



联合国促进性别平等和 增强妇女权能署执行局

Distr.: General
18 April 2022
Chinese
Original: English

2022 年年度会议

2022 年 6 月 21 日至 22 日

临时议程项目 4

审计和调查

关于 2021 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 2021 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。

按照执行局第 UNW/2015/4 号决定的要求,就内部审计活动而言,本报告包括:(a) 根据所开展工作的范围提出的关于妇女署治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性的意见;(b) 简明工作摘要和支持该意见的标准;(c) 关于所遵守的内部审计标准合规情况的说明;(d) 关于职能的资源部署是否适当、充分和有效而足以实现预定的内部审计和调查覆盖范围的看法。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 2021 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动报告;(b) 表示注意到监督咨询委员会的报告;(c) 鼓励妇女署管理层再接再厉,进一步加强其第二道防线,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 2021 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内部审计处 2021 年风险基础审计计划；2021 年进行的内部审计和咨询服务的结果；管理层执行本年度和往年报告中审计建议工作的状况。

二. 任务授权

2. 内部审计处依照独立评价和审计事务司的《章程》及内部审计处的《章程》(见附件 3)并遵循内部审计员协会颁布的《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，以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进行。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. 审计意见(第 2015/4 号决定，a 点)

A. 审计意见的依据

5. 妇女署管理层负责适当设计和有效维持治理、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、2021 年提供的咨询服务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。

B. 不适用情况

6. 本意见不包括外包给联合国系统各组织或一些商业第三方供应商(以及由联合国系统第三方组织分向其分包的一些商业第四方供应商)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。

(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) 联合国各机构根据在总部、全球或外地的安排并根据当地现有服务级协议提供的其他共享服务。

7. 对于这类外包服务，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办公室经由执行其审计计划而提供服务的治理、风险管理和控制。就地方的服务级别协议而言，内部审计处力图比照基于风险的现场稽核来评估其有效性、相关治理、风险管理和控制。2021 年期间，内部审计处还对妇女署外包服务的第三方风险管理情况进行了审计，在这方面提供了更大程度的鉴证。这次审计注意到，向妇女署提供服务的联合国系统各组织的内部审计安排涵盖了妇女署的大部分外包业务领域。然而，这种审计可能并不总是特别注重向妇女署提供的服务。第三方鉴证安排似乎也仅限于医疗保险计划、安全和安保服务等外包服务或信息和通信技术服务的商业供应商，特别是在数据安全方面。妇女署管理层计划加强对商业信通技术服务提供商的监督。本报告第九节也概述了这次审计的主要结论。

C. 范围限制

8. 内部审计处还注意到 COVID-19 大流行对工作范围造成一些限制，涉及面为远程工作以及在获得某些证明文件、资产或接触通常在实地访问期间接触到的工作人员或利益攸关方的能力受限。涉及远程审计性质的相关范围限制包括以下活动：

(a) 无法对一些原始证明文件进行审查；因此审计小组有时需要依赖扫描副本。如果没有向内部审计处提供副本，则获得鉴证的方法不存在或有限。

(b) 与某些被审计实体的一些办公室工作人员的会面以虚拟方式进行，这可能会限制对办公室工作环境的了解。

(c) 未访问项目执行地，也未与对应方/当地受益人举行现场会议。

(d) 为对资产和存货进行实物核查。

(e) 没有在现场审查信通技术安排。

D. 总体意见

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及 2021 年内部审计处的相关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已基本确立并正常运作，但**需要一些改进**。

10. 内部审计处指出，妇女署管理层在 2021 年继续加强其治理和风险管理进程。特别是业务审查委员会已成为讨论一些整体问题的成熟理事机构。独立评价和审计事务司是业务审查委员会的定期观察员，并定期向委员会成员通报与独立评价、内部审计和咨询结果有关的问题。2021 年期间，管理层重新审查了新《战略计划》的工作规划流程，并将于 2022 年推出改进措施。管理层启动了季度业务审查进程，定期向管理人员提出主要业绩指标，包括账龄审计建议。

11. 与此同时，内部审计处的 2021 年审计和咨询任务，以及对以往内部审计和咨询建议后续行动的监测，确定了一些需要行政和高级管理层关注的总体改进领域，概述如下：

(a) 正如往年所强调的那样，需要继续加强妇女署的管理层监督机制(亦称为“第二道防线”)，以确保业务流程责任人职责、权力和能力的分配及清晰度，以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并确保合规；加强负责的区域办事处监测和监督其区域内外地办事处的作用和能力。

(b) 管理层强调，其执行一些监督建议的能力将取决于是否有足够的资源。虽然内部审计处认识到有限的供资环境以及确保最需要的部门获得最大量资源的目标，但它认为必须有牢固的治理、风险管理和控制，以确保妇女署能够履行其任务和承诺。2021 年期间，内部审计处注意到，虽然管理层继续执行审计和咨询建议，但一些整体建议的执行速度放缓，因为需要就其他战略优先事项开展工作，如最后确定《战略计划》、相关工作规划、新的战略举措和项目(如新的企业资源规划系统)或应对危机局势。妇女署尚未最后确定其项目费用修订、包括管理支助费用，以更好地为执行一些整体建议所需的职能支助和管理监督提供资源。

(c) 正如去年所强调的，需要在人员配置和技能方面加强国家一级的内部能力，以管理、监测和报告妇女署的规范支持职能、联合国系统协调和业务活动，并有效履行与治理、风险管理和合规有关的职责。

(d) 需要推进年度《内部控制说明》流程的筹备工作，以明确确立管理层对风险管理和内部控制的问责和责任，这是内部审计处自 2019 年以来一直建议的。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》的形式鉴证和确认该职责履行情况。

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

四. 审计意见所依据的工作和标准摘要(第 2015/4 号决定，b 点)

