



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  
22 March 2024  
Chinese  
Original: English

2024 年年度会议

2024 年 6 月 3 日至 7 日，纽约

临时议程项目 3

内部审计和调查

联合国项目事务署：内部审计和调查组关于 2023 年内部  
审计和调查活动的年度报告

摘要

项目署内部审计和调查组谨向执行局提交关于 2023 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动的年度报告。

按照执行局关于内部审计活动的第 2015/13 号决定的要求，本报告包括：  
(a) 根据所开展的工作范围，就项目署治理、风险管理和控制框架的适当性和有效性提出的意见；(b) 简要工作摘要和支持该意见的标准；(c) 关于所遵守的内部审计标准合规情况的说明；(d) 就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以致实现预期的内部审计和调查覆盖范围提出的看法。

决定要点

执行局不妨：

- (a) 表示注意到内部审计和调查组 2023 年年度报告以及管理层对报告的回应；
- (b) 表示注意到在落实审计建议方面取得的重大进展；
- (c) 表示注意到根据所开展的工作范围对项目署治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出的意见(根据执行局第 2015/13 号决定)；
- (d) 表示注意到审计咨询委员会 2023 年年度报告(按照执行局第 2008/37 号决定)。



## 目录

章次	页次
一. 导言 .....	3
二. 任务授权 .....	4
三. 意见 .....	4
四. 工作摘要和形成意见所依据的标准.....	5
五. 内部审计标准和调查原则合规情况.....	6
六. 资源分配和部署 .....	6
七. 2023 年风险基础工作计划执行情况.....	7
八. 审计建议的执行情况 .....	10
九. 主要的内部审计和咨询结果 .....	11
十. 内部审计报告的披露 .....	17
十一. 调查 .....	17

附件(可在执行局网站查阅)

## 一. 引言

1. **目标。**本报告概述了项目署内部审计和调查组在 2023 年开展的活动。本报告根据所开展的工作范围就项目署治理、风险管理和控制流程的充分性和有效性提出总体意见(第 2015/13 号决定)。形成该意见时使用的标准包括：2023 年内部审计和项目审计的结果、2023 年第三方后续审查的结果、落实本年度和以往各年度审计建议的行动、法证审计、连续审计和数据分析方案、调查结论。

2. **意见。**内审组认为，根据 2023 年的审计和调查工作范围，项目署治理、风险管理和控制的适当性和有效性‘部分令人满意：需要一些改进’，这意味着治理、风险管理和控制已经建立并正在运作，但需要一些改进。对项目署基础设施和创新可持续投资监督机制以及项目署内部控制系统的第三方后续审查确认了项目署在 2023 年取得的进展，并强调了有待实施的行动。对项目署组织文化的审查确认了项目署将继续发扬光大的优势，并强调了项目署承诺作为其文化转型历程的一部分加以解决的需要改进的领域。内审组对自身独立性评估的后续行动令人满意，所有建议都得到完全执行。内审组提出的建议中有 95% 得到了落实，这表明在治理、风险管理和控制方面需要改进时，采取了适当和及时的行动。截至 2023 年 12 月 31 日，与 2022 年 12 月 31 日一样，有 1 项超过 18 个月未完成的商定行动。

3. **审计产出。**2023 年，内审组提交了 31 份内部审计和咨询报告、3 份法证审计报告和 46 份项目审计报告。内审组在 2023 年发布了 242 项建议，而 2022 年为 155 项，其中 152 项与咨询业务有关。内审组已规定必须执行各项建议。建议数量增加的原因是审计业务和审计报告数量增加。

4. **调查产出。**内审组 2023 年处理的案件数量多于 2022 年。它立案 171 起，比 2022 年(124 起)增加了 38%，能够在平均 4.5 个月内完成 137 起案件。2023 年，内审组在调查案件中查实的财务损失总额为 978 786 美元，而 2022 年则为 971 293 美元。

5. **支持各项战略举措。**在审计业务中，内审组重点关注文化、健康、安全、社会和环境问题、性别平等问题以及防止性剥削和性虐待等关键战略和职能领域。2023 年，内审组完成了前一年启动的四项咨询工作，即危机管理；设计审查流程效率；防止性剥削、性虐待和性骚扰；健康、安全、社会和环境管理。

6. **问责框架。**在项目署问责框架和监督政策中，属于项目署内部的支柱包括：内审组、审计和咨询委员会、风险与合规办公室、道德操守办公室、区域办事处、总法律顾问办公室、任命和甄选小组、任命和甄选委员会、机构业绩季度业务审查、项目署执行办公室的指示和指令。项目署问责框架和监督政策的外部支柱是：大会、秘书长、执行局、联合国审计委员会、联合检查组、行政和预算问题咨询委员会、大会第五委员会。

7. **政策框架。**项目署继续实施治理、风险和合规框架，简化内部政策工具，并使其更加符合流程。2023 年，项目署发布了两项行政业务指示、一项业务指

令和三项业务指示。政策改进包括：授权、尽职调查框架、人事管理框架、对项目署人员不当行为指控的调查和措施以及采购程序。

## 二. 任务授权

8. 根据 OD.ED.2022.01 号业务指示，《内部审计和调查章程》规定了内部审计和调查组的任务授权、范围、职责、问责和标准。在项目署治理、风险和合规框架下，内审组发挥第三道防线的作用。根据 EOD.ED.2017.04 号指示，执行主任在《项目署财务条例和细则》中核准了项目署内部审计和调查的任务授权和职能。

9. 内审组主任对项目署执行主任负责，支持问责职能。内审组向项目署提供独立和公正的保证、建议和咨询服务，以改进项目署的业务，并协助项目署实现其目标，采用系统、规范的方法来评价和加强其风险管理、控制和治理程序的有效性。此外，还帮助保护项目署的诚信和声誉。

10. 2023 年，内审组继续与项目署审计咨询委员会互动。根据第 2008/37 号决定，审计咨询委员会 2023 年年度报告作为附件 7 附于本报告之后。

11. 内审组特此确认其组织上的独立性。2023 年，内审组在确定其审计和调查范围、规划、开展工作和通报结果方面没有受到干扰。内审组主任可自由、不受限制地与执行局和审计咨询委员会接触。

## 三. 意见

12. 管理层负责维持项目署治理、风险管理和控制的适当性和有效性。内部审计和调查组负责独立评估该框架的充分性和有效性。

13. **意见的依据。**内审组按照内部审计师协会的《专业实务框架》以及国际调查员会议制定并认可的《调查工作统一原则和准则》进行了评估。内审组相信，所获取的证据为该意见提供了充足和适当的依据。

14. **除外情况。**没有除外情况。

15. **范围限制。**没有范围限制。

16. **总体意见。**内审组的意见是，项目署治理、风险管理和控制流程的充分性和有效性的评级为‘部分令人满意：需作出一些改进’。已发现的问题对实现项目署目标不产生重大影响。

## 四. 工作摘要和形成意见所依据的标准

17. 内部审计和调查组根据以下证据得出的总体意见：(a) 由执行主任核准的 2023 年风险基础审计计划的制定和执行；(b) 单项审计业务的结果和评级；<sup>1</sup> (c) 第三方审查<sup>2</sup> 结果的后续行动，以及内审组对其独立性的自我评估；(d) 管理层在采取行动落实审计建议方面取得的进展；(e) 法证审计；(f) 连续审计和数据分析方案；(g) 调查结果；(h) 提出的审计建议的数量；(i) 截至日历年年底审计建议的执行情况。

