



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务厅  
执行局

Distr.: General  
7 April 2016  
Chinese  
Original: English

2016 年年度会议

2016 年 6 月 6 日至 10 日，纽约

临时议程项目 14

人口基金——内部审计和调查

## 联合国人口基金

### 审计和调查处处长关于 2015 年人口基金内部审计和调查活动的报告

#### 摘要

本报告根据执行局第 2015/2 号和第 2015/13 号决定以及执行局早些时候的其他相关决定，报告了审计和调查处 2015 年 12 月 31 日终了年度对人口基金内部的审计和调查活动。

本报告回顾了审计和调查处 2015 年完成的内部审计和调查活动。报告内容包括：(a) 审计和调查处 2015 年资源；(b) 介绍审计和调查处通过内部审计和调查活动发现的重大问题；(c) 说明案件调查情况，包括说明欺诈案件调查情况及采取的行动；(d) 回顾 2010 至 2014 年发布的内部审计建议及其执行情况。最后，本报告根据已开展的工作范围，介绍了审计和调查处关于人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性的意见。附件 1 至 8 可在人口基金网站上分别查阅。

根据执行局第 2015/2 号决定以及早些时候的其他相关决定，特附上人口基金审计咨询委员会年度报告(DP/FPA/2016/7/Add.1)，作为本报告的增编。管理当局对该年度报告和本报告的回应也可供查阅(DP/FPA/2016/CPR.2)。附件 5 说明了管理当局就监督事务司之前报告(DP/FPA/2011/5)所提出的 15 条建议采取的后续行动。该附件也可在人口基金网站查阅。



决定要点

执行局不妨：

表示注意到本报告(DP/FPA/2016/7)、审计咨询委员会年度报告(DP/FPA/2016/7/Add.1)以及管理当局对该年度报告和本报告的回应(DP/FPA/2016/CRP.2)；

表示继续支持加强人口基金的审计和调查职能部门，并支持为这些部门执行任务提供充足资源；

确认并支持审计和调查处参与联合审计和调查活动。

# 目录

	页次
联合国人口基金.....	1
审计和调查处处长关于2015年人口基金内部审计和调查活动的报告.....	1
一.  导言  7	
二.  人口基金的保障工作.....	7
A.  任务规定	7
B.  有关人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性的意见	8
三.  资源  8	
四.  遵守监督政策.....	9
五.  内部审计	10
A.  基于风险的审计规划	10
B.  审计风险评估结果	10
C.  2015年内部审计活动	11
<i>后续审计覆盖范围</i> .....	12
D.  内部审计活动的主要结果	13
<i>国家办事处审计</i> .....	13
领域	13
满意	13
部分满意	13
不满意	13
办事处治理	13
-	13
-	13
2	13
40%	13
3	13
60%	13
方案管理	13
-	13
-	13
1	13
20%	13
4	13
80%	13
业务管理	13
1	13

20%	13
2	13
40%	13
2	13
40%	13
(一) 办事处治理	13
(二) 方案管理	14
(三) 业务管理	15

	16
	16

图 2 国家办事处建议——按类型排列



图 3 国家办事处审计建议——按原因排列



区域办事处审计.....	17
联合审计.....	18
共同业务流程.....	18
E. 内部审计建议的后续工作	19
尚未落实的建议.....	19
GRP –全球和区域方案	20
ICT – 信息和通信技术	20
在 18 个月或更长时间内没有解决的建议.....	21

**六. 调查 21**

A. 案件数量	22
表 6 2015 年受理和办结案件概览 (*)	22
B. 投诉类型	23
C. 案件处理	24
表 7 2015 年已经过调查的指控概述	24
D. 采取的纪律措施或制裁行动	25
E. 调查能力方面的挑战	25

**七. 咨询活动 25**

八. 联合国系统内部的协调.....	26
A. 内部审计	26
B. 调查	26
C. 联合检查组	26
九. 总体结论和下一步措施.....	27

一.	导言 .....	7
二.	人口基金的保障工作 .....	7
	A. 任务规定 .....	7
	B. 有关人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性的意见 .....	8
三.	资源 .....	8
四.	遵守监督政策 .....	9
五.	内部审计 .....	10
	A. 基于风险的审计规划 .....	10
	B. 审计风险评估结果 .....	10
	C. 2015 年内部审计活动 .....	11
	后续审计覆盖范围 .....	12
	D. 内部审计活动的主要结果 .....	13
	国家办事处审计 .....	13
	区域办事处审计 .....	17
	联合审计 .....	18
	共同业务流程 .....	18
	E. 内部审计建议的后续工作 .....	19
	尚未落实的建议 .....	19
	在 18 个月或更长时间内没有解决的建议 .....	21
六.	调查 .....	21
	A. 案件数量 .....	22
	B. 投诉类型 .....	23
	C. 案件处理 .....	24
	D. 采取的纪律措施或制裁行动 .....	25
	E. 调查能力方面的挑战 .....	25
七.	咨询活动 .....	25
八.	联合国系统内部的协调 .....	26
	A. 内部审计 .....	26
	B. 调查 .....	26
	C. 联合检查组 .....	26
九.	总体结论和下一步措施 .....	27

## 图

图1 国家办事处审计建议——按优先等级排列.....	16
图2 国家办事处建议——按类型排列.....	17
图3 国家办事处审计建议——按原因排列.....	17
图4 截至2015年12月31日尚未落实的建议.....	20
图5 在18个月或更长时间内未解决的建议.....	21
图6 2012年和2015年受理投诉概览.....	23

## 表

表1 2014和2015年资源.....	9
表2 2014年审计风险评估结果.....	11
表3 2015年业务概览.....	12
表4 2015年各领域的审计评级.....	13
表5 按年份分列的审计建议落实情况.....	20
表6 2015年受理和办结案件概览（*）.....	22
表7 2015年已调查指控概述.....	24

## 附件

- 附件1：2015年审计意见
- 附件2：2015年发布的内部审计报告——附载评级
- 附件3：2015年国家办事处内部审计报告提供的良好做法和改进机会
- 附件4：2015年底前超过18个月的建议
- 附件5：DP/FPA/2011/5号文件所列15条建议的最新情况
- 附件6：2015年底前国家执行和业务资金预支状况
- 附件7：2015年发布的调查报告详细概述
- 附件8：2014年发布的调查报告最新概述

（附件1至8可在人口基金网站上查阅）

## 一. 引言

1. 本报告向执行局概述审计和调查处2015年进行内部审计和调查活动的情况。本报告也说明根据第2015/13号决定,介绍了审计和调查处在已开展的工作范围基础上关于人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性意见。这也是公开披露内部审计报告的第三个完整年度。

## 二. 人口基金的保障工作

### A. 任务规定

2. 2014年人口基金《财务条例和细则》第十七条、监督政策<sup>1</sup>和问责框架这三者共同构成了审计和调查处任务规定的基础。<sup>2</sup>审计和调查处独自执行和管理(或授权其他方面执行和管理)以下监督职能:(a)独立内部审计服务(治理充分性和效力、风险管理、内部控制进程、经济高效地使用资源);(b)调查服务(指控不当行为)。《审计和调查处章程》已由人口基金执行主任于2014年7月17日核准。

