



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
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

财政委员会

第一七二届会议

2018年11月5-6日，罗马

外聘审计员工作计划

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

世界粮食计划署

外聘审计主任

R. Bellin 先生

电话：+3906 6513 2392

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。
其他文件可访问：www.fao.org。



内容提要

- 法国审计院高兴地提交《外聘审计员工作计划》。

征求财政委员会指导意见

- 提请财政委员会注意有关世界粮食计划署审计活动的《外聘审计员工作计划》并批准供执行局参考。

建议草案

- 根据粮食署《总条例》第 XIV 条，粮农组织财政委员会建议粮食署执行局注意《外聘审计员工作计划》。



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

执行局

第二届例会

2018年11月26-29日，罗马

发行：普遍

日期：2018年10月15日

原文：法文

议题 6

WFP/EB.2/2018/6-B/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 (<http://executiveboard.wfp.org>) 获取。

外聘审计员工作计划

2018年7月至2019年6月

联系人：

R. Bellin 先生

外聘审计主任

电话：066513-2392

Cour des comptes
FRANCE



世界粮食计划署 外部审计

外聘审计员工作计划
2018年7月至2019年6月



**World Food
Programme**

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	6
A. 绩效审计	7
B. 实地审计	8
C. 财务报表审计	9
附件 I:	10
为 2018-2019 年期间绩效审计选定的审计主题清单和后续阶段 可能选择主题的指示性清单	
附件 II:	11
为 2018-2019 年期间实地审计选定的地点清单	

I. 职责和目标

1. 本文件载列了2018年7月至2019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条及其附件以及外聘审计员任命说明均载列了外聘审计员的职责。外聘审计员的职责范围包括招募说明以及外聘审计员服务说明，尤其是执行局批准的详细技术说明。
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成效提出相关意见（《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. 粮食署执行干事负责根据粮食署《总条例》第XIV.6(b)条以及《财务条例》第13.1和13.3条编制并提交财务报表。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. 2016年12月12日，外聘审计员签署了一份聘任函，以确保根据《国际审计准则》第210号标准，明确了解粮食署管理层和外聘审计员各自的义务。
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》，核实财务报表是否在各个重要方面真实公允地反映粮食署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）对财务报表编制工作有着实质性影响的特定内部控制机制。外聘审计员将考虑适用于财务报表编写工作的内部控制措施，以制定适合主题事项的审计程序，但不会对内部控制措施的成效发表意见。虽然这项工作的主要目的是确定财务审计战略，但还可能有助于凸显可用来加强内部控制机制的机遇，并将这些机遇与粮食署分享。
10. 在审查粮食署绩效时，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各项活动、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。

II. 审计和报告

12. 根据职责范围，外聘审计员每年必须发布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）。外聘审计员还必须在提交执行干事的管理建议书中汇报实地办事处（区域局、驻国家办事处和其它办事处）的考察情况。最后，外聘审计员必须审定秘书处提交给执行局审议的关于其建议执行情况的年度报告草案。
13. 通常，有关实地办事处的管理建议书仅送至秘书处。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。此外，外聘审计员并不局限于职责范围，决定编写一份文件提交执行局和执行干事，总结每年观察到的实地情况。
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（2018财年的中期审计于2018年10月15日至26日进行），以便了解并测试内部控制机制；在结账的第一季度进行终期审计（2018财年的终期审计将于2019年2月18日至3月8日进行），以便审查一定量的交易额。
15. 为了开展这两次绩效审计，需要在2018年9月和2019年2月期间向总部派出两个特派团：先由一个筹备特派团敲定审计规划，并确定关键流程，然后再由终审特派团核查控制措施，收集证据并得出结论。
16. 外聘审计员将进行若干实地考察，主要考察驻国家办事处和区域局。这些审计将审查各办事处的管理是否正规，有助于根据选定主题进行绩效审计。还可能对根据影响财务报表领域的风险所选定的样本进行审计。2018年7月至2019年6月期间的实地审计将于2018年10月至12月开展。
17. 在2018年7月1日至2019年6月30日审计期间，向执行局秘书处提交最终绩效审计报告的日期是2019年3月29日；提交最终财务报表审计报告和账目意见的日期是2019年4月12日。

III. 标准和方法

18. 按照《财务条例》第14.3条，将根据《国际审计准则》、粮食署《财务条例》和本文所附的补充职责范围对财务报表进行审计。这些标准是《最高审计机构国际标准》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。
19. 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员选择待审计事项，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。
20. 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开展：了解审计实体、评价内部控制体系、确定重大风险。

