



**World Food Programme**

**执行局**

**第二届例会**

**2016年11月14-18日，罗马**

发行：一般

日期：2016年10月12日

原文：法文

议题 5

WFP/EB.2/2016/5-C/1

资源、财务及预算事项

供参考

执行局文件可在粮食署网站获取：<http://executiveboard.wfp.org>。

**2016年7月至2017年6月期间  
外聘审计员工作计划**

**联系人：**

外聘审计主任

R. Bellin 先生

电话：066513-2392

Cour des comptes  
FRANCE



世界粮食计划署  
外部审计



World Food Programme

wfp.org

2016年7月至2017年6月期间

外聘审计员工作计划

## 目 录

|   |    |
|---|----|
| I. 职责和目标 .....  | 4  |
| II. 审计和报告 .....   | 5  |
| III. 标准和方法 .....  | 5  |
| IV. 审计领域 .....  | 7  |
| 附件 1：为 2016—2017 年期间的绩效审计选定的审计主题清单和后续阶段<br>可能选择的主题的指示性清单 .....    | 12 |
| 附件 2：为 2016—2017 年期间的实地审计选定的地点清单和接下来两个阶段<br>可能进行的实地审计的指示性清单 ..... | 13 |
| 附件 3：未来阶段的绩效审计主题的指示性清单分析 .....                                    | 14 |

## I. 职责和目标

1. 本文件制定了 2016 年 7 月至 2017 年 6 月期间外聘审计员的审计活动工作计划，提交世界粮食计划署（粮食署）执行局供参考。
2. 根据粮食署《财务条例》第 14.1 条，执行局于 2015 年 11 月 10 日决定将 2016 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日期间的粮食署外部审计委托给法国审计法院第一院长。
3. 粮食署《财务条例》第 XIV 条及其附件以及任命外聘审计员的申请通知均载列了外聘审计员的职责。其职责范围包括了申请通知以及执行局批准的外聘审计员提供的服务（尤其是详细的技术服务）。
4. 外聘审计员的责任包括审计粮食署的财务报表（《财务条例》第 14.1 条），并对粮食署财务程序、会计系统、内部财务控制以及总体行政和管理的成效提出其认为合适的意见（《财务条例》第 14.4 条）。
5. 执行局批准的职责范围中规定的外聘审计员职责包括审计财务报表以及审查粮食署管理的绩效和正规性。
6. 根据粮食署《总条例》第 XIV.6(b)条以及《财务条例》第 13.1 和 13.3 条，粮食署执行干事负责编制和提交财务报表。按照《财务条例》第 3.1 条，执行干事还负责对粮食署活动进行财务管理，并对执行局负责。
7. 将在为执行干事工作的最初几个月内制定审计业务约定书，以便确保根据国际审计准则第 210 号，明确了解粮食署管理层和外聘审计员的相应义务。
8. 财务报表审计的目标是获得关于下述方面的合理保证：根据《国际公共部门会计准则》，财务报表是否在各个重要方面真实公允地反映粮食署截至 2016 年 12 月 31 日的财务状况和本财年业务结果；是否按照《财务条例》和所述会计政策编制财务报表；应用的会计政策是否与上一财年的保持一致；最后，交易是否按照《财务条例》和立法主管部门的规定进行。
9. 外聘审计员将在财务审计的框架内审查（并在必要时测试）对编制财务报表有着实质性影响的特定内部控制机制。尽管这一工作的主要目的是确定财务审计战略，但其还可能有助于强调加强内部控制的机遇，并将这些机遇与粮食署分享。
10. 在审查粮食署管理的绩效和正规性时，审计旨在确定受审领域的活动是否按照经济、高效和成效原则开展，以及是否有改进空间。
11. 绩效审计还旨在确保活动、财务交易和信息在各个重要方面符合粮食署基本文件的规定、健全财务管理的标准和《国际公务员行为标准》。

