



## 联合国儿童基金会

执行局

2024 年年度会议

2024 年 6 月 11 日至 14 日

临时议程\* 项目 12

## 儿基会内部审计和调查办公室提交执行局的 2023 年年度报告

## 摘要

本报告概述了内部审计和调查办公室 2023 年 1 月 1 日至 12 月 31 日的活动。本报告增编(E/ICEF/2024/AB/L.4/Add.1)提供了关于该期间已办结的调查案件的信息。

根据执行局第 2015/11 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) 根据所做工作的范围，对儿基会的治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出的意见；(b) 工作摘要和支持所提意见的标准；(c) 关于儿基会遵守内部审计标准情况的说明；(d) 关于该职能的资源配置是否适当、充足并有效部署以实现预期内部审计范围的看法。报告概述了管理层执行内部审计建议的情况，并反映了与联合国其他基金和方案的监督职能部门商定的审计和调查事项做法的统一情况。报告还提供了关于执行局其他要求的最新情况。

供执行局审议的决定草案要点载于第十三节。管理层对本报告的回应载于 E/ICEF/2024/AB/L.4 号文件。

\* E/ICEF/2024/10。



## 一. 概述

1. 2023年,内部审计和调查办公室(审调办)继续扩大其为儿基会带来的价值和影响,并加强其作为执行主任、高级领导层和儿基会工作人员值得信赖的顾问的作用。审调办努力帮助维持一个完整的框架,并促进强有力的风险管理,以确保儿基会的资源得到有效利用,并只用于预定目的。
2. 审调办确认,2023年,其在确定内部审计及调查范围、开展工作及传达调查结果方面均不受管理层干预。
3. 依照执行局第2015/11号决定,审调办高兴地报告,根据2023年所做工作的范围,审调办没有注意到任何使其认为儿基会的治理、风险管理和控制流程不足以有效实现儿基会目标的情况。达成这一意见的标准包括基于风险的审计工作计划、内部审计和咨询服务的结果、在已完成的审计中未发现任何重大缺陷以及内部审计商定行动的执行情况。根据执行局第2022/15号决定,本报告在第八节和第十节概述了审计和调查过程中发现的主要内部控制问题。
4. 2023年发布了25份内部审计报告,其中包括19份国家办事处审计报告、5份关于专题和交叉活动的审计报告和1份联合咨询报告。2023年发布的内部审计报告中,63%的总体结论为“令人满意”或“部分令人满意,需要改进”。<sup>1</sup>截至2023年12月31日,只有一项在审计中识别的商定行动的案龄超过18个月。审计署公布了2023年发布的全部24份内部审计报告;咨询报告不会公布。
5. 2023年,调查科处理了912起案件,比2022年增加了18%。结案数量较2022年增加3%。
6. 2024年,审调办将在内罗毕开设办事处。审调办制定了一个预算编制模型,以预测2024-2025年的非员额需求,从而最大限度地减少了自行酌定拨款的需要,并保持了独立性。作为2026-2029年综合预算周期的一部分,将对总体资源需求进行全面评估。
7. 审调办的数据分析方案不断成熟,是审调办业务的组成部分。在提供一套分析工具后,将试点使用人工智能来支持审调办的工作计划。

## 二. 任务规定

8. 如审调办章程所述,审调办的任务是通过内部审计和调查提供独立客观的保证、调查和咨询服务。审调办促进儿基会开展的所有活动的问责、适当风险管理、诚信和道德行为。

---

<sup>1</sup> 四项审计结论的定义见第15段和附件一。

9. 内部审计评价儿基会治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性，其目标是支持：

- (a) 实现儿基会的战略目标；
- (b) 风险识别和优先排序工作的充分性和有效性、确定风险容忍度以及所需行动在降低残余风险方面的效率和实效；
- (c) 财务和业务信息的可靠性和完整性；
- (d) 业务和方案的实效、节约和效率；
- (e) 保障资产安全；
- (f) 适用条例、细则、政策和程序得到遵守。

10. 审调办还负责评估和调查与儿基会有关的疑似不当行为或错失行为，包括涉及儿基会工作人员和编外人员、机构承包商、执行伙伴和其他第三方的欺诈、腐败和其他形式的不当行为和错失行为指控。

### 三. 2023 年内部审计保证意见

#### A. 总体意见

11. 儿基会管理层负责设计并维护治理、风险管理和控制系统与流程，以实现组织目标。根据 2023 年审调办所做工作的范围，审调办没有注意到任何使其认为儿基会的治理、风险管理和控制流程不足以有效实现儿基会目标的情况。

#### B. 所提意见的依据

12. 2023 年总体审计意见基于下列因素：

- (a) 相信审调办基于风险的审计规划可使审计资源得到有效利用，以评价实现儿基会目标的主要风险；
- (b) 该年度发布的内部审计报告的结论；
- (c) 在审计中没有发现可能表明儿基会的总体治理、风险管理和控制框架存在局限从而妨碍取得重大成果的重大缺陷；
- (d) 为减少已查明风险而商定的行动的执行率；

#### C. 实施基于风险的工作计划

13. 审调办在制定 2023 年内部审计工作计划时，重点关注儿基会面临重大风险的领域。根据风险评估结果，确定了 29 个高风险领域、流程和系统。其中，22 项被视为正在开展保证活动，并在分配可用资源时被列为优先事项。剩余资源随后分配给选定的 10 个中低风险领域。因此，2023 年内部审计工作计划共包括以下 32 项业务：

- (a) 13 项高风险国家办事处审计业务

- (b) 7 项专题审计业务
- (c) 2 次高风险信息和通信技术审计
- (d) 10 项中低风险审计业务

14. 截至 2023 年 12 月 31 日，经修订工作计划中的 25 项业务已完成，如 2023 年工作规划过程所预期，2023 年最后一个季度启动的 7 项业务预计将于 2024 年第一季度完成。

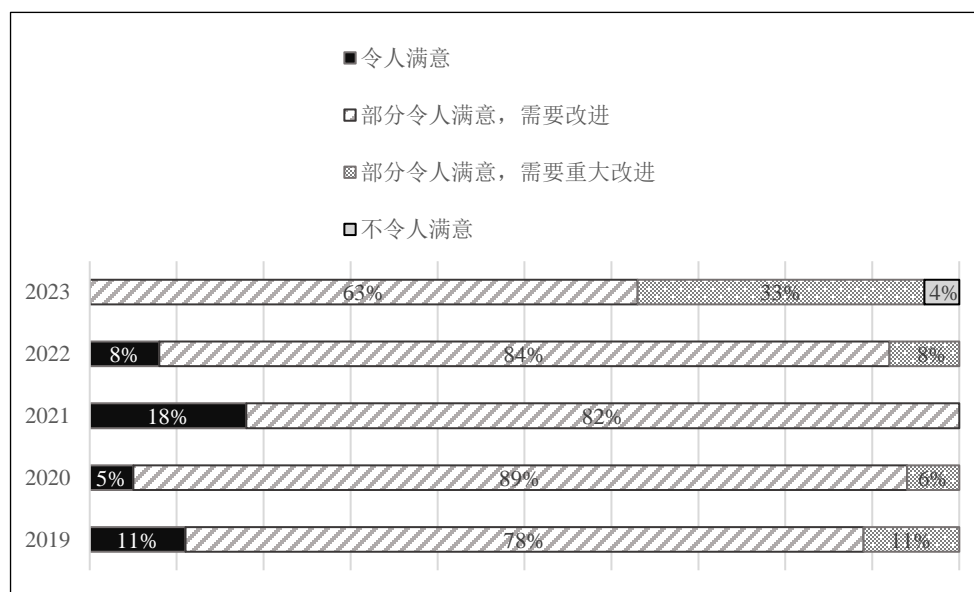
#### D. 已完成的内部审计业务的结论

15. 审调办采用四级评级法对内部审计报告的结论进行评级。前两级——“令人满意”和“部分令人满意，需要改进”——表示结论总体上令人满意，没有任何实质性的负面影响。第三级——“部分令人满意，需要重大改进”——表示存在可能对被审计领域的业绩产生重大负面影响的弱点。第四级——“不令人满意”——是指存在需要纠正的根本缺陷，以避免对审计领域或整个儿基会或两者产生严重的不利后果。

