



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  
للزراعة والأغذية

C

# 财政委员会

## 第一七三届会议

2018年11月12-16日，罗马

《联合国系统各组织内诈骗的  
预防、发现和应对》联合检查组（联检组）报告  
建议实施进展情况

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](http://www.fao.org)。



FC 173

### 内容提要

- 财政委员会收到了关于联检组 2016 年题为“联合国系统各组织内诈骗的预防、发现和应对”的报告（JIU/REP/2016/4）所提建议之中两项尚未落实建议的最新实施情况介绍：

- 1) 2018 年 10 月发布的全组织《反欺诈战略》及相关《行动计划》形成一张路线图，为全组织中后期改进欺诈风险管理提供指导，尤其主抓反欺诈文化和管理监控实效（建议 6）。

每两年审查一次既定目标的实现进展，每季度审查一次具体行动的实施进展。按照要求，《内部监控说明》纳入欺诈预防领域的动向。

- 2) 粮农组织实践探索了原则上将案件移交国家执法机构的做法，但仍会对每起案件进行适当分析和评估（建议 14）。

### 征求财政委员会指导意见

- 请财政委员会注意本文件介绍的情况。

### 建议草案

- 财政委员会注意本组织在履行有关承诺方面取得的进展，即实施联检组 JIU/REP/2016/4 号报告《联合国系统各组织内诈骗的预防、发现和应对》所提建议之中两项尚未落实的建议。
- 财政委员会鼓励秘书处及时落实《反欺诈战略》及相关《行动计划》确定的行动，并期待收到更多材料，了解 2018 年《内部监控说明》进程关于欺诈预防领域动向的报告所列行动的落实情况。

## 引言

1. 2016 年，联合国系统联合检查组（联检组）提交了对“联合国系统各组织内诈骗的预防、发现和应对”情况的审查报告（JIU/REP/2016/4 号报告<sup>1</sup>）。在 2017 年 12 月理事会第一五八届会议上，粮农组织表示，除两项建议外，其余建议均已得到实施，并承诺在 2018 年 11 月财政委员会会议上进一步报告余下两项建议的实施进展，分别是建议 6“制定本组织专门的全面反诈骗战略和行动计划”和建议 14“加强关于诈骗案件移交国家执法机构的程序”（见插文 1）。

### 插文 1 - JIU/REP/2016/4: 粮农组织尚未落实的建议

1. 建议 6（第 123 段）：“联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做的，应制定本组织专门的全面反诈骗战略和行动计划，以实施各自的反诈骗政策。这样的反诈骗战略应以本组织的机构诈骗风险评估为基础，并应成为本组织总体战略和行动目标的组成部分。根据诈骗风险的程度，应拨出相应的专项资金用于战略和行动计划的实施。”
2. 建议 14（第 329 段）：“联合国系统各组织的行政首长应与联合国法律事务厅（法律厅）及各自的法律办公室协商，加强现有的关于诈骗案件（和其他不当行为）移交国家执法机构和法院进行刑事和民事诉讼以及追回资产的规章和程序，并确保移交以及时和有效的方式进行。”

## 粮农组织的监控环境

2. 粮农组织致力于保证专款专用，并妥善保护本组织业务不受欺诈和其他腐败行为影响。本组织通过了一项全面的《反欺诈和其他腐败行为政策》<sup>2</sup>（简称《政策》），粮农组织职工与合同人员<sup>3</sup>如有不当行为，一经揭发，绝不姑息。《政策》适用于本组织在各地开展的一切活动（行政、技术或业务活动）。
3. 粮农组织责成一位副总干事监督欺诈风险管理并主抓《政策》。副总干事（运作）在本组织全面主持这项职能，并由一个小型内部监控和风纪股与一个内部监控委员会<sup>4</sup>提供支持。
4. 本组织还具备良好的调查和审计能力，设有监察长办公室（监察办）并出台《举报人保护政策》<sup>5</sup>，同时由监察办管理一条全球举报中央热线。监察办发布监察长年度报告，向财政委员会成员全面介绍审计和调查工作，包括上报的投诉与调查的

<sup>1</sup> [https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu\\_document\\_files/products/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU\\_REP\\_2016\\_4\\_English.pdf](https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/jiu_document_files/products/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2016_4_English.pdf)

<sup>2</sup> 2015 年出台的《反欺诈和其他腐败行为政策》（[AC 2015/08](#)）基于 2004 年（[AC 2004/09](#)）和 2007 年（[AC 2007/11](#)）出台的《政策》，彰显了本组织打击欺诈和其他腐败行为的决心。