表 1  
2022 年和 2023 年审计评级分布情况

年度	2023				2022			
	内部审计 <sup>a</sup>	项目审计 <sup>b</sup>	加权报告 评级 <sup>c</sup>	占总数的 百分比	内部审计	项目审计	加权报告 评级	占总数的 百分比
令人满意	3	61	33.5	83%	3	54	30.0	73%
部分令人满意：需要一些改进	1	7	4.5	11%	3	13	9.5	23%
部分令人满意：需要重大改进	0	3	1.5	4%	1	0	1.0	3%
不令人满意	0	2	1.0	2%	0	1	0.5	1%
<b>共计</b>	<b>4</b>	<b>73</b>	<b>40.5</b>	<b>100%</b>	<b>7</b>	<b>68</b>	<b>41.0</b>	<b>100%</b>

<sup>a</sup> 在核对审计结论方面，环球银行间金融电信协会(SWIFT)安全评估报告(确认遵守了 SWIFT 强制性控制措施)和两份投资确认报告(确认和调节了结余)被视为‘令人满意’。

<sup>b</sup> 同一项目的财务审计报告和内部审计报告在本表中计为两次项目审计。就当前计算而言，无保留意见的项目财务审计被视为‘令人满意’，有保留意见的项目财务审计被视为‘不令人满意’。

<sup>c</sup> 项目审计可能无法充分体现项目署的治理、风险和合规方面，因为其范围不同于外地办事处内部审计。然而，这些审计说明了项目署的治理、风险和合规情况。内审组估计，项目审计结果对这一领域有 50% 的保证。

18. 内审组依靠管理层主动查明和通报可能对控制环境造成重大影响的已发生风险、潜在控制失效、违规行为或不符合监管规定等已知情况。

19. 在形成 2023 年总体意见时，考虑了以下定量和定性数据：

(a) 对于 2023 年的项目财务审计，发布了两份具有保留意见的项目审计报告(2022 年一份)；

(b) 根据项目内部审计报告，审计发现的会计影响为 1 355 821 美元(2022 年为 1 458 873 美元)；

(c) 2023 年，内审组查实的欺诈行为涉及 978 786 美元，而 2022 年为 971 293 美元；

<sup>1</sup> 审计业务包括保证审计、咨询审查、内部审计和项目财务审计。

<sup>2</sup> 第三方审查包括对 2022 年独立审查的后续审查(项目署基础设施可持续投资倡议监督机制的有效性；项目署内部控制系统)。

- (d) 2023 年和 2022 年没有任何向受处罚的供应商支付的款项得到查实；
- (e) 2023 年，内审组证实重复支付 22 818 美元，而 2022 年没有重复支付；
- (f) 截至 2023 年底，内部审计建议的执行率为 95%，被评定为‘令人满意’，这证明项目署采取了有效、及时的行动来处理审计中发现的不足之处(2022 年为 98%)；
- (g) 有 1 项长期未执行的审计建议在 2023 年 12 月 31 日之前提出的时间超过了 18 个月。
- (h) 2023 年提出的建议多于 2022 年(2023 年为 242 项建议，高于 2022 年的 155 项)。

## 五. 内部审计标准和调查原则合规情况

- 20. 内部审计和调查组按照内部审计师协会《国际内部审计专业实务准则》(该准则在 2002 年 6 月被联合国各组织内部审计事务代表采纳)开展内部审计工作。
- 21. 内审组根据国际调查员会议的原则和指导方针开展调查。
- 22. 内审组维持一个内部质量保证和改进方案，其中包括业务层面的质量保证、持续进行的自我评估和每五年对内部审计职能进行一次的外部质量评估。最近一次外部评估于 2021 年完成，内审组获得最高评级‘一般合规’。
- 23. 调查团队于 2020 年进行了外部质量评估，评估结果总体上是正面的，包括符合其法律框架和国际组织普遍接受的调查标准。

## 六. 资源分配和部署

- 24. 2023 年，内部审计和调查组继续根据内审组独立性评估建议和第 2022/13 号决定分配预算。内审组招聘了更多的人员，并加强了与个体订约人的合同模式，给予他们定期任用。
- 25. 2023 年，内部审计科的人员组成包括 1 名审计主管(ICS<sup>3</sup> 12: P5)、2 名内部审计师(ICS 11: P4)、4 名审计专员(ICS 10: P3)、2 名具备项目管理及基础设施专业知识的审计专员(ICS 10: P3)、1 名数据分析专家(ICS 10: P3)及 1 名高级数据分析助理(ICS 05: LICA 5)。<sup>4</sup> 审计主管一职自 2022 年 5 月起空缺。招聘工作正在进行中。
- 26. 调查科的人员组成包括 1 名主管(ICS 12: P5)，2 名高级调查员(1 名 ICS 11: P4，1 名 ICS 11: IICA-3)，<sup>5</sup> 4 名研究员(3 名 ICS 10: P3，1 名 ICS 09: P2)，2

<sup>3</sup> ICS: 国际公务员。

<sup>4</sup> LICA: 当地个体订约人协议。

<sup>5</sup> IICA: 国际个体订约人协议。

名调查员受理投诉(ICS 10: IICA-2)、1 名负责利益攸关方报告的调查高级分析员<sup>6</sup> (ICS 09: IICA-1)和 2 名高级调查助理(ICS 05: G5)。两个科共用一名高级行政助理(ICS 05: G5)。主任(D1)提供指导和支助。

27. 内审组 2023 年的预算总额为 682.1 万美元，2024 年将保持不变。

28. 在 2024 年的计划中，内审组选择了在预算项目之间进行内部重新分配，通过设立两个新职位进一步加强队伍：一个高级调查员(ICS 11: IICA-3)和一个法政审计师(ICS 10: IICA-2)。增设一名高级调查员将提高内审组在质量保证、监督和辅导方面的能力。增加一名内部法政审计师预计将比目前使用咨询公司节省费用，并能更快地满足法证审计的需要。

29. 内审组的内部结构得到了第三方专业公司和专题专家的补充，包括信息技术专家、尽职调查专家和计算机取证专家。内审组继续聘用一名兼职编辑，以便保证业务报告的质量。

30. 内审组负责协调的项目审计直接由项目资金供资。

31. 内审组与注册舞弊审查师协会和内部审计师协会保持伙伴关系。内审组的所有审计师都是内部审计师协会的会员，遵守协会的国际专业实务框架。

32. 审计师和调查员达到了专业进修要求，并维持各自的审计师、会计师、舞弊审查师和律师资格以及会员身份。

33. 内审组于 2023 年全年支持培训活动，以促进持续专业发展。培训主题包括可持续发展目标、环境、社会和治理审计、欺诈风险、风险管理、数据分析、欺诈审查和调查访谈技巧。

## 七. 2023 年风险基础工作计划执行情况

### 风险基础审计规划工作和年度工作计划完成情况

34. 2023 年审计工作计划的目的是评估和提高风险管理、治理流程和控制措施的有效性；并向执行主任保证内部控制措施和程序按预期运作。

35. 内审组在编制 2023 年工作计划时，确保审计优先事项、项目署整体战略和管理层目标保持一致。2023 年，项目署采用贯穿各领域的方法，对其关键核心流程进行审计，以便更全面地了解风险。风险基础审计计划确认项目署在全球各地开展的业务具有地域多样性，并包括保证审计和咨询业务。