3. 审计咨询委员会(审咨委)和联合国审计委员会定期监测审计和调查处工作的质量。审咨委继续提供咨询意见,以提高审计和调查处审计和调查工作的有效性;审咨委于2015年审查了审计和调查处年度工作计划、预算、定期进度报告、年度报告和内部审计报告。联合国审计委员会监测了采取行动落实其就改进审计和调查处业务所提建议的情况。2015年,外部审计员继续依靠审计和调查处的工作和报告。

4. 该年,审计和调查处同过去各年度一样获得人口基金高级管理当局的支持。审计和调查处处长以当然成员的身份出席人口基金执行委员会等机构的会议,让处长有机会向高级管理当局就新政策或新程序的治理、问责或控制等方面直接提出建议,并就人口基金面临的任何可能出现的潜在风险发表意见。

5. 审计和调查处根据其受之约束的专业标准和其必须遵守的政策开展工作,包括监督政策、财务细则和条例以及工作人员细则和条例;内部审计方面的《国际内部审计实务准则》;<sup>3</sup>调查方面的人口基金纪律框架、人口基金的供应商制裁政策、人口基金保护举报不当行为或配合经正当授权的实况调查工作的工作人员免遭报复的政策;以及《统一调查准则》。

<sup>1</sup> 执行局第2015/2号决定;另见DP/FPA/2015/1。

<sup>2</sup> 参见DP/FPA/2007/20。

<sup>3</sup> 由内部审计师协会颁布。

6. 为确保一如既往地高效开展任务，审计和调查处在开展内部审计和调查的职能时一直执行质量保障和提高方案。这一方案包括持续和定期进行外部质量评估。在2015年，审计和调查处的内部审计活动再次由内部审计师协会进行独立审查，确保活动基本符合国际标准和《内部审计师协会道德守则》。

7. 审计和调查处处长特此向执行局确认该处在2015年享有组织上的独立性。审计和调查处在决定其工作范围、开展工作、通报其工作结果时没有受到干扰。

## B. 有关人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性的意见

8. 本意见基于2015年1月1日至12月31日期间完成的审计和调查处国家办事处、区域办事处和共同业务流程审计、机构间活动的联合审计以及过往审计的后续审查，正如本报告所解释的那样。审计和调查处所有审计均根据适用标准（见第5段）开展。

9. 为制订其意见，审计和调查处酌情考虑其他证据来源：（a）往年完成的审计和调查处审计获得的累积审计知识；（b）截至2015年12月31日的内部审计建议执行情况；（c）2015年完成的调查所注意到的制度性问题；（d）由联合审计委员会在2016年1月6日关于2015年人口基金中期审计的管理当局信函中报告的审计结果；（e）由管理当局委托并于2015年完成的国家执行情况审计结果；（f）众多国家和区域办事处以及总部业务单位于2016年2月完成的控制自我评估结果；以及（g）作为管理当局于2015年开始实施的企业风险管理进程一部分完成的风险评估结果。

10. 人口基金管理当局负责制定和维持治理、风险管理和内部控制进程，并确保其有效运行。审计和调查处的责任仅限于独立评估这些进程的充分性和有效性。审计和调查处的审计和制订意见时考虑的其他证据来源主要涉及人口基金于2014年和往年开展的活动。如开展额外审计工作，就能确定可能影响该意见的其他问题。

11. 审计和调查处认为，根据上述的开展工作范围，人口基金治理、风险管理和内部控制进程的充分性和有效性“令人满意”，表明进程已基本确立和运作；未发现被评估为可能严重危及人口基金实现目标的问题。但发现一个或以上的问题需要由管理当局解决，否则可能对实现目标造成不利影响。

12. 附件1提供了额外信息，包括制订意见时考虑的标准。

## 三. 资源

13. 截至2015年12月31日，审计和调查处有21个核定员额：4个一般事务等（年底有一个空缺）以及17个专业职等（14个现已补任和3个年底征聘，分别在内部



审计、调查和处长办公室)。以往在确定适当资格人选方面的困难因任职进程的延迟而进一步恶化，2015年仍然存在。。审计和调查处的总体空缺率稳定保持在16%，分配情况与2014年相比有所不同（见表1）。

14. 自2014年以来，审计和调查处一直仅从人口基金机构预算中获得资金。与2014年相比，已就2015年实际空缺率作出调整的2015年审计和调查处总预算保持稳定（见表1）。2015年，审计和调查处主动管理其预算，而处长办公室也正在采取审计和调查处的紧缩措施并为调查科提供财政支持；在可能的情况下，空缺职位的资金被重新分配，以参与为具体业务或调查而提供的外部支持。

表1  
2014和2015年资源

	内部审计		调查		处长办公室		审计咨询委员会		共计	
	2014年	2015年	2014年	2015年	2014年	2015年	2014年	2015年	2014年	2015年
专业人员员额——核定	10	10	5	5	2	2	-	-	17	17
空缺率	21%	13%	0%	9%	33%	50%	-	-	<b>16%</b>	<b>16%</b>
支助人员员额——核定	1	1	1	1	2	2	-	-	4	4
空缺率	0%	0%	0%	0%	0%	6%	-	-	<b>0%</b>	<b>3%</b>
(千美元)										
工作人员费用	1 982	2 193	933	949	557	483	-	-	3 472	3 624
个人顾问	89	87	129	173	-	-	65	58 <sup>(*)</sup>	283	318
采购服务	504	736	21	29	30	-	-	-	554	765
差旅	283	238	218	184	42	15	143	73	686	509
业务费用 <sup>(**)</sup>	55	37	20	20	37	1	3	3	114	60
共计	2 913	3 291	1 321	1 355	666	499	211	134	5 109	5 276

(\*) 扣除主席费后。

(\*\*) 主要用于信息技术系统。

#### 四. 遵守监督政策

15. 根据DP/FPA/2015/1号文件（第27段），审计和调查处的资源得到有效和高效率的部署，但可用资金不足以扩大内部审计覆盖面，解决不断增加且日趋复杂的调查案件数量，或除了通过有限咨询服务（如下所述）以外开展支持管理工作。

16. 根据DP/FPA/2015/1号文件，披露内部审计报告程序在2015年得到贯彻实施，这也是公开披露内部审计报告的第三个年度。2015年间未收到在2008年9月至2012年11月期间发出的调阅报告请求。2012年12月1日之后发布的所有报告均已在内部发布后一个月内公开披露。对审计和调查处而言，其内部审计报告的清晰性和质量仍然是一个需要持续关注的问题，在管理当局互动方面需要投入大量时间和努力。

## 五. 内部审计

### A. 基于风险的审计规划

17. 审计和调查处开展保障活动的依据是经审计咨询委员会审查后由执行局核准的基于风险的审计计划。这份计划依据对审计对象总体进行有记录的风险评估，范围包括139个业务单位和35个共同业务流程（见第22段和

18. 表2)。通过一系列因素进行风险测算，代表对所评估各业务单位和流程实现目标可能有不利影响的各类事件的可能影响及其发生的可能性。

19. 业务单位审计风险评估基于下列财务和方案信息：（a）方案费用的规模；（b）方案的复杂性；（c）方案变动；（d）业务的复杂性；（e）方案执行情况；（f）单位所在国欺诈和腐败管控工作的质量；<sup>4</sup>（g）业务单位管理方案的能力；（h）与总部和区域办事处管理当局讨论的结果。  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Political\\_corruption](http://en.wikipedia.org/wiki/Political_corruption)评估还包含迄今所开展内部和外部审计的结果和发布日期。

