



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
الأمم المتحدة
للأغذية والزراعة

C

财 政 委 员 会

第 一 七 五 届 会 议

2019年3月18—22日，罗马

监察长办公室与职业道德和监察员职能独立性审查

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事（运作）

Laurent Thomas 先生

电话：+3906 5705 5042

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

- 财政委员会在其第一七三届会议（2018年11月12-16日）期间，在审议题为《联合国系统各组织的举报人保护政策和做法》的FC 173/17号文件（JIU/REP/2018/4）时，请秘书处尽快审查职业道德办公室、监察长办公室（监察办）和监察员职能的独立性（参阅CL 160/4，第39(b)段）。理事会在其第一六〇届会议（2018年12月3-7日）上支持这一请求（参阅CL 160/REP，第12(m)段）。
- 本文件系根据财政委员会的要求编制，该要求与联合国联合检查组（联检组）的一项建议（报告JIU/REP/2018/4）相一致。本文件介绍了有关该主题的详细信息，并提出了进一步改善的提案。本文件所表达的观点来自管理层，这些观点充分尊重本审查所审议监察长办公室的监察长职能的独立性，但在文件编制阶段也考虑了监察长向其提出的若干一般性意见。
- 制度框架被视为包含《监察长办公室章程》和审计委员会职责范围，允许监察长办公室独立运作，且符合联合国系统基准。
- 监察员/职业道德官员的职责范围体现出履行职能的独立性，监察员/职业道德官员履行其职能时不受管理层的任何干涉。
- 管理层认为，监察员和职业道德职能大体已独立履行。然而，基于所汲取的经验教训，建议通过单独安排来进一步予以加强，即：在总部和区域办事处任命职业道德官员并分配适当资源来履行监察员职能。职业道德官员的报告机制也能根据理事会第一六〇届会议的指导意见予以加强。
- 就监察长和监察长办公室高级职工以及审计委员会秘书处的任期限限制提出了一系列建议。

征求财政委员会指导意见

- 提请财政委员会审查本文件，并酌情提出相关评论和意见。

建议草案

财委：

- 注意到秘书处根据第一七三届会议提出的审查职业道德和监察员职能独立性的要求而提供的信息。
- 批准关于监察长任期限限制以及进一步审查联合国其他组织在监察长办公室高级职工和审计委员会秘书处方面最佳做法的建议，并期待在下一届例会上收到制定的具体建议。
- 批准关于审计委员会秘书处的以下备选方案：.....
- 赞同就任命职业道德官员与监察员职能制定新安排的建议。

I. 引言

1. 财政委员会在其第一七三届会议（2018年11月12-16日）期间，要求秘书处尽快审查职业道德办公室、监察长办公室（监察办）和监察员职能的独立性（参阅CL 160/4，第39(b)段）。理事会在其第一六〇届会议（2018年12月3-7日）上支持这一请求（参阅CL 160/REP，第12(m)段）。该要求与近期发布的联合国系统举报人保护政策报告（JIU/REP/2018/4，该报告得益于联合国系统行政首长协调理事会（首协会）的联合评论）中联合国系统联合检查组（联检组）在这方面提出的一项建议¹相一致。

2. 本文件系根据财政委员会的要求编制，介绍了关于该主题的详细信息，并提出进一步改善的建议。本文件反映了管理层的综合意见，并得益于监察长提供的一般性意见。

II. 监察长办公室

A. 监察长办公室章程

3. 监察长办公室的地位，尤其是其独立性，载于《行政管理手册》第107节附录A所载的《监察长办公室章程》（附件I）。特别是，《章程》中关于该办公室权力、问责和独立性及其报告机制的条款为该办公室独立运作建立了合适的框架。注意到《章程》各项条款在向秘书处提交前已经财政委员会和理事会审议，而秘书处目前没有正式义务征求领导机构的同意。

4. 监察长办公室职能的独立性对其有效履行其使命至关重要，其使命是“通过内部审计和调查对本组织的计划和运作进行监督”（第1段，同上）。《章程》主要以两种方式规定并保障此独立性：第一，条款明确规定问责途径以保证独立性；第二，保障监察长办公室的运作独立性。

5. 因此，《章程》关于问责制和独立性的第IV节规定，总干事须与财政委员会磋商后方可任命一位在技术和专业方面合格的人员担任监察长。同样，总干事须与财政委员会磋商后方可终止现任监察长的任期（第16段，同上）。为了保证监察长办公室的独立性，其职工向监察长报告，而监察长直接向总干事报告（第17段，同上）。监察长可酌情将任何审计报告或任何其他问题，连同总干事的相关评论意见一起提交财政委员会，并提供给其他有关成员国（第18段，同上）。监察长至少每年向财政委员会确认内部审计活动的组织独立性（第19段，同上）。本问责制和报告框架旨在排除可能干涉监察长办公室履行其使命的控制或影响。

¹ 该建议4指出：“至2020年，联合国系统各组织的立法机构应要求行政首长确保根据联检组下列报告中载列的建议，明确道德负责人、监督负责人和监察员/调解员职能的独立性：关于监督空白的文件JIU/REP/2006/2、关于道德的文件JIU/REP/2010/3、关于调查职能的文件JIU/REP/2011/7、关于监察员服务的文件JIU/REP/2015/6和关于内部审计职能的文件JIU/REP/2016/8，并确保这些职能定期向立法机构提交报告（建议4）。”

6. 在该总体框架内，运作独立性得到《章程》若干条款保障。因此，监察长办公室有权充分自由和迅速接触本组织的所有账目、记录、电子数据、财产、人员、业务和职能及审计委员会。各级职工应在审查过程中充分合作，提供所要求的任何相关材料或信息（第 11 段，同上）。监察长办公室有权与各级职工和管理层进行直接交流，以履行其责任。本组织财务控制系统的任何分类细账均应告知监察长（第 12 段，同上）。

