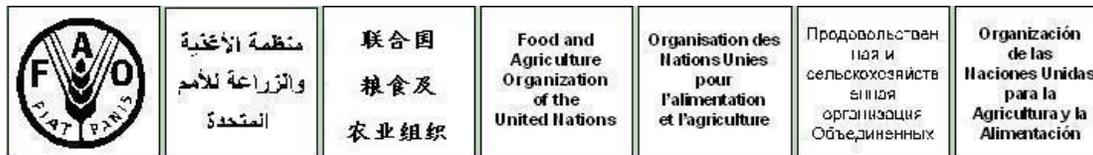


2011 年 3 月



# 理事会

## 第一四一届会议

2011 年 4 月 11–15 日，罗马

### 章程及法律事务委员会第九十二届会议报告

## I. 引言

1. 章程及法律事务委员会（简称章法委）第九十二届会议于 2011 年 3 月 7 日至 9 日举行。
2. 本届会议由章法委主席 Purnomo Ahmad Chandra 先生（印度尼西亚）主持，并向不发言的观察员开放。委员会以下成员出席了会议：

Gerard Limburg 先生，副主席（荷兰）

Mónica Martínez Menduño 女士（厄瓜多尔）

Yohannes Tensue 先生（厄立特里亚）

Hassan Janabi 阁下（伊拉克）

Khalid Mehboob 先生（巴基斯坦）

Lawrence Kuna Kalinoe 先生（巴布亚新几内亚）

Christopher S. Hegadorn 先生（美利坚合众国）

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。敬请各位代表、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](http://www.fao.org) 网站获取。

3. 章法委注意到 Christopher Hegadorn 先生（美利坚合众国）根据粮农组织《总规则》第 XXXIV 条第 4 (a) 款接替 Michael Michener 先生出席了会议。Francisco José Salgado Rivadeneira 先生（厄瓜多尔）在会议的最后一个环节取代了 Mónica Martínez Menduño 女士。

4. 章法委的最后一场会议由副主席 Gerard Limburg 先生主持，会上委员会批准了本报告。

## II. 为实施国际公共部门会计准则而修改《财务条例》

5. 根据财务司官员的介绍，章法委审议了“为实施国际公共部门会计准则而修改《财务条例》”这一文件 CCLM/92/2 Rev.1。章法委注意到国际公共部门会计准则体现了政府、公共机构和非盈利性组织在账目提交方面的最佳做法。该标准的实施将给粮农组织财务报告的质量、可比性和可信度方面带来可观的益处，同时还有望改善其可靠性、透明度和治理。这些标准能提高对资产、收款和负债信息陈述的准确性，并为本组织的账目提供一个更为精确的概况。章法委注意到，根据联合国系统行政首长协调委员会的管理问题高级别委员会提出的一致建议，大会第 60/283 号决议批准了国际公共部门会计准则的实施，还注意到联合国系统内各组织正在采用该标准，且制定了相应的实施目标。粮农组织方面，财政委员会在 2006 年 9 月召开的第一一五届会议上建议粮农组织使用联合国大会批准的国际公共部门会计准则，并且开展一个实施项目，即后来的《粮农组织革新图变近期行动计划》下的项目 11a。

6. 章法委注意到，为实施国际公共部门会计准则，需要对《财务条例》进行部分修改，这已由财政委员会在 2010 年 10 月举行的第一三五届会议上审查并批准。

7. 对照目前根据联合国系统会计准则编制的两年度账目，对《财务条例》所做的主要拟议修改与编制年度财务报表的需求相关。在这一方面，章法委注意到国际公共部门会计准则与财务报告相关，既不会改变基本的预算方法，也不会改变成员国的供资义务。虽然财务报告一年一次，但两年度的预算周期将保持不变。

8. 章法委注意到对《财务条例》的另一项拟议修改是从两年度审计变为年度审计。尽管国际公共部门会计准则并未对此做出规定，但年度审计被认为是最佳规范，行政首长协调委员会也认同这一点。章法委还注意到，财政委员会认为理想状态下，《财务条例》应当指出外聘审计员应该对财务报表提出意见的时间，而且财政委员会和章法委在与外聘审计员磋商后应审议《财务条例》中的附加条款，包括业务约定书的可能性。

9. 章法委详细审议了外聘审计员对期终决算的审查和时限的问题。章法委强调，虽然根据《财务条例》第 11.5 条，本组织有法律义务在有关财政期结束以后不迟于 3 月 31 日将任何期终决算和中期决算送交外聘审计员，但根据《财务条例》第 12.9 条，外聘审计员提交报告不用遵守这一最后期限。章法委注意到，根据对《财务条例》第 12.9 条做出的拟议修正，外聘审计员应在与财务报表相关的财政周期结束后第二年的会议期间及时提交报告以供财政委员会审查。章法委强调，外聘审计员及时提交报告是本组织监督系统的关键环节，以便相关的领导机构能有效和有意义地履行其职能。章法委建议应当继续审查外聘审计员提交报告的时限问题。

10. 章法委注意到，《财务条例》拟议修正案的生效日期应为编制符合国际公共部门会计标准的财务报表当年的 1 月 1 日。预计生效日期为 2013 年 1 月 1 日。

