



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

第一六三届会议

2019 年 12 月 2-6 日，罗马

财政委员会第一七六届会议 (2019 年 5 月 20-22 日) 报告

内容提要

财委第一七六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 2019 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 2019 年 6 月粮食署执行局年度会议审议事项提出的意见和建议。

对本文件如有疑问，请联系：

财政委员会秘书
David McSherry
电话：+3906 5705 3719

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。



CL 163

目 录

	页次
引 言	3
世界粮食计划署事项	4
粮食署管理计划（2019-2021 年）更新	4
2018 年度审定账目	5
审计委员会年度报告	7
《监察长年度报告》及执行干事所作说明	8
《外聘审计员关于国家组合预算的报告》及粮食署管理层回应	9
欺诈预防、侦查和应对外聘审计员报告及粮食署管理层回应	10
外聘审计员所提建议落实情况报告	11
粮食署提前融资机制使用情况报告（2018 年 1 月 1 日—12 月 31 日）	11
其他事项	12
财政委员会工作方法	12
第一七七届会议日期和地点	12
参考文件	13

引言

1. 财委向理事会提交其第一七六届会议报告，内容如下。
2. 除主席 Lupiño Lazaro Jr. 先生（菲律宾）外，出席会议的还有以下成员代表：
 - Carlos Alberto Amaral 先生（安哥拉）
 - Kristina Gill 女士（澳大利亚）
 - Manash Mitra 先生（孟加拉国）
 - Rodrigo Estrela de Carvalho 先生（巴西）
 - 李贺先生（中国）
 - Haitham Abdelhady Elsayed Elshahat 先生（埃及）
 - Mateo Nsogo Nguere Micue 先生（赤道几内亚）
 - Ramón Lohmar 先生（德国）
 - Benito Santiago Jiménez Sauma 先生（墨西哥）
 - Anton Minaev 先生（俄罗斯联邦）
 - Sid Ahmed M. Alamain Hamid Alamain 先生（苏丹）
 - Elizabeth Petrovski 女士（美国）
3. 主席向本委员会通报以下情况：
 - Maria Esperança Pires Dos Santos 女士（安哥拉）被指定代替 Carlos Alberto Amaral 先生参加本届部分会议；
 - Kristina Gill 女士（澳大利亚）被指定代替 Cathrine Stephenson 女士，作为澳大利亚代表参加本届会议；
 - Rodrigo Estrela de Carvalho 先生（巴西）被指定代替 Antonio Otávio Sá Ricarte 先生，作为巴西代表参加本届会议；
 - 李贺先生（中国）被指定代替倪洪兴先生，作为中国代表参加本届会议；
 - Ramón Lohmar 先生（德国）被指定代替 Heiner Thofern 先生，作为德国代表参加本届会议；
 - Anton Minaev 先生（俄罗斯联邦）被指定代替 Vladimir V. Kuznetsov 先生，作为俄罗斯代表参加本届会议；
 - Ali Osman Ali Elsiddig 先生（苏丹）被指定代替 Sid Ahmed M. Alamain Hamid Alamain 先生参加本届部分会议；
 - Elizabeth Petrovski 女士（美国）被指定代替 Thomas Duffy 先生，作为美国代表参加本届会议。
4. 替补代表简历可从领导机构和法定机构网站下载：
<http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/finance-committee/substitute-representatives/zh/>

5. 此外，来自以下成员的无发言权观察员列席了财委第一七六届会议：

- 比利时
- 科威特
- 古巴
- 英国
- 多米尼加共和国

世界粮食计划署事项

粮食署管理计划（2019-2021 年）更新

6. 财委审议了《粮食署管理计划（2019-2021 年）更新》，其中列出执行干事所提新的总部组织结构建议。

7. 财委欢迎执行干事决定将该文件提交执行局批准，赞赏粮食署管理层遵守将管理计划调整提交领导机构和咨询机构的程序要求。

8. 财委听取了与提交 2019 年 2 月 6 日财委上一届会议版本相比，对文件内容所做调整的汇报；其中包括采纳财委上一届会议意见而做出的调整、各司名称的变更，以及文本优化及表格调整。

