

2006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

财 政 委 员 会

第 一 一 五 届 会 议

2006年9月25-29日，罗马

成员获取监察长办公室报告

执行概要

本文件是应委员会第一一三届会议的要求编制的，对今后向成员提供内部审计报告的可能性进行审议。

本文件试图将问题放在本组织外部和内部总的监督框架内予以考虑，方法是通过提供有关该双重框架的一般信息。它介绍了联合国大会关于“*审查大会第48/218 B 号和第54/244 号决议的执行情况*”的第59/272号决议，就这个问题提出了几项相关的看法和可能的解决办法。此外，文件还简述了关于建议提出的要求的几种考虑，涉及现有适用于内部和外部审计的报告和问责程序。

本文件将一般审计报告与具体调查报告明确区分开来。尽管发布审计报告不会遇到难以逾越的法律困难，但是向成员提供调查报告则确实会产生一些与保密性相关的法律问题、适当程序权利或有关监察长办公室官员的保护问题。本文件阐述了联合国就发布报告所采用的标准并建议，如果财政委员会认为成员应当有机会获得监察长办公室的报告，那么就应将此问题提交章程及法律事务委员会，而且应将财政委员会和章法委员会的意见通报理事会。

为了节约起见，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。粮农组织大多数会议文件可从因特网 www.fao.org 网站获取。

I. 背景

1. 财政委员会在其 2006 年 5 月 8-12 日召开的第一一三届会议上讨论了《监察长办公室 2005 年年度活动报告》。获得监察长办公室报告的问题被提出来，委员会要求就今后将此类报告提供给成员的可能性，包括过去有关此问题的讨论情况编制一份文件提交 2006 年 9 月的会议。

2. 本文件是根据这一要求编制的。它试图将此问题放在本组织外部和内部总的监督框架内予以考虑，方法是通过提供有关该框架的一般信息并提出一些相关的看法。它还介绍了有关会员国获得内部监督事务厅¹报告的问题联合国大会关于“审查大会第 48/218B 号和第 54/244 号决议的执行情况”的第 59/272 号决议。如果财政委员会认为成员应当有机会获得监察长办公室的报告，建议将此问题提交章程及法律事务委员会（章法委），因为某些报告的发布会涉及保密问题、适当程序权利或有关监察长办公室官员的保护问题。

II. 粮农组织总的监督框架

3. 几年来本组织已经开发了一个综合监督系统，其主要特点如下。

4. 外聘审计员是由粮农组织理事会根据财政委员会的建议而任命的。外聘审计员是某个成员国的审计长或履行同等职责的人。外聘审计员在其任职期间，不得以其他方式予以免职，除非理事会另有决定。

5. 要求外聘审计员对包括正常计划和预算外资源在内的粮农组织帐目提出意见。进行审计工作应遵照普遍接受的共同审计标准，并根据财务条例附件 I 所列的补充规定接受财政委员会的任何特殊指示。外聘审计员可以就本组织的财务手续、会计制度、内部财务监督以及本组织总的行政管理情况（通常称为“衡工量值”）提出意见。外聘审计员应该是完全独立的，并独自负责审计工作。然而，财政委员会可以要求外聘审计员进行某些特定的审核，并就其结果单独提出报告。将根据要求向外聘审计员提供此类便利以履行其职能。

6. 外聘审计员应就财务表和相关表格提出报告，其中应涉及与其职权范围相关的，包括本组织的行政管理等他认为必要的情况。外聘审计员的报告连同审计的财务报表，应按照财政委员会所作的任何指示，通过财政委员会提交理事会。理事会应审议财务报表和审计报告并附上它认为合适的意见，一并提交大会。

