



联合国促进性别平等和 增强妇女权能署执行局

Distr.: General
11 April 2025
Chinese
Original: English

2025 年年度会议

2025 年 6 月 17 日至 19 日

临时议程项目 4

审计和调查事项

关于 2024 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、审计和调查事务司提交这份关于 2024 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动的年度报告。

根据执行局第 2015/4 号决定的要求,本报告列入了以下与内部审计活动有关的内容:(a) 根据所开展工作的范围,对妇女署治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出的意见;(b) 简要的工作总结和支持该意见的标准;(c) 关于对所采用内部审计标准遵守情况的说明;(d) 关于该职能的资源配置是否适当、充分,是否得到有效部署以实现期望的内部审计和调查范围的看法。本报告还介绍了管理层执行内部审计建议的最新情况。

执行局不妨采取以下行动:(a) 表示注意到关于 2024 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动的报告及相关附件;(b) 表示注意到监督咨询委员会的年度报告;(c) 表示注意到管理层对这两份报告的回应。



一. 概述

1. 本报告向执行局概述了独立评价、审计和调查事务司内部审计处 2024 年开展的内部审计活动。报告还概述了联合国内部监督事务厅(监督厅)为妇女署开展的调查活动以及妇女署内部调查职能开展的调查活动。
2. 独立评价、审计和调查事务司确认, 2024 年, 它在确定活动范围、执行其工作及传达其结果方面均保持独立。监督厅作为调查服务外部提供方, 具有同样的独立性。
3. 2024 年, 内部审计处就 17 项内部审计和咨询业务开展工作, 截至 2025 年 2 月 19 日发布了 11 份最终报告。在已发布的 11 份报告中, 有 9 份涉及鉴证型业务, 附有内部审计处对被审计实体/流程的总体评级。其中 5 个实体/流程被评估为令人满意, 4 个被评估为需要一些改进。
4. 管理层继续采取行动落实内部审计建议。内部审计处密集地与管理层跟进沟通, 以了解最新进展, 并审查尚未了结的审计建议是否仍具有适用性。由于内部审计处和管理层的行动, 2024 年长期未了结建议的百分比有所下降。
5. 2024 年, 妇女署通过设立妇女署内部调查职能, 推出混合调查模式, 以加强妇女署调查服务的可持续性和有效性。内部调查职能与作为外部服务提供者的监督厅一道, 负责调查对妇女署可能存在的不良行为的指控。
6. 2024 年有 76 项新指控, 而 2023 年则为 63 项新指控。2024 年完成了 9 项调查。
7. 2024 年, 内部审计处获得充足资源以执行其内部审计计划。内部审计处处长一职自 2024 年 8 月以来一直空缺; 新任命的处长将于 2025 年 5 月上任。妇女署通过实际支付两个调查员职位的费用和辅助费用, 对监督厅提供的调查服务进行偿付。2024 年, 妇女署内部调查职能由临时资源供资。根据执行局鼓励妇女署确保为调查提供可持续长期供资的第 2024/5 号决定, 独立评价、审计和调查事务司提议, 至少将目前的内部调查职能临时调查职位作为定期职位列入 2026-2027 年综合预算。

二. 内部审计处的任务

8. 内部审计处依照《妇女署财务条例和细则》(UNW/2012/6/Rev.1)、《独立评价、审计和调查事务司章程》和《内部审计处章程》(见附件三——《独立评价、审计和调查事务司章程》和《内部审计处章程》)并遵循内部审计师协会颁布的《国际专业实务框架》, 提供独立、客观的鉴证和咨询服务, 以便为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, 从而能够实现妇女署的战略和组织目标。

9. 妇女署执行主任还从监督咨询委员会获得有关妇女署包括内部审计和调查在内的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)

A. 意见的依据

10. 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、2024 年提供的咨询服务、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

11. 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，以及一些本地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) 全球和本地银行付款。

(d) 金库和投资管理。

(e) 企业资源规划托管和管理(Quantum)。

(f) 防火墙和漏洞管理、基础设施维护和网站托管。

(g) 在国家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现有的当地服务级别协议提供的其他共享服务。

12. 对于此类外包服务，妇女署管理层应对其流程、活动和资产是否得到适当管理进行鉴证。2021 年，内部审计处对外包服务进行了内部审计。管理层强调，审计建议的执行情况取决于是否有充足的资源。2024 年，管理和行政事务部启动了这一领域的工作。

13. 内部审计处期望联合国系统主要实体的监督提供方通过执行其审计计划，涵盖对外包服务的治理、风险管理和控制措施。对于当地服务级别协议，内部审计处力求结合其对国家办事处的风险基础审计，评估这些协议的有效性、相关治理、风险管理和控制措施。

C. 范围限制

14. 内部审计处指出，在一些情况下，它没有审查所有与 Quantum 企业资源规划相关的报告和相关控制措施，特别是与 2023 年相关的报告和控制措施，因为在进行一些 2024 年审计时，某些工具和流程仍在开发中。然而，这些限制并不影响内部审计处提供 2024 年总体意见的能力。

D. 总体意见

15. 根据第四节所述证据来源，其中包括内部审计处风险基础审计计划、内部审计处 2024 年的相关审计和咨询工作的结果，以及管理层为执行本年度和以往年度报告中审计建议所作努力的状况，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总体上令人满意，但需要一些改进。

16. 内部审计处指出，妇女署的整体治理和风险管理流程在 2024 年期间继续趋于成熟。互动式透明度门户网站得到改进，使得妇女署的成果和资源数据能够向合作伙伴和普通大众公开。2024 年期间，总部和区域办事处继续开展全面的每季度业务审查流程。