<sup>3</sup> 实施伙伴、供应商和其他第三方。其他人员统称为合同人员。

<sup>4</sup> 内部监控委员会成员：副总干事（运作）（主席）、副总干事（计划）、综合服务部、权力下放办事处支持办公室、信息技术司和战略、规划及资源管理办公室。

<sup>5</sup> [AC 2011/05](#)

案件类型和结果。粮农组织每两年发布一则关于本组织风纪问题处理办法的行政通函，向全体职工披露查实的欺诈案件类型和期间采取的纪律处分。此外，一旦出现挪用资金的情况，粮农组织立即责成法律办公室进行系统性评估，研究能否通过国家机构追回资金。

### 实施进展 (JIU/REP/2016/4)

#### 建议 6: 《反欺诈战略》及《行动计划》

5. 联检组建议 6 呼吁联合国各组织制定本组织专门的全面反欺诈战略和行动计划，以此在各自业务环境中实施和纳入反欺诈政策。建议 6 还指出，反欺诈战略及相关行动计划应对照评定的欺诈风险，提出一项具有成本效益的欺诈打击方针，为此主抓可以最大化工作影响力的领域，并重点采取有效、高效的手段，尽量减小欺诈风险敞口，从而加强计划实施。

6. 在 2016 年《粮农组织财务欺诈和其他腐败行为风险管理的高级别审查》(AUD 0716) 中，内部审计部门同样主张，一项全组织反欺诈战略有助于改进在欺诈风险管理中查明的重大弱项，在改进欺诈风险通报、宣传和沟通方面，同时在监测和加强针对评定的欺诈风险的监控措施方面，特别有所助益。

7. 根据联检组和监察办的建议，粮农组织全组织《战略》及相关《行动计划》由主要利益相关方（业务负责单位<sup>6</sup>、总部其他部门<sup>7</sup>和区域办事处）参与制定，并在 2018 年 8 月得到内部监控委员会批准。《战略》为今后四年（2018 - 2021 年）对欺诈风险管理进行必要改进勾画了一张路线图。《战略》对监察办的调查能力给予肯定，目前重心尤其在于加强全组织反欺诈文化，加深对所采取措施（包括管理层的欺诈问题对策）的认识，提高管理监控的整体实效。既定的全组织反欺诈行动是整体企业风险管理不可或缺的一个环节，是本组织加强内部监控制度必不可少的一部分。

8. 本文件介绍的全组织《战略》及持续更新的相关《行动计划》旨在指导中期进一步改进欺诈风险管理，为此必须遵循粮农组织的内部监控框架，主抓本组织《内部监控声明》提出的改进领域，参考联检组的结论和建议。

#### 全组织欺诈风险评估

9. 《战略》的制定基于 2018 年初业务负责单位对监察办认定构成潜在弱项和风险的领域进行的一项全组织欺诈风险评估。

<sup>6</sup> 综合服务部、共享服务中心、技术合作部、人力资源办公室和信息技术司

<sup>7</sup> 战略、规划及资源管理办公室、权力下放办事处支持办公室和监察办

### 插文2 - 评定的欺诈风险领域（十个）

- 项目确定、制定和评估（预算，投入构成，执行模式，包括业务伙伴执行模式相关风险）<sup>8</sup>；
- 供应商管理（登记，绩效）；
- “采购到付款”周期（请购，采办，付款授权）；
- 粮农组织财产管理（资产，库存，设施租赁，车队管理）；
- 全新业务模式（业务伙伴执行模式；现金补助<sup>9</sup>）；
- 差旅（本地/国际）；
- 财务（发票/开支/付款；零用/业务现金；垫款，报告，滥用汇率）；
- 人力资源（编外人员管理；福利/待遇）；
- 信息技术 - 内外部非法访问风险；
- 安保 - 擅入粮农组织办公场所。

10. 评估工作对已经发现或可能出现的欺诈行为和可能滋生欺诈的行为进行了审查，并评价了现行监控措施在预防或/和发现欺诈方面的实效，确认了差距和改进措施，尤其是就高风险领域而言。

### 插文3 - 分析的各业务领域行为

分析了各业务领域130类行为，其中：考虑到现行监控措施，25类<sup>10</sup>归入高残余风险类；68类<sup>11</sup>归入中等风险类；37类<sup>12</sup>归入低风险类。

