



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

第一六六届会议

2017年3月27-31日，罗马

监察长 2016 年度报告

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

监察长

**Thierry Rajaobelina**

电话：+3906 5705 4884

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维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](http://www.fao.org)。



ms522

### 内容摘要和总干事评论意见

- 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）2016 年度报告。该报告涵盖了关于监察办 2016 年的审计、调查和监察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得到独立审查，并考虑到评价办公室和外聘审计员的监督范围。2016 年的审计范围包括审查权力下放办事处落实粮农组织《战略框架》的相关情况。
- 年度报告就监察办 2016 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 2016 年采取的积极措施是粮农组织正在采取的转型的一部分，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 2016 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

- 总干事赞赏监察办的审计、调查和监察工作以及政策建议，为本组织的管理和治理提供了支持。本组织高级管理层负责确保商定的监察办建议得到有效实施，这些建议须在该年度以及年终进行定期审查，其中包括监察办就 2016 年涉及的重要领域提出的建议。在此方面，总干事注意到，继 2017 年 1 月召开的高级管理层会议通过决议之后，已齐心协力采取一项全组织行动实施未落实的重要建议。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附件 E。管理层代表在财政委员会第一六六届会议上一进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定期活动报告中得到监测。

### 征求财政委员会指导意见

- 提请财政委员会关注监察长 2016 年度报告。

#### 建议草案

#### 财政委员会：

- 赞赏报告的质量以及对报告中所提问题的分析意见，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有利工具；
- 欢迎并鼓励监察长办公室和管理层之间就内部管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；
- 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 2016 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 2016 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运作。

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。虽然监察办将努力维持三个两年度周期，资源限制可能对实现该目标产生影响。

2016 年完成的正式审计审查的关键机构领域包括：金库和投资管理、技术支持服务、欺诈风险管理、固定资产管理、职工待遇管理、资源筹集、医疗部门以及信息产品和宣传制品合同。在之前几年，经过对本组织权力下放办事处网络的周期性审查，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。2016 年，一个特别强调的主题是粮农组织战略框架在各权力下放办事处的实施。此外，编写了《权力下放办事处网络关于治理、责任和内部管控以及计划和行动的总体报告》，以提出全组织层面的问题。2016 年工作计划中列出的其他一些审计活动于 2017 年初结束。

2016 年，监察办向本组织各执行部门发布了 31 份单独的审计报告和 3 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、内部管控和治理过程的 306 项商定行动/建议和 166 项合规问题，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 99 个事项（91 个案例和 8 次磋商），共计发布 10 调查报告和 11 份调查备忘录。监察办继续与管理层合作，加强本组织廉正框架的要素。

年度报告更加详细地介绍了 2016 年监察办审计和调查工作取得的进展。监察办认为 2016 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，监察办 2016 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（在粮农组织风险暴露和趋势第 10 段中进行了总结）。

截至 2016 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）。2017 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级员工和管理层，感谢他们在过去一年内的支持和积极回应、合作与协助，尽管他们自身也肩负着艰巨的责任和工作负担。

**监察长办公室**  
**年度报告**  
**2016**  
**目录**

	<b>段落编号</b>
引言.....	1
职责和目标.....	2 - 7
独立性声明.....	8
向财政委员会提交的自定报告.....	9
粮农组织风险暴露和趋势.....	10 - 21
实施基于风险的审计计划.....	22 - 31
审计建议/商定行动和决议.....	32 - 40
调查欺诈和其他不当行为.....	41 - 60
检查及其他咨询服务.....	61 - 65
实施监察办报告披露政策.....	66 - 67
监察办管理层管理监察办的内部能力和运营.....	68 - 78
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.....	79 - 90

**附 件**

附件 A—2016 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—权力下放办事处审计范围

附件 C—2016 年根据披露政策发布的报告

附件 D—2016 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—监察办人员配置表

附件 H—使用缩略语列表

## 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）2016 年的监督活动。按照粮农组织的监督安排，本报告还向外聘审计员、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。

## 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管控、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，在粮农组织计划背景下为开展独立审查，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，支持高级管理层的决策。《监察长办公室章程》纳入《粮农组织行政管理手册》（《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，以在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的廉正程度，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、高质和高效的方式履行使命。

6. 在内部审计工作方面，监察办遵照《国际内部审计实务准则》，该准则由专业的全球机构—内部审计研究所颁布。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纳入《手册》第 146 节附录 C。

## 独立性声明

8. 2016 年期间，监察办在粮农组织范围内独立展开其专业活动。监察办在计划开展审计、检查、调查或其他相关活动时与管理层进行磋商。这些磋商不会损害其独立性。

## 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，并向其他相关的成员国提供。除年度报告之外，2016年没有提交其他此类报告。

### 粮农组织风险暴露和趋势

10. 2016年，粮农组织汲取了2015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2016年工作的积极结果以及挑战，要点列述如下：

11. 在加强本组织计划工作的针对性和结果导向性方面取得进一步进展：在2016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，区域举措交付经理的作用，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，特别是设立了一个新的负责计划的副总干事，主管现在的战略规划团队；技术合作部；伙伴关系、宣传和能力建设司；各联络处以及理事会第一五五届会议核可的新的总统计师办公室。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事处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2017年间的发展情况。

12. 欺诈风险管理：监察办完成了对粮农组织内财务欺诈及其他腐败行为以及已开展的风险减缓行动的高级别审查。虽然无法完全预防欺诈，但是可以尽量降低风险，增加检测出欺诈行为的几率。各组织只有勤于开展持续行动，才能保护自身不受严重欺诈行为的影响。监察办总结认为，粮农组织的欺诈风险管理过于分散。由于粮农组织内部缺乏强有力的“第二道防线”式的监测，监察办目前无法形成对现有控制措施的整体成效的意见。监察办认为，应优先确保在本组织内制定全面的企业风险管理计划，该计划包括强有力的反欺诈要素。实施最近批准的内部管控框架将有助于强调强化本组织第二道防线职能的重要性。监察办将在下一个两年度重新审议这项专题。

13. 粮农组织的金库职能：存在的显著风险暴露涉及外汇管理、交易对手风险（即协议对方可能违约、无法履行义务的风险）、定额预付银行账户充资（即可能提供超额资金，导致不必要的国家、对方和外汇风险敞口的风险）以及运作监测。此外，需要通过更好地记录程序、准则、职能和责任，强化财务司的整体控制环境。监察办在第二季度与财务司管理层合作制定了一项行动计划，以便弥补已查明的不足。



14. 投资管理：审计总结认为，粮农组织已建立了管理其 14 亿美元投资的坚实框架。特别是，由内部投资委员会、外部投资咨询委员会以及财政委员会年度审查构成的现有治理机制为粮农组织的投资提供了强有力的监督。然而，审查还发现了迫切需要改善的领域。具体来说，尚无记录程序和/或方法监管具体活动，例如：甄选和管理外部管理人员和顾问，监督外部管理人员，对外部管理人员进行尽职调查以及合规情况查访。审查还发现，外部投资管理人员并非根据粮农组织的采购程序进行甄选，因此，必须规范这些合同。此外，审计显示，外部投资管理工作人员的付款过程缺乏足够的职责分工。监察办高兴地注意到，财务司已经开始采取行动弥补确认的不足。

15. 资源筹集：对资源筹集职能的审计显示，资源筹集已实现其目标。高级管理层制定的治理安排、风险管理做法以及内部管控设计合理，正在按计划运作。然而，三个主要领域仍需要管理层关注，技术合作部已同意就此采取行动：

- 增强所有利益相关者对实现商定目标的责任；
- 在设定战略目标时，开发和利用区域和全球资源筹集规划工具；
- 弥补权力下放办事处一级的能力差距。

16. 资产管理：审计确认了若干控制方面的不足，得出结论称，需要开展大量工作才能有效管理粮农组织资产。包括关键控制措施的设计和运作成效在内的各资产管理环节均存在问题。在监察办看来，管理层应重点关注以下方面：

- 正式确定资产管理工作安排
- 改善资产增加过程中的控制措施
- 审查开支以确认并修正记录错误
- 调整驻国家办事处信息网络的资产处置模块，以加强控制
- 研究、建议并实施资产标记系统
- 明确总部信息技术资产所有权移交的作用和责任。

17. 驻国家办事处的计划和运作问题：本组织近年来已开展了广泛的权力下放和重组行动，以通过结果强化粮农组织工作的影响，尤其是在国家一级。这项工作始于共同结果框架，以及所有驻国家办事处促成实现的一些共享产出和成果。组织架构和重新调整中的其他关键进展包括：《战略框架》修订版；强化的管理信息系统（尤其是全球资源管理系统、综合管理信息系统和实地计划管理信息系统），以及新的治理和管理安排及工具，例如综合管理信息系统结果一览表、问责政策、风险管理政策和内部管控框架。已更新了关键指导意见，包括项目周期和国别规划框架手册。

18. 总体而言，对计划和运作的审计显示，在联络、交流和国别规划领域（审计领域 A），59%的审计控制标准被评估为满意，而在计划管理和实地计划运作领

域（审计领域 B），61%的标准被评为满意。监察办还确认了驻国家办事处的一些通病，并在总体报告中将其提升至全组织一级。在审计领域 A，两个领域尤其需要全组织关注：(i) 联络和宣传；(ii) 国别规划框架的可行性和资源筹集。为粮农组织驻国家代表制定可衡量的商定绩效指标，并由区域办事处和总部单位制定强有力的质量保证程序，将有助于高级管理层在此方面加强控制。在审计领域 B，驻国家办事处在运作监测和报告等领域表现欠佳。监察办发现，已查明的许多管控方面的缺陷最终均与问责和内部管控方面的不足有关。

19. 驻国家办事处的治理、问责和内部管控系统问题，即查明的系统性总体问题包括：

- 为驻国家办事处和驻国家代表设立可衡量的商定目标，以实现注重结果的绩效管理；
- 调整驻国家办事处结构和资源，使其符合实地计划要求；包括酌情建立监测和评价、资源筹集和交流等关键职能；
- 提前向驻国家办事处提供相匹配的资金，尤其是向刚开展或重组实地计划的办事处供资；
- 定期评估、报告和升级风险的安排和要求；
- 对管控环境的态度以及对管控实质的认识；
- 根据驻国家办事处不同的人员配置情况分配任务和工作量并划分职责；
- 录入本组织管理信息系统的数据的准确性和完整性。

20. 粮农组织管理层认识到驻国家办事处一级的上述不足，之前的计划和运作以及财务和行政问题总体报告中的若干正在开展的相关商定行动对于弥补这些不足至关重要。

21. 技术支持服务：由于不了解技术支持服务的基本财务特征，利益相关者尚未就查明技术支持服务的收入达成共识。由于就每年一次、每两年一次还是以其他周期衡量技术支持服务的收入存在不同意见，因此，尚未就应如何计算技术支持服务的回报率达成一致。实现回报率计算方法标准化将确保提供的信息是协调一致的，可以用于规划和监测技术支持服务资源在确保本组织活动的技术质量中的应用情况。技术合作部和战略、规划及资源管理办公室将在协调所需行动时发挥主导作用。

## 实施基于风险的审计计划

### 规划方针

22. 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。查明风险并按潜在的可审计实体（通常是某过程、职能或位置）对风险进行划分，这些实体分

别代表了粮农组织如何实施其计划和运作以及如何管理相关风险的不同维度。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。目标是确保在规定的周期内与粮农组织评价办公室和外聘审计员合作管理（并独立审查）本组织的所有重大风险实体。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，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。

23. 2016 年监察办内部审计工作的目标是涵盖 2016—2017 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。2016 年定期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。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向总干事提交定期活动报告加以监督，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。

24. 截至 2016 年 12 月 31 日，更新的风险登记册确认了 59 个高风险实体，其中三个由评价办公室负责评估。在其余 56 个实体中，35 个被纳入 2016—2017 年基于风险的审计计划中的计划审计事项。这 35 个实体包括八个每年均涵盖的实体（反复出现的风险）。其余 21 个实体中，一些涵盖在监察办 2014—2015 年计划中，其余将考虑纳入监察办下一个规划周期内，一并纳入的还有已计划但未涵盖在 2016—2017 年计划中的实体（见以下“计划实施”内容）。

25. 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中改变做法，采用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

26. 2016 年年末，监察办已完成了涵盖原先纳入 2016—2017 年基于风险的审计计划的 35 个高风险实体中 15 个实体的任务，同时在 2016 年年末尚未完成任务前，又涵盖了四个新增高风险实体（全球环境基金、统计、采购和技术规格）。计划于 2016 年进行的针对另外两个实体的审查转至 2017 年（工作人员招聘和可持续发展目标），同时，鉴于信息技术治理和信息技术战略领域的重大发展和进展，已与信息技术司管理层商定取消原计划对涉及四个新增高风险实体的该领域的审查。

27. 监察办继续投入大量资源审查以下领域的实地活动：(i) 治理、问责和内部管控系统；(ii) 计划和运作；(iii) 财务和行政。监察办活动包括在 2016 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计结果不满意的办事处进行更频繁的审查。目前，监察办正在完成 2012—2017 年三个两年度的目标（见附件 B）。如果将来风险增加，而监察办资源维持不变，那么这点在将来可能更难实现。

28. 监察办 2016 年发布了 31 份审计报告，其中 19 份涉及权力下放办事处的审计工作（五份与 2015 年完成的任务有关，14 份与 2016 年完成的任务有关）（见附件 C）。

29. 这些报告向管理层提供了保障和建议。2016 年发布的审计报告结果摘要载于附件 D。

30. 2016 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。2016 年发布的报告包含 306 项各个层面的建议或商定行动，以加强本组织的风险管理、内部管控和治理程序。19 份权力下放办公室报告也提出了 166 项实地办事处管理人员需解决的合规事宜。

### 性别主流化

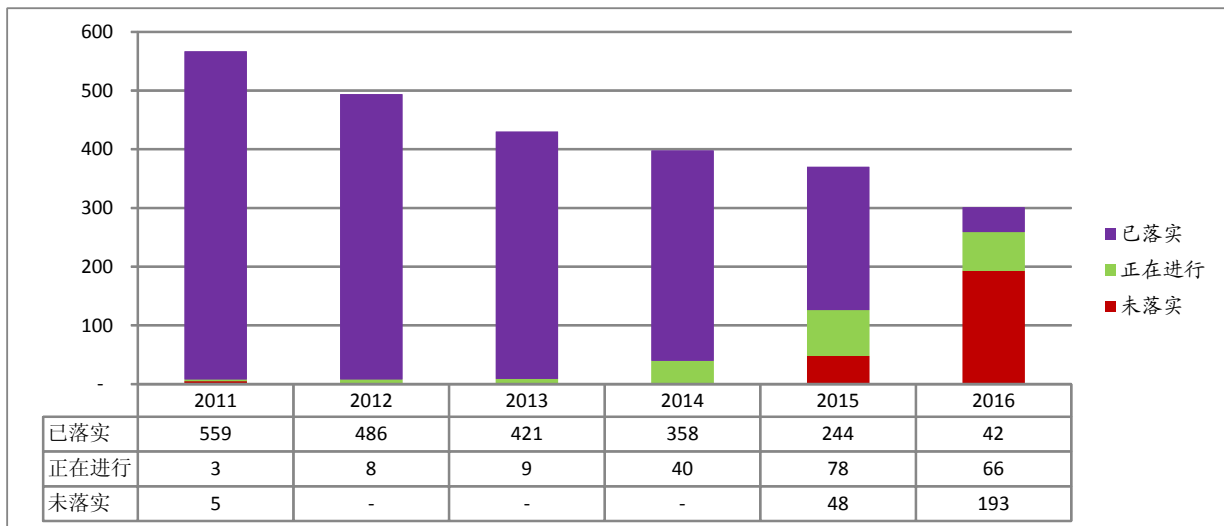
31. 性别主流化是监察办年度审计工作计划的固定要素。2016 年，监察办对权利下放办事处的所有审查继续评估性别主流化方面的进展。此外，对代表处的战略和实地计划中的性别主流化进行了更深度的评估，作为针对驻塞内加尔、约旦、马达加斯加、也门和尼泊尔办事处以及中亚分区域办事处和太平洋岛屿分区域办事处的全面审查的一部分。这些审查的部分主要结论如下：

- 某些国别规划框架缺乏性别绩效指标，这表明在制定该国别规划框架时性别问题尚未纳入政府政策。
- 即使国别规划框架中提到了性别主流化，也不一定包括性别主流化战略。风险在于，如果缺少战略，性别主流化措施可能无法协调一致，因此总体效果可能不太明显。
- 在某些国家，粮农组织地方工作人员仍然不熟悉性别主流化概念，因此实地计划中未能充分反映性别主流化。
- 在若干国家，性别主流化的技术能力和资源仍然是个问题。有效推动性别主流化的障碍在于没有规定地方性别工作联系人的职权范围、性别工作联系人没有足够的时间从事性别主流化工作、缺乏培训和能力评估。

### 审计建议/商定行动和决议

32. 如下文图 1 所示，截至 2017 年 2 月 17 日，管理层报告称，2016 年的建议/商定行动已完成 14%，并已开展行动解决另 22%。管理层继续努力落实 2016 年前发布的其余所有建议，2015 年提出的建议完成了 66%，2014 年提出的所有建议完成了 90%<sup>1</sup>，2013 年之前提出的建议完成了 98% 以上。在 2014 年或之前发布的 70 项建议仍有待落实。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。

