



联合国
粮食及
农业组织



《监察长办公室章程》

2020年7月

监察长办公室

《监察长办公室章程》

I. 使命

1. 监察长办公室负责开展内部审计调查，监督粮农组织的计划和业务。监察长办公室和评价办公室共同为粮农组织提供全面的独立内部监督。
2. 监察长办公室负责评价和促进改进粮农组织的治理、风险管理和控制程序。监察长办公室向总干事和接受审计的职能和计划部门提供独立、客观的保证和咨询服务，以创造附加值，改进粮农组织的业务。
3. 监察长办公室负责调查有关粮农组织人员不当行为，以及涉及第三方应予制裁行为的指控。监察长办公室向总干事和高级管理层通报从调查中吸取的经验教训，并促进出台相关政策和活动，加强粮农组织业务廉正。

II. 内部审计

4. 内部审计指一个组织内部独立、客观的保证和咨询活动，旨在创造附加值并改进业务。内部审计采用系统、规范的方法评估和提高风险管理、控制和治理程序的成效，助力实现组织既定目标。
5. 为提供保证服务，内部审计需对相关信息进行客观审查，以便对治理、风险管理和控制流程进行独立评估，审计范围涵盖财务、绩效、合规、系统安全和尽职调查等方面。
6. 监察长办公室的保证活动旨在确定管理层制定和解释的粮农组织治理、风险管理和控制程序是否制定充分，并发挥预期效果，足以合理确保：
 - a) 适当确定、分析、管理风险，实现既定计划目标、结果和成果；
 - b) 制定、实施和监测控制措施，确保有效、高效地使用粮农组织的资源，并保护其资产；
 - c) 财务、管理和业务信息准确、可靠、及时；
 - d) 行动符合法定职责要求、法规和规章、政策和程序，以及其他行政指示；
 - e) 出台适当政策和程序，预防、阻止和发现欺诈和其他不当行为。

7. 监察长办公室提供咨询和相关客户服务活动，旨在创造附加值，改进本组织的治理、风险管理和控制程序。内部审计员不承担管理责任，服务的性质和范围与客户商定，包括咨询、建议、促进和培训等服务。
8. 需要保证内部控制措施成效与效率的，不得以此类咨询和相关客户服务活动取代内部审计。
9. 在进行审计规划过程中，监察长办公室应定期与外聘审计员接洽，以优化审计范围，避免重复工作。
10. 监察长办公室应对审计过程中获取的信息应保密，列入审计报告的信息除外。
11. 监察长办公室应根据《国际内部审计专业实务框架》（包括由国际内部审计师协会颁布、由联合国各组织内部审计部门采纳的《道德守则》和《国际内部审计专业实务标准》），以及监察长办公室的政策、标准和准则开展内部审计工作。

III. 调查

12. “调查”指为查明事实而开展的正式调查。监察长办公室通过审查关于不当行为或其他违规行为的指控或信息，确定指控是否属实；若是，则确定应承担责任的个人或机构。
13. 监察长办公室应评估并调查针对粮农组织人员行为不当的指控，例如：欺诈和腐败；滥用特权和豁免权；性剥削和性虐待；性骚扰；工作场所骚扰和滥用职权；报复举报人；或不符合《国际公务员行为标准》的任何其他行为。
14. 监察长办公室应评估和调查粮农组织执行伙伴、供应商和其他第三方涉嫌欺诈的指控和其他应予制裁的行为。
15. 若道德操守办公室认定存在表面证据确凿的报复情形，收到移交案件后，监察长办公室应就相关投诉开展调查。
16. 监察长办公室应提供举报机制，便于粮农组织职工和其他人员提交有关粮农组织职工行为不当的投诉或信息，以及对粮农组织活动和计划第三方涉嫌欺诈的指控及其他应予制裁的行为。此类举报应保密受理，并可匿名进行。监察长办公室不会对提供有关行为不当信息的个人采取任何报复措施。然而，蓄意提出不实举报或提供虚假或误导性信息的，或明知故犯的，构成不当行为，监察长办公室可能启动调查。
17. 监察长办公室全权负责粮农组织的所有调查工作。

18. 监察长办公室可主动对欺诈、腐败和其他渎职行为易发的高风险领域进行廉正审查。
19. 监察长办公室应确保文件和实物证据等与调查相关所有信息的安全性和保密性，并对投诉人和证人身份保密。
20. 监察长办公室应审查调查结果，以确定与欺诈和其他不当行为有关的趋势以及内部控制机制的系统性缺陷。
21. 监察长办公室应从调查结果中总结经验教训，以引起重视，促进廉正建设，防止发生欺诈和不当行为。
22. 对监察长不当行为的指控应报告总干事，总干事应立即通知财政委员会主席，并就如何处理指控征求监督咨询委员会的意见。监督咨询委员会应安排独立外部调查机构进行初审。根据审查结果，监督咨询委员会应向总干事和财委主席提出建议，说明是否应当结案，还是应进一步提交初审机构以外的独立外部调查机构进行调查。根据调查结果并结合监督咨询委员会的建议，总干事将与财委进行磋商，决定是否结案或启动纪律处分程序。
23. 对监察长办公室其他人员不当行为的指控应提交监察长，监察长应安排一个独立外部调查机构进行初审。如有必要进行调查，监察长应与监督咨询委员会磋商，然后将该指控移交初审机构以外的其他独立外部调查机构进行调查。
24. 监察长办公室应根据国际组织和多边金融机构调查办公室认可的《统一调查原则和准则》、粮农组织《内部行政调查准则》，以及任何其他相关行政规定（包括监察长办公室的政策、标准和准则）开展调查。