¹ 联合国大会的决议不适用于专门机构。根据一项初步审查，尚未有任何专门机构采纳了类似联大制定的程序。

7. 本组织的内部审计工作由监察长办公室负责，直接向总干事报告，但根据监察长办公室章程中规定的原则，他还拥有一定的符合其职能的自主权和独立性。

8. 监察长办公室审计工作的基础是由审计委员会审议并得到总干事同意的一份工作计划。没有对监察长的工作设置任何限制，她拥有完全的独立性、权限和任意决定权，审查总部和实地任何地点在特殊情况下所有被认为必要和相关的事务及业务。准备开展审查的地区和活动的选择是以危险评估、组织重点和其他关键因素为根据的。办公室负责财务和衡量量值的审计，涉及多项主题，如人员配备和人事费用、采购、现金管理、应付和应收款项、报告工作等。办公室拥有合格的工作人员开展审计工作，他们采用国际审计标准并考虑诸如审计职能的目的和权限、独立性、熟练程度和适当的专业监督及质量保障等事项。实际审计工作的基础是规划、对范围和目标的明确认识、对危险和内部管理的评估、对标准和具体审计计划的利用以及与客户部门的适当对话。此外，监察长办公室设有一个负责调查工作的特别小组。一个有关报告审计和调查结果并落实根据报告结果采取行动的正式机制已经就位。

9. 在完成各项任务后将向高级管理层提交审计和调查报告以采取行动。外聘审计员可以获得监察长办公室的所有审计和调查报告以及相关的工作文件。根据财务条例，将向外聘审计员系统报告舞弊案件。在对监察长办公室的工作计划和报告进行研究之后，由外聘审计员决定其审计范围。此外，在向领导机构报告工作时，外聘审计员可以引用监察长办公室的报告。无论是本组织的管理部门还是审计委员会（见下面第 11 段）均对报告中所含建议的落实情况进行监测。

10. 自 1996 年以来，监察长办公室向总干事提交的有关其活动的年度报告亦同时提交给财政委员会，刊登在内联网上，这样所有相关方都有机会了解。另外，根据章程条款，“*按照监察长的判断/任意决定权，任何[一份审计或调查](..)报告可(..)与总干事的有关评论一并提交给财政委员会并提供给其他有关成员国*”。(见监察长办公室章程第 13 段)。

11. 总干事已经设立了一个审计委员会，作为他和监察长办公室的咨询小组。委员会的目标是协助本组织在全组织范围承认内部审计、监督和调查工作的重要性，并向总干事保证可以高效益和高效率地开展上述各项工作²。委员会由七名成员组

² 委员会赞扬内部审计及其战略、优先重点和工作计划的适宜性和有效性，建议若干潜在的审计领域以便应对本组织面临的危险，对监察长办公室在执行商定的行动计划方面所取得的进展进行了审查，还注意到外聘审计员的报告并对其及时落实各项建议进行监督。

成：五名内部和两名外聘。它由副总干事主持并包括行政及财务部助理总干事、法律顾问、两名助理总干事以及两名外部成员。监察长提供委员会的秘书处。委员会每年召开三至四次会议。委员会的所有报告均提交总干事。总干事向财政委员会提供审计委员会的年度报告。委员会有权获得所有必要的信息并直接与监察长及其工作人员进行磋商，获取所有该办公室编写的报告和工作文件，从任何工作人员处索取任何信息，并要求所有工作人员根据本委员会的需要予以合作以及获得独立的专业咨询意见和在必要时保证拥有相关经验和专业知识的外部人员参与。

12. 此外，粮农组织设有一个评价处，对项目和计划进行系统的深入审查，而且监察长办公室与该处协调，准备衡工量值审查，以确保互补性和避免重复劳动。

13. 最后，本组织在完成监督系统工作后已经聘请了当地审计公司 – 通常为具有国际威信的会计公司或其同行 – 在下放地点（粮农组织办事处和项目）实施定期审查，以便确保这些办事处财务交易的完整性并获得有关帐目的必要审计保障。当地的审计工作特别有益，因为它们向管理部门提供有关帐户可靠性所需的保证，并作为一个“预警”机制来发现问题和不良行为，而且真正起到阻止不良行为的作用。监察长办公室和财务司对当地审计员发布的所有报告进行认真审查，从而能够及时采取纠正措施。