11. 章法委审查了题为“《财务条例》修正案”的大会决议草案（见本报告附录 I），并同意将其递交理事会以转交大会批准。章法委忆及，根据《财务条例》第 15.2 条，决议必须有投票的三分之二多数赞成才能通过（参照《财务条例》第 15.2 条和《总规则》第 XLIX 条）。赞成票和反对票的总数应超过本组织成员国总数的一半（参照《总规则》第 XII 条第 3(c)款）。

### III. 内部审计报告的披露

12. 在监察长所做介绍的基础上，章法委审议了题为“内部审计报告的披露”的文件 CCLM 92/6。章法委注意到粮农组织已于数年前开始审查这一事项，联合国系统内许多组织（包括各方案和基金）已经实行了类似的披露政策。拟议的政策以开发署推行的政策为基础。章法委进一步注意到，拟议政策将包含审计报告以及调查经验教训报告，以最终版本一次性发布，但不包括调查报告。

13. 章法委批准了拟议政策，这将反映在《监察长办公室章程》的修正案中（其中新增的 D 节）。修订后的《监察长办公室章程》是《粮农组织行政手册》的一部分，参见本报告附录 II。

14. 章法委注意到财政委员会也将在 2011 年 3 月举行的第一三八届会议上对拟议政策进行审查。此外，章法委也注意到，根据修订后的《监察长办公室章程》第 23 段，建议该项政策从理事会批准之日开始实行。章法委注意到秘书处和监察长在这方面所做的阐释，并建议财政委员会在其下一届会议上处理这一问题。

#### IV. 保护举报人政策

15. 章法委审议了题为“保护举报人政策”的文件 CCLM 92/7，将作为第 2011/5 号行政通函于 2011 年 2 月 9 日发布，并且根据财政委员会在 2010 年 10 月举行的第九十一届会议上提出的要求，文件已提交章法委。章法委注意到该文件也将由财政委员会审议。

16. 章法委注意到这一政策是在粮农组织相关部门进行广泛审查后制定的，并考虑了联合国系统内其他组织以及联合国自身实施的相应账目政策，政策已由总干事批准。根据粮农组织《职工条例》有关职工关系方面的规定，制定政策时咨询了职工代表机构和审计委员会。

17. 章法委注意到，秘书处认为向其提交了该文件是供了解情况，而且由于该事项在管理层权限范围内，该政策已经在总干事批准后以一份行政通函的形式于 2011 年 2 月 9 日发布。章法委注意到了这些观点，并认为应该在章法委和财政委员会审查提案后开始在全组织实行该政策。

18. 章法委注意到，根据审计委员会的建议，拟议在审查政策实施第一年的经验后，于 2011 年底重新审议行政通函，从而可以对政策作出必要调整。

19. 章法委认为政策应该以本组织的相关语文进行广泛宣传。

#### V. 财务披露计划进展报告

20. 章法委注意到法律顾问对财务披露计划实施情况所做的口头进展报告。章法委注意到已经成立了一个由外部顾问安永会计事务所支持的工作组以实施这一计划，在这一背景下，工作组已经审查了如农发基金等其他组织通过的类似计划。工作组以很高的水平界定了管理财务披露的工作流程，分配了成员的责任，起草了一份调查问卷及其指南，讨论并明确了利益冲突的定义，还审查并确定了与除 D-1 级别及其以上级别职工之外的其他类别员工参与计划相关的风险标准。

21. 章法委进一步得知，工作组近期将制定审查披露工作的一般方法，编制培训材料，举办培训活动和研讨会，拟定一项交流计划，并在 2011 年 5 月底前开始试点阶段。法律顾问确认了有关历年内实施计划的可能延迟的风险。将制定一份包含项目计划的进展报告，在即将召开的财政委员会第一三八届会议上递交。

## VI. 道德委员会的职权范围及人员组成

22. 财政委员会审议了题为“道德委员会的职权范围和人员组成”的文件 CCLM 92/3 Rev.1。章法委注意到《近期行动计划》要求建立一个道德委员会，财政委员会和章法委自 2009 年 7 月起已开始审查其职权范围及人员组成。章法委注意到，在 2009 年 9 月会议上，批准了关于道德委员会的职权范围及人员组成的第一份提案。章法委观察到财政委员会已在多个场合审议了若干提案，在 2010 年 10 月举行的第一三六届会议上，财政委员会要求对正在审查的提案做出一些修正，包括增加外部成员的数量、明确任命程序，重新启用外部成员，明确委员会不应当对道德问题办公室有运作和监督的职能，而且应当制定一条规定，允许粮农组织根据委员会的运作要求做出秘书安排，而无需将任务委托给道德问题办公室官员。

23. 章法委注意到一些成员国对于是否应当成立道德委员会存有疑惑，尤其是考虑到其预期的职能与全组织其他职能的关系。然而，章法委同时也承认，大会要求成立道德委员会是实现《近期行动计划》的一部分，还同意在粮农组织内部建立委员会并实施在这方面提出的一些创新提案是有益处的。

24. 在对这一事项进行讨论后，章法委批准了一项关于在 2012 年 1 月成立为期四年的道德委员会的提案。在此期间，相关领导机构会密切审查委员会的工作，以确定这一阶段结束后是否需要延长另一个四年期，或永久成立该委员会，或根据其他所有相关考虑因素明确对其运作方式需做的必要变动。外部成员的数量应该从四人减少到三人，内部成员的数量从三人减少到两人，任期缩短为两年。章法委建议内部成员中一人应为副总干事，另一人为法律顾问。外部成员的任命应当由理事会根据财政委员会和章法委的建议在其 2011 年秋季会议上予以批准。

