



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
8 April 2019
Chinese
Original: English

2019 年年度会议

2019 年 5 月 30 日至 6 月 7 日，纽约

临时议程项目 13

UNFPA—内部审计和调查

联合国人口基金

审计和调查处关于 2018 年 人口基金内部审计和调查活动的报告

摘要

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相关决定，人口基金审计和调查处(OAIS)主任提交了截至 2018 年 12 月 31 日的年度内部审计和调查活动的报告。

报告回顾了审计和调查处在 2018 年完成的内部审计和调查活动。报告内容包括：(a)2018 年审计和调查处的资源；(b)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)调查活动，包括欺诈案件调查及采取的行动；(d)对 2010 至 2018 年提出的内部审计建议及其执行情况的审查。最后，审计和调查处根据所开展工作的范围，就人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出的意见纳入了文件(DP/FPA/2019/6/Add.1)中。附件 1 至附件 7 可在人口基金网站上分别查阅。

根据执行局第 2015/2 号决定及早些时候的其他相关决定，特此附上人口基金监督咨询委员会年度报告(DP/FPA/2019/6/Add.2)，作为本报告的附录。管理层对上述年度报告以及本报告的回应(DP/FPA/2019/CPR.6)也可供查阅。

决策因素

以下是对执行局的建议：

注意本报告(DP/FPA/2019/6)、审计和调查处根据所开展工作的范围，就人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出的意见(DP/FPA/2019/6/Add.1)、监督咨询委员会年度报告(DP/FPA/2019/6/Add.2)，以及管理层对上述年度报告以及本报告的回应：

表示继续支持加强人口基金的审计和调查职能，并继续为其执行任务提供充足的资源；

认可并支持审计和调查处参与联合审计和调查活动。



目录

页码

	图示目录	3
I.	导言	4
II.	人口基金的保证工作	4
	A. 任务、专业标准和独立性	4
	B. 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	4
	C. 遵守监督政策	5
III.	资源	5
IV.	2018 年内部审计活动	6
	A. 审计风险评估方法	6
	B. 2018 年审计计划	7
	C. 最终的审计覆盖范围	8
V.	2018 年调查活动	8
	A. 新案件	9
	B. 案件数量	11
	C. 案件处理情况	11
VI.	2018 年内部审计和调查的主要发现	12
	A. 2018 年审计风险评估	12
	B. 主要内部审计和调查发现	13
	<u>业务单位</u>	14
	<u>方案</u>	16
VII.	提出的建议和管理层行动	16
	A. 审计建议	16
	<u>新建议</u>	16
	<u>未落实的建议</u>	19
	<u>管理层接受风险</u>	20
	<u>在 18 个月或更长时间内未解决的建议</u>	20
	B. 调查后采取的纪律处分或制裁行动	21
VIII.	咨询活动	21
IX.	联合国系统内部的协作	21
	A. 内部审计	21
	B. 调查	22
	C. 联合检查组	22
X.	总体结论和后续措施	22

图示目录

图 1 2012 年至 2018 年间受理投诉概览 — 按类别（以受理投诉时为准）	10
图 2 国家办事处建议 — 按优先级	16
图 3 国家办事处建议 — 按类型	17
图 4 国家办事处建议 — 按原因	17
图 5 区域办事处建议 — 按优先级	18
图 6 区域办事处建议 — 按类型	18
图 7 区域办事处建议 — 按原因	18
图 8 截至 2018 年 12 月 31 日尚未落实的建议	20
图 9 在 18 个月或更长时间内未解决的建议	20

表格目录

表 1 资源 — 2017 年和 2018 年（按 OAIS 单位）	6
表 2 2018 年审计概况	7
表 3 2018 年业务单位审计 — 按审计领域评级	8
表 4 2018 年受理的案件以及结转至 2019 年的案件	10
表 5 2016-2018 年受理和办结案件概览	11
表 6 2018 年办结的案件概览 ^(*) — 按类别	12
表 7 2018 年审计风险评估结果	12
表 8 审计建议执行情况 — 按年份	19

附件目录

附件 1: 审计和调查处章程	
附件 2: 2017 年发布的内部审计报告（含评级）	
附件 3: 2017 年外地办事处审计报告中的良好做法和改进机会	
附件 4: 2018 年年底前超过 18 个月未落实的建议	
附件 5: 运营基金账户管理控制和执行伙伴审计结果	
附件 6: 2013 年至 2018 年期间发布的调查报告的详细摘要，附已采取的最新行动及收回的资金	
附件 7: 审计和调查处的关键绩效指标	

（附件 1 至附件 7 可在人口基金网站上分别查阅）

I. 导言

1. 本报告向执行局总结了审计和调查处 (OAIS) 2018 年执行的内部审计和调查活动。报告还介绍了审计和调查处按照第 2015/13 号决定, 在所开展工作范围的基础上就人口基金治理、风险管理和控制流程框架的充分性和有效性提出的意见。本报告首先概述了审计和调查处作出的保证、可用的资源和执行的活动的, 然后综述了工作取得的结果、提出的建议以及管理层行动。

II. 人口基金的保证工作

A. 任务、专业标准和独立性

2. 审计和调查处的任务是以 2014 年人口基金财务条例和细则第 XVII 条、监督政策¹以及问责制框架为基础。²审计和调查处独自执行或管理, 或者授权其他方执行或管理以下监督职能: (a) 独立内部审计服务 (治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性, 以及资源的经济有效利用); 以及 (b) 调查服务 (不当行为指控)。审计和调查处章程最近已由人口基金执行主任于 2018 年 1 月 26 日批准。此章程请参见附件 1。

3. 监督咨询委员会 (OAC) 和联合国审计委员会定期监测审计和调查处的工作质量。监督咨询委员会不断提供建议, 帮助提高审计和调查处提供的审计和调查服务的有效性。2018 年, 它审核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为落实其审计和调查处运营改善建议而采取的行动。2018 年, 外聘审计员继续依赖于审计和调查处的工作和报告。

4. 同过去各年度一样, 审计和调查处全年都获得了人口基金高级管理层的支持。审计和调查处主任以当然成员的身份参加了人口基金执行委员会会议等各项会议, 让她有机会针对新政策或流程向高级管理层提供有关治理、问责或管理方面的建议, 同时就任何可能出现的风险向人口基金发表意见。

5. 审计和调查处按照对其具有约束力的专业标准和其必须遵守的政策开展工作, 其中包括: 监督政策、财务细则和条例以及工作人员细则和条例; 有关内部审计的《国际内部审计实务准则》; ³有关调查的人口基金纪律框架、人口基金供应商制裁政策、人口基金关于保护举报不当行为或配合经授权实情调查的人员免遭报复的政策; 骚扰、性骚扰和滥用权力政策、秘书长关于性剥削和性虐待的公报, 以及《统一调查原则和准则》。

6. 为确保一如既往地高效执行任务, 审计和调查处在开展内部审计和调查职能时一直维持一套质量保证和改进方案。审计和调查处正在其拥有的资源范围内落实内部审计职能 (2015 年) 和调查职能 (2016 年) 的外部质量评估所提出的建议。

7. 审计和调查处主任特此向执行局确认该处在 2018 年享有组织上的独立性。审计和调查处在决定工作范围、开展工作、通报工作结果时没有受到干扰。

B. 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

8. 审计和调查处主任认为, 根据所开展工作的范围, 人口基金治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性 “需要一些改进”, 这意味着, 所评估的治理安排、风险管理实践和控制措施均得到了充分设计和有效落实, 但还需要加以改进, 才能合理保证受审计实体/领域

¹执行局第 2015/2 号决定, 另请参阅 DP/FPA/2015/1。

²请参见 DP/FPA/2007/20。

³ 内部审计师协会 (IIA) 颁布。

实现目标。发现的问题和改进机会不会显著影响人口基金受审计领域目标的实现。建议管理层采取行动，确保充分缓解发现的风险。

9. [DP/FPA/2019/6/Add.1](#) 文件中提供了达成意见的理由、意见所依据标准的信息、开展工作的范围、为达成意见而酌情考虑的额外证据来源，以及汇总和评估所发现问题遵循的流程。