16. 2023 年，63% 已完成的审计业务的评级为“令人满意”或“部分令人满意”。图一显示 2019 年至 2023 年审计报告结论评级。

图一

2019-2023 年审计报告结论



#### E. 重大缺陷

17. 审调办进行的审计包括分析已查明缺陷的根本原因，然后与相关管理人员协商，商定适当行动，以切实有效地管理已查明的风险。根据风险发生时潜在的影 响的重要性，将这些行动评定为高、中、低优先级。只有高、中优先级的行动才会列入审计报告；低优先级的行动则非正式地通报给被审计实体。

18. 2023 年发布的内部审计报告所述的 179 项商定行动中，有 25% 被评为高度优先(见附件一)。虽然需要采取这些高度优先行动的缺陷被视为重大缺陷，但审调办认为，这些缺陷无论是作为个体还是整体，预计都会对实现预期的全球成果产生不利影响。

#### F. 商定行动的执行率

19. 截至 2023 年 12 月 31 日，在 2022 年已完成审计业务所形成的所有商定行动中，87% 已得到执行。截至 2023 年 12 月 31 日，只有一项商定行动等待执行超过 18 个月(见附件二)。表 1 显示 2022 年和 2023 年已完成内部审计业务所形成的尚未执行商定行动的案龄。虽然 2023 年审计业务所形成的商定行动要得到充分执行还为时过早，但根据以往的业绩，审调办希望各办事处将在商定日期内执行这些行动。

表 1

2022-2023 年尚未执行的商定行动的案龄\*

商定行动的 优先级	尚未执行的商定行动共计 (2022-2023 年)	尚未执行的商定行动的案龄(从最后审计报告发布之日起)		
		<12 个月	12-18 个月	>18 个月
高	55	42	13	0
中	138	104	33	1

\* 截至 2023 年 12 月 31 日。

## 四. 独立性

20. 根据审调办的任务规定：

(a) 审调办主任继续就审调办工作的规划和执行向执行主任报告并接受其问责；

(b) 审调办主任与执行主任保持直接沟通，包括就审调办的人员配置和预算进行沟通；

(c) 审计咨询委员会继续就审调办的工作向执行主任提供独立咨询意见；

(d) 审调办独立向执行局报告其调查结果和关切问题。

21. 2023 年，执行局与审调办定期举行了闭门简报会。

22. 审调办确认，2023 年，其在确定审计及调查范围、执行工作及传达结果方面均不受管理层干预。

## 五. 专业标准

23. 审调办依照内部审计师协会的《国际内部审计专业实务准则》开展内部审计工作。

24. 审调办维持审计职能内部质量保证和改进方案，其中包括业务层面质量保证、持续的内部自我评估、客户的反馈和外部质量评估。2019 年外部质量评估授予审调办最高评级。<sup>2</sup>

25. 审调办根据《调查工作统一原则和准则》和适用的儿基会政策进行调查。

26. 2022 年 1 月对调查职能进行的外部质量评估发现，该职能符合《调查工作统一原则和准则》，并符合审调办章程和儿基会其他立法文书。<sup>3</sup>

27. 根据执行局第 2018/12 号决定，附件三包含了 2023 年审调办主要指标和具体目标方面的绩效的报告。

## 六. 专业网络

28. 2023 年，审调办继续担任联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表和联合国调查部门代表小组的成员。8 月，审调办参加了联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表和联合国调查部门代表第 15 届会议和联合国调查部门代表第 52 届会议。

29. 2023 年 11 月，审调办参加了第 23 届国际调查员会议。

30. 审调办与审计委员会的代表进行了沟通，以协调工作规划，避免保证范围的重叠，并与儿基会内部的其他内部监督职能部门和捐助方监督机构进行了接触。

31. 审调办共同牵头制定了“与捐助方互动主要原则”，力求协调联合国各实体所做工作，以应对捐助方附加条件日益增多所带来的挑战。这些原则得到了联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表和联合国调查部门代表的赞同。

## 七. 资源

32. 2023 年，审调办的预算为 1 490 万美元。截至 2023 年 12 月 31 日，审调办有 60 个核定员额(16 个空缺)，包括主任(由一名顾问提供支持)；一名负责审计的副主任；一名负责调查的副主任；内部审计科 28 个员额；调查科 28 个员额。在这 60 个员额中，42 个设在纽约，13 个设在布达佩斯，5 个设在内罗毕。审调办还有一个初级专业干事员额。预计到 2024 年底，审调办约三分之一的员额将设在纽约以外。

33. 为确保充足的资金并尽量减少非员额预算编制对业务独立性的影响，审调办开发了一个客观模型，用于计算 2024 年及以后的非员额预算需求。

---

<sup>2</sup> 可查阅 [www.unicef.org/auditandinvestigation/documents/iaa-external-quality-assessment-eqa-unicef-internal-audit-2019](http://www.unicef.org/auditandinvestigation/documents/iaa-external-quality-assessment-eqa-unicef-internal-audit-2019)。

<sup>3</sup> 可查阅 [www.unicef.org/auditandinvestigation/documents/2021-external-quality-assessment-eqa-unicef-investigations-function](http://www.unicef.org/auditandinvestigation/documents/2021-external-quality-assessment-eqa-unicef-investigations-function)。

34. 审调办将在 2026-2029 年预算周期全面评估审调办为满足其快速增长的工作计划所需的总体资源(员额和非员额资源)。

## 八. 内部审计结果

35. 2023 年, 审调办发布了 25 份业务报告(见附件一)。

### A. 审计结论分布情况

36. 下表 2 显示审计结论分布情况。

表 2

按区域和专题领域列示的 2023 年审计结论分布情况<sup>a</sup>

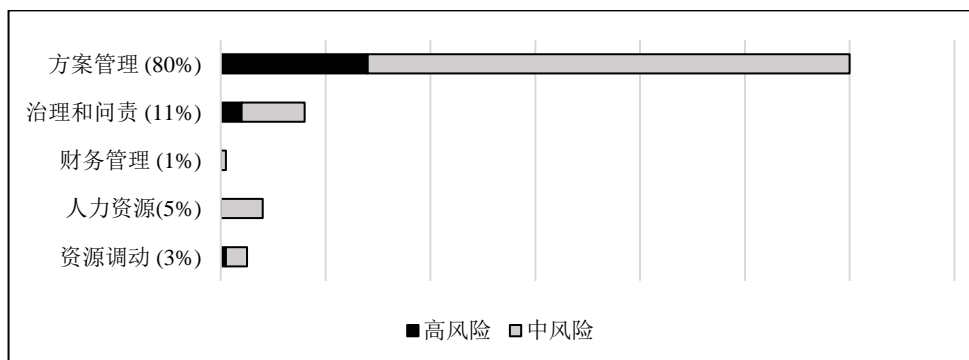
审计领域	审计数量	结论			否定意见
		令人满意	部分令人满意, 需要改进	部分令人满意, 需要重大改进	
<b>A. 国家办事处审计(按区域)</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
东部和南部非洲	7	0	4	3	0
中东和北非	2	0	2	0	0
西部和中部非洲	4	0	3	1	0
欧洲和中亚	3	0	2	1	0
拉丁美洲和加勒比	1	0	1	0	0
南亚	1	0	1	0	0
东亚和太平洋	1	0	0	0	1
<b>B. 专题/总部审计</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
<b>共计(A+B)</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>1</b>

