



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
31 May 2022
Chinese
Original: English

2022 年年度会议

2022 年 6 月 6 日至 10 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

审计和调查处关于 2021 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 2021 年 12 月 31 日的年度内部审计、咨询服务及调查活动的报告。

报告内容包括：(a) 审计和调查处的任务安排；(b) 关于组织内治理、风险管理及内部控制(GRC)的内部审计意见；(c) 关于审计和调查处独立性及遵循专业标准的声明；(d) 2021 年审计和调查处的资源；(e) 2021 年基于风险的审计计划的执行结果；(f) 审计、咨询和调查活动中产生的重大问题及建议；(g) 内部审计报告披露；以及 (h) 调查活动，包括关于接收、调查的案件性质的信息，以及所采取的行动。报告附件可在人口基金网站上分别查阅。

由于 COVID-19 全球疫情导致前往总部与总部之外的人口基金办事处的旅行受限，审计和调查处 2021 年的大部分审计、咨询和调查工作都是远程进行的。尽管远程办公模式使得审计和调查处得以顺利开展，但它仍然限制了一些审计和调查程序的范围和应用，这在远程审计期间得到了一定的弥补。

注：本现版本文档完全由人口基金处理。

22-08129 (C) 310522 010622



请回收



决策因素

以下是对执行局的建议：

注意(a) 根据执行局第 2020/10 号决定，与其他基金、方案报告保持协调一致的本报告(DP/FPA/2022/6)、(b) 审计和调查处就人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出的意见、(c) 监督咨询委员会年度报告(DP/FPA/2022/6/Add.1)，以及(d) 管理层对上述两份报告的回应；

表达对审计和调查处已启动的战略举措一如既往的支持，以提高组织的效能和效率，使其能在 2022 年的预算内更好地执行任务。

图示目录

图 1 2017-2021 年内部审计评级概况	14
图 2 2021 年新增案件	18
图 3 2021 年新增案件(按指控类型).....	19
图 4 新增、结转、总计和已办结的案件数量(按年份).....	20
图 5 2021 年办结案件细分(按类别和指控是否得到证实).....	21
图 6 截至年底的未结案件细分(按类别和案件阶段).....	23

表格目录

表 1 2020 年及 2021 年年底各职能的人员配置和预算	8
表 2 2021 年审计计划执行状况	9
表 3 2020 年业务单位审计 — 按审计领域评级	11
表 4 远程审计与监督审计中反复出现的问题摘要	13
表 5 截至 2021 年 12 月 31 日建议的年限状况	16
表 6 各年份按类别的新增案件数量	18
表 7 2020 年与 2021 年总部及各区域的新增案件	19
表 8 2021 年处理案件细分	20
表 9 2021 年已办结案件的处置情况	22

(附件可在人口基金网站上分别查阅)

I. 引言

1. 本报告向执行局总结了人口基金审计和调查处(OAIS)2021 年的内部审计、咨询和调查活动。报告还就组织的治理、风险管理和控制流程(GRC)的充分性和有效性提出了总体意见。

II. 任务

2. 审计和调查处的任务是以人口基金财务条例和细则第 XVII 条、人口基金监督政策¹ 以及问责制框架² 为基础。审计和调查处独自执行和管理(或者授权其他方执行)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)。在不损害审计和调查处独立性和客观性的情况下, 审计和调查处也可以向人口基金管理层提供咨询服务。

3. 当前的**审计和调查处章程**于 2018 年 1 月获得执行主任核准, 目前正在修订中, 以纳入 2021 年 5 月 12 日及 8 月 16 日作出的关于审计和调查处主任角色的更改。更改涉及审计和调查处主任作为监督咨询委员会秘书的角色(必要时可由审计和调查处工作人员提供协助), 以及其作为联合检查组(JIU)所有相关事务的人口基金协调人的角色。这些更改是根据并为了更好地遵循专业标准和最佳做法而做出的。通过这些更改, 审计和调查处向审计监测委员会确认与人口基金有关的审计建议及联合检查组建议已完全落实, 据此可以关闭这些项目。

III. 意见

A. 人口基金管理层及审计和调查处职责

4. 人口基金管理层负责充分设计并有效维护治理、风险管理和控制流程, 以确保实现组织目标。审计和调查处负责根据其所承担工作的范围, 独立地评估这些系统及流程的充分性和有效性, 并且在经过适当测试的情况下, 负责评估其运作效能和对管理层设定的“第二道防线”控制措施的依赖性。

B. 内部审计意见的依据

5. 如附件 5 所述, 意见基于以下内容:

- (a) 在落实 2021 年基于风险的审计计划时开展的审计工作的结果, 包括总部和业务流程审计, 以及在全球范围内采用远程审计模式(RAM)开展的审计, 涵盖 6 个区域办事处的所有国家。
- (b) 审计建议执行状况:

¹ <https://www.unfpa.org/admin-resource/unfpa-oversight-policy>。

² 请参见 DP/FPA/2007/20。

- (c) 基于管理层报告，作为部分依赖事项采取的“第二道防线”；
- (d) 在以下过程中注意到，在组织的治理、风险管理和控制的整体框架中，没有可单独或共同影响实体目标实现的重大缺陷：
 - (i) 统一现金转移方式审计；
 - (ii) 企业风险管理流程；以及
 - (iii) 控制自我评估流程。

C. 除外情况

6. 2021年，人口基金与往年一样，将重要的职能外包给了其他联合国系统组织，其中包括：(a) 选定的人力资源管理活动；(b) 工作人员和服务合同持有者工资单拟备和工资支付；(c) 支付处理；(d) 财资管理；(e) 当前企业资源规划系统(Atlas)的托管与管理；以及(f) 其他信息技术服务。对于相关治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性，人口基金管理层依赖于这些职能外包的联合国组织开展的管理和信托监督活动。这些外包职能需遵循联合国各组织政策及程序中关于内部审计的规定，因此并未纳入审计和调查处的意见中。

7. 此外，人口基金还将多项信息通信技术职能外包给了第三方服务供应商，包括重要系统(例如电子邮件、云存储和网站)的托管。这些外包职能需遵循第三方各自政策及程序中关于内部审计的规定，因此并未纳入审计和调查处的意见中。

D. 范围限制

8. 由于 COVID-19 全球疫情导致前往总部办公室与总部之外人口基金办事处的旅行受限，审计和调查处 2021 年的大部分审计、咨询和调查工作都是远程进行的。尽管远程办公模式使得审计和调查处得以顺利开展，但它仍然限制了一些审计和调查程序的范围和应用，这一问题在国家和区域办事处尤为突出。这些限制包括无法进行实地检查，无法对资产和用品的实物验证，无法对实际文件和其他证据进行审查；以及无法进行国家办事处审计，但远程审计模式(RAM)弥补了这一问题。