13. 为了编写审计意见，内部审计处考虑了如下证据来源：(a) 经监督咨询委员会审查、由执行主任核准的 2021 年风险基础审计计划的制定和计划执行情况；(b) 各项审计和咨询业务活动的结果和评级；(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，这影响到内部审计处对治理、风险和控制流程的了解；(e) 监督厅 2021 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并向其通报可能对治理或控制环境产生重大影响的已发生风险、潜在控制失灵、违规或不符合监管规定等已知情况。

A. 2021 年风险基础审计计划

14. 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，查明和管控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。在完善其审计范围和相关审计计划时,内部审计处使其计划与《妇女署战略计划》保持一致,并考虑(a) 整体风险管理以及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的执行,避免重复工作,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。

15. 年度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 2021 年根据对各组织单位、办事处和业务流程的全面风险评估以及用于应对这些风险的资源情况,在风险评级和专业判断的基础上,选定了审计和咨询业务。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。

16. 此外,2021 年期间,由于 COVID-19 疫情,内部审计处在充分执行核定工作计划时面临限制。这些限制主要涉及远程审计和无法前往外地办事处。远程审计方面,在几乎所有情况下,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。

B. 各项审计业务的结果和评级

17. 2021 年,内部审计处开展了 16 项与 2021 年审计计划有关的内部审计和咨询业务,到 2022 年 3 月中旬发布了 14 份最终报告,2 项内部审计结转至 2022 年。这些业务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。

18. 在已发布的 14 份报告中,有 12 份是鉴证型审计业务,对被审计实体或流程做出总体评级如下:

- 三个实体/流程被评估为**满意**,这意味着经评估的治理安排、风险管理做法和控制措施充分确立并运作良好。审计发现的问题(如有)不太可能影响被审计实体/领域目标的实现。
- 五个实体/流程被评定为**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运作,但需要一些改进。
- 三个实体/流程被评定为**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运作,但需要重大改进。
- 一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)。

19. 第九节概述了在内部审计处 2021 年内部审计和咨询工作中发现的复现的重大问题的详情。

C. 管理层在采取行动落实审计建议方面取得的进展

20. 2021 年提出的建议之前五年滚动期的内部审计建议执行率为 94%。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。然而，内部审计处注意到，19 项长期待落实的建议尚未得到执行。长期未执行的建议占 2019 年提出的建议总数的 10%，占 2020 年总数的 8%。这可能是由于需要时间和资源来执行的整体和专题建议数量增加，以及新出现的优先事项。内部审计处继续监测和落实这些建议，并鼓励管理层执行和维持各项措施，以在商定的时限内应对经审计查明的重大风险。

五. 独立性和内部审计标准合规情况说明(第 2015/4 号决定, c 点)

21. 在整个 2021 年中，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，自由确定其工作范围。联合国监督厅作为外部调查服务提供商，具有同样的独立性。

22. 内部审计处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员协会颁布的《国际专业实务框架》。内部审计处在按照《国际内部审计专业实务标准》(简称《标准》)的要求编制第一份质量评估方面取得了进展。2021 年，内部审计处比照《标准》对其做法进行了其内部审查。2022 年期间，内部审计处计划开展一次独立质量评估，审查该处遵守《准则》的情况。内部审计处尚无法发布说明宣布自身已遵守《准则》；但它在整体流程和各项业务中继续依照《准则》行事。

六. 资源分配和部署情况(第 2015/4 号决定, d 点)

23. 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。2021 年期间，内部审计处获得足以执行 2021 年审计计划所述活动的资源。财政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。内部审计处的人员配置获得 5 个核定员额的全额供资：1 个 P-5(处长)、2 个 P-4 和 2 个 P-3 员额(其中 1 个员额空缺两个月，但及时找到并征聘了一名合格候选人)。内部审计处还参加了 2021 年启动的妇女署女青年领袖方案，¹ 从该方案的申请人中征聘了一名联合国志愿人员。

24. 内部审计处隶属于独立评价和审计事务司，该司由司长领导并由 2 名行政管理提供协助。2021 年，内部审计处收到 447 000 美元的非工作人员支出。

¹ 妇女署女青年领袖方案旨在通过各种学习机会和有导师的分阶段专业发展方案，支持女青年领袖。

25. 对于 2021 年完成的调查(见第十二节), 监督厅的估计费用为 342 310 美元。² 与此相比, 对于 2020 年完成的数量不多的调查, 监督厅向妇女署收取 128 152 美元的费用。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。

26. 2021 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; 指导监督厅的移交、建议及资料索取、数据和费用回收的要求。这一作用涉及协调、监测和监督工作, 包括几次案头审查和视察, 独立评价和审计事务司对此项工作没有专用资源, 而这一作用越来越需要。因此, 内部审计处利用其内部审计预算征聘一名联合国志愿人员在这方面提供支助, 包括内部审计处开展积极的廉正和反欺诈工作以及提高对如何处理潜在不当行为的认识的能力。2021 年 12 月, 内部审计处与高级管理层合作, 编写了反腐败和反欺诈公报, 并开始编写经验教训报告(另见第十二节)。在其《2022 年年度工作计划》中, 内部审计处请拨 82 000 美元为其调查支助和反欺诈工作提供资金, 并高兴地注意到已分配了这笔资金。内部审计处在今后几年可能需要提出类似的请求。

七. 2021 年风险基础审计计划执行情况

A. 风险基础审计规划和年度工作计划完成情况

27. 内部审计处于 2018 年成立时制定了 2019-2021 年风险基础审计战略。该战略旨在支持实现一项愿景, 其中包括采用联合鉴证概念, 以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。

28. 2021 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。2021 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。