对于发现的每类行为，监控措施实效不一。就定为中等风险（占 68%）和高风险（占 88%）的行为而言，大多数监控措施被认为实效不足（部分有效、基本无效或监控缺位）。针对中高风险，大多数既定改进方向涉及加强应用现行监控措施/旨在加强风纪（了解和利用辅助工具），另有一些涉及加强制定工作或弥补差距。为应对这些风险，评估期间已经或计划进行若干改进。<sup>13</sup>

11. 总体而言，这项评估证明，有必要采取下列行动：

- 增强全体职工的反欺诈意识和能力（结合各自具体职责，扎实了解主要政策和程序），更好确保职工在易发欺诈领域遵纪守法；
- 弥补在现行监控措施（政策、规则和程序）中发现的弱项或差距，减小查明的欺诈风险；
- 加强工具和制度，促进风纪监测、管理监督和及早发现。

<sup>8</sup> 业务伙伴执行模式

<sup>9</sup> 现金补助

<sup>10</sup> 涵盖4个业务领域 - “采购到付款”周期：13类；信息技术：7类；供应商管理：3类；项目确定：2类

<sup>11</sup> 涵盖9个领域 - 项目确定/制定/评估：7类；供应商管理：9类；“采购到付款”周期：13类；粮农组织财产：8类；全新业务模式：12类；财务：5类；差旅：2类；信息技术：8类；人力资源：4类

<sup>12</sup> 涵盖6个领域 - “采购到付款”周期：6类；粮农组织财产：8类；财务：5类；差旅：2类；安保：6类；人力资源：9类

<sup>13</sup> 每个业务领域的相关风险和必要改进类型详见附件2。

《战略》及《行动计划》<sup>14</sup>

12. 《战略》及其全组织《行动计划》<sup>15</sup>重点实现三项相辅相成的目标，为此需在六大领域采取行动。

**目标 1：加深对粮农组织预防、发现和报告涉嫌欺诈案件的监控措施的认识，同时采取行动，确保：**

- 全体职工<sup>16</sup>和外部利益相关方始终系统了解：(i) 为保障有力反欺诈环境施行的主要欺诈相关政策（《反欺诈和其他腐败行为政策》，举报人保护）和措施；(ii) （在各地和与联合国其他机构）加强预防和发现工作的经验；(iii) 报告的欺诈案件和相关管理层对策（行政/纪律处分和/或供应商制裁）；
- 职工参与渐进式结构化培训计划，在以下方面接受适当培训：(i) 主要欺诈相关政策（关键概念）及其在预防、发现和报告欺诈方面的作用和责任（针对全体职工）；(ii) 运用相关程序和制度/工具，确保遵纪守法（针对承担资源管理等易发欺诈领域职责的职工和行使关键行政职能的职工）。

**目标 2：加强监控实效，减小欺诈风险，同时采取行动，确保：**

- 业务负责单位通过定期欺诈风险评估，更系统地评估监控实效，进行必要改进（遵循三大战略目标：制定/实施计划，提升能力；制定监控措施/机制，确保遵纪守法；利用相关辅助工具）。注意简化和统筹，在评估欺诈风险漏洞的同时，考虑监察办审计和调查结果、内部监控报告结果和上报风险情况（渠道包括国家层面《欺诈预防计划》）；
- 粮农组织所有部门/办事处逐步简化方法，规划和监测针对各自具体欺诈风险漏洞的对策。各部门（参考全组织欺诈风险登记册和内部监控问卷<sup>17</sup>结果）评估内部风险漏洞，规划必须在实施监控措施方面进行的改进（对照三大战略目标，即提高能力、加强遵纪守法和利用辅助工具）。这种方法尤其便于驻国家办事处针对各自国别计划的规模和特点，施行更加积极、注重风险的《欺诈预防计划》。

**目标 3：加强制度和工具，促进管理监督和及早发现/遏制，以便：**

- 根据整体全组织风险管理进程，规划行动并监测和报告采取的行动（全组织、业务负责单位和部门层面，包括驻国家办事处），减小欺诈风险；
- 监测易发欺诈领域的风纪情况，例如：(i) 推广业务情报和信息看板；(ii) 升级现有监测和跟踪工具，同时注意加强数据分析/利用警报/示警红旗系统。

<sup>14</sup> 计划采取的行动概要详见《反欺诈战略》（参阅成员门户网站）

<sup>15</sup> 高级别全组织《行动计划》见附件。

<sup>16</sup> 术语“职工”一词包括编内和编外人员，涵盖粮农组织全体工作人员。

<sup>17</sup> 内部监控问卷

#### 插图4 - 目前（截至 2018 年）在实施《反欺诈战略》及 《行动计划》方面取得的部分主要成绩

**目标 1:** 加深对粮农组织预防、发现和报告涉嫌欺诈案件的监控措施的认识：

- 启动一门名为“预防欺诈和其他腐败行为”的电子学习课程，使全体职工更好了解粮农组织《反欺诈政策》及其意义（预防、发现和报告的责任与粮农组织应对揭发的欺诈案件的机制），并加深对主要风险领域的认识（2018 年第四季度）。