36. 内审组提交了 31 份审计保证和咨询报告、3 份法证审计报告和 46 份项目审计报告。

<sup>6</sup> 该职位于 2023 年底在内审组主任的监督下转移。

图 1  
2021-2023 年风险基础内部审计计划的完成情况

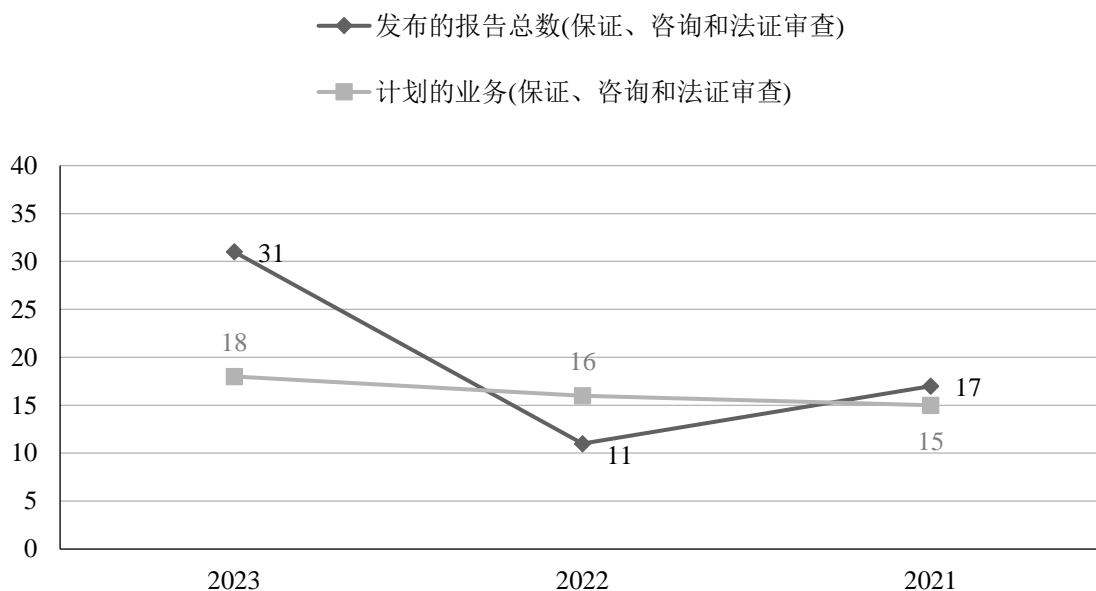


图 2  
2023 年发布报告的地域分布



注：地图不反映项目署对任何国家或领土法律地位或任何边界划定的立场。

37. 2023 年期间，内审组在进行审计业务时继续采用混合方法，既使用远程考察，也使用现场实地考察。

**监测和协调各项活动**

38. 审计咨询委员会继续审查内审组的年度工作计划和最后业务报告。委员会为提高内部审计和调查职能的有效性提供意见。其 2023 年年度报告载于附件 7。



39. 为促进协调和提高效率，内审组向联合国审计委员会通报了其年度工作计划、审计结果和最后审计报告。

### 审计报告和评级

表 2

2023 年按业务类型和区域列示的审计评级分布情况

业务领域	报告数目	令人满意 (有效)	部分		不令人满意 (无效)	不适用 评级
			令人满意： 需要一些改进	令人满意： 需要重大改进		
保证和咨询审查	31	3 <sup>a</sup>	1	0	0	27
对内部控制进行评级并对财务报表提出意见的项目审计报告	27	17	6	2	2 <sup>b</sup>	0
只对财务报表提出意见的审计报告	19	19 <sup>c</sup>	0	0	0	0
法证审计报告	3	0	0	0	0	3
<b>共计</b>	<b>80</b>	<b>39</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>30</b>

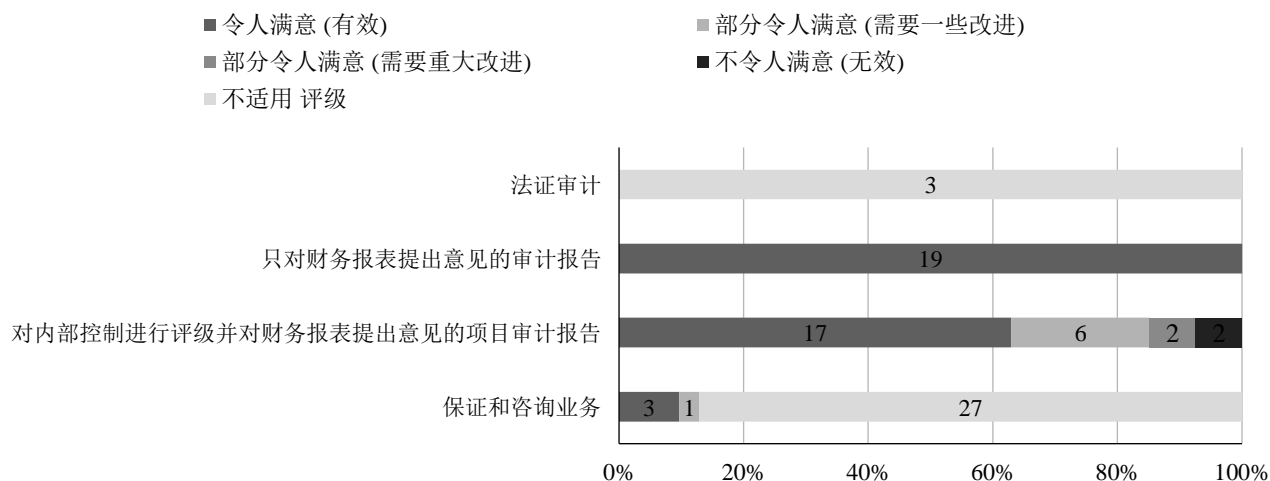
<sup>a</sup> 在核对审计结论方面，SWIFT 安全评估报告(确认遵守了 SWIFT 强制性控制措施)和两份投资确认报告(确认和调节了结余)被视为‘令人满意’。

<sup>b</sup> 在核对审计结论方面，无保留意见的项目财务审计被视为‘令人满意’，有保留意见的项目财务审计被视为‘不令人满意’。

<sup>c</sup> 内部审计报告和财务审计报告获得不同评级的项目在本表中按评级较低者分类。

图 3

2023 年内部审计评级概览



40. 内审组在 2023 年发布了 80 份报告，而 2022 年则为 49 份。在这 80 份报告中，31 份是保证和咨询审查，3 份是法证审计，其余 46 份是在内审组监督下由外部公司进行的项目审计，主要是为了满足项目报告要求。

41. 在对项目署各项职能和项目进行内部审计时，内审组根据其对相关治理、风险管理和控制流程的总体评估，给予‘满意’(有效)、‘部分满意：需要改进’、‘部分满意：需要重大改进’或‘不满意’(无效)的总体审计评级。<sup>7</sup>

42. 内审组按照项目署关于 2007 年内部审计和监督的报告(DP/2008/21)，坚持联合国的‘单一审计原则’。内审组向项目主管提供技术支持，以满足其项目的审计要求，并聘请一家通过资格预审的第三方专业审计公司进行这些审计。该公司遵守经核准的职权范围，并且其编制的审计报告在发布前要经过内审组的质量保证程序。

#### 数据分析和技术支持举措

43. 内审组开发了一些专门用于审计工作的看板和报告，包括不带薪假报告以及与人力资源、采购和项目管理流程端到端审查相关的看板。

44. 2023 年，内审组的数据分析团队陪同审计团队执行审计任务，与区域和国家办事处分享知识。数据分析团队借此机会加强了对实地业务的了解，从而在整个审计周期更有效地部署了数据分析。另一个优势是数据分析员和审计团队之间的协作，以检查数据，验证数据完整性，并确定系统限制。

