

2008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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

大会

第三十六届会议

2009年11月14 - 21日，罗马

粮农组织 2006-2007 年审定决算 B 部分 - 外聘审计员的报告

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。

**关于联合国粮食及农业组织
2006年1月1日至2007年12月31日
财务周期财务报表的外聘审计员报告**

目 录

	段 次
第一部分	
综 述	
引 言	1 – 6
建议一览表	
对财务报表的审计	7 – 10
先前的建议	11
财务事项	
本组织的财务状况	12 – 33
财务报表审计中出现的事项	34 – 63
第二部分	
对实地办事处的审计	64 – 113
第三部分	
管理事项	
人力资源管理系统项目	114 – 169
Oracle ERP 财务管理系统	170 – 219
内部审计部门和当地审计计划中内部监督机制的运行	220 – 271
由紧急行动及恢复司雇用顾问及个人服务协议（PSAs） 签署者	272 – 326
第四部分	
其他事项	
核 销	327 – 329
欺诈或假定欺诈案件	330 – 338
鸣 谢	339

第一部分

综述

引言

1. 本报告反映的是对联合国粮食及农业组织（粮农组织）2006-2007两年度审计的结果。审计的范围按照本组织《财务条例》第12.1至12.10条及其所附有关外部审计的补充职责范围而确定。
2. 本报告用英文撰写，内容包括我对2006-2007两年度期间本组织财务报表的意见，详见本报告第一部分。
3. 审计工作走访了2个区域办事处¹和18个粮农组织驻国家代表处²。这些审计工作涉及部分管理问题、对规定的遵守情况和规则性方面的问题。对实地办事处的审计结果以及我的意见详见本报告第二部分。
4. 此外，本两年度期间管理层对本组织的工作进行了审查，涉及内部审计和当地审计计划中监督机制的运行情况、人力资源管理系统项目、Oracle ERP财务管理系统及技术合作部紧急行动及恢复司对顾问和个人服务协议签署者的服务采购。我对管理层审查的意见详见本报告第三部分。
5. 我对本两年度损失核销、惠给金及欺诈或假定欺诈案件的意见详见本报告第四部分。
6. 本报告还包括根据我的意见而提出的建议。依照以往作法，我把这些建议划分为十分重要、重要和值得注意三大类³。

建议一览表

	财务事项	优先度	时间安排
1	(a) 我建议继续大力开展收取应缴分摊会费的工作。鉴于本组织流动性对收到会费的数量和时间的敏感性，我建议重新研究增加周转基金本金规模的问题。 (b) 由于工资部分在本组织成本总结构中所占比例增加且上报可回收支持费用存在差距，我鼓励	重要	2009年

¹ 非洲区域办事处（阿克拉）和亚洲太平洋区域办事处（曼谷）。

² 阿富汗、孟加拉国、玻利维亚、巴西、埃及、加纳、印度尼西亚、牙买加、纳米比亚、尼泊尔、塞内加尔、南非、坦桑尼亚、泰国、特立尼达和多巴哥、乌干达、越南和赞比亚。

³ **十分重要**：为确保计划避免高度风险而必须采取的措施。若不采取这些措施可能导致严重的财务后果和重大业务干扰。

重要：为避免重大风险而需采取的措施。若不采取这些措施可能造成财务后果和业务干扰。

值得注意：值得采取的措施，可以发挥加强监控或获得更高资金回报的作用。

	本组织考虑对可回收项目支持费用的充足性进行认真研究，查明其是否能够确保本组织各项活动的财政可持续性。（第29段）		
2	我建议本组织就以往离职后医疗保险义务如何得到全额资金保障的时间安排做出决定并采取适当的后续行动。（第33段）	重要	2009年
3	我建议本组织应继续致力于与联合国开发计划署的余额对账工作。（第38段）	值得注意	2008年
4	我认可在逐步采用国际公共部门会计标准（IPSAS）方面已采取的步骤，对会计政策进行了较大调整，并鼓励本组织把这一势头保持下去。我建议本组织对采用国际公共部门会计标准的时间和成本情况进行密切监测，既要考虑到过渡期的巨大工作量，也要考虑到本组织各项活动的分散性。（第43段）	十分重要	2011年
5	我建议本组织对预付款帐户和2006-2007两年度结束时确定的清算帐户进行必要调整或酌情核销。我鼓励本组织进行日常监测并对清算帐户的未了事项及时进行清结。（第54段）	值得注意	2008年
6	我认为技术合作计划款项支出已经受到本组织流动性状况的影响。此外，当前的业务模式也会制约本组织及时同步处理如此大量预算外资源和正常计划/技术合作计划拨款和支出的能力。我建议本组织考虑对其能力、业务模式和程序进行审查并制定适当的机制和程序，确保技术合作计划项目的立项和支出不受影响。（第63段）	十分重要	2009年
	实地办事处		
7	我认可目前本组织为改进对预付款拨付和回收的监测工作而采取的步骤并鼓励本组织继续不懈做出努力。（第69段）	值得注意	2009年
8	我认可本组织在能力建设方面采取和计划采取的步骤。我认为权力下放的进程要取得成功必须要在实地层面具备足够的力量，以承担新的责任和更多授权。我鼓励本组织利用现有基础，有计划地推进实地办事处的有效能力建设。（第77段）	重要	2009年
9	我建议继续致力于鼓励对现有信息技术系统和工具加以切实和高效的利用。（第85段）	值得注意	2008年
10	我建议本组织继续采取行动，加强实地办事处内部监管措施的作用，方式包括向实地行政人员进行培训和现场支持。（第93段）	十分重要	2009年

11	从监督的角度看，采购是一个高风险类别的流程。我注意到在对实地办事处进行审计后所采取/计划采取的行动，建议加强监测，确保遵守各项规定。（第103段）	重要	2009年
12	我注意到在改进技术援助和紧急项目的规划、实施和收尾过程方面所采取的行动，并鼓励本组织努力实现高效率的规划过程，目的是按时交付，提高记录备案水平并及时收尾。（第113段）	值得注意	2009年
	人力资源管理系统项目		
13	对于一个像人力资源管理系统这么重要的项目而言，项目的启动时没有及时保证供资导致项目的所有权不够明晰，给项目的有效制定和执行带来了不良影响。我建议粮农组织应在将来考虑只有为整个项目确定了专门的、有具体时间规定的供资来源后，才启动这一项目。（第130段）	十分重要	2008年起
14	项目本来是要通过业务流程重组来提高效率，以更好地实现粮农组织的战略目标，但结果主要是实现了自动化，而且主要是符合Oracle软件要求的功能，使得项目结束后还需要通过系统变更请求（SCRs）进行调整。我已经注意到目前正在采取行动，要确定这个一揽子解决方案中有哪些与粮农组织的总体业务目标不匹配，需要重新量身定做。我建议，如果由于成本或时间问题无法量身定做的话，应该意识到其中的风险，接受这些风险，并获得适当级别的批准。（第137段）	重要	2009年
15	有必要建立一个可行的机制，其中特别要考虑到已推出的比原计划减少的功能、处理错误报告和系统变更请求的成本以及各司在功能推出之前所花的成本及今后成本，这样才能准确地估计节支或增效情况。我建议： (a) 应建立这一机制； (b) 流程责任人应参照已经完成和有待完成的任务，重新审议“未来状况及缺口分析”文件及改进建议书。 (c) 应制定一份政策说明书，指出从上文(b)中尚未交付的内容中可以产生哪些成果，并由相应级别签署。（第140段）	重要	2009年
16	(a) 我建议尽快敲定服务水平协议，并为各项已定的关键绩效指标确定基准。	值得注意	2009年

	(b) 不能利用总数据库可能会成为共享服务中心和人力资源管理系统成功运行的障碍。因此我建议粮农组织考虑在适当的时候扩大总数据库。 (第144段)		
17	<p>人力资源管理系统在权力下放过程中起着关键的作用。实地办事处的可连接性和充足的容量对于他们优化利用人力资源管理系统有着举足轻重的关系。我建议粮农组织重点优先考虑这一关键问题，避免让项目成为只能由总部和共享服务中心使用的一项昂贵的信息活动。因此我建议：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 对实验室测试结果和驻国家代表处电脑现场测试结果进行分析，以尽量避免在正式推出后出现任何问题； • 在向那些依赖网络服务供应商的办事处推出人力资源管理系统各项服务功能时，应该确保这些服务供应商有足够的容量和合适的性能水平，这样才能保证人力资源管理系统能在这些办事处得到有效运行； • 粮农组织要重新审查已定的理想连接速率是否真的足够，因为有更多的功能已经或将要正式推出。(第150段) 	十分重要	2009年
18	我建议剩余的模块/功能在正式推出之前都要按照“测试需求及战略”文件中的规定完成所有测试，以便能够充分实现人力资源管理系统业务目标，尽量减少附加成本。我还建议让用户更加有效地参与到项目中来。(第157段)	值得注意	2008年
19	我建议马上为 Oracle 人力资源管理系统制定一项正式、全面的变更控制政策，并加以有效的宣传。我还建议，必须在适当级别认识到缺乏一项配置管理政策存在着严重的潜在风险，这项政策应该确立基准，并提出处理变更的方法。(第161段)	重要	2009年
	Oracle ERP财务管理系统		
20	我发现，有些早已知道的原因会导致实地会计系统替换项目被暂停，等待其他相关方面形势明朗后再继续。我建议，今后在启动新项目或继续执行先期已经启动的项目时，都要与粮农组织其他活动/行动联系起来进行评估。(第181段)	值得注意	2008起
21	我建议粮农组织加强业务单位编写变更请求说明的能力。我还建议粮农组织引入一个正式的紧急变更程序。(第189段)	十分重要	2008年

22	我建议粮农组织重新设置用户模式中的参数，反映出系统的安全需求，平衡安全性和便捷性，确保更好地进行接入控制。我发现，设定资源限制有助于保证应用程序或用户不会故意或无意中占有数据库或系统资源，建议粮农组织想办法设定资源模式来限制数据库资源的使用。(第195段)	重要	2008年
23	我发现，系统接入的授权和监测工作并没有完全符合安全性程序规定的要求。我建议粮农组织对已定程序的执行情况进行审查，并从系统安全的角度评价各种做法，不管是标准还是不标准的做法。(第201段)	值得注意	2008年
24	由于 ERP 系统是个综合性系统，因此制定信息业务连续性计划及灾难恢复计划极为重要。我建议粮农组织重新考虑这一问题，要么立即采取措施制定业务连续性计划及灾难恢复计划，要么明确承认和接受在 ERP 系统中缺乏这两项计划可能带来的风险。(第209段)	重要	2009年
25	我建议，只要创建的代码组合违反了交叉验证规则，就应该被禁用，并将过程存档，供监管时参考。(第213段)	值得注意	2008年
26	由于对信息系统资源的需求不断上升，我建议建立一个高级别跨部门信息技术治理机制，它可以就粮农组织目前正在进行的信息技术治理审查中发现的多项相互竞争的需求进行讨论和优先排序。(第218段)	值得注意	2009年
	内部审计部门和地方审计计划中内部监督机制的运行		
27	(a) 我鼓励粮农组织着手对业务需求和监察长办公室目前的资源之间的差距进行一次缺口分析。 (b) 我还建议粮农组织在监察长办公室的协助下，优先制定并实施企业风险管理机制。在企业风险管理机制制定出来之前，监察长办公室应对风险进行仔细评估，在认真考虑管理层提出的风险或监控问题后确定要审计的单位/流程。(第240段)	十分重要	2009年
28	我建议，应加快监察长办公室中职能分离的工作。我还建议要为承担调查工作的顾问制定特别的合同条款。(第246段)	重要	2008年
29	我建议监察长办公室对审计报告的发布规定时间要求，还要考虑建立一个有效的监测机制，	值得注意	2009年

	跟踪审计报告的上交、发布及相关活动细节。 (第 254 段)		
30	我建议地方审计要根据风险评估结果来作计划，除非出现特殊情况，每年的审计次数不应超过一次。(第 260 段)	重要	2008年
31	我发现，标准的建立及时间要求的规定能促进审计报告的及时完成和客观审查，从而有利于及时采取纠正措施。我建议采取有效措施促使该计划对粮农组织产生预计的效果。(第 268 段)	值得注意	2008年
32	我注意到，粮农组织正在采取措施改革地方审计计划，计划在 2008-2009 两年度内将地方审计计划的管理责任移交给监察长办公室，并采取措施确保地方审计计划能够在过渡阶段继续得到执行。我发现，地方审计计划是非常关键的，它为粮农组织的财务帐目提供信心和保证，在改革过程和《国际公共部门会计标准》采纳过程中更是如此。我建议尽力推动地方审计计划的这一作用。 (第 271 段)	十分重要	2008年
	通过紧急行动及恢复司雇用顾问及个人服务协议 (PSAs) 签署者		
33	建立和维护全组织人才库的任务将落在全粮农组织身上，而不只是紧急行动及恢复司身上。但我建议，紧急行动及恢复司应加大努力立即着手建立和维护一个按专题和区域划分的全面的人才库，使顾问筛选过程更加有效、广泛、客观及透明。这样，稍后建立的粮农组织总人才库就可以从中获得资源，将紧急行动及恢复司的综合人才库合并进来。(第 280 段)	重要	2009年
34	单一候选人的做法会限制竞争，影响透明度，大大降低实现最大效益的机会，因此我建议努力使顾问/个人服务协议签署者的挑选过程变得更加正式、广泛和有竞争性。(第288段)	重要	2008年
35	我发现存在通过延长合同或在不同项目下长时间重复雇用同一人选的现象，并建议粮农组织进一步采取措施，使顾问/个人服务协议签署者的筛选过程更加合理化，通过系统化过程物色更多专家，并扩大数据库范围，以减轻对少数专家的依赖。(第 293 段)	值得注意	2009年
36	由于过去曾使用个人服务协议来雇用行政支持人员，而且一些粮农组织驻国家代表处仍在使	值得注意	2008年

	种做法，我建议紧急行动及恢复司应实行有效监测，确保在雇用此类人员时不使用个人服务协议。我还建议，不要使用个人服务协议来雇用顾问，因为手册中已经有雇用顾问的专门规定。(第 299 段)		
37	虽然设计行政资源管理系统是为了有利于建立雇员任务委派简历及以往绩效的在线档案，但由于系统提供的信息不够完整，使它并没有起到应有的作用。因此我建议，应该定期更新系统中关于顾问/个人服务协议签署者的信息，并使资料便于查阅，这样才能使它成为人员招聘的有用工具。(第 303 段)	值得注意	2009年
38	粮农组织应加大力度确保对顾问/个人服务协议签署者实行有意义的、全面和透明的绩效评价，提高这些评估报告的可靠性，将它们做为监测工作质量的有效工具。(第 310 段)	重要	2008年
39	我建议对雇用顾问和个人服务协议签署者的处理及审批过程的各个阶段都规定具体的时间要求。(第 313 段)	值得注意	2009年
40	顾问和个人服务协议签署者的筛选和签约规则及程序没有向公众公布。筛选过程缺乏必要的档案记录。我注意到在未来还是有机会提高粮农组织程序及做法的透明度的，因此我建议： a) 顾问的筛选过程应该做充分的档案记录，这样可以记录下这些聘用活动及聘用方法，也可以便于在未来对这些活动进行独立的审查； b) 为了进一步提高透明度，粮农组织应该考虑将顾问和个人服务协议签署者的物色、筛选和签约方针/规则向公众公布，便于所有利益相关方、专家、技术人员等查阅； c) 粮农组织应考虑在未来根据顾问的具体情况来确定服务协议的条款，并按规范将选中的候选人名字及其他简短情况公布在自己的网站上，以提高聘用过程的透明度。 (第 319 段)	十分重要	2008年
41	鉴于破例的情况较多，我建议粮农组织应在未来考虑将破例情况加以披露，可以先在粮农组织内联网上公布，以提高透明度。 (第 323 段)	十分重要	2008年

42	紧急和恢复行动及这些行动的交付量已经出现大幅度上升。在雇用顾问和个人服务协议签署者的过程中出现了大量的破例情况以及频繁出现“逐个”指示的现象，这些本质上都是特例做法。因此，我建议应考虑建立一个规则框架来指导紧急项目中顾问和个人服务协议签署者的筛选和签约工作，以区别于恢复或其他项目。(第 325 段)	重要	2009年
	其他事项		
43	我建议粮农组织考虑建立强制性机制，要求主管经理在批准职员的离职要求前先核实是否正在对此人进行纪律处分。(第 338 段)	重要	2009年