**目标 2:** 加强监控实效，减小欺诈风险：

- 提高更多国家的电子转账能力。这种转账方式更安全，可以更稳妥地加强各办事处内部监控环境；
- 在各地推广接入“联合国全球采购网”的 InTend 招标解决方案，提高采购进程的保密性和透明度，并促进采购行动的跟踪工作。从 2018 年 6 月到 11 月，已在总部、（分）区域办事处和驻国家办事处完成推广，并增设国际采购官员一职；
- 针对现金补助，开发新的全组织程序（《职工手册》），同时制定行政和业务管理最低标准，完全或部分减小查明的欺诈风险漏洞（2018 年第三季度）；
- 基于全组织欺诈风险评估，采取新的、更加积极的、注重风险的方法，制定国家层面《欺诈预防计划》（2018 年第四季度）；

**目标 3:** 加强制度和工具，促进管理监督和及早发现/遏制：

- 开发一个新工具，为业务负责单位和驻国家办事处规划、监测和报告反欺诈行动计划提供便利。这个工具有助于：(i) 业务负责单位和各区域办事处整体把握不同业务领域/类型和各地查明存在的欺诈风险与采取的措施；(ii) 驻国家办事处制定更加积极、注重风险的《欺诈预防计划》（2018 年第四季度）；
- 针对本地差旅推广信息看板 - 继 2017 年向所有实地办事处推广本地差旅模块后，粮农组织为便利风纪监测开发了一个信息看板，第四季度有望得出首批分析结果。

#### 《战略》实施和报告安排

13. 《战略》通过一项全组织计划（详见附件 I）实施，整合更详细的业务负责单位行动计划。这项计划提出了中短期行动，与粮农组织规划周期一致。

14. 中期（2019 年中）和最后实施阶段（2021 年底）审查各项目标实现进展并相应向内部监控委员会汇报。<sup>18</sup>定期欺诈风险评估旨在评估提升监控实效方面的进展。

15. 定期监测具体的业务负责单位行动计划的实施进展，并每季度向主抓《反欺诈政策》的副总干事（运作）汇报，为报告整体全组织《反欺诈行动计划》的实施情况提供依据。

16. 按照要求，《内部监控说明》纳入欺诈预防领域的动向。

<sup>18</sup> 基准和绩效指标待定。

### 建议 14：制定欺诈案件移交国家执法机构的规章和程序

17. 建议 14 呼吁联合国各组织“加强现有的关于诈骗案件（和其他不当行为）移交国家执法机构和法院进行刑事和民事诉讼以及追回资产的规章和程序，并确保移交以及时和有效的方式进行。”

#### 进展情况

18. 与联合国诸多组织一致，粮农组织对建议 14 表示支持，并认可联合国法律事务厅的领导地位。总的来说，粮农组织还与 [CL 158/INF/7](#) 号文件向理事会汇报的首协会立场一致：

#### 插文 5 - CL 158/INF/7 号文件摘要

“有组织指出，该建议的执行取决于各组织法律地位所决定的将案件移交国家当局所涉条件、规章和程序所定的范围，同样，这些进程原则上已经通过东道国协定等机制在所有联合国实体中建立，并在一定程度上取决于所在会员国的反应能力。”（第 31 段<sup>19</sup>）。

“还有组织指出，该建议似乎假定现有的规章或程序不存在或需要改进，而且加强这些规章和程序将导致更多案件被移交国家当局。但是，一些组织指出，除了对案件的强弱之处进行法律分析外，还需对明显或潜在风险和进行大量的细致审查，在这方面，报告并未充分评估所涉费用和成本，也未解释为何潜在惠益大于成本。”（第 32 段）。

#### 现状

19. 粮农组织实施了关于案件可以移交国家执法机构的建议 14，并以此作为一个原则问题和一项例行程序。具体而言，一旦出现挪用资金的情况，粮农组织立即责成法律办公室进行系统性评估，研究能否通过国家执法机构追回资金。

