



联合国

## 审查联合国人口基金的管理和行政工作

联合检查组的报告

编写人：Carolina Fernández Opazo





# 审查联合国人口基金（人口基金）的管理 和行政工作

联合检查组的报告

编写人： **Carolina Fernández Opazo**



联合国 • 日内瓦，2023 年



---



## 审查联合国人口基金（人口基金）的管理和行政工作

### I. 简介和审查目标

联合国人口基金（人口基金）的目标是确保妇女和青少年能够获得优质性健康和生殖健康服务，并在联合国系统中在推进各项人口方案方面发挥主导作用。人口基金是一个信托基金，成立于1967年，于1969年开始运营，其资金完全来源于政府、政府间组织、私营部门、基金会和个人的自愿捐款。

人口基金通过经济及社会理事会向大会汇报，并向联合国开发计划署（开发署）、人口基金和联合国项目事务署（项目署）的执行局汇报。

本报告是联合检查组（联检组）第一次对人口基金的管理和行政工作进行审查，也是联检组2022年工作方案的一部分。审查的主要目的是对人口基金的管理和行政工作进行独立评估，帮助提高人口基金在实现其法定任务和任务目标方面的效率和效力。

### II. 主要审查结果

#### A. 治理和领导

人口基金建立了全面的治理流程，治理结构与高级管理层之间会就诸多议题定期进行交流讨论。战略规划以协商的方式进行，包括联合国其他实体在内的相关利益攸关方都会参与协商，并会借鉴在以往战略周期中汲取的经验教训。尽管如此，在审查过程中，还是发现了一些治理问题。如果这些问题得到解决，可改善人口基金整体管理中的治理流程，并提高透明度。

在审查中，检查专员提出了一些旨在提高该组织管理工作的独立性和透明度的变革建议。执行局和人口基金执行主任定下了“高层基调”，要求人口基金各级工作人员在任何时候都要有秩序、有道德、克勤克俭、快速高效，这是人口基金管理理念、运作方式和组织文化的一部分。这一“高层基调”是有效监督的基础。

检查专员认为，以身作则可在整个组织内发挥巨大影响力，并适用于多种目的。限制执行主任的任期数，为执行局成员日后在人口基金内的工作设立合理的“冷却期”，这些措施旨在体现高级管理层提高管理透明度的努力和坚定承诺。许多联合国实体认为，限制高级职位的任期可给组织带来新想法和观点。但是，人口基金执行主任这一职位没有任何任期数限制。检查专员建议执行局考虑限制人口基金执行主任的任期数。

执行局对开发署、人口基金和项目署的活动提供政府间支持和展开监督是一项具有挑战性的任务，而这三个实体各自开展的活动的不同任务、规模和性质又使之更加复杂。在审查中，检查专员要求执行局分配更多时间为人口基金提供指导和开展监督，并考虑更多解决方案，如建立单独的委员会，或让人口基金的治理与具有密切方案协同作用的各个联合国计划署保持一致。

#### B. 组织结构

人口基金总部位于纽约，由14个司、办事处、事务处和单位组成，但部分职能部门设在日内瓦（人道主义）和哥本哈根（供应链）。此外，人口基金有6个区域办事处、8个代表办事处、3个次区域办事处以及121个国家和领地办事处。虽然

不同区域、国家和领地办事处有明确的职权范围，但次区域和代表办事处并非如此，它们主要负责为自己的活动发布一些指导文件，但没有具体的职权范围。

检查专员审议的另一个问题是联合国不同实体所确定的区域划界。人口基金确定的区域覆盖范围往往与其主要的联合国计划署伙伴所确定的范围不同。联合国各实体确定的区域地理覆盖范围存在差异不利于进行合作、联合方案拟订和建立伙伴关系，这可能会带来运营方面的挑战。然而，应该指出的是，人口基金并不认为这是阻碍合作的主要障碍。检查专员建议人口基金高级管理层在改革联合国发展系统的同时，努力与其他合作伙伴保持一致。

在审查过程中，检查专员还审议了人口基金区域业务共享服务中心倡议，并指出，应根据联合国发展系统在区域层级的改革倡议，以及联检组在其题为“加强机构间合作以提高行政支助服务的效率和效力的机会”的报告(JIU/REP/2018/5)中就这一主题提出的建议，将该倡议纳入整体战略加以规划。

### C. 行政、预算和财务管理

人口基金的资金来源于自愿捐助。2014-2021 年期间，人口基金的总收入大幅增长(46%)；但这种增长的特点是，非专用捐款减少(-2%)，高度专用供资渠道的使用率增加(97%)，再加上持续依赖少数关键捐助方。非专用捐款减少和高度专用资金使用率增加值得引起人口基金高度关注，因为这会影响到方案的灵活性，包括对任务执行造成潜在挑战。尽管人口基金目前的财务状况良好，但整个金融危机带来的潜在影响和主要捐助方优先事项的转变，给中期前景带来了不确定性和担忧。

人口基金为了丰富捐助方群体，做了很多工作，因此，检查专员要求密切监测和报告人口基金在减少对同一经常性捐助方的依赖方面所做的工作和实现的成果。

应该注意到，由于自成立以来的历史联系，人口基金从开发署采购了各种财务、人力资源和业务服务，包括支付处理、投资管理、雇员福利管理、差旅和签证服务以及初级专业人员计划管理。

### D. 人力资源管理

在审查中，检查专员评估了合同框架和模式；招聘方式；职位分类；工作人员的等级、性别和地域分布；授权、工作人员培训和工作人员与管理层的关系。

工作人员和非工作人员的合同框架比较稳健，所提供的选择和模式也结构合理。人口基金最近发布了一项新的人力资源管理策略，大家对此寄予厚望，认为将有助于解决与明确授权相关的问题，消除大家对人力资源司回应不及时担忧，因为这些问题加上漫长的招聘期，加深了工作人员和管理层对人力资源职能的负面意见，导致人们更加认为招聘过程缺乏透明度。然而，从人口基金提供的 2022 年招聘周期和职位空缺率数据中可以发现，人口基金在这方面有了明显的进步。话虽如此，授权的加强也让人们有些担忧区域主任在人力资源事务方面的权力。

最令人担忧的调查结果是与不当行为有关的发现。工作人员的总体感觉是，高级管理层没有采取恰当的应对措施，只是“逃避”问题或对问题“得过且过”，在滥用权力和性骚扰案件中尤其如此。检查专员在审查中肯定了高级管理层所做的努力，如设立了人口基金廉政小组（这是一个由多个独立但相互联系的办公室组成的小组，负责处理内部司法事务和工作人员福利），并建议人口基金应进一步推动处理不当行为的多个机构之间的信息共享和快速决策，以加深互信和提高现有机制的透明度。



## E. 信息通信技术管理

人口基金在信息通信技术 (ICT) 管理方面遵循的总方向是优先使用线上协作和云工具。但是，人口基金与其他使用基于微软的平台联合国机构之间偶尔会出现兼容性问题。

2017 年启动的人口基金信息通信技术转型项目的核心是部署新的云端企业资源规划系统，简化其核心业务领域的提交、追踪、批准和报告流程，这可以帮助人口基金与未来的组织和全球优先事项保持一致。检查员认为此项目是一个主要风险源，而且从丧失机会这个方面来看也是如此，因为此项目自启动以来经历了相当大的变化，比如方向和管理方面的重要变化。此项目也需要大量费用，而且人口基金作为负责联合开发和启动新企业资源规划系统的团队成员，并没有太多的回旋余地。在本审查报告定稿时，人口基金表示，新系统已于 2023 年 1 月成功启动。

人口基金应继续密切监测新系统的部署情况，包括其提供的功能、与人口基金使用的其他系统之间的差距，以及与这些系统的集成情况。因此，在采取变革管理举措，帮助顺利开发、启动和稳定 Quantum 系统的同时，检查专员欢迎并鼓励开展定期监测和风险评估工作。

## F. 风险管理和控制

为了增强风险意识和提高基金内部的风险文化，人口基金在 2022 年 4 月推出了一项新的企业风险管理政策。目前，整体风险管理工作通过内部风险管理应用程序完成，人口基金预计将在部署新企业资源规划系统的同时更新此应用程序。

已发现的一个风险领域涉及执行伙伴管理和相关报告。2021 年，执行伙伴交付的方案活动约占人口基金总支出的 33%。检查专员确认，人口基金已为执行伙伴的活动建立了一个稳健的控制框架。然而，鉴于执行伙伴的受托资源的重要性，人口基金应长期关注这些资源，必须确保准确开展执行伙伴控制框架中规定的保证活动，并及时在相关信息系统中上传活动成果。

## G. 监督职能、监测和评价

审计和调查处、评价办公室和道德操守办公室组成的内部监督结构以及相关的监督政策构成了坚实的监督框架，专门监督人口基金的各项活动。除此监督结构外，还有来自监督咨询委员会、审计委员会和联检组的外部监督。上述实体所发挥的不同监督作用由完善流程联系起来，包括合理监控和定期报告机制。

鉴于每位成员国都负有监督责任，并通过加入理事机构和委员会行使此监督权，因此，如果执行局前成员加入人口基金高级管理结构或加入其任何监督实体，可能会被视为有利益冲突。因此，检查专员要求采取额外的保护措施，如“冷却期”，确保决策及其执行的独立性。

检查专员得出结论认为，监督咨询委员会不属于独立的监督委员会，因为该委员会成员的遴选和任命以及其职权范围的批准都由执行主任负责。此外，该委员会的主要职责是向管理层提供建议，并直接向执行主任汇报。如要让它成为一个真正独立的监督咨询委员会，需要根据审计最佳做法和联检组先前相关报告中所载建议修订这些内容。如果不完成这些改变，则应修改该委员会的名称，以体现其真正的职能（例如，管理咨询委员会或类似的名称），然后根据监督的专业标准和实践，成立一个独立的审计咨询委员会。

需要解决内部调查案件积压和数量增加问题。2022 年新增案件数量创下过去五年新高（截至 11 月 20 日为 139 例），并且已经超过了 2021 年的案件接收总量。因此，必须加大力度减少目前的积压案件。审计和调查处内部职位空缺率高让这一问题变得愈加严重，对审计和调查处的表现产生了影响。检查专员认为，如要完成

审计和调查处的关键使命，则需要建立更加稳固的人力资源结构，加紧填补空缺职位，并且领导层要能深谋远虑。

还应强调的是，工作人员满意度调查和访谈结果显示，大家非常不信任举报机制。在这方面，人口基金也取得了积极进展，道德操守办公室采取了方法、措施并确立目标，以解决提高工作人员保护机制（包括对举报方的保护）的知名度和信任度这一迫切需求，检查专员对此表示欣慰。

## H. 外联和伙伴关系

人口基金拥有明确、一致且全面的传播框架，有多种详细政策对其进行管制并提供准则。

依靠自愿捐助的组织需要积极与利益攸关方接触，并有效获取和维持公众对其目标的支持，这对于实现其战略目标至关重要。组织应分配足够数量的资源用于外联、沟通和资源调集，确保取得成果。

检查专员建议，利用结构性供资对话报告监测和定期报告通过不同伙伴关系渠道（即私营部门、民间团体组织、国际金融机构、学术界和媒体）取得的进展和成果。

## III. 建议

本审查报告包含六项建议，其中四项是针对执行局的行动建议，另外两项是针对执行主任的行动建议。此外，还有 21 项非正式建议，用于补充以上 6 项建议，帮助提高人口基金的整体效力和效率。

### 建议 1

执行局应在 2024 年年底前考虑建议经济及社会理事会，并在必要时通过理事会向大会提出建议，限制人口基金执行主任的任期数。

### 建议 2

执行局应在 2024 年年底之前考虑人口基金治理安排的不同可能性，例如单独建立一个人口基金理事会，或将其与其他拥有高度方案协同作用和共同活动领域的联合国基金或计划署划归到同一理事会的管辖之下。

### 建议 3

执行主任应确保在 2023 年年底前制定更多措施，提高招聘流程的客观性和透明度，并继续遵循有关这一问题的既定政策。

### 建议 4

执行主任应密切监测并定期向执行局报告与落实信息通信技术转型项目有关的风险，特别要注意新企业资源规划系统的费用和功能，及其与现有系统的集成情况，并采取必要措施缓解风险。应在 2023 年年底前报告，此后在执行局的每届年度会议上报告，直到此转型项目结束。

### 建议 5

执行局应在 2023 年年底之前与秘书长协商，考虑并率先实施针对人口基金成员雇用限制的保护措施，以提高独立性和透明度，减少人口基金总体管理中的利益冲突。

## 建议 6

执行局应在 2023 年年底前考虑成立一个独立的监督咨询委员会，用于监督人口基金的活动，或根据最佳做法和监督专业标准提高当前监督咨询委员会的独立性，包括职权范围、成员的任命和汇报关系，这些都应接受执行局的批准和直接监督。

## 非正式建议

- 可加强治理流程，并且执行局应分配更多的时间来指导和监督人口基金的活动（请参见下文第 47 段）。
- 执行主任应在 2023 年年底前确定次区域和代表办事处的职权范围，确定其职责、职能、汇报关系、明确授权和监督责任（请参见下文第 54 段）。
- 关于 2020-2025 年战略计划中为小岛屿发展中国家调动非核心资源建立筹资模式的计划，执行主任应在对该战略计划进行中期审查时，报告新筹资模式的执行情况、运作方式以及预期成果和取得的成果（请参见下文第 76 段）。
- 执行主任应密切监测为实现资金目标、扩大捐助方群体、增加用于人道主义应急活动的非核心资源所做的工作，并通过结构性供资对话报告，定期向执行局报告针对此事项采取的行动，包括纠正措施（如有），并更新资源调集战略（请参见下文第 91 段）。
- 检查专员认为，虽然人口基金的众多政策、程序和准则为其提供了令人满意的行政、预算和财务框架，但由于这些政策、程序和准则的格式各不相同，且缺乏文件符号，导致成员国和潜在捐助方难以使用。因此，执行主任应考虑使用相同的格式和合适的文件符号来出版包含《财务条例和细则》以及所有相关政策的数字汇编物（请参见下文第 98 段）。
- 在协议更新或有新服务提供商进入市场时，执行主任应对那些外包给第三方的活动和服务进行成本效益分析，以确定：(a) 是否方便继续合作；(b) 是否可以创造条件在内部提供这些服务；或 (c) 是否可以使用全球共享服务中心（请参见下文第 109 段）。
- 检查专员建议执行主任统一现有政策并简化政策应用，为人口基金建立一个明确而全面的人力资源框架（请参见下文第 122 段）。
- 检查专员认为，2022 年 9 月发布的人力资源相关事项的授权文件并没有充分下放人力资源职能，而是重新任命人力资源业务合作伙伴，扩大了对外地工作地点的中央控制。因此，执行主任应考虑在文件的修订版中扩大对区域主任的授权（请参见下文第 129 段）。
- 检查专员认为，作为其监督职能的一部分，执行局可以审查人才战略，确定其是否符合 2022-2025 年综合预算中规定的期望值（请参见下文第 145 段）。
- 检查专员建议执行主任更好地利用轮换机制，制定一个正式的职位轮换方案，其中可以按级别、服务期限、工作地点和工作艰苦程度指标列出所有需要轮换的职位目录，以及列出更多的技术性职位和职能目录，（请参见下文第 148 段）。
- 为了加深互信和提高现有机制的透明度，执行主任应拓宽投诉方与多个处理不当行为的机构之间的沟通渠道，建立一个投诉追踪系统，让所有相关方都能追踪其案件的进展和状况，同时适当考虑调查程序、保密和隐私方面的规定（请参见下文第 153 段）。
- 检查专员建议执行主任继续支持在尚未建立外地工作人员协会的地方建立这种协会并使之正规化，然后与人口基金人员协商（请参见下文第 155 段）。

- 在东欧和中亚区域办事处建立区域战略管理委员会的目的是提高管理方面的参与度和透明度。这一平台专供区域层级的高级管理层和工作人员代表讨论办事处的战略方向、全体工作人员的福利和安全，以及协调不同业务领域。检查专员认为，执行主任应考虑在人口基金其他区域办事处设立一个类似的委员会，用于促进高级管理层与工作人员之间的对话（请参见下文第 156 段）。
- 检查专员建议执行主任进一步加强企业的入职培训和入职指导计划，确保新入职的工作人员获得充足信息，能正确履行其职责。检查专员还认为，有必要让工作人员代表参加针对新任管理人员的入职培训，让其了解自己在解决冲突、工作人员福利和工作条件方面所发挥的作用，并了解其他相关政策（请参见下文第 158 段）。
- 检查专员认为，新企业资源规划系统在 2023 年投入使用后，执行主任应考虑牵头对信息技术转型项目进行全面审查，并报告该项目的总体费用以及与现有主要信息系统的集成情况（请参见下文第 170 段）。
- 检查专员建议高级管理层审查自启动信息技术转型项目以来，新企业资源规划系统的要求和预期功能变化，并确保这些要求得到适当满足（请参见下文第 173 段）。
- 检查专员认为，如要在人口基金内部推广使用企业风险管理系统，新企业风险管理工具应易于使用，并尽可能将其与新企业资源规划系统集成。检查专员建议高级管理层采取必要措施，根据企业风险管理政策中的要求，迅速开发或选择和采购集体企业风险管理信息应用（请参见下文第 183 段）。
- 检查专员肯定了针对执行伙伴活动所建立的控制框架。尽管如此，鉴于执行伙伴的受托资源的重要性，人口基金应长期关注这些资源，因为执行伙伴的绩效本来就容易出现欺诈风险和挑战。因此，高级管理层应加大力度持续开展执行伙伴控制框架中规定的保证活动，并将其成果及时上传至相关信息系统中（请参见下文第 191 段）。
- 检查专员认为，必须加大力度加紧填补审计和调查处的职位空缺（包括领导职位），加快减少未结调查案件的数量。减少调查案件积压迫在眉睫，必须针对这一特殊情况考虑分配临时资源（请参见下文第 255 段）。
- 执行主任应制定短期和中期计划，开展沟通和技术使用及社交媒体方面的培训，让沟通职能专业化，加强相关利益攸关方的参与度，实现人口基金的沟通目标（请参见下文第 275 段）。
- 检查专员预计，正在制定的新战略和工具可解决 2015 年资源调集战略中指明的且在 2022-2025 年战略计划中重申的伙伴关系挑战。她认为，新战略应包括相关和明确的指标，帮助利用结构性供资对话报告来监测和定期报告通过不同伙伴关系渠道（即私营部门、民间团体组织、国际金融机构、学术界和媒体）取得的进展和成果（请参见下文第 289 段）。

## 目录

|                                | 页码  |
|--------------------------------|-----|
| 执行摘要 .....                     | iii |
| 缩略词表 .....                     | xi  |
| I. 简介 .....                    | 1   |
| A. 背景 .....                    | 1   |
| B. 目标和范围 .....                 | 2   |
| C. 方法 .....                    | 2   |
| D. 鸣谢 .....                    | 3   |
| II. 治理和领导 .....                | 4   |
| A. 任务 .....                    | 4   |
| B. 治理 .....                    | 4   |
| C. 领导 .....                    | 5   |
| D. 执行局与高级管理层的关系 .....          | 6   |
| E. 战略规划 .....                  | 8   |
| III. 组织结构 .....                | 10  |
| A. 总部 .....                    | 10  |
| B. 外地办事处 .....                 | 11  |
| C. 区域覆盖范围 .....                | 13  |
| D. 联合国系统的内部协作 .....            | 14  |
| E. 区域业务共享服务中心 .....            | 14  |
| IV. 行政、预算和财务管理 .....           | 16  |
| A. 财务稳定性、可预测性和可持续性 .....       | 16  |
| B. 财务和预算框架 .....               | 22  |
| C. 采购和共享服务 .....               | 24  |
| D. 收入和支出模式 .....               | 25  |
| V. 人力资源管理 .....                | 27  |
| A. 人力资源框架 .....                | 27  |
| B. 人力资源管理 .....                | 29  |
| C. 管理层-工作人员之间总体关系和人力资源管理 ..... | 32  |
| D. 工作人员协会和工作人员-管理层对话 .....     | 33  |
| VI. 信息通信技术管理 .....             | 35  |
| A. 信息通信技术框架 .....              | 35  |
| B. 信息通信技术转型项目 .....            | 35  |
| VII. 风险管理 .....                | 38  |
| A. 企业风险管理框架 .....              | 38  |
| B. 实施企业资源规划系统的风险评估 .....       | 39  |

---

|       |                                      |    |
|-------|--------------------------------------|----|
| C.    | 对执行伙伴的风险管理和控制.....                   | 40 |
| VIII. | 监督职能、监测和评价.....                      | 42 |
| A.    | 监督结构.....                            | 42 |
| B.    | 监督的独立性、透明度、互动和汇报关系.....              | 45 |
| IX.   | 外联和伙伴关系.....                         | 53 |
| A.    | 社交媒体.....                            | 53 |
| B.    | 亲善大使和其他名人代言.....                     | 55 |
| C.    | 网站.....                              | 55 |
| D.    | 利益攸关方参与度和联合国人口基金品牌.....              | 56 |
| E.    | 伙伴关系.....                            | 56 |
| 附件    |                                      |    |
| I.    | 欧洲中央银行高级官员行为守则第 17 条第 1 款，离职后规定..... | 59 |
| II.   | 参与组织根据联合检查组的建议<br>应采取的行动概述.....      | 60 |

---

## 缩略词表

|            |                            |
|------------|----------------------------|
| ACABQ      | 行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）        |
| ASG        | 助理秘书长                      |
| CEB        | 联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）    |
| FAO        | 联合国粮食及农业组织（粮农组织）           |
| IAEA       | 国际原子能机构（原子能机构）             |
| ICT        | 信息通信技术                     |
| IIA        | 内部审计师协会                    |
| ILO        | 国际劳工组织                     |
| IMO        | 国际海事组织                     |
| ITC        | 国际贸易中心（国贸中心）               |
| ITU        | 国际电信联盟（国际电联）               |
| JIU        | 联合检查组（联检组）                 |
| NGO        | 非政府组织                      |
| UNAIDS     | 联合国艾滋病规划署                  |
| UNCTAD     | 联合国贸易和发展会议（贸发会议）           |
| UNDP       | 联合国开发计划署（开发署）              |
| UNEP       | 联合国环境规划署（环境署）              |
| UNESCO     | 联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）       |
| UNFPA      | 联合国人口基金（人口基金）              |
| UN-Habitat | 联合国人类住区规划署（人居署）            |
| UNHCR      | 联合国难民事务高级专员公署（难民署）         |
| UNICEF     | 联合国儿童基金会（儿基会）              |
| UNIDO      | 联合国工业发展组织（工发组织）            |
| UNITAR     | 联合国训练研究所（训研所）              |
| UNODC      | 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒罪办）         |
| UNOPS      | 联合国项目事务署（项目署）              |
| UNRWA      | 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处） |
| UNU        | 联合国大学                      |
| UN-Women   | 联合国促进性别平等和增强妇女权能署（联合国妇女署）  |
| UNWTO      | 联合国世界旅游组织（世界旅游组织）          |
| USG        | 副秘书长                       |
| WFP        | 世界粮食计划署（粮食计划署）             |
| WHO        | 世界卫生组织（世卫组织）               |
| WTO        | 世界贸易组织（世贸组织）               |





---

## I. 简介

1. 审查联合国人口基金（人口基金）的管理和行政工作的是联合检查组（联检组）对其多个参与组织进行一系列管理和行政审查的一部分。该审查属于联检组 2022 年的工作方案的一部分<sup>1</sup>，是联检组首次审查人口基金的管理和行政工作。这次审查符合其长期战略框架的第二个重点专题领域，旨在提高各秘书处在实现法定任务和各组织的既定任务目标方面的效率和效力<sup>2</sup>。

### A. 背景介绍

2. 1967 年 7 月，根据大会第 2211 (XXI) 号决议，秘书长成立了一个信托基金，该基金后来被命名为联合国人口活动基金 (UNFPA)。1972 年，大会决定直接管辖人口基金<sup>3</sup>，1987 年，人口基金正式更名为联合国人口基金<sup>4</sup>。人口基金的使命是确保妇女和年轻人能够获得优质性健康和生殖健康服务，包括自愿计划生育，让他们能够对自己的性生活和生殖活动做出知情和自愿的选择<sup>5</sup>。

3. 人口基金的理事机构是执行局，执行局也是联合国开发计划署（开发署）和联合国项目事务署（项目署）的理事机构。人口基金由执行主任领导，执行主任由秘书长与执行局协商后任命<sup>6</sup>。人口基金的总部位于纽约，有六个区域办事处、三个次区域办事处和八个代表办事处。人口基金总共在 150 多个国家和地区设有办事处。

4. 四年战略规划规定了人口基金 2022-2025 年的活动<sup>7</sup>。该战略规划于 2021 年 7 月经执行局批准，是 2030 年前的三个连续战略规划中的第二个。此战略规划的目标是加快实施《国际人口与发展会议行动纲领》<sup>8</sup>，并在 2030 年前实现相关的可持续发展目标<sup>9</sup>。人口基金目前的关键重点是实现“三项变革成果”，也称为“三个消除”<sup>10</sup>。

5. 人口基金的资金来自自愿捐款，这些捐款要么没有限制（经常资源、非专用资源或核心资源），要么捐助方限制捐款仅用于某一特定目的、方案或活动（其他资源、专用资源或非核心资源）<sup>11</sup>。

6. 人口基金是联检组的一个参与组织，多年来，联检组向执行局和人口基金执行主任提出了多项建议，属于联检组对联合国整个系统的一系列主题审查的一部分。与其他参与组织相比，人口基金对联检组建议的接受率和执行率都比较高<sup>12</sup>。这种积极的趋势一直在持续，联检组网络追踪系统提供的最新数据显示，人口基金在 2012 年至 2020 年期间接受了联检组约 90% 的建议。在这些已接受的建议中，人口基金已经执行其中约 69%，并报告称有 23% 正在执行，还有 8% 尚未开始执行。

---

<sup>1</sup> A/76/34，附件 VII。

<sup>2</sup> A/74/34，附件 I。

<sup>3</sup> 大会第 3019 (XXVII) 号决议，第 1 段。

<sup>4</sup> 大会第 42/430 号决定。

<sup>5</sup> 经济及社会理事会在 1973 年在其第 1763 (LIV) 号决议中通过了人口基金的任务。

<sup>6</sup> 大会第 64/219 号决议，第 3 段。

<sup>7</sup> DP/FPA/2021/8。

<sup>8</sup> 国际人口与发展会议于 1994 年在开罗举行。在这次会议上，179 个国家/地区通过了一项《行动纲领》，要求把妇女的生殖健康和权利放在国家和全球发展工作的中心位置。在《行动纲领》及其后续行动中，人口基金要在相关领域发挥领导作用，并定期向成员国报告《行动纲领》的执行进展。

<sup>9</sup> DP/FPA/2021/8，第 2 段和第 4 段以及图 1。

<sup>10</sup>同上，第 1 段。

<sup>11</sup> DP/FPA/2021/9，第 7 段。

<sup>12</sup> 请参见联检组题为“审查联合国人口基金（人口基金）对联检组建议的接受和执行情况”的报告 (JIU/ML/2016/5)。

---

## B. 目标和范围

7. 本次审查的主要目的是对人口基金的管理和行政工作进行独立评估，帮助提高其完成任务和实现使命目标的效率和效力。
8. 本次审查的范围集中在治理和领导工作；组织结构；行政、预算和财务管理；人力资源管理；信息通信技术 (ICT) 管理；风险管理和控制；监督职能；以及外联和伙伴关系。
9. 对人口基金的技术和方案工作的绩效评估不在本次审查范围内。在这些方面，只需要审查之前指出的重点领域，特别是审查 2022-2025 年战略计划的实施、监测和评估流程。在这方面，联检组适当考虑了人口基金相关监督机构开展的工作。