IV. 任命监察长

25. 监察长任期七年，不得连任；任期结束后不得在粮农组织任职。
26. 总干事应任命技术过硬、专业合格、具有内部监督相关经验的人员担任监察长；具有国际组织工作经验者优先。
27. 总干事根据监督咨询委员会的建议，在与财政委员会磋商后作出任命决定。有正当理由终止监察长任命的，须经与监督咨询委员会和财政委员会协商后，方可终止任命。

V. 问责和权限

28. 监察长在职能上向总干事报告并对总干事负责，但这不影响监察长根据本《章程》独立履职尽责。
29. 为有效履职，监察长须征求监督咨询委员会的意见。
30. 监察长应制定与粮农组织《战略框架》和治理机构决定一致的内部监督战略。
31. 监察长应根据监督战略，并结合管理层确定的任何风险或控制问题，制定基于风险的两年度监督计划。两年度监督计划应至少每年更新一次，并应灵活调整、与时俱进，以满足新需求，解决新问题。监察长应将拟议计划和年度更新提交监督咨询委员会审查，并提交总干事同意。需征询总干事同意的规定并不妨碍监察长对职责范围内认为必要的任何其他领域进行审计。
32. 监察长应向总干事和监督咨询委员会报告监察长办公室根据经批准的监督计划（包括对计划的任何修改）和商定的主要业绩指标所取得的业绩。
33. 监察长应制定并维护质量保证和改进计划，该计划涵盖内部审计和调查活动的所有方面，并包括内部和外部评估。监察长应至少每五年对每个职能领域进行一次外部评估。监察长应向总干事和监督咨询委员会通报内部和外部评估结果，以及根据任何相关反馈建议采取的后续行动。
34. 如有必要，监察长可发布补充准则和标准业务程序，以完善本《章程》并促进监察长办公室履职。
35. 出于履职需要，监察长办公室可全面、自由、及时地查阅粮农组织的任何/所有记录、电子数据、实物财产，并联系相关人员配合调查。为促进高效履职，监察长办公室可与粮农组织各级工作人员和其他人员直接沟通。
36. 管理人员和其他人员应全面配合监察长办公室开展内部审计、调查和其他审查。

VI. 独立运作

37. 监察长在履职过程中保持业务独立性，不受任何干涉，包括独立决定监察长办公室的活动、活动范围、程序、频率和时间安排、记录查阅和结果通报等。
38. 监察长可自由、不受限制地与监督咨询委员会、财政委员会、外聘审计员和理事会独立主席沟通。

39. 监察长应每年向财政委员会确认监察长办公室内部审计和调查活动的业务独立性。
40. 监察长和监察长办公室工作人员应遵守《国际公务员行为标准》，并酌情遵守国际内部审计师协会《道德守则》；在履行本《章程》规定的职责时，应始终秉持并贯彻廉正、客观、保密、专业原则。
41. 监察长和监察长办公室工作人员不得在监察长办公室审查的活动中承担业务职责。具体而言，监察长办公室工作人员不得：
- a) 在本组织从事任何业务性工作；
 - b) 启动或批准与监察长办公室无关的业务；
 - c) 指导非监察长办公室工作人员的活动，除非这类人员被适当分派到审计小组或以其他方式协助监察长办公室开展工作。
42. 监察长和监察长办公室工作人员在进行审计工作时，应避免审计自己在审计开始前三年内曾负责过的特定业务。
43. 监察长和监察长办公室工作人员应避免实际、疑似或潜在的利益冲突情况，以防这些利益冲突影响其判断，导致无法正常履职。监察长办公室工作人员应向监察长和/或道德操守官员披露任何实际、疑似或潜在的利益冲突情况。
44. 监察长应提请监督咨询委员会注意任何有损监察长办公室独立性、客观性和专业性的情况。
45. 监督咨询委员会为监察长的绩效评估提供意见和建议。

VII. 报告

A. 审计报告

46. 监察长办公室应向总干事提交审计报告，并抄送被审计单位、职能部门或计划的负责人，以及外聘审计员。所有审计报告可供监督咨询委员会查阅。
47. 监察长办公室应尽量在完成实地审计工作后三个月内，发布最终审计报告。
48. 监察长办公室应就其审计报告初稿、为落实审计建议而采取的整改措施，以及完成商定行动的时间表征求管理层意见。监察长办公室应考虑规定期限内收到的管理层答复，并酌情将其纳入最终报告。

