



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

## 第一七九届会议

2025 年 12 月 1-5 日，罗马

## 财政委员会第二〇四届会议 (2025 年 6 月 9-11 日，罗马) 报告

### 内容提要

财委第二〇四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 2025 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

提请理事会注意财政委员会针对 2025 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

## I. 引言

1. 财委兹向理事会提交其第二〇四届会议报告，内容如下。
2. 除主席 Mina Rizk 先生（埃及）外，出席会议的还有以下成员代表：
  - Siddhartha Chakrabarti 先生（澳大利亚）
  - 杨扬先生（中国）
  - Bienvenu Ntsouanva 先生（刚果）
  - Ada Hernández 女士（多米尼加共和国）
  - Jujjavarapu Balaji 先生（印度）
  - Sultan Alotaibi 先生（科威特）
  - José Luis Delgado Crespo 先生（墨西哥）
  - Abdellah Larhmaid 先生（摩洛哥）
  - Fadia Aljamal 女士（阿曼）
  - Petter Nilsson 先生（瑞典）
  - Christopher Mace 先生（大不列颠及北爱尔兰联合王国）
  - Elizabeth Petrovski 女士（美利坚合众国）
3. 主席向财委通报以下情况：
  - Siddhartha Chakrabarti 先生（澳大利亚）被指定代替 Emma Hatcher 女士，作为澳大利亚代表出席本届会议；
  - 杨扬先生（中国）被指定代替李波先生，作为中国代表出席本届会议；
  - Ada Hernández 女士（多米尼加共和国）被指定代替 Berioska Morrison González 女士，作为多米尼加共和国代表出席本届会议；
  - José Luis Delgado Crespo 先生（墨西哥）被指定代替 Miguel Jorge García Winder 先生，作为墨西哥代表出席本届会议；
  - Petter Nilsson 先生（瑞典）被指定代替 Pernilla Ivarsson 女士，作为瑞典代表出席本届会议；
  - Elizabeth Petrovski 女士（美利坚合众国）被指定代替 Rodney M.Hunter 先生，作为美利坚合众国代表出席本届会议。

4. 替补代表简历可从治理机构和法定机构网站下载：  
<https://www.fao.org/governing-bodies/council-committees/finance-committee/zh>。

5. 此外，来自下列成员国的无发言权观察员列席财委第二〇四届会议：

- 阿尔及利亚
- 拉脱维亚
- 苏丹
- 多民族玻利维亚国
- 立陶宛
- 泰国
- 布基纳法索
- 卢森堡
- 乌拉圭
- 冰岛
- 菲律宾
- 乌兹别克斯坦
- 意大利
- 俄罗斯联邦

## 世界粮食计划署事项

### 2024 年度审定账目

6. 财委审查了世界粮食计划署（粮食署）《2024 年度审定账目》。

7. 财委获悉，粮食署 2024 年度财务报表收到了外聘审计员的无保留审计意见，2024 年不会实施新版《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》），粮食署也没有对其会计政策做出任何改变。

8. 粮食署收入增长了 14%，达 103.7 亿美元，而支出减少了 17%，至 90.4 亿美元，盈余 13.3 亿美元。截至 2024 年底，粮食署净资产为 113 亿美元，而业务需求为 177 亿美元。关于美利坚合众国政府审查对外援助，以及由此导致的新资金义务暂停的情况披露，属于报告日后发生的非调整事项，已在财务报表注释 12 中说明。

9. 财委对粮食署清晰的陈述和报告表示赞赏，并对经审计的年度账目和无保留审计意见表示欢迎。报告指出，尽管供资环境充满挑战，但收入仍然超过支出，分发现金和商品减少，此外，尽管职工数量减少，但职工成本仍然增加。

10. 财委对外聘审计员全面、高质量的报告表示赞赏，并注意到有大量尚未落实的建议，敦促粮食署及时予以落实。财委讨论了与合作伙伴管理、全球保证项目和人力资源管理有关的建议。委员会对职工成本增加、未委派职工数量过多以及未落实的监督建议数量不断增加表示担忧。财委要求粮食署管理层提供更多信息，说明为解决未落实建议所做的努力、延迟落实审计建议的后果以及未落实建议的优先次序。

11. 财委获悉：

- a) 自 2024 年 6 月世界粮食计划署执行局年度会议以来，94 项未落实外部审计建议中，有 29 项已经落实，执行率为 31%；
- b) 65 项建议仍未落实；
- c) 新提出的 49 项建议主要涉及预算和财务控制、人力资源管理、合作伙伴管理、全球保证项目、现金补助、信息和技术以及风险管理。

