



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  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

C

# 理事会

## 第一六八届会议

2021 年 11 月 29 日-12 月 3 日

## 财政委员会第一八七届会议 (2021 年 10 月 28-29 日, 罗马) 报告

### 内容提要

财委第一八七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 2021 年 11 月的粮食署执行局第二次例会审议。

### 建议理事会采取的行动

请理事会注意财政委员会就 2021 年 11 月粮食署执行局第二届例会审议的事项提出的意见和建议。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

财政委员会秘书

David McSherry

电子邮件：DavidWilliam.McSherry@fao.org

电话：+39 06570 53719

## 引言

1. 财委向理事会提交其第一八七届会议报告，内容如下。
2. 除主席 Imelda Smolčić Nijers 女士（乌拉圭）外，以下成员代表出席了会议：
  - Lynda Hayden 女士（澳大利亚）
  - Haitham Abdelhady Elsayed Elshahat 先生（埃及）
  - Demitu Hambisa Bonsa 女士（埃塞俄比亚）
  - Kuraya Yoshihiro 先生（日本）
  - Miguel Jorge García Winder 先生（墨西哥）
  - Farid Moustapha M. Sanda 先生（尼日尔）
  - Tomás Alberto Duncan Jurado 先生（巴拿马）
  - Vladimir V. Kuznetsov 先生（俄罗斯联邦）
  - Petter Nilsson 先生（瑞典）
  - Thanawat Tiensin 先生（泰国）
  - Elizabeth Petrovski 女士（美利坚合众国）
3. 主席向财委通报以下情况：
  - Kristina Gill 女士（澳大利亚）被指定代替 Lynda Hayden 女士，为澳大利亚参加本届会议的代表；
  - Mina Rizk 先生（埃及）被指定代替 Haitham Abdelhady Elsayed Elshahat 先生，为埃及参加本届会议的代表；
  - Farid Moustapha M. Sanda 先生（尼日尔）被指定代替 Tahirou Rahila Rabiou 女士参加本届会议；
  - Mohammed Ahmed M. Alghamdi 先生（沙特阿拉伯）之前通知其无法参加本届会议；
  - Petter Nilsson 先生（瑞典）被指定代替 Pernilla Ivarsson 女士，为瑞典参加本届会议的代表；
  - Elizabeth Petrovski 女士（美利坚合众国）被指定代替 Jennifer Harhigh 女士，为美利坚合众国参加本届会议的代表。
4. 替补代表简历可从治理机构和法定机构网站下载：  
<http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/finance-committee/substitute-representatives/zh/>
5. 财政委员会第一八七届会议以混合方式召开，一些成员代表亲自到粮农组织总部出席会议，另一些成员则因 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情破例以视频

会议形式出席会议。该财政会议确认，依照财政委员会会议事规则第 VII 条，同意暂缓执行与混合方式会议不相符的规则。

6. 此外，来自下列成员的无发言权观察员列席了财委第一八七届会议：

- |        |           |         |
|--------|-----------|---------|
| • 白俄罗斯 | • 多米尼加共和国 | • 以色列   |
| • 比利时  | • 德国      | • 意大利   |
| • 巴西   | • 洪都拉斯    | • 利比亚   |
| • 佛得角  | • 匈牙利     | • 卢森堡   |
| • 刚果   | • 伊朗      | • 马来西亚  |
| • 古巴   | • 伊斯兰共和国  | • 摩洛哥   |
| • 荷兰   | • 罗马尼亚    | • 乌克兰   |
| • 秘鲁   | • 塞内加尔    | • 大不列颠  |
| • 菲律宾  | • 苏丹      | • 及北爱尔兰 |
| • 葡萄牙  | • 土耳其     | • 联合王国  |
|        |           | • 赞比亚   |

### 选举副主席

7. Kuraya Yoshihiro 先生（日本）被一致推选为副主席，直至委员会本届任期结束。

### 世界粮食计划署事项

#### 《粮食署战略计划》（2022—2026 年）

8. 财委支持粮食署的双重职责以及粮食署优先考虑拯救生命的应急响应工作，同时也与其他方面合作，为减少需求、改善粮食安全和支持各国实现可持续发展目标的努力做出贡献。

9. 财委指出，粮食署在五个略成果方面的参与程度应取决于其比较优势，并应在国家层面因地制宜开展工作。

10. 财委注意到未指定用途和部分指定用途供资的绝对数额在过去几年中逐步增加，但注意到它们仍低于捐款总额的 6%。财委鼓励粮食署管理层筹集更高水平的灵活资金，从而增加灵活供资的份额，并继续探索创新的财务解决方案，如债务转换和根据粮食署《条例和规则》以折扣价购买债务。

