



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

# 财政委员会

## 第一六七届会议

2017年5月29-31日，罗马

### 权力下放活动外聘审计员报告

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](http://www.fao.org)。



mt091

### 内容提要

- 提交《权力下放活动外聘审计员报告》供执行局审议。
- 《权力下放活动外聘审计员报告》内容提要纳入主要文件，供财政委员会审议。

### 征求财政委员会指导意见

- 提请财政委员会审议文件《权力下放活动外聘审计员报告》并提出评论意见供执行局审议。

### 建议草案

- 根据粮食署《总条例》第 XIV 条，粮农组织财政委员会审议了文件《权力下放活动外聘审计员报告》，并在财委第一六七届会议报告中向执行局提出评论意见。

发行：普遍

日期：2017年5月12日

原文：法文

议题 6

WFP/EB.A/2017/6-G/1

资源、财务及预算事项

**供审议**

执行局文件可在粮食计划署网站获取 (<http://executiveboard.wfp.org>)。

## 权力下放活动外聘审计员报告

### 决定草案\*

执行局注意到“权力下放活动外聘审计员报告”（WFP/EB.A/2017/6-G/1）和管理层在文件 WFP/EB.A/2017/6-G/1/Add.1 中做出的回应，鼓励就各项建议进一步采取行动，同时把执行局在讨论期间提出的意见纳入考量。

---

\* 此为决定草案。关于执行局通过的最终决定，请查阅本届会议结束时分发的“决定和建议”文件。

---

**联系人：**

外聘审计主任  
R. Bellin 先生  
电话：066513-2392

Cour des comptes  
FRANCE



# 世界粮食计划署 外部审计

审计报告  
权力下放活动审查

2016 财年

*COUR DES COMPTES* REFERENCE: WFP-2016- 3

*COUR DES COMPTES* REFERENCE: WFP-2016- 6



## 目 录

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| I. 提 要 .....                   | 5  |
| II. 审计目的和范围 .....              | 7  |
| III. 审计办法 .....                | 9  |
| IV. 建议清单 .....                 | 11 |
| V. 引 言 .....                   | 12 |
| VI. 意见和建议 .....                | 13 |
| 1. 新组织设计的目标 .....              | 13 |
| 1.1. 资源转向实地 .....              | 13 |
| 1.2. 组织实体 .....                | 14 |
| 1.3. 网络合理化 .....               | 15 |
| 2. 资源转拨 .....                  | 15 |
| 2.1. 将资源转拨至区域局 .....           | 15 |
| 2.2. 人员配置无重大变更 .....           | 17 |
| 3. 加强驻国家办事处能力 .....            | 18 |
| 3.1. 更新授权 .....                | 18 |
| 3.2. 与“切合目的”计划无直接联系的结构改革 ..... | 19 |
| 3.3. 计划审批流程 .....              | 19 |
| 4. 驻国家办事处的发展能力 .....           | 20 |
| 5. 区域局和监督 .....                | 23 |
| 5.1. 支持和监督概念 .....             | 23 |
| 5.2. 监督成效 .....                | 24 |
| 5.3. 总部职责转移 .....              | 24 |
| 5.4. 区域局的地域范围 .....            | 26 |
| 6. 精简总部，面向实地 .....             | 26 |
| 6.1. 总部重组 .....                | 26 |
| 6.2. 职工数量的增加和重要重组 .....        | 27 |
| 6.3. 成本优化倡议 .....              | 28 |
| 7. 联络处优化 .....                 | 28 |
| 7.1. 粮食署在无业务国家设立机构的理由 .....    | 28 |
| 7.2. 理顺联络处的报告关系 .....          | 29 |
| 8. 内部监控和问责 .....               | 29 |
| 8.1. 地方反欺诈机制 .....             | 30 |
| 8.2. 理顺地方一级的标准业务程序 .....       | 31 |

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>9. 管理新组织设计项目 .....</b>               | <b>32</b> |
| <b>9.1. 指导机制 .....</b>                  | <b>32</b> |
| <b>9.2. 缺乏具体的影响指标.....</b>              | <b>32</b> |
| <b>9.3. 业务成本 .....</b>                  | <b>33</b> |
| <b>鸣 谢 .....</b>                        | <b>33</b> |
| <b>附 件 .....</b>                        | <b>34</b> |
| 附件 1— 审计办法详细说明 .....                    | 34        |
| 附件 2— 一些授权安排 .....                      | 36        |
| 附件 3— 调查结论.....                         | 38        |
| 附件 4— 截至 2017 年 2 月底的实地办事处（包括联络处） ..... | 40        |

## I. 提要

作为 2012 年推出的“切合目的”计划的一部分，新组织设计项目的目标是在中央、区域和地方各级实现最佳平衡，使粮食署更好地履行使命。此新结构基于一项简明原则：粮食署作为一个在实地开展项目的组织，其决策机构的驻地需要尽可能靠近受益者。因此，项目的目标是将实地办事处摆到粮食署的中心位置，由各区域局负责一线的支持和监督工作，而总部和各联络处（现称为“粮食署办公室”）则重点开展战略活动并提供全组织服务。

改革启动后，紧急情况数量增加，各机构对资金的竞争不断加剧，问责与绩效要求日益提高。这加大了改革的实施难度，同时，粮食署比以往更需要注重运作成效和效率。尽管四年来粮食署开展了大量活动，但迄今为止，改革目标尚未完全实现。

总体而言，改革相对成功地实现了粮食署不同机构之间职能的再平衡。粮食署面向主要捐助方就近设立的联络处表现出色。虽然在制定《2012 年行动计划》前开展的审查发现，总部的职能权重过大，但目前总部仍发挥着主导作用，雇员数量的增速仍超过实地办事处。然而，考虑到粮食署的运作背景及其内在风险，确保一定程度的集中有其必要性。面向各区域局开展了多项举措并转拨了资源，以期大幅增强其能力；各驻国家办事处似乎获得了更大的回旋余地。

然而，仔细研究实地的粮食署网络，不难发现一系列缺陷，其中一些并非新问题。由于调整办事处驻地的进程未及完成就被中断，在未对各驻国家办事处的设置状况开展重新评估的情况下，就开展了加强工作。结果，虽然目前各驻国家办事处整体配置齐全，但个体之间存在巨大差异，小型办事处因资源短缺问题而受到影响。此外，随着粮食署干预模式——尤其是发展干预模式发生变化，需重新审查其在国家一级的机构设置情况。

对区域局的改革工作也在未重新评估现有网络的情况下进行，职权范围较广泛的区域局有可能不堪重负。此外，向各区域局分配的监督职能仍然不明确，六个区域局的活动缺乏统一。虽然粮食署的活动需要做到因地制宜、有的放矢，但保证粮食署运作的协调一致是加强凝聚力并缓解内外部风险的必要前提。各区域局尚未在适应干预领域和确保行动统一之间取得适当平衡。

上述问题导致的直接结果是，虽然对于粮食署这样一个负责处理紧急情况并分配食品和资金的分权制组织而言，内部监控至关重要，但其范围非常有限。因此，基于这些审计结果，我们无法断定金字塔式的保证声明体系乃建立在区域一级足够稳固的组织结构之上，且足以保证区域一级对下级递交的报告开展充分的核查。为最大限度防范欺诈风险，并落实明文规定的“零容忍”政策，需要加强各驻国家办事处的潜在事件通报和追踪系统。开展积极廉正审查是这方面的有益

创新。应该鼓励这类审查，相应的专门能力应由中央一级负责调度，因为将所有欺诈侦查职能转移到区域一级不切实际。

由于地方一级机构可以通过实施第一批“国别战略计划”获得更大的自主权，因此确保总部对各驻国家办事处内部监控的质量更为重要。现在似乎是充分评估组织再设计合理性的好时机，可汲取教训，减少其余的缺陷。只有确保粮食署权力分配平衡合理，各部门各司其职，才能成功实施大规模的改革，如实施“综合路线图”。



## II. 审计目的和范围

1. 如 2016 年 10 月 31 日的一份通知函所宣布的那样，一个由三名审计员组成的外聘审计小组分别从 2016 年 11 月 14 日至 25 日、2017 年 1 月 18 日至 20 日对世界粮食计划署（粮食署）罗马总部开展了审计。审计目的是评估自 2012 年重新开始权力下放直至 2016 年 12 月 31 日的实施情况。
2. 根据执行局于 2015 年 11 月 10 日通过的一项决定，依照粮食署《财务条例》第 14.1 条的规定，将粮食署外部审计工作交由法国审计法院第一院长负责实施，审计期限为 2016 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日。
3. 在粮食署《财务条例》第十四条及附件，以及在外聘审计员招募说明中，都明确规定了外聘审计员的职责任务。该招募说明以及外聘审计员服务说明一尤其是经执行局批准的详细技术说明，都构成其职权范围。
4. 外聘审计员的职责包括审计粮食署的账目（《财务条例》第 14.1 条），并酌情就财务程序、会计制度、内部财务控制措施，以及粮食署的行政和管理等各方面的成效提出相关意见（《财务条例》第 14.4 条）。
5. 根据《财务流程》第 3.1 条，执行干事负责对粮食署的活动进行财务管理，并对执行局负责。
6. 审计组与执行干事拟订了一份聘任函，以确保根据国际审计标准，明确规定管理层和外聘审计员各自的义务。此外，在每次审计之前，外聘审计员应向秘书处通报审计范围。
7. 本报告载于 2016 年 11 月粮食署执行局第二届例会期间提交的外聘审计员年度工作计划；该计划详细说明了定于 2016 年 7 月至 2017 年 6 月进行的审计工作。根据职权范围规定，外聘审计员每年必须出具粮食署财务报表审计报告（提交执行局批准），并附带账目意见、两份关于粮食署管理层绩效和合规情况的报告——也称为“绩效审计报告”（提交执行局审议），以及管理层在调研实地办事处（包括区域局和驻国家办事处）后编写的十封信函。外聘审计员还必须审计秘书处提交给执行局审议的关于此前建议执行情况年度报告草案。
8. 权力下放工作审计的指导依据为《最高审计机构国际标准》（ISSAI）绩效和合规审计规定、粮食署《财务条例》以及该条例附件载列的附加职权范围。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。
9. 对各驻国家办事处和各区域局<sup>1</sup>的实地调研主要审核各办事处管理是否合理，尽管开展的核查也促进了本报告的编写。

---

<sup>1</sup> 曼谷和达喀尔区域局；粮食署驻布鲁塞尔、哥本哈根和伦敦办事处；驻布基纳法索、柬埔寨、喀麦隆、埃塞俄比亚、缅甸、巴基斯坦、中非共和国和老挝人民共和国的国家办事处。

10. 审计的主要目标是确定：

- 所审查领域的管理层是否遵守节约、效率和成效原则，是否有改进空间；
- 各项活动、财务交易和资料在所有重大方面是否都符合粮食署《基本文件》的规定。

11. 与有关工作人员，特别是创新和变革管理司的工作人员讨论了每项意见和建议。部分审计完结会议于 2016 年 11 月 25 日举行，办公厅主任 James Harvey 先生出席会议。2017 年 4 月 3 日在粮食署举行了另一次会议。管理层确认，所提供信息真实有效。本报告充分考虑了管理层于 2017 年 4 月 4 日以书面形式给予的意见和回复。

### III. 审计办法

12. 在根据国际标准进行的审计期间，根据适当标准审查了绩效和合规情况，并分析了与这些标准存在差异的原因。目标是回答主要审计问题并提出改进建议。审计的第一阶段是概述“主题”，即要衡量的资料或活动；根据审计目标，主题可呈现各种形式，具有各种特点。大凡适当的主题必须可以定义，进而始终可根据固定标准进行衡量，且可以采取程序来收集足够、适当的审计证据来支持审计意见或结论<sup>2</sup>。

