



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

关于 2022 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动的报告

摘要

联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)独立评价和审计事务司下属内部审计处向执行局提交 2022 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的内部审计活动年度报告。本报告还简要概述了在此期间联合国内部监督事务厅(监督厅)对妇女署开展的调查活动。

根据执行局 [UNW/2015/4](#) 号决定的要求,本报告列入了以下与内部审计活动有关的内容:(a) 根据所开展工作的范围,对妇女署的治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出的意见;(b) 简要的工作总结和支持该意见的标准;(c) 关于遵守内部审计标准的合规声明;(d) 对于职能的资源部署是否适当、充足、有效可供实现预期的内部审计和调查覆盖范围提出的看法。本报告还介绍了管理层执行内部审计建议的最新情况。

执行局不妨采取以下行动:(a) 表示注意到关于 2022 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动的报告;(b) 表示注意到监督咨询委员会的年度报告;(c) 表示注意到管理层对这两份报告的回应。



一. 引言

1. 本报告向执行局概述了独立评价和审计事务司内部审计处 2022 年开展的内部审计活动以及联合国内部监督事务厅(监督厅)对妇女署开展的调查活动。本报告就妇女署治理、风险管理和控制流程的适当性和有效性提出总体意见。形成这一意见的标准包括内部审计处 2022 年风险基础审计计划；2022 年进行的内部审计和咨询服务的结果；管理层执行本年度和往年报告中审计建议的工作状况。

二. 任务规定

2. 内部审计处依照独立评价和审计事务司《章程》及内部审计处《章程》(见附件三——独立评价和审计事务司《章程》及内部审计处《章程》)并遵循内部审计师协会颁布的《国际专业实务框架》和《道德守则》，向妇女署执行主任提供独立、客观的鉴证和咨询服务，以使妇女署的工作增加价值并提高成效和效率。内部审计处的主要目标是评估妇女署的治理、风险管理和内部控制是否适当、有效并按照预期运作，从而能够实现妇女署的战略和组织目标。独立评价和审计事务司通过独立评价以及内部审计和咨询服务，发挥内部监督作用。

3. 根据《妇女署财务条例和细则》(UNW/2012/6)，独立外部监督由联合国审计委员会进行。联合国审计委员会的主要目标是就妇女署的财务报表发表意见。妇女署执行主任还从监督咨询委员会获得有关妇女署监督职能有效性的独立咨询，该委员会由完全不属于妇女署的资深专业人士组成。

三. 审计意见(第 2015/4 号决定，a 点)

A. 审计意见的依据

4. 妇女署管理层负责适当设计和有效维持治理、风险管理和控制流程，确保妇女署的目标得以实现。内部审计处负责根据年度风险基础审计计划的执行情况、2022 年提供的咨询服务、管理层在落实内部审计和咨询建议方面取得的进展，独立评估上述系统和流程的适当性和有效性。第四节简要概述了为这一意见提供依据的工作。

B. 不适用情况

5. 本意见不包括外包给联合国系统各组织或一些商业第三方供应商(也不包括由联合国系统第三方组织分包给一些商业第四方供应商)的流程和活动，例如：

(a) 根据现有协议开展的各种全球人力资源管理活动和服务，以及一些地方人力资源管理活动和服务。

(b) 工作人员、服务合同持有者和联合国志愿人员的工资核算和支付。

(c) 全球和地方银行付款。

(d) 金库和投资管理。

(e) 企业资源规划托管和管理(阿特拉斯系统)。

(f) 防火墙和漏洞管理、基础设施维护和网站托管。

(g) 外地办事处中作为共用房地或共用后台职能一部分提供的本地信息技术服务。

(h) 联合国各机构根据在总部、全球或外地的安排并根据当地现有服务级别协议提供的其他共享服务。

6. 对于此类外包服务，内部审计处依靠提供服务的联合国系统主要实体的内部审计部门，通过执行各自的审计计划，负责相关服务的治理、风险管理和控制。对于地方的服务级别协议，内部审计处力求在实地风险基础审计中评估这些协议的有效性，以及相关的治理、风险管理和控制情况。

C. 范围限制

7. 内部审计处指出，获取某些证明文件和接触某些利益攸关方方面面的问题导致工作范围略有限制。然而，这些限制并不影响个别审计业务的意见或年度审计意见。

D. 总体意见

8. 根据第四节所述证据来源，其中包括内部审计处的风险基础审计计划及 2022 年内部审计处的相关审计和咨询工作的结果，内部审计处的总体意见是，妇女署的治理、风险管理和控制流程已基本确立并正常运作，但需要一些改进。

9. 内部审计处注意到，2022 年期间妇女署在整体治理、透明度和诚信方面日益成熟。特别是，业务审查委员会正充当讨论整体问题的成熟内部理事机构，而独立评价和审计事务司是该委员会的定期观察员，并向委员会成员介绍与独立评价、内部审计和咨询结果有关的问题。2022 年，各司的工作规划流程和外地办事处的《战略说明》确保了评价和内部审计证据与纳入整体规划的监督建议之间存在有意义的联系。总部和区域办事处推出了全面的季度业务审查流程，定期向管理人员提出关键业绩指标，包括时间久远的审计建议。其他加强整体治理、风险管理和控制的流程包括：加强整体政策周期和方案伙伴管理；编写第一份机构风险管理报告；管理层对机构反欺诈方案和相关欺诈风险评估进行持续审查；为 2023 年 1 月推出的新企业资源规划系统做好准备。

10. 与此同时，内部审计处在 2022 年开展了审计和咨询任务，并对以往内部审计和咨询建议的后续行动进行监测，在此过程中确定了一些需要行政和高级管理层关注的总体领域，概述如下：

(a) 正如往年强调的那样，需要继续加强妇女署的管理层监督机制(亦称“第二道防线”)，以确保机构业务流程责任人和区域办事处具备有效监测和监督的权力和能力；

(b) 管理层继续强调，管理层执行一些监督建议的能力将取决于是否拥有足够资源。解决这一问题的途径可包括确定所需投资的优先次序，努力提高效率以释放更多资源，以及(或者)加强某些权力和统属关系。

(c) 推进管理层“将工作重心转向外地”的愿景，确保地方一级具备足够和稳定的能力，可推动妇女署的战略优先事项，并确保各办事处能够有效履行与治理、风险管理和合规有关的责任。