45. 内审组的数据分析在 2023 年进行了成熟度评估外部审查，同时还进行了人工智能成熟度评估和可行性分析。评估结束后，为涵盖数据战略和流程管理的关键举措制定了路线图，包括使用案例提案和改进建议，使内审组能够通过数据分析建立全面的创新方法。

46. 自动标准风险评估可实现持续风险监控，提高团队效率。所使用的参数在 2023 年得到了进一步完善和更新，以确保获得更加可靠的结果。

47. 内审组参与数据管理小组的工作，确保了‘Bigquery’系统中所有审计和调查数据的管理得到改善，可用性得到提高。

## 八. 审计建议的执行情况

48. 截至 2023 年 12 月 31 日，审计建议的执行率为 95%，与 2022 年 12 月 31 日的执行率(98%)相比略有下降，这主要是由于 2023 年的业务数量和发布的建议数量较多。执行率表明管理层继续作出回应和承诺。表 3 列出了 2008 年至 2023 年提出的所有审计建议的落实结果。2021 年或之前发布的审计建议中只有 1 项尚未审结。

49. 2023 年，内部审计和调查组审结了 2021 年至 2023 年发布的审计报告中提出的 72 项建议。

<sup>7</sup> 关于审计评级的详细说明，可查阅[项目署外部网站](#)。

50. 按照《国际内部审计专业实务框架》，内审组年度工作计划包括后续跟进和监测活动，以便确保管理层的行动得到有效执行。2023 年，内审组继续与管理层密切合作，确保根据内部记分卡制定和监测审慎的执行目标。

表 3

截至 2023 年 12 月 31 日各项审计建议的执行情况

审计建议数量	2008-2021		2022		2023		2008-2023 年总计
	共计	内部审计和审查	项目审计	共计	内部审计和审查	项目审计	
已审结	5 137	47	68	115	1	10	5 263
所占百分比	100%	67%	80%	74%	1%	12%	95%
正在执行	1	23	17	40	160	71	272
所占百分比	0%	33%	20%	26%	99%	88%	5%
<b>共计</b>	<b>5 138</b>	<b>70</b>	<b>85</b>	<b>155</b>	<b>161</b>	<b>81</b>	<b>5 535</b>

51. 表 4 显示了截至 2023 年 12 月 31 日尚未执行的建议的执行滞后情况，其中 85% 的建议执行滞后时间不到 12 个月，15% 的建议执行滞后时间在 12 至 18 个月之间。未执行建议总数较高的原因是包括了咨询建议。

52. 有 1 项长期未执行的审计建议在 2023 年 12 月 31 日之前提出的时间超过了 18 个月。

表 4

截至 2023 年 12 月 31 日按原定时限计算的建议滞后情况

优先等级	未执行建议总数	<12 个月	12-18 个月	>18 个月
高	121	112	8	1
中	90	64	26	0
无优先等级	61	55	6	0
<b>共计</b>	<b>272</b>	<b>231</b>	<b>40</b>	<b>1</b>

## 九. 主要的内部审计和咨询结果

### 确定的战略性和系统性问题

53. 执行局第 2023/7 号决定请项目署在本报告专门一节中列入对审计结果的实质性分析，并概述战略和系统性问题。

54. 2023 年，内审组确定了以下与问责、治理、决策、沟通和风险管理有关的经常性战略问题：

(a) 对项目署组织文化的审查发现，需要在以下方面作出重大改进：(一) 加强问责制，并承认问责制是一项核心价值，而不论资历如何；(二) 建立明确和结

构化的沟通渠道；(三) 解决总部与区域和国家办事处之间、区域办事处与多国办事处之间以及多国办事处与国家办事处之间的紧张关系；(四) 提高对举报制度和投诉程序的信任，更好地沟通针对所提交报告采取的行动；(五) 改进与人力资源有关的程序。

(b) 对‘Pharma MX 项目’提前终止的审查确定了可能导致提前终止的因素，并为今后业务汲取了经验教训。在以下方面存在薄弱环节：(一) 项目战略和规划，包括项目署在彻底分析所需资源、工具、专门知识和市场之前就开始实施项目的准备情况；(二) 关于各方权利和义务的法律协议的明确性，以及项目的退出战略；(三) 向合作伙伴传达项目署定价模式的透明度；(四) 制定和执行明确的问责框架；(五) 起草风险管理策略，包括应变计划及相应的缓解措施。

(c) 在对危机管理的审查中，内审组强调了可以改进的做法，以确保与公认的最佳做法保持一致，其中包括：(一) 通过建立正式的危机管理模式、危机管理委员会、上报程序和决策战略，改进治理和战略；(二) 制定危机沟通计划；(三) 加强危机管理行动。

(d) 在对项目署内部控制系统、风险管理和总体治理结构进行独立审查后，外部咨询人建议项目署：(一) 通过对项目组合和潜在隐藏风险进行彻底评估，加强风险管理；(二) 建立强有力的第二道防线，包括控制测试方案；(三) 完成对举报程序的彻底改革，并向所有人员和外部利益攸关方明确通报改革情况；(四) 根据项目署的业务模式和风险状况，评估新定价模式的有效性。

(e) 内部审计小组在审查项目署防止性剥削、性虐待和性骚扰的工作时，确定需要解决：(一) 办法、政策、治理、作用和责任分散的问题；(二) 与项目署组织文化、信任和围绕报告的误解有关的问题；(三) 全系统方法缺乏明确的问责制；(四) 项目署向受害者提供适当支助的能力不足；(五) 缺乏跨组织方法和受益人及社区成员的报告渠道。

55. 2023 年，内审组完成了三项核心流程审查，以解决人力资源、采购和项目领域中的系统性和经常性问题，方法是提请政策所有人注意这些问题，而不是在项目署各外地办事处孤立地解决这些问题。<sup>8</sup> 本着减少系统性问题的同样目标，审计团队审查了基础设施设计以及健康和安全问题。

(a) 在对项目署项目管理流程进行审查时，内审组得出结论认为：(一) 业务的发展和接受流程不够有效和高效，可能导致项目延误、缩小范围和核销；(二) 项目署的项目报告没有充分支持战略方向；(三) 项目风险管理不足以最大限度地减少项目署的意外负债和声誉影响。

(b) 在审查项目署采购程序时，内审组注意到：(一) 紧急采购程序不符合项目署的采购原则；(二) 项目署的采购原则没有得到充分遵守；(三) 目前的可持续采购框架无法确保中标供应商满足可持续性要求；(四) 监督作用和责任不明确、不

<sup>8</sup> 第四次审查于 2023 年启动，将于 2024 年完成，重点是财务和金库流程。

一致；(五) 卫生采购中的风险管理可以更加有效；(六) 现有的采购系统和工具需要改进，以有效支持项目署的采购流程。

(c) 在审查项目署人力资源流程时，内审组发现：(一) 规则和政策既不符合目的，也不旨在支持项目署的业务；(二) 与人力资源活动有关的大量风险没有得到查明，所采取的控制措施有时没有必要，有时根本不存在；(三) 若干人力资源措施没有协调、同步或监察。

(d) 内审组从风险、成本和效益的角度评估了基础设施设计审查过程的效率及其对项目署业务和合作伙伴的影响。内审组注意到总部设计审查小组成员与外地当地设计小组之间在合作和有效沟通方面存在差距，特别是在设计开发的初始阶段。