C. 遵守监督政策

10. 根据 [DP/FPA/2015/1](#) 的规定，内部审计报告披露程序在 2018 年得到了贯彻实施，这也是公开披露内部审计报告的第六个年度。2018 年没有收到要求查阅 2008 年 9 月至 2012 年 11 月期间所发布报告请求。2012 年 12 月 1 日之后发布的所有报告均已在内部发布后平均一个月内公开披露。对审计和调查处而言，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，而且在管理层互动方面需要投入大量时间和努力。

11. 根据 [DP/FPA/2015/1](#)（第 27 段）的规定，审计和调查处的资源于 2018 年得到有效和高效的部署；但超出审计和调查处控制的空缺和事件影响了其调查活动，并在较小程度上影响了其内部审计活动。可用的资源不足以解决不断增加且日趋复杂的调查案件，也不足以支持管理，只能支持零星的咨询服务（参见第 III、IV、V、VIII 和 IX 部分，以及附件 7 中关键绩效指标的概述）。

III. 资源

12. 截至 2018 年 12 月 31 日，审计和调查处共有 24 个核定员额：4 个一般事务职等以及 20 个专业职等。内部审计人员编制包括两名负责人、九名审计员和一名数据分析师，外加为外地工作团增加的、签署了长期协议的个人顾问和当地审计所人员（约相当于两个以上全职员额）。调查人员编制包括一名负责人、三名调查员、两名调查分析员，外加多名调查顾问（相当于两名以上全职工作人员）。年底时，负责人和一个调查员职位空缺，正在招聘中。与往年一样，审计和调查处主任办公室由一名主任和两名一般事务人员（年底时有一个员额空缺）构成，负责审计和调查处的一般管理和行政事务及以下职能：发布所有报告、维持与成员国和捐助方的关系、大多数咨询服务、担任联合检查组的人口基金协调人以及充当监督咨询委员会秘书处。内部审计质量保证和改进职能自 2016 年起归入主任办公室，配备了一名专职的专业人员；该职位在 2018 年的大部分时间均空缺。

13. 和往年一样，在确定适当合格人选方面的困难因招聘流程的延迟而加剧，2018 年这些困难仍然存在。审计和调查处在 2018 年的职位空缺率总体上好于 2017 年，分布情况与 2017 年相比有所不同（请参见

14. 表 1)。对调查顾问的依赖程度仍然很高。

表 1
资源 — 2017 年和 2018 年（按 OAIS 单位）

预算	内部审计		调查		主任办公室		监督咨询委员会		总计	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
专业人员员额 — 核定	12	12	6	6	2	2	-	-	20	20
空缺率	23%	3%	39%	20%	0%	46%	-	-	25%	12%
支持人员员额 — 核定	1	1	1	1	2	2	-	-	4	4
空缺率	0%	0%	0%	0%	50%	50%	-	-	25%	25%
<i>(千美元)</i>										
工作人员费用（按空缺情况调整后）	2,211	2,864	948	1,091	670	463	-	-	3,829	4,418
个人顾问	252	202	451	410	-	-	65	65	768	677
采购的服务	688	509	111	81	-	-	-	-	799	590
差旅	330	375	305	290	36	37	161	128	832	830
运营费用 ⁽ⁱ⁾	53	82	26	83	-	2	8	3	87	170
学习	44	50	13	20	11	9	-	-	68	79
总计	3,578	4,082	1,854	1,975	717	511	234	196	6,383	6,764
集中计算的费用 ⁽ⁱⁱ⁾	不适用	449	不适用	189	不适用	82	不适用	-	不适用	720
完全计算的费用总计	不适用	4,531	不适用	2,164	不适用	593	不适用	196	不适用	7,484
总额占人口基金收入的百分比⁽ⁱⁱⁱ⁾	0.32%	0.33%	0.17%	0.16%	0.06%	0.04%	0.02%	0.02%	0.57%	0.54%

(i) 主要用于信息技术 (IT) 系统。

(ii) 从 2018 年开始，集中计算的费用直接计入每个业务单位，从而形成“完全计算的费用”总计。

(iii) 为对比 2017 年和 2018 年的数据，百分比根据“总计”行计算得出。

15. 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。2018 年，与往年一样，审计和调查处继续主动管理预算。在根据 2018 年的实际空缺率调整后，审计与调查处的年度预算与 2017 年相比有所增加，占人口基金收入的 0.54%，用于履行审计与调查处四管齐下的任务（请参见上方的

16. 表 1)。

IV. 2018 年内部审计活动

A. 审计风险评估方法

17. 审计和调查处在一个基于风险的审计计划基础上开展保证活动，该计划经监督咨询委员会审核后由执行主任批准。审计计划的制定依据是对审计范围的成文审计风险评估。审计范围包含参与方案交付活动的 141 个业务单位、13 个核心业务流程以及 10 个信息通信技术 (ICT) 领域。风险则是通过一系列指标来衡量，这些指标代表了可能对所评估的各业务单位、流程和系统实现目标造成不利影响的事件的潜在影响及发生的可能性。

18. 业务单位审计风险评估采用衡量以下因素的指标：(a) 方案的重要性、复杂性、表现和变动；(b) 运营复杂性和绩效；(c) 业务单位管理方案和运营活动的的能力；以及 (d) 外地办事处所在国家的腐败程度⁴。

19. 核心业务流程审计风险评估采用衡量以下因素的指标：(a) 这些流程的流动货币价值、影响和复杂性；(b) 影响它们的变化；(c) 现有系统和控制措施的已知效力；以及 (d) 流程管理能力。

20. 与 ICT 相关的风险将根据衡量以下因素的指标单独评估：(a) 相关性和复杂性；(b) 影响它们的变化；(c) 这些领域中的现有控制措施的已知效力。

21. 审计风险评估还考虑了：(a) 管理层执行的企业风险管理 (ERM) 和控制自我评估流程的成果；(b) 与总部和区域办事处管理层的互动；(c) 以往的内部和外部审计的结果和完成日期；以及 (d) 通过调查工作收集的信息。风险评估结果详见第 VI.A 部分。

B. 2018 年审计计划

22. 2018 年的审计计划是基于 2017/2018 年业务单位和流程审计风险评估结果；以及考虑 2015 年年底开展的 ICT 风险评估。

23. 最初的 2018 年内部审计工作计划包括 30 项涵盖 2016 年、2017 年和（部分）2018 年度支出的审计业务；它涉及一系列：高风险和中度风险业务单位；高风险流程、方案、ICT 领域；以及联合国系统各组织内部审计处 (UN-RIAS) 所决定的联合审计。为最大限度地利用资源，审计工作按计划到年底分别完成不同的进度。在这一年中，这项计划进行了相应地调整，以反映需要即刻处理的重大新兴风险、环境变化、一项 ICT 工具的延迟推出，以及不可预见的事件。计划的实际执行程度详见表 2。

表 2
2018 年审计概况

状态	业务单位	流程和方案	ICT	联合审计 (a)	远程审计 流程 (b)	总计
原计划审计 — 按最终完成年份						
于 2018 年完成	21			1	3	25
于 2018 年开始并于 2019 年完成	1	2	1		1	5
审计总数	22	2	1	1	4	30
实际审计 — 按年底时的状态						

⁴基于世界银行发布的指标。

已发布最终报告 ^(c)	10			3	13
已发布报告草案	4		1		5
小计	14	-	-	1	18
正在编制或审查报告草案	5				5
计划或实地工作阶段	1	2	2	1	6
总计	20	2	2	1	29

