



World Food Programme  
Programme Alimentaire Mondial  
Programa Mundial de Alimentos  
برنامج الأغذية العالمي

执行局

年度会议

2019年6月10-14日，罗马

---

散发：普遍

议题 6

日期：2019年5月8日

WFP/EB.A/2019/6-F/1

原文：法文

资源、财务及预算事项

供审议

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

---

## 欺诈预防、侦查和应对外聘审计员报告

### 决定草案\*

执行局注意到《欺诈预防、侦查和应对外聘审计员报告》(WFP/EB.A/2019/6-F/1)和管理层在WFP/EB.A/2019/6-F/1/Add.1号文件中做出的回应，鼓励就各项建议进一步采取行动，同时把执行局在讨论期间提出的意见纳入考量。

---

\* 此为决定草案。关于执行局通过的最终决定，请查阅本届会议结束时分发的“决定和建议”文件。

---

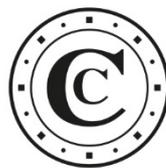
#### 联系人：

外聘审计主任

R. Bellin 先生

电话：066513-2392

Cour des comptes  
FRANCE



# 世界粮食署外部审计

审计报告

欺诈预防、侦查和应对

2018 财年

参考审计院： PAM-2018-8



## 目 录

内容提要.....	4
I. 审计的目标、范围和方法.....	5
II. 建议清单.....	8
III. 引言.....	9
IV. 意见和建议.....	11
1. 反欺诈和反腐败政策框架.....	11
1.1 一般性办法.....	11
1.2 明显的欺诈风险.....	13
2. 反欺诈和反腐败政策执行周期.....	14
2.1 预防.....	15
2.1.1 预防性报告.....	15
2.1.2 培训.....	18
2.1.3 内部控制.....	19
2.2 发现.....	23
2.2.1 流程控制措施.....	23
2.2.2 控制和监督.....	25
2.2.3 欺诈案件的报告.....	26
2.3 处理.....	29
2.3.1 调查.....	29
2.3.2 估算欺诈涉案金额.....	31
2.3.3 欺诈沟通.....	32
2.4 弥补.....	33
2.4.1 制裁.....	33
2.4.2 追回款项.....	34
3. 汲取的经验教训.....	34
3.1 关于采用的战略.....	34
3.2 关于政策成本.....	37
3.3 关于责任分工.....	37
V. 鸣谢.....	38
附件 I: 实地管理人员的意见.....	39
附件 II: 粮食署在开展业务的 20 个欺诈高风险国家打击欺诈的努力.....	40
附件 III: 2016-2019 年反欺诈和反腐败政策费用估算 (美元).....	41
附件 IV: 粮食署在反欺诈内部控制方面的业绩概览.....	42

## 内容提要

世界粮食计划署（“粮食署”）于 2015 年 5 月建立了目前的反欺诈框架，当时执行局通过了一项名为“反欺诈和反腐败政策”的新政策。对于何谓欺诈行为，粮食署选择了与大多数国际组织一致、且符合各项国际审计标准所载的定义。然而，在实践中，很难将欺诈与盗窃等其他应受谴责的行为区分开来。此外，该政策所面向的人群并不包括粮食署的所有伙伴，因为该政策并未明确针对非政府捐助者和受益人。

粮食署遭受的欺诈损失似乎很低，2017 年为 141,198 美元，2018 年为 747,286 美元。这些数额低于规模和任务相似的国际组织中观察到的数额。然而，鉴于粮食署活动的性质、其业务所在的区域，及其行动所应对的紧急情况，粮食署是极易受到欺诈风险影响的组织。

外聘审计员认为，粮食署必须查明欺诈报告不足的原因，加强其在打击欺诈各阶段（即预防、侦查和应对）的行动，使这一政策更具可操作性。

在预防方面，本组织需要在与内部和外部利益相关方（职工、顾问、供应商、合作伙伴）正式确定合同关系时，开展具体的反欺诈尽职调查，进一步提高认识。为提高对欺诈的认识，还应加强对利益冲突的发现，开展更有效的培训行动。此外，应特别注意加强粮食署各级内部控制（风险登记册、代表函和保证声明）。

提高侦查能力无疑是优先事项，可以将欺诈风险评估工作扩大到风险最大的流程和地区来加强此能力。具体措施包括：加强监测，特别是利用信息系统；提高合作伙伴报告欺诈案件的能力；并确保将欺诈报告机制查明的案件移交总部。

关于欺诈行为的处理，为了整改检察和调查办公室不堪重负的风险，特别是应对涉嫌欺诈的案件数量增加的可能性，外聘审计员建议，应授权管理负责人调查最复杂的案件或看似数额很小的案件，同时保留其向监察长报告所有欺诈案件的义务，无论数额多少。此外，为了管理其面临的欺诈风险，粮食署必须努力更好地估算欺诈案件带来的财务影响。

最后，为了提高反欺诈和反腐败政策的可执行性，应与高风险国家的其他联合国机构统一立场和战略。

这些措施应能使粮食署更有效地打击欺诈和腐败。

## I. 审计的目标、范围和方法

1. 根据我们 2018 年 6 月 21 日和 12 月 20 日发出的两封通知函，一个由 5 名审计员组成的小组于 2018 年 7 月 16 日至 20 日和 2019 年 1 月 21 日至 2 月 1 日分两个阶段对粮食署罗马总部进行了审计。与此同时，于 2018 年 10 月 16 日和 17 日以及 11 月 22 日和 23 日在总部进行了两次临时审计。此外，计划在 2018-2019 年财政期间为实地办事处<sup>1</sup>进行的所有实地审计都为本报告的起草作出了贡献。此次审计的目的是审查粮食署内部的欺诈预防、侦查和应对政策。
2. 根据执行局于 2015 年 11 月 10 日通过的一项决定，依照粮食署《财务条例》第 14.1 条的规定，将粮食署外部审计工作交由法国审计法院第一院长负责实施，审计期限为 2016 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日。
3. 在粮食署《财务条例》第 14 条及附件，以及在外聘审计员招募说明中，都明确规定了外聘审计员的职责任务。职责范围包括申请征集以及执行局批准的法国审计法院服务聘用通知（特别是其提供的具体技术服务）。
4. 外聘审计员的职责包括审计粮食署的财务报表（《财务条例》第 14.1 条），并酌情对粮食署财务程序、会计系统、内部财务控制以及总体行政和管理的效率提出相关意见（《财务条例》第 14.4 条）。
5. 根据《财务条例》第 3.1 条，执行干事负责开展粮食署活动的财务管理，并对执行局负责。
6. 审计组与执行干事拟订了一份聘任函，以确保根据国际审计标准，明确规定管理层和外聘审计员各自的义务。此外，在每次审计之前，外聘审计员应向秘书处通报审计范围。
7. 本报告载于 2018 年 11 月粮食署执行局第二届例会期间提交的外聘审计员年度工作计划；该计划详细说明了定于 2018 年 7 月至 2019 年 6 月进行的审计工作。根据职权范围规定，外聘审计员每年必须出具粮食署财务报表审计报告（提交执行局批准），并附带账目意见、两份关于粮食署管理层绩效和合规情况的报告——也称为“绩效审计报告”（提交执行局审议），以及管理层在调研实地办事处（包括区域局和驻国家办事处）后编写的八封信函。外聘审计员还必须审计秘书处提交给执行局审议的关于此前建议执行情况年度报告草案。
8. 反欺诈和反腐败政策审计的指导依据为《最高审计机构国际标准》绩效和合规审计规定、粮食署《财务条例》以及该条例附件载列的附加职权范围。这些标准要求外聘审计员按照适用的职业行为守则开展审计，做出专业判断，并在整个审计过程中展现出批判性思维。

---

<sup>1</sup> 内罗毕和巴拿马区域局以及驻孟加拉国、危地马拉、海地、约旦、乌干达和坦桑尼亚联合共和国办事处。

9. 审计的主要目标是确定：

- 核查粮食署的做法是否符合关于欺诈和腐败的定义、预防和侦查的国际标准；
- 确保正确查明受欺诈影响的主要部门；
- 分析财务报表报告中每年报告的欺诈或涉嫌欺诈案件数量少的原因；
- 检查粮食署建立的欺诈侦查工具是否提供了合理的保证，确保侦查所有重大欺诈案件；
- 确保分配用于打击欺诈的资源 and 手段适当。

10. 已与有关职工，包括企业风险管理司的职工，讨论了每一项意见和建议。2019年2月1日与上述司司长、副执行干事、财务及司库司司长，以及监察长办公室内部审计主任举行了审计闭幕会议。秘书处确认，所陈述事实正确。本报告充分考虑到2019年3月15日书面提出的意见和答复，以及2019年3月21日向监察长提交的书面意见和答复。<sup>2</sup>

11. 在根据国际标准进行的审计期间，根据适当标准审查了绩效和合规情况，并分析了与这些标准存在差异的原因。目标是回答主要审计问题并提出改进建议。审计的第一步是界定有关主题事项的范围，即要评估的信息或活动。主题可以有多种形式，根据审计目标的不同，具有不同的特点。适当的主题应该可以识别，且能够根据标准进行一致的评价或衡量，以便开展流程，收集充分和适当的审计证据，以支持审计意见或结论。<sup>3</sup>

12. 一般而言，公共组织外聘审计员可为打击欺诈作出贡献。根据 ISSAI 100 标准第 47 段，外聘审计员必须将欺诈风险纳入其检查。<sup>4</sup>此外，正如 2015 年 5 月反欺诈和反腐败政策<sup>5</sup>中引用的《财务条例》附件（第 6 段）所回顾的那样，外聘审计员必须向执行局报告“任何欺诈或推定欺诈案件”。

13. 这次审计的具体目的是确定粮食署的内部控制机制，特别是其反欺诈和反腐败政策，是否有助于有效防止可能损害其业绩的违规行为。

14. 为评估已执行的反欺诈和反腐败政策的质量，外聘审计员对粮食署追求的基本目标进行了逻辑分类，其中包括近期、业务和战略目标。为实现每一类目标，计划的重点是不同类型的成果：近期目标转化为实际产出；业务目标假定已取得成果且呼吁开展更定性的评估；战略目标通过长期预期影响得到体现，对这些影响的分析

---

<sup>2</sup> 提出答复的截止日期是 3 月 15 日，向执行局秘书处提交最终报告的截止日期是 3 月 29 日。

<sup>3</sup> ISSAI 100 标准，第 22 和 26 段。

<sup>4</sup> “审计员应查明和评估与审计目标有关的欺诈风险。审计员应进行查询并执行程序，以识别并回应与审核目标有关的欺诈风险。”

<sup>5</sup> AFAC 2015 号通函，第 24 段。

更多的是一种评价。逻辑框架中确定的预期行动、成果和效果构成了评估政策执行情况的基本标准。在评价各项目标的实现情况时，相应的复杂性因目标的状态而异。在某些情况下，特别是在评价目标的最终效果方面，复杂性往往超出绩效审计的限度，更侧重于评价。

15. 下图概括了使用目标逻辑框架的计划方法。

表 1：粮食署反欺诈和反腐败政策目标<sup>6</sup>

近期目标	业务目标	战略目标
<ul style="list-style-type: none"> <li>针对相关活动确定合适的欺诈定义。</li> <li>进行欺诈风险评估和风险偏好分析。</li> <li>制定反欺诈和反腐败政策和行动计划，打击欺诈行为。</li> <li>将打击欺诈纳入内部控制和风险管理，将欺诈风险纳入风险登记册中。</li> <li>确立架构，协调反欺诈和反腐败政策。</li> <li>采用“三道防线”模式，预防欺诈。</li> <li>培训职工，提高其认识，并追究管理人员的责任。</li> <li>建立防止利益冲突的制度。</li> <li>对招聘、合同和采购（声明、标准条款等）进行尽职调查。</li> <li>采取预防措施，并采取积极主动的方法。</li> <li>制定侦查和报告欺诈案件（程序、联系人等）的明确规则。</li> <li>建立举报人保护机制。</li> <li>以客观独立的方式快速检查、调查和处理错误。</li> <li>确立制裁制度、向地方当局报告的方法，以及对已证实的欺诈案件采取弥补行动。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>有效确定、预防、侦查和惩处欺诈行为。</li> <li>展示并传播与欺诈有关的可信数据。</li> <li>考虑到当地干预背景、流程和活动，制定欺诈风险处理方法。</li> <li>依法合规行事。</li> <li>以协调一致的方式将反欺诈和反腐败政策与其他相关政策（内部控制和风险管理）相协调。</li> <li>获得足够的人力和物力资源，以有效打击欺诈行为。</li> <li>培养职工必要的意识和能力，以预防和管理欺诈风险。</li> <li>明确利益相关者的角色和责任。</li> <li>确保利益相关者不受欺诈或腐败诱惑。</li> <li>选择值得信赖和合作的员工和合作伙伴。</li> <li>确保在合理的时间内起草和监测与欺诈案件有关的报告。</li> <li>弥补与欺诈有关的任何潜在损失（追回有关金额等）。</li> <li>与联合国各机构、东道国和地方当局合作。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>有效打击各级欺诈行为，减少案件数量。</li> <li>降低不合规的监管和法律风险。</li> <li>维护粮食署的信誉和声誉。</li> <li>遵守关于诚信和处理欺诈行为的国际标准。</li> <li>按照透明、问责原则行事。</li> <li>展示实际的全球反欺诈文化和零容忍原则的执行。</li> <li>对捐助方负责。</li> <li>保护资源，最大限度地减少和弥补经济损失。</li> <li>提高业务的成效、可靠性和恢复能力。</li> <li>保证公平对待受益人。</li> <li>与职工、承包商、伙伴、东道国和其他利益相关方建立信任关系。</li> </ul>
行动	结果	预期影响

来源：外聘审计员

<sup>6</sup> 外聘审计员考虑到了其认为有助于预防、侦查和处理欺诈的所有目标，即使这些目标不是专门为此目的制定的。这同样适用于预防利益冲突。

## II. 建议清单

16. 所有建议根据优先级别进行分类：

- 一级：根本问题，需要管理层立即采取行动。
- 二级：控制问题，不太紧迫，但需要管理层注意；
- 三级：需提请管理层注意的问题，可改进相关控制措施。

实地	优先级别	建议
人力资源	2	建议 1：外聘审计员建议在目前正在修订的供指导招聘职工和顾问的《标准业务程序》中列入专门针对打击欺诈行为的尽职调查。
采购	2	建议 2：外聘审计员建议设立一个针对供应商的阈值或标准，一旦超出阈值或标准，粮食署将在向名册中增加战略供应商之前进行尽职调查，以评估其反欺诈制度的成熟程度。
利益冲突	2	建议 3：外聘审计员建议提高报告利益冲突的年度程序的有效性，措施尤其包括：确保更好地控制目标群体，缩短报告和处理时限，并处罚过度拖延现象。
利益冲突	3	建议 4：外聘审计员建议以保密和适当的方式向管理人员通报与其下属职工有关的涉嫌利益冲突和欺诈案件。
风险管理	1	建议 5：外聘审计员建议将实地办事处和总部风险登记册中的欺诈行为处理程序标准化。
风险管理	3	建议 6：外聘审计员建议扩大风险最大的实地办事处（区域局和驻国家办事处）接受反欺诈政策培训的职工的网络，并将其扩大到总部各司。
风险管理	1	建议 7：外聘审计员建议制定欺诈风险评估准则，涵盖风险最高的环节（信息技术、现金转账、非政府组织等）和国家（也门、土耳其等）。
合作伙伴	2	建议 8：外聘审计员建议编制指导文件，供驻国家办事处在培训合作伙伴时使用，提高合作伙伴对其承担报告所有推定欺诈案件合同义务的认识。这些文件尤其应强调使用保密欺诈举报热线的条件。
欺诈举报	1	建议 9：外聘审计员建议在所有实地办事处建立报告欺诈案件的本地机制（投诉和反馈机制等），并确保各办事处有效处理所有欺诈指控并向总部报告。
欺诈举报	2	建议 10：外聘审计员建议为实地管理人员编写一本手册，以确定欺诈举报标准。

