



联合国

审查联合国粮食及农业组织的 管理和行政工作

联合检查组报告

Carolina Fernández Opazo、Pavel Chernikov 和 Conrod Hunte 编写



JIU/REP/2023/5

中文

原文：英文

审查联合国粮食及农业组织的 管理和行政工作

联合检查组报告

Carolina Fernández Opazo、Pavel Chernikov 和 Conrod Hunte 编写



联合国 2023 年，日内瓦

审查小组

Carolina Fernández Opazo、Pavel Chernikov 和 Conrod Hunte，检查专员

Elena Figus，评价和检查高级官员

Fernanda Verissimo Soule，评价和检查初级官员

Vicki Mitchell，研究助理

Kaixuan Sun 和 Bianca Mazza，实习生

内容提要

审查联合国粮食及农业组织的管理和行政工作

引言

审查联合国粮食及农业组织（粮农组织）的管理和行政工作是联合检查组根据其2020–2029年长期战略框架的第二项主题领域（对单个组织开展管理和行政审查），是对参加组织开展的一系列审查中的一项。2002年，联合检查组曾对粮农组织的管理和行政工作进行过审查（JIU/REP/2002/8）。本次审查原定于2021年开展，但随后推迟，现纳入2023年工作计划予以执行。

背景和审查目标

粮农组织创建于1945年，旨在应对二战后出现的粮食和农业方面紧急状况，是联合国系统专门机构，致力于引领各国努力消除饥饿。其宗旨为：提升营养和生活水平；确保改善所有粮食和农产品的生产和流通效率；改善农村人口生活条件；进而为世界经济增长和人类免于饥饿做出贡献。

审查的整体目标是评估粮农组织的管理和行政工作框架。此次审查中，检查专员重点关注：治理和领导层；组织架构；预算和财务管理；行政工作和人力资源管理；信息和通信技术；风险管理、内控和监督。

主要发现和结论

本节仅包含与正式建议相关的发现和结论。审查小组还在报告正文中按主题提出诸多非正式建议。

治理和领导层

粮农组织管理层采取行动加强建设重视道德与和谐的工作环境。在过去15年间，粮农组织内部的道德操守和调解专员的职能有所变化，近期还成立了两个独立办公室。检查专员的主要关切在于这两个办公室负责人的工作合同续约仅由粮农组织管理层决定，恐怕会影响其独立性。审查小组注意到，本组织并未设定业绩指标，恐无法准确衡量这两个办公室的工作实绩。

虽然粮农组织将道德操守办公室和调解专员的职能分开，但是还应解决有关职责和职能独立性的问题（**建议1**），并设定主要绩效指标（**建议2**）。

组织架构

虽然组织架构图和汇报路径是组织架构的重要组成部分，但是实地行动才是粮农组织履职尽责的核心。审查小组发现，粮农组织《基本文件》中并未规定区域办事处、次区域办事处和驻国家代表处的职能和职责，仅在粮农组织《行政手册》中有所涉及。

即便在“粮农组织权力下放办公室：将知识转化为行动”的文件中，粮农组织也只是提供了总部之外各类办事处的概况，但并未清楚说明区域办事处、次区域办事处、驻国家代表处与总部之间的关系，也未说明联络处及伙伴关系和联络处与区域办事处或总部之间的关系。

过去十年间，粮农组织的预算外资源和项目剧增，应当清晰界定并及时更新区域办事处、次区域办事处、驻国家代表处、联络处及伙伴关系和联络处的职能、职责和业务程序，确保其符合需要，并回应成员国、捐助方和金融机构的预期（**建议3**）。

预算和财务管理

自2008年对粮农组织开展了一次独立外部评价后，应成员国要求，根据《2009–2011年粮农组织革新图变近期行动计划》和大会第10/2009号决议（关于执行《近期行动计划》，改革计划编制、预算编制和基于结果的监测体系），粮农组织采用了综合预算模式；此后，相关的预算流程也基本保持不变。自引入综合预算模式，本组织的计划文件也做出相应调整，以体现成员国对成果与日俱增的关注，而有关具体投入（编内职工和编外职工）的细节信息在某种程度上则被弱化。因此，粮农组织《工作计划和预算》中的预算分配情况没有按支出类型或支出项进行分类，也没有预算目标与实际绩效的比较情况、空缺率或按职级显示职位（直到最小组织单位）的人员配备表。

检查专员认为，应在预算方面提升面向粮农组织成员的透明度以及成员的主导地位，并提升预算编制的准确性；成员国应有机会思考实现目标的方法，包括聘用顾问和差旅等科目。为解决该问题，应提供按支出项目分类的预算分配情况和人员配备表（**建议4**）、与实际绩效相比较的目标（**建议5**）以及实际空缺率（**建议6**）。

在分析粮农组织财务状况时，粮农组织向检查专员提供了正常会费和预算外捐款的财务比率。与正常计划资源相比，预算外捐款的财务比率较高，差距最大的是资产总额与负债总额之比。

这种状况可能是因为近年来预算外捐款持续走高，而离职后医疗保险项下的过往离职后医疗负债则列为正常计划预算费用。可考虑向预算外资源收取一定比例费用以向此类负债供资（**建议7**）。

行政和人力资源

在审查期间，检查专员发现行政和人力资源方面存在高空缺率和招聘用时过长的问题，两者间高度关联。

部分职位空缺时间超过两年，预算列编的部分资源被挪作他用，例如进行更为灵活的合同安排，以编外人员为主。而且，审查期间的空缺率超过 20%，平均招聘用时（从宣布空缺到做出遴选决定）已增至 178 天。

虽然招聘用时增加部分因为人才储备库出现断档，常常需要分批招聘，而且将单一招聘通知和单个招聘小组与每个待招聘职位一一配对也需要一定时间，但是仍应采取行动降低空缺率和减少招聘用时（**建议8**）。

风险管理、内控和监督

检查专员注意到，虽然在风险管理和内控方面做出诸多改进但是风险管理和监测活动（包括计划监测和评价）上仍存在重大短板。补齐短板可进一步提升本组织的实效（**建议9**）。

关于独立监督，检查专员承认粮农组织极大改善了监督的整体氛围，不过还是认为应当进一步强化监察长办公室和评价办公室的独立性及其与治理机构间的关系，提升透明度和问责，而且对两个办公室的调整应当同步进行（**建议10**）。

建议

本审查报告共包括10条建议，其中6条提给粮农组织理事会，4条提给总干事，供其采取行动。此外还有34条非正式建议，旨在改善粮农组织的总体实效和效率。

建议 1

总干事应在2024年底前，确保道德操守办公室和调解专员办公室负责人的合同安排与最佳做法相一致，以提升其独立性。

建议 2

总干事应确保道德操守办公室和调解专员办公室设立主要绩效指标，这样可以在2025年提交的《中期计划》及《工作计划和预算》中更好地量化成果。

建议 3

理事会应向第四十四届大会提议修订《基本文件》中有关权力下放办事处职能及职责的内容。

建议 4

理事会应当要求总干事在提交《2026-2027 年工作计划和预算》草案时，提供按支出类别和支出项分类的预算分配情况以及按职级显示职位（直到最小组织单位）的人员配备表。

建议 5

理事会应要求总干事在提交《2026-2027 年工作计划和预算》草案时，在预算表及作为附件的主要绩效指标表（即有关更新结果框架的附件 1）中，增加一栏，说明上一个两年度内或可得时间段内的实际绩效。

建议 6

总干事应在提交《2026-2027 年工作计划和预算》草案时，试点尽可能根据实际空缺率，采用部分或全部空缺率编列预算。

建议 7

理事会应要求总干事提出一项提案，在 2024 年底对预算外捐款引入一项统一收费标准（如：预算外捐款总额的 0.1-0.5%），以补充对离职后医疗保险项下过往离职后医疗债务的供资，之前这部分支出一直是由分摊会费承担。

建议 8

理事会应要求总干事采取专门措施，降低空缺率，在不降低候选人录用标准的前提下加快招聘进程，并在 2025 年前报告这些措施的效果。

建议 9

总干事应加强全组织风险管理流程及其监测活动的设计和实效，例如计划监测和评价，最初可以在 2025 年通过财政委员会和计划委员会联席会议向理事会提交一份行动计划，清楚说明这些流程在设计、执行和监测方面的作用和职责。

建议 10

理事会应在 2026 年底之前，审查《监察长办公室章程》和《评价办公室章程》，以强化其组织独立性，加强与治理机构（如：向理事会的汇报路径、理事会授权以及理事会在批准预算方面的作用）和管理委员会（如：内部评价委员会）的关系，及其与监督咨询委员会（同时向管理层和治理机构提出建议）的联系。

此外，还有 34 条非正式建议作为对正式建议的补充，旨在提升本组织的效率和实效；在本报告中以加粗形式显示并在此列出：

- 检查专员认识到成员国有权挑选本国候选人，但同时敦促理事会依据《基本文件》，鼓励各成员国提供详细信息说明理事会下属委员会候选人的资历，尽全力推出具有相关经验的候选人（参见第29段）。
- 检查专员强烈建议总干事对《行政手册》进行一次审查，体现粮农组织业已发生的变化（参见第 32 段）。
- 检查专员鼓励理事会考虑是否有可能扩大2025年对战略框架的审查范围，将工作新形式也纳入评价范围（参见第33段）。
- 检查专员鼓励总干事为核心领导层给出清楚的职衔，并将其反映在组织架构图中（参见第57段）。
- 检查专员敦促总干事考虑，为更好开展已商定的行动计划（作为“对权力下放办事处治理架构和能力审计”的回应），应向适当办事处配置充分资源，并鼓励理事会对行动计划的执行情况进行年度跟踪（参见第63段）。
- 检查专员提议，应进一步考虑增加对区域办事处的授权，前提是能够确保其可以按时履职、风险最小、充分问责和妥善内控（参见第 65 段）。

