



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

C

# 大会

第四十二届会议

2021 年

联合国粮农组织 2019 年审定账目  
第二部分 – 外聘审计员审计报告



# 外聘审计员关于联合国粮食及农业组织 截至 2019 年 12 月 31 日的财年内财务活动的报告

内容提要	1
引言	1
总体审计结果	1
主要审计发现	2
建议概要	4
以往年度审计建议的落实情况	9
建议	
A. 职责、范围和方法	10
A.1 职责	10
A.2 范围和目标	10
A.3 审计方法与审计员职责	11
B. 审计结果	12
B.1 财务事项	12
B.1.1 审计财务报表	12
B.1.1.1 预付款和费用	13
B.1.1.2 员工福利负债	15
B.1.2 国别规划框架	17
B.1.3 技术合作计划	18
B.1.4 共享服务中心	20
B.2 治理事项	28
B.2.1 审查资源筹集职能	28
B.2.2 审查评价职能	43
B.2.3 欺诈风险管理	57
B.2.4 全组织风险管理	66
B.2.5 权力下放办事处的监控环境	69
B.2.5.1 项目实施和监测	69
B.2.5.2 技术合作计划的实施	70
B.2.5.3 捐助者报告	70
B.2.5.4 采购和协议书	70
B.2.5.5 现金和财务管理	71
B.2.5.6 资产管理	71
B.2.5.7 人力资源管理	72
B.2.5.8 差旅管理	72
C. 管理层的披露	73
C.1 现金损失和应收账款的核销	73
C.2 惠给金	74
C.3 欺诈和涉嫌欺诈案件	74
D. 鸣谢	77
缩略语表	78

## 内容提要

### 引言

1. 本报告是外聘审计员关于**联合国粮食及农业组织（联合国粮农组织）**财务活动的审计报告，根据联合国粮农组织《财务条例》第 XII 条和补充职责范围而发布。按照《财务条例》第 12.4 条的要求，本报告载列了对截至 2019 年 12 月 31 日这一财年财务报表的审计结果，以及对联合国粮农组织行政和管理方面的意见。这是 2008-2019 年间我们外聘审计员的最终报告。

2. 审计的总体目标是为各成员国财务报表列报的公允性做出独立鉴证，从而帮助本组织提高透明度，改善问责制，并借助外部审计过程来支持实现本组织的工作目标。本报告详细介绍了外聘审计员认为应当提请联合国粮农组织领导机构注意的财务和治理事项。

### 总体审计结果

3. 根据我们的职责，我们按照《财务条例》和《国际审计准则》审计了联合国粮农组织的财务报表。我们审计后出具了对截至 2019 年 12 月 31 日财年的联合国粮农组织财务报表的无修正的审计意见书<sup>1</sup>。我们的结论是，财务报表公允地列报了所有重大方面：(a)联合国粮农组织在截至 2019 年 12 月 31 日财年内的财务状况；(b)财务业绩；(c)净资产/权益变动；(d)现金流动状况；(e)根据《国际公共部门会计准则》（《会计准则》）对该年度预算与实际支出金额的对比分析。

4. 我们还得出结论，本年度采取的会计政策与上一年度保持一致，我们在审计期间所注意到的联合国粮农组织交易或在审计财务报表时按规定抽查的交易在所有重大方面均符合《财务条例》和立法机关的规定。

5. 根据《条例》第 12.4 条规定，我们除财务审计外，还执行了绩效审计。包括审查联合国粮农组织的：（a）共享服务中心；（b）全组织资源筹集；（c）评价职能；（d）欺诈风险管理；（e）代表处业务。我们向管理层提出了多项建议，旨在支持联合国粮农组织的工作目标，加强其问责制和透明度，改进联合国粮农组织的财务管理和治理并为其增加价值。

---

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

## 主要审计发现

6. 我们审计得出的较为重大的意见简要总结如下：

### 预付款和费用

- a. 2019 年有效支出中仍有商品和服务总价值为 370.7 万美元的供应商预付款未付。这是由于根据对不超过三个月或 90 天的支出进行清算的政策，清算供应商预付款的账目核对流程带来了一些局限性，对联合国粮农组织遵守《会计准则》第 1 条的应计方法造成影响。

### 员工福利负债(EBO)

- b. 对离职后医疗保险和离职付款基金缺乏定期供资以及长期投资的年收益低于基准加大了将来可持续和公允地将保费支付给参保人员的风险。

### 技术合作计划

- c. 22 个国家没有国别规划框架。无论联合国粮农组织代表处的状况如何，接受联合国粮农组织支助的所有国家都需要制定国别规划框架，因为其界定了联合国粮农组织和成员国之间的技术合作优先重点。此外，在技术合作计划的落实中，请求批准的时滞变多，《2018-19 年工作计划和预算》的交付率降低。

### 共享服务中心

- d. 我们发现有很大机会在共享服务中心政策和过程中节约更多费用和提高效率。在人力资源方面，共享服务中心在留住员工的能力上存在风险，因为与在布达佩斯的其他联合国机构相比，现行的评级结构看起来不占优势，导致近年来员工流动率较高。建议的集中开票流程尚未完全采用。此外，亟需落实更加高效的供应商数据库质量管理，阐明二级受抚养人津贴、教育津贴和房租补贴的相关政策并改善其流程。

### 资源筹集

- e. 联合国粮农组织高度依赖自愿捐款，目前占其总预算的 65%，这就要求本组织应创建有助于实现其资源筹集雄心的环境。联合国粮农组织的资源筹集战略体系跟不上其不断发展的需求，需要向其指明正确的财务方向，落实强有力的绩效监测机制，促进积极主动地对接各级资源伙伴，阐明职责和责任，包括业务风险的管理。因此，必须加强对本组资源

筹集的总体管理，因为联合国粮农组织面临的挑战不仅在于筹集不到足够的资金，还在于需筹集资金用于实现其战略优先重点。

#### 评价职能

- f.** 联合国粮农组织当前的评价政策或联合国粮农组织评价办公室章程的设计和不再符合本组织的运作实际情况，包括不再符合联合检查组（联检组）和“对联合国粮农组织评价职能的独立评价”的意见，以及联合国评价小组规范和标准。这种责任制工作方面的缺陷体现在以下方面的管理工作中：战略和工作计划；绩效监测；组织/结构独立性的设计和运作成效；在权力下放办事处落实评价；甚至财政和人力资源的管理。因此，迫切需要通过更加全面的政策、更加清晰的问责制和结构和更加有效的流程来改善评价职能。

#### 欺诈风险管理

- g.** 由于联合国粮农组织作出其对欺诈和腐败零容忍的承诺，因此需要重新审议欺诈风险治理，改善风险评估和欺诈监管活动，强化欺诈应对措施，包括欺诈调查和对欺诈风险的整体监测。采用联合国粮农组织《反欺诈战略及行动计划》处理与欺诈有关的新举报呈增加趋势的问题表明，本组织严肃认真地将预测作为管理欺诈风险漏洞的规范。

#### 全组织风险管理

- h.** 2009 年采用全组织风险管理为实现预期价值既带来期望也带来挑战。我们对全组织风险管理展开的一系列审查结果表明，管理工作落实不力，受到员工能力和已开展的风险管理工作的整体成效等若干限制因素的影响。借鉴风险成熟度自我评估的结果，联合国粮农组织当前重振全组织风险管理的举措为最终使管理办法富有成效创造了机会。

#### 区域及国家办事处的监控环境

- i.** 在 2019 年审计的区域和国家办事处注意到存在监控漏洞，需要加强监督控制，强化全面的机构监测和强有力的执行法规和政策，同时可持续地评估是否符合实地办事处既有的一线监控措施。这将为权力下放办事处代表处的监控环境提供更有力的支持。

## 欺诈和涉嫌欺诈案件

- j. 管理层报告的大部分案件涉及联合国粮农组织的供应商和员工。尽管报告表明此类案件未导致本组织遭受经济损失，但在处理这些案件时未将声誉风险等其他相关风险考虑进来。我们同样注意到，欺诈案件数量逐年提升，表明在开展欺诈管控活动、采取欺诈应对措施（包括欺诈调查和监测）时从宽处理了，或员工对于什么构成欺诈及其报告责任的意识提高了。

## 建议概要

7. 我们提出了增值建议，旨在支持联合国粮农组织实现工作目标，加强问责制和透明度，改进联合国粮农组织的财务管理和治理并为其增加价值。我们的主要建议是，联合国粮农组织应开展以下方面工作：

建议		优先程度 <sup>2</sup>	时限
<b>财务事项</b>			
<b>预付款和费用</b>			
1.	评估临时预付款 90 日规定是否适用于年底截结程序，以确保遵循《会计准则》规定的预付款和费用核算方法，特别是遵循《会计准则》第 1 条所规定的应计方法。我们还建议改进临时预付款的对账流程，以确保与有关财务期间结束时或之前记录收到的所有物资和服务收据的关账指示保持一致（第 35 段）	重要建议	2021 年
<b>员工福利负债</b>			
2.	定期为离职后医疗保险和离职付款基金供资，并最大程度地提高长期投资的业绩，提供高于基准的年度收益，确保代际公平并维持预计的在职和退休参保者收益支付水平。（第 43 段）	根本建议	2021 年
<b>国别规划框架</b>			
3.	继续与成员国、联合国国家工作队和驻地协调员保持积极互动，共同制定《联合国可持续发展合作框架》，供接受联合国粮农组织援助的各国参考以制定并及时落实现国别规划框架。我们进一步建议联合国粮农组织通过其培训部门根据新版国别规划框架准则编制/修订并推出国别规划框架培训模块。（第 50 段）	重要建议	2021 年

<sup>2</sup> **根本建议：** 必须采取行动确保联合国粮农组织未暴露于高风险。如果未能采取行动，可能导致严重的财政影响以及重大的业务中断。

**重要建议：** 需要采取行动避免暴露于重大风险。如果未能采取行动，可能导致财政影响以及业务中断。

建议		优先程度 <sup>2</sup>	时限
技术合作计划			
4.	(a) 技术官员和项目官员进一步加强主动对接制定者, 以便在两年度的第一年内至少批准 50% 的项目; (b) 联合国粮农组织驻国家代表与政府相关部门加强合作, 解决延迟问题; (c) 计划支持及技术合作部和区域代表密切监测项目交付情况, 确保在 2021 年底充分利用结转金额, 并确保在 2020-21 两年度将《2020-21 年工作计划和预算》中核定预算的拨款率增至至少 40%。(第 58 段)	根本建议	2021 年
共享服务中心			
5.	立即对员工保留和人员配置要求开展审查, 以解决共享服务中心人员流失率高和无法留住老员工的问题, 同时完成分析, 以便联合国粮农组织共享服务中心继续调整现有人员配置模式, 确保其当前的评级结构与在布达佩斯的其他联合国机构具有可比性。(第 66 段)	根本建议	2021 年
6.	制定一项工作计划, 力求全部识别除业务预付款、危险津贴和加班费以外可以通过简化或自动化推进发票集中化项目并提升发票处理效率和成本效益的开票交易。(第 72 段)	重要建议	2021 年
7.	制定完善的文件提案, 以实现以下费用的开票流程自动化: (a) 业务预付款; (b) 危险津贴; (c) 加班费。该文件提案应包含一份具体的计划, 列出活动清单和相应时间表等, 确保项目完成。(第 73 段)	重要建议	2021 年
8.	编制一份关于实施供应商质量管理的工作计划, 纳入数据质量管理提案中, 并具体列出活动清单和相应的时间表等, 以适当监测其实施工作并确保完成。(第 79 段)	重要建议	2021 年
9.	制定一项明确政策, 规定在罗马总部以外供职的一般服务人员申领二级受扶养人津贴的资格, 确保仅将津贴发放给符合条件的工作人员。(第 86 段)	根本建议	2021 年
10.	制定准则澄清实物津贴规定, 包括津贴上限金额, 工作人员为获得二级受扶养人津贴申领资格所需提供的文件证据, 证明其提供的费用至少占二级受扶养人总收入的三分之一。(第 92 段)	根本建议	2021 年
11.	修改领取教育津贴报销的文件要求, 使其符合当前趋势和发展, 如电子系统生成的入学登记表、发票和付款证明, 但应考虑必要的管控措施, 防止有工作人员提交欺诈性文件, 为子女提供更加方便、灵活的教育安排。(第 97 段)	重要建议	2021 年
12.	审查共享服务中心人力资源部门在批准租房补贴申请之前寻求副总干事托马斯的建议和批准这一流程的必要性, 从而简化基本方案下租房补贴的处理流程。相反, 考虑仅在不符合资格标准的情况下移交副总干事托马斯。(第 102 段)	重要建议	2021 年

建议		优先程度 <sup>2</sup>	时限
治理事项			
审查资源筹集职能			
13.	重新制定全组织资源筹集战略，使其反映联合国粮农组织的业务现状，以进一步加强资源筹集治理安排，并在所有组织层面协调相关活动。（第 113 段）	根本建议	2021 年
14.	通过以下方式提升其资源筹集战略管理系统，以实现更好的协同和协调： <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 制定其资源筹集全组织工作计划，其中包括根据计划的产出和更新的全组织战略进行的关键活动，以明确责任；</li> <li>b. 与下放办事处进行更加密切的协调，以确保各办事处在全组织战略和工作计划的框架内制定并交付资源筹集战略和工作计划，以更有效地利用成果信息，从而消除问责漏洞。（第 119 段）</li> </ul>	根本建议	2021 年
15.	清晰阐明资源筹集具体目标的定义及相关参数，以便在设置期望和界定预期结果方面提供更有效的指导。（第 125 段）	重要建议	2021 年
16.	对各级设定资源筹集目标的程序及系统予以明确和统一，并加强有关活动，使其符合组织的需要，为资源筹集的协调、决策和计划实施提供更有效、更稳定的动力。（第 131 段）	重要建议	2021 年
17.	制定一项整体资源筹集监测机制，辅以各种工具和技术，以确保在资源筹集战略和工作计划的实施过程中，已系统了解过普遍存在的业务实际情况，从而使本组织能够更有效地考量这一实际情况。（第 136 段）	根本建议	2021 年
18.	改善资源筹集结果框架，针对每项预期产出制定相关的、可量化的关键绩效指标，以确保根据适当的绩效参数来衡量成果，从而提供更有意義的结果信息和决策依据。（第 142 段）	重要建议	2021 年
19.	通过与相关预算持有人开展更有力的合作，确保捐助者的参与得以持续，捐助者报告得以加强，从而加强项目交付监测机制以及相关的全组织信息报告机制。（第 149 段）	根本建议	2021 年
20.	反思当前组织在资源筹集方面的作用和责任及其相互依存关系，制定更清晰、更明确的资源筹集结构，并通过确立正式政策和主管机构来支持这一结构，从而确保资源筹集动态符合关于问责制和内部监控的全组织原则。（第 156 段）	重要建议	2021 年

建议		优先程度 <sup>2</sup>	时限
21.	审查该司在问责关系和内部监控漏洞方面的人员配置模式和需求，以确保相关运作风险得到管理，工作流程的效率和成效得到提高。（第 162 段）	重要建议	2021 年
22.	与战略、规划及资源管理办公室密切联系，根据现行标准的要求，确保其资源筹集风险管理程序更加正式且有案可稽，从而以最佳方式识别和评估风险，推动其风险管理成熟度不断提高，优化预期价值。（第 170 段）	重要建议	2021 年
审查评价职能			
23.	更新评价政策，确保考虑到现行《规范和标准》及当前的运作实际情况和举措，进一步加强对评价政策的支持，进一步明确问责制。（第 175 段）	根本建议	2021 年
24.	与其领导机构密切合作，并重新评估《章程》中关于评价办公室主任的招聘、任命和任期终止的条款，以确保流程保障得到落实，从而提高该职能的独立性，保护本组织的利益。（第 182 段）	根本建议	2021 年
25.	与其领导机构密切合作，并在不损害其独立性（尤其是在所分配的财政和人力资源管理方面的独立性）的前提下，审查其职能的现有结构独立性，以明确其报告途径以及管理层对评价职能的干涉范围，从而提升该部门的公信力和价值。（第 189 段）	根本建议	2021 年
26.	更新评价战略，详细说明当前两年度的优先事项，并参照评价政策和过往战略的执行情况，确保问责同步进行。联合国粮农组织的工作应与目前的《中期计划》、《工作计划和预算》高度一致，以实现更好的协同运作和更有意义的绩效评估。（第 195 段）	根本建议	2021 年
27.	通过以下方式制定两年度战略计划： a. 就计划开展的评价活动，包括具体的项目/计划评价、财政资源和利用资源达到提高透明度和信息价值的功效，提供更明确和详细的信息； b. 制定更有效的协议，监测报告发布的及时性和完整性，包括评估计划、职责范围、管理层回应和其他关键评价成果，确保在必要时对偏差采取补救措施。（第 200 段）	根本建议	2021 年
28.	确保评价办公室为在区域和国家层面增强其已下放的评价职能而提出并实施政策的过程中，能够得到有效的业务工作计划支持，包括在明确的实施环境中切实可行的时间表、必要的保障措施和制度支持，从而增加成功的几率并做出必要的改变。（第 207 段）	重要建议	2021 年
29.	在正常计划预算和评价信托基金的分配、利用、报告和总体管理方面推出更明确、详细、具体且正式的政策、程序和结构，从而提高评价办公室预算执行的透明度，以确保评价职能的动态与全组织在问责制和内部监控方面的原则协调一致，并支持预算审查。（第 215 段）	重要建议	2021 年

建议		优先程度 <sup>2</sup>	时限
欺诈风险管理			
30.	制定一项最佳做法欺诈风险管理政策，囊括所有相关政策，包括“反欺诈和其他腐败行为政策”，从而更有针对性和更全面地管理欺诈漏洞。（第 221 段）	根本建议	2021 年
31.	推动编制《行为守则》，具体呈现并巩固其工作人员的道德期望。（第 225 段）	根本建议	2021 年
32.	<p>a. 为即将到来的欺诈风险登记册更新和欺诈风险评估做好准备，即在当前方法的基础上提供欺诈风险评估方面更全面的指南，精心设计欺诈风险评估流程和工具，确保设立全组织欺诈风险全域、提供更有效的风险登记册，确定更佳的欺诈风险声明和风险缓解措施；</p> <p>b. 在全组织层面开展更加正式的欺诈风险评估活动，以设立完整的风险全域或风险目录，确保自上而下地进行欺诈风险评估。（第 230 段）</p>	根本建议	2021 年
33.	<p>确保：</p> <p>a. 为所有工作人员的年度申明提供政策支持，确保工作人员的披露信息已更新，并对相关信息做出更改，以便进行更有效的监控、建立更明确的问责制；</p> <p>b. 制定一项政策和程序，将背景调查纳入所有职位的招聘程序，无论该职位的供资来源、性质和地点如何，以提升招聘过程中对欺诈行为的威慑力。（第 235 段）</p>	重要建议	2021 年
34.	制定一项战略，以确保在绩效评价及管理系统的审查和评估过程中对员工在预防和发现欺诈方面的责任进行探讨，进一步强化本组织的欺诈零容忍政策。（第 239 段）	重要建议	2021 年
35.	制定一项针对所有离职人员进行离职面谈的政策和程序，将其作为离职程序的一部分，以加强欺诈预防和侦查机制并更好地进行组织学习。（第 242 段）	重要建议	2021 年
36.	通过精简其各种欺诈举报渠道和机制来提高监察长办公室记录的完整性，以便更有效地应对欺诈，从而提高对欺诈投诉和指控的处理能力。（第 248 段）	根本建议	2021 年
37.	制定并实施一项明确的战略，应对监察长办公室日益增加的调查工作量，解决业务制约因素，以提高欺诈和腐败案件的处理效率。（第 253 段）	根本建议	2021 年
38.	确保计划修订的调查准则考虑到以下程序：证人和当事人面谈；调查规划；通知举报人；调查报告的结构；移交主管部门；以及保护资产和监管链，以便为用户提供更全面的指导。（第 257 段）	重要建议	2021 年

建议		优先程度 <sup>2</sup>	时限
39.	采用一套与执行《反欺诈战略和行动计划》有关的绩效指标，确保每项目标下开展的活动都有明确的绩效预期，以便更有意义地衡量政策绩效。（第 262 段）	重要建议	2021 年
实施全组织风险管理			
40.	加强全组织风险管理业务，确保按时间顺序完成相关的计划工作，构建所需的组成部分；并为变革管理活动提供强有力的支持，提高实施的可操作性，增加成功的机会。（第 271 段）	重要建议	2021 年
权力下放办事处的监控环境			
41.	继续实施战略性方案以增强对于关键流程和决策的监督和监测控制，从而保证运作效率和成效；以及更好地支持权力下放办事处负责人对其监控环境状态进行认证。（第 299 段）	根本建议	2021 年
欺诈和涉嫌欺诈案件			
42.	重新调整其《反欺诈战略及行动计划》，以便更加专注于解决越来越多由联合国粮农组织员工参与的勾结欺诈案件，并让部门管理者在各自部门/办公室以更严格的态度查明并防止欺诈，从而确保在目前欺诈案件日益增长的情况下联合国粮农组织能够管控声誉风险及其它风险。（第 309 段）	重要建议	2021 年

#### 以往年度审计建议的落实情况

8. 管理层对于外聘审计员过往审计的建议的落实情况已纳入一份单独的报告，提交给财政委员会。截至本报告编制之日，2018 财年提出的 41 项建议中，23 项（占 56%）已落实，还有 18 项（占 44%）仍在落实中。2017 财年剩余的十项建议中，五项（占 50%）已落实，剩余的五项（占 50%）仍在落实中。此外，2016 财年剩余的六项建议中，五项（占 83%）已落实，剩余一项（占 17%）仍在落实中。最后，2014 财年剩余的两项建议中，一项（占 50%）已完结，剩余一项（占 50%）仍在落实中。我们进一步鼓励管理层优先落实剩余的建议。

## A. 职责、范围和方法

### A.1 职责

9. 理事会第一四六届会议<sup>3</sup>在 2014-2019 年期间，理事会第一四一届会议<sup>4</sup>在 2012-2013 年期间，以及理事会第一三二届会议<sup>5</sup>在 2008-2011 年期间任命菲律宾共和国审计委员会会长为本组织外聘审计员。

10. 外聘审计员必须发布一份关于每日历年财务报表审计工作的报告，报告中应涵盖与《财务条例》第 12.4 条以及补充职责范围所提及各事项相关的必要信息。该报告与已审计的财务报表以及财政委员会所提供的任何指导意见（如有）已通过财政委员会转交理事会。理事会应对财务报表以及审计报告进行审核，审慎提出意见后，一并提交给联合国粮农组织大会。

### A.2 范围和目标

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

12. 审计工作的主要目标是就下述事项提供独立意见：

- a. 财务报表是否按照《会计准则》公允地列报了截至 2019 年 12 月 31 日联合国粮农组织的财务状况、财务业绩结果、净资产/所有者权益变动、现金流状况以及截至 2019 年 12 月 31 日财年内预算与实际支出金额的对比分析；
- b. 财务报表附注 2 所述会计政策是否在与上一财政周期的会计政策相一致的基础上实施；
- c. 审计时所注意到的交易或按审计要求抽查的交易在所有重大方面是否均符合《财务条例》和立法机关的规定。

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

---

<sup>3</sup> 第 1/146 号决议于 2013 年 4 月 26 日通过。

<sup>4</sup> 第 1/141 号决议于 2011 年 4 月 15 日通过。

<sup>5</sup> 第 1/132 号决议于 2007 年 6 月 22 日通过。

14. 总之，审计工作旨在向各成员国提供独立保证，提高联合国粮农组织的透明度和加强问责制，并通过外部审计流程对联合国粮农组织的工作目标予以支持。

### **A.3 审计方法与审计员职责**

15. 我们按照《国际审计标准》开展了审计工作。上述标准要求我们计划并执行审计工作，以合理确保财务报表没有重大错报。审计工作包括：以抽查方式对支持财务报表中所列数额和披露内容的证据进行核查；评估管理层采用的会计原则和作出的重要估计；评估财务报表的总体列报情况。我们在了解审计实体及其环境的基础上，在审计财务报表时采用了基于风险的审计办法，该办法要求开展风险评估，以确定财务报表及相关认定中的所有可能的重大错报。

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

17. 我们还根据《财务条例》第 12.4 条的规定，审查了五个权力下放办事处关键业务领域的管理监控成效，重点关注技术合作计划、项目实施、捐助者报告、资产和现金管理、采购、差旅和人力资源管理，包括风险管理实施。

