



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
20 May 2023
Chinese
Original: English

2023 年年度会议

2023 年 5 月 6 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

附录

目录

页码

监督咨询委员会 2022 年年度报告.....	2
-------------------------	---

注：本现版本文档完全由人口基金处理。



监督咨询委员会年度报告

联合国人口基金

监督咨询委员会

致执行主任的 2022 年年度报告

I. 目的

1. 本报告提交给人口基金执行主任，其中概述了人口基金监督咨询委员会（以下简称“监咨委”或“委员会”）在 2022 年开展的活动和提出的意见。本报告依照 2021 年批准的职权范围第 13 项以及人口基金监督政策第 IV 部分第 I 小节第 25(c) 段提交。

II. 监督咨询委员会 2022 年开展的活动

2. 监督咨询委员会成员。委员会成员任期三年，可连任一次。委员会成员具备风险管理、内部控制、监督、治理、财务管理和报告、道德、调查、内部审计、评价、发展以及方案方面的专业知识。所有委员会成员均不属于人口基金，亦不受其管理。2022 年委员会成员包括：Stephen Cutts 先生（英国，自 2022 年 7 月 1 日起担任委员会主席）；Fayezul Choudhury 先生（孟加拉国）；Nyardzayi Gumbonzvanda 女士（津巴布韦）；和 Kumiko Matsuura-Mueller 女士（日本）。Louis Wong 先生（澳大利亚）在 2021 年 8 月至 2022 年 6 月 30 日期间担任委员会主席；任期结束后其职由 2022 年 7 月 1 日加入委员会的 Kamlesh Vikamsey 先生（印度）顶替。

3. 会议。委员会在 2022 年举行了四次会议：2 月 8 日和 9 日的虚拟特设会议；4 月 6 日和 7 日的面谈会议，9 月 30 日的虚拟特设会议，以及 11 月 9 日至 11 日的面谈会议。此外，监咨委还于 11 月 8 日为新成员举办了就职欢迎会。监咨委会见的个人包括：执行主任、副执行主任（负责管理事务）及副执行主任（负责方案）；幕僚长；审计和调查处（OAIS）主任；评价办公室主任；道德操守顾问；管理事务司司长；政策和战略司司长；宣传和战略伙伴关系司司长；人道主义办公室（现为人道主义应急司）主任；人力资源司司长；防止性剥削、性虐待和性骚扰协调员；审计委员会代表；以及方案和业务高级管理人员等。主席指出，作为联检组对人口基金管理和行政工作审查的一部分，他在 10 月会见了联检组。

4. 实地访问。委员会（Louis Wong 先生、Stephen Cutts 先生和 Kumiko Matsuura-Mueller 女士）于 6 月 12 日至 15 日对厄瓜多尔国家办事处进行了实地访问，并于 6 月 16 日至 17 日对设于巴拿马的拉丁美洲和加勒比区域办事处进行了访问。委员会其他成员以虚拟方式参加了一些会议。访问的目的是为了更好地了解以下情况：

(a) 人口基金在区域和国家办事处一级的业务，包括与支持相关国家发展计划有关的业务；

- (b) 人口基金在外地一级执行方案/项目时面临的挑战以及如何处理这些挑战，包括与执行伙伴的关系；
- (c) 机构间工作在当地的运作，包括对联合国发展系统改革的回应和贡献，以及发展和管理战略伙伴关系；
- (d) 更加高效和有效地实现人口基金目标的机会；以及
- (e) 有关供应管理的内部控制措施和合规性。
5. 执行局。为了让执行局成员有机会针对委员会 2021 年年度报告提问，委员会主席出席了 2022 年 6 月举行的执行局年度会议。他还参加了 2022 年 5 月举行的关于审计和调查处向执行局所提交报告的非正式会议。此外，根据修订后的监咨委职权范围，执行主任邀请监咨委主席和执行局主席参加一次三边会议，讨论共同关心的事项；这次会议于 2022 年 6 月 7 日举行。
6. 报告。委员会针对每次会议编写了会议记录，并向执行主任书面报告了会议结果。
7. 建议。委员会在会议期间向人口基金管理层提出建议和意见，并对其执行情况追踪。
8. 委员会效力年度评估。委员会对其 2022 年的效力进行了自我评估，并不断寻求提高其工作效力和效率的方法。委员会将外部评估推迟到联合国监督/审计咨询委员会网络就共同方法和职权范围达成一致时。

