



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

财 政 委 员 会

第 一 七 五 届 会 议

2019年3月18-22日，罗马

粮农组织审计委员会 2018 年度报告

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

粮农组织审计委员会秘书
Thierry Rajaobelina 先生
电话：+3906 57054884

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。



FC 175

内容提要

- 审计委员会（审计委）很高兴根据经修订的审计委《职权范围》（《手册》第 146 节附录 C）向总干事和财政委员会（财委）提交 2018 年度报告。《职权范围》还规定，视审计委决定，由审计委主席或另一名成员向财委介绍年度报告。
- 审计委认识到在加强治理安排方面取得的进展，尤其欢迎总干事在发布 2017 年《财务报表》的同时发布《内部控制声明》。
- 审计委对顶层在基调方面所做努力感到满意，尤其是在全组织范围内加强关于粮农组织对欺诈和腐败的零容忍态度以及为对抗骚扰、性骚扰、性剥削和性虐待所做努力的宣传力度。
- 审计委重申建议不再合并职业道德官员和监察员两项职能，这两项职能责任不同，所需技能不同，所采用标准不同且存在固有利益冲突。财委审议了联检组关于举报人政策和做法的报告并要求编制关于粮农组织监察长办公室（监察办）和职业道德办公室（道德办）独立性的报告。审计委认为，为保证观点独立，该报告应由外部机构编写。
- 年度报告就监察办运作及其与其他监督职能的协调得出积极结论。审计委注意到，2018 年监察办独立性最终未受损害。
- 审计委赞赏地注意到粮农组织管理层针对内外部审计建议所做努力，鼓励继续缩短完结建议的时间。在即将举行的财委会议上，将提供管理层针对高风险建议所采取行动的最新情况。
- 审计委担心，由于资源不足，恐难在拟议时限内实施监察办工作计划。审计委建议粮农组织领导机构重新考虑监察办审计和调查资源，包括岗位。这也将使本组织能够加强对性骚扰、性剥削和性虐待相关需求的响应。
- 最后，审计委感谢粮农组织管理层安排审计委赴粮农组织驻索马里办事处和驻肯尼亚办事处实地访问。事实证明，实地访问对于审计委认识粮农组织优势和挑战大有裨益。

征求财政委员会指导意见

- 提请财委注意到粮农组织审计委 2018 年度报告。

建议草案

财委注意到粮农组织审计委 2018 年度报告并：

- 认可粮农组织审计委根据《职权范围》在职责领域内提供独立保证和意见所发挥的重要作用；
- 欢迎该报告，包括有关监察办运作的积极结论以及与粮农组织内部监控、风险管理和治理系统相关的意见；
- 对粮农组织审计委在其职责领域内提出的意见表示满意；
- 欢迎总干事赞同该报告中提出的建议，重申其鼓励总干事和审计委至少每年召开一次会议，以便突出其重要作用及意见；
- 期待在 2019 年 11 月财委下届例会上收到管理层关于审计委建议的进一步状况报告。

I. 引言

1. 审计委员会（审计委）作为独立咨询专家机构，就本组织内部监控安排、风险管理流程、财务报告以及内部审计、监察、调查和职业道德职能向总干事和财政委员会（财委）提供协助。审计委通过审议监察长办公室（监察办）、职业道德办公室（道德办）、监察员和粮农组织其他监督职能（评价和外部审计）的工作以及管理层就监察办建议和调查报告采取的行动实现这一目标。
2. 根据审计委《职权范围》（附件 2），审计委编写了年度工作报告，内含意见、观点和建议，供总干事和财委酌情审议。年度报告已根据理事会第一五九届会议批准的《职权范围》加以调整。
3. 该审计委第十六份年度报告概述了 2018 年的讨论和建议。2018 年审计委召开了三次会议并赴粮农组织驻肯尼亚办事处和驻索马里办事处实地访问。
4. 审计委 2018 年构成载于附件 1。

II. 审计委职能

5. 报告期间，审计委分别于 2018 年 4 月、7 月和 12 月在粮农组织总部召开会议，每次会议为期两天。Lesetedi 女士是 2018 年主席；审计委选举 Verasak Liengsrirawat 先生担任主席，任期自 2019 年开始。2018 年，新成员 Gianfranco Cariola 先生在理事会第一五八届会议后加入审计委。
6. 审计委称赞监察办在 2018 年为支持计划内会议和实地访问以及在闭会期间提供的有效秘书处服务。
7. 审计委高兴地报告称，与监察员/职业道德官员继续保持良好沟通。审计委在其会议上简要了解了通过书面或口头汇报的外部审计和职业道德工作计划、进展和结果。
8. 为了解信息以促进工作，审计委在各届会议上听取副总干事（运作和计划）和高级管理层其他成员关于组织发展和管理视角的定期情况更新。审计委还听取主管渔业部、林业部、经济及社会部的助理总干事关于工作中风险和挑战的情况介绍。但 2018 年审计委没有与总干事见面。审计委强调与总干事直接沟通至关重要。
9. 审计委明确某些需要进一步关注的领域，同时认为已根据修订后的《职权范围》履行职责。审计委根据最佳做法开展工作自我评估。尽管认为审计委总体胜任这份工作且符合当前《职权范围》及最佳做法，但在以下方面仍有改进空间：提高能见度；与所有利益相关方互动；继续加强高级别风险、治理和控制，包括针对需提请总干事和高级管理层注意的职业道德和调查事宜。

