



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

第一七一届会议

2018年5月29—31日，罗马

关于粮食类损失的外聘审计员报告

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。



内容提要

- 提交《关于粮食类损失的外聘审计员报告》供执行局审议。
- 《关于粮食类损失的外聘审计员报告》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《关于粮食类损失的外聘审计员报告》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《关于粮食类损失的外聘审计员报告》，并在财委第一六七届会议报告中向执行局提出评论意见。**



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

执行局
年度会议
2018年6月18-22日，罗马

发行：普遍

日期：2018年5月11日

原文：英文

议题 6

WFP/EB.A/2018/6-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 (<https://executiveboard.wfp.org>)。

与粮食有关的损失外聘审计员报告

决定草案*

执行局注意到“粮食损失外聘审计员报告”（WFP/EB.A/2018/6-G/1）和管理层在文件 WFP/EB.A/2018/6-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

审计报告草案 与粮食有关的损失

2017 财年

COUR DES COMPTES REFERENCE: WFP-2017-10



目录

提要.....	4
I. 审计目的、范围和方法	5
II. 建议清单	7
III. 简介	8
IV. 意见和建议.....	9
1. 损失的主要特征	9
1.1. 损失的时序	9
1.2. 损失的水平	10
1.3. 损失的起因	11
2. 向执行局报告	13
2.1. 损失的零星报告	14
2.2. 计算报告间计算差异	14
3. 从确认供应到签订订单	14
3.1. 选择供货商	14
3.2. 采购程序	15
4. 从装船到运输	15
4.1 政府拒收	15
4.2 检验公司	16
4.3 保险	17
V. 致谢	26
1. 图表翻译:	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
2. 附录 1 - 2016 年和 2017 年损失的全部成本近似值	27
文件中使用的缩略语	28

提要

粮食署每年向其受益方，特别是遭受大规模人道主义危机的地区，发放 300-400 万公吨粮食。粮食署的粮食供应链调动着全署从总部到国家办公室的整个体系，也包括粮食署使用的外部服务机构和向受益方发放粮食的合作伙伴。

在复杂紧急状况成倍增长，并导致各种事件更加频繁爆发的背景下，粮食署依然将其经手的粮食和食物损失水平控制在 1% 以内。随着活动者和工作环节不停的增多，从粮食采购到发放的供应链各个环节都存在损失的风险。

活动者的多样化决定了粮食署识别有关粮食损失的差异性。粮食署能够识别的粮食损失水平仅限于对机构存在直接财务影响的案例，并不包含运输拖延或返回供应商等对行动效率和效果存在一定影响的情况。除了对损失的财务评估，粮食署的雇员还会使用其他计量方式和单位进行评估。损失的描述多是零星碎片化的，需要根据可获得的数据而定。因此便产生了不同报告之间对损失定量的差异性。

近年来，粮食署通过引入 LESS 和 COMET 两个信息系统，强化了对食物损失的总体监督。每个系统涵盖了供应链内的特定序列。粮食署还没有配备从采购到消费链条损失监控的综合性工具。同时，粮食署对与粮食供应相关的总体风险监控还需要通过食物实时记录手段加以完善。

粮食署与合作伙伴共同工作，确保完成到港食物和发放给受益方食物的检验工作。地区局的监督作用，特别是仓库检验和实地伙伴应用方面，应通过强化予以提升。粮食署因伙伴行为导致的损失风险，其中仅有运输前损失这一小部分是由外部保险支撑的内部保险体系来承担的，应尽快延伸到其他损失领域。

通过完善食品质量和受益方反馈的监督体系完善，从而确保受益方满意并使其需求得以充分应对，是降低粮食署信誉风险工作不可分割的一部分。这就要求加强内部监控机制，从而防止发放粮食的非法利用和有关事件标记的合理化。

I. 审计目的、范围和方法

1. 如 2017 年 7 月 17 日和 2017 年 12 月 1 日的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 2017 年 9 月 11 日至 15 日、2018 年 1 月 22 日至 2 月 2 日对世界粮食计划署（粮食署）罗马总部开展了审计。2017 至 2018 财年外部办公室的实地任务都促进了本报告起草。本次审计的目的是与粮食有关的损失问题。
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——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 2017 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 2017 年 7 月至 2018 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的年度报告草案。
8. 粮食损失审计的指导依据为《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. 审计的主要目标是：

- 尽可能识别和量化粮食署执行的任何一种与粮食采购有关的全部损失，包括从粮食篮子到最终消费的全过程；
- 审查与粮食有关损失的识别、分析和报告机制；
- 分析为防止和减轻这些损失所采取措施的有效性。

10. 与有关工作人员，特别是创新和变革管理司（OSC）的工作人员讨论了每项意见和建议。部分审计完结会议于 2018 年 2 月 2 日举行，该司主任出席会议。秘书处确认，所提供信息真实有效。本报告充分考虑了管理层于 2018 年 3 月 26 日以书面形式给予的意见和回复。

11. 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。¹

12. 与粮食相关的损失已从最宽泛的角度加以定义，即所有形式的损失都应考虑在内。审计还需要涵盖因保险制度承担或合同对象报账而没有产生实际财务损失的情况，因为这些情况可能会对行动的有效性产生影响。同样地，潜在的与食物供货商、运输公司或中央政府之间的纠纷、边境货物拒收以及食品安全与质量事件等虽然只会产生非直接财务损失，但可能会引发不可预见的延迟和额外费用，降低粮食署的信誉，从而最终抵消机构行动的目标效果，为此也在审计考虑范围内。

13. 审计的最终目的是评估粮食署用以将损失减少至可接受程度的内部监控机制是否充足且完善。

14. 为了审查损失内部监控的质量，外聘审计员设计了粮食署工作目标的逻辑框架，将这些目标分为近期目标、业务目标和战略目标三个类别。为实现每一类目标，粮食署会制定针对不同类型目标结果的计划：近期目标需通过采取实际行动来加以实现；业务目标在假定结果实现的前提下要求进行定性分析；战略目标表现为预期的长期效果，需要更多的评估手段。逻辑框架中标出的预期成绩、结果和效果等指标构成了评估行动绩效的基本标准。评估目标实现情况的复杂度因其状态不同而各异，在部分情况下，特别是在最终效果方面，经常超出绩效审计的边界。基于目标逻辑框架的方法如下表所述：

¹ 标准 ISSAI 100，第 22 和 26 段。

近期目标	业务目标	战略目标
<ul style="list-style-type: none"> 评估供货商（植物检验、认证）； 制定采购要求（内容和包装）； 监测卫生问题，检查商品状态，包括已移交给合作伙伴的商品； 培训粮食署员工处理粮食相关事件的技能； 提供储备渠道，培训小规模农户； 促进内部程序与进度采购（P4P）相匹配； 适应受益方的局限性； 收集监控粮食商品的数据。 	<ul style="list-style-type: none"> 确保发放的最佳时间； 获得符合标准的食物； 保证整个供应链的商品处于良好状态； 监督行动伙伴的活动 遵守相关政府标准和规定； 严防污染和小农收后不良操作； 确保有力的食品供应内部监控； 监控和汇总损失案例； 	<ul style="list-style-type: none"> 确认财务损失； 防止诈骗； 应对信誉和法律风险； 向目标人群提供充足的营养（数量和质量）； 根据行动背景考虑所有制约因素（气候、文化、价格、可获得性等）； 确保小农产品符合有关标准和质量要求； 改革创新以实现合理次数和特征的产品储备行为。
行动	结果	预期效果

资料来源：外聘审计员

II. 建议清单

15. 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。

	优先级别	建议
向执行局报告	2	建议 1. 外聘审计员建议通过提供年度损失报告来提升向执行局报告水平，年度报告应包含有关损失是在运输前还是后发生，不管是否存在被保险或报销的部分。
选择供货商	1	建议 2. 外聘审计员建议通过以下手段继续强化订单管理程序：a) 尽快利用工具管理国际、地区和当地供货商，从而确保粮食署能够掌握全球供货商及其服务质量的现状；b) 升级 WINGS 软件或开发另一替代方案，从而全面掌握全球合同的执行效果，进而总结出有效管理的经验。
检验公司	1	建议 3. 外聘审计员建议建立机构内调查者和监督者绩效数据公开系统。