7. 根据《章程》，监察长办公室的职工无须对受其审计的活动承担业务责任。特别地，他们不应为本组织履行任何业务职责，启动或核准属于监察长办公室之外的交易，或指导监察长办公室以外任何职工的活动，除非该职工经适当程序被分配到审计小组或被指定协助监察长办公室的工作（第 14 段，同上）。按照惯例，不得任命该办公室官员的配偶在可能受该办公室监督的部门工作。

8. 监察长办公室应随时受理关于粮农组织职工和非职工可能存在的欺诈、浪费、滥用职权或其他不当行为的投诉或报告，以及对参加粮农组织活动和计划的第三方欺诈活动的指控。投诉人将保密，不得对提供此类信息的职工实施报复，除非确定提供信息的人员知道该信息是虚假的或故意误导（第 15 段，同上）。

9. 监察长就监察长办公室的活动，包括此类活动的方向和范围、质量保证和改善计划的结果，以及对各项建议执行状况的评论，每年向总干事提交一份总结报告，并抄送外聘审计员。报告应同时与任何认为必要的进一步评论一起提交财政委员会，并提供给其他有关成员国（第 27 段，同上）。

10. 总体而言，监察长办公室在其内部审计工作方面应达到或超越联合国审计和监督事务部门以及各专业机构通过的《国际专业实务框架》（包括相关的职业道德规范）的标准（第 35 段，同上）。

11. 如上文所述，根据《章程》建立的机制与联合国系统其他组织的机制保持一致，纳入联合国系统为此类职能制定的标准²。注意到《国际内部审计实务准则》就遵守国际实务框架的强制性要素提供指导，载列了关于独立性和客观性的第 1100 号标准³。该标准规定，“内部审计活动必须独立，内部审计人员在履行职能时必须客观”。对该标准的解读明确称：“独立性即免于任何威胁内部审计活动能力的情况，以公正地履行内部审计职责。为达到有效履行内部审计职责所必需的独立性程度，首席审计官能直接且不受限制地接触高级管理层和执行局。这可以通过双重报告关系实现。必须在个体审计人员、参与、职能和组织层面解决对独立性的威胁”。

² 文件 REP/JIU/2016/8：联合国系统内部审计职能情况表明：（i）第 15 页第 64 段和脚注 36 “根据联检组对年度内部审计报告的审议，约一半内部审计服务提供独立性声明”，并认可粮农组织为这些组织之一；（ii）第 16 页第 67 段和脚注 39 “仅少数组织经与监督委员会和领导机构磋商后任命内部审计/监督负责人”，并认可粮农组织为这些组织之一。

³ 2017 年 1 月 1 日生效的《国际内部审计实务准则》修订版标准见 <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF-Standards-2017.pdf>。

12. 需指出，如上所述，《监察长办公室章程》与《国际内部审计实务准则》第 1100 号标准完全一致。

B. 审计委员会

13. 在审议监察长办公室独立性问题时，需考虑到审计委员会的作用和职能。兹附上审计委员会的职责范围（附件 II）。

14. 审计委员会是一个专家咨询小组，在本组织的内部监控安排、风险管理程序、财务报告和内部审计以及检查、调查和道德职能方面为总干事和财政委员会提供协助。审计委员会就这些事项提出建议，考虑到《财务规则和条例》以及适用于粮农组织及其运作环境的政策与程序（第 1.1 段，同上）。审计委员会为这些领域的领导机构提供建议和信息，通过年度报告酌情向财政委员会报告这一时期的最新情况（第 1.2 段，同上）。

15. 审计委员会通过履行其职能和报告机制，支持监察长办公室的独立性。审计委员会审查监察长办公室内部审计、检查和调查职能的成效和效率，以及是否遵守《章程》、《内部行政调查准则》和适用的国际内部审计和调查标准，并就此向总干事和财政委员会提供建议，包括审议以下内容：（i）监察长及其办公室的独立职责（第 2.1(i)段，同上）。此外，审计委员会审议有关本组织监察长招聘、任期终止或不再延长任期的建议（第 2.1(ix)段，同上）。事实上，JIU/REP/2016/8⁴认可粮农组织为少数经与监督委员会和领导机构磋商任命内部审计/监督负责人的机构。

16. 审计委员会为总干事编制关于其工作的年度报告，该报告每年连同总干事的任何评论意见提交财政委员会（附件 II 第 9.1 段）。

17. 审计委员会的成员资格加强了其支持监察长办公室独立性的能力，成员包括五个“独立于粮农组织秘书处和总干事”（第 4.3 段，同上）的外部成员（第 4.1 段，同上）。

C. 运作框架

18. 上述制度框架被视为包含《监察长办公室章程》和审计委员会职责范围，允许监察长办公室独立运作，且符合联合国系统基准。可以从实际和运作角度对其进行更详尽的审议。

19. 因此，监察长办公室在向总干事进行行政报告时，是一个独立办公室，其行政首长无正式权力执行实质性的审计或调查职能。

⁴ REP/JIU/2016/8 第 16 页第 67 段脚注 39 “仅少数组织经与监督委员会和领导机构磋商后任命内部审计/监督负责人”，并认可粮农组织为这些组织之一。

20. 监察长由总干事任命，总干事可终止其任期，但只有经与财政委员会磋商后才可终止任期。审计委员会还就有关监察长任命、任期终止或不再延长任期的建议提供建议。

21. 监察长就其活动向总干事和财政委员会提交年度报告。他在财政委员会审议此类载列独立性声明的年度报告时，进一步向其作介绍并与之交流，报告 JIU/REP/2016/8 视此为粮农组织建立的良好做法⁵。监察长可酌情将任何审计报告或任何其他问题，连同总干事的相关评论意见提交财政委员会，并提供给其他相关成员国。

