



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  
Объединённых Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

C

# 财政委员会

第二〇〇届会议

2024 年 5 月 29–31 日，罗马

执行干事就监察长年度报告所作说明

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

世界粮食计划署  
办公厅主任

Meghan Latcovich 女士

电子邮件：[meghan.ladcovich@wfp.org](mailto:meghan.ladcovich@wfp.org)

### 内容提要

- 本文件介绍了执行干事对监察长年度报告的评论意见，同时考虑到监察长办公室（OIG）及其两个单位，内部审计办公室（OIGA）和检查和调查厅（OIGI）的工作。
- 执行干事赞赏监察长办公室的年度报告，其中有见解和确定了可能的风险领域，特别是在粮食署在资金状况并不有利的情况下，面临人道主义需求增加和多重冲突带来挑战之时。
- 本说明应与对 2023 年重大风险和控制问题的全面管理审查一并阅读，该审查纳入了执行干事年度保证工作和各种监督文件的结果。管理审查概述了重大风险和内部控制问题，以及组织为解决这些问题而采取的措施。

### 征求财政委员会指导意见

- 提请财政委员会审查并核准《执行干事就监察长年度报告所作说明》，供执行局审议。

### 建议草案

- 根据粮食署《总条例》第 XIV 条规定，粮农组织财政委员会建议粮食署执行局批准《执行干事就监察长年度报告所作说明》提出的决定草案。



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

执行局  
年度会议  
2024年6月24日至28日，罗马

分发：普通

议程项目 6

日期：2023年4月26日

WFP/EB.A/2024/6-D/1/Add.1

原文：英文

资源、财务和预算事项

供参考

可在世界粮食计划署网站 (<https://executiveboard.wfp.org>) 上查阅执行局文件。

## 执行干事就监察长年度报告所作说明

### 引言

- 本文件介绍了执行干事对监察长年度报告的<sup>1</sup>意见，同时考虑到监察长办公室（OIG）及其两个单位——内部审计办公室（OIGA）和监察和调查办公室（OIGI）的工作。
- 执行干事欢迎 OIG 开展的工作，以及该办公室在提供监督和确保有效和高效地使用世界粮食计划署的资源和保护其资产方面发挥的重要作用。执行干事赞赏 OIG 的年度报告，其中有见解和确定可能的风险领域，特别是在世界粮食计划署面临人道主义需求增加和资金状况不佳的冲突带来的挑战之时。
- 与往年类似，本说明主要侧重于世界粮食计划署为缓解 OIG 指出的问题和关切而采取的一些关键性行动。本说明应与对 2023 年重大风险和控制问题的全面管理审查一并阅读，该审查<sup>2</sup>纳入了执行干事年度保证工作的结果和各种监督文件。
- 管理审查概述了重大风险和内部控制问题，以及世界粮食计划署管理层为解决这些问题而采取的步骤。因此，本说明没有具体论述监察长年度报告中概述的专题，而是侧重于本组织对该报告所强调的问题和关切的总体反应。

### 保证声明

- 执行干事欢迎报告的总体结论，即 OIG 在 2023 年全年没有发现世界粮食计划署治理、风险管理或控制过程中的任何重大弱点，这些弱点会严重损害世界粮食计划署实现本组织的战略和业务的总体目标。虽然仍有需要改进的领域，但这一发现证明了世界粮食计划署、其雇员和系统在这一年中所做的工作，尽管面临许多挑战，但该组织设法接触到了 1.5 亿有需要的人，并为他们提供了援助。

