

2006年7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

挑选和任命外聘审计员的拟议安排

## I. 引 言

1. 财政委员会在2004年5月举行的第一〇七届会议上审议了限制外聘审计员任期的问题，并确认外聘审计员的任期为四年（两个两年度），可再延长两年（一个两年度），然后必须对外聘审计员的任期进行重新招标，这种做法是适宜的。委员会还认为，应当允许现任外聘审计员对任何招标过程进行投标。
2. 理事会在2005年6月举行的第一二八届会议上决定将印度审计长作为本组织外聘审计员在原先的四年任期以后，从2006年开始，再延长两年的时间。该两年任期将于2007年底结束。因此目前必须启动从2008—2009两年度开始的四年期的外聘审计员的任命招标过程。
3. 在开始招标过程以前，财政委员会应审查和确认招标以及挑选和任命外聘审计员应遵循的程序。
4. 与任命外聘审计员相关的财务条例如下：

财务条例第12.1条：

*“外聘审计员应为一成员国的审计长（或行使同等职权的人），按理事会决定的办法和任期予以任命”。*

为了节约起见，本文件印数有限。谨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](http://www.fao.org) 网站获取。

5. 理事会在 1998 年 11 月举行的第一一五届会议上核准了在 FC 98/7 号文件中提交的关于财务条例第 12.1 条中预计的对外部审计安排的建议。

6. 除了这些安排以外，财政委员会在 2000 年 9 月举行的第九十五届会议上就挑选和任命本组织外聘审计员的详细操作程序和安排达成了一致意见。在 2000—2001 年现有外聘审计员的挑选和任命期间采用了这些程序。

7. 委员会还数次，尤其在第一〇八届、一〇九届和一一〇届会议期间进一步审议了将对外部审计的招标扩大到私营审计公司的利弊。委员会在第一一〇届会议上决定推迟进一步审议该事项，因为尽管对该问题进行了彻底的审查，但未能达成共识。

8. 为便于参考，下面列出在财政委员会上述会议上达成共识的安排和详细程序。这些程序包括如下方面：

- 总的政策
- 投标资格
- 外聘审计员任期的次数
- 时限（更新）
- 挑选过程
- 确保标书一致的拟议准则内容
- 挑选标准
- 标书的评分方法
- 口头陈述

## II. 总的政策

9. 为了确保挑选是一种向尽可能广泛的合格外聘审计员，包括发展中国家的外聘审计员开放的竞争过程的结果，建议采用关于挑选和任命的如下总的政策：

- 外聘审计员的挑选应为一个竞争过程，包括对广泛的合格外聘审计员提交的标书的审查，遵循预先确定和一致同意的程序以及理事会规定的加权挑选标准；
- 招标应向所有合格的外聘审计员开放，尤其应鼓励发展中国家的外聘审计员投标；
- 财政委员会在秘书处的协助下（见以下关于挑选和任命的拟议程序一节），应启动和监督竞选过程，评价收到的所有标书，并向理事会介绍其评价结果，以及其建议；
- 理事会应审查财政委员会的评价结果和建议，并据此任命外聘审计员。

## III. 投标资格

10. 如上所述，在进行彻底审议以后，财政委员会决定推迟作出关于将本组织外部审计投标资格扩大到私营审计公司的任何决定。因此，按照上述财务条例第

12.1 条，只有成员国的审计长才能对本组织的外部审计投标。然而，财务条例第 12.8 条允许外聘审计员为了进行地方性的或专门性的审核或为了节约审计费用，“聘请任何国家的审计长，或著名的商业审计师，或外聘审计员认为技术上合格的任命个人或公司，参加审计工作”。

11. 因此，招标可具体规定，在所有其它条件相同时，将优先挑选向发展中国家的其他合格审计员分包工作的审计员。然而，如果将部分工作分包给其他方，主导审计员对投标和分包将要提供的服务承担唯一的合同责任。

12. 这种方法符合成员国之间技术合作的精神，为没有资源依靠本身的力量对整个粮农组织进行审计的国家参与对粮农组织的部分活动审计提供了机会。从相同的观点看，领导机构任命主导审计员，再由主导审计员负责管理与参加审计的任何其他方的关系。

#### IV. 外聘审计员任期的次数

13. 正如财政委员会在 2004 年 5 月举行的第一〇七届会议上确认的那样，外聘审计员的任期开始时应为四年（两个两年度），可再延长两年（一个两年度），然后必须对外部审计合同进行重新招标。应当允许现任外聘审计员对任何招标过程进行投标。