(e) 在审查项目署基础设施项目的健康和安全性时，内审组发现需要改进以下方面：(一) 在项目一级控制健康和安全性危害；(二) 确保在承包商甄选过程的技术评价阶段提供健康和安全性方面的投入；(三) 确保为实施健康和安全性提供充足的资源；(四) 查明项目一级事故和事件的根本原因；(五) 加强各级的管理检讨及内部监督。

(f) 在项目审计中，内审组注意到与小额赠款管理有关的反复出现的审计结果：(一) 受赠方付款有记录但未支付；(二) 受赠方交易清单与财务报告不符；(三) 未遵守国家指导委员会的程序和记录保存；(四) 各项计划之间的开支分配不当。

56. 内审组正在跟进管理层就上述问题采取的行动。

#### 对 2023 年提出的内部审计建议的分析

57. 2023 年提出了 161 项审计建议，而 2022 年为 70 项。建议增加的主要原因是发布的报告数量增加。

58. 如表 5 所示，在 2023 年提出的 161 项建议中，99 项被视为高度重要，7 项为中度重要，55 项没有确定优先等级。低优先级建议不包括在报告中，但会在审计业务的实地工作阶段传达。

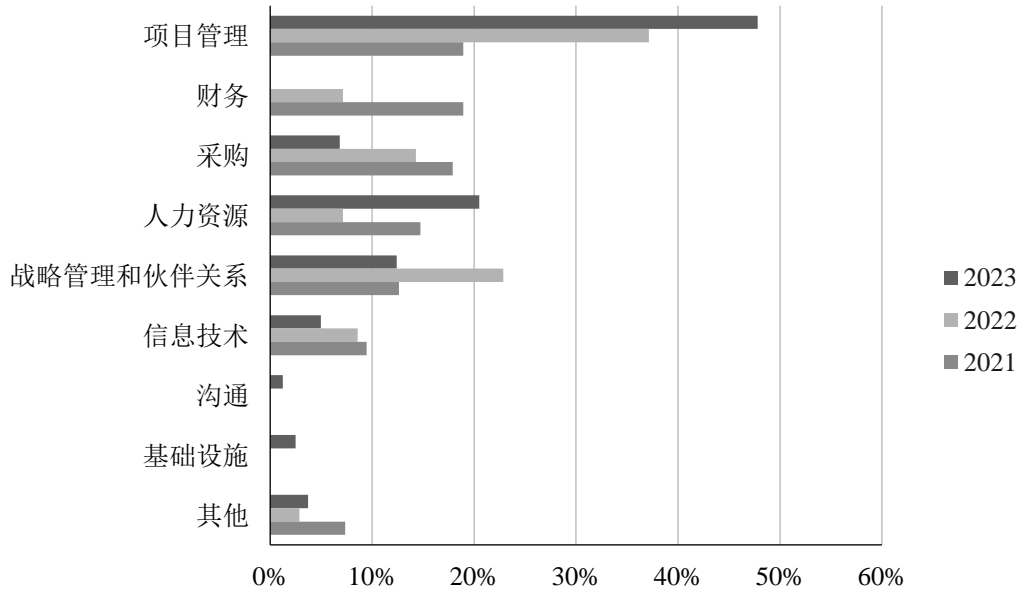
表 5  
按重要程度列示的内部审计建议

重要程度	建议数目			占总数的百分比		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
高	44	31	99	47	44	62
中	45	33	7	47	47	4
不适用	6	6	55	6	9	34
<b>共计</b>	<b>95</b>	<b>70</b>	<b>161</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

59. 图 4 显示按职能领域列示的内部审计建议的出现频率。前五个领域涉及项目管理(48%)、人力资源(20%)、战略管理和伙伴关系(12%)、采购(7%)和信息技术(5%)。这种按职能领域的分布情况是由为每项业务进行的风险评估中确定的审

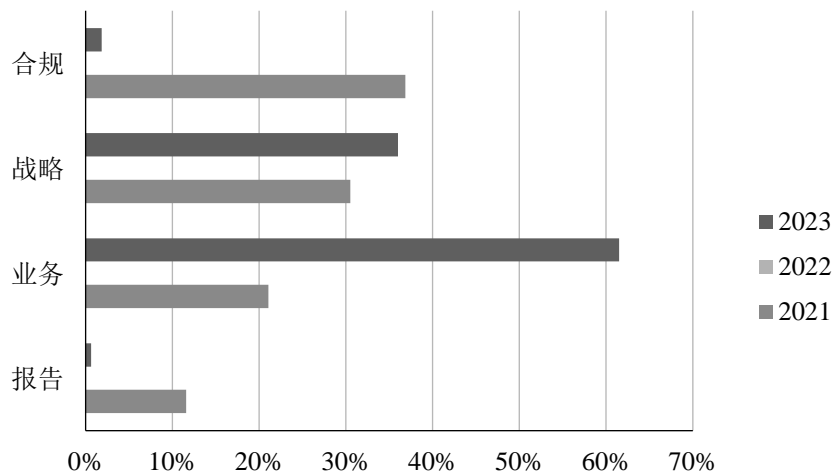
计范围所决定的。项目管理和人力资源项下的建议数量大幅增加，是因为进行了两次审查，一次是项目管理审查，另一次是人力资源审查。

图 4  
2021-2023 年按职能领域列示的内部审计建议



60. 图 5 显示按目标类型列示的建议分布情况。关于业务问题(61%)和战略问题(36%)的建议最为常见，而关于合规问题(2%)和报告问题(1%)的建议比例则远远低于往年。

图 5  
2021-2023 年按目标列示的内部审计建议



## 对 2023 年提出的项目审计建议的分析

61. 项目审计报告产生了 81 项审计建议——平均每份报告提出 3 项建议，<sup>9</sup> 而 2022 年平均为 2.7 项。

62. 被评为‘高度重要’的审计建议数量从 2022 年的 6 项增至 2023 年的 14 项 (见表 6)。

表 6

2021-2023 年按重要程度列示的项目审计建议

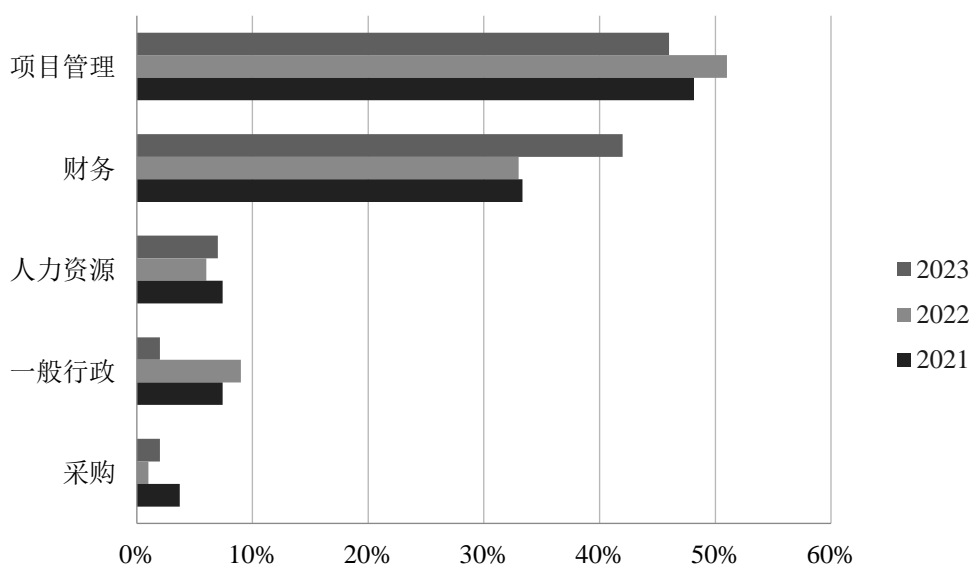
重要程度	建议数目			占总数的百分比		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
高	3	6	14	11	7	17
中	24	79	67	89	93	83
<b>共计</b>	<b>27</b>	<b>85</b>	<b>81</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