<sup>1</sup> 监察长年度报告（WFP/EB.A/2024/6-D/1）。

<sup>2</sup> 2023 年重大风险和控制问题的管理层审查（WFP/EB.A/2024/6-E/1）。

### 联系人：

M. Latcovich 女士  
办公厅主任  
电子邮件：[meghan.ladcovich@wfp.org](mailto:meghan.ladcovich@wfp.org)

6. 执行干事注意到需要管理层注意的领域，包括一些反复出现的问题，并重申本组织高度重视明确的问责制、资源使用的透明度，以及强有力的保证和风险管理。世界粮食计划署向其捐助者和利益攸关方保证，已经制定了强有力的程序，并对所查明的任何问题采取了后续行动。执行干事支持审计战略，该战略以积极主动的风险管理做法为中心，确定对本组织风险最大的领域。对世界粮食计划署重大风险的关注也为年度保证工作计划提供了信息和指导，执行局干事对 2024 年雄心勃勃的计划表示赞赏，该计划是在 2023 年开展的全面工作的基础上制定。
7. 执行干事还对 OIG 继续为加强世界粮食计划署的控制、治理和风险管理作出贡献表示赞赏。执行干事注意到 2023 年报告中的调查结果，并欢迎为解决所确定的问题提出的建议。

### 独立声明

8. 执行干事高兴地注意到，OIG 确认了其独立性，没有管理层干预其工作规划和报告，也没有资源限制和其他影响监督活动独立性和保证意见的问题。

### 一般性意见

9. 2023 年，OIG 再次观察到其整体工作量的增加，尤其是 OIG 的工作量。2023 年，OIG 的总预算增加了约 9%，即 150 万美元，使 OIG 能够继续进行持续的招聘工作，以确保根据既定标准为鉴证工作和调查提供足够的人员。向 OIGI 报告的指控数量继续增加，这主要是由于世界粮食计划署对监督事项的重视和给予的优先，因此，OIGI 工作人员数量的增加是值得欢迎的。在今后一年，在继续征聘工作的同时尽量减少工作人员更替至关重要。
10. 尽管持续关注审计及其建议的行动，但遗憾的是，2023 年逾期审计行动的数量有所增加。将与 OIGA 密切协调，开展旨在减少逾期行动数目的全面后续工作。还值得注意的是，未决行动的总数有所增加，尤其是因为 OIGA 在 2023 年底进行了大量审计。
11. 执行干事赞赏 OIG 在制定年度保证工作计划时进行了广泛的协商，从而制定了一项考虑到可能存在的风险或关切领域的综合计划。2024 年的保证工作计划雄心勃勃，包括大量的国别审计和专题审计。执行干事对这项计划表示欢迎，但鼓励 OIG 与各办事处，特别是国家办事处密切合作，帮助确保在资源有限的环境中，审计行动尽可能具体和重点突出。
12. 2024 年开展的保证工作还应考虑到 2023 年开始的全球保证项目正在进行的工作，因为该项目涵盖了 OIG 年度报告中提出的许多主题领域，并将大大有助于进一步加强和增强监督进程。
13. 预计国家办事处和专题审计将为世界粮食计划署加强其进程提供机会，并使 OIG 与外聘审计员、独立监督咨询委员会和评价办公室等其他监督职能密切协调。
14. 正如 OIG 年度报告所指出，向 OIGI 报告的指控数量增加（与 2022 年相比增加了 62%）有很多原因，尤其是该组织的规模和人员对监督问题的更高认识。然而，执行干事感到关切的是，世界粮食计划署伙伴、供应商和雇员犯下的各类欺诈、骚扰、滥用职权、歧视、性虐待和剥削行为逐年增加。执行干事将与高级管理团队一道，继续优先努力解决这些问题，并确保世界粮食计划署及其业务部门为雇员、受益者、合作伙伴和供应商提供一个安全的环境。
15. 该组织继续高度重视保护免受性剥削和性虐待（PSEA），特别是在执行主任担任防止性剥削和性虐待的机构间常设委员会倡导者的一年中。执行干事注意到，作为核定保证计划的一部分，最初计划在 2024 年对防止性剥削和性虐待进行审计，因此欢迎 OIG 决定不继续进行审计，因为评价办公室最近对 PSEA 进行的评估着眼于同样的关键领域。这说明了独立办公室之间的有力协调，也确保了资源的最佳利用。
16. 执行干事继续重视本组织各级的性别平等和多样化，因此期待对多样化包括性别层面进行审计，目前计划在 2024 开展此项审计。