(d) 确定内部控制说明流程的优先次序，以明确建立和展示管理层对风险管理和内部控制的问责制和责任制。内部审计处自 2019 年起一直这样建议。目前，虽然内部控制框架规定，管理层负责设计和维护有效的治理、风险管理和控制流程，但管理层并未通过正式机制保证和确认这一职责的履行情况。

四. 审计意见所依据的工作和标准摘要(第 2015/4 号决定, b 点)

11. 内部审计处在形成意见时参考了各种来源的证据，例如：(a) 经监督咨询委员会审查、由执行主任核准的 2022 年风险基础内部审计计划的制定和执行情况；(b) 各项审计和咨询业务活动的结果和评级；(c) 管理层在采取行动落实审计和咨询建议方面取得的进展；(d) 内部审计处作为观察员参加内部治理会议/论坛所获取的知识，这影响到内部审计处对治理、风险和控制流程的了解；(e) 监督厅 2022 年提供的调查报告所指出的控制缺陷问题；(f) 联合国审计委员会开展的工作。内部审计处还依靠管理层开展工作，由管理层主动查明并向内部审计处通报可能对治理或控制环境产生重大影响的已发生风险、潜在控制失效、违规或不符合监管规定等已知情况。

A. 2022 年风险基础审计计划

12. 内部审计处依照专业标准和现代化做法，开展内部审计并提供咨询服务，就治理和管理行动的有效性提供鉴证，查明和管理与实现妇女署目标有关的主要风险。内部审计处继续完善审计总体范围，扩大对主要风险领域(包括涵盖外地办事处、交叉职能和业务流程的领域)的审计覆盖范围。内部审计处在完善其审计总体范围和相关审计计划时，使自身计划与《妇女署战略计划》保持一致，并考虑到：(a) 整体风险管理以及业务流程责任人和外地办事处管理层的反馈，包括与信息系统和技术以及反欺诈领域有关的反馈；(b) 内部控制框架，包括风险责任人的作用和职责(第一道防线)以及业务流程责任人和区域办事处的监测和监督作用(第二道防线)。内部审计处与第三道防线中的其他鉴证提供方协调审计计划的执行，避免重复工作，并扩大风险覆盖范围。风险衡量以一套风险因素为基础，这些因素代表了可能妨碍各业务单位/办事处、流程、职能和系统实现目标的各种事件的潜在影响及其发生的可能性。

13. 年度风险基础审计计划无法涵盖妇女署内部的所有风险、业务流程、组织单位或办事处。因此，内部审计处 2022 年根据对各组织单位、办事处和业务流程的全面风险评估，并根据可用于应对这些风险的资源情况，在风险评级和专业判断的基础上，选定了审计和咨询业务。因此，内部审计处在对妇女署战略、财务、

运作或合规目标方面的总体治理、风险管理和控制流程发表综合意见时，其能力会受到固有的限制。

B. 各项审计业务的结果和评级

14. 2022 年，内部审计处开展了 14 项与 2022 年审计计划有关的内部审计和咨询业务，截至 2023 年 3 月底发布了 11 份最终报告，3 项内部审计结转至 2023 年。这些业务活动一般涵盖选定办事处内部的治理、风险管理和控制工作，或者与妇女署的系统 and 流程有关。

15. 在已发布的 11 份报告中，有 9 份是鉴证型审计业务，对被审计实体或流程的总体评级如下：

- 2 个实体/流程被评估为**满意**，即接受评估的治理安排、风险管理做法和控制措施充分确立并运作良好。审计发现的问题(如有)不太可能影响被审计实体/领域目标的实现。
- 6 个实体/流程被评估为**需要一些改进**，即接受评估的治理、风险管理做法和控制措施总体已经确立并正在运作，但需要一些改进。
- 1 个实体/流程被评估为**需要重大改进**，即接受评估的治理、风险管理做法和控制措施已经确立并正在运作，但需要重大改进。

16. 第九节概述了在内部审计处 2022 年内部审计和咨询工作中发现的重复发生的重大问题的详情。

C. 管理层在采取行动落实审计和咨询建议方面取得的进展

17. 内部审计处改变了审计建议统计数字的列报方法，以便更好地反应在执行内部审计建议方面的整体业绩。目前的指标衡量长期未了结的审计建议的百分比。截至 2023 年 2 月 24 日，2021 年 12 月 31 日前提出的建议中，长期未了结建议所占百分比为 15%，达到了整体目标。这表明管理层在治理、风险管理和控制流程方面的改进得到认可的同时，继续致力于落实内部审计建议。内部审计处继续监测和落实这些建议，并鼓励管理层执行和维持各项措施，以期在商定时限内解决经审计查明的重大风险。更多信息见第八节。

五. 独立性和内部审计标准合规情况说明(第 2015/4 号决定,c 点)

18. 内部审计处在 2022 年全年继续独立于妇女署管理层运作，并依照适用的国际标准和公认标准，自由确定其工作范围。联合国监督厅作为外部调查服务提供方，具有同样的独立性。

19. 内部审计处高度致力于按照最高的专业和效率标准开展工作。在这方面，内部审计处 2022 年遵循内部审计师协会颁布的《国际专业实务框架》。内部审计处在按照内部审计师协会《内部审计专业实务标准》(简称《标准》)的要求编制第一份质量评估方面取得了进展。内部审计师协会质量服务团队于 2022 年 12 月至 2023 年 1 月开展了这项评估。评估确认，内部审计处总体上符合内部审计师协会

颁布的《标准》和《道德准则》。¹ 评估报告称，“总体符合”的合规级别为最高评级，表明对实现内部审计专业实务的核心原则和内部审计定义的明确意图和承诺。内部审计处可以使用“符合《国际内部审计专业实务标准》”的语句。该报告列出了几个成功做法和 4 个改进机会，这些将纳入内部审计处的质量保证和改进方案，并定期向监督咨询委员会、执行主任和执行局报告。

六. 资源分配和部署情况(第 2015/4 号决定, d 点)

20. 执行局第 2015/4 号决定要求内部审计处说明, 在其看来, 内部审计和调查职能的资源配置是否适当、充分并得到有效部署, 足以实现预定的审计和调查覆盖范围。2022 年期间, 内部审计处获得足够资源, 用于执行 2022 年审计计划所述活动。财政资源的部署符合内部审计处的计划以及妇女署的规则和政策。内部审计处人员配置已获全额供资。该处设有 5 个核定员额: 1 个 P-5(处长)、2 个 P-4 和 2 个 P-3 员额。内部审计处还继续聘用一名联合国志愿人员。