<sup>a</sup> 本表未列入 2013 年发布的一份不包括标准结论的咨询报告。

### B. 国家办事处内部审计的重大结果

37. 2023 年, 审调办完成了对儿基会 19 个国家办事处的审计, 目的是确定被审计办事处的治理、风险管理和控制程序是否充分有效, 以确保实现其战略目标。图二显示按风险领域列示的已查明缺陷的比例, 并突出说明为解决这些缺陷而商定的行动的优先级。

图二  
按已审计国家办事处风险领域分类的缺陷



38. 以下段落概述 2023 年完成的审计报告的主要意见和趋势。

### 1. 方案管理

39. 方案管理包括国家方案和工作规划的规划、监测和评价、执行伙伴关系管理、方案用品和服务、人道主义现金转移等方案拟订工具、防止性剥削和性虐待、对受影响人口负责等。2023 年国家办事处审计形成的主要意见和行动涉及执行伙伴关系和分配方案用品。

(a) **执行伙伴关系：**儿童基金会国家办事处通过政府实体和非政府组织开展工作，执行经过批准的国家方案。2023 年被审计的国家办事处向政府实体支付了约 9.35 亿美元，向非政府组织支付了 7.72 亿美元，占被审计的国家办事处 2022-2023 年预算的 24%。其中 77% 是直接现金转移形式的预付款，要求合作伙伴证明其用于指定的具体活动。审调办指出，各办事处根据统一现金转移方式必须开展的保证活动只能使儿基会获得最低程度的保证，即向合作伙伴提供的资金用于预定目的，特别是在紧急情况下。虽然关于统一现金转移方式保证活动的很大一部分审计结果涉及合作伙伴未能就资金的预定用途提供充分的证明文件，但所获得的保证以及国家办事处为追究合作伙伴的责任而采取的行动各不相同。虽然各办事处一般都有可能遵守统一现金转移方式的最低保证要求，但并没有始终如一地将高风险伙伴作为保证活动的优先对象。在及时开展保证活动和迅速追回可疑费用或就可疑费用采取行动方面也存在挑战。商定的主要行动包括：

- (一) 评估与合作伙伴合作的风险，并相应调整保证计划和活动；
- (二) 在可行的情况下，对民间社会组织采用竞争性甄选方法；
- (三) 加强监测和保证活动，特别是对高风险伙伴的监测和保证活动，并有效利用这些活动的成果；
- (四) 调整保证活动，以充分涵盖用品、建筑和通过直接现金转移支付给受益人的现金所产生的独特风险。



(b) **分发方案用品：**儿基会国家办事处还通过政府实体和非政府组织向受益人分发方案用品。虽然大多数方案用品由供应司集中采购，但国家办事处也在当地采购用品。2022-2023年，供应司和国家办事处采购了价值34亿美元的方案用品。2023年审计的国家办事处在2022-2023年向合作伙伴转移了再分发给受益人的价值约13亿美元的用品。缺乏一个可靠的企业系统来跟踪用品在支出和转移给合作伙伴后的情况，增加了损失和流失的风险。经过审计发现，国家办事处对这一风险的管理方式各不相同，主要是因为合作伙伴维护会计系统的能力和在国家办事处监督合作伙伴的能力不同。例如，审调办注意到：

- (一) 在几个国家办事处，在向执行伙伴移交用品之前，有时对它们的仓库和后勤能力没有进行评估；
- (二) 即使合作伙伴没有提出要求或没有正式协议，也交付用品；或者
- (三) 用品往往在没有核定分配计划的情况下交付给合作伙伴。

(c) 审调办还注意到，合作伙伴缺乏准确的库存记录，仓储和储存条件往往很差。最终用户监测方面的不足加剧了这些挑战，导致没有足够的证据证实执行伙伴以适宜方式分发了用品。商定的主要行动包括：

- (一) 完善采购计划，将全面的分配规划纳入其中；
- (二) 对经手用品的执行伙伴进行仓库和后勤能力评估；
- (三) 改善国内后勤安排，以提高供应链对合作伙伴在向预定受益者分发之前所持用品的可见度；
- (四) 完善最终用户监测程序，以确认向受益人适当分配和使用用品；
- (五) 将用品最终用户监测纳入现有的受益者反馈机制。

## 2. 治理和问责

40. 经过2023年审计发现，国家办事处在执行儿基会反欺诈战略方面的成熟度各不相同。一些国家办事处没有进行欺诈和腐败风险评估，即使进行了评估，对评估和减轻风险行动的监督似乎也有限或根本不存在。在许多情况下，欺诈和腐败风险管理似乎不是高级管理层的优先事项，风险评估也没有涵盖所有高风险方案领域。即使采取了措施，有时也似乎不足以管理潜在的风险。在另外一些国家办事处，需要对工作人员和执行伙伴进行进一步培训，以确保他们能够有效履行预防、发现和报告欺诈行为的责任。商定的主要行动包括：

- (a) 定期修订欺诈风险评估，制定反欺诈计划，并制定和实施以主要服务提供者、供应商和受益者为重点的有针对性的行动计划；
- (b) 加强工作人员的认识和培训，特别是在建筑项目等高风险领域，以及在工作人员进出受限的偏远地区；
- (c) 通过使用明确的问责框架和根据具体地点的风险状况进行系统监测，确保有效下放业务权力；
- (d) 利用机构间风险管理架构，特别是针对紧急情况下的欺诈风险。

## C. 专题审计的重大结果

### 1. 儿基会监管框架

41. 监管工具是儿基会内部控制框架的一个重要方面，用于指导和管理工作人员在履行职能以实现儿基会战略目标方面的行为和业绩。

42. 审调办在其 2023 年关于儿基会监管框架的审计报告中指出，没有充分证据表明执行主任实际参与了政策和程序的制定。此外，政策和程序的制定方式往往给实施工作带来挑战，并造成重叠和不一致的风险。政策和程序一般不说明它们不适用的情况，也不界定破例标准。此外，由于缺乏详细的指导，最终用户通常自己编写文件，如标准作业程序和工具包，从而给相关政策的效力带来风险。审计后提出的主要商定行动如下：

(a) 制定一项由执行主任发布的监管框架政策；修订现有的监管框架程序；建立一个集中、独立的政策职能部门，配备相应的资源，负责监督监管内容的确定、拟定、发布、监测和执行；