13. 就粮食署权力下放审查而言，外聘审计员面对的主题是在 2012 年启动的“切合目的”计划框架内实施的新组织设计。我们审查了推动权力下放的所有措施<sup>3</sup>。权力下放可定义为：将决策权尽可能下放至实施地的部门。审计范围不仅包括对区域局和实地办事处移交职责和权限的落实情况，而且还包括财政资源和人力资源转拨及在实地设立新岗位的情况。

14. 我们努力回答的主要审计问题是：

- 自 2012 年实施权力下放以来取得哪些结果？
- 这些举措是否以经济高效的方式进行？
- 中央、区域和地方各级之间的权力平衡现在是否达到最优？

15. 为审查计划的管理质量，我们根据现有的文件，主要是粮食署执行干事 2012 年 8 月 17 日通过的《切合目的的新组织设计行动计划》，确定了粮食署权力下放的各项目标，然后按照逻辑框架进行了整理。我们基于以下原则为各项目标制定了逻辑框架：任何一项特定政策的目标都可以大致归为三大类别：近期目标、业务目标和战略目标。为了实现各类目标，任何计划都会侧重于不同类型的产出：业务目标侧重于实际产出；业务目标一般会预设各种成果，这些成果需要开展更为定性的评估；战略目标体现为预期的长期影响，这类成果的分析类似于成果评价。逻辑框架内确定的产出、成果和预期影响构成业务绩效的基本评价标准。评价目标成就的复杂程度因目标的实际状况而异，在某些情况下，其最终影响的状况可能会超出单一绩效审计的范围。下图概括了<sup>4</sup>使用目标逻辑框架的方法。

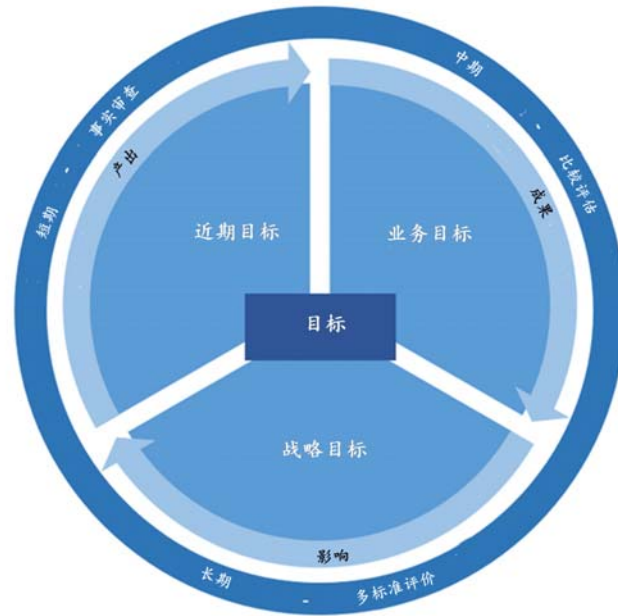
<sup>2</sup> 《最高审计机构国际标准》（ISSAI 100）第 22 段和第 26 段。

<sup>3</sup> 本报告英文版使用“decentralization”（权力下放）一词指“deconcentration（权力分散）”所指代的过程。使用 decentralization 是为了与联合国系统的术语保持一致。

<sup>4</sup> 见附件 1—审计办法详细说明

图 1：使用目标逻辑框架的方法

产出有助于成果的实现，成果则有助于实现预期影响，反之亦然。因为任何实体通常首先确定战略目标，然后通过制定业务目标，并立即采取行动来加以实现。



来源：外聘审计员

#### IV. 建议清单

16. 所有建议根据优先级别进行分类：

- **一级：**根本问题，需要管理层立即采取行动。
- **二级：**控制问题，需要管理层在短期或中期内处理。
- **三级：**改进问题，相关控制措施可能需要改进，提请管理层注意。

| 实地          | 优先级别 | 建议  |
|-------------|------|---|
| 职责分配        | 2    | <b>建议 1.</b> 外聘审计员建议在局域网上公布由管理层决定的权力分配情况、全面的总部组织结构图（包括各司下辖部门），以及驻国家办事处和所涉国家的名单，并确保定期更新这些信息。 |
| 人员配置        | 2    | <b>建议 2.</b> 外聘审计员建议：a) 反思在实地指派给每位管理人员的重要报告关系；b) 在区域局设立额外职位，但须事先对组织结构图进行审查。                 |
| 驻国家办事处的发展能力 | 2    | <b>建议 3.</b> 外聘审计员建议定义阈值（业务供资、各国需求），然后在阈值之下启动审查，以评估各办事处的可行性，并就保留、合并或关闭办事处发表意见。结论应向执行局报告。    |
| 驻国家办事处的发展能力 | 1    | <b>建议 4.</b> 外聘审计员建议，秘书处应系统地支持区域和地方开展谈判，将驻国家办事处的管理费用转由中上等收入东道国政府承担。                         |
| 驻国家办事处的发展能力 | 2    | <b>建议 5.</b> 外聘审计员建议支持针对相关国家制定退出战略，具体包括为驻国家办事处开发适当的工具，并让区域局参与此过程。                           |
| 监督职责        | 1    | <b>建议 6.</b> 外聘审计员建议具体规定委派区域局行使的监督职责的性质、范围和限制。  |
| 监督职责        | 2    | <b>建议 7.</b> 外聘审计员建议具体规定区域局监督任务的技术条件，包括报告格式、建议监测和预期核查。                                      |
| 监督职责        | 2    | <b>建议 8.</b> 外聘审计员建议在每年更新的指示中确定分配给每个区域局的监督和支持优先事项，同时考虑到其运作背景。                               |
| 伙伴关系管理      | 2    | <b>建议 9.</b> 外聘审计员建议评估各驻国家办事处可用的伙伴关系工具，并开展广泛的沟通工作，以加强对实地办事处的支持。                             |
| 地理范围        | 1    | <b>建议 10.</b> 外聘审计员建议研究区域局，特别是达喀尔和开罗区域局的地域范围是否具备可持续性。                                       |
| 总部重组        | 1    | <b>建议 11.</b> 外聘审计员建议进一步缩减总部资源，同时将职责和权限转移到实地，但必须全面评估系统性风险是否持续存在，特别是有关现金转移和采购的风险。            |
| 联络处         | 3    | <b>建议 12.</b> 外聘审计员建议审查小型联络处的可行性，以及在效率和成本节约方面的附加值。  |
| 内部监控        | 1    | <b>建议 13.</b> 外聘审计员建议各驻国家办事处系统地向监察长办公室报告有合理可能构成欺诈行为的所有损失情况。                                 |
| 内部监控        | 2    | <b>建议 14.</b> 外聘审计员建议确保在地方一级以一览表的形式记录和监测可能构成欺诈的损失，并向首席财务官和外聘审计员提交综合报表。                      |

|      |   |  |
|------|---|--|
| 内部监控 | 1 | <b>建议 15.</b> 外聘审计员建议进一步规范对地方一级损失的承认、分析和监测程序。  |
| 内部监控 | 3 | <b>建议 16.</b> 外聘审计员建议要求每个办事处编制所有地方标准作业程序的清单，确保定期更新并严格分类。标准作业程序清单应成为负责人交接报告的强制内容。   |
| 项目管理 | 3 | <b>建议 17.</b> 外聘审计员建议，在开展任何组织改革时，都应制定： <b>a)</b> 详细的实施时间表； <b>b)</b> 监测机制，确保发起的所有倡议都受到关注； <b>c)</b> 影响指标（包括财务影响指标）和独立评价机制，以对照战略目标衡量改革是否成功。 |

## V. 引言

17. 粮食署权力下放包括将决策权尽可能下放到执行地点，这个行动原则由来已久—粮食署管理层早在 1992 年就已经确立为优先事项；管理层认为，肯定“将粮食署打造成实地组织”这一目标，是粮食署取得成效的前提。权力下放的主要业务目标是通过扩大各驻国家办事处的职责范围，并给予其更广泛的决策权，特别是资源调用决策权，并向实地派遣更多资深工作人员，来加强办事处作为受益人直接接触机构的资源实力。

18. 执行干事于 2012 年 4 月 5 日上任之际宣布，她将发起一项研究，以确定有助于提高粮食署效率和成效的行动，也就是粮食署“切合目的”计划。此计划的第一步是开展审查，确定粮食署的优势和需要改进的领域。这次审查的一些结论早在十年前开展第一波权力下放审计时就有定论<sup>5</sup>：粮食署的重心偏向总部；职责分配不明确；工作有重叠；区域局力量薄弱。2012 年 6 月 18 日，在这些审查意见的基础上，执行干事制定了由七大支柱组成的行动框架，其中一个支柱要求彻底改革粮食署的组织设计，使其更贴近实地。

19. 粮食署充分重视这项计划，认为需要开展一次全面审计，并要求向执行局通报结果。对权力下放的重视不能仅仅体现在投资上；权力下放是粮食署完成使命的固有要求，缩短决策流程有助于提高粮食署的效率，使其能有效应对紧急情况，并成为捐助方心目中有求必应的对话者。粮食署所处的世界在不断变化，紧急情况不断增加，供资起伏不定：2012 年至 2016 年期间，紧急行动从 5 次增加到 11 次<sup>6</sup>，预算从 35 亿美元增加到 54 亿美元。原则上，粮食署应不断审查其结构和区域组织，以便根据当前形势进行优化。

<sup>5</sup> 2002 年（WFP/EB.3/2002/5-A/1/3）和 2007 年（WFP/EB.2/2007/5-C/1）外部审计报告。

<sup>6</sup> 2017 年为 12 次。

## VI. 意见和建议

### 1. 新组织设计的目标

20. 当新的组织设计于 2012 年 8 月 17 日在“切合目的”计划框架内提出时，执行干事强调，必须按照粮食署的战略重点对组织结构进行调整。新组织设计的既定目标是重塑和调整每个机构的职责，以创造协同效应，消除职责重叠，并将决策权尽可能下放到靠近受益人的实地。

21. 下图 2 概述了“切合目的”计划在权力下放方面所追求的目标。

图 2：新组织设计目标的逻辑框架

| 近期目标  | 业务目标  | 战略目标  |
|---|---|---|
| 1. 审查所有小型驻国家办事处的能力。<br>2. 确保提供更多资源，加强驻国家办事处的能力。<br>3. 探索总部其他实体的潜力。<br>4. 审查粮食署的非业务机构（联络处）<br>5. 区域主任担任高级别管理小组成员。<br>6. 重新配置两个区域局。 | 1. 加强驻国家办事处的能力，以便其履行分内职责；驻国家办事处是粮食署的核心所在。<br>2. 在驻国家办事处提供支持服务（若有必要，在区域局提供）。<br>3. 区域局是管理、监督和支持驻国家办事处的一线平台。<br>4. 加强全组织认同，平衡个体行事优先法则（人人遵守核心政策）。<br>5. 精简总部，将重心放在全组织战略和监督方面。<br>6. 确保总部与实地办事处之间政令通畅。<br>7. 阐明区域局、驻国家办事处和联络处的单一问责关系和参考点。<br>8. 加强职能网络，巩固职能性专门知识。<br>9. 联络处作为粮食署业务组成部分，不只局限于总部，并提高联络工作的质量，节约成本。 | 1. 粮食署一切工作以受益人为中心；侧重实地机构的工作。<br>2. 平衡个体行事优先法则，将决策权下放至最接近受益人的机构。<br>3. 优化合作伙伴的关系。<br>4. 避免重叠和重复。<br>5. 在总部、联络处、区域局和驻国家办事处之间实现协同效应。<br>6. 建立“切合目的”的组织<br>7. 将设计与战略重点保持一致。<br>8. 提高成本效益。<br>9. 有效履行粮食署的使命。 |
| 产出  | 成果  | 影响  |

来源：外聘审计员，基于新组织设计

22. 这些目标可归结为三个原则：

- 资源转向实地；
- 组织机构专业化；
- 粮食署网络合理化。

#### 1.1. 资源转向实地

23. 新的组织设计确定，将计划支持和行政预算中更大份额的预算分配给实地办事处，特别是驻国家办事处。人力资源方面同样如此，要优先考虑实地机构对人员和技能的调配需求。