18. 2019 财年，我们审计了总部、共享服务中心、联合国粮农组织非洲区域办事处、联合国粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、联合国粮农组织驻缅甸代表处、驻马达加斯加代表处、驻乍得代表处。

19. 我们还审计了 2019 财年联合国粮农组织信用社的财务报表，并为此出具了一份单独报告。此外，我们还审查并确认了与其他机构合作实施或代表其他机构实施的各项计划的资金状况，这些机构即：联合国开发计划署（开发署）和全球环境基金（全环基金）。

20. 鉴于全球冠状病毒病大流行使国际社会受到影响，联合国粮农组织非洲区域办事处、联合国粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处财务报表的审计，以及评价职能的审查都非现场开展。审计已完成，没有任何范围限制，并且履行了所有审计程序，使我们能得出合理审计结论。

21. 我们与监察长办公室（监察办）合作对计划审计的领域进行了协调，以避免不必要的重复劳动，并确定可依赖监察办工作的程度。我们还与联合国粮农组织监督咨询委员会合作，进一步加强审计工作。

22. 我们以管理信函的形式向联合国粮农组织管理层报告审计结果，其中载列详细的观察结果和建议，借此不断与管理层进行对话。

## B. 审计结果

23. 本节介绍了 2019 财年的审计结果，其中涵盖外聘审计员认为应当提请领导机构注意的事项。我们为联合国粮农组织管理层提供了对我们的审计结论做出评论的机会，以确保平衡报道以及共同制定解决方案。向管理层提出建议的目的是支持与联合国粮农组织使命有关的目标，加强联合国粮农组织的问责制和透明度，以改进联合国粮农组织的财务管理和治理并为其增加价值。

### B.1 财务事项

#### B.1.1 审计财务报表

24. 我们的结论是，财务报表在所有重大方面均按照《会计准则》公允地列报了截至 2019 年 12 月 31 日的财年内联合国粮农组织的财务状况、财务业绩结果、净资产/所有者权益变动、现金流动状况以及预算与实际金额的对比分析。因此，我们对联合国粮农组织的财务报表出具了无修正的意见书。已审计的报表如下：

- a) 报表 I：财务状况表；
- b) 报表 II：财务业绩表
- c) 报表 III：净资产/所有者权益变动表
- d) 报表 IV：现金流动状况表
- e) 报表 V：预算与实际金额对比表

25. 我们赞赏联合国粮农组织管理层为落实 2019 年联合国粮农组织财务报表审计过程中提出的若干建议而作出努力，以便公允地列报相关账户余额，并按照《会计准则》改进列报和披露情况。截至 2019 年 12 月 31 日的财务报表反映了对相关账户余额的调整，以及我们在审计中注意到的对披露情况的修正和补充。

26. 此外，根据联合国粮农组织《财务条例》的要求，我们得出结论，会计政策是在与上一年度的会计政策相一致的基础上实施的。我们进一步得出结论，我们所注意到的或在审计财务报表时按规定抽查的联合国粮农组织交易在所有重大方面均符合联合国粮农组织《财务条例》和立法机关的规定。

27. 然而，我们发现了需要管理层解决的问题，以便进一步改善财务交易记录、处理和报告以及财务管理。其中包括有关本组织预付款和费用、员工福利负债的会计问题，以及技术合作计划的交付问题等。

### B.1.1.1 预付款和费用

28. 2019 年,《联合国粮农组织未付预付款报告》显示,740.3 万美元供应商预付款已在 13-19 年工作计划中从预付款账户(2800)重新归入其他预付款账户(2807),但随后在 2020 年又更改回去。供应商预付款组成为索马里业务组占 70.95%,南苏丹业务组占 21.01%,其他业务组占 8.04%,即分别为 531.9 万美元、174.2 万美元和 34.2 万美元。我们在审查中注意到,截至 2019 年 12 月 31 日,索马里和南苏丹的 706.1 万美元供应商预付款中,仍有 680.9 万美元为未付预付款。

29. 进一步审查 680.9 万美元未付预付款表明,由于在 2019 年已交付部分商品和服务,冲抵 370.7 万美元,因此不应计入 2019 年预付款。具体如下:

	索马里	南苏丹	总计
供应商预付款总额	5,318,523.04	1,742,037.50	<b>7,060,560.54</b>
减: 供应商预付款年末余额	5,252,949.67	1,555,709.50	<b>6,808,659.17</b>
已计费用	65,573.37	186,328.00	<b>251,901.37</b>
减: 应计费用	2,943,508.37	1,015,478.02	<b>3,958,986.39</b>
少计支出	<b>(2,877,935.00)</b>	<b>(829,150.02)</b>	<b>(3,707,085.02)</b>

30. 在索马里,支持小农户和其他弱势男性和女性的现金计划已将现金交付方式从实际支付转变为移动货币无线数字转账。对三大供应商承办移动货币无线转账的电信公司的未付预付款明细的核查表明,在 515.7 万美元预付款中,有 287.7 万美元已在 2019 年分发给受益人。根据每张供应商发票中显示的数据,其中 54%(155.4 万美元)于 2019 年 12 月进行移动货币转账,其余 46%(132.3 万美元)于 2019 年 8 月至 11 月期间汇款。

31. 在南苏丹,对联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团),联合国儿童基金会(儿基会)和世界粮食计划署(粮食署)的供应商预付款发票样本的审查显示,由于 2019 年交付了部分商品和服务,174.20 万美元预付款中有 101.5 万美元已消费。南苏丹特派团向联合国粮农组织-南苏丹的借贷通知单显示,2019 年 1 月至 2019 年 12 月的燃料供应费已从南苏丹特派团预付款中冲抵,共计 222 995 美元。在上述金额中,供应商仅在 2020 年 1 月 29 日就 2019 年 12 月的燃料供应费开具发票。此外,粮食署的未付供应商预付款发票面值共计 863 672 美元,用于购买

联合国人道主义空运处的飞行服务，从 2018 年 10 月至 2019 年 12 月，已使用的飞行服务总费用为 855 351 美元。上述金额还含从 PP-179557 号发票中冲抵的 42 083 美元发票差额。

32. 我们注意到，DGP046 中规定每份保单的清算流程不应超过三个月，但同时指出，在每个月末和 90 日期限结束时，必须提供所发生费用的完整账目报表及相关佐证文件。相关安排结束时，任何未支出资金必须退还给付款的办公室。DGP046 中的工作流程还表明，业务现金持有人应在月末后 30 日内将账目报表连同所有原始佐证文件一同提交至付款的联合国粮农组织办公室。该账目报表是出纳员在全球资源管理系统中记录支出的依据。

33. 此外，我们注意到 2019 年的关账指示要求预算持有人确保在 2019 年 12 月 31 日罗马时间上午 10 点之前，在系统中记录 2019 年 12 月 31 日或之前收到的所有商品和服务的收入。上述关账指示与采用的临时预付款 90 日规定相悖。

34. 考虑到当前的清算流程，显然每月需编制并提交账目报表，因此需确保及时记录该期间的支出。但是，还可以推断出，已提交的供应商发票的对账和查验过程存在限制，导致预算持有人无法确保及时记录预付款相关费用。此外，采用临时预付款清算方面的 DGP046 政策由于未计提 2019 年 11 月和 2019 年 12 月已交付的商品和服务共计 254.5 万美元，影响了财务报表的公允列报。

35. 我们建议联合国粮农组织通过财务司评估临时预付款 90 日规定是否适用于年底截结程序，以确保遵循《会计准则》规定的预付款和费用核算方法，特别是遵循《会计准则》第 1 条所规定的应计方法。我们还建议改进临时预付款的对账流程，以确保与有关财务期间结束时或之前记录收到的所有物资和服务收据的关账指示保持一致。

36. 财务司还解释称，这些支出虽然归入 2019 年费用，但并未及时记录在全球资源管理系统中。原因之一是查验每张供应商发票金额准确性的对账流程需要时间。此外，供应商预付款清算流程遵循联合国粮农组织政策（[DGP046](#)），其中规定支出清算时长不应超过三个月。因此，根据 90 日规定，2019 年 10 月至 2019 年 12 月生成的供应商预付款可能仍处于对账流程中，无需记为支出。

### B.1.1.2 员工福利负债

37. 过去五年里，我们注意到尽管员工福利负债额在增加，但其供资额仅略增至长期投资组合（4 亿至 6 亿美元）的三分之一。截至 2019 年 12 月 31 日，员工福利负债现值为 1 481 663 千美元，而长期投资的市场价值为 552 042 千美元，如下所示：

（所有数字以千美元计）

项目	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
员工福利负债	1,124,780	1,319,199	1,527,419	1,364,500	1,481,663
长期投资	407,489	442,950	522,784	480,370	552,042
已供资占比(%)	36%	34%	34%	35%	37%

38. 员工福利负债增加的主要原因是，所用贴现率降低，退休职工的离职后医疗保险假定覆盖率从 95% 变为 90%，假定退保率和假定提前退休率上升以及 61-64 岁年龄段退休率下降，部分被欧元兑美元贬值的有利影响、医疗通胀率下降以及实际报销和管理费用下降所抵消。

39. 目前，联合国粮农组织使用其普通资产或正常计划预算支付员工福利负债，而不是从指定用途长期投资或其收入中支取，因此从长远看可能影响联合国粮农组织的流动性。根据目前做法，2019 年在职职工必须为退休人员计划补贴 31%，即 10206 188 美元（2018 年为 11476008 美元），这意味着在职职工将部分薪金用于支付员工福利负债，从而为退休计划供资。随着退休人数增加，由于代际失衡导致责任增加，在职职工今后可能无法支撑退休计划。因此，需要通过提高参保者保费和（或）增加联合国粮农组织供资来解决赤字增加问题。

40. 我们在下文介绍了联合国粮农组织在联合国共同系统成员之间的措施领域寻求解决方案以改善和解决不断增长的员工福利负债所采取或持续实施的行动：

措施	所采取的行动
a. 提高参保者为离职后医疗保险缴纳的保费	从 2015 年到 2019 年，参保者保费增加主要由于实际报销费用增加。到 2020 年，参保者的保费降至 37.71%，而联合国粮农组织的份额为 62.29%。这部分被新保险公司与联合国粮农组织商定的报销处理和成本控制措施尽职调查抵消。
b. 离职后医疗保险的成本控制	联合国粮农组织与新保险公司一同全面实施新成本控制措施，其中包括：（i）事先审批计划进行的住院治疗和昂贵的门诊治疗（> 1 000 美元/欧元）；（ii）事先审批网络内供应商需付款担保的情况（费用在 400 美元以上）；（iii）推广非专利药；（iv）优先选择战略工作地点的网络内供应商；（v）远程医疗应用程序。

	<p>总体而言，成本控制措施发挥效力有助于减少 2020 年和未来几年的实际报销额，从而防止今后保费增加。</p>
<p>c. 离职后医疗保险和离职付款基金既往服务负债的正常供资</p>	<p>从 2004-05 两年度开始，延续至 2016-17 两年度，大会批准单独追加成员分摊会费每两年度 1410 万美元，用于为离职后医疗保险既往服务负债提供资金。至于 2018-19 两年度和 2020-21 两年度，大会未批准单独追加分摊会费。因此，该项资金根据占实际所收成员会费总额的百分比转入投资组合。对离职付款基金而言，未获供资的既往服务负债从未从预算拨款或工作计划中得到供资。</p> <p><u>外聘审计员评论意见:</u></p> <p>需强调的是，向员工福利负债正常供资是一种审慎的治理做法，有助于在离职和在职参保者之间实现代际公平，避免将融资成本和风险转嫁给子孙后代。此外，为离职后医疗保险正常供资并将其转入长期投资能够最大程度把握金融市场表现良好时的获利机会。</p>
<p>d. 投资回报最大化</p>	<p>长期投资的主要目标是长期获利。长期投资的现有资产配置为 50% 的股票和 50% 的固定收益，偏差 +/- 5% 内无需强制再平衡。</p> <p><u>外聘审计员评论意见:</u></p> <p>过去五年里，长期投资组合的年回报率低于基准水平，并且/或者任何超额收益均被随后一年的负收益所抵消。但长期投资自设立以来的总体回报率为 6.078%。</p> <p>对比过去五年长期投资的净收益与员工相关负债的利息成本，不难发现年净收益不足以支付不断增长的年利息成本，2019 年资金缺口为 38,250 美元。</p> <p>需要强调的是，长期投资组合的主要目标是产生回报，增加用于长期支付员工福利负债的资本/资金。因此，联合国粮农组织必须与外部管理者密切合作，从而使收益在 10 年多内超过基准水平。</p>

41. 即便考虑到所列举的这些措施和已采取的行动，《2019 年精算估值报告》显示，联合国粮农组织每年需追加 40,187,970 美元会费，以便在 2039 年之前实现离职后医疗保险全额供资，每年还需追加 12,576,026 美元会费，以便在 2024 年之前实现离职付款基金全额供资。

42. 同样，由于未来几年预期福利付款不断增加，长期投资组合中缺乏正常供资，而且其年度业绩低于基准水平，联合国粮农组织可能难以长期维持预期向参保者支付的员工福利负债水平，可能需要在在职参保者承担风险，即保费增加（或）收益低于预期。

43. 我们建议联合国粮农组织定期为离职后医疗保险和离职付款基金供资，并最大程度地提高长期投资的业绩，提供高于基准的年度收益，确保代际公平并维持预计的在职和退休参保者收益支付水平。

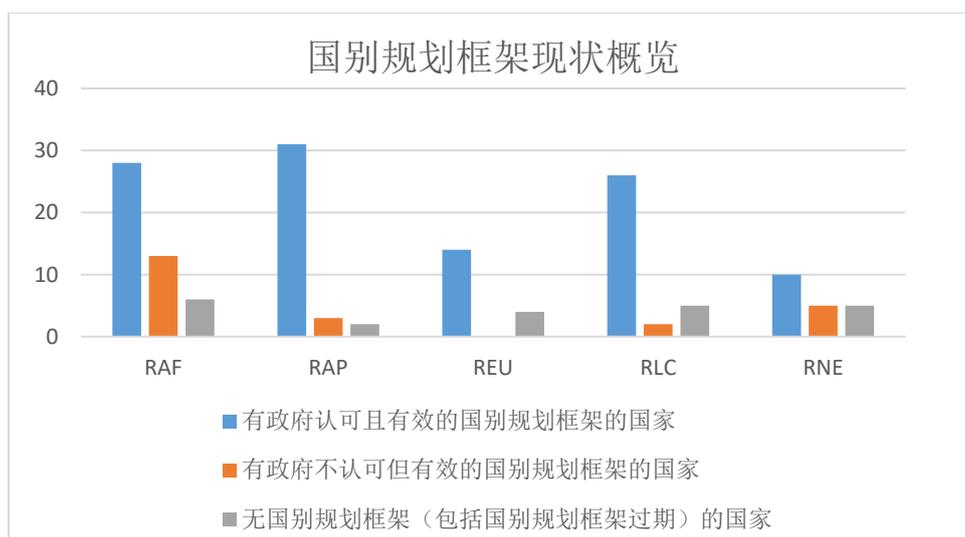
44. 财务司评论称，联合国粮农组织每年通过财委向领导机构报告，详细介绍员工福利负债情况，包括指定用途资金水平。这项工作正在进行中，并将继续开展。联合国粮农组织领导机构一贯强调联合国共同系统成员之间就此问题采取共同方法的重要性，并鼓励联合国粮农组织参与联合国共同系统寻求这一问题解决方案的工作。

### **B.1.2 国别规划框架**

45. 无论联合国粮农组织驻国家代表处的状态如何，所有受到联合国粮农组织支持的国家都需要“国别规划框架”，因为该框架规定了联合国粮农组织与成员国之间的技术合作优先重点。同时它也是一种工具，用于确定对成员国援助需求的中期反应，从而实现与联合国粮农组织战略框架、区域重点和可持续发展目标相一致的国家发展目标。

46. 自2019年6月发布新版《联合国可持续发展合作框架准则》以来，国别规划框架现在必须建立在共同国家分析（CCA）和联合国合作框架变革理论的基础上，概述联合国粮农组织为支持各国实现可持续发展目标而做出的贡献和承诺，这也是联合国向各国作出的承诺。为此，联合国粮农组织对2019年10月发布的《国别规划框架准则》进行了实质性修订，以使联合国粮农组织在国家一级的规划和计划文书完全参照《联合国合作框架》制定，并根据《联合国可持续发展合作框架准则》的要求与其周期保持一致。

47. 但是，根据战略、规划及资源管理办公室的国别规划框架监控数据库，统览当前国别规划框架的落实状态后发现，在154个国家中，有22个国家没有制定国别规划框架，具体如下：



48. 《2018 年全球综合报告》指出，政府结构以及各部门内部环境的变化导致了国别规划框架编制的延误。另一方面，根据《2019 年区域综合报告》，一些国别规划框架未能最终定稿，关键问题在于联合国粮农组织发布了国别规划框架准则，要求联合国粮农组织在国家一级的规划和计划文书完全参照《联合国可持续发展合作框架》制定。

49. 需要强调的是，国别规划框架是国内技术合作计划技术援助优先排序的出发点。根据国别规划框架中规定的优先发展事项，利用技术合作计划的资源按需提供技术援助，用于响应政府需求、促进变革、进行能力建设和协助调动资源。国别规划框架有助于快速跟踪技术合作计划请求的评估、审查、完成和最终批准。

50. 我们建议联合国粮农组织通过其驻国家代表继续与成员国、联合国国家工作队和驻地协调员保持积极互动，共同制定《联合国可持续发展合作框架》，供接受联合国粮农组织援助的各国参考以制定并及时落实国别规划框架。我们进一步建议联合国粮农组织通过其培训部门根据新版国别规划框架准则编制/修订并推出国别规划框架培训模块。

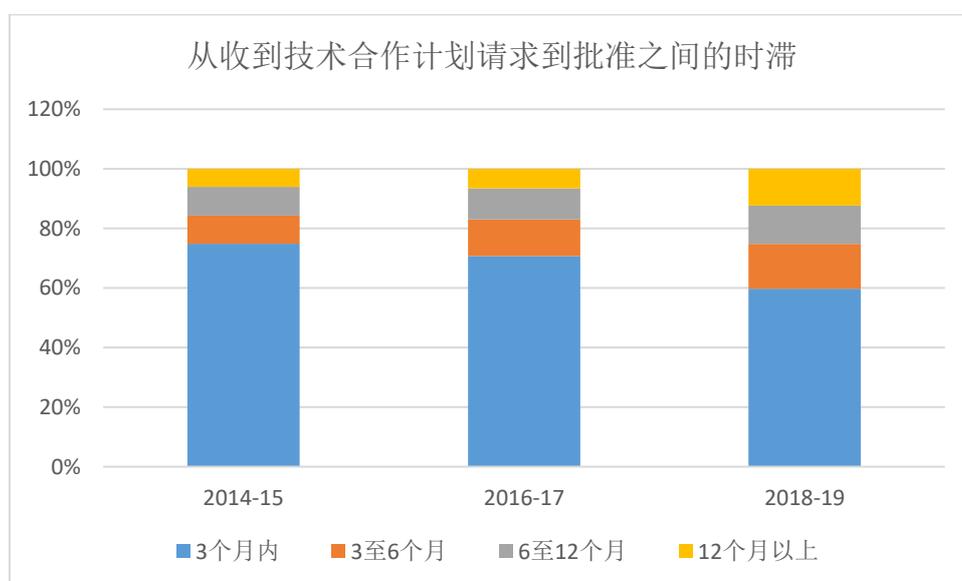
### B.1.3 技术合作计划

51. 技术合作计划有助于联合国粮农组织依托其自身的常规计划在成员国的要求下迅速向其提供技术援助。技术合作计划有助于解决成员国在农、林、渔等领域以及事关农村发展和社会经济问题的最迫切的发展需求。在《2018-19 年工作计划和预算》中，技术合作计划的核定预算增至 1.408 亿美元，相当于净拨款的 14%。

52. 联合国粮农组织的战略目标与以“更加公平、繁荣、和平及可持续发展世界”为愿景的 17 个可持续发展目标密切相关。2018-2019 年战略目标第 2 条和第 5 条下的交付成果为以下可持续发展目标的实现做出了贡献：无贫穷、零饥饿、性别平等、清洁饮水和卫生设施、可持续城市和社区、气候行动、水下生物、陆地生物以及和平、正义和强大机构。

### B.1.3.1 审批请求的时滞增加且《2018-19 年工作计划和预算》交付率降低

53. 成员国对技术合作计划项目请求数量从 2014-15 年度的 477 增至 2018-19 年度的 770，增幅达到 60%，突显技术合作计划的重要性。但是，实地计划管理信息系统的数据显示，项目申请提交前三个月内的批准率从 2014-15 年的 75% 下滑至 2018-19 年的 60%，具体如下：



54. 同样，技术合作计划两年度拨款率显示，在最近三个两年度中，在相关两年度内的实际拨款额平均仅占核定预算的 40%。虽然在技术合作计划项目相关双年度内拨款率低乃是惯例，但 2018-19 年度的拨款率甚至低于平均水平，仅为 36%。

55. 《2019 年区域综合报告》指出，若要解决拨款拖延问题，可以改进以下方面：提高技术合作计划资金使用和清算程序的灵活性，减少官僚主义。此外，在某些情况下，技术合作计划的延迟可能是因为政府部门。

56. 另一方面，在我们对权力下放办事处的 2019 年审核中，我们注意到，就联合国粮农组织驻缅甸代表处而言，某些不可避免的因素导致了项目制定阶段的延

迟，其中包括自第二阶段开始的完整提案的制定、评估表的调整、为适应新模板而对项目活动进行的修订，以及为确定资源和提案设计而导致的延迟。就联合国粮农组织驻乍得代表处而言，技术合作计划的项目批准流程存在一些固有障碍，其中之一就是需要与项目制定者和政府受益人进行大量的协调和互动。同样，就联合国粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处而言，之所以未能及时批准项目，主要是因为文件编制人需要花费很长时间来制作项目文件，而主要对口方对项目文件的审查通常也需要时间。

57. 为了解决上述关切，我们注意到联合国粮农组织简化了技术合作计划项目文件格式，发布了新版《技术合作计划手册》以简化流程，同时还简化了技术合作计划最终报告的格式。尽管如此，由于技术合作计划两年度平均支出为1.35亿美元，2020-21两年度技术合作计划将从上期获得结转余额8600万美元，而《2020-21年工作计划和预算》中技术合作计划的核定预算为1.408亿美元，因此，联合国粮农组织需进一步提高效率，以全面、及时地落实技术合作计划。

58. 我们建议联合国粮农组织通过以下方式：**(a) 技术官员和项目官员进一步加强主动对接制定者，以便在两年度的第一年内至少批准50%的项目；**  
**(b) 联合国粮农组织驻国家代表与政府相关部门加强合作，解决延迟问题；**  
**(c) 计划支持及技术合作部和区域代表密切监测项目交付情况，确保在2021年底充分利用结转金额，并确保在2020-21两年度将《2020-21年工作计划和预算》中核定预算的拨款率增至至少40%。**

59. 联合国粮农组织接受这些建议，并将考虑将其用于国别规划框架和技术合作计划的实施。

#### **B.1.4 共享服务中心**

60. 我们对共享服务中心的2019年审核结果显示，总体而言，共享服务中心功能服务下的控制流程是有效的；交易处理安排符合联合国粮农组织的政策、标准、规章制度和程序。尽管如此，我们在后续段落中强调并提出了有待进行重大改进的方面，以加强对关键流程的管控。

##### **B.1.4.1 人员留存和管理**

61. 2019年第一季度，我们观察到财务部门的六名人员（四名工作人员和两名非正式职员）已从联合国粮农组织共享服务中心转移到其他联合国机构。上述调动影响到了财务部门对于服务水平协议的履行，导致合规率相比2019年4月的95.02%下降了9.26%。截至本报告编制之日，服务水平协议合规率仍保持在

85.76%，低于财务部门设定的目标。这些人员的调动相当于流失了专长和积累的经验，总体上造成了共享服务中心业务中断，并导致共享服务中心的合规率下滑。

62. 共享服务中心的管理人员解释道，工作人员更替率高是因为联合国粮农组织共享服务中心的人员配置模式。与联合国其他机构，特别是联合国难民事务高级专员办事处和联合国儿童基金会（入门级职位为 G5，最高为 G7）相比，联合国粮农组织现有的入门级职位为 G4，而最高为 G6。此外，联合国其他共享服务中心的负责人等级为 P5，而联合国粮农组织共享服务中心的负责人等级为 P4。因此，培训员工所获得的收益无法实现最大化，因为他们都倾向于寻求收入更高的工作环境。