(b) 确保监管政策说明强制适用以外的破例情况，并具体规定涉及破例的透明决策程序。

### 2. 公共伙伴关系司

43. 公共伙伴关系司参与政策宣传和公共部门资源调动，以支持儿基会在全球的工作。尽管资金竞争激烈，官方发展援助不断下降，人口与发展伙伴仍成功筹集了大量资源，超过了 2023 年的目标。此外，公共伙伴关系司定期与儿基会办事处分享与组织资源调动工作有关的捐助国变化的见解。然而，审调办指出：

(a) 儿基会办事处在与公共部门捐助方互动和接触方面的作用、责任和问责有时不够明确，有时不符合现有的监管框架；

(b) 虽然公共伙伴关系司的资源调动目标已大幅度增加，但确保实现这些目标所需的资源增长有限；

(c) 目前尚不清楚公共伙伴关系司的宣传优先事项将如何进行，以及预期会有哪些具体成果。

44. 审计后提出的主要行动如下：

(a) 更新所有相关政策文件，以确保捐助协议谈判和管理方面的作用、责任和问责清晰明了；

(b) 将公共伙伴关系司司长向其他办事处的再授权正式化，并实施监测制度，以获得可靠的合规保证；

(c) 为审查公共伙伴关系司供资模式编写企划案，以增加对关键资源调动活动的供资。

### 3. 业绩管理和职业发展

45. 过去十年来，儿基金会的工作人员队伍大幅增长，《儿基金会 2022-2025 年人员战略》将业绩管理和职业发展确定为关键优先事项。

46. 审调办确定了若干积极举措，以创造一个以儿基金会核心价值为基础的工作环境。此外，审调办发现，业绩管理和职业发展方案的预期成果不明确。没有对执行拟议战略和支助组织结构所需的资源和技能进行详细分析，没有充分考虑与更广泛的人才管理框架的相互依存关系，也没有审查流程或系统要求。尽管采取了积极举措，但仍需要大力改善工作场所文化，这是进行建设性、公平和透明的业绩管理所必需的。虽然整个儿基金会存在许多奖励和表彰做法，但这些做法并不一致，缺乏中央监督。这一点，再加上缺乏结构化的职业机会，增加了对工作人员士气产生负面影响的风险。审计后提出的主要商定行动如下：

(a) 作为综合人才管理框架的一部分，为未来的业绩管理结构和流程制定愿景和战略；

(b) 制定一项业绩管理和职业发展战略执行计划，其中要有明确的问责制和现实的时间表；

(c) 执行一项以高级领导人员和人事管理人员为重点的能力建设方案，以确保高层有一个强有力的基调，并加强管理业绩和职业发展问责制；

(d) 为评价征聘候选人和工作人员考绩期间对人员管理技能和技术能力的加权制订准则；

(e) 制定切合目的的奖励和表彰框架，并规定明确的适用标准；

(f) 确保业绩管理、学习和职业发展之间有明确和有效的联系，以激励工作人员拥有职业自主权。

### 4. 托管伙伴关系

47. 托管伙伴关系对儿基金会的方案拟订至关重要。自 2019 年以来，作为东道国，儿基金会代表其托管伙伴关系收到了约 10 亿美元的直接捐款(87%)和双边捐款(13%)。虽然直接捐助协议限制了儿基金会的风险，因为它们具体要求儿基金会按照伙伴关系的指示支付资金，但对双边捐助没有类似要求。因此，儿基金会必须实施更多的控制措施，以减少在欺诈或滥用双边捐款资金的情况下存在的潜在风险。

48. 此外，没有正式文书规范儿基金会与托管伙伴关系之间的关系，儿基金会也没有将风险管理做法纳入托管安排。审计后提出的主要商定行动如下：

(a) 对托管伙伴关系利用双边捐款的情况实施适当控制，以管理欺诈、浪费和滥用的风险；

(b) 制定一个托管协议模板，其中载有与儿基金会的责任和儿基金会为托管伙伴关系承担的风险相称的适当规定；

(c) 为儿基会参与托管伙伴关系制定明确的成功/业绩目标和衡量标准，并明确儿基会由谁最终负责管理和报告实现这些目标和衡量标准的进展情况；

(d) 修订标准作业程序，以确保这些程序明确说明与儿基会因代管伙伴关系而面临的风险相称的具体行动和程序。

## 九. 内部审计报告的披露

49. 根据执行局第 2012/13 号决定，2023 年发布的所有内部审计报告均已全文公布，并未作任何编辑。迄今披露的所有内部审计报告均可在审调办网站查阅。<sup>4</sup> 咨询报告不会公开披露。

## 十. 调查结果

50. 调查科负责评估和调查涉及儿基会资源、工作人员、编外人员、执行伙伴、机构承包商和其他第三方疑似不当行为和错失行为的举报。实况调查活动的结果被交给相应的办公室，以指导儿基会管理层就行政、纪律或其他行动作出决定。该科还负责审查由具有内部调查能力的实体或其他第三方调查实体对涉及执行伙伴和机构承包商人员的欺诈、性剥削和性虐待行为进行的调查。

51. 审调办接案小组审查所有疑似不当行为和错失行为举报，并与调查科管理层一道，就可供选择的解决办法，包括非正式和替代解决机制，向工作人员和管理人员提供指导。接案小组对指控进行评估，并收集更多信息，以确定是否应启动全面调查。确定不属于审调办职权范围的事项可移交给其他部门。如果启动调查并证实指控属实，调查结果将记录在调查报告中；如果指控不能按照举证责任得到证实，调查结果将记录在结案报告中。

52. 2023 年，调查科支持联合国其他调查部门，包括代表联合国其他实体进行了两项调查。调查科还寻求联合国其他调查部门支持评估和调查。

53. 该科与主管管理事务的副执行主任办公室合作，设法解决日益增加的案件量，试行使用选项函解决某些类型案件中的可信指控，并扩大直接移交可能采取纪律行动而不进行全面调查的事项类型。

### A. 案件管理

54. 下文图三和图四以及表 3 介绍了审调办案件活动的概况，以及按类别分类的指控。为了与联合国其他各基金和方案的数据相统一，违禁行为包括骚扰、滥用职权和歧视，但不包括性骚扰，因为性骚扰与性剥削、性虐待和性侵犯一起归入性行为不端。

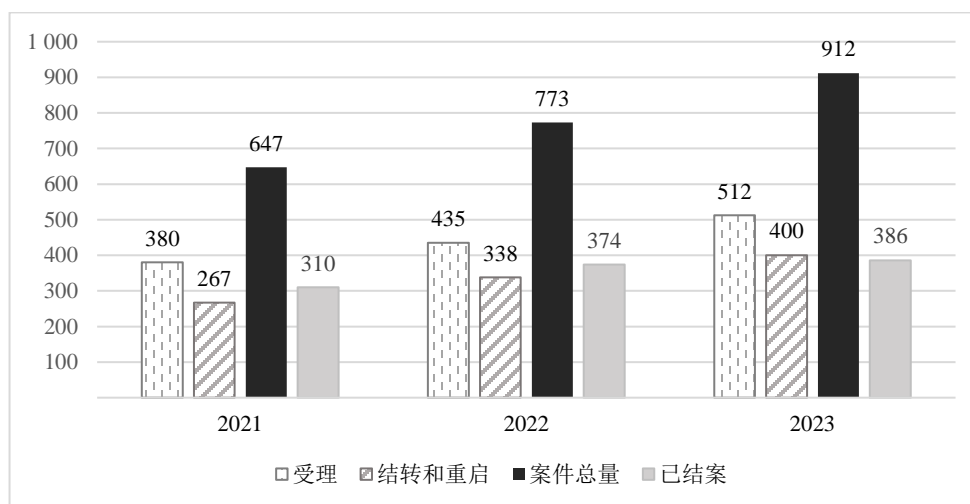
55. 2023 年，登记为新案件的不当行为和错失行为投诉(512 起案件)比 2022 年增加 18%，比 2021 年增加 35%(见图三)。调查科热线收到近 15 000 份需要进一步