- 检查专员认为，在与捐助方的关系方面，总干事应继续采取一切必要措施，确保既符合单一审计原则，又能保证自愿捐款资助项目的支持费用得到全覆盖（参见第96段）。
- 检查专员鼓励总干事考虑，在提交《2026–2027 年工作计划和预算》草案时，为成果 10.2 加入第二项主要绩效指标，以便对财务资源管理进行更为综合和细致的评估（参见第 98 段）。
- 检查专员鼓励理事会在未来的《工作计划和预算》中继续审查分货币支付会费体系，评估继续在欧元区之外以欧元接收应缴会费的可行性（参见第102段）。
- 检查专员强烈建议理事会持续确保成员国在所有人力资源政策完善举措上都拥有主导权，包括批准其财务影响，以及（如适用）可与国际公务员制度委员会确认，确保与联合国共同制度的标准保持一致（如：工作分类方面）（参见第 113 段）。
- 检查专员注意到近年来通过与职工工会开展互动极大改善了员工与管理层的关系，相信粮农组织会继续采用该方法，因此，鼓励总干事尽快考虑两个已获认可的职工工会提出的要求，允许它们代表更多职类的职工和/或职工群体，并在2025年前，在人力资源年度报告中向理事会汇报相关情况（参见第114段）。
- 检查专员特别敦促总干事考虑重新启用合格人才储备库的可行性，以便加速招聘进程（参见第123段）。
- 检查专员鼓励总干事采纳相关招聘小组对推荐候选人的排位，以便加快招聘的决策进程（参见第124段）。
- 检查专员还鼓励总干事考虑尽可能在招聘小组中增加由工会提名且由本组织认可的独立成员，以便增加招聘小组工作的透明度（参见第125段）。
- 检查专员建议，总干事在制定新的流动性政策时，还要考虑如何增加自愿流动（参见第129段）。
- 检查专员看到，本组织认可的职工工会代表认为评价表附件中的个人计划非常有价值，鼓励继续使用（参见第 133 段）。

- 检查专员注意到，有人在访谈中建议，为了能更为客观地评价绩效，鼓励总干事试点对绩效评估等级为“超出预期”的人数进行上限管理（如每个部门最多20%），并在2025年前在人力资源年度报告中向理事会报告试点情况（参见第134段）。
- 实地走访共享服务中心时，检查专员看到了结构完善、井井有条、高效干练的办公室；鼓励总干事考虑分配给中心的资源是否充足，以便进一步提升服务水平和顾客满意度（参见第136段）。
- 检查专员建议，粮农组织树立一个业务典型，制定一份效益实现计划，勾勒出在特定时间框架内实施全组织资源规划系统能够获得的收益，并向理事会进行报告，供理事会决策（参见第152段）。
- 检查专员认为，粮农组织应当依据同类型联合国机构的经验，按系统、按业务部门或按地点—或兼而有之，分阶段执行企业资源规划（参见第153段）。
- 检查专员称赞粮农组织高级管理层实施正式的问责框架，再次强调有必要将其与联合检查组已更新的参考问责框架中推荐的最佳做法保持一致（参见第155段）。
- 检查专员鼓励粮农组织高级管理层审查内控声明的整体框架和内容，更清晰的说明问责政策，写入当年审计报告中被列为“需重点改进”的问题等（参见第156段）。
- 检查专员建议，内部审计部门应确立主要绩效指标，以便监督咨询委员会和财政委员会能够根据客观信息评价该部门预算使用是否充分。重要的是，制定规划时应充分考虑风险，避免出现因资源分配不足而无法应对风险的现象（参见第161段）。
- 检查专员建议，在监察长年度报告中，应将实际支出分为内部审计和调查两部分，改变目前两者合并的做法，这将有助于大会更好评估分配给监察长办公室开展不同类别活动的预算是否充足（参见第162段）。

- 检查专员鼓励理事会，在财政委员会的支持下，思考是否有必要加强监察长独立性及其向财政委员会和理事会汇报的职能，因为目前监察长仅向总干事一人汇报，而总干事又负责根据监督咨询委员会的意见对监察长的绩效进行评估（参见第164段）。
- 检查专员建议，评价办公室应审查其年度报告的结构，更清楚地分类说明强制评价和酌情评价情况，以便提升各自供资渠道的透明度（参见第 167 段）。
- 检查专员建议在向治理机构提交的所有文件中，增加有关评价建议落实情况的内容，评价办公室和监察长办公室应相互联手合作，按题目、按部门或按办事处，或至少以更为连贯的方式，准备一份待改进领域详情，加强与治理机构的对话，提升治理机构对重大风险的认知（参见第 169 段）。
- 检查专员建议，应当考虑给评价办公室改名，将其提交的报告与粮农组织其他部门的报告进行区分（参见第 172 段）。
- 检查专员鼓励粮农组织继续采取多学科方法处理诚信相关政策和流程，提升职工顾问的参与度，以便职工顾问能够通过日常汇报发现系统性问题，在该部门不违反保密或影响信任的前提下，更好洞察大势（参见第 174 段）。
- 检查专员特别鼓励监察长办公室和评价办公室一起，在充分考虑保密的前提下，审查受影响群体现存所有反馈或投诉渠道的设计及实效，并在财政委员会和计划委员会联席会议上讨论审查结果（参见第 175 段）。
- 检查专员建议，监察长年度报告中有关调查的章节应对指控按来源、按类型分类。还希望建议，应按来源和按类型，从最初提出指控到（人力资源管理部门、总干事和/或法院或地方当局（如相关））决定最终结果，将整个流程的相关情况提交理事会或财政委员会和计划委员会的联席会议，这将有助于更好理解本组织面临的问题，促进与成员国在知情前提下进行讨论（参见第 176 段）。

- 检查专员强烈建议相关机构对《基本文本》进行修订，限制外聘审计员的任期（参见第180段）。
- 检查专员建议，理事会应要求调整外聘审计员进展报告的结构，对未执行建议存在的风险进行分级，将未执行建议按流程、主题或风险进行分类，推进与治理机构和其他监督部门的对话（参见第181段）。
- 检查专员建议，审查粮农组织所有关于治理和问责的关键文件，确保粮农组织和联合检查组的协议内容，包括联合检查组的作用，在这些关键文件中得到充分反映，明确规定接受、讨论和监督落实联合检查组建议的流程，经理事会批准，还应与联合检查组正在进行的关于接受和落实联合检查组建议的审查建议保持一致（参见第184段）。

目录

	页次
内容提要	iii
缩略语	xiv
I. 引言	1
A. 背景	1
B. 目标、范围和预期影响	2
C. 方法	2
D. 内部流程	4
E. 不足之处	4
F. 致谢	4
II. 治理和领导层	5
A. 治理架构	5
B. 领导层	7
III. 组织架构	12
A. 组织架构图和汇报路径	12
B. 实地机构	14
IV. 预算和财务管理	16
A. 预算事项	16
B. 财务管理	18
V. 行政和人力资源	23
A. 人力资源统计数据和政策	23
B. 空缺和招聘用时	25
C. 职工相关问题	27
VI. 信息通信技术管理	30
A. 数字化和数据保护与数据安全	30
B. 全组织资源规划新系统	31
VII. 风险管理、内控和监督	34
A. 问责框架、内控和风险管理	34
B. 监督	35
附件 1 治理和监督关键流程概览：汇报路径	43
附件 2 治理和监督关键流程概览：选举和任命	44
附件 3 参加组织就联合检查组的建议应采取的行动概览	45

缩略语

FAO	粮农组织
ICT	信息和通信技术
JIU	联合检查组

I. 引言

1. 审查联合国粮食及农业组织（粮农组织）的管理和行政工作是联合检查组对参加组织开展的一系列审查中的一项。本次审查列入联合检查组 2023 年工作计划¹，是联合检查组对粮农组织开展的第二次管理和行政工作审查。

2. 联合检查组上一次对粮农组织进行管理和行政工作审查是在 2002 年。时隔 20 多年，情况大为不同：粮农组织将富有雄心的可持续发展目标作为其工作核心，预算外捐款在项目执行中发挥着主要作用，刚刚连任的总干事也引入多项全新工作模式。

A. 背景

3. 粮农组织创建于 1945 年，旨在应对二战后出现的粮食和农业方面的紧急状况，是联合国系统专门机构，致力于引领各国消除饥饿的努力。其宗旨为：提升营养和生活水平；确保改善所有粮食和农产品的生产和流通效率；改善农村人口生活条件；进而为世界经济增长和人类免于饥饿做出贡献。

4. 粮农组织是联合国最大的专门机构之一，设有 5 个区域办事处、10 个次区域办事处、6 个联络处、8 个伙伴关系和联络处以及 144 个驻国家代表处，工作人员（以实地人员为主）超过 14000 人（其中 3000 名为正式职工），2022–2023 两年度预算为 32 亿美元。粮农组织根据 2021 年第 41 届大会上通过的《2022–2031 年战略框架》开展工作。

5. 《战略框架》致力于支持 2030 年可持续发展议程，着力推动转型，建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系，助力实现“四个更好”（更好生产、更好营养、更好环境、更好生活），不让任何人掉队。《战略框架》提出了粮农组织准备如何为实现可持续发展目标（SDGs）做贡献，特别是SDG 1（消除贫困）、SDG 2（零饥饿）以及SDG 10（减少不平等）。而且，这些也是粮农组织管理和行政决策与行动的核心。