63. 为了解决该问题，共享服务中心的管理人员提出了重新调整现有人员配置模式的计划，以确保其当前的分级结构与其他联合国机构保持一致。该计划预计对 45 名人员的薪金进行调整，裁撤 4 个 G4 职位，将节省下来的资金用于加薪，保持薪金支出总体持平，如此便可以减少由于与联合国其他机构的收入差距而造成的人员流失。

64. 但是，我们注意到总部的人力资源司对共享服务中心的提案提出了一些关切意见。人力资源司建议将拟议的人员留存和配置建议搁置，留待进一步讨论，因为该司认为该提案并未与位于布达佩斯的共享服务中心的其他分中心进行深入的可比性分析。他们提到，工作量的比较应参照国际公务员制度委员会关于工作分类的主要标准，并遵循“同工同酬”的原则。上述信息至关重要，因为对联合国粮农组织各部门职位的重新分类须始终与联合国粮农组织的组织结构保持一致。

65. 鉴于共享服务中心员工流失是由于布达佩斯的竞争激烈，因此，高级管理层必须迅速采取行动，提出有力措施来提升共享服务中心员招募技术人才和保留有经验的老员工的能力。随着匈牙利境内共享服务中心分中心（无论是否隶属于联合国）数量的增加，他们需要考虑如何提高联合国粮农组织在布达佩斯市场和联合国其他机构中的竞争力，同时考虑到此举将带来的费用和长期优势。

66. 我们建议联合国粮农组织立即对员工保留和人员配置要求开展审查，以解决共享服务中心人员流失率高和无法留住老员工的问题，同时完成分析，以便联合国粮农组织共享服务中心继续调整现有人员配置模式，确保其当前的评级结构与在布达佩斯的其他联合国机构具有可比性。

67. 我们已经恢复了与新任命的共享服务中心负责人的对话，人员留存和配置计划将重新提交给人力资源司和副总干事托马斯。

#### **B.1.4.2 实现开具发票流程完全集中化的要素**

68. 我们获悉，鉴于联合国粮农组织目前正在处理的交易额和交易量，根据外聘审计师关于集中开具发票的建议，实现开具发票流程的自动化被认为是发票集中化开具的一个前提条件。财务部门已着手确定哪些组别的发票可以实现简化和/或自动化，减少人工干预，并逐步用自动生成的发票取代手动开具的发票。这些发票用于：（a）业务预付款；（b）危险津贴；（c）加班费。

69. 业务预付款是指代表本组织向工作人员、顾问、个人服务协议和编外人员支付的预付款，用于开展诸如场外讲习班、短期项目活动之类的公务，以及向无法接受联合国粮农组织直接付费的供应商付款。危险津贴是为需要在非常危险的环境下工作的、从国际上和从当地征聘的工作人员设立的一项不计入养恤金的专项津贴。加班费是对既定工作时间以外连续工作的首小时的补偿。

70. 薪资部门称，关于加班费自动化的提案已经多次提出，但由于该部门还有其他优先事项亟待处理，因此并未真正执行。若加班费自动化的提案得以实行，将不再需要人工计算和验证加班费和危险津贴，从而消除人为错误和不精确付款。

71. 我们强调指出，考虑到开票流程涉及的数量和金额以及当前工作中的手动操作流程，实现开票流程自动化，将大幅降低发票的处理时间，从而有效提高工作效率。

72. 我们建议联合国粮农组织，由共享服务中心制定一项工作计划，力求全部识别除业务预付款、危险津贴和加班费以外可以通过简化或自动化推进发票集中化项目并提升发票处理效率和成本效益的开票交易。

73. 此外，我们建议联合国粮农组织，由共享服务中心和总部财务司协同制定完善的文件提案，以实现以下费用的开票流程自动化：（a）业务预付款；（b）危险津贴；（c）加班费。该文件提案应包含一份具体的计划，列出活动清单和相应时间表等，确保项目完成。

74. 开票自动化试点工作已于2019年成功完成，目前正在对自动化工具（机器人）进行评估。同样，全组织资源规划的功能和技术升级中已包含了相应改进。在第1阶段，将制定详细计划并记录在案（第1阶段由全组织资源规划理事会批准，待资本支出提供资金）。

### **B.1.4.3 关于实施供应商数据库质量管理的工作计划**

75. 联合国粮农组织在全球资源管理系统中有两个彼此独立的银行数据库，即薪资数据库和非薪资数据库。工作人员和编外人员（涵盖所有合同类型）均须负责输入/更新其银行业务指示并验证/维护其人力资源地址，使用下述全球资源管理系统职责之一（取决于与联合国粮农组织的合同类型）：联合国粮农组织人力资源雇员（适用于工作人员）和联合国粮农组织非人力资源雇员（适用于编外人员）。供应商数据库存储着所有的信息，有效地加快了联合国粮农组织的应付账款和采购流程。

76. 我们注意到，联合国粮农组织目前正在使用供应商向导工具来创建和更新全球资源管理系统中供应商的非工资支付记录。该工具允许更新任何记录类型。它还包含一个内置的国际银行帐号验证，同时允许记录联合国全球市场注册号。尽管系统中包含防止重复创建条目的控件，但此类条目应与原条目完全匹配方能被认定为重复项，因此仍需进行手动检查和调查，过滤掉数据库中可能的重复项。截至发稿日，联合国粮农组织的供应商数据库中有 360 000 条记录。

77. 共享服务中心管理层指出，数据库的维护和清理取决于其供应商银行服务团队的人力，并解释说，诸如数据质量管理之类的系统增强功能可能有助于解决该问题。数据质量管理将覆盖整个贸易社区架构，不仅仅是对供应商和银行数据库进行验证。数据质量管理旨在为供应商和银行数据库提供解决方案。概念和控制措施将构成数据质量管理的一部分，以提高联合国粮农组织供应商数据库的地位。系统增强功能旨在采取积极措施来防止整个贸易社区架构中的错误和重复。此外，我们获悉，一家咨询公司已受托对有望纳入联合国粮农组织当前数据库管理中的改进功能进行研究。

78. 我们强调，务必确保数据质量，降低未经授权或不适当的活动、重复付款和系统效率低下等潜在风险，因此有必要组织改善供应商数据库。供应商银行业务服务团队将维护大量的数据库信息，从长远来看，增强供应商及银行业务数据库将会产生以下结果：（a）由于数字工作流程中集成了改进后的控件而减少知识转移的成本，同时减少对人力维护数据库的依赖；（b）防止由于数据库中存在供应商重复而导致的错误和重复付款；（c）将作为数据库维护一部分的纠正措施所用的资源重新配置用于联合国粮农组织内部增值更高的任务。

79. 我们建议联合国粮农组织，由共享服务中心编制一份关于实施供应商质量管理的工作计划，纳入数据质量管理提案中，并具体列出活动清单和相应的时间表等，以适当监测其实施工作并确保完成。

80. 毕马威对供应商质量管理的审查于 2020 年 3 月完成。供应商数据库的清除工作已经开始，且仍在进行中。到 2020 年 8 月将提供完整的工作计划。

#### **B.1.4.4 关于二级受抚养人津贴、教育补助金和租房补贴的政策和程序**

##### **B.1.4.4.1 二级受抚养人津贴**

81. 《手册》第 318 节附录 B 包含总部一般服务人员享受二级受抚养人津贴的资格准则。其中有一条规定：若父母任何一方的个人总收入均不超过意大利国家社会保障局规定的雇员或自雇工人的最低退休金金额（2019 年为 8 370.18 欧元或约 9 323.54 美元），则 65 岁以上的父亲和 60 岁以上的母亲或永久丧失工作能力的父/母有资格领取补助金。

82. 但是，我们注意到，目前尚无任何政策规定在罗马总部以外（例如美国等地）供职的一般服务人员的父、母、兄弟姐妹有资格获得二级受抚养人津贴。唯一可以参考的规则是《手册》第 302.3.137 节最后一句，其中规定：“在总干事认为适用现行当地惯例（而非上述规定）的工作地点，可以根据相应惯例批准授予一般服务人员受抚养人津贴。”

83. 目前，华盛顿有三名一般服务人员，纽约有一名一般服务人员，正在接受二级受抚养人津贴，他们于 2007 年至 2016 年首次在全球资源管理系统中登记。2019 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期间，授予每个人的总福利在 1 019.25 美元至 1 155.93 美元之间，无关受抚养人的收入上限，这一点不同于为总部一般服务人员的二级受抚养人规定的收入上限。详细信息如下：

二级受抚养人	个人总收入	已收二级受抚养人津贴 (1 月至 9 月)		扶养状态 开始日期
		年份	金额	
母亲	10 136 美元	2019 年	1 155.93 美元	2013/7/1
父亲	15 152.62 欧元	2019 年	1 019.25 美元	2016/5/9
母亲	7 524 美元	2019 年	1 155.93 美元	2007/12/11
父亲	0 美元	2019 年	1 155.93 美元	2009/10/7

84. 根据上表，若以《手册》第 318 节附录 B 中的规定为基础确定是否符合申领受抚养人津贴的资格，则在总部以外工作的 4 名一般服务人员中有 2 名的二级受抚养人将无资格获得津贴。父/母的个人总收入在 2019 年超过 8 370.18 欧元或约 9 323.54 美元。不过，对于那些在罗马总部以外供职且领取二级受抚养人津贴的一般服务人员而言，目前没有这种上限限制。

85. 我们强调，由于没有针对在罗马总部以外供职的一般服务人员申领二级受抚养人津贴资格的具体准则（即有关受抚养人的年龄和收入上限），给工作人员和共享服务中心的处理人员都造成了困惑。没有具体准则作为处理和批准的基础，就会使本组织面临财务损失的风险。

86. 我们建议联合国粮农组织，由共享服务中心与总部人力资源司协同制定一项明确政策，规定在罗马总部以外供职的一般服务人员申领二级受抚养人津贴的资格，确保仅将津贴发放给符合条件的工作人员。

87. 人力资源司司长同意，《手册》第 318.5.161 节的规定也将适用于一般服务人员。

88. 我们还观察到，在过去四年中，该组织每年平均向 79 名工作人员支付 276,143 美元作为二级受抚养人津贴，具体如下表所示：

明细	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年 1 月至 10 月	总计
领取二级受抚养人津贴的专业工作人员人数	74	77	80	84	315
支付给工作人员的二级受抚养人津贴总额（美元）	68,444	72,956	71,143	63,600	276,143

89. 《手册》第 302.3.137 节规定：“在没有受抚养配偶的情况下，应为一二级受抚养人支付抚养津贴，但相关工作人员为该受抚养人提供的现金和实物至少应占该受抚养人总收入的三分之一，并且至少是所申领津贴额的两倍。”申领津贴的工作人员须负责提供符合上述年度标准的相关证据。

90. 需要指出的是，在我们审查的几乎所有（90%至 95%）案例中，食品和家庭用品、住房甚至按揭（若他们同住在一套房产）、租金、水电费、交通和旅行、个人物品、衣服、卫生、理发、个人和家政服务以及礼物等均计入受抚养人总收入的三分之一。此外，共享服务中心透露，大约有 10 至 15 个案例（约占 15%至

20%) 在计算中考虑到了工作人员为二级受抚养人向私营医疗保险公司购买保险的情形。

91. 人力资源部门同意，对于专业及以上职类的工作人员，上述《手册》第 302.3.137 节的规定含糊不清，需要进一步阐明。

92. 我们建议联合国粮农组织，由共享服务中心与总部的人力资源司和法律办公室协作，制定准则澄清实物津贴规定，包括津贴上限金额，工作人员为获得二级受抚养人津贴申领资格所需提供的文件证据，证明其提供的费用至少占二级受抚养人总收入的三分之一。

93. 现在人力资源司和法律办公室已将这一问题作为政策问题进行关注。共享服务中心的人力资源主管目前正在收集有关其他组织（包括世界粮食计划署）做法的信息，了解他们是如何用“实物”作为二级受抚养人收入的。调查结果将提交给人力资源司和法律办公室进行审议。

#### B.1.4.4.2 教育补助金

94. 在 2019 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期间，共享服务中心人力资源部门共处理了 444 名工作人员的 795 笔教育补助金预付款请求，以及 846 名工作人员提出的 1 457 项教育补助金申请。我们随机抽取了 7 名提交了教育补助金申请的工作人员的 14 名受抚养人作为样本，注意到 6 份学校开支表 ADM29 并未经教育机构盖章。

95. 共享服务中心解释说，罗马的领先国际学校在 ADM29 开支表上签字盖章不成问题。但是，作为联合国粮农组织工作人员的学生父母很难向美国、加拿大和某些欧洲城市的教育机构索取所需的证明文件，而学生或他们作为联合国粮农组织工作人员的父母已经在这些城市通过自助服务功能进行在线注册并付款，且付款后生成了既未盖章又未签名的电子帐户对帐单作为收据。此外，当孩子在父母工作地点以外的地方（尤其是发展中国家）求学时，父母会收到单独的收据，而学校既不签名也不盖章。

96. 现行政策对申请教育补助金所需文件的要求，可能会剥夺作为联合国粮农组织工作人员的学生父母获得教育补助金的资格，即便他们没有任何过失或情况并不受其控制。因为该政策不符合现行趋势和做法，给工作人员和共享服务中心人力资源部门的处理人员都造成了负担。如今，诸如电子系统生成的入学登记、开票和付款功能之类的先进技术已成为各级学校进行学生登记的替代方法。使用这种方法的教育机构的数量与日俱增，与传统的入学登记方法相比，这些方法

对于父母而言既经济又方便。不过，管理层应考虑采取控制措施，防止有人使用欺诈性文件申请补助金。

97. 我们建议联合国粮农组织，由共享服务中心与总部的人力资源司和法律办公室协作，修改领取教育津贴报销的文件要求，使其符合当前趋势和发展，如电子系统生成的入学登记表、发票和付款证明，但应考虑必要的管控措施，防止有工作人员提交欺诈性文件，为子女提供更加方便、灵活的教育安排。

98. 该建议正在落实。我们已向作为政策制定方的人力资源司提出了一项提案，以评估通过参考其他机构的做法来修订教育补助金申领要求的必要性。

#### B.1.4.4.3 租房补贴

99. 租房补贴有两种方案：一种是基本租房补贴，适用于欧洲、美国和加拿大以外的工作地点。另一种是其他租房补贴，适用于在欧洲、美国和加拿大工作具备专业人员以上资质的国际征聘工作人员。我们注意到，根据现行基本租房补贴方案处理请求时，副总干事托马斯会根据共享服务中心人力资源部门的评估和建议审核并批准该请求，即使该福利和应享权利请求应由共享服务中心人力资源部门进行审查、验证和批准，例如教育补助金、语言津贴、特殊职位津贴等，其中包括租房补贴。

100. 共享服务中心透露，该程序基于《手册》第 308 节附录 H 第 28 和 30 段的规定，其中特别指出，应根据共享服务中心人力资源部门的审查、验证和评估向副总干事托马斯提出建议，供副总干事托马斯考虑、审查和批准。还提到了该政策可能同样适用于以前尚未明确定义规则和功能的条件下。该处还补充道，目前申请资格要求、程序和计算均已经明确并进行简化。《手册》第 308 节附录 H 第 9 段指出：“确定合理的租金水平时应考虑到公务员制度委员会生活费调查结果中的较高者外加 15% 的金额，在同一地点工作且具有类似家庭情况的工作人员支付的平均租金，以及诸如工作地点的类型、联合国安全和安保部的安全水平和持照租赁代理商/经纪人提供的租赁市场统计数据等因素”，租房补贴可以由共享服务中心人力资源部门确定、处理和批准。

101. 考虑到上述因素很容易在网上获得，并且可以由共享服务中心人力资源部门进行计算、比较和分析，以及该部门内部的批准级别，以及其固有的审查、确认和批准福利和权利请求的功能，共享服务中心人力资源部门再请副总干事托马斯审议并批准工作人员的租房补贴将会非常低效。若不简化，可能会导致副总干事托马斯将工时投入共享服务中心人力资源部门已经完成的工作，而这些工时本可用于其他重要工作。

102. 我们建议联合国粮农组织，由共享服务中心与总部人力资源司协作，审查共享服务中心人力资源部门在批准租房补贴申请之前寻求副总干事托马斯的建议和批准这一流程的必要性，从而简化基本方案下租房补贴的处理流程。相反，考虑仅在不符合资格标准的情况下移交副总干事托马斯。

103. 作为法律办公室和人力资源司进行的关于权力下放的结构化审查的一部分，目前正在考虑下放租房补贴流程中的批准步骤。

## **B.2 治理事项**

104. 健全的治理体现在：组织有能力维持和增强利益相关者的信心；在有效应对运作环境中的变化，以及运作缺口凸显、需要立即采取补救措施时，拥有追求强劲表现的坚实基础。良好的治理有助于组织实现其运营目标，相反，缺乏治理会影响运营有效性，最终可能导致组织的使命沦为低级别的活动。因此有必要强调，有效治理的核心是多种治理机制（如问责制、风险管理和内部控制）的有机统一。这些基础治理框架通过明确的权责、强大的风险管理能力以及精心设计和交付的内部控制来实现良好治理。

105. 在联合国粮农组织复杂的运营环境中，治理通过多种职能发挥作用，促进服务的有效提供。治理在总体管理框架内，为资源的有效使用以及为实现绩效问责制的活动的交付奠定了基础，所有一切都是为了实现预期的结果。在这些前提下，我们根据联合国粮农组织条例第 12.4 条的授权，审查了联合国粮农组织在下放办事处落实资源筹集活动、评估职能、欺诈风险管理责任和控制环境的情况。

### **B.2.1 审查资源筹集职能**

#### **B.2.1.1 战略管理系统**

106. 在联合国粮农组织中，采用基于结果的管理模式直接影响组织战略的制定、实施和衡量以及管理。我们注意到，联合国粮农组织的组织战略轨迹是通过一份与成员国的问责契约形成的，这份契约最初在总干事的《中期计划》中阐明并列出。在《2018-2021 年中期计划》中，与资源筹集有关的目标列于职能目标 8（外联）中，而在《2018-2019 年工作计划和预算》中，提出了职能目标 8 的结果说明，于是职能目标 8 也获得了更多合作伙伴的支持和倡导，提高了公众认知，获得了更多政治支持和资源，并且能力建设和知识也有所加强。根据职能目标 8.3（资源筹集），有助于实现职能目标 8 结果的预期产出包括：对联合国粮农组织重点领域的积极宣传和推广；对自愿捐款的动员、利用和说明；以及更强的资源筹措能力和有效的项目管理周期。联合国粮农组织还鼓励在区域/分区域一级

制定并实施补充的资源筹集战略，确保区域资源筹集战略围绕国家级具备所需资源的区域举措设立，且资源筹措举措旨在实现供资目标，以履行联合国粮农组织对国家重点发展事项的承诺。

#### B.2.1.1.1 全组织资源筹集和管理战略

107. 作为资源筹措治理的主要途径，资源筹集战略可以帮助任何组织制定最理想的资源筹措结构、流程和技能、计划和倡议，同时树立价值观。资源筹集战略可增强资源筹措能力，要实现这些，就必须在基层上体现出来，包括流程必须如何设计、绩效如何衡量以及质量信息如何流动。联合国粮农组织的资源筹集和管理战略于 2011 年制定，植根于联合国粮农组织的革新图变议程，用以扩大本组织内部的资源筹措工作。该战略还基于获得资源以支持联合国粮农组织的《战略框架》和《中期计划》的需要，进一步强调了联合国粮农组织在实现充足、更可预测和可持续的自愿捐款方面的承诺。我们注意到，联合国粮农组织已经设想，资源筹集和管理战略的寿命将与四年期的《2010-2013 年中期计划》相同，此后将在 2013 年对该战略进行审查和修订，同时最终确定《2014-2017 年中期计划》。2011 年全组织资源筹集和管理战略一直是联合国粮农组织工作人员和其他利益相关者在资源筹集方面的重点参考。2011 至 2019 年期间联合国粮农组织发生的转型和变革也为它提供了适应和确定新战略轨迹的机会。

108. 我们对联合国粮农组织当前运作环境的审查强调了其当前供资环境的一些变化。多边组织绩效评估网络的 2017-2018 年评估报告指出，联合国粮农组织的隐含目标似乎是扩大自愿捐款的规模和份额，但这一点在长期战略框架中未作详细阐述。能力和执行风险与对自愿捐款的与日俱增的依赖有关。这一观察需要联合国粮农组织进行更仔细的研究，因为它需要选择一条新的战略道路。

109. 《2018 年联合国粮农组织驻国家代表处全球综合报告》中指出，由于诸如中上收入国家捐助者数量有限以及捐助者拥有自己的执行机构及直接与政府签订双边协议等因素，年度资源筹措目标的实现仍面临诸多挑战。这些风险因素还必须纳入到项目交付的整体环境中。

110. 此外，联合国粮农组织在《2019 年组织风险日志》中认识到，若资源筹措不能产生足够的资金，则必将严重影响其工作计划中一个或多个重点领域的进展。组织风险日志还详细列出了风险及缓解措施的几种潜在原因。而这些也需要一个全新的资源筹集战略。

111. 我们注意到了战略变革的驱动力，并意识到业务发展及资源筹集司在向现有和潜在资源合作伙伴推销联合国粮农组织的比较优势时采用了不同的范式。联

联合国粮农组织在其新的《业务发展组合》中强调了合作伙伴可以切实扩大成果的重点领域，以此寻求合作伙伴加大对粮食和农业的投资。此外，我们注意到联合国粮农组织在资源筹措领域正在进行的一些转型性的变化和创新，但并未嵌入到现有的资源筹集和管理战略中，例如，特别是计划支持及技术合作部和业务发展及资源筹集司目前进行的资源筹措组织转型；以及联合国粮农组织为实现可持续发展目标而进行的资源筹措工作。但是，业务发展及资源筹集司称，他们发现全组织资源筹集和管理战略依然有效，一些实际结果仍与 2011 年资源筹集和管理战略的预期结果相符。因此，我们重申，上述资源筹集和管理战略是在 2007-2008 年间出现新的发展情况的背景下制定的。

112. 诸如责任的定义和分配、沟通过程、标准和主要做法、机构责任、系统的设计和实施等战略方面的考虑须与当前的运营情况保持一致，以实现预期的结果。因此，联合国粮农组织应考虑 2011 年之后发生的结构性变化、在资源筹措方面的创新、举措和活动以及关于问责、风险管理和内部控制的最新治理机制，制定有效战略来筹措所需资源，实现如此精心策划所预期得到的结果。因此，必须准备一份详尽的正式战略，以实现联合国粮农组织的资源筹措目标。

**113. 我们建议联合国粮农组织重新制定全组织资源筹集战略，使其反映联合国粮农组织的业务现状，以进一步加强资源筹集治理安排，并在所有组织层面协调相关活动。**

114. 预计将于 2020 年 12 月最终定稿的新版《全组织资源筹集战略》将纳入当前正在修订的联合国粮农组织私营部门战略、南南合作与三角合作战略以及新的“手拉手”倡议。其中还将包括一些举措，例如对主要集中供资机制和修订版合作框架的成功审查，以更好地与可持续发展目标议程保持一致，这些议程是更新全组织资源筹集战略的可靠基础。继联合国改革进程之后，国家和区域办事处也将积极参与更新资源筹集战略。

#### B.2.1.1.2 权力下放层面的战略和行动计划

115. 现有的 2011 年全组织资源筹集和管理战略包括了一项 2010-2013 年全组织工作计划，该计划是根据同一战略文件中定义的四个成果组织而成。另一方面，简明指南强调资源筹集战略的价值至关重要，因为它详细说明了如何利用资源来满足本组织的资源需求并且强调了行动计划对资源筹集战略的依赖性。资源筹集行动计划根据五个资源筹集的步骤详细介绍了吸引合作伙伴所需的具体活动。在国家一级，《联合国粮农组织国家资源筹集指南》为发展中国家的资源筹集战略和行动计划提供了指导，并强调其重要性，指出国家战略应与在区域和分区域