<sup>4</sup> 见 [www.unicef.org/auditandinvestigation/internal-audit-reports](http://www.unicef.org/auditandinvestigation/internal-audit-reports)。

审查和采取行动的来文。案件数量持续大幅增加，继续超出可用资源，导致案件数量与结案数量之间的差距越来越大。

图三

2021-2023 年调查受理、案件量和完成情况



56. 2023 年，调查科处理了 912 起案件(见表 3)，比 2022 年增加 18%。这包括上一年结转的 399 起案件、512 起新案件和 1 起重启案件。尽管案件数量不断增加，并出现了几个新的职位空缺，但该团队仍将结案数量增加了 3%，截至 2023 年底结案 386 起。

表 3

2023 年处理的调查案件

案件状态	案件数量
截至 2023 年 1 月 1 日结转案件数	399
2023 年接案数	512
重启的上年案件数	1
<b>年内案件总数</b>	<b>912</b>
本年度已结案数	386
截至 2023 年 12 月 31 日仍在处理的案件数	526

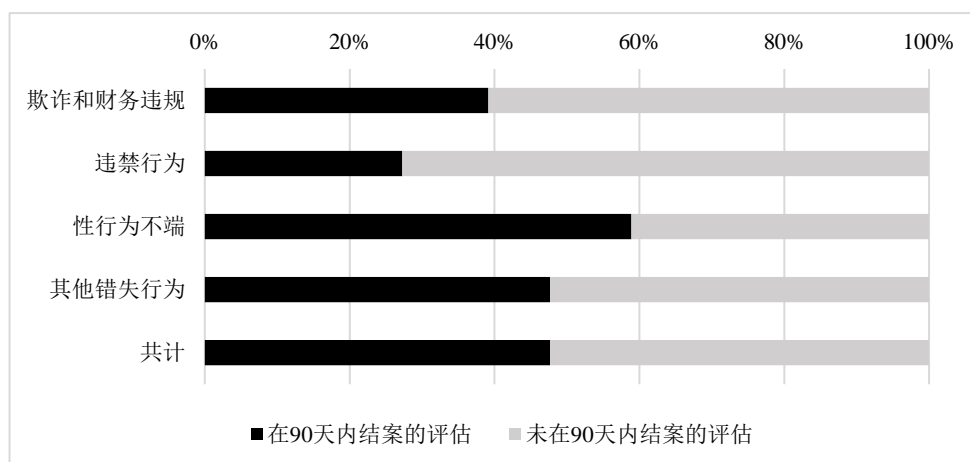
57. 审调办力求在 90 天内完成评估，在 9 个月内完成调查。这一时限只是一个指导而不是一个目标，因为个别案件可能出于许多正当理由仍在审理之中。它还避免了采用可能鼓励不充分调查、尽量减少与正当程序有关的考虑或导致过早结束调查的衡量标准。同时，审调办继续着重优先处理最危急案件，并提高解决案件的效率和成效。

58. 2023 年，审调办在 90 天内完成了 184 项评估(占评估总数的 48%)(见图四)。在调查后办结的 56 起案件中，有 33 个(59%)在九个月内办结(见图五)。

59. 结案速度受到若干因素的影响，包括案件的性质、优先级和复杂性。2023年，审调办案件的持续时间也受到需要审查的新事项数量大幅增加、工作人员更替和空缺以及众多非调查需求(特别是捐助方关系管理)和报告请求增加的影响。

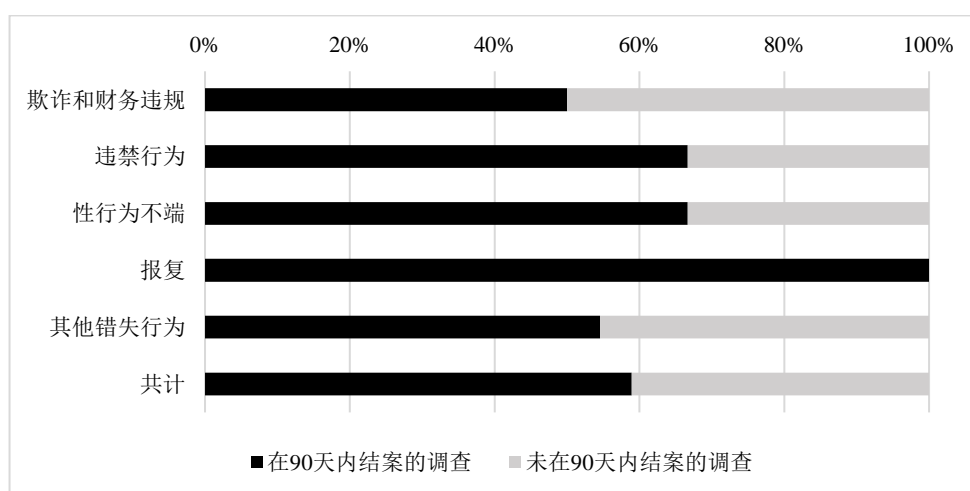
图四

2023 年按案件类型列示的在 90 天内结案的评估百分比



图五

2023 年按案件类型列示的在 90 天内结案的调查百分比<sup>a</sup>



<sup>a</sup> 2023 年，审调办代表另一个联合国实体进行了一项涉及报复的调查。

## B. 所接指控分析

60. 图六和表 4 按类型对 2023 年立案的 512 起案件进行了分类。最大的类别是欺诈和财务违规(216 起)，其次是性行为不端(149 起)，这两类案件均比 2022 年有所增加。性行为不端案件增加(2022 年 110 起；2023 年 149 起)反映性剥削和性虐待案件大幅增加(2022 年 83 起；2023 年 127 起)，但性骚扰案件数量变化不大(2022 年 23 起；2023 年 22 起)。骚扰、滥用权力及歧视个案数目保持稳定，2023