注释

(a) 由其他联合国内部审计处领导。

(b) 从总部审查外地办事处在特定关键控制和财务交易方面的运作效能。

(c) 附件 2 中发布的最终报告清单。

24. 发布的最终报告对应 13 个业务单位审计（八个国家办事处；两个区域办事处；远程审计模式涵盖的两个区域，其中一个区域涉及两次审计），涵盖的支出费用为 3.456 亿美元，约占 2017 年总支出的 37%。没有审计评定为“有效”；⁵九项审计（69%）为“需要一些改进”；⁶一项为“需要重大改进”（8%）；⁷还有三项为“无效”（分别占 23%）。⁸表 3 按审计领域列出了评级。

表 3
2018 年业务单位审计 — 按审计领域评级

评级	领域 ^(a)					
	办事处治理		方案管理		业务管理	
	办事处	%	办事处	%	办事处	%
有效	-	-	1	8%	2	17%
需要一些改进	5	56%	7	58%	7	58%
需要重大改进	3	33%	2	17%	2	17%
无效	1	11%	2	17%	1	8%

(a) 审查范围和深度因审计而异，且与规划期间进行的审计风险评估的结果相称。

25. 在 2018 年，报告定稿的及时性略有改善（2018 年发布的 18 份最终报告或草稿报告与 2017 年的 16 份报告相比）。但是，审计与调查处有限的高级管理能力、审计期间无法预料的进展以及收到管理层回复所花费的时间（某些报告）阻碍了计划水平的达到。

26. 第 VI.B 部分详述了最重要的发现。

⁵有效 — “所评估的治理安排、风险管理实践和控制措施均得到了充分设计和有效落实，为受审计实体/领域实现目标提供了合理保证。发现的问题和改进机会（若有）不会影响受审计实体或领域目标的实现。”

⁶需要一些改进 — “所评估的治理安排、风险管理实践和控制措施均得到了充分设计和有效落实，但还需要加以改进，以合理保证受审计实体/领域实现目标。发现的问题和改进机会不会显著影响受审计实体/领域目标的实现。建议管理层采取行动，确保充分缓解发现的风险。”

⁷需要重大改进 — “所评估的治理安排、风险管理实践和控制措施基本上已制定并发挥作用，但需要重大改进，以合理保证受审计实体/领域实现目标。发现的问题可能会显著影响受审计实体/领域目标的实现。管理层需要立即采取行动，确保充分缓解发现的风险。”

⁸无效 — “所评估的治理安排、风险管理实践和控制措施未充分制定或发挥作用，不能合理保证受审计实体/领域实现目标。发现的问题可能严重影响受审计实体或领域目标的实现。管理层需要紧急采取行动，确保充分缓解发现的风险。”

C. 最终的审计覆盖范围

27. 审计和调查处审计策略表明，高风险业务单位的审计将以三年为一个周期，中度风险业务单位的审计以十年为一个周期，并通过远程审计流程（其中也涉及低风险业务单位）提供额外的保障。为对业务单位审计的覆盖范围加以补充，高风险核心流程将以 10 年为一个周期通过交叉审查进行审计。

28. 2016 年至 2018 年间，高风险和中度风险业务单位的平均审计周期分别为 5 年和 10 年（2015 年至 2017 年为 5 年和 11 年，2014 年至 2016 年为 6 年和 11 年），较高风险核心流程的平均审计周期超过 12 年。

V. 2018 年调查活动

29. 审计和调查处负责调查各类不当行为指控：

- (a) “内部”调查：人口基金工作人员的不当行为，其中包括欺诈、贪污、骚扰、性骚扰、滥用职权、对举报人打击报复、性剥削、性虐待及其他违反适用法规、规则和行政或政策通知的行为；
- (b) “外部”调查：禁止独立承包商、执行伙伴、供应商和其他第三方采取的行为，包括贪污、欺诈和其他对人口基金不利的不道德行为；以及
- (c) “第三方”调查：在具有调查能力的执行伙伴调查涉及执行伙伴人员的性剥削和性虐待之后，审计和调查处予以跟进。

30. 审计和调查处跟进的调查流程（自收到投诉时起，至记录后结案时止，其中记录是指在结案说明中记录初步审查，或者必要时在报告中记录完整调查）已于之前进行了说明（参见 [DP/FPA/2018/6](#) 第 29 段）且在 2018 年几乎没有变化。

A. 新案件

31. 2018 年，审计和调查处受理了 115 起新案件，相较于 2017 年增长了 8%。每起案件可能包含多项指控，均登记在最重要的指控类别之下。2018 年按主要类别划分的详细信息显示在

32. 表 4 的左侧，按主要类别和年份划分的趋势如图 1 所示。案件增长通过增加对调查顾问的依赖进行消化，2016-2018 年，调查顾问占审计和调查处调查能力的 30% 至 42%。

33. 此外，审计和调查处还处理了 51 项寻求建议或信息的咨询（2017 年为 11 项），其中 30% 涉及某种形式的骚扰或虐待。

34. 2018 年，审计和调查处接收投诉的渠道包括：直接向审计和调查处发送电子邮件 (57%)、审计和调查处保密调查热线 (38%)、内部审计移交或者审计和调查处或人口基金以外的实体移交 (3%)，以及亲自报告 (2%)。

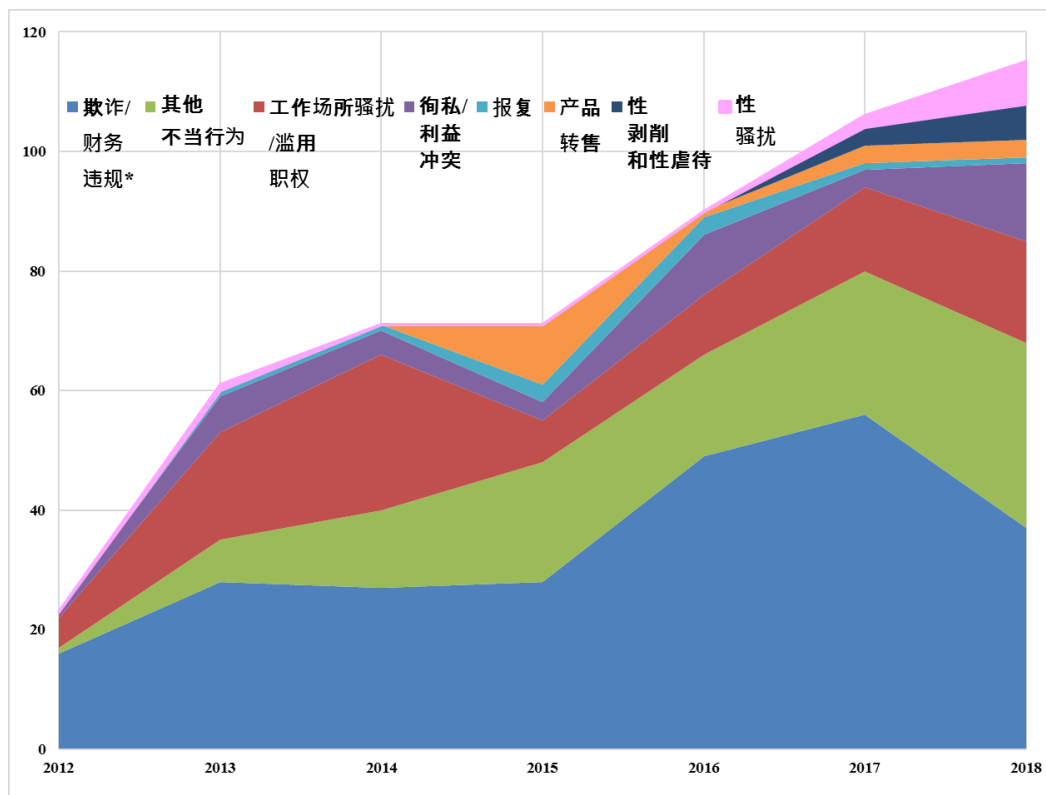
表 4
2018 年受理的案件以及结转至 2019 年的案件

描述	2018 年受理的案件					结转至 2019 年的案件				
	内部	外部	第三方	总计	%	内部	外部	第三方	总计	%
欺诈/ 财务违规 (*)	13	24		37	32%	24	33		57	54%
其他不当行为	23	8		31	27%	15	2		17	16%
工作场所骚扰、滥用职权	17			17	15%	8			8	8%
徇私	11			11	10%	13			13	13%
性骚扰	7			7	6%	5			5	5%
性剥削和性虐待 (**)	1	3	2	6	5%			2	2	2%
产品转售		3		3	2%		1		1	1%
利益冲突	2			2	2%				0	0%
报复	1			1	1%	1			1	1%
总计	75	38	2	115	100%	66	36	2	104	100%
%	65%	33%	2%	100%		63%	35%	2%	100%	