29. 由于与 COVID-19 大流行有关的旅行限制, 内部审计处不得通过以下方式修改其 2021 年审计计划: (a) 采用具有固有范围限制的远程现场稽核; (b) 侧重于专题和总部新出现的优先事项和风险领域。内部审计处还继续与独立评价处密切合作, 进行联合国国家办事处评价和审计。内部审计处作为其咨询任务的一部分, 继续就新出现的风险提供反馈, 并起草政策和程序。

30. 除 2 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 2021 年完成。两项审查从 2021 年结转至 2022 年。2021 年期间发布了 8 份有关 2021 年审计计划的报告; 截至 2022 年 3 月中旬已发布 6 份报告。内部审计处指出, 由

² 费用包括收到 63 381 美元的发票和 278 929 美元的估计费用。

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。

于其报告的复杂性以及其他工作和新出现的优先事项，管理层有时需要更长时间来审查和评论这些报告。

B. 监测和协调审计活动

31. 2021 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 2021 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。

32. 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，以便促进协调和提高效率。

33. 根据 2021 年执行局关于与联合国其他机构合作统一内部审计和调查事项的定义和报告流程并向妇女署执行局提供反馈的第 2021/4 号决定，内部审计处参与了与下列机构统一年度审计和调查报告的工作：开发署、人口基金、儿童基金会和项目署。这项工作已经完成，并制定了一个统一的模板，供这些联合国机构在其年度报告流程中使用。

C. 审计报告和评级

34. 对于妇女署各办事处和职能部门的内部审计，内部审计处根据对所审查的治理、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。

35. 表 1 显示了内部审计处完成的 12 项与 2021 年审计计划有关的内部审计的总体评级。在这些报告中，有 7 份涉及妇女署外地办事处的内部审计，5 份涉及专题整体流程。附件 1 还按优先顺序列示了审计建议的数量。

表 1

2021 年按区域和专题领域分列的审计评级分布情况

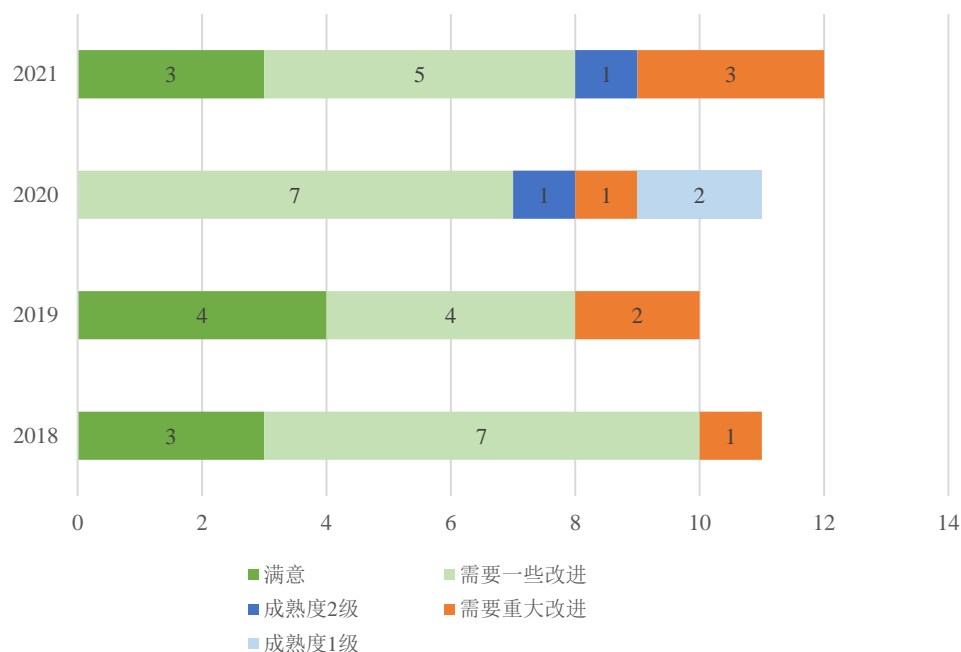
审计领域	审计次数	满意	需要一些改进	需要重大改进
国家/方案存在办公室	7	3	3	1
巴勒斯坦	1	1		
巴基斯坦	1		1	
埃塞俄比亚	1	1		
塞尔维亚	1	1		
刚果民主共和国	1			1
塔吉克斯坦	1		1	
外地办事处审计的综合集成	1		1	
专题/总部	4	—	2	2
个体咨询人的管理				1
外包服务的第三方风险管理	1		1	
传播和宣传职能	1			1
资产和租赁管理	1		1	
共计	11	3	5	3

36. 一项鉴证业务使用成熟度级别作为审计意见的评级。内部审计处尤其将妇女署反欺诈方案的成熟度评估为2级(初步),一些部分确定为3级(可重复)的要素。

37. 内部审计处根据其年度风险基础审计计划,从2018年到2021年完成了44项鉴证业务。下图1是2018年至2021年内部审计处对鉴证业务总体评级的概览。

图 1

内部审计评级概览, 2018-2021 年审计计划



资料来源: 内部审计处编纂

38. 除了上述鉴证业务外,内部审计处还完成了两项不包含鉴证评级的咨询性审查:(一)截至2021年2月20日妇女署企业资源规划系统项目进展和挑战的简要评估;(二)聚光灯倡议:独立风险评估和查明妇女署第一阶段执行中的经验教训。这些咨询性业务的摘要见附件二。

八. 审计建议的执行情况

A. 执行率

39. 根据2021年之前五年的滚动统计数据计算,2021年之前的内部审计建议执行率为94%。总体而言,截至2022年3月23日,建议的年度执行率有所放缓:对于2019年提出的建议,长期未执行的建议总数为10%,2020年为8%。