10. 审计委满意地注意到，第一五九届理事会批准了审计委建议对其《职权范围》做出的调整，主要包括：调整范围以涵盖职业道德计划及监督职能的协调作用；调整报告关系，将年度报告直接提交财委；加强在理事会所决定成员任命和续聘方面的独立性；审计委针对监察长任命和解职提出意见。
11. 审计委注意到财委要求在审计委每届会后收到一份报告，该做法始于2018年，报告在7月和12月会议后提交。
12. 审计委满意地注意到，今后审计委成员遴选将发出通知，以确保更透明和竞争性进程，还将成立遴选小组，选择现有最佳候选人并适当考虑地域和性别平衡。

III. 审计委实地访问

13. 审计委认识到走访区域和国家办事处的必要性和好处，可加强对粮农组织实地业务的认识。实地走访安排在2018年9月17-21日，重点是了解粮农组织实地业务，加深对驻国家代表处工作中挑战和机遇的认识。审计委访问了粮农组织驻肯尼亚和驻索马里代表处。除与来自两个代表处的粮农组织同事会面和座谈外，审计委还走访了萨拉卡尼蒂郡和哈尔格萨的项目。审计委成员还会见了国家和当地政府伙伴、实施伙伴和捐助者。
14. 审计委注意到粮农组织及其派驻机构得到东道国中央和地方政府的高度重视和好评。粮农组织计划受益人赞赏粮农组织驻国家代表处及其伙伴提供的投入。显然，各层面工作人员是粮农组织实地一级的代表。工作人员代表本组织面貌，也是粮农组织实现各项目标的途径。在编和编外人员都是如此，他们敬业、专业，积极主动地为项目受益人服务。
15. 审计委注意到应解决一系列问题以便改进以下领域实地业务：粮农组织总部对某些交易实施中央审查和批准；规划和协调进程；项目实施和监测；控制环境；人力资源；工作方案的现金和代金券；汇款公司管理。审计委对受益人身份相关法规表示关切；造成声誉风险的现金和代金券方案内的对应方风险；权力下放办事处的权限下放水平应现实。针对所有观点与相关粮农组织代表及工作人员进行了建设性讨论。
16. 审计委在走访期间获得了宝贵见解，这将有助于审计委履行其总体监督职责，还将加强其在会议中的决策；审计委鼓励今后开展类似走访。

IV. 审计委 2018 年工作的主要内容和结论

17. 审计委 2018 年工作的主要内容和结论总结如下。详情参见本报告后续章节并按照审计委经修订的《职权范围》确定的五大领域逐项阐述。审计委：

- 注意到理事会第一五九届会议成果并赞赏审计委针对其《职权范围》提出的相关建议获得通过；
- 欢迎外部审计员针对 2017 年《财务报表》发表的无保留意见，鼓励本组织审议已确定防控措施中的风险和缺口；
- 赞赏发布《内部监控声明》，同时指出改进空间，强调本组织评估风险和确定防控措施以缓解风险双管齐下的重要性；
- 告知管理层审计委自我评估调查结果，强调需要修正某些评价标准；
- 欢迎本组织针对性剥削、性虐待和性骚扰问题的行动计划，但强调需要澄清定义并分别制定性剥削和性虐待行动计划及性骚扰行动计划，以便保证问责和明晰，还需要考虑某些建议措施的长期影响，包括对资源产生的影响；
- 称赞本组织的积极努力及建议一览表，这有助于更好地跟进审计建议，但还敦促管理层完结长期未落实建议。对监察办审计结果将不足与权力下放办事处能力欠缺直接挂钩表示关切，鼓励高级管理层审议改进方案，同时考虑到各项活动的合理化重组及整合；
- 赞赏人力资源办公室提供更新信息、接受内部审计建议并制定行动计划，因此期待收到关于计划实际落实情况的反馈意见；
- 重申对监察员和职业道德官员职能合并表示关切，这两项职能责任不同，所需技能不同，所采用标准不同且存在固有利益冲突；
- 感谢管理层努力填补监察办空缺专业职位，但担心目前监察办可用以执行任务的现有资源可能不足以达到权力下放组织的要求；
- 欢迎调整《手册》第 330 节以消除 P4 及以下级别职工纪律程序中的利益冲突，目前建议和决定均由同一人负责。审计委期待修正关于监察和纪律程序的其他政策及准则，使其与经修订的《手册》第 330 节保持一致；
- 尽管注意到 2018 年监察办运作独立性未受损害，建议通过改善差旅安排，巩固对独立性的看法；
- 认为监察办正在充分有效地提供服务，包括落实质量保证和改善计划；
- 对没能在 2018 年 4 月和 12 月会议上与外部审计员会面表示关切，强调此类会议作为加强监督的一环不可或缺。

V. 会计和财务报告政策

18. 2018 年，审计委在其各届会议上听取了财务司工作人员、首席信息官、监察长和外部审计员关于企业资源计划、《财务报表》、本组织流动性状况、投资、《国际公共部门会计准则》的持续使用、权力下放办事处财务控制措施监测的情况说明。审计委会议为本组织提供机会，系统汇报针对已查明风险及监督职能所提建议采取的行动。审计委有机会审议 2017 年《财务报表》草案并提出细微建议，并对《财务报表》终稿和无保留的外部审计意见表示欢迎。审计委重申希望更多了解《国际公共部门会计准则》报表如何改进数据收集、合规和决策。
19. 审计委赞赏努力编制附带《财务报表》的《内部监控声明》，但鼓励管理层重点加强风险管理并在此基础上改进内部控制。
20. 至于本组织离职后医疗保险负债，审计委仍对联合国系统内部尚无长期解决方案表示担忧并建议粮农组织考虑其他解决方案。