	优先级别	建议
自办保险	2	建议 4. 外聘审计员建议扩充向执行局递交的年度信息报告，增加特别自办保险账户的财务声明；以及一份关于保险储备金水平合理性的报告。
仓库	1	建议 5. 外聘审计员建议加强仓库监控：a) 邀请国家办公室开展基于风险分析的检验；b) 记录和监控国家办公室实施的仓库检验频率。
合作伙伴	2	建议 6. 外聘审计员建议：a) 集中收集与伙伴签订生效的协议；b) 敦促地区局将伙伴协议绩效作为监控对象的重中之重。
从发放到最终消费	1	建议 7. 外聘审计员建议：将受益方反馈机制推广到所有地区局；b) 调研强化监测发放粮食非法利用案例的可行性。
食品安全与质量	2	建议 8. 外聘审计员建议加大内部质量监控力度：a) 向食品质量与安全部 (OSQ) 提交所有检验报告；b) 建立全面的质量事件信息系统，便于 OSQ 执行监控和管理职能；c) 继续利用质量保障体系来减少机构对快速/一次性产品检验的依赖。
信息系统	2	建议 9. 外聘审计员建议在 LESS 中努力实现实时数据记录，从而将该系统升级为一个真正意义上的粮食商品追踪体系。

III. 简介

16. 2017 年粮食署向受益方特别是遭受极端危机的国家发放了 390 万吨粮食²，经手处理了 450 万吨粮食。

17. “粮食商品”这一术语指的是粮食署为向受益方提供直接粮食援助而采购或收到的所有粮食产品，包含粮食署自身或通过伙伴发放的粮食初级品、加工品和专门营养产品 (SNF)。向受益方通过现金转移支付的粮食援助不在审计范围内。

18. 上述粮食总量中有一小部分没有按照计划到达受益方。2017 年，价值 2050 万美元的 28477 公吨粮食没有送达受益方，约占全署全年粮食经手总价值的 0.82%。³ 这些损失基本发生在供应链的各个不同环节，表现为以下多种形式：偷盗、欺诈、数量损失、质量侵蚀、因未能满足当地特殊需求而导致的损坏等。

19. 导致上述损失的原因各异：离岸时产品不符、海上运输遗失、储藏时间过长、包装易损坏是最常见的原因。很自然的是，正在经历内部和外部冲突的国家，由于粮食运输量较大、行动面临的挑战较多，其所发生的粮食损失比例较大。

² 向受益方、合作伙伴和政府当局最终发放的粮食数量，其中 350 万吨发放给了受益方（2018 年 1 月 25 日暂定数据）。

³ 暂定数据。

20. 与粮食有关的损失处于两个信息系统的监控中，一是 LESS 负责政府伙伴或执行最终发放任务的合作伙伴的活动；二是 COMET 负责超越第一类活动的支付或发放。

21. 本审计报告旨在确认所有粮食损失，分析其原因并提出减少损失的改进建议。

IV. 意见和建议

1. 损失的主要特征

1.1. 损失的时序

22. 粮食署的供应链各个环节都有可能发生粮食损失，从向供货商采购，实物捐助接收再到受益方消费。按照损失所发生的不同阶段，由不同系统和工具进行记录。

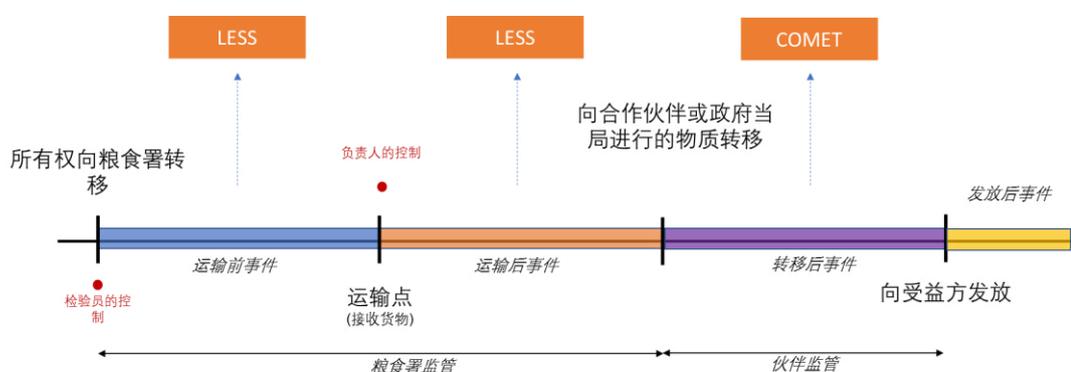


图 1 - 时间的时序⁴

备注：监督人仅在货物海运抵达港口开展检查。在国家办公室的要求下，监督人也负责各办公室陆路运输货物的点数检查。粮食署以实物捐助形式收到的粮食，是由捐助方自行检查并由粮食署签发证书。

资料来源：外聘审计员

- 运抵前损失。LESS 系统负责记录和跟踪在供货商装船和货物抵达接收国第一个运输地点之间的损失数量和价值。粮食署在发生运抵前损失时，认为货物仍归其所有。若如接收国并非货物抵达国，运抵前的时间段默认延展到货物进入接收国那一刻。
- 运抵后损失。LESS 系统还负责跟踪从粮食接收国第一个运输地点到粮食直接运抵受益方或多数情况下运抵合作伙伴供其最终发放之间的损失，粮食署称之为运抵后损失。通常粮食产品的所有权会移交给粮食发放至的受益国政府。尽管储存在仓库里的粮食所有权已移交，但粮食署仍对粮食维持物理监护和控制，因而将仓储粮食记为库存。⁵ 粮食署一般在粮食发放时将粮食记为伙伴或受益方所有。
- 移交后损失。发生在移交后的损失已超出粮食署控制范围，将对粮食产品再无监护责任。即便粮食署不再对粮食产品享有所有权，但仍对其使用保留管理权。有必要在这

⁴ 部分损失已经供货商报销或补偿，则不计入直接财务损失，只作为事故处理。

⁵ 财务声明注释第 2.4 条。

个阶段排列好粮食从运输至合作伙伴或政府（为确保存储），一直到最终发放的初步时序。这个阶段（的损失）如图 1 被称为“移交后事故”：粮食署不再对已发放给政府伙伴或合作伙伴，但还没有最终发放至受益方的粮食拥有监护权。基于发放报告所披露信息的 COMET 电子模块负责追踪这个过程的损失。

- 发放后损失。在粮食发放给受益方后还有可能产生损失，例如因消费转移或障碍，任一信息系统都没有加以跟踪。

1.2. 损失的水平

23. 2017 年，根据可获得信息，⁶ 粮食损失量（供货商和运输商通过保险等报销前）增长到 28477 公吨，价值达 2050 万美元，分别占已发放粮食数量和价值的 0.73% 和 0.93%。2017 年粮食商品库存⁷ 包含在年初存储在接收国的粮食和援助发放的粮食，损失的数量和价值分别占总数量和总价值的 0.63% 和 0.82%。这些损失数据表明，在过去五年中损失一直稳定低保持在低于交易量 1% 的水平，结果还是较为令人满意的。2016 年，损失水平分别占粮食商品数量和价值的 0.74% 和 0.96%。

表 1: 2013-2017 年运输前和运输后损失对比

年度	运输前损失		运输后损失		净损失总量(公吨)	净损失总额(美元)
	净损失量(公吨)	净损失额(美元)	净损失量(公吨)	净损失额(美元)		
2013	11 268	7 498 680	25 016	18 684 094	36 284	26 182 774
2014	9 324	8 135 847	18 921	15 563 533	28 245	23 699 380
2015	14 483	8 064 549	12 694	11 019 934	27 177	19 084 483
2016	10 791	6 084 737	20 109	18 070 937	30 900	24 155 674
2017	11 199	5 939 588	17 278	14 598 416	28 477	20 538 004
总计	57 065	35 723 401	94 018	77 936 914	151 083	113 660 315

2017 运输后损失(1460 万美元 million) 包含价值 250 万美元的向合作伙伴和政府当局移交后发生的损失。

资料来源: 外聘审计员基于 2017 年粮食署提供数据编制的《2018 年 1 月 24 日暂定数据, LESS 供应链司(负责起草 2018 年 3 月 21 日运输后损失报告)》。

24. 但是，对于上述令人比较满意的结果，我们还必须有一个清楚的认识。为了涵盖尽量多的情况，粮食损失的概览也应该考虑那些没有引起直接财务损失，但已经引发较严重的效率和成效问题的事故或事件：由某一事故、运输拖延、税务豁免失败、保险费用、诉讼和法庭费用等造成的额外开支都是能够说明供给行动效果的要素。