22. 监察长也能定期、直接且不受限制地接触审计委员会。事实上，根据委员会的职责范围，监察长每年至少与审计委员会举行一次私下会议，并就其办公室活动向委员会提交一份年度报告。按照常规，审计委员会审查监察长办公室的所有活动及其质量保证机制，并审查审计和调查职能的履行情况，包括从这些职能独立性的角度来看。相应地，审计委员会向总干事报告这些事项，并向总干事和财政委员会提供保证。

23. 该框架无需特别重新审议。事实上，本组织满足了联检组报告 JIU/REP/2016/8 所确定的确保内部审计独立性的四项必要条件⁶。然而，可考虑在两个层面加以完善。

24. 第一个问题是，是否应当审议监察长和监察长办公室高级职工的任期限制，以及对随后任命至本组织其他职位的限制。报告 JIU/REP/2016/8 也就此制定了一项建议。目前，监察员和职业道德职能的现任者受到这些限制。联合国系统内少数其他组织规定了这些职能的时限。

25. 第二个问题关系到这一事实：监察长是审计委员会秘书，监察长办公室向该委员会提供秘书处支持。这导致内在的利益冲突。由于秘书职能被视为“当然”，且审计委员会的职责范围要求其审查监察长办公室的绩效，并向财政委员会保证履行其职能，使得这一问题尤为凸显。秘书制定审计委员会议程并为其提供信息

⁵ 因此，监察长能直接且不受限制地接触本组织的领导机构之一，即财政委员会。

⁶ JIU/REP/2016/8 第 69 段：“根据 JIU/REP/2010/5 和 JIU/REP/2006/2 所载建议和内部审计研究所标准（2012 年），本次审查重申，以下是确保联合国系统各组织内部审计独立性的必要条件：（a）内部审计章程经领导机构批准；（b）监督委员会就内部审计预算是否足以开展内部审计工作计划及应对已确定的高风险领域向领导机构提供意见；（c）确保领导机构收到并有机会在内部审计/监督负责人参与的情况下审查内部审计服务年度报告，且报告包含内部审计/监督负责人就其组织独立性所提供的声明；（d）确保监督委员会参与内部审计/监督负责人的任命、任期延长和终止事宜，并就此与领导机构协商作出最终决定。”第 70 段：“本次审查重申，尚未这样做的联合国系统各组织行政首长应确保创造上述条件，这些条件对有效履行联合国系统各组织内部审计职能至关重要。”第 80 段：“本次审查重申 JIU/REP/2006/2 中的建议 10，即除其他事项外，建议在同一组织内设定内部审计/监督负责人的任期限制和雇佣限制，并要求尚未这样做的领导机构规定‘任期为五至七年，不得连任’，‘任期结束后，不得在同一联合国组织内继续任职’”。

的职责至关重要。有鉴于此，可认为目前的情况不妥当，至少可能导致潜在利益冲突，并影响该委员会独立性。财政委员会在 2018 年 5 月的第一七〇届会议上提及这一关切。解决这一潜在利益冲突和可能对委员会独立性造成的影响，应符合整个联合国系统的最佳做法和新出现的趋势。在这方面，应当指出的是，在粮食署内，审计委员会秘书处由执行局秘书处提供。⁷

26. 为解决这些问题，管理层提出以下建议：

1) 关于监察长和监察长办公室高级职工的任期限制，以及对随后任命至本组织其他职位的限制，建议：（i）对监察长提出任期限制⁸，规定任期上限且不得连任；（ii）关于该办公室高级职工，审查联合国其他组织的做法，并在财政委员会下一届会议上提交提案。

2) 关于审计委员会，特别是其秘书处的职责范围，提出以下备选方案：

- 备选方案一：删去该委员会职责范围第 5 段，对职责范围后续条款重新编号。可对第 4.1 段修正如下，以对此加以补充：“审计委员会由五名外部成员和一名秘书组成。所有外部成员由理事会根据财政委员会的建议，按照总干事管理的遴选流程进行任命。秘书由总干事任命。”
- 备选方案二：将职责范围第 5 段修正如下：“审计委员会秘书是战略、规划及资源管理办公室当然主任，应直接向主席报告与审计委员会工作相关的事项。战略、规划及资源管理办公室提供秘书处人员支持。”

⁷ 执行局秘书处隶属于伙伴关系与治理部，是成员（执行局成员和观察员）和粮食署管理层间的联系平台。见 <https://executiveboard.wfp.org/executive-board-secretariat>。同样地，劳工组织中司库和财政主计长办公室将向职能相当于粮农组织审计委员会的独立监督咨询委员会提供秘书处支持。见 https://www.ilo.org/public/english/edmas/ioac/downloads/tors_en.pdf。

⁸ JIU/REP/2016/8 第 80 段“本次审查重申 JIU/REP/2006/2 中的建议 10，即除其他事项外，建议在同一组织内设定内部审计/监督负责人的任期限制和雇佣限制，并要求尚未这样做的领导机构规定‘任期为五至七年，不得连任’，‘任期结束后，不得在同一联合国组织内继续任职’”。

III. 监察员和职业道德职能

A. 总体情况

27. 本组织自 2014 年以来设立一个办公室，负责履行监察员和职业道德职能。

28. 该办公室的双重职能受到了关注，尤其是在财政委员会于 2018 年 11 月审议 FC 173/17 号文件，即审查联合国系统各组织的举报人保护政策和做法的联检组报告（JIU/REP/2018/4）时，受到了其关注，该报告认为双重职能对独立性构成了挑战⁹。审计委员会表达了同样的立场¹⁰，并对这一机制是否恰当提出了质疑。管理层对该问题的看法如下：

