



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأمم المتحدة
للزراعة والأغذية

大会

第四十届会议

2017 年 7 月 3–8 日，罗马

粮农组织 2014 年审定账目 第二部分—外聘审计员的审计报告

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：www.fao.org。



mo539

**外聘审计员关于联合国粮食及农业组织
截至 2014 年 12 月 31 日的财年内
财务活动的报告**

目录

	页次
内容提要	1
A. 职责、范围和方法	5
B. 审计结果	6
1. 财务事宜	7
1.1 审议《国际公共部门会计准则》执行情况	7
1.2 审计首次采用《国际公共部门会计准则》的财务报表	8
1.3 《国际公共部门会计准则》：汲取的经验教训与实现的惠益	10
2. 治理事项	11
2.1 人力资源管理	11
2.2 技术合作业务	20
2.3 绩效监测与报告	26
2.4 内部控制	28
2.5 风险管理	31
3. 对权力下放办事处的审计	35
3.1 权力下放办事处的内部控制情况	35
3.2 国家规划框架	36
3.3 技术合作计划	36
3.4 项目管理	37
3.5 人力资源管理	37
3.6 资产和库存管理	38
3.7 采购和协议书	39
3.8 差旅	40
3.9 现金管理	40
3.10 支出控制	41
3.11 区域办事处和代表处审计总表	41
C. 管理层的披露	41
1. 现金和应收账款的核销	41
2. 惠给金	42
3. 欺诈和涉嫌欺诈案件	42
D. 鸣谢	43
缩略语表	44

内容提要

引言

1. 本报告是外聘审计员关于联合国**粮食及农业组织（粮农组织）**财务活动的审计报告，根据粮农组织《财务条例》第XII条和补充职责范围而发布。按照第12.4条的要求，本报告载列了对截至2014年12月31日这一财年财务报表的审计结果，以及对粮农组织行政和管理方面的意见。

2. 这是粮农组织自2014年财年起将《国际公共部门会计准则》（简称“会计准则”）作为其财务报告框架以来发布的首份年度报告。审计的总体目标是为各成员国对财务报表列报的公允性做出独立鉴证，从而帮助提高粮农组织透明度，改善问责制，并借助外部审计过程为实现粮农组织工作目标提供支持。本报告详细介绍了外聘审计员认为应当提请粮农组织领导机构注意的财务和治理事项。

审计整体结果

3. 我们按照《财务条例》和国际审计与鉴证准则理事会公布的《国际审计标准》审计了粮农组织的财务报表。

4. 我们的审计工作指出了需予以调整的审计结果，管理层相应进行了审议。在完成首次执行会计准则必需的审计调整后，没有进一步发现从整体上影响财务报表准确性、完整性和真实性的重大缺陷或错误。因此，我们对粮农组织截至2014年12月31日财年的财务报表发表了无修正的审计意见书¹。我们的结论是，财务报表在所有重大方面均按照会计准则公允地列报了粮农组织截至2014年12月31日财年的财务状况、财务业绩、净资产/所有者权益变动、现金流动状况以及预算与实际金额的对比分析。

5. 我们还得出结论，我们在审计期间所注意到的粮农组织交易或在审计财务报表时按规定测试的交易在所有重大方面均符合《财务条例》和立法机关的规定。

6. 根据《条例》第12.4条规定，我们除财务审计外，还执行了绩效审计。绩效审计工作与粮农组织各项风险相关。该项工作包括：审议技术合作业务；审议绩效报告与监测情况；审议人力资源管理情况。我们还重新评价了内部控制和风险管理方面的工作，以跟进在这些重要业务领域的管理行动。我们向管理层提出了多项建议，旨在支持粮农组织的工作目标，加强其问责制和透明度，改进粮农组织的财务管理和治理并使其增值。

¹ 无修正的意见书—根据《国际审计标准第700号》，指审计师认为整份财务报表在所有重大方面均依据适用财务报告框架进行编制的情况下所发表的意见书。这是取代“无保留的意见书”的新术语。

建议概要

7. 我们提出了若干条增值建议，以进一步改进粮农组织财务管理和治理。我们的主要建议是，粮农组织应开展以下方面工作：

总部审计		优先程度	时限
《国际公共部门会计准则》：汲取的经验教训与实现的惠益			
1	审查会计准则的实施流程，并明确所汲取的经验教训、需要进一步改进哪些领域，以及如何将新的报告框架下所产生信息用于决策。（第 46 段）	重要建议 ²	2015 年
2	核实和确认执行会计准则所带来的惠益，并为此编制一份报告，告知利益相关者采用新的财务报告框架带来的各项惠益。（第 47 段）	重要建议	2015 年
人力资源管理			
人力资源治理和变革管理			
3	设计并执行一项具体、正式的变革管理计划，以更好地掌控人力资源战略执行情况。（第 56 段）	根本建议 ³	2015 年
招募专业工作人员			
4	进一步加强人力资源办公室充分掌控专业工作人员招聘流程的能力，并提醒各招聘单位遵循现行规定，即在候选人资质和能力相当的情况下，应优先考虑粮农组织或联合国共同系统的内部候选人。（第 63 段）	重要建议	2015 年
绩效管理			
5	正式拓展职业发展目标使用范围，即从仅以技能管理为基础，拓展到使用覆盖技能范围之外的更为全面的一系列发展目标，以加强人力资源办公室绩效管理政策。（第 69 段）	重要建议	2015 年
6	为全面审查绩效评价与管理系统制定适当战略，包括采用一项质量保障机制，并确保以连贯一致的方式应用这些战略。（第 73 段）	根本建议	2015 年
员工发展与培训			
7	根据对员工知识和技能需求的分析制定学习计划，并执行与组织需求和优先重点明确联系的学习方案，从而优化利用员工发展基金。（第 77 段）	重要建议	2015 年
8	除现有做法外，开展影响评估来衡量其学习方案的成效，以便为制定未来学习计划奠定更有效的基础。（第 83 段）	重要建议	2015 年

² **重要建议**：要避免承担重大风险，就必须采取行动。若不开展行动，则可能会产生财务后果和运作干扰。

³ **根本建议**：要确保粮农组织不承担较高风险，就必须采取行动。若不开展行动，则可能会面临严重财务后果，且运作会遭受重大干扰。

员工流动			
9	吸取在 2014 年和 2015 年的实践中获得的经验教训，并与部门管理者和职工积极沟通，进一步加强流动性政策，以确保该政策被更广泛的接受。（第 90 段）	重要建议	2015 年
性别代表性			
10	人力资源办公室加强其目前在结合职位空缺和有关人员选拔及聘用的决定来制定性别目标时使用的方法，解决能力政策与性别平等政策之间的冲突，以便设立切实可行的目标并加以管理。（第 96 段）	重要建议	2015 年
更替规划			
11	制定本组织的更替战略，将其纳入正在进行的人力资源规划中，并特别强调充分利用即将退休职工的知识、技术和经验，以建设人才储备，从而确保缩小知识差距。（第 102 段）	根本建议	2015 年
管理技术合作业务			
投资中心司			
12	确保在投资支持战略中体现风险考虑事项，并确保该战略及其可交付成果在 2015 年 12 月 31 日前按时完成。（第 107 段）	重要建议	2015 年
紧急行动及恢复司			
13	为一级和二级紧急情况专门制定明确的程序，以确保进一步明确责任方。澄清应发挥的作用和应承担的责任，并管控三级程序的设计。（第 112 段）	重要建议	2015 年
技术合作计划			
14	考虑到已计划承诺对技术合作计划的拨款，进一步完善可量化的产出指标，并确保根据确定的维度有效监测绩效指标的制定。（第 117 段）	重要建议	2015 年
15	继续确保准则除其他事项外，明确界定了预算持有人和技术合作计划协调员在开展项目常规监测工作中的职能和责任；并为其提供了工具和技术支持，以进一步改进监测活动，从而提高各级决策质量。（第 122 段）	根本建议	2015 年
16	进一步加强对项目终结报告过程的监测和审查，加强与权力下放办事处的联系，以确保在实地计划管理信息系统中提供终结报告。（第 126 段）	重要建议	2015 年
17	评估新终结报告体系的运作，并按照要求利用改进机会提高项目评价质量。（第 131 段）	重要建议	2015 年
18	根据《项目周期指南》全面评估权力下放办事处当前的能力需求，特别是在管理技术合作计划各项目以支持新《技术合作计划手册》顺利实施方面的需求，并确保实现该举措的各项预期结果。（第 135 段）	重要建议	2015 年
19	《绩效实施报告》掌控项目预算交付品和监督工作；并确保落实各项政策、程序和工具，以推动各区域和全组织层面的监测工作。（第 141 段）	根本建议	2015 年

绩效监测与报告			
20	考虑纳入导致超额实现新绩效实施报告中各项目标的其他变量，以确保更为合理地解释该超额事实，并制定以国家办事处为起点、涵盖重点和非重点国家办事处的明确目标设定流程。（第 153 段）	重要建议	2015 年
21	通过战略、规划及资源管理办公室与各国家办事处密切联系，改进核实方法，从而确定最佳核实时机、说明概要的标准内容以及针对报告和核实阶段所遇到各项挑战的解决方案。（第 158 段）	重要建议	2015 年
22	改善面向下一两年期各项成果的制定工作，以确保所使用术语在所有战略目标以及在《联合国发展集团基于结果的管理手册》所设定的标准中保持一致。（第 162 段）	重要建议	2015 年
内部控制			
23	在当前两年度内继续按计划构建一个强有力的内部控制框架，确保其得到工具和指导的大力支持，直接同风险管理框架和活动相互联系，并按照组织的问责制政策来落实问责安排。（第 173 段）	根本建议	2015 年
内部控制声明			
24	设立一个机制，以便粮农组织相关官员向总干事提供关于在各自职责范围内确保内部控制发挥作用的保证，并使总干事将《内部控制声明》附于年度财务报表后予以发布。（第 179 段）	根本建议	2015 年
风险管理			
25	确保将风险管理全面明确地纳入到所有决策和工作进程中，有必要开展进一步能力建设并提供适当的风险管理工具给予支持。（第 196 段）	根本建议	2015 年
权力下放办事处审计			
26	采用精心设计的内部控制框架，持续重组权力下放办事处中所有履行方案、行政和财务职能的员工，继续加强权力下放办事处内部控制系统。（第 200 段）	根本建议	2015 年

先前的审计建议

8. 管理层对外聘审计员先前所提出审计意见的落实情况载于一份提交给财政委员会的单独报告中。2012—2013 年两年度提出的 57 项建议中，16 项（占 28%）已落实，还有 41 项（占 72%）仍在落实中。2010—2011 年两年度提出的 69 项建议中，管理层已完全落实了 63 项（占 91%），还有 6 项（占 9%）仍在落实中。2008—2009 年两年度提出的 27 项建议中，还有 5 项（占 9%）仍在落实中。我们重申，管理层应落实这些建议。

A. 职责、范围和方法

职责

9. 理事会第一四六届会议任命菲律宾共和国审计委员会自 2014 年起为粮农组织外聘审计员，任期 6 年⁴。

10. 外聘审计员必须发布一份关于每日历年财务报表审计工作及相关安排的报告，报告中应涵盖《财务条例》第 12.4 条以及补充职责范围提及的各事项所要求的信息。外聘审计员应通过财政委员会将该报告与财务报表以及财政委员会所提供的任何指导意见转交理事会。理事会应对财务报表以及审计报告进行审核，酌情提出意见，一并提交给粮农组织大会。

11. 今年是我们履行新的审计职权的第一年，本报告也是粮农组织自 2014 年起将会计准则作为其财务报告框架以来发布的首份年度外聘审计员报告。

范围和目标

12. 我们的审计是对支持财务报表中所列金额和披露内容的证据进行的独立核查。本报告包括对粮农组织采用的会计原则和作出的重要估计的评估，以及对财务报表总体列报的评价。本报告还包括对粮农组织是否遵守《财务条例》和立法机关规定进行的评估。

13. 审计工作的主要目的是就下述事项提供独立意见：

- a. 财务报表是否按照会计准则公允地列报了截至 2014 年 12 月 31 日粮农组织的财务状况、财务业绩结果、净资产/所有者权益变动、现金流量状况以及截至 2014 年 12 月 31 日的财年内预算与实际金额的对比分析；
- b. 审计时所注意到的交易或按要求进行测试的交易在所有重大方面是否均符合《财务条例》和立法机关的规定。

14. 外聘审计员还根据《财务条例》第 12.4 条的规定对粮农组织的运作情况进行了审查，观察财务程序、会计系统、内部财务控制的效率，以及从总体上观察粮农组织运作的行政和管理情况。本报告的相关章节对这些事项做了说明。

15. 总之，审计工作旨在向各成员国提供独立保证，提高粮农组织的透明度和加强问责制，并通过外部审计过程对粮农组织的工作目标予以支持。

审计办法与审计员职责

16. 审计工作按照《国际审计标准》开展。上述标准要求我们计划并执行审计工作，以合理确保财务报表没有重大错报。审计工作包括：以抽查方式对支持财务

⁴ 2013 年 4 月 26 日通过的第 1/146 号决议。

报表中所列数额和披露内容的证据进行核查；评估管理层采用的会计原则和作出的重要估计；评价财务报表的总体列报。在审计财务报表时采用了基于风险的审计办法。该办法要求在了解审计实体及其环境的基础上，对财务报表中和认定层次上的重大错报进行风险评估。

17. 外聘审计员的职责是根据审计结果对财务报表发表意见。开展审计的目的是合理保证财务报表不存在重大错报，包括因欺骗或错误而产生的错报，而非提供绝对保证。

18. 我们按照《财务条例》第 12.4 条审查粮农组织的运作情况时关注以下内容：

- a. 人力资源管理；
- b. 绩效管理与监测；
- c. 技术合作业务；
- d. 内部控制系统；
- e. 风险管理；
- f. 权力下放办事处的运作。

19. 在 2014 财年中，我们审计了总部、两个区域办事处（即粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处和粮农组织近东及北非区域办事处）、3 个代表处（即粮农组织驻巴西、菲律宾和苏丹代表处）的情况。

20. 我们还对 2014 财年粮农组织信用社和粮农组织职工商店的财务报表进行了审计，并分别发布了报告。此外，我们还审查并确认了与其他机构合作实施或代表其他机构实施的各项计划的资金状况，这些机构即：联合国开发计划署（开发署）和全球环境基金（全环基金）。