20. 共同业务流程审计风险评估采用了另一个风险模型，反映了与以下方面相关的因素：（a）财务规模；（b）流程的影响力和复杂性；（c）影响这些流程的变动的规模；（d）已建立的管制措施和制度的效力；（e）负责管理程序控制和制度的业务单位的能力。该模型分析还反映与总部相关管理当局咨询的结果。

21. 与信息技术有关的风险定期或在出现根本变化（如近期转用基于云的应用）时会进行独立评估。

## B. 审计风险评估结果

22. 2015年内部审计工作计划根据2014年12月完成的审计风险评估（详细情况载于DP/FPA/2015/7号文件，第7至9页）制定。

23. 鉴于人口基金2016年的核心资源大幅减少，审计风险评估已推迟更新，等待就管理当局答复的性质、程度和预计影响提供信息。同时，已制定了2016年临时工作计划；在答复措施公布后可能酌情修订该计划。

24. 2016年临时审计计划是基于：（a）2014年审计风险评估结果，重新审视这些结果，通过协调统一适用于确定高风险和中度风险国家办事处的门槛，比较设在纽约市的各个基金和方案的审计覆盖周期（见

<sup>4</sup> 根据世界银行发布的指标。

25. 表2)；以及 (b) 2015年开展的信息技术风险评估。

表2  
2014年审计风险评估结果

评估的实体	高风险	中度风险	低风险	共计
国家办事处	12	50	59	121
区域办事处	1	5		6
联络处	-	-	6	6
参与方案交付的总部单位	1	4	1	6
<b>业务单位</b>	<b>14</b>	<b>59</b>	<b>66</b>	<b>139</b>
共同业务流程	17	16	2	35

### C. 2015年内部审计活动

26. 2015年内部审计工作计划包含26项业务，涵盖高风险和中度风险业务单位、高风险共同业务流程、与其他联合国内部审计事务处（在机构间一级确定）的联合审计以及一项对过往审计的后续审查。为最大限度地使用资源（见

表3），这些业务按计划到年底分别处于不同进展阶段，正如经审计咨询委员会认可和经执行主任核准的2015年内部审计工作计划所反映的那样。

27. 截至年底，所有计划的实地工作均已完成，并已向管理当局报告初步结果，只有一项联合审计的实地工作推迟到2016年1月完成；共发布15份报告（包括草稿），计划发布18份报告（见

表3)。

表3  
2015年业务概览

现况	业务单位	共同业务流 程 <sup>(a)</sup>	联合审计 <sup>(b)</sup>	后续审查	共计
<b>计划业务摘要——按最终完成年份</b>					
应于2015年最终完成的审计	11	5	1	1	18
2015年开始并于2016年完成的审计	5	1	2		8
<b>业务总数</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>26</b>
<b>实际业务摘要——按年底状况</b>					
已发布最终报告	7	2	1	1	11
已发布报告草稿	3	1			4
小计	10	3	1	1	15
正在编制或由审计和调查处管理当局审查的报告草稿	6 <sup>(c)</sup>	3	1		10
计划或实地工作阶段	1 <sup>(c)</sup>		1 <sup>(d)</sup>		2
<b>共计</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>27</b>

说明：

- (a) 包括对重大方案的审计。  
 (b) 受其他联合国内部审计事务处领导。  
 (c) 应管理当局要求将一项业务（实地工作）推迟至2016年，代以开展一项额外业务。  
 (d) 实地工作推迟至2016年1月完成。

28. 2015年报告定稿的及时性仍然受到审计和调查处有限管理能力的不利影响，这一问题在此前已提请审计咨询委员会和管理当局关注，并已在报告和等待管理当局答复耗时方面进行了冗长的讨论。在发布部分审计报告时也受到了工作人员更替和必须重新编排实地工作以确保审计工作人员到位的影响。

**后续审计覆盖范围**

29. 根据2014-2017年机构预算核可的内部审计资源、经修订的审计风险评估模型（见第24段）以及完整的工作人员编制，预计在2015-2018年期间，高风险业务单位的审计以三年为一个周期，中度风险业务单位以13年为一个周期，在贯穿性审查（补充外地办事处审计的覆盖面）中涵盖的共同业务流程则以15-17年为一个周期。还计划仅通过一个持续的审计进程，即从总部审查低风险单位特定的关键控制和重大财务往来运作效能，为低风险业务单位获得保障。<sup>5</sup>

30. 鉴于2016年为内部审计分配的资源，这一预计覆盖面不再具备可实现性。为维持高风险业务单位的三年审计周期，中度风险业务单位的审计周期必须延长。扩大中度风险办事处的持续审计活动范围能为其提供额外保障，同时通过贯穿性

<sup>5</sup> 一名专门的数据分析专家已于2015年7月到位，该进程将于2016年开始实施。



审计可以大大限制的共同业务流程覆盖面。

31. 额外的人力和财政资源必须达到高风险业务单位的3年审计周期；中度风险业务单位的10年审计周期（通过持续审计活动提供的额外保障）；以及共同业务流程贯穿性审查的10年周期，正如审计和调查处提交审计咨询委员会和管理当局审议的一样。审计和调查处已在其向人口基金管理当局提交的中期预算中反映了这些问题。

## D. 内部审计活动的主要结果

### 国家办事处审计

32. 2015年，审计和调查处发布了五份国家办事处审计报告。审计覆盖现有的治理、风险管理和内部控制流程——涵盖“办事处治理”、“方案”和“业务管理”领域，审查范围和深度取决于在规划阶段开展的对相关业务进行审计风险评估的结果。

33. 如附件2所列，5份报告中有2份（40%）被评为“部分满意”<sup>6</sup>，3份（60%）被评为“不满意”<sup>7</sup>。下文概述了按审计领域进行的评级。

表4  
2015年各领域的审计评级

领域	满意		部分满意		不满意	
	办事处数目	百分比	办事处数目	百分比	办事处数目	百分比
办事处治理	-	-	2	40%	3	60%
方案管理	-	-	1	20%	4	80%
业务管理	1	20%	2	40%	2	40%

### 主要结果

34. 2015年发现的需要改进的主要领域与此前几年查明和报告的情况一致。效仿国家办事处审计报告的结构安排，下文将介绍主要结果（包括良好做法和改进机会）。概况表见附件3。

#### （一）办事处治理

35. 2015年再次定期召开工作人员和管理当局会议以便交流信息，监测方案执行情况，更好地协调方案和业务活动。一些办事处还编写明确且有相关性的年度管理计划，其工作人员显示明确了解自己的作用和职责以及政策和程序。

<sup>6</sup> 发现了一个或以上有可能对受审计实体实现目标产生不利影响的问题，如果管理当局未解决这个问题。

<sup>7</sup> 发现了一个或以上有可能严重妨碍受审计实体实现目标的问题。

36. 审计查明仍有必要：(a) 定期审查国家办事处的组织结构和人员，使其能力和联络方式与方案执行和业务需要相一致，尤其是在编制新的国家方案时；(b) 更及时地填补重要职位空缺；以及(c) 加大区域办事处和总部对空缺增多的办事处的支持和监督。在区域办事处充分运作领导人才库进程和人力资源战略伙伴网络预计将有助于上述领域的改进。