40. 19项审计建议长期未执行(即追溯至2021年之前),其中7项属高度优先,12项属中等优先。表2显示了高度优先建议和相关审计业务。

表 2
长期未执行的高度优先建议

审计业务标题	行动责任人及建议简述
2019 年——对阿富汗国家办事处的审计	方案支助管理股 为妇女署国家办事处收到提供给《战略说明》非专用资金的情况编订指导。
2019 年——执行伙伴和责任方的管理	政策、方案和政府间司司长及管理和行政司司长 根据三道防线模型分配和界定端到端因特网协议管理流程的问责、权力、作用和责任。 方案支助管理股 进行端到端流程风险评估,并将已确定的风险映射到当前“政策、程序和指导框架”中概述的控制措施,以便消除政策和相应控制措施中的差距或重复。
2019 年——对亚太区域办事处的审计	政策、方案和政府间司司长 根据变革管理举措可能造成的人员配置变化,探讨加强总部技术监督、政策指导及区域办事处和其他外地办事处技术(方案)干事知识交流的解决办法。
2019 年——差旅管理审计	管理和行政司司长 增设一个差旅业务流程责任人职位,具备适当的权力、能力和责任,以监督出差旅费政策的有效性,监测其遵守情况,并确保流程的效果和效率。 指定业务流程责任人 对差旅流程进行端到端风险评估,并在出差旅费政策中强调注重结果、审慎、成本意识和谨慎责任的原则。
2020 年——对索马里方案存在办公室的审计	东部和南部非洲区域办事处区域主任 与变革管理和战略、规划、资源和实效司司长一道,澄清对索马里方案存在办公室的期望,包括对妇女署在该国的足迹再次进行战略思考,并将该办公室的重点放在规范工作、技术咨询、协调或外地方案执行之间。

资料来源：由内部审计处在“队友”中编纂和监测

41. 下文表 3 按根据最初商定的时限安排的优先序列出截至 2022 年 3 月 23 日尚未执行的审计建议的状况。

表 3
根据最初时限列出的截至 2022 年 3 月 23 日未执行建议时间

优先等级	长期未执行建议共计			
	12 个月以下	12 至 18 个月	18 个月以上	
高	29	22	5	2
中	57	45	7	5

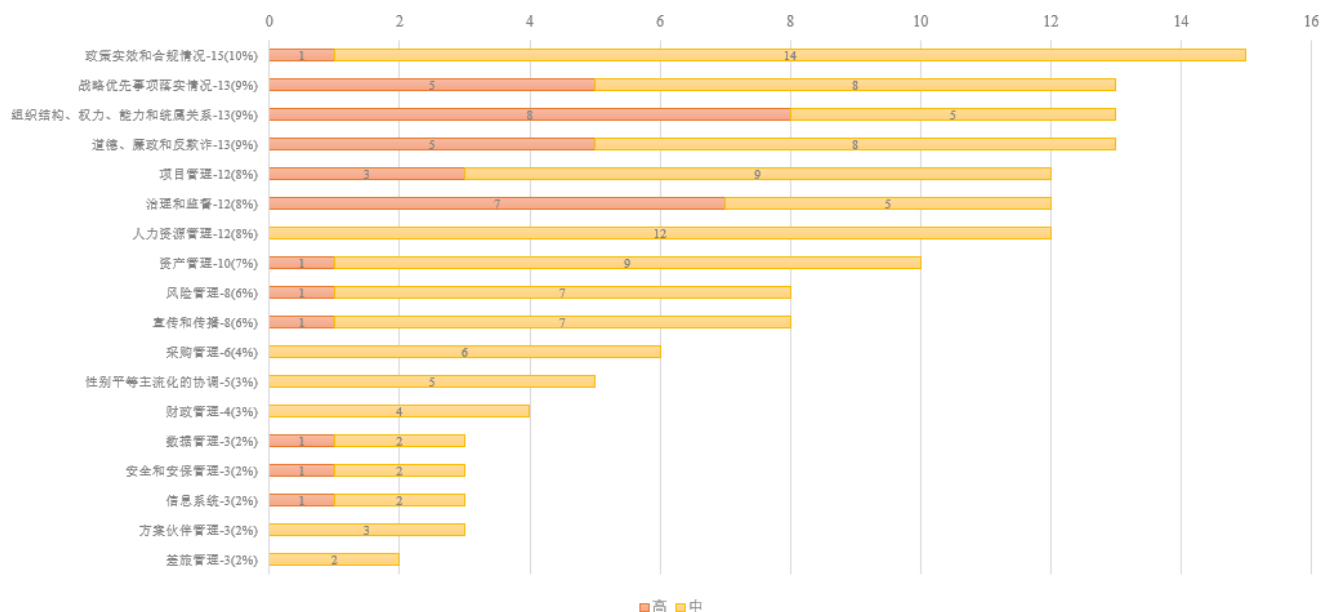
资料来源：由内部审计处在“队友”中编纂和监测

九. 主要的内部审计和咨询结果

42. 内部审计处针对其审计任务，按职能领域确定并概述了 2021 年风险基础审计活动中发现的关键问题(见图 2 和下文各段)。咨询业务活动的意见未列入图 2。

图 2

按职能领域分列的 2021 年确定的主要意见



资料来源：内部审计处编纂

43. 2021 年，内部审计处查明了以下职能领域的主要意见：

(a) **妇女署政策和程序的实效：**专题审计业务确定了妇女署需要(一)制定有关以下方面的政策：确保资金效益；传播和宣传；第三方服务提供商；(二)重新审查其管理个体咨询人和供应商订约咨询人、资产、反欺诈的政策，并使现有政策与正在推出的新企业资源规划系统、业务流程、风险管理和内部控制框架、业务需求和优先事项保持一致；(三)更好地遵守现行内部控制框架和政策，包括关于个体咨询人、资产和租赁、采购和人力资源的框架和政策。

