



联合国开发署、
联合国人口基金、
联合国项目事务厅执行局

Distr.: General
30 March 2021
Chinese
Original: English

2021 年年度会议

2021 年 6 月 7 日至 11 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

附录

目录

页码

监督咨询委员会 2020 年年度报告	2
--------------------------	---

注：本现版本文档完全由人口基金处理。

21-06862 (C) 250521 260521



请回收



监督咨询委员会年度报告

联合国人口基金
监督咨询委员会
致执行主任的 2020 年年度报告

I. 目的

1. 本报告提交给人口基金执行主任，其中概述了人口基金监督咨询委员会（OAC，以下简称“委员会”）在 2020 年开展的活动和提出的意见。本报告依照 2018 年批准的职权范围第 14 项以及人口基金监督政策第 IV 部分第 I 小节第 25(c) 段提交。

II. 监督咨询委员会 2020 年开展的活动

2. *监督咨询委员会成员*。委员会成员任期三年，可连任一次。委员会成员具备风险管理、内部控制、监督、治理、财务管理和报告、道德、调查、内部审计、评价、发展以及方案方面的专业知识。所有委员会成员均不属于人口基金，亦不受其管理。2017 年加入的委员会成员包括：Ariel Fiszbein 先生（阿根廷）、Edward Ouko 先生（肯尼亚）、Enery Quinones 女士（英国）和 Louis Wong 先生（澳大利亚）。第五个席位在 2020 年仍然空缺，并且自 2017 年以来一直如此。Quinones 女士自 2017 年起一直担任委员会主席。
3. *委员会成员任期*。委员会成员的任期于 2019 年 12 月终止；它先是延长了六个月，至 2020 年 6 月终止，之后又延长了一年，至 2021 年 6 月终止。根据最佳做法，委员会建议错开新任期，以确保历史连续性。
4. *会议*。受疫情影响，委员会取消了 2020 年 4 月的现场会议，转而举行了三次虚拟会议（时间分别为 2020 年 6 月 15-17-19 日、10 月 12-14-16 日和 12 月 4-7-10 日，每场会议均持续半天，以适应委员会成员时区差异极大的情况）。¹受邀参加会议相关环节的人员包括执行主任（负责管理事务）和执行主任（负责方案），二者均为新提名的临时执行主任；方案和业务高级管理人员；审计和调查处（OAI）主任；评价办公室主任；道德顾问；管理事务主任；法律顾问；防范性剥削、性虐待和性骚扰协调员以及审计委员会代表等等。委员会还与审计和调查处主任、评价办公室主任、道德操守顾问和审计委员会代表召开了非公开会议。
5. *实地访问*。受疫情影响，监督咨询委员会在 2020 年没有进行任何实地访问。
6. *执行局*。为了让执行局成员有机会针对委员会 2019 年年度报告提问，委员会主席出席了 2020 年 6 月举行的执行局年度会议，以及 2020 年 5 月围绕审计和调查处致执行局报告举行的非正式会议。
7. *报告*。委员会针对每次会议编写了会议记录，根据委员会审议情况提出意见，并向执行主任书面和/或口头报告了会议的结果。
8. *建议*。委员会在会议期间向人口基金管理层提出建议和意见，并对其执行情况进行追踪。
9. *职权范围*。管理层通告委员会其正在修订监督咨询委员会的职权范围，使监督咨询委员会对执行主任的高级管理人员来说能发挥更大的用处，并于 2021 年 2 月向监督咨询委员会发送了一份征求意见的草案。管理层解释说，此次修订之所以不同于以往对职权范围的审查，原因之一是要考虑到联合检查组（简称“联检组”）在其最近报告“[对联合国系统审计和监督委员会的审查](#)”中提出的建议。²就这方面而言，委员会注意到，在拟议的职权范围中，管理层并没有采纳建议 1，这也是人口基金唯一没有完全遵守的建议。这项建议提到列入向组织立法和/或理事机构报告的路线。它所依据的标准是，职权范围应由立法和/或理事机构正式核准，以及委员会应向

¹受疫情影响，原定于 2020 年 4 月 1 日至 3 日举行的现场会议被取消。其后的所有会议均采用虚拟形式在三个半天内举行，以适应监督咨询委员会成员的不同时区。

² [JIU/REP/2019/6](#) 一建议 1。

立法和/或理事机构及组织的执行首长报告工作。联检组的报告指出，根据良好实践的标准，只向执行首长报告工作的委员会不算独立机构。

10. *委员会效力年度评估*。委员会决定不对自己在 2020 年的效力进行自我评估。委员会认为，由于时间和情况比较有限，在疫情期间开展业务需要优先考虑亟待解决的问题。此外，委员会还根据联合检查组在审查联合国监督和审计委员会时提出的建议⁶³，推迟了针对 2020 年的计划内外部评估，直到联合国监督/审计咨询委员会网络就共同的办法和职权范围达成一致为止。

