



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
8 April 2026
Chinese
Original: English

2026 年年度会议

2026 年 6 月 8 日至 11 日，纽约

临时议程项目 3

内部审计和调查

开发署：审计和调查处关于 2025 年内部审计和调查活动的 年度报告

摘要

审计和调查处(审调处)是一个独立实体，负责确保开发署全球业务的问责、合规和有效风险管理。审调处在五个区域办事处和开发署总部均有人员派驻，使其能开展审计和调查工作，并能够应对开发署开展业务的 170 个国家和地区中出现的問題。审调处的内部审计科遵守内部审计师协会的《全球内部审计标准》，这确保该科能保持独立性并提供高质量服务。

审调处的本 2025 年年度报告重点介绍 2025 年 1 月 1 日至 2025 年 12 月 31 日期间的审计和调查结果、绩效、预算和人员配置。

审调处对开发署治理、风险管理和控制的总体意见是令人满意，但需要作出一些改进。审调处发布了 99 份审计报告，查明了与项目管理、采购、治理和财务管理有关的问题。审调处开展了 457 项新调查，数量为有史以来最高，并办结了 462 起案件；新案件中有大量涉及工作场所行为和欺诈指控。

管理层对本报告的回应按第 2006/13 号决定的要求另行提交。

决定要点

执行局不妨：(a) 注意到本报告及其所附附件；(b) 表示继续支持开发署的内部审计和调查职能。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 审调处的任务	3
三. 审调处战略、预算和人员配置.....	4
四. 审计：意见和遵循声明.....	6
五. 审计：审计结果和建议摘要.....	7
六. 审调处审计：绩效	13
七. 调查科：2025 年概览.....	16
八. 调查：案件活动	17
九. 调查：2025 年的案件结果.....	23
十. 社会和环境合规	25
附件(可查阅执行局网站)	
一. 2025 年发布的审计和咨询报告	
二. 截至 2025 年 12 月 31 日超过 18 个月未予落实的建议	
三. 审计和调查处章程	
四. 国家办事处反复出现的审计发现	
五. 2025 年发布的按指控类型列示的调查报告	

一. 导言

1. 审计和调查处(审调处)是开发署的独立监督职能部门，提供审计和调查服务，支持在开发署各项全球业务中确保问责、廉正和有效治理。审调处通过开展活动，帮助加强风险管理、内部控制和道德行为，从而支持开发署交付发展成果。
2. 审调处通过内部审计提供保证，并独立调查处理不当行为指控，从而保障捐助方和合作伙伴委托给开发署的资源，同时提高整个组织的效率、效力、廉正性和透明度。这些职能共同为高级管理层和执行局提供关于控制环境、廉正风险和可能影响组织绩效的系统性问题的客观且了解风险的评估。
3. 审调处在全球多地设有办事处，工作人员分布在纽约开发署总部和五个区域办事处，能够对 170 多个国家和地区进行及时和针对具体情况的监督。这种权力下放的模式提高了审调处应对计划内风险和新出现风险的能力。
4. 审调处通过履行两个风险指引型核心职能执行任务：内部审计和调查。审计工作通过年度工作方案进行规划并予以实施，该方案优先考虑对开发署风险较高且具有战略重要性的领域。与此同时，调查科通过既定的受理、评估和移交机制管理不当行为指控，确保采取及时、适当的行动。这些职能共同使审调处能够灵活部署资源，以应对新出现的问题、关键风险、重大事件和错失行为指控。
5. 审调处根据强调独立性、客观性、专业能力和质量的内部审计师协会《全球内部审计标准》开展审计活动。其调查工作以公认的国际行政调查最佳实践为指导，确保指控处理工作公平、一致、廉正。鉴于开发署在日益复杂和受限的环境中开展业务——这种环境受到不断变化的交付模式、执行局预期、联合国 80 周年倡议下的各项举措以及预期资金减少等因素的影响——审调处继续致力于调整审计和调查工作的做法、优先事项和方法，以确保保持相关性、有效性并使监督工作发挥增值作用。
6. 本年度报告总结了审调处在 2025 年开展的活动，并根据执行局第 2015/13、2016/13 和 2018/13 号决定，对开发署治理、风险管理和控制流程的充分性和有效性提出了总体意见。

二. 审调处的任务

7. 审调处为开发署提供了一个独立、客观的内部监督系统，目的是提高开发署业务活动在实现发展目标方面的效力和效率。经开发署署长核可的章程规定了该处的宗旨、权力和责任(见附件三)。
8. 审调处确认，它根据内部审计师协会《全球内部审计标准》具有组织独立性。审调处进一步确认，在 2025 年，它在执行工作和传达结果方面没有受到任何干扰。

9. 审调处所有审计人员均完成了 2025 年道德和专业精神声明，证明他们遵守内部审计师协会和开发署的道德守则和核心原则。
10. 审调处制定了一个有效的质量保证和改进方案，涵盖内部审计和调查职能，其有效性已通过对内部审计科和调查科定期进行的外部质量保证审查得到验证。
11. 2025 年，审调处继续受益于与开发署高级管理层的持续接触。处长和其他独立部门的负责人都是组织绩效组的成员，该小组提供了一个平台，供讨论关键战略事项、长期未执行的建议和对开发署构成潜在风险的其他重大问题。审调处每月与副署长、助理署长兼管理事务局局长举行会议，交流审计和调查结果，讨论对该处工作和整个开发署产生影响的新出现问题。审调处还与署长和各区域局保持定期接触，以处理审计和调查事项，并在必要时与开发署其他独立实体进行协调。
12. 在 2025 年期间，审调处于 4 月、7 月和 11 月向审计和评价咨询委员会提交了报告。该委员会由外部独立专题专家组成，负责审查和监督审调处的工作。根据 2008 年 9 月 19 日第 2008/37 号决定，委员会编写自己的年度报告，并与执行局分享。

三. 审调处战略、预算和人员配置

战略

13. 审调处制定了 2026-2029 年期间战略计划，以支持管理小组和利益攸关方实现开发署的战略目标。该战略围绕三大支柱制定：人员、价值和效率。该战略旨在确保以下几点：审调处是一个良好的工作场所，吸引和培养具有各种技能的优秀工作人员；审调处以风险为基础，重点关注对开发署影响最大的问题，提供应对性和前瞻性的审计、咨询和调查服务；审调处从分配给它的资源中提取出最大价值，方法包括对工作人员进行地域配置以及进行创新和利用新兴技术。
14. 该战略有助于确保审调处做好准备应对 2026-2029 年期间预计出现的严重风险和挑战。这些挑战包括办事处预算削减和人员搬迁的影响、不断增加的调查案件量、联合国 80 周年倡议的影响以及开发署与项目署之间可能进行的机构合并。这些都是显著风险，可能会在直至 2029 年的不同时间点影响审调处审计和调查服务的广度、速度或数量。后续的年度报告将跟踪这些风险。

预算

15. 2025 年，审调处的核定预算为 2 414 万美元，由机构预算资源供资(见表 1)。
16. 审调处还收到追加的 136 万美元，用于审计和调查由全球基金赠款供资的开发署活动。这笔款项在 2025 年已被全额使用，用于支付分别在达喀尔、伊斯坦布尔、比勒陀利亚和纽约设立的 3 个审计专员职位和 1 个调查顾问的工作人员费用和业务费用。

17. 2025 年，审调处的实际支出比分配预算少 218 万美元。在金额为 2 414 万美元的核定预算中，审调处支出了 2 196 万美元。产生结余的原因是员工空缺和内部结构调整。

表 1
2025 年预算与实际支出，不包括全球基金

类别	核定预算 (百万美元)	实际支出 (百万美元)
审计	11.80	10.66
调查	10.36	9.39
管理和支助	1.98	1.91
共计	24.14	21.96

数据来源：开发署数据。

人员配置和征聘

18. 截至 2025 年 12 月 31 日，审调处有 95 个核定员额。9 个员额仍然空缺，其中 3 个空缺职位的征聘工作正在进行中。6 个职位的征聘仍被搁置，需等待关于工作人员队伍优化和搬迁的分析得出结果。