## II. 审计和报告

12. 根据职责范围，外聘审计员每年必须编制一份关于粮食署财务报表的审计报告（提交执行局批准），并编制一份关于账目的意见、两份关于粮食署管理的绩效和正规性的报告（又称“绩效审计报告”）（提交执行局审议）以及在考察实地办事处（区域局、驻国家办事处和分办事处）后编制十份管理建议书。外聘审计员还将核准秘书处提交执行局审议的关于外聘审计员所提建议实施情况的年度报告草案。
13. 通常，关于实地办事处管理的管理建议书将仅送至秘书处。然而，外聘审计员保留在其提交执行局的报告中述及在实地办事处观察到的任何应提请执行局注意的事项的权利。
14. 财务报表审计将分两个阶段在粮食署总部开展：在受审财年的秋天进行中期审计（2016 财年的中期审计于 2016 年 12 月 5 日至 16 日进行），以便了解并测试内部控制机制；在账户结算后的第一季度进行最终审计（2016 财年的最终审计于 2017 年 2 月 20 日至 3 月 10 日进行），以便审查确切交易额。
15. 绩效审计由总部的两项审计工作和一项秘书处编制的外聘审计员以往建议实施情况报告草案的审查工作组成，于 2016 年 9 月至 2017 年 2 月期间开展。
16. 外聘审计员每年进行十次实地考察，主要是对驻国家办事处和区域局进行考察。这些审计将涉及办事处管理的正规性，有助于根据选定主题进行绩效审计。还涉及对根据影响财务报表领域的风险所选的样本进行核查。2016 年 7 月至 2017 年 6 月期间的实地审计将于 2016 年 10 月至 2017 年 2 月开展。
17. 尽管职责范围规定了七次驻国家办事处考察和三次区域局审计，但是外聘审计员可在必要时建议调整这一分配。
18. 关于 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日时期，向执行局秘书处提交最终绩效审计报告的日期是 2017 年 3 月 31 日，提交最终财务报表审计报告和关于账目的意见的日期是 2017 年 4 月 20 日。

## III. 标准和方法

19. 按照《财务条例》第 14.3 条，将根据《国际审计标准》、粮食署《财务条例》和本文件所附的补充职责范围对财务报表进行审计。这些标准是最高审计机关国际准则的一部分，外聘审计员审计绩效和正规性的方法也遵循这些标准。
20. 这些标准均要求外聘审计员遵守专业行为适用规则，进行专业判断，在审计各阶段进行批判性思考并保持独立。各组织的立法机构或领导机构均不得干涉审计事项的选择，工作的规划、日程安排或实施，以及对结果的报告或对审计的监测。

21. 出于审计规划目的，财务审计和绩效审计工作均围绕三个主要目标：了解实体、评价内部控制体系、确定重大风险。
22. 外聘审计员将规划其工作，以便：
  - 解决粮食署及其领导机构在治理和利用捐助方提供的资源时实现高效、成效和经济目标的主要问题。因此，审计应当涉及重大事项，尤其是具有财务或战略重要性的事项；
  - 在分析可能削弱粮食署实现成员国预期结果的能力的任何风险时以及进行内部审计和评价计划时贯彻这一方法。选定的控制领域应当为粮食署带来附加价值，特别是因为相关风险大，而且其他监督机构近期所进行审计没有对这些领域进行全面审查。
23. 在其规划中，外聘审计员还将考虑其审计相关领域的的能力以及可得信息和所提供的资源和时限。
24. 为了制定 2016 年 7 月至 2017 年 6 月期间的工作计划及多年审计战略，外聘审计员于 2016 年 7 月 4 日至 22 日开展了事先风险分析。
25. 这一特殊任务由八名审计员（包括负责粮食署审计的法国审计法院审计员）组成的团队承担，除了正常年份进行的审计外，还包括重要的额外工作。审计员考虑到外聘审计员是第一年承担这个职务，面临着特殊的审计风险：选择相关性不足的主题。实际上，外聘审计员于 7 月 1 日被任命，需要提交工作计划并在随后几周着手开展审计任务，因为需要错开审计工作，不让管理层负担过重，同时遵守向执行局秘书处提交最终报告的截止日期（2017 年 3 月 31 日和 4 月 20 日）。
26. 外聘审计员在努力了解粮食署如何运作并分析相应风险时考虑了离任的外聘审计员（印度主计长兼审计长）提出的意见。两任审计员交接粮食署外部审计职责时按照最高审计机关国际准则第 5010 号标准的建议，遵循了联合国外聘审计员小组制定的职能交接准则。正式交接声明列出了离任的外聘审计员向其继任者移交的信息，由双方共同起草并签署。
27. 在完成风险分析后，外聘审计员可以制定清单，列出由于其对粮食署的重要性和相应审计的附加价值从而可能需要进行绩效审计的控制领域。
28. 潜在的审计领域数量明显超出 2016 年 7 月至 2017 年 6 月期间将要开展的审计数量（两次）。
29. 附件 1 不仅介绍了第一阶段（2016 年 7 月至 2017 年 6 月）选定的两个主题，还包括多年期工作优先重点领域的预备清单，以便提高审计规划转向下一年时的可预见性和一致性。这一扩大的清单还有助于为与管理层、其他监督机构和执行局的后续讨论提供信息，尤其可以避免重复工作。

