



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
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

财政委员会

第一七六届会议

2019年5月20-22日，罗马

监察长年度报告

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

世界粮食计划署
监察长

Ms Kiko Harvey

电话：+3906 6513 6597

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。



内容提要

- 《监察长年度报告》提交执行局审议。
- 《监察长年度报告》“内容提要”纳入提交财委审议的报告正文。

征求财政委员会指导意见

- 提请财政委员会注意《监察长年度报告》。

建议草案

- 根据粮食署《总条例》第 XIV 条，粮农组织财政委员会建议粮食署执行局注意《监察长年度报告》，同时指出，对于贯穿整个粮食署的内部监控、治理及风险管理程序开展和报告的监管工作，未披露任何可能对实现粮食署目标造成普遍影响的显著弱点。
- 粮农组织财政委员会建议粮食署执行局鼓励管理层利用此机会改进报告中强调的各个工作领域。



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

执行局

年度会议

2019年6月10-14日，罗马

发行：普遍

议题 6

日期：2019年5月7日

WFP/EB.A/2019/6-D/1

原文：英文

资源、财务及预算事项

供审议

执行局文件可在粮食署网站获取 (<https://executiveboard.wfp.org>)。

监察长年度报告

内容提要

世界粮食计划署（粮食署）监察长办公室（监察办）向执行局提交此份截至2018年12月31日的年度报告。

本报告提供了对粮食署治理、风险管理和控制流程的监督视角，并概述了监察办活动，包括内部审计办公室以及检查和调查办公室的活动。

决定草案*

执行局注意到《监察长年度工作报告》（WFP/EB.A/2019/6-D/1）并指出根据2018年开展并报告的基于风险的监督工作，在整个粮食署治理、风险管理或控制流程中未发现严重影响粮食署战略和业务目标实现的重大缺陷。

执行局鼓励管理层利用此机会开展报告中强调的改进工作。

* 此为决定草案。关于执行局通过的最终决定，请查阅本届会议结束时分发的“决定和建议”文件。

联系人：

监察长

Kiko Harvey 女士

电话：066513 6597

电子邮件：patriciakiko.harvey@wfp.org

保证声明

1. **工作范围：**粮食署管理层负责设计和维护有效的治理、风险管理和控制流程，以确保实现目标。监察办就上述流程的适足性和有效性向执行干事、审计委员会和执行局提供保证和意见。
2. 该意见是基于监察办在 2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日之间完成的保证工作（内部审计和后续审查、咨询服务和积极廉正审查）。所有保证工作均根据《国际内部审计实务准则》和监察办《章程》开展。
3. 为制定其意见，监察办还酌情考虑到其他证据来源：外聘审计员和联合国联合检查组（联检组）于 2018 年开展的工作、截至 2018 年 12 月 31 日的内部审计商定行动实施情况以及 2018 年完成的检查和调查中指出的系统问题。监察办部分依赖管理层针对内控系统中的重大已知失灵、欺诈活动以及可能导致欺诈活动或重大损失或可能严重阻碍高效和有效利用资源的已知缺陷提供建议。监察办开展的保证工作以风险为基础，我们认为其在保证进程的固有限制范围内为我们的保证意见提供了合理支持。
4. **基于风险的工作计划：**年度工作计划不包括介入粮食署的每个业务流程、实体或组织单位。相反，保证服务的选择是基于分析对粮食署目标造成的重大风险。此外，工作计划并非旨在为总体全球计划或支持粮食署战略、财务、运作和合规目标的所有粮食署进程提供治理、风险管理和控制流程方面的综合意见。
5. **固有限制：**由于在任何治理、风险管理或控制流程中存在的固有限制，可能发生错误或违规情况，却无法发现。如已开展其他审计工作，则可能会查明其他事项并相应地改变意见。对未来这些流程的任何评价进行预测均会因条件变化、管理人员滥用职权或未遵循政策和程序而面临流程不当的风险。

意见

监察办的年度总体保证意见保证，根据 2018 年开展并报告的基于风险的监督工作，在粮食署的治理、风险管理或控制流程中未发现严重影响实现粮食署战略和运作目标的重大缺陷。

然而，总体意见确实发现在个别保证介入活动中，某些治理、风险管理和控制做法需要改进。2018 年发现主要问题详见第 32-37 段。需要改进的做法在机构方面的重要性不足以严重影响粮食署实现其总体目标。

监察长
Kiko Harvey
2019 年 4 月

监察长办公室综述

职责与运行

6. 监察长办公室（监察办）由执行干事根据《财务条例》第 12.1 条设立，其 2018 年开展的各项活动受监察办《章程》监管。2019 年 6 月，监察办对《章程》予以更新，以便更好地阐述本司开展的活动，并落实联合国系统联合检查组（联检组）的建议。
7. 监察办根据内部审计员协会发布的《国际内部审计实务准则》开展内部审计活动，并根据国际调查员会议批准的《统一调查原则和准则》以及监察办调查政策、标准和准则，开展调查活动。监察长履行审计长和监察长职能。
8. 监察办向执行干事提交所有内部审计、积极廉正审查、检查和调查报告。执行局批准的公共披露政策规定，除少数例外情况外，应在公共网站上披露内部审计和检查报告；2018 年披露的报告列于附件 1a。监察长还向执行干事、审计委员会和执行局提供监督活动季度情况更新和年度报告。
9. 监察办根据开展的保证工作发表意见，并报告是否在整个粮食署治理、风险管理和控制流程中发现任何将会严重影响粮食署战略和运作目标总体实现的任何重大缺陷；然而，总体保证意见确实发现在个别审计介入活动中，某些治理、风险管理和控制做法需要改进。需要改进的做法在机构方面的重要性不足以严重影响粮食署实现其总体目标。

独立性声明

10. 据此，监察办向执行局确认其组织独立性。管理层并未介入工作规划或报告，也没有资源限制或其他问题影响监督活动和保证意见的独立性。

粮食署的保证

11. 为实现其保证粮食署治理、风险管理和控制流程的目标，监察办开展了涉及各业务单位和流程的审计，包括驻国家办事处、总部各司和单位以及全组织范围内的流程。审计和其他保证服务详见第 17-43 段。
12. 与保证职能不直接相关的调查工作详见第 44-70 段。

2018 年活动

13. 表 1 总结了监察办于 2018 年和前些年提供的服务。用于制定年度保证工作计划的审计和风险范围涵盖粮食署所有系统、流程、业务和活动；然而，我们的保证意见仅涉及我们所开展的工作。于 2018 年发布或与 2018 年相关的报告清单载于附件 1 和 2 表格。

表 1：监察办 2015-2018 年活动*

年份	内部审计		积极 廉正审查	调查		检查
	发布的 审计报告	咨询服务 ¹	完成的 报告	登记的 案件	完成的 案件	发布的 报告
2015 年	18	8	不详	69	73	2
2016 年	20	3	5	43	50	0
2017 年	18	5	4	55	40	0
2018 年	20	2	5	100	53	3

* 尽管所有工作都在 2018 年完成，但年底时开始的相关任务的报告可能在 2019 年发布。关于乍得和海地的积极廉正审查报告涉及 2017 年开展的工作，因此并未对 2018 年监察办保证意见做出贡献。

