

2009年5月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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
Agricultura
y la
Alimentación

理事会

第一三六届会议

2009年6月15—19日，罗马

财政委员会第一二七届会议报告

2009年5月27—28日，罗马

目 录

段次

引言	1-6
世界粮食计划署事项	
2008年度审定账目 (WFP/EB/A/2009/6-A/1)	7-18
对财务框架的审议 (WFP/EB/A/2009/6-C/1)	19-24
关于外聘审计员各项建议落实情况的报告 (WFP/EB/A/2009/6-D/1)	25-27
监察长报告 (WFP/EB/A/2009/6-E/1)	28-32
粮食计划署管理计划的第五次情况更新 (2008-2009年) (WFP/EB/A/2009/6-F/1)	33-36
执行干事关于捐款利用情况和费用免除的报告 (总条例第 XII.4 条和第 XIII.4(g)条) (WFP/EB.A/2009/6-H/1)	37

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网www.fao.org网站获取。

任命审计委员会成员 (WFP/EB.A/2009/6-B/1 AND WFP/EB/A/2009/6-B/1-ADDENDUM)	38-40
粮食计划署审计委员会年度报告 (WFP/EB/A/2009/6-G/1)	41-43
有关 WINGS II 项目的最新情况 (WFP/EB.1/2009/6-I/1)	44-47
其他事项	
第一二八届会议的日期和地点	48
任何其他事项	49-50
附件	第 8 页

财政委员会第一二七届会议报告

2009 年 5 月 27 – 28 日

引言

1. 委员会向理事会提交其第一二七届会议报告。本届会议是应世界粮食计划署（粮食计划署）要求举行的，旨在审议提交粮食计划署执行局即将举行的会议的财务问题。

2. 以下成员出席了会议：

主席： Yasser A.R. Sorour 先生（埃及）

副主席： Lee Brudvig 先生（美国）

成员： Moungui Médi 先生（喀麦隆）

李正东先生（中国）

Jean-Jacques Soula 先生（法国）

Eckhard W. Hein 先生（德国）

Jorge E. Chen Charpentier 阁下（墨西哥）

Aamir A. Khawaja 先生（巴基斯坦）

Eudoro Jaén Esquivel 阁下（巴拿马）

3. 委员会决定，根据财政委员会议事规则第 II 条第 3 款，在不影响规则第 II 条第 3 款的前提下，向来自本组织所有成员国的无发言权观察员开放其第一二七届会议的议事活动。

4. 主席告知委员会，Søren Skafte 先生（丹麦）和 Robert Sabiiti 先生（乌干达）很遗憾无法出席财政委员会第一二七届会议。

5. 委员会注意到外聘审计员没有出席第一二七届会议。

6. 委员会欢迎粮食计划署秘书处在文件准备方面所付出的努力，使委员会成员有时间提前研究本届会议文件。

世界粮食计划署事项

2008 年度审定账目 (WFP/EB/A/2009/6-A/1)

7. 秘书处介绍了粮食计划署 2008 年度账目，这是联合国系统内根据国际公共部门会计标准编制的第一份财务报表。年度账目连同外聘审计员的报告一起提交，外聘审计员就该帐目提出了无保留意见。

8. 委员会祝贺秘书处取得了重大成就，成为实施国际公共部门会计标准的第一个联合国机构，并强调经过改进的信息和文件格式将会大大有助于委员会将来审议粮食计划署问题。委员会认识到国际公共部门会计标准作为一份文书的重要性，可以用来进一步加强粮食计划署能力，提高其企业风险管理及基于结果的管理。

9. 委员会要求对涉及粮食计划署投资的若干问题进行说明，包括投资目标、投资业绩、旧有组合的管理和削减、止损政策的适用性、用以减少投资风险的措施以及职工福利基金的长期投资。

10. 秘书处表示，应用国际公共部门会计标准后的财务报表提供了有关现金和投资以及利息和投资收入的分类细目，使读者能够对财务管理有更好的了解。2008年所面临的市场波动影响主要是因为根据国际公共部门会计标准逐日盯市原则而对未实现损失的认识。资产支持证券和抵押支持证券在购买时都被评为AAA级，但其后市场流动性下降，这些证券的资产价格都因而受到影响。委托给外聘投资管理者的短期投资业绩不佳，严重影响了投资收入，该日历年已实现和未实现损失超过利息收入960万美元。研究该问题时要考虑到从2000年至2007年期间，利息和投资收入达3亿美元，而且从2000年开始，短期投资的中期业绩一直保持在每年3.2%。