图 1—2011—2016 年所有建议的落实状况  
(管理层 2017 年 2 月 17 日的报告内容)



33. 下文图 2 列出了 2016 年建议/商定行动完成率，2008—2016 年的完成率代表建议的实际完成情况。

<sup>1</sup> 针对本组织中后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 2016 年 9 月的结果为 90%，而指标为 93%。

图 2—建议完成率

	截至 31/12/16	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
2008 年	99%	99%	99%	98%	98%	92%
2009 年	100%	99%	99%	97%	92%	88%
2010 年	100%	99%	100%	99%	96%	86%
2011 年	99%	96%	97%	94%	82%	64%
2012 年	98%	92%	89%	68%	39%	
2013 年	98%	92%	83%	43%		
2014 年	90%	62%	33%			
2015 年	66%	15%				
2016 年	14%					

34. 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/商定行动分为高、中、低三类。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。此类行动对内部管控系统产生重大影响。
低	建议对于维持合理的内部管控系统、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业务实体目标的能力。

35. 由于 73% 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级和低级风险。然而，在业务实体层面，这些建议对完善控制体系和提升运营效率十分重要。

36. 如下文图 3 所示，于 2008—2016 年提出的、未得到落实的 455 项建议中，32 项具有高风险。这 32 项高风险建议中，21 项于 2016 年提出，6 项于 2015 年提出，5 项于 2015 年之前提出。

图 3—2008—2016 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	88	22	123
人力资源		30	32	62
财务和银行	8	25	20	53
运营	3	30	6	39
采购		19	19	38
资产管理	2	26	8	36
战略和规划	5	25	3	33
信息系统		27	5	32
宣传、联络和交流	1	14	8	23
差旅		6	3	9
性别平等		4		4
安保		2		2
法务		1		1
总计	32	297	126	455

37. 在 455 项未落实建议中，70 项于 2014 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 4 按照风险类别对结果进行了汇总。

图 4—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		1
2010	1		1	2
2011		7	1	8
2012	1	4	3	8
2013	2	5	2	9
2014	1	21	18	40
总计	5	40	25	70
所占百分比%	7%	57%	36%	100%

38. 2014 年前提出的五项高风险建议与以下内容有关：

- 最终确定全组织的业务持续性管理框架并开始执行；
- 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；
- 在所有业务部门对全球资源管理系统支持进行有效的治理安排；
- 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；
- 制定总部场地的资本改造计划提案。

更多信息载于附件 E。

39. 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。

40. 2014—2016 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，监察办开放了网络版建议/商定行动数据库，以便管理者和联络人直接更新状况信息。为响应 2016 年粮农组织审计委员会的建议，监察办将实施一项新的逐步升级政策，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。

### 调查欺诈和其他不当行为

41. 监察办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，以总结经验教训并建议程序和政策变动，增强粮农组织内部的廉正性。监察办提供廉正相关事项的咨询服务，还开展其他需要法律或调查专门知识的事实调查。

### 调查流程

42. 监察办的职责包括调查以下方面的指控：不当行为、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审计或调查工作的粮农组织工作人员；性剥削和性虐待。2016 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管理准则组成部分的申诉处理机制。

43. 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。

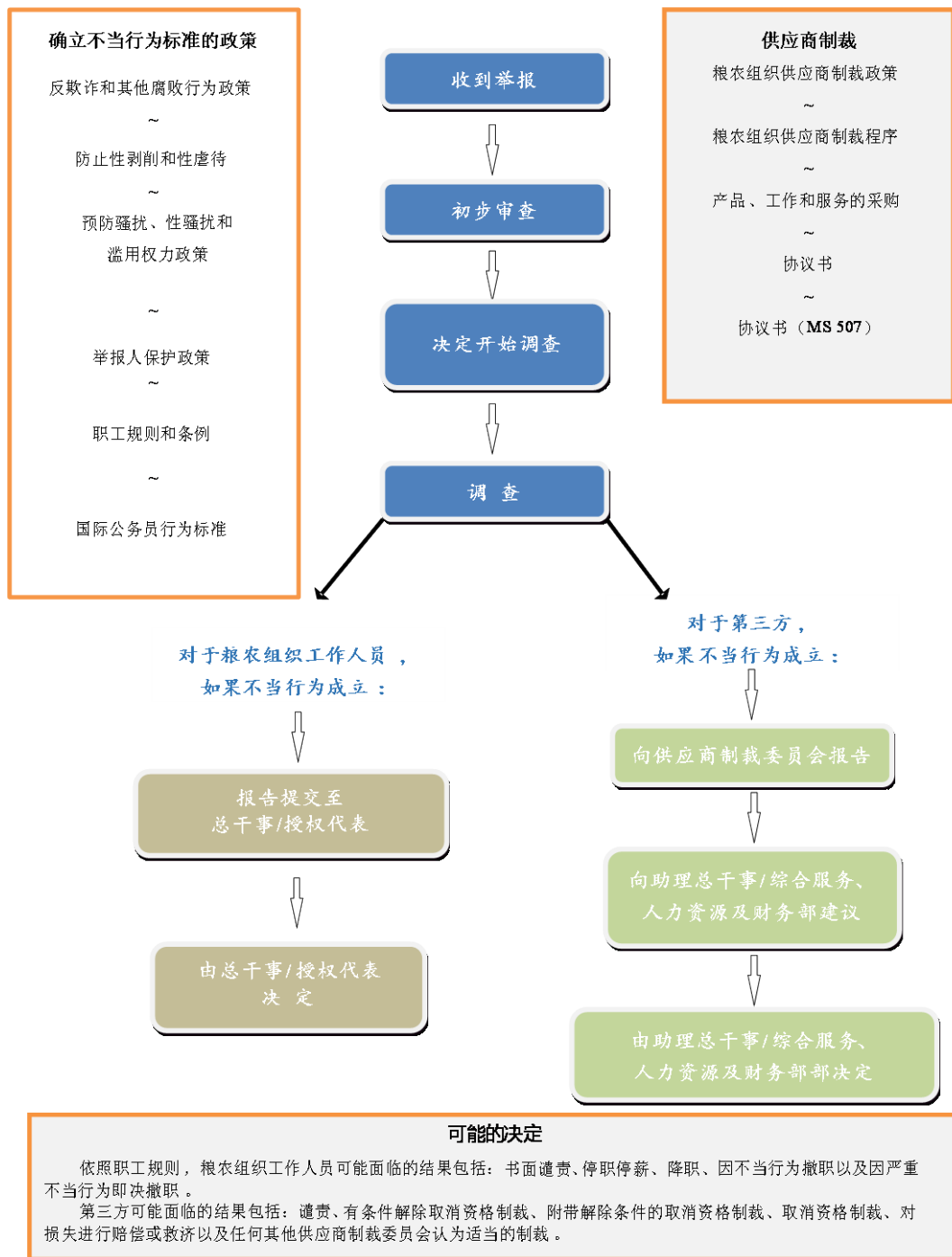
44. 对涉及本组织计划和运作的第三方（即：供应商、供货商、实施合作伙伴）欺诈和腐败活动的指控加以审查，以便保护本组织并促进受影响人群从粮农组织计划和项目中充分获益。此类案件需接受初步审查，以确定是否具有合理理由认为发生了需制裁的行为。若监察办认定某第三方参与了需制裁的行为，将编写调查结果和一项启动制裁程序的请求，并发送至粮农组织供应商制裁委员会。该委员会将决定是否启动制裁程序，如果启动，则先评估监察办的报告和供应商的反应，再向综合服务、人力资源及财务部助理总干事建议是否制裁相关第三方。

45. 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。

46. 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。

47. 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) 对于粮农组织运作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 5 以图形的形式概述了调查流程。

图 5— 监察办调查流程概览



### 调查案件量管理

48. 监察办以 35 个未结案案件开启了 2016 年的工作，包含 86 项指控。该年期间，监察办收到了 103 项新的举报（包含 153 项指控），与前年相比增加了 27%，并收到了 9 项协商/咨询服务请求。监察办能够处理完 91 项举报（包含 150 项指控）和 8 项协商/咨询请求，包括之前年份遗留的举报和请求。下图 6 列出了 2015 年处理的举报情况，并与之前四年进行了比较：

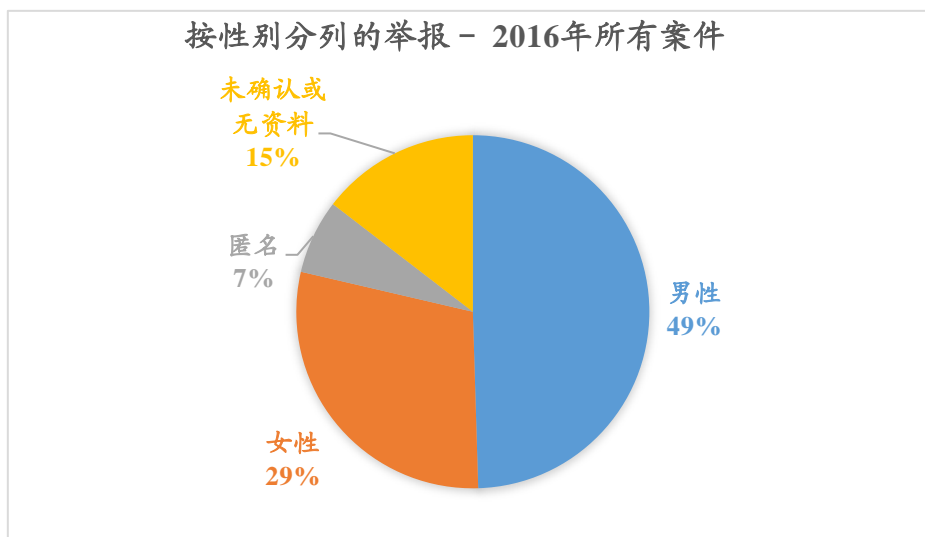
图 6—案件量处理

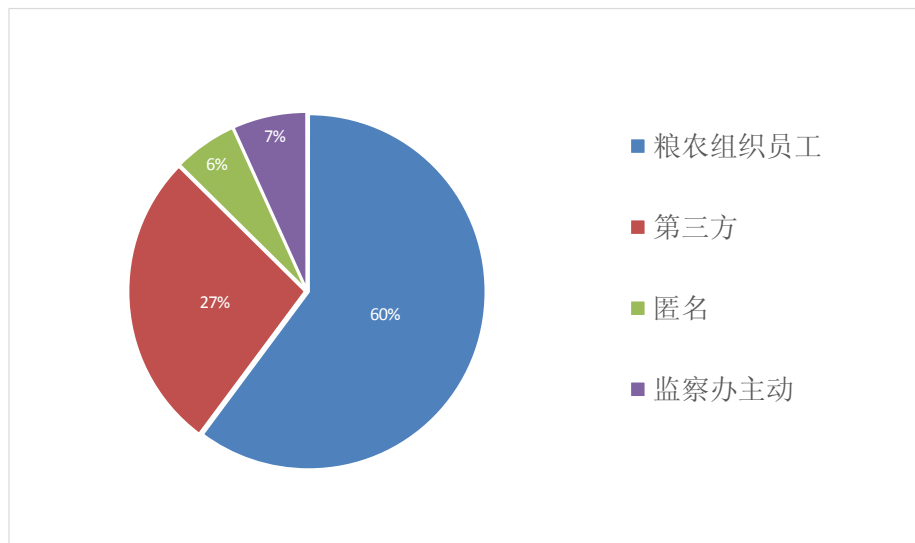
案件量	2012	2013	2014	2015	2016
前几年遗留举报	35	20	27	35	35
新举报	82	62	64	81	103
小计	117	82	91	116	138
新协商/咨询服务	37	26	27	16	9
事项合计 (案件&协商)	154	108	118	132	147
已结案举报	97	65	53	79	91
已结案协商/咨询服务	37	16	30	16	8
剩余案件量	20	27	35	35	48

### 举报来源

49. 如下图 7 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、调查和咨询工作以及匿名接触中还发现内部举报。大多数举报由男性作出，但由于这是监察办第一次按性别分列数据，我们需要更多的逐年比较才能适当确定趋势。

图 7—2016 年举报来源和按性别分列的举报





### 案件类型

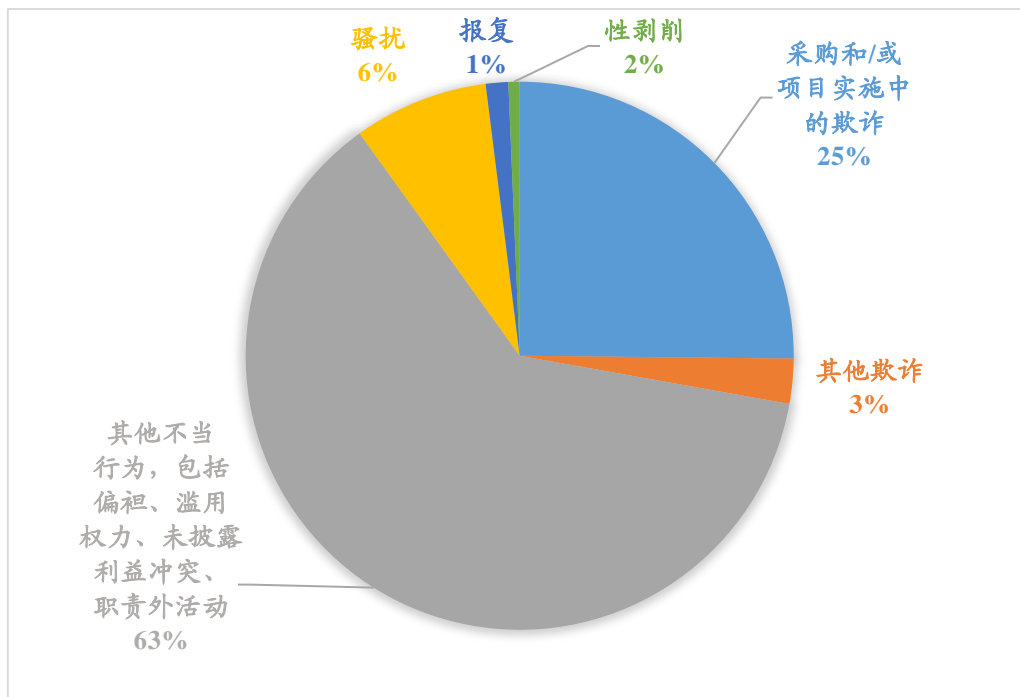
50. 下图 8 显示了 2016 年期间收到的指控类型。必须指出，监察办收到的每项举报中可能包含多项指控。指控的初步分类以监察办收到的初步资料为基础。在调查过程中，随着监察办收到的资料越来越多，可能会修改分类情况。

51. 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 2016 年底监察办没有在此机制下收到任何举报。

52. 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：

- 与采购有关的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；
- 《粮农组织行政管理手册》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 8—所收到的不当行为指控类型



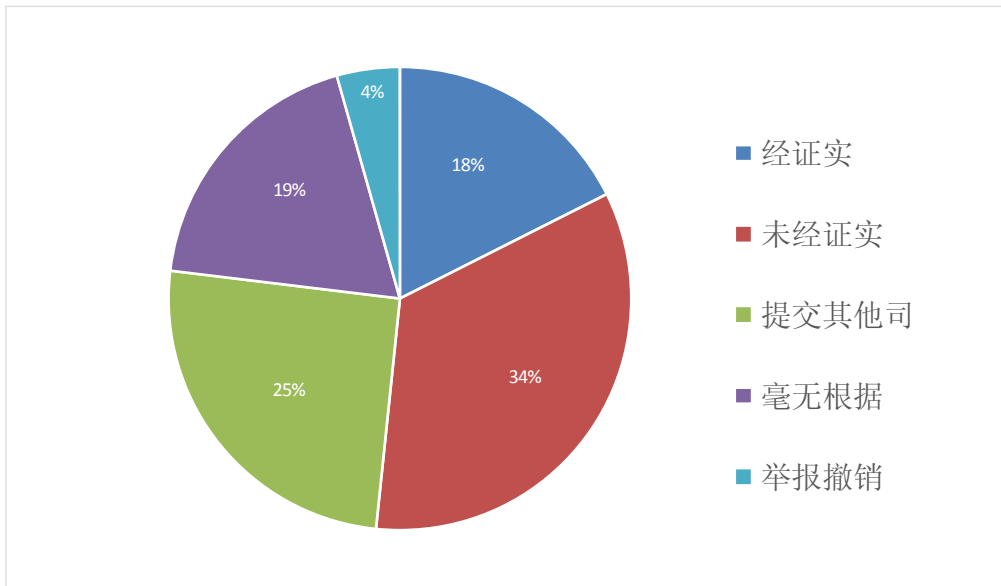
### 案件结论

53. 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。

54. 下图 9 列出了 2016 年结案的所有 91 个案件的结论：在初步审查或全面调查过程中，监察办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 9—2016 年结案的举报结论



55. 在 2016 年结案的 91 项案件中：

- 16 项在监察办开展调查行动后得到证实，已结案；
- 17 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；
- 31 项未经证实，已结案；
- 23 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供今后审计；
- 4 项举报在初步审查过程中由举报人撤销。

56. 监察办调查组的目标是在收到举报后六个月内结案。2016 年从收到举报到结案的平均天数为 139 天（即：四个半月）。

57. 监察办 2016 年发布了 10 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 11 项备忘录。