37. 审计显示仍有必要通过更明确地定义产出及其相关指标、基准和目标来完善年度办事处管理计划，以及通过确保业务单位遵循有效的流程来大幅改进风险管理，以便(a) 确定和评估影响其业务的所有相关风险；以及(b) 制定和实施适当的减少风险行动。在新的企业风险管理进程背景下(2015年7月以来实施)，到2015年底，大部分业务单位已经完成共同业务流程一级确定的一组战略和欺诈风险初步评估。从2016年开始，管理当局应在风险协调中心的参与和主题专家的支持下评估对视为“严重”或“高”风险的对策，以便随后由执行主任担任主席的风险委员会进行审查和讨论。

## (二) 方案管理

### a. 方案规划、执行和监测

38. 一些办事处利用手机银行技术或当地银行系统实施高效的流程，以便利向方案参与者支付差旅费和奖励——如瘰管修复手术运动和向普查人员付款中所看到的那样。这些做法尽量减少现金支付所带来的相关风险，其他办事处应考虑复制。

39. 审计强调需要制定更加全面的成果框架，以更好地列出和将以下方面相联系(a) 方案产出；(b) 指标、相关基准和目标；及(c) 资源估算。

40. 尽管自2014年11月实施全球方案拟定系统，审计继续显示与以下相关方面有改进机会(a) 最终完成关键方案文件和工作计划的时间表；(b) 工作计划的详细程度；(c) 按照2014年工作计划管理政策定期更新工作计划；(d) 支持工作计划预算的详细程度；(e) 方案财务管理控制的有效性，包括支出审查以及预算与实际比较核对；(f) 与执行伙伴签署的工作计划与全球方案拟定系统中反映的相应工作计划“快照”一致。审计还显示，需要继续更加一致和严格地监测方案活动执行情况和取得的成果。

41. 向总部提出两项高优先级建议，以解决2015年国家办事处审计确定的重要问题：(a) 对涉及创新办法的方案(如绩效安排)的设计、规划和执行实施强制性质量保证审查程序；以及(b) 制定了一个基于时间的行动计划，以便企业对限制人道主义救济活动成效的挑战作出回应。

### b. 国家执行

42. 审计还显示，需要更细致地评估执行伙伴的方案和财务管理能力并进行更完整的记录，因为这是选择最适合的现金转移模式以及方案和财务监测活动的性

质和频率的关键要素。预计在2016年开始向人口基金所有办事处推出经修订的统一现金转移方式框架后将有所改善；2015年推出准备进程包括经修正的能力评估清单和向外地办事处提供的培训。审计还发现，执行伙伴确保资金用于既定目的的金融监管不力；已向总部提出一项建议，建议在金融监管不力或者此类监测发现重大财务问题的国家中增加执行伙伴年度审计的覆盖范围。

43. 仍然发现反复出现转移给执行伙伴的资金脱离业务资金账户流程的情况，还发现反复发生由执行伙伴开展的一些活动被记录为由人口基金直接实施而非国家执行的情况，尽管这种数量不多。脱离既定程序的这些情况不利于管理当局保障提供给这些执行伙伴的资金得到适当使用，因为相关支出不在于国家执行保障活动的范围内。关于业务资金账户和国家执行情况的更多详情见附件6。

#### c. 库存管理

44. 管理当局需更加重视，以改进存货和供应链管理控制的运营成效并进一步遵守存货管理政策。尤其是，需要（a）在一些重点国家加强人口基金办事处参与生殖健康商品需要评估和预测性活动的力度；（b）与其他方案利益攸关方方案国一道，支持解决供应链管理系统方面的差距，这些差距可能减少生殖健康商品的供应和缺货情况；（c）始终实施存货接收和检验控制并进行记录；以及（d）定期监测执行伙伴所持有的生殖健康商品存货及其在服务提供点的及时分发和供应情况。

45. 审计还建议加强库存单跟踪。2016年执行新的Atlas“货运跟踪”应用（这将取代2015年使用的库存管理系统）后预计在这方面将有所改进。

#### d. 非核心资源管理

46. 审计发现两个国家办事处存在重大非核心资源管理问题。在其中一个案例中，审计指出尽职和管理当局监管不力——这对于通过与私营部门捐助方签署的共同筹资协议确保获得资助的干预与人口基金任务一致很有必要；向总部提出加强与私营部门合作战略和模式的建议。

47. 在另一个审计中，管理当局并未发现影响由大量非核心资金资助方案的重大规划、执行、宣传和报告问题或并未就此及时采取行动，导致撤销供资。

### (三) 业务管理

#### a. 采购

48. 人口基金采购科继续努力（a）更新采购程序；（b）制定指导说明和工具；（c）通过培训任务和推广外地办事处采购协调中心的英国皇家采购与供应学会认证，加强外地办事处的采购能力；（d）按区域派遣支助工作队。然而，审计发现，地方一级在竞标、决标和合同管理领域不遵守采购程序的情况增多。由于

缺乏管理当局监督控制，未及时发现并处理这些问题。审计中注意到有很多机会通过增加使用长期协议来提高采购效率和性价比。。

#### b. 人力资源

49. 一个国家办事处实施创新型程序，利用“业绩评估和发展审查委员会”提高工作人员业绩评估的成效和客观性。

50. 指出需继续促进遵守适用于决标和管理服务及单个咨询合同的政策和程序。还应加强对必修课培训要求的遵守。

#### c. 财务管理

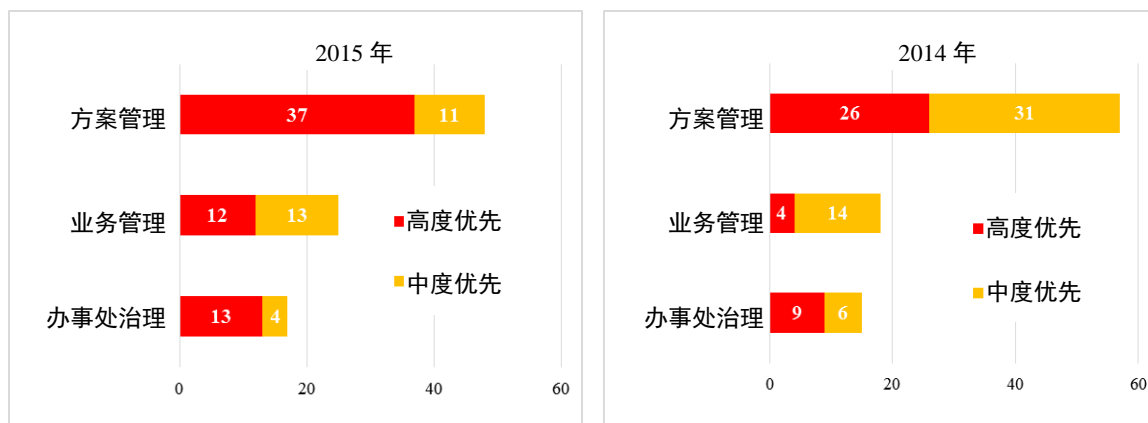
51. 还发现未记录费用所对应的相关项目、活动、资金和总分类账代码，因而减少了方案和财务信息的整体可靠性。还发现了未合理处置增值税偿付诉求的新情况。

提出的建议

52. 总体而言，2015年发布了90条与国家办事处审计有关的建议；其中62条建议（69%）定为高度优先级别，其余28条建议（31%）定为中度优先级别（见图1）。