30. 提及的后续阶段的主题仅具有指示性。外聘审计员仅需要审计第一阶段选定的主题。每年制定年度工作计划时将修订多年战略。
31. 附件 2 载有多年期（三个两年度）工作中将要开展的实地审计清单。在第一阶段后几年的适应性方面，同样的预备清单适用于附件 1。
32. 在每次审计的业务规划阶段，应当进行初步评估作为对年度工作计划的补充，从而更精确地确定审计主题的范围，制定提交管理层的职责范围，并起草审计团队的审计计划。
33. 为开展这一业务规划工作，外聘审计员将在每次审计任务开始前组织粮食署管理层工作会议。

#### IV. 审计领域

##### A. 绩效审计

###### 1. 权力下放审查

34. 粮食署业务的性质（主要在紧急情况下开展）导致其结构的权力下放程度很高。因此，其区域局和驻国家办事处的采购占粮食署总采购的 60%，职工数占总职工数的 87%（总员工数为 15 305 人，区域局和驻国家办事处为 13 395 人）。这一权力下放结构赋予了国家管理人员高度的自主权。随着新任执行干事从 2012 年起推行行政改革，近年来权力下放程度有所上升。
35. 鉴于粮食署在被战争、气候灾害或极端贫困困扰的不稳定区域开展工作，粮食署权力高度下放的性质与其他特征（如与第三方合作以及分发现金）相结合，可能导致欺诈行为增加的情况。
36. “符合要求”倡议旨在调整粮食署的结构以符合执行干事于 2012 年启动的改革中确定的粮食署作用。推行的改革包括全面调整组织架构，以增加授予实地职工的责任。启动该倡议前进行的研究注意到，粮食署的重心逐渐从实地转移至总部，导致决策权分散，责任不够明确，工作常常重复，区域局被削弱。<sup>1</sup>需要重新调整粮食署的组织结构，以便将办事处作为系统的中心，从而更高效地实施《战略计划》。组织调整包括倒转结构；位于罗马总部和区域局的团队今后将支持驻国家办事处的决定和承诺，并与《战略计划》和粮食署政策保持一致。
37. 这一权力下放行动是辅助原则的例证，该原则包括授予各级权力，使其可以进行最佳管理。其中涉及授予驻国家办事处尽可能大的权力；只有在驻国家办事处规模有限，导致明显无法管理特定任务的情况下才应当限制这一权力下放行动。

---

<sup>1</sup> 粮食计划署。2012 年。《强化粮食署：行动框架》。

38. “符合要求”倡议预计由秘书处于 2016 年完成。
39. 权力下放审计的目的如下：
- 审查 2012 年启动的权力下放组织结构改革，尤其是总部、区域局和驻国家办事处间的权力分配新方式，以及授权程序的运作；
  - 审查有关改革成就的目标是否实现，尤其是辅助原则的应用，辅助原则包括尽可能地将业务决策权授予实施决策的部门，并确保支持服务在可行的情况下由驻国家办事处以可承受的价格提供；
  - 分析新组织架构如何提高粮食署行动的成效和效率，尤其是向受益人提供的服务、资源的分配和筹集、人员配置水平以及实地职工的发展；
  - 确定改革的成本，尤其是改革导致关闭和开设任何办事处的条款和成本；
  - 核实加强权力下放并未削弱粮食署工作的一致性，尤其是削弱其《战略规划》的实施；
  - 审查管理层如何对粮食署工作进行全面监督并保留对实地办事处所作决策的控制权，尤其是监测、内部控制和报告工具是否适合这一权力下放行动。
40. 目前，粮食署的响应模式正在进行重要调整，同时正在制定未来 15 年和更长远的综合路线图。计划的改革将于 2016 年 11 月提交执行局批准，应当对未来工作安排产生重大影响，标志着权力下放进入新阶段。尽管外聘审计员不会在权力下放审计中审查这些发展，但他随后可在其他审计的框架内研究改革的影响，包括预算规划和资源分配审计。