E. 内部审计总体意见

9. 审计和调查处对实体治理、风险管理和控制流程的总体意见是“部分满意，需要一些改进”。³ 这表示这些系统和流程得到了充分设计和有效落实，但仍需一些改进，以合理保证受审计业务单位或流程的目标得以实现。但是经评估，发现的所有问题均不可能严重影响目标的实现。

³ 今年的“部分满意，需要一些改进”评级，相当于去年的“需要一些改进”评级。为协调各年度报告，特此进行说明。评级有：满意；部分满意，需要一些改进；部分满意，需要重大改进；以及不满意。

IV. 独立性和内部审计标准符合性声明

10. 审计和调查处主任特此向执行局确认，该处在 2021 年继续保持了组织上的独立性。由于审计和调查处主任获得了可用资源和授权，审计和调查处在决定工作范围、开展工作和通报工作结果时没有受到干扰。

11. 审计和调查处按照联合国系统各组织内部审计处代表于 2002 年 6 月通过的《国际内部审计专业实务准则》和内部审计师协会《道德规范》开展内部审计工作。审计和调查处 2021 年的关键绩效指标在附件 4 中列明。

12. 审计和调查处按照《联合国工作人员条例和细则》、《审计和调查处章程》、人口基金纪律框架、人口基金监督政策以及《统一调查准则》开展调查工作。审计和调查处还以联合国争议和上诉法庭的审判规程以及对应调查机构所采纳的最佳调查做法作为指导。

13. 审计和调查处维持一套内部质量保证和改进方案，包括开展整体和参与层面的质量保证活动、持续进行年度自我评估(包括客户反馈)，以及每五年对内部审计职能进行一次外部质量评估。最近一次外部质量评估于 2021 年 12 月完成，审计和调查处获得了“总体符合”《国际内部审计专业实务准则》和内部审计师协会《道德规范》的最高评级。该外部质量评估还为审计和调查处提供了 3 条建议以及 14 个持续改进的机会，审计和调查处已经接受并开始落实相关内容(如第 XIII 节所述)。

V. 人员配置及预算资源

14. 截至 2021 年 12 月 31 日，审计和调查处共有 27 个核准岗位：1 名主任、22 个专业职级和 4 个一般事务职级岗位。

15. 内部审计人员编制包括两名内部审计负责人(年底空缺一名)、九名审计员(年底空缺一名)和一名数据分析师(年底空缺一名)，外加为部分项目增加的个人顾问。一名一般事务人员专门负责为团队提供支持。

16. 调查人员编制包括一名负责人、五名调查员、两名调查分析员(年底空缺一名)和一名法政审计员(年底空缺一名)，外加两名顾问。一名一般事务人员专门负责为团队提供支持。

17. 审计和调查处主任办公室由主任(临时任命)、一名内部审计员和两名一般事务人员(年底空缺一名)组成。《审计和调查处章程》规定了主任的职责。

18. 相较于 2020 年审计和调查处 15% 的总体职位空缺率，2021 年的职位空缺率有所提高，达到 22%(请参见表 1)。部分职位空缺通过顾问招募进行了填补。

表 1
2020 年及 2021 年年底各职能的人员配置和预算

预算	内部审计		调查		主任办公室		总计	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
D2和专业职位员额—核定	12	12	9	9	2	2	23	23
专业职位员额—已聘	11	9	8	8	1	1	20	18
支持职位员额—核定	1	1	1	1	2	2	4	4
支持职位员额—已聘	1	1	1	1	1	1	3	3
空缺职位	1	3	1	1	2	2	4	6
预算分配(千美元)	4546	4625	3170	3216	1186	964	8902^(a)	8805^(b)
预算利用(千美元)	3348	3653	1981	2487	871	850	6200	6990
预算余额(千美元)	1198	972	1189	729	315	114	2702	1815

(a) 由于各部门之间的拨款方式有所变动，审计、调查职能和董事会的拨款有些许调整，但这两年的总预算保持不变。

(b) 2021年7月，监督咨询委员会的秘书一职从审计和调查处主任办公室转移到执行主任办公室，并指定由执行局事务处处长负责。据此，监督咨询委员会的指定费用(214,800美元)进行了重新分配。若不进行重新分配，审计和调查处2021年的预算将增加117,800美元。结果，相较于2020年，分配给审计和调查处的预算净减少97,000美元。与2020年70%的利用率相比，审计和调查处2021年的预算利用率增加至80%。

VI. 2021 年基于风险的审计计划执行情况

19. 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(OAC)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。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。

20. 业务单位⁴ 审计风险评估采用衡量以下因素的指标：(a) 方案/项目的重要性；(b) 运营复杂性、绩效以及方案和/或活动范围的变动；(c) 预期方案变更(例如人口普查和人道主义干预)；(d) 业务单位管理当前和未来方案及业务活动的的能力；以及(e) 外地办事处所在国家的腐败程度。

21. 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能；以及(d) 流程管理能力。

22. 与信息通信技术(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能。

⁴ 国家办事处、区域办事处、次区域办事处及总部单位。

23. 审计风险评估还考虑了：(a) 管理层执行的企业风险管理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。

24. 基于风险评估结果，每个业务单位和整体流程会获得一个风险评级(高、中或低)，用于确定其优先级并根据内部审计策略制定内部审计计划。

25. 2021年基于风险的审计计划成果及其执行状况参见表2。

表 2
2021年审计计划执行状况

状态	业务流程	方案/项目	区域办事处相关	ICT	RAM ^(a)	国家办事处审计	总计
从2020年及之前年份结转的项目	7 ^(b)	1	1	2	6	-	17
为2021年计划并于2021年完成的新项目	2	1	-	-	-	4	7
为2021年计划并于2022年完成的项目	2						2
总计—计划内	11	2	1	2	6	4	26
截至2021年12月31日审计计划的执行状况							
2021年发布的最终审计/评估报告	2	1	1		6		10
咨询项目报告	1			1			2
小计—2021年发布的报告^(c)	3	1	1	1	6		12
2022年第一季度已完成，正在编制或审查报告草案以进行发布的审计项目	5					1	6
2022年第二季度正在进行并有待发布报告的实地工作		1					1
已启动规划阶段的项目						2	2
小计—2021年启动并将于2022年进一步展开的项目	5	1				3	9
未启动并转至2022年或未来年份的项目	3			1		1	5
转至未来年份的项目小计	3			1		1	5
总计	11	2	1	2	6	4	26

(a) 远程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。

(b) 这包括两项咨询服务及报告。

(c) 关于2021年发布的审计和咨询报告的列表，请参阅附件1。

VII. 内部审计结果

26. 对于保证⁵项目，审计和调查处会根据其对各业务单位或流程级别的相关治理、风险管理和控制流程评估，给出总体的审计评级。2017年，根据2016年联合国内部审计处代表(UN-RIAS)工作组关于统一项目级审计评级的建议，审计和调查处采用了四级审计评级制。⁶2021年，审计和调查处进一步简化了其四级评级制的定义，将该问题交由联合国内部审计处代表工作组自行决定。在审计项目执行期间，审计和调查处还确定了被审计实体在战略、运作及合规层面采纳的良好做法，并打算将其作为经验教训和可行做法与组织的其他部门分享。下表3总结了按审计领域给出的评级。