对财务报表的审计

7. 对财务报表的审计根据《联合国、各专门机构及国际原子能机构外聘审计员小组共同审计标准》进行，并符合国际审计标准。这些标准要求，审计的规划和实施应能合理确保财务报表不存在重大错误陈述。总干事负责这些报表的编制，我则负责对其发表审计意见。

8. 审计工作包括了对核实财务报表所列数额和披露内容的证据的检查，这一作法是尝试性的，而且我认为在这种情况下是必要的。审计工作还包括评估所使用的会计原则和总干事做出的重要估计以及评价整个财务报表的编制方式。

9. 此外，我根据要求对下列与其他机构合作或代表其他机构实施的计划单列财务报表进行了审计，即：

- 粮农组织/联合国人口基金会两年度资金状况和进度表1 – 截至2007年12月31日的两年度支出报表；
- 粮农组织/联合国开发计划署资金状况和进度表1 – 截至2007年12月31日由粮农组织执行的项目支出进度表；及
- 粮农组织/全球环境基金-于 2007 年 12 月 31 日结束的两年度的资金状况。

10. 审计工作使我能够对联合国粮食及农业组织2006-2007两年度财务报表提出无保留的审计意见。

先前的建议

11. 除上下文关系需要外，我未针对先前各项建议所采取的行动做出评论。这是由于财政委员会已制定了一项机制，对本组织尚未完全解决的所有先前做出的建议开展后续工作。

财务事项

本组织的财务状况

12. 在2006-2007两年度结束时，本组织的财务状况略有所改善。普通基金和相关基金的收入与支出净缺口为5500万美元，比2004-2005两年度期间缺口8500万美元相比大幅减少（2004-2005两年度与2002-2003两年度情况迥异，2002-2003两年度结束时收支相抵后盈余达1340万美元）。财务状况相对于2004-2005两年度的改善，主要是由于会费准备金减少了6760万美元且汇率获利3420万美元，部分抵消了递延收入5950万美元的增加额。

13. 重要因素包括自愿性捐助增加了1880万美元和正常计划支出增加了1730万美元。这与之前的2004-2005两年度形成了鲜明对比，当时会费迟缴准备金大幅增加了7200万美元（而2002-2003两年度这一准备金减少了6460万美元）。其他重要因素包括离职后医疗费应付债务摊还了4540万美元，以及根据大会第10/1999和10/2001号决议授权将4260万美元长期投资收入用于与职工相关的计划。

14. 作为有关成员国应缴会费准备金和职工离职后计划债务的会计政策变革的一部分，本组织把普通基金和相关基金期初余额项下的赤字调整为 3.615 亿美元（调整前为 1.248 亿美元）。这是由于另将 3.977 亿美元记入了与职工相关的债务并把 1.61 亿美元会费迟缴准备金进行了回拨，前者是为了在财务报表账面上反映整体负债情况。

15. 普通基金和相关基金项下两年度结束时资金余额赤字不断稳定增加：从 2002-2003 两年度的 9010 万美元至 2004-2005 两年度的 3.615 亿美元（调整前为 1.248 亿美元），最终至 2006-2007 两年度末达 4.653 亿美元。

16. 在信托基金和联合国开发计划署基金方面，本组织2006-2007两年度收支盈余3660万美元（2004-2005两年度为1430万美元，2002-2003两年度为640万美元）。这主要来自现金和定期存款利息收入及短期投资收入。全部款项均已转移至捐助者帐户，从而使两年度结束时资金余额保持不变。

17. 本组织截至2007年12月31日普通基金和相关基金项下的资产为4.889亿美元，比上两年度增加69.6%。现金和定期存款从2005年12月31日的3080万美元增加至2007年12月31日的3620万美元。应收会费（扣除会费迟缴准备金）增加了1.072亿美元，主要原因是有关会费迟缴准备金的会计政策发生了变更。2006-2007两年度的长期投资比2004-2005两年度的2.088亿美元大幅增加了9090万美元，至2.997亿美元。应收帐户略减少了280万美元。

18. 普通基金和相关基金项下的负债从2005年12月31日的4.029亿美元增至2007年12月31日的8.679亿美元，增幅115.4%。这一增长主要是由于与职工相关的计划的负债从2005年12月31日的2.396亿美元增至2007年12月31日的7.191亿美元。

19. 在信托基金和联合国开发计划署基金项下，资产从2005年12月31日的4.622亿美元增至2007年12月31日的6.698亿美元，增幅44.9%。资产中包括现金和定期存款2.016亿美元，短期投资4.50亿美元。2007年12月31日负债6.468亿美元，包括提前到账会费5.648亿美元和未清偿债务8190万美元。

20. 本组织 2004-2005 两年度结束时在全额利用了 3550 万美元各种内部储备金之后外部借贷为 7100 万美元。在 2006-2007 两年度结束时，由于从成员国收到了充足的分摊会费，本组织得以清偿所有贷款并对内部储备金进行补充。但本组织的基本财务状况仍十分薄弱，有待改善。

流动性状况

21. 在 2006-2007 两年度，本组织不得不依靠大量借贷，2006 年 11 月达 1.04 亿美元的峰值水平；借贷成本增加了六倍，至 180 万美元。但到该两年度期末，部分大笔会费到账，流动状况因而有所改善。两年度末普通基金和预算外基金总体现金和定期存款余额从 2005 年 12 月 31 日的 1.109 亿美元增至 2007 年 12 月 31 日的 2.378 亿美元。

22. 本组织普通基金和预算外基金项下的流动比率（流动资产与流动负债之比）从 2005 年 12 月底的 0.88 提高至 2007 年 12 月底的 1.08。这主要是由于自愿性捐助大幅增加了 2.352 亿美元。应收会费也减少了 5240 万美元。

23. 分摊会费到账的时间和金额对本组织的流动性状况具有直接影响。截至 2007 年 12 月 31 日，有 73 个成员国应缴未缴会费达 1.132 亿美元。有 15 个成员国应缴未缴的金额在 50 万美元以上，总计达 1.07 亿美元。

24. 本组织在向公开市场借贷之前首先借助储备基金、周转基金，然后从专项资金和特别储备金帐户中拆借。但特别储备金帐户目的是保护本组织的工作计划不受货币不利波动和未列入预算的通胀效应而产生的未列入预算的额外费用的影响。但 2007 年底，特别储备金帐户 2560 万美元的金额并没有全额现金保障，因为汇率效应的一个重要因素来自于把从成员国应收的欧元账款转化为美元。

25. 周转基金是按以可偿还的方式向普通基金预支款项而专门创设的储备基金，目的是在预算会费到账前为预算支出提供资金；为经常性预算未提供的紧急支出提供资金以及为理事会在特殊情形下可能授权的用途提供借款。大会第 15/91 号决议

为周转基金设定的授权水平原为 2500 万美元，自 1992 年以来随着新成员国的周转基金分摊标准而略有提高。

26. 2006 年平均月度运营费用流出为 3700 万美元，2007 年为 3800 万美元，在今后短期内可能仍将增加。因此，本组织正常计划现金状况对会费到账的金额和时间极为敏感。周转基金并不能发挥安全网的作用，因为其本金甚至不足以全额支付本组织一个月的运营费用。

27. 本组织总体费用结构中工资部分的比例不断提高。这成为现金流出的重要组成部分。在 2006-2007 两年度，普通基金中的工资支出总体增加了约 73-77%，但信托基金中的工资支出则基本保持恒定，约为 36%（职工工资 19% 和其他人力资源 20%）。此外，本组织称支持费用回收方面的缺口在扩大。

28. 信托基金项目的项目支持费用上限与各类项目挂钩：技术合作和对正常计划活动的直接支持为 13%；紧急援助为 10%；共同出资活动为 0-10%。如果预计某项目的可变间接支持费用较低，则上述比例可以下调。平均来看，实收项目支持费用为项目成本的 6.5%。与上两年度相比，2006-2007 两年度信托基金实收项目支持费用大幅增加了约 36%，支出增加了 34%。但由于项目支持费用的挂钩上限为 13%，信托基金项目数量的增加可能导致本组织面临更大的财务制约。

29. (a) 我建议继续大力开展收取应缴分摊会费的工作。鉴于本组织流动性对收到会费的数量和时间的敏感性，我建议重新研究增加周转基金本金规模的问题。

(b) 由于工资部分在本组织成本总结构中所占比例增加且上报可回收支持费用存在差距，我鼓励本组织考虑对可回收项目支持费用的充足性进行认真研究，查明其是否能够确保本组织各项活动的财政可持续性。

与职工相关的负债

30. 本组织有四类与职工相关的义务：职工补偿金、离职金、最终付款和离职后医疗保险。本组织指定了长期投资和投资收入的用途，以便履行大会第 10/1999 和 10/2001 号决议规定的与职工相关的义务。在 2006-2007 两年度之前，这些义务中有很一部分未在财务报表中记载，只是以财务报表说明的方式进行披露。但在 2006-2007 两年度末，本组织对所有四类与职工相关的义务方面的全额负债情况进行了记载，总额为 7.191 亿美元。我认为，尽管本组织对这些义务进行了完整记载，但截至 2006-2007 两年度末，仍有 4.046 亿美元无经费保障。

31. 与职工相关的义务中最重要的是离职后医疗保险，占与职工相关无经费保障义务的近 93%。2006-2007 两年度离职后医疗保险精算现值为 5.761 亿美元，比上两年度增加 4270 万美元。出现增长是由于欧元兑美元持续走强、医疗索赔费用增加

以及采用联合国死亡率表所造成的增加，因为该表假设前提是参保人寿命延长。由于用以计算负债的折扣率从 4.5% 调整至 5.6%，上述增长被部分抵消。

32. 2003 年，大会同意自 2004-2005 两年度开始为离职后医疗保险负债额外分摊 1410 万美元提供资金。但目前的分摊出资水平不足以实现在 2027 年以前完全为离职后医疗保险出资的目标。

33. **我建议本组织就以往离职后医疗保险义务如何得到全额资金保障的时间安排做出决定并采取适当的后续行动。**

财务报表审计中出现的事项

成员国会费准备金

34. 本组织一度对应收分摊会费进行全额准备金拨备。2006-2007 两年度开始会计政策发生变更，目前本组织仅为极少数情形下的应收会费拨备准备金，并认定在正常情况下所有分摊会费均可收缴。

35. 虽然 2006-2007 两年度会费到账情况有所改善，但仍有 1.132 亿美元、来自 73 个成员国的会费应缴未缴，其中包括 4830 万美元涉及 2004-2005 两年度甚至更早。

36. 目前政策的基础是可收缴原则，但从长远看，本组织需要对跨连续会计周期的会费长期拖欠款的范围予以认可。

联合国开发计划署对所提供服务的帐户的财务报表

37. 本组织从联合国开发计划署应收的 1170 万美元账款中包括一笔 540 万美元涉及 2004 年之前的时期。本组织确认正在对该笔款项进行进一步调查，以确保向联合国开发计划署提供更多的票据证明，以便其入账并偿还所有未付款项。

38. **我建议本组织应继续致力于与联合国开发计划署的余额对账工作。**

采纳国际公共部门会计标准

39. 在联合国系统行政主管协调委员会决定支持高级别管理事务委员会关于在 2010 年 1 月 1 日或之后开始的所有账务周期采用国际公共部门会计标准的建议，以及 2006 年联大（GA 60/283）关于批准在整个系统采用国际公共部门会计标准的提案的决定之后，本组织决定自 2010 年 1 月 1 日开始的账务周期采用国际公共部门会计标准。

40. 采用国际公共部门会计标准将影响到本组织的会计、财务报告和相关信息技术系统。下列作法将引发一些重大影响：对无形和固定资产及存量资产进行认可和折旧；对所有负债进行认可和入账；以及按自然年度编制财务报表并予以审计。

41. 虽然在采用国际公共部门会计标准之前本组织继续适用联合国系统会计标准，但为采用国际公共部门会计标准已采取了一些重大步骤：

- 与职工相关的义务：本组织在财务报表中已记载了 100% 的经精算确定的义务。在记载了日常服务费用、摊还和长期投资收入之后出现的总负债与认可金额之间的差额被记为普通基金储备期初余额的调整。
- 应收会费准备金：从 2006-2007 两年度开始本组织的会计政策是，认定成员国的所有分摊会费在正常情况下均是可收缴的。因此，只有在特殊情形下才对这些分摊会费在账面拨备准备金。因此出现的准备金的减少差额则根据准备金涉及的分摊会费被记为对普通基金储备、周转资金基金和特别准备金帐户准备金期初余额的调整。
- 投资：目前均按市值反映。

42. 本组织起初估计到 2010 年之前能够全面执行所有国际公共部门会计标准采用项目交付。但目前预计 2010 年能实现国际公共部门会计标准的初步要求，2011 年实施最终方案，而实施后的支持工作要持续至 2012 年。在该项目的估算成本方面，起初高层估计为 720 万美元，后经详细规划结论为 1390 万美元。本组织把估算成本的提高归结为项目时间和工作量的增加。

43. 我认可在逐步采用国际公共部门会计标准方面已采取的步骤，对会计政策进行了较大调整，并鼓励本组织把这一势头保持下去。我建议本组织对采用国际公共部门会计标准的时间和成本情况进行密切监测，既要考虑到过渡期的巨大工作量，也要考虑到本组织各项活动的分散性。

其他事项

44. 在我对 2002-2003 两年度账目的长式报告中，我强调的问题涉及结帐后试算平衡表调整金额数、会计科目表（CoA）、零余额银行帐户（ZBBA）、总部的银行对账工作、逾期预付款及清算帐户，我对应采取的适当后续行动提出了建议。

会计科目表和试算后平衡表调整

45. 自 2004-2005 两年度开始，本组织改进了财务报表证明文件的提交工作。现要求对试点后余额单据进行正式复核和批准。在财务报表编制中留有对试算后平衡表调整的审计跟踪记录。

46. 本组织称，作为国际公共部门会计标准项目的一部分，将对会计科目表进行审核并采取适当行动。

零余额银行帐户

47. 对试点余额各帐户名下的银行帐户进行了核查，显示仍存在大量零余额银行帐户。本组织确认，2008年2月份关闭了61个零余额银行帐户中的57个，其余4个正在关闭过程中。

48. 本组织随即又为向实地办事处直接补充资金实施了一个新流程，通过总部的银行进行电子转账，减少了先前对每个实地办事处零余额银行帐户的依赖。

银行对账

49. 截至2002-2003两年度末，总部银行对账工作发现对不上帐的项目有8000多个。截至2006-2007两年度，该数字减少为不足1500个。本组织确认，剩余项目存在时间和其他方面的差异，但将作为日常管理和银行帐户对账工作的一部分对其进行监测和调整。

逾期预付款

50. 从2004-2005两年度开始，采取了减少预付款项下余额的步骤。逾期应付未付预付款的笔数和金额稳步减少，从2002-2003两年度末的1190笔220万美元降至2006-2007两年度末的673笔110万美元。

清算帐户

51. 建立清算帐户的主要目的是利用交互界面程序记载非 Oracle 系统与 Oracle 财务管理系统之间的交易。由于这些交易从性质上反复发生，因此需要进行审查、分析、调查和清结，以便查找出未结事项并通知业务部门或实地办事处进行澄清和/或采取行动。

52. 在2002-2003两年度，对这些项目的清理进展缓慢。在某些情况下，从1999年开始就没有进行清理的记录，2002-2003两年度结束时未结项目超过16000个。

53. 到2006-2007两年度末，清算帐户上未结事项的数量减少至近2500个，其中约有800个发生在2004年之前。截至2007年底，本组织还开展了进一步工作，查找出拟于2008年进行调整和核销的项目，这有望进一步推动清算帐户的清理工作。

54. 我建议本组织对预付款帐户和2006-2007两年度结束时确定的清算帐户进行必要调整或酌情核销。我鼓励本组织进行日常监测并对清算帐户的未了事项及时进行清结。