58. 在待 2016 年结项的关于涉及粮农组织员工的建议的调查报告中，所有报告都已实施，且本组织已采取适当的管理行动，包括纪律措施。2016 年有三个事项提交至粮农组织的供应商制裁委员会。其中一个事项的结果是对相关供应商发起制裁。其余两个事项在提交至供应商制裁委员会后，正在与供应商进行谈判以达成解决方案。

59. 2016 年完成的大部分调查与位于实地的粮农组织员工或承包商/投标方/实施伙伴有关（本组织在实地面临的风险随着近期正进行的组织权力下放而增加）。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。

60. 下文总结了 2016 年完成的代表性案例：

- 案例 1：调查了对于某实地办事处的某高级官员的指控，指控声称此官员未披露利益冲突，并利用职务之便为其私人公司在粮农组织的采购活动中牟利。监察办派遣了一个工作组与相关人员进行访谈，并审查了相关采购文件和信息技术法证数据。在调查过程中，监察办注意到该涉事高级官员可能还涉嫌欺诈，他在其监管下的一位粮农组织顾问知情并提供协助下，从本组织的不当房租补贴待遇中得利。监察办认定，针对该高级官员和顾问的指控都得到证实。两位涉事人员不再与粮农组织有关（职工在受到纪律处分后被免职，顾问的合同不再续签）。
- 案例 2：项目实施中的欺诈—监察办调查并报告了对于实施伙伴和某汇款公司在现金补助项目实施中涉嫌欺诈的指控。监察办查明实施伙伴多次将恢复重建工作虚报为完成。实施伙伴提供虚假文件证明项目实施情况并以此请求付款，汇款公司尽管知道文件虚假，还是接受了其请求，向粮农组织请求付款。目前两项指控都由采购处处理，因为与实施伙伴和汇款公司的合同系于供应商制裁委员会成立之前签署。
- 案例 3：项目实施中的腐败—监察办调查了一项针对某高级国家职员及其下属（某地方顾问）涉嫌欺诈和腐败行为的指控。这些指控除其他事项外，可能与以下事项有关：向其监管的顾问和实施伙伴勒索款项，以换取合同、转移项目资金并批准为未实施工作（或仅部分实施的工作）付款。监察办派遣了两个工作组，发现了对该职员和顾问不利的结论。至于该高级国家职员，监察办认为他在以下方面存在重大过失：监督管理实施伙伴工作；为项目活动批准虚增预算提案；为粮农组织实施伙伴未经证实的合同批准付款。因此对其予以免职纪律处分。至于地方顾问，监察办认为他向其监管的顾问和实施伙伴反复索取并接受用于换取合同的款项。调查还发现该顾问为个人目的滥用粮农组织资源（车辆和人员），利用粮农组织职务之便获取未披露的个人财务利益。调查期间该顾问的合同到期后，不再续签雇佣合同。监察办将审议如何确保面临不利结论的前顾问不再被联合国系统重新雇用；目前尚无此类信息交流。
- 案例 4：利益冲突—监察办审查了对于某区域办事处前高级官员的指控，指控声称其利用职务之便帮助粮农组织合作伙伴牟利，其从粮农组织退休后在该合作伙伴处兼职，直至报告日期仍然如此，因此存在明显的利益冲突。

监察办总结认为，他们的行为有不恰当之嫌，给本组织的声誉带来风险。编制了一份报告，介绍了监察办为解决审查过程中发现的声誉风险而得出的结论和提出的建议。

- 案例 5：利益冲突和采购职业道德—监察办对一项针对某实地办事处的两位顾问的指控展开了调查，指控声称这两位顾问缔结婚姻，却并未向本组织适当披露该婚姻关系。该指控进一步指出，因其中一位顾问在采购中的职责之便，该婚姻关系协助和/或有助于将合同和采购给予另一顾问/她的配偶所拥有的公司。监察办派遣了一个工作组前往涉事办事处与员工进行访谈，搜索了公司记录，并审查了相关采购文件和信息技术法证数据。监察办总结认为，虽然两位顾问的婚姻关系广为人知，但未及时正式披露。监察办进一步总结认为，两位顾问主动参与粮农组织的采购活动并分享保密信息，其中一位顾问拥有的公司参与了该采购活动并获得合同，从而违反了粮农组织关于采购职业道德的规定。监察办建议针对这两位采取适当的行政管理行动，随后将他们在本组织的职务分离。

### 检查及其他咨询服务

61. 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。2016 年，监察办完成了三项检查：

- 检查与联络处的差旅相关政策合规问题。前往布鲁塞尔、日内瓦、横滨、纽约和华盛顿的公务差旅需要总干事办公室的批准。授权系基于会议或活动的技术或特殊性质，并且与联络处商定。总干事办公室请监察办对该规定开展合规审查。在受审查的 116 项差旅授权中，发现 67% 不符合总干事办公室关于上述请求授权的指示。大量的不合规表明人们对于指示存在误解。监察办建议提醒职员遵守这些规定，并建议总干事办公室阐明所要求的审批程序。
- 检查实地项目实施—监察办对某项目实地办事处进行了检查，以确定各项活动是否得到适当实施。特别是，该检查旨在确定实地职工和项目管理人员是否适当记录了活动和开支。监察办发现，财务文件未得到适当保留，记录也并未如实反映实施伙伴的实际支出。监察办还认定，项目管理人员在向实施伙伴和收益方批准款项前，未适当审查证明项目实施情况的财务记录和文件。监察办提请驻国家代表和总部负责官员注意这些事项，以便这些问题可得到解决。



- 检查总部—监察办开展了一项检查，以确定拟将一位近期招聘的职员调动到权力下放办事处的有关情况。该事项缘于该职员被招聘任职于总部的一个职位，但几乎刚刚任命即被安排调动。监察办明确了决定情况以及相关职能和责任，最终认定拟议的工作地点变动最有利于本组织和相关职员的利益。

62. 此外，监察办发布了三份关于职工商店核销(1)和其他应付账款核销(2)的审计备忘录，以提请管理层关注。

63. 监察办是内部委员会的永久成员，拥有观察员地位，如监督投资和信用社。2016年，监察办还参加了两个部门间特设工作组，负责制定内部管控框架和新的行动模式。

64. 2016年期间监察办回应了40多条寻求短期建议和咨询服务的其他请求，包括：对于外派财务司官员开展监督活动的评论意见和建议；粮农组织驻索马里办事处重组的概念说明；新的支柱评估赠款或授权协议(PAGODA)模板；欧盟验证和残留错误率；能力建设和预算持有人培训计划；业务伙伴执行模式(OPIM)微评估；全组织信息系统；关于现金补助项目的政策；粮农组织土耳其的业务连续性计划；叙利亚/GOAL知识产权评估；尼日利亚风险管理和伙伴能力评估工具；新伙伴关系协议；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《行政管理手册》。

65. 监察办为多位处理欺诈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。

### 实施监察办报告披露政策

66. 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。2016年，四位成员提出了五项远程在线查阅请求<sup>2</sup>，涵盖以下四份审计报告。五项请求均根据如下政策在其规定的响应时间内提交并处理完毕：

- AUD 2115—粮农组织战略框架中的性别主流化审查

---

<sup>2</sup> 一份报告由一个成员国请求两次。

- AUD 2915—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 0716—粮农组织财务欺诈和其他腐败行为风险管理的高级别审查
- AUD 0616—粮农组织驻乌干达代表处的全面审查

67. 无扣留或修改报告的情况发生。

### 监察办管理层管理监察办的内部能力和运营

68. 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。

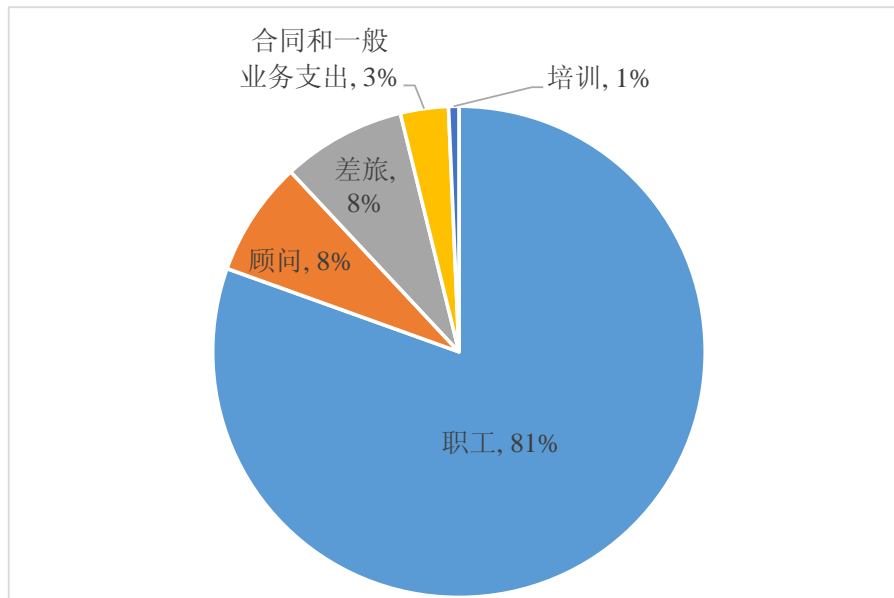
#### 监察办人员配置和预算

69. 截至 2016 年 12 月 31 日，监察办共有 25 个核定职位，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 描述了监察办的人员状况，包括一些人口和性别信息。

70. 2016 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。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。2016 年底，监察办有四个审计职位空缺（总部的 P5、曼谷的 P4、圣地亚哥的 P3 和总部的 P2）以及两个调查职位（总部的两个 P3）。两个职位（一名审计员和一名调查员）空缺于 2017 年 2 月填满，其他三个空缺的招聘流程正在进行中。最终，2017 年初监察办要求将总部的 P5 职位空缺重新定级为 P4，并将圣地亚哥的 P3 职位升级为 P4。至于调查员职位空缺，在 2016 年的大部分时间里，监察办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门知识，补充了人员配置，除填补空缺所需人员之外，还增加了 458 名顾问/天。

71. 监察办 2016—2017 两年度预算为 930 万美元，大多为正常计划来源。2016 年底，监察办预计截至本报告完成之时会有大约 28 万美元的盈余。员工空缺产生的节支额大部分被增加的顾问支出所抵消。监察办的开支分解如下：

图 10—2016 年临时支出



### 职工职业发展

72. 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。监察办感谢培训组在审议和实施 2016 年培训计划方面提供的广泛支持。

73. 2016 年，监察办成为内部审计师协会的组织会员，涵盖所有内部审计员工。会籍提供了获取研究所期刊、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、法证、风险管理和欺诈检查资格。会籍还就报告写作和欺诈危险信号提供了五天的定制审计和调查小组培训，以满足该司的具体需求。

### 更新职位要求和实施绩效评价和管理系统

74. 2016 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 2016 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 年初得到评估。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

75. 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

76. 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 2016 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。监察办通过活动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。

77. 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，审查人员总结认为，监察办目前运作基本遵照<sup>3</sup>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。审查人员查明了若干改善领域，需在 2017 年前下一次外部质量评估前进行审议。

## 调查质量保证和改善计划

78. 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 2016 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 2016 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。

## 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

79. 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监督机构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。在为单独审计任务做准备时，监察办审查并考虑了外聘审计员在评价办的评价报告中以管理建议书的形式提交给管理层的问题和建议。

---

<sup>3</sup> 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。

80. 2016 年监察办和评价办密切协作的具体事例包括：

- 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。
- 马达加斯加（在相同时期分阶段评价和审计）— 在范围界定、详细规划、执行和报告阶段中密切协调。
- 哥伦比亚（在相同时期分阶段评价和审计）— 评价办在战略目标 3 的评价样本中，纳入了哥伦比亚等国家。监察办将其对利益相关者的审计相关问题纳入评价办的访谈问卷并分析了评价办团队的结果，将其作为辅助证据避免在审计期间与相同利益相关者会面，此外，监察办还对补充组的利益相关者进行了访谈。审计和评价结果进行了共享。

81. 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

82. 2016 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农发基金举办，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首席信息官和国际刑警组织全球创新中心的一名官员参与的关于网络安全的会议。

#### 与联合国其他机构和政府间组织协作

83. 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。

84. 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。

85. 由开发署牵头的越南“一体行动”中若干联合国内部审计处的联合审计在 2016 年开展。另一项由粮食署牵头的埃塞俄比亚中央应急基金的联合审计于 2016 年启动。监察办作为规划和监督这些联合审计的指导委员会的一名成员参与了联合审计，且其自身的审计结果为联合审计提供了信息。这些联合审计的结果将于 2017 年进行报告。

86. 监察办参与了于 2016 年 9 月在纽约开发署举办的第 47 次内部审计事务代表全体会议和第十次联合国内部审计事务代表会议。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：

- 财务报表审计中出现的问题。
- 关于内部审计职能的联检组报告。
- 关于全组织范围审计意见的宏观意见和反思状况。
- 参与度审计评级的协调一致。
- 量化联合国系统内的监督和问责成本。
- 收益基准调查。
- 内部审计的未来一趋势，回到未来，定位大数据，采用计算机辅助审计技术和持续审计。
- 面临难民危机的国际组织风险管理。
- 审计各类项目的“项目方法论”。
- 气候变化。
- 识别警示标—侦查和预防欺诈的内部审计职能
- 审计某组织的企业风险管理—2013 年特雷德韦委员会赞助组织委员会。
- 网络安全。
- 绩效审计。
- 反洗钱和打击非法资金流动方面的内部审计职能。

87. 监察办介绍了内部审计处的年度基准调查结果，主持了欧盟—联合国关系小组并联合举办了关于欧盟委员会内部审计处的绩效审计的介绍会。

88. 2016 年 10 月，监察长、高级调查员和 P4 调查员参加了第 17 次国际调查员会议和第 3 次联合国机构调查处年度会议，会议在奥地利拉克森堡的国际反腐败学院举行。监察长当选为 2016—2017 年期间的联合国机构调查处协调员。

89. 监察长还在讨论如何处理对高级/高层管理层的指控话题的会议上发言。在联合国机构调查处期间，粮农组织作为牵头机构就供应商制裁体制和“对调查部门员工的指控的调查”政策草案话题在做法工作组中发言。

90. 国际调查员会议/联合国机构调查处会议涵盖的话题包括：

- 建立并维持有职业道德的组织文化。
- 通过执行和预防打击发展项目中的欺诈和腐败行为。
- 法律框架的最新进展及豁免对调查的影响。
- 举报人政策的最新进展。
- 调查中法证和调查会计的作用。
- 内部职工调查，重点关注不当行为调查。

## 附件 A

2016 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（高风险实体以粗体楷体表示）

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	战略方向、协调和监督	
	战略目标行动计划和结果框架的制定	结果框架	
	实地计划管理和行动	项目制定和批准	项目制定和批准
		项目监测	项目监测
		1 级和 2 级紧急项目管理和执行	1 级和 2 级紧急项目管理和执行
		预算控制	预算控制
		投入分配	投入分配
		项目利益的可持续性	项目利益的可持续性
有利环境	职能目标 6—技术质量、知识和服务	技术审批	
		技术支持服务	
		统计资料	
	职能目标 8—外联	资源筹集	
		全球环境基金（全环基金）	
	职能目标 9—信息系统和技术	企业资源规划	
		资本支出项目	
	职能目标 10—粮农组织治理、监督和指导	建议的实施	
反欺诈政策和程序			
有利环境 2（行政）	财务管理	投资	
		权力下放办事处的付款	
		内部管控和问责框架	
		资本管理	
	人力资源管理	职工待遇：教育津贴	
	资产采购和设备管理	固定资产管理	
		商品采购	
		采购规划	
		实地采购	
		信息产品和宣传制品的采购	
	行政和其他服务	职工商店福利	
		信用社	
	权力下放办事处管理和绩效	权力下放办事处结构和能力	权力下放办事处结构和能力

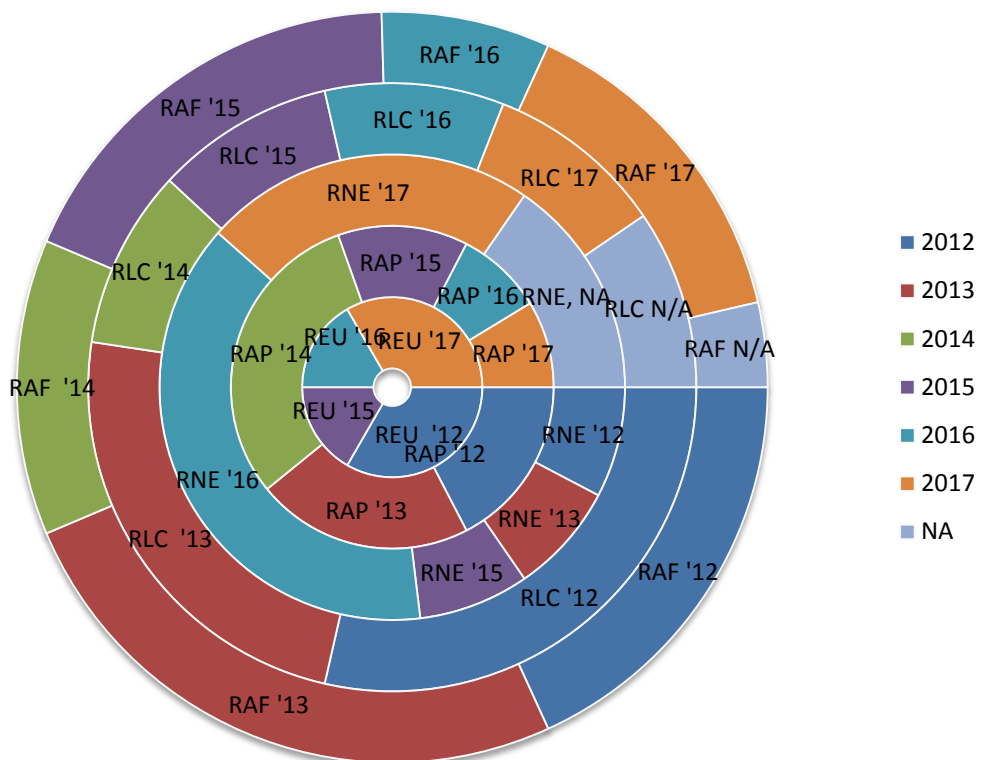
## 附件 B

### 权力下放办事处审计范围

按区域和年份划分于 2017 年结束的三个两年度中，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 区域办事处 (RNE)	拉美加 区域办事处 (RLC)	非洲 区域办事处 (RAF)
2012	2	4	1	6	10
2013		5	1	5	14
2014		7		2	7
2015	1	3	1	2	10
2016	1	2	5	2	4
2017	2	2	3	2	8