27. 2021年，审计和调查处共发布了10份报告，其中8份给出的评级为“部分满意，需要一些改进”。关于企业风险管理以及危地马拉人口普查项目财务审计的报告采用了不同的评级标准。

28. 这10份报告中提出了68条建议，其中有38条(56%)被评定为“高优先级”。

⁵ 保证服务涉及对证据的客观审查，旨在为组织的治理、风险管理和控制流程提供独立的评估。

⁶ 审计评级及相关定义参见 <https://www.unfpa.org/admin-resource/standard-definition-audit-terms>。

表 3
2020 年业务单位审计—按审计领域评级

审计领域	审计数量	满意	部分满意，需 要一些改进	部分满意，需 要重大改进	不满意
业务单位审计					
区域业务共享服务中心			X		
小计—业务单位审计	1				
远程审计与监督(RAM)					
以下区域办事处：					
阿拉伯国家			X		
拉丁美洲和加勒比			X		
东非和南部非洲			X		
东欧和中亚			X		
亚洲及太平洋			X		
小计—远程审计与监督	6				
流程审计/评估					
工作计划管理流程审计			X		
人口基金企业风险管理(ERM)流程评估 ^(a)		不适用	不适用	不适用	不适用
小计—流程审计/评估	2				
方案/项目审计					
“危地马拉第十二次全国人口普查及第七次全国住房普查”项目外包审计 ^(b)		不适用	不适用	不适用	不适用
小计—方案/项目审计/评估	1				
总计	10	0	8	0	0

(a) 评级为“开发级”。请参阅第31段。

(b) 未提供评级。对专用财务报表的意见为无保留。

A. 总部及流程审计

29. 2021 年，办事处对工作计划管理流程进行了审计，并对总部企业风险管理流程以及东非和南部非洲区域业务共享服务中心进行了评估。此外，还对一个危地马拉项目进行了财务审计，由审计和调查处外包给一家审计公司进行，并出具了无保留的审计意见。

30. 工作计划管理流程审计⁷ 的总体评级为“部分满意，需要一些改进”。审计给出了 9 条建议，其中 6 条为高优先级，3 条为中等优先级。建议强调，应更好地协调全球方案拟订系统中的工作计划产出指标及结果，与国家方案文件和战略信息系统中的工作计划产出指标及结果，以便对方案活动进行更精简的规划和报告。需加强对工作计划管理人员的培训，以确保工作计划及“出资授权和支出证明”

⁷ 报告编号：IA/2021-02——工作计划管理流程审计。

表能在适当的时间得到审核和批准。最后，外地办事处需加强对其工作计划框架工具和机制的监测，例如：(a) 引入综合监测计划；(b) 编制标准化监测考察报告文件；(c) 集中化信息库，收集所有监测结果、建议和行动计划，以便更好地开展后续行动。

31. 在对人口基金企业风险管理(ERM)⁸ 流程的评估过程中，根据风险管理的参考成熟度模型⁹ 对设计和执行的成熟度等级进行了评估。总体成熟度等级为“第2级——开发级”，这意味着一个结构化的执行模式、一个基本架构以及一些报告和可重复管理流程已经就位。¹⁰ 审计报告提出了 11 项高优先级的建议措施，旨在帮助组织改进企业风险管理流程，建立适当的治理结构来管理战略风险，并为整个组织设定正确的“高层基调”。在这 11 项建议措施中，7 项为战略措施，4 项为运作事项。

32. 人口基金区域业务共享服务中心(ROSSC)¹¹ 审计的总体评级为“部分满意，需要一些改进”。为帮助 ROSSC 提升服务和运作水平，评估提出了 15 条建议，其中 9 条为高优先级，6 条为中等优先级。建议强调规定全面的职权范围，以阐明 ROSSC 体制的治理框架和安排、角色和责任，以及管理结构。受支持国家办事处的授权安排，应与在中心需要加强的角色和职责保持协调，并且需要定期评估和应对战略和欺诈风险。

33. 这 3 份报告中提出了 35 条建议，其中有 26 条(74%)被评定为“高优先级”。关于危地马拉项目的财务审计并未提出任何建议。

34. 此外，审计和调查处还发布了一份关于危地马拉人口普查项目专用财务报表的报告，并出具了无保留的审计意见。该审计由一家外部审计公司执行，并受审计和调查处监督。审计提出了一条“低优先级”建议。

B. 远程审计与监督

35. 远程审计与监督(RAM)流程是 2021 年涵盖 6 个区域的 127 个国家办事处业务单位的主要保证来源。远程审计与监督流程涉及总部对于选定国家办事处在特定关键控制及重大财务交易方面运作效能的审查。该流程于 2016 年开始实施，重点在东欧和中亚区域开展了试点工作。流程于 2017 年扩展到覆盖拉丁美洲和加勒比区域，于 2018 年覆盖亚太地区，并于 2020 年覆盖西非和中非以及阿拉伯国家。

36. 2021 年发布的远程审计与监督审计报告涵盖的金额为 5.53 亿美元，约占该组织 2020 年总支出的 64%。这些审计于 2020 年执行，由于审计工作只能在总部进行，审计范围有限。审计结果已向各区域办事处进行通报。所有审计项目均被评定为“部分满意，需要一些改进”，共计提出了 32 条建议，其中 11 条(30%)建

⁸ 报告编号：IA/2021-04——人口基金企业风险管理(ERM)流程评估。

⁹ 风险成熟度模型概述了构成可持续、可重复和成熟的企业风险管理方案的关键指标及活动。

¹⁰ 风险成熟度等级有：1 (初始级)；2 (开发级)；3 (定义级)；4 (管理级)；5 (优化级)
<https://www.rims.org/resources/strategic-enterprise-risk-center/risk-maturity-model-faq>。