11. 秘书处强调，投资的首要目标是保证本金安全，然后是流动性和收益率；并表示说，短期投资的平均信用等级都保持在AAA/AA+的高度。尽管如此，秘书处还是确认2008年所面临的投资收益波动无法令人接受并已采取了一系列措施来减少投资风险（已于2009年2月向执行局报告），包括缩小短期投资规模并相应提高货币市场持有以及实施更为保守的投资新准则。

12. 投资准则中并没有包含具体的止损政策，因为在缺乏流动性的市场环境中很难加以实施。不符合保守型投资准则的证券都被单独放置在旧有组合中并由

两位投资管理者逐步予以剥离。2009年前四个月，旧有组合规模从1.52亿美元（现金和投资总额的11%）减少到了1.02亿美元（7%）。

13. 有关职工福利基金的长期投资，秘书处解释说这样做是为了支付粮食计划署的长期职工负债。自2003年开始，秘书处以债券和股票形式对职工福利基金投资9600万美元，2008年底其价值升至1.07亿美元。与联合国系统其他机构相比，粮食计划署是筹资负债比率最高的机构之一。职工福利基金的投资目标和准则放眼于长期投资，就此而言，其证券资产级别还是适当的。秘书处将在2009年委托进行一项资产负债研究，以发生变化的市场环境为基础，确定职工福利基金适当的资产配比。

14. 秘书处接受委员会的建议，将与执行局分享投资政策和准则。

15. 关于粮食计划署持有现金水平是否合适，秘书处解释说，现金水平与捐助者缴纳周期（进款）和项目实施比率（支付）有关。现金结余在2008年增长了近2亿美元而工作计划则几乎翻番。

16. 在讨论库存结余情况时，秘书处强调年底持有的商品量主要取决于具体国家因素。在一些国家预先放置了商品备用，因为这些国家的运输和天气条件而有必要这样做，而在其他国家则没有必要进行这种预先放置。年底持有的库存平均为粮食计划署全球需求量的2.6个月。

17. 委员会对财务报表中有关损失、注销和通融付款内容表示关注，涉及总额达2050万美元，列在外聘审计员报告表7中。秘书处打算与外聘审计员协商后对这些方面进行全面概述以作为将来财务报表的一部分，委员会对此表示欢迎。

18. 委员会欢迎对财务条例第13条第1款进行修改的建议，内容如下：“执行干事应提交包括基金和帐目在内的粮食计划署基金年度财务报表，供执行局批准。财务报表的编制应遵循国际公共部门会计标准。”

对财务框架的审议

(WFP/EB/A/2009/6-C/1)

19. 秘书处介绍了该文件，该文件是提交执行局对财务框架进行审议的三份报告中的第一份。第二份文件将提交2009年11月份会议，内容有关审议结果并提出需要执行局最终批准的任何问题或决策。在2010年第一次会议上，将提交一份需执行局批准的修订文件（如必要）。开展该项审议是为了确保粮食计划署的财务框架与战略计划完全一致和有利于实现粮食计划署的战略目标。本文

件概述了审议重点并详细介绍了设立内部战略资源分配委员会以监督粮食计划署的资源分配决定的情况。

20. 委员会欢迎对财务框架进行审查，对于收到其他机构的可比较报告感兴趣。一些成员询问战略资源分配委员会与财务职能之间的关系。秘书处解释说，战略资源分配委员会可以确保粮食计划署内部各单位形成战略伙伴关系，在执行、筹资和财务决策者之间可以进行更多磋商。

21. 委员会强调，加强各类计划内部和计划之间协调一致及建立明确的筹资渠道极为重要，并强调应高度重视加强资源分配的透明度并减少对资金指定用途。委员会还强调需要为新出现的捐助者制定战略。

22. 对于私营领域实体表示有兴趣无偿为粮食计划署提供服务，委员会对此表示总体欢迎；同时也对粮食计划署和波士顿咨询公司之间的关系提出了质询。该公司目前正在为粮食计划署提供咨询服务，包括自 2003 年以来，每年提供约 300 万美元价值的服务用以支持财务框架审议。有担保说明波士顿咨询公司为粮食计划署提供有益且相关的服务，委员会对此表示欢迎。