17. 内部审计处确定了以下需管理层关注的首要领域：

(a) 妇女署的第二防线，即业务流程责任人和区域办事处进行的管理监督，正在改善，但仍需加强。

(b) 应在地方一级提供技术能力，推进妇女署的战略优先事项，并确保进行管理监督。

(c) 应敲定内部控制说明流程，以展示管理层对风险管理和内部控制的问责制和责任制。

(d) 必须继续监测和解决网络安全和数据治理风险。

18. 内部审计处注意到，管理层的“转向区域和国家”举措旨在改变妇女署的业务模式和文化，以加强对国家和区域办事处的支持。鉴于预期的资金压力，内部审计处对管理层表示这一举措应有助于节省费用表示欢迎。内部审计处鼓励妇女署继续注重流程效率和性价比，最大限度地利用现有资源为所有妇女和女童交付成果。

四. 工作摘要和审计意见所依据的标准(第 2015/4 号决定，b 点)

19. 内部审计处在形成意见时参考了各种来源的证据，例如：(a) 经监督咨询委员会审查、由执行主任核准的 2024 年风险基础内部审计计划的制定和执行情况；(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/论坛所了解的情况；(e) 2024 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。内部审计处还依赖管理层主动识别并向其通报已发生风险、

潜在的控制失效、不合规之处或可能对治理或控制环境产生重大影响的的不守法规等已知情况。

A. 2024 年风险基础审计计划

20. 内部审计处依照专业标准，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，以查明和管理妨碍实现妇女署目标的主要风险。

21. 内部审计处继续完善审计总体范围，扩大对主要风险领域(包括国家办事处、交叉职能和业务流程)的审计覆盖。内部审计处在完善其审计总体范围和有关审计计划时，使自身计划与《妇女署战略计划》保持一致，并考虑到：(a) 整体风险管理以及业务流程责任人以及国家和区域办事处管理层的反馈，包括与信息系统、技术以及反欺诈措施有关的反馈；(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，以便避免重复工作并扩大覆盖范围。

22. 年度审计计划无法涵盖妇女署内部的所有风险、业务流程、组织单位和办事处。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，并根据可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 2024 年开展的审计和咨询业务。因此，内部审计处对妇女署战略、财务、业务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的能力存在固有的局限性。

B. 各项审计业务的结果和评级

23. 2024 年，内部审计处就 17 项内部审计和咨询业务开展工作，截至 2025 年 2 月 19 日发布了 11 份最终报告。在已发布的 11 份报告中，有 9 份涉及鉴证型审计业务，对被审计实体或流程的总体评级如下：

- 五个实体/流程被评估为**令人满意**，即接受评估的治理安排、风险管理做法和控制措施充分建立并运作良好。审计发现的问题(如有)不太可能影响被审计实体/领域实现其目标。
- 四个实体/流程被评估为**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总体已经确立并正在运作，但需要一些改进。

24. 第九节概述了在内部审计处 2024 年内部审计和咨询工作中发现的重复发生的重大问题详情。

C. 管理层在采取行动落实内部审计建议方面取得的进展

25. 管理层继续采取行动落实内部审计建议。内部审计处密集地与管理层跟进沟通，以了解最新进展，并审查尚未了结的审计建议是否仍具有适用性。由于内部审计处和管理层的行动，长期未了结建议的百分比在 2024 年有所下降。更多信息见第八节。

26. 目前的整体指标衡量的是长期未了结内部审计建议的百分比。截至 2024 年 12 月 31 日，所有未了结内部审计建议中有 3% 是长期未了结建议，比 2023 年底的 11% 有所改进，这在整体目标范围内(不得超过 14%)。

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

27. 《内部审计处章程》要求独立评价、审计和调查事务司司长至少每年向执行局确认内部审计和调查职能的独立性，以及是否存在范围限制或资源限制。独立评价、审计和调查事务司在 2024 年全年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。监督厅作为调查服务外部提供方，具有同样的独立性。

28. 内部审计处坚定地致力于以最高的专业和效率标准开展工作。在这方面，内部审计处 2024 年期间在总体上持续遵守内部审计师协会的《国际专业实务框架》。内部审计处在执行 2023 年外部质量评估提供的建议方面取得了进展，这些建议已纳入内部审计处质量保证和改进方案，并定期向监督咨询委员会报告。

29. 在外部质量评估得出的 6 个改进机会中，内部审计处已经完成了 3 个，部分完成了一个，并正在就其余 2 项建议取得进展。正在改进的领域包括：利用先进和创新的技术应用方法；利用成熟度评估原则来提升内部审计处的质量保证和改进方案；利用鉴证摸底工作识别应纳入审计总体范围并定期审查的所有第二道防线职能。已完成的建议之一涉及根据《独立评价、审计和调查事务司章程》及《内部审计处章程》对内部审计处进行年度评估并向执行局报告，具体见附件三。该工作已于 2024 年完成，并继续至少每年更新一次。内部审计处目前正在开展鉴证摸底工作，将在 2025 年完成。

六. 资源分配和部署情况(第 2015/4 号决定, d 点)

30. 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。

31. 2024 年期间，内部审计处获得足够资源执行 2024 年审计计划所述活动。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。内部审计处人员配置已获全额供资。该处设有 5 个核定员额：1 个 P-5(处长)、¹2 个 P-4 和 2 个 P-3 员额。内部审计处隶属于独立评价、审计和调查事务司，该司由司长领导并由 2 名行政助理提供协助。2024 年，内部审计处收到 480 000 美元，用于非工作人员支出。

32. 2024 年 3 月，监督厅与妇女署之间的谅解备忘录得到更新，旨在体现混合式调查服务模式。根据更新的谅解备忘录，妇女署向监督厅偿付一名 P4 和 P3 调

¹ 该职位自 2024 年 8 月以来一直空缺，预计新处长将于 2025 年 5 月上任。

查员的实际费用和辅助费用。2024年，妇女署向监督厅支付了151 793美元，作为以往案件的费用回收，并根据更新的谅解备忘录支付了229 390美元。独立评价、审计和调查事务司的预算不受向监督厅付款的影响。