资源

14. 2018 年分配给监察办的预算从 2017 年的 730 万美元增加到 2018 年的 930 万美元。2018 年，监察办实际支出总额为 850 万美元，占预算拨款的 91%，主要原因是资源分配与新职员入职之间的招聘时间滞后。2018 年，人员经费总计 610 万美元，咨询费用 40 万美元，商业合同 80 万美元，差旅费用 80 万美元以及其他费用（软件许可证、培训等）。

表 2：监察办预算（千美元）

	2017 年	2018 年
预算拨款	7 317	9 281
实际支出	7 238	8 469

15. 2018 年，监察办工作人员职位数量增加到 40 个。2018 年 12 月 31 日，五名专业人员职位空缺，均在招聘中，其中包括检查和调查办公室主任、一名调查干事、一名内部审计员和两名业务支持助理。
16. 截至 2018 年底，由 35 名专业人员组成的团队性别平衡（48%为女性）且多样（来自 19 个不同国家）。所有在职专业人员都有相关内部审计/调查证书，如注册内部审计师、注册会计师或特许会计师，以及其他特定认证（注册舞弊审查师、注册信息系统审计师、控制自我评估认证和风险管理保证认证）。内部审计办公室审计员的典型特征包括具备在国际审计公司的工作经验，另外通常具有在联合国机构或人道主义组织的工作经验。检查和调查办公室调查员的典型特征包括拥有执法、调查或法律背景，一些调查员还具有会计或审计认证和经验。

¹ 除此报告的活动外，内部审计办公室还为商品、运输和保险委员会提供建议和支持；为管理层提供所需支持；作为观察员协调和参加总部的各高级别委员会；并代表粮食署与各外部实体合作。其他咨询活动包括就单一审计原则、临时审计和双边披露条款向粮食署管理层提供建议。

表 3：监察办工作人员数量，2017-2018 年		
	2017 年	2018 年
专业人员	29	35
一般服务人员	5	5
总计	34	40

内部审计办公室活动综述

内部审计和咨询服务

17. 内部审计办公室为粮食署提供独立和客观保证及咨询服务。这些服务旨在通过系统评价治理、风险管理和控制流程以及提出合理的改进建议，提升粮食署运作，帮助粮食署实现目标。作为监察办向执行干事和利益相关方提供保证流程的一部分，内部审计办公室审查并评价粮食署整体治理、风险管理和控制流程的适足性和有效性，以及粮食署各单位在履行肩负职责以实现粮食署宗旨和目标方面的绩效。
18. 2018 年，内部审计办公室开展了两次内部自我评估和外部验证，重点关注本部门绩效评价。第一次评估确定内部审计办公室符合专业标准，认为其完全符合专业标准，第二次评估是针对内部审计办公室职能的成熟度，并确认其处于先进状态。这些审查将为内部审计办公室中短期发展提供参考，并确认 2015 年制定的内部审计战略仍然具有现实意义。内部审计办公室将从 2019 年开始通过进一步分析并积极向管理层和员工传达其观点和结论，增强其为利益相关方提供的附加值。
19. 2018 年，开展积极廉正审查的职责逐步转移给内部审计办公室，同时认识到这些以欺诈为重点的积极审查是对业务、交易、流程或活动开展的结构化审查。积极廉正审查旨在查找欺诈风险敞口并测试预防性和侦查性反欺诈控制措施，旨在确保粮食署资金和资产用于既定目的。积极廉正审查以内部审计办公室的分析能力为基础，是内部审计办公室在欺诈预防和控制方面向管理层提供保证工作的一项内容，对检查和调查办公室的调查工作予以补充，以期从根源上解决欺诈和腐败问题。

基于风险的工作计划

20. 内部审计办公室遵循基于风险的年度保证计划开展保证活动，该计划由执行干事与高级管理层磋商后批准，并经审计委员会审查。按照标准要求并根据本组织目标，通过对粮食署风险环境开展的有据可查的风险评估，确定内部审计活动的优先重点。该评估与粮食署主要流程和关键风险挂钩，评估经确定的风险/

可审计实体的概率和影响，并选择 2018 年有待审计的地点/系统/流程。评估还梳理了其他第三道防线活动，以确保相互协调和补充，以避免重叠。

21. 内部审计办公室确定了一个审计范围，涵盖已确定的 171 个组织实体和流程。目前还提供并每年更新信息技术审计和风险范围，涵盖已确定的 87 个实体、流程和应用。根据后果对粮食署运作的影响以及风险发生概率，对粮食署各个可审计实体进行了评估。按照高风险、中等风险和低风险三个等级对这些实体进行排序。风险因素分为风险成为现实的影响指标或风险发生可能性的指标。在战略风险和主要组织发展方面，收到了主要利益相关方（区域负责人、司长和高层管理团队成员）的意见，并据此做出了调整。相关因素还包括欺诈和腐败敞口，以指导积极廉正审查的选择。
22. 内部审计办公室的年度保证计划侧重于适用于审计风险范围的最重大风险。监察办的工作计划并非旨在为总体全球计划或支持粮食署战略、财务、运作和合规目标的所有粮食署进程提供治理、风险管理和控制流程方面的综合意见。2018 年工作计划平衡覆盖了实地实体和总部流程。随着 2018 年分配给监察办的资源增加，对工作计划进行了修订，以扩大覆盖范围并新增实地任务和以欺诈为重点的积极廉正审查。共计完成了 27 项任务。保证工作计划内的业务活动占 2018 年本组织支出的 51%。
23. 2018 年完成了 20 项审计工作，其中 11 项是实地业务审计，6 项是专题和流程审计（1 项是后续审查），3 项是信息技术审计。从两项咨询工作和任务（关于现金补助区块链、非政府组织风险和监督）以及关于职工待遇、供应商信息管理、南苏丹粮食分配的三个积极廉正审查²中获得进一步保证。