(*) 包括盗窃

(**) 包括不符合联合国报告门槛的事项

图 1
2012 年至 2018 年间受理投诉概览 — 按类别 (以受理投诉时为准)



(*) 包括盗窃。

B. 案件数量

35. 加上 2017 年转入的 65 起案件，审计和调查处在 2018 年共处理了 180 起待办案件（见表 5），与 2017 年相比增长了 22%，另有之前提到过的 51 起寻求建议或信息的咨询（见第 31 段）。

表 5
2016-2018 年受理和办结案件概览

	2016	%	2017	%	2018	%
结转的案件	52	37%	41	28%	65	36%
- 从 2014 年	4	3%				
- 从 2015 年	48	34%	4	3%		
- 从 2016 年			37	25%	4	2%
- 从 2017 年					61	34%
当年收到的投诉	90	63%	106	72%	115	64%
其中： 内部	58	41%	64	44%	75	42%
外部	32	23%	42	28%	38	21%
第三方	-		-		2	1%
案件总数	142	100%	147	100%	180	100%
办结案件						
经初步评估	75	74%	53	65%	57	75%
经全面调查	26	26%	29	35%	19	25%
其中： 已证实	19	19%	14	17%	9	12%
未证实	7	7%	15	18%	10	13%
办结案件总数	101	100%	82	100%	76	100%
结转至下一年的案件	41		65		104	
其中： 内部	25	61%	38	58%	66	63%
外部	16	39%	27	42%	36	35%
第三方	-		-		2	2%
每名调查员每年的案件量 ⁽ⁱ⁾	23		23		26	

⁽ⁱ⁾ 基于所有调查人员，无论级别如何。

C. 案件处理情况

36. 在全部 180 起案件中，有 76 起在 2018 年结案：其中 57 起经初步评估后结案，19 起经全面调查后结案。

37. 在所调查的 19 起案件中，有 9 起得到全部或部分证实（请参见表 6，详情另见附件 6），且大多数未造成财务后果。涉嫌诈骗行为和财务违规的已证实案件涉及的总金额为 3,524.97 美元。

表 6
2018 年办结的案件概览^(*) — 按类别

描述	已证实				未证实				总计	
	内部	外部	第三方	总计	内部	外部	第三方	总计	总计	%
欺诈/财务违规	2	4	-	6	1	3	-	4	10	50%
工作场所骚扰、 滥用职权	-	-	-	0	4	-	-	4	4	20%
其他不当行为	2	-	-	2	1	-	-	1	3	15%
性剥削和性虐待	1	-	-	1	-	-	1	1	2	10%
性骚扰	-	-	-	0	1	-	-	1	1	5%
总计	5	4	0	9	7	3	1	11	20	100%
%	25%	19%	0%	45%	35%	15%	5%	55%	100%	

^(*) 针对一起案件发布了两份报告。

38. 2018 年底，有 104 起案件（主要是中等优先级的内部欺诈事项）结转到 2019 年（见

39. 表 4)，比 2017 年增加了 60%，原因包括：(a) 多个复杂案件，部分有时间限制；(b) 2018 年下半年新案件剧增；(c) 新团队；(d) 工作人员空缺；(e) 在人手不足的情况下高度依赖调查顾问。

40. 在这 104 起未结案件中，有 66% 处于初步评估阶段，34% 处于调查或报告撰写阶段。

41. 2018 年办结的案件结案时间（平均）略低于六个月目标（从受理到办结）。截至年底，未结案件平均耗时略高于 8 个月；鉴于骚扰（工作场所骚扰/性骚扰）、滥用职权以及性剥削和性虐待案件的优先级，其中 49% 超过了 6 个月目标，平均为 14 个月。

VI. 2018 年内部审计和调查的主要发现

A. 2018 年审计风险评估

42. 表 7 总结了 2018 年业务单位审计风险评估的结果。其中考虑到了对 (a) 业务单位及 (b) 核心流程和 ICT 组成部分的风险评估，为 2019 年审计计划提供了支持。

表 7
2018 年审计风险评估结果

实体	风险			总计
	高	中	低	
国家办事处	12	50	59	121
区域办事处	-	4	2	6
联络处	-	-	8	8
参与方案交付的 总部单位	1	4		5
业务单位	13	58	69	140
核心流程和 ICT 的组成部分^(*)	30	90		120

(*) 核心流程和 ICT 按组成部分划分；评估侧重于较高风险的核心流程和 ICT。

43. 审计风险评估反映了人口基金的风险敞口。由此得出的审计风险因素大体上与管理层执行的企业风险管理流程所确定的风险因素一致，主要源自：

- (a) 大量业务单位执行的复杂且相对零散的方案，其中一些是在不稳定的环境下与具备不同能力水平的执行伙伴合作开展；
- (b) 更多国家开展的比往年更为复杂多样的人道主义应急活动，且组织结构不断变化；
- (c) 一项大型生殖健康商品保障方案（“人口基金供应方案”），供应大量避孕用品，为供应链管理和透明度带来了诸多挑战；
- (d) 持续依赖于少数关键捐助方，以及受到货币波动的影响；
- (e) 其他资源（非核心资金）的占比越来越大，降低了方案拟订的灵活性并增加了工作量——例如，就协议进行谈判（本地）及履行财务和非财务报告要求，同时仅覆盖了部分核心管理职能成本；
- (f) 高度分散的运营，庞大且分散的工作人员队伍（包括大量聘用顾问），极高的当地采购水平和大量的财务往来；以及
- (g) 大规模的变革管理工作。

44. 虽然注意到 2018 年在应对风险方面取得了一些进展，但仍有 28 个业务流程和 5 个信息通信技术领域被评估为具有较高审计风险；主要原因见下文括号中的内容。

- (a) *治理*: (i) 综合控制框架；管理监督（即“第二道防线”控制）；ERM，包括欺诈风险管理（控制和能力差距）— 在制定政策和开发工具方面取得了重大进展；(ii) 变革管理；(iii) 资源调动（资金形势变化）；以及 (iv) 业务连续性（对计划的测试）；
- (b) *方案管理*: (i) 方案设计以及治理和监督（成果框架差距）；(ii) 工作计划、方案财务管理和监测（控制差距，注意到可用工具有所改进，但使用不均）；(iii) 人道主义应急（控制和能力差距；人道主义干预措施以及对其造成影响的挑战有所增长；同时注意到监测能力有所增长）；(iv) 执行伙伴能力评估以及保证机制（流程和系统变动）；(v) 供应链管理（控制和能力差距，“第二道防线”有所改进）；(vi) 资金方案的制定和成本核算（鉴于非核心资金比例增加）；以及 (vii) 非核心资金和信托基金管理（流程的效率和效力）；
- (c) *业务管理*: (i) 优化人力资源管理，包括人才管理、招聘和个人顾问管理（流程差距和变更；关键职位空缺率和签约人员管理有所改善）；(ii) 外地办事处采购（运营效率差距）；(iii) 人道主义采购（在更多国家使用紧急采购程序所带来的风险）；以及 (iv) 承诺控制（控制差距）；
- (d) *信息通信技术*: (i) ICT 转型项目，包括其治理和实施，特别是新企业资源规划系统的设计（预计将改善的控制和能力差距）；(ii) 业务应用（企业资源规划和其他 ICT 系统在功能和控制方面的差距 — 工作量和不合规风险增加，限制可用于监测和管理监督的信息）；(iii) 云依赖（管理第三方风险）；(iv) 数据保护和隐私；以及
- (e) *性剥削和性虐待、性骚扰和工作骚扰、滥用职权*: (i) 在人口基金方案背景下和全系统层面回应性剥削和性虐待事件；以及 (ii) 回应骚扰（工作场所骚扰和性骚扰）和滥用职权情况；均具备必要的正当程序、能力、速度和透明度。