### 内部审计办公室活动概览

17. 执行干事希望重申，管理层赞赏 OIGA 在报告年度内高度重视实地业务，延续了 2022 年的趋势。在进行的 22 项审计中，15 项（近 70%）是国家办事处审计，其余 30% 是 3 项专题审计和 4 项信息技术审计。另外五项审计包括咨询意见、主动廉正审查、综合洞察和其他审计产品。OIGA 继续重点审查本组织风险最高的专题和地理领域的业务，2023 年审计的国家办事处业务总价值不少于 32 亿美元。

18. 国家办事处审计的很大一部分（60%）得到“需要重大改进”或“不满意”的评级，在专题审计和信息技术审计中也有类似的趋势。执行干事承认，这些比例与近年来的比率并无不同，而且世界粮食计划署的业务活动往往是在动荡和高风险的环境中进行，但执行干事承诺与其高级管理团队一道，优先处理这些审计中发现的问题。
19. 无论是内部审计还是外部审计，都为国家办事处和世界粮食计划署职能部门提供了一个极好的机会，以查明它们需要解决的弱点和需要改进的领域，以确保世界粮食计划署保持履行其对捐助者、受益者和其他利益攸关方的承诺的能力。然而，正如以下各段所指出的，多年来在多个办事处反复出现一些问题，执行干事建议 OIGA 继续把重点放在查明共同趋势和发布综合见解报告上，使各业务部门能够从其他部门的经验中获益，并加强对审计知识的管理。
20. 执行干事注意到 2023 年确定的主要主题和关键问题。虽然其中一些是经常性的，例如与身份管理、合作伙伴和技术有关的问题，但即使在世界粮食计划署进入一个持续存在供资挑战的时代时，所有已确定的领域都取得了进展。以下各段着重介绍了世界粮食计划署各办事处处理审计报告和其他监督报告所提出的关切的一些方式。
21. OIG 年度报告指出，影响需要改进的领域的一个共同因素是总部、区域局和国家办事处各自作用的划分不明确。执行干事正在通过 2023 年 9 月启动的组织审查来解决这个问题。随着初步的部门和分部重组工作完成，区域配置检讨已于 2024 年 2 月启动。审查将考虑到以前的共同项目，如职能审查和国家办事处支持模式优化和简化（COSMOS）倡议。随后将对世界粮食计划署在国家的存在进行分析。这些正在进行的关键战略举措将明确本组织不同层级各自的作用和责任，重点是完善战略指导、技术支持和管理监督的作用和责任。
22. 关于监测，OIG 的年度报告指出了若干挑战，其中一些是经常性的，主要与这一优先领域的可用资源不足有关。2023 年，正如全球保障项目中概述的那样，人们重新关注监测规范。世界粮食计划署认识到过去几年在监测方面投入的资源不足，实施了新的预算结构，支持加强国家办事处的监测工作，预算拨款为 1.014 亿美元，与 2023 年国家办事处监测活动预算相比增加了 29%。
23. 为了解决缺乏连贯的信息技术解决办法的问题，世界粮食计划署制定了过程监测的标准作业程序，并采用了一个有效的系统，用于“升级”将在组织更高级别处理的问题，其中包括一个数字公司解决方案，用于 20 个高风险国家办事处的进程监测。
24. 世界粮食计划署还更新了其最低监测要求，作为监测活动最低覆盖面和频率的准则，并概述了世界粮食计划署外地监测员和方案官员之间的职责分工，以限制数据收集中可能出现的偏差。
25. 合作伙伴的管理继续面临挑战。OIG 的年度报告指出，在解决与合作伙伴有关的问题方面取得了进展，但挑战依然存在，特别是在尽职调查和合作伙伴管理的其他方面。世界粮食计划署目前与 1,000 多个非政府组织合作，这些组织的规模和能力差异很大，包括国际、国家和社区组织。
26. 为了加强尽职调查进程，机构指南要求国家办事处通过应用联合国伙伴门户网站的核查功能来开展标准的尽职调查<sup>3</sup>。此外，各办事处还实施了额外的控制机制，包括能力评估、财务抽查、绩效评估和改进计划。
27. 2023 年，世界粮食计划署扩大了其内部合作伙伴连接计划，旨在将伙伴关系周期的每一步数字化，为世界粮食计划署的受益者带来更高的效率、透明度、完整性和最终高质量的援助。Partner Connect 允许合作伙伴以近乎实时的方式以数字方式记录其分发数据，自动汇总月度报告的信息，并为世界粮食计划署和合作伙伴触发数字审批工作流程。在一些国家，实地一级的协议也已数字化，目前正在试行。根据 2023 年 8 月的一项指令，在国家办事处越来越多地使用联合国合作伙伴门户网站和 Partner Connect，预计将加强内部控制和保证。合作伙伴管理也是全球保障项目的基石。
28. OIG 年度报告注意到，信息技术和数据管理领域仍然存在薄弱环节，往往与数字化、内部控制、信息安全和数据隐私有关。执行干事认识到，这些问题需要解决，特别是在世界粮食计划署这样权力下放的大型组织中，但必须解决这些问题，以便提高效率并尽可能保护本组织。在 2023 全年，我们取得了重大进展，包括对遗留系统的审查、职能部门之间更密切的协作以及使用技术解决方案来解决整个组织的控制问题。2023 年 5 月，世界粮食计划署发布了 2023-2026 年信息和数据战略，描绘了该组织未来使用技术、证据和创新的愿景。该战略的实施，以及在 2023 年招

