



2020 年度会议

2020 年 6 月 1 日至 5 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 2019 年年度报告	2
--------------------------	---

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 2019 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（OAC，以下简称“委员会”）在 2019 年开展的活动和提出的意见。本报告依照 2018 年批准的职权范围第 14 项、以及人口基金监督政策修订版第 IV 部分第 I 小节第 25(c) 段提交。

II. 监督咨询委员会 2019 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。2017 年加入的委员会成员包括：Ariel Fiszbein 先生（阿根廷）、Edward Ouko 先生（肯尼亚）、Enery Quinones 女士（英国）和 Louis Wong 先生（澳大利亚）。与 2018 年类似，第五个席位在 2019 年仍然空缺。Quinones 女士自 2017 年起一直担任委员会主席。

3. *委员会成员任期*。委员会成员的任期于 2019 年 12 月终止，但为了便于组织和执行局审查联合检查组题为“联合国系统审计/监督委员会的审查”（JIU/REP/2019/6）的报告，将任期延长了六个月，至 2020 年 6 月终止（见下文第 35 段）。根据最佳做法，委员会建议错开新任期，以确保历史连续性。

4. *会议*。2019 年，委员会举行了三次会议（2019 年 4 月 10 日至 12 日，9 月 10 日至 12 日以及 11 月 20 日至 22 日）。受邀参加会议相关环节的人员包括副执行主任（负责管理事务）、副执行主任（负责方案）、方案和业务高级管理人员、审计和调查处 (OAI) 主任、评价办公室主任、管理事务司主任、人力资源部主任、采购事务部主任、PSEA/SH 协调员、审计委员会法律顾问和代表等等。委员会还与审计和调查处主任、评价办公室主任、即将离任的道德操守顾问和审计委员会代表召开了非公开会议。

5. *实地访问*。OAC 成员于 2019 年 10 月 14 日至 16 日在塞内加尔达喀尔对西非和中非区域办事处和国家办事处进行了访问。就之前的实地访问而言，委员会访问的目的是让其成员熟悉人口基金的现场业务，以便更好地了解 and 明白如何在实地完成人口基金的业务目标。委员会对区域主任以及区域办事处和国家办事处的人员表示了赞赏，感谢他们为筹备此次访问奉献时间和精力，并在实地访问期间进行了有益、坦诚的讨论。工作人员的职业道德操守以及在履行人口基金职责时的专注和热情，让委员会印象深刻。

6. 此区域拥有近 6 亿人口，其中 65% 未满 24 周岁，尽管面临着严峻的社会经济挑战，但人口红利也为这里带来了巨大的潜力。委员会经常听到“这里是最落后区域”，脆弱国家数量占比失调的表述。因此，在此区域开展工作所产生的影响，将很有可能关乎人口基金实现三项人口基金战略计划变革成果和《2030 年议程》可持续发展目标的成败。

7. *执行局*。为了让执行局成员有机会针对委员会 2018 年年度报告提问，委员会主席出席了 2019 年 6 月举行的执行局年度会议。

8. *报告*。委员会针对每次会议编写了会议记录，根据委员会审议情况提出意见，并向执行主任书面报告了各次会议的结果。

9. **建议。**委员会在会议期间向人口基金管理層提出建议和意见，并对其执行情况进行追踪。

10. **委员会效力年度评估：**委员会对其 2019 年的效力进行了评估，结果显示其对组织的了解越来越细致入微。存在的问题与前一年相似，特别是与委员会透明度有关的问题。

III. 关键信息和挑战

11. **内罗毕首脑会议标志着国际人口与发展会议 25 周年 (ICPD25)。**委员会就人口基金在 ICPD25 内罗毕首脑会议取得的重大成功表示祝贺。会议有近 10,000 名与会者出席，包括多位国家元首，人数和做出的承诺数量均超出预期。ICPD25 内罗毕首脑会议无疑提高了意识水平，但挑战在于需要采取具体措施来兑现承诺，其中部分承诺的截止时限为两到三年。内罗毕会议上演示的需求成本计算可谓是标杆之作。

12. 委员会认为，ICPD25 内罗毕首脑会议的成功证明，可以设立更加大胆的筹资目标，并进一步利用私营部门和非核心捐款。委员会还提出，组织结构变化应作为一项预期成果并及时实现，以便支持预期的多方面业务增长。