24. 提供更多的财政资源和人力资源，应能提高实地办事处的行动能力，尤其驻国家办事处的能力。

## 1.2. 组织实体

25. “切合目的”计划旨在通过打造驻国家办事处的分权化结构，确保全球总部将重点放在实地，让粮食署最有效地满足受益人的需要<sup>7</sup>。因此，必须重新定义全球总部（罗马总部、联络处、区域局）各组成部分的角色，使其服务于作为粮食署重心所在的驻国家办事处。这种角色的重新定义也有助于减少由专业化水平不足引起的职能重叠和重复。

### 1.2.1. 权力分配

26. 新组织设计中规定的各行动层级之间的权力分配可概括如下。

**表 1：权力分配原则**

|        |  |
|--------|--|
| 总部     | 制定、协调政策；修订、批准项目和计划；协调、监督管理层；预算和财务报表；提供集中服务。  |
| 联络处    | 筹措资源；与捐助方开展对话。                               |
| 区域局    | 协助界定粮食署政策；协调、监督和支持驻国家办事处；在没有常设办事处的国家代表粮食署行事。 |
| 驻国家办事处 | 在东道国执行项目和计划（设计、监测、报告）；在地方一级建立和发展伙伴关系。        |

来源：外聘审计员根据“切合目的”计划制定

27. 虽然管理层计划准确描述区域局和驻国家办事处的职责范围，但粮食署拿不出一份详细说明中央、区域和地方各级之间一般权力分配的综合文件，可供执行局工作人员和成员随时参阅。同样，总部各部和各司的职责也仅在负责人的一般职务说明中有所提及。总部各司下辖单位的组织结构图并未完全上网公布或汇总。粮食署在局域网上公布的驻国家办事处和所涉国家的数量因资料来源不同而异，且与驻国家办事处不同的“涵盖国家”的概念也千差万别。

28. 提高粮食署结构的透明度只会有利于其治理，特别是考虑到粮食署正持续开展重组进程，而且执行局成员的流动率很高。因此，迫切需要提供易于访问、内容详尽且实时更新的信息。

**建议 1.** 外聘审计员建议在局域网上公布由管理层决定的权力分配情况、全面的总部组织结构图（包括各司下辖部门），以及驻国家办事处和所涉国家的名单，并确保定期更新这些信息。

### 1.2.2. 加强驻国家办事处能力

29. 粮食署将实地工作列为重中之重：因此，“切合目的”计划旨在大大增加各驻国家办事处的行动能力，特别是基于辅助性原则进行适当授权。还计划研究小型办事处的可行性，这些办事处有时不堪重负。

<sup>7</sup> 粮食署“切合目的”组织设计（2012年8月）。



### 1.2.3. 区域局，一线支持

30. 2012年6月的粮食署行动框架提出，区域局的主要职责是协调、监督和支持驻国家办事处。然而，2013年开展的区域局差距分析显示，区域局没有足够的能力和资源来履行这一职责。

31. 粮食署的行动环境发生了变化，长期紧急行动之多前所未有，因此也需要对某些区域局进行重组，而且更笼统地说，要反思其最佳配置。

### 1.2.4. 精简总部结构

32. 新组织设计背后的逻辑是：精简总部结构，使其将重点重新放到战略、政策、创新、绩效监测和总体监督方面<sup>8</sup>。因此，“切合目的”计划要求减少行政职位的数量，在罗马只保留本质上需要高度集中的职位。总部只负责提供全组织服务。

### 1.2.5. 由联络处负责与合作伙伴联系

33. 鉴于联络处贴近主要捐助方，且在机构间和政府间论坛上都有代表，因此新组织设计将联络处视为一项资产，要求其最大限度扩大粮食署各合作伙伴的参与。联络处的另一项既定目标是通过减少差旅费用，或避免与罗马总部的工作发生重叠，最大限度降低成本。

34. 为优化粮食署在无实际业务国家的设置，根据联络处相关的目标，新的组织设计要求审查联络处的设置情况。

## 1.3. 网络合理化

35. 必须采取措施来平衡驻国家办事处的合并—甚至一定程度上的赋权，确保粮食署的凝聚力。因此，必须传达同一个组织身份，确保粮食署整体遵守相同的一般政策。在遵守基本规则的同时，必须建立有效的内部监控系统。

36. 推进权力下放活动，也需要简化各部门之间的联动。因此，“切合目的”计划设计者计划阐明报告关系，为驻国家办事处、区域局和联络处指定特定的联络点，并规范各单位的职责和问责机制。

## 2. 资源转拨

### 2.1. 将资源转拨至区域局

37. 2012年至2016年期间，总部预算在计划支持和行政预算中的比重减少了13.5%。拨给罗马的资金微幅上涨3.53%，增长570万美元；而在同期，粮食署的总预算则增加了38.48%，计划支持和行政预算增长了17.58%。四年间，转拨给粮

---

<sup>8</sup> “罗马总部将精简规模，更加侧重于那些只有在总部才具有成本效益的政策和支持任务。”（执行干事，2012年8月17日关于粮食署“切合目的”新组织设计的发言）。

食署各办事处（此前的联络处）的资金增加 220 万美元，计划支持和行政预算保持稳定。

38. 虽然这一预算趋势显然有利于实地机构，但迄今为止，主要受益机构是区域局。2012 年至 2016 年，转拨给区域局的计划支持和行政预算比例大幅上涨，增加 2 430 万美元。同期，驻国家办事处的预算稳步增加 1 120 万美元。在计划支持和行政预算中，区域局的比例上涨 5.9%，驻国家办事处的比例上涨 1.9%。

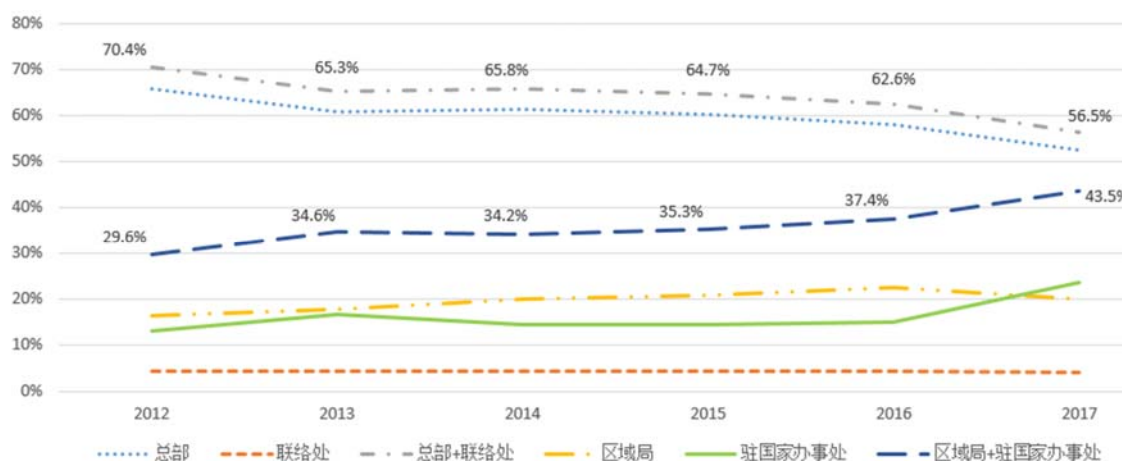
39. 最新管理计划<sup>9</sup>中载列的 2017 年数据确认了实地机构预算在计划支持和行政预算中的比重，但预测区域局与驻国家办事处的比例将发生反转，即驻国家办事处将获得更多预算。

表 2：分配给各层级的计划支持和行政预算（单位：百万美元）

|                   | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2012 年至 2016 年的<br>变化情况<br>(金额) |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------------------|
| <b>总部</b>         | 162.6 | 150.2 | 172.9 | 168.6 | 168.3 | 5.74                            |
| 计划支持—总部           | 70.3  | 54.4  | 55.4  | 51.9  | 47.8  | -22.5                           |
| 管理和行政—总部          | 92.3  | 95.8  | 117.5 | 116.7 | 120.5 | 28.24                           |
| <b>联络处</b>        | 11.1  | 11.4  | 12.4  | 12.9  | 13.3  | 2.16                            |
| <b>区域局</b>        | 40.8  | 44.3  | 56.0  | 58.6  | 65.1  | 24.3                            |
| <b>驻国家办事处</b>     | 32.4  | 41.4  | 40.5  | 40.5  | 43.6  | 11.2                            |
| <b>区域局和驻国家办事处</b> | 73.2  | 85.7  | 96.5  | 99.1  | 108.7 | 35.5                            |

来源：外聘审计员—数据来自《2012—2016 年管理计划》（2016 年为估算数据）

图 3：计划支持和行政预算分配情况（占总预算的比例%）



来源：外聘审计员—数据来自《2012—2017 年管理计划》（2016 年为估算数据，2017 年为预测数据）

<sup>9</sup> WFP/EB.2/2016/5-A/1/Rev.2。

## 2.2. 人员配置无重大变更

### 2.2.1 人力资源配置

40. 2012年至2016年，在业务需求大幅增加的情况下，雇员总数增长了13%，但总部、区域局和驻国家办事处之间的雇员配置比例大致维持在10%、4%和83%左右。然而，总部的人数却显著增长；罗马总部的新增雇员数量超过实地。

表 3：2012—2016 年雇员任职地点

|           | 2012          | 2016          | 2012—2016 年<br>变动比例 | 2012 年比例    | 2016 年比例    |
|-----------|---------------|---------------|---------------------|-------------|-------------|
| 总部和联络处    | 1,403         | 1,820         | 30%                 | 10.1%       | 11.6%       |
| 特殊身份      | 90            | 74            | -1.2%               | 0.7%        | 0.4%        |
| 驻国家办事处    | 11,442        | 13,043        | 14%                 | 82.9%       | 83.5%       |
| 区域局       | 581           | 688           | 18%                 | 4.2%        | 4.5%        |
| 苏丹区域局     | 292           | -             | -                   | 2.1%        | -           |
| <b>合计</b> | <b>13,808</b> | <b>15,625</b> | <b>13%</b>          | <b>100%</b> | <b>100%</b> |

来源：数据由粮食署提供。

说明：为了不影响比较，本表分开列出了2016年关闭的苏丹区域局的数据。“特殊身份”指无薪休假或从其他机构借调来的雇员。驻国家办事处包括布林迪西办事处。

41. 总体而言，总部与区域局之间重新配置的资源非常有限。

42. 2013年区域局差距分析表明，区域局的估计需求总额为1800万美元，其中60%为人事费（需增加70个岗位）。在这一时期，粮食署在各区域局一共创造了76个职位，由计划支持和行政预算供资<sup>10</sup>。

43. 过去四年，各驻国家办事处的雇员数量小幅增长，在全体雇员中所占的比例几乎保持不变。然而，在对2012年至2016年间的人员配备进行比较分析后发现，粮食署已成功按照优先重点对雇员进行了配置：中东、北非、东欧和中亚区域的雇员人数增加了45%；亚洲的雇员数量减少了40%（-802）。上述变动反映了这些区域粮食状况的变化。

### 2.2.2 已部署雇员的称职程度

44. 除了雇员人数外，还需要考虑各机构中雇员的素质问题，特别是其技能与实地要求的匹配程度。

45. 外聘审计组开展的调查<sup>11</sup>证实，各实地办事处对粮食署在权力下放框架下向雇员提供的支持表示满意：超过60%的管理人员认为，其工作人员接受了充分的岗位培训。

<sup>10</sup> 创新和变革管理司。

<sup>11</sup> 见附录3—调查结论。

46. 然而，大多数驻国家办事处仍表示难以找到所需专门知识的当地工作人员。此外，国际招聘的时间安排使其难以及时招到较为合格的人员。一些实地审计<sup>12</sup>凸显了高级管理职位反复出现空缺的问题。

