



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
27 March 2025
Chinese
Original: English

2025 年年度会议

2025 年 6 月 2 日至 6 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 2024 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 2024 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 2024 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 2024 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. 2024 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	16
十一. 调查	16

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 2024 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)。形成该意见所依据的标准包括：2024 年内内部审计和项目审计结果；落实本年度和以往各年度审计建议的行动；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 2024 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。内审组聘请了一家第三方咨询公司，以评估内审组实施新的《全球内部审计标准》的准备情况。总体而言，第三方得出结论认为，项目署的内部审计职能已准备好实施新的 2025 年《全球内部审计标准》，但需要作出一些改进。内审组提出的建议有 96% 得到落实，与 2023 年本已较高的落实率 95% 相比进一步提升，这表明管理层持续致力于在治理、风险管理和控制方面需要改进时采取适当的及时行动。截至 2024 年 12 月 31 日，有 2 项超过 18 个月未完成的商定行动，与 2023 年 12 月 31 日相比增加了一项。
- 3. 审计产出。**2024 年，内审组提交了 15 份内部审计和咨询报告及 54 份项目审计报告。内审组在 2024 年发布了 140 项建议(2023 年为 242 项)，其中 31 项与咨询业务有关。内审组已规定必须执行各项建议。
- 4. 调查产出。**2024 年，内审组收到共计 370 起投诉，比 2023 年(317 起)增加了 17%。内审组共计立案 167 起，能够在平均 5.8 个月内结案 144 起。内审组就涉及高级管理人员(IICA 3/P4 及以上)的指控立案 12 起，比 2023 年增加 33%。在收到的 370 起投诉中，41 起投诉涉及不正当性行为指控，比 2023 年(30 起投诉)增加了 37%。内审组立案 24 起，截至 2024 年底，在平均 60 天之后结案 13 起。在截至年底仍未结案的 11 起案件中，10 起案件的处理时间为 3 个月或不到 3 个月，其余 1 起案件由一个执行伙伴处理，处理时间达 4 个月。
- 5. 支持各项战略举措。**2024 年，战略审查侧重于项目署多国办事处和国家办事处架构以及伙伴关系和联络组、项目署资金管理以及项目署信息安全系统成熟度评估。调查股完成了对项目署使用紧急采购程序情况的第一阶段前瞻性法证审计，查明了可能滥用这些程序的情况，建议对 10 个国家和 14 个供应商实施进一步审查。在审计业务中，内审组重点关注文化、预期项目成果落实情况、可持续基础设施以及防止性剥削和性虐待等关键战略和职能领域。
- 6. 问责制框架。**内审组是举报人制度改革指导委员会和技术工作组的重要成员。同样，内审组是问责制框架工作组和问责制高级咨询小组的成员。在项目署问责制框架和监督政策中，属于项目署内部的支柱包括：内部审计和调查组、审计咨询委员会、风险与合规小组、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。项目署问责制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。2024 年，项目署发布了一项执行办公室指令和 4 项业务指示。政策改进包括：反贿赂和反腐败政策、投资原则声明、向合同和财产委员会提交材料及材料审查、采购程序以及工程合同。

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鉴证、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，内审组还帮助保护项目署的诚信及声誉。

10. 2024 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 2024 年年度报告作为附件七附于本报告之后。

11. 内审组特此确认其组织上的独立性。2024 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了总体意见：(a) 由执行主任核准的 2024 年风险基础审计计划的制定和执行情况；(b) 单项审计业务的结果和评级；¹ (c) 连续审计和数据分析方案；(d) 调查结果；(e) 提出的审计建议的数量；(f) 截至日历年年底审计建议的执行情况。

表 1

2023 年和 2024 年审计评级分布情况

年度	2024				2023			
	内部审计 ²	项目审计 ³	加权报告 评级 ⁴	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	6	87	48.0	88%	3	61	33.5	83%
部分令人满意：需要一些改进	1	4	3.0	5%	1	7	4.5	11%
部分令人满意：需要重大改进	1	0	1.0	2%	0	3	1.5	4%
不令人满意	0	5	2.5	5%	0	2	1.0	2%
共计	8	96	54.5	100%	4	73	40.5	100%

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知情况，例如已发生风险、潜在控制失灵、违规行为或不符合监管规定。

19. 在形成 2024 年总体意见时，考虑了以下定量和定性数据：

(a) 就 2024 年的项目财务审计而言，发布了 4 份具有保留意见的项目审计报告(2023 年两份)；

(b) 就项目内部审计报告而言，审计发现的会计影响为 1 778 593 美元(2023 年为 1 355 821 美元)；

(c) 2024 年和 2023 年均没有经查属实的向受处罚供应商支付款项的情况；

(d) 2024 年没有经查属实的重复支付情况(2023 年为 22 818 美元)；

¹ 审计业务包括鉴证审计、咨询审查、内部审计和项目财务审计。

² 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’。

³ 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’。

⁴ 项目审计可能无法充分体现项目署的治理、风险和合规各方面，因为其范围不同于国家办事处内部审计。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。

(e) 截至 2024 年底，内部审计建议的执行率为 96%，表明项目署采取了有效的及时行动来处理审计中发现的不足之处(2023 年执行率为 95%)；

(f) 截至 2024 年 12 月 31 日，提出逾 18 个月但长期未落实的内部审计建议有两项(2023 年一项)；

(g) 2024 年提出的建议少于 2023 年(2024 年为 140 项建议，低于 2023 年的 242 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 2003 年 4 月国际调查员会议通过的《统一调查准则》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进行一次的内部审计职能外部质量评估。最近一次外部评估于 2021 年完成，内审组获得‘总体合规’这一最高评级。内审组于 2024 年进一步委聘一家第三方咨询公司评估内审组实施新的《全球内部审计标准》的准备情况，并获得第二高评级‘达到高度一致’。⁵