23. 委员会注意到波士顿咨询公司同时也是商业服务提供商，因而提出关切，任何无偿服务提供商会在竞争粮食计划署的商业性工作时处于不公平的有利地位。秘书处说明了对所有粮食计划署服务提供商都采用竞争性招标过程及选择标准，由粮食计划署执行局与私营部门伙伴批准，包括适用规则中所规定的措施，旨在减少使无偿服务提供商在谋求粮食计划署商业合同方面处于有利地位的风险。委员会强调应加强这些规则并严格执行。

24. 委员会对报告表示欢迎，注意到要设立战略资源分配委员会以及在随后一周就开始委员会工作的想法，并期望将来对这个问题开展讨论。

关于外聘审计员各项建议落实情况的报告 (WFP/EB/A/2009/6-D/1)

25. 秘书处介绍了每年由其编写的关于外聘审计员各项建议实施情况的进展报告。文件说明 36 项建议中有 18 项已经完成（完成率为 50%），但未落实建议中有 8 项是新近刚刚收到。如果不将其计算入内，完成率则为约 64%。

26. 关于成员询问有关权力下放准则的实施情况，秘书处答复说这些准则将被纳入《2010-2011 年管理计划》。委员会还询问了有关绩效管理建议落实情况。秘书处承认虽然该议题视为已经完成，但一些工具仍处于进一步完善阶段，如 PACE 系统。

27. 关于高级别职员薪金披露的问题，秘书处强调，目前采取的披露方法符合国际公共部门会计标准，而且注意到在某些地区薪金披露涉及安全问题，目前正在与联合国其他机构密切合作，就该问题进行讨论。由于薪金披露的做法是外聘审计员建议并得到财政委员会原则支持，秘书处同意对该问题给予适当考虑。

监察长报告

(WFP/EB/A/2009/6-E/1)

28. 监察长对报告进行了说明并特别介绍了过去一年中粮食计划署在治理和监督方面取得的重大改进。这些改进包括实施了国际公共部门会计准则，通过采用权责发生制帮助改进了库存管理，物业、植物和设备管理及支出管理；开发了“信息网络和全球系统二期（WINGS II）”，设立了职业道德办公室；采用了财务披露政策并修订了检举保护政策。但委员会注意到，正如本报告指出的那样，内部审计办公室查明的一些领域还需要改进，特别是在信息技术方面。

29. 委员会认可粮食计划署内部审计和监察工作及调查职能的质量，内部审计协会在对内部审计工作的审查以及欧洲委员会反欺诈办公室和美洲开发银行在对调查职能的审查中所给出的最高质量等级充分证明了这一点。

30. 总体而言，委员会认为报告内容详实实用，对监督方面取得的进展表示赞赏，同时注意到拟制定信息披露政策和反欺诈政策的计划。但成员提议今后的报告应包括有关监督的积极方面的内容，而在现报告中仅主要列举了负面问题。成员注意到，骚扰和性骚扰类别的投诉与上年情况基本相仿。

31. 针对委员会提出的问题，监察长做出如下说明：

- 报告对监督服务司的活动和结论进行了阐述，供执行局参考。有关单项审计和调查的报告则向执行干事呈报，并把结果划分为高、中或低风险三类。此外，监察长向委员会通报称，粮食计划署正在着手制定信息披露政策，其中可能包括与执行局成员分享内部审计报告的内容；

- 2008 年粮食计划署共有 31 件骚扰/性骚扰/滥用职权的投诉（而为其工作的人员达 13000 人）。由于粮食计划署在这一问题上采取了“零容忍”的政策，同时由于新成立的办公室（如稽查办、职业道德办公室和顾问办）采取了相关行动，有更多的职工了解了有关政策，更主动地进行投诉。但注意到 2008 年因投诉而启动实际调查的案件数量少于 2007 年。监察长对