## C. 方法

10. 联检组在本次审查中采用了定性和定量相结合的方法。联检组采取与利益攸关方合作的方式，在审查过程中征求意见和建议，审查流程包括：
  - 书面材料评审：进行了书面材料评审，审查了执行局的文件和监督机构的建议，还审查了纳入《政策和程序手册》的内部框架和规定，以及其他相关内部文件和统计数据。
  - 调查问卷：向人口基金发放了一份集体问卷，内容涉及管理和监督工作的主要领域。
  - 在线调查：进行了两次单独的在线调查，一次针对执行局成员，另一次针对人口基金工作人员。执行局成员调查就人口基金高级管理层推行的管理和行政战略征求了执行局的广泛意见。19 名执行委员会成员回答了调查问题。工作人员调查的内容涉及工作环境、领导工作、组织结构、行政支持、人力资源、工作人员与管理层的关系、知识共享、信息通信技术、风险管理以及监督和评价职能。工作人员调查共收到 1,057 份答卷<sup>13</sup>。
  - 访谈：2022 年 6 月至 12 月期间，联检组在人口基金纽约总部和两个区域办事处进行了 66 次面对面和线上访谈。联检组与高级管理层进行了访谈，对象包括执行主任、负责管理的副执行主任和负责计划的副执行主任、办公室主任、各司司长、道德顾问、评价办公室主任、审计和调查处主任、监督咨询委员会主席和其他相关官员，包括工作人员代表。此外，还与执行局主席和执行局的区域代表进行了一次访谈。还在不同地点组织了三次保密的焦点小组会议，以了解不同职类和等级的人口基金工作人员的意见。
  - 实地考察：联检组于 2022 年 10 月考察了纽约的人口基金总部。联检组还进行了两次外地办事处考察，一次在开罗的阿拉伯国家区域办事处，另一次在伊斯坦布尔的东欧和中亚区域办事处，时间分别在 2022 年 10 月和 11 月。联检组根据这两个办事处的财务和业务数据，选择考察这两个地方。这两个办事处的地理距离和可用资源也是联检组选择它们作为案例研究的决定性因素。
11. 根据《联检组章程》第 11 条第 2 款，本报告经过多名检查专员磋商后定稿，旨在运用联检组的集体智慧验证其结论和建议。
12. 所有收到的信息和意见都按照联检组一贯的保密原则来处理。本报告主要是对问卷调查和访谈答复的汇总总结，在出于解释说明目的引用其中的内容时，不会引用其来源。

---

<sup>13</sup> 根据人口基金提供的数据，2021 年工作人员总数为 3,154 人，非工作人员（服务合同工和联合国志愿者）总数为 1,165 人。根据这些数据，联检组估计调查问卷的答复率约为 24%。

---

## D. 鸣谢

13. 检查专员要感谢人口基金秘书处和主要利益攸关方在审查准备过程中的全力配合，特别要感谢协调人和那些提供书面答复、参与访谈和/或完成工作人员调查问卷的人士，以及愿意分享其知识和意见的人士。

---

## II. 治理和领导

14. 本次审查包括对人口基金治理结构和相关流程的评估，包括评估人口基金执行局和执行主任为实现 2022-2025 年战略计划的目标而开展的战略规划、方案拟订工作、高级管理工作、通信管理工作和监测活动。

### A. 任务

15. 根据经济及社会理事会第 1763 (LIV) 号决议的规定，人口基金的任务如下：

(a) 在联合国系统主管机构的协助下，在国际上提升知识和能力，以满足国家、区域、区域间和全球在人口和规划领域的需要；提高规划和方案拟订方面的协调度；并与有关各方合作；

(b) 让发达国家和发展中国家更好地认识到国家和国际人口问题的社会、经济和环境影响、计划生育的人权问题，以及了解根据各国的计划和优先事项处理这些问题的可能策略；

(c) 应发展中国家的要求，向其提供系统和持续的援助，帮助其应对人口问题，这种援助应以受援国要求的形式和方式提供，并以最佳方式满足各个国家/地区的需求；

(d) 在联合国系统内发挥领导作用，推进各项人口方案，并协调基金支持的多个项目。

### B. 治理

16. 联合国大会是联合国的最高管理机构。大会可以讨论《联合国宪章》范围内的任何问题或事项，大会与经济及社会理事会和执行局一起组成人口基金的管理结构。人口基金于 1969 年开始运行，当时是由联合国开发计划署管理的联合国人口活动基金。1972 年，大会决定，开发署理事会也将成为人口基金的理事机构<sup>14</sup>。1994 年，大会将该理事会改组为开发署和人口基金的执行局<sup>15</sup>。

17. 现在，执行局负责对人口基金、开发署和项目署的活动提供政府间指导和监督<sup>16</sup>。它的主要职能为：(a) 监测人口基金的业绩；(b) 批准方案，包括国家/地区方案；(c) 决定行政和财务计划和预算；(d) 向经济及社会理事会提出新倡议，并通过该理事会向大会提出新倡议；(e) 鼓励和审查新方案倡议；以及 (f) 向经济及社会理事会提交年度报告，报告中可能包含关于加强外地办事处层级的协调工作的建议<sup>17</sup>。执行局由 36 个国家/地区的代表组成<sup>18</sup>，这些代表由经济及社会理事会选出，任期三年，轮流任职<sup>19</sup>。自 2001 年以来，执行局每年举行两次常会和一次年会。

---

<sup>14</sup> 大会第 3019 (XXVII) 号决议，第 2 段。

<sup>15</sup> 大会第 48/162 号决议，附件 I，第 21 段。

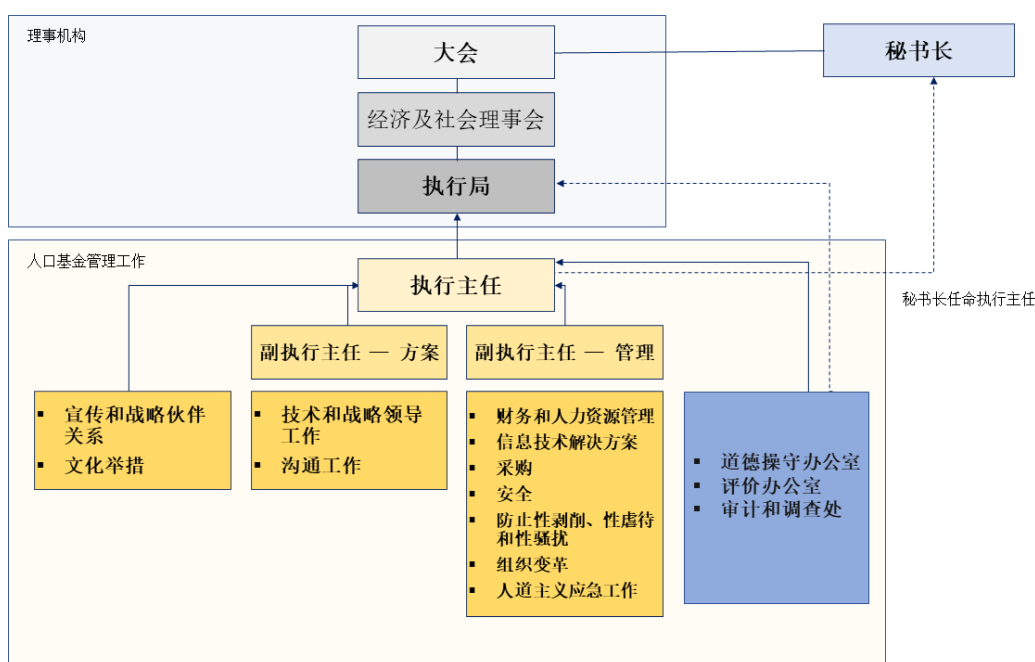
<sup>16</sup> 大会第 48/501 号决定和第 65/176 号决议。

<sup>17</sup> 大会第 48/162 号决议，附件 I，第 22 段。

<sup>18</sup> 目前，执行局的组成部分如下（按区域集团划分）：非洲集团，8 个国家（阿尔及利亚、喀麦隆、乍得、科特迪瓦、埃塞俄比亚、肯尼亚、莱索托、尼日利亚）；亚洲集团，7 个国家（孟加拉国、中国、伊朗 [伊斯兰共和国]、哈萨克斯坦、缅甸、卡塔尔、大韩民国）；东欧集团，4 个国家（摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、斯洛伐克、乌克兰）；拉丁美洲和加勒比地区集团，5 个国家（哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多尔、危地马拉）；西欧和其他地区集团，12 个国家（比利时、加拿大、丹麦、德国、冰岛、爱尔兰、日本、挪威、瑞典、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国）。

<sup>19</sup> 西欧和其他国家集团除外，因为该集团已经确定了自己的内部轮换政策。

图 I  
人口基金治理结构



数据来源：联检组根据大会第 48/162 号决议编写。

18. 执行局主席团由一名主席和四名副主席组成，根据公平地域分配原则选出，任期一年。该主席团的主要职能是筹备和组织理事会会议，提高决策的透明度并推动决策中的对话交流。主席团还负责选定参加理事会实地考察的小组成员。

## C. 领导

19. 人口基金的执行主任由秘书长与执行局协商后任命，任期四年<sup>20</sup>。现任执行主任于 2021 年 10 月连任第二个任期<sup>21</sup>。执行主任在秘书长的授权下开展工作。执行主任每年向执行局报告的内容包括：人口基金战略计划的基于成果的管理框架的进展，以及与人口基金管理工作有关的其他方面的进展。执行主任可在其认为适当的情况下进一步将权力下放给人口基金工作人员。执行主任的工作由负责管理的副执行主任和负责方案的副执行主任协助。副执行主任是人口基金领导团队中最高级别成员，由秘书长根据执行主任的建议任命。副执行主任通过公开招聘来选拔。

20. 管理副执行主任负责管理人口基金的所有核心管理工作和营运职能，包括财务和人力资源管理、信息技术解决方案、采购、安保、防止性剥削和性虐待及性骚扰工作、组织变革和文化倡议<sup>22</sup>。方案副执行主任负责人口基金工作方案的技术和战略领导工作、管理和沟通工作，还负责建立和维系与联合国组织、双边机构以及其他利益攸关方的伙伴关系<sup>23</sup>。

21. 执行主任办公室支持执行主任和副执行主任的联合领导<sup>24</sup>。D-2 级别的司长和区域主任通过公开招聘选拔，候选人由执行主任选拔和任命。目前人口基金高级职

<sup>20</sup> 大会第 64/219 号决议，第 3 段。

<sup>21</sup> 请访问 <https://www.unfpa.org/press/un-secretary-general-reappoints-dr-natalia-kanem-unfpa-executive-director#:~:text=UNITED%20NATIONS%2C%20New%20York%20%E2%80%93%20The,second%20term%20of%20four%20years.>

<sup>22</sup> 管理副执行主任的工作说明（由人口基金提供）。

<sup>23</sup> 方案副执行主任的工作说明（由人口基金提供）。

<sup>24</sup> 执行主任办公室的职权范围（由人口基金提供）。

位的级别为：1 位副秘书长、2 位助理秘书长、14 个 D-2 级和 74 个 D-1 级职位<sup>25</sup>。这 91 个职位约占 2022-2025 年期间拟定的员额（3,157 个员额）的 9%。

22. 执行委员会<sup>26</sup>负责就重大政策问题提供战略监督、建议和决策，以符合人口基金的目标，并为执行主任提供支持。由于执行委员会成员领导着各司，同时也是联络联合国系统内各组织和机构以及其他外部伙伴的联络人，因此执行委员会是一个重要的信息交流论坛，可确保组织工作的一致性和效率。

23. 现在还没有关于人口基金执行主任任期数的决议或决定。部分联合国实体，如联合国贸易和发展会议（贸发会议）、联合国难民事务高级专员公署（难民署）、世界粮食计划署（粮食计划署）、联合国妇女署和联合国教育、科学及文化组织（联合国教科文组织），限制了其执行首长的任期数。其他组织没有正式的关于任期数的限制，但规定行政首长不得连任两届（例如，开发署和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 [近东救济工程处]）。

24. 根据以往有关联合国系统各组织行政首长的遴选和服务条件的工作，联检组认为，所有组织都应限制其行政首长不得连任两届，每届任期不得超过五年，因为这样可以充分平衡行政首长的区域和性别，为各组织的管理和领导工作注入新想法<sup>27</sup>。

25. 在不影响现任者的情况下，限制领导人任期是一项良好举措，有助于激励领导人在其任期内努力取得成果，促进各组织不断发展，将新的想法和观点带入其高级管理层。此外，限制任期让各组织可提前为领导人换届制定计划，并提高管理透明度。

26. 实施以下建议预计将有助于提高人口基金管理工作的透明度并加强其问责制。

#### 建议 1

执行局应在 2024 年年底考虑建议经济及社会理事会，并在必要时通过理事会向大会提出建议，限制人口基金执行主任的任期数。

## D. 执行局与高级管理层的关系

27. 高级管理层和执行局之间会定期进行沟通交流，人口基金的监督办公室可以自由地与执行局直接联系。每届执行局会议前两周会举行会前非正式会议，旨在审查这届会议的议程和文件。在每届会议之前，还会根据需要在全年临时举行其他非正式的简报会和磋商会议。除这些会议外，高级管理层还会参加每月预定举行的主席团会议，在组织各层级与执行局成员和观察员进行互动交流<sup>28</sup>。

28. 由同一个执行局对人口基金、开发署和项目署的活动提供政府间支持和展开监督是一项具有挑战性的任务，而这三个实体各自开展的活动不同，活动的任务、规模和性质也不同，这又使执行局的工作更加复杂。鉴于开发署和项目署活动的规模和性质，执行局需要特别重视这些活动。人口基金管理层在回答联检组有关执行局为何必须处理这三个组织的活动问题的调查问题时表示，“如果一个机构出现问题，可能会连带影响其他机构，并影响到执行局成员分析报告和文件的视角…还会影响其他机构的决策语言。审议这三个机构联合部分中的项目有时意味着对每个机构的关注度会被分散。”

29. 人口基金在回答联检组调查问卷时指出，“由于三个组织共用一个执行局，执行局需要同时对这三个组织履行监督职责，工作负担很重，还会限制执行局分配给执行主任和高级管理层的时间，导致无法进行更有意义和有效的报告…其他联合国

<sup>25</sup> 请参见 DP/FPA/2021/9，附件 1。

<sup>26</sup> 该委员会由执行主任担任主席，其成员包括各司和区域办事处主任以及各监督实体的主任。

<sup>27</sup> JIU/REP/2009/8，第 75 段和建议 6。

<sup>28</sup> 人口基金对联检组的集体问卷的回答。

---

组织的程序与这三个组织类似，但各自都有执行局。因此，我们不清楚为什么会有这种联合执行局的配置。”

30. 人口基金仍然认为，联合执行局是展现联合国的工作效率和效力的典范，益处远远超过挑战。然而，人口基金在回答联检组集体问卷时指出：(a) 应清楚界定执行局的治理和监督责任；(b) 应就人口基金的具体问题开展上岗培训，提高执行局成员的能力，因为他们需要执行监督职责；(c) 执行局应审查其目前的结构和责任，确保适合一个不断发展的人道主义组织。

31. 单独设立人口基金执行局并非新问题。大会第 48/162 号决议指出，将根据 1994 年举行的国际人口与发展会议的结果，进一步考虑为联合国人口基金单独设立执行局。国际人口与发展会议在其行动纲领中和在其第四十九届会议上，请大会考虑单独设立一个联合国人口基金执行局。然而，这方面还未得出任何决定，目前执行局继续为人口基金、开发署和项目署（1995 年从开发署分离出来的新组织）提供服务。

32. 检查专员承认，开发署和人口基金之间存在历史联系，但其认为，开发署、项目署和人口基金各自的任务独特多样，由同一个执行局同时为它们提供支持和监督并未产生协同效应或优势。

33. 在方案方面，有与人口基金更加一致的其他联合国实体，如妇女署和联合国儿童基金会（儿基会）。事实上，开发署、人口基金、儿基会和妇女署的 2018-2021 年战略计划被纳入了同一个章程，目的是让这几个组织根据各自的任务加强合作，推动实现 2030 年可持续发展议程。这些实体经常进行实地合作，并且它们的活动领域部分重叠，特别是在性别平等、生殖健康和宣传、教育以及艾滋病毒预防等领域。

34. 在过去的四年里，开发署、人口基金、儿基会和妇女署与关键合作伙伴共同合作，努力解决社会经济问题、消除文化藩篱并解决卫生系统的瓶颈问题。2021 年，开发署、人口基金、儿基会和妇女署制定了新的 2022-2025 年战略计划。这项新战略计划以 2030 年议程的愿景为基础，总结了在实施共同章程时汲取的经验教训，但是也有所突破，更加注重与更广泛的联合国全系统的合作与配合<sup>29</sup>。

35. 为了检查各项目取得的成果，执行局每年都会进行一次实地考察，还会与儿基会、妇女署和粮食计划署的执行局进行一次联合实地考察。此外，各执行局每年都会举行会议，因为他们已经认识到需要提高各执行局的一致性，并加强合作。开发署/人口基金/项目署执行局主席在宣布联席会议开幕时指出，“各执行局现在比以往任何时候都需要团结一致…让联合国发展系统能够实现‘帮助最需要的领域’的目标，这些领域包括全球各地的基层、国家/地区、社区和人民生活<sup>30</sup>。”

36. 通过与执行局成员以及人口基金领导层和高级管理层的访谈，检查专员得出结论认为，考虑到方案的协同作用等因素，现有执行局可能可以与它们各自监督的联合国计划署更好地配合。这无疑会提高各执行局指导和监督工作的一致性。应该指出的是，解决这个问题将涉及审查其他实体的治理结构。因此，这不在本审查的直接范围内，本次审查的重点是人口基金。但是，检查专员希望提请执行局注意，如果认为合适，可以考虑并采取行动。不管怎样，执行局必须作出更多努力，分出更多时间指导、监督、支持和监管人口基金。

37. 检查专员欣慰地注意到，执行局不久将对自己的治理和监督职能进行一次评估，人口基金在其对本次审查的评论中指出了这一点，执行局第 2022/22 号决定也反映了这一点。然而，开发署/人口基金/项目署、儿基会和妇女署执行局主席团为该评估编写的备选方案文件与检查专员提出的建议不同，因为该文件强调，评估的重点不应是重组各执行局或改变其任务，相反，它应侧重于在执行局目前的结构和任务范围内提供可行建议，以确保执行局的职能符合最高国际标准和最佳实践，同时要考虑联合国这几个计划署工作的特殊多边性和公共性。

---

<sup>29</sup> 关于开发署、人口基金、儿基会和妇女署 2022-2025 年战略计划共同章程的联合附件，第 61 段。

<sup>30</sup> 开发署/人口基金/项目署、儿基会、妇女署和粮食计划署的执行局联席会议报告，2022 年 6 月 3 日，第 1 段。

38. 实施以下建议预计将有助于根据联合国的不同基金和计划署的治理结构范围，加强人口基金管理工作的一致性和协调性。

## 建议 2

执行局应在 2024 年年底之前考虑人口基金治理安排的不同可能性，例如单独建立一个人口基金理事会，或将其与其他拥有高度方案协同作用和共同活动领域的联合国基金或计划署划归到同一理事会的管辖之下。

## E. 战略规划

39. 人口基金 2022-2025 年战略计划是 2030 年前的三个连续战略计划中的第二个。人口基金的战略规划是一个持续的过程，以四年战略计划为核心，包括一次中期审查，每年监督计划实施进展，以及研究并调整计划。战略规划为国家或专题方案文件的制定和实施提供参考。2022-2025 年战略计划的目标为：到 2030 年，人们普遍能获得性健康和生殖健康服务及生殖权利，包括实现三项变革成果：消除未满足的计划生育需要、消除可预防的孕产妇死亡，以及消除性别暴力和陋俗。该目标是本组织为促进实现 2030 年议程定下的一个明确的长期性承诺。这一目标源自各成员国在国际人口与发展会议二十五周年之际确定的优先事项和需求。

40. 此战略计划的编制从制定概念说明开始，其中包含说明各个关键阶段和时间表的路线图。跨部门工作组在执行委员会的监督下起草战略计划以及综合成果和资源框架。该框架包含衡量战略计划成果进展的指标、基准和目标。该框架是与多个联合国姊妹机构一起协商制定的，以确保采用统一的方法衡量和报告成果，特别是因为一些战略计划成果是集体成果，需要采用统一的衡量方法。

41. 人口基金的战略计划四年为一周期，与联合国四年一度的全面政策审查周期一致，人口基金与联合国各机构，特别是战略计划周期类似的各个基金和计划署进行协商，统一了战略规划方法，提高了联合国各机构的一致性。

42. 此战略计划经执行局认可后，将在人口基金内部开始实施。会为各级工作人员提供指导，并让其了解与旧计划相比有哪些新内容。此战略计划将通过一项活动启动，活动中可能包括网络研讨会、视频、文章和宣传材料，旨在确保工作人员、利益攸关方和公众了解此战略计划，从而能够有效地推动实施此战略计划。

43. 人口基金发现和分析从以往战略计划中汲取的经验教训，并将之付诸实践。人口基金战略规划的一个核心原则是，必须实事求是，并借鉴从以往的战略计划中汲取的经验教训。在战略规划期间，人口基金通常会确定并分析通过以下方式获得的经验教训：(a) 对既往战略计划的正式中期审查；(b) 从评价证据中汲取的经验教训，包括专题评价、方案评价和联合评价；(c) 外部专家审查，审查人口基金的方案拟订和运营工作是否与组织战略优先事项一致；以及 (d) 就有效措施和无效措施及其原因开展的磋商。

44. 为了让战略目标和所需资源协调一致，战略计划和综合预算要在同一届会议上提交给执行局批准，让执行局能够评估特定时期的战略愿景和资源计划。

45. 在第 2022/11 号决定中，执行局注意到了人口基金在实现人口基金 2018-2021 年战略计划的成果和计划终了目标方面取得的进展，并对此表示了赞赏。执行局还注意到了 2022-2025 年综合成果和资源框架中设定的基准和目标。在第 2021/17 号决定中，执行局批准了人口基金的 2022-2025 年战略计划<sup>31</sup>。

46. 尽管如此，审计委员会部分成员认为仍有改进的余地，他们认为“人口基金已努力沟通风险（即推出企业资源规划系统）并进行内部评估（即审计和调查职能）；

<sup>31</sup> DP/FPA/2021/8。



---

然而，向审计委员会通报这些风险和结果的工作还有待改进。”执行局要求人口基金审计和调查处以及由执行局监督的其他计划署（开发署和项目署）各自的内部审计办公室，就潜在的危险信号、内部审计结果和调查情况定期向其进行更多非公开通报<sup>32</sup>。高级管理层还指出，需要向执行局提交更有意义和有效的报告，并指出，分配给执行主任和高级管理层与执行局沟通的时间有限。

47. 检查专员的结论是，人口基金建立了全面的治理流程，尽管如前所述，执行局可以分配更多时间来指导和监督人口基金的活动。执行委员会和高级管理层之间会定期进行沟通。战略规划以协商的方式进行，包括联合国其他实体在内的相关行为体都会参与协商，并会借鉴在以往战略周期中汲取的经验教训。**但是，治理流程可以加强，执行局应分配更多时间来指导和监督人口基金的活动。**

---

<sup>32</sup> 执行局第 2022/15 号决定，第 4 段。

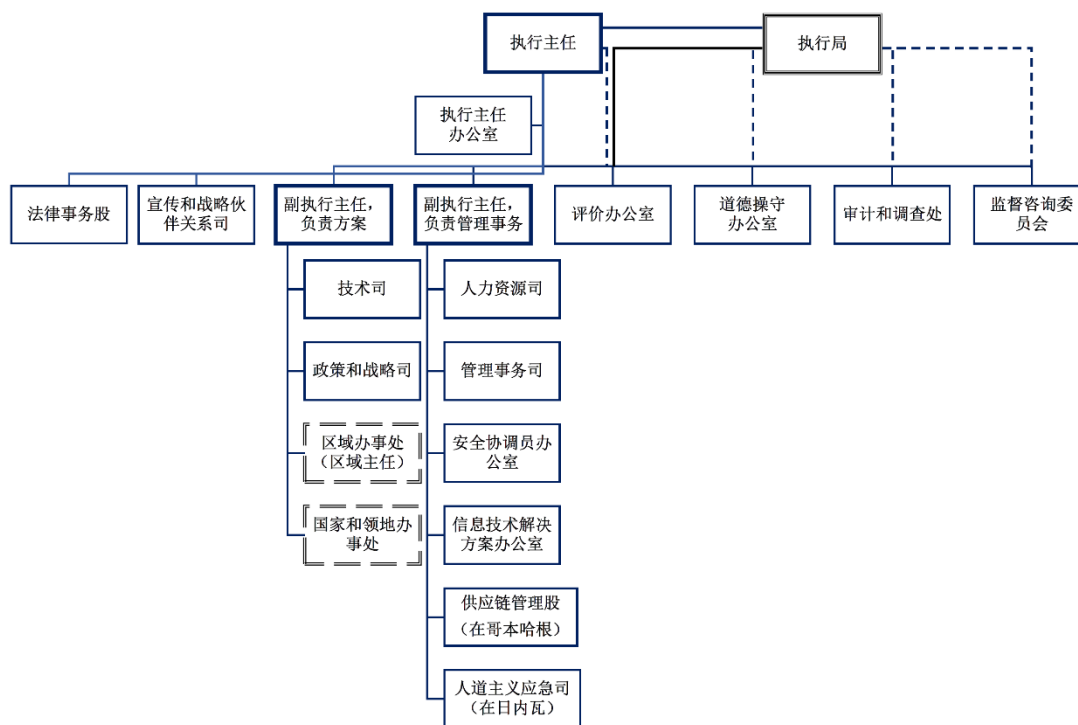
### III. 组织结构

48. 联检组审查了人口基金的总体结构和在世界各地的办事处，包括管理方面，如外地办事处和总部各部门之间的协调合作，以及外地办事处和总部的职能和责任划分。人口基金的总部设在纽约，部分总部职能部门设在日内瓦和哥本哈根。此外，人口基金有 6 个区域办事处<sup>33</sup>，8 个代表办事处<sup>34</sup>，3 个次区域办事处<sup>35</sup>，以及 121 个国家和领地办事处。

#### A. 总部

49. 人口基金总部由 14 个司、办事处、事务处和单位组成。其中六个司直接向执行主任汇报，另外六个司向管理副执行主任汇报，还有两个司向方案副执行主任汇报。区域主任向方案副执行主任汇报。总部职能部门的分布：人道主义应急司设在日内瓦，供应链管理单位设在哥本哈根，其余所有职能部门都设在纽约。图二显示了人口基金总部的组织结构<sup>36</sup>。

图 II  
人口基金组织结构图 — 总部



数据来源：联检组根据最新的人口基金总部组织结构图编制。

50. 行政和预算问题咨询委员会在审查人口基金 2022-2025 年综合预算时，就总部员额数量相比上一个预算期有所增加这一问题发表了评论。咨询委员会重申其观点，即鉴于人口基金活动本质上是在外地办事处开展且属于方案活动，应限制最近总部员额的增加，因为这有可能会影响到外地办事处。咨询委员会还表示，应努力增加

<sup>33</sup> 区域办事处的位置如下：拉丁美洲和加勒比地区 - 巴拿马城；西非和中非地区 - 达喀尔；东欧和中亚地区 - 土耳其伊斯坦布尔；阿拉伯国家地区 - 开罗；东非和南部非洲地区 - 南非约翰内斯堡；以及亚太地区 - 曼谷。

<sup>34</sup> 代表办事处分别位于亚的斯亚贝巴、布鲁塞尔、哥本哈根、日内瓦、伦敦、首尔、东京和华盛顿特区。

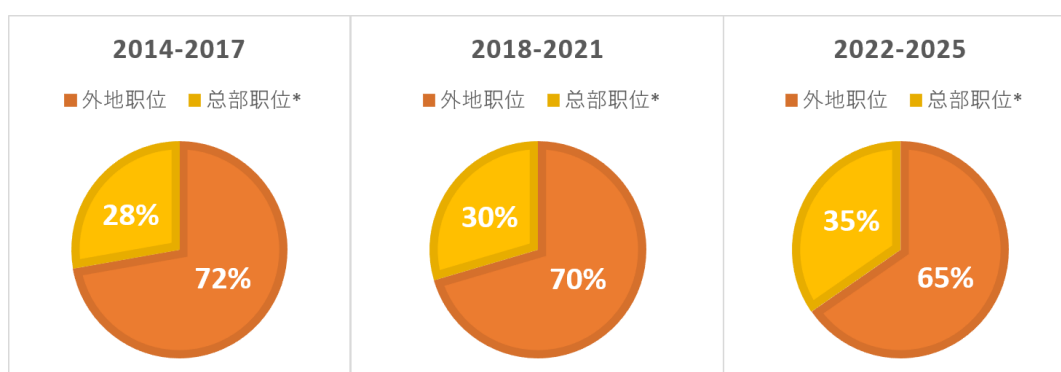
<sup>35</sup> 次区域办事处分别位于金斯敦、苏瓦和哈萨克斯坦的阿拉木图。

