



联合国促进性别平等和 增强妇女权能署执行局

Distr.: General
16 April 2021
Chinese
Original: English

2021 年年度会议

2021 年 6 月 21 日至 23 日

临时议程项目 6

审计和调查

2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动的报告

摘要

联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)独立评价和审计事务司下属内部审计处向执行局提交 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的内部审计活动年度报告。本报告还简要概述了在此期间联合国内部监督事务厅(监督厅)对妇女署开展的调查活动。

根据执行局在 UNW/2015/4 号决定中的要求,本报告列入了以下与内部审计活动有关的内容:(a) 依据已开展工作的范围,就妇女署治理、风险管理和控制框架的适当性和有效性提出的意见;(b) 为该意见提供依据的工作和标准的简明摘要;(c) 关于遵守相应内部审计标准的说明;(d) 就内部审计和调查职能的资源配置是否适当、充分并得到有效部署,足以实现预定的内部审计和调查覆盖范围发表的看法。本报告还介绍了管理层执行内部审计建议的最新情况。

执行局不妨:(a) 表示注意到 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动的报告;(b) 表示注意到监督咨询委员会的报告;(c) 鼓励妇女署管理层持续努力,进一步加强第二道防线,并编制内部控制说明。



一. 引言

1. 本报告向执行局概述了独立评价和审计事务司内部审计处 2020 年开展的内部审计活动，以及联合国内部监督事务厅(监督厅)对妇女署开展的调查活动。本报告就妇女署治理、风险管理和控制流程的适当性和有效性提出总体意见。形成这一意见的标准包括 2020 年内部审计处风险基础审计计划、2020 年开展内部审计和提供咨询服务的结果，以及管理层努力执行本报告和以往各年度报告中审计建议的状况。

二. 任务授权

2. 内部审计处依照独立评价和审计事务司章程，¹ 并遵循内部审计师协会颁布的《国际专业实务框架》和《道德守则》，向妇女署执行主任提供独立、客观的鉴证和咨询服务，使妇女署的工作增加价值，并提高成效和效率。内部审计处的主要目标是评估妇女署的治理、风险管理和内部控制是否适当、有效并按照预期运作，从而实现妇女署的战略和组织目标。

3. 独立评价和审计事务司通过独立评价以及内部审计和咨询服务，发挥内部监督作用。根据《妇女署财务条例和细则》(UNW/2012/6)，独立外部监督由联合国审计委员会开展。联合国审计委员会的主要目标是就妇女署的财务报表发表意见。

4. 妇女署执行主任还从监督咨询委员会获得有关妇女署监督职能有效性的独立咨询，该委员会由完全不属于妇女署的资深专业人士组成。

三. 意见(第 2015/4 号决定，a 点)

5. 妇女署管理层负责适当设计和有效维护治理、风险管理和控制流程，确保妇女署的目标得以实现。内部审计处负责根据年度风险基础审计计划的执行情况、2020 年提供的咨询服务，以及管理层在落实内部审计和咨询建议方面取得的进展，独立评估上述系统和流程的适当性和有效性。第四节简要概述了为这一意见提供依据的工作。

6. 此意见不涉及外包给联合国系统内各组织或某些第三方商业服务提供方的流程和活动，例如：

(a) 根据现有协议开展的各种全球人力资源管理活动和服务，以及一些地方人力资源管理活动和服务。

(b) 工作人员、服务合同持有者和联合国志愿人员的工资核算和支付。

(c) 全球和地方银行付款。

¹ <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/about%20us/accountability/un-women-charter-of-independent-evaluation-and-audit-services-en.pdf?la=en&vs=4942>。

- (d) 金库和投资管理。
- (e) 企业资源规划托管和管理(阿特拉斯系统)。
- (f) 防火墙和漏洞管理、基础设施维护和网站托管。
- (g) 外地办事处中作为共用房地或共用后台职能一部分提供的本地信息技术服务。
- (h) 联合国各机构在外地根据当地现有服务级别协议提供的其他共享服务。

7. 对于此类外包服务，内部审计处依靠提供服务的联合国系统主要实体的内部审计部门，经由执行其各自的审计计划，评估相关服务的治理、风险管理和控制情况。对于地方的服务级别协议，内部审计处力求在实地的风险基础审计中评估这些协议的有效性，以及相关的治理、风险管理和控制情况。截至编写本报告之时，内部审计处正在审计妇女署外包服务的第三方风险管理情况；这项工作尤其将针对该专题提供更高程度的鉴证，并将在 2021 年内部审计处年度报告中予以报告。

8. 内部审计处还注意到 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行对工作范围造成一些限制，这些限制涉及远程工作，以及在获得证明文件或约谈工作人员或利益攸关方方面能力受限(通常情况下，可在实地访问期间接触到这些文件和人员)。

9. 根据第四节所述的证据来源，包括内部审计处的风险基础审计计划以及 2020 年相关内部审计和咨询工作的结果，内部审计处的总体意见是，妇女署的治理、风险管理和控制流程基本已经确立并正常运作，但需要一些改进。

10. 内部审计处注意到妇女署在 2020 年为加强治理和风险管理所作的努力。特别是妇女署设立了业务审查委员会；管理层在该委员会讨论与组织业绩和风险有关的事项，还为独立评价和审计事务司提供机会，定期向高级管理层简要介绍与独立评价、内部审计和咨询结果有关的问题，并提供其他意见。与此同时，内部审计处在 2020 年的审计和咨询任务中查明了一些应当改进且需要行政管理层关注的总体领域，其概况如下：

(a) 加强妇女署的管理层监督机制(亦称为“第二道防线”)，确保对业务流程责任人的职责、权力和能力进行分配，明确相关情况，从而适当设计和有效监测基于风险、具有成本效益的政策和业务流程，确保合规；明确界定和说明区域办事处在负责监测和监督各自区域内外地办事处方面的作用。