实地	优先级别	建议
调查	1	<b>建议 11:</b> 外聘审计员建议将处理涉案数额低于某一阈值的简单欺诈指控的权限下放给管理责任人, 同时履行通知检察和调查办公室的义务。
调查	2	<b>建议 12:</b> 为改进对欺诈风险的内部管理, 外聘审计员建议与资源管理部共同制定方法, 然后以此为依据, 将每次欺诈调查与对其财务影响的估算联系起来。
机构间协调	3	<b>建议 13:</b> 外聘审计员建议, 为欺诈和腐败易发国家的国家主任制定目标, 即在联合国国家工作队层面采取共同立场和战略。

### III. 引言

17. 粮食署于2015年5月建立了目前的反欺诈框架, 当时执行局通过了反欺诈和反腐败政策<sup>7</sup>, 在审计进行之时该政策仍然有效。粮食署的反欺诈和反腐败政策源于此前执行局2010年11月批准的一份通函。虽然在2015年4月修订了通函, 但仍保留了“零容忍”原则。为了应对日益严峻的欺诈风险, 粮食署设立了一个组织并制定了程序。联合检查组(联检组)在其2016年关于联合国系统欺诈问题的报告中认为该组织和程序特别完备。<sup>8</sup>自那时以来, 粮食署投入越来越多的资源执行这一政策。

18. 2017年2月, 粮食署对本报告所载调查结果作出答复, 提供了关于反欺诈和反腐败政策的最新情况。<sup>9</sup>在联检组提出的16项建议中, 粮食署认为大多数建议已在规定日期之前得到执行<sup>10</sup>, 2项待执行的建议也在2018年上半年至少部分得到了落实:

- **欺诈风险评估** (建议5) 可区分有关程序、职能和活动, 并确定减缓行动。原定于2017年第一季度进行<sup>11</sup>, 但2018年初才完成<sup>12</sup>, 且只涉及四个被认为是高风险的流程;<sup>13</sup>
- **起草打击欺诈行动计划** (建议6), 原定于2017年9月启动<sup>14</sup>, 随后促成于2018年春季制定的一个2018-2020年项目, 最新版本完成于2018年7月。

<sup>7</sup> 执行干事2015年10月9日发布的OED2015/019号通函中载列了《反欺诈和反腐败政策》(WFP/EB-A/2015/5-E/1)。

<sup>8</sup> 联合国系统各组织内诈骗的预防、侦查和应对(JIU/REP/2016/4)

<sup>9</sup> 《反欺诈和反腐败政策更新》(WFP/EB.A/2017/11-B)。

<sup>10</sup> 同上, 第62段。

<sup>11</sup> 同上, 第70段。

<sup>12</sup> 《粮食署欺诈风险评估咨询保证报告》, AA.2018.01, 2018年4月。

<sup>13</sup> 《资产管理、第三方、现金转账和供应链风险》。

<sup>14</sup> 《2017年执行局第一届例会工作摘要》, 2017, 第134-136段。

19. 制定这一政策的任务主要由监察办承担，并一直履行到 2015 年。根据内部控制一般原则和《监察办章程》，监察办不得承担任何管理职责，因此这项任务随后移交给资源管理部。<sup>15</sup>

20. 外聘审计员在以前的绩效审计中已经提及预防和发现欺诈问题，并就这一问题提出了三项建议。

内部监控	1	<b>建议 13:</b> 外聘审计员建议驻国家办事处系统地向监察长办公室报告所有有合理理由猜测可能构成欺诈案件的损失。
内部监控	2	<b>建议 14:</b> 外聘审计员建议确保在地方一级以一览表的形式记录和监测可能构成欺诈的损失，并向首席财务官和外聘审计员提交综合报表。

来源：《权力下放外聘审计员报告》（WFP/EB.A/2017/6-G/1\*，2017 年 6 月 2 日）。

应急准备	1	<b>建议 3:</b> 外聘审计员建议扩大筹备措施的范围，特别是： [……] c) 将针对紧急情况下潜在欺诈和损失风险的缓解措施纳入风险登记册。
------	---	--

来源：《外聘审计员关于扩大和缩减紧急行动资源的报告》  
（WFP/EB.A/2018/6-H/1，2018 年 5 月 11 日）。

21. 2018 年 6 月，外聘审计员同意落实权力下放报告中的建议 13 和 14，认为将有机会在本次审计期间核实欺诈报告机制的运作情况。外聘审计员认为，必须进一步开展工作，系统地报告欺诈案件，并在这方面提出新的建议（见第二章，建议清单）。在本次审计时，报告中关于扩大和缩减紧急行动资源的建议 3 正得到落实。

22. 为获得**比较数据**，外聘审计员了解了联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团（“联合国外聘审计团”）于 2018 年 12 月在纽约讨论的内容，并于 2018 年 12 月 21 日拜访了欧洲反欺诈办公室。

23. 2019 年 1 月，外聘审计员通过对区域局和驻国家办事处主任进行了一次**问卷调查**，征求他们对反欺诈和反腐败政策执行情况的意见，得到的答复率（47%）令人满意。调查结果载于本报告附件 I。

24. 尽管制定了全面的政策，但在**粮食署观察到与欺诈有关的损失很少**，粮食署的许多内部和外部利益相关方对此感到惊讶，他们猜测粮食署内部欺诈报告不足的情况仍未解决。

25. 本审计报告优先通过分析有关**欺诈处理**周期的每个阶段：即定义、预防、侦查、处理、惩罚和弥补，核实欺诈报告不足的假设，并了解其原因。在此基础上，本审计报告希望就反欺诈和反腐败政策的实施提出建议，而不会质疑这些政策的原则。

<sup>15</sup> 《监察长 2015 年度报告》（WFP/EB.A/2015/6-F/1）：“监察办无任何业务责任或权限参与所审查的任何活动”。

## IV. 意见和建议

### 1. 反欺诈和反腐败政策框架

#### 1.1 一般性办法

26. 与大多数国际组织一样，粮食署的反欺诈行动政策受到主要由私营审计员协会（内部审计师协会和美国注册舞弊调查师联合会）开发的**业内反欺诈概念工具**的启发。这些工具旨在改进以下欺诈活动预防、侦查、处理和弥补策略：美国注册舞弊调查师联合会定义的影响大型组织预算 5%的欺诈<sup>16</sup>，或联检组定义的影响大型组织资源 1%-5%的欺诈。

27. 注册舞弊调查师联合会于2015年5月制定的反欺诈和反腐败政策界定了“欺诈”和“腐败”等术语以及“串通”、“胁迫”和“阻挠”等相关术语的定义<sup>17</sup>。这些术语涵盖了潜在舞弊人员通过某种行为或不作为施行的欺诈做法。根据粮食署的定义，“**欺诈**”指为获取任何经济利益或其他利益，或逃避任何义务，或让舞弊人员或相关方受益，而做出任何行为或疏漏，包括故意误导或企图误导另一方当事人。<sup>18</sup>“**腐败**”是一种欺诈形式，指直接或间接提供、给予、接受或索取任何有价值的东西，以不适当地影响另一方的行为。<sup>19</sup>

28. 对于“**欺诈行为**”的定义，粮食署选择与大多数国际组织保持统一<sup>20</sup>，并与国际审计标准所载的定义统一。<sup>21</sup>这与外聘审计员在联合国外聘审计团框架内与其他 11 个国际组织的外聘审计员协商时指出的情况类似。<sup>22</sup>

29. 原则上，这项政策涵盖的对象包括**粮食署所有类别的职工**<sup>23</sup>以及**粮食署的第三方**（供应商、合作伙伴等），无论其身份如何。然而，其覆盖范围并不包括所有合作伙伴，也非基于注册舞弊调查师联合会对内部和外部欺诈所作的区分。<sup>24</sup>首先，未明确提及**非国家捐助方**。<sup>25</sup>其次，也未提到**受益人**可能是对粮食署实施欺诈的行为人。<sup>26</sup>

---

<sup>16</sup> 美国注册舞弊调查师联合会，2018年提交各国的报告：《关于职业欺诈和虐待问题的全球研究报告》，2018年4月。

<sup>17</sup> 这两个术语于2015年增加到执行局2010年11月批准的最初定义（WFP/eb.2/2010/4-CN）所载的三个术语中。这些概念使用了主要国际金融机构2006年9月提供的定义（《预防和打击欺诈和腐败统一框架》）。

<sup>18</sup> 《反欺诈和反腐败政策》（WFP/EB.A/2015/5-E/1）。

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> 《联合国系统各组织内欺诈预防、侦查和应对》（JIU/REP/2016/4）。

<sup>21</sup> 根据ISA 240（“审计员在审计财务报表过程中发现欺诈的责任”）第11(a)段，欺诈是指“管理层中一名或多名成员、负责治理的人员、雇员或第三方故意实施某种行为，采用欺骗手段获取不正当或非法的好处”。

<sup>22</sup> 《欺诈发现与报告》—联合国外聘审计团第59届会议（2018年12月3-4日）。

<sup>23</sup> 自2010年以来，编内和编外个人，包括顾问、临时工作人员、服务合同持有人和特别服务协议持有人、初级专业人员、见习人员和志愿者。

<sup>24</sup> 参见 <https://www.acfe.com/fraud-101.aspx>

<sup>25</sup> 与联合国秘书处的做法相反（2016年9月9日ST/IC/2016/25号通函第59段）。

<sup>26</sup> 2018年4月《欺诈风险评估：咨询保证报告》附件五第3.3“欺诈树状图”分析了三名欺诈者的特点，其中一人特点与受益人相对应。

30. 欺诈和盗窃之间的区别有时很难确定。根据提交执行局的年度报告，2016年，粮食署与盗窃有关的损失总额为845,514美元，2017年为1,135,129美元（分别占此类损失总额的4.68%和8.84%<sup>27</sup>）。然而，在2016年至2018年期间，在监察办给首席财务官的备忘录中，与滥用粮食救济有关的损失总额为196,590美元。正如联合王国政府国际发展部在2017年6月关于粮食署的报告中指出的那样，鉴于粮食署的干预措施以及运输和分配安排往往下放给合作伙伴，这一数额似乎很低。鉴于合作伙伴的性质，不用受到向粮食署对其自身服务实行的同样程度的控制。欺诈和盗窃很难区分（因为盗窃可能是以欺诈方式进行的），这可能是导致低估欺诈的因素之一，而损失则被视为在没有事先调查的情况下发生的简单盗窃案件。根据2016年的《调查准则》，原则上由监察和调查办公室负责区分欺诈和盗窃，这意味着实地办事处在对损失的性质有疑问时，应将事项提交检察和调查办公室处理。

31. 自2010年以来，粮食署的《反欺诈和反腐败政策》以**一套机制**为基础：实施内部控制、开展行动提高职工意识、在招聘职工和采购期间开展尽职调查，实施审计以及开展内部和外部检查。<sup>28</sup> 2017年最新版《反欺诈和反腐败政策》涵盖六个行动领域，其中不同程度地包括以下手段：i) 预防措施；ii) 粮食署职工责任；iii) 培训和披露计划；iv) 报告程序；v) 调查程序；vi) 制裁程序。

32. 粮食署的反欺诈和反腐败措施属于国际内部管制标准化机构制定的“三道防线”的概念框架。粮食署管理问题高级别委员会2014年采用的这一模式在以下三者之间划分责任：i) 负责管理风险的职工；ii) 监督人员；iii) 负责独立控制的职工。

33. 执行干事于2017年7月宣布，作为粮食署新组织架构的一部分，于2017年9月在新的企业风险管理司内部**设立了一项具体职能，负责协调反欺诈和反腐败政策**，其职责还包括以前由业绩管理和监测司以及财务及司库司分担的责任。

34. 这种专门设立一个部门来管理包括欺诈在内风险的做法在国际组织中尚不常见。在外聘审计团研究的11个国际组织中，只有联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、联合国人口基金（人口基金）和联合国粮食及农业组织（粮农组织）也采取了粮食署这一做法，欧洲联盟内部也不存在这种做法。在粮农组织内，风险管理部门直接向负责业务的副总干事报告。

35. 根据《章程》，监察办仍然负责执行2017年向《反欺诈和反腐败政策》中增加的**保证政策**。该政策除其他事项外，授权监察办“调查欺诈和不当行为指控”以及“检查和报告（……）本组织为防止、阻止和发现欺诈行为所作的努力”，并确保为此目的“制定了适当的程序”。因此，监察办负责开展调查并提供咨询报告，如2018年进行的欺诈风险评估。<sup>29</sup>

<sup>27</sup> 《交付后损失报告》，附件 III，第 14 页（2016）以及第 22 页（2017）。

<sup>28</sup> 粮食署《反欺诈和反腐败政策》（WFP/EB.A/2010/5-B）。

<sup>29</sup> 欺诈风险评估由内部审计办公室负责实施。

## 1.2 明显的欺诈风险

36. 如果只看表面数据，粮食署在年度财务报表报告和年度报告中向执行局报告的**欺诈所涉金额很低**：在过去两个财政期间，这一数额分别如下：2017年：141,198美元；2018年：747,286美元。<sup>30</sup>

37. 这些数额**远远低于**在规模和任务相似的国际组织中观察到的数额。根据联合国外聘审计员小组最近根据 11 个国际组织编写的一份比较，粮食署内部的欺诈行为在支出中所占比例低于大多数组织：<sup>31</sup>**2017 年已证实的欺诈所涉数额占支出之比为 0.002%<sup>32</sup>，若算上推定欺诈，则为 0.008%<sup>33</sup>**，而联合国开发计划署（开发署）为 0.014%<sup>34</sup>，儿基会为 0.037%<sup>35</sup>，难民署为 0.031%<sup>36</sup>，联合国维持和平行动为 0.11%<sup>37</sup>，联合国秘书处的 0.71%。<sup>38</sup>同样，欧洲反欺诈办公室报告的欺诈数额占 2017 年支出的 0.29%。已公开的 2018 年第一批数据显示略有增加：根据临时财务报表，2018 年查明的**已确认欺诈的欺诈支出占比约为 0.011%，若算上推定欺诈，则占比为 0.020%。**<sup>39</sup>然而，这一比例仍然低于 2017 年大多数其他组织的比例。