20. 在此之前，先对每起案件所有相关案情进行审查，尤其包括实际挪用金额，能否从本组织离职付款中扣减追回，投入国家机构和法院的复杂程序是否可行、适当。在最近一些案件中，审查所有相关案情之后，粮农组织确定案件不宜移交国家机构。如果评估认为，即使有可能成功追回，并或许可以起到一定威慑作用，但以此方式追查案件的成本仍然过高，那这种情况下尤其不会移交案件。

21. 根据联合国大会题为“追究联合国官员和特派专家的刑事责任”的第 72/112 号决议依据的原则，粮农组织愿意更系统地向有关国家外交部报告案件，同时要求外交部采取必要措施，以便提起刑事和民事诉讼，并追回资产。

<sup>19</sup> A/71/731/Add.1



## 附件 I：全组织反欺诈行动计划

行动	行动方	2018-19 <sup>20</sup> (短期)	2020-21 年 (中期)
<b>目标 1：加深对本组织预防/发现/报告涉嫌欺诈案件的监控措施的认识</b>			
行动 1.1：内外部利益相关方始终系统了解主要监控措施、经验、报告的案件和行政处分			
<ul style="list-style-type: none"> <li>确立定期沟通：交流为保障有力反欺诈环境施行的一系列政策/措施（内部沟通/成员之间沟通）- [确定机制、频率、责任；监测后续行动]</li> </ul>	监察办/内部监控和风纪股/权力下放办事处支持办公室/全组织交流办公室/区域办/业务负责单位	继续实施	继续实施
<ul style="list-style-type: none"> <li>确立就加强预防/发现工作交流经验的机制/工具（如在各地/与联合国其他机构交流），同时促进交流</li> </ul>	监察办/权力下放办事处支持办公室/区域办	2019 年初 (内部) 2019 年底 (外部)	继续实施
<ul style="list-style-type: none"> <li>继续展开定期沟通：报告欺诈案件/相关行政处分（发布行政通函/监察办年度报告/其他手段），包括按照要求将案件移交国家执法机构。</li> </ul>	监察办/法律办公室	监察办年度报告 (2018 年, 2019 年) 行政通函 (2019 年)	监察办 年度报告 (2018 年, 2019 年) 行政通函 (2021 年)
行动 1.2：制定并实施协调一致的结构化培训方针（各种模式）			
<ul style="list-style-type: none"> <li>全体职工：               <ol style="list-style-type: none"> <li>开发/启动全组织政策（欺诈和举报人保护）电子学习课程和其他学习辅助工具；</li> <li>确保全体职工在规定时间内完成强制网上培训。</li> </ol> </li> </ul>	制定工作：监察办，人力资源办公室，内部监控和风纪股； 实施工作：总部各单位和各区域办	2018 年 第四季度 (欺诈) 2019 年初 (举报人保护)	继续实施
<ul style="list-style-type: none"> <li>按照不同职责：               <ol style="list-style-type: none"> <li>盘点/加强易发欺诈领域（如采购、财务、资产、差旅）的现行学习计划；</li> <li>制定各领域的逐步推广计划，设立相关风纪监测机制。</li> </ol> </li> </ul>	业务负责单位：人力资源管理办公室；内部监控和风纪股（制定工作） 总部各部门/各区域办（实施工作）	2018 年 第四季度 (差旅， 采购) <sup>21</sup>	继续实施
<b>目标 2：加强监控实效，同时特别重视高欺诈风险领域</b>			
行动 2.1：系统性评估关键业务/职能领域的欺诈风险漏洞，提升监控实效（制定工作）			
<ul style="list-style-type: none"> <li>定期进行全组织欺诈风险评估，同时参考监察办/其他单位提出的反馈意见（对照行动 2.2）</li> </ul>	副总干事（运作）/内部监控和风纪股；业务负责单位（与权力下放办事处协商）	2018 年 5 月前 (初步) 2019 年底前	2021 年底前
<ul style="list-style-type: none"> <li>确立机制/进程，以便了解：               <ol style="list-style-type: none"> <li>监察办对监控措施在应对查明的风险方面实效的系统性反馈意见（监察办在开展审计或调查之后提出）</li> </ol> </li> </ul>	监察办	2019 年底前	2021 年底前