(b) 评估和提高管理层的吸纳能力，执行需要领导层指导、协调和提供资源的整体审计和咨询建议。内部审计处认识到，COVID-19 严重影响到确定优先顺序的工作和妇女署落实上述建议的能力，同时期望管理层在 2021 年和 2022 年的危机后稳定期内重点关注这些建议。

(c) 加强能力，特别是外地能力，包括在管理、监测和报告妇女署的规范支持职能、联合国系统协调工作和业务活动，以及有效履行与治理、风险管理和合规有关的职责方面，加强人员配置和技能。

(d) 按照 2019 年内部审计和调查活动报告的建议，开始编写年度内部控制说明，在风险管理和内部控制方面明确建立管理层问责制，确定管理层的职责。目前，虽然内部控制框架规定，管理层负责设计和维护有效的治理、风险管理和控制流程，但管理层每年并未以内部控制说明的形式确认履行这一职责。

11. 如果这些问题没有得到充分解决，风险就有可能成为现实，或许会影响妇女署实现战略和组织目标。

四. 意见所依据的工作和标准的摘要(第 2015/4 号决定，b 点)

12. 为提出意见，内部审计处考虑了各种证据来源，例如：(a) 经监督咨询委员会审查、由执行主任核准的 2020 年风险基础审计计划的制定和执行情况；(b) 各项审计和咨询活动的结果和评级；(c) 管理层在采取行动落实审计和咨询建议方面取得的进展；(d) 内部审计处作为观察员参加内部治理会议/论坛所积累的知识，这对内部审计处了解治理、风险和控制流程产生影响；(e) 监督厅 2020 年提供的调查报告所指出的控制缺陷问题；(f) 联合国审计委员会开展的工作。内部审计处还依靠管理层主动查明和通报可能对控制环境造成重大影响的已发生风险、潜在控制失效、违规或不符合监管规定等已知情况。

2020 年风险基础审计计划

13. 内部审计处依照专业标准和现代化做法，开展内部审计并提供咨询服务，就治理和管理行动的有效性提供鉴证，查明和管理与实现妇女署目标有关的主要风险。内部审计处继续完善审计总体范围，扩大对主要风险领域(包括涵盖外地办事处、交叉职能和业务流程的领域)的审计覆盖范围。内部审计处在完善审计总体范围和相关审计计划的同时，将其自身的计划与妇女署战略计划相协调，并考虑到以下方面：(a) 整体风险管理，以及来自业务流程责任人和外地办事处管理层的反馈，包括与信息和技术以及反欺诈领域有关的反馈；(b) 内部控制框架，包括风险责任人的作用和职责(第一道防线)以及业务流程责任人和区域办事处的监测和监督作用(第二道防线)。内部审计处与第三道防线中的其他鉴证提供方协调审计计划，避免重复劳动，并扩大风险覆盖范围。风险衡量以一套风险因素为基础，这些因素代表了可能妨碍各业务单位/办事处、流程、职能和系统实现目标的各种事件的潜在影响及其发生的可能性。

14. 2020 年风险基础审计计划无法涵盖妇女署内部的所有风险、业务流程、组织单位或办事处。因此，内部审计处根据对各组织单位、办事处和业务流程的全面风险评估，以及可用于处理这些风险的资源情况，在风险评级和专业判断的基础上，选定了审计和咨询活动。所以，内部审计处在对妇女署战略、财务、运作或合规目标方面的总体治理、风险管理和控制流程发表综合意见时，其能力会受到固有的限制。

15. 此外，2020 年期间，由于 COVID-19 疫情持续蔓延，内部审计处在充分执行核定工作计划方面面临限制。这些限制主要与以下方面有关：远程审计、无法前往外地办事处，以及妇女署对一些方案、财务和行政记录的数字化程度有限。由于旅行限制，在计划审计的 9 个外地办事处中，内部审计处仅审计了 4 个。远程

审计方面，内部审计处不得不依靠管理层提供完整、准确的支持性证据。改进妇女署的数字存档和记录管理情况，以便能够视需要以电子方式获取关键文档信息，将使妇女署受益。这还有助于业务流程责任人开展远程监测和控制活动。

各项审计活动的结果和评级

16. 2020 年，内部审计处开展了 16 次与 2020 年审计计划有关的内部审计和咨询活动，所有最终报告最迟已在 2021 年 3 月第一周发布。这些活动一般涵盖所选定办事处内部的治理、风险管理和控制工作，或与妇女署系统和流程有关。

17. 内部审计处对被审计实体或流程的总体评级如下：

- 7 个被评定为**需要一些改进**，即接受评估的治理、风险管理做法和控制措施基本已经确立并正常运作，但需要一些改进。
- 1 个被评定为**需要重大改进**，即接受评估的治理、风险管理做法和控制措施已经确立并正常运作，但需要重大改进。
- 2 项成熟度评估将评级定在第 1 和 2 级之间，而理想的成熟度级别是第 3/4 级(大致与“需要重大改进”对应)。
- 1 项成熟度评估将评级定为第 2 级，某些部分定为第 3 级，而理想的成熟度级别是第 4 级(大致与“需要一些改进”对应)。

18. 第八节概述了在内部审计处 2020 年内部审计和咨询工作中发现的复发和重大问题的详情。

管理层在采取行动落实审计建议方面取得的进展

19. 2020 年之前提出的内部审计建议的执行率为 93%。这表明管理层致力于在有必要改进治理、风险管理和控制流程时，采取适当和及时的行动。但内部审计处注意到，2020 年之前所提审计建议的执行速度放缓，可能是因为整体和专题建议数量增加，需要时间和资源加以执行，而且需要处理与 COVID-19 危机管理有关的新优先事项。内部审计处继续监测和跟进这些建议，鼓励管理层在商定时限内完全落实审计建议。

五. 独立性和内部审计标准合规说明(第 2015/4 号决定, c 点)