38. 然而，鉴于其活动的性质（现金和实物援助的分配）、其开展活动的地点（处于危机和治理不善的国家、与城市中心隔绝的区域）和行动紧急情况（二级和三级）的情况，粮食署应该比其他组织更容易受到欺诈的影响<sup>40</sup>，粮食署在其主要业务国家的预算与透明国际的“全球腐败感知指数”（180 个国家）中的排名是交叉的，这突出表明了这一点。

---

<sup>30</sup> 审计期间的临时数据。

<sup>31</sup> 来源：2017 年审计的以下机构的财务报表：开发署、儿基会、难民署，第 1 卷（联合国秘书处）和第 2 卷（联合国维和行动）。

<sup>32</sup> 与经证实的欺诈有关的损失：141,198 美元/总支出：62.19 亿美元。

<sup>33</sup> 与经证实和推定欺诈有关的损失：538,541 美元/总支出：62.19 亿美元。

<sup>34</sup> 与经证实和推定欺诈有关的损失：693,348 美元/总支出：50.9 亿美元。

<sup>35</sup> 与经证实和推定欺诈有关的损失：215 万美元/总支出：58.63 亿美元。

<sup>36</sup> 与经证实的欺诈有关的损失：123 万美元/总支出：39.42 亿美元

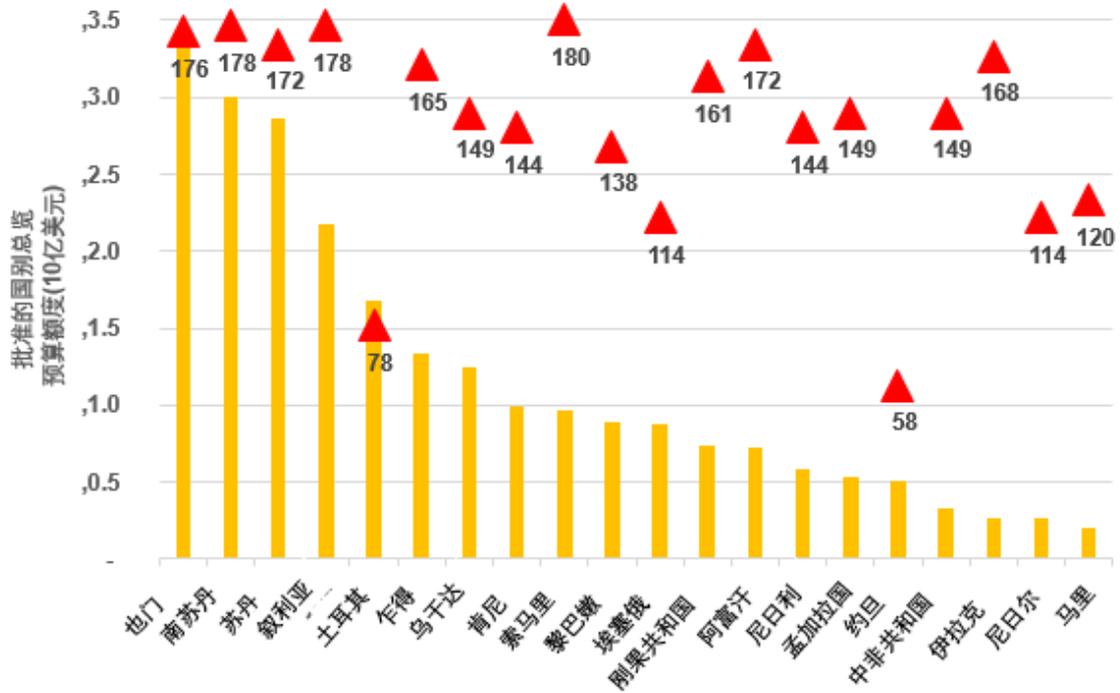
<sup>37</sup> 与经证实和推定欺诈有关的损失：940 万美元/总支出：826.3 万美元

<sup>38</sup> 与经证实和推定欺诈有关的损失：4227 万美元/总支出：57.88 亿美元。

<sup>39</sup> 747,286 美元/66.39 亿美元和 1,328,637 美元/66.39 亿美元。2018 年中期财务报表。

<sup>40</sup> 《反欺诈和反腐败政策更新》（WFP/EB.1/2017/11-B/1，第 65 段）。

图 1：2018 年粮食署主要业务国家在全球腐败感知指数中的排名

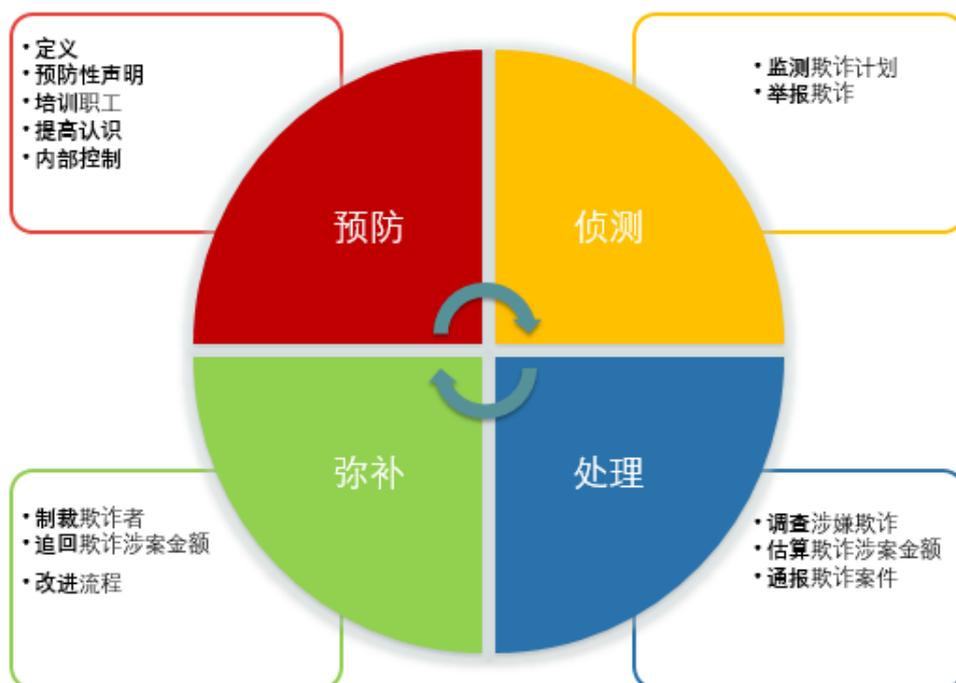


来源：外聘审计员基于粮食署数据编制

## 2. 反欺诈和反腐败政策执行周期

39. 外聘审计员借鉴公共和私营组织使用的主要概念，重建了粮食署内部实行的反欺诈周期，可分为四个阶段：预防、发现、处理和弥补（见图 2）。

图 2：粮食署内部的反欺诈周期



来源：外聘审计员。

## 2.1 预防

### 2.1.1 预防性报告

40. 实地管理人员现在非常熟悉《反欺诈和反腐败政策》。在外聘审计员于 2019 年 1 月进行的调查中，83%的受访区域局主任和 92%的受访驻国家办事处主任表示，他们非常熟悉该政策；83%的区域局主任和 89%的驻国家办事处主任答复说，他们了解其基本概念。

41. 要预防粮食署发生欺诈，需要在与内部和外部利益相关方正式确定关系时，提高他们的认识。在招聘顾问和职工期间，人力资源管理司尤其需要落实这项任务：

- 关于**顾问**（截至 2018 年 9 月 30 日为 1781 名），2015 年《反欺诈和反腐败政策》（第 9 段）规定的尽职调查做法仍然限于预防利益冲突的风险：在所分析的合同样本<sup>41</sup>中，《反欺诈和反腐败政策》从未附加到合同中。与《聘用条款》的规定相反，有些条款没有签署<sup>42</sup>，招聘人员不需要自动与联合国其他机构交流，也没有制定预防欺诈风险的标准作业程序；
- 关于在当地招聘的职工，在坦桑尼亚联合共和国、危地马拉、巴拿马、海地和孟加拉国等国开展的实地审计发现，在检查所提供的文件（如文凭）方面，难以进行充分的追溯，而且可能会发生利益冲突。

42. 目前正在修订人力资源管理的标准作业程序。为了改进欺诈预防工作，**外聘审计员认为，这些标准作业程序应包括有针对性的尽职调查做法**，同时以平衡的方式考虑到风险偏好和现有资源。

43. 也需要提高粮食署的**供应商、分销商和承包商**对欺诈风险认识，自 2015 年以来，除了增加 2015 年 12 月制定的制裁政策外，还在合同中列入了一个标准条款<sup>43</sup>，包括在实地一级协议中增加了标准条款。<sup>44</sup>这一要求不如儿基会等组织的要求严格，后者要求所有供应商在内部审计期间报告任何欺诈嫌疑<sup>45</sup>。如经合组织理事会关于公共采购的建议所述，与供应商的合同中必须载有这种性质的条款；此外，**此类条款还必须载列在分包商合同中，并得到实际核实**。<sup>46</sup>然而，尽管外聘审计员对总部和实地办事处合同的抽样<sup>47</sup>检查表明，检查的文件中都载列了所规定的反欺诈和反腐败

<sup>41</sup> 所研究的样本包括 30 名薪资最高的顾问的合同。

<sup>42</sup> 在 30 宗个案中，有 7 宗没有签署顾问聘用的标准条款的第 19 条（行为）、第 20 条（宣誓声明）及第 21 条（确认）。

<sup>43</sup> 2015 年《反欺诈和反腐败政策》附件。

<sup>44</sup> 2015 年 12 月 15 日评价办公室通函 OED/2015/022 “粮食署供应商制裁框架”由供应商制裁委员会在 2017 年 3 月起完成。

<sup>45</sup> 在粮食署，《反欺诈和反腐败政策》所附标准条款第 4 条请利益相关方向粮食署报告欺诈行为，而不是专门向监察办报告。

<sup>46</sup> “经合组织理事会关于公共采购的建议”，2015 年。

<sup>47</sup> 13 份供应商合同样本。

条款；<sup>48</sup>但对**分包商**的要求不够严格——分包商是潜在的欺诈行为人，但未评估供应商监督分包商欺诈行为的能力，或者没有追踪此类评估的情况。在实地审计期间，外聘审计员还发现，针对**合作伙伴**开展的认识提高工作时好时坏。

44. 粮食署职工根据 2015 年《反欺诈和反腐败政策》第 28 段采取的尽职调查做法包括：获取有关采购过程所涉各方商业利益的信息，并确保供应商不从事欺诈或腐败行为。然而，**没有评估供应商实施的打击欺诈机制的成熟程度**（预防、侦查和处理机制的执行情况、**每年宣布因欺诈而遭受的损失数额**、内部控制机制等）。内部审计办公室最近对一些合作伙伴采取的尽职调查做法是管理第三方内部欺诈风险的良好做法。

45. 供应链司认为，实际上，考虑到供应商数量众多、需要执行各种资格审查程序并涉及各种资源，加上采购过程的分散，这些核查是无法管理的。供应链司认为，所需的额外工作和资源将超过其能带来的附加值。因此，外聘审计员建议将尽职调查扩大到**主要供应商**，并在必要时将其限制在易于实施和不需要特定技能的检查。<sup>49</sup>

46. 为了提高对欺诈的认识，还需要根据《年度利益冲突和财务披露计划》，提高对委托给职业操守办公室的**利益冲突发现政策**的认识。发现利益冲突**间接有助于预防欺诈**。

47. 职业操守办公室的活动以 2008 年 4 月 21 日 **ED2008/004 号通函**“财务利益、外部活动和荣誉、勋章、优惠、礼品或报酬披露”为基础。<sup>50</sup>自 2018 年 11 月以来，**更新草案**一直在分发，应在 2019 年予以批准，以确定下一次利益冲突报告活动的框架。

48. 职业操守办公室还在职业操守相关事项上充当职工顾问，欺诈和腐败只是其中的一方面。这项活动的规模不断扩大（2018 年提供了 606 条咨询意见，而 2015 年为 252 条），且涉及利益冲突、接受礼品和邀请、雇用、职工的外部活动和良好行为准则的适用。此活动在 Excel 电子表格中进行监测，像监察办这样的第三方无法访问该电子表格的结果。

49. 职业操守办公室为执行局编写了一份**详细的年度报告**<sup>51</sup>，其中只是顺便提及欺诈和腐败行为。查明欺诈和腐败风险并不是用来详细说明其咨询活动<sup>52</sup>或对报告案件处理情况得到类别。

50. 并非所有国际组织都制定了《年度利益冲突和财务披露计划》，这是粮食署的资产。该计划要求粮食署的一些职工填写一份关于可能的利益冲突问卷调查表、一份资格调查表，并要求一些职工填写一份财务披露表。被要求填写上述表格的人员

<sup>48</sup> 然而，标准的反欺诈和反腐败条款并未被列作核查内容，也未一直要求服务提供商或分包商必须签署。

<sup>49</sup> 例如：a) 提供文件详细说明公司的欺诈预防、发行和应对机制；b) 提供过去三年每年发现的欺诈行为数额和实施的制裁措施的详细情况；c) 社保表、纳税申报单、确认未被取消资格或定罪证明。

<sup>50</sup> 经 2017 年 1 月 31 日的 OED2017/002 号通函“礼品披露”修订。

<sup>51</sup> 《2017 年职业操守办公室年度报告》(WFP/EB.A/2018/4-B)。

<sup>52</sup> 2018 年提供的咨询意见细分如下：30%涉及利益冲突，11%涉及就业机会，28%涉及外部活动，7%涉及接受礼品和邀请，2%涉及行为准则，12%涉及杂项主题。

分别是：司长（D1 和 D2）、实地办事处主任及副主任、分办事处管理人员，以及因在投资和采购领域承担的职责而面临道德风险的人员。2018 年共有 1830 名职工填写了问卷和表格（占职工总数的 11.4%），而 2017 年为 1697 人。为确定有关职工，人力资源管理向职业操守办公室提供了总部和区域局职工的姓名，2018 年共有 549 名职工（占总数的 30%）。对于其余的受访者，职业操守办公室委托实地办事处提供名单。例如，应列入名单的分办事处管理人员或负责采购的职工人选由国家办事处主任决定。

51. 2018 年，问卷答复出现**重大延迟**：职业操守办公室表示，截至 2018 年 6 月 29 日的最后期限，883 份调查问卷（占总数的 48%）尚未完成。在不得不发出几次催复通知之后，职业操守办公室认为，这种情况“不可接受，反映出问责文化松散”。<sup>53</sup>