B. 主要内部审计和调查发现

45. 2018 年内部审计和调查工作揭露的良好做法和改进机会与前几年发现和报告的情况一致，也与联合国审计委员会 2018 年中期审计观察备忘录中所列情况一致。相关介绍见下文，表格形式的概述见附件 3。

业务单位

(i) *办事处治理*

46. 年度规划不断改进，更多办事处编制了清晰且相关的年度管理计划，并以多方参与的方式按时完成。更多办事处延续了 2017 年建立分散结构的趋势，以便更好地执行和监测方案活动。若干办事处与其他联合国组织开展了有效合作，在机构间协调组和工作组中担任主要角色。在绩效评估和发展活动方面，反映出了在既定时间内的高完成率，这有助于改善许多办事处的工作人员责任心和表现。

47. 继续取得进步，特别是在更综合而全面地进行监测、加强规划、更清晰地记录和更好地整合全球方案拟定系统和战略信息系统方面，将有助于更好地调整所有相关产出（包括其定义、相应指标、基准、目标和里程碑），使其与年度管理计划、执行伙伴工作计划和工作人员绩效计划保持一致。

48. 就变革管理而言，审计显示需要（并且在已经批准的情况下）实施组织结构和调整审查，以更好地使办事处的人员配置与方案交付和运营需求保持一致。高级职位的空缺率仍然很低；但受全面资源审查影响的办事处的空缺率高于其他办事处。在多个办事处，需要制定年度培训计划，包括强制性和（相关时）建议性培训要求在内，并且还需要执行这些计划的人员。

49. 在风险管理方面取得了进一步进展，但仍需不断改进，尤其是在以下几个方面：(a) 确定和 (b) 评估影响办事处的所有（相关）风险；以及 (c) 确定和 (d) 执行经过质量评估的风险缓解措施。

(ii) *方案管理*

a. *方案规划、实施和监测*

50. 部分办事处开发了内部工具和检查清单，以规范和简化方案规划、实施和监测方面的管理做法。

51. 正如预期的那样，2017 年底引入“第二代”全球方案拟订系统 (GPS II)，总体改善了向执行伙伴转移资金的方案财务管理控制。然而，在以下方面仍然需要更严格的工作计划管理：(a) 制定包含所有待执行活动的工作计划；(b) 更好地记录成本核算，包括理由和假设；(c) 在 GPS 内的监测账户级别设定预算；以及 (d) 及时在系统中反映预算修订，进一步培养相关人员使用 GPS II 的技能。

b. *国家执行*

52. 2018 年在全组织范围内推出了改进后的统一现金转移方式 (HACT) 框架，并充分使用了保证计划。执行伙伴微观评估的质量有所改善。但应更及时地评估，以便为选择现金转移方式和要采取的保证活动的范围提供指导。资金支付模式，主要是后两个季度的模式与之前一致（见附件 5）。抽查（由人口基金工作人员、外部公司和其他联合国组织单独开展或者合作开展）的深度、范围和记录需要得到重视，才能成为一个完全可靠的保证来源。必备技能需加以强化（考虑到工作人员流动和培训需求）。随着流程的成熟，今后的审计将提供更深入的分析。

53. 尽管 GPS II 改善了方案财务管理控制，但执行伙伴遵守报告要求的必要性是 2018 年反复出现的主题，与此同时，更彻底和更深入地对执行伙伴提交的定期财务报告进行有记录的审查，以及强度更高、更全面的监测也是这一年的一大主题。出现了若干涉及非竞争性执行伙伴选择的案例，特别是非政府组织方面，主要是在可行合作伙伴通常较少的人道主义干预领域，往往会与其他联合国组织共享。

c. *库存管理*

54. 为了增加生殖健康用品的供应并减少缺货情况，有两个方面仍将主导审计结果（这两方面一直占据主导）：(a) 需求评估，为采购规划提供支持；以及 (b) 国内供应链管理 — 从清关、收货和检验控制、仓储、分配到服务点，最终到受益者。这两个方面都需要所有利益相关方加大对方案参与国的支持。

55. 2018 年中期发布的新方案供应管理政策以及监测工具的改进，带来了控制的改善，特别是国内分配更透明，以及对商品过期时间表的追踪。然而，有些办事处应更好地确定与商品安全有关的产出指标和目标，以加强对结果和商品记录的监测。对仓库的储存和安全条件的控制得到改善，包括为人口基金控制的商品购买适当的保险。在今后的审计中，需要定期监测执行伙伴持有的库存，并追踪分配及时性及服务点的库存供应水平。

d. *非核心资源管理*

56. 一些办事处积极主动地开展了密集的资源调动工作，通过定期沟通和访问与捐助方互动，并与捐助方代表进行联合监测。

57. 重点应放在制定更强有力的资源调动和合作计划,以及加强协调资源调动上。在这方面,为区域办事处提供支持是必要的。特别令人关注的是非标准协议越来越多以及筹资前评估不断变化(另请参阅第 83(b) 和 (c) 项)。

(iii) *业务管理*

a. *人力资源*

58. 2018 年,在服务及个人顾问合同的授予和管理方面,对相关政策和程序的合规程度不一的情况依然存在。休假管理方面确定了一些需要改进的领域。

b. *采购*

59. 2018 年,采购规划方面的改进仍然参差不齐。在地方层面发现了一些在需求评估、规划、招标、评估、合同授予和货物接收和检查方面未遵守采购程序的情况。审计注意到,在地方层面使用长期协议从而提高采购效率和实现资金效益的情况有所改善。然而,在依赖其他联合国组织签订的长期协议时,可以在获得必要许可方面做更多的工作。预计引入电子采购作为 ICT 转型工作的一部分将有助于改善这一方面。

c. *综合行政管理*

60. 在 2018 年,遵守差旅政策,特别是有关购买预付费票的政策,在地方层面仍然是一项挑战。将总部的差旅模式引入或推广到外地办事处有助于提高差旅透明度。预计引入这类模式作为 ICT 转型工作的一部分将有助于改善这一方面。

d. *财务管理*

61. 2018 年,用错误账户代码记录费用的情况有所增加(因而降低了方案和财务信息的整体可靠性),而与增值税支付和报销有关的问题则有所减少。

62. 正如过去几年所提到的那样,为尽量减少在未经适当管理层批准的情况下执行交易以及产生的费用超出可用财政资源的风险,应更加及时地在 Atlas 中反映和批准财务承诺。

63. 此外,通过支付服务提供商(包括银行、转账运营商和移动电话公司)支付资金的流程和控制仍然需要改进。

(iv) *对国家办事处的支持和监督(区域办事处)*

64. 区域办事处对其国家办事处的方案和业务表现的监测得到加强,但在可能出现问题的领域,以及对执行表现不佳的办事处加以问责方面,可以进一步改进。更多详情请参见第 70 至 73 段。