55. 本组织承诺将进一步采取适当行动。

正常计划和技术合作计划支出

56. 正常计划，包括作为普通基金出资的最大规模计划的技术合作计划，是本组织的核心职能。

57. 2006-2007 两年度技术合作计划支出持续较低导致大量拨款结转。截至 2007 年 12 月 31 日，技术合作计划递延收入合计（实有拨款）达 6860 万美元。本组织《财务条例》第 4.3 条授权技术合作计划拨款可结转至下一两年度。在一个两年度内技术合作计划支出非常低的情况（如 2006-2007 两年度），可能造成拨款结转后即便在四年期间内也无法支出的状况。在以往遇到这种情况时，本组织不得不把在下两年度批准和执行的已结束项目的实际支出从上一两年度的拨款中列支，即“资金回流”。鉴于可能要求在 2009 年完成 2006-2007 两年度的回流操作，本组织不得不制定正规流程，对回流程序及其相关操作和财务报告要求做出说明。本组织指出这一流程已经启动。

58. 有三个因素对正常计划交付，尤其是对技术合作计划交付具有重大影响。第一个因素是会费到账拖延，因为这直接影响本组织的流动性状况。

59. 第二个因素是资金不足或无资金的授权和事项。部分实例包括：几乎每年都要开展的国际专题年的庆祝活动以及国际条约的实施和推动。未列入预算的支出也可能导致资金不足的情况。在 2006-2007 两年度，某些义务性支付的预算不足金额达 3600 万美元，主要涉及职工费用出现不可预见增加等方面。由于必须履行这些义务且涉及现金流出，本组织不得不或对计划进行调整，或进行赤字财政，有时两者都要采用。

60. 第三个因素是预算外资源流入的大幅增长，已占本组织工作交付的半数以上。在本组织现有的业务模式下，这一增长有对本组织能力形成压力的趋势，尤其是在按时有效进行正常计划和技术合作计划项目的交付方面。

61. 在有关 2002-2003 和 2004-2005 两年度的长式报告中，我强调了有关技术合作计划支出的问题。尽管本组织的流动性危机可能影响到技术合作计划的支付速度，但也必须考虑本组织在开展涉及预算外资源项目的同时还要弥补技术合作计划批准和支付过程中损失的时间方面的总体能力。

62. 展望未来，由于全面成本核算的时间制约，存在没有充足资金支持独立外部评价后续活动的风险。我注意到与独立外部评价有关的活动已经在本组织的员工时间方面提出了资源投入的要求。独立外部评价报告也把资金充足与否确定为改革实施过程中的风险之一。

63. 我认为技术合作计划款项支出已经受到本组织流动性状况的影响。此外，当前的业务模式也会制约本组织及时同步处理如此大量预算外资源和正常计划/技术合作计划拨款和支出的能力。我建议本组织考虑对其能力、业务模式和程序进行审查并制定适当的机制和程序，确保技术合作项目的立项和支出不受影响。

第二部分

对实地办事处的审计

64. 在 2006-2007 两年度，对两个区域办事处⁴和 18 个粮农组织驻国家代表处⁵的部分管理问题、对规定的遵守情况和规则性方面进行了审查。下面分专题探讨审计结果和我的意见。

对预付款的监测

65. 预付款可以授予职工、非职工和顾问。这些用于差旅和其他各种活动的预付款应该在特定的时间段内进行入账和结算。若出现预付款三个月以上未结的情形，则应从有关个人的工资或本组织应付的其他款项中扣除。虽然对职工差旅预付款的监测和结算职责主要在总部，但也具有相应的支持机制，协助区域办事处履行职责。

66. 本组织在 2006-2007 两年度期间已采取了具体步骤，改进对预付款的监测和回收，包括进一步采取措施细化和简化程序并采用经改进的报告功能，对预付款的审核和后续予以支持。

67. 但在对实地办事处进行审计的过程中，发现实地办事处可以在一些领域改进对预付款的管理和回收。这些领域包括：预付款的授予和回收没有按照标准规定执行；对授予非职工的预付款进行监测和回收的系统支持有限；以及未充分利用支持预付款监测的现有系统功能。

68. 在做出审计结论后，某些实地办事处根据当地办公室的实际情况对这些流程新增了内部监管改进措施。本组织加大了对区域办事处的督促力度，在程序方面提供指导，供回收职工和顾问预付款时参照。本组织应付账款组计划在2008年期间考察各区域办事处，就程序事项提供建议。

69. 我认可目前本组织为改进对预付款拨付和回收的监测工作而采取的步骤并鼓励本组织继续做出不懈努力。

⁴ 非洲区域办事处（阿克拉）和亚洲太平洋区域办事处（曼谷）

⁵ 阿富汗、孟加拉国、玻利维亚、巴西、埃及、加纳、印度尼西亚、牙买加、纳米比亚、尼泊尔、塞内加尔、南非、坦桑尼亚、泰国、特立尼达和多巴哥、乌干达、越南和赞比亚。

能力建设

70. 权力下放进程旨在强化和提高区域、分区域和国家代表处的职能。权力下放的根本目标是加强本组织各项计划及其相关项目的实效、提高业务进程的效率并及时对涉及成员国的服务需求做出响应。

71. 权力下放第一阶段强化区域办事处的工作涉及一系列具有直接相关性的职能的转移，其中包括政策援助、实地计划制定和项目技术支持服务，目的是在区域一级建立较强的运营能力。

72. 权力下放第二阶段始于 2000-2001 两年度，涉及业务职责的转移、总部与权力下放后各办事处之间新关系和新角色的演变，包括向区域和国家代表处进行职能和岗位的重新分配。

73. 下放责任和职权的增加是权力下放过程的关键所在。为确保实现增效节支这一预期目的，必须在实地层面建设并具备充分的能力。

74. 除举办培训课程和研讨班，使实地员工具备充分的专业技能外，本组织还从预算中拨付职工费用的一定比例（通常是 1.35%）用于职工队伍建设。这些资源不得置换，执行情况每季度进行总结。本组织预计，随着人力资源管理系统的启用，将有一个功能强大的 Oracle 学习管理工具，可供权力下放后各办事处用于职工队伍建设和培训。

75. 培训是能力建设的最有效手段。在大多数接受审计的办事处中，职工队伍建设资金没有得到充分利用，也没有编写有关职工培训需求的文件。还需要以坚持不懈和重点突出的方式采取进一步行动，使实地办事处具备足够的技能。缺乏有效运用新增职权和责任的能力将造成潜在高风险。

76. 本组织对采取的行动进行了详尽说明，包括以结果为导向的培训和具有成本效益的“虚拟课堂”试点。本组织还称正在致力于编制一份以粮农组织改革和独立外部评价建议为背景的近期行动计划，该行动计划也将涉及权力下放和能力建设问题。

77. 我认可本组织在能力建设方面采取和计划采取的步骤。我认为权力下放进程要取得成功必须要在实地层面具备足够的能力，以承担新的责任和更多授权。我鼓励本组织利用现有的基础，有计划地推进实地办事处的有效能力建设。

实地会计系统和实地计划管理信息系统

78. 当前实地办事处配置的实地会计系统是以个人电脑为基础的孤立系统。这一系统首先采用于1999年5月，此后进行了若干次修订。多数实地办事处均采用该系统，为支持在当地对交易进行记载和处理提供了标准模式。它可以把垫付回执以计

计算机可读方式向总部进行报告，直接上载到本组织主财务系统，即Oracle财务管理系统。

79. 实地计划管理信息系统是整个组织的信息和监测软件工具，对预算外资源资助的活动及正常计划资助的技术合作计划和粮食安全特别计划项目提供支持。实地计划管理信息系统与本组织数据仓库（D/W）直接相连并通过数据仓库提供财务信息的访问渠道。数据仓库是本组织所有财务交易详情的存放处。

80. 实地计划管理信息系统中信息的更新是由总部和实地办事处共同进行的。一般来说，实地计划管理信息系统能根据不同项目或区域/国家的具体情况向所有利益相关者提供有用信息，这些信息包括技术合作、紧急项目和粮食安全特别计划项目的资金、交付、时间安排和项目实施状况等。但是，尽管实地计划管理信息系统中信息是反映项目交付的总体情况，包含了总部和实地各级上载的数据，但项目各单独组成部分的交付数字交由粮农组织驻国家代表处或其他员工负责，因此并不单独提供子项目的细节。本组织预计在2008年期间对这一问题予以部分解决。

81. 所有接受审计的国家和区域办事处都通过因特网与总部相连，都可以访问实地会计系统和实地计划管理信息系统。但连接的可靠性和性能则大相径庭。实地办事处对“Excel”工作表中的预算和财务状况进行离线单独监测，独立于实地财务系统和实地计划管理信息系统。这主要出于三个因素：网络连接的制约、各办事处在涉及项目某些部分的信息要求无法通过实地计划管理信息系统获取以及能力方面的限制，其中既有人力资源的限制，也有基础设施的限制。

82. 即便拥有技能熟练的人力资源，但带宽、传输延迟和当地连接状况等因素也会影响下放办事处利用应用程序软件的能力；且在任何情况下，实地远程通讯设施的升级取决于本组织是否拥有资源。

83. 实地计划管理信息系统应根据设计目标的要求，成为提供项目管理支持和向利益相关者发布最新信息的有效工具——例如，用户应更及时地更新与项目有关的文件和数据。提高主人翁意识将有助于实地办事处更好地利用实地计划管理信息系统，包括上载文件和对最新操作信息进行维护。

84. 总体来说，实地办事处信息技术系统环境的安全性有待加强：特别是在采用密码政策及制定和实施业务持续性计划方面。本组织对已采取行动的详情进行了说明，包括采用密码政策、驻国家代表处和区域办事处恢复计划的制定进展以及编写外聘审计员提出的重点纲要，以便向实地办事处发放，提供明确指导。

85. 我建议继续致力于鼓励对现有信息技术系统和工具加以切实和高效利用。

86. 本组织对现有各信息技术系统的切实有效利用的重要性表示赞同，并确认将研究在实地计划管理信息系统使用方面提供更多培训的可能性。本组织进而注意到，Oracle 实地系统的启用将有助于其中某些问题的解决。

内部监管措施

87. 本组织手册各章节、各种通知和当地审计清单都要求实地办事处遵守内部监管措施。这些措施包括：所有财务交易均应符合本组织的财务规则和条例；财务职责分开；定期进行银行报表对账；对保险箱的妥善保管和保管权的轮换；对现金进行定期和突击清点；控制零用现金的金额和零用现金支出的性质；妥善保管支票；妥善保管有关财产清册的记录；在收到货物后在发票上加盖“货物已收”的印鉴以及在付款之后加盖“已付款”印鉴；控制加班费支出和雇佣零工；车辆管理等。粮农组织驻国家代表/粮农组织区域代表将确保内部监管措施的有效运行并每年对遵守情况进行核查。

88. 由于授权增加且权力下放进程力度加大，内部监管措施工作的重要性进一步提高。内部监管措施在两个层面发挥作用：程序层面和系统层面。保险箱保管权的轮换或财务职责的分开可以划分为程序性监管，而月度定期银行对账、支票双签名和粮农组织代表/区域代表的个人证明则可被视为系统性监管。因此，本组织为实地办事处在财务和行政管理方面建立了有力的内部监管框架，并具有一定的程序规定，确保当地办事处监管框架发挥作用。

89. 在处理现金和支出记账过程中的一个重要内部监管措施是在处理现金、编制单据和发放支票的人员之间做到职责分开。在走访的众多办事处中，这些职责被放在了一起。其中又有相当数量的情况是保险箱的保管权没有轮换。零用现金业务和零用现金登记制度以及对现金的现场突击检查的频率需要提高。银行对账工作需要加强。对坚持内部监管措施的重要性认识不足似乎是全面落实财务和行政管理内部监管措施存在薄弱环节的主要原因。本组织同意应对权力下放办公室的现金资产进行日常监管并承诺将采取后续行动。

90. 在粮农组织驻塞内加尔代表处发现了令人担忧的事项，如有大量作废的支票、银行对账单错误、签发了无记名支票/合并支票以及凭单编制和支付不当。本组织确认，发现的薄弱环节已于 2008 年 4 月前得到解决，且计划对该代表处进行派团考察。

91. 亚洲及太平洋区域办事处有 10 名授权签发支票的人员。本组织认为，10 名签发人是为确保有效的业务产出和加强内部监管。但将支票签发权限授予亚太区域办事处的 10 名官员似乎并不是稳妥的作法。我鼓励本组织对保留 10 个支票签发授权的必要性进行审核。

92. 我注意到本组织增加了对粮农组织代表处员工的培训活动，且财务司权力下放会计组正着手对实地办事处进行考察，在设立会计程序方面提供培训和援助。

93. 我建议本组织继续采取行动，加强实地办事处内部监管措施的作用，方式包括向实地行政人员进行培训和现场支持。

94. 本组织对建议表示赞同并称正在采取步骤进一步加强实地办事处内部监管措施的作用。

商品和服务采购

95. 在对 2002-2003 两年度账目的长式报告中，我指出在当地采购事务方面存在内部监管薄弱环节。我建议本组织应密切监测区域办事处和粮农组织驻国家代表处对本组织规则的遵守情况。

96. 在本组织规定的上限范围内，授权实地办事处在当地采购服务和商品。为此，在设立采购委员会、招标和评标、留存供应商名录、留存纸质记录及提高采购流程透明度的其他措施方面制定了准则。此外，2005 年还制定了防范舞弊的措施。

97. 在接受审计的多数实地办事处，整体采购流程需要大力改进，尤其是在最新供应商名录的编制、招标过程、报价对比、向供应商付款、是否有可靠的财产清册以及留存充分的纸质采购流程记录等方面。

98. 在某些办事处，供货合同的条款没有说明交货日期；在不少办事处，合同没有规定延迟交货的罚则。在一些办事处，采购委员会没有成立或没有发挥作用。大多数办公室在利用整个组织的软件系统方面遇到过困难。

99. 本组织承诺采取进一步行动解决这些问题，并称新近已发布了名为《粮农组织采购常识》的只读光盘培训工具并已用三种文字（法文、英文和西班牙文）向所有实地办事处进行了分发。此外，本组织还称已开发出第二个高级模块（PLP，即采购学习计划）并进行了培训。本组织为该高级模块的启用制定了初步规划，在 2008-2010 年期间覆盖最重要的实地办事处。

100. 在粮农组织驻塞内加尔代表处，对采购领域的重点监管或完全缺失，或没有大力执行：经常出现凭单被记录到有关采购订单以外的事项，且没有任何凭证对明显矛盾的情况进行澄清，也有支出归类错误、无粮农组织代表授权即行支付以及发票未加盖已付印鉴的情形。

101. 同样是在粮农组织驻塞内加尔代表处，有关签发采购订单的流程（供应商报价、订货单/采购申请、采购小组报告、比较表等）在审计工作查验的所有个案中均完全缺失。这些内部监管方面的失误隐藏着无授权付款、重复付款及无商品/服务交

付付款的可能性。本组织称随即在粮农组织驻塞内加尔代表处制定了监管措施，以减少付款方面的失误，且现已对供应商的发票加盖了已付印鉴。

102. 本组织称，2007年在阿克拉举办的非洲区域办事处有关采购程序的试点研讨会，今后将再次举办类似活动，请粮农组织代表处更多的行政人员参加。本组织还称正在采取一系列培训活动并预计在不断审核及信息技术系统和准则更新的支持下，这些培训举措将在中期在较大程度上改进粮农组织代表处处理采购问题的方式。

103. 从监督的角度看，采购是一个高风险类别的流程。我注意到在对实地办事处进行审计后所采取/计划采取的行动，建议加强监测，确保遵守各项规定。

104. 本组织对建议表示赞同，说明已采取行动的详情并承诺进一步采取适当行动。

105. 在服务采购中也发现了偏离既定条款的情况。注意到存在以下现象：长期或反复雇用临时雇员、大量雇用个人服务协议签署者履行正常雇员职能、雇用国家顾问缺乏透明度以及顾问在特定时间内被授予一个以上的工作任务等。本组织确认已经针对提出的不规范现象采取了整改措施，同时也采取了防止今后再次发生此类现象的措施。

106. 非洲区域办事处1996年聘用一家公司作为旅行代理。在粮农组织办公场所为该公司提供了办公室。根据合同，该特许经营者应将从航空公司收到的所有正常佣金上交，而本组织应支付票款金额的5%作为对该特许经营者的补偿。鉴于旅行行业迅速发展的特点而且时间也过去了12年，应该重新研究与该旅行代理签订的合同协议条款。

107. 本组织承诺将推动这一问题的解决，且非洲区域办事处将根据总部的经验教训对其旅行代理协议进行重新审定。

实地项目的时间安排和收尾工作

108. 在有关2002-2003两年度账目的长式报告中，我指出粮农组织代表办公室需要大力改进实地项目的实施和项目管理方面的工作，并建议本组织在这一领域采取切实步骤。

