主题(如企业资源规划系统的实施和“平等的一代”)的评估和咨询意见。本报告第四节将讨论其中许多主题以及其他监督职能的经验教训和意见，其中包括妇女署的治理、风险管理和控制。

15. 内部审计处已在计划的质量保证活动方面取得进展，并已聘请内部审计师协会进行外部质量评估，并于 2023 年初完成。

16. 与内部审计处有关的意见：

(a) 随着冠状病毒疫情的威胁减少，内部审计处得以恢复实地审计的差旅。

(b) 管理层就尚未执行的审计建议所采取的后续行动继续显示进展缓慢，而且各司表示，缺乏专门的工作人员和财政资源来吸收和执行这些建议。许多经同意的建议，包括高度优先的建议，取决于是否有充足的资源和负责的官员来执行建议。长期未执行的建议和仅部分执行的某些建议应继续成为内部审计处和管理层今后工作的重点。监督咨询委员会将于 2023 年继续跟进这一情况，因为这对实现成熟的监控环境构成巨大风险。

B. 评价职能：独立评价处

17. 委员会于年内一直与独立审计处接触，审查 2022 年计划的进展。委员会还审查了 2022 年评价职能报告及其所载评价结果和结论以及 2023 年工作计划。

18. 委员会不断收到关于独立评价处在战略评价和分散评价中的作用和活动、对联合国系统内促进性别平等的的支持及其在加强评价用途方面的作用的说明。

19. 根据监督咨询委员会的持续强调，委员会高兴地注意到，独立评价处的重点是让评价结果为妇女署的整体规划和决策进程提供信息。2022 年，独立评价处与高级管理团队和业务审查委员会定期沟通，并积极参与区域及全球层面的技术审核流程(项目评审委员会)。此外，独立评价处与机构战略规划股合作，更新了战略说明发展包，以便通过战略说明将评价作为妇女署在国家、区域办事处和总部各级的多年战略规划进程的一个组成部分。

20. 与独立评价处有关的意见：

(a) 2022 年，独立评价处加大力度开展独立战略评估，旨在评估和了解该实体工作的更广泛影响，并支持制定未来规划和战略；即，在为个别方案和项目进行的评价之外，获得更多的见解和经验教训。在这方面，独立评价处开展了 7 项整体评价和研究，以评价妇女署对促进性别平等和增强妇女权能的影响。委会注意到，两项已完成的评价，妇女署的政策宣传工作和对合作伙伴的能力发展支助，都产生了旨在提高妇女署在这些领域广泛努力的效率和成效的结论和建议。

(b) 监督咨询委员会指出，除了整体评价之外，由独立评价机构牵头的“分散式”评价——区域、主题和国家组合评价——越来越多地被设计为评估和了解妇女署工作的更广泛影响，并支持制定未来的规划和战略。在为个别方案和项目进行的评价之外，提供更多的见解和经验教训。越来越多地由独立评价处牵头，努力整合分散评价的经验教训。

(c) 然而，随着对分散一级评价的需求不断增加，加强妇女署内部评价能力的重要性变得越来越关键。监督咨询委员会高兴地注意到，独立评价处已率先开发和维护若干工具和培训课程，以提高妇女署人员和妇女署执行伙伴的技能。这

些努力包括提供国家一级的培训，以加强主要利益攸关方对监测和评价原则以及妇女署评价做法的了解。

(d) 在 2022 年全年，独立评价处利用各种传播产品和工具，鼓励在全球范围内使用评价结果。独立评价处继续投资于方便用户和可访问的知识产品、学习伙伴关系和举措、网络研讨会和在线研讨会以及社交媒体平台，鼓励妇女署人员和利益攸关方以评价可使用的各种方式使用评价结果。

(e) 委员会注意到，独立评价处工作人员继续开展全系统工作，推广促进性别平等的评价，包括在联合国评价小组的各工作组内发挥领导作用，开展工作支持性别平等工作评价倡议的共同主席职能，参与制定联合国可持续发展合作框架评价工作的联合国全系统框架和倡导在联合国系统内促进性别平等的评价，并与全球评价倡议合作展开国家评价能力建设。如果可持续发展目标要受益于联合国《2030 年议程》所设想的国家主导的评估，后者将会变得越来越重要。

C. 调查职能

21. 委员会收到了独立评价和审计事务司司长关于调查活动和结果的最新资料。在 7 月的会议上，委员会与监督厅高级干事举行了非公开会议。如前几次报告所述，根据与监督厅的谅解备忘录的规定，独立评价和审计事务司司长是妇女署负责接收监督厅的报告并在妇女署内启动所需的后续行动的官员。由于独立评价和审计事务司在最初成立时未为该职责提供资源，履行该职责占用了该司司长、内部审计处处长及其一名工作人员的大量时间。在 2021 年下半年，独立评价和审计事务司司长利用编外人员资源，征聘了一名联合国志愿人员来支持这一职能，而且 2022 年继续这样做。

