

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

执行局
年度会议

2011年6月6-10日，罗马

政策问题

Agenda item 5

供批准

C

分发：GENERAL
WFP/EB.A/2011/5-C/1

2011年5月9日
原文：ENGLISH

监督框架与报告披露政策

本文件印刷数量有限。执行局文件可从粮食计划署网站 (<http://www.wfp.org/eb>) 获取。

致执行局的说明

本文件拟提交执行局批准

秘书处谨请对本文件可能有技术性问题的执行局成员最好在执行局会议之前尽早与粮食计划署的下列联络人联系。

监察长兼监督事务办公室主任： S. Sharma 先生 电话： 066513-2700

如对执行局文件分发方面存在任何疑问，请与会务科行政助理 I. Carpitella 女士联系（电话： 066513-2645）。

* 监察长兼监督事务办公室

执行摘要

本文件描述了世界粮食计划署（WFP）的治理与监督框架、报告安排以及监督报告的披露政策。

监督活动通过强化各理事机构和执行总干事确定的问责和内控机制提高世界粮食计划署的问责性和透明度。治理框架指世界粮食计划署某些机构的架构、职能和责任，以及监管其工作的规章制度。相关机构分为三类：1）成员国参与的机构；2）外部咨询机构；3）秘书处，包括内部监督机构在内。

关于治理和监督报告的要求由经联合国大会和联合国粮食及农业组织会议批准的《一般条例》规定，或者由执行局决定。

调查报告的披露政策旨在确保与内控机制和运作的效率有关的调查结果可以得到披露，从而使执行局能够在对敏感信息保密的同时有效履行监督职能。

决定草案*

执行局注意到“监督框架与报告披露政策”（WFP/EB.A/2011/5-C/1）并批准该文件附件二所包含的“调查报告披露政策”。

* 这是一份决定草案。关于执行局采用的最终决定，请参见本会议结束时发布的《决定与建议》文件。

背景

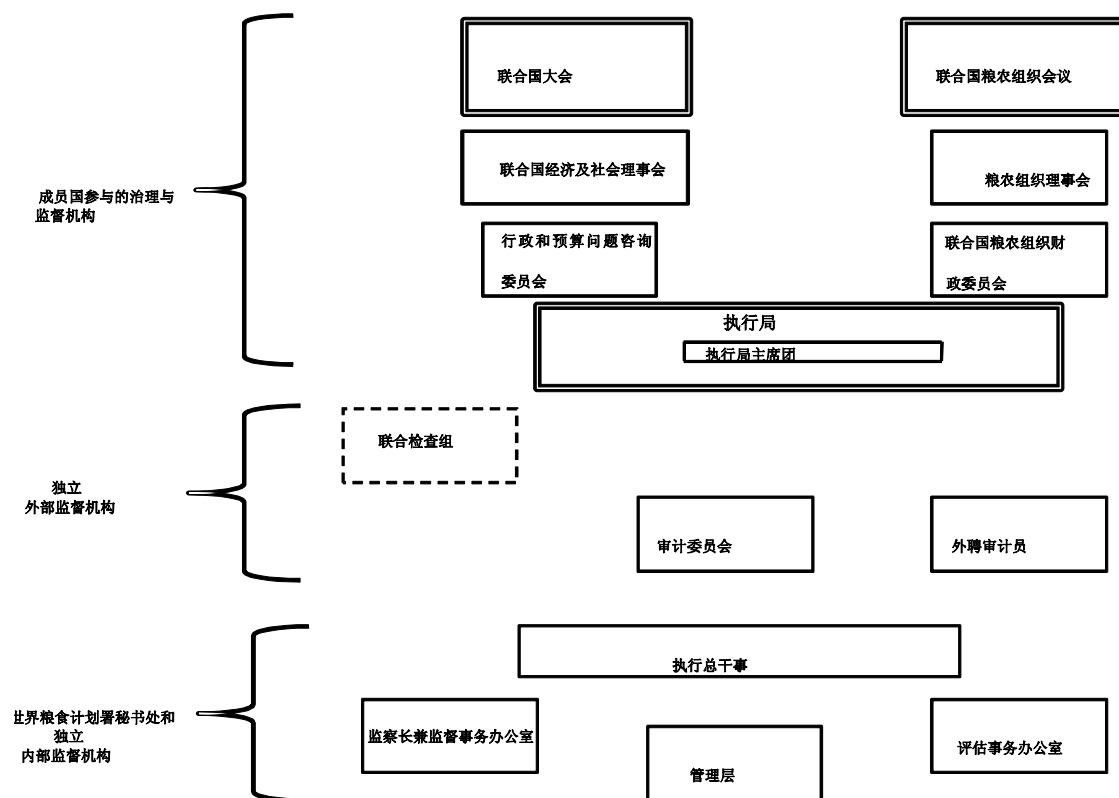
1. 本文件描述了世界粮食计划署（WFP）的治理与监督框架、报告安排以及监督报告的披露政策。
2. 联合国大会要求¹联合国秘书长和联合国各基金和计划署的行政首长对联合国各机构的治理架构、原则和问责性进行审查。独立指导委员会随后的报告²规定，治理是指导或指挥的行为或方式，而监督是一项关键的治理活动。
3. 监督活动通过强化各执行机构和执行总干事确定的问责问题和内控机制提高世界粮食计划署的问责性和透明度。联合检查组（JIU）规定³，作为治理体系中不可分割的一部分，监督应提供如下保证：
 - a) 机构的活动与立法授权完全一致；
 - b) 机构可以充分说明所获资金的使用情况；
 - c) 机构以最有效率和最有效的方式开展活动；
 - d) 机构的雇员以及所有其他官员均按最高的职业精神、诚信和道德标准要求自己。
4. 图 1 为世界粮食计划署的治理和监督架构。下节将介绍相关的报告程序。
5. 治理框架界定了世界粮食计划署各机构的职能和责任，同时也确定了约束各机构行为的规定和标准。执行总干事负责通过内控和独立的内部监督体系对世界粮食计划署的管理加以监督。