2018 年发现的主要问题

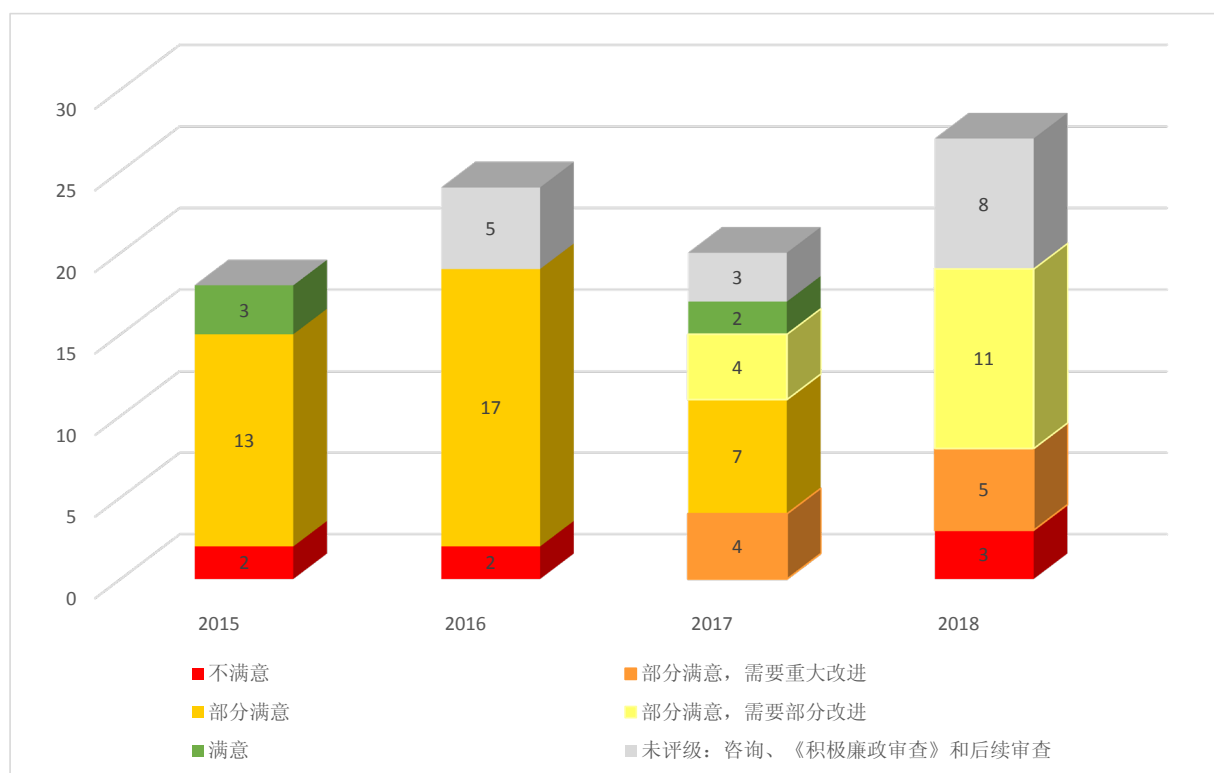
24. 2018 年，内部审计办公室通过一系列紧急行动（中非共和国、利比亚、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国）以及更侧重发展的更小规模办事处（布隆迪、哥伦比亚、莱索托、利比里亚、马达加斯加、菲律宾和突尼斯）扩大了实地覆盖面。这使得监察办能够确定具体情况和具体环境下的挑战以及经审查的粮食署业务活动中的共性跨领域问题。该工作计划还涵盖粮食署部分核心活动（粮食采购、陆地运输和监测）以及差旅管理和资产管理等行政管理职能。
25. 内部审计办公室继续审查全组织系统和技术如何嵌入并支持粮食署流程，并开展了“驻国家办事处计划活动有效管理工具”³、“驻国家办事处信息通信技术”和信息技术漏洞管理审计。

² 2017 年未完成的关于海地和乍得业务活动的积极廉正审查报告已经完成，此前因人员空缺造成拖延。

³ 驻国家办事处计划活动有效管理工具（COMET）是粮食署综合在线数据工具，用于设计、实施和监测计划并改进组织绩效。

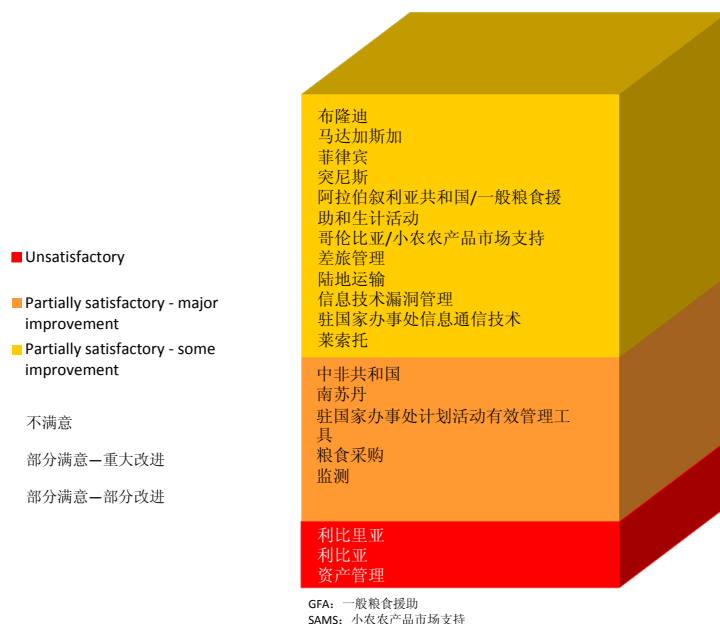
26. 积极廉正审查侧重供应商信息和职工待遇管理中基于系统的欺诈预防和侦察控制。审查了南苏丹粮食分配流程并检查了吉布提和乌干达粮食分配流程。
27. 2018年开展的保证任务及发布的报告载于附件1。
28. 每项审计根据联合国基金和计划的统一量表进行评级。图1和图2显示针对2018年开展的工作发布的审计报告评级以及与前几年相比的数量和评级分布情况。
29. 监察办基于风险确定审计领域，侧重于关键风险和流程，在这些方面，监察办的保证及整改和缓解行动的确定将产生最大附加值和影响。通过分析对粮食署目标构成的重大风险，选择介入活动；评级分布反映的是内部审计办公室对最易受风险影响审计领域的选择方法，而不是粮食署总体绩效。

图 1：2015-2018 年监督报告和评级分布



注：四级评级系统于2017年11月推出。在2017年的15份部分满意报告中，8份采用了四级评级（其中4份需要一定改进，4份需要重大改进）。在2018年完全采用四级评级系统的情况下，16份审计部分满意，其中11份需要改进，5份需要重大改进。

图 2：2018 年审计报告评级分布详情



30. 本节概述 2018 年开展的保证任务中出现的主要问题。重点是确定关键风险领域和趋势，并酌情介绍计划于 2019 年进一步开展的保证工作。下文总结了发现的最重要问题。
31. 总体而言，本组织政策和程序适当，需要一定改进，其中不满意的内部审计评级涉及占本组织审计和风险范围较小比重的更小规模的业务或流程。
32. 内部审计办公室确定了 2018 年粮食署面临的导致审计评级结果的主要挑战，即实施控制措施的方向和优先顺序不明确（需要做出重大或轻微改进），原因如下：
- 能力和资源有时不足以有效实施粮食署政策、指导和手册中预见的控制措施和程序。资金不足的国家在人员配置和能力方面存在重大缺口、无法进入粮食分配地点或管理人员空缺和更替，影响了粮食署在中非共和国和利比亚人道主义援助的成功交付。在布隆迪、马达加斯加和利比里亚开展的审计发现，粮食署计划组合十分复杂，以致驻国家办事处难以为每项活动提供充足资源。多数业务活动仍显示在架构和人员方面与国别战略计划不够一致。内部审计办公室将在 2019 年继续重视实地业务，除萨赫勒三级紧急情况审计外，还会实施 11 个驻国家办事处审计。
 - 在某些情况下，粮食署精力和资源的的方向性和分配不足，无法充分关注、加强和完善必要控制措施。针对粮食采购、监测和资产管理的注重流程的审计以及国家能力强化审计后续行动的结果表明，对为实地业务提供重要