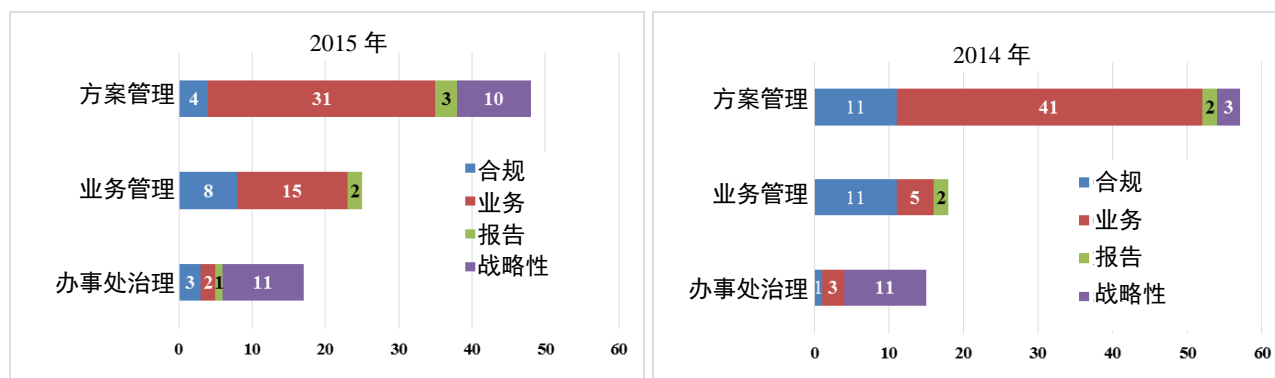
图1

国家办事处审计建议——按优先等级排列



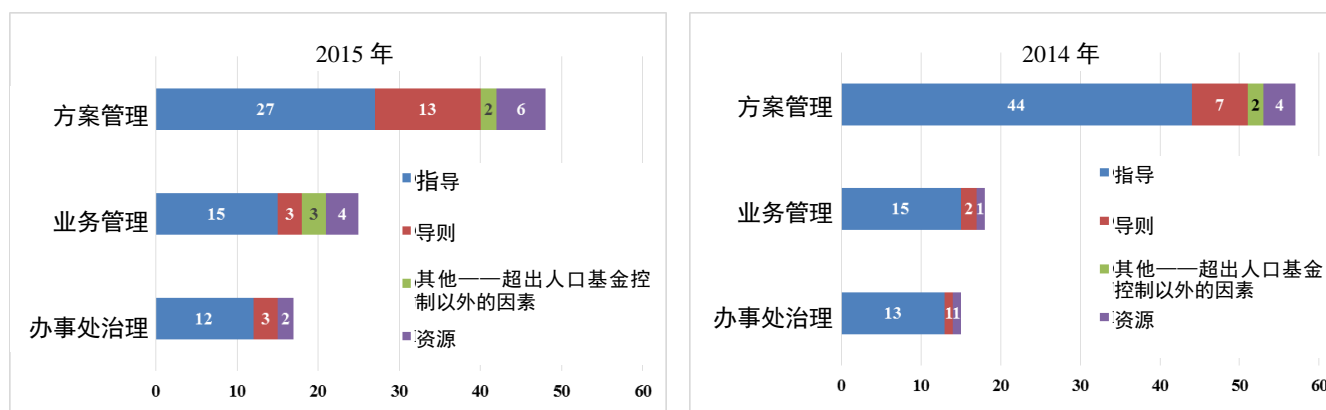
53. 同前几年一样，大多数建议与业务相关——48条建议（53%），其次是战略事项——21条建议（23%，主要是在“办事处治理”和“方案管理”领域）- 其次是合规事宜——15项建议（17%）——最后是报告（见图2）。

图2  
国家办事处建议——按类型排列



54. “指导”不足（监管控制欠缺或不足）仍然是已确定问题的主要原因——54条建议（60%）——其次是“准则”欠缺（缺乏政策或政策不充分）——19条建议（21%）——资源（人力或财力）——12条建议（13%）（见图3）。

图3  
国家办事处审计建议——按原因排列



### 区域办事处审计

55. 审计和调查处对东部和南部非洲区域办事处的审计被评为“部分满意”。审计覆盖办事处治理、方案和业务管理流程，以及向该区域的国家办事处提供技术、战略和业务支持，并对其进行监督。总体而言，所提供的19条建议中13条建议被评为高度优先。

56. 审计发现若干良好做法，例如，区域国家办事处的区域方案执行情况和业绩的监督机制，以及建立“方案协调和质量保证”单位，以支持国家方案的拟定及其质量保证。

57. 在办事处治理领域，审计建议重新审查该办事处的结构和人员编制，以按照监督需要调整方案执行和向该区域提供的支助。关于国家办事处的支助和监督，审计建议加强国家办事处审查，使其与2014-2017年战略计划一致，并进一步监测国家方案执行情况。还注意到在区域方案执行和区域协调一致项目的监督方面有改进机会。

58. 在向国家办事处提供技术援助方面，其他改进机会包括根据人口基金的战略计划，加快从技术援助主要提供商转变为经纪人，提高技术援助管理过程的有效性，首先对“技术援助管理系统”功能进行评估；并加强全球顾问名册功能和内容，确定更有效的名册管理流程，并与个人顾问管理流程相结合（向总部提出的建议）。

### 联合审计

59. 调查和审计处参与了对马拉维“一体行动”项目的联合审计，该项目被评为“部分满意”。16条建议<sup>8</sup>中的8条建议被列为高度优先级，对象是国家工作队。建议的内容涉及联合国发展援助框架（联发援框架）的设计不足；缺乏有力的联发援框架、联合工作计划和质量保证程序；综合监测和评价计划及结果报告方面存在差距；一体化基金资源调动战略不完善；“企业运营”战略及其执行机制存在不足；以及没有根据统一现金转移方式宏观评估结果采取后续行动。

### 共同业务流程

60. 2015年审计和调查处完成了三个业务流程的审计，涵盖库存管理、采购和员工福利、待遇和财政援助。

#### 库存管理流程审计

61. 本次审计将2011年1月1日至2014年11月30日期间库存管理的设计和业务有效性评为“部分满意”，涵盖金额达9 700万美元的库存交易。在发布的21条建议中，大部分被评为高度优先。

62. 治理安排被评为“不满意”；审计要求（a）明确界定流程的终极责任以及所有参与者的角色和职责；（b）更新2012年发布的库存管理政策和程序手册，因此，它也包括下游供应链活动；和（c）阐明“库存协调中心”的作用，并通过标准作业程序、工具和培训，为其提供更好的支持。

63. 与库存运送和分发相关的控制被评定为“不满意”。必须进一步显著加大力度，以改进执行伙伴分发的避孕用具和人口基金供应的其他存货情况的监测，确保这些用品及时提供给原计划受益人，并帮助向资助库存的捐助方履行本组织的受托义务。

<sup>8</sup> 未计入人口基金的建议数目。

64. 采购处负责的库存管理以及库存核算和报告控制被评定为“满意”。国家办事处的控制措施要求在订单追踪和清除、接收和检验、仓储管理与库存控制领域有所改进。

#### 审计治理安排以及采购流程内部控制的设计

65. 本次审计将采购职能方面的治理安排以及竞标、决标和管理采购合同所遵循流程的既定内部控制设计评为“满意”。人口基金采购框架及其相关进程证明在大部分领域非常有力，该组织已采取积极措施，定期更新和加强采购框架及其相关进程。