63. 对 2023 年发布的 81 项项目审计建议按职能领域出现的频率进行了分析。如图 6 所示，大多数涉及项目管理(46%)或财务(42%)。

64. 2023 年，项目审计发现对内部控制报告的会计影响为 1 355 821 美元(2022 年为 1 458 873 美元)。2023 年有两份审计报告附有保留意见(2022 年有一份)。

图 6

2021-2023 年按职能领域列示的项目审计建议



<sup>9</sup> 2023 年有 27 份项目内部审计报告，2022 年为 31 份。

## 咨询

65. 2023年，内审组开展了以下咨询业务：

(a) **对核心流程进行端到端审查。**内审组对项目署的核心流程进行了四次端对端审查：人力资源、采购、财务和项目管理。这些审查涵盖了一系列目标，包括：(一) 规则和政策符合目的；(二) 流程高效，控制措施得到适当界定；(三) 责任和问责得到明确界定；(四) 流程得到现有系统的有效支持；(五) 监督机制切实有效；(六) 风险管理切实有效；

(b) **项目署信息安全成熟度评估。**内审组进行了一次审查，以评估项目署关键网络应用程序的内部和外部脆弱性，并评价云基础设施的成熟程度，以确保其云系统、数据和业务的安全；

(c) **审查项目署文化。**在对与基础设施和创新可持续投资有关的违规行为和据称的不当行为提出关切后，内审组委托第三方评估项目署现有的文化是否符合联合国的价值观；

(d) **审查项目署的危机管理。**内审组从危机准备、危机应对和危机恢复方面对项目署的危机管理进行了评估；

(e) **审查项目署防止性剥削、性虐待和性骚扰的工作。**作为预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰承诺的一部分，内审组将委托进行一次审查，以评估相关政策和做法的有效性，并提出建议，以加强预防和应对此类案件的政策和人员能力。

(f) 在进行年度风险评估时，内审组为成功实施**流程创新和数字化方案**提出了若干建议：(一) 编写一份全面和结构化的业务案例，并与项目署工作人员分享经核准的文件；(二) 建立该方案的职能性和包容性治理；(三) 进一步明确方案小组内部的作用和责任；(四) 明确方案预算；(五) 分析与每个战略目标相关的风险，并制定相关的缓解措施；(六) 为预期的所有关键和战略决策确定明确的决策程序；(七) 界定和澄清整个方案中变革管理的作用；(八) 确定明智和可衡量的关键绩效指标，使执行办公室能够监测方案的进展和绩效。

(g) 其他审计咨询活动包括：(一) 对提前终止在墨西哥采购药品的项目的审查；(二) 对设计审查流程效率的审查；(三) 对项目署健康和安全的审查；(四) 对设备管理的审查；(五) 对项目署和平与安全群组连续性的审查；(六) 对流程创新和数字化方案的高级别评估；(七) 对数据分析和人工智能成熟度的评估；(八) 对内部控制系统、风险管理和总体治理结构的独立第三方审查的后续行动；

(h) 内审组提供了特别审计咨询服务，包括：(一) 就项目协议中的审计条款提供咨询；(二) 参加重要的高级管理层会议和各种小组会议；(三) 与联合检查组协调并向其提供支持；(四) 为区域和国家办事处提供审计程序培训。



## 十. 内部审计报告的披露

66. 根据第 2012/18 号决定，内部审计和调查组通过项目署审计披露网站公布其内部审计报告。<sup>10</sup> 在特殊情况下，内审组主任可自行决定对报告进行编辑整理或不予公开。

67. 虽然咨询报告不公布，但内审组向高级管理层提供了副本。选定的咨询报告与项目署所有人员共享，并上传到内联网。

68. 公开披露审计报告仍然具有积极作用，有利于提高透明度和加强问责。内审组在项目署公共网站上公布了 2012 年 12 月 1 日之后发布的完整内部审计报告(出于保密原因在例外情况下不予公布的报告除外)。

## 十一. 调查

69. 2023 年，内审组调查科处理的案件比上一年多得多，共立案 171 起，比 2022 年增加了 38%。尽管工作量增加，但内审组还是得以在平均 4.5 个月内完成了 137 个案件。到年底，内审组有 18 个案件的审理时间超过 6 个月。

70. 内审组继续重点关注涉及欺诈和财务违规行为的案件，从而查明了 978 786 美元的财务损失。

### A. 投诉受理情况

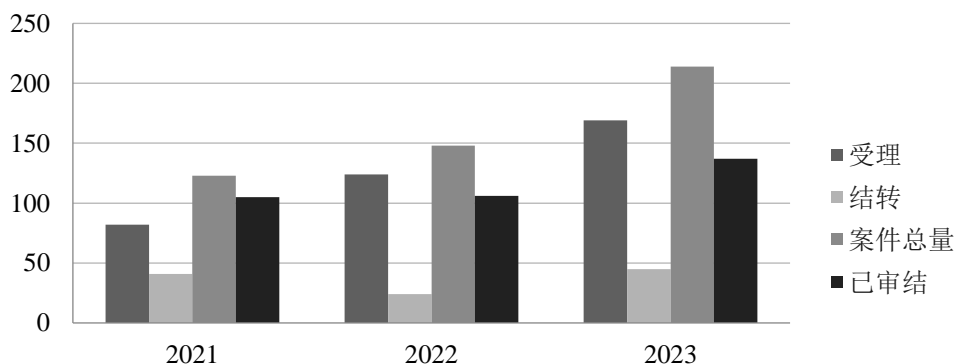
71. 2023 年，内审组收到 317 起投诉，比 2022 年(265 起)增加了 20%。内审组根据这些投诉立案 171 起(其余投诉被认定不属于其职权范围)。

### B. 立案

72. 除了 2023 年立案的 171 起案件外，还有从上一年结转的 43 起案件(图 7)。

图 7

2021-2023 年立案数量



<sup>10</sup> <https://www.unops.org/about/governance/accountability/iaig/reports>.

