联合国 E/ICEF/2025/AB/L.3

经济及社会理事会

Distr.: Limited
14 April 2025
Chinese
Original: English

供作决定

联合国儿童基金会
执行局
2025 年度会议
2025 年 6 月 10 日至 13 日
临时议程* 项目 14

儿基会内部审计和调查办公室提交执行局的 2024 年度报告

摘要

本报告总结了内部审计和调查办公室 2024 年 1 月 1 日至 12 月 31 日的活动。报告的两个增编说明了截至 2024 年 12 月 31 日超过 18 个月仍未得到执行的商定行动(E/ICEF/2025/AB/L.3/Add.1)以及 2024 年经调查后已办结的案件和经评估后已办结且已确定财务损失的案件(E/ICEF/2025/AB/L.3/Add.2)。

根据执行局第 2015/11 号决定的要求，关于内部审计活动，本报告列有：(a) 根据所开展工作的范围，就儿基会治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出的意见；(b) 工作摘要和支持所提意见的标准；(c) 关于遵守儿基会内部审计标准的声明；(d) 关于职能的资源配置是否适当、充足并有效部署以实现预期内部审计范围的看法。报告概述了管理层执行内部审计建议的情况，并反映了与联合国其他基金和方案的监督职能部门就审计和调查事项达成的统一做法。报告还提供了执行局提出的其他要求的最新情况。

供执行局审议的决定草案要点载于第十四节。管理层对本报告的回应载于 E/ICEF/2025/AB/L.4 号文件。

* E/ICEF/2025/11。

25-05991 (C) 010525 080525

请回收

一. 概述

1. 2024年，内部审计和调查办公室(审调办)继续扩大其为儿基会带来的价值和影响，并加强其作为执行主任、高级领导层和儿基会工作人员值得信赖的顾问的作用。审调办在纽约、布达佩斯和内罗毕三个办事处共有 63 个工作岗位，致力于协助维护诚信框架，促进有力的风险管理，确保儿基会的资源得到有效利用并仅用于其预期目的。

2. 审调办确认，2024 年在确定内部审计和调查范围、开展工作和通报结果方面均不受管理层干预。

3. 根据执行局第 2015/11 号决定，审调办欣然报告，根据 2024 年开展的工作范围，审调办未发现任何使其认为儿基会治理、风险管理和控制流程不足以有效实现其目标的情况。该意见主要基于 2024 年发布的 17 份内部审计报告的总体结论，其中 14 份(82%)在四级评级体系中位列前两名。该意见的标准还包括使用基于风险的工作计划、咨询服务的结果、已完成的审计中未发现任何重大缺陷以及内部审计商定行动的执行情况。截至 2024 年 12 月 31 日，有 27 项商定行动自报告发布之日起已逾 18 个月未得到落实。管理层的实施工作正在进行中，审调办承认，一些商定行动本身就耗时耗力。根据执行局第 2012/13 号决定，发布了 16 份内部审计报告，1 份报告被扣留；[1] 咨询报告不予发布。

4. 2024 年，作为其总工作量的一部分，调查科处理了 1 387 起案件，比 2023 年增加了 52%。结案数量与 2023 年相比增加了 18%。

5. 根据执行局第 2022/15 号决定，本报告在第八节和第十节中总结了审计和调查中发现的关键内部控制问题。

6. 2025年，考虑到未来资源环境潜在变化的影响，审调办制定的2026-2029年管理计划将包含新的愿景、战略和对履行任务所需总体资源的全面评估。

二. 任务规定

7. 如其章程所述，审调办的任务是通过内部审计和调查提供独立客观的保证、调查和咨询服务。审调办在儿基会开展的所有活动中促进问责、妥善风险管理、诚信和道德行为。

8. 内部审计评估儿基会治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性，其目的是支持：

(a) 实现儿基会的战略目标；

(b) 风险识别和优先排序工作的充分性和有效性、确定风险容忍度以及所需行动在降低残余风险方面的效率和实效；

[1] 有关数据保护及隐私的审计报告不予披露。

(c) 财务和业务信息的可靠性和完整性；

(d) 业务和方案的实效、节约和效率；

(e) 保障资产安全；

(f) 适用的条例、细则、政策和程序得到遵守。

9. 审调办还负责评估和调查与儿基会有关的疑似不当行为或错失行为，包括涉及儿基会工作人员和编外人员、机构承包商、执行伙伴和其他第三方的欺诈、腐败和其他形式不当行为和错失行为指控。

三. 2024 年内部审计保证意见

A. 总体意见

10. 儿基会管理层负责设计并维护治理、风险管理和控制系统与流程，以实现组织目标。根据 2024 年所开展工作的范围，审调办没有注意到任何使其认为儿基会的治理、风险管理和控制流程不足以有效实现儿基会目标的情况。

B. 所提意见的依据

11. 2024 年总体审计意见基于下列因素：

(a) 相信审调办基于风险的审计规划可使审计资源得到有效利用，以评价实现儿基会目标的主要风险；

(b) 该年度发布的内部审计报告的结论；

(c) 在审计中没有发现可能表明儿基会的总体治理、风险管理和控制框架存在局限从而妨碍取得重大成果的重大缺陷；

(d) 为减少已查明风险而商定的行动的执行率。

C. 实施基于风险的工作计划

12. 2024 年，根据执行局要求每年举行闭门简报会的第 2023/13 号决定第 6 段，审调办向执行局提交了年度工作计划草案。在制定工作计划和分配可用资源时，审调办优先考虑了被认为需要开展保证活动的高风险和中风险实体、流程和系统。

13. 由于意外出现人员缺口，以及因此需要重新安排员工时间以支持外部质量评估工作，本年度对初始工作计划进行了调整。截至 2024 年 12 月 31 日，已完成 17 项工作，4 项处于报告阶段，5 项仍在进行中。

D. 已完成的内部审计业务的结论

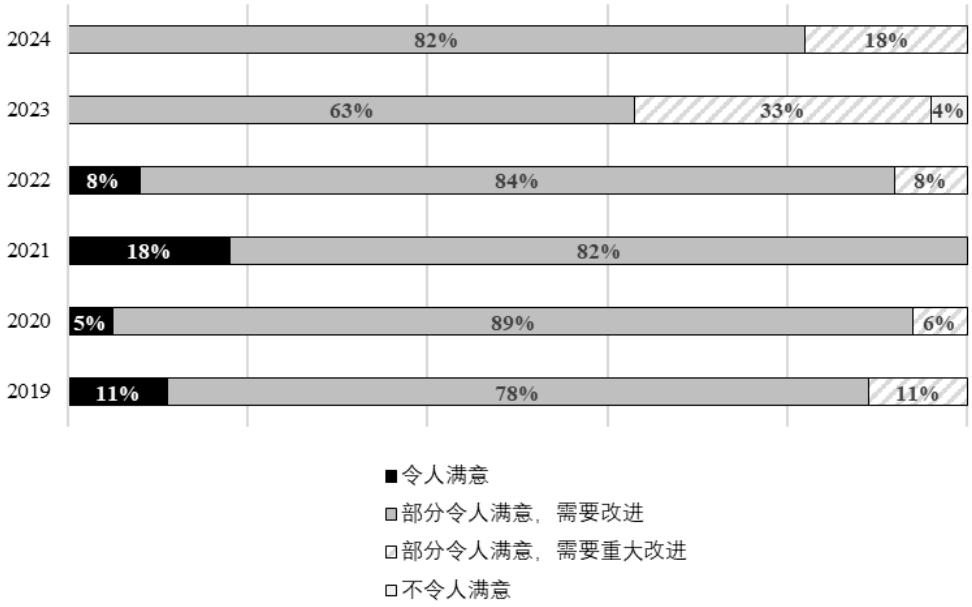
14. 审调办采用四级标准对内部审计报告的结论进行评级。前两级——“令人满意”和“部分令人满意，需要改进”——表示结论总体令人满意，且没有任何重大负面影响。第三级——“部分令人满意，需要重大改进”——表示存在可能对受审计领域的绩效产生重大负面影响的薄弱环节。第四级——“不令人