#### V. 时 限

14. 在与任命相关的两个两年度之前的两年度的第一年上半年应开始挑选过程。为了确保挑选过程的各个阶段得到适当考虑，提交标书的拟议时限应为与任命相关的两个两年度之前的两年度第一年年末。应在任期开始之前的那一年的 6 月份举行的理事会会议上由理事会就任命外聘审计员作出决议。

15. 在 2006 年和 2007 年，秘书处将努力按照以下示意性时限完成任命粮农组织外聘审计员的招标过程：

重要活动	时 限	采取行动的单位
招 标	2006 年 10 月	秘书处
接收标书	2006 年 12 月	秘书处
准备比较分析和财政委员会的文件	2007 年 2 月	秘书处
口头陈述、评价和建议	2007 年 5 月	财政委员会
理事会任命	2007 年 6 月	理事会

## VI. 挑选过程

16. 挑选和任命粮农组织外聘审计员的过程如下：
- **招标**—秘书处将招标并由粮农组织成员国合格的审计长投标。
  - **接收和公开标书**—监察长办公室将采用粮农组织接收和公开标书的现有程序接收和公开标书。监察长办公室然后将向财务司送交所有有效的标书，财务司将在采用加权评价标准的基础上准备一份对标书的比较分析，供财政委员会审议。
  - **评价标书**—财政委员会将作为评价小组审查由秘书处准备的有效标书的备选名单。拟议的审查标准和拟议的相对加权阐述如下。将请列入备选名单的审计长或他们的代表对其标书向财政委员会进行口头陈述。财政委员会将考虑到所获得的与列入备选名单的标书相关的所有信息，向理事会提交其报告和建议。
  - **任命**—在财政委员会评价和建议的基础上，理事会将就外聘审计员的任命作出决定并予以批准。
17. 财政委员会在第九十七届会议上完成现任外聘审计员的挑选和任命以后，审查了工作方法并提出了与建议的改进评价程序相关的若干问题，供讨论。当时未做出决定，因此要求财政委员会审议这些修订程序的建议，并为即将开始的挑选和任命过程实施这些建议做出决定：
1. 财政委员会成员对外聘审计员挑选过程花费的时间（包括陈述和讨论成员的投标）。与此问题相关的是成员是应审查所有投标和陈述还是应仅向成员介绍投标者备选名单。一种方案是修改现有程序，使其与世界粮食计划署采取的形式更加相似。在这种情况下，财政委员会主席或主席及副主席可与秘书处一起工作，审查投标并得出一份投标备选名单，提交财政委员会审查和挑选。这样做的好处是使财政委员会的一些成员参与该过程的所有阶段，并减少整个委员会在进行挑选过程的会议期间的工作量。尤其是，只需要邀请列入备选名单的投标者向财政委员会陈述；
  2. 除了秘书处准备的概述所收到的投标内容的安排以外，是否应将投标者提交的原始标书提交所有成员审查而非仅仅是提供在会议期间审查。在这方面，秘书处可要求提交多份原始标书，以便每一成员收到所有原始标书的抄件；
  3. 成员是否应将评价期间的评分过程正规化，如是，应以何种方式；
  4. 在从其代表亦为财政委员会成员的国家收到标书的情况下，是否应采用正式程序，是否这些成员不得参加评价过程。
18. 秘书处将在整个过程中向财政委员会和理事会提供必要的行政支持。

## VII. 确保标书一致的拟议准则内容

19. 为了确保准备的标书在所提供信息的性质和范围方面保持一致，从而促进对投标的比较，向合格审计员颁布的准则应大致遵循粮农组织为提供专业服务进行招标时所采用的标准程序。如需要符合粮农组织任命外聘审计员的特殊要求，

则可适当修改这些标准程序。

20. 在任何情况下，这些准则应包括：

- 明确说明招标程序和条件；
- 明确说明招标所包含的文件（包括外聘审计员的职责范围、所需审计意见的格式、需要提供意见的所有帐目抄件、工作计划和预算抄件和其他相关信息等）；
- 明确指出作为投标一部分而提交的那些文件的完成时间（包括指定进行审计的所有职员详细履历、相关专业和其他会计/审计机构的成员、现有专业教育计划、拟议审计方法等详细情况），并详细阐述每一份文件中须包含的信息的性质；
- 明确说明所提交的标书必须完整才能得到考虑的要求；
- 与标书中提到的费用货币相关的信息；
- 提交期限和截止日期；
- 关于与秘书处以及所指定的联络点联系以便进一步了解情况的说明。

