

2011 年 2 月

	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	Продовольствен- ная и сельскохозяйствен- ная организация ООН	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
---	--------------------	---	---	---	--

财政委员会

第一三八届会议

2011 年 3 月 21–25 日，罗马

内部审计报告的披露

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

John Fitzsimon 先生

监察长办公室监察长

电话：+3906 570 54884

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

内容提要

- 财政委员会在 2010 年 10 月第一三五届会议上期望在其 2011 年 3 月的会议上审查一项关于内部审计报告披露的拟议政策。
- 章法委在 2011 年 3 月 7-9 日第九十二届会议上收到了关于监察长办公室报告披露的拟议政策，其形式为对《监察长办公室章程》的拟议修正。

征求财政委员会的指导意见

- 请财政委员会注意以《监察长办公室章程》第六部分的拟议修正形式提出的拟议政策，附于本文件后。

建议草案

- 财政委员会注意到关于内部审计报告披露的拟议政策。

CCLM 92/6

章程及法律事务委员会

第九十二届会议

2011 年 3 月 7-9 日，罗马

内部审计报告的披露

1. 章程及法律事务委员会（章法委）在 2010 年 9 月第九十一届会议上要求向其 2011 年春季会议以及财政委员会（财委）递交一项关于监察长办公室报告披露的政策。这项政策尤其可反映以往的工作和机构间磋商¹。理事会在 2010 年 11-12 月第一四〇届会议上注意到，章法委将在本届会议上核查拟议让成员获取监察长办公室报告的问题²。财政委员会在 2010 年 10 月第一三五届会议上期望在其于 2011 年 3 月举行的下届例会上审查一项拟议政策³。

I. 现有监察长办公室报告的披露

2. 目前，唯一一份提供给成员国等的监察长办公室报告就是监察长的年度报告。该报告的所有正式语言版本通过粮农组织的公共网站提供，起初是通过理事会的文件页面，后来是通过监察长办公室的网页。

3. 在没有披露各项单独的监察长办公室报告的情况下，年度报告不仅综合介绍了监察长办公室过去一年的工作情况和该办公室的进展信息，而且提供了关于监察长办公室所完成的具体审计、调查及其他工作的大量信息。报告列出了去年发布的所有审计和调查报告的名称，并简要概述了这些报告。调查报告概要经过了措辞上的处理，以便为所涉个体职工和第三方保密和保护其正当程序权利。联合检查组在其关于 2010 年联合国系统审计的审查报告中提到了该报告在粮农组织网站上的发布，称之为提高透明度和促进问责制的最佳做法。

¹ CL 140/6, 第 45 段。

² CL 140/REP, 第 71 段。

³ CL 140/21, 第 78 段。

II. 审计和调查报告

4. 监察长办公室发布了关于其基于风险的两年度工作计划下所开展的每一项审计工作的结果报告，以及关于多项审计工作所涉主题的综合报告。这些报告在内部与相关管理者分享，供其参考和酌情就商定的建议采取行动。监察长办公室发布了关于管理层认为对参与粮农组织活动的职工、供应商或其他第三方发起管理行动所必需的每一项调查的结果报告。这些报告受到严格保密，仅在本组织非常有限的范围内分发。监察长办公室还发布了关于经验教训的报告，以期改进控制方法，防止调查中发现的问题重复发生，这些报告以书面文件的形式广泛分发给相关管理者。

III. 联合国系统的现行做法

5. 2007 年，联合国各组织和多边金融机构内部审计事务处代表会议审查了国际审计标准在内部审计报告的披露方面的应用。在 2007 年提交给联合国管理问题高级别委员会和联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）的一份情况介绍中，联合国各组织和多边金融机构内部审计事务处代表会议的成员得出结论，“联合国组织向其成员国代表披露内部审计报告的做法不符合内部审计员协会的标准。”此后，内部审计员协会的标准尚无任何可以引起对这一结论重新进行讨论的改动。

