



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

财 政 委 员 会

第一六一届会议

2016年5月16-20日，罗马

监察长 2015 年度报告

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

监察长办公室

代理监察长

John Fitzsimon

电话：+3906 5705 4884

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。



mq356

内容摘要和总干事评论意见

- 代理监察长很高兴向财政委员会提供向总干事提交的监察长办公室（监察办）2015 年度报告。该报告涵盖了关于监察办 2015 年的审计、调查和检查工作及其内部管理的信息。
- 监察办的审计活动以一项滚动计划为依据，该计划旨在确保监察办全组织风险登记册中提到的粮农组织所有高风险项目，依照监察办当前的资源分配在三个两年度周期内进行独立审查，并考虑到评价办公室和外聘审计员的监督范围。应财政委员会在其第一四八届会议上对监察办继续监测编外人力资源方面内容的请求，2015 年的监督范围包括审查粮农组织对编外人力资源的使用。该审查评估了迄今编外人力资源政策变革的实施情况。
- 年度报告就监察办 2015 年的审计和调查工作的结果提供了详细信息。这些信息与监察办上一年的结论相一致。监察办认为 2015 年采取的积极措施是粮农组织正在进行的转型的一部分，该转型旨在使粮农组织成为更加以结果为导向、更有风险意识和更负责的组织。同时，监察办 2015 年的审计范围显示，一些对于本组织持续转型和效率提高至关重要的领域仍然面临重要挑战。

总干事提出的评论意见

- 总干事赞赏监察办开展的审计、调查和检查工作以及政策建议，这些工作为本组织的管理和治理提供了支持。
- 本组织的高级管理层负责确保商定的监察办建议得到适当的实施，这些建议须在该年度以及年终进行定期审查，其中包括监察办在 2015 年涉及的重要领域的建议。
- 根据财政委员会第一四八届会议请求，管理层关于落实长期未落实的高风险建议所采取的行动的状况报告，为便于参考，已纳入监察长年度报告中的附件 E。管理层代表在财政委员会第一六一届会议上进一步提供的最新情况可对此年度报告进行补充，且这些建议的状况将在提供给总干事的监察办季度报告中得到监测。

征求财政委员会指导意见

- 提请财政委员会关注监察长 2015 年度报告。

建议草案

- 财政委员会：

- 赞赏报告的质量和报告中的问题分析，其中涵盖了监察长办公室职责范围内的各项职责，指出所介绍的监察长办公室的工作非常重要，是粮农组织管理和治理的一个重要工具；
- 欢迎并鼓励监察长办公室和管理层之间就内部监控问题开展良好合作并交流看法，并开展工作通过商定行动促进控制改善工作的实施，这些商定行动的实施须定期跟进；
- 注意到粮农组织针对监察办调查的不利结论采取的行动体系，尤其是适用于经调查发现参与粮农组织活动时参与欺诈的第三方的供应商制裁流程，该流程已在 2015 年得到全面实施；
- 欢迎总干事对报告作出的积极回应。

监察长办公室

年度报告

2015 年

要点

本报告总结了粮食及农业组织（粮农组织）监察长办公室（监察办）于 2015 年开展的活动。

监察办按照其章程中规定的职责，通过内部审计、调查及相关活动监督粮农组织的计划和行动。

自 2010 年起，监察办的审计活动以一项滚动计划为依据，该计划旨在确保监察办全组织风险登记册中提到的粮农组织所有高风险项目，在规定周期内（目前是三个两年度）进行独立审查，并考虑评价办公室和外聘审计员的监督范围。

2015 年完成的正式审计审查的关键机构领域包括：将性别工作列入战略框架；全组织交流；编外人力资源；审查行政服务司活动；信息技术安全和服务管理；差旅安排；与设在罗马的机构、“联合国减少毁林和森林退化所致排放量倡议”和“一体行动”实施联合采购；共享服务中心以及紧急行动和发展活动的整合。在之前几年，经过对本组织权力下放办公室网络的周期性审查，监察办大部分活动关注实地和紧急行动，因其对本组织造成重大风险。2015 年工作计划中列出的其他一些审计活动仍在进行中，预计将于 2016 年年初结束。

2015 年，监察办向本组织各执行部门发布了 30 份单独的审计报告和 2 份检查报告。此外，监察办还就不同问题发布了 3 份审计备忘录，提请管理层注意。审计报告向管理层提出了旨在加强本组织风险管理、内部监控和治理过程的 370 条建议和 182 条合规提醒，管理层接受率达 98% 以上。

监察办基于其调查部门的审查，共落实 94 个事项（79 个案例和 15 次磋商），共计发布 12 份调查报告和 7 份调查备忘录。监察办继续与管理层一道加强本组织廉正框架的成分。

年度报告更加详细地介绍了 2015 年监察办审计和调查工作取得的进展。监察办认为 2015 年采取的积极措施是粮农组织正在采取的转型举措的一部分，该举措旨在使粮农组织成为更加以结果为导向、更有风险意识和更负责的组织。粮农组织廉正框架进一步改善，管理层已经针对关于员工和第三方不当行为的调查结果作出响应。

同时，正如本报告第 13 段粮农组织风险暴露和趋势中总结的，监察办 2015 年的审计范围显示，一些对于本组织持续转型和效率提高至关重要的领域仍然面临重要挑战。

截至 2015 年 12 月，监察办有 6 个专业职位空缺（4 个内部审计员和 2 个 P3 调查员职位）。2016 年初两个空缺职位得以填补，填补其余空缺职位的行动还在继续。

监察办感谢其在工作期间联系的粮农组织各层级员工和管理层，感谢在过去一年内的支持和积极回应、合作与协助，尽管他们自身肩负艰巨的责任和工作负担。

监察长办公室
年度报告
2015 年
目 录

段落编号

I	引 言	1
II	职责和目标	2 - 7
III	独立性声明	8
IV	向财政委员会提交的自定报告	9
V	粮农组织风险暴露和趋势	10
VI	实施基于风险的审计计划	11 - 20
VII	审计建议/商定行动和决议	21 - 29
VIII	调查欺诈和其他不当行为	30 - 49
IX	检查及其他咨询服务	50 - 54
X	实施监察办报告披露政策	55 - 56
XI	监察办管理层管理监察办的内部能力和运营	57 - 67
XII	通过与其他监督机构协调合作最大化监督范围和协调效果	68 - 79

附 件

附件 A—2015 年年底已完成或正在进行的审计中涵盖的监察办全组织风险登记册中的风险

附件 B—权力下放办公室审计范围

附件 C—2015 年根据披露政策发布的报告

附件 D—2015 年报告的审计及检查结果摘要

附件 E—长期未落实的高风险建议概要

附件 F—监察办组织结构

附件 G—监察办人员配备表

附件 H—使用缩略语列表

监察长办公室

年度报告

2015 年

I. 引言

1. 向总干事提交的本报告总结了监察长办公室（监察办）2015 年的监督活动。按照粮农组织的监督安排，本报告还向粮农组织审计委员会和财政委员会提供。此后，将在粮农组织网站上公布。

II. 职责和目标

2. 监察办负责内部审计，包括监测和评价本组织在内部监控、风险管理、财务管理和资产使用方面的系统的适宜性和有效性。监察办还负责调查根据粮农组织环境和社会保障政策的申诉机制，在粮农组织计划和独立审查背景下，针对粮农组织职工、实施伙伴和供应商提起的不当行为指控。监察办也运用自身审计和调查专业知识，为某些具体活动查明事实，支持高级管理层的相关决策。《监察长办公室章程》被纳入《粮农组织行政手册》第 107 节附录 A。

3. 监察办与粮农组织评价办公室（评价办）一起对本组织进行全面的内部监督。与监察办合作的外聘审计员负责开展互补的外部监督。

4. 监察办向总干事和粮农组织各职能部门和计划提供与审查活动有关的分析、建议、顾问和资料。通过这种方式，监察办寻求机会，以提高行动的效率和经济性的同时以合理的成本加强监管。监察办还推动各项举措，以提升粮农组织行动廉正程度，并确保一旦发现欺诈或其他腐败行为能积极响应。

5. 监察办的愿景是服务粮农组织，以专业独立、廉正、优质和高效的方式履行自己的使命。

6. 在内部审计工作方面，监察办遵照《国际内部审计实务标准》，该准则由专业的全球机构—内部审计员协会发布。在调查工作方面，监察办遵照粮农组织《内部行政调查准则》，这一准则基于联合国系统和多边金融机构的国际调查员会议发布的《统一调查准则》制定。这两项准则均已被联合国系统的审计和调查服务部门所采用。

7. 总干事和监察长接收审计委员会关于监察办内部审计和调查职能的效力（包括充分性和质量）的独立建议，该委员会由粮农组织外聘的高级审计员和/或调查专业人员组成。该委员会的职权范围已被纳入《行政手册》第 146 节附录 C。

III. 独立性声明

8. 2015 年期间，监察办在粮农组织范围内独立展开其专业活动。监察办在制定审计计划时与管理层协商，在开展审计、检查、调查或其他相关活动期间没有遇到不可接受的范围限制。

IV. 向财政委员会提交的自定报告

9. 《监察长办公室章程》指出，监察长可自行将任何审计报告或任何其他问题以及总干事对这些报告和问题的意见提交至财政委员会，并向其他相关成员国提供。除了年度报告之外，2015 年没有提交此类报告。

V. 粮农组织风险暴露和趋势

10. 2015 年，粮农组织吸收了 2014 年的经验教训，推进旨在进一步加强机构建设的转型变革的实施，并加强了计划的交付和影响。监察办注意到其 2015 年工作的积极结果以及挑战，要点列述如下：

- **在加强本组织计划工作的针对性和结果导向性方面取得的进一步进展：**在 2015 年初报告的一项审查中，监察办确认了积极的进展，但也确认了战略、规划及资源管理办公室和高级管理层需要持续集中关注的一些挑战，包括明确监测和报告职能部门的作用和责任，区域倡议交付经理的作用，以及最终确定作为业务工作规划阶段一部分发起的员工队伍规划活动。本组织随后实施了进一步的重大变革以促进战略目标的落实，尤其是重组前技术合作部（现在的技术合作及计划管理部）以接收目前为全职人员的战略规划主任，以及向负责技术合作的助理总干事指派理事会第一五三届会议核可的五项战略目标计划的监督和协调责任。此外，在吸取了新战略框架实施第一个两年度内的经验后，战略、规划及资源管理办公室侧重于加强权力下放办公室在战略目标工作规划阶段的整合，以及结果框架与国别规划框架和实地工作的一致性。监察办将继续审查 2016—17 年间的发展。
- **性别问题作为跨领域主题纳入主流：**管理层被建议采用全面方式保证各级活动、预算拨款和所取得成果之间的关联，以加强把性别问题作为《战略框架》跨领域主题之一纳入主流工作的决策和全组织报告。建立性别问题相关目标并监测在《战略框架》内取得的进展是该进程的重要要素。战略规划主任和战略、规划及资源管理办公室以及社会保护司同意继续采取行动，在战略目标规划和实施进程中加强性别主流化。在权力下放级别，最初的迹象表明驻国家办事处正努力在实地计划中考虑性别因素。区域代表和社会保护司同意应采取行动以利用区域一级可获得资源加强驻国家办事处一级的性别认识，并在整个计划开展和实施进程中提供性别主流化指导。

- **加强诚信和廉正政策：**粮农组织的供应商惩处政策在有效的供应商制裁委员会的支持下完成了其第一个全年的运作。粮农组织仍然是联合国组织中少数几个有充分运作的供应商惩处系统的组织，它和联合国模型政策框架相符，并适用于支持相关的联合国系统级反欺诈和反腐败举措。2015年，粮农组织的反欺诈政策进行了更新，欺诈的界定也得到了统一。监察办对粮农组织调查准则进行了更新以反映监察办职责的变更和有关调查职能的外部审查建议，并已提交供粮农组织内部审查。
- **《国际公共部门会计准则》会计标准的成功采用：**2015年，监察办协助以协商的方式，推动本组织编制了首份（2014年）符合《国际公共部门会计准则》的财务报表。2015年外聘审计员对这些财务报表出具无保留意见，这具有重要的里程碑意义。在下一个两年度的适当时间点，监察办将继续监测后续行动，包括《国际公共部门会计准则》规定可在某些指定时期内使用的相关过渡性规定的应用进展，以及外聘审计员提出的财务报表编制建议的持续实施。
- **加强对权力下放财务管理和行政的监控：**2015年10月，监察办发布了第四份《驻国家办事处财务和行政问题总体报告》。自上一份总体报告以来，高级管理层做出了一些改进，包括：(i) 发布高级别粮农组织问责政策；(ii) 编制驻国家办事处项目制定和实施能力提高计划；(iii) 依据战略框架，制定第一版全组织成果表，促进在驻国家办事处等所有各级分析、汇总和提交成果（定量和定性数据）。总体报告涵盖的22个驻国家办事处中，14个办事处（占64%）的内部监控系统被评级为满意，8个（占36%）被评级为存在不足。没有办事处被评级为总体存在严重不足（与此相比，上一次总体报告中有一个办事处被作出此种评级，再上一次总体报告中则有三个）。因此，三分之二被审计的办事处得到的评估结果是在财务和行政领域总体按预期运作。与上一次总体报告中总共只有43%的办事处被评级为满意相比，这是一个显著的进步。
- **紧急行动和发展活动整合：**将紧急行动的权力从紧急行动及恢复司下放至权力下放办公室按照最初规划推进。截止2015年3月，所有拥有紧急行动权的驻国家办事处完成了整体进程。然而，驻国家办事处的技术、运作和行政能力仍然存在缺口。此外，仍然需要解决供资问题，以保证与发展活动的充分整合，以及通过新业务模式引进的变革的可持续性。仍需对若干问题做出决定，包括有关非洲区域人道主义枢纽目的和管理的决定。监察办鼓励管理层对解决这些问题给予高度重视，这将有助于在国家一级实现提高绩效和扩大影响的双重目标。
- **联合国 REDD 方案三大参与机构（粮农组织、开发署和环境署）和联合国 REDD 方案秘书处对该方案的实施和协调：**内部审计处表示自从该联合方

案于 2008 年启动以来，各种概念和条件更加具体，因此，该方案越来越符合伙伴国家和联合国气候变化框架公约的需求。审计的关键意见：(i) 联合国 REDD 方案与其他“REDD+”实施伙伴和供资来源的活动重叠；(ii) 在分配用于“国家行动支持”活动和“有针对性的支持”的资源方面缺乏全面的原则和准则；(iii) 过于复杂、重点不够突出的逻辑框架；(iv) 机构间合作和协调的缺点。

- **编外人力资源政策与实践之间的不一致性：**编外人力资源目前约占粮农组织员工队伍的 70%。2015 年的一项审计明确了有关编外人力资源的政策与实践之间的一致性日益扩大的风险，这一风险需要加以应对。虽然编外人力资源的使用带来了一些重要的益处（尤其是在灵活性和降低成本方面），但由于该类人员流动性更高、遴选透明和两种职能相似但合同条款不同的人员类别共存，也存在缺乏计划连续性、体制传统和技术能力的风险。编外人力资源的高流动性和培训要求也可能部分抵消与正式员工相比更低的合同成本所节约的费用。在其他考虑事项方面，监察办建议每个部门应当在人力资源办公室的支持下根据严格的工作队伍规划活动评估他们理想的人事构成。
- **共享服务中心的重大压力：**监察办得出结论，共享服务中心的内部监控结构和人员配备不足，人员流动率太高。2010 年报告的有关服务级协议的定义、相关性和衡量的若干不足仍然持续存在。例如总体能力、人员留任、监督控制、工作量管理、员工级别和职业发展等具体问题是长期存在、仍未解决的问题。监察办也注意到共享服务中心积累了体制知识财富，使其可以从一个主要扮演事务型角色的中心转变为高附加值服务提供中心（行政枢纽的自然演变，粮农组织并未积极推动此事）。然而，需要制定有关此事项的长期战略，否则会加剧一些低级别问题，尤其是关于员工激励和流动的问题。2016 年初，监察办高兴地注意到目前受负责运作事务的副总干事监督的共享服务中心启动了宏大的转型进程，其基于共享服务中心前管理层已经启动的改革，并对改革范围加以扩大。
- **在保证业务连续性、安全的信息技术、充足的信息技术服务水平方面的持续挑战：**监察办关于组织业务连续性的建议仍未完成。2015 年 1 月报告的一项后续审计明确了有关信息技术安全方面持续存在的控制不足问题。监察办注意到信息技术司 2015 年在应对后一问题方面的进展，但未开展有关更广泛的业务连续性规划的行动。关于信息技术服务管理，2015 年完成的审计得出结论，信息技术变革管理和服务水平管理是需要改进的两个进程。
- 2015 年针对行政服务司的检查重申了总部**基础设施**安全领域持续存在重大组织风险，以及**采购战略**延迟实施的情况，该战略于 2014 年制定，2015 年