20. 整个 2020 年，内部审计处继续独立于妇女署管理层运作，并依照适用的国际标准和公认标准，自由确定工作范围。联合国监督厅作为外部调查服务提供方，具有同样的独立性。

21. 内部审计处致力于按照最高的专业和效率标准开展工作。在这方面，内部审计处遵循内部审计师协会颁布的《国际专业实务框架》。该处在按照《国际内部审计专业实务准则》(《准则》)的要求编制第一份质量评估方面取得进展。内部审计处比照《准则》对其自身做法进行了自我评估差距分析，并由此制定了行动计划；2020 年，内部审计处执行了该计划的大部分内容。2021 年期间，内部审计处计划委托开展一次独立质量评估，审查该处遵守《准则》的情况。内部审计处

还无法发布说明，宣布自身已遵守《准则》；但该处在整体流程和各项活动中继续依照《准则》行事。

六. 分配给内部审计处的资源及其部署情况(第 2015/4 号决定, d 点)

22. 执行局第 2015/4 号决定要求内部审计处说明，在其看来，内部审计和调查职能的资源配置是否适当、充分并得到有效部署，足以实现预定的审计和调查覆盖范围。2020 年期间，内部审计处获得足以执行 2020 年审计计划所述活动的资源。财务资源的部署符合内部审计处的计划以及妇女署的规则和政策。内部审计处人员配置所需资金全部到位，设有 5 个核定员额：1 个 P-5(处长)、2 个 P-4 和 2 个 P-3 员额。内部审计处隶属于独立评价和审计事务司；该司由司长领导，2 名行政助理为司长提供协助。2020 年，内部审计处获得 447 000 美元，用于支付非工作人员支出；其中部分资金因前往外地办事处的差旅费用减少而退还给妇女署，但有一项谅解，即这是由于与 COVID-19 有关的意外情况而采取的一次性措施。

23. 对于 2020 年完成的调查，监督厅向妇女署收取 128 152 美元的费用。相比之下，对于 2019 年完成的调查(根据截至 2021 年 3 月 31 日收到的监督厅早前开具的发票和后来开具的其他发票)，监督厅向妇女署收取的费用数额为 160 056 美元。² 监督厅在费用回收基础上直接向妇女署收取费用。内部审计处预算不受监督厅费用回收的影响。

24. 2020 年，独立评价和审计事务司司长在内部审计处 2 名工作人员的协助下，继续作为负责官员履行以下职责：接收和转递调查报告；协调和监测其他报告的执行工作；指导处理转交案件、建议和调查职能的费用回收请求。独立评价和审计事务司没有为该职能涉及的一些协调、监测和监督工作配备专用资源。这些工作相当艰巨，但从目前的工作量来看尚可应付。不过，在这一领域提供更多支持，将有助于加强内部审计处的能力，使其能够更好地主动开展廉正和反欺诈工作，提高对如何处理潜在不当行为的认识。内部审计处在 2021 年年度工作计划中请求增拨 82 000 美元，为该处的协助调查和反欺诈工作提供资金。

七. 2020 年风险基础审计计划执行情况

A. 风险基础审计规划和完成年度工作计划

25. 内部审计处于 2018 年成立后，制定了 2019-2021 年风险基础审计战略。该战略旨在支持实现一项愿景，尤其是采用联合鉴证概念，提高妇女署治理和监督的成效和效率。这一愿景以三道防线模式³ 的概念为基础，旨在促进注重成果的问责和善治、更好的风险管理以及具有成本效益的内部控制。

² 此前，在 2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动的报告第 21 段中报告的费用估计数为 181 000 美元：<https://undocs.org/UNW/2020/3>。

³ 根据《内部审计师协会立场文件：有效风险管理和控制的三道防线》，管理层控制为风险管理的第一道防线，由管理层设立的各种风险控制和合规监督职能为第二道防线，独立鉴证为第三道防线。

26. 2020 年内部审计计划是在征求高级管理层和其他利益攸关方对主要风险的意见后，根据内部审计处的独立风险评估制定。规划流程包括分析定量和定性数据，评估涉及每个可审计办事处和单位的风险。2020 年审计计划由监督咨询委员会审查，然后提交妇女署执行主任核准。

27. 由于与 COVID-19 大流行有关的旅行限制，内部审计处不得不修改 2020 年审计计划，具体的修改方法是：(a) 推迟一些实地审计；(b) 添加新的优先事项和风险领域。内部审计处还探索了对新专题和新风险进行敏捷审计的机会，就新风险以及政策和程序草案提供反馈。

28. 除 4 项任务外，风险基础审计计划中所有其他任务的实地工作均于 2020 年完成。4 项审查从 2020 年结转至 2021 年。2020 年期间发布了 8 份有关 2020 年审计计划的报告；截至 2021 年 3 月第一周，已发布 8 份报告。内部审计处注意到，由于其报告的复杂性，以及与 COVID-19 大流行有关的其他临时优先事项和新优先事项，管理层有时需要更长时间审查内部审计处的报告并提出评论意见。由于各项记录的数字化程度有限和采用远程工作模式，各办事处也需要一定时间收集审计和咨询审查所需证明文件。

B. 对内部审计处活动的监测和协调

29. 2020 年期间，监督咨询委员会通过进展报告以及与独立评价和审计事务司司长和内部审计处处长的会议，审查了内部审计处 2020 年风险基础审计计划的执行情况。此外，监督咨询委员会还审查了本年度报告草稿并提出评论意见。

30. 内部审计处还向联合国审计委员会递交了年度工作计划并与其举行会议，以便促进协调，提高效率。

C. 审计报告和评级

31. 对于妇女署各办事处和职能的内部审计，内部审计处根据对相关治理、风险管理和控制流程的全面评估，给予“满意”、“需要一些改进”、“需要重大改进”或“不满意”的总体审计评级。表 1 显示了内部审计处完成的 11 项与 2020 年审计计划有关的内部审计的总体评级。在这些报告中，有 4 份涉及妇女署外地办事处的内部审计，7 份涉及专题整体流程。表 1 还按优先顺序列示了审计建议的数量。