方案

65. 西非和中非区域办事处签署了为萨赫勒妇女赋权和人口红利 (SWEDD) 方案所针对的六个国家提供技术援助的协议,在区域办事处审计期间,对该方案进行了审计。

66. 确定了加速执行 SWEDD 方案,解决资金支付延迟和招聘问题,以及改善对其资金的预算控制的必要性。

VII. 提出的建议和管理层行动

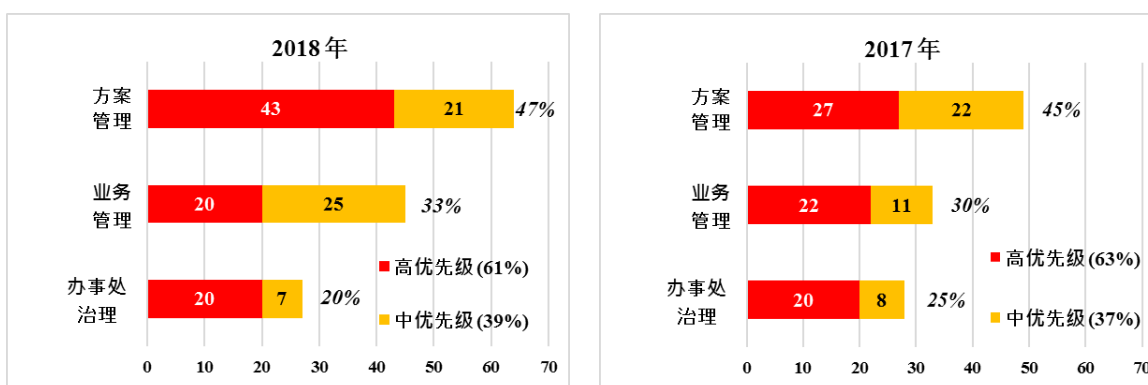
A. 审计建议

新建议

国家办事处

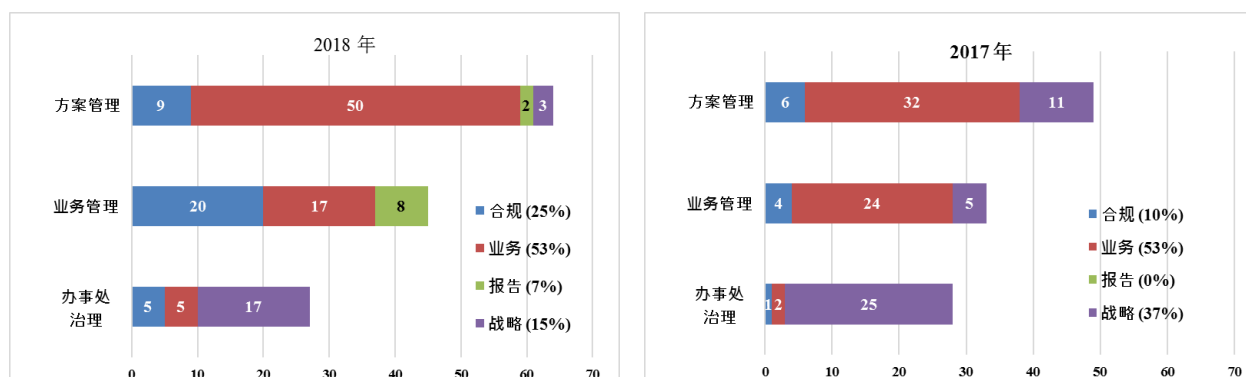
67. 总体而言，2018 年发布了 136 条与国家办事处审计有关的建议。2018 年的情况与 2017 年类似，“方案管理”继续在建议中占较大比重，其次是“业务管理”。同样地，“高”和“中”优先级的分布在 2018 年几乎保持不变，“高优先级”建议（百分比）略有下降（见图 2）。

图 2
国家办事处建议 — 按优先级



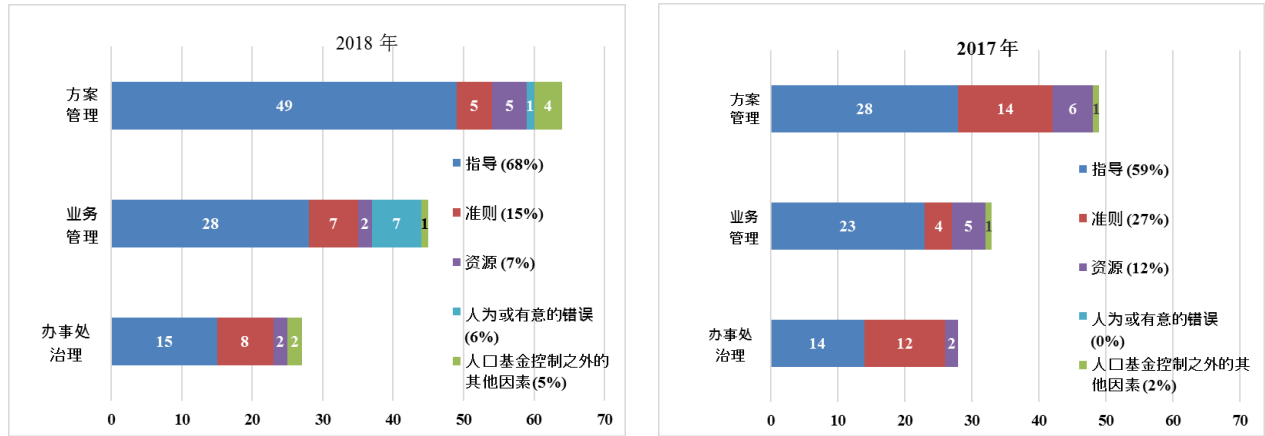
68. 尽管“业务”仍然是数量最多的类别，但 2017 年与 2018 年的类型模式略有变化。在 2018 年，“合规”问题的比例显著增加，其次是“报告”事件。由于办事处重新调整的影响，“战略”类别（特别是与办事处结构相关的问题）显著下降（见图 3）。

图 3
国家办事处建议 — 按类型



69. 与 2017 年相比，2018 年的“指导”不足（监督控制欠缺或不足）占主导地位，且比例有所增加。在 2018 年，虽然“准则”（缺乏政策或政策不充分）和“资源”（人力或财力）欠缺分别排名第二和第三，但比例却有所下降。“错误”，无论是人为的还是有意，都是新出现的，而“人口基金控制之外的其他因素”则有所增加（见图 4）。

图 4
国家办事处建议 — 按原因

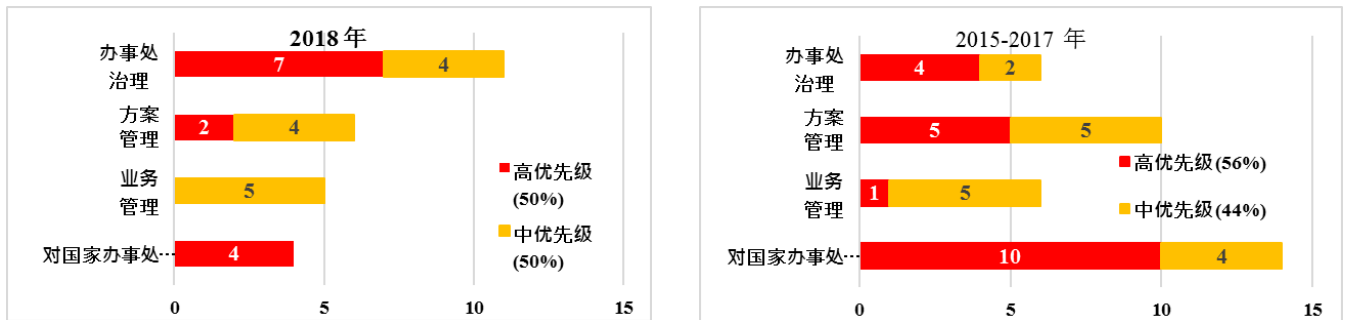


区域办事处

70. 2018 年完成了对亚太区域以及西非和中非区域办事处的审计，并提出了 26 项建议。这些是在 2015-2017 年对非洲东部和南部以及阿拉伯国家区域办事处进行审计之后进行的，对区域办事处进行了首次整体了解。