22. 独立评价和审计事务司继续支持妇女署管理层领导的反欺诈方案工作。除其他外，它编写了一份关于与管理执行伙伴有关的危险信号/潜在欺诈风险的经验教训备忘录。它还启动了对车辆管理的经验教训/廉正审查，协助向监督厅报告潜在指控，并继续支持监督厅提交报告和移交案件。内部审计处还协助管理层准备欺诈评估和预防欺诈培训。监督咨询委员会高兴地看到，正如 2021 年委员会向执行局提交的报告所述，越来越多的人关注反欺诈意识的提高和培训，以改善这一能力的较低成熟度评级。

D. 道德操守职能

23. 2011 年，妇女署与联合国道德操守办公室建立了向妇女署提供道德操守服务的体制安排。

24. 监督咨询委员会在 2020 年的报告中注意到独立评价和审计事务司《关于妇女署道德操守和廉正的基准和成熟度评估的咨询报告》。委员会还注意到咨询报告的结论，即妇女署应继续努力，使其道德操守和廉正成熟度达到健全进步的标准。委员会高兴地报告，妇女署目前正在努力建立一个内部道德操守职能部门，从而为加强道德操守文化奠定基础。

25. 2022 年 10 月，委员会根据其职权范围，在一次非公开会议上听取了联合国道德操守干事的通报。

26. 意见：

(a) 近十年来，妇女署一直利用联合国道德操守办公室的服务实现基本的道德操守职能，如财务披露和利益冲突，并获得关于基本道德操守问题的咨询意见。设立自己的道德操守职能是一个适当的步骤，可以更好地应对妇女署组织结构的变化以及由此产生的新作用。

(b) 委员会赞扬妇女署执行主任 2022 年 6 月提交执行局年度会议的关于对妇女署工作人员和其他人员不当和错失行为采取的纪律措施和其他行动的报告。

E. 审计委员会

27. 监督咨询委员会于 2022 年 7 月的会议上审阅了联合国审计委员会 2021 年的报告，监督咨询委员会与审计委员会进行了闭门会晤。7 月在后续的介绍中，监督咨询委员会自管理当局收到关于审计委员会致管理当局函和报告所载建议的最新情况。

28. 监督咨询委员会注意到联合国审计委员会 2021 年建议的实施进展良好。然而，监督咨询委员会对 2021 年及过去几年仍在进行中的建议表示关注，但它认为拟议行动未能充分解决所提出的问题，特别是与网络安全和执行伙伴有关的问题。关于后者，联合国审计委员会强调了与执行伙伴数目和复杂性日益增加有关的风险。监督咨询委员会认为，需要重点改进或在必要时建立有效的预防欺诈控制和问责制。监督咨询委员会指出，妇女署自成立以来连续第 11 年获得审计委员会对其 2021 年财务报表的无保留审计意见。

四. 咨询委员会的审查和建议：治理、风险管理和控制；财务管理和信息系统方面的最佳做法

29. 在本节中，监督咨询委员会将概述根据提供妇女署问责框架和系统方面良好做法的咨询意见这一总体目标，向妇女署和执行主任提供的咨询意见。

30. 本节将讨论治理、风险管理和控制职能的有效性，以及管理层采用和使用风险和财务管理方面最佳做法的情况。

A. 资源层面的风险

31. 委员会在前几年的年度报告中指出经常资源持续短缺，鼓励妇女署制定在更现实的资源估计数下运作的组织足迹。

32. 尽管妇女署近年来成功吸引了非核心资源，用于聚光灯倡议和与大流行病有关的方案拟订以及冲突地区的人道主义方案供资等工作，但这些增加的资源对核心方案拟订并非没有风险，而且没有为强有力的治理结构和关键的第二道防线能提供稳定的基线资源来源。

33. 此外，相应地未对开展新优先事项对外地机构和总部办事处的影响开展可行性评估。本已有限的经常核心资源可能会被补充非核心资源的需求所耗费。

34. 2022 年，委员会注意到，面对主要捐助方大幅减少捐款，妇女署已采取某些措施开展工作，并注意到核心捐款低于预期的潜在持续负面影响。(经常)资源对某些关键治理职能的影响，如人力资源管理和其他管理和监督职能，导致工作人员在执行这些业务的基本职能方面面临巨大挑战。