¹¹ 审计报告编号：IA/2021-05——区域业务共享服务中心审计。

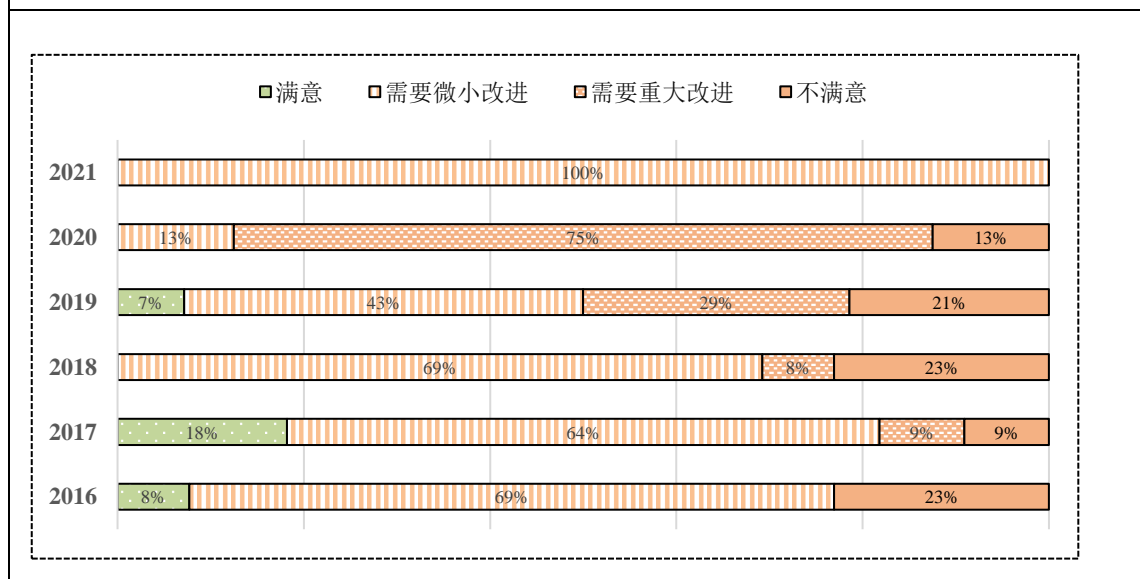
议被评定为“高优先级”，21条(65%)被评定为“中等优先级”。下表4列出了远程审计与监督审计中各审计领域反复出现的问题。

表4
远程审计与监督审计中反复出现的问题摘要

审计领域	反复出现的审计问题
方案管理	方案支出的财务管理控制薄弱，包括在没有已签署的正当工作计划情况下发放方案资金。 不能在适当的执行模式下准确计算支出。
采购	采购规划不充分和采购计划的执行缺乏监督，包括人道主义活动。 为提升采购交易成本效益的长期协议使用有限。 向供应商付款前接收和检验货物及服务的书面证明有限
库存管理	库存清关延迟。 在存货接收和移交给执行伙伴方面缺乏或没有充分的文件控制。 在商品库存水平、分发及供应情况方面的跟踪、监测和报告缺失或不充分
财务	在适当项目、活动、资金或总分类账代码中记录的交易不准确。 在决定采购商品和服务或与供应商沟通之前，承付款项并未及时在Atlas中得到反映和批准
人力资源	偏离适用的人力资源政策及程序，包括服务和个人咨询合同的选择、授予和管理
行政服务	偏离差旅政策，特别是在及时制定差旅计划、进行票务预订、获得安全许可，以及及时准备并提交差旅报告等方面

37. 下图1显示了2017-2021年发布的审计报告的内部审计评级概况。

图 1
2017-2021 年内部审计评级概况



VIII. 咨询服务

38. 《审计和调查处章程》规定，在不损害审计和调查处独立性和客观性的情况下，审计和调查处可以向人口基金管理层提供咨询服务(服务性质及范围经由管理层同意)。审计和调查处主任始终以观察员身份参与多个委员会的工作。

39. 2021 年，为应对 COVID-19 疫情，审计和调查处在各业务领域提供咨询服务。人口基金的外部 and 内部运营环境持续快速变化，对审计和调查处专项咨询服务的需求非常大。鉴于其能力，审计和调查处只能选择性地满足部分请求，其中一些请求需要投入大量的时间，特别是审计和调查处管理团队的投入。

40. 作为内部审计实践的一部分，审计和调查处提供独立、客观的咨询服务，包括促进治理、风险管理和控制流程改进的建议。咨询项目并非审计，后者旨在为审查的业务范围或流程提供保证。2021 年开展的咨询服务涉及以下领域：

- (a) 咨询服务。审计和调查处提供了两项咨询服务，以审查支付请求流程和 COVID-19 物流服务台。如表 2 所示，共发布了两份报告；
- (b) 性剥削和性虐待以及性骚扰。审计和调查处，特别是调查处，继续为培训管理及捐助者协议审查提供支持。审计和调查处与机构间常设委员会、管理问题高级别委员会以及联合国调查处代表(UN-RIS)就性剥削和性虐待(SEA)以及性骚扰(SH)问题进行了内部和机构间协调。2022 年，审计和调查处将在其可用资源范围内继续提供支持；
- (c) 供资协议审查。审计和调查处审查了 17 项供资协议，这些协议反映了传统协议结构的转变，以及日益复杂的非标准协议，特别是关于审计、性剥削和性虐待、性骚扰以及普查的条款。捐助者协议审查流程越来越需要一种更加

协调一致的统一方法，响应时间短的尽管这很受欢迎，但也增加了工作量和复杂性；

- (d) 评估。在一些成员国和捐助方在地方和整体层面进行的审查或评估中，审计和调查处在被寻求参与或额外信息时给出了意见。示例包括参与：(i) 多边组织业绩评估网(MOPAN)开展的研究，为有关联合国发展系统改革的战略思考提供信息，从而为利益攸关方即将进行的政策讨论和运营决策做好准备；(ii) 2021 年联合国各实体在执行有关业务活动四年度全面政策审查(QCPR)的联合国大会决议方面的进展调查；以及(iii) 联合国欧盟委员会人道主义援助验证调查；
- (e) 政策与其他活动。审计和调查处针对五项政策和程序提供了意见，以优化风险管理、提升价值并改善该组织在人口基金的运作。审计和调查处侧重于控制和风险管理以及提供建议，但不会参与决策流程或决定人口基金应采取的行动；
- (f) 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，包括执行委员会、企业资源规划项目委员会、信息通信技术治理委员会和人道主义指导委员会，并提供专项建议；
- (g) 落实企业资源规划。自 2021 年最后一个季度以来，审计和调查处一直以咨询部门的身份跟进并支持新企业资源规划系统的落实，并向项目委员会主席提交了咨询说明；
- (h) 为人口基金人员和管理层提供一般支持。这包括满足各业务单位对信息的特别要求，响应通过整体综合服务台收到的援助申请，并提供月度数据以将其纳入人口基金信息看板。

IX. 内部审计建议的执行情况

41. 2021 年之前的内部审计建议的执行率为 99%。2021 年审计报告中提出的建议只能在 2022 年及之后开始执行。人口基金管理层对 2021 年发布的所有审计报告中的所有内部审计意见和建议表示赞同。没有任何建议因不再适用或管理层接受了残余风险而被撤回。

42. 如表 5 所示，报告提出了 5 条长期未落实的审计建议¹²（1 条提出于 2016 年，4 条提出于 2020 年），其中 4 条建议为高优先级，1 条为中等优先级。这些建议表示需要(a) 加强区域办事处对国家办事处方案及业务表现的监督范围、频率和效能；(b) 由国家办事处进行更为严格的风险评估；(c) 阐明直接预算支持政策；(d) 强化办事处的资源调动工作；(e) 及时提交资产处置证明和要求。附件 2 列出了更多关于这些长期未落实建议的详细信息。