33. 2024年，独立评价、审计和调查事务司获得了2个临时调查员职位(P4和P2)和125 000美元，以支持该司司长履行其作为调查服务和实施内部调查职能的负责官员的角色，从而使该司能够履行其调查职能的职责。该司在2025年获得了同样的临时资源用于其调查职能。根据执行局鼓励妇女署确保为调查提供可持续长期供资的第2024/5号决定，独立评价、审计和调查事务司提议，至少将目前的内部调查职能临时调查职位作为定期职位列入2026-2027年综合预算。

七. 实施2024年审计计划

A. 风险基础审计规划工作和年度工作计划完成情况

34. 内部审计处风险基础审计战略与妇女署2022-2025年战略计划保持一致，内部审计处通过其2024年审计工作计划实施其战略。该战略旨在支持实现一项愿景，其中包括采用联合鉴证，以提高妇女署治理和监督的成效和效率。这一愿景以三线模型²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。

35. 2024年内部审计计划是在征求包括执行局成员等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的。规划流程包括分析数据以评估每个可审计办事处、单位、职能和主题所涉的风险。2024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。

36. 内部审计处继续与独立评价处密切合作，进行国家组合评价，并就整体审查交换信息。作为内部审计处咨询任务的一部分，该处继续就新出现的风险提供反馈，并起草政策和程序。

37. 有三项任务被顺延至2025年完成。两项审计和一项咨询性审查被推迟，主要是为了避免与管理层规划的审查重叠，另一原因是内部审计处处长一职空缺。2024年发布了8份报告，截至2025年2月19日共发布了11份报告。内部审计处注意到，由于其他工作和新出现的优先事项，以及某些被审查领域的复杂性，管理层有时需要更长时间来审查和评论内部审计处的某些报告。

B. 监测和协调审计活动

38. 2024年期间，监督咨询委员会通过进展报告以及与独立评价、审计和调查事务司司长和内部审计处处长的会议，获悉了内部审计处2024年风险基础计划的执行情况。监督咨询委员会还审查了本年度报告的草稿。

² 内部审计师协会于2013年定义了三道防线模型。2020年7月，经更新的框架在内部审计师协会广泛审查后发布，该框架现被称为“三线模型”。

39. 内部审计处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。

40. 内部审计处处长和独立评价、审计和调查事务司司长代表妇女署出席了联合国各组织内部审计事务代表会议(妇女署担任共同主席)。

C. 审计报告和评级

41. 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相关治理、风险管理和控制流程的全面评估，给予“令人满意”、“需要一些改进”、“需要重大改进”或“令人不满意”的总体审计评级。

42. 表 1 显示了内部审计处完成的 9 项与 2024 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 份涉及妇女署国家办事处的内部审计，2 份涉及专题整体流程。附件 1 还按优先级别列示了审计建议的数量。2024 年，未给出任何“需要重大改进”/“令人不满意”的评级。

表 1

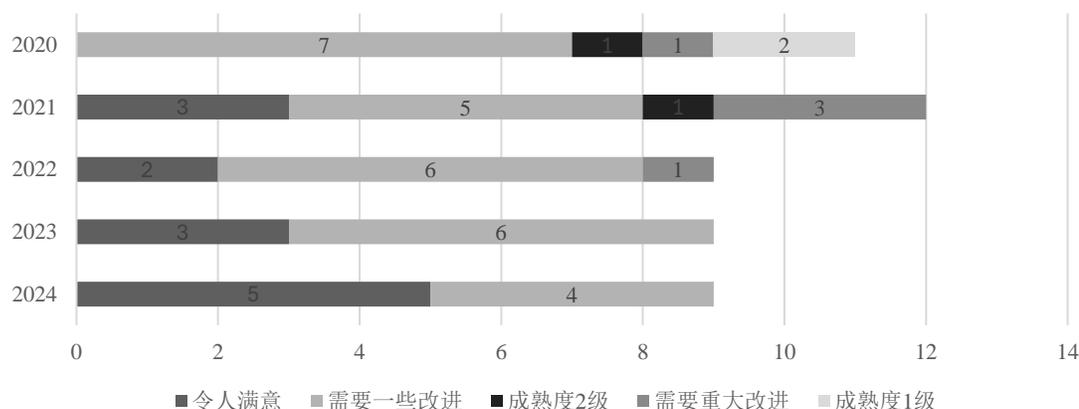
2024 年按国家办事处和专题领域分列的审计评级分布情况

审计	审计数量	令人满意	需要一些改进
国家办事处	7	5	2
阿富汗国家办事处		1	
哥伦比亚国家办事处		1	
津巴布韦国家办事处			1
孟加拉国国家办事处		1	
墨西哥国家办事处		1	
乌克兰国家办事处		1	
伊拉克国家办事处			1
专题/总部	2		2
专题审计：对工作人员福利和应享权利的 审计和廉正审查			1
对 Quantum 控制措施的评估：与妇女署有 关的审计结果			1
共计	9	5	4

资料来源：内部审计处编纂

43. 图 1 汇总了 2020 年至 2024 年内部审计处对鉴证业务的总体评级。

图 1
2020-2024 年内部审计评级概况



资料来源：内部审计处编纂

八. 内部审计建议的执行情况

44. 内部审计建议在管理层承诺将完成落实该建议的行动起超过 12 个月后，即被视为长期未了结。截至 2024 年 12 月 31 日，所有未了结建议中有 3% 被视为长期未了结。在长期未了结建议中，1 项是 2019 年、2 项是 2020 年、9 项是 2021 年、4 项是 2022 年、3 项是 2023 年提出的：其中 8 项被评为高优先级，11 项被评为中等优先级。