23. 调查团队于 2020 年接受了一次外部质量评估，评估证实该团队遵循了法律框架和普遍接受的国际组织调查标准。

六. 资源分配和部署

24. 2024 年，内部审计和调查组继续根据内审组独立性评估的建议和第 2022/13 号决定分配预算。

25. 2024 年，内部审计科的人员组成包括：1 名审计主管(ICS⁶ 12: P5)、2 名内部审计师(ICS 11: P4)、4 名审计专员(ICS 10: P3)、2 名审计专员(其中一名具备项目管理专业知识，另一名具备基础设施专业知识)(ICS 10: P3)、1 名数据分析专家(ICS 10: P3)、1 名高级数据分析助理(ICS 05: LICA 5)。⁷ 审计主管一职自 2022 年 5 月起空缺；最近一次征聘未果。

26. 调查科的人员组成包括：1 名主管(ICS 12: P5)、3 名高级调查员(1 名 ICS 11: P4, 2 名 ICS 11: IICA-3)、⁸ 4 名调查员(3 名 ICS 10: P3, 1 名 ICS 09: P2)、2 名负责受理投诉的调查员(ICS 10: IICA-2)、1 名负责利益攸关方报告的调查事项高级分析员(ICS 09: IICA-1)、1 名法证审计师(ICS 10: IICA-2)、2 名高级调

⁵ 达到高度一致：该职能基本符合最新《标准》。因此，仍需微调和予以改进，以达到完全一致。

⁶ ICS：国际公务员。

⁷ LICA：当地个体订约人协议。

⁸ IICA：国际个体订约人协议。

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 2024 年预算总额为 682.1 万美元。自 2022 年以来，未提出增加预算的请求。

28. 内审组继续专注于改善其架构的效率及效力。2025 年，内审组选择在预算项目之间进行内部重新分配，以一个 P3 合同的新职位取代 IICA-2 合同的两名负责受理投诉的调查员。高级数据分析助理职位将从 2025 年起裁撤，内审组的数据分析专家将根据要求由熟悉项目署信息技术环境的留用人员提供支助。这些变动产生的节余使内审组能够为计划于 2025 年进行的两次重要审查所需技术专门知识供资；这两次审查分别是对项目署流程创新和数字化方案的外部评价，以及对《全面应对计划》余留建议执行情况的第二次中期审查。在临时性基础上且仅限于 2025 年，内审组决定支持项目署，将内审组的预算减少 150 000 美元，减至 6 671 000 美元。

29. 内审组的内部结构得到第三方专业公司和专题专家的补充，其中包括一名信息技术专家、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，以保证其业务报告的质量。

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 2024 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、灵活审计、高影响力的审计报告，以及舞弊审查师的互联网研究工具。

七. 2024 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

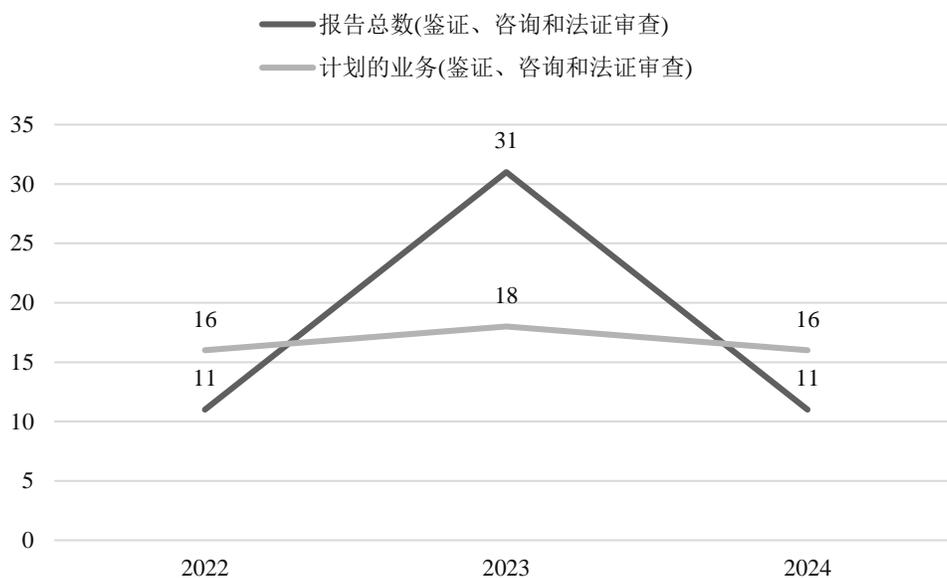
34. 2024 年审计工作计划旨在评估和提高风险管理、治理流程和控制措施的有效性，并向执行主任保证内部控制措施和程序按预期运作。

35. 内审组在编制 2024 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。2024 年，在内审组具备项目管理及基础设施专门知识的审计专家的支援下，内审组还对目标项目的基础设施资产开展了技术评估，这是鉴证审计业务的一部分。风险基础审计工作计划确认项目署在全球各地开展的业务具有地域多样性，包括鉴证审计和咨询业务。

36. 内审组提交了 15 份审计鉴证和咨询报告和 54 份项目审计报告。⁹

图 1

2022-2024 年风险基础内部审计计划的完成情况



37. 2024 年期间，内审组在开展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年度工作计划。委员会为提高内部审计和调查职能的有效性提供意见，其 2024 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