- 首先，该问题在 2013 年被提出。当时，管理层解释称，其认为监察员和职业道德官员职能发挥互补作用，且在本组织内拥有共同的目标。两项职能都旨在确保适当且有效的工作环境，保护本组织的声誉和资产及有效政策和程序。管理层认为，可以在不损害各职能完整性的情况下，通过一个部门来实现这些目标。在领导机构呼吁名义零增长预算，并不断敦促本组织实现节支增效和优化本组织资源利用时，这一点尤为重要。
- 其次，粮农组织职业道德职能的职责范围非常狭窄，包括提供职业道德教育、就职业道德问题提供建议，以及管理财务披露义务。粮农组织的职业道德职能不承担任何调查责任；甚至不对就监察长办公室责任范围内的不当行为的指控进行任何初步审查。
- 第三，多年来，职业道德委员会、财政委员会和章法委持续审查双重职能的履行情况。这些机构均认为，没有必要重新审议当前的双重模式。
- 最后，管理层解释称，2014 年设立监察员/道德问题办公室时，其认为监察员和职业道德官员这两项职能不存在潜在的利益冲突。事实上，根据该办公室过去几年的绩效，管理层认为情况依然如此。更重要的是，根据管理层获得的信息，似乎未出现具体的利益冲突情况。

⁹ 报告 JIU/REP/2018/4 第 37 页关于职业道德官员双重职能的第 138 段“在这方面，监察员认为，针对具有职业道德、监督和/或监察员职务双重职能的组织，需重新检查这些职能，以便集中这些职务，确保独立性和完整性，并探索共享服务等其他备选方案。”

¹⁰ 审计委员会主席于 2018 年 12 月 21 日致总干事的信：“关于监察员和职业道德官员职能，审计委员会重申了其关注的问题，即职业道德官员和监察员两项职能的责任不同，需要不同的技能，且基于不同的标准，其合并存在内在的利益冲突”。

29. 虽然注意到上述机制尚未造成具体的利益冲突情况，但管理层准备根据报告 JIU/REP/2018/4 所反映的整个联合国系统的普遍做法以及现任者的工作量情况，调整其看法。

B. 监察员/职业道德官员

30. 监察员/职业道德官员当前的职能载于附件中关于该职位的职位说明（附件 III）。

31. 这些职能的主要特点是，现任者须：

- 作为中立的对话方，就冲突和争端向粮农组织全体职工提供机密、公正且独立的建议，包括解决冲突和争端的备选方案和途径；
- 审查与就业相关的投诉，支持以各方参与讨论等非正式方式制定公平的解决方案，就各方可选的解决冲突的备选方案和途径提供建议，包括呼吁本组织其他主管部门参与；
- 按照本组织的《职工条例》、《规则》和《手册》条款，以及《国际公务员行为守则》，促进发展和加强维护本组织价值观、其道德和职能完整性、以及尊重职工尊严、多样性和权利的工作场所和文化；
- 根据本组织确立的规则和程序，协调和管理本组织的财务披露计划。

32. 因此，特别是在要求独立性和不受干涉的职能方面，例如提供建议，监察员/职业道德官员的职责范围体现出以独立方式履行这些职能。

33. 此外，如第 D 节所述，除其他事项外，通过向道德委员会报告的途径，以及经由该委员会向领导机构报告的途径，保障现任者独立履行这些职能的能力¹¹。

34. 最后，据回顾，监察员/职业道德官员的任期为五年。在任期结束时，监察员/职业道德官员不得被分配至本组织的任何其他职能或部门。这一限制为该职位现任者独立履行职能提供支持。¹²

¹¹ 根据高级职工招聘程序，在外部道德专家的参与下，选拔监察员和职业道德官员。监察员和职业道德官员由总干事任命，但向副总干事（运作）汇报日常活动。

¹² 正如联合国联合检查组所说：“适当采用任期限制保护现任者免受不当影响，同时避免长期任期存在的固有风险，从而支持职能的独立性”，载于关于联合国系统道德的报告 JIU/REP/2010/3 第 46 段。

C. 监察员/职业道德职能运作独立性

35. 监察员/职业道德官员在不受管理层任何干涉的情况下履行其职能。虽然监察员/职业道德官员向副总干事（运作）汇报，且在行政管理方面与法律办公室挂钩，但监察员/职业道德官员在核定的预算拨款的范围内，自主决定其办公室的活动。副总干事（运作）处理工作规划更广泛的方面，但其并不知晓，也不参与与个别案件或投诉相关的任何活动或提供建议。

36. 监察员与道德问题办公室设在法律办公室内，仅出于行政管理之目的。该办公室在职能上拥有自主权，其开展活动不受法律办公室干涉。

37. 2008年，粮农组织大会通过了《粮农组织革新图变近期行动计划》（《近期行动计划》），要求设立道德问题办公室。当时，管理层决定，从行政管理角度来看，道德部门应设在法律办公室。作出这一决定是出于行政管理方面的便利和成本效益，同时考虑到现有部门的法定职能和责任，该部门可以向道德问题办公室提供一些支持，从而使这个新部门不必单独处理其所有行政需要。当时考虑到的其他备选方案是，将该办公室与人力资源司挂钩，但与法律办公室挂钩是首选。