21. 内部审计处隶属于独立评价和审计事务司, 该司由司长领导并由 2 名行政助理提供协助。2022 年, 内部审计处收到 447 000 美元, 用于非工作人员支出, 这笔资金几乎已经用尽。不过, 内部审计处继续从其预算中为调查支助活动提供资金。2022 年, 内部审计处继续为一名联合国志愿人员从事与调查支助有关的工作供资。

22. 对于 2022 年完成的调查(见第十二节), 监督厅提出的估计费用为 369 571 美元。² 而对于 2021 年完成的调查, 监督厅向妇女署收取 344 310 美元的费用。³ 监督厅在费用回收基础上直接向妇女署收取费用。内部审计处预算不受监督厅费用回收的影响。

23. 2022 年, 独立评价和审计事务司司长在内部审计处处长和 1 名内部审计处预算供资的联合国志愿人员的协助下, 继续作为负责官员履行以下职责: 接收和转递调查报告; 协调和监测其他报告的执行工作; 指导并审结监督厅移交的工作、提出的建议以及索取资料、数据和费用回收的要求。这一作用涉及协调、监测和监督工作, 包括几次案头审查和视察, 尽管对这一作用的要求越来越高, 但独立评价和审计事务司没有用于此项工作的专用资源。内部审计处期望 2023 年度工作计划能够获得资金, 用于开展与调查相关的支助工作。此外, 内部审计处一直在为加强妇女署调查业务的可持续性和有效性制定一项企划案, 该企划案将于 2023 年提交执行管理层, 供其审议和划拨资源。

¹ <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/UN-Women-IAS-Quality-assessment-report-2023-en.pdf>。

² 估计费用包括收到的两个已结案件的发票(40 000 美元)和收到的 6 个已结案件的费用估计(82 000 美元)。在编写本报告时, 尚未收到另外 8 个已结案件的费用估计。

³ 费用包括收到的 19 个已结案件的发票(335 310 美元)和收到的一个已结案件的费用估计(9 000 美元)。

七. 2022 年风险基础审计计划执行情况

A. 风险基础审计规划工作和年度工作计划完成情况

24. 内部审计处更新了风险基础审计战略，使之与新的 2022-2025 年战略计划保持一致，并通过内部审计处 2022 年审计工作计划实施其审计战略。该战略旨在支持实现一项愿景，其中包括采用联合鉴证概念，以提高妇女署治理和监督的成效和效率。这一愿景以三道防线模式⁴ 的概念为基础，旨在促进注重成果的问责和善治、更好的风险管理以及具有成本效益的内部控制。

25. 2022 年内部审计计划是在征求高级管理层和其他利益攸关方对主要风险的意见后，根据内部审计处的独立风险评估而制定。规划流程包括分析定量和定性数据，评估涉及每个可审计办事处、单位、职能和主题的风险。2022 年审计计划由监督咨询委员会审查，然后提交妇女署执行主任核准。

26. 内部审计处还继续与独立评价处密切合作，进行联合国家办事处评价和审计，并就整体审查交换信息。作为内部审计处咨询任务的一部分，该处继续就新出现的风险提供反馈，并起草政策和程序。

27. 除 3 项任务外，风险基础审计计划中所有其他任务的实地工作均于 2022 年完成。3 项审查从 2022 年结转至 2023 年。2022 年期间发布了 5 份有关 2022 年审计计划的报告；截至 2023 年 3 月底已发布 6 份报告。内部审计处指出，由于其报告的复杂性以及其他工作和新出现的优先事项，管理层有时需要更长时间来审查这些报告并提出评论意见。对环境管理的审计工作延迟进行，以免与联合国审计委员会正在进行的类似工作重叠。推迟了对机构变革管理举措评估的咨询审查，以避免可能与管理层委托进行的审查重叠。

B. 监测和协调审计活动

28. 2022 年期间，监督咨询委员会通过进展报告以及与独立评价和审计事务司司长和内部审计处处长的会议，审查了内部审计处 2022 年风险基础审计计划的执行情况。此外，监督咨询委员会还审查了本年度报告草稿并提出评论意见。

29. 内部审计处还向联合国审计委员会递交了年度工作计划并与其举行会议，以便促进协调和提高效率。

30. 内部审计处与其他 6 个机构一道，积极参加了机构间业务活动战略联合评估，在 8 个抽样国家审计中牵头开展了其中两个。联合报告将于 2023 年第二季度定稿。

31. 内部审计处与最高审计机关国际组织(国际审计组织)国际发展研究所签署了一项谅解备忘录，并与国际审计组织国际发展研究所共同参加了一个讲习班，就

⁴ 根据《内部审计师协会立场文件：有效风险管理和控制的三道防线》，管理层控制为风险管理的第一道防线，由管理层设立的各种风险控制和合规监督职能为第二道防线，独立鉴证为第三道防线。

最高审计机关制定审计方法提供咨询意见，内容涉及审计包容性、性别平等和可持续发展目标的其他方面。独立评价和审计事务司司长应邀出席了巴西联邦审计法院主办的国际审计组织第二十四届大会。内部审计处处长和独立评价和审计事务司司长出席了联合国各组织内部审计事务代表和联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表会议，妇女署内部审计处在会上牵头开展了三次专题介绍(关于促进性别平等的审计、第三方风险管理以及在混乱世界中建立信任的内部审计)。

C. 审计报告和评级

32. 对于妇女署各办事处和职能部门的内部审计，内部审计处根据对所审查的治理、风险管理和控制流程的全面评估，给予“满意”、“需要一些改进”、“需要重大改进”或“不满意”的总体审计评级。

33. 表 1 显示了内部审计处完成的 9 项与 2022 年审计计划有关的内部审计的总体评级。在这些报告中，有 7 份涉及妇女署外地办事处的内部审计，2 份涉及专题整体流程。附件 1 还按优先顺序列示了审计建议的数量。2022 年，内部审计处没有提供不满意的评级。