2024 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)	部分令人满意： 需要一些改进	部分令人满意： 需要重大改进	不令人满意 (无效)	不适用 评级
鉴证和咨询审查	15	5 ^a	1	1	0	8
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	42	37	2	0	3 ^c	0
仅对财务报表提出意见的项目审计报告	8	7 ^b	0	0	1	0

⁹ 内审组还完成了安曼多国办事处的审计实地工作和技术评估(IAIG/14006)。由于审计报告于 2025 年发布，因此不计入 2024 年产出。

业务领域	报告数目	令人满意 (有效)	部分令人满意： 需要一些改进	部分令人满意： 需要重大改进	不令人满意 (无效)	不适用 评级
仅对内部控制进行评级的项目审计报告	4	4	0	0	0	0
共计	69	53	3	1	4	8

^a 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’。

^b 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’。

^c 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。

40. 内审组在 2024 年发布了 69 份报告，2023 年为 77 份。在这 69 份报告中，15 份是鉴证和咨询审查，其余 54 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‘令人满意’(有效)、‘部分令人满意：需要改进’、‘部分令人满意：需要重大改进’或‘令人不满意’(无效)的总体审计评级。¹⁰

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. 内审组的数据分析在分析和落实关于其成熟度评估的 2023 年外部审查方面取得进展，此次审查指导了数据战略、流程管理和模型优化方面的重大改进。数据分析团队制定了全面的数据分析策略，简化了流程管理系统，同时创建了有序的工作流程和事件管理系统，以提高业务效率。

44. 随着在项目一级提供风险评估的第三个风险评估模型的创建，自动化标准风险评估得到进一步强化。该模型补充了两个现有模型，提高了在成本中心和职能两级评估风险的能力，从而形成了一个监测和缓解风险的、更全面的多层次办法。

45. 内审组于 2024 年设立了一个内部人工智能/数字/法证工作队。该工作队是加强采购诚信、舞弊侦查和提高调查效率的基石。工作队的目标包括开发并实施合法、符合伦理道德和具备战略一致性的人工智能和数字法证工具。此外，工作队还为项目署利益攸关方提供指导、监督和培训，增强其权能，以使其能

¹⁰ 关于审计评级的详细说明，可查阅[项目署外部网站](#)。

够负责地有效利用这些先进技术。这一举措标志着项目署在致力于创新、问责和维护组织诚信方面迈出了关键一步。

46. 2024 年全年，继续与内外部利益攸关方合作，以加强数据治理及可用性，加强对审计和调查的持续支持，以促进基于数据的决策。

八. 审计建议的执行情况

47. 截至 2024 年 12 月 31 日，审计建议的执行率为 96%，与截至 2023 年 12 月 31 日的执行率(95%)相比略有提高。该执行率表明管理层继续作出回应和承诺。表 3 列示 2008 年至 2024 年提出的所有审计建议的落实情况。在 2022 年或之前发布的审计建议中，有 2 项尚未审结。¹¹

48. 2024 年，内部审计和调查组审结了 2021 年至 2024 年发布的审计报告中提出的 205 项建议。¹²

49. 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，以确保管理层的行动得到有效执行。2024 年，内审组继续与管理层密切合作，以确保根据内部记分卡制定审慎的执行目标并予以监测。

表 3

截至 2024 年 12 月 31 日各项审计建议的执行情况

审计建议数目	2008-2022		2023		2024			2008-2024 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	共计	
已审结	5 291	91	60	151	1	25	26	5 468
所占百分比	100%	57%	74%	62%	1%	45%	19%	96%
正在执行	2	70	21	91	83	31	114	207
所占百分比	0%	43%	26%	38%	99%	55%	81%	4%
共计	5 293	161	81	242	84	56	140	5 675

50. 表 4 显示截至 2024 年 12 月 31 日尚未执行的建议的执行滞后情况，其中 55% 的建议执行滞后时间不到 12 个月，44% 的建议执行滞后时间为 12 至 18 个月，1% 的建议执行滞后时间超过 18 个月。

¹¹ IAIG/10005/05——秘鲁业务中心内部审计报告(2020 年)，IAIG/12004/14——项目署缅甸国家办事处内部审计报告(2022 年)。

¹² 其中包括审结 IAIG/12102 危机管理审查提出的 13 项建议，以及 IAIG/13001 项目署人力资源流程端到端审查提出的 21 项建议，这些建议均于 2023 年发布。审结这些建议的依据是，所提供证据证实落实工作持续取得进展。考虑到这些是咨询业务，因此内审组决定审结这些建议，同时积极监测其余的执行情况进展。

51. 截至 2024 年 12 月 31 日，有两项长期未执行的高优先等级的审计建议的提出时间已超过 18 个月。

表 4

截至 2024 年 12 月 31 日按原定时限计算的审计建议执行滞后情况

优先等级	未执行建议总数	<12 个月	12-18 个月	>18 个月
高	91	33	56	2
中	67	51	16	0
无优先等级	49	30	19	0
共计	207	114	91	2

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

52. 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。

53. 2024 年，内审组确定了与问责、治理、决策、沟通和风险管理有关的以下经常性战略问题：

(a) 对项目署多国办事处和国家办事处架构以及伙伴关系和联络组的审查发现：(一) 关于组织架构的看法不同，没有提供关于哪种架构是最佳做法的指导；(二) 多国办事处和国家办事处的现有设置不能高效率地有效支持项目署履行任务，而且在未实现财务目标时没有明确问责；(三) 在各国办事处架构中，未明确界定主任、方案主管、国家管理人员和支助事务主管等关键角色之间的问责线；(四) 联络处没有关于设立、关闭或确定最佳资源的明确程序。