21. 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实现高效、成效和经济目标方面的主要关切。因此，审计应当核查重大事项，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能力、妨碍其实现成员国预期成果的任何风险时，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较高，而且其它监督机构近期所进行审计没有对这些领域进行全面审查。
22. 外聘审计员在规划审计工作时，还将考虑自身审计相关领域的能力、可获得的信息，以及粮食署提供的资源和给出的时限。
23. 为了界定 2018 年 7 月至 2019 年 6 月期间的工作计划及多年审计战略，外聘审计员更新了风险分析，进而确定了一系列很可能需要开展绩效审计的控制领域，这些领域对粮食署至关重要，对其实施审计能创造附加价值。
24. 潜在的审计领域数量明显超出 2018 年 7 月至 2019 年 6 月期间计划开展的审计数量（两次）。
25. 附件 1 不仅介绍了第一阶段（2018 年 7 月至 2019 年 6 月）选定的两个主题，还包括多年期工作重点领域的预备清单，以便提高逐年审计规划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参考，尤其可以避免重复工作。
26. 清单中提及的后续阶段的主题仅为指示性主题。外聘审计员仅需审计为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。
27. 附件 II 载有今年将要开展的实地审计活动清单。
28. 在每次审计的业务规划阶段，应开展初步评估，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。
29. 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. 国家总体业务预算

30. 国家总体业务预算是《综合路线图》的核心要素。作为 2016 年实行的重大改革，《综合路线图》旨在调整粮食署的宗旨和战略目标、预期战略结果、预期直接效果、产出和活动以及各国和其他捐助方提供的资源，使其符合联合国的战略目标（可持续发展目标）。为使手段看齐目标和成果，粮食署《财务框架审查》新确立的预算结构力求增强问责制和透明度。

31. 在编制收入和支出预算方面，到目前为止，粮食署依托项目开展工作，每个项目列入粮食署《总条例》制定的一个活动类别¹。这种方法使人从不同角度看待在某国开展的业务，不利于看齐总体政策或追求的目标。
32. 粮食署计划从 2016 年到 2019 年在每个国家实施国别战略计划，调整粮食署战略计划目标，使其符合当地情况。国别战略计划借助一个单一结构，集中一国所有业务和资源，在获得的资源、实现的结果和实现结果期间产生的开支之间建立联系。
33. 国家总体业务预算是在预算方面落实国别战略计划。粮食署的战略目标与驻国家办事处和合作伙伴的活动之间建立了联系，相关预算编制与驻国家办事处预算编制完全一样。
34. 2018 年 7 月，70 个驻国家办事处根据新的预算结构（经批准的国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划）开展活动，同时 12 个驻国家办事处仍在沿用旧的预算结构。
35. 此次审计旨在审查国家总体业务预算管理的成效和效率，特别是在实现粮食署《财务框架审查》提出的透明度目标方面。
36. 此次审计将提出下列关键问题：
 - 国家总体业务预算能否合理保证捐助方规定并经执行局批准的条件得到遵守？
 - 《财务框架审查》提出的费用类别（转移费用、实施费用、调整直接支持费用、间接支持费用）是否具有良好区分度，足以避免重复并确保了解产生的支出？
 - 预算是否根据新的预算结构分配给合作伙伴？
 - 《财务框架审查》实施工作给驻国家办事处的预算管理和工作量带来了什么影响？

2. 防范、探查和惩处欺诈

37. 鉴于活动内容、业务地点、资产性质、高度分散的组织形式和为数众多的交往伙伴，粮食署特别容易面临欺诈风险。正如监察长年度报告所证实，粮食署经常发现欺诈行为，但案件数量一直有限。
38. 粮食署为防范、探查和惩处欺诈投入了大量资源，从 2010 年起更是加大力度，尤其是对人员采取了零容忍政策。题为“反欺诈和反腐败政策”的文件总结了这项打击欺诈和腐败的政策。²

¹ 紧急行动、长期救济与恢复行动、发展项目、特别行动。

² WFP/EB.A/2015/5-E/1，2015 年 4 月 20 日。

39. 粮食署正在重新审视企业风险管理制度，并已设立企业风险管理司，从财务及司库司手中接管这项职能，后者一直负责这方面工作，直到 2017 年为止。新设企业风险管理司还负责内部控制制度的管理工作。
40. 在公共和私营部门，欺诈相关损失一般平均占到总资源的 1%-5%，但在粮食署，2017 年财务报表提及的涉嫌或定案欺诈金额共计 538,540 美元，仅占粮食署总资源的 0.008%。
41. 此次审计旨在审查防范、探查和惩处欺诈和腐败的战略和活动的成效和效率。
42. 此次审计将审查下列关键问题：
 - 粮食署的方法是否符合界定、防范和探查欺诈和腐败的国际标准？
 - 是否正确确认欺诈多发部门？
 - 财务报表每年提及少量欺诈或推定欺诈案件，是否是因实施了特别有效的防范政策？
 - 粮食署实施的欺诈探查机制能否合理保证发现一切欺诈大案？
 - 是否投入适当的资源和手段打击欺诈？