表 1
内部审计报告及其评级和建议

标题	审计评级	审计建议	高		中	
			高	中	高	中
1. 东部和南部非洲区域办事处	需要一些改进	15	6		9	
2. 肯尼亚国家办事处	需要一些改进	13	6		7	
3. 索马里方案存在办事处	需要重大改进	18	7		11	
4. 妇女署作为联合国和妇女署信托基金秘书处的作用	需要一些改进	7	2		5	
5. 遵守捐助方的要求	需要一些改进	9	3		6	
6. 管理临时工作人员职位安排	需要一些改进	5	1		4	

标题	审计评级	审计建议	高	中
7. 和平、安全和人道主义科	需要一些改进	16	5	11
8. 政策周期管理	成熟度为第 2 级, 某些部分为第 3 级	13	5	8
9. 越南国家办事处(国家组合评价+审计)	需要一些改进	7	5	2
10. 网络安全评估	成熟度为第 1 级, 某些部分为第 2 级	16	11	5
11. 对现金干预措施的快速评估	成熟度为第 1 级, 某些部分为第 2 级	7	未评定	未评定
建议共计		126	51	68

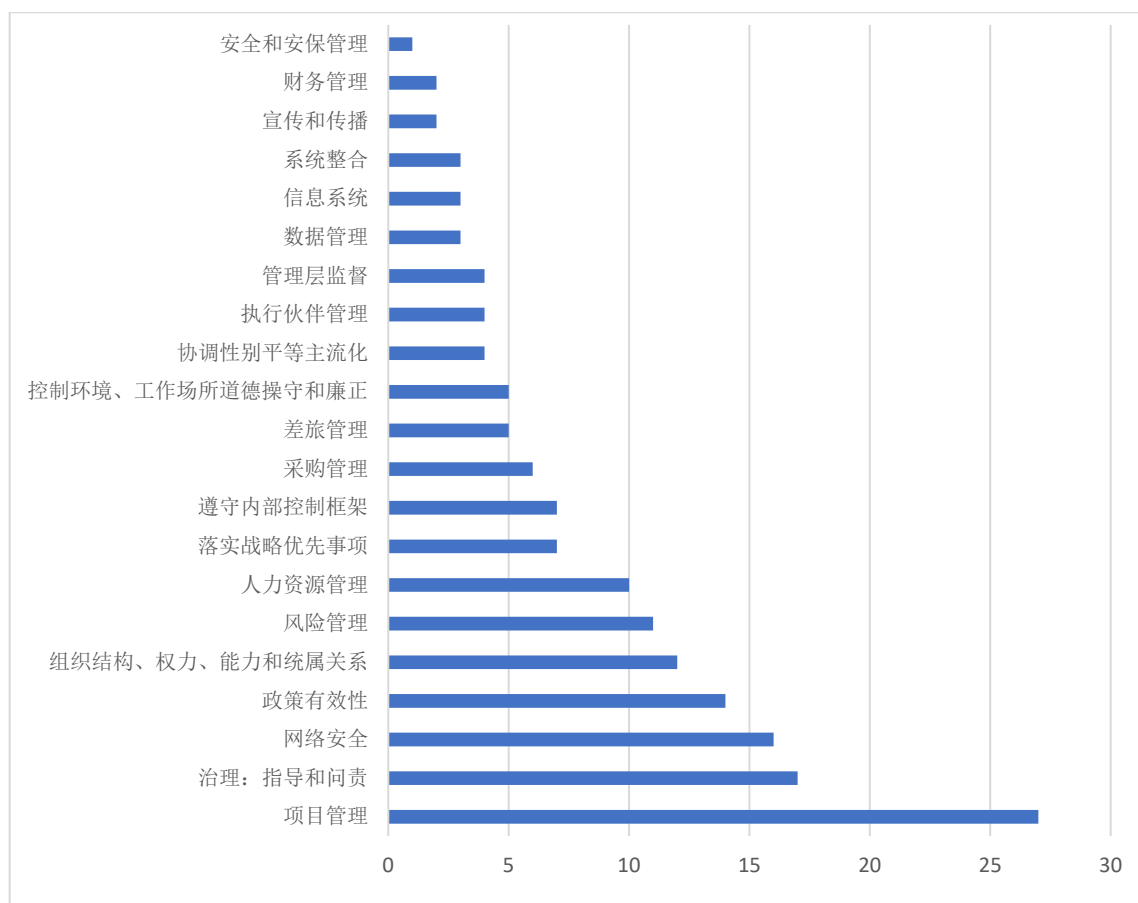
32. 已完成的其他 5 项审查属于咨询性质, 因此不包含鉴证评级: (一) 对道德操守和廉正状况的基准比照评估; (二) “他为她”: 对治理、风险和合规情况的有限审查; (三) 2 份备忘录, 涉及从监督厅对潜在控制漏洞所作调查中吸取的经验教训; (四) 对联合国协调任务治理情况的快速评估。这些咨询活动的摘要见附件 1。

33. 内部审计处还协助独立评价处对妇女署旗舰项目倡议和《2018-2021 年战略计划》专题优先事项开展成效和效率评估。这项独立的整体评价提出了一些关于整体治理和问责的建议。

八. 主要的内部审计和咨询结果

34. 内部审计处针对其审计和咨询任务, 按职能领域确定并总结了 2020 年风险基础审计活动中发现的关键问题(见图 1 和下文各段)。

图 1
2020 年确定的关键问题和建议(按高级职能领域分列)



