



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

粮农组织内部监控框架

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

战略、规划及资源管理办公室主任

Boyd Haight

电话：+3906 5705 5324

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。



mq445

内容提要

- 粮农组织已经通过强化战略计划交付加强了工作计划和预算交付的问责结构，设立了绩效标准，以评估工作成绩和监测计划团队工作进展，并设立了业务监测一览表，以提供定量和定性信息，帮助管理者对照绩效标准评估进展情况。
- 粮农组织内部监控框架于 2016 年 4 月得到正式批准。
- 在随后的 18 个月期间，将分步采取措施，制定程序和取得证据，以支持撰写一份内部监控声明，作为 2017 年底财务报表的附件。

征求财政委员会指导意见

- 向财政委员会报告实施问责制及粮农组织内部监控框架相关进展，供参考并讨论。

建议草案

- 财政委员会注意到改进问责制的措施、粮农组织内部监控框架的通过以及引入一份内部监控声明的步骤。

背景

1. 本文件是提交给财委的第四份关于粮农组织问责政策及内部监控框架的进展报告。2013年11月的第一份报告¹概述了秘书处所采取的将问责制和内部监控融入粮农组织工作实践的概念举措，由风险管理提供相互之间的联系。2014年5月的第二份报告²解释了问责制和内部监控的主要优先重点一直是通过《中期计划》及《工作计划和预算》支持粮农组织战略框架的落实，并将风险管理融入粮农组织工作之中。最近即2015年3月的一份进展报告³向财委报告了粮农组织的问责政策。财委期望在2016年5月会议上得到有关问责政策和内部监控框架实施情况的信息。⁴
2. 财委将忆及，秘书处有关问责制及内部监控的工作是在改进粮农组织财务和行政廉正度、取得实际效果及助力巩固转型变革的总体政策目标下开展的。这项工作包括建立风险管理、问责制及内部监控，并将其融入粮农组织的工作方式中。
3. 与风险管理及问责制相关的政策已经到位并在落实之中。本进展报告描述了为应用问责制概念而正在粮农组织开展的工作，并提出了粮农组织内部监控框架及其今后的实施步骤。

应用问责制概念

4. 自粮农组织引入问责政策以来，问责制原则已经应用于整个粮农组织政策及工具开发之中。这一点最为明显地体现在调整和实施2016—17年《工作计划和预算》时所采取的措施之中。
5. 首先，监管战略目标交付的管理结构得到强化。全职的战略计划主任代替了兼职的战略目标协调员，并得到一个小规模专门管理团队的额外支持。为了增进协调和发展针对结果的相互问责，战略计划主任被置于从助理总干事（负责技术合作和计划管理）到高级管理层的单一指挥链。在业务层面，创造了一个新的角色即交付主管，以管理实现《工作计划和预算》中设定的目标结果所需的工作包（交付机制）。
6. 第二，粮农组织设立了绩效标准，以便为评估业绩提供参考点和监测团队在新角色、新责任和新权力方面取得的进展。每个单位，无论是一个技术部门还是权力下放办事处，对交付机制的贡献都在服务级协议范围内做出。该协议系通过与战略计划主任磋商后达成，包含具体的里程碑、交付成果及支持各单位为结果做出贡献的预算。

¹ FC 151/20

² FC 154/17

³ FC 157/15

⁴ CL 151/3 号文件第 32—33 段。

7. 第三，启用了业务监测一览表，以便提供定量和定性的管理信息，帮助管理人员对照绩效标准评估进展情况。问责循环以各司/区域办事处与战略计划主任的季度会议而终结，季度会议将对照标准讨论进展情况，指出发生偏离的原因，并采取纠正行动。

粮农组织内部监控框架

8. 粮农组织内部监控框架于 2016 年 4 月正式获得通过，作为附录附于本文件后。框架通过明确政策目标和收益为粮农组织内部监控系统运作设立了问责制；确定内部监控的组成部分，并辅之以政策、程序、工具及负责单位；以及设定管理人员及工作人员在政策及工具的开发、实施、监测及改进方面相应的责任。