9. 财委注意到，可以根据要求提供突出相关调整内容的文件——包括财政委员会 2 月份审查的版本与修订版本之间的变化，以及最初批准的《管理计划（2019-2021 年）》与修订版本之间的变化。

10. 财委获悉，行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）于 2019 年 4 月 2 日讨论了该文件，其报告于 2019 年年度会议之前已在执行局网站上贴出。财委注意到行预咨委会报告结论对《粮食署管理计划（2019-2021 年）更新》没有反对意见。

11. 财委要求说明华盛顿办事处两个 D2 岗位的职责。财委得到保证，这两个 D2 岗位有明确职责，以加强粮食署的战略存在以及与美国之间的伙伴关系：高级主任将关注高层宣传以及与政府机构之间的战略联络；华盛顿办事处主任将侧重伙伴关系管理与业务事宜。

12. 财委认可改变现行业务服务部的理由，包括将聚焦于实施援助以确保高效和有效的服务交付的部门与计划及政策制定部门分开，以强化粮食署对人道主义与发展全面工作的战略、计划及政策制定工作的聚焦。

13. 财委注意到在新的组织结构中，办公厅主任身兼多重职责，包括负责执行干事办公室工作，领导数字化转型工作，以及协调各区域局的职能。管理层强调执行干事承诺投入更多时间监管区域主任的工作和绩效。管理层还忆及业务管理支持司（向办公厅主任汇报工作）将负责与实地业务保持日常联络以及确保来自总部的多功能联合响应，并注意到该职能与通常与办公厅主任相关的总体组织协调

职能之间的协同效应。管理层认识到粮食署在领导数字转型方面的重要性，2019-2020年这方面工作得到一个2000万美元的关键全组织举措的支持，同时强调承诺对该领域工作提供重点关注。

14. 在回应关于和当地私营部门机构、国际金融机构及南南合作和三方合作之间关系的问题时，财委获悉伙伴关系部负责这些重要伙伴关系机会。在国际金融机构中，目前优先重点是加强与世界银行及区域开发银行之间的伙伴关系。

15. 财委获悉，一经批准，组织调整将在执行局年会之后立即执行。唯一例外是华盛顿办事处D2高级主任，鉴于保持并加强与粮食署最大捐助方开展资源筹集工作的重要性，根据执行干事授权，该任命于2019年早些时候临时生效。

16. 财委得到确认，总部结构调整建议不会对2019年计划支持和行政预算或拨款额度明细造成净影响。财委还得到保证，管理层将监督调整造成的影响，并将情况告知各成员，此外还将注意到必要时将对结构做出进一步调整、优化和调适。

17. 财委：

- a) 回顾了2019年2月财委第一七四届会议对《粮食署管理计划（2019-2021年）更新》进行的讨论；
- b) 赞赏文件WFP/EB.A/2019/6-B/1，该文件内容得到更新以反映财委第一七四届会议意见，以及一些部门的名称变更、文本优化和表格调整；
- c) 进一步指出行政和预算问题咨询委员会并不反对更新内容，但提出一些意见和建议；
- d) 建议粮食署执行局在2019年6月年度会议上批准《粮食署管理计划（2019-2021年）更新》。

2018年度审定账目

18. 财委讨论了粮食署《2018年度审定账目》，并由粮食署秘书处和外聘审计员汇报补充。

19. 财委获悉，财务报表II列报2018年盈余7.29亿美元，高于2017年的2.12亿美元盈余。盈余的产生主要由于两个原因：一是捐款收入增加（72亿美元，高于2017年的60亿美元），在捐助方书面确认捐款，并且未规定用于未来财务报告年份的情况下，根据《国际公共部门会计准则》予以确认；二是总支出增加（66亿美元，高于2017年的62亿美元），在物品和服务交付的情况下予以确认。