商定，并在经调整的《2016—2017 年工作计划和预算》中得到了反映。差旅管理领域的情况相对较好，但在差旅管理信息系统中未纳入本地差旅信息和行政服务司的监测能力方面仍存在顾虑。

VI. 实施基于风险的审计计划

规划方针

11. 监察办采用基于风险的规划方针查明并选出需审查的活动。该方针为确定优先进行的内部审计工作提供了更系统的依据。目标是与粮农组织评价办公室和外聘审计员合作，确保本组织的所有重大风险都在界定的周期内得到独立审查。在某些情况下，每年进行一次风险范围确认，在其他情况下，每两年度或更长时间内进行风险范围确认，目标是在三个两年度内完全覆盖全组织面临的高风险。鉴于本组织所面临的风险不断变化，监察办基本实行滚动计划，暂定每年更新风险范围，或每两年度对风险范围进行更充分的认定。监察办通过覆盖其他监管机构未审查的风险，确保风险管理措施得到实施，并提出了如何完善这些措施的建议。

12. 2015 年监察办内部审计工作的目标是涵盖 2014—2015 年基于风险的审计计划中提出的风险范围。此方针是在该两年度初期制定的，考虑了管理层和粮农组织审计委员会的参考意见，并随后由总干事批准。2014 年年末和 2015 年各季度重新评估了该计划的优先事项，并酌情做了调整。该计划是基于风险登记册，最初于 2009 年与德勤公司合作制定，制定时考虑了管理层的参考意见，此后定期更新，以体现新出现的风险和不断变化的优先风险事项。粮农组织企业风险管理活动的结果也被纳入风险登记册中。在更新的过程中，一些风险的等级可能提高或降低，并且可能根据新风险、管理层采取的行动和新信息删除或新增某些风险。基于风险的审计计划的实施情况通过每季度向总干事提交报告加以监督，并接受审计委员会的监督，该委员会每年举行三次会议。另外，实现计划的风险覆盖范围仍将是监察办的主要绩效指标。

13. 截至 2015 年 12 月 31 日，更新的风险登记册确认了 63 项高风险，其中五项由外聘审计员或评价办公室负责评估，一项（技术能力）由应领导机构要求进行的独立审查负责。在其余 57 项中，37 项被纳入 2014—2015 年基于风险的审计计划中的计划审计事项。这 37 项风险包括 8 项每年均涵盖的风险（反复出现的风险）。其余 20 项风险中，一些涵盖在监察办 2012—2013 年计划中，其余确认纳入监察办 2016—2017 年的规划周期内，一并纳入的还有已计划但未涵盖在 2014—2015 年计划中的风险（见以下“计划实施”内容）。

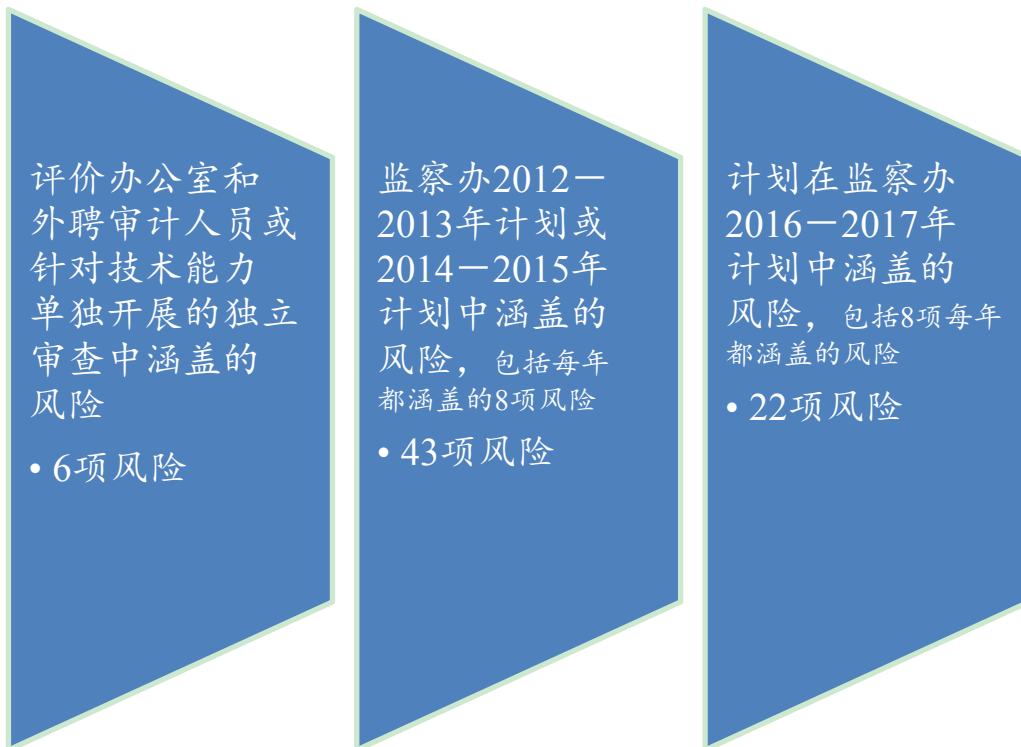
14. 随着本组织企业风险管理项目中的风险管理日趋成熟，监察办将在今后调整和制定基于风险的审计计划改变做法，更加注重管理层对风险进行的自我评估结果，以及自身的专业分析。

计划实施

15. 2015 年年末，监察办已完成涵盖如下风险的任务：原先纳入 2014—2015 年基于风险的审计计划的 37 项高风险中的 32 项高风险，以及 26 项中等风险（见附件 A），同时在 2015 年年末尚未完成任务前，又涵盖了一项新增高风险并部分涵盖了另一项新增高风险（遵守捐助方的要求）。其他四项高风险原先在计划内，但由于统计数据 and 信息技术治理/信息技术战略问题没有在 2014—2015 年涵盖，应相关负责业务部门的要求而推迟，监察办认为推迟理由合理。这些审计工作被纳入监察办 2016 年工作计划。为对此进行弥补，监察办在 2015 年计划中新增了涵盖两项其他高风险（即关于欺诈风险管理和投资管理的风险）的任务。这些任务将在 2016 年初完成。

16. 考虑到 2012—2015 年实际覆盖范围和 2016—2017 年的规划覆盖范围，排除评价、外部审计或其他独立审查涵盖的风险（如下文图 1 所示），监察办仍可实现 2012—2017 三个两年度内覆盖所有高风险的目标：

图 1—三个两年度（2012—2017 年）内的高风险审计范围概述



17. 监察办继续投入大量资源审查计划、运营、财务和行政等方面的实地活动。监察办活动包括在 2015 年期间完成 18 个权力下放办事处的审计任务。作为附带的覆盖目标，监察办的目标是每三个两年度对所有重要的权力下放办事处进行至少一次审查，对较大的办事处和之前审查结果不满意的办事处进行更频繁地审查。目前，监察办正在完成 2012—2017 年三个两年度的目标（见附件 B）。

18. 监察办 2015 年发布了 30 份与审查有关的审计报告，其中 19 份涉及权力下放办公室的审计工作（6 份与 2014 年完成的任务有关，13 份与 2015 年完成的任务有关）（见附件 C）。

19. 这些报告向管理层提供了保障和建议。2015 年发布的审计报告结果摘要见附件 D。

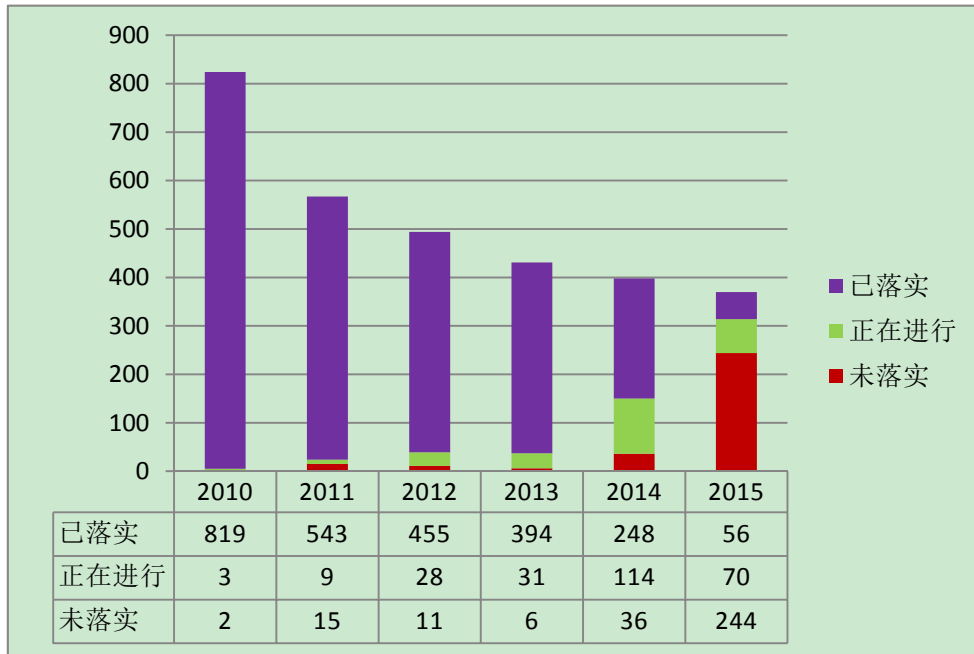
20. 2015 年，监察办采用了新的方法，用商定行动替代审计建议，以便使管理层对于报告过程的结果拥有更多的自主权。监察办 2015 年发布的报告含 370 项各个层面的建议或商定行动，以加强本组织的风险管理、内部监控和治理程序，其中管理层接受了 98%。19 份权力下放办公室报告也提出了 182 项实地办事处管理人员需解决的合规事宜。

VII. 审计建议/商定行动和决议

21. 如下文图 2 所示，截至 2015 年 12 月 31 日，管理层报告称，2015 年的建议/商定行动已完成 15%，并已开展行动解决另 19%。管理层继续努力落实 2015 年前发布的其余所有建议，2014 年提出的建议完成了 62%，2013 年提出的建议完成了 91%¹，2013 年之前提出的建议完成了 92%以上。信息以受审核方报告内容为基础，某些情况下于当时就得到监察办核实，但通常情况下，是在随后对部门/职能审计时加以核实。

¹ 针对本组织中期报告中报告的监察办绩效指标（10.2.A），这些建议的实施与报告日期前两年发布的报告有关。因此，截至 2015 年底的结果为 91%，而指标为 93%。

图 2—2010—2015 年所有建议的落实状况
(管理层 2015 年 12 月 31 日的报告内容)



22. 下文图 3 列出了 2015 年建议/商定行动完成率，2008—2015 年的完成率代表建议实际完成情况。

图 3—建议完成率

	截至 31/12/15	截至 31/12/14	截至 31/12/13	截至 31/12/12	截至 31/12/11	截至 31/12/10
2008 年	99%	99%	98%	98%	92%	89%
2009 年	99%	99%	97%	92%	88%	68%
2010 年	99%	100%	99%	96%	86%	56%
2011 年	96%	97%	94%	82%	64%	
2012 年	92%	89%	68%	39%		
2013 年	91%	83%	43%			
2014 年	62%	33%				
2015 年	15%					

23. 为了更好地协助管理层制定有效的建议/商定行动落实战略，监察办根据潜在风险的影响和出现几率，将这些建议和行动分为以下三类—高、中和低。监察办按照风险类别制定了以下定义：

高	无法落实建议很可能导致已查明的高风险事件出现或重复出现，这将对粮农组织的任务规定、运作或声望产生严重影响。此类行动对内部监管系非常关键应立即实施。
中	无法落实建议很可能导致已查明的高风险事件出现或重复出现，这将对部门/实体的任务规定、运作或声望产生重大影响。此类行动对内部监控系统产生重大影响。
低	建议对于维持合理的内部监控系统、提高资金价值或改进效率非常重要。不采取行动将降低有效和高效实现业务实体目标的能力。

24. 由于 75%的建议在实地或业务实体审计中提出，所以大部分建议具有中风险和低级风险。然而，在业务实体层面，这些建议对完善监控体系和提升运营效率十分重要。

25. 如下文图 4 所示，于 2008—2015 年提出的、未得到落实的 574 项建议中，27 项具有高风险。这 27 项高风险建议中，13 项是 2015 年提出，4 项是 2014 年提出的，10 项是 2014 年之前提出的。

图 4—2008—2015 年按照进程划分的未落实建议

所涉进程	高	中	低	合计
治理、问责和管理控制	13	63	30	106
战略和规划	1	34	6	41
宣传、联络和交流	1	23	21	45
运营	7	58	10	75
性别平等		16	4	20
财务和银行	0	22	17	39
资产管理	1	9	21	31
人力资源	2	43	42	87
采购		23	27	50
安保		3		3
差旅		11	9	20
信息系统	2	42	12	56
法务		1		1
合计	27	348	199	574

26. 在 574 项未落实建议中，110 项在 2013 年前提出，因此可归为长期未落实建议，需对此采取更强有力的跟进措施。图 5 按照风险类别对结果进行了汇总。

图 5—按照风险类别划分的长期未落实建议

年份	高	中	低	合计
2008		2		2
2009	1	2	1	4
2010	1		4	5
2011	2	20	2	24
2012	4	22	13	39
2013	2	23	11	36
合计	10	69	31	110
所占百分比%	9%	63%	28%	100%

27. 2013 年前提出的十项高风险建议与以下内容有关，更多信息可见附件 E：

- 最终确定全组织的业务持续性管理框架并开始执行；
- 界定严重失职和玩忽职守，以便为在此类情况发生时进行调查和实施纪律处分提供支持；
- 在运营分支的不同部门建立政策监督责任框架，包括采购活动；
- 制定综合指南，指导如何在不同的人员配备情形下通过适当的职责分工开展运营，并为小型办公室提供补偿控制；
- 评估备选实地采购和协议书监督方案的关键要素，并为新的监督职能分配所需的资源和人员；
- 完成综合性的信息技术安全风险评估；
- 为所有网络组件制定安全配置准则；
- 解决总部基础设施管理审查中确定的问题，包括定期向领导机构汇报总部场地安全情况，并制定总部场地的资本改造计划提案。

28. 虽然管理层在落实这些建议时取得了一些进展（如附件 E 所示），这些行动还不足以完成所有建议内容。监察办全年定期跟进管理层落实这些建议的情况，并在季度报告中向总干事汇报。

29. 2014—2015 年，为提升内部审计建议/商定行动的完成率，总干事强调在助理总干事级别实施高级管理层问责制，并在各部门建立审计联络人网络，以便跟进相关管理者，促进及时落实，支持核实工作并向监察办报告。为支持及时报告，

监察办开放网络版建议/商定行动数据库，以便管理者和联络人直接更新状况信息。2016 年以后，监察办将响应粮农组织审计委员会的建议，进一步采取措施，建立新的逐步升级政策，分别向助理总干事和部门联络人，并酌情向副总干事发送提醒和警告，告知建议/商定行动即将到期或逾期。对实施截止日期的监督工作也将进一步细化，与建议商定完成日期而非报告相关事宜的年份挂钩，从而进一步加强监督。

VIII. 调查欺诈和其他不当行为

30. 监察办调查组通过侦查和调查有关粮农组织工作人员、合作伙伴或与粮农组织有业务往来的承包商的欺诈和其他不当行为的指控和迹象，负责为本组织营造廉洁的工作环境，还负责推动采取预防措施。获取调查结果，以总结经验教训和建议程序和政策变动，增强粮农组织内部的廉正性。调查组提供廉正相关事项的咨询服务，还协助监察长开展其他需要法律或调查专门知识的事实调查。

调查流程

31. 监察办的职责包括调查以下方面的指控：欺诈和其他腐败行为；打击报复报告不当行为或配合监察办的审计或调查工作的粮农组织工作人员；性剥削和性虐待。2015 年初扩大了监察办的调查职责范围，纳入了工作场所骚扰的情况，并负责管理作为本组织《环境和社会准则》组成部分的申诉处理机制。

32. 根据粮农组织《内部行政调查准则》对各种员工不当行为情况进行调查。监察办职责范围内的不同案件适用特定的时间表，每个时间表都载于管辖特定不当行为的本组织政策中。在所有情况下，监察办收到的指控都需接受初步调查，以确定该事项是否处于监察办的职责范围内，或是否应提交粮农组织内其他司或提交另一组织。对于处于监察办职责范围内的案件，开展初步审查，评估是否具备足够理由启动全面调查。对于监察办展开全面调查的案件，监察办向总干事（涉及高级员工的案件）或全组织服务助理总干事（或其他情况下向授权代表）报告指控是否得到证实，以便决定采取何种管理行动（如需要），包括《粮农组织行政手册》第 330 节规定的纪律处分。