一级制定的资源筹集战略相一致，反之亦然，这样才能做到协同和互补。同样，强调了在这种情况下行动计划对资源筹集战略的依赖性。

116. 我们注意到之前的全组织政策，确定没有收到 2014-2017 和 2018-2021 年的全组织级别的资源筹集工作计划/行动计划，最新的全组织计划涵盖了 2011-2014 年。在区域一级，我们发现联合国粮农组织近东和北非区域办事处制定了自己的资源筹集战略和相应的行动计划，而联合国粮农组织亚洲及太平洋区域办事处更新了其 2018-2019 年资源筹集战略和行动计划。我们进一步注意到，欧洲及中亚区域办事处制定了 2018/19 两年度资源筹集战略，该战略明确界定了区域和国家层面的作用和责任，并根据行动计划确定了资金缺口和机遇。联合国粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处和联合国粮农组织亚洲及太平洋区域办事处仅向我们提供了涵盖 2018/19 两年度的资源筹集战略/框架，而没有相应的行动计划。对于联合国粮农组织非洲区域办事处而言，其涵盖 2018/19 两年度的资源筹集战略仍然是非正式的，但表示该办事处已制定了 2014-2017 年的资源筹集战略和行动计划。但是，在审核时尚无法提供支持资源筹集战略和行动计划所需的资源合作伙伴矩阵模板。

117. 在国家一级，我们确定有 13 个国家办事处制定了各自的资源筹集战略。在这些办事处中，我们确定有 6 个办事处基于在线培训以及业务发展及资源筹集司的支持制定了他们的资源筹集战略，另外 7 个办事处则因为不了解业务发展及资源筹集司有关资源筹集的工具，根据经验和研究制定了战略。我们进一步确定，一些办事处仅仅采用了其区域办事处的资源筹集战略，而实际上并未准备自己的战略。我们也注意到，大多数办事处都将其资源筹集战略作为区域/分区域级别的要求来补充国别规划框架。但是，一些办事处指出，在编写、制定和实施资源筹集战略和行动计划时需要提供实践指导，以更好地反映本组织的运作。此外，我们已经了解到，虽然制定和提交资源筹集战略和风险管理行动计划并没有强制要求，但我们强烈建议这样做，特别是在制定国别规划框架时，以便更好地使联合国粮农组织总部能够支持资源筹集工作。

118. 由于联合国粮农组织在一个对本组织的资源筹集战略寄予期望的固有动态环境中运作，有必要将其资源筹集战略最终转化为工作计划和活动，并得到一个更加健全的战略管理系统的有力支持。因此，必须对所有管理层的决策进行良好的协调，只有在明确了战略路径并且所有内部参与者都适当地串联并理解了战略之后，才能实现这一目标。

119. 我们建议联合国粮农组织通过以下方式提升其资源筹集战略管理系统，以实现更好的协同和协调：

- a. 制定其资源筹集全组织工作计划，其中包括根据计划的产出和更新的全组织战略进行的关键活动，以明确责任；
- b. 与下放办事处进行更加密切的协调，以确保各办事处在全组织战略和工作计划的框架内制定并交付资源筹集战略和工作计划，以更有效地利用成果信息，从而消除问责漏洞。

120. 新的全组织资源筹集战略将包括一个为期 4 年的工作计划，其中包括计划的投入、关键活动、参与负责人、产出和预期成果。将邀请战略、规划及资源管理办公室、紧急行动及抵御能力司（PSE）、伙伴关系司（PSP）、一站式服务中心（OSSC）和区域办事处在此活动中发挥积极作用。

#### **B.2.1.2 目标和预算外捐款估算**

121. 联合国粮农组织的《工作计划和预算》主要关注预期成果，并使用绩效指标衡量这些成果的实现情况，从而提出对总资源需求的综合看法，通过预算拨款净额与自愿捐款来完成其任务并在成果框架下实现其两年度目标。我们注意到，预算外资源可由成员和其他合作伙伴通过直接支持工作计划或通过信托基金自愿提供。但是，《2017-2018 年多边组织绩效评估网的评估报告》指出，联合国粮农组织的财政资源总量一直在增加，但是挑战依然存在，自愿（预算外）捐款推动了联合国粮农组织总支出的增长。尽管如此，联合国粮农组织仍在积极寻求加强和调整其筹资手段，以吸引捐助者和伙伴政府提供的更灵活、指定用途更少的统筹资金。尽管如此，上述《报告》指出，尽管采取了这些举措，财务框架仍对联合国粮农组织的执行能力构成了风险。

##### **B.2.1.2.1 与工作计划和预算有关的资源筹集目标和自愿捐款估算的定义**

122. 战略、规划及资源管理办公室与计划支持及技术合作部密切联系，领导并协调制定联合国粮农组织的战略、计划和预算计划，其中还包括制定和监测全组织综合资源筹集活动。战略、规划及资源管理办公室还管理资源分配，并监视和报告全组织计划的执行情况。另一方面，计划支持及技术合作部下设的业务发展及资源筹集司则领导并协调筹集支持本组织战略重点的自愿捐款。除其他部门和权力下放办事处外，战略、规划及资源管理办公室和业务发展及资源筹集司是预算信息的两个主要关键使用者，因为这与预算估算和资源筹集目标相关。《联合国粮农组织资源筹集指南》手册强调，筹集资源是项目和计划交付和影响的组成

部分。业务发展及资源筹集司于 2015 年发布了该《指南》，其中规定资源筹集目标等同于《工作计划和预算》中预算的自愿捐款数额。业务发展及资源筹集司也认为两年度的资源筹集目标与《工作计划和预算》中反映的预算外捐款金额相同。它进一步称，《工作计划和预算》中所载的 2018-2019 两年度资源筹集目标设定为 15 亿美元。

123. 另一方面，战略、规划及资源管理办公室解释说，《工作计划和预算》中的资源筹集目标和自愿捐款金额是两个不同的概念。《工作计划和预算》中的自愿捐款是该两年度支出限额的估计数额，作为联合国粮农组织利益相关者的指导，与该两年度将要筹集的资源不同。战略、规划及资源管理办公室解释说，预算外捐款的 15 亿美元是实地计划管理信息系统中的现有后备项目以及同事反馈所指的紧急项目。在这方面，值得注意的是，在联检组 2014 年报告《联合国系统内资源筹集职能分析》中，联合国粮农组织被确定为已将其资源筹集目标转化为工作计划和预算的联合国组织之一，这使得其立法机构能够看到组织的战略重点与实现这些战略所需的资源之间的联系。联检组的报告支持《工作计划和预算》中的自愿捐款估算与该两年度的资源筹集目标有关这一观点。

124. 然而，如果联合国粮农组织在其《工作计划和预算》中将资源筹集目标定义为与自愿捐款不同，那么就有可能将含义上的差异转化为金额上的差异。如果采纳战略、规划及资源管理办公室的观点，并考虑到用于确定该两年度筹集资金支出限额的参数，那么同一时期的资源筹集目标很有可能与所考虑的目标不同。无论如何，业务发展及资源筹集司和战略、规划及资源管理办公室的表述都需要协调一致，因为显著的差异将影响资源筹集活动的交付和预期成果。

125. **我们建议联合国粮农组织通过业务发展及资源筹集司和战略、规划及资源管理办公室，清晰阐明资源筹集具体目标的定义及相关参数，以便在设置期望和界定预期结果方面提供更有效的指导。**

126. 新的全组织资源筹集战略将介绍资源筹集目标的技术定义，同时考虑到联合国粮农组织在国家、区域和总部一级的战略目标和财务需求。将邀请紧急行动及抵御能力司、伙伴关系司、一站式服务中心、权力下放办事处支持办公室（OSD）和区域办事处在此项工作中发挥积极作用。

#### B.2.1.2.2 制定整个组织资源筹集目标的政策和方法

127. 我们确定，《2018-2019 年工作计划和预算》提供了关于如何确定预算外或自愿资金交付情况的简短说明，其中特别指出，预算外资源反映的是对 2018-2019 年自愿捐款的初步估算，占资源总需求的 61%（15.55 亿美元）。交付

资金估算额的依据是：正在执行并将持续到下一个两年度的项目、拟议后备项目和可能获得批准的项目，以及根据项目设想正与伙伴积极接洽的前景。使用这些参数，我们要求得到应在计算中考虑到的项目列表，但是战略、规划及资源管理办公室仅向我们提供了按战略成果、区域和总部划分的细目列表，因而我们无法执行计划的测试。虽然估计两年度的自愿捐款是一项重大的机构性工作，但业务发展及资源筹集司和战略、规划及资源管理办公室仍未向我们提供有关它们与联合国粮农组织其他主要办事处之间进行的对话和磋商的文件。

128. 我们已经调查了各国家办事处是如何开展相关资源筹集战略的。我们对 4 个总部办公室、2 个区域办事处和 24 个国家办事处的调查结果清楚地表明了联合国粮农组织各办事处确定管理目标的不同意见和指示。

129. 各国家办事处的答复表明，资源筹集的目标是通过国别规划框架的资源筹集战略和行动计划确定的。一些国家办事处答复说他们没有参与制定资源筹集目标，而另一些国家办事处则明确其资源筹集目标是使用实地计划管理信息系统确定的，并认为其目标已被纳入总体资源筹集目标。另一方面，两个联合国粮农组织区域办事处断言国家办事处和总部正在使用两种不同的机制来制定资源筹集目标。在《工作计划和预算》中，总部有四个办公室的自愿捐款估算额颇高，这些办公室的主任暗示，《工作计划和预算》中的自愿捐款数额是他们两年度需要筹集的数额。他们知道自己的目标是在建立在《工作计划和预算》中说明的项目状况的基础上的。

130. 据联检组监察员 2014 年报告，一些联合国组织一直在使用基于需求的预算编制或资金缺口的方法来编制其资源筹集预算，以确定在特定时期内需要筹集的资金，而其他一些组织则通过分析历史趋势、捐助国的政治和经济状况、对组织的供资趋势和人道主义筹资环境来确定其目标。我们注意到，后者是联合国粮农组织通过其筹集资源实施合作计划政策为国家办事处设想的方法。在这种情况下，由于联合国粮农组织的几个办事处提出了不同的设想，因此在制定资源筹集目标以及在《工作计划和预算》中提出这些目标时，必须采取一种更清晰、统一的方法。由于我们在此问题上找不到任何全组织政策、指导或战略，此前联合国粮农组织用于估算两年度自愿捐款数额的方式是一个需要解决的议题。

131. 我们建议联合国粮农组织对各级设定资源筹集目标的程序及系统予以明确和统一，并加强有关活动，使其符合组织的需要，为资源筹集的协调、决策和计划实施提供更有效、更稳定的动力。

132. 在战略、规划及资源管理办公室的支持下，业务发展及资源筹集司与各区域办事处、紧急行动及抵御能力司以及权力下放办事处的支助办公室紧密协调，将审查资源筹集目标的制定方法，同时考虑到联合国粮农组织在国家、区域和总部各级的战略目标和资金需求。

### **B.2.1.3 监测机制**

133. 联合国粮农组织注重结果的管理框架的一项基本原则在于学习与问责。该框架通过鼓励明确界定、跟踪并展示成果，从而加强问责制。同样，联合国粮农组织资源筹集方法的反思阶段需要监测进展情况，并就《资源筹集战略和行动计划》作出报告，这是三个资源筹集周期中的一个重要终点，对未来规划和行动而言至关重要。资源筹集方法还包括需要定期衡量《资源筹集战略和行动计划》。按照所采取的方法的要求，对于为计划或项目框架而筹集的资源，也需要开展终端评价。

134. 正如联合国粮农组织的《资源筹集指南》所强调的那样，监测《资源筹集战略和行动计划》的执行进展情况，并在全球、区域和国家各级进行资源筹集绩效评估是资源筹集周期的重要成果。在反思阶段，所用信息的质量很大程度上受到成果监测方式，以及所收集数据在转化为报告之前的分析方式的影响。根据联合国发展集团（联发集团）2011年《基于结果的管理手册》和《联合国发展援助框架（联发援框架）指南》所体现的基于结果管理制的要求，监测确实使一个组织具备了应对风险和脆弱性的程序，增进了政策应用的一致性，促进了一体化和包容性等。

135. 《2018年中期审查综述报告》称，联合国粮农组织能够筹集到7亿多美元的自愿捐款，而且正在稳步实现17亿美元的两年度目标。据报道，筹集到的资金还得益于改进后的多伙伴机制，该机制提供了更具计划性的方法、改进的治理以及报告程序等。由于《2018年中期审查综述报告》中只报告了按照各项指标和目标，联合国粮农组织在多大程度上实现了产出，以及在全球、区域和国家各级所取得的主要成就，因此无法在资源筹集过程中的反思阶段确定学习和适应经验，也无法将活动与绩效报告联系起来。基于我们与业务发展及资源筹集司以及权力下放办公室的接触，我们确定，在以下方面没有标准的指导原则：谁来监测和评估资源筹集活动；应在何时开展或者应该如何开展资源筹集监测和评估；以及应该使用或出具什么文件来证明这项工作。此外，权力下放办公室的反馈显示，《资源筹集战略和行动计划》在区域一级并未得到正式的监测与评估，尽管这些战略和行动计划在权力下放办公室和各区域办事处的会议中，或驻国家办事处的定期绩效评估中已经得以讨论。

136. 我们建议联合国粮农组织制定一项整体资源筹集监测机制，辅以各种工具和技术，以确保在资源筹集战略和工作计划的实施过程中，已系统了解过普遍存在的业务实际情况，从而使本组织能够更有效地考量这一实际情况。

137. 目前正在开发（至 2020 年 12 月）的项目生命周期数据管理新系统——项目生命周期管理系统——将包含自愿捐款相关的信息，包括国家、区域和总部各级资源筹集绩效的监测情况。

#### **B.2.1.4 绩效指标**

138. 在成果的衡量方式上，资源筹集以及随后提供目标数量的自愿捐款显得尤为重要。在联合国粮农组织，资源筹集与其职能目标 8：外联，该职能目标将两年度筹集的自愿捐款数额作为资源筹集所有结果领域的唯一产出指标。职能目标 8 成果声明——实现联合国粮农组织各项目标的工作得到多元化和多样化的伙伴关系和宣传活动的支持，公众意识增强，政治支持和资源增加，能力开发和知识管理水平提高——指出了各种活动和产出。三个结果领域中的三项具体产出包括：伙伴关系（8.1）；宣传沟通（8.2）；资源筹集（8.3）。在资源筹集方面，支持职能目标 8：外联整体产出的相应产出包括：8.3.1——积极主动地开展外联工作，宣传联合国粮农组织工作的优先领域以及资源需求，从而实现联合国粮农组织伙伴关系的多元化和多样化；8.3.2——根据联合国粮农组织的政策筹集、使用和入账自愿捐款；8.3.3——加强资源筹集的组织能力，并进行有效的项目周期管理。

139. 我们的分析表明，就结果领域 8.1 和 8.2 而言，每一项预期产出都有相对应的关键绩效指标，而结果领域 8.3 中只有一个关键绩效指标。我们确定，8.3.1 和 8.3.3 的关键绩效指标不能用 8.3.2 的关键绩效指标来衡量，因为这些活动意味着不同的产出。因此，若使用单一的、内容齐全的关键绩效指标，则无法确定和衡量预期产出或预期目标所示的预期成果。如果一项关键绩效指标与已确定的预期结果（即产出）不相符合，则会影响预期成果的评估，因为这类关键绩效指标是联合国粮农组织及其成员国的共同责任。这与联合国粮农组织实施注重结果的管理方式不一致，正如其《2018 年中期审查综述报告》所宣布的那样，联合国粮农组织一直严格执行大量的战略以实现产出，但由于缺乏有效的关键绩效指标，结果领域的绩效无法得到有效衡量。

140. 在与产出 8.3.3 密切相关的能力发展方面，我们注意到，业务发展及资源筹集司升级了资源筹集的门户网站，并向联合国粮农组织代表提供了一系列网络研讨会。我们根据相关的培训文件和询问确定，联合国粮农组织正在按照计划，准备提供 34 场资源筹集相关的培训。此外，《2018 年中期审查综述报告》概述了

联合国粮农组织不断更新和改进《联合国粮农组织手册》中的项目部分，其中精简和简化了重新指定项目预算持有人的项目周期程序，发布了实地计划管理信息系统中新的“开设项目”操作指南。还须使用最合适的关键绩效指标对这些具体产出的成果加以衡量。

141. 对于跟踪、衡量和评价联合国粮农组织资源筹集的进展情况及其对实现战略目标贡献情况而言，使用关键绩效指标至关重要。使用一项合适的绩效指标也与联合国粮农组织资源伙伴近期发出的呼吁相一致，即提升数据的可用性和质量，以便针对可持续发展目标作出知情决策，这是使《2030年议程》走上正轨的关键要素。

142. 我们建议联合国粮农组织改善资源筹集结果框架，针对每项预期产出制定相关的、可量化的关键绩效指标，以确保根据适当的绩效参数来衡量成果，从而提供更有意义的结果信息和决策依据。

143. 新的《全组织资源筹集战略》将提供一套新的关键绩效指标，对现有的资源筹集成果框架进行更新。

#### **B.2.1.5 捐助者报告及参与**

144. 在资源筹集和加强资源伙伴参与方面，联合国粮农组织采用了五项指导原则，加强了《全组织资源筹集和管理战略》，其中指出：对筹集的所有资源，于内部和外部都加以正式监管并加以核算，而且基于信任和共同责任，与资源伙伴保持紧密联系。另一方面，联合国粮农组织的问责框架将报告视作结果管理的手段之一，以确保与伙伴之间的合作是有所侧重的、积极的，从而增进伙伴间的信任和建设性关系，这有助于吸引更多资源，为实现本组织的战略目标创造更为有利的环境。

145. 联合国粮农组织发布的2015年《资源筹集简明指南》中强调，“管理与报告”步骤对于保持与资源伙伴的良好关系而言至关重要，是筹集潜在的持续性资源的基础。该《指南》还解释道，报告通过联合国粮农组织报告机制和与资源伙伴商定的其它方式及时进行。另一方面，资源筹集过程中的“通报成果”步骤被认为是建立联合国粮农组织及其工作的总体目标受众的知名度及受尊重度的关键所在。为支持这些工作，我们注意到业务发展及资源筹集依赖于实地计划管理信息系统，将其作为自愿捐款及技术合作计划等资助的实地活动的信息和监测工具。从实地计划管理信息系统正在执行中的项目监测报告（截至2019年11月26日）中，我们观察到，共有1 379个正在执行中的项目受到自愿捐款的资助，具备实地计划支持网络的条件。其中898个项目没有问题，而其它481个项目被

确定为有一定的问题。在这 481 个有问题的项目中，71 个项目被指出存在不可逾期和需要最终报告问题，这意味着，即使不可逾期的时限已经超出，但仍未收到这些项目的最终报告。

146. 我们还获悉，业务发展及资源筹集司或技术单位只是在预算持有人的要求下，或是预算持有人未能编写报告的情况下才会参与项目报告的监测。因此，除了通过资金联络员发挥其义务作用之外，业务发展及资源筹集司显然没有完全参与项目周期。业务发展及资源筹集司通过资金联络员在项目周期中发挥作用，但是正如已签署的项目协议或东道国协议中所概述的那样，业务发展及资源筹集司负责向捐助者政府提交最终报告，财务司负责明确财务报告。

147. 由于业务发展及资源筹集司是合同的管理部门，也是向资源伙伴报告全球计划和项目的总体监督部门，因此业务发展及资源筹集司应该进一步参与项目周期，以确保按照联合国粮农组织基于结果的管理框架和标准的报告程序，及时地报告计划或项目结果。从以上论述可以推断出，如果没有遵守报告的最终期限，则意味着向资源伙伴报告不及时。鉴于业务发展及资源筹集司处于与捐助者接触的一线，该司应该具备必要的监控机制以便作出反应和互动。在与联合国粮农组织 16 个资源伙伴的接触过程中，我们了解到，联合国粮农组织在提供供资协议中商定的报告时存在拖延情况。虽然资源伙伴可以选择通过实地计划管理信息系统获取最新信息或资料，但是 16 个资源伙伴中大多数都不了解该系统，而那些知道该系统的存在的资源伙伴也难以访问该系统。

148. 全组织机制应使得业务发展及资源筹集司在与联合国粮农组织资源伙伴打交道时，能够采取更加积极主动的态度，因为资源筹集并不仅仅只是业务发展及资源筹集司的工作。若本组织不能满足报告要求，则会破坏计划成果的可持续性，也会削弱关键利益相关者的后续支持。

**149. 我们建议联合国粮农组织通过与相关预算持有人开展更有力的合作，确保捐助者的参与得以持续，捐助者报告得以加强，从而加强项目交付监测机制以及相关的全组织信息报告机制。**

150. 目前正在开发的系统——项目生命周期管理系统——将基于明确的问责框架，纳入监测项目交付的关键功能，包括进展情况和最终报告，从概念设计直到最终交付，全面改进项目管理方式。管理层补充道，他们已经注意到项目负责人正在采取行动，需要预算持有人采取行动的项目总数已经有所增加。

### **B.2.1.6 结构、职责和责任**

151. 本组织认识到，筹集自愿捐款主要是联合国粮农组织所有管理人员和高级官员的共同责任，他们有责任确保下属的工作人员和团队对商定的优先事项予以支持。我们注意到，已在区域、分区域和国家层面大力开展资源筹集工作，以便在组织各级明确执行每一项资源筹集任务，而本组织明确界定职责和责任的原则强化了这些工作。本组织的内部控制框架进一步支持了这一原则，强调将现有合作政策及合规检测工具与管理人员和工作人员的职责、责任和问责制联系起来。

#### **B.2.1.6.1 全组织资源筹集行动方的报告途径和依存关系**

152. 明确定义和阐述每个行动方的职责和责任对组织开展各项工作至关重要，从而确保问责和协调到位。从这个意义上说，基于明确职责和责任的协调方法会导致业务流程出现效率低、无力行使职责、绩效差距和周期延长等问题，最终无法实现运营目标。

153. 据我们了解，共有 22 个行动方团体或办事处参与了该组织的资源筹集活动。资源筹集行动方来自治理和协调员小组、最高管理和监督团队以及业务发展工作队，牵头行动方是总干事和两个名副总干事。鉴于整个组织内部资源筹集责任网络的复杂性，明确并传达相关的相互依存关系、报告途径和问责制至关重要。此外，我们注意到，总干事第 2014/53 号公报明确指出了战略、规划及资源管理办公室、新闻传播办公室、权力下放办事处支持办公室在资源筹集方面的作用和责任，它们在为资源筹集营造有利环境方面发挥着非常重要的作用。同样地，公报并未明确办事处与其他资源筹集参与者的关系。

154. 同样，我们在各办事处内联网网页中查看了各自的职能，确定只有战略、规划和资源管理办公室明确了资源筹集职责，新闻传播办公室、权力下放办事处支持办公室并未明确资源筹集职责以及报告途径和相互依存关系。相应地，目前的政策没有提供关于业务发展及资源筹集司和计划支持及技术合作部、全组织计划监督委员会、最高管理和监督团队、区域代表、联合国粮农组织驻国家代表和资源筹集联络人之间的工作关系或责任链的信息。我们还发现，有两个区域办事处表示，尽管资源筹集支持中心在列举其具体职责和责任方面发挥了作用，但资源筹集工作既不是系统性的，也缺少明确的制度化管理机制。一些区域办事处还建议，不仅需要明确资源筹集专业人员的作用和责任，还需要明确从总干事到副总干事、助理总干事、主任、总部或权力下放办事处的技术干事以及联合国粮农组织代表的资源筹集职责。同样，由于资源筹集工作受限，特别是区域办事处和国家办事处的人力有限，有必要明确在区域办事处设立一个具体的资源筹集官员

员额的可能性，同时在资源筹集问题上向下放办事处提供更为系统性的支持。综上所述，显然问题是：谁监督谁；应该向谁报告；对谁直接负责；以及谁监督什么，这些问题都需要回应。

155. 虽然我们确认资源筹集程序执行人的大多数作用和职责均已列出，但这些作用和职责应该是完整和正式的。鉴于该组织资源筹集交付的复杂性和广泛性，在一个明确规定问责制和职责的资源筹集结构中，明确界定作用和职责之间的相互依存关系至关重要。

156. 我们建议联合国粮农组织反思当前组织在资源筹集方面的作用和职责及其相互依存关系，制定更清晰、更明确的资源筹集结构，并通过确立正式政策和主管机构来支持这一结构，从而确保资源筹集动态符合关于问责制和内部监控的全组织原则。