年及 2022 年分别为 38 起。2023 年，审调办受理了 8 起涉嫌歧视的案件，包括基于种族、性别、民族和其他特征的歧视案件。

图六

2023 年按指控类别列示的接案情况

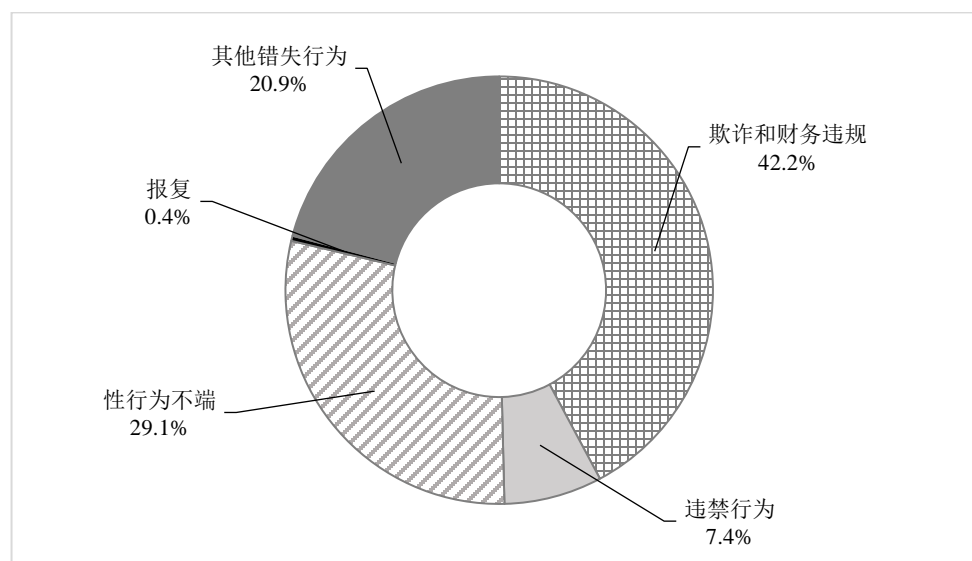


表 4

2021-2023 年按指控类别列示的接案情况

指控类别	2021 年案件	2022 年案件	2023 年案件
欺诈和财务违规行为	152	193	216
违禁行为	50	38	38
性行为不端	95	110	149
报复 <sup>a</sup>	0	1	2
其他错失行为	83	93	107
<b>共计</b>	<b>380</b>	<b>435</b>	<b>512</b>

<sup>a</sup> 包括审调办代表另一个联合国实体调查的一个事项。

61. 表 5 显示了按地点列示的所接指控细目。

表 5  
按区域列示的 2022 年和 2023 年接案情况

儿基会区域/地点	2023		2022	
	案件数量	占总数的百分比	案件数量	占总数的百分比
总部	26	5	30	7
东亚和太平洋	22	4	24	6
东部和南部非洲	120	23	94	22
欧洲和中亚	22	4	24	6
拉丁美洲和加勒比	29	6	15	3
中东和北非	88	17	80	18
南亚	108	21	73	17
西部和中部非洲	91	18	88	20
其他 <sup>a</sup>	6	1	7	2
<b>共计</b>	<b>512</b>	<b>100</b>	<b>435</b>	<b>100</b>

<sup>a</sup> “其他”包括地点不明或指控涉及非儿基会实体或跨区域的指控。

注：由于四舍五入，有些百分比的总和并非 100%。

### C. 已结案件的处理情况

62. 2023 年，审调办发布了 44 份调查报告、49 份移交报告和 1 份咨询备忘录，强调了对征聘中的候选人可能存在的性行为不端筛查不足的风险。在 2023 年完成的 386 起案件中，有 15 起因指控无法成立而结案。在其余 278 起已结案件中，有 19 起是在据称受害人撤回申诉或拒绝同意进行正式调查，而且指控无法通过其他手段得到证实后结案的。

63. 在具有内部调查能力的执行伙伴或其他第三方对涉及执行伙伴人员的性剥削和性虐待行为进行调查或对欺诈行为进行调查或特别审计后，审调办结案 142 起。表 6 汇总了 2023 年已结案件的处理情况，本报告增编详细说明了已结案件的情况。



表 6  
2023 年已结案件的处理情况

结案类型	案件数量
<b>调查报告</b>	<b>44</b>
(a) 根据儿基会纪律政策提交高级管理层*	36
(b) 提交儿童基金会其他办事处或联合国实体**	8
<b>结案报告</b>	<b>15</b>
(a) 指控不成立	15
<b>其他</b>	<b>278</b>
(a) 在涉及直接伤害受害人的案件中，不同意进行调查或撤回对进行调查的同意	19
(b) 第三方调查或审计的审查	142
(c) 缺乏足以展开调查可据其采取行动的信息	117
移交给儿基会其他办事处或其他实体***	<b>49</b>
<b>2023 年办结案件总数</b>	<b>386</b>

\* 包括根据儿基会关于纪律程序和措施的政策第 21 和 33 段提交的案件。

\*\* 包括非工作人员合同事项的调查报告、代表联合国其他实体完成的调查报告以及提交给联合国志愿人员组织执行协调员的有关联合国志愿人员组织事项的调查报告。

\*\*\* 如果有关事项不属于审调办任务范围，并且/或者在审调办确定没有必要进行调查但发现了适合由管理层进行干预的问题，也可以移交案件。

64. 已结案件最多的是性剥削和性虐待(119 起)，其次是涉及第三方滥用方案资金的欺诈(69 起)和工作人员行为不当(36 起)。审调办确认，10 个不当行为或错失行为或两者兼而有之的案件给儿基会造成了 99 398 美元的财务损失。这些损失一般反映了可归因于不当行为或错失行为或两者兼而有之的调查结果，因此可能不反映儿基会的全部损失，例如可能不是欺诈造成的支出，但根据与儿基会的合同，这些支出被认定为未经授权或“不合标准”。这一数字还不包括第三方的损失，例如医疗保险计划欺诈造成的损失。

#### D. 儿基会采取的纪律措施和其他行动

65. 审调办负责开展调查，而高级管理层则负责根据审调办共享的调查报告采取适当行动。在这方面，审调办向高级管理层提交了 36 个事项，供其考虑根据儿基会关于纪律程序和措施的政策采取纪律行动。根据审调办调查结果采取的纪律行动由负责管理事务的副执行主任在关于针对不当行为采取的纪律措施和其他行动的定期报告中向工作人员进行报告。2023 年，负责管理事务的副执行主任完成了 23 起案件的纪律程序，其中部分案件与审调办于 2022 年提交的案件有关。其中 21 起案件涉及在职工作人员，2 起案件涉及前工作人员，他们已被告知，如果他们继续任职，就会受到纪律处分。纪律措施包括开除或离职(16 起案件)和降级(7 起案件)等。

66. 在涉及另一名前工作人员的案件中，已采取适当行动，对案件进行了记录，以追究责任。

## E. 非案件具体活动

67. 2023 年，调查科人员参加了培训，包括联合国难民事务高级专员公署组织的机构间培训；关于体察创伤面谈的培训；为调查人员举办的关于开源情报、信息和通信技术工具以及开展性行为不端调查的讲习班。

68. 调查科在以下领域提供咨询和其他非调查服务：

(a) **向儿基会工作人员和管理层提供咨询：**该科收到儿基会各部门管理人员和工作人员越来越多的关于疑似不当行为和错失行为以及审调办任务范围以外事项的指导和咨询请求。处理这些请求花费了大量时间，在该科的工作量中所占比例越来越大。

(b) **政策倡议：**该科为若干组织举措做出了贡献，包括与环境和社会标准及保障有关的政策和程序。该科还继续参加联合国处理骚扰、性骚扰、滥用权力和歧视指控的最佳做法工作组。