III. 关键信息和挑战

9. 防止性剥削、性虐待和性骚扰 (PSEA/SH)。委员会对人口基金继续大力强调 PSEA 表示欢迎；委员会还肯定了为建立以社区为基础的投诉机制所作的努力。投诉机制的建立利用了当地团体，而这些团体在当地已被视为受害者的资源。委员会赞扬了在训练有素的 PSEA/SH 协调员名册、GBV 案例工作者培训以及执行伙伴 PSEA/SH 评估方面取得的进展。委员会注意到，PSEA 案件很可能仍未得到充分报告，鉴于人口基金的任务，这一领域的声誉风险特别高。为了营造一种环境，让受害者感到可以放心地站出来，并提高他们使用所掌握的 PSEA 和 SH 报告工具的可能性，委员会强调在国家一级建立信任、并改进其程序和报告渠道以应对相关潜在权力更迭的重要性。委员会还指出了考虑同性 PSEA 和投资于政府间和区域倡议的重要性。在人口基金开发相关工具以与各国政府就 PSEA 相关问题进行合作时，还应考虑如何促进政府问责制，以确保国家政府官员（以及与人口基金有合同关系的其他各方）对其行为负责。
10. 联合国发展系统改革和变革管理流程。委员会详细了解了人口基金积极实施联合国发展系统改革的大体情况，还获悉人口基金是第一个对其参与联合国发展系统改革进行形成性评价的联合国组织。监咨委获悉，已经进行了一项调查，发现人口基金领导人是其核心任务问题的倡导者，但在从设计到执行和成果方面需要更多的思考，以确保联合国发展系统具有更大的影响力。委员会欢迎人口基金对联合国发展系统改革的坚定承诺。它赞扬了人口基金外包业务流程和服务，因为这使人口基金能够专注

于实质性政策问题和方案交付；这种方法也符合秘书长推动的全系统全面改革。鉴于新系统的总体费用增加，委员会对进一步扩大驻地协调员办公室表示关切。委员会还了解到人口基金主要变革管理举措的执行情况，包括文化变革举措，以及这些举措如何与确保联合国发展系统改革更充分地融入人口基金组织文化的努力相联系。委员会还就变革管理过程中的沟通时机向管理层提出了建议，并强调了管理层在推进变革管理举措时还要考虑的业务和人员配置问题。

11. 供资。委员会详细听取了关于资源目标的最新信息，并获悉 2022 年的经常资源（核心）捐助目标正在被超越。增长的主要领域是人道主义行动、国际金融机构和私营部门。然而，经常资源/其他资源（核心/非核心）余额自 2018 年以来首次跌破 30% 的门槛（这限制了支出的灵活性）。委员会还了解到人口基金对 2023 年资源状况的关切，部分原因是经济压力因素对官方发展援助预算的影响，包括某些政府的政策变化、汇率持续波动和通货膨胀。委员会还听取了关于人口基金与战略伙伴合作的概述，包括通过“个人捐助”方案的合作，该方案已超过 2019-2021 年的目标，并从其投资回报的大幅增加受益。委员会欢迎正在进行的调动人口基金资源基础并使之多样化的工作。它鼓励为扩大私营部门筹资规模所做的努力，并建议也应考虑发展中国家私营部门捐助。委员会指出在与私营部门合作时始终需要小心谨慎，并强调了这方面的尽职调查过程的重要性。人口基金是机构间尽职调查指导委员会的一部分，以吸取其他机构的经验教训，对此委员会表示赞赏。

12. 人道主义。委员会获悉，人道主义共同筹资收入在 2021 年达到创纪录水平。在全球范围内，人道主义需求不断增加，如果人口基金不能迅速有效地作出反应，就会有很大的声誉风险，即使越来越多的紧急情况可能会使人道主义能力和资金捉襟见肘。委员会听取了关于人口基金 2022 年人道主义优先事项的最新情况，以及人道主义办公室（现为人道主义应急司）工作的详细概述，包括努力预先部署物资，并能够以更大的可预测性扩大在紧急情况下部署的服务和商品类型，以及减少筹备时间。委员会建议人口基金不断审查快速通道程序是否能充分平衡紧急情况下的速度需求和相关风险。