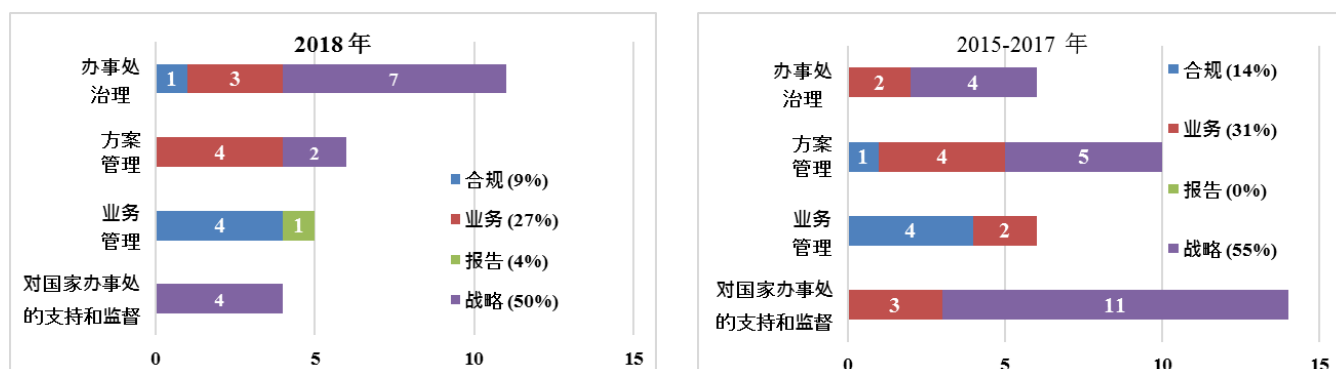
71. 2018 年出现的情况几乎与 2015-2017 年完全相反。“对国家办事处的支持和监督”以及“方案管理”显著增长，同时与区域办事处结构相关的“办事处治理”问题有所增加；“高”和“中”优先级建议的比例也有所改善（见图 5）。

图 5
区域办事处建议 — 按优先级



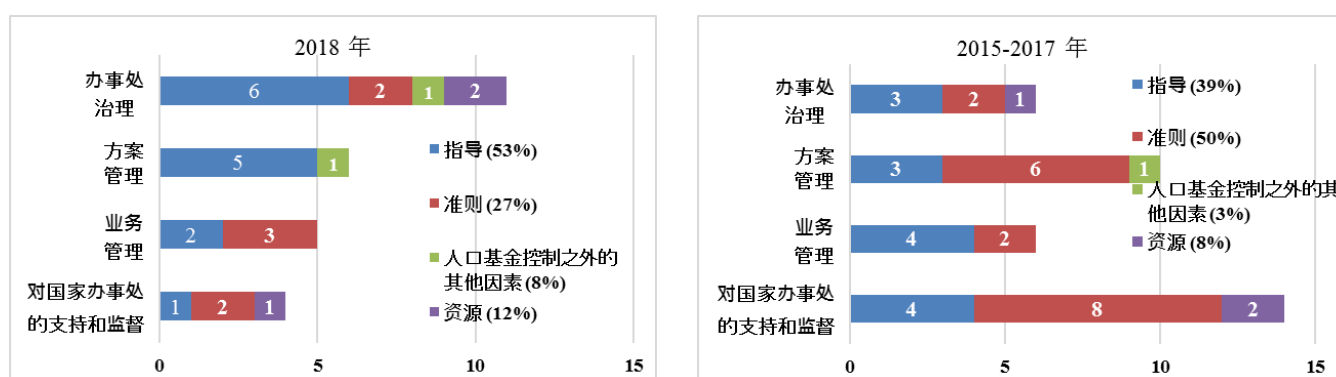
72. 2017 年和 2018 年的建议类型较为相似，“合规”问题的增加与国家办事处的情况类似（见图 6）。

图 6
区域办事处建议 — 按类型



73. 就原因而言，与区域办事处相关的“准则”在 2018 年有所改善，而受到“资源”（财务或人力）问题的影响，“指导”成为了最显著的原因，“资源”问题在 2017 年至 2018 年期间有所增加。

图 7
区域办事处建议 — 按原因



未落实的建议

74. 如表 8 所示，截至 2018 年 12 月 31 日，2018 年全年落实了 168 条建议，106 条建议仍未落实。

表 8
审计建议执行情况 — 按年份

年份	报告数量 (b)	提出的建议	未落实的建议 ^(b)	
			2017	2018
2010 ^(a) -2014	36	565	4 (1%)	2 (1%)
2015	11	171	18 (10%)	11 (6%)
2016	12	183	44 (24%)	15 (8%)
2017	10	122	46 (38%)	7 (6%)
小计	69	1,041	112 (11%)	35 (3%)
2018	13	162	不适用	71 (44%)

总计	82	1,203	不适用	106 (9%)
其中：超过执行截止日期			72 (64%)	47 (44%)
应于 12 月 31 日后执行			40 (36%)	59 (56%)

(a) 2010 年仅包括含未落实建议的报告数量

(b) 不包括主导联合审计的内部审计处给出的联合审计报告和建议。

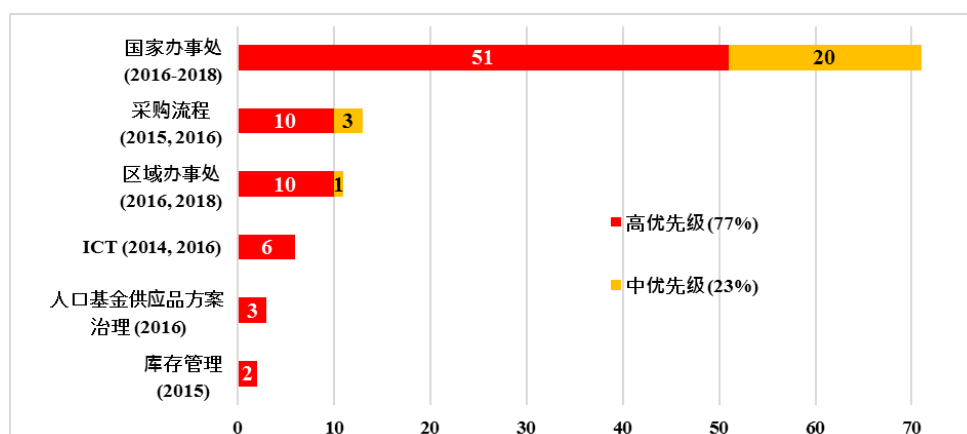
75. 图 8 详细介绍了所有未落实建议的情况，其中 71 条 (67%) 涉及国家办事处审计 (2016 年至 2018 年)，11 条 (10%) 涉及区域办事处审计 (2016 年和 2018 年)，24 条 (23%) 涉及不同年份的流程、方案和 ICT 审计。

76. 在这 71 条未落实的国家办事处建议中，有 35 条与“方案管理”相关 (其中 17 条涉及“库存管理”、11 条涉及“国家执行”、4 条涉及“方案规划和实施”、3 条涉及“非核心资金管理”)，17 条与“办事处治理”相关 (其中 5 条涉及“组织结构和人员配置”、4 条涉及“风险管理”、8 条涉及“办事处管理”)，19 条与“业务管理”相关 (其中 5 条涉及“采购”、8 条涉及“财务管理”、5 条涉及“差旅综合管理”、1 条涉及“人力资源”)。

77. 在 11 条未落实的区域办事处审计建议中，5 条涉及“对国家办事处的支持和监督”，5 条涉及“治理”，1 条涉及“方案管理”。

78. 在 35 条与流程或方案相关的未落实建议中，有 13 条与 2015 年和 2016 年完成的采购审计相关，3 条与 2016 年“人口基金供应品治理和战略管理”方案审计相关，6 条与 ICT 相关，11 条与三个区域办事处相关，最后 2 条源自 2015 年库存管理审计。