¹ 参见 A/77/34。

B. 目标、范围和预期影响

6. 本次审查的整体目标是评估粮农组织的管理和行政工作框架。审查期间，检查专员重点关注：治理和领导层；组织架构；预算和财务管理；行政和人力资源管理；信息和通信技术；风险管理、内控和监督。

7. 审查小组评估了粮农组织的财务框架，包括资源架构、预算流程、资源调动、是否符合财务规则 and 规定以及对不同供资渠道的资源（特别是分摊会费和自愿捐款）进行统一管理带来的挑战。在行政和人力资源管理方面，特别关注了行政服务的整合；替代和灵活的工作安排；职工队伍构成；招聘/任命做法；合同安排；职级分配；地理代表性和性别平衡；职工绩效管理；流动性和轮岗计划；接任计划；职工与管理层之间的关系；沟通；职业发展。

8. 在信息和通信技术方面，检查专员在审查中关注了战略和系统问题，包括全组织资源规划系统以及数据保护和数据安全。

9. 检查专员分析了关于风险管理、内控和监督的整体政策框架，包括但不限于监察长办公室、评价办公室、调解专员办公室、道德操守办公室及外聘审计员，以及包括联合检查组在内的各类内外部监督机构提出的发现、结论和建议。

10. 本次审查的预期影响是提升实现本组织法定宗旨和任务目标的效率和实效。审查小组从多个角度对本组织进行了评估，但本报告仅涵盖了与建议相关或值得一提的问题。粮农组织对其计划工作进行了审查，但未纳入本次审查范围。不过，为了能够理解和评估管理和行政流程及程序，实际上也有所涉及。

C. 方法

11. 根据联合检查组内部标准和工作程序，检查专员使用了定性和定量两种方法从不同渠道收集数据，确保其发现的一致性、有效性和可靠性。审查小组与利益相关方进行协作，在审查过程中征求他们的意见和建议。

1. 相关文件的案头审查

12. 审查小组对《基本文本》进行了案头审查，分析了大会、理事会及各委员会的文件，监督机构给出的建议以及内部框架和规定、政策和程序手册及其他相关内部文件和统计数据。

2. 问卷调查和信息数据调阅

13. 审查小组向粮农组织高级管理层发放了一份问卷，包括七个方面：治理和领导层（组织架构）；预算和财务管理；行政和人力资源管理；信息和通信技术管理；风险管理；内控和监督；机构间合作和伙伴关系。审查过程中还发放了内含37个问题的后续问卷，对相关信息进行了补充和澄清。

3. 调查

14. 审查小组分别开展了两次线上调查：一次是对理事会成员国及其下属委员会成员国，另一次是对粮农组织工作人员。

15. 在对理事会成员国及其委员会成员国的调查中，针对粮农组织高级管理层采取的管理和行政战略广泛征求了成员国的意见。成员国的回复率非常低，61个成员国中仅有11个进行了回复（占成员国的18%，而且其中67%还来自同一区域）。

16. 对工作人员的调查主要包括工作环境、管理层、组织架构、行政支持、人力资源、员工与管理层之间关系、知识分享、信息和通信技术、风险管理以及监督和评价职能。共收到1446份工作人员回复，约占粮农组织工作人员总数的10%。回复率低可能是因为编外人员（占工作人员总数的78%）参与度较低。

4. 访谈

17. 2023年7月至9月间，审查小组在罗马粮农组织总部、两个区域办事处、共享服务中心以及驻纽约和日内瓦的联络处，共开展51次面对面访谈（包括两个联络组）、18次在线访谈以及5次与区域小组的会议。

18. 审查小组与粮农组织高级管理层进行了访谈，包括总干事、核心领导团队、监督办公室（监察长办公室和评价办公室）的负责人、道德操守办公室负责人、调解专员、直接向总干事汇报的机构负责人

（法律办公室、战略计划预算办公室以及可持续发展目标办公室）、多位司长和其他相关官员，也包括员工代表在内。此外，还与理事会独立主席、理事会各委员会（财政委员会、计划委员会以及章程及法律事务委员会）主席、区域小组、监督咨询委员会主席以及外聘审计员代表进行了访谈。

5. 实地走访

19. 审查小组在2023年7月走访了位于罗马的粮农组织总部，还开展了两次实地走访：分别于2023年7月和8月走访了位于阿克拉的非洲区域办事处以及位于布达佩斯的欧洲和中亚区域办事处。

20. 审查小组之所以选择上述两个区域办事处，主要考虑到其财务和业务高度相关。此外，这两个办事处的地理位置相近且联合检查组的资源有限，也是选择其作为案例研究的决定因素。

D. 内部流程

21. 根据《联合检查组章程》第11（2）条，本报告经检查专员间相互磋商后定稿，其中的结论和建议均为联合检查组的集体智慧。

22. 审查中收到的所有资料和见解，均根据联合检查组的相关保密规定予以处理。本报告主要呈现了回复的总体内容，在为了展开阐述而引用原话时，未曾引用出处。

E. 不足之处

23. 鉴于粮农组织的实地机构遍布全球，因预算和人力有限，审查小组未能走访次区域办事处或驻国家代表处，只有部分除外，因其与走访的区域办事处恰好重合。

F. 致谢

24. 检查专员谨向协助编写本报告的粮农组织高级管理层和主要利益相关方表示感谢，感谢他们全力合作，特别感谢提供书面答复、参加访谈和/或调查以及愿意分享其知识和见解的粮农组织联络人和相关人士。

II. 治理和领导层

A. 治理架构

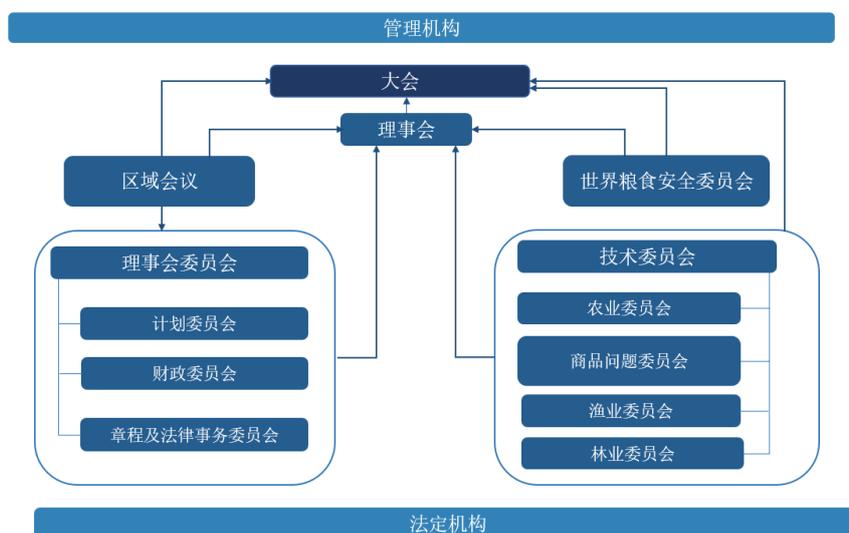
1. 法律机构和治理机构

25. 与其他成员国主导的组织一样，粮农组织也依赖其治理机构的有力和高效运转。因此，治理架构的组成和运转至关重要。

26. 粮农组织的治理架构由七部分构成：大会²、理事会³、区域会议⁴、理事会委员会⁵、技术委员会⁶、世界粮食安全委员会⁷和法定机构⁸，各自拥有清晰的汇报路径和明确的职能，全部指向主要的立法机构—大会。大会每两年召开一届，负责决定政策和通过预算，并就事关粮食和农业的问题向成员国和准成员提出建议（有关汇报路径的治理和监督流程概览详见附件1）。在本次审查中，检查专员重点关注理事会及其委员会，而未深入探究大会、区域会议、技术委员会和法定机构。

图 1

粮农组织治理架构



资料来源：粮农组织网站。

² 粮农组织《章程》，第 3 条；及粮农组织《总规则》，细则 1-21 条。

³ 粮农组织《章程》，第 5 条；及粮农组织《总规则》，细则 22-36 条。

⁴ 粮农组织《章程》，第 4 条第（6）款。

⁵ 粮农组织《章程》，第 5 条第（6）（a）款。

⁶ 粮农组织《章程》，第 5 条第（6）（b）款。

⁷ 粮农组织《章程》，第 3 条第（9）款。

⁸ 粮农组织大会第 12/79 号决议。目前的法定机构涉及：畜牧生产和动物卫生；商品和贸易；渔业；粮食政策和营养；林业；粮农遗传资源；土地和水资源开发；作物生产和植物保护；以及统计。

27. 理事会由独立主席主持，三个理事会委员会（计划委员会、财政委员会、章程及法律事务委员会）支撑其开展工作。拥有一定的决策能力，保障本组织在大会闭幕期间能够正常运转。因此，理事会特别是理事会各委员会的组成，对治理机构保持一定的监管和监督格外重要。

28. 在访谈和在线调查中，大家讨论了理事会委员会的组成和运转问题，各委员会的履职能力并未有人特别关切，不过候选人的资历却是个问题（与选举和任命相关的治理和监督流程概览见附件2）。2014年，评价办公室曾就此问题提出过建议⁹，而且涉及理事会委员会成员选举的近期文件大多表明，并非所有成员国都依据《基本文件》¹⁰中的相关要求提交信息，充分说明候选人的资历；这暴露出委员会运转中存在的一项问题。就财政委员会而言，应优先吸引国际公认和财务经验丰富的专家参与。

29. **检查专员认识到成员国有权挑选本国候选人，但同时敦促理事会依据《基本文件》，鼓励各成员国提供详细信息说明理事会委员会候选人的资历，尽量推出具有相关经验的候选人。**