⁶ 总账户分机构 (RMFG) 和 OSC 的暂定数据。

⁷ OSC 的暂定数据。

25. 粮食署使用 LESS 和 COMET 系统追踪数据进行损失评估，其对象除了粮食产品以采购价格计的成本外，还应包含运输过程以及粮食加工产生的任何其他成本。⁸

26. 通过对比，上述数字并没有包含以下事件及其涉及到的费用：

- 与额外存储次数、第三国再进口相关的额外费用，或额外的损失管理措施（损坏成本，实验室检测，清洗和检验等）；
- 保险费用和第三方索赔费用；
- 退回供货商的粮食因并没有产生财务损失，为此不计入损失，但是这一过程至少导致运输次数增加和效用降低；
- 从供货商或运输商发票中扣除的未运送粮食商品也没有计入损失，尽管粮食署实行了替换补充丢失粮食商品的制度，且发货数量和实际发货数量之间暂时的差异也计入导致效用降低的因素。

27. 另一方面，值得注意的是 LESS 系统显示的损失额是承保人支付保额前以及供货商与运输商补偿（回款）前的毛损。⁹

28. 最后，粮食署作为一方的争议或纠纷也是一种与机构援助行动和粮食援助相关的潜在额外成本，其中一部分直接与粮食采购和发放相关。截至 2017 年 12 月 31 日，这类成本估计已达到 3000 万美元，主要包含粮食署不可报销的增值税信贷（2900 万美金），以及粮食署与第三方纠纷产生的债务。这些可收回费用已记录在案，并对可支付条款进行了约定。

1.3. 损失的起因

29. 2017 年，近 81% 的运输前和运输后损失¹⁰是由粮食商品的运输和存储引发的。¹¹

⁸ 《粮食署国际公共部门会计标准政策指导手册》使用以下粮食损失成本的定义：“粮食商品成本包含粮食署对抵接收国第一个运输点的供发放粮食进行监管过程中发生的实物采购成本或公允价值。此外，还包含制粉或打包等重要费用。成本计算采用加权平均方法”。

⁹ 附件 1：《2016-2017 年全部损失成本估算》。

¹⁰ 所有计算和数据的基础是 2018 年 1 月的暂定数据。

¹¹ 计算过程包含运输（45.9%），过度储存时间（21.4%）和仓库保存（13.6%）。

表 2：2017 年损失总量的五大成因

运输	<ul style="list-style-type: none"> • 10768 公吨 • 582.9755 万美元 • 占发放给受益方粮食的 0.31% • 占经手处理的粮食商品的 0.24% • 占损失总量的 45.9%
过度储存时间	<ul style="list-style-type: none"> • 5015 公吨 • 3979128 美元 • 占发放给受益方粮食的 0.15% • 占处理的粮食商品的 0.11% • 占损失总量的 21.4%
库存损坏	<ul style="list-style-type: none"> • 3196 公吨 • 2918443 美元 • 占发放给受益方粮食的 0.09% • 占处理的粮食商品的 0.07% • 占损失总量的 13.6%
供货商问题	<ul style="list-style-type: none"> • 2318 公吨 • 330923 美元 • 占发放给受益方粮食的 0.07% • 占处理的粮食商品的 0.05% • 占损失总量的 9.9%
产品处理破损	<ul style="list-style-type: none"> • 1136 公吨 • 793342 美元 • 占发放给受益方粮食的 0.03% • 占处理的粮食商品的 0.03% • 占损失总量的 4.8%

资料来源：外聘审计员根据 2017 年 LESS 确认的运输前后损失数据编制。上述数据不包含商品已归属合作伙伴后的移交后损失。

30. 库存时间超长和不完全运输是导致损失的长期存在的因素，但近年来冲突地区特别是叙利亚、南苏丹和也门的粮食损失主要是因抢劫引起。

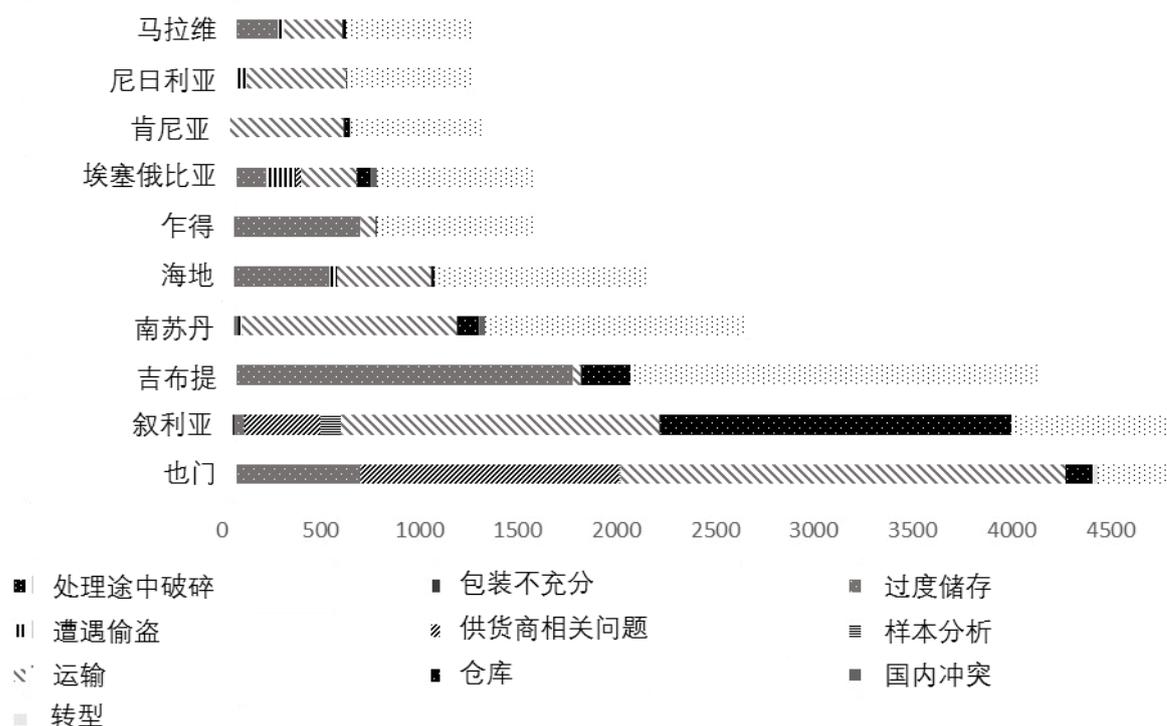


图 2：2017 年粮食损失量排名前 10 个国家及其成因

(单位：公吨)

资料来源：外聘审计员基于 2018 年 1 月 LESS 数据编制。

31. 2017 年，运输前损失分别占损失价值和总量的 28.9%和 39.3%，移交给伙伴前发生的运输后损失分别占损失总量和价值的 47.8%和 59%。加上粮食移交至粮食署伙伴后的损失，一直到最终卸货地点的粮食运输全过程的损失分别占损失总价值和总量的 71.1%和 60.7%。

32. 自 2013 年以来，损失量减少了 21.5%，损失价值减少了 21.6%。

2. 向执行局报告

33. 执行局通过 6 月份年度会议的两份文件获得有关粮食损失的报告。

- 根据粮食署《总规则》第 XIV-6 (b) 条和《财务规则》第 13.1 和 14.8 条向执行局提交的《年度财务声明》。该《声明》由资源管理部编写，经执行干事审核后最晚于每个财年结束后的 3 月 31 日前提交给外聘审计员。按照《财务规则》第 12.4 条，一份有关粮食损失价值和数量的报告将连同《财务声明》一并提交给外聘审计员。
- 由运行服务部起草的《运输后损失年度报告》详细说明了上一财年发生的粮食损失情况，以及粮食署为将新的损失风险降至最低而采取的措施。

2.1. 损失的零星报告

34. 向执行局提交的报告并不能涵盖所有相关问题。这些报告仅限于接收国内运输后损失，而且如之前章节所述报告还存在方法论上的限制因素。《2016 年财务声明》(WFP/EB.A/2017/6-A/1)注释 9 提出仅限于“发生在粮食运抵接收国后的损失”。《2016 运输后损失年度报告》(WFP/EB.A/2017/10-B)强调“没有包含运输前损失或发放给受益方后未能按计划使用的情况”。