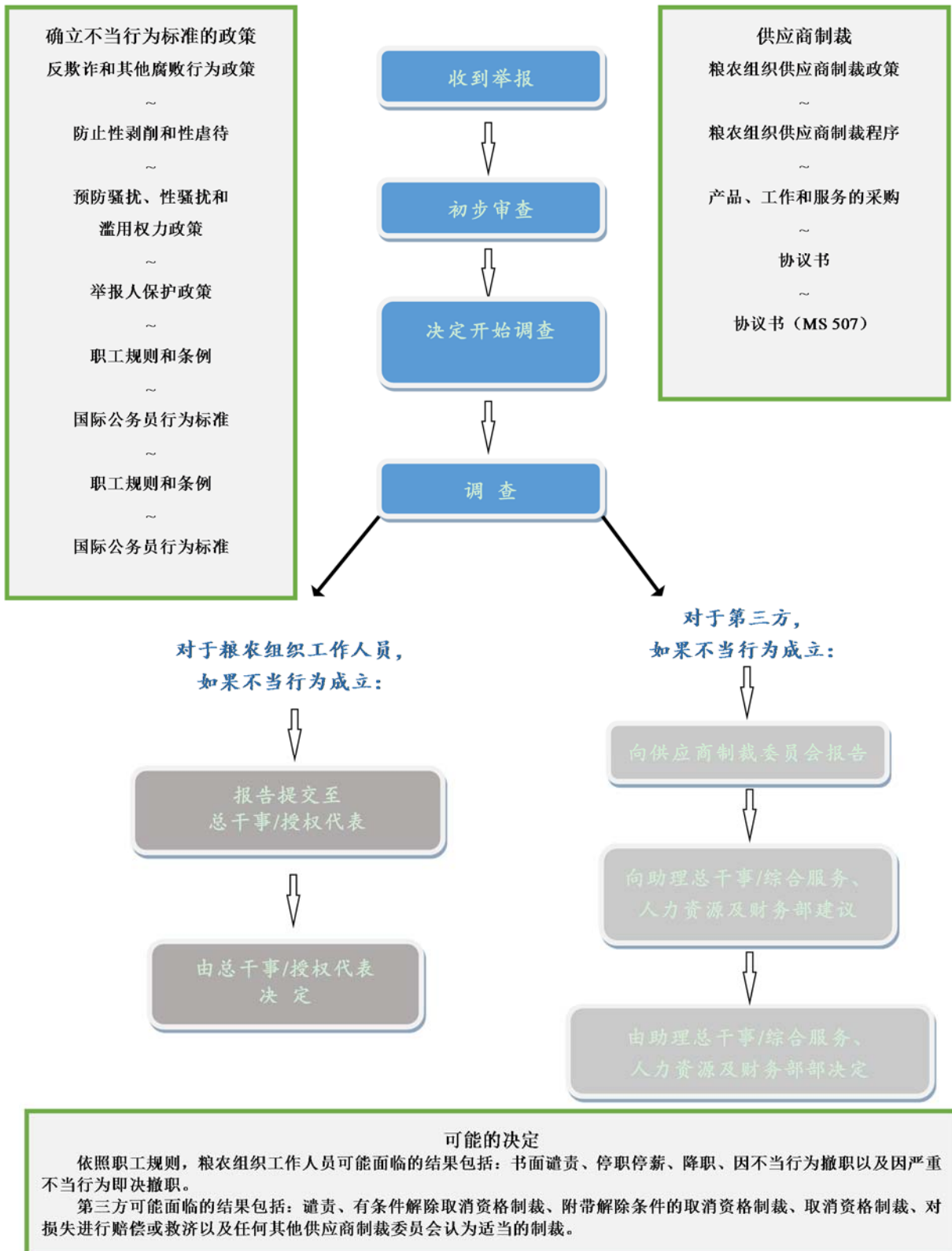
33. 对涉及本组织计划和业务的第三方（即供应商、供货商、实施合作伙伴）欺诈和腐败活动的指控加以审查，以便保护本组织并促进受影响人群从粮农组织计划和项目中充分获益。此类案件需接受初步审查，以确定是否具有合理理由认为发生了需制裁的行为。若监察办认定某第三方参与了需制裁的行为，将编写调查结果和一项启动制裁程序的请求，并发送至粮农组织供应商制裁委员会。该委员会将决定是否启动制裁程序，如果启动，则先评估监察办的报告和供应商的反应，再向综合服务、人力资源及财务部助理总干事建议是否制裁相关第三方。

34. 采用上述类似流程，审查向粮农组织申诉机制举报的关于不遵守粮农组织环境和社会管理指导准则的情况。评估不遵守指控，以决定是否与本组织相关项目有关。在发现与本组织有关的情况下，启动公众评议阶段，评议结束后，监察办着手开展实地调查，评估案件情况。随后，编制一份报告，提交总干事供审议和做出决定。

35. 若监察办得出了不利于粮农组织员工或第三方的结论，其将建议管理层采取适当的管理行动，具体行动由管理层决定。对于粮农组织员工采取的纪律处分可包括停职停薪、降职和免职。对于第三方采取的处分可包括谴责、视情况取消或不取消资格以及收回由于第三方渎职造成的损失金额。在第三方案件中，监察办还可在做出最终建议前建议暂停使用该供应商，以保护本组织的利益。根据举报人保护政策，监察办的职责包括建议旨在保护举报人的保护措施，例如暂停可能招致报复的决定。在这些案件结束之际，监察办还可建议对配合监察办的审计和调查工作的、遭受过报复或很快可能遭到报复的人员采取补救措施。

36. 为确保对案件进行适当的优先排序，监察办采用了分类系统。优先排序基于(i) 对于粮农组织业务和目标产生的任何不利影响的严重程度；(ii) 对粮农组织财务状况的影响；(iii) 对粮农组织声誉的影响；(iv) 阻止今后不当行为的能力、开展调查所需的资源以及解决的可能性等其他事实。启动全面调查的决定由监察长根据初步审查结果，与高级调查员协商后做出。下图 6 以图形的形式概述了调查流程。

图 6—监察办调查流程概览



调查案件量管理

37. 监察办以 35 个未结案案件开启了 2015 年的工作，包含 53 项指控。该年期间，监察办收到了 81 项新的举报（包含 108 项指控）和 16 项协商/咨询服务请求。监察办能够处理完 79 项举报（包含 130 项指控）和 16 项协商/咨询请求，包括之前年份遗留的举报和请求。下图 7 列出了 2015 年处理的举报情况，并与之前四年进行了比较：

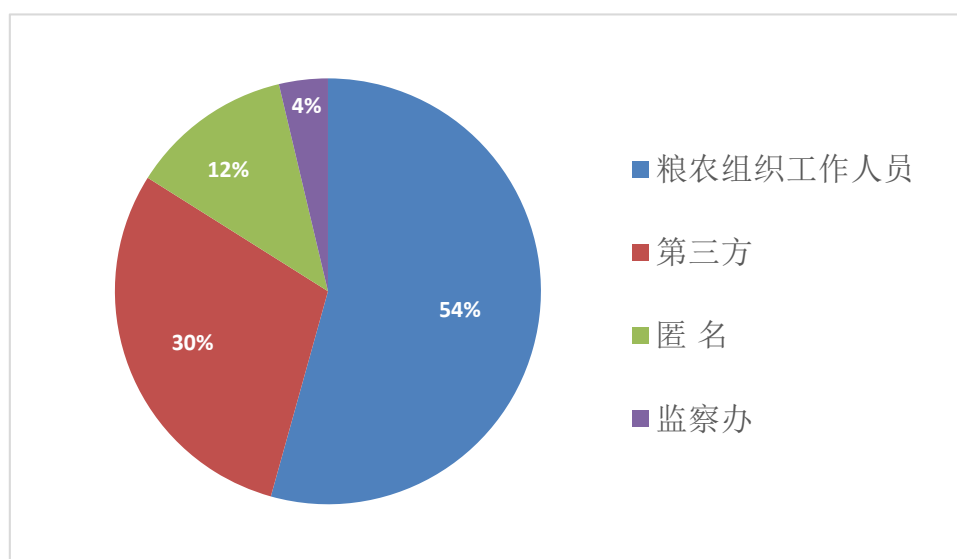
图 7—案件量处理

案件量	2011	2012	2013	2014	2015
前几年遗留举报	26	35	20	27	35
新举报	80	82	62	64	81
小计	106	117	82	91	116
新协商/咨询服务	17	37	26	27	16
事项合计（案件&协商）	123	154	108	118	132
已结案举报	71	97	65	53	79
已结案协商/咨询服务	17	37	16	30	16
剩余案件量	35	20	27	35	35

举报来源

38. 如下图 8 所示，监察办不断收到的举报大多数来自粮农组织员工，其次是第三方，监察办审计、调查和咨询工作中还发现匿名内部举报。

图 8—2015 年举报来源与之前三年比较



案件类型

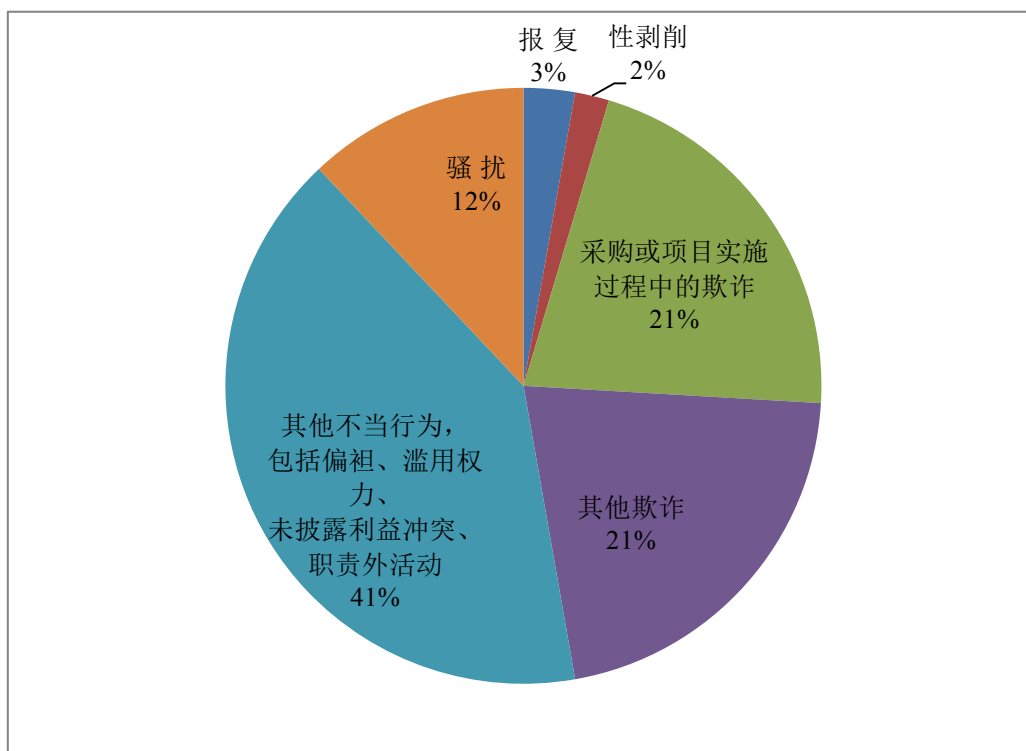
39. 下图 9 显示了 2015 年期间收到的指控类型。必须指出，监察办收到的每项举报中可能包含多项指控。指控的初步分类以监察办收到的初步资料为基础。在调查过程中，随着监察办收到的资料越来越多，可能会修改分类情况。

40. 作为本组织《环境和社会管理准则》组成部分的申诉处理机制于 2015 年初才实行，在向监察办提交举报之前，项目和本组织层面的前期步骤令人精疲力尽，因此到 2015 年底监察办没有在此机制下收到任何举报。

41. 对于处于监察办其他调查职责领域内的不当行为的指控大致分为以下几类：

- 《粮农组织行政手册》的“工作和服务的采购”章节与“协议书”中分别提到的采购相关欺诈和其他腐败行为；
- 本组织“反欺诈和其他腐败行为政策”中所涵盖的与采购无关的欺诈和其他腐败行为；
- 本组织关于“防止性剥削和性虐待”的政策中所定义的性剥削和性虐待；
- 本组织“预防骚扰、性骚扰和滥用权力政策”中所定义的骚扰行为；
- 本组织“举报人保护政策”中所定义的报复行为；
- 《粮农组织行政手册》第 330 节以及《国际公务员行为标准》中所述的其他对本组织声誉造成损害的不当行为，包括徇私、利益冲突、滥用资源。

图 9—所收到的不当行为指控类型



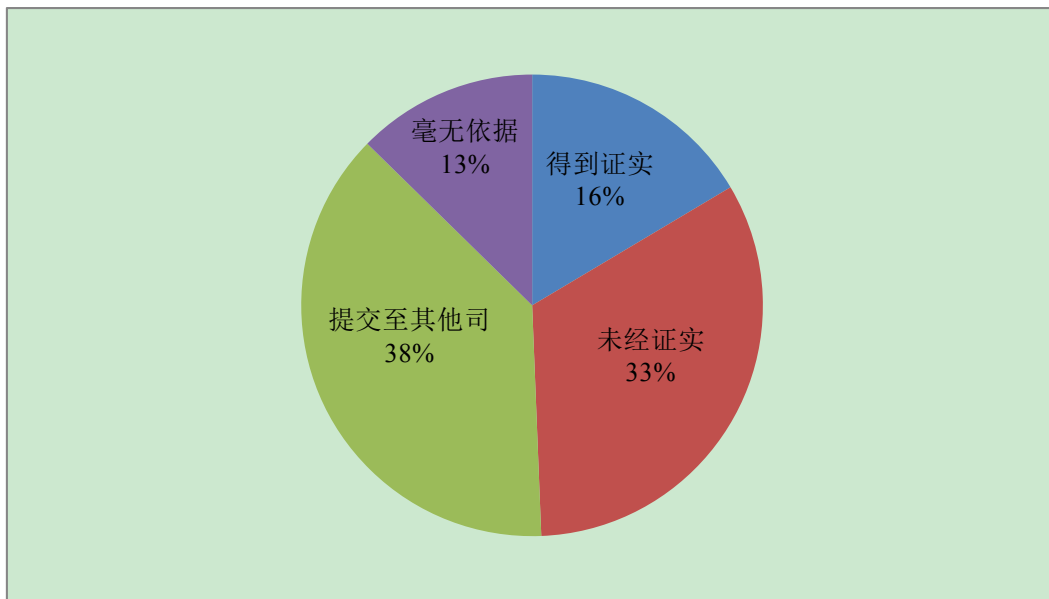
案件结论

42. 监察办的调查将就指控做出以下结论：

- 指控已证实，收集的证据足以表明指控是真实的，而且欺诈活动或不当行为已经发生；
- 指控未经证实，收集的证据不足以表明指控是真实的，或是表明欺诈活动或不当行为已经发生；或者
- 指控不成立，证据足以表明指控是不真实的，而且并没有欺诈活动或不当行为发生。

43. 下图 10 列出了 2015 年结案的所有 79 个案件的结论：在初步审查或全面调查过程中，监察办/调查组可能收集了足够证据表明指控是毫无根据的，从而洗清粮农组织员工或第三方的任何不当行为。这个结果对于本组织、粮农组织员工和第三方而言同等重要。

图 10—2015 年结案的举报结论



44. 在 2015 年结案的 79 项案件中：

- 13 项在监察办/调查组开展调查行动后得到证实，已结案；
- 10 项在确定未发生不当行为后（即指控不真实，未发生欺诈活动或不当行为）被认定毫无根据，已结案；
- 26 项未经证实，已结案；
- 30 项提交粮农组织内其他司，因为其处于监察办职责之外，或可采取替代措施解决举报提出的关切；或因缺乏足够资料证明当时应开展调查而提交监察办审计司以供今后审计。

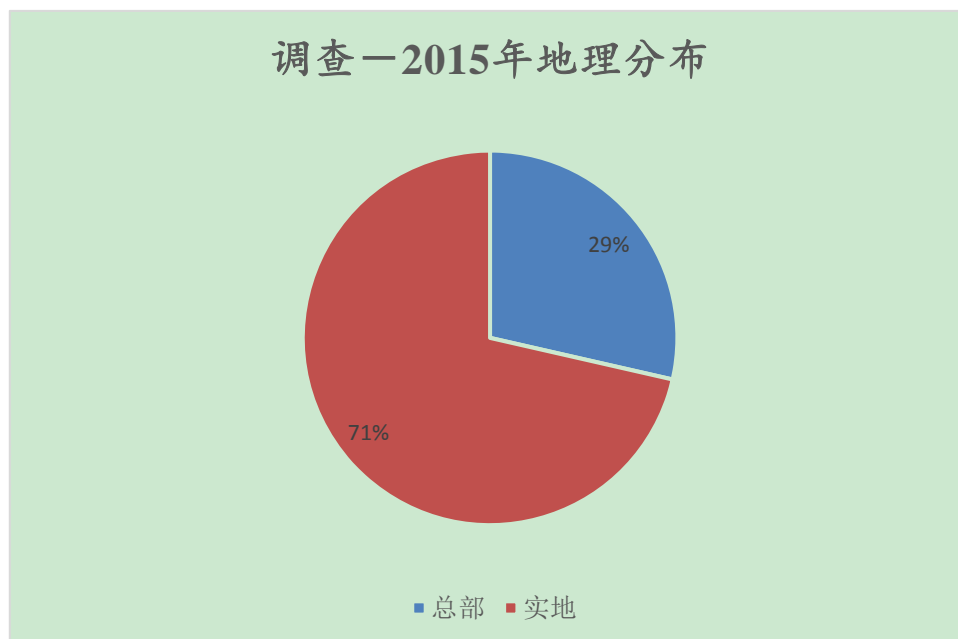
45. 监察办一调查组的目标是在收到举报后六个月内结案。2015 年从收到举报到结案的平均天数为 147 天（即不到五个月）。

