联合国 E/ICEF/2018/AB/L.3

经济及社会理事会

Distr.: Limited
13 April 2018
Chinese
Original: English

供参考

联合国儿童基金会

执行局

2018 年年度会议

2018 年 6 月 11 日至 14 日

临时议程*项目 11

儿基会管理层对内部审计和调查办公室 2017 年年度报告作出的答复

摘要

本报告是根据执行局通过的若干决定向其提交的，其中最近一项决定是第 2017/10 号决定。

关于截至 2017 年年底已有 18 个月或更长时间仍未落实的商定审计行动的最新执行情况，载于附件。

* E/ICEF/2018/8。

18-05960 X (C) 900518 110518

请回收

目录

页次

一. 导言 3

二. 公开披露内部审计报告 4

三. 管理层针对内部审计总体结果采取的行动和计划 5

四. 管理层针对 2017 年内部审计和咨询报告提出的建议采取的行动和计划 10

五. 管理层对于儿基会审计咨询委员会 2017 年年度报告的意见 16

附件

截至 2017 年 12 月 31 日超过 18 个月仍未落实的审计建议的最新进展情况 17

一. 导言

1. 本报告由儿基会管理层编写，针对内部审计和调查办公室提交执行局的2017年年度报告(E/ICEF/2018/AB/L.2)作出答复。

2. 管理层欣慰地注意到，内部审计和调查办公室的 2017 年审计确信度摘要和审计意见认为，考虑到相关工作范围，2017 年儿基会治理、风险管理和控制框架的适足性和实效性总体上令人满意。该办公室在 2015 年和 2016 年也发布了相似的意见。管理层认识到仍有进一步改进工作的余地，并致力于进一步强化政策、程序、制度、员工实践和业绩监测机制，保证儿基会全面采用适当的治理、风险管理和控制做法。本次答复介绍了管理层针对内部审计和调查办公室在 2017 年审计和调查工作中查明并在其年度报告中概述的重点问题、已经采取的行动以及计划在 2018 年开展的行动。

3. 儿基会致力于发挥内部审计和调查职能的实效，让内部审计和调查办公室能够依照《章程》开展工作。这一点体现在两个方面，一是内部审计和调查办公室《2018-2021 年办公室管理计划》，该计划关注到儿基会面临的主要风险和问题，二是人员配置，2018 年该办公室员额配置中增设了五个调查员职位。

4. 管理层赞赏内部审计和调查办公室向管理层和儿基会审计咨询委员会提供关于年度工作计划的落实情况以及商定审计行动后续工作的详细季度报告。这份季度报告有助于管理层系统监测商定审计行动的落实情况。现已责成财务和行政管理司(财行司)负责儿基会内部审计建议的落实和汇报工作。经集中开展这项工作，超过 18 个月仍未得到落实的审计建议数量较少。另经 2017 年实施后续程序，逾期建议的定期报告工作得到充分落实，从而有望在 2018 年取得进一步进展。

5. 儿基会一如既往地欢迎审计咨询委员会在审查内部审计和调查办公室的工作方案和报告并为其提供一般性指导方面作出的重要贡献，并欢迎审计咨询委员审查儿基会的审计、评估和道德监察职能。管理层在关于管理层采取行动进一步加强儿基会治理、风险管理和控制问题的 2017 年年度报告(可在执行局网站上查阅)中审议了审计咨询委员会提出的建议。

6. 管理层注意到，2017 年发布的关于儿基会活动的内部审计报告共计 22 份，内部审计和调查办公室与儿基会管理层商定行动共计 240 项，其中 51 项为高度优先行动。管理层还注意到并赞赏内部审计和调查办公室参与了五次联合审计工作，内容涉及包括儿基会在内的多个联合国机构的工作。其中一次联合审计特别针对儿基会提出了建议。管理层注意到，在 2017 年发布的报告中，有 12 份报告汇报了 2016 年的审计结果，关于在 2017 年开展的 4 次审计，相关报告的编写工作截至 2017 年 12 月 31 日分别处于不同阶段，将由内部审计和调查办公室在 2018 年完成定稿。

7. 管理层一如既往地赞赏内部审计和调查办公室提供的咨询服务，这其中还不包括建议和商定的行动。2017 年该办公室提供的咨询服务包括：在全球各地和也门支持儿基会开展人道主义现金转移工作；通过审查方案司儿童保护科的工作，

为儿基会的数据处理政策提供支持。得到支持的部门注意到内部审计和调查办公室提出的重要建议。

8. 管理层注意到，内部审计和调查办公室宣称，其在 2017 年一如既往地普遍遵守由内部审计师协会颁布的国际审计标准，得出这一结论的依据是：2013 年开展的独立质量保证审查；审计咨询委员会在 2016 年证实，内部审计和调查办公室落实了 2013 年审查提出的商定改进行动建议；以及，该办公室开展的自评。管理层满意地注意到，内部审计和调查办公室将在 2018 年委托有关方面开展下一次质量保证审查，这符合至少每五年开展一次此类审查的标准。

二. 公开披露内部审计报告

9. 根据执行局第 2012/13 号决定，所有内部审计报告应一律公开披露。这项决定规定，执行主任和成员国在特定情况下可以要求内部审计和调查办公室主任修改或不发布报告。管理层注意到，在 2017 年发布的 27 份审计报告中(22 份提交儿基会相关部门，5 份为与其他联合国机构合作开展的联合审计报告)，截至 2018 年 2 月 28 日，其中 10 份报告已在儿基会网站(www.unicef.org/auditandinvestigation/index_65818.html)上公开披露，其余报告正在根据既定程序进行披露前审查。2017 年披露的往年报告共有 9 份。管理层注意到，2017 年的所有审计报告无一拒予公开披露，所有现已披露的 2017 年审计报告均可登录儿基会透明度门户网站(http://open.unicef.org/)进行查阅。该网站还载有关于儿基会工作业绩的广泛信息。