¹ A/RES/57/278。

² 关于联合国及其基金、计划署和专门机构内部治理和监督的全面审查 A/60/883/Add.1 and 2。

³ 联合检查组报告《联合国体系内的监督缺陷》。

图 1：世界粮食计划署的治理和监督架构



治理和监督架构

6. 世界粮食计划署的《一般条例》确定的治理和监督架构如图 1 所示，可明确划分为以下三类机构：1) 成员国参与的执行机构——联合国大会、联合国粮食及农业组织（FAO）会议、联合国经济及社会理事会（ECOSOC）、粮食及农业组织理事会、行政和预算问题咨询委员会（ACABQ）、粮食及农业组织财政委员会和世界粮食计划署执行局；2) 提供独立外部监督的外部咨询机构——联合检查组、世界粮食计划署外聘审计员和世界粮食计划署审计委员会；3) 世界粮食计划署秘书处。作为秘书处的首领，执行总干事负责落实有效的内部管理控制，同时通过评估事务办公室（OE）和监察长兼监督事务办公室（OS）确定独立的内部监督体系。

成员国参与的治理和监督

7. 如以下小节所述，成员国在不同水平通过不同机构参与世界粮食计划署的治理和监督。

⇒ 联合国大会和粮食及农业组织会议

8. 《一般条例》第八条规定，世界粮食计划署是联合国和粮食及农业组织下属的一个独立自主的联合计划署。联合国大会和粮食及农业组织会议与经济及社会理事会和粮食及农业组织理事会共同为世界粮食计划署提供总体政策指导。根据第十五条第 1 款规定，世界粮食计划署《一般条例》的修正案由联合国大会和粮食及农业组织会议批准。

⇒ 联合国经济及社会理事会和粮食及农业组织理事会

9. 作为根据联合国宪章成立的负责协调经济、社会以及相关工作的主要机构，经济及社会理事会是讨论国际经济和社会问题以及为成员国和联合国体系提供政策建议的中心论坛。
10. 在粮食及农业组织《基本文件》中，根据世界粮食计划署《总则》第二十四条规定，粮食及农业组织理事会是粮食及农业组织大会的执行机构，代表粮食及农业组织大会行事，并就无需提交至粮食及农业组织大会的事项作出决定。
11. 经济及社会理事会和粮食及农业组织理事会根据《一般条例》第五条规定按照事先设定的席位分配从联合国成员国或者粮食及农业组织成员国预先拟定的名单中选拔执行局的成员，并根据第六条第 3 款的规定接受世界粮食计划署提交的年度报告。