(c) **性剥削和性虐待及性骚扰：**审调办负责向联合国秘书长办公厅报告与儿基会有关、涉及身份明确的施害者或受害者的性剥削和性虐待指控。<sup>5</sup> 调查科工作人员还向儿基会人员和各区域的执行伙伴介绍了性剥削和性虐待以及性骚扰问题。

(d) **欺诈和腐败：**该科负责管理对儿基会反欺诈框架的外部审查，参加了一个负责制定应对欺诈和腐败实用指南的跨司工作组，并就这一专题向儿基会几个办事处作了介绍。该科还与阿富汗国家办事处和供应司合作，对阿富汗供应职能的风险主动进行了审查。这突出表明迫切需要加强风险缓解措施，包括涉及欺诈和腐败的措施。审调办还启动了临时欺诈调查工作队的招聘程序；预计这些职位将在 2024 年第二季度填补。

(e) **通信和培训：**调查科扩大了外联工作，为国家和区域办事处工作人员以及执行伙伴做了 40 多次介绍(2022 年为 31 次)，内容包括内部审计和调查办公室工作概览、性行为不端以及应对欺诈和腐败指控等。

(f) **审查协议条款：**2023 年，该科参与起草和审查了与捐助方和其他各方签订的 64 份融资和法律协议，2022 年为 35 份。这些协议的审查过程、复杂性和非标准性要求重新分配大量较高级别的资源。

(g) **捐助方参与和报告：**2023 年，该科处理了超过 75 项与捐助方报告有关的事项，包括临时和定期报告工作以及回应后续查询。该科积极处理 40 多个与捐助方有关的其他事项，包括筹备和参与具体的捐助方参与举措，起草捐助方

<sup>5</sup> 向秘书长办公厅报告的性剥削和性虐待指控数目可能与本报告所列数目不同，因为审调办也收到不符合向秘书长办公厅报告标准的指控。这些案件包括审调办可能移交其他联合国实体的案件。

资源文件和工具。为了满足捐助方日益增长的参与和报告要求，审调办专门设立了一个捐助方关系职位。捐助方要求提供的调查资料具有敏感性，继续给检察官办公室的独立性带来风险。

## F. 问题和趋势概览

69. 审调办收到的关于性行为不端、特别是性剥削和性虐待的投诉数量大幅增加。这些问题大多涉及执行伙伴的人员。审调办证实了涉及儿基会人员的 15 起性骚扰或性剥削和性虐待指控，而 2022 年为 6 起。然而，受害者不同意进行正式调查，这继续对调查这些案件构成挑战；在此基础上，审调办于 2023 年审结了 5 起性行为不端案件。

70. 虽然与 2022 年相比，骚扰、滥用权力和歧视指控案件数量保持相对稳定，而且许多投诉最终被确定与人际冲突和业绩管理问题有关，不构成不当行为，因此不属于审调办的任务范围，但这些案件在受理阶段仍然需要投入大量资源。

71. 审调办在收到涉及政府执行伙伴人员的欺诈或性剥削和性虐待指控时，面临独特的调查挑战。审调办通常必须依靠合作伙伴的能力进行自我调查，迫切需要加强适用的法律框架，使儿基会有更多的工具来处理这类指控。

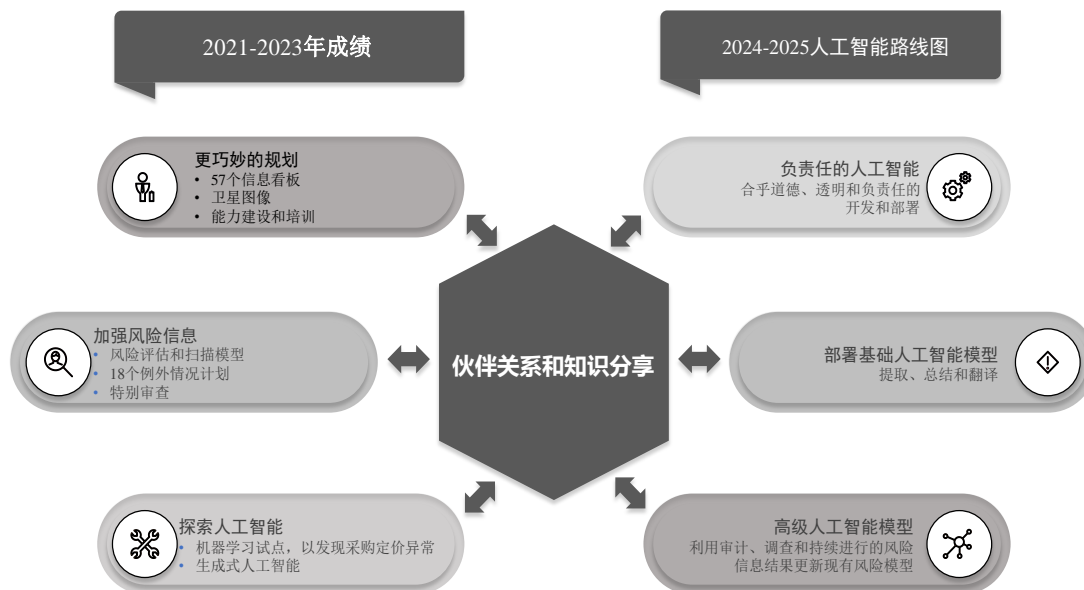
72. 儿基会的业务环境，包括在冲突地区的工作，对调查造成了许多实际障碍。从难以进入或高风险地点获取关键的文件或证词证据往往很困难。审调办还经常无法向因其投诉而可能面临安全和安保风险的证人提供证人保护措施，这可能会限制该办公室获取可采取行动的证据的能力。

73. 欺诈和腐败案件构成了另外一些独特挑战。例如，由于执行伙伴没有保存证明文件，审调办往往难以按照必要的证据标准证实欺诈行为。此外，欺诈和腐败，特别是采购欺诈，似乎存在严重漏报现象。在努力应对这些挑战时，审调办采取了务实的做法，与国家办事处密切合作，支持开展保证活动，以查明不合标准的支出，并查明需要纠正的控制方面的薄弱环节，特别是在审调办可能无法对某个事项进行调查并证实错失行为的情况下。

74. 审调办支持开展了积极主动的活动，包括审查阿富汗的供应职能部门。然而，必须指出，这种积极主动的工作可能是资源高度密集型的，审调办扩大这一领域工作的能力因此受到限制，因为它必须优先处理日益增多的反应性案件以及与案件无关的需求。

## 十一. 数据分析

图七  
分析之旅和人工智能(AI)路线图



75. 审调办在将分析纳入日常业务方面取得了重大进展，包括：

- 为工作计划和执行工作提供精选信息看板。
- 为审计风险评估和评估国家办事处主动参与的必要性而定制风险模型。
- 开展卫星图像试点，以评估建筑项目的进展情况。
- 管理监测报告。
- 进行人工智能使用试点，包括用于检测采购定价异常的模型。

## 十二. 战略路线图

76. 审调办 2024 年的战略优先事项列于以下段落。

77. **与执行局的互动：** 审调办将继续就风险管理和保证问题与执行局进行有意义的互动。

78. **内部审计：** 2024 年，审调办将对其内部审计职能进行外部质量保证审查。审调办将完成关于 2023 年国家办事处审计中确定的关键共同主题的综合审计报告，以提供更广泛的信息，重点是整个儿基会存在的问题和解决方案。