2. 治理框架和支持文件

30. 粮农组织的法律框架写进了一份单一文件，即《基本文件》（第I编和第II编），包含《章程》、《总规则》、财务规定、治理机构的议事规则及其他相关文件。

31. 《基本文件》提供了框架，而《行政手册》（共有七章¹¹）阐明了粮农组织各部分的职能和职责，指导本组织运转。《粮农组织手册》则对《行政手册》进一步予以补充，提供日常运作指导。

32. 基于对《行政手册》的书面审查，并得到区域办事处访谈和工作人员调查回复的佐证，检查专员认为应当更新手册的部分章节。**检查专员强烈建议总干事对《行政手册》进行一次审查，体现粮农组织业已发生的变化。**

⁹ 粮农组织，“关于粮农组织治理改革的独立审查”，CL150/9，建议9。

¹⁰ 粮农组织《总规则》，细则26、27和34，分别涉及计划委员会、财政委员会、章程及法律事务委员会。

¹¹ 《行政手册》的章节：组织；财务；人力资源；旅行；资产和服务；沟通和记录；以及运行模式。

33. 而且，鉴于审查小组无法更为全面地评估粮农组织近年来引入的新工作形式，审查小组与粮农组织高级管理层探讨了能否在2025年对改革进行一次综合的成本效益审查。**检查专员鼓励理事会考虑是否有可能扩大2025年对战略框架的审查范围，将新工作形式也纳入评价范围。**

B. 领导层

1. 战略规划

34. 根据《基本文件》的规定¹²，粮农组织工作应遵循跨度长达10–15年的《战略框架》，并每4年审查一次。《战略框架》是粮农组织内部以及粮农组织与利益相关方、成员国广泛磋商的结果。成员国通过理事会、理事会委员会、技术委员会、区域会议和大会，为特定时间段内粮农组织的发展轨迹负责。

35. 当前的粮农组织《战略框架》为2022–2031年，跨度为十年，其中将《2030年议程》和可持续发展目标做为粮农组织行动的主要关注。《2022–2031年战略框架》将可持续发展目标的相关具体目标转化为四大行动领域（更好生产、更好营养、更好环境和更好生活），不让任何人掉队。四大行动领域又被细分为20个计划重点领域，与可持续发展目标的具体目标和指标紧密相关，完成了战略目标到清晰交付成果的闭环。如粮农组织所称，“《2030年议程》和可持续发展目标是《战略框架》的核心，因此本组织不再需要另行确定具体目标和指标，而是在所有组织层面阐述其负责的具体目标和相应结果时都使用共同语言¹³。”

36. 《战略框架》是粮农组织的路线图；明确体现了管理层和成员国关于前景的想法，并清晰地转化为具体目标、行动和指标。只有向全球目标¹⁴奋进并充分利用粮农组织的根本特点和核心职能，才能做到这一点。

¹² 粮农组织大会第10/2009号决议，第1(a)段。

¹³ 《2022-2031年战略框架》，第54段。

¹⁴ 成员国的三项全球目标：(a) 消除饥饿、粮食不安全及营养不良，逐步确保建设一个世界，使所有人在任何时候都能获得充足、安全和富有营养的食物，满足其过上积极、健康生活的膳食需要和饮食偏好；(b) 通过增加粮食产量、加强农村发展及改善可持续生计，消除贫困，推动惠及所有人的经济和社会进步；(c) 为了当代和子孙后代的利益，可持续管理和利用自然资源，包括土地、水、空气、气候和遗传资源（《2022-2031年战略框架》，第48段）。

37. 在2025年审议《战略框架》时，应当对粮农组织在实现可持续发展目标方面的作用进一步予以界定，届时将讨论总干事竞选纲领¹⁵中提出的未来应聚焦的五大领域和突出的五个关键点，而聚焦的五大领域恰与“四个更好”相关，突出的五个关键点则直接影响重点领域。

38. 检查专员就《2022–2031年战略框架》中规划的清晰愿景对总干事表示赞赏，鼓励理事会发挥监督职能，确保粮农组织按计划推进实现可持续发展目标的行动。

2. 机构间合作及伙伴关系

39. 在2020–2021两年度，粮农组织的战略计划和可持续发展目标，包括“手拉手”行动计划、新冠病毒病疫情应急和恢复计划在内，均受益于本组织与48个非国家主体和联合国机构建立的战略伙伴关系。在联合国系统内，粮农组织建立了九大新型伙伴关系，促进、牵头或共同牵头了五项大型行动计划，形成合力，将联合国战略和政策主流化。粮农组织与常驻罗马的机构一起，开展了萨赫勒联合计划应对新冠病毒病疫情、地区冲突和气候变化带来的挑战。粮农组织还与40家教学科研机构合作开发创新工具和平台，包括对病虫害进行监测和预警、开发预测型卫星模型、提升农业可持续发展能力、对粮食安全和营养进行技术支持、实现资源可持续管理、开展景观恢复和从事小型渔业。粮农组织与民间机构的合作加强了计划编制的冲突敏感性，实现了对农业计划的负责任投资，并提升了农业粮食体系应对气候变化的韧性¹⁶。

40. 粮农组织与世界粮食计划署和国际农业开发基金在计划方面拥有非常紧密的关系，这两个组织的工作领域与粮农组织非常相近，都涉及营养和粮食安全。联合国常驻罗马三机构制定了总部层面的合作计划和行动，包括一些业务服务，如设施管理；复印、邮件和打印；安保和安全；差旅、食宿和签证；车队（轻型车辆/运输车辆）；绿化；采购服务；医疗和保健服务；共享服务中心；开发和维护程序；信息通信技术基础设施；信息通信技术服务；电信；人力资源政策和条件；人员配备和招聘；人力开发；以及职工社保¹⁷。

¹⁵ 粮农组织总干事，“从愿景到行动：把联合国粮农组织打造成为具有核心竞争力的现代化组织”（2023年）。

¹⁶ 粮农组织，“2020-21年计划执行报告”（罗马，2022年），第146段。

¹⁷ 粮农组织，“与常驻罗马机构间合作进展报告”，CL171/13，附件1（机构层面联合服务详情）。

41. 在此次审查中，高级管理层告知，近期关于常驻罗马机构间整合行政服务的可行性研究报告¹⁸已进入最终审议阶段。检查专员期待粮农组织能够尽快将该研究报告的结果与成员国分享。

42. 机构间合作与实现可持续发展目标高度相关。如粮农组织在全组织问卷的答复中所述，“总而言之，考虑到粮农组织的宗旨涉及多个部门和多个可持续发展目标，与联合国其他机构在许多领域上相互重叠、协作和依存。为应对当下前所未有的全球挑战，粮农组织为联合国伙伴关系引入一种新方法，确保向更为高效、包容、有韧性和可持续的农业粮食体系转型”。粮农组织继续与世界卫生组织在食品法典委员会领域内开展合作，与联合国儿童基金会就儿童营养和粮食安全开展合作，与联合国人居署就孕期妇女的粮食安全和营养以及农业部门的性别平等开展合作，等等。

43. 在2022年有关私营部门合作的年度报告中，粮农组织指出，与私营部门合作仍以非正式形式为主（占90%），仅10%为正式合作。在执行《私营部门合作战略》（2021–2025年）期间，粮农组织2022年共开展44项正式活动，2021年这一数字为40项，其中28项通过谅解备忘录、14项通过意向书、2项通过换文形式实现机制化。

3. 道德操守和调解专员职能

44. 总干事为粮农组织优先考虑员工福祉和道德行为定了调，在本组织内高度重视道德操守和调解专员的职能。

45. 在过去15年间，粮农组织的道德操守和调解专员职能有所变化。首先，2009年设立了道德操守办公室，随后于2012年任命了道德操守委员会。2014年，在法律办公室为道德操守/调解专员设立了一个D-1级别的职位，强化了两者的职能。最后，2019年该职位一分为二，相互独立，即道德操守官员和调解专员，特别需要指出，两个职位目前都是P-5级别。

46. 虽然粮农组织在职能区分上取得了一定进展，检查专员在岗位职责、运转独立性和绩效指标等方面仍存疑虑。

¹⁸ 粮农组织，“常驻罗马机构间行政服务融合的可行性报告”，JM 2023.1/2。

47. 在岗位职责方面，就道德操守办公室而言，在粮农组织《2023 年全组织风险行动计划》中，将违反道德操守标准认定为重大风险，部分原因如下：粮农组织工作人员普遍缺乏有关道德标准和托管责任的意识；缺乏预防、发现、管理和报告性剥削和性虐待的政策、程序和工具；缺乏预防、发现、调查和汇报欺诈和腐败、骚扰、性骚扰和权力滥用的流程和机制；对鼓励虐待、骚扰或性骚扰受害者进行报告的支持不够。但是，《行动计划》却并未提及道德操守办公室。还应注意，2022 年，防止性剥削和性虐待的联络员职位转到了应急行动和抵御力办公室。这使人不得不关注，道德操守办公室与其他管理职能的整合及其在处理道德问题方面的关键作用是否得到认可，同时，调解专员办公室的职能则仅限于“将继续帮助解决工作场所冲突，支持粮农组织努力营造和谐工作场所，为任何可能担心工作问题的粮农组织工作人员提供保密和公正的指导”¹⁹。

48. 关于独立性，虽然两个办公室都确认目前完全独立开展工作，但应注意，这一点是否可持续却并无保障。检查专员注意到，两个办公室负责人的合同都是为期2年，而其他组织中类似职位的合同一般为5年，这可能会在事实上影响其独立性。联合检查组在审查联合国系统道德操守职能时，也曾讨论过该职能的独立性及其合同安排²⁰。实施下列建议有望推广道德操守和调解专员职能的良好做法。