## 2. 人力资源变动和结构

41. 自本世纪开始以及千年发展目标通过以来，粮食署的人力资源发生了重大变动。首先，职工数量在 15 年内增加了 60%（自 2002 年起），于 2004 年和 2008 年达到峰值。粮食署目前雇佣了超过 15 000 名职工。
42. 粮食署已开启人力资源管理的合理化和现代化进程（在线培训、统一职工考核等）。
43. 由于其权力下放结构，粮食署很大程度上依赖于当地招聘职工的工作。管理层不确定分配当地实地职工（尤其是国家一级招聘的官员）和国际一级招聘职工的责任时需达到的适当平衡。本组织目前正在实施针对与拥有国际地位的职工职位类似的当地招聘职工的发展政策。三个试点驻国家办事处（埃塞俄比亚、洪都拉斯和索马里）已经实施了这一改革。
44. 由于粮食署已决定对雇佣状况和人力资源进行现代化、合理化和统一化管理，支持部门可能需要新增大量支出。

45. 此外，粮食署活动集中于紧急情况的性质意味着其必须不断调整人员配置以满足其需求。例如，约 3 000 人在后勤部门工作，80%是技术人员（主要从事仓库管理工作），其中 70%为短期招聘。短期合同占大部分使得根据需求发展职工队伍成为可能，包括在现金补助多于粮食分发的情况下大量减少职工。然而，这一情况可能导致粮食署内部员工关系方面的风险，可能使得拥有稳定雇佣状况的职工与短期职工间产生嫌隙。根据 2015 年年度绩效报告，仅 57% 的受访职工对其在粮食署的职业发展持积极看法（《管理结果》1.1）。
46. 离任的外聘审计员对粮食署的人力资源管理进行了审计，相应的报告于 2012 年 5 月发布。该审计重点关注人力资源流程、招聘、培训和预测，但并未提及职工的整体发展、按类别对其进行细分，或总部和驻国家办事处主任（在该领域拥有广泛权力）的各自职责。
47. 计划的审计目的如下：
- 核实粮食署工资总额和人力资源管理费用的变动是否得到控制；
  - 审查人力资源的水平和结构是否适合粮食署的运作方式；
  - 尤其分析粮食署制定和采用的技能组合是否可以应对其职责的所有部分，包括紧急情况管理和发展活动；
  - 审查职工类别的构成，尤其是确定当地招聘职工与国际职工间以及拥有稳定雇佣状况的职工与短期职工间是否达到适当平衡，从而履行粮食署职能，避免产生不良影响。

## **B. 实地审计**

48. 外聘审计员的职责范围规定其每年将审计十个实地办事处，包括若干区域局和驻国家办事处。
49. 在制定时间表时，我们考虑了风险分析以及监督机构之一开展的最新审计已有多久。例如，这一年度外聘审计员没有审计 2015—2016 年度曾审计的区域局，即约翰内斯堡、内罗毕和巴拿马。
50. 我们每年（除少数例外情况）还会选择该年度将要审查的区域局所覆盖区域内的若干驻国家办事处。
51. 目前，粮食署的大部分干预是在面临非常高的安全风险，且涉及大量金额（每笔金额超过 2 亿美元）的地区处于三级紧急情况时进行的。鉴于在授权初期我们的经验有限、在此类环境中作业也存在明显困难，以及可能需要培训以确保安全，我们对在初期（即未来数月）是否能将这国家作为目标持保留意见。

52. 虽然我们考虑了所涉及的大量金额，但是我们的专业判断使我们在某些情况下背离了严格的财务方法。一些站点似乎从未被审计（或者至少近期没有），因为它们不属于区域局或驻国家办事处的范畴；它们是粮食署职能审计覆盖范围的盲点。此类站点有：
- 粮食署驻联合国（纽约和日内瓦）和非洲联盟（亚的斯亚贝巴）的代表办事处。这些办事处受副执行干事直接管辖；
  - 粮食署在某些国家的办事处（哥本哈根/6 名员工，布鲁塞尔/15 名、伦敦/15 名、东京/11 名、迪拜、华盛顿/55 名、北京、柏林/15 名、马德里/9 名、巴黎/7 名以及首尔）。对这些办事处可进行分组审计访问，以便优化资源。
53. 附件 2 列出了一些选定的站点。第 2 阶段（2017—2018 年）和第 3 阶段（2018—2019 年）仅是指示性的，以便增进与其他监督机构间的协作。
54. 这些审计将从财务、人力资源、资产管理以及与其他机构间的协作角度，系统地审查管理的正规性和合规性。
55. 实地审计还将有助于收集对将在当年进行的两项绩效审计和完成粮食署财务报表审计框架内所要求的额外检查有用的信息。
56. 发展旨在作为加强南南合作手段的卓越中心是粮食署《战略计划》的关键内容。在适当的时候，外聘审计员可在实地访问框架内安排审查一个或多个卓越中心。若有必要，该主题的概况将随后被纳入外聘审计员提交执行局的一份报告中。