35. 秘书处认为，他们关注的是所有权移交至接收国的粮食商品，为此仅对运输后损失进行报告。

36. 外聘审计员认为，秘书处应纳入任何环节发生的一切损失，以便成员全面掌握粮食商品的处理情况。

2.2. 计算报告间计算差异

37. 2017 年底审定并在年度会议上提交给执行局的《2016 年财务声明》指出，运输后损失为 2110 万美元。而同时提交给执行局的《粮食商品损失报告》中提到的运输后损失为 1810 万美元。

38. 据秘书处解释，300 万美元的差额是由于两份报告采用的数据来源不同。《财务声明》是基于损失记账日期的数据，即在损失发生后会尽快在会计期内记账；《损失报告》是基于确认损失发生的登记日期数据，该日期有可能不在会计期内。

39. 每年这一差额大小不等，会交由财务和资产司（RMF）进行复审，从而确定是由于统计日期不同，而不是其他计算错误导致。尽管计算无误，这样的差异无疑影响到执行局对相关数据的分析结果。

40. 财务和资产司指出，秘书处对 2017 年报告将采用相同日期的数据。

建议 1. 外聘审计员建议通过提供年度损失报告来提升向执行局报告水平，年度报告应包含有关损失是在运输前还是后发生，不管是否存在被保险或报销的部分。

3. 从确认供应到签订订单

3.1. 选择供货商

41. 对于国际采购，粮食署一般从以前合作过的供货商库中选择合适的伙伴。该供货商库没有包含所有国家和地区的供货商，且受地区库管理，而不是由罗马总部进行干预。¹² 因此，在总部层面，粮食署无法掌握全球所有粮食供应商的总体情况。

¹² 总部库包含符合粮食署国际供货商库标准的国家或地区供货商。

42. 2014 年聘审计员建议完善供货商管理系统，实现数据库更新功能，从而保证供货商遵守管理规定，并对其状态进行监控（处罚、暂停或合同进行中）。

43. 但至今这一管理手段还没有实现。粮食署表示，2018 年在外部服务机构的帮助下编制有关软件实施的预算。但至今这一管理手段还没有实现。粮食署表示，2018 年在外部服务机构的帮助下编制有关软件实施的预算。

44. 外聘审计员坚持，进入粮食署国际粮食供货商库的企业必须经过严格筛选。有关申请企业应首先填写初步评估问卷，从而判断其是否满足粮食署有关质量和安全、生产能力和技术装备的要求。这一文件要求必须十分准确，包含有关申请企业的各种信息。同时，企业还需要提供一系列文书。

45. 实地调查显示，由于企业数量和规模（相对不是很大），国家和地区供货商的筛选更加简单一些。供货商名单每年都要更新，被调查的 10 个办公室中有 4 个没有完成。这表明已入库的供货商容易放松自我要求。

3.2. 采购程序

46. 外聘审计员认为，受延迟影响的合同比例和违约合同数量是管理采购功能所需要的基本数据。粮食署并不反对这样的分析结果，但在多次要求下仍然无法提供以下数据：WINGS 信息系统（SAP 格式）不允许提取与企业 and 全球合同分析有关的数据。功能不齐全会对粮食署管理和报告制度产生不利影响。至今，只能实现逐个合同跟踪的功能。

建议 2. 外聘审计员建议通过以下手段继续强化订单管理程序：a) 尽快利用工具管理国际、地区和当地供货商，从而确保粮食署能够掌握全球供货商及其服务质量的现状；b) 升级 WINGS 软件或开发另一替代方案，从而全面掌握全球合同的执行效果，进而总结出有效管理的经验。

4. 从装船到运输

47. 粮食署主要使用海上交通工具来运输供给。运输商的选择需要遵守相关行业准则。粮食署并不直接选择运输公司，而是由中介根据货物类型向其推荐合适的运输公司。

4.1 政府拒收

48. 粮食署国家办公室负责处理接收国政府拒收货物的问题，仅对重大事件向总部进行逐个通报。2016-2017 年的 10 件主要事件发生在叙利亚、也门、埃及、布基纳法索以及叙利亚的拉塔基亚和塔图斯港口和黎巴嫩的贝鲁特港口。

49. 粮食拒收将会产生因损坏、重新运往其他国家（如拒收的粮食处于完好状态）、重新包装、再次销售（用作动物饲料）或返回供货商等产生的额外费用。

50. 2016 年因质量不合格、部分到货或损坏等原因返回供货商的粮食商品达 7179 公吨，总价值 4131994 美元。关于计入返回供货商因素的总损失，退货分别占粮食署行动损失数量和价值的 18.9 %和 14.6 %。2017 年退货总量达到 584 公吨，总价值 267913 美元。¹³

51. 以下案例较好地说明拒收的原因：¹⁴ 2016 年粮食署收到的用于也门的粮食实物捐助已超出有效期，导致了 182.6 公吨植物油被销毁，损失金额达 229954 美元。同年，粮食署为伊拉克采购的 917.5 公吨面粉，由于运抵目的国的日期与有效期太接近，导致了 762116.5 美元的损失，其中包含 395224.95 美元的运抵港口粮食卸货费用。

4.2 检验公司

52. 粮食署拥有粮食商品后，会请第三方质量和控制检验机构¹⁵对产品数量和质量进行核验。一般在卸货港口由第三方监督人负责检查货物的数量和状态。¹⁶

53. 监督人和检查员需要通过竞标程序，针对某一批需要检验的货物实施一次性招标。如采购活动较为频繁，例如在土耳其的工作中，粮食署也试图通过一次招标选定某一家检验公司，并与其签订长期合同。一般来说，长期合同下的检验公司服务更有保障。

54. 为确保数量和质量检验员充分履行职责，粮食署的招标范围仅限于一份全球检验公司名单中的机构（Baltic Control, Bureau Veritas, Intertek, Saybolt, SGS, Schutter, Control Union Rotterdam, Commodity Inspection Services, Overseas Merchandise Inspection）。

55. 检查工作监督人也是从上述检验公司名单中产生，负责在货物运抵港口完成任务。SGS 在全球 53 个国家设有分公司，Baltic Control、Bureau veritas、Saybolt 的在全球的分支机构分别为 31 个、30 个和 23 个。

56. 但是，在部分港口，卸货监督工作只能委托给当地公司或政府垄断机构（安哥拉 – Intertek, 黎巴嫩 – SGS, 喀麦隆 – SGS, 刚果 – Intertek, 国家办公室 – 海外商业检查机构, 埃及 – SGS, 加纳 – Intertek, 乌克兰 – Baltic Control 或 Bureau Veritas）。

57. 粮食署允许任用同一家公司的人员担任装船和卸货检验员和监督人的任务。¹⁷若粮食署认为来自同一公司甚至连锁机构的两位人员不会存在冲突或利益瓜葛¹⁸，外聘审计员也会认同这样的情况在一定情况下是不可避免的。

¹³ 同前，2017 年。

¹⁴ 自 2017 年 5 月提交给保险职能监督和管理主任委员会的报告。

¹⁵ 粮食采购手册 4-1-9：“为确保货物的数量和质量符合合同条款，CO/RB 在粮食署获得货物所有权之前就会按照合同规定开展数量和质量检查。检查的目的是确保货物的数量和质量符合合同一般条款以及失效和包装等所有其他条件与规定。

¹⁶ 运输手册 5.3.1：“粮食署雇佣监督人作为独立的货物检查人，对委托任务进行检查，并确认运输的数量和状态。监督人须出具有关检验报告。

¹⁷ 粮食采购手册第 15-2 条：“有时同一协议同时包含监督和检验任务”。

¹⁸ 2014 年关于采购的内部审计报告表明，在一些案例中存在利益冲突的风险，负责数量和质量检验的检验员为同一人，由其负责验证向粮食署提供的货物是否符合条件。采购部门认为，这种情况并不具有代表性。

58. 粮食署工作手册对如何监督此类服务机构的工作成效进行了设想。目前，其设计了个体检验员和监督员工作表现检查表，但并没有在全署层面对检验公司工作业绩进行统一监控。然而，检验服务机构数量较少，在一些国家甚至拥有垄断地位。全面了解这些公司的长期服务质量，有助于粮食署强化服务公司招标的能力，提升其面对单一服务机构时的谈判能力。粮食署通过完善绩效数据或其他方式来监控有关服务机构的问题，值得我们关注。