52. 在这一组中，143 名 **D1 或 D2 职等职工中有 21 名（占 15%）**未在截止日期前返还调查表。截至 2019 年 1 月底，**仍有 4 名职工没有返还调查表**，其中包括 1 名 D-2 司长。职业操守办公室解释说，这一具体案例并非管理层在树立不好的榜样，而是因技术故障所致，因为答复本应被视为在 2018 年 9 月收到。

53. 2009 年至 2018 年期间，这些调查表的处理工作委托给了一个**外部服务提供商**，该服务提供商有权直接访问申报数据库，并在收到举报或发现可能存在利益冲突时进行干预。2018 年，在审计时<sup>54</sup>，该服务提供商审查了 1371 份利益冲突调查表和 1319 份财务披露书。

54. 外聘审计员注意到了**所提供服务的缺点**：

- 在所分析的最后一批案件中，平均处理时间超过三个月，从一个月到六个月不等；
- 在审计时，73 份利益冲突调查表（4%）尚未处理；
- 在对比服务提供商的年度报告和职业操守办公室报告时，发现了数字差异。

55. 这种过长的处理时间，再加上在返还调查表方面的延迟，**削弱了职业操守办公室在预防利益冲突方面的工作**，限制了其在防止利益冲突方面发挥影响，进而间接防止欺诈。

56. 在这一过程中，从收集答复到可能发现利益冲突，职业操守办公室因为程序保密的原因没有系统地通知**管理层**或让其参与。虽然职业操守办公室有时主动与有关职工的管理人员非正式联系，但一些实地办事处主任在被询问时对这种情况表示不满。外聘审计员认为，每次需要采取措施减轻正在发生的风险时，都应至少让管理人员了解。

**建议 1：外聘审计员建议在目前正在修订的供指导招聘职工和顾问的《标准业务程序》中列入专门针对打击欺诈行为的尽职调查。**

<sup>53</sup> 《2017 年职业操守办公室年度报告》（WFP/EB.A/2018/4-B），第 82 段。

<sup>54</sup> 2019 年 1 月 31 日。

**建议 2:** 外聘审计员建议设立一个针对供应商的阈值或标准，一旦超出阈值和标准，粮食署将在向名册中增加战略供应商之前进行尽职调查，以评估其反欺诈制度的成熟程度。

**建议 3:** 外聘审计员建议提高报告利益冲突的年度程序的有效性，措施尤其包括：确保更好地控制目标群体，缩短报告和处理时限，并处罚过度拖延现象。

**建议 4:** 外聘审计员建议以保密和适当的方式向管理人员通报与其下属职工有关的涉嫌利益冲突和欺诈案件。

### 2.1.2 培训

57. 欺诈预防措施的实施还依赖一项培训计划，自 2015 年以来<sup>55</sup>，就像在其他国际组织（联合国秘书处、开发署、粮农组织等）一样，一直强制执行该计划。

58. 这项培训的主要组成部分是一个提高认识的模块，可通过 WeLearn 培训平台访问。外聘审计员采用了“防止欺诈、腐败、剥削和性虐待”模块。该培训的时间大约为两个小时，对所有职工都是强制性的，但不与合作伙伴或供应商等第三方开放。培训涵盖了一个比预防欺诈更广泛的领域——相比之下，欺诈预防只是三个模块中的一个主题。培训的目的是通过具体实例查明欺诈、腐败或串通的做法，查明并报告利益冲突，解释在报告之后如何进行调查，并教授关于举报人保护政策的知识。

59. 外聘审计员在 2018 年工作计划框架下对实地计划进行审计时，注意到**培训完成率令人满意**，虽然仍未达到 100%。注意到了实地办事处之间的差异，尤其是粮食署驻孟加拉国办事处的完成率相对较低，为 70%。然而，2019 年 1 月，67%的实地办事处主任认为其职工对欺诈有足够的认识。

60. 根据《反欺诈和反腐败政策》（第 32 段），必须每三年对所有职工进行一次**新的培训**。根据 2019 年 1 月 29 日提供的在职职工名单（17233 名），在过去三年中完成强制性培训的人数为 10485 人<sup>56</sup>，**培训完成率只有 61%**。例如，外聘审计员指出，在粮食署驻约旦办事处和内罗毕区域局，实际上未计划更新这一培训。虽然 2015 年参加培训的一些职工已经参加了新培训，但监测系统尚未考虑到这一点。包括这些人员在内，**2018 年职工的培训率为 66%**，证实仍有改进的余地。

61. 除了这一基本培训外，尽管企业风险管理司正在采取主动行动，但在外聘审计员访问的大多数实地办事处，在有此类计划的情况下，预防欺诈仍未被列入**培训计划**。<sup>57</sup>在驻孟加拉国等办事处，对 12 名当地职工进行的抽样测试显示，他们对《反欺诈和

<sup>55</sup> 2015 年《反欺诈和反腐败政策》，第 29f 段。

<sup>56</sup> 2016 年 3932 人；2017 年 2592 人；2018 年 3961 人。

<sup>57</sup> 内罗毕和巴拿马区域局、驻约旦、孟加拉国和危地马拉办事处。

反腐败政策》的基本概念和原则了解甚少。然而，企业风险管理司表示，作为其行动计划的一部分，正在制定有针对性的培训，以便在实地部署。

62. 此外，企业风险管理司还促进对专业人员进行**注册欺诈审查师**培训。参与者由实地办事处根据其面临的欺诈风险（财务、人力资源、计划、后勤、采购）遴选。培训费用为每人 1500 美元。截至 2018 年底，有 **208 人**接受了培训，估计费用为 312,000 美元<sup>58</sup>，但其中只有 122 人（2017 年为 46 人，2018 年为 76 人）获得了认证，即通过率为 53%。例如，11 个风险和合规顾问（顾问总人数的一半<sup>59</sup>）和风险和合规顾问协调中心接受了该认证培训。

### 2.1.3 内部控制

63. 根据特雷德韦委员会赞助组织委员会模式<sup>60</sup>，内部控制由五个要素组成，细分为 17 项原则，**其中第八个原则专门涉及欺诈风险**。考虑到打击欺诈风险是内部控制的总体目标之一，在本报告中，外聘审计员尽量根据这五个要素对粮食署的反欺诈和反腐败政策进行全面评估。这反映在附件 IV 的总表中。

64. 自 2011 年在粮食署采用**内部控制框架**并于 2015 年修订以来，执行干事每年都根据各司管理人员和实地办事处管理人员提交的**保证声明**以及监察长的意见，签署一项《内部控制声明》。

65. 主任的保证声明必须涵盖以下内容：i) 最容易发生欺诈的领域；ii) 对已实行的反欺诈和反腐败控制措施的评论；iii) 实际或潜在的欺诈损失；iv) 与评估欺诈风险有关的活动。<sup>61</sup>外聘审计员调查的几位业务管理人员认为，这项工作**相对正式**，只要求他们在起草声明时每年处理一次，因为这在很大程度上被视为一项行政义务。

66. 内部控制框架还要求粮食署内 135 名高级管理人员每年起草**声明书**。根据 2017 财年期间来自 20 个国家的声明书和保证声明表样本<sup>62</sup>，外聘审计员提出了以下意见：

- 没有充分检查**声明书和保证声明**，某些章节显示的错误是“不适用”；<sup>63</sup>

<sup>58</sup> 来源：内部控制和监督处。

<sup>59</sup> 截至 2019 年 3 月，粮食署有 10 名正式风险和合规顾问，其中 3 名在达喀尔和开罗区域局全职处理欺诈问题，7 名在 9 个驻国家办事处部分专门处理这一问题（其中 1 名为 3 个国家同时处理该问题）。此外，该网络有 12 个风险和合规顾问协调中心。

<sup>60</sup> 特雷德韦委员会赞助组织委员会模式是关于内部控制的公认参照模式。

<sup>61</sup> 2017 年《反欺诈和反腐败政策更新》，第 17 段。

<sup>62</sup> 亚美尼亚、孟加拉国、贝宁、多民族玻利维亚国、厄瓜多尔、海地、洪都拉斯、几内亚比绍、印度、伊朗、伊拉克、约旦、肯尼亚、马拉维、马里、尼日尔、叙利亚阿拉伯共和国、南苏丹、坦桑尼亚联合共和国和乍得。

<sup>63</sup> 在已证实或推定的欺诈案件的数字被列入监察办 2018 年 1 月 15 日报告的 7 个国家（中非共和国、海地、伊拉克、肯尼亚、马里、缅甸、南苏丹）中，没有一个驻该国的办事处的主任段按照监察办报告要求，在其保证书第 8(d)、9、10 或 16 段中提及具体案件，及其可能产生的财务影响。在向检察和调查办公室转交潜在欺诈案件的 6 个国家中，有一个根据第 10 节是“不适用”的，这是一大错误。在尚未向检察和调查办公室转交任何案件的 7 个国家中，有 2 个国家表示，向检察和调查办公室转交了在第 10 节中标示为“适用”的案件，处于类似情况的其他国家办事处标示为“不适用”，这至少应该统一。

- 保证声明第 2.4 节没有系统、统一地提到查明欺诈风险的行动，尽管一直邀请签署方提供这类信息；<sup>64</sup>
- 如果未提及向检察和调查办公室报告的欺诈案件，则无法确保声明的可追溯性。

67. 相反，**编写保证声明的一些举措**表明，一些实地办事处能够较好理解，如驻海地办事处。这些办事处在提交声明之外，还详细说明采取了预防欺诈和开展内部控制的措施。

68. 粮食署内部的欺诈预防也得到**企业风险管理**政策的支持。<sup>65</sup>在这方面，粮食署于 2015 年通过了一项新政策，其中载列了一项发现欺诈风险以及对欺诈、腐败和串通的风险偏好的方法。<sup>66</sup>在 2018 年 11 月的执行局会议上提出了一个新版本<sup>67</sup>，该版本以《风险偏好声明》为依据而制定。

69. 2018 年版《企业风险管理政策》载列了新的分类法，将风险分为四类，然而进一步分为 15 个风险领域，总共细分为 41 种风险类型。**欺诈和腐败现在是诚信风险类别下的 15 个风险领域之一，并分为四个部分：腐败、挪用现金、挪用其他资产、作出欺诈报告。**<sup>68</sup>

70. 在粮食署内，**全组织风险登记册**已经更新，增加了**影响粮食署业务的欺诈和腐败风险**，先后委托给办公厅主任负责，后来又委托给副执行干事负责。影响粮食署业务的欺诈和腐败风险与大多数其他风险一样被归类为橙色，以表格的形式列出了 11 项缓解行动。

---

<sup>64</sup> 保证声明表格第 2.4 条规定，若驻国家办事处主任或区域局主任对“办事处/司在查明和评估风险时，会考虑到欺诈的可能性”的回复为“是”，则应根据保证声明表格第三栏规定的义务，列出因此而采取的措施。

<sup>65</sup> WFP/EB.A/2015/5-B。

<sup>66</sup> 《风险偏好声明》，2015（WFP/EB.1/2016/4-C）。

<sup>67</sup> 2018 年《企业风险管理政策》（WFP/EB.2/2018/5-C）。

<sup>68</sup> 这些类别也是美国注册舞弊调查师联合会“欺诈树状图”中的类别。

表 2：影响粮食署业务的欺诈和腐败（2018 年 11 月）

降低影响的行动	责任部门	状态
根据需要，在高风险国家任命风险和合规顾问	区域局/驻国家办事处主任	进行中
在全球范围内推出受影响群体问责机制	政策与计划司	86%
创建全组织反欺诈行动计划	企业风险管理司	100%
《反欺诈行动计划》执行工作完成百分比	企业风险管理司	12.5%
通过开发分析报告和工具加强差旅的问责制和合规性	企业风险管理司	65%
更新行政手册和准则，以加强内部控制和问责	企业风险管理司	75%
根据需要对供应链手册和指南进行全面审查和更新，以纳入新工具，并反映业务复杂性	供应链司	75%
改进对似乎构成或实际构成粮食署供应商之间利益冲突、有欺诈、腐败和串通风险的情况的发现和管理	供应链司	60%
加强与供应商（例如分包商）的合同，以防止他们在不知情的情况下向受制裁实体提供资金	供应链司	100%
开发并推出全面的供应商管理系统，包括供应商登记、绩效监控和关键供应商关系管理系统	供应链司	已启动
审查和更新供应链培训包	供应链司	40%

来源：粮食署全组织风险登记册，2018 年 11 月最新情况。

71. 这种处理欺诈风险的办法只涵盖部分程序；与实地办事处在其年度文件中指出的风险不协调。

72. 外聘审计员指出，所咨询的一些业务管理人员认为，他们缺乏整体指导，不了解哪些欺诈风险是可以接受的。

73. 虽然粮食署正在编制新的地方风险登记册模式（原计划于 2017 年进行，但在审计时，该工作仍在进行中），但外聘审计员在列出 2018 年度业绩计划所附的所有风险登记册并审查之后发现，74 份登记册中对欺诈风险的处理方式存在显著差异：<sup>69</sup>

- 驻国家办事处：
  - 5 个国家（即只有 20%）表示欺诈是已查明的风险，2 个国家列为红色，另外两个国家列为绿色；
  - 4 个国家（6%）表示欺诈是造成风险的原因；
  - 7 个国家（10%）表示欺诈是风险造成的影响；
  - 只有一个国家表示欺诈是特定风险的风险类别；
  - 两个国家在年度业绩计划九个职能领域（计划、供应链、预算和计划编制、人力资源、行政、财务、信息技术、安全、捐助方关系）的风险分析中考虑到欺诈问题，但未将其列入登记册。

<sup>69</sup> 粮食署驻巴基斯坦、朝鲜民主主义人民共和国、不丹、菲律宾、东帝汶、利比亚、厄立特里亚和几内亚比绍办事处的风险登记册甚至没有及时编制。

- 区域局：
  - 没有一个区域局表示欺诈是已查明的风险；
  - 一个区域局在对年度业绩计划九个职能领域之一进行风险分析时考虑到欺诈行为，但没有将其列入登记册。

74. 因此，**粮食署许多驻国家办事处尚未正式确定一个面临欺诈风险的领域**。例如，在巴拿马区域局的业务区域，11个国家中只有3个国家发现了一个面临欺诈风险的区域。

75. 这一审计结果也适用于**总部各司**。总部18个司中的2个司(管理事务司和供应链司)将欺诈登记为风险，但财务及司库司、人力资源司以及业绩管理和监测司未将欺诈列入2018年登记册。

76. 此外，这些本地风险分析虽然定期由总部审查，**但没有合并到一份具体文件中**。企业风险管理司作为“管理层执行商定行动和建议的指定协调中心”，应根据内部审计办公室2019年《保证工作计划》，致力于编制并利用风险登记册摘要。

77. 为此，企业风险管理司可以委托审计进行时在两个区域局和9个驻国家办事处(苏丹、南苏丹、土耳其、也门、阿富汗、乍得/喀麦隆/中非共和国、乌干达、尼日利亚和巴基斯坦)任职的**风险和合规顾问**<sup>70</sup>开展工作。他们熟悉明显的**欺诈风险领域**，可在粮食署面临高欺诈风险的国家作为优先事项安排这项工作：例如：黎巴嫩、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、刚果民主共和国、伊拉克、埃塞俄比亚、肯尼亚、约旦、孟加拉国、马里和尼日尔。