表 1

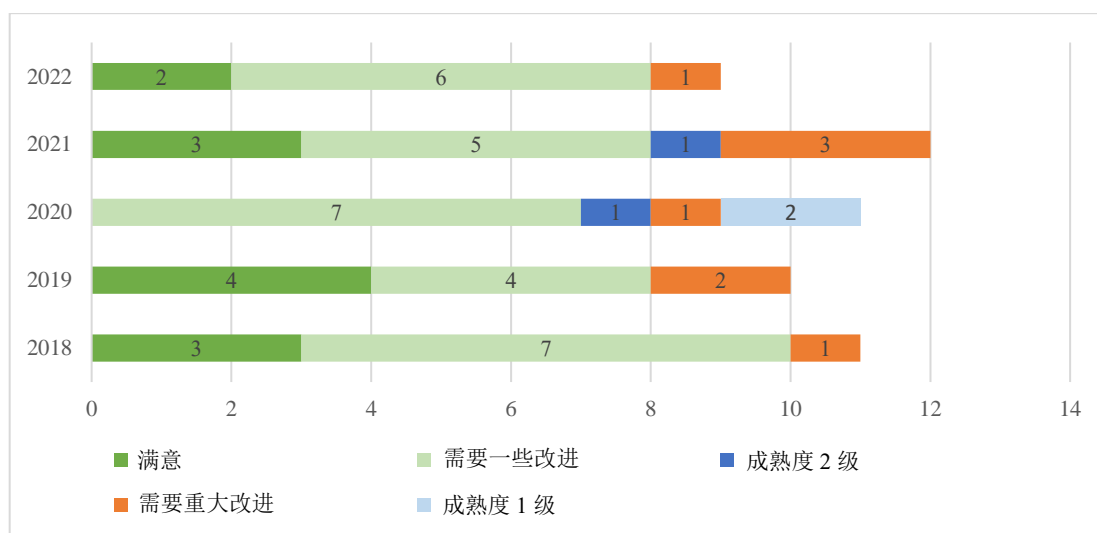
2022 年按外地办事处和专题领域列示的审计评级分布情况

审计	审计数量	满意	需要一些改进	需要重大改进
外地办事处	7	2	5	0
南非多国办事处			1	
斐济多国办事处		1		
阿拉伯国家区域办事处		1		
巴布亚新几内亚国家办事处			1	
西部和中部非洲区域办事处			1	
科特迪瓦国家办事处			1	
中非共和国国家办事处			1	
专题/总部	2	0	1	1
对妇女署安全管理的审计			1	
对服务采购治理和管理的审计				1
共计	9	2	6	1

资料来源：内部审计处编纂

34. 内部审计处根据其年度风险基础审计计划，从 2018 年到 2022 年完成了 53 项鉴证业务。下图 1 是 2018 年至 2022 年内部审计处对鉴证业务总体评级的概览。

图 1
内部审计评级概览，2018-2022 年审计计划



资料来源：内部审计处编纂

35. 除了上述鉴证业务外，内部审计处还完成了两项不包含鉴证评级的咨询性审查：(一) 对伊拉克-也门多国办事处开展的业务风险评估；(二) 对“平等一代”的咨询审查。这些咨询性业务的摘要见附件二。

八. 审计建议的执行情况

36. 长期未了结的内部审计建议占 15%。从 2019 年起，有 9 项长期未了结建议；从 2020 年起，有 13 项建议；从 2021 年起，有 30 项建议，其中 17 项为高度优先建议，35 项为中等优先建议。表 2 显示高度优先建议和相关审计业务。

表 2
长期未了结的高度优先建议

审计业务标题	行动责任人及建议简述
2019 年——对阿富汗国家办事处的审计	方案支助管理股为妇女署国家办事处接收提供给《战略说明》非专用资金的情况制定指导意见。
2019 年——对执行伙伴和责任方管理的审计	<p>政策、方案和政府间司及管理 and 行政司根据三道防线模型分配和界定端到端执行伙伴管理流程的问责义务、权力、作用和责任。</p> <p>方案支助管理股进行端到端流程风险评估，并将风险与当前“政策、程序和指导框架”中概述的控制措施挂钩，以便消除政策和控制措施中的差距或重复。</p>

审计业务标题	行动责任人及建议简述
2019 年——对亚太区域办事处的审计	政策、方案和政府间司 探讨解决办法，以便加强总部技术监督、政策指导及区域办事处和其他外地办事处技术(方案)干事的知识交流。
2019 年——差旅管理审计	管理和行政司 设立一个差旅业务流程责任人，拥有监督政策有效性、监测合规性和确保流程效力和效率的权力、能力和责任。 指定的业务流程责任人 对差旅流程进行端到端的风险评估，并在差旅政策中强调注重结果、审慎、具有成本意识和谨慎责任的原则。
2020 年——详细任务审计	人力资源部门 承担业务流程责任人的角色，负责监督临时工作人员安置政策，同时将处理控制权留给接收和放行单位。
2020 年——对和平与安全科的审计	政策、方案和政府间司在战略、规划、资源和实效司的支持下 ，确认设计政策问责框架的时限，并确认为整个妇女署和平、安全和人道主义行动战略规划主题的一致性提供质量保证的流程。
2020 年——对信托基金治理、政策和风险管理的审计	政策、方案和政府间司与管理、行政司和战略、规划、资源和实效司合作 ，制定关于信托基金赠款管理的整体政策和程序，并酌情考虑在整体政策框架中纳入或交叉引用在个别信托基金一级制定的相关程序。 政策、方案和政府间司与管理、行政司和战略、规划、资源和实效司、独立评价和审计事务司和法律部门合作 ，制定关于设立妇女署信托基金以及联合国或妇女署信托基金业务管理的端到端整体政策和程序，并提交高级管理层核准。
2020 年——网络安全审计	7 项高度优先建议与网络安全审计有关。鉴于敏感性，此处未列出这些建议，但内部审计处与管理、行政司/信息系统和电信科订有定期合同，以便采取后续行动。

