



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

# 财政委员会

第一九九届会议

2024 年 5 月 20–24 日，罗马

粮农组织监督咨询委员会 2023 年度报告

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

助理总干事

战略、计划及预算办公室主任

粮农组织监督咨询委员会秘书

贝丝·克劳福德女士

电话：+39 06570 52298

电子邮箱：[FAO-OAC-Secretariat@fao.org](mailto:FAO-OAC-Secretariat@fao.org)

### 内容提要

监督咨询委员会（监咨委）：

- 欢迎总干事对监咨委工作的支持，并赞赏总干事持续与监咨委成员合作，并参加 2023 年举行的所有会议；
- 欢迎总干事持续致力于有效传达“高层基调”，以及对不道德行为的零容忍态度；
- 很高兴确认监察长办公室（监察办）在审计和调查职能方面完全独立，并注意到向监察办提供的资源大幅增加；
- 对监察办的运作及其与其他监督职能之间的协调得出积极的结论；
- 注意到内部控制和风险管理领域以及实施人力资源行动计划方面取得的进展；
- 很高兴确认道德操守办公室完全独立，并欢迎道德操守办公室与调解专员之间的良好合作和持续进展；
- 对正在采用的评价模式和评价办公室开展的活动感到满意；
- 赞赏近东及北非区域办事处提供的最新信息，并对团队的专业精神感到满意；
- 注意到粮农组织管理层在处理监督建议方面取得的进展，并赞赏为重新评估所有未落实建议的管理行动计划的实际实施情况而做出的积极努力；
- 欢迎粮农组织为实现各项业务和业务活动现代化所做的持续努力，包括在权力下放地点的努力。

### 征求财政委员会指导意见

提请财政委员会关注粮农组织监督咨询委员会2023年度报告。

### 建议草案

财政委员会注意到粮农组织监督咨询委员会 2023 年度报告：

- a) 认可监咨委根据其《职责范围》在职责领域内提供独立保证和咨询意见方面发挥着重要作用；
- b) 欢迎该报告，其中载列了关于本组织监督工作的积极结论；对监察长办公室的业务以及道德操守办公室与调解专员开展的工作表示赞赏；并载有关于粮农组织内部控制、风险管理和治理系统的相关咨询意见；
- c) 对监咨委在其职权范围内提出的咨询意见表示满意；
- d) 赞赏在落实监咨委建议方面取得的进展，并期待管理层在 2024 年 11 月举行的财政委员会下一届例会上提交进一步情况报告。

## 目录

引言 .....	5
<b>I. 监督咨询委员会 2023 年工作情况 .....</b>	<b>5</b>
职能和责任 .....	5
2023 年工作计划 .....	6
2023 年专题审查和特别指导 .....	6
粮农组织实地计划的交付情况 .....	6
监咨委外部及自我评估 .....	7
<b>II. 会计和财务报告 .....</b>	<b>7</b>
财务报告 .....	7
<b>III. 监督 .....</b>	<b>8</b>
外部审计 .....	8
评价办公室（评价办） .....	8
<b>IV. 内部控制和风险管理 .....</b>	<b>8</b>
内部控制政策和风险管理 .....	8
人力资源管理 .....	8
数据保护科 .....	9
<b>V. 道德操守/调解专员办公室 .....</b>	<b>9</b>
<b>VI. 内部审计和调查职能的有效性 .....</b>	<b>9</b>
附件 1：2023 年监咨委的构成 .....	11
附件 2：监督咨询委员会各项建议落实情况 .....	12

## 引言

1. 监督咨询委员会（监咨委）很高兴提供其2023年度报告。报告内容结构遵照2022年6月粮农组织理事会第一七〇届会议批准的监咨委《职责范围》拟定<sup>1</sup>。报告概述了监咨委在报告期内的的工作、观察、意见和建议，供总干事和财政委员会审议。
2. 2023年，监咨委举行了两次线下会议（2月、12月）和一次线上会议（7月）。监咨委赞赏定期收到情况更新和信息，以及随后就与本组织工作相关的发展以及影响关键业务活动效率和效力的事项进行公开和建设性讨论。尤其赞赏总干事和核心领导层亲自出席每次会议。
3. 监咨委感谢总干事和核心领导层、助理总干事兼近东区域代表、法律顾问、监察长、道德操守官员和调解专员、评价办主任、人力资源司司长、财务司司长、土地与水资源司司长、后勤服务司司长、战略、计划及预算办公室主任、粮农组织其他工作人员以及外聘审计员在2023年会议期间给予的合作与协助。监咨委感谢监咨委秘书处在2023年提供的支持。
4. 监咨委2023年构成情况载于附件1。