### 地理覆盖范围





## 附件 C

## 2016 年根据披露政策发布的报告

任务说明	报告编号
粮农组织驻海地代表处的全面审查	AUD0116
技术支持服务审查	AUD0216
金库风险评估	AUD0316
计划和运作问题总体报告	AUD0416
索马里：全面国家审查	AUD0516
乌干达：全面国家审查	AUD0616
粮农组织财务欺诈和其他腐败行为风险管理的高级别审查	AUD0716
2015 年职工商店实物库存盘点	AUD0816
信息技术政策合规：聘用信息技术领域编外人力资源	AUD0916
管理、财务和行政审查（案头审查）：粮农组织驻利比亚代表处	AUD1016
2015 年驻国家办事处审计关于治理、问责和内部管控系统的总体报告	AUD1116
粮农组织驻几内亚代表处的财务和行政审查	AUD1216
教育津贴审查	AUD1316
投资管理	AUD1416
粮农组织战略框架在拉丁美洲及加勒比区域办事处（拉美加区域办事处）的实施	AUD1516
粮农组织战略框架在亚洲及太平洋区域办事处（亚太区域办事处）的实施	AUD1616
粮农组织战略框架在非洲区域办事处的实施	AUD1716
粮农组织驻塞内加尔代表处的全面审查	AUD1816
粮农组织战略框架在欧洲及中亚区域办事处的实施	AUD1916
粮农组织驻约旦代表处：全面国家审查	AUD2016
粮农组织驻马达加斯加代表处的全面审查	AUD2116
粮农组织战略框架在近东及北非区域办事处的实施	AUD2216
粮农组织驻也门代表处的全面审查	AUD2316
粮农组织资源筹集职能的审查	AUD2416
中亚分区域办事处：计划、运作和行政的有限审查	AUD2516
粮农组织职工商店专门审查	AUD2616
粮农组织驻尼泊尔代表处：全面国家审查	AUD2716
固定资产管理	AUD2816
全面审查：粮农组织太平洋岛屿分区域办事处	AUD2916
信息产品和宣传制品合同审查	AUD3016
粮农组织医疗服务审查	AUD3116

## 经验教训报告调查

描述	已发布的报告
2016 年无	

## 附件 D

### 2016 年报告的审计及检查结果摘要

#### **AUD 0116 - 粮农组织驻海地代表处的全面审查**

代表处治理、问责和内部管控系统被评为部分满意。架构和人员配置需要改进，包括发布组织结构图、调整职权范围、对 P5 级粮农组织驻国家代表进行再评估，以及考虑设立一个粮农组织驻国家副代表职位。应定期召开员工会议并审查从区域办事处/分区域办事处获得的支持情况。绩效监测和风险管理都需要进一步构建，并且需要更合理地细分责任。

计划和运作领域被评为部分满意。国别规划框架的资源筹集目标与实际开展的活动情况不一致。建议下一份国别规划框架（于 2016 年制定）根据活动情况制定实际的资源筹集目标。应系统组织临时性资源筹集工作。应制定结构化方法收集支持绩效指标的数据，以便为评估国别规划框架实施进展提供可衡量的基准。应在代表处内建立就项目管理和监测情况定期举行会议并报告的系统化流程。部分项目出现了重大延迟，这部分是由于制定的时间表不切实际，与合作伙伴的实施方法产生冲突，以及招聘和采购环节出现拖延。

财务和行政被评为整体满意。采购是最需要改进的领域，特别是要在供应商甄选、资产和人力资源方面提高透明度，并改进程序。

该审查提出了 17 个行动领域和七项合规问题，以弥补查明的不足和缺陷。粮农组织驻国家代表赞同建议采取的行动，并已提出纠正措施。

#### **AUD 0216 - 技术支持服务审查**

该审查审视了技术支持服务资源的管理情况，此项管理工作是本组织技术服务费用回收机制的部分内容，还审视了向各项目提供的技术支持服务在确保本组织项目和计划技术质量方面的成效。

本组织已针对技术支持服务的规划、预算编制和记录制定了系统、规则和程序。然而，主要利益相关者之间尚未商定应如何计算用于规划和报告的技术支持服务回收率。审查认为，本组织此类资源总体管理的不足之处在于，在技术支持服务的预算方面缺乏确定技术支持服务回收率的全组织标准做法。在若干影响因素中，主要由于未制定全组织技术支持服务总体政策以及缺乏明确的问责链，导致利益相关者之间未就如何确定技术支持服务的收益达成共识。这还导致无法获得有关技术支持服务预算和回收情况的最新数据，从而无法准确确定并监测全组织层面的技术支持服务回收率，以及与部门层面各项技术支持服务收入目标相对应的实际回收金额。

审查认为技术部门适当规划并及时提供技术支持服务的能力较弱，最终影响向各项目提供的技术支持服务的质量和成效。影响因素包括技术支持服务提供部门内部在技术技能方面存在未填补的差距；牵头技术人员的技术支持服务职责分配不均，导致技术支持服务承诺和牵头技术人员的能力不匹配；各部门内针对技术支持服务质量保证评估工作的措施不足。

新版《项目周期指南》和经修订的费用回收明确了职能和责任，但若干根本的能力问题仍有待解决。

监察办与主要利益相关者商定了 14 项行动，以便帮助改善技术支持服务资源的管理情况，并加强其质量和成效。以下五项行动被列为最高优先事项：

- 实现全组织技术支持服务回收率的计算方法标准化；
- 审查粮农组织的技术支持服务政策和程序，并整合在一份文件中，方便项目周期内的所有参与者参考；
- 明确列出参与技术支持服务回收的所有利益相关者的职能、责任和问责；
- 实现信托基金项目的技术支持服务回收书面工作流程自动化，并使其与技术合作计划的既定流程保持一致；
- 完善已采取的技能缺口评估措施，并考虑建立技术支持服务质量保证系统。

#### **AUD 0316 – 粮农组织金库风险评估**

2015 年底，监察办聘用了咨询公司毕马威对粮农组织金库职能开展风险评估。目前，财务司细分为下列部门，这些部门直接向司长兼司库报告：

- 金库和投资；
- 财务活动；
- 工资；
- 财务报告、总账核算、资产。

金库管理在多个层面开展，并涉及从总体治理到各项业务活动（现金管理、投资等）的许多不同流程。全球财务管理及银行和支付部门开展了许多财务活动。此外，金库管理会对此方面产生很大影响，因为主要流程会对财务活动（现金补充、银行账户、外汇交易等）产生直接影响。

风险评估考察了 41 项潜在风险，并将其中 14 项评为低风险，23 项评为中等风险，四项评为高风险。这四项高风险涉及外汇管理、对方风险（即协议对方可能违约、无法履行义务的风险）、定额预付银行账户充资（即可能提供超额资金，导致不必要的国家、交易对手和外汇风险敞口的风险）以及运作监测。此外，评估认为，有必要通过更好地记录程序、准则、职能和责任，强化财务司的整体控制环境。

监察办与财务司管理层共同制定了一项行动计划，其中包括 31 项商定行动，以便弥补已查明的不足。

### **AUD 0416 - 2014 年和 2015 年驻国家办事处审计计划和运作问题总体报告**

为补充就驻国家办事处计划和运作问题开展的审计工作，监察办定期编制总体报告（计划和运作问题总体报告），总结全组织层面的共同问题，并提出建议在全组织层面开展的改进行动。

根据监察办与粮农组织管理层协商确定的 14 项控制标准，评估了驻国家办事处在计划和运作方面的绩效。这些标准分为两大类：

审计领域 A：联络、交流和国家规划；

审计领域 B：计划管理和实地计划运作

总体而言，驻国家办事处计划和运作问题的审计工作得出结论，审计领域 A 和审计领域 B 下分别有 59% 和 61% 的审计管控标准被评为满意。

在审计领域 A 下，有两大领域需要全组织层面特别关注：(i) 联络和宣传；(ii) 国别规划框架可行性和资源筹集。针对粮农组织驻国家代表商定可衡量的绩效指标，并由上级实体（区域办事处和总部各部门）制定强有力的质量保证流程，将有助于高级管理层在此方面加强管控。

至于审计领域 B，接受审查的驻国家办事处通常在以下方面表现良好，例如：甄选实施伙伴/服务供应商；执行评价和安全方面的项目要求。然而，驻国家办事处在运作监测和报告等其他方面表现不佳。监察办认为，已查明的管控方面许多不足之处基本都由于问责和内部管控薄弱。

之前的总体报告（AUD 3014）已制定了一整套八项商定行动来解决这一问题。有些行动目前已经完成，而其他仍处于管理层实施阶段。监察办目前不再进一步提出商定行动，以便管理层专注于实施仍未完成的重要行动。

### **AUD 0516 - 粮农组织驻索马里代表处的全面审查**

代表处计划领域被评为部分满意。总体而言，新任命的粮农组织驻国家代表已与内罗毕和摩加迪休两地的外部利益相关者进一步发展了关系。监察办访问的利益相关者就粮农组织驻国家代表的联络活动提供了积极反馈。有待改进的主要领域包括：(i) 更加注重长期发展和能力建设；(ii) 制定资源筹集的现实目标；(iii) 针对国别规划框架制定适当的监测逻辑框架，确定 SMART（具体、可衡量、可实现、相关且及时的）关键绩效指标，衡量实施国家优先重点所取得的进展。

治理、问责和内部管控系统领域被评为部分满意。代表处对其在索马里的运

作采用了一种计划方法。这便于成本分担，并有利于资源更加集中于内部商定的共同优先重点。然而，监察办认为若干领域需作出改进，以确保捐助方资金使用的透明度和针对性，其中包括：(i) 简化结构，明确分配部门和员工的职能和责任，制定明确的报告关系；(ii) 采用基于结果的监测和评价做法，最大程度地降低代表处未全面准确报告其绩效情况的风险；(iii) 增效节支，降低成本，确保共同成本的水平与目前的业务量相当；(iv) 通过扎实的管理会计加强预算控制，提高透明度，并在年末结转和调整方面遵循公认的会计原则。

代表处在运作领域被评为部分满意。代表处在计划方法的基础上运作，以便提高其运作成效和效率。这便于代表处与捐助方在制定一项长期计划实施战略方面合作，规划以协调方式开展的部门干预行动，采用综合供资方法，利用一份综合报告向捐助方汇报进展，并全面评价计划在此领域产生的影响。与此同时，这一方法带来了若干挑战，包括：(i) 捐助方对综合进展报告缺乏细节表示不满；(ii) 全组织系统最初推行这种方法时遇到困难；(iii) 难以将计划及其共享成本与不同周期项目的资金间歇流动相匹配。为应对这些挑战，监察办建议，计划方法的概念（包括联合基金、综合报告和单一工作计划）应作为粮农组织的主要实施方法纳入国别规划框架。代表处应确保捐助方和政府就关键运作要素达成共识。此外，代表处需更有针对性地利用全组织系统来管理、记录和报告其运作情况。

代表处的财务和行政领域也被评为部分满意。代表处在采购规划、供应商选定、采购物品及服务交付条件和质量监测（包括采用违约赔偿做法）以及供应商履约情况记录等方面采用了最佳做法。此外，合规部门在该国的发展领域内就粮农组织的现金干预活动核查工作采取了广受赞誉的做法。然而，粮农组织驻国家代表需确保行政部门在开展行政流程时，始终坚持粮农组织的政策和程序。监察办注意到，代表处员工通常认为，为了在艰难的运作环境下完成紧急任务，允许在未充分了解其实质内容和相关性的情况下规避既定规章制度。有待改进的行政领域包括：

- 审查聘用同一实施伙伴开展若干干预活动时的协议书预算；
- 提高全球资源管理系统中的记录质量；
- 制定一项与未来计划预期规模相符的人力资源战略；
- 改善员工遴选的透明度和竞争力；
- 修订预算持有人的权力转授规定，加强对交易的监督和批准，以便加强付款和预付款的问责。监察办特别想强调，代表处在支付和处理预付款及后续清算时应遵守粮农组织的规定。代表处自创的做法不完全符合本组织的规定，增加了财务司监测工作的复杂性，并且可能助长资金滥用。

该审查提出了 13 个行动领域和 20 项合规问题，以弥补查明的不足和缺陷。粮农组织驻国家代表赞同建议采取的行动，并已提出纠正措施。

### **AUD 0616 - 粮农组织驻乌干达代表处的全面国家审查**

治理、问责和内部管控系统被评为满意。待改进的主要领域是为核心行政职能和举行日常员工会议寻求供资。

计划和运作也被评为满意。粮农组织驻国家代表需确保资源筹集、交流和绩效监测方面的计划得到实施和监测。向捐助方所做的项目报告的管理和监测工作需要改进，因为报告迟缓一直被视为主要捐助方不满意的一个原因。

财务和行政均被评为整体满意。随着 A/粮农组织驻国家副代表行政物流助理、国际采购官员兼运作官员于 2014 和 2015 年就任，控制、记录和归档工作得到加强。然而，人力资源、小额备用金、存货、运作现金预付款和银行对账单方面的控制工作仍需密切监测。

该审查提出了 13 个行动领域和 25 项合规问题，以弥补查明的不足和缺陷。粮农组织驻国家代表已经提出纠正措施。

### **AUD 0716 - 粮农组织财务欺诈及其他腐败行为风险管理的高级别审查**

监察办对于粮农组织内财务欺诈及其他腐败行为的风险开展了一项高级别审查，并采取了减轻风险行动。该审查目的在于，汇总并报告监察办、联合检查组（联检组）以及其他外部相关方近期开展的高级别详细审查的结果，这些结果为粮农组织进一步开展工作应对此类风险提供了基准和路线图。

与任何其他组织一样，粮农组织也面临欺诈风险。粮农组织在最近两年度内因欺诈遭受的损失金额与支出总额相比微不足道。这一数额较低可能部分归功于其业务模式，但考虑到联检组此次审查联合国系统内的欺诈预防、侦查与回应情况时引用的研究，也很可能是由于欺诈漏报。

反欺诈措施为粮农组织在关键绩效领域开展工作提供支持，特别是保护资源免受欺诈、损害、损毁、盗窃和损失（保护）。此外，利益相关者对于粮农组织及联合国其他组织防止欺诈并在遭受欺诈时弥补损失的期望之高前所未有。粮农组织未能坚持采用体现出反欺诈政策所倡导的“零容忍”理念的最佳做法，可能会产生严重的声誉和财政影响。

虽然无法完全防止欺诈行为，但有办法最大程度地降低风险，提高侦查几率。一个组织只有通过持续不懈的努力，才能保护自身免受重大欺诈行为的损害。

监察办根据此次审查情况得出结论，粮农组织在欺诈风险管理方面采取的做法是零散的，并无充足证据证明现有控制手段的成效。从积极一面看，管理层已表明对于欺诈持零容忍态度，并已建立坚实的监管框架为此提供支持，从制定粮农组织的反欺诈和其他腐败行为政策着手。然而，并未清晰界定制定欺诈政策的适用范围，这可能会限制其有效实施，但粮农组织各部门都有责任自行制定具体

的防欺诈政策（无论是在人力资源、财务、行政还是运作领域），并确保在其政策中纳入 AC 2015/08 的一般原则和具体要求。例如，缺乏一项欺诈管理战略，而这可由已制定或负责制定欺诈政策的部门制定或协调。风险评估尚未开展，该部门可以协调这一进程，为所涉各部门提供支持和指导。需开展培训提高认识，但此项工作目前零散不充分。还存在一些举报欺诈行为的有效工具，外部评估认为调查职能符合国际标准和和粮农组织自身的内部标准，并且调查后会视需给予纪律处分。虽然本可开展更多工作提高对于欺诈行为的认识，但已认识到这点并已作出改进。虽然具有一系列应对欺诈行为的内部管控措施，但这些并不总是通过完善的重点风险评估流程制定的。可能对于有些欺诈风险控制过度，而对另一些控制不足。

监察办认为应优先确保在本组织内制定一份全面的企业风险管理计划，其中包含健全的反欺诈方面内容。

#### 评估摘要

下表总结了监察办对于粮农组织在审查所涉不同分领域内的最佳做法遵循情况的评估结果（根据特雷德韦委员会赞助组织委员会的模式编制）

特雷德韦委员会赞助组织委员会要素	监察办评估摘要
I- 管控环境：	
I.1 廉正和道德价值观承诺	■ 基本符合
I.2 建立结构，明确权责	▲ 部分符合
I.3 实行问责制	▲ 部分符合
II- 风险评估	▲ 部分符合
III- 管控活动：	
III.1 选择、制定和实施管控措施	▲ 部分符合
III.2 调查指控并实施制裁	■ 基本符合
IV- 信息和交流：	
IV.1 员工和第三方的认识	▲ 部分符合
IV.2 建立交流渠道	▲ 部分符合
IV.3 与资源伙伴交流	▲ 部分符合
V- 监测	▲ 部分符合