VI. 内部监控和风险管理

A. 内部审计建议

21. 审计委赞赏本组织持续努力强调及时实施商定审计建议相关问责，以更好地管理本组织风险。尽管监察办内部审计建议总体实施率存在一定年际差异，审计委注意到，截至 2018 年底，在综合管理方面，两年以上未落实建议的实施率达到 87%（相比之下，2019 年实施目标为 90%）。审计委赞赏在落实风险评估计划和审计建议实施率方面的改进。
22. 审计委称赞本组织的积极努力及建议一览表，有助于更好地跟进审计建议。为清晰起见，针对未落实建议，审计委建议，在报告管理层建议的修订后实施日期的同时，还应继续报告与监察办商定的实施日期。
23. 审计委对完结涉及高风险领域的长期未落实的监察办审计建议表示满意。
24. 审计委还认真审议了 2018 年发布的内部审计报告。审计委希望提请管理层注意某些报告发现的高风险领域。
25. 审计委注意到在粮农组织驻国家代表长期空缺的办事处存在严重内部监控缺口（委内瑞拉和卢旺达）。尽管粮农组织驻卢旺达代表现已到位，但粮农组织驻委内瑞拉代表职位自 2017 年 9 月以来一直空缺；审计委敦促优先填补粮农组织驻国家代表空缺职位。由于存在内部监控缺口，监察办发现卢旺达一笔 3 万美元的资金转移。

26. 在数据保护和隐私方面，尽管注意到本组织可能无需遵守新实施的《欧盟一般资料保护规范》，但审计委期望粮农组织根据成员国和捐助者可能提出的要求设计和实施最佳标准政策。
27. 针对货物和服务检查及一般性采购，审计委担心仍需加强透明和竞争原则。审计委注意到某些政策和程序已经过时、需要更新，并敦促本组织定期更新。
28. 审计委听取了首席信息官关于信息技术安全及相关积极进展的介绍，对粮农组织当前申请中的 75%仍基于过时技术而感到震惊，因为这会带来严重的安全威胁。
29. 最终，审计委提请管理层注意有必要解决下列问题：（a）有关利用花名册填补空缺职位的调查结果，65%的招聘经理/主管认为通过花名册任命的职员资格无法胜任工作；（b）审计报告中有关招聘工作的建议。
30. 进一步详情参见监察办 2018 年度报告，包括粮农组织管理层提供的信息。

B. 外部审计建议

31. 2018 年，审计委继续审查外部审计管理建议书和报告。
32. 审计委对没能在 2018 年 4 月和 12 月会议上与外部审计员会面表示关切，强调此类会议作为加强监督职能的一环不可或缺。审计委还鼓励审计员避免本组织监督职能出现重复以减少开支，并推动交流计划和信息以便在今后可能时合并相关工作。

C. 问责和内部监控政策

33. 审计委欢迎发布附带 2017 年《财务报表》的《内部监控声明》。审计委建议使用指标/系统，评价用以编制《内部监控声明》的内部监控问卷的可靠性。审计委期望了解进一步进展，具体包括即将发布的全组织风险日志更新版及部署的部门风险登记表。
34. 审计委注意到全组织层面开展了总体风险分析，但在区域和当地层面，这仍值得关切且需要进一步努力。审计委鼓励本组织审查综合保证工作，以便整合或合并保证活动，适当分配责任并避免缺口和重复。综合保证将优化管理层、内部保证提供方和外部保证提供方针对影响本组织的风险领域所提供的保证覆盖面。

D. 关注结果

35. 审计委认识到这是一项长期工作，继续重申必须将基于结果的管理、企业风险管理以及绩效管理充分制度化，从而使管理层采取的更为关注结果的做法和问责能实现并保持预期益处。审计委赞赏为实施风险管理所做努力，但强调应充分落实企业风险管理。

E. 人力资源管理

36. 2018 年，审计委审议了在人力资源管理中专业人员和顾问地域平衡、新招募平台的建立、性别平等、人员绩效、组织文化变革行动计划和人力资源政策更新方面面临的挑战。

37. 审计委强调在招募阶段实施防控措施尤其重要，如联合国全球采购网制裁清单，以避免列入黑名单候选人的相关风险。

38. 审计委欢迎调整《手册》第 330 节以消除 P4 及以下级别职工纪律程序中的利益冲突，目前建议和决定均由同一人负责。审计委期待修正关于监察和纪律程序的其他政策及准则，使其与经修订的《手册》第 330 节保持一致。

39. 审计委注意到在调查结束和案件最终决定之间没有明确用于处理纪律措施的规定时限。因此，审计委建议制定一项关键绩效指标，避免因未及时跟进调查进程给本组织带来潜在风险。

F. 性骚扰、性剥削和性虐待

40. 审计委对联合国系统中当前性骚扰、性剥削和性虐待状况及漏报问题表示关切。审计委认为联合国和粮农组织范围内性骚扰调查结果将有助于本组织了解漏报问题影响范围及如何解决问题。审计委欢迎本组织性剥削和性虐待行动计划，但强调需要：明确定义并分别制定性剥削和性虐待行动计划及性骚扰行动计划，以确保问责和明晰；考虑某些拟议措施的长期影响，尤其是资源影响。