13. **性骚扰及防止性剥削和性虐待 (PSEA)。**委员会了解到已经开展大量工作，特别是为解决 PSEA 问题。委员会对人口基金持续参与联合国为解决这一问题的全系统工作表示赞赏，并听取了不同工作流中有关该事项执行情况的报告。委员会赞许了迄今为止在政策方面取得的进展，以及为发展综合方法在组织间和跨机构开展的合作。但委员会也警告道，这些政策过于复杂，可能难以为其旨在帮助的人员所实施。委员会还敦促提高所涉各个部门的作用和职责的透明度，以及人力资源司在向受害者提供援助时的潜在作用的透明度。

14. **联合国发展系统改革和变革管理进程。**委员会指出，联合国发展系统 (UNDS) 改革目前处于实施阶段，多股改革力量正在不断融合。人口基金的变革管理举措涵盖了某些方面（例如，国家办事处、区域办事处和总部的一致性）。其他方面（业务创新小组；业务运营服务；共同后台办公室；共同场地；全球共享服务中心）仍在人口基金的积极参与下以及与其他联合国机构的合作下进行审查，以确定其成本效益，这些联合国机构包括：联合国开发计划署 (UNDP)；联合国儿童基金会 (UNICEF)；联合国教科文组织 (UNESCO)；联合国促进性别平等和增强妇女权能署 (UN-Women)；联合国难民事务高级专员公署 (UNHCR)；以及世界粮食计划署 (WFP)。

15. 鉴于人口基金在联合国发展系统改革中所做的努力，执行局在其年度会议上将人口基金表彰为在改革所涉及的诸多方面“表现最佳”的机构之一，委员会对此表示祝贺。委员会进一步指出了改革工作的复杂性，尤其是驻地协调员制度方面，因其资金仍然起到关键性作用。委员会赞赏人口基金为了支持驻地协调员制度，而将驻地协调员费用分摊预算的捐助额增加了一倍。但委员会也指出，征收 1% 税款、驻地协调员制度特殊目的信托基金短缺的问题仍然悬而未决，可能导致捐助水平继续增加，进而变得不可持续。

16. 在处理驻地协调员与联合国国家工作队之间的关系时，人口基金采用新的代表性模型，在未设立专门代表的近 30 个国家内创立了办事处主任职位，对此委员会予以了肯定。这一举措不仅能为人口基金助理代表提供职业前景，还能进一步提升领导和宣传能力。

17. **信息通信技术 (ICT) 转型以及企业资源规划 (ERP) 系统。**委员会在其 2018 年年度报告中指出了 ICT 转型所涉及的复杂问题和挑战，特别强调了需要确保工作人员具备必要技能。委员会仍然担心的问题在于，提供和确保 ICT 大胆转型（包括 ERP 系统的实施）所必需的能力尚未完全达到。委员会还提醒成员注意解决网络安全问题的必要性，并就已经委托的安全评估予以肯定，评估结果预计将于 2020 年初得出。