监察办的评估结果图例：

- 基本符合：粮农组织政策、程序和做法符合大部分要求。
- 部分符合：粮农组织政策、程序和做法符合某些要求，但仍有改进空间，以确保更有效地履行某些要求。
- 不符合：粮农组织政策、程序和做法不符合大部分要求。

#### **AUD 0816 – 2015 年职工商店实物库存盘点**

监察办年底对职工商店进行了库存盘点，以便获得审计证据，帮助外聘审计员评价截至 2015 年 12 月 31 日库存结余的存在和完整性。库存是职工商店财务报表中最重要的实物资产之一。如 2015 年财务报表所示，截至 2015 年 12 月 31 日，库存余额为 1 946 318 欧元，约占职工商店 3 844 738 欧元总资产的 50.62%。

根据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。

#### **AUD 0916 – 信息技术政策合规：聘用信息技术领域编外人力资源**

监察办审查了粮农组织各部门对于总干事第 2013/72 号通报“粮农组织信息技术的问责”和第 2015/20 号行政通函“粮农组织信息技术产品和工具”的遵守情况。具体而言，监察办审查其是否遵守这一规定，该规定要求粮农组织各部门若聘用编外人力资源从事信息技术相关工作，须事先向信息技术司提出请求并获得其批准。

在大多数案例中，聘用部门表示并不清楚该政策的范围是否适用于其具体情况。在其他少数案例中，聘用部门承认压根没考虑到相关政策。在已审查的案例中，监察办并未发现证据表明聘用部门故意试图规避相关政策。然而，在已审查的 53 个不合规案例中，有 32 个涉及在 AC 2015/20（阐释原先的总干事通报）发布后签订或续签的合同，因此监察办认为若干部门所提供的未能请求信息技术司批准的理由不成立。

由于不合规案例的数量相对较多并且从接受审查的粮农组织各部门收到的答复一致，监察办认为不合规的一个原因是，不了解相关政策的适用范围，特别是不了解是否适用于本报告讨论的若干具体情况。

本报告涵盖两项商定行动，旨在增进对于相关政策的总体认识和了解并促进遵守政策。

#### **AUD 1016 – 管理、财务和行政审查（案头审查）：粮农组织驻利比里亚代表处**

本次审计涵盖的两大领域总体评估结果为治理、问责和内部管控领域需做出重大改进；财务和行政管理领域被评为不满意。



该审计远程开展，监察办并未亲赴该国，因此这是一次检验所用方法的成效的试点活动。内部管控系统存在不足的一个根本原因是，在审计审查所涉的某些时期，代表处由临时粮农组织驻国家代表管理，适当的监督和监测工作较为薄弱，此外，恰逢与埃博拉紧急行动相关的活动和挑战增加。代表处需加快在加强内部管控系统方面取得进展，特别是在支持交易的整体备案方面。

治理、问责和内部管控系统领域被评为需做出重大改进。本节有待改进的领域包括：(i) 由于爆发埃博拉疫情且农业部内出现一些变化，尚未编制 2016—19 年的国别规划框架。代表处将 2012—15 年的国别规划框架用作计划框架，该框架可能已经过时，不再能够反映国家的优先重点。监测安排不够有效，未设立指导委员会；(ii) 若干项目几年前就已超出截止日期，但由于缺乏终期报告或预算超支而仍未结项。实地计划总体正在减少，代表处请求非洲区域办事处及总部为其资源筹集举措提供支持；(iii) 监察办的案头审查表明，相关交易实质上并未获得支持，这表明代表处的控制环境薄弱，并未遵循基本的控制措施。现任粮农组织驻国家代表正在解决这些薄弱环节。

财务和行政领域被评为部分满意。采购、资产和人力资源领域需得到特别关注。此外，文件归档工作不充分，可能导致捐助方（包括欧盟基金）的任何核查和评价出现问题。尚未制定满足代表处运作需求的采购战略和规划。采购职能由不同员工共同分担。协议书管理较为薄弱，包括服务供应商遴选和监测的备案工作也是如此。监察办无法评估资产和库存管理控制是否充分，因为我们并未收到有关抽检的流动和闲置资产及存货的辅助性文件。代表处不清楚如何利用现有人员配置结构满足其运作需求，因为并未分析运作与人员配置需求。对于大多数抽样检查的编外人力资源，未充分记录或没有记录其招聘、薪金率和绩效的相关信息。没有提供所有发票的辅助性文件。此外，供应商记录不完整，用于进行调整的辅助性文件没有反映真实原因，大额预付款向同一个体支付，其中有些用于直接采购或在没有订立适当合同的情况下招聘当地人员。大额薪金预付款未经共享服务中心批准，表明违背了由预算持有人授权的做法。

该审计报告载有 12 项商定行动并提出 27 项合规问题，以弥补查明的不足和缺陷。粮农组织驻国家代表同意提出纠正措施解决这些问题。

### **AUD 1116 - 2015 年驻国家办事处关于审计治理、问责和内部管控系统的总体报告**

该报告是监察办在 2015 年开始对于驻国家办事处的治理、问责和内部管控系统领域开展更系统的审计之后，对相关审计结论进行的定期总结。报告从整体层面评估了驻国家办事处在何种程度上采用了治理、问责和内部管控系统相关控制措施，审查了不足之处的原因，决定是否需在全组织层面开展行动并为未来的进展评估制定基准。与该报告类似的还有单独的驻国家办事处计划和运作问题总体报告及财务管理和行政问题总体报告。

监察办经与粮农组织管理层协商，就治理、问责和内部管控系统评估确定了 11 项管控标准。这些标准分为四大类：(1) 治理；(2) 风险管理；(3) 问责和内部管控系统；(4) 数据质量。

2015 年期间在 12 个驻国家办事处开展了治理、问责和内部管控系统审查。总体而言，九个驻国家办事处（75%）被评为满意，三个（25%）被评为部分满意。虽然结果总体而言较为乐观，但必须指出近年来全组织层面对于治理、问责和内部管控系统的指导和期望变化显著。

监察办大体确定了若干需全组织层面关注和改进的治理、问责和内部管控系统领域，包括以下：

针对驻国家办事处和粮农组织驻国家代表商定可衡量的指标，促进注重结果的绩效管理；

将驻国家办事处的架构和资源与实地计划要求相匹配；包括酌情建立监测与评价、资源筹集和交流等关键职能；

为驻国家办事处提供资金，特别是正在制定或调整实地计划的办事处；

定期评估、报告和上报风险的安排和要求；

对管控环境的态度以及对管控实质的认识；

根据驻国家办事处的不同人员配置情况分配任务和工作量并划分职责；

导入本组织管理信息系统的数据的准确性和完整性。

粮农组织管理层意识到在驻国家办事处层面存在很多上述缺陷，解决这些缺陷的关键是之前关于计划和运作以及财务和行政的总体报告中提出的若干相关商定行动。因此这些商定行动以及管理层的当前行动计划均已纳入本报告。与之形成补充的是两项新的商定行动和监察办的若干其他结论。

### **AUD 1216 – 粮农组织驻几内亚代表处的财务和行政审查**

代表处治理、问责和内部管控以及财务和行政管理被评为总体满意。

治理、问责和内部管控领域被评为满意。代表处的人员配置结构足以管理当前和规划的实地计划组合。然而，据粮农组织驻国家代表称，需配备一名专门的采购助理来正式处理增加活动数量所需的采购行动。员工职能和责任得到了明确的指示安排和清晰传达。2014 和 2015 年该国面临两项主要挑战：(i) 埃博拉病毒危机；(ii) 政治不确定性。尽管国家一级普遍存在风险，但代表处不应忽视其他与粮农组织运作更具体相关的风险。粮农组织驻国家代表已同意在此方面采取行动。近来，继《最低可行安保标准》遵守情况审查之后，代表处已搬至新的办公大楼，以便降低之前办公地的内在风险，该办公地被视为不再适合供办事处在几内亚开展工作。管理层已认识到信息技术方面的问题，并已采取措施改善网络服务的供应情况。

财务和行政领域被评为总体满意，但人力资源领域表现欠佳。监察办注意到并非总是认真完成文件并经常更新。代表处还欠缺常规绩效评估和员工发展计划，没有系统地监测员工的请假请求。在采购和协议书领域，监察办注意到一些恰当地使用合同格式的良好做法和适当的监测。

该审计报告载有一项商定行动并提出 8 项合规问题，以弥补查明的不足和缺陷。粮农组织驻国家代表同意提出纠正措施予以解决。

### **AUD 1316 - 教育津贴审查**

监察办完成了一项粮农组织教育津贴待遇的审查，重点关注三个学年（2012/2013、2013/2014 和 2014/2015）内围绕教育津贴管理制定的内部管控措施。每年教育津贴平均支出额为 1 500 万美元。

该审查的主要目标是评估针对教育津贴待遇管理制定的程序及相关内部管控措施的成效和效率，以便确保遵守规章和条例、一贯做法并防止欺诈。该审查未评估政策方面的内容，这不属于粮农组织的控制范围。

粮农组织的教育津贴管理受《手册》第 301 节（职工条例）和第 310 节（教育津贴）管辖。人力资源办公室负责制定教育津贴业务流程，共享服务中心负责处理教育津贴交易。

监察办认为共享服务中心已针对教育津贴相关流程（预付款和申请）实行了适当的职责细分；根据教育津贴金额上限正确计算并批准了支付金额。然而，监察办认为还需加强两大主要管控和政策问题，以确保更好地遵守政策，改善绩效。具体而言：

- 费用报销不合规：由于缺乏明确指导，共享服务中心报销了原则上无法根据教育津贴政策予以报销的费用（即：非强制性的旅行和课外活动）；
- 在没有任何辅助性文件的情况下发放教育津贴预付款，这通常导致提供的预付款超出所需的数额，造成追踪和追回偿款的不必要行政负担。

其他有待改进的领域包括：

- 建立追踪系统追踪并监测教育津贴的申请情况，以确保更及时有效地追踪未付预付款情况；
- 明确原始记录的保存时间，并确保员工予以遵守；
- 完善记录存档工作，制定具有成本效益的欺诈预防和侦查控制措施，例如抽查和独立确认教育支出。

根据审查情况，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仍需作出一些改进。本报告载有改善教育津贴管理的八项商定行动。

## AUD 1416 – 投资管理

监察办在毕马威咨询有限公司的协助下，完成了粮农组织的投资管理流程审查。该审查的目标是评估粮农组织投资活动的风险管理、监测和治理流程，以确保适当制定并有效执行控制措施。

粮农组织已建立了坚实框架管理其投资。多年来，粮农组织在内部投资委员会以及由外部专家组成的投资咨询委员会的监督管理下，根据市场情况保有资本并实现了收益。

粮农组织已明确清晰界定了投资活动的总体目标，并已发布政策（长短期投资战略）协助实现这些目标。为帮助确保在不产生过多内部成本的情况下有效管理投资活动，粮农组织的很多投资活动都由各类专业资产管理人员进行外部管理。每位外部管理人员都会收到投资准则，其中规定了投资目标和粮农组织的风险偏好。随后由全组织服务财务和投资部门监测和监督这些外部管理人员的绩效和活动。

本报告确定了 12 项有助改善粮农组织投资活动的商定行动。在监察办看来，管理层应重点关注以下方面：

- (i) 财务司和采购处经与法律及职业道德办公室协商后，深入审查目前已订立的合同，以便决定应重新招标还是续签协议。
- (ii) 财务司确保外部投资管理人员费用的支付流程系根据粮农组织的标准程序纳入应付账款。
- (iii) 财务司在采购处的支持下，酌情发布具体程序/操作说明管理下列活动：甄选和管理外部管理人员和顾问，对外部管理人员进行监测和尽职调查，合规查访（包括列出审查问题）。

作为审查工作的一部分，监察办还核实了外聘审计员 2013 年管理信函“审查粮农组织的投资运作”（2013 年 4 月）中所提建议的实施状况。监察办发现，据称粮农组织已实施的若干外聘审计员建议，实际上仍未实施。

## AUD 1516 – 拉美加区域办事处战略框架

监察办将拉丁美洲及加勒比区域办事处（拉美加区域办事处）截至 2016 年 5 月底的战略框架实施状况评估为“满意”。

该审查检查了五大领域，包含 16 项要素。监察办评估的一项基本假设是，该办事处实施这些要素的进展可能处于初级阶段，具体视发展评分而定。监察办将拉丁美洲及加勒比区域办事处（拉美加区域办事处）截至 2016 年 5 月底的战略框架实施状况评估为“满意”。

治理安排领域被评为需做出若干改进。拉美加区域办事处管理层积极实施新的《战略框架》，并已根据全组织的指导意见制定了新的治理安排。通过区域举措实施小组和驻国家办事处支持小组，积极促进并推动分区域办事处和驻国家办事处整合。拉美加区域办事处官员对办事处的技术能力显示有所下滑表示十分担心。因此，建议办事处开展一项技术盘点工作查明缺口，并制定计划填补缺口，同时考虑到能够从总部技术部门和分区域办事处获得的支持。还应分析该区域的计划产出组合以及不同战略计划团队的技术要求和供资产生的影响。

工作规划领域被评为需做出若干改进。拉美加区域办事处参与 2016—17 两年度工作规划进程符合全组织的指示。制定区域举措实施主管、驻国家办事处战略计划联络人与总部战略计划团队之间的里程碑和服务协议的规划进程被视为有效开展。目前粮农组织驻国家代表往往没有认识到粮农组织能够在其战略计划的背景下提供哪些服务和支持。这可能为粮农组织充分发挥与政府谈判以及制定新国别规划框架的职能增加麻烦，并且可能无法充分发挥其动员伙伴关系和推动南南合作的能力。此外，2015 年中的目标制定进程中确定的产出与国别规划框架和服务级协议中确定的产出相比存在很大出入。

办事处运作和工作计划整合领域被评为满意。拉美加区域办事处在整体战略框架内在该区域进行运作、计划和项目整合，取得了显著进展。驻国家办事处目前确定的实现产出承诺所需的技术支持需求已分配至分区域办事处、驻国家办事处和总部各部门以供采取行动。实施战略框架推动了区域举措交付小组和战略计划联络人及区域办事处其他员工和职能以及分区域办事处和驻国家办事处之间的跨领域合作。

监测领域被评为满意。拉美加区域办事处已制定并传达了员工监测职责。办事处明确列出了《战略框架》监测概念和工作流程。然而，应更加系统地监测服务级协议，以确保能够真正交付与战略目标计划主任商定的服务。

结果交流和报告领域被评为满意。拉美加区域办事处在区域和全组织层面充分开展结果交流和报告工作，并有针对性地使用现有全组织监测系统。

本报告载有拉美加区域办事处管理层同意执行的四项行动。本报告还指出了将在年末总体报告中进一步分析的五大领域，这是由于已查明的问题涉及超出单个驻国家办事处职权范围的总体结果。

#### **AUD 1616 - 亚太区域办事处战略框架**

监察办将亚洲和太平洋区域办事处（亚太区域办事处）截至 2016 年 4 月初的战略框架实施状况评估为“需做出若干改进”。

该审查检查了五大领域，包含 16 项要素。监察办评估的基本假设是，办事处实施这些要素的进展可能处于初级阶段，取决于发展评分和能否获得相关全组织指导、支持、时间表、资源和体系。考虑及此，监察办建立了成熟模型，作为衡量各元素实施进展的基准。<sup>4</sup>该模型认为，审查时期各要素的成熟度可能有望达到四个阶段中的起始或构建阶段（第一阶段和第二阶段），最终达到顶峰，实现框架全面优化。

治理安排领域被评为需做出若干改进。亚太区域办事处管理层确认了在新任助理总干事于 2015 年 11 月就任后随即实施《战略框架》的主要基石。截至 2016 年 3 月，亚太区域办事处已设立战略计划协调小组，重组办事处，并与该区域的粮农组织驻国家代表讨论了战略实施问题。该办事处设想了其他行动，这些行动大体是定于 2016 年 6 月完成的基石规划的部分内容，包括战略计划协调小组为实现良好运转而进行能力建设，整合整个办事处的框架职责，以及减轻向框架职能部门转调技术人员的影响。亚太区域办事处尚未将这些基石纳入正式的变革管理计划，并且偏向于采取“边做边学”的做法。

亚太区域办事处需评估重新分配的（用于人力资源能力和供资）有限资源可能在何种程度上影响其实施《框架》和履行其支持该区域需求的职责的能力。开展此项工作时应考虑到可从总部技术部门获得的支持。

总部对于权力下放办事处实施《战略框架》的说明和指导正在制定过程中，因此并非最终版本，还会定期补充其他要素和要求。此外，本组织尚未描述其全面实施《框架》的愿景。这种不确定性影响亚太区域办事处实施《框架》的能力。