21. 我们与监察长办公室合作对计划审计的领域进行了协调，以避免重复劳动，并确定能在多大程度上依赖监察长办公室的工作。还与审计委员会合作，进一步加强审计工作。

22. 我们继续以管理信函的形式向粮农组织管理层报告审计结果，其中包含详细的观察结果和建议，借此不断与管理层进行对话。

B. 审计结果

23. 本部分记录了 2014 财年，即执行会计准则第一年的审计结果。其中涵盖外聘审计员认为应当提请领导机构注意的事项。我们请粮农组织管理层对我们的审计观察结果做出评论，以确保均衡汇报以及共同制定解决方案。向管理层提出建议的目的是支持与粮农组织使命有关的目标，加强粮农组织的问责制和透明度，以改进粮农组织的财务管理和治理并为其增值。

B.1 财务事宜

B.1.1 审议《国际公共部门会计准则》执行情况

24. 我们为粮农组织执行会计准则提供持续的支持和援助，直至其于 2014 年最终加以采用。我们提供支持的目的是应对财务报表的编制不符合会计准则的风险。该工作包括：a) 评估 2011 年 10 月的会计准则/企业资源规划项目；b) 审议 2013 年 2 月至 3 月的会计政策和技术备忘录；c) 评估 2013 年 6 月至 7 月执行会计准则的进展情况；d) 审议 2014 年 11 月至 12 月根据会计准则调整的期初余额、会计政策和截至 2014 年 6 月 30 日的模拟财务报表。

25. 采用会计准则被视为有助于提高财务报告的质量、可比性和可信度，并将促进改进问责制、透明度以及治理。

B.1.1.1 会计准则/企业资源规划项目的评估

26. 我们审查了 2011 年 10 月本组织实施会计准则和企业资源规划项目的进展情况。最初计划于 2010 年执行会计准则，随后推迟到 2013 年，又进而推迟到 2014 年。决定推迟执行的原因是将会计准则/《Oracle12 项目》纳入到范围更为广泛的全球资源管理系计划中。

27. 我们建议管理层加强项目风险管理，定稿《会计政策和流程高级别成果》从而为编制最新的《财务规则和条例》、《汇报和控制成果》以及会计准则合规第 12 版组件等后续成果奠定基础，加快编制和定稿《会计政策声明》，以及编制和定稿一份《政策指导手册》。

B.1.1.2 审查粮农组织会计政策和技术备忘录

28. 我们审查了粮农组织国际公共部门会计准则项目组于 2013 年 2 月 25 日至 3 月 11 日编制的会计政策和相关技术备忘录，以确定是否遵守了会计准则。

29. 我们注意到，在 31 项会计准则中，财务司确认仅有 22 项涉及粮农组织的运行。这些标准被用于指导制定其会计政策和技术备忘录。未与粮农组织运行直接相关的 9 项会计准则被用于阐明政策文件。粮农组织国际公共部门会计准则项目组制定了 21 项会计政策和 27 个相关技术备忘录。

30. 我们的初步审查表明，只有会计政策 13 “准备金”完全符合会计准则 1 “财务报表的列报”以及会计准则 28 项“金融工具的列报”。我们注意到，20 项会计政策均符合各项准则，然而审查期间确认有必要对某些事项进行处理，并由财务司据此进行审议，以确保完全符合与其相关的会计准则。

B.1.1.3 评估会计准则的执行情况

31. 我们于 2013 年 6 月 17 日至 7 月 10 日评估了执行会计准则的进展情况以明确具体状况，包括治理以及促进编制第一份符合会计准则的财务报表的过渡活动的进展情况。

32. 我们注意到，整合会计准则项目与全球资源管理系统计划过程中存在若干挑战，因此提交了多项建议，通过将其与项目目标建立更为紧密的联系，来实现良好的项目治理效果，提供充分管理支持，制定更为清晰的会计政策以及更为适当的规划战略。

33. 我们认为，这些建议对于成功采用和执行会计准则至关重要。我们强调：管理层应继续为执行会计准则提供支持；应持续执行并进一步改进项目控制。

B.1.1.4 审查根据会计准则调整的期初余额、会计政策和截至 2014 年 6 月 30 日的模拟财务报表

34. 我们于 2014 年 11 月 10 日至 12 月 10 日审查了根据会计准则调整的 2014 年期初余额、相关会计政策和技术备忘录以及截至 2014 年 6 月 30 日的模拟财务报表。

35. 我们的审查工作将为管理层编制 2014 年符合会计准则的财务报表提供指导，其目的是查明根据会计准则调整的 2014 年期初余额以及包括附注披露在内的模拟财务报表是否按照粮农组织会计政策以及会计准则进行列报。

36. 我们注意到，管理层解决并审议了若干事项，以确保财务报表的编制符合会计准则。

B.1.2 审计首次采用《国际公共部门会计准则》的财务报表

37. 执行 2014 年末审计的主要目的是为本组织首次采用会计准则编制截至 2014 年 12 月 31 日的财务报表提供审计意见。我们审查了年度财务报表，以确保所列金额没有重大错误，并且满足会计准则的各项要求。审查后，我们调整了若干账户余额，做出了部分更正，协调了账目和附注披露列报，并将补充信息纳入到附注中，以完整、真实地列报财务信息，阐明情况，使财务报表使用者了解相关内容。

38. 随后进行调整/更正的账户结余错报涉及以下内容：

- a. 在确认经营租赁费用和预付款以及应计成批增加额过程中发生的编制错误，这些错误影响无形资产、不动产、厂房和设备以及其他费用账户；
- b. 在过渡条款下确认自愿捐款收入过程中发生的编制和计算错误，这些错误影响信托基金捐款和信托基金捐款已收款项；
- c. 教育津贴支出的计算错误；
- d. 部分实地办事处官员不遵守截结程序，影响确认来自实物捐赠设备、库存、无形资产、不动产、厂房和设备以及相关费用账户的收入和支出；
- e. 账户列报的错误分类包括将“评估—当期”款项列入“评估—非当期”，将“联合资助活动已收款项”列入“已收款项—交换”，将“准备金”错误列入“其他应付款项”，以及将集合分配账户列入“其他负债”而不是“应付款项”。

39. 我们还对附注披露提供了建议修正版本，管理层随后做了处理。除其他事项外，这些修正涉及以下内容：

- a. 由于首次执行会计准则造成影响 2014 年期初余额的会计政策发生变动，就这一变动性质和影响进行披露；
- b. 进一步讨论附注 2.27 所披露的库存计价；
- c. 进一步讨论有关估计库存运费的披露内容；
- d. 扩大有关库存核销实质的披露范围；
- e. 进一步讨论有关粮农组织所采用过渡条款的未来适用性，其中包括对无形资产成本资本化的分析；
- f. 修改2014年以前获取的不动产、厂房和设备以及无形资产的列报，在报表一和报表三中根据会计准则调整期初余额；
- g. 进一步披露用于确认不动产、厂房和设备的过渡条款的执行情况以及五年过渡期内的计划；
- h. 进一步披露根据会计准则所确认的非交换性交易收入的类别、处于过渡期的类别、根据会计准则执行各项政策的进展情况以及对自愿捐款收入完全执行会计准则的计划；
- i. 进一步披露有关确认非交换性交易收入的会计政策、贷款期限、计算捐赠款项利息所使用的计价假设以及周转基金作为优惠贷款的收入；
- j. 在财务报表相关附注中进一步披露有关可售投资损益的会计处理；
- k. 在报表五正文、附注和脚注中更为清晰地列报信息。

40. 我们还建议对粮农组织会计政策和技术备忘录作出以下修改，财务司同意对此进行修订和改进：

- a. 使《粮农组织会计政策 8》与《财务业绩表》披露要求相一致；
- b. 使有关《待遇评估的员工福利—技术备忘录》与会计准则 25 有关处理离职后福利的条款相一致；
- c. 使《粮农组织会计政策12》特别是有关年假支出的第 7.1.4 款与会计准则 25 规定相一致；
- d. 采用载于附注 2.27 和《粮农组织会计政策 5》的特定认定方法来深入解释先进先出库存计价方法的政策范围；
- e. 在《技术备忘录 19》的条款中准确界定粮农组织转移非交换性交易产生的收入所执行的政策；
- f. 进一步讨论相关会计政策和技术备忘录中对应急和恢复活动特别基金的会计处理；
- g. 使《粮农组织会计政策 6》中的建筑物使用寿命与附注所披露和全球资源管理系统所采用的使用寿命相一致；
- h. 使《粮农组织会计政策2》对可售投资未实现损益的会计处理与会计准则 29 “金融工具：确认和计量”相一致。

41. 财务司同意修订粮农组织会计政策和技术备忘录。

B.1.3 《国际公共部门会计准则》：汲取的经验教训与实现的惠益

42. 我们注意到，由于粮农组织遇到了很多挑战，因此推迟了在 2010 年原定目标基础上执行会计准则。虽然将企业资源规划升级到 Oracle12 版本以及同时实施全球资源管理系统方案为本组织带来长期惠益，但这也给会计准则项目执行时间表带来了影响。此外，重要项目人员的离职也不利于顺利、及时完成会计准则项目。

43. 在年末审计中，我们建议对账户、报表列报和附注披露做出必要调整，以公允列报截至 2014 年 12 月 31 日的财务报表，财务司也予以采纳。展望未来，我们确定了进一步改进财务交易入账、处理和汇报的多个机会，对此，财务司同意从下一个财务报告期开始予以落实，包括：

- a. 巩固流程，或者将能够完整采集已收捐赠库存信息并且能够区分非消耗性物品与项目投入的系统纳入到现行程序中，以编制关于分发物资、库存、不动产、厂房和设备的准确报告；
- b. 对于提交至结账指示所列应计账户的报告，加强其编写控制，以确保财务报表中所列报金额的准确性；
- c. 为员工开展关于会计准则新政策和程序的培训，以最大限度减少资产确认方面的延迟和错误；
- d. 以连贯一致的方式应用过渡条款；
- e. 遵守适当的截结程序和应计处理规定；
- f. 采集完整准确的数据来确认收入、支出和库存；
- g. 跟进结算账户的长期拖欠账款；
- h. 优先制定处理银行报告单预付款、应付账款和现金账户中已查明系统错误的解决方法；

44. 我们还强调有必要根据会计准则/《粮农组织会计政策》来更新会计科目表中对所有会计准则账户的会计描述。缺乏与会计准则/会计政策相一致的描述或定义会阻碍统一适用性、透明度、可比性、简单易懂性以及账户背后各项交易的审查工作。

45. 我们认可财务司努力编制遵守会计准则的财务报表的承诺和专业精神。预计编制下一财务报告期的财务报表时面临的挑战会有所减少。虽然管理层在实施会计准则方面取得了成功，但有必要巩固已实现的惠益。

46. 我们建议粮农组织审查《国际公共部门会计准则》的实施流程，并明确所汲取的经验教训、需要进一步改进哪些领域，以及如何将新的报告框架下所产生信息用于决策。

47. 我们还建议在粮农文件中核实并确认执行《国际公共部门会计准则》所带来的惠益，并为此编制一份报告，告知利益相关者采用新的财务报告框架带来的各项惠益。

B.2 治理事项

48. 除财务审计工作之外，我们还围绕对于粮农组织业务比较重要的领域开展了绩效审计。本年度选定了三个审查领域：a) 人力资源管理；b) 绩效报告与监测；c) 技术合作业务管理。我们还在内部控制和风险管理方面调整了工作，这两项内容也涵盖在过去几年的审计范围中。第 49 至 246 段介绍了我们得出的结论。

B.2.1 人力资源管理

49. 我们审查了粮农组织内人力资源管理的关键领域，旨在合理确保粮农组织的人力资源管理战略和流程的实现方式与粮农组织的目标相一致，并遵照联合国的适用规范和标准。

B.2.1.1 人力资源方面的积极进展

50. 我们注意到人力资源办公室取得的重大成果，这些成果有望推动实施粮农组织的人力资源战略。我们想强调以下内容：

- a. 在宣传 2015 年 1 月生效的总部一般服务人员和权力下放办事处国家专业官员职位空缺方面使用 iRecruitment 模块；
- b. 2015 年 2 月实行修订后的流动政策并编制《流动准则》第一版；
- c. 2015 年 1 月启动人力资源基础设施项目，以精简专业人员和一般服务人员的招聘流程，进一步实现招聘子流程自动化，人力资源福利和待遇流程化，以及人力资源服务和招聘程序标准化、精简化和自动化。
- d. 确定关键的职工细分方案以及支持在粮农组织内引入职工规划概念的其他方案。
- e. 制定能将职工发展与粮农组织需求相联系的计划，初期特别重点关注粮农组织驻国家代表的学习和支持工具、结果管理以及项目周期；
- f. 实现离职偿付计划自动化，加强归假制度，开发和实施在线租房补贴计算器，并在拉丁美洲及加勒比区域办事处的招聘流程中实行数字签名；
- g. 标准化管理目前分发至总部和权力下放办事处人力资源专家的人力资源报告，设计人力资源管理一览表，该表旨在提高有关职工和非职工工作人员的数据的完整性，正处于初步实施阶段。管理一览表初始版本中包含有关人力资源和差旅的关键信息，2015 年 5 月起实行，并分发至总部的管理者和行政人员。一览表是支持工作规划和资源监测的工具。

51. 虽然我们认可上述重大成果，但审计结果表明，人力资源职能部门的管理层有必要考虑是否有改进机会，以便进一步提升并促进组织整体成效。以下各段将具体讨论这些内容。

B.2.1.2 人力资源治理和变革管理

52. 关于治理工作，各组织必须具备富有成效的内部政策和程序，以及解决流程薄弱环节的必要保障。然而，这些极其依赖于如何设计流程，如何委派职责和责任，以及如何制定协定。人力资源治理也必须围绕这些方面开展工作。在实施变革或改革时，人力资源管理的复杂性尤为明显。实施将人力资源管理推向新局面的变革需要若干重要步骤，从建立变革基础到践行“持续改进”理念。因此，推进涉及到人力资本的变革需要建立共识、参与、透明度、响应力、高效、成效和公正。实施变革最终需要完整有序的规划，这是实现良好治理的要求。

B.2.1.2.a 人力资源战略实施方面的变革管理战略

53. 2014年4月的粮农组织人力资源战略认可以下观点：人力资源职能过于集中化，且受制于官僚行政程序，阻碍了有效、高效的服务供应，削弱了客户的响应能力，并在某些情况下，形成一种缺乏透明度和一致性的看法。这一看法意味着需要进行真正的变革，并且应采用能够更好推动实现预期结果的进程，从而为变革提供支持。

