

2005 年 8 月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

C

财政委员会

第一 — 0 届会议

2005 年 9 月 19—23 日，罗马

外聘审计员关于审查粮农组织官方旅行的报告

后附外聘审计员关于审查粮农组织官方旅行的报告，供财政委员会审查。

外聘审计员关于审查粮食及农业组织官方旅行的报告

引 言

1. 在粮食及农业组织（粮农组织），旅行是落实本组织计划和政策的重要手段之一。2002—2003 两年度差旅费总支出为 1.385 亿美元，占本组织总支出的 9.89%。旅行可大致划分为雇员和咨询人员的公务旅行、非雇员的旅行以及雇员的福利旅行。2002 年 1 月至 2004 年 10 月的旅行授权总数量为 49,617 个，其中公务旅行 38,800 个。

2. 本组织的旅行科在管理支持处（AFDS）处长的直接领导下开展工作。旅行科于 2004 年 1 月转为归属管理支持处。旅行科科长下设三个组，即（i）旅行业务组、（ii）系统组和（iii）运输及保险组。

审计范围和审计方法

3. 在审计期间，对 2002—2003 两年度及 2004 年截至 10 月的旅行授权进行了审计。审计的首要目的是审查本组织在旅行方面的政策、体系和程序。还对节约开支的余地以及

为节约起见，本文件印数有限。请各位代表及观察员携带文件与会，如无绝对必要，望勿索取。
粮农组织多数会议文件可见因特网 www.fao.org

现行程序的改进余地进行了考察，其中考虑了本组织通过削减投入成本而不对工作效果产生实质负面影响的方式实现以程序为导向的增效节支的措施。此外，审计工作还涵盖了总体监管环境以及对手册中现行规定的遵守情况。

4. 审计程序包括利用问卷、访谈和讨论的方式、对旅行科及总部其它部门档案和有关记录的审阅以及对旅行科、信息系统及技术司（AFI）和财务司（AFF）现有的电子形式的信息进行检查。以随机方式对旅行授权进行了抽样并根据旅行等级、手续迟滞、行程安排情况等不同方面对样本进行了检查。

建议概要

建 议	类 别	期 限
1. 我建议本组织尽快结束招标程序并签署合同，以免发生拖累已久的额外费用问题。（第12段）	首要	立即
2. 我建议对手册有关章节进行修订，明确对航程时间的具体定义。我还建议本组织制定有关制度，至少以抽样的方式对本组织规定的适用情况进行检查。（第17段）	应予以注意	立即
3. 我建议本组织继续采取措施，减少预付异地机票的数量，以节约开支。（第21段）	应予以注意	2005年 12月
4. 我建议本组织继续采取措施，使雇员在规定时间内获得旅行证明。我还建议监察长办公室应及早对一次性	重要	2005年 12月

建议的优先类别划分如下：

首要： 为确保本组织不受高度风险影响而必须采取的措施。若不采取措施可能造成严重的财务后果和重大业务混乱。

重要： 为避免受重大风险而需要采取的措施。若不采取措施可能造成财务后果和业务混乱。

应予以注意： 值得采取的措施，应能发挥加强监管或提高资金效率的作用。

支付和票据进行首次审查，以便使本组织能够对程序的有效性 > 及这些程序对监管环境可能造成的风险进行评价。（第27段）

- | | | | |
|----|--|-------|--------------|
| 5. | 我建议本组织继续进行替换旅行系统的工作，以便使其完全符合本组织当前及今后的要求。我还建议提供充足资源，把以网络为基础的旅行监测体系完全纳入Oracle财务应用程序。（第40段） | 重要 | 2005年
12月 |
| 6. | 我建议尽早完成差旅费用清单的设置工作并公布配套的准则。（第44段） | 应予以注意 | 2005年
12月 |

旅行服务的收入分成机制

5. 目前，机票等旅行服务由一家特许经营者负责经营，本组织委托该特许经营者提供“本组织雇员及本组织批准的所有人员的旅行所需的各种服务。”本组织在航空旅行方面还采取了若干节约措施，其中包括对所有雇员的航空旅行等级做出规定、采用不可更改的机票以及选用机票费用最低的经济直航航线等。

6. 与该特许经营者达成的该机制的核心是“收入分成模式”，这一模式要求特许经营者上缴其从航空公司赚取的手续费；而本组织则向特许经营者支付相当于包括所有税收在内的机票价值（减去航空公司提供的手续费）4.5%的管理费。本组织还应提供包括维护费用在内的办公场所、家具、电力和办公用品。