<sup>36</sup> 请参见第 VIII 节，详细了解审计和调查处、评价办公室和道德操守办公室及其与执行局和执行主任的双重汇报关系。

外地办事处的员额和活动，而非增加总部员额<sup>37</sup>。根据对人口基金提供的统计数据的分析，联检组注意到，在过去几个预算周期中，总部员额的比例呈上升趋势。在过去两个战略周期中，总部的员额增加了 7%。应当指出，人口基金仍然是一个以外地办事处为中心的组织，三分之二的机构预算员额都在外地办事处，70% 以上的工作人员派驻在纽约总部以外地区，尽管机构预算员额本质上包括中央职能部门，因此更倾向于总部地点。总体而言，88% 的人口基金工作人员在外地工作地点工作<sup>38</sup>。

51. 图 III 显示了机构预算下总部员额数量的最新变化。联检组无法评估世界各地每个办事处的资源分配情况。然而，正如联检组在某些已考察的地点所观察到的，缺乏可用的专门资源往往意味着工作人员必须同时履行几个兼职职责。虽然这可以理解，因为某些办事处的规模较小，但是这不应该成为一种趋势。检查专员认为，高级管理层在分配员额时，应仔细考虑总部与外地办事处员额的比例。

图 III  
根据机构预算，按地点划分的员额  
(百分比)



数据来源：联检组根据人口基金综合预算及其附件（DP/FPA/2017/10，附件 1，总表 1；DP/FPA/2021/9，附件 1，总表 1）编制。

\*总部员额包括在纽约和其他总部地点的员额。

52. 正如第 VIII 节所详细讨论的那样，人口基金增加了分配给评价办公室、审计和调查处以及道德操守办公室的资源，以应对日益增长的监督服务需求（道德操守办公室增加 1 个员额，评价办公室增加 2 个，审计和调查处增加 4 个）。不过，检查专员警告称，日常管理费用会日益增加，因为 2022-2025 年拟议增加的员额主要是针对执行主任办公室（8 个员额）和人力资源司（9 个员额）<sup>39</sup>。

## B. 外地办事处

### 1. 区域、次区域和代表办事处

53. 各区域办事处领导人口基金战略的实施并负责与区域政府间机制的对接工作。区域办事处还负责监督国家和领地办事处，鼓励善治并提供技术、业务和方案支持<sup>40</sup>。区域主任向方案副执行主任汇报工作，而总部各司则向他们提供监督和技术支持<sup>41</sup>。应该注意的是，如第 V 节所述，区域办事处的人力资源业务伙伴向人力资源主任汇报，并通过“虚线汇报制度”向区域主任汇报。人口基金的结构还包括次区域办事处，致力于支持和加强特定地理区域的方案实施。此外，人口基金在关键捐助国设

<sup>37</sup> DP/FPA/2021/12，第 20 段。

<sup>38</sup> DP/FPA/2021/9，第 92 段。

<sup>39</sup> DP/FPA/2021/9，附件 1，汇总表 1。

<sup>40</sup> 区域办事处的职权范围，2015 年 4 月（由人口基金提供）。

<sup>41</sup> 同上。

立了代表办事处，以促进与区域组织、政府实体、议员、民间团体和公众的互动和对话。

54. 区域办事处需要针对某些地区制定更具针对性的方案举措，并加强这些方案的实施，那么次区域办事处就是这些地区的重要枢纽。例如，东欧和中亚区域办事处最近在阿拉木图设立了一个次区域办事处，以加强中亚地区的方案实施。然而，联检组注意到，虽然人口基金发布了一些指导文件和管理安排，但它并没有确定具体的职权范围，界定次区域办事处和代表办事处的职责和责任。**执行主任应在 2023 年年底确定次区域和代表办事处的职权范围，确定其职责、职能、汇报关系、明确授权和监督责任。**

## 2. 国家和领地办事处

55. 在国家层级，人口基金与联合国系统各实体合作，通过协调一致的联合国国家工作队行动制定和实施合作框架，参与许多联合方案拟订工作并合作实施方案，包括人道主义应急工作。

56. 人口基金国家办事处的职权范围规定，根据国家的类型和规模，人口基金可由人口基金办事处代表，并在该国派驻一名代表，该代表负责多个国家/地区的事务，或者人口基金也可由一名人口基金国家主任代表，该主任同时担任邻国的人口基金代表<sup>42</sup>。而实际情况是，一名人口基金代表需要领导一个或几个国家办事处。如果该代表领导几个国家办事处，则每个国家办事处都设有一位国家主任或办事处主任。但是，国家办事处的职权范围并没有明确说明代表和国家主任之间的汇报关系。

57. 在这方面，人力资源司在 2022 年 9 月发布了一份关于人力资源相关事项授权的文件，就核准授权提供了指导。在文件中，代表、国家主任和办事处主任属于同一个级别，他们之间的汇报关系并不明确<sup>43</sup>。联检组在实地考察中发现，这导致各自职责和权限混乱。

### 方框 1

#### 向人口基金外地办事处授权

##### 区域办事处

人口基金根据内部控制框架确定对各区域办事处的授权。该框架规定，区域办事处负责并管理风险属于“第一道防线”。区域办事处监督和控制风险属于“第二道防线”。<sup>a</sup>

在人口基金的《财务细则和条例》中，向区域办事处授权的来源是统一确定的。执行主任“可向副执行主任、管理事务司主任和/或人口基金或开发署其他官员下放未明确指定的任何权力”。<sup>b</sup>

人口基金的《政策和程序手册》为采购等授权业务提供了具体的指导和合规措施，包括适用于企业资源规划系统中每个采购概况的限制细则。<sup>c</sup>除了人力资源政策外，人力资源司最近发布了一份关于人力资源相关事项授权的文件，其中包括一个矩阵，说明了授予区域主任的权力。<sup>d</sup>

区域办事处在授权下履行的主要职能详见区域办事处的职权范围。

##### 国家办事处

如同区域办事处一样，人口基金根据内部控制框架确定对国家办事处的授权。该框架规定，部分单位以及总部、区域和国家办事处层面的个人职位履行既属于第一道防线、又属于第二道防线的不同职能。<sup>a</sup>

<sup>42</sup> 国家办事处的职权范围，2015 年 4 月（由人口基金提供）。

<sup>43</sup> 题为“人力资源相关事项的授权，1.0 版”的文件中包含一个授权矩阵，阐明了在不同人力资源运营领域批准的授权。在这个矩阵中，这三个职能属于一个层级。

人口基金的《财务细则和条例》为向国家办事处授权提供了基础，而《政策和程序手册》则详细说明了在授权下开展的活动。人力资源相关事项的授权文件中的矩阵将代表、国家主任和办事处主任视为同一职能级别。<sup>d</sup>

国家办事处在授权下履行的主要职能详见国家办事处的职权范围。

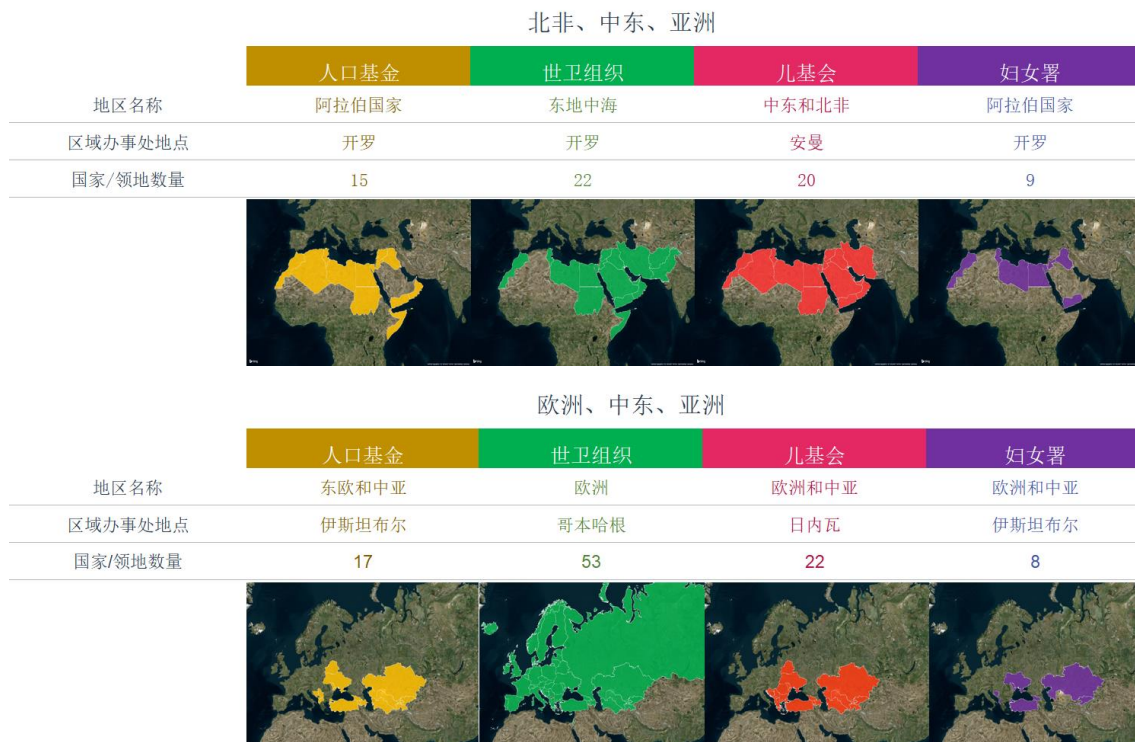
- <sup>a</sup> 人口基金《政策和程序手册》，内部控制框架（2016年9月），第4页。
- <sup>b</sup> 人口基金《财务条例和细则》（UNFPA/FIN/REG/Rev.10）（2014年7月），细则 103.1 b）。
- <sup>c</sup> 人口基金《政策和程序手册》，采购程序（2019年6月15日），第2.5.3节。
- <sup>d</sup> 人口基金，有关人力资源事项的授权，1.0版（2022年9月1日）。

### C. 区域覆盖范围

58. 检查专员注意到，人口基金确定的区域划界与他们在各个区域的主要联合国计划署伙伴（如世界卫生组织 [世卫组织]、儿基会和妇女署）确定的区域划界不同。通常情况下，区域办事处位于不同的城市，区域覆盖范围以及各个办事处和区域的名称也不同。在区域办事处进行的访谈中，人口基金的几位官员提到了其他联合国实体目前采用的不同区域覆盖范围所带来的业务挑战。例如，图 IV 显示了人口基金阿拉伯国家区域办事处和东欧及中亚区域办事处的区域范围以及其主要联合国合作伙伴的区域范围。

图 IV

#### 区域覆盖范围的例子



数据来源：联检组根据截至 2022 年 11 月的公开信息编制

59. 区域覆盖范围存在差异不利于合作、开展联合方案拟订工作和维系伙伴关系。在某些情况下，这可能会影响集体的筹款工作。几位官员表示，地理覆盖范围的差异也会导致无法有效响应捐助方在该地区的需求，并且无法有效分配资源。同时，方案和国家组合脱节可能会导致运营和方案实施环境变得复杂。例如，人口基金东欧和中亚区域办事处涵盖了两个地理上、政治上、经济上和文化上都不相同的区域。

东欧地区部分国家是欧盟成员的潜在候选国，因此受制于由欧盟确立的政策和赠款带来的社会和经济影响，而中亚地区的国家则受到不同的动态影响。除了在少部分地区使用俄语外，该地区没有普遍使用的语言。几位官员表示，这些因素导致区域办事处在确定优先事项、实施共同区域战略，以及管理这些战略时面临很大的挑战，特别是在实施传播和外联举措方面。

60. 目前的区域覆盖范围背后的逻辑并不总是很明朗，掀起了联合国系统内的一场复杂的讨论。联检组了解到，各区域办事处过去曾在内部并向其他联合国实体提出过这一问题，这与大会的主张相呼应，即在当前联合国发展系统改革的背景下，需要解决区域层级的差距和职能重合问题<sup>44</sup>。人口基金高级管理层已申明其对联合国发展系统改革的承诺，并提出了若干举措，预计不会有变化<sup>45</sup>。

61. 虽然这不是直接属于本审查报告范围内的问题，但检查专员鼓励人口基金领导层继续履行对改革工作的承诺，并强调必须就联合国不同实体目前的区域覆盖范围的价值和效力进行协商讨论，以期建立一个更加协调一致的共同区域划分方法，进一步促进开展联合方案拟订工作和整个联合国系统在区域和国家层级的活动开展。

## D. 联合国系统的内部协作

62. 在其 2018 年发布的题为“加强机构间合作以提高行政支助服务的效率和效力的机会”的全系统机构间合作审查报告中<sup>46</sup>，联检组提请注意可加强联合国各组织之间合作的机会。该报告中的一些建议是对人口基金等参与组织的行政首长提出的。<sup>47</sup>人口基金申明，它通过利用共同业务活动<sup>48</sup>，提高了效率，降低了成本，它仍然对其他联合国实体通过地方和/或全球共享服务中心提供服务感兴趣<sup>49</sup>。开发署全球共享服务中心已经向人口基金提供了若干人力资源和金融服务<sup>50</sup>。另外，人口基金还在不同领域缔结了若干谅解备忘录和服务协议。此外，开发署还根据一项服务级协议，向人口基金提供薪金、会计、福利和待遇管理、财务管理和差旅服务。项目署还提供供应商审核和制裁方面的服务。人口基金与难民署一起制定了关于车队管理和资产拍卖的不同协议，并签署了关于联合执行伙伴管理的谅解备忘录，内容涉及合作伙伴的背景和审查以及外聘审计员的使用<sup>51</sup>。

## E. 区域业务共享服务中心

63. 东非和南部非洲区域办事处于 2018 年在约翰内斯堡设立了区域业务共享服务中心，作为一个试点项目。此举旨在应对不稳定和不断减少的财政资源，日益复杂的政治、经济、社会和人道主义挑战，以及满足为该地区提供基于权利的优质成果的需要<sup>52</sup>。执行主任于 2017 年 10 月批准设立该中心<sup>53</sup>。该中心目前在采购和金融等领域提供共享业务支持。在下一阶段，该中心将向该地区的国家办事处提供信息技术、人力资源和行政服务<sup>54</sup>。

<sup>44</sup> 大会第 72/279 号决议，第 18 和 19 段，以及执行局第 2019/15 号决定。

<sup>45</sup> 请参见人口基金关于重新定位联合国发展系统的大会第 72/279 号决议的最新执行情况说明（2022 年 6 月）。

<sup>46</sup> JIU/REP/2018/5。

<sup>47</sup> 请参见建议 1、4、5、6 和 7。

<sup>48</sup> 请参见人口基金关于重新定位联合国发展系统的大会第 72/279 号决议的最新执行情况说明（2022 年 6 月）。该情况说明指出，内部倡议的总效率收益自 2019 年以来稳步增长，2021 年达到 920 万美元。

<sup>49</sup> 同上，第 5 页。

<sup>50</sup> 开发署全球共享服务中心位于哥本哈根和吉隆坡。哥本哈根中心提供人力资源服务，吉隆坡中心提供金融服务。

<sup>51</sup> 联检组获得并审查了人口基金与联合国其他组织之间签署的现有谅解备忘录的样本。

<sup>52</sup> 请参见联合国人口基金东非和南部非洲，“ROSSC：区域业务共享服务中心”（2017 年 12 月 8 日），简介。

<sup>53</sup> 人口基金审计和调查处，“区域业务共享服务中心审计：最终报告”（IA/2021-05）（2021 年 11 月 5 日），第 6 段。

<sup>54</sup> 请参见联合国人口基金东非和南部非洲，“ROSSC：区域业务共享服务中心”。

---

64. 审计和调查处在 2021 年对该中心进行了审计，发现了一些问题并提出了一些建议。审计和调查处特别注意到，该中心的汇报关系和授权没有明确界定，并建议人口基金为其制定全面的职权范围<sup>55</sup>。审计和调查处还注意到该中心的角色和责任不够明确，导致工作重复和效率低下<sup>56</sup>。此外，审计和调查处还指出，该中心与相关国家办事处之间关于交易处理权的安排不符合实际，并指出需要将该中心的流程纳入新企业资源规划系统<sup>57</sup>。根据人口基金向本次审查提供的意见，审计和调查处针对该中心职权范围所提出的所有建议都已得到落实。

65. **检查专员认为，应根据联合国发展系统在区域层级的改革倡议和联检组对这一问题的建议，将区域业务共享服务中心倡议纳入总体战略来规划。**此外，应仔细分析预期可节约的成本和效率，包括将区域共享服务中心承担的职能与目前区域办事处所承担的职能进行对比，避免职能重叠和低效问题。此外，还应该明确划分责任、汇报关系以及授予每个实体的权力级别。

66. 正如人口基金所证实的那样，到目前为止还没有实现重大的成本节约。此外，秘书长和联检组还建议利用现有的全球共享服务中心，而非创建新的中心。因此，人口基金目前不打算对该中心进行更多投资。相反，到目前为止，人口基金在不受地点限制的业务领域提高效率的这一战略是为了利用姊妹机构提供的全球和区域共享服务，而非建立或扩大自己的中心和服务。

---

<sup>55</sup> 人口基金审计和调查处，“区域业务共享服务中心审计：最终报告”，第 13 和 14 段以及建议 1。

<sup>56</sup> 同上，第 19-23 段以及建议 3。

<sup>57</sup>同上，第 45-48 段以及建议 9。

## IV. 行政、预算和财务管理

67. 本次审查包括分析人口基金的行政、预算和财务框架，包括供资、筹资、资源结构和调集、财务和预算政策、采购、外包以及资源配置和支出。具体重点在于根据 2022-2025 年的战略计划，对预算编制和财务状况进行早期评估。

### A. 财务稳定性、可预测性和可持续性

#### 1. 稳定性

##### 筹资模式

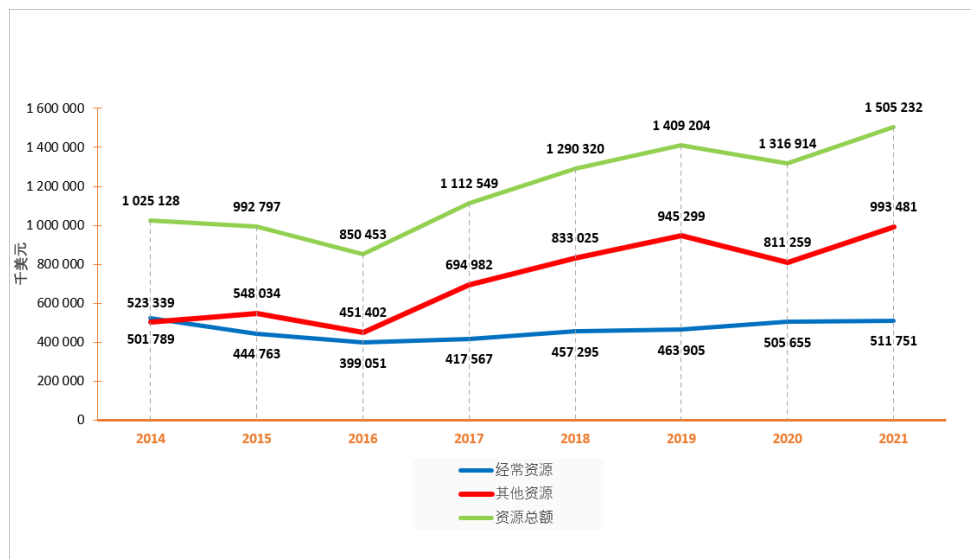
68. 人口基金的资金来自自愿捐款，由两部分组成，一是“经常”资源，也称“核心”或“非专用”资源，使用这类资源不受限制，二是“其他”资源，也称“非核心”或“专用”资源，用于实现人口基金任务的特定方案目的。为清楚起见，本报告在提到资源时，使用“经常”和“其他”这两个词修饰，而对于捐款，则使用“专用”或“非核心”以及“非专用”或“核心”这些词修饰。

69. 人口基金的供资结构不断变化，其特点是非核心捐款的比例不断增加，资源规划和预算编制的整合由此变得尤为重要。这就需要对资源管理职能进行协调和整合。

70. 图 V 显示了 2014-2021 年期间经常资源和其他资源的变化情况。为方便比较，战略计划周期（4 年）期间的数据是年化数据，来源于经审计委员会审计的人口基金财务报表。自 2014 年以来，人口基金的收入尽管在 2015 年、2016 年和 2020 年有略微下降。但整体一直呈上升趋势。2021 年，资源总额达到了 15.052 亿美元，其中其他资源增加了约 14.3%（1.883 亿美元）。相比之下，自 2014 年以来，经常资源的变化不大。2021 年的经常资源水平虽然与 2020 年相比有所增长，但仍低于 2014 年的水平。

图 V

收入总额：经常资源和其他资源（2014-2021 年）



数据来源：联检组根据经审计委员会审计的人口基金财务报表（A/77/5/Add.8、A/76/5/Add.8、A/75/5/Add.8、A/74/5/Add.8、A/73/5/Add.8、A/72/5/Add.8、A/71/5/Add.8 和 A/70/5/Add.8）编制。



## 战略计划

71. 2022-2025 年期间，人口基金预计将获得的捐款总额为 50.456 亿美元<sup>58</sup>。2021 年，人口基金总收入为 15.052 亿美元（占 2022-2025 年期间预期收入的 30%），总支出为 13.007 亿美元<sup>59</sup>。

72. 人口基金计划加大资源调集力度，并投入更高比例的资源（40%）用于满足未满足的计划生育需要，因为人口基金在这一领域负有主要责任。人口基金将把大约 35% 的资源用于消除可预防的孕产妇死亡，其余 25% 的资源用于消除性别暴力和陋俗，并与许多其他合作伙伴合作，加快这两个领域的工作进展。<sup>60</sup>

73. 人口基金将把 2022-2025 年期间约 74% 的预计可用资源（约合 38.447 亿美元）分配给国家方案。这笔资金中包含 8.155 亿美元的经常资源，用于加速实施《国际人口与发展会议行动纲领》和实现三项变革成果。人口基金将优先考虑人道主义和人道主义后环境中的国家，因为不解决这些环境中的具体问题，就无法实现这三项变革成果。

74. 在 2022-2025 年战略计划的四年中，人口基金计划确保将 60% 的国家方案经常资源分配给第一级国家<sup>61</sup>。人口基金还计划增加太平洋和加勒比次区域的两个多国方案的可用资源，并计划建立一个筹资模式，为小岛屿发展中国家调动非核心资源。然而，关于这个问题，暂无更多可用信息。

75. 关于 2022-2025 年战略计划中为小岛屿发展中国家调动非核心资源建立筹资模式的计划，执行主任应在对该战略计划进行中期审查时，报告新筹资模式的执行情况、运作方式以及预期和取得的成果。

## 确定综合预算

76. 根据人口基金的资源管理政策，综合预算是该基金的总体财务计划，是人口基金战略计划和其中所载成果的基础。综合预算包含了所有的费用类别，并在一个综合框架内提供了组织的成果和资源之间的联系<sup>62</sup>。

77. 人口基金是一个依靠自愿捐款的组织，因此它根据预期收入水平编制规划期的综合预算，包括非专用和专用捐款。综合预算由两部分组成：机构预算和方案。机构预算的费用分类包括管理、发展效率、联合国发展协调和特殊目的，而方案部分则包含国家方案、全球和区域干预措施和紧急基金。

<sup>58</sup> DP/FPA/2021/9，第 8 段。

<sup>59</sup> A/77/5/Add.8，第 11 段。

<sup>60</sup> DP/FPA/2021/8，第 120 和 121 段。

<sup>61</sup> 第一级国家是指未达到以下三个指标门槛中的任意一个的 54 个方案国：采用现代方法满足的计划生育需求（75%）；孕产妇死亡率（每 10 万例活产 70 人）；以及性别不平等指数（0.3）（DP/FPA/2021/8，第 81-84 段）。

<sup>62</sup> 人口基金《政策和程序手册》，资源管理政策（2022 年 11 月 2 日），第 2 段。

图 VI  
 战略计划、综合预算、费用分类和资金来源之间的联系



数据来源：联检组根据人口基金的资源管理政策编制。

## 2. 可预测性

### 资源调集

78. 获取稀缺资源的竞争日益激烈，因此务必要仔细规划和实施资源调集策略，确保任何依靠自愿捐款组织的资源可预测性以及之后的可持续性。

79. 2015年9月，人口基金根据执行局第2014/25号决定向执行局提交了其资源调集战略<sup>63</sup>，执行局在该决定中要求人口基金继续探索多种激励措施、机制和筹资窗口，扩大捐助方群体，改进与捐助方的沟通工作，并继续就可提高捐款质量以资助发展成果的各项方案进行对话磋商。

80. 人口基金资源调集战略的目标是：

- (a) 保持和扩大传统捐助方群体；
- (b) 扩大非传统捐助方群体；
- (c) 增加来自方案国的捐款；
- (d) 增加来自私营部门、民间团体、慈善组织、公众、国际金融机构和全球公私联盟的捐款，并与它们建立战略伙伴关系。

81. 在其第2015/18号决定中，执行局肯定了人口基金的资源调集战略及其目标。在第2017/25号决定中，执行局要求人口基金改进其筹资报告，并建议人口基金向执行局提交资金缺口概览，并分析其对执行战略计划的影响。为响应这一决定，人口基金于2018年7月发布了关于结构性供资对话的提案<sup>64</sup>，自2019年以来，人口基金每年提交一份关于结构性供资对话的报告。该报告概述了资源趋势、当前形势和筹资前景，包括相关风险和应急措施。在本次审查结束时，人口基金表示，新的资源调集和伙伴关系战略已经定稿，并已得到人口基金执行委员会的认可。

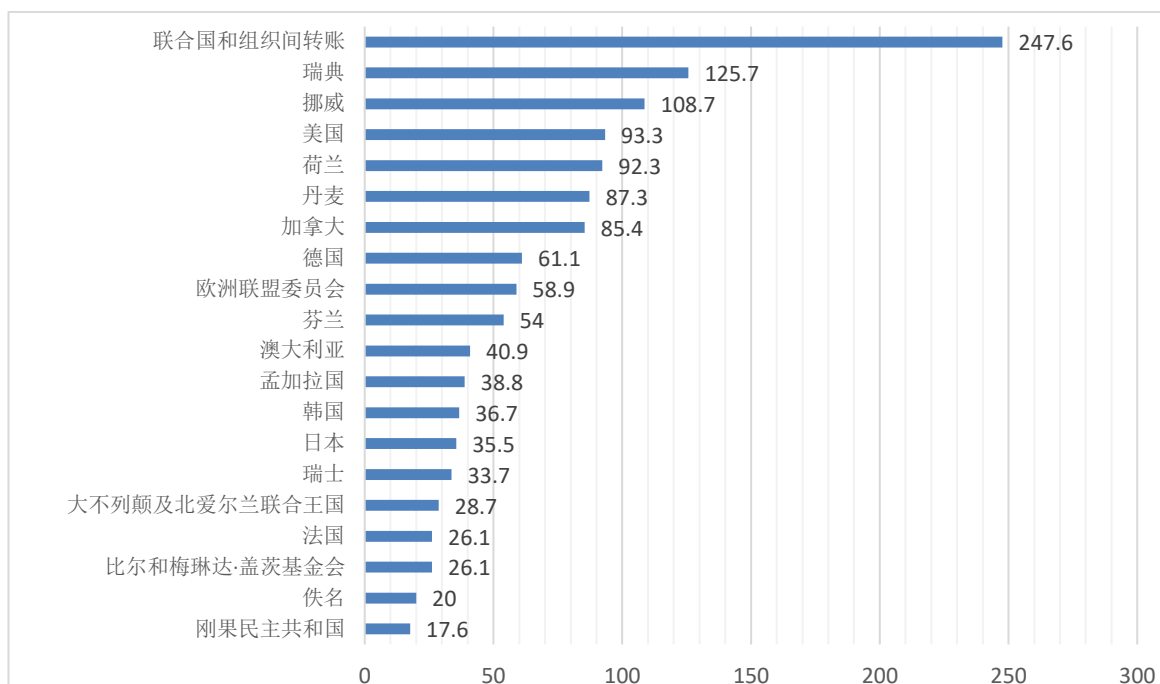
<sup>63</sup> DP/FPA/2015/11。

<sup>64</sup> DP/FPA/2018/10/Add.1。

82. 如图 VII 所示，前 20 位捐助方捐助了 13.184 亿美元，约合人口基金 2021 年收入的 87.6%，其中 16 位是传统捐助方，其余 4 位可能是新收入来源或一次性捐助方。此外，通过对 2018-2021 年战略计划的前 20 位捐助方的分析，可以得出结论，人口基金严重依赖少数几个捐助方。在 2018 年至 2021 年期间，这 20 位捐助方平均贡献了人口基金年度预算的 82.25%。前 10 位捐助方在捐款总额中的份额减少，这是因为人口基金努力扩大其捐助方群体，让中等收入和新兴经济体国家以及私营部门捐助方参与进来<sup>65</sup>。2021 年的捐助方排名见下方图 VII。