47. 对于区域局而言，“切合目的”计划旨在提高其向驻国家办事处提供所需支持的能力，特别考虑到紧急行动数量不断增加，任务变得更加复杂。然而，区域局在吸纳粮食署转调的新人力资源方面可能遇到困难。这可能加重区域主任和副主任下属的工作负担。在调研的一个区域局中<sup>13</sup>，区域主任负责直接管理 17 名员工。这表明，在未审查区域局职权范围的情况下就向其转拨资源，不具有可持续性。

**建议 2. 外聘审计员建议：a) 反思在实地指派给每位管理人员的重要报告关系；  
b) 在区域局设立额外职位，但须事先对组织结构图进行审查。**

### 3. 加强驻国家办事处能力

#### 3.1. 更新授权

48. 粮食署所定义的“职责”<sup>14</sup>指委托给某机构的义务的范围<sup>15</sup>；“权限”指为便于该机构成功履行职责而授予的决策权<sup>16</sup>。要实现粮食署的“目的”，驻国家办事处必须担负起重要职责；因此，向其适当授权是其履职的基本前提。

49. 面对评价结果<sup>17</sup>，“切合目的”计划希望厘清现有授权并使之合理化，以确保每个人都能认识到自己的职责以及履职可用的资源。因此，更新了与新组织设计相关的授权；2015 年确立了起草手册、指示和授权书的共同方法<sup>18</sup>；并通过购买 ProVision v9 软件，统一了授权的设计方法。更新版程序现已发布在电子指南中，该指南汇总了粮食署的所有流程文件。

50. “切合目的”计划实施工作不仅限于简化现有程序；同时也将授权延伸到各驻国家办事处。这涉及若干关键领域<sup>19</sup>：粮食采购、商品和服务采购、特定国家信托基金和现金转移。

51. 作为授权调整的主要涉及对象，驻国家办事处总体上肯定了对当前的授权做法。实际上，根据外聘审计员的调查<sup>20</sup>，三分之二的驻国家办事处认为没必要进

<sup>12</sup> 管理层关于粮食署驻巴基斯坦办事处的信函。

<sup>13</sup> 曼谷区域局。

<sup>14</sup> 《财政资源管理手册》，第 5 节—职责和权限。

<sup>15</sup> “完成与某职位和本组织有关的目标的义务”。

<sup>16</sup> “为了[...]成功履职，向某职位授予的自行决策权。根据某职位的职权范围或正式授权，有时是该职位固有的权力。”

<sup>17</sup> 法律及职业道德办公室 2012 年 2 月的临时报告和 2013 年 4 月的最终报告。本审查未涉及与人力资源相关的授权，因为人力资源司已于 2011 年更新人力资源相关的授权清单。

<sup>18</sup> 2015 年 4 月 28 日执行干事（管理事务司）第 OED2015/011 号通函，取代所有旧通函（ED2001/006—ED99/002—ED98/008）。

<sup>19</sup> 见附件 2—授权。

<sup>20</sup> 见附件 3—调查结论。

一步扩大总部授予的权限。在问及将下放的权限重新归还更高层级是否适合时，得到的回复几乎全是否定的（95%）。

### **3.2. 与“切合目的”计划无直接联系的结构改革**

52. 某些在“切合目的”计划外独立授权的投资为实地提供了实施计划所需的工具，从而加强了驻国家办事处的能力。这些投资包括：购买新的后勤执行支持系统，让粮食署实时了解粮食库存；2015—2016年度，在各驻国家办事处部署了供开展计划管理、协调和监测的新工具（COMET<sup>21</sup>）；制定评价政策，为实地办事处实施分散化评价开辟了道路，进而加强了问责和反馈；新营养司<sup>22</sup>与粮食署合作伙伴合作开发了“填补营养缺口与饮食成本”工具，这类工具可以根据使用国家的具体国情加以调整。由此产生的分析有助于将营养优先事项纳入国别战略计划。

### **3.3. 计划审批流程**

53. 驻国家办事处负责计划的设计、执行、监测和报告工作；因此，必须向其提供回旋余地、必要的支持及适当的工具来执行这些任务。

54. 虽然新组织设计对总部的重要作用毫无异议，但希望增加地方一级在计划审批过程中的影响力。这样简化了计划审查流程，而该流程适用于超出区域主任或国家主任权限的所有提案。自2014年以来，计划审查流程<sup>23</sup>有两大支柱，一是战略计划审查流程，该流程要求召开由办公厅主任<sup>24</sup>主持的委员会会议；二是电子计划审查流程，该流程类似于对项目文件开展技术检查。自2015年以来<sup>25</sup>，在经批准的国家战略的框架内制定的计划无需实施战略计划审查流程，只要实施电子计划审查流程，时间一般不超过五个工作日。然而，这一精简的程序并不适用于紧急行动；在开展紧急行动前，需要先由区域主任实施电子计划审查流程，然后举行战略计划审查。在这一简化的安排下，区域主任和执行干事可以参与流程，特别是可以启动战略计划审查。

55. 虽然修订后的计划审查流程可促进并加快国家主任的计划批准流程，但该修订版只是简化了授权，并未扩大授权<sup>26</sup>。然而，值得注意的是，《财政资源管理手册》第5节界定了计划审批权的上限，自2012年以来没有变更，目前正在更新。因此，虽然目前尚无法就进一步向驻国家办事处下放计划批准权一事早下结论，但各驻国家办事处之所以能行使现有权限，可以说是得益于与“切合目的”计划同时开展的计划审查流程简化工作。

---

<sup>21</sup> 粮食署驻国家办事处开展有效管理的工具。

<sup>22</sup> 在“切合目的”计划框架内给营养领域的供资促成了2015年营养司的成立。

<sup>23</sup> 2014年6月11日第OM2014/002号业务管理指示，取代OM2009/001；现由OED2015/004号指示取代。

<sup>24</sup> 2015年2月12日通函OED2015/004。

<sup>25</sup> 2015年2月12日通函OED2015/004。

<sup>26</sup> 见附件2：授权。

#### 4. 驻国家办事处的发展能力

56. 从极低收入国家到高中等收入国家，粮食署在情况各异的很多国家设立了办事处。其机构设置还遵循各种模式：“标准”的粮食署机构是由国家主任领导的办事处，或者是由级别稍低、负责援助或紧急行动管理的“主管人员”领导的驻国家办事处，但也有只从事开发业务的驻国家办事处、无实际业务的驻国家办事处、非驻国家办事处的业务机构、危机管理办事处，以及缩减运营和员工规模的驻国家办事处。

57. 84 个驻国家办事处的规模也差异极大。虽然这些差异是由每个国家所开展活动的多样性决定的，但规模最小的驻国家办事处由于缺乏资源，运作可能受到严重的阻碍。2013 年，划拨给小型驻国家办事处的计划支持和行政预算显著减少；2014 年，修订了计划支持和行政预算资金的分配方案，以缓解分配不足问题，这些事实都证实了上述风险。结果，2016 年，小型和超小型驻国家办事处的经费占计划支持和行政预算供资的 36%（1 480 万美元/4 100 万美元），尽管其数量仅占驻国家办事处总量的 29%（25/84 个办事处）。

58. 因此，粮食署似乎必须为最小规模驻国家办事处提供力度超过其实际权重的资金，以确保其继续运作，而其他办事处的运作则更多地依赖与其活动专门相关的收入。

**表 4：不同类型驻国家办事处平均获得的计划支持和行政预算  
(2012—2016 年) (单位：1 000 美元)**

|             | 超小型   | 小型    | 中型    | 大型    | 超大型   | 平均    |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>2012</b> | 630.8 | 600.0 | 510.0 | 333.3 |       | 518.5 |
| <b>2013</b> | 438.5 | 725.0 | 470.0 | 350.0 |       | 495.9 |
| <b>2014</b> | 500.0 | 654.5 | 527.8 | 336.4 | 358.3 | 475.4 |
| <b>2015</b> | 487.5 | 610.5 | 604.5 | 430.0 | 355.6 | 497.6 |
| <b>2016</b> | 563.6 | 614.3 | 612.5 | 369.2 | 352.6 | 502.4 |

来源：外聘审计员—数据来自粮食署管理计划（2012—2018 年）或由粮食署秘书处提供。

59. 此前对驻国家机构开展了若干次审查，最近两次分别在 2006 年和 2010 年进行。当时的结果显示，若干办事处业务活动可能不足且有可能停摆，但在这两次审查之后，情况并未发生重大变化。

60. 2014 年，“切合目的”计划决定设立驻国家办事处业务和运作模式审查工作组，重新确定必须让粮食署在各国的机构设置变得更合理。主要有两个目标：

- 制定明确、可复制的框架，并提供指导，使高级管理层能够评估驻国家办事处当前和未来的业务情况及相关业务模式；
- 确定如何改变粮食署在各国的设置机构，提出决策建议，并考虑如何为这些机构供资。

61. 在此审查框架下，工作组根据若干项标准对东道国进行了审查：国民总收入、东道国需求水平<sup>27</sup>、粮食署活动水平和供资问题。

62. 选定了 16 个国情各异的东道国<sup>28</sup>，随后仔细调查了这些国家的国情、战略方向、结构和办事处供资情况。结果证实，在两个主要类别的国家，粮食署的机构设置可能存在问题：

- 一类是中高等收入国家，在这类国家，粮食署开展工作主要为了支持东道国政府，向其提供专门技能或技术能力（一些捐助方不希望看到间接来自其捐款的计划支持和行政预算被用于资助致力于开发项目的常设办事处）；
- 另一类是小规模国家办事处，当地需求非常迫切，但供资的不确定性和波动可能会损害其可持续性。

**表 5：工作组审查的国家**

|         | 低需求                   | 高需求                          |
|---------|-----------------------|------------------------------|
| 中上等收入国家 | 古巴、多米尼加共和国、巴拿马、秘鲁、突尼斯 | 安哥拉、纳米比亚                     |
| 中低收入国家  | 佛得角、圣多美和普林西比          | 巴拉圭（可能设立新机构），斯威士兰            |
| 低收入国家   |                       | 贝宁、科摩罗（可能设立新机构）、厄立特里亚、几内亚、多哥 |

来源：数据由粮食署提供

63. 除一项建议外，工作组的其他一般性建议都针对中高收入国家，主张应暂停其享受非指定用途多边资金的资格<sup>29</sup>，且除了资助驻国家办事处主任/主管人员之外，计划支持和行政预算不应再补贴其他国际职位。工作组还建议，应对驻中高收入国家办事处提出的所有项目实施电子和战略计划审查，且应将计划支持和行政预算节余归入专门用于开展退出战略的基金中。工作组还得出一些具体结论：若东道国政府拒绝增加对粮食署的财政支持，则建议关闭驻该国办事处。

64. 唯一与中等收入国家不相关的一般建议是：对驻低收入国家、需求大、供资缺口大的小型办事处启动战略审查，以降低其对计划支持和行政预算的依赖。

65. 审查后作出的决定列入了执行干事 2014 年 7 月 18 日的备忘录，并于 2015 年进行了审查<sup>30</sup>。然而，管理层暂停了对这些建议的监测，决定等国别战略计划出台

<sup>27</sup> 东道国需求水平用“全球饥饿指数”（GHI）和难民及国内流离失所者的数量来衡量。人均国民总收入用于评价政府能力。

<sup>28</sup> 印度和伊朗的驻国家办事处虽因规模小、供资少而被列为审查目标，但由于执行干事已于 2013 年进行实地调研，因而此次执行干事未予审查；同样，东帝汶因为缔结了将业务管理工作转交政府的发展项目协议，也被排除在外。

<sup>29</sup> 除了紧急救济行动、长期救济和重建行动或退出战略。

<sup>30</sup> 执行干事 2015 年 5 月 11 日批准的副执行干事提交的决定备忘录。

后再予以考虑：粮食署正式推迟实地机构设置的合理化工作，希望在详细规划每个驻国家办事处的活动和供资后，能有助于评估这些办事处的可行性。然而，国别战略计划出台后，仍需确立框架，供评价粮食署在各国的机构设置情况；这种分散的做法不可能回答驻国家办事处设立工作中的所有固有问题。此外，国别战略计划可能不会充分考虑外部考量因素，如使用战略位置优越的驻国家办事处作为在其他国家开展业务的平台<sup>31</sup>。