6. 联合国各组织和多边金融机构内部审计事务处代表会议还推断，“但是，关于此种披露的政策和模式应与法律、章程或条例的要求一致，并应由反映相关风险的特定标准、限制和考虑事项予以指导。报告的披露必须至少尊重隐私要求/适用法律，而且必须删除法律上认为应保密的或者可能违反隐私要求的数据。披露的规则必须由全体缔约方商定并告知全体缔约方—在联合国组织的情况下，还要包括各成员国。这一宽泛的指导意见并不适用于披露包含了有关违反法律和条例以及其他法律问题的结果或意见的报告。”在这种情况下，将适用更加严格的标准，以保护所涉各方的正当程序权利和法定权利。

7. 经审议联合国各组织和多边金融机构内部审计事务处代表会议的情况介绍之后，行政首长协调会在其 2008 年的报告中指出，“已按照国际社会的预期，即联合国系统应尽可能负责和透明，审议了关于联合国系统各组织内部审计报告所含信息的披露问题。行政首长协调会强调，对于任何披露政策，纳入充足的标准以确保职工的人权及法律权利得到尊重，尤其是在与调查相关的内部审计报告所含信息方面，是非常重要的。行政首长协调会的成员还认识到，领导机构应能够通过与需求相适应的披露政策，例如，保护内部审计报告所含行业秘密或高度敏感信息的需求。因此，行政首长协调会批准，在尊重行政首长的管理特权的同

时，根据将在某项组织政策范围内界定的且不得追溯适用的条件和标准，通过披露政策。”

8. 尽管有人担忧外部和内部审计的区别可能发生混淆⁴ 以及内部审计职能的成效受到影响⁵，但几乎所有的联合国基金和方案及许多专门机构都通过了披露政策，允许成员国通过一定的形式获取内部审计报告。⁶所有这些政策都规定，可编辑或在特定情况下扣留报告。几乎所有的政策都规定，报告仅供阅览，而不会分发副本，如内部监督事务厅报告的情况⁷。

9. 就调查报告而言，国际调查员会议—联合国系统及其他多边组织调查员的实践社区所通过的《统一调查准则》要求，“调查办公室应采取合理的措施，对调查涉及的任何非公开信息进行保密，包括接受调查和提供证词或证据的各方身份。”保有并为每一组织内外各方（包括国家主管部门）提供一切信息的方式都应符合该组织的规则、政策和程序。”

10. 适用于联合国内部监督事务厅的披露政策也涵盖了最终调查报告。然而，现有资料表明，目前没有一个联合国基金和方案或专门机构允许获取单独的调查报告。也不允许获取关于咨询活动或对不会引起调查的事项的初步审查的报告。

IV. 关于监察长办公室报告披露的提议

11. 秘书处建议利用对《监察长办公室章程》第六部分（通报结果）的修正，增添一部分关于报告披露的内容，来通过一项政策，以避免造成监察长办公室相

⁴ 对粮农组织的这种担忧详见文件 FC115/A（已按文件 CCLM 91/Inf.1 提交给章法委第九十一届会议）。

⁵ 针对内部监督事务厅报告的分发做法，独立审计事务咨询委员会在其2009年年度报告(A/64/288)第40段中指出，“一些方案管理者表示，他们现在不愿向内部监督事务厅咨询建议，也不愿主动请求在他们关切的领域开展审查。”

⁶ 2006 年联合检查组（联检组）的“监督缺失”报告(JIU/REP/2006/2)建议，应按照有兴趣的成员国的请求披露审计报告。联检组在 2010 年关于“联合国系统的审计职能”的报告 (JIU/REP/2010/5, 第 88 段) 中指出，截至 2010 年末，“在 60% 的组织当中，披露政策已得到立法/领导机构的批准和内部审计/监督行政首长的实施。这样的政策应纳入所有内部审计章程中。”截至 2010 年 9 月，联合国系统内部审计事务处网络维护的数据表明，除两个基金和方案以外，其他所有基金方案都通过了披露政策。此后，粮食计划署也通过了披露政策，将这一数字减少到一。五个专门机构报告说，它们允许成员国通过一定的形式获取个别报告；而另外八个专门机构则报告说它们不允许这么做。