图 VII  
2021 年捐款最多的 20 位捐助方（核心和非核心）

（百万美元）



数据来源：联检组根据人口基金的统计数据编制（请浏览 <https://www.unfpa.org/data/donor-contributions>）。

83. 必须指出的是，在过去的四年里，主要的捐助方是联合国系统（包括集合基金和组织间转账）。然而，应该指出的是，联合国和组织间转账的资金包含来自以下这些捐助方的捐款：欧盟委员会、经济合作与发展组织发展援助委员会的其他捐助国、方案国、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金以及世界银行集团。可以说，这一事实表明，人口基金在推动发展系统改革方面的作用正在日益增加，并且已成为合作机制的特定专业领域的主要伙伴，但这也突出表明，人口基金依赖于继续与其他依靠自愿捐助的组织合作，这些组织与人口基金所依赖的捐助方群体相同，而且在财政日益受限的情况下，可能也需要减少其组织间活动。

84. 在这种情况下，人口基金计划继续扩大其捐助方群体和捐款基数，并通过其专题筹资机制增加共同筹资，同时从除传统捐助方直接捐款以外的来源获得更多收入。增加新的伙伴关系模式，包括公私部门模式，以及扩大捐助方群体，对人口基金丰富收入来源和保持收入总额仍然非常重要。

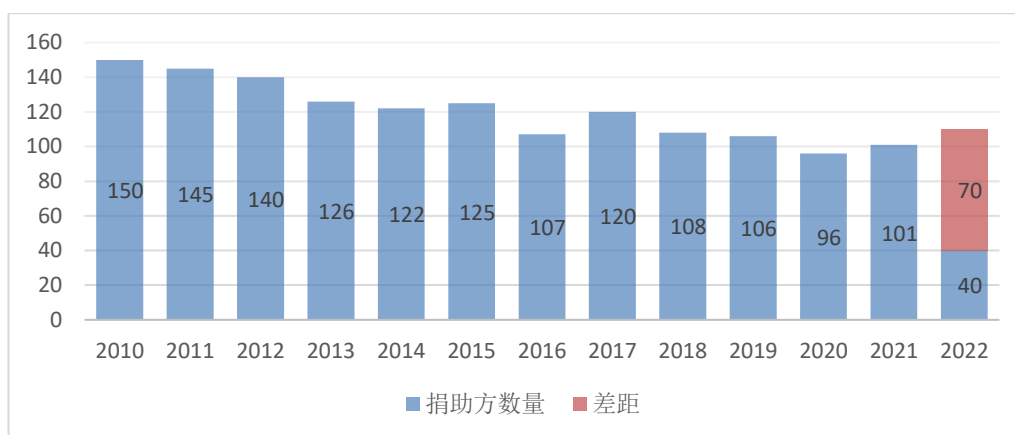
<sup>65</sup> DP/FPA/2022/4 (Part I/Add.1), 第 68 段。

### 3. 财务可持续性

#### 资源结构

85. 通过人口基金在全球、区域和国家层面的战略推广和动员工作，核心资源的捐助方总数从2020年的96位增加到了2021年的101位。截至2022年5月1日，尽管人口基金启动了2022年核心活动，并已通过执行局和结构性供资对话反复呼吁，但只有40个国家承诺向人口基金核心预算提供支持，与去年的同期数字相同<sup>66</sup>，距离达到2022年的目标还差70位捐助方，如图VIII所示。

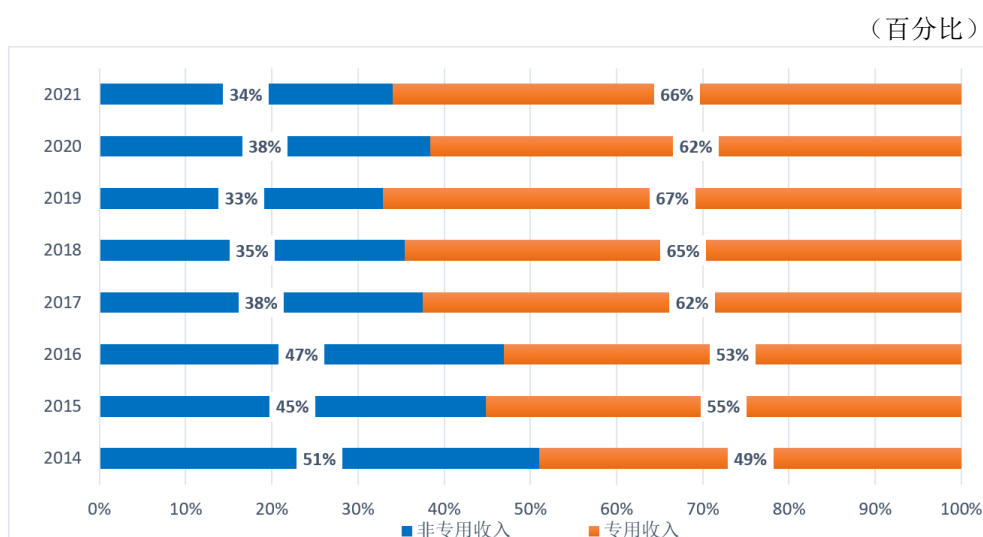
图 VIII  
2010-2021 年核心捐赠方的数量，以及与 2022 年达到 110 位捐赠方目标的差距



数据来源：联检组根据 DP/FPA/2022/10 图 11 编制。

86. 同时，自2017年以来，其他资源（专用）已占收入的60%以上（图IX）。根据2022-2025年的综合预算，人口基金预计在四年内共收到57.5亿美元，其中71%的部分预计将是其他资源。

图 IX  
收入总额（非专用和专用）



数据来源：联检组根据审计委员会的报告（A/77/5/Add.8、A/76/5/Add.8、A/75/5/Add.8、A/74/5/Add.8、A/73/5/Add.8、A/72/5/Add.8、A/71/5/Add.8 和 A/70/5/Add.8）编制。

<sup>66</sup> DP/FPA/2022/10，第 38 段。

87. 执行主任在其年度统计和财务审查中指出，人口基金的非专用捐款减少、高度专用供资渠道的使用率增加，再加上持续依赖少数关键捐助方，这值得引起人口基金高度关注，因为这会影响方案的灵活性，增加行政费用，并对方案规划、实施和连续性造成挑战和风险<sup>67</sup>。

88. 在 2022-2025 年综合预算中，值得注意的是，2022-2025 年战略计划所确定的成果和产出由经常资源和其他资源提供支持。其中，产出 1（政策和问责制）和产出 4（人口变化和数字）主要由经常资源资助<sup>68</sup>。虽然产出 1 和 2 由经常资源和其他资源共同资助，但经常资源资助的比例相对较大。此外，预计组织效率和效力产出（行政、问责、信息通信技术以及人力资源）的几乎所有预算都将由经常资源资助<sup>69</sup>。

89. 专用捐款的持续增长和非专用捐款的减少不仅会影响财政稳定，还会影响到资源分配的可预测性和筹资模式的可持续性。在回答集体问卷中有关预算流程中专用和非专用捐款所带来的限制和约束的问题时，人口基金说明了这一挑战。人口基金指出：

其他资源收入的分配虽然与执行局的使命相符，但由各捐助方协议规定。因此，专用资金的局限性在于活动和成果规划的复杂性，办事处必须管理众多的资金来源，以及由此产生的碎片化活动。时间安排的复杂性加剧了这一问题...，因为专用捐助方协议与战略规划或国家方案周期不一致，[同样]每个协议的报告也很复杂，因为要求不同，而且越来越偏离标准协议模板。

90. 此外，年度结构性供资对话报告为执行局提供了有关资源趋势和前瞻性筹资前景的广泛信息。但是，它并没有为改进资源调集、实现筹资目标和增加捐助方群体提供一个简明的路线图。**执行主任应密切监测为实现资金目标、扩大捐助方群体、增加用于人道主义应急活动的非核心资源所做的工作，并通过结构性供资对话报告，定期向执行局报告针对此事项采取的行动，包括纠正措施（如有），并更新资源调集战略。**

## 费用回收

91. 作为实施 2022-2025 年战略计划所预见的行动的一部分，人口基金将严格应用其费用回收政策，努力“提高其编制明确并充分估算成本的供资方案的能力”<sup>70</sup>。

92. 费用回收可确保执行项目的直接和间接费用得到偿付，并确保大额专用捐款能有效地为基金的核心职能提供支持，从而可以更好地规划和落实综合预算。请务必牢记，通过费用回收产生的资源用来偿付实施项目产生的费用。2021 年，由于采用了上述政策，人口基金获得了 5,890 万美元的收入<sup>71</sup>。

93. 费用回收是指一个组织要确保经常资源不会被用来补贴其他资源资助的方案。此费用回收方法认识到，无论方案执行量如何，都必须履行与一个组织的存在和推进其任务所不可或缺的特定职能。因此，必须保证经常资源对这些关键职能的资助<sup>72</sup>。

94. 人口基金指出，在执行费用回收政策方面仍面临挑战，特别是基金能否从方案和项目的实施中回收所有的直接费用，主要是由于捐助方对资源的使用设定了条件。

## B. 财务和预算框架

95. 人口基金的财务管理遵循人口基金《财务条例和细则》，只有执行局可以对该条例进行修订和添加例外情况。人口基金执行主任就人口基金财务活动的所有阶段和方面对执行局负责并接受问责，并可依据《财务条例和细则》细则 103.1 将权力下

<sup>67</sup> DP/FPA/2022/4 (Part I/Add.1)，第 11 段。

<sup>68</sup> DP/FPA/2021/9，第 52 段。

<sup>69</sup> 同上，表 4。

<sup>70</sup> DP/FPA/2021/8，第 103 段。

<sup>71</sup> A/77/5/Add.8，第 IV 章，第 17 段。

<sup>72</sup> DP/FPA-ICEF-UNW/2020/1，第 7 段。

放给其他人口基金或开发署的官员。检查专员认为，目前经修订的、于 2014 年生效的《财务条例和细则》比较清晰全面，为管理层提供了充分的指导。

96. 人口基金也有关于行政、预算和财务事项的诸多政策和程序。资源规划和预算编制政策为费用回收、资源管理和机构预算的实施提供指导。同理，在资源调集方面，人口基金有一项管理非核心资金的政策和程序。关于财务运作和记账、设施和行政服务以及采购的政策为正确控制资源和程序提供了进一步的详细保证。

97. 尽管如此，检查专员认为，虽然人口基金的众多政策、程序和准则为其提供了令人满意的行政、预算和财务框架，但由于这些政策、程序和准则的格式和地点各不相同，且缺乏文件符号，导致成员国和潜在捐助方难以使用。因此，执行主任应考虑使用相同的格式和合适的文件符号来出版包含《财务条例和细则》以及所有相关政策的数字汇编物。

## 内部控制

98. 人口基金结合企业资源规划政策（2020 年 4 月发布）落实其内部控制框架<sup>73</sup>。该框架概述了内部控制和问责制的原则。人口基金将内部控制定义为由执行局、管理层和所有其他工作人员实施的程序，旨在为实现与业务、报告和合规有关的目标提供合理保证。该框架指出，能否有效应用内部控制措施取决于三个层级的控制，遵循“三道防线”模式，并辅以外部防线（请参见方框 2 和图 X）<sup>74</sup>。

### 方框 2

#### 人口基金内部控制框架中应用的“三道防线”模式<sup>a</sup>

- 第一道防线：第一防线涉及拥有和管理风险和控制的职能。这些职能由外地、区域和总部办事处的所有组织工作人员执行。第一防线的工作人员在日常工作中应用现有的政策和程序，以确保实现目标，并确保委托给人口基金的资源得到妥善管理。第一防线的职能包括合同管理或合作伙伴聘用管理、采购活动和人力资源管理等。
- 第二道防线：第二防线涉及监督风险和控制的职能，其目的是监测第一道防线的运作效率并缓解相关风险。第二防线的职能由区域办事处和总部各司执行。总部、区域和国家办事处层级的某些单位和个人也会同时执行第一防线和第二防线的职能。第二防线的职能包括规划和预算编制流程、质量管理和保证，以及成果和业绩管理等。
- 第三道防线：第三防线涉及对现有程序和控制措施的效率和效力提供独立保证的职能。第三防线由内部审计和其他独立的内部单位承担，如调查、评估和道德操守单位<sup>b</sup>。
- 在人口基金的三道防线模式中，审计委员会和联检组属于外部防线。

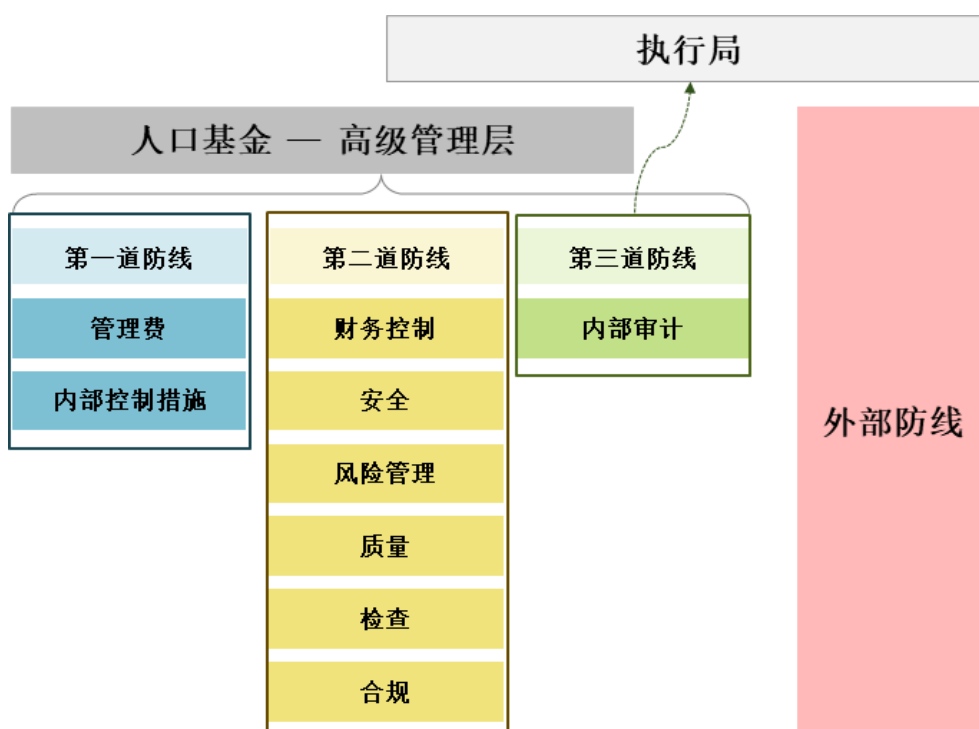
<sup>a</sup> 2020 年，内部审计师协会 (IIA) 将模式从“三道防线”更新为“三线”模式。但是，联检组遵循自 2016 年 9 月起生效的人口基金内部控制框架中所应用的术语。请参见 IIA，“IIA 的三线模式：三道防线的更新版”（2020 年 7 月）。

<sup>b</sup> 人口基金的内部控制框架表明，第三道防线的职能由内部审计和其他独立的内部单位承担，如调查、独立的评估和道德操守单位。然而，联检组认为，只有内部审计职能符合第三防线的要求。

<sup>73</sup> 请参见第 VII.A 节中关于企业资源管理框架的讨论。

<sup>74</sup> 人口基金，《政策和程序手册》，内部控制框架（2016 年 9 月），第 II 和 III 节。

图 X  
人口基金的三道防线



数据来源：联检组根据人口基金的内部控制框架编制。

99. 此外，人口基金《财务条例和细则》第 XIV 条涉及财务管理方面的内部控制问题。它依据内部控制框架概述了实施财务细则和程序的控制机制，涉及的方面包括记账、记录、交易和职责分工。

100. 此外，资源管理政策提供了综合问责清单作为补充的内部控制机制，让预算负责人<sup>75</sup>可以确保资源的实施符合《财务条例与细则》、政策和程序。

101. 检查员认为，人口基金有合适的程序和充分的内部控制机制，以便其能够有效实现目标。

## C. 采购和共享服务

### 1. 采购

102. 人口基金是世界上最大的公共部门供应商之一，也是采购性和生殖用品的头号联合国组织，其为了确保准备充足、减少准备时间和隐性成本以及提高效率 and 效力，设立了新的供应链管理单位。该单位从 2022 年 1 月开始运作，负责监督和协调所有国家、区域和全球的发展和人道主义行动的采购活动。使用采购费后，预计四年内综合预算将减少 580 万美元<sup>76</sup>。

103. 质量保证属于供应链管理单位活动，其中包括对供应商的资格预审、技术评估、质量控制和产品监测，以及通过检查、抽样和实验室测试确保产品质量符合特定标准。

104. 对于各种产品，该单位在与国际公认的供应商签订合同协议之前，要对供应商进行资格预审。在药品方面，该单位有关于避孕药具和其他药品的质量保证政策，并且对标世界卫生组织认可的国际质量标准。

<sup>75</sup> 司长、办事处主任、区域/次区域主任和代表，负责执行方案和机构预算资源并接受问责，他们被称为“预算负责人”。

<sup>76</sup> DP/FPA/2021/9，第 86 段。

105. 检查专员认为，设立供应链管理单位应该为人口基金的采购活动提供必要的支持，并合理地监督和协调人口基金的国家、区域和全球采购和质量保证措施。应该注意的是，在 2022-2025 年综合预算中找不到该单位的运行结构，因为综合预算只包括由机构预算供资的员额，而该单位的员额是作为直接费用由采购费供资。

## 2. 外包

106. 一些服务级协议确认了人口基金和开发署之间的合作程度。根据费用回收模式，开发署向人口基金提供工资管理、雇员福利管理和健康保险管理等服务，以及差旅和签证服务、财务服务、联合监察员办公室的费用分摊规定和驻地协调员的费用分摊协议。

107. 人口基金通过共享伙伴审计倡议（涉及执行伙伴）和拍卖销售服务协议与难民署开展进一步的合作，而与项目署则制定了一份提供供应商审查和制裁服务的协议备忘录。

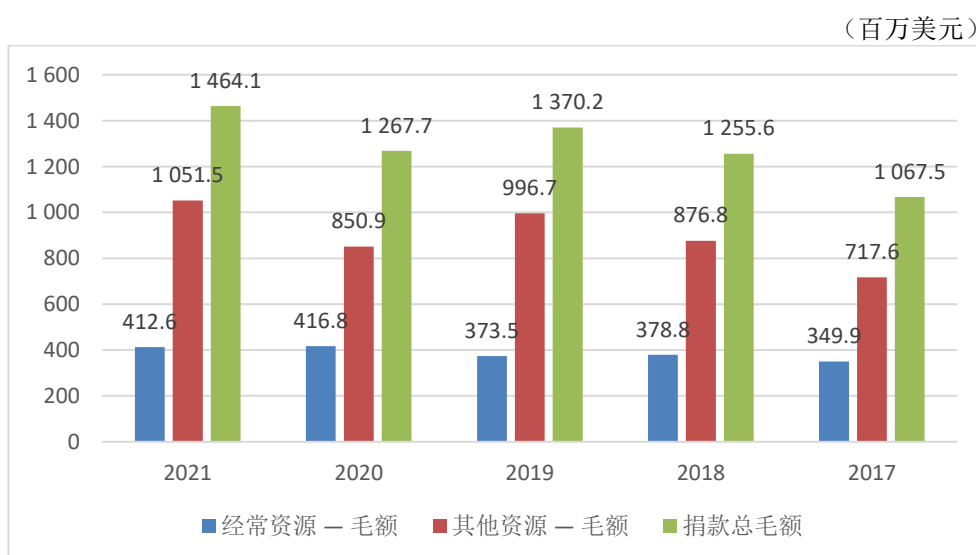
108. 在协议更新或有新服务提供商进入市场时，执行主任应对那些外包给第三方的活动和服务进行成本效益分析，以确定：**(a)** 是否方便继续合作；**(b)** 是否可以创造条件在内部提供这些服务；或 **(c)** 是否可以使用全球共享服务中心。

## D. 收入和支出模式

109. 对于人口基金截至 2021 年 12 月 31 日的财务报告和经审计的财务报表，审计委员会没有发现任何重大错误、遗漏或错报，但其指出，在人力资源管理、执行伙伴管理和采购管理等领域尚有改进空间。

110. 从图 XI 中可以看出，在过去五年中，捐款收入总额一直在增加，但 2020 年除外，这可归因于 COVID-19 疫情的影响。通过比较 2017 年和 2021 年的数据可以清楚发现，经常资源和其他资源之间的差距不断扩大，经常资源增加了 6,270 万美元（增长 17.9%），其他资源增加了 3.339 亿美元（增长 46.5%）。

图 XI  
2017-2021 年期间的捐款收入总额



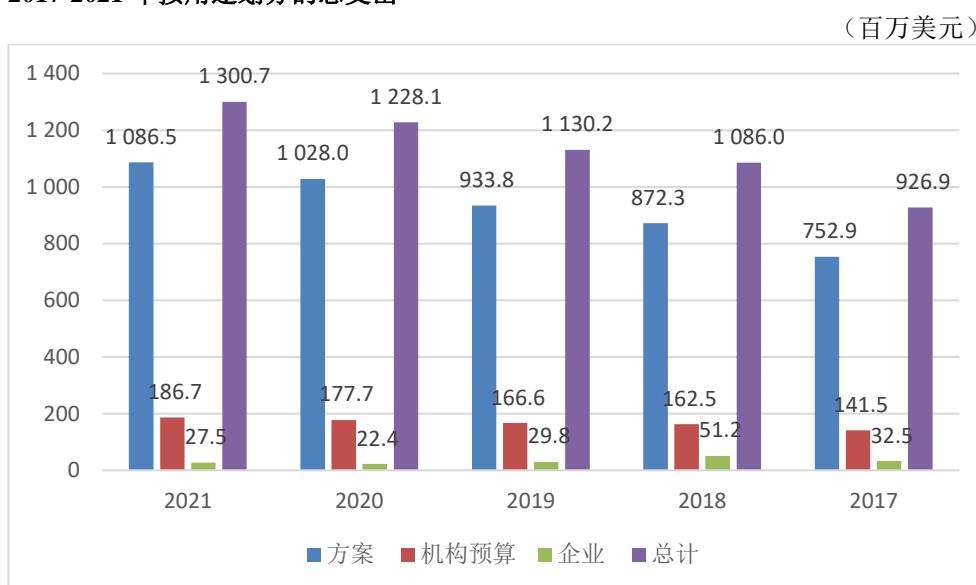
数据来源：联检组根据审计委员会的报告（A/77/5/Add.8、A/76/5/Add.8、A/75/5/Add.8、A/74/5/Add.8、A/73/5/Add.8、A/72/5/Add.8、A/71/5/Add.8 和 A/70/5/Add.8）编制。

111. 人口基金的总支出从 2017 年的 9.269 亿美元稳步增长到 2021 年的 13.007 亿美元（增长 40.3%）。在同一时期，方案支出增加了 3.336 亿美元，主要原因是恢复了培训、人道主义应急活动和提供能够挽救生命的性与生殖健康服务的支出。由于落实新企业资源规划平台，工作人员费用和驻地协调员捐款增加，机构预算支出增长



不太明显，从 2017 年的 1.415 亿美元增至 2021 年的 1.867 亿美元（平均每年增长 7.2%）。最后，集体费用（即不能分配给特定战略计划成果的费用）的变化不太稳定，在 2018 年达到 5,120 万美元，然后在 2020 年又下降到至 2,240 万美元，主要是因为集体费用可能是采购费用、离职后福利负债或汇率。

图 XII  
2017-2021 年按用途划分的总支出



数据来源：联检组根据审计委员会的报告（A/77/5/Add.8、A/76/5/Add.8、A/75/5/Add.8、A/74/5/Add.8、A/73/5/Add.8、A/72/5/Add.8、A/71/5/Add.8 和 A/70/5/Add.8）编制。

112. 在本审查报告定稿时，人口基金的财务状况良好。2021 年的总收入为 15.0523 亿美元，总支出为 13.0068 亿美元，盈余为 2.0456 亿美元。

113. 正如执行主任在 2021 年的统计和财务审查中指出的那样，由于捐助方的持续支持和健全的财务管理实践，包括采取程序和控制措施将支出控制在现有财政资源范围内，人口基金在 2021 年结束时的财务状况非常好。然而，她指出，由于和平与稳定面临的持续风险以及 COVID-19 疫情未来走向的不确定性，2022 年及以后的前景仍然难以预测。此外，捐助方优先事项的变化和业务挑战可能会影响人口基金创造收入和实施方案活动的能力<sup>77</sup>。

<sup>77</sup> DP/FPA/2022/4 (Part I/Add.1)，第 87 段。

---

## V. 人力资源管理

114. 人口基金在人力资源方面的权力来自秘书长，为了执行大会关于人口基金人事问题的第 58/555 号决定，秘书长从 2004 年 6 月 1 日起将此类事项的权力下放给执行主任<sup>78</sup>。

115. 联检组审查了人口基金的合同框架和模式、招聘方式、职位分类、工作人员的等级、性别和地域分布、授权、工作人员培训以及工作人员与管理层的关系。

116. 联检组团队对工作人员进行了一次在线调查，以确定人口基金在以下方面的努力程度：(a) 加强战略人员配置和全球流动政策、方式和工具，并简化招聘流程；(b) 强调公平代表权、公平对待和机会均等，培养所有员工的归属感；(c) 促进能体现组织使命和价值观、开放包容、增进互信、支持创新和接受问责的集体文化；(d) 继续履行关怀义务，促进员工的心理健康/福祉；(e) 开展稳健的人力资源分析，以便及时作出知情决定；以及 (f) 防止对员工和工作人员的性骚扰。工作人员调查于 2022 年 9 月 1 日至 22 日在总部以及区域、次区域和国家办事处开展，最后的答复率为 24%，收到了来自约 150 个不同办事处的 1,057 份答卷<sup>79</sup>。

117. 该工作人员调查揭示了管理层与工作人员关系和人力资源管理现状。在与高级管理层、国际专业人员、本国专业人员、一般事务人员和工作人员代表的访谈中，该调查的答复得到了证实。

118. 需要重点指出的是，自 2020 年以来，人力资源司一直在进行结构重组，这种调整给人口基金处理人力资源事务的方式带来了变化。从该调查问卷的回答和访谈中，联检组了解到，人口基金正在制定《人口基金 2030 年人才战略》，目的是支持新的战略计划和组织目标。在多次要求提供有关《人才战略》的信息后，联检组被告知，该战略于 2022 年 12 月 13 日启动，在此之前不提供该文件以供审查。

### A. 人力资源框架

#### 1. 人力资源政策

119. 如上所述，自 2004 年以来，人口基金执行主任在与人力资源有关的事项上获得了秘书长的授权。以下是适用于人口基金人力资源事务的框架和政策。2007 年发布的《政策和程序手册》中有关人口基金人力资源政策的部分为目前不同政策的并存提供了指导。如果人口基金发布了自己的政策或有既定惯例，则应用人口基金的政策或惯例。但是，如果人口基金没有既定政策或惯例，则按照以下优先顺序应用政策：

- (a) 《联合国宪章》；
- (b) 《联合国工作人员条例》；
- (c) 《联合国工作人员细则》；
- (d) 人口基金发布的人力资源政策或过去的既定惯例；

(e) 经适当修改后的开发署发布的人力资源政策或过去的既定惯例，前提是人口基金发布的政策或过去的惯例没有对人力资源事项作出规定，而人口基金决定应用开发署的政策或惯例；