<sup>20</sup> 示意性时间表<sup>21</sup> 制定并定期更新具体培训计划之后加入 2019 年其他培训信息

2) 全年上报或查明的风险	监察办/内部监控和风纪股/权力下放办事处支持办公室/区域办	继续	继续
<ul style="list-style-type: none"> <li>确定/优先进行必要改进；更新/制定具体的业务负责单位计划（酌情提出实现《战略》各项目标的行动）和一份整体全组织《反欺诈行动计划》。</li> </ul>	内部监控和风纪股；业务负责单位/监察办/权力下放办事处支持办公室	2018年第四季度（初步） 2019年第一季度（更新）	每年第一季度前（更新）
<b>行动 2.2：改进（总部和权力下放办事处）单位层面欺诈风险对策的规划和监测</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>作为国别年度报告不可或缺的一部分，为驻国家办事处更新指南/模板</li> </ul>	权力下放办事处支持办公室/内部监控和风纪股/监察办，与区域办协作	2018年第四季度	定期更新
<ul style="list-style-type: none"> <li>为其他地点制定方针/欺诈风险应对机制（纳入相关全组织进程）</li> </ul>	内部监控和风纪股/战略、规划及资源管理办公室/监察办	2019年	（同上）
<ul style="list-style-type: none"> <li>与各区域合作，确立有据可查的例行程序，确保《欺诈预防计划》在驻国家办事处得到实施</li> </ul>	权力下放办事处支持办公室/内部监控和风纪股/区域办	2019年第一季度	继续实施
<b>目标 3：加强制度和工具，促进管理监督和及早发现/遏制</b>			
<b>行动 3.1：逐步改进风纪监测制度和工具</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>在所有易发欺诈领域的管理监督中推广现有信息看板并确保更系统运用，先从高风险领域着手</li> </ul>	业务负责单位/信息技术司，与权力下放办事处协商	继续	继续
<ul style="list-style-type: none"> <li>在易发欺诈领域引进或改进现有信息技术工具/系统 - 先从高风险领域（如采购和信息技术）着手，后在其他领域（如人力资源）推进</li> </ul>	业务负责单位/信息技术司，与权力下放办事处协商	继续	继续
<b>行动 3.2：开发网上工具，为制定、监测和报告《欺诈预防计划》提供便利</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>开发定期更新欺诈风险评估、监测和行动计划实施报告（全组织；具体业务领域）的工具，同时注意开发其他全组织进程/风纪监测工具</li> </ul>	内部监控和风纪股/业务负责单位/信息技术司	2018年第四季度	定期更新/改进
<ul style="list-style-type: none"> <li>开发制定、监测和报告国别《欺诈预防计划》的工具（现有年度报告工作区中全组织工具的基本构件）</li> </ul>	权力下放办事处支持办公室/内部监控和风纪股/信息技术司，与权力下放办事处协商	2018年第四季度	定期更新/改进