⇒ 行政和预算问题咨询委员会和粮食及农业组织财政委员会

12. 行政和预算问题咨询委员会是联合国大会的一个下属机构。该委员会的职能之一是就向其提交的任何行政和预算事务向联合国大会提供咨询。
13. 粮食及农业组织财政委员会协助粮食及农业组织理事会对世界粮食计划署的财务管理实行控制，该委员会的职能之一是审议由世界粮食计划署秘书处提交的报告。
14. 世界粮食计划署《一般条例》第十四条第 4 款规定，行政和预算问题咨询委员会和粮食及农业组织财政委员会向执行局提供咨询。

⇒ 执行局

15. 根据《一般条例》第五条、1961 年 12 月 19 日联合国大会第 1714 号决议第十六条以及 1961 年 11 月 24 日粮食及农业组织会议第 1/61 号决议的规定，执行局由联合国和粮食及农业组织联合设立。世界粮食计划署《一般条例》和《总则》规定了执行局的监管职责和责任。第六条规定，执行局“根据联合国大会、粮食及农业组织会议、经济及社会理事会和粮食及农业组织理事会的总体政策指导，负责为世界粮食计划署的活动提供政府间支持以及特定的政策指导和监督【...】”。

16. 执行局还负责为世界粮食计划署提供政府间监督和指导。

⇒ *执行局主席团*

17. 执行局议事规则第四条规定，执行局主席团由一名主席、一名副主席和三名其他成员组成，这五名主席团成员分别代表联合国或者粮食及农业组织五类成员国中的一类。第五条规定：“主席团的主要职能将为促进执行局的有效和高效运作，特别是：（a）执行局工作的战略规划；（b）执行局会议的筹备和组织；以及（c）促进对话。”

独立外部监督机构

18. 独立外部监督机构是为辅助执行局履行其职责而设立的。

⇒ *联合检查组*

19. 联合检查组由 1966 年 11 月 4 日联合国大会第 2150 号决议（第二十一条）设立，是联合国体系中的一个独立外部监督机构，其使命是在联合国体系内开展评估、检查和调查。联合检查组向联合国大会以及参与检查组的联合国专门机构、基金和计划署的执行机构提交报告。执行局定期审查联合检查组提出的建议，并审查秘书处就实施这些建议的行动的进展情况提交的报告。

⇒ *世界粮食计划署外聘审计员*

20. 世界粮食计划署外聘审计员由执行局任命，并向执行局报告。财务条例的第十四章和附录规定了外聘审计员的任期和职责：“外聘审计员将对世界粮食计划署的所有信托基金和特别账户实施必要的审计，以便使他或她【...】（d）能够确认包括内部审计在内的内控体系是否与其受到的信赖程度相匹配。”执行局可以要求外聘审计员对内控体系实施特定审查并单独提交报告。外聘审计员对审计行为全权负责。

⇒ *世界粮食计划署审计委员会*

21. 世界粮食计划署审计委员会是一个通过履行提交财务报告，完成内控安排，落实风险管理程序以及处理其他审计相关事项等治理职责为执行局和执行总干事提供协助的专家咨询机构。该委员会的职权范围由执行局批准，其中包括对会计和财务报告事项以及世界粮食计划署内控体系、内部审计职能以及运作程序的效力产生重大影响的政策实施审查并提出建议；为探讨经内部和外部审计提出的内控体系、风险管理问题以及运作程序和事务提供一个平台；以及对内部和外部审计职能的工作计划提出意见。

独立内部监督机构

22. 作为世界粮食计划署秘书处的首长，执行总干事对执行局就世界粮食计划署的管理以及世界粮食计划署计划、项目以及其他活动的实施情况负责。根据《财务条例》

第 12.1 条的规定，“执行总干事将设立包括内部审计和调查在内的内控体系，以确保世界粮食计划署资源的有效和高效利用并保护世界粮食计划署的资产。”除向执行总干事提交报告之外，独立内部监管机构还可以向执行局提交报告。无论在任何情况下，它们都独立于世界粮食计划署的管理之外。