25. 综上所述，章法委批准了关于道德委员会的职权范围及人员组成的一份修订提案，参见本报告附录 III。章法委注意到财政委员会将在即将召开的第一三八届会议上审查这一提案。

## VII. 修订的《理事会工作方法说明》

26. 章法委审查了题为《理事会工作方法说明》的文件 CCLM 92/4。章法委获悉，该《说明》已在理事会 1973 年 6 月第六十届会议上根据章法委的一项建议通过，并于 2000 年 11 月更新。自 1973 年以来，一直定期给理事会的各届会议提供该《说明》，但该做法于 2008 年停止，将对该《说明》进行修订以将《近期行动计划》规定的治理改革纳入考虑。《近期行动计划》最终促使大会于 2009 年通过了对粮农组织《基本文件》的一系列全面修正。

27. 该《说明》由秘书处进行了更新，并提交给“有关采取措施提高包括驻国家代表处在内领导机构效率的开放性工作组”（简称开放性工作组）。理事会在 2010 年 11 月和 12 月举行的第一四〇届会议上审查了该修订《说明》，对其提出了修正提案，并同意在理事会于 2011 年 4 月最终审查和通过前，应由开放性工作组进一步讨论，并随后提交章法委。开放性工作组在其 2011 年 2 月 22 日的会议上对文件 CCLM 92/4 中的《说明》进行了最终审查。

28. 章法委认为该修订《说明》是广泛讨论的结果，这些讨论旨在反映作为本组织执行部门的理事会加强的地位，并在讨论过程中考虑到了成员的观点。章法委对该《说明》做出了有限的修正（载于其报告附录 IV），确认符合《基本文件》，并建议理事会通过。

### **VIII. 编制区域会议暂定议程—粮农组织《总规则》第 XXXV 条第 4 款**

29. 章法委审查了题为“编制区域会议暂定议程—粮农组织《总规则》第 XXXV 条第 4 款”的文件 CCLM 92/5。章法委指出，理事会在其 2010 年 11 月和 12 月举行的第一四〇届会议上同意，章法委应在其 2011 年 3 月的会议上审查第 XXXV 条的修正提案。

30. 章法委注意到，《总规则》第 XXXV 条为实施有关区域会议的《近期行动计划》行动矩阵表建立了一个框架。章法委获悉秘书处的观点，即有关编制区域会议暂定议程的《总规则》第 XXXV 条第 4 款似乎保障了所涉各方的利益，特别是区域会议的成员。第 XXXV 条寻求为编制粮农组织的议程及传统规定和做法建立一个更具参与性和包容性的流程，适用于联合国系统的其他组织，由秘书处（就本文而言指区域和总部两级）通过与有关机构的主席进行磋商来编制暂定议程。

31. 章法委认为，在缺乏成员的指导意见时，秘书处无法自行对第 XXXV 条提出修正草案。在这种情况下，章法委审查了文件 CCLM 92/5 对修正《总规则》第 XXXV 条第 4 款拟议的方案。

32. 章法委同意，各暂定议程的编制问题是若干个相联事项中的一个，这些事项涉及仍在讨论中的区域会议的地位。章法委注意到，理事会在其第一四〇届会议上已建议区域小组进一步审查《区域会议议事规则》，将所有考虑因素，包括《章程》和《总规则》的规定纳入考虑，并由法律办公室和秘书处提供必要援助。章法委建议，根据即将与区域小组展开的磋商制定《总规则》第 XXXV 条第 4 款的修正提案，这些磋商旨在提出《区域会议议事规则》提案以及解决与区域会议运作方式有关的其他事项。

33. 章法委建议于 2011 年下半年和 2012 年初与区域小组举行磋商，以同意将于 2012 年提交给区域会议的提案，包括对《总规则》第 XXXV 条第 4 款的可能修正。

### **IX. 总干事的任命条件**

34. 章法委指出，在 2010 年 11 月和 12 月举行的第一四〇届会议上，理事会“考虑到作为预算过程一部分的财务影响，请秘书处就任命总干事的各项条件编制一份文件，提交理事会第一四一届会议（2011 年 4 月），使成员国能够及时对其进行审议”。该文件将通过章法委和财政委员会提交。

35. 章法委注意到了题为“总干事的任命条件”的文件 CCLM 92/8 Rev. 1 提供的信息。章法委寻求明确一些问题，并指出该文件将由财政委员会和理事会审查。

36. 章法委进一步指出，将为总务委员会编制包括有关联合国系统做法资料在内的背景文件，从而为大会将于 2011 年 6 月选出的总干事确定条件。

37. 章法委提请注意联合检查组的一份题为“联合国系统组织行政首长服务的遴选和条件”的报告(JIU/REP/2009/8)，该报告已提交即将召开的财政委员会第一三八届会议(FC 138/INF/5)。章法委认为，这为大会将于 2011 年 6 月任命总干事的各项条件的确定提供了有用信息。

### **X. 粮农组织的西班牙文正式名称**

38. 章法委注意到，理事会在 2010 年 11 月和 12 月举行的第一四〇届会议上提议更改粮农组织的西班牙文正式名称，使“粮食”一词位于“农业”之前，以使本组织的名称在其他语文版本中保持一致。秘书处表示将为此采取必要的行动，供大会审议。