建议 3. 外聘审计员建议建立机构内调查者和监督者绩效数据公开系统。

4.3 保险

4.3.1 自办保险保留计划

59. 自办保险保留计划（又称专属保险）成立于 1993 年，便于粮食署为运输前阶段的粮食办理保险。据粮食署介绍，自办保险计划能够确保其处理好个人保险不覆盖的领域，并将保险额谈判到市场价格以下。

60. 自办保险对每一单货运损失所能覆盖的保额最高不超过 750000 美元，或者对每艘货轮上 2 批及以上托运损失覆盖保额最高不超过 150 万美元。¹⁹ 超出上述金额以外的损失费用，按照外部保险产品实施再次保险计划。

61. 专属保险可收取保险费，支付补偿金，向第三方追账，大额损失再保险，建立能够覆盖未来补偿费用的保险损失储备金。

62. 尽管专属保险覆盖面有所延伸，但依然遵守外部商业保险产品，并执行保险市场的各类标准和程序。为此，专属保险也无法覆盖包含运输前损失的所有费用。有关保险计划一般不覆盖处于被保险人控制范围或因不可抗力无法避免的损失。²⁰

63. 粮食署对其货物接收国运抵港口前的全过程进行保险，而所有发生在卸货后的损失为认定为运输后损失。这是符合货物一旦抵达目的地便归属于接收国政府所有的基本原则。

64. 运输后损失占粮食署损失总量的比重较高，2013-2017 年年均运输后损失达 1560 美元，与之形成对比的是，同期年均运输前损失达 710 万美元。

65. 但是，粮食署往往不仅仅在卸货港口卸货，还有可能安排途中存储，并通过陆路运输将货物运抵受益方或合作伙伴。

66. 近年来，捐助方已表示无法承担这些损失费用，要求粮食署对未实际发放的粮食重新增加财务预算，包括武装组织劫走的粮食，以及叙利亚案例的情况。

67. 向执行局提交的最终报告建议继续扩大专属保险计划的覆盖面。

¹⁹ 专属保险对产品进行“全险”保障，对每一次运输货物或每一艘货船上两批次及更多批次货物的所有损失分别支付最高 75 万美元和 150 万美元的赔偿金额。（2017 年 5 月保险报告，第 16 页。）

²⁰ 卸货问题导致的损失是不可避免的（所卸载货物已不安全且不宜消费），如因被保险人不充分或不正确的包装过程等故意过失导致的损失，以及由战争直接导致的损失等。

- 扩大覆盖面，从粮食署获得粮食所有权到将粮食运抵合作伙伴、政府或受益方。
- 扩大覆盖面，涵盖传统商业保险所不承担的所有损失。

4.3.2 特别账户的状况

68. 经《财务规则》授权，²¹自办保险设有特别账户对保险活动进行记录。根据粮食署管理计划，²²可以在第一个财年和次年之间平衡。

69. 与 1998 年 3 月 27 日执行局通知²³内容（“应向执行局每两年发布一次的《粮食署财务声明》报告有关国际货物自办保险特别账户的状态”）不同，粮食署《年度财务声明》报告内容不包含自办保险特别账户的问题。该账户在管理计划第 V 部分中有所涉及，但不包含具体数字。

70. 在盈余可结转的制度下，2017 年累计盈余 3570 万美元，比 5 年前 2013 年的 2840 万美元（25.7%）上涨了 25.7%。

71. 特别账户通知强调：在未来的某个时期，在盈余充足时，执行局将进行通告，并提出盈余资金的使用建议和批准程序。

72. 在过去五年中特别账户收入声明所体现的盈余状况下，外聘审计员在计算粮食署支付的合理准确保险费金额，以及 3500 万美元累计盈余的利息。到 2017 年，运行风险管理部 (OSCR) 获得 2000 万美元的保险储备金，大约相当于两年的赔偿费用。²⁴此外，超过储备金需求的盈余已分次返还给粮食署：2002、2007 和 2011 年分别为 1000 万美元、1500 万美元和 1000 万美元。

73. 2016 年，OSCR 向保险职能管理和监督主任委员会建议，从准备金中撤出 1000 万美元，用于 2017 年 11 月执行局批准的扩大自办保险覆盖面的活动。在审计发生时，该项工作并没有向执行局报告。

74. 2016 年 5 月该委员会会议纪要提到了保险储备金水平的问题。自办保险覆盖面扩大应是已覆盖损失的两倍以上，据秘书处估算相当于储备金翻番至 400 万美元。储备金规模取决于上一年度判断的损失发展趋势，和运输保险费支付与未来赔付的时间差大小（“储备金的作用是支付在未来发生的运输而已付清的保险费”）。损失量及其相应的资源流入和流出应在中期基础上进行预测。

建议 4. 外聘审计员建议扩充向执行局递交的年度信息报告，增加特别自办保险账户的财务声明；以及一份关于保险储备金水平合理性的报告。

4.3.3 专属保险的资产负债表

²¹ 《财务规则》第 5.1 条规定：“执行干事有权利按照粮食署有关政策、目标和活动内容成立信托基金和特别账户，并将有关基金和账户情况向执行局报告”。

²² 《2018-2020 管理计划》第 V 节。

²³ 通知 ED98/010

²⁴ 2017 年 5 月 10 日保险监督委员会会议，罗马。

75. 粮食署指出，通常采用非审计的方法计算专属保险的效用，而不是外部保险公司：专属保险产品的保险费比商业保险产品平均便宜 43%，每年能够节省 716 万美元。专属保险还能覆盖商业保险不予以报销的损失。

76. 另一方面，专属保险的运行机制是粮食署自付保险费、自赔保额，建立内部统一账户，且储备金节余返还粮食署。外聘审计员提出是否能够通过取消特殊账户而由粮食署直接管理的方式，节约运行成本（129 万美元）。

77. （粮食署希望）维护现行机制的理由如下：

- 捐助方无法接受其捐助价值有损失；有关条款在任何情况下都不可或缺；
- 粮食署应继续与伙伴开展追赔行动，为此还需要进行大部分管理工作，相应也要发生有关费用；
- 根据我们所做的模拟结果，直接管理并不能节省费用。

78. 最后认为，自办保险制度的优势在于清晰确定风险控制成本，由于理赔管理和纠纷监控等工作量是不可避免的，因此直接管理并不可能节省有关费用。

5. 从交付给国家到转移给合作伙伴

79. 货物到达受援国后，该国办事处开始接管货物，这一阶段由世界粮食计划署负责。

80. 两种可能的方案是：世界粮食计划署进行储存和运输（与运输公司签约），以及——在特殊情况下——直接分配给受益者。外地办事处将货物交给负责储存和分配的合作伙伴。

5.1. 仓库

81. 截至审计时，世界粮食计划署一共²⁵使用了 871 个仓库，包括该组织自己管理的 560 个仓库和由其合作伙伴（政府、其他机构、私营公司等）管理的 311 个仓库。世界粮食计划署并不一定在所有这些仓库中始终持有货物，它也可以将货物存储在别处，特别是供应商处。截至 2018 年 2 月 23 日，世界粮食计划署在其自己管理的 357 个仓库以及合作伙伴管理²⁶的 92 个仓库中储存粮食。

82. 除这些仓库外，世界粮食计划署还可能在 70 个机场、680 个港口、237 个位于转运点的集装箱和 110 个供应商处存有粮食。²⁷

表 3：世界粮食计划署及其合作伙伴 2017 年管理的仓库数量*

仓库	871	世界粮食计划署管理的仓库	560	世界粮食计划署管理的存有粮食的粮库**	357
				世界粮食计划署管理的没有库存粮食的仓库**	203

²⁵ ZSCLSRIC和ZSCOMINB从LESS中提取。

²⁶ 这里提到的“伙伴”指第三方，而不是世界粮食计划署的合作伙伴。

²⁷

其中，在2018年2月23日，世界粮食计划署在4个机场、63个海港、17个转运点和20个供应商处储存了粮食商品。

		世界粮食计划署合作伙伴管理的仓库	311	世界粮食计划署合作伙伴管理的存有粮食的仓库**	92
				世界粮食计划署合作伙伴管理的没有库存粮食的仓库**	219