41. 审计委建议根据行政首长协调会任务组结论更新性剥削和性虐待/性骚扰政策。

42. 审计委重申选择监察员/职业道德官员作为预防性剥削和性虐待政策联络点的潜在高风险，因为合并这两项职能存在利益冲突。

VII. 本组织打击欺诈、腐败和串通行为的政策和行动

A. 供应商制裁

43. 2018 年，审计委未获悉供应商制裁委员会活动的最新情况。审计委要求建立一项常规议题，由供应商制裁委员会派代表出席 2019 年审计委会议并提交经验教训报告。

B. 粮农组织反欺诈政策更新

44. 审计委满意地注意到，联检组报告提出的关于欺诈预防和侦查的两项行动（制定反欺诈战略和行动计划）正在实施，该战略依赖三个支柱：宣传和培训；政策和程序应具有风险意识；系统和工具应能监测和侦查欺诈。审计委注意到，在监察办努力下，培训计划目前在粮农组织内网上提供。关于监测，本组织推出一项工具，供权力下放办事处录入和监测欺诈计划。审计委注意到，副总干事（运作）下设内部监控和合规（包括欺诈预防事宜）小组。

C. 举报人保护

45. 确保指控得到妥善处理且投诉人不受报复对于该政策切实有效至关重要。监察办收到的多数不当行为指控仍来自粮农组织人员。2018 年仅在极少情况下（三个），投诉人担心遭到报复，本组织迅速且妥善做出响应。

46. 财委审议了联检组关于举报人政策和做法的报告并要求编制关于粮农组织监察办和道德办独立性的报告。审计委认为，为保证观点独立，该报告应由外部机构编写。

D. 评价

47. 审计委满意地注意到，评价办公室和监察办至少每年协调一次年度计划，联络点对比计划以避免不当重复，定期与区域审计员协调任务和时间表，推动两职能交流和分享报告。

VIII. 实施本组织职业道德计划

A. 监察员和职业道德办提交审计委的年度报告

48. 根据经修订的《职权范围》，审计委要求在向财委提交职业道德官员年度报告之前，与审计委分享该报告。审计委将在提交财委的另一份说明中分享其关于职业道德官员年度报告的意见。

B. 职业道德计划各项主要内容，包括相关政策、规定、细则和培训

49. 审计委重申对监察员/职业道德官员的职责表示关切，这并未遵循最佳做法，因为两项职能之间存在利益冲突。监察员/职业道德官员向审计委所做报告已明确说明这一点，且再次凸显本组织合并这两项互相冲突职责所面临的高声誉风险。审计委提请粮农组织关注（除 2017 年度报告中利益冲突联检组审查外）另一项联检组审查，联合国系统各组织举报人政策和做法审查指出，“独立性所面临的另一个挑战是联合国粮食及农业组织（粮农组织）职业道德官员（其还担任监察员）履行双重职能（……）。履行监察员或职业道德或监督官员的双重职责可能使职工

易受伤害，使相关职能面临失去信誉和职工信任的风险。检查人员呼吁重新审视这些特殊职位的双重职责问题，以确保独立和廉正”¹。此外，审计委获悉若干职业道德和监察员职责之间产生利益冲突的案例。

C. 本组织的财务披露计划或旨在预防或处理利益冲突问题的计划

50. 审计委获悉财务披露计划本应在 11 月底最终完成，但由于外部审稿人及信息收集所需时间，这项工作仍在进行。财务披露计划在 6-9 月发布，但重启以便人们能够参与。审计委重申需要开展现场检查并建议建立并定期实施相关机制。

51. 审计委建议发布利益冲突政策，以便粮农组织全体人员知晓和清楚利益冲突定义。

D. 有效履行其道德责任所需的资源充足问题

52. 审计委审查了职业道德办职能，对职业道德办工作人员配置不足表示关切，建议本组织审议其结构。

53. 审计委进一步注意到作为职业道德官员核心任务的培训计划因资源不足而受到影响。关于计划内面对面培训，由于时间制约、职业道德办工作量及年底粮农组织预算限制，已完成 9 场培训。由于时间制约，15 场计划内会议仅完成了 11 场，但拉丁美洲两个计划内职业道德培训已经举办。完成了 16 场粮农组织驻国家代表情况介绍会，监察员/职业道德官员与监察办和人力资源办公室合作编制某些电子学习课程。

IX. 监察办职能成效

54. 审计委职责的一项重要内容是针对内部审计、监察和调查职能效果提供独立客观保证。根据监察办提供的信息；跟进过去针对审计和调查职能开展的外部评估结果；监察办近期关于“内部审计质量保证改进计划”的外部质量评估取得的积极结果；粮农组织管理层和外部审计员所做情况说明，审计委认为监察办正充分有效地提供服务。但本组织应考虑增加审计和调查职能资源水平，包括办公室职位数量（见下文第 60 段）。

¹ JIU/REP/2018/4 – 第 vi 页，第 III 节

A. 基于风险的审计保证

55. 审计委定期评估了监察办基于风险的规划方法。基于风险的方法帮助确保监察办的保证和建议系统地关注本组织重要领域。审计委发现，监察办今年报告主题也体现了这一点。审计委注意到，到 2018 年底，监察办 2018 年度报告中所述的两年度审计计划覆盖范围已完成绝大部分，但该年仍存在一些审计员职位空缺，并且一些报告遗留至 2019 年。