39. 章法委注意到，已于 2011 年 1 月 14 日发出了一封致政府通函，将该提案告知了所有成员国，粮农组织的西班牙文正式名称的更改提案将通过理事会提交大会第三十七届会议批准。章法委指出，鉴于其财务影响，名称的更改将分阶段执行。

## **XI. 任何其他事项**

### **副总干事的任命程序**

40. 章法委咨询了副总干事的任命程序。根据《总规则》第 XL 条第 1 款，“副总干事职位应由总干事任命，并由理事会确认”。根据第 XL 条，并由长期做法确认，总干事提出任命提案，随后吁请理事会确认该任命提案。

41. 章法委寻求明确理解有关副总干事任命及相关法律和财务影响的适用《职工条例》和《职工守则》。根据适用的《职工条例》和《职工守则》的条款，明确本组织将遵守副总干事职位候选人的任命条款。

## 附录 I

## 大会决议

### 《财务条例》修正案

#### 大会

**忆及** 财政委员会在 2010 年 10 月 25 日至 29 日举行的第一三五届会议上提出了《财务条例》修正提案，转交章程及法律事务委员会批准，并提交理事会；

**考虑到** 章程及法律事务委员会在 2011 年 3 月 7 日至 9 日举行的第九十二届会议上审查并批准了《财务条例》修正提案；

**注意到** 理事会将于 2011 年 4 月 11 日至 15 日举行的第一四一届会议上同意将《财务条例》修正提案提交大会批准；

**决定** 修正以下附表所列《财务条例》：

## 《财务条例》修正案

以下转载的《财务条例》文本中，有关删除的修改提案用删除的文本表示，有关插入的修改提案用划线斜体字表示。

C. 《财务条例》		拟议修改
<b>第 VI 条—基金</b>		
6.8	<p>总干事可与政府和捐助者签订协议，为将由受益国政府或其他国家实体执行/实施的发展项目提供技术援助。根据这些模式（即下文的发展伙伴关系协议项目），适用于以下条例：</p> <p>a. 如果资金由该政府或其他国家实体按照国家执行或实施安排持有和管理，粮农组织的参与应作为发展伙伴关系协议的基金向财政委员会单独报告，此类资金不应包括在本组织的财务决算书中。</p> <p>b. 如果资金由粮农组织托管，并为执行商定活动而转拨给该政府或其他国家实体，这些资金应作为按照发展伙伴关系协议为受益国政府托管的基金在本组织的财务决算书中向财政委员会报告，并应受本组织内部和外部审计程序支配。粮农组织托管的国家执行资金，应按照执行国政府的国家条例和规则支出，并由国家主管当局核签，条件是总干事在与该政府签订协议之前应确信这些条例和规则与本组织的《财务条例》一致，并对资金的开支进行适当的控制。发展伙伴关系协议中的这些项目，应由有关政府和本组织按照各自的协议协商一致任命的一位独立审计员每年至少进行一次审计。</p>	<p>总干事可与政府和捐助者签订协议，为将由受益国政府或其他国家实体执行/实施的发展项目提供技术援助。根据这些模式（即下文的发展伙伴关系协议项目），适用于以下条例：</p> <p>a. 如果资金由该政府或其他国家实体按照国家执行或实施安排持有和管理，粮农组织的参与应作为发展伙伴关系协议的基金向财政委员会单独报告，此类资金不应包括在本组织的财务决算书中。</p> <p>b. 如果资金由粮农组织托管，并为执行商定活动而转拨给该政府或其他国家实体，这些资金应作为按照发展伙伴关系协议为受益国政府托管的基金在本组织的财务决算书中向财政委员会报告，并应受本组织内部和外部审计程序支配。粮农组织托管的国家执行资金，应按照执行国政府的国家条例和规则支出，并由国家主管当局核签，条件是总干事在与该政府签订协议之前应确信这些条例和规则与本组织的《财务条例》一致，并对资金的开支进行适当的控制。发展伙伴关系协议中的这些项目，应由有关政府和本组织按照各自的协议协商一致任命的一位独立审计员每年至少进行一次审计。</p>
<b>第 XI 条—帐目</b>		
11.1	<p>总干事应设立必要的帐目，并应为每个财政周期提出期终决算，说明：</p> <p>a. 所有资金的收入和支出；</p>	<p>总干事应设立必要的帐目，并应为每个财政周期<del>历年</del>提出期终决算，说明<del>将</del>包括：</p> <p>a. 所有资金的收入和支出；</p>

