

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

执行委员会
第二次例会
罗马，2005年11月7日至11日

资源、财政与预算 事务

议程 5

供参考*

E

分发：普遍
WFP/EB.2/2005/5-H/1
原文：英文

世界粮食计划署审计委员会年度报告

- 根据 2000 年年会和第三次例会批准的执行委员会管理决议，供参考的议程不予讨论，除非理事会成员在会议召开前专门提出要求，并经理事会主席同意，方可适当利用理事会的时间。

本文件印数有限，执行委员会的文件可在世界粮食计划署网站(<http://www.wfp.org/cb>)上找到。

请执行委员会注意

本文件仅供执行委员会参考。

秘书处要求，凡是对本文件有技术疑问的执行委员会成员最好在执行委员会会议召开前尽早与下面列出的世界粮食计划署主要联络人联系。

世界粮食计划署审计委员会主席： J.G. Joscelyne 先生 gjoscelyne@uhy-us.com

*:人事处处长兼执行干事办公室主M. Stayton 先生 电话： 066513-2002
任：

如对执行委员会的文件分发事宜有疑问，请与会议服务及分发组行政助理 Cynthia Panlilio 女士联系(电话： 066513 – 2645)。

- 执行干事办公室



致执行委员会

按照新的职权范围要求，审计委员会每年向执行干事报告工作，并通过执行干事办公室向执行委员会报告。

鉴于审计委员会成立还不到一年，我们向执行干事提交的第一份报告将截止到 2005 年 4 月 30 日，报告中提到的内容和问题都在 2005 年 4 月份召开的审计委员会会议上与执行干事进行过讨论。

我们和执行干事一同提出的问题也可能对执行委员会感兴趣，所以我们提交给执行委员会的第一份报告就是提交给执行干事的第一份报告，新加了我们在 2005 年 7 月 22 日会议上讨论的内容。

我们计划在 2005 年 11 月召开的执行委员会会议上将本报告提交给执行委员会，以供参考。并将于 2006 年初通过执行干事办公室向执行委员会提交第二份报告，以供讨论。目的是让审计委员会主席介绍并回答与委员会最新工作任务相关的所有问题。

J. Graham Joscelyne –主席

2005 年 8 月 29 日

提交给执行委员会的报告

目的

按照新的职权范围要求，这是世界粮食计划署审计委员会主席提交给执行委员会的第一份报告，报告期限为 2004 年 8 月到 2005 年 7 月，目的是报告审计委员会在这期间的工作，并向执行委员会提出有关审计委员会权限变化的建议。

本报告是根据提交给执行干事的一份报告做出的，执行干事与审计委员会成员曾在 4 月份的会议上对该报告进行了讨论并达成一致。

1. 引言

- 1.1. 过去 20 年，世界粮食计划署一直拥有一个负责向执行干事报告的审计委员会。最近，该委员会的成员完全由世界粮食计划署的高级职员组成，而此前一直是高级职员和外聘成员相结合组成的。
- 1.2. 执行干事希望为世界粮食计划署建立一个国际上最实用的管理模式，此举受到外聘审计员的支持和鼓励，提出的内容旨在加强世界粮食计划署各项工作的整体性，促进管理工作的良好合作。在新的审计委员会中，绝大多数成员，包括主席在内，都是世界粮食计划署外聘的人员。
- 1.3. 为此，执行干事于 2004 年 7 月 6 日发出通知（附件 I）。
- 1.4. 邀请一些有经验的专业人士作为外聘人员为世界粮食计划署服务。执行干事从这些人员中最后挑选了三人：
 - J. Graham Joscelyne 先生，已退休的世界银行总审计长（主席）
 - Jessie Rose Mabutas 女士，时任负责管理工作的副秘书长办公室主任，现任联合国开发计划署审计与业绩审议办公室主任
 - John Parsons 先生，联合国教科文组织内部监督处处长
- 1.5. 执行干事还为新的审计委员会任命了两名高级管理人员：执行干事办公室负责干事和人事工作的 Michael Stayton 先生，和时任人力资源处处长、现任司法处处长的 Diana Serrano 女士。
- 1.6. 最终组成了新的新审计委员会，主席由外聘人员担任。新审计委员会拥有较大的独立管理权和专业能力，有权就世界粮食计划署的管理问题向执行干事提出建议并提供帮助，同时保留世界粮食计划署现有的整体管理机制。
- 1.7. 新的审计委员会于 2004 年 8 月 6 日召开首次会议，此后又召开了四次会议，最近一次会议是 2005 年 7 月举行的。