12. 财委要求并得到以下方面的情况说明：

- a) 尚未落实的建议，其中几项尚未到期，另外还有两项新的外部审计建议尚未得到粮食署管理层同意。
- b) 大多数未落实建议被推迟，原因是这些建议涉及系统强化、框架更新以及发布通告、指令和指南，需要更长的时间和跨部门协调，同时还要经历组织结构调整并受到资源限制。类似的原因也与外聘审计员报告中强调的内部审计建议落实延迟有关。尽管面临资金限制，粮食署仍坚持承诺加快完成外部和内部监督建议，具体方式包括：(i) 优先考虑对财务报表有重大影响的建议，(ii) 清理职能监督工作中提出的未落实管理监督建议，(iii) 办公厅对内部审计建议的落实情况进行严格的季度监测；
- c) 通过加强监督力度，包括通过更新指导方针、强制性工具和使用更透明的选择机制（如联合国伙伴门户网站），解决合作伙伴（包括非政府组织）的管理问题。发布了针对非政府组织伙伴关系的新保证框架，并正在努力加强能力建设并提供风险知情抽查监测方面的培训。
- d) 正在通过更新政策（包括指导原则、确保临时委派职责范围与各级职工技能相匹配的机制，以及有时限的案件跟踪）来解决与未委派职工和重新委派流程相关的挑战；
- e) 承诺停止支付与离职补偿金有关的惠给金，并确保未委派职工的全薪特别假不超过一年；
- f) 食品损失较高主要是由于冲突地区的抢劫和供应商问题，而因供应链和处理方式造成的损失较小。为了降低上述风险，粮食署正在利用全球定位系统跟踪，开发实时监测工具，并努力更有效地提前部署粮食。

13. 基于上述意见和建议，财委：

- a) **建议粮食署执行局注意外聘审计员报告并敦促管理层及时落实外聘审计员建议；**
- b) **建议粮食署执行局批准粮食署 2024 年度财务报表。**

### 粮食署管理计划（2025 - 2027 年）更新

14. 财委审查并欢迎《粮食署管理计划（2025-2027 年）更新》，表示赞赏其中介绍的内容以及粮食署管理层与粮食署执行局之间的持续互动。

15. 财委认识到粮食署面临融资困境，并因此对预测供资做出调整，由最初预计的 80 亿美元修订为 64 亿美元。

16. 财委要求说明业务需求从 168 亿美元增至 191 亿美元的情况，以及最初批准的支持 9800 万受益人的 88 亿美元暂定实施计划与支持同样数量受益人的 96 亿美元最新实施计划的对比情况。财委再次得到保证，粮食署承诺优先考虑最弱势和粮食最不安全的群体，并在以较少援助帮助更多受益者或以更充分援助帮助较少受益者之间做出艰难决定，特别是在驻国家办事处层面。财委还获悉，尽管严峻的融资形势影响到整个人道主义部门，但粮食署与地方社区、非政府组织和其他联合国机构共同努力，使更多人受益。

17. 财委建议粮食署不应忽视全球范围内的其他危机，包括缅甸、加勒比地区、非洲区域和受气候灾害影响的其他地区的危机。财委还强调，不应忘记灾害抵御和防备等领域，因为这些工作对于减少粮食安全需求至关重要。

18. 财委询问了用于驻国家办事处安全网的 4000 万美元拨款和用于职工队伍管理的 4000 万美元拨款的情况，特别是缩编将带来的增效节支，并要求对这些拨款进行更持续的报告。财委获悉，并非所有节约都将在 2025 年实现，而是 2025 年的决定和产生的费用将有助于使本组织达到 2026 年所需水平。这些分配情况将在年度绩效报告中汇报，并在与粮食署执行局磋商后另作中期报告。

19. 财委询问粮食署内部重组第 3 阶段将如何提高效率，为本组织节省费用，同时要求保证落实跨领域优先事项。财委了解到关于重组的最新情况，重组旨在打造一个更加精简的组织。财委还获悉，计划由外方开展一项评估，独立监督机构也可能审查组织调整情况。

20. 财委注意到关爱责任的重要性，并询问粮食署在当前环境下继续履行这一责任的战略，同时要求保证为因履行关爱责任而增长的费用提供预算保障。财委获悉，粮食署正在为确保履行关爱责任做出各种努力，例如举办信息通报会、加入联合系统内的各项倡议、提供心理支持、调解专员支助和健康倡议等。财委还指出，作为缩编工作的一部分，必须保持职工的多样性和地域代表性，同时认识到粮食署管理层以尊重、共情的方式处理该问题的重要性。