B. 调查职能

56. 审计委赞赏 2018 年尽管投诉数量增多但调查组为管理工作量、响应政策建议需要及提供电子学习材料付出努力。

C. 监察办报告披露

57. 2011 年 4 月，粮农组织理事会批准了一项监察办报告披露政策，使常驻代表或其指定代表可通过安全网络连接查看内部审计报告和关于调查中所汲取的经验教训的报告。审计委欢迎监察办顺利实施该政策，一个成员国提出的所有八项远程在线观看请求均在规定期限内按照政策要求得到实现。未发生隐瞒报告的情况，只有一个出于保密和安全目的对报告加以编辑的情况。

D. 监察办人员配置和预算

58. 审计委注意到监察办在 2018 年积极管理其预算，通过使用顾问来填补空缺并提供额外技术专门知识，确保在人员空缺的情况下依然达到审计覆盖面和调查案件数量方面的要求。

59. 审计委感谢管理层为填补监察办空缺专业职位所做努力，但对现有预算不足以使监察办在权力下放组织开展所需工作表示关切。截至目前，监察办已利用在编人员空缺产生的节余弥补了短缺的编外人员资源。

60. 审计委担心，由于资源不足，恐难在拟议时限内实施监察办工作计划。由于资源不足，2018 年审计顺延至下一年，调查工作推迟。审计委建议，粮农组织领导机构为监察办审计和调查职能增加资源。这也将使本组织能够加强对性骚扰、性剥削和性虐待相关需求的响应。

E. 外部质量评估

61. 审计委期待审议将于 2019 年第二季度开展的调查职能独立外部质量评估结果。

X. 上一年建议的落实状况

62. 审计委审查了在财委第一七三届会议后仍未落实的上一年度报告中提出的九项建议的落实状况，同时考虑到管理层和监察办提供的最新情况。正如附件 3 所述，审计委认为四项建议已实施，因为正在采取相关行动，其余五项正取得进展。2019 年审计委将继续监督相关进展。

XI. 致谢

63. 审计委感谢管理层、监察长及其员工、监察员/职业道德官员、评价办公室主任、粮农组织其他员工以及在 2018 年各次会议中提供了信息简述的外聘审计员的良好合作和协助。

附件 1

审计委构成

根据前任外聘审计员的建议，按照粮农组织对财政委员会（财委）第一〇〇届会议做出的承诺，总干事于 2003 年 4 月成立了粮农组织审计委。从其成立至 2007 年底，审计委由内部和外聘成员共同组成。从 2008 年 1 月起，其成员完全来自外聘。审计委的构成和职权范围载于《手册》第 146 节附录 C。

依照大会第三十五届（特别）会议通过的《粮农组织革新图变近期行动计划》（《近期行动计划》）（2009-11 年），“审计委将由总干事任命，成员由理事会根据总干事和财政委员会的建议确定，全部为外聘”（《近期行动计划》行动 2.92）。照此《计划》做出首次任命系于 2010 年。2013 年和 2018 年对审计委职权范围的更新体现出了这一点。

审计委由五名成员组成。2018 年审计委构成如下：

成员：	L. Lesetedi 女士（主席）
	J. M. Portal 先生
	E. Quinones 女士
	V. Liengsrirawat 先生（副主席）
	G. Cariola 先生
秘书（当然）	监察长

附件 2

《手册》第 146 节 – 附录 C

粮农组织审计委员会

职权范围

1. 目的

1.1 审计委员会（审计委）发挥专家咨询小组作用，就本组织内部监控安排、风险管理流程、财务报告以及内部审计、监察、调查和职业道德职能向总干事及财政委员会提供协助。审计委就这些事宜提供咨询，并考虑到粮农组织《财务条例》、其适用政策和程序及其运行环境。

1.2 审计委在这些领域通过其发布的年度报告，并酌情在闭会期间定期向财委所提供最新情况，向领导机构提供咨询和信息。

1.3 审计委在内部审计、检查、调查和职业道德方面，分别向监察长办公室（监察办）和监察员/职业道德问题办公室（道德办）以咨询身份提出建议。同样，审计委就这些职能目前的绩效质量为监察长和监察员/职业道德官员提供协助。

2. 职责

2.1 审计委审议下述内容并向总干事和财委提出建议：

a) 严重影响会计和财务报告事宜以及本组织财务监控的政策，包括审议以下内容：

i) 本组织的财务报表以及外聘审计员的审计意见和管理建议书中记录的财务报表外部审计结果；

ii) 本组织的外部审计安排及其实施情况；

iii) 本组织的财政核算和管理政策；涉及财务系统和财务报告的改进项目的状况。

b) 本组织在面临的重大风险方面的内部监控和风险管理战略、框架和流程，包括审议以下内容：

i) 本组织涉及内部监控和风险管理的改进项目；

ii) 本组织内部和外部审计的结果，以及内部和外部审计中所提建议的状况。

- c) 本组织打击其员工和外部相关方欺诈、腐败和串通行为（包括不当使用本组织的资源的行为）的政策，以及供员工和外部相关方就管理和业务开展中的不良行为秘密提出担忧的安排。
- d) 监察办内部审计、监察和调查职能的成效和效率，以及是否遵守《监察长办公室章程》、《内部行政调查准则》以及适用的国际内部审计和调查标准，包括审议以下内容：
- i) 监察长及其办公室的独立职责；
 - ii) 监察办能否为满足本组织需求获得充足的资源；
 - iii) 监察办的质量保证机制以及内部和外部质量保证审查的结果；
 - iv) 计划和实际开展的内部审计覆盖范围是否充分，并适当关注外部审计覆盖范围，以确保监察办与外聘审计员协调，将重点放在高风险领域上；
 - v) 监察办发布的审计报告和本组织对其中建议的实施状况；
 - vi) 对于推断或实际发生的管理不善、违法乱纪以及欺诈行为的调查结论，以及本组织就这些结论采取的行动状况；
 - vii) 监察办的季度和年度报告；
 - viii) 为保持与本组织和专业做法协调一致而需要对监察办章程和业务手册做出的修改；
 - ix) 本组织招聘、终止或不再延长监察长任期的提案。
- e) 与制定、发展和实施本组织职业道德计划有关的所有事项，包括：
- i) 监察员/职业道德官员根据监察员及职业道德办提交审计委的年度报告而开展的职业道德活动；
 - ii) 职业道德计划的主要单项组成部分，包括相关政策、条例和培训；
 - iii) 本组织的财务披露计划或旨在预防或处理利益冲突问题的计划；
 - iv) 有效履行其职业道德责任所需的资源充足问题。