73. 在立案的 171 起案件中，144 起由管理层或人事部门移交，4 起由联合国其他组织移交。16 起案件来自外部当事方(供应商和保险公司)，5 起来自匿名投诉人。2 起案件立案的起因是在其他调查活动中发现的信息。

74. 在 2023 年立案的案件中，124 起涉及欺诈或财务违规行为(采购欺诈、应享福利欺诈、盗窃、贪污或滥用资源)的指控；26 起案件涉及不端性行为(性骚扰、性侵犯或性剥削和性虐待)指控；11 起案件涉及违禁行为(骚扰或滥用职权)的指控；2 起涉及报复指控。其余 8 起案件涉及其他类型的不当行为或不法行为指控。

图 8

2023 年按类别列示的接案情况

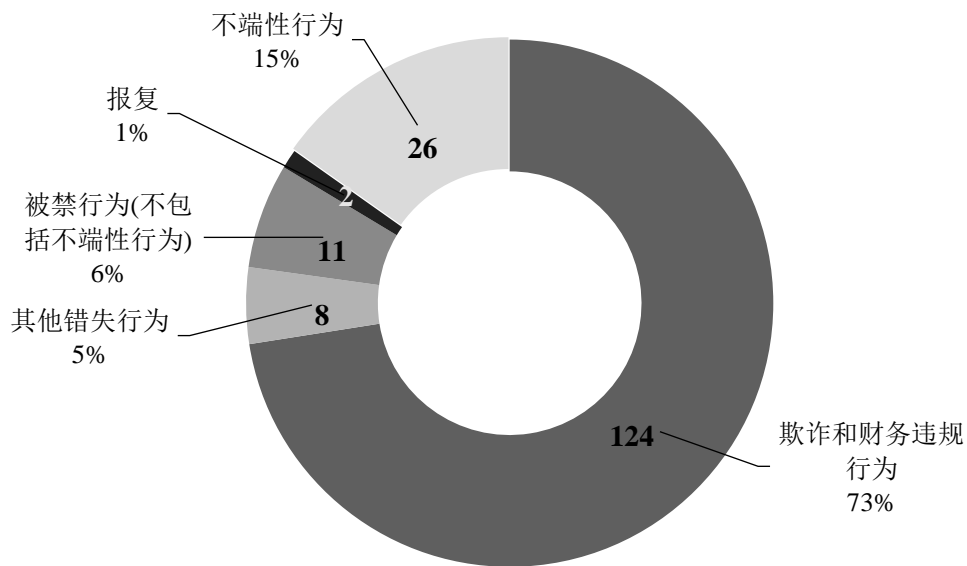


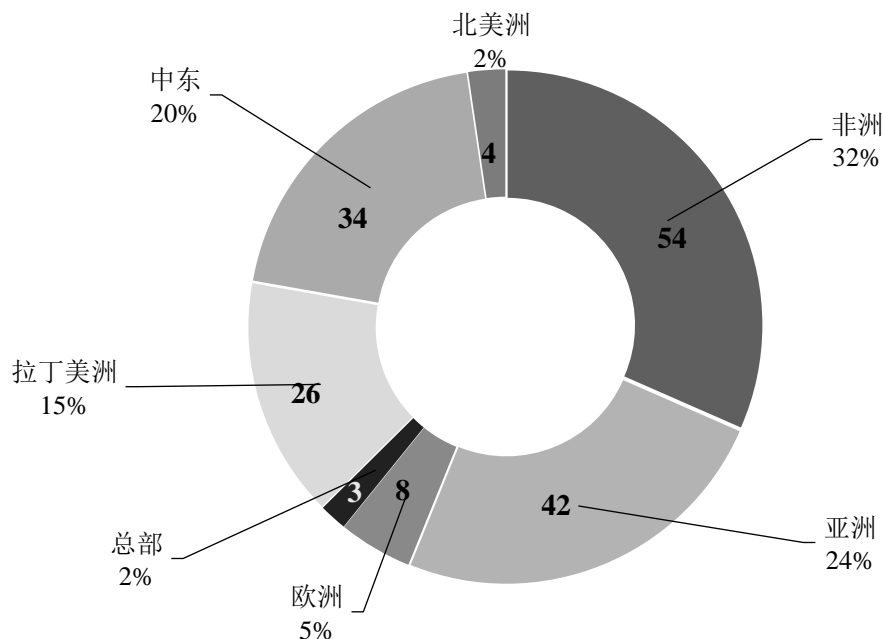
表 7

2021-2023 年按类别列示的接案情况

指控类型	2021 年案件	2022 年案件	2023 年案件
欺诈和财务违规行为	56	99	124
违禁行为	4	3	11
不端性行为	13	12	26
报复	1	0	2
其他不当行为/不法行为	8	10	8
<b>共计</b>	<b>82</b>	<b>124</b>	<b>171</b>

75. 2023 年，非洲是内审组立案最多的地区(54 起)，其次是亚洲(42 起)、中东(34 起)、拉丁美洲(26 起)、欧洲(8 起)、北美(4 起)和总部(3 起)。

图 9  
2023 年立案的地域分布情况



### C. 调查结果

76. 在受理过程中，内审组首先评估有关事项是否属于其调查任务范围，即调查对项目署人员不当行为的指控和对订约第三方违禁做法的指控。

77. 接下来，内审组将进行初步审查，收集和保存基本证据，以便确定是否有必要进行调查。根据证据的充分性和指控的严重性，内审组可展开调查。

78. 如果对项目署人员的指控经查属实，内审组将按照 OI.IAIG.2020.01 号业务指示将案件移交人力资源法律干事，由后者采取纪律行动。如果指控涉及项目署供应商，则按照 OI.PG.2021.02 号业务指示将案件移交供应商审查委员会处理。对于报复案件，按照 OI.Ethics.2022.01 号业务指示移交道德操守办公室处理。

79. 2023 年，内审组结案 137 起。

表 8

2023 年处理的调查案件

案件状态	案件数量
截至 2023 年 1 月 1 日结转的案件	42
年内的接案	171
年内重新立案的案件	1
<b>年内处理的案件总数</b>	<b>214</b>
年内的结案	137
截至 2023 年 12 月 31 日的在办案件	77

80. 在内审组 2023 年结案的 137 起案件中，有 74 起(54%)经查属实。在 54 起案件中，内审组的结论是指控查无实证。在其余 9 起案件中，内审组的结论是指控超出了其任务授权范围。

#### 经查属实的案件

81. 74 起经查属实的案件(见附件 6)涉及 29 名工作人员和 61 个供应商。内审组将这些工作人员移交人力资源法律干事采取纪律行动，将供应商移交供应商审查委员会处理。在认定存在不当行为的案件中，大多数涉及欺诈或财务违规行为(60 起)。

表 9

#### 2023 年调查案件的结果

结果	数量
<b>查无实证的案件</b>	
经初步审查	13
经调查	41
<b>小计</b>	<b>54</b>
<b>内审组任务授权范围以外的案件</b>	<b>9</b>
<b>经查属实的案件</b>	<b>74</b>
<b>共计</b>	<b>137</b>

#### 财务损失和追回情况

82. 2023 年，内审组在调查案件中查实的财务损失总额为 978 786 美元。内审组已将这些损失提交法律小组追讨，目前尚未结案。

#### 对不当行为案件采取的行动

83. 2023 年，内审组将 29 人移交人力资源法律干事处理：

- (a) 1 人的合同被终止；
- (b) 1 人被降级；
- (c) 在征聘过程中舞弊的 7 人被暂时禁止申请项目署的空缺职位；
- (d) 截至 2023 年底，有 20 人的案件有待人力资源法律干事处理。

#### 对不当行为案件采取的行动(往年)

84. 项目署处理了 2023 年之前发生、针对 17 名个人的案件。15 人被解雇，1 人被暂时禁止申请项目署的空缺职位。有 1 人在采取纪律行动前已从项目署离职，其档案中被放入一封信，信中说，如果此人继续留在项目署，就会被控行为失检。

## 对供应商的处罚

85. 2023 年，内审组向供应商审查委员会移交了 45 起案件，涉及 61 名供应商和 31 名公司负责人。委员会对其中 38 起案件采取了行动。<sup>11</sup> 结果是，项目署：