(f) 经适当修改后的联合国秘书处发布的人力资源政策或以往的惯例，前提是人口基金或开发署发布的政策或过去的惯例没有对人力资源事项作出规定，而人口基金决定应用联合国秘书处的政策或惯例。

---

<sup>78</sup>请参见 ST/SGB/2004/10。

<sup>79</sup> 人口基金提供的数据显示，截至 2021 年，工作人员总数为 3,154 人，非工作人员（服务合同工和联合国志愿者）总数为 1,165 人。根据这些数据，联检组估计答复率约为 24%。

120. 联检组了解到，人力资源司目前正在评估是否可以将不同政策统一纳入人口基金人力资源政策中。因为存在多种不同政策及政策应用的优先级容易令人混淆，增加了管理工作的复杂程度。

121. 检查专员建议执行主任统一现有政策并简化政策应用，为人口基金建立一个明确而全面的人力资源框架。

## 2. 合同框架和模式

122. 有大量关于合同框架和模式的文件。现有的人力资源政策可以追溯到 2007 年，但大多数单项政策最近都已更新。定期和连续任用政策于 2022 年 9 月更新。该政策的附件 I 为遴选外地工作地点和总部的专业及以上职类岗位以及总部的一般事务职类岗位的工作人员提供了额外的指导准则（2022 年 9 月更新）；附件 II 涉及国际轮调岗位工作人员的遴选和调任（2013 年）；附件 III 为遴选外地工作地点的本国专业干事和一般事务工作人员提供了指导准则（2009 年）；附件 IV 载有总部 D-1 级以下专业级以上职类岗位以及一般事务岗位的职权范围、范围、组成和程序以及总部合规审查委员会对这些岗位的建议（2022 年 9 月）；附件 V 载有外地工作地点的本国专业干事职类岗位以及一般事务岗位的职权范围、范围、组成和程序以及外地工作地点合规审查委员会对这些岗位的建议（2009 年）。

123. 政策中还涉及其他合同安排，包括雇用退休人员（2017 年）、超过法定离职年龄（2022 年 9 月）人员的留任，采用联合国统一薪水和津贴制度的组织之间的工作人员调动、借调或借用，以及非工作人员安排，例如个人顾问（2022 年 11 月）、实习生（2020 年）和服务合同工（2018 年由开发署更新）。

124. 自 COVID-19 疫情以来，各机构看待工作安排的方式发生了重大变化。在回答联检组的调查问卷时，人口基金确认，在发生疫情之前，对灵活工作安排的请求要少得多，每年约为 300 项，而在 2022 年的头六个月，已经有 1,200 项要求灵活工作安排的请求。

125. 人口基金推出了一项关于灵活工作安排的新政策，自 2022 年 2 月起生效。这项新政策包括：

- (a) 弹性工作制，允许调整工作日的开始和结束时间。
- (b) 对一般事务职类的工作人员实行压缩工作时间表（10 天的工作压缩为 9 天）。
- (c) 在工作地点内引入更多远程办公的选项：
  - (i) 每个日历周可远程办公最多三天；
  - (ii) 每隔一个日历周远程办公一周；
  - (iii) 每隔两个日历周远程办公两周；
- (d) 在工作地点以外实行远程办公，每个日历年最多可远程办公 60 个工作日；
- (e) 一次性报销最多 200 美元，用于购买家庭办公设备；
- (f) 对灵活的工作安排采取更加分散的批准程序。

## 3. 授权

126. 在联检组审查流程开始时，可以找到的唯一一份有关授权的文件是关于向人口基金任命的代表下放人力资源管理权的文件。在 2022 年 10 月与高级管理层的访谈中，联检组获悉，关于人力资源相关事项的授权政策仍未出台。联检组随后了解到，该政策于 2022 年 9 月 1 日已制定完成并已传达给外地的办事处<sup>80</sup>。令联检组感到遗

<sup>80</sup> 2022 年 9 月 1 日执行主任给代表们的关于人力资源相关事项授权的内部备忘录。

憾的是，人力资源司推迟向联检组提交该文件，这导致联检组无法对该问题进行分析 and 进一步调查。

127. 自 2019 年人力资源司新司长上任以来，人口基金一直在对其人力资源职能进行调整，其中一个主要变化是加强对区域办事处的授权。然而，加强这一政策的方式是在每个区域办事处设置一名人力资源业务伙伴，直接向人口基金纽约总部的人力资源司司长汇报工作。

128. 检查专员认为，2022 年 9 月发布的人力资源相关事项的授权文件并没有充分下放人力资源职能，而是重新任命人力资源业务合作伙伴，扩大了对外地工作地点的中央控制。因此，执行主任应考虑在本文件的修订版中扩大对区域主任的授权。

## B. 人力资源管理

### 1. 招聘方式

129. 招聘方式受到为不同合同安排制定的不同政策的管制。定期和连续任用政策的附件 VI 规定了所有职位类别的定期任用的征聘准则。

130. 此外，人口基金的人事政策中有一项政策概述了使用临时任用的所有要求、程序和流程，包括为总部和外地工作地点遴选专业人员、本国专业人员和一般事务工作人员的准则。

131. 联检组了解到，工作人员对该政策执行表示担忧，称某些职位招聘了不合格的工作人员。联检组与人口基金管理层就提请联检组注意的两个案件的情况进行了跟踪。联检组得知，其中一个案件目前正在调查中，因此人口基金无法提供更多信息。对于另一个案例，所提供的信息有限，没有提供必要的要素来确定招聘过程是否客观，无法得出令人信服的结果。虽然联检组明确表示，没有调查面试小组的组成情况，但检查专员担忧人们对招聘过程中某些方面的普遍负面看法，包括面试小组的组成。在联检组的工作人员调查和访谈中，人口基金高级管理层和工作人员表示，最令人不满的是招聘过程缺乏透明度，填补空缺职位的时间特别长。此外，人们认为人力资源司在这些问题上的回应不及时，这加深了工作人员和管理层对该司的负面看法。

132. 定期和连续任用政策的附件 I 规定，人力资源司要在与直线经理协商后成立一个面试小组，其最低要求如下：直线经理的指定人员（或经理本人）；该司的一名代表；以及至少一名其他人员。

133. 联合国秘书处对设立面试小组提出了更严格的要求，比如要求小组中的一名成员应是空缺职位所在事务处/单位的外部人员，并且小组中至少有一名成员是女性。检查专员认为，应通过协调一致的行动来消除人们的负面看法，在招聘过程中展现透明度和公平性。人口基金应采取更多措施提高招聘过程的客观性和透明度，包括更多地使用评估中心，并对面试小组的组成设定更严格的要求。

134. 执行以下建议预计将有助于提高人口基金工作人员遴选活动的透明度并加强问责。

#### 建议 3

执行主任应确保在 2023 年年底制定更多措施，提高招聘流程的客观性和透明度，并继续遵循有关这一问题的既定政策。

### 2. 职位分类和等级

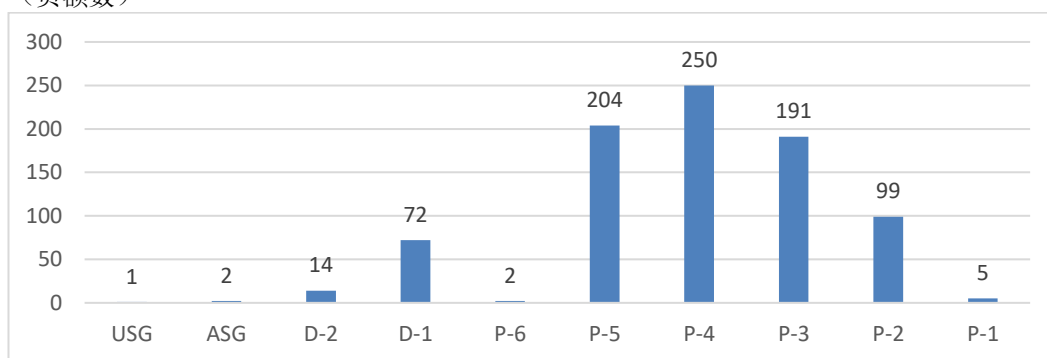
135. 人口基金的职位分类和等级依据国际公务员制度委员会在 1980 年颁布的总标准而确定。<sup>81</sup>按照积分评级系统，各组织根据职位分类来确定等级。

<sup>81</sup> A/35/30, 附件 XII。

136. 关于人口基金内部的等级结构，根据 2021 年的数据，专业及以上职类职位占 840 个员额 (26.63%)；一般事务及相关职类占 1,376 个员额 (43.63%)；本国专业干事占 3,154 名工作人员总数中的 938 个员额 (29.74%)。

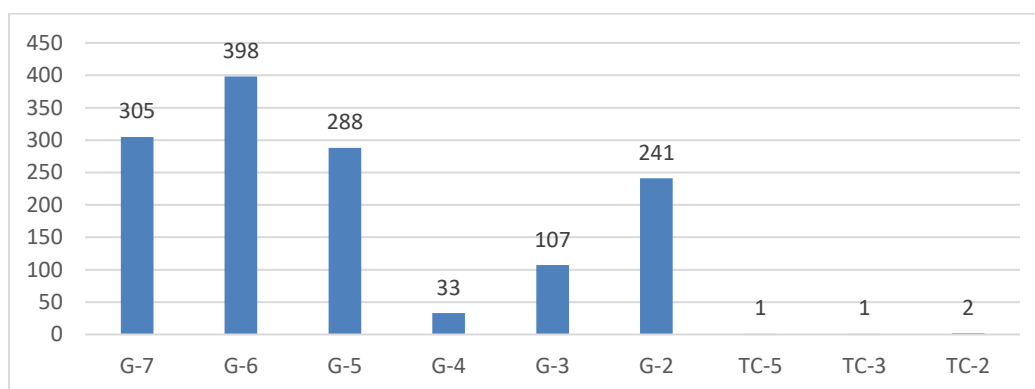
137. 在专业及以上职类中，员额最集中的是 P-4 和 P-5 级职位，有 454 个员额，占专业及以上职类员额总数的 54%。在一般事务及相关职类中，G-6 和 G-7 级职位的工作人员占 703 个员额，占一般事务及相关职类员额总数的 51.9%。就本国专业干事而言，本国专业干事 C 和本国专业干事 B 工作人员占 696 个员额，占该类工作人员总数的 74%（请参见图 XIII - XV）。

图 XIII  
按等级分列的专业及以上职类员额分布情况（840 个员额）  
（员额数）



数据来源：联检组根据人口基金提供的信息编制。

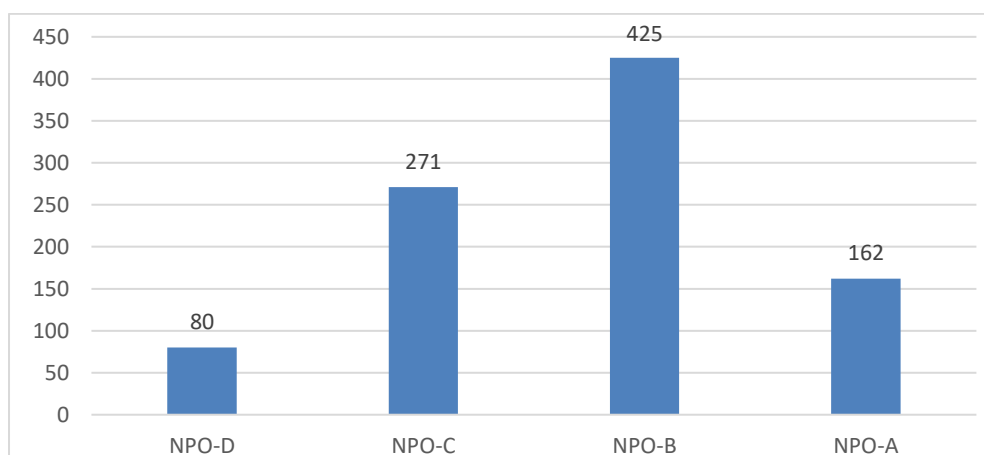
图 XIV  
按等级分列的一般事务及相关职类的员额分布情况（1,376 个员额）  
（员额数）



数据来源：联检组根据人口基金提供的信息编制。

图 XV  
按等级分列的本国专业干事职类员额分布情况（938 个员额）

（员额数）



数据来源：联检组根据人口基金提供的信息编制。

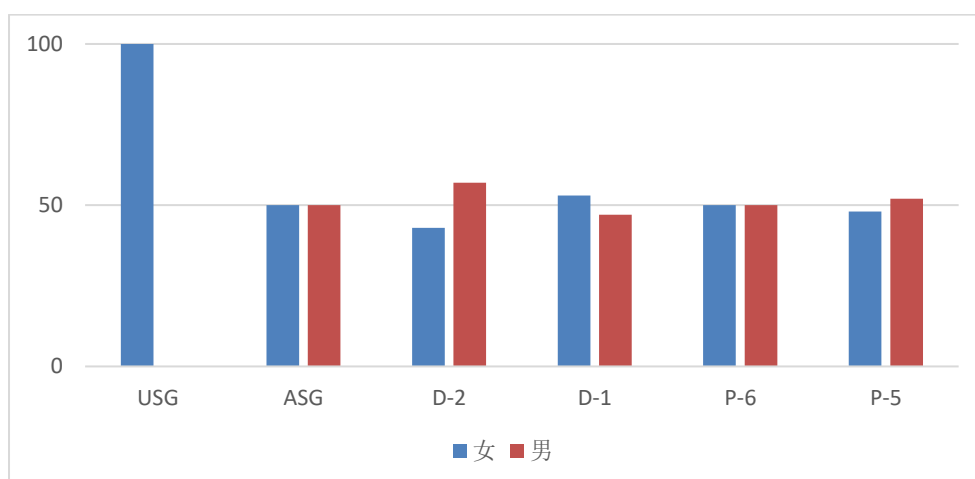
138. 在与高级管理层的访谈中，有人向联检组提到，人口基金的一些职位分类和等级低于其他组织（同等职位），这是该组织部分战略领域难以填补职位空缺的原因之一。经过仔细审查，联检组没有发现任何证据表明人口基金的职位分类和等级确定有误。事实上，就专业人员和一般事务人员职类而言，较高比例的员额都集中在较高等级（即专业人员职类的 P-5 和 P-4 级，一般事务人员职类的 G-7 和 G-6 级）。

### 3. 性别和地域分布

139. 根据人口基金提供的数据，该基金达到了性别平衡，51.7% 的工作人员为女性，48.3% 为男性，如果只考虑 P-5 及以上级别的职位，则性别分布情况略有不同（请参见图 XVI）。

图 XVI  
P-5 及以上级别职位的性别分布（2021 年）

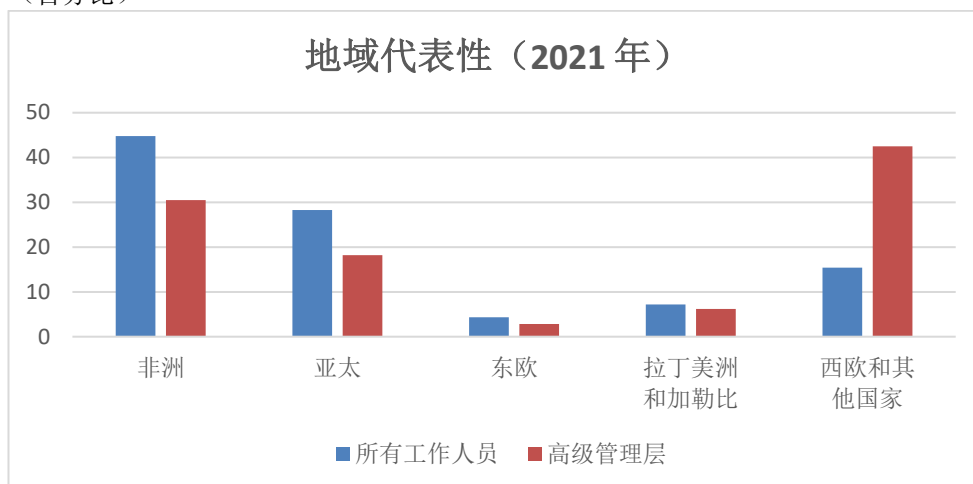
（百分比）



数据来源：联检组根据人口基金提供的信息编制。

140. 在地域分布方面，代表性最高的地区是非洲 (44.8%)，其次是亚太地区 (28.3%)、西欧和其他国家 (15.4%)、拉丁美洲和加勒比地区 (7.2%) 和东欧 (4.3%)。如果只考虑高级管理层，这些数据就有所变化，西欧和其他国家的代表性最高 (42.2%)，其次是非洲 (30.5%)、亚太地区 (18.2%)、拉丁美洲和加勒比地区 (6.2%) 和东欧 (2.8%)（请参见图 XVII）。

图 XVII  
地域代表性（2021 年）  
（百分比）



数据来源：联检组根据人口基金提供的信息编制。

### C. 管理层-工作人员之间总体关系和人力资源管理

141. 审查报告本节得出的结论并非是对职权范围内所考虑每项内容的回答进行简单细分后而来，在得出结论的过程中仔细考虑了联检组工作人员调查回复、人口基金在 2018 年进行的全球工作人员调查回复、2021 年进行的与禁止性剥削和性虐待有关的事实和联合国人员看法年度调查回复以及集体问卷回复，还考虑了相关政策和指导方针。

142. 在审查期间，联检组得到了人口基金各领域的广泛合作，但人力资源司除外。有关人才战略和人力资源相关授权的信息提供得相当晚，人力资源官员要么不愿意接受约谈，要么无法接受约谈，而且提供的数据过于简单。此外，从联检组的工作人员调查结果以及与 50 多名人口基金工作人员的访谈中，检查专员得出以下结论：虽然没有迹象表明存在严重的管理不善，但在管理层与工作人员的关系以及人力资源管理方面都存在一些问题，人口基金领导层应予以解决。

143. 在起草本报告时，人才战略尚未启动，小组也没有得到该文件的草稿。

144. 检查专员认为，作为其监督职能的一部分，执行局可以审查人才战略，确定其是否符合 2022-2025 年综合预算中规定的期望值，在该预算的第 63 段，有以下陈述：

人口基金认识到其工作人员是基金最重要的资产，因此制定了一项人力资源战略，其核心是吸引和发展世界一流的工作人员，建设领导和管理能力，利用多元化和推动包容，包括包容残疾人，使整个组织实现性别均等，并在最重要的地方——实地——行使注重组织发展的关怀义务。为履行这一战略，人口基金提议继续加强人力资源职能，以调整其资源重点，调整其优先事项，并与工作人员、管理人员和团队密切合作，提高其组织效力。

145. 人口基金的人事政策规定了国际征聘工作人员的定义、范围、原则和程序，其中指出，“人口基金是一个全球性的、主要在实地开展工作的国际发展组织，作为其国际征聘的工作人员，任职期间随时可能在不同的工作地点服务”；此外，人事政策中还指出：

轮调对本组织及其工作人员都是有利的。它在系统性和代管式基础上为人口基金的国家办事处、次区域办事处、区域办事处和总部办事处配备最合格的工作人员，有助于建立一个更有效和高绩效的组织。总部的工作人员具有实

---

地经验，国家办事处的管理人员在总部和其他地理区域获得经验，这符合人口基金的战略和方案利益。<sup>82</sup>

146. 尽管有这项政策，联检组对人口基金工作人员所开展调查得到的回复表明，该组织内部的地域流动性有限。超过 70% 的受访者表示他们只在一个工作地点工作过，20% 的受访者表示他们在两个或三个工作地点工作过。这一信息在访谈中得到了证实，其中最常见意见之一，包括来自高级管理层的意见，是关于轮调的使用不足，轮调不仅是为了扩大流动性，也是减少高空缺率的工具。<sup>83</sup>

147. **检查专员建议执行主任更好地利用轮换机制，制定一个正式的职位轮换方案，其中可以按级别、服务期限、工作地点和工作艰苦程度指标列出所有需要轮换的职位目录，以及列出更多的技术性职位和职能目录。**

148. 关于公平代表权、公平待遇、平等机会和培养所有雇员的归属感，访谈以及从全球工作人员调查和联检组工作人员调查中得到的回答表明，总体而言，工作人员对人口基金所做的工作感到自豪。但是，人们也对以下方面表示了一些不满：如国际和国内工作人员的待遇存在差异、缺乏平等机会、用于管理表现不佳和不履行职责的程序太复杂以及缺乏对优异表现的奖励等，这些都是造成消极工作环境的因素。

149. 人们认为缺乏职业发展机会，这在国内专业人员和当地工作人员中造成了严重不满，特别是在区域办事处一级。这是一个应由高级管理层优先解决的问题。解决方法应包括适当管理预期以及明确理解职责和责任。

150. 检查专员注意到用于支付国际和国内工作人员薪酬的不同原则和薪金表所造成问题。虽然在某些工作地点，高通货膨胀率和/或汇率可能对国内工作人员的薪金产生负面影响，但与之矛盾的是，在其他工作地点，国内工作人员的薪金可能反而高于其主管的薪金。检查专员认为，这个问题不仅仅是人口基金的问题，因此值得进一步审议，可以成为联检组全系统单独审查的主题。

151. 关于为促进体现组织使命和价值观、推崇包容、增强信任、支持创新和接受问责的集体文化所采取的行动，与人口基金领导层的访谈清楚地表明了其承诺以及为增强信任和接受问责所采取的行动。然而，工作人员的总体感觉是“无所作为”，特别是在滥用权力和性骚扰方面。如下文第 VIII 节所示，与骚扰（包括性骚扰、报复和不当行为）有关的未结调查案件数量逐年增加，尽管做出了努力，但总体感觉是高级管理层没有对不当行为的实施者采取适当或及时的纪律处分（有时个人只是被调到另一个工作地点），或者对实施者的处分被拖延，以至于在采取任何正式纪律处分之前受害者或实施者已离开组织。工作人员还认为，当与性骚扰、性虐待或性剥削有关时，管理层的这种行为尤其严重。

152. **为了加深互信和提高现有机制的透明度，执行主任应拓宽投诉方与多个处理不当行为的机构之间的沟通渠道，建立一个投诉追踪系统，让所有相关方都能追踪其案件的进展和状况，同时适当考虑调查程序、保密和隐私方面的规定。**

## D. 工作人员协会和工作人员-管理层对话

153. 在讨论人力资源管理问题时，工作人员代表制至关重要。在总部，人口基金有一个联合工作人员代表大会，由人口基金、开发署、项目署和妇女署的代表组成。工作人员代表大会主要与驻纽约的总部人员和高级管理人员互动。<sup>84</sup>在外地一级，存在一些人口基金工作人员协会。然而，联检组注意到，在一些外地办事处，这些协会是临时性的，没有正式的章程、条例，甚至没有选举程序。各区域内的联合国实体的工作人员协会之间有一些合作，但并不系统。人口基金的多个外地办事处没有自己的工作协会。建立工作人员协会可以促进人口基金工作人员与管理层之间的对话，有助于保障工作人员的权益。与此同时，通过联合协会的形式，人口基金

---

<sup>82</sup> 《政策和程序手册》，人口基金人事政策：定期和连续任用：人员配置（2022 年 9 月），第 21 和 22 段。

<sup>83</sup> 根据人口基金提供的 2022 年的空缺率数据，171 个办事处中有 62 个空缺率超过 15%。在这 62 个办事处中，19 个位于总部，43 个位于外地。一些办事处报告了 66% 的空缺率。

<sup>84</sup> 项目署除外，其总部在哥本哈根。项目署的代表在哥本哈根。



---

工作人员可以分享和学习其他组织在工作人员福利、区域或实地具体问题以及改善组织治理方面的经验。检查专员指出，高级管理层必须对正式成立工作人员协会持开放态度并给予支持。

154. **检查专员建议执行主任继续支持在尚未建立外地工作人员协会的地方建立这种协会并使之正规化，然后与人口基金人员协商。**

155. 在东欧和中亚区域办事处建立区域战略管理委员会的目的是提高管理方面的参与度和透明度。这一平台专供区域层级的高级管理层和工作人员代表讨论办事处的战略方向、全体工作人员的福利和安全，以及协调不同业务领域。**检查专员认为，执行主任应考虑在人口基金其他区域办事处设立一个类似的委员会，用于促进高级管理层与工作人员之间的对话。**

156. 从联检组对工作人员所开展调查得到的回复和与人口基金官员的访谈中，联检组注意到，人们认为新入职的人员缺乏入职培训。一些官员和工作人员表示，这导致他们对人口基金普遍适用的政策和程序理解不足。一些官员还表示，这可能间接导致对不同服务（如人力资源和监督服务）、管理层和支助人员的问询不充分或不明确的情况增加。联检组还注意到，工作人员在遇到工作环境或待遇问题时可能找不到解决办法，主要原因是在上岗过程中缺乏信息。联检组还了解到，在总部一级，需要给工作人员代表大会分配时间，以便在新到任的管理人员（P-5 及以上）的就职会上介绍自己。

157. **检查专员建议执行主任进一步加强企业的入职培训和入职指导计划，确保新入职的工作人员获得充足信息，能正确履行其职责。检查专员还认为，有必要让工作人员代表参加针对新任管理人员的入职培训，让其了解自己在解决冲突、工作人员福利和工作条件方面所发挥的作用，并了解其他相关政策。**

## VI. 信息通信技术管理

158. 联检组分析了人口基金提及并使用的战略、政策和工具，这些战略、政策和工具有助于改善和保持信息通信技术系统的效率、效力和与实现人口基金目标的相关性，包括人口基金为实施信息通信技术转型项目所做的努力。

### A. 信息通信技术框架

159. 人口基金的信息通信技术政策和程序规定了信息通信技术的责任、政策和程序控制。<sup>85</sup>人口基金采用了一个基于谷歌的在线协作平台，与 Atlas 企业资源规划系统并行，还有其他附加模块。信息通信技术管理部门遵循的总方向是优先使用线上协作和云工具。同时，从联检组的工作人员调查以及联检组的访谈中注意到，一些用户在与使用微软平台的其他联合国机构合作时偶尔会遇到兼容性问题。信息通信技术管理人員在访谈中建议，人口基金可以对在线平台进行比较分析，包括其价格、效用和兼容性，以确定哪个平台最符合人口基金的需要。

### B. 信息通信技术转型项目

160. 2022-2025 年的战略规划提到了信息通信技术转型项目。<sup>86</sup>其主要内容是实施一个新的基于云的企业资源规划系统，名为“Quantum”，它将取代 Atlas。人口基金正与联合国其他实体在开发署领导的联盟中合作开展该项目。<sup>87</sup>人口基金在对集体问卷的答复中指出，新系统将提供一个现代化的、以用户为中心的多语言平台，可通过不同的移动设备访问。它将简化其核心业务领域的申报、跟踪、批准和报告。它还将提高端到端过程的可见性，改善数据整合，以及加强报告和风险管理能力。重要的是，基于云的解决方案将使人口基金能够调整和扩大平台，以满足未来的组织和全球优先事项需求。

161. 最初，人口基金于 2017 年 9 月在 2018-2021 年综合预算中宣布了信息通信技术转型项目<sup>88</sup>，表示全球目标是更换老化的 Atlas 系统，并提议在 2018 年至 2021 年期间为该项目支出 2420 万美元。<sup>89</sup>在这方面，人口基金审计咨询委员会（现为监督咨询委员会）指出，老化的、不再适合使用的信息通信技术环境将增加网络攻击的风险。<sup>90</sup>

162. 据人口基金管理层称，另一个理由是，虽然人口基金与开发计划署共同运作 Atlas，但人口基金认为 Atlas 的功能与人口基金的战略、结构和业务不相符。在 2018-2021 年综合预算中还指出，人口基金制定了一项全面的信息通信技术战略来应对这种情况，并将评估各种选择，“强调资金的最佳价值，包括在可行的情况下利用其他联合国组织的资源、服务和解决方案”。<sup>91</sup>

163. 在审查 2018-2021 年综合预算时<sup>92</sup>，行政和预算问题咨询委员会鼓励人口基金与儿基会和开发署合作。咨询委员会还提出，鉴于企业资源规划升级的复杂性和人口基金的财务状况，人口基金应进一步审查并提供具体选项，以便在信息通信技术转型过程中利用最具成本效益和最适当的技术，转型过程不应导致 2018-2021 年机构预算的增加。在其修订的综合预算中，该项目拨款减少到 2000 万美元<sup>93</sup>，并在 2018

<sup>85</sup> 人口基金有多项政策涵盖硬件、软件、安全基础设施、访问、服务器备份、无线政策和个人数据保护方面的程序、规程和标准。人口基金的信息通信技术政策和程序可在以下网址查询：<https://www.unfpa.org/information-and-communications-technology-policies>。