表 5
截至 2021 年 12 月 31 日建议的年限状况

优先级	未完结建议总计	<12个月	12-18个月	>18个月
高	40	35	1	4 ^(a)
中	31	28	2	1
总计	71	63	3	5
于2022年及以后执行	62	60	2	-
逾期	9 ^(b)	3	1	5

^(a) 2021年再次对2016年提出的建议进行了评估。该建议随后关闭，并在2022年发布了一条新建议，以反映控制环境的变化。

^(b) 审计和调查处获悉，其中一条建议已于2021年落实，但由于团队中心应用的使用存在问题，无法报告最终的审批情况。

X. 内部审计报告的披露

43. 2021 年审计计划发布的所有内部审计报告都根据执行局第 2012/18 号决定进行了公开披露，可通过人口基金的审计披露网站查看：<https://www.unfpa.org/internal-audit-reports-listing-page>。2021 年，人口基金内部或任何组织或成员国均未收到修订审计报告的请求。

44. 尽管 2021 年发布的咨询报告尚未出版，但审计和调查处向高级管理层、监督咨询委员会及联合国审计委员会(UNBoA)提供了报告副本。

¹² 2021 年再次对 2016 年提出的建议进行了评估。该建议随后关闭，并在 2022 年发布了一条新建议，以反映控制环境的变化。“长期未落实的建议”现在统一指那些报告发布 18 个月后仍未落实的建议。

XI. 2021 年调查活动

45. 审计和调查处负责调查针对以下不当行为的指控：

- (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、欺诈及其他对人口基金不利的不道德行为；
- (c) 第三方主导的调查：在具有内部调查能力的执行伙伴调查涉及执行伙伴人员的欺诈和性剥削和性虐待之后，审计和调查处予以跟进。

46. 审计和调查处采用的调查流程(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 2021 年没有变化。

A. 新增案件

47. 2021 年，审计和调查处新立案 118 起，略高于 2020 年(116 起)和 2019 年(112 起)的水平。按照执行局关于各基金和方案协调定义和报告的要求，审计和调查处采用了以下不同于往年的案件登记类别：欺诈和财务违规行为；不端性行为(包括性剥削和性虐待、性侵犯和性骚扰)；禁止行为(包括骚扰、滥用职权和歧视)；报复；以及其他不当行为/不道德行为。

48. 图 2 和表 6 显示了根据新的案件登记统一类别，2021 年收到的新案件的细分情况。

图 2
2021 年新增案件

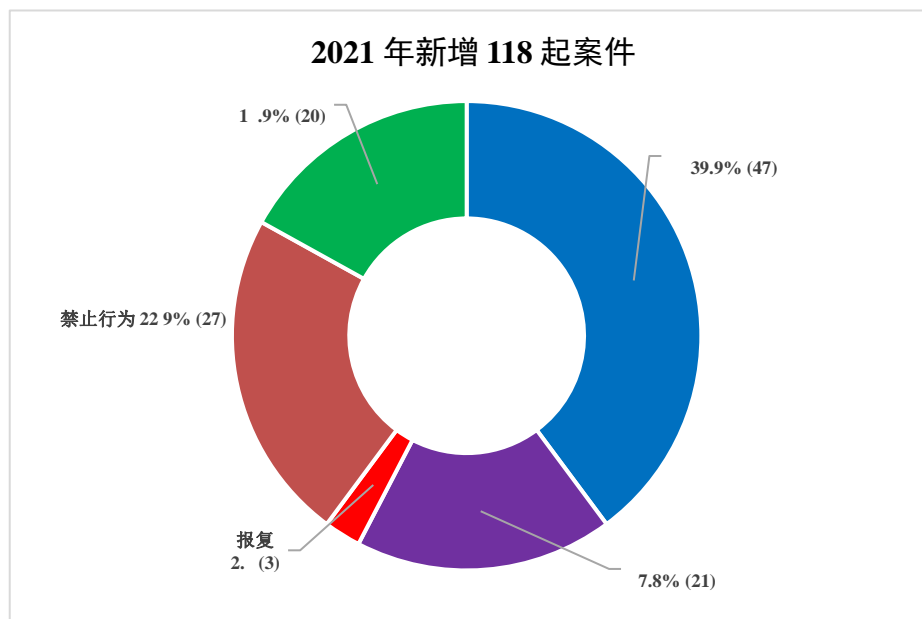


表 6
各年份按类别的新增案件数量

2019-2021年新增案件(按类别)			
指控类别	案件数量 (2019年)	案件数量 (2020年)	案件数量 (2021年)
欺诈与财务违规	62	59	47
禁止行为	21	16	27
不端性行为	19	24	20
报复	1	1	3
其他不当行为	9	16	21
总计	112	116	118

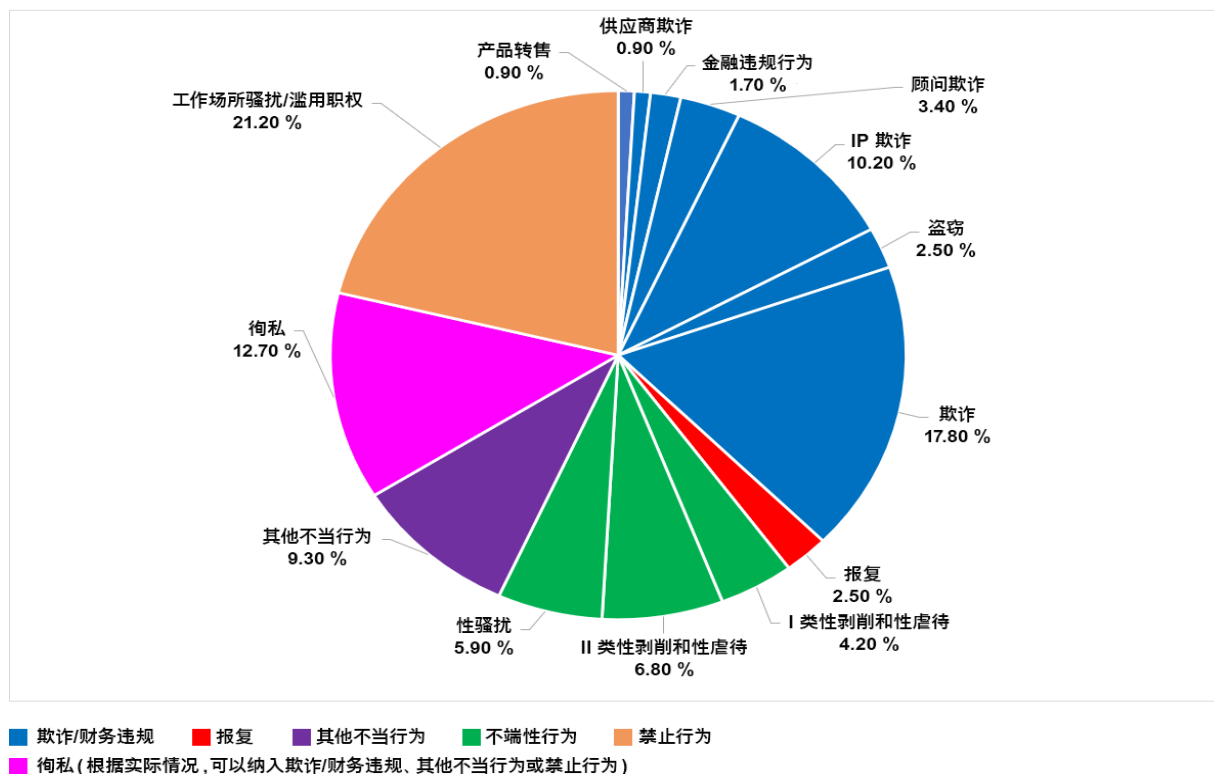
49. 除 2021 年登记的 118 起案件外，审计和调查处还收到了 110 起未立案案件，其中包括不属于审计和调查处职权范围的不当行为报告和咨询请求，二者都需要进一步审查并采取行动。这比 2020 年的未立案案件(48 起)增长了 129%，比 2019 年的非案件(35 起)增长了 214%。未立案案件的增长主要是因为更严格的受理流程，即在受理案件之前对投诉进行彻底筛选，以确定它们是否属于审计和调查处的职权范围。