21. 财委注意到，裁员是削减预算的重点，并询问了相关风险和减少其他费用的可能性。财委收到提醒，职工费用占全球总部预算的主要部分，并强调了为减少非职工费用而采取的措施，如暂停差旅和线下研讨会等。
22. **根据上述意见和建议，财委建议粮食署执行局批准《粮食署管理计划（2025-2027年）更新》所述决定草案。**

### 独立监督咨询委员会年度报告

23. 财委审查了涵盖 2024 年 4 月 1 日至 2025 年 3 月 31 日的《独立监督咨询委员会年度报告》。
24. 财委注意到，独立监督咨询委员会认为在风险管理、内部审计、调查、加强问责制、评价和道德操守等关键领域取得了良好进展。关于独立审计咨询委员会就评价能力下降和粮食署管理层推迟执行建议提出的意见，财委注意到，独立监督咨询委员会表示国家战略计划评价覆盖范围减少的部分原因在于资源限制，但可以通过使用权力下放评价和审计报告来减轻其影响。
25. 关于与影子信息技术和粮食署内部系统碎片化有关的事项，财委获悉，独立监督咨询委员会称赞技术司管理层为整合全组织的平台和应用程序制定了框架和指导原则。独立监督咨询委员会确认将继续监测这方面的进展情况。在合作伙伴方面，财委注意到独立监督咨询委员会的建议，即粮食署应考虑使用联合国的框架来管理和筛选合作伙伴。
26. 财委同意独立监督咨询委员会的意见，即管理层应更多地关注监察长办公室提出的被评为“需要做出重大改进”的建议，并尽快予以落实。关于与粮食署结构调整和裁员有关的风险，财委同意独立监督咨询委员会的意见，即考虑到正在开展的工作规模庞大，应分阶段予以实施，并纳入与职工充分沟通的计划。财委注意到，独立监督咨询委员会已计划监测正在进行的组织结构调整及其对粮食署能力的影响，并将在 7 月召开的下一次会议上审查这些问题。财委还建议，独立监督咨询委员会应在今后的工作计划中纳入对提高罗马粮农三机构增效协同的提案的审查。
27. 财委认可独立监督咨询委员会的重要作用，赞赏该委员会在其职责领域提供的指导。财委还建议，今后的独立监督咨询委员会年度报告应包括一份粮食署管理层和粮食署执行局应特别关注的重要建议清单。
28. **根据上述意见和建议，财委建议粮食署执行局注意独立监督咨询委员会年度报告。**

### 监察长年度报告以及执行干事就监察长年度报告所作说明

29. 财委审议了《监察长年度报告》以及《执行干事就监察长年度报告所作说明》。
30. 财委欢迎该报告，并对监察长办公室（监察办）2024 年开展的监督工作表示赞赏。财委还积极地注意到监察办增加了在内部审计和调查方面的产出。
31. 财委关切地注意到某些审计结果反复出现，说明可能存在系统性问题。财委获悉，粮食署管理层已采取措施解决其中一些反复出现的问题，并提及全球保证项目等正在进行的举措。财委还对 2024 年底未完成和逾期的商定行动数量表示关切。财委还获悉，粮食署管理层正与相关管理人员密切合作，以期落实未完成和逾期的行动。
32. 财委注意到，监察办收到的投诉数量不断增加，包括违反反欺诈和反腐败政策的投诉。财委表示，分析根本原因或许有助于了解增长背后的原因。
33. 财委注意到，在报告所涉期间，某些调查案件牵涉一些高级别工作人员，并询问粮食署为确保问责而采取的行动。财委从粮食署管理层获悉，粮食署继续对不当行为采取零容忍态度。
34. **在上述意见和建议基础上，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解决报告中重点强调的治理、风险管理和控制问题。**

### 2024 年重大风险及控制事宜管理层审查

35. 财委审议了《2024 年重大风险及控制事宜管理层审查》。
36. 财委获悉，在执行干事的监督保证活动下，全球各地管理人员进行了建设性参与，提出的观点印证了内外部监督得出的实证，能够为编写管理层审查提供信息。
37. 财委获悉，粮食署管理层仍需继续关注 2023 年的四项关键控制领域：人才管理和职工队伍规划；工作场所文化和行为；非政府组织管理；身份管理和信息技术解决方案。此外，监测问题再次提请粮食署管理层注意，该问题在 2011 年首次列为重大风险，后因取得进展，在 2020 年被移除。
38. 财委还了解到四项新发风险和控制挑战：资源筹措和捐助方关系；供应链和交付；计划伙伴关系和东道国政府合作；新重点领域，转型和变革。另重点指出 13 个国家发生的重大事件，并提请粮食署管理层注意，同时为国家办事处减轻未来风险和加强防控措施建议了相关做法。