78. 外聘审计员认为，这些风险和合规顾问应完全从**认证欺诈审查员职工**中指定，而已经在负责风险和合规的职工应获得欺诈审查认证。

79. 他们的**职责**<sup>71</sup>包括协助起草主要文件(年度业绩计划、风险登记册、风险报告、保证声明、合规审查)，以及监督培训、在提出欺诈指控后支持实况调查任务，并向办事处提供咨询意见。这些职责可以通过有系统地参与负责处理敏感事项的各委员会(地方采购委员会)来补充，职责范围包括与在该国或区域的其他联合国机构开展合作。

80. 为了有效防范最容易发生欺诈的领域，企业风险管理司不仅应在实地，而且应在必要时在**总部各司建立动员专家网络**。

**建议 5：外聘审计员建议将实地办事处和总部风险登记册中的欺诈行为处理程序标准化。**

<sup>70</sup> 截至审计之日，其他区域局安排 P5 职等职工负责合规工作。鉴于该区域大多数驻国家办事处主任表示的不满，巴拿马区域局若能指定全职风险和合规顾问，将大有裨益。

<sup>71</sup> 2018 年夏季，刚修订区域局风险和合规顾问的职权范围，而驻国家办事处风险和合规顾问的职权范围于 2018 年秋季修订。

**建议 6：外聘审计员建议扩大风险最大的实地办事处（区域局和驻国家办事处）接受反欺诈政策培训的职工的网络，并将其扩大到总部各司。**

## 2.2 发现

### 2.2.1 流程控制措施

81. 监察办开发了一项**风险评估工具**，用于编写提交给执行干事的年度保证工作计划。这一风险评估工具有两大依据：一是最新的审计范围（最近一次更新时间为2018年9月），二是对粮食署所有172个实体和进程发生欺诈的概率和影响进行的交叉分析。<sup>72</sup>欺诈和腐败风险被描述为总体风险的概率因素之一，并使用国际分类法（透明国际的腐败感知指数）和内部数据（内部审计办公室开展的全球职工调查、区域局评价和总部评价）进行评估。粮食署的定期全球职工调查问卷包括一个机密问题（“我在过去一年中目睹了工作中的欺诈和腐败”）。2018年，31个办事处的10%以上的职工对此作出了肯定的答复。

82. 2015年，监察办推出了一个名为“**积极廉正审查**”的新工具，以发现粮食署各单位活动中欺诈、腐败或其他行为的早期迹象，并针对本组织的财政和声誉面临的风险提出缓解措施。<sup>73</sup>

**表 3：检察和调查办公室 2016-2018 年积极廉正审查概览（发布年份）**

2016	2017	2018	2019
粮食署在黎巴嫩境内的现金转账 (PIR-01/16), 2016年5月	驻吉布提办事处业务 (PIR-01/17), 2017年1月	粮食署职工应享权利 (PIR-01/18), 2018年8月	驻乍得办事处业务 (PIR02/19), 2019年1月
粮食署驻约旦办事处的现金转账 (PIR-02/16), 2016年6月	驻约旦办事处现金转账后续计划 (PIR-02/17), 2017年4月	粮食署供应商信息管理 (PIR-02/18), 2018年9月	驻刚果民主共和国办事处业务（计划于2019年4月发布）
驻刚果民主共和国办事处业务 (PIR-03/16), 2016年9月	驻黎巴嫩办事处现金转账后续计划 (PIR-03/17), 2017年4月	驻海地办事处业务 (PIR-03/18), 2018年12月	驻南苏丹办事处业务 (01/19), 2019年4月
驻中非共和国办事处业务 (PIR-04/16), 2016年10月	驻马拉维办事处 (PIR04/17), 2017年7月		学校供餐（即将发布）
叙利亚区域紧急行动食品采购 (PIR-05/16), 2016年11月			商品管理（即将发布）
			驻国家办事处工资单（即将发布）

来源：粮食署

<sup>72</sup> 审计范围包括172个“组织实体”，包括109个实地实体和63个与总部实体和流程相对应的实体。

<sup>73</sup> 检察和调查办公室的“检查”是有助于欺诈检测的另一个工具。

83. **积极廉正审查的实施进度不及 2015 年秋季概念说明中的计划。**<sup>74</sup>2016 年实施了 5 项积极廉正审查，2017 年 4 项（包括检监测任务），2018 年 3 项。计划于 2017 年进行的乍得积极廉正审查在审计时仍在进行中。在 2016 年试验阶段之后，监察办开始反思这类工作的特殊地位和方法。之后，于 2019 年将积极廉政审查职责从检察和调查办公室转由内部审计办公室负责。计划在 2019 年完成 5 项积极廉正审查，其中 3 项（乍得、刚果民主共和国和南苏丹）将于 2019 年春季完成。

84. 根据 2017 年 12 月的《积极廉正审查手册》，监察办和企业风险管理司应**遵循**积极廉正审查之后制定的**行动计划**。因此，检察和调查办公室保留了一份 2016 年至 2017 年期间实施的积极廉正审查列表。在收回积极廉正审查的责任后，内部审计办公室开始自行进行监测：2019 年 1 月，其表格只涉及 2018 年执行的三项积极廉正审查，并显示其 28 项建议中的 23 项仍在执行中。监察办具体说明，《积极廉正审查手册》于 2017 年 12 月通过，因此在手册存在之前就进行了 9 项积极廉正审查。

85. 监察办还负责**起草关于控制薄弱环节的报告**，自 2018 年以来，这些报告已成为内部控制建议报告。这些报告都在调查之后提交的，有助于确定为加强控制应采取的措施；然而，建议往往只针对地方一级，且不受任何特定监测。自 2016 年至 2018 年 6 月，监察办没有开展任何**检查**<sup>75</sup>，在 2018 年 1 月收到乌干达办事处发生欺诈、损害粮食署受益人利益的举报后，于 2018 年 7 月实施了一次检查。<sup>76</sup>之后又进行了两次检查，并定于 2019 年 3 月完成。

86. 作为其咨询活动的一部分，内部审计办公室在 2017 年底在两名外部顾问的支持下，借鉴特雷德韦委员会赞助组织委员会的模式，制定了一项欺诈风险评估方法。通过自我评估，选定<sup>77</sup>并分析了被确定为高风险的**四个流程**。2018 年 4 月发布的报告<sup>78</sup>强调了四个风险级别：在现金转账流程方面，三个风险被认为“很有可能发生”，五个风险被认为“有可能发生”；而在第三方流程方面，有四个风险被认为“可能发生”。内部审计办公室还根据美国注册舞弊调查师联合会创建的欺诈树状图制定了一份示意图，该图根据粮食署的情况进行了调整。

87. 这项工作的目的是通过推动其管理向企业风险管理转型，促进实施反欺诈和反腐败战略。顾问建议改进五个领域的反欺诈和反腐败行动：i) 将欺诈风险评估方法扩大到其他进程和国家；ii) 在数据分析和数据挖掘的基础上开发监测系统；iii) 利用检察和调查办公室调查报告建立欺诈数据库；iv) 将欺诈办法纳入其他政策和程序，以便将其纳入控制机制；v) 协助开展职工预防欺诈的培训。

<sup>74</sup> 2015 年计划在 2016 年第三季度推出的第 4 阶段要到 2017 年第二季度才进行。

<sup>75</sup> 《监察长 2017 年年度报告》（WFP/EB.A/2018/6-F/1）。

<sup>76</sup> Report IR/01/2018。

<sup>77</sup> 资产管理、第三方关系、现金转账和供应链。

<sup>78</sup> 《粮食署欺诈风险评估—咨询保证报告》，AA-2018-01。

88. 作为 2018 年夏季进行的积极廉正审查工作的一部分，内部审计办公室继续执行欺诈风险评估，将其应用于另外两个流程<sup>79</sup>。

89. 可以预期会有重大进展，因为通过在粮食署内采用一般欺诈风险评估方法，我们注意到：

- 管理层对欺诈风险的检查并非详尽无遗（例如开立银行账户、记录受益人或交付粮食的流程，见下文）；
- 对欺诈风险的可能性和影响的评估只是部分性的（迄今对六个流程进行了分析），并因实地风险登记册中观察到的缺失信息而被削弱；<sup>80</sup>
- 仍未量化如何确定风险偏好；<sup>81</sup>
- 通过实施现有控制措施确定残余风险只是局部性的；
- 未制定风险概况，供利用欺诈风险评估的分析结果开展相关为活动或计划。

**建议 7: 外聘审计员建议制定欺诈风险评估准则，涵盖风险最高的环节（信息技术、现金转账、非政府组织等）和国家（也门、土耳其等）。**

### 2.2.2 控制和监督

90. 联检组在 2016 年回顾，欺诈风险影响到联合国各机构共同开展的流程，如采购、合同管理、职工招聘、职工工资、项目管理，以及执行伙伴的甄选和管理，即对粮食署执行任务都至关重要的所有流程。

91. 《欺诈风险管理指南》（特雷德韦委员会赞助组织委员会/美国注册舞弊调查师联合会，2016 年）<sup>82</sup>列出了衡量欺诈侦查的 14 项通用标准。在指南中，“侦查控制措施”一词是指任何意想不到的秘密控制行动（“侦查控制是秘密性质的”），目的是查明欺诈案件的来源。这 14 项标准包括未签署公司职业操守声明的雇员人数，以及未签署反欺诈条款的供应商数量。我们对样品的测试表明，虽然这些标准有时会暴露出弱点<sup>83</sup>，但不要求开展系统性侦测过程。

92. 监督通常属于第二道防线（财务控制、风险管理、法律部门），正如监察办在 2018 年 6 月提交的 2017 年度报告<sup>84</sup>中指出的，应加强监督工作，若干例子也说明了必要性：

<sup>79</sup> 职工应享权利和供应商信息管理。

<sup>80</sup> 见上文第 73 段。

<sup>81</sup> 虽然关于风险偏好的一般性陈述是在总部或地方一级作出的，但没有量化所假设的风险（例如，分配欺诈的百分比等）。

<sup>82</sup> 《管理欺诈的商业风险：实用指南》参见：

[https://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE\\_Website/Content/documents/managing-business-risk.pdf](https://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/documents/managing-business-risk.pdf)，第 38 页。

<sup>83</sup> 参见第 41 段员工部分，和第 43 段供应商部分。

<sup>84</sup> WFP/EB.A/2018/6-F/1，第 36 段。

- 例如，**银行账户**有可能是欺诈的媒介，外聘审计员对银行账户的注册进行了测试。在信息网和全球系统计划中发现了粮食署供应商和职工的银行账户细节存在相同之处。进一步检查后发现，这些重复是技术上的不一致造成的<sup>85</sup>，而不是恶意行为，没有引起重复付款。虽然财务及司库司表示，总会对这些重复工作进行定期的事后检查，但建立自动警报将有助于加强内部控制。
- 同样，**放弃竞标的次数**增加，2018年占粮食采购数量的17%，金额占21%，因此有理由以执行欺诈风险评估、实施减缓行动，以及起草标准作业程序的方式，对欺诈风险进行具体监测。
- 正如外聘审计员进行的实地调研所表明的那样，在有关办事处启动与**合作伙伴签订的协议**中该规定**合作伙伴审计**时，审计工作很少被用来检查这些合同中载列的反欺诈和反腐败条款的适当适用情况。
- 最后，供监测现金转账受益人的**生物特征检测设备的推出**仍然不均衡，包括在面临欺诈风险的国家也是如此：在外聘审计员实地调研之时，该设备已在约旦推出，孟加拉国仍在进行中，但在海地还一片空白。

93. 与此同时，2017年和2018年的几份审计报告和内部审计办公室咨询报告都强调了**粮食署信息系统**在欺诈和网络欺诈方面的**脆弱性**。首先，这些薄弱环节涉及粮食署战略应用程序登录的管理，以及受益人的职责分工。与许多其他组织一样，该应用程序也容易受到网络攻击的影响。

94. 根据这些意见，技术司采取了一系列行动，旨在加强将信息系统作为发现欺诈的工具，特别是改进访问权的管理和划分职责。

95. 正如联检组在2016年的第10号建议中指出的那样，**更好地将信息系统纳入反欺诈和反腐败政策**，将有助于改进欺诈风险预防，并在粮食署所有业务中使用这些系统预防和发现风险。然而，迄今为止，企业风险管理司和技术司之间没有此类项目，**全组织欺诈风险登记册从未指出信息系统是一个脆弱点或解决办法**。按照内部审计师协会的建议，对信息系统进行欺诈风险评估，将有可能部分纠正这些缺陷。

### 2.2.3 欺诈案件的报告

96. 正如审计委员会在其上次报告<sup>86</sup>中指出的那样，**粮食署活动的新方面**（扩大现金转账活动）使其面临更大的欺诈风险，进而可能影响其声誉。因此，审计委员会鼓励持续关注欺诈行为举报。

97. 监察长办公室通过开展**侦测措施**发挥着核心作用。这些措施为知道或怀疑粮食署内部存在任何欺诈行为的任何职工规定了举报流程，并要求他们“立即”通知监察办。

<sup>85</sup> 例如，当外部供应商成为职工并保留相同的银行账号信息时。

<sup>86</sup> 《审计委员会年度报告》（WFP/EB.A/2018/6-E/1），第25和26段。

2015 年为粮食署职工具体划定了这项义务的范围。<sup>87</sup>此义务符合《联合国职工细则和条例》细则 1.2 c) ST/SGB/2016/1，该细则适用于联合国秘书处人员，同时也规定，除了提供内部审计信息，还必须通知管理层和人力资源管理人员。

98. 检察和调查办公室<sup>88</sup>直接设立了保密电话热线和电子邮件地址<sup>89</sup>，以接收职工的举报信和电话。这些举报渠道的详细信息已在粮食署职工中广泛传播<sup>90</sup>，但反欺诈和反腐败政策没有**明确**向第三方（合作伙伴、供应商、受益人等）发布。<sup>91</sup>外聘审计员对热线服务进行了测试，确认运作正常。该服务通过邮件系统每周 7 天、每天 24 小时运行，但只有两种应答语言（法语和英语）。为了解决这一缺陷，监察办致力于重新设计该平台，包括增加可用语言的数量，并创建互联网门户和移动应用程序。然而，必要的招标时间比计划的时间要长，新机制预计要到 2019 年第二季度才能运作。

99. **举报**数量急剧增加，从 2016 年的 136 份和 2017 年的 186 份，增加到 2018 年的 364 份。<sup>92</sup>2018 年，其中三分之一的举报（31.6%）涉及潜在的欺诈案件。保密举报服务包括电话热线和电子邮件地址，在检察和调查办公室调查疑似欺诈案件中，只有一小部分来自该渠道（2017 年占 13%，2018 年占 9.5%）。在许多情况下，通过这一渠道提供的信息无法展开调查。