2.2 审计委确保内部和外部审计职能开展的监督活动适当协调。在此过程中，审计委并不干预各自职责及不同职能的独立性。

2.3 审计委制定了一份年度计划，确保其在该时期的职责和既定目标得到有效实施。

2.4 向财委和总干事提交其活动的年度报告，总干事可根据需要就报告提出意见。

3. 授权

3.1 审计委有权：

- 获得所有必要信息并直接咨询监察长和监察员/职业道德官员及其各自员工；
- 获取监察办编制的所有报告和工作文件；
- 向任何员工寻求任何信息，并要求所有员工配合审计委提出的任何请求；
- 获得独立专业建议，并酌情获取具有相关经验和专门知识的外部人员的建议。

4. 成员

4.1 审计委由五名外部成员和一名当然秘书组成。所有成员经过由总干事管理的遴选进程后根据财委建议由理事会任命。

4.2 成员的遴选依据是其资历和以下领域相关的高级经历进行：监督，包括审计、调查和职业道德，财务管理、治理、风险和控制。遴选过程中适当关注了审计委中的性别代表性和地域代表性。

4.3 各成员独立于粮农组织秘书处和总干事之外。粮农组织秘书处的前任成员在其职责届满之后五年内不得被任命为审计委成员。

4.4 成员以个人身份任职且不可由替代参与人代表。

4.5 审计委从其成员中选举其主席。

4.6 成员任期为三年，经理事会决定，成员任期在初次任期始期限届满后最多可再任三年。成员任期尽可能连续，以提供连续性。成员连任将取决于其在首个任期所做的贡献得到正面评估。

5. 秘书处

5.1 审计委秘书是当然监察长，应向主席直接报告与审计委工作相关的事项。监察办提供秘书处人员支持。

6. 会议

6.1 审计委根据主席的决定，每年至少召开三次会议。主席可酌情召开额外会议。如有必要，总干事、监察长、监察员/职业道德官员或外聘审计员可要求主席召开额外的会议。

6.2 审计委成员一般在会议召开之前至少十个工作日收到通知。

6.3 主席批准与邀请函一同派发的会议暂定议程。

6.4 支持文件由主席或审计委秘书处按主席的指示或秘书处主动编制。文件也可由外聘审计员提交，或经主席批准由本组织管理层或其他委员会提交。供审计委审议而派发的文件和信息材料应仅用于该目的并应视为机密材料。

6.5 所有五名成员都应出席每次会议，但会议召开的法定人数为三名成员。会议秘书无表决权。审计委通常在达成共识后做出决定，但如果无法达成共识，则根据出席并表决的绝大多数成员意见决定。如果票数相等，主席具有决定票。

6.6 主席或其他成员可通过电话或视频会议链接参与会议，为达到法定人数将其计算在内。

6.7 如果主席不能出席会议，其他成员从与会成员中选出会议代理主席。

6.8 主席可邀请监察办、监察员/职业道德官员或粮农组织其他员工出席会议。主席还可邀请外聘审计员出席会议。

6.9 审计委可按照委员会的决定随时召开闭门会议，或与秘书、管理层代表或外部审计员代表私下召开会议。审计委应与监察长办公室和监察员/职业道德官员每年私下召开至少一次会议。审计委还应与外聘审计员每年私下召开至少一次会议。

6.10 会议纪要由审计委秘书编制并保存。审计委通过信件审查会议记录草案，并在下次会议上正式通过记录。

6.11 审计委审议和会议纪要应保密，除非主席另有决定。主席可同意与总干事、监察员/职业道德官员、监察办工作人员和其他粮农组织高级管理人员共享会议纪要的所有或相关内容，或请审计委秘书提供决定摘要，供粮农组织高级管理人员采取后续行动。

7. 利益冲突

7.1 新成员在其任命前须发表利益冲突声明。若发生实际或潜在利益冲突，须声明该利益，并且应避免成员就该事件进行讨论或对该事件进行投票。在这种情况下，要求剩余成员达到法定人数以对该事项进行审议。

8. 成员职责和义务

8.1 审计委成员在履行其顾问职责时，应以独立的非执行身份行事。就此而论，成员个人不应对审计委作为整体做出的决定负有责任。

8.2 审计委成员将免于受到因在审计委业务过程中开展的活动而对其提起的诉讼，只要所述活动是以诚信善意原则开展的。

9. 报告

9.1 审计委应向总干事和财委提交报告。审计委编写年度工作报告，内含意见、观点和建议，供总干事和财委酌情审议。该报告中包含一份关于审计委工作的年度自我评估。该报告列明审计委关于监察办如何通过其计划解决已确定高风险领域的意见及监察办预算是否足以执行其计划的意见。该报告还列明审计委关于监察办年度报告，包括其独立性声明的意见。审计委主席或经审计委决定的另一位成员，受邀至财委介绍审计委年度报告。