工作规划领域被评为需做出重大改进。亚太区域办事处完成了服务级协议并在 2016 年 2 月初截止日期之前提交至总部五位战略目标计划主任，这是一个重要的里程碑。总体而言，亚太区域办事处进行 2016 年工作规划时采取边做边学的做法，其中涉及战略目标计划主任、新组建的亚太区域办事处战略计划协调小组以及亚太区域办事处技术小组领导之间进行协调。工作规划正值提出新的指导意见、亚太区域办事处重组以及制定战略计划协调小组在此过程中的职责的时期。亚太区域办事处正在规划战略计划协调小组的能力建设，以便为今后的工作规划活动做好准备。战略计划协调小组未对 2016 年的计划开展核查工作。亚太区域办事处目前正与总部各部门合作扩展区域举措，以及更好地应对 2016 年亚洲太平洋区域会议通过的新区优先重点。

---

<sup>4</sup> 成熟模型是用于评估实体或流程的商业手段。以本次审查为例，该模型参照预期状况，衡量受审查办事处《战略框架》实施现状（‘成熟度’），帮助确定了需要改善的领域。该模型包括四个阶段：(1) 初步（起始阶段）；(2) 管理（构建阶段）；(3) 衡量&控制（巩固阶段）；(4) 全面发展（增长阶段）。

办事处运作和工作计划整合领域被评为需做出若干改进。亚太区域办事处战略计划协调小组成员正按照新的《项目周期》指导意见的要求，在规划阶段积极参与项目审批工作。继监察办审查之后，采取了其他措施确保亚太区域办事处的现有项目符合《战略框架》的要求。

监测领域被评为需做出重大改进。随着达到监测要求的截止日期将至，亚太区域办事处应：

明确战略计划协调小组的责任以及产出和成果监测流程，

从驻国家办事处监测格式的年度报告中了解国别规划框架实施情况。

亚太区域办事处应就了解并监测该区域结果的适当工具和机制与战略、规划及资源管理办公室进行磋商。

结果交流和报告领域被评为需做出若干改进。亚太区域办事处已采取初步措施开展区域一级的结果交流。随着战略、规划及资源管理办公室近期发布一览表，报告流程已得到进一步简化。亚太区域办事处尚未完全建立“基于结果的管理”文化。应制定现实的目标，并系统分析所出现的偏差，以便为未来决策提供信息。

本报告载有亚太区域代表处管理层同意实施的七项行动，并且继此次审查工作之后已在此方面取得显著进展。本报告还指出了将在年末总体报告中进一步分析的四大领域，这是由于已查明的问题涉及超出单个驻国家办事处职权范围的总体结果。

### **AUD 1716 - 非洲区域办事处战略框架**

监察办将非洲区域办事处战略框架实施状况评估为“需做出若干改进”。

该审查检查了五大领域，包含 16 项要素。监察办评估的基本假设是，办事处实施这些要素的进展可能处于初级阶段，取决于发展评分和能否获得相关全组织指导、支持、时间表、资源和体系。考虑及此，监察办建立了成熟模型，作为衡量各元素实施进展的基准。<sup>5</sup>该模型认为，审查时期各要素的成熟度可能有望达到四个阶段中的起始或构建阶段（第一阶段和第二阶段），最终达到顶峰，实现框架全面优化。

治理安排领域被评为需做出若干改进。非洲区域办事处积极实施新的《战略框架》，并已根据全组织的指导意见制定了新的治理安排。变革管理被视为一项重大挑战。尽管正充分开展变革管理活动并增加交流沟通加以应对，但还应实施一项变革管理战略协助规划和监测这些活动。

---

<sup>5</sup> 成熟模型是用于评估实体或流程的商业手段。以本次审查为例，该模型参照预期状况，衡量受审查办事处《战略框架》实施现状（‘成熟度’），帮助确定了需要改善的领域。该模型包括四个阶段：(1) 初步（起始阶段）；(2) 管理（构建阶段）；(3) 衡量&控制（巩固阶段）；(4) 全面发展（增长阶段）。

已制定并向所有员工传达了实施新《战略框架》的结构、职能和责任。已任命具有相关经验和技术的员工进入团队承担所需职责，并且通过区域举措交付小组和驻国家办事处支持小组，业已在加强分区域办事处和驻国家办事处整合方面取得进展。

主要令人担忧之处在于办事处的技术能力，这是因为技术官员被分配至流程岗位，而无人填补其技术岗位，而且技术覆盖面存在缺口。应开展一项技术盘点工作查明缺口并规划技术覆盖面，或采用其他方法减轻影响。开展此项工作时应考虑到可从总部技术部门和该区域的分区域办事处获得的支持。

工作规划领域被评为需做出若干改进。该办事处参与 2016—17 两年度工作规划进程符合全组织的指示。制定区域举措交付主管、区域办事处战略计划联络人与总部战略计划主任之间的里程碑和服务协议的规划工作被区域办事处视为有效开展。然而，监察办注意到，区域举措交付主管和战略计划联络人认为预算拨款不透明，因为这是在其未经参与的情况下编制的。监察办建议在下一预算规划周期更多进行协商。此问题将在年末总体报告中进一步分析。

办事处运作和工作计划整合领域被评为需做出若干改进。该办事处全面筹划了为实现战略计划产出而开展的驻国家办事处项目/活动。驻国家办事处支持小组正针对区域举措制定综合工作计划。该区域实施修正后的项目周期，但在项目实施期间运用实地计划管理信息系统的实地计划支持网络内务数据进行项目监测，显示出各种项目问题频发，例如超支、交付率低、需筹集现金以及结项较晚。非洲区域办事处管理层已经更加重视这些问题，但建议其运用现有系统和结构积极监测各项目，而非采用高级管理层规定的定期整顿方法。非洲区域办事处同意采取此项行动。

监测领域被评为满意。根据全组织关于在 2016 年 4 月底之前提交首批监测数据的指示，开展了里程碑监测工作。区域举措交付主管和战略计划联络人在计划规划、执行情况报告及评价系统中更新了里程碑的状况。这是首次开展此类监测工作。未遇到重大困难。然而，审查人员注意到并未明确规定年终监测流程，届时区域办事处和驻国家办事处都将汇报实现里程碑/目标所取得的进展。此问题将在年末总体报告中进一步分析。

结果交流和报告领域被评为满意。非洲区域办事处运用全组织监测系统在区域层面和全组织层面充分就结果进行了交流。

本报告载有非洲区域办事处管理层同意采取的五项行动，以便在逐步完善战略框架的同时确保实施按期进行。本报告还指出了将在年末总体报告中进一步分析的三大领域，这是由于已查明的问题涉及超出单个区域办事处职权范围的总体结果。



### **AUD 1816 – 全面国家审查：粮农组织驻塞内加尔代表处**

治理、问责和内部管控系统领域被评为满意。主要问题在于，开展的管理、技术和行政活动的结构性资金不足，这增加了代表处的风险。鉴于监察办在定期总体报告中得出的常规结论，即驻国家办事处的架构和资源应与实地计划需求相匹配并为其提供资金，建议非洲区域办事处的粮农组织驻国家代表网络协调员派代表团审查该代表处的资源需求，包括西非/萨赫勒区域抵御力、紧急行动及恢复办事处小组的情况。

计划和运作领域被评为满意。联络、宣传和交流以及实地计划和运作领域都得到充分有效管理。外部伙伴认为代表处积极主动、富于创新。国别规划框架实施取得进展，实地计划实施管理良好。已制定一项资源筹集战略和计划。

财务和行政领域被评为需做出重大改进。这主要由于未能就选定审查的采购和协议书交易提供全部辅助性文件，因为无法在档案系统中搜到所有文件。从提供的辅助性文件中大体可看出，采用了良好的控制措施。此外，在人力资源管理绩效评估和人事档案编制、每日津贴政策的运用以及本地差旅管理的预付款计入方面发现不足之处。

该审计报告载有四项商定行动并提出 11 项合规问题，以弥补查明的不足和缺陷。粮农组织驻国家代表同意提出纠正措施解决这些问题。

### **AUD 1916 – 欧洲及中亚区域办事处战略框架**

监察办将欧洲及中亚区域办事处战略框架截至 2016 年 6 月底的实施状况评估为“需做出若干改进”。

该审查检查了五大领域，包含 16 项要素。监察办评估的基本假设是，办事处实施这些要素的进展可能处于初级阶段，取决于发展评分和能否获得相关全组织指导、支持、时间表、资源和体系。考虑及此，监察办建立了成熟模型，作为衡量各元素实施进展的基准。<sup>6</sup>该模型认为，审查时期各要素的成熟度可能有望达到四个阶段中的起始或构建阶段（第一阶段和第二阶段），最终达到顶峰，实现框架全面优化。

治理安排领域被评为需做出若干改进。欧洲及中亚区域办事处已积极实施新的《战略框架》。已根据全组织的指导意见制定治理安排。变革管理被视为一项重大挑战，正在通过充分开展变革管理活动并增加交流沟通加以应对。已制定并向员工传达了实施新《战略框架》的结构、职能和责任。

---

<sup>6</sup> 成熟模型是用于评估实体或流程的商业手段。以本次审查为例，该模型参照预期状况，衡量受审查办事处《战略框架》实施现状（‘成熟度’），帮助确定了需要改善的领域。该模型包括四个阶段：(1) 初步（起始阶段）；(2) 管理（构建阶段）；(3) 衡量&控制（巩固阶段）；(4) 全面发展（增长阶段）。

针对由于技术官员被分配实施《战略框架》的职责，该办事处技术能力降低表达了主要关切。欧洲及中亚区域办事处正在开发综合规划和监测工具，对全组织系统中用于区域管理目的的现有信息予以利用和补充。欧洲及中亚区域办事处应进一步分析该区域各类计划产出，以及对战略计划小组的构成和供资产生的影响。

工作规划领域被评为需做出若干改进。欧洲及中亚区域办事处参与 2016—17 两年度工作规划进程符合全组织的指示。区域举措交付主管和战略计划联络人对于规划进程的主要贡献包括欧洲及中亚区域办事处以及总部战略计划小组之间制定了服务级协议，并确定相关的里程碑（产品/服务）。然而，欧洲及中亚区域办事处官员仅会针对该区域各驻国家办事处设定的部分目标进行具体核查。

办事处运作和工作计划整合领域被评为需做出若干改进。欧洲及中亚区域办事处利用更新的《项目周期》指导项目运作。欧洲及中亚区域办事处官员认为新指南对于项目设计的质量以及战略协调产生了积极影响，但也产生了繁重的额外工作量。欧洲及中亚区域办事处应制定系统性方法，查明区域举措和国别规划框架的技术支持需求，并具体分配欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处或总部官员的职责，以便加强问责。

监测领域被评为满意。欧洲及中亚区域办事处正在将全组织系统（实地计划管理信息系统、全球资源管理系统、综合管理信息系统等）用于监测，并开始制定系统流程和工具，用于运作规划和监测。监察办已经开始为部分驻国家办事处制定行动计划。更广泛地利用这些行动计划将有利于为驻国家办事处协调和核查技术支持，更好地控制商定产出的实现。

沟通和成果汇报领域被评为满意。区域和全组织层面的沟通和成果汇报充分，欧洲及中亚区域办事处更有针对性地利用现有的全组织系统。然而，虽然区域举措活动和成果已纳入监察办的交流活动，但欧洲及中亚区域办事处也应考虑全面更新其沟通战略，纳入《战略框架》要求。

本报告载列了欧洲及中亚区域办事处管理层同意实施的七项行动。本报告还指出了将在年底总体报告中进一步分析的五大领域，这是由于已查明的问题涉及超出单个区域办事处职权范围的总体结果

#### **AUD 2016 - 全面国家审查：粮农组织驻约旦代表处**

治理、问责和内部管控系统领域被评为需做出重大改进。粮农组织驻国家代表积极履行代表处的职能，但是因正常计划供资不足而受到严重限制，难以提供最基本的管理职能以及运行费用。这影响到了代表处的稳定性，运作的连续性，对于其作为政府和捐助方的可靠伙伴的交付能力和声誉造成极大风险。在这一背景下，值得注意的是，代表处仍然尽责地解决先前的审计发现的问题。

在没有其他供资来源的情况下，所有人员（除粮农组织驻国家代表）和代表处的运行费用实际上都从项目列支。这增加了项目直接管理费和运行费用的比例，可能会影响粮农组织的形象，留下项目运行费用过高，项目预算使用不合理的印象。

同样位于阿曼的粮农组织驻约旦和伊拉克办事处设立了共同的管理支持组，以便解决由于费用分摊导致的资源限制问题。然而，管理支持组尚未正常运转。

计划和运作领域被评为需做出若干改进。近期代表处编制了第二代国别规划框架（2016—2020 年），等待政府批准。该框架与政府优先重点、粮农组织区域举措和《战略框架》息息相关。然而，粮农组织驻国家代表可以使用的资源有限，不足以制定更长期的宣传、交流和筹集资源方法，因此国别规划框架和资源筹集的目标可能难以实现。

粮农组织驻国家代表展现了对于当前项目和待批项目的深入了解。然而，他对于一些跨国项目的参与较少。一般情况下，项目审批会遵循《项目周期》的要求，然而，代表处管理层提到，与联合国其他机构相比，审批过程非常耗时，外部利益相关者也注意到了这一点。

当前一些项目较工作计划有所延迟。监察办认为年度国别工作计划和监测框架可以作为良好做法范例。

财务和行政领域被评为需做出重大改进。监察办认识到代表处由于缺乏资源和能力，遇到了极大的挑战。代表处自 2015 年 4 月起在建立关键的财务和行政职能（财务、采购、归档和人力资源等）方面取得了进展。大多数违规事件都是由于这些限制造成的。以采购为例：(i) 没有专门的买方；(ii) 存档系统不完善；(iii) 缺乏选择投标人的辅助性文件；(iv) 在很多情况下，不符合规定。人力资源档案未包含关于人事遴选和评价的关键文件。然而，监察办注意到自 2016 年 4 月起已经在这方面取得了进展。代表处改进了资产核对工作。请假系统被视为良好做法范例。

本报告载有该办事处管理层同意实施的 13 项行动。此外，监察办提出了七项合规问题以弥补已确认的不足。

### **AUD 2116 - 全面国家审查：粮农组织驻马达加斯加代表处**

治理、问责和内部管控系统领域被评为满意。主要建议是确保具备充分的项目管理能力，以便管理大型实地计划的实施。

计划和运作领域被评为满意。积极开展联络、交流和宣传活动，得到了政府、技术和金融合作伙伴的高度认可。代表处在该国树立了良好的影响力，定位为政府在粮食安全部门的关键技术顾问。一个重大实地计划的管理和监测令人满意，国别规划框架已大致落实。

财务和行政被评估为满意，注意到极为遵照规则、政策和文件要求。

本报告载有该办事处管理层同意实施的五项行动。此外，监察办提出了三项合规问题以弥补已查明的不足。

### **AUD 2216 – 近东及北非区域办事处战略框架**

监察办将近东及北非区域办事处截至 2016 年 5 月底的《战略框架》实施状况评为“需做出若干改进”。

审查检查了五大领域，包括 16 项要素。监察办评估的基本假设是，办事处实施这些要素的进展可能处于初级阶段，取决于发展评分和能否获得相关全组织指导、支持、时间表、资源和体系。考虑及此，监察办建立了成熟模型，作为衡量各元素实施进展的基准。<sup>7</sup>该模型认为，审查时期各要素的成熟度可能有望达到四个阶段中的起始或构建阶段（第一阶段和第二阶段），最终达到顶峰，实现框架全面优化。

经审查，本报告载有四项与近东及北非区域办事处管理层商定的行动，以便在逐步完善《战略框架》的同时确保实施按期进行。本报告还指出了将在年底总体报告中进一步分析的四大领域，因为发现的问题与总体结果有关，这是由于已查明的的问题涉及超出单个区域办事处职权范围的总体结果。

治理安排领域被评为需做出重大改进。近东及北非区域办事处管理层充分了解《战略框架》的要求，但是仍然需要稳定新职能，进一步采用相关进程。需要长期分配《战略框架》实施的关键职能，减少职能混合。尤其是，需要加强战略目标联络人的权能，包括做出明确的供资安排。变革管理计划和路线图将有助于更好地评估、规划及监测变革管理要求和活动。

近东及北非区域办事处官员表示十分担忧，由于分配了《战略框架》相关的管理职责，再加上岗位空缺，该办事处对该区域的核心技术支持能力会有所下降。因此建议该办事处开展技术盘点工作，查明差距并制定计划弥补差距，同时考虑到可从总部各技术部门和分区域办事处获得的支持。

工作规划领域被评为需做出若干改进。近东及北非区域办事处参与 2016—17 两年度工作规划进程，符合全组织的指示。在区域举措交付主管和区域办事处战略计划联络人以及总部战略计划主任之间制定服务级协议是有效流程。然而，近东及北非区域办事处官员仅会针对该区域各驻国家办事处设定的部分目标进行具体核查。更加全面地核查目标并确证现有产出、里程碑和可获得的技术支持之间

---

<sup>7</sup> 成熟模型是用于评估实体或流程的商业手段。以本次审查为例，该模型参照预期状况，衡量受审查办事处《战略框架》实施现状（‘成熟度’），帮助确定了需要改善的领域。该模型包括四个阶段：(1) 初步（起始阶段）；(2) 管理（构建阶段）；(3) 衡量&控制（巩固阶段）；(4) 全面发展（增长阶段）。

具备适当的一致性，将为近东及北非区域办事处管理层提供切实保证，即各办事处的所有商定产出是切合实际、可以实现的。

办事处运作和工作计划整合领域被评为需做出若干改进。更新的项目周期用于指导项目运作，可以改善项目质量，加强战略一致性。然而，有必要修订服务级协议里程碑，以便确保更好地体现区域举措和驻国家办事处实际开展的活动。