100. 外聘审计员指出，在许多驻国家办事处，如驻危地马拉、洪都拉斯和孟加拉国的办事处，**建立了投诉和受益人反馈机制**。尽管这些机制并非专门为举报欺诈案件而设计，但确实有助于举报欺诈。<sup>93</sup>查询相应工作记录后发现，中央一级存在发现推定欺诈却不予举报的现象。然而，没有对这些机制进行一般性调查。<sup>94</sup>此外，检察和调查办公室无法直接查阅通过这些机制转交的报告，只能借助驻国家办事处向其提供的信息了解情况。

101. 正如外聘审计员在其若干实地审计中已经指出的那样，**规定必须立即向检察和调查办公室举报**任何推定欺诈行为是一个问题。2019 年 1 月，在对调查作出答复的驻国家办事处主任中，只有 56% 的人表示，他们被要求系统地将任何推定欺诈案件

---

<sup>87</sup> “粮食计划署所有人员都必须立即向其上级管理人员报告任何合理怀疑的欺诈和腐败案件，或任何相关的此类行为企图；若希望保密，则可向监察办举报。所有管理人员应立即向监察办举报任何此类案件。向监察办举报时，应拨打上述电话号或传真号，或致信粮食署保密热线 [hotline@wfp.org](mailto:hotline@wfp.org)”。《反欺诈和反腐败政策》，第 36 段。

<sup>88</sup> 《反欺诈和反腐败政策》，第 36 段。检察和调查办公室通过专门地址 [hotline@wfp.org](mailto:hotline@wfp.org) 或通过自 2010 年以来一直在使用的专用电话线接收举报。

<sup>89</sup> 在开发署，举报热线由一个独立的第三方管理。

<sup>90</sup> 主要通过循环电子邮件和在线帖子。

<sup>91</sup> 《反欺诈和反腐败政策》，第 22 段。

<sup>92</sup> 监察办数据，2019 年 1 月。

<sup>93</sup> 《实施投诉和反馈机制最低标准》，要求 10。

<sup>94</sup> 联检组报告建议 12：联合国系统各组织的行政首长如果尚未在各自组织内建立接收所有欺诈指控的中央机制，则应采用这一良好做法。在此期间，具有分散接收机制的组织应立即采取行动：a) 规定权力下放的接收单位有义务向中央报告报告收到的任何指控、正在调查的案件和已结案的案件，并说明所采取的行动；b) 制定正式接收程序和准则，包括：初步评估的明确标准、获得授权开展评估的官员、办事处或职能、应遵循的程序，以及报告初步评估结果的安排。

移交检察和调查办公室。这种不情愿背后的原因有多种：涉及的金额不多、希望在地方一级处理问题、不给检察和调查办公室增加负担、实况调查和调查之间的存在细微区别、担心进行调查所需的时间过长。事实上，在所调研的几个国家（2018 年调研了孟加拉国、坦桑尼亚联合共和国、危地马拉和海地<sup>95</sup>），都没有向检察和调查办公室报告潜在的欺诈案件。因此，企业风险管理司和检察和调查办公室可以共同起草一份方法指南，以便能够采取更客观的办法。

102. 外聘审计员总结了其在总部和实地审计期间提出的意见，分析了造成粮食署内部欺诈报告不足的可能因素。

**表 4：造成欺诈报告不足的 11 个可能因素**

1. 缺乏宣布欺诈的动力：“零容忍”原则可能导致相关方不情愿报告欺诈行为，因为这可能导致对办事处绩效的负面看法。
2. 粮食署在业务方面的优先行动和“零容忍”政策可能难以在实地（区域和国家两级）取得平衡（见 3.1）。
3. 当地欺诈案件直接在实地处理，但没有向监察办报告，特别是涉案数额不大、被认为微不足道的案件。
4. 合作伙伴或供应商缺乏宣布欺诈的动力：《反欺诈和反腐败政策》中没有提到合作伙伴和供应商可以使用热线，标准合同条款也未提及这条热线。
5. 对调查报告中欺诈损失数额的估计有限（见 2.3.2）。
6. 借助实地现有的投诉和反馈机制向总部上报潜在欺诈案件的沟通不足。
7. 认为举报人的匿名性没有得到保障，或对举报机制缺乏信任。
8. 实地职工对欺诈概念理解不明确。
9. 内部控制系统存在缺陷（银行账户、信息技术系统、被视为未被发现欺诈行为的损失等）。
10. 在关于欺诈和腐败的培训和认识方面仍有改进的余地。
11. 担心捐助方在披露欺诈或腐败案件时的行为。

来源：外聘审计员。

**建议 8：**外聘审计员建议编制指导文件，供驻国家办事处在培训合作伙伴时使用，提高合作伙伴对其承担报告所有推定欺诈案件的合同义务的认识。这些文件尤其应强调使用保密欺诈举报热线的条件。

**建议 9：**外聘审计员建议在所有实地办事处建立报告欺诈案件的本地机制（投诉和反馈机制等），并确保各办事处有效处理所有欺诈指控并向总部报告。

**建议 10：**外聘审计员建议为实地管理人员编写一本手册，以确定欺诈举报标准。

<sup>95</sup> 案件数量分别为 5、4、3、6 起。

## 2.3 处理

### 2.3.1 调查

103. **调查程序**由监察长确定，监察长有权独立调查任何可信的欺诈或腐败指控。为此，监察长可以利用检察和调查办公室的服务。在审计进行时，检察和调查办公室有 22 名调查员（包括顾问），其中 14 人被派往总部。

104. 2015 年 6 月，通过改进报告分类程序和更新监察办章程，加强了检察和调查办公室的**调查程序**。检察和调查办公室致力于确保获得**高质量的证据**，达到最近的判例水平。

105. **举报分析**由一个接收委员会负责，其任务是根据 2016 年 11 月《调查准则》规定的阈值和标准，按照特定流程，评估是否应追究案件（正式登记投诉）。<sup>96</sup>在第一阶段之后，根据上述准则中确定的标准，监察办决定是否展开调查。

**表 5：每年接收的举报和开展的调查概览<sup>97</sup>**

	2017	欺诈案件	2018	欺诈案件
举报	186	66	364	115
投诉	139	63	153	72
开展的调查	55	38	72	38
投诉/接收比率	75%	95%	42%	63%
调查/接收比率	30%	58%	20%	33%
调查/投诉比率	40%	60%	47%	53%

来源：外聘审计员基于监察办数据编制，2019 年 1 月

106. 只要分析检察和调查办公室自 2015 年以来对欺诈行为进行的尽职调，可明显发现以下几点：

- 虽然 2015 年至 2018 年期间，**每年的案件接收总数**增加了 126%（从 161 起增加到 364 起），但这一年中开展的调查数量仅略有增加（从 69 起增加到 72 起），对欺诈行为的新调查数量有所减少（从 45 起将至 38 起）。
- **案件的优先次序**取决于**检察和调查办公室的资源情况**，尽管监察长回顾说，在这方面，她必须确定可能影响处理时间的优先事项（特别是防止骚扰）。
- **处理欺诈案件的平均时间**如下：**2017 年 4.1 个月，2018 年 5 个月。**
- **欺诈案件的发生地**集中：2018 年，在启动调查的欺诈案件中，有 50%以上集中在 9 个国家（中非共和国、肯尼亚、阿拉伯叙利亚共和国、刚果民主共和国、海地、意大利、巴基斯坦、巴勒斯坦国、也门），其余所有案件来自 30 个国家。

<sup>96</sup> SOP OIGI/17/01，审计进行之时正在修订。

<sup>97</sup> 为了比较逐年的比率，本表只考虑了该年度期间的接收情况和开展的调查。

- **合作伙伴**是 2018 年实际财务损失最大的类别。<sup>98</sup>
- 2017 年和 2018 年，涉及职工的案件（28 起）几乎完全与短期合同人员、国家官员和顾问合同有关，只有一起案件涉及国际专业人员。
- **2017 年和 2018 年，未发现涉及受益人的案件**，尽管事实上确实发生了此类案件。<sup>99</sup>

**未报告的欺诈嫌疑的一个例子：驻孟加拉国办事处  
重复登记罗兴亚受益人<sup>100</sup>**

2018 年 12 月，在对驻孟加拉国办事处进行的外部审计中，发现一起与受益人有关的案件，该案件可被检察和调查办公室定性为欺诈行为。在 2017 年夏天的罗兴亚人难民危机期间，难民的生物识别登记在 10 个月后才完成。2018 年春，利用“全组织受益人和转账管理数字系统”进行的检查发现，受益人中间存在重复身份的问题。在名单所列的总共 424,979 人中，17,018 起重复登记得到确认，而约 34,000 人的身份需要进一步调查，以确定这些人是否重复登记。2018 年 12 月 6 日，核实 393,231 个身份，其中 22,076 人被确认为重复登记，1750 个身份有待分析。因此，我们可以认为，在人口普查结束前的 10 个月内，受益人接受两次登记，不适当地获得了双倍的粮食分配。在审计进行时，不可能排除这构成《反欺诈和反腐败政策》定义的欺诈行为的可能性（第 7 段，a 分段）。因此，外聘审计员在其管理层信函中建议驻孟加拉国办事处<sup>101</sup>向监察长办公室报告这一案件；2019 年 3 月，驻孟加拉国办事处确认同意了这一请求，将案件提交。外聘审计员还在给该办事处的管理层信函中提供了**粮食署因这一案件而遭受的损失的财务估计数**，将重复登记与国别战略计划中用于这一活动的数额联系起来。粮食署对这一数额提出异议，因为重复登记在分发之前已得到纠正。由于处理时间原因，外聘审计员无法核实这一点，因此将由监察长来核实。

107. 在对调查作出答复的实地主任中，近四分之一（22%）抱怨缺乏**检察和调查办公室**与其职工有关的**调查**的信息。监察办认为，应通过实施新的案件管理系统来解决这一问题，如此，各级管理人员将能够更好地获得信息，但须遵守保密要求。如上所述，外聘审计员建议更好地向各级管理人员通报此类案件。<sup>102</sup>更好地了解正在调查的情况将有助于驻国家办事处和区域局主任能够更准确地集中精力预防欺诈行动，节省时间。

108. 检察和调查办公室没有跟踪从事件发生之日至报告之日之间的时间。调查后的后续行动时间也是如此。然而，检察和调查办公室正在实施一项工具，以跟踪案件从开始到结束的生命周期。这一周期应从事件发生之日开始，而不是从报告事件的

<sup>98</sup> 基于这一结果，本报告提出了建议 10。

<sup>99</sup> 见管理层关于驻乌干达和孟加拉国办事处的信函。

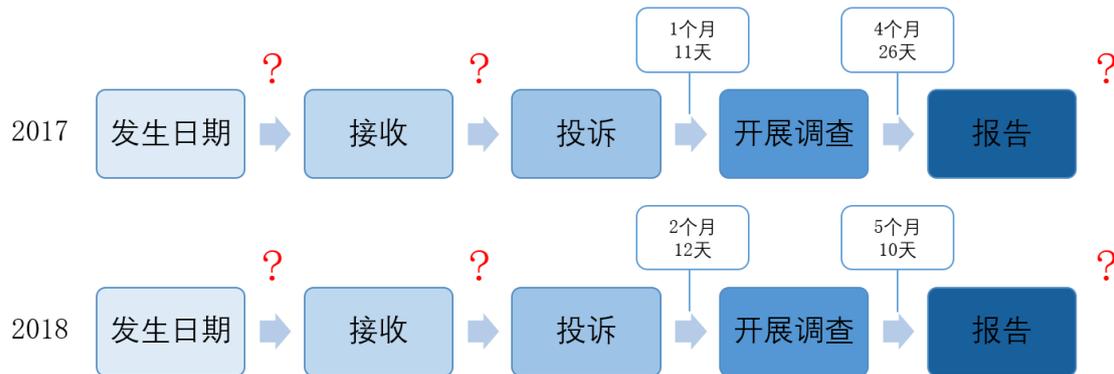
<sup>100</sup> 外聘审计员，基于对驻孟加拉国办事处的实地审计。

<sup>101</sup> 建议 22。

<sup>102</sup> 例如，开发署采用了一项原则，即在相关个人需要了解的情况下，向其通报内部检查专员正在进行的调查，并特别注意从这些调查中吸取的经验教训。

日期开始。目的不是让检察和调查办公室对事件发生日期（按理说，发生时并不为人所知）到报告日期之间的任何延迟负责。相反，目的是为检察和调查办公室配备工具，以便在调查后追踪有关事件的开始时间，更好地评价粮食署对欺诈案件作出反应的能力。通过开展周期跟踪，应能更好地管理每个阶段的时限，特别是调查持续时间。2017年至2018年期间，调查时间增加了18.7%（见图3）。

图 3：2017 年和 2018 年一起欺诈案件的处理时间



来源：外聘审计员，根据检察和调查办公室提供的资料。所示时限是 2017 年和 2018 年开展的 38 项欺诈调查的平均持续时间。

109. 为防止检察和调查办公室不堪重负的风险，特别是在涉嫌欺诈案件的数量似乎将增加的情况下，外聘审计员建议授权主管管理人员调查最不复杂的案件或涉案金额明显很少的案件，特别是考虑到一些办事处现在有反欺诈专家。

110. 由监察长绝对负责调查的做法并不是国际组织内的绝对规则。例如，联合国秘书处将“复杂事项和严重刑事案件”交由调查部门处理，并委托各计划管理人员处理“风险较低的案件”。<sup>103</sup>与不同部门讨论了下放调查权力的各种安排：较小的案件可下放给区域局或所有负责管理人员，为确定事实而开展的初步调查可委托给各区域局的反欺诈专家负责，其余所有调查则由监察办负责。外聘审计员表示倾向于第一类解决办法，认为这是真正防止检察和调查办公室负担过重风险的唯一办法，但同时也表示，粮食署应自行选择采用哪种办法。

**建议 11：外聘审计员建议将处理涉案数额低于某一阈值的简单欺诈指控的权限下放给管理责任人，同时履行通知检察和调查办公室的义务。**

### 2.3.2 估算欺诈涉案金额

111. 自 2017 年以来，年度财务报表报告中宣布的欺诈涉案金额与监察办在年度通报中向资源管理部显示的数字相符：<sup>104</sup> 2017 年为 538,541 美元（其中唯一经证实的欺诈案件涉案 141,198 美元）；2018 年为 1,328,637 美元（其中唯一经证实的欺诈案件涉案 747,286 美元）。

<sup>103</sup> 联合国秘书长 2016 年 9 月 9 日 ST/IC/2016/25 号通函，第 32 和 33 段。

<sup>104</sup> 2018 年 1 月 15 日备审欺诈和涉嫌欺诈案件和 2019 年 1 月 17 日备审欺诈和涉嫌欺诈案件。

112. 监察办在年度通报中将“推定欺诈定义为：虽然没有在书面证据或证词中明确确定为行为人所为，但造成该组织失去宝贵资源的欺诈”。根据财务及司库司的解释，**推定欺诈**是：a) 监察办正在开展调查的欺诈行为；b) 所涉事件造成宝贵资源损失；而已**证实的欺诈行为**则指在监察办完成调查后得到确认（无论年份），并以书面证据或证词得到证实、导致财务报表虚假陈述的行为。