18. **内部控制框架：企业风险管理与企业资源规划。**与往年类似，委员会定期更新了内部控制框架的发展情况，并指出了内部控制框架、企业风险管理 (ERM) 和 ERP 的相互依赖性。委员会担忧这三个相互依赖的要素的发展各自为政，引发解决方案彼此脱节的风险，并对组织着力解决这一担忧表示了肯定。同时委员会也很高兴看到，这些不同的组织单位相互配合，提升了连贯性，而且总体上采取了更加积极、合议的工作方式。委员会敦促组织尽快确定 ERM 政策以及风险偏好陈述书。
19. **欺诈管理。**委员会称赞组织实施反欺诈策略，将打击欺诈和其他禁止行为的政策、程序和指南进行汇总，总结出了一份易于使用的文件。委员会还肯定了新的采购政策，该政策提出了包括欺诈会议在内的研讨会。委员会认为将政策联系“实际”情况会更容易令人接受。
20. **供应链管理，包括最后一公里保证。**委员会表扬了在供应链管理方面取得的重大进展。人口基金是一个依托于向受益人运送物资的机构，而完美掌控物资供应链对于人口基金的使命至关重要，特别是最后一公里保证。最后一公里保证流程包括：供应链地图；某些执行伙伴的认证库存报告；抽查和供应链管理审计。委员会认为最后一公里保证流程应满足捐助方的要求，改善项目管理和商品追踪情况。
21. **对执行伙伴的评估。**除了供应链管理评估之外，委员会还指出了另外两项独立的执行伙伴评估：统一现金转移方式 (HACT) 微观评估和 PSEA 评估。尽管每项评估本身都具有重要意义，但这些评估由不同部门按照不同的时间框架进行，执行伙伴之间存在结果不一致和“评估”疲劳的风险。委员会建议采用更全面的方法在人口基金范围内开展执行伙伴评估，并在可能的情况下与姊妹机构整合。
22. **人口普查。**考虑到待执行的人口普查数量，2020 年人口基金的普查工作预计将变得更加关键。捐助方对于政府有效、透明地执行人口普查的能力表示担忧，这也导致人口基金越来越多地被要求作为执行机构，为能力不足的国家执行人口普查。这为组织带来了挑战和风险，包括信托方面。
23. 此外，当前的新冠疫情危机对计划的人口普查工作的影响尚未完全明了，委员会认为，这方面具有很大的发展潜力，可作为人口基金的核心产品线，且对组织的职责至关重要。但是，这需要设立清晰的业务模型，将技术和运营举措与可持续筹资计划联系在一起。人口基金各单位和行动者需要提前进行规划和协调，以在 2019 冠状病毒病危机解除后及时解决这些需求。
24. **评价职能。**评价职能是执行主任信托监督职责的另一基石。去年采纳经修订的评价政策后，委员会提出了拟定的 2020 年至 2023 年集中评价计划，依据为评价办公室开展的差距分析、与执行委员会成员和执行主任进行的讨论，以及与其他联合国组织就联合或全系统评价展开的交流。委员会指出评价计划的实施进展顺利。
25. **人道主义办事处。**委员会对¹人道主义办事处的成立表示欢迎，同时也承认将现有发展流程和程序融入人道主义环境存在一些固有的挑战。委员会认为，要解决人口基金在人道主义方面行动缓慢的大众认知，可能需要简化现有程序，使其在危机情况下更易于执行。应着力协调总部与外地之间，以及与其他人道主义机构之间的工作，避免因角色重叠干扰交付效率，这一点至关重要。
26. **采购。**采购延误是一项经常发生、也经常在委员会面前提出的问题。2019 年，委员会指出了在确定采购流程瓶颈方面取得的进展，同时提出了拟定的缓解措施以及实施缓解措施后的责任分配。鉴于瓶颈本质上相当复杂，涉及不同服务方的责任，因此方案和战略司打算采取举措，与各利益攸关方展开对话。考虑到这对人口基金的职责履行至关重要，委员会将继续关注这方面取得的进展。
27. **供应商审查委员会 (VRC)。**供应商审查委员会是一个内部技术管理机构，旨在向负责做出最终供应商制裁决定的首席采购干事提出可行的供应商制裁建议。VRC 仍然运作不佳，不具备专用资源，还有大量案件等待处理，委员会对此表示担忧。由此导致的后果是，经过调查并移交 VRC 处理的人口基金供应商，仍然有资格竞标人口基金的合同。很显然这并不能起到威慑作用，甚至存在让捐助方失去信心的风

险，并可能给人口基金带来信誉风险。委员会建议组织在预算中期审查的背景下，考虑至少为 VRC 安排一名兼职法律助理。

28. 委员会重申了早在 2016 年为增加该机构的相关性而提出的建议，即：(a) VRC 撰写年度报告，总结工作并添加根据吸取的经验教训进行的采购流程改进；以及 (b) 扩充成员，增加一个或多个人口基金以外的人员。这些建议可以在审查供应商制裁政策的背景下考虑，并在 VRC 开始正常运作时执行。

29. **人力资源。**委员会对新就任的人力资源司司长表示欢迎，并强调了解决工作场所骚扰的重要性。委员会建议审查非正式机制，以协助及早处理工作场所冲突，避免冲突升级到需要采用更正式的流程，否则，审计和调查处已然捉襟见肘的调查能力还将承受更多压力（见下文第 31 段）。在此背景下，委员会有意持续关注变革管理秘书处与人力资源司为了改善工作环境而合作发起的文化举措。

30. 委员会指出了对招聘延迟的持续担忧，因其可能导致就任推迟并影响关键活动的交付。委员会敦促组织考虑委员会关于下放权力以任命某些职位（包括总部顾问）的未决建议，但目前仍未解决。

31. **审计和调查处 (OAI) — 调查：**委员会继续指出新案件数量居高不下，加之 2019 年大部分时间的职位空缺率很高，导致年底未结案件达到了前所未有的水平。审计和调查处调查员处理的案件数量也达到了前所未有的水平，委员会认为难以长期维持。鉴于 SEA 以及各种形式的骚扰和职权滥用为主要关注对象，委员会重申了对欺诈问题关注度可能还不够这一担忧。委员会还指出，随着捐助方报告要求的不断增加以及审计和调查处参与机构间工作，特别是在 PSEA 和性骚扰问题上的参与，审计和调查处的能力面临着进一步的压力。