45. 表 2 显示了长期未了结的高优先级建议。大多数建议正在执行中：附件四载有管理层关于长期未了结的高优先级建议的最新进展介绍。

表 2

长期未了结的高优先级内部审计建议

审计业务标题	行动责任人及建议简述
2020 年——对信托基金治理、政策和风险管理的审计	对政策、方案和政府间司的两项建议，即应与管理部和行政事务部、战略、规划、资源和实效司、独立评价、审计和调查事务司和法律部门协作，制定关于设立妇女署信托基金以及关于联合国或妇女署信托基金业务管理的端到端整体政策和程序以及关于信托基金赠款管理的整体政策和程序，并提交高级管理层核准。
2020 年——网络安全审计	该审计包括三项高优先级建议。鉴于这些建议的敏感性，此处未予列出，但内部审计处与管理部和行政事务部/信息系统和电信科定期联络，以跟踪建议的后续落实。
2021 年——对反欺诈方案的内部审计	首席风险干事(战略、规划、资源和实效司司长)应更新反欺诈政策，以明确角色、职责和责任人，并与三线模型保持一致。应向包括高级管理层、监督机构和独立评价、审计和调查事务司在内的主要贡献者分配具

审计业务标题	行动责任人及建议简述
2021 年——外包服务审计	体责任。应明确对欺诈风险的监测工作，并建立结构化的责任矩阵。政策、程序和指导框架政策应在所有关键政策中规定欺诈控制措施，确保与反欺诈政策保持一致。各政策责任人应审查反欺诈措施并将其纳入相关政策，以采取更加协调的欺诈风险管理办法。 首席风险干事(战略、规划、资源和实效司司长) 应指导业务流程责任人对每个重要业务领域的第三方供应商管理周期进行定期风险评估(例如在定期风险评估讲习班期间)，以识别、评估和减轻主要的第三方风险。
2022 年——安全和安保内部审计	全球安全顾问 应将现有资料整合为一项正式的安保管理政策，包括： (a) 明确授权全球安全顾问作为正式业务流程责任人并可及时联系到执行主任； (b) 区域办事处发挥监督安保风险和确保遵守重大安全控制的作用； (c) 扩大和明确办事处主任的职责，包括成功确保关键安全控制得到遵守的个人责任和关键期望； (d) 界定安保预算管理方面的主要原则，包括授权安保事务小组核实安保支出和人员费用是否适当； (e) 提及谨慎责任的概念。

资料来源：由内部审计处在“Teammate(队友)”中编纂和监测

46. 下表 3 按优先级列出了截至 2024 年 12 月 31 日未了结内部审计建议按原定时限的过期状况。

表 3

截至 2024 年 12 月 31 日按原定时限的建议过期情况

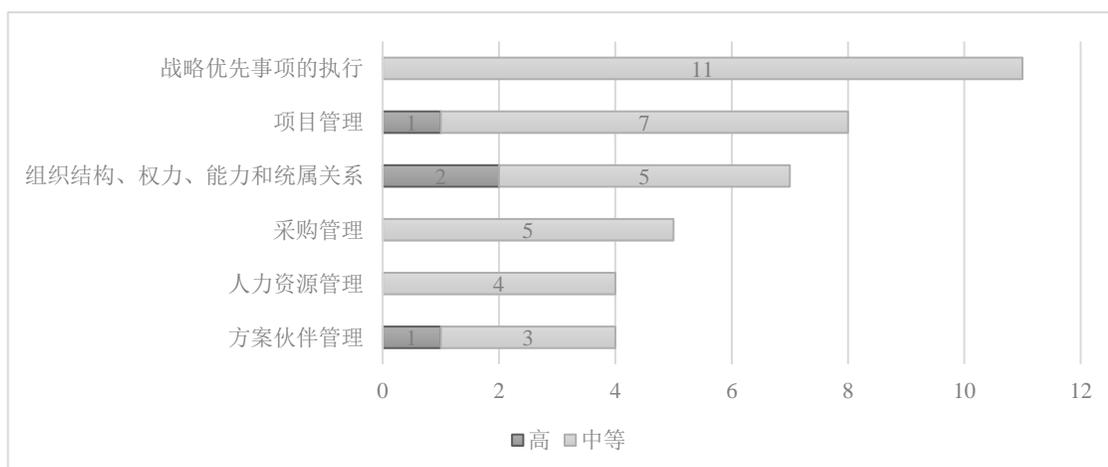
优先级	未了结建议总数	<12 个月	12-18 月	>18 个月
高	14	6	0	8
中	36	25	3	8

资料来源：由内部审计处在“Teammate(队友)”中编纂和监测

九. 主要的内部审计和咨询结果

47. 内部审计处确定并按职能领域汇总了 2024 年风险基础审计计划中对国家办事处的审计任务发现的主要问题(见图 2 和下文各段)。专题审计和咨询业务活动所提意见未列入图 2。

图 2
按职能领域和建议数量列示的 2024 年确定的针对国家办事处的主要意见



资料来源：内部审计处编纂

48. 2024 年，内部审计处提出了下列按职能领域列示的意见：

(a) **战略优先事项的执行**(11 项中等优先级建议)国家办事处审计突出表明各办事处需要：(一) 加强与制定战略说明优先事项有关的进程，以确保这些优先事项包含的目标切合实际；(二) 对照目标监测资源调动战略和相关计划的绩效和成效；(三) 加强与年度报告有关的数据验证程序，以确保使用的来源可靠并且所有报告的数字和信息都有充分依据；(四) 加强监测及报告职能和框架。

(b) **项目管理**(1 项高优先级建议和 7 项中等优先级建议)：国家办事处的审计突出表明各办事处需要：(一) 确保项目文件明确界定干预逻辑，并包括明确的退出或移交战略，以促进成果的可持续性；(二) 加强项目监测，确保监测计划明确具体并且各办事处有足够的资源进行方案和财务监测；(三) 在项目的整个生命周期内监测项目风险；(四) 确保及时准确地向捐助者提供报告，并及时答复捐助者索取信息的要求。