### VIII. 挑选标准

21. 供财政委员会批准的拟议挑选标准为：

- **独立性**—一经证明的与政府其他机构相比的自主性、在履行职责方面的诚实性、客观性、自我决定审计范围的能力。
- **官员和职员的资历**—符合联合国外聘审计员小组的审计标准及其工作应遵循的道德；工作人员的专业资历、能力和数量；最高审计机构国际组织、国际会计人员联合会等国际著名的会计或审计机构的成员以及精通英语和至少另一种粮农组织的正式语言。
- **培训和经验**—是否存在职员连续专业教育的计划；在审计联合国组织或其它国家或国际非政府组织方面的经验；在现代审计趋势方面得到适当培训和具有大量审计经验的职员。除在以前的招标过程中采用的标准以外，建议增加在利用企业资源规划方法的大型组织审计取得的经验作为培训和经验方面的一项挑选标准。
- **审计方法和战略**—确保审计范围充分包括粮农组织所有资源的综合工作计划；财务和合规性审计以及价值为本审计；与粮农组织监察长合作优化利用有限的审计资源。
- **审计报告**—通过综合管理信函和审计报告向管理层及时提交审计结果。审计报告应准确、全面、平衡、公正和具建设性。
- **费用**—最有竞争性的费用。

### IX. 标书的评分方法

22. 秘书处将根据以下评分方法准备一份比较分析报告，该方法也用于分析在2001年挑选现任外聘审计员的过程中收到的标书：

	评分加权	
技 术		80
- 独立性	15	
- 官员和职员资历	15	
- 培训和经验	15	
- 审计方法和战略	25	
- 审计报告	10	
费 用		20
合 计		100

23. 秘书处将根据本文件附件中列出的具体标准采用 1 至 5 级评分表为每一项标书进行评分 (1 为最差, 5 为最好)。同时, 对每一具体标准给予一个具体加权数, 如上表那样总数为 100%, 以便反映标书总体胜任能力的相对重要性或相关性。

24. 将根据投标的审计长所填写的一份问卷答案对每一标准给予 1 至 5 级的评分。将评分乘以加权数得出每一标准的总分。将每一标准的总分相加得出累计评分。秘书处将准备一份累计总分最高的候选人备选名单, 并提交本委员会批准。附件就每一标准将如何按最低和最高 1 至 5 级予以评分提供示意性指导。

## X. 口头陈述

25. 将请列入备选名单的候选人向财政委员会进行口头陈述。口头陈述的目的是为委员会提供机会, 寻求候选人对其标书进一步澄清或得到更好的理解, 以便确认他们的总评分。

26. 口头陈述同样应包含原始标书中的事项, 而不应是提交新的或重大修改的标书的机会。

27. 在口头陈述以后, 财政委员会将向理事会推荐累计评分最高的候选人。

## XI. 建 议

28. 为了使秘书处及时启动和监督 2008—2010 年粮农组织外聘审计员的挑选和任命过程, 请财政委员会确认上述外聘审计员的挑选和任命程序, 包括上述第 15 段中介绍的时限和上述第 22 段中介绍的评分方法。此外, 请委员会就改进第 17 段中所述的评价程序的建议酌情提供进一步指导。

## 附件

## 标准的评分准则

说明：

这些准则仅为示意性准则，不一定全面，可由秘书处在收到实际标书后进行必要的补充和扩充。

例如，如果充分满足所有要求，可评为最高 5 分。如果未满足任何一项要求则可评为最低 1 分。

	评分	5 - 最高分
技 术		
独立性		
	经证明的与政府其他机构相比的自主性	<p>审计机构是独立的，向独立于政府的立法、议会或其他机构报告。</p> <p>审计机构首长在整個任职期间提供服务（即未完成整个任期前不得撤换）。</p> <p>审计机构全面掌控其预算（即机构的预算不得受行政或政府其它办公室控制）。</p>
	诚实性	<p>审计机构具有适用于其所有职员的专业和道德行为守则，该守则经常更新。</p> <p>审计机构具有明确和有文献记载的纪律程序，在偏离职业和道德行为守则时，这些程序适用于审计机构的所有职员。</p> <p>要求审计机构的职员每年签署遵守审计机构职业和道德行为守则的守约声明。</p>
	履行职责的客观性	审计机构的工作可证明按照普遍接受的审计标准指导和执行。
	自我决定审计范围的能力	审计机构证明工作范围仅由该机构确定。
官员和职员的资历		
	符合联合国外聘审计员工作组的审计标准及其工作应遵循的道德	审计机构证明其官员和工作人员具有按照联合国外聘审计员小组的审计标准及其工作应遵循的道德开展工作的大量经验。
	工作人员的专业资历、能力和数量	审计机构证明其拥有大量称职的专业会计人员（和来自国际上公认的机构或标准的专业资格证书），