支持的关键职能的重视程度不够。粮食署流程和系统仍然高度手工且主要为交易性，导致效率低下，精力分散，无法专注于能够更有效地确保实地业务完整性的活动。2019年，内部审计办公室将在咨询基础上审查全组织资源分配情况，并开展全组织信息技术系统治理审计。

- 全组织风险管理仍有待成熟，因此尚无法引导控制措施和系统，使其与风险水平和优先重点相匹配。内部审计办公室驻国家办事处审计和咨询工作表明，风险登记册在大多数情况下得到落实，但尚未用于确定风险缓解活动的优先顺序并驱动问责。在实地、区域局或总部层面的问责在所审查领域均存在清晰度和协调性不佳问题。欺诈风险评估仍然是内部审计办公室推动积极廉正审查的工具，但2018年未针对开展此类评估提供系统指导，以帮助驻国家办事处加强预防性和侦察性反欺诈控制措施。在2019年计划针对学校供餐、商品管理和驻国家办事处薪金开展的积极廉正审查中，内部审计办公室将继续评估欺诈风险和反欺诈控制措施。
 - 未充分利用系统和技术实现控制措施的简化和自动化，包括绩效监测、欺诈预防和侦察相关控制措施。该因素用于差旅管理、资产管理、监测、职工待遇和供应商信息管理审计。尽管正在积极努力改进全组织数据质量，但在经审查领域，系统集成不足及普遍存在的数据完整性问题在某些情况下阻碍了适当控制措施的实施及效率。2019年，内部审计办公室将通过以咨询身份评价数据绘图和数据保护，协助管理层确定导致上述问题的根本原因。
 - 监测做法薄弱且对结果考虑不周，导致目标设定和绩效信息系统略显仓促。这不利于发现和及时缓解问题、汲取经验教训并建立问责制。这还导致全组织和各区域监督能力不足，普遍处于第二道防线水平。
33. 内部审计办公室在某些内部审计报告中指出，进入粮食交付地点受阻问题，尽管并不总是在粮食署管理层掌控范围内，却严重影响了粮食署确保按计划交付人道主义援助的能力。该问题需要管理层持续关注，内部审计办公室也将继续评价粮食署管理层如何处理这一已知风险。
34. 管理层认为合作伙伴管理是一项重大风险，监察办也对此予以确认。但本组织尚未投入足够的全组织资源，用以引导相关工作并确定优先顺序，以便解决这些风险。在审查的多数业务活动中，合作伙伴的订约、尽职调查、指导、监测和绩效管理足以确保向最终受益人提供援助的充分廉正。合作伙伴及其子伙伴分配粮食或现金有关欺诈的相关调查案件数量显示，内部能力不足以预防和发现欺诈。虽然某些粮食署合作伙伴实施了强有力的控制和监测流程，但有迹象表明，粮食署内部监测和监督不够普遍，无法及时恰当地发现和解决问题。内部审计办公室2018年咨询工作确认，2016年一份关于非政府组织管理的审计报告提出的问题仍然存在且没有改观。鉴于2018年提出了新建议，对11项未决行动进行重新梳理，并使用体现当前业务环境的新建议加以替代。这一点在

下文审计商定行动实施分析中加以说明。计划在 2020 年开展审计，重新审视合作伙伴和粮食署监督相关风险敞口。2019 年，内部审计办公室将继续针对粮食署国际非政府组织伙伴开展总部尽职调查评估，并将考虑根据合同权利启动一个非政府组织审计试点，以便为管理层提供支持。

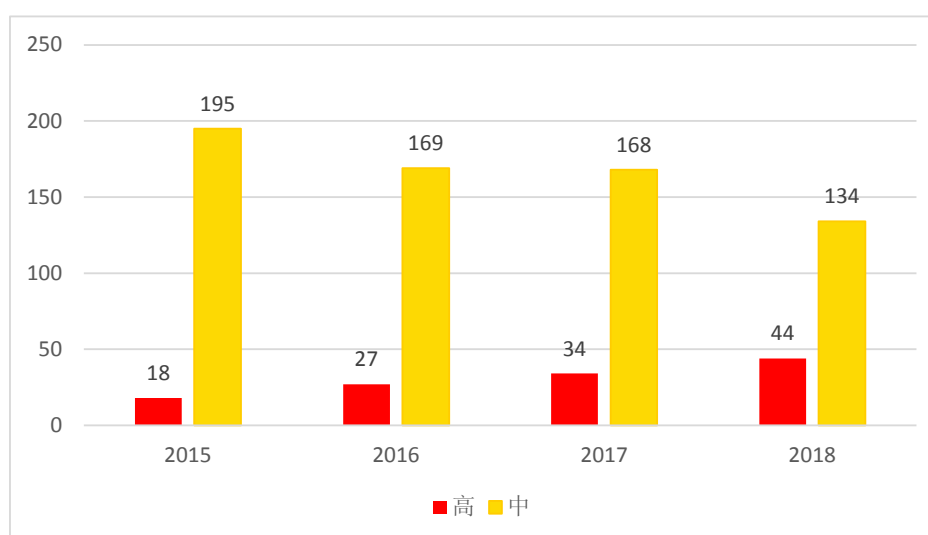
35. 必须改进受益人管理，以确保内部审计办公室、检查和调查办公室在若干实地业务中所确定进程的廉正。管理层正在加速推出“粮食署受益人信息和让与管理系统”（SCOPE）和生物识别技术，作为强化受益人管理的数字化解决方案。这还要求粮食署加强其他机制，如数据共享、锁定目标、监测和投诉反馈机制。应从严涉及锁定目标、登记、验证、分配全过程的控制措施，以确保粮食署向最脆弱群体交付的完整性。例如，尽管通过生物登记在受益人管理和验证方面取得显著进展，但在保障所需资源以便在整个系统内应用该技术方面仍面临挑战，包括受益人和一些外部各方抵制生物登记流程。尽管在这方面出现改进迹象，但鼓励管理层继续积极实施受益人管理数字化战略，因为生物登记和验证可极大提高将正确数量的粮食和现金交付给正确受益人的可能性。2019 年，内部审计办公室计划评估锁定目标受益人、投诉反馈机制和学校送餐流程。
36. 内部审计办公室对供应链效率提出关切，针对陆地运输方式、车队管理和采购规划、以及南苏丹行动中的预先部署和空投提出建议。以下领域的某些关键控制措施薄弱：供应商管理、运输商尽职调查和评价、食品质量和安全控制措施监测；以及采购和后勤岗位人员缺少轮换。计划在 2019 年开展食品质量和安全保证机制及走廊管理（埃塞俄比亚-吉布提）审计。
37. 现金补助相关控制措施已经成熟，然而对通过审计等途径确认的经验和风险的适应速度相对缓慢。鉴于粮食署现金补助交付的当前规模（2018 年为 18 亿），预计将实施更稳定和更成熟的控制措施和工具。2019 年，内部审计办公室将对西非和中非的移动终端转账开展审查。

审计商定行动

38. 内部审计建议开展相关行动，克服审计实体进程中发现的缺陷。这些行动已经与管理层讨论和达成一致，并告知实体管理者或组织行政负责人。2018 年发布的内部审计报告中商定行动的数量及评级见表 4。