B. 指控类型

50. 下图 3 显示了审计和调查处收到的指控类型的细分详情。

图3

2021年新增案件(按指控类型)



C. 总部及各区域新增的案件

51. 下表 7 显示了 2021 年与 2020 年总部及各区域新增案件的对比情况。

表 7
2020 年与 2021 年总部及各区域的新增案件

人口基金区域	2020		2021	
	案件数量	占比	案件数量	占比
总部	9	8	4	3
亚洲及太平洋	23	20	14	12
东非和南部非洲	19	16	37	32
东欧和中亚	7	6	4	3
拉丁美洲和加勒比	7	6	5	4
阿拉伯国家	33	28	31	26
西非和中非	18	16	23	20
总计	116	100	118	100

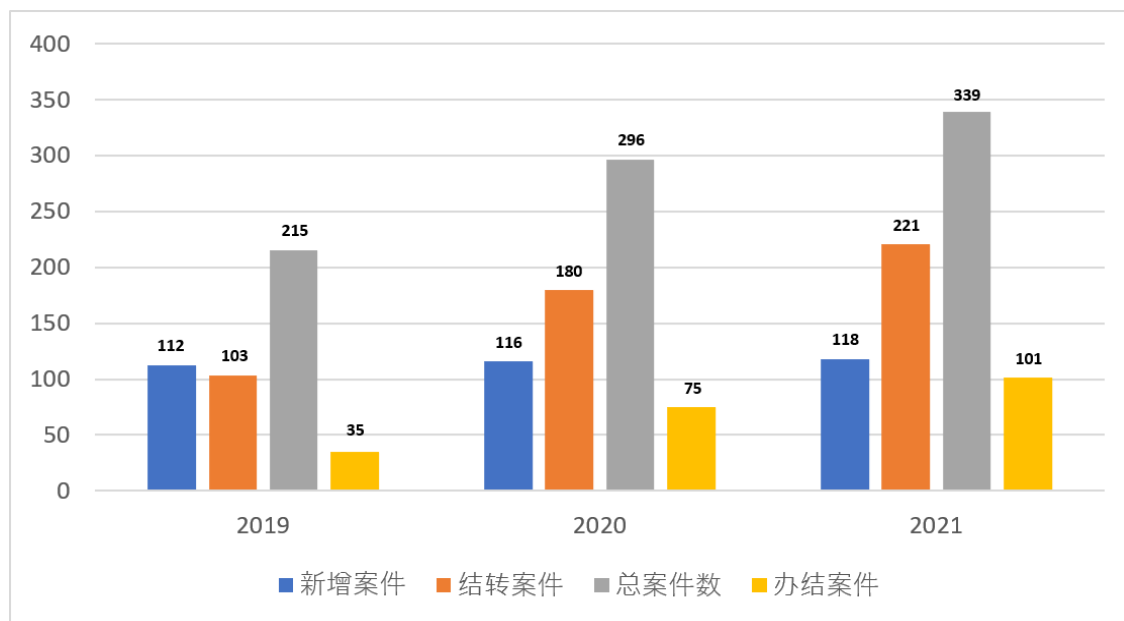
D. 2021 年案件数量

52. 2021 年，审计和调查处待处理的案件数量为 339 起(从 2020 年结转 221 起，重审案件 0 起，新增案件 118 起)，相较于 2020 年的案件数量增加了 15%。在这 339 起案件中，审计和调查处已办结案件 101 起(参见下表 8 和图 4)。

表 8
2021 年处理案件细分

案件状态	案件数量
截至2021年1月1日的转入数量	221
本年度的新增案件数量	118
往年的重审案件数量	0
本年度的案件总计	339
本年度已办结的案件数量	101
截至2021年12月31日仍在进行的案件数量	238

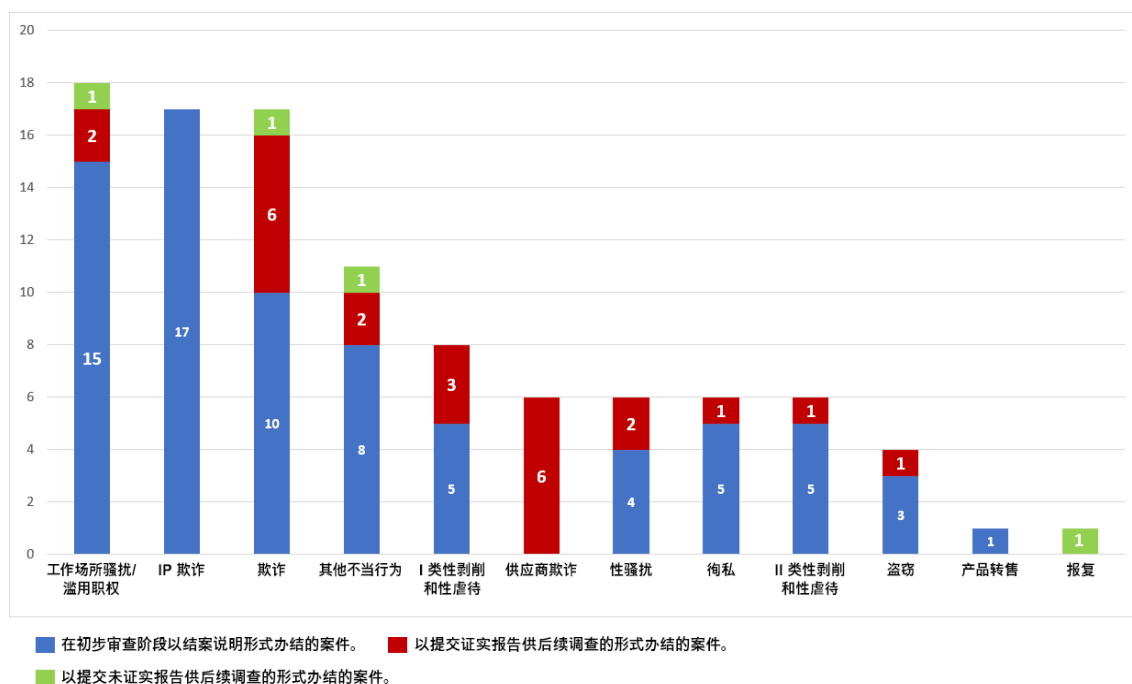
图 4
新增、结转、总计和已办结的案件数量(按年份)