66. 粮食署没有完成与工作组一同启动的进程；要做到一切以受益人为中心，需要切实评价实地机构的优先事项及其实现这些目标的可用手段。因此，要评价粮食署在各国的机构设置情况，应就是否保留粮食署驻各国的办事处设定明确的标准，这将大有裨益。

67. 鉴于有成员对保留小型驻国家办事处的可行性存在疑问，似乎有必要动员粮食署上下思考加强驻国家办事处对受益人的影响，特别是在靠近目标受益人所在地与通过集中资源来巩固具有一定规模的驻国家办事处之间取得平衡—即使需要从较小的办事处转移活动，也应予以落实。也可以考虑合并驻相邻国家、面临供资缺口的多个小型办事处。

68. 面对当前的紧急情况应对安排，对捐款竞争的加剧，以及某些成员对发展项目资金分配的怀疑，粮食署应开展全球谈判，以使中高收入国家承担驻其国内的粮食署办事处的业务费用（政府配套现金支出<sup>32</sup>），或在国别信托基金的支持下，确保从间接费用支持转变为直接费用支持。若东道国政府拒绝承担费用，则应认真考虑关闭办事处。

69. 退出策略仍较为罕见，应鼓励驻中高收入国家的低需求办事处制定退出策略。适当的指示和工具对于支持这种过渡至关重要，但目前似乎还不够，而且现有文件基本都已过时。应加强区域局支持将职责从驻国家办事处转移给东道国政府的能力，并在随后几年监测该国的情况。

**建议 3.** 外聘审计员建议定义阈值（业务供资、各国需求），然后在阈值之下启动审查，以评估各办事处的可行性，并就保留、合并或关闭办事处发表意见。结论应向执行局报告。

**建议 4.** 外聘审计员建议，秘书处应系统地支持区域和地方开展谈判，将驻国家办事处的管理费用转由中上等收入东道国政府承担。

<sup>31</sup> 例如，多米尼加共和国政治稳定，后勤条件优越，是应对海地突发事件的理想部署基地；驻突尼斯的主管人员在协调该区域的几个学校供餐计划方面发挥着关键作用，并负责监督摩洛哥的发展项目；贝宁是一个走廊国家，可保证进入萨赫勒国家。

<sup>32</sup> 《财务条例》第 4.7 条：“受援国政府应以实物和现金形式捐助粮食署驻该国办事处的大部分费用。捐助范围应在粮食署与所涉政府之间签订的协议中规定。”



**建议 5. 外聘审计员建议鼓励针对相关国家制定退出战略，具体包括为驻国家办事处开发适当的工具，并让区域局参与此过程。**

## 5. 区域局和监督

### 5.1. 支持和监督概念

70. 与驻国家办事处的监督和支持有关的职责由粮食署在区域主任的职务说明中委任。

71. 支持职能包括指导和帮助驻国家办事处开展业务和行政活动，尽管区域主任的若干项职责与支持职能直接相关，但其职务说明中未明确提及<sup>33</sup>。

72. 另一方面，区域主任的职务说明中授予了监督职责：“负责有效实施评价、审计和合规建议，并在整个区域发挥监督作用”。根据“三道防线”理论<sup>34</sup>，区域局与总部一起构成第二道防线，负责监督驻国家办事处的风险管理和活动合规情况<sup>35</sup>。

73. 监督职能包括“保证管理控制与问责成效”的各种管制活动<sup>36</sup>。因此，监督这一概念包含多种不同的活动，有些划定了强制和正式范围，有些则没有，包括上级机关控制合规情况和各团队请求技术支持，如按照专业标准管理审计工作。此外，在与各调研的区域局<sup>37</sup>下属部门负责人进行讨论后发现，员工对监督概念的认识不尽相同。在某些情况下，管控视察和支持视察之间没有区别；在采取非正式监督的单位（伙伴关系）与监督结构清晰的单位（财务、安全部门等）之间，做法也存在差异。

74. 总之，尽管对驻国家办事处的监督职责明确归口区域局，但无论是“切合目的”行动计划、职务说明，还是《财政资源管理手册》，都未明确界定这一任务的性质，但《财政资源管理手册》强调了监督的不同性质<sup>38</sup>。鉴于区域主任必须兼顾多项职责，且综合路线图的实施将提高各驻国家办事处对支持的期望值，因此粮食署应考虑编制一份通用指示，界定监督的性质和条件。

**建议 6. 外聘审计员建议具体规定委派区域局行使的监督职责的性质、范围和限制。**

<sup>33</sup> “推动制定粮食署的全组织战略和政策，确保实际业务和实地观点能为总部规划提供参考”（关键职责 1）；“为该地区提供有效的领导，确保团队高效团结、持续发展，并确保有效管理粮食署在该区域的所有业务”（关键职责 3）。

<sup>34</sup> 特雷德韦委员会赞助组织委员会。

<sup>35</sup> 内部管控框架（2015 年 9 月 17 日执行干事通函 OED 2015/016，第 23 段）。

<sup>36</sup> 《财政资源管理手册》第 4.2 章：“监督指由独立于组织目标实施主体的机构或外部机构执行各种不同类型的监督、监管或合规活动，目的是向执行局、执行干事及其他利益攸关方确保管理控制和问责制的有效实施”。

<sup>37</sup> 曼谷和达喀尔。

<sup>38</sup> 《财政资源管理手册》第 4.2 章：“监督一词是通用说法，具体定义多种多样，包括：监督个人或团体的绩效或业务；谨慎和负责任的关怀；或是监管性的监督；因此，可用来表达任何形式的监督。”

## 5.2. 监督成效

75. 直到最近，由于任务规划都分散到每个部门，因此对实地办事处的监督高度分散，妨碍了整体监测。区域局正在执行某些良好做法，例如制定联合任务、监督任务和建议追踪表，以弥补监督分散的缺陷。

76. 然而，监督工具仍然存在缺陷：尽管许多领域都制定了全组织准则和标准化核查清单，但一些部门（计划、伙伴关系等）并未制定正式方法来管控合规工作。区域局各单位负责人开展核查后，并非总能形成正式报告和附带明确落实办法的建议。监督的性质因区域局、管理人员采取的办法、所涉单位的做法及工作人员的认识水平不同而异。在此条件下，每年由国家主任签署、经区域主任审查验证然后提交给执行干事的保证声明和代表委托书都不尽相同。

77. 若没有适当的工具，区域主任监督行动的成效将大打折扣，这反过来会影响整个粮食署内部监控制度的成效。为了让内部监控声明的金字塔架构发挥效用，并提高执行主任的内部监控年度声明的重要性，粮食署需要合理保证各驻国家办事处发表的声明是客观的，并根据所有区域局的通用标准进行核实。

78. 要成功发挥监督职能不能脱离实际。2017年，区域局的一项主要工作是实施第一份国别战略计划和综合路线图。区域局必须将这些活动与合规控制相结合，因为随着“切合目的”计划更加强调监督工作，加上现金转移额度的增加，合规控制任务变得更加繁重。鉴于还需要管理持续发生的紧急情况，区域局将不得不限制合规控制任务的执行次数。总部应就监督任务中待处理的重点领域给予战略指导。

**建议 7. 外聘审计员建议具体规定区域局监督任务的技术条件，包括报告格式、建议监测和预期核查。**

**建议 8. 外聘审计员建议在每年的指导书中确定分配给每个区域局的监督和支持优先事项，同时考虑到其运作背景。**

## 5.3. 总部职责转移

79. “切合目的”计划旨在与各驻国家办事处建立更密切的联系，确保在实地执行总部决定的战略方向，这一理念也在“全球总部”概念中得到体现<sup>39</sup>。因此，落实新组织设计的过程也是总部向区域局转移相关领域职责的过程：

- 计划批准：区域局的任务是检查和控制国别战略、概念说明和项目文件的质量；
- 应急准备与响应：自2015年粮食署出台《应急响应启动议定书》以来，区域主管系统地负责全组织紧急行动；

<sup>39</sup> 区域局和联络处都被纳入了全球总部。

- 人力资源：区域主管的权力扩大至两个方面：一是减少服务中断时间，二是招聘粮食署新顾问<sup>40</sup>，结果减少了驻国家办事处的繁文缛节。

80. 调整了监管框架，使之更有利于区域局在关键领域发挥支持和监督职能；整体而言，各驻国家办事处似乎对获得的支持感到满意。外部审计团队开展的调查显示<sup>41</sup>，驻国家办事处的满意率高达 90%，基本满意和非常满意的比例各占一半。应急准备、绩效报告、信息技术系统和人力资源方面都得到高度肯定，从整体评估结果中脱颖而出。

81. 然而，一些职能基本未受到组织重组的影响，或受到的影响不足，其中包括作为“切合目的”计划第三大支柱的伙伴关系：区域局提供的支持被称为“加强伙伴关系的基础”<sup>42</sup>，而且粮食署《2014—2017 年全组织伙伴关系战略》强调了地方行动者的重要性。但由此产生的影响却很难评估：

- 2014 年至 2016 年，虽然各驻国家办事处与地方非政府组织建立的伙伴关系的实际数量有所增加（从 877 个增加到 972 个），但地方伙伴关系在签约总量中的比重相当稳定，仅微幅下跌（2016 年占 44%，2014 年占 45%）。而且，现有数据没有明确区分交易伙伴关系、仅提供某些服务的伙伴关系和战略伙伴关系。因此，很难断定《2014—2017 全组织伙伴关系战略》对驻国家办事处的政策倾斜导致地方一级建立了更多的伙伴关系。
- 在《2014—2017 全组织伙伴关系战略》框架下设立的伙伴关系资源中心为各驻国家办事处提供了一系列指南<sup>43</sup>，供其在地方一级设计和执行战略伙伴关系。该中心还通过开设实地培训课程提供协助，并应要求提供咨询意见。然而，2017 年 2 月发布的《切合目的审查报告》显示<sup>44</sup>，实地的很多行动者尚未参阅该中心为确保伙伴关系富有成效而制定的文件。这一审查结果也列入了《全组织伙伴关系战略》临时评价报告<sup>45</sup>，突出显示必须加大对驻国家办事处的支持。

82. 我们的调查也证实了这一结果。在调查中，各驻国家办事处对伙伴关系管理方面的支持不甚满意：26%略满意，只有 25%非常满意，而其他职能的平均满意率为 45%。鉴于粮食署非常重视伙伴关系，管理层必须解决这一缺陷；应优先考虑内部审计提出的开展工具组合审查<sup>46</sup>的提议。

<sup>40</sup> 2014 年 8 月 4 日执行干事通函 OED2014/013。

<sup>41</sup> 见附件 3—调查结论。

<sup>42</sup> 2012 年 8 月 17 日执行干事关于粮食署新组织设计的说明。

<sup>43</sup> 现可通过 WFPgo（伙伴关系主题页面）访问。

<sup>44</sup> 《切合目的的实施情况审查》，2017 年 2 月。

<sup>45</sup> 最终报告将于 2017 年 6 月提交执行局。

<sup>46</sup> 审查并酌情更新和扩展区域局的可用工具组合，以履行二线监督职能。必要时，界定或阐明总部一级对监督工具的所有权（来源：内部审计员对区域局监督职能的比较审查，咨询保证 AA-16-003）。

**建议 9.** 外聘审计员建议评估各驻国家办事处可用的伙伴关系工具，并开展广泛的沟通工作，以加强对实地办事处的支持。

#### 5.4. 区域局的地域范围

83. 一些区域局负责监督和支持 9 至 12 个驻国家办事处，但另一些则负责 17 至 19 个办事处<sup>47</sup>。在通信不畅、出行不便的地区，大型区域局面临很大压力，达喀尔和开罗区域局就是如此。