19. 审调处的空缺率高于目标值。2025 年平均空缺率¹ 为 9.4%(目标为 7%)。这主要是由于审调处作出了战略性决策，决定保留若干员额空缺，以应对可能实施的重组计划、可能进行的搬迁以及 2027-2029 年期间的预期预算约束。为了抵消工作人员空缺带来的影响，审调处增加了国际人事服务协议合同持有者的数量。

20. 工作人员征聘所需时间约为 9 个月，比 6 个月的目标多 3 个月。与空缺率类似，导致填补员额耗时较长的主要原因是保留员额空缺这项战略性决策。

21. 2025 年期间，审调处共完成 10 项征聘。其中包括 8 名新工作人员和 2 名晋升人员。在 8 名新工作人员中，5 名为男性，3 名为女性。2 名晋升的工作人员都是女性。

表 2
按性别分列的 2025 年征聘工作人员

性别	新工作人员	晋升	横向调动	共计	百分比
女性	3	2	0	5	50%
男性	5	0	0	5	50%
共计	8	2	0	10	100%

数据来源：审调处工作人员数据。

¹ 空缺率按所有空缺员额的平均空缺时间(自员额空缺当月起至员额被填补为止)计算。

表 3
所有在职员额的性别分布

性别	数目	百分比
女性	39	45.3%
男性	47	54.7%
共计	86	100%

数据来源：审调处工作人员数据。

四. 审计：意见和遵循声明

审计意见

22. 审调处根据开发署方案和业务的政策和程序、开发署风险偏好声明以及任何其他适用政策或最佳做法，独立评估开发署系统和流程的充分性与有效性。审调处根据风险情况制定年度审计日程和各项审计任务的范围。

总体意见

23. 根据 2025 年审计工作范围，审调处认为，在 2025 年发布的报告中，治理、风险管理和控制的充分性与有效性总体上令人满意，但需要作出一些改进。这意味着开发署的治理、风险管理和控制已大体确立并运作正常，但需要作出一些改进。已查明的对管理层而言很重要，但不会对开发署目标的实现产生重大影响。

审计意见的依据

24. 审计意见基于下列因素：

- (a) 2025 年根据经核准年度工作计划进行的审计的结果。其中包括国家办事处审计、整体审计、全球基金审计、直接执行模式项目审计以及咨询事务。
- (b) 对非政府组织和(或)国家政府执行的开发署项目审计报告的审查结果。
- (c) 审调处审计建议的执行率。

关于遵循《全球内部审计标准》的声明

25. 审调处根据内部审计师协会的《全球内部审计标准》开展审计工作。
26. 审调处设有一个专门的政策与质量保证小组，该小组负责维护内部质量保证和改进方案，其内容涵盖内部审计职能的所有方面。审调处的质量保证和改进方案也包括两类评估：(a) 外部评估；(b) 内部评估。

审计结果说明的披露

27. 根据执行局第 2012/10 号决定，2025 年发布的内部审计报告在发布 30 天后予以公布。报告可在审调处审计披露网站(<https://audit-public-disclosure.undp.org>)查阅。

五. 审计：审计结果和建议摘要

战略性和系统性审计发现及趋势概述

28. 开发署在不同的业务环境中管理各类项目组合、伙伴关系和公共资源。因此，预计审计发现将涉及促成有效方案交付、受托责任保证和组织治理的核心系统。

审计建议执行率

29. 执行率衡量开发署管理层在审计后充分执行审计建议的比例，它作为一个指标，反映管理层应对已查明风险和薄弱之处的有效程度。根据这一衡量标准，开发署管理层已展现出就审调处的审计建议及时采取行动的坚定承诺。有效执行这些建议对于将审计结果转化为切实的改进成果、加强控制、缩小风险敞口和在全组织范围内加强问责至关重要。

30. 执行率的计算方法为：已执行的建议数除以所提出的建议总数。截至 2025 年 12 月 31 日，涵盖审调处已发布所有报告的内部审计建议执行率为 80.9%。这一比例略低于截至 2024 年 12 月 31 日的 85.9%，原因是 2025 年第四季度(更接近截止日期)发布的报告数量高于 2024 年。

建议执行滞后情况

31. 建议执行滞后情况反映出审计建议尚未了结和尚未充分执行的时间。表 4 列出截至 2025 年 12 月 31 日的建议执行滞后情况。²

32. 截至 2025 年 12 月 31 日，有 1 项审计建议超过 18 个月未予充分执行³ (见附件二中的详情)。该建议涉及整体审计，⁴ 并与没有一致适用风险处理有关。⁵ 该建议随后于 2026 年 1 月办结。大多数未了结的建议是最近提出的，这符合正常的执行时间表。正在密切监测 8 至 12 个月范围内的建议，因为及时执行对于确保审计建议转化为切实的改进成果并实现审调处工作的预期价值至关重要。

² 2025 年，审调处撤回了 15 项建议，包括 2024 年审计报告中的 13 项建议和 2025 年审计报告中的 2 项建议。

³ 相比之下，截至 2024 年 12 月 31 日，有两项长期未了结的审计建议。

⁴ 第 2645 号报告(符合 ISO27001-信息安全)在编写本报告之前已落实(2026 年 1 月)。

⁵ 第 2645 号报告的第 1 号建议(符合 ISO 27001-信息安全)。

表 4
截至 2025 年 12 月 31 日审计建议执行滞后情况

未了结审计建议总数	<12 个月	12-18 个月	>18 个月
189	155	33	1

数据来源：审调处审计报告。

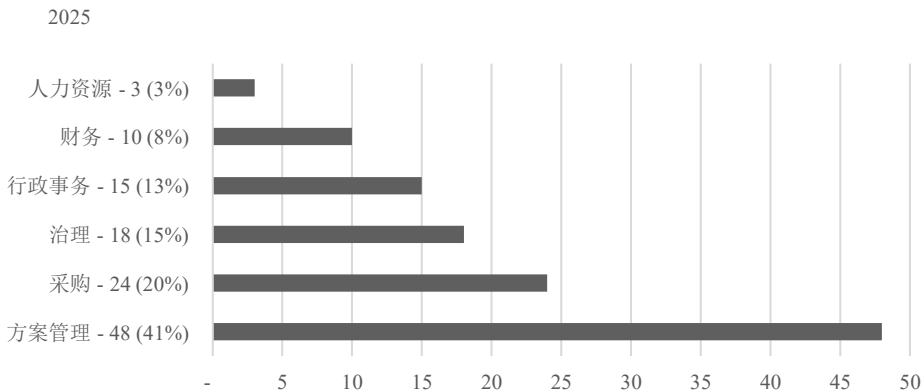
国家办事处审计

33. 2025 年发布的国家办事处审计显示，其主题分布与 2024 年保持一致。2025 年的大部分审计发现集中在 4 个反复出现的风险领域：(1) 项目和方案监督；(2) 采购；(3) 治理；(4) 行政事务。与上一年相同，大多数审计发现涉及项目和方案管理，这凸显了在开发署权力下放的业务模式中，方案交付风险处于核心地位。

- 2024 年和 2025 年，我们识别了监控框架、风险日志、成果框架、项目可持续发展规划以及项目了结的及时性和质量方面的风险和问题。⁶ 这些发现经常反映出整体项目质量保证流程的执行不均衡，监控有限，以及基于 Quantum 系统的风险和结果工具的使用情况不一致。审调处通过聚焦这些问题并就建议采取后续行动，确保这些问题得到纠正。
- 2024 年和 2025 年，与治理相关的发现包括财务规划和组织调整方面的薄弱之处。造成这些问题的根本原因往往与能力受到限制和监督不成体系有关。业务方面的发现继续凸显出采购和差旅管理问题。

34. 审调处在其国家办事处审计组合中发布了 118 项审计建议，与 2024 年发布的数量(120 项建议)相近。详情见下文图一(a)和一(b)以及附件四。这些反复出现的审计发现为审调处 2026 年度工作计划的编制提供了信息。