资料来源：内部审计处通过“TeamMate”平台编纂和监测

37. 下文表 3 根据最初商定的时限安排的优先序列出截至 2023 年 2 月 24 日尚未了结的审计建议的状况。

表 3
根据最初商定时限列示的截至 2023 年 2 月 24 日未了结建议情况

优先等级	未了结建议总数	<12 个月	12-18 个月	>18 个月
高	49	32	9	8
中	107	72	15	20

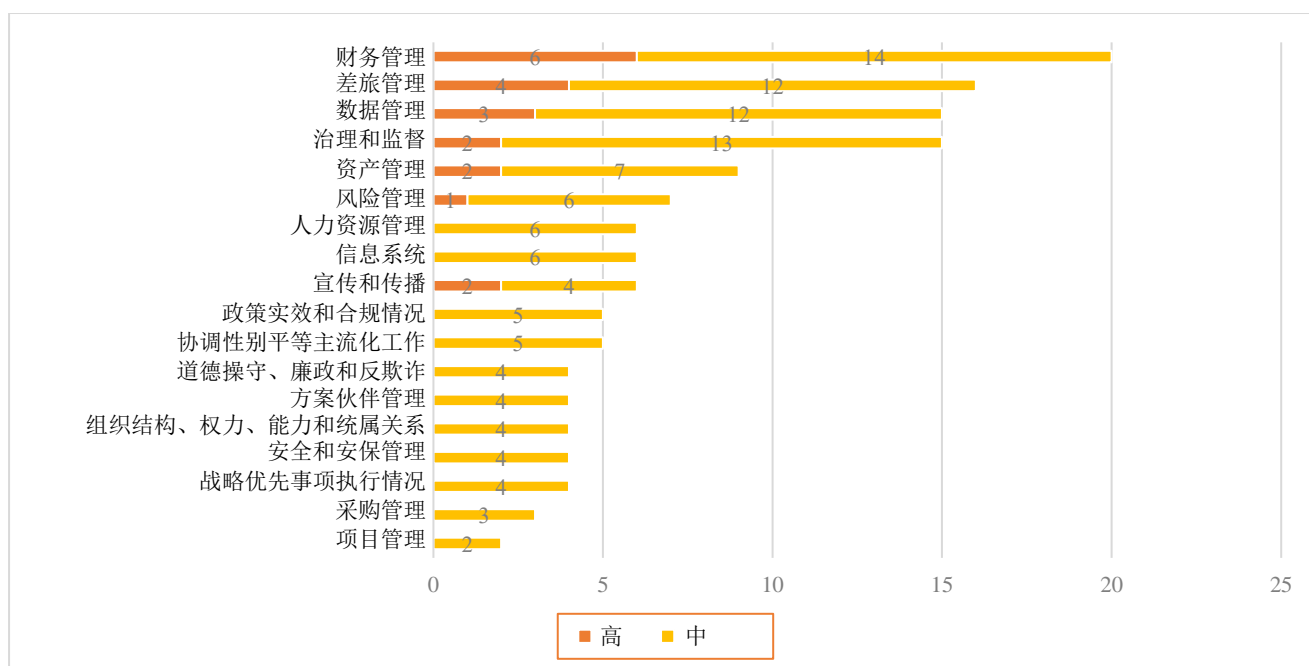
资料来源：内部审计处通过“TeamMate”平台编纂和监测

九. 主要内部审计和咨询结果

38. 内部审计处针对其审计任务，按职能领域确定并概述了 2022 年风险基础审计计划活动中发现的关键问题(见图 2 和下文各段)。咨询业务活动的意见未列入图 2。

图 2

按职能领域、建议数量列示的 2022 年确定的主要意见



资料来源：内部审计处编纂

39. 2022 年，内部审计处确定了以下职能领域的主要意见：

(a) **方案 and 项目管理：**实地审计确定需要作出如下改进：(一) 在项目设计和执行期间，加强有效的质量保证、风险管理和项目监督；(二) 加强关于与受益人合作的管理程序的效力，以确保影响力、问责制和透明度；(三) 加强监测、报告和管理当局评价工具的设计和效力，以展示资金效益和影响力；(四) 提高可持续性、加强退出战略和实施后评估；(五) 提高捐助者报告的及时性和准确性，使其遵守捐助者协议；(六) 更及时地执行项目。

(b) **采购管理**：专题审计和实地审计确定，需要采取以下措施：(一) 根据能力和供资结构，加强总部和外地的整体采购程序；(二) 制定采购战略并定期更新采购计划；(三) 加强控制环境、文化和问责制；(四) 遵守采购原则和政策；(五) 加强对采购系统的使用，包括培训和支助；(六) 开展基于例外情况的监测和报告工作。

(c) **《战略说明》中优先事项的制定和执行**：实地审计重点指出在以下领域需要作出改进：(一) 制定战略说明和成果指标，将变革理论落实到工作计划中；(二) 加强数据核查手段、监测工作、数据验证、报告框架、工作流程及问责制，确保提出注重成果的报告；(三) 敲定和监测资源调动战略和可行的目标，并协调区域和国家办事处之间的工作，以筹集更多资源；(四) 向区域顾问介绍工作规划机制/工具，以便向区域办事处的所有外地存在提供技术支持。

(d) **安全和安保管理**：对安全和安保的专题审计强调指出，需要采取以下措施：(一) 根据安保管理风险评估，制定安保政策和业务战略；(二) 建立问责机制，提高区域安保专家对外地办事处的支持力度。关于外地办事处，(一) 为安全设备和控制提供更多资金；(二) 优先执行安保检查中尚未了结的建议；(三) 建立一套流程，确保遵守所有保安标准和业务连续性标准。

(e) **执行战略优先事项的组织结构、权力、能力和统属关系**：外地办事处需要采取以下措施：(一) 开展职能分析，确保人员配置满足执行战略优先事项的需要；(二) 为连续性职能寻求更可持续的供资来源和更好的合同安排；(三) 确定非驻地机构和多国办事处的最低期望、结构和职能要求。

(f) **方案伙伴管理**：实地审计确定，需要进行注重风险的能力评估和监测，及时处理与预付款有关的文件，并监督执行进展情况。

(g) **道德操守、廉政和反欺诈工作**：实地审计确认，需要采取以下措施：(一) 定期举行领导层会议，讨论行为标准、对关键政策的道德操守意识、报告义务，并讨论如何报告潜在的欺诈和违规行为；(二) 确保有效识别欺诈风险，并监测欺诈风险缓解行动；(三) 确保接受强制性道德操守及防欺诈培训。

(h) **协调性别平等主流化工作**：实地审计确定，需要采取以下措施：(一) 敲定协调战略和主要业绩指标；(二) 查明和界定与区域协调平台有关的优先事项；(三) 加强对联合国国家工作队执行全系统行动计划建议的支持，加强对性别专题小组的支持；(四) 提高对联合国系统进行协调的能力。

(i) **政策实效和合规情况**：专题审计和实地审计确定，需要采取以下措施：(一) 制定关于基础设施/建设和现金干预措施的政策和明确流程，包括在方案和项目中制定政策和流程；(二) 改进对现有内部控制框架的遵守情况，修订方案和行动小组之间的工作流程，以减少瓶颈。