54. 我们注意到人力资源办公室在实施新的人力资源战略方面尚未制定或发布阻力管理或变革管理战略。人力资源办公室表示，已经完全认识到管理方面的重大变革起初会遭遇重大阻力，并且每次实行新的政策举措时，都会重点关注宣传工作，方式包括发布文章、在各部和各司召开情况介绍会、与管理者和受影响职工会谈，以及举行培训会议。

55. 虽然我们认可人力资源办公室的管理者和职工已经提高了认识，但变革障碍的管理和推动该变革仍是人力资源办公室应更加关注的两项最重要活动，因为鉴于此项变革的性质和内容，遭受的阻力尤其可能发生累积。粮农组织人力资源战略的实施在方式上做了一些改变，会产生一些障碍也在意料之中。这就需要采取具体战略和行动，以便最大程度地降低障碍带来的影响。人力资源办公室在高级管理层的支持下，已经成为持续变革的推动者，也成为了在人力资源管理流程中孕育变革的主要相关方。

56. **我们建议人力资源办公室与高级管理层一同设计并执行一项具体、正式的变革管理计划，以更好地掌控人力资源战略执行情况。**

B.2.1.3 招募专业工作人员

57. 粮农组织已制定了新的战略框架，因此，其支持部门转型及时且适宜，其中人力资源司将从事务和业务职能转变为响应粮农组织愿景的更具战略性的业务伙伴。因此，我们注意到正在大力开展工作，以期通过采取可行举措，实现有效且高效的人力资源管理。这些举措能够依据技术技能和有利能力聘用和管理职工，并确保留住职工，是帮助粮农组织实现其目标和使命所必需的。为此，现行人力资源政策

和程序已更新或正在修订过程中，以便体现出 2014 年专业人员和 2015 年一般服务职类的新招聘流程。

B.2.1.3.1 针对内部、粮农组织以及联合国共同系统的候选人优先次序的现行招募标准

58. 在填补职位空缺方面，人力资源办公室告知我们，根据相关职工条例和细则，最先考虑能力。当所有候选人都具备某一职位要求的能力水平时，优先次序的排列为内部候选人、联合国组织内的候选人，以及按特定顺序排列的外部候选人。

59. 我们还得知，当某一职位空缺时，招聘处可推荐调动的候选人，或采用短期任用。人力资源办公室告知我们，通常由招聘单位决定如何填补空缺，但也可请求人力资源办公室就如何确定最佳后续行动提供援助。只要批准的候选人能证明胜任该职位，就由招聘单位自行决定如何填补空缺。但在大多数情况下，同时向内部和外部候选人公开空缺职位信息。

60. 人力资源办公室还告知我们，在向公众宣传职位空缺时，粮农组织可能会创建一个很大的合格候选人库，并且更有可能选定最适合这一职位的人员。人力资源办公室还强调，在任用职工时，能力是最重要的考虑因素。他们强调，有可能会在粮农组织甚至联合国共同系统之外找到最适当的人选，技术专业岗位尤其如此。人力资源办公室还告知我们，在遴选并确定候选人名单后，再考虑优先次序。

61. 我们访问了遴选委员会成员，发现遴选某一职位的批准候选人时，应根据是否能胜任该职位来考虑最合格或最适合的候选人，而不考虑该候选人是否来自粮农组织，这与现行规定是一致的。

62. 遵循人员是粮农组织最重要资产这一理念，粮农组织应表现出重视职工所做的贡献。在填补职位空缺时，管理层应要求招聘处在所有条件都相当时，遵循职位填补的优先次序。这样合格的内部候选人就有机会获得晋升。

63. **我们建议人力资源办公室进一步加强充分掌控专业工作人员招聘流程的能力，并提醒各招聘单位遵循现行规定，即在候选人资质和能力相当的情况下，应优先考虑粮农组织或联合国共同系统的内部候选人。**

B.2.1.4 绩效管理

64. 粮农组织现行人力资源战略包含一项重大举措，即修订绩效管理流程，以促进持续评价、辅导和反馈方面的良好管理做法。这将帮助职工理解其绩效的性质和质量，并确定改进领域和激励因素。实质上，一个有效的绩效管理流程为各职工所做的贡献与组织总体目标保持一致奠定了基础。

B.2.1.4.a 运用绩效评价及管理系统在职业管理方面的成果

65. 在绩效评价及管理系统的规划周期完成之后，职工发展和学习部门收集了有关发展目标的数据，并将其用于根据需求调整培训课程，以及了解职工还希望开展哪些活动来发展技能、能力和职业生涯。但我们发现，该流程并未规定职业管理和职工更替规划的整体做法。除了被用作查明职工培训需求的指南之外，该流程并未充分支持职业发展目标，这些目标将有助于管理者和职工创造机会表明职业目标和理想，确定在组织内的职业可能性、优势和劣势，寻找补救措施，发掘职业潜力，并规划（升职或平级的）发展任务。

66. 绩效评价及管理系统还作为职业管理工具，用以发现表现突出的职工，并帮助其准备好晋升更高职等，承担更大责任。运用绩效评价及管理系统的当前做法为人力资源办公室提供了一个扩大其运用的重大机遇，并将成为进一步管理职工职业生涯的积极手段。如果采取这种方式，职工将有更大余地管理其职业生涯并利用粮农组织提供的机遇。但我们注意到人力资源办公室在强化粮农组织绩效管理政策方面目前开展的工作，这些工作在 2015 年 3 月提交财政委员会第一五七届会议的 FC 157/11 号文件中有所述及。强化工作旨在促进提升管理问责制，并实行更明确、更合适的流程。

67. 绩效管理的一个关键方面是其与其他同等重要的人力资源管理内容之间的联系，例如职业生涯管理、职工发展和培训。这一联系是在国际公务员制度委员会的框架内建立的，该框架认为绩效管理为职工就职业理想做出知情决定以及管理者就职工发展和培训需求做出决定提供了基础。

68. 联合检查组称，绩效管理应提供客观且可靠的参考意见，不仅用于管理者在一个透明流程内根据职工个人能力就其聘用、留用以及发展需求做出知情决定，还便于职工决定自身的职业目标。

69. **我们建议人力资源办公室正式拓展职业发展目标使用范围，即从仅以技能管理为基础，拓展到使用覆盖技能范围之外的更为全面的一系列发展目标，以进一步加强绩效管理政策。**

B.2.1.4.b 评价报告的标准和质量

70. 我们抽检绩效评价及管理系统后发现，职工和主管对于制定工作计划目标、活动和绩效指标的认识明显不同。任务和职责描述被误以为是目标的描述，活动和目标之间的区别不清晰，绩效指标与活动的描述类似。此外，在一些情况下还发现，描述目标和绩效指标以及各目标下所要求的具体目标和活动数量时，没有如实遵照具体、可衡量、可实现、切合实际、及时的标准。

71. 人力资源办公室告知我们，他们能够开展事后质量检查；但并未打算针对工作计划质量进行系统检查。人力资源办公室还表示，2013 年制定了简单的准则，

以鼓励职工和主管制定更高质量的工作计划。由主管负责审查工作计划的质量并开展年终评价。谈及修改后的绩效评价及管理系统，人力资源办公室表示，将重点关注进一步提升和简化绩效评价及管理系统的的工作计划目标，并确保职工和主管遵照具体、可衡量、可实现、切合实际、及时的工作计划。

72. 虽然我们认可人力资源办公室在为管理者和职工提供必要培训和指导方面所做的努力，但我们强调，绩效评价是绩效管理不可或缺的一部分，不得将其理解为定期履行的简单行政义务。相反，必须将其视为更多关注组织目标和职工工作部门分配的有用规划和沟通工具，而非仅仅是评级工具，从而使得职工更多参与成果实现过程，确保承担更大的责任。

73. 我们建议人力资源办公室为全面审议绩效评价和管理系统制定适当战略，包括采用一项质量保障机制，并确保以连贯一致的方式应用这些战略。

B.2.1.5 职工发展与培训

74. 粮农组织是一个知识型组织，为具有不同学习需求、文化、职能和工作地点的职工服务。我们注意到，粮农组织的学习和发展战略重点关注将学习和发展领域与组织战略方向和优先重点保持一致，并支持有效交付成果和国家业务。因此，可以预计职工发展目标是周密规划与执行的结果，并配有反馈措施，以确保能够对职工的学习需求作出回应。实质上，职工发展取决于设想、规划和实施进程是否严谨周密，因而需要强有力的思考和执行过程。

B.2.1.5.a 学习需求与组织需求之间的联系

75. 为职工提供的培训必须明确与组织需求和优先重点直接相关，以确保其成效。如果某一培训计划没有建立此类联系，则视为不适合开展，因为这只会浪费宝贵的资源。培训计划必须在组织成效方面产生切实回报。将某一培训计划中学到的知识和技能应用到工作中时会对组织产生影响，从而提升职工绩效。开展的需求分析旨在查明试图通过培训弥补的绩效差距。因此，应明确阐述希望对组织产生的影响。

76. 我们注意到，在绩效评价及管理系统中，职工学习需求与组织需求和优先重点之间如何联系并不明显，这些学习需求是管理者根据绩效评价及管理系统中的发展目标确定的。我们还发现，各司和各学习、绩效和发展科如何根据职工确认的不同学习需求设计综合学习计划也不明确。我们强调，在各司或学习、绩效和发展科一级，职工的学习需求管理必须上升到这一层面，即组织总体需求得到满足，以更好地精简需求和战略目标。

77. 我们建议人力资源办公室同意由学习、绩效和发展科根据对职工知识和技能需求的分析制定学习计划，并执行与组织需求和优先重点明确联系的学习方案，从而优化利用职工发展基金。

B.2.1.5.b 评价所学到的知识和技能在工作场所中的应用情况

78. 人力资源战略中所载的一项粮农组织举措是，通过一门修订后的学习和发展课程，推动持续提升和创新。这样做是为了修正目前的学习策略，以最好地满足新出现的学习需求。适用于衡量该举措是否成功的标准是，是否在一个混合学习环境中提供了全方位的学习和发展方案，包括面对面和在线学习课程。

79. 但我们发现，衡量成功与否的这一标准更多是定量而非定性的，如果衡量只基于数据，可能无法为营造有利工作环境的目标提供支持，这种环境中没有骚扰和歧视，能敏锐地认识到多样性，营造这种环境能够支持职工实现专业和职业发展目标，并能体现出绩效管理方面的最佳做法。

80. 此外，我们注意到学习、绩效和发展科在评价其计划时使用的主要绩效指标仅限于衡量参与者的反应，或充其量是其知识或技能是否因培训得到了提升，并未涉及到真正衡量培训计划是否成功，即是否对组织成效产生影响。

81. 人力资源办公室告知我们，已针对大型计划开展了影响评价，例如两项管理层领导力计划。已完成了选定计划中有关职位的第 3 级或应用学习。已针对所有计划开展了第 1 级评价，这也包括有关适用性的主要绩效指标。根据人力资源办公室的《学习和活动 2013 年度活动报告》，我们认为，对于培训结果的评价涉及到学员对于课程对个体所产生影响的认知，而非这些培训对于学员的实际总体绩效产生的影响。因此，从这个意义上而言，有必要开展影响评价，并且应使其尽可能适用于所有旨在建设职工能力的计划，因为这种评价类型能够真正地衡量学习计划的成效。

82. 员工培训对任何组织来说都是一笔高昂的投资，应将这种培训转化为可盈利、可持续、不断的努力，以确保获得有效的回报。这样培训才能成为完成组织目标的重要因素，其成功与否应应由其对完成组织目标和宗旨所带来的影响衡量。

83. **我们建议人力资源办公室除现有做法外，开展影响评估来衡量其学习方案的成效，以便为制定未来学习计划奠定更有效的基础。**

B.2.1.6 员工流动

84. 员工流动是国际公务员制度的一个基本前提，旨在推广共同原则和价值观。联合国各组织的流动性要求可能因其组织架构、规模和任务规定的不同而各不相同。根据国际公务员制度委员会的人力资源管理框架，人员流动计划应除其他事项外，规定国际组织内部及之间的人员流动，并尽可能扩大范围以涵盖与国家公务员队伍及公共、私营部门机构之间的人员流动，并且在本组织需要时作为聘用条件之一。

B.2.1.6.a 鼓励流动性的动机因素

85. 我们注意到，2014 年实施强制性管理的员工流动难度较大。2015 年 2 月，发布了一项有关流动性的新政策，并配以辅助指导和一个工具包。2015 年流动性实践显示出比 2014 年首次试行时更好的结果。

86. 人力资源办公室表示预计到推行全组织流动政策会有难度，因为粮农组织的职工流动性历来较低，而实施管理流动计划对大多数职工来说都意味着巨大的变化。职工对实行流动政策有抵触情绪，这表现在其申请岗位时犹豫不决，管理者也因下属离职会造成工作中断而不愿放行。还注意到为职工及其家属在新的工作地点安顿而提供的流动补贴和支持制度等财政激励措施并未提高职工的兴趣，并且管理者未积极参与整个过程，表明他们也缺乏足够的动力。在 2015 年发布了最新的流动性政策后，这方面得到了解决和显著提高，该政策规定管理者在其职责范围内应直接负责制定职工的流动性计划，并提交这些计划以供最终审查。

87. 目前粮农组织在职工地理流动性方面的政策的主要目的是，为职工提供不同的机会与工作挑战，以促进其事业发展，同时确保继续维持计划实施的连续性和质量。这项政策还为成功接受了地理流动分配的职工提供了一个激励措施，即在所有其他标准相同的情况下，将优先考虑这些职工的任用和升职问题。

88. 在这方面，我们观察到本组织流动性政策的激励措施对职工和管理者的吸引力都不够大。尽管人力资源办公室在其人力资源战略中强调要在清晰透明的标准基础上制定、实施和管理一项全组织流动计划，并与人员配备和升职决定相联系，但流动性政策并没有为员工职业发展制定一个可行计划。人力资源办公室注意到，流动性是国际组织内部工作的一项正常特征，并在粮农组织的《职工条例和规则》中有所规定。因此，国际专业人员应在粮农组织和综合服务部的任职期间进行轮岗，这是其工作的一项正常特征。

89. 此外，粮农组织政策并没有规定再录用或返岗权利问题。我们认识到，若要在全组织流动性计划中制定一个带有返岗权利的机制，即便有可能，也很难管理。的确，设置这一机制将意味着，为了确保能够实行返岗权，许多岗位将必须保持关闭和空缺状态。有人建议我们，据人力资源办公室所知，目前尚无任何制定有大型流动性方案的联合国组织给予职工返岗权，作为其政策的常规特征。