C. 《财务条例》		拟议修改
	<p>b. 拨款情况，其中包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. 原预算拨款；</li> <li>ii. 任何追加拨款；</li> <li>iii. 拨款因任何转让而发生变动的情况；</li> <li>iv. 除大会投票通过的拨款以外的信贷（如有的话）；</li> <li>v. 需从拨款或其他信贷中支付的金额；</li> </ul> <p>c. 财政周期结束时的资产负债情况。总干事还应提供说明本组织当前财政情况所需要的其他材料。</p>	<p>b. 拨款情况，其中包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. 原预算拨款；</li> <li>ii. 任何追加拨款；</li> <li>iii. 拨款因任何转让而发生变动的情况；</li> <li>iv. 除大会投票通过的拨款以外的信贷（如有的话）；</li> <li>v. 需从拨款或其他信贷中支付的金额；</li> </ul> <p>c. <del>财政周期</del><u>历年</u>结束时的资产负债情况。总干事还应提供说明本组织当前财政情况所需要的其他材料。</p>
11.2	除了财政周期的期终决算外，总干事还应在帐目的性质要求提出中期决算时，或在财政委员会所决定的特殊情况下，于其间每一年的年末，提出中期决算。	除了 <del>财政周期</del> <u>历年</u> 的期终决算外，总干事还应在帐目的性质要求提出中期决算时，或在财政委员会所决定的特殊情况下， <del>于其间每一年的年末</del> ，提出中期决算。
11.4	本组织的期终决算和任何中期决算，都应以美元计算。但各种会计记录则可用总干事认为必要的其他货币计算。	本组织的 <del>期终决算和任何中期决算</del> 都应以美元计算。但各种会计记录则可用总干事认为必要的其他货币计算。
11.5	期终决算和任何中期决算，都应在有关财政周期结束以后不迟于3月31日送交外聘审计员。	<del>每个历年的期终决算和任何中期决算</del> ，都应在有关财政周期结束以后不迟于3月31日送交外聘审计员。
<b>第 XII 条—外部审计</b>		
报 告 12.9	外聘审计员应就财务报告和有关报表的审计提出报告，其中应包括在《财务条例》第 12.4 条和关于职权范围的补充规定所涉及的事项上，他认为必要的情况说明。	外聘审计员应就 <u>每个历年的</u> 财务报告和有关报表的审计提出报告，其中应包括在《财务条例》第 12.4 条和关于职权范围的补充规定所涉及的事项上，他认为必要的情况说明。 <u>该报告应在与财务报表有关的财政周期结束后第二年的会议期间及时提交财政委员会审查。</u>

## 附录 II

**监察长办公室章程****I. 任 务**

1. 监察长办公室通过内部审计和调查对本组织的计划和运作进行监督。
2. 监察长办公室有责任监督和评价本组织的内部监管、财务管理和资产使用系统是否恰当和有效。监察办向总干事和已审计的职能和计划提供独立客观的保证和咨询服务，以增加附加值并改进本组织的运作。监察办采用一种系统的、严谨的方式，评价和加强风险管理、控制和内部治理流程的有效性，从而帮助本组织实现其目标。
3. 赋予监察长办公室开展调查的权力，对本《章程》第 7 款所规定的本组织计划和运作中的不规行为的指控进行调查。监察办向总干事和高级管理层通报所汲取的经验教训，并促进旨在加强粮农组织运作公正性的政策和活动。

**II. 工作范围**

4. 监察长办公室和负责评价的部门一同对本组织进行全面的内部监督。外聘审计员与监察长办公室合作，进行补充性外部监督。

**A. 审 计**

5. 监察长办公室确定由管理层设计和呈交的本组织风险管理、控制和内部治理流程网络是否适当和运作良好，以确保：
  - 适当地确认和管理风险；
  - 与各个管理组展开所需的互动；
  - 重要的财务、管理和运作信息准确、可靠和及时；
  - 雇员的行动遵守法律和管理框架，包括适用的政策、标准和程序—特别是有关本组织的资金和其他资源的收讫、保管和支出，以及符合大会投票通过的拨款或其他财务规定；
  - 本组织以经济的方式获取其资源，有效加以使用，并给予充分保护；
  - 实现计划、规划和目标；
  - 促进本组织控制环节的质量并不断改善；以及
  - 认识及妥善解决影响本组织的重大法律或管理问题。
6. 可在审计过程中查明改善管理控制、可赢利性和本组织形象的机会，将与适当的管理层展开交流。

## B. 调查

### 7. 监察长办公室调查组：

- 调查有关违反粮农组织条例、规则（包括国际公务员行为标准）和与之相关的管理规定的指控，即：职工的欺诈和不良行为，与本组织计划和运作有关的第三方欺诈和腐败活动。调查以专业、公正和公平的方式进行，并确保调查结果送达适当部门；
- 审查调查结论，从而查明与欺诈和不当行为有关的趋势及内部监管环境的弱点；
- 促进实施各种机制、做法、条例和政策，营造合乎道德规范的工作环境，加强粮农组织运作的公正性，以及避免不当行为和欺诈活动再次发生；
- 确保粮农组织职工及其他相关方接受培训，这种培训纳入了从调查结论所汲取的经验教训，促进了对加强公正性、预防欺诈和不当行为的条例和政策的认识；以及
- 与其他国际组织进行协调，以增强在打击欺诈及制定廉政计划和战略方面的合作。
- 请点击[此处](#)查看《监察长办公室内部行政调查准则》，该准则载于 2011 年 2 月 9 日发布的文件 AC2011/04。

## III. 权力

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

9. 监察长办公室有权与各级职工和管理层进行直接交流，以履行其责任。本组织财务控制系统的任何分类细账都应告知监察长。

10. 监察长办公室应按照已获得总干事同意的正式工作计划来分配指定的资源、设定频率、选择主题、决定工作范围，并应用实现其目标所需的技术。

11. 监察长办公室的职工不应受其审计的活动承担业务责任。特别是，他们不应：

- 为本组织履行任何业务职责；
- 启动或核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，除非该职工经适当程序被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关于粮农组织职工和非职工可能存在的欺诈、浪费、滥用职权或其他不当行为的投诉或报告，以及对参加粮农组织活动和计划的第三方欺诈活动的指控。投诉将保持机密，不得对提供此类信息的职工实施报复，除非确定提供信息的人员知道该信息是虚假的或故意误导。