投诉立案的流程进行了解释，只有在对证明资料和证据进行了评价之后认为条件充足方可调查立案；

- 在人员配置和资源方面，监察长确认 2004 年以来职工人数仅增加了 16%，但由于开支增加，监督服务司的预算同期却翻了一番，而开支增加主要是由于欧元兑美元汇率造成的。内部审计办公室和监察及调查办公室的人员配置各自独立。但调查工作是根据要求开展的，而监察工作则是根据资源情况开展的。2008 年，由于调查案件工作量较大，因此只进行了一项监察工作；
- 在企业风险管理方面，执行局 2005 年批准了一项政策。监督服务司继续根据要求协助进行有关风险管理的培训。最近，企业风险管理划归问责部并与绩效管理进行了结合；
- 内部审计协会对内部审计办公室进行审议后提出了两项待办建议中有一项是实施企业风险管理；另一项涉及监督服务司的独立性。为此，执行干事为监察长设定了固定工作期限；审计委员会新职能的进一步调整、向成员国披露审计信息及监督工作的其他改进均要求对监督服务司的职责范围进行更订，这需要得到执行干事的批准；
- 在选择国家办公室作为审计对象方面，监察长解释称，这将视对各国家办公室的风险评估情况而定。由于非洲业务数量、职工投入、涉及办公室数量以及其他复杂情况，对非洲的审计多于其他地方；
- 多年来，对商品和计划实施的监测一直被认为是一个常见的弱项。近期实施的两项重大举措，即国际公共部门会计准则和 WINGS II，有望改进对商品和计划活动的监测。

32. 对“信息技术”作为流程审计的组成部分第一次进行了审计，委员会表示欢迎并不无担忧地注意到该领域存在较多薄弱环节。

粮食计划署管理计划的第五次情况更新 (2008-2009 年) (WFP/EB/A/2009/6-F/1)

33. 秘书处介绍了粮食计划署 2008-2009 年管理计划的最新情况，两年度工作计划调整为 118 亿美元。最新情况包括两年度涉及 84 亿美元的资金预测和计划支持及行政管理平衡帐目的最新预测，该预测显示，行政管理平衡帐户的期末结余能够满足计划支持及行政费用近四个月的支出。

34. 委员会要求进一步澄清计划支持及行政管理平衡帐户预测应收间接支持费用（2008-2009 年度为 5.05 亿美元）与间接支持费用收入总量（7.71 亿美元，见表 1）之间的差额；前者取决于资源预测，而后者则基于整体工作计划。

35. 委员会还要求就工作计划的增长提供更详细信息，秘书处同意在呈报执行干事时作为财政委员会报告的附件予以提供（参见附件）。

36. 秘书处确认，由于采用国际公共部门会计标准和近期实行的机构重组，今后各种来源的执行情况报告应可得到更好整合，委员会对此也作出同样评论。

执行干事关于捐款利用情况和费用免除的报告

(总条例第 XII.4 条和第 XIII.4(G)条)

(WFP/EB.A/2009/6-H/1)

37. 委员会注意到有关使用无限制条件现金资源购买商品和免除间接支持费用的报告，该报告是根据《财务条例》要求编写的。委员会建议进一步充实报告内容，提高其相关性，即包括所有来源地商品采购，而不仅限于无限制条件的现金资源。

任命审计委员会成员

(WFP/EB.A/2009/6-B/1 AND WFP/EB/A/2009/6-B/1-ADDENDUM)

38. 委员会介绍了有关执行干事任命新的审计委员会成员提议的文件，指出遴选过程是根据既定标准进行的：候选人必须具备最新相关财务工作经验，审计委员会的某些成员还必须从事过高级审计工作并独立于秘书处和执行局。

39. 委员会对审计委员会在财务、审计和政治经验方面合理的搭配表示欢迎，并强调有必要兼顾地理平衡。

40. 基于两名候选人的资质和成员选拔标准，财政委员会批准了这两名候选人的提名。

粮食计划署审计委员会年度报告

(WFP/EB/A/2009/6-G/1)

41. 财政委员会对有机会审议《粮食计划署审计委员会年度报告》表示欢迎，根据修订后的职责范围，该报告提交给执行局。该报告简要介绍了审计委员会的构成和职能并针对国际公共部门会计准则的实施、财务报表的编制及内部监督、风险管理等外部审计等问题提出了意见和建议。审计委员会注意到在实施 WINGS II 项目过程中存在的困难。