20. 财委获悉报表I如下主要变动：短期投资增加了4.63亿美元；库存增加了1.49亿美元；应收捐款减少了3.8亿美元；递延收入减少了6.49亿美元；职工福利负债减少了1亿美元。财委获悉，2018年执行的预算总额占财务报表V列报的基于需求的最终预算的68%。

21. 财委获悉，2018年秘书处继续附载一份由执行干事签署的《内部监控声明》，就粮食署内部监控的实效提供保证。财委获悉，各部门负责人《保证声明》的提交率达到了100%。此外，财委还获悉，《内部监控声明》含有一个涉及非政府组织管理的新的内部监控问题，同时去年报告的企业风险管理和监督问题得到了解决。
22. 财委要求澄清2018年度账目的若干技术问题：

报表 II（财务业绩表）

23. 财委注意到盈余增加并询问了主要原因。财委获悉，产生盈余的原因有二，一是收入和支出的确认存在固有的时间间隔，二是2018年也门和叙利亚的两项主要的三级应急行动以及“叙利亚区域难民应急计划”面临了当地特定的挑战。财委还获悉，全部捐款中有近95%专款专用，业务行动之间无法转拨。

报表 I（财务状况表）

24. 财委注意到短期投资的增加趋势和净资产的增长情况。财委获悉，53亿美元净资产约相当于六个月的业务资金要求，可以维持粮食署的持续运作。

报表 V（预算与实际金额对照表）

25. 财委注意到，预算分析中不见受益人补助费用的内容，而只见执行费用的内容。财委获悉，分开列报补助和执行费用，正是外聘审计员关于国家组合预算报告提出的建议之一，相关内容将在粮食署《管理计划》中提及并列报。
26. 财委注意到各项目下有大笔预算金额（最终预算为32亿美元），并要求说明原因。财委获悉，截至2018年末，一些主要业务行动（索马里、也门、埃塞俄比亚）仍采用项目结构，全年只有少数其他业务行动开展了项目收尾活动。

内部监控声明

27. 财委欢迎粮食署对解决风险和内部监控问题的承诺，并要求说明长期拖延执行有关非政府组织管理的审计建议的情况。关于2017年结转过来的领域，财委获悉粮食署“受益人和补助管理电子平台”的推广情况；网络安全问题方面取得的进展；粮食署监测战略的实施情况以及问责文化的建设情况。财委收到了有关非政府组织伙伴门户网站、非政府组织综合指导意见制订工作和两家非政府组织尽职调查审查情况的说明。财委收到了有关“受益人和补助管理电子平台”的最新推广情况说明：该平台现已覆盖55%的现金补助受益人，而根据2017年和2018年的外部审计建议，粮食署的目标是把价值为85%的现金补助纳入“受益人和补助管理电子平台”；财委同时还听取了有关网络安全问题的进展概述。有关计划监测工作，财委获悉管理层正在研究如何确保粮食署的监测投资能够在粮食署各项计划中

得到跟踪。财委还获悉，尽管应急监控文化的建设提出了一些挑战，但问责制和内部监控仍然得到了强化，包括在长期紧急情况下安排风险和合规顾问，并在莫桑比克等国的紧急情况早期部署短期工作人员，但尚需开展更多工作以加强监控。

外部审计建议

28. 财委注意到秘书处接受了2018年审计关于现金补助、信息技术应用程序监控、财务报告和职工福利的建议，并鼓励秘书处及时实施这些建议。

29. 财委：

- a) 审查了粮食署《2018年审定财务报表》以及外聘审计员《审计意见与报告》；
- b) 称赞外聘审计员《财务报表审计报告》的质量，并鼓励秘书处落实所载建议，特别是关于现金补助的建议；
- c) 注意到并赞赏就粮食署内部监控的实效提供保证的《内部监控声明》；
- d) 鼓励粮食署努力解决《内部监控声明》查明的风险和内部监控问题，包括非政府组织和受益人的管理问题；
- e) 建议执行局批准粮食署《2018年度财务报表》以及《外聘审计员报告》。