109. 本组织以实地计划通知的形式向实地办事处发布了指导意见。新任命的粮农组织代表将在总部接受四周的入职培训课程。实地计划管理信息系统则协助对正在开展的项目进行跟踪和监测并提出应解决的问题，以便对活动已完成的项目进行收尾。

110. 在对实地办事处进行审计的过程中，对项目尤其是紧急项目的时间安排、实施和收尾程序进行了审查。需要进一步改进的工作包括：在实地计划管理信息系统中进行信息记录备案和上载、整个组织的软件系统、季度和最终报告的编写和按时提交以及与项目有关的财产明细清册的留存等。

111. 在选审的大量项目中，由于执行方面的拖延，项目起始和结束时间都进行过调整，有时预算却并没有任何调整。项目正式审批、与受援国敲定项目细节、雇佣非职工人力资源及采购等方面的延迟都造成了时间的延长，并因此影响到项目按时交付也影响到及时造福目标群体。虽然上述部分原因超出了本组织可控范围，尤其是在紧急项目方面，无法在所有情况下都能方便地准确预测完成某项活动所需的实际时间和工作量，但多数项目都出现时间拖沓问题，则可能影响本组织形象。

112. 对各项活动已完成的项目进行收尾的工作拖延滞后，所需时间从几个月到几年不等。发生拖延的原因包括这些项目的存量资产转移和对项目及时收尾的重要性缺乏认识。本组织同意要对各项活动已完成的项目进行及时收尾并指出本组织将继续为该问题寻求新的解决方案。

113. 我注意到在改进技术援助和紧急项目的规划、实施和收尾过程方面所采取的行动，并鼓励本组织努力实现高效率的规划过程，目的是按时交付，提高记录备案水平并及时收尾。

第三部分

管理事项

人力资源管理系统项目

114. 2007年4月、5月曾在审计中对人力资源管理系统（HRMS）项目做过审查，10月又做了一次。

引言

115. 1995年，粮农组织从Oracle公司购买了财务及人力资源软件包来取代自己传统的人事系统⁶及财务系统⁷。取代传统系统的项目原定于1998年1月结束。但在1998年却决定将其中的人力资源部分内容推后实施，先行实施Oracle财务系统。

116. 曾指定了一名顾问（2001年3月）负责编写人力资源项目可行性报告，包括职工津贴和工资处理。顾问建议使用建立在Oracle系统（在粮农组织中已采用）上的企业资源规划系统（ERP）中的人事工资发放软件，这个选择是在三种不同方案

⁶ PERSYS电脑系统用来储存职工个人信息，并提供其他人事方面的服务。

⁷ FINSYS电脑系统用来处理粮农组织职工工资发放，包括下放办事处的职工。

中选出的，它们是(i)Oracle 人事/工资发放软件，(ii)选用一种新的软件系统，(iii)外包。

117. 2002 年又雇用了同一名顾问担任项目经理，负责在粮农组织内部实施 Oracle 人事/工资发放系统，也就是他在可行性报告中建议的那种系统。为此，制定了“项目组织架构”，“项目章程”也得到了 Oracle 项目管理委员会(OPMC)的批准。项目分三个阶段：业务需求及改进（第一阶段）、设计及开发（第二阶段）和测试及实施准备（第三阶段）。第一阶段定于 2003 年 5 月结束，第二、三阶段于 2006 年 6 月 30 日结束。

118. 项目工作按功能被分成 7 个部分（功能），7 个部分的交付成本预计为约 2210 万美元。2003 年 9 月，项目指定一名新的项目经理，加强了项目组的力量。项目工作人员中有 23%的人没有为粮农组织工作的经验。

119. 2005 年 4 月，项目已经进入开发阶段，大家感觉到有必要开发一个新的人力资源管理模式（HRMM），以便实施总干事于 2004 年提出的改革设想，并充分利用人力资源管理系统项目能够提供的功能和能力。考虑到项目框架的变动，新的项目计划将正式启用日期改成 2006 年底。

120. 人力资源管理模式的目的制定一个功能框架，具体说明支持人事服务所需的运作过程、人员及技术。人力资源系统的覆盖范围需要扩大，以涵盖全部人事服务（如绩效管理、人力资源规划、基于能力的人力资源系统和招聘工作）；将资源从低附加值的交易处理功能转向高附加值的咨询及政策功能；并执行新的管理信息及报告系统。新模式需要进行业务流程重组（BPR）工作。

121. 工资发放、人事服务、人力资源开发和职位管理等项目功能于 2007 年 3 月 19 日交付。在审计过程中，人力资源自助服务、职位管理和人力资源开发功能及休假功能已经按照批准的实施计划分阶段向总部各部门及部分权力下放办事处正式推出。在网上招聘问题上，已经于 2007 年 6 月启动了一个试点，预计要到 2008 年才能正式推出。人力资源管理系统中有关管理信息及报告的内容仍在等待最后的决定，计划要到 2008 年才能开发。

122. 项目小组已经结束工作，项目直接进入实施后管理阶段。剩余功能的正式推出将由一个新成立的由所有利益相关方代表组成的实施后业务委员会（PIOC）负责全程监督管理。该委员会和项目组不同，它不是一个独立的专门委员会。它要向“行政系统规划论坛”和 Oracle 项目管理委员会报告。

审计范围及审计方法

123. 人力资源管理系统在审计中是从是否物有所值的角度进行审查的。项目中所有涉及到的计划、过程和程序都得到仔细的审查，以评估和核实在项目支出过程中是否做到了节支、高效率和有效。审计过程中也审查了在向粮农组织交付价值的过程中，人力资源管理模式和人力资源管理系统之间的协力作情况和脱节问题。还根据项目章程中列出的计划对成果进行了审查，为人力资源管理模式最后确定的框架和Oracle项目管理委员会作出的决定也被列为审查对象。和粮农组织各职能部门进行了一系列讨论，包括具体负责项目的有关人员。审计过程中还考虑到了一次快速审计调查中从包括项目经理在内的用户那里征求到的关于项目各方面的看法。在评估“变更管理”程序和控制时，采用了“信息及相关技术的控制目标（COBIT）”⁸框架中的规范。审计的范围截止到2007年10月前；并在必要时按粮农组织的指示考虑到了一些之后发生的事情。

项目供资及时间安排

124. 项目的总资金要求估计（2001年）为2210万美元。按照第6/2001号大会决议，为组织行政系统的开发共拨款2550万美元，其中1990万美元拨给人力资源管理系统项目。2002-2003年工作计划和预算为人力资源管理系统项目第一期拨款180万美元。

125. 虽然“项目章程”中把供资问题作为风险之一，但一直到2005年项目进入关键的冻结业务需求阶段时都仍然面临着供资问题。直到2006年才确定将“资本预算”作为供资来源。

126. 1970万美元的项目成本中不包括所有的人事成本。虽然“绩效管理”和“政策及程序”等功能后来被取消，不再包括在项目范围中，但项目的第一期总成本中已经包括了它们的“业务需求和改进”制定成本24万美元，还有这些功能的开发和测试成本。但所有的测试成本都是无法核实的。由于并不是所有的成本都能包括在内，或者即便能够包括在内也没有进行合并，因此很难计算出项目的准确、完整成本。

127. 人力资源管理模式于2005年4月完成了概念化过程，此时正值原人力资源管理系统项目完成过半。人力资源管理模式最终于2006年10月最后定型。此刻，人力资源管理系统项目的“业务需求”阶段（第一期）已经推迟了一年（从2003年5月推到2004年6月），“改进”阶段则推迟了约6个月（从2004年8月推迟到

⁸ 信息及相关技术的控制目标（COBIT）是指信息系统审计与控制协会和信息技术治理研究所(ITGI)于1992年创立的一整套信息技术管理规范（框架）。它为管理者、审计员及信息技术用户提供了一套被普遍接受的措施、指标、流程及规范。

2005年2月)。如果人力资源管理模式能在业务需求阶段和开发阶段之间及时完成概念化,本来可以使人力资源管理系统项目在开发阶段能更加明确方向,使执行后阶段需要进行的系统变更能在开发阶段就得到考虑,以提高效益。

128. 人力资源管理系统的正式启动离调整后的启用日期2006年12月31日又再往后推迟了3个月,提供的功能也有所减少,各功能被分阶段启用,主要重点是工作流程自动化,而不是流程重组。项目组早早被解散,随即宣布进入执行后阶段,但实际上有好几个功能仍处于开发和测试的不同阶段,其正式启用已经受到影响。

129. 粮农组织认为,一旦人力资源模块作为一体化的ERP系统的一个组成部分进入实际应用,系统内部任何部分的变更就必须由负责日常支持的单位集中管理,因此认为没有必要继续保留项目架构。

130. 对于一个像人力资源管理系统这么重要的项目而言,项目的启动时没有及时保证供资导致项目的所有权不够明晰,给项目的有效制定和执行带来了不良影响。我建议粮农组织应在将来考虑只有为整个项目确定了专门的、有具体时间规定的供资来源后,才启动这一项目。

131. 粮农组织同意,实行内部成本跟踪有利于更加全面地监督项目总成本,粮农组织还指出,要在未来的信息技术项目中考虑采用这一方法,以涵盖全部项目人事成本,更好地对项目进行全面、准确的成本/价值分析。

与粮农组织目标相比照,并简化业务流程

132. 一名顾问于2002年编写的可行性报告中指出,“Oracle人力资源/工资发放系统的总体执行将按照粮农组织的具体情况进行调整”。“项目章程”重申,“业务需求与改进”(第一期)是根据粮农组织人力资源业务需求开发一项由用户驱动的人力资源管理系统的绝对前提。因此,技术只是手段,而不是最终目的。工作流程自动化至多只能起到支持的作用,并在有些情况下促进流程所有者作出决定。

133. 总干事在2004年宣布了粮农组织的改革远景,包括改进人力资源服务和提高效率,以更好地实现粮农组织的战略目标。2005年12月,开发人力资源管理模式的合同被包给了一家外部机构,内容包括制定人力资源管理模式的实施计划,并和项目组一起联手参与人力资源管理模式的实际实施,包括完成必要的政策和程序方面的调整,以便最后确定人力资源业务需求和流程定义。实际上,人力资源管理模式的目的是要开发出经过适当重新构建/重新设计的业务流程,使人力资源管理系统项目发挥出最大效益。

134. 外部机构在重新审议了人力资源管理系统项目过去编写的关于“现状”和“设想”的相关文件后,就进一步简化业务流程提出了建议。需要重新构建和最后

确定的流程有：授权、审批链、服务水平协议（SLAs）和与ORACLE财务主软件整合的框架。业务流程应该经过适当重构，才能使人力资源管理系统得到充分利用。

135. 在项目初期，大家并没有充分意识到，要想引入一系列粮农组织过去没有的新功能，到底需要在现有业务工作中做多少变动。为了实现这个目的，雇用了这个外部机构。但随着项目不断被推迟，我们决定暂时停止对外部机构所提建议的全面执行。该决定的结果是，交付的功能都是与Oracle人力资源服务套件的要求一致的，而不是和与粮农组织战略目标一致的。最后，交付的多数功能都有一定的范围缺陷，需要在今后通过系统变更请求（SCRs）模式来改善，这是一种不太符合常规的做法。

136. 粮农组织解释说，人力资源管理系统是根据Oracle软件的标准功能设计的，而不是专门根据粮农组织的业务需求量身定做的。粮农组织还说，业务所有人与董事会成员都知道在需求和交付的功能之间有哪些主要缺口，而且系统变更请求必须要经过实施后业务委员会的定期审查和批准。粮农组织同意在资源允许的前提下建立一个机制，对附加的功能实行严密监测。

137. 项目本来是要通过业务流程重组来提高效率，以更好地实现粮农组织的战略目标，但结果主要是实现了自动化，而且主要是符合 Oracle 软件要求的功能，使得项目结束后还需要通过系统变更请求（SCRs）进行调整。我已经注意到目前正在采取行动，要确定这个一揽子解决方案中有哪些与粮农组织的总体业务目标不匹配，需要重新量身定做。我建议，如果由于成本或时间问题无法量身定做的话，应该意识到其中的风险，接受这些风险，并获得适当级别的批准。

预计效益

138. Oracle 项目管理委员会的讨论文件“人力资源管理系统：成本效益分析”中指出，“将减少人力资源工作人员的直接费用”和“缩短各部工作人员在手工操作人事流程上所花费的时间”，产生“看得见的效益”。然而，粮农组织感觉到，要想将获得的效益以人月的形式表示出来是极度困难的，因为处理时间缩短可能使得大家将时间花在其他项目活动上，而不是真正节省了某些职位。粮农组织补充说，由于预算削减已经裁减了人员，因此自然很难估计节约部分是不是由于人力资源管理系统实施带来的效益。因此，这一点上并没有充分利用人力资源管理系统实施带来的好处。

139. “改进草案”中预计，通过更加快捷的审批过程及授权可以节省 2600 多天的实耗时间，另外还可以通过授权发起人、预算持有人和 MSS 去处理某些请求而节省大量的行政工作量。然而，粮农组织指出，职位管理模块将在以后正式向主管经理推出，所以只有在 2008 年下半年才有可能对节支情况及影响做出现实的评估。

140. 有必要建立一个可行的机制，其中特别要考虑到已推出的比原计划减少的功能、处理错误报告和系统变更请求的成本以及各司在功能推出之前所花的成本及今后成本，这样才能准确地估计节支或增效情况。我建议：

(a) 应建立这一机制；

(b) 流程所有人应参照已经交付的内容及尚未交付的内容，重新审议“未来设想及缺陷分析”文件及改进建议书。

(c) 应制定一份政策说明书，指出从上文(b)中尚未交付的内容中可以产生哪些成果，并由相应级别签署。

141. 粮农组织注意到了该建议，并表示将采取相应的后续行动。

共享服务中心

142. 大会通过第 6/2005 号决议授权设立共享服务中心。新的共享服务中心主要提供财务、人力资源和差旅方面的服务。其目标是提高行政交易处理服务的效率，节省预算，提高服务质量。它的目标还包括在各服务层次加强透明度和问责制。通过由罗马的一个中心监督三个服务中心的做法，预计每两年度将节约开支达 800 万美元。罗马的共享服务中心于 2006 年 1 月 1 日开始运行，正是人力资源管理模式最后的定型阶段。

143. 共享服务中心是在没有任何关于服务交付绩效和效率的基准/标准的情况下成立的。共享服务中心要和客户签署服务水平协议，确保服务交付中的节支高效。但目前服务水平协议的确定工作尚未完成。因此，暂时不可能评价共享服务中心运行后带来的效益或节支效果。同样，绩效指标（服务效率及质量、透明度、问责制）和衡量共享服务中心绩效的基准也尚未确定。而且尚未和总数据库之间建立起联系，以便为人力资源规划和管理活动编写综合性管理信息系统（MIS）报告，而这是人力资源管理系统目标之一。

144. (a) 我建议尽快敲定服务水平协议，并为各项已定的关键绩效指标确定基准。

(b) 不能利用总数据库可能会成为共享服务中心和人力资源管理系统成功运行的障碍。因此我建议粮农组织考虑在适当的时候扩大总数据库。

145. 粮农组织同意以上建议，并表示在资源允许的前提下，优先考虑建立一个合并的数据库，并在 2008-2009 年工作计划中建立一个业务情报平台。粮农组织还补充说，计划要针对共享服务中心提供的所有各类服务制定服务水平协议。

基础设施的适宜性

146. 人力资源管理系统项目在实地办事处的成功与否极大程度上取决于实地办事处的用户是否能使用这一系统。非常关键的一点就是要保证广域网基础设施的正常运转时间，使之有足够的能力为这些办事处提供所有的功能。我在为 2004-2005 两年度编写的长式报告中强调粮农组织有必要继续严密监测人力资源管理系统在提供足够技术基础设施方面所取得的进展，确保在总部和实地都能成功取得进展。如本报告第 81 和 82 段中所提，基础设施可连接性在各实地办事处的可靠程度和性能都各不相同。

147. 粮农组织已经确定各区域办事处、分区域办事处和粮农组织驻国家代表处的理想最低连接速率分别为 384 kbps、128 kbps 和 64 kbps。到 2007 年 10 月，所有的区域办事处、9 个分区域办事处中的 6 个以及 78 个驻国家代表处中的 60 个已经实现了最低连接速率。欧洲、拉丁美洲和亚太区域的所有办事处，以及非洲和近东区域一半的办事处将在人力资源管理系统实施的第一阶段中得到覆盖。