#### **IV. 问责制和独立性**

13. 总干事将与财政委员会磋商后任命在技术和专业方面合格的人员担任监察长。同样，总干事应在办公室的现任监察长任期终止之前与财政委员会进行磋商。

14. 为了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，连同总干事的相关评论一起提交财政委员会，并提供给其他有关成员国。

#### **V. 责任**

16. 监察长有责任：

- 维持一支拥有充足的知识、技能和经验的、数量足够的专业审计和调查人员队伍以满足《章程》的要求；
- 采用适当的基于风险的方法（包括管理层确定的任何风险或监管问题）来制定一项灵活的两年度审计计划，并将计划提交审计委员会审查以及征求总干事的同意；
- 执行两年度审计计划，并酌情开展特别任务或项目；
- 制定一项质量保证计划，监察长根据该计划确保内部审计活动的运作；
- 在内部审计保证服务范围以外提供咨询服务，以协助管理层实现其目标。例如可能包括流程设计和咨询服务；
- 向审计委员会和总干事提交概述审计和调查活动结果的定期报告；
- 向审计委员会通报内部审计和调查中新出现的趋势和成功做法；
- 向审计委员会提供一份重大计量目标和结果清单；
- 酌情审议外聘审计员的工作范围，从而以合理的总体成本为本组织提供最优的审计覆盖；

- 维持安全的机制以允许个人提交关于粮农组织计划和运作中潜在欺诈和不当行为的机密指控；
- 维持与调查有关的所有信息及书面和实物证据的安全性和机密性；
- 在有理由相信个人可能面临危险的情况下，保护个人身份以及任何可能导致其被识别的信息的机密性，除非该人员在知道信息是虚假的情况下仍有意提供或故意误导；
- 调查关于报复与调查合作的职工的指控；以及
- 向适当的机构提交调查结论并宣传汲取的经验教训。

## VI. 结果的交流

### A. 审计

17. 监察长办公室应向管理部门报告审计工作的结果和提出行动建议，并抄送总干事和外聘审计员。所有审计报告应向审计委员会提供。
18. 总干事应确保监察长的所有建议得到主管职能部门的回应并酌情执行。

### 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的结果，并向管理部门提出行动建议。
20. 监察长办公室应每年向总干事和审计委员会报告组织对调查工作结果的响应状况。

### 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执行状况的评论，每年向总干事提交一份总结报告，并抄送外聘审计员。报告应同时和任何认为必要的进一步评论一起提交财政委员会，并提供给其他有关成员国。

### D. 报告披露

22. 监察长年度报告应以粮农组织的所有官方语文编写，并可公开获得，报告还将按照理事会及其各委员会的文件披露政策登载于本组织网站上。这包括登载在本组织网站的监察长办公室网页上。

23. 监察办的个人审计报告和调查经验教训报告以其最初语文发布最终版本

后，监察长将向提出书面申请的本组织认可的常驻代表提供报告。报告可在监察长办公室阅读，但不能制作副本或带走。此政策应适用于 2011 年[理事会批准政策的日期]及此后发布的报告。

24. 常驻代表应把在此政策生效时收到的任何个人审计报告视为机密材料。在提出查阅申请时应确认查阅将仅用于内部目的。

25. 如果审计报告或经验教训报告的内容披露出于机密理由不甚适当，或者可能会威胁任何个人的安全和保障，或者有违反个人正当程序权利的风险，该报告可以被编辑，或在特殊情况下，总干事可根据监察长的建议酌情决定将报告收回，而监察长应向提出申请的常驻代表提供作出此种行动的理由。

26. 查阅申请通常在收到书面申请后三周内得到回应，或向提出申请的常驻代表提供报告，或通知该常驻代表报告必须被收回。监察长应尽快通知提出申请的常驻代表，如果提供报告需要延长时间，最迟不能超过三周。如果所涉及的内部审计报告或经验教训报告包含与具体国家相关的结论，将延长时间。在这种情况下，监察长应在收到查阅该报告的申请两周之内通知该国的常驻代表。在第 23 段所述的同样条件下以及按照第 25 段所述而作出任何编辑后，监察长应在通知日期后两周内向该国的常驻代表提供内部审计报告的副本以供其浏览。如果该常驻代表希望在该两周内就报告内容向监察长提供书面评论，监察长将在下一个两周内向提出申请的常驻代表提供这些评论，以及该报告和监察长做出的任何进一步评论。

27. 监察长应将上文第 23 段所述的报告披露的执行情况列入其年度报告信息，除其他事项外，包括：提出查阅报告的申请数量；申请的结果；以及申请者对上文第 24 段所述的信息披露机密性原则的确认。