III. 关键信息和挑战

11. *Covid-19 疫情*。委员会审查了人口基金在方案和管理方面对疫情的响应。它赞扬了整个人口基金、外地和总部的协调抗疫行动，认为组织已通过所有人员的共同努力迎接挑战。特别是，它指出，组织有能力调整自己的许多关键流程和程序来应对挑战。

12. *性骚扰 (SH) 及防止性剥削和性虐待 (PSEA)*。委员会对人口基金在这些事项上的持续投入表示欢迎，并跟进不同工作流程的进展和人口基金各单位之间的协调，包括培训、推出执行伙伴协议（特别是执行伙伴 PSEA 评估）、制定关于 PSEA 可信指控的信息共享协议以及引入 SEA 电子事件报告表。对于即将由执行主任出任机构间常设委员会 2021 年 PSEA 主席，委员会也了解了相关的筹备工作和战略优先事项。委员会赞扬了所取得的进展以及积极的组织间和机构间合作。不过，它也对这些举措随着时间推移的可持续性提出了警告，特别是，疫情加剧了性别暴力和性暴力的风险。

13. *联合国发展系统改革和变革管理进程*。委员会注意到在执行联合国发展系统 (UNDS) 改革方面所取得的进展，这些进展也促使人们几乎在一夜之间转向新的工作方式。监督咨询委员会也定期获得了有关人口基金变革管理举措及文化变革举措的执行情况的最新信息。

14. 联合国发展系统改革方面，委员会继续指出驻地协调员制度的复杂性及其对系统供资的关切，其中，系统供资以及与驻地协调员分享的信息仍然是关键要素。委员会对人口基金及时向驻地协调员支付分摊费用预算的摊款表示赞赏。

15. *2019 年内罗毕峰会*。委员会跟进了峰会之后的发展，这些发展包括：建立具有明确拓扑结构、纳入内罗毕峰会上所有承诺的综合数据库；建立全球监督框架；以及设立关于 ICPD25 的内罗毕峰会高级别委员会，进一步走上与在峰会上做出具体承诺的私营部门伙伴合作的具体三年道路。监督咨询委员会将在 2021 年跟进进展。

16. *供资*。委员会跟进了供资的演变，指出 2020 年的核心供资与非核心供资之间更加平衡。监督咨询委员会同意 2021 年以后的供资水平是一个主要的未知数，并鼓励管理层考虑 2022-2025 年战略规划的各种情景，同时将它们作为制定相应预算的基础。监督咨询委员会建议强调因单独的协议谈判和不同（有时甚至复杂）的报告要求所带来的与捐助方相关的高交易成本，这些成本应反映在协议中。监督咨询委员会赞同为扩大人口基金捐助方群体（包括来自方案国的捐助方）和确保更可持续的供资做出的努力，同时强调称，与多边金融机构和私营部门打交道也需要较高的交易成本。

17. *人道主义办事处*。监督咨询委员会了解了有关人道主义办事处设立及其发展的最新情况。监督咨询委员会注意到办事处对性与生殖健康服务以及性别暴力的明确关注，其中，后者在疫情期间的发生率有所增加。

18. *信息通信技术 (ICT) 转型以及企业资源规划 (ERP) 系统*。在以往的报告中，委员会曾指出 ICT 转型所涉及的复杂问题和挑战，特别是在 ERP 系统中的实施方面。委员会了解了相关的进展情况，包括有关与联合国开发计划署（简称“开发署”）共用一个系统的决定，以及人口基金最终决定不与开发署联合，而是自行实施 ERP 系统，在支持人口基金业务模式和需求的同时，对于开发署继续向人口基金提供的服务，与开发署使用的系统进行无缝对接。委员会指出，有必要对新 ERP 系统的实施时间线重新进行评估，这将导致大约六个月的延迟，可能会对 2022-2025 年预算周期产生影响。监督咨询委员会强调有必要就 ERP 的实施及其对现有工作人员的影响进行持续沟通。