(b) 对项目署资金管理的审查发现，项目署在资金管理方面的作用、责任和风险往往不明确，而且没有正式框架或 RACI 矩阵。¹³

(c) 在项目署信息安全系统成熟度评估中，内审组建议，根据信息技术小组的优先次序框架和可用资源，优先处理在关键网络应用中发现的中等程度脆弱性，而且应当在项目署管理团队的支持下开展此项工作。

(d) 在内部控制成熟度评估中，内审组强调了以下几点：(一) 需要摸清由综合业务咨询和支助开展的控制活动的情况，作为将综合业务咨询和支助纳入业务组的一部分，以确保维持或强化所有相关控制；(二) 接受聘约流程中的缺陷；(三) 有大量基于例外情况的采购，存在限制竞争或损害透明度等潜在风险。

54. 2024 年，内审组开展了多项鉴证业务，发现了以下领域的经常性问题：

¹³ RACI 系指项目中的不同责任类型：负责、接受问责、经协商、知情。

(a) **项目管理**。存在以下情况：(一) 反复出现在提交聘约供审查之前签署协议修正的情况；(二) 聘约拟订阶段，与人力资源不足、采购方法和现场评估有关的缺陷；(三) 反复出现签订载有不切实际的预算和时间表的法律协议的情况，从而使项目署承担交付产出的义务，而这些产出无法在预算内按时交付。

(b) **采购**。存在以下情况：(一) 合同管理监督存在缺陷，包括存在追溯性修正的情况；(二) 因供应商流动性状况而提早发出接收证书。

(c) **小额赠款管理**。¹⁴ 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，其中包括：(一) 未遵守国家指导委员会的程序和记录保存要求；(二) 资产管理方面的缺陷；(三) 在受让方就上次拨款以来的进展及支出情况提出正式报告之前，划拨更多资金；(四) 虽已有关于以往支出情况的适当报告，但在上次拨款的支出尚未达到政策文件和协议中规定的最低百分比时就划拨资金。

(d) 内审组还从项目审计中发现了以下反复出现的问题：(一) 对人事费用进行期后调整；(二) 订购单的管理薄弱(服务收讫、订购单的关闭及核对、截止日差错)；(三) 不合格的项目支出(应享薪金、因私旅行费)。

55. 内审组还查明并向相关政策所有人提出了财务、采购、项目管理和人力资源以及卫生、安全、社会和环境管理领域的系统性问题：

(a) 在审查项目署的财务和金库流程时，内审组强调需要改进以下方面：(一) 客户项目的支出预测、现金流预测以及核销及其备抵的监督和监测；(二) 对供应商的财务尽职调查流程；(三) 监管人工付款流程及对第三方付款；(四) 金库架构和金库政策；(五) 外部提供的服务的信息安全标准，以及合同中的安全要求；

(c) **采购**。内审组指出，需要重新评估与采购有关的豁免延期、条件、时间表和监督机制。

(d) **项目管理**。内审组指出，需要改进项目结束程序，以确保列入涉及以下方面的要求，即活动完成水平和(或)在缺陷通知期之前交付项目成果，例如在基础设施设计项目或直接实施项目中可能出现在通知期之后交付的情况。

(e) **人力资源**。内审组指出，需要评估远程工作(70 天以上)对在国籍地远程工作的人员的薪酬或在适用情况下对回籍假的影响。

(f) **卫生、安全、社会和环境管理**。内审组注意到，需要：(一) 修订项目署关于事故管理的卫生、安全、社会和环境管理指示，包括要求强制报告与项目署业务有关的所有职业健康和致命事故；(二) 更新事故统计数据，并在年度报告中予以反映；(三) 审查过去 12 个月非项目署事件的分类。

¹⁴ 2025 年 1 月，内审组向项目署全球组合主任发出一份备忘录，内容涉及与小额赠款方案有关的、反复出现的问题，旨在告知并鼓励管理层采取适当步骤，纠正所发现的不足之处。内审组还指出，相关审计报告提出的所有未结建议将在方案一级进行管理，仅会在执行情况得到核实后才予以审结。

56. 内审组正在跟进管理层就上述问题采取的行动。

对 2024 年提出的内部审计建议的分析

57. 2024 年提出了 84 项内部审计建议，2023 年为 161 项。建议减少的原因主要是发布的报告数量减少。

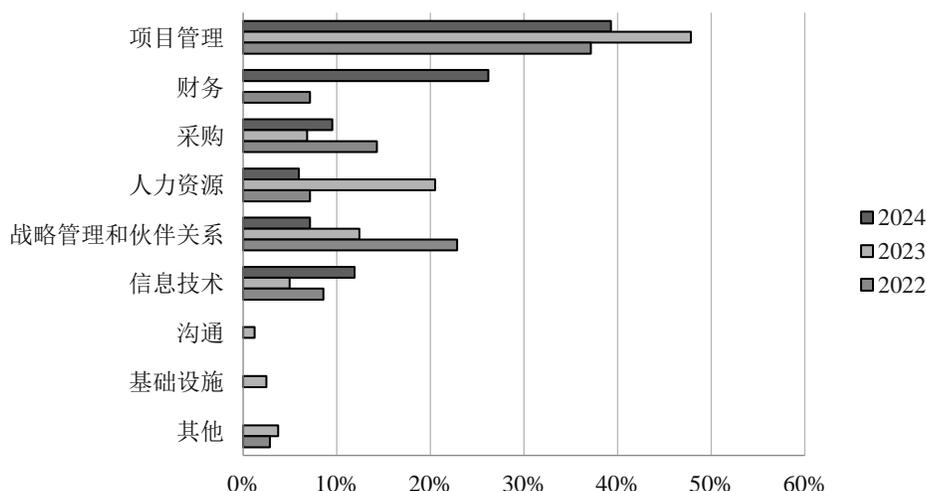
58. 如表 5 所示，在 2024 年提出的 84 项建议中，25 项被视为高度重要，28 项被视为中等重要，其余 31 项未指定优先等级(咨询业务)。低优先级建议不包括在报告中，而是在审计业务的实地工作阶段传达。