建议1

总干事应在2024年底前，确保道德操守办公室和调解专员办公室负责人的合同安排与最佳做法保持一致，以改善其独立性。

49. 而且，关键优先领域并未转化为主要绩效指标，不太可能估算出道德操守和调解职能对粮农组织工作环境施加了何种影响。当前仅仅设定了定量的成果衡量指标，如在某一特定时间段内完成的培训班或审查的数量，而未开展定性评价，如是否符合依据《国际公务员行为准则》有关道德操守标准及调解机构调停和调解实效而制定的政策、程序和良好做法。

¹⁹ 粮农组织，《总干事提出的 2022-25 年中期计划》（经审查）及《2024-25 年工作计划和预算》，C 2023/3，（罗马，2023 年），第 223 段。

²⁰ JIU/REP/2021/5，建议 1。

50. 为更好地量化粮农组织行动的实效，建设更具道德文化、更为和谐的工作场所，道德操守办公室和调解专员办公室应如其年度报告²¹中突出强调的那样，推进设立更加以结果为导向的主要绩效指标。两个办公室在开展其宗旨任务时可在定期开展标准化调查²²的基础上，引入满意度评分，以改善其工作实效。

51. 此外，还应注意到，根据监察长办公室提供的数据，2018–2022年间，共有一起实质的性剥削和性虐待案，每年欺诈案的数量在8–17起之间波动，平均值为12–13，但是这些数据在评估道德行为相关政策的效率和实效时，并未予以考虑。

52. 实施下列建议有望提升道德操守和调解专员职能的实效。

建议2

总干事应确保道德操守办公室和调解专员办公室设立主要绩效指标，这样可以在2025年提交的《中期计划》及《工作计划和预算》中更好地量化成果。

²¹ 道德操守办公室的 2022 年度报告中提及性别平等和公平；精神安全和畅所欲言的氛围；免受报复；外部活动及官方行动；不恰当的性行为；与组织利益发生冲突的风险；自主做出道德决定；改善粮农组织在问责方面的文化。指标包括但不限于：工资上是否存在性别差异；合同安全；内部公正；要求参与外部行动；利益冲突案例等。调解专员办公室的 2022 年度报告中提及中立性、公正性、保密和非正式性。

²² 调查会涉及如下题目：畅所欲言的氛围、报复、骚扰、不恰当的性行为、歧视、自主做出道德操守决定、精神安全以及其他与调解专员办公室职责相关的议题。

III. 组织架构

A. 组织架构图和汇报路径

1. 组织架构图

53. 粮农组织高级管理层由总干事，核心领导层（三位副总干事、首席经济学家、首席科学家和总干事办公厅主任），三个高级别办公室、六个横向办公室和四大工作部门下 20 个司的负责人以及助理总干事构成。

54. 自 2019 年以来，组织架构有所调整。最为重大的调整是：削减了助理总干事的职位数（从 13 个减到 9 个），创设了首席经济学家和首席科学家职位，设立了可持续发展目标办公室和创新办公室。这些调整符合《2022–2031 年战略框架》确立的优先领域，与本组织通过农业粮食体系转型实现更好生产、更好营养、更好环境和更好生活以支持《2030 年议程》的工作方法也有明确关联；旨在使本组织更加模块化、灵活精干。

图 2

可持续发展目标与粮农组织目标间的关联



资料来源：联合检查组，根据《2022–2025 年中期计划》（经审查）中相关信息整理。

55. 粮农组织的组织架构图并未像传统的组织架构图一样，将架构和汇报路径展示出来。由于存在双重汇报路径，核心领导层的职责领域和范围并未（不论直接还是间接）清楚说明。

56. 例如，首席经济学家这一新职位的职责范围与某位副总干事的（如表1所示）非常接近。但是在当前的组织架构图中未得到体现。然而，如果考虑双重汇报路径，首席经济学家在本组织中的作用就明显更为突出了。

57. 检查专员认为，为维持双重汇报体系和更好理解本组织的架构，应在副总干事和助理总干事这样的职位避免使用一般性职衔，而应更清晰地说明其承担的职责，将职责明确到职位而非个人。因此，检查专员鼓励总干事为核心领导层给出清楚的职衔，并将其反映在组织架构图中。

2. 汇报路径

58. 在粮农组织的管理层架构中，并无清晰可见的汇报路径，这一点令人震惊。高级管理层和核心领导层每位成员间存在双重汇报路径，A是主要角色、B是辅助角色，据粮农组织所称，这样做能够保证公开透明，并有助于跨部门合作。

表 1

按照双重汇报路径核心领导层每位领导管理的单位数量

核心领导层		副总干事A（曾负责业务行动）	副总干事B（曾负责计划）	副总干事C（曾负责发展）	首席经济学家	首席科学家	总干事办公厅主任
汇报路径A	办公室	4	0	1	3	1	2
	中心	0	0	2	1	0	0
	司	3	5	4	6	0	0
小计		7	5	7	10	1	2
汇报路径B	办公室	7	5	2	3	2	3
	中心	1	0	0	0	2	0
	司	2	4	1	2	6	0
小计		10	9	3	5	10	3

资料来源：联合检查组。

59. 鉴于审查小组之前从未接触过类似方式，在所有访谈中都询问了双重汇报路径的运转情况。被访谈者的回答颇为正面，强调了引入该制度的优势，如消除了条块分割、信息流更加顺畅、更好落实问责制、反应更为迅速、不会打断决策进程以及有助于业务的延续性。

60. 如粮农组织在问卷回复中所述，“建立AB角汇报路径提升了对活动的监督，增加了高级管理者的监管能力。所有单位对此都充分理解，提供了加强内控和避免监管漏洞的有效途径。而且，汇报路径提升了本组织以及总部和下放办公室各司、中心和办事处的集体领导力²³。”

B. 实地机构

1. 权力下放和授权

61. 在粮农组织的实地机构方面，审查小组重点审查了权力下放和授权问题。审查中，参考了联合检查组2002年就粮农组织管理和行政工作进行审查后所提的建议²⁴，审计下放办事处的管理架构和能力²⁵后所提的建议（已接受），《行政手册》中相关条款，以及访谈和线上调查中员工所做的回复。

62. 关于权力下放，检查专员认识到，若要全面落实监察长办公室就权力下放政策制定、授权及人事财务资源分配而开展的上述审计的建议，还需要额外时间和资源，为此已经制定了落实建议的三年计划。但是，审查小组在实地访问期间注意到，本应在2022年12月31日前开展的行动却并未完全开展，导致无法按时取得预期收益。

63. 检查专员敦促总干事考虑，为更好开展已制定的行动计划（作为“对权力下放办事处治理架构和能力审计”的回应），应向适当办事处配置充分资源，并鼓励理事会对其行动计划的执行情况进行年度跟踪。

64. 关于授权问题，对工作人员的在线调查中，有40%的受访人员表示其所在办事处的授权水平较为充分，19%认为授权还不够，剩余的41%要么持中立态度要么没有态度。因此，检查专员仔细查看了工作人员对线上调查的回复后发现，很大一部分回复都认为有必要扩大在人力资源和采购方面对实地办事处的授权，特别是在权责多处于总部和区域办事处的情况下。

²³ 对全组织问卷问题 2.4（“是否清楚了解汇报路径和授权？”）的回复。

²⁴ JIU/REP/2002/8，建议 4 和 7。

²⁵ 粮农组织，《监察长 2021 年度报告—2021 年发布的审计报告摘要》，FC 191/9.2，第 35–37 段（AUD0721）。

65. 鉴于此，检查专员提议，应进一步考虑增加对区域办事处的授权，前提是能够确保其可以按时履职、风险最小、充分问责和妥善内控。

2. 区域办事处、次区域办事处和驻国家代表处

66. 粮农组织《基本文件》中并未列明实地办事处的职能和职责，只是在《行政手册》和问责政策中有所规定。作为书面审查的一部分，检查专员查看了题为“粮农组织权力下放办事处：将知识转化为行动”的文件²⁶。该文件并非正式文件，仅提供了区域办事处和次区域办事处的概况，较为详细地说明了驻国家代表处，简要介绍了联络处及伙伴关系和联络处。但该文件并未清楚说明区域办事处、次区域办事处和驻国家代表处之间的关系，也未说明联络处及伙伴关系和联络处与总部和/或区域办事处之间的关系。

67. 随着过去十年间预算外资源和项目的剧增，粮农组织每一类实地机构都应切合目标。因此，应明确界定并及时更新区域办事处、次区域办事处、驻国家代表处、联络处、联络处以及伙伴关系和联络处的职能、职责和运转程序，不仅在组织架构内反映其发挥的作用，还要更好应对成员国、捐助方和金融机构就高效和有效利用资源的需求。

68. 实施以下建议有望提升粮农组织实地机构的实效。

建议3

理事会应向第四十四届大会提议修订《基本文件》中有关权力下放办事处职能及职责的内容。

²⁶ 粮农组织，“粮农组织权力下放办事处：将知识转化为行动”（罗马，2015年）。

IV. 预算和财务管理

A. 预算事项

1. 供资模式和供资水平

69. 自2008年对粮农组织开展了一次独立外部评价后，应成员国要求，根据《2009–2011年粮农组织革新图变近期行动计划》和大会第10/2009号决议，粮农组织采用综合预算模式。此后，相关的预算流程也基本保持不变。与其他联合国专门机构一样，本组织在过去一段时间内从仅仅或主要靠分摊会费转为主要靠预算外资源运转，且预算外资源的比例还在逐年增长。