(c) **组织结构、权力、能力和统属关系**(2 项高优先级建议和 5 项中等优先级建议)。国家办事处的审计突出表明，各办事处需要：(一) 确保结构符合目的，有明确的统属关系进行问责，并确保职能与可用资源和战略优先事项协调一致；(二) 加强有关监督建议的执行和定期后续行动；(三) 对办事分处进行年度财务可行性评估。

(d) **采购管理**(5 项中等优先级建议)：国家办事处的审计突出表明，各办事处需要：(一) 加强采购规划程序；(二) 确保始终如一地采用特定的竞争性采购流程，并确保物有所值；(三) 为所有联合国长期协议制定参与级别协议。

(e) **人力资源管理**(4 项中等优先级建议)：国家办事处审计突出表明，各办事处需要：(一) 提高咨询人征聘与甄选的质量、透明度和竞争性；(二) 优先开展人员培训，制定全面的学习和发展计划；(三) 确保及时完成所有人员的绩效评价。

(f) **方案伙伴管理：**(1 项高优先级建议和 3 项中等优先级建议)国家办事处审计突出表明，各办事处需要：(一) 优化与方案合作伙伴的甄选和合同订立有关的程序；(二) 对各个合作伙伴实施稳健的产出和预算监测；(三) 通过制定更健全的能力评估并利用以往审计结果来支持合作伙伴的能力发展，从而改善对方案伙伴的管理；(四) 通过持续监测以及审查叙述性进度报告和财务进度报告，加强方案伙伴管理。

十. 咨询事务

49. 在 2024 年期间，内部审计处完成了两项规划的咨询业务：(a) 对妇女署乌克兰国家办事处的风险咨询；(b) 对妇女署车辆和燃料管理的有限审查。这些咨询业务的摘要见附件二。

50. 内部审计处还完成了两项针对性的临时快速评估，分别涉及南苏丹国家办事处采购和订约事宜以及乌干达国家办事处人事订约事宜。

51. 独立评价、审计和调查事务司司长经常积极主动地以观察员和顾问的身份出席业务审查委员会和全球管理小组的会议、《战略说明》讨论、战略对话以及其他论坛。内部审计处还定期对政策和程序草案、管理层请求和其他举措提出评论意见。内部审计处被要求并(或)自愿作为观察员出席了各类工作组关于重新审议现有政策和程序的若干会议。

十一. 内部审计报告的披露

52. 按 2024 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：<https://www.unwomen.org/en/about-us/accountability/audit/internal-audit-reports> 上查看。未收到妇女署内部或任何组织或会员国关于隐去审计报告中某些信息的请求。鉴于信息安全较为敏感，内部审计处在发布 Quantum 控制措施评估报告前，已将部分内容隐去。

53. 咨询报告不予发布。³ 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要点。

十二. 调查

54. 2024 年 4 月，妇女署通过设立妇女署内部调查职能，推出混合调查模式，以加强妇女署调查服务的可持续性和有效性。在此模式下，监督厅⁴ 负责接收所有对妇女署人员或第三方实施的有损妇女署的不当行为的投诉，以决定哪些事

³ 发布了一份咨询报告，原因是该报告涵盖了与车辆和燃料管理相关的关键控制措施。

⁴ 妇女署继续聘用监督厅作为其外部调查机构。

项将保留进行调查，哪些事项将转交妇女署采取适当行动。这可能包括由内部调查职能进行调查。

55. 独立评价、审计和调查事务司司长继续担任负责协调调查活动和接收调查活动信息的官员。如调查和纪律程序政策所述，法律办公室主任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

56. 2024 年，妇女署共登记了 76 项新指控，而 2023 年为 63 项，2022 年为 55 项。2024 年案件量见下表 4。

表 4

2024 年监督厅为妇女署调查的案件量

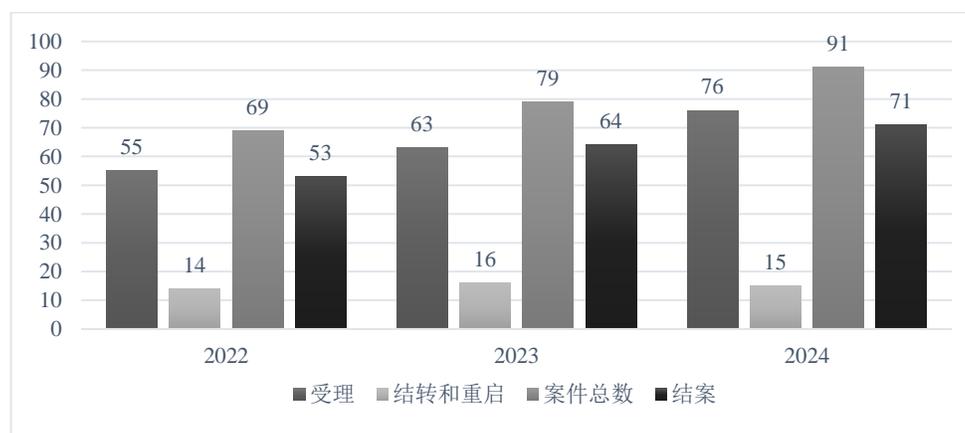
案件数量	2024
2024 年 1 月 1 日结转的案件	15
年内受理案件数	76
重启的上年案件数	0
全年案件总数	91
结转案件结案数	14
2024 年受理案件结案数	57
全年结案总数	71
截至 2024 年 12 月 31 日在办案件数	20