(b) **战略说明优先事项的制定和执行：**现场稽核突出了以下需要改进的方面：(一)关于制定和执行战略说明的指导，除产出和活动报告外，还加强用于衡量预期影响和变化的实际业绩的成果框架要素；(二)加强监测、报告和评价框架、职能和相关活动，以确保注重成果的报告和数据质量；(三)加速实施计划的变革和成果；(四)监测资源调动战略及其目标的有效性，加强关于如何规划、执行、监测和调整资源调动战略的相关指导以及区域和总部办事处在支持外地办事处方面的作用。内部审计处高兴地注意到，妇女署修订并开始实施新的工作规划进程，包括通过一个试点战略对话进程，在总部推出战略说明并为区域和国家办事处加强战略说明，以及继续审查外地办事处的战略，独立评价和审计事务司作为观察员参与审查，以确保主要风险和调查结果得到处理。

(c) **执行战略优先事项的组织结构、权力、能力和统属关系：**内部审计处在其现场稽核中发现，外地办事处的结构往往很脆弱，需要使其宏大计划与完成商定优先事项和任务的能力更匹配，包括重新审视方案存在办事处的战略足迹，使对这些办事处的期望与国家的新型问题相一致。外地办事处经常受到下列因素的影响：(一) 关键职位的更替和空缺；(二) 没有资金来维持外地办事处结构中的一些职能，例如监测、报告和评价、协调和业务；(三) 无法迅速提高能力，包括在调动了大量非核心资金的情况下为支助各项职能汇集资金；(四) 需要明确问责制，以确保成果、作用、内部协调和统属关系。

(d) **道德、廉正和反欺诈工作：**需要改进的方面包括澄清反欺诈方案的协调作用；加强道德和廉正文化；完成总部和关键流程的欺诈风险评估；整合和评价缓解控制措施的效力；实现控制自动化的最大化和异常报告；重新审查妇女署法律政策和调查时间表；制定一个监测框架以衡量现有反欺诈方案的效力。一个积极的方面是，妇女署主办了一系列关于欺诈风险评估的网络研讨会。然而，现场稽核证实需要进一步加强对欺诈和腐败的认识，包括开展关于行为标准、欺诈风险和控制、责任和如何报告不当行为的定期培训和专门讨论。

(e) **方案 and 项目管理：**在内部审计业务中，继续报告项目管理问题，说明需要加强：(一) 项目设计和执行期间的有效风险管理；(二) 受益人管理流程，用以确保妇女署及其方案伙伴惠及目标受益人；(三) 监测和报告各个框架及相关活动的效力；(四) 对照商定的成果和资源框架，以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；(五) 知识和学习管理；(六) 关于直接项目管理费用预算编制的指导。内部审计处注意到，妇女署已启动内部审计处在 2019 年咨询审查中提出的项目周期强化路线图的实施。

(f) **治理、监督和业绩管理：**专题审计和现场稽核确定需要：(一) 澄清总部和区域办事处之间对外地办事处业绩的监督作用，提高职能领域业务流程责任人的能力和加强对其问责制，加强政策/战略主题的所有权和一致性，以及加强区域办事处(共同构成第二道防线)，以确保有效的管理监督和合规监测；(二) 业务流程和职能外包的基本整体治理和政策框架；(三) 对妇女署使用的第三方服务提供商进行定期业绩管理。

(g) **人力资源管理：**审计结果主要涉及加强关于管理个体咨询人的政策及征聘单位遵守现有控制措施，以确保在征聘咨询人、确定其费用和确保其及时交付商定产出并达到商定质量方面的资金效益、竞争力和透明度原则。在对外地办事处的审计中，内部审计处确定需要：(一) 外地办事处在总部人力资源部门的指导下制定长期人力资源战略，必要时将现有能力与完成战略优先事项所需的能力相对应，同时进行职能人员配置分析、适当的项目预算编制和与捐助方谈判，以确保为人员配置需求提供资金，并加快征聘计划的实施；(二) 指导外地办事处的学习和发展计划，以便进行追算和具有成本效益的培训；(三) 探索新的企业资源规划系统，以在一个人力资源模块中处理所有人员类别，确保关键数据可用于员工队伍规划和管理；(四) 定期审查和考虑到高级职位长期空缺和临时更替的风险。

(h) **风险管理**：审计业务活动发现，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。内部审计处高兴地注意到，妇女署正实施内部审计处在 2019 年咨询审查中提出的风险管理强化路线图。

(i) **宣传和传播**：内部审计处确定需要：(一) 为传播活动提供的明确组织战略方向及为传播和宣传科规定的明确任务，以界定该科和其他办事处的传播责任；(二) 全组织传播政策框架和执行一级关于优先次序标准的指导；(三) 品牌知名度和宣传清晰度；(四) 通过总部和外地办事处之间的一体化，尽量减少各单位之间分散的职能和协调；(五) 最后确定危机通信计划，并加强传播在总部和外地办事处的业务连续性、人道主义和危机规划方面发挥的作用。对外地办事处关于宣传和传播的审计意见也支持这一点。

(j) **采购管理**：内部审计处建议制定一项战略，使区域采购职能专业化，并探索新的企业资源规划系统以提供采购异常情况报告和监测看板，这将使各办事处能够通过制定切合实际的采购计划和有效战略加强对当地进行的采购的管理；强化内部机制以强调成本意识考量；定期进行市场研究以确定潜在供应商的广泛筛选；确保招标过程的保密性和公平性。内部审计处已将对服务采购治理和管理的专题审计推进到 2022 年。

(k) **联合国系统协调**：外地办事处对待联合国协调任务的方式不同，因资源有限和需要指导而不总是确定其协调战略。妇女署需要制定更清晰的愿景，更新其战略，建立问责框架，对投入联合国系统的协调的资源加以明确。