表 4：审计商定行动情况对照						
	2017 年 高风险	2018 年 高风险	2017 年 中等风险	2018 年 中等风险	2017 年 合计	2018 年 合计
年初待结的案件	27	34	169	168	196	202
年内发布的案件	30	32	154	115	184	147
总计	57	66	323	283	380	349
年内完结的案件	22	22	155	149	177	171
年底遗留的案件	34	44	168	134	202	178
逾期（超过商定的实施日期）	3	16	12	64	15	80
未落实的积极廉正审查建议					-	23
定义	<p>高风险：对内部监控系统至关重要的事宜或领域。这些事宜可能会妨碍实现组织目标，或导致暴露于风险，风险如果未得到缓解可能高度影响全组织目标。</p> <p>中等风险：显著影响控制措施但可能不需要立刻采取行动的事宜。这些事宜可能妨碍审计实体目标的实现，或导致暴露于风险，风险如果未得到缓解可能影响该实体目标的实现。</p>					

图 3：截至 2015-2018 年底的未决商定行动



39. 2018 年，未决商定行动数量下降 12%。这是由于发布的中等风险评论数量下降——高风险评论增速放缓。2018 年，实施和完结了 171 项行动（22 项高风险和 149 项中等风险），新增了 147 项行动（32 项高风险和 115 项中等风险）。2018 年，对来自 2016 年非政府组织伙伴关系内部审计的 11 个未决行动进行更新，取而代之以咨询工作提出的新建议，以体现非政府组织管理的当前运行环境。另外 4 个长期未解决的问题得以完结，管理层接受了未缓解的风险。尽管如此，当年完结的行动数量仍然低于 2017 年。
40. 主要由于内部审计办公室调整了跟踪建议过期日期的方法，超过管理层设定的实施日期的未决建议数量显著增加。自 2018 年起，内部审计办公室将未在管理层在审计报告中规定的时间框架内完成的行动视为逾期行动⁴。这一方法调整更公平、更准确地体现了未决行动的时效，还解释了 2018 年逾期行动骤增的原因。

⁴ 2018 年前，逾期行动是指未在审计报告规定的时间框架内完成或未在管理层在建议追踪和跟进系统中规定的时间框架内完成的行动。

41. 总之，本组织对审计所发现风险的缓解速度低于预期。80 项行动在实施和风险缓解方面存在拖延。根据逾期行动分析，管理层通常预期在 214 天（高风险行动）至 246 天（中等风险行动）之间落实风险缓解行动。然而，截至 2018 年底，逾期高风险和中等风险行动的平均落实时效是 540 天。这凸显出本组织尤其是总部实施调整的时间框架。内部审计办公室继续查找国别能力强化或非政府组织管理相关长期未决行动的相关问题。
42. 截至 2018 年 12 月 31 日，四项高优先级行动待落实，来自 2016 年或之前发布的审计报告；其中政策及计划司、绩效管理及监测司涉及国别能力强化活动审计；人力资源司涉及驻国家办事处人力资源审计。其他逾期的高优先级行动涉及以下方面的审计：受益人管理、战略报告和决策、部分关键绩效指标、粮食署信息网络和全球系统准入控制、粮食援助促进资产建设、企业风险管理、综合路线图以及莫桑比克、尼日利亚和也门的行动。
43. 内部审计办公室将继续与管理层和粮食署业务部门合作，跟进商定行动，以确保酌情和及时缓解发现的问题。

检查和调查办公室活动综述

调查服务

44. 检查和调查办公室负责调查不当行为指控，包括声称针对粮食署及其各项计划的欺诈和腐败。调查还涉及报告的违反职工细则和条例、政策、程序和其他行政规定的案件开展调查。检查和调查办公室的调查范围涵盖各种类型的职工失职行为，包括但不限于欺诈、腐败、性剥削和性虐待、骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视，以及道德问题办公室将表面证据确凿的案件移交检查和调查办公室时出现的报复行为。
45. 检查和调查办公室还针对外部各方开展调查，包括但不限于供应商、合作伙伴、合同方，尤其是针对欺诈和腐败的指控，在某些情况下还可包括合作伙伴人员针对粮食署受益人的性剥削和性虐待指控。性剥削和性虐待指控还应根据所有联合国机构、基金和计划要求向联合国秘书长报告。联合国秘书长每季度公开报告上述指控 <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/quarterly-updates>。
46. 检查和调查办公室还负责开展检查。检查是指可在某个潜在风险领域、年度保证工作计划范围外或在没有任何具体指控的情况下开展的质询。
47. 在积极廉正审查或检查中发现的疑似不当行为案例可移交检查和调查办公室进行评价并视需要开展正式调查。

48. 检查和调查办公室已采取坚定措施，确保粮食署实现其承诺，即推动打造合乎道德、安全和无虐待的工作环境，同时对欺诈、腐败、性剥削、性虐待、性骚扰和其他形式的滥用行为保持零容忍。在上述领域实施零容忍包括检查和调查办公室致力于对违反粮食署政策的指控开展评价并在需要时对实质性主张开展调查。零容忍还包括管理层承诺在调查对不当行为主张加以证实的情况下给予适当处分。