资料来源：监督厅季度报告

57. 下图 3 比较了 2022-2024 年期间监督厅的案件受理量、案件量和结案情况。

图 3

2022-2024 年监督厅案件受理量、案件量和结案情况比较



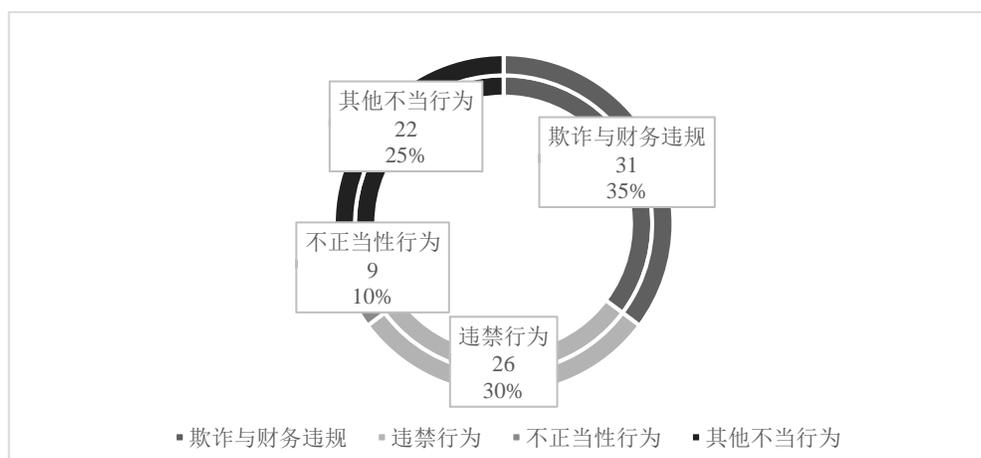
资料来源：监督厅季度报告

58. 2024 年的 76 项新指控是通过电邮(33%)或热线(67%)收到的。指控提交者包括联合国人员(49%)、匿名(18%)、其他联合国实体移交(4%)、外部当事方(26%)或不明身份者(3%)。

B. 指控类型

59. 一项已收到并登记的指控可能涉及不止一类被控不当行为。2024 年，收到的 76 项新指控涉及 88 项被控不当行为，按汇总类别细分的详情见下图 4。与 2022 年和 2023 年的比较见下表 5。

图 4
2024 年按类别分列的指控受理情况



资料来源：监督厅季度报告⁵

表 5
2022-2024 年按类别分列的指控受理量比较

指控类别	2022	2023	2024
欺诈与财务违规	30	24	31
违禁行为	15	29	26
不正当性行为	5	5	9
报复 ⁶	0	0	0
其他不当行为	18	15	22
共计	68	73	88

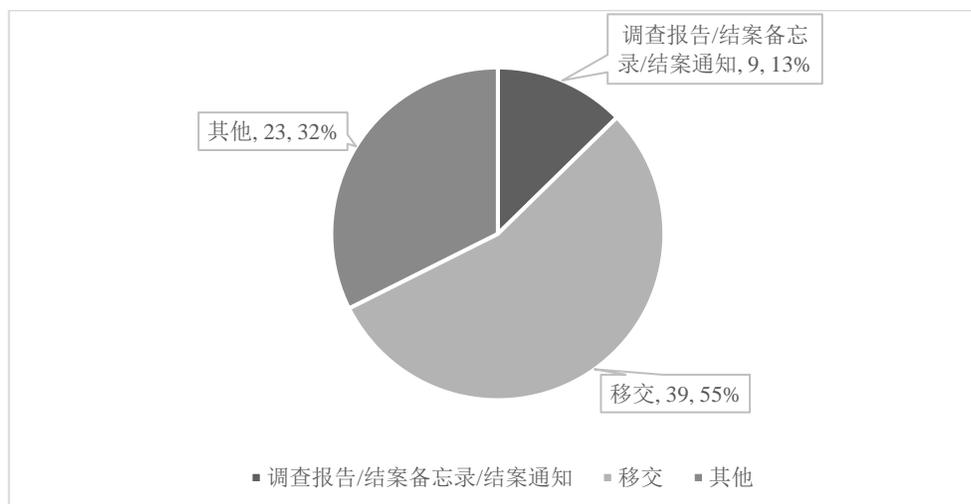
资料来源：监督厅季度报告

⁵ 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。

⁶ 报复可能包括妇女署道德操守顾问根据防止报复政策提交给监督厅的案件，也可能包括监督厅收到的包含潜在报复因素的指控。

60. 如图 5 所示，监督厅在 2024 年结案 71 起(2023 年为 64 起)。

图 5
2024 年已结案案件



资料来源：监督厅季度报告

61. 在 71 个已结案件中，62 个经初步评估后因监督厅基于现有信息决定不开展调查而结案(2023 年为 52 个)，9 个在调查后结案(2023 年为 12 个)。在初步评估后结案的 62 个案件中，监督厅将 39 个案件移交独立评价、审计和调查事务司司长供妇女署审议并采取可能的行动⁷ (2023 年移交了 43 个案件)，23 个案件未经调查或移交而结案。独立评价、审计和调查事务司司长酌情与人力资源司、法律办公室、方案支助管理股和(或)相关国家办事处协商，以决定最恰当和保密的处理方式。

62. 在 9 起已调查的案件中，5 起已完成调查报告(2023 年为 8 起)，1 起已发出结案通知。其余 3 个案件涉及方案合作伙伴，已完成结案备忘录。⁸

63. 2024 年已查实的 8 个案件(包括自 2022 年结转的 2 个案件、自 2023 年结转的 3 个案件和 2024 年收到的 3 个案件)涉及：

- 牵连一个执行伙伴的采购违规行为。
- 一个执行伙伴伪造项目支出和发票，导致不合规费用 15 587 美元。
- 一名工作人员滥用每日生活津贴，向潜在供应商索取费用。
- 一名工作人员在办事处拍卖期间购买资产，违反了其职责和责任。
- 项目支出证明文件不足，导致一个执行伙伴滥用 33 419 美元。