(j) **宣传和传播**：实地审计确认，需要采取以下措施：(一) 查明利益攸关方对办事处的期望，并根据战略重要性和可行性确定优先次序；(二) 敲定并出台宣传和传播战略，包括专门的监测框架和主要业绩指标；(三) 整合传播领域分散的人员和资源，实现一致性、可持续性和成本效益。

(k) **人力资源管理**：实地审计确认，需要采取以下措施：(一) 更好地证明咨询人的征聘工作尊重透明度、竞争力、效率和资金效益原则；(二) 确保更好地谈判、说明和记录咨询人费用；(三) 加快征聘流程和候选人资料验证。

(l) **信息系统**：实地审计提出以下建议：(一) 优先遵守信息安全要求；(二) 确保区域和外地办事处有足够的信通技术能力；(三) 采用电子和交易跟踪系统，确保妥善归档和有效运作；(四) 提供培训，并确保对系统中插入的数据质量负责。

十. 咨询事务

40. 在 2022 年期间，内部审计处完成了两项咨询业务：(a) 对伊拉克-也门多国办事处进行风险评估；(b) 对“平等一代”进行咨询审查。这些咨询业务的摘要见附件二。

41. 独立评价和审计事务司司长经常作为积极主动的观察员和顾问出席高级管理小组、业务审查委员会和企业资源规划系统实施项目委员会的会议，并出席《战略说明》讨论、战略对话以及其他论坛。此外，内部审计处还定期对政策和程序草案、管理层请求和其他举措提出评论意见。内部审计处已获邀请或者自愿作为观察员出席各类工作组关于重新审议现有政策和程序的若干会议。

42. 内部审计处一直在编写关于促进性别平等的审计培训材料，供内部审计群体用以促进将性别平等纳入审计流程的主流。内部审计处还协助风险管理小组在总部举办了一次欺诈风险评估讲习班。

43. 2022 年 5 月至 9 月期间，执行局举行了几次会议(非正式会议、联合国联席会议和正式会议)，还围绕与内部审计处有关的决定举行了谈判。这些会议主要涉及开发署/人口基金/项目属、儿基会和妇女署执行局感兴趣的内部审计和调查职能的独立性问题。

十一. 内部审计报告的披露

44. 根据 2022 年审计计划发布的所有内部审计报告均已依照执行局第 2012/10 号决定(见 UNW/2012/16)，在发布 30 天后予以公开披露并可在妇女署审计披露网站查看：<https://www.unwomen.org/en/about-us/accountability/audit/internal-audit-reports>。没有收到妇女署内部或任何组织或会员国关于隐去审计报告中某些信息的请求。

45. 咨询性报告不予发布。副本已提供给高级管理层和监督咨询委员会。本年度报告和附件二概述了关键要点。

十二. 调查

46. 2022 年，监督厅提供了调查服务，这些调查涉及对妇女署人员或第三方实施的有损妇女署的不当行为的指控。

47. 2022 年，独立评价和审计事务司司长继续担任负责协调和接收调查活动信息的官员。如“妇女署关于解决不遵守联合国行为标准情况的法律政策”(“法律政策”)所概述，妇女署法律办公室主任和人力资源司司长继续在这一领域发挥不可或缺的作用。

A. 案件数量

48. 2022 年，监督厅登记受理了 55 项针对妇女署的新指控，而 2021 年为 36 项新指控，2020 年为 27 项新指控。监督厅 2022 年的案件量见下表 4:

表 4

监督厅 2022 年调查案件数量

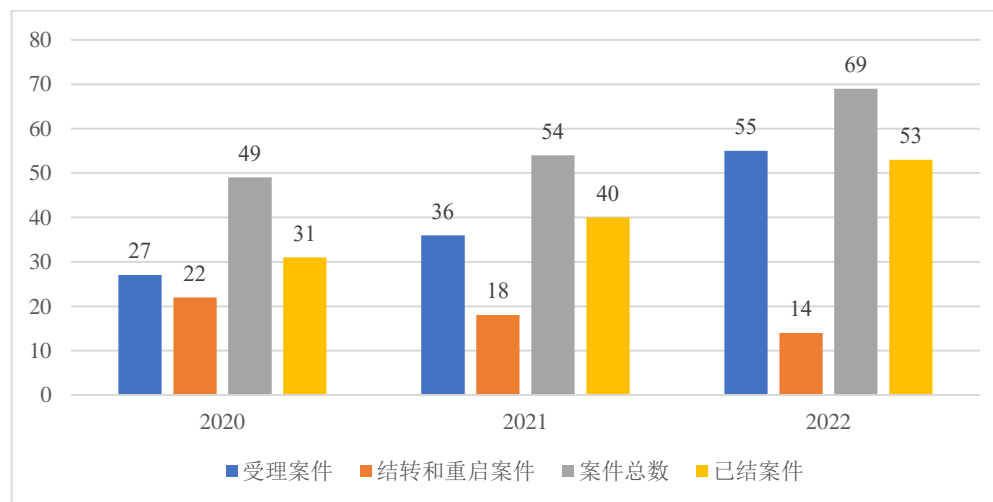
案件数量	2022
截至 2022 年 1 月 1 日结转的案件	14
年内受理案件数	55
重启的上年案件数	—
全年案件总数	69
结转案件结案数	9
受理案件结案数	44
全年案件总数	53
截至 2022 年 12 月 31 日在办案件数	16

资料来源：监督厅季度报告

49. 下图 3 比较了 2020-2022 年期间监督厅的案件受理量、案件量和结案情况。

图 3

2020-2022 年监督厅案件受理量、案件量和结案量比较



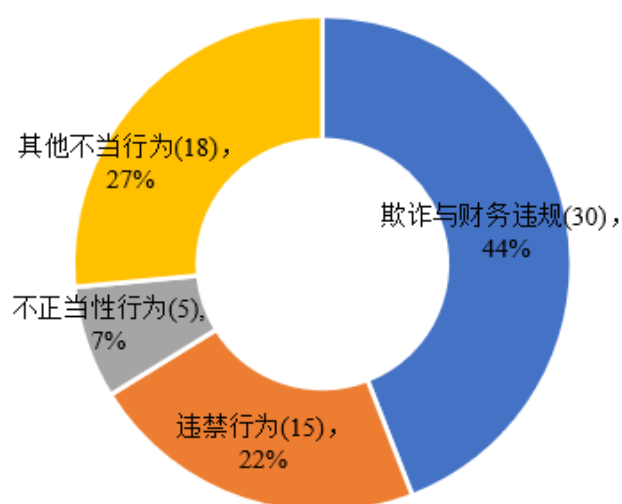
资料来源：监督厅季度报告

50. 2022 年，监督厅通过热线(71%)、电子邮件(25%)或其他方式(4%)收到 55 项新指控。指控来源是联合国人员(34%)、匿名(33%)、其他联合国实体移交(22%)或外部当事方(11%)。