调查结果

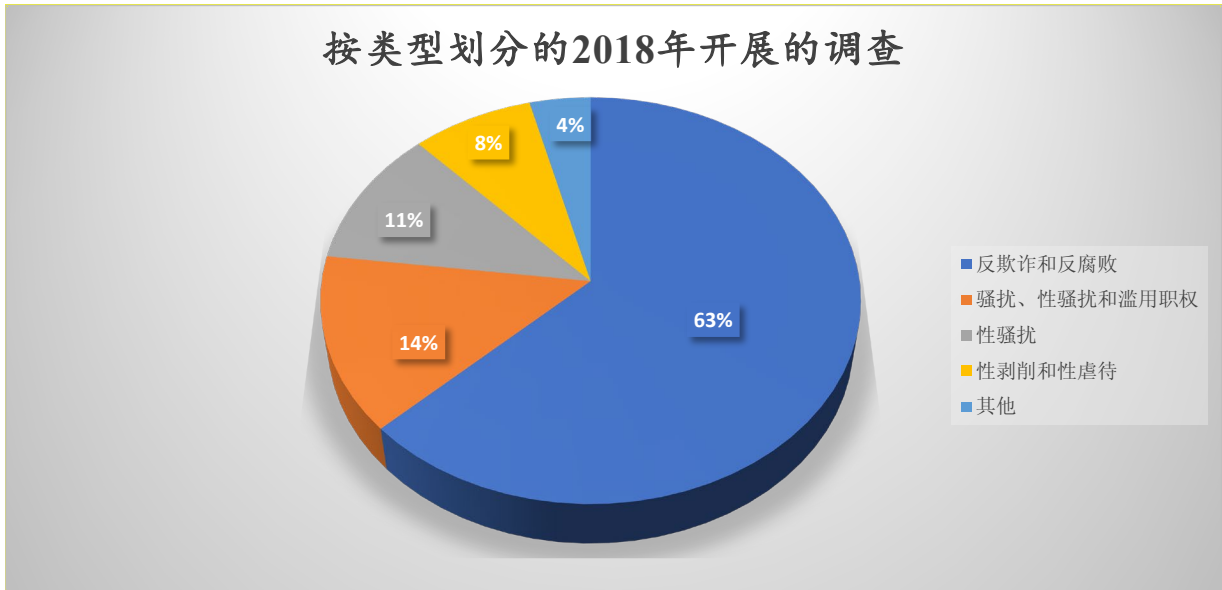
49. 调查旨在确立事实并提供充分证据和分析，以决定不当行为是否发生及（如发生）其责任人或责任实体，以及使粮食署管理层能够根据调查结果视需要采取行动。检查和调查办公室的调查还可向管理层重点报告防控薄弱环节，由管理层负责落实行动并解决有关事宜。如调查找到犯罪行为证据，检查和调查办公室可建议将案件转交适当国家主管部门。
50. 尽管在社交媒体关注、内部宣传活动和粮食署《保护以免于骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视的政策》调整推动下，内部不当行为事宜报告数量经历了前所未有的增加，但 2018 年检查和调查办公室的工作继续侧重欺诈和腐败风险调查活动，自 2017 年起案件关注点仅小幅调整（2017 年 67% 的案件关注欺诈，2018 年该比例为 63%）。应注意，由于监察办积极采取侧重欺诈的方法，如积极廉正审查和检查，欺诈和腐败案件数量也有所增加。
51. 为应对不断增加的案件量，通过 2017 年执行管理层批准的补充资金要求，新增了调查人员。2018 年，检查和调查办公室修订了投诉受理流程并成立了专门的受理部门。受理部门负责管理和简化整个案件接收和分类流程，对受到的信息进行初审，必要时寻求进一步验证和/或确证，同时在受理评估完成后提供充分信息，以便适当分配案件并进行优先排序。
52. 检查和调查办公室针对调查完成情况设定了关键绩效目标，但发现今年完成调查所需时间延长，由于投诉数量骤增、无法迅速雇用调查人员且案情复杂。2018 年，更多调查超过了六个月的绩效目标⁵，年底正在处理的 14 个案件没有达到该绩效目标；相比之下，2017 年仅有 1 个案件没有达到绩效目标。由于每月正规投诉数量持续增加，检查和调查办公室正在重新评估人员配备需要，以确保继续履行检查和调查办公室的职责。2015-2018 年四年案件数量和调查活动对比如下表：

⁵ 检查和调查办公室的关键绩效目标包括每项调查平均完成时间为 6 个月，以从调查开始到调查结束计。针对调查之前的受理进程设定的目标是自投诉接收之后在 2 个月（平均）内完成。然而，受理阶段的时间长短受申请人所提供信息的质量和可用性以及申请人是否愿意进入正规调查程序所影响。

表 5：2015-2018 年调查活动情况				
	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
本年度监察办受理的事项数量	161	136	186	368
上年遗留的未决调查	21	17	10	25
上年结转至今年的投诉	-	-	5	9
检查和调查办公室今年完成的案件总数	182	153	201	402
移交其他机构或部门（人力资源、实地管理、道德、监察员、其他联合国机构、合作伙伴等）	(23)	(37)	(22)	(68)
未进行正式调查的投诉，包括重复投诉	(69)	(56)	(105)	(152)
年底仍在受理的投诉	-	-	(9)	(82)
今年开展的调查总数	90	60	65	100
未结调查分布情况：				
今年指控相关调查	69	43	50	66
上年指控相关调查	21	17	15	34
年底时进行中的调查	(17)	(10)	(25)	(47)
今年完成的调查	73	50	40	53

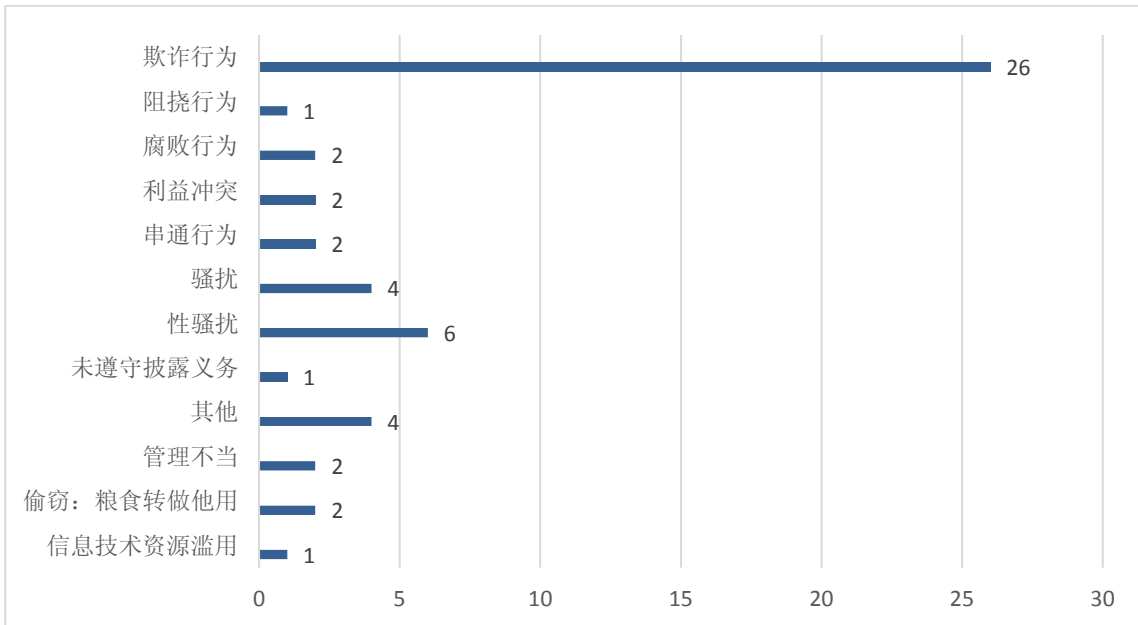
53. 2018 年收到的多数（63%）正规投诉涉及欺诈和腐败指控，案件量的 25% 涉及骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视，其中 11% 涉及性骚扰指控。性剥削和性虐待投诉占检查和调查办公室投诉量的 8%，而其他事项（资产误用、未能披露利益冲突等）占 4%。2018 年处理的 402 个投诉中，220 个已经完结，包括 60 个内部移交案件和 8 个外部移交案件。其余 152 个投诉因证据不足、重复投诉或未发现违反政策的情况而结案。2018 年，检查和调查办公室开展了 100 项调查。按投诉类型分类的调查分布情况见下图。

图 4：按类型划分的 2018 年发起的调查



54. 2018年，检查和调查办公室发起了66个新调查，推动或重启了来自去年的34个调查。年内进行或完成了共计100个调查。检查和调查办公室完成了53个调查，其中33个举报得到证实。其余案件仍在进行中。粮食署证实指控所需的举证标准很高，要求指控的证明必须无可置疑（排除合理的怀疑）。针对以下经证实案件，检查和调查办公室认为均达到了举证标准。