9. 粮农组织内部监控框架是基于“全美反舞弊性财务报告委员会发起组织”（COSO）内部监控模式，见附件内容。COSO 模式监控技术已经被应用，并在改进绩效方面带来了红利。例如，在预算外资金方面，2014 年底的分析发现一些项目经理未完全响应具体捐助者的要求；并且有太多的项目需要管理干预，原因包括预算执行进度慢、超支、终结报告迟迟未提交，或者未采取行动从行政上终结一个项目。

10. 作为回应，粮农组织在监督、系统设计及知识和能力方面改进了监控措施。粮农组织首先为区域办事处提供粮农组织代表处遵守组织标准程度的数据，重点突出了那些需要紧急纠正行动的项目。这让区域办事处得以令粮农组织驻国家代表遵守有关标准，而总部也得以令区域办事处对其后续行动成效负责。第二，为项目预算持有人提供培训和专门支持，特别是对于那些带有复杂的运作要求的。截至 2015 年底，这些措施证明是成功的；需要采取紧急纠正行动的项目数量下降超过三分之一。

下一步工作

11. 2015 年 12 月粮农组织第一五三届理事会⁵同意财政委员会第一六〇届会议报告中的意见⁶，并强调加强总部和权力下放办事处内部监控框架的重要性，以及需要起草一份内部监控声明附在年度财务报表之后。

12. 在接下来 18 个月中，秘书处将采取下列措施：

a. 引入内部监控自我评估，以增强对关键监控措施的意识 and 遵守，鼓励管理人员和监管者就哪些地方监控措施需要加强以及需要提供培训的优先重点达成一致意见。

b. 这将为高级管理人员起草提交给总干事的关于其所负责业务监控的声明书提供基础；同时为作为财务报表附件的内部监控声明提供基础。

⁵ CL 153/REP, 第 13i 段

⁶ CL 153/7 第 8e 段和第 27b 段

粮农组织内部监控框架

简介

1. 粮农组织持续致力于改进预期结果的实现、资源利用和保管，以及提供给领导机构及其他利益相关方的信息质量。正如粮农组织管理层及其领导机构所认识到的那样，在这些领域的改进要求合规和监控机制融合到一致和全面的内部监控框架之中。
2. 本文件中介绍的粮农组织内部监控框架将粮农组织现行政策及合规监测工具与管理人员和工作人员的角色、责任及问责制相联系。在此过程中，它为持续改进、评估及外部报告创造了参考点。
3. 此政策框架的目标是设置粮农组织内部监控系统的主要构成要素，以应对组织目标面临的风险。内部监控框架与粮农组织问责政策及风险管理政策均为确保粮农组织实现其目标的一体化和相互支持的系统。
4. 内控框架包括一份政策声明、定义和范围、内控原则的应用、角色和责任，以及内部治理。这为保证粮农组织内部控制提供了基础。

A. 政策声明

5. 粮农组织内部监控框架覆盖粮农组织活动的各个方面—包括财务、业务、合规及环境。要求粮农组织所有管理人员和工作人员应用内部监控框架来制定、实施、监督和调整战略、政策、过程及计划，为本组织及其成员实现如下益处：
 - a) 更智能更精简的监控措施，以更好应对工作人员在实现粮农组织目标过程中面临的业务及其他风险；
 - b) 保持和改进财务及非财务信息的可靠性、适当性和及时性；
 - c) 更好地遵守法律、章程或条例的义务、粮农组织道德标准及其内部规则；
 - d) 减少资产及资源损失和浪费，无论这些损失是源于工作方向偏差、可避免的错误、管理不当、滥用职权还是欺诈；
 - e) 保持和增进成员国及其他利益相关方对粮农组织管理系统可靠性、适应能力及效率的信心。

B. 定义和范围

6. 粮农组织将内部监控定义为“粮农组织管理层所采取的管理风险和增加既定目标实现可能性的行动”¹。粮农组织内部监控框架连同其风险管理和问责制政策，包含政策、文化、组织、行为、过程、系统及其他要素，所有这些要素一起：