13. 企业资源规划系统。委员会全年特别关注新的企业资源规划（ERP）系统。委员会在四次会议中的每一次都听取了关于新 ERP 系统不断取得的进展以及相关挑战的详细最新情况；其中包括关于预算审查的最新情况，以及在系统上线前与开发署协调解决未决问题的情况。在 2 月份专门讨论这一专题的特别会议上，委员会经过长时间的讨论，坚决支持人口基金决定加入 Quantum 联盟的理由；委员会同意管理层的意见，即在当时的情况下（如 Atlas 即将关闭，而新项目较为复杂），唯一可行的选择是人口基金加入 Quantum 联盟，而不是像之前计划的那样单独行动。在四次会议中，委员会在每次会议上均强调并与管理层详细讨论了仍然存在的各种风险。对新工单和薪资模块的用户测试还没有完全过关，这是 9 月和 11 月会议上特别审查的重点。委员会还详细审查了其他关注的问题，如数据迁移、报告和内部控制框架。委员会敦促人口基金为可能出现的问题制定应急计划（包括“上线”日期进一步推迟到 2023 年 1 月以后的情况）。委员会认识到，Quantum 系统在 2023 年 1 月上线的益处之一是，2023 年的财政年度账目可以在一个系统下处理。

14. 委员会强调，必须对工作人员进行全面培训，在全球范围内为人口基金指定 ERP 协调人，并确保其管理人员为他们提供专门用于启动 ERP 的空间和时间。委员会还强调，需要一个运作良好的服务台，以便在“上线”日期之后排除故障。在这一年中，委员会鼓励人口基金加倍努力，确保与开发署进行明确的沟通和密切协调，以确保在任何决定中反映所有机构的需求。当 1 月的“上线”日期临近时，委员会强调了捐助方报告的重要性，并强调务必提醒捐助方即将实施的 ERP 系统以及正常报告周期可能受到的干扰，尽管这方面的测试是积极的。委员会还讨论了将在 ERP 系统推广的第二阶段着手解决的问题，特别是 GPS 系统，并将在 2023 年继续讨论这些问题和相关问题。

15. 展望 2023 年，在应对 Quantum 系统实施的最初挑战后，委员会鼓励人口基金使用数字技术和应用程序来简化库存管理和货物跟踪。此外，应对照提交给管理层的原始企划案，对成本和效益（定性和定量）以及所面临的挑战和剩余挑战进行评估。这将是一项重要的工作，既是为了问责，也是为了吸取可能适用于未来其他大型企业项目的经验教训。

16. 网络安全。管理层向监咨委会陈述了人口基金面临的网络风险，以及截至目前所采取的应对措施。监咨委欣喜地了解到，将开展网络安全复原力评估，并将其作为评估人口基金在该领域进展的基准。监咨委要求提供关于人口基金与其他联合国组织的比较情况。监咨委注意到，内部信息通信技术委员会已经有一段时间没有开会了，并对人口基金网络安全职能的治理安排表示关切。监咨委还建议人口基金管理层考虑加强信息通信技术委员会，增加外部专家以提供必要的技术专长。监咨委要求管理层定期报告网络安全事项，包括对关键信息安全指标的监测。最后，监咨委强调了人口基金工作人员在招聘后及时接受强制性网络安全培训的重要性。

17. 企业风险管理。在 2022 年 3 月新的企业风险管理 (ERM) 政策发布之前，委员会听取了关于该政策的最新情况，并对政策草案提出了意见。委员会指出，战略风险登记册应明确界定人口基金所面临的风险。在 11 月的会议上，委员会听取了关于推广企业风险管理方法和风险偏好陈述书的最新情况。管理层建议，人口基金的风险评估工作将从每年对选定的办事处进行评估改为在一个方案周期内进行一次，并对某些指标进行持续监测，这可能促使在一个方案周期内进行额外评估。委员会欢迎在风险管理方面取得的进展，鼓励人口基金继续将风险意识纳入本组织并将其纳入项目管理。

18. 供应链管理，包括“最后一公里”保证。管理层向监咨委介绍了正在进行的人员配置和结构努力，以建立供应链管理股，并将其从后台采购职能转变为在人口基金内发挥更多战略作用的职能。监咨委再次对合同审查委员会的任命程序提出关切，称其可能存在利益冲突；监咨委注意到并认可，供应链管理股将审查采购政策。人口基金现已接受监咨委的建议，改变合同审查委员会成员的任命程序，对此监咨委表示欢迎。关于供应链管理股的人员配置，监咨委建议，股长和副股长应该对整个单位进行更广泛的监督，而不仅仅是他们各自的领域，并建议不断审查该单位的资源配置能力。监咨委还建议供应链管理股在其规划中遵循审计委员会关于供应链管理薄弱环节的建议。