满意”——表示存在需要纠正的根本性缺陷，以避免对受审计领域或整个组织造成严重后果。

15. 2024 年，82%已完成审计工作的总体结论位于四级评级体系的前两名。图一显示了 2019 年至 2024 年的审计报告结论评级。

图一

2019-2024 年审计报告结论



E. 重大缺陷

16. 审调办进行的审计包括分析已查明缺陷的根本原因，然后与相关管理人员协商，商定适当行动，以切实有效地管理已查明的风险。根据风险发生时的潜在影响的重要性，将这些行动评定为高、中、低优先级。只有高、中优先级的行动才会列入审计报告；低优先级的行动则非正式地通报给被审计实体。

17. 在 2024 年发布的内部审计报告所述 131 项商定行动中，有 22%被评为高优先级(见附件一)。虽然需要采取这些高优先级行动的缺陷被认为是重大缺陷，但预计不会对预期全球成果的实现产生不利影响。

F. 商定行动的执行率

18. 截至 2024 年 12 月 31 日，在 2022 年和 2023 年已完成的审计业务中形成的所有商定行动已实施 83%。然而，截至 2024 年 12 月 31 日，五项专题审计中仍有 27 项商定行动逾 18 个月未实施，详情载于本报告增编 1。2024 年审计业务中有多项商定行动的实施截止日期已超过 2024 年。根据以往表现，审调办希望各办事处能够在商定日期前实施这些行动。表 1 显示 2022 年至 2024 年期间完成的内部审计中尚未实施的商定行动的案龄。

表 1
2022-2024 年尚未实施的商定行动的案龄*

商定行动的优先级	尚未实施的商定行动共计 (2022-2024 年)	尚未实施的商定行动的案龄 (从最后审计报告发布之日起)		
		<12 个月	12–18 个月	>18 个月
高	49	28	11	10
中	128	89	22	17
共计	**177**	**117**	**33**	**27**
占总数百分比	**100%**	**66%**	**19%**	**15%**

* 截至 2024 年 12 月 31 日。

四. 独立性

19. 根据审调办的任务规定：

(a) 审调办主任继续就审调办工作的规划和执行向执行主任报告并接受其问责；

(b) 审调办主任与执行主任保持直接沟通，包括就审调办的人员配置和预算进行沟通；

(c) 审计咨询委员会继续就审调办的工作向执行主任提供独立咨询意见；

(d) 审调办独立向执行局报告其调查结果和关切问题，并自 2022 年以来定期举行闭门简报会(包括自 2023 年以来针对年度审计工作计划的简报会)。

20. 审调办确认，2024 年在确定审计和调查范围、开展工作和通报结果方面均不受管理层干预。

五. 专业标准

21. 审调办按照内部审计师协会的《全球内部审计标准》开展内部审计工作。审调办为其审计职能制定了内部质量保证和改进计划，包括项目层面的质量保证、持续的内部自我评估、客户反馈以及外部质量评估(每五年一次)。

22. 2025 年 1 月，法国内部审计与控制协会发布了对审调办内部审计科的独立外部质量评估报告。[2] 评估的结论是，内部审计科“基本符合”[3] 全球内部审计

[2] 关于儿基会内部审计的 2024 年外部质量评估报告，见：https://www.unicef.org/auditandinvestigation/media/1461/file/2025%20EQA%20Report%20OIAI%20Internal%20Audit%20Function.pdf。

[3] 外部质量评估指出，在适用于《全球内部审计准则》的 15 项原则中，内部审计职能的 13 项得到“基本实现”的评级，其余两项原则(战略计划和行为)得到“部分实现”的评级。

标准。该评估结论是对内部审计科质量和专业水平的重要肯定。进一步加强该职能的建议将为 2026-2029 年内部审计战略提供参考。

23. 审调办根据《调查工作统一原则和准则》和适用的儿基会政策进行调查。2022 年 1 月对调查职能进行的外部质量评估[4] 发现，该职能符合《调查工作统一原则和准则》，并符合审调办章程和其他适用的儿基会立法文书。

24. 根据执行局第 2018/12 号决定，本文件附件二包含了 2024 年审调办关键指标和具体目标的绩效报告。

六. 专业网络

25. 2024 年，审调办仍然是联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表及联合国调查部门代表网络的积极成员。

26. 审调办于 2024 年 9 月参加了联合国内部审计事务代表及联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表年度会议，并于 2024 年 11 月参加了国际调查员年度会议。

27. 审调办与审计委员会进行了沟通，以协调工作规划并避免保证范围重叠。审调办还与联合国其他内部监督职能部门以及捐助方监督机构进行了接触。

七. 资源

28. 2024 年，审调办的预算为 1 610 万美元。最主要的支出涉及人员(90%)、[5] 差旅(5%)和咨询人(2%)。

29. 截至 2024 年 12 月 31 日，审调办有 63 个核定员额，其中 12 个空缺。这些员额包括主任(由一名咨询人协助)、审计副主任、调查副主任、内部审计科 29 个员额和调查科 26 个员额。主任办公室的四个员额负责管理数据科学和业务职能。在这 63 个员额中，42 个设在纽约，11 个设在布达佩斯，10 个设在内罗毕。审调办还有一个初级专业干事员额。

30. 作为 2024 年对儿基会 2022-2025 年战略计划和 2022-2025 年综合预算中期审查的一部分，审调办获准新设一个 P-3 员额(调查专家)，帮助管理性剥削和性虐待案件的增长。

31. 审调办将在 2025 年第二季度对其总体资源需求(员额和非员额)进行全面评估，作为制定 2026-2029 年审调办管理计划的一部分。

[4] 见 www.unicef.org/auditandinvestigation/documents/2021-external-quality-assessment-eqa-unicef-investigations-function。

[5] 含 10%用于临时任命。

八. 内部审计结果

32. 2024 年，审调办发布了 17 份内部审计报告和 1 份咨询报告(见附件一)。

A. 审计结论分布情况

33. 表 2 显示审计结论分布情况。

表 2
按区域和专题领域列示的 2024 年审计结论分布情况 [a]

		结论			
审计领域	审计数量	令人满意	部分令人满意，需要改进	部分令人满意，需要重大改进	否定意见
A. 国家办事处审计(按区域)	**10**	**0**	**8**	**2**	**0**
东部和南部非洲	2	0	2	0	0
中东和北非	2	0	2	0	0
西部和中部非洲	3	0	2	1	0
欧洲和中亚	1	0	1	0	0
拉丁美洲和加勒比	0	0	0	0	0
南亚	2	0	1	1	0
东亚和太平洋	0	0	0	0	1
B. 专题/总部审计	**7**	**0**	**6**	**1**	**0**
共计(A+B)	**17**	**0**	**14**	**3**	**0**