## I. 监督咨询委员会2023年工作情况

### 职能和责任

5. 根据经其《职责范围》第11条（“定期审查《职责范围》”）规定，监咨委确认，2023年无需修订其《职责范围》<sup>2</sup>。
6. 关于其工作方法，监咨委确认将继续与区域和次区域办事处举行一系列线上情况通报会，并将于2024年和2025年为欧洲和中亚以及亚太地区这两个剩下的区域举行情况通报会。
7. 按照最佳实践方式，监咨委在每次相关会议上与监察长、外聘审计员、道德操守官员和调解专员举行非公开会议。
8. 监咨委通过全面审查监察长办公室、道德操守办公室和调解专员办公室、粮农组织其他监督职能部门（评价和外部审计）的工作，以及管理层对检察长办公室建议和调查报告采取的行动，继续就本组织的内部控制安排、风险管理流程、财务报告 and 内部审计、调查和道德操守职能向总干事和财政委员会提供独立咨询意见。

---

<sup>1</sup> CL 170/REP 第 29.c)段

<sup>2</sup> 监督咨询委员会《职责范围》可在以下网址查看：<https://www.fao.org/about/oversight-advisory-committee/zh/>.

9. 监咨委在每次会议后向总干事和财政委员会主席致函说明其讨论的主要结果，并赞赏地注意到粮农组织所有相关部门均就针对监咨委意见和建议所采取的行动提供了详细答复。

### **2023年工作计划**

10. 监咨委愉快地报告，本委员会根据其《职责范围》成功履行了职责，并全面完成了2023年工作计划。在撰写本报告时，监咨委尚未批准其2024年工作计划。

### **2023年专题审查和特别指导**

11. 2023年，除了议程上的常设议题外，监咨委还就以下事项提供了特别指导：

- 业务现代化和业务改进
- 数据保护政策和建立数据保护科的进展
- 共享服务中心近期改革及未来计划
- 粮农组织在科学和创新方面的工作
- 粮农组织在土地和水方面的工作
- 粮农组织社会保障科
- 近东及北非区域办事处业务管理、监督和内部控制措施通报会
- 粮农组织预防金融欺诈的措施，包括反洗钱和打击资助恐怖主义
- 粮农组织采购活动和计划
- 2023年工作计划和预算执行情况的进展
- 粮农组织在信息技术和网络安全方面的工作
- 落实建议7（JIU/REP/2020/1），在2021年底前制定并通过调查针对行政首长不当行为投诉的适当正式程序，并通过适当政策
- 2022-25年企业资源规划路线图进展

### **粮农组织实地计划的交付情况**

12. 2021年7月，监咨委与区域办事处发起了一系列专门通报会。监咨委于2021年收到拉丁美洲及加勒比区域和次区域办事处情况通报、2022年收到非洲区域办事处情况通报，2023年收到近东及北非区域办事处情况通报。

13. 监咨委对近东及北非区域办事处情况通报的彻底性、质量和广度表示感谢和赞赏。监咨委特别强调了近东及北非区域办事处团队的专业精神，并支持其重组工作的愿景。监咨委详细讨论了审计建议的后续行动，并强调了利用这些审计作为宝贵建议来源的重要性。

14. 监咨委还对该区域办事处的风险管理和尽职调查方法感到满意，并高兴地注意到，在使用编外人员方面，没有提出任何认为不公正的问题。监咨委还支持近东及北非区域办事处制定的“值得尊敬的工作场所促进者”计划，以及防止性剥削和性虐待工作和人权问题及所做努力。