90. **我们建议人力资源办公室吸取在 2014 年和 2015 年的实践中获得的经验教训，并与部门管理者和职工积极沟通，进一步加强流动性政策，以确保该政策被更广泛的接受。**

B.2.1.7 性别代表性

91. 《联合国宪章》是第一份呼吁男女平等的全球协议，这一原则已在联合国系统内被广泛接受。联合国大会认识到性别平等是一项人权，并且为妇女赋权也

是促进发展的一个不可或缺的工具，因而发布了第一项有关联合国系统各组织的妇女就业问题的决议，敦促各组织采取恰当措施，确保为有资格的妇女提供在高级岗位和其他专业岗位上就职的平等机会。

B.2.1.7.a 建立性别目标

92. 我们注意到，在专业及以上职类的人员中，只有 36%为女性。就职位而言，司长总数的 20%和专业官员的 38%为女性。人力资源办公室强调，妨碍本组织实现其聘用女性职工的设定目标的原因之一是，申请粮农组织工作岗位的女性候选人越来越少。该办公室还解释说，即使遴选委员会批准的申请人名单中也许包含女性候选人，但也无法保证女性候选人将被聘用，因为首要考虑因素必须总是候选人能否胜任以及是否适合所审岗位。

93. 人力资源办公室表示，《2014—15 年工作计划》在性别代表性方面制定的是两年期目标，而非年度目标。这是因为对专业人员招聘程序的审议还在进行中，待审议的性别行动计划的工作也还在进行中，并且性别准则的最终定稿工作还未结束。人力资源办公室补充称其将必须考虑性别代表性的汇报工作，即应将其设立在部门一级，还是全组织一级。这些决定将在对更新后的《性别行动计划》和性别准则进行最终审查时作出。

94. 综上所述，我们总结认为，本组织特别需要采取积极措施，确保实现性别平等，不仅因为粮农组织已承诺要成为促进性别平等的主导机构，而且更重要的是因为，粮农组织作为一个组织早已认识到，考虑性别平等问题是其力求支持实现人人享有粮食安全这一任务规定的重要因素。如联检组就性别平衡和地理分配的报告所指出，考虑到在尝试同时满足所有要求时可能存在冲突的问题，挑战存在于如何协调能力和性别平等这两方面的政策。

95. 尽管如此，应注意到过去数年中粮农组织在性别平衡问题上取得了进展。确实，在本组织所有专业及更高职类的人员中，妇女所占比例已平均稳步上升 35%至 36%，而 2005 年，这一数据仅为 28%。人力资源办公室及管理层已采取措施提高女性在职工总数中的比例，并在粮农组织内继续贯彻这些措施以提高性别平衡。

96. **我们建议，人力资源办公室加强其目前在结合职位空缺和有关人员选拔及聘用的决定来制定性别目标时使用的方法，解决能力政策与性别平等政策之间的冲突，以便设立切实可行的目标并加以管理。**

B.2.1.8 更替规划

97. 更替规划是一项物色和培养有潜力胜任重要业务岗位的职工的进程。这也提高了经验丰富的雇员的可得性，使他们在空闲时做好接替这些职位的准备。本质上，更替规划为人力资源规划的一个主要分支，在开展人员配备的空缺分析时进行。更替规划还包括查明岗位/关键组别、岗位所需能力、物色潜在候选人，随后将这些

活动的学习和发展目标纳入整个人力资源战略中。从内部管控的角度来看，更替规划与能力发展直接相关，可提高进程的效率，并更有效地管理人力资本。

B.2.1.8.a 更替规划和人力资源规划

98. 从粮农组织人力资源战略来看，我们注意到更替规划既非人力资源规划进程的一部分，也不是确定用于启动任何更替规划举措的活动。即便要执行更替规划，也无法在脱离广泛的人力资源规划进程的情况下进行。计划由人力资源办公室开展的空缺分析并未明确表示将更替规划作为一项标准纳入人力资源能力组合方面的预期变化中。人力资源办公室已表明，人力资源规划和更替规划为其下个两年度以及未来议程的高度优先议题。目前，正在制定新的绩效评价及管理系统和能力管理等必要工具，以支持这项举措。

99. 而且随着粮农组织员工的年龄结构日趋老化，更替规划就显得更加重要了。年龄老化这一无法避免的事实必然会引起人员离职，为此本组织必须做好准备，为下一任人员提供入职机会，使其能接替、接管和继续完成前任未完成的活动。就粮农组织而言，1 434 名专业人员和 118 名司长及以上职位人员的平均年龄分别为 48 岁和 55 岁。因此，可以说本组织的员工队伍正在老龄化。所以，十分有必要实施政策和战略，以确保即将出现的岗位空缺不会影响本组织的正常运行。从 2014 年 10 月开始至 2015 年 12 月期间，将要退休或已退休的司长有 16 名，专业人员有 53 名，这一事实更加突显了这种必要性。

100. 为了确定粮农组织对这类应急情况的准备程度，我们对选定的受访者进行了调查，发现部分受访者并不知道有确保知识转让的机构措施，也不知道本组织内有任何准备管理职位更替的项目。此外，一名受访者强调更替规划是其部门的一个主要问题。我们注意到，粮农组织最终选择重新聘请已退休职工作为填补职位空缺的权宜之计。我们确定，重新聘请的退休职工总数达 167 名，2013 年和 2014 年分别重新聘请了 38 名和 129 名。其中，53 名仍留在岗位上，而其他人的合同于 2014 年 10 月 20 日截止。

101. 可以说，人员储备的匮乏或短缺导致只能长期重新聘请已退休人员返回员工队伍的主流，从事与之前相同的岗位。然而，该战略可能受到质疑，甚至等于表明管理层效率低下，因为其没有采取能够利用已退休职工或即将退休职工知识的举措，这些职工带走了宝贵的知识而没有与人分享，因此导致了必须长期继续聘用退休职工的问题。重新聘用退休职工作为顾问，也给本组织带来了一定代价。尽管退休职工/顾问的收入比普通职工低，但成本效益并不能作为最佳理由，因为这也暴露了规划的低效率。

102. 我们建议人力资源办公室制定本组织的更替战略，将其纳入正在进行的人力资源规划中，并特别强调充分利用即将退休职工的知识、技术和经验，以建设人才储备，从而确保缩小知识差距。

B.2.2. 技术合作业务

B.2.2.1 投资中心司

103. 投资中心司是确保粮农组织在农业发展和可持续性方面的职责的机构，该职责须关注实现农业战略、政策和投资。投资中心司负责牵头粮农组织推动增加在粮食安全、营养、农业和农村发展方面的公共和私营投资并提高其成效的工作。该司因拥有一个不同的业务模式而与众不同，其大多数工作在粮农组织与国际金融机构的伙伴关系协定下开展，可利用其在投资规划、制定方案和评估方面的专业技能，为许多国家在制定和支持实施数百万美元项目时提供专门知识和中立的建议。

B.2.2.1.a 制定投资支持的战略

104. 针对粮农组织在粮食安全、营养、农业和农村发展方面投资支持的作用进行了一系列评估，并建议粮农组织制定投资支持战略，这是一项总体建议，将包括建立更强大的伙伴关系和能力建设。全粮农组织的战略还将涉及粮农组织—投资中心司将如何最大发挥其优势，并尽力减少劣势，抓住机会和避免投资支持方面的威胁。

105. 我们检查了投资中心司在制定全粮农组织战略方面所提出的若干考虑事项，并确定了以下几点：战略优先排序、针对结果制定计划、监测和评估、正式化文件和成功实施战略的必要因素。然而，我们注意到该战略的起草工作尚未完全解决风险管理方面的问题。制定战略的过程应广泛纳入风险管理，而风险管理工作要求有以下几项内容：通过情景化考虑合理确定风险和风险指标，对受影响战略作出恰当的风险响应，并根据战略的实施进程同步进行适当的风险监测。管理层认可纳入针对战略制定工作的额外风险管理。

106. 我们赞赏投资中心司促进制定全粮农组织投资支持战略的举措。随着该战略的实施，对结果的期望较高。计划至 2015 年末完成的活动必须继续以可控方式进行，因为需要对这些活动进行密切监测。我们也注意到，粮农组织已向计划委员会承诺在 2015 年末之前完成投资支持战略及所有建议的制定工作，因此投资中心司高级管理层和技术合作部高级别管理层会议必须继续每周开展一次监测工作，而全组织计划监测委员会必须每月或按要求开展一次监测工作。

107. 我们建议投资中心司确保在投资支持战略中体现风险考虑事项，并确保该战略及其可交付成果在 2015 年 12 月 31 日前按时完成。

B.2.2.2 紧急行动及恢复司

108. 紧急行动及恢复司在实施粮农组织恢复议程中发挥了积极作用。该司致力于减少灾难风险（准备、预防、预警）、制定对策以及推动将以发展为导向的工作完全纳入人道主义的响应干预中，而此类干预措施在很大程度上取决于能力和扶持性政策及框架。

B.2.2.2.a 应急程序

109. 作为机构间常设委员会的正式成员，粮农组织在第 2013/32 号总干事公报中阐明了其对三级紧急情况的宣布和应对程序。该公报在针对三级紧急情况的全系统动员和应对中，将粮农组织的内部进程与国际人道主义界的进程相协调，同时又保持其在履行自己职责时的独立行动能力。三级程序的主题是为全系统的紧急情况规定应对程序。因此，我们测试了该政策，以确认其中的各条款是否针对所有级别的紧急情况都规定了一项在作用、责任和问责方面的完善机制。

110. 根据粮农组织当前三级紧急情况程序的设计以及权力下放办事处提交的文件，我们认为该政策作为一项兼具问责和管控功能的机制，还存在着一些挑战。最突出的问题是对紧急情况启动级别的定义，以协助应急管理的领导和公众了解紧急情况的初始规模和当前规模，以及可能需要投入的人力水平。这应有助于节约人力，而且必须尽量减少不必要的成本。随着紧急情况的升级或降级，应根据形势的变化而调整应急活动的规模。由于主要议程的性质为应急工作，因而单一的一项程序在解释方面缺乏灵活性。

111. 由于一项应急对策包含调动必要的应急服务和首批响应者，因而应界定紧急情况类型和种类，这可能包括几轮核心应急服务，辅以若干次级应急服务。粮农组织的问责政策也支持处理此类问题。任何本组织通过的政策（包括与应急活动有关的政策）都应以这一支柱为坚实基础，因为紧急情况的发生强度和等级并不相同，因此必须有更明确的政策作为指导。与这一关切相应的是，监察长办公室最近确定了一项高级别风险，即没有制定详细的恢复程序和行动计划，以确保各权力下放办事处能有效应对紧急情况。为减轻这一风险，应在/为下放各级制定标准运行程序和行动计划。作为良好基准，世界粮食计划署（粮食计划署）与粮农组织共同牵头全球粮食安全集群，已认识到阐明一级和二级紧急情况应对程序的重要性。在粮食计划署应急分类文件中规定了不同响应级别对应的启动等级，详细说明了在各级紧急情况中应发挥的作用和承担的责任，为紧急情况应对者制定了更确切的职责范围。

112. 我们建议紧急行动及恢复司为一级和二级紧急情况专门制定明确的程序，以确保进一步明确责任方。我们进一步建议紧急行动及恢复司更好地澄清应发挥的作用和应承担的责任，并管控三级程序的设计。

B.2.2.3 技术合作计划

113. 技术合作计划为粮农组织正常计划的一部分，由其成员的分摊会费出资。随着 2010 年技术合作计划的权力下放、转型变革进程和推进已审查的《战略框架》的“战略思考进程”，成员国请求确保技术合作计划根据新组织环境进行调整，并保持该计划作为评价粮农组织技术专门知识的手段的重要性的适宜性。为回应

这一呼吁，2013年12月，理事会批准了技术合作计划的拟议加强措施和实施计划，以使技术合作计划与已审查的《战略框架》进行更好的配合。

B.2.2.3.a. 技术合作计划绩效报告

114. 理事会批准了拟议通过的技术合作计划绩效指标，该指标涵盖以下两个层面的绩效：(i) 技术合作计划发展措施的相关性和可持续性；(ii) 技术合作计划资源的审批和交付率。但是我们注意到《2014年中期审查综述报告》仅报告了2014年技术合作计划资源的审批和交付率方面的绩效。《中期审查综述报告》中没有关于技术合作计划发展措施的相关性和可持续性的报告，因为2014年是一个过渡期。事实上，在项目周期下引入了新的全组织终结报告格式，并且在2015年3月根据新版《技术合作计划手册》在技术合作计划项目中采用了此格式，因此将在2016年对相关性和可持续性进行报告。

115. 根据《联合国发展集团基于结果的管理手册》，产出被定义为包括粮农组织在内的实施者所产生的所有产出。按照结果链对结果进行报告要求纳入“产出”的信息；否则，无法在成果层面衡量后续变化。如果没有清晰的有形产出，就无法准确衡量技术合作计划对实现组织成果所做的贡献。

116. 而且，粮农组织在管理结果方面采取的一个重要原则是将结果信息用于学习和管理，以及报告和问责。此原则要求粮农组织充分报告实际成就，以及配套的绩效衡量标准。《中期审查综述报告》不仅必须呈现审批和交付方面（已经报告）的目标和成就，还必须呈现绩效方面的目标和成就（相关性和可持续性），以便决策者、利益相关者和所有成员国都能清晰地推断本组织所产生的结果。

117. 我们建议粮农组织考虑已计划承诺对技术合作计划的拨款，进一步完善量化的产出指标，并确保根据确定的维度有效监测绩效指标的制定。

B.2.2.3.b 正式项目监测标准和工具

118. 自从技术合作计划的权力下放以来，权力下放办事处被授权对发展项目的技术合作计划拨款—从规划、制定和编制预算到执行、监测和报告进行管理。同时，总部技术合作计划在发展项目方面发挥的作用侧重于全组织管理和对技术合作计划的监督。

119. 监测和报告都是结果管理不可或缺的特征。监测的目的是确保对结果进行积极管理，并支持工作计划和预算的有效高效实施。监测旨在促进及时且有成本效益的实施，包括确定种种问题以便项目管理在各级采取纠正措施。

120. 我们观察到没有就技术合作计划应被监测的频率，以及为记录监测活动应使用或编制的文件向粮农组织驻国家代表提供具体详细的准则。技术合作计划评论道，《技术合作计划手册》规定了每个季度有助于预算持有人监测的活动，并补充道，