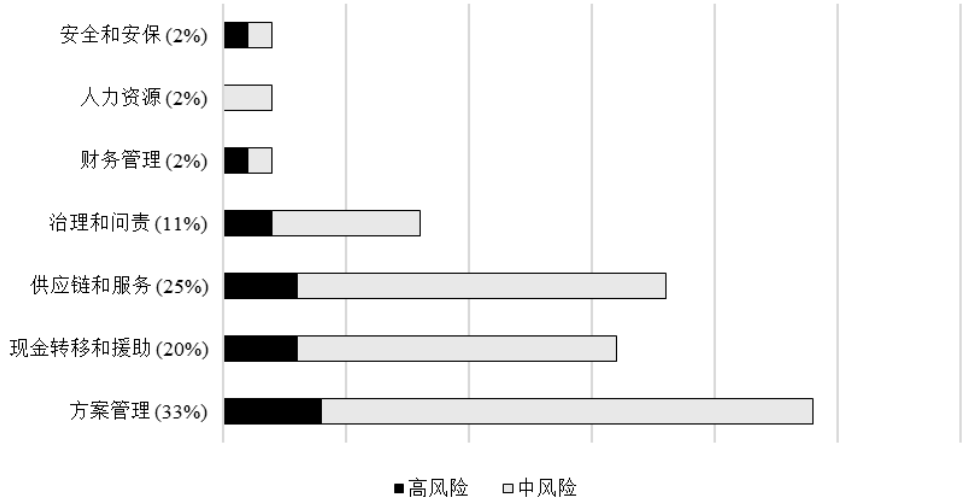
[a] 本表未列入 2024 年发布的一份不包括标准结论的咨询报告。

B. 国家办事处内部审计的重大结果

34. 2024 年，审调办完成了对儿基会 10 个国家办事处的审计，目的是确定被审计办事处的治理、风险管理和控制程序是否充分有效，以确保实现其战略目标。图二显示按风险领域列示的已查明缺陷的比例，并突出说明为解决这些缺陷而商定的行动的优先级。

图二

按 2024 年已审计国家办事处风险领域分类的缺陷



35. 下文第 36 至 41 段概述 2024 年发布的国家办事处审计报告中的主要意见和趋势。

1. 方案管理

36. 方案管理包括与执行伙伴共同进行国家方案工作规划、人道主义响应、资源调动、思想领导以及监测和评估。方案管理还包括对受影响人群负责以及防止性剥削和性虐待等方法。商定的关键行动包括：

(a) 确保所有民间社会组织的竞争性甄选；

(b) 采用灵活的工作规划方法，确保正式认可，并简化方案文件处理；

(c) 为预期的紧急方案制定应急协议；

(d) 使用基于风险的实地监测模式，确保高优先行动的适当覆盖范围、频率和后续行动；

(e) 建设评估、处理和监测与保护弱势群体免遭性剥削和性虐待有关的风险的能力。

2. 现金转移和援助

37. 儿基会国家办事处向执行伙伴转移现金，用于方案实施。通过应用统一现金转移框架中的控制措施，包括财务抽查、定期审计或方案访问，确保这些资金的使用得到保障。2024 年接受审计的国家办事处向政府实体支付了约 2 300 万美元，并向民间社会组织支付了 2.15 亿美元，占儿基会现金支出总额的 59%。统一现金转移框架的实施情况因办事处的成熟度以及合作伙伴的业务范围、能力和地域分布而异。商定的主要行动如下：

(a) 为财务管理能力有限的伙伴推出能力建设方案；

(b) 评估与伙伴合作的风险并相应调整保证活动；

(c) 与多家授权保证服务提供商建立长期安排，避免依赖单一供应商；

(d) 加强对保证活动的监督以及及时的跟进和纠正措施，包括收回费用。

38. 儿基会的国家方案还可能包括在人道主义环境中直接向个人(“受益人”)提供现金，或由民间社会组织或政府伙伴实施其他间接现金援助干预措施。2024 年关于向受益人提供现金援助的专题内部审计报告中发现的大多数问题需要在总部层面纠正，但正在进行的 2024 年国家办事处审计继续发现国家办事处层面存在不同程度的成熟度差距。国家办事处层面商定的关键行动如下：

(a) 对实施现金援助方案的民间组织伙伴进行风险评估并采取适当的控制措施；

(b) 加强受益人定位和数据管理控制；

(c) 修订关于解决支付异常问题和评估申诉机制的指导原则。

3. 供应链和服务

39. 大多数方案物资由供应司采购，但儿基会国家办事处也通过政府实体和民间社会组织向受益人分发方案物资。2024 年，儿基会移交了价值约 14 亿美元的物资。2024 年接受审计的国家办事处反映的支出为 2.87 亿美元，占这笔支出的 20.5%。2024 年的审计指出，由于缺乏可靠的企业系统来追踪已支出并移交给执行伙伴的物资，增加了资金挪用的风险。国家办事处对此类风险的管理因伙伴能力和国家办事处监督能力而异。商定的关键行动如下：

(a) 对伙伴仓库进行容量评估并记录作用和职责；

(b) 采用分配计划并监督伙伴库存记录；

(c) 实施标准化方法来监测供应最终用户，包括明确方案访问期间的责任和覆盖范围；

(d) 制定战略，尽量减少对关键物品单一供应商的依赖。

40. 审调办还注意到在机构服务合同的整个周期加强控制的一些机会，包括质量保证和供应商绩效评估。

4. 治理和问责

41. 2024 年的审计发现，在治理和问责方面存在一些常见问题。最常见的问题涉及欺诈风险管理流程，以及获取所有相关利益攸关方意见的重要性，以确保采用全面且有针对性的方法来识别和管理欺诈风险。审计还发现，需要对服务提供商和执行伙伴进行进一步培训，以确保各办事处能够有效履行其在欺诈预防、发现和报告方面的职责，并加强儿基会对欺诈不作为的零容忍态度。其他商定的关键行动如下：

(a) 根据监管框架，对程序的例外情况进行管理；

(b) 审查并重新设计质量保证科的作用和资源，以实现更具成本效益和效率的设置，同时尊重内部控制和风险管理的核心原则。

C. 专题审计的重大结果

1. 乌克兰区域难民救助工作

42. 预防和应对人道主义危机对于儿基会人道主义行动造福儿童的核心承诺至关重要。审调办对乌克兰区域难民应对工作进行了内部审计。总体而言，儿基会为乌克兰区域 19 个难民接收国的难民应对工作分别在 2022 年和 2023 年编列了 3.772 亿美元和 2.295 亿美元预算。审计中商定的主要行动如下：

(a) 建立法律框架和具体步骤及指南，确保遵守儿基会在高收入国家和非方案国家实施方案和开展方案合作的规则和条例；

(b) 将应对计划和承诺与现有资源相结合，为每个国家制定过渡战略；

(c) 设立适当机制，包括关键绩效指标，以便能够有效协调、监测和监督从事应对工作的办事处的财务和方案绩效。

2. 对受益人的现金援助

43. 现金援助为弱势儿童、青少年及其照护者提供经济支持，以满足他们的基本需求。儿基会通过直接援助、伙伴合作或两者混合的方式，向不同人道主义和发展背景下的受益人提供现金援助。不同的优先事项、不断变化的问责制度以及不一致的风险偏好，对扩大儿基会现金援助干预措施的努力构成了挑战。紧急方案办公室强调，必须开发专门的信息技术系统来支持人道主义现金转移，从而提高其发放能力。儿基会在人道主义现金援助方面的支出规模已大幅增加，从 2018 年的约 1.42 亿美元增加到 2023 年的 5.2 亿美元。审调办指出了以下几个关键改进领域：

