



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  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

C

# 理事会

## 第一七四届会议

2023 年 12 月 4-8 日，罗马

## 财政委员会第一九六届会议 (2023 年 6 月 5-7 日，罗马) 报告

### 内容提要

财委第一九六届会议审议了与世界粮食计划署（粮食署）有关的一系列财务、预算和监督事项，这些事项随后将提交 2023 年 6 月粮食署执行局年度会议审议。

### 建议理事会采取的行动

请理事会注意财政委员会针对 2023 年 6 月粮食署执行局年度会议所审议事项提出的意见和建议。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

财政委员会秘书

David McSherry

电话：+39 06570 53719

电子邮箱：DavidWilliam.McSherry@fao.org

## 引言

1. 财委兹向理事会提交其第一九六届会议报告，内容如下。
2. 除主席伊梅尔达·斯莫尔契奇女士（乌拉圭）外，出席本届会议的还有以下成员代表：
  - Kristina Gill 女士  
（澳大利亚）
  - Any Lam Chong Leon 女士  
（巴拿马）
  - Mina Rizk 先生  
（埃及）
  - Vladimir V. Kuznetsov 先生  
（俄罗斯联邦）
  - Kaba Urgessa Dinssa 先生  
（埃塞俄比亚）
  - Mohammed Ahmed M. Alghamdi 先生  
（沙特阿拉伯）
  - Kuraya Yoshihiro 先生（日本）
  - Petter Nilsson 先生（瑞典）
  - Miguel Jorge García Winder 先生  
（墨西哥）
  - Ratchanok Sangpenchan 女士  
（泰国）
  - Farid Moustapha M. Sanda 先生  
（尼日尔）
  - Elizabeth Petrovski 女士  
（美利坚合众国）
3. 主席向财委通报以下情况：
  - Kristina Gill 女士（澳大利亚）被指定代替 Emma Hatcher 女士，代表澳大利亚出席本届会议；
  - Farid Moustapha M. Sanda 先生（尼日尔）被指定代替 Tahirou Rahila Rabiou 女士，代表尼日尔出席本届会议；
  - Any Lam Chong Leon 女士（巴拿马）被指定代替 Tomás Duncan Jurado 先生，代表巴拿马出席本届会议；
  - Petter Nilsson 先生（瑞典）被指定代替 Pernilla Ivarsson 女士，代表瑞典出席本届会议；
  - Elizabeth Petrovski 女士（美利坚合众国）被指定代替 Rodney Hunter 先生，代表美利坚合众国出席本届会议。
4. 替补代表简历可从治理机构和法定机构网站下载：<http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/finance-committee/substitute-representatives/en/>

5. 财政委员会第一九六届会议采取线上线下相结合方式召开，一些成员代表在粮农组织总部现场与会，其他成员代表线上与会。财政委员会确认，依照财政委员会《议事规则》第 VII 条，同意暂缓执行与线上线下相结合方式会议不相符的规则。

6. 此外，来自以下成员国的无发言权观察员列席了财委第一九六届会议：

- 阿尔及利亚
- 赤道几内亚
- 布基纳法索
- 科威特
- 佛得角
- 利比亚
- 中国
- 摩纳哥
- 刚果
- 罗马尼亚
- 古巴
- 大不列颠及北爱尔兰联合王国
- 吉布提
- 委内瑞拉玻利瓦尔共和国
- 多米尼加共和国
- 赞比亚
- 萨尔瓦多

## 世界粮食计划署事项

### 2022 年度审定账目

7. 财委审查了粮食署《2022 年度审定账目》。

8. 财委获悉，2022 年粮食署根据《国际公共部门会计准则》要求调整了账目列报方式。粮食署收入（144 亿美元）和确认支出（114 亿美元）分别增长了 50% 和 29%，盈余 30 亿美元。截至 2022 年底，粮食署净资产为 116 亿美元，而根据编制的最初预算为 208 亿美元。2022 年，经与外聘审计员磋商，粮食署根据《国际公共部门会计准则》第 23 条改变了其确认收入的会计政策，重新列报了 2021 年比较数字，期初净资产差额 8 亿美元，为提供更多信息还改变了支出分类和列报方式。财委建议粮食署根据外聘审计员的建议继续调整账目列报方式。