2. 职责范围

- 2.1. 审计委员会得到一份职责范围草案后，经过讨论，对其活动范围进行了修改，使它们更加接近国际最佳方法，并将该草案再次提交给执行干事提意见和审批。
- 2.2. 鉴于世界粮食计划署内部和外部普遍存在的问题，职责范围根据需要做了自行修订，审计委员会的工作也更加清晰。这一点非常重要，因为审计委员会和执行干事至少每年可以重新考虑审计委员会的实用性、重点和组成情况，同时还可以调节理事会及向理事会报告的监督委员会的监督职责的发展情况。

- 2.3. 修订的职权草案范围恰当，符合国际最佳实用准则。
- 2.4. 最佳实用准则强调需要建立一个独立的审计委员会，因此，当前的模式需要从以下两个方面进行评估：
- **报告。**根据最佳实用准则要求，审计委员会不用直接向执行委员会进行报告，但是，要向执行干事报告，以便通过执行干事办公室与执行委员会联系。虽然这是间接进行的，但是这种安排加强了审计委员会的独立性。其效率可能会有争论而且要进行检验。因为审计委员会的职责已经比较明确，其他监督机构的职责就是向执行委员会提供财政和管理事务方面的意见，以便与世界粮食计划署的财务规定保持一致。建议执行干事审议报告线（reporting lines），确保审计委员适当独立。
 - **利益冲突。**少数审计委员会成员是世界粮食计划署的高层管理人员，他们在会议期间思想一贯独立，而且总是独出心裁，使委员会的工作优先。但是，最佳方法却要求完全独立。少数成员了解世界粮食计划署的情况一直是个优势，但它可以通过参加人数而不是会员数来实现。因此，**建议**执行干事审查审计委员会的组成，避免产生任何利益冲突的感觉。执行干事完全支持这一建议，并且已经就此采取行动，预计我们的下一份报告出炉时就会有一个满意的解决方案。
- 2.5. 我们注意到英国国家审计署外聘审计员在世界粮食计划署现有管理机制的基础上利用其国际经验所提出的建议和给予的帮助，对此表示感谢。
- 2.6. 2005.执行干事于 2005 年 1 月 14 日召开的第 99 届审计委员会会议上批准了最终职责草案。
- 2.7. 随后附上了执行干事的通知宣布的最终审计委员会任务（见附件 II）。

3. 审计委员会的作用与功能

3.1. 参与

- 3.1.1 注意到审计委员会广泛的职责范围和与最佳方法的一致性，各方参加审计委员会工作的程度得到加强。特别是：
- i. 以高级官员为代表的外聘审计员参加所有的会议和所有情况介绍；
 - ii. 内部审计办公室的内部审计功能就是全部参与；
 - iii. 检查与调查办公室的调查功能已做了介绍，现在提供与职责范围相关的信息。
 - iv. 业务管理部门将在主题对主题（subject-by-subject）的基础上参与行政管理层的工作。
 - v. 全面参与行政与财务执行管理；
 - vi. 执行干事一直支持亲自了解委员会高级职员的活动情况、与审计委员会主席进行商讨及参加审计委员会的行政会议。

- 3.1.2 结果，审计委员会的形象得到了提升，它与执行管理层之间实现了互动，而且有迹象表明，这对世界粮食计划署的控制意识产生了积极的影响。特别值得一提的是，由于审计委员会加强了与管理层的互动，以及其客观的评估程序，并提出了独立的具有建设性的挑战，委员会可以更好地为执行干事提供更为放心的服务。
- 3.1.3 委员会的另一项任务就是从全盘考虑，更加充分地履行运作管理工作，这也是最佳方法提出的建议。