113. 对经证实欺诈所涉金额的估算仅以这些通报为依据，并参考**检察和调查办公室调查报告的结果**。然而，在**2017年和2018年编写的报告中，只有26%载有此类评价**。事实上，由于缺乏具体方法，加上在许多情况下缺乏证据，检察和调查办公室拒绝提供没有可接受证据的估算数。这种谨慎的做法在一定程度上解释了每年通报的数额较低的原因，需要制定合理方法加以应对。外聘审计员建议利用调查结果，为统计目的编制涉案金额的估计数。对此，粮食署认为，**向公众通报与未经证实的欺诈案件的损失数额，特别是根据估计数得出的数字，是不合适的**。然而，粮食署确实承认，为了改进内部控制和风险管理，最好对其可能因欺诈而遭受的损失作出估计。**这一估算数字可提交审计委员会。**

**建议 12：为改进对欺诈风险的内部管理，外聘审计员建议与资源管理部共同制定方法，然后以此为依据，将每次欺诈调查与其财务影响的估算联系起来。**

### 2.3.3 欺诈沟通

114. 正如联合国外聘审计团最近指出的那样，“透明地报告欺诈行为是一个成熟和开放的组织的标志，可以帮助确保改进控制，从长远来看，有助于增强捐助方的信心。随着联合国系统越来越多地发布内部控制声明，这种透明度可以促进向利益相关方作出更诚实的报告。此外，审计团认为，欺诈报告的高度一致性将有助于评估欺诈风险和内部控制框架的充分性”。<sup>105</sup>

115. 然而，粮食署在**欺诈沟通方面仍然滞后**：

- 粮食署仍然缺乏用来进行适当分析和内部沟通的**欺诈登记册**；
- 除了在监察办提交执行局的年度报告和财务报表中提供欺诈数额的估算数和某些统计数字外，粮食署从未编制**关于欺诈的具体年度报告**；<sup>106</sup>
- 按照《反欺诈和反腐败政策》的规定，**向地方当局提交欺诈案件通报**几乎从未得到执行（因为地方当局本身可能也参与了欺诈）：据法律办公室称，只有两起欺诈和腐败案件得到了报告，报告时间分别是2015年和2017年。

<sup>105</sup> 2018年12月4日联合国外聘审计团主席致秘书长的信函。

<sup>106</sup> 例如，在欧洲联盟，欧洲反诈骗局提供了关键的业绩指标（已展开和正在进行的调查数目、初步分析、追回的金额），并强调了某些复杂的调查。联检组在其第15号建议中建议借鉴这一做法。尽管如此，监察办的年度报告可视为包含其中一些这样的信息。

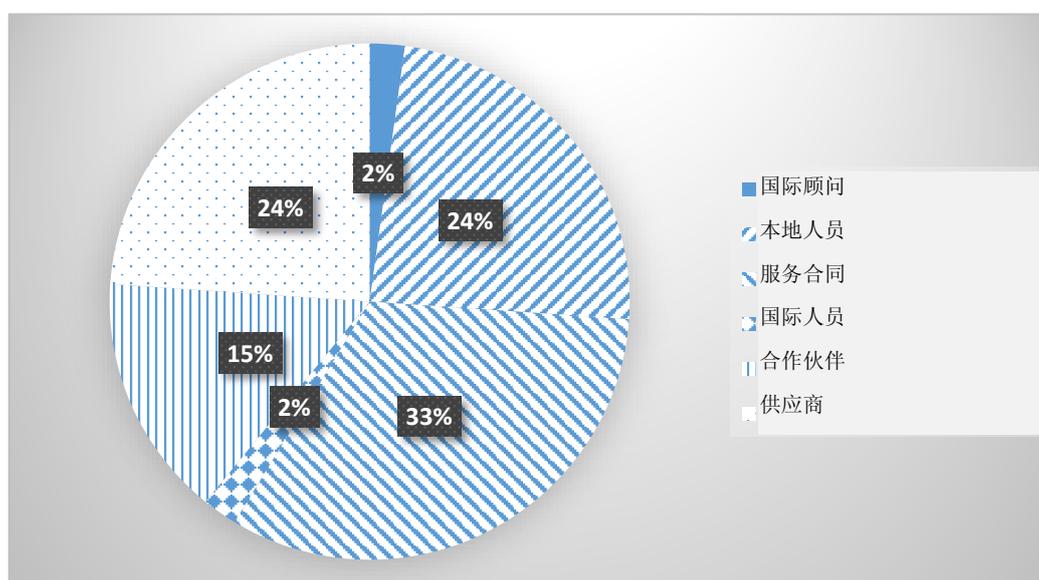
116. 从外部来看，粮食署在反欺诈方面的形象仍然良好。粮食署宣传司司长认识到，欺诈是一个目前远不及骚扰敏感的问题。事实上，一些国家认为，在服务提供商对粮食署形象开展的各种研究中，从未提到欺诈是对公众对粮食署的看法产生负面影响的因素之一。然而，在审计进行时，无法获得关于2018年第三季度之后期间的研究。

## 2.4 弥补

### 2.4.1 制裁

117. 对2017年至2018年期间46份调查报告<sup>107</sup>内容的分析显示，被定罪的欺诈者分布如下。

图4：2017-2018年职工欺诈情况细分



来源：外聘审计员基于检察和调查办公室数据编制

118. 原则上有各种**制裁措施**。在发生涉及职工的欺诈或腐败行为时，系统地建议解雇。还建议粮食署终止与之合作的第三方合同。根据粮食署发布的《惩处事宜做法年度报告》，2015年对欺诈行为采取的惩处措施占所有惩处措施的50%，2016年占40%，2017年占58%。在审计进行时，外聘审计员难以确定2018年与欺诈有关的制裁比例。

119. 过去**20起职工欺诈案件**几乎都涉及实地办事处职工，涉案金额不高。通过分析对这些案件的制裁，不难发现，虽然报告**处理时间**正在缩短，但从**被举报到被有效实施制裁平均耗时16个月**，无论是调查相对有限的案件，还是对特别严重的案件，基本都是如此。仅凭对处理时间的分析，无法确定不同情况下产生重大差异的原因。此外，决策过程也没有追踪。在这方面，人力资源司打算**汇编过去实施的所有制裁**

<sup>107</sup> 2017年编写了24份调查报告，其中2016年对4起案件启动了调查。2018年发布了22份报告，其中2017年对13起案件启动了调查。

和相应的理论依据，这有望进一步提高已开始程序的能见度，并可能加快这些程序的处理。最后，仅凭案件档案的内容，无法确定在制裁程序期间，总部与实地办事处（特别是办事处主任）之间开展过何种接触。

120. 2015年12月题为“粮食署供应商制裁框架”（OED2015/022）的通知规定了制裁涉嫌欺诈的供应商的程序。外聘审计员获悉了与**2017年有关的7起案件和2018年的1起案件**（调查仍在进行中）。2017年实施了两类制裁：永久或临时将涉事方从供应商名单中除名（临时指两年<sup>108</sup>），并有可能对涉事公司适用这一制裁，也有可能对经理实施这种制裁，以防止其今后通过另一家公司签订合同。对于这两个详细研究的两个案例，**都没有要求给予财务制裁或追回款项**。自2018年以来，供应商制裁委员会仍在审理的5起案件的**程序时间**似乎很长，从事件发生至今，为3到5年不等。供应商制裁委员自2018年4月以来没有举行过会议。在外聘审计员分析的7个案例中，从事件发生日期至作出制裁决定，时限**至少为三年**。

#### 2.4.2 追回款项

121. 虽然**追回**粮食署职工或伙伴**挪用的款项**并非易事，但有助于提高《反欺诈和反腐败政策》政策的公信力和履行对捐助方的承诺。

122. 根据监察办向首席财务官发出的年度通知，2015财年，从欺诈案件中追回的挪用款项为234,174美元，2016财年为23,100美元。然而，尽管2017和2018财年明确确认的累计损失总额为817,042美元，但通报并未**说明这两年追回的任何数额**，此前未收回的数额更是未知数。

123. 外聘审计员认为，即使涉案数额不大，也应更好地遵循粮食署执行的**追回程序**，并应明确记录这些程序的结果。

### 3. 汲取的经验教训

#### 3.1 关于采用的战略

124. 粮食署反欺诈政策的核心是“**零容忍**”原则，这一原则已得到理论的确立，其他国际组织（开发署和粮农组织于2015年、联合国秘书处于2016年）也以这一原则为基础制定了反欺诈政策。正如行业协会<sup>109</sup>所回顾的那样，零容忍原则主要能在政策和沟通方面带来裨益。从字面上看，“零容忍”可能导致对风险的强烈厌恶，这也是一些实地管理人员担忧的地方，因为管理层可能希望保护自己组织免受任何欺诈风险的侵害，而不考虑减轻风险的行动成本。

<sup>108</sup> 供应商实施的欺诈案件和受到制裁委员会惩罚的案件。第一个案件：与中非共和国汽车维修收费有关的欺诈行为。第二个案件：与土耳其转售产品的性质，及其不遵守环保规定（虚假健康、安全和工作条件证书）有关的欺诈行为。

<sup>109</sup> 内部审计师协会和美国注册舞弊调查师联合会。

125. 粮食署在 2018 年 11 月提交执行局的《风险偏好声明》<sup>110</sup>中恰如其分地表示，该原则对于欺诈这一类诚信风险“**高度厌恶**”。然而，根据与实地管理人员的交流，特别是在最容易受到这种风险影响的国家，这种**毫不妥协的态度并不适用于实地**，这威胁到整个《反欺诈和反腐败政策》的公信力，并进一步加剧了欺诈报告不足的现象。因此，在提高其减少欺诈风险战略效力的同时，粮食署必须制定一项**接受残余风险的战略**，该战略应针对每一个优先进程和国家来确定，同时获得管理层的批准，并向捐助方公布。

126. 为此，粮食署必须在其**战略**及企业风险管理司制定的**2018-2020 年打击欺诈和腐败行动计划**的基础上再接再厉；作为对比，粮农组织刚刚于 2018 年 10 月通过了一项 2018-2021 年行动计划。该战略优先重视预防而不是发现，指出“预防欺诈比发现欺诈更容易”。对一个注定要在高风险环境中运作的组织来说，这一论断需要商榷。该计划 2018 年夏季版本中提出了三个目标：i) 提高对预防及管理欺诈风险的认识和能力；ii) 澄清反欺诈和反腐败政策方面的职责和责任；iii) 改进流程、信息、报告和工具（指标、参数和指示板），以及提供咨询意见的能力。

127. 粮食署的计划分为三个阶段：

- 2018 年 8 月至 2019 年 5 月：培训面临欺诈风险最大的职工（开展实地考察、在区域局部署 4 个专门的 P4），收集内部反馈意见，与其他组织进行比较并制定计划；
- 2019 年 6 月至 2020 年 2 月：改进各项反欺诈和反腐败政策和工具，提高区域一级的能力；
- 2020 年 3 月至 2020 年 7 月：提高所有职工对反欺诈和反腐败标准的认识。

128. 该计划**第一阶段**于 2018 年秋季启动，2018 年 11 月在尼日利亚开展了培训活动，2018 年 12 月在南苏丹开展了培训活动。计划在 2019 年开展更多的培训活动。

129. 根据该计划，预防欺诈工具要到 2020 年 3 月开始的第三阶段才能实施。然而，外聘审计员注意到**实地管理人员期望很高**：在 2019 年 1 月接受调查时，虽然只有 44% 的驻国家办事处主任期望该司提供培训支助，但其中 86% 的人请求就如何执行该政策提供具体指导，半数的主任表示在执行该政策方面存在困难。

130. 因此，似乎应该**加快执行速度，并把战略的重点放在优先事项上**。为了从地域角度确定这些优先事项，外聘审计员利用内部审计办公室为自己的计划拟订工作开发的工具，开展了一项工作。根据金融影响因子以及欺诈和腐败概率因子，在粮食署开展业务的 84 个国家中，确定了一份**欺诈风险最高的 20 个国家的清单**：

---

<sup>110</sup> 风险和合规顾问、风险登记册、积极廉正审查、年度保证声明、检察和调查办公室的各种产出（调查、内部控制弱点报告、管理层信函、内部控制建议报告）。

表 6：粮食署开展业务的 20 个欺诈风险最高的国家

驻国家办事处	财务影响因子	欺诈和腐败概率因子	总分（最高 10 分）
也门	5.0	3.6	7.1
土耳其	5.0	3.2	6.5
中非共和国	4.0	4.0	6.4
黎巴嫩	4.0	3.8	6.2
南苏丹	4.0	3.8	6.0
乍得	4.0	3.6	5.7
索马里	4.0	3.6	5.7
尼日利亚	4.0	3.6	5.7
阿富汗	4.0	3.6	5.7
阿拉伯叙利亚共和国	4.0	3.5	5.6
苏丹	4.0	3.4	5.5
刚果民主共和国	4.0	3.3	5.4
乌干达	4.0	3.3	5.3
伊拉克	4.0	3.2	5.2
埃塞俄比亚	4.0	3.2	5.1
肯尼亚	4.0	3.0	4.8
约旦	4.0	2.8	4.5
孟加拉国	4.0	2.8	4.5
马里	4.0	2.7	4.3
尼日尔	4.0	2.1	3.4

来源：外聘审计员基于内部审计办公室数据编制

131. 为了管理这一风险，粮食署可动用若干机制。<sup>111</sup>然而，对于这 20 个风险最高的国家，似乎：<sup>112</sup>

- 在 30% 的案件中，欺诈在风险登记册中并未列作风险，在只有 10% 的案件中，这种风险在风险登记册中被评估为“高”风险；
- 所有驻国家办事处主任确认，他们在 2017 年度通报中考虑到了欺诈行为，但据观察，2017 年或 2018 年因欺诈行为而受到检察和调查办公室的调查的 80% 的人并未采取任何缓解措施；
- 这些办事处中只有 45% 安排了一名驻地风险和合规顾问。

<sup>111</sup> 《风险偏好声明》（WFP/EB.2/2018/5-C/2）。

<sup>112</sup> 20 个国家中，每个国家对这些机制的使用概况详见附件 II。

### 3.2 关于政策成本

132. 根据估计数（见附件 III），自 2016 年以来，拨给**欺诈预防、侦查和应对政策的预算**似乎大幅增加。2016 年的支出为 **237 万美元**，**2019 年可能为 383 万美元左右**。<sup>113</sup>

133. **导致政策费用增加的因素**是企业风险管理司的权力增加，检察和调查办公室负责推定欺诈调查的职工人数增加。2019 年，拨给反欺诈和反腐败政策的预算估计数的一半以上由检察和调查办公室使用（383 万美元中的 258 万美元）。