9. 财委对经审计的年度账目和无保留的审计意见表示赞赏。财委注意到粮食署良好的财务状况和绩效，但也注意到高度依赖少数关键捐助方致使粮食署面临筹资风险，建议进一步推动捐助方群体多元化。财委对做出的解释表示赞赏，即报告的极高盈余主要是由第四季度收入与支出确认之间的时间差所致。财委对调整账目列报方式表示欢迎，同时提出关切，即新的收入确认政策可能导致捐助方意图与捐款会计处理不一致。财委获悉，粮食署计划确保多年捐款在捐助方指定的年份支出，同时指出在某些情况下，将在财务报表中提前确认收入。

10. 财委对外聘审计员的报告表示赞赏，注意到报告的结论和建议，并要求管理层提供关于建议落实计划的信息。财委敦促粮食署及时处理这些建议，同时注意到落实某些建议方面十分复杂。重点强调了与现金转账对账财务管理、粮食商品费用确认政策、薪酬支付流程和职工应享权利和负债以及不动产、厂房和设备处置做法有关的建议，以确保进行适当的财务控制。财委获悉，落实某些建议需要新的系统解决方案及时间，并需要根据机构能力进行优先排序。

**11. 根据上述意见和建议，财委建议执行局批准粮食署《2022 年财务报表》以及《外聘审计员报告》。**

### 外聘审计员关于支持服务的报告

12. 财委审查了《外聘审计员关于支持服务的报告》及管理层对建议的回应。

13. 财委敦促粮食署及时落实外聘审计员建议，以减轻风险，确保透明度和良好治理。粮食署管理层确认接受建议，同时指出需进一步评估，以根据业务环境确定落实各项建议的费用。《粮食署管理计划》（2024-2026 年）为审议供资问题提供了契机，用以解决本报告中指出的监督和控制短板。

14. 财委获悉，粮食署在落实业务运作战略时遵守联合国标准及改革举措，并积极参与机构间工作组，如类别管理，自愿针对四个选定类别中的两个类别开展试点工作。2022 年商品和服务采购金额达到 12 亿美元，财委确认粮食署致力于落实有力程序，包括研究可持续方法，如最终完成一项环境、社会和治理战略，其中包括供应商管理。

15. 财委获悉，粮食署在粮食及商品和服务采购中严格遵守联合国全球市场标准，根据估计支出金额对供应商进行三级登记，审查和文件要求随级别升高而增加，针对国际采购和当地采购均规定了具体的文件要求，如针对国际采购的出口文件要求。

16. 财委敦促粮食署确保在区域局、驻国家代表处和总部层面落实各项政策和相关指导。财委确认供应链业务司将在各层面与粮食署合规部门以及供应链委员会密切合作，确保对支持服务实施有力监管。

17. 财委建议，需根据供应商登记的变化更新采购手册及相关指导。财委获悉，供应链业务司正通过当前采购业务流程审查，为粮食署制定精益流程，即将推出综合手册，涵盖食品、货物和服务内容。

18. 财委要求说明粮食署如何在根据专业化细分部分活动的同时集中采购服务。财委获悉，航空或航运等某些专业服务的采购需要技术专长，将通过采购业务流程审查进行可行性审查，确定采购集中程度，并保持诚信公正。财委得到保证，由于这些服务均向供应链业务司司长报告，将保持统一性。