B. 指控类型

51. 监督厅收到和登记的指控可能涉及不止一种被控不当行为。2022 年，收到的 55 项新指控涉及 68 起被控不当行为，按汇总类别细分的详情见下图 4。与 2020 年和 2021 年的比较见下文表 5。

图 4
2022 年按类别列示的指控受理情况



资料来源：监督厅季度报告⁵

表 5
2020-2022 年按类别列示的指控受理情况比较

指控类别	2020	2021	2022
欺诈与财务违规	14	17	30
违禁行为	9	10	15
不正当性行为	1	2	5
报复	0	0	0
其他不当行为	11	8	18
共计	35	37	68

资料来源：监督厅季度报告，见脚注 5。

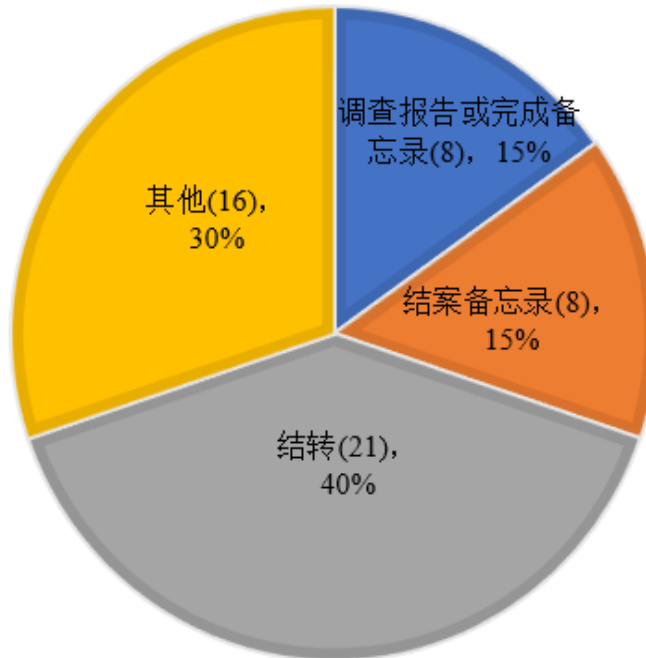
⁵ 说明：(1) 案件可能包括多个类别的被控不当行为，因此会计算不止一次。(2) 监督厅对指控进行了更详细的分类；不过，本报告根据开发署、人口基金、儿基会、项目署和妇女署之间统一的年度报告办法，对这些类别进行了汇总。

C. 解决/审结/结转的案件

52. 如图 5 所示，监督厅在 2022 年审结了 53 个案件(2021 年为 40 个)：

图 5

2022 年审结的案件



资料来源：监督厅季度报告

53. 在审结的 53 个案件中，有 37 个经初步评估后结案，因为根据现有信息认定无需调查(2021 年为 20 个)，16 个在调查后结案(2021 年为 20 个)。在初步评估后审结的 37 个案件中，监督厅在酌情征得申诉人同意的前提下，将 21 个案件移交妇女署，供管理层审议并采取可能的行动(2021 年移交了 11 个)，16 起案件未经调查或移交而结案。独立评价和审计事务司司长酌情与人力资源司、法律办公室、方案支助管理股或有关国家办事处协商，决定采取最适当和保密性最高的行动：例如通过这些办事处进行干预、由独立评价和审计事务司进一步开展案头审查或视察，或在内部审计处今后的审计中加以审议。在调查后结案的 16 个案件中，8 个案件的调查结果表明存在不当行为(2021 年为 15 个)，并出具了调查报告(4 个案件)或完成备忘录⁶ (4 个案件)，8 个案件的结论认为现有证据不能证实所报告的不当行为(或重复)，并形成 1 份结案备忘录(2021 年为 5 份)。

54. 2022 年已查实的 8 个案件(包括自 2020 年结转的 1 个案件、自 2021 年结转的 2 个案件和 2022 年未结的 5 个案件)涉及：

⁶ 如果监督厅认为没有必要出具全面调查报告，则对已查实的案件发布完成备忘录。

(a) 两名工作人员在信息技术和电话设备的几次小额采购活动中提供虚假信息，共计 11 718 美元(2 个案件)；

(b) 两名方案伙伴人员未经授权提取项目资金 6 839 美元；

(c) 由于一个方案伙伴的内部控制制度不健全，2 278 美元的项目支出没有足够的证明文件。与该方案伙伴有关的两名个人因欺诈罪和企图贪污资金而受到国家当局的调查；不过，没有发现这些费用是否与妇女署的资金有关；

(d) 一个方案伙伴内部控制存在问题，而且财务和项目管理存在缺陷；

(e) 在一次价值 3 500 美元的小额采购活动中，供应商涉嫌串通，而且资金效益不明确；

(f) 一名工作人员在与同事进行工作相关讨论期间和之后进行威胁、侮辱和试图攻击；

(g) 一名工作人员在被另一联合国组织聘用期间(加入妇女署之前)提交虚假的学术学位。⁷

55. 在 8 个已查实的案件中，正在移交 4 个涉及妇女署工作人员的案件，以便根据法律政策采取行动。对于涉及方案伙伴的 3 个案件，法律办公室主任与妇女署其他办公室协作，根据妇女署与方案伙伴各自的协议采取了相关行动。在一个涉及供应商的案件中，法律办公室主任与独立评价和审计事务司协商，根据内部审计处早先的审计建议并为加强内部控制，考虑采取相关行动。“执行主任关于对妇女署工作人员、其他人员或第三方的不当行为和违规行为以及可能涉及犯罪行为的案件采取纪律措施和其他行动的报告(2022 年 1 月 1 日至 12 月 31 日)”还将载有关于 2022 年期间所采取的纪律措施和其他行动的信息。

56. 截至 2022 年 12 月 31 日，监督厅将 16 个案件结转至 2023 年。截至 2023 年 3 月 31 日，其中 1 个案件已结案，12 个案件仍在调查中，3 个案件正在初步评估中。1 个已结案件是经初步评估后结案(提交管理层审议并由妇女署采取可能行动)。