资料来源：内部审计处报告。

35. 2020 年，内部审计处查明了以下职能领域的关键问题：

(a) **方案 and 项目管理**：在与方案和项目生命周期有关的内部审计和咨询活动中，报告了几个反复出现的问题，这些问题涉及以下需要改进的方面：(一) 围绕有效的变革理论、成果框架和执行模式的成本效益，以及相关的可持续性规定，进行项目设计；(二) 在设计和执行项目期间，开展有效的风险管理；(三) 采用受益人管理流程，远程工作期间尤其应当如此，这有助于确保妇女署及其方案伙伴能够惠及目标受益人；(四) 确保监测和报告框架、相关活动以及职能的有效性；(五) 对照商定的成果和资源框架，通过基于成果的文字说明报告和财务报告，报告方案和项目执行情况；(六) 在对以往和当前干预措施开展监测、中期审查、评估和评价后，根据在此过程中吸取的经验教训和确定的良好做法，通过收集、整合、分享和落实这些方面的成果，进行知识和学习管理。与此同时，内部审计处高兴地注意到，妇女署已开始执行内部审计处在 2019 年咨询审查中提出的改进项目周期路线图。但在新的企业资源规划项目(#NextGenERP)方面，一些进展有所放缓；截至编写本报告之时，尚不清楚该项目模块是否将纳入工作范围。

(b) **治理安排**：在某些领域，管理层可以更具具体地阐述其愿景、方向和运作战略。包括职能说明(职责和权力)、统属关系和资源在内的问责框架如能更加明确，将使一些领域和流程受益。

(c) **网络安全、信息系统整合和数据管理**：查明的的问题如下：(一) 审计和咨询活动确认，妇女署有一系列未完全整合的信息系统，这可能会增加用户的工作量，使其重复输入或提取可能不兼容的数据；(二) 除了当前企业资源规划系统内的有限功能之外，妇女署没有端到端项目管理系统，包括通过单一整合系统为捐助方生成基于成果的财务报告和文字说明报告的功能；(三) 妇女署在制定数据保护和隐私政策的同时，还需要根据远程工作期间使用的现行数字化标准和做法，更新记录管理政策，因为这会影响到证明文件的质量(可获得性和完整性)；(四) 妇女署需要改进网络安全状况，包括提高整体意识，并建立成熟的网络安全文化和习惯。

(d) **有效性以及遵守政策和程序**：审计和咨询活动确定了妇女署需要在哪些领域开展以下工作：(一) 建立、巩固或修订各项政策，例如道德操守和廉政政策框架、妇女署作为信托基金管理和赠款秘书处的作用、使现行政策与业务流程保持一致的总体内部政策周期、风险管理和内部控制框架、战略优先事项和年度工作规划流程；(二) 更好地遵守现行内部控制框架和政策，包括差旅、采购和人力资源方面的框架和政策；(三) 纳入变革管理，如培训、服务台、工具和系统，以便在引入和实行新政策和程序时监测合规情况；(四) 在各职能领域以及政策/战略专题责任制和连贯性方面，提高业务流程责任人的能力，加强对他们的问责，同时强化区域办事处的能力和问责(这两方面共同构成第二道防线)，从而确保有效的管理层监督和合规监测。

(e) **落实战略优先事项所需的职责、能力、技能和架构**：实地审计一再发现，外地办事处的架构往往相当脆弱，其远大目标与交付能力之间需要更加匹配。这一问题受到以下因素的影响：(一) 领导职位的人员更替较快，空缺数量较多；(二) 一些职能、服务和团队负责协助将增加的核心供资投入实际业务，但其吸纳能力未必与增加的业务投资相匹配；(三) 总部对外地办事处的监督安排尚未完全投入运作。

(f) **风险管理**：审计和咨询活动发现，外地和总部需要改进风险管理，包括主动查明、讨论和减轻风险，并视需要及时将问题上报给更高级别的管理层。风险管理往往没有纳入方案和项目管理决策流程，基本被视为一项合规要求。各项政策和程序并不总是以风险为导向，或基于端到端风险评估。与此同时，内部审计处高兴地注意到，妇女署已开始执行内部审计处在 2019 年咨询审查中提出的改进企业资源管理路线图。

(g) **人力资源管理**：发现的问题主要涉及改进临时工作人员职位安排政策、咨询人管理方面的问题，以及缺乏得到全面制定和执行的整体学习和发展战略。妇女署当前的企业资源规划方式无助于对全体工作人员进行全面管理和监测，例如，企业资源规划没有覆盖所有咨询人。与此同时，妇女署开发了人员监测看板，作为替代方案。内部审计处正在审计对签署特别服务协定的个体咨询人的管理情况，审计结果将在 2021 年年度报告中予以报告。

(h) **联合国系统协调**：用于执行联合国协调战略的资源有限，因此外地办事处采取不同方式执行联合国协调任务。区域办事处需要评估国家一级的联合国协调工作，阐明区域战略。妇女署需要制定更清晰的愿景，更新其战略，建立问责框架，对投入联合国系统协调工作的资源加以明确。

(i) **制定和落实“战略说明”优先事项**：实地审计重点指出了在制定和执行“战略说明”及其相关资源调动战略和年度工作计划方面需要改进的领域。“战略说明”往往包含大量影响、结果和成果，而年度工作计划中的许多活动和业绩指标并不总是与“战略说明”完全一致，因此难以集中力量开展工作，监测和评价各项成果。需要制定切合实际、反映最新情况、动态调整的资源调动战略，为“战略说明”提供支持。内部审计处高兴地注意到，妇女署开始通过专门的工作组，修订工作规划流程；内部审计处作为观察员参与这些小组的工作，确保该处发现的问题得到处理。

(j) **方案伙伴管理**：一些实地审计结果与加强方案伙伴管理的必要性有关。内部审计处高兴地注意到，妇女署正在着手执行与方案伙伴管理专题审计有关的审计建议。但这一过程相当缓慢，因为业务流程责任人没有获得充足资源，不得不在缺乏相应资源的情况下，吸纳从另一职能转移过来的子流程。

(k) **差旅管理**：一些实地审计结果和从调查中吸取的经验教训与加强差旅管理有关。内部审计处注意到，与其 2019 年差旅管理审计有关的大部分建议尚未得到执行。