B. 实地审计

43. 外聘审计员的职责范围规定，每年应审计若干区域局和驻国家办事处。
44. 在选择实地办事处时，我们考虑到了风险分析的结果、绩效审计对象办事处的相关性和监督机构上次开展审计的时间。
45. 我们还保证了选定当年计划审查的区域局业务地区的驻国家办事处。
46. 目前，粮食署的大部分干预措施是在发生紧急情况后，在具有重大安全隐患的地区进行的。鉴于这种环境本身很不稳定，开展工作困难重重，我们不排除放弃对一个或多个计划内国家进行实地访问的可能。
47. 虽然我们考虑了所涉及的资金，但是我们有自己的专业判断，在某些情况下，可能不按照严格意义上的财务方法行事。附件 II 载列了一些可能的驻地。
48. 审计将从财务、人力资源、资产管理以及与其他机构间的协调角度，系统地审查粮食署的管理是否正规。
49. 实地审计还将有助于收集对当年进行的两项绩效审计有所助益、以及对于开展粮食署财务报表审计应完成的额外审查有用的信息。
50. 示范基地的建设旨在发展南南合作，并是粮食署《战略计划》的一项要素。在适当的时候，外聘审计员可在实地审计框架内安排审查一个或多个示范基地。若有必要，还会将该主题的概况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

51. 外聘审计员经初步评估后认为，鉴于粮食署主要业务的性质和驻地特点，加上粮食署的结构高度分散，国家一级官员具有较大的自主权，因此其内部控制环境存在较高的内在风险隐患。
52. 2016 年和 2017 年的财务审计经验证明了外聘审计员的初步评估结论，也促使各审计小组（实地审计、绩效审计和财务审计小组）加强协调，以确保在开展财务审计时能恰当考虑实地审计中发现的问题。2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日审计期尤其如此，因为在实施关于欺诈的《国际审计准则》第 240 号标准和关于国家总体业务预算的财务报表 V 审计程序方面，绩效审计涉及的主题（欺诈防范和探查；国家总体业务预算）会对财务审计产生直接影响。
53. 此外，结合上述前两年的经验，外聘审计员指出了财务报表中的两大高风险领域：
 - a) 令人特别警惕的第一个领域是将捐款确认为收入，因为粮食署的运作完全依赖自愿捐款，因此该主题至关重要。在开展 2018 年财务审计时，外聘审计员将继续安排经验丰富的审计师审计收入确认事项，尤其重视执行 2016 年和 2017 年提出的建议，并深入执行直接确认程序。
 - b) 在前几个财年，外聘审计员确定，现金补助规模快速增加，构成高风险领域，因此专派一名经验丰富的审计师对该领域进行深入审查，最终在 2016 和 2017 财年财务审计报告中提出了意见和建议。对于 2018 财年，外聘审计员将借鉴以往经验，审查各项建议的执行情况和这项活动的实地开展情况，尤其是在约旦，现金补助事宜是实地团队的一个重点调查方向。
54. 除了上文提及的重大风险和欺诈风险，外聘审计员得出结论认为，以下账目兼具较高的固有风险和控制风险：
 - a) 现金和现金等价物
 - b) 库存
 - c) 供应商账目、应计费用、采购
55. 对于存在较高组合风险的重要账目，外聘审计员将在中期审计期间进行广泛的内部控制测试，并在终期审计期间进行广泛的验证测试。同时，还将依托第三方的直接确认程序，并考虑到实地审计团队和绩效审计团队报告的任何问题。
56. 为更好探查该风险可能造成财务报表重大错报的情况，审计战略计划在考察实地办事处期间就地开展财务审计工作。

附件 I

为 2018-2019 年期间绩效审计选定的审计主题清单和后续阶段可能选择主题的指示性清单

2016-2017 年/2017-2018 年 (剩余时间)	2018-2019 年	2019-2020 年/2020-2021 年/ 2021-2022 年
审查权力下放工作	国家总体业务预算	绩效评价和国别战略计划
人力资源变动	防范、探查和惩处欺诈	确定现金补助受益对象
审计粮食类损失		粮食署监督职能
在紧急行动开始和结束时， 扩大和缩小资源规模		合作伙伴
		旨在加强能力的私营部门伙伴关系
		机构间协调

附件 II

为 2018-2019 年期间的实地审计选定的地点清单

	2018-2019 年
区域局	内罗毕
	巴拿马
驻国家办事处	孟加拉国
	危地马拉
	海地
	约旦
	乌干达
	坦桑尼亚联合共和国