(a) 最终确定愿景，确保组织结构、资源、系统和流程的协调一致，并监测工作计划的实施情况；

(b) 对各级员工的作用、技能和人数进行成本需求评估，制定支持扩大规模的筹资策略；

(c) 审查人道主义现金业务和方案生态系统，协助必要的改革，使其适合用途，包括整个现金援助过程的潜在扩展；

(d) 澄清监督和监控与支付和申诉流程相关的风险的职责；

(e) 完善关于向执行伙伴转移现金用于间接现金援助干预措施所需合理保证的指南。

3. 儿基会各部门的数据隐私和保护

44. 儿基会工作人员在190多个国家和地区履行问责时要处理大量敏感数据，包括受益人、合作伙伴、捐助者、工作人员和供应商的个人身份信息。保护敏感

数据对于维护基本隐私权以及联合国全系统个人数据保护和隐私原则至关重要。审调办已确认一些与数据隐私和保护相关的良好做法。例如，儿基会于 2020 年 7 月发布了个人数据保护政策，并成立了专门的数据保护团队，负责推动政策的实施和数据保护相关事宜的宣传。不过，发现该政策未得到充分实施，导致数据保护风险未能得到有效管理。根据执行局第 2012/13 号决定，儿基会数据隐私和保护的内部审计报告不予公开披露。

4. 施工管理

45. 儿基会的施工成果通常包括学校、厕所、洗手设施、医疗设施、办公室、仓库和宾馆。这些活动可能由联合国、民间社会组织或政府伙伴直接或间接管理。儿基会直接实施的施工项目总价值从 2018 年的 1.183 亿美元增长到 2022 年的近 3 亿美元。

46. 由于涉及多方、成本高昂且复杂等因素，施工项目本身就具有风险，因此需要强有力的协调和合同管理，以降低工程质量不达标的风险，降低儿基会声誉可能遭受的严重损害。审调办发现，总部层面缺乏针对施工活动的方案战略，造成国家办事处层面在关键领域出现差距，并可能导致施工活动背离组织目标。商定的关键审计行动如下：

(a) 确定儿基会施工活动的战略方向和必要的国家办事处支助框架；

(b) 制定基于原则的施工项目管理和监督能力指南；

(c) 建立机制，收集合作伙伴实施项目的实时数据；

(d) 评估现有工具包，并向国家办事处提供施工项目监测方面的培训。

5. 防止性剥削和性虐待

47. 保护儿童免遭性剥削和性虐待对儿基会尤为重要，因为儿基会的使命是保护和支持儿童及青少年，这促使工作人员、执行伙伴和签约第三方与弱势群体直接接触。尽管儿基会制定了组织战略，培养了对性剥削和性虐待零容忍的文化，但仍需审查作用和责任，改进跨部门合作，并更新关键指标，以更好地衡量保护儿童免遭性剥削和性虐待的影响和成果。审计商定的关键行动如下：

(a) 加强对性剥削和性虐待风险的评估和管理工具、指导和培训，包括制定措施，加强政府合作伙伴对性剥削和性虐待风险的管理能力；

(b) 在所有执行伙伴和干预措施中建立社区反馈机制，并设立社区参与当地设计的指标；

(c) 确保国家办事处利用实地监测来核实防止性剥削和性虐待系统是否能够安全、可靠地进行基于社区的报告；

(d) 针对指标目标成果实现率低的情况，设立报告和监测系统。

6. 对受影响人口负责

48. 儿基会 2022-2025 年对受影响人口负责战略旨在确保受影响儿童及其家庭参与影响其生活的决策，获得适当信息和咨询，并使其意见得到落实。为实现这一目标，儿基会要求所有国家办事处将对受影响人口负责纳入计划，并提供适当技术和资金支持以协助这项工作。不过，高级领导层并未明确界定全球和区域层面对受影响人口负责的领导力、问责和责任。审计商定的关键行动如下：

(a) 重新评估和调整治理结构，以有效地实现对受影响人口负责；

(b) 建立机制，支持国家办事处收集反馈意见，包括规划、参与、方法和工具；

(c) 在规划、监测和实施过程中界定国家一级对受影响人口负责整合的作用和职责。

7. 机构服务合同

49. 儿基会与机构或公司实体签订合同，采购总部、区域和国家办事处各级的基本服务。2022 年 1 月 1 日至 2023 年 10 月 31 日期间，儿基会在机构服务合同上共花费 18 亿美元。供应司通过为总部各办公室推出采购案例管理应用程序，努力提高服务合同工作流程效率。鉴于组织结构分散，包括合同审查委员会做法在内的高层治理和监督管控的充分性至关重要。审计中商定的主要行动如下：

(a) 审查强制性联合国全球采购网注册作为供应商注册和管理程序的一部分的价值；

(b) 确保及时完成供应商评估，足以确定相关风险和缓解措施，并追踪所有例外情况；

(c) 根据已发现的问题，修订儿基会与供应商审查委员会有关的程序和标准作业程序，包括供应商批准和工作人员培训；

(d) 评估配置在线合同审查委员会工具与 VISION 系统接口的成本与收益，审查合同审查委员会流程的设计，以确保其适合服务合同的用途、具有更新的程序并与最新的工具保持一致。

九. 内部审计报告的披露

50. 除两份内部审计报告外，2024 年发布的所有内部审计报告都已全文发布。根据执行局第 2012/13 号决定，一份报告经编辑后公布，另一份不予披露。迄今披露的所有内部审计报告均可在审调办网站上查阅。[6] 咨询报告不得公开披露。

[6] 见 www.unicef.org/auditandinvestigation/internal-audit-reports。

十. 调查结果

51. 调查科评估和调查涉及儿基会资源、工作人员和编外人员、执行伙伴、机构承包商和其他第三方疑似不当行为和错失行为的举报。

52. 对举报进行评估后，确定是否启动调查。在适当情况下，举报可能会转交其他办公室处理，并为相关人员提供其他解决问题方案的指导，包括非正式解决机制。

53. 如果审调办启动调查并证实指控属实，调查结果将转交相关办公室，以指导儿基会管理层决定采取行政、纪律或其他行动。审调办会酌情开展实地考察，作为其调查工作的一部分。2024 年，调查科在八个不同的国家执行了八次与调查相关的任务。