审计委员会年度报告

30. 审计委员会主席介绍了《审计委员会年度报告》，报告内容时间段为2018年4月1日至2019年3月31日，期间审计委员会共召开了三次会议。与粮食署管理层、监察长和外聘审计员讨论的议题涵盖了审计委员会职权范围所载方方面面职责。主席报告了2019年3月进行的一项委员会成员调整，由Robert Samels先生（加拿大）代替于2018年9月辞职的Pedro Guazo先生（墨西哥）。

31. 财委审议了审计委员会主席介绍的报告要点，包括：企业风险管理；内部监控流程；执行干事内部监控声明；监察长办公室绩效；财务报表监督报告结果；价值观和道德计划实施情况，包括反欺诈和反腐败政策，以及骚扰、性骚扰、滥用权力和歧视政策。审计委员会主席表示，自从2018年3月1日发布骚扰、性骚扰、滥用权力和歧视政策以强调粮食署对该问题的重视以来，已取得了积极进展。然而，仍需在粮食署实行文化变革，创造一个更有利于报告问题的环境。

32. 应成员要求，审计委员会主席称，关于就内部监控情况与外聘审计员看法不一的问题，审计委员会在审查了风险管理部门、监察长办公室和外聘审计员工作的基础上，对内部监控的总体保证表示满意。审计委员会主席强调，一些领域的内部监控能够加以改进并支持监察长和外聘审计员的建议，但总体上支持执行干事做出的内部监控声明。

33. 财委获悉，一个内部报告自动化系统，配合一项对自我认证辅助证据的质量审查，有望进一步完善监控流程。粮食署管理层承诺大力采取行动，解决欺诈报告不足的问题，并在讨论具体的风险管理指标和限度，作为行动依据，还在讨论履行人道主义承诺需要的技能要求，弥补资金、人员能力、信息技术或渠道的不足。粮食署管理层已在专门领域和驻国家办事处与其他机构进行了协调，同时还开展了密切合作，力求减缓联合国改革带来的潜在风险。

34. 财委：

- a) **审议了2018年4月1日至2019年3月31日期间《审计委员会年度报告》；**
- b) **肯定了审计委员会的重要作用，并鼓励审计委员会再接再厉；**
- c) **对该报告表示欢迎，其中肯定了企业风险管理和内部监控流程、《综合路线图》实施工作和监察长办公室运作情况；**
- d) **赞赏审计委员会在其职责领域提供的指导意见，并鼓励管理层落实关于报告中重点风险领域的建议，包括低效监控的原因；**
- e) **批准将报告提交执行局2019年6月年度会议审议。**

《监察长年度报告》及执行干事所作说明

35. 财委欢迎《监察长年度报告》和《执行干事就年度报告所作说明》。

36. 财委感谢监察长办公室提供的报告，欢迎监察长办公室提出的好评，以及执行干事在说明中对报告重点内容做出的详细回应。财委询问了监察长办公室预算增加是否充足，以及管理层实施商定行动所采取的步骤，因为减缓风险方面的延宕已造成了问题。财委获悉最后定稿和发布指南的冗长步骤，以及在确定实施日期时，需做出更为周全考虑的必要性。管理层同时指出，监察长办公室资源增加（2017至2019年计划支持和行政预算增加51%）为通过监管发现解决薄弱环节问题提供了机会，但也对管理层及时处理各项建议的能力带来了压力。

37. 财委获悉监察长办公室正在审查其资源需求以解决投诉增加的问题，并采取措施确保调查进程的及时性，包括根据修订后的骚扰、性骚扰及滥用权力相关政策和要求，强化立案受理程序和优先排序。财委得到确认，在得到更多资源后，2019年完成的报告数量将会增加。

38. 内部审计主任说明了合作伙伴相关风险，2016年对非政府组织管理工作开展的审计以及2018年开展的咨询工作等方面的工作，为开展风险知情讨论及管理层决定提供了深入认识。2020年计划开展一次审计，对合作伙伴风险管理进行再评估，从而完成整个周期。