42. 委员会还支持有必要对下列问题进行说明：审计委员会的职责及其与其他审计机构的相互关系；对执行干事的双轨报告机制；以及执行局及其顾问机构（财政委员会及行政和预算问题顾问委员会）；还有审计委员会参与选拔外聘审计员的问题。

43. 鉴于审计委员会作为顾问性机构的作用，委员会强调，需要把审计委员会的结论认定为对执行干事和执行局的建议，而不是作为审计委员会报告第 10 段所称的决定。委员会还要求，在今后财政委员会讨论粮食计划署审计委员会报告时，审计委员会应有一名成员到场参加会议。

有关 WINGS II 项目的最新情况

(WFP/EB.1/2009/6-I/1)

44. 秘书处提交了有关 WINGS II 项目的最新情况，着重指出该项目处于正式出台筹备的最后阶段，计划 2009 年 7 月 1 日正式推出。由于该文件是 4 月底编写的，在测试、数据移动和组织准备方面又取得了新进展。

45. 委员会对该文件表示欢迎，但强调指出需要实施《有关落实外聘审计员建议的进展情况》报告中的相关建议（建议 2 至 4），并对《粮食计划署审计委员会报告》（第 52 段）的内容加以考虑；委员会还强调需要对 WINGS II 项目的成本和收益进行评估。

46. 本委员会提请执行局对 WINGS II 项目文件（WFP/EB.1/2009/6-I/1）第 22 段予以注意。WINGS II 2009 年版还无法提供某些功能，这部分功能因预算原因而延后，同时也是为了降低复杂程度和实施风险。因此，如果要实现目前被延后的各项功能，那么 WINGS II 项目的总成本将高于 5650 万美元的预算拨款。

47. 关于要实施这些被延后的各项功能，委员会期望收到相关费用和时间安排的最新情况介绍。

其他事项

第一二八届会议的日期和地点

48. 委员会获悉第一二八届会议将于 2009 年 7 月 27-31 日在罗马召开。

任何其他事项

49. 委员会重申其决心，将来要通过加强主席和执行局主席之间的联系而进一步界定委员会对粮食计划署治理框架的作用。委员会建议，财政委员会主席在粮食计划署执行局会议上提出财委报告。
50. 委员会表示有必要重新考虑执行局向财政委员会提出文件的标准，财政委员会主席和执行局主席团应召开会议研究此事。

附 件

对文件“粮食计划署 2008-2009 年管理计划第五次情况更新”中对
预计费用增加的情况补充

表 1：在“管理计划第五次情况更新”中列入“其他”类别的项目费用增加（2008-2009 年）

国家办公室	项目	费用需求增加 (百万美元)
吉尔吉斯斯坦	EMOP 10804.0	11.86
埃塞俄比亚	PRRO 10665.0	11.68
塔吉克斯坦	PRRO 10603.0	8.66
中非共和国	DEV 10361.0	5.38
阿富汗	SOP 10514.0	5.14
乌干达	DEV 10792.0	4.97
布基纳法索	DEV 10399.0	4.53
巴基斯坦	PRRO 10504.0	4.34
也门	EMOP 10806.0	3.72
布隆迪	PRRO 10528.1	3.16
也门	EMOP 10684.0	2.62
缅甸	SOP 10751.0	2.61
叙利亚	EMOP 10778.0	2.54
尼泊尔	PRRO 10676.0	2.45
马拉维	PRRO 10309.1	2.25
肯尼亚	CP 10668.0	2.02
其他*		8.86
合计		86.79

* 表格中“其他”一栏，包括 200 多个项目预算修改而造成的影响。

表 2：列入“2008-2009 年管理计划第五次情况更新”中设有多个项目国家中的单个项目所要求增加的资金需求

			(百万美元)
刚果民主共和国	EMOP 10824.0		27.77
	特别活动 10556.0		13.06
			<u>40.83</u>
巴勒斯坦被占领土	EMOP 10817.0		78.97
	特别活动 10815.0		3.34
			<u>82.31</u>
索马里	EMOP 10812.0		65.18
	特别活动 10681.0		11.50
			<u>76.68</u>
乌干达	国别计划 10807.0		22.54
	PRRO 10121.3		81.02
	PRRO 10121.2		22.71
	EMOP 10811.0		<u>77.77</u>
			<u>204.04</u>