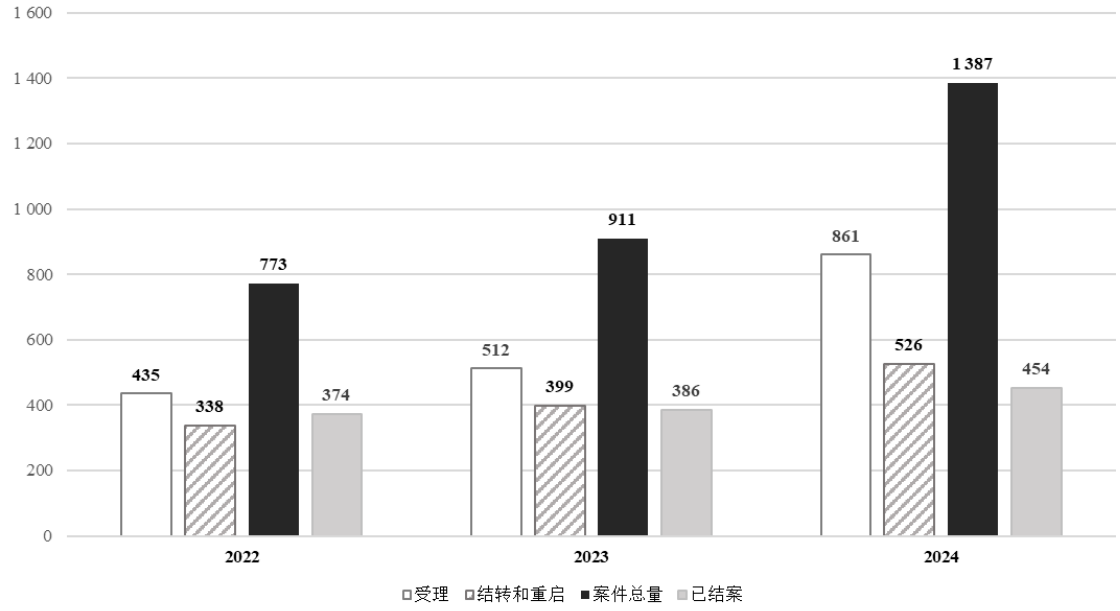
54. 调查科还审查由具有内部调查能力的实体或其他第三方调查实体开展的、涉及执行伙伴或机构承包商人员的欺诈、性剥削和性虐待以及造成或可能造成儿童重大伤害的违反保护行为的调查。

A. 案件管理

55. 2024 年，作为新案件登记的不当行为和错失行为投诉(861 起)比 2023 年增加了 68%，自 2022 年以来增加了 98%(见图三)。

图三

2022-2024 年调查受理、案件量和完成情况



注：2024 年对案件管理系统进行的更新导致对一些先前报告的 2023 年数据进行了轻微调整。

56. 调查科在 2024 年处理了 1 387 起案件(见表 3)，比 2023 年增加了 52%。其中包括 525 起上一年度结转的案件、861 起新案件和 1 起重启案件。结案数量增

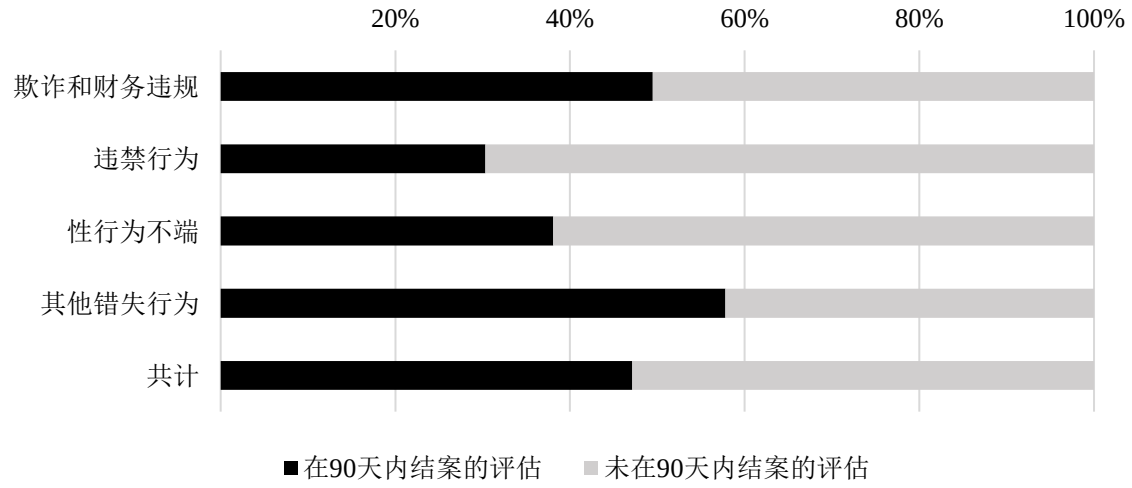
加了 18%，截至 2024 年底，已结案 454 起。尽管成功提高了结案率，但接案数量持续增长，导致案件数量与结案数量之间的差距不断扩大。

表 3
2024 年处理的调查案件

案件情况	案件数
截至 2024 年 1 月 1 日结转案件数	525
2024 年接案数	861
重启的上年案件数	1
年内案件总数	**1 387**
本年度已结案件数	454
截至 2024 年 12 月 31 日仍在处理的案件数	933

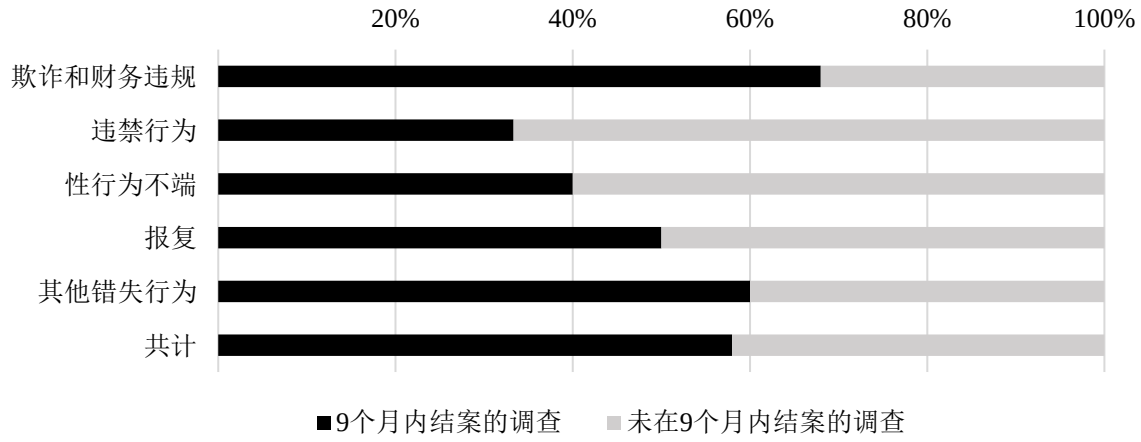
57. 审调办力的目标是在 90 天内完成评估，在 9 个月内完成调查。2024 年，审调办在 90 天内完成了 214 项评估(占评估总数的 47%)(见图四)。在调查后结案的 50 起案件中，有 29 起(58%)在 9 个月内结案(见图五)。在下图中，指控按照与联合国其他基金和方案一致的类别分组。为本报告的目的，违禁行为包括骚扰、滥用职权和歧视，而性骚扰及性剥削和性虐待则被归类为“性行为不端”。