<sup>86</sup> DP/FPA/2021/8，第 105 段。

<sup>87</sup> 该联盟包括人口基金、开发署、妇女署、联合国志愿人员组织、联合国资本发展基金、训研所、联合国大学和联合国系统职员学院。

<sup>88</sup> DP/FPA/2017/10，第 71-76 段。

<sup>89</sup> 同上，第 71-72 段。

<sup>90</sup> DP/FPA/2018/6/Add.2，第 13 段。

<sup>91</sup> DP/FPA/2017/10，第 73 和 74 段。

<sup>92</sup> DP/FPA/2017/12。

<sup>93</sup> DP/FPA/2018/8，表 1。

---

年得到执行局的批准。<sup>94</sup>然而，联检组在与高级管理层的访谈中了解到，截至 2022 年 10 月撰写本审查报告时，该项目尚未结束，仍在开发和测试中，与项目有关的支出总额自 2017 年以来至今累计约为 3500 万美元。

## 1. 项目延误

164. 虽然联检组无法获得一份描述自项目启动以来的整个过程的文件，但很明显，该项目遇到了多次延误。新的企业资源规划项目于 2018 年 6 月开始。<sup>95</sup>但是，人口基金高级管理层逐渐注意到多个项目管理问题。一位高级官员指出，缺乏稳健可靠的项目管理，包括务实的规划和适当的成本计算。监督咨询委员会还对人口基金内部为该项目提供的技能组合表示关切，指出以下一点仍令其感到担忧：信息通信技术转型是一项雄心勃勃的计划，其交付和实施要求具备各项能力，包括企业资源规划系统的相关能力，但目前这些能力仍然没有得到充分满足。<sup>96</sup>

165. 鉴于最初的项目设置存在困难，人口基金决定与现有 Atlas 系统并行实施企业资源规划项目。然而，当时开发署也已开始开发一个新的系统，并在 2021 年 12 月通知人口基金，Atlas 系统将在 2022 年 7 月前关闭，由 Quantum 系统取代。事实上，在那个阶段，留给人口基金的选择不多，人口基金很快决定与开发署领导的联盟共同实施新系统。最后，由于技术上的困难，联盟将新系统的实施推迟到 2023 年 1 月。<sup>97</sup>

## 2. 新的企业资源规划系统预计在 2023 年 1 月“上线”。

166. 接受访谈的人口基金管理层和人员承认，将新的企业资源规划系统的“上线”日期推迟到 2023 年 1 月是有积极意义的，因为这样一来，人口基金和其他联合国伙伴将有更多时间准备实施，包括提供各种级别的培训。此外，新的上线日期也有助于与日历年的开始保持一致。许多受访者对系统是否已准备就绪表示担忧。联检组了解到，截至 2022 年 10 月，Quantum 的一些功能仍在开发中，一些关键的操作，特别是财务领域的操作，包含了尚未解决的关键错误。为人口基金人员提供全面培训也仍是一项挑战。高级管理层意识到了这些挑战，但仍致力于在 2023 年 1 月前实现 Quantum 系统的运作。作为项目持续管理监测工作的一部分，首席风险官和企业风险管理协调员对该系统的实施进行了风险评估，并就与新系统上线有关的风险提供了评价和缓解措施。<sup>98</sup>

167. 截至 2023 年 1 月本审查报告定稿时，考虑到人口基金提供的最新信息，检查专员欣慰地注意到，在 2022 年 10 月和 11 月期间，Quantum 联盟完成了配置系统的工作，并解决了所有关键的未决事项。作为用户就绪方案的一部分，人口基金在整个 11 月和 12 月举办了面对面和在线培训课程，为 250 多名指定的办事处培训人员提供了 28 次培训。在 2022 年 12 月，人口基金整月都在为过渡准备数据，2023 年 1 月 9 日，人口基金和其他伙伴机构的 Quantum 系统成功上线。人口基金确认，截至 2023 年 1 月中旬，该系统运行良好，系统中已经处理了第一批交易，初步的用户反馈是积极的。

168. 应该注意的是，人口基金选择分阶段实施 Quantum 系统，而且，作为一项安全措施，原有 Atlas 系统不会在 2023 年立即关闭，以防 Quantum 系统出现故障。此外，两个主要的定制 Atlas 模块（全球规划系统和货运跟踪系统）将在 2023 年年底前保持运作，因为在转换为基于 Quantum 的模块方面存在困难。检查专员承认分阶段实施的重要性，这可减少中断风险。

169. 检查专员认为，新企业资源规划系统在 2023 年投入使用后，执行主任应考虑牵头对信息通信技术转型项目进行全面审查，并报告该项目的总体费用以及与现有主要信息系统的集成情况。

---

<sup>94</sup> 执行局第 2018/19 号决定。

<sup>95</sup> DP/FPA/2019/6/Add.2, 第 14 段。

<sup>96</sup> DP/FPA/2020/6/Add.2, 第 17 段。

<sup>97</sup> 信息由人口基金提供。

<sup>98</sup> 见下文第 VII.B 节，其中说明了该风险评估。

### 3. 对新的企业资源规划系统的期望

170. 联检组了解到，人口基金目前运行的软件应用程序和模块有 25 个以上。从联检组的工作人员调查和访谈中，小组注意到有太多独立的应用程序，它们“彼此不通信”，缺乏整合。一些官员还提到，有时并不清楚在什么情况下使用哪种应用程序。这是引发信息通信技术转型项目的问题之一。目前的想法是加强人口基金所使用的系统和应用程序的整合以及它们与新的企业资源规划系统的交互。

171. 在信息通信技术转型项目进行的五年中，对新的企业资源规划系统的要求不断增加。具体而言，新系统将包括并加强以下内容：<sup>99</sup>

- (a) 对收入预测和分配的监测；
- (b) 工资预付方式；
- (c) 差旅和支出模块；
- (d) 供应链管理能力；
- (e) 货运跟踪系统；
- (f) 库存交易的记录；
- (g) 对供应商的评价。

172. 最后，新的企业资源规划系统预计将解决程序可见性、内部控制和有效性方面的问题。<sup>100</sup>如第 VII 节所述，人口基金预计在实施 Quantum 的同时，并行引入新的企业风险管理系统和风险管理工具（如通过综合风险登记册进行风险评估、监测和报告）。检查专员建议高级管理层审查自启动信息通信技术转型项目以来，新企业资源规划系统的要求和预期功能变化，并确保这些要求得到适当满足。

173. 执行以下建议预计将有助于提高信息通信技术转型项目实施过程中的透明度并加强其问责制。

#### 建议 4

执行主任应密切监测并定期向执行局报告与落实信息通信技术转型项目有关的风险，特别要注意新企业资源规划系统的费用和功能，及其与现有系统的集成情况，并采取必要措施缓解风险。应在 2023 年年底前报告，此后在执行局的每届年度会议上报告，直到此转型项目结束。

<sup>99</sup> 具体参见 DP/FPA/2019/8，第 90 段；DP/FPA/2020/1，第 51-53 段；DP/FPA/2021/1，第 73 段；DP/FPA/2021/8，第 105 段；以及 DP/FPA/2022/2，第 29、31 和 48 段。

<sup>100</sup> DP/FPA/2021/1，第 7 段。

## VII. 风险管理

174. 在本次审查中，分析了与人口基金使用的风险管理模式有关的结构和流程，包括人口基金可能面临的最新高风险威胁。特别是，检查专员观察到新企业资源规划实施过程和执行伙伴管理中存在不确定性和风险因素。本节还审查了人口基金在这些领域所作的风险管理和控制工作。

### A. 企业风险管理框架

175. 人口基金在 2022 年 4 月推出了一项新的企业风险管理政策。<sup>101</sup>它概述了有效识别、评估和应对风险的程序和要求。该政策指出，“企业风险管理将使人口基金能够通过有效管理风险和利用机会实现其战略目标、2030 年可持续发展议程的目标，并取得转型成果”。<sup>102</sup>管理事务司以前负责企业风险管理业务。随着 2022 年新政策的出台，执行主任办公室接管了这些职责，幕僚长成为首席风险官。目前，首席风险官、企业风险管理协调员和企业风险管理秘书处协调和运作总部和外地办事处的企业风险管理活动。

176. 新政策遵循特雷德韦委员会赞助组织委员会的模式。<sup>103</sup>它还满足管理问题高级别委员会制定的风险管理参考成熟度模型的基本要求。它全面包括了联检组在 2020 年提出的企业风险管理基准。<sup>104</sup>

177. 审计和调查处在 2020 年新政策出台前对企业风险管理过程进行了评估。<sup>105</sup>审调处注意到存在这样一种看法，即外地办事处的风险管理工作“仅仅是一种形式，与方案交付和业务活动没有直接联系”。<sup>106</sup>审调处还注意到，对风险管理过程的态度主要因个人观点和理解程度不一而异。审调处发现，企业风险管理工作往往被当作是本已繁重的文书工作之外的又一份合规检查清单。因此，审调处建议进一步努力加强组织风险文化。<sup>107</sup>

178. 在审计和调查处进行审计后，人口基金将其风险评估转为优先考虑高风险业务单位和办事处。企业风险管理秘书处也开始根据各单位或办事处的具体业务提供更有针对性的风险评估标准，包括风险管理培训，以加强对风险评估的理解。目前，整体的风险管理工作通过一个名为“MyRisk”的内部应用程序来实施。该应用程序是战略信息系统的一部分。该系统在集体层面将风险管理工作联系起来，并生成风险登记册。在实践中，秘书处进行初步评估，以确定高风险的单位或办事处。高风险单位或办事处的风险管理协调人通过在 MyRisk 上提供相关信息进行年度风险评估，包括对风险的描述、其影响和概率，以及风险应对措施，从而对风险进行分类（即低、中或高）。然后，评估的风险经该单位或办事处的负责人确认后送至总部，由首席风险官和企业风险管理秘书处审查。检查专员欢迎为促进与风险管理活动有关的组织文化所做的努力。

179. 随着新政策的出台，人口基金旨在提高基金内部的风险素养，将其企业风险管理从信托风险管理扩大到更全面的战略层面的风险管理，包括声誉风险管理。例如，在声誉风险管理方面，人口基金正在引入“盾牌”框架，为人口基金各级和各地的

<sup>101</sup> 人口基金《政策和程序手册》，企业风险管理（2022 年 4 月 1 日）。

<sup>102</sup> 同上，第 1 段。人口基金的政策还遵循了联检组题为“企业风险管理：联合国系统各组织的做法和使用情况”的报告（JIU/REP/2020/5）中提出的企业风险管理定义，即：“企业风险管理指为实现组织目标而在整个组织范围内对风险进行结构化、综合和系统的识别、分析、评价、处理和监测的过程”。从根本上说，它是关于管理不确定性的，不确定性包括威胁和机会。企业风险管理的目标是帮助确保组织的可持续性，并针对未来和不确定性做更好的准备，从而使组织达到目标。

<sup>103</sup> 赞助组织委员会的使命是通过发展思想领导力，加强内部控制、风险管理、治理和欺诈威慑，帮助组织提高绩效（见 <https://www.coso.org>）。

<sup>104</sup> 参见 JIU/REP/2020/5。

<sup>105</sup> 对人口基金企业风险管理过程（ERM）的评估，报告终稿，编号 IA/2021-04（2021 年 7 月 27 日）。

<sup>106</sup> 同上，第 42-46 段，以及建议行动 5。

<sup>107</sup> 同上，第 68 和 69 段，以及建议行动 10。

工作人员提供指导，以应对和管理有可能在短期和长期影响基金声誉和人口基金领导层声誉的问题和危机。

180. 人口基金还在考虑进一步整合目前通过 MyRisk 运作的企业风险管理活动。联检组注意到，MyRisk 存在一些局限，企业风险管理秘书处必要时会手动解决这些问题。人口基金期望通过进一步整合企业风险管理工具来解决目前的限制。最初，人口基金计划将新工具纳入新的企业资源规划系统 (Quantum)，该系统预计将于 2023 年 1 月启动。然而，审计和调查处注意到，在新系统中纳入风险管理模块或要素的要求没有正式提请企业资源规划项目管理小组注意以确定优先次序。检查专员完全同意审调处的说法，即，同时开发新的企业风险管理框架和新的企业资源规划系统，为设计和实施与业务流程和控制措施相整合的风险管理工具提供了独特的机会，有助于对组织的风险文化产生积极的变革效应。人口基金在其对本次审查的评论意见中指出，MyRisk 应用程序最近已更新，以便与新的企业风险管理政策保持一致，并包括若干额外功能。

181. 新的企业风险管理政策规定，企业风险管理秘书处必须采购或开发一个集体的企业风险管理信息技术应用程序，并与企业资源规划系统和其他交易监测工具进行数据整合，这是实施该政策的一个关键要求。该政策还指出，除作为风险评估和风险应对文件的资料库外，该集体企业风险管理应用程序还必须促进对关键风险指标的衡量和监测，并为所有风险管理过程和行动提供自动化工作流程功能，为此，企业风险管理政策必须在 2022-2024 年期间实施，如政策实施时间表所示。<sup>108</sup>

182. 根据计划的时间表，2022 年应已采购一个新的企业风险管理工具，并在 2023 年上半年启动该工具。然而，截至本报告编写时，人口基金预计将在 2023 年 1 月启动并上线新的 Quantum 系统（原计划为 2022 年 7 月）。此外，由于新的企业资源规划系统的实施出现延误，以及项目规划不完善，似乎又错过了一次机会。联检组得知，新的 Quantum 系统可能与战略信息系统及其 MyRisk 模块不兼容。信息通信技术管理层表示，人口基金正在审查 2023 年期间实施综合规划系统的要求和技术选择，该系统将纳入战略信息系统和 MyRisk 的必要元素。**检查专员认为，如要在人口基金内部推广使用企业风险管理系统，新企业风险管理工具应易于使用，并尽可能将其与新企业资源规划系统集成。检查专员建议高级管理层采取必要措施，根据企业风险管理政策中的要求，迅速开发或选择和采购集体企业风险管理信息应用。**

## B. 实施企业资源规划系统的风险评估

183. 如第 VI 节所述，联检组注意到人口基金高级管理层对新的企业资源规划系统的实施出现延误表示关切。在这方面，人口基金在 2022 年 10 月进行了一次风险评估，以确定与该系统上线日期进一步推迟有关的风险。联检组注意到，这次评估发现了多个方面的风险，包括用户配置（如访问权限和分配）、数据迁移（如供应商信息的转移）、薪金事务、未解决的漏洞、流程变化的沟通、向利益攸关方报告时出现的中断、账户关闭活动的不确定性、缺乏培训以及上线后支持不足等。正如人口基金在其对本次审查的初步意见中所指出的那样，企业资源规划项目委员会按照缓解计划的建议密切监测和管理已查明的风险，包括指定风险负责人和确定进一步的缓解行动。项目委员会对风险的定期监测有助于引导该项目在 2023 年 1 月成功上线。

184. 如第 VI 节所述，实施新的基于云的企业资源规划系统 (Quantum) 改变了总体方向，信息通信技术转型项目也因此出现了延误。此外，最初预计成为新系统一部分的一些功能（如风险管理模块）将不包括在 Quantum 系统中，原因之一是人口基金很晚才加入开发署领导的 Quantum 项目。这一事实不利于将人口基金的具体要求纳入早期项目规划。因此，人口基金被迫为 Quantum 系统没有提供的那些功能找到自己的单独解决方案，从而产生了额外的费用。事实上，Atlas 系统的某些模块将在 Quantum 系统启动后继续运行。所有这些事实都将为信息通信技术转型项目的整体实施增加隐性成本。有必要澄清哪些功能是人口基金最初预计作为新企业资源规划

<sup>108</sup> 人口基金《政策和程序手册》，企业风险管理，第 17 和 19 段。

项目的一部分而现在将由 Quantum 系统提供，哪些功能将不作为 Quantum 系统的一部分并因此需要具体的解决方案，以及如何整合这些方案。

### C. 对执行伙伴的风险管理和控制

185. 2021 年，人口基金花费了 4.2798 亿美元用于通过执行伙伴交付方案活动，约占总支出的 33%。<sup>109</sup>在过去几年中，通过执行伙伴输送的支出比例和执行伙伴的数量（2021 年为 1,651 个）保持相对稳定。审计和调查处在其 2021 年的年度报告中指出，2021 年开启的调查中，有 10.2% 涉及与执行伙伴活动有关的欺诈指控。<sup>110</sup>

186. 联检组审查了人口基金集体层面的风险登记册，注意到人口基金已经确定了若干风险，并制定了与执行伙伴有关的相关风险缓解措施。作为其内部控制机制的一部分，人口基金采用了遴选、登记和评估执行伙伴的政策和程序，<sup>111</sup>这些政策和程序会定期更新。管理事务司负责执行和监督对执行伙伴的评估。政策和战略司监测并执行用于遴选和登记执行伙伴的政策和程序。例如，为了促进执行伙伴评估和其他保证要素的实施，管理事务司编写并分发了执行伙伴保证指南。2022 年的指南包括强制性执行伙伴保证活动（抽查和审计）的标准和门槛。它还提供了一个实施评估的分步指南。在区域办事处一级，国际业务经理一般确保内部控制的应用，并支持各自区域内的国家和领地办事处按照政策和指南开展业务。

187. 根据该政策，并作为一项预防措施，当分配给执行伙伴的资源价值在方案周期内累计超过 100,000 美元时，必须进行“微评估”。微评估对合作伙伴的控制框架进行评估，并根据风险等级（低、中、重大或高）对合作伙伴进行分类。根据风险评级，人口基金确定随后开展的保证活动的类型和频率，如抽查和外部审计。在保证活动方面，人口基金雇用了多家审计公司来提供服务，这些公司拥有机构间、总部管理的长期聘用协议，专门从事公共部门审计；不过，区域和国家办事处可以选择使用当地审计员。各办事处可以参照联合国其他实体与当地著名审计公司的长期协议和经验。联检组审查了自 2018 年以来较为活跃的执行伙伴的最新名单以及关于其保证活动的信息。

188. 联检组查看了多个执行伙伴的样本，以确认人口基金按照政策的要求开展了评估活动。联检组没有注意到任何实质性的异常情况。然而，如果执行伙伴（国际非政府组织和学术机构）在非人口基金方案国开展工作，人口基金目前不对其开展评估活动。人口基金认为，非方案国家是指人口基金没有向政府提供援助方案且发展指标很高的国家。在这些国家，人口基金依靠国家监管系统的运作。检查专员认为，对在人口基金非方案国开展业务的执行伙伴给予系统性豁免可能并不是有关执行伙伴的适当风险管理做法。

189. 在总部和所访问的区域办事处与管理层进行的访谈证实，人口基金致力于实施稳健的尽职调查程序。人口基金最近还推出了一个新的控制框架，即“最后一公里保证框架”（见方框 3），以加强执行伙伴处理的供应链管理。监督咨询委员会在其提交给执行局的 2022 年年度报告中提到，“最后一公里”保证活动是一项积极的发展，实现了多年来不断增长的实物转移方面急需的透明度。<sup>112</sup>然而，适当和及时地实施执行伙伴保证程序是一个长期的挑战。关于这一点，审计委员会在其对人口基金截至 2021 年 12 月 31 日的财务报表的最新审计报告中指出，年度执行伙伴保证计划与输入保证系统的信息之间存在若干差异，并建议加强控制措施。<sup>113</sup>人口基金在其对本次审查的初步意见中表示，审计委员会的这些建议已得到处理，并已请求将这些建议关闭。

190. 检查专员肯定了针对执行伙伴活动所建立的控制框架。尽管如此，鉴于执行伙伴的受托资源的重要性，人口基金应长期关注这些资源，因为执行伙伴的绩效本

<sup>109</sup> 见 A/77/5/Add.8, 第 V 章, 注 17 ; 以及 A/77/240, 表 11。

<sup>110</sup> DP/FPA/2022/6, 图 3。

<sup>111</sup> 可从以下网址获得：<https://www.unfpa.org/admin-resource/partnerships-1>。

<sup>112</sup> DP/FPA/2022/6/Add.1, 第 19 段。

<sup>113</sup> A/77/5/Add.8, 第二章, 第 68-92 段。

来就容易出现欺诈风险和挑战。因此，高级管理层应加大力度持续开展执行伙伴控制框架中规定的保证活动，并将其成果及时上传至相关信息系统中。

### 方框 3

#### “最后一公里”保证框架

2018 年，人口基金推出了最后一公里保证框架。该框架是一套程序，旨在确保执行伙伴在整个供应链中充分管理和保障人口基金方案物资。其目的是尽量减少浪费和欺诈，并确保及时有效地到达服务点或受益人。<sup>a</sup> 该框架由五项关键控制措施组成：<sup>b</sup>

- (a) 供应链图，将执行伙伴供应链的关键部分可视化。人口基金每年对其进行更新；
- (b) 供应链管理评估，确定执行伙伴的供应链管理的弱点和改进措施；
- (c) 供应链管理风险评估，评估处理和分配物资的风险，重点是外部、交付和信托风险。人口基金根据评估分配一个风险分数，并确定额外的控制活动；
- (d) 方案物资报告，提供关于方案周期内以下内容的详细信息：
  - (i) 人口基金方案物资的接收和分配；
  - (ii) 报告期间的浪费和损失；
  - (iii) 可供未来分配的存货；
- (e) 现场核查和审计，通过抽查和独立的外部审计以及识别“危险信号”，量化供应链内的实际信托水平和交付风险。核查工作包括以下内容：
  - (i) 追踪交付和分配的情况，一直追踪到接收机构；
  - (ii) 审查库存记录；
  - (iii) 衡量浪费和损失；
  - (iv) 根据一套仓储和库存管理标准，检查执行伙伴的设施；
  - (v) 评估库存核算控制的有效性。

<sup>a</sup> 见人口基金《政策和程序手册》，执行伙伴审查和制裁，第 5(e) 段。具体而言，“最后一公里”是指受益人可以获得物资的机构和其他地点（见 A/77/5/Add.8，第 30 段）。

<sup>b</sup> 见 <https://www.unfpa.org/supplychain#last-mile>。



## VIII. 监督职能、监测和评价

191. 本次审查的目标之一是确定人口基金的监督结构是否高效和有效。以下各段描述和分析了监督结构以及主要监督部门之间的相互关系，包括其职责、独立性和汇报关系。

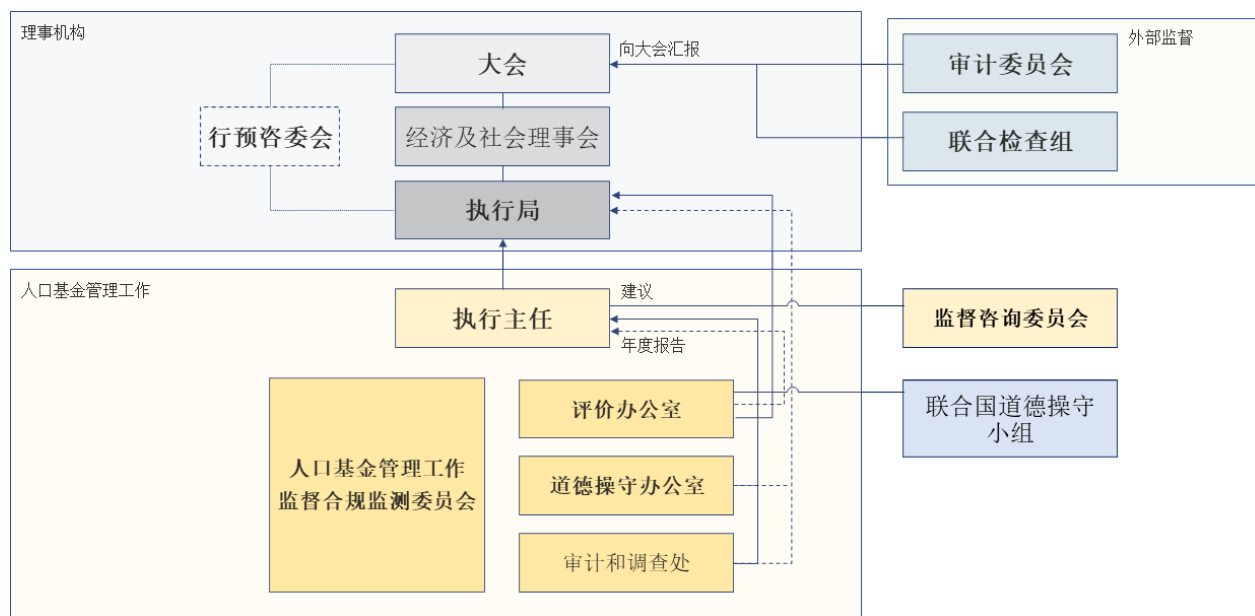
192. 人口基金执行局在其第 2015/2 号决定中批准了修订后的人口基金监督政策。<sup>114</sup>该政策规定了人口基金内部的监督角色和责任，以及监督的原则、目的和范围，包括监督相关概念的定义。在该政策中，监督的定义如下：

监督是指确保组织、方案、财务、业务和个人问责制，以及内部控制（包括预防和发现欺诈和渎职）有效性的一套程序。大会第 63/272 号决议第 4 段申明，监督是成员国、各组织以及内部和外部监督机构的共同责任。监督通过受托监督和管理监督相结合的方式进行。<sup>115</sup>

### A. 监督结构

193. 人口基金的监督结构包括执行局、审计和调查处、监督咨询委员会<sup>116</sup>、评价办公室、道德操守办公室、监督合规监测委员会、审计委员会和联检组。图 XVIII 说明了不同监督主体之间的关系。

图 XVIII  
人口基金的监督结构



数据来源：由联检组编写。

#### 1. 执行局

194. 大会第 48/162 号和第 49/128 号决议规定了人口基金执行局的监督作用和责任。这些决议要求执行局定期监督人口基金对各国在加强国家人口与发展方案活动方面之需求的回应，包括发展中国家提出的具体援助要求，并向经济及社会理事会实质性会议提交年度报告，包括改进外地一级协调的建议。<sup>117</sup>

<sup>114</sup> 它取代了之前 2008 年 9 月的监督政策。

<sup>115</sup> 人口基金《政策和程序手册》，监督政策（2015 年 1 月 30 日），第 1 段。

<sup>116</sup> 在监督政策中也被称为审计咨询委员会。

<sup>117</sup> 大会第 48/162 号决议，附件 I，第 22 段和第 49/128 号决议，第 32 段。

## 2. 领导层：执行主任和高级管理人员

195. 管理层负责设定治理和风险管理程序，以及内部控制框架，包括业绩和机制的衡量指标，以预防和发现欺诈、贪污或任何滥用资源的行为。管理层负责对调查报告采取行动，并根据人口基金的纪律框架、保护人口基金工作人员免遭报复的政策和针对其他合同方的供应商制裁机制，在调查结束后采取适当的纪律或行政措施。

196. 管理层向执行局提交对评价办公室、道德操守办公室和监督咨询委员会年度报告以及关于内部审计和调查活动的年度报告的全面回应。此回应旨在为内部控制的运作提供保证，并包括内部和外部审计建议的最新执行情况。<sup>118</sup>

## 3. 审计和调查处

197. 有关审计和调查处的任务、责任和权力的详细描述，请见其章程。审调处负责内部审计和调查，并向组织提供咨询服务。开展这些活动是为了向执行主任、监督咨询委员会和执行局提供合理保证。

198. 审调处的调查处负责调查对工作人员、供应商、顾问、执行伙伴或与人口基金有业务往来的其他第三方的任何不当行为指控，包括对举报人的报复行为。

199. 审调处主任向执行主任报告，并向执行局提交关于内部审计、调查活动和咨询服务的年度报告。该报告是公开的。审调处根据基于风险的审计计划开展保证活动，该计划经监督咨询委员会审核后由执行主任批准。

## 4. 监督咨询委员会

200. 根据监督政策<sup>119</sup>，审计咨询委员会（也称为监督咨询委员会）构成人口基金的受托监督机构，协助执行主任履行其在问责、风险管理、内部控制、财务管理和报告以及受托监督程序方面的责任，包括外部审计事项、内部审计、调查和评价职能以及道德操守等方面。

201. 监督咨询委员会的主要作用是为执行主任提供建议。该委员会由组织外部的五名专家成员组成，这些专家由执行主任任命。委员会的监督作用和责任载于执行主任批准的职权范围。