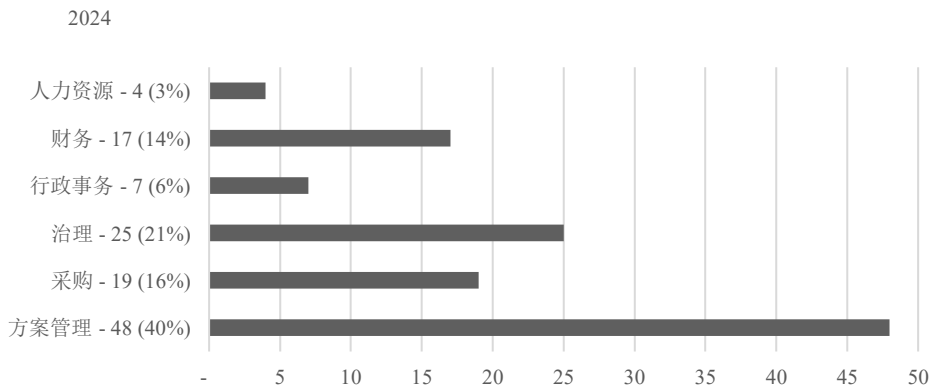
图一(a)
按审计领域列示的 2025 年在国家办事处审计中提出的审计建议



数据来源：2025 年发布的审调处审计报告。

⁶ 国家办事处审计中反复出现的审计发现见附件四。

图一(b)
按审计领域列示的 2024 年在国家办事处审计中提出的建议



数据来源：2024 年发布的审调处审计报告。

整体审计

35. 2025 年，审调处发布了 11 份整体审计报告。这些审计见下文表 5。总体而言，2025 年发布的 11 项整体审计为开发署全系统层面风险最高的方案交付支撑要素、受托诚信和机构问责提供了保证，而非分别对单一孤立的业务活动提供保证。

表 5
整体审计

序号	审计标题
1	开发署的网络安全管理
2	全球共享服务中心-人力资源-征聘
3	全球专题审计-社会和环境标准
4	全球专题审计-全球基金-开发署伙伴关系
5	开发署财务披露信息系统
6	对开发署采购职能办公室的审计
7	开发署非洲区域局
8	对 2023 年通过非政府组织/国家执行模式实施的开发署项目的审计报告
9	审查 2023 财年对通过非政府组织/国家执行模式实施的全球环境基金项目的审计报告
10	数据隐私审计
11	开发署乌干达建设弹性社区、湿地生态系统 - 00105972

数据来源：2025 年发布的审调处审计报告

36. 与国家办事处审计一样，2025 年的建议数量与 2024 年发布的建议数量相符，凸显了所发现问题的重要性和复杂性及其对高级管理监督的切实意义。

37. 具体而言，2025 年的 11 项整体审计提出了 50 项建议，而去年，审调处发布了 16 份整体审计报告，提出了 50 项建议。

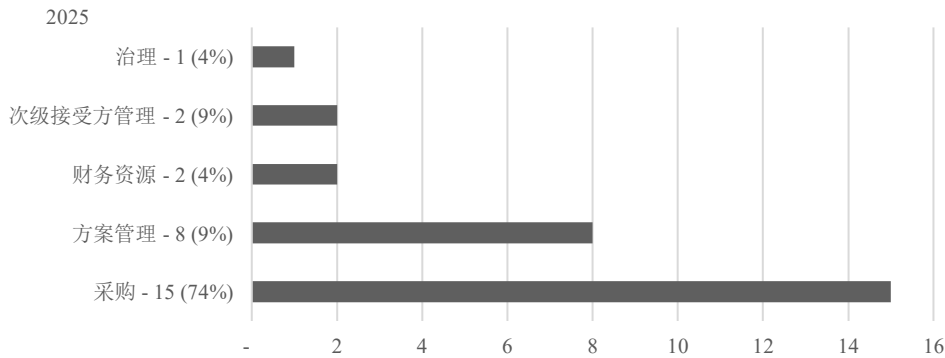
全球基金审计

38. 审调处在 2025 年发布了 8 份全球基金审计报告，包括 7 份国家办事处审计和 1 份综合报告，涵盖非洲、拉丁美洲和加勒比地区、亚洲、欧洲和独立国家联合体 7 个国家办事处的全球基金赠款管理。所有审计都与开发署作为主要接受方的赠款有关，因此有效监督对于保障捐助方资金、确保卫生服务连续性以及保护开发署的受托信誉和声誉地位至关重要。

39. 这 7 份审计报告包含 28 项建议。采购和方案管理方面的审计建议数量高于 2024 年，凸显出在对于赠款执行至关重要的领域持续存在风险敞口。采购和供应管理问题集中在库存跟踪薄弱或分散、仓库条件欠佳和医疗用品分配规划不足这些方面，而方案管理发现则集中在监测薄弱和次级接收方的报告和管理方面。

图二(a)

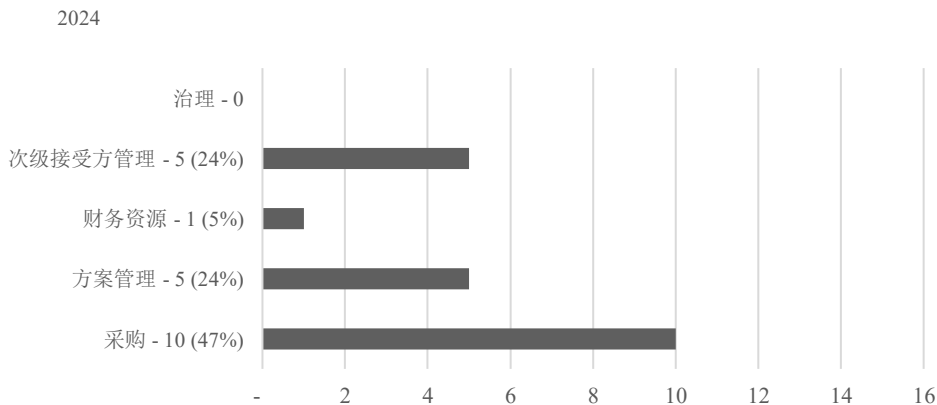
2025 年内部审计报告中全球基金审计建议的分布



数据来源：2025 年发布的审调处审计报告。

图二(b)

2024 年内部审计报告中全球基金审计建议的分布和优先次序



数据来源：2024 年发布的审调处审计报告。

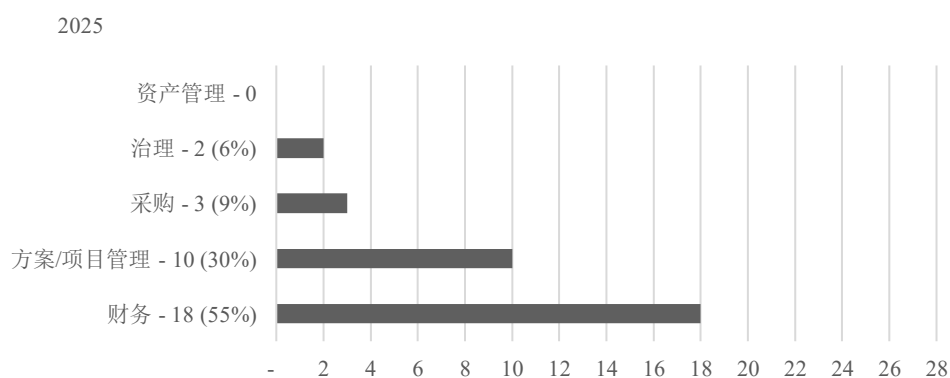
直接执行模式项目审计

40. 2025 年，审调处发布了 50 份关于直接执行项目的审计报告，涵盖 2024 财年 6.261 亿美元的被审计支出，而 2023 财年共有 55 份审计报告，涵盖 4.88 亿美元的支出。在已发布的审计中，48 项涉及 26 个开发署国家办事处执行的项目，1 项涉及联合国资本发展基金(资发基金)，1 项涉及开发署实施项目的综合审计。截至 2025 年 12 月 31 日，尚有两项审计未发布。尽管发布的审计数量有所减少，但被审计支出金额增加，这反映出审计工作更加侧重于高价值项目的风险，从而加强了对开发署财务风险的保证力度。对直接执行项目开展的审计工作外包给外部审计公司，并在审计发布前接受审调处的监督和质量审查。

41. 2025 年，对直接执行项目开展的审计共包含 33 项审计建议，与 2024 年的建议数量一致(见图三(a)和三(b))。这些建议涉及财务管理、方案和项目监督、采购(特别是合同管理)以及监测项目筹资的治理安排。

图三(a)