图四
2024 年按案件类型列示的在 90 天内结案的评估百分比



图五

2024 年按案件类型列示的在 9 个月内结案的调查百分比



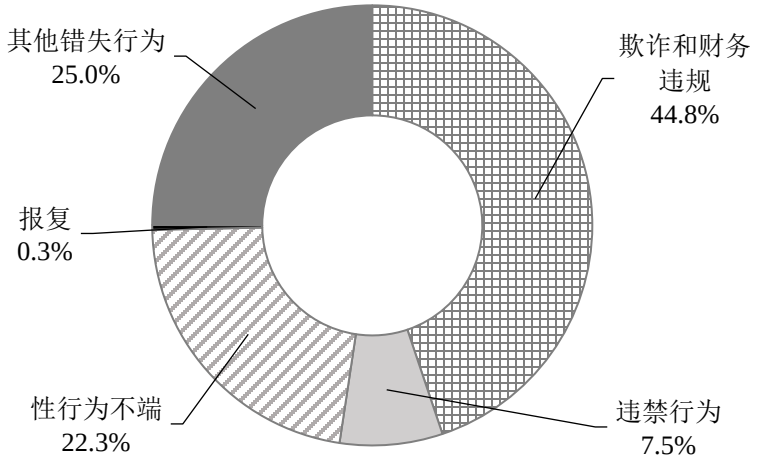
B. 所接指控分析

58. 图六和表 4 按类型对 2024 年立案的 861 起调查案件进行了分类。欺诈和财务违规是最大的类别，案件数量增加了 80%(2023 年 215 起；2024 年 386 起)。指控第三方滥用方案资金的欺诈案件构成了最大的子类别(386 起案件中有 245 起)。骚扰、滥用职权和歧视案件数量增加了 71%(2023 年为 38 起；2024 年为 65 起)。2024 年，审调办立案了 12 起指控歧视的案件，包括基于种族、宗教、族裔、性取向或其他特征的歧视。

59. 在“其他错失行为”类别中，儿童保护案件(2023 年 30 起，2024 年 68 起)、未经授权的外部活动和利益冲突案件(2023 年 23 起，2024 年 48 起)以及员工行为不当案件(2023 年 43 起，2024 年 86 起)显著增加。性行为不端举报数量增加了 28%(2023 年 150 起，2024 年 192 起)，反映出性剥削和性虐待案件(2023 年 128 起，2024 年 166 起)以及性骚扰案件(2023 年 22 起，2024 年 26 起)均有所增加。

图六

2024 年按指控类别列示的接案情况



注：由于四舍五入，有些百分比的总和并非 100%。

表 4

2022-2024 年按指控类别列示的接案情况

指控类别	2022 年案件	2023 年案件	2024 年案件
欺诈和财务违规行为	193	215	386
违禁行为	38	38	65
性行为不端	110	150	192
报复行为	1	2	3
其他错失行为	93	107	215
共计	**435**	**512**	**861**

注：2024 年对案件管理系统进行的更新导致对一些先前报告的 2023 年数据进行了轻微调整。

60. 表 5 按地点列示所接指控细目。

表 5

按区域/地点列示的 2023 年和 2024 年接案情况

	2023		2024	
儿基会区域/地点	案件数量	占总数的百分比	案件数量	占总数的百分比
总部	25	5	34	4
东亚和太平洋	22	4	22	3
东部和南部非洲	120	23	161	19
欧洲和中亚	23	4	29	3
拉丁美洲和加勒比	29	6	47	5

	2023		2024	
儿基会区域/地点	案件数量	占总数的百分比	案件数量	占总数的百分比
中东和北非	88	17	151	18
南亚	108	21	251	29
西部和中部非洲	91	18	158	18
其他[a]	6	1	8	1
共计	**512**	**100**	**861**	**100**

[a] “其他”包括地点不明或指控涉及非儿基会实体或跨区域的指控。

注：由于四舍五入，有些百分比的总和并非 100%。

C. 已结案件的处理情况

61. 2024 年，审调办发布了 49 份调查报告，56 份移交案件。2024 年已结案的 454 起案件中，有 12 起因指控经调查后无法证实而结案。其余 337 起已结案案件中，有 19 起因据称受害者撤回投诉或拒绝同意进行正式调查，且指控无法通过其他方式证实而结案。

62. 在评估执行伙伴、供应商或其他具备调查或法证能力的第三方采取调查和补救措施后，审调办结案了 179 起案件。其中 87 起案件涉及性剥削和性虐待指控，63 起案件涉及第三方滥用方案资金的欺诈指控，26 起案件涉及违反儿童保护规定的指控，3 起案件涉及其他指控。

63. 反欺诈专门小组成立后，结案最多的案件涉及第三方滥用方案资金的欺诈行为(123 起)，使此类案件结案数增加了 78%(2023 年 69 起；2024 年 123 起)。

64. 结案数量第二多的案件涉及性剥削和性虐待(110 起)。

65. 表 6 汇总了 2024 年已结案件的处理情况。

表 6
2024 年已结案件的处理情况

结案类型	案件数量
调查报告	**49**
(a) 根据儿基会纪律政策提交高级管理层*	44
(b) 提交道德操守办公室**	2
(c) 提交儿基会其他办事处(编外人员合约事项)	3
结案报告	**12**
(a) 调查后指控不成立	12
评估后结案	**214**
(a) 在涉及直接伤害受害人的案件中，不同意进行调查或撤回对进行调查的同意	19
(b) 移交给儿基会其他办事处或其他实体***	56

结案类型	案件数量
(c) 缺乏足以展开调查可据其采取行动的信息****	139
第三方调查、审计和纠偏的审查	179
2024 年办结案件总数	**454**

* 包括根据儿基会关于纪律程序和措施的政策第 21、33 和 56 段提交的案件。

** 包括根据儿基会保护举报人免遭报复政策第 22 段提交的所有报告。

*** 在有关事项不属于内部审计和调查办公室(审调办)任务范围时和(或)在审调办确定没有必要进行调查但发现了适合由管理层进行干预的问题时，也可以移交案件。

**** 包括三个重复案件和三个向联合国另一实体提供协助的案件。

66. 审调办确认，47 起不当行为或错失行为给儿基会造成了总计 460 471.41 美元的财务损失。这些损失可能无法反映组织的全部损失，例如那些无法归因于不当行为或错失行为，但根据与儿基会签订的合同协议，被认定为未经授权或“不符合条件”的支出。该数字也不包括第三方的损失，例如医疗保险提供商的损失。47 起案件中有 27 起涉及执行伙伴人员或未知外部方盗窃或挪用物资或其他设备，损失总额达 22 528.45 美元。其余 20 起涉及财务损失的案件以及所有经调查结案的案件的详情，载于本报告增编 2。

D. 儿基会采取的纪律措施和其他行动

67. 审调办负责开展调查，儿基会高级管理层则负责根据调查报告采取适当行动。审调办向高级管理层提交了 44 项事项，供其根据儿基会关于纪律程序和措施的政策考虑采取行动。2024 年，主管管理事务的副执行主任完成了 26 起案件的纪律处分程序，其中包括审调办 2023 年提交的 18 起案件。其中 24 起案件涉及在职工作人员；2 起案件涉及已离职工作人员，他们被告知，倘若其在职，本会受到纪律处分。纪律处分包括解雇或离职(16 起)、降职(7 起)、推迟享受职等内加薪资格(2 起)以及书面批评(1 起)。

68. 对于另外两起涉及两名前工作人员的案件，已采取适当行动记录案件，以追究责任。

E. 非案件具体活动

69. 调查科参与了以下非案件具体活动：

(a) **欺诈和腐败**：调查科继续管理儿基会反欺诈框架的外部审查，在三个区域就如何应对疑似欺诈进行了演示。反欺诈专门小组的招聘工作已经完成，所有四名成员于 2024 年 9 月前到位。除调查工作外，该小组还就反欺诈相关事宜向国家办事处提供指导，包括开展风险缓解和保证活动以识别欺诈指标，并促进反欺诈相关培训和政策举措。调查科还与财务和行政管理司以及儿基会其他几个司合作，为修订反欺诈政策和制定执行伙伴制裁程序提供了重要支持。