D. 反欺诈和反腐败活动

57. 除了支持监督厅的调查工作外，独立评价和审计事务司还在妇女署内部开展了自身的反欺诈、反腐败、外联和提高认识活动。

58. 独立评价和审计事务司还在与其他联合国实体、联合国会员国、多边机构和其他第三方讨论和起草捐助者协议的过程中提供咨询意见。

59. 独立评价和审计事务司对几个国家办事处的征聘做法和伙伴审计结果进行了有限审查，之后发布了备忘录。根据妇女署关于向合作伙伴预付现金和转移其他现金的政策规定，独立评价和审计事务司还对与方案合作伙伴预付款有关的两个核销案件进行了有限审查。

⁷ 这一案件的调查报告由另一联合国组织完成，并由监督厅审查。

60. 此外，独立评价和审计事务司与妇女署其他单位合作，在 2022 年国际反腐败日(2022 年 12 月 9 日)发起了第二场反欺诈和反腐败运动。其间发布了妇女署全球广播，提醒妇女署全体工作人员有责任防止、发现和报告欺诈和腐败行为，执行主任在广播中致辞。

附件一

2022 年发布的审计和咨询报告

序号	参考	建议数目		总体审计结论
		共计	高度优先	
实地审计				
1	南非多国办事处	23	4	需要一些改进
2	斐济多国办事处	14	—	满意
3	阿拉伯国家区域办事处	12	—	满意
4	巴布亚新几内亚国家办事处	15	2	需要一些改进
5	西部和中部非洲区域办事处	15	3	需要一些改进
6	科特迪瓦国家办事处	16	2	需要一些改进
7	中非共和国国家办事处	20	4	需要一些改进
专题领域审计				
1	对妇女署安全管理的审计	11	1	需要一些改进
2	服务采购的治理和管理	9	4	需要重大改进
咨询业务				
1	妇女署伊拉克-也门多国办事处			
2	平等一代			

附件二

咨询审查摘要

对妇女署“平等一代”管理工作的咨询审查

内部审计处本项咨询审查的主要目标是对“平等一代”进行前瞻性评估，以便就正在制定的治理和成果框架安排向管理层提供咨询意见；宣传“平等一代”的主要优势，并了解其面临的挑战；评估“平等一代”第二阶段成果框架是否具备可评价性，确保管理层能够衡量预期影响、结果和成果，并支持今后可能开展的评价。

许多人认为，“平等一代”论坛的召开取得了成功，使数以千计的公共和私营利益攸关方齐聚一堂，共同解决性别平等和增强妇女权能问题。各方强调指出，“平等一代”具有独一无二的特点，是可供不同类型利益攸关方参与、共同采取行动、共同对性别平等和增强妇女权能承担责任的少数渠道之一。管理层认为这种走到一起的努力是“平等一代”的基石和独特之处。审查中征求了利益攸关方的意见，他们对行动联盟的成立和契约的订立表示赞扬。管理层报告了论坛召开后取得的成就，其中之一是行动联盟承诺数量从启动时约 1 000 个增至 2023 年初超过 2 700 个。

主要审查结果包括：

- 行政领导小组需要明确阐述“平等一代”的愿景和妇女署在其中的作用，并在妇女署内部传达“平等一代”的愿景。这一愿景应包括内部和外部传播战略。
- 管理层应在为第二阶段确定的实施办法中，注入一种强有力的文化，即根据实际进展和成果交付情况以及相关费用和资金效益，监测里程碑和预期成果。
- 需要修订“平等一代”的治理安排和结构。良好的项目管理做法表明，应设立一名对“平等一代”的成功全权负责的项目执行官，明确项目管理人员的作用和权力，并应设立项目委员会或类似机制。
- 管理层应制定切合实际的资源调动战略，包括后备战略，以便在 ProDoc 中记录的所需资源无法调动时启用。管理层应考虑是否以及如何让其他相关联合国实体作为行动联盟召集人参与，并考虑如何进一步为此提供支持。

管理层制定了一项落实报告中所提建议的行动计划。管理层已获悉其中一些问题，并已在修订 ProDoc 时加以考虑。继审查完成和报告初稿发布后，经修订的 ProDoc 已经完成并获批准。

妇女署伊拉克-也门多国办事处业务风险评估

联合国妇女署伊拉克-也门多国办事处是一种独特类型的办事处，于 2019 年底投入运作。2022 年，内部审计处开展了一项咨询任务，对妇女署伊拉克-也门多国办事处进行了业务风险评估，以确定多国办事处业务的主要风险和机遇，并对存在仍需解决的余留风险和机遇的其他管理行动提出建议。

多国办事处在伊拉克有良好的知名度和倡导力，而且因对也门情况的了解而在也门受到好评。尽管多国办事处在也门的存在规模不大，但在召集利益攸关方方面取得了显著成就。在伊拉克和也门，多国办事处与一系列当地民间社会组织合作，并因其采取的合作和响应方式而受到赞赏。多国办事处在伊拉克创造了有利的政治环境，为女性政治候选人提供支持，因而受到特别赞扬。

为巩固良好做法，推进多国办事处的任务和优先事项，内部审计处确定了以下几个需要加强的风险和机遇领域：资源和能力有限；第三方供应商订约咨询人模式和相关的高额费用；已创建的学习平台的可持续性和今后的资金效益考虑；加强风险管理和欺诈风险评估程序，加强采购流程和差旅监测，以确保成本意识。

关于妇女署在伊拉克的方案，内部审计处报告认为，需要减轻外部挑战并考虑到该国的具体情况；必须管理外部利益攸关方的期望；应对资源调集方面的挑战，并落实区域和总部方案；加强联合国系统在性别平等和增强妇女权能方面的协调，促进传播和宣传；管理与方案管理有关的风险。

关于在也门的方案拟订工作，内部审计处还查明，对一个国家的整体投资和支助不足，因而产生风险，该国的人类发展和性别平等指标值处于世界最低国家之列，因此需要减轻这些风险，加强和推动妇女署在也门的方案拟订工作。

附件三

独立评价和审计事务司章程和内部审计处章程

独立评价和内部审计事务司章程

[UN-Women-Charter-of-Indepedent-Evaluation-and-Audit-Services-en.pdf](#)

内部审计处章程

[UN-Women-Charter-of-Internal-Audit-Service-en.pdf](#)