7. 这种收入分成模式要求按机票价值的一定百分比支付管理费，这就造成了与节约措施相左的内在冲突，因为特许经营者的收入直接取决于机票的数量和价值。该特许经营者也是决定何为某日最经济路线的惟一职权部门，而最经济路线反过来会造成其收入的减少。

8. 2000年欧洲商务旅行代理协会委托德勤咨询公司进行了一项定期航空产品研究。该研究注意到所有航空公司在基本手续费之外均向旅行代理提供其它报酬。这些报酬往往是不公开的，由双方服务级别安排决定。这些报酬均取决于业务数量且以增长为最终目的。本组织的收入分成模式没有考虑旅行代理在正常情况下获取的额外报酬的情况。

9. 该模式忽视了一个事实，即这一安排使本组织面临机票费用或税款增加方面的风险，因为特许经营者势必在费用和税款增加的情况下受益。尽管4.5%的管理费一直保持不变，但向本组织支付的手续费却大为减少。本组织1996年签署协议之时，航空公司提供的手续费约为7%，因此扣除4.5%的管理费之后本组织尚有盈余。2004年期间，航空公司将总体手续费水平降低为1%，因此每张机票都使本组织负担额外的费用。

10. 例如，2003年手续费为7%，本组织的节余为机票费用的2.8%。2004年手续费降为1%，本组织负担了机票价值3.5%的额外费用。

11. 鉴于已经认识到自上次招标以来旅游业发生了重大变化，且当时航空公司手续费方面的客观条件已不复存在，本组织决定重新招标。为此目的设立的部门间工作组已对这些问题进行研究。该小组进一步告知正在发行中的标书依据的是交易费模式，而不是收入分成模式。

12. 我建议本组织尽快结束招标程序并签署合同，以免发生拖累已久的额外费用问题。

节约措施的影响

13. 对数据的分析显示，本组织采取的若干节约措施的预定目标尚未实现。根据手册第401.3.32节以及1996年1月22日公布的旅行节约通函的规定，当航班飞行时间超过9小时的情况下，D-2级和D-2级以下官员应享受的旅行等级为头等舱以下的最高舱位。对于航程为9小时或9小时以下的航班，应乘坐经济舱旅行。本组织只批准使用不可更改的机票票价。联合国系统的医务主管曾建议，出于健康原因，航程为5小时及5小时以上的所有旅行均应享受公务舱。公认粮农组织在公务舱使用方面是较为节约的联合国机构之一，采用的是航程超过9小时方享受公务舱旅行的政策。但这一作法的节约效果没有得到有关文件的证明，且在很大程度上取决于对航程线路的监测以及在转机机场的等候时间。

14. 如下所示，公务舱的费用是经济舱费用的两倍：

(欧元)

2002年		2003年		2004年（截至10月）	
公务舱	经济舱	公务舱	经济舱	公务舱	经济舱
8,423,767	4,165,628	8,635,337	4,100,311	6,070,999	1,891,502

15. 对样本差旅费开支申报单的审查发现若干旅行者享受公务舱的情况属于在转机机场的等候时间加上实际飞行时间超过9小时。本组织没有任何机制可以确保特许经营者提供的航程线路的确为最直接和最经济的线路。

16. 本组织称航程时间的定义为从办公地点的预定出发时间至下一停留工作地点的抵达时间，这是长期采用的作法。

17. 我建议对手册有关章节进行修订，明确对航程时间的具体定义。我还建议本组织制定有关制度，至少以抽样的方式对本组织规定的适用情况进行检查。

预付异地机票

18. 预付异地机票系指指示特许经营者为旅行出发地在罗马以外的人员购买机票。这对本组织是一项十分昂贵的旅行安排方式。如下所示，从价值上看，预付异地机票在两年中分别占机票总价值的35.28%和33.44%：

	金 额（欧元）	
	2002年	2003年
出票总金额	11,805,926	12,258,882
预付异地机票	4,165,628	4,100,311
预付异地机票 占出票总金额的比率	35.28%	33.44%

19. 预付异地机票的价格昂贵，原因是所涉及的旅行出发地不在罗马，因此旅行代理不能从全价机票中享受正常的折扣。除价格昂贵之外，出票航空公司收取的额外费用被转嫁给本组织。

20. 本组织指出2003年和2004年预付机票的使用数量大为减少，说明本组织已采用了其它的机票购买方法。本组织还指出，预付异地机票一般是在没有粮农组织或联合国开发计划署办公室的国家（如欧洲、日本和澳大利亚）或出入非洲的航班的情况下才予使用，原因是在罗马货币处于强势且拥有更好的计算机系统，因此罗马的旅行代理订票能力更强。