⇒ 评估事务办公室

23. 评估是执行局和执行总干事的一项监督工具。世界粮食计划署内部的评估事务受执行局在 2008 年第二次常会上通过的世界粮食计划署评估政策的调整。⁴该政策提出了一个可以确保世界粮食计划署评估的独立性、可信性和实用性的框架，以实现问责和学习的多重目的；它与联合国评估小组针对联合国范围内的评估规范和标准相一致。
24. 评估事务办公室主任负责落实评估政策，特别是确立独立评估的制度安排并保证评估人员能够遵守行为准则。评估事务办公室主任还负责保证评估的质量、可信性和实用性。
25. 执行局通过提供战略指导、审查并批准工作计划和预算以及审查评估职能的独立性履行对评估的监督职能。

⇒ 监察长兼监督事务办公室

26. 监察长兼监督事务办公室（OS）向执行总干事报告。监察长兼监督事务办公室对治理、政策、风险、资源、运营和问责事务提供保证。它还通过监察长报告向执行局提供信息。
27. 由执行总干事批准的监察事务办公室章程规定了监察长兼监督事务办公室的监管职责。监督事务办公室提供的监督服务包括内部审计、调查、监察和咨询等职能。工作范围包括世界粮食计划署的所有体系，程序、运行以及采取的活动。
28. 监督事务办公室主任同时也是监察长和首席审计执行官，负责确保世界粮食计划署管理、行政和运营的统一、效率和有效性。
29. 监察长兼监督事务办公室主任负责准备包括重要监督成果的小结和建议的实施状态的监察长兼监督事务办公室活动年度报告，并将报告提交给执行总干事和执行局。

报告安排

30. 支持治理和监督框架的报告要求由联合国大会和粮食及农业组织会议批准的《一般条例》规定，或者由执行局决定。以下为对各报告的描述。

⁴ “世界粮食计划署评估政策”（WFP/EB.2/2008/4-A）。

向经济及社会理事会和粮食及农业组织理事会提交的报告

31. 《一般条例》第六条第 3 款规定，执行局应向经济及社会理事会和粮食及农业组织理事会提交年度报告。“年度报告视情况必须含有涉及以下任一或全部内容的章节：
 - a) 对【由联合国大会和粮食及农业组织会议制订的】所有【相关】先前的政策决定的实施加以监督；
 - b) 政策建议；
 - c) 协调建议，包括现场水平协调的改善。
 - d) 根据经济及社会理事会和粮食及农业组织理事会的决议可能需要的其他事项。
32. 公众可通过世界粮食计划署的互联网网站查阅向经济及社会理事会和粮食及农业组织理事会提交的报告。

行政和预算问题咨询委员会的报告

33. 《一般条例》的第十四条第 6 款规定，行政和预算问题咨询委员会应就向其提交的关于财务和预算事务的执行局文件草案向执行局提交包括关于此等事务的建议在内的报告。公众可通过世界粮食计划署的互联网网站查阅行政和预算问题咨询委员会的报告。

粮食及农业组织财务委员会的报告

34. 《一般条例》第十四条第 6 款规定，粮食及农业组织财务委员会应就向其提交的关于财务和预算事务的执行局文件草案向执行局提交包括关于此等事务的建议在内的报告。公众可通过世界粮食计划署的互联网网站查阅粮食及农业组织财务委员会的报告。

联合检查组关于世界粮食计划署工作的报告

35. 1976 年 12 月 22 日联合国大会第 31/192 号决议通过的《联合检查组章程》第 11 条规定，联合检查组应提交报告、记录和秘密信件。报告应提交给一个或多个相关机构，当报告主题能引起联合国体系整体的兴趣时应提交给所有机构，并由相关机构的主管立法机构审议。记录和秘密信件应提交给执行机构的首长，由其决定在适当的时候使用。章程第 10 条规定，联合检查组向联合国大会以及联合调查组参与机构的主管机构提交年度报告。联合调查组的报告可通过联合调查组的网站查阅。
36. 应执行局第 2002/EB.2/17 决定的要求，秘书处应定期就联合检查组报告中与世界粮食执行署的工作有关的内容向执行局提交报告。公众可通过世界粮食计划署的互联网网站查阅这些报告。