十. 咨询事务

44. 2021 年期间，内部审计处完成了两项咨询业务：(a) 对截至 2021 年 2 月 20 日妇女署企业资源规划项目进展和挑战的简要评估；(b) 聚光灯倡议：独立风险评估和查明妇女署第一阶段执行中的经验教训。这些咨询业务的摘要可见于附件二。

45. 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；酌情向独立评价处开展的国家组合评价提供相关意见。内部审计处和独立评价处启动了两次联合审查，并分别提出报告：巴基斯坦国家办事处的国家组合评价 + 审计；刚果民主共和国国家办事处的国家组合评价 + 审计。内部审计处还协助对妇女署亚洲及太平洋危机应对措施进行了形成性评价。

46. 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》的准备工作。独立评价和审计事务司司长经常作为积极主动的观察员和顾问出席高级管理小组、业务审查委员会和企业资源规划系统实施项目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。

47. 内部审计处一直在编写关于促进性别平等的审计的培训材料，供内部审计群体用以促进将性别平等纳入审计流程的主流。在联合国妇女署传播和宣传科的协助下，内部审计处还更新了其网站以确保它方便用户和提供信息。

十一. 内部审计报告的披露

48. 根据 2021 年审计计划发布的所有内部审计报告均已依照执行局第 2012/10 号决定(见 UNW/2012/16)，在发布 30 天后予以公开披露并可在妇女署审计披露网站查看：<https://www.unwomen.org/en/about-us/accountability/audit/internal-audit-reports>。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。

49. 咨询性报告不予发布。副本已提供给高级管理层和监督咨询委员会。本年度报告和附件二概述了关键点。

十二. 调查

50. 2021 年，监督厅提供了调查服务，这些调查涉及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。

51. 2021 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“妇女署关于解决不遵守联合国行为标准情况的法律政策”(“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。

A. 案件数量

52. 2021 年，监督厅登记受理了 36 项针对妇女署的新指控，而 2020 年为 27 项新指控，2019 年为 52 项新指控。监督厅 2021 年的案件数量及其与 2019 年和 2020 年的比较见下表 4：

表 4

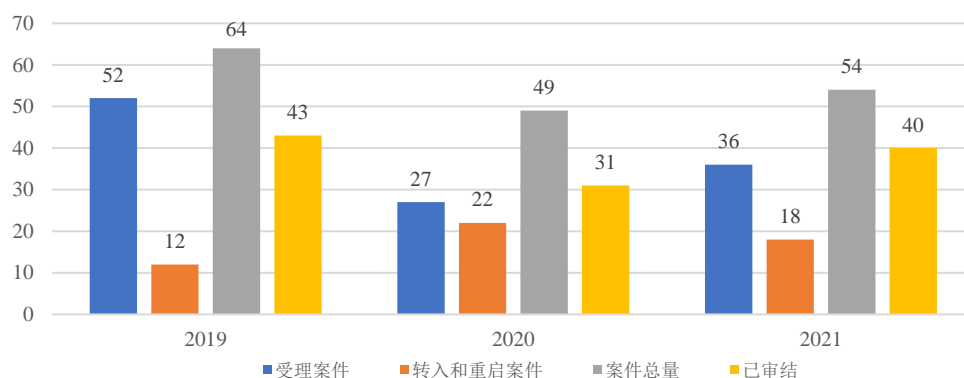
监督厅 2021 年调查案件数量

案件数量	2021
截至 1 月 1 日结转案件数	18
年内受理案件数	36
重启的上年案件数	—
全年案件总数	54
结转案件结案数	15
受理案件结案数	25
全年案件总数	40
截至 2021 年 12 月 31 日在办案件数	14

资料来源：监督厅季度报告

53. 下图 3 比较了 2019-2021 年期间监督厅的案件受理量、案件量和结案情况。

图 3
2019-2021 年监督厅案件受理量、案件量和结案情况比较



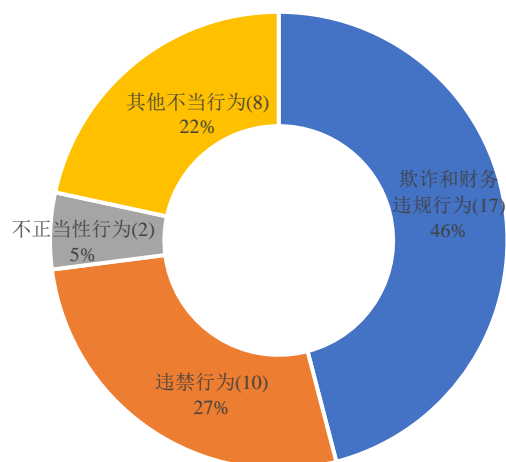
资料来源：监督厅季度报告

54. 2021 年，监督厅通过热线(53%)、电子邮件(39%)或其他方式(8%)收到了 36 项新指控。指控来源或为联合国人员(56%)、其他联合国实体转介者(22%)、外部当事方(11%)、监督厅已知但未向独立评价和审计事务司披露者(8%)，或匿名者(3%)。

B. 指控类型

55. 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。2021 年，收到的 36 项新指控涉及 37 起被控不当行为，按归纳类别细分的详情见下文图 4。与 2019 年和 2020 年的比较见下表 5。

图 4
2021 年按类别分列的指控受理情况



资料来源：监督厅季度报告⁴

⁴ 附注：(1) 案件可能包括多个类别的被指称不当行为，因此会计算不止一次。(2) 监督厅对指控进行了更详细的分类；然而，本报告根据开发署、人口基金、儿基会、项目署和妇女署之间统一的年度报告办法，对这些类别进行了汇总。