35. 对国家办事处和区域的审计和评价继续显示，资源限制继续影响国家办事处实现目标的能力。许多办事处的人员配置都是短期的，更替率高，导致技能流失和机构记忆丧失。

36. 预算较之于收到资源的这个“缺口”与妇女署成立时制定的异常预算结构有关，该结构未能反映妇女署发展过程中产生的需求。

37. 委员会注意到，独立评价和审计事务司的 2022 年工作计划包括审查妇女署的预算分配编制和分配过程，我们期待着这一审查的结果。委员会还将关注以下事项：新的费用回收程序，如直接方案管理费用，将如何为已经捉襟见肘的核心资源提供补充。

B. 问责文化、基本治理和交付的制度和资源配置

新的方案拟订：“平等的一代”：

38. 独立评价和审计事务司对“平等的一代倡议”进行了咨询审查。该倡议是一个多利益攸关方方案，重点是动员各国政府和民间社会通过争取同工同酬、消除性骚扰和一切形式的暴力侵害妇女和女童行为，使妇女和女童能够享受满足其需要的保健服务，从而实现性别平等，平等参与政治生活和生活各领域的决策。委员会建议，对于这一多利益攸关方方案，必须从一开始就建立适当的结构，以监测事态发展，并鼓励更广泛地采用这一举措。委员会认为，在适当时候对“平等的一代”方案进行初步“形成性”评价，将有助于负责的司确定可能成功的战略，并评估其监测和评价框架的业绩，以满足妇女署成果管理制的需要。委员会还鼓励负责的司将必要的资源用于内部和外部沟通，并继续制定有效的战略，以传播信息和吸引支持。

人力资源系统

39. 根据其职权范围，委员会于 2022 年 10 月听取了人力资源办公室的情况通报。正如委员会 2021 年年度报告所述，该办公室继续受到严重的资源限制。事实上，相对于妇女署的员工数，人力资源的人员配置数量明显低于最佳做法所需数量，并对培训、职位管理和发展以及监督整体人力资源政策等关键职能产生了负面影响。这也使得该办公室无法在改革管理、财务审查以及外地和总部结构等正在进行的若干举措中发挥关键作用。委员会主张需要强有力的人力资源领导和愿景，使机构的愿景、使命和资源与总部和外地办事处的结构相一致。

40. 委员会继续建议妇女署，如果不能满足人力资源职能协调一致和资源充足的需要，妇女署的方案和项目目标就会面临风险。

2021 年内部审计处反欺诈审查产生的行动及反欺诈审计建议的待定回应：

41. 内部审计处编写了一份关于危险信号和潜在欺诈风险的经验教训备忘录，其中包括了管理执行伙伴。已就内部审计处 2021 年反欺诈审查的建议制定商定的行动计划。监督咨询委员会注意到，业务审查委员会已指定管理和行政司作为反欺诈业务流程责任人。委员会还注意到，正在审查妇女署 2018 年反欺诈政策。委员会将继续跟进这方面的发展和举措，包括时间表和必要时来自行政领导团队和业务审查委员会等治理机构的指导，以防止、发现和应对任何欺诈行为和腐败。

42. 反欺诈审查中的其他高度优先建议涉及监督咨询委员会过去提出的调查时间表和流程的各个方面。这些是管理未导致监督厅进行调查的指控的程序，包括确定最初受理案件的门槛值和随后采取的行动。

43. 监督咨询委员会在之前的报告中指出，目前系统中处理的许多案件未经监督厅采取行动就被退回，进入行政系统，未在法律政策中得到考虑，也未编入人力资源程序。建议在新的法律政策中概述的可能的替代和补充投诉分类安排的背景下，以及在后果管理和纪律制度中为所有行为体规定的绩效指标和规定的作用，考虑这种安排。

44. 根据内部审计处关于反欺诈方案的报告，估计妇女署可在三年内达到其反欺诈政策的组织成熟度基本门槛水平，并作出必要的投资和治理决定。本报告补充和支持了前几年独立评价和审计事务司报告的结论，包括对企业风险管理方案的评估。虽然上述报告中的许多建议已得到执行，但有几项建议尚待落实。监督咨询委员会对此表示关切，并建议对基本治理进行必要的投资，以便为第二道防线职能提供充足的资源。

45. 内部控制说明——监督咨询委员会注意到，在制定和执行妇女署内部控制说明方面出现了长期拖延。似乎缺乏对控制和资源的第一线所有权，用于领导和治理这一需要适当培训和发展的复杂项目的实施。在这方面，管理层指出，在所需资源到位的情况下，执行该说明的时间框架为两到三年。委员会建议提供所需资源，以加快内部控制说明的制定和实施，分阶段进行，优先处理风险较高的范畴。还需要提供足够的资源培训和发展工作人员。委员会还建议指定一名高级管理人员负责执行，由其推动和监测整个妇女署为实现这一说明的目标而开展的必要工作。