148. 已使用广域网模拟包“云朵”进行了实验室测试工作，对各种延时、数据速率、竞争网络负载及包丢失率进行了模拟，并将其性能与一项已定基准进行了比较。这些实验室测试结果正在通过现场测试进行验证。各项功能的正式推出计划已经于 2007 年 9 月最终敲定，并将从 2007 年 10 月开始在下放办事处正式推出。

149. 粮农组织的培训理念主要围绕“刚好赶上”（just-in-time）的战略。部署计划草案就提出对所有工作人员（包括在规模较小的办事处工作的人员）同时进行培训，以最大程度充分利用培训资源。但缺乏可靠、充足的上网连接性将会导致培训效果打折扣，进而影响人力资源管理系统的有效利用。这也将意味着可能在今后产生额外的培训成本。

150. 人力资源管理系统在权力下放过程中起着关键的作用。实地办事处的可连接性和充足的容量对于他们优化利用人力资源管理系统有着举足轻重的关系。我建议粮农组织重点优先考虑这一关键问题，避免让项目成为只能由总部和共享服务中心使用的一项昂贵的信息活动。因此我建议：

- 对实验室测试结果和驻国家代表处电脑现场测试结果进行分析，以尽量避免在正式推出后出现任何问题；
- 在向那些依赖网络服务供应商的办事处推出人力资源管理系统各项服务功能时，应该确保这些服务供应商有足够的容量和合适的性能水平，这样才能保证人力资源管理系统能在这些办事处得到有效运行；

- **粮农组织要重新审查已定的理想连接速率是否真的足够，因为有更多的功能已经或将要正式推出。**

151. 粮农组织同意要根据办事处的工作量、所管辖职工的数量、功能及交易情况重新审查人力资源管理系统的部署决定，以分析成本，最后敲定部署决定。粮农组织还同意，在将人力资源管理系统的各项功能正式向各依赖网络服务供应商的办事处推出时，必须谨慎行事，并补充说，目前正在对各地逐个进行核实。

用户参与

152. 对于这个新系统而言，用户的充分参与及顺畅的变更管理是很关键的。在我的 2004-2005 两年度长式报告中，我强调粮农组织有必要制定一项全面的用户参与计划，特别是下放办事处的用户，这样才能避免今后在系统中出现大的、高成本的变更。“项目章程”规定要从所有新系统的用户群中指定代表，全职参与到项目中来。必须在三个不同层次与用户保持沟通，即普通职员、助理总干事和具备专门知识的职员。为此，已从这三个群体中派出主要代表成立了人力资源用户小组。这些用户小组每月召开一次会议，会议纪要将由项目管理层及项目组传阅。

153. 虽然在引入人力资源用户小组和用户参与的概念时有具体的目的和预先设定的作用，但在关键的开发阶段、测试阶段和正式推出阶段，用户的参与，特别是最终用户的参与却是很有限制的。用户参与主要局限于业务办事处和流程所有人。如果能够让客户/最终用户实现更加积极的参与，特别是在设想和开发阶段，那么就能让最终产品更加受到用户的欢迎。

154. 在一次快速审计调查中，大多数用户认为自己既没有参与项目的开始阶段，也没有参与系统的开发阶段，甚至在设计用户界面的过程中都没有参与。他们还说自己没有得到足够的培训。大多数职员（用户）还认为该系统对用户不太友好，需要花更多时间适应新系统。虽然这些意见是通过一次非常快速的调查得到的，但高层管理人员可以借助它们来重新设计沟通交流政策。

测试

155. “项目章程”中的“测试需求及战略”部分详细列出了具体的测试活动，并明确规定在正式推出之前需要重复的次数。有些已完成的测试的详情及每次测试的重复次数已经无法核实。粮农组织解释说，的确在正式推出之前做过单元测试，但这些测试并不都有详细档案记录，也不一定按工作流程进行了标准化的跟踪。

156. 在启用之前还有很多“问题”，还需要进一步的测试，特别是在工资计算、工资支付和工资决算等方面。在工资发放功能启用之后的 5 个月中，共记录到 90 次“最高级”和“高级”类问题报告(PRs)。多数问题随后通过系统变更请求机制得到

了解决，但这并非理想的解决问题的途径，因为多数问题都早已被预见到，应该在设计和开发阶段就予以解决，特别是那些在启用前已经确认的问题。通过系统变更请求的方法解决这些问题虽然没有对项目造成额外成本，因为项目已经正式结项，但却给粮农组织造成了额外的成本。

157. 我建议剩余的模块/功能在正式推出之前都要按照“测试需求及战略”文件中的规定完成所有测试，以便能够充分实现人力资源管理系统业务目标，尽量减少附加成本。我还建议让用户更加有效地参与到项目中来。

158. 粮农组织同意有必要在今后人力资源管理系统正式推出功能之前按照明确的“测试需求及战略”进行测试，并补充道，由于资源的限制无法对人力资源管理系统的所有功能进行开发、测试及正式推出。但粮农组织指出，所有变更都要根据最新的程序进行积极的测试，很多用户也参与了人力资源管理系统最后测试，并将继续参与系统变更测试。

变更管理

159. 变更管理程序尚未正式确立。“项目章程”阶段最初确定的项目风险依然存在，并对项目产生影响。所以早就应该制定一项变更管理战略，提出控制手段，以降低已经确定的项目风险。尚未设计出一份风险矩阵图/网格图。也没有一项涵盖粮农组织所有活动的全组织范围变更管理政策，其实由于有好几个系统同时在粮农组织中运行/实施，而且多数是相互依赖的，这项全组织范围的政策是非常必要的。虽然在正式推出后于2007年4月5日通过电子邮件建立了一项变更请求流程总结机制和审查制度，但仍需要有更加有效的沟通交流方法。另外，用电子邮件通知的办法没有得到后续支持，而原计划是要制定和宣布一项经适当级别批准的正式政策来支持的。

160. 与配置管理相关的政策也没有制定和宣布。由于缺乏这项政策，变更管理系统和程序的有效性就可能受影响。配置是按各个系统单独管理的，缺乏一个中央配置管理制度来有效地利用各信息技术单元（系统、基础设施、档案）组成的中央数据库。粮农组织同意配置管理是一个需要建立的根本性流程，但指出该流程需要大量资源，按照目前支持该系统的资源水平，要有效、充分地建立这一流程是不可能的。

161. 我建议马上为Oracle人力资源管理系统制定一项正式、全面的变更控制政策，并加以有效的宣传。我还建议，必须在适当级别认识到缺乏一项配置管理政策存在着严重的潜在风险，这项政策应该确立基准，并提出处理变更的方法。

162. 粮农组织同意，为 Oracle 人力资源管理系统制定和宣传一项变更控制政策是一件很重要的事情，并指出，这项政策已经确定并将在粮农组织内联网上公布。粮农组织还补充说，由于认识到有效宣传组织和流程变更情况的重要性，所以正在努力制定一项宣传交流战略。

培训管理

163. 到 2007 年 11 月为止，已经花费了近 30 万欧元来雇用外部培训师为人力资源管理系统用户提供培训，虽然这不符合粮农组织的培训计划和培训战略。粮农组织指出，除了两位曾经是人力资源管理系统工作人员的培训师外，项目工作人员都是全职负责交付人力资源管理系统，他们都为“专家见面会”作出了贡献。

164. 设立了一个网上学习网站为用户提供帮助。从 2007 年 5 月 1 日到 2007 年 9 月 21 日，网上学习网站的总访问量达到了 2357 次，涉及 964 名上网者，平均每天的访问量为 16 次。在这些上网者中间，有 581 人只访问过一次该网站。访问者缺乏兴趣的原因之一可能是培训材料陈旧。在快速调查中，大多数经理认为，他们已经得到了足够的培训，而工作人员则依靠同事的帮助。这说明，工作人员缺乏自助服务、休假管理系统等方面的培训，而实际上工作人员才是该系统的实际最终用户。粮农组织说，对负责网站的短期职员/顾问强制实行较长的合同间隔使得这一问题变得更加严重。

165. 粮农组织表示，已经建立了一项机制，让管理层和员工确定新的培训需求。粮农组织还说已经征求了所有培训学员的意见，并正在开发一份电子表格来代替原来的纸质评价表。

监测与评价机制

166. 在几项功能尚未完全推出之前就进入实施后阶段并解散项目组的做法也可能造成一些管理方面的困难，因为一方面要推出新功能，另一方面又要开发其他功能。一些正式推出前已经发现的问题在正式启用时依然没有解决。这实际上就很可能在实施后阶段导致设计缺陷的出现。未解决的问题不得不通过系统变更请求来处理；这种做法存在着失控和成本增加的风险。

167. 系统设计中并没有包含一个可以根据预期目标来衡量绩效的流程，在实施后阶段也没有这个设想。因此没有根据实施前的情况对各项功能的效果和效益进行评价。理想的做法是在实施前先确定这些指标和标准。粮农组织表示，共享服务中心正在重新恢复工作量分析报告的工作，而罗马和布达佩斯将利用这些报告作为基础，来衡量处理成本和可能出现的节约。

结论

168. 人力资源管理系统的经济效益还尚未完全实现。各项功能还需要进一步的完善。业务流程需要重新构建，以支持授权的增加和审批链的缩短。必须要编制管理信息系统（MIS）报告，并在人力资源服务中利用这些报告。粮农组织应最终将自己的行动集中在使各项功能符合粮农组织的总体目标上来。应该建立一个服务质量评价机制，根据标准及以往基准历史数据来衡量服务交付质量。粮农组织可以对快速审计调查中搜集到的反馈意见进行分析，并借此制定用户培训及参与战略。

169. 粮农组织表示，《2008-2009 两年度行政系统计划》正在最终确定，并即将结束对行政系统项目及待完成的相关人力资源管理系统的系统性审查，随后将确定优先领域及资金的划拨。粮农组织还说，其他外部推动因素（如独立外部评价的建议及正在进行的改革行动）也应该被考虑在内，并在确定行政应用和系统优先领域时加以平衡。粮农组织还补充说，自己将在未来利用调查的方法来获取用户的反馈意见。

Oracle ERP 财务管理系统

170. 从 2007 年 9 月 10 日到 2007 年 10 月 5 日对 Oracle 企业资源规划（ERP）财务管理系统进行了一次信息技术审计。

引言

171. Oracle 系统是分两个阶段实施的：第一阶段从 1999 年开始，主要集中在粮农组织业务流程的财务流情况；第二阶段从 2007 年开始，包括人力资源和工资发放内容。

172. Oracle 系统的主要部分是粮农组织的行政资源管理系统。它采用 Oracle 电子业务套件 11i（版本 11.5.10）。该系统包括财务、人力资源和采购模块。另外，粮农组织还有几个附属行政及业务系统：实地会计系统(FAS)；差旅业务(ATLAS)；计划规划、实施监督和评价支持系统(PIRES)和驻国家代表处信息网络(COIN)。

173. 正在审议的 2006-2011 年计划草案提出，要开发 ERP 系统中尚未利用的一些功能来改进业务流程，充分利用 ERP 系统提供的技术机遇来实施新的企业模块和应用，将核心附属系统的功能纳入到 ERP 主软件中去，将现有的 ERP 系统的应用扩大到粮农组织尚未被覆盖到的部门中，并使 ERP 系统所提供的管理信息覆盖面更广，质量更高，更容易查阅。

审计范围和审计方法

174. 对 Oracle ERP 系统财务软件的信息技术审计主要涉及截止到 2007 年 10 月为止的第一阶段中针对财务流实施的内容，并在必要时根据粮农组织的指示考虑到了

随后的情况发展。主要研究了系统加强流程和确保信息安全和变更管理的控制手段。利用结构化查询语言（SQL）对数据库进行了询问测试并对结果进行了分析，还查阅了与 ERP 软件相关的政策及做法的档案记录，并和管理层进行了讨论。另外还参考了两份监察长办公室报告：“AUD 2806 号报告(06 年 6 月 30 日) - Oracle 数据库安全”和“AUD 2906 号报告(2006 年 12 月 27 日)- Oracle 安全性管理”。

实地会计系统替换项目

175. 实地会计系统(FAS)于 1999 年在各实地办事处采用，这是一个装在单一用户电脑上的系统，定期和 Oracle ERP 系统之间进行数据的上传/下载。该系统多年来经过多次修改调整。2004 年，实地会计系统替换项目正式启动，目的是找到并采用一种新的解决方案，能更好地满足粮农组织的需求。替换项目计划分三个阶段实施，约需 24 个月，于 2006 年 9 月 1 日完成。

176. 为了管理好项目，粮农组织指定了一个项目董事会、一名项目经理及其他项目组成员。由项目董事会负责项目的总体监管。实地会计系统替换项目的进展将向 Oracle 项目管理委员会报告。

177. 2005 年 2 月，Oracle 项目管理委员会注意到，实地会计系统替换项目将用时约 24 个月，目标是在 2006 年第三季度实施。会后，Oracle 项目管理委员会再也没有讨论过实地会计系统替换项目一事，而且在以后的会议上主要讨论粮农组织的其他活动，对替换项目没有起到多少作用。

178. 实地会计系统替换项目的执行逐渐开始放慢速度。2007 年 2 月提交的一份新项目计划期望在 2007 年 9 月 31 日前完成系统的实施，并从 2007 年 10 月 1 日起分阶段正式推出。但到了 2007 年 4 月，又估计还要再推迟 4 个月。

179. 粮农组织表示，项目与原计划相比往后拖延的主要原因是，资金与人力资源管理系统等其他主要项目发生冲突，技术解决方案依赖人力资源管理系统的先期实施情况，需要根据与改革建议相关的主要活动审议对实地办事处业务需求的影响。

180. 审计结束后，项目委员会暂停了项目活动，等待国际公共部门会计标准（IPSAS）项目和独立外部评价建议带来的新的要求和影响得到确认后再继续，因为它们会对下放办事处带来重大的系统及程序性影响，并要求修改项目计划。

181. 我发现，实际上早就发现有一些原因会导致实地会计系统替换项目被暂停，等待其他相关方面形势明朗后再继续。我建议，今后在启动新项目或继续执行先期已经启动的项目时，都要与粮农组织其他活动/行动联系起来进行评估。

Oracle 中的变更控制程序

182. 正在最后确定过程中的变更控制程序新政策的目标是为粮农组织的内部控制环境增添新的内容，具体做法是在行政应用系统中避免出现数据的丢失、非法修改或滥用，确保行政应用软件能继续满足粮农组织的业务需求。在新政策正式确定之前，粮农组织一直采用《变更控制程序概要》中规定的控制流程。

183. 粮农组织于 2007 年 3 月安装了一套软件开发工作流程跟踪系统“团队跟踪”，用来记录所有系统变更请求(SCRs)和问题报告(PRs)，以便控制和监测现有应用系统中的变更情况。系统变更请求和问题报告是两种不同的东西，需要分开处理。问题报告是目前系统配置中发现的问题，属于进行中的系统支持。而系统变更请求则是一个组织内部各业务单位已定的工作计划的一部分，它们不属于进行中的系统支持。

184. 各业务单位通过行政应用控制组(AACU)根据对业务流程的急迫/重要程度对系统变更请求及问题报告进行分类，提交给信息技术司做技术分析。根据“严重程度”，系统变更请求/问题报告被分成 5 大类别：“极端重要”、“很重要”、“重要”、“中等”和“低等”。信息技术司负责开发、配置和实施所有获得批准的变更。

对未处理的系统变更请求和问题报告的数据分析

185. 对截止到 2007 年 10 月出现的 254 次系统变更请求进行的数据分析表明，平均每周记录到 10 个变更请求，其中有 4 个得到处理。在未处理的 50 个“极端重要”或“很重要”类系统变更请求中，有 31 个是 2007 年 3 月/4 月提交的，其中 28 个被列为“复杂程度中等或低等”。对 518 个问题报告做了类似的分析，结果表明，平均每周记录到 20 个问题报告，其中有 11 个得到处理。6 个未处理的“极端重要”类问题报告平均搁置时间为 55 天。在 97 个未处理的“很重要”类问题报告中，有 13 个是在 2007 年 3 月/4 月提交的，其中 12 个被列为“复杂程度中等或低等”。粮农组织需要想办法进一步缩短处理系统变更请求和问题报告的所需时间。