19. 财委欢迎粮食署努力实施新的人员配置框架，并赞赏粮食署优先发布关于保存雇员档案记录的整体指导。财委敦促粮食署确保各区域局采纳并落实这些建议。财委获悉，粮食署仍在不同业务部门开展合同转换工作，特别是附属合同，但致力于减少附属合同工作人员的总体比例。财委提醒道，需要在此方面采取均衡的分阶段方法，同时考虑到粮食署实地活动的紧急性和周期性、对预算外资源的依赖以及合同转换的相关附加费用。

20. 财委忆及加强信息技术政策和相关指导的重要性，并大力鼓励粮食署落实相关建议，这些建议要求审查信息技术状况，促进合理利用系统，并加强技术司监督信息技术系统采购和开发的权力。财委获悉，在新的信息和技术战略（2023-2026年）于2023年4月获得批准后，粮食署正努力进行基础建设，包括加强治理和企业架构。

**21. 根据上述意见和建议，财委敦促粮食署管理层在文件提出的时限内落实这些建议。**

### 外聘审计员关于燃料管理的报告

22. 财委审查了《外聘审计员关于燃料管理的报告》和管理层对建议的回应。

23. 管理层支持《报告》提出的建议。财委欢迎确认17项建议中的3项已得到落实，并期待在2024年底前落实其余建议。

24. 财委强调，必须通过标准化程序有效管理燃料，优先考虑长期协议，减少现金支付，并收集粮食署太阳能发电系统能源生产的有力数据，用于数据分析。

25. 管理层解释称，需进一步审查某些建议，因为需更详细评估落实建议的成本，并根据对工作人员时间和资源的其他需求，确定这些建议的优先次序。

26. 财委得到以下方面的情况说明：

- a) 从部分驻国家办事处的风险登记册中可见，为降低风险，已经关注、管理并定期监测燃料供应短缺问题；
- b) 粮食署的环境管理系统符合ISO 14001标准，其中粮食署驻国家办事处采用环境管理系统的百分比（27%）这一关键绩效指标低于2022年的目标（40%）。

**27. 根据上述意见和建议，财委敦促粮食署管理层在文件提出的时限内落实这些建议。**

### 监察长年度报告和执行干事的说明

28. 财委审查了《粮食署监察长年度报告》和《执行干事关于监察长年度报告的说明》。

29. 财委欢迎监察长办公室（监察办）做出的积极评价以及根据 2022 年开展的基于风险的监督工作未发现实质性短板的结论。财委赞赏了 2022 年较为积极的审计结果，大部分审计结果为部分满意，少数需要改进。财委再次对现金转账、受益人管理、供应链全成本回收原则应用缺乏足够整体指导、合作伙伴管理和计划监测方面屡屡出现的审计结果表示强烈关切。粮食署管理层接受这些关切，并指出，将为这些领域制定可衡量且成本可控的工作计划，并加强实施监测，以取得成功结果。财委与监察长办公室和管理层同样对 D-1 及以上级别的工作人员约占所有调查对象的 5%表示关切。

30. 财委还关切地注意到，投诉和调查案件数量持续增加。财委获悉，每个调查员目前的案件量不可持续，难以实现如期保质完成工作的期望。财委表示，如果这一调查趋势持续下去，将提供支持确保视需提供额外资源，并敦促粮食署管理层在监察长办公室支持下，特别加强预防工作，稳定或扭转这一指控数量的增长趋势。

31. 根据上述意见和建议，财委**建议**粮食署执行局注意到《监察长年度报告》，并**敦促**粮食署管理层利用各种机会，进一步改进报告强调的各领域内容，特别关注监察长反复提及的问题。

### 《2022 年重大风险和控制问题管理审查》

32. 财委审议了《2022 年重大风险和控制问题管理审查》。

33. 财委获悉，粮食署 133 名高级管理人员建设性参与了执行干事的监督活动，所提出的见解与内外部监督结果的证据相印证，为编写管理审查报告提供了依据。财委获悉，尽管在所有领域都取得了进展，但仍需继续关注 2021 年的四大监控领域：职场文化和行为；人才管理和劳动力规划；非政府组织伙伴关系；以及受益者管理和信息技术解决方案。财委获得匿名见解，阐述了从粮食署管理层获得的丰富见解，并概述了在此期间升级的重大事件。