(l) **采购管理**：已建议外地办事处通过以下方式，加强对地方采购的管理：制定切合实际的采购计划和有效战略；确保对采购活动进行适当的监测、控制和监督；强化内部机制，强调成本意识考量；定期进行市场研究，确定广泛的潜在供应商；确保招标过程的保密性和公平性。

九. 对审计建议的后续行动

36. 2020 年之前提出的内部审计建议的执行率为 93%。统计数据按过去 5 年的年平均值计算。2019 年建议完全落实的比率为 80%。此外，截至 2021 年 2 月 24 日，管理层已落实 2020 年期间所提建议中的 59%，并正在就其余未落实的建议采取行动。

37. 长期未落实的审计建议(2020 年之前所提建议)只有 4 项，都属于中等优先等级。这些建议涉及：采用相关机制，确保对偏远地区执行伙伴的付款流程进行适当控制；项目结束业务和结清财务不及时；正式制定性别平等主流化协调战略，整合国家办事处的各项努力；开展授权工作，确保对采购权的级别作出必要区分。在所有情况下，管理层都承诺采取行动，而内部审计处正在监测执行情况。

十. 咨询服务

38. 2020 年期间，内部审计处完成了 5 项咨询活动：(一) 对道德操守和廉正状况的基准比照评估；(二) “他为她”：对治理、风险管理和控制流程的有限审查；

㉓ 2 份备忘录，涉及从监督厅对潜在控制漏洞所作调查中吸取的经验教训；㉔ 对联合国系统协调职能治理情况的快速评估。其中部分活动的摘要见附件 1。

39. 此外，内部审计处还定期与独立评价处互动，协调审计和评价任务，共享信息，并酌情向独立评价处开展的国家组合评价提供意见。内部审计处发起了 2 项联合审查，独立评价处担任共同牵头机构，并为这些审查提供意见：越南国家组合评价+国家办事处审计；对现金干预措施的快速评估。内部审计处还协助独立评价处团队对旗舰项目倡议进行整体评价。

40. 本报告所述期间，内部审计处作为积极的观察员，参加与妇女署变革管理有关的不同工作组，以及制定《2022-2025 年战略计划》的工作。独立评价和审计事务司司长定期与妇女署执行主任会面，简要介绍内部审计处的工作成果，并作为积极的观察员和顾问，定期参与高级管理小组的工作、业务审查委员会的会议和其他论坛。此外，内部审计处还定期对政策和程序草案、管理层的请求和其他倡议提出评论意见。

41. 内部审计处还编写了题为“性别、2019 冠状病毒病和审计”的快速指南，⁴ 讨论了在 COVID-19 大流行期间影响妇女和女童的主要审计风险，以及关于在新的全球紧急情况下如何将性别平等视角纳入审计的指导意见。

十一. 内部审计报告的披露

42. 根据 2020 年审计计划发布的所有内部审计报告除一份外，均已依照执行局第 2012/10 号决定(见 UNW/2012/16)，在发布 30 天后予以公开披露；这些报告可在妇女署审计披露网站查看：<http://audit-public-disclosure.unwomen.org>。没有收到妇女署内部或任何组织或会员国关于修改审计报告的要求。一份关于网络安全的审计报告没有发布，因为其中报告的信息高度敏感，包括整体网络安全控制措施中的潜在漏洞。

43. 尽管没有发布咨询报告，但向高级管理层和监督咨询委员会提供了副本。本年度报告和附件 1 总结了关键点。

十二. 调查

44. 2020 年，监督厅提供了调查服务，这些调查涵盖对妇女署人员或第三方实施的损害妇女署的不当行为的指控。

45. 2020 年，独立评价和审计事务司司长继续担任负责协调和接收调查活动信息的官员。如“妇女署解决不遵守联合国行为标准的情况法律政策”(“法律政策”)所概述，妇女署法律顾问和人力资源司司长继续在这一领域发挥不可或缺的作用。

⁴ <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/brochure-rapid-guide-gender-covid-19-and-audit>。

A. 案件数量

46. 2020 年，监督厅登记受理了 28 项与妇女署有关的指控(27 项新指控和 1 项在 2019 年结案、在 2020 年重启的指控)，而 2019 年登记的指控数量为 52 项。2020 年，开发署审计和调查处还完成了与 2019 年登记的 1 项待决指控有关的工作，该指控涉及开发署向妇女署提供的服务。⁵

表 2

2020 年监督厅案件数量与 2019 年的比较情况

案件数量	2020	2019
截至 1 月 1 日结转	21	12
年内受理——新指控	27	52
年内受理——重启指控	1	—
共计	49	64
结转案件结案数	14	9
受理案件结案数	17	34
共计	31	43
截至 12 月 31 日结转	18	21