³ [JIU/REP/2019/6](#) — 建议 6。

19. 网络安全方面，委员会同联合国系统其他所有类似委员会一样，认为网络风险是一个需要重点关注的重要问题，不是关注“是否会发生”，而是为“何时发生”做好应对准备。管理层向监督咨询委员会陈述了人口基金面临的网络风险，包括其在该领域的专业知识水平。监督咨询委员会强烈建议迅速实施所提议的缓解措施，并为提高人口基金处理网络风险的能力进行必要的投资。
20. *内部控制框架：企业风险管理与企业资源规划。*与往年一样，委员会定期了解了内部控制框架的发展情况，并赞赏地指出在内部控制框架、企业风险管理 (ERM) 和 ERP 方面所做的努力趋于一致。委员会跟进了新 ERM 政策的制定，了解了管理层在制定该政策时采取的战略方法，注意到延迟是疫情和同时开展的几项重大举措（包括 ERP、ERM、新执行伙伴“最后一公里”保证流程的实施等）共同影响的结果。监督咨询委员会对可预见的低频率的方案风险评估表示担忧，因为这可能会导致僵化和适应性较差。委员会敦促组织尽快确定 ERM 政策以及风险偏好陈述书。
21. *欺诈管理。*监督咨询委员会注意到，鉴于对 ERP 开发的关注，人口基金在这一领域的活动水平有限。委员会建议新的 ERP 系统应包括与欺诈风险相关的控制措施等等。
22. *供应链管理，包括“最后一公里”保证。*继去年在供应链管理方面取得重大进展后，委员会对“最后一公里”保证方面的持续改进表示赞赏。加强第二道防线和商品跟踪对确保新冠危机这一关键时期内的物资提供至关重要。委员会注意到，供应链管理单位的设立仍在进行中，预计将在 2021 年底完成。
23. *对执行伙伴的评估。*除了供应链管理评估之外，委员会还指出了另外两项独立的执行伙伴评估：统一现金转移方式 (HACT) 微观评估和 PSEA 评估。尽管每项评估本身都具有重要意义，但这些评估由不同部门按照不同的时间框架进行，执行伙伴之间存在结果不一致和“评估”疲劳的风险。委员会建议采用更全面的方法在人口基金范围内开展执行伙伴评估，并在可能的情况下与姊妹机构整合。
24. *采购。*在 2019 年的报告中，委员会赞赏地指出，依靠采取具体缓解措施和指定专员负责实施这些措施，在解决采购延误方面取得了进展。这使得在疫情救济中能够更敏捷地交付关键物资。委员会认为，危机加快了确保组织为安全迅速交付人口基金物资做好准备的需求，并且这些经验教训将会延续到后疫情时代。
25. *供应商审查委员会和执行伙伴审查委员会。*继委员会在以前的年度报告中提出关切之后，委员会很高兴与管理层一起审查所提出的新方法，该方法旨在区分 (a) 商业供应商与 (b) 执行伙伴，前者将外包给联合国项目事务署（简称“项目署”），而后者将依照新的执行伙伴审查和制裁政策（包括设立执行伙伴审查委员会 [IPRC]）进行管理。委员会指出，管理事务司将是此政策的负责人并将负责组建 IPRC。这是一项倍受欢迎的进展，应该能在调查证实与执行伙伴有关的不当行为之后更及时地采取行动，帮助减少目前积压的等待采取行动的报告。不过，执行伙伴审查和制裁流程仍然依赖于审计和调查处的调查结果，后者仍然必须及时进行，避免出现会妨碍对有关执行伙伴的指控做出充分响应的瓶颈。一旦项目署的程序全面运作起来，并且有关执行伙伴的新政策有时间充分落实，组织就可考虑编写一份年度报告总结经验教训，同时起到威慑的作用。
26. *人力资源。*委员会与人力资源司司长举行了会议，讨论了外部摘要报告和正在进行的重组及人员战略。委员会指出，为响应 2019 年报告中提到的资源不足问题（既是外地办事处的问题，也是一些企业职能的问题），人力资源职位的数量将从 29 个逐渐增加到 51 个。特别是，委员会赞赏地指出，其中大部分职位将设在外地办事处，这反映了委员会的实地访问结果。越来越明显的是，人力资源职能将需要更多的专业人员，比如数据收集和分析专员、心理健康专员、多样性等等。这意味着工作人员需要具备不同的技能，司长承认这种转变和过渡是工作人员焦虑的来源。委员会敦促组织紧急处理这一问题，避免影响到正式的调查，因为后者将使审计和调查处本就繁重的工作量进一步增加。
27. 委员会重申了其长期以来的建议，即，为避免人员招聘方面的延误导致任命和关键活动实施延误，组织应考虑下放任命某些职位的权力，包括总部顾问，目前这一建议仍未得到解决。
28. *财务报表及与联合国审计委员会的会议。*管理层向委员会陈述了在编制 2020 年财务报表时采取的方法，包括以现金或实物形式向执行伙伴转移资金的方法。根据这些陈述，委员会认为人

口基金似乎正在步入正轨，例如在“最后一公里”保证方面。不过，鉴于疫情造成的限制，委员会不太确定在向执行伙伴转移现金方面能否达到保证的水平。2020年，委员会与审计委员会的代表举行了两次会议，指出2019年财务报表中对事项的强调，并表示希望2020年财务报表中避免做出这种对事项的强调。

29. *评价职能*。在提交给执行主任的一份报告中，委员会指出，评价办公室提供的执行统计数字涉及管理层回复中所列的行动要点，而不涉及建议本身。监督咨询委员会指出，这一区别对于理解提交给管理层或执行局的统计数据很重要。监督咨询委员会建议提供评价建议本身的执行程度。此外，委员会还指出，有关分散评价工作进展情况的信息有限。