53. 在 2021 年的全部案件(339 起)中，有 101 起已于年底结案。其中 73 起案件经初步评估后以结案说明的形式办结—审计和调查处审查了其证据并认定：(a) 该事件不属于审计和调查处的职权范围；(b) 没有合理迹象表明可能发生了不当行为；(c) 没有具体信息支撑并构成正式调查的基础；(d) 调查并非最适当的行动；或者(e) 该事件不值得进行全面调查。28 起案件经全面调查后以结案报告或调查报告的形式办结—当事人已得到通知，所有相关证人均已接受调查，所有相关证

据均经过审查(见图 5)。这比 2020 年的办结案件数量(75 起)增长了 35%，比 2019 年的办结案件数量(35 起)增长了 189%。

图 5
2021 年办结案件细分(按类别和指控是否得到证实)



54. 在 2021 年经过全面调查后办结的 28 起案件中，有 24 起得到全部或部分证实(参见图 5、表 9，详情另见附件 3)。对于报复调查，无论指控是否得到证实，审计和调查处办结案件时均会向道德操守办公室提交报告，以便其进一步采取行动。在其他所有案件中，如果调查结果中至少有一项指控得到证实，审计和调查处办结案件时会向法务单位提交调查报告，以便其进一步采取行动，若指控无一得到证实，则审计和调查处会以结案报告的形式办结案件(见图 5)。

55. 在 24 起已证实案件中，主要指控可细分如下：

- 大部分案件涉及欺诈和财务违规(13 起，占比 54.2%)，其中包括 6 起欺诈案件(25%)、6 起供应商欺诈案件(25%)和 1 起盗窃案件(4.2%)；
- 不端性行为是第二大案件类别(6 起，占比 25%)，其中包括 4 起性剥削和性虐待案件(16.7%)和 2 起性骚扰案件(8.3%)；
- 禁止行为(3 起，占比 12.5%)包括 2 起滥用职权案件(8.3%)和 1 起徇私案件(4.2%)；以及
- 另有 2 起不当行为案件(8.3%)。¹³

¹³ 这些案件涉及家庭暴力和未履行个人法律义务。

56. 在涉及财务问题的已证实案件中，有 9 起造成了财务后果，审计和调查处能够确定其中 7 起案件的估计损失。通过诈骗行为或财务违规造成人口基金损失的已证实案件涉及的总金额为 86,284 美元。

57. 到 2021 年底，有 238 起案件结转至 2022 年，其中主要包括欺诈案件(24%)、执行伙伴欺诈案件(19%)、工作场所骚扰及滥用职权案件(13%)，以及徇私案件(11%)(参见表 8 和图 4)。这比 2020 年结转案件数量增长了 8%，因为不当行为报告的增加以及调查处的人员空缺导致了审计和调查处需要继续对近年来积压的大量案件进行处理。

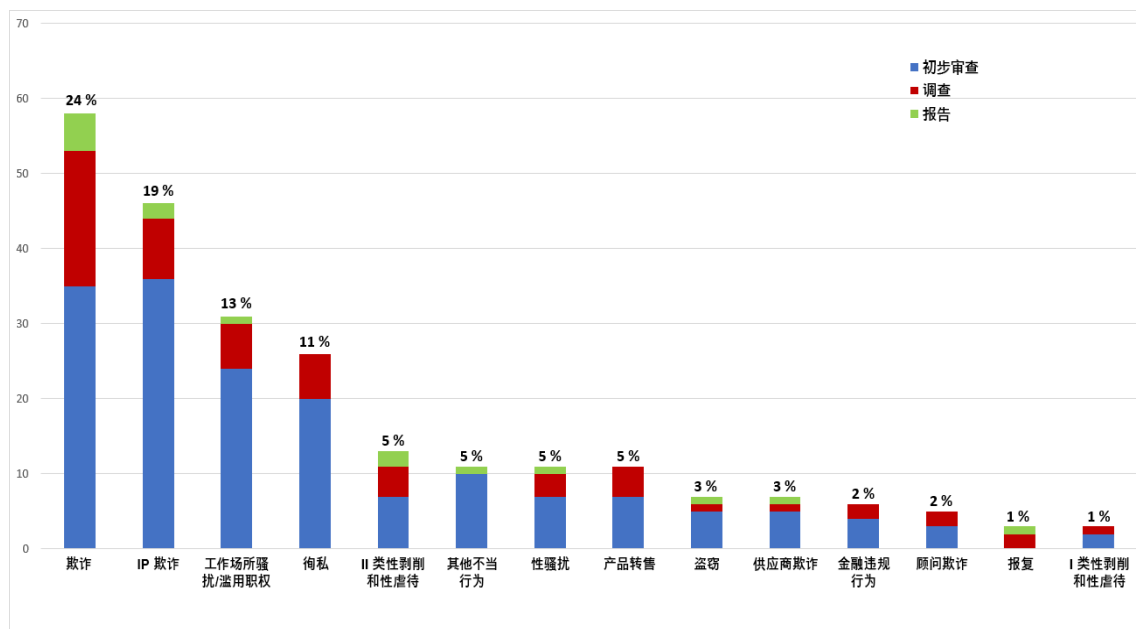
58. 在年底的这 238 起未结案件中，有 165 起(70%)案件处于初步评估阶段，其余则处于调查阶段(24%)或报告编写阶段(6%)(参见图 4)。在初步评估/审查阶段的 165 起未结案件中，主要涉及执行伙伴欺诈(22%)、欺诈(21%)、工作场所骚扰和滥用职权(15%)或者徇私(12%)。

59. 2021 年办结案件的平均结案时间为 17.8 个月(从受理到办结)。截至年底，未结案件平均耗时超过 18.7 个月；鉴于有时限的案件以及报复、不端性行为和涉案金额超过 2,500 美元的欺诈和盗窃案件的优先级，其中 75%的案件超过了 6 个月的目标，平均耗时为 23.8 个月。

表 9
2021 年已办结案件的处置情况

结案类型	案件数量
调查报告	25
(a) 提交至法务办公室	24
(b) 提交至道德操守办公室(报复)	1
结案报告	3
(a) 指控未证实	3
(b) 指控中未确定施害者	0
咨询备忘录	0
结案说明(缺乏足以开展调查的可执行信息)	73
2021年办结案件总数	101