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		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
高	31	99	25	44	62	30
中	33	7	28	47	4	33
不适用 ¹⁵	6	55	31	9	34	37
共计	70	161	84	100	100	100

59. 图 2 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(39%)、财务(26%)、信息技术(12%)、采购(10%)以及战略管理和伙伴关系(7%)。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所确定的审计范围决定的。财务项下的建议数目大幅增加，原因是 2024 年对项目署财务流程进行了审查。

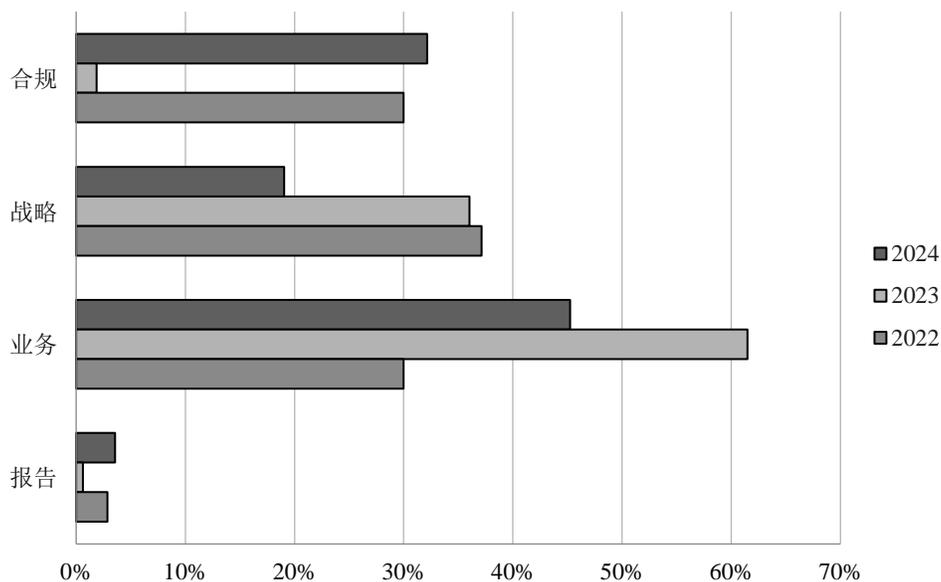
图 2
2022-2024 年按职能领域列示的内部审计建议



¹⁵ 若未指定一项已提出建议的重要程度，例如在咨询业务中，则将其归类为“不适用”。

60. 图 3 显示按目标类型列示的建议分布情况。与 2023 年一样，关于业务问题的建议(45%)最为常见。

图 3
2022-2024 年按目标列示的内部审计建议



对 2024 年提出的项目审计建议的分析

61. 2024 年，内审组发出 56 项项目审计建议，2023 年为 81 项。建议数目减少的原因是，获得令人满意评级的项目审计报告的百分比增加。

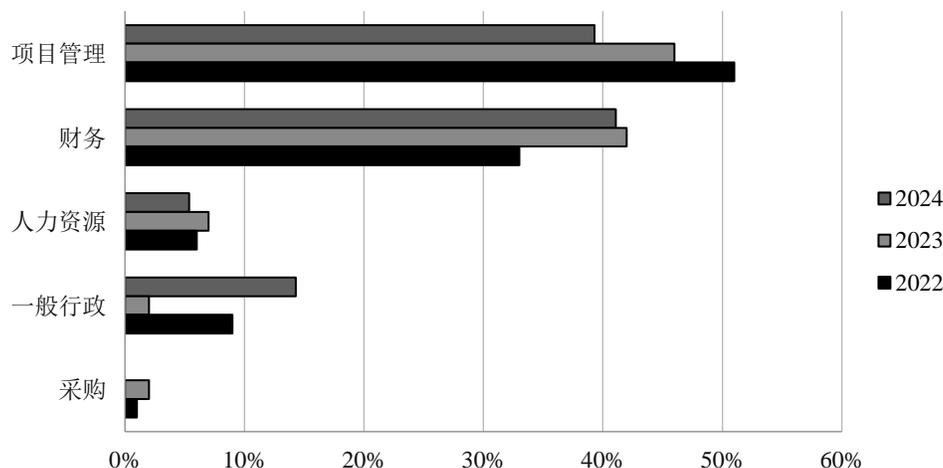
表 6
2022-2024 年按重要程度列示的项目审计建议

重要程度	建议数目			占总数的百分比		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
高	6	14	13	7	17	23
中	79	67	43	93	83	77
共计	85	81	56	100	100	100

62. 对 2024 年发布的 56 项项目审计建议按职能领域出现的频率进行了分析。如图 4 所示，大多数涉及财务(41%)或项目管理(39%)。

63. 2024 年，项目审计发现对内部控制报告的会计影响为 1 778 593 美元(2023 年为 1 355 821 美元)。2024 年有 4 份审计报告附有保留意见(2023 年有两份)。