*这些数字仅说明世界粮食计划署将粮食转交给合作伙伴或受益者之前的库存信息。

**截至 2018 年 2 月 23 日。

资料来源：LESS 中有关世界粮食计划署 2017 年粮食储存地点的信息（ZSCLSRSLC 和 ZSCOMINB 从 LESS 提取）。

83. 负责世界粮食计划署仓库和食物储存²⁸的仓库管理人应当每周对储存商品的建筑物进行至少一次检查²⁹，并对所存商品的状况进行一次检查。世界粮食计划署还要求定期清理储存粮食的仓库³⁰。这些检查旨在确定存放商品的建筑物的一般情况，以便在商品状况发生恶化危险时采取一切必要行动³¹。世界粮食计划署鼓励仓库管理人员以书面或其他可行方式对仓库检查的可见情况进行报告，仓库情况在报告中必须可见，以便跟踪仓库和商品在一次检查到另一次检查期间的变化。

84. 由世界粮食计划署第三方合作伙伴管理的仓库，检查每月进行一次，合作伙伴应当遵守仓库管理的最低标准。³²但是，《仓库管理手册》及其提供的指示并未包含在同第三方签订的管理仓库合同中，因此对世界粮食计划署合作伙伴不具约束力。同样，如果世界粮食计划署开始转交粮食，驻在国办事处将对其合作伙伴管理的仓库进行更广泛的检查。

85. 外部审计员检查了 10 个外地办事处，发现仓库维护普遍良好。但经常出现不遵守《仓库管理手册》准则的情况，这让世界粮食计划署必须进行的仓库监督方式受到质疑。

仓库视察案例

约翰内斯堡办事处在德班从一家私人公司的仓库租用了存储空间。地区局员工每月对这个仓库进行检查。供应链部门的负责人每年去检查两次，负责与该公司关系的员工每两到三个月去一次。外部审计员发现仓库的清洁和组织情况良好，但也发现了一些质量风险。他特别指出，在同管理人签订的合同中，没有一项条款正式排除在该办事处租用的空间附近存放化学品。在他的要求下，对在同一建筑物内的化学品（铬铁矿和硫酸铵）以及靠近粮食的一些商品进行了查验，没有发现任何污染。但是，管理仓库的联合承包商从未注意或报告这一情况。

28

适用于仓库管理的规则载于《仓库管理手册》（食品援助仓库保管人员手册），http://home.wfp.org/manuals/op_warehouse_mgt/English/about.htm。

²⁹ 《仓库管理手册》，“每周至少检查一次仓库和食品库存，以便在出现任何问题能立即采取措施。”

³⁰ 地板必须每天清洁，墙壁和货架必须每周清洁。每月必须对仓库进行一次全面清洁。如果仓库是空的，也必须进行完全清洁。

31

《仓库管理手册》，“检查仓库本身：屋顶漏水，窗户或通风设备损坏，严重不合适的门，墙壁和地板开裂，大鼠和小鼠进入的迹象。检查仓库外部和周围的区域。”

³² 见联合国后勤群组 (<http://www.logcluster.org/about-us>) 制定的物流提案和弗里茨研究所人道主义后勤仓库库存模块证书（供儿童基金会和粮食计划署参考）。另见 Olsen D.R.

(2003), Gower Handbook of Supply Chain Management, 第5版, 编辑 John Gattorna, Gower ; Managan J., Lalwani C., 等 Butcher T. (2008), Global Logistics and Supply Chain Management, 出版社 John Wiley and Sons, Hoboken, New Jersey.

仓库温度没有得到系统的监测，比如在哈拉雷、马斯温戈、德班、利隆圭的仓库。然而，手册³³指出，控制储存温度非常重要：对所有商品——不仅仅是那些要求特定储存条件的商品——温度过高会加速营养品质的恶化以及昆虫的污染。

在巴勒斯坦，代表耶路撒冷办事处进行的仓库检查发现了很多不符合《仓库管理手册》准则的情况：将粮食存放在地板上或墙上，卫生条件也不符合标准。

86. 审计人员的仓库视察结果普遍是正面的，但除此之外，世界粮食计划署的现场工作人员往往人数受限³⁴，因此很难密切监测签约的服务提供商，以防止欺诈、缩短时限等问题，并提高服务质量。同样，外部审计员在尼泊尔发现，该办事处声称定期检查其仓库，但没有发现任何检查的计划或报告。

87. 据接受调研的国家主任称，要保证外包活动的有效执行，更多的是基于在合同期间某些关键节点（对管理人的年度审查、对承运人的定期暂停等）的处罚，而不是对活动进行密切监控和频繁监督。

88. 就合同履行质量的持续监督而言，这种基于事后控制的政策会造成惰性。随着当地私营部门的发展和开展某些物流活动的效率得到提高，世界粮食计划署今后工作的重点应当是监督工作并确保效率。

89. 合同外包并不排除对执行情况进行适当监督的必要性，除非世界粮食计划署通过适当的资源、方法和频率来执行，否则会发生完全授权的风险，这意味着只可能在后期或异地减少风险，否则就会如在蒙巴萨一样，发生意外而公然的欺诈。

公然欺诈的案例

2017年11月10日，外部审计员在蒙巴萨（肯尼亚）目睹了公然的食物转移。一家自2017年5月开始承包世界粮食计划署的运输和储存活动的公司，其拥有的一辆卡车在外部审计员和蒙巴萨分办事处主任在场的情况下，故意将一些包裹交给第三方。该主任注意到这一事件并通知了该公司和内罗毕的国家办事处。应世界粮食计划署办公室的要求，受到怀疑的公司暂停了司机的工作并对他进行纪律处分。他返回工作岗位后，将不会被分配世界粮食计划署的任务。此外，为防止运输方面的危险，公司此后将对运输任务安排护送。

90. 这一情况引发了对如何保证服务质量的最佳方法的讨论：是有强大的现场驻在（涉及成本），还是能在事件发生时进行严厉处罚的合同。有人建议世界粮食计划署在进行物流合同的条款谈判时，考虑有无可能在高风险地区增加第三方服务提供商的安全和护送措施。

91. 除了仓库检查方式，仓库检查结果也开始出现问题。检查结果并不在地区局或中央层级进行综合。虽然没有必要将检查报告转发办事处和总部，但权力下放原则并不排除上级（此处指地区局）对检查频率进行监督，也不排除国家办事处采取后续行动。

92. 秘书处解释说，控制程序已经到位，但是它们的使用频率取决于已识别的风险，同时要记住的是，世界粮食计划署的手段不可扩展。外部审计员对检查的存在并未提出异议，也认为基于风险的策略是适当的。然而，这并不意味着国家办事处可以不用对仓库检查进行规划，或地区局可以不用对检查日期、重要异常情况的发现和跟进做出总结。

³³ 《仓库管理手册》“第2章——储存”和“第7章——库存和储存检查”。

³⁴ 例如，在肯尼亚，一名员工负责协调一家能容纳3万吨食品的合作伙。

建议 5。外部审计员建议加强仓库控制：1) 请国家办事处根据风险分析对检查做出规划；2) 对执行的检查做好记录和保存；3) 对国家办事处执行的仓库检查的频率进行有记录的监测。

5.2. 合作伙伴

93. 可以通过现有政府机构、非政府组织（NGOs）或世界粮食计划署向最终受益人进行分配。如果非政府组织无法管理实施或直接分配成本较低，世界粮食计划署可以直接负责分配。但合作伙伴承担了世界粮食计划署大约 98% 的分配工作。

94. 国家办事处同一个合作伙伴之间的关系由一份外地级协议（FLA）进行确定，以委托这些合作伙伴保管和分配商品。

95. 协议的总则要求合作伙伴报告并授权世界粮食计划署的部门执行所有它认为有用的核查。合作伙伴必须报告所有归属于它或其员工、分包商及其代表的产品所遭受的任何损害或损失。

96. 外部审计员要求负责非政府组织关系的部门提供若干 FLA 的副本。它回复说，这些完全分散化的协议由地方一级管理，所以它无法提供此类文件。它们并不以数字格式存在于 COMET 中。此外，一位内部审计还强调，地区局在 FLA 应用中的监督角色仍未确定，并遇到许多困难：³⁵

- 在 FLA 的定稿和签署过程中反复出现拖延，一些伙伴关系在签署之前就已开始；
- 不同国家办事处在应用 FLA 时不一致；
- 国家办事处对合作伙伴的审计视察不系统、不统一。

97. 考虑到合作伙伴在分配中的关键作用以及最近在合作协议中发现的缺陷，世界粮食计划署应考虑建立一个 FLA 集中收集系统。

98. 外部审计员还回顾其 2017 年³⁶关于权力下放报告中的建议 6，该建议旨在厘清地区局在监督外地办事处方面的作用。而监督伙伴关系的执行无疑是监督的一个关键方面。