84. 随着二级和三级紧急情况的增多，区域局不堪重负的风险大大增加。在推出“切合目的”计划时，粮食署的紧急情况管理能力限度是两次重大紧急情况 and 一次突发紧急情况。虽然新组织设计可提高粮食署的响应能力，但当前的紧急情况应对限度（二级和三级紧急情况各六次）给区域局的支持能力带来巨大压力。加上这些活动管理起来非常复杂，区域局很难向小型驻国家办事处或那些不负责处理紧急情况的办事处腾出时间和资源。

85. 在“切合目的”计划框架下，区域局副局长开展了区域局缺口分析，以确定其供资和运作缺陷，但分析未重新考虑区域局的地域范围。在启动“切合目的”计划之前，一名区域局主任提出了平衡配置办事处的问题，随后粮食署重新平衡了两个区域局下辖的驻国家办事处。然而，这次调查更像是一次临时评价，而非系统的审查，因为并未考虑区域局所处的瞬息万变的环境，未制定可复制、可变换的总体标准，供系统地评价区域局的地域范围、任务和手段。

86. 由于缺乏框架来评价区域局的地域范围及其能力饱和度，因此需要审查区域一级驻国家办事处网络的配置情况。只有在区域局的地域范围适当时，将职责从总部转移至区域局并向区域局增派人员，才能加强其向驻国家办事处提供的支持。

**建议 10.** 外聘审计员建议研究区域局，特别是达喀尔和开罗区域局的地域范围是否具备可持续性。

## 6. 精简总部，面向实地

### 6.1. 总部重组

87. “切合目的”计划启动前开展的审查发现，总部的重要性与日俱增：随着时间的推移，重要决定都逐渐向罗马集中，一些职能也重返总部，这与粮食署向实地分权的愿望相左。新组织设计改变了总部的结构，使其更加重视实地，特别是在 2013 年 2 月建立了业务服务部，并在 2015 年 1 月采取措施将六个区域局交由执行干事直接领导。

88. 然而，设在罗马的职位数量没有明显变化；即使有一些职位已转移到区域局，总部仍然承担着重要职责。

<sup>47</sup> 见附件 4：截止 2017 年 2 月末的实地办事处（不包括联络处）。

89. 总部能力精简工作无疑有其局限性。鉴于粮食署的重中之重是保证各项行动高度统一，同时考虑到近期由监察长办公室<sup>48</sup>进行的积极廉正审查确认某些职能（如采购或现金转移）面临较高的风险，因此粮食署需要确保总部具有强大的指挥能力。

90. 我们认为粮食署应暂停向实地转移能力，等评估各业务职能中存在的系统性风险之后再继续。必须等充分实施 2017 年启动的旨在降低积极廉正审查所确定的风险的行动计划后，才能开展这项审查。虽然积极廉正审查发现的缺陷无一与实地授权直接相关，但就现金转移而言，实地办事处似乎缺乏必要的资源或成熟能力来保证充分控制这些活动。因此，若要向实地办事处进一步移交职责和权力，必须首先确保其已完全可以驾驭已委任的职责和权力。在采购方面，在扩大实地的能力之前，必须首先纠正总部确定的问题，以便阐明这一职能，并加强内部监控。

**建议 11. 外聘审计员建议进一步缩减总部资源，同时将职责和权限转移到实地，但必须全面评估系统性风险是否持续存在，特别是有关现金转移和采购的风险。**

## 6.2. 职工数量的增加和重要重组

91. 审查发现总部仍占据支配地位，总部雇员在所有职工中所占的比重证实了这一点：2012 年至 2016 年，总部雇员的比例从 9% 上涨至 11%。这一比例的上升主要是编外人员增加造成的；在四年时间里，编外人员数量增加了一倍，到 2016 年，有 45% 的编外人员都在罗马任职，而 2012 年为 28%。

**表 6：2012 年至 2016 年职工组成变动情况**

|             | 2012   | 2016   | 2012—2016 年<br>变动比例 | 2012 年<br>比例% | 2016 年<br>比例% |
|-------------|--------|--------|---------------------|---------------|---------------|
| <b>总计</b>   |        |        |                     |               |               |
| 所有雇员        | 13,808 | 15,625 | 13%                 | 100%          | 100%          |
| 编外人员        | 8,694  | 9,459  | 9%                  | 63%           | 61%           |
| <b>罗马总部</b> |        |        |                     |               |               |
| 所有雇员        | 1,296  | 1,686  | 30%                 | 9%            | 11%           |
| 编外人员        | 360    | 757    | 110%                | 28%           | 45%           |

来源：外部审计员，粮食署提供的数据。

说明：布林迪西办事处未列入总部。

92. 工作人员的变动改变了总部的运作方式，并引发了一些问题<sup>49</sup>。事实上，编外人员通常负责临时职能。聘用编外人员是至关重要的调整手段，粮食署可借此灵活地满足业务需求，在紧急情况日益增加的情况下尤其如此。然而，在总部广泛雇佣编外人员并不合理：负责应对紧急情况的人员数量应该变化不大，因为新组织设计的目的是向实地下放开展具体活动的决策权，并由区域局负责提供相应的支持。短期合同工的雇佣也带来了人员任用不连续的问题，有悖于让总部将重

<sup>48</sup> 尤其是：主动综合审查 001/16 和 005/16。

<sup>49</sup> 参见关于人力资源变动外部审计报告（WFP/EBA.2017/6-G/1）。

心回归战略、创新和企业服务（即长期活动）的愿望。因此，总部编外人员的增加背离了“切合目的”计划的既定目标，有可能降低计划的成效和附加值。

### 6.3. 成本优化倡议

93. 成本优化倡议在“切合目的”计划框架内设立，具体工作包括就设立服务中心事宜开展可行性审查，审核粮食署各实体在人力资源、信息技术、管理服务和财务等领域执行的一些行政程序。虽然可行性审查的结论是，改进总部的流程比建立一个服务中心来汇总这些流程更能节省支出，但该倡议背后的考虑是，总部希望腾出更多的时间和资金，让驻国家办事处能够专注于业务活动。

## 7. 联络处优化

### 7.1. 粮食署在无业务国家设立机构的理由

94. 开展了联络处机构设置审查，以确保确定是否应在特定国家继续开放和维持联络处的运作<sup>50</sup>。审查结束后，为联络处界定了新的职权范围—“粮食署办事处”<sup>51</sup>。为东道国确定了评价标准<sup>52</sup>，以评估是否应重新考虑联络处的设置。

95. 强调了两个有充分理由保留联络处地位的独立标准：

- 东道国是国际组织和国际媒体的重要全球中心；
- 东道国是粮食署的一大捐助方（年度捐款超过 1 亿美元），资金来源复杂，需要高级别的业务机构或高水平的技术支持来维持捐款。

96. 还列出了四个累积捐助标准<sup>53</sup>，便于在未达到任何一项独立标准的情况下进行单独评估。

97. 在高级别管理小组看来，这些标准范围较广，足以验证所有现有联络处的设置是否合理，尽管合理程度有所不同。

表 7：联络处达到的标准

| 至少一项独立标准                     | 四项捐助标准  | 三项捐助标准   | 两项捐助标准 |
|------------------------------|---------|----------|--------|
| 纽约、华盛顿、亚的斯亚贝巴、日内瓦、布鲁塞尔、东京、柏林 | 巴黎、哥本哈根 | 首尔、北京、迪拜 | 马德里、伦敦 |

来源：外聘审计员基于粮食署数据编制

<sup>50</sup> “切合目的”新组织设计，2012年8月17日：“为确保有效利用现有的联络处，通过审查粮食署的‘非业务型’机构，可确定履行各联络处职能所需的最佳结构设置、规模和人员配置”。

<sup>51</sup> 粮食署审查：“作为打造新结构的一部分，为联络处确立了新的授权和评估标准，并理顺了报告关系。”

<sup>52</sup> 2013年7月10日伙伴关系、治理和宣传部助理执行部长关于粮食署高级别管理小组界定的办事处评价标准备忘录。

<sup>53</sup> “经济发达、援助需求不断增长的捐助方；需要建立机构以开展伙伴关系；东道国政府请求设置机构，并愿意支付经费或为粮食署战略提供关键的政治支持；有关外国援助的决策权集中于东道国。”

98. 新的职权范围澄清了联络处的使命，用于评估其设置合理性的标准完全符合新组织设计的目标。

99. 在开展实地调研期间，外聘审计团队注意到联络处在争取捐助、组建伙伴关系或参与国际活动方面非常积极。然而，任何评价都无法用记录确凿且客观的方式证实，联络处的存在减少了重复工作或节省了成本。

**建议 12. 外聘审计员建议审查小型联络处的可行性，以及在效率和成本节约方面的附加值。**

## 7.2. 理顺联络处的报告关系

100. 在理顺“切合目的”计划确定的报告关系方面遇到的挑战尤其来自驻国家办事处：在组织重组之前，根据不同的权力结构和授权安排，联络处负责向总部各司报告。而按照新的组织设计，所有联络处由 2013 年创建的伙伴关系、治理和宣传部负责监督。

101. 然而，2015 年，由于副执行干事办公室迁往纽约以加强粮食署在联合国的代表地位，这一安排随之发生变动。日内瓦、纽约和亚的斯亚贝巴<sup>54</sup>办事处直接向他报告。然而，副执行干事于 2017 年 1 月返回罗马，因此，现在需要澄清报告关系。

102. 其他办事处根据各种安排继续向伙伴关系、治理和宣传部报告：负责伙伴关系、治理和宣传部的助理执行干事直接领导迪拜、东京、布鲁塞尔、伦敦和华盛顿办事处；北京、柏林、马德里、首尔和巴黎办事处向政府伙伴关系司报告；哥本哈根办事处向交流司报告。因此，存在四种类型的问责安排。

103. 在对三个办事处<sup>55</sup>进行对比审计后发现，实际的报告关系似乎有别于粮食署组织结构图中呈现的关系。因此，本应直接向伙伴关系、治理和宣传部报告的伦敦办事处实际在向交流司报告，与此同时，其日常工作受交流司和私营部门伙伴关系司监督。

104. 虽然粮食署的所有办事处都承担同样的职责，但会根据其所处的地点和所接触的机构行动者的特点设定不同的优先事项。因此，它们有若干条报告关系，有时候会与不同的部门合作。这是自然而然的。这些办事处实际有很大的回旋余地，各司在工作规划方面的不同管理文化就是明证。尽管让各驻国家办事处根据实际环境灵活行事会导致监督分散的问题，但这似乎符合“切合目的”计划所追求的确保最大限度接触捐助者的战略目标。

## 8. 内部监控和问责

105. 粮食署将内部监控定义为“粮食署执行局、管理层和其他人员实施的流程，旨在为实现与业务、报告和合规有关的目标提供合理的保证。”这是内部监控的经典定义，符合国际公认的标准，如特雷德韦委员会赞助组织委员会指南。

<sup>54</sup> 旨在确保粮食署和非盟成员国开展对话。

<sup>55</sup> 伦敦、布鲁塞尔、哥本哈根。

106. 尽管“切合目的”计划未将内部监控作为权力下放进程的关键组成部分，但行动计划强调需要“平衡个体行事优先法则”，并确保行动高度统一。权力和资源的下放必须通过授予地方决策者更大的责任并实施有力的内部监控来加以平衡。

107. 更清晰地界定职能，编制系统化的职务说明，并更新手册、指示和检查表，有助于加强内部监控环境。自 2011 年以来，也一直强调道德和诚信的重要性。2015 年修订了内部监控框架<sup>56</sup>，纳入了有关良好做法的最新指示<sup>57</sup>，使其符合联合国推动的“三道防线”模式。2015 年，粮食署采取了一项企业风险管理新政策<sup>58</sup>。

108. 为开展有效的内部监控，需要采取有效的机制来打击欺诈行为，并严格遵守地方一级制定的规则。鉴于欺诈风险的性质，一部分核查控制措施必须由尽可能远离实地的工作人员执行，以确保管控的独立性。为满足这一要求，最好由总部实施核查控制措施，而不是由区域局负责。因此，**在任何情况下，都不得将积极廉正审查型任务下放到区域局，并且必须由具有必要专门知识和独立性的监察长负责执行。**