11. 财委注意到粮食署的努力，并进一步鼓励形成实证，以更好地指导业务和衡量计划绩效和影响，同时也为粮食署的比较优势提供信息。
12. 财委注意到，粮食署在与政府合作并通过政府加强国家计划和体系方面可以发挥重要作用，包括与中等收入国家合作。财委还注意到，粮食署必须解决因难民流动而产生的人道主义需求，并相应调整粮食署的应对措施。
13. 财委指出 2021 年联合国粮食体系峰会的重要性，以及粮食署在国家、区域和全球各级跟进落实峰会成果方面应发挥的重要作用。
14. 财委重申粮食署与联合国粮食及农业组织（粮农组织）和国际农业发展基金（农发基金）以及整个联合国系统和其他相关伙伴密切合作和协作的重要性。
15. 财委注意到，粮食署管理层需要进一步考虑人道主义 - 发展 - 和平关系的原则，并确保粮食署的工作更好地反映出粮食署的主要任务和作用，同时特别考虑到粮农组织《2022-2031 年战略框架》中使用的术语。
16. 财委确认，将向粮食署执行局 2021 年 11 月的例会提交一份全组织结果框架的情况说明，以补充战略计划。
17. 财委：
  - a) 审查《粮食署战略计划》（2022—2026 年）草案；
  - b) 赞赏管理层为编制《粮食署战略计划》（2022—2026 年）而开展的协商进程；
  - c) 注意到将向执行局 2022 年第一届例会提交一个包括具体目标和指标的全组织结果框架，以便更好地衡量粮食署的绩效；
  - d) 要求粮食署在提交未来的战略计划时，将战略计划和全组织结果框架整体提交给执行局同一届会议批准；
  - e) 忆及粮食署《总规则》第 VI.1 条规定，战略计划应每四年向执行局年度会议提交一次，并建议任何偏离这一时间安排的做法应在今后正式确定；
  - f) 建议粮食署执行局批准《粮食署战略计划》（2022-2026 年），同时考虑到财政委员会的建议和意见。

#### 《粮食署管理计划》（2022—2024 年）

18. 财委审议了《粮食署管理计划》（2022—2024 年），其中包括 2022 年 84 亿美元的供资预测，而 2022 年的业务需求为 139 亿美元。

19. 财委赞赏地注意到，2022 年临时执行计划的 81%侧重于危机应对活动，而预测的业务需求为 77%，这表明对应急和拯救生命的干预措施的重视。
20. 财委获悉，2022 年预算中引入的一些领域显示出更高的透明度，如提出一个整体的基准预算，将多边捐款用于实地活动，以及向驻国家代表处直接收费的活动的可见度。
21. 财委欢迎通过自下而上的战略预算编制工作（BUSBE）引入新概念。财委同时告诫称，今后的预算列报应当精简，不要有太多细节、信息和方法。财委注意到，在自下而上的战略预算编制工作项目组解散后，将继续开展工作，以实现自下而上的战略预算编制工作第一和第二阶段未完全实现的成果。
22. 财委注意到，计划支持和行政预算增加了 12%，并表示计划支持和行政预算的列报对明确理解自下而上的战略预算编制工作的结构影响与实际预算变化造成了困难。委员会质疑预算是否足以为所有基本活动提供资金，于是收到了关于用于确定哪些活动被归类为基准服务或其他服务的标准（参考附件 I）的解释，并被告知，随着未来预算编制周期中流程的完善，将进一步审查活动的分类和优先性排序。
23. 财委获悉，粮食署计划在今后的预算报告中使用职工的全职当量作为预算编制对比法，并得到保证，文件中所列职工和其他工作人员之间的区别将在今后的管理计划中予以澄清。
24. 财委强调优先使用计划支持和行政平衡账户（PSAEA）作为间接支持费用收入最终出现短缺的应急措施。财委注意到，拟议从计划支持和行政平衡账户转拨 4 240 万美元，用于私营部门战略的最后一期（1 710 万美元），以及用于投资粮食署人员（2 530 万美元），该转拨额在执行局授权的计划支持和行政平衡账户支出限额之内。
25. 关于后一项举措，财委询问是否与先前批准的 1 000 万美元的解雇补偿金有关。粮食署管理层确认，这两项举措是相关的，并以举例的方式强调了解雇补偿金与拟议的全组织关键举措可交付成果 1 的联系，以确保组织结构和职位的管理得当。
26. 财委支持将间接支持费用维持在 6.5%，并将东道国政府对本国计划捐款的间接支持费用回收率维持在 4%，注意到即使较低的供资水平可能不允许间接支持费用比率得到提高，但计划支持和行政平衡账户为计划支持和行政预算的最终下调提供了安全网。

27. 财委：

- a) 对根据 2022 年 139 亿美元的预测业务需求和 85 亿美元的临时执行计划而预测的 54 亿美元（39%）的供资缺口表示关切，同时注意到业务需求可能会因计划最终确定后产生的其他需求而上升。
- b) 鼓励努力扩大供资基础并实现多样化，包括通过探索创新的筹资机制；私营部门筹资；以及加强筹措可预测和灵活的供资；
- c) 对 2022-2024 年管理计划中提出的基准预算和通过自下而上的战略预算编制工作提高预算分配过程的透明度表示赞赏，并鼓励管理层继续努力实现尚未完全实现的自下而上的战略预算编制工作目标，包括需要增加预算透明度和明确活动的优先排序，以支持粮食署的核心进程；
- d) 鼓励粮食署继续改进未来管理计划的报告；
- e) 建议执行局批准《粮食署管理计划》（2022-2024 年）中提出的决定草案。