⁷ 联国内部监督事务厅的披露政策载于文件UNGA59/272，该政策对成员国没有任何涉及报告保密性的要求。2010年的联检组报告引述了开发署的政策，其中把文件UNGA59/272中政策的替代方法作为良好做法的范例。国际农业航空中心注意到一些联合国方案管理者的反馈以及联合国系统内外其他机构的普遍做法，向联合国大会建议，“现在考虑此类报告的副本一经提供给成员国，如何根据它们在互联网上的进一步传播获取这些报告可能比较适宜。”大会做出第64/263号决议（2010年3月），将这一问题的审议工作延迟至不晚于其第六十六届会议（2011年）。这一决议重申了大会第59/272号决议和更早的相关决议，但回顾说“大会第59/272号决议第 1(c) 段所提及的报告仅应按照请求向成员国提供。”

关政策决定的文件零散化。这项修正将根据理事会在收到章法委和财委 2011 年 3 月的建议以后做出的决定做出。

12. 附于本文件后的拟议修正：

- 1) 肯定了将年内开展的所有审计和调查的名称以及审计和调查结果的简短概要列入监察长办公室年度报告的现行做法；
- 2) 规定年度报告还要包含监察长办公室所开展的咨询工作和其他工作的简短概要；
- 3) 将内部审计报告和关于从调查中汲取的经验教训的报告以其原始语言提供给常驻代表，以供阅览；
- 4) 规定此类报告可在既定期限内提出书面请求获取；
- 5) 列出了可能编辑或在特殊情况下扣留报告的标准；
- 6) 应用于在理事会批准本修正后发布的报告。

13. 鉴于(a)对保护配合调查的职工以及接受调查的职工或第三方的身份的关切，考虑到保密性、安全性和正当程序；(b)调查报告为消除这些关切而需要大量编辑工作的可能性；和(c)联合国系统内在此方面的普遍做法；秘书处建议不应提供各项单独的调查报告。

V. 建议委员会采取的行动

14. 请章法委批准附于本文件后的对《监察长办公室章程》第六部分的拟议修正⁸。

⁸ 章法委在 2010 年 9 月第九十一届会议上要求，将普华永道会计师事务所为行政首长协调会管理问题高级别委员会编制的一套“治理和监督的原则与实践（草案）”，以及管理问题高级别委员会财政和预算网络与各组织的内部监督行政首长、外部审计员及内部审计员协会开展磋商后编写的情况介绍提交给章法委 2011 年春季会议(参见文件 CL 140/6,第 46 段)。秘书处应在能够获得此类相关文件时将其副本提供给章法委。

附录

监察长办公室章程

I. 使命

1. 监察长办公室通过内部审计和调查对本组织的计划和业务进行监督。
2. 监察长办公室负责监控和评价本组织的内部控制、财务管理资产使用系统是否适宜有效。该办公室向总干事和接受审计的职能及计划提供独立客观的保险和咨询服务，目的是增加价值并改进本组织的业务。该办公室采用一种系统而严谨的方式评价和提高风险管理、控制以及内部管理流程的成效，从而帮助本组织实现目标。
3. 监察长办公室有权按照本《章程》第 7 款所界定的权限，调查对本组织计划和业务中不规现象的指控。该办公室向总干事和高级管理层通报所汲取的经验教训，促进各项加强粮农组织业务廉正的政策和活动。

II. 工作范围

4. 监察长办公室与评价处共同对本组织进行全面的内部监督。外部审计员与监察长办公室配合工作，提供互补的外部监督。

A. 审计

5. 监察长办公室确定管理层所界定和提出的本组织的风险管理、控制以及内部管理流程网络是否适宜并有效运作，以确保：

- 恰当地确定并管理各种风险；
- 视需要与各个管理群体开展互动；
- 重大的财务、管理和业务信息准确、可靠、及时；
- 雇员行为符合包括适用政策、标准和程序在内的法律和条例框架，尤其是在接收、保管和支付本组织的资金及其他资源以及遵守大会表决通过的拨款或其他财务规定方面；
- 本组织以经济的方式获取资源，有效使用，并予以适当保护；
- 实现各项计划和目标；
- 质量和持续改进在本组织的控制过程中得到促进；