### **C. 财务报表审计**

57. 粮食署内部控制环境的特点是，与粮食署主要业务的性质和地点相关的固有风险高，以及权力高度下放结构赋予驻国家管理人员高度的自主权。
58. 鉴于该情况，外部审计员将需要加强对以下领域的检查。

#### **1. 与权力下放影响相关的工作**

59. 粮食署业务和行政流程中权力高度下放的性质意味着，许多工作由实地办事处负责，大量权力下放到驻国家办事处的管理人员，这些管理人员负责采购与相应的会计工作、库存和固定资产管理、一些人力资源和地方合作伙伴的管理，以及一些银行账户的管理。这些地方实体中有一些正在可能产生内部监督和欺诈风险的脆弱制度环境中逐步发展，尤其是鉴于粮食署的文化是面向紧急情况业务。
60. 粮食署为限制此风险采取的措施包括实施一项软件计划，整合 SAP 架构（粮食署信息网和全球系统[WINGS]）与区域局和在总部负责财务事宜的团队开

展的控制、检测和监督活动。尽管采取了这些措施，仍须意识到财务报表存在高风险。

61. 为了更好地检测到财务报表中因该风险导致的任何重大错报，审计战略对每年所审计的十个站点的地方一级认证工作的绩效作了规定。

## **2. 与现金补助相关的工作**

62. 粮食署正通过减少食品分配和支持货币援助（现金或代金券）改变其业务模式，从而使接受者能够在当地获得供给。尽管这一变化有益于简化粮食署的后勤工作，在该领域的系统性欺诈将弱化粮食署而强化成员国的情况下，却被认为是高风险区。
63. 在这方面，粮食署已组织了大量内部审计，并制定了一份新的会计程序手册，于 2016 年 7 月推出。尽管采取了这些措施，仍须意识到财务报表多个部分存在高风险。
64. 审计战略包括指派一位经验丰富的审计小组成员去研究新的程序手册，并测试对财务报表产生影响的关键控制手段。

## 附件 1

为 2016—2017 年期间的绩效审计选定的审计主题清单和后续阶段可能选择的主题的指示性清单

| 2016—2017 年 | 2017—2018 年<br>2018—2019 年 | 2019—2020 年<br>2020—2021 年<br>2021—2022 年 |
|-------------|----------------------------|---|
| 权力下放审查      | 财政资源筹集战略                   | 审查三级紧急情况响应                                |
| 人力资源变动和结构   | 审查二级紧急情况响应                 | 国家能力建设                                    |
|             | 资产创建活动和建设项目                | 供应链                                       |
|             | 现金补助                       | 绩效衡量                                      |
|             |                            | 预算规划和资源分配                                 |
|             |                            | 合作伙伴                                      |
|             |                            | 机构间协作                                     |

## 附件 2

## 为 2016—2017 年期间的实地审计选定的地点清单和接下来两个阶段可能进行的实地审计的指示性清单

|          | 2016—2017 年     | 2017—2018 年        | 2018—2019 年   |
|----------|-----------------|--------------------|---------------|
| 区域局      | 达喀尔             | 开罗                 | 内罗毕           |
|          | 曼谷              | 约翰内斯堡              | 巴拿马           |
| 驻国家办事处   | 喀麦隆             | 约旦—<br>阿拉伯叙利亚共和国   | 埃塞俄比亚         |
|          | 中非共和国           | 黎巴嫩                | 乌干达           |
|          | 布基纳法索           | 巴勒斯坦国              | 卢旺达           |
|          | 缅甸              | 马拉维                | 海地            |
|          | 老挝人民民主共和国—柬埔寨*  | 刚果民主共和国/<br>刚果     | 洪都拉斯          |
|          | 巴基斯坦            | 坦桑尼亚联合共和国或<br>津巴布韦 | 危地马拉          |
| 粮食署代表办事处 | 亚的斯亚贝巴**        | 日内瓦、纽约             | /             |
| 各联络处     | 哥本哈根/布鲁塞尔/伦敦*** | 华盛顿                | 巴黎/柏林/<br>马德里 |