建议 6。外部审计员建议：1) 集中收集与合作伙伴达成的协议；2) 将外地伙伴关系协定的执行情况作为地区局优先监督的领域。

6. 从分配到最终消费

6.1. 合作伙伴执行的分配

99. 合作伙伴必须定期向世界粮食计划署的驻在国办事处提交相关项目的定量数据，以便录入 COMET 系统。这些报告包括在运营计划规定的时限内的粮食库存详情、库存盘点、损失、以及分配数字。如运营计划中没有特别说明，这些粮食分配报告必须每个月提供一次，提交给世界粮食计划署的时间为相关项目执行的每个月末的三十天内。³⁷

100. 国家办公室工作人员负责核验 COMET 分配报告中报告的所有数据。地区局和总部不进行随机抽查以核实合作伙伴分配报告的准确性。分配报告不会向他们传达。但是，由于每个国家办事处的分配点数量众多，逐个监测只能分散进行。

³⁵ 2016年10月的报告AR/16/12。

³⁶ WFP/EB.A/2017/6-G/1。

³⁷ 根据附件-A的‘C部分——报告的特殊规定’——粮食分配相关活动，外地级协议（FLA）。

101. 总部努力加强对合作伙伴分配报告可靠性的检查。除了总部发布的监管准则外，LESS 和 COMET 系统的部署提高了粮食监测的可能性，特别是协调交付数据（LESS）与分配数据（COMET）的一致性。

6.2. 受益者的反馈

102. 总部不处理个人投诉和受益者意见（除非监察长办公室特别注意到某事）。这项职能分散到国家办事处（投诉和反馈机制）。总部对已有投诉收集机制的国家进行数量跟踪，以及更广泛地，跟踪受益者的反馈（投诉和反馈机制）。

103. 现有的受益者反馈的主要收集机制是热线电话（免费电话）和服务台（其参与者是利益攸关方：世界粮食计划署、政府、合作伙伴、当地管理人员³⁸），以及与受益者代表的日常互动（参与难民营驻地委员会的人）。分配后的监测工作可以收集受益者的意见和投诉。

104. 但是，这些机制并不普遍、也不统一。它们并未完全融入国家办事处一级所执行的项目周期中。对国家办事处 2017 年年度报告的最新调查初步结果显示，审计时有受益者反馈机制的国家办事处比例为 80%。

6.3. 分配后的转移风险

105. COMET 系统记录了损失数量和损失原因，但记录不包括非法使用食物的数据，如转移、转售和贩运。总部没有对这种损失类型的数量或价值进行全球分析，这种损失让它的实效、甚至声誉受到了质疑。

106. 在世界粮食计划署同合作伙伴和受益者的实效评估中，有关监测后分配的调查问卷是定性调查。他们很少处理有关食物转移的问题，而侧重于饮食、营养方面或家庭应对粮食贫困的策略。

107. 外地办事处进行的分配后监测工作有时由合作伙伴自己执行，这破坏了反馈的公正性。在审计某些地区时也发现了非常强大的社会压力，这表明受益者不会在世界粮食计划署工作人员视察期间去谴责一个负责分配且接近政府的 NGO 合作伙伴或当局本身。

建议 7. 外部审计员建议：1) 将受益者反馈机制扩大到所有地区局；2) 研究有无可能加强对非法使用分配食物的检测程序。

7. 粮食安全和质量

108. 由于质量事故造成的粮食销毁量为 3,532 吨，达 290 万美元。尽管销毁的粮食在粮食处理总量中占比仍然很小（其价值占粮食处理总量的 0.13%），但对粮食质量的质疑让世界粮食计划署面临人道主义和声誉风险。外地办事处经常面临这种风险，与其任务性质不可分割的。

7.1. 质量控制体系

109. 在世界粮食计划署的粮食篮子计划中，与粮食质量下降相关的风险有三个等级：低、中、高，取决于其提供的粮食的特性。

110. 在成为世界粮食计划署的候选国际供应商之前，该组织通过对候选公司进行质保程序的问卷调查（初始论文评估-IPA）和工厂审计，来确保中、高风险粮食的质量，特别是加工产品和特殊营养粮食。在公司进入世界粮食计划署的国际供应商候选库之前，这些审计是强制性的。

³⁸ 根据与政府签署的谅解备忘录的规定。

如果存在任何不符合要求的情况，公司必须在规定的时间内采取纠正措施。世界粮食计划署 2014 年开始对所有的专业营养粮食的国际供应商进行审查，这类公司在 2017 年共有 166 家。迄今已有 59 家公司接受了审计，占有所有供应商的不到一半。

111. 在世界粮食计划署购买粮食商品时，合同检查人员也进行质量检验，检查质量、营养价值和对受益者健康的风险——根据合同约定的规格。在供应链的最后阶段，世界粮食计划署根据年初计划好的日程以及整个供应过程中发现的风险，对粮食商品的营养价值以及加工产品和专门营养粮食的储存期限进行测试。这些测试的进行由私营部门提供资助。

7.2. 质量控制限制

112. 2017 年食物损失的两个主要原因是运输和储存（见表 2）。**世界粮食计划署必须做出决定，在尽可能接近受益者的骚乱地区储存食物，会产生掠夺风险。**例如，在南苏丹，这些风险已经变成现实，2016 年 4,500 吨食物被盗，2017 年 660 吨食物被盗。

113. 粮食质量和安全股（OSCQ）应外地办事处和其他部门的要求担任专家。向该股报告的缺陷产品，它会安排分析。它会了解这些事件，并转发给国家办事处或总部采购部门。不像总部的采购部门，OSCQ 不会直接收到质量检验员的报告。这些报告会发送给采购部门，然后采购部门评估是否需要与 OSCQ 进行沟通。这种工作分配会产生一个原则性问题，即由购买方决定应该向哪个部门提交事件，但买方因为合同而受制于供应商，也并不一定具有质量监督方面的知识。

114. 总的说来，该部门没有系统地监控质量事故，这与内部审计的建议恰恰相反。为此，正在考虑做出预算以建立与 LESS 和 COMET 兼容的信息系统。

115. 对肯尼亚办事处的审计显示，国家办事处报告的事故仅在 LESS 系统记录，在发生重大事故时会通过电子邮件沟通。标准化“快速事故通知网格”（RING）模板的设立，是为了方便总部追踪这些事件，对外地工作人员来说依然很陌生。对津巴布韦办事处和开罗地区局的审计也得出了类似的结论。这是第一次为外地办事处工作人员安排质量培训课程。第一期培训班于 2018 年 2 月在埃塞俄比亚举行。

建议 8。外部审计员建议加强内部质量控制：1) 将所有检查报告送交食品质量和安全部门（OSCQ）；2) 建立质量事故详细信息系统，允许 OSCQ 进行监测和管理；3) 继续部署质量保证体系，以减少组织对一次性产品检查的依赖。

8. 信息系统

116. 现有两个系统追踪粮食商品。世界粮食计划署没有一个综合工具可以在监测供应链的同时监测粮食商品。

117. LESS 系统几乎实时跟踪所有变化，直到交付给合作伙伴。它不能自动录入，而需要人工操作；从事件发生到录入 LESS 系统往往需要数天，甚至更长时间。

118. 在新货刚到达时，LESS 系统不会一直更新，一旦海关和行政手续得到处理，就会不断更新。例如，在德班（南非）仓库，我们看到成千上万袋小麦并不在仓库经理的库存清单中，所以它们也不在 LESS 系统里。这些小麦之所以没有进入系统，是因为尚未完成重新包装和海关验证。

119. 对约翰内斯堡地区局的审计显示，在 2017 年 10 月 31 日当天，仓库管理公司的库存清单与 LESS 系统中提取的数字之间相差 68 吨植物油。经过数次搜索，问题似乎是两批货无法录入 LESS 系统（由于技术问题）。