202. 委员会与执行主任和其他监督实体的主任每年至少举行两次会议，且每年通常举行三次单独的秘密会议。

## 5. 评价办公室

203. 人口基金的评价工作是向利益攸关方展示问责制的一种方式。

204. 评价办公室在行政上向执行主任汇报。其主要职能在执行局 2019 年批准的评价政策<sup>120</sup>中有相关描述。执行局是评价政策的监管人，负责批准评价政策和四年期预算评价计划。它审议办公室提交的年度评价报告。执行局还审议执行主任关于评价建议的使用和落实情况的年度报告。

205. 人口基金的评价工作涵盖了由经常资源和其他资源资助的活动，分为两大类：

(a) 中央一级评价，由独立评价办公室委托进行。这些评价是由独立的外部评价人员进行的。然而，独立评价办公室可以决定自己进行选定的评价。中央一级评价有一个战略范围，或解决整个组织范围内的问题。中央一级评价的结果将提交给执行局；

(b) 国家、区域和全球方案的地方一级评价，由负责被评估方案的业务单位管理，由评价办公室预审的独立外部评价员进行，评价办公室还负责批准这些评价员的职权范围。<sup>121</sup>

<sup>118</sup> 人口基金《政策和程序手册》，监督政策，第 25 (f)(ii) 段。

<sup>119</sup> 同上，第 V. F 节。

<sup>120</sup> DP/FPA/2019/1。

<sup>121</sup> 同上，第 12 (a) 和 (b) 段。

## 6. 道德操守办公室

206. 道德操守办公室在人口基金内部倡导和促进道德操守，并根据《联合国宪章》、联合国的核心价值和原则、国际公务员的行为准则和执行局的相关决定向管理层和工作人员提供指导。

207. 道德操守办公室根据人口基金关于防止报复的政策，审查关于报复的投诉，并在必要时将案件移交给审计和调查处作进一步调查。

208. 此外，道德操守办公室还负责审查被任命履行特定控制职能（这些控制职能在秘书长任命审查程序中未涵盖）的高级人员是否会带来潜在利益冲突。它还负责财务披露方案的战略开发和实施。道德操守办公室参与相关的机构间论坛，并促进与其他联合国机构（特别是联合国道德操守小组）的协调方法。<sup>122</sup>

209. 道德操守顾问由执行主任任命，任命前确保由一个独立实体进行了利益冲突审查。道德操守顾问向执行主任报告，并担任联合国道德操守小组和多边组织道德操守网络的成员。道德操守顾问向联合国道德操守小组提交年度报告。该报告也提供给执行主任，并呈交执行局。

210. 2021 年道德操守办公室的目标有三个方面：(a) 提高道德操守服务的可见度和可及性；(b) 提高对道德操守办公室作为一个实用、必要和可信赖资源的信心；以及 (c) 扩大办公室的工作范围以触及更多人员（通过培训、虚拟参与和提供服务）。<sup>123</sup> 人口基金在新的 2022-2025 年综合预算中增加了道德操守办公室的资源，包括一个新的 P-4 级岗位。人口基金还成立了一个廉政小组，这是一个由独立但相互联系的办公室组成的小组，负责处理内部司法事务和工作人员福利。该小组包括审计和调查处、道德操守办公室、法务办公室、防止性剥削、性虐待和性骚扰协调员、监察员和人力资源司。它的目的是改善预防和早期解决，以及增加对现有反应机制的信任。

## 7. 监督合规监测委员会

211. 监督合规监测委员会以前称为审计监测委员会，是一个内部协调机制，由负责管理的副执行主任主持，由行政办公室提供秘书支持。其职权范围正处于最后批准阶段。委员会每月举行会议，讨论和分享有关监督事项的信息，并跟进内部和外部建议的情况。总部各部门和区域代表也是委员会的组成部分。

## 8. 审计委员会

212. 审计委员会进行独立审计并向大会发布有关以下方面的报告：(a) 对该财政期间人口基金账户的财务报表和有关附表的审计；(b) 各项交易是否符合《财务条例》和立法授权；(c) 委员会认为有关财务程序的效率、会计制度、内部财务控制以及组织一般行政和管理的必要资料，以及审计建议的执行状况。

213. 审计委员会评估内部审计职能部门的工作，并与审计和调查处进一步协调，以避免重复工作，并确定可在多大程度依赖后者工作。审计委员会收到所有内部审计报告的副本，并每年收到审调处经批准的审计工作计划以及已完全调查的欺诈案件和推定欺诈案件的清单。

## 9. 联合检查组

214. 相关大会决议中规定了联检组的监督作用和责任。<sup>124</sup>联检组是唯一的外部独立全系统评价、检查和调查机构，这一独特作用使联检组可以在其年度工作方案中纳

<sup>122</sup> 2007 年 12 月，秘书长发布题为“联合国全系统厉行道德操守：单独管理的机构和方案”的公报（ST/SGB/2007/11），联合国道德操守小组（前称联合国道德操守委员会）随之成立，以帮助确保在联合国内部协调一致地适用道德标准。

<sup>123</sup> DP/FPA/2022/7，第 7 段。

<sup>124</sup> 大会第 2150 (XXI)、2360 (XXII)、2735 (XXV) A 和 2924 (XXVII) B 号决议。大会第 31/192 号决议决定设立联合检查组，作为一个常设附属机构，并批准了联合检查组的章程，自 1978 年 1 月 1 日起生效。

---

入被认为与确保管理和行政效率有关的主题，并促进联合国各实体之间以及与其他内部和外部监督机构的协调。

215. 人口基金执行主任每年向执行局提交一份关于人口基金落实和执行联检组建议的报告。

## **B. 监督的独立性、透明度、互动和汇报关系**

216. 人口基金已加强其独立监督活动，监督方面的投资增长率高于整体收入预测的增长率。新的综合预算包括大幅增加对调查职能的投资等。

217. 列入 2022-2025 年综合预算的新费用类别“独立监督和保证活动”<sup>125</sup>，达到 6050 万美元，占 2022-2025 年拟议预算总额的 1.2%。它包括中央一级评价职能的预算（1720 万美元）以及审计和调查职能的预算（4330 万美元 — 其中 1630 万美元用于调查，1870 万美元用于内部审计，570 万美元用于包括监督咨询委员会在内的指挥部，另外 260 万美元用于人口基金对联检组的捐款和外部审计费用）。这些金额包括额外的资源，以便增强对调查的关注和加强评价职能。<sup>126</sup>

218. 由上述实体构成的监督结构为人口基金的活动提供了一个坚实的监督框架。上述实体所发挥的不同监督作用由完善流程联系起来，包括合理监控和定期报告机制。然而，检查专员认为，部分监督活动的独立性和透明度还有待提高，具体如下文所述。

### **1. 执行委员会为提高透明度和感知的独立性而采取的措施**

219. 检查专员认为，治理和管理之间的区别是非常重要的。治理主要包括指导政策、做出重要战略决策、制定预算和监督运营，而管理则涉及执行这些政策和决策。

220. 人们普遍认为，监督活动以及一些关键的战略管理职位需要建立保护措施或防火墙，以保持独立性，并根据公认的最佳做法和专业标准，减少相关机构内的感知利益冲突。

221. 有关使用监督机构制定的保护措施，可以世界粮食计划署和国际劳工组织为例。粮食署表示，其独立监督咨询委员会的成员在委员会任期最后一天后至少五年内没有资格在粮食计划署获得任何就业。此外，他们不应该被粮食署或粮食署执行局代表团雇用或从事任何职务，或在任命前五年内曾被雇佣或从事过任何相关职务。<sup>127</sup>同样，劳工组织要求其独立监督咨询委员会的成员目前不得是且在任命前三年内不得是劳工组织理事会的成员。<sup>128</sup>此外，正如本审查报告的其他部分所述，劳工组织理事会和粮食署执行局在任命各自的独立监督咨询委员会成员方面都发挥了关键作用。因此，作为保护委员会独立性的一项措施，禁止理事机构的成员成为委员会的成员。有关使用保护措施以避免利益冲突，欧洲中央银行理事会提供了另一个外部示例（见附件 I）。

222. 上面的描述并不详尽。这只是不同监督管理实体各自职权范围中包含的一些保护措施和限制的示例，其目的是为了保持独立性和避免感知利益冲突。

223. 人口基金的大多数监督实体都制定了这种保护措施。例如，评价办公室、审计和调查处以及道德操守办公室的主任的固定任期为五年，可连任一次，此后不得为人口基金工作。<sup>129</sup>此外，监督咨询委员会的职权范围规定，候选成员不应与人口基金有任何实质性关系，这样才能被认为是独立的。此外，如果候选人是或曾经是人口基金的雇员，或在过去三年内曾在人口基金执行局任职，或在过去三年内曾是成

---

<sup>125</sup> 见执行局第 2019/21 号决定，第 4 段和第 2020/10 号决定，第 11 段，关于继续增加对独立监督职能的投资。

<sup>126</sup> DP/FPA/2021/9，第 18 段。

<sup>127</sup> 粮食署，独立监督咨询委员会的职权范围（2021 年 11 月）。

<sup>128</sup> 劳工组织，国际劳工局独立监督咨询委员会的职权范围（2021 年 3 月）。

<sup>129</sup> 人口基金《政策和程序手册》，监督政策，第 42、50 和 55 段。

员国政府的高级官员，或目前肩负执行局任何其他任务或担任成员国政府任命的职位，则可能会损害其独立性，因此不能被认为是明确独立的。<sup>130</sup>

224. 虽然人口基金执行局成员由于不具备明确独立性而被排除在监督咨询委员会成员之外，但检查专员在执行局的职权范围或议事规则中找不到可实现以下目的的额外保护措施：即防止执行局成员在其执行局成员任期结束后一段时间内有资格在人口基金担任其他战略职位，包括高级管理职位。

225. 执行局负责作出决定，指导和监督人口基金的活动，包括管理人口基金，人口基金负责执行执行局作出的决定。人口基金聘用前执行局成员作为其高级管理结构的一部分，或作为其任何监督实体的成员，带来感知利益冲突，需要建立额外的保护措施，如“冷却期”，以保证所做决定的独立性及这些决定的立即和随后执行。检查专员认为，人口基金立即雇用执行局成员，而不设立冷却期，使人觉得征聘做法有偏见和不透明。

226. 检查专员意识到，这种措施在联合国系统各理事会中还不普遍；但是，她坚信这种措施是必要的，因为监督是成员国的共同责任<sup>131</sup>，履行这种责任的其中一种方式是成员国参与理事机构和理事会。此外，根据专业标准和最佳做法，监督官员受制于旨在保护独立性和提高透明度的各种措施。此外，正如人口基金监督政策所指出的，“执行局和人口基金执行主任定下了‘高层基调’，要求人口基金各级工作人员在任何时候都要有秩序、有道德、克勤克俭、快速高效，这是人口基金管理理念、运作方式和组织文化的一部分。这一‘高层基调’是有效监督的基础”。<sup>132</sup>

227. 实施以下建议预计将有助于提高人口基金管理工作的透明度并加强其问责制。

#### 建议 5

**执行局应在 2023 年年底之前与秘书长协商，考虑并率先实施针对人口基金成员雇用限制的保护措施，以提高独立性和透明度，减少人口基金总体管理中的利益冲突。**

## 2. 监督咨询委员会的独立性

228. 联检组在其关于联合国系统审计职能的报告中，将审计委员会定义为一个独立的咨询专家机构，是组织治理结构的一部分，是良好治理的先决条件。<sup>133</sup>

229. IIA 对审计委员会的定义是：通过向董事会提供有关以下方面的客观意见和建议来进行监督的实体，如组织的治理、风险管理和内部控制程序是否有适当的设计并按预期运行。在联合国组织和多边金融机构内部审计事务代表会议 2008 年的立场声明中，对审计委员会的目的也作了类似的界定，即作为一个独立的咨询机构，主要是协助联合国实体和其他多边机构的理事机构和行政首长履行其监督和治理责任。该界定不具约束力。<sup>134</sup>

230. 在监督咨询委员会的职权范围中指出，“[委员会] 的主要作用是向执行主任提供咨询意见，同时考虑到人口基金用于监测对以下条例遵守情况的程序，这些条例...”<sup>135</sup>，这一点在监督政策中得到确认。<sup>136</sup>该委员会由组织外部的五名成员组成，这些专家由执行主任任命。执行主任办公室通过执行局处为委员会提供秘书处服务。此外，执行主任还批准了委员会的职权范围。<sup>137</sup>这些观点在与高级管理层（包括委员会主席在内）的访谈中得到了证实。

<sup>130</sup> 人口基金，监督咨询委员会的职权范围（2021 年 5 月 12 日），第 19 段。

<sup>131</sup> 大会第 63/272 号决议，第 4 段。

<sup>132</sup> 人口基金《政策和程序手册》，监督政策，第 8 段。

<sup>133</sup> JIU/REP/2010/5 和 JIU/REP/2010/5/Corr.1，第 IV.A 节。

<sup>134</sup> 见 JIU/REP/2019/6，第 16 段。

<sup>135</sup> 人口基金，监督咨询委员会的职权范围，第 1 段。

<sup>136</sup> 人口基金《政策和程序手册》，监督政策，第 58 段。

<sup>137</sup> 人口基金，监督咨询委员会的职权范围，第 21 段。

231. 虽然相关文件以及举行的访谈都证实，委员会主席可以自由和不受限制地接触执行局、审计委员会以及对人口基金具有监督或管理职能的任何其他实体，但不能断定委员会是一个完全独立的监督实体，联检组以前的工作和联合国其他实体提供的例子进一步证实了这一点。

232. 粮食署和劳工组织都建立了独立监督咨询委员会，可以作为这类委员会应有的独立性的例子。在粮食署，委员会以专家顾问身份提供服务，为执行局和执行主任履行其治理责任提供独立的专家意见，包括确保粮食署的内部控制系统、风险管理、审计和监督职能以及治理程序的有效性。由于委员会的作用是提供客观的建议，成员应保持独立于粮食署秘书处和执行局，并且没有任何实际或感知的利益冲突。遴选委员会成员的过程涉及一个由执行局成员组成的遴选小组。由执行主任挑选的粮食署秘书处的两名成员可以为小组的工作提供秘书支持；但是，秘书处的这些成员不参与有关遴选的决策。执行局审议遴选小组推荐的候选人，以批准任命。<sup>138</sup>

233. 劳工组织也采取了类似的模式。独立监督咨询委员会是理事会的一个附属机构。由于其作用是提供客观的建议，其成员应保持独立于国际劳工局、理事会和国际劳工大会，也应没有任何实际的或感知的利益冲突。遴选小组（由政府集团主席的代表和区域集团、雇主集团和工人集团的代表组成）向理事会提出候选人名单，供最后审议和批准。

234. 联检组在审查联合国系统的审计和监督委员会时确定，这类委员会的报告安排可分为三个不同类别：(a) 直接向理事机构报告的人员；(b) 同时向理事机构和组织的行政首长报告的人员；以及 (c) 只向行政首长报告的人员。根据良好做法的标准，最后一类不被认为是独立的。<sup>139</sup>

235. 检查专员得出结论认为，监督咨询委员会不属于独立的监督委员会，因为该委员会成员的遴选和任命以及其职权范围的批准都由执行主任负责。此外，该委员会的主要职责是向管理层提供建议，并直接向执行主任汇报。这些内容需要根据最佳审计实践进行修订。如果不完成这些改变，则应修改监督咨询委员会的名称，以体现其真正的职能（例如，管理咨询委员会或类似的名称），然后根据监督的专业标准和实践，成立一个独立的审计咨询委员会。还应重新审视监督政策，以反映相关变化。

236. 实施以下建议预计将有助于提高人口基金管理工作的透明度并加强其问责制。

#### **建议 6**

**执行局应在 2023 年年底前考虑成立一个独立的监督咨询委员会，用于监督人口基金的活动，或根据最佳做法和监督专业标准提高当前监督咨询委员会的独立性，包括职权范围、成员的任命和汇报关系，这些都应接受执行局的批准和直接监督。**

### **3. 审计和调查处**

237. 如前几段所述，审计和调查处在人口基金内部的监督活动中发挥了根本作用。它的任务载于其章程，章程目前正在修订中。章程的上一次修订由执行主任在 2018 年 1 月批准。本次修订将纳入 2021 年 5 月 12 日和 8 月 16 日对办公室主任作为监督咨询委员会秘书和作为人口基金所有与联检组有关事项协调人之作用所作的修改，这些作用现由行政办公室承担。这些更改是根据并为了更好地遵循专业标准和最佳做法而做出的。<sup>140</sup>此外，根据 2021 年 12 月 IIA 进行的外部质量保证中的建议，对章程的修订将涉及改进的机会。它还将反映审调处在 2021 年进行的自我评估中确定的

<sup>138</sup> 粮食署，WFP/EB.2/2021/9-A 号文件。

<sup>139</sup> JIU/REP/2019/6，第 iv 段。

<sup>140</sup> DP/FPA/2022/6，第 3 段。

变化和进步，其中包括关于其独立性的建议和对其他联合国组织对应办事处的章程进行调查后产生的变化，该调查是为了确定可供学习或采用的经验教训或做法。

238. 检查专员对这些变化表示欢迎，特别是将监督咨询委员会的秘书处转到行政办公室。她认为，秘书处以前在审计和调查处内的定位造成了利益冲突，因为委员会的目的之一是审查该处，包括其章程，以及其范围、计划、活动、资源、人员配置和组织结构。此外，根据委员会的职权范围和人口基金的监督政策，委员会参与审计和调查处主任的遴选和任何预期的撤职，并就此提出建议，同时为其业绩评估提供意见。<sup>141</sup>应该指出的是，在实践中，正如所进行的访谈所证实的那样，尽管委员会的职权范围中有规定，但委员会并没有为办公室主任的业绩评估提供意见。其作用仅限于在遴选办公室主任期间进行协商。

239. 截至 2022 年 12 月 31 日，审计和调查处有 30 个核准员额和 3 个人承包商：1 个主任员额、26 个专业员额和 3 个一般事务员额。审计和调查处指挥部由主任（临时任命）、2 个专业员额（其中一个空缺）和 1 个一般事务员额组成。内部审计处包括 3 个股长员额、9 个审计员员额（其中 3 个在年终时空缺）和 1 个专门的支持该小组的一般事务员额。分配给调查处的资源包括 2 个股长员额（均空缺）、7 个调查专家员额（其中 2 个空缺）、3 个调查分析员员额和 1 个专门的支持该小组的一般事务员额。审调处的整体空缺率从 2020 年的 15% 升至 2021 年的 22%。部分空缺职位通过招募顾问填补。<sup>142</sup>人口基金提供的最新数字表明，审计和调查处的空缺率为 25%。内部审计处的空缺率为 23%。审调处通过以下方式对调查处进行了重组：(a) 将其拆分为两个股，由两名股长分别负责三个区域，以分散监督调查员的责任和审查调查报告；(b) 设立受理、政策和报告股。审调处聘请了外部质量保证专家，对调查报告进行质量控制。

240. 审调处在 2021 年发布了 10 份报告。其中 8 份报告的评级是“部分满意，需要一些改进”。这 10 份报告包含 68 条建议，其中有 38 条 (56%) 被评定为“高优先级”。关于总部和流程审计，审调处发布了三份报告<sup>143</sup>，其中包含 35 项建议，有 26 项 (74%) 被列为高优先级。

241. 2022 年，审调处完成了五个业务流程（关于个人捐赠、快速通道程序、总部差旅管理、执行伙伴管理和社会营销）审计、一个方案审计（聚光灯倡议）和一个国家办事处审计（索马里），其中有些是在 2021 年开始的。审调处计划在 2022 年完成另外三个业务流程和 12 个国家办事处的审计。除了提供内部审计和调查服务外，审调处还向人口基金管理层提供咨询服务，以推动改善治理、风险管理和内部控制程序。这些咨询服务通过以下形式记录在案，如咨询报告、咨询备忘录和在审查政策和程序时提供的意见，以及与捐助者签订的协议（或其同等文件）的备忘录。

242. 国家办事处的内部审计四年滚动计划显示，本周期计划进行的审计包括：2023 年完成 14 个国家办事处的审计，2024 年完成 14 个国家办事处的审计，2025 年完成 17 个国家办事处的审计。人口基金在全世界大约有 138 个办事处（区域办事处、代表办事处、次区域办事处、国家和领地办事处）。按照目前的速度，审计全球所有办事处大约需要九年时间。

243. 检查专员认为，9 年的时间过长，最好是总部以外的所有办事处在战略规划周期（4 年）内至少接受一次审计。然而，也必须考虑实现这一目标所需的资源，也许可以采取渐进的方式，最终目标是缩短总部以外所有办事处的审计周期（如 5 年）。

244. 执行主任应评估是否需为审调处分配额外资源，并制定一项计划，以缩短人口基金总部以外办事处的审计周期。

#### 4. 审计和调查处进行的调查

245. 审计和调查处负责调查针对以下不当行为的指控：

<sup>141</sup> 人口基金，监督咨询委员会的职权范围，第 17 (e) 和 (f) 段。

<sup>142</sup> DP/FPA/2022/6，第 14-18 段。

<sup>143</sup> 对工作计划管理流程的审计，对总部企业风险管理流程的评估，以及对东非和南部非洲区域业务共享服务中心的审计。

(a) 内部调查：人口基金工作人员的不当行为，其中包括欺诈、贪污、各种不同类型骚扰、对举报人打击报复、性剥削、性虐待及其他违反适用法规、规则的行为；

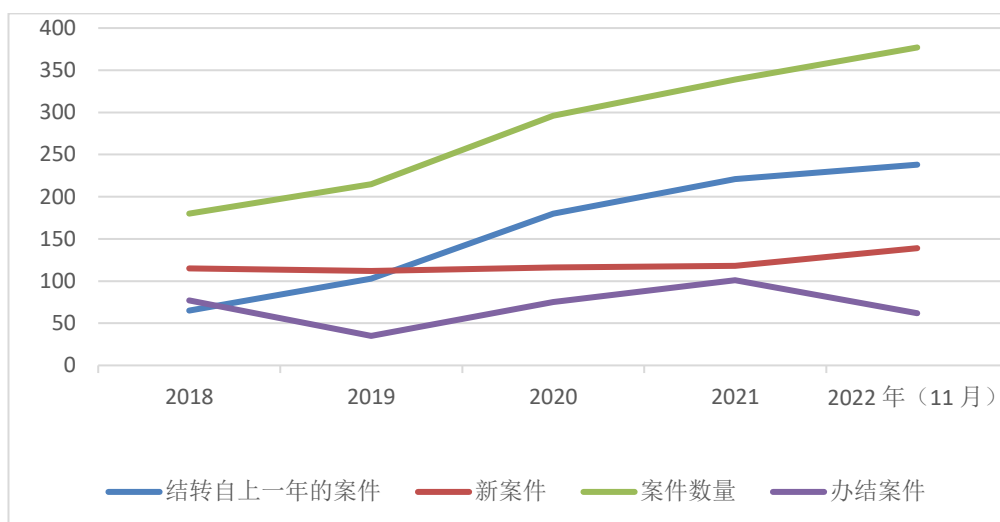
(b) 外部调查：禁止第三方采取的行为，包括贪污、欺诈和其他对人口基金不利的不道德行为；

(c) 第三方主导的调查：审调处会跟踪对涉及执行伙伴人员的欺诈以及性剥削和性虐待行为的调查。

246. 对 2018-2022 年期间调查案件总量的分析表明，自 2018 年以来，每年收到的新案件数量保持稳定，2021 年和 2022 年略有增加（见图 XIX）。然而，每年结案的案件数量仍然低于每年的受理量。这导致人口基金面临这样一个情况，即：尽管每年结案的案件数量大幅增加，但结转案件数量和案件总量仍在不断增加。

图 XIX  
审计和调查处的案件数量（截至 2022 年 11 月 20 日）

（案件数量）

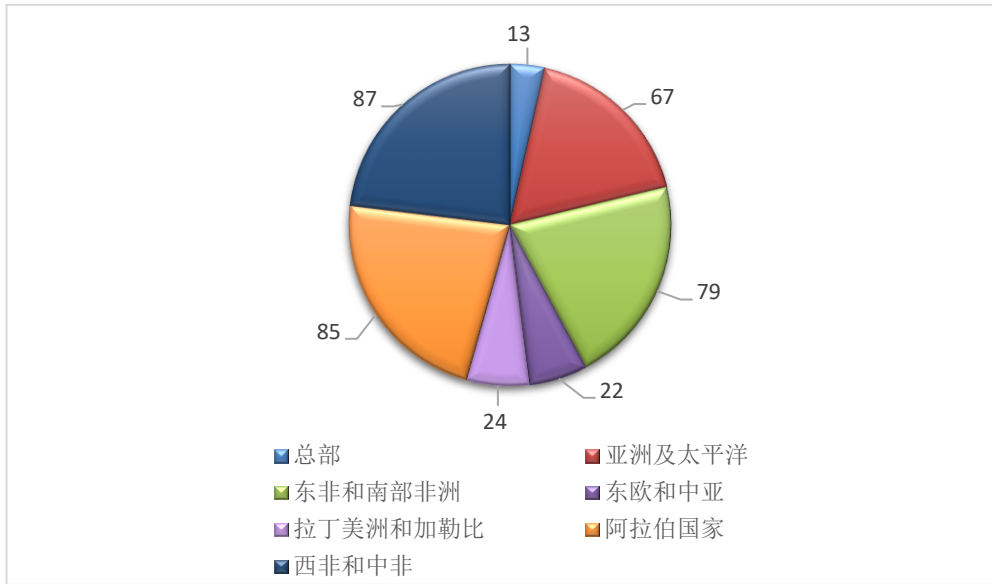


数据来源：由联检组根据人口基金提供的数据编制。

247. 应该指出的是，大部分案件来自区域和国家办事处，总部所占比例不到 0.5%。有三个区域占了案件数量的三分之二（西部和中部非洲，23%；阿拉伯国家，22.5%；东部和南部非洲，21%；）。图 XX 显示了按区域划分的案件数量。



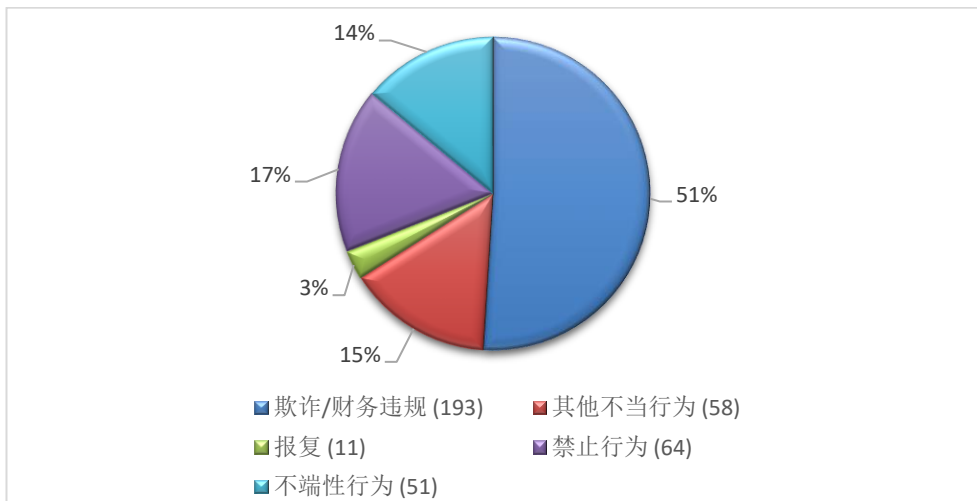
图 XX  
 审计和调查处的案件数量，按区域划分（截至 2022 年 11 月 20 日）  
 （案件数量）



数据来源：由联检组根据人口基金提供的数据编制。

248. 截至 2022 年 11 月 20 日，共有 377 起案件，这些案件采用新的统一报案类别在图 XXI 中进行了细分。该图显示，一半以上的案件（193 起）与欺诈或财务违规行为有关（其中 99 起 [26%] 与执行伙伴欺诈有关）。

图 XXI  
 审计和调查处的案件数量，按类别划分（截至 2022 年 11 月 20 日）  
 （百分比）



数据来源：由联检组根据人口基金提供的数据编制。

249. 从 2018 年到 2022 年 11 月 20 日，审调处结案 355 起，其中 219 起涉及人口基金人员 (62%)。在这 219 起案件中，56 起 (26%) 涉及人口基金高级人员（P-5 级或以上人员）。未结案件数量也反映了类似百分比：截至 2022 年 11 月 20 日的 310 起未结案件中，有 181 起涉及人口基金人员 (58%)，其中 49 起 (27%) 涉及高级人员。