图 5：2018 年按类型划分完成的调查数量



欺诈调查

55. 调查活动继续关注粮食署人员、供应商人员、受益人和外部各方的欺诈行为，涉及受益人登记、粮食分发和仓储、采购活动和学校供餐等环节的一系列欺诈骗局。

56. 检查和调查办公室 2018 年完成的一系列调查对经证实欺诈造成的损失进行量化。经证实欺诈是指由检查和调查办公室在调查过程中收集的证据加以支撑的欺诈。推定欺诈是在管理层的协助下根据欺诈持续时间及导致欺诈可能存在的条件具备的时间等假设计算得出的估计损失或损失范围。提供这些数字仅供参考之用，未经监察办验证。
57. 如调查证实存在欺诈行为，管理层将从检查和调查办公室获悉情况，并试图酌情通过合同和法律途径或保险索赔进行追偿。在某些情况下，追偿还可包括产品实物替换。追偿工作由管理层执行和跟踪，为此，以下未列出已追偿数额。下表总结了由检查和调查办公室完成并证实的欺诈调查，按照责任方进行了划分：

图 6：不同类型的欺诈金额

不同类型的欺诈和腐败案件	欺诈-已证实		欺诈-推定 (估计)	
	美元	%	美元	%
欺诈活动-粮食署人员	1 274	< 1%	15 671	3%
欺诈活动-供应商	7 940	1%	310 867	53%
欺诈活动-合作伙伴/非政府组织	723 573	97%	121 726	21%
粮食转做他用-粮食署人员	-	-	120 734	21%
粮食转做他用-合作伙伴/非政府组织	14 500	2%	12 352	2%
合计	747 287	100%	581 350	100%

58. 2018 年，完成了 28 起欺诈活动或盗窃行为指控调查，经检查和调查办公室证实，其中 14 起给粮食署造成了损失。如粮食署人员违反粮食署《反欺诈和反腐败政策》，调查报告将提交人力资源部门和管理层，以便给予纪律处分，情节严重者可终止雇佣关系。如经证实，粮食署供应商、合作伙伴或非政府组织员工参与欺诈行为，将酌情给予相关外部伙伴通报和制裁处分。

骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视

59. 2018 年，检查和调查办公室评价了 29 起性骚扰正式举报，比前些年收到举报的数量大幅提高。认为检查和调查办公室收到的性骚扰举报数量增加，是因为粮食署调整了其《骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视政策》，且针对性骚扰开展了全组织宣传和媒体活动。
60. 在这一年中，检查和调查办公室完成了 7 起涉及粮食署雇员性骚扰指控案件的调查；相比之下，2006-2017 年的十二年期间共完成了 30 起。在 2018 年完成调查的 7 起案件中，其中 5 起得到证实，1 起未经证实。另 1 起最初举报为性骚

扰，也未得到证实，不过调查过程发现了另一个员工不当行为。年底，有三起性骚扰案件仍在调查中，同时在对年末收到的九起案件进行受理审查。粮食署的《骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视政策》对性骚扰进行了界定，包括口头和身体两种形式。2018 年经调查证实的性骚扰案件均不涉及性暴力。

61. 2018 年 3 月《骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视政策》的调整也对骚扰、滥用职权和歧视等其他领域的不当行为数量产生影响。2018 年收到了 100 多起关于骚扰、滥用职权或歧视的举报，但极少得到证实。该领域多起案件经检查和调查办公室审查并与受害人协商后，移交管理层、人力资源部门或监察员通过非正式途径解决。移交投诉通常涉及：工作场所常见分歧或误解，该类投诉最好通过当事人调解或沟通解决；以及绩效考核中针对评价或评级的分歧事件。2018 年发起了 12 起骚扰或滥用职权案件调查，其中 4 起调查年底前完成。年底时，13 起案件仍在评估，以确定是否有必要开展调查。

防止性剥削和性虐待

62. 在联合国打击性剥削和性虐待战略下，发起了若干倡议，以采取共同方法处理该系统普遍问题。为此，联合国秘书长要求联合国所有机构、基金和计划署采取新措施并加强现有举措，更好地预防、发现、报告和应对在机构间层面和粮食署内部出现的相关指控。其中包括实施综合战略，转变联合国机构集体看待、寻求预防以及应对性剥削和性虐待指控的方式。粮食署采取的行动包括道德办公室加强防止性剥削和性虐待联络员网络，以及为检查和调查办公室调查员的性剥削和性虐待调查工作开展额外培训。
63. 检查和调查办公室继续积极开展机构间合作，制定全面调查程序，协助对性骚扰、性剥削和性虐待的指控开展行政调查，以及完善酌情将刑事案件移交执法部门的流程。
64. 联合国秘书长要求所有联合国机构、基金和计划署，如有充分信息证实受害者实施性剥削行为，或受害人遭受了性剥削，应迅速报告所有指控。为此，2018 年粮食署向秘书长报告了 14 起性剥削和性虐待指控，涉及合作伙伴或非政府组织员工以及粮食署人员。有关向粮食署举报的该领域案件性质的更多信息，请参阅本报告前述的联合国秘书长季度报告。
65. 2018 年检查和调查办公室收到了 36 起针对性剥削和性虐待的举报，其中 22 起已结案或移交其他部门采取行动。12 起指控经评估已结案，包括未构成性剥削和性虐待，或超出粮食署调查职能（如受害者不是粮食署援助受益人，最好由执法部门介入，或案件超出了粮食署的调查能力，或案件无明确施害者或受害者）。10 起案件移交合作伙伴调查部门（如嫌疑人非粮食署雇员），或直接移交执法部门。年底时，14 起针对性剥削和性虐待的调查还在进行中。

66. 2018 年收到了大量针对性剥削和性虐待的指控，比前些年收到的举报大幅增长。认为举报数量增加是因为全组织改进了性剥削、性虐待和性骚扰举报工作，且整个人道主义界的认识得到提高。

检查

67. 除调查外，检查和调查办公室还在 2018 年进行了三次检查，包括对乌干达和吉布提粮食分配和受益人管理的两次检查，以及对一家金融服务供应商的一次检查。
68. 2018 年乌干达的检查活动主要集中在与受益人登记和粮食分配有关的欺诈风险。由检查提交调查处理的某些案件调查工作仍在进行，其他工作已经完成。管理层已在乌干达开展受益人生物识别登记和验证，以减少分配后又在当地市场出售的粮食数量，并改进与受益人数量有关的数据质量和订单数量。除上述措施外，粮食署还改进了全供应链粮食跟踪、仓库管理和受益人投诉管理系统，并对合作伙伴开展了更广泛的实地活动监测，这将大大加强粮食署的反欺诈管控。
69. 对吉布提一家金融服务供应商和一般粮食分配的检查已结束，检查报告已于 2019 年 4 月发布。

其他项目和报告

70. 最后，检查和调查办公室发布了两份专项审查报告、两份内部控制建议报告和一份管理影响函。专项审查报告涉及职工对管理人员配置审查采取行动的关切，以及此前项目确定的供应商食品质量和安全事项的后续审查。如调查工作提出了针对改进内部控制或具体欺诈计谋的建议，该调查报告不应仅用于管理行动，还应更广泛宣传，由检查和调查办公室发布内部控制建议报告和管理影响函。检查和调查办公室报告清单见附件 2。