¹ 这是内部审计师协会的定义，该定义最为简单直接。基于 COSO 的粮农组织早先定义将内部监控定义为“旨在为粮农组织管理层就实现有关……目标提供合理保证的进程，涉及五个关键绩效领域—有效性、效率和经济性、合规、报告及保护。”

- a) 通过评估当前和突发风险，对风险及重大的控制失误做出适当响应，保护资产不受损失等，支持业务有效和高效开展；
- b) 减少决策中判断错误的可能性和影响、过大风险、人为错误或故意绕开监管进程；
- c) 帮助确保高质量的内部和外部报告；
- d) 帮助确保符合适用的法律法规以及内部政策。

C. 应用粮农组织内部监控 5 大构成要素和 18 项原则

7. 粮农组织内部监控框架以 COSO 内部控制模型为基础，²它设立了 5 大相互关联的内部监控要素（风险评估、内部环境、监控活动、信息和沟通、监督）和 18 项原则，以便形成一体化有效的内部监控系统，以实现组织目标。这 5 大要素及有关支持原则在下面列出。内部监控各项原则的应用，包括牵头单位、对管理人员和工作人员的适用性，以及支持政策及工具，均在附件中详细说明。

8. 风险评估涉及实现目标所面临风险，包括欺诈风险的识别和管理的一个动态和迭代过程。风险评估的一个前提条件是确认目标，与粮农组织的战略方向保持一致并提供支持，并且在不同组织层面联接在一起。

9. 内部环境是一套标准、进程和结构，为监控和指引粮农组织的方向提供基础。它受到目标和风险的影响，并对监控系统的整体运作产生普遍影响。它包含执行廉正和道德价值的机制，管理人员设立的榜样，高级管理层监控活动（结构、报告路径、责任和权力的分配和代理）绩效的方式，人员聘用、开发和保留的方式，个人问责方式。

10. 监控活动是为了确保管控风险的管理指令得到执行而通过政策和程序开展的活动。监控活动影响人工和自动进程，根据情况包括各种监控措施，例如职责分割、授权、审批、验证、对账和审查。

11. 信息和沟通。管理层从内部和外部来源获得信息，以便能够评估其监控系统各不同要素在支持实现各项目标中发挥作用的情况。信息需要在内部沟通，以便有关人员熟知管理层的监控重点，以及管理层及诸同事收到所需信息。外部沟通帮助实现外部数据对内沟通以及第三方需要的信息对外沟通。

12. 监测。管理层监测内部监控运行，通过正在开展的单独评价确认所需监控措施均已到位、发挥作用和提供所需的贡献帮助管理风险以实现各项目标。

² 内部控制——一体化框架；全美反舞弊性财务报告委员会发起组织（COSO）；2013 年一经由《监督系统准则》修订；全美反舞弊性财务报告委员会发起组织；2009 年。

D. 内部监控的作用和责任

13. 大会是粮农组织最高领导机构，由所有成员国和准成员组成。大会制定粮农组织的政策，审批预算并审查粮农组织的绩效。通过这些责任，并在粮农组织理事会和财政委员会支持下，大会还发挥一项特殊的作用，即界定对于廉正和道德、透明度及责任追究的期待，以履行内部监控责任。

14. 所有工作人员均承担内部监控责任并发挥相应作用；但该责任的性质随着级别而变化，具体在后面列出。

15. 根据粮农组织《基本文件》³，建立和保持内部监控框架的最高责任在于总干事。在履行该责任方面，总干事对领导机构负责，由副总干事和助理总干事、内部治理机制、其他高级管理人员和雇员提供支持。

16. 权力下放办事处（区域代表）、总部各部门（助理总干事），以及总部的高层办公室（司长）的计划高级管理人员（战略计划主任）视情况通过副总干事，对总干事负责，

- a) 通过在其主管领域提供领导和管理指导，强化内部监控的价值、标准、期待和问责制；
- b) 履行各自通过总干事授权或来自总干事的其他指示而确立的对内部监控政策和程序的特定责任；
- c) 确认其主管领域的管理人员，包括对于粮农组织区域代表、粮农组织驻国家代表，遵行内部监控政策和程序，并确保重要的监控薄弱环节得到解决；
- d) 在其负责领域监督所有单位的风险管理，包括管理那些已引起其注意的风险和重要的监控薄弱环节；
- e) 向总干事或其上级领导（根据情况）上报重大的监控薄弱环节。