3.2. 议程的形成

- 3.2.1 审计委员会根据其职责，一直将重点置于确认的风险方面，并对相关问题制定了决策过程。审计委员会将以顾问身份，审查了并将继续审查呈送给执行干事并通过执行干事办公室呈送给执行委员会的报告。
- 3.2.2 议程主题、会前介绍和管理层的参与等都集中在风险、风险管理及有关暴露、以及世界粮食计划署在这些方面如何改进上。议程的一项标准项目就是讨论新近出现的风险，即从伊拉克到海啸危机。
- 3.2.3 目的在于鼓励管理层和审计委员会讨论一些今后会对世界粮食计划署产生影响的风险问题，到目前为止，这项工作的结果都是积极的。

3.3. 会前介绍

- 3.3.1 每一次正式会议前都要安排会前汇报，向外聘成员介绍以下情况，包括风险管理、世界粮食计划署信息网络与全球系统（WINGS）的升级、各种审计报告及管理层对它们的反应、石油换食品计划和正在进行的沃尔克调查、海啸救灾工作、内部审计员的职责和审计计划、以及外聘审计员的工作等。
- 3.3.2 这些情况介绍提供了背景情况，就可以对这些介绍进行深入讨论，它们对外聘成员的工作也非常重要。考虑到这些讨论的性质、工作量和很快将成为粮食计划署的外聘人员时间有限，计划把这些会议汇编成一本完整的正式会议文集。

3.4. 后续机制

- 3.4.1 审计委员会一直强调建立一个更为严格的后续机制，保证管理层能够对所提出的问题做出快速反应，并进行跟踪和向委员会报告。这个跟踪系统中的数据会在每次会议上进行更新，这样，管理层和审计人员可以对重要问题给予及时关注。
- 3.4.2 审计委员会也会定期收到关于执行外聘审计员和内部审计员提出的建议的反馈情况，并进行跟踪管理，确保及时采取行动。

3.5. 实地访问

- 3.5.1 为了了解情况，主席于 2004 年 12 月和 2005 年 4 月分别访问了南非区域办公室和肯尼亚国家办事处，各地负责人就世界粮食计划署的运作情况

提出了很有价值的见解，着重强调了如何加强实地的风险管理问题。考虑到世界粮食计划署的工作及其分散的结构，将鼓励审计委员会经常进行实地访问，以便了解情况，获得实地是如何确定和处理风险的第一手信息。

3.6. 执行会议

3.6.1 作为一项日常事务，审计委员会将与执行干事召开一次执行会议。只有在审计委员会成员都参加会议的情况下，这样的会议才可以自由交换思想与意见，与执行干事进行互动交流。这项最佳方法将继续进行，每年至少进行一次。

4. 审计委员会工作中暴露的问题

在我们的工作中暴露出了一些问题，需要管理层对它们进行及时解决。

4.1. 总体风险管理

4.1.1 审计委员会注意到，世界粮食计划署目前还没有采用综合的风险管理框架，如反虚假财务报告委员会的赞助组织委员会(COSO)¹或企业风险管理(ERM)系统。国际最佳方法推荐这种框架为确保下列工作的最佳方法：

- i. 世界粮食计划署的控制环境得到正式考虑；
- ii. 风险与控制得到明确和全面解决；
- iii. 有一个协调一致的方法对暴露的问题进行风险评估和管理；
- iv. 世界粮食计划署内部的信息流动、报告和交流做到准确、及时。

4.1.2 采用和实施这样一个框架需要执行机构一级赞助，确保该框架的实施和可持续性，世界粮食计划署的管理层还要承担义务，制定一个协调一致的风险管理文化。

4.1.3 审计委员会知道，OSDA 于 2003 年发起了一项计划导致 2005 年开始实施一个企业风险管理项目，而这个项目的筹划指导委员会均由世界粮食计划署高级行政管理人员组成，目的是建立一个框架与方法，以及支持将风险管理纳入世界粮食计划署的所有业务领域和各个层次。

4.1.4 企业风险管理政策草案中提到的管理战略是要在 COSO 企业风险管理综合框架的基础上实施一个框架，委员会鼓励实施这样一个正式的框架，以便提供所需的保证系数。