39. 管理层确认了与内部审计结论保持一致，第二道防线需要进一步成熟以确保控制措施的有效性，监察长可通过监察长办公室独立审查对此加以确认。财委进一步

获悉新的R2风险及建议跟踪工具，将成为更加全面融入的风险管理进程和指南的重要部分。同时，风险识别和升级工作，部分由监察长办公室提供，以便管理层通过实施商定行动予以缓解。

40. 财委：

- a) 审议了《监察长年度报告》及《执行干事就年度报告所作说明》；
- b) 注意到监察长发布的关于所执行监督工作的保证意见，揭示出在粮食署所采取的内部监控、治理和风险管理进程方面，并未发现严重影响实现粮食署战略及业务目标的重大缺陷；
- c) 鼓励秘书处解决报告中指出需要改进的治理、风险管理和监控做法等方面的问题；
- d) 注意到监察长办公室由于调查工作量增加而面临的挑战；
- e) 建议粮食署执行局注意《监察长年度报告》并鼓励管理层把握机会，进一步改进报告中所强调的各方面工作。

《外聘审计员关于国家组合预算的报告》及 粮食署管理层回应

41. 外聘审计员及粮食署管理层做出简要介绍后，财委讨论了《外聘审计员关于国家组合预算的报告》。

42. 财委注意到该报告结论，即国家组合预算为改进粮食署的问责制做出了贡献，增强了粮食署行动在联合国系统的一致性。

43. 财委获悉，粮食署管理层同意所有建议并欢迎报告结论，即国家组合预算改进了透明度和问责制，同时新的费用分类改进了对粮食署支出的理解。

44. 财委获悉，粮食署将与成员国合作，在战略治理所需适当信息以及可以通过其他平台（包括国别战略计划数据门户或粮食署网站）获取的详细信息之间取得平衡。财委欢迎就这一主题进一步开展讨论，以推动战略治理和供资决策并了解预算趋势。

45. 关于实施计划的到位情况和及时性的问题，财委得到保证，粮食署管理层认识到这在《管理计划》及具体《国别业务管理计划》中的重要性。

46. 财委还得到保证，多国战略计划应与区域响应之间仍有区别，后者由单独批准的国别战略计划要素构成。

47. 外聘审计员向财委汇报了有关粮食署对总体支持率、综合支持和实施率及总体配套率进行年度报告的能力。

48. 财委：

- a) 审议了《外聘审计员关于国家组合预算的报告》及管理层对建议的回应；
- b) 欢迎外部审计员的结论，并注意到所有建议均被管理层采纳；
- c) 鼓励粮食署管理层根据文件中提出的时间框架和分类落实这些建议。

**欺诈预防、侦查和应对外聘审计员报告及
粮食署管理层回应**

49. 财委讨论了《欺诈预防、侦查和应对外聘审计员报告》，该报告认为粮食署的反欺诈政策与其他组织的反欺诈政策和国际标准相符，并就进一步改进的机会提出了建议。财委注意到，管理层赞赏外聘审计员开展的建设性工作，并确认正在逐步采取行动，在实施2018-2020年反欺诈和反腐败战略及行动计划的过程中落实相关建议。

50. 财委要求澄清各种问题并收到相关说明，问题包括零容忍的概念、战略供应商的补充尽职调查、年度利益冲突披露计划的遵行和风险登记册的质量保证。财委获悉，在某些情况下，零容忍可能会成为报告欺诈行为的不利因素。财委还获悉，执行管理小组支持努力确保遵行年度披露计划，同时职业操守办公室认为该计划能在粮食署得到有效和高效实施，但必须划拨专项资源。财委注意到，截至2018年，有86%的国家实施了受益人投诉和反馈机制。

51. 财委强调，欺诈和腐败报告不足的问题令人关切并获悉，报告不足给外聘审计员在审计报告中查明报告不足的若干原因制造了难题。财委注意到，管理层解决报告不足问题的办法依靠的是加固第二道防线，即加强问责文化，改进报告工具，并依靠各种信息来源，例如受益人投诉和反馈机制，以及伙伴和供应商报告。财委收到说明，获悉《监察长年度报告》列报的欺诈金额不大，但反映了通过调查查实的金额。