66. 采购战略、组织结构和采购职能部门的人员配备被评为“满意”，而采购业务的管理被评定为“部分满意”，要求（a）更好地使采购处的年度管理计划与采购战略执行计划相一致；（b）扩大用于衡量采购绩效的指标组合；（c）加大对采购业务的报告和监督。对订购控制、供应商采购设计、招标、提交管理和评价，以及合同管理被评为“满意”，而有必要进一步加强采购计划、决标和供应商绩效。

#### 审计员工福利、待遇和财政援助

67. 本次审计将2012年1月1日至2014年6月30日期间员工福利、待遇和财政援助的管理评定为“部分满意”。在发布的15条建议中9条被评为高度优先。

68. 审计将这一进程期间的治理安排评估为“不满意”，这主要是由于没有对工作人员的福利、待遇和财政援助交易进行系统的管理监督，以及没有对流程运营表现和从开发署收到的服务水平进行监测，而人口基金向开发署外包了大部分活动。

69. 对审查期间金额达8 460万美元的员工福利和待遇处理的控制措施被评为“满意”；未发现显著问题。同期1 180万美元工作人员财政援助的控制措施被评为“部分满意”，呼吁加强关于工作人员预付款准则并密切监测和加快结清老旧的预付款（审计实地调查期间，金额为170万美元）。

## E. 内部审计建议的后续工作

### 尚未落实的建议

70. 如表5所示，截至2015年12月31日，2015年全年执行了118条建议，184条建议<sup>9</sup> 仍未落实。

<sup>9</sup> 这一数字不包括联合审计建议的执行情况，该情况由开发署报告。

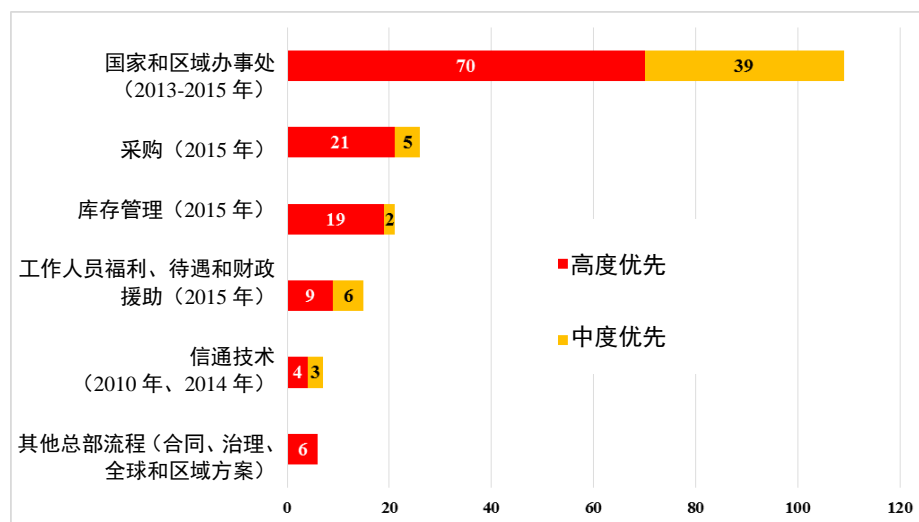
表5  
按年份分列的审计建议落实情况

报告发布年份	报告数量	发布的建议	尚未落实的建议	
			2014年	2015年
2010-2011	29	711	15 (2%)	6 (1%)
2013	12	112	21 (19%)	4 (4%)
2014	9	101	95 (94%)	26 (26%)
小计	<b>50</b>	<b>924</b>	<b>131 (14%)</b>	<b>36 (4%)</b>
2015	11	171	暂缺	148 (87%)
共计	<b>61</b>	<b>1095</b>	暂缺	<b>184 (17%)</b>
其中：超过其执行截止日期 将于2016年执行			<b>118 (64%)</b>	<b>66 (36%)</b>

71. 在所有未落实的建议中，109条（59%）涉及国家和区域办事处审计，主要是2014至2015年（见图4）。其中，66条建议针对方案管理（例如，方案规划和执行（23条）、库存管理（20条）和国家执行（17条））；25条建议涉及业务，特别是财务管理（11条建议）；以及18条建议涉及办事处治理。

72. 在涉及总部进程的6条未落实建议中，5条针对2011年合同和治理审计，1条针对2014年全球和区域方案审计。

图4  
截至2015年12月31日尚未落实的建议



GRP –全球和区域方案

ICT – 信息和通信技术

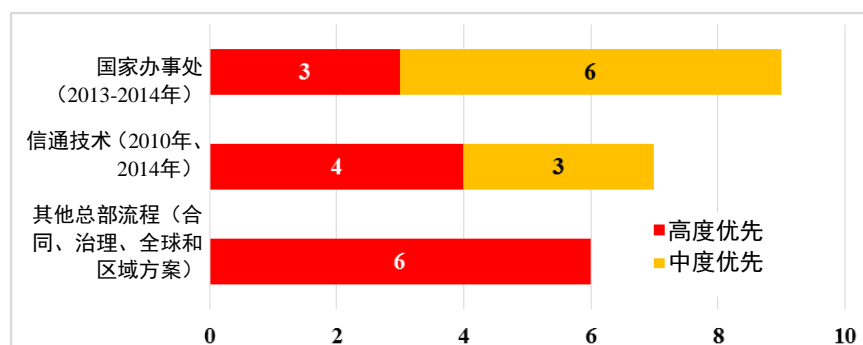


73. 根据执行局第2014/16号决定，审计和调查处对2008/2011年全球和区域方案审计中提出的建议和经验教训进行了后续审查（报告日期为2013年2月8日），评估2014-2017年全球和区域干预设计和首个执行年在多大程度上反映了这些。后续行动显示，管理当局在“方案设计”方面取得了重大进展，在“方案执行”与“方案监测和报告”方面取得了进展。发现在这里和方案管理方面取得的进展有限。在完成对2014-2017年战略计划的中期审查后将重新评估这项建议的执行现状，通过这次审查管理当局打算探讨后续行动提出的反馈意见。

#### 在18个月或更长时间内没有解决的建议

74. 截至2015年12月31日，在184条尚未处理的建议当中，有22条在18个月或更长时间内仍未得到解决（见图5和附件4），与之相比，2014年未解决建议数目为26条。在22条建议中，9条建议涉及国家办事处，在关于信通技术的建议中，6条针对2014年对用户呆账备抵和验证程序进行的审计（目前已采取行动），1条针对完成制定更加有力的信通技术内部控制框架；3条涉及2011年治理审计——（a）改进方案财务管理机制；（b）提供工具和培训，以建设国家办事处的监测能力；以及（c）制定合同人员使用监测和控制制度——管理当局已从2012年起采取行动，但进展缓慢。另两条建议涉及2011年合同审计——（a）更明确地界定合同管理流程的所有权并加强相关的监管框架；以及（b）在总部执行更有力的应付账款控制——但2015年同样进展有限。