79. **调查：** 2024 年，调查科将继续扩大工作范围，以应对儿基会各项业务中存在的欺诈和腐败风险，包括启动临时欺诈调查工作队，并支持实施外部审查和

改进儿基会反欺诈框架的建议。审调办将努力提高效率，满足捐助方关于扩大报告范围和审查合法协议的要求。

80. **其他解决冲突机制：**调查科将设法将其参与限于真正需要调查的事项。审调办将继续与人力资源司和执行主任办公室合作，更多地使用替代性冲突解决机制来解决人际冲突，更多地使用选项函和直接移交，并推行允许审调办以外的其他办公室处理较低级别违法行为的政策。

## 十三. 决定草案

### 执行局

表示注意到儿基会内部审计和调查办公室提交执行局的 2023 年年度报告 (E/ICEF/2024/AB/L.3) 及其 补 编 (E/ICEF/2024/AB/L.3/Add.1) 和 管 理 层 回 应 (E/ICEF/2024/AB/L.4) 以及儿基会审计咨询委员会提交执行局的 2023 年年度报告，并欢迎关于儿基会治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性的总体意见。

## 附件一

2023年发布的审计和咨询报告<sup>a</sup>

序号	参考编号	区域 <sup>b</sup>	审计和咨询报告	商定行动数目		报告结论 <sup>c</sup>
				共计	高度优先	
<b>一. 审计报告</b>						
<b>A. 国家办事处</b>						
1.	2023/01	EAP	管理全球基金赠款，以支持朝鲜民主主义人民共和国减少、治疗和预防结核病、疟疾和 COVID-19	3	1	U
2.	2023/02	ECA	塔吉克斯坦	5	0	PS-IN
3.	2023/03	SA	尼泊尔	7	2	PS-IN
4.	2023/04	ESA	马达加斯加	11	3	PS-MIN
5.	2023/08	WCA	几内亚	8	2	PS-IN
6.	2023/09	ESA	布隆迪	6	0	PS-IN
7.	2023/11	MENA	巴勒斯坦国	7	0	PS-IN
8.	2023/12	WCA	多哥	6	1	PS-IN
9.	2023/13	ESA	坦桑尼亚联合共和国	5	2	PS-IN
10.	2023/14	MENA	也门	7	2	PS-IN
11.	2023/15	WCA	尼日利亚	11	2	PS-IN
12.	2023/16	ESA	乌干达	6	0	PS-IN
13.	2023/18	ESA	埃塞俄比亚	11	3	PS-MIN
14.	2023/19	ECA	乌克兰	10	2	PS-MIN
15.	2023/20	WCA	尼日尔	9	5	PS-MIN
16.	2023/21	ESA	南苏丹	9	3	PS-MIN
17.	2023/22	LAC	秘鲁	9	1	PS-IN
18.	2023/23	ECA	波兰	11	2	PS-IN
19.	2023/25	ESA	索马里	9	2	PS-IN
<b>共计</b>				<b>150</b>	<b>33</b>	
<b>B. 专题领域</b>						
20.	2023/05	不适用	业绩管理和职业发展	8	4	PS-MIN
21.	2023/06	不适用	儿童基金会主办全球伙伴关系	7	4	PS-MIN
22.	2023/07	不适用	公共伙伴关系司	7	3	PS-MIN
23.	2023/10	不适用	筹资活动的资金筹措：世界银行债券	2	0	PS-IN
24.	2023/24	不适用	儿基会监管框架	5	1	PS-IN
<b>共计</b>				<b>29</b>	<b>12</b>	
<b>总计</b>				<b>179</b>	<b>45</b>	

序号	参考编号	区域 <sup>b</sup>	审计和咨询报告	商定行动数目		报告结论 <sup>c</sup>
				共计	高度优先	
<b>二. 咨询报告</b>						
25.	2023/17	不适用	联合国业务活动战略	—	—	—

<sup>a</sup> 审计报告按类别列示。

<sup>b</sup> 所列儿基会区域如下：**EAP**：东亚和太平洋；**ECA**：欧洲和中亚；**ESA**：东部和南部非洲；**LAC**：拉丁美洲和加勒比；**MENA**：中东和北非；**SA**：南亚；**WCA**：西部和中部非洲。

<sup>c</sup> 报告结论分类如下：

令人满意(*S*)：经评估的治理、风险管理或控制流程充分，运作良好。

部分令人满意，需要改进(*PS-IN*)：经评估的治理、风险管理或控制程序总体适当，也在运行，但需要改进。所查明的不足或缺陷不太可能对被审计实体、领域、活动或程序的绩效产生重大负面影响。

部分令人满意，需要重大改进(*PS-MIN*)：评估的治理、风险管理或控制程序需要重大改进。所查明的不足或缺陷可能对被审计实体、领域、活动或程序的绩效产生重大负面影响。

不令人满意(*U*)：接受评估的治理、风险管理或控制流程需要重大改进。所查明的不足或缺陷可能对被审计实体、领域、活动或程序的绩效产生严重负面影响。

附件二

截至 2023 年 12 月 31 日超过 18 个月未执行的商定行动

---

#	审计标题/问题年月/商定行动案龄/商定行动(按风险优先级排列)	状态更新(截至 2024 年 3 月)
1	<p>危地马拉国家办事处(2022 年 5 月: 19 个月)</p> <p>(a) 中等优先: 国家办事处同意加强对伙伴关系的管理, 解决办事处、政府和民间社会组织之间三方谅解备忘录中存在的内部控制不足。</p>	<p>国家办事处代表与教育部进行了讨论, 以加强三方谅解备忘录。最后定稿已被推迟, 以满足政府提出的进行进一步讨论的要求。已与有关当局举行会议, 预期谅解备忘录将于 2024 年第一季度签署。</p>

---



## 附件三

## 2023 年主要业绩指标

序号	主要业绩指标	具体目标 (2023 年)	实现情况 (2023 年)
1.	交付基于风险的工作计划	90%	78% <sup>a</sup>
2.	遵守执行局关于公开披露问题的第 2012/13 号决定	100%	100%
3.	业务得到客户“总体令人满意”的反馈意见 <sup>b</sup>	100%	100%
4.	总体上符合内部审计师协会的标准，包括外部评估(每五年一次)方面的标准	是	是
5.	达到内部审计报告及时性指标	90%	8% <sup>c</sup>
6.	达到调查及时性指标	65%	59%

<sup>a</sup> 未能实现目标是一系列重大挑战造成的。内部审计和调查办公室(审调办)的工作人员空缺率为 13%，大大超过预期的 3%，影响了业务能力。此外，儿基会国家办事处面临许多未曾预见的困难，包括内乱、自然灾害和当地人员配置问题，需要对审调办的初步工作计划进行大幅修改。这导致在进行了大量工作之后，暂停或推迟了几项计划中的审计。

<sup>b</sup> 审计客户同意或强烈同意，总体而言，各单项审计增加了价值，并促进开展了有意义的商定行动和取得了成果。

<sup>c</sup> 2023 年主要业绩指标实现率较低，原因是审计科面临多重挑战。其中，一个审计主管员额全年空缺 25%，另一个主管职位的过渡给质量审查增加了巨大压力和延误。此外，关键客户服务人员休假，以及需要深入讨论以解决复杂的审计问题，也迟滞了报告进程。