- 影响本组织的重大法律或条例问题得到认识和适当处理。

6. 审计中可确定改进管理控制、提高效益和提升本组织形象的机会。这些机会将转达给适当的管理部门。

B. 调查

7. 监察长办公室的调查组：

- 以不偏不倚和公正的专业方式，对违反粮农组织条例、规则（包括《国际公务员行为标准》）及相关行政规定行为的指控，即对职工的舞弊和不良行为以及参与本组织各项计划与业务的第三方的欺诈和腐败活动的指控进行调查，并确保调查结果送达适当部门；
- 审查调查结果，确定与舞弊及不当行为有关的趋势，和内部控制环境的薄弱环节；
- 促进执行各种机制、做法、条例和政策，以营造合乎道德规范的工作环境，加强粮农组织的业务廉正，防止不当行为和舞弊活动的重复发生；
- 确保粮农组织职工及其他相关各方接受培训，从调查结果中汲取经验教训，培养对促进廉正、预防舞弊和不当行为的条例与政策的意识；
- 与其他国际组织进行协调，加强合作，打击舞弊活动并制定廉正计划和战略。
- 请点击此处获取 2011 年 2 月 9 日发布的文件 AC2011/04《监察长办公室内部行政调查准则》 (<http://www-data.fao.org/aud/docs/Guidelines-Final.pdf>)。

III. 授权

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

9. 为履行其职责，监察长办公室有权与所有各级职工和管理层直接沟通。监察长应获悉本组织财务控制系统的任何细目。

10. 监察长办公室应按照经过总干事同意的正式工作计划，分配指定资源、设置频率、选取主题、确定工作范围和应用实现其目标所需的方法。

11. 监察长办公室职工不应对受到该办公室审计的活动承担业务责任。具体而言，他们不得：

- 履行本组织的任何业务职责；
- 发起或批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，除非此类职工已被适当分配到审计小组或被指定协助监察长办公室的工作。

12. 监察长办公室应随时受理有关粮农组织职工和非职工人员可能的舞弊、浪费、滥用授权或其他不当行为的投诉或报告，以及对参与粮农组织各项活动和计划的第三方的欺诈活动的指控。投诉应得到保密，不得对提供此类信息的职工进行报复，除非确信此类信息属于明知虚假仍故意提供情况或故意误导。

IV. 责任性与独立性

13. 总干事应与财政委员会磋商后任命一位在技术和专业上合格的个人担任监察长。同样，总干事应在解聘该任职者前征求财政委员会的意见。

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

15. 监察长可酌情将任何审计报告或任何其他问题，随同总干事的相关意见一起提交财政委员会，并提供给其他感兴趣的成员国。

V. 职 责

16. 监察长负有以下职责：

- 保持一支知识、技能和经验足以达到《章程》要求的专业审计和调查职工队伍；
- 利用基于风险的适当方法，其中包括管理层所确定的任何风险或控制顾虑，制定灵活的两年度审计计划，以提交审计委员会审查，并提交总干事同意；
- 执行两年度审计计划，并酌情开展任何特殊任务或项目；
- 确定一项质量保证计划，便于监察长据此确保内部审计活动的运作；
- 除内部审计的保险服务之外，提供咨询服务，以协助管理层实现目标。例如可包括流程设计和咨询服务；