三. 管理层针对内部审计总体结果采取的行动和计划

10. 管理层全力支持执行局第 2017/10 号决定，该决定执行部分第 5 段表示“关切地注意到审计报告多次提出的风险领域，即，成果管理制、治理和问责以及供应和后勤问题，并敦促管理层优先采取行动，消除这些经反复提出的风险”。针对这一关切，儿基会采取了下文所述的行动(其中包括 2017 年和 2018 年初开展的行动以及 2018 年随后计划开展的行动)，以期进一步改进儿基会这些核心工作领域的业绩。

11. 儿基会管理层注意到内部审计和调查办公室在 2017 年开展的 27 次审计和咨询工作的重要专题和其中一再出现的一些问题。管理层认真审查了内部审计和调查办公室的审计和咨询报告提出的问题，并极为赞赏该办公室提出的建议。管理层欢迎审计股调整工作方向，更加注重上游工作，分析可能妨碍儿基会实现当前及今后目标的重大风险和问题。

风险管理

12. 管理层注意到内部审计和调查办公室提出的风险管理问题。除现有的风险管理做法之外，在 2017 年发起了一项机构倡议，以制定条理更为清晰的企业风险管理办法。这种做法体现出了《2018-2021 年儿基会战略计划》提出的“物有所

值”原则，并且可以更好地消除妨碍实施这项《计划》的固有风险。这项倡议将有助于巩固概念框架，从而制定基于 MetricStream 技术的风险管理工具，供儿基会所有国家办事处、区域办事处、其他各办公室和各司在 2018 年年底之前普遍采用。2017 年，儿基会的治理、风险管理和遵约工作也取得了长足进展。2017 年 7 月开通了规范框架线上图书馆。

13. 儿基会将继续扩大并强化风险管理职能在国家办事处层面起到的作用，增强财行司支持如下战略行动的能力：(a) 协助应对日益增加的工作量；(b) 采用新的商业伙伴办法，确保为客户提供更加明确和更加直接的服务；(c) 与身处最佳风险管理做法应用第一线的实地工作人员建立更为密切的关系。此外，还在规模较大的国家办事处设立了质量保证干事职位，负责评估潜在风险，并就如何减轻风险提出建议。

14. 2017 年，全球共享服务中心全面投入运行。将儿基会所有办事处的核心业务并入全球共享服务中心可降低风险并提高效率。同期，专职工作人员经办了 550 000 多笔支付，解决了 52 000 个人力资源问题，并处理了逾 13 000 名工作人员的月工资单。2017 年，全球共享服务中心强化了主数据管理程序，其中包括合作伙伴、供应商、承包商合同和账户等信息，从而进一步推动了机构绩效和风险管理工作。该中心的 2018-2019 年管理计划详述了在 2017 年启动的旨在通过新的侦测报告和数据分析能力进一步降低儿基会内部欺诈风险的行动。

15. 供应司《2018-2021 年办公室管理计划》包含 10 项重要战略，用以支持外地办事处持续增强自身供应职能。考虑到供应是儿基会方案交付工作的重要一环，这些战略的落实将进一步强化国家办事处的风险管理工作。

16. 供应司完成了对儿基会合同、订购单、长期安排和招标说明书中通用条款和条件的重要审查，确保这些条款和条件与其他类似组织的最佳做法相一致，并根据审查结果，修订了以阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文发布的合同文件和指南。供应司还为国家办事处编制了非政府组织建筑工程施工和管理能力评估指南，并且改进了儿基会关于在运商品、国内物流开支和清关过程的记录和监测指南及系统。

17. 供应司健全完善的供应商评估和筛选程序现已推广到全球各地的所有儿基会办事处。为进一步提高儿基会的工作效率，2017 年开发了一套电子系统，用于发放招标说明书和接收投标文件，并且开发了一个电子应用程序，儿基会内部单位均可通过这一程序向合同审查委员会提交合同和获得审批。这些工具预计将在 2018 年普遍应用于所有外地办事处。此外，2018 年 2 月，儿基会还发布了以一个集实用指南、技巧、个案研究和办公工具于一体的数据库为支撑的可持续采购政策。

18. 2017 年，供应和后勤问题培训方案仍在继续，1 000 多名工作人员参加了面授培训课程，培训的重点是订立服务合同以及应急准备和对策。为进一步补充这些培训，开设了以英语和法语授课的儿基会采购问题电子学习课程。超过 2 400

名儿基会工作人员参加了关于供应相关问题的在线学习课程，并组织 300 多个合作伙伴与儿基会工作人员一道参加了面授培训活动，以加强供应链管理。

统一现金转移方式

19. 管理层注意到内部审计和调查办公室就统一现金转移方式提出的问题。儿基会将继续加强方案编制和计算机应用。截至 2018 年 1 月，共有 8 600 多名工作人员和 5 000 多个合作伙伴修完了 2016 年开发的统一现金转移方式综合电子课程。同期，还有 6 700 多名工作人员和 1 500 多个合作伙伴修完了关于申请和报告统一现金转移方式资金的专门课程。2017 年，儿基会修订了对执行伙伴在统一现金转移方式问题上的相关做法进行审计的职权范围，以便与其他联合国机构的职权范围以及国际审计标准保持一致。2017 年开展的最重要的工作是推出了一项新工具(eZHACT)，用于记录儿基会各办事处之间的直接现金转移。这项工具极大地缩短了从批准支付到执行伙伴收到款项之间的时间，从平均 7 到 10 天缩短为 2 到 3 天。该工具还消除了多余数据，加强了内部控制，提高了记录执行伙伴财务报告的速度。