4.1.5 在审计委员会召开的一些会议上，审计委员会与高层管理人员讨论了风险问题，特别是风险识别、评估和控制问题；委员会对余值风险(residual exposure)以及如何对它进行监督与报告也很感兴趣。管理层

¹.这是一个自发性组织，旨在通过商业道德、有效的内部管理和企业管理提高财务报告质量。

对此做出了充分的回应，在审计委员会看来，风险及风险管理问题已经得到了关注。

- 4.1.6 审计委员会在 7 月份召开的会议上审议了企业风险管理政策文件的最终草案，并提出了一些建议，如果这些建议得以实施，将会强化该项政策及对该政策的实施。按照审计委员会的职责要求，该委员会将认真监督企业风险管理的实施。

4.2. 监督服务处 (OSD)

- 4.2.1 这些服务是审计委员会工作的主要保证，对这些工作给予适当关注和充分的资助非常重要。

- 4.2.2 为此，2005 年 7 月 13 日和 14 日分别向审计委员会提交了《总检查长和监督服务处 (OSD) 宪章草案》和《OSDA 2005 年审计计划》。《OSDA 2005 年审计计划》很大程度上将通过下列方法来驱动，即将审计重点置于实地办事处。2004 年，执行干事为 OSDA 的当年计划提供了额外资金，旨在增加对实地办事处的访问，管理层也作出承诺，继续提供这些支持。

- 4.2.3 经过讨论，提出下列几条建议：

- i. 《宪章》要重新起草，以便进一步简化，确保与内部职业审计方法保持一致。审计委员会和执行干事已经批准了后来重新起草的草案。在我们召开的最后一次会议上，同意对一处进行修订，以阐明其范围仅涉及内部管理事务。
- ii. 整个审计工作应该以风险评估为基础。这项工作要及时开展，因为要在今年下半年介绍《2006-2007 年审计计划》。审计委员会将在 10 月份召开的会议上讨论这个基于风险的计划。
- iii. 2005 年，实地办事处部分将按照建议进行审计，但是总部部分将会和管理层一起利用一种基于风险的方法进行重组。总部部分已经和管理层一道进行了评估，对计划进行了相应的调整，并与审计委员会一同讨论了调整的结果。
- iv. 监督服务处应于 2006 年第一季度进行一次外部质量评估，使其自身、审计委员会和管理层更加确信它的工作符合国际职业标准。现在的国际标准要求，这种外部评估至少每五年进行一次，监督服务处已经开始了这项评估工作。

- 4.2.4 虽然知道了内部审计工作的益处，但我们认为，这些干预将会使审计工作更加集中于主要风险方面，审计工作要与管理层合作，要更加符合国际最佳方法和职业标准。

- 4.2.5 一旦新《宪章》得到批准，也就介绍了以风险评估为基础的《2006-2007 年审计计划》，知道了外部质量评估的结果，审计委员会就可以确定是否对下列内容进行评估：

- i. 执行干事希望得到的保证是否恰当；
- ii. 提议的审计活动是否提供这种保证；

- iii. 获得的资金是否足以支付提议的审计活动费用；在这一方面，我们注意到当前这两年度用于审计活动的资金有了大幅度增加；
- iv. 工作是否符合职业标准。

5. 前进

- 5.1 新的审计委员会已经运作了一年，它的职责明确，目前正在检测其健壮性（robustness）和有效性。委员会在与执行干事进行互动，并在适当的时候与其它监督机构互动。这为评估审计委员会的活动与职责是否能够加强世界粮食计划署的整体管理监督以及加强到何种程度提供了更多的机会。
- 5.2 其重点就是以风险为基础。审计委员会将与管理层、外聘审计员、OSDA、检查和调查单位一起探讨这些风险是什么、如何处理这些风险，以及最终世界粮食计划署会面临哪些曝光。加强与内外审计员以及检查和调查单位之间的联系一般会促进更加有效的审计工作。
- 5.3 审计委员会将进一步努力跟踪他们提出的问题，这是良好监督和更好地进行内部管理所要求的。
- 5.4 总之，所有努力都是直接针对执行干事的，以帮助他履行职权范围所规定的职责。