III . 相关考虑

14. 正如上文所述框架表明的那样，本组织拥有一个针对其职能和活动的全面监督系统，它以外聘审计员和监察长办公室两方面为基础。该系统反映了这两组职能之间的平衡，双方都拥有各自的基本原理和报告安排。因此，外聘审计员是完全独立的，由本组织领导机构，即粮农组织理事会任命。外聘审计员只向本组织的理事会和大会负责。外聘审计员拥有很大权力来履行其职能并能够接触监察长办公室的报告和工作文件。外聘审计员还可以要求监察长办公室提供他认为适宜的有关任何特殊报告的附加信息。

15. 监察长办公室是本组织的一个内部机构。监察长的任命和离职均由总干事在与财政委员会磋商后决定。然而，正如监察长办公室章程明确规定的，该项职能仅在本组织内部履行，而且监察长直接向总干事报告工作。监察长办公室的报告是管理工具，旨在使行政首长在出现可能影响本组织正常运转的任何问题时采取纠正措施。非常重要的是，总干事应当拥有这样一个工具，以便能履行其职责，也因此能够充分向领导机构负责。这一点符合粮农组织《基本文件》财务条例第 10.1 条的规定，即“**总干事应当(...)实行(...)内部审计，以便对财务往来进行有效而经常的审核和/或复查(...)**”。

16. 在过去财政委员会的会议上也曾提出过共享监察长办公室报告的问题。成员们均表示关注，如最好能使本组织作为一个整体适当运转，保留有关外部和内部审计职能在权限和报告方面的具体机构安排，以及尤其不应混淆这两个职能之间的区别。它会导致产生一些不利的后果，如将领导机构卷入微观管理，监察长办公室被进一步视为外部功能，以及在极端情况下，可能会逐步削弱领导机构在审查外聘审计员报告时的独立性（外聘审计员在规划和开展其本职工作时要考虑监察长办公室的工作 - 见第 9 段），而且这样做会丧失履行对总干事监督权的有效性。总而言之，对于本组织和领导机构而言，内部和外部审计方面的重叠未必是最有利的³。

17. 本着这一精神，或许应提及Price Waterhouse Coopers已经向行政首长协调委员会的高级别管理委员会提交了一套“*治理和监督的原则及做法草案*”，强调了保留内部和外部审计职能的双重性对于有效的整体监督系统是必要的。

18. 此外，尽管未对手头这一问题提出任何具体建议，但联检组在几年前发表了一份题为“*加强施政监督的作用：处理监督报告的结构、工作方法和做法的报告*”（JIU/REP/2001/4），反映了对上述情况的关注。该报告认为，内部审计机制是行政首长管理各组织的工具，而相应地，鉴于由内部监督机制编制的报告将提交给行政首长，会员国获取内部监督报告的问题不应成为原则事项。然而，同一份报告忆及，联合国系统内部正在就内部监督机制向立法机构报告工作的问题进行讨论。报告还提及，对提交给会员国的个别监督报告的处理和公布问题仍存在争议。联大关于“*审查大会第 48/218B 号和第 54/244 号决议的执行情况*”的第 59/272 号决议的通过是就该问题迈出的关键一步。

IV . 联合国最新发展情况

19. 联合国大会于 2004 年 12 月 23 日通过了题为“*审查大会第 48/218B 号和第 54/244 号决议的执行情况*”的第 59/272 号决议。该决议决定按照其先前的决议，维持内部监督事务厅的报告程序，并在这方面请秘书长确保：

“(a) 内部监督事务厅提交给大会的年度报告列出监督厅该年度印发的所有报告的标题和摘要；

“(b) 内部监督事务厅半年度报告列出监督厅在报告期间印发的所有其他报告的标题和摘要；

“(c) 没有提交大会的内部监督事务厅报告的原本，在任一会员国索取时，应予以提供。”