70. 根据粮农组织高级管理层提供的信息，承诺（批准）的自愿捐款总额从2018年的11.36亿美元增至2019年的13.06亿美元、2020年的12.81亿美元、2021年的14.20亿美元和2022年的21.37亿美元。2014–2022年间，捐助方承诺（批准）的各类自愿捐款均有所增长：发展项目增长了69%；应急和抵御力行动增长200%；气候和环境垂直基金增长600%。收到的会费（现金）也从2020年的11.81亿美元增至2022年的17.03亿美元²⁷。

71. 另一方面，在过去六个两年度中（2012–2023年），工作计划（或正常计划）下的净拨款预算维持在同一水平（1,005,635,000美元）。只是针对2024–2025年两年度，大会做出第4/2023号决议，决定将净预算拨款增至1,021,696,000美元。因此，2022年，预算外（承诺/批准）供资与正常计划供资的比率为4:1，或80:20。

72. 根据财务规定，对正常计划预算进行了修订，以反映技术合作计划、资本支出或安全支出项下上一两年度带入或转拨至下一两年度的预算金额。据粮农组织称，修订后的正常计划预算2018–2019两年度为9.84亿美元，2020–2021年为10.00亿美元，分别完成了9.80亿美元和9.96亿美元的预算执行水平，每个两年度的预算执行率为99.6%（因此并无现金盈余退还）。

²⁷ 粮农组织，“本组织的财务状况”，FC 195/2，表8。

2. 预算编制和提交

73. 检查专员注意到，粮农组织《工作计划和预算》中的预算分配表没有按支出类型或支出项进行分类，也没有预算目标与实际绩效的对比情况、空缺率或按职级显示职位（直到最小组织单位）的人员配备表。

74. 粮农组织高级管理层表示，自引入综合预算模式，本组织的计划文件不断演变，以体现成员国对成果与日俱增的关注。有关特定投入（编内和编外职工）的细节信息在某种程度上被弱化，目前是在成本增长章节提供了部分信息。

75. 虽然对上述说明表示理解，但检查专员仍然认为，将建议的主要绩效指标与实际绩效进行比较并确保成员国有机会思考实现目标的方法，包括使用顾问和差旅等科目，有助于在预算方面进一步提升对成员国的透明度和成员国的主导权及预算编制的准确性。也有助于全面落实大会第10/2009号决议第1 (c) (ii)和 (iii) 段中，有关所有组织成果及其相关承诺的成本确认以及成本增长和预期增效的计算等内容。

76. 实施以下建议有望在预算编制和提升成员国在预算编制过程中的主导权方面，改善粮农组织管理层的透明度和问责。

建议4

理事会应当要求总干事在提交2026–2027年度《工作计划和预算》草案时，提供按支出类别和支出项分类的预算分配情况以及按职级显示职位（直到最小组织单位）的人员配备表。

77. 建议4中提及的预算表可参考WFP/EB.2/2022/5-A/1/Rev.1，附件2，表A.II.2。

建议5

理事会应要求总干事在提交《2026–2027年度工作计划和预算》草案时，在预算表及作为附件的主要绩效指标表（即有关最新成果框架的附件1）中，增加一栏，说明上一两年度内或可得时间段内的实际绩效。

78. 检查专员要求提供2018–2022年每年的预算空缺率和实际空缺率的比较情况，粮农组织回复称，在预算中并未编制空缺率，而是使用延聘系数（职工更替和填补延迟调整数）。

79. 检查专员注意到，使用延聘系数后正常计划预算有所下调，如：2018–2019年下调了1060万美元，2020–2021年1340万美元，2022–2023年1240万美元，分别占相关计划预算的1.05%、1.13%和1.24%²⁸。而且，如果与实际人员成本（2020–2022年为8.552亿美元）²⁹相比，相关调整应相当于1.33%。而这一百分比远远低于过去多年的实际空缺率（目前大约为20%多）。本报告在职位空缺和招聘章节有详细描述。

80. 有关其他组织的最佳做法，检查专员忆及行政和预算问题咨询委员会曾反复强调，应持续确保预算空缺率尽可能基于实际空缺率，联合国大会对此也予以支持³⁰。

81. 以下建议有望改善粮农组织管理层在预算编制方面的透明度和问责。

建议6

总干事应在提交《2026–2027年工作计划和预算》草案时，试点尽可能采用实际空缺率，编列部分或全部空缺率预算。

B. 财务管理

1. 财务状况

82. 粮农组织近年来整体财务状况一直保持着良好状态：

(a) 资产净值（累积盈余和储备金）一直在增长。从2020年的23亿美元增至2021年的27亿美元³¹；

(b) 2021年全年未曾动用周转金基金³²；

²⁸ 粮农组织，“误时因素折扣率方法”，FC 195/7（信息文件1），表4。

²⁹ 粮农组织，“审定财务决算书——粮农组织2021年”，C 2023/6A，第20.1段。

³⁰ A/77/767，第27段。

³¹ 粮农组织，“审定财务决算书——粮农组织2021年”，C 2023/6A，说明1。

³² 同上，第17.5段。

(c) 2022年每月月底正常计划现金头寸均高于2.5亿美元，预计2023年将高于3.5亿美元³³；

(d) 国际公共部门会计准则中关于资产与负债的四大财务比率，2021年底，均保持在2.22和4.72之间³⁴，远高于设定的临界值1。

83. 粮农组织就上述比率所提供的数据又分为正常计划和预算外捐款两类，而后的比率（2021年为3.38和7.24之间）远高于前者（0.77和3.07之间）。

84. 差距最大的是资产总额与负债总额之比（分别是7.24和0.77），主要原因是预算外捐款数额较大，且离职后医疗保险项下的过往离职后医疗负债支出计入了正常计划预算。

2. 离职后医疗保险

85. 据粮农组织高级管理层所称，1997年粮农组织认识到有必要为在职职工费用供资，因此，自1998年1月1日起，正常计划职工相关的在职人员费用，依据最新精算估值，从正常计划的两年度预算中列支。预算外职工的在职人员费用则从信托基金项目支出中列支，通过项目收入供资。

86. 有关离职后医疗保险项下的过往离职后医疗负债，本来是从成员国分摊会费中拨出一定金额进行长期投资，以投资回报进行支付。大会最后一次批准向过往离职后医疗负债供资是在2016–2017年度，拨款金额为1410万美元。在2004–2015年间，每两年度预算批准的金额也与此大体相当³⁵。

87. 这笔资金做了专门的长期投资组合（投资回报也进行再投资），而且是在工作计划获得的预算拨款之外独立运作的。截止2022年12月31日，已向离职后医疗保险项下的过往离职后医疗负债供资4.796亿美元，而未获供资的负债共计3.948亿美元³⁶。

³³ 粮农组织，“本组织的财务状况”，FC 195/2，表 10。

³⁴ 粮农组织，“审定财务决算书——粮农组织 2021 年：B 部分——外聘审计员的报告”，C 2023/6 B，表 2。

³⁵ 粮农组织，“2022 年关于投资情况的报告”，FC195/3，第 18 段。

³⁶ 粮农组织，“本组织的财务状况”，FC195/2，第 10 段和表 3。

88. 根据其他组织采取现收现付原则的经验，检查专员忆及自2017年以来，对于由预算外资金支付工资的职工，联合国按照一定比例从预算外资金中收取费用，以便向未来的离职后医疗福利供资。最初，该比例定为3%，自2019年起调整为6%。截止2021年8月31日，预算外储备金已达1.348亿美元³⁷。

89. 以下建议有望提升本组织的实效。

建议 7

理事会应要求总干事提出一项建议案，在 2024 年底对预算外捐款引入一项统一收费标准（如：预算外捐款总额的 0.1-0.5%），以补充对离职后医疗保险项下过往离职后医疗债务的供资，之前这部分一直是由分摊会费承担。

90. 在检查专员看来，如果按照建议确定收费标准，一方面捐助方能接受，另一方面每两年度离职后医疗保险项下的现金捐款还能增加340万–1700万美元。如上所述，这与2004–2017年间分摊会费提供的资金也相差无几了。

3. 不同供资渠道资源的管理和报告

91. 关于不同供资渠道资源的管理，粮农组织表示，就自愿捐款而言，一般会经过一定流程，将成员国（如“战略框架”所述）、受援国政府和受益人（通过国别计划框架）以及捐助方的核心优先领域结合在一起。协商过程可以使粮农组织完善其在行动和其他捐款执行管理方面的能力。此外，粮农组织还有一套系统可以对自愿捐款进行预测，在很大程度上有助于本组织提前了解哪些国家、区域或主题领域会得到供资，并根据资源要求相应地开展规划。

92. 关于自愿捐款锐减可能带来的风险，粮农组织高级管理层表示，粮农组织在获得资源前不会向项目活动承诺此类资金安排。因此，若确实出现自愿捐款减少，会直接减少那些本来会得到资助而预计将开展的活动，并降低本组织将技术专长推广到国家层面的能力。一旦出现自愿捐款下降，粮农组织可能也需要削减那些支持预算外计划且自收自支的部门。

³⁷ A/76/579，第 31 段；以及 A/76/373，第 31 段。

93. 据粮农组织所称，根据本组织的成本收益政策，由自愿捐款资助的项目应负担项目执行的全部成本，包括非直接成本，而不应由分摊会费予以补贴。

94. 检查专员询问，是否考虑到捐助方关于报告和审计的额外要求（及履行现有细化要求的成本）。粮农组织回复，若捐助方提出现有细化指南之外的额外要求，则需按照个案原则酌情讨论和处理。