15. 监咨委建议加强驻国家代表处和区域办事处的能力，以在第一道和第二道防线中实施和嵌入风险框架，并借鉴监察办在该领域审计中提出的缓解行动建议。

### **监咨委外部及自我评估**

16. 2024年，定期与监咨委互动的粮农组织高级管理层完成了一份保密评估调查问卷，以评价监咨委在2022-23年期间的绩效（外部评估）。监咨委还根据联合国系统监督咨询委员会的最佳实践方式开展了2022-23年自我评估审查。

17. 外部评估的重点领域包括：监咨委根据其《职责范围》履行其职责的情况；监咨委提出的意见和建议是否被认为具有相关性；监咨委是否以有效和建设性的方式与高级管理层进行沟通。监咨委很高兴地报告，高级管理层对上述领域的平均评分为4.5分，评分范围从1分（非常低）到5分（非常好）。同样，监咨委对其业务效能的自我评估的平均评分为4.7分。

## **II. 会计和财务报告**

### **财务报告**

18. 2023年期间，监咨委听取了有关财务报表和报告的情况通报，包括本组织的流动性状况和现金支出状况；来自信托基金的收入；投资策略和投资组合管理；持续遵守《国际公共部门会计准则》（IPSAS），包括会计准则的变更；行政和财务系统改善；监督权力下放办事处的财务控制；以及自动银行对账。

19. 监咨委对整体财务状况和积极的现金状况前景感到满意。考虑到市场状况，监咨委对投资提供了高于基准的回报表示欢迎。

20. 监咨委注意到为防止欺诈而采取的措施，包括反洗钱和打击资助恐怖主义，并对采购流程采取的措施感到满意，同时注意到，由于列入黑名单的个人和受制裁实体不断增加，支付领域面对一系列挑战。

21. 监咨委注意到粮农组织治理机构正在就粮农组织财务模式以及正常计划与预算外资源之间的平衡问题进行讨论，并期待在这一领域进行进一步讨论。

### **III. 监督**

#### **外部审计**

22. 2023年，监咨委继续审查外部审计长式报告及其管理层信函，包括其中提出的建议。监咨委对不存在重大内部控制问题感到满意，同时指出一些调查结果可能表明需要更加严格地贯彻政策和程序。

23. 监咨委注意到在实施外部审计计划活动方面取得的进展，并欢迎粮农组织管理层的充分合作。监咨委还注意到管理层在落实尚未落实的建议方面所取得的积极进展。

#### **评价办公室（评价办）**

24. 监咨委讨论了评价办《2023-2025年评价战略》、《粮农组织评价职能独立评价》的进展情况，以及评价办正在开展的评价工作。监咨委赞扬评价办采用的非常先进的评价模式，并强调需要监测评价结果主流化以及整个组织汲取的经验教训的落实情况。

25. 监咨委强烈支持将下放的评价职能重新整合到总部层面。

### **IV. 内部控制和风险管理**

#### **内部控制政策和风险管理**

26. 监咨委注意到粮农组织内部控制和风险管理职能方面所取得的进展，并继续在该领域提供专门建议。监咨委祝贺粮农组织在提高风险管理意识和创建理想的风险管理文化方面所开展的工作。监咨委还建议更明确地确定风险的优先顺序、确定风险所有者并重点关注缓解行动计划，包括风险升级的监测和机制。

27. 监咨委支持拟议的2023-24年工作计划，并指出预计制定的“风险偏好/承受能力”声明将为粮农组织提供良好价值。

#### **人力资源管理**

28. 监咨委审查了《人力资源战略行动计划》的落实进展，并对人力资源改革的进展表示欢迎。它欢迎与道德操守办公室合作促进利益冲突沟通。

29. 监咨委对人力资源部门加大对多元化和人才管理的关注和资源支持表示赞赏。



## 数据保护科

30. 2022年，监咨委商定按照章程及法律事务委员会的建议承担监督本组织《数据保护政策》实施的职责。2023年，监咨委继续讨论2023年1月成立的数据保护科（DPU）的活动和发展情况，包括人员配置和计划。

31. 监咨委注意到恶意访问敏感数据的风险很高，并强调需要注重预防行动，特别注意保护受益人和实施合作伙伴的数据。同样，监咨委强调了遵循明确指导方针，保持与调查案件、人力资源和防止性剥削和性虐待相关的数据的完整性并妥当处理的重要性。