### **8.1. 地方反欺诈机制**

109. 粮食署权力结构高度分散，很多活动领域的治理较为薄弱，因此很容易发生欺诈行为。有鉴于此，粮食署已加强措施，防止和发现欺诈行为。每一位业务负责人（第一道防线）或监督负责人（第二道防线）均需签署年度良好管理保证声明，每一位负责人必须声明：在确定和评估风险时已考虑到潜在的欺诈行为。

110. 粮食署执行的反欺诈和反腐政策要求，所有工作人员必须及时向管理人员或监察长办公室举报任何合理怀疑的欺诈或腐败案件，并要求管理人员立即通知监察长办公室<sup>59</sup>。然后，监察长办公室将在初步审查，再决定是否开展调查。监察长办公室在年度报告中向执行干事通报调查结果。此外，监察长办公室还向资源管理部助理执行主任通报一年内造成损失的任何欺诈案件。造成的损失在年度财务报表中公布。

111. 2016 年，监察长办公室报告了四宗欺诈事件。然而，外聘审计员开展的少量实地调研<sup>60</sup>发现，下级部门发现有可能构成欺诈案件的资产失窃或失踪事件后，并不总会向监察长办公室报告，或者会晚报<sup>61</sup>。

112. 所有合理怀疑的欺诈案件都必须向监察长办公室报告，以便其做出判断，独立决定哪些案件需要调查。此外，国家主管负责采取适当措施打击盗窃和欺诈

<sup>56</sup> 2015 年 9 月 17 日通函 OED2015/016。

<sup>57</sup> 特雷德韦委员会赞助组织委员会内部监控框架。

<sup>58</sup> WFP/EB.A/2015/5-B。

<sup>59</sup> WFP/EB.A/2015/5-E/1—“粮食署所有人员都必须及时举报任何合理怀疑的欺诈或腐败案件”。

<sup>60</sup> 管理层关于驻中非共和国办事处的信函。

<sup>61</sup> 管理层关于驻中非共和国和缅甸办事处的信函。



行为。这要求在发现此等行为后立即做出分析，以便追查到底，并开展适当重组，防止发生系统性欺诈。

113. 地方财产调查委员会有时发现，失窃事件发生后可能要经过很长一段时间才会产生损失，有时甚至一年以上。虽然我们收集到的样本不够大，难以得出概括性结论，但某些地方财产调查委员的会议记录显示，区域局有时注意到了损失，却不对原因进行分析或采取措施来防止发生更多问题。虽然粮食署未正式委任这一职能，但是地方财产调查委员会的职权范围规定必须就涉及销账的所有案件提出建议，并评估所涉损失的财务责任。

114. 其中一个经审计的办事处并未制定详细计划，以供在发现可能构成欺诈的行为后监测损失；该办事处在向检察长报告案件后，似乎就不再过问。所有这些做法会在地方一级助长有罪不罚的风气。

115. 这些现象与粮食署宣布的“对欺诈行为零容忍”政策相左，令人怀疑总部掌握的情况是否全面。同时，也削弱了执行干事签署的“内部监控声明”和国家主任提出的反欺诈保证声明的影响力。此外，我们也无法总结认为粮食署系统在地方一级的运作完全无懈可击，可确保相关负责人充分参与欺诈防范工作并取得最佳成果。

**建议 13.** 外聘审计员建议各驻国家办事处系统地向监察长办公室报告有合理可能构成欺诈行为的所有损失情况。

**建议 14.** 外聘审计员建议确保在地方一级以一览表的形式记录和监测可能构成欺诈的损失，并向首席财务官和外聘审计员提交综合报表。

**建议 15.** 外聘审计员建议进一步规范对地方一级损失的承认、分析和监测程序。

## 8.2. 理顺地方一级的标准业务程序

116. 尽管总部制定的所有手册和规则都可在粮食署局域网上查阅，且向所有工作人员开放，但有时候，区域主任会在地方一级发布指示，特别是以标准操作规程的形式发布，其中一些是永久性的。在调研的办事处<sup>62</sup>，我们注意到，这些规则并不总是符合严格分类的原则，即必须附有按时间顺序排列的记录编号，并遵守修订或取消程序。一些办事处没有记录永久性程序；若干办事处难以应要求提供这些文件，或者保存的文件都已过时，未及时更新。这种情况表明，地方一级内部监控的完整性仍有改进的空间。

**建议 16.** 外聘审计员建议要求每个办事处编制所有地方标准作业程序的清单，确保定期更新并严格分类。标准作业程序清单应成为负责人交接报告的强制内容。

<sup>62</sup> 见管理层关于喀尔区域局和驻巴基斯坦、中非共和国及缅甸国家办事处的通函。

## 9. 管理新组织设计项目

117. 新阶段的权力下放是基于 2012 年开展的深入组织研究而实施的<sup>63</sup>。“适应粮食署使命的新组织设计”<sup>64</sup>只是“切合目的”计划的七个方面之一，但重组中央、区域和地方三级机构各自的职责这一目标贯穿整个行动框架。例如，行动框架设想启动业务流程审查，尽管审查不专门属于“组织调整”工作，但有助于优化总部与实地办事处之间的联动<sup>65</sup>。

### 9.1. 指导机制

118. 粮食署决定不委托专门团队实施整个“切合目的”项目—尤其是新的组织设计，而是设立多个工作组，由其负责确定“切合目的”计划的主要方向。这有助于确保负责关键职能的人员参与其中，而若采取等级更分明的结构也许不能达到这一目的。

119. 然而，在启动“切合目的”计划之时，并未明确确定项目协调和行动跟进落实的安排。直到 2014 年才委托创新和变革管理司集中协调组织改革，并向其分配了特定的资源<sup>66</sup>。创新和变革管理司对粮食署内部实施的变革缺乏全盘认识，只是集中监督 14 个工作组的行动，因此影响了各司长制定的部门行动。

120. 在“切合目的”计划的设计阶段就未制定精确的实施时间表，来支持其行动框架和由此衍生的高级别业务计划。众多举措的推进速度也各不相同。

### 9.2. 缺乏具体的影响指标

121. 在根据“切合目的”和粮食署重组要求制定行动计划的同时，并没有制定具体指标，用以衡量自 2012 年以来为提高粮食署的成效和效率而进行的众多变革的影响。

122. 秘书处在创新和变革管理司的支持下对“切合目的”计划<sup>67</sup>开展了审查，根据粮食署工作人员的认识、建议的实施程度、手段指标（在“切合目的”框架下发生的支出额度、总部和实地之间转拨的资源数量等）对改革实施了评价。秘书处还利用通用监测指标编制年度绩效报告<sup>68</sup>；虽然这些指标客观表明各系统得到了改善，但并不能证明这种改善得益于“切合目的”改革。

<sup>63</sup> 见 2012 年 5 月的组织发展小组报告和 2012 年 6 月的麦肯锡《快速组织评估》。

<sup>64</sup> 《粮食署的新组织设计》，2012 年 8 月 17 日。

<sup>65</sup> 《切合目的的行动框架》，2012 年 6 月 18 日：“粮食署为完成使命而启动的流程必须加以精简，并与改进效率、成效和问责的目标相整合。这些流程应支持将决策权尽量下放到实地的原则。”

<sup>66</sup> 见“全球变革管理”投资案例。

<sup>67</sup> 《切合目的的实施情况审查》，2017 年 2 月。

<sup>68</sup> 见《切合目的审查报告》第 33 页，如关键绩效指标 3.1（高质量的计划设计和及时审批）或关键绩效指标 3.2（供应链成本效率高，推动粮食援助的及时开展）

123. 鉴于可能影响粮食署行动成效的因素多不胜数，因此要评价粮食署重新设计等改革的最终影响非常复杂。虽然评价并非不可能，但确实需要采用只有专业评价人员才能执行的程序，且前提是他们还能抽出必要的时间。

124. 尽管重组工作不需要做出大量直接投资，但粮食署应适用这样的原则，即任何组织改革都必须加以评估，因为一般组织变革的影响会蔓延到所有部门政策。

### 9.3. 业务成本

125. 虽然实施“切合目的”改革的总直接成本达 7 200 万美元，但组织调整费用仅占该投资的一小部分（450 万美元<sup>69</sup>）。秘书处估计，只有 280 万美元用到了与不断深化的权力下放有关的行动中。

126. 然而，这一数额是直接的计划管理费用（差旅和会议费用、某些领域的审计等），不包括与所采取举措相关的费用。为了更全面地了解新组织设计的成本，有必要估算总部与实地之间权力再平衡带来的财务影响，这与“切合目的”改革的最终战略目标—提高成本效益的问题息息相关。至少应估算增加分配给实地办事处的资源之后的净成本，特别是确定从总部向实地转拨资源是否未增加粮食署的成本；换句话说，通过理顺各级职责，消除重复工作，总部资源分配的减少是否抵消了对实地资源分配的增加还有待观察。

**建议 17.** 外聘审计员建议，在开展任何组织改革时，都应制定：a) 详细的实施时间表；b) 监测机制，确保在粮食署内部发起的所有倡议都受到关注；c) 影响指标（包括财务影响指标）和独立评价机制，以对照战略目标衡量改革是否成功。

## 鸣 谢

127. 审计组要衷心感谢办公厅主任及其直属办公室在本次审计期间给予支持，特别是创新和变革管理司。还要感谢粮食署其他业务部门（业务服务部；副执行干事办公室；伙伴关系、治理和宣传部）为对这次审计做出了贡献。

以上为审计意见。

<sup>69</sup> 创新和变革管理司。

## 附件

## 附件 1—审计办法详细说明

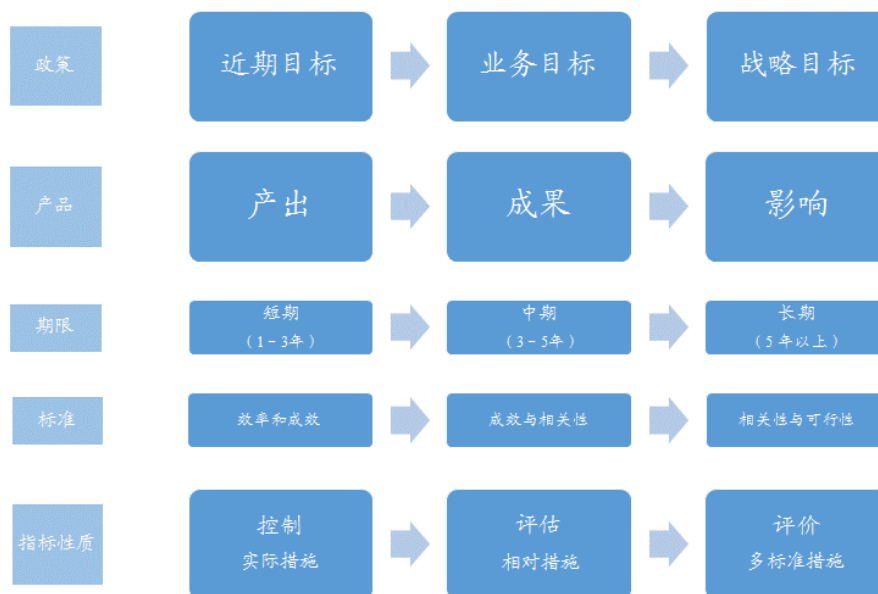
绩效审计的主要目的是检查某具体领域的管理成效、效率和节支情况<sup>1</sup>，一般采用几种独立办法或组合办法。

## 1. 界定各项目标的逻辑框架

计划的逻辑框架反映了设计改革的过程，并可从最终目标到近期实施行动回溯整个结果链。此逻辑框架考虑到背景（特别是内部和外部风险），并突出了目标、所有已计划的活动和预期成果。