\* 同一审计期间在两个驻国家办事处进行的联合审计。

\*\* 同一审计期间在非洲联盟粮食署代表处和驻国家办事处进行的审计。

\*\*\* 同一审计期间在三个联络处进行的审计。

**附件 3****未来阶段的绩效审计主题的指示性清单分析****1. 财政资源筹集战略**

1. 粮食署的财政资源筹集战略极为重要。
2. 鉴于粮食署的资源仅来自于自愿捐款，其融资模式脆弱不堪。2016 年的资源额度预计为 49 亿美元。十大捐助方的捐款占总捐款的 80%，92%的捐款指定专用于特定目的。
3. 粮食署面临的挑战是，使其资金来源多样化，并获得一年比一年更容易预测且适用于更灵活用途的（多年期）捐款。
4. 2014 年，捐助方供资总额达 53.8 亿美元。自 2012 年以来，捐款每年平均增加 5%。然而，相对于估计的需求，捐款仍然不足：2012 至 2014 年间，捐款占年度估计需求的 60%，年度估计需求约为 80 亿美元（2016 年为 86 亿美元）。
5. 由于自愿捐款的上一次内部审计在 2015 年进行（粮食署捐助方供资管理内部审计），财政资源筹集战略审计可能将在外聘审计员的第二工作阶段（2017—2018 年）或第三工作阶段（2018—2019 年）进行。
6. 该项审计的目标将是：
  - 审查资源筹集战略的适当性，包括近期推出的宣传战略，因为考虑到粮食署的目标和局限性；
  - 分析各联络处和驻国家办事处在资源筹集方面发挥的作用，尤其是按新的地缘组织进行的资源筹集活动；
  - 对比粮食署的方法与其他联合国机构的方法（标杆法）；
  - 通过该项审计审查人道主义协作。

**2. 资产创建活动和建设项目**

7. 地方基础设施的升级和整修是 2016 年粮食署工作计划的核心主题之一。
8. 粮食署的建设项目具有双重目标：提供适合人道主义行动的基础设施和促进可持续发展。
9. 长期以来，解决粮食不安全的结构性根本原因一直是长期救济与恢复行动（占 2016 年预算的 46%）和国家计划等计划类别的核心；粮食署目前热衷于确保将这种方法也应用于紧急行动中。
10. 应该也可以在恢复和增强交通和物流所需的基础设施的特别行动框架内，或在粮食援助促进资产建设等具体的微观建设计划的框架内，解决资产创建这一主题。

11. 由于外聘审计员在 2015 年审计了建设项目（除了与粮食援助促进资产建设活动和特别行动有关的项目之外），计划中的审计可能在 2017—2018 年（第 2 阶段）、2018—2019 年（第 3 阶段），乃至更晚时进行。
12. 该主题与众多战略目标以及 2014—2017 年的战略结果框架和管理结果框架的预期成果相关：战略目标 2（在脆弱情境以及后续紧急情况中支持或恢复粮食安全与营养，并建立或重建生计）、战略目标 3（减少风险，并使人群、社区和各国满足其自身粮食和营养需求）等。
13. 根据《2015 年年度绩效报告》，尽管恢复或创建的资产数量非常可观，但是资产创建和社区抵御能力增强之间的相关性却是有限的。
14. 还应该研究可能会对地方利益相关者产生的负面影响和地方公共建设部门大规模欺诈的风险。
15. 该项审计的目标将是：
  - 审查粮食署用于资产创建的资金额度，资产创建属于一些计划范畴；
  - 通过粮食署采用的测量系统，审查该活动预期成果的实现程度，以及这些成果与粮食署对抗饥饿核心目标之间的联系；
  - 审查为管理资产创建政策而设定的内部控制，尤其在地方采购方面。