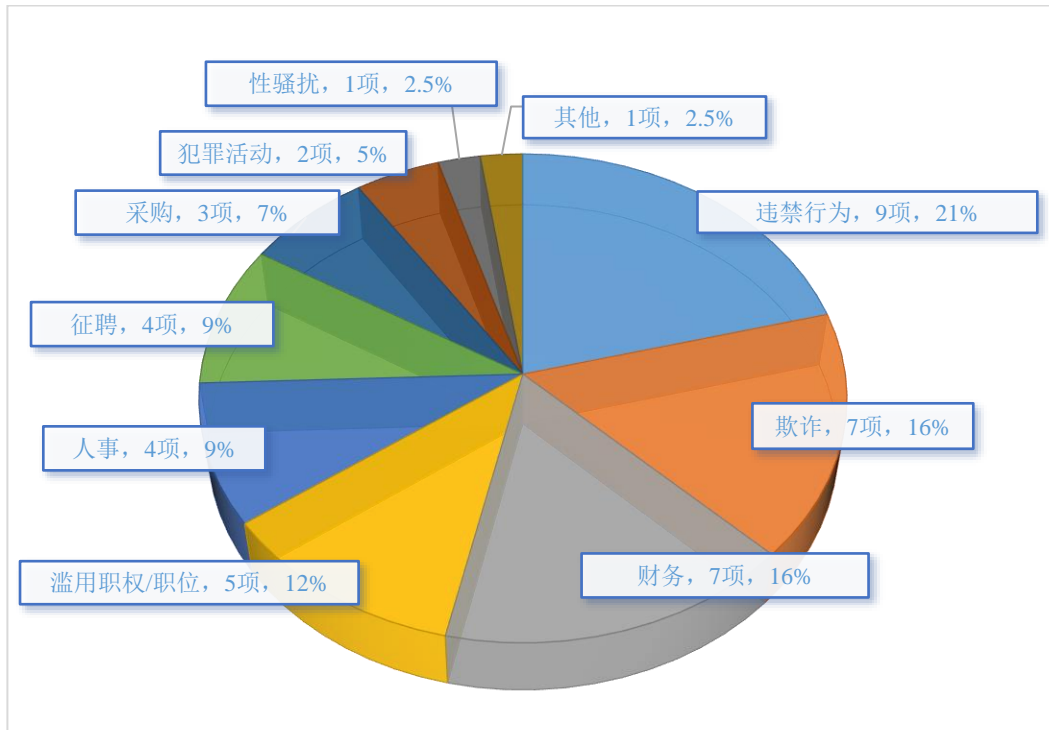
47. 2020 年，监督厅通过热线(85%)或电子邮件(15%)收到 27 项新指控。指控来源分为以下几类：监督厅知悉但未向独立评价和审计事务司披露(56%)、匿名(22%)、联合国人员(18%)、外部方面(4%)。

B. 指控类型

48. 监督厅收到和登记的指控可能涉及不止一种被控不当行为。2020 年，收到的 27 项新指控涉及 43 种被控不当行为，按类别细分的详情见下文图 2。应当指出的是，除一般归类为“欺诈”的指控外，一些其他类型的被控不当行为，如归类为“财务”、“采购”或“征聘”违规行为、“滥用职权/职位”或“犯罪活动”的指控，也可能涉及或不涉及潜在欺诈行为。

⁵ 关于 2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动的上一份报告(<https://undocs.org/UNW/2020/3>)第 44 段没有将这项指控标示为“截至 12 月 31 日结转”，因为独立评价和审计事务司是从 2020 年收到的结案通知中了解到开发署审调处的这项调查。

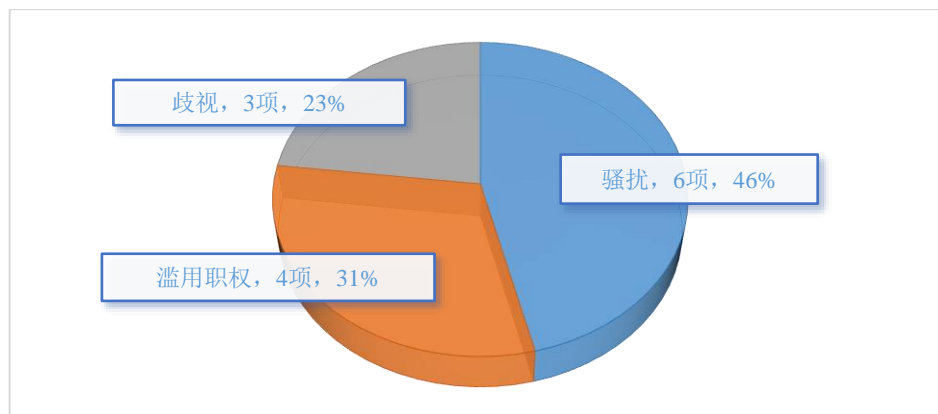
图 2
按类别、数量和总体占比(%)分列的 2020 年指控



资料来源：监督厅季度报告。

49. 监督厅对违禁行为⁶的定义是，涉及工作场所骚扰、滥用职权和歧视的指控。违禁行为是监督厅在 2020 年登记的最常见的被控不当行为类型(21%)。监督厅在 2020 年收到的违禁行为指控按类别细分的详情见下文图 3(注：收到和登记的指控可能涉及不止一种被控违禁行为)。

图 3
按类别、数量和总体占比(%)分列的 2020 年违禁行为指控



资料来源：监督厅季度报告。

⁶ 性骚扰也属于“违禁行为”，但监督厅将其单独列为一类(见图 2)。

C. 解决/了结/结转的案件

50. 2020 年，监督厅对 31 项指控作出结案处理(2019 年为 43 项)。在这 31 项指控中，有 21 项是在经初步评估认定无需调查后结案(2019 年为 35 项)，10 项是在调查后结案(2019 年为 8 项)。在经初步评估后结案的 21 项指控中，监督厅在酌情征得申诉人同意的前提下，将 10 项指控转交妇女署，供管理层采取可能的行动(2019 年转交的指控为 25 项)。独立评价和审计事务司司长酌情与人力资源司、法律办公室、方案支助管理股或相关国家办事处协商，决定采取最为适当、保密性最高的行动，例如通过这些部门进行干预，或在内部审计处今后的审计中加以考虑。

51. 在 2020 年经调查结案的 10 起指控中，4 起案件被认定属实，3 起案件被认定不属实，3 起案件据报与另一起调查案件(2019 年结案且认定属实)合并。

52. 2020 年认定属实的 4 起案件(结转自 2019 年的 3 项指控和 2020 年收到的 1 项指控)涉及以下情况：一名编外人员向受聘参与妇女署资助项目的咨询人索要至少 779 美元的不当费用，并接受了至少 189 美元的此类费用；使用轻蔑语言、性骚扰和身体攻击；违禁行为；未经许可使用公务用车，发生事故，导致 2 人死亡，该车、另一辆车和第三方财产受损。如上文所述，一起案件可能涉及不止一种不当行为。