按规定预算持有人/技术合作计划协调员有责任与工作组成员一起根据工作计划监测项目进展。实地计划管理信息系统中已有供预算持有人/技术合作计划协调员使用的监测报告，并且《项目周期指南》中也确定了作用和职责。

121. 为技术合作计划项目的定期报告和监测工作制定统一的本组织指导这一控制措施将会普遍影响衡量的数据质量以及根据收集到的信息做出的决定。此措施还会强化问责，加强相关控制活动，并保证定期执行活动，同时确保现有的标准模板中纳入了通常需要的数据。还将确保技术合作部等能更有效地发挥监督职能。

122. 我们建议粮农组织继续确保准则除其他事项外，明确界定了预算持有人和技术合作计划协调员在开展项目常规监测工作中的职能和责任；并为其提供了工具和技术支持，以进一步改进监测活动，从而提高各级决策质量。

B.2.2.3.c 实地计划管理信息系统中项目终结报告的可获得性

123. 《2009 年技术合作计划手册》规定采用牵头技术部门负责编写的终结书总结每个项目。《2015 年技术合作计划手册》中采用了一些概念，但做了些改进。符合全组织《项目周期指南》的最新准则代替了终结书，要求技术合作计划协调员采用牵头技术办公室和其他项目工作组成员的技术投入，为每一个结项后的项目编写终结报告。必须在项目活动完成三个月内向部级政府部门提交终结报告，终结报告中应纳入记分卡以评估技术合作计划项目的相关性、取得的成果以及可持续性。

124. 我们注意到一些业务上或财务上已结束的项目未得到终结报告/终结书的支持，或者不能获取上传到实地计划管理信息系统的终结报告/终结书。此外，我们注意到一些终结报告/终结书的提交时间较晚。技术合作计划明确了作用，并通知技术合作计划协调员的作用是确保及时编写报告，南南合作及资源筹集司负责将终结书/终结报告定稿上传系统，总部的技术合作计划小组确保对终结报告的及时编写进行监督监测。

125. 虽然南南合作及资源筹集司承担将终结书上传系统的职责，但是由技术合作计划协调员负责确保及时编写了报告，并由技术合作计划小组确保开展监督监测，以使终结书得以准时编写。监测职责在技术合作部助理总干事的总体全组织管理和监督职责的范围内。但是，如果技术合作计划协调员不能确保及时提供终结报告，则此终结报告将不会上传系统。

126. 我们建议粮农组织加强对项目终结报告过程的监测和审查，加强与权力下放办事处的联系，以确保在实地计划管理信息系统中提供终结报告。

B.2.2.3.d 对技术合作计划项目评估工作的支持

127. 2012 年，粮农组织秘书处批准在技术合作计划项目评估中采用事后评估工具。推出后不久，事后评估就被禁止了。随着技术合作计划的加强，事后评估被技术

合作计划协调员编写的终结报告取代。由于最近才开始采用终结报告，现在为时尚早，还不能适当地审查终结报告的能力以衡量技术合作计划项目的相关性、可持续性和促进作用，因此我们要求评价办公室参考过去涵盖技术合作计划项目的评价工作，就技术合作计划项目的相关性和长期成功提出意见。

128. 评价办公室评论道，鉴于技术合作计划援助的项目大多具有促进或支持性质，而且规模较小，在其影响方面，这些项目不应被视作本身产生了长期影响，而应被视作通过试点项目的示范效应或对政府需求的应急支持等，利用了整个国家方案的影响。评价办公室总结道，没有技术合作计划的支持，粮农组织不会像现在这般成功。

129. 为了确定技术合作计划项目在促进发展方面的价值，我们询问了若干粮农组织驻国家代表，收集到的信息是有些技术合作计划项目有持续影响，也有一些技术合作计划项目影响不大或没有持续影响。我们还获悉，对技术合作计划项目的评价办公室评价通过国家和专题评价开展。因此，截止日期后没有对各个技术合作计划项目进行专门的单独评价，也没有针对终结书中对政府的建议开展后续工作。

130. 我们确定技术合作计划在接受方国家中呈现出某些程度的变化。终结书中也明显体现出项目的终结报告预计将带来一些价值这一事实。如果终结报告的目的是为了确定每个项目的相关性、取得的成果情况以及这些项目的可持续性，则需要更强有力的相关活动以实现这些期望。粮农组织驻国家代表提交的内容显示终结报告与决定相关，但应变成一份有效涵盖取得的成果信息，和新发布的《项目周期指南》以及相关《技术合作计划手册》附录中确定的项目总体相关性信息的文件。

131. 我们建议粮农组织评估新终结报告体系的运作，并按照要求利用改进机会提高项目评价质量。

B.2.2.3.e 与采用《技术合作计划手册》相关的正式培训和需求

132. 我们对来自属于特别关注清单的国家和中间国家的粮农组织驻国家代表进行了调查。调查结果显示仅 50%的代表相信将根据最新准则推动项目批准。约 56%的代表评论道，因为添加了额外的步骤且加入了新的行动者，项目周期进程变得更加复杂；还评论道在粮农组织驻国家代表较少的区域，个人将在该进程中承担多重作用。约75%的代表表示其不能编写概念说明也不能完成逻辑框架矩阵。两名粮农组织驻国家代表指出，在《简短项目提案》和《概念说明》编写中存在重复行动。

133. 我们还请粮农组织驻国家代表就位于总部的技术合作部如何协助国家办事处的技术合作计划协调员/粮农组织驻国家代表有效管理技术合作计划项目运作和资源做出评论，并且除其他事项外还确定了若干意见，如就新准则和全组织《项目周期指南》的应用提供培训、在所有区域分享经验和最佳做法，持续开发工具和程序，以及简化监测和评价体系。

134. 虽然无法根据我们的调查结果得出准确的结论，但是回复清晰地显示出在技术合作计划项目等的行政和管理方面仍需做许多工作，以改善权力下放办事处的运作。必须通过位于总部的技术合作部开展具体行动来提供此机会。这些机会中最重要的是建设所有权力下放办事处的能力，在收集到的回复中都可以看到这一点。

135. **我们建议粮农组织根据《项目周期指南》全面评估权力下放办事处当前的能力需求，特别是在管理技术合作计划各项目以支持新《技术合作计划手册》顺利实施方面的需求，并确保实现该举措的各项预期结果。**

B.2.2.3.f 技术合作计划紧急项目的交付监测

136. 2014—15 两年度技术合作计划拨款总计 1.296 亿美元，其中 1 930 万美元被分配给紧急援助。根据《2015 年 5 月中旬技术合作计划批准和支出情况》报告，分配给紧急援助的拨款中有 9 442 万美元，即 73% 被用于已批准项目。同时，2012—13 年分配给紧急援助的 1 663 万美元拨款中已有 1 448 万美元得到了交付，交付率为 87%。

137. 我们注意到，一些使用 2012—13 年拨款的紧急项目已经过了截止日期，但是相应的预算尚未完全交付。我们还观察到，一些由 2012—13 年或 2014—15 年拨款供资的紧急项目交付率较低或尚未完全交付。

138. 我们从总部技术合作计划处获悉，主要由预算持有人/技术合作计划协调人负责项目实施和更新相关项目信息。区域办事处就发展支持或紧急援助向该区域的国家提供监测支持。来自总部技术合作计划的计划官员负责进一步监测和审查项目实施/完成中的总体进展和所需步骤，尤其是针对所负责地区核实上传到实地计划管理信息系统的信息的完整性和正确性。然而，我们注意到的差距显示，粮农组织驻国家代表和区域办事处进行更系统性的监测、总部技术合作计划进行总体监督很有必要。

139. 监测向来是一个必要的控制活动。当其被应用到管理紧急情况中则显得更加明显。紧急技术合作计划项目对灾情立即作出反应，并旨在及早恢复受灾影响的目标受益人的生产能力。由于技术合作计划援助的紧急项目需应对情况的性质，因此如果项目的目的是帮助国家和合作伙伴利用与粮食和农业有关的干预行动，更有效地应对危机和紧急情况，则必须为了无障碍地交付已批准的预算开展工作。

140. 同样重要的是确保上传到实地计划管理信息系统中的信息得到更新且没有错误。这是为了保证总部的技术合作计划或其他相关用户可以获得准确的最新信息用于报告。

141. **我们建议粮农组织确定能更充分掌控项目预算交付品和监督工作的监测战略；并确保落实各项政策、程序和工具，以推动各区域和全组织层面的监测工作。**

B.2.3 绩效监测与报告

142. 两年度第一年末编写的《中期审查综述报告》报告称，82%（42项）产出指标进展顺利，其中68%（28项）取得了重大进展，14%（7项）已取得初步进展，4%（2项）的指标进展不顺。此报告使本组织能确定经验教训，并制定九项战略，以进一步改善计划的交付，从而实现计划在该年和下两年度实施的预期结果。

143. 在交付《中期计划》及《工作计划和预算》列出的预期结果的过程中，粮农组织采用了基于结果的管理，其依赖明确的问责制并要求对报告其绩效等实现预期结果的进程进行监测和评估。《中期审查综述报告》中反映，我们通过基于结果的管理对于计划绩效报告的审查旨在在进一步确定机会以改进和核实确定的改进领域方面向本组织提供支持。

B.2.3.1 计划结果规划、监测和报告方面的积极进展

144. 我们注意到的一个积极结果是作为“战略思考进程”的成果，确定了《中期计划》及《工作计划和预算》中通过50项产出指标衡量的48项全组织产出，“战略思考进程”使得能够着重关注本组织在所有地点的工作并更好地追踪成果层面的变化。现在根据证明审计跟踪更清晰及交付管理人员和报告官员的问责途径进一步加强的证据，对这些全组织产出的交付开展自我评估。现在能够保证提供的数据更加准确。

145. 此外，我们注意到粮农组织报告基础设施的实质性改善，其中包括对实地计划管理信息系统和计划制定、执行情况报告及评价系统的加强。新制定的成果表使得对可交付成果的监测和报告更能促进全组织产出。此安排使得国家办事处参与针对结果的全组织监测和报告、改善透明报告以及在本组织各级获取核实和最终报告。

146. 而且，我们还注意到《中期审查综述报告》中对于结果的报告以及基于结果的管理的实施使本组织能够有效地建立学习过程，其中预计将利用确定汲取的教训在下一个两年度进一步加强结果报告和监测。我们对此进展特别感兴趣，因为显示出本组织秉持持续改善的理念，确保依照过去的经验不断改进结果报告。

147. 最后，我们注意到粮农组织与一家外部顾问公司签订了合同，在2015年开展本组织的需求评估调查，以改善粮农组织追求绩效的管理学习计划。这体现出本组织坚定承诺通过加强工作人员的能力以实现其预期目的，加强工作人员的能力毫无疑问是最重要的控制措施之一。

148. 我们称赞粮农组织目前做出的严肃承诺，通过战略、规划及资源管理办公室为了计划结果而开展的加强计划报告、监测基础设施以及提升基准数据质量的工作，提升计划结果交付的价值。

B.2.3.2 重点国家和其他变量的目标规划

149. 《2014 年中期审查综述报告》显示，2014 年全组织目标超额完成部分主要是因为 2014 年报告的国家捐助比计划多。

150. 战略目标小组和权力下放办事处的反馈揭示仅有重点国家和部分非重点国家参与了规划过程。我们获悉不是所有国家办事处都参与了战略目标 3、战略目标 4 和战略目标 5，因为同时也正在启动新的监测和评价系统。而且，《中期审查综述报告》还报告了促进预算持有人不是粮农组织驻国家代表的项目取得成果的国家一级的成就。虽然 2014—2015 两年度的目标不完整，但是我们获悉不会对 2015 年的目标进行修订。

151. 另一方面，我们对 17 名粮农组织驻国家代表的调查显示，其中 13 名代表没有参与目标制定，这 13 名代表中有四名表示其没有分担全组织目标工作，其中一名不了解其国家办事处是否分担了此方面工作。一名粮农组织驻国家代表表示，由于没有分担全组织目标工作，在其国家办事处的绩效监测中，实际产出量不是与 2014 年比较的，而是与 2012 至 2013 两年度比较的。因此，由于国家办事处不分担全组织目标的工作，对绩效的衡量会变得效率低下且不具包容性。

152. 虽然目前的挑战已计入《中期审查综述报告》附件二的“经验教训”中，而且我们同意此时不适宜修订目标，但是不修订 2015 年目标意味着将根据不完整的目标报告 2015 年的产出。这意味着 2016 年发布的《绩效实施报告》可能报告基本一致的超额完成目标，而 2015 年目标仍然不包括所有国家办事处。需要在《绩效实施报告》中对这些事实的披露。

153. 我们建议粮农组织通过战略、规划及资源管理办公室考虑纳入导致超额实现新绩效实施报告中各项目标的其他变量，以确保更为合理地解释该超额事实，并制定以国家办事处为起点、涵盖重点和非重点国家办事处的明确目标设定流程。

B.2.3.3 成就核实

154. 结果核查中采用说明概要作为一项依据，以评估权力下放办事处的成就是否对结果或改变做出贡献，因此《中期审查综述报告》应报告这些核查。除了战略目标 1 以外，大部分的战略目标仅在 2014 年编写《中期审查综述报告》时经历了一次成就核查，而战略目标 1 在此年年中和年末各经历了一次核查。

155. 我们注意到有 1,576 项成就（即提交核实的项目中的 40%）没有被纳入《2014 年中期审查综述报告》。管理层提交了下述原因：这些成就没有体现出变化或结果；尚不完整；不合理；在编写时没有包括国家办事处因此与指标或产出不一致等。

156. 虽然在成就核查中使用了说明概要，但我们注意到除战略目标 1 以外，其他战略目标都核查了一些成就并将其纳入《中期审查综述报告》的报告中，甚至在

没有说明概要的情况下也是如此。一名接受调查的区域代表评论道，战略目标小组对说明概要有不同意见，这使他们感到迷惑，也使得难以符合核实要求。

157. 虽然我们承认粮农组织通过以下方式应对核实过程中的挑战，如编制用于制定目标的国家图线路或短期项目提案及概念说明，帮助确保项目符合已审查的战略框架并让所有国家办事处参与 2016 至 2017 两年度规划和目标制定工作，但我们仍强调急需就此事项采取行动。

158. 我们建议粮农组织通过战略、规划及资源管理办公室与各国家办事处密切联系，改进核实方法，从而确定最佳核查时机、说明概要的标准内容以及针对报告和核实阶段所遇到各项挑战的解决方案。