数据保护和隐私

20. 管理层注意到内部审计和调查办公室就数据保护和隐私提出的问题。在 2017 年 11 月的审计过程中，有关方面按要求向内部审计和调查办公室提供了关于儿基会在也门(针对 150 万人)开展的紧急现金转移项目的相关资料。此外，有关方面还就紧急现金转移事项的最佳管理方式，向内部审计和调查办公室寻求建议。紧急现金转移项目还倚重此前对也门两省人道主义现金转移项目审计的部分结果，从以下两个方面为风险管理工作提供了依据：受益人数据保密和保护(涉及到关于受益人数据保护的合同规定、管理信息系统网络安全和访问权限限制)；应尽职责(比照制裁名单，反复核查承包商/分包商)。2017 年，儿童保护科发布了《咨询工作报告：数据处理政策》(2017/30 A)，在方案司内部倡导制定数据隐私问题实地指南。

21. 该咨询报告推动方案司各科协调人就制定指南和确定指南制定工作范围的必要性达成了共识，指南的制定旨在为实地工作人员提供所需的工具，使之在方案编制过程中妥善处理隐私和数据安全问题。

防止欺诈、腐败和其他滥权行为与儿童权益保障和儿童保护

22. 管理层注意到内部审计和调查办公室就防止欺诈、腐败和其他滥权行为以及儿童权益保障和儿童保护提出的问题。儿基会对于一切形式的欺诈、腐败、性骚扰和性剥削(包括滥用权力和职权)采取零容忍政策，并严格恪守道德操守。儿基会大力鼓励举报不当行为，并且保护工作人员不会因举报而受到任何形式的骚扰或报复。执行主任明确承诺奉行零容忍政策，并向工作人员传达了这一坚定立场。2017 年，执行主任于年中着手向所有工作人员发布年度备忘录，通报儿基会前一年针对经查属实的工作人员错误行为采取的处理行动。

23. 儿基会数据显示，近五年来针对儿基会工作人员提起的性行为不端申诉案共计 27 起。其中，三起案件尚在调查中；九起案件已结案，涉事工作人员被开除或离职；十五起案件已撤诉或查无实证。

24. 近年来的事件促使儿基会加大工作力度，力争消除性骚扰(内部审计和调查办公室就此开展了调查并提交了报告)、性剥削和性虐待行为(内部审计和调查办公室就此开展了调查并提出了专题审计建议)。这些事件还促使儿基会努力改进防止性剥削和性虐待以及保障儿童权益相关方案的编制工作。

25. 儿基会将在 2018 年设立专门的儿童权益保障股，由一名资深顾问负责，目的是推动儿基会在明年建立综合性儿童权益保障框架，为在以下工作领域采用协调做法提供支持：儿童保护方案编制；保护儿童免遭性剥削和性虐待。这一框架一经全面落实，各司即在各自的职责范围内承担起保护儿童的职能。

26. 为降低儿基会工作人员及合作伙伴出现性行为不端或没能保护儿童的风险，已经或即将采取以下行动：

(a) 将通过以下方式，继续强化在防止性剥削和性虐待以及保障儿童权益问题上的供应商及合作伙伴行为标准：改进评估工作；修订供应协定及合作伙伴协定；宣传儿基会政策标准。儿基会与其他机构共同牵头制定的《联合国全系统执行伙伴议定书》得到了联合国性剥削和性虐待问题高级别指导小组的认可，该议定书旨在解决这些问题和应对合作伙伴的关切，并制定联合国系统通用框架；

(b) 正在强化工作人员征聘程序，方法之一是确保对于有针对性的问题毫无保留地提供信息，并每年提供最新信息；

(c) 儿基会和其他联合国实体建立了关于推介、背景调查和犯罪记录核查的共享机制，可对因犯有性剥削和性虐待行为或有此嫌疑而被其他联合国实体解职的求职者进行筛查，从而对联合国全系统数据库形成了补充。这个机制和相关数据库计划将于 2018 年开通；

(d) 对于申请成为工作人员的求职者，将对其职业推荐信进行更加深入彻底的审查，与三名专业推荐人通话，其中包括前任主管。在高级职位的征聘过程中，将对求职者即将离开的工作环境进行深入调查；

(e) 工作人员防范性剥削和性虐待强制性培训于 2017 年推出。相关课程向所有执行伙伴开放。儿基会今后将要求所有工作人员每年重温强制性课程，并将要求工作人员重新证明本人已经阅读《行为守则》并且每年重温就职宣誓；

(f) 儿基会与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)一道协助编写了关于信息分享以及保护性剥削和性虐待受害者的统一议定书草案，草案已于 2018 年完成；

(g) 目前正在开发和测试专门及通用的性剥削和性虐待风险评估工具和风险减轻工具。

27. 为改进儿基会的早期检测工作，更好地应对性行为不端和儿童权益保障问题，正在或即将采取以下行动：

(a) 不断改进揭发不当行为的内部举报机制，包括开通了关于不当行为的专题网页和咨询热线。针对性骚扰问题，儿基会近日开始试行匿名“一键”监测工具，可以查看办公环境实况，并允许采取实时非调查性应对办法；

(b) 凡在国家层面提出的性剥削和性虐待举报，必须在 24 小时内上报总部高级管理层。为巩固这一举报和升级处置办法，现正在开发新的技术工具；

(c) 儿基会和机构间常设委员会制定并实地测试了处理社区性剥削和性虐待申诉的全球标准作业程序。关于举报此类事件和分享信息的联合国机构间标准正在制定当中；

(d) 增强了内部审计和调查办公室处理性剥削和性虐待问题的能力，现有在职工作人员均已接受专题培训；

(e) 正在进一步强化方案合作协定，在有合理理由怀疑合作伙伴工作人员实施了性剥削和性虐待行为的情况下，儿基会将拥有更多的追索权；

(f) 加大了对性剥削和性虐待受害者的援助力度(包括医疗、心理社会支持、法律援助、安全计划以及提供在校教育和物质援助)。儿基会和人权高专办牵头拟定了相关议定书。

28. 为进一步确保儿基会在上述领域采用最佳做法，儿基会委托有关方面针对防止性剥削和性虐待行为应对措施开展了一次独立评估，并针对工作场所性骚扰问题应对措施开展了一次独立审查。