9.2 主席向总干事指定的联络员通报审计委的非保密性审议结果以及与其业务有关的未来事宜。

10. 报酬和费用偿付

10.1 不对审计委成员在其成员资格范围内开展的活动提供报酬。粮农组织偿付审计委成员因参与审计委会议而发生的任何必要差旅和食宿费用。

11. 职权范围定期审查

11.1 审计委定期和至少每三年一次审查其职责范围的适宜性，并酌情向总干事和财委提出修改建议，供随后提交理事会决定。

附件 3

审计委员会建议落实情况

建议	粮农组织审计委员会报告引用段落	责任部门	状态分类 ²	管理层评论意见
1.	审计委进一步建议本组织考虑就控制欺诈、职业道德行为和问责制向员工提供更多培训/介绍，并就处理员工在工作场所和行政管理方面的冲突向管理人员提供更多培训/介绍。	2015 年报告，第 22 段	副总干事(运作)/人力资源办公室/职业道德办公室	<p>已落实</p> <p>为加强粮农组织内部监控环境已采取重要措施，尤其是人员培训/介绍。相关内容是截至 2017 年实施的内部监控报告及正在开展的加强风险管理（风险鉴定、评估和报告）实施工作的组成部分，风险管理工作将在 2018 年和 2019 年逐步推开。此外，发布了反欺诈战略和行动计划，尤其关注宣传主要欺诈相关政策（零容忍和举报人保护）以及职责职能领域相关程序。其他内容旨在确保政策和程序能够解决风险并确保为监测和发现问题提供系统及工具。</p> <p>重视人员培训和介绍；包括：</p> <p>发布了强制性视频，以提高全体人员对“防止骚扰、性骚扰及滥用职权”的认识（通过 you@fao 发布英语、法语和西语版本。截至 2019 年 1 月 21 日，在编和编外人员达标率分别为 97%和 82%）。此外，目前正在与人力资源办公室开发一个更广泛的在线培训课程以及关于“举报人保护”的宣传视频，这将作为 2019 年的强制性要求。</p> <p>2019 年 1 月发布的关于预防欺诈和其他腐败行为的电子学习课程，旨在提高粮农组织全体员工对欺诈零容忍政策的认识，包括如何识别潜在欺诈事件，如何帮助预防和发现欺诈，如何报告欺诈以及发现欺诈后该怎么做。这是针对所有员工的必修课程。</p>

² 为评估建议落实情况，粮农组织审计委采用了如下分类，包括“已落实”、“行动中”、“已商定但尚未开展行动”及“未商定”。

				<p>2018 年底发布的内部监控电子学习课程介绍了内部监控概念以及完善的内部监控系统的各个组成部分。课程还通过具体实例展示内部监控如何推动实现粮农组织工作目标。</p> <p>粮农组织目前正在审查/更新《手册》第 502 节“货物和服务采购”，以反映关于粮农组织公共程序采购的新的默认方法，这是公认的最佳做法。电子招标将是收集投标/提案的默认系统，该方法应显著增强采购过程控制，纠正近期监察办报告中提出的一些问题（截至 2018 年 12 月，114 个国家接受了电子招标使用培训）。本组织计划于 2019 年初发布经修订的《手册》第 502 节。这将大大有助于确保粮农组织采购进程实施必要内部监控，以预防和发现欺诈以及其他腐败行为。</p> <p>联合国“和谐工作”课程针对粮农组织进行了改编并于 2018 年 11 月以英语版本提供给全体员工。该课程宣传粮农组织对工作场所骚扰和禁止行为的零容忍态度。该课程法语和西语版本将于 2019 年提供。</p> <p>与粮农组织驻国家代表和粮农组织联络处单独联系并介绍职业道德办如何帮助提高对组织职业道德的理解和认识。邀请监察员和职业道德官员在区域管理会议上发言（涉及粮农组织驻国家代表、分区域代表和高级管理人员）（如 2018 年 11 月的亚太区域办事处管理层会议和 2019 年 1 月的欧洲及中亚区域办事处管理层会议）。</p> <p>2018 年与技术人员和指定的区域联络点举行了会议，并计划在 2019 年继续举行此类会议。</p> <p>与权力下放活动支持办公室举行了例行会议（2018 年三次），讨论解决驻国家办事处发现的任何职业道德问题的最佳方式，加强了与监察办的合作，以解决审计员发现的问题，并利用调查人员分享的实例，提高培训课件质量。职业道德办继续将案件提交给监察办并将监察办纳入培训班。</p>
--	--	--	--	---