B.2.3.4 在成果、产出和指标声明编写中应用基于结果的管理的原则

159. 粮农组织 17 项成果下的 48 项组织产出为其实现五项战略目标提供了支持。我们对声明的审议发现五项战略目标声明措辞并不相同，其中有三份采用了行动语言，其余则采用了变化语言。而且，一些成果声明似乎没有告知领导机构和成员粮农组织希望取得什么成果，或者其希望在规划后两至四年内取得什么成果，特别是 1.2（成员国及其发展伙伴采用包容性治理...xxx）以及 5.2（国家和区域提供关于...xxx 的定期信息和预警）。

160. 战略、规划及资源管理办公室告知我们有两个战略目标小组倾向于使用行动语言，以推动关注粮农组织支持方面可导致促进成果层面改善（或变化）的行动和方式，并防止将产出与成果相混淆。

161. 基于结果的管理关于产出和成果声明编制的原则没有改变，甚至是应用在项目中，在这个计划中或在体制层面也是如此；但是，甚至在有一个指导框架的情况下，各体制中对其理解也不相同。《中期审查综述报告》的目的不仅仅是向利益相关者报告，也是与其交流，这些利益相关者甚至可能有基于结果的管理的背景，可以通过在报告中使简洁且一致的语言实现基于结果的管理。本文件中应明确体现此意图。

162. 我们建议粮农组织通过战略、规划及资源管理办公室牵头进一步改善面向下一两年度各项成果的制定工作，以确保所使用术语在所有战略目标以及在《联合国发展集团基于结果的管理手册》所设定的标准中保持一致。

B.2.4 内部控制

163. 本组织长期以来一直认识到急需更有效的内部控制。我们注意到 2013 年秘书处制定了一个关于问责和内部控制的观念方法，以支持本组织主要为了改善计划的交付而进行的转型变革。2014 年，我们看到通过提供旨在提高效率和成效的政策和程序，加强了内部控制和问责。

164. 全组织计划监测委员会在 2014 年 12 月批注了粮农组织问责政策，此举正式确定了关于在全组织纳入内部控制方式的参数。2013 年，本组织中已确立了风险管理，发布了粮农组织风险政策以及若干指南，希望其在整个组织中培养风险意识并改善风险文化。

165. 本组织对良好治理要点（如问责、风险管理和内部控制）的承认是在改善实现设定的目的、目标和结果的能力以创造和保持价值方面迈出的重要一步。如果实现这些要素，则可以利用内部控制减轻认识到的风险，从而提高本组织的能力，以充分解决问责方面的缺陷。

166. 我们为 2012—2013 两年度编写的报告（C 2015/5B）强调需要加强本组织的内部控制，在此份报告中我们还强调本组织需确立起内部控制方面的政策框架和机制。今年，我们的审计结果显示，控制薄弱或控制缺失继续影响所有的关键业务流程。我们在权力下放办事处和总部对关键业务领域的若干控制进行了测试。我们的测试结果包括，权力下放办事处的业务存在没有为《国别规划框架》编写国家计划以及项目执行拖延且没有得到良好控制的情况。一些办事处仍存在不编写采购计划的情况，一些办事处没有对有形资产进行良好保护以防止损失或管理不善。我们还观察到对工作人员差旅管理的控制仍然不足，且仍存在多种旅费预支情况。另一方面，我们决定仍需要更严格地控制某个办事处的现金管理，因为该办事处没有采用定期现金清点和发放文件等绩效控制措施。此报告关于对权力下放办事处的审计的章节中详细讨论了每个被审计的权力下放办事处的差距。

167. 权力下放办事处的控制差距已造成业务风险，此风险需要适当管理，并极大地挑战了本组织管理风险的能力。因此需要在本组织的所有进程中全面充分开展风险管理。但是，我们最近的审计还强调风险管理没有取得我们期望的进展这一事实。我们还注意到在风险定义、工作人员对这些定义的理解、各部门所使用的风险日志和风险类别的类型方面都存在巨大差异。而且，我们还注意到职能目标业务工作中，风险被视作是 2014—15 两年度高级别工作规划的一部分。但是，这并不能构成我们所希望的全面的风险管理方式。

168. 因此我们欢迎本组织的 2016—17 两年度工作规划方式，此方式中包括了针对所有地点评估 2016—17 两年度工作规划中战略和职能目标的风险，并将编写粮农组织首份全组织风险日志。这将为决策者提供更好的决策依据，并将使本组织真正且清晰地掌握全组织风险概况，从而最终促进更积极响应、也更有成效的内部控制。

169. 鉴于这一情况，粮农组织有必要建立一个内部控制框架，作为帮助组织机构根据粮农组织的目标来规划、实施和监控内部控制系统的工具。特雷德韦委员会赞助组织委员会的其中一种此类工具即是内部控制/综合框架。

170. 我们还得知，粮农组织正在开发一个内部控制框架，旨在切实纳入更有效的内部控制系统。我们还了解到，已成立一个指导该项工作的指导小组，并由副总干事

（运作）担任主席，综合服务部和技术合作部的助理总干事和战略、规划及资源管理办公室主任为小组成员。这项工作预计于 2015 年 6 月底完成，其成果是采用我们之前所建议的内部控制模式和框架，该模式和框架考虑了三个要素：治理机制；内部控制模式；从高级管理人员至总干事的内部控制报告制度。

171. 然而，本报告其他部分所讨论的控制表现不力需要得到重视，因为在目前阶段，我们期望风险管理、内部控制和问责机制能带来积极变化。灵活的内部控制框架不会过度控制，也不会过于官僚化，而是能进行有效的风险管理。这样的框架现在必须成为所有的决策、后续规划以及执行已规划活动的一部分。必须保持持续的动力。

172. 为了改进治理，一个组织所扮演的角色、担负的责任以及执行的流程和程序应牢牢扎根于稳固的基础之上。指导组织活动的政策和程序需要提供合理的保证，确保能达到组织目标并推行问责制。这种保证还有助于维护声誉、有效地提供服务和确保行为正当。为了实现这些组织期望，要从组织内部培养问责制和风险管理文化，且这种文化要表现为在各种决定和流程中都能实现有效的内部控制。

173. 我们建议粮农组织在当前两年度内继续按计划构建一个强有力的内部控制框架，确保其得到工具和指导的大力支持，直接同风险管理框架和活动相联系，并按照组织的问责制政策来落实问责安排。

B.2.4.1 《内部控制声明》

174. 我们在上两年度的审计报告中曾建议粮农组织将编制《内部控制声明》纳入其计划中。虽然联合国系统的财政与预算网络对此曾展开持续讨论，但我们得知，粮农组织在负责任地纳入《内部控制声明》前，需要衡量采取此种行动的成本和收益，同时考虑到粮农组织的其他需求。然而，我们高度重视《内部控制声明》，因此我们建议：

“在不断增强其内部控制的过程中，设立一项机制，供粮农组织的相关官员向承担本组织总体内部控制职责的总干事提供关于在各自职责范围内确保内部控制发挥作用的保证。这些官员的此类反馈将是总干事编制《内部控制声明》的基础，该声明将附于财务报表后。”

175. 内部控制声明不仅是一个实体介绍其风险管理、内部控制和全组织治理手段和应负责任的途径，还是关注组织内部控制系统薄弱环节的途径。公共部门实体需要保证能管理和控制分配所得的资源，并对其负责。

176. 内部控制声明是一份向领导机构报告这些保证的重要问责制文件，声明通常包括以下几个最重要的内容：

- a) 管理层作出的关于支持目标达成的内部控制系统的责任声明；

- b) 内部控制系统的目的，包括管理失败风险和确认财务报告期内的系统可操作性；
- c) 管理风险的能力，如用于风险管理、培训和训练员工处理风险的能力以及运用经验教训和良好做法的指导；
- d) 说明风险管理战略关键要素的风险和控制框架，例如如何确定、评价和控制风险，如何决定风险偏好，以及利益相关者如何参与到影响其自身的风险管理中；
- e) 关于控制有效性的审查，包括得到认证，此认证由总体负责审查内部控制系统有效性的首席执行官做出，同时考虑到内部审计、外部审计和实体管理人员执行的工作，证实一项计划能够处理任何已发现的缺陷并确保能不断改进。

177. 尽管这一声明不在会计准则的要求之内，但包括世界粮食计划署在内的其他联合国组织均遵循这一做法。

178. 2014年11月，财政委员会在其第一五六届会议收到关于问责制和内部控制框架进展报告（FC156/15），在报告中管理层指出推行内部控制框架将会提高整个组织的管理能力，从而有助于解决关于管理技能空白的担忧，且在该领域范围内，内部控制框架能帮助粮农组织驻国家代表做好准备来接受更大的授权。报告还提到粮食计划署已就内部控制框架的能力建设方面进行了投资，而粮农组织将会借鉴他们的经验。

179. 因此，我们重申以下建议，粮农组织应建立一个机制，使其主管官员能够向总干事保证其各自职责领域内的内部控制系统的运行，且总干事应编制《内部控制声明》作为年度财务报表的附录。

B.2.5 风险管理

180. 风险管理来源于粮农组织有效且负责任地管理其业务风险的承诺，并从2009年起成为其议题，且通过一家外部公司进行的一项初步研究进行投资，使正式风险管理进程纳入其中，并最终作为2011年《近期行动计划》项目12被采用，2010—2011年间（制定和实施）预算为70万美元，2012—2013年每年（持续运作费用）的预算为80万美元。在交付结果时，粮农组织的风险管理目标最初围绕三个领域：a) 全组织结果层次架构的管理；b) 预算外项目和业务改进项目；c) 问题的快速应对。

181. 粮农组织关于风险管理的全组织政策指出，采用该政策能带来多种利益，包括使规划和知情决策更强有力、提高部门经理和员工填补严重空白的能力；以及及时提供关于这些空白的信息。这些预期利益很明显与粮农组织管理风险的五个原则相符合：即粮农组织风险管理必须是成比例的、与工作实践相一致的、全面的、内化的和动态的。在运用到粮农组织的工作中时，风险管理被看成是进程的设计

和操作的一部分；必须是动态的，且能应对不断变化的风险；能够体现粮农组织的文化以及其问责制和职权关系；系统性地发现、评估、控制和报告潜在风险。2013 年落实了粮农组织的风险管理准则和风险日志工具。

182. 在设定参数范围内，我们通过几个重要程序来评估风险管理现状，以判断其内化的程度以及风险文化宣传的深度和广度。

B.2.5.1 工作规划和绩效汇报中的风险管理

183. 在实施新战略框架时，战略、规划及资源管理办公室告知我们关于规划过程以及 2014 年绩效评价期间的风险管理活动的情况：在高级别工作规划期间开展针对 2014—2015 两年度的业务工作计划的全组织风险管理。该办公室指出，在制定《中期审查综述报告》期间，会进行（特别是针对 2015 年主要经验教训和行动）与风险相关的分析，并在 2014 年《中期审查综述报告》中向各成员概述和报告该分析。然而，并没有开展正式的风险评估。战略、规划及资源管理办公室告知我们，这是因为风险评估作为前瞻性工具，用于支持规划等工作，因而并不适合用于如《中期审查综述报告》的回顾性工作。例如，2014 年的经验教训会在风险评估中得到运用，以支持全组织 2016—2017 年的工作规划。

184. 战略、规划及资源管理办公室阐明，自从采用企业风险管理全组织政策后，粮农组织对风险和风险管理实践的意识日益提高。战略、规划及资源管理办公室还强调，粮农组织以风险管理五项原则为指导，尤其是比例原则和一致性原则。我们遵照这些原则展开了调查，虽然结果并非结论性的，但它显示在 19 名受访者中，只有 2 人表示风险评估是在规划和绩效结果评价期间完成的，大部分受访者表示，粮农组织的风险评估需要通过培训来改进。

185. 受访者提供的信息表明，能力是有效实行总体风险管理的关键。若缺乏足够强的能力，则无法授权人们执行活动。粮农组织风险管理文化预计会随着时间推移不断积累，必须要提供风险管理准则所不能及的有效支持。高级别规划风险审查所得到的经验教训已经认识到这些不足之处，并得到了肯定。这需要进行能力建设并将这一流程纳入粮农组织的关键进程中。粮农组织在采用风险管理中所作的投资不应付诸东流。

186. 战略、规划及资源管理办公室指出，为了使粮农组织风险意识进一步提高，对 2016—2017 两年度业务工作计划中的风险评估进行更明确的规定，以使应用更系统化。战略、规划及资源管理办公室还告知我们，各个地区的交付小组将会参与其中，办公室会更广泛地应用风险评估，其结果将会输入全组织风险日志中。关于风险报告，战略、规划及资源管理办公室指出它把内部控制报告（即关于报告期内风险管理得如何的评估）视为是绩效报告中与风险相关的更常见的要素，而且粮农组织在建立其内部控制框架中也正研究其可行性。

187. 计划结果的交付和对战略目标达成的监控必须要考虑风险，而且每个流程所有者一旦成为风险责任人，则必须清楚他们的责任。在风险影响到计划结果和最终报告的时候进行风险管理，重要的是要强调风险，且在特定时间间隔或必要之时进行恰当的评估，并合理控制。一系列的风险管理活动必须要明确纳入结果框架的周期中，以便高效跟踪全组织风险的具体源头，以及更好地明确减缓行动。《联合国发展集团基于结果的管理手册》已强调了这一点。

B.2.5.2 紧急行动及恢复司和投资中心司的风险管理

188. 为了在粮农组织内进行风险管理，要在一开始就形成一种环境，以便在初步分析工作进行之前界定工作范围和收集背景信息。粮农组织指导手册《风险管理高阶指南》建议，形成这样的环境要满足三个要素：风险评估环境本身、外部环境和内部环境。我们注意到，该准则对于几个有关风险处境化的规定活动，尤其是那些关于内部环境和外部环境的活动作出了详细规定。本质上，这些处境化要求能帮助管理人员和员工识别导致风险发生的关键因素。内部进程行为预计会对外部干扰影响做出反应，从而使粮农组织能够识别风险。然而，并不能由此推断风险处境化只能在全组织层面上完成。全组织层次架构中较小进程的特殊小型风险往往会导致全组织风险。因此，这意味着要从组织所有层级来考虑风险处境化的问题。鉴于粮农组织的运作覆盖范围大，且较为复杂，不能忽视这一活动。

189. 我们对于紧急行动及恢复司和投资中心司的风险管理的审查同样遵从这一规定。在此过程中，我们对两司进行分析，这两司均使用现有可行的风险管理准则、风险日志和粮农组织风险分类（交付的通用风险）。我们的评估表明：