表 5
2019-2021 年按类别分列的指控受理情况比较

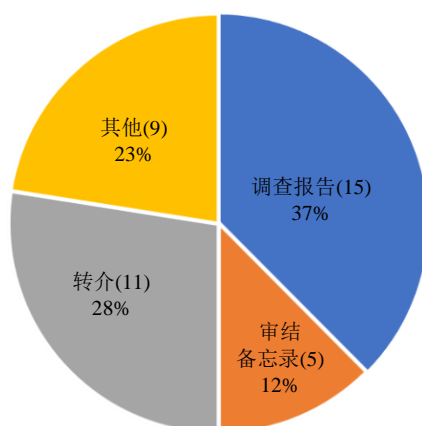
指控类型	2019	2020	2021
欺诈和财务违规行为	24	14	17
违禁行为	17	9	10
不正当性行为	3	1	2
报复	1	0	0
其他不当行为	14	11	8
共计	59	35	37

资料来源：监督厅季度报告，见下面脚注。

C. 解决/审结/结转的案件

56. 如图 5 所示，监督厅在 2021 年审结了 40 个案件(2020 年为 31 个)：

图 5
2021 年审结的案件



资料来源：监督厅季度报告

57. 在审结的 40 个案件中，有 20 个是在经初步评估认定无需调查后结案(2020 年为 21 个)，20 个是在调查后结案(2020 年为 10 个)。在经初步评估后审结的 20 个案件中，监督厅在酌情征得申诉人同意的前提下，将 11 个案件转交妇女署，供管理层审议并采取可能的行动(2020 年转交了 10 个)。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，例如通过这些办事处进行干预、由独立评价和审计事务司作进一步案头审查或视察，或在内部审计处今后的审计中加以审议。在调查后审结的 20 个案件中，有 15 个案件证据确凿并形成了调查报告(2020 年为 4 个)，5 个案件证据不足并形成了结案备忘录(2020 年为 3 个)。

58. 2021 年证据确凿的 15 个案件(包括自 2019 年结转的 4 个、自 2020 年结转的 5 个和 2021 年未结的 6 个)涉及:

- 一名工作人员的粗暴管理风格,造成了具有威胁和恐吓氛围的办公室文化;
- 一名工作人员的违禁行为和出勤记录中的违规行为;
- 一名工作人员在妇女署征聘期间虚报个人信息,在采购过程中出现利益冲突,伪造监督厅索要的文件,以及在购买新车时浪费 26 000 美元的资源;
- 一个服务承包商的收据不合规和浪费资源,造成妇女署损失 2 755 美元;
- 一名咨询人伪造付款文件,数额为 741 美元,但未造成重大财务损失;
- 一名工作人员滥用职权,包括恐吓妇女署人员,以及征聘违规行为;
- 一个方案伙伴的人员伪造财务单据,导致滥用妇女署资金 141 051 美元;
- 一名工作人员以欺诈方式报销住宿费 5 808 美元,但未造成财务损失;
- 一名工作人员在妇女署的电话账户中添加了个人电话账户,导致向妇女署收取 84 美元的私人电话费用(最终偿还给妇女署);
- 妇女署的一个供应商的一名技术工程师(妇女署聘用其监督建筑工程并参与挑选建筑公司)未披露利益冲突,而该工程师是一家投标建筑公司的业主;
- 一名工作人员的征聘违规行为;
- 在若干采购活动中,妇女署的三个供应商之间存在不合规的投标做法和(或)串通行为(3 个案件);
- 一名工作人员在妇女署征聘期间未披露已知的健康状况,从而未遵守其应达到的标准。

59. 在 15 个已证据确凿的案件中,8 个涉及妇女署工作人员的案件正在移交,以便根据妇女署法律政策采取行动。对于分别涉及一名已解约的服务承包商、一名以前的咨询人和一个方案伙伴的 3 个案件,妇女署法律顾问与妇女署其他办事处合作,根据妇女署与这些当事方的协议,考虑采取或正在采取相关行动。对于涉及供应商的 4 个案件,妇女署法律顾问与管理 and 行政司合作,并与独立评价和审计事务司协商,正考虑采取相关行动,建立供应商制裁程序。自 2018 年开发署停止向妇女署提供调查服务以来,妇女署的这一程序一直没有到位。对于 15 个已证据确凿的案件中的 6 个,妇女署法律顾问还在考虑或经与联合国法律事务厅协商后决定将案件移交地方执法当局。“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(2021 年 1 月 1 日至 12 月 31 日)”还将载有关于 2021 年期间所采取的纪律措施和其他行动的信息。

60. 截至 2021 年 12 月 31 日，监督厅将 14 个案件结转至 2022 年。截至 2022 年 3 月 31 日，其中 4 个案件已审结，10 个仍在调查当中。在 4 个已审结的案件中，1 个在初步评估后审结(提交妇女署供管理层审议和采取可能的行动)，3 个在调查后审结(2 个案件被认定证据不足，1 个案件被认定证据确凿)。经证实的案件涉及方案伙伴的人员挪用资金 6 823 美元。在这一案件中，妇女署各办事处正根据妇女署与方案伙伴的协议采取相关行动，妇女署法律顾问也在考虑将案件移交给地方执法当局。

D. 反欺诈和反腐败活动

61. 除了支持监督厅的调查工作外，独立评价和审计事务司还在妇女署内部开展了自己的反欺诈、反腐败、外联和提高认识活动。

62. 此外，独立评价和审计事务司还在与其他联合国实体、联合国会员国、多边机构和其他第三方讨论和起草捐助者协议的过程中提供咨询意见。独立评价和审计事务司还参与了与联合国其他内部审计和调查办公室的讨论，以便为今后的捐助者协议制定统一的措词。

63. 此外，在 2021 年，独立评价和审计事务司与战略、规划、资源和实效司和高级管理层合作，在国际反腐败日(12 月 9 日)发起了第一场反腐败运动。其间发布了妇女署全球广播，提醒妇女署所有工作人员有责任防止、发现和报告欺诈和腐败行为。