图 4
2022-2024 年按职能领域列示的项目审计建议



咨询

64. 2024 年，内审组开展了以下咨询业务：

(a) **审查项目署多国办事处和国家办事处架构以及伙伴关系和联络组。**内审组审查了项目署多国办事处、国家办事处和联络处的架构。此次审查旨在评估在多大程度上开展了以下工作：(一) 项目署的组织设计愿景得到明确界定和普遍了解，并在各区域得到一致适用；(二) 组织设计职能有序、协调，在项目署内具有战略地位；(三) 多国办事处和国家办事处的架构(包括规模、地理覆盖范围、地点和关键资源)有助于项目署切实有效地履行任务；(四) 任务关键型职位的作用、责任和职等协调一致，与授权一致，且有明确问责；(五) 明确界定伙伴关系和联络组在支持项目署伙伴关系目标方面的作用，并在整个项目署达成共识；(六) 项目署各联络处胜任其职，其设置、作用和目标得到适当界定，并且在支持项目署战略规划方面效率高、成效好。

(b) **项目署信息安全成熟度评估。**内审组开展了后续审查，以评估先前的信息安全评估中识别的高风险严重脆弱性是否已得到适当补救。

(c) **审查项目署的变革管理。**这项工作旨在支持变革和转型团队，就其活动提供高级别建议，内容包括规划、沟通、参与关键举措的情况、成功标准和能力建设。

(d) **审查项目署资金管理模式。**内审组对项目署的资金管理模式进行了审查，旨在：(一) 评估整个项目署的资金管理是否有明确一致的定义；(二) 评估项目署现有的资金管理组合是否在项目署授权任务范围之内；(三) 明确基金管理方面的作用和责任；(四) 评估将基金管理转变为混合模式可能涉及的会计影响(如有)；(五) 评估改善机会及领域。

(e) 内审组是举报人制度改革指导委员会和技术工作组的重要成员。同样，内审组是问责制框架工作组和问责制高级咨询小组的成员。

(f) 内审组提供了特别审计咨询服务，其中包括：(一) 就项目协议中的审计条款提供咨询；(二) 参加关键的高级管理层会议和各种小组；(三) 与联合检查组协调并向其提供支持。

十. 内部审计报告的披露

65. 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。¹⁶ 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全文不予公开。

66. 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。

67. 公开披露审计报告仍具有积极作用，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

A. 投诉受理情况

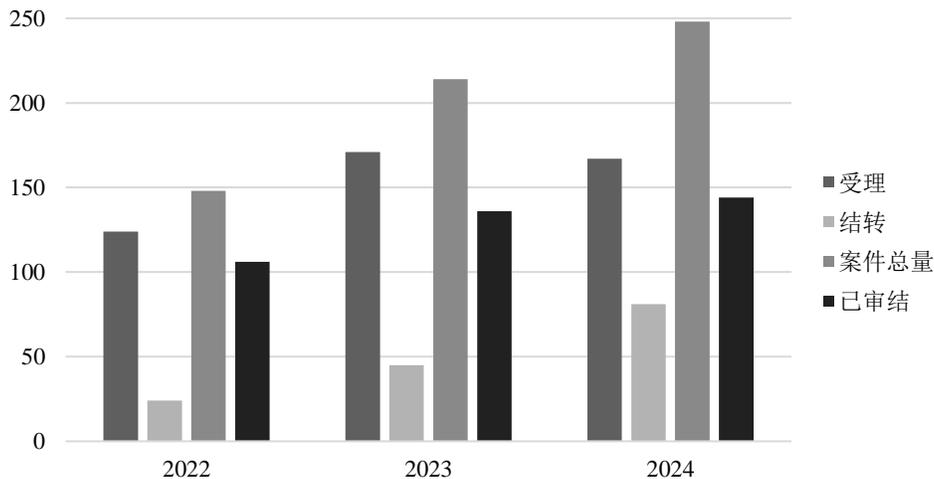
68. 2024 年，内审组收到 370 起投诉，比 2023 年(317 起)增加了 17%。内审组根据这些投诉立案 167 起(其余投诉被认定不属于其职权范围)。

B. 立案

69. 除了 2024 年立案的 167 起案件外，还有从上一年结转的 81 起案件(图 5)。

图 5

2022-2024 年立案数量



¹⁶ <https://www.unops.org/about/governance/accountability/iaig/reports>。

70. 在 2024 立案的 167 起案件中，138 起由管理层或工作人员移交，4 起由联合国其他组织移交。15 起案件来自外部当事方(供应商和保险公司)，6 起来自匿名投诉人。4 起案件立案的起因是在其他调查活动中发现的信息。

71. 在 2024 年立案的案件中，125 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)指控；24 起涉及不正当性行为(性骚扰、性侵犯或性剥削和性虐待)指控；8 起涉及违禁行为(骚扰或滥用职权)指控；2 起涉及报复行为指控。其余 8 起涉及其他类型的不当行为或不法行为指控。