图 6
截至年底的未结案件细分(按类别和案件阶段)



XII. 审计和调查活动的监督、监测与协调

(i) 内部监测、协调与咨询

60. 监督咨询委员会(OAC)定期对审计和调查处 2021 年的工作情况进行了监督。委员会继续为执行主任提供建议，以促进其履行问责、风险管理、内部控制、财务管理和报告以及信托监督流程方面的职责，包括外部审计事项、内部审计、调查和评价职能以及道德操守方面。监督咨询委员会还向审计和调查处主任提供了建议，以提升其向组织提供内部审计、咨询和调查服务的效能。2021 年，委员会对审计和调查处的年度工作计划及其执行情况、预算、定期进度更新以及年度报告进行了审查并提供了建议。监督咨询委员会收到了审计和调查处于 2021 年发布的所有审计和咨询报告。审计和调查处主任在 2021 年 6 月 30 日前担任监督咨询委员会秘书一职，之后该职能转移至执行主任办公室，并指定由执行局事务处处长负责。

61. 联合国审计委员会与审计和调查处进行了协调，尽量扩大审计范围，避免工作重复，并确定了其对审计和调查处内部审计工作的依赖程度。2021 年，在为编制内部审计工作计划和时间安排表而进行的年度风险评估中，审计和调查处与联合国审计委员会进行了协调，并将审计委所规划的活动以及外部审计的结果纳入了考虑范围。此外，审计和调查处与联合国审计委员会分享了所有的审计和调查报告，并以正式和非正式会议的形式，就共同关心的事项以及审计和调查工作中出现的重大问题进行了协商。

62. 审计和调查处与审计监测委员会展开了合作，定期审查并确认管理层是否及时、充分地落实了所有内部审计建议，并酌情考虑关闭这些建议。审计和调查处

主任以当然成员的身份出席了委员会 2021 年全年的月度会议，帮助委员会对管理层落实内部审计建议方面的进展情况进行了及时审查，并在必要时就如何有效、适当地落实建议提供了建议。

63. 作为人口基金完整组织文化的一部分，审计和调查处在工作中与其他关联办事处开展了必要的密切合作，包括法务办公室、防范性剥削和性虐待以及性骚扰单位、道德操守办公室、人力资源司以及执行主任办公室。

(ii) 外部协调与咨询

64. 在 2021 年 8 月之前，审计和调查处主任一直担任联合检查组(JIU)所有相关事务的人口基金协调人，随后该职能转移到了执行主任办公室。在 2021 年的余下时间里，审计和调查处通过酌情审查并验证人口基金对联合检查组相关建议的响应，为联合检查组报告相关的活动提供了支持。

65. 审计和调查处继续参与有关内部审计事项的机构间活动和会议。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，如联合国内部审计处代表(UN-RIAS 和 RIAS)之间内部审计服务的做法分享和经验交流，并协调了向执行局报告的各基金和方案的报告活动。

66. 审计和调查处有关调查事项的机构间活动和会议，包括参加联合国调查处代表(UN-RIS)会议以及国际调查员会议(CII)。审计和调查处还继续积极参加有关性剥削和性虐待以及性骚扰的机构间活动。

XIII. 前进道路—2022 年及以后

67. 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，帮助审计和调查处应对 COVID-19 疫情所带来的挑战，并成功完成了 2021 年的任务。

68. 通过其对审计和调查处报告和建议的响应，人口基金在 2021 年继续致力于提高人口基金治理、风险管理和控制流程的效能。

69. 为优化服务、落实第 7 段中探讨的外部质量评估以及 2021 年底结束的关于审计和调查处工作流程、工作量分配及组织结构的内部评估中提出的改进建议和机会，审计和调查处正在采用良好做法，提供内部审计、调查及咨询服务，并不断加强现有良好做法。2021 年底开始实施的一些持续性举措旨在立竿见影地提升效能和效率，这些举措包括：

- (a) 通过使主要利益攸关方参与流程，强化内部审计年度风险评估方法，作为为总部单位、外地办事处、整体流程及信息通信技术建立适当审计周期的根据。
- (b) 在 2022 年暂停将远程审计与监督流程作为保证来源，重新校准该流程的使用并简化其使用的审计方案及工具，将该流程的原始预期目的纳入考虑范围；

- (c) 采用混合式审计方法，包括在必要且可行时开展实地旅行。这是应对全球环境的一种策略，鉴于 COVID-19 疫情的影响，全球环境的不确定性将至少贯穿整个 2022 年；
- (d) 采用标准作业程序及报告模板，为审计结果、建议以及其中包含的其他信息提供更清晰、简洁和更动态的看法；
- (e) 酌情简化程序，采用“分类”方法，以便及时发布结案说明和/或调查报告；
- (f) 加速审查涉及评估审计、调查和性剥削、性虐待以及性骚扰条款的捐助者协议。

70. 审计和调查处主任作为观察员，更加积极主动地以当然成员的身份参加高级管理层会议，并酌情在组织各层级提供建议。近期示例包括参加区域领导、运营管理、国家方案文件制定、企业资源规划项目委员会、审计监测委员会以及信息通信技术委员会会议。

71. 2022-2025 年，审计和调查处将采用基于风险的方法，每年采纳不同的审计和咨询参与模式，并通过招募经认证的审计顾问或公司来扩充、部署审计和调查处团队。审计和调查处旨在通过以下方式提升组织价值：**(a)** 独立评估方案及业务流程，向人口基金管理层提供保证并帮助其找到改进的机会，同时制定更有效的治理、风险和控制框架；以及**(b)** 通过向捐助方提供保证，促进资源调动。

72. 除上述能够立竿见影的权宜之计外，审计和调查处还启动了长期战略举措和改进的第一阶段。执行主任于 2022 年 3 月原则上对第一阶段予以了批准，目前正在发起具体的实施程序。其中一些举措包括：**(a)** 重新审查审计和调查处的内部审计策略，以为人口基金 2022-2025 年战略计划提供更好的支持，并提高其对组织的价值；**(b)** 对审计和调查处进行重组，使其在 2022 年更高效和更有效地利用可用资源。重组工作将涉及建立**(a)** 一个负责质量保证、政策及报告的新工作处；**(b)** 在现有两个审计处的基础上新增一个内部审计处，将更有针对性的服务责任以及信息通信技术审计和其他机构或整体业务流程分配给总部的国家、区域办事处以及业务单位；**(c)** 在现有一个调查处的基础上新增一个调查处，以优化监督、更高效地处理和报告案件，并帮助处理每年积压的案件以及不断增加的新案件；以及**(d)** 考虑到人口基金即将在 2022 年采用新企业资源规划(ERP)系统，在审计和调查处各方面的工作中重新设想数据分析的使用。战略举措第二阶段的准备将以评估初步举措和第一阶段所取得的成就和汲取的经验教训为基础，并考虑组织面临的任何新发展、优先事项及新出现的风险。