- (a) 将 11 家供应商和 13 名公司负责人禁业三年；
- (b) 将三名供应商和三名公司负责人禁业四年；
- (c) 将一名供应商和一名公司负责人禁业五年；
- (d) 将两名供应商和三名公司负责人禁业七年；
- (e) 向 33 家供应商发出警告信。

86. 此外，委员会还对 2023 年之前发生的 18 起案件采取了行动：

- (a) 19 家供应商和 17 名公司负责人被禁业三年；
- (b) 两名供应商和一名公司负责人被禁业五年；
- (c) 一名供应商和两名公司负责人收到训斥信；
- (d) 三个供应商收到了警告信。

87. 自 2010 年以来，项目署已根据内审组的调查结果处罚了 334 个供应商。这些处罚措施与联合国全球采购网上的其他组织共享。

## D. 加强调查能力

88. 2023 年，内审组调查科由 10 名专业人员组成，由两名调查助理提供支持。内审组新成立了一个由两名调查员组成的受理小组，使该科能够处理数量增加的投诉，并减少将投诉分配给调查员或移交给适当实体所需的时间。内审组征聘了一名调查高级分析员，负责与捐助方和利益攸关方沟通。

89. 为应付增加的案件量，内审组聘请外部顾问调查员，并透过长期协议聘用数家国际调查公司及法证审计公司提供服务。

90. 内审组继续将有限的资源集中用于处理严重案件，并将管理问题移交适当部门处理。内审组和人与文化小组及其内部申诉部门合作，处理涉及骚扰、歧视和滥用职权指控的案件。

91. 作为项目署‘畅所欲言’文化的一部分，内审组为希望举报不当行为的个人开通了保密热线。这个在线门户网站整合了适用于所有类型不法行为的不同举报渠道，并指导投诉人提供所有相关信息。该门户网站确保将投诉自动移交给相关部门，提高了内审组审查投诉的效率。2023 年，内审组参加了一个正在进行的工作组，其中包括道德操守办公室、法律小组和内部申诉股，力求改善项目署的举报和报告机制。

<sup>11</sup> 截至 2023 年底，其余 7 起案件正在等待供应商审查委员会处理。

## E. 不端性行为

92. 2023年，内审组收到30项涉及性行为不端指控的投诉，比2022年(17项)增加了76%。内审组根据这些投诉立案26起。<sup>12</sup>

93. 26起案件中有14起涉及性剥削和性虐待。其中3起证据不足。5起证据确凿，相关执行伙伴采取了适当行动。3起案件不属于内审组的任务范围，已移交适当机构处理。内审组收到了一项性侵犯指控，截至年底仍在调查之中。所有性剥削和性虐待案件都报告给了秘书长办公室，并由其公开发布。

94. 2023年，内审组共立案11起性骚扰案件。结案7起，其中4起经查属实。

95. 根据项目署以受害者为中心的做法，内审组将性剥削、性虐待和性骚扰案件列为优先事项，由经过专门培训的调查员进行调查，并缩短案件审理时间。确保提供适当的受害人支助服务。

96. 截至2023年底，在26起性行为不端案件中，内审组已结案18起，平均结案时间为57天。截至年底仍未结案的8个案件中，有6个案件的处理时间不到两个月。其余两起由一个执行伙伴和另一个调查办公室处理，已持续八个月。

97. 2023年，内审组继续在防止性剥削和性虐待方面向高级管理层提供支持。它是项目署防止性剥削和性虐待工作组的重要成员，支持执行秘书长的许多倡议。例如，内审组作为调查机构，负责向秘书长办公厅报告有充足信息可以确定是由可确定身份的施害人或针对可确定身份的受害人实施性剥削和性虐待行为的所有指控。这些指控中包括与项目署人员和项目署执行伙伴工作人员有关的指控。这些统计数据是实时公开的。

98. 内审组还与项目署新任防止性剥削、性虐待和性骚扰问题整体协调员一起，参加了关于区域当局在不端性行为调查方面的责任的简报会。内审组继续向地方办事处提供临时指导。

99. 内审组帮助管理层促进项目署参与‘清白背景调查’，这是一个为防止雇用和重新雇用违规者而设立的跨机构筛查工具。项目署征聘的所有人员都通过‘清白背景调查’系统进行核查，内审组在该系统中登记项目署所有因性骚扰或性剥削和性虐待指控属实而被解雇的现任或前任人员，或因涉及此类指控的未决调查或纪律案件而离开项目署的人员。2023年，内审组回应了联合国其他实体提出的9项‘清白背景调查’核查请求。

100. 内审组以联合国调查部门代表的身份，通过参加机构间常设委员会和联合国系统行政首长理事会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组举行的会议，继续就这些问题与联合国其他组织密切协调。

101. 作为联合国打击性剥削和性虐待战略的一部分，内审组在2023年与其他6个联合国组织(国际移民组织、开发署、人口基金、妇女署、世界粮食计划署和世界卫生组织)合作，为来自全球各地的防止性剥削和性虐待协调人举办机构间培训。

<sup>12</sup> 其余4项投诉涉及内审组任务范围之外的性骚扰指控。因此，内审组将这些投诉转交有关实体，但没有立案。

## F. 专业网络与合作

102. 2023 年期间，内审组仍然是联合国各组织和多边金融机构内部审计部门代表的积极成员。2023 年 11 月，内审组参加了由欧洲复兴开发银行主办的第 23 届国际调查员会议。

103. 2023 年，内审组与美国国际开发金融公司监察长办公室及美国国防部签署谅解备忘录，使此类协议的数量达到 23 项。这些协议加强了伙伴方对项目署的信心，也是外地同事为客户资金进行谈判的有力保证工具。

## G. 咨询事务

104. 调查科就与可能的不当行为和错失行为有关的广泛事项，包括替代解决措施，向项目署人员和管理层提供指导和咨询。

105. 该科以顾问身份参加了供应商审查委员会和项目署防止性剥削和性虐待工作组举行的会议。

### 捐助方协议和报告

106. 2023 年，内审组参与与捐助方谈判协议以及回应捐助方越来越多关于提供调查信息和其他廉正问题的请求的程度显著增加。调查科参与起草和审查了与捐助方和包括国际金融机构在内的其他各方达成的 10 项单独融资和法律协议。

107. 由于增设了一个专门的捐助方报告职位，该科定期与捐助方和其他合作伙伴的调查办公室就具体的不当行为和错失行为案件进行接触。2023 年，该科遵守项目协议，报告了与特定捐助方捐款有关的 56 项新的可信的不当行为指控，并通报了 53 起在年内结案的案件的结果。该科向捐助方提供了许多简报。

## H. 采取积极措施处理欺诈和腐败问题

### 前瞻性法证审计

108. 内审组委托对项目署使用紧急采购程序的情况进行了第一阶段法证审计，该程序允许在紧急情况下不采用正式招标方法。2022 年，项目署采购总额的 31% 使用了这些程序。这给项目署的业务带来了风险，内审组注意到与此类紧急采购有关的调查数量有所增加。

109. 审计工作的第一阶段将确定欺诈风险以及控制和程序方面的薄弱环节，将于 2024 年第一季度完成。

### 交流与培训

110. 2023 年，调查科继续向项目署各办事处提供关于欺诈和腐败问题的培训，以积极主动地提高各方对这些问题的认识。调查科扩大了外联工作，第一阶段在 11 个办事处和项目署开展业务的所有区域向 1 119 名人员和 9 个执行伙伴做了介绍。主题包括项目署工作概述、如何发现潜在问题以及了解向何处和如何报告指控。