关于财务报表的报告

37. 根据《一般条例》第十四条第 6 款(b)项以及《财务条例》第 13 条第 1 款和第 14 条第 8 款的规定，执行总干事应向执行局提交世界粮食计划署的年度财务报表以及外聘审计员就财务报表和与同一财务期间内的账目有关的相关表格的报告。公众可通过世界粮食计划署的互联网网站查阅关于财务报表审计的报告。

监察长年度报告

38. 《一般条例》第六条第 2 款(b)项(viii)目规定，监察长应向执行局提交年度报告。公众可通过世界粮食计划署的互联网网站查阅该文件。

执行总干事年度报告

39. 《总则》第七条第 2 款规定，执行总干事应就世界粮食计划署的业绩向执行局提交一份年度报告由其审议批准。“除其他内容外，该年度报告将：
- a) 包括关于全球粮食援助以及对其产生影响的问题的统计和说明信息；批准的活动及其实施；捐赠，承诺和开支；以及采购；
 - b) 确认每年的重点活动和相关政策议题，并就实现战略目标、落实整体政策指导以及特定政策方向上取得的进展作出报告。”
40. 年度业绩报告以经批准的两年期管理规划为基础⁵，公众可通过世界粮食计划署的互联网网站查阅。

外聘审计员报告

41. 《财务条例》第 14 条第 8 款规定，外聘审计员应就财务报表和与同一财务期间内的账目有关的相关表格的审计表报告。此外，《财务条例》第 14 条第 6 款规定，外聘审计员应当应执行局的要求就特定审查发表报告。公众可通过世界粮食计划署的互联网网站查阅外聘审计员的报告。

与外聘审计员的建议有关的报告

42. 根据执行局第 2008/EB.A/8 号决定的规定，外聘审计员发表的和向执行局提交的所有报告均应附有秘书处的回应以及落实报告所含建议的行动计划。
43. 该决定还规定，执行局每次年会上还应就外聘审计员所有建议的落实情况提交一份报告。公众可通过世界粮食计划署的互联网网站查阅该报告。

⁵执行局第 2000/EB.3/1 号决定，为执行局第 2000/EB.A/6 号决定（关于治理）的后续决定。

审计委员会报告

44. 世界粮食计划署审计委员会应向执行总干事提交年度报告供执行局根据其职权范围审议，执行局于 2009 年 4 月 22 日将供执行局根据其职权范围审议修改为报告应包含执行局意见并由执行局确认。公众可通过世界粮食计划署的互联网网站查阅该审计委员会的报告。

评估报告

45. 执行局第 2008/EB.2/2 号决定通过的世界粮食计划署评估政策规定⁶，所有评估报告均应直接提交给执行局，而无须事先经世界粮食计划署管理层许可。公众可通过世界粮食计划署的互联网网站查阅评估报告。

内部审计报告

46. 执行总干事根据书面请求应按照执行局于 2010 年 11 月 11 日批准且作为附件一附加于此的“向成员国披露内部审计报告的政策”⁷中规定的程序和条件秘密向联合国驻罗马机构的常驻代表（“常驻代表”）提供特定内部审计报告的定稿。
47. 根据该政策，若一报告的披露由于保密原因属不适当，或者有可能危及任何个人的安全或安保，或者有侵犯个人的正当程序权利的危险，执行总干事或监察长兼监督事务办公室主任可酌情决定对该报告加以编辑修订或者（在特殊情况下）扣留，并向提出请求的常驻代表提供采取该行动的原因。
48. 监察长兼监督事务办公室主任应在他/她向执行局提交的年度报告中收录当年发表的所有审计报告的标题。

调查报告

49. 附件二中的调查报告披露政策应提请执行局批准。
50. 根据该政策，执行总干事根据书面请求应按照“向成员国披露内部审计报告的政策”中规定的程序秘密向常驻代表提供特定调查报告的定稿。若一报告的披露由于保密原因属不适当，或者有可能危及任何个人的安全或安保，或者有侵犯个人的正当程序权利的危险，执行总干事或监察长兼监督事务办公室主任可酌情决定对该报告加以编辑修订或者（在特殊情况下）扣留，并向提出请求的常驻代表提供采取该行动的原因。
51. 监察长兼监督事务办公室主任应在他/她向执行局提交的年度报告中收录当年发表的所有调查报告的标题。

⁶ WFP/EB.2/2008/4-A.