17. 其他办事处的管理人员和预算持有人（司长、处长、分区域代表、粮农组织驻国家代表）负责：

- a) 通过对下属管理人员及其他工作人员提供领导和指导，强化内部监控的价值、原则、标准、期待和问责制；
- b) 在其单位内部落实内部监控政策和程序；
- c) 识别和解决重要的监控薄弱环节和风险；
- d) 向其直接上级领导报告重要的监控薄弱环节和其他可能妨碍目标实现或造成重大声誉或财务危害的风险。

18. 副总干事（运作）对于内部监控系统负有功能性责任。副总干事（运作）负责：

³ 规则第 XXXVIII 2 (a) 条款；条例第 X 条

- a) 确保开发和升级支持管理人员及工作人员实施内部监控框架所需的工具、准则及标准；
- b) 开发、保持和升级针对风险和内部监控的组织监测及报告工具；
- c) 为管理人员，特别是政策主体，提供涉及内部监控方面的技术咨询建议和支持。

19. **业务进程的政策主体**（例如业务组的负责人）通过政策和程序实施内部监控框架。他们负责：

- a) 与用户及其他内部利益相关方磋商制定政策、程序和工具，以最低成本解决一线管理人员面临的首要风险；
- b) 规定和执行问责和报告路径；
- c) 监测和评估政策和程序的绩效情况，以确认实现预期效益，和抓住机会提高效率；
- d) 在其政策领域内预测和应对一线管理人员面临的 f 风险状况的变化，例如来自外部环境或从粮农组织业务模式演变；
- e) 根据情况与其他政策主体及内部治理部门共享和评价跨越组织单位和职能边界的问题和趋势。

20. **其他管理人员及工作人员**根据粮农组织规则、条例、手册、政策、程序及其他指示负责实施内部监控措施。他们寻找机会改进监控措施的有效性和效率，迅速应对监控措施存在的任何空白和薄弱环节，要么自行补救要么向上级汇报。他们向上级汇报任何监控上的不足、不符合、风险或其他威胁目标实现的运行问题。

21. **职业道德官员和监察员**推动遵守组织规则、政策和程序，帮助营造一个道德行为、透明和问责的文化。她/他管理组织的财务披露和调解计划。

22. **法律顾问办公室**为总干事和领导机构提供法律咨询、服务和支持，包括在政策制定过程中，以便确保粮农组织所开展活动符合其章程、规则和条例。他还就粮农组织更广泛的法律利益、合同及其他业务、政策制定及争议解决提供咨询建议。

23. **战略、规划及资源管理办公室主任**管理粮农组织**问责制和风险管理**政策。在这一职责方面，战略、规划及资源管理办公室主任与其他高级管理人员一起：

- a) 为绩效标准、目标和报告确立责任框架和机制；
- b) 设立风险管理进程和工具帮助粮农组织各管理人员对风险予以确认、优先排序、缓解及报告；
- c) 确认并向内部治理部门和总干事报告实现组织目标面临的重大风险。

24. **监察长办公室、审计委员会、评价办公室及外聘审计员**在其向总干事报告中支持这些问责制的落实，向领导机构确保粮农组织的计划和业务绩效。

- a) 监察长办公室向总干事报告粮农组织内部监控、风险管理、财务管理及资产使用，以及不当行为指控，包括欺诈。
- b) 审计委员会就监察长办公室的工作以及与粮农组织内部监控、风险管理及治理系统相关战略事宜为总干事提供咨询建议。
- c) 评价办公室通过对比实际成效和预期成效，以及评价结果链、进程、背景因素和因果关系，评估项目、计划、战略及政策实现情况。