38. 从行政管理角度来看，该职能应设在法律办公室，这一原则后来在审查工作计划和预算以及本组织的体制结构时，获得各领导机构，包括大会的批准。

39. 同本组织的任何其他部门一样，该办公室须在核定的预算和拨款范围内执行各项决定，并在日常工作中采取广泛的行政行动。例如，批准差旅授权、差旅费报销、请假、设备采购和其他采购合同、编外人员雇用、合同续签以及职级内薪金递加等。法律办公室应监察员/职业道德官员要求，定期采取行政行动。就运作事宜而言，法律办公室不干涉行动的实质性内容。举几个实际事例：法律办公室预算持有人批准差旅事宜，但法律办公室不评估某次差旅是否合理，也不以任何方式参与规划差旅期间开展的活动；法律办公室批准请假事宜，但不询问该办公室主任或职工在特定时间休假是否合适；法律办公室将促进招聘编外人员，但不参与候选人的确定工作，也不评估候选人是否适合。当然，这是因为法律办公室并不对监察员与道德问题办公室行使任何监督职能¹³。在活动和规划方面与法律办公室的合作严格限于满足本组织预算规则下的规划和报告要求。可以维持或重新审议该机制；在作出最终决定前，将进一步评估现有行政支持的优势或对现有行政支持的依赖情况。

¹³ 在个别例外情况下，如对某项活动可能存疑，请副总干事（运作）进行澄清。对于培训研讨会等复杂的举措，可能需要对支出进行一些严格审查，以确保其在预算拨款范围内，并确保各流程遵守相关的规则，特别是关于差旅费的规则。然而，这与本组织任何其他部门在有效预算管理范围内所发生的情况并无不同。法律办公室不干涉监察员与道德问题办公室的实质性活动。

40. 监察员与道德问题办公室的活动接受道德委员会（2012年至2016年期间运作）、审计委员会和两个领导机构（即财政委员会和章程及法律事务委员会）的审查。当前的行政体制从未被认为有损监察员与道德问题办公室的职能自主权和独立性。

D. 通过报告机制确保监察员/职业道德职能的独立性

41. 理事会第一六〇届会议（2018年12月）回顾了其之前在第一五四届会议上提出的要求，即要求道德问题办公室向财政委员会提交年度报告（Cf. CL 160/REP, 第12(m)段）。理事会认为，恢复向财政委员会提交年度报告的做法可行且可取。

42. 在这方面，不妨回顾一下，在至少四年的时间里，职业道德官员曾向道德委员会、财政委员会和章法委提交关于其办公室活动的年度报告。

43. 道德委员会是理事会根据《近期行动计划》的建议，在其2011年4月举行的第一四一届会议上设立的，为期四年。该委员会由外部成员组成，向财政委员和章法委报告。道德委员会作为与本组织的道德有关的所有事项的咨询小组运作，确保对道德操守计划运行的总体监督，保证道德操守计划有效运行。在四年期结束时，财政委员会和章法委将审议，是否应常设道德委员会。

44. 理事会在其2016年举行的第一五四届会议上赞同章法委和财政委员会的建议，即道德委员会已完成其使命，没有理由继续运作，也没有理由延长其任务授权，道德委员会处理的事宜属于审计委员会的职权范围，审计委员会向财政委员会提交年度报告。理事会还赞同章法委和财政委员的另一建议，即职业道德官员继续向领导机构报告道德问题办公室的活动，可以在财政委员会审查审计委员会报告时提交报告（参阅CL 154/REP, 第21(c)段）。当时，向财政委员和章法委提交关于道德问题办公室活动的年度报告的做法似乎暂停了。

45. 然而，已在上述框架下独立履行了监察员和职业道德职能，管理层建议考虑联合国系统内的普遍做法。因此就进一步改进这两项职能提出了以下建议：

- 1) 管理层建议，监察员和职业道德职能不应在同一职位下履行；
- 2) 将任命一位具有特定职责范围的职业道德官员；
- 3) 将划拨专项正常计划资源以强化总部及五个区域的监察员职能，以便更密切地参与和了解当地文化环境，并支持粮农组织的权力下放结构。这种安排可以采取联检组（JIU/REP/2018/4）认可的良好做法，即与联合国其他实体共享服务，或外包给外部实体；

4) 如上所述，应根据理事会第一六〇届会议的决定，考虑加强报告机制，恢复职业道德官员向财政委员会提交年度报告。

IV. 建议委员会采取的行动

46. 提请财政委员会审查本文件，并酌情提出相关评论和意见。

47. 特别是，提请财政委员会批准以下各段所述建议：

- 第 26 段内容，有关：（i）对监察长和监察长办公室高级职工的任期限制；以及（ii）审计委员会秘书处；
- 关于拆分职业道德和监察员职能的第 45 段：（i）修订职业道德官员的职能；（ii）总部和权力下放办事处监察员职能的拟议安排；（iii）恢复职业道德官员向财政委员会报告的做法。

附件 I

《手册》第 107 节 - 附录 A - 监察长办公室章程

自 2013 年 2 月 1 日起生效

I. 任务

1. 监察长办公室（监察办）通过内部审计和调查对本组织的计划和运作进行监督。
2. 监察长办公室有责任监督和评价本组织的内部监管、财务管理和资产使用系统是否恰当和有效。监察办向总干事和已审计的职能和计划提供独立客观的保证和咨询服务，以增加附加值并改进本组织的运作。监察办采用一种系统的、严谨的方式，评价和加强风险管理、控制和内部治理流程的有效性，从而帮助本组织实现其目标。
3. 赋予监察长办公室开展调查的权力，调查对本《章程》第 10 款所规定的本组织计划和运作中不规行为的指控。监察办向总干事和高级管理层通报所汲取的经验教训，并促进旨在加强粮农组织运作公正性的政策和活动。

II. 工作范围

4. 监察长办公室和负责评价的部门一同对本组织进行全面的内部监督。外聘审计员与监察长办公室合作，进行补充性外部监督。

A. 审计

5. 内部审计是一项独立、客观的保证和咨询活动，旨在增加价值和改进组织的运作。内部审计采用一种系统的、严谨的方式，评价和加强风险管理、控制和治理流程的有效性，从而帮助组织实现其目标。
6. 保证服务涉及客观检查证据，以便为组织提供关于治理、风险管理和控制流程的独立评价。保证服务包括财务、绩效、合规、系统安全和尽职调查工作。
7. 监察长办公室确定由管理层设计和呈交的本组织风险管理、控制和内部治理流程网络是否适当且运作良好，以确保：
 - 适当识别和管理风险；
 - 与各个管理组展开所需的互动；
 - 重要的财务、管理和运作信息准确、可靠且及时；