32. 监咨委很高兴看到粮农组织正在考虑联合国其他机构的最佳做法和经验，并建议汲取经验教训，逐步实施数据保护政策。

## V. 道德操守/调解专员办公室

33. 监咨委继续监督道德操守和调解专员办公室在2023年所开展活动的进展情况。监咨委对两个办公室之间的紧密合作关系感到满意，并赞赏两部门的工作质量。监咨委还赞扬检察长、调解专员及道德操守官员联袂考察实地办事处的举动，并注意到在提高认识方面取得的积极成果。

34. 监咨委还欢迎建立起内部司法系统所有参与各方（道德操守、调解专员、调查部门、法律部门、人力资源部门）定期举行联合例会的做法，以便交流认识和机会，从而提高整个内部司法系统的有效性。

35. 监咨委欢迎关注利益冲突的年度信息披露计划新举措。它注意到高级管理层利益冲突案件的高发生率主要与信息披露活动的增加有关。监咨委还指出，大多数案件涉及个人参与各类委员会或与伙伴实体的互动，这两者往往取决于粮农组织技术管理人员的高度专业化性质。监咨委欢迎道德操守办公室与法律办公室合作为此制定明确的指导原则。

36. 监咨委对所报告的“尊重和文明”问题的突出性感到关切，并建议这些问题可能需要对文化进行审查。

## VI. 内部审计和调查职能的有效性

37. 监咨委对保证审计和调查职能完全独立、免受任何不当干预以及在2023年与所有高级管理层的良好合作表示欢迎。监咨委注意到向该办公室提供的资源大幅增加，并赞赏总干事继续致力于向该办公室提供充足的资金。

38. 监咨委对监察长办公室的一些重要举措表示欢迎，并支持拟议的监察长办公室内部重组，包括设立一个专门负责提高认识和咨询服务的部门。
39. 监咨委从监督的角度讨论了预算外项目谈判的影响，认识到捐助方对控制点和监督日益增加的要求通常超出了该办公室提供额外服务的能力。在这方面，监咨委欢迎联合检查组正在进行的审查“单一审计原则和捐助方额外监督要求的影响”，并期待其结果。
40. 监咨委赞赏与行动负责人一起重新评估所有未决建议的积极努力，并大力支持制定切合实际的实施计划，包括将“商定的行动”转变为“管理行动计划”。
41. 监咨委从增加对司法系统信任的角度考虑了向调查部门报告的案件数量的增加。

## 附件1：2023年监咨委的构成

监咨委由5名专家构成。2023年监咨委构成如下：

2023年监督咨询委员会	委员
Fayezul Choudhury先生	委员（自2019年7月起）及主席（自2020年7月起）
Gianfranco Cariola先生	委员（自2017年12月起）
Malika Aït-Mohamed Parent女士	委员（自2020年7月起）
Hilary Wild女士	委员（自2020年7月起）
Honoré Ndoko先生	委员（自2022年12月起）