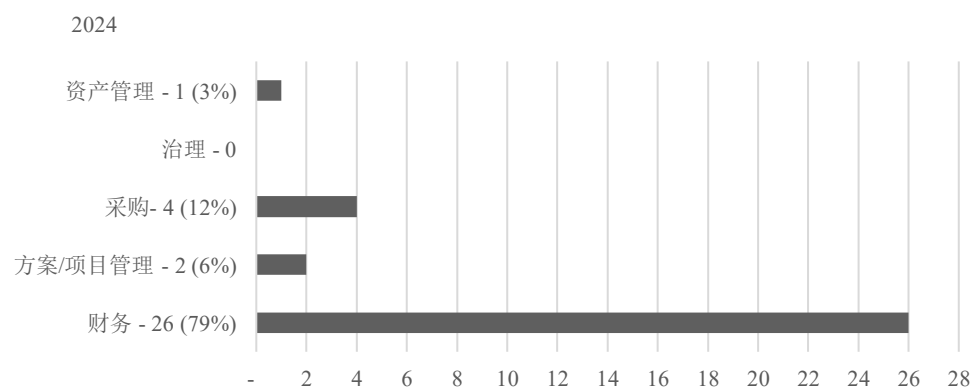
按审计领域分列的 2025 年直接执行项目审计中提出的审计建议



数据来源：2025 年发布的审调处审计报告。

图三(b)

按审计领域分列的 2024 年直接执行项目审计中提出的审计建议



数据来源：2024 年发布的审调处审计报告。

对非政府组织和(或)国家政府执行的项目的审计

42. 对非政府组织和国家政府执行的项目进行独立审计是开发署的一个关键问责机制，为项目一级的资源使用、财务报告可靠性和基本控制有效性提供保证。这些审计的结果有助于深入了解合规情况并确保系统性问题随着时间推移得到解决。

43. 2025 年，开发署国家办事处和资发基金聘请最高审计机关或审计事务所审计 2024 财政年度由国家执行的项目，所涉被审计支出为 3.982 亿美元。截至 2025 年 12 月 31 日，审调处收到了来自 57 个办事处 265 份审计报告中的 261 份，这反映出审计完成率持续保持在较高水平。16 份审计报告提出了非无保留意见（1 份无法表示意见和 15 份有保留意见），而上一年为 14 份，净财务错报额略有增加，从 2024 年的 91 万美元(0.2%)增加到 2025 年的 230 万美元(0.5%)。出现净财务错报的原因是文件资料不充分或缺乏凭证。尽管 2025 年净财务错报额略有增加，但根据审调处的评估，这些错报仍在合理范围内。

44. 对该项目组合开展的审计提出了针对 2024 财年的 1 229 项审计发现，与针对 2023 财年的 1 206 项审计发现数量基本持平。截至 2025 年 12 月 31 日，77% 的审计建议已得到执行，而 2024 年这一比例为 63%，这表明审计结果的后续落实情况有所改善。该项目组合中经常出现的审计发现涉及财务管理、记录保存系统和控制措施以及采购。

45. 审调处根据其对审计工作的评估，向 2025 年在国家一级执行项目的所有 57 个办事处发出了审查函，评估内部控制力度、审计后续落实情况、审计范围要求的合规情况以及审计管理的及时性。86% 的办事处获得满意评级，而 2024 年的这一比例为 79%，同时部分满意评级数量有所下降。总体而言，结果表明合规情况和后续落实情况有所改善，同时证实审调处的监督继续发挥作用，有助于识别需要在国家办事处一级持续关注的控制薄弱之处。

咨询事务

46. 审计提供的是事后问责，而咨询事务则使审调处能够支持知情决策并在需要正式审计干预之前预防问题，从而在风险周期的早期发挥增值作用。

47. 2025 年，审调处发布了 10 份咨询说明，反映出对有关新出现风险和复杂业务问题的独立咨询的需求不断增长。5 项咨询活动与核销请求有关，另有 5 项涉及特别审查，包括关于成本相关问题、新兴技术和创新风险的咨询工作、方案和业务审查以及对组织审查和监督流程的有针对性支持。

48. 审调处还根据《开发署财务条例和细则》和《开发署方案和业务的政策和程序》发布了来自 4 个国家办事处的 5 项核销请求。

49. 除了发布正式的咨询说明外，审调处还在整个 2025 年提供临时咨询支持，包括对开发署政策作出评论并对捐助方协议中的选定条款进行审查。这一年中，此类咨询请求有所增加，这表明相关各方更多地依赖审调处的监督和风险管理专业知识，以帮助确保与开发署的政策保持一致并在潜在问题出现之前缓解问题。

六. 审调处审计：绩效

基于风险的审计规划工作和年度工作计划完成情况

50. 年度审计规划流程确保审调处的保证工作与开发署的支出最高领域和机构风险敞口精准对应，同时避免重复并最大限度地提高审计覆盖对署长和执行局的价值。2025 年，审调处继续采用结构化、风险知情和协商的规划方法，使其能够为开发署的业务提供广泛且有切实意义的保证。

51. 审调处通过全面评估整个开发署的可审计领域制定了 2025 年审计计划。规划过程涉及与高级管理层和各局负责人的协商，包括与联合国审计委员会的协调，以确保审计覆盖范围适当，并尽量减少保证工作的重复。

52. 按支出额衡量，审调处的审计工作覆盖了开发署 2025 年业务的很大一部分。88 项国家一级审计(包括 30 项国家办事处审计、50 项直接执行项目审计以及 8 项全球基金审计)所覆盖的支出总额为 23 亿美元，占开发署外地一级支出 48.1 亿美元的 48%。另有 3.9 亿美元支出由对非政府组织和国家执行项目的第三方审计覆盖。

53. 审调处使用与开发署企业风险类别一致的定量和定性指标，采用标准化的风险评估方法，包括风险识别、衡量和排序。经核定的 2025 年工作计划最初包括 98 项审计任务，在直接执行项目审计最终确定后调整至 111 项任务，而 2024 年为 119 项任务。截至 2025 年 12 月 31 日，2025 年工作计划中包含的所有任务的现场工作均已完成。

表 6
2025 年度工作计划执行情况

审计类型	经核定 年度工作计划	经修订 年度工作计划	经修订年度工作计划 执行情况(所发布的报告)
国家办事处审计	32	33	22
整体审计	8	10	4
全球基金审计	8	9	4
直接执行项目审计	50	50	48
咨询事务		9	8
共计	98	111	86 ^a
百分比			77%

数据来源：2025 年审调处年度工作计划。

^a 截至 2025 年 12 月 31 日，111 项计划任务均已完成现场工作。

报告的发布

54. 每次活动完成后，审调处都会向管理层发布一份报告以传达结果。根据执行局第 2012/10 号决定，所有内部审计报告均在发布后 30 天公开披露。

55. 2025 年，审调处发布了 99 份审计报告和 10 份咨询事务说明。审计报告共提出了 229 项建议，其中 118 项与国家办事处审计有关，33 项与直接执行项目审计有关，50 项与整体审计有关，28 项与全球基金审计有关。综合来看，这些产出展示了审计覆盖范围的广度，以及审调处在报告业务、机构和伙伴关系相关活动中系统性出现的问题方面所发挥的作用。

56. 直接执行项目审计占已发布的审计产品的最大份额，其次是国家办事处审计、整体审计和全球基金审计(见表 7)。根据执行局第 2013/24 号决定，附件一列出了该年发布的所有内部审计报告和咨询事务说明的标题。审调处通过发布这些报告，确保审计结果可见且跨时可比，并得到高级管理层和执行局的后续落实，从而加强机构问责。

表 7
2025 年发布的报告数量

审计类型	2024 年 结转报告	与 2025 年工作计划 有关的报告	2025 年发布的 报告总数
国家办事处审计	8	22	30
整体审计	7	4	11
全球基金审计	4	4	8
直接执行项目审计	2	48	50
咨询事务	2	8	10
共计	23	86	109*