E. 内部治理

25. 粮农组织**内部治理**通过设立高级管理层会议、全组织计划监督委员会以及执行管理监督小组进行，每个机构均由总干事任主席。

- a) 高级管理层会议提供政策、规则和程序方面指导，并审查合规情况、绩效和有效性。
- b) 全组织计划监督委员会提供战略方向、协调、监管和持续审查计划交付，特别关注战略计划。它发挥对话论坛作用，以及战略计划主任、区域代表、技术部门及业务单位领导之间解决问题平台的作用。
- c) 执行管理监督小组负责跟踪和监督重要组织决定、倡议及活动的实施情况。它指导管理人员进行必要调整和解决问题，为诸如全组织计划监督委员会和高级管理层会议等其他内部治理机制的工作予以补充和支持。

26. **内部监控指导委员会**确保内部监控框架有效实施。该委员会由副总干事（运作）担任主席，组成人员包括助理总干事/技术合作和计划管理、助理总干事/综合服务及战略、规划及资源管理办公室主任。

E. 提供粮农组织内部监控保证

27. 将设立下列机制评估内控总体有效性：

- a) **管理人员自我评估**进程。所有受权管理人员将填写自评清单，确保随时更新。自评清单将用于起草年度声明书。
- b) **年度声明书**。副总干事和助理总干事向总干事保证各自分工范围内的内部监控机制运转正常。
- c) 外聘审计员提供一份**保证书**，监察长提供一份年度报告。
- d) **内部监控年度声明**。在上述机制基础上，总干事在年度财务报表之后附上一份内部监控成效声明。

附件：粮农组织内部监控实施情况：问责制、支持政策及工具

原则	-----问责制-----		支持政策及工具
	牵头部门	对管理人员及工作人员的适用性	
内部环境			
1. 廉正和道德价值。 廉正和道德行为通过标准、程序及管理人员设立榜样而得到保持。	总干事办公室、职业道德官员	管理人员遵守粮农组织廉正和道德行为标准，并鼓励和推动工作人员遵守。 工作人员在履行其职责过程中遵守粮农组织的廉正和道德行为标准。	国际公务员行为标准(MS304)； 职工条例（MS301）； 检察院和职业道德官员任命（总干事第 2014/19 号通告） 职业道德委员会（总干事第 2012/07 号通告） 绩效评价及管理系统评估列出的粮农组织价值 财务信息披露计划（AC 2012/15） 防止骚扰政策（AC 2007/05） 防范性剥削和性虐待（AC2013/07） 礼品处理程序（AC 2012/14）
2. 委员会监督。 委员会机构在管理上保持独立性，对内部控制的发展和绩效进行监督。	领导机构	管理人员和工作人员与领导机构透明沟通。	粮农组织《基本文件》，包括条例和财务规则 领导机构的决议和建议 问责政策
3. 结构、授权和责任。 通过授权及界定角色和责任建立报告链。	总干事办公室	管理人员在其领导的所有实体和个人中贯彻这一原则。	问责政策；粮农组织手册 战略和执行计划
4. 熟练工作人员。 具备实现组织目标所需能力的个人得到聘用、发展和保留。	人力资源办公室	管理人员和工作人员执行人力资源办公室制定的政策和程序，其中包括监督、执行合规及采取纠正行动。	人力资源战略 粮农组织手册（人力资源政策和程序） 绩效评价及管理系统 人力资源培训网站 (you@fao)
5. 问责制。 个人对其内部监控责任负责。	总干事办公室、助理总干事、战略计划主任、业务单位监督员	管理人员针对其单位内部工作人员所分配的职能设立内部问责程序。 管理人员和工作人员遵守内部监控框架并采取纠正措施。	问责政策；粮农组织手册 绩效评价及管理系统
6. 战略方向。 粮农组织的优先重点已设定。	总干事（通过战略、规划及资源管理办公室）及领导机构	管理人员及工作人员遵照优先重点设计和实施计划和项目。	《基本文件》第二编 F 节， 战略框架和中期计划