监测领域被评为满意。根据全组织关于在 2016 年 4 月底之前提交首批监测数据的指示，开展了里程碑监测工作。区域举措交付主管和战略计划联络人在计划规划、执行情况报告及评价系统上更新里程碑状态。然而，应该更加系统地监测服务级协议，以便确保真正交付与战略目标计划主任商定的服务。近东及北非区域办事处正在设立专门的监测和评价组。

沟通和成果汇报领域被评为满意。近东及北非区域办事处（利用全组织系统）在区域和全组织层面按照要求进行内部成果汇报。区域举措活动和成果的交流已纳入该办事处的交流活动。

本报告载有四项与近东及北非区域办事处商定的行动，以便在逐步完善《战略框架》的同时确保实施按期进行。本报告还指出了将在年底总体报告中进一步分析的四大领域，这是由于已查明的的问题涉及超出单个区域办事处职权范围的总体结果。监察办认可近东及北非区域办事处管理层对本报告商定行动表现出的决心，而且已经开始实施。

### **AUD 2316 - 也门的有限审查**

治理、问责和内部管控系统领域被评为需做出重大改进。驻国家办事处管理层清楚地了解代表处的职能和责任以及三级响应。然而，目前近东及北非区域办事处和总部提供的支持尚未达到他们的预期。在 2015 年 3 月撤出后，联合国没有立即决定三级中心的地点，因此，各机构自行决定了地点。这种情况持续了几个月，直到 2015 年 7 月，粮农组织才在萨那获得了两个国际员工的职位空缺。同时，之前常驻也门的国际技术官员都在安曼之外开展工作。由于人员不足，缺少可以大量部署的合适候选人，导致不能遵循三级协议，在该国没有部署应急响应管理团队，在安曼也没有设立运作中心。

此外，据称近东及北非区域办事处和总部提供的技术支持并不总是及时或有效。一般而言，代表处及其运作中心的所有人员数量非常有限，与三级协议以及需要开展的实地计划活动不相称。涉及的不同权力下放办事处和总部部门之间的沟通不够有效，难以确保及时实施三级相关干预行动。代表处管理层职责范围和控制范围之外的风险常常得不到及时管理，或由具有处理权限的更高级别部门缓解风险。

计划和运作领域被评为需做出重大改进。驻国家办事处管理层积极在该国传达和宣传粮农组织的使命。在当前危机发生之前，取得的重要成就包括为协调农业援助建立平台，邀请所有相关的部委、联合国机构和捐助方参与其中。代表处面临的挑战在于该国的资源筹集问题，因为捐助方不会到现场。结果，代表处需要依靠近东及北非区域办事处和紧急行动及恢复司的援助实现资源筹集和国别规划框架目标。

值得管理层关注的关键运作领域是重要流程（项目管理、采购和协议书管理、项目交付缓慢、受益人遴选存在不足以及实施伙伴/服务供应商管理）的工作流程分散。实施伙伴/服务供应商管理这一项尤其重要，粮农组织完全将实施活动分包，并进行远程监测，因为员工无法直接进入该国的大部分地区。管理层建议在 4 月和 8 月招聘两名采购助理以便强化采购职能，在国际执行官员的支持下，协议书管理得以简化，还建议在该国培训国内员工。

财务和行政领域被评为需做出重大改进。监察办认识到代表处由于缺少资源和能力面临着极大的挑战。许多违规问题都是由于这些缺陷造成的。就采购而言，关键问题在于缺少专门的‘买方’，存档系统不完善，遴选投标人的辅助性文件缺失。在人力资源方面，档案有时不包含关于人事遴选和评价的文件。此外，资产和高级管理有待改善。管理层评论称已经进行调整，通过雇佣更多员工和修订职责范围改善档案系统，解决职责划分问题。

本报告提出了 17 项与管理层商定的行动。此外，监察办提出了 23 项合规问题，以弥补已查明的不足。

### **AUD 2416 - 粮农组织资源筹集职能的审查**

监察办审查了粮农组织的资源筹集职能，旨在评估按照其设计和实施，全组织的资源筹集管理战略是否能够有效支持本组织实现《战略框架》中概述的目标。

自愿捐款为《2016/2017 年工作计划和预算》的实施贡献了大约 61% 的资源。粮农组织制定了为期四年的资源筹集管理战略，与当前的中期计划相吻合。在过去三个两年度中，自愿捐款供资在粮农组织预算中所占的比例稳步上升，未来这一上升趋势有望继续保持。在过去三年中，粮农组织逐步提高了与资源伙伴签署的供资协议的额度。2014/2015 年筹集的资源捐款总计约 18 亿美元，因而超过《2014/2015 年工作计划和预算》中提出的两年度资源筹集目标（16 亿美元）。

监察办审查资源筹集职能发现，粮农组织资源筹集的总体方法“令人满意，但仍然需做出若干改进”。

一般而言，高级管理层制定的治理安排、风险管理方法以及内部管控措施设计合理，能够按计划运作。联检组 2014 年的一份报告确认粮农组织的资源筹集是

联合国系统中成本效益最高的。面对自愿捐款在预算供资中所占比例持续上升，高级管理层制定了全组织的资源筹集政策和战略，并加以系统实施和监测。此外，高级管理层已采取措施支持总部、区域和国家层面的资源筹集职能，加强资源筹集管理战略在全组织范围内的连贯有效实施。重要示例包括：为关键的资源筹集行动方分配具体职能、责任和权限，将国家资源筹集方法纳入资源筹集管理战略，制定全组织政策以便与非传统捐助方协作，例如，私营部门、捐助方基金以及民间社会组织。

然而，有三个领域需要引起高级管理层的关注，以便进一步提高资源筹集管理战略实施的成效和效率。具体包括：

- (i) 改善所有利益相关者的问责；
- (ii) 制定并使用通用的全组织格式，用于规划全球举措和区域资源筹集；
- (iii) 弥补一些权力下放办事处的能力差距，一些办事处缺少有效履行资源筹集职能所必需的充足的人力和财务资源以及技术专业知识。

根据这些审查结论，政策及计划制定支持司同意实施或与利益相关者协调实施本报告载列的八项行动，以便解决已发现的问题。与政策及计划制定支持司商定的主要优先重点行动包括：

- 确保两年度资源筹集目标与部门目标明确挂钩；
- 针对资源筹集风险管理建立高级别审查；
- 制定全组织资源筹集方法，用于区域和全球举措；
- 支持权力下放办事处弥补资源筹集能力差距。

#### **AUD 2516 - 中亚分区域办事处：计划、运作和行政的有限审查**

《战略框架》实施领域被评为需做出重大改进。中亚分区域办事处已经开始逐步将日常运作与《战略框架》的要求进行整合，并使用全组织系统计划并汇报计划实施情况。然而，中亚分区域办事处在该区域《战略框架》治理安排方面的职能尚未明确确立，只是作为驻国家办事处的技术中心。中亚分区域办事处一些关键的举措和活动未体现在区域目标（包括与粮农组织与土耳其伙伴关系计划/实地计划和全球环境基金（全环基金）有关的项目和叙利亚危机支持）中。中亚分区域办事处和欧洲及中亚区域办事处管理层认识到了这些缺陷，并计划在《2016/2017年工作计划和预算》中期审查期间予以解决。

治理、问责和内部管控系统领域被评为需做出若干改进。在《战略框架》实施的背景下，需要特别关注的领域包括：在分区域内明确中亚分区域办事处和分

区域协调员的职能和权限；使分区域技术官员参与由区域办事处或总部牵头的任务或项目；将援助土耳其政府围绕叙利亚难民展开的干预行动纳入中亚分区域办事处的总体工作计划以及工作计划和预算中的相关区域目标。审查表明《手册》第 117 节中关于区域和分区域办事处的部分内容可能需要更新，以便反映目前的《战略框架》实施安排，尤其是区域、分区域和驻国家办事处之间的领导、监督和汇报关系以及组织架构方面的调整，以便在该区域交付战略框架的过程中更加明确分区域办事处的职能。

应针对该办事处的技术能力及其他职能进行差距分析，以便确保有足够能力在分区域成功实施《战略框架》。

信息技术和安全控制方面的合规性有待加强。

计划和运作领域被评为需做出若干改进。中亚分区域办事处正在管理和监测实地计划方面取得进展，分区域协调员充分了解当前项目和筹备项目的情况。需要改善的领域包括明确所有参与分区域（包括驻国家办事处）项目实施的人员的职能、权限和汇报关系，界定项目管理职能，定期汇报业务交付情况，根据全组织系统最终完成其监测系统建设。

财务和行政领域被评为需做出若干改进。总而言之，中亚分区域办事处遵循粮农组织的财务和行政规则，但以下领域仍有待改善：采购（采购文件的实际存档和供应商表现评价）、人力资源管理（付费标准和年假）以及支付（发票记录及其辅助性文件和账户编码）。

本报告载有与中亚分区域办事处商定的五项行动。此外，监察办提出了八项合规问题，以弥补已查明的不足。

### **AUD 2616 – 粮农组织职工商店专门审查**

监察办针对粮农组织职工商店进行了专门审查。粮农组织管理层于 1951 年建立了职工商店，利用总部协定中规定的为有资格的员工及其家人进口免税商品的特权。该审查评估了以下内容：(i) 职工商店的使命和战略；(ii) 职工商店的业务模式；(iii) 职工商店主要业务的绩效。

职工商店的总销量和营业收入在过去四年里有所减少，主要因为取消油票销售以及烟草销量减少，这两种商品的总毛利最高。尽管如此，职工商店管理层在这种情况下成功地保持了职工商店的活力，职工商店继续为有资格的人员提供预期的服务，而且服务质量相当不错。

尽管取得了上述成果，监察办发现下文列出的五大重要领域影响职工商店绩效，迫切需要粮农管理层的关注。



职工商店使命：《粮农组织行政手册》（《手册》）第 103 节界定了职工商店的一般职责。然而，职工商店缺乏具体和有针对性的任务说明，以指导战略规划、运作绩效和评估。这妨碍了针对职工商店活动进行定性和定量评价。

业务模式：自 2012 年起，粮农组织在外包部分职工商店活动的基础上管理职工商店。监察办的审查发现了其他替代业务模式（例如，全部外包和在线购买目录），粮农组织应加以考虑。本报告正文载有针对这些替代业务模式进行的分析。监察办不推荐某种具体模式，因为各有利弊，需要管理层权衡。管理层应进一步评价当前的业务模式，探索替代业务模式的可行性，以便找到最佳模式，达成职工商店的既定使命。

治理和管理：职工商店治理、管理和运作框架应采用系统的方法：(i) 制定具体、可衡量、能实现、具有相关性、有时限的目标；(ii) 决定运作必需的能力和员工人数；(iii) 制定周期性工作计划；(iv) 监测并评价绩效和产出。

战略商业规划：职工商店并未根据需求预估和客户偏好制定全面的战略商业规划方法。这可能导致错失增加销量和最大化收入的机会，削弱职工商店的活力，因而危及其盈利性和可持续性。

采购和库存管理：职工商店采用的采购和库存做法难以充分保证透明度，实现最佳成本效益，因此使本组织面临欺诈风险。

本报告载有七项商定行动以解决已发现的问题。与职工商店管理层商定的主要优先重点行动包括：

- (i) 更新职工商店的使命说明；
- (ii) 评价职工商店的现有业务模式；
- (iii) 为职工商店管理层建立结构性系统；
- (iv) 改善商业战略规划系统；
- (v) 弥补职工商店采用的采购和库存做法存在的缺陷。

#### **AUD 2716 – 粮农组织驻尼泊尔代表处：全面国家审查**

治理、问责和内部管控系统领域被评为需做出若干改进。代表处需要进行人力资源战略和人员配置差距分析，以便匹配资源满足计划需求。其他需要改善的领域包括欺诈防范计划，该计划需要根据国家层面具体风险进行更新，并由员工签署。需要审查全球资源管理系统冲突的访问权，并酌情修订。代表处需要确保全组织系统数据的准确性，提高年度审计客户表白书中控制措施汇报的准确性。

计划和运作领域被评为需做出若干改进。代表处管理层积极在该国传达和宣传粮农组织的使命，得到了尼泊尔政府、联合国机构以及受访的资源伙伴的认可

和赞赏。交流工作近年来显著增加，监察办认为这是一个良好做法范例。外部利益相关者提到的需要改善的领域包括：粮农组织计划的多元化；在粮农组织使命领域，加强联合国国家工作队层面的协调和宣传；为全面宣传和资源筹集交流成功案例。其他问题涉及在接下来的国别规划框架中修订资源筹集目标，制定性别主流化愿景，并设立绩效指标用于监测和汇报进展。

代表处管理层显示出充分了解现有项目和筹备项目。在项目团队内部，项目管理责任分配明确，项目审查会议定期举行。然而，计划组在设计和开始阶段没有针对质量保证设立监测和评价职能，这会影响项目设计和规划。亚太区域办事处和总部并不总是能够及时在技术建议和审批方面提供技术支持。

财务和行政领域被评为需做出若干改进。监察办认识到在所审查的期间内，由于地震以及随后的边境封锁、燃油及其他物品短缺，代表处面临极大的挑战。这些限制因素，再加上一些流程的人力资源有限，导致出现了一些违反粮农组织规则的情况。尤其是，存档做法以及全组织系统中的数据质量有待改善。在采购方面，需要改进的领域包括：(i) 及时解决人员配置差距，为项目采购进行规划；(ii) 改善记录管理；(iii) 遵守《手册》第 507 节中关于将采购要素分包给服务供应商的条款。应处置陈旧或不再使用的资产，包括完全移交车辆所有权。此外，员工发展拨款不足以满足代表处的培训需求。

本报告载有代表处管理层同意实施的 15 项行动。监察办还提出了 17 项合规问题，以弥补已查明的不足。

### **AUD 2816 – 固定资产管理**

2016 年，监察办完成了对粮农组织固定资产管理流程的审查。固定资产管理的两个高级目标是：(i) 确保财务报告的准确性(ii) 保护资产。这次审查的主要目标是评估与资产管理有关的治理、风险管理和控制流程的恰当性和有效性，以确保资产得到合理保护，遵守政策和程序。

2015 年底，47 200 项资产被归为非消耗性资产，账面价值总计 2 320 万美元。此外，根据粮农组织 2015 年审计后的财务报表，粮农组织在消耗性资产和“物资和耗材”方面的支出分别达到 1 460 万美元和 1.887 亿美元。

自 2014 年采用《国际公共部门会计准则》（《会计准则》）以来，粮农组织不得不对需要首次在其财务报告中确认固定资产和库存价值的挑战。再加上全球资源管理系统的实施，需要制定新流程，全球各地的工作人员需要更多培训。自财务司从 2012 年起取代采购处负责业务流程以来，已经成功制定了流程，使粮农组织可以准确汇报财务数据，并接受针对审计后的财务报表出具的无保留意见。此外，针对各种资产管理流程制定了全面的政策和程序，供粮农组织员工使用。

尽管粮农组织已经实现了这些重要里程碑，但是在资产管理流程方面仍然面临极大的挑战，监察办和外聘审计员都曾报告过其中一些挑战。

这次审计确认了之前的结论，并确认了其他若干控制方面的不足，得出结论称，仍需开展大量工作才能有效管理粮农组织资产。包括关键控制措施的设计和运作成效在内的各资产管理流程均存在着问题。以下是一些主要的审计结论：

- (i) 财务司在履行其资产管理责任方面极度依赖共享服务中心的援助，但是并没有签署服务级协议。这导致了诸多问题，包括能力波动、缺少明确的职能和责任划分，共享服务中心采取的程序无效。
- (ii) 资产增加流程仍然存在很多错误，导致总体上缺乏成效和效率。这些错误大多来自采购订单流程。
- (iii) 确保资产登记的完整性，确定计费是否准确的现有控制措施需要改善。
- (iv) 所有资产处置类型的流程是无效的。驻国家办事处信息网络的资产处置模块在设计上存在显著错误，使粮农组织面临欺诈风险。
- (v) 其他关键流程（例如，每年的资产实物验证和监管人之间的资产移交）效果不佳。
- (vi) 总部信息技术资产的所有权从财务司转到了信息技术司，但是没有正式签订服务级协议来明确职能和责任，增加了控制差距和效率低下的风险。

本报告载有 22 项商定行动，旨在解决本报告讨论的这些结论及其他控制方面的不足。在监察办看来，管理层应重点关注以下方面：

- (i) 财务司和共享服务中心应在服务级协议中正式确立资产管理相关的工作安排。
- (ii) 采购处、财务司和共享服务中心（如有必要，联络其他部门）应改善对资产增加流程的控制（不同的替代方案已在本报告正文讨论）。
- (iii) 财务司审查开支以确认并修正记录错误。
- (iv) 财务司和共享服务中心协作，调整驻国家办事处信息网络的资产处置模块，以加强控制。
- (v) 财务司和共享服务中心协作，研究、拟议并实施资产标记系统。
- (vi) 信息技术司和财务司制定服务级协议，明确总部信息技术资产所有权移交过程中的职能和责任。

导致已发现不足的根本原因在于，财务司、共享服务中心和权力下放办事处资产管理相关的员工能力不稳定而且匮乏。此外，由于确保财务报告的准确性，

最终交付清楚明了的财务报表是财务司的首要优先重点，因此存在这样的风险，即任何能力下降都将导致对减缓资产保护相关风险的关注不足。近期共享服务中心专门负责资产管理的员工减少，似乎就导致了这种情况的发生。管理层需要在开启计划弥补发现的差距的同时，考虑到这些风险。