数据来源：2025 年发布的审调处报告。

* 其中包括 99 份审计报告和 10 份咨询事务说明(5 份核销和 5 份特别审查)。

57. 2025 年，审调处实现了除报告发布及时性以外的所有绩效目标。从现场工作结束至发布审计报告的平均时间为 105 天，而目标为 75 天，2024 年的平均时间为 88 天(见表 8)。2025 年发布所需时间较长的主要原因是审计任务复杂，需要更长时间进行事实核实和质量保证审查。值得注意的是，发布审计报告的中位数耗时为 98 天，低于总体平均水平，这表明延迟情况集中在少数案例中，而非系统性存在于所有审计中。

表 8
2025 关键绩效指标

衡量标准	2025 年目标	截至 2025 年 12 月 31 日
已完成审计计划的百分比 (国家办事处审计/整体审计/全球基金审计)	100%	100%
已完成审计计划的百分比 (已完成的直接执行模式项目审计现场工作)	100%	100%
发布报告的平均天数*	75 天	105 天

衡量标准	2025 年目标	截至 2025 年 12 月 31 日
审计后客户调查平均总体评级 (1=差, 2=一般, 3=令人满意, 4=良好, 5=极好)	4	4.38
审计后客户调查答复率	65%	82%
评估审计建议执行情况的平均天数	20 天	18 天

数据来源：审调处数据。

* 每类审计从现场工作结束到报告发布所用的天数。

审计报告和评级

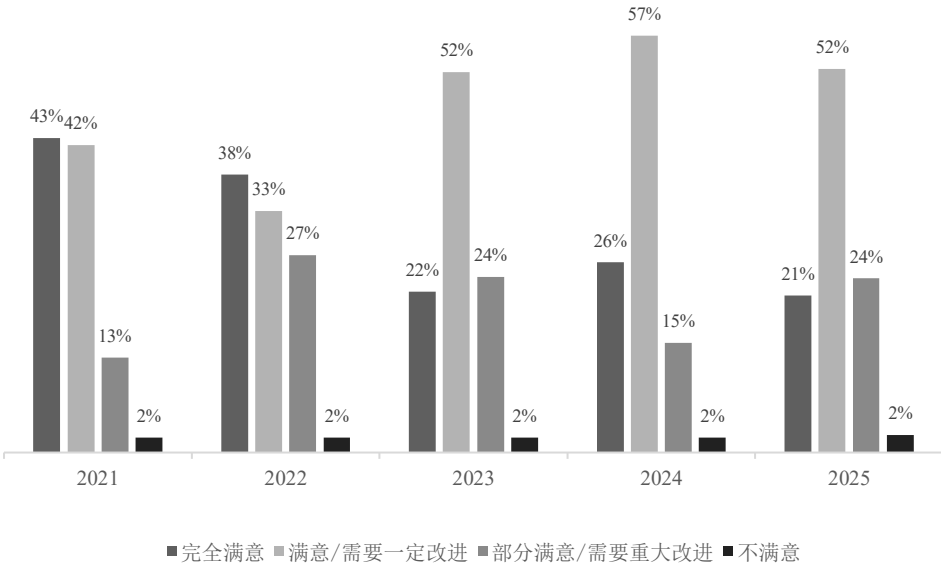
58. 对于国家办事处审计、全球基金审计和整体审计，审调处对每项审计作出一个总体审计评级，以简明、宏观地反映出每次审计任务的结果。评级基于审调处对治理、风险管理和控制流程的充分性和有效性的评估，分为四类：完全满意；满意，需要一些改进；部分满意，需要重大改进；不满意。

59. 2025 年发布的 99 份审计报告(包括 2025 年工作计划的 78 份报告和 2024 年工作计划的 21 份报告)中，有 7 份没有包含总体评级，⁷ 其中包括 5 项整体审计、1 项国家办事处后续审计和 1 项全球基金综合审计。

60. 对 2021-2025 年期间审计评级的分析显示，评级分布总体稳定，仅有小幅逐年变化。这种一致性表明开发署业务中需要改进的领域持续存在，这是可以预见的，因为该组织规模较大、业务复杂且业务范围遍及全球(见图四)。

图四

2021-2025 年内部审计评级概况



数据来源：2021 至 2025 年发布的审调处审计报告。

⁷ 这些报告没有评估总体评级，原因是审计任务的性质和范围具有特殊性，例如是特别审查和后续审计(这些审计任务不是全面评估)。

七. 调查科：2025 年概览

61. 过去一年，开发署在继续努力加强所有工作中心的廉正、问责和信任的同时，也经历了一个反思与更新的时期。调查科在这项工作中发挥了核心作用，不仅对不当行为指控作出回应，而且帮助开发署解决导致欺诈、腐败和滥用行为持续存在的更深层次系统性问题。本报告介绍了今年的调查活动，重点突出新出现的趋势，并概述了机构学习成果，这些成果将有助于指导开发署开展下一步工作，建设更安全、更相互尊重且能抵御腐败的工作场所。

62. 在整个系统中，工作人员的发声意愿持续增强。属于若干关键类别的举报数量有所增加，特别是涉及骚扰、歧视性待遇和滥用职权的事项。虽然举报数量的增加可能反映出事件有所增加，但也可能表明人们对开发署处理伤害的各项机制信任度有所提升。工作人员正越来越多地使用正式和非正式渠道提出关切、寻求建议和请求干预。这种转变是发声文化日趋成熟的一个积极迹象，在这种文化中，个人更有信心其经历能够被倾听且相关问题能得到处理。

63. 调查科继续优先确保开展及时、公平和方法严谨的调查。调查科扩大了早期评价工具的使用范围，以确保指控得到适当的分类，并确保最严重的问题、尤其是涉及不正当性行为、报复或种族歧视的问题得到立即关注。在这一整年中，调查人员采取了以受害者为中心且充分认识到创伤影响的方法，确保遭受伤害的个人以有尊严和受尊重的方式得到对待，同时继续履行调查科对公正性和正当程序的承诺。

64. 调查科还加强了反欺诈和反腐败领域的工作，同时认识到财务诚信与组织信誉和捐助方信任密不可分。对欺诈、采购违规行为、资源滥用和利益冲突的调查既揭示了个别不当行为，也暴露出系统性漏洞。

65. 作为回应，调查科与主要利益攸关方合作，识别欺诈威胁并改善内部控制。这些努力凸显了开发署致力于保障委托给它的资源，并确保财务不当行为不会损害其任务或其服务的社区。

66. 社会和环境合规股继续加强开发署对廉正、问责和负责任发展的承诺。该股的工作强调，必须将社会和环境责任融入开发署业务的各个方面、加强与合作伙伴和社区的信任关系并支持培育一种优先确保尊重人类和地球的文化。

67. 2025 年，调查科对其管理小组进行了重组，以推进向地理集群模式的过渡。三个区域集群目前各由一名专职负责人领导，负责监督其区域内的承办案件，同时还承担人工智能工具开发、主动调查和不正当性行为问题等领域的职能事务。为了支持这一新结构，调查科更新了有关质量保证、案件评估和致管理当局函发布的内部准则，确保在调查过程的早期阶段进行监督管理，并与修订后的业务模式保持一致。

68. 这次重组为调查科奠定了基础，使其能够在保持强大的投诉受理能力的同时，制定更加积极主动、以情报为先导的调查方法。对于一个在高风险环境中开展业务且权力下放的组织而言，这种演变十分关键，因为早期发现和有针对性

性的干预对于维护廉正至关重要。加上调查科对人工智能的投资，新模型将增强识别欺诈触发因素、监控统计离群值以及检测不正当性行为的潜在间接指标的能力。总而言之，这些发展应使调查科能够更有效地预测风险、加强预防行动并支持更具韧性和可问责的组织文化。

69. 本报告强调，调查不仅仅是合规工作，而且是了解工作人员亲身经历的窗口和促进文化转型的催化剂。此处列出的调查结果和趋势既突出了所取得的进展，也强调了需要持续关注的领域。随着开发署继续努力消除种族主义、歧视、不正当性行为、骚扰和滥用职权，调查科仍然致力于以下工作：提供严谨、公正的实况调查结果；促进尊重和问责文化；支持一个所有人员都能安全、公平和有尊严地工作的环境。