³ 尽管这些引起关注的问题从未反映在财政委员会的报告中，但是当在委员会内部提及审计报告的获取时，这些问题有时会被谈及。

20. 通过该决议，大会“*又(决定)，如出于保密理由或因被内部监督事务厅调查者的正当程序权利有可能遭到侵犯而不宜将某份报告供人取阅，则经主管内部监督事务副秘书长酌定，该报告可在更改后提供，在特殊情况下可不予提供，但副秘书长须向请求方说明理由*”。鉴于该决议对正在讨论的问题的重要性，现将决议全文列于本文件的附录。

21. 调查司的联合国内部监督事务厅为在将报告提交给索要报告的会员国之前撤回或修改某些报告的做法制定了标准。然而，有时会发生事务厅修改或撤回这类报告的情况。修改有可能将姓名或其他词汇删除，从而暴露投诉者、证人或被保证其姓名不予透露的人或受到调查但被澄清指控的人或正在等待采取纪律或行政措施的人的身份。同样，还可以由于若干原因撤回报告，例如，当无法充分修改报告以保护投诉者或任何被保证其姓名不予透露的人的身份，或当报告的公开有可能对一个人造成直接和严重伤害时。

22. 在 2006 年 5 月中，负责内部监督事务的联合国秘书长特别助理告知粮农组织监察长，自 2004 年 12 月通过该决议之后，他的办公室已经从 35 个会员国那里收到了总共 314 份报告。每三个会员国要求获得的报告超过 20 份。这些要求涉及调查报告和审计报告。根据决议的执行段落 2，主管内部监督事务的副秘书长有权决定出于保密理由不公开或编写某份报告，而且这一规定被广泛用于调查报告方面。按照上述标准修改报告的程序给内部监督事务厅造成了非常沉重的负担。

V . 供财政委员会审议

23. 在审议有关根据要求向成员国提供内部审计报告的希望时，财政委员会或许希望考虑粮农组织现有的外部和内部监督机制以及财政委员会过去对此事的讨论。此外，委员会或许愿意考虑下述看法。

24. 有必要将审计和调查报告区别开来，这一点也反映在第 59/272 号决议第 2 段中。一项审计通常被视为系统的、独立的和文件编制过程，其目的是获取客观信息来确定特定活动符合管理这些活动的公认原则、标准和规定的程度，其中包括效率问题。因此，它们可以是财务审计或涉及本组织行政管理方面的审计。调查报告是对工作人员或第三方不合要求或不正当行为的指控进行调查的结果。

25. 如前所述，从联合国收到的信息表明，第 59/272 号决议的执行工作给内部监督事务厅造成了很大负担。特别是在调查报告不可避免地要涉及具体人的情况下，提供报告可能因保密问题而不适当或冒有违反涉案个人适当程序权利的危险。为此，可以在特殊情况下，根据主管内部监督事务的副秘书长裁决，修改或撤回报告，但副秘书长将向提出请求的一方提供理由。

26. 财政委员会或许希望就是否应在粮农组织采纳联合国应用的相应程序表达其看法。关于这个问题，委员会或许希望就是否主张这类程序应保留例外的特点提出建议，以避免报告的修改给监察长办公室和其他单位（如法律办公室和人力资源管理司）稀缺的资源增加沉重负担，而且保留本组织内部监督职能双重特点的本质。

27. 如果财政委员会编制一份建议以便在粮农组织采用类似联合国所应用的程序，鉴于其影响，最好由章法委员会对该程序的实施方式进行审议。特别是，章法委员会应当根据联合国迄今采用的标准和做法并考虑可从本系统其他组织那里获得的额外信息，对发布调查报告的条件进行细致的分析。需要解决的具体问题包括特别是当程序或投诉被作为特定报告的结果记录在案时准备撤回或修改段落所涉及的程度。将向理事会提交一份纳入了财政委员会和章法委员会意见的综合性建议。