C. 财务报表和财务系统

46. 监督咨询委员会审查了 2021 年 12 月 31 日终了年度的财务报表草稿，并赞扬妇女署自 2010 年成立以来连续第十一年获得联合国审计委员会的无保留审计意见。

47. 委员会定期收到管理和行政司关于预算和财务问题的最新信息。委员会还收到了联合国审计委员会的积极反馈，称审计委员会在审查财务报表的过程中得到财务职能部门和管理层的合作。

D. 信息和通信技术

48. 正如监督咨询委员会 2020 年报告所述，妇女署同意与开发署一道，用基于甲骨文的全新系统取代若干联合国基金和方案也长期使用的企业资源规划系统——阿特拉斯系统。

49. 委员会在每次会议上，都听取了关于紧张的实施时间表以及实施和治理安排的情况通报。在这项工作中，妇女署受益于独立评价和审计事务司对该事项的治理安排和风险管理进行的快速评估。

50. 意见：

(a) 新的企业资源规划系统的实施受到两个关键制约因素的影响：必须与开发署选定的系统(Quantum)合作，而财政限制影响到满足大幅度扩大的范围的能力(增加系统的能力)，超出了最基本的特点。

(b) 委员会指出，在经历了延误后，该项目在指定的项目经理的领导下，作出努力管理基本系统的执行风险，保持了强劲势头。该项目的上线日期已在 2022 年被多次推迟，最终预期日期为 2023 年 1 月。委员会表示关切的是，这将不是一个完全一体化的系统，并将缺乏一些重要的功能，例如成果管理制的良好规划部分，因此有必要开发变通办法，增加费用，以克服该系统的局限性，并使报告可靠。

五. 结论

51. 委员会继续支持妇女署与联合国系统内外的伙伴和利益攸关方协作，努力实现推进性别平等和促进增强妇女权能的战略目标。

52. 委员会注意到《2022-2025 年战略计划》，并注意到该计划对妇女署组织优化和业务转型的承诺，将其作为实现其总体目标的基础。

53. 委员会还注意到，《战略计划》承诺加强该实体的问责和治理框架，并在评价和审计结果基础上，在“有原则的业绩”框架下实现这一目标。尽管在适当配置资源和加强第二道防线方面仍有许多工作要做，但委员会高兴地注意到，已采取某些举措，以建立更强有力的管理结构，通过界定外地和总部的问责作用以加强问责制，推进风险管理框架，并建立内部道德操守职能部门。所有这些都是组织文化的基本方面，并构成了提高实体成熟度过程的一部分。

54. 委员会继续建议妇女署采取步骤完成内部控制说明，这将需要进行适当规划、提供充足资源、建立更加成熟和可靠的风险评估框架，以及指派和培训负责关键职能的业务所有人。

55. 委员会也会继续跟进近年提出的多个主要治理问题的管理发展。其中包括：(一) 企业风险管理方案尚未成熟，特别是在外地，需要做更多的工作和投入更多资源，(二) 为审查实体的结构以及管理和领导问题已采取或将采取的步骤，(三) 在设立经核准的内部道德操守办公室方面取得的进展，(四) 以外地为中心的理由和

步骤；(五) 为克服新的企业资源规划系统的局限性而采取的变通办法、随之产生的费用和行动的时间安排，以及(六) 加强总部和外地人力资源业务和赌赛其他第二道防线漏洞的行动、费用和时间安排。委员会将继续促进这些和其他强大的治理系统，使该实体走向更高的成熟度。

56. 最后，委员会感谢斯蒂文·贝克特、亚塔·砍德和萨拉·布伦 2022 年为委员会勤勉履行秘书处职责。

六. 附件

A. 2022 年监督咨询委员会成员

成员姓名	说明
Mary Ann Wyrsh 女士(美利坚合众国)	委员会主席，第二任期于 2022 年 7 月 31 日结束
Amalia Lo Faso 女士(意大利)	委员会现任主席，2019 年 10 月担任委员，第二任期至 2025 年 10 月
Mei Kit Wan 女士(新加坡)	2019 年 2 月担任委员，第二任期至 2025 年 2 月
Aicha Pouye 女士(塞内加尔)	2019 年 2 月担任委员，第二任期至 2025 年 2 月
Robert Lahey 先生(加拿大)	2019 年 10 月担任委员，第二任期至 2025 年 10 月
Chris Hemus 先生(南非和联合王国)	2022 年 8 月担任委员，第一任期至 2025 年 8 月

B. 妇女署监督咨询委员会 2022 年会议日期

2022 年 3 月 2 日	关于“平等的一代”的情况通报(通过 Zoom)
2022 年 4 月 27 日至 29 日	委员会第一次会议(通过 Zoom)
2022 年 7 月 12 日至 14 日	委员会第二次会议(面对面)
2022 年 10 月 18 至 20 日	委员会第三次会议(面对面)