### 当然秘书

助理总干事

战略、计划及预算办公室主任

贝丝·克劳福德女士

## 附件2：监督咨询委员会各项建议落实情况

● 已完成		● 进入收尾阶段		● 进行中	
监督、内部监控、风险管理					
1.	OAC 65 2023年12月	●	<p><b>监咨委：</b>强烈建议尽早更新2015年制定的反欺诈预防法律框架，并建议在更新的反欺诈政策中纳入职责分离措施以及利益冲突措施。</p> <p><b>粮农组织：</b>反欺诈政策已经工薪，正在最后审批阶段。</p>		
2.	OAC 65 2023年12月	●	<p><b>监咨委：</b>建议需要更新供应商制裁政策。</p> <p><b>粮农组织：</b>供应商制裁政策正在更新，并进行了一些更改，以便尽可能与联合国管理问题高级别委员会(HLCM)采购网络制定的《示范政策框架》草案保持一致。此外，《标准操作程序》也已起草完成。粮农组织供应商制裁政策只有在目前正在接受最终批准的《示范政策框架》最终确定之后才能完成。</p>		
3.	OAC 65 2023年12月	●	<p><b>监咨委：</b>建议确定粮农组织风险框架的风险负责人，并重点关注缓解行动计划，包括风险升级的监测和机制。建议粮农组织制定总体路线图，以实现成熟、稳健的风险管理框架。</p> <p><b>粮农组织：</b>核心领导层已决定取消最高风险的风险负责人，并指出他们作为一个团队对这些风险负责。针对重点风险，将进一步制定缓解行动计划。新的企业风险管理政策中定义了风险升级程序。</p>		
4.	OAC 65 2023年12月	●	<p><b>监咨委：</b>建议加强驻国家代表处和区域办事处的能力，以在第一道和第二道防线中实施和嵌入风险框架，并借鉴监察办在该领域审计中提出的缓解行动建议。</p> <p><b>粮农组织：</b>正在实施一项培训计划，旨在于2024年特别涵盖粮农组织各级管理人员。核心领导层于2024年3月上旬参加了一次专门培训课程，区域管理人员和总部各司司长将在2024年4月至6月接受培训。粮农组织驻国家代表培训预计将于今年下半年完成。</p>		
5.	OAC 64 2023年7月	●	<p><b>监咨委：</b>建议近东区域办事处明确确定该办事处和次区域办事处的第二道防线，特别是制定明确的规划和依据，为执行计划项目决策和核查遵守情况分配责任和进行问责。</p> <p><b>粮农组织：</b>第二道防线由近东区域办事处组织结构中新增的战略和政策部门提供保障（文件NERC/24/8“驻国家代表处网络——现状和前景：政策文件”）。</p>		
6.	OAC 65 2023年12月	●	<p><b>监咨委：</b>建议驻国家代表处新的组织模式应注意明确界定第一道和第二道防线职能，实现充分的职责分工；共享服务中心可能扩大对驻国家代表处的支持。</p> <p><b>粮农组织：</b>2024年区域会议正在审议驻国家代表处网络的拟议模式，这些问题将在此背景下审议。</p>		
7.	OAC 59 2021年10月	●	<p><b>监咨委：</b>《关于权力下放办事处治理结构和能力审计报告》中的建议，指出需要与粮农组织成员协商，对国家办事处目前的模式和结构进行深思熟虑的审查，以反映实地的现实情况。其结论是，审计报告中的大多数结论可能与资源水平是否充足有关。</p> <p><b>粮农组织：</b>2024年区域会议正在审议驻国家办事处网络的拟议模式。</p>		

● 已完成		● 进入收尾阶段	● 进行中
1.	OAC 62 2022年10月	●	<p><b>监咨委：</b>关于粮农组织的不法行为管理和内部司法，建议通过外联和宣传活动更主动地传达这项重要工作，包括在粮农组织主页和有关部门的各个网页上通过统一的信息宣传道德行为、诚信和尊重，以实现沟通目的。</p> <p><b>粮农组织：</b>继续提高知识和认识，将其作为初级预防的重要组成部分，首先是开发一个包含联合行动的内联网页面以及链接到各个主页和相关联合国系统页面的概述。内联网页面包括根据法律办公室发布的关于纪律问题的年度行政通知，对工作人员采取的纪律处分，以及对上一年被发现有不当行为的其他人员采取的行政处分。</p>
2.	OAC 65 2023年12月	●	<p><b>监咨委：</b>建议信息技术司向高级管理层提交有关网络安全挑战和缓解行动的年度报告。</p> <p><b>粮农组织：</b>向高级管理层提交的年度报告的编制工作已取得进展，以一套在线监控信息板的形式报告关键信息技术安全指标挑战和缓解措施。预计相关活动将继续进行，争取在2024年第四季度之前发布2024年年度报告。</p>
<b>内部审计和调查</b>			
3.	OAC 65 2023年12月	●	<p><b>监咨委：</b>关于“信息技术服务管理审计”，建议在第二道防线方面制定更明确的问责制，并强调新闻传播办公室和信息技术司之间在管理社交媒体相关风险方面需要加强协调，包括建立有效的协调机制。</p> <p><b>粮农组织：</b>除了为适用的社交媒体帐户启用和使用多因素身份验证的建议之外，还引入了品牌保护措施。品牌保护由“数字风险保护”平台组成，积极、持续地监测粮农组织合法品牌的欺诈使用、误用和滥用情况，并定期向相关参与方通报和协调（和删除）发现的潜在和/或现有威胁，包括社交网络（例如 Facebook、Instagram、LinkedIn、TikTok、Flickr、Twitter）中的威胁。</p>
4.	OAC 62 2022年10月	●	<p><b>监咨委：</b>关于编外人员医疗保险覆盖计划的审计，建议采取治理改进措施，特别是通过培训和发展创造合同管理知识。</p> <p><b>粮农组织：</b>监察办报告显示，在2021年新合同的管理和执行中，医疗保险计划实现了质的飞跃和提升。本组织继续改进共享服务中心中考勤卡管理、病假管理和应收账款调节方面的各种内部控制薄弱环节。人力资源司社会保障为全面解决这些跨领域问题做出了巨大努力，并在2021年和2022年引导了大规模的医疗保险计划过渡，涉及超过10,000人。人力资源司还通过2022年发布的更新版粮农组织《手册》章节解决了早就该解决的政策空白。病假管理和财务对账流程已建立并顺利实施。外部保险公司的医疗团队审查了附属人员的病假，以确保其医疗合规性和因疾病而缺勤的情况。编外人员医疗保险专项准备金已全面投入运行，所有追溯交易均正确记入新设立的专项准备金。</p>
5.	OAC 65 2023年12月 OAC 55 2020年7月	●	<p><b>监咨委：</b>建议粮农组织继续关注联合国系统内有关总干事不当行为投诉程序和模式的规定的进展情况。</p> <p><b>粮农组织：</b>章程和法律事务委员会（文件 CCLM 120/5）和财政委员会将在其2024年春季会议上继续讨论该事项（文件FC 199/10和FC 199/10 Add.1），监咨委将之后获知结果。</p>
<b>职业操守/监察员职能</b>			
6.	OAC 55 2020年7月	●	<p><b>监咨委：</b>建议道德办公室承担礼品政策管理的责任。</p>