6. 向执行委员会报告

- 6.1 根据职权范围的要求，审计委员会向执行干事做了汇报，目的是让委员会的报告送到理事会，供 2005 年 11 月的会议讨论。但是，审计委员会已经接到通知，执行委员会的日程表中无法在那个时间安排这种讨论。
- 6.2 考虑到审计委员会在内部管理中的重要性，这也是理事会感兴趣的领域，委员会已经要求将这份报告分发给理事会，以供参考，同时建议秘书处，请委员会主席在理事会 2006 年召开的年度会议上介绍第二份报告。所有这些工作将由执行干事办公室来做。

J. Graham Joscelyne, 主席

2005 年 8 月 29 日

附件 I



世界粮食计划署

执行干事通知

(监督服务处)

日期: 06/07/2004
 通知编号: ED2004/003
 修订:
 修改: ED2000/03
 取代:

世界粮食计划署审计委员会的组成

通知简介及其目的

1. 本通知旨在对审计委员会的组成进行修订，该委员会将在监督计划署的管理和控制系统方面向我提供支持 with 客观建议。

背景

2. 内部监督与审计工作是继续保证计划署财务报表的完整性，以及透明和有效管理的主要工具。2003年10月，执行委员会审查完《监督机制的最佳方法》的报告之后认识到，如果通过所列的最佳方法，包括对世界粮食计划署审计委员会现有工作进行审查，世界粮食计划署就有机会成为联合国系统管理方面的领导单位。2004年5月，执行委员会与理事会办公室及管理指导小组讨论之后，接受了我提出的关于审计委员会由外聘人员和财务专家组成并由外聘人员担任主席的建议。

组成

3. 审计委员会的组成如下，这一安排立即生效：

主席	Graham Joscelyne 先生
外聘成员	Jessie Rose Degala-Mabutas 先生
	John Parsons 先生
内部成员 (以个人能力)	Michael Stayton 先生
	Diana Serrano 女士
秘书	Helen Hall-Chintedza 女士 (替换: Anthony Tyrrell 先生)

4. 考虑到审计委员会组成结构的变化，正在对审计委员会的职责进行重新审议，修订后的职责范围将及时公布。
5. 前任主席Jean-Jacques Graisse先生，以及其他成员，包括Dianne Spearman女士、Jamie Wickens先生、Saeed Malik先生和Allan Jury先生给予了宝贵帮助，在此谨致谢意。谢谢他们对审计委员会所尽的义务和做出的贡献。

有效日期

6. 本通知立即生效。

James Morris
执行干事

附件 II



执行干事通知

(总检查长和监督服务处)

日期: 2005年3月14日

通知编号: ED2005/005

修订:

修改:

取代: ED2000/003

世界粮食计划署审计委员会职权范围

目的

- 1) 世界粮食计划署建立了一个审计委员会，帮助执行干事履行职责，其中包括财务报告、资金利用、计划署内部管理、风险管理程序和其它审计方面的相关事务。审计委员会主要就这些事务向执行干事提出建议，其目的并不是替代联合国行政与预算问题咨询委员会(ACABQ)或粮农组织财务委员会赋予执行委员会的咨询作用。
- 2) 为了促进审计委员会日常管理工作的透明度及相对独立性，审计委员会的大多数成员应是计划署外聘的人员，他们有能力适应计划署的相关工作(包括财务、管理和审计等)。
- 3) 外聘人员担任审计委员会主席。

职责

- 4) 委员会应该：
 - a) 就职责范围的活动所出现的问题向执行干事提出建议。
 - b) 审查严重影响帐目和财务报告、资源利用和计划署内部管理的效率、内部审计职能、运作程序和风险管理等方面的政策，并向执行干事提出建议。
 - c) 帮助执行干事审查计划署的财务报表和报告，并向执行干事提出建议。
 - d) 促进对计划署内审计职能的理解和工作效率，并提供一个论坛，讨论内部管理和风险管理问题、运作程序和内外部审计提出的一些事情。
 - e) 对内外部审计工作的工作计划提出意见，供审议时讨论。
 - f) 讨论内部审计员和外聘审计员提供的所有相关报告，其中包括计划署的财务报表和管理公函。计划署负责公正介绍财务报表，包括适当披露。
 - g) 根据其职责范围，考虑 OSDI 报告的风险与控制内容；并按照相关程序，在保密的前提下，将审计问题提供给有关调查机构。
 - h) 监督内外部审计建议的实施情况。