### 3. 国家能力建设

16. 增强国家、区域或地方从业者的能力，以及增强受益国防备和应对紧急情况的制度能力与粮食署的若干战略目标相关。
17. 该主题与战略目标 1（在紧急情况下拯救生命和保护生计）、战略目标 2（在脆弱情境以及后续紧急情况中支持或恢复粮食安全与营养，并建立或重建生计）和战略目标 3（减少风险，并使人群、社区和各国满足其自身粮食和营养需求）相关。
18. 它涉及了可持续发展目标的核心问题，即增强地方利益相关者——尤其是国家机构（政府、地区和城市），但也包括社区和人道主义行动方——的自主权，并发展与地方利益相关者之间的伙伴关系。
19. 粮食署一直努力使受益者参与对抗饥饿的进程，尤其是自《2014—2017 年战略计划》通过以来。2016 年优先工作计划（《2016—2018 年管理计划》）规定划拨 8 900 万美元用于对能力建设提供技术援助，划拨 2.5 亿美元用于能力增强。
20. 然而，《2015 年年度绩效报告》指出，人们认为国家行动方防备紧急情况的能力建设水平并不高（成果 1.4.1）。国家能力指数在理论上使评价机构能力强度（成果 2.4.1）成为可能，有关其可靠性的意见存在分歧。

21. 由于内部审计办公室在 2016 年审查了该主题，并就此做了报告，2018—2019 年阶段前，该主题将不被纳入我们的工作计划。

22. 该项审计的目标将是：

- 审查旨在增强机构为紧急情况制定计划并予以应对的能力而实施的政策，因为该活动属于多项计划范畴；
- 审查对国家机构能力建设的评价程度，尤其是通过国家能力指数进行的评价；
- 在机构能力增强框架内，审查所有地方利益相关者之间的协作，主要关注政府的职责。

#### **4. 现金补助**

23. 现金补助在粮食署的业务中占巨大数额（14 亿美元，即 2016 年业务的 46 亿美元总预算的 29%）。现金补助的使用飞速增加，2009 年已用于 26 项业务和 19 个驻国家办事处，2014 年用于 71 项业务和 52 个驻国家办事处。受益者的数量在同一时期从 100 万增加到 890 万（《2016—2018 年管理计划》）。

24. 尽管粮食署管理层实施严格控制，管理层参与，以及开展预防、监督（风险登记册）和风险评估（调查）活动，现金补助相关风险发生的可能性依然很高，外聘审计员必须予以注意。

25. 现金支付是一个敏感话题，因为任何现金盗用或丢失都将对粮食署的声誉造成极大风险。

26. 已对该领域进行了若干项审计：2013 年由外聘审计员审计；2013 年、2014 年和 2015 年由内部审计办公室审计；2014 年还进行了现金补助评价。

27. 然而，粮食署需要为管理现金补助部署一个新工具。为此，相应的审计可纳入 2017—2018 年（第 2 阶段）或 2018—2019 年（第 3 阶段）外聘审计员的工作计划。

#### **5. 审查紧急情况响应**

28. 紧急行动是粮食署的核心职责。应对紧急情况（《2014—2017 年战略计划》的战略目标 1）的费用占粮食署支出的 66%，紧急行动类别占 39%（《2016—2017 年管理计划》）。

29. 若可行，尤其从安全的角度来看，外聘审计员计划审查一项完整的紧急行动的实施情况，在一个阶段重点关注二级紧急情况响应（尼泊尔），在另一阶段关注三级紧急情况响应（阿拉伯叙利亚共和国或另一国家）。

30. 该方法将促成审查从行动开始到结束，一项紧急行动所调动的所有行动方在整个应急过程中的协作（如尼泊尔的例子），以及审查紧急行动计划类别中

的活动与可能在该国进行的其他计划类别（发展行动、特别行动、长期救济与恢复行动等）中活动的互补性。

## **6. 其他主题**

31. 外聘审计员将一些主题视为优先重点，但是，鉴于粮食署发起的改革（尤其是综合路线图），以及这些领域的最新审计不久前刚刚进行，因此，只能将这些主题纳入其中期（第 3 和第 4 阶段，或后期）工作计划。

### **a) 预算规划和资源分配**

32. 审查需求评估和资源分配对外聘审计员而言是一个重要过程。特别是，这将考虑到对国家战略计划和新的财务框架实施情况的审查。

33. 应在实施财务框架改革和国家战略规划之后再审计该领域，即在 2017 年（第 2 审计阶段），或者更可能在 2018 年或 2019 年（第 3 或第 4 审计阶段）审计试验改革的 16 个试点办事处。