---

<sup>3</sup> 联合国伙伴门户网站由若干联合国机构维护，包括联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处和联合国粮食及农业组织。它使民间社会组织能够看到与联合国各实体合作的机会，并完成全面的登记程序。

聘一名首席数据官与首席信息官密切合作，将解决各种审计和 OIG 年度报告中强调的许多问题。2024 年初发布的补充数据战略指导世界粮食计划署在未来三年内使用数据、人工智能和机器学习，旨在建立更好的数据治理，这是年度报告中提出的关注领域之一。

29. 执行干事的战略优先事项包括创新、数字化和向实地业务提供更有效的支持。世界粮食计划署采用技术解决办法的方式，将在实现急需的组织和业务效率方面发挥关键作用，特别是在目前预算紧张的情况下。这包括提高手动流程的自动化程度和加强数字企业架构，以期解决应用程序集成方面的差距，消除冗余流程和过时的遗留技术。此外，加强企业架构，在技术解决方案的治理和监督方面引入更强有力的政策，并加强网络安全措施，将使世界粮食计划署能够减少影子技术。
30. 正如 OIG 年度报告所指出，网络安全仍然是世界粮食计划署的一大威胁。虽然已经实施了各种举措，包括推出协助管理个人设备的移动设备管理工具，但网络安全威胁要求世界粮食计划署所有雇员保持警惕，尤其是在人工智能日益占主导地位的时代。网络安全是世界粮食计划署所有雇员必修的六门培训课程之一。
31. 数据隐私问题正变得越来越突出，需要以跨职能的方式加以解决，并最大限度地尊重世界粮食计划署所服务的民众。由于与数据保护相关的重大风险和敏感性，数据保护在世界粮食计划署的风险登记册中被列为一项全组织风险。2024 年 3 月，全球隐私办公室发布了一份执行干事通函，内容涉及个人数据保护和隐私框架。该指南详细介绍了个人数据处理的所有方面，并将为身份管理（IDM）的工作提供信息。全球隐私办公室和技术司在确定 IDM 的最佳技术解决方案方面进行了密切协调。
32. OIG 年度报告强调身份管理是一个关注领域，也是 2023 年 9 月与执行局分享的再保证行动计划的主要工作流程之一<sup>4</sup>。从本质上讲，身份有助于确保世界粮食计划署知道谁得到了援助，谁没有得到援助。
33. 在组织调整之后，由于认识到以前由基于现金交付司负责的身份管理的重要性和复杂性，身份管理现在由分析、规划和业绩司和供应链和交付司分担。预计将于 2024 年上半年发布的执行干事通函概述了各自的问责制。2023 年和 2024 年的两年路线图已提交给独立监督和咨询委员会，重点关注 OIGA 提出的许多方面，相关可交付成果的开发正在按计划进行，包括有关身份管理的原则、标准和治理，以及技术解决方案的规范性产品。