46. 监察办 2015 年发布了 12 份调查报告，广泛涵盖了采购或项目实施过程中的欺诈、性剥削和性虐待、骚扰、利益冲突、欺诈和举报人保护等案件。监察办还针对开展了调查但无需完整调查报告或指控未得到证实，但结论和/或意见需转达管理层的情况发布了七项备忘录。

47. 在关于涉及粮农组织员工的建议的调查报告中，其中两份正待做出最终决定，针对其余报告，本组织已采取适当的管理行动，包括纪律措施。2015 年发布的调查报告中，有五份报告连同启动制裁程序的请求一并提交至粮农组织供应商制裁委员会。这些案件中有四项已经结案。供应商制裁程序中有三项程序得出了对相关供应商发起制裁的结果。第四项程序未得出发起制裁的结果。其余报告于 2015 年底发布，相关事项仍待该委员会作出决定。此外，监察办 2015 年提交了两份暂停使用某供应商的请求。这两份请求都得到该委员会的批准。这些案件的调查都于 2016 年结束，并正编制报告提交该委员会。

48. 如下图 11 所示，2015 年的大部分调查与粮农组织员工或承包商/投标人/位于相关领域（在此领域本组织面临的风险随着近期正进行的组织权力下放而增长）的实施伙伴有关。与总部发生的案件相比，这些类型的调查牵涉更长的员工工作时间以及更多的差旅，需要更多资源，给监察办造成更大的调查工作量。

图 11



49. 下文总结了 2015 年完成的代表性案例：

- **案例 1：性剥削和性虐待**—监察办/调查组收到信息，表明粮农组织实地办事处某员工涉足与未成年人之间存在不正当性交易。监察办着手前往该办事处访问相关人员并评估情势。监察办/调查组认为这些指控毫无依据，涉案个人并未参与被指控的禁止行为。
- **案例 2：项目实施中的欺诈**—监察办/调查组收到举报，声称某供应商在未经专利持有人授权的情况下，提供了获得专利的农业投入品。监察办/调查组在调查期间无法证实这些说法。然而，监察办认为，该供应商提供了伪造文件来说明向粮农组织提供的投入品来源，构成了欺诈。这一事项目前正待供应商制裁委员会做出决定。
- **案例 3：支票欺诈**—监察办/调查组收到举报，声称当地某高级员工安排将某支票签发至前顾问，从而该支票可被兑换，他则可获得现金。监察办/调查组认为，该员工改变了对顾问的付款方式（从电汇改为支票），以便其兑现支票。该员工承认他已兑换了支票，并在调查期间向办事处偿还了这笔款项。监察办/调查组得出结论认为该员工构成欺诈行为。涉案个人从此被本组织开除。
- **案例 4：采购中串通舞弊**—国家主管部门调查涉嫌行贿的某当地公司，为此联络了监察办/调查组，因为粮农组织与决标相关的两名员工接受了该贿赂。监察办/调查组与相关国家主管部门联系，并开展了调查，确定这两名粮农组织员工与涉案公司就粮农组织决标结果签署了佣金协议。监察办/调查组认为这两名顾问与涉案公司在招标的决标阶段发生了串通行为。两名涉案人员从此被本组织开除，监察办与相关主管机关分享了案件结论摘要。
- **案例 5：未披露利益冲突**—监察办/调查组调查了对于实地办事处某高级官员的一项指控，该指控声称此官员未披露利益冲突，因为他利用职务之便为其配偶的私人公司牟利。监察办/调查组访问了相关人员，并在相关国家注册表中进行了公司记录搜索。监察办/调查组认定该指控得到证实。涉案个人从此被本组织开除。
- **案例 6：项目实施中的欺诈**—监察办/调查组收到指控，声称某驻国家办事处的一名国家项目人员可能盗窃项目资金并欺诈。监察办/调查组前往相关办事处，发现除了欺诈或不当行为，内部监控方面的过失已导致无法确保项目资金及时准确对账。为该办事处主管编制了一份报告，就如何解决调查过程中发现的控制薄弱环节提出了建议。

IX. 检查及其他咨询服务

50. 监察办除了针对不当行为指控安排审计和调查之外，还就特定主题或事件进行检查，以便澄清事实或提供信息供管理层决策。年度工作计划包括由审计或

调查人员提供基于风险的优先重点范围之外的其他工作。这些工作可能是应管理层要求或作为积极审查的部分内容，而对特定事件或活动进行检查。2015年，监察办完成了对行政部门的检查，以协助2015年第二季度的管理层转型，还完成了对粮农组织在沙特阿拉伯王国计划中行政和项目管理方面的检查，包括跟进未完成的事后审计和落实技术事宜方面的建议。这些检查的结果摘要已纳入附件 D。此外，监察办发布了三份关于采购处战略、商品服务部核销和年度审计客户表白书的审计备忘录，以提请管理层关注。

51. 监察办参与了粮农组织内部在制定和更新本组织信托和廉正政策方面的不同举措。特别是，监察办参与了关于预防骚扰、性骚扰和滥用权力方面的政策更新，此项政策于2015年1月完成，正在制定新的环境和社会保障责任和举报流程，以便纳入粮农组织一套修订后的“环境和社会保障政策”中。监察办还参与更新本组织的“反欺诈和其他腐败行为政策”，该政策于2015年3月颁布，是粮农组织欺诈相关规章和条例统一工作的部分内容。

52. 2015年期间监察办还回应了20多条寻求短期建议和咨询服务的其他请求。这些服务包括就新伙伴关系协议提出评论意见和建议；审议若干项目协议；更新多份捐助方合同草案的审计条款以及法律模板和《行政手册》。

53. 监察办为多位处理欺诈事项的代表向捐助方报告提供咨询服务。此外，监察办为本组织内其他部门报告监察办工作成果提供类似服务，还就与外部各方共享欺诈侦查和预防相关信息的协议草案提供意见。

54. 监察办还为回应司法互助的请求提供了意见，这一请求是在当前国家刑事调查的背景下，通过外交渠道正式提出的。在联络之后，监察办与国家官员开启了关于以秘密方式共享信息的谈话，以便协助国家和监察办双方正在开展的调查。监察办还应请求向联合国其他机构提供了类似支持，以便更好地优化资源，促进不同的调查办公室之间更好地协作。

X. 实施监察办报告披露政策

55. 粮农组织理事会于2011年4月批准了一项监察办报告披露政策，纳入《监察长办公室章程》中。根据此项政策，常驻代表或其指定人员可在向监察长直接提出请求后，查阅2011年4月12日或之后发布的审计报告和关于调查中所汲取经验教训的报告。2012年11月，为促进实施此项政策，财政委员会核准了一项修正，允许远程在线查阅报告，作为在监察办办公场所查阅报告的替代方法。关于监察办所发布的、本政策下涵盖的报告的信息定期在常驻代表网站上更新。2013年制定了一项以网络为基础的安全解决方案，这是为了适用“仅供查阅”政策。2015年，两位成员提出了两条远程在线查阅请求，涵盖所提交的以下两份报告。两项请求均根据该政策在规定的响应时间处理完毕：

- AUD 1114—粮农组织出版活动的有限范围审查
- AUD 2214—联合国 REDD 方案越南国家计划

56. 无隐瞒报告的情况发生。某一次对所提供的一份报告的文本内容进行了编辑，以去除某些保密提供的第三方对比信息。这一事项已向请求者做了适当说明，并通过监察办的季度报告向粮农组织审计委员会报告了原因。

XI. 监察办管理层管理监察办的内部能力和运营

57. 监察办通过管理其人员、财务预算、技术和方法创造价值。其审计和调查职能接受定期外部审查。

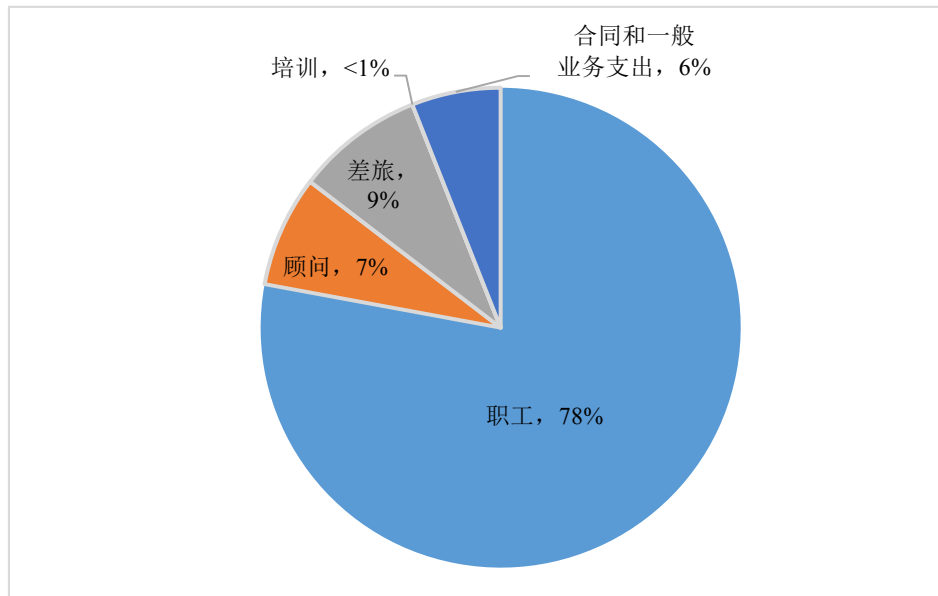
监察办人员配备和预算

58. 截至 2015 年 12 月 31 日，监察办共有 25 个核定员额。这些员额包括监察长、18 位专业人员、其中四位外驻开罗、曼谷、阿克拉和智利圣地亚哥各区域办事处；六位一般服务人员，其中四位隶属审计或调查团队，履行审计或调查支持任务。本报告附件 G 描述了监察办截至 2015 年底的人员状况，包括一些人口和性别信息。

59. 2015 年期间，审计处拥有三名 P5 高级审计员，负责向监察长报告并带领审计团队，审计人员定期交换以满足工作需求。2015 年继续进行总部和区域审计员额之间的轮岗，根据本组织的流动计划，监察办一名 P3 人员被指派担任监察办位于近东及北非的职位。调查组收到一名暂时从非洲区域办事处借调的 G6 人员，协助开展法证调查工作。2015 年底，监察办有四个审计员额空缺（曼谷的 P4、圣地亚哥的 P3、总部的 P3 和总部的 P2）以及两个调查员额（总部的两个 P3）空缺。两个空缺（一名审计员和一名调查员）于 2016 年 2 月填满，其他三个空缺的招聘流程正在进行中。至于法证调查员员额，监察办正在利用上述借调安排来进一步重新评价职位说明，随后再启动进一步招聘行动。监察办能够在经验丰富、极为称职的顾问支持下，完成其审计工作计划和调查案件量。此外，为协助管理调查案件量，包括向骚扰、性剥削和性虐待的新职责领域提供专家专门知识，2015 年补充了人员配备，除填补空缺所需人员之外，还增加了 217 名顾问/天数。

60. 监察办 2014—2015 两年度预算为 910 万美元，大多为正常计划来源。2015 年底，监察办预计截至本报告完成之时会有大约 10 万元的小额盈余。员工空缺的节约额大部分被额外的顾问支出所抵消。监察办的成本分解如下：

图 12—2014—2015 年临时支出



职工专业发展

61. 监察办在职工发展方面投入了大量资金，以确保在审计和调查方法以及组织管理和发展概念方面保持良好做法，并拓展员工语言技能。每年初，根据本组织绩效评价管理系统的个人发展计划组成部分，查明个人培训需求。此外，在小组培训课程中解决了更广泛的员工需求，并且如果可能，与其他位于罗马的机构或其他联合国/政府间组织的对应部门协作。监察办的培训联络点监督其培训计划的实施，该计划根据这些要素制定，并纳入粮农组织全系统进程。监察办感谢培训处在审议和实施 2015 年培训计划方面提供的广泛支持。

62. 2015 年，监察办实施了组织会员制，涵盖内部审计研究所的所有内部审计员工。这提供了无限制获取研究所期刊、在线专业资源和打折培训的途径。此外，监察办继续支持员工获取和维持专业内部审计、信息技术、风险管理和欺诈检查资格。

更新职位要求和实施绩效评价和管理系统

63. 2015 年，监察办完成了专业岗位和一般专门服务岗位职位要求的更新，并在 2015 年间实施本组织绩效评价管理系统时将其纳入考虑。绩效评价管理系统是粮农组织的绩效评价系统，是人力资源战略的必要组成部分，与职业绩效管理等其他关键组成部分相互联系。尽管 2015 年是粮农组织在绩效评价管理系统做法方面转型的一年，但与监察办各部门在粮农组织计划和预算框架内所取得成果有关的、面向监察办所有员工的年度工作计划已经完成，并在 2016 初得到评估。该流程的绩效规划、评价和发展要素为监察办内部的绩效交流提供支持，是监察办为审计和调查小组制定的质量保证和改善计划的核心组成部分。

技术支持

64. 监察办运用了得到广泛采用的审计和案件管理软件，该软件支持遵守专业标准和提高流程效率。监察办还运用专门的安全软件为其报告披露政策和审计委员会的运作提供支持。

审计质量保证和改善计划

65. 作为审计质量保证和改善计划的部分内容，监察办在每次审计完成之后向最终报告的主要接收人发送一份客户反馈问卷。从受审核方收到了 19 份关于 2015 年所发布报告的回复，平均整体满意度评级为 5.4 分，满分为 6 分。监察办通过季度报告汇总调查结果细节内容，与管理层和粮农组织审计委员会分享。

66. 为遵守国际内部审计准则，每五年安排由合格外部审查人员开展一次独立评估。上次审查于 2012 年完成，其建议得到全面实施，2015 年底在一位外部专家的协助下，开展了中期内部质量保证审查。报告于 2016 年初定稿，审查人员总结称，监察办目前运作基本遵照²内部审计师协会的《国际专业实务框架》的规定，利益相关者认为监察办提供的服务具有附加价值，并且对于粮农组织管理层监督架构至关重要。审查人员确定了在 2017 年前完成下一次外部质量评估之前需考虑做出改善的一些领域，将根据监察办 2016 年的审计质量改善计划加以推进，并由粮农组织审计委员会监督。审查的中期结果为监察办制定 2016—2017 年审计计划提供了信息。

调查质量保证和改善计划

67. 调查职能的外部评价于 2013 年 6 月开展。总体而言，该审查认为，监察办遵守国际调查准则，并在案件管理、归档和报告方面做出了正面评价。截至 2015 年底，此次审查的大多数建议已经落实，尚未落实的建议与粮农组织《调查准则》更新内容的定稿和公布有关。截至 2015 年底，针对此次更新的粮农组织内部审查流程尚未结束。关于尚未落实建议的后续行动由粮农组织审计委员会负责监督。

XII. 通过与其他监督机构协调合作最大化 监督范围和协调效果

与其他粮农组织监督机构和道德/监察员办公室协调

68. 在这一年里，监察办定期会见了评价办公室（评价办）和外聘审计员，讨论他们各自的工作计划以确保他们的工作不重复开展不必要的审查活动，并向他们各自的任务规划提供意见。评价办和外聘审计员定期抄送所有内部审计报告，且当与工作和任务规划相关时，在不同任务的工作层面上举行会议。在为单独审

² 这是根据内部审计师协会质量保证标准可以给出的最高评级。

计任务做准备时，监察办审查并考虑了外聘审计员在其评价报告中以管理建议书的形式提交给评价办管理层的问题和建议。

69. 2015 年监察办和评价办密切协作的具体事例包括：

- 南苏丹（在相同时期分阶段评价和审计）— 在 2015 年南苏丹评价和内部审计工作的范围界定、详细规划、执行和报告阶段中密切协作。监察办请参与评价的实地评价人员为审计协助证据收集，举办了评价办—监察办联合研讨会以审查两方的审查结果并确保在报告中体现合适的协同增效和互补性。
- 吉尔吉斯斯坦（审计后评价）— 在与监察办向评价办所作的关于在审计范围之外但与评价相关的领域的初步结果、主要关切、风险和信息的审计和反馈的范围界定和规划阶段期间密切协作。
- 索马里（评价后审计）— 监察办的审计范围被定义为无重复工作（如监察办不涵盖抵御力计划，因为该计划由评价办审查）；评价办与受访者分享收集的信息，包括会议摘要，且监察办参考了评价办关于抵御力的建议而不是对由评价办涵盖的主题提出自己的建议。