29. 内部审计和调查办公室设有专职部门，负责根据《统一调查原则和准则》以及《联合国工作人员条例和细则》第十章规定的正当程序原则开展调查工作。现已开通多条渠道，供向内部审计和调查办公室提交关于错误行为的关切和申诉，其中包括所有用户均可匿名使用的专用电子邮件地址(integrity1@unicef.org)。正如内部审计和调查办公室 2017 年年度报告所言，调查员职位的数量将翻倍，从 2017 年的 6 个增加到 2018-2021 年的 11 个。管理层希望增强能力以加强预防行动，并在性骚扰和性剥削等优先领域开展调查。

30. 管理层注意到，2017 年收到的指控中，有 74 项经调查，涉嫌构成错误行为，应予调查，2016 年为 72 项，2015 年为 90 项。此外，2017 年，内部审计和调查办公室共计承办指控案件 116 起，其中 42 起是 2017 年 1 月 1 日前立案侦查的结转案件，年内共计结案 69 起，有 1 起案件重启调查，48 起案件结转至 2018 年，这与 2016 年年底的情况类似。

31. 管理层还赞赏地注意到，内部审计和调查办公室对所有指控都进行了评估，并对其认为有必要作进一步考虑的指控进行了调查。管理层注意到，正如内部审计和调查办公室所言，大多数案件都在规定的 9 个月时限内得到了处理。2017 年有 67%的案件在 9 个月内结案，与 2016 年(73%)相差无几。管理层认识到，案件

的复杂性和正当程序要求对结案所需的时间均有影响。内部审计和调查办公室《2018-2021 年办公室管理计划》规定增设 5 个调查员职位，使总数达到 11 个，预计由此可以极大地推动及时结案，特别是涉及性剥削、性虐待、性骚扰、骚扰和滥用职权的指控。

32. 2017 年新立调查案件共计 74 起，其中大多数涉及以下问题：第三方滥用项目资金的欺诈(20 起)；指控欺诈和伪造(11 起)；指控工作人员行为不当(8 起)；指控性骚扰和性剥削(6 起)；另有一起案件指称举报者遭到报复，按照儿基会相关程序规定，道德操守办公室已将这起案件移交内部审计和调查办公室处理。

33. 内部审计和调查办公室报告，在 2017 年结案的 69 起案件中，有 34 起是因查无实证而结案，9 起在儿基会办事处或合作伙伴采取相应行动之后结案，5 起案件因所涉指控不在儿基会管辖范围内而移交其他联合国机构或当地主管部门处理，有 1 起案件因无法确定所指称不端行为的行为人而结案；5 起案件因接受调查的工作人员辞职或退休而结案；另有 1 起案件在追回全部损失(5 394 美元)之后结案。管理层指出，假如涉事工作人员在调查结束之前离职，根据工作人员条例，儿基会有权从支付给该名工作人员的最后款项中扣除已确认的损失金额。有两名工作人员在所涉案件移交人力资源司(人力司)处理后从儿基会离职，后经确认，相关案件造成损失 20 340 美元，截至 2018 年 2 月 28 日已追回 1 080 美元。

34. 管理层注意到 2017 年各项指控的地域分布情况，来自以下区域的指控占比最高：西非和中非(27%)；南亚(23%)；东部和南部非洲(19%)；中东和北非(16%)。管理层强调，由于每年提出的指控数量相对较少，每一起案件都会对地域分布情况造成重大影响。管理层还注意到，指控的地域分布情况与方案规模、工作人员数量和风险环境依然大致相称。

35. 儿基会努力追查并争取追回所有已查明的财务损失，并注意到执行局在第 2017/10 号决定中对于恪尽职责追回损失表达的关切。现正在努力追查所有损失，并对追回行动进行定期监测。

36. 儿基会正在强化关于追查和追回欺诈所致损失的相关框架。2017 年 10 月提出制定儿基会反欺诈战略，以巩固预防、侦测和应对协定及框架。2017 年 12 月，反欺诈战略草案提交高级管理层审查，并于 2018 年初获得批准。这项战略将在 2018 年上半年逐步落实。经进一步着力于相关系统，对欺诈或不当行为所致财务损失的调查工作实现了协调监测，从而增强了内部控制能力，而这又将强化本组织内部在努力追回损失方面的一致性。

37. 经查确认，2017 年结案的调查案件共计造成损失 2 150 093 美元，这其中包括发生在东部和南部非洲国家的两起案件(内部审计和调查办公室年度报告中所列的案件 25 和案件 27)造成的 1 097 282 美元的损失，但由于联合国对于所涉事由无管辖权，这两起案件已转交当地主管部门处理，另有西非和中非区域某国家办事处造成的损失 432 101 美元(内部审计和调查办公室年度报告中所列的案件 46)。

38. 内部审计和调查办公室报告，共计收到 6 项关于性骚扰和性剥削的指控。其中 1 项指控经查属实，涉事工作人员辞职，3 项指控因查无实证而结案，另有 2 项指控截至 2018 年 2 月 28 日仍在调查当中。

39. 2017 年，内部审计和调查办公室提交人力司政策和行政法科的调查案件共计 15 起。截至 2017 年 12 月 31 日，人力司采取离职、降级、职等内降、书面申斥和警告信等方式，将其中 12 起案件结案。另外 3 起案件仍未结案，尚待采取行动。2017 年，人力司还全部办结了从 2016 年结转过来的 5 起案件。

创造知识和分享知识

40. 管理层注意到内部审计和调查办公室就创造知识和分享知识提出的问题。作为一个知识型组织，儿基会支持在所有办事处之间分享知识。儿基会管理层注意到，审计发现在负责共同或相关事物的不同办事处之间不乏分享知识的良好做法，特别是在应急问题上。