19. 人力资源。委员会听取了关于制定新的人员战略、灵活工作政策和授权的最新情况，并获悉人口基金现在有一个负责组织内多样性、公平和包容性的职位。

委员会欢迎这些举措，并建议人口基金应确保所有政策得到公平和一致的应用。委员会指出，新的弹性工作政策为改变管理人员的管理方式提供了机会，促使他们遵循良好的做法，并通过产出和结果而不是他们在办公室的出勤情况来管理员工。委员会还了解到本组织内正在进行的各种变革管理举措的最新情况，并强调了与工作人员进行高质量沟通和向他们提供支持的重要性。

20. 财务报表及与联合国审计委员会的会议。管理层向监咨委陈述了在编制 2022 年财务报表以及切换到新 ERP 时采取的方法。监咨委获悉，现有的 ERP 系统将用于 2022 年的财务结算活动，这将减少新 ERP 系统启动后对财务结算过程的风险。委员会认为这是一个很好的决定（由于 ERP 的实施推迟到 2023 年 1 月，因而更切实可行），因为这将有助于减少财务结算过程的相关风险。管理层表示，在财务结算和 ERP 启动之间的活动同步方面仍然存在风险，因为参与这两个过程的是同一批工作人员。。

21. 委员会与审计委员会的代表举行了两次非公开会议，在会议期间讨论了强调事项和关于审计委员会工作计划的问题。

22. 执行伙伴保证。管理层告知监咨委，它已对其保证方法、保证时间表和保证范围进行了一系列改革，以提高保证计划的完成率，并解决审计委员会的关切。管理层还详细介绍了人口基金有关统一现金转移方式 (HACT) 的工作，并讨论了其成本和效益。监咨委指出了处理审计委员会有关执行伙伴保证的意见的重要性，并强调抽查应以基于风险的方法为基础。监咨委告诫不要设定不必要的高合规目标，因为这只会给组织带来压力，要求其达到可能无法实现的目标。相反，根据审计委员会的建议，监咨委建议人口基金制定基于风险的方法，该方法应以 HACT 为基础并符合 HACT，并可能需要利用外部专家来协助这项工作。监咨委建议人口基金在本日历年内进行一些抽查。它还强调，人口基金需要继续与审计委员会就保证计划及其实施进行沟通，以便能在 2021 年取消强调事项（也确实做到了）。

23. 评价职能。委员会听取了关于评价执行和供资状况以及评价建议行动执行情况的深入说明。它了解了如何评估评价的质量以及如何对地方一级评价进行质量保证，还了解了某项同行审查的最新情况，该项同行审查将为修订人口基金评价政策提供信息，修订将在发展援助委员会（发援会）发展评价网络和联合国评价小组协调下经协商进行。委员会对评价办公室在中央一级评价和关键绩效指标方面的高执行率表示欢迎。它指出，针对如此高的达成率要求增加资金，似乎有悖常理。鉴于执行局批准了 1.4% 的支出目标，委员会建议，今后更好的办法是由评价办公室计算出其在履行评价职能方面的拟议工作范围和覆盖面的相关费用。因此，委员会建议，执行局定于 2024 年审查和批准的修订后评价政策应侧重于覆盖面和绩效，而不是支出，任何增加资源的要求都应在需求相互竞争和整体机构预算存在限制的背景下进行评估。委员会还鼓励评价办公室在联合国系统内外分享其评价结果，以便更广泛地汲取经验教训。

24. 审计和调查处（审调处）—主任办公室。委员会听取了关于审调处重组过程的概述，并对审调处的工作计划提出了详细的书面意见，这些意见已与审调处的

临时主任讨论过。鼓励审调处在制定工作计划时与其他利益攸关方一起，在过程早期就与监咨委协商。执行局要求审调处（以及设在纽约的其他机构的对应方）为执行局 2022 年 9 月的第二次常会准备一份关于其独立性的评估，以及这一评估的主要结果。临时主任向委员会详细介绍了这方面的最新情况。执行局在第二次常会上审议了这一评估，随后临时主任向委员会寻求并得到了推进所呈交建议方面的指导。委员会再次对审调处主任办公室目前的组织结构表示关切，指出没有副主任，这削弱了主任缺席或突然离开时的业务连续性保证。

25. 审计和调查处（审调处）— 调查。委员会听取了关于调查状况的最新信息，以及关于积压案件的补充信息。委员会建议审调处积极主动地处理时间久远的案件，但认识到这将带来行政负担，因为即使审调处知道某些案件不需要采取进一步的行动，也仍要去关闭这些案件。委员会继续对高案件量表示关切，并强调需要确保较久案件不被搁置。它同时注意到目前遇到的招聘和人才保留问题，并对清理积压案件的努力表示赞赏。委员会再次建议审调处与人口基金“廉洁家族”的其他部门合作，为工作人员创建一个便于使用的指南，以了解向何处报告不同类型的错失行为事件。