图5  
在18个月或更长时间内未解决的建议



## 六. 调查

75. 审计和调查处调查科负责调查各类错失行为指控：

- (a) 人口基金工作人员的不当行为包括欺诈和贪污、工作场所骚扰、滥用权力、报复举报人、性剥削和性虐待以及违反适用条例、规则和行政或政策指示的其他行为。这些被称为“内部案件”和“内部调查事项”；

- (b) 独立承包商、执行伙伴和其他第三方未能履行其义务，其中包括欺诈和其他损害人口基金的财务违规行为。这些被称为“外部案件”和“外部调查事项”。

76. 审计和调查处在接到投诉之后会开展初步调查，判断是否有合理的迹象表明确实存在错失行为。假如审计和调查处认定没有充分的理由支持开展全面调查，则将结案，做出结案说明，并酌情提请管理当局注意或采取行动或者寻求以非正式方法解决。假如评估发现指控可信，则审计和调查处将启动正式调查。假如指控得到证实，审计和调查处将按所涉主体（工作人员、其他人员或所涉实体）向执行主任发出调查报告，以便采取适当的行政或纪律行动，并酌情收回资金或资产。假如调查发现内部控制存在系统薄弱环节，审计和调查处可以向管理当局发出单独报告，以解决已确定的薄弱环节。

#### A. 案件数量

77. 2015年，审计和调查处新收到71起投诉，。尽管2014至2015年案件数量保持稳定，但新的投诉愈加复杂，资源变得愈发紧张，2015年有27起案件涉及外部事项，而2014年为21起。还有44起转自2014年的案件，审计和调查处共处理了115起待办案件（见表6），比2012年增加约174%。比2014年增加10%。

表6  
2015年受理和办结案件概览<sup>(\*)</sup>

	2012年	%	2013年	%	2014年	%	2015年	%
从以下年度结转的案件								
- 2012年或更早	19	45%	20	25%	2	2%		
- 2013年				0%	32	30%	3	3%
- 2014年							41	36%
收到的投诉	23	55%	61	75%	71	68%	71	61%
其中： 内部	23	55%	55	68%	50	48%	44	38%
外部	-		6	7%	21	20%	27	23%
<b>案件总数</b>	<b>42</b>	<b>100%</b>	<b>81</b>	<b>100%</b>	<b>105</b>	<b>100%</b>	<b>115</b>	<b>100%</b>
<b>办结案件</b>								
经过初步评估	17	77%	40	85%	41	67%	35	56%
经过全面调查	5	23%	7	15%	20	33%	28	44%
其中： 已证实	4	18%	6	13%	15	24%	13	21%
未经证实	1	5%	1	2%	5	8%	15	24%
<b>结案总数</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>	<b>47</b>	<b>100%</b>	<b>61</b>	<b>100%</b>	<b>63</b>	<b>100%</b>
<b>结转至下一年的案件</b>	<b>20</b>		<b>34</b>		<b>44</b>		<b>52</b>	
其中： 内部	20	100%	28	82%	27	61%	26	50%
外部	-		6	18%	17	39%	26	50%

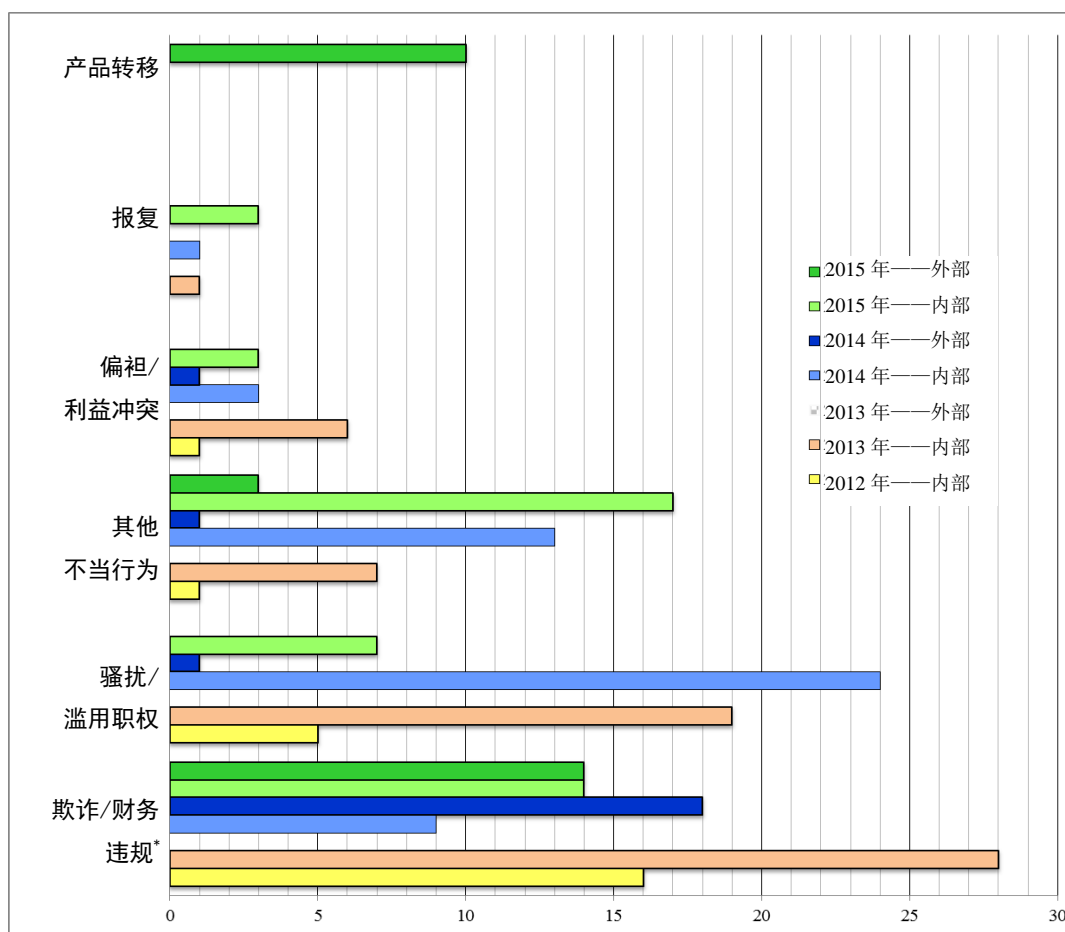
(\*) 一项投诉可能包含针对多个人的多项指控，可能酌情产生多份报告。

78. 在其他9起案件中，管理当局就审计和调查处调查任务相关事宜征求意见。

## B. 投诉类型

79. 如图6所示，2015年受理的26起案件（37%）涉及欺诈（内部和外部）。受理的第二大类案件是不涉及财务影响的其他形式的不良行为指控（例如袭击、未经授权泄露机密信息、滥用人口基金财产），共计20起案件（28%）。2015年，审计和调查处首次受理了医药产品转移报告——10起案件（14%）。其他指控涉及骚扰和滥用权力——7起案件（10%）——报复举报人——3起案件（4%）——偏袒——2起案件（3%）——以及利益冲突、谎报和偷窃——1起案件（1%）。欺诈（主要是采购欺诈和执行伙伴的欺诈）和产品转移占外部案件的89%。

图6  
2012年和2015年受理投诉概览



\*包括欺诈、偷窃和谎报

80. 向审计和调查处投诉的方式包括：直接通过电子邮件（65%）、通过审计和调查处秘密调查热线（9%）；审计和调查处或人口基金以外实体移交的案件（17%）；以及亲自报告（5%）。