41. 管理层致力于利用一切现有工具，建设更加有利的知识分享环境，其中包括既可以降低成本，又可以促进儿基会全体工作人员进一步参与知识共享的业务平台。

四. 管理层针对 2017 年内部审计和咨询报告提出的建议采取的行动和计划

A. 概述

42. 儿基会管理层赞赏内部审计和调查办公室在国家办事处审计过程中持续关注治理、方案管理和业务支持等问题，并汇报审计结果。儿基会管理层赞赏关于“商定行动”的报告方法，这表明管理层同意针对上报的审计结果采取行动。在审计报告中，各项商定行动后均附有相关行动主管工作人员的职位，以及各项行动的预定完成日期。

43. 内部审计和调查办公室注意到，2017 年向儿基会国家办事处发布的 22 份审计报告中共载有 240 项建议，其中 51 项被列为高度优先。管理层注意到，高度优先级行动所占比例近两年来呈递减之势，从 2016 年的 23%降至 2017 年的 21%。

44. 管理层强调指出，2017 年审计的 22 个国家办事处中有 6 个在人道主义方案环境下开展工作。驻约旦、黎巴嫩和也门的办事处处于 3 级紧急环境；驻乍得(后续审计)、伊拉克(后续审计)和尼日尔的办事处处于 2 级紧急环境。管理层欣慰地注意到，驻约旦、黎巴嫩和尼日尔的办事处在极为艰难的情况下获得了合格的审议审计意见(“持一定保留意见”)，对伊拉克和乍得办事处的后续审计发现，这两个办事处在 2016 年获得了否定意见，但 2017 年在审计领域实现合格管控方面取得了显著进展。

45. 管理层注意到，2017 年发布的审计报告无一获得否定评级，而 2016 年有 2 份。但管理层关切地注意到，2017 年共有 6 次审计获得“持强烈保留意见”的评级，而 2016 年为 3 次，2015 年为 11 次。

46. 儿基会管理层注意到，内部审计和调查办公室对 2017 年发布的 20 份儿基会活动审计报告给出了评级，其中 14 份报告的评级为“持一定保留意见”，占评级报告总数的 70%。内部审计和调查办公室在年度报告中指出，“无保留意见或持一定保留意见(合格)的审计评级向管理层发出的信号是，相关控制措施和流程已按照预期基本到位并正常运作，只需稍加调整”。管理层注意到，2016 年有 77%的审计报告获得合格评级，而 2015 年为 71%。管理层还注意到，2017 年无一个办事处获得“无保留”的审计意见，而相比之下，2016 年有 4 份审计报告(分别针对规模最小的儿基会国家办事处)获此评级。

47. 管理层赞赏内部审计和调查办公室对于获得否定审计意见的办事处给予持续关注。乍得和伊拉克办事处在 2016 年获得了否定评级，2017 年对这两个国家办事处进行了后续审计，支持它们改进内部管控做法，并向管理层保证持续开展商定行动。

48. 管理层注意到，截至 2018 年 2 月 28 日，2016 年在审计报告中向 22 个国家/区域办事处中的 19 个办事处提出的各项商定行动均已得到落实。

49. 2017 年，儿基会着手改进国家办事处的工作规划程序，将人道主义援助纳入工作计划，同时简化与民间组织缔结伙伴关系的程序。2018 年，儿基会正在审查应急方案编制标准作业程序，并协调开展针对 3 级机制的机构间审查，以推动进一步及时、有效地提供大规模人道主义救援。儿基会将在 2018 年末依据 2017 年报告《迈向更好的应急响应：对儿基会 2010-2016 年人道主义行动的综合评价》提出的分析和建议，审查《人道主义行动造福儿童的核心承诺》。

50. 为支持在人道主义环境下开展工作的国家办事处和区域办事处，儿基会设有应急小组机制，在紧急方案办公室(方案办)和总部其他各司均设有工作人员，必要时可以临时部署，以增强国家办事处的现有能力，特别是在紧急情况初期或长期危机发生突变的情况下。2017 年，共有 14 名应急小组成员前往 25 个办事处，完成了 58 项任务，足迹遍及孟加拉国(应对罗兴亚人危机)、刚果民主共和国、索马里和也门等国，在以下方面提供了超过 2 000 人日的支持：紧急协调、业务活动、安保、通信和所有方案领域的技术支持。儿基会其他外地办事处的工作人员和待命合作伙伴也提供了支持，前者向遭遇严重危机的办事处提供协助，同时又可以为所属办事处带回重要的应急处置经验，后者由儿基会事先确定，以便在必要时进行快速部署。

51. 根据以往的经验和预期需求，在《2018-2021 年儿基会战略计划》期间，应急小组的成员将增至 25 人。人员增加后的应急小组将提高儿基会的能力，使之能够同时为更多外地办事处提供支持，并将具备以下方面的专业知识：紧急现金转移；对受影响群体负责；紧急状态下的性别问题。此外，儿基会正在调整相关机制，扩大各办事处和待命合作伙伴在应急准备和应对方面的知识面。

B. 开展中度和高度优先活动的国家办事处加强管控措施的情况

52. 内部审计和调查办公室认为，截至 2018 年 2 月 28 日，在 2017 年发布的国家/区域办事处审计报告中提出的并应在该日期之前提交落实报告的各项行动当中，39%已得到落实。该办公室向管理层通报，应提交报告的 14 个办事处均在规定的截止日期之前提交了报告。但有 4 个办事处的行动报告是在 2017 年下半年提交的，该办公室目前正在对其进行审议，相关行动仍按未落实处理，另外 2 个办事处提交的报告显示，有 1 项商定行动在这 2 个办事处均已得到落实。

53. 区域办事处继续亲临现场或远程参加审计总结会议，直接了解已查明的问题，协助国家办事处制定务实的行动计划，为获得不合格(“持一定保留意见和持否定意见”)审计意见的办事处进一步提供有针对性的支持。