39. 财委欢迎《2024 年重大风险及控制事宜管理层审查》并赞赏报告在管理层视角下体现的透明度，认为这显示出粮食署通过自我反思应对挑战的成熟度。
40. 财委指出，该文件与独立监督实体的调查结果相辅相成、保持一致，并加强了必要的监督和风险管理实践，建议下一版文件为管理层应对尚未落实的监督建议提供思路指引。
41. 财委提出要求并收到关于以下关键行政和业务事项的说明，包括：
- a) 结构调整、变革管理和资金限制对粮食署业务和职工队伍的影响，强调应采取知情和基于实证的方法，推进人员优化和组织变革工作，并辅之以可持续的方法、分析/情景规划以及有效的内部沟通，以减轻相关风险。变革管理在粮食署全组织风险登记册中被列为重点内容，该登记册正在更新，以反映粮食署形势变化，重视加强对实地业务的支持；
  - b) 资源筹措列为新兴风险，该问题此前持续被提出，鉴于灵活供资持续减少，除扩大宣传外，还应采取其他措施，指出需扩大和丰富粮食署捐助方基础，以便继续开展既定划活动。
42. 根据上述意见和建议，财委建议粮食署执行局注意《2024 年重大风险及控制事宜管理层审查》。

### 粮食计划署战略融资机制使用情况报告 (2024 年 1 月 1 日—12 月 31 日)

43. 财委审议了《粮食署战略融资机制使用情况报告（2024 年 1 月 1 日-12 月 31 日）》。
44. 财委支持粮食署使用战略融资机制，将其作为提高粮食署业务灵活性、效率和成效的重要手段，认识到当捐款具有更大的灵活性和可见度时，这些机制的成效也会提高，并鼓励粮食署倡导捐助方提供更灵活的资金。
45. 财委获悉，按照粮食署执行局批准的动态上限做法（即将上限设定为全球捐款预测值的 10%），内部项目拆借和全球商品管理基金的上限已与 2025 年新的全球捐款预测保持一致，从 8.9 亿美元修改为 6.4 亿美元。
46. 财委知悉，粮食署通过内部项目拆借预支了其 2024 年预计现金捐款的 26%，即总额 72 亿美元中的 19 亿美元，与 2023 年相比增加 63%。
47. 财委还获悉，粮食署 54% 的粮食采购通过全球商品管理基金进行管理。通过全球商品管理基金共向 50 个国家交付了 117 万公吨粮食，价值 9.3 亿美元。

48. 管理层澄清，授权执行干事确定应急防备活动经费年度上限，将简化审批程序并使应急防备投资与业务需求相一致，从而提高粮食署的应急能力，使其能够采取更快且更具成本效益的行动，有助于在危机升级之前予以缓解。财委进一步获悉，是否使用快速反应账户资金开展应急防备活动仍将取决于快速反应账户资金的可用性，因此，该建议不会导致财务风险，而年度报告将有助于粮食署执行局开展监督。

49. 在答复所提问题时，财委获悉以下说明：

- a) 关于 2024 年未偿付的内部项目拆借款，鉴于粮食署驻国家办事处业务的供资和运作周期各不相同，在这种情况下，无法比较具体国家在财政年度结束时的未偿付金额。
- b) 粮食署建议授权执行干事设定快速反应账户下的防备活动经费上限，或将上限提高至 1000 万美元。财委获悉，已向粮食署执行局提交一份文件，评估供批准的备选方案的相对优点。

50. 在上述意见和建议基础上，财委建议粮食署执行局注意关于 2024 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间粮食署战略融资机制使用情况的报告。

## 其他事项

### 财政委员会工作方法

51. 财委指出持续审查自身工作方法的重要性，以落实其法定宗旨和目标。就此，财委：

- a) 忆及邀请粮食署管理层反思财政委员会过往提出的指导意见，并将此作为今后财政委员会审议粮食署事项的会议常设议题，同时期待在今后会议上听取最新情况报告；
- b) 鉴于外聘审计员报告所列事项的广泛性，建议今后会议对于外聘审计员报告的讨论按章节进行审议；
- c) 建议在审议其他监督报告后，安排审议独立监督咨询委员会报告。

### 第二〇五届会议日期和地点

52. 财委获悉，下届会议计划于 2025 年 10 月 27-28 日在罗马举行。