186. 对 2007 年 3 月以后记录到的系统变更请求和问题报告进行分领域分析后发现，92 个系统变更请求和 151 个问题报告与 Oracle 财务软件及更早的应用软件有关。其余的与人力资源管理系统有关。考虑到 Oracle 财务软件于 1999 年开始采用，应该在生产环境中有一定的成熟度和稳定性，那么它的系统变更请求（36%）和问题报告（29%）数在总数中所占的比例是很高的。粮农组织表示，财务领域系统变更请求和问题报告数量相对较多的原因主要是人力资源管理系统项目的密码冻结期造成的。但粮农组织仍需要重新调查此事。

187. 所有的系统变更请求和一部分问题报告需要业务单位提供开发解决方案所需的“功能性说明”。但业务单位要达到这一要求往往缺乏资源或技能。虽然过去借调信息技术司的分析专家帮助起草功能性说明的做法的确有用，但仍需要在未来制定一项合适的机制。

紧急变更

188. 如果出现了一次影响较大的事件，无论是影响的用户数量较大，或所影响的是关键性的系统或服务，都应该立即得到处理。应该根据明确的标准来决定某次事件是否是一次紧急情况，因为紧急变更会绕过正常的技术及操作流程。因此，最好能建立一个正式的紧急变更流程，使非常急迫的变更能很快得到处理，正确管理风险，并对紧急变更的处理做好档案记录。

189. 我建议粮农组织加强业务单位的能力，使他们有能力编写变更请求说明。我还建议粮农组织引入一个正式的紧急变更程序。

190. 粮农组织同意该建议，并表示已经引入了一项在开发后将紧急变更在生产环境中加以实施的流程，并将在资源允许的前提下推进业务单位的培训工作，还将在2008年制定一项正式的应急程序。

数据库及应用安全

191. 接入控制机制对于 ERP 系统非常重要，因为它是一个综合系统。任何一个层面接入不当，如操作系统、数据库或应用，都有可能導致泄密，破坏数据的整体性。

192. 密码控制、用户端不操作时自动断开连接、为单个用户限定最多允许同时通话的人数，以及限定尝试连接的次数等，都是保护数据库不被非法接入的办法。管理员要负责为用户设定这些参数。但实际上没有设定这些参数。

193. Oracle 在“资源限制”项下的缺省设定是对任何一个用户没有资源使用的限制。因此，应该设定限制来防止用户成为“资源挥霍者”，从而影响数据库的性能。粮农组织已经认识到，虽然从性能角度来讲，这样做可能更有利于数据库的有效管理，但现有资金不允许这样做。粮农组织还表示，为了监测系统性能，正在专门针对系统中运行的查询行为的资源使用情况发出每日报警/报告，并在性能遭受影响时采取行动，用这种办法代替“资源限制”的做法。

194. 如果用户能够直接接入结构化查询语言（SQL）编辑部分，他们可以通过直接与数据库连接而绕开应用程序中的控制部分。为了控制风险，可以使用 PRODUCT_USER_PROFILE 表来设定选项，限制直接接入数据库。但这一功能也没有得到应用。粮农组织表示，管理用户模式的做法可能更有效，但需要给数据库管理员小组更多的专用资金。

195. 我建议粮农组织重新设置用户模式中的参数，反映出系统的安全需求，平衡安全性和便捷性，确保更好地进行接入控制。我发现，设定资源限制有助于保证应用程序或用户不会故意或无意中占有数据库或系统资源，建议粮农组织想办法设定资源模式来限制数据库资源的使用。

196. 粮农组织同意该建议，并表示将在技术基准更新后实施这一变动，以平衡安全性和便捷性，在 2008-2009 两年度将接入控制工作做得更好。

用户验证

197. Oracle 电子业务套件 ERP 系统（行政资源管理系统）的接入是根据各模块的职责来规定的。财务应用系统共有 2899 个活动用户。财务系统的接入是根据业务需求审批的，会根据用户的作用授予单独的帐号。每月由行政应用控制组（AACU）对接入记录进行监测。

198. 根据标准的操作程序，职工帐户没有按惯例设置结束日期。在 2899 个活动用户中，有 81% 以上的用户帐户中没有设置结束时间。对用户帐户记录的分析结果表明，有 38 位用户最后一次登陆时间是在 2007 年前。在这 38 位用户中，有些最后一次登陆系统的时间是在 2002 年或更早，而他们原定的职责是要求定期接入 Oracle 财务系统的。有 5 个活动用户帐户的主人合同已经到期。我注意到粮农组织已经立即采取行动给这 5 个活动帐户设置了结束日期。

199. 粮农组织采用的“接入审计及审查程序”规定，密码将会按照已定的财务系统接入控制政策失效。在 Oracle 财务系统中，帐户密码每 30 天便会失效。相关数据分析表明，有 24 个用户帐户没有密码失效的限制。其中两个帐户被立即采取行动予以纠正。粮农组织称，剩余的 22 个帐户是系统帐户，对于 Oracle 的运行是必需的，所以故意没有设置 NTE，以确保系统及所有功能的运行不被中断。

200. “接入审计及审查程序”还对系统监测做了规定，以保证有效性和遵循接入控制政策。虽然作为系统监测的一部分内容，要对未成功的登陆尝试进行审查，但这一点并没有自始至终做到。

201. 我发现，系统接入的授权和监测工作并没有完全符合安全性程序规定的要求。我建议粮农组织对已定程序的执行情况进行审查，并从系统安全的角度评价各种做法，不管是标准还是不标准的做法。

202. 粮农组织赞同该建议，并表示要将该建议作为优先事项努力去执行。

一般用户帐户

203. 对应用程序用户数据库的分析表明，2007 年 9 月 24 日共有 103 个一般用户帐户，帐户职责各不相同，多数是永久性活动用户。多数一般用户从属于粮农组织

驻国家代表处，但也有一些一般用户帐户是为了特别指派的职责为特定用户创建的。粮农组织保证要继续努力尽量减少一般帐户的数量。

启用对象层面的审计方案

204. “对象”是存储器存储的一个分配区域。为了控制对象可能对数据库带来的风险，应该设置审计轨迹。由于这些审计轨迹是根据业务而不是技术要求来设置的，业务单位需要说明需要启用哪些对象来捕获审计轨迹。粮农组织表示要根据业务单位所需要的支持在 2008 年采取相关行动。

关键补丁更新

205. 关键补丁更新(CPU)是 Oracle 发布的用来解决多个安全性问题的一系列补丁。它还可能包括一些应用补丁时（由于相互依赖关系）需要的非安全性修补工具。Oracle 电子业务套件的关键补丁更新不是累积型的，也就是说，最新发布的关键补丁更新不一定包括所有以往的关键补丁更新中的修补工具。在 2007 年间，Oracle 共发布了三次关键补丁更新，里面包括总共 132 个修补工具。粮农组织称自己已经认识到在 Oracle 产品中应用关键补丁更新是一件极端重要的事情，并正在着手研究下一步对策。

业务连续性管理

206. Oracle 电子业务套件里有一些业务流程覆盖面很广的模块和一个巨大的综合数据库。所有的模块和数据可想而知都是相互关联的。粮农组织计划要减少核心业务流程对附属系统的依赖，主要办法是将附属系统的功能纳入 ERP 系统中去。这可能会因为单个节点故障而带来很大风险。因此必须要为 ERP 系统制定一项业务连续性计划(BCP)及灾难恢复计划(DRP)。

207. 粮农组织已经采取了一些单项措施，如全冗余不间断电源、内部高冗余生产服务器、先进的火情探测及灭火装置、物理安全性及入侵监测以及一项存档备份政策，其内容包括每周进行冷备份，执行每日导出程序，以保存关键系统。

208. 虽然粮农组织的确在场外保存了备份带，但数据备份的恢复程序却没有记录。粮农组织表示，业务连续性计划及灾难恢复计划由于缺乏资金尚未制定。

209. 由于 ERP 系统是个综合性系统，因此制定信息业务连续性计划及灾难恢复计划极为重要。我建议粮农组织重新考虑这一问题，要么立即采取措施制定业务连续性计划及灾难恢复计划，要么清楚地认识到和接受在 ERP 系统中缺乏这两项计划可能带来的风险。

会计科目表

210. 会计科目表(CoA)规定了会计信息的收集、分类与保存办法，供上报用。科目编号由段组成，叫做会计“弹性域”。所有科目都由一个独有的会计弹性域值组合来区分。值组合是在会计科目表创建过程中确定的。一旦确定后，值组合就不能轻易删除，因为这很可能会给整个应用程序带来风险。错误的帐户编码会被禁用。

211. Oracle 财务系统采用交叉验证规则(CVRs)来防止创建无效的值组合，即业务规则不允许的帐户编号。交叉验证规则对全系统所有用户的活动都适用。除非一项交易有一个有效的值组合，否则 Oracle 系统会中断该流程。

212. 对弹性域值组合的分析表明，有 13 组值组合违反了交叉验证规则。虽然用这些组合过帐的交易可能是在 Oracle 财务系统刚开始使用时出现的，当时在允许交易决算和分类帐结帐时有时没有严格执行交叉验证规则，但目前仍有新的违反记录，这表明很有必要禁用那些违反交叉验证规则的值组合。

213. 我建议，只要创建的值组合违反了交叉验证规则，就应该被禁用，并将过程存档，供监管时参考。

214. 粮农组织同意该建议。

责任分离

215. 粮农组织的 Oracle 财务系统接入控制程序规定，授予接入许可时必须符合业务目的，且不能违反责任分离原则。如果个别情况需要破例处理，则必须记录存档。粮农组织同意责任分离是非常重要的内部控制机制，并表示要定期对破例情况进行审查，将其作为 2008 年工作计划的优先领域，在资源允许的前提下做这项工作。

信息技术治理

216. 粮农组织有好几个高层管理委员会在负责信息技术领域，如 Oracle 项目管理委员会、共同通讯委员会和世界农业信息中心委员会。除此以外还有其他一些委员会，如信息安全委员会、管理信息系统部际工作组、实地项目管理信息系统以及计划规划、执行报告和评价支持系统部际工作组等需要信息系统资源的部门。

217. 粮农组织正在着手开始多项改革：实施改革建议、国际公共部门会计标准、人力资源管理系统、实地会计系统替换及独立外部评价报告中提出的建议。这些都将导致业务流程、模式和框架需要变更/调整。信息技术框架就是推动有效变革管理的因素之一。

218. 由于对信息系统资源的需求不断上升，我建议建立一个高级别跨部门信息技术治理机制，它可以就粮农组织目前正在进行的信息技术治理审查中发现的多项相互竞争的需求进行讨论和优先排序。

219. 粮农组织解释说，目前正在最后确定中的一项新的信息技术治理结构将包括一些更加活跃的委员会，它们将有着不同级别的作用和职责，帮助粮农组织将各项相互竞争资源的需求进行优先排序。

内部审计部门和地方审计计划中内部监督机制的运行

220. 对内部审计部门和地方审计计划中的内部监督机制的效益审计于 2007 年 11 月 5 日至 30 日进行。

引言

221. 粮农组织的监督框架分为两部分：内部和外部。内部监督工作由各领导机构、审计委员会、监察长办公室、粮农组织评价处和地方审计计划负责。外部审计则提供补充性的外部监督。

内部审计

222. 内部审计功能于 1947 年 7 月按照粮农组织《财务条例》设立。之后，该功能在组织架构中的地位、职责范围、报告路径和人员配备等方面都经历了一系列变化。1997 年 10 月，内部审计部的负责人头衔被改成监察长。

223. 2000 年 2 月 1 日，监察长办公室章程出台，就其工作任务及范围、责任、权力、独立性、职责、成果通报及工作标准等做出了规定。监察长办公室负责内部审计及调查以及监测和评价粮农组织内部控制、财务管理和资产使用系统的适宜性和有效性。监察长只对总干事负责和报告。每年年底，监察长都要为总干事编写一份年度报告，汇报办公室工作情况，并提交给财委。监察长办公室要努力遵守内部审计师协会制定的内部审计标准。

地方审计计划

224. 1994 年，粮农组织开始结构重组，下放业务、简化程序和削减开支。权力下放过程的一个直接结果就是支持会计部门工作的文档材料都由地方办事处保管。实地办事处权力下放和后来监控结构的变革完成后，粮农组织于 1995 年制定了一项地方审计计划(LAP)。

225. 地方审计计划的目的是通过强化地方帐户完整性和准确性的问责制，来改善实地办事处的财务处理和监控环境，并改进内部监控。地方审计计划涵盖 77 个粮农组织驻国家代表处、近 600 个项目、220 个银行帐户及超过 2.75 亿美元的年支出

额，而区域办事处和分区域办事处所在国家的审计工作则由监察长办公室负责，不属于地方审计计划的范围。

226. 地方审计计划的审计范围及频率于 1999 年根据外聘审计员的建议做了大幅度调整。从 2004 年 7 月起，地方审计周期开始按各国的年支出额来确定，如计划额在 1 亿美元以内的驻国家代表处每年审计一次，计划额超过 1 亿美元的则每季度审计一次。签约雇用地方审计师去实地考察，核实在实地保存的相关资料。

审计范围及审计方法

227. 对内部审计部门和地方审计计划中的内部监督机制的效益审计涵盖的时间是 2006-2007 两年度，并在必要时按照粮农组织的指示参考了随后的一些发展情况。必要时还审查了较早时期的情况，便于分析趋势。审计内容包括检查监察长办公室现有的记录和档案材料，分析权力下放会计组会计系统数据库。与监察长办公室和财务司的主要管理人员进行了讨论，并参考了内部审计师协会就内部审计报告编写的审查报告。审计内容不包括调查活动或评价处工作。我对监察长办公室和地方审计计划的看法和建议是在各自标题下分开表述的。

内部审计

审计规划

228. 我审计了介绍计划活动的《2004-2005 两年度工作计划》和《2006-2007 两年度工作计划》、年度计划的调整、2004 年至 2006 年各《年度活动报告》及《季度进展报告》。

229. 《工作计划》提出的初步目标中的某些任务没有包括在初步工作计划中，或者虽然纳入了初步工作计划，却在调整后的工作计划中被删去。对工作计划的调整主要是由于有些活动原来没有计划到。没有对原计划中一些与高风险领域相关的任务未能完成可能带来的风险作出分析。审计计划修改的原因需要得到更加全面的记录说明。

230. 2004 年前提交给财委的《年度活动报告》将已计划和未经计划的活动分开列出。但从 2005 年开始，提交给财委的报告只是就所发布报告的一项声明。在这方面，我注意到，内部审计规划和领导机构之间的关系正在根据独立外部评价和改革过程的结果在进行审议。

231. 《内部审计手册》规定，如果发现足够大的风险，就应该进行审计，以随时保持信心。但 2004 年 7 月为驻国家代表处和项目办规定的内部审计周期却是以驻国家代表处的支出额为基础的。

232. 已完成的审计列表显示，有些风险地区已经很长时间没有得到审计了。例如，处在高风险地区的粮农组织驻马里代表处于 2008 年接受了审计，而之前已有 10 多年没有被审计了。有 4 个被列为中等风险的驻国家代表处从 1994 年以来再也没有被审计过，有 1 个从 1995 年以来没有被审计过，还有两个从 1999 年以来没有被审计过。

风险评估

233. 根据外聘审计员在 2000-2001 两年度长式报告中提出的建议，监察长办公室进行了风险评估，以确定 2004-2005 两年度审计计划中需要审计和执行的领域。风险评估模式就粮农组织内部财务和业务风险的分布情况提出了意见。另外还征求了各部门负责人的意见，并和审计委员会进行了讨论，征求他们的建议。

234. 对 2006-2007 两年度风险评估及审计规划相关文件资料的分析结果表明，2005 年 12 月 31 日的审计域是 2006-2007 两年度审计规划的基础，其中列出了各主体中的宏观流程及与这些流程相关的风险级别。但它并没有具体说明最终选定了这些宏观层面的哪些领域、功能、活动或系统作为审计对象以及这些流程相关的风险级别。

235. 《2006-2007 两年度工作计划》中提出的审计对象是审计域中列出的被审计主体/流程的子单元，但风险评估工作和实际的审计规划之间的关系既不明显，也没有记录说明。

236. 风险评估流程在 3 个两年度间曾修改过 3 次。如此频繁地修改审计域及相关风险使得粮农组织更有必要采取一种结构性的科学方法来进行风险评估，要做到这一点就必须建立企业风险管理系统(ERM)。粮农组织在对《独立外部评价报告》的原则性回应中已经同意制定一项全组织范围的风险管理框架。