⁷ WFP/EB.2/2010/4-B/1/Rev.1.

52. 该政策旨在确保与内控机制和运作的效率有关的调查结果可以得到披露，从而使执行局能够在对敏感信息保密的同时有效履行监督职能。

实施政策所需的资源

53. 未预见到报告政策的实施将产生世界粮食计划署相关部门正常预算所不能负担的显著额外成本。一旦成本上升并超过一般预期中相关部门能够负担的水平，管理规划中将包含预算拨款并将提交至执行局批准。

附件一

向成员国披露内部审计报告的政策

1. 世界粮食计划署（WFP）确认它就自己一切行动和决策过程的透明度和问责制所做的承诺。因此，一旦世界粮食计划署的内部审计报告以最终格式发布，执行总干事将应书面请求向联合国驻罗马机构的常驻代表（“常驻代表”）提供特定的报告。该政策适用于在其获执行局批准后发表的报告。
2. 常驻代表应对根据该政策收到的任何世界粮食计划署内部审计报告保密；查阅请求应当证实相关报告仅供内部查阅。
3. 若某一审计报告内容的披露由于保密原因属不适当，或者有可能危及任何个人的安全或安保，或者有侵犯个人的正当程序权利的危险，执行总干事或监察长兼监督事务办公室主任可酌情决定对该报告加以编辑修订或者（在特殊情况下）扣留，并向提出请求的常驻代表提供采取该行动的原因。
4. 若审议中的内部审计报告含有与某一特定国家有关的结果，执行总干事应向该国的常驻代表提供该内部审计报告的一份副本。若该常驻代表希望以书面方式对该报告提出意见，该意见应可供提出请求的常驻代表查阅。
5. 监察长兼监督事务办公室主任应在他/她向执行局提交的年度报告中收录当年发表的所有审计报告的标题，以及关于本决定落实情况的信息——其中包括：提出查阅内部审计报告请求的次数；上述请求得到的结果；以及就根据本决定遵守对披露的审计信息保密的原则所作出的确认。

附件二

调查报告披露政策

1. 世界粮食计划署（WFP）确认它就自己一切行动和决策过程的透明度和问责制所做的承诺。因此，一旦世界粮食计划署的特定调查报告以最终格式发布，执行总干事将应书面请求向联合国驻罗马机构的常驻代表（“常驻代表”）提供特定的报告。该政策适用于在其获执行局批准后发表的报告。
2. 常驻代表应对根据该政策收到的任何世界粮食计划署调查报告保密；查阅请求应当证实相关报告仅供内部查阅。
3. 若某一调查报告内容的披露由于保密原因属不适当，或者有可能危及任何个人的安全或安保，或者有侵犯个人的正当程序权利的危险，执行总干事或监察长兼监督事务办公室主任可酌情决定对该报告加以编辑修订或者（在特殊情况下）扣留，并向提出请求的常驻代表提供采取该行动的原因。
4. 若审议中的调查报告含有与某一特定国家有关的结果，执行总干事应向该国的常驻代表提供该调查报告的一份副本。若该常驻代表希望以书面方式对该报告提出意见，该意见应可供提出请求的常驻代表查阅。
5. 监察长兼监督事务办公室主任应在他/她向执行局提交的年度报告中收录当年发表的所有调查报告的标题，以及关于本决定落实情况的信息——其中包括：提出查阅调查报告请求的次数；上述请求得到的结果；以及就根据本决定遵守对披露的审计信息保密的原则所作出的确认。

本文件使用的缩略语

ACABQ	行政和预算问题咨询委员会
ECOSOC	联合国经济及社会理事会
FAO	联合国粮食及农业组织
JIU	联合检查组
OE	评估事务办公室
OS	监察长监督办公室