- i) 审查计划署的员工和外方安排，并向执行干事提出建议，以秘密加强在管理和运作过程中一些对错误行为指控的关注。
- j) 为执行干事准备一份委员会活动年度报告，并提交给执行委员会，以供参考。
- k) 向执行干事提出适当建议。

途径

- 5) 审计委员会有权：
 - a) 如认为有必要，可索去履行职责所需的所有信息和/或文件，包括内部审计机构编写的所有审计报告和审计工作文件。
 - b) 向任何雇员寻求信息或要求计划署各系统提供所需信息，并要求所有雇员对审计委员会在履行职责过程中提出的任何要求给予合作。
 - c) 如果认为有必要，可征求法律或其它独立专业机构的意见。
- 6) 主席和外聘审计员每年举行一次内部例会（private session）。

会议的数量

- 7) 审计委员会每年至少召开四次例会。主席、任何成员和外聘审计员均可要求召开其他会议。

会议的召集

- 8) 审计委员会会议将由主席负责召开或由秘书处按照主席的指示召集，会议通知通常至少在 10 工作日前发给审计委员会成员。
- 9) 主席将准备一份会议临时议程，并与邀请信一同发出。

成员资格与法定人数

- 10) 执行干事可任命五名审计委员会成员，其中三名为计划署外聘成员，两名为内部雇员。候补人员不能担任委员会成员，任何三名成员(其中有两名外聘成员)可以组成一个法定人数。
- 11) 每届两年更新一次，更新期要有过渡段，以保证监督的持续性。

利益冲突

- 12) 要坚持利益登记，记录成员在一般事务或具体事务方面的利益。如果出现实际的或潜在的利益冲突，成员可申报利益，他们可以回避讨论或弃权。在这种情况下，余下的成员必须达到法定人数。

成员的责任与义务

- 13) 委员会成员行使独立的非行政职务，同时发挥他们对审计委员会的咨询作用。因此，委员会成员本人对审计委员会作为一个整体做出任何决定不承担责任。

非亲自参加的会议

- 14) 希望委员会成员都能出席会议，也可以参加视频会议，但是如果参加电话会议，他们则不能作为与会的法定人数。

出席人数

- 15) 执行干事将应邀参加所有会议。
- 16) 外聘审计员、负责管理工作的副执行干事、监督处处长以及内部审计处处长通常也参加会议。审计委员会有时也可根据主席的决定自行召开没有他们出席的“行政会议”。

代理主席

- 17) 如果主席不能参加会议，与会成员将从与会的外聘成员中选出一名代理主席主持会议。

投票

- 18) 审计委员会的决议由与会代表的多数和投票决定，如果票数相同，则由主席投出决定票。

秘书处职能

- 19) 审计委员会秘书处的工作由执行干事指定的一名计划署工作人员负责，与审计委员会相关的工作将直接向主席报告。

会议记录

- 20) 会议记录由秘书处准备和保存，审计委员会将在会议召开后一个月内以函件方式批准会议记录。
- 21) 其它相关文件由主席或秘书处按照主席的指示或秘书处自己的计划准备。文件也可由外聘审计员提交或经主席批准后由其它管理指导委员会如投资委员会提交。

会议与会议记录的保密

- 22) 审计委员会审议内容和会议记录都是保密的，除非另有决定。供审计委员会讨论的传阅文件和材料仅供上述目的使用，按保密材料对待。

报告

- 23) 审计委员会负责起草应在公历第一季度提交给执行干事的前一年工作报告，其中包括其职责变化的建议。审计委员会还要起草每年五月份召开的执行委员会年度会议报告。这些报告由主席介绍。
- 24) 主席应定期就审计委员会的商讨结果以及即将出现的与其业务有关的问题与执行干事交换意见。

成员的赔偿

- 25) 审计委员会成员在履行业务期间，因一些活动而遭到反对，只要这些活动是真诚的，这些成员理应得到赔偿。

James Morris
执行干事