- 雇员的行动遵守法律和管理框架，包括适用的政策、标准和程序 – 特别是有关本组织的资金和其他资源的收讫、保管和支出，并符合大会投票通过的拨款规定或其他财务规定；
- 本组织以经济的方式获取其资源，有效加以使用，并给予充分保护；
- 实现计划、规划和目标；
- 促进本组织控制环节的质量并不断改善；
- 认识及妥善解决影响本组织的重大法律或管理问题。

8. 可在审计过程中查明改善管理控制、赢利能力和本组织形象的机会，将与适当的管理层展开交流。

9. 除了保证服务外，监察长办公室还向本组织提供咨询和相关的客户服务活动。与客户商定这些服务的性质和范围，以便在内部审计员不承担管理责任的情况下，增加价值并改进组织的治理、风险管理和控制流程。这些服务包括顾问、建议、便利措施和培训。

B. 调查

10. 监察长办公室调查组：

- 调查有关违反粮农组织条例、规则（包括国际公务员行为标准）和与之相关的管理规定的指控，即：职工的欺诈和不良行为，与本组织计划和运作有关的第三方欺诈和腐败活动。调查以专业、公正和公平的方式进行，并确保调查结果送达适当部门；
- 审查调查结论，从而查明与欺诈和不当行为有关的趋势及内部监管环境的薄弱环节；
- 促进实施各种机制、做法、条例和政策，营造合乎道德规范的工作环境，加强粮农组织运作的公正性，以及避免不当行为和欺诈活动再次发生；
- 确保粮农组织职工及其他相关方接受培训，这种培训纳入了从调查结论所汲取的经验教训，促进了对加强廉正性、预防欺诈和不当行为的条例和政策的认识；
- 与其他国际组织进行协调，以增强在打击欺诈及制定廉正计划和战略方面的合作。请点击[此处](#)查看《监察长办公室内部行政调查准则》，该准则载于 2011 年 2 月 9 日发布的文件 AC2011/04。

III. 权力

11. 监察长办公室有权按照适用的实务标准，充分、自由和迅速接触本组织的所有账目、记录、电子数据、财产、人员、业务和职能及审计委员会。各级职工应在审查过程中充分合作，提供所要求的任何相关材料或信息。

12. 监察长办公室有权与各级职工和管理层进行直接交流，以履行其责任。本组织财务控制系统的任何分类细账均应告知监察长。

13. 监察长办公室应按照已获得总干事同意的正式工作计划来分配指定的资源、设定频率、选择主题、决定工作范围，并应用实现其目标所需的技术。

14. 监察长办公室的职工不应受其审计的活动承担业务责任。特别是，他们不应：

- 为本组织履行任何业务职责；
- 启动或核准属于监察长办公室之外的交易；或
- 指导监察长办公室以外任何职工的活动，除非该职工经适当程序被分配到审计小组或被指定协助监察长办公室的工作。

15. 监察长办公室应随时受理关于粮农组织职工和非职工可能存在的欺诈、浪费、滥用职权或其他不当行为的投诉或报告，以及对参加粮农组织活动和计划的第三方欺诈活动的指控。投诉人将得到保密，不得对提供此类信息的职工实施报复，除非确定提供信息的人员知道该信息是虚假的或故意误导。

IV. 问责制和独立性

16. 总干事须与财政委员会磋商后方可任命在技术和专业方面合格的人员担任监察长。同样地，总干事须与财政委员会磋商方可终止现任监察长的任期。

17. 为了保证监察长办公室的独立性，其职工向监察长报告，而监察长直接向总干事报告。

18. 监察长可酌情将任何审计报告或任何其他问题，连同总干事的相关评论意见一起提交财政委员会，并提供给其他有关成员国。

19. 监察长至少每年向财政委员会确认内部审计活动的组织独立性。

V. 责任

20. 监察长有责任：

- 维持一支拥有充足的知识、技能和经验的、数量足够的专业审计和调查人员队伍以满足《章程》的要求；

- 采用适当的基于风险的方法（包括管理层确定的任何风险或监管问题）来制定一项灵活的两年度审计计划，且每年进行更新，并将计划和任何年度更新提交审计委员会审查以及征求总干事的同意；
- 执行两年度审计计划，并酌情开展特别任务或项目；
- 向总干事和审计委员会定期报告两年度审计计划的执行情况，以及审计资源、组织风险或优先重点的任何重大临时变化对计划的影响和相关风险范围；
- 制定一项质量保证和改进计划，监察长根据该计划确保内部审计活动的运作；
- 向总干事和审计委员会通报内部审计活动的质量保证和改进计划，包括至少每五年进行一次的内部评估和外部评估的结果；
- 提供咨询与顾问服务，以协助管理层实现其目标；
- 向总干事和审计委员会提交概述审计和调查活动结果的定期报告；
- 向审计委员会通报内部审计和调查中新出现的趋势和成功做法；
- 向审计委员会提供一份重大计量目标和结果清单；
- 维持安全的机制以允许个人提交关于粮农组织计划和运作中潜在欺诈和不当行为的机密指控；
- 维持与调查有关的所有信息及书面和实物证据的安全性和机密性；
- 在有理由相信个人可能面临危险的情况下，保护个人身份以及任何可能导致其被识别的信息的机密性，除非该人员在知道信息是虚假的情况下仍有意提供或故意误导；
- 调查对于配合调查的职工的报复；向适当的机构提交调查结论并宣传汲取的经验教训。