157. 新的《全组织资源筹集战略》将提出一个资源筹集内部问责框架，明确指出国家、区域和总部各级的资源筹集作用和职责。

#### B.2.1.6.2 业务发展及资源筹集司在聘用编外人员和现有人力资源配置方面的问责制和能力

158. 我们注意到，业务发展及资源筹集司分为三个核心小组，即行政支助-资源伙伴关系管理组、外联营销和报告组、业务发展组。此外还有司长办公室。截至2019年11月，业务发展及资源筹集司的人员配置结构为：共有63人，其中25人为正式工作人员，其余38%或60%是编外人员。

159. 据我们查实，有29名顾问担任业务发展专家、报告专家、协调员、数据分析师、财务分析师、方案专家和资源筹集专家等关键职位。他们的职责范围披露，其职能包括联合国粮农组织多伙伴方案支助机制资助的所有全球资源管理系统项目的业务终止和财务结清；以及确保多合作伙伴计划的工作台和网站正常运行。另一方面，一名被任命为合作伙伴联络和资源筹集干事的顾问的职责包括与指定方案组合中的捐助国联络，以促进捐助国在整个项目周期中的履约相关问题，协调与捐助国的伙伴关系、供资协议、项目提案以及相关条款和条件的谈判。根据联合国粮农组织的政策，顾问的合约期从四个月到一年不等，他们不受业绩评估和管理制度的约束。由于预算有限，业务发展及资源筹集司选择雇佣编外人员以节约开支，因为任何组织资金流入的性质都是不可预测的。但是，由于编外用工的不稳定性，且大多数编外人员从事正式工作人员的工作，因此有必要对其所做工作实施更密切的监督和评估。

160. 据我们分析 2018 年至 2019 年 11 月编外人员的在职情况，在 2018 年初雇佣的 87 名编外人员中，只有 8 人继续在联合国粮农组织工作，35 人在 2018 年离职，22 人在 2019 年因合同终止而离职。我们注意到业务发展组的职能涉及各类活动，包括各类业务发展活动的监测以及与资源伙伴、权力下放办事处、技术部门和战略规划小组的互动协作；以及主导计划设计、伙伴关系建立和筹资等业务建模举措。鉴于业务发展组现有人员配置承担工作范围之广，存在明显失衡，这可能导致流程效率低下和能力削弱风险。

161. 虽然通过聘用顾问，联合国粮农组织似乎节省了财务费用，但从长期来看，由于临时用工涉及雇员更替问题，再学习和再培训过程的成本可能要高得多。新设业务发展组表明，业务发展及资源筹集司已认识到其给联合国粮农组织带来了若干风险，如机构记忆和能力的丧失、资源合作伙伴驱动议程的风险、财务和法律风险以及声誉风险，这些风险与多边组织业绩评估网发布的《联合国粮农组织 2017-2018 年度绩效报告》和联检组 2012 年发布的报告（JIU/REP/2012/5）相一致。该司指出，由于业务发展组是一项新职能，应调拨更适当的资金，引导整个联合国粮农组织朝着更长期和战略性的方向发展。

162. 我们建议联合国粮农组织审查该司在问责关系和内部监控漏洞方面的人员配置模式和需求，以确保相关运作风险得到管理，工作流程的效率和成效得到提高。

163. 业务发展及资源筹集司确信，联合国粮农组织的资源筹集能力需要加强，而经常方案工作人员是推动资源筹集司发挥更大作用、运作更长久和更具战略性以确保联合国粮农组织财务可持续性的关键组成部分。

#### **B.2.1.7 资源筹集风险管理**

164. 财政委员会第 135 届会议批准采用 ISO31000 标准，审议了从联检组报告中汲取的经验教训和基准做法以及德勤报告的建议，将风险管理正式纳入该组织。

《近期行动计划》12 中也概述了联合国粮农组织风险管理愿景，即落实内部主导的全组织风险管理，设计适当的全组织风险管理模式，开发针对联合国粮农组织的全组织风险管理框架。全组织风险管理框架应包括若干主要组成部分，涉及目标、战略、风险过程、监测和报告等。因此，资源筹集也不例外。

#### B.2.1.7.1 全组织资源筹集风险

165. 我们注意到，联合国粮农组织 2019 年 5 月的全组织风险日志记录了与资源筹集有关的第 5 号风险：由于资源筹集未能筹集足够的资金，联合国粮农组织工作计划的一个或多个优先领域的进展受到严重阻碍。第一个短句“联合国粮农组织工作计划的一个或多个优先领域的进展受到严重阻碍”，可被视为明显的风险事件，而第二个短句“由于资源筹集未能筹集足够的资金”，则是引发风险事件的风险因素。这意味着，风险因素变成了一个可以观察到的事件，而这一事件本应来源于对为风险识别背景建立的完整分析。第 5 号风险还有另一种情形：第一个短句是影响，第二个短句是风险事件。只有联合国粮农组织明确其风险情境化、评估和报告等风险管理流程活动，这两种不同的推测才能得到证实。

166. 在同一份全组织风险日志中，我们注意到联合国粮农组织已经确定了导致第 5 号组织风险的 10 个潜在原因，并注意到有些陈述需要予以进一步阐明。例如，我们发现某一潜在原因是由另一根源支撑的，这就引发了一个关于真正潜在根源和影响的猜想。就这些潜在原因，还可能提出的另一个问题是，如果所有事件按时间顺序排列，潜在原因可能根本不是潜在原因。潜在原因的陈述方式还表明，所遵循的具体指南并未保证陈述的一致性，没有明确强调风险陈述的基本组成部分——风险因素、根源、风险事件以及风险后果或影响。这一信息至关重要，尤其是在评估并最终处理已查明的风险时。我们还审查了额外的风险缓解行动，这些行动旨在解决导致第 5 号全组织风险的 10 个已查明的潜在原因。我们确定：

（a）缓解行动与已查明的潜在原因数目不一致，即潜在原因有 10 个，但只针对其中 8 个采取了缓解行动，其它潜在原因未得到解决；（b）只有少数缓解行动能与已查明的潜在原因明确对应，其他行动难以归因于单一的潜在原因；（c）在人们的印象中，潜在行动旨在解决两个或两个以上可能导致残余风险的衡量复杂化的潜在原因。

#### B.2.1.7.2 资源筹集风险管理程序

167. 我们注意到，业务发展及资源筹集司实施风险管理，并参与了建立全组织风险日志和制定风险日志中若干缓解行动的程序。我们还从该司获悉，该司在 2018 年进行了风险评估，这是其实现业务转型的前提。该司提交了几份用于应对资源筹集风险的文件，但这些文件并非风险分析文件。相反，这些文件为全组织风险识别日志奠定了基础。我们还注意到，风险识别的基础包括联合国粮农组织代表一系列访谈中得出的结论、多边组织业绩评估网发布的《联合国粮农组织 2017-2018 年度绩效报告》以及 2018-2021 年联合国粮农组织《全组织资源筹集战略》概览。然而，关于如何分析这些文件以识别风险，我们并不了解这一过程。

但是，据我们查实，这些用于风险识别的文件，仅查明了全组织风险，而这些风险仅涉及战略风险这一风险类别。这显然没有考虑到业务、信托和财务风险的识别，资源筹集的风险概况并不完善。此外，我们还获悉，第 5 号全组织风险主要是根据业务发展及资源筹集司提供的资料拟定的，该司在资料中提出的一些建议也得到了采纳。但是风险识别不能仅仅通过建议来完成，还必须遵守正式程序。

168. 此外，我们注意到，联合国粮农组织《管理风险简要指南》中所述的风险管理要求包括业务发展及资源筹集司等组织各级编制风险日志。战略、规划及资源管理办公室于 2019 年 10 月发送的电子邮件详述了当年的风险管理指示，我们注意到，该电子邮件表明，在一系列介绍联合国粮农组织加强风险管理的下一步措施的简介会和会议之后，联合国粮农组织已开始为世界各地的所有办事处编制风险登记册。然而，在我们与业务发展及资源筹集司与战略、规划及资源管理办公室的接触中，我们得知，联合国粮农组织曾发布过两份风险管理指南，但仍有待改进。因此，随着联合国粮农组织向前迈进，不断提供新的更好的指导，当前版本的风险管理《简要指南》旨在简化程序。

169. 我们强调，随着时间的推移，风险管理成熟度也在不断提高。在应对这一变化的过程中，预计联合国粮农组织也面临着挑战，例如存在对风险管理各项举措价值的误解、管理风险预估时间的成本、以及举措落实缓慢和混乱，阻碍了业务灵活性。但是，这些挑战绝不会阻止该组织向前迈进。

170. 我们建议联合国粮农组织与战略、规划及资源管理办公室密切联系，根据现行标准的要求，确保其资源筹集风险管理程序更加正式且有案可稽，从而以最佳方式识别和评估风险，推动其风险管理成熟度不断提高，优化预期价值。

171. 新的《全组织资源筹集战略》将包括：战略、规划及资源管理办公室将为业务发展及资源筹集司的风险分析和风险管理提供支助。

### **B.2.2 审查评价职能**

172. 联合国系统一贯肯定评价职能在促进学习和问责制方面的价值。《2030 年可持续发展议程》确定数据、监测和评价在提供联合国可持续发展合作框架在所有相关国家的工作后续和审查进程信息方面发挥着关键作用。为应对评价背景不断变化的挑战，联合国评价小组于 2016 年 6 月发布了最新修订的《规范和标准》文件，取代其 2005 年发布的版本。新版本确保了其在指导和进一步加强评价做法方面的持续相关性。

### B.2.2.1 评价政策

173. 我们注意到，联合国粮农组织曾于 2016 年接受过对其评价职能的独立评价，评价发现《章程》已经过时，应被联合国粮农组织将于 2017 年上半年实施的“评价政策”取代。该建议是在《章程》发布 6 年后提出的，距现在已有 10 年，评价领域已然发生了许多变化。然而，《章程》迄今尚未被取代。鉴于联合国粮农组织评价政策的总体背景已写入《联合国粮农组织评价办公室章程》，我们确定该章程具备联合国评价小组所设想的评价政策的主要特征。然而目前，该章程并不符合联合国评价小组最新修订的《规范和标准》，因为《章程》需要承认联合国粮农组织在过去 10 年中在评价方面实行的重大内部变革。包括：

- a. 联合国粮农组织目前的评价政策是根据联合国评价小组 2005 年《规范和标准》制定的，其中仅列举了五项基本评价原则，而 2016 年《规范和标准》增加了三项适用的附加一般规范和四项机构规范，这些规范必须在最新修订的政策中有所反映。
- b. 联合国粮农组织的评价政策将联合国粮农组织的评价类型分为(1)领导机构评价；(2)国家评价；(3)通常由预算外资源供资的个别计划和项目的评价。最新的官方文件披露，联合国粮农组织将评价分为(1)专题和战略评价；(2)国家方案评价；(3)项目或方案评价；(4)联合评价。专有名称和描述的差异可能会使利益相关者感到困惑，从而产生不同的期望，因此必须解决明确性和一致性问题。
- c. 影响联合国粮农组织评价的两大指示导致对评价办公室作用和职责的列举大大减少，指示之一是评价办公室发布的《2019 年权力下放办事处项目评价手册》，该手册规定了联合国粮农组织国家、次区域和区域办事处、牵头技术服务处以及评价办公室以外的总部所有其他单位的预算持有者的评价职责。另一方面，联合国粮农组织关于为 2013 年自愿捐款资助举措的评价筹资的政策迎来了新的评价参与方。因此，在这种情况下，需要明确责任，因为评价职能的交付不仅限于评价本身，还包括评价和监测规定等其它活动。
- d. 2010 年，联合国粮农组织采用了两只信托基金池账户体系进行评价，该体系旨在接受评价资金：一个账户用于紧急和恢复项目，另一个账户用于发展项目的技术合作，包括对规范工作的方案支助。这一评价方式在 2013 年发生了改变，当时联合国粮农组织引入了新的政策和程序，为自愿捐款资助的联合国粮农组织各项举措的评价分配财政拨款。

由评价办公室承担预算持有者职责的两个信托基金已经合并为一只单一的“评价信托基金”。但是理论上，联合国粮农组织的运作仍然使用两只评价信托基金。

- e. 鉴于所有评价报告都将被视为公开文件，联合国粮农组织的评价政策不包含公布评价结果的披露政策。
- f. 该政策没有权力下放评价框架，但联合国粮农组织已经发布了权力下放办事处项目评价手册。

174. 综上所述，我们要强调的是，政策本质上既是问责文件，也是监控机制；联合国评价小组要求每个组织都应制定明确的评价政策。考虑到该组织要求的特殊性，联合国评价小组强调，评价政策应包括对组织内评价目的、概念、规则和使用明确阐述；组织框架以及作用和职责；保障评价独立性和公共问责制的措施；以及权力下放评价框架等。联合国评价小组还建议，评价政策应由该组织的领导机构批准，必须定期审查和更新。但是，什么是有效的政策设计（此处特指联合国粮农组织的评价政策）？这是一个影响基于预期作出的必要改变的能力问题。作为问责制文件和机制，评价政策必须能够控制评价活动的交付，包括有效绩效所需的治理结构。必须强调的是，作为一种控制形式，一项政策应该在设计和运作实效这两个不同但相关的方面充分发挥职能。从逻辑上讲，政策实施是否会有成效取决于政策设计。

175. **我们建议联合国粮农组织更新评价政策，确保考虑到现行《规范 and 标准》及当前的运作实际情况和举措，进一步加强对评价政策的支持，进一步明确问责制。**

176. 管理层发表意见称，已承诺将于在 2021 年向领导机构提交一项新的全面政策，我们也注意到了这一积极进展。

#### **B.2.2.2 组织/结构独立性**

177. 评价治理结构和组织监控环境对独立性需求的影响极大，各组织的评价职能必须满足独立性需求，以做到完全独立，并能在工作中表现出足够的公信力。利益相关者将独立性视为一种提供保证的职能，因此独立性增加了评价职能的公信力，必须为其建立权限和问责制。为强调评价职能的重要性，2016 年开展的“对联合国粮农组织评价职能的独立评价”指出，评价办公室的独立性是有限的，尤其是行为独立性。该报告还指出，评价办公室的组织独立性受到一套做法的有意影响；且《评价办公室章程》已经过时。

#### B.2.2.2.1 评价主任的任命

178. 为支持联合国系统内评价职能的独立性，联检组(JIU/REP/2014/6)建议，关于内部监督负责人的任命，立法机构应决定：（a）根据广为宣传的空缺通知确定合格的候选人；（b）任命前应与领导机构协商并获得其事先同意；（c）终止任期应有正当理由，并应受领导机构的审查并征得其同意；（d）应设立一个五年至七年的不得连任任期，在任期结束后不得被同一个联合国组织再次雇用。

179. 基于以上所述，我们对《评价办公室章程》的条款进行审查后，发现了与联检组建议的不一致之处。我们注意到，联合国粮农组织在评价办公室主任的招聘与遴选方面没有具体政策，在实际操作中遵循的是《评价办公室章程》中评价办公室的人员配备条款。我们还注意到，要由总干事和计划委员会的代表们以及其他联合国机构的评价专家们组成一个专家小组来审议该职位的职责范围及人选素质要求，然后根据审议编制一份空缺通知并广为发布，并列出的面试候选人名单。经过竞争程序后，将推荐候选人名单提交给总干事。立法机构在此过程中的参与，仅限于通过招聘小组成员之一计划委员会对候选人进行审核并提出最终建议。但是，推荐候选人通常不止一个，且最终的任命人选由总干事酌情决定，因此联检组提出的关于领导力及其在加强各种利益相关者的公信力及其互信方面发挥的直接作用的问题仍然存在。要强调的是，联检组的建议，即评价主任的任命必须与领导机构协商并获得其同意，并未得到遵循。这一不足削弱了评价主任必须具备的公正性。

180. 关于评价职能主任的任期，联检组建议设立一个五至七年的不得连任任期，在任期结束后不得被同一个联合国组织再次雇用。监察员指出，该政策被视为能赋予比可连任任期更强的独立性。这一任期是有必要设立的，但联合国粮农组织并未采纳建议。2010年《评价办公室章程》中的条款仍然有效，即评价办公室主任只可连任一期（四年），且在任期届满或终止后一年之内不得再在联合国粮农组织内部任职或担任顾问。我们同样确定，评价办公室主任任期的终止仍然由总干事办公室与计划委员会协商后酌情决定，而不是根据必需的理由或依据决定终止。这一做法不符合联检组的建议，即终止任期应有正当理由，并应受领导机构的审查和征得其同意。

181. 《评价办公室章程》于2010年通过，距今几乎十年，本组织未依据联合国系统内评价职能的发展对其作出任何修订或完善。连计划委员会对联合国粮农组织评价职能的评价报告都指出，《评价办公室章程》已经过时；且该《章程》甚至不是一项评价政策。上述联检组关于评价办公室主任任命的建议未得到联合国粮农组织采纳，也削弱了评价办公室的结构独立性。由于在保持独立性方面存在

许多问题，为了保持独立性、完整性和可靠性，联合国粮农组织在任命评价办公室主任并授予其权限时，必须评估什么是可行的，什么是不可行的。

182. 我们建议联合国粮农组织在考虑权威性建议的情况下，与其领导机构密切合作，并重新评估《章程》中关于评价办公室主任的招聘、任命和任期终止的条款，以确保流程保障得到落实，从而提高该职能的独立性，保护本组织的利益。

183. 评价办公室强调，首先，联检组各项建议中的许多要素需要由领导机构和/或管理层处理。因此，评价办公室在落实建议的过程中无法独立做出所有必要决定。在适当情况下，我们将就这些要素向领导机构和管理层提出建议。其次，当前的两年度（2020-2021 年）是联合国粮农组织评价职能的过渡期。计划制定一项新的评价政策，并在 2021 年底提交领导机构批准。同时，评价办公室将着手开展权力下放计划，过渡期为两年。因此，各项建议的全面落实预计将在下一个两年度（2022-2023 年）开始。

### **B.2.2.3 结构独立性**

184. 我们注意到，联合国粮农组织《评价办公室章程》明确规定，必须通过专门划拨给评价工作的独立财政和人力资源运作，使评价职能免受来自管理层不应有的干预，对评价部门职员的业绩评估也要独立进行。我们对评价办公室组织/结构独立性的审查显示，评价办公室通过计划委员会向总干事和理事会两方进行报告。尽管评价办公室独立于直接负责实施受到评价的政策和活动的机构，但由于需要向总干事报告，评价办公室仍不能做到完全独立。2016年“对联合国粮农组织评价职能的独立评价”报告精确地指出，评价办公室的治理结构，即双线报告和预算限制，在独立性方面有改进的余地。

185. 我们对评价办公室结构独立性的调查显示，在办公室职员的招聘和遴选及办公室主任的差旅决定权方面仍有限制。没有独立的政策和程序来招聘和遴选评价办公室职员。虽然职位空缺、员工流动、专业人员招聘人才储备库或竞聘过程的招聘战略由评价办公室主任和人力资源管理司商定，但空缺通知的发布仍需得到总干事的批准。此外我们还得知，评价办公室在招聘和遴选过程及竞聘过程中的参与仅限于审查职位描述并借助“通用岗位要求”（GJP）完善职位描述，以及生成申请人的初始名单等。尽管这些由评价信托基金供资的职位要求评价办公室投入更多，但评价办公室主任并未参与推荐筛选后的申请人名单，而且被任命者的人选由总干事作出最终决定。然而，这似乎仍有悖于联合国评价小组的规范 13：评价主任负责管理为评价所分配的人力和财政资源，以保证具备符合联合国评价小组能力框架的评价技能的专业人员从事评价职能的工作。

186. 关于聘用顾问，我们注意到，如候选人在评价办公室人才储备库中，评价办公室可不经批准进行聘用，A类顾问除外。聘用A类顾问时，即使连续两次以相同费率聘用同一位顾问完成类似任务，也需要得到总干事办公室的重新审批。评价办公室称，A级决定需要相关助理总干事的审批这一条款与《评价办公室章程》第34条相悖。人力资源管理司回复称，尽管评价办公室主任负责招聘和资源的使用，但由于其直接向总干事汇报，总干事也同样为此负责。批准仅限于拟聘顾问的类别和薪酬，不限于个人选择或聘用顾问的拟议职责范围。这样，评价办公室的必要独立性就得到了充分维护。然而，尽管《手册》第317节第1.7段仅涉及有关拟聘顾问的类别和薪酬的决定，对总干事的批准的需求似乎间接规避了评价办公室在遴选其评价人员和/或职责范围方面的独立性。总干事的批准等同于对招聘的同意或绿灯；如果未得到相同的结果，人力资源管理司不会推进遴选评价人员的招聘工作，并且评价办公室需要选择另一位顾问。

187. 关于预算独立性，我们得知，评价办公室主任就预算提案和D-1职位的增加与战略、规划及资源管理办公室主任进行了合作，但D-1职位的增加最终由前任总干事否决，原因是已有承诺不再增加D-1职位的数量。关于评价办公室主任的差旅，仍然存在限制，即在任何情况下都需要得到总干事的审批，这也间接干涉了评价办公室分配的资金资源的管理。评价办公室告知我们，在起草《章程》时，提出了双线报告的模式，目的是作为向完全独立性的平稳过渡。然而，《章程》在对总干事的报告途径上含糊不清，导致了多种推测。因此，前任管理层任期中的评价发生了一些干扰事件，使双线报告对当时的独立性产生了影响。此外我们得知，评价办公室认为通过仅向领导机构报告可以提高评价办公室的职能独立性，我们对此表示认同。这应该受到评价办公室主任对总干事的明确责任的影响，即在该部门预算的使用以及与总干事协商并回应总干事的评价要求的必要性方面的责任。

188. 评价办公室的独立性本应得到提高，消除上述限制，这项工作本应在2017年9月完成。我们强调，评价办公室的结构独立性是其自由进行评价工作并向领导机构报告的基础和保障。对评价办公室主任决定权的限制会对这份自由造成阻碍。我们得知，评价办公室向正确的方向迈出的一步是，计划制定一项进行评价工作的综合政策，为解决职能独立性问题提供机会，并为评价办公室主任的报告、责任和问责提供透明度。独立性如果受到阻碍，会削弱联合国粮农组织评价原则的意义及其附带的期望。评价办公室提供了第三道主要防线以提高工作效率，为第一和第二道防线的运行向联合国粮农组织领导机构提供了保证我们强调，正如联合国评价小组所说，评价活动的独立性对公信力是必要的，它影响评价的

使用方式，并允许评价人员在评价过程中自始至终保持公正，免受不必要的压力。评价主任被赋予不受任何一方的不当影响而直接委托、编制、发布和在公共领域传播有质量保证的评价报告的独立性。

189. 我们建议联合国粮农组织与其领导机构密切合作，并在不损害其独立性（尤其是在所分配的财政和人力资源管理方面的独立性）的前提下，审查其职能的现有结构独立性，以明确其报告途径以及管理层对评价职能的干涉范围，从而提升该部门的公信力和价值。

190. 评价办公室完全赞成此建议，并将在新的评价政策的提案中反映此建议。这一方面需要与领导机构和管理层充分协商，因为评价办公室无法独立作出决定。由于有必要与管理层保持密切联系，如果要保留双线报告，就必须明确指出双线报告的含义。此外，评价办公室了解管理层对总干事在资源使用的总体问责制以及对规章制度和其他政策指示的遵守方面的关切。因此，尽管评价办公室全力支持提高其结构独立性的建议，它打算提出一项机制，确保其在使用自身资源上的全面问责制，包括工作交付、职员和顾问的聘用以及其他运作方面。这项机制的形式可能是两年一次向领导机构和/或管理层提交的问责报告。

#### **B.2.2.4 战略管理**

191. 在联合国粮农组织的结果链中，产出形式的结果成为了联合国粮农组织对成果的主要贡献，因此联合国粮农组织有完全的责任实现同样的成果。在中期计划的推动下，联合国粮农组织着手编制其《工作计划和预算》，其中提出计划优先重点和结果框架，包括分摊会费和自愿捐款方面的费用和资源需求。为执行工作计划和预算，不同组织层面都编制了具体的战略和工作计划，也包括单个员工的工作计划。在所有这些工作中，联合国粮农组织展现出一套战略管理体系，从开展战略分析，到向成员国寻求授权，再到制定、解释、执行、监测/评价战略，以及适应出现的变化，不一而足。联合国粮农组织的战略管理还强调了其中每个阶段的依赖因素。