附件一

2021 年发布的审计和咨询报告

序号	参照编号	建议数目		总体审计结论
		共计	高度优先	
现场稽核				
1	巴勒斯坦国家办事处	10		满意
2	巴基斯坦国家办事处(与检查和评价处合作)	12	5	需要一些改进
3	埃塞俄比亚国家办事处	12	4	满意
4	塔吉克斯坦方案存在办公室	10	1	需要一些改进
5	塞尔维亚方案存在办公室	2	1	满意
6	刚果民主共和国国家办事处(与检查和评价处协作)	21	8	需要重大改进
7	外地办事处审计的综合集成	16	1	需要一些改进
总部审计				
1	对传播和宣传职能的审计	15	4	需要重大改进
专题领域审计				
1	对外包服务的第三方风险管理的审计	5	2	需要一些改进
2	对反欺诈方案的审计	12	5	成熟度级别 2
3	对个体咨询人管理的审计	15	4	需要重大改进
4	对资产和租约管理的审计	10	1	需要一些改进
咨询业务				
1	截至 2021 年 2 月 20 日对妇女署企业资源规划项目进展和挑战的简要评估			
2	聚光灯倡议：开展独立风险评估并确定妇女署执行第一阶段的经验教训			

附件二

咨询审查摘要

内部审计处截至 2021 年 2 月 20 日的企业资源规划系统简要评估

本简要评估的主要目的是评估：当前项目管理安排的有效性；确定范围、时限和预算的规划过程；风险管理；迄今在执行该计划方面取得的进展。在 2021 年 2 月评估时：

- 在治理方面：内部审计处注意到，有效的项目委员会、公认的项目执行人的作用以及项目管理人员的作用和权力将有利于项目治理机制。
- 在规划过程方面：内部审计处确认，妇女署在很大程度上依赖开发署作为外包企业资源规划的提供者以及开发署关于停用阿特拉斯系统的决定。各种挑战包括正式制定《机构间项目章程》、启动机构间项目委员会和批准妇女署的项目文件，包括评估项目的最初范围和新的企业资源规划关键功能，以及如何应对最初范围和功能之间的差异。
- 就迄今取得的进展而言：内部审计处同意管理层为最后确定妇女署自己的项目详细计划和预算所做的工作，内部审计处提出需要保留最初列入项目范围的业务转型和流程重新设计内容；管控机构间项目与妇女署之间的依赖关系，同时考虑到与其他战略优先事项的竞争。
- 在风险管理方面：风险管理是该项目中最高级的领域之一，妇女署在查明和记录项目风险并将其上报给高级管理层方面表现出高度成熟。风险管理流程若要完全有效，则可改进关于上报风险的决策。

聚光灯倡议：开展独立风险评估并确定妇女署执行第一阶段的经验教训

该评估旨在协助管理层从妇女署的角度确定在实施聚光灯倡议第一阶段的治理、协调、技术一致性作用、项目执行和业务方面的主要成就、挑战和经验教训。有些观察评论意见超出了妇女署的控制范围。

各项优势包括动员妇女署高级领导层支持聚光灯倡议；在妇女署制止暴力侵害妇女行为科任命一个专门小组负责聚光灯倡议的管理工作；最终调动内部业务支助；妇女署参与区域和国家方案的工作人员的奉献精神 and 承诺。聚光灯倡议获得了显著的政治势头，成为聚光灯国家和联合国秘书长及其常务副秘书长的具战略性和高曝光度的优先事项，他们继续支持这些目标，特别是在 COVID-19 危机期间。聚光灯倡议是联合国首批可持续发展目标改革“示范基金”之一，是对联合国系统的试金石，用以证明各机构能否与多个伙伴一道努力，在多个层面取得持久成果。

与其预期影响和地理覆盖相比，聚光灯倡议的总体时限是雄心勃勃的。即使没有全球大流行病造成的更大复杂性，交付产出也是一项挑战。所选择的与政府和民间社会组织之间的包容性伙伴关系方法，以及为加强民间社会组织的作用和

能力提供的大量资金，加上与 COVID-19 相关的卫生和经济危机、封锁和相互竞争的国家优先事项的情况，在政府和民间社会组织实现预期成果的能力方面带来固有的挑战。聚光灯倡议的治理很复杂，没有及时落实到明确的标准作业程序中，没有明确界定角色、责任和时间表。

本应更加注重妇女署的内部可行性评估和对使这一“具鲜明特点的方案”在现有限制条件下发挥技术协调和方案执行作用所需的结构准备的投入。尽管消化如此庞大、复杂和雄心勃勃的方案资源有限，而且在发挥技术协调和方案执行双重作用方面也面临挑战，但妇女署已加快了联合国目前的改革进程及其实施方法。对妇女署发挥技术和执行作用的期望很高，这意味着妇女署外地办事处现在急需扩大其架构、能力和能量并及时提供支助。然而，在需要确保妇女署外地办事处能够同时发挥这两种作用时，资源分配并不总是充分的。

相关的主要经验教训包括：

- 需要进行可行性和能力评估，以确保妇女署做好准备消化新的大型方案。
- 使项目监督机制制度化，确保明确的交付责任制，加强大型方案的预算管理，规划支助费用并将其分配给有关的中心支助部门。
- 利用专门的风险信息更新来澄清聚光灯倡议的监测和管理监督方面的关键职能和内部责任。

附件三

独立评价和审计事务司章程和内部审计处章程

独立评价和内部审计事务司章程

[UN-Women-Charter-of-Indepedent-Evaluation-and-Audit-Services-en.pdf](#)

内部审计处章程

[UN-Women-Charter-of-Internal-Audit-Service-en.pdf](#)