⁷ 自 2024 年 8 月起，妇女署内部调查职能被授权开展行政调查。

⁸ 对于有事实表明存在不当行为、但监督厅认为无需全面调查报告的案件，则发布结案备忘录。

- 一名工作人员被举报制造有害工作氛围和从事违禁行为。
- 一个执行伙伴的一个次级伙伴在项目执行期间存在内部控制不足并导致不合规支出 13 990 美元。
- 一名工作人员对一名同事进行骚扰和身体虐待。

64. “妇女署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(2024 年 1 月 1 日至 12 月 31 日)”将包含关于 2024 年期间所采取的纪律措施和其他行动的信息。

65. 截至 2024 年 12 月 31 日，监督厅将 20 个案件结转至 2025 年。截至 2025 年 2 月 28 日，其中 9 个案件已结案，10 个案件仍在调查中，1 个案件正在初步评估中。在 9 个已结案件中，7 个在调查后结案，2 个经初步评估后结案(提交妇女署审议并采取可能的行动)。

C. 内部调查职能

66. 2024 年期间，独立评价、审计和调查事务司内部调查职能与妇女署法律办公室一道，重新审视并扩大了妇女署法律框架中的规定，以巩固内部调查职能开展调查的任务授权。2024 年 3 月，监督厅与妇女署之间的谅解备忘录得到更新，旨在体现混合式调查服务模式。妇女署的《调查和纪律程序政策》于 2024 年 4 月 16 日颁布，《独立评价、审计和调查事务司章程》于 2024 年 8 月颁布，均纳入了与妇女署内部调查的任务授权有关的重要规定。

67. 自《独立评价、审计和调查事务司章程》颁布以来，内部调查职能除履行其调查支持作用外，还开展了两项调查，这两项调查均结转至 2025 年。截至 2025 年 2 月 28 日，一项调查显示存在不当行为并得出一份调查报告，另一案件以结案备忘录的形式结案。

68. 2024 年的外联举措包括在妇女署在乌干达举行的预防性剥削和性虐待-东部和南部非洲区域办事处协调人培训师培训讲习班期间，举办由内部调查职能牵头的调查职能培训课程，旨在确保协调人具备必要能力以履行其职责，即协调在国内应对和预防性剥削和性虐待的政策和程序的执行工作。

附件一

2024 年发布的审计和咨询报告

序号	建议数目		总体审计结论
	共计	高优先级	
国家办事处审计			
1	阿富汗国家办事处	7	令人满意
2	哥伦比亚国家办事处	4	令人满意
3	津巴布韦国家办事处	11	4 需要一些改进
4	孟加拉国国家办事处	8	令人满意
5	墨西哥国家办事处	9	令人满意
6	乌克兰国家办事处	5	令人满意
7	伊拉克国家办事处	7	1 需要一些改进
专题领域审计			
1	对工作人员福利和应享权利的审计和廉正审查	8	2 需要一些改进
2	对 Quantum 控制措施的评估：与妇女署有关的审计结果	12 ⁹	2 需要一些改进
咨询业务			
1	乌克兰国家办事处风险评估		
2	有限审查：妇女署的车辆和燃料管理		

⁹ 该报告载有 12 项建议。其中 7 项专门针对妇女署。其余 5 项是整体建议，其中 3 项完全由开发署负责处理，2 项由联合国妇女署牵头，但需要开发署的大力支持。

附件二

咨询性审查摘要

妇女署乌克兰国家办事处的业务风险评估

2024 年初，内部审计处在开展计划的内部审计之前进行了一次风险评估，以协助乌克兰国家办事处应对以下问题：(a) 在该国开展业务面临的一般风险；(b) 组织在危机情况下运作的准备工作中潜在的结构性问题，包括是否具备适当的治理、风险管理和控制措施。评估还查明了该国家办事处推进其任务的机会。

该国家办事处的成就包括：继续履行妇女署在乌克兰的任务；在具有挑战性的情况下展现出调整战略优先事项和实施模式方面的适应能力；领导妇女与和平与安全倡议；与当地民间社会组织开展积极协作并建立强有力的伙伴关系；努力改善国家办事处工作人员的工作条件，将短期编外人员合同改为正式工作人员合同，并向工作队提供心理支助和创造积极的工作环境。

内部审计处发现，在从发展响应转向人道主义响应的准备状态方面，业务连续性的运营和方案等方面未得到评估。这场危机表明，妇女署当时在应对危机最初阶段的准备不足，具体体现在以下方面：规程、政策、资源、快速增殖能力以及承担协调职能。当时，妇女署无法完全遵守机构间常委会关于机构间常委会扩大行动启动的规程，这些规程对动员和行动规定了严格时限。

为了适应迅速变化的环境，该国家办事处还需要重新审视和更新其战略计划，以确定和管理主要风险、机遇和利益攸关方。

业务控制和效率低下包括采购挑战、人力资源挑战、不适应危机管理的政策和流程以及 Quantum 推出阶段的问题。需要根据在紧急和危机情况下开展业务的其他办事处得出的经验教训，提供整体支持以改变危机应对办法来克服这些挑战。

内部审计处提出了 14 项应对残余风险的行动。

对妇女署车辆和燃料管理的有限审查

内部审计处对妇女署 2018-2022 年期间的车辆燃料管理进行了有限审查。

内部审计处查明了若干需要改进的领域，包括遵守和减少可能滥用公务资源的风险。需要提高工作人员对因私使用公务车辆程序的认识，包括遵守关于车辆使用、燃料和司机工时获批和报销的现行规定。车辆和燃料使用的控制措施很大程度上依靠手工操作：如果程序实现自动化，监督可能更具成本效益。