250. 执行局成员对 2022 年调查案件数量的增加表示关切，同时对审调处在 2021 年处理的案件数量较往年增加表示赞许。他们要求提供关于人口基金增加审调处资源的计划的信息。<sup>144</sup>

251. 检查专员还对案件积压和调查案件数量增加表示关切。2022 年的新增案件数量（截至 11 月 20 日已达 139 起）已经超过了 2021 年的总受理量，这也是过去五年来的最高值。审调处的高空缺率加剧了这一问题，特别是调查处两个股长职位空缺，对其业绩产生了影响。审调处主任是来自联合国系统的退休人员，在两年定期合同的中点接受临时任命。

252. 检查专员认为，如要完成审计和调查处的关键使命，则需要建立更加稳固的人力资源结构，加紧填补空缺职位，并且领导层要能深谋远虑。正如本审查报告的其他部分所指出，从联检组发起的工作人员调查中也得出这样的结论，即人口基金人员认为，尽管人口基金网站上公布了有关调查的管理措施，但关于目前正在调查的案件数量没有采取任何行动。除了公开报告管理措施外，审调处在 2022 年期间参与了一些外联活动，向工作人员介绍其任务、所做的努力和取得的成果。其中包括参加多个区域领导会议，在区域和国家办事处一级举行特别全体会议，以及参加人口基金新任高级人员的入职活动。这些宣传工作的其中一项成果是，调查处在 2022 年收到的投诉增加了 40%，代表、主任和工作人员对审调处的咨询也大大增加。认为什么都没做的看法并没有反映出审调处所做的努力或取得的成果，因为在过去两年中，结案的案件数量有了很大提升；但是，新案件的数量仍然很高，必须做出额外的努力来减轻目前的积压，并让广大工作人员了解所做的努力和取得的成果。

253. 检查专员认为，有必要采取涉及相关实体的统一办法，以处理越来越多的积压调查案件，并在这方面认可旨在促进道德操守办公室、审计和调查处、法务办公室、人力资源办公室以及防止性剥削、性虐待和性骚扰协调人之间的信息共享的“廉洁家庭”倡议。<sup>145</sup>

254. 但是，检查专员认为，必须加大力度加紧填补审计和调查处的职位空缺（包括领导职位），加快减少未结调查案件的数量。减少调查案件积压迫在眉睫，必须针对这一特殊情况考虑分配临时资源。

## 5. 举报

255. 根据人口基金的监督政策，举报人是指出于善意报告不法行为或在正式授权的审计或调查过程中积极配合的个人。审计和调查处主任负责建立机制，以报告关于禁止行为和任何其他不道德行为的指控，道德操守顾问负责维持机制，以受理和审查关于报复举报人的指控。<sup>146</sup>应该指出的是，道德操守办公室在 2021 年的目标有以下三个方面：(a) 提高道德操守服务的可见度和可及性；(b) 提高对道德操守办公室作为一个实用、必要和可信赖资源的信心；以及 (c) 扩大办公室的工作范围以触及更多人员。<sup>147</sup>

256. 从联检组工作人员调查得到的回答表明，在所有答复者中，36% 的人同意人口基金有适当的举报机制，22% 的人“基本同意”，10% 的人“不同意或基本不同意”，重要的是，几乎三分之一的答复者 (32%) 回答“中立”或“没有意见”。工作人员提供的相当多的评论提到了使用举报人机制的影响，表明举报经常被用来针对工作人员。联检组在与工作人员（包括工作人员代表）的访谈和焦点小组会议中也收集到了相同看法。此外，所进行的多次访谈证实，工作人员对报告不法行为、骚扰和其他类型不当行为的可用机制和选择缺乏信任、知识和信息。

257. 检查专员赞许人口基金监督实体，特别是审计和调查处以及道德操守办公室所做的努力。不同指标都表现出积极发展，例如接受培训的人数和要求提供道德咨询和指导的请求数量。2021 年的显著产出包括：

<sup>144</sup> DP/2022/26，第 18 段。

<sup>145</sup> 同上，第 32 段。

<sup>146</sup> 人口基金《政策和程序手册》，监督政策，第 1、19 和 20 段。

<sup>147</sup> DP/FPA/2022/7，第 7 段。

---

(a) 道德操守办公室提供的服务增加了一倍多（996 人得到服务，高于 2020 年的 430 人和 2019 年的 309 人）。

(b) 向道德操守办公室寻求咨询和指导的人数创下新高。咨询服务增加了 117%（455 人得到服务，高于 2020 年的 209 人和 2019 年的 186 人）。其中，与人际交往、公平适用规则和政策以及不当行为有关的咨询请求大幅增加（226%）（2021 年为 111 起，高于 2020 年的 34 起和 2019 年的 29 起）；

(c) 道德操守办公室在受训人员数量方面取得了新的里程碑，人数增加了 129%（2641 人，高于 2020 年的 1150 人和 2019 年的 317 人）。<sup>148</sup>

258. 正如道德操守办公室 2021 年报告中所指出的那样，“人口基金的组织环境要求比以往任何时候都更高的透明度、更高的问责水平和对不当行为和报复行为的更快反应能力”。<sup>149</sup>联检组进行的工作人员调查的结果，以及在访谈和焦点小组中经常表达的观点，也证实有必要进一步关注工作人员与管理层的关系。

259. 检查专员对道德操守办公室的做法、采取的行动和为 2021 年确定的目标表示认可，因为这些目标涉及提高工作人员保护机制（包括举报机制）的可见度和信任度的迫切需要。然而，这些努力必须通过管理措施和额外的努力来补充，以透明的方式交流所采取的行动和取得的成果。

---

<sup>148</sup> 同上，第 9 段。

<sup>149</sup> 同上，第 6 段。

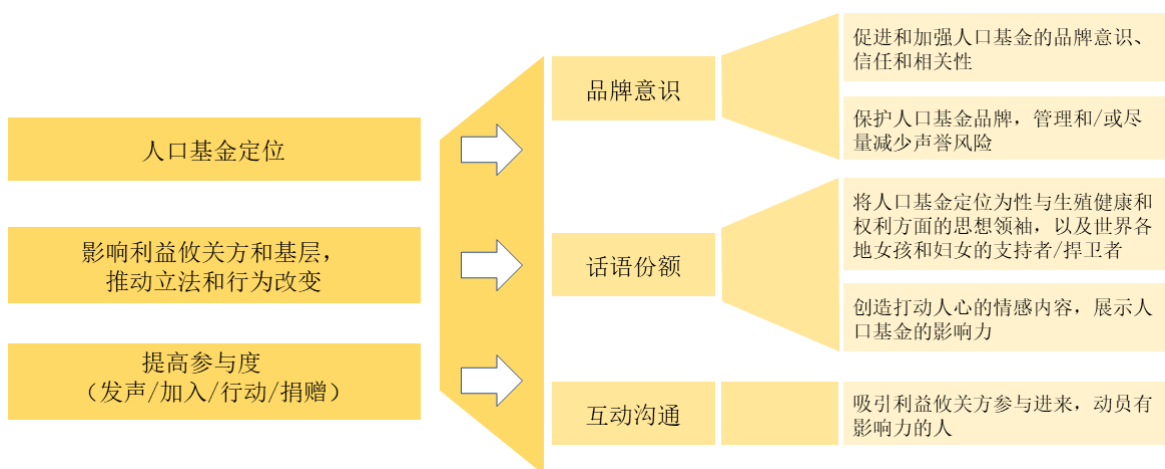
## IX. 外联和伙伴关系

260. 联检组在其审查中试图确定人口基金的外联战略是否以有效的方式吸引利益攸关方和关键受众参与，确保他们有助于实现机构目标，并将人口基金定位为性健康和生殖健康及权利方面的相关、可信赖和权威的声音。

261. 在进行了广泛的案头审查和访谈之后，检查专员认为，人口基金的传播框架是明确、一致和全面的，并通过各种详细的政策进行治理和提供指导。<sup>150</sup>

262. 人口基金的全球传播愿景和战略提供了一个“促进、保护和发展”<sup>151</sup>人口基金传播运作框架的路线图，通过一个总体的传播战略（见图 XXII），利用尽可能多的平台和工具<sup>152</sup>，传播其任务信息。该总体传播战略力求通过建立人口基金品牌，增加参与度并影响利益攸关方，将人口基金定位为性生殖健康和权利的领导者。

图 XXII  
总体传播战略



数据来源：联检组根据关于人口基金全球传播愿景和战略的介绍编写。

263. 反映人口基金的工作如何影响人们的生活是构建人口基金品牌的核心要素。因此，围绕内容进行精心策划以确保以人为本是关键，因为成功的品牌塑造是通过与目标受众建立情感联系来实现的。人口基金“受众至上”的方法<sup>153</sup>试图通过使用不同的媒体来建立这种联系，其中社交媒体、亲善大使和其他名人代言人以及人口基金网站似乎是最相关的，因为它们提供了获得与受众兴趣有关的数据的可能性。

### A. 社交媒体

264. 人口基金社交媒体政策旨在：鼓励人口基金人员使用社交媒体进行交流，并帮助他们自信地进行交流；通过精简人口基金的社交媒体活动，确保人口基金在数字领域以一个声音说话，并通过一致的信息、图形和图像加强其品牌；帮助保护人口基金和整个联合国的声誉和诚信，以及人口基金雇员的隐私、安全和福祉。<sup>154</sup>

<sup>150</sup> 公共信息和传播政策、社交媒体政策、人口基金与亲善大使和其他名人代言人合作的政策和程序、网站政策、出版物政策以及信息披露政策。

<sup>151</sup> 关于人口基金全球传播愿景和战略的介绍，2022年3月16日。

<sup>152</sup> 如社交媒体、亲善大使和其他名人代言人、人口基金网站、出版物、评论文章、合作伙伴知名度和运动。

<sup>153</sup> DP/FPA/2021/8，第113段。

<sup>154</sup> 《政策和程序手册》，社交媒体政策（2019年1月15日）。

265. 人口基金在所有现行社交媒体平台上都很活跃，并注重在主流平台上取得知名度。人口基金在社交媒体上的存在情况见表 1；然而，区域和国家一级在社交媒体上的参与要广泛得多。<sup>155</sup>

表 1  
人口基金在社交媒体上的主要帐户（2022 年 11 月）<sup>a</sup>

| 平台        | 粉丝      | 帖子数量（月平均值） |
|-----------|---------|------------|
| Facebook  | 503 000 | 52         |
| Instagram | 168 000 | 30         |
| Twitter   | 301 700 | 79         |
| YouTube   | 30 000  | 4          |

<sup>a</sup> 数据指的是主要帐户，不包括区域和国家办事处帐户或高级管理层个人帐户。

## B. 亲善大使和其他名人代言人

266. 人口基金关于亲善大使和其他名人代言人的政策旨在：通过让知名和受尊敬的第三方倡导者参与，接触大量新的受众，使公众更加了解性健康和生殖健康及生殖权利的重要性，更了解人口基金及其任务。<sup>156</sup>

267. 虽然人口基金拥有强大而相关的亲善大使和名人代言人（见表 2），但并非所有地区都有受众可以接受的亲善大使，因此需要做进一步的工作。在这种情况下，执行主任不妨让拉丁美洲和加勒比地区以及非洲的区域大使和/或名誉大使参与进来。

表 2  
人口基金亲善大使和其他名人代言人（2022 年 11 月）

| 姓名   | 国籍/影响地区  | Instagram 粉丝 | Facebook 粉丝 | Twitter 粉丝 |
|--|----------|--------------|-------------|------------|
| 丹麦玛丽王妃 <sup>a</sup>                              | 丹麦/欧洲    | 651 000      | 359 000     | 不适用        |
| 阿什莉·贾德 (Ashley Judd)                             | 美国/全球    | 629 000      | 606 000     | 386 000    |
| 伊莎·塞赛 (Isha Sesay)                               | 英国/欧洲    | 64 000       | 不适用         | 298 000    |
| 纳塔利·沃佳诺娃 (Natalia Vodianova)                     | 俄罗斯联邦/全球 | 3 500 000    | 不适用         | 310 000    |
| 卡特琳娜·弗塔多 (Catarina Furtado)                      | 葡萄牙/欧洲   | 698 000      | 405 000     | 不适用        |
| 巴斯玛·宾特·塔拉勒公主                                     | 约旦/中东    | 18 400       | 1 500 000   | 不适用        |
| 不丹皇太后桑杰·曲登·旺楚克 (Gyalyum Sangay Choden Wangchuck) | 不丹/亚洲    | 不适用          | 37 000      | 不适用        |

<sup>a</sup> 王妃通过丹麦王室的数字平台在社交媒体发布动态。

## C. 网站

268. 在打造人口基金作为性健康和生殖健康及权利方面相关的、可信赖的和权威的声音这一形象过程中，网站发挥着举足轻重的作用，可在网站上提供有关人口基金如何改变人们生活的数据。网站有广泛的主题选择、互动数据和精心编写的故事和新闻。主网站不断更新，是本组织最相关的名片。除主网站外，区域和国家办事处

<sup>155</sup> 联检组进行的搜索。人口基金区域和国家办事处有许多官方社交媒体帐户（Twitter 上有 88 个，Instagram 上有 50 个，Facebook 上有 115 个）。

<sup>156</sup> 人口基金，《政策和程序手册》，人口基金与亲善大使和其他名人代言人合作的政策和程序（2021 年 7 月 30 日）。

---

都有自己的网站，提供关于人口基金工作的区域和地方展望，让开展活动的地点更了解人口基金的目标和成果。

269. 人口基金与移动应用程序“Flo”的伙伴关系提高了基金的知名度。Flo 是全球流行的女性健康应用程序，用于跟踪月经和预测周期。超过 2.4 亿人下载了 Flo，每月有 4800 万人在使用它。Flo 拥有 100 多位医学专家，在妇女和月经者的整个生殖周期提供支持，并提供精心策划的周期和排卵跟踪、个性化的健康分析和专家提示，还提供一个完全封闭的社区，供妇女和月经者分享他们的问题和关切。Flo 健康应用程序有 22 种以上的语言版本。<sup>157</sup>这是一个有关外联以及使用技术和通信作为传递信息的手段优秀典范。然而，关于 Flo 及其与人口基金的伙伴关系的信息，只能在 2018 年人口基金的两份新闻稿中找到。因此，执行主任不妨提高对有助于传播人口基金信息的伙伴关系的可见度。

## D. 利益攸关方参与度和联合国人口基金品牌

270. 在依靠自愿捐助的机构中，让利益攸关方参与进来，并有效获取和维持公众对其目标的支持，对于实现战略目标至关重要。外联、沟通和资源调动是相互关联的。因此，应分配足够的资源，包括人力和财力，以确保取得预期成果。

271. 作为 2022-2025 年综合预算的一部分，人口基金预计将在集体伙伴关系、传播和资源调动方面花费 770 万美元，具体如下：在资源调动方面投资 170 万美元，重点是最大限度地发挥与世界银行和其他国际金融机构以及联合国集合基金的伙伴关系的潜力，以执行人口基金的任务；在传播方面投资 410 万美元，用于改善品牌保护和危机管理，大幅提升人道主义传播能力和改善外联；在集体伙伴关系方面投资 190 万美元，以帮助召集世界各地的私营部门支持人口基金的任务及其三项变革性成果。<sup>158</sup>

272. 在讨论利益攸关方参与和品牌意识时，人力资源问题也是一个应该考虑的问题。从组织单位员额角度看，通信和战略伙伴关系司预计将成为总部内员额最多的司<sup>159</sup>，占总部计划员额总数的 18.5%。

273. 然而，根据人口基金在 2022 年 3 月 16 日所作的关于全球传播愿景和战略的介绍，12% 的办事处没有全职传播人员，25% 的传播人员是实习生、联合国志愿人员或服务合同工。此外，45% 的办事处报告说，他们的传播领导是管理层的一部分。联检组小组在总部和选定的区域办事处进行的访谈证实了这一点，访谈还表明国家办事处缺乏必要的资源来满足外部需求和持续吸引利益攸关方。通常情况下，传播职责为兼职工作，相关人员还要承担其他活动。培训和专业化需求在该领域特别重要，在审查财务和人力资源时应被视为一个紧迫的问题。

274. 执行主任应制定短期和中期计划，开展沟通和技术使用及社交媒体方面的培训，让沟通职能专业化，加强相关利益攸关方的参与度，实现人口基金的沟通目标。

## E. 伙伴关系

275. 人口基金的伙伴关系计划主要是围绕获得资源以支持其任务的需要而建立的。对伙伴关系采取的这种务实做法，应在特定背景下加以理解，即人口基金是一个完全由自愿捐款资助的组织。事实上，宣传和战略伙伴关系司通过资源调动处和战略伙伴关系处，协调所有集体资源调动和伙伴关系建设工作。资源调动工作是通过权力下放的架构进行的，通过人口基金代表办事处和设在六个区域办事处的区域资源调动和伙伴关系顾问进行。

---

<sup>157</sup> 见 <https://flo.health>。

<sup>158</sup> DP/FPA/2021/9，第 73 段。

<sup>159</sup> 同上，附件 1，总表 1。

## 1. 伙伴关系框架

276. 伙伴关系有不同形式，除了为执行人口基金方案而调集资源外，还延伸到宣传、知名度、传播和为全球妇女和女孩的性和生殖权利筹资等领域。主要合作伙伴有政府、议会、非政府组织、宗教组织、学术界、联合国实体、国际金融机构、政府间组织、私营部门、私人基金会、媒体和传播伙伴。人口基金的伙伴关系通常分为四种模式：资源调动，包括财政支持和实物捐赠；创新，包括学术机构，促成新的解决方案；外联，提高人口基金的广泛认可和知名度；联盟，通过与民间社会组织和议员合作，为国际人口与发展会议行动纲领和可持续发展目标建立政治和财政支持。

277. 人口基金已经建立了一个由 1600 多个组织组成的重要执行伙伴网络。执行主任委托这些实体实施签名文件中规定的人口基金方案活动。他们对有效利用人口基金资源和交付商定产出承担全部责任，并接受问责。<sup>160</sup>人口基金依照其遴选、登记和评估执行伙伴的政策和程序，并根据执行伙伴的专业知识、比较优势、能力和接触受益人的机会，选择和委托执行伙伴，如政府、非政府组织、学术机构或联合国实体。作为遴选过程的一部分，人口基金评估了执行伙伴防止性剥削和性虐待的能力。在选择执行伙伴时，人口基金更倾向于政府和当地非政府组织，特别是当地妇女领导的非政府组织。私营部门实体不属于执行伙伴网络的一部分。执行伙伴是负责提供服务的服务承包商，因此在本审查的另一章节中从风险评估的角度进行了讨论，包括适用于他们的保证程序（见前文第 VII.C 节）。

278. 在人口基金 2022-2025 年战略计划中，伙伴关系被确定为加速器，对实施可持续发展目标至关重要，因此体现在多个关键的政策框架中，如资源调动战略和 2022-2025 年战略伙伴关系框架。

279. 正如其对联检组集体问卷的答复中所指出的，人口基金目前正在敲定一项新的资源调动和伙伴关系战略。该战略将着重于以下方面：(a) 加强与主要政府捐助者的伙伴关系；(b) 通过伙伴关系模式吸引新的政府捐助者（新兴捐助者）；(c) 加强和扩大多边伙伴关系；(d) 吸引不同的捐助者，包括私营部门、慈善实体、个人、国际金融机构和区域银行；(e) 增加方案国的捐款；(f) 使人口基金成为人道主义供资的首选伙伴；以及 (g) 支持各国从供资到筹资的过渡。

280. 据人口基金称，新战略与 2022-2025 年的战略伙伴关系框架关联。该框架的目的是通过以下方式将与私营战略伙伴的集体合作提高到新水平：(a) 巩固现有的优先伙伴关系；(b) 扩大战略伙伴关系；(c) 积极主动地影响合作伙伴；(d) 扩大关于伙伴关系的外部沟通，将人口基金公开定位为性健康和生殖健康及权利领域有影响力的合作伙伴和领导者；以及 (e) 赋予和增强本组织各级的私营战略伙伴关系能力。一项有关 2022-2025 年与民间社会组织和议员合作的新战略对该框架进行了补充，该战略侧重于伙伴关系，特别是与妇女领导的、女权主义和青年领导的团体和运动建立伙伴关系，以推动围绕性生殖健康权利和性别平等的共同目标取得进展。

281. 人口基金在选择潜在伙伴时采用了尽职调查程序，包括参考通过全系统倡议提供的信息，如联合国全球契约<sup>161</sup>和联合国合作伙伴门户网站。联合国秘书处、人口基金、难民署、儿童基金会和粮食署在联合国国际电子计算中心的业务支持下，联手提供了联合国合作伙伴门户网站，这是一个供民间社会组织就伙伴关系机会与联合国接洽的平台。该门户网站旨在促进联合国与其合作伙伴之间的协调、高效和便捷的合作。

282. 虽然人口基金制定了一些政策，但目前在与非政府组织伙伴合作的方式上缺乏区别，这有时会导致一些较小的非政府组织伙伴承担沉重的行政管理负担。在对联检组集体问卷的答复中，人口基金表示，它正在制定一种更有区别的伙伴关系方法来解决这一问题。

<sup>160</sup> 联合国人口基金财务条例和细则 (UNFPA/FIN/REG/Rev.10)，条例 2.1(k)。

<sup>161</sup> 联合国全球契约支持公司以负责任的方式开展业务，使其战略和业务符合人权、劳工、环境和反腐败的 10 项原则，并采取战略行动推进更广泛的社会目标，如可持续发展目标，同时强调协作和创新（见 <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/our-work>）。

## 2. 私营部门和其他战略伙伴关系

283. 在过去十年中，私营部门对人口基金的捐款稳步增加。2021 年，人口基金从私营部门和基金会收到约 6700 万美元的捐款，涉及约 100 个合作伙伴。<sup>162</sup>人口基金物资伙伴关系是本组织的旗舰专题基金，继续吸引私营部门（主要是基金会）的新投资。这包括来自三个基金会的 5600 万美元的紧急支持，其中有比尔和梅琳达·盖茨基金会以及儿童投资基金基金会。私营公司还通过捐赠现金和实物为人口基金物资伙伴关系提供了紧急支持。

284. 人口基金已经扩大了对公众的宣传。2021 年是人口基金个人捐赠方案业务启动阶段的最后一年，人口基金从全世界 180 多个国家/地区的 23,000 名捐助者那里筹集到了 200 万美元。在筹集的所有捐款中，超过 60% 用于支持人口基金的核心资源。总体而言，个人捐赠计划超出 2019-2021 年目标 23%，进一步显示了本组织这一重要资金来源的潜力。<sup>163</sup>

285. 人口基金致力于联合国发展系统的协调，对于在全球、区域和国家各级与联合国实体建立伙伴关系方面有明确的模式。在全球一级，人口基金与更广泛的联合国系统合作，通过机构间机制（如联合国可持续发展小组、方案问题高级别委员会和人道主义应急机构间指导委员会）和双边战略伙伴关系（如与发展协调办公室、妇女署、儿基会、开发署、世卫组织、联合国人道主义事务协调厅、难民署、联合国秘书处经济和社会事务部、秘书长青年问题特使办公室和其他机构之间的战略伙伴关系），制定技术、方案和人道主义指南以及技术报告。已经制定了一项南南合作和三角合作战略，其目的之一是加强人口基金区域和国家办事处调动资源的能力。

## 3. 伙伴关系：正在进行的工作

286. 人口基金针对伙伴关系的方法在各种集体伙伴关系框架、战略和准则中得到了进一步阐述，其中一些框架、战略和准则目前正在修订和/或尚未最后确定。检查专员注意到，总体而言，在先前的 2015 年资源调动战略中已被确定为优先事项的领域取得了一些进展<sup>164</sup>，其中包括一份路线图，该路线图描绘了人口基金在确保资金方面正在探索的伙伴关系和新渠道。人口基金还承诺增加来自私营部门、民间社会、慈善组织、公众、国际金融机构和全球公私联盟的捐款，并与它们建立战略伙伴关系<sup>165</sup>，包括努力吸引捐助者和新伙伴关系并使之多元化。

287. 吸引新的捐助者以使资金基础多元化可能是一个挑战。虽然过去几年获得的资源呈现出增长趋势，但在扩大与非传统捐助者的伙伴关系方面还可以取得更多进展。尽管作出了努力，但人口基金仍然依赖其前 20 名捐助者，主要是政府，政府提供了三分之二以上的资金。人口基金管理层意识到这一问题，并继续制定资源调动举措，以应对这些挑战，本审查报告第 IV 节讨论了这些问题。

288. 检查专员预计，正在制定的新战略和工具可解决 2015 年资源调集战略中指明的且在 2022-2025 年战略计划中重申的伙伴关系挑战。她认为，新战略应包括相关和明确的指标，帮助利用结构性供资对话报告来监测和定期报告通过不同伙伴关系渠道（即私营部门、民间团体组织、国际金融机构、学术界和媒体）取得的进展和成果。

<sup>162</sup> DP/FPA/2022/10 和 DPA/FPA/10/Corr.1，第 66 和 67 段。

<sup>163</sup> 同上，第 70 段。

<sup>164</sup> DP/FPA/2015/11。

<sup>165</sup> 同上，第 17 (d) 段。



---

## 附件 I

### 欧洲中央银行高级官员行为守则第 17 条第 1 款，离职后规定

17.1. 成员应以书面形式通知欧洲中央银行(ECB)各高层机构的总裁或主席以及道德委员会，他们打算在其任期结束或停止担任欧洲中央银行高层机构成员之日起的两年内从事任何有偿职业活动。

此外，他们只能在以下机构从事有偿职业活动并满足相关条件：

(a) 重要或不太重要的信贷机构，在其任期结束或停止担任欧洲央行高层机构成员之日起一年后；

(b) 上文 (a) 段中未指明的任何其他金融机构，在其任期结束或停止担任欧洲央行高层机构成员之日起六个月后；

(c) 任何从事与欧洲央行有关的游说活动，或为欧洲央行或上文 (a) 或 (b) 段所述的任何机构提供咨询和/或宣传的实体，在其任期结束或停止担任欧洲央行高层机构成员之日起六个月后。

此外，执行委员会和理事会的成员只能在以下机构从事有偿职业活动并满足相关条件：

(d) 货币政策或外汇业务中的欧元系统对手方，在其任期结束或停止担任执行局或理事会成员（根据具体情况）之日起一年后；

(e) 支付或结算系统运营商、中央对手方或受欧洲央行监督的支付工具提供商，在其任期结束后或在其停止担任执行委员会或理事会成员（根据具体情况）之日起六个月后。

## 附件 II

### 参与组织应根据联合检查组的建议采取的行动概述

|      | 预期影响  | 联合国及其基金和方案                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | 专门机构和 IAEA                          |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|------|-------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
|      |       | CEB                                 | 联合国 <sup>a</sup>                    | 艾滋病署                                | 贸发会议                                | 国贸中心                                | 开发署                                 | 环境署                                 | 人口基金                                | 人居署                                 | 难民署                                 | 儿基会                                 | 毒罪办                                 | 项目署                                 | 近东救济工程处                             | 妇女署                                 | 粮食署                                 | 粮农组织                                | 原子能机构                               | 国际民航组织                              | 劳工组织                                | 国际海事组织                              | 国际电联                                | 教科文组织                               | 工发组织                                | 世界旅游组织                              | 万国邮政                                | 世卫组织                                | 世界知识产权组织                            | 世界气象组织                              |
| 报告   | 为采取行动 | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            |
|      | 供参考   | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 建议 1 | a     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | L                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
| 建议 2 | d     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | L                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
| 建议 3 | a     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | E                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
| 建议 4 | a     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | E                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
| 建议 5 | a     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | L                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
| 建议 6 | a     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     | L                                   |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |

**图例说明:**

- L:** 立法机关决策建议
- E:** 行政首长行动建议
- 建议不需要该组织采取行动

**预期影响:**

- a:** 提高透明度和问责水平; **b:** 传播良好/最佳做法; **c:** 加强协调与合作; **d:** 提高一致性和协调性;
- e:** 加强控制和合规性; **f:** 加强有效性; **g:** 显著的财政节约; **h:** 更高效率; **i:** 其他。

\* 如 ST/SGB/2015/3 中所列。