制作时间预算

237. 监察长办公室在 2004-2005 年开始制作详细的时间预算。预算中分配给审计活动的时间从 2004-2005 两年度的 64% 下降到 2006-2007 两年度的 53%。而分配给咨询服务、特别要求和调查的时间则从 2004-2005 两年度的 19% 上升到 2006-2007 两年度的 28%。这反映出监察长办公室从事的未经计划的活动在不断增多。

238. 监察长办公室的工作计划是建立在所有职位都能配齐人员的前提上的。工作量是根据《工作计划》中预计的任务来确定的。但工作计划的演化过程中却从来没有汇报处理未经计划的活动所需的时间和因为未做的审计任务而节省的工作量。下一个两年度的预计工作量中并没有考虑正在进行中的工作所需的时间，理由是跨年度的正在进行中的工作所需的时间是很有限的，而且每个年底都可以得到补偿。

239. 我注意到，粮农组织建议从 2008-2009 两年度开始，在时间预算中将调查工作从审计中分离出去，给审计人员充足的时间。我还注意到从 2008-2009 两年度开始，粮农组织将采取行动，分析不能完成已计划的任务可能带来的风险，并向审计委员会汇报拖延/取消事项，对此我表示鼓励。

240. (a) 我鼓励粮农组织着手对业务需求和监察长办公室目前的资源之间的差距进行一次缺口分析。

(b) 我还建议粮农组织在监察长办公室的协助下，优先制定并实施企业风险管理机制。在企业风险管理机制制定出来之前，监察长办公室应对风险进行仔细评估，在认真考虑管理层提出的风险或监控问题后确定要审计的单位/流程。

241. 粮农组织同意有必要引入企业风险管理机制，并解释说，相关的准备工作正在进行中。粮农组织确认，已经推出了一项临时替代措施用于 2008-2009 两年度的规划工作，高风险地区将定期接受审计，如出现例外情况则向审计委员会汇报。

监察长办公室中调查工作和审计工作的分离

242. 监察长办公室的使命在“办公室章程”中有明确的规定。监察长办公室负责内部审计及调查以及监测和评价粮农组织内部控制、财务管理和资产使用系统的适宜性和有效性。它还负责调查滥用职权及其他不法行为。为了执行这些任务，监察长办公室分成三个小组。

243. 监察长办公室中内部审计员和调查员的职责没有明确的差别，虽然他们处理事务所需的技能有所不同。调查科处理审计/咨询及调查工作，而权力下放活动组(DAG)也在实地负责调查工作。

244. 审计和调查工作的成本在预算中并没有分开，用于调查工作的时间也没有分开计划。2004 年至 2006 年间发布的近 180 份报告中，有 40 多份是关于调查活动的。43%的调查工作是由权利下放活动组完成的。我注意到，粮农组织已经开始采取措施将审计和调查工作分开。

245. 招聘来承担调查工作的顾问需要和所有职工一样签署一份普通就职宣誓书。调查工作是一件需要严格保密的敏感工作。因此，除就职宣誓书外，还需要针对承担调查工作的顾问制定和执行特别/额外的条件和要求。

246. 我建议，应加快监察长办公室中职能分离的工作。我还建议要为承担调查工作的顾问制定特别的合同条款。

247. 粮农组织同意该建议，并表示，2008-2009 两年度计划中已经包括这项将调查工作从规划和资源配置类审计工作中分离出来的工作。

投标组业务的移交

248. 监察长办公室负责投标组业务，包括在安全条件下接受、开启、记录和保存所有按照招标书发回的密封投标书。从 2004 年到 2007 年，监察长办公室共召开 404 次会议，处理了 1285 份投标书。

249. 考虑到内部审计工作的性质要求它独立、客观地工作，因此让这样一个内部审计部门参与一项应该由管理层承担的任务是不符合现行政策/做法的。我很高兴看到投标组业务将于 2008 年 1 月从监察长办公室中被移交出去。

发布审计报告的及时性

250. 《内部审计手册》中的“业务政策及程序”规定，审计结束后要编写一份审计报告。虽然提到要对报告的定稿和发布有“严格的时间要求”，但没有确定具体的时间要求

251. 我要求查阅 2004 年到 2007 年间审计报告发布时间的详情。于是我得到了一份现成的 2005 年和 2006 年的时间表，但没有现成的有关 2004 年和 2007 年情况的资料。2005 年中 40 份报告发布前所需时间从 13 天到 17 个月不等。

252. 2006 年的 51 份报告发布前所用时间从 15 天到近 7 个月不等。2005 年有 60% 以上的报告是在审计结束后 3 个月多才发布的，2006 年则有近 50%。粮农组织称，虽然报告草案提交给管理层审议的时间限制是有规定的，但这些规定很少得到遵守。

253. 规定时间要求可以保证及早采取纠正措施，最大限度利用好审计建议。另外，报告的拖延会使问题失去时效性。应建立一个数据库来监测审计报告的上交和发布情况，它可以成为有用的管理信息系统与有效的监测工具。

254. 我建议监察长办公室对审计报告的发布规定时间要求，还要考虑建立一个有效的监测机制，跟踪审计报告的上交、发布及相关活动细节。

255. 粮农组织同意该建议。

地方审计计划

256. 效益审计结束后，粮农组织表示，自己正在采取措施改革地方审计计划，目的是更加有效地加强实地办事处帐户的完善性，提高信心，同时又要将成本控制在粮农组织能够承受的范围内。提出的具体安排是在 2008-2009 两年度将地方审计计划的管理职责移交给监察长办公室，由一个内部审计师/调查员组成的专门团队来做这项工作，而不再由签约的地方审计公司承担。报告依然主要提交给财务司，由财务司负责采取后续行动。我在本报告最后定稿时已经考虑到了这项新的情况。

257. 财务司负责确保对实地财务和会计交易的内部监控工作能够令人满意，从而让人对财务信息建立起应有的信心。地方审计计划是对实地办事处财务和会计活动的一个关键的监控机制。

地方审计工作的风险评估及周期

258. 在我就 2004-2005 两年度提交的长式报告中，我重点提出了对地方审计计划预算遭到削减的担忧，粮农组织已表示要在 2006-2007 两年度为地方审计计划重新提供充足的资金。在 2006-2007 两年度中，由于对资金是否充足没有把握，导致地方审计计划“停停走走”，从而影响了它对粮农组织所起的作用。很多季度审计合同都是到年底才确定的。而新合同的签订在 2006 年 7 月到 8 月被暂停，2007 年 6 月到 10 月再次被暂停。虽然有时临时委派职员去承担地方审计任务，但不建议采纳这种做法，无论是作为替代办法，或是为了节支雇用了公司后附加的做法。

259. 在我的 2004-2005 两年度长式报告中，我重点提出了对地方审计计划预算遭到削减的担忧，粮农组织已表示要在 2006-2007 两年度为地方审计计划重新提供充足的资金。起初，地方审计计划合同中要求地方审计师每月检查一次所有支出情况并向总部汇报检查结果。从 2004 年 7 月起，地方审计的周期被改成根据驻国家代表处的支付额每季度或每年审计一次。考虑到审查、发布审计报告和启动后续行动所需要的时间，季度审计不一定有更高的效率。实际上，频繁的报告往往会降低可信度，使地方审计失去意义。

260. 我建议地方审计要根据风险评估结果来作计划，除非出现特殊情况，每年的审计次数不应超过一次。

261. 粮农组织同意该建议。

地方审计报告的按时上交情况及评价

262. 审计报告要求在审计工作结束后 45 天内上交。对 2005 年到 2007 年之间收到的 286 份报告样本的分析表明，只有 3 份报告是按时上交的。进一步的分析表明，有 45 份报告是在拖延了 100 到 300 天后才上交的。而拖延都没有受到任何处罚。

263. 虽然按规定要对地方审计报告进行审查，但没有具体说明审查或答复的时间要求。对 2005 年到 2007 年之间收到的 251 份报告样本的分析表明，有 185 份报告在 100 天内得到了审查，有 39 份用了 100 到 200 天。有 5 份报告在 200 天后才得到审查。

264. 报告拖延违背了地方审计的初衷，审计中发现的违规行为也无法得到解决。由于管理层没能及时了解情况，因此也拖延了纠正措施的启动。

265. 粮农组织说，审计报告的审查与后续行动之所以出现拖延的情况，主要原因是资金情况以及近年来由于资金短缺造成地方审计计划“停停走走”的现象。粮农组织希望在做了新的安排后情况能有较大的改善。

266. 按规定还要对审计报告进行评价。对 2004 年到 2007 年间有关 14 个粮农组织驻国家代表处的 55 份地方审计报告样本的分析表明，评价过程及得出的结论有很强的主观性，缺乏统一的格式。另外，粮农组织也没有建立任何标准来指导评价过程。

267. 粮农组织称，最近刚刚采用了“审查核对清单”来提高评价过程的客观性，使评价过程做到规范和客观。但粮农组织尚未解决确定标准的问题。

268. 我发现，标准的建立及时间要求的规定能促进审计报告的及时完成和客观审查，从而有利于及时采取纠正措施。我建议采取有效措施促使该计划对粮农组织产生预计的效果。

269. 执行改革建议的一个推动力量之一就是赋予实地办事处更多责任与权力的权力下放过程。该过程将改变粮农组织的架构和 workflows。要想让权力下放举措产生效果，就要让实地办事处获得足够的力量来承担更多的权力和责任。

270. 粮农组织正在着手采纳《国际公共部门会计标准》。这就要求必须保证实地办事处在获得更多的财务权力和授权后，能够在“国际公共部门会计标准环境”中继续向总部传递正确的财务数据。这就需要在短期到中期内为粮农组织财务报表的编制提供一个可行的提供信心与保障的机制。

271. 我注意到，粮农组织正在采取措施改革地方审计计划，计划在 2008-2009 两年度内将地方审计计划的管理责任移交给监察长办公室，并采取措施确保地方审计计划能够在过渡阶段继续得到执行。我发现，地方审计计划是非常关键的，它为粮农组织的财务报表提供信心和保证，在改革过程和《国际公共部门会计标准》采纳过程中更是如此。我建议尽力推动地方审计计划的这一作用。

通过紧急行动及恢复司雇用顾问及个人服务协议(PSAs)签署者

272. 2007 年 4 月、5 月和 11 月对粮农组织技术合作部紧急行动及恢复司雇用顾问及个人服务协议签署者的情况进行了效益审计 (VFM)。

引言

273. 粮农组织技术合作部紧急行动及恢复司负责应对受灾国的紧急需求，通过与国家政府及联合国组织等其他合作伙伴执行各种紧急及恢复项目为灾后重建铺平道路。紧急行动及恢复司在受灾国的活动主要目的是恢复当地粮食生产，减少对粮援的依赖。除了分发物质资产外，紧急行动及恢复司的应急行动还包括帮助脆弱人

群获得知识及技能，使他们更加自立自强，更好地在未来应对灾难及复杂的紧急情况。

274. 在 2004-2005 两年度，共为紧急及恢复项目提供了 4 亿多美元的资金，涉及各区域 70 多个国家。在 2006-2007 两年度，拨款额上升至 5.9 亿美元，大多数集中在 40 个受危机影响的国家和地区。紧急行动及恢复司的交付量已从 1994-1995 两年度的 4500 万美元增加到了 2006-2007 两年度的约 4.5 亿美元，上升了 10 倍。交付量激增意味着需要捐赠方提供更多的预算外支持/援助，也需要扩大紧急行动及恢复司的作用。

275. 除了粮农组织代表以外，紧急行动及恢复司在实地的所有人力资源都是通过短期或固定合同、个人服务协议或其他类似合同形式雇用的。紧急行动及恢复司在 2006-2007 两年度（截止到 2007 年 10 月）共雇用了 654 名顾问及 450 名个人服务协议签署者。另外，还在各紧急及恢复项目中雇用了 384 名国家项目工作人员。2006-2007 两年度共向顾问及个人服务协议签署者支付近 2200 万美元（向顾问支付 1400 万美元，向个人服务签署者支付 800 万美元），而合同总额为 3160 万美元。

审计范围及审计方法

276. 对粮农组织技术合作部紧急行动及恢复司雇用顾问及个人服务协议签署者的情况进行的效益审计主要涵盖了 2006-2007 两年度（截止到 2007 年 10 月），并在必要时考虑到了粮农组织提出的随后的一些情况发展。分析趋势时如有必要还涉及到了上个两年度。除了对系统进行一般性审查外，还认真审查了顾问/个人服务协议签署者的筛选及签约程序及做法。在 106 份选中的合同/协议样本里，我们审查了 91 份，以核实顾问/个人服务协议签署者的寻找、筛选及签约工作是否遵循了经济、有效、快速的原则，并符合相关规定。我们还审查了一些个人档案及任务委派简历详情。为了了解合同延长/再聘用情况及通过个人服务协议雇用行政支持人员及顾问的情况，我们分析了 2006-2007 年间签订的 623 份合同。粮农组织发布的规范、指示、方针、规则和条例被作为评价绩效的标准。包括联合国在内的国际组织的规范做法也成为比较分析的基础。我们还和紧急行动及恢复司的司长及其他工作人员进行了详尽的讨论，包括介绍会与总结会。介绍会主要介绍审计范围及方法。总结会则重点介绍审计结论。本次效益审计只涉及顾问和个人服务协议签署者，不包括其他短期合同人员。

人才库

277 《手册》第 317.9.21 部分中规定，总部以外的办事处应该查阅粮农组织总人才库，寻找潜在候选人。人才库可以促进筛选过程中的透明度、公正性及客观性。

此外，它还有助于在很短时间内快速选到合格的顾问准备上岗，在筛选过程中做到高质、节支和透明。

278. 紧急行动及恢复司试图通过内部关系和使用网上申请来部分解决没有正式人才库的问题。这种做法可能会造成拖延，或凭借个人对被雇用者的了解进行挑选，这种做法值得质疑，因为它缺乏客观性、公正性、竞争性和透明度。虽然紧急行动及恢复司的工作环境比较受需求驱动，竞争激烈，但这种环境本身不一定有利于在筛选过程中符合透明和竞争的原则。建立并明确遵守有效、充分的筛选程序能够增强利益相关方对筛选过程的信心。

279. 粮农组织原则上同意建立一个总人才库，将其作为有用工具，在顾问筛选过程中提高效率、透明度和客观性，并扩大候选人后备库。粮农组织还指出，自己还正在通过和技术机构和成员国政府签订人员借调合作协议来解决找合格顾问难的问题。粮农组织希望在人力资源管理系统完全实施推出后，着手建立这样的总人才库。

280. 建立和维护总人才库的任务将落在全粮农组织身上，而不只是紧急行动及恢复司身上。但我建议，紧急行动及恢复司应加大努力立即着手建立和维护一个按专题和区域划分的全面的人才库，使顾问筛选过程更加有效、广泛、客观及透明。这样，稍后建立的粮农组织总人才库就可以从中获得资源，将紧急行动及恢复司的全面人才库合并进来。

筛选过程

281. 采购是根据适用法规获得商品和服务的过程。物有所值(VFM)是商品和服务采购所依据的核心原则。它主要是要在服务质量和成本之间进行协调。只有高效、有效和节约地利用资源才能实现物有所值。在采购过程中实现物有所值主要途径是鼓励竞争、确保不歧视、促进资源的有效利用和负责任、透明地作出决策。

282. 顾问是某个领域公认的权威或专家，在立项或项目执行过程中提供咨询、磋商或示范服务。而个人服务协议签署者则是在没有直接监督的情况下完成具体任务或提供具体服务的个人，具有间歇性或不连续性，时间较短，和职员所提供的持续性服务有所不同。个人服务协议签署者所承担的任务都在个人服务协议中做了规定。顾问或个人服务协议签署者都不属于粮农组织的职员。

283. 顾问和个人服务协议签署者的聘用条件在《手册》中是分开规定的。手册中的规定非常简单，就申请人的评价和顾问的筛选没有详细的程序和标准，只规定要建立一个总人才库来提供潜在候选人名单。

284. 为了检验紧急行动及恢复司对顾问和个人服务协议签署者的招聘制度、程序及做法是否有透明度、竞争性，是否符合手册的规定，是否物有所值，我们对这些制度、程序及做法进行了审查。为此，我们从涉及 39 名顾问和个人服务协议签署者的 106 份合同样本中挑选了涉及 23 名顾问和个人服务协议签署者的 91 份合同档案进行了审查。