## 附件 II：欺诈风险评估 - 亮点

### 1. 主要评估领域和残余风险等级概况：

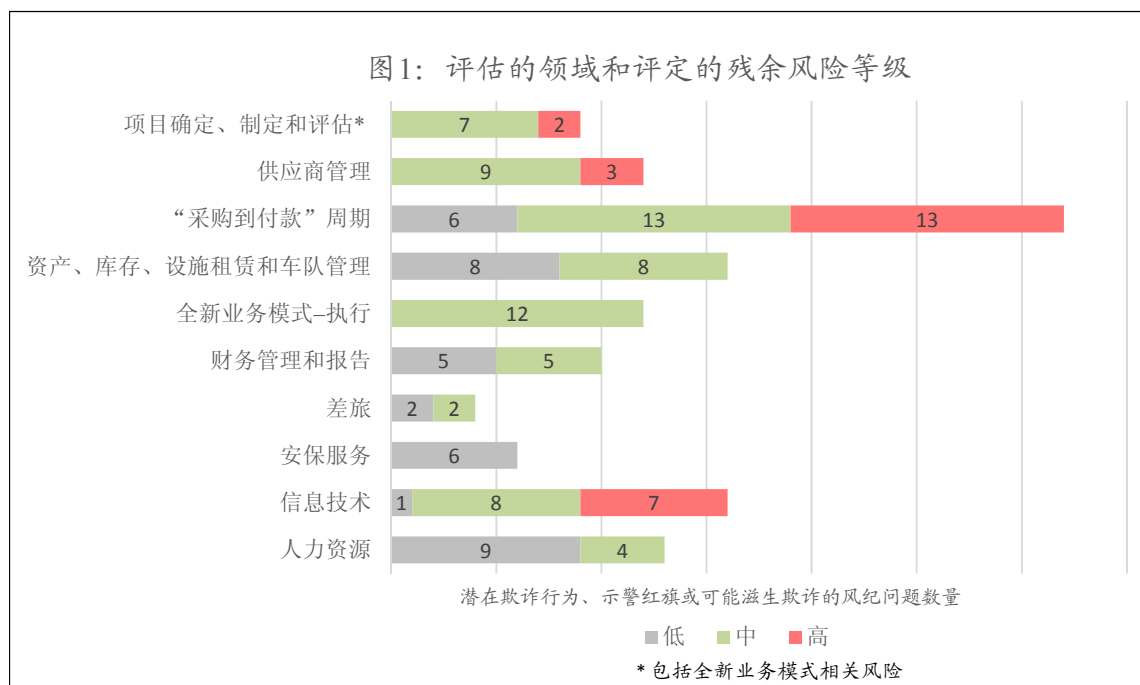


图 1 展示各业务领域的风险总体分布情况（评估时间：2018 年 1 月 - 5 月）：

- ◀ 业务负责单位分析了各业务职能的 10 个风险领域（如上所述）；
- ◀ 审查了 130 类潜在风纪问题/欺诈行为/示警红旗（经监察办和业务负责单位查实），其中 25 类归入高残余风险类，68 类归入中等残余风险类，37 类归入低残余风险类。必须指出，数字体现不出粮农组织在全球范围所受影响相对严重程度，仅代表认识到了可能出现的行为（欺诈行为，或提供欺诈温床的无意行为）；
- ◀ 经发现，高风险集中在“采购到付款”周期、信息技术、供应商管理和项目确定/制定/评估环节（采购相关）。所需改进例见附件 II 第 2 部分。

#### 注：

- 风险评级：是指业务负责单位认为存在的残余风险（现行监控措施依然存在的风险）。不过，某些风险发生的概率和产生的影响可能因地而异，因此存在相关残余风险。
- 全新业务模式（现金补助）相关风险：在查明的风险中，大部分涉及须向个人或家庭提供援助/分发物资的所有执行模式。这类风险归入“资产、库存、设施租赁和车队管理”等其他大类。