70. 在这一年里与道德/监察员办公室保持定期交流。在某些情况下，监察办或道德/监察员办公室收到的投诉在对方的职责范围内，则将该投诉转给对方处理。道德/监察员办公室在其培训活动中协助提高对监察办职责和反欺诈政策的认识。

与其他驻罗马机构的监督事务厅协作

71. 2015 年三个驻罗马机构的所有审计、检查和调查职能的员工年度联合会议由粮食计划署举办，以加强所有机构之间的合作、交流和联络以及专业素养的提升。该联合会议包括一场三个驻罗马机构的高级管理人员和联合国监督厅副秘书长参与的关于监督的未来方向的会议。

与其他联合国机构和政府间组织协作

72. 监察办继续在联合国系统和更广泛的国际组织部门中作为一个审计和调查专业网络的活跃成员。内部审计事务代表是联合国系统、多边金融机构和相关组织（政府间组织的内部审计事务厅的专业网络）的内部审计事务代表的网络。联合国内部审计事务代表是该网络的联合国系统小组。国际调查员会议汇集联合国机构、多边开发银行和其他政府间组织如欧洲反欺诈办公室的调查职能。联合国机构调查处是该网络的联合国系统小组。这些网络为巩固监察办自身的绩效提供重要的信息来源，为解决共同管理计划的覆盖范围提供机会并且是整个联合国和政府间部门的审计和调查职能和谐发展的基础。

73. 联合国行政首长委员会系统响应联合国大会关于四年度全面政策审查的决议，已将联合计划的联合国全系统联合内部审计的发展作为优先重点。这是由联合国内部审计处，包括监察办，通过联合国内部审计事务代表，集体作出的回应。

74. 2015 年，粮农组织、开发署和环境署的内部审计厅完成了一项对减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案（联合国 REDD 方案）的联合审查。联合审计由监察办主导且其结果在附件 A (iii) 中列出。

75. 由开发署牵头的几个联合国内部审计事务厅对马拉维“一体行动”的一次联合审计于 2015 年结束，并在附件 A (iii) 中列出。南苏丹和越南的联合国联合计划的其他两次联合审计于 2015 年发起，由其他联合国内部审计事务厅牵头，监察办作为指导委员会的成员参与到这些联合审计的规划和监督中，其南苏丹审计结果将为该联合审计提供信息。这些联合审计的结果将于 2016 年进行报告。

76. 监察办参与了于 2015 年 9 月在菲律宾马尼拉亚洲开发银行举办的第 46 次内部审计事务代表全体会议和第九次联合国内部审计事务代表会议。监察长在 2015 年期间继续担任共同副主席和与高级别管理委员会及其各类专业网络交流的联合国内部审计事务代表网络的协调员。

77. 监察长和一位高级审计员参与的内部审计事务代表/联合国内部审计事务代表会议以及闭会期间活动所涵盖的议题包括：

- 国际内部审计行业专业框架的发展
- 2015 年后议程中联合国内部审计处面临的机会和挑战
- 联合计划的联合国全系统审查，以便确认联合审计的优先重点
- 联合国系统中内部审计职能的联检组审查的早期结果
- 整合审计工作计划（粮农组织—原子能机构联合发表）中的风险
- 信息技术审计的各种方式
- 提高审计过程效率
- 协调内部统计意见和审计任务评级
- 在综合保证的情况下应用“三道防线”模式
- 审计报告公开披露的经验

78. 在 2014 年 9 月下旬，监察长和高级调查员参与了第 16 次国际调查员会议和第 2 次联合国机构调查处年度会议，在瑞士由抗击艾滋病、结核病和疟疾全球基金理事会主办。

79. 监察长和一位高级审计员参与的国际调查员会议/联合国机构调查处会议涵盖的议题以及闭会期间活动包括：

- 联合调查的联合国框架
- 积极主动的诚信评估
- 数字取证能力
- 各联合国调查机构中定义的协调一致
- 欺诈预防计划
- 第三方调查访问权限
- 内部调查数据保密
- 采访研究和理论的最新发展
- 获得和使用开源情报
- 调查事务基准
- 对行政首长的指控的调查指导（联检组建议）
- 跟进联合国秘书长 2014 年关于预防性剥削和性虐待的年度报告

附件 A

2015 年年底已完成或正在进行的审计中涵盖的
监察办全组织风险登记册中的风险

实体类别	子类别	可审计实体/高风险	
战略目标的落实	战略框架治理	战略规划（2 个风险）	
		3. 战略指导、协调和监督	
	战略目标行动计划和结果框架的制定	4. 结果框架	
	人力规划	5. 人力规划	
	实地计划管理和行动	国家级计划和行动	6. 项目制定和批准
			7. 项目利益的可持续性
			8. 1 级和 2 级紧急项目管理和执行
			9. 投入分配
			10. 项目监测
		3 级紧急行动	11. 3 级紧急项目管理和执行
有利环境	职能目标 6—技术质量、知识和服务	12. 性别主流化	
		13. 出版物	
	职能目标 8—外联		14—15. 资源筹集（2 个风险）
			16. 全球环境基金（全环基金）
			17. 伙伴关系
			18. 全组织交流
	职能目标 9—信息系统和技术	执行、服务和支持（DSS）	19—20. DSS03 管理服务要求和事件（2 个风险）
			21. DSS05 管理安全服务
	职能目标 10—粮农组织治理、监督和指导		22. 风险管理
			23. 建议的实施
			24. 组织结构
	职能目标 11—实现高效、有效的管理	财务管理	25. 金库
		人力资源管理	26—27. 编外人力资源管理(2)

		采购、资产和设备管理	28. 资产管理
		行政和其他服务	29. 共享服务中心
			30. 遵循行政管理政策和程序
		差旅管理	31. 公务差旅
	权力下放办公室管理和绩效	权力下放办公室结构和能力	32. 权力下放办公室结构和能力

附件 B

权力下放办公室审计范围

按区域和年份划分的三个两年度中于 2017 年结束的所有重要的驻国家办事处全面覆盖的目标预期成效：

	欧洲及中亚 区域办事处 (REU)	亚太区域 办事处 (RAP)	近东及北非 域办事处 (RNE)	拉美加区域 办事处 (RLC)	非洲区域 办事处 (RAF)
2012 年	2	4	1	6	10
2013 年		5	1	5	14
2014 年		7		2	7
2015 年	1	3	1	2	10
2016 年	1	2	6	3	4
2017 年	1	1	4	4	7



附件 C

2015 年根据披露政策发布的报告

任务说明	报告发布 编号
驻罗马机构联合采购审查	AUD 0115
信息技术安全	AUD 0215
粮农组织新战略框架实施的咨询审查	AUD 0315
全面国家审查：粮农组织驻蒙古代表处	AUD 0415
全面国家审查：粮农组织驻中国代表处	AUD 0515
全面国家审查：粮农组织驻朝鲜民主主义人民共和国代表处	AUD 0615
共享服务中心	AUD 0715
马拉维“一体行动”联合审计	AUD 0815
信息技术服务管理	AUD 0915
财务和行政审查：粮农组织北非分区域办事处	AUD 1015
全面国家审查：粮农组织驻尼日尔代表处	AUD 1115
2014 年职工商店实物库存盘点	AUD 1215
粮农组织差旅安排有限范围审查	AUD 1315
管理、财务和行政审查：粮农组织驻吉尔吉斯斯坦代表处	AUD 1415
全面国家审查：粮农组织驻刚果民主共和国代表处	AUD 1515
全面国家审查：粮农组织驻孟加拉国代表处	AUD 1615
紧急行动与发展活动的整合审查	AUD 1715
联合国 REDD 方案联合审计—由三大参与机构（粮农组织、开发署和环境署）和联合国 REDD 方案秘书处实施和协调	AUD 1815
全面国家审查：粮农组织驻马里代表处	AUD 1915
2013 年和 2014 年驻国家办事处审计的财务管理和行政内容总体报告	AUD 2015
粮农组织战略框架中的性别主流化审查	AUD 2115

任务说明	报告发布 编号
全面国家审查：粮农组织驻加蓬代表处	AUD 2215
全组织交流办公室交流活动	AUD 2315
财务和行政审查：粮农组织驻秘鲁代表处	AUD 2415
全面国家审查：粮农组织驻阿富汗代表处	AUD 2515
编外人力资源的审查	AUD 2615
全面国家审查：粮农组织驻南苏丹代表处	AUD 2715
财务和行政审查：粮农组织驻几内亚比绍代表处	AUD 2815
管理、财务和行政审查（案头审查）：粮农组织驻厄立特里亚代表处	AUD 2915
财务和行政审查：粮农组织驻印度代表处	AUD 3015

经验教训报告调查

描述	已发布的 报告
2015 年无	

附件 D

2015 年报告的审计及检查结果摘要³

AUD 0115—对驻罗马各机构的共同采购小组开展联合审计

在毕马威咨询有限公司的协助下，驻罗马三大机构的内部审计办公室对共同采购小组展开了一项联合审计。共同采购小组成立于 2010 年，旨在为驻罗马三大机构总部的共同采购工作和服务进行联合招标。审计涵盖的日期为 2010 年 1 月 1 日到 2013 年 12 月 31 日。

根据其章程，共同采购小组的目的是管理联合招标，招标估值第一年为 2 500 万美元，随后的年份其估值有可能增长到 1 亿美元。在试行第一年（2010 年）进行了 15 次联合招标，估值约为 2 250 万美元。2011 年的自我评估认为，这些联合招标帮助实现了合同价值百分之三的估计成本结余。被管理和授予的招标数量自此以后有所下降，招标总价值（例如，审查期间为 3 950 万美元）低于估计值。

所注意到的积极做法和举措包括：完成 26 项联合招标及大量附带合同；规定联合国各机构在采购程序方面进行合作；实施共同电子招标系统，促进和追踪招标管理；和联合国全球采购网门户网站进行整合；在部门和供应商之间分享知识并进行培训；以及利用其他机构的专业知识。

某些问题限制了共同采购小组的成效，报告中包含若干项商定行动用于应对这些问题，例如，工作方式和人员配备、活动和资源规划、驻罗马各机构采购流程的统一以及监察和绩效汇报。

AUD 0215—信息技术安全审查

审查的目的是核实早前建议的实施情况，更新监察办的评估，并在必要时提出新的行动，同时考虑改进信息技术安全环境。

尽管有一些改善，但确认在控制方面持续存在不足。在若干案例中，在 2013 年信息技术司进行重大重组、关键职位出现空缺之后，或在用全组织信息技术治理框架取代早前已停止运行的框架得到明确之前，针对监察办之前建议的行动被搁置或取消执行。

此后在 2015 年期间，信息技术司已经采取了大量行动，以期解决后续报告中提出的问题。

³ 注意到，为了及时进行汇报，于 2015 年初发布的 AUD 0115、0215 和 0315 报告的结果被纳入到监察办 2014 年年度报告中。

AUD 0315—粮农组织新战略框架实施的咨询审查

该审查得出的结论是，关键管理岗位上的内部利益相关者广泛支持并参与实施工作，这对新战略框架达成预期结果至关重要。人们强烈认同的是，新战略框架聚焦关键的优先重点，促进并加强在粮农组织活动中采用跨学科方法（打破壁垒），并在全球、区域和国家层面上促进了协调一致的全组织方法，以便更好地完成交付和取得成果。

监察办明确了积极的因素，但也明确了战略、规划及资源管理办公室和高级管理层需要继续关注的一些挑战，包括：明确监督和汇报职能的作用和职责，明确区域倡议交付主管的作用，并最终确定作为业务工作规划阶段的组成部分而启动的员工队伍规划活动。

AUD 0415—全面国家审查—粮农组织驻蒙古代表处

粮农组织驻国家代表的工作地点在中国，代表处由一名副代表领导。该审查注意到代表处的代表性、计划和运作职责所面临的挑战，导致项目的实施出现延迟，风险管理无法起效，从而使风险演变为实际问题。已经确认的影响因素包括：粮农组织驻国家副代表做出本地决定的权力有限，且其财政授权有限；和当前及未来部门实地计划组合相比，人员配备水平较低；以及缺乏可为合适的运作结构提供资金的财政资源。

提出了十五项建议和一项合规问题，旨在解决计划和业务中的各项不足和缺陷。

总体而言，考虑到采购和协议书数量较少，财务和行政管理相关的控制比较充足。有待改善的领域包括：编外人力资源的遴选和绩效评估；协议书服务供应商的选择，以及专门针对商业服务选用合适的合同工具（服务合同而非协议书）；全组织系统数据的完整性和准确性；当地差旅活动；信息技术和安全。审计在这些领域提出了五项建议和 19 项合规问题。

AUD 0515—全面国家审查—粮农组织驻中国代表处

国别规划框架符合参与其制定过程的利益相关者的要求，利益相关者对粮农组织驻国家代表持非常正面的看法，并且认为粮农组织拥有良好的形象和声誉。然而国别规划框架进展没有定期的汇报和更新机制。资源筹集主要集中于现有的全球基金和计划。

有待改善的领域包括当地资源筹集工作，实地计划管理信息系统数据的质量和完整性，以及风险管理。审计提出了三项旨在加强计划和业务的建议。

总体而言，财务和行政管理控制设计合理，并且按预期运作。进程、理由和决定是透明的，并且得到了充分的记录。有待改善的领域包括：个人使用官方资

源后的及时偿付，跨界动物疫病应急中心的管理和运作，以及合理使用人力资源合同类型，例如个人服务协议和国家项目人员。在这些领域提出了七项建议和六项合规问题。

AUD 0615—全面国家审查—粮农组织驻朝鲜民主主义人民共和国代表处

粮农组织驻国家代表的工作地点在中国，代表处由一名副代表领导。该代表处受到尊重，是国际社会在朝鲜民主主义人民共和国的一个积极成员。

该审查注意到，国别规划框架是在与有关的利益相关者磋商后制定的，然而其目标似乎无法实现。在驻国家办事处层面上，没有定期状况汇报要求或强制汇报责任，只是制定了临时的安排。实地计划管理信息系统的信息并不总是完整或最新的，这影响了包括粮农组织驻国家代表在内的远程获取。

正在执行的项目与国别规划框架相关，尽管这些项目是在 2012 年编制框架时制定的。实地计划的实施受不稳定现金流的影响很大。存在若干因特定国家情况产生的挑战和限制，其中包括：基准数据收集和评估的关键领域、实施伙伴/服务供应商和受益人的甄选、工作人员的甄选、采购和现金补助。这些限制严重阻碍了粮农组织主导的控制措施在实施伙伴/服务供应商和个人受益人层面的应用，而且在双边项目中，应该在给捐助方的规划和汇报中清楚地说明这些限制，这很重要。监察办提出了六项建议和一项合规问题。

总体来说，财政和行政控制是令人满意的。然而注意到，受办公室人员配备特点的影响，内部职责分工中存在重大缺陷，需要特别注意的是，应该在阶段支付前接受可交付成果，以及考虑到适用于国内协议书服务供应商的甄选要求，需要特别注意监督协议书的进展。提出了四项建议和九项合规问题，旨在克服这些领域的不足和缺陷。

AUD 0715—共享服务中心

自上次审计（2010 年）以来，共享服务中心成功整合了新的离岸职能，引入了改善内部做法的若干措施，并为其他全组织举措，特别是全球资源管理系统项目，提供了重要的支持。尽管存在一些重大的持续性结构性限制，尤其是在内部组织和资源方面，但还是取得了这些进展。

监察办得出结论，共享服务中心的内部监控结构和人员配备不足，人员流动率太高。2010 年报告的涉及服务级协议的定义、相关性和衡量的若干不足持续存在。诸如总体能力、人员留置、监督控制、工作量管理、工作人员级别和职业发展等具体问题是长期问题，早前共享服务中心管理层已经和高级管理层提出过这些问题，但目前还未就此达成解决方案。

就如何实现中期和长期发展而言，缺乏明确的愿景。共享服务中心已经积累了大量机构知识，这允许它从一个主要负责处理事务工作的中心转换为一个能交付更多增值服务的中心（行政中心的一种自然发展，粮农组织并未积极推动此事）。缺乏长期战略加剧了某些较低层面的问题，特别是职工激励和流动问题。

共享服务中心正在实施一项名为“共享服务中心—演变”的改革进程，监察办认可了若干积极的方面，特别是在为客户提供单一联系人方面。然而改革进程的实施将要求对内部人员作出重大调动，包括从已被监察办评估为人手不足的共享服务中心部门调出人员。监察办相信，在进行进一步的改革之前先解决突出的长期结构性问题，将是稳健的做法。