34. IDM 实物粮食援助保证框架建立在世界粮食计划署在现金保证框架方面的专业知识和成功经验的基础上，预计将于 2024 年第二季度正式启动。该框架将为国家主任提供适用于各种环境的标准，并为国家办事处小组提供技术指导，以执行达到这些标准所需的措施。该框架还将确定管理世界粮食计划署在不同环境中的各种方案干预措施所需的一套核心标准，同时尊重人们的隐私权和保护其个人信息。正在制定一项计划，向所有业务推出通用对账流程（包括异常的监测），并将于 2024 年开始推出。
35. OIG 的年度报告指出，社区反馈机制（CFM）是即将进行的国家办事处审计的一个重要议题。执行干事欢迎 OIG 承认为解决需要改进的领域而采取的许多步骤。2023 年 5 月，世界粮食计划署发布了该署社区参与战略的修订版，涵盖 2021 年至 2026 年期间对受影响人群的问责制，CFM 是世界粮食计划署确保对受影响人群负责的承诺的重要组成部分。全面的 CFM 工具包于 2024 年 1 月以四种语言推出，涵盖了 CFM 的各个方面，从设置到确保它们提供强大的保证。新的工具包确保世界粮食计划署所服务的人民能够通过一个有效的系统，以有尊严的方式对待用户，并确保适当的案件处理程序。还鼓励国家办事处采用 SugarCRM 全组织解决方案，该解决方案旨在确保适当上报关切问题并向管理层报告，并明确解决这些问题的责任。

---

<sup>4</sup> [提交执行局的背景说明：世界粮食计划署的保证计划。](#)

36. 如第 6 段所述，执行干事承认，如年度报告所述，有几个领域需要改进，但赞赏在解决所查明的弱点方面取得的重大进展。执行局认识到世界粮食计划署的规模，其业务往往在动荡和高风险的环境中开展，因此赞扬所有雇员都致力于保持高标准。由于世界粮食计划署在更加不确定的供资环境中寻找途径开展工作，而且紧急状况的数量不太可能减少，因此维护这些标准将比以往任何时候都更加重要。世界粮食计划署已经制定了程序和进程，这些程序和进程将通过全球保证项目下的活动得到加强。该组织正在进行的调整也将有助于澄清作用和责任，从而确保世界粮食计划署继续履行其对所有利益攸关方的承诺。
37. 如第 11 段所述，2024 年保证工作计划雄心勃勃，计划进行 38 项审计：20 项国家办事处审计，14 项专题和信息技术审计，其中 3 项是 2023 年的延续，还有其他 4 项任务。执行干事对这一雄心壮志表示热烈欢迎，并认为审计将进一步加强世界粮食计划署强有力的进程，并表明资源的使用方式正确。尽管如此，2024 年可能是充满挑战的一年，存在多重冲突，资源形势充满挑战，世界粮食计划署将调整其修订后的组织结构。鼓励 OIG 考虑这些挑战可能给世界粮食计划署雇员带来的压力，特别是国家办事处的雇员，因为他们参与审计、评价和正在进行的与全球保证项目有关的工作。