26. 审调处 — 内部审计。审调处介绍了它根据批准的办公室新结构开展的内部审计工作，并解释了它如何加强审计风险评估和规划方法以及扩大国家审计的数量。2021 年 12 月进行了一次外部质量评估，人口基金获得了最高评级——“基本符合标准和内部审计师协会道德准则”。委员会赞扬了审调处最近几个月的举措——精简流程、提高效率 and 效力，以及其向高级管理层和其他业务部门提供咨询服务的意图。委员会欢迎审调处遵守外部质量评估。委员会还讨论了尚未落实的审计建议的情况，对此下文第 27 段将进一步报告。

27. 道德操守办公室。委员会与道德顾问举行了会议，大致了解了请求道德操守办公室提供建议的情况。委员会还讨论了改进财务披露方案的努力。

28. 联合检查组及内外部审计建议的跟进。委员会对已落实的建议数量表示肯定，并赞赏了管理层在组织大力推动追踪、监测这些建议的做法。它特别指出，人口基金利用审计监测委员会来监测和跟踪进展的做法是一种良好实践。它强调，需要解决长期未决的审计建议，并建议在执行委员会会议上讨论那些长期未解决的建议。委员会欢迎该组织在处理联检组建议时将根本原因分析作为其审查的一部分。鼓励人口基金对审计结果进行分析，以确定跨领域的挑战和风险。

29. 创新。委员会听取了关于人口基金创新工作的最新情况。委员会欢迎并鼓励正在进行的创新工作，并注意到人口基金正在开展转型项目。委员会指出，人口基金应继续考虑年轻人发挥的作用以及他们可以为这一领域带来的活力。委员会期待定期收到关于这一重要领域进展的最新信息，特别是关于其持续供资和主流化的信息。

30. 与执行局有关的事项。管理层向委员会通报了 2022 年所有执行局会议的结果，并特别讨论了毕马威会计师事务所关于项目署的两份报告的结论；委员会建

议执行主任办公室审查组织内部的制衡措施，以尽量减少人口基金出现类似问题的风险。

IV. 结论

31. 2023 年，委员会将继续审查相关的活动、记录、风险和控制措施，特别是与实现《人口基金 2022-2025 年战略计划》和《2030 年可持续发展议程》所列成果有关的活动、记录、风险和控制措施。它还将审查提高组织效力和效率的机会。

32. 除了其职权范围内的工作内容外，委员会还将持续跟进：

(a) 对财务管理和报告有重大影响的政策；内部审计、调查、评价和道德操守职能；以及人口基金内部控制和问责制度的有效性。委员会还将继续与外部审计师就双方共同关注的问题进行对话；

(b) 人口基金面临的任何重大风险和风险敞口，以及管理层为尽量减少或管理这些风险所采取的步骤，包括与信息和技术有关的风险，以及新的企业资源规划系统的实施；

(c) 人口基金预防和侦查欺诈的政策和活动，包括为秘密提出对欺诈、道德操守、利益冲突、违反规则和条例以及其他监督事项的关切而作出的安排，以及如何加快这些工作；

(d) 管理层对内部审计和调查职能部门发现的问题的回应，并评估所提出建议的执行情况，包括供应商审查和制裁机制的建议；

(e) 评价办公室的工作，包括与修订后的评价政策有关的工作，以确保其能够不受限制或制约地开展工作；

(f) 内外部审计和评价建议以及联合检查组和审计委员会报告建议的落实情况；

(g) 道德操守办公室的工作范围、计划、活动、资源、人员配置和组织结构，包括举报人保护和财务披露方案，以及管理层对道德操守办公室所发现问题的回应是否充分；

(h) 供应链管理股的结构和供资的持续进展及其工作，特别是在采购和“最后一英里”保证方面；

(i) 性剥削、性虐待和性骚扰问题处理进展，包括对相关指控的调查。

33. 委员会由衷感谢执行主任、前任和现任副执行主任、高级工作人员、审计和调查处工作人员、道德操守及评价办公室工作人员、审计委员会，以及积极参与委员会活动并配合委员会履行其职责，支持执行主任按照经执行局核准的监督政策向执行局履行受托责任的其他人口基金管理层和工作人员。