53. 在 4 起认定属实的案件中，有 2 起被转交妇女署，以便依照其“法律政策”采取行动，另外 2 起案件(涉及的当事人为妇女署雇用的 2 名联合国志愿人员)被转交联合国志愿人员方案，以便根据相关框架采取此类行动。“执行主任关于对妇女署工作人员、其他人员或第三方的不当行为和违规行为以及可能涉及犯罪行为的案件采取纪律措施和其他行动的报告(2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日)”载有关于 2020 年期间所作纪律决定的信息。

54. 截至 2020 年 12 月 31 日，监督厅已将 18 项指控结转至下一年。截至 2021 年 3 月 31 日，其中 3 项指控已结案，15 项仍在调查当中。在结案的 3 项指控中，1 项在初步评估后结案(转交妇女署，供管理层采取可能的行动)，2 项在调查后结案(1 项被认定属实，1 项被认定不属实)。那起认定属实的案件(2020 年收到指控)涉及伪造付款文件，企图欺诈妇女署，获取金额约为 741 美元的不当利益。该案当事人是一名订约人(非工作人员)，已不再为妇女署服务。妇女署没有遭受重大经济损失。

55. 2020 年，开发署审调处还对 1 项指控(结转自 2019 年)作出结案处理，该指控涉及开发署向妇女署提供的服务。这项指控经过调查，被认定属实，涉及身份不明的第三方发起电子邮件钓鱼攻击，导致开发署向未经授权的银行账户付款。尽管试图追回款项，这一欺诈行为仍给妇女署的资金造成 11 491 美元的损失。妇女署正在就这些资金的赔偿问题，与开发署采取后续行动。

附件一

咨询活动摘要

对妇女署道德操守和廉正状况的基准比照和成熟度评估

这项咨询活动评估了妇女署的道德操守和廉正目标。行政领导小组对道德操守和廉正问题较为关注，认真地作出努力，在整个妇女署确立行为标准，将道德操守和廉正纳入妇女署的文化架构。

评估显示，总体而言，在道德操守和廉正成熟度方面，妇女署尚需时日才能在全署各部门持续展现出极为优秀的行为和原则。一些深层的根本原因影响妇女署在道德操守和廉正方面走向全面成熟：

- 妇女署没有自己独特的机构道德操守和廉正文化，也没有设立专门的内部道德操守职能。
- 由于预算限制以及缺乏专门流程责任人(内部的道德操守办公室)，培训和发展机会相当有限。

内部利益攸关方一再提到，虽然非核心供资增加，但用于支持某些组织结构的资金并未得到充分扩充。

内部审计处提出 11 项建议，指出高级管理层需要阐明其道德操守和廉正战略，支持和维护执行主任在整个妇女署创建健全的道德操守和廉正文化的愿望。高级管理层应考虑以下方面：对妇女署道德操守和廉正管理服务目前处于分散状态的各个组成部分进行整合；现行政策和程序；通过业绩管理和培训，查明任何缺失的要素；确定职能、职责和政策责任人；确保将道德操守和廉正方面的风险纳入今后的政策工作。应当指定一名执行主任，在妇女署各级(总部和外地)倡导道德操守和廉正。

对“他为她”运动的有限范围审查

内部审计处对“他为她”运动的治理、风险管理和控制流程进行了范围有限的审查。这项审查旨在提供有所侧重的鉴证，不是全面的内部审计活动。审查还力求查明是否可吸取经验教训，供今后管理类似的宣传运动时参考。

按照设想，“他为她”是一场提高认识和改变行为的运动；这场运动通过创新的宣传方法，接触到大量受众，吸引知名人士予以声援。该运动成功地从不同类型的捐助方、包括公司和私营实体调动资金。但并非所有资源承诺都得以兑现。

内部审计处提出 10 项建议和 14 条经验教训，供今后类似倡议考虑。其中没有任何问题表明，妇女署的总体治理、风险管理和内部控制安排存在重大系统性缺陷。

为这场运动制定长期共同愿景，将为扩大规模和增进整合提供平台，使其成为宣传和调动资源的工具，对外地办事处而言尤其如此。订立中期计划，将有助

于制定更明确的业绩或成功目标，这也可能有助于调动更多资金。由于新方案和创新方案具有更高风险，因此应当开展全面的成本效益分析和风险评估，予以记录，并确立“试点项目”规程。

宣传运动需要资源调动战略。当私营伙伴承诺捐助时，妇女署需要确保签署正式的资金使用协议。妇女署、捐助方和国家委员会之间必须签署正式协议，正式规定并澄清资金用途、职能和职责以及与供资有关的任何条件。

妇女署在联合国系统协调职能方面的治理情况：快速评估

内部审计处针对妇女署在联合国协调工作方面的治理情况，开展了快速咨询活动。审查发现，应当考虑以下要素，确保妇女署的联合国系统协调工作取得成效、产生影响并具有战略性：

- 明确阐述妇女署行政管理层认为什么是具有战略性和注重影响的联合国系统协调工作，并就此制定清晰的愿景。
- 制定实现上述愿景的战略，将其纳入妇女署工作主流；该战略应当包含变革理论、配备主要业绩指标的健全成果框架、明确的职能和职责，以及执行时间表。妇女署的联合国协调战略需要依照共同标准，纳入各个专题/方案的主流。
- 建立妇女署内部组织治理和问责框架；该框架应当由共同商定的标准和成果组成，并概述由谁在何时开展哪些工作。
- 确定并分配足够的预算和人力资源，专门用于开展联合国系统协调，进一步跟踪和报告所取得成果和所提供服务的成本效益。

此外，妇女署还应确保执行 2016 年关于联合国系统协调的独立整体评价、变革管理进程和其他相关审查提出的建议；如果认为某些建议不再具有相关性，妇女署应出于问责和知识管理的目的，确保说明相关理由并予以记录。