## 2. 应对不同风险等级的监控实效概况。

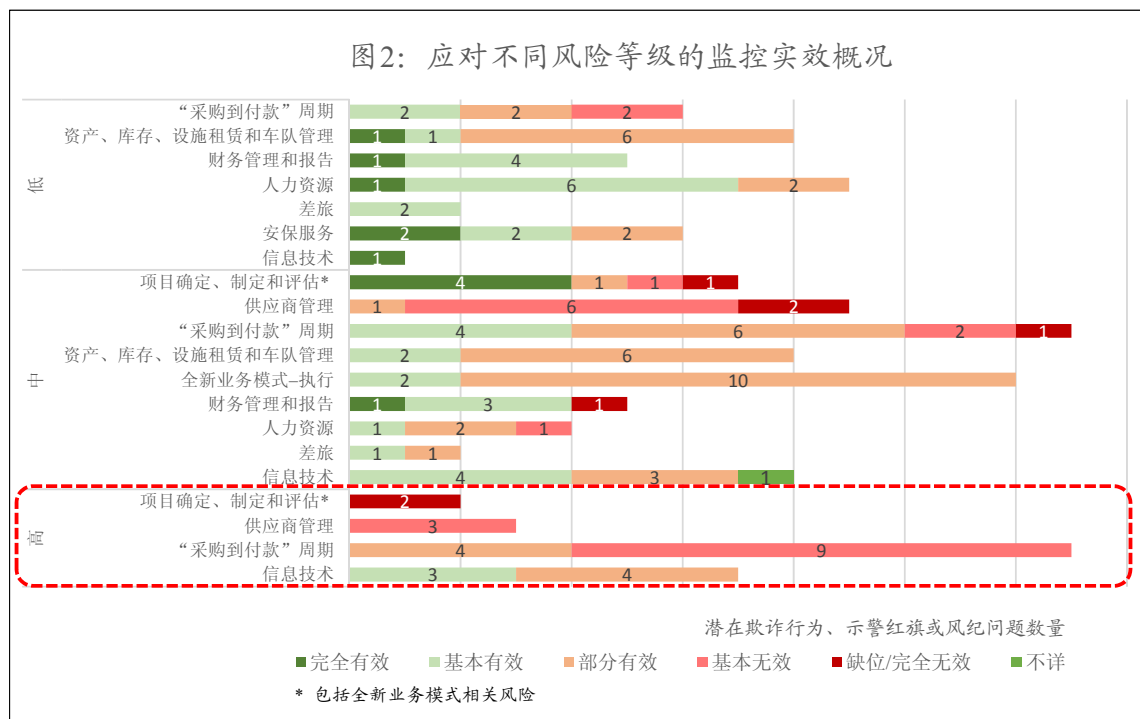


图2展示（在2018年1月-5月评估期）业务负责单位认为监控措施应对各类风纪问题/潜在欺诈行为的实效。必须和/或正在进行的改进示例如下。

### 低风险领域（37类潜在欺诈行为/示警红旗）：

- ◀ 23例 - 认为监控措施完全有效（6例），无需进一步改进，或认为基本有效（17例），计划/正在进行一些改进，从而加强风纪：开展培训（例如，安保 - 假证；国际公差），扩大现行监控措施应用范围（例如，财务 - 在权力下放办事处推行电子转账）；
- ◀ 12例 - 认为监控措施部分有效，计划/正在进行改进，从而：扩大现行监控措施应用范围（例如，安保 - 闭路电视覆盖；人力资源 - 使用 Taleo 签发所有合同；编外人员背景调查）；加强使用现有系统/监测工具（例如，采购 - 使用全球资源管理系统请购，或使用采购活动跟踪工具及时签发 PO/合同），制定新的政策、程序和制度（例如，库存跟踪；车队管理）；
- ◀ 2例 - 认为监控措施基本无效，必须另行培训/盘点，从而加强风纪（采购 - 买方/AO 确保定期跟进 PO/合同执行工作或审批长期协议范畴以外事项）。

### 中等风险领域（68类潜在欺诈行为/示警红旗）：

- ◀ 5例 - 认为监控措施完全有效（即预防向资源伙伴谎报，或确保选择足以胜任的业务伙伴），计划对业务伙伴执行模式进行一些改进，从而确保现行程序得到遵守（例如，继续开展培训，提高权力下放办事处业务能力，开发辅助系统/工具）；

- ◀ 17 例 - 认为监控措施基本有效，需要进行一些改进，从而确保现行规则得到遵守（例如，人力资源 - 抽查，并扩充驻国家办事处优先供应商队伍，减小医疗证明造假风险；业务伙伴执行模式 - 培训，辅助系统/工具；采购 - 引进 InTend 解决方案/采办工具），制定/加强程序（例如，资产：信息技术/安保资产处置；信息技术 - 安装网络防火墙，防止利用后门进入系统）；
- ◀ 30 例 - 认为监控措施部分有效，计划/正在进行一些改进，从而制定/改进现行程序/指南（例如，现金补助 - 新的《职工手册》（MS702）；采购 - 职责划分；人力资源 - 因公补偿；库存 - 临时保管物资/最后发给受益人）；推广现有工具（例如，采购 - 跟踪）或开发新工具（例如，物资跟踪/估价系统）；提高能力/加深认识，强化遵守现行规则（本地差旅、供应商管理/制裁 - 报告可疑案件）；
- ◀ 10 例 - 认为监控措施基本无效（10 例），需要进行改进，从而弥补知识和能力差距（例如，采购 - 请购筹备/采办）；改进指南/程序（例如，人力资源 - 与常驻罗马机构交叉核查职工福利重叠情况）；加强使用现有系统工具（例如，采购跟踪）；
- ◀ 5 例 - 认为监控措施无效或缺位，需要进行改进，从而弥补程序/准则空白（采购 - 外包；现金补助活动汇率管理）和知识差距（供应商登记/核查）；
- ◀ 1 例 - 涉及信息技术 - 监控实效暂时不详（应对系统数据操纵风险的监控措施，要求政策制定者根据“按需知密”的原则分配业务访问权限）。

#### 高风险领域（25 类潜在欺诈行为/示警红旗）：

- ◀ 3 例 - 认为监控措施基本有效（信息技术领域），须对政策/措施进行一些改进（有关提升权限以减小内部风险的政策，或有关使用网络应用防火墙以防御外部威胁的政策）；
- ◀ 8 例 - 认为监控措施部分有效（采购，信息技术），急需进行改进，从而弥补规则和程序方面的认识/知识差距（例如，采购规划/先采购后请示/必要审批），施行其他信息技术监控措施（采用多步验证机制，预防外部非法访问系统风险）；
- ◀ 12 例 - 认为监控措施基本无效（“采购到付款”，供应商管理），需要：
  - (i) 弥补在了解/运用规则/程序方面的差距（例如，请购审批；采办/招标模式）；
  - (ii) 弥补监测工具方面的差距，或确保得到更系统的利用（例如，目前推广的电子采办解决方案；利用信息看板，监测风纪情况）；
- ◀ 2 例 - 认为监控措施无效/缺位（项目确定/制定/评估），要求对采购活动另行指导/制定政策规定。