49. 总干事应确保主管职能部门回复监察长办公室的建议，并确保商定的行动得到妥善落实。

50. 因主管职能部门未能落实商定的监督建议而给本组织带来无法接受的风险，且监察长认为高级管理层默示接受此等风险的，监察长办公室可以将此事项上报总干事协调；协调未果的，可上报监督咨询委员会和财政委员会。

51. 监察长可自行决定将任何审计报告及相关问题，连同总干事关于此等事宜的意见，提交财政委员会；粮农组织其他成员要求提供报告的，应予以提供。

B. 调查报告

52. 监察长办公室应向总干事提交调查报告，供考虑采取纪律处分措施或其他行动。监察长办公室应将有关第三方应予制裁行为的调查报告提交供应商制裁委员会主席。

53. 调查报告及相关材料均属机密文件，经监察长或总干事授权披露的除外。

54. 调查发现可信证据，证明发生了性质严重的犯罪行为的，监察长办公室应建议总干事酌情将案件移送国家执法机关。

55. 在调查中发现控制措施或程序存在系统性缺陷，或条例、细则或政策存在不足的，监察长办公室应提交经验教训报告，并提出弥补缺陷的建议。

C. 活动报告

56. 监察长办公室应向总干事和监督咨询委员会提交季度活动报告，说明工作计划落实情况及任何变动、监察长办公室建议落实情况；相关进展和新兴趋势；以及审计和调查活动的主要结果。

D. 年度报告

57. 监察长应编写监察长办公室活动年度报告，并提交监督咨询委员会和财政委员会，同时抄送外聘审计员。报告应纳入以下信息：重大审计结果和审计或调查中发现的系统性缺陷；管理层为落实监察长办公室建议所采取的行动；调查案件、调查状况和最终处理结果，包括调查结果摘要和采取的处分或行政措施；报告披露情况；质量保证和改进计划；监察长办公室资源；财政委员会可能要求的其他事项。应在年度报告中确认监察长办公室独立开展业务，在履行监督职能时未受到任何干预。年度报告是一份公开文件，以本组织所有六种正式语文编制，并在粮农组织网站上公布。

E. 报告披露

58. 在审计报告和调查结果经验教训报告发布后一个月内，应将报告的内容提要按原样（原始内容和原语种版本）公布在监察长办公室网页上。出于保护安全或隐私需要，监察长可自行决定编辑内容提要，或在特殊情况下选择不公布全文内容。
59. 若粮农组织常驻代表书面请求提供具体报告，应在收到请求后三周内向其提供完整报告。报告应按原样（原始内容和原语种版本）提供。常驻代表应根据本条规定收到的任何报告视为机密，不得公开披露其中的任何内容。
60. 若共同资助某计划和业务的机构资源伙伴书面请求获取有关计划和业务的审计报告，可向其提供完整报告，但该资源伙伴应在请求函件中承诺将收到的报告视为机密资料，且不公开披露报告中的任何内容。
61. 出于保护安全或隐私需要，监察长可酌情编辑报告，或在特殊情况下选择不公开报告全文内容。监察长应向请求提供报告的常驻代表说明理由。
62. 监察长应在监察长办公室的年度报告中列入报告披露信息，包括请求披露次数；请求结果；并确认请求方就所披露信息遵守了保密原则。监督咨询委员会应在每次会议上对编辑或拒绝提供报告的情况进行事后审查，审查结论应列入监督咨询委员会年度报告。

VIII. 资源

63. 总干事应确保监察长办公室获取必要资源，包括适当的人员配备、充足的资金和适当的培训，以有效履职并保持独立运作。监督咨询委员会可就监察长办公室的人员配备和财务资源问题向总干事和财政委员会提出建议。
64. 除粮农组织正常计划预算拨款外，自愿捐款资助的活动应拨付适当比例的间接支持费用，为内部审计与调查活动提供资金支持。
65. 根据粮农组织的条例、规则和政策，监察长负责管理监察长办公室的人力和财政资源，且有权支配这些资源。
66. 监察长应遴选并管理一支知识完备、技能全面、经验丰富的审计和调查人员队伍，以满足本《章程》要求。

IX. 合作

67. 监察长办公室应与联合国系统其他组织的内部监督办公室保持联络和合作，以促进采纳最佳方法，并加强监督一致性。
68. 监察长办公室应促进或参与机构间活动审计，如与联合国系统其他组织内部审计办公室联合开展的“一体化行动”计划、多伙伴信托基金或联合计划等。
69. 监察长办公室应与其他国际组织和伙伴机构的调查办公室合作，打击欺诈和其他腐败行为。
70. 监察长办公室可委托联合国系统其他组织的监督办公室开展内部审计和调查活动，也可代表联合国系统其他组织的监督办公室开展此类活动。

X. 批准和修订

71. 经总干事批准，本修订版《章程》于 2020 年 3 月 25 日暂时生效。随后经过进一步修正，并由 2020 年 6 月举行的财政委员会第一八〇届会议批准。
72. 监察长应定期（至少每三年一次）审查《章程》，并在必要时提出修改建议，供监督咨询委员会审查和总干事批准。任何修订均应提交财政委员会批准。