2.	审计委预计 2016 年供应商制裁案件将达到关键数量，因此建议管理层和监察办开展汲取管控方面经验教训的活动。	2015 年报告，第 25 段	采购处/供应商制裁委员会/监察办	行动中	<p>供应商制裁委员会行政通函 2014/27 已经修订。自成立以来，供应商制裁委员会审查了 14 个案件，迄今为止的经验教训适用于修订关于商品和服务采购的《手册》第 502 节，其中包含一个新的、大大改进的供应商管理章节。</p> <p>此外，粮农组织正在起草联合国系统的第一个供应商制裁政策（也是基于从供应商制裁委员会审查的 14 个案件中汲取的经验教训）。供应商制裁政策将于 2019 年下半年完成并公布。</p> <p>如上文建议 1 所述，随着《手册》第 502 节更新版的发布及公认最佳做法的实施，粮农组织采购进程将包括必要内部控制，以预防和发现欺诈及其他腐败行为。</p>
3.	审计委建议改进编外人力资源的培训，尤其需要为负责关键职能的编外人力资源职工提供强制的职业道德和行为标准相关要求培训并进行监测。	2016 年报告，第 23 段	人力资源办公室/职业道德办	已落实	<p>如上文建议 1 所示，编外人力资源职业道德和行为标准培训正在作为所有员工整体培训工作的一部分加以开展。特别是，人力资源办公室正在制作“举报人保护”意识提高视频，2019 年将成为强制性要求。监察员/职业道德办和监察办均在努力推动这个项目。针对粮农组织改编的联合国“和谐工作”课程是截至 2019 年的必修课程。</p>
4.	审计委建议就职业道德官员和监察员两项职能合并进行审查，这两项职能的责任不同，需要的技能不同，采用的标准也不同。	2016 年报告，第 27 段	总干事办公室/法律办公室/副总干事(运作)	进行中	<p>就职业道德与监察员职能问题，总干事 2019 年 2 月 6 日致函审计委主席，答复认为“鉴于现任人员当前的工作量，管理层计划建议这两项职能不再由同一个岗位履行”。</p>
5.	审计委建议，监察长的差旅安排由监察长在粮农组织差旅规定的授权范围内根据实质性问题酌定。	2016 年报告，第 34 段	总干事办公室	进行中	<p>为继续推动实现本组织节支增效和控制成本的目标，应在全组织层面上维护差旅政策和规定。但监察办职工出差基本不受限制。</p>

6.	审计委建议通过改进差旅安排巩固对监察办业务独立性的认识。	2017 年报告， 第 13 段	总干事办公室	进行中	同前。
7.	审计委建议，应落实总体报告中提出的针对实地办事处的行动/建议。	2017 年报告， 第 13 段	权力下放办事处 支持办公室/ 副总干事(运作)	已落实	<p>审计一览表（2017 年 6 月作为综合管理信息系统组成部分开发和定期微调）经证明有助于副总干事（运作）、区域办事处和粮农组织驻国家代表、业务责任人（很多后续行动都要由差旅、采购、人力等业务领域/流程的责任人负责落实）和/或权力下放办事处支持办公室密切监测具体建议的实施进展。</p> <p>截至 2019 年 1 月，共有 15 项未落实建议（包括 2018 年报告中的建议），其中四项已逾期并正在采取行动以确保其完结。未落实建议数量从 2018 年 6 月的 18 个下降至 2019 年 1 月的 15 个；正在采取行动以确保完结剩余建议。</p> <p>定期召开的业务部门会议（由副总干事（运作）主持，权力下放活动支持办公室、助理总干事/区域代表及主要利益相关方列席）为审查实地办事处面临的问题，包括已商定但未落实行动的进展情况，提供了平台。权力下放活动支持办公室近期启动的其他举措，如思考实验室（Think Labs），支持驻国家办事处讨论具体的问题/关切，借鉴经验教训或运用最佳做法解决这些问题。</p> <p>另外，权力下放活动支持办公室和业务流程责任人也可诉诸于更为正式的报告，如内部监控框架、综合管理信息系统和粮农组织驻国家代表评估监测工具中所包含的架构，以便对照粮农组织驻国家代表的职责跟踪进展情况。这些报告也会反映出权力下放办事处出现的进一步问题。</p> <p>2019 年 1 月底发布的经修订的《驻国家办事处欺诈预防计划》，将有助于改进办事处管理监督，采取措施减少欺诈相关风险，加强内部控制。随后将在整个总部实施类似进程。</p>

8.	审计委建议粮农组织探索解决本组织离职后医疗保险负债问题的其他方案。	2017 年报告，第 16 段	财务司	进行中	<p>财委 2018 年 11 月第一七三届会议“忆及财委在往届会议上讨论了离职后医疗保险负债供资不足问题及强调联合国共同系统就此问题采用共同方法的重要性，鼓励秘书处与联合国共同系统一道探讨此问题的解决办法”（CL 160/4，第 8d 段）。在即将召开的 2019 年 3 月会议上，财委将获悉截至 2018 年 12 月 31 日的本组织职工相关计划负债精算估值，包括离职后医疗保险负债最新供资状况。</p> <p>管理层继续请领导机构关注此事，包括定期提交文件，提供有关欠款规模、解决离职后医疗保险资金缺口的方式、联合国系统内对此问题以及旨在控制当前医疗保险计划费用活动正在开展的讨论的最新信息。</p>
9.	了解到，审计委将就《手册》第 330 节提交一份正式建议，以期解决 P4 及以下级别职工纪律程序中利益冲突的问题，目前建议和决定均由同一人负责。	粮农组织审计委第四十九届会议，议题 6。	审计委	已落实	<p>《手册》第 330 节于 2018 年 12 月更新（见下文摘录）。</p> <p>“330.1.4 执行责任</p> <p>330.1.41 或可执行纪律措施：</p> <p>(a) 对于 P-5 及以上职等的工作人员，人力资源办公室主任（人力资源司司长）向总干事提出建议，总干事有权执行纪律措施；</p> <p>(b) 对于 P-4 及以下级别的工作人员，人力资源主任向有权执行的副总干事（运行）提出建议。但如拟议纪律措施是因不当行为而予以解雇，或存在欺诈或性骚扰情形，则人力资源主任向有权执行纪律措施的总干事提出建议。”</p>