- a. 紧急行动及恢复司确定的风险是根据相关战略和职能目标的成果、产出、指标和目标以及评价和内部审计报告的结果而得出的。没有明确的迹象显示该司是如何在这些报告之外确定风险的，因为还有其他应该要考虑的预期风险因素，例如存在于特定进程的因素；
- b. 两司均没有关于风险管理环境建立的具体正式文件，因此难以界定风险审查的跟踪工作，也难以理解风险是如何从粮农组织最低层级向上发展的；
- c. 风险日志是证明风险管理绩效的唯一正式工具。紧急行动及恢复司和投资中心司的风险日志都没有足够的信息来作出更准确的决策。需要收集更多的信息。风险日志必须首先解释风险为何被确定的原因。信息必须包含每个确定风险被认定为高、中或低风险评级的原因；
- d. 在风险还未具体处境化之前，难以将紧急行动及恢复司和投资中心司的风险描述与其相应的减缓行动联系在一起；
- e. 对于紧急行动及恢复司来说，从各权力下放办事处收集的反馈信息表明，大多数受访者并未参与到风险管理进程中。大部分受访者明确指出他们确实想参与到风险管理中。受访者认为，因为粮农组织的工作常常在特定

的区域、文化和经济中进行，所以驻国家办事处需要整体参与到其中，这是有益的，而且还能统一风险管理工作的方法；

- f. 我们了解到，投资中心司的利益相关者（受投资中心司运作风险影响的人，如投资中心司的员工、跨司员工、投资伙伴）在风险进程中的参与是一个公认的需要改进的部分。

190. 粮农组织在建立一个更包容性、更全面的风险确认计划时必须要在管理层各级进行示范。为了确保风险减缓战略更为有效，风险确认工作不能武断进行。需要有更具体的基础。否则，只有在根据粮农组织的风险承受能力和脆弱程度来避免、转移或承担风险的可能性较大的情况下，才能采取风险应对措施。这还会导致控制进程和程序的改变和实施，使未能有效应对风险和风险原因的设定战略变得可操作。这还会影响在迭代风险管理进程中必要的风险监测流程的建立。

191. 粮农组织解释，根据由风险政策设定的风险管理指导准则，尤其是与（效益成本）成合理比例的、全面和动态的准则，他们对应归到紧急行动及恢复司和投资中心司风险管理中的员工工作水平进行了认真的考量。外聘审计员的观察对粮农组织风险实践的未来发展最为有用，粮农组织称在这一案例中，这一方法与上文提到的政策准则、风险评估工作的有限范围和目的以及粮农组织准则《风险管理入门指南》中规定的风险评估标准相一致。在风险管理研究所的一名资深成员的专业外部咨询的支持下，编写了这一准则和《高阶指南》。

B.2.5.3 人力资源战略实施的风险管理

192. 我们对人力资源办公室的综合风险范围的审查表明，其中所确认的风险事件与最高级别的全组织风险有关，如人力资源不足、信息技术服务和支持不足、员工流动率高以及技术和服务协议缺乏。我们注意到，风险处境化不是在过程层面展开的，在这一层面可以精确地确定过程层面风险的效率、活动周转、绩效、应对改变的准备情况和能力等因素。

193. 没有实际的风险日志对实施人力资源战略过程中所发现的风险进行记录，这意味着进程风险完全没有得到确认和减缓。这实质上就导致了人力资源战略实施过程中的管理倾向于对过程风险不加管理，这会导致周转期加长、低效和活动执行拖延。因此，关于可以在预期时限之前实现结果的保证就会削弱，这最终会对预期效力产生影响。

194. 人力资源办公室告知我们，“综合服务及财务部助理总干事办公室正在与战略、规划及资源管理办公室进行磋商，在综合服务部助理总干事办公室一级正在完成风险日志。人力资源办公室主任采取行动，以获得管理人员的支持，并减缓已确定风险的发生，这些行动一定会在这一环境中得到考虑及评价。然而我们会在采用风险管理日志之后才展开这一工作。”自报告日期起，在人力资源基建项目规划工作期间已经确认并记录了一些人力资源管理风险，预计不久就会对风险日志进行更新。

195. 开展风险管理可以为粮农组织所有举措带来益处，因此必须将这一做法视为实现结果的必要工具。风险管理是整个管理工作不可分割的组成部分，应当为各项举措的严谨管理提供必要的信息，以实现整套预期结果。一套良好的治理机制离不开风险管理、行之有效的问责制和内部控制框架，它们共同确保有效履行在各道专门流程中不断强化的承诺。除持续治理之外，问责制、风险管理和内部控制必须为有效交付工作定下基调，因此这三项要求必须相辅相成、清晰明确。随着风险管理逐渐有效地纳入粮农组织，粮农组织目前需要考虑展开更加全面的行动，以进一步加强其业务风险管理方法。

196. **我们建议粮农组织确保将风险管理全面清晰地纳入到所有决策和工作进程中，并且有必要开展进一步能力建设、提供适当的风险管理工具给予支持。**

B.3 对权力下放办事处的审计

B.3.1 权力下放办事处的内部控制情况

197. 在 2012—2013 两年度报告（C 2015/5B）中，我们指出，过去的三个两年度里（2008—2009，2010—2011 及 2012—2013），虽然《粮农组织手册》、手册各章节、准则和情况说明已经提供给所有职员，但还是注意到权力下放办事处存在共同的内部控制缺陷。

198. 这一年间，我们对两个办事处，即粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、近东和北非区域办事处，及三个代表处，即粮农组织驻巴西代表处、菲律宾代表处、苏丹代表处开展了审计工作。审计访问的主要目标是审查其运作和财务控制，以及是否遵守粮农组织的政策、条例和规定。关于运作，我们审查的重要方面包括权力下放职能、国别计划编制流程、技术合作计划、项目执行、现金及财务管理、资产管理、人力资源管理、采购、差旅和支出控制。我们还注意到这些方面的缺陷，并将其汇报给管理层。我们在发给这些办事处主任的管理信函中，详细讨论了改进的机会和建议，以期提供解决方案和行动步骤。

199. 考虑到目前大部分交易业务是在权力下放办事处处理的，我们意识到管理层有必要克服这些缺点和缺陷，并强化权力下放办事处的内部控制系统。我们相信，通过合理设计内部控制框架及为参与运作的的所有职员提供能力建设，一定能够弥补这些缺陷，并将进一步增强权力下放办事处以及粮农组织整体的问责制和透明度。

200. **我们重申以前的建议，即粮农组织应精心设计内部控制框架，持续重组权力下放办事处所有履行计划、行政和财务职能的员工，继续强化权力下放办事处的内部控制系统。**

201. 我们按照审计领域讨论了经审计的权力下放办事处可以利用的改进机会，具体如下：

B.3.2. 国家规划框架

202. 开展这一行动时，我们强调近东区域办事处需要通过快速的决策过程、清晰的问责结构和强化治理，最大限度实现权力下放的效益。优先考虑立即批准国别规划框架可以精简其国家层面战略优先排序和国家层面总体中期规划。

203. 我们认识到，粮农组织驻巴西代表处致力于尽快完成国别工作计划，以形成一份线路图，将各项活动和成就与成果实现手段联系起来。我们鼓励制定详细的资源调动战略，为每一份计划好的优先产出提供充足的、可持续的资源。同时，将确定规划周期的国别规划框架与联发援框架的优先重点保持一致，可以防止无效的资源利用和管理。

204. 粮农组织驻菲律宾代表处有必要制定一份更明确的国别工作计划，具体说明如何实现各项结果、粮农组织战略和运作计划框架与其国别规划框架的运作关系，以及短期产出的交付。我们同样鼓励驻菲律宾代表处一如既往地积极迎接实施国别规划框架和制定具体监测框架所带来的挑战。

205. 我们发现，粮农组织驻苏丹代表处未在最近制定的《2015—2019年国别规划框架行动计划》中列明资源筹集战略和行动计划。我们认为有必要快速跟进资源筹集战略和行动计划的制定，并增订详细的资源筹集行动，确保资源筹集作为行动计划中的一项优先重点领域。同时，优先对待技术合作计划要求，可确保目前正在积极开展的项目能够在可预见的未来得到资助。

B.3.3. 技术合作计划

206. 在此领域，我们注意到粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处需要解决承诺兑现比例偏低、某些国家缺乏核准预算，以及一些国家所得预算超过示意性拨款的问题。因此，我们建议拉丁美洲及加勒比区域办事处尽早制定示意性拨款批准目标，继续加大力度积极协助技术合作计划协调员与政府接触并定期监测与重新分配相关的各项批准。

207. 我们强调，近东区域办事处应审查针对技术合作计划的实际拨款与示意性拨款情况，这是由于某些国家实际拨款低且过度承诺拨款。我们建议充分利用各驻国家办事处的拨款，与政府就可能的想法及启动工作展开对话，优先考虑特别关注的国家，并监测技术合作计划拨款请求的批准情况。

208. 对于交付率低的技术合作计划项目，我们鼓励近东区域办事处加快项目交付，以达到其设定的截止日期和时限目标，确保能够完成所有产出和活动。同时，及时遴选技术合作计划提案、进行技术审查、编制概念说明、制定项目文件并开展评估有助于让政府针对技术合作计划项目提出的各项要求获得立即批准。

209. 我们还注意到，粮农组织驻巴西代表处需要在使政府积极参与充满活力的伙伴关系，做出相互承诺，促进技术合作计划项目的及时批准和实施。

210. 对于粮农组织驻菲律宾代表处，我们注意到需要遵循为技术合作计划项目及其组成要素（子项目）设定的目标。对于粮农组织驻苏丹代表处，优先对待技术合作计划的要求，可确保目前正在积极开展的项目能够在可预见的未来得到资助。

B.3.4. 项目管理

211. 拉丁美洲及加勒比区域办事处需要设定提交项目投入的截止日期，作出特别的努力来避免项目延迟实施，进行严格监测以避免现金分配赤字，并加快项目的业务和财务结项进度。我们还建议向实地计划管理信息系统严格上传相关报告，供相关个人或实体参考。

212. 近东区域办事处需要避免项目现金拨款出现赤字，持续监测并建立项目现金余额，作为现金支出的限额。为避免出现现金赤字，我们建议在其财务活动中预测支出作为对照；同时，在资金来源以非美元计价的情况下，考虑到潜在的汇兑损失。我们鼓励通过提交终结报告/终结书、促进资产转移、落实所有承诺，遵守报告机制，并修订工作计划以反映项目的当前活动，从而解决业务和财务结项的延误、项目监测和报告的不足。

213. 我们发现粮农组织驻巴西代表处的项目实施进度相对于截止日期和工作计划有所延误，业务和财务结项也出现了延误。确保所有活动能够在设定时限内结束，并在最后期限之前完成预算修订案的编制，有助于促进项目早日结束和闲置资金出让，也可以避免活动中断，并为预期产出的交付提供支持。我们鼓励深入审查导致上述延误的每一个项目，鼓励应用过去在制定工作计划过程中汲取的经验教训，同时确保业务收尾后立即完成财务收尾工作。我们也注意到，可以指定一名计划官员将所有相关项目文件上传到实地计划管理信息系统来完善系统，以确保系统在任何给定时间内都能提供信息。

214. 粮农组织驻菲律宾代表处需要继续努力遵守并依从适用的项目实施政策和程序，以防止重复以下方面确定的问题：项目实施及业务和财务工作收尾延误、未在实地计划管理信息系统跟踪并上传的项目投入分配和相关项目报告、已完成项目现金赤字和未处置资产的问题。

215. 我们建议粮农组织驻苏丹代表处在规划和制定项目时，需要考虑项目实施的所有相关因素，例如技术人员的招聘流程、与东道国政府的合作以及办公家具与设备的采购。同样，必须建立项目提案的审查进程，以确保项目的主要缺点得到克服。也鼓励尽快完成项目的业务和财务收尾工作，以确保项目和相关基金得到有效的管理控制。

B.3.5 人力资源管理

216. 我们强调有必要继续推进对拉丁美洲及加勒比区域办事处当前的全面人事模式审查和修订工作，以保持其员工队伍的稳定性，并严格遵守现行的非工作人员

招聘/重新招聘条例、政策和程序，尤其是有关透明、竞争性遴选和质量评估报告的相关规定。

217. 近东区域办事处需要加强遴选程序，使其符合粮农组织招聘/任命广告指南，还需要维护顾问名册、候选人名单，并编制解释遴选原因的说明，并由招聘部门自我核证是否充分遵守程序。要求项目主管完成质量评估报告，有助于在决定是否再次招聘非职工人力资源时，将对其进行的评估作为重要参考。

218. 粮农组织驻巴西代表处需要审查其总体人力资源构成和人事模式，以避免使非职工人力资源行使核心职能，确保任务不重复，并填补职务空缺，使运行平稳高效。我们也建议粮农组织驻巴西代表处研究是否可能在职责范围中增加“提交经充分证实的非职工人力资源成就报告”这一任务。

219. 我们建议粮农组织驻菲律宾代表处提交非职工人力资源的所有预期成果，强化与政府对口单位的合作，以便该代表处能够顺利开展非职工人力资源数据收集活动，并解决其他相关关切事项。我们也鼓励提交基本实地安保和高级别实地安保证书的已完成副本，以确保非职工人力资源有能力处理其任职地点及/或实地办公室的安全问题。

220. 我们注意到粮农组织驻苏丹代表处未对比遴选个人服务协议/顾问。采用粮农组织现有的相关遴选过程政策，有助于提高合格申请者聘用流程的透明度和竞争力。另一方面，每 12 个月至少应当进行一次完整的质量评估（ADM 104），来确保适当监测非职工人力资源的绩效，并决定是否完成了以及/或者是否圆满完成职责范围内的产出。

B.3.6 资产和库存管理

221. 我们注意到拉丁美洲及加勒比区域办事处存在内部控制缺陷，例如不执行非消耗性设备实物核查、剩余待捐赠非消耗性设备的原有成本缺乏标注、资产数据未作更新，以及缺乏条码/标签制度。

222. 我们注意到近东区域办事处在分配/批准资产给新的管理人以及在资产转移过程中利用粮农组织资产登记表时，有机会最大限度地利用全球资源管理系统“i 资产”模块。近东区域办事处也应当确保任何一笔资产的注销都征得了许可，并确保利用条码/标签制度加强高效、有效的资产管理。

223. 我们注意到粮农组织驻巴西代表处可以通过以下手段改进系统，确保资产记录准确无误：将保管信息上传到资产登记表；利用固定的粮农组织资产贷款表；在资产登记表中记录实物检查过的项目；实施条码/标签制度；并在全球资源管理系统中及时反映资产报废情况。我们也注意到，将项目资产转移给受益人的确认日期早于批准日期；转移的资产没有获得受益人的确认；有的项目在资产登记表和国家办事处信息网络中序列号相同但地位不同；库存数量报告中包括非消耗性设备。