54. 在中东和北非区域，截至 2018 年 2 月 28 日，在 2017 年也门国家办事处审计(“持强烈保留意见”)提出的商定行动中，69%已得到落实。2018 年 2 月，也门办事处提交了第二份现状报告，该报告尚有待内部审计和调查办公室审议。2017 年伊拉克国家办事处后续审计(未评级)提出的各项商定行动均在 2018 年 2 月 28 日前得到落实。截至 2018 年 2 月 28 日，关于约旦和黎巴嫩国家办事处审计(均为“持一定保留意见”)提出的商定行动，提交报告的时限未到。根据近年来汲取的经验教训，中东和北非区域办事处《2018-2021 年办公室管理计划》包括以下内容：加强统一现金转移方式管理小组；监测和评估；区域内部的捐助者报告。

55. 2017 年，中东和北非区域办事处监测并支持开展从整体上强化国家办事处在预算、账户和资产管理以及人员征聘等领域的工作业绩这一举措。中东和北非区域办事处仍继续致力于提升区域内工作人员的技能，并连续第三年举办了服务外包讲习班。2017 年，讲习班开设了水务、卫生设施和卫生服务外包专题课程，这是区域内国家办事处价值最高的一项外包服务。为协助高风险环境下的工作人员，中东和北非区域办事处在本区域各办事处当中推进落实同行互助志愿职能，并继续通过区域工作人员顾问提供支持。

56. 为增强也门国家办事处的能力，中东和北非区域办事处以及紧急方案办公室先后组织了三次机动特派团，以弥补能力不足，其中包括 2017 年审计报告中汇报的能力不足。中东和北非区域办事处还在以下两方面提供了支持：在也门国家办事处设立一个部门，负责管理该办事处的紧急现金转移行动，以及设置内部控制职位(P-4 级别)。

57. 在西非和中非区域，利比亚、毛里塔尼亚和尼日尔国家办事处接受了审计(评级分别为“持强烈保留意见”、“持一定保留意见”和“持一定保留意见”)，并在审计报告发布后两个月内就所采取的行动提交了报告。2018 年 2 月，内部审计和调查办公室收到了马里和塞拉利昂国家办事处(评级分别为“持一定保留意见”和“持强烈保留意见”)就审计提出的商定行动提交的报告，这些报告尚待审议。2016 年对乍得国家办事处的审计给出了否定评级，2017 年又对该办事处进行了

后续审计(未评级)，审查了该办事处根据 2016 年商定审计结果开展的行动，没有提出新的建议。

58. 在《2018-2021 年办公室管理计划》中，西非和中非区域办事处(中西非区域办事处)获准从 2018 年 1 月开始增强区域监督和支持能力，增设若干职位，分别负责预防欺诈、评估、工程管理、统一现金转移方式、工作人员征聘和业绩评估等问题。在这一区域继续开展成果管理制培训，截至 2017 年年底，已有超过 1 000 名工作人员接受了这方面的培训。2017 年，中西非区域办事处加倍关注欺诈和道德操守问题，组建了多办事处业务干事网络，由这个网络制定的行动将于 2018 年在该区域内实现主流化。中西非区域办事处支持利比里亚国家办事处在审计报告发布后的三个月内落实了 71%的审计建议，并支持塞拉利昂国家办事处开展人员配置结构评估和保留在埃博拉病毒危机期间设置的供应干事职位(P-5 级别)。中西非区域办事处《2018 年办公室管理计划》对塞拉利昂国家办事处给予高度重视。

59. 在东部和南部非洲区域，2017 年接受审计的所有办事处均及时提交了落实报告，这其中包括：安哥拉(“持一定保留意见”)；博茨瓦纳(“持一定保留意见”)；莱索托(“持一定保留意见”)；卢旺达(“持一定保留意见”)；坦桑尼亚联合共和国(“持强烈保留意见”)。截至 2018 年 2 月 28 日，针对坦桑尼亚联合共和国国家办事处提出的建议中，有 75%得到了落实。2018 年 2 月，内部审计和调查办公室收到了该办事处提交的第二份实施报告，这份报告尚待审议。在《2018-2021 年办公室管理计划》中，东部和南部非洲区域办事处获准从 2018 年 1 月开始增强区域监督和支持能力，增设或调整若干职位，分别负责机构业绩、监测和评估以及知识管理工作。这些职位将协助该区域办事处更好地发挥其与本区域国家办事处订立的相互问责协定所规定的领导作用和支持作用。2017 年，相互问责协定沿用了前几年的大致框架，其中包括内部管控措施的实效性和业务流程的效率，同时注重风险管理和事故报告的及时性。东部和南部非洲区域办事处在本区域各办事处继续开展同行评审工作，以促进交流知识，并确定最佳做法，以便推广。值得一提的实例是，南苏丹国家办事处在 2017 年制定了最大限度降低欺诈和抢劫风险的标准作业程序。该区域办事处继续致力于提升工作人员的技能，在 2016-2017 年为 1 250 多名工作人员进行了成果管理制培训。2017 年，有 17 个办事处的 1 200 多名工作人员接受了业绩管理培训。

60. 在南亚区域，截至 2018 年 2 月 28 日，关于巴基斯坦国家办事处审计(“持强烈保留意见”)提出的商定行动，提交报告的时限未到。2017 年，区域办事处在所有区域方案专家和高级管理层会议期间召开了经验总结会，推动各方利用评估结果持续改进方案。2017 年，管理层推动开展了成果管理制和统一现金转移方式培训，为政府和民间社会的方案合作伙伴提供专门材料和培训。对巴基斯坦国家办事处的支持力度加大，延及统一现金转移方式管理。

61. 在拉丁美洲和加勒比区域，海地国家办事处就 2017 年审计报告提出的商定行动，向内部审计和调查办公室提交了第一份现状报告，2017 年审计报告得出了“持强烈保留意见”的审计意见。在《2018-2021 年办公室管理计划》中，区域

办事处获准从 2018 年 1 月开始增强监督和支持能力，增设若干职位，分别负责统一现金转移方式、采购服务以及监测和评估，但其中部分职位的征聘工作还需视现有资金情况而定。2016 年启动了成果管理制培训，到 2017 年年底已对该区域 18 个办事处进行了培训，有 62 个伙伴组织参加了培训。其余 6 个办事处将在 2018 年完成培训工作。2017 年，区域办事处审查了海地国家办事处的供应和后勤管理做法。同年，对新的国家方案文件和战略说明进行了质量审查，发现有两份文件质量颇高，另有三份文件符合既定标准。