##### **B.2.2.4.1 战略规划**

192. 联合国粮农组织评价职能范围内的战略管理应以评价政策为本。评价政策对评价原则作出规定，而评价战略则确定执行这些原则的具体成果、里程碑和目标，并使评价政策得以实施，促进其有效执行。评价战略以评价政策为基础，旨在将评价打造成重要的管理工具，加强问责，促进组织学习和知识管理，并为决策过程提供信息。我们注意到，2016年“对联合国粮农组织评价职能的独立评价”报告中的一项建议是，联合国粮农组织制定2017-2019年战略和行动计划，

加强评价学习和问责。作为回应，评价办公室于 2017 年 3 月 31 日向计划委员会提交了 2017-2018 年战略和行动计划。然而，我们注意到评价办公室没有为接下来的两年制定战略和行动计划。他们解释称，2017-2018 年战略和行动计划的编制有时间限制，因为这只是为了回应对“评价职能”的评估，并且他们已经向计划委员会提交了相关的进度报告。

193. 我们推测，评价办公室的立场与联检组 2012 年得出的结论一致，即在整个联合国系统，战略计划是根据领导机构或各组织内部的要求临时制定的。在这方面，联检组阐述称，战略规划不是一时兴起，并在报告中指出，战略从来都不是一成不变的，它有助于一个组织作出选择，应对现有的压力——新出现的问题、需要和任务。联检组进一步阐述，战略规划是确定一个组织中长期目标以及实现这些目标资源计划的过程。对监察员来说，好的战略计划的关键要素是覆盖面、时间框架、与之相应的预算和决策。在此背景下，我们审查了评价办公室 2017 年和 2018 年的《战略和行动计划》，认为其中考虑了战略计划的基本组成部分，如目标、活动、指标、方向、时间框架和基线。然而，值得注意的是，关于如何为战略行动的执行提供资金以及供资多少，没有做出任何声明或建议。在同一《战略和行动计划》中，评价办公室着手完成了多项活动，例如修订各种指导材料等。然而，这并不能保证联合国粮农组织满足 2018-2019 年和 2020-2021 年《工作计划和预算》中阐述的当前需求，因为计划和业务的优先事项都发生了变化。

194. 我们强调，评价办公室作为评价职能的监督机构，有责任向联合国粮农组织理事会提供完整、相关、准确和及时的战略信息，供理事会作出明智的决定。因此，联合国粮农组织必须认识到，虽然评价战略一直有时间限制，也必须与本组织的《工作计划和预算》保持一致，以便进行更有效的业绩衡量和其他战略估算。联合国《管理人员战略规划指南》强调了制定战略计划的必要性，联合国所有机构必须在部、司、厅、科、组或小组内制定战略计划，使其优先事项与更高层次的战略一致。从外部看，战略计划指导联合国粮农组织，为其伙伴和广大利益相关者提供了问责框架。由于联合国粮农组织运作环境本身就是动态的，联合国粮农组织评价职能的定位必须建立在更明确的联系和问责制的基础上。如果战略系统所有关键组成部分实现协调，就可以实现这些目标。我们强调，一套连贯精简的战略将产生更明确的责任分工，最终有效实现目标和优先事项。

195. 我们建议联合国粮农组织更新评价战略，详细说明当前两年度的优先事项，并参照评价政策和过往战略的执行情况，确保问责同步进行。联合国粮农组织的工作应与目前的《中期计划》、《工作计划和预算》高度一致，以实现更好的协同运作和更有意义的绩效评估。

#### B.2.2.4.2 作规划和交付

196. 《联合国管理人员战略规划指南》要求将战略计划与工作规划相结合。作为战略系统、工作计划或运营计划的组成部分，战略计划概述短期的具体运营目标、产出、项目和流程。与此一致，2016年联合国评价小组标准1.3规定，评价计划和报告评价应设置机制，向领导机构和/或管理层通报评价计划和计划执行进展情况。评价计划应以明确的评价政策和/或战略为基础，考虑到效用和实用性，为每次评价（或每组评价）制定明确的目的、范围和预期用途。从这个意义上说，工作计划必须在战略计划的指导下制定，并包含运作细节。

197. 在联合国粮农组织中，评价办公室根据其《章程》，向计划委员会提交了一份为期三年的《评价工作指示性滚动工作计划》，供其审查、评论和认可。我们注意到，《工作计划》中明确说明了选择计划评价时的原则、标准和理由。另一方面，根据现有的评价准则，理事会2007年的决定和《为自愿捐款资助举措评价筹资的程序》，评价办公室会优先评价超过预算400万美元的项目。并根据资源伙伴和利益相关者的具体要求，对全环基金项目进行单独项目评价，不考虑其预算规模。我们认为，评价办公室通过《评价工作指示性滚动工作计划》向计划委员会提出了2017-2019年六个主题评价和十个国家评价计划。关于评价的时间安排，《项目周期指南》规定，中期评价通常在计划/项目周期的中途进行，而最终评价在计划/项目结束或接近尾声时进行。最终评价是为了问责和学习而进行的，往往与延长计划/项目的决定有关。

198. 在对评价办公室2017-2019年《评价工作指示性滚动工作计划》和相应交付情况的审查中，我们注意到部分偏离联合国最佳做法和违反联合国评价小组关于透明度规范的做法，具体如下：

- a. 与《战略和行动计划》一样，评价办公室的《工作计划》没有披露实施每项专题评价和国家计划规划评价的预算估计。
- b. 评价办公室在《指示性工作计划》中指出，2017到2019年将对大约30至40个项目进行评估，但没有提及联合国粮农组织数百个项目中哪些项目将被评价。我们认为，2017-2019年期间共有108个项目评价处于监测之中。根据项目评价准则，我们认为提供给我们的2017-2019年工作计划至少应包括截止日期在2017-2019年或2020年初的项目。利用这些参数，我们确定，在2019-2020年，共有133个预算外项目预算超过400万美元，或由全环基金供资，且截止日期在2019-2020年。在这133个项目中，我们发现评价办公室选择了103个项目（占总数的77%）进行评价，

其中40个或38%的项目由全环基金供资。据报告，截至审计日，103个选定项目中65个已完成。我们证实，在已完成的评价报告中，只有35份在评价办公室网站上发布了相应的《评价报告》，占已完成项目的53%，仅占2017-2019年计划项目的34%。

- c. 计划于2017-2019年进行的所有六项专题评价均如期交付，但项目评价报告的发布却并非如此。我们注意到，在审查的24份项目评价报告中，有10份报告的延误时间为2至12个月，3份报告的发布落后了1至2年。此外，我们无法确定11份项目评价报告是否及时，因为主报告没有提供相应的职责范围和/或评价计划。
- d. 从评价办公室门户网站2018年至2019年发布的48份评估报告来看，17份评价报告没有附带职责范围和/或评价计划，9份评价报告没有收到管理层的回应。

199. 工作规划可以创新，更好地协调即将开展的活动，这一点非常重要。如联合国粮农组织基于结果的管理框架所示，运营规划是基于《工作计划和预算》以及《中期计划》的战略规划成果；工作计划则是具体的工具，记录产品和服务的预期结果和产出，这些都在既定的成果链上。还必须使工作规划支持联合国粮农组织单位内的工作协调，发挥协同作用，确保达到并密切监测预期成果。由于计划通常包含信息，因此务必使这些信息具有相关性和可靠性，为更有效的决策提供基础。因此，评价工作计划应包含支持透明度和提供有效决策基础的关键信息，对工作交付情况的监测也变得非常重要。

200. **我们建议联合国粮农组织通过以下方式制定两年度战略计划：**

- a. **就计划开展的评价活动，包括具体的项目/计划评价、财政资源和利用资源达到提高透明度和信息价值的功效，提供更明确和详细的信息；**
- b. **制定更有效的协议，监测报告发布的及时性和完整性，包括评估计划、职责范围、管理层回应和其他关键评价成果，确保在必要时对偏差采取补救措施。**

201. 评价办公室将单独制定包含上述内容的两年度战略计划，同时希望保留指示性滚动计划。

### B.2.2.5 权力下放办事处的评价

202. 即使在结构设计良好的组织中，责任和角色的分配也总是受到阻碍，因为无法建立最佳的附属机构，不确定哪些任务应由中央主管部门执行，哪些由实地办事处执行。权力下放的实施应遵循问责制、响应能力和可视范围内的效率等原则。联合国粮农组织权力下放的基本原理具有两种业务性质，一是决策权下放给较低级别管理层，二是下放到控制范围更广、组织层级更少、决策流程自下而上的地方。然而，“对联合国粮农组织评价职能的独立评价”报告的 1 号背景文件表明，自动评价和（或）权力下放评价似乎已经停止，而不是得到加强。国际农业发展基金（农发基金）和世界粮食计划署的情况也是如此。目前，联合国粮农组织关于联合国粮农组织评价办公室的章程没有任何关于权力下放评价的规定，只在第 34 条中默认。没有进一步讨论或规定分权评价框架、框架在联合国粮农组织运作中的应用以及评价办公室进行分权或自动评价的作用。我们在同一份“对联合国粮农组织评价职能的独立评价”报告中注意到，联合国粮农组织一直在大力加强权力下放，但评价职能却是完全集中的。因此，“对联合国粮农组织评价职能的独立评价”建议联合国粮农组织通过区域办事处制定权力下放评价计划，包括中期评价，由部分评价信托基金提供资金，于 2017 年 9 月前完成。

203. 根据“对联合国粮农组织评价职能的独立评价”的建议，我们认为，2019 年评价办公室已在评估职能权力下放方面取得良好进展。《权力下放办事处项目评价手册》于 2019 年 6 月发布，距预期交付时间超过一年。仔细阅读《手册》就会发现，它提供了评估的一般概念和过程，就像已经实践的那样。我们还发现，该《手册》既没有提出评价职能下放的综合模式，也没有具体规定在权力下放的办事处进行其他类型的评价，而是仅限于中期评价。此外，权力下放办事处的中期评估行动受某些条件制约，将由评价办公室与预算持有者协商决定。也没有标准或政策来确定评价办公室或权力下放办事处在管理评估方面的责任或管辖权。“对联合国粮农组织评价职能的独立评价”建议，制定权力下放的评价计划，包括中期评价，因此该《手册》仍然不够充分。

204. 必须指出，最近联合国粮农组织认识到需要有更明确的权力下放的评价职能，于是在 2020 年 3 月通过一项题为《通过权力下放评价加强联合国粮农组织区域和国家两级学习评价应用》的评价办公室提案，该提案已经得到计划委员会的认可。根据审查，我们确定该提案似乎是对其《权力下放办事处项目评价手册》不足之处的补充。该提案旨在扩大联合国粮农组织的评价职能，包括权力下放评价和符合评价办公室任务的集中模式，以便评价更有效地进行，促进组织学习。

我们注意到，这项提案还旨在激励和支持计划和项目管理人员活跃项目周期后期阶段，形成评价证据，并公开证据，供区域层面进行更广泛的学习。

205. 我们还注意到，该提案承认，在实施权力下放评价的第一阶段，权力下放办事处缺乏评价能力是主要制约因素之一。提案还证实了“对联合国粮农组织评价职能的独立评价”的结论，即评价和管理之间有些脱节，失去了在区域和国家层面促进方案周期和基于结果的管理的评价机会。我们注意到，该提案希望在研究结果、第一阶段权力下放的经验教训以及在联合国粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处建立评价能力的经验基础上再接再厉。提案中权力下放的三项主要措施是：将选定类型的项目和国家评价下放；在较大的区域办事处设立区域评价小组，由外派的评价办公室评价干事组成；加强评价能力，支持权力下放评价和评价职能。这项提案的重点是满足联合国粮农组织区域和国家级的评价需要，因为这些是评价对基于结果的管理制以及最终对组织和方案业绩做出的贡献中最需要注意的地方。它还重新把中央评价办公室的工作重点放在它能最高效地完成什么任务上。

206. 评价办公室告知我们，他们将为提案编制业务工作计划，该计划的最终实施可能需要时间，因此，能力发展和提案中措施的推广也将同样延后。即使我们意识到，评价办公室是第一次为地方办公室制定评价手册，并估计手册会很粗糙，需要借鉴实施初期的经验教训来不断完善，我们仍然认为，办公室必须为政策周期的变幻莫测做好准备，也必须在此过程中取得一些迅速胜利。同时，我们需要强调一些重要原则，评价办公室可能需要在工作计划中体现这些原则，才能实施提案。政策执行支持系统必须放在计划的首位，因为常规程序和运作渠道可能不够，需要特别机制。评价办公室应考虑政策空间才能找到组织支持。因此，评价办公室层面必须明确如何应对这一现实。政策执行的另一项显著要求是跟踪政策执行情况、进展评估和问题解决的轨迹，确保政策提案执行过程中障碍最少，尤其是效率上的障碍。为了确保将政策阻力降到最低，评价办公室还可以选择将其政策提案与联合国系统内的最佳做法进行比较。最重要的是要意识到评价办公室的外部环境会阻碍提案实施。将评价办公室提案视为一项变革政策，可以围绕不会做什么、会做什么来设定预期。诸如业务工作计划之类的计划需要有适当的背景，并由注意到政策执行风险的保障部门提供有力支持。

207. 我们建议，联合国粮农组织要确保评价办公室为在区域和国家层面增强其已下放的评价职能而提出并实施政策的过程中，能够得到有效的业务工作计划支持，包括在明确的实施环境中切实可行的时间表、必要的保障措施和制度支持，从而增加成功的几率并做出必要的改变。

208. 评价办公室完全同意该建议，因其符合当前此类评估计划。2020 年评价办公室将通过与管理层，尤其是该领域的高级管理人员协商，制定一项行动计划。

#### **B.2.2.6 正常计划预算和评价信托基金管理**

209. 联合国粮农组织财务管理系统的治理始于其《战略框架》，该战略框架通过中期计划实施，该计划概述了成员和国际社会在此期间在联合国粮农组织的支持下将要实现的战略目标和成果。随后由两年度的《工作计划和预算》来执行《中期计划》，其中详细说明了计划重点和支持成果框架，以推进《战略框架》和《中期计划》。工作计划和预算提出了两年度间分摊会费和自愿捐款的成本和资金需求，并下发了年度拨款，授予预算持有人执行权力，帮助其实施工作计划。

210. 2018-2019 两年度间，评价办公室的正常计划预算为 802.5 万美元，预算外为 2 万美元，合计 804.5 万美元，占该阶段联合国粮农组织净拨款总额 10.05 亿美元的 0.8%。这符合《2010 年联合国粮农组织评价办公室章程》的最低要求。为执行预算，我们查询了一项管理具体支出项目的政策，并获悉评价办公室没有关于使用正常计划下预算的准则。但是我们得知，现有的做法是提交给联合国粮农组织计划委员会的所有主题评价工作原则上完全是由工作计划和预算供资，因为这些评价工作十分庞杂。我们还注意到，国别计划评价的费用也由工作计划和预算支出。评价办公室还告知我们，目前的安排是 9 个专业职位（P 级）、3 个一般服务人员职位（GS 级）以及 3 个长期顾问的薪酬费用，以及通讯等非评价活动，都记入本次工作计划和预算之中，通讯顾问、机构间协作（联合国评价小组参会）和一些培训费用除外。另一方面，有 9 个专业职位和 2 个一般服务人员职位以及 16 名顾问的薪酬由评价信托基金支付。评价办公室在此证明，这些顾问属于长期顾问，主要从事自愿捐款项目评价。

211. 我们了解到，在评价办公室的结构下，由一名组长、评价官员和评价专家/分析师组成的四个小组都有各自的区域和专题重点。举例来说，第一组以非洲为区域重点，以粮食安全、营养和人道主义行动为主题重点，第二组以拉丁美洲和加勒比以及近东和北非为区域重点，以粮食体系为主题重点。第一组组长的薪金由信托基金支付，而第二组组长的薪金则由工作计划和预算支付。此外，在评价办公室主任之下，只有行政人员小组组长和三名成员（均担任一般服务人员职位）中的两名在工作计划和预算中。我们还根据综合管理信息系统生成的《评价办公室 2018-2019 年财务报告》确定，评价办公室还将差旅、接待、消耗性采购、当地合同工和一般业务费用记入工作计划和预算。在这样的情况下，必须始终认识到预算执行的酌处权具有一定的风险性，特别是在精确把握预算控制和问责制方面。

212. 在信托基金管理方面，我们注意到，评价办公室评价信托基金的设立和管理主要遵循2013年发布的《为自愿捐款资助举措评价筹资的程序》。按照应急、恢复和发展活动一体化的全组织政策，从两个应急、恢复和发展项目分别收集捐款的两个信托基金已合并为单个评价信托基金。上述发布的规则要求对预算超过400万美元的自愿捐款资助举措进行单独评价，但属于应急和恢复计划及全环基金资助项目的举措除外。此外，所有负责项目批准和运营许可的工作人员都有义务确保遵守上述规则。在指南中我们还注意到，评价信托基金将由评价办公室管理，发挥预算持有人和牵头技术部门的作用。评价办公室主任将负责与相关方协商后，就如何使用累积资源作出最终决定，包括时间安排和方式。联合国粮农组织的主题政策主要是关于为评价举措供资，没有详细说明收到的资金将如何使用或支出，只作了一份非常简短的一般性声明，将这一责任授权给评价办公室主任。

213. 关于所提出的问题，评价办公室确认了相关的流程、工作流程和当前做法，但这些内容没有文件记录，也没有正式确立为一项政策。事实上，评价办公室主任作为预算持有人，将权力授予代理预算持有人的做法也没有书面规定，仅仅在联合国粮农组织全组织系统中体现，与联合国粮农组织的现行规定相悖。我们进一步注意到，2015年评价办公室的《评价手册》几乎没有提供这方面的信息，2019年评价办公室的《项目评价手册》也是如此。经过进一步查询，我们确定了评价办公室信托基金管理中的不成文的工作安排，包括接收评价要求、设定评价预算、审查和批准预算、授权使命和报告信托基金的利用情况。

214. 值得强调的是，明确的政策、流程和职责会带来有效的沟通和协调的决策。反之，工作关系和协议模棱两可则可能导致信息传达有误、期望不合理以及行动不协调。虽然预算问责制设计的有效性取决于总体预算和具体工作领域之间的内部动态关系，但预算的制定必须始终满足透明度、廉正、公开性和问责制的要求等。然而，良好的预算编制的标志在于透明度高，这要求预算执行结果的报告明确、可靠且全面。为保持预算透明，对资金的使用要有问责制，同时由于预算本身存在浪费、滥用甚至欺诈的内在隐患，因此需要廉正。在预算执行过程中建立信任，可以避免对公共资金使用情况的进一步争论。实际上，预算透明会带来更好的结果，但取得这样的结果首先要在执行预算过程中实行更明确、更健全的问责制。

215. 我们建议联合国粮农组织在正常计划预算和评价信托基金的分配、利用、报告和总体管理方面推出更明确、详细、具体且正式的政策、程序和结构，从而提高评价办公室预算执行的透明度，以确保评价职能的动态与全组织在问责制和内部监控方面的原则协调一致，并支持预算审查。

216. 评价办公室完全同意该建议，并将通过两年度战略计划和问责制报告来执行。针对计划预算和信托基金的使用将制定更明确的政策。在此背景下，鉴于联合国粮农组织实地计划是由计划预算和自愿捐款共同提供资金的，评价办公室计划审查每项评价活动获取资源的渠道。要考虑的另一个因素是，现在对全系统一致性和联合国机构之间联合活动的需求不断增加，同时需要在国家一级加强结果问责制，作为对整个联合国系统问责机制的投入。

### **B.2.3 欺诈风险管理**

#### **B.2.3.1 欺诈风险治理**

217. 欺诈治理为有效的欺诈风险管理奠定了基础，如果欺诈治理不到位则会削弱所有的欺诈风险管理工作。风险管理，属于治理的范畴，指的是识别、评估和降低风险（在这指欺诈风险）的过程，以帮助组织在实现其业务目标的过程中避免非廉正行为的发生。

##### **B.2.3.1.1 欺诈风险管理政策**

218. 欺诈风险管理的关键是建立能够提供坚实决策基础的总体组织治理政策和结构。联合国粮农组织拥有自己的内部监控框架，该框架基于特雷德韦委员会赞助组织委员会（赞助组织委员会）框架和 2014 年《问责政策》，该政策着重强调，问责制是一项用以对已采取或未采取的行动负责的商定程序，能够从保障资源免受欺诈、损害、盗窃和损失（保护）中获益。联合国粮农组织还建立了反欺诈和相关政策体系，其中最重要的是联合国粮农组织《反范欺诈和其他腐败行为政策》，包括零容忍政策；防范和发现欺诈和其他腐败行为的做法以及反欺诈和其他腐败行为的办公室计划；举报政策和举报人保护政策，等等。

219. 然而，关于上述政策和程序，联合国粮农组织仍然可以从分散的政策中设立一个更加健全、透明而严格的欺诈治理流程。如果明确定义每项欺诈风险管理活动的重点，并呈现更全面的欺诈风险管理情况，则也有可能找到更为彻底的风险评估方法、实现对欺诈指控的更快响应。在欺诈风险管理充满挑战的形势下，采用更全面、更清晰的方法可以提升本组织管理欺诈漏洞的能力。关于前述方法，我们指的是赞助组织委员会的“欺诈风险管理框架”，其中明确定义了各项重点。

220. 建立更全面的欺诈风险管理政策，作为“框架”中所定义的欺诈风险管理计划的关键重点，还有利于欺诈治理机制的设计。鉴于联合国粮农组织已着手根据审计结果、内部监控报告、风险矩阵、监测工具和学习举措来设计和实行充分的监控措施，采用反欺诈战略和行动计划是一项很好的补充行动。

221. 我们建议联合国粮农组织制定一项最佳的欺诈风险管理政策，囊括所有相关政策，包括“反欺诈和其他腐败行为政策”，从而更有针对性和更全面地管理其欺诈漏洞。

222. 内部监控和合规部门将致力于开发综合的欺诈风险管理政策框架，将所有关键要素和相关政策囊括其中，便于以更加综合的方法来管理欺诈风险漏洞。这项工作将与包括监察长办公室、人力资源司、法律办公室、道德操守办公室及其他与最终确定政策相关的部门在内的主要利益相关者协作完成。

#### B.2.3.1.2 行为守则

223. 行为守则是预防、发现和制止欺诈和犯罪行为的基础，有助于营造没有道德方面问题的决策环境。在许多组织中，道德操守政策详细说明了对组织行为的具体期望。然而我们注意到，联合国粮农组织没有具体的道德操守政策，目前所参考的是《国际公务员行为标准》。

224. 一个组织如果在道德操守、价值观和行为方面制定明确、一致的政策，那么潜在欺诈者就难以合理化其行为。此外，道德守则通过划定组织认为不可接受的行为类型，有利于不当行为的上报。目前，联合国粮农组织仅使用一般行为标准，因此并未涉及：（a）联合国粮农组织在组织行为方面的具体价值观和期望；（b）其与联合国粮农组织治理政策的关系，例如问责制和内部监控框架，联合国粮农组织结果框架及其财务条例和细则；（c）联合国粮农组织允许进行政治活动的具体界限；（d）具体的资源保护责任等。行为守则在帮助解决问题的同时，也声明了组织对最高廉正标准的承诺。这都说明联合国粮农组织需要有自己的行为守则。

225. 我们建议联合国粮农组织推动编制《行为守则》，具体呈现并巩固其工作人员的道德期望。

226. 道德操守办公室已开始制定《行为守则》，并将《行为守则》大纲草案与利益相关者（监察长办公室、监察员、人力资源司和法律办公室）共享，便于进行协商和审查。《守则》的定稿工作计划于2020年第四季度完成。

#### B.2.3.2 欺诈风险评估

227. 如ISO 31000(2018)中所述，风险评估是一个发现、分析和评估风险的过程，该过程是利用利益相关者的知识和观点以协作方式进行系统性评估并不断迭代。进行具体的更有针对性的欺诈风险评估并将其作为单独的风险管理流程进行实施，可以更好地确保仍针对故意行为进行评估。另一方面，赞助组织委员会的全组织

风险管理框架强调组织必须对风险有综合或整体的看法。具体而言，赞助组织委员会《欺诈风险管理指南》的第 2 条原则解释称，需进行欺诈风险评估，以识别特定的欺诈计划和风险，评估其可能性和重要性，评估现有的欺诈监控活动，并开展行动来降低剩余的欺诈风险。这两个风险管理框架支持组织需要用同一种语言来表达其业务风险。