### 审计商定的行动

38. 截至到 2022 年底，经过广泛的跟进和外联工作，未完成的审计行动数量处于历史最低水平。然而，到 2023 年底，这一数字令人遗憾地增加了 87%。正如 OIG 报告所承认的那样，这主要是由于 2023 年底发布的审计报告的数量很大。2023 年，高风险审计行动的数量增加了 134%，现在此类行动占有未决审计行动的 45%，而 2022 年为 36%。
39. 在信息技术、治理和风险管理以及方案和供应链领域采取的审计行动数量最多。紧随其后的是受益人和身份管理以及监测领域。如前几段所述，全球保障项目、数据战略和其他措施部分涵盖了这些重点领域。
40. 尽管继续高度重视审计的后续工作，但 2023 年逾期审计行动的数量也有所增加。OIG 的报告指出，截至到 2023 年底，有 107 项审计行动逾期未完成，与 2022 年的 70 项相比大幅增加。
41. 在组织审查之后，必须将审计行动分配给正确的办公室。为确保继续保持问责制和透明度，执行干事将与 OIG 和其他有关部门密切合作，处理尚未采取的行动，特别是逾期未落实的行动。执行干事希望高级管理层继续优先考虑这一领域。然而，OIGA 也必须继续与世界粮食计划署各办事处密切合作，根据需要提供指导和援助，包括制定切合实际的时间表和明确界定的商定行动。OIGA 还应密切参与全面保证项目的执行，该项目将解决所查明的许多问题。

### 检查和调查办公室的活动概览

42. 近年来，OIGI 收到的指控显著增加，2022 年至 2023 年间增加了 61%。这需要分配额外资源，2023 年 OIGI 的预算增加了 150 万美元，即增加了 17%，以支持工作量的增加。随着 2022 年结转的案件和新指控的增加，截至 2023 年底，OIGI 的案件量为 2,364 件，尽管招聘了额外的工作人员，但调查人员与调查案件的比例增长到 1:22。因此，OIGI 必须继续其招聘工作，同时寻找机会加强其受理指控的程序。
43. 正如 OIG 年度报告所承认的那样，新指控的增加不应被视为消极事态发展。多年来，世界粮食计划署一直在努力发展一种文化，在这种文化中，无论是雇员、受益者、合作伙伴还是供应商，都有权在报告问题时感到安全。这项工作包括采用各种报告机制，包括加强 CFM 系统，执行干事还承认监察处在其外联活动中所做的工作。
44. 执行干事指出，与往年一样，2023 年报告的大多数案件与反欺诈和反腐败政策有关，而与性剥削和性虐待以及骚扰、滥用职权和歧视有关的案件数量相对稳定。应该指出的是，被指控的性暴力和性骚扰案件优先于其他案件。
45. 如第 15 段所述，执行干事是 2024 年 IASC 中对 PS EA 倡导者，这将增加对防止性剥削和性虐待这一重要问题的关注。世界粮食计划署将努力实施以受害者为中心的办法，促进组织文化的变革，并继续支持对据称的性剥削或性虐待案件的不作为采取零容忍政策。2023 年 9 月，道德操守办公室和风险管理司启动了修订后的强制性培训课程，重点是反欺诈和反腐败以及 PSEA。培训提高了工作人员对这些问题的认识，并提醒人们这些问题关系到每个人。

46. 反欺诈和反腐败案件占 2023 年新增案件的 56%，指控主要针对合作伙伴的员工。这与前几年的调查结果一致，并表明了全球保障计划将重点放在合作伙伴身上的适当性。
47. 截至年底，在正在进行的 396 项调查中，世界粮食计划署雇员占被指控肇事者的 44%。执行干事指出，D1 或以上级别的员工比例从 2022 年的 5% 下降到 2023 年的 3%，并期望高级管理团队继续优先考虑绩效管理，并设定正确的“高层基调”。
48. 执行干事重申，世界粮食计划署坚定地致力于对工作场所的欺诈、腐败、性剥削或性虐待以及包括性骚扰在内的任何形式的骚扰问题的不作为采取零容忍政策。