95. 粮农组织高级管理层指出，越来越多的资源合作伙伴要求在自愿捐助的项目供资协议中，加入有关特定现场检查、审计或类似保障措施的条款。虽然供资协议中有关现场检查或审计的条款所使用的语言可能参考了按照单一审计原则开展的类似行动，但资源合作伙伴主导的现场检查或审计的实际文本条款却与该原则并不一致。此外，据粮农组织高级管理层称，接受上述条款可能会给本组织的财务和声誉带来更大风险，给项目组徒增执行负担。同时，还应注意，要求开展现场检查和/或审计的许多资源合作伙伴，根据其管理框架，应强制加入上述现场检查或审计条款，不因受益方类型不同而不同，特别是那些国际融资机构和垂直基金。与要求开展现场检查或审计的资源合作伙伴进行谈判往往极为耗时、费力和复杂，需要包括高级管理层在内的粮农组织大量职工参与。往往还有较高的交易成本，还有可能提出更多更具侵入性的检查和验证。因此，本组织不应采取被动态度，而应积极寻找解决方案，既能维护单一审计原则的边界，又能向合作伙伴充分保证其合规使用资金。这才是一以贯之的解决方案，而非依靠临时谈判。

96. 检查专员认为，总干事应继续采取一切必要措施，确保既符合单一审计原则，又能保证自愿捐款项目的支持成本得到全覆盖。

97. 在外聘审计员关于本组织的多份财务声明中，对粮农组织财务管理和报告的质量给予了肯定。但是，时常仍会出现一些问题：例如，2020年外聘审计员就财务状况重新发布了声明³⁸。检查专员注意到目前仅有一项主要绩效指标（10.2.A）用于衡量成果10.2（财务资源的高效和有效管理），即粮农组织收到一份无保留意见的财务状况声明³⁹。

³⁸ 粮农组织，“审定财务决算书——粮农组织 2021 年”，C 2023/6 A，说明 3，第 2.61-2.66 段。

³⁹ 粮农组织，《总干事提出的 2022-25 年中期计划》（经审查）及《2024-25 年工作计划和预算》（罗马，2023 年），C2023/3，第 122 页。

98. 检查专员鼓励总干事考虑在提交《2026–2027年工作计划和预算》草案时，为成果10.2加入第二项主要绩效指标，以便对财务资源管理进行更为综合和细致的评估。

4. 分货币支付会费的变化

99. 粮农组织高级管理层确认，会费分为美元和欧元进行支付，以保护已批准的《工作计划和预算》免受汇率波动的影响。在这一点上，并无实质问题⁴⁰。

100. 粮农组织表示，以美元支付的应付会费经由纽约，以欧元支付的应付会费经由伦敦汇款。关于为什么选择伦敦而非罗马等地，粮农组织提供了如下补充说明信息。鉴于粮农组织使用的是花旗银行账户，在银行和投资界，伦敦是绝大多数欧元交易的枢纽。大不列颠和北爱尔兰联合王国曾是，目前也仍属于单一欧元支付区。由于伦敦曾是花旗银行的欧元业务中心，因此将其作为粮农组织欧元收支业务点。粮农组织总部位于意大利，并不能成为其银行账户必须在该国的理由，因为伦敦的欧元业务更丰富，也能提供更好的客户支持。

101. 英国脱欧，并未改变收入业务形势。英国依然属于单一欧元支付区。此外，由于捐助方数量众多，粮农组织若要更换账户也绝非易事。因此，粮农组织仍将其欧元收入业务放在伦敦。然而，粮农组织将支付业务转移至阿姆斯特丹。主要考虑到英国脱欧后，花旗银行的欧元支付结算集中到阿姆斯特丹，以节约成本和提升管理效率。因此，粮农组织在阿姆斯特丹新开了支付账户。粮农组织在欧洲内部的客户交易仍由伦敦提供服务。但是，收款由花旗银行的伦敦支行负责，对此并未产生任何负面影响。

102. 虽然能够理解粮农组织高级管理层给出的解释，但检查专员注意到，这一情况比较反常，其他使用分货币支付会费的国际组织一般会通过其欧元区总部（如：联合国教科文组织在巴黎，国际原子能机构在维也纳）进行欧元部分的预算转移。**检查专员鼓励理事会在未来的《工作计划和预算》中审查分货币支付会费体系，评估继续在欧元区之外接收欧元应缴会费的可行性。**

⁴⁰ 粮农组织大会第 11/2003 号决议。

V. 行政和人力资源

A. 人力资源统计数据和政策

1. 部分人力资源统计数据

103. 截止2022年12月31日，粮农组织共有14506名雇员，其中3258名是职工和11248名是顾问、承包商、国家项目官员、国家承包商、实习生、志愿者、研究员、联合国志愿者、国家通讯员、各国政府提供的工作人员、大会翻译和临时工—这些人统称非职工人力资源或编外人员⁴¹。应当注意，职工数量实际上与2018年4月1日（3166人）基本持平，但是编外人员却增长了35.5%⁴²。在这方面，检查专员希望指出，联合检查组当下正在准备的一份独立报告讨论的就是编外职工的使用，因此在本报告中就不再详述。

104. 与此同时，D-1级别及以上的职工人数从127增至130，专业技术人员从1438人增至1580人，而一般服务人员则从1448人减至1249人⁴³。据粮农组织称，2018-2022年间，新设了41个P-5级及以上的职位（包括2名助理总干事，4名D-2，8名D-1和27名P-5），取消了7个（5个D-2和2个P-5），还更改了48个职位的名称。

105. 2022年，粮农组织实现了全组织地理代表性的目标，76%的国家（即147个成员国）在工作人员中得到公平代表⁴⁴，而大会设定的目标是75%⁴⁵。同时，2022年底得到公平代表的国家数均低于前五年的任一年（从149个到177个不等）⁴⁶。

106. 据粮农组织高级管理层所称，本组织在联合国全系统关于性别平等和妇女赋权行动计划方面的整体表现持续突出，为2021年设定的16项主要绩效指标中粮农组织已经达到或超过了15项。2020–2022年间，D-1级别及以上中女性员工比例从26%增至28%，专业技术人员中女性员工比例从44%增至46%⁴⁷。

⁴¹ 粮农组织，“人力资源年度报告”，FC 195/10 Rev.1，第39段。

⁴² 粮农组织，“人力资源管理”，FC 170/6 Rev.1，附件，表1和表2；以及粮农组织，“人力资源年度报告”，FC 195/10 Rev.1，第39段。

⁴³ 粮农组织，“人力资源管理”，FC 170/6 Rev.1，附件，表1和表2；以及粮农组织，“人力资源年度报告”，FC 195/10 Rev.1，第40段。

⁴⁴ 粮农组织，“人力资源年度报告”，FC 195/10 Rev.1，第88段。

⁴⁵ 粮农组织，《总干事提出的2014–17年中期计划》（经审查）及《2016–17年工作计划和预算》，C 2015/3，第280段后表格。

⁴⁶ 粮农组织，“人力资源年度报告”，FC 195/10 Rev.1，附件，表2。

⁴⁷ 同上，第81、85和86段。

2. 以人为本的人力资源政策

107. 联合检查组在本次审查中开展的工作人员调查表明，很大一部分（接近80%）粮农组织员工感到为本组织工作令人骄傲；粮农组织以人为本的人力资源政策根植于《2020–2022年人力资源战略行动计划》⁴⁸中，本组织持续成为有吸引力的雇主。根据粮农组织高级管理层提供的信息，2018–2022年间，每个空缺职位的平均申请数为176-254之间。

108. 关于最近采取的一些新举措，粮农组织高级管理层指出，2021年1月1日和2023年1月1日起，进一步完善了临时合同工的医疗保险计划，包括产假、离职后医疗保险、因病去世抚恤金、牙科和眼科医疗保险（需等待6个月）和亲属附加条款（不包括牙科和眼科保险）。

109. 粮农组织在2022年制定并公布了职位分类新指南，如果员工在一段时间内承担了额外职责并有“工作发展”，就有可能获得晋升；他们的职位或被重新分类或予以升级。应总干事要求，服务期较长的一般服务人员也可享受同等政策。因此，首批符合重新分类标准的员工是截止2022年9月1日在同一级别已经服务10年及以上的员工⁴⁹。

110. 总干事指示要注意组织内部的职业发展，因此，2021年，正常计划预算职位由内部员工来补充的比例，专业技术人员为46%，而一般服务人员则为90%⁵⁰。据粮农组织称，2018–2022年间，正常计划预算职位年度晋升数从81提升至113，而任命人数则从138降至107。

111. 根据粮农组织高级管理层提供的数据，持续任命的职位数在2018–2022年间为1246至1290之间不等，占总任命数的39.3%–40.7%不等。

112. 审查小组要求粮农组织高级管理层提供2018年至2022年间每年常驻罗马的一般服务人员和专业技术人员与更高职类职工在实得工资、应计养恤金报酬、养恤金方面的重叠情况，但高级管理层未能提供。

⁴⁸ 粮农组织，“人力资源战略行动计划”，FC183/4。

⁴⁹ 粮农组织，“人力资源年度报告”，FC 195/10 Rev.1，第20段。

⁵⁰ 粮农组织，“2021年人力资源年度报告”，FC 191/7，第40段

113. 检查专员强烈建议理事会持续确保，成员国在所有人力资源政策改革上都拥有主导权，包括通过其财务影响，及（如适用）可与国际公务员制度委员会确认，确保与联合国共同制度系统的标准保持一致（如：工作分类方面）。

114. 而且，检查专员注意到近年来通过与职工工会开展互动极大改善了员工与管理层的关系，相信粮农组织会继续采用该方法，因此，鼓励总干事尽快考虑两个已获认可职工工会提出的要求，允许它们代表更多职类的职工和/或职工群体，并在2025年前，在人力资源年度报告中向理事会汇报相关情况。