134. 为执行 2018-2020 行动计划草案，企业风险管理司认为，需要按照执行局 2018 年 11 月批准的《2019-2021 年管理计划》的建议扩大预算。《2019-2021 年管理计划》允许其在实地办事处增加两个员额，并增加一个专业员额，负责落实建议。

135. 尽管支出不断增加，但与反骚扰政策不同的是，管理计划中并没有为反欺诈和反腐败政策制定管理方面的关键业绩指标。在缺乏这类指标的情况下，外聘审计员无法断定作出更多努力是否有助于提高反欺诈和反腐败政策的效力。

### 3.3 关于责任分工

136. 粮食署的反欺诈和反腐败战略的依据是“三道防线”概念。这种做法合理与否暂且不谈，但这种分工的结果是：**第一道和第二道防线的责任可以合并**（例如由实地主任或总部各司司长一人承担）；**第三道防线和前两道防线之间的隔离也可以做出激进的解释，可能导致管理层不愿触及涉及其团队的欺诈案件**（见建议 4），因此实际上增加了各负责方的工作的复杂程度。

137. 虽然**粮食署近年来大大加强了第三道防线**，但现在似乎有必要**加强第二道防线**，以便让管理人员更好地参与欺诈管理，对欺诈案件作出更快的反应，并鼓励加大报告频率，以交换对指导活动有用的信息。

138. 要开展这一行动，不一定需要**增加第一道和第二道防线的反腐败和反欺诈资源和能力**。相反，可以通过具体的回应，建立健全且明确的程序，取得重大进展。

139. 在不影响正在进行的关于粮食署各区域局定位的讨论情况下，**粮食署各区域局**应对反欺诈和反腐败战略发挥更具决定性的**贡献**，因为其中一些区域局现在有一名或多名受过培训的专业人员。在开展实地办事处审计期间，外聘审计员注意到各区域局对各驻国家办事处开展了积极的监督。然而，仍有改进的余地，因为在 2019 年 1 月受访的驻国家办事处主任中，只有一半的人表示对其区域局在反欺诈和反腐败政策方面提供的支持感到满意，18%的人表示不满意。

140. 在制定这种权力下放办法时，应采用面临同样欺诈和腐败问题的**联合国各组织在实地采取的联合立场和战略**，2018 年在孟加拉国或乌干达发生的案件证明了这一

<sup>113</sup> 参见本报告附件 III。

点。然而，2019年1月，50%的区域局主任和58%的驻国家办事处主任表示，他们从未在联合国国家工作队一级处理过与打击欺诈和腐败有关的问题。考虑到粮食署的地位和活动，粮食署今后应在打击联合国实地机构内的欺诈和腐败方面发挥主导作用。

**建议 13：外聘审计员建议，为欺诈和腐败易发国家的国家主任制定采取与联合国国家工作队一级共同立场和战略的目标。**

## V. 鸣谢

141. 审计小组谨向企业风险管理司和监察长办公室表示感谢，两个部门为本报告作出了重大贡献。同时，感谢审计员所审计的实地办事处，感谢各主任与审计员分享观点和经验。

以上为审计意见。

### 附件 I：实地管理人员的意见

根据外聘审计员于 2019 年 1 月收集的 6 名区域局主任（占总数的 100%）和 36 名驻国家办事处主任（占总数的 43%）的答复：

- 1) 83%的区域局主任和 92%的驻国家办事处主任认为，他们**充分了解反欺诈和反腐败政策及其执行情况**。
- 2) 83%的区域局主任和 89%的驻国家办事处主任表示，他们**了解反欺诈和反腐败政策的基本概念**。
- 3) 只有 44%的驻国家办事处主任**期望企业风险管理司提供培训**，86%的人期望得到各种**指导**。
- 4) 67%的区域局主任和 67%的驻国家办事处主任认为，他们的**职工对反欺诈和反腐败的政策有充分的认识且获得了充足的培训**。
- 5) 50%的驻国家办事处主任表示，他们**对其区域局在反欺诈和反腐败方面提供的支持感到满意**，其中 18%的人表示**不满意**。
- 6) 只有 56%的驻国家办事处主任认为，他们**被要求系统地将任何推定欺诈案件提交检察和调查办公室**。
- 7) 22%的驻国家办事处主任表示，他们**不甚了解检察和调查办公室开展的涉及其职工的调查**，22%的主任表示，他们**不甚了解可能影响其办事处职工的利益冲突**。
- 8) 39%的驻国家办事处主任认为，**检察和调查办公室处理欺诈指控的时限太长**。
- 9) 50%的区域局主任和 58%的驻国家办事处主任表示，他们**从未在联合国国家工作队一级处理过与打击欺诈和腐败有关的问题**。
- 10) 83%的区域局主任**未报告任何特别困难**，50%的驻国家办事处主任承认遇到一个或多个困难。
- 11) 100%的区域局主任**没有任何特别建议**，53%的驻国家办事处主任提出一项或多项建议。

来源：外聘审计员。

## 附件 II：粮食署在开展业务的 20 个欺诈高风险国家打击欺诈的努力

国家	得分 总分 10 分	是否有 风险和 合规顾问	2018 年风险 登记册中的 欺诈风险 等级	2017 年提交 保证声明 2.4*	积极廉正 审查	监察办 2017 年 和 2018 年开展 的调查数量	正在开展的 调查	内部控制 弱点报告/ 内部控制 风险报告 2017 和 2018
也门	7.1	是	中	是	正开展调查	7		
土耳其	6.5	是	中	是		2		1
中非共和国	6.4	是	缺失	是	2016-2017	6		1
黎巴嫩	6.2		另一项风险 的影响	是	2016-2017			
南苏丹	6.0	是	中	是	计划于 2019 年 启动	1		1
乍得	5.7	是	缺失	是	计划于 2019 年 启动	3		
索马里	5.7		另一项风险 的原因	是		1	1	
尼日利亚	5.7	是	另一项风险 的影响	是				
阿富汗	5.7	是	中	是		1	1	
阿拉伯叙利亚 共和国	5.6		红色	是	2016	7		1
苏丹	5.5	是	红色	是				
刚果	5.4		另一项风险 的影响	是	2016-2019 (计划)	4	3	
乌干达	5.3	是	红色	是	正开展调查	1	2	
伊拉克	5.2		中	是		2		1
埃塞俄比亚	5.1		缺失	是				
肯尼亚	4.8		缺失	是		7		2
约旦	4.5		中	是	2016			
孟加拉国	4.5		缺失	是				
马里	4.3		缺失	是		1		
尼日尔	3.4		中	是		1		

\* 2.4 办事处/司在查明和评估风险时考虑了欺诈的可能性。  
执行干事要求确保风险评估包括对潜在欺诈风险的审查。

来源：外聘审计员。

附件 III：2016-2019 年反欺诈和反腐败政策费用估算<sup>1</sup>（美元）

	2016	2017
检察和调查办公室	2 000 000.00	1 803 019.58
内部审计办公室	-	82 700.00 <sup>2</sup>
企业风险管理司/财务及司库司 <sup>3</sup>	6 262.00	213 315.00
企业风险管理司差旅成本	-	-
职业操守办公室 <sup>4</sup>	106 000.00	121 000.00
风险和合规顾问	313 561.00	452 136.00
注册欺诈审查师费用	-	94 500.00
<b>合计</b>	<b>2 425 823.00</b>	<b>2 766 670.58</b>

	2018	2019（估算）
检察和调查办公室	2 244 212.57	2 578 228.20
内部审计办公室 <sup>5</sup>	184 008.09	184 008.09 <sup>6</sup>
企业风险管理司	213 315.00	436 590.00
企业风险管理司差旅成本	37 237.00	27 080.00
职业操守办公室	121 000.00	137 000.00
风险和合规顾问	437 181.40	464 284.80
注册欺诈审查师费用	217 500.00	
<b>合计（美元）</b>	<b>3 454 454.06</b>	<b>3 827 191.09</b>

<sup>1</sup> 关于这 20 个国家使用这些工具的概况，请参见附件 III。

<sup>2</sup> 见本报告附件 III。

<sup>3</sup> 数字由相关司提供。在没有数字的情况下，外聘审计员提供了估计数。

<sup>4</sup> 欺诈风险评估成本。

<sup>5</sup> 企业风险管理司于 2017 年设立。

<sup>6</sup> 总费用与管理利益冲突，以及每年向负责分析所报告的利益冲突的办公室支付额有关。

## 附件 IV：粮食署在反欺诈内部控制方面的业绩概览

《欺诈风险管理指南》 内部控制的组成部分和 相关的欺诈风险管理 原则 <sup>1</sup>	反欺诈内部控制行动	粮食署绩效 <sup>2</sup>
<b>1) 控制环境</b> <b>与欺诈风险有关的</b> <b>治理：</b> 粮食署制定并 分发了一项欺诈风险 管理计划，该计划符合 执行局和管理层期望， 并表明它们致力于在 欺诈风险方面恪守高度 的廉正和操守价值观。	在粮食署内培育反欺诈文化，特别是秉持“高层基调”原则	+ 粮食署根据最佳原则制定了反欺诈和反腐败政策，并定期就这一政策进行沟通
	- 确认流程	+ 在招聘过程中建立的确认流程
	- 冲突披露流程	- 15%的 D1/D2 在 2018 年未遵守《年度利益冲突和财务披露计划》的时限 = 1830 名职工中有 4 人在 2019 年 1 月仍未作出答复， - 由于各级管理人员没有系统地报告利益冲突，程序缓慢
	- 在行为/职业操守准则中记录这种文化	= 制定了行为守则，但对报案要求了解不足
	- 界定和评价内部审计职能	+ 2018 年外部质量审查，2019 年外聘审计员
	- 制定培训课程	= 2018 年 66%的职工接受了强制性培训 = 2017 年至 2018 年期间，122 名欺诈审查员获得认证（成功率为 58%），但对职工的针对性和培训内容有待审查
	- 调查关于欺诈的指控或嫌疑	= 制定了标准作业程序，但 2018 年时限增加 - 案件举报不足（见 2.2.3）
	- 促进采取控制措施，防止、阻止和发现欺诈行为	= 人员招聘和采购过程中尽职调查做法薄弱
- 设立热线和举报人保护机制		- 当地投诉和反馈机制的反馈不足
<b>2) 风险评估</b> <b>欺诈风险评估：</b> 粮食署对欺诈风险开展全面评估，以查明其特有的欺诈风险，估计其可能性和规模，评估现有控制活动，并实施残余欺诈风险管理机制。	- 实施欺诈风险评估流程，同时考虑到欺诈风险、因素和情景。	= 2018 年进行了评估，但有待进一步评估 - 并非对所有流程都进行风险评估 - 区域局和总部在控制驻国家办事处风险登记册和年度业绩计划方面的弱点、报告程序的局限性
	- 让适当的职工参与欺诈风险评估流程	- - 风险和合规顾问在各地部署有限
	- 定期执行欺诈风险评估	= 2018 年 9 月实施最后一项欺诈风险评估（共执行 6 次评估） + 在每份内部审计报告的专门章节中讨论欺诈风险

<sup>1</sup> 积极廉正审查费用。

<sup>2</sup> 数字对应前一年的积极廉正审查费用。

<b>3) 控制活动</b> <b>欺诈控制活动:</b> 本组织选择、制定并推出 <b>预防性和侦测性欺诈控制活动</b> , 以便及时管理欺诈发生或隐蔽风险。	- 定义和记录控制和缓解行动, 并将其与已查明的欺诈风险联系起来	+ 粮食署在电子指南中界定并记录了“粮食署信息网络和全球系统”的控制情况 - 开立银行账户缺少自动控制举例
	- 流程控制 (对账、审查、账单、分析、审计)	= 信息系统中针对欺诈的自动控制措施很少
	- 改变现有的控制措施, 必要时制定和实施新的检测和预防控制措施, 并开发新技术	- 技术司没有反馈, 缺乏参与 (见 2.2.2)
	- 设置主动发现流程	+ 第三条防线的资源越来越多 = 2018 年开展积极廉正审查数量减少 - 《控制弱点报告》中指出的职责分工方面的弱点
	- 授权的局限	+ 2018 年修订采购、财务管理和人力资源授权
	- 监督与第三方的交易	- 实地没有对与供应商和合作伙伴的交易所建立的控制措施作出具体反馈
<b>4) 信息与交流</b> <b>调查和纠正措施:</b> 粮食署建立了一个交流程序, 以获取关于潜在欺诈案件的信息, 并采取协调一致的调查办法和纠正措施, 适当和及时地处理欺诈行为。	- 通过开展交流计划, 宣传欺诈风险评估计划的重要性和本组织在内部和外部对欺诈风险的立场	= 没有制定关于欺诈和反欺诈和反腐败政策的具体报告, 尽管监察办活动报告提及了这一主题 - 受访捐助方认为, 所报告的欺诈案件数量不可信
	- 开发并提供培训, 以提高对欺诈风险的认识	= 2018 年, 66% 的职工接受了强制性培训, 与骚扰政策培训形成竞争 - 职工对“即时报告”的概念知之甚少
	- 实施纠正行动 (惩戒措施等)	= 控制薄弱报告和管理层信函仅供检察和调查办公室参考, 惩戒制裁缓慢, 缺乏后续行动 + 在“国际反腐日”通过电子邮件向所有职工分发年度通告
<b>5) 监测活动</b> <b>监测欺诈风险管理:</b> 粮食计划署选择、制定和开展评价活动, 以确保五项欺诈风险管理原则得到执行并能发挥作用, 并及时向负责采取纠正措施的部门通报欺诈风险管理计划中的任何缺陷, 包括管理层和董事会, 具体视情况而定。	- 定期评估反欺诈控制措施	- 除检察和调查办公室专题报告和国别报告外, 没有开展定期系统性的审查 - 积极廉正审查旨在评估反欺诈控制措施, 但不会定期审查某个流程
	- 内部审计小组或其他行动方使用外聘审计员对欺诈风险管理的评价结果	+ 私营公司和内部审计办公室 (2018 年), 外聘审计员 (2019 年); 2018 年四次积极廉正审查
	- 开发技术支持长期的监测和发现活动	- 实地管理人员未达到预期

来源: 外聘审计员基于内部审计师协会/美国注册会计师协会/美国注册舞弊调查师联合会共同编制的《管理欺诈的商业风险: 实用指南》(2008 年) 编写。

## 文中所用缩略语

ACFE	注册舞弊调查师联合会
ADP	《年度利益冲突和财务披露计划》
AFAC	反欺诈和反腐败政策
CFE	注册欺诈审查师
COSO	特雷德韦委员会赞助组织委员会
ERM	企业风险管理
ETO	粮食署职业操守办公室
FAO	联合国粮食及农业组织（粮农组织）
JIU	联合检查组（联检组）
OIG	监察长和监督办公室（监察办）
OIGA	内部审计办公室
OIGI	检查和调查办公室
OSC	供应链司
OSZ	政策和计划司
RCA	风险和合规顾问
RMR	企业风险管理司
RMR	标准作业程序
TEC	信息技术司
UNDP	联合国开发计划署（开发署）