● 已完成		● 进入收尾阶段	● 进行中
			<b>粮农组织：</b> 道德操守办公室收集了利益相关方对修订后的政策文件草案的反馈意见，供监咨委和法律办公室审查。经过新一轮内部磋商后，道德操守办公室已将修订草案提交给法律办公室，目前法律办公室正在审批该文件。
<b>人力资源</b>			
7.	OAC 62 2022年10月	●	<p><b>监咨委：</b>重申其对附属人员向道德操守和调解专员办公室提出的有关待遇不平等问题数量表示关切。建议通过对需求和供资情况进行中长期分析来重新平衡劳动力，并建议通过明确业务部门和人力资源部门的角色和职责来简化一些人力规划活动。建议本组织投资支持员工缓解倦怠和开展压力管理，并更加专注地努力解决粮农组织政策中的种族主义、种族歧视和残疾问题。</p> <p><b>粮农组织：</b>进行中。粮农组织继续关注行政首长协调会/联合国层面有关合同模式审查的工作，并将酌情为国际公务员制度委员会的相关讨论做出贡献。在短期内，粮农组织正在对编外人员/附属人员指导原则和程序进行首次审查，以期简化程序并尽可能改善工作条件。</p>
8.	OAC 61 2022年6月 OAC 59 2021年10月	●	<p><b>监咨委：</b>同意需要合理化聘用类别和合同模式，并建议与其他联合国机构协调推进这一工作。</p> <p><b>粮农组织：</b>进行中。粮农组织继续关注行政首长协调会/联合国层面有关合同模式审查的工作，并将酌情为国际公务员制度委员会的相关讨论做出贡献。在短期内，粮农组织正在对编外人员/附属人员指导原则和程序进行首次审查，以期简化程序并尽可能改善工作条件。</p>
<b>计划和运作</b>			
9.	OAC 65 2023年12月	●	<p><b>监咨委：</b>同意粮农组织需要建立可持续财务模式，实现正常计划与预算外资源之间的平衡，正如粮农组织治理机构正在讨论的那样。</p> <p><b>粮农组织：</b>粮农组织一直在制定一系列可能的行动，以进一步支持综合供资模式下的强有力的财务模式。短期内，新启动的“资源筹集行动计划”中纳入了一些具体行动，而其他行动正在其他正在进行的活动背景下推进，包括粮农组织透明度门户网、加强驻国家代表处和企业资源规划转型。</p>