图 6

2024 年按类别列示的接案情况

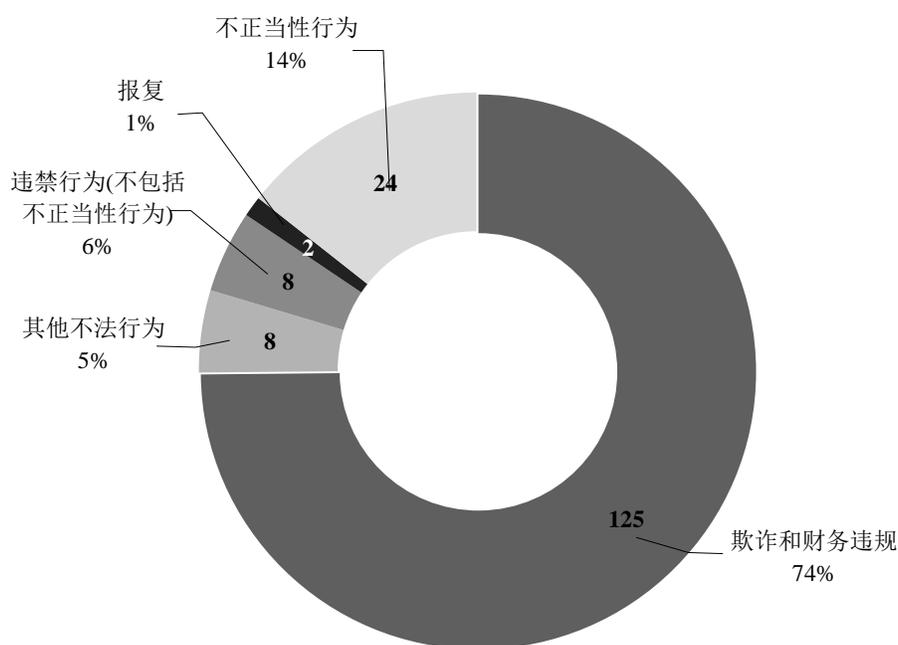


表 7

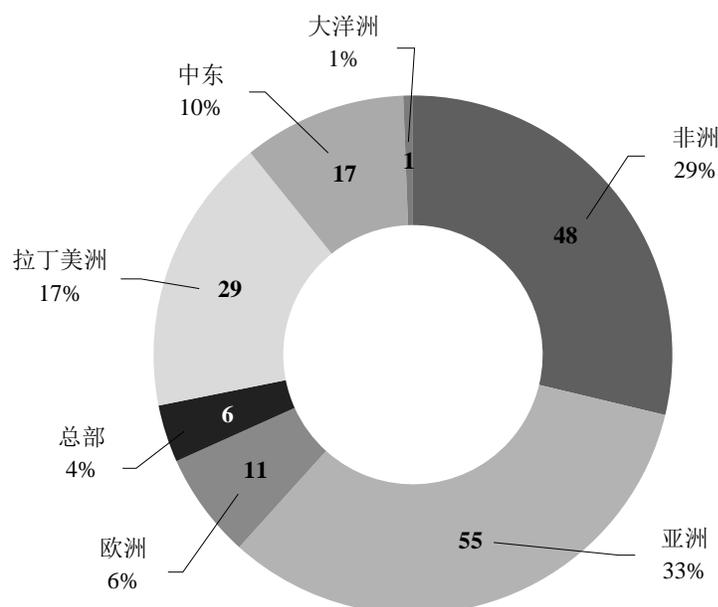
2024 年按类别列示的接案情况

指控类型	2022 年案件	2023 年案件	2024 年案件
欺诈和财务违规行为	99	124	125
违禁行为	3	11	8
不正当性行为	12	26	24
报复	0	2	2
其他不当行为/不法行为	10	8	8
共计	124	171	167

72. 亚洲是内审组 2024 年立案最多的地区(55 起), 其次是非洲(48 起)、拉丁美洲(29 起)、中东(17 起)、欧洲(11 起)、总部(6 起)及大洋洲(1 起)。

图 7

2024 年立案的地域分布情况



C. 调查结果

73. 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。

74. 接下来, 内审组将进行初步审查, 收集并保存基本证据, 以确定是否有必要进行调查。内审组可能会展开调查, 具体情况取决于证据充分性和指控的严重性。

75. 如果对项目署人员的指控经查属实, 内审组将按照 OI.IAIG.2023.01 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。

76. 2024 年, 内审组结案 144 起。

表 8
2024 年处理的调查案件

案件状态	案件数量
截至 2024 年 1 月 1 日结转的案件	81
年内的接案	167
年内处理的案件总数	248
年内的结案	144
截至 2024 年 12 月 31 日的在办案件	104

77. 在内审组 2024 年结案的 144 起案件中，有 82 起(57%)经查属实。在 56 起案件中，内审组的结论是指控查无实证。在其余 6 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

78. 经查属实的 82 起案件(见附件 6)涉及 33 名工作人员、3 名外部候选人、4 个执行伙伴和 75 个供应商。内审组将这些工作人员和外部候选人移交人力资源法律干事采取适当行动，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(70 起)。

表 9
2024 年调查案件的结果

结果	数量
查无实证的案件	
经初步审查	17
经调查	39
小计	56
内审组任务授权范围以外的案件	6
经查属实的案件	82
共计	144

对不当行为案件采取的行动

79. 2024 年，内审组将 36 人移交人力资源法律干事处理：

- (a) 1 人的合同被终止；
- (b) 截至 2024 年底，有 35 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)

80. 项目署处理了 2024 年之前发生、针对 21 名个人的案件。14 人被解雇，3 人被降级，3 人被书面训斥。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，就会被解雇。

对供应商的处罚

81. 2024 年，内审组向供应商审查委员会移交了 45 起案件，涉及 75 名供应商和 58 名公司负责人。委员会对其中 14 起案件采取了行动。¹⁷ 结果是，项目署：

- (a) 将一名供应商和两名负责人禁业一年；
- (b) 将一名供应商和一名公司负责人禁业 3 年；
- (c) 将一名供应商和一名公司负责人禁业 6 年；
- (d) 将一名供应商和三名公司负责人禁业 7 年；
- (e) 向 17 名供应商发出警告信。

82. 此外，委员会还对 2024 年之前发生的 7 起案件采取了行动：

- (a) 4 名供应商和 4 名公司负责人被禁业 3 年；
- (b) 4 名供应商和 4 名公司负责人被禁业 7 年；
- (c) 一名供应商和一名公司负责人收到了训斥信。

83. 自 2010 年以来，项目署已根据内审组的调查结果处罚了 347 名供应商。这些处罚措施与联合国全球采购网上的其他组织共享。

财务损失

84. 2024 年，项目署追回了内审组在 2023 年调查期间发现的 129 708 美元的财务损失。

D. 加强调查能力

85. 2024 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。为应付案件量，内审组聘请外部顾问调查员，并通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。