224. 我们发现粮农组织驻菲律宾代表处存在以下缺陷：采购项目账户分类有误、库存报告中资产信息不完整、且出现了多方面的延误和资产核实不完整。造成上述问题的原因是，未完整开展实际清点、未履行非消耗性设备的现场核查，以及未提交所需的期末报告以监测项目工具的实际使用情况、使用和可用性。因此，我们鼓励粮农组织驻菲律宾代表处加强对资产管理的现有控制，确保有资产可供支配，并保证其合理问责和使用。

225. 我们发现粮农组织驻苏丹代表处存在以下不足：资产实物核查和库存盘点不完整；下发给人员的资产没有合理指定资产管理人；未清理净账面价值为零的库存项目。同时，我们承认管理层为核查库存报告作出的努力，这将确保资产的存在并确认哪些资产可供处置。

B.3.7 采购和协议书

226. 我们注意到，拉丁美洲及加勒比区域办事处的采购计划不完整，也没有利用全球资源管理系统的采购申请功能。还注意到在招标程序和奖励服务提供商方面存在缺陷、采购订单数据不完整以及交付延误的问题。

227. 我们建议近东区域办事处在实施该区域所有计划/项目时，将各项采购要求整合到年度采购计划中，以便有效管理并开展其采购活动。我们也鼓励确保本地采购合同成员的独立性并保持采购过程的完整性。

228. 我们强调粮农组织驻巴西代表处有必要制定采购计划，不仅为了解决该问题并消除采购中的问题，更为了获得最高性价比，并更好地预测资金使用程度。如果在特殊情况下签订采购订单，我们鼓励更新供应商清单，并寻求有关部门的协助，找到有能力的供应商。我们也建议在申请将采购流程整合至全球资源管理系统时，在该系统中使用采购申请功能。在签订使用协议书时，我们建议制定更为详细的报告要求，从而与付款时间表建立联系，并考虑审查其协议书编制、实施和监测的流程，以改善制约和平衡机制，并增强其有效性和可靠性。

229. 粮农组织驻菲律宾代表处有必要加强控制全球资源管理系统中的申请人和买方指派功能，以促进请求与过程审查的制约和平衡。同样，提供清晰的产品规格可以预防错误发货及其签收的延误。最后，我们注意到需要强化监测和后续工作，以确保服务供应商在整个协议书实施期间可以得到指导。

230. 我们也注意到，粮农组织驻苏丹代表处需要通过以下手段完善采购计划：应为每个负责明确并整合相关办事处/项目采购需求的部门指派一名采购联络员，并为每名联络员提供规定的采购计划模板以及确定其工作方向，以便于及时提交采购时间表，供采购办公室整合。

B.3.8 差旅

231. 我们强调拉丁美洲及加勒比区域办事处有必要采用全球资源管理系统季度旅行计划模块，加强监测差旅费预付款津贴发放情况、差旅费报销过程，并从没有在粮农组织现有规则和条例规定的期间内提交差旅费报销人员的薪水或酬金中立即扣除。

232. 近东区域办事处有必要通过避免向存在未结预付津贴的人员提供预付款，加强遵守差旅预付津贴指南；执行自动薪金扣除制度，同时遵守差旅费报销的提交要求以解决差旅预付结算。我们也发现，将季度旅行计划功能纳入系统并加强系统报告的生成和分享，有助于改善系统。

233. 粮农组织驻巴西代表处有必要确保在旅程结束后一个月内，或者当差旅期限超过一个月时，在临时指定的日期提交旅费报销单，改善差旅费报销的提交工作，更好地完成财务报告并预防在监测和后续活动中损失宝贵的工时。

234. 粮农组织驻菲律宾代表处有必要及时提交差旅费报销单或出差报销单，以报销未结清的旅费预付款，并在未结清此前应支付的预付款的情况下，限制发放额外的旅费预付款。我们也鼓励进行必要的监督，以确保地方公务差旅花销不超出规定限度。

235. 我们建议粮农组织驻苏丹代表处将 ADM 8 作为“差旅授权表”使用，并同时提交出差报告和全部填妥的出差报销单，以确保完整提供差旅的所有相关信息。

B.3.9 现金管理

236. 在拉丁美洲及加勒比区域办事处，管理小额现金时，需要严格遵守已有规则和条例，例如：支付款项超过 25 美元时，需要准备支付凭证；支付时应在辅助性文件上加盖“已付”章，支付之前需要递交所有所需文件，应定期清点现金，以及应考虑轮换小额现金托管人或将托管任务交给其他合格个人。

237. 近东及北非区域办事处必须解决已发现的、小额现金资金内部控制低效的问题，以及当地货币存款贬值的风险。我们建议近东及北非区域办事处评估人员的作用和责任，考虑工作轮换，保留原始收据以支持支出，以及考虑月支出形式，以避免当地货币存款的现金余额过多。我们通过监测近东及北非区域办事处的退税支出，并与埃及政府一起持续采取后续行动，认识到近东及北非区域办事处的行动。

238. 在粮农组织驻巴西代表处，需要提高对小额现金的管理，尤其是对支付限额、维持余额，使用小额现金凭证，以及坚持登记的管理。小额现金凭证和发票应加盖“已付”和“日期”章，以避免重复支付。我们还鼓励，不再继续向粮农组织驻巴西代表处签发支票，供其预付机票、每日生活津贴和类似报销。

239. 在粮农组织驻菲律宾代表处，需要加强对发放业务现金预付款的监测和恢复系统，利用全球资源管理系统中应付账款模块的职能，以及在运行和报告小额现金时

执行政策和程序。我们还鼓励在现金交易中分隔不兼容的职能，并准备月度现金计划，从而将比索定额预付账户贬值的风险降到最低。

240. 在粮农组织驻苏丹代表处，我们观察到需要减少外派人员的零用现金预付额，以及确定各伙伴关系、宣传及能力发展办公室支付交易的限额，从而对基金管理进行适当控制。另一方面，我们建议采用一个更高效的方法，通过使用全球资源管理系统中应付账款模块下的支付规划工具估计当地货币需求，并通过在一天内使用已编号的临时收据、概述收集到的信息以及准备存款单和一系列指示文件，加强收集管理，从而防止漏付的可能性。

B.3.10 支出控制

241. 我们注意到，近东及北非区域办事处需要对支出账户加强监测和审查，以明确交易的性质。

242. 在粮农组织驻菲律宾代表处，我们观察到需要与菲律宾政府合作，偿还向供应商购买时所付税额，并确保税收减免资格。我们还强调需要在财务报表中准确体现支出和应付账款。

243. 最后，我们建议粮农组织驻苏丹代表处审查2015年的所有费用，确认自2014年起属于法律义务的差旅费和人事相关费用，从而确保记录和报告的支出正确且精准。

B.3.11 区域办事处和驻国家代表处审计总表

244. 我们注意到拉丁美洲及加勒比区域办事处和近东及北非区域办事处承诺问责制和透明，并接受办事处工作需要改进。这些区域办事处已经采取了本审计所提出的必要的改进措施，以加强办事处的运作。

245. 同样，驻国家代表处（粮农组织驻巴西代表处、粮农组织驻菲律宾代表处和粮农组织驻苏丹代表处）通过与相关区域办事处及其利益相关者的密切合作，并考虑本审计建议的改进措施，有能力在各自国家的运作中，推动实现粮农组织的全球目标。

246. 我们感谢各区域办事处和代表处的代表管理层的即时响应，以及对建议措施采取的积极行动。他们在回复管理信函时向我们传达了这些信息。我们期待看到他们改进后的高效运作，并希望他们同时充分考虑法规和已有政策。

C. 管理层的披露

C.1 现金和应收账款的核销

247. 2014年，注销金额共计49,153美元。该笔金额中，46,894美元由总干事根据《财务条例》第10.4条批准，2,259美元由综合服务助理总干事根据《手册》第202.92节授权。

248. 我们注意到这些注销金额由监察长办公室审查，并有适当的文件记录。

C.2 惠给金

249. 管理层报告称，2015 财年本组织未提供惠给金。

C.3 欺诈和涉嫌欺诈案件

250. 根据关于外聘审计职责范围的补充规定（《财务条例》附件 1）第 6c)(i)段的规定，管理层报告了欺诈和涉嫌欺诈案件。

251. 根据 2015 年 5 月 19 日的管理层信函，2014 年 6 月信函中的 4 起未决案件现已结案。2014 年，管理层报告了 6 起案件，其中 5 起已结案，1 起未决。我们注意到采取了适当的惩处措施，如解雇欺诈行为人，或收回欺诈款项。

252. 2014 年最终解决了 2012—2013 两年度期间报告的 2 起未决医疗欺诈案件。2 起案件都涉及一位职工提交虚假文件骗取医疗费用报销。已解雇了这两位犯案职工。我们注意到，2014 年管理层报告的案件中无医疗欺诈案件。

253. 有关其他欺诈案件，2012—2013 两年度期间报告的 2 起未决案件现已解决。其中一起案件发生在索马里，涉及粮农组织的有偿劳务计划下的一家汇款公司。该汇款公司未遵守所要求采用的支付形式，欺骗本组织，索取并收取高于应得付款的金额。已与该汇款公司达成解决协议，将相关合同的付款金额减少 320,000 美元。另一起案件发生在莫桑比克，涉及利益冲突以及前工作人员在采购方面的欺诈行为。监察长办公室发现部分承包给实施伙伴的工作没有开展，包括培训和建造种子加工厂，所涉金额约为 90,000 美元。监察长办公室建议宣布该实施伙伴及前工作人员没有资格为粮农组织今后的工作服务。粮农组织也将该事项提交地方主管部门，供其审议对涉案个人和实施伙伴进一步采取的行动。

254. 2014 年，报告了 6 起案件，其中 5 起结案，1 起未决。其他欺诈或涉嫌欺诈的案件包括：a) 获权为各研讨会与会者拨付每日生活津贴时，挪用本组织资产；b) 购买清洁产品和支付清洁服务时，挪用本组织资产；c) 利用职位支持家庭成员的公司成功竞标，为本组织提供服务；d) 致使化肥消失并虚假记载化肥已分配的欺诈和共谋行为；e) 有偿劳务计划的实施伙伴欺骗性地表示每笔费用都遵守了与粮农组织驻索马里代表处签订的相应协议中规定的支付机制；f) 与粮农组织合作，在索马里中部/南部发放农业投入品（种子和豇豆）的实施伙伴提交虚假文件，称已分配了这些投入品，但实施伙伴实际并未做出分配。最后一个案件未决，因为未付给该实施伙伴的款项，部分正得以恢复。我们注意到大多数新案件涉及实施伙伴，他们违反了与本组织签署的合同中规定的义务。

255. 鼓励粮农组织管理层确保在欺诈案件中获得的有关加强内部控制措施方面的经验教训继续得以应用。

256. 然而，我们也确认解决欺诈和腐败做法的本组织最新政策。2015年3月12日发布题为“反对欺诈和其他腐败做法政策”的第2015/08号行政通函。新政策下，本组织统一了欺诈和其他腐败做法的定义。我们鼓励管理层将该政策传达给所有职工。

D. 鸣谢

257. 谨在此对总干事、副总干事、助理总干事、区域代表、总部各司长、财务司司长、驻国家代表及其工作人员在审计过程中与我们的审计员开展的合作及提供的协助表示感谢。

缩略语表

缩写	全称
ADG	助理总干事
AP	应付账款
ASITF	高级别实地安保
BH	预算持有人
BSITF	基本实地安保
BTORs	出差报告
CN	概念说明
COIN	国家办事处信息网络
COSO	特雷德韦委员会赞助组织委员会
CPF	国别规划框架
CPMB	全组织计划监测委员会
CS	综合服务
CSD	可持续发展委员会
CSF	财务司
CSPL	学习、绩效和发展科
CWP	国别工作计划
DDO	副总干事（运作）
DG	总干事
DGB	总干事公报
DSA	每日生活津贴
EOD	就任/预期开始日期
EPA	事后评估
ERM	企业风险管理
ERP	企业资源规划
FAO	联合国粮食及农业组织
FAORLC	粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处
FAORNE	粮农组织近东及北非区域办事处
FAORs	粮农组织驻国家代表
FNSDN	粮农组织驻苏丹代表处
FAPHI	粮农组织驻菲律宾代表处
FIFO	先进先出
FLBRA	粮农组织驻巴西代表处
FPMIS	实地计划管理信息系统
FSNARD	粮食安全、营养、农业和农村发展
GEF	全球环境基金
GRMS	全球资源管理系统

GS	一般服务人员
HQ	总部
HR	人力资源
IASC	机构间常设委员会
ICSC	国际公务员制度委员会
IFIs	国际金融机构
IPs	实施伙伴
IPSAS	《国际公共部门会计准则》
JIU	联合检查组
KPI	主要绩效指标
L3	三级
LoAs	协议书
LPC	地方采购委员会
LTO	牵头技术办公室
LTU	牵头技术部门
M&E	监测和评价
MfR	追求绩效的管理
MTC	出差报销
MTP	中期计划
MTR	《中期审查综述报告》
NSHR	非职工人力资源
NTE	截止日期
OCA	业务现金预付款
OED	评价办公室
OHR	人力资源办公室
OIG	监察长办公室
OSP	战略、规划及资源管理办公室
OPC	外派人员的零用现金
PEMS	绩效评价及管理系统
PIR	执行情况报告
PP&E	不动产、厂房和设备
PR	采购申请
PSA	个人服务协议
PIRES	计划制定、执行情况报告及评价支持系统
PTF	项目工作组
PWB	工作计划和预算
QAR	质量评估报告
QTP	季度旅行计划

RBM	基于结果的管理
RM	资源筹集
SFERA	应急和恢复活动特别基金
SIC	内部控制声明
SMART	具体、可衡量、可实现、切合实际、及时
SO	战略目标
SOP	标准运行程序
SPP	简短项目提案
TC	技术合作部
TCE	紧急行动及恢复司
TCI	投资中心司
TCP	技术合作计划
TCS	南南合作及资源筹集司
TECs	差旅费报销
TF	信托基金
TOR	职责范围
TR	终结报告
TS	终结书
UNCS	联合国共同系统
UNDAF	联合国发展行动框架
UNDG	联合国发展集团
UNDP	联合国开发计划署
WFP	世界粮食计划署