32. **审计和调查处 — 内部审计：**委员会注意到，审计和调查处的 2019 年内部审计计划进展顺利，仅根据情况变化（例如在外地层面）进行了少量变更，此外，主任介入调查事项也对流程审计产生了特别影响。在年底前发布的 13 份最终报告中（不包括联合审计报告），委员会发现有 54% 评定为“无效”（23%）或“需要重大改进”（31%），对比 2018 年为 31%；有 46% 评定为“需要一些改进”（38%）或“有效”（8%），对比 2018 年为 69%。委员会指出，2019 年的评级可能因国家办事处的选择而受到影响，因为这些国家办事处开展的人道主义活动众多和/或处于脆弱环境之中，所以存在较高风险。

33. **审计和调查处 — 预算：**在 2019 年最后一次会议上，委员会审核了审计和调查处中期审查的预算修订案，并对加强调查的提议表示支持，包括增加一个法政审计师职位，以及将两个时间限制为 2019 年至 2020 年的调查职位转为常额职位（2019 年因招聘困难而空缺）。委员会还对设立 D1 级别副主任的申请予以支持，这一举措主要是为了确保在审计和调查处继任计划中实现平稳过渡和连续性。委员会认同存在许多资源需求，但同时也认为，审计和调查处资源不足是组织面临的重大风险。

34. **道德操守办公室。**根据职权范围，委员会负责就道德操守办公室的活动向执行主任提供建议。除却其他活动，道德操守顾问在 2019 年 6 月提交至执行局的报告中总结了 2018 年的财务披露方案。委员会质疑该方案的最新设计和范围是否适合其目的，并建议进行成本/效益分析，以确定在效率和效力上是否还有提升空间。委员会指出该办公室的资源利用已达极限。此外，委员会还对即将离任的道德操守顾问的奉献精神和专业精神表示感激。

35. **联合检查组报告“联合国系统审计/监督委员会的审查” (JIU/REP/2019/6)。**联合检查组认为，人口基金完全或部分遵守了报告提出的七项建议中的大部分内容，这些建议均得到了委员会的支持。后者指出按照目前的内容，委员会并不完全赞同建议 1 提到的两项独立性标准，即 (1) 法律框架和 (2) 其汇报关系。委员会认为，执行局正式批准其职权范围以及与该机构的汇报关系（除了目前向执行主任汇报的关系之外），不仅能增强对独立性的认识，还能为理事机构提供问责制，而这是人口基金当前的治理结构所不具备的。委员会认为，对于少数未能遵守此建议所确定的独立性标准的联合国审计/监督委员会，他们最终将朝着这一方向发展。

36. 委员会还建议，考虑在审计委员会和审计和调查处审计建议的监测框架下，对联合检查组的建议进行监测（即通过审计监测委员会进行），同时继续以审计和调查处为焦点，核实联合检查组建议在人口基金的落实情况。

37. *联合国审计委员会*。委员会于 2019 年与审计委员会代表举行了一次会议，并注意到其对 2018 年财务报表的无保留意见。

IV. 结论

38. 2020 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《2018-2021 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，以及对联合国改革工作的贡献和提高组织效能和效率的机会。

39. 除了其职权范围内的工作内容外，委员会还将持续跟进：

- (a) 人口基金的资金状况；
- (b) 组织采取的多项变革举措以及联合国改革的长期实施情况；
- (c) 文化举措的最终确定和后续实施情况；
- (d) 企业风险管理的持续发展，以及企业风险管理、内部控制框架和问责制框架之间的关联，包括 ERM 政策以及风险偏好陈述书的完成情况；
- (e) 与信息通信技术相关的风险，包括 ICT 转型和实施新企业资源规划系统的风险；
- (f) 供应链管理的持续发展，特别是最后一公里保证；以及人口普查活动的持续发展；
- (g) HACT 框架的落实情况，包括从 HACT 审计和抽查中汲取的经验教训；
- (h) 性剥削、性虐待和性骚扰问题的处理进展，包括关于 PSEA 的执行伙伴协议的实施情况，以及对这类指控展开的调查；
- (i) 供应商审查委员会的发展；
- (j) 评价职能及审计和调查处的年度工作计划的进展和完成状况；
- (k) 审计和调查处的资源限制；
- (l) 审计和评估建议，以及联合检查组最新提交的联合国系统审计/监督委员会审查报告中的建议的实施情况，特别是与治理以及进一步增加透明度和问责制有关的问题；以及
- (m) 2019 冠状病毒病疫情以及各国的远程办公模式对人口基金方案和业务活动的影响。

40. 委员会由衷感谢执行主任、副执行主任、高级工作人员、审计和调查处工作人员、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职责的其他人口基金管理层和工作人员。