商定了十一项旨在帮助改善绩效的行动。

重新提出早前报告 AUD 1710 中的两项商定建议，因为监察办评估认为根本性的不足依然存在，共享服务中心和人力资源办公室管理层同意这两项建议仍具有相关性。

AUD 0815—马拉维“一体行动”联合审计

联合国四个机构（粮农组织、开发署、人口基金和儿基会）的内部审计服务部门，于 2014 年 6 月派遣实地审计工作组对马拉维的“一体行动”开展了联合审计工作。

该联合审计将马拉维的“一体行动”评估为“部分满意”。做出该评级主要是因为“一个方案”及“一个基金”中出现的一些缺点。该报告草案的总体审计评级为“不满意”，于 2014 年 12 月发送给管理层征询意见，在管理层于审计实地工作结束至 2015 年 3 月期间核实补充信息并采取后续行动后，最终报告中该评级被修改为“部分满意”。

该审计提出了 15 项问题和 16 项建议，其中 8 项（50%）被列为高（关键）优先级别。驻地协调员与联合国国家工作队接受了所有建议。

AUD 0915—信息技术服务管理

监察办利用国际上普遍采用的实践框架—信息技术基础设施资料库，审查了粮农组织的信息技术服务管理安排。经信息技术司管理层同意，审查范围包括：服务目录管理、服务水平管理、变革管理、事件管理和问题管理。

总体而言，监察办发现信息技术司受审的信息技术服务管理做法的成熟度各不相同，但总体上是需要改进的。考虑了这些进程的相对重要性及评估成熟度后，监察长办公室认为，变革管理及服务水平管理是最需要改进的两个领域。此外，该审查还确定了改进问题管理以及事件管理进程的一些机会。服务目录管理进程的运作效果相对较好。

根据这些意见，监察办的总体结论是全组织对选定受审流程采用的信息技术管理做法为部分满意。

监察办认识到，信息技术司在审查时已经在采取行动改进其做法，以作为旨在提高所提供信息技术服务的质量的一般信息技术服务管理举措的一部分。监察办赞赏信息技术司的前瞻性并鼓励其全面加以实施。此外，监察办建议通过确定正式治理安排并界定其可交付成果以加强该举措。该报告包括 22 项商定行动，它们旨在进一步提高此项正在进行的举措的积极影响。

AUD 1015—财务和行政审查—粮农组织北非分区域办事处

通常情况下，分区域办事处具有适当的结构来实现高效和有效的办公室管理和运作。可以通过更为频繁地召开职工会议来加强管理控制。

财政和行政管理做法及控制被评为总体满意。尽管存在某些缺点，相较于上次于 2010 年开展的财政和行政审计结果，分区域办事处有所改善。下列为需要重点改进的职能：

- 应及时确定采购规划
- 应对协议书进行监测，以避免偏离商定的时间安排；
- 应对资产盘点结果进行跟进，应确定并处置废弃资产；
- 应加强对人力资源管理的控制。

AUD 1115—全面国家审查—粮农组织驻尼日尔代表处

对于国别规划和业务工作及财务和行政管理的总体评价为“满意”。

政府和联合国合作伙伴表示满意，并认可粮农组织是关键合作伙伴以及粮食安全领域的领导者，希望粮农组织能加强行动，同时也认识到这将需要更多资源。2013 年有半年没有派驻粮农组织驻国家代表，并缺少有关现已退休的粮农组织驻国家代表的替代人选的预计任期的信息，利益相关者对此表示不满，因为这给政府和合作伙伴带来了不确定性。

该代表处对反映了国别规划框架优先重点的当前实地项目组合的管理令人满意，但由于缺少全面、详细的工作计划及监测和评价工具，无法对实施进展进行客观衡量。监察办建议年度工作计划、交流、资源筹集以及监测和评价工具尽快投入运作。

由于当地捐助方数量有限且政府提供的资金有限，区域办事处和总部成为了向区域和国际捐助方筹集资源的主要联系人。

该审查提出了用于解决缺陷和不足的 9 项建议，粮农组织驻国家代表对此表示同意，并已采取整改行动。

财务和行政部门的资产领域被认为存在严重不足，而人力资源及银行和现金部门的资产领域被评为不足。关键原因在于行政部门缺乏能力，这是由于工作人员没有经验、长期空缺职位、粮农组织驻国家代表长期存在空缺职位导致缺乏管理指导，以及关于全球资源管理系统的初步培训不足。

该审查提出了解决缺陷和不足的 7 项建议和 19 项合规问题，粮农组织驻国家代表对此表示同意并已采取整改行动。

AUD 1215—2014 年职工商店实物库存盘点

库存价值超过 170 万欧元，是职工商店财务报表中最重要的资产之一。根据职工商店 2014 年末的库存盘点和独立抽样测试，监察办认为职工商店已对年末盘点建立并实施了充分的程序。监察办的抽样测试盘点结果与职工商店的盘点结果不存在任何重大差异。外聘审计员在 2014 年财务报表审计期间核查库存余额的可靠性时，考虑了监察办的审查结果。

AUD 1315—粮农组织差旅安排有限范围审查

监察办完成了一次对粮农组织差旅安排的有限范围审查，用来评估行政事务司为削减差旅费用而采取的措施的恰当性和有效性。行政事务司在受审领域的表现令人满意。行政事务司非常重视确认并采用节省开支的措施，粮农组织还牵头在联合国各机构实施其中部分措施。然而，由于缺乏综合差旅管理信息系统，以及行政事务司缺乏扮演更为全面的绩效监管角色的能力，监察办将全组织层面的差旅管理评级定为部分满意。

以下关键问题需要改进：

- 全球资源管理系统没有为本地差旅提供一个解决方案。因此大约有 40% 的差旅费用几乎处于无监管状态。目前没有关于合理监测和分析差旅活动以支持进一步的成本削减工作的报告。
- 优选旅馆计划是财务上取得的一个成功，但在计划的扩张方面，粮农组织应采取非常谨慎的态度，尤其是在旅馆整体品质较差，能够节省的费用相对较小的区域。
- 原则上而言，2008 年的全组织差旅供应商合同中引入的节余共享机制的构想很好，但在实际操作中却发现了一些错误。
- 应该实施一项针对其他节省成本倡议的更全面的成本效益评估，包括对那些过去未被考虑的倡议，或是未经严格评估就被抛弃的倡议，尤其是那些已经被其他国际机构成功采用的倡议进行评估。

AUD 1415—管理、财务和行政事务的审查—粮农组织驻吉尔吉斯斯坦代表处

对于治理、问责和内部监控以及财务和行政管理的整体评估结果为满意。自从2011年的上一次审计到现在，代表处已经在加强内部监控环境方面取得了重大进步。

但是，依旧存在着一些挑战，包括东道国协议尚未签署，办事处工作人员不足，以及缺少对粮农组织跨国项目的本土部分支持服务的补偿。其他需要提升的领域包括：职责分离和全球资源管理系统的数据准确性，以及对信息技术员工的培训。

管理部门已为关键行政流程建立起了恰当的工作流程，并且已有一些最佳做法的案例，譬如编外人力资源的甄选流程，采购的公开招标，防腐计划和相关的减缓措施。

有必要改进实地计划和其他跨国项目活动的采购规划，还需要减少负责协议书管理的官员所承担的矛盾责任。资产需要经常更新以反映它们的地点。编外人力资源的合同安排不一定总是确保机构稳定和能力发展的最佳解决方案。

管理层已经采取了一些纠正性措施来应对已注意到的薄弱环节。

AUD 1515—全面审查—粮农组织驻刚果民主共和国代表处

总体而言，宣传、规划工作和运营方面的评估结果均为满意。外部利益相关者和合作方都认可粮农组织在粮食安全以及农业和农村发展领域的有效领导力。一项交流战略的完成和实施将有助于发现更多的机会。

2013—17年国别规划框架正处于实施的中期；年度工作计划，以便将各项活动与国别规划框架挂钩，以及审查绩效指标所要求收集的数据，将有助于监控其进展。资源筹措战略需要最后确定和实施，但与至今的资源筹措状况相比显得过于宏大。

实地计划的管理和运营评估结果为满意。将性别问题纳入代表处的战略和实地计划的工作取得了进步。

管理、财务和行政控制的评估结果为整体满意。总体而言，各方的控制都在持续实施中，并且行之有效。但是，实地计划管理信息系统并没有被系统地用作文件库。虽然存有一些供应商的绩效问题，但采购和合同管理控制运作良好。粮农组织驻国家代表主动提出了供应商能力有限这一问题。个人档案并不包括一切规定的人力资源记录，并且绩效评价也常常没有进行。资产控制的评估结果仅仅是部分满意，虽然盘点了资产数量，但没有进行调节。

审计提出了一项商定行动和四项合规问题，以弥补各项不足和缺陷，粮农组织驻国家代表已经对此提出相关改正措施。

AUD 1615—全面国家审查—粮农组织驻孟加拉国代表处

利益相关者对粮农组织基于强有力的联络沟通的努力所建立的形象持积极态度。由政府和区域办事处批准的国别规划框架并不包括资源筹措计划或是资源需求的评估。计划于 2015 年末至 2016 年初对国别规划框架进行中期审查和更新，这将提供机会，使优先重点与潜在资源保持一致。

代表处积极监测实地计划，然而，审查的两个项目存有缺陷，其根源在于项目批准之前未填补项目制定过程中的缺口；两个项目都制定了技术支持的预算，但却都未陈述时间节点和预期的技术投入。

总的说来，为了办事处进行高效和有效的管理和运营，采用了恰当的结构和控制措施。管理层需要注意纠正以下不足：采购规划，特殊奖数量多，协议书支付，员工超时工作，转账凭证的记录，未曾使用和已作废支票的安全和保管问题。

报告建议商定行动和合规问题以弥补行政和财务方面的不足和缺陷，粮农组织驻国家代表也采取了纠正行动。

AUD 1715—紧急行动与发展活动的整合审查

早期的一项审计（AUD_0713）指出应对能力和资金挑战应被视为权利下放进程中的一部分。当前的审计检查了当前的整合程度和早前报告中提出问题已做出应对。

截至 2015 年 3 月，整合工作按原计划进行，所有拥有紧急行动权的驻国家办事处已完成整体进程。然而，驻国家办事处的技术、运营和行政能力缺口仍然存在，并且需要解决资金问题，以确保引入变化的可持续性。仍需就一些待解决的问题做出决定，包括设在塞内加尔、肯尼亚和南非的三个恢复力小组的目的和管理。监察办鼓励管理层对解决这些问题给予高度重视，这将有助于在国家一级实现提高绩效和扩大影响的双重目标。

AUD 1815—联合国 REDD 方案联合审计—由三大参与机构（粮农组织、开发署和环境署）和联合国 REDD 方案秘书处实施和协调

2014 年年初，粮农组织、开发署和环境署的内部审计处开始联合审计联合国 REDD 方案，该方案支持由国家牵头的旨在通过保护、更好地管理以及合理利用森林资源，减少毁林和森林退化所致温室气体排放量的 REDD+进程，为全球对抗气候变化做出贡献。联合国 REDD 方案于 2008 年启动，依靠联合国三大参与机构的召集角色和技术专业知识。审计活动于 2014—2015 年分三个阶段进行，审计期间该方案总额为 2.28 亿美元。

该方案通过以下两种方式支持非洲、亚太地区及拉丁美洲的 55 个伙伴国家的国家 REDD+准备工作：(i) 依据 2011—2015 年全球计划框架通过联合国 REDD 方

案支持国家行动计划制定的常用方法、准则、其它方法、工具、数据和最佳做法提供跨国规范支持；(ii) 通过设计和实施基于国家需求的联合国 REDD 方案国家计划和针对性支持，向各国提供直接的国家支持。

第一阶段和第二阶段审计重点关注国家和机构层面，由三个组织的内部审计处于 2014 年单独报告。2015 年的审计报告重点评估了联合国 REDD 方案三大参与机构和秘书处对该方案的整体和机构间实施和协调情况。随着联合国 REDD 方案的继续推行，从 2016 年开始已经为第二阶段拟定目标、计划和框架。联合审计旨在确定现有结构、流程和方法需要改进的地方。

内部审计处表示自从该方案于 2008 年启动以来，概念和条件变得更加具体。因此，该方案符合伙伴国家和联合国气候变化框架公约（气候公约）需求的情况在不断改善。审计得到的关键结论如下：

- 联合国 REDD 方案的活动与其他 REDD+ 实施伙伴和供资来源，如森林碳伙伴基金、林业投资计划、生物碳基金、全球环境基金和绿色气候基金的活动有重叠；
- 缺乏全面的原则和准则，为各参与机构的国家行动计划活动分配资源，并为跨国层面的国家行动计划规范支持与国家层面的国家计划和针对性支持划分资源；
- 逻辑框架过于复杂、不够集中；
- 机构间合作与协作存在缺陷，需要通过澄清战略小组、管理小组及该方案秘书处的职责范围、作用和责任等治理安排来解决。

联合审计报告提出了 11 条建议，主要针对该方案的“管理小组”（由联合国 REDD 方案的参与机构和秘书处的重要管理人员组成）。

AUD 1915—全面国家审查—粮农组织驻马里代表处

国别规划和行动方面的内部监控令人满意。联络和宣传能力尤其强，因此一些项目正在筹备中。粮农组织的举措和协调受到政府和捐助方的赞赏。然而，国别规划框架，尤其是在性别主流化方面需要更新，且应由相关委员会定期监测进展。实地计划管理信息系统也需要更新。项目实施状况受到定期监测，但是基本是基于预算开支而不是基于结果的指标。

财政和行政方面的内部监控部分令人满意。与上一次审计结果相比有一些改善，尤其是自从 2014 年采购股成立以来。其它方面仍然薄弱：预付加油卡系统职责分工、仓库存货控制系统、差旅规划和报告、支付凭证的支持类文档、预付账款、账簿代号的准确性和一致性、小额备用金和支票的增加和风险控制。这些缺陷的关键原因在于低估风险、缺乏规则意识以及培训不充分。

报告中列出 30 项商定行动和 23 项合规问题以弥补上述不足和缺陷，代表处管理层已经开始实施。

AUD 2015—2013 年和 2014 年有关驻国家办事处审计的财务管理和行政问题的总体报告

监察办发布了有关驻国家办事处财务管理和行政问题审计的第四份年度总体报告，包括从 2013 年 11 月至 2014 年 12 月开展的 22 次审查。这些审计活动重点关注与以下关键绩效领域有关的控制因素：经济和效率、政策合规、报告和资产保护。

报告指出高级管理层已在机构层面做出改善，在整个权力下放办公室网络强化这些方面，包括发布高级别粮农组织问责政策，概述改进驻国家办事处开展和交付项目能力的计划，以及在战略框架下开发第一版全组织成果表，使包括驻国家办事处在内各级的成果（定量和定性数据）的分析、汇总和提交成为可能。

报告显示三分之二被审计的办事处被评为在财务和行政领域总体按预期运行，与之前总体报告中总共只有 43% 的办公室被评为“令人满意”相比，这是一个显著的改进。

粮农组织应持续重视解决长久的不足，虽然各办事处情况不一样，但是都涉及以下领域：(i) 形成全局性内部监控框架；(ii) 负责相关业务流程尤其是综合服务负责财政和行政控制的各司继续监测驻国家办事处是否遵守政策和流程；(iii) 解决权力下放办公室网络存在的管理薄弱和行政技能不足的问题。

AUD 2115—粮农组织《战略框架》中的性别主流化审查

监察办评估全组织层面性别主流化作为经审查的《战略框架》中的跨领域主题、在驻国家代表处活动中实施的充足性和有效性。

性别主流化的坚实基础已经建立。五项战略目标根据针对每项战略目标开展的性别分析均反映了与性别相关的考虑。然而，战略目标中性别考虑的主流化程度差异显著。包含性别标记的全组织监测机制已经建立，2015 年初发布的第一个中期审查从定性方面报告了性别平等取得的成果。

2015 年是《战略框架》实施的第一年，性别平等主流化监测机制尚未完全确定。管理层被建议采用全面方式确定措施以保证各级活动、预算拨款和取得的成果之间相互关联，以加强性别平等主流化的决策和全组织报告。为每个战略目标建立明确的性别平等目标是该进程的重要要素。战略计划主任和战略、规划及资源管理办公室以及社会保护司同意应当采取行动在战略目标规划和实施进程中加强性别主流化。

在权力下放级别，最初的迹象表明驻国家办事处正努力在实地计划中纳入性别考虑因素，但由于其对如下问题的认识有限而受阻，包括如何切实将性别平等问题纳入计划设计、如何监测实施、如何提高性别方面工作的可见度以及如何评估所取得的成果。区域代表和社会保护司同意应当采取行动以利用区域一级可获得资源加强驻国家办事处一级的性别认识，并在整个计划开展和实施进程中提供性别主流化方面的指导。

AUD 2215—全面国家审查—粮农组织驻加蓬代表处

监察办对粮农组织驻加蓬代表处（该代表处）开展了审计，包括 2015 年 5 月为期三周的审计任务。鉴于该代表处和驻利伯维尔的中部非洲分区域办事处（分区域办事处）进行了业务和行政整合，以及粮农组织驻国家代表作为预算持有人的项目数量很少，交易测试涵盖该代表处和分区域办事处。