81. 由于2015年受理的事项日益复杂和提供给审计和调查处的资源有限，有52起案件结转到2016年，较2014年增加20%。其中，2015年受理了四起案件。结转的案件同样涉及到外部和内部事务。欺诈占40%，其次是其他不当行为（21%）、产品转移（19%）、骚扰（12%）、偏袒（4%）、谎报（2%）和利益冲突（2%）。在结转的案件中，42%（22起案件）针对的是高度优先案件；75%（39起案件）处于初步评估阶段，25%（13起案件）正在调查或报告撰写阶段。

### C. 案件处理

82. 在全部115起案件当中，63起案件在2015年办结；35起案件经过初步评估后结案，28起案件经过全面调查后结案（见表6）。并发布了所有案件的调查报告。

83. 在经过调查的28起案件中，这些案件针对52项指控，13起案件得到全部或部分证实，15起案件未得到证实（见表7和附件7）。2015年涉及欺诈并已得到证实的案件的总金额约为26 000美元，未得到佐证案件的支出为91 366美元。

表7  
2015年已经过调查的指控概述

说明	外部	内部	共计	百分比
<b>欺诈/财务违规行为</b>	15	8	23	<b>44%</b>
已经证实	13	4	17	33%
未得到证实	2	4	6	12%
<b>其他不当行为</b>	2	13	15	<b>29%</b>
已经证实	1	2	3	6%
未得到证实	1	11	12	23%
<b>偏袒/ 利益冲突</b>	2	5	7	<b>13%</b>
已经证实	2	1	3	6%
未得到证实		4	4	8%
<b>骚扰/ 滥用职权</b>		4	4	<b>8%</b>
已经证实		3	3	6%
未得到证实		1	1	2%
<b>报复</b>		3	3	<b>6%</b>
已经证实		1	1	2%
未得到证实		2	2	4%
<b>总计</b>	19	33	52	<b>100%</b>
已经证实	16	11	27	52%
未得到证实	3	22	25	48%

## D. 采取的纪律措施或制裁行动

84. 在2014年证实的14起人口基金案件中，13起已采取纪律和（或）行政行动，管理当局行动为最后选择。另外，着手追回已查明的损失（18 783.66美元）（见附件8）。

85. 在2015年证实的13起案件中，6起年底等待管理当局采取行动；另外5起案件已着手采取行政或纪律行动，包括考虑转交国家当局（见附件7）。在1起案件中，主体与组织分开；在另一起案件中，调查期间主体在合同截至后离开人口基金。

86. 此外，2015年，审计和调查处参与案件提交联合国争议法庭前的广泛后续沟通和（2015年起）人口基金供应商审查委员会。这些互动需要在高级调查阶段投入大量时间。

## E. 调查能力方面的挑战

87. 审计和调查处调查任务大大扩展，包括调查（a）骚扰和滥用职权行为（2013年）；以及（b）涉及第三方不当行为的外部调查（2014年）。2015年，报告的许多案件愈加复杂（如产品转移、执行伙伴欺诈），要求开展经验丰富的调查。

88. 人口基金诸多法律协议的条款要求审计和调查处定期向捐助方报告不当行为的可信指控和调查结果。报告工作以及就上述案件采取的日益增多的后续行动增加了审计和调查处资源的资源需求。

89. 审计和调查处的能力已达到极限；其人员配置水平自2012年以来一直未变，但其任务扩大（如第85段解释的那样）。2015年审计和调查处继续倚重短期调查顾问（相当于一个P4和一个P2全职岗位）。调查员职等从P3升级到2016年的P4职等稍微缓解了这种状况；但是，2016年业务费用削减了25%的预算，这影响了差旅和顾问供资，破坏了审计和调查处执行其调查任务的能力。

## 七. 咨询活动

90. 人口基金运作的外部 and 内部环境不断快速改变，DP/FPA2015/7（第74段）中解释的原因在2015年仍然有效。因此，对审计和调查处咨询服务的需求仍然很大。

91. 然而，由于其能力有限，审计和调查处大幅限制了这些需求，却没有履行任何管理责任（例如，在决策或落实审计和调查处的建议方面）：

- (a) 审查筹资协议的审计和调查条款。审计和调查处审查了提请其注意的16项协议的多个版本（2014年为31项，2013年为25项），其中大部分短时间内需要作出回应；

- (b) 审计和调查职能评估。审计和调查处参加了成员国和捐助方在地方和企业一级进行的数十个审查，同时全年对其问题做出回应；
- (c) 政策。审计和调查处将其活动限制为仅审查其认为重要的10项政策（2014年为22项，2013年为12项）；
- (d) 为人口基金高级管理当局提供支持。这包括但不限于审计和调查处作为观察员参加各种指导或工作委员会；
- (e) 为人口基金工作人员提供一般性支持。

92. 对审计和调查处的咨询要求依然是应急性的，若干请求需要大量投资，特别是审计和调查处管理当局的投资。尽管努力限制此类投资，但仍对审计和调查处其他活动产生了破坏性的“骨牌效应”，导致工作量增大。

## 八. 联合国系统内部的协调

### A. 内部审计

93. 2015年，审计和调查处继续参与机构间活动和内部审计会议。同之前几年一样，审计和调查处参加了三个联合审计。审计和调查处参与共享联合国各组织、多边金融机构和其他相关政府间组织内部审计服务方面的做法和经验。

94. 2015年，审计和调查处再次担任联合国发展集团（发展集团）互动联合审计和协调中心副主席。其中最重要的是成功结束有关2015年发展集团通过的过手资金法律文书中纳入的审计和调查条款工作。

### B. 调查

95. 2015年，审计和调查处继续与联合国调查处代表密切合作。审计和调查处积极参加机构间调查活动，尤其是联合调查框架，并参加联合国调查处代表会议和国际调查员会议。

### C. 联合检查组

96. 审计和调查处还继续在联合检查组中担任人口基金协调员，与人口基金各部门、联合检查组以及行政首长理事会秘书处合作，就处于不同进展阶段的大约20份报告开展互动。

## 九. 总体结论和下一步措施

97. 通过根据审计和调查处的报告和建议采取的各种行动，2015年管理当局继续致力于提高人口基金的治理、风险管理和控制流程的成效。

98. 审计和调查处希望感谢高级管理当局、执行局和审计咨询委员会一如既往的支持，这使审计和调查处能够尽可能成功地执行其任务。

99. 展望未来，在机构预算资金减少，但对审计和调查处服务需求增多的背景下，审计和调查处面临的前所未有的重大挑战是根据可用资源调整其期望。

100. 遗憾的是，对审计和调查处服务的“需求”超过“供应”，也就是说，审计和调查处可用的资源（考虑到人口基金的风险偏好）、内部审计预计保证工作量（通过可接受的内部审计周期覆盖范围）以及调查（通过及时处理投诉），因咨询服务请求而加重。

101. “需求”和“供给”之间的不匹配大大增加了人口基金的信托及信誉风险，前几年已经注意到这一点。审计和调查处赞赏管理当局承诺如果财务状况缓解，在2016年提供额外资金的行为。作为2014-2017年战略计划中期审查的一部分，审计和调查处已申请额外资源以便执行其任务。

102. 审计和调查处将根据其可处置的现有资源提供优质服务。