(b) **性剥削和性虐待及性骚扰**：审调办向联合国秘书长办公厅报告与儿基会有关、涉及身份明确的施害者或受害者的性剥削和性虐待指控。[7] 调查科人员向五个区域的儿基会相关协调人介绍了如何应对性剥削和性虐待指控，参加了机构间常设委员会和联合国预防和应对性骚扰执行小组召开的会议。

(c) **捐助方参与和报告**：2024 年，调查科支持了越来越多的捐助方参与举措，参与了在儿基会场所、捐助方办公室或远程举行的 17 场捐助方专题会议，并处理了180多项捐助方报告相关事宜，包括定期和临时报告。此外，调查科还积极支持了 30 多项其他捐助方相关举措，包括捐助方索取儿基会流程相关信息的请求。调查科还与公共伙伴关系司合作，为制定一项关于向公共部门资源伙伴披露诚信信息的新政策提供了重要支持。

(d) **审查协议条款**：调查科审查了与捐助方和其他方签订的 68 份融资和法律协议中与诚信相关的条款，2023 年审查了 64 份协议。这些协议的审查流程、复杂性和非标准性质需要投入大量资源。

(e) **传播和培训**：调查科向区域和国家办事处、执行伙伴和捐助方进行了 40 多场报告。调查科人员参加了联合国难民事务高级专员公署组织的机构间培训课程、受害者权利倡导者办公室和联合国人口基金联合举办的面向受害者的性剥削和性虐待及性骚扰应对方法培训课程，以及数据分析和人工智能研讨会。

F. 问题和趋势概览

70. 审调办继续投入大量资源，应对大量引起关切但超出其调查任务范围的问询，例如与绩效管理、招聘或采购流程结果或方案执行失败相关的问询。审调办多次与考虑提交投诉的个人进行非正式沟通，之后许多人认为，他们的关切最好由其他办公室处理。回应这些问询可以避免不必要的调查，但将这些问询提交给审调办这一事实凸显了儿基会更广泛的组织需求，即加强更适合处理此类问题的各办公室的能力和协调。即将推出的环境和社会保障框架以及相关的投诉、反馈和补救机制，增加了提交给审调办的投诉激增的风险，这些投诉超出了审调办的任务范围，缺乏足以开展调查的可操作信息，最好由其他办公室处理。

71. 为应对日益增多的捐助方相关活动，审调办 2023 年底在调查科内设立了专门的捐助方协调人。然而，2024 年捐助方相关需求继续增加，进一步要求调查科从调查活动中抽调资源。审调办预计，该领域将继续需要更多调查资源。预计实施的新捐助方通知政策也将在短期内需要额外资源，但希望最终能够提高效率。

[7] 向秘书长办公厅报告的性剥削和性虐待指控数目可能与本报告所列数目不同，因为审调办也收到不符合向秘书长办公厅报告标准的指控。这些案件包括审调办可能转给联合国其他实体的案件。

72. 在涉及第三方欺诈或性剥削和性虐待的案件中，由于儿基会与实体之间缺乏任何正式协议，审调办采取行动的能力仍然常常受到阻碍，包括在涉及分包商以及政府执行伙伴的事项上。

73. 对于涉及第三方人员性剥削和性虐待或严重违反儿童保护规定的指控的案件，儿基会合作伙伴必须开展任何必要的调查，审调办将评估这些调查和所采取行动的充分性。审调办已发现此类案件中存在一些反复出现的挑战，包括向儿基会报告指控的延迟、调查能力弱、无法识别受害者或获得其对调查的同意，以及受害者和调查人员面临的安全风险。一些向审调办报告的案件最终被认定不属于其职权范围，原因要么是与儿基会缺乏关联，要么是被指控的行为不被视为性剥削和性虐待。

74. 尽管审调办收到的大多数性行为不端报告都涉及执行伙伴人员，但在 2024 年，审调办收到了 42 起涉及儿基会人员的性行为不端案件。在其中一些案件中，审调办在识别受害者和(或)施暴者以及征得受害者同意进行正式调查方面仍然面临挑战。

75. 在欺诈案件中，审调办仍然难以获取相关且往往至关重要的信息和证据，这不仅来自第三方，也来自儿基会各办事处和系统。在许多情况下，审调办发现各办事处的证明文件未妥善保存，或难以调取。在某些情况下，审调办的调查发现了组织内风险管理和合规职能方面的缺陷，包括问责不明确、控制薄弱、做法不一致、程序记录不全或程序未遵守。这些缺陷不仅增加了欺诈风险，在某些情况下还阻碍了审调办开展调查的能力。

76. 尽管 2024 年案件数量激增限制了审调办开展主动调查工作的能力，但审调办仍然根据数据分析和调查期间发现的信息，在一些不连续的事项上开展了主动调查活动。

十一. 数据分析

77. 2024 年，审调办加快了技术与职能的融合。主要成就包括：

(a) 开发了用于调查的捐助方报告和供应商资料看板。捐助方看板显示捐款和支出信息，以及原始凭证链接。供应商和执行伙伴资料看板通过单一访问点提供长达三年的周期信息，包括付款、合同和相关文件。

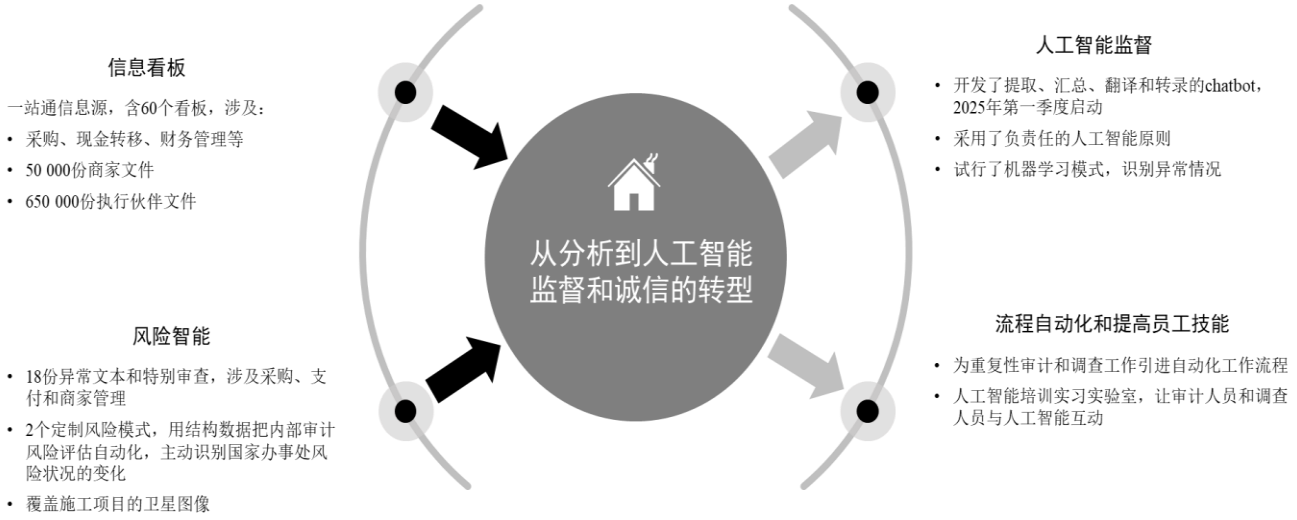
(b) 为审调办实现了 80%的企业资源规划看板的自动化，为审计人员提供实时单一来源信息。