28. 审计委员会将在其每次会议上以事后评价的方式审查编辑报告或收回报告的案例，其结论将列入委员会的年度报告中。

## **VII. 实务标准**

29. 监察长办公室应达到或超越联合国审计和监督事务部门和各专门机构通过的内部审计专业实务标准（包括职业道德规范）。

30. 调查应按照适用的粮农组织条例、规则和其他行政规定以及经国际公认的国际组织和多边金融机构的调查办公室批准的调查准则开展。

## 附录 III

### 道德委员会职权范围和人员组成

1. 道德委员会应作为与本组织的道德有关的所有事项的咨询小组运作，确保对道德操守计划运行的总体监督，保证道德操守计划有效运行。道德委员会不应对道德问题办公室有任何形式的监督责任，或参与跟其职责范围有关的任何业务活动。
2. 道德委员会最初建立后应运作四年。在此期间，全体成员应通过相关领导机构审查委员会工作，以确定在这一阶段结束后委员会是否需要延长另一个四年期，或永久性建立，或对其运作方式作出可能需要的调整。

#### 道德委员会的使命

3. 根据道德委员会不应对道德问题办公室有任何正式的监督责任或参与任何业务活动的原则，道德委员会应有以下使命：
  - (a) 不断审查与本组织道德操守计划的拟定、制定和执行有关的所有事项，包括本组织的财务披露计划或旨在预防或处理利益冲突的计划；
  - (b) 根据道德问题办公室提交给委员会的年度报告，不断总体审查道德问题办公室的活动，并提供相应指导；
  - (c) 对总干事可能提交的事项提出建议；
  - (d) 审查道德操守计划各主要组成部分并提出建议，包括有关政策、条例和规则、培训、披露计划和预防利益冲突及其相关政策；
  - (e) 向总干事、财政委员会和章程及法律事务委员会提交其活动的年度报告；
  - (f) 对其履行使命的任何相关问题提出建议或进行检查。

#### 委员会的人员组成

4. 道德委员会应包括由总干事任命的下列成员：
  - (a) 本组织外部的三名有声望的人员，这些人员由财政委员会和章程及法律事务委员会推荐，并由理事会核准提名；
  - (b) 一名副总干事；
  - (c) 法律顾问。

5. 道德委员会主席应由委员会从其外部成员中选举，任期两年。

### **任期**

6. 本组织外部人员的任期应为两年。总干事可根据财政委员会和章程及法律事务委员会的建议，经理事会批准，延长本组织外部人员的任期。法律顾问应是道德委员会的当然成员。副总干事应任职两年，经总干事同意可最多再延长两年。万一职位出现空缺，应按照相关程序任命一名替代成员填补余下的任期。

### **会议**

7. 道德委员会每年应至少举行两次例会。道德委员会额外会议可由主席酌情举行。必要时，总干事可要求主席举行会议。

### **法定人数**

8. 希望所有成员都能出席每次会议。必要时，主席可酌情召集会议，但至少需要 4 名成员出席<sup>1</sup>。

### **秘书处**

9. 粮农组织应为道德委员会发挥职能给予必要的秘书安排。

---

<sup>1</sup> 就目前而言，如在过去几次讨论中所述，由于委员会的性质，提案不包括详细的委员会运行议事规则（如投票）。在今后，在展开可能的委员会工作重新评估之后，可重新考虑这种状况。

## 附录 IV

**理事会工作方法说明**

1. 本《说明》的文本最初由 1973 年 6 月理事会第六十届会议通过后<sup>2</sup>，由理事会在 2011 年 4 月第一四一届会议最后更新<sup>3</sup>。

**理事会的职能**

2. 理事会在大会休会期间应当代表大会作为其执行机构行事，就专门委托给它的事项作出决定，并酌情考虑附属机构的意见。特别是，理事会应当：

- I) 关于世界粮食和农业形势及有关事项—
  - a) 拟定暂定议程供大会审议粮食和农业状况，提请注意需要大会审议的或可能成为大会提出的一项正式建议的主题的具体政策事项，并酌情考虑粮农组织以外其他论坛中正在研究的与粮食和农业有关的政策事项和文书；
  - b) 审议涉及世界粮食和农业形势及有关事项的问题，特别是可能需要大会、区域会议、各技术委员会或总干事采取行动的任何紧急问题，并针对这些问题提出建议，酌情考虑其他论坛中对粮农组织职责具有重要性的发展变化；
  - c) 审议按照大会决定或任何适用安排，可能交由理事会处理的涉及世界粮食和农业形势及有关事项的或其中出现的任何其他事项，并提出建议，酌情考虑其他论坛中对粮农组织职责具有重要性的发展变化。
- II) 关于本组织当前和未来的活动，包括其《战略框架》、《中期计划》及《工作计划和预算》—
  - a) 审议《战略框架》、《中期计划》、《工作计划和预算》，并向大会提出建议，确保秘书处在编写这些文件的过程中，通过区域会议和技术委员会进行磋商，而且：
    - 《战略框架》考虑新的全球性和区域性挑战，并顾及其他论坛中对粮食和农业产生影响的活动的；