VII. 结果的交流（报告和监督）

A. 审计

21. 监察长办公室应向管理部门报告审计工作的结果和提出行动建议，并抄送总干事和外聘审计员。所有审计报告应向审计委员会提供。

22. 监察长办公室应当寻求管理层评论其审计报告草案，告知针对审计建议采取的纠正行动和落实建议的时间表，并说明在报告的最终版本发布前不会实施的任何纠正行动。在监察办采用的评论意见标准截止日期内，或监察长同意的延长期内收到的管理层回应将反映在最终报告中。

23. 总干事应确保监察长的所有建议得到主管职能部门的回应并酌情执行。

24. 监察长办公室应至少每年向总干事和审计委员会报告商定的审计建议的落实情况。

B. 调查

25. 监察长办公室应向总干事指定的适当部门报告其调查工作的结果，并向管理部门提出行动建议。

26. 监察长办公室应至少每年向总干事和审计委员会报告组织对调查工作结果的响应状况。

C. 年度报告

27. 监察长应就监察长办公室的活动，包括此类活动的方向和范围、质量保证和改善计划的结果，以及对各项建议执行状况的评论，每年向总干事提交一份总结报告，并抄送外聘审计员。报告应同时与任何认为必要的进一步评论一起提交财政委员会，并提供给其他有关成员国。

D. 报告披露

28. 监察长年度报告应以粮农组织的所有官方语文编写，并可公开获得，报告还将按照理事会及其各委员会的文件披露政策登载于本组织网站上。这包括登载在本组织网站的监察长办公室网页上。

29. 监察办的个人审计报告和调查经验教训报告以其最初语文发布最终版本后，监察长将向提出书面申请的本组织认可的常驻代表提供报告。报告可在监察长办公室阅读，或应常驻代表要求，通过安全的在线方法获取，但不能复印、打印、保存或带走。此政策应适用于 2011 年 4 月 12 日及此后发布的报告。

30. 常驻代表应把在此政策生效时收到的任何个人审计报告视为机密材料。在提出查阅申请时应确认查阅将仅用于内部目的。

31. 如果审计报告或经验教训报告的内容披露出于机密理由不甚适当，或者可能会威胁任何个人的安全和保障，或者有违反个人正当程序权利的风险，该报告可以被编辑，或在特殊情况下，总干事可根据监察长的建议酌情决定将报告收回，而监察长应向提出申请的常驻代表提供作出此种行动的理由。

32. 查阅申请通常在收到书面申请后三周内得到回应，或向提出申请的常驻代表提供报告，或通知该常驻代表报告必须被收回。监察长应尽快通知提出申请的常驻代表，如果提供报告需要延长时间，最迟不能超过三周。如果所涉及的内部审计报告或经验教训报告包含与具体国家相关的结论，将延长时间。在这种情况下，监察长应在收到查阅该报告的申请两周之内通知该国的常驻代表。在第 29 段所述的同样条件下以及按照第 31 段所述而作出任何编辑后，监察长应在通知日期后两周内向该国的常驻代表提供内部审计报告的副本以供其浏览。如果该常驻代表希望在该两周内就报告内容向监察长提供书面评论，监察长将在下一个两周内向提出申请的常驻代表提供这些评论，以及该报告和监察长做出的任何进一步评论。

33. 监察长应将上文第 29 段所述的报告披露的执行情况列入其年度报告信息，除其他事项外，包括：提出查阅报告的申请数量；申请的结果；以及申请者对遵守上文第 30 段所述的信息披露机密性原则的确认。

34. 审计委员会将在其每次会议上以事后评价的方式审查编辑报告或收回报告的案例，其结论将列入委员会的年度报告中。

VIII. 实务标准

35. 监察长办公室在其内部审计工作方面应达到或超越联合国审计和监督事务部门以及各专门机构通过的《国际专业实务框架》（包括相关的职业道德规范）的标准。

36. 调查应按照适用的粮农组织条例、规则和其他行政规定以及经国际公认的、国际组织和多边金融机构的调查办公室批准的调查准则开展。

附件 II

《手册》第 146 节 - 附录 C - 粮农组织审计委员会

自 2018 年 6 月 10 起生效

1. 目的

1.1 审计委员会是一个专家咨询小组，在本组织的内部控制安排、风险管理程序、财务报告和内部审计以及检查、调查和道德职能方面为总干事和财政委员会提供协助。审计委员会就这些事项提出建议，考虑到《财务规则和条例》以及适用于粮农组织及其运作环境的政策与程序。

1.2 审计委员会为这些领域的领导机构提供建议和信息，通过年度报告酌情向财政委员会报告这一时期的最新情况。

1.3 审计委员会在内部审计、检查、调查和道德方面，以顾问身份分别向监察长办公室（监察办）和监察员/道德问题办公室提供建议。同样地，该委员会在监察办目前的绩效质量方面为监察长提供协助。

2. 职责

2.1 审计委员会审查以下内容，并向总干事和财政委员会提供建议：

a) 严重影响会计和财务报告事宜以及本组织财务控制的政策，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；以及涉及财务体系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控制和风险管理战略、框架和流程，包括审议以下内容：

i) 本组织涉及内部控制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、腐败和串通行为的政策，这些行为包括不当使用本组织的资源，以及让员工和外部相关方对管理和业务开展中的不良行为感到担忧的秘密安排。
- d) 监察办内部审计、检查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》和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) 为与组织和专业做法保持一致，监察办章程和业务手册须作出的变动；
 - ix) 本组织关于监察长招聘、任期终止或不再延长任期的建议。
- e) 与本组织职业道德计划的设计、制定和实施相关的所有事项，包括：
- i) 监察员/职业道德官员根据监察员和道德问题办公室提交给委员会的年度报告开展的道德活动；
 - ii) 职业道德计划各主要组成部分，包括任何相关政策、条例和细则以及培训；
 - iii) 本组织旨在预防和解决利益冲突的财务披露计划；
 - iv) 充足的资源，以有效履行其道德职责。