228. 在联合国粮农组织的内部监控框架中，风险评估的定义是识别、评估和管理风险（包括欺诈风险和其他腐败行为）直至实现目标的动态迭代过程。另一方面，联合国粮农组织将风险定义为不确定性对目标的影响；影响分与预期的正偏差和/或负偏差。联合国粮农组织结合前述欺诈风险的定义，将欺诈做法界定为任何一系列作为或不作为，包括明知故犯或罔顾后果地造成误导，或试图误导一方以获得财务或其他利益或逃避义务的虚假陈述。此外，联合国粮农组织将直接或间接提供、给予或索求任何有形或无形的有价物品，以不正当方式影响另一方的行动视为腐败做法。在联合国粮农组织欺诈风险矩阵的解释性说明中，我们注意到，有关如何进行欺诈风险识别和评估的细节。所述解释性说明进一步定义了欺诈风险管理的范围，包括验证欺诈风险登记册的完整性和识别遗漏风险，审查现有监控措施是否能够如原先设计那样有效预防或发现潜在欺诈做法，以及查明风险较高领域的缺口/所需做的改进。

229. 我们检查了现有的全组织政策和工具，例如联合国粮农组织的全组织欺诈风险登记册，其欺诈风险矩阵解释性说明以及相关的全组织风险管理相关指南，发现以下要点：

- a. 欺诈风险矩阵附注的解释性说明虽然详细说明了审查的重点，但并未阐明如何使用这些便于进一步识别欺诈风险所需的风险因素和/或指标，以及风险识别的背景。在此初始阶段，风险识别尤其依赖于监察长办公室发现的欺诈风险和企业所有者的经验。
- b. 欺诈风险分类包括备注和总体风险评级量表，目前用作风险识别和评估标准，但尚未纳入要在特定风险严重程度下实行的欺诈风险战略，为填补内部监控缺口而需要采取的改进措施的除外。
- c. 全组织欺诈风险登记册显示每个工作领域的欺诈风险，例如供应商管理、差旅和采购到付款周期等，所有这些都与财务相关的欺诈风险有关，项目识别、制定和评估以及向资源伙伴作报告（包括财务管理和报告领域）除外。然而，已识别的风险领域尚不包括非财务欺诈风险，例如故意误报计划结果/成果/产出。

- d. 关于风险分类法，不同的欺诈风险、危险信号和/或潜在欺诈做法具有较大差异，因此汇总同类风险将会是一个挑战。此外，关于全组织欺诈风险登记册，欺诈风险：危险信号和/或潜在欺诈做法这一栏目对欺诈风险事件的陈述仍然是不完整的，因其无法确定欺诈风险的根本原因，而且某些陈述未纳入将会影响所需缓解措施的制定工作的具体后果。
- e. 按照领域划分的欺诈风险矩阵是编制全组织欺诈登记册的基础，但其中并未明确列出所有情况下完整的风险声明、风险影响的解释等。

230. 我们建议联合国粮农组织：

- a. 为即将到来的欺诈风险登记册更新和欺诈风险评估做好准备，即在当前方法的基础上提供欺诈风险评估方面更全面的指南，精心设计欺诈风险评估流程和工具，确保设立全组织欺诈风险全域、提供更有效的风险登记册，确定更佳的欺诈风险声明和风险缓解措施；
- b. 在全组织层级开展更加正式的欺诈风险评估工作，支持全面的风险全域或风险目录，确保自上而下地进行欺诈风险评估。

231. 目前指南正在进行第一次更新，为启动 2020 年的欺诈预防计划做准备。本次更新将考虑到从 2019 年欺诈预防计划的编制工作中汲取的经验教训以及观察结果。在准备下一次全组织欺诈风险评估（2020 年第四季度/2021 年第一季度）并启动 2021 年欺诈预防计划流程时，将进一步更新指南和工具。

### **B.2.3.3 人力资源管理程序中的欺诈监控活动**

232. 欺诈监控是一项通过政策和程序建立的活动，这些政策和程序有助于确保管理层降低欺诈风险的指令得到执行。在欺诈风险管理计划中，同样重要的是赞助组织委员会的原则，该原则规定组织选择、开发和部署预防性和监测性欺诈监控活动，以降低欺诈事件发生或未及时发现的风险。这项原则的主要组成部分有八个重点，主要在于欺诈监控的设计要能够降低经评估后的欺诈风险，覆盖整个全组织范围，在相关工具支持下通过组织政策得以实现。作为监控系统的一部分，欺诈监控的设计必须能够防止或阻止欺诈并检测欺诈的发生。

#### **B.2.3.3.1 招聘和年度申明**

233. 进入本组织的新员工通过签署雇用条款来确认他们应遵守联合国粮农组织《职工条例》《工作人员细则》和《行政手册》。此外，在入职过程中，他们还要签署一份《未就业及披露声明》文件，声明无利益冲突。但是我们注意到，

在最初的确认和声明之后，联合国粮农组织没有办法每年对该确认和声明进行续签，而这是一个必要的环节，因为情况在发生变化，特别就业期间的关系和状态在变化，这与利益冲突等方面息息相关。尽管如此，我们仍然确定员工最初声明时的情况发生变化需要报告给道德操守官员。

234. 此外，人力资源司的《财政委员会报告》表明，本组织未进行系统性的、连贯的证明人核查，特别是在为正常计划职位招聘专业工作人员方面。为弥补这一空白，人力资源司已起草背景调查的标准操作规程，旨在统一背景调查过程。但标准操作规程草案仅涵盖定期任用一年及以上的专业工作人员，而与该职位的供资来源、级别和地点无关。我们认为，在任何工作环境中，公平、透明的甄选和招聘过程都能够孕育具有良好道德操守的行为。因此，这一过程必须运用到本组织各类型、各级别的招聘中。

235. **我们建议联合国粮农组织确保：**

**a. 为所有工作人员的年度申明提供政策支持，确保工作人员的披露信息已更新，并对相关信息做出更改，以便进行更有效的监控、建立更明确的问责制；**

**b. 制定将证明材料检查纳入所有职位招聘程序的政策和程序，不论供资来源、性质和地点，加强招聘流程的欺诈威慑力的价值。**

236. 道德操守办公室已与人力资源司对接，讨论并商定一种变通办法，使“申明和披露”工作每年能够通过共享服务中心-人力资源部门开展。共享服务中心-人力资源部门还将与信息技术司对接，探讨自动更新《申明和披露表》的可行方案。

#### B.2.3.3.2 绩效评价

237. 联合国粮农组织综合能力框架概述了期望其雇员在追求高质量成果过程中所呈现出的行为表现。为确定该框架的实施方式，我们有选择性地询问了一些与道德和欺诈问题有关的受访者，因此确定 I 级（高管）的六位受访者中有四位表示在绩效评价流程中未纳入道德操守相关度量标准；II 级（P 级和 G 级员工）受访者的 49 份答复中，有 28.5%，即 14 份，表示直接主管没有告知他们的义务与责任以及管理层期望他们在预防和发现欺诈方面发挥的作用。经询问，道德操守官员解释称，联合国粮农组织的综合能力框架确实有一部分涉及价值观，其中规定了工作人员应遵守的一套综合标准，其中包括对工作中道德操守的要求道德操守官员进一步强调，应将“综合能力”和“目标”一样作为绩效评价及管理系统

审查的一部分进行讨论。问题可能在于管理人员在该讨论的时候选择跳过了这些议题，因为它们相对没那么重要。

238. 尽管不能从调查结果中得出结论，但我们认为，鉴于被访者的言论可能代表更广大的群体，因此必须重新评价绩效评价过程中使用的与道德相关的度量标准。此外，主管与工作人员之间针对工作人员在预防和发现欺诈方面的作用进行讨论是提高整个组织的道德意识和职业责任感的关键因素。工作人员的综合能力不仅与技术水平有关，联合国粮农组织工作人员的专业价值观还建立在廉正、透明、对本组织承诺尽责以及尊重每个人的基础之上。

**239. 我们建议联合国粮农组织制定一项战略，以确保在绩效评价及管理系统的审查和评估过程中对员工在预防和发现欺诈方面的责任进行探讨，进一步强化本组织的欺诈零容忍政策。**

240. 人力资源司将与道德操守办公室协调，确定并实施战略，以确保在绩效评价及管理系统的审查和评估过程中，通过沟通和绩效管理简报等方式探讨员工在预防和发现欺诈方面的责任。

#### B.2.3.3.3 离职面谈的政策和程序

241. 通常，离职面谈是对即将离开组织的员工进行的一项调查。这种访谈的意义在于，向本组织提供了反馈，包括离职的原因以及组织对待员工的总体情况。访谈还使本组织了解到离职人员的一些担忧，甚至可以发现行为不端和欺诈指控等更严重的问题。我们发现联合国粮农组织的人力资源司通过线上完成部分离职访谈，他们要求离职员工用网络应用程序回答离职访谈问卷，并通过电子邮件将已作答的问卷扫描件发送给人力资源司主任。然而，我们还得知，联合国粮农组织的离职访谈不是离职员工离职程序的必需部分，因为没有相关政策作此要求。政策的缺乏使本组织没有机会获得有意义的员工反馈，也没有机会从离职员工的角度评估其欺诈漏洞。

**242. 我们建议联合国粮农组织制定一项针对所有离职人员进行离职面谈的政策和程序，将其作为离职程序的一部分，以加强欺诈预防和侦查机制并更好地进行组织学习。**

243. 人力资源司将与道德操守办公室、法律办公室、共享服务中心等相关办公室合作，为所有离职员工制定离职面谈的政策和程序。

#### B.2.3.4 欺诈应对

244. 各组织应开发并运行一个系统，对欺诈和其他相关活动的指控进行及时、有力、保密的审查、调查和处理。该过程体现在赞助组织委员会《欺诈风险管理原则》第4条（欺诈调查和纠正行动）中。该原则强调了五个重点，包括设立并正式记录接收、评价和处理潜在欺诈通信的流程。

245. 为确保联合国粮农组织信守对廉正和道德操守的承诺，联合国粮农组织应明确、完整地制定其欺诈应对机制，并适当考虑某些调查程序的信息保密性。我们注意到，联合国粮农组织针对欺诈、腐败和其他相关情况提供了多条举报渠道。对于一个在全球开展业务的组织，应对欺诈行为不能仅仅强调一种或两种机制。联检组监察员在《联合国系统各组织内诈骗的预防、发现和应对》（JIU/REP/2016/4）中指出，全面的反欺诈政策和治理结构要能够明确分配预防、发现和应对欺诈的责任和问责职能，并构成组织问责制框架的一部分，这正是有效的反欺诈努力所依赖的。

##### B.2.3.4.1 欺诈 报告机制

246. 组织可以通过多种方式注意到存在欺诈，例如举报、个人提示、内部和外部审计以及偶然的情况。为此，我们注意到，所有联合国粮农组织工作人员都有义务举报可能违反联合国粮农组织条例、细则和其他行政政策的行为，其中包括欺诈。这可以通过将问题报告给办公室主任或通过电话、机密电子邮件或邮寄信件直接报告给监察长办公室。举报不当行为的各种方法已经在监察长办公室的内网和联合国粮农组织《举报人保护政策》等其他相关政策等多处列出。据此政策，接收报告的个人或办公室有责任尽最大可能在与投诉有关的所有其他通讯渠道中，包括在将其转发给监察办时，保护投诉的机密性。但是该政策并未规定办公室主任和道德操守办公室收到投诉后向监察长办公室转介/报告的相关机制。这一机制可以包括报告的过程/程序以及报告的时限。经询问，道德操守办公室告知我们，办公室负责人有义务报告不当行为以及从他人得知的相关情况。监察办进一步解释说，将案件移交给监察长办公室的时限必定取决于情况的性质，很难事先确定。并非所有投诉最初都需要移交，而且最初似乎在办公室主任管理范围内的情况可能随后演变为需要移交监察长办公室的事项。联合国粮农组织所有人员在了解到欺诈指控后应尽快向监察办报告。

247. 建立有效的欺诈投诉和报告制度会影响其他欺诈响应阶段的应对情况。报告机制的存在也可以阻止欺诈行为。联检组监察员还强调了有效报告机制的重要性，他们表示，在通过串谋进行欺诈的情况下、在没有纸迹的复杂欺诈计划中，

或者很难查明和搜集证据的案件中，密报者和举报人至关重要，如涉及采购款、津贴和支付给实施伙伴的资金的高额欺诈。据我们观察，由于不清楚欺诈指控或来自其他组织级别的举报事件通过何种途径被举报到监察长办公室，联合国粮农组织内部目前的各种欺诈报告途径分散而凌乱。鉴于与欺诈相关的严重影响，联合国粮农组织不可忽视明确定义报告途径和建立信息共享机制的重要性。

**248. 我们建议联合国粮农组织通过精简其各种欺诈举报渠道和机制来提高监察长办公室记录的完整性，以便更有效地应对欺诈，从而提高对欺诈投诉和指控的处理能力。**

249. 监察长办公室一致同意，有必要明确不当行为指控的举报渠道，并将其作为主要举报渠道。尽管指控也可能会报告给办公室主任或部门领导，但收到举报者有义务立即通知监察长办公室。监察长办公室将支持报告渠道的进一步简化和整合。

#### B.2.3.4.2 欺诈案件的处理

250. 监察长办公室调查组负责对欺诈或腐败行为、骚扰、滥用职权、性骚扰、性剥削或性虐待、故意或严重疏忽、危及生命或对联合国粮农组织财产造成损害或不当使用本组织资源等不当行为的投诉进行调查。在调查期间，监察长办公室严格遵循监察长办公室发布的修订版《内部行政调查准则》（第 2017/03 号行政通函）。2016-2019 年期间，监察长办公室调查组共收到 392 起案件。其中大多数是违反联合国粮农组织《手册》的行为，占 35%，其次是欺诈，占 27%，骚扰占 13%，其余涉及腐败、报复、供应商制裁等。就欺诈案件而言，截至 2019 年 10 月 31 日，106 起案件中已有 83 起结案，其余案件正在初步审查或调查中；22 起腐败案件中，14 起已结案，8 起正在初步审查中。有一些案件正处于初步审查和调查阶段，且长时间悬而未决。

251. 关于所提供的统计数字，监察长办公室告知我们，进行调查的工作人员数量有限，还同时履行其他职能（例如咨询、培训或与政策有关的工作），这些职能有时需要立即关注。办公室调查缺乏资源，需要更多时间来完成投诉的初步审查和调查。尽管目前人员配置和资源水平不足，但所有案件都已在最短的时间内结案。

252. 考虑到欺诈的性质及其对联合国粮农组织的影响，必须尽早解决欺诈案件。同时，案件处理迁延日久通常会影响到证据质量，因为大多数案件的性质都不稳定，受到记忆消退和证据损坏的影响。不过如果联合国粮农组织的欺诈应对机制生效，就可以对欺诈行为维持零容忍态度。

253. 我们建议联合国粮农组织制定并实施一项明确的战略，应对监察长办公室日益增加的调查工作量，解决业务制约因素，以提高欺诈和腐败案件的处理效率。

254. 新的《监察长办公室章程》体现了总监察长向监察长办公室提供充足资源的责任，规定了预算外供资活动的拨款，该款项将用于办公室的支出。章程中还委托审计委员会就办公室可用资源的充足性向监察长办公室提供咨询，并继续密切关注其资源，一旦发现任何短缺问题及时通知管理层。

#### B.2.3.4.3 调查准则

255. 我们注意到，联合国粮农组织的修订版《内部行政调查准则》并未详细阐述关于资产保护和监管链的问题。它只是说，监察长办公室应当将案件卷宗中的证据编入目录，注明文件或其他证据的来源、地点、获得日期和立案调查员的姓名。《准则》同样没有举例说明证人和当事人如何面谈、面谈准则、调查规划、如何向举报人发出通知、调查报告的结构和移交当局的流程。经询问，我们确定，监察长办公室有一个程序，用于保存监管链，并记录收到的物证和通过 IT 信息系统收集的证据。不过，监察长办公室表示，可以考虑在《调查准则》今后的版本中列入这些指示；鉴于《准则》并不适用于办公室进行的所有调查，不妨将这些指导意见移至标准操作规程。

256. 另据透露，监察长办公室已经编写了若干相关标准操作规程的草案。它们的完成将被纳入监察长办公室《2020 年质量保证和改进计划》。由于调查准则对调查参与者，包括其他利益相关者有影响，因此必须是完整的，以确保调查活动在彻底性、客观性和有效性方面得到适当监控，符合标准和最佳做法。

257. 我们建议联合国粮农组织确保计划修订的调查准则考虑到以下程序：证人和当事人面谈；调查规划；通知举报人；调查报告的结构；移交主管部门；以及保护资产和监管链，以便为使用者提供更全面的指导。

258. 监察长办公室已经开始以“标准操作规程”的形式审查和编纂与调查过程不同阶段和领域有关的做法。《联合国粮农组织调查准则》为调查参与者提供了全面的指导，并将受到审查和更新，以反映法律框架的变化和行业的发展。

#### B.2.3.5 欺诈监测活动

259. 一份有效的欺诈风险管理计划制定后需要持续改进，改进过程要求联合国粮农组织在有效阻止、发现和预防欺诈方面，并在需要的地方达到最新状态。因此，采用某些反馈协议是至关重要的。赞助组织委员会《欺诈风险管理原则》第 5 条（监测活动）规定，组织选择、开发，并持续评估，以确定欺诈风险管理

的五项原则中每一项是否存在并发挥作用，及时将欺诈风险管理计划的不足之处传达给负责采取纠正措施的各方，包括高级管理层和董事会。

#### B.2.3.5.1 农组织反欺诈战略和行动计划（2018-2021年）执行情况监测机制

260. 我们注意到，联合国粮农组织的全组织战略和行动计划是为了在中期内进一步加强对欺诈风险的管理，并与其内部监控框架协调一致。该战略覆盖 2018 至 2021 年，侧重于三个相辅相成的目标和相关优先行动。如该战略所述，联合国粮农组织将定期监测行动的执行进展情况，并每季度向反欺诈政策的负责人副总干事托马斯报告。

261. 由于该战略和相关行动计划于 2018 年才发布，我们获悉，联合国粮农组织正处于加强欺诈风险管理的第一阶段。然而，上述战略和行动计划涉及三个目标，鉴于政策执行处于早期阶段，有必要提供业绩指标或有效衡量其业绩的机制。行动计划还明确提出，要制定基线和绩效指标。同一文件的战略执行和报告安排部分指出，将在中期（2019 年底）和执行期结束时审查实现目标的进展情况，并向内部监控委员会报告。作为政策职能监测的一部分，对政策执行情况的审查必须以预先确定的参数为基础，例如在政策实施之初制定更明确的参数和问责的指标。正是在政策实施的初始阶段，才有了立竿见影的效果，因此必须通过一套正式的绩效指标来突出其价值。

262. **我们建议联合国粮农组织今后采用一套与执行《反欺诈战略和行动计划》有关的绩效指标，确保每项目标下开展的活动都有明确的绩效预期，以便更有意义地衡量政策绩效。**

263. 在经验的基础上，联合国粮农组织将正式确定和记录监测战略执行进展情况的进程，包括绩效指标清单和相关方法。

#### B.2.4 实施全组织风险管理

264. 自 2009 年“全组织风险管理”成为《近期行动计划》的一部分以来，一直是联合国粮农组织讨论的一项议题。2010 年财务委员会第 135/13 号报告（FC 135/13）中，制定了全组织风险管理框架的设计、工作计划和 700 000 美元的预算。2011 年，联合国粮农组织取得了一些进展，如财务委员会第 138/12 号报告所述，财务委员会预计全组织风险管理框架将于 2011 年底全面运作。然而，2012 年，财务委员会报告称，全组织风险管理团队在将“全组织风险管理”纳入粮农组织的管理、治理和问责结构方面遇到了一些挑战，使得风险评估难以按照计划进行。联合国粮农组织在 2013 年年底之前全面实施全组织风险管理的

承诺还遭遇了另一重障碍，因为在 2012 年，为了使联合国粮农组织根据经验，同时考虑监察长办公室的审查结果，重新评估将风险管理纳入结果导向的管理框架这一举措，我们中止了全组织风险管理项目。

265. 从 2014 年起，我们根据《风险管理指南》，持续审查了全组织风险管理在联合国粮农组织各个层面，包括权力下放办事处的实施情况，发现风险管理的实施受到阻碍。我们特别注意到，联合国粮农组织普遍无法为风险评估、风险识别测评以及风险缓解战略和行动应用营造适当的环境。我们对联合国粮农组织 2019-2020 年全组织风险管理实施情况的审查，特别是在资源筹措和评估职能方面的审查，也引发了对风险管理过程的担忧。另一方面，为制定联合国粮农组织 2018-2021 年的《反欺诈战略和行动》，必须制定联合国粮农组织《欺诈风险政策》。该政策应与联合国粮农组织的风险管理政策相结合。这些关切要求联合国粮农组织重新加强风险管理，确保实现预期效益。

266. 我们告知战略、规划及资源管理办公室，联合国粮农组织需要考虑我们先前审查的结果。联合国粮农组织的各个办公室仍然无法向我们提供可接受的解释，说明各自的风险日志中已经确定的风险是如何识别和评估的，也无法就如何进行风险管理向我们提供明确解释。自 2014 年以来，我们注意到这些一直是联合国粮农组织亟待解决的问题。

267. 作为回应，战略、规划及资源管理办公室注意到并接受了我们传达的关切，向我们提供了联合国粮农组织风险管理执行的最新情况，并指出已经制定了 2020 年的工作计划。最初计划是在今年夏天更新《全组织风险日志》，但在与高级管理层就拟议流程进行讨论之前需要稍作等待。关于联合国粮农组织风险管理的总体实施战略，我们认为，目标是按照成熟度模型，逐步达到更高的全组织风险管理成熟度，而不是采用一蹴而就的方法。战略、规划及资源管理办公室强调，在联合国粮农组织推行全球变革时，采用提高成熟度水平的方法会产生更好的结果，使之能随着变革和风险管理的加强得到支持、提升能力。我们还注意到，编写风险日志的要求已于 2019 年下半年下达到所有办公室，同时修订了由专业 IT 工具支持的风险识别、评估和风险管理流程指南。根据以上陈述，我们认为，联合国粮农组织采取了风险偏好方法，将风险管理纳入组织内部，同时认识到联合国粮农组织已经有了用于编制风险日志、采取缓解措施的风险政策、程序、工具和指南。不过仍需准备升级程序，设立报告流程、风险偏好声明或分析。

268. 我们还被告知，如果战略、规划及资源管理办公室认为风险的根本原因尚未查明，但发现联合国粮农组织各办公室可能需要一段时间才能全面了解并拿到高质量的风险日志，将提供必要的反馈。战略、规划及资源管理办公室还表示，

将在初始阶段审查所有风险日志，并在必要时提供反馈。我们期望这能逐步提高质量。在这方面，我们注意到联合国粮农组织朝振兴风险管理迈出了一大步，最近成立了一个旨在提高联合国系统风险管理成熟度的工作队。联合国粮农组织根据既定风险成熟度模型进行了自我评估。自我评估的结果大多反映了我们过去已经观察到的情况，所以我们认为，现在必须把重点放在创造价值上。为了使风险管理成熟，联合国粮农组织需要重新履行职责，加快将风险管理纳入自身。根据先前审查的结果，我们得出结论，如果联合国粮农组织打算提高成熟度，必须加快实施风险管理。在此过程中，我们认为联合国粮农组织必须确保风险诊断的完整性，风险补救措施不仅要治标，还要治本，才能更好地减轻风险。我们还认为，必须避免识别普遍性的风险，以免掩盖手头的具体问题，才能确保采用正确的风险管理战略和控制措施。

269. 此外，我们认为，缺乏风险评估路径，比如没有定义具体环境，会让风险识别变得随意，不能解决真正的风险。在缺乏正确视角的情况下不完整地看待风险，会让联合国粮农组织无法有效升级风险，导致风险无法缓解。另一个必须解决的问题是缺乏支持本组织运作的正确风险模型或分类法，缺乏这些模型或分类法会阻碍风险分析。但即使存在这些问题，我们仍然认为联合国粮农组织已经取得了初步而迅速的胜利，采用全组织风险管理成熟度自我评估，为完成全组织风险管理创造了不少机会。距离全组织风险管理从最初受到关注并作为管理方法正式采用已有 10 年，但是将风险考虑纳入现有管理活动仍然需要注意范围。