附件 1

2018 年保证报告和评级

1a: 审计报告和评级 ⁶			
审计项目		报告参考	评级
1	2016 年国家能力强化审计的商定行动执行情况的案头审查	不详	不详
2	粮食署菲律宾行动内部审计	AR/18/06	部分满意—需部分改进
3	粮食署总部差旅管理内部审计	AR/18/07	部分满意—需部分改进
4	粮食署南苏丹行动内部审计	AR/18/08	部分满意—需重大改进
5	陆地运输内部审计	AR/18/09	部分满意—需部分改进
6	粮食署布隆迪行动内部审计	AR/18/10	部分满意—需部分改进
7	粮食署监测活动内部审计	AR/18/11	部分满意—需重大改进
8	粮食署资产管理内部审计	AR/18/12	不满意
9	哥伦比亚小农农业市场支持活动内部审计	AR/18/13	部分满意—需部分改进
10	粮食署马达加斯加行动内部审计	AR/18/14	部分满意—需部分改进
11	粮食署突尼斯行动内部审计	AR/19/01	部分满意—需部分改进
12	驻国家办事处有效管理工具开发和发布内部审计	AR/19/02	部分满意—需重大改进
13	粮食署中非共和国行动内部审计	AR/19/03	部分满意—需重大改进
14	粮食署利比亚行动内部审计	AR/19/04	不满意
15	粮食署粮食采购粮食署内部审计	AR/19/05	部分满意—需重大改进
16	粮食署在阿拉伯叙利亚共和国开展一般粮食援助和生计活动内部审计	AR/19/06	部分满意—需部分改进
17	粮食署信息技术漏洞管理计划内部审计	AR/19/07	部分满意—需部分改进
18	粮食署莱索托行动内部审计	AR/19/08	部分满意—需部分改进
19	粮食署利比里亚行动内部审计	AR/19/09	不满意
20	粮食署驻国家办事处信息通信技术内部审计	AR/19/10	部分满意—需部分改进

⁶ 内部审计报告见 <https://www.wfp.org/about/oversight/audit-inspection-reports>

1b: 咨询保证领域

报告名称		报告参考	发布
1	粮食署现金补助区块链项目	AA-18-03	2018年9月
2	非政府组织风险与监督咨询任务	AA-18-04	2018年9月

1c: 积极廉正审查报告

报告名称		报告参考	发布
1	员工待遇积极廉正审查	PIR-01-18	2018年8月
2	供应商信息管理积极廉正审查	PIR-02-18	2018年9月
3	积极廉正审查—海地	PIR-03-18	2018年12月
4	南苏丹粮食分配积极廉正审查	PIR-01-19	2019年4月
5	积极廉正审查—乍得	PIR-02-19	2019年4月

附件 2

检查和调查办公室 2018 年报告

2a: 已证实调查报告			
	报告编号	报告名称	发布
曼谷区域局—亚洲及太平洋			
1	I 34/17	性骚扰—员工	2018年1月
2	I 05/18	欺诈行为和资金滥用—合作伙伴	2018年5月
3	I 04/18	性骚扰—员工	2018年6月
4	I 29/18	性骚扰—员工	2018年9月
5	I 31/18	欺诈行为—员工	2018年9月
6	I 23/18	性骚扰和骚扰—员工	2018年9月
7	I 24/18	阻挠和资产滥用—员工	2018年9月
8	I 30/18	骚扰—员工	2018年12月
开罗区域局—中东、北非、东欧和中亚			
9	I 32/17	管理不善—合作伙伴	2018年1月
10	I 38/17	招聘违规和阻挠行为—员工	2018年3月
11	I 50/17	招聘违规—员工	2018年3月
12	I 21/18	招聘违规—员工	2018年12月
达喀尔区域局—西非			
13	I 39/17	欺诈和串通行为—员工	2018年5月
14	I 51/17	欺诈行为—员工	2018年5月
15	I 45/18	未报告过去刑事定罪—员工	2018年10月
约翰内斯堡区域局—南部非洲			
16	I 01/18	欺诈行为—员工	2018年5月
17	I 02/18	医疗报销欺诈—员工	2018年9月
18	I 19/18	欺诈行为—员工	2018年12月
19	I 38/18	欺诈行为—员工	2018年12月
内罗毕区域局—东非和中非			
20	I 33/17	利益冲突—员工	2018年1月
21	I 29/17	利益冲突、欺诈和串通行为—员工	2018年2月
22	I 37/17	欺诈行为和利益冲突—员工	2018年2月
23	I 29/17B	利益冲突和未申报的外部商业活动—员工	2018年7月
24	I 29/17C	利益冲突和未申报的外部商业活动—员工	2018年7月
25	I 29/17D	利益冲突—员工	2018年7月
26	I 53/17	欺诈和串通行为—供应商	2018年4月
27	I 54/17	欺诈和串通行为—供应商	2018年4月
28	I 55/17	串通行为—供应商	2018年4月

2a: 已证实调查报告			
	报告编号	报告名称	发布
巴拿马区域局—拉丁美洲及加勒比			
29	I 48/17	滥用信息技术资源—员工	2018年3月
30	I 03/18	欺诈行为、腐败、串通行为和利益冲突—员工	2018年5月
31	I 06/18	欺诈行为、腐败、串通行为和利益冲突—员工	2018年5月
32	I 33/18	性骚扰—员工	2018年10月
33	I 40/18	欺诈行为—合作伙伴	2018年11月

2b: 经其他部门证实的调查报告			
	案件号	报告名称	发布
1	I 18/18	内罗毕区域局—涉及合作伙伴员工的不当行为，学校供餐。移交合作伙伴和执法部门调查。	2018年12月

2c: 监察长办公室其他报告			
	案件号	报告名称	发布
1	I 36/17	达喀尔区域局—内部控制建议报告	2018年4月
2	I 32/17	开罗区域局—内部控制建议报告	2018年4月
3	特别审查	开罗区域局—涉及粮食署供应商的食品安全和质量偏差的调查审查	2018年5月
4	特别审查	开罗区域局—驻国家办事处员工举报和裁员决定的特别审查	2018年7月
5	X 101/18	内罗毕区域局—管理影响函	2018年12月

2d: 检查报告			
	报告名称	报告参考	发布
1	粮食署乌干达行动检查报告	IR/01/2018	2018年7月
2	粮食署吉布提行动检查报告	IR/01/2019	2019年3月
3	金融服务供应商检查报告	IR/02/2019	2019年4月

文中所用缩略语

AFAC	反欺诈和反腐败
CBT	现金补助
COMET	驻国家办事处计划活动有效管理工具
CSP	国家战略规划
GFA	一般粮食援助
HSHAPD	骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视
ICT	信息通信技术
IT	信息技术
KPI	关键绩效指标
L3	三级（紧急情况）
NGO	非政府组织
OIG	监察长办公室（监察办）
OIGA	内部审计办公室
OIGI	检查和调查办公室
PIR	积极廉正审查
PSEA	防止性剥削和性虐待
RBB	曼谷区域局
RBC	开罗区域局
RBD	达喀尔区域局
RBJ	约翰内斯堡区域局
RBN	内罗毕区域局
RBP	巴拿马区域局
RMP	绩效管理及监测司
SAMS	小农农产品市场支持
SCOPE	粮食署受益人信息和让与管理系统
SEA	性剥削和性虐待
WINGS	粮食署信息网络和全球系统