(c) 开发了一款内部人工智能网络应用程序，将于 2025 年第一季度上线。该应用程序将加快规划和研究活动，其功能包括信息和见解的提取、摘要、翻译和转录。与信息和通信技术司的密切合作将为审调办提供一个框架，以拓展人工智能监督的愿景。

(d) 制定实施了预算模型，以便更可靠地估算非员额支出。

78. 审调办与同行网络保持协作和学习交流，同时通过讲习班和培训，提升高级分析应用方面的内部能力。下图展示了审调办的转型历程。

图七
从数据分析到人工智能



十二. 传播

79. 审调办于 2024 年开始加强其战略传播和知识管理职能。采取的行动包括起草传播战略和工作计划、发布互动年度报告、提高演示标准以及审查更好地利用组织传播渠道的机会。

80. 2025 年，审调办将改造其内部和外部网站，定期发布出版物，重点关注内部审计和调查的见解和经验教训。

81. 审调办战略传播的系统化方法将提升全组织对更妥善的风险管理的认识。

十三. 战略路线图

82. 考虑到未来资源环境可能发生变化的影响，2025 年审调办将采取以下战略重点：

83. **与执行局接触**：审调办将继续在保证、诚信和风险管理方面与执行局进行正式和非正式接触。

84. **内部审计**：2025 年将参照外部质量评估和资源可用情况，对 2026-2029 年内部审计战略、方法和绩效指标进行全面审查，以符合组织战略目标。这将使内部审计科能够扩大与相关伙伴的合作，开展综合保证摸底，并加强专业实践和信息技术审计能力。

85. **调查**：2025 年，在资源允许的情况下，调查科将继续扩大工作范围，应对儿基会各项业务中的欺诈风险，包括通过专门的反欺诈团队的现时工作以及实

施新的反欺诈和反腐败政策及制裁程序。审调办还将努力进一步简化和加强捐助方披露流程，以符合向公共部门资源伙伴披露诚信相关信息的新政策。

86. **替代性冲突解决机制：**调查科将继续致力于只介入真正需要调查的事项，并在这方面与人民和文化司和执行主任办公室开展合作。

十四. 决定草案

87. *执行局：*

1. *表示注意到*儿基会内部审计和调查办公室提交执行局的 2024 年度报告(E/ICEF/2025/AB/L.3)及其两份补编(E/ICEF/2025/AB/L.3/Add.1 和 E/ICEF/2025/AB/L.3/Add.2)和管理层的回应(E/ICEF/2025/AB/L.4)，并欢迎关于儿基会治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性的总体意见。

2. *又表示注意到*儿基会审计咨询委员会提交执行局的 2024 年度报告。

附件一

2024 年发布的审计和咨询报告 [a]

序号	参考编号	区域 [b]	审计和咨询报告	商定行动数目		报告结论 [c]
				共计	高度优先	
一. 审计报告						
A. 国家办事处						
1.	2024/02	ESA	肯尼亚	8	0	PS-IN
2.	2024/05	MENA	黎巴嫩	8	0	PS-IN
3.	2024/07	SA	巴基斯坦	8	2	PS-IN
4.	2024/09	WCA	贝宁	6	1	PS-MIN
5.	2024/11	SA	阿富汗	9	3	PS-MIN
6.	2024/12	WCA	加纳	6	1	PS-IN
7.	2024/14	ESA	厄立特里亚	6	2	PS-IN
8.	2024/15	MENA	埃及	6	1	PS-IN
9.	2024/16	WCAR	毛里塔尼亚	8	3	PS-IN
10.	2024/17	ECAR	土耳其	7	1	PS-IN
			共计	**72**	**14**	
B. 专题领域						
11.	2024/01	不适用	乌克兰区域难民应对	16	3	PS-IN
12.	2024/03	不适用	对受益人的现金援助	6	0	PS-IN
13.	2023/04	不适用	数据保护和隐私	12	6	PS-MIN
14.	2024/06	不适用	施工管理	6	0	PS-IN
15.	2024/08	不适用	预防性剥削和性虐待	7	2	PS-IN
16.	2024/10	不适用	对受影响人口负责	4	1	PS-IN
17.	2024/13	不适用	机构服务合同	8	3	PS-IN
			共计	**59**	**15**	
			总计	**131**	**29**	
二. 咨询报告						
1.	不适用	不适用	加纳卫生基金	—	—	—

[a] 审计报告按类别列示。

[b] 所列儿基会区域如下：EAP：东亚和太平洋；ECA：欧洲和中亚；ESA：东部和南部非洲；LAC：拉丁美洲和加勒比；MENA：中东和北非；SA：南亚；WCA：西部和中部非洲。

[c] 报告结论分类如下：

令人满意(S)：经评估的治理、风险管理或控制流程充分，运作良好。

部分令人满意，需要改进(PS-IN)：经评估的治理、风险管理或控制程序总体适当，也在运行，但需要改进。所查明的不足或缺陷不太可能对被审计实体、领域、活动或程序的绩效产生重大负面影响。

部分令人满意，需要重大改进(PS-MIN)：评估的治理、风险管理或控制程序需要重大改进。所查明的不足或缺陷可能对被审计实体、领域、活动或程序的绩效产生重大负面影响。

不令人满意(U)：接受评估的治理、风险管理或控制流程需要重大改进。所查明的不足或缺陷可能对被审计实体、领域、活动或程序的绩效产生严重负面影响。

附件二

2024 年主要业绩指标

序号	主要业绩指标	具体目标(2024 年)	实现情况(2024 年)
1.	交付基于风险的工作计划	90%	40%[a]
2.	遵守执行局关于公开披露问题的第 2012/13 号决定	100%	100%
3.	业务得到客户“总体令人满意”的反馈意见[b]	100%	100%
4.	总体上符合全球内部审计师协会的标准，包括外部评估(每五年一次)方面的标准	是	是
5.	达到内部审计报告及时性指标	90%	24%[c]
6.	达到调查及时性指标	65%	58%

[a] 未能实现目标是一系列重大挑战造成的。2024 年年中，内部审计和调查办公室(审调办)三名高级审计成员离职，包括内部审计副主任、布达佩斯部门主管和专业实践经理，审调办只剩下三名主管，这影响了计划中的内部审计工作的进展。此外，2023 年还存在大量专题结转工作报告，导致 2024 年新项目人员分配推迟到 2024 年第二季度。此外，儿基会一些国家办事处面临不可预见的困难，包括国内骚乱、自然灾害和当地人员配备问题，这导致审调办不得不修改其最初的工作计划，并取消了多项计划中的审计工作。

[b] “总体令人满意”评级系指审计客户同意或十分同意；总体而言，各项审计增加了价值，产生了有意义、商定的行动和结果。对于 2024 年发布的审计报告，截至年底收到了两份调查回复，均评为“总体令人满意”。

[c] 主要的及时性指标是从会议结束到发布报告草案的 60 天目标。2024 年该绩效指标完成率低，是因为经验丰富的高级员工流失，以及审计报告质量保证方面的制约。