62. 区域办事处对海地国家办事处给予高度重视，2017 年，该国家办事处在以下领域得到支持：针对霍乱和飓风的大规模应急工作；紧急方案编制；业绩监测；合作伙伴管理；评估；数据生成、分析和报告。共有 54 名工作人员参加了成果管理制培训。2018 年，区域办事处将继续在方案、统一现金转移方式监测、评估和成果管理制应用于伙伴关系管理等方面提供支持。

63. 在欧洲和中亚区域，截至 2018 年 2 月 28 日，2017 年吉尔吉斯斯坦国家办事处审计(“持一定保留意见”)提出的所有商定行动均已落实。截至 2018 年 2 月 28 日，关于阿尔巴尼亚、克罗地亚和乌克兰等国家办事处审计(其评级均为“持一定保留意见”)提出的商定行动，提交报告的时限未到。在《2018-2021 年管理计划》中，区域办事处获准在移民、员工福利和道德操守、安保、信息技术、供应和采购等领域增强监督和技术支持能力，并将继续支持落实统一现金转移方式及伙伴关系管理。2017 年，携手该区域所有儿基会代表开展了关于道德操守和欺诈问题的培训，并计划在 2018 年开展更多行动，还对所有业务干事进行了成果管理制培训，以补充线上成果管理制培训。约有 200 名工作人员在 2017 年完成了线上培训。

64. 在东亚和太平洋区域，《2018-2021 年办公室管理计划》提出调整结构，目的是改进统一现金转移方式和其他领域的监督职能，包括增强规划、评估和分析以及增加人力资源，旨在提高区域办事处监测国家办事处工作业绩的能力。

65. 东亚和太平洋区域办事处重视企业风险管理，正在进一步增强自身的监测、监督以及与国家办事处开展合作的能力，以期改进整体业绩，进一步预防和减轻发生欺诈和滥用资源的风险。东亚和太平洋区域办事处继续密切监督国家办事处及合作伙伴，并为其提供技术支持，确保开展能力建设，对欺诈现象明确奉行零容忍政策。东亚和太平洋区域办事处继续监测道德操守培训的完成情况。2018 年，该区域将作为合作伙伴，参与并支持落实新的反欺诈战略。

66. 2016 和 2017 年，在东亚和太平洋区域逐步推行成果管理制，对 400 多名工作人员进行了培训。《2018-2021 年办公室管理计划》拟预改进成果管理制，具体办法是持续增强儿童数据的可得性和提高数据质量，在优先国家试点落实《儿基会儿童数据战略》。2017 年，东亚和太平洋区域办事处还在提升工作人员技能方面开展了多项举措：关于同行交流方案、线上职业学院和辅导方案的东亚和太平洋区域职业倡议，以及关于培训主管的长期协定。此外还在国家办事处举办了 8 次业绩管理讲习班和相关网播研讨会。

C. 管理层针对总部和制度审计、咨询服务、机构间审计建议采取的行动和计划

2017 年以前开展的审计

67. 内部审计和调查办公室 2017 年年度报告中列出的截至 2017 年 12 月 31 日超过 18 个月仍未落实的审计行动共有 7 项，与 2016 年年底(5 项)相比略有增加。

68. 这 7 项商定行动都是针对总部职能。截至 2017 年年底超过 18 个月仍未落实的各项商定审计行动的情况，载于本报告附件。

69. 2016 年，内部审计和调查办公室发布了四份总部职能和制度审计报告以及专题审计报告。截至 2018 年 2 月 28 日，其中两份审计报告提出的各项商定行动均已落实，另外两份审计报告提出的各项行动预计将于 2018 年得到落实：

(a) **由供应司采购方案用品，交付国家办事处**：所有商定行动均已落实；

(b) **外地办事处信息和通信技术基础设施和灾后恢复规划**：所有商定行动均已审结；

(c) **其他资源管理**：内部审计和调查办公室在管理层采取行动之后审结 13 项商定行动，另外 5 项行动预计将于 2018 年审结；

(d) **方案司**：在管理层采取行动之后，17 项商定行动中有 13 项已得到落实，尚待内部审计和调查办公室审查和证实。管理层正在着手处理其他商定行动，预计于 2018 年落实完毕。

2017 年提供的咨询服务

70. 内部审计和调查办公室积极响应管理层提出的支持请求，在多个领域提供了咨询服务，并就人道主义现金转移问题发布了两份咨询报告，一份概述全球问题，另一份专门论述也门问题，还在审查儿童保护科相关做法的基础上发表了关于数据处理政策的咨询报告，但均未在咨询服务报告中提出建议。也门国家办事处赞赏地注意到该办公室在纠正紧急现金转移数据误差以及管控欺诈和腐败方面给予的支持。儿童保护科赞赏地注意到关于数据处理政策的咨询服务报告，并利用这份报告推动为工作人员及合作伙伴制定关于方案编制过程中数据隐私和安保问题的实地指南。

2017 年发布的机构间审计报告

71. 管理层赞赏地注意到，内部审计和调查办公室积极与其他联合国机构合作开展联合审计。2017 年，内部审计和调查办公室参加了五次联合审计，其中一次作为牵头机构。《南苏丹共同人道主义基金综合审计报告》针对儿基会提出了两项建议，这两项建议在本报告发布前已得到落实。四次审计工作没有特别针对儿基会提出建议。但是，越南一体行动审计和可持续发展目标基金危地马拉联合方案审计针对联合国驻地协调员提出了八项建议，这些建议的落实有待联合国国家工作队提供支持，而儿基会是国家工作队的成员。