总体而言该代表处和分区域办事处运作中的治理、问责和内部监控令人满意，尽管审计时发现政府现金配套捐款支付存在大量拖欠款项，这代表业务预算充足性存在风险。正在计划中的联合国新联合办公大楼中办公场所的充足性也存在不确定性。强调改进职责分工，并强调改进对《最低运作安保标准》和《驻地最低运作安保标准》安全评估的监测和实施补救行动。

计划和运作也被评估为满意。粮农组织驻国家代表有效保持联络并进行倡导，还有结构化的交流方法。国别规划框架在结构化的流程中制定，反映了政府的部门优先重点。该资源筹集计划不切实际，但使用绩效指标部分抵消了这一点，这些绩效指标的制定反映了对资源筹集的更实际估计。虽然国家一级和全组织战略目标层面实施国别规划框架的报告表明进展令人满意，但收集的有关绩效指标的数据不足以对实施进展进行客观的衡量。该代表处的实地计划很小，受技术合作计划项目和分区域项目加蓬部分的限制。

财务和行政方面均被评估为整体满意。对采购和协议书的控制在当地供应商范围有限的背景下已经足够。对资产的控制被评估为部分满意，因为资产账目的对账尚未完成。对人力资源、差旅、应付帐款、付款和预付款的控制都令人满意，尽管一些个别控制需要改进。

该审计以 11 项商定行动结尾，提出了 7 项合规问题以弥补上述不足和缺陷。代表处管理层已经开始实施商定行动。

AUD 2315—全组织交流办公室：交流活动

监察办完成了对全组织交流办公室交流活动的审查。该审计的具体目标是：i) 评估交流战略的充足性和完整性；ii) 评估该部门和全球交流网络结构和业务的充足性；iii) 评估全组织交流活动采用的资金利用价值方法。

管理层对加强全组织交流给予高度重视。全组织交流办公室近年来响应这一挑战，进行了显著改进，例如增加对战略伙伴关系的利用、建立全球交流网络、社交媒体内容的显著增加以及强化粮农组织品牌（如优化粮农组织网站内容和对标识的使用）。

2014 年，全组织交流办公室制定了新的粮农组织《全组织交流战略》和《全组织交流政策》。这两份文件确定了本组织交流管理的核心原则。我们的审查中明确的一些问题可归为交流战略实施的早期阶段。此外，监察办还找到了具有改进潜力的领域。

监察办发现大部分粮农组织单位，尤其是总部单位，认为全组织交流办公室主要行使控制职能，而不是一个提供建议和支持的单位。监察办承认全组织交流办公室并不主要是服务导向型单位，但相信这是进一步提升全组织交流办公室价值的一个重要机遇。

监察办以标准成熟模型为参照，评估粮农组织整体组织交流职能，确定其基本处于第二阶段（计划性）和第三阶段（机制化）之间。全组织交流沟通政策与战略表明粮农组织试图达到一个更为先进的阶段，拥有成熟的规模，为此，监察办认识到全组织交流办公室过去两年里在提升绩效方面取得的进展和成果，得出结论认为，与此次审计中审查的流程相比，组织表现令人部分满意。但是，监察办承认全组织交流沟通办公室已经将基础工作落实到位，并且持续跟进以便在落实战略方面取得进展。监察办的报告包括了 12 项商定行动，行动旨在整合扩展全组织交流沟通办公室已经取得的进展。在监察办看来，管理层应重点关注以下方面：

- 制定并宣传交流政策的实施计划；
- 系统实施政策中构想的组织沟通计划进程；
- 继续根据客观成本效益标准开发和建立起全球沟通网络；
- 规范并加强本组织沟通活动的协调机制；
- 审查并修改绩效指标；
- 制定有效的计划安排以支持战略目标小组的沟通需求；
- 开展全组织交流沟通办公室员工技能和能力的综合评估；
- 将资金利用价值的概念融入全组织交流沟通办公室的决策、计划和监督过程中；
- 将战略和进程纳入考虑范围以加强内部沟通，作为提高员工参与度和促进组织变革的手段。

AUD 2415—财务和行政事务的审查—粮农组织驻秘鲁代表处

监察办开展了针对粮农组织驻秘鲁代表处（即代表处）的审计工作，包括在 2015 年 5 月时长达三个星期的审计任务。

代表处管理层在该国有效地开展了粮农组织职责内的工作。已经通过国别规划框架确立了相关目标，并定期汇报相关进展；项目实施情况通过经常与项目管理层讨论加以监督；风险也得到确认和沟通。管理层已经营造出适合的控制环境，落实之前的审计建议，并且粮农组织驻国家代表也承诺会遵守安全和安保准则。代表处还面临着一些可能会影响其运营能力的挑战。这些挑战包括该国在筹措资源方面面临的特殊困难，这导致目前的国家计划的数量显著下降。粮农组织驻国家代表持有的项目组合进一步减少，可能会导致办事处的目前架构不可持续，这是由于目前向超国家项目（规模大于国家组合）提供的支持服务缺少足够的经费补偿，甚至包括办公场所租赁和设施的直接费用不足。其他需要改进的领域包括：(i) 优化现有的办事处架构以加强项目管理；(ii) 通过重新规划固定期限岗位来进行监督；(iii) 共享项目行政资源；促进职责分离和提升全球资源管理系统中的数据准确性。

在财务和行政领域，代表处应完善国家实地项目和超国家项目活动的采购计划，减轻协议书管理的职责冲突，并加强对实施伙伴工作流程的监督。为弥合行政工作中员工缺口的编外人力资源（国家项目人员和个人服务协议）合同安排并不总是确保机构稳定性或建设代表处能力的最佳解决方案。

审计得出了 10 项商定行动并提出了 16 项合规问题以应对上述薄弱之处和缺陷。代表处管理层已经开始执行这些商定行动。

AUD 2515—全面国家审查—粮农组织驻阿富汗代表处

监察办开展了针对粮农组织驻阿富汗代表处（代表处）的审计，包括 2015 年 4 月到 5 月为期三周的审计任务。

代表处的管理团队了解粮农组织在阿富汗扮演的角色和面临的挑战，但是需立即采取行动解决当地政府和捐助方对于粮农组织作为发展伙伴价值的担忧。作为此项行动的部分内容，粮农组织驻国家代表应创建一个职责明确的强大组织结构。除此之外，还需开展工作准确确认粮农组织在该国代表处的开支情况。

由于新的国家选举，粮农组织国别规划框架（2012—2015 年）的实施和监测工作于 2014 年暂停。国别规划框架筹措 3.28 亿美元的目标很大程度上是不现实的。目前正在制定新的国别规划框架。代表处采用了一些新的实地计划监测工具；然而，主要由于代表处、粮农总部和捐助方间的沟通问题，已经完成的两个项目大约共超支了 53.6 万美元。监察办抽选审查的三个项目中有两个项目在技术后勤服务方面表现薄弱：由于组织差旅限制的区域适用性，对于提供直接技术支持服务的首席技术官的借调声明和限制计费不准确。

总体而言，为了实现高效而富有成效的财务和行政管理工作，代表处建立了适当的架构和控制。需要关注纠正的薄弱之处：(i) 管理合同以加强对反欺诈和滥

用资源的控制；(ii) 资产记录与项目/与区域办事处的实地验证结果核对；(iii) 维护供应商数据库；(iv) 项目或代表处的非培训和工作室运营开支应公布相关进展。

审计得出 12 项商定行动，并提出了 11 项合规问题以应对上述薄弱环节和缺陷。代表处管理层已经开始执行这些商定行动。

AUD 2615—编外人力资源

监察办对粮农组织内的编外人力资源开展了审查。这一类别包括顾问和签署个人服务协议的人员。审查的主要目标是评估相关政策和程序在何种程度上为编外人力资源的管理工作提供了合理的框架。具体目标是评估以下内容：

- 粮农组织是否存在针对编外人力资源使用的愿景或战略及其可靠性；
- 编外人力资源甄选过程的效率和成效；
- 编外人力资源监测和监督过程的充分性。

编外人力资源是粮农组织实现其目标和具体目标的关键人力资源类别之一，编外人力资源的数量在过去几年里大幅增长，约占粮农组织任何时候的人员的 70%。人力资源办公室在编外人力资源的管理上取得了显著的提升，特别是：建立起了酬金带，授权雇佣经理全权负责确定薪酬率、通过工资单支付酬金和生活津贴，以及制定保障以更公平透明方式发放生活津贴的准则。

监察办认可人力资源办公室所开展的工作，考虑到审查的主要目标，得出结论：

- 编外人力资源使用的政策和做法中依然存在偏差，因为非员工人力经常被用来承担持续性的核心任务，而这些任务通常应当是员工的工作范畴。虽然这部分是由于经费紧张导致的，但此方面依旧需要更为清晰的愿景。
- 编外人力资源的甄选过程总体上还未达到已有政策所预期的透明严格的程度。大部分情况下，选拔的过程不富有竞争性（或是没有足够的证据证明），也没有很好的记录。导致这一现象的主要原因是规则的运用过于灵活，缺乏监督。
- 全组织信息系统的升级在非人力资源职能的监测和监督方面做出很大改善，目前可提供更可靠的信息。但是，监察办认为，信息可得性提升未必会带来积极地监测，主要是由于监测和监督的角色和职责尚未明确

除了这些全局性的问题以外，监察办还发现其他一些可能改进的领域，以便解决缺少选择个人服务协议还是顾问合同的明确标准等问题。

鉴于以上内容，监察办得出结论，组织绩效与既定流程、政策和最佳做法相比令人部分满意。报告中包括 19 项商定行动来简化和改善编外人力资源的流程。监察办认为管理层应将下列事项作为重点：

- 制定雇佣编外人力资源的基本指南，尤其是涉及到空缺的员工职位。长期而言，需要粮农组织各部门在实施严谨的人力计划，以应对编外人力资源的需求。
- 探索合并顾问合同和个人服务协议合同的备选方案和产生的影响。
- 建立编外人力资源使用的监督机制，包括明确监督角色和职责。
- 重新修订编外人力资源的甄选流程以增加具有竞争力的选择的数量，并扩大名单的用途。
- 确保编制的职权范围内容充分，能够反映细微职责，关键绩效指标和完成日期。

AUD 2715—全面国家审查—粮农组织驻南苏丹代表处

监察办开展了针对粮农组织驻南苏丹代表处（代表处）的审计，包括此前2015年6月开展的一次审计。

审计工作经代表处同意与一项评估工作同步开展，并与评价办的同事紧密协调，两大监督职能机构之间定期共享信息，以确保风险管控范围更广，并避免重复工作。

目前，代表处在三级紧急情况模式之下工作，面临很多深远的特定国家中的挑战。除此之外，代表处通过分发谷物和蔬菜种子、工具和钓鱼工具包以及给牲畜接种疫苗，在惠及更多受益人方面取得了重大成果。

监察办强调了在机遇与风险管理需要改进的下述领域：

- 粮农组织应当最终敲定并宣传其在该国的总体愿景，包括应对紧急情况、抵御力和发展行动的清晰目标，以及如何实现这些目标的相关战略；
- 应根据总体目标，实际估计资源筹措的潜力和主要来源，并接触不同的资源伙伴；
- 人力资源应与实施战略协调一致，以发展国家工作人员能力，并确保3级紧急情况降低之后的可持续性和连贯性；
- 应简化工作流程和部门结构以加强问责链；
- 应评估运营风险以确保明确减缓行动，从而以最有效、最高效的方式实现目标；
- 应制定受益人遴选的具体标准，并应用受影响人口的问责制和性别主流化的原则，紧密监督实施伙伴。

此外，监察办强调了总部各司，即副总干事、权力下放活动支持办公室、技术合作部和综合服务、人力资源及财务部需要改善的领域：

- 权力下放活动支持办公室应当加快开展甄选粮农组织常驻国家代表的工作。
- 技术合作部应在与信息技术司协商后完成并测试新开发的物资分配试点系统，包括建立与全球资源管理系统之间的接口。
- 在南苏丹等汇率波动大的国家，综合服务、人力资源及财务部应与其他相关部门协商，制定政策指南管理在本币汇率与对美元使用的官方限制并行的环境中面临的法务、运营、财务和声誉风险。

报告包含 24 项商定行动，并提出了 12 项合规问题，代表处已经开始着手处理。

AUD 2815—财务和行政事务的审查—粮农组织驻几内亚比绍代表处

监察办对粮农组织驻几内亚比绍代表处（代表处）开展了一次审计，包括此前在 2015 年 5 月为期三周的审计。

代表处通过定期会议及时与员工明确沟通，营造出适宜的管控环境。角色和责任，运营挑战、必要的减缓措施，组织战略和目标以及以结果为导向的管理工具都被记录在案，并向员工解释。

财务和行政事务管理评级为部分满意。代表处应当：

- 改进采购计划、编写请购单本地采购委员会对采购行为的报告和归档。
- 确保完整、最新的库存记录；
- 提升编外人力资源的遴选小组报告质量；此外，付费标准和绩效考核也应当记录在案并存档；
- 更为全面充分地准备支付凭证的辅助文件；
- 将预付款作为预付账款在全球资源管理系统中入账，并与收据核对。

AUD 2915—财务和行政事务的审查—粮农组织驻厄立特里亚代表处（案头审查）

监察办在 2015 年 10 月至 11 月间开展了针对粮农组织驻厄立特里亚代表处（代表处）的审计。审计是远程开展的，监察办未前往该国并将此次审计作为一次试点，供以后安全或其他因素限制现场开展审计工作的情况参照。因此，资产和存货等特定项目的实地核查并没有开展。

在过去三年里，每年交付的项目数量都在上升。通过定期与项目管理层讨论，监督项目的实施情况。但是，实地计划管理信息系统报告显示一些项目“需要立即采取管理行动”。代表处管理层在厄立特里亚实施粮农组织职责中遇到了困难。代表处面临着大量短期内无法解决也很难减缓的挑战。沟通并分配了员工的角色和职责，但员额配备水平较低以及能力限制使得真正的职责分离很困难，另有迹象表明需加强管控环境。其他需要改进的领域包括：全球资源管理系统中的数据准确性，员工和编外人力资源的培训和评估。

针对大部分关键行政流程（采购、人力资源、本地差旅和付款/收入周期），代表处管理层已经建立合适的工作流程。然而，资产的工作流程还需要改进，代表处员工并没有在所有工作流程中时刻遵守正确的程序。粮农组织面临的一个高风险是，由于国家内部的交通局限，难以核实项目的投入品是否被分发到了目标受益人手中。编外人力资源（个人服务协议和国家项目人员）的现有合同安排可以弥补行政管理上的人员不足，但并不总是确保代表处机构稳定和最佳能力开发的最佳解决方案。

审计得出 14 项商定行动，并提出了 12 项合规问题以应对上述的薄弱之处和缺陷。汇报称此前的审计建议（2010 年）都已得到处理，但仍有一些问题又在本次报告中出现，其中一项是商定行动，两项是合规问题。代表处管理层已经开始执行这些商定行动。

AUD 3015—财务和行政事务的审查—粮农组织驻印度代表处

监察办开展了针对粮农组织驻印度代表处（代表处）的审计，包括此前在 2015 年 5 月开展的 3 周审计任务。

代表处具有恰当的控制环境。代表处的员工补充足以应对当前以及规划的实地项目组合，前提条件是关键职位（目前空缺）能够有人胜任。员工角色和职责得到了明确的指示安排和清晰传达。管理层清楚粮农组织计划面临的关键风险，并寻求降低风险。缺乏得到政府批准、利益相关者支持的完整国别规划框架，可能会影响计划和运营能力。粮农组织驻国家代表已经采取了纠正措施去解决这一问题。

在财务和行政领域，代表处大体建立了符合粮农组织规则和条例的恰当工作流程，相关的存档标准也适当。至于采购协议书，监察办注意到了一些恰当使用合同格式的良好做法，但是，在可能的情况下，应开展更多工作确保更具竞争力的商品/服务供应商甄选过程。

审计得出了 3 项商定行动并提出了 6 项合规问题以应对上述薄弱环节和缺陷。代表处管理层已经开始执行这些商定行动。

INS 0115—行政事务司的检查

监察办开展了针对行政事务司的检查，重点在于概述行政事务司行使的职责，管理的项目和合同，并更新与之相关的风险分析以及解决方案。该项审查为行政事务司 2015 年第二季度的管理转型提供支持。内容包括有限的测试、汇总其他审计结果和建议落实情况，但由于时间的限制，没有定期的审计安排。

行政事务司向本组织运营提供了一些重要服务，有着重要的财务和运营影响力。这其中包括粮农组织的采购支出（在采购处的整体授权之下）和差旅支出

（在行政事务司的监督之下）共计 1.04 亿美元。行政事务司主要负责维护总部的办公场所，保证在总部工作的约 2 700 名员工的运营正常和安全，在大型会议和活动期间，包括来访人员在内总部的人流最高可达 5 000 人。