图 8
截至 2018 年 12 月 31 日尚未落实的建议

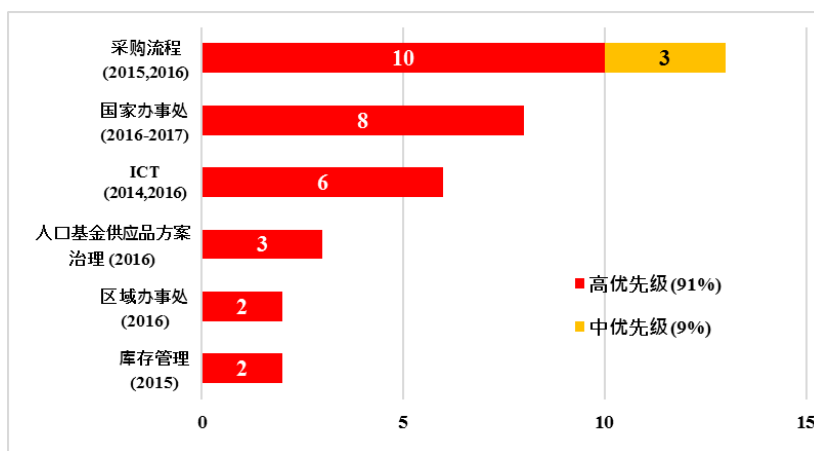


管理层接受风险

79. 2015 年的一项关于人力资源的中等优先级建议 (租金补贴支付例外报告) 基于管理层接受了不实施建议的风险而于 2018 年办结。

在 18 个月或更长时间内未解决的建议

图 9
在 18 个月或更长时间内未解决的建议



80. 对建议落实情况的审查显示，与 2017 年相比进度略有下降。截至 2018 年 12 月 31 日，在 106 条尚未落实的建议当中，有 34 条在 18 个月或更长时间内仍未得到解决（见图 9 和附件 4），2017 年的这一数据为 30 条。在这 34 条建议中，有 13 条与采购流程相关；6 条与各项 ICT 流程相关，需要结合流程改进（例如，修改采购程序或开发更稳健的 ICT 内部控制框架）或 ICT 转型。此外，有 8 条针对六个国家办事处的建议涉及各个领域（例如预算记录、风险管理评估，以及对通过服务提供商进行的现金支付转账指南的需求），2 条是通过区域办事处提出的，内容是制定全组织范围的管理监督准则，以监督国家办事处的方案和业务表现，其余 5 条涉及全组织范围的流程（特别是方案供应品和库存管理）。

B. 调查后采取的纪律处分或制裁行动

81. 截至 2018 年底，已采取行政或纪律处分措施的有：2013 年和 2014 年所有已证实的案件；2015 年 14 起已证实案件中的 12 起；2016 年 19 起已证实案件中的 11 起；2017 年 14 起已证实案件中的 6 起；2018 年 9 起已证实案件中的 2 起；累计为自 2013 年以来所有已证实案件的 67%。详情请见附件 6。

82. 已确定的 2013-2018 年累计损失约为 429,000 美元，在编写本报告时已收回 48%。更多详情请见附件 6。

VIII. 咨询活动

83. 人口基金的外部 and 内部运营环境继续迅速变化，对审计和调查处专项咨询服务的需求很大。鉴于其能力，审计和调查处只能选择性地满足部分需求，其中一些请求需要大量投入，特别是审计和调查处管理层的投入。这仍对审计和调查处的其他活动产生了破坏性的“多米诺效应”。

- (a) *性剥削和性虐待以及性骚扰*。在这些方面，审计和调查处向管理层提供了大量支持，涉及政策、协议、成员国的要求，以及内部和机构间协调，即与特别协调员办公室、管理问题高级别委员会、机构间常设委员会，以及通过联合国调查机构代表 (UN-RIS) 协调。特别是，审计和调查处为确定协议和流程、报告机制和信息共享以及具体的调查指南和机制做出了贡献（详情请参阅第 86 段）。2018 年，尽管审计和调查处自 2018 年 8 月调查处处长离任后（调任人口基金性剥削和性虐待以及性骚扰保护协调员）减少了

参与，但仍有总计约三分之二的全职高级职位主要投入到了 UN-RIS 活动以及响应协调员请求上。2019 年，审计和调查处将在其资源范围内继续提供支持；

- (b) *审核融资协议条款*。在资金结构持续转变，以及含复杂条款的非标准协议增加的背景下，特别是在调查和性剥削和性虐待方面，审计和调查处在 2018 年为 30 项核心和非核心融资协议提供了意见和建议(2017 年为 28 项,2016 年为 23 项,2015 年为 16 项)。对多个版本的回应仍然需要在非常短的时间范围内做出；
- (c) *评估*。审计和调查处继续参加了成员国和捐助方在地方和整体层面进行的数次审查并给出了意见，同时全年对他们关于内部审计和调查的问题作出回应；
- (d) *政策与其他活动*。审计和调查处仅关注了两项政策(2017 年为 1 项,2016 年为 18 项,2015 年为 10 项、2014 年为 22 项)。审计和调查处极大地限制了其参与人口基金内部变革的工作，包括 ICT 转型；
- (e) *为人口基金高级管理层提供支持*。这包括审计和调查处作为观察员参加各种委员会和提供专项建议；以及
- (f) *为人口基金人员提供一般支持*。

IX. 联合国系统内部的协作

A. 内部审计

84. 2018 年，审计和调查处继续积极参与内部审计方面的机构间活动和会议，以及联合审计。审计和调查处参与了联合国各组织、多边金融机构和其他相关政府间组织的内部审计处（UN-RIAS 和 RIAS）之间的做法和经验交流。

85. 2018 年，审计和调查处再次当选为 2018-2019 年的 UN-RIAS 主席，这是一个其现有职责外的自愿性角色。审计和调查处还参加了各种各样的论坛，与其他多边行为体交流了信息（例如，审计和欺诈信息）。

B. 调查

86. 2018 年，审计和调查处继续与联合国调查机构代表 (UN-RIS) 密切合作。审计和调查处积极参加机构间调查活动、UN-RIS 会议和国际调查员会议。审计和调查处积极参加关于性剥削和性虐待以及性骚扰的机构间机制的机构间活动（另请参阅上方的第 83 段）。

C. 联合检查组

87. 审计和调查处继续在联合检查组中担任人口基金协调人。审计和调查处就 15 项审查与人口基金各单位、联合检查组和行政首长协调理事会秘书处进行了联络协调。此外，审计和调查处酌情审查并验证了对联合检查组在其过往报告中所提出建议的回应，并就此编写了人口基金向执行局的报告。

88. 审计和调查处继续指出了充分履行人口基金协调人角色所需的工作量。

X. 总体结论和后续措施

89. 审计和调查处希望感谢执行主任、高级管理层、执行局和监督咨询委员会一如既往的支持，帮助审计和调查处在 2018 年尽可能成功地完成了任务。

90. 通过根据审计和调查处报告和建议采取的各种行动，在 2018 年，人口基金管理层和前几年一样，继续致力于提高人口基金治理、风险管理和控制流程的有效性。

91. 展望未来，审计和调查处面临的主要挑战仍然是不断提高的预期与可用资源难以匹配，而且这一矛盾比以往任何时候都更加尖锐。

92. 尽管审计和调查处感谢 2019-2020 年增加对调查的资金供应，但考虑到人口基金的风险偏好，对审计和调查处服务的“需求”继续超出该办事处可用的资源（“供应”）。这种服务需求包括：(a) 调查，这是主要关切领域，即在案件数量和复杂性增加（来自骚扰和滥用职权、性剥削和性虐待、欺诈）的背景下，期望及时处理调查，同时尊重正当程序和满足报告和透明度要求；(b) 内部审计，审计周期更快，对捐助方资助的项目或方案的覆盖范围期望增加；(c) 咨询服务，特别是正在进行的变革管理和更广泛的联合国改革活动；以及 (d) 与全系统范围活动有关的普遍更高的需求。正如前几年所指出的那样，服务需求与可用资源之间的这种不匹配继续使审计和调查处给人口基金带来了更高的信用及声誉风险。

93. 审计和调查处将继续致力于依据现有可支配资源，最大限度地提供优质服务。