所有目标可能被归类为战略目标、业务目标或近期目标，反映了改革所追求的方向。这些目标广泛界定了短期和长期内的所有预期结果，并确定应该采取哪些活动和资源来实现。为了实现每个目标，逻辑框架必须满足 SMART 标准（即具体、可衡量、可实现、切实、及时）。

以我们的方法，任何政策或计划都可以转化为目标和活动，然后可以根据以下网格进行组织。各项目标和活动需要不同复杂程度的方法和工具来衡量，具体因不同实际情况而异。



<sup>1</sup> 换句话说，成果的实现程度、成果的实现方式和成本的控制程度。

## 2. 审计与评价的区别

虽然绩效审计的精神和方法与评价的精神和方法非常相似，但是绩效审计在资源和时间方面较为有限。如 ISSAI 300<sup>2</sup>所述，绩效审计主要是对经济性、效率和成效的直接结果进行审查，将其合规性作为优先事项。而若是评价，需对结果进行更深入的研究，并投入更多的时间来评估整体影响和社会经济影响。此外，对政策的评价主要涉及其相关性（目标与需求的匹配程度）及其有用性（有效性、直接和间接影响，包括意想不到的后果）。因此，绩效审计和评价互为补充，是评估改革效用的两个关键组成部分。

因此，应该牢记的是，只有给予足够时间和大量资源的评价，才能从设计到最终结果对研究对象进行全面评估。这一限制并不妨碍审计员在发现有关和充分证据的情况下，就审计主题的更广泛影响发表意见，但这不是其主要目的。

---

<sup>2</sup> 见 INTOSAI GOV 9400。

## 附件 2—一些授权安排

### 1. 计划和项目的批准（背景）

- 执行局：长期救济和恢复行动，食品价值超过 2 000 万美元；发展项目超过 300 万美元。
- 执行干事+粮农组织总干事：紧急行动费用超过 300 万美元。
- 执行干事：紧急行动费用达 300 万美元；恢复行动费用达 200 万美元；发展项目费用达 300 万美元（在计划其他部分之间重新分配资源）；启动第 2、第 3 级；特别行动。
- 紧急行动负责人：直接应急响应行动费用达 150 万美元。
- 区域主任：从立即反应账户向直接应急响应行动划拨 100 万美元，用于开展跨国行动或投入到主任所在区域的国家；在某些条件下，预算上调 300 万美元。
- 国家主任：从立即反应账户向国家一级直接应急响应行动划拨 50 万美元；双边行动费用达 20 万美元；修订预算，但已计划的成本或项目方向没有变化。

### 2. 购买食品（背景）

|           |                 |
|-----------|-----------------|
| 供应链司司长    | 超过 200 万美元      |
| 食品采购处处长   | 50 万美元至 200 万美元 |
| 区域主任/国家主任 | 50 万美元          |
| 食品采购科科长   | 50 万美元          |
| 采购员       | 未授权             |

如果竞争性采购的原则得到豁免，授权限制较大：

|             |                 |
|-------------|-----------------|
| 业务服务部助理执行干事 | 超过 200 万美元      |
| 供应链司司长      | 50 万美元至 200 万美元 |
| 食品采购处处长     | 20 万美元至 50 万美元  |
| 区域主任/国家主任   | 20 万美元          |
| 食品采购科科长     | 20 万美元          |
| 采购员         | 未授权             |

### 3. “切合目的”计划扩大的授权

- 食品采购。授予负责紧急行动的实地办事处的权力扩大到所有计划类别<sup>1</sup>，所有行动的授权上限得到统一<sup>2</sup>。
- 货物和服务采购。将处理不超过 5,000 美元的微型采购订单的权力下放到总部以外的所有办事处<sup>3</sup>。
- 双边捐款或国别信托基金。修改了对批准由这些基金<sup>4</sup>资助的活动的授权办法。预算授权上限额度如下：国家主任为 50 万美元，区域主任为 300 万美元。但是，到 2016 年 5 月才修改对国家特定信托基金（由国家主任管理）的授权办法<sup>5</sup>。
- 区域局和驻国家办事处获得授权后，可批准以下额度内的现金和凭单转让采购订单：区域主任 500 万美元，国家主任 200 万美元<sup>6</sup>。

---

<sup>1</sup> 2013 年 12 月 6 日执行干事通函 OED 2013/023。

<sup>2</sup> 见附件 3。

<sup>3</sup> 同上注 11。

<sup>4</sup> 根据 2006 年 8 月 9 日的执行干事通函 ED2006/007。在地方建立和利用的信托基金属于预算外资源，无需经过审查委员会事先批准；若国家主任（20 万美元）或区域主任（50 万美元）确认该活动处于指导委员会批准的框架范围内，则驻国家办事处的上限为 20 万美元，区域局为 50 万美元。

<sup>5</sup> 2016 年 5 月 4 日执行干事通函 OED2016/006。

<sup>6</sup> 2014 年 8 月 5 日执行干事办公室（业务管理部）第 OED2014/011 号通函；这些转拨符合有关业务和财务流程的联合指示（OS2013/003 RM2013/005）所确立的有关向受益人进行现金和凭单转拨的综合程序；该等流程现由 2016 年 7 月 1 日发布的《现金转移手册：财务管理》规定取代。

### 附件 3—调查结论

负责审查权力下放进程的外聘审计小组对实地办事处进行了调查，其中有五个区域局（83%）和 49 个驻国家办事处（60%）作出了回复。

#### 1. 大部分持肯定态度

- 各驻国家办事处几乎一直肯定权力下放带来的积极变化。
- 四分之三的驻国家办事处和所有区域局都表示其执行任务的能力有所增加。
- 90%的区域局认为，权力下放进程增加了财政和人力资源。然而，只有 26% 的驻国家办事处持上述看法。
- 在职责方面，80%的区域局和 59%的驻国家办事处认为，权力下放进程增加了职责。超过 60%的实地办事处认为，现在的责任授予充分，都不赞成恢复以前的安排。
- 只有 34%的驻国家办事处表示，在执行新的权力分配方面遇到困难，50%的区域局表示在此方面遇到问题。
- 总体而言，各办事处认为，权力下放管理工作令人满意。60%的办事处认为，他们的工作人员接受了充分的岗位培训。所有区域局和 83%的驻国家办事处都认为，内部监控程序得到了改进。
- 报告关系似乎已充分理顺：91%的驻国家办事处和 80%的区域局认为非常清楚。

#### 2. 指导需求

- 所有区域局和 40%的驻国家办事处强调，权力下放进程并未消除职责重叠问题。
- 实地办事处，尤其是区域局表示，表示在监督和指导方面需要更多支持：75%的区域局认为，总部确立的标准业务规程未定期更新，尤其是以下方面：营养（100%）、计划管理（75%），以及绩效管理和监测（75%）。
- 在总部支持这一较为泛化的主题上，总体而言都比较满意，大部分区域局感觉某些领域未得到充分支持：协调和绩效监测（80%）和伙伴关系（80%）。
- 大多数驻国家办事处对以下方面的现有业务程序不甚满意：伙伴关系（54%）、交流（53%）和营养（52%）。然而，只有 10%的驻国家办事处对区域局提供的整体支持不甚满意。
- 所有区域局都对总部提供的支持表示赞赏。然而，大多数区域局认为，总部向一些领域提供的支持不够充分：绩效管理和监测（80%）和伙伴关系（80%）。



答： 是 否

|                       | 区域局  | 驻国家办事处 |
|-----------------------|------|--------|
| <b>1. 授权与资源下拨</b>     |      |        |
| 因为权力下放进程而扩大了职责        | 80%  | 59%    |
| 因为权力下放进程而增加了财政和人力资源分配 | 90%  | 74%    |
| 分配了直接支持成本供支付业务费用      | 80%  | 65%    |
| 需要进一步授权               | 60%  | 66%    |
| 需要撤销授权                | 100% | 96%    |
| <b>2. 实施权力下放进程</b>    |      |        |
| 在重新分配职责过程中遇到困难        | 50%  | 66%    |
| 转移职责后进行员工培训           | 60%  | 64%    |
| 请求支持                  | 100% | 100%   |
| 改进报告和内部监控流程           | 100% | 83%    |
| 清晰确定报告关系              | 80%  | 91%    |
| 提供标准业务规程              | 60%  | 66%    |
| 标准业务规程可以使用且定期更新       | 75%  | 57%    |
| 参与权力下放进程后续工作          | 100% | 76%    |
| 后续工作效率                | 60%  | 67%    |
| <b>3. 权力下放进程结果</b>    |      |        |
| 对总部的支持感到满意            | 100% | 79%    |
| 对区域局的支持感到满意           | 不详   | 90%    |
| 消除职责重复                | 100% | 62%    |
| 由于权力下放而提高了执行任务的能力     | 100% | 75%    |
| 由于权力下放而提高了成本效率        | 50%  | 61%    |
| 权力下放产生积极结果            | 100% | 93%    |

### 附件 4—截至 2017 年 2 月底的实地办事处（不包括联络处）

该数据根据《2017—2019 年管理计划》推算，并与区域主任进行了交叉核对，以确保其准确性。

#### 1. 各区域局的地域范围：

|       | 驻国家办事处数量 | 业务机构 | 所涉国家的数量 |
|-------|----------|------|---------|
| 曼谷    | 15       | 1    | 16      |
| 开罗    | 17       | 1    | 18      |
| 达喀尔   | 19       | 0    | 19      |
| 约翰尼斯堡 | 12       | 0    | 12      |
| 内罗毕   | 9        | 0    | 9       |
| 巴拿马   | 12       | 1    | 13      |
| 合计    | 84       | 3    | 87      |

#### 2. 未设立驻国家办事处的实地机构及其报告关系：

- 巴布亚新几内亚：向曼谷区域局报告。紧急行动于 2016 年 11 月结束，但将于 2017 年重新启动，因为澳大利亚刚资助了 2 年的费用。
- 摩洛哥：向开罗区域局报告。2017 年全年将实施开发项目，并将通过一项临时国别战略计划扩展至 2018 年，以便于 2019 年启动国别战略计划。
- 巴拉圭：向巴拿马区域局报告。两个信托基金分别运作至 2017 年 6 月和 2017 年 9 月。

#### 3. 紧急情况分布

|       | L2       | L3         | 紧急情况总数量 |
|-------|----------|------------|---------|
| 曼谷    | -        | -          | 0       |
| 开罗    | 利比亚、乌克兰  | 伊拉克、叙利亚、也门 | 5       |
| 达喀尔   | 中非共和国、马里 | 尼日利亚       | 3       |
| 约翰尼斯堡 | 刚果民主共和国  | 南部非洲       | 2       |
| 内罗毕   | 非洲之角     | 南苏丹        | 2       |
| 巴拿马   | -        | -          | 0       |
| 合计    | 6        | 6          | 12      |

**缩略语**

|         |                    |
|---------|--------------------|
| AED     | 助理执行干事             |
| CO      | 驻国家办事处             |
| COPrOM  | 驻国家办事处业务和运作模式审查工作组 |
| CPS     | 全组织伙伴关系战略          |
| CSP     | 国别战略计划             |
| DED     | 副执行干事              |
| DoAs    | 授权                 |
| ED      | 执行干事               |
| EMOP    | 紧急行动               |
| e-PRP   | 电子计划审查流程           |
| FfP     | 切合目的               |
| FRMM    | 《财政资源管理手册》         |
| HQ      | 总部                 |
| INC     | 创新和变革管理司           |
| IRA     | 立即反应账户             |
| IR-EMOP | 紧急应急行动             |
| ISSAI   | 《最高审计机构国际标准》       |
| KPI     | 关键绩效指标             |
| LO      | 联络处                |
| LPSB    | 地方财产调查委员会          |
| MIC     | 中等收入国家             |
| OED     | 执行干事办公室            |
| OIG     | 监察长办公室             |
| PG      | 伙伴关系、治理和宣传部        |
| PGM     | 交流司                |
| PIR     | 积极廉正审查             |
| PRP     | 计划审查流程             |
| PRRO    | 长期救济和恢复行动          |
| PSA     | 计划支持和行政            |
| RB      | 区域局                |