34. 财委对管理审查表示欢迎，对这份重要文件和粮食署管理层关注内部最高控制风险表示赞赏，这些风险与此届会议期间审查的其他文件所提类似问题一致。

35. 财委收到了关于关键技术事项的说明，包括：

- a) 在全球范围内分享执行干事的监督行动结论；

- b) 《内部监控声明》中新出现风险和监控挑战的未来变化，追踪每年的进展情况，确定是否上升为最高控制问题；
- c) 开展能力建设，增加非政府组织管理实地协调中心；
- d) 改善高层基调，例如高级领导层优先考虑职场文化，发布纪律事项做法年度报告，消除人们对纪律处分不公的看法等；
- e) 正开展引进和保留国家工作人员活动；
- f) 实施粮食署反种族主义行动计划；
- g) 对2022年3月粮食署员工就多样性和包容性问题致管理层的联名信的回复情况，以及在哪些领域取得的整体进展，包括新任执行干事重新关注这一问题；
- h) 努力缩短顾问招聘时间；
- i) 持续开展本地人才管理活动。

**36. 根据以上意见和建议，财委：**

- a) **敦促粮食署管理层继续采取文件所述行动，减轻风险，确保粮食署资源得到最高效、最有效利用，并保障其资产价值；**
- b) **建议执行局注意《2022年重大风险和控制问题管理审查》。**

**《外聘审计员建议落实情况报告》**

37. 财委审议了《外聘审计员建议落实情况报告》。

38. 财委获悉，在自2021年6月粮食署执行局会议以来尚未落实的46项建议中，有21项已经完成，落实率为46%；有52项建议仍未落实，包括来自2022年经审计年度账户的27项新建议。

39. 财委收到了有关具体建议的说明，包括：

- a) 由于需要时间来实施内部政策或系统变化，因此，需制定有关逾期未落实建议和延长期限的程序；
- b) 非政府组织管理框架，包括实地协议管理程序，如利用抽查和绩效评价来评估非政府组织合作伙伴的绩效，努力实现数据管理数字化，如启动条目系统跟踪和回复所提问题；
- c) 联合国订票中心对粮食署费用回收工作的影响，并了解到改进中心工作旨在加强对乘客核查和授权的控制，与回收资源并不直接相关。

40. 财委欢迎该报告以及在落实外聘审计员建议方面取得的进展，并要求粮食署管理层向成员提供有关技术问题的书面答复意见。

41. 财委：

- a) 敦促管理层在报告提出的时限内落实其余尚未落实的建议；
- b) 建议执行局注意《外聘审计员建议落实情况报告》。

### 独立监督咨询委员会年度报告

42. 财委审议了《独立监督咨询委员会年度报告（2022年4月1日至2023年3月31日）》。

43. 财委欢迎独立审计咨询委员会报告的在风险管理、网络安全、内部审计以及合作伙伴管理和调查等领域取得的进展。财委注意到独立审计咨询委员会确定的关键风险领域，包括信息技术安全、受益人身份管理、现金转账以及合作伙伴层面的欺诈和腐败问题，并同意独立监督咨询委员会的意见，即粮食署管理层应将这些领域列为优先重点。

44. 财委获悉，独立监督咨询委员会已建议有必要协调监督职能活动，避免重复工作以及对监督工作产生厌倦，这可能会降低其影响和附加值。

45. 关于员工队伍战略规划，财委得到的说明是，虽然这项工作最初在驻国家办事处层面自愿进行，但几乎涉及粮食署的所有职能，目前正努力促进这项工作与国别战略规划编制工作保持一致。