VI. 建议本委员会采取的行动

28. 请财政委员会审议本文件并就此提出适当看法。

附录

联合国



大会

第五十九届会议
议程项目 119**A/RES/59/272**Distr.: General
2 February 2005

大会决议

*[根据第五委员会的报告(A/59/649)通过]***59/272. 审查大会第48/218 B号和第54/244号决议的执行情况**

大会，

回顾其1994年7月29日第48/218 B号决议和1999年12月23日第54/244号决议，

1. 决定完全按照其第48/218B号和第54/244号决议维持内部监督事务厅的报告程序，并在这方面请秘书长确保：

(a) 内部监督事务厅提交给大会的年度报告列出监督厅该年度印发的所有报告的标题和摘要；

(b) 内部监督事务厅半年度报告列出监督厅在报告期间印发的所有其他报告的标题和摘要；

(c) 没有提交大会的内部监督事务厅报告的原本，在任一会员国索取时，应予以提供；

2. 又决定，如出于保密理由或因被内部监督事务厅调查者的正当程序权利有可能遭到侵犯而不宜将某份报告供人取阅，则经主管内部监督事务副秘书长酌定，该报告可在更改后提供，在特殊情况下可不予提供，但副秘书长须向请求方说明理由；

3. 还决定内部监督事务厅的报告应原本原样地直接提交大会，秘书长的意见可在另一份报告中提出；

4. 申明大会在审议向其提交的报告并就报告采取行动方面所起的主要作用；

5. 注意到还没有建立起一种机制就内部监督事务厅的建议包括经大会审议的建议采取后续行动；
6. 强调必须建立真正、有成效和有效率的责任制和问责制机制；
7. 遗憾地注意到，尽管秘书长先前提供了关于建立包括问责制小组在内的问责制机制的信息，但是这种机制尚未建立，因而影响到联合国有效率和有成效地进行工作；
8. 注意到内部监督事务厅年度报告⁴第129段(b)，并赞成其中的意见，即本组织应建立由秘书长领导的高级别后续行动机制，使执行管理过程能够有效地吸收监督厅的调查结果和建议以及联合检查组和审计委员会的有关调查结果；
9. 请秘书长在题为“审查联合国行政和财政业务效率”的议程项目下每年向大会提交一份报告，说明秘书处为加强问责制而采取的措施和所取得的成果；
10. 又请秘书长尽快建立上述后续行动机制并在上文第9段所述报告中向大会报告取得的成果，其中具体说明：
 - (a) 该机制的构成，包括主席和成员的资历；
 - (b) 职权范围和会议频率；
 - (c) 让一名或数名联合国系统监督机构内具有有关专门知识的人员参加机制；
 - (d) 报告程序；
11. 重申审计委员会和联合检查组作为外部监督机构的作用，并在这方面申明对监督厅进行的任何外部审查、审计、检查、监测、评价或调查，只能由这些机构或大会为此授权的机构进行；
12. 又重申联合检查组、审计委员会和内部监督事务厅执行各自任务时必须进行有效的协调，以便最大限度地利用资源并分享经验、知识、最佳做法和汲取的教训；
13. 着重指出内部监督事务厅的评价职能极端重要，并请秘书长在提出监督厅将来的两年期方案和预算时要更好地反映与这项职能相关的目标、预期成绩和业绩指标；
14. 重申大会在行政和预算问题上的监督作用以及第五委员会在这方面的作用；
15. 注意到内部监督事务厅年度报告第129段(a)，并在这方面请秘书长考虑到外部审计机构的意见，就如何按照大会第48/218B号决议的规定，保证监督厅在业务上充分独立的问题，向大会第六十届会议提出报告；

⁴ 见 A/59/359。

16. 决定在大会第六十四届会议上评价和审查内部监督事务厅的职能和报告程序以及大会认为合适的任何其他事项，并为此在该届会议临时议程中列入题为“审查大会第48/218B号、第54/244号和第59/272号决议的执行情况”的项目。

2004年12月23日

第76次全体会议