52. 财委：

- a) 审查了《欺诈预防、侦查和应对外聘审计员报告》及管理层对建议的回应；
- b) 鼓励管理层努力确保全面实施商定的建议，同时解决欺诈报告不足的原因，并加强预防、侦查和应对行动，使粮食署能够更有效打击欺诈和腐败；
- c) 建议粮食署执行局注意《欺诈预防、侦查和应对外聘审计员报告》。

外聘审计员所提建议落实情况报告

53. 财委讨论了《外聘审计员所提建议落实情况报告》，秘书处在讨论前的简要说明中强调了已落实建议和未落实建议。在上个报告周期未落实56项建议中，有29项在当前报告周期终结。

54. 财委收到对以下问题的说明：a) 国家和区域主任在紧急行动中绩效问责；b) 粮食类损失；c) 驻国家办事处数据完整性有效管理工具；d) 人力资源事宜，即：顾问竞争性招聘、部分基于绩效的支付以及绩效和能力提升审查。

55. 财委：

- a) 审议了《外聘审计员所提建议落实情况报告》；
- b) 注意到未落实外聘审计员所提建议的落实比例，并注意到外聘审计员在2018年报告中新提出的建议；
- c) 鼓励秘书处在报告指出的时限内加快落实未落实建议；
- d) 建议执行局注意《外聘审计员所提建议落实情况报告》。

粮食署提前融资机制使用情况报告

(2018年1月1日—12月31日)

56. 财委审查了《粮食署提前融资机制使用情况报告（2018年1月1日—12月31日）》。

57. 财委注意到推动要求提高全球商品管理基金紧急响应上限的两大主要因素：与前一年相比全球商品管理基金使用量增长了18%；在多重人道主义危机情况下，采取审慎方法作为应急措施的目标。

58. 在回应关于提高全球商品管理基金上限的风险问题时，财委得到确认，管理层未发现任何显著的额外风险：600万美元的安全网没有使用过，预计不会增加。与此同时，自我保险计划涵盖了商品损失。相比之下，在突发紧急情况或同时发生紧急情况时，提高授权供应粮食的潜在好处非常显著。

59. 财委注意到，虽然预计不会有进一步提高上限的要求，但不能排除可能性。

60. 财委注意到管理层对于近年来快速反应账户捐款额较低的关切（不包括从计划支持和行政平衡账户转拨的资金），询问需要采取什么措施以便使快速反应账户保持在一个健康的水平。

61. 财委获悉，快速反应账户实际上是一个挽救生命行动的专题基金，具有滚动属性的优势。然而，年均捐款水平保持在4700万美元至5700万美元不变（低于捐款的1%），虽然执行局设定的目标是2亿美元且对直接向该基金的捐款采取0%的间接支持费率的激励措施。

62. 针对关于埃塞俄比亚和南苏丹带有未结余额的两笔宏观提前融资的问题，财委得到确认，对于这两笔提前融资问题没有什么特别担忧。

63. 财委还询问了2018年宏观提前融资总体经验情况，获悉宏观提前融资在偏远地区非常有效，粮食署将继续探索更广泛的应用机会，包括克服外部和内部障碍的方式。

64. 财委：

- a) 根据粮食署《总条例》第XIV条，建议执行局注意《2018年1月1日-12月31日期间世界粮食计划署提前融资机制使用情况报告》；
- b) 建议执行局批准关于将全球商品管理基金上限提高至5.6亿美元的决定草案。

其他事项

财政委员会工作方法

65. 财委强调在规定时限内收到所有官方语种文件的重要性，以便财委有充分时间在会前研究文件。注意到六月初执行局会议文件及时定稿并翻译所面临的组织工作方面的困难，粮食署秘书处将与粮农组织领导机构秘书处探讨早些时候召开粮食署执行局年度会议的可能性。

第一七七届会议日期和地点

66. 财委获悉第一七七届会议定于2019年10月30—31日在罗马举行。

参考文件

- 执行干事关于 2018 年商品或服务类捐助情况以及费用减免情况的报告（《总规则》第 XIII.4 条(h)项）