- 向审计委员会和总干事提交定期报告，总结审计和调查活动的结果；
- 向审计委员会通报内部审计和调查方面新出现的趋势及成功做法；
- 向审计委员会提交一份主要衡量目标和结果的清单；
- 酌情审议外部审计员的工作范围，以便在合理的总成本基础上为本组织提供最佳审计覆盖面；
- 保持各种可靠机制，以便个人对粮农组织各项计划和业务中潜在的舞弊和不当行为提出秘密指控；
- 保证与调查有关的所有信息以及文件证据、物证的安全性和保密性；
- 当有理由相信个人可能面临风险时，对其身份或任何可能使其身份被辨别出来的信息予以保密，除非确信其明知虚假而故意提供信息，或故意误导；
- 对配合调查活动的职工所受到的据称报复嫌疑进行调查；
- 将调查结果提交适当的机构，以供决策和宣传经验教训。

VI. 结果的通报

A. 审计

17. 监察长办公室应向管理层报告其审计工作结果并提出行动建议，并抄送总干事和外部审计员。所有审计报告都应提供给审计委员会。

18. 总干事应确保责任职能部门对监察长提出的所有建议有所回应，并在适当时候予以执行。

B. 调查

19. 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结果，并向管理层提出行动建议。

20. 监察长办公室应每年向总干事和审计委员会报告对调查工作结果的组织回应情况。

C. 年度报告

21. 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以及对各项建议落实情况的意见，每年向总干事提交一份总结报告，并抄送外部审计员。该

报告应随同任何必要的进一步意见一并提交财政委员会，并提供给其他感兴趣的成员国。

D. 报告的披露

22. 根据本组织关于理事会及其各委员会的披露政策，监察长的年度报告文件应以本组织的所有正式语言公开提供，并发布在本组织的网站上，包括发布在监察长办公室在本组织网站内的网页上。

23. 监察长将按照本组织认可的常驻代表获取具体报告的书面请求，在监察长办公室各项单独的审计报告和关于调查中所汲取经验教训的报告发布最终版本之后，以其发布时的原始语言提供给常驻代表。报告将仅供在监察长办公室内阅览，不得复制或带走。此项政策适用于 2011 年[理事会批准此项政策的日期]当日或之后发布的报告。

24. 常驻代表应遵照此项政策，对其收到的任何单独的审计报告予以保密。请求获取报告时须确认对报告的使用仅限于内部。

25. 如果某项审计报告或经验汲取报告的内容因其保密性而不宜披露，或者可能危及任何个人的安全，或者具有侵犯个人正当程序权利的风险，则可以对报告进行编辑，或在特殊情况下由总干事根据监察长的建议酌情予以扣留，监察长应就此行为向提出请求的常驻代表做出解释。

26. 通常会在收到获取报告的书面请求后三周内做出回应：常驻代表或者可以阅览报告，或者被告知报告必须被扣留。如果需要延迟提供报告，监察长会尽早告知提出请求的常驻代表，但不得晚于提出请求三周后。如果所要获取的内部审计报告或经验汲取报告包含了关于某一具体国家的结果，提供报告的时间将会延迟。在这种情况下，监察长应在收到获取报告的请求后两周内告知该国的常驻代表。监察长应根据第 23 款的相同条件，以及按照第 25 条所做的任何编辑，向该国常驻代表提供一份内部审计报告的副本，供其在通知日期后两周内阅览。如果该常驻代表愿意在两周时间内向监察长提供对报告的书面意见，那么这些意见将在此后两周时间内，与报告及监察长提出的任何进一步意见一并提供给提出请求的常驻代表。

27. 监察长应在其年度报告中列入关于根据上文第 23 款披露报告的执行情况信息，尤其包括：获取报告的请求数量；这些请求的处理结果；以及提出请求者根据上文第 24 款对遵守披露信息保密原则的确认情况。

28. 审计委员会将在每次会议上对编辑或扣留报告的案例进行事后审查，并将结论列入其年度报告。

VII. 实务标准

29. 监察长办公室应达到或超过联合国及其专门机构的审计和监督事务处所采用的内部审计专业实务标准（包括职业道德规范）。

30. 调查活动应按照适用的粮农组织条例、规则和其他行政规定，以及国际组织和多边金融机构调查办公室所批准的国际公认的调查准则进行。