86. 2024 年，内审组在调查股内设立了一个法证审计师职位，以优化资源使用并尽量减少对外部法证审计公司的依赖。这名法政审计师在年底加入了内审组。

87. 内审组继续将其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。内审组与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。

¹⁷ 截至 2024 年底，其余 31 起案件正在等待供应商审查委员会处理。

88. 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。2024 年，内审组参加了一个现有工作组，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。

89. 将于 2025 年第一季度推出一个经修订的门户枢纽，使各方更方便地获取关于以下方面的信息，即举报和内部司法程序、支助资源以及安全的举报渠道。还将设立一个导航和支助协调中心，在整个举报进程中提供支助。目前工作人员可获得关于项目署举报和内部司法程序所有方面的“一站式”信息，有助于增强工作人员权能，以便选择实现尽早解决、获得支助资源或举报不当行为的最佳渠道。

E. 不正当性行为

90. 2024 年，内审组收到涉及不正当性行为指控的 41 起投诉，比 2023 年(30 起)增加了 37%。内审组根据这些投诉立案 24 起。¹⁸

91. 在这 24 起案件中，有 13 起涉及性剥削和性虐待。内审组于 2024 年审结 9 起性剥削和性虐待案件。¹⁹ 其中 6 起查无实证。一起涉及项目署人员的案件经查属实，相关人员已被移交采取纪律行动。涉及执行伙伴人员的两起案件经查属实；各执行伙伴采取了适当行动。截至年底，有 7 起案件仍在调查之中。所有性剥削和性虐待案件均报告给了秘书长办公厅，并由其公开发布。

92. 内审组继续处理 2023 年结转的 4 起性骚扰案件，并于 2024 年新立案 11 起。内审组已结案 11 起，其中 6 起查无实证。²⁰ 两起案件不属于内审组的任务范围，因此已移交适当实体处理。两起涉及项目署人员的案件经查属实，相关人员已被移交采取纪律行动。一起涉及执行伙伴人员的案件经查属实。该执行伙伴已采取适当行动。截至年底，仍有 4 起案件在调查之中。

93. 内审组还审结了从 2023 年结转的一起案件，涉及对项目署一名工作人员的性侵犯指控。这些指控经查属实，相关人员已被移交采取纪律行动。

94. 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。内审组确保提供适当的受害人支助服务。

¹⁸ 8 起投诉涉及内审组任务范围之外的指控。因此，内审组将这些投诉转交给有关实体。由于缺乏可信性，内审组在初步审查后未就 5 起投诉立案；2024 年底，4 起投诉仍在审查中。

¹⁹ 其中 3 起已结案件是从 2023 年结转的。

²⁰ 其中 4 起已结案件是从 2023 年结转的。

95. 2024 年，内审组审结不正当性行为案件的平均时间是在 3.3 个月内。在截至年底仍未结案的 11 起案件中，10 起案件的处理时间不到 3 个月。剩余一起案件由一个执行伙伴处理，已持续 4 个月。

96. 2024 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。内审组是项目署防止性剥削和性虐待工作组的重要成员，支持秘书长许多倡议的执行工作。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。

97. 内审组还与项目署防止性剥削、性虐待和性骚扰问题整体协调员一起举办了几次培训。内审组对来自世界各地的协调员进行了关于预防性剥削和性虐待的培训，侧重点是举报和调查不正当性行为指控。内审组还与项目署防止性剥削、性虐待和性骚扰问题整体协调员一起，举办了关于区域当局在不正当性行为调查方面的责任的两次简报会。

98. 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。2024 年，内审组回应了联合国其他实体提出的 5 项‘清白背景调查’核查请求。

99. 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进行协调。

F. 专业网络与合作

100. 2024 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事务代表的积极成员。2024 年 11 月，内审组参加了由亚洲开发银行主办的第二十四届国际调查员会议，并介绍了一个关于紧急采购程序中的采购欺诈的案例研究。

G. 咨询事务

101. 内审组调查科就涉及可能的不当行为和不法行为的广泛事项，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。

102. 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

103. 2024 年，内审组在捐助方协议谈判中的参与度显著提高，并回应了捐助方越来越多的关于调查和其他廉正问题的信息请求。内审组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 15 项单独融资和法律协议。

104. 由于增设了一个专门的利益攸关方报告职位，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不法行为案件进行了接触。2024 年，该科遵守项目协议，报告了与特定捐助方捐款有关的 90 项新的、可信的不当行为指控，并通报了年内结案的 68 起案件的结果。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

105. 内审组完成了对项目署紧急采购程序使用情况的第一阶段主动调查，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。使用此种程序给项目署的业务带来风险，内审组注意到与紧急采购有关的调查的数量增加。

106. 审计第一阶段分析了趋势，并通过数据分析和流程演练查明了可能滥用紧急采购程序的情况，建议对 10 个国家和 14 个供应商进行进一步审查。审查指出了这些程序的使用与紧急情况的紧迫性或规模不相符的情况，同时强调了项目署的声誉及程序完整性所面临的风险。已委托进行第二阶段主动调查，该调查将于 2025 年下半年完成。内审组将根据在主动调查中所获深入见解，调查欺诈以及滥用或误用紧急采购程序的情况。

交流与培训

107. 2024 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。调查科继续开展外联工作，向 7 个办事处的 414 名工作人员和 177 个供应商和执行伙伴作了介绍。主题包括调查科工作概述、如何发现潜在问题以及了解向何处举报指控和如何举报。