21. 我建议本组织继续采取措施，减少预付异地机票的数量，以节约开支。

探亲及任命、调动和回国等的一次性支付

22. 自1990年6月1日起，在探亲、家庭团聚和教育补助金旅行的正常旅行安排之外，本组织根据自愿选用的原则采用了一次性支付的系统。一次性支付的意图是不对全额旅行费用给予报销，而向根据粮农组织旅行规章应享受探亲的雇员一次性支付相当于到该雇员探亲目的地最近的机场的全额机票的80%。在旅行结束时，要求雇员在旅行结束90日内提交一份旅行声明，（i）证明旅行已经发生，（ii）在原籍国逗留不少于七天并（iii）说明进行了旅行的家庭成员的姓名、旅行日期和旅行日程安排。

23. 2000—2001年度福利差旅费用为1,689万美元，2002—2003年度为1,815万美元。对若干差旅费开支申报单的审查显示，在很多情况下，雇员通过以较廉价的机票旅行的方式能够节约较多的费用。在1990年该举措实施之初，廉价机票的益处尚较鲜见，甚至本组织的公务旅行也支付全价机票。尽管现在本组织对公务旅行只使用不可更改的机票，但一次性预支金额仍按全价机票金额支付。

24. 此类一次性支付在雇员预支资金和收到旅行证明之时入帐，需要提出差旅费开支申报单以便对预支资金审批放行。自2004年2月1日起，主要是出于在差旅费开支申报单的提出和处理中实现节约的考虑，对预支资金采取直接列支的作法，而旅行证明则通过电子旅

行系统进行审查。审计工作注意到，在2004年2月1日以前的期间内，有涉及60名雇员的金额为182,136.01美元的资金仍挂在帐上。与此相似，在2004年2月1日以后的期间内，涉及124名雇员的金额为350,087美元的资金尚未出具证明（截至2004年10月1日），其中有涉及金额92,385美元的35项资金挂帐时间超过180天。本组织在未从内部监管环境的角度对风险进行评估的情况下即采用了以上措施。已发现了两起涉及伪造证明的舞弊案件。因这些旅行不提交申报单而实现的行政节约还应与预支资金调整的监督成本和对监管环境的风险进行对比权衡。

25. 本组织的答复是2004年下半年起已开始积极敦促雇员提交证明，并于2005年2月起以月度的形式回收未结的一次性预支资金。

26. 在内部监管方面，本组织称监察长办公室作为其正常审计计划的一部分，计划对涉及这些旅行的凭单以抽样的方式进行检查。在监察长办公室进行审查之后将对这一程序的有效性以及对内部监管的风险重新进行审查。

27. 我建议本组织继续采取措施，使雇员在规定时间期限内获得旅行证明。我还建议监察长办公室应及早对一次性支付和票据进行首次审查，以便使本组织能够对程序的有效性 & 这些程序对监管环境可能造成的风险进行评价。

对ATLAS差旅系统的审查

28. ATLAS软件包是1999年5月开始投入使用的，目的是向本组织提供旅行核算和信息功能。该软件原先是由一家私营公司开发并供国际原子能机构使用，后经定制供联合国各组织采用。本组织为系统开发花费的启动成本为25万美元。除启动成本外，定制工作花费了8万美元，专项咨询花费了24,380美元，截至审计之日的维护成本为19.6万美元。

29. 根据系统设计方案，ATLAS系统将发挥处理自动化、在线旅行资料、对整个组织旅行的统一监管、强化报告能力、提高旅行管理人员工作效率以及改进与旅行有关的数据的质量的作用。根据设想，该系统产生的效益将大大高于其成本。

30. 尽管该软件包起初是为国际原子能机构和粮农组织开发的，但其所有权却归属软件开发公司。尽管已进行了针对本组织的系统适用性分析，且本组织也同意了公司编写的详尽的系统设计方案，但注意到自系统启用至2004年10月期间共提出了725项“系统变更要求”，其中主要是改进的要求。在这些要求中，676项已经完成，37项需要客户采取措施，另有12项需要软件公司采取行动来满足新要求。

31. 注意到目前采用的ATLAS软件的版本为2.5.0版。已经收到该软件的2.6.0版和其后的2.7.4版，这是年度维护支持的一部分，现在正在进行用户测试。虽然2001年即有计划替换ATLAS差旅系统，且预计该项目将由本组织持有的用于各种系统开发的拖欠款出资，但该计划被无限期推迟。