评分		5 - 最高分
标准		
	<p>包括拥有会计、财务、营运、采购、运输和信息技术审计经验方面的职员，尤其是在粮农组织利用的那些客户/服务器应用软件方面的人员。</p> <p>审计机构证明其拥有充足和大量的专业人员，确保对粮农组织的所有职员进行适当的审计，并保持该机构除对粮农组织审计以外可能具有的任何其他承诺。</p> <p>审计机构证明其职员在对联合国其他机构、国际非政府组织等审计方面具有相关的能力和和经验。</p>	
为最高审计机构国际组织、国际会计联合会等国际公认会计或审计机构的成员	<p>审计机构证明其为一个国际上公认的会计或审计机构的成员。</p>	
语言精通	<p>审计机构证明其拥有充足数量的职员能够讲和精通粮农组织的至少两种正式语言。</p>	
<b>培训和经验</b>		
有一个对职员进行连续专业教育的计划	<p>要求审计机构的专业人员每年参加至少两周的连续专业教育培训，该机构证明是如何监督和遵守这一要求的。</p>	
在联合国组织或其它国家或国际非政府组织审计方面的经验	<p>审计机构证明其官员和职员具有对联合国组织或其它国家或国际非政府组织开展审计工作方面具有大量经验，其官员和职员紧跟这些组织审计和业务方面正在出现的问题和趋势。</p>	
职员在现代审计趋势方面得到适当培训，并具有大量审计经验	<p>审计机构证明其官员和职员定期并熟练地参加审计“最佳方法”专业研讨会或在现代和新型审计趋势及技术方面适当培训的其他手段，官员和职员个人具有大量审计经验。</p>	
职员具有在利用企业资源规划系的组织统审计的经验	<p>审计机构证明其官员和职员具有在利用企业资源规划系统的大型组织进行审计工作的大量经验。</p>	
<b>审计方法和战略</b>		
确保粮农组织所有资源得到适当审计的综合工作计划	<p>审计机构证明其准备广泛和综合的工作计划，与被审计组织的管理层协调和交流这些计划。审计机构</p>	

	评分 标准	5 - 最高分
		证明其审计方法符合最佳做法。审计机构证明其采用适当质量保障程序和计划，确保审计工作始终符合高标准。
	进行财务和合规性审计以及经济、效率和价值为本审计	审计机构证明其具有进行财务、合规、经济、效率和价值为本审计方面的大量经验。审计机构证明其在按照所进行工作的类型和性质对责任进行组织方面具有适当的划分和结构（确保该机构具有专业化和大量的审计能力和资深资源）。审计机构证明其能够采取主动，以创新方式并与管理层合作有效处理与粮农组织的审计和业务相关的新的及正在出现的或特别的问题。
	与粮农组织的内部审计合作，优化利用有限的审计资源	审计机构证明在内部审计单位的工作方面具有大量经验并依靠内部审计单位的工作。审计机构证明根据该机构本身的经验如何优化利用有限的审计资源，以及该机构将如何在粮农组织的审计中优化利用这些资源。
<b>审计报告</b>		
	通过综合管理信函和审计报告向管理层及时提交审计结果	审计机构证明其审计报告的结构安排格式被认为是适当的，可明确转达审计的结果。审计机构证明其及时并有效地向管理层转达审计结果，与管理层初步讨论审计结果，向管理层提供作出评论的机会，并在管理信函或审计报告完成以前提供投入，在最后的的管理信函或审计报告中酌情反映管理层的评论和投入。
	审计报告准确、全面、平衡、公平和具建设性	审计机构证明其管理信函和审计报告不是肤浅的，反映对与粮农组织相关的工作和问题的充分了解，是良好编撰的，向管理层提供非常有益、实际、可行和具建设性的建议。

	评分	5 - 最高分
费用		
	最有竞争性的费用	审计机构的费用应非常具有竞争性，并认为与所开展的工作适当和成比例，该机构证明这些费用既不太低以至于妨碍切实有效的开展审计工作，也不太高而可能被认为与所开展的工作不成比例。