270. 《风险管理成熟度自我评估》的结果显示，在联合国粮农组织的八（8）个评估领域中，还需要建立一些机制，才能提升风险管理成熟度。我们注意到文化、能力、过程和一体化、框架组成部分和覆盖范围，以及验证成熟度水平的文件/证据这几个领域是联合国粮农组织有最多改进机会的地方。除此之外，联合国粮农组织还必须认识到，虽然全组织风险管理的实施可以循序渐进地进行，但还需考虑如何有序建立全组织风险管理的组成模块。因此，务必要采用明确的风险管理原则，反映联合国粮农组织的意图，并确保围绕这些原则构建文化，因为这些原则为风险管理的实施提供了基础。

271. **我们建议联合国粮农组织，通过战略、规划及资源管理办公室，加强全组织风险管理业务，确保按时间顺序完成相关的计划工作，构建所需的组成部分；并为变革管理活动提供强有力的支持，提高实施的可操作性，增加成功的机会。**

272. 我们的建议得到了采纳。联合国粮农组织的目标是按照成熟度模型，逐步达到更高的全组织风险管理成熟度，而不是采用一蹴而就的方法。

## **B.2.5 权力下放办事处的监控环境**

273. 在 2019 财年，我们审查了联合国粮农组织非洲区域办事处、拉丁美洲及加勒比区域办事处、驻缅甸代表处、驻马达加斯加代表处和驻乍得代表处在关键流程中嵌入式监控的设计和运行的有效性。审查主要目的是确定是否在这些进程中提供了充分的一线监控措施，及这些监控措施如何影响运行效率和成效；以及政策和程序的遵守情况如何。这些一线监控措施也称为管理监控措施，反映了各办事处监控环境的有效性水平。这些监控活动是在联合国粮农组织的关键业务流程内设计的，例如项目执行和监测、技术合作方案、捐助者报告、采购管理、现金管理、资产管理、人力资源管理和旅行管理。这些关键流程中监控功能的有效性对于联合国粮农组织交付成果和实现目标至关重要。

### **B.2.5.1 项目实施和监测**

274. 项目管理涉及从开始到完成的过程中使用的既定参数、原则和程序。在项目管理周期中，实施和监测阶段从宣布项目开始运作时开始，到必要的关闭程序结束时为止。

275. 在联合国粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、非洲区域办事处、驻缅甸代表处和驻乍得代表处，我们注意到交付的货物超出了预算或超过了可用现金的情况，运作结束和财务结算的延误显而易见。此外，在联合国粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处，我们注意到项目启动后完全没有成果交付，财务上已结清但有现金结余的项目没有向捐助者提交财务报告。在联合国粮农组织驻乍得代表处的案例中，我们注意到，有 45 个项目在至少三年的时间内处于活跃状态，这些项目中大多数在 10 年以上都处于未完成状态。最后，在联合国粮农组织驻马达加斯加代表处，我们发现了终结报告延迟提交、结项停滞以及项目超出截止日期的情形。

276. 管理项目的一项重要活动是确保及时结束项目的技术、运作和行政动作，特别是要结束运作和结算财务，确保妥善执行既定原则。不遵守这些原则可能会影响实地计划管理信息系统中项目信息准确及时更新的顺序和连贯性。此外，联合国粮农组织的关注点之一是与捐助者建立在信任和相互问责基础上的伙伴关系。对未用项目余额的妥善处理是联合国粮农组织问责制的表现之一，应认真完成，特别是在项目截止日期已经过去很久的情况下。

### **B.2.5.2 技术合作计划的实施**

277. 制定技术合作计划是为了使联合国粮农组织能够通过有针对性的、短期的、催化的和可持续的项目，向成员国提供专门知识和技术特长。技术合作计划在《战略框架》涵盖的联合国粮农组织职责和主管范围所有相关领域内提供援助，满足政府的重点需要。

278. 在联合国粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处和驻乍得代表处，我们注意到政府对技术合作计划申请的批准出现了严重延误。事实上，联合国粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处有 15 个项目从批准到实际开始日期之间的延迟长达 269 天。在驻乍得代表处，有 5 个项目在批准前长达 6 周或 42 天的时间里一直处于积极筹备期。同时，在联合国粮农组织驻缅甸代表处，我们注意到在“技术合作计划”项目的制定阶段，从活跃（P2 状态）到最终咨询（P3 状态）的持续时间长达 23 周。

279. 技术合作计划项目是受需求驱动的技术援助，响应政府的优先需求，推动变革，促进能力建设，并协助成员国筹措资源。项目遇到的延误有可能使受援国政府无法及时获得预期的帮助。延后提供的技术援助可能不再具有当时的价值和相关性。

### **B.2.5.3 捐助者报告**

280. 捐助者报告是一种机制，通常概述了项目实施进度和结果，并突出那些导致延迟交付的问题、对最初工作计划的偏离以及支持需求的判断。

281. 在联合国粮农组织驻马达加斯加代表处和驻乍得代表处，我们注意到项目进度和最终报告的提交有所延迟。在联合国粮农组织驻非洲代表处，进度报告和最终报告并没有上传到实地计划管理信息系统。

282. 最终报告的延迟提交可能妨碍联合国粮农组织的工作，具体表现在以下两点：（a）在执行修正措施以解决项目实施中发现的异常/问题方面有所影响；（b）由于无法及时履行捐助者报告承诺而失去捐助和未来的合作关系。

### **B.2.5.4 采购和协议书**

283. 联合国粮农组织的采购通常基于竞争，并根据最高性价比、公平、透明、经济、有效的基本原则进行。对此，协议书是用于以透明、公正的方式从合格的实体及时获得服务的合同文书，同时兼顾经济和效率以实现预期的全周期成本和利益的最佳结合。

284. 在联合国粮农组织驻缅甸代表处、拉丁美洲及加勒比区域办事处和驻乍得代表处，我们注意到，采购计划缺乏符合规定的充分细节。在联合国粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处，我们查明其直接采购缺乏正当理由，在采购时只获得一份报价而非三份，且未经本地采购委员会的审查。此外，在联合国粮农组织驻乍得代表处，我们观察到，有采购人员行为与其职能不相称。

285. 充分的采购规划可以避免或尽量最小化最后一刻才执行采购和延迟交付的可能性。同样，必须强调的是，需要遵守采购政策、规定、规则和流程，以确保符合联合国粮农组织采购的所有基本原则。

#### **B.2.5.5 现金和财务管理**

286. 《手册》第 202.8 节和第 202.10.3 节等包含了联合国粮农组织有关现金授权、使用、记录、保管和报告的条例和细则。这些条例和规则确保了联合国粮农组织管理者和员工所有产生成本的行为确实物有所值且有助于实现联合国粮农组织的使命。现金和财务管理审计包括对现金账户管控的成效和充分性的评价以及对是否遵循联合国粮农组织的现行财务政策、规定和规则的判断。

287. 我们注意到，联合国粮农组织驻缅甸代表处的零用金基金一得到补充就几乎耗尽，也有月度定额备用金账户余额较高的情况。类似地，零用金基金设定的金额比实际需要的零用开支或驻缅甸代表处非定期支出的金额更高。此外，我们注意到，联合国粮农组织驻乍得代表处没有设立美元定额备用金银行账户。

288. 我们强调既定政策，即当地货币余额应保持在低水平，以最小化贬值风险。因此，有必要对现金余额进行充分规划和监控，以确保从要求设立的美元账户能及时转账到当地货币账户，用以支付预期费用并避免贬值。大量持有现金很有可能对托管/保管造成风险。

#### **B.2.5.6 资产管理**

289. 资产充足且可用对联合国粮农组织业务承诺的有效执行和交付至关重要。《手册》第 503 节对于资产管理作出了指引，其中规定了维护记录、保管、实物核查、转让和处置资产的流程和监控方式。

290. 在联合国粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、非洲区域办事处、驻马达加斯加代表处、驻缅甸代表处和驻乍得代表处，资产登记册没有提供完整确切的资产记录是一个普遍现象，例如未指明序列号、购买订单号、供应商名称、条形码标签和存放位置的资产；以退休员工的名义显示的资产；以及重复号码。

另外，还有技术设备分配给了不属于联合国粮农组织驻乍得代表处或驻拉丁美洲及加勒比代表处员工的保管人。

291. 资产登记册完整细节的输入将确定资产存在、确定保管责任人并判断资产当前存放的位置。缺乏要求的细节，尤其是保管人和存放位置信息，会影响资产记录的可靠性。同样，将资产分配给非联合国粮农组织员工有违资产问责制，并让联合国粮农组织承担损失的风险。

#### **B.2.5.7 权力下放办事处的人力资源管理**

292. 联合国粮农组织意识到实现其目标和职责的关键在于有力高效的人力资源管理。联合国粮农组织聘用人员类别包括编内人员和编外人员。编内人员是由组织聘用以执行长期/持续日常工作的人员，而编外人员是组织聘用以完成特定短期任务的个人，具体以其职责范围为准。编外人员或编外人力资源包括顾问、个人服务协议签署者、国家项目人员和其他非员工人员。

293. 在联合国粮农组织驻非洲代表处、驻拉丁美洲及加勒比代表处、驻马达加斯加代表处和驻缅甸代表处，我们审查个人档案样本时发现的问题包括档案文件夹不合适/不完整或未更新、个人服务协议修订书未签字、文档记录不充分、合约附件的职责范围不清晰、实行竞争选拔无证明文件，以及国家项目人员没有绩效质量评估。

294. 妥善记录的文档副本可作为证据证明人力资源的选拔、聘用和管理是经过竞争的、透明的，并且是遵循所要求政策和流程执行的，对于个人服务协议签署者和国家项目人员来说更是如此。人员档案维护对于提供人员存在和有效记录来说很有必要。另一方面，绩效的质量评估为涉及选拔过程的相关官员提供了有用信息，因为如果联合国粮农组织考虑使用编外人员的服务，这些信息就可用作参考。

#### **B.2.5.8 差旅管理**

295. 差旅管理是平衡职工差旅需求与联合国粮农组织目标和宗旨的特定组织职能，它确保了成本追踪和管控，并有助于遵守差旅政策。

296. 对联合国粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处和驻马达加斯加代表处的差旅交易的核查显示，24名差旅人员尽管尚未与技术专员结清之前的差旅预付款，仍收到了额外预付款。另外，我们发现在联合国粮农组织驻马达加斯加代表处和驻非洲代表处存在过去已到期账户，这些账户的状态是“终止任务”。此外，在联合国粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处，我们注意到，对预算持有人已

提交的差旅费用报销的批准有所延迟，在联合国粮农组织驻非洲代表处，我们观察到，差旅费用报销没有在全球资源管理系统中核算。

297. 我们强调遵守作为联合国粮农组织内部监控措施的差旅政策的重要性。新的差旅预付款发放前应该要求结清旧的差旅预付款，从而确保旧的差旅预付款立即结清，避免未结清差旅预付款的累积。为实现同样的目的，过去的到期未结清差旅预付款应该要求结清或收回。差旅费用应该立即核算，因为相关任务报告属于项目交付物，差旅支出可能在其发生期间计入报告。

298. 根据对通过管理信函向相关办事处负责人传达的驻各区域和国家办事处关键业务流程的审计结果，我们认为，监控作为一种管理职能的重要性至关重要。具体来说，我们在审计中进行测试的监控都是管理监控或占据各办事处业务风险防线前沿的监控。有效地从源头应对这些风险主要依赖于监控措施的设计和有效运作。虽然代表处实施的几个流程符合监控措施，但我们认为对于这些代表处来说，进一步加强监控规范、实现这些监控措施所设计和实施的目标非常重要。关键的是，我们注意到，联合国粮农组织需要使其监管或监控措施运行更为有效。在一些观察到的案例中，我们注意到需要加强监督控制。让监控工作更有效运行需要持续评估联合国粮农组织各级管理层，而不仅仅限于评估各区域办事处和驻国家代表处。

299. 我们建议联合国粮农组织继续努力实施战略性方案以增强对于关键流程和决策的监督和监测控制，从而保证运作效率和成效；以及更好地支持权力下放办事处负责人对其监控环境状态进行认证。

300. 联合国粮农组织同意实施该建议，就此，人力资源管理司在2020年1月修改了国家个人服务协议和国家项目人员聘用准则，以提高选拔过程的运作效率和成效。该准则极力鼓励经过竞争/比较的透明人才选拔制度，并强调了提供和保留书面记录的重要性。

## C. 管理层的披露

301. 外聘审计的职责范围要求披露重要信息。在本节中，管理层披露了核销、惠给金，以及欺诈和涉嫌欺诈案件。

### C.1 现金和应收账款的核销

302. 2019年，核销金额为26 137.41美元，其中包括：(a)由于抢劫导致的损失相关金额12 520.81美元；(b)欺诈性支付金额9 484.82美元；(c)由于银行明细

错误导致的支付金额 4 131.78 美元。我们对这些核销情况进行了审查，并发现符合规定且遵循合适的流程。

## **C.2 惠给金**

303. 管理层披露 2019 财年产生的惠给金总额为 280 950.00 美元。其中 212 500.00 美元作为死亡赔偿金支付给死于埃塞俄比亚航空飞机事故的个人服务协议顾问的受益人。其余的 68 450.00 美元用于支付一名个人服务协议签署者（国际状态）的紧急医疗运送回国费用，其作为国际水利专家在联合国粮农组织驻埃尔比勒办事处工作，工作地点为伊拉克埃尔比勒，2019 年 9 月 2 日被发现昏迷。

## **C.3 欺诈和涉嫌欺诈案件**

304. 管理层报告了联合国粮农组织已知的欺诈和涉嫌欺诈或偷盗案件，这些案件需要根据关于外聘审计职责范围的补充规定（《财务条例》附件 1）第 6(c)(i)款的规定提请财政委员会注意。管理层根据联合国粮农组织在 2015 年 3 月 12 日发布的《反欺诈和其他腐败行为政策》（第 2015/08 号行政通函（附件 1））对欺诈的定义披露了欺诈案件。关于涉嫌欺诈，根据联合国联合检查组 JIU/REP/2016/4 号报告对涉嫌欺诈的定义披露了涉嫌欺诈案件。

### **i. 2018 年正在审查的案件**

305. 管理层告知我们，截至报告日期，2018 年还有 2 起欺诈案件正在审查中。我们注意到这些案件自 2017 年开始审查至今。这些案件包括：（a）两家供应商提交了欺诈性文件，他们可能在价值约 100 万美元的种子招标中勾结。然而，两家供应商均未获得采购订单，因此联合国粮农组织没有财务损失。供应商制裁委员会已向供应商发出制裁程序通知。其中一家供应商没有回应，因此供应商制裁委员会将编制制裁提案提交至组织服务部助理总干事。另一家供应商已回应，案件正等待制裁程序结束；（b）供应商向权力下放办事处提供证明其货物质量的欺诈性文件，以诱使该办事处支付 96 607 美元购买此货物。该供应商没有回应由供应商制裁委员会发出的制裁程序通知，因此供应商制裁委员会将编制制裁提案提交至组织服务部助理总干事。

## ii. 2019 年处理的案件

306. 在 2019 年处理的涉嫌欺诈案件中，我们注意到，5 个案件已经结案，剩余 5 个案件正在等待供应商制裁委员会的流程或已采取行动收回损失金额。这些案件由监察长办公室进行调查，发现：

a. **已结案件。**（i）联合国粮农组织多名人员故意或无意批准了一名顾问的职责范围，包括没有计划进行的任务以及/或考勤卡，考勤卡显示日期上的工作实际与个人服务协议签署编辑的工作内容无关。（ii）驻国家办事处的两名国家项目人员参与勾结行为并向非政府组织收取贿赂以换取协议书方面的支持。我们没有发现联合国粮农组织因此遭受损失。该两名国家项目人员的合约中止均不再续约，且各自的人员档案新增一条警告记录；（iii）国家项目人员与至少两名驻同一国家办事处的其他联合国粮农组织人员以及多个非政府组织勾结，这些非政府组织的目的是偏袒特定非政府组织以换取非正当利益。我们没有发现联合国粮农组织因此遭受损失。该国家项目人员在接受调查完毕后离职，且人员档案相应新增一条警告记录；（iv）国家项目人员合约伪造多条发票记录至联合国粮农组织系统，导致重复支付记录，且避开了未结清业务预付款回收，导致不恰当支付金额达到 7 983.42 美元。该国家项目人员合约中止不再续约，且人员档案新增一条警告记录；（v）一家供应商向联合国粮农组织提供伪造文件，导致支付实际并未发生的服务费用。案件已经提交至组织服务部助理总干事以采取相应行动。

b. **待供应商制裁委员会流程结束的案件。**（i）潜在供应商提交伪造文件，将过去的联合国合约作为其响应驻某国家办事处货物招标邀请的一部分。该供应商没有获得合约，联合国粮农组织没有发现损失。（ii）员工涉及与 2001 至 2018 年间发布顾问合约相关的伪造和勾结行为。该员工的行为导致联合国粮农组织不当支付 177 821.38 美元，使其自身经济受益。该员工最终于 2019 年 10 月 11 日被解雇。联合国粮农组织已采取行动从其离职金收回损失；（iii）实施伙伴伪造向联合国粮农组织提供的文件，以便其申请协议书规定的 15 044 美元报销。该供应商承认，其提供了大量信息以虚增报销金额达到 2 375 美元；（iv）联合国粮农组织驻某国家办事处的第三方监管机构提交了伪造实地项目妥善实施的报告。监察长办公室报告已经最终确认并于 2020 年初发布。

### iii. 截至 2020 年 4 月，正在审理的涉嫌欺诈案件

307. 截至 2020 年 4 月，管理层报告了 8 个正在审理的涉嫌欺诈案件，正在由监察长办公室进行调查，涉嫌人员包括三名员工、四家供应商和退休金领取人。案件详情如下：

- a. **员工案件。**一名员工伪造搬家事实以证明搬迁费用收据。在调查开始前，该员工偿还了声称以欺诈收到的款项。另一个案件是，员工指示受益人将用于项目的资金存入第三方账户，从而挪用了约 10 000 美元。另一名员工可能与联合国粮农组织的一家供应商有持续的利益冲突，并与该供应商勾结以获得价值约 315 850 美元的合约。
- b. **供应商案件。**有一家供应商向联合国粮农组织提供了带组织人员签字的伪造发货单以证明货物已经送达，而实际并没有配送。涉嫌未配送的货物价值大约是 45 000.00 美元。该供应商没有收到任何与伪造发货单相关的费用。另有三个不同案件，供应商提交了伪造文件并隐瞒了他们与联合国粮农组织其它类似投标公司的联系，意图获得种子招标。
- c. **退休金领取人案件。**联合国粮农组织退休金领取人故意向医疗保险公司申请价值约 100 000 美元的伪造医疗报销。该案件已提交总干事以决定该退休人员是否可以继续参与联合国粮农组织离职后医疗保险。

308. 道德标准、道德规范、健全的政策和战略以及报告结构是组织内有效进行欺诈管理的基础。虽然我们注意到，管理层对欺诈和不当行为案件采取了行动，但我们对联合国粮农组织员工的持续参与感到担忧，我们认为这对管理层给予同等甚至更多关注至关重要。我们着重指出，由于这些案件，联合国粮农组织可能面临各种不同的风险，包括对整个联合国粮农组织构成极大损害的名誉风险。因此，联合国粮农组织很有必要进一步加强欺诈管控，从而更有效地制止和防止员工的欺诈行径和不当行为。

309. 我们建议联合国粮农组织重新调整其《反欺诈战略及行动计划》，以便更加专注于解决越来越多由联合国粮农组织员工参与的勾结欺诈案件，并让部门管理者在各自部门/办公室以更严格的态度查明并防止欺诈，从而确保在目前欺诈案件日益增长的情况下联合国粮农组织能够管控声誉风险及其它风险。

## **D. 鸣谢**

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

311. 同时对联合国粮农组织财务委员会、联合国粮农组织理事会和联合国粮农组织大会对我们 2008-2019 年外部审计工作的持续支持和关注表示感谢。

**菲律宾共和国审计委员会主席  
外聘审计员  
Michael G. Aguinaldo**

**菲律宾奎松城  
2020 年 7 月 31 日**

## 缩略语表

缩略语	全称
ADG	助理总干事
ASMC	离职后医疗保险
BDTF	业务发展工作组
BH	预算持有人
CAPEX	资本支出
CCA	共同国别分析
CIO	信息技术司
COSO	特雷德韦委员会赞助组织委员会
COVID	冠状病毒病
CPF	国别规划框架
CPMB	全组织计划监督委员会
CSF	财务司
CY	日历年
DDG	副总干事
DDCI	内部监控和合规部门
DG	总干事
DGB	总干事公报
DO	权力下放办事处
DQM	数据质量管理
EAUD	外聘审计员
EBO	员工福利负债
EMMT	最高管理和监督团队
EOD	入职
ERM	全组织风险管理
ERP	全组织资源规划
FAMYA	联合国粮农组织驻缅甸代表处
FAO	联合国粮食及农业组织
FAOR	联合国粮农组织驻国家代表
FAORAF	联合国粮农组织非洲区域办事处
FAORAP	联合国粮农组织亚太区域办事处
FAOREU	欧洲及中亚区域办事处
FAORLC	联合国粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处

缩略语	全称
FC	财政委员会
FLO	供资联络官员
FMM	联合国粮农组织多方伙伴计划支持机制
FO	职能目标
FPMIS	实地计划管理信息系统
FPP	欺诈预防计划
FPSN	实地计划支持网络
FRCHD	联合国粮农组织驻乍得代表处
FRM	欺诈风险管理
FRMAG	联合国粮农组织驻马达加斯加代表处
GEF	全球环境基金
GFF	全球供资基金
GJP	通用职务说明
GRMS	全球资源管理系统
GS	一般服务人员
HQ	总部
HR	人力资源
IBAN	国际银行账户账号
ICSC	国际公务员制度委员会
IEFEF	对粮组织评价职能的独立评价
IFAD	国际农业发展基金
iMIS	综合管理信息系统
INPS	意大利社会保障局
IPA	近期行动计划
IPSAS	《国际公共部门会计准则》
ISA	国际审计准则
ISO	国际标准化组织
JIU	联合检查组
KPI	关键绩效指标
LEG	法律办公室
LPC	地方采购委员会
LTI	长期投资
MOPAN	多边组织绩效评估网
MS	手册

缩略语	全称
MTE	中期评价
MTP	中期计划
MTR	《中期审查综述报告》
NPP	国家项目人员
NSHR	编外人力资源
NTE	截止日期
OCC	新闻传播办公室
ODG	总干事办公室
OED	评价办公室
CSH	人力资源司
OIG	监察长办公室
OSD	权力下放办事处支持办公室
OSP	战略、规划及资源管理办公室
OSSC	一站式服务中心
PCF	零用金基金
PEMS	绩效评价和管理系统
PO	采购订单
PROMYS	项目生命周期管理系统
PS	计划支持及技术合作部
PSA	个人服务协议
PSD	计划支持及技术合作部
PSE	紧急行动及抵御能力司
PSP	伙伴关系司
PSR	业务发展及资源筹集司
PSRB	业务发展组
PSRD	多伙伴举措和司长办公室
PSRP	资源伙伴关系管理组
PSRR	外联宣传和报告组
PWB	工作计划和预算
RBM	基于结果的管理
RM	资源筹集
RMMS	全组织资源筹集和管理战略
FAORNE	联合国粮农组织近东及北非区域办事处
RO	区域办事处

缩略语	全称
RR	区域代表
SCP	可持续消费和生产
SDGs	可持续发展目标
SLA	服务级协议
SOP	标准操作规程
SOs	战略目标
SPS	离职偿付计划
SRL	职工相关负债
SSC	共享服务中心
SSTC	南南合作及三方合作
TCA	贸易社区架构
TCP	技术合作计划
TEC	差旅费报销
TOR	职责范围
TPF	离职付款基金
UN	联合国
UNDAF	联合国发展援助框架
UNDG	联合国发展集团
UNDP	联合国开发计划署
UNDSS	联合国安全和安保部
UNEG	联合国评价小组
UNGM	联合国全球市场
UNHAS	联合国人道主义空运处
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	联合国儿童基金会
UNMISS	联合国南苏丹特派团
UNSDCF	联合国可持续发展合作框架
USA	美利坚合众国
USD	美元
VBS	供应商银行服务
VSC	供应商制裁委员会
WFP	世界粮食计划署