八. 调查：案件活动

接案量和承办案件量管理

70. 调查科通过内部和外部举报渠道接收不当行为指控。个人可以使用多语种网上举报表格或独立服务提供商运营的电话热线匿名提交投诉，以确保保密性。其他举报途径包括专用电子邮件账户、向审调处任何人员直接发送电子邮件以及发送传统邮件。2025 年，调查科共收到 1 659 份来文，其中 457 份被评估为可采取行动的案件，而不是垃圾信息、骗局或一般申诉。

聚焦：外联

2025 年，调查科在开发署(区域局和世界各地的国家办事处)、资发基金和联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)范围内扩大了外联工作，**举办了 50 场会议，旨在加强人们对不当行为预防、举报义务和调查科调查任务的认知。**其中 18 场会议专门关注预防性剥削、性虐待和性骚扰，受众包括国家办事处工作队、区域组和高级管理人员。**调查科还协助为总部和区域采购人员举办了 19 次采购上岗课程，强化对采购流程廉正度的要求。**此外，还与开发署道德操守办公室举行了 8 次联席会议，**强调举报不当行为的重要性以及举报者可以获得的保护。**总体而言，这些活动反映了调查科对积极沟通、早期预防和在整个开发署培养问责文化的持续承诺。

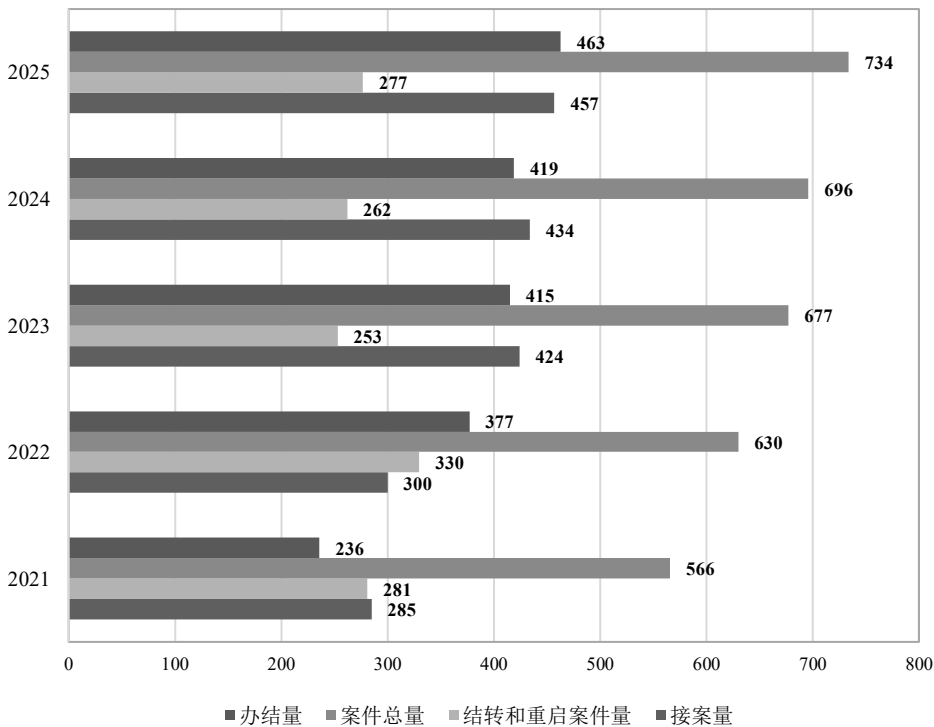
71. 2025 年的承办案件量数据(见表 9)反映出，该年又是调查科响应大量业务需求的一年。调查科全年共处理了 734 起案件，其中有 457 起新接案件和 277 起 2024 年结转的案件，这两个数字均创下迄今最高记录。尽管数量前所未有，调查科仍办结了 462 起案件，展示了强大的生产力和为提高及时性所做的持续努力。截至年底，有 272 起案件仍在处理中，并结转至 2026 年。这些数字既表明各方日益依赖开发署的调查机制，也凸显出必须对能力、积极主动的方法和早期干预工具进行持续投资，以有效管理不断增长的需求。

表 9
2025 年处理的调查案件

案件状况	案件数量
截至 2025 年 1 月 1 日结转案件	277
年内新接案件	457
年内案件总数	734
2025 年期间办结的案件	462
截至 2025 年 12 月 31 日仍在处理的案件	272

72. 图五显示了 2021 年至 2025 年五年期间接案量、办结量和承办案件总量持续上升的趋势。每年新接的案件数明显增加。案件结案量也同步增加，这表明调查科为加强调查能力和满足不断增长的需求作出了持续努力。尽管如此，由于 2025 年的接案量创最高纪录，且叠加上一年度的大量结转案件，总案件量在当年达到最高水平。随着核心供资减少，审调处从 2027 年起将面临预算削减。虽然调查科将继续寻求各种方法提高效率并根据当前趋势优先处理风险最高的案件，但对调查服务的需求可能会开始超出服务供给能力，从而对调查的及时性和案件积压情况产生影响。

图五
2021-2025 年接案量、办结量和承办案件量对比



聚焦：人工智能

2025 年，调查科在使用先进技术方面果断地从实验转向结构化实施。调查科在 2024 年进行的试点基础上整合了人工智能工具，验证了优先应用场景，并协调了 SharePoint、Power BI 平台和 Azure AI 的技术架构。为了推动这一转变，成立了一个专门的人工智能、数据科学和金融取证股，以主导整合工作并确保不同平台之间保持一致。在这一年里，调查科还实施了旨在支持可扩展和受控部署的治理、安全和交付框架。这些基础性工作使调查科能够于 2026 年开始分阶段进行业务推广，从而加强其积极主动、以情报为先导的调查并增强检测欺诈风险的能力。

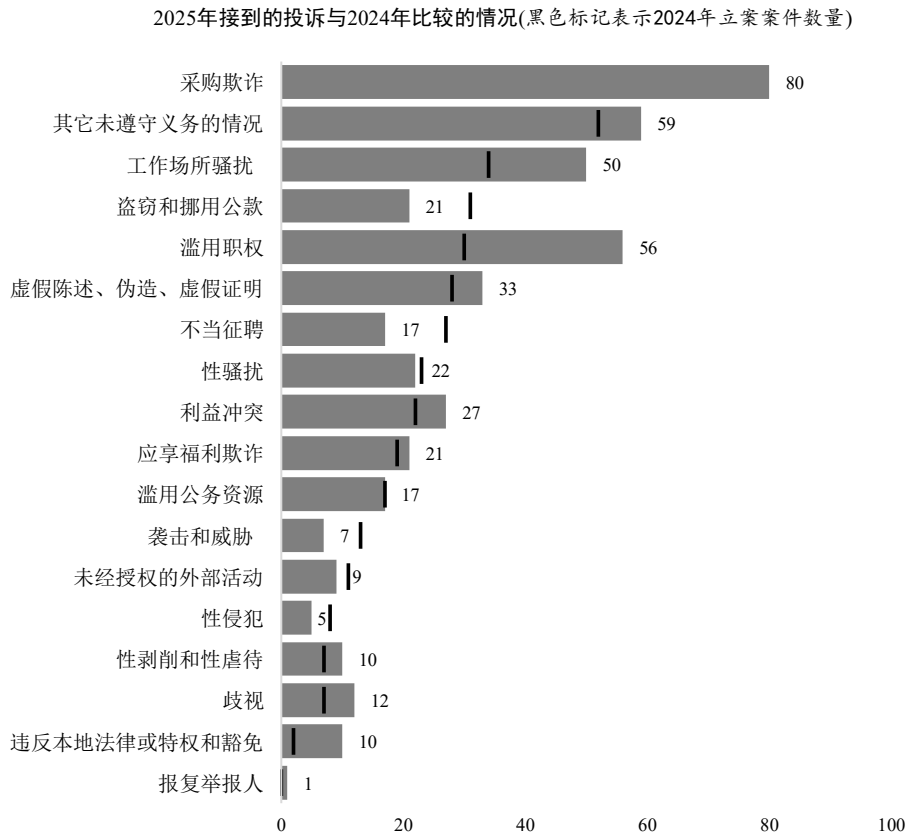
案件类型

73. 图六显示，滥用职权投诉(56 起，高于 2024 年的 30 起)和工作场所骚扰投诉(50 起，高于 2024 年的 34 起)显著增加。2025 年下半年，调查科开始追踪这些投诉是否与 2025 年启动的开发署组织重组有关；至少有 13 起投诉被标记为可能相关，这或许可以解释导致投诉增加的大部分原因。调查科预计，这一趋势可能持续到 2026 年，并将对此进行密切监测。调查科还于 2025 年收到 12 起歧视投诉，而 2024 年则为 7 起。