建议 9. 外部审计员建议，争取在 LESS 系统做到实时记录数据，以便让该系统成为真正的粮食商品追踪系统。

120. 世界粮食计划署的第二个信息系统是 COMET（国家办事处有效管理工具），旨在监测世界粮食计划署合作伙伴的业务活动、方案设计和业务执行情况。³⁹

121. COMET 包含重要的方案管理文件以及世界粮食计划署活动的执行指标数据库。该系统是 2017-2021 年体制成果框架的核心，该框架将国家办事处的活动与可持续发展目标（SDGs）联系起来。

122. 国家办事处负责在 COMET 系统中输入信息。由于各个办事处的使用方法不同，这些信息并不完全统一，特别是将数据录入系统的日期。

123. 在系统中录入和处理的信息并非总是能用于总部团队。应供应链司（OSC）的要求，食品分配过程中遭受损失的原因信息得到了改善。事实上，COMET 系统中的损失数据的摘要并不总是像 OSC 要求的那样与实际损失完全对应，而是对应批次，这让物流团队很难使用损失信息，而且可能导致毫无关系的不同类型的损失出现在一个文件中。

9. 损失估价

124. 损失在 LESS 系统得到几近实时的跟踪，并可通过 INFOHUB 在全球按国别进行访问。对其数量和分析从以下几个方面进行：原因、产品、地区局、国家、时期。

125. 现场审计表明，世界粮食计划署的员工对粮食损失没有统一的认识。各部门对它的理解取决于对它的使用情况。

126. 因此，LESS 系统追踪的损失参考了粮食估值模式，该模式在世界粮食计划署的《国际公共部门会计准则》（IPSAS）应用手册中有定义。⁴⁰损失的价值是通过算法计算并自动记录的，该算法根据粮食购买成本、所有运输成本以及额外成本，特别是与重新包装（烟熏、装袋、研磨等）相关的额外成本，从而计算出食品损失的移动平均价格或加权平均成本。在世界粮食计划署工作人员录入 LESS 系统，财务和财政司记录财务报表，以及运营服务部记录交付后损失报告（PDL）时，都会参考这种损失估值方法。

127. 第二种方法是“发票”模块提供的损失评估方法，该模块也用于 LESS 系统，用以确定必须从联合承包商发票中扣除的损失金额。这里的损失价值是用采购订单中确定的粮食价格或目的地的市场的粮食价格加上运输成本和额外成本。⁴¹与之前的方法不同，这里的计算不是一个平均值。

³⁹ “COMET 的结构功能”，指令“使用 COMET”。资源管理部。2016 年 4 月 12 日。RM2016 / 004。

⁴⁰

“食品商品的成本包括实物捐赠的购买成本或公允价值，以及让粮食商品首次进入世界粮食计划署在可分派国家的保管地点所产生的所有其他费用。此外，还包括任何显著的转换成本，如碾磨或装袋。成本加权平均基值确定。”世界粮食计划署 IPSAS 政策指导手册。

⁴¹

“在您的负责期间内，所有缺失或损坏的商品以及任何过量溢上或世漏都将被根据到达的商品价值或最终目的地的市场价值（以较高者为

用购买时的商品价格，还是用市场上的商品价格，这由国家办事处决定，以向联合承包商的发票转嫁更高的成本。通过这种方式，世界粮食计划署限制联合承包商以高于世界粮食计划署采购价的市场价格转卖粮食。

128. 最后，第三种方法是按照世界粮食计划署为每批货物签署的保险声明书中规定的损失估值。它的确定是把采购订单中具体商品的价格加上海运费用，再加上到达最终交货点的路径费用的加权平均值或 LTSH（陆上运输、仓储和处理）成本。它用于世界粮食计划署对可保产品损失的索赔。由于此估值方法仅适用于世界粮食计划署交付前的运输阶段发生的损失，⁴²因此不包括交付后的地面运输成本或 ITSH（内部运输、存储和处理）成本。

129. 这些定义没有一个是完全不准确的，因为每个定义都对应于特定的用法。然而，应该指出的是，如将这三种方法应用在由仓库经营者负担损失的卡车盗窃案例中，最高数字与最低数字相差达到 20%。⁴³

130. 由 LESS 系统配置的估值作为正式的损失目录，会低于根据实际成本估算的估值，也低于向联合承包商开具的发票金额，甚至低于需要赔偿的估值。

131. 世界粮食计划署在财务报表中使用的损失估值方法，可以视为符合适用的会计准则和世界粮食计划署手册的方法。

132. 外部审计员不希望质疑这一会计政策，他认为，就 LESS 这种操作工具的价值跟踪功能而言，世界粮食计划署可能希望根据实际价值而不是加权平均来使用一种方法。

V. 致谢

133. 审计小组拜访了供应链司（OSC），财政和财务部（RMF），向他们表示感谢。

审计意见结束。

准，在运输发票中扣除。在目的地的到达时价值的计算是把所有运输和相关成本与商品价值相加。”运输手册，第 3.3 节——陆上运输——交付前损失。

⁴² 直到最近以范围的扩展应用于执行理事会。

⁴³

从约翰内斯堡地区局审计中找到的例子。LESS：30,282 美元；发票：34,200 美元；操作风险管理服务（OSCR）：36,238 美元。

附录 1 - 2016 年和 2017 年损失的全部成本近似值⁴⁴

损失	2016					2017				
	(a) 损失量 (公吨)	(b) 损失价值 (美元)	(c) 供应商发票减少	(d) 粮食署理赔	(e) 实际损失 (美元)	(a) 损失量 (公吨)	(b) 损失价值 (美元)	(c) 供应商发票减少	(d) 粮食署理赔	(e) 实际损失 (美元)
运输前	10,791	6,084,737		3,275,710	1,816,676	11,199	5,939,588		9,896,029	- 5,188,135
运输后	17,441	16,092,946	2,977,054	x	15,100,595	13,599	12,125,078	3,695,082	x	10,893,384
发放过程中	2,668	1,977,991		x	985,640	3,679	2,473,338		x	1,241,644
发放后	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
总计	30,900	24,155,674	2,977,054	3,275,710	17,902,910	28,477	20,538,004	3,695,082	9,896,029	6,946,893
粮食署专属保险保费					6,217,921					6,130,785
再保险 (专属保险) 保费					452,734					561,278
向外部保险公司支付保费 (双边货运)					166,789					43,992
损失相关的所有成本					24,740,354					13,682,947
			供货商发票减少量* 1/3					供货商发票减少量* 1/3		
			992,351					1,231,694		
					17,902,910		6,946,893			
(1) 2016 : 6,084,737 - 2,977,054*1/3 - 3,275,710 = 1,816,675.8 ; 2017 : 5,939,588 - 3,695,082*1/3 - 9,896,029 = - 5,188,135										
(2) 2016 : 16,092,946 - 2,977,054*1/3 = 15,100,595 ; 2017 : 12,125,078 - 3,695,082*1/3 = 10,893,384										
(3) 2016 : 1,977,991 - 2,977,054*1/3 = 985,640 ; 2017 : 2,473,338 - 3,695,082*1/3 = 1,241,644										
重要备注：LESS财务系统数据 (b列) 扣除了可追责的损失相关的供货商发票减少量 (c列)。这种情况有可能发生在粮食商品供应的三个阶段。因此，外聘审计员从每行加总的发票减少总量中扣除了第三方损失。同时，第一行 (运输前损失) 扣除了粮食署通过专属保险 (自办保险) 获得的赔偿额，2016和2017年仅干预了 (运输前) 供应链环节。										

⁴⁴ (1) 2016: 6,084,737 - 2,977,054*1/3 - 3,275,710 = 1,816,676; 2017: 5,939,588 - 3,695,082*1/3 - 9,896,029 = - 5,188,135; (2) 2016: 16,092,946 - 2,977,054*1/3 = 15,100,595; 2017: 12,125,078 - 3,695,082*1/3 = 10,893,384; (3) 2016: 1,977,991 - 2,977,054*1/3 = 985,640; 2017: 2,473,338 - 3,695,082*1/3 = 1,241,644.

关键：削减供应商发票，将其负责的损失 (c栏) 从LESS财务模块 (b栏) 记录的损失中扣除。这些发票削减可能发生在食品商品供应的三个阶段。因此，外部审计员在每个相关行中将世界粮食计划署获得的发票削减总额中扣除了第三方的损失价值。从第一行开始 (“交付前损失”)，专属保险向世界粮食计划署支付的赔偿金也被扣除，2016年和2017年又在供应链环节进行干预。

文件中使用的缩略语

COMET	国家办事处有效管理工具
FLA	外地级协议
IPSAS	国际公共部门会计准则
ISSAI	最高审计机关国际准则
LESS	物流执行支持系统
NGO	非政府组织
OSC	供应链部门
OSCQ	食品质量和安全股
SDG	可持续发展目标
WINGS	世界粮食计划署信息网络和全球系统