285. 对这 23 人的 91 份合同的所有相关材料进行审查后发现，紧急行动及恢复司在每份合同里只有一名候选人可供选择。另外，根据每个项目资金情况，在某地区执行的同一项目或不同项目下还出现重复将合同授予同一人选的情况。单一候选人不是筛选的好办法，它会限制竞争。应该建立一种更加鼓励竞争和扩大筛选范围的方法，特别要考虑到紧急行动及恢复司的大多数项目都要延续一年以上。

286. 粮农组织表示在筛选过程中已经采用了一种多人选的竞争性做法，通常供最后挑选用的候选人名单会有 1 到 3 个名字，而审查过的候选人会有 1 到 10 个以上。粮农组织还说，自己还采用了各种方法来物色有合适经验和能力的合格候选人。

287. 但在审查过的 91 份合同中，我们没有发现任何证据，证明通过人才库或空缺职位公告进行过较大范围的筛选。

288. 单一候选人的做法会限制竞争，影响透明度，大大降低实现最大效益的机会，因此我建议努力使顾问/个人服务协议签署者的挑选过程变得更加正式、广泛和有竞争性。

重复聘用顾问和个人服务协议签署者

289. 我们分析了 2006-2007 两年度雇用顾问/个人服务协议签署者的 623 份合同组成的数据库。其中包括涉及 199 名各类型国际顾问/个人服务协议签署者 414 份合同。分析表明，一些国际顾问在该两年度中数次被雇用，有时合同类别不同，有时所提供的专长不同。2006-2007 两年度中，有 27 人获得了 153 份合同。

290. 重复雇用同一人可能意味着紧急行动及恢复司在签约雇用国际顾问的过程中没有做到鼓励竞争和扩大范围。这不仅不利于紧急项目雇用到新专家，而且还可能会因为缺乏竞争而增加咨询成本。这种做法也使得一些人能够长期得到雇用，几乎成为永久或半永久性雇员。

291. 粮农组织认识到，原则上应该避免重复雇用同一顾问和个人服务协议签署者，但也指出了其中的一些外部原因，如：

- (i) 如果顾问表现出色，主办国/受益国政府愿意再次雇用这些顾问，以保证技术援助的连贯性，而不是每次都要和新顾问进行重新磨合；
- (ii) 出色的顾问比较稀缺，同时也需要保证连贯性；

(iii) 已经在全球范围内公布了空缺职位通告，并定期更新和审查；

(iv) 很难找到熟悉粮农组织紧急活动的宗旨、任务及程序的顾问。

292. 以最合理的成本雇到最好的专家是任何一个捐赠方/受益国最关心的事情，而只有通过竞争性和客观的筛选才能做到这一点。此外，只有采取有效措施扩大顾问及个人服务协议签署者的筛选范围，才能缓解上文提到的顾问稀缺的问题。

293. 我发现存在通过延长合同或在不同项目下长时间重复雇用同一人选的现象，并建议粮农组织进一步采取措施，使顾问/个人服务协议签署者的筛选过程更加合理化，通过系统化过程物色更多专家，并扩大数据库范围，以减轻对少数专家的依赖。

294. 粮农组织同意该建议的实质，并指出，由于紧急及恢复工作的特殊情况及限制因素，顾问出色的表现往往和紧急活动是否能够得到稳定的资金有着密切的关系，特别在紧急情况持续时间较长的情况下更是如此。

295. 我注意到粮农组织同意本建议的实质，并鼓励粮农组织进一步采取措施使筛选过程更加合理，同时扩大数据库。

个人服务协议的使用

296. 手册中规定，当某人被要求在没有直接监督的情况下完成任务，而一般情况下又不要求他到粮农组织办公场所上班时，就可以签署一份个人服务协议，前提是要求提供的服务不属于咨询、磋商或示范类。

297. 我们分析了 2006-2007 两年度和各类个人服务协议相关的 394 份合同数据库。分析内容不包括与阿富汗相关的内容，结果表明，有 84 份个人服务协议（占总样本数 22.08%）所规定的专业/工作正常情况下应该是由“职员”完成的，其中包括行政助理、办事员、司机、秘书类和联络官等的工作。审查中还发现，有 25 份个人服务协议被用来雇用了顾问。

298. 自 2006 年 5 月开始重新采用手册第 375 部分来雇用国家项目人员(NPP)后，要求各粮农组织驻国家代表处使用国家项目人员专门合同来雇用所有行政及其他项目人员。但 2007 年末时曾出现过用个人服务协议作为合同来雇用司机和办事员的情况。

299. 由于过去曾使用个人服务协议来雇用行政支持人员，而且一些粮农组织驻国家代表处仍在继续使用这种做法，我建议紧急行动及恢复司应实行有效监测，确保在雇用此类人员时不使用个人服务协议。我还建议，不要使用个人服务协议来雇用顾问，因为手册中已经有雇用顾问的专门规定。

300. 粮农组织同意该建议，并补充说，个人服务协议和咨询合同的使用已经按照原规定严格执行，个人服务协议的使用量已大大减少。

行政资源管理系统

301. 按规定还需要利用行政资源管理系统（ARMS）来保存顾问及个人服务协议签署者的相关信息，包括他们的任务委派简历。行政资源管理系统可以获取和保存 27 项信息，并就另外 10 项提供额外信息。这个数据及信息宝库是一种非常有用、有效和透明的工具，利用它可以评价顾问/个人服务协议签署者过去的经验、绩效和酬金情况，并确定是否适合在将来再次雇用。

302 我们通过行政资源管理系统查阅了 25 名顾问/个人服务协议签署者的任务委派简历。行政资源管理系统中的简历资料既不完整，又缺乏更新。有些信息只涉及最近/目前的任务。多数项没有填上内容，如以往任务、工作地点、酬金水平、总体评价和合适性评价等。该系统被设计成一次只能查阅一人的资料，这样就不可能获取某个组、处或司的整体数据并实行监督。行政资源管理系统非常缓慢，对用户很不方便。

303. 虽然设计行政资源管理系统是为了有利于建立雇员任务委派简历及以往绩效的在线档案，但由于系统提供的信息不够完整，使它并没有起到应有的作用。因此我建议，应该定期更新系统中关于顾问/个人服务协议签署者的信息，并使资料便于查阅，这样才能使它成为人员招聘的有用工具。

304. 粮农组织支持该建议，使该系统对用户更加方便，更加具有成本效益。

绩效监测

305. “监测”一词通常是指要了解系统/工作的状况，并及时采取适当行动实现目标。确定合适的绩效指标，收集准确的信息，然后对信息进行批判性分析，这对于管理层来说是非常关键的，可以确保在服务交付中做到责任明确。合同监测是合同管理的一个关键组成部分，它有利于(a)评价任务的完成情况；(b)寻求机会提高签约人的绩效；(c)确保签约人完全完成合同规定的义务；(d)确定支付酬金的时间点。

306. 监测框架及方法各不相同，也取决于合同的性质。但有些做法是一致的，包括(i)按照合同中规定的具体目标和水平来监测签约人的绩效；(ii)记录用户满意度；(iii)必要时采取纠正措施。

307. 项目文件规定，顾问要制定一份详细的工作计划，在完成任务时编写一份报告、一份结项报告草案和一份项目对受益人的影响报告。现行规定还要求在任务结束后14天内就所有顾问及个人服务协议签署者的表现填写一份评价表，并递交给相关部的人事官员。顾问/个人服务协议签署者的质量评估工作要由国家项目官员/项

目执行官员和实地的技术部门磋商后通过管理支持单位编写的评价报告来反映出来，同时也要由总部的技术官员来评估。

308. 质量评估标准/范围包括专业能力、职责完成情况、技术判断力、项目处理方法、根据技术指标编写报告的能力及个人特点，还有整体评分。虽然政策规定，每名顾问的质量评估报告都要存在个人档案中，但有时这项政策并没有得到贯彻。粮农组织已保证要采取措施确保此项政策得以贯彻。

309. 对20名顾问/个人服务协议签署者的个人档案进行审查后发现，其中有7人的质量评估报告没有保存在个人档案中。此外，其余13人的个人档案中保存的质量评估报告要么不完整，要么在很多方面存在缺陷。

310. 粮农组织应加大力度确保对顾问/个人服务协议签署者实行有意义的、全面和透明的绩效评价，提高这些评估报告的可靠性，将它们做为监测工作质量的有效工具。

311. 粮农组织同意有必要为顾问和个人服务协议签署者建立一个系统化、更加有针对性、正式、书面的评价系统，并表示目前正在考虑实施一项新的绩效管理系统。

处理时间

312. 顾问和个人服务协议签署者雇用的处理及审批时间并没有任何具体规定。由于缺乏此项标准，因此很难评估现行系统在雇用顾问/个人服务协议签署者时的具体处理及审批效率。具体规定时间要求可以使管理层有效地进行监测，保证能及时雇用到顾问/个人服务协议签署者，并在涉及破例时不出现耽误时间的情况。粮农组织表示自己正在资源允许的前提下尽最大的努力。

313. 我建议对雇用顾问和个人服务协议签署者的处理及审批过程的各个阶段都规定具体的时间要求。

314. 粮农组织同意该建议，并表示已将改善现状的活动纳入了共享服务中心行动计划。

增加透明度

315. 透明度是高效采购系统的一项主要标志。它表示采购部门建立并遵循明确易懂的规则和程序。“凭证记录和披露”是透明度的基本成分，它可以促进采购过程的问责制。

316. 关于顾问和个人服务协议签署者的物色、筛选和签约规则及方针只能在粮农组织内联网上查阅到。这些信息应该向公众公开，使利益相关方、专家及个人都

能查阅到相关程序与做法。粮农组织称向潜在候选人有针对性地提供信息是一个好主意。

317. 合同/个人档案里对有些方面的记录还有待进一步提高，包括(a)为什么选中/推荐某候选人的原因，(b)考虑过的候选人人数，(c)只有一名候选人的理由，(d)物色候选人时是否在人才库中查找过。粮农组织保证要对筛选过程做详细的档案记录。

318. 哪些候选人提交了申请、最终选中了谁担任顾问、其酬金水平、项目期限、合同范围等信息都没有在粮农组织的网站上公布，使得利益相关方和公众无法了解信息。粮农组织表示，将申请人私下提供的个人信息公布于众将会侵犯他们的隐私权。但应该注意到，将这些信息公布于众有利于提高透明度，并增强大家对筛选和签约过程的信心。

319. 顾问和个人服务协议签署者的筛选和签约规则及程序没有向公众公布。筛选过程缺乏必要的档案记录。我注意到在未来还是有机会提高粮农组织程序及做法的透明度的，因此我建议：

a) 顾问的筛选过程应该做充分的档案记录，这样可以记录下这些采购活动及采购方法，也可以便于在未来对这些活动进行独立的审查；

b) 为了进一步提高透明度，粮农组织应该考虑将顾问和个人服务协议签署者的物色、筛选和签约方针/规则向公众公布，便于所有利益相关方、专家、技术人员等查阅；

c) 粮农组织应考虑在未来根据顾问的具体情况来确定服务协议的条款，并按规范将选中的候选人名字及其他简短情况公布在自己的网站上，以提高采购过程的透明度。

雇用顾问和个人服务协议签署者过程中的破例情况

320. 手册第317和319部分对顾问和个人服务协议签署者的服务条件及程序做了相关规定。只有人力资源管理司司长才有权破例行事。破例要求必须由相关部或办公室的负责人提出，或通过他们递交。此外，还规定了酬金的最高限额和任命次数、任期及两次任命之间的间隔等限制。

321. 为了考证破例的程度及原因，审计中对2006-2007两年度的合同及破例详情进行了分析。在这一期间签订的689份合同中，有142份要求破例处理（占总数的20.61%），其中33份涉及合同性质的更改，22份涉及强制性间隔要求，72份涉及酬金水平高于标准，7份要求准许雇用粮农组织职员的亲属，2份涉及为退休人员破

例，6份涉及其他破例要求。破例的详细情况只能在个人档案中查到。没有就准许的各项破例情况编写综合报告。

322. 粮农组织称，紧急计划中有20%的非职工人力资源是违反非职工人力资源使用的常规规定后雇用的，这清楚地表明，那些规定不适用于粮农组织快速增长的紧急计划。

323. 鉴于破例的情况较多，我建议粮农组织应在未来考虑将破例情况加以披露，可以先在粮农组织内联网上公布，以提高透明度。

合理的规则框架

324. 紧急行动及恢复司执行的项目分成两大类- (i)需要立即应对的紧急行动和(ii)执行时间相对较长的恢复项目。与顾问/个人服务协议签署者的筛选和签约相关的现行规定/做法并没有在两者之间加以区分。由于在紧急情况下缺乏各自独立的全面准则或规定，经常采用逐个指示的做法来处理不同情况。

325. 紧急和恢复行动及这些行动的交付量已经出现大幅度上升。在雇用顾问和个人服务协议签署者的过程中出现了大量的破例情况以及频繁出现“逐个指示”的现象，这些本质上都是特例做法。因此，我建议应考虑建立一个规则框架来指导紧急项目中顾问和个人服务协议签署者的筛选和签约工作，因为它与恢复或其他项目有所区别。

326. 粮农组织同意该建议，并希望能为顾问和个人服务协议签署者的筛选和签约工作制定一个新的规则框架，使录用过程更加合理，加强透明度，同时满足用人单位的期望与要求。

第四部分

其他事项

核销

327. 根据《财务条例》第 10.4 条的规定，总干事可以在充分调查后，授权核销除拖欠会费外的现金、物资、设备及其他资产的损失。财务周期中核销的此类损失的一份声明需要随同最终帐目一并提交给外聘审计员。此类报告共有三例。三例的核销总额为 48461.40 美元。

328. 对提交审计的这三例核销进行审查后，我认为它们是符合正常程序的。

329. 粮农组织称，在该两年度中没有支付过任何惠给金。

欺诈或假定欺诈案件

330. 按照关于外聘审计补充职责范围第 6(c)(i)条规定，粮农组织提供了它已知的 2006-2007 两年度中欺诈和假定欺诈的 23 个案例的名单，以及关于原先报告的案例的后续行动情况。

331. 有 5 例与提交虚假医疗报销单有关，涉及 4 名原职员及 7 名在职职员。所有 4 名原职员都已被从离职后医疗保险计划中除名，6 名在职职员已被开除，1 名在职职员被停职停薪。

332. 12 例与旅行待遇有关，涉及 12 名职员。其中 5 名已被开除，1 名离职，1 名已辞职，1 名在纪律处分尚未处理完毕就到了强制退休年龄，1 名受到书面批评，其余 3 名的纪律处分正在处理中。

333. 在 6 例其他欺诈案件中，4 例涉及伪造文件，1 例涉及供货商与顾问之间的串通，1 例涉及虚构任务骗取报酬。有 1 名职员被开除，1 名已退休，1 名被停职停薪，1 名提出因健康原因辞职并得到批准。在其余两例中，涉案顾问已被剥夺未来被粮农组织录用的机会。

334. 这些案件的总涉案金额为 122,630.41 美元，其中 98,214.89 美元已被追回。粮农组织称，有 759.27 美元正在追讨过程中，有 5,000.00 美元能否追回尚不明确，剩余的 18656.25 美元无法追回。

335. 我认为粮农组织已经就这些案件采取了适当行动并酌情作出了处罚。

336. 所有案件都是监察长办公室调查发现或由医疗保险公司举报发现的。正如我在有关 2004-2005 两年度帐户的长式报告中所指出的那样，差旅软件“ATLAS”存在缺陷，粮农组织已经采用了人工程序，要求主管经理核实在岗时间和探亲时间是否重叠。我发现，人工程序在这些案件中都没有启用，这从欺诈案件中有 50% 以上与旅行待遇有关就可以看出来。我鼓励粮农组织确保在所有旅行相关报销业务中认真进行核实。

337. 纪律处分程序是保密的，涉案职员的详细情况也不能披露。但仍有几例涉案职员在纪律处分程序正在进行中或正在考虑中时提交了离职书并获得批准。

338. 我建议粮农组织考虑建立强制性机制，要求主管经理在批准职员的离职要求前先核实是否正在对此人进行纪律处分。

鸣谢

339. 我谨在此对总干事及他的官员和员工在审计过程中给予我的合作与协助表示感谢。



外聘审计员
印度审计总长
Vinod Rai

2008年9月10日