内部审计处提出了 6 项建议，均被列为中等优先级。

附件三

《独立评价、审计和调查事务司章程》和《内部审计处章程》 以及章程遵守情况摘要

《独立评价、审计和调查事务司章程》

《独立评价、审计和调查事务司章程》

《内部审计处章程》

《内部审计处章程》

关于内部审计处对《独立评价、审计和调查事务司章程》和 《内部审计处章程》遵守情况的主要结论

2023 年，内部审计处接受了外部质量评估，结论为“内部审计处总体上符合国际内部审计专业实务准则和内部审计师协会道德守则”。这是内部审计师协会质量保证体系中的最高评级。

外部质量评估的建议之一是，内部审计处应考虑制定和使用“独立评价和审计事务司¹⁰和内部审计处章程矩阵”，以监测和报告章程中所载要求的状况。该矩阵应具体说明与机构独立性和客观性有关的要求，以及章程中规定的每项责任。矩阵应进一步说明为展示如何满足要求而需要采取的行动、与每项目标相关的具体应交付产出、每项目标或应交付产出的频率或到期日以及状况。

内部审计处建立了矩阵，其中确定了章程中的 26 项具体要求。内部审计处完全遵守了全部 26 项要求，并可通过其质量保证和改进方案、审计手册以及内部审计处为以下方面制定的相关流程来证明其遵守了章程：年度规划和报告；工作人员征聘、业绩管理以及学习和发展；个人参与管理；审计建议的后续跟踪；道德和诚信、客观性、保密性和独立性。章程的主要内容定期通过内部审计处年度报告、非正式和正式通报和介绍向执行局报告。

¹⁰ 外部质量评估建议提出时，独立评价、审计和调查事务司尚未更名。

附件四

长期未了结的高优先级建议及管理層提供的最新情况

审计业务标题	行动责任人及建议简述
2020 年——对信托基金治理、政策和风险管理的审计	<p>对政策、方案和政府间司的两项建议，即应与管理层和行政事务部、战略、规划、资源和实效司、独立评价、审计和调查事务司和法律部门协作，制定关于设立妇女署信托基金及联合国或妇女署信托基金业务管理的端到端整体政策和程序以及关于信托基金赠款管理的整体政策和程序，并提交高级管理层核准。</p> <p>管理层提供的最新情况：</p> <p>已编写了一份侧重于信托基金设立和管理的政策草案，并已对草案进行了初步审查。政策草案将按照政策、程序和指导框架的要求进行必要的协商和审查，随后将制定关于设立妇女署信托基金和相关业务管理的适当程序。妇女署的目标是在 2025 年完成妇女署信托基金政策。</p>
2020 年——网络安全审计	<p>考虑到并非所有信托基金都用于提供赠款，妇女署正在制定一项独立于信托基金管理政策的妇女署赠款管理政策。该赠款管理政策目前处于草案阶段，并已收到咨商小组的反馈。妇女署将依照政策、程序和指导框架的必要流程进行发布，并将同时开始制定赠款程序，包括信托基金安排下的赠款程序。妇女署的目标是在 2024 年 10 月前完成该政策，在 2025 年 6 月前完成相关程序。</p> <p>该审计包括三项高优先级建议。鉴于这些建议的敏感性，此处未予列出，但内部审计处与管理层和行政事务部/信息系统和电信科定期联络，以跟踪建议的后续落实。</p> <p>管理层提供的最新情况：信息系统和电信科正在执行其余 3 项高优先级建议。</p>
2021 年——对反欺诈方案的内部审计	<p>建议包括首席风险干事(战略、规划、资源和实效司司长)应更新反欺诈政策，以明确界定角色、职责和责任人，并与三线模型保持一致。应向包括高级管理层、监督机构和独立评价、审计和调查事务司在内的主要贡献者分配具体责任。应明确对欺诈风险的监测工作，并建立结构化的责任矩阵。政策、程序和指导框架政策应在所有关键政策中规定欺诈控制措施，确保与反欺诈政策保持一致。各政策责任人应审查反欺诈措施并将其纳入相关政策，以采取更加协调的欺诈风险管理办法。</p> <p>管理层提供的最新情况：</p> <p>经与贡献者协商，已经完成了一个作用和责任矩阵。这将作为附件成为政策的一部分。该政策草案正在征求意见，预计将于 2025 年第一季度末定稿。</p>

审计业务标题

行动责任人及建议简述

2021 年——外包服务审计

建议包括首席风险干事(战略、规划、资源和实效司司长)应指导业务流程责任人对每个重要业务领域的第三方供应商管理周期进行定期风险评估(例如在定期风险评估讲习班期间)，以识别、评估和减轻主要的第三方风险。

管理层提供的最新情况：

已制定第三方风险管理程序，并将就该程序征求意见。这将补充已经采取的其他行动，例如在每个业务部门的风险登记册中纳入关于第三方风险管理的风险类别。预计将在 2025 年第一季度定稿。

管理和行政事务部已在 2025 年工作计划中优先安排资源，以启动这项工作。这项建议预计将于 2026 年 6 月完成。

2022 年——安全和安保内部审计

全球安全顾问应将现有资料整合为一项正式的安保管理政策，包括：**(a)** 明确授权全球安全顾问作为正式业务流程责任人并可及时联系到执行主任；**(b)** 区域办事处发挥监督安保风险和确保遵守重大安全控制的作用；**(c)** 扩大和明确办事处主任的职责，包括成功确保关键安全控制得到遵守的个人责任和关键期望；**(d)** 界定安保预算管理方面的主要原则，包括授权安保事务小组核实安保支出和人员费用是否适当；**(e)** 提及谨慎责任的概念。

管理层提供的最新情况：该政策正在根据上述要求进行更新，预计将于 2025 年第二季度定稿。

资料来源：由内部审计处在“Teammate(队友)”中编纂和监测