<sup>2</sup> 文件 CL 60/REP，第 170-179 段和附录 G。

<sup>3</sup> 文件 CL 141/REP，第\_\_段和附录\_\_。

- 《中期计划》与《战略框架》保持一致，为编制两年度《工作计划和预算》提供明确指导；
  - 《工作计划和预算》汲取《计划执行报告》中得出的经验教训，考虑战略评价得出的结论和建议；
- b) 就预算水平方面向大会提出建议，同时考虑到分摊会费和自愿捐款，酌情听取计划委员会和财政委员会的建议；
  - c) 在核准的《工作计划和预算》内，针对本组织的技术活动采取任何必要的行动，并就其可能需要大会作出决定的政策事项向大会报告，酌情听取计划委员会和财政委员会的建议；
  - d) 根据大会有关预算水平的决定，就《工作计划和预算》所需的任何调整作出决定，查明对大会所批准的《工作计划和预算》作出调整的正当理由；
  - e) 审查商品问题委员会、渔业委员会、林业委员会、农业委员会和世界粮食安全委员会的计划和预算事项报告，确保其按照商定的领导机构会议时间表及时提出意见；
  - f) 审查各区域会议的计划和预算事项报告，确保其按照商定的领导机构会议时间表及时提出意见。
3. 理事会应注重其有关本组织行政事项和财务管理以及章程事项的职能，包括就本组织《基本文件》的修改向大会提出建议，确保本组织按照其法律和财务框架运作。理事会应当在审查相关委员会报告的基础上这样做。
4. 理事会应当选举计划委员会、财政委员会和章法委的成员，为大会领导成员职位提出候选人。理事会还应当选举世界粮食计划署执行局成员。
5. 理事会在审查其附属机构的活动时，应确保各附属机构：
- a) 对其职责范围内的事项给予应有的注意；
  - b) 其工作互不重复；以及
  - c) 其讨论在理事会上不再重复，除非为了作出决定而有此必要。
6. 理事会应在其会议期间以及休会期间，在其成员充分参与和互动前提下履行其职能，并由独立主席积极促进和协调，推动不断提高效率、效益以及全体成员对治理工作的主人翁意识。

## **议程和文件**

7. 暂定议程应考虑到成员国和区域小组提出的建议，与理事会独立主席协商编制。议程应随同邀请函一起，在理事会会议召开之日前 60 天发布，理事会会议文件应及早分发，使成员国在会议召开前有足够的时间研究这些文件（见下文第 11 段），文件的格式应有利于理事会进行审议。
8. 理事会会议之前应分发自定注解议程，在各项拟议的议题下提供以下资料：
  - a) 讨论该议题需要的文件；
  - b) 表明该议题是提交理事会作决定、讨论还是参考。
9. 理事会文件通常应遵守标准格式，并包含一份明确表明要求理事会采取的行动的内容提要。适当时，文件应提出供理事会考虑的一项决定草案。
10. 理事会文件的篇幅通常不应超过 5,000 英文字。所有文件都应以本组织的各种语文（阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文）发布。
11. 所有文件至少应在理事会会议开幕前四周分发，除非有关机构的会议时间安排使其无法实现。
12. 必须由理事会审议其报告的其他机构的会议，应尽可能及早举行，以求符合上段提出的截止日期。
13. 为了促进理事会的决策工作，附属机构的报告应明确列出需要理事会决定或考虑的要点。
14. 凡不包括需由理事会作决定或审议的要点的各附属机构报告和其他文件，应只提交理事会参考。

## **讨论的进行**

15. 理事会文件中的概要应提供明确的介绍性材料。口头介绍应简明扼要，着重介绍有关文件公布后发生的新的情况。
16. 应邀请计划委员会、财政委员会和章法委的主席以及各区域会议主席和可以出席的各技术委员会的主席介绍其各自的报告。
17. 发言应简要并以文件中强调的关键问题为中心。除非需要延长讨论时间以达成共识，发言人不应重申已经表达的观点，只需表明同意或不同意前面发言人的观点。

18. 关于需要作出决定的议题，如果初步讨论表明可能难以取得一致意见，独立主席应中止讨论，以便进行非正式磋商或者成立一个会期工作组来研究此事，向全会提出建议。
19. 除《基本文件》另有规定之外，理事会的决定由所投票数的过半数通过，切记理事会独立主席应采取步骤，促使成员形成共识。理事会会议上的表决安排在附件 1 中详细说明。
20. 除上段所述的规定外，任何议题的讨论通常应在下一个议题讨论开始之前结束。
21. 参考事项或文件将列在议程末尾。希望谈及这些事项或文件的任何代表团可在“任何其他事项”议题下进行。
22. 委员会和区域会议主席和秘书处应有权回答在讨论中提出的主要问题。
23. 每项议题讨论结束时，主席应对讨论中出现的结论、决定和建议进行总结，作为理事会报告草案的基础。

### **报告和记录**

24. 理事会全体会议应保留逐字记录，因此，理事会报告在清楚记录理事会作出的所有决定的同时，应尽量简明扼要。
25. 报告草稿通常应由起草委员会编制，或在秘书处的协助下通过由理事会同意的其他适当安排进行编制。
26. 理事会报告应使用明确而清楚的措辞编写，以避免对所需采取的后续行动种类产生可能的误解。
27. 报告应包括关于理事会所讨论事项的结论、决定和建议。理事会采取的行动应使用“理事会同意/决定/建议/要求/敦促，……”等措辞清楚说明，报告中动词应带下划线。
28. 应尽可能避免“一些”或“若干”的观点。如果报告中包括“一些”或“许多”成员的观点，动词应不带下划线，以确保不致被误认为是理事会的决定。
29. 报告一般不应指名记录个别代表团的意见，因为逐字记录包括了全会上所作的全部发言。

30. 大会和理事会秘书长应向理事会每届会议提供一份关于落实其上届会议所作决定的文件。

**遵守工作方法**

31. 这些工作方法应在理事会例会期间提供给各代表团，并登载在理事会网页和常驻代表网站上。

32. 主席应在理事会每届会议上提请成员注意本《说明》。