74. 与财务违规行为(包括采购欺诈、盗窃和挪用公款、滥用公务资源、虚假陈述、伪造和虚假证明以及应享福利欺诈)有关的投诉占 2025 年接收的所有案件的 37.6%，低于 2024 年的 45.6%，与 2023 年的水平大致持平。在这一类别中，采购欺诈投诉从上一年的 103 起减少到 80 起，而盗窃和挪用公款举报(21 起)和不当征聘举报(17 起)各减少了 10 起。征聘相关投诉减少可能是由于所有合同类型的征聘流程在整个机构层面有所减少。开发署采购办公室报告称采购量稳定，但指出最近的端到端自动化可能是采购相关指控减少的一个原因。

75. 这些模式凸显了整个开发署风险领域的变化，并强调了持续监测、开展有针对性的预防工作和加强监督机制的必要性。

图六
收到的投诉类型



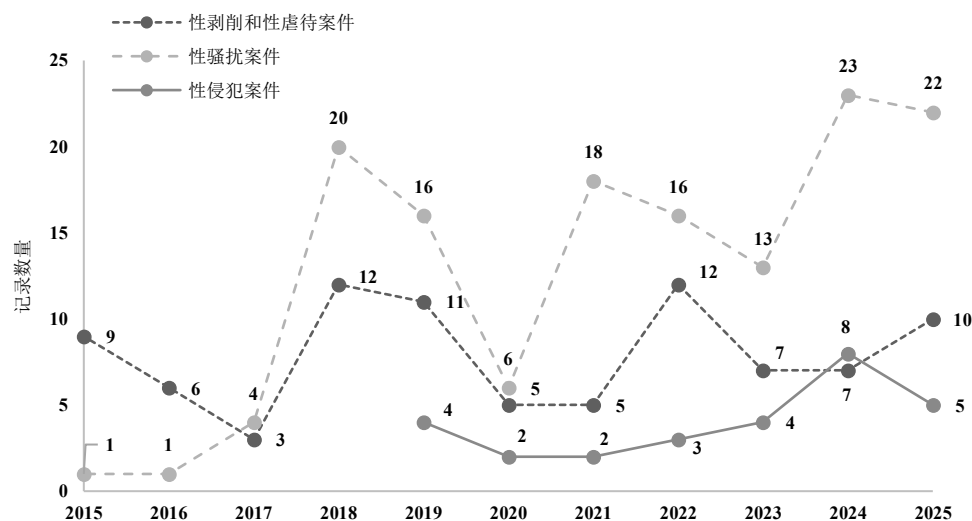
不正当性行为

76. 2025 年，调查科立案处理 37 起不正当性行为案件，与 2024 年记录的 38 起相近。其中包括 22 起性骚扰投诉、10 起性剥削和性虐待投诉以及 5 起性侵犯投诉。2024 年结转了另外 26 起案件，因此 2025 年不正当性行为案件总数达 63 起。

77. 图七显示了 2015 年至 2025 年期间举报的性骚扰、性剥削和性虐待以及性侵犯案件的长期趋势。虽然十年来的年度波动很明显，但总体趋势反映出举报数量持续维持在一定水平，这是由认识提高、保障措施加强和举报渠道改善等因素促成的。2025 年的数字与近年来的数字大致相当，这表明工作人员继续愿意主动举报，且开发署处理不正当性行为的机制的使用情况保持稳定。

图七

2015-2025 年接收的性骚扰、性剥削/性虐待和性侵犯案件

**聚焦：防止性剥削、性虐待和性骚扰**

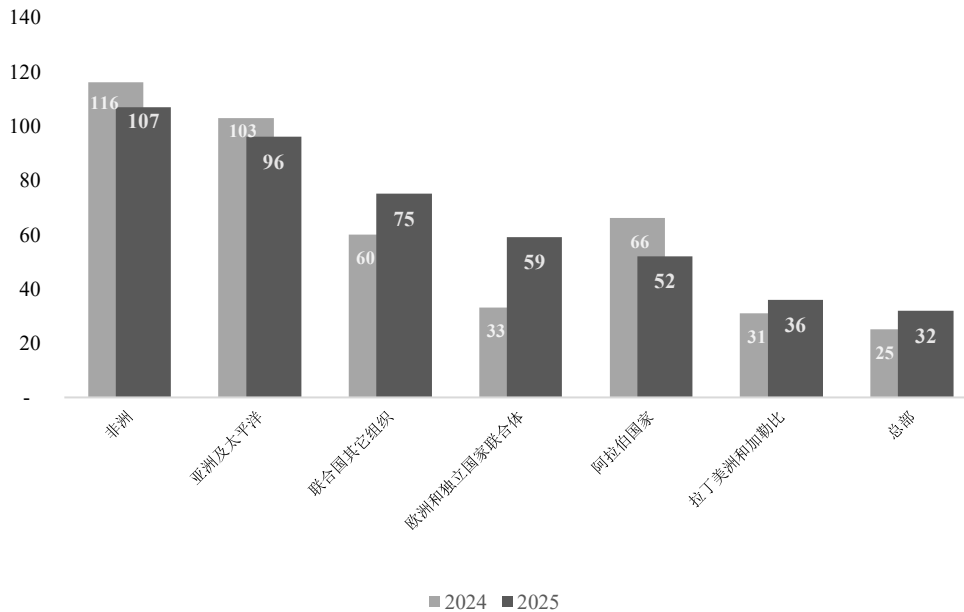
2025 年全年，调查科继续积极推动开发署全系统防止性骚扰、性剥削和性虐待的努力，并参与了关键的工作队和咨询委员会。调查科还参与了若干机构间技术工作组，并为 1 150 多名开发署国家办事处人员提供了有关开发署应对不正当性行为的培训和认识提高课程。调查科与开发署道德操守办公室合作，加强有关举报义务和保护举报者措施的宣传。调查科继续向捐助方通报情况，支持各项评价，并就捐助方协议中的不正当性行为条款提供意见，这反映出调查科在加强整个开发署的问责和保障标准方面持续发挥作用。

按区域列示的案件

78. 2025 年，在调查科收到的投诉中，数量最多的投诉来自非洲(107 起)，其次是亚洲及太平洋(96 起)、欧洲和独立国家联合体(59 起)、阿拉伯国家地区(52 起)、拉丁美洲和加勒比(36 起)和总部(32 起)。另有 75 起投诉涉及派往联合国其他实体的开发署约聘人员，因此该年收到的投诉总数达 457 起(见图八)。

79. 2025 年的投诉区域分布大致反映了开发署的业务活动范围和各区域不同的风险环境。非洲和亚洲及太平洋(分别为 107 起和 96 起)共占有所有投诉的近一半，这与其规模较大的人员配置和广泛的方案组合相符。拉丁美洲和加勒比(36 起)和总部(32 起)报告的案件相对较少，这可能反映了这些地区存在报告不足的情况。另有 75 起投诉涉及派驻联合国其他实体的开发署约聘人员，这凸显出持续需要跨机构协调和监督。总体而言，这种模式表明投诉数量大致随业务规模变化而变化，同时也强调了开展针对特定区域的减少风险和外交战略的重要性。

图八
2025 年收到的投诉(按区域列示)



案件办理情况

80. 2025 年的数据反映出这是业务量较大的一年，调查科在此期间处理了大量新接案件和遗留案件。调查科完成了 381 项新评估，其中 90 项(24%)正在进入调查阶段，291 项(76%)已在评估阶段办结。加上从 2024 年结转的 43 项评估，调查科共完成了 424 项评估，这表明案件管理流程前端具有较强的处理能力。

81. 在调查方面，调查科办结了 133 起案件，其中 57%(76 起案件)查无实证，43%(57 起案件)查实存在不当行为。这一比例与行政系统的一般调查情况大致相符——在行政系统，很大一部分指控达不到查实所需的证据门槛。此外，与开发署对错失行为的零容忍态度一致的是，调查科在 2025 年将 64 起案件(2024 年为 29 起)移交给开发署其他管理小组进行干预，在这些案件中，所举报的不当行为不太可能达到证实为错失行为的标准，但需要管理层关注并采取适当行动。