任命任期自 2022 年 7 月 1 日-2028 年 6 月 30 日的  
粮食署外聘审计员

28. 财委注意到，粮食署执行局在其 2020 年第二次例会上批准了粮食署外聘审计员的遴选和任命流程。

29. 财委获悉，通过竞聘和透明的遴选流程，遴选评价小组建议粮食署执行局任命德国联邦审计院为粮食署外聘审计员，任期六年，从 2022 年 7 月 1 日至 2028 年 6 月 30 日，不可连任。

30. 财委建议，今后在提交遴选结果时，应遵循其他国际组织的最佳做法，提供进一步细节。

31. 财委：

- a) 注意到文件中所述的粮食署外聘审计员的遴选流程与执行局批准的流程一致，并对评价小组的工作表示赞赏；
- b) 对即将卸任的外聘审计员法国审计法院的工作表示赞赏；
- c) 批准评价小组向执行局提出的建议，任命德国联邦审计院为粮食署外聘审计员，任期为 2022 年 7 月 1 日-2028 年 6 月 30 日。

## 其他事项

### 财政委员会的工作方法

32. 财委注意到持续审查其工作方法以实现总体目标和具体目标的重要性。在这方面，财委表示支持在委员会正式会议之前举行非正式会议的做法。

### 第一八八届会议日期和地点

33. 财委获悉，下届会议定于 2021 年 11 月 8 日至 12 日以混合会议形式举行。

## 附件 I

## 摘自管理计划的基准活动和其他活动的定义

1. 通过自下而上的战略预算编制工作编制 2022 年整体计划支持和业务运作预算时，认识到计划支持和行政供资来源得到了信托基金和特别账户的补充，加强了粮食署的组织能力、有效性和支持其业务的能力。
2. 首先，预算编制需要对 2022 年的估计供资水平进行假设，因为支持粮食署世界各地业务所需的资源取决于其工作的规模，于是采用了 2022 年预测捐款收入为 84 亿美元的假设。
3. 此外，为了获得“全球总部”（即所有总部职能部门和区域局）开展的活动的整体情况，要求每个组织单位将其活动分为如下所述的基准活动和其他活动。在此项工作中，对 1 000 多项活动进行了界定和审查。

基准活动

4. “基准活动”是有助于高效和有效地落实年度实施计划，但不能轻易地追溯到个别国别战略计划的基本活动（第 44 页，第 148 段）。

5. 这些活动包括通过以下方式履行粮食署的机构义务：

- 全组织管理；
- 代表和行政职能；
- 业务服务；
- 政策和咨询职能；
- 监察职能。

（第 44 页，第 149 段）

6. 基准活动举例：

- 全组织管理——“法律服务反映了粮食署捐助方和合作伙伴的日益增加的多样性，以及本组织对创新伙伴关系安排和计划模式的依赖”（第 48 页，第 173 段）
- 行政职能——“履行其受托的财务和预算职责，提供强有力的财务管理，并提供基础技术、连接和设施管理服务”（第 51 页，第 182 段）



- 业务服务——“加强粮食署在粮食安全、物流和应急电信集群中的领导作用”（第 49 页，第 175 段）
- 政策和咨询职能——“将政策、战略、伙伴关系、工具和能力落实到位，使粮食署能够履行其职权”（第 50 页，第 179 段）
- 监察职能——“在粮食署各司、组织单位和办事处处理敏感的个人和非个人数据时，向它们提供有关隐私和个人数据保护的监督”（第 64 页，第 227 段）

7. 基准活动可以是经常性的或一次性的（在一年内或在多年内）（第 44 页，第 150 段）

8. 基准活动被进一步细分为“有供资”或“无供资”。有供资的基准活动是那些可以预见在 2022 年有预算支持的活动，因此不需要计划支持和行政预算。例如，基准活动可由捐助方的定向捐款供资（第 44 页，第 150 段）。

9. 基准活动的分类可能会随着时间的推移而变化，这与粮食署成本核算的成熟度相一致，可以使某些服务追溯到个别国别战略计划。例如，自 2022 年起，一些具体的活动可以直接向国别战略计划收取的费用中获得资金，因为它们可以与具体的业务相联系。这些活动包括海洋运输服务，食品、货物和服务的采购以及受益人管理（第 44 页，第 151 段）。

### 其他服务

10. 作为基准活动的补充，自下而上的战略预算编制工作创建了第二个类别——“其他服务”，以涵盖：

- 激增或加强活动；
- 弥补差距的活动；
- 具有时限的或新的举措。

（第 45 页，第 154 段）

11. 其他服务是附带或补充的活动，对直接支持组织业务并不重要（附件 VIII，第 122 页）。

**附件 II****参考文件**

- 外聘审计员的工作计划
- 修订后的粮食署财务规则