30. *审计和调查处 (OAS) — 调查*。委员会继续指出新案件数量居高不下，而疫情对此似乎并没有影响。尽管调查团队做出了很大的投入，但到2020年底，未结案件仍然达到了前所未有的水平。究其原因，一是由于之前调查资源不足结转了大量案件，二是过去的职位空缺率很高、职位数量有限以及顾问人数稀少。委员会认为，审计和调查处调查员目前处理的案件数量仍然无法维持。此外，鉴于SEA以及各种形式的骚扰和职权滥用为主要关注对象，委员会重申了对欺诈问题关注度可能还不够这一担忧。委员会还指出，尽管审计和调查处减少了对机构间工作的参与以及审计和调查处主任的直接支持，但随着向多个利益攸方（包括成员国、捐助方及其他）报告的要求（特别是在SEA和性骚扰问题上）不断增加，审计和调查处的能力正受到日益增加的额外压力。

31. *审计和调查处 — 内部审计*。委员会指出，受疫情影响，需要对审计和调查处2020年的审计计划进行修订，具体包括：放弃内部审计业务、重新确定其他审计项目的范围、专注于交叉流程（这比外地办事处审计更为复杂），以及在扩大现有远程审计和监督模式的同时，最大限度地灵活适应被审计单位的情况。委员会还关切地指出，与外地办事处一级管理层的互动时间越来越长，这严重延误了报告的发布，削弱了报告的影响力，同时消耗了审计和调查处的资源。这对多个其他内部审计业务产生了不利影响，使得审计和调查处无法完成其2020年审计计划。

32. 在年底前发布的9份最终报告（均针对疫情暴发前访问的国家办事处）中，委员会指出，74%被评定为“需要重大改进”（2019年为31%）、13%被评定为“无效”（2019年为23%）或“需要一些改进”（2019年为38%）。没有报告被评定为“有效”（2019年为8%）。委员会指出，2020年（及2019年）的评级可能因国家办事处的选择而受到影响，因为这些国家办事处开展的人道主义活动众多或处于脆弱环境之中，所以存在较高风险。

33. *审计和调查处 — 预算*。在2020年的最后一次会议上，委员会讨论了工作人员就审计和调查处2022-2025预算建议的总体方向，打算在2021年对详细的建议进行审查。委员会成员认为，为了解决累积案件的积压和满足对审计和调查处日益增长的需求，需要分配额外的资源。委员会赞同增加职位的要求，以提高对指控的初步审查的管理速度，形成一个集中接收渠道。它也注意到大家在增加审计工作人员方面提出的不同方案。委员会支持增加所提议的D1级副主任，该职位将为更大规模的审计和调查处工作人员编制提供支持，并协助管理和处理有关审计和调查处任期的需求。同时，该职位还将改善未来的继任规划。

34. 委员会赞赏管理层关于审计和调查处2022-2025年预算总额的决定，即，增设三个调查职能职位和一个特别助理职位。委员会指出了同所需资源相比存在的不足；尽管认识到组织的大量资源需求，但它认为，所分配的职位数量可能不足以应对人口基金面临的重大风险。

35. *道德操守办公室*。根据职权范围，委员会负责就道德操守办公室的活动向执行主任提供建议。委员会与新任道德操守干事举行了会议，期待了解2020年对财务披露方案成本/效益分析的审查结果。继指出道德操守办公室的资源已经超负荷后，委员会对作为2022-2025年预算一部分的资源预计增加表示欢迎。

36. *联检组审查建议*。委员会重申了其在去年提出的建议，即，应考虑在审计委员会和审计和调查处审计建议的监测框架下，对联合检查组的建议进行监测（即通过审计监测委员会进行），同时继续以审计和调查处为焦点，核实联合检查组建议在人口基金的落实情况。

IV. 结论

37. 由于现任委员会的任期将于 2021 年 6 月结束，它无法决定新任委员会可能希望审议哪些事项。委员会表示有信心继任委员会将跟进其职责范围内的所有事项，在编写本报告之时，该职责范围尚未经过执行主任的最后确定和核准。

38. 委员会由衷感谢执行主任、前任和现任副执行主任、高级工作人员、审计和调查处工作人员、评价办公室工作人员、审计委员会，以及积极参与委员会活动并配合委员会履行其职责，支持执行主任按照经执行局核准的监督政策向执行局履行受托责任的其他人口基金管理层和工作人员。

39. 由于这是现任委员会的最后一份报告，委员会谨对过去四年来审计和调查处秘书处以及审计和调查处主任 Fabienne Lambert 女士对委员会工作的出色配合和大力支持表示感谢和强烈赞赏。