46. 根据独立监督咨询委员会关于驻国家办事处支持模式优化和简化项目的建议，财委获悉，中东、北非和东欧区域办事处正试行该项目，并得到最大程度的关注。驻国家办事处支持模式优化和简化秘书处正转变为项目管理办公室，密切监督试点实施，并衡量进展情况。初步试点如获成功，可推广至其他区域，以便更多了解潜在益处，并制定有力的变革管理程序，从而实施最终解决方案。

47. 财委获悉，捐助方对捐款及相关费用提出的各项条件日益复杂。非标准报告的额外费用通常由捐助方通过其他直接捐款支付，但在驻国家办事处报告要求方面采取了更为统一的方法。

48. 财委：

- a) 认可独立监督咨询委员会所发挥的重要作用，并鼓励其继续开展工作；



- b) **赞赏**独立监督咨询委员会在其职责领域提供的指导，特别是在以下方面：鼓励粮食署继续在协调各项监督职能方面开展工作；落实评价建议；防止不当行为，特别是防止合作伙伴的不当行为；
- c) **建议**执行局注意到该报告。

### 粮食署战略融资机制使用情况报告

49. 财委审议了《粮食署战略融资机制使用情况报告（2022年1月1日-12月31日）》。
50. 财委支持粮食署将战略融资机制作为提高粮食署业务效率和效力的重要手段。财委赞扬粮食署使用此类创新融资机制，并管理相关风险。
51. 财委认识到，增加捐款灵活性，能够提高战略融资机制的成效，鼓励粮食署倡导捐助方增加向粮食署捐款的灵活性。财委指出，战略融资机制，特别是立即反应账户，将受益于捐助方群体更多元化以及捐助方允许由剩余资金灵活补充此类机制。
52. 在对所提问题的答复中，财委得到以下方面的说明：
- a) 努力“重振”立即反应账户，包括一项明确战略融资何时使用相关参数的新指令<sup>1</sup>，2023年的拨款需求预计为5亿美元，需提高捐助方捐款数量；
  - b) 运作全球商品管理基金的成本、机遇和风险，包括必须分离需求规划和采购职能，以加强控制；
  - c) 组织服务融资范围内资本预算编制机制的益处，作为联合国改革工作的一部分，该机制正被用于车辆租赁试点。
53. 财委欢迎粮食署努力促进当地采购和从小农户采购，采购量增长 21%。
54. 财委获悉，根据粮食署执行局核准的动态上限办法（即上限为全球捐助预测的 10%），全球商品管理基金和内部项目贷款机制的上限与 2023 年新的全球捐助预测一致，从 110 亿美元调整为 100 亿美元。
55. 根据上述意见和建议，财委**建议**执行局注意到关于 2022 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间粮食署战略融资机制利用情况的报告。

### 计划支持和行政平衡账户储备金的使用

56. 财委审查了《计划支持和行政平衡账户储备金的使用》报告。

<sup>1</sup> 立即反应账户—粮食署拯救生命紧急储备金（2022年6月）。

57. 财委获悉，尽管最新的 2023 年全球捐款预测从 110 亿美元减少到 100 亿美元，但计划支持和行政平衡账户的预计余额仍远远高于相当于 5 个月计划支持及行政管理支出的目标水平，因此，粮食署管理层提议向立即反应账户结转 1 亿美元。财委获悉，这一结转不会对计划支持和行政平衡账户储备金的良好余额情况产生不利影响。

58. 财委注意到，由于苏丹的特殊情况，今后可能需要请求批准补充自保特别账户。

59. 根据上述意见和建议，财委：

- a) 注意到所提供的计划支持和行政平衡账户相关信息以及该账户 2023 年的余额预测；
- b) 建议执行局批准从自保特别账户向立即响应账户结转 1 亿美元，加强后者资金水平。

## 其他事项

### 第一九七届会议日期和地点

60. 财委获悉，下届会议定于 2023 年 10 月 30 日至 31 日在罗马举行。

### 参考文件

- 执行干事关于 2022 年《总规则》第 XIII.4 (f) 条下捐助和费用减免的报告  
(doc. FC196/INF/2)