五. 管理层对于儿基会审计咨询委员会 2017 年年度报告的意见

72. 儿基会管理层一如既往地赞赏审计咨询委员会在有效独立地监督本组织方面作出的重要贡献。正如审计咨询委员会提交执行局的 2017 年年度报告所言，委员会成员定期与副执行主任(负责管理事务)和其他高级管理人员交流意见，并在年内与执行主任进行了面谈。审计咨询委员会在 2017 年召开的三次会议、会议提交的报告和针对具体问题编写的战略备忘录为儿基会的监督和管理工作作出了重要贡献。管理层赞赏审计咨询委员会在 2017 年年度报告中确认儿基会审议了该委员会提出的建议。

73. 儿基会管理层赞赏审计咨询委员会同意了关于扩大委员会作用、增设评估职能的要求，并增加了一名成员，确保委员会具备履行新职能所需的专业知识。管理层还赞赏审计咨询委员会接受了委员会成员的建议，访问设在相关成员祖国的儿基会办事处和儿基会国家委员会，并在 2017 年出访欧洲和中亚区域办事处以及全球共享服务中心。通过这些活动，审计咨询委员会对儿基会的工作有了更多了解，儿基会工作人员对审计咨询委员会的作用也有了更多认识。管理层还赞赏儿基会审计咨询委员会成员在 2017 年与其他联合国实体类似部门的成员合作，赞赏审计咨询委员会计划在 2018 年提出《章程》修订草案，以确保审计咨询委员会的工作与《2018-2021 年儿基会战略计划》、审计咨询部门不断变化的职业标准以及新任执行主任确定的优先事项保持一致。

74. 儿基会管理层赞赏审计咨询委员会积极参与应对重大组织问题的管理行动，2017 年这方面的工作包括企业风险管理、监测儿基会治理风险和遵约倡议、业绩评估系统、网络安全和数据隐私。管理层很高兴能有机会向审计咨询委员会通报情况，并在委员会会议上讨论这些问题。

75. 管理层赞赏审计咨询委员会广泛审议了本组织的一系列保证职能，包括道德操守、评估、审计和调查。管理层还赞赏委员会在 2017 年审查了联合国审计委员会针对儿基会提出的各项建议的落实情况以及与联合国审计委员会召开了两次会议。管理层还赞赏审计咨询委员会审查了儿基会 2016 年财务报表草案和致管理当局函，审计咨询委员会提出的建议也包含在该财务报表当中。

附件

截至 2017 年 12 月 31 日超过 18 个月仍未落实的审计建议的最新进展情况

内部审计和调查办公室 2017 年年度报告提出的商定行动	最新进展情况
公共部门联盟和资源调动办公室审计，2013 年 12 月发布(两项建议)	
两项建议涉及到执行主任办公室同意发布一项行政指令，说明儿基会资源调动职能的战略构想和实施框架，概述分配给公共部门联盟和资源调动办公室(现为公共伙伴关系司)以及儿基会其他部门的作用和职责，以及制定战略和相关要求，在全球层面提高捐助者报告的质量和及时性，明确公共伙伴关系司和区域办事处在监督和支持捐助者报告问题上的职责。	在《2018-2021 年儿基会战略计划》期间，儿基会计划发布新的资源调动战略以及相应的问责框架，其中包括报告职能。公共伙伴关系司以及私营部门筹资和伙伴关系司的司长已经批准了修订后的战略，目前正在与区域主任及总部其他部门主管进行磋商。各方提出的意见将纳入战略定稿，预计将于 2018 年第一季度末完成。
儿基会总部各司服务合同管理审计，2015 年 6 月发布(三项建议)	
两项建议涉及到财务和行政管理司(财行司)同意修订合同审查委员会的政策，确定交易监测系统(包括管理可能出现的合同拆分风险)以及通过虚拟集成信息系统(VISION)中的订购单记录多年期合同安排的解决方案。	正如内部审计和调查办公室年度报告指出，与利益攸关方就合同审查委员会的政策修订问题开展了最终磋商。为落实这两项建议，预计将在 2018 年第二季度完成以下方面的政策补充和修改工作：简化相关规定；开展合同审查委员会成员采购问题培训；2018 年发布合同审查委员会工具，以便在总部实现该委员会工作流程的自动化；协助制定合同审查委员会的相关程序。关于交易监测的技术解决方案正在审议当中，记录多年期合同安排的解决方案已经付诸实施。
一项建议涉及到道德操守办公室同意评估利益冲突和财务披露方案政策的成效和效率，以确定该方案是否已实现预期目标和影响，总结方案实施过程中的经验教训，审查并明确关于哪些工作人员可以参与方案的政策标准，确保开展风险管理工作。	2017 年利益冲突和财务披露方案在 2017 年年底已告完成，道德操守办公室计划在 2018 年上半年对这项方案开展一次合目的性评估。落实工作暂予推迟，目的是先为新任道德操守问题首席顾问留出时间修改方案，而后再评估其实效。

内部审计和调查办公室 2017 年年度报告提出的商定行动	最新进展情况
肯尼亚国家办事处审计，2015 年 6 月发布(两项建议)	
一项建议涉及到财行司发布预算编制工具和指南，协助国家办事处估算工作计划活动和产出成果的成本。	儿基会正在开发一项预算编制工具，这是一项网上财务规划工具，在制定方案和规划过程中，可以在资源和产出成果之间建立明确的关系。随着相关要求的确定和系统设计的完成，这项工具现已进入 “塑形”阶段，随后将着手编写相关指南。将在 2018 年上半年开展测试和培训工作，并分阶段逐步推广和部署。2018 年年底之前，肯尼亚等地的国家办事处将接受相关培训，并采用这一系统。
一项建议涉及到财行司同意修订相关政策、程序和指导，在国家办事处开展记录管理，作为企业级内容管理的一部分。	根据吸收专项资源在全组织开展企业级内容管理的倡议，儿基会制定了记录保存规定和无纸化记录分类计划，并开发了其他资源用于实地应用，计划将于 2018 年第一季度发布。