审查注意到行政事务司在过去的四年中发生了巨大的变化，尤其是由于为了配合组织本提出的预算削减要求，需简化活动并实现成本节约。行政事务司的正常计划预算拨款和职工数量在此期间都有着显著下降。虽然大体而言行政事务司几乎每一个领域都成功制定并实施了成本节约的措施，持续性的预算和员工削减已经达到了可以有效提供服务的程度，但在保护组织免受相关风险方面，事务司仍面临着重大压力。

关于本组织当前在行政事务司职能方面面临的最重大风险，监察办强调了以下几点：

- 遵守基础设施的安全标准：总部办公场所的一些方面需要加强重视，需极大降低安全危害。鉴于所需措施最近的预估为 4 000 万欧元，这对本组织而言颇具挑战。
- 采购处人员配备：采购处运营的环境已经发生了巨大的变化（权力下放办事处有了更大的授权，降低成本的压力等）。但是，采购处继续直接或间接负责本组织约 50%的采购工作，并在整体上肩负粮农组织的采购活动的监督职责。由于削减员额和职位空缺，采购处目前无法有效地履行其职责，过度依赖临时员工。这对于本组织而言是一个严重的风险，因为采购是财务风险的一个多发领域（由于粮农组织采购工作越发复杂，更是如此），同样还考虑到采购不仅仅是一种行政活动，更是粮农组织实地业务的重要组成部分，尤其是在紧急情况下。在 2013 年已经制定了一个适用于其自身结构的采购处战略，但直到 2015 年末才开始完全实施这一战略，虽然调整后的《2016—2017 年工作计划和预算》给予了相应拨款
- 职业安全和健康事宜：粮农组织早应完成工作场所的周期性职业安全和健康的风险评估，最近一次的评估还是在 2006 年开展的。

审查中所强调其他需要管理层更加关注的组织风险包括：

- 采购的技术审核：所有的采购行动必须有充分的技术规格支撑以确保实现资金利用价值。在有些情况下，采购处收到的技术规格说明是不够充分的。错误的技术规格会导致项目活动延期，超支和绩效欠佳。后者还会带来严重的声誉影响。
- 差旅管理：行政事务司持续削减预算，再加上缺乏合适工具，都限制了其有效监督粮农组织差旅活动以查明全组织范围内差旅费用的动因以及制定有效纠正措施的能力。2015 年单独的差旅审计报告中对此部分作了更深入的阐述。

- 承包商和特许经营商管理：行政事务司各部门负责管理一些复杂的服务承包商和特许经营商，但并不总是有充足的资源有效监管所有的合同。这可能会使本组织无法及时发现一些表现欠佳的行为以及节省开支的机会，因此会提升风险和暴露的可能。
- 总部长期维护计划：除了更为紧急的安全相关工作，总部办公场所还需要一个整体资本修复计划，防止目前的逐步废弃情况，提升效率以及降低利用成本。但是，由于该领域所需的高投入和其他优先重点缺乏资金支持，计划尚未得到实施。
- 工作场所整合管理系统：监察办 2013 年对行政事务司开展的审查强调了该司在年度计划流程、跟进所开展工作和报告方面的不足。除了一些改善之处，工作场地整合管理系统的缺失是主要的限制之处。
- 协议书管理：采购处在协议书管理方面已经取得了显著的进步，但是支出使用的大额款项和使用手段的灵活性产生了固有的风险，因此需要更为积极地监管。监察办很高兴地注意到采购处正在准备 MS507 的重要修订，这将提升现有政策，并对过去几年获取的经验进行总结反思。然而，为了落实协议书有效的监管职能，还需应对资源方面的需求。

INS_0215—粮农组织对沙特阿拉伯项目特定方面的检查

监察办/调查组对之前内部审计建议的跟进情况开展了检查，并审查了技术团队和一名即将离职员工提出的具体问题。经检查得出结论认为，虽然开展了一些工作落实之前的审计建议，但是自 2008 年以来仍有很多之前发现的关键问题仍未处理。监察办建议新的项目协调员和近东及北非区域办事处、权力下放活动支持办公室以及财务司合作，采取适当行动去解决未决问题，包括关于计划项目带来的收入的问题，以确保遵循适用的规则并合理控制资金使用。监察办进一步建议由一名经验丰富的国际采购官员对采购流程开展全面的审查，并向计划协调组员工提供指导以提高效率，加强控制并确保资源得到合理的使用和保护。

长期未落实的高风险建议概要

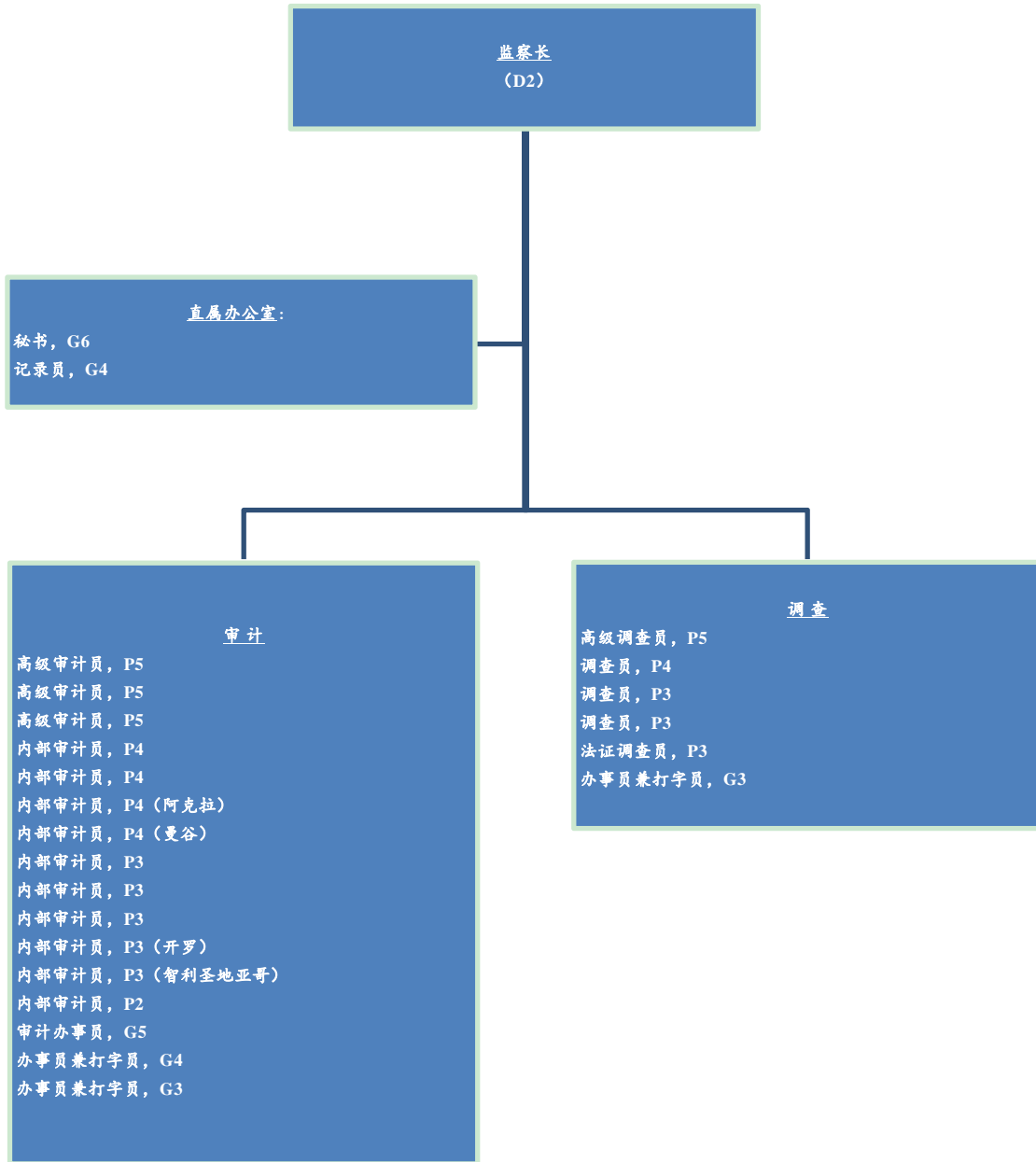
建议条目	建议	更新的状态信息
AUD 1409 纪律程序分析—决策和程序的连贯性—建议 13	人力资源管理司应更新《行政手册》第 330 节和第 303 节对严重失职和玩忽职守的定义	进行中 法律及职业道德办公室和人力资源办公室协商编制的行政通函草案。法律及职业道德办公室承诺将该建议落实完成
AUD 3410 业务连续性管理—建议 1	副总干事（运作）应建立并开始实施全组织范围内的业务连续性管理框架，该框架考虑到本报告中纳入的准则和其他良好做法。	进行中 自 2015 年初，在粮农组织实施的业务连续性管理计划已被视为新的联合国系统框架的一部分。2014 年 12 月，联合国行政首长协调委通过了一项组织适应管理系统政策，将业务连续性作为核心要素。该政策规定，联合国所有机构、基金以及组织适应管理系统的计划根据联合国行政首长理事会制定的一套具体的关键业绩指标开展实施工作。 为符合这一点，在粮农组织内建立组织适应管理系统的提案与 2015 年 10 月被提交至副总干事。这项提案的主要内容也被纳入了综合服务部助理总干事办公室的 2016—17 年工作计划的说明和技能差距分析中。目前尚未就该提案做出决定。
AUD 3411 信息技术安全—建议 3	应开展全面的信息技术安全风险评估。该评估将有助于鉴别出关键的信息资产、这些资产面临的威胁和现有的控制或控制的缺乏，其中缺乏控制会使风险成为现实。风险评估的结果将有助于为未来制定信息安全路线图。	进行中 信息技术司已经指定了一名全球运营安全信息技术官员，并且积极推进所有未落实的审计建议。该司参与了戴尔安全工作以进行如上所述的正式风险评估—职权范围摘要如下： ●实时网络评估；

		<ul style="list-style-type: none"> ●历史日志评估（包括 DNS，代理服务器/网页流量日志，防火墙和 IDS/IPS 日志）； ●端点评估（多达 12 000 个端点）。
AUD 3411 信息技术安全—建议 19	应针对所有的网络组件制定安全配置准则。这将确保对网络组件所做的变动不会提升安全风险，之前的观察已指出这一点。	<p>进行中</p> <p>信息技术司也在推进这项建议。该计划在于对粮农组织全球网络的高水平设计和所有组件的跟进细查的审查为主，以制定全面的固化准则。</p> <p>还应注意到最近引入的质保、变动管理和安全登出程序将有助于确保网络组件任何和所有的变化都能予以适当地检测和记录，以保证整个粮农组织的信息技术基础设施具有保密性、完整性和可得性。</p>
AUD 3312 2011 年驻国家办事处审计的财务管理和行政问题的总体报告—建议 3	副总干事必须在运营部门的不同单位内建立一个政策监督职责框架。应根据政策发布部门，尤其是综合服务、人力资源及财务部现有的供资和能力，开展监督职能的需求评估。	<p>进行中</p> <p>2014 年末，全组织计划监督委员会制定并通过了一项高级别全组织问责政策，且粮农组织承诺在 2015 年敲定一项内部监控框架，向在运营部门的不同单位内界定政策监督职责提供背景。一份内部监控框架草案已经提交至总干事办公室，且战略、规划及资源管理办公室正基于收到的指导意见对其进行修订。</p>
AUD 3312 2011 年驻国家办事处审计的财务管理和行政问题的总体报告—建议 10	财务司和权力下放活动支持办公室应就如何开展业务，同时适当考虑不同人员配备情况下的职责分工制定全面指导意见，并应为小办公室提供补偿控制，这一点必须予以落实以减轻不当职责分工带来的风险。	<p>进行中</p> <p>该项建议在作为加强组织内部监控框架更广泛工作的一部分向财政委员会汇报时进行了探讨。</p>
AUD 1412 实地业务采购监督和协议书的审查—建议 1	副总干事（运作）考虑到近期《问责制和内部监控框架》报告中界定的原则，应与行政服务司以及权力下放活动支持办公室开展协作，制定并实施一项可以充分监督实地采购和协议书活动的计划。该计划应当包括：确定要开展的具体流程/活动，以及负责监督计划及其活动的单位（采购处、区域办事处等）；获取人员配备	<p>进行中</p> <p>管理层同意执行采购处针对此项建议的战略。监察办已审查并批准了该战略，其中涉及已纳入《2016—2017 年工作计划和预算》中的若干人员配备行动。该战略所述的填补现有职位空缺的人员配备行动还在待定中，空缺由顾问回补。</p>

	（设立或调配员工职位）和编外（差旅等）人力资源要求；决定如何在本组织的政策框架（如《行政管理手册》、通告、职位描述或其他）内制度化该计划。	
AUD 1412 实地业务采购监督和协议书的审查—建议 2	预期的实地采购和协议书监督计划的一个关键要素将是新的监督职能评估并分配所需的资源和人员。副总干事（运作）应确保完成资源/人员配备的评估，并为新的职能分配恰当的资源 and 人员。采购处当前没有足够的员工去履行针对采购或协议书的监督职能。	进行中 参见上述状态信息。
AUD 3213—总部基础设施管理—建议 3	副总干事（运作）应就总部办公场地的安全向相关领导机构定期汇报，领导机构通过报告能够监督该项工作，使其完全符合东道国的建筑安全标准，并就供资提供指导意见和决策。	进行中 使总部办公场地完全遵守《欧洲建筑安全法》所需开展的最为紧急的工作的详细列表已由意大利和粮农组织专家联合制定，并发送至常驻意大利代表处，作为总干事署名寄给四位相关意大利部长（基础设施部长，外交部长，古典建筑部长和农业部长）的信函的后续。这些工作的预估花费为4 000万欧元，历时五年。粮农组织尚未收到意大利政府的正式回复。同时，意大利拉齐奥大区区长办公室负责处理具有历史价值的国家资产的单位已经增加配给，给予粮农组织办公楼特别维护。综合服务、人力资源及财务部正就下一步事宜和常驻意大利代表处沟通，可能会与意大利政府（基础设施部和/或外交部）会晤。
AUD 3213—总部基础设施管理—建议 5	除了在建议 2 和建议 3 背景下提交给领导机构的信息，副总干事（运作）、助理总干事和综合服务、人力资源及财务部应当考虑在综合服务、人力资源及财务部协调（必要时得到内部和外部支持）的需求评估基础上为大楼的主要翻修计划制定提案。	同意 在制定主要翻修基金提案并提交至领导机构之前，高级管理层正在等待先收到意大利政府对所需紧急工作清单（见之前的建议）的回应。如果对第一次请求的正式回应延期，综合服务、人力资源及财务部将再先后提出副总干事（运作）及总干事办公室的翻修基金的想法。该提案可能最快将于 2016 年秋季递至财政委员会。

监察办一组织结构图

2015 年 12 月



附件 G

监察长办公室

截至 2015 年 12 月人员配备表

	级 别	男	女	空 缺	合 计
监察长	D2	1			1
审计员					13
高级审计员	P5	2	1		
区域审计员	P4	1		1	
区域审计员	P3	1		1	
审计员	P4	1	1		
审计员	P3	1	1	1	
审计员	P2			1	
调查员					5
高级调查员	P5	1			
调查员	P4		1		
调查员	P3		1	2	
		8	4	6	19
审计办事员	G5			1	1
秘书支持和行政支持					5
秘书	G6		1		
办事员/打字员	G4		1		
记录员	G4	1			
办事员/打字员	G3	1	1		
		11	9	5	25

以下国家在以上人员中均有代表：

国 家	D 级人员和专业人员	一般服务人员	合 计
阿根廷	1		1
澳大利亚	1		1
埃及	2		2
法国	1		1
德国	1		1
印度		1	1
意大利	1	3	4
牙买加	1		1
日本	1		1
西班牙	1		1
英国	1	1	2
美国	1	1	2
乌兹别克斯坦	1		1
空缺	6	0	6
	19	6	25

缩略语列表

ADG/CS—综合服务、人力资源及财务部助理总干事
CIO—信息技术司
CII—国际调查员会议
CO—驻国家办事处
CPF—国别规划框架
CS—综合服务、人力资源及财务部
CSAP—采购处
CSF—财务司
OHR—人力资源办公室
CSPL—学习、绩效与发展处
DDG-O—副总干事（运作）
Do—权力下放办事处
ERM—企业风险管理
FAOR—粮农组织驻国家代表
GRMS—全球资源管理系统
LoA—协议书
MOU—谅解备忘录
NSHR—编外人力资源
OED—评价办公室（评价办）
OIG—监察长办公室（监察办）
OSD—权力下放活动支持办公室
OSP—战略、规划及资源管理办公室
PEMS—绩效评价管理系统
PWB—工作计划和预算
RBAP—基于结果的审计计划
SRC—分区域协调员
SRO—分区域办事处
UN-REDD—减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案
UN-RIAS—联合国内部审计事务代表
UN-RIS—联合国机构调查处