2.2 审计委员会确保适当协调内部和外部审计职能之间的监督活动。尽管如此，审计委员会不干涉不同职能各自的任务授权和独立性。

2.3 审计委员会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 就其活动向财政委员会和总干事提交年度报告，两者可根据需要对报告提出评论意见。

3. 权力

3.1 审计委员会有权：

- 获得所有必要信息并直接咨询监察长、监察员/职业道德官员及其各自的职工；
- 获取监察办编制的所有报告和工作文件；
- 向任何职工寻求任何信息，并要求所有职工配合审计委员会提出的任何请求；
- 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 审计委员会由五名外部成员和一名当然秘书组成。所有成员由理事会根据财政委员会的建议，按照总干事管理的遴选流程进行任命。

4.2 成员的遴选依据其在以下领域的资格和相关资深经验：审计、调查和道德等监督工作、财务管理、治理、风险和控制。遴选过程中适当关注审计委员会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员会成员。

4.4 成员以个人身份任职且不可由替代参与人代表。

4.5 审计委员会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，成员任期在首个任期届满后最多可再任职三年。成员任期尽可能连续，以保证连续性。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 审计委员会秘书是当然监察长，应直接向主席报告与审计委员会工作相关的事项。监察办提供秘书处人员支持。

6. 会议

6.1 审计委员会根据主席的决定，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/职业道德官或外聘审计员可请主席召开额外会议。

6.2 审计委员会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员会秘书处按主席的指示编制，或由秘书处主动编制。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。供审计委员会审议而派发的文件和材料应仅用于该目的并应视为机密材料。

6.5 预期所有五位成员都能出席每次会议，但会议召开的法定人数为三名成员。会议秘书无表决权。审计委员会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职工出席会议。主席也可要求外聘审计员出席会议。

6.9 审计委员会可按照委员会的决定随时召开闭门会议，或与秘书、管理层代表或外聘审计员代表私下召开会议。委员会每年应与监察长和监察员/职业道德官员至少召开一次私下会议。委员会每年还应与外聘审计员至少召开一次私下会议。

6.10 会议纪要由审计委员会秘书处编制并保存。审计委员会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 审计委员会的审议和其会议纪要保持机密，除非主席另有决定。主席可同意与总干事、监察员/职业道德官员和监察办工作人员以及其他粮农组织高级管理人员共享会议纪要的所有或相关部分内容，或请审计委员会秘书处提供决定摘要，供粮农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，要求剩下的成员达到法定人数以对该事项进行审议。

8. 成员的职责和义务

8.1 审计委员会成员在执行其顾问职责时，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员会作为整体做出的决定负有责任。

8.2 审计委员会成员将免于受到因在审计委员会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 审计委员会应向总干事和财政委员会提交报告。审计委员会就其工作编制年度报告，其中酌情载列意见和建议，供总干事和财政委员会审议。该报告包含一份关于审计委员会工作的年度自我评估。该报告提供审计委员会关于监察办如何通过其计划和开展该计划的充足预算应对查明的高风险领域的看法。该报告还提供审计委员会对监察办年度报告的看法，包括其独立性声明。审计委员会主席或经委员会决定的另一位成员，受邀至财政委员会介绍审计委员会的年度报告。

9.2 主席向总干事指定的联络员通报委员会的审议结果（若不视为机密），以及与其业务有关的未来事宜。

10. 报酬和费用偿付

10.1 粮农组织不对审计委员会成员在其成员资格方面开展的活动提供报酬。粮农组织偿付委员会成员因参与委员会会议而发生的任何必要差旅和食宿费用。

11. 职责范围的定期审查

11.1 审计委员会定期（至少每三年一次）审查其职责范围的充分性，并酌情向总干事和财政委员会建议进行修改，以便随后提交给总干事，供其作出决定。

附件 III

监察员/职业道德官员的当前职能

报告途径

监察员/职业道德官员在法律和道德问题办公室的行政框架内，向副总干事（运作）报告。

关键结果

营造和谐、融洽的工作环境，就冲突和问题提供保密、公正且独立的建议，并通过非正式手段寻求双方都能接受的解决方案，从而提高总部和权力下放办事处的组织和运作效率。

关键职能

作为中立的对话方，就冲突和争端向粮农组织全体职工提供机密、公正且独立的建议，包括解决冲突和争端的备选方案和途径。

具体职能

- 审查与就业相关的投诉；支持以各方参与讨论等非正式方式制定公平的解决方案；就各方可选择的解决冲突的备选方案和途径提供建议，包括呼吁本组织其他主管部门参与；
- 向副总干事（运作）提交年度报告，并提供给粮农组织全体职工，年度报告应包括关于所处理的各种情况的一般性有用资料，以及对政策、程序和做法变动的建议，以便改善本组织的就业和工作环境；
- 按照本组织的《职工条例》、《规则》和《手册》条款，以及《国际公务员行为守则》，促进发展和加强维护本组织价值观、其道德和职能完整性、以及尊重职工尊严、多样性和权利的工作场所和文化；
- 根据本组织确立的规则和程序，协调和管理本组织的财务披露计划；
- 根据本组织的政策，协调和管理本组织的调解计划；
- 就关于预防和解决冲突的学习活动、谈判技能和理论以及道德和廉正相关问题，酌情向人力资源办公室提供建议；
- 参与相关的联合国机构间论坛和讨论，为完成职责和责任，可能需要前往任何区域或国家；
- 根据需要履行其他职责。

(*) 被选中的候选人在其被指派为监察员期间或之后，不得在粮农组织担任任何其他职务。