总而言之，根据其审查，监察办确定资产管理方面的组织绩效不能令人满意。

### **AUD 2916 - 全面审查：粮农组织太平洋岛屿分区域办事处**

《战略框架》实施领域被评为需做出若干改进。在其当前职责范围内，太平洋岛屿分区域办事处在《战略框架》实施方面取得了良好进展。国家和分区域层面的国别规划框架以及区域举措得到整合，以结果为导向（基于产出），并且该办事处遵循既有的监测和汇报周期（以六个月为一个周期）。

编写服务级协议在很大程度上被认为是由总部牵头自上而下开展的工作，为太平洋岛屿分区域办事处带来的明显益处有限。此外，截至目前，亚太区域办事处和太平洋岛屿分区域办事处尚未系统协调其《战略框架》的实施工作。太平洋岛屿分区域办事处依靠其惯常的人员配置结构和供资运作，需要全面评估其多学科小组的技能组合和能力。

治理、问责和内部管控系统领域被评为需做出重大改进。太平洋岛屿分区域办事处的管理层了解该办事处在该分区域内各国的具体作用和责任。然而，该办事处尚未开展全面风险评估活动，该评估可以为确定规划和运营活动的方向提供信息并推动其开展。由于已建立的程序和控制措施被取代，在顶层设计上树立了不好的榜样，定了不好的基调，导致过去的总体控制环境被削弱。

计划和运作领域被评为需做出若干改进。太平洋岛屿分区域办事处拥有完善的国别规划框架，与粮农组织的战略框架保持一致。联合国发展援助框架在得到东道国政府批准的情况下，正在接收利益相关者的有利支持。然而，值得注意的是，除少数例外情况，太平洋岛屿分区域办事处实地计划的资源仅来自于两个全组织一级的来源：技术合作计划和全球环境基金的资金。本分区域的主要捐助者未曾向粮农组织提供预算外资金，这表明该办事处需要强化其资源筹集工作。

太平洋岛屿分区域办事处管理层十分了解目前的项目以及正在筹备中的项目，并积极监测和管理计划运作。鉴于该办事处运作的技术合作计划项目数量很多，其实地计划高度分散，导致该办事处工作人员的工作负担沉重。该分区域的地理多样性和时常无法使用的通信基础设施加剧了该分区域的具体挑战，影响了与现场项目工作人员和其他地方利益相关者的协调，也影响了完整可靠的信息的收集。因此，考虑已知风险（包括极端天气条件等外部冲击）将有助于项目设计和实施。

财务和行政领域被评为需做出重大改进。采购、合同和协议书领域存在大量不足，影响了控制措施的完整性和运作的透明度。此外，该办事处尚未制定分区域系统性总体采购计划，而且缺少因地制宜、能够涵盖支持现有和潜在实地计划的要求的人力资源战略。针对资产和差旅以及付款和收入周期的控制总体良好。然而，建议太平洋岛屿分区域办事处为将资金转移至该分区域的偏远地区制定总体解决方案。

本报告载有该办事处管理层同意采取的 26 项行动。此外，监察办提出了十项合规问题以弥补查明的不足。

### **AUD 3016 - 信息产品和宣传制品合同审查**

监察办完成了对粮农组织信息产品和宣传制品合同的审查。审查的目标是评估信息产品和宣传制品合同是否：i) 有理由作为《手册》第 502 节的例外情况；ii) 得到充分处理，实现成本效益；iii) 受到监测，确保服务供应商交付商定的物品和服务。

物品、工程和服务的采购均受《手册》第 502 节（物品、工程和服务的采购）管辖。然而，由于其独特性，《手册》第 502 节附录 A 列出了一系列不受本《手册》管辖的采购活动，包括信息产品和宣传制品的采购。

信息产品和宣传制品目前由全组织交流办公室管理，受《手册》第 706 节草案（信息产品和宣传制品合同）管辖。《手册》第 706 节草案载有一系列合同模板，可根据合同中的服务类型及其费用在不同情况下使用。

概念上而言，只要选择服务供应商时完全或大部分基于无法客观评估的有关创造力的标准，信息产品和宣传制品工具通常不适用于《手册》第 502 节。然而，监察办发现，虽然大部分具体的信息产品和宣传制品合同属于《手册》第 706 节草案的适用范围，仍会出现误用信息产品和宣传制品合同，而其实《手册》第 502 节下的合同或采购订单更适用的情况。

监察办还发现，《手册》第 706 节草案从未正式发布，自 2000 年起一直处于草案状态。因此，全组织交流办公室（及其前身）一直在政策真空的情况下执行信息产品和宣传制品合同。这加剧了该工具的内在风险。然而，我们还承认，法律办公室考虑到，从法律角度来说这一风险是最低的，而且尽管信息产品和宣传制品合同模板是很久之前制定的，但其案文仍然合理，只需进行少量更新。

如果进行适当更新，并在改进后正式发布，《手册》第 706 节可以作为执行信息产品和宣传制品合同的合理框架，合理确保使用本组织资金时适当考虑到执行合同的经济、效率和成效。

然而监察办发现，信息产品和宣传制品的采购工作通常并不符合《手册》第 706 节草案所载的关键控制措施。例如，监察办审查的大部分案例并未遵守竞争性甄选程序，直接采购的正当性并未得到证明。因此，大部分信息产品和宣传制品合同的成本效益并未得到彰显。全组织交流办公室称，《手册》第 706 节草案通常能得到遵守，问题主要在于已开展工作的其中一项记录。

根据其审查，监察办得出结论，已审查的本组织在程序和职能方面的绩效并不令人满意。监察办提议采取十项行动解决本报告中讨论的问题，并得到了管理层的同意。

### **AUD 3116 - 审查粮农组织医疗服务**

监察办应管理层要求完成了对粮农组织医疗服务处的审查。审查的目标是评估：i) 医疗服务处人员配置的充分性和结构；ii) 精简行政和交易程序的可能性；iii) 个人健康护理诊所业务模式的充分性及其财务可持续性。

医疗服务处最近进行了改进，旨在精简其工作，更加关注职业健康和安全相关的预防服务，而非仅关注临床活动，包括：i) 招聘职业健康和安全医生顾问；ii) 优化职业健康软件（Medgate）的使用；iii) 采用病假案例管理系统。

监察办承认这些短期内取得的成果，同时建议进一步改善审查的各重点领域，主要包括：

- a) 关于医疗服务处的人员配置和结构：
  - 为粮农组织雇员制定健康风险档案，以评估医疗服务处的能力需求
  - 为包括顾问在内的医疗服务处雇员制定详细的工作计划，涵盖规定的目标、成果、时限和定期监测结果。
- b) 关于精简行政和交易程序，以及病假管理：
  - 制定改进 Medgate 和培训用户的计划
  - 重新评估（并最终修订）目前的服务级协议并与相关利益相关者共同制定新的服务级协议，概述职能和责任、预期成果和服务级别
  - 分析有证明病假数据，制定有效的预防计划
  - 进一步加强对 20 天以上有证明病假的监测
  - 确认因健康理由免于岗位流动的请求，并要求出具外部独立意见。
- c) 关于个人健康护理诊所：
  - 为诊所服务制定业务模式，规定其目标和使命

- 为诊所服务制定正式定价战略
- 监测诊所服务的使用率
- 确保医疗保险公司的费用和发票保持一致，跟进之间的差额
- 实施个人健康护理服务现金收入的记录和追踪程序，并保证其与财务司的记录相符。

监察办关切地注意到，过去报告的某些基本缺陷（如缺少雇员健康风险档案和缺少有效的病假统计数据）在发布具体建议数年后仍未解决。

根据其审查，监察办得出结论，已审查的本组织在程序和职能方面的绩效“需做出若干改进”。本报告包括了需要管理层关注的 21 项商定行动。

## 附件 E

## 长期未落实的高风险建议概要

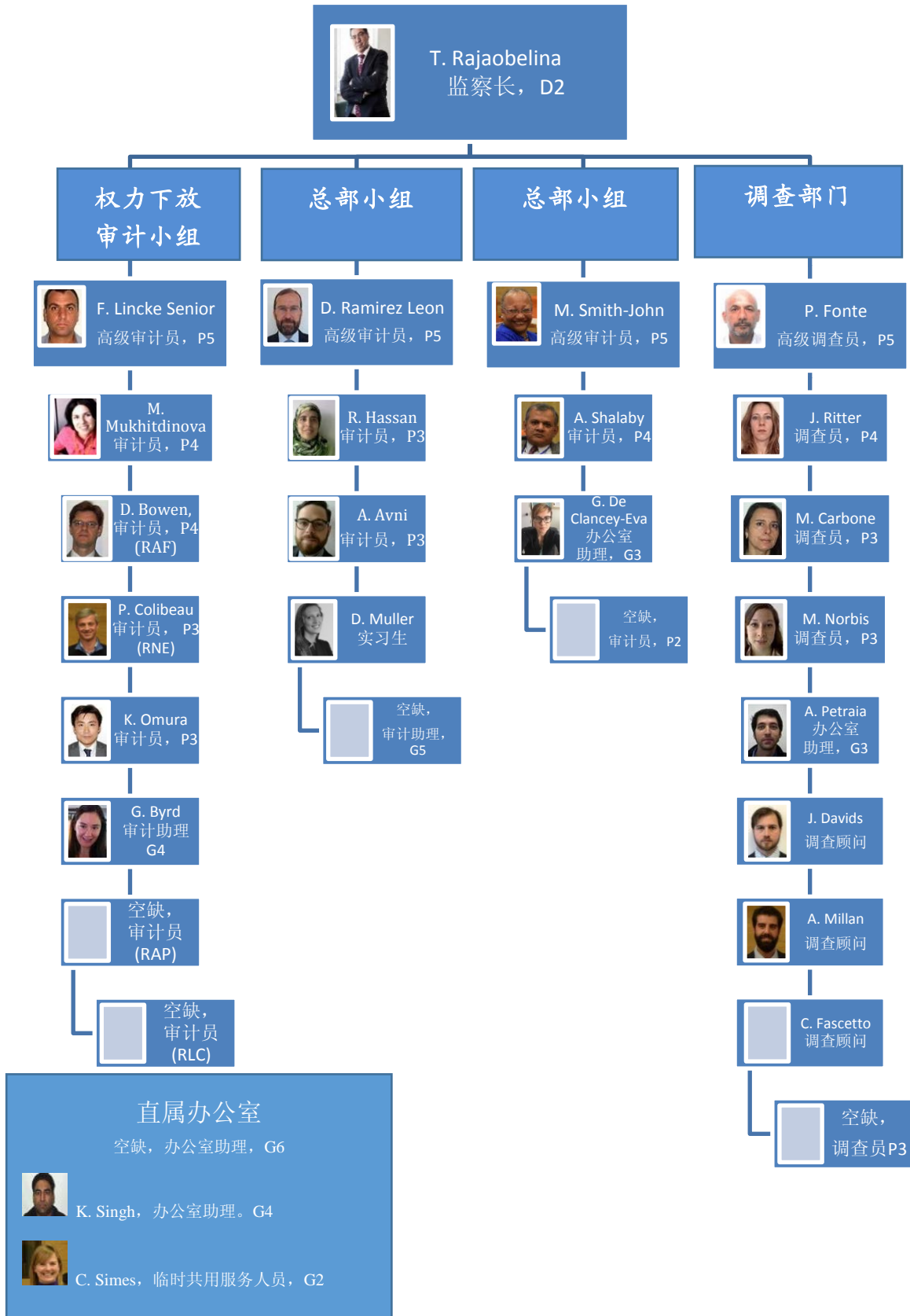
建议条目	建议	更新的状态信息
AUD 3410 业务连续性管理—建议 1	副总干事（运作）应建立并开始实施全组织范围内的业务连续性管理框架，该框架考虑到本报告中纳入的准则和其他良好做法。	在外部业务连续性专家的支持下开展的初步项目目前正在审查粮农组织的业务连续性现状，并参照联合国标准进行差距分析。该项目交付品包括在粮农组织总部和共享服务中心编写一项修订版业务连续性和机构复原力管理系统政策以及一份业务连续性实施计划。该计划将在 2017 年 4 月实施开始前提交高级管理层批准。
AUD 3312 2011 年驻国家办事处审计的财务管理和行政问题的总体报告—建议 3	副总干事必须在运营部门的不同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。	在战略、规划及资源管理办公室的领导下，粮农组织问责政策得以制定并提交财政委员会（FC 157/15 号文件），内部管控框架得以制定并提交财政委员会（FC 161/16 号文件），该文件赞赏了秘书处采取/计划的一系列重要步骤。根据第 2015/08 号“反欺诈和其他腐败行为政策”的行政通函，欺诈防范计划要求的模板由权力下放活动支持办公室于 2016 年分发给所有驻国家办事处（法文、英文和西班牙文；2017 年将出阿拉伯文版本）。根据粮农组织内部管控指导小组于 2016 年 12 月批准的方法，粮农组织年度国别报告编写准则加强对问责和内部管控的关注（第三部分），使得粮农组织驻国家代表的报告方式得以简化，使年度报告流程与内部管控报告相协调。在战略、规划及资源管理办公室的领导下，正在最终敲定部署内部管控报告程序的步骤，以便制定出《内部管控声明》，作为 2017 年财务报表的配套材料。另外根据计划（2017 年第二季度开始，2017 年底结束），将开展认识提高和培训工作，包括制定用于 2017 年内部管控报告的实际《内部管控调查问卷》。根据上述情况，建议结项 <sup>8</sup> 。

<sup>8</sup> 监察办不同意结项。



AUD 0414—全球资源管理系统计划结项审查—建议 3	全球资源管理系统指导小组应与一名专攻企业资源规划的外部顾问（或咨询公司）签订合同；帮助定义所有业务部门对全球资源管理系统生产支持以及最有效的治理安排所需的能力/资源。	顾问人选已经确定，预计于 2017 年 2 月底前签署合同。
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。	2017 年 2 月更新：在与粮农组织签署合同后，基础设施部已口头通知行政事务司，对于下一个三年，每年分配用于粮农组织紧急维修工程的款项已提高至每年 1 500 000 欧元。同时，基础设施部还于 2016 年 6 月向意大利有关主管部门提交了一项节能项目（仅用于 C 幢建筑），申请总额为 4 200 000 欧元。基础设施部尚未得到反馈。综合服务、人力资源及财务部助理总干事正在进一步努力，以便从意大利主管部门获取额外供资。向领导机构报告的事项应在粮农组织问责政策和内部管控框架（均已提交财政委员会）的框架下审议，在该背景下的任何更新和报告也应如此。副总干事（运作）根据第 2011/22 号行政通函和第 2013/36 号总干事通报正在进行尽职调查，根据这两份文件，副总干事（运作）被分配发挥本组织指定安全和健康官员的作用，并由综合服务、人力资源及财务部助理总干事提供持续支持和协调。因此，建议该建议结项。
AUD 3213—总部基础设施管理—建议 5	除了在上述建议 2 和建议 3 背景下提交给领导机构的信息，副总干事（运作）、综合服务、人力资源及财务部助理总干事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。	2017 年 2 月：一项提案正由综合服务、人力资源及财务部编制。

附件 F  
 组织结构图  
 2016 年 12 月



## 附件 G

## 截至 2016 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		3
区域审计员	P4	1		1	2
区域审计员	P3	1		1	2
审计员	P4	1	1		2
审计员	P3	2	1		3
审计员	P2			1	1
调查员					5
高级调查员	P5	1			1
调查员	P4		1		1
调查员	P3		2	1	3
		9	6	4	19
审计办事员	G5			1	1
秘书支持和行政支持					5
秘书	G6			1	1
办事员/打字员	G4		1		1
记录员	G4	1			1
办事员/打字员	G3	1	1		2
		11	8	6	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
埃及	2		2
法国	1		1
德国	1		1
印度		1	1
意大利	1	2	3
牙买加	1		1
日本	1		1
马达加斯加	1		1
西班牙	1		1
英国	1		1
美国	3	1	4
乌兹别克斯坦	1		1
空缺	4	2	6
总计	19	6	25

## 附件 H

## 使用缩略语列表

ADG	助理总干事
ADG-CS	综合服务、人力资源及财务部助理总干事
CERF	中央应急基金
CII	国际调查员会议
CIO	信息技术司
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、绩效和发展科
DDG	副总干事
DDG-O	副总干事（运作）
DDG-P	副总干事（计划）
DO	权力下放办事处
EU	欧洲联盟
ERM	企业风险管理
F&A	财务和行政
FAOR	粮农组织驻国家代表
GM	性别主流化
GFP	性别联络人
GRMS	全球资源管理系统
IP	实施伙伴
IPPD	信息产品和宣传制品
LoA	协议书
MOU	谅解备忘录
MS	手册
NSHR	编外人力资源
ODG	总干事办公室
OED	评价办公室
OHRT	人力资源办公室

---

OIG	监察长办公室
OPIM	业务伙伴执行模式
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
P&O	计划和运作
PAGODA	支柱评估赠款或授权协议
PEMS	绩效评估管理系统
PSEA	防止性剥削和性虐待
PWB	工作计划和预算
RBAP	基于风险的审计计划
RER	残差误差率
RO	区域办事处
RM	资源筹集
SO	战略目标
SRC	分区域协调员
SRO	分区域办事处
TSS	技术支持处
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