82. 调查科超额完成了评估及时性目标，在 3 个月内完成了 457 项评估中的 88%，远高于 50% 的基准。然而，134 项调查中只有 36% 在 270 个工作日这一目标期限内完成，这表明调查时限持续面临压力。这一差距表明，虽然分类和评估流程正高效运作，但调查阶段仍然需要大量资源，并且受到案件复杂性、人员配置或相互竞争的业务需求的影响。

83. 截至年底，仍有 76 起案件正在评估中，196 起案件正在调查中，这凸显了对调查服务的持续需求，以及在处理数量庞大且积压已久的案件方面持续存在挑战。调查阶段的积压表明需要继续关注工作流程优化、优先顺序策略和资源配置。

九. 调查：2025 年的案件结果

已查实案件

84. 表 10 显示，在发布调查报告的 57 起已查实案件中，22 起涉及采购欺诈 (39%)，8 起涉及应享福利欺诈(14%)。附件五按指控类型详细列出已查实案件。这些案件的模式与历史趋势一致，再次表明有必要在高风险业务职能领域中进行持续内部控制、开展有针对性的培训并加强监督。

85. 从区域来看，57 起已查实案件分布在开发署的所有主要区域：亚洲及太平洋 20 起(35%)、欧洲和独立国家联合体 10 起(18%)、非洲 11 起(19%)、阿拉伯国家地区 9 起(16%)。3 起案件源自拉丁美洲和加勒比，1 起发生在总部，3 起涉及派驻到联合国其他实体的人员。这一分布大致反映了开发署的业务活动范围和风险敞口，但也突出表明实施针对具体区域的预防、外联和合规战略的重要性。

86. 2025 年，调查科查实了 8 起不正当性行为案件，其中 5 起涉及性骚扰，2 起涉及性侵犯，1 起涉及性剥削和性虐待，比 2024 年查实的 3 起案件有所增加。在这一年里，调查科办结了 37 起不正当性行为案件，占 63 起案件总量的 59%，同时有 26 起案件结转到 2026 年。已查实案件的增加可能反映出报告情况有所改进，调查方法更有力，或工作人员推进调查过程的意愿增加，但这也突显出继续需要落实强有力的保障，采取以受害者为中心的方法，并作出积极主动的预防努力。

表 10
2024 年和 2025 年案件处理情况

已采取的行动	2024 年案件数量	2025 年案件数量
评估后：		
办结，无需调查	198	242
移交给联合国其他实体	8	23
移交开发署其他部门	29	64
评估后办结的案件总数	235	329
调查后：		
办结(查无实证)	109	76
办结(经查属实)	75	57
提交法律事务办公室	19	15
提交国家办事处	23	12
提交供应商审查委员会	25	26 ⁸
提交联合国其他实体	6	2

⁸ 两份供应商报告被追溯计入，本应纳入 2024 年报告期；有一份报告涉及两个供应商。因此，供应商审查委员会统计的 2025 年收到报告数为 23 份。

已采取的行动	2024 年案件数量	2025 年案件数量
提交开发署其他部门	2	2
发出选项函 ⁹	—	—
调查后办结的案件总数	184	133
年内办结的案件总数	419	462
已发布的调查报告	74	57
已发布的财产损失报告	1	—
已发出的选项函	—	—
已发出的致管理当局函	9	2

根据不当行为调查采取的行动

87. 开发署其他部门(包括法律事务办公室、道德操守办公室、国家办事处、供应商审查委员会和各区域局)根据调查科发布的调查报告采取的后续行动概述如下。附件五提供了 2025 年期间仍在审查的往年案件的最新情况。

88. 在 2025 年转交法律事务办公室的 15 份关于工作人员的调查报告¹⁰ 中, 有 1 名工作人员离职。针对在调查结束前辞职或合同期满的 3 名工作人员, 在其档案中放入一封信函, 写明若其仍在开发署任职, 根据《法律框架》第 72 条, 法律事务办公室本会建议对其提出不当行为指控。在其中一起案件中, 所涉工作人员已被证明无过错。其余 11 份报告在年底仍在审查中。另外一起工作人员案件被直接移交给开发署人力资源办公室, 因为不当行为发生在该名人员根据服务合同任职期间; 此案件也仍在审查中。

89. 在向国家办事处或总部各部门提交的 12 份关于编外人员的报告中, 2 名本国人员服务协议持有人的合同被终止, 4 名未续签, 1 名辞职; 上述所有人的服务档案中均放入了一份说明。另一起涉及 1 名个体订约人的案件导致合同终止。1 名服务订约人没有续签合同, 也在其档案中收到了 1 份说明。截至 2025 年底, 另有 3 起案件仍在审查中, 其中 1 起涉及 1 名国际人员服务协议持有人, 1 起涉及 1 名国家人员服务协议持有人, 1 起涉及 1 名服务合同持有人。

90. 在 2025 年提交给供应商审查委员会的 26 份报告中, 有 16 份报告在年底前作出最终决定并办结, 结果是对 16 家供应商及其代理人进行了除名处罚。与其余报告相关联的另外 10 个供应商仍在等待委员会作出最终决定。

⁹ 如有证据证明开发署工作人员存在错失行为, 则向其发送选项函, 告知其要么选择在特定条件下(包括承诺补偿因错失行为造成的任何财务损失)辞职, 要么选择接受全面调查并可能进入纪律程序。

¹⁰ 法律事务办公室计入了另外两份报告, 这些报告最初由审调处在其 2024 年报告中列出, 后因被要求重新提交而被退回。

91. 向联合国另一实体转交了 3 份调查报告。两起案件涉及个体订约人，其中 1 人的合同被终止，另一起案件在年底仍在审查中。第三起案件涉及一名联合国志愿人员，该人员收到了一封警告函。

财务损失和追回情况

92. 2025 年，调查科发布的调查报告查实开发署的财务损失总额为 548 627 美元。据开发署财政资源管理处称，2013 年至 2025 年间发布的调查报告确定累计财务损失为 11 459 585 美元，其中 9 896 346 美元被认为可追回。迄今为止，其中 4 048 229 美元(占可追回损失的 40.9%)已追回。

致管理当局函

93. 2025 年，审调处向有关业务单位发出 2 封致管理当局函，以整改在调查期间发现的内部控制薄弱之处。一封致管理当局函在主动积极调查后提出了加强项目设计和规划、采购流程和内部控制的建议。另一封致管理当局函的重点是改进燃料监督程序。

十. 社会和环境合规

94. 2025 年 10 月，开发署社会和环境合规股任命了新股长，并迎来该股开展合规审查和调查的第十个年头。2025 年，该股开展了以下工作：就其在哥伦比亚的案件发布了最终调查报告，该案件涉及开发署哥伦比亚办事处与一家石油和天然气公司的战略伙伴关系；在伊拉克就开发署境内流离失所者住房修复工作开展调查，并取得进展；在柬埔寨推进就开发署可持续发展目标投资者平台开展的调查，并取得进展。该股还对在北马其顿、印度、吉尔吉斯斯坦和喀麦隆已作出处理决定的案件(即署长已作出决定的案件)进行持续监测，并办结了在缅甸、南非和乍得的案件。该股还与利益攸关方回应机制一道，就各种关切问题与潜在投诉人接触，并登记了一项新的调查请求，该项请求涉及对一个技能中心的施工工程进行调查，该中心与开发署支助的一个项目有关，旨在使塞拉利昂的专门能力者能够实现经济独立。

95. 该股参加并领导了独立问责机制网络年会的会议，继续担任联合国问责机制网络秘书处，并在泰国曼谷举行的 2025 年国际民间社会周上宣传了该股的使命和任务。

96. 在资源受限的时代，对社会和环境承诺实行问责变得愈加重要，因为这能确保所有权衡利弊的做法均保持透明、基于权利且具有可持续性，同时维护开发署的信誉、任务和影响力。2026 年对该股而言是重要的一年，在达到拥有十年案件处理经验这一重要里程碑之际，需要反思如何提高其流程的效力和效率，以支持取得更好的成果。