34. 外聘审计员还须考虑评价办公室在其 2017—2019 年工作计划中所表达的对该领域的意见，以避免重复进行同一工作。

### **b) 供应链**

35. 供应链司于 2015 年下半年成立。2016 年审计供应链的时机尚不成熟，因为外聘审计员和内部审计员分别在 2014 年和 2016 年对其进行了审计，且其在 2016 年正经历一场重大变革（推出后勤执行支持系统）。此外，粮食署管理层仍在制定供应链效率综合指标（《2015 年年度绩效报告—管理结果 3.2》）。

36. 应在 2018 年（第 3 阶段）或 2019 年（第 4 阶段）审查该领域。这一时间安排还将使解决粮食援助损失率和追踪问题成为可能，这些问题令成员国担忧（尽管 0.36% 的交付后粮食损失率远低于 2% 的目标；《2015 年年度绩效报告—管理结果 5.4》）。应注意的是，2015 年，粮食署仅实现《战略结果框架》所设定成果目标的 46%（《2015 年年度绩效报告—管理结果 4.1》）。

### **c) 绩效衡量**

37. 鉴于粮食署的财务状况（完全取决于自愿捐款），结果衡量和问责制是重要主题，然而，指标系统和评估方法非常复杂。

38. 正如粮食署自身在其《2015 年年度绩效报告》中所承认的，很难衡量受益人能力建设等某些行动，特别是在成果 2.4 和 3.3 方面。

39. 由于粮食署对其他行动方进行的数据收集的控制有限，或者由于粮食署是在艰难的环境中操作的，数据收集的整体质量被认为充满变数。

40. 还存在确定现有衡量框架（战略结果框架和管理结果框架）和未来的框架（全组织结果框架）是否能有效解决成员国担忧，以及这些指标是否恰当或合适的问题。
41. 应在实施新的全组织结果框架之后，即在 2018 年（第 3 阶段）或 2019 年（第 4 阶段），再审计该领域。这将有可能纳入用于数据收集和分析的驻国家办事处有效管理工具的监测和评价工具及其他信息技术应用（受益人和补助管理平台等）的可靠性问题。
42. 外聘审计员还须考虑评价办公室在其 2017—2019 年工作计划中所表达的对该领域的意见，以避免重复工作。

#### **d) 合作伙伴**

43. 合作伙伴在粮食署等组织中不可或缺，粮食署采用权力高度下放的运作方法，并在需要灵活性和地方知识的艰难环境中工作。粮食署与近 3 000 位合作伙伴共事，这些合作伙伴参与 93% 的粮食署计划。
44. 合作伙伴处于粮食署开发的伙伴关系系统的核心。正如可持续发展目标 17 所预见的，伙伴关系将进一步发展。
45. 与在其他联合国机构中一样，这种合作的性质具有很高的固有风险。
46. 除了现金损失乃至欺诈风险外，对与合作伙伴之间协作的管理似乎尚未达到最佳状况。例如，《2015 年年度绩效报告—管理结果 2.2》衡量了粮食署对必须用于管理伙伴关系的原则（尤其是公平和透明度）的遵守情况，并表明，在接受调查的非政府组织中，仅有 57.5% 认为粮食署遵守这些原则。
47. 由于外聘审计员及内部审计办公室分别于 2014 年和 2016 年对合作伙伴管理进行了审查，新的审计要到 2018 年（第 3 阶段）、2019 年（第 4 阶段），乃至更晚时再做安排。

#### **e) 机构间协作**

48. 驻罗马的联合国各机构之间的协作一直令成员国担忧，未来的《2017—2021 年战略计划》对促进发展的行动的强调突出了这一点。
49. 外聘审计员在其提交给执行局的《年度报告》中将汇总对联合国机构实地办事处之间协作的实地观察，并优先关注总部位于罗马的机构的办事处。
50. 考虑到这些实地观察，可能在适当的时候，计划对位于罗马的机构总部之间的协作进行审计。然而，为了增加实际价值，该项审计应该只与联合国粮食及农业组织和国际农业发展基金会的审计员合作开展。

## 文中所用缩略语

|       |            |
|-------|------------|
| CBT   | 现金补助       |
| EMOP  | 紧急行动       |
| FFA   | 粮食援助促进资产建设 |
| ISA   | 国际审计准则     |
| ISSAI | 最高审计机关国际准则 |
| SDG   | 可持续发展目标    |