原则	-----问责制-----		支持政策及工具
	牵头部门	对管理人员及工作人员的适用性	
风险评估			
7. 明确目标。 目标界定足够明确，以便识别与目标相关的风险。	战略、规划及资源管理办公室，与助理总干事、战略计划主任、业务单位监督员	管理人员在其领导的所有实体中贯彻这一原则。	战略和执行计划 问责政策
管理风险，通过： 8. 风险识别 9. 风险评估 10. 风险减轻	战略、规划及资源管理办公室	管理人员和工作人员遵照这一原则制定计划、项目、战略及业务发展建议（例如资本支出）。	风险管理政策 关于欺诈和不当使用粮农组织资源的政策
监控活动			
11. 控制活动。 控制活动的设立是为了解决实现目标面临的风险。	战略计划主任、助理总干事、区域代表、业务单位监督员	管理人员和工作人员遵照这一原则制定计划、项目、战略及业务发展建议（例如资本支出）。	粮农组织财务规则；粮农组织手册；
12. 信息技术监控。 选择和开发信息技术使用的一般性监控措施，以便支持目标的实现。	信息技术司	管理人员和工作人员遵守首席信息技术官设立的政策、程序和标准。	信息技术司战略 信息技术政策、程序和标准 信息技术系统监控措施
13. 政策和程序。 通过设立预期目标的政策和将政策付诸行动的程序部署监控活动。	全组织计划监督委员会，与战略计划主任、助理总干事、区域代表、业务单位监督员	战略计划主任、助理总干事、区域代表、业务单位监督员负责确保内部监控框架被应用于进程和活动的开发中。管理人员和工作人员在其工作中执行这一政策，其中包括监督、执行合规及采取纠正行动。	授权 职权范围 官方沟通（行政通函、总干事通告等） 粮农组织手册
信息和沟通			
14. 信息。 获取、产生和使用具有相关性、优质的信息。	全组织计划监督委员会，与战略计划主任、助理总干事、区域代表、业务单位监督员	管理人员在其领导的所有实体和个人中以及政策和程序的制定中贯彻这一原则 所有工作人员共享和促进使用具有相关性和优质的信息。	领导机构的决议和建议 保密政策 FAO In-Touch；网站、社交媒体、新闻发布，等。 战略和执行计划 全组织一览表；预算报告中期评估/两年度期末评估/计划执行报告 年度财务报表 审计和评价报告

原则	-----问责制-----		支持政策及工具
	牵头部门	对管理人员及工作人员的适用性	
15. 内部沟通。 支持内部监控所必需的信息在内部进行沟通。	战略、规划及资源管理办公室 (全组织绩效); 全组织交流沟通办公室 (其他粮农组织信息)	管理人员在其领导的所有实体和个人中贯彻这一原则。 所有工作人员遵守粮农组织内部沟通政策和程序。	官方沟通 (行政通函、总干事通告等) FAO In-Touch; 战略和执行计划 全组织控制台; 预算报告、两年度期末评估。 粮农组织信息技术基础设施 (电子邮件、全球资源管理系统, 等) 欺诈举报热线
16. 外部沟通。 外部沟通帮助实现外部数据对内沟通以及第三方需要的信息对外沟通。	战略、规划及资源管理办公室 (全组织绩效); 全组织交流沟通办公室 (其他粮农组织信息); 监察长办公室 (指控)	管理人员在其领导的所有实体和个人中贯彻这一原则。 所有工作人员遵守粮农组织外部沟通政策和程序。	保密政策 战略框架、中期计划、工作计划和预算 年度财务报表 外部审计意见和详细报告 评价报告 粮农组织网站、社交媒体、新闻发布, 等。 高层官员媒体举措小组 粮农组织信息技术基础设施 (电子邮件等) 欺诈举报热线
监 测			
17. 监测。 持续进行单独评价来评估内部监控诸要素及原则的实施。	全组织计划监督委员会, 与战略计划主任、助理总干事、区域代表、业务单位监督员	管理人员在其领导的所有实体中贯彻这一原则。	粮农组织结果框架 问责政策 声明书 内部审计报告 外部审计管理委托书 评价办公室报告
18. 报告内部监控缺陷。 对内部监控缺陷及时加以评估并向负责人报告, 以便采取纠正行动。纠正行动及时有效。	全组织计划监督委员会, 与战略计划主任、助理总干事、区域代表、业务单位监督员	管理人员及工作人员在其负责的所有领域中贯彻这一原则。	授权 声明书 内部审计报告 外部审计管理委托书 评价办公室报告