(a) 旅行政策的执行

32. 根据设想，ATLAS系统将强化对本组织旅行政策的支持。应用该系统的目的是推行对本组织标准法规、项目条例、旅行类型、机票等级和旅行方式等的采用。但由于某些原因，该系统完全不能发挥执行旅行政策的作用。本组织的政策规定，应享受的旅行等级取决于旅行人员的级别和航程持续时间。但该数据库却不能记录和保存旅行的实际起始和结束时间。因此就不可能计算出航程的持续时间，而这正是决定应享受的旅行等级的依据。该系统也不能记录和保存有关实际使用的旅行等级的任何信息。该系统并不对旅行人员的级别进行任何核查。

33. 经对ATLAS系统的审查发现，该系统中含有存储两个地点之间距离和机票价格信息的表格。但这在确定旅行应享受的等级方面并不实用。事实上，在目前正在测试拟用于粮农组织的ATLAS2.6.0版本中，这些表格已被撤除。

34. 在缺乏这些信息的情况下不可能确定旅行人员是否遵循了本组织的旅行政策。ATLAS系统记录和保存的是旅行代理提供的机票报价，但不能显示机票价格是否包括了与公务旅行同时进行的因私旅行的票价。在当前的系统中，旅行科需完全依赖旅行代理来执行这些政策。

(b) 与旅行代理的联系

35. 根据设想，ATLAS系统应与多家旅行代理保持密切联系。但该系统只能与一个旅行代理进行往来。目前总部和各个区域办事处都有多家旅行代理。截至目前为止，ATLAS系统只纳入了总部的旅行代理。各区域办事处的旅行人员需从其当地旅行代理处获得离线报价，然后将机票价格填入旅行授权的旅行计划栏。该系统也不能记录和保存实地或区域办事处发生的旅行的票价变化或机票取消情况。

(c) ATLAS系统缺乏批准核对能力

36. 在所有计算机化系统中，具有批准核对能力能消除发生人为错误的可能性，从而确保了数据的完整性。但据观察ATLAS系统不具备这方面的能力。没有对日期栏进行核对的功能。据观察，在某些旅行授权中旅行结束日甚至在旅行起始日之前，这就使对日期栏的分析变得毫无意义。事实上，在某些情况下ATLAS中的数据不可靠。许多本来可以自动运行的功能，如以旅行起始和结束日期为依据的每日生活津贴的计算，仍然需要手工进行。

37. 目前ATLAS的版本不是以网络为基础开发的，因此必将对旅行授权的权力下放和旅行手续处理工作造成重大阻碍。

38. 因此，作为一个软件包，ATLAS系统不足以发挥任何旅行手续处理和监测的功能。上述段落中提及的不足之处必将严重阻碍今后差旅申报手续处理和监测方面的权力下放工作。ATLAS系统的上述缺点也将阻碍本组织赖以实现费用大幅节约的机票预订权力下放工作。

39. 本组织在大幅中称旅行系统的替换工作已被纳入基本建设支出计划，该计划将于2005年11月提交大会讨论。该计划批准后，并根据外部采购/开发和内部支持/人员配置费用的资金来源情况，预计替换工作将于2006—2007两年度实施，这将使本组织可以籍此机会解决已发现的各种不足之处，满足当前及今后的业务需要。

40. 我建议本组织继续进行替换旅行系统的工作，以便使其完全符合本组织当前及今后的要求。我还建议提供充足资源，把以网络为基础的旅行监测体系完全纳入Oracle财务应用程序。

旅行安排的其它支出

41. 根据雇员条例302.7.551的规定，雇员因办理公务或进行经授权的旅行而发生的必要杂项支出可在旅行结束后向本组织报销。审计过程中注意到差旅支出申报表中申报的“其它支出”从0.05美元至3万美元不等。此类支出包括的事项包括诸如特别每日生活津贴、机票、行李超重、危险津贴、特派专员的酬金、出访费用、翻译费和招待费等。付给特派专员的酬金也记入该项支出。在某些情况下，机票费用也记入此项。

42. 这些支出中有的与旅行无关，但却记入差旅费用项下。这使差旅费用项下的支出大为增加。从合理的角度讲，这些支出应分别记入相关计划的相应预算项下。

43. 这是需要给予解决的领域，本组织对此表示同意，并称可归类为“其它支出”的支出现已进行了划分，并采取了相应措施修正ATLAS中设置的差旅费用清单。一俟设置更新工作完成，即向用户公布有关准则。

44. 我建议尽早完成差旅费用清单的设置并公布配套的准则。



(Vijayendra N. Kaul)

印度总审计长

I. 外聘审计员

2005年8月11日