3. 职业机会有限

115. 粮农组织高级管理层指出，2018–2022年间，在643名接受离职调查问卷的员工中，有110名表示离开本组织的主要原因（多选题）是缺乏职业机会。另有35、33和11人次勾选了工作环境恶劣、工资和待遇低下、工作场所骚扰等原因。

116. 基于统计数据和其他数据及粮农组织高级管理层、职工代表和单个工作人员的观点，检查专员得出如下结论：除客观因素（如粮农组织技术性很强、职位数量有限和职级架构）外，职业发展还受到其他因素影响，如大量职位空缺（相关预算“储备”转作他用），相对缓慢的招聘流程，且不论组织内外流动机会都较为有限。

B. 空缺和招聘用时

117. 根据粮农组织高级管理层提供的信息，2018年12月31日至2022年12月31日之间，正常计划职位的空缺数为595–682，所以实际空缺率有所增长：正常计划职位中专业技术人员岗位的空缺占比从18%增至22%，一般服务人员岗位空缺占比从22%增至26%。

118. 检查专员无法确定雇佣的顾问人数及空缺职位数，因为粮农组织高级管理层指出，本组织的全组织资源规划系统无法给出直接数据。

119. 关于长期空缺职位，粮农组织高级管理层提供的信息显示，截止2023年6月26日，共有295个职位已空缺2年或更久，其中197个为一般服务类，98个为专业技术人员或更高级别。60个职位正在招聘，3个职位已结束招聘。58个职位改为灵活性合同安排，主要涉

及编外人员；10 个则有意空编，以便将资源分配给“临时/固定时长职位”；164 个职位（无一例外都是一般服务类）则是在区域办事处、次区域办事处和驻国家代表处，希望在转型过程中保持灵活性。

120. 此外，招聘也非常耗时：2022年，从发布招聘通知到确定遴选结果之间平均耗费178天⁵¹。据粮农组织高级管理层称，造成这种情况部分原因是人才储备库出现断档和需要分批招聘，还有将发布单一职位招聘通知和单个招聘小组与每个待招聘职位一一配对也需要一定时间⁵²。

121. 检查专员忆及其他组织的做法，例如，联合国大会曾多次重申关于高空缺率的担忧，要求联合国秘书长尽快补充空缺职位，对已空缺24个月或更久的职位进行审查，并建议在提交下一年度预算时，提出充分理由决定保留还是撤销该职位⁵³。

122. 下列建议有望提升人力资源管理的实效。

建议 8

理事会应要求总干事采取专门措施，降低空缺率，在不降低候选人标准的前提下加快招聘进程，并在 2025 年前报告这些措施的效果。

123. 检查专员特别敦促总干事考虑重新启用人才储备库的可行性，以便加快招聘进程。

124. 检查专员鼓励总干事采纳相关招聘小组对推荐候选人的排位，以便加快招聘的决策进程。

125. 检查专员还鼓励总干事考虑尽可能在招聘小组中增加由工会提名且由本组织认可的独立成员，以便增加招聘小组工作的透明度。

⁵¹ 粮农组织，“人力资源年度报告”，FC 195/10 Rev.1，第 43 段。

⁵² 同上，第 44 段。

⁵³ 可参见联合国大会第 76/274 号决议，第 33 段。

C. 职工相关问题

1. 职工流动性

126. 粮农组织高级管理层就 2018–2022 年间职工内部调动和调离情况提供了统计数据。数据表明，平均每年有 133 起职位变化，包括 101 起工作地点调整和 32 起机构间流动。其中，机构间流动呈上升趋势（从 2018 年的 22 起升至 2022 年的 41 起），工作地点调整减少（从 2018 年的 130 起降至 2022 年的 72 起），主要原因是职工强制轮岗计划被搁置⁵⁴。

127. 粮农组织高级管理层还报告称，人力资源司计划 2023 年底公布一份行政通函，简要说明流动性框架的各种要素，清楚介绍现有流动性的不同类型，并附上相关文件链接，包括：

(a) 粮农组织代表处的系统性轮岗（参见总干事第 2012/25 号公告）；

(b) 号召加入驻地协调员人才库（P-5 级别及以上）；

(c) 机构间流动（参见《关于适用联合国薪给和津贴共同制度的组织间工作人员调动、暂调或借调的组织间协定》）；

(d) 职工和国家项目人员的增援任务（临时性安排）（参见总干事第 2022/06 号公告）。

128. 粮农组织高级管理层还指出，人力资源司计划在 2025 年年中对流动性框架各要素的实效进行一次评估，决定是否有必要为特定类别职工引入额外的管理（强制）流动性计划，以便更为符合粮农组织作为知识型组织的特点。

129. 注意到强制流动可能存在一定困难，**检查专员建议，总干事在制定新的流动性政策时，还要考虑如何增加自愿流动。**

⁵⁴ 可参见粮农组织，“财政委员会第 178 届会议报告（2019 年 11 月 4-8 日）”，CL 163/5，17（j）段；粮农组织，“2020 年监察长年度报告”，FC 185/13.1，第 16 段；以及粮农组织，“2022 年监察长年度报告——2020 年出具的审计报告合集概要”，FC 185/13.2，第 2 和 3 段。

2. 职工绩效管理

130. 根据粮农组织提供的数据，2018–2022 年间职工绩效评价结果表明，在完成评价的人中，94.0-96.1%的人或完全符合或超出绩效预期。粮农组织高级管理层指出，自 2018 年以来，粮农组织采取了较为具有雄心的员工表彰计划⁵⁵。

131. 与此同时，在工作人员调查中，仅有 38%的受访者—涉及所有类型和子类别—表示，粮农组织绩效评估系统能够识别优秀绩效，不鼓励不作为，因此，可以得出结论，该系统并不能真正识别绩效优劣。

132. 粮农组织高级管理层指出，2018–2022 年间，针对不良绩效采取了一定行政措施，有 6 人被辞退（其中 4 人留用察看），有 2 人未获涨薪。

133. 检查专员注意到，本组织认可的职工工会代表认为评价表附件中的个人计划非常有价值，鼓励继续使用。

134. 检查专员注意到，有人在访谈中建议，为了能更为客观地评价绩效，鼓励总干事试点对绩效评估等级为“超出预期”的人数进行上限管理（如每个部门最多 20%），并在 2025 年前在人力资源年度报告中向理事会报告试点情况。

3. 共享服务中心及其他问题

135. 据悉，共享服务中心致力于在全球范围内为粮农组织提供高质量、符合成本效益的行政服务，持续为客户提供满意的服务。鉴于此，共享服务中心在所有服务水平协议中确立了一个 90%的全球满意度目标，各部门提供的任何单项服务都应满足这一目标。应经理或共享服务中心理事会的要求，会定期审查服务水平协议，根据业务需求向上或向下调整目标。

136. 根据粮农组织提供的数据，2022 年 1 月至 11 月，顾客对共享服务中心的月度满意率在 90.0-97.6%之间徘徊；自 2018 年以来，整体满意率平均为 92%，在过去几年间呈逐年上升趋势。实地走访共享服务中心时，检查专员看到了组织严密、井井有条、高效干练的办公室；鼓励总干事考虑分配给中心的资源是否充足，以便进一步提升服务水平和顾客满意度。

⁵⁵ 参见 www.fao.org/news/story/pt/item/1365412/icode。

137. 据高级管理层称，粮农组织正对其采购事务开展一项综合审查，希望能够对采购流程进行简化和升级，挖掘改进效率和实效的需求。在2018–2019年和2020–2021两年度，仅有43%和44%的资本支出项目是在预算内且保质保量按时交付⁵⁶，据粮农组织高级管理层称，出现这种情况部分是因为受到了新冠病毒病疫情的影响。

⁵⁶ 参见粮农组织，“2018–2019 年计划执行报告”，C 2021/8；和粮农组织，“2020–2021 年计划执行报告”，C 2023/8。

VI. 信息通信技术管理

138. 审查小组就粮农组织为实现任务目标而使用的提升和维持其信息通信技术效率、实效和一致性的政策、战略和工具开展了书面审查和访谈⁵⁷。

139. 粮农组织已经明确了推进现代化所需的信息通信技术的部分关键领域，确保在未来十年间本组织更为高效和现代。其中，粮农组织认为最重要的是转型成为真正的创业型联合国机构，这一点与外部评估的结论一致。

A. 数字化和数据保护与数据安全

1. 数字化

140. 粮农组织信息通信技术管理的总体发展方向是数字化⁵⁸，推进农业部门向数字化⁵⁹和现代化转型，在推进粮食和农业部门发展中更高效地使用数字化工具。预计数字化转型有助于进一步减少人力使用，提升数据可得性，完善可能影响决策进程和有效人力规划的汇报机制。

141. 据粮农组织高级管理层所称，本组织目前正在推进多项现代化和改善资本支出的进程，例如将统计工作系统现代化，设立统计数据仓库（已于2022年1月1日启动，计划于2023年12月31日结束）。

142. 检查专员注意到粮农组织正在向数字化强势转型。需要考虑淘汰和浪费资源的风险，避免引入的程序领先于全组织资源规划新系统的设计和 execution 工作，导致包括资本支出项目在内的所有数据项目都需要与新系统完全兼容。

⁵⁷ 《行政手册》第 505 章节规定了有关信息通信技术的政策：“设定原则和规则，适用于本组织内、所有办公室、所有场所和所有人员，规范信息技术资源的使用、数字化或电子储存信息和管理及安全、获取和投资信息技术资源及其相关活动以及当下的信息技术活动”。政策涵盖数据管理、网络安全、数据创新和信息技术解决方案的融合等领域。

⁵⁸ 数字化是将文本、图片或声音转为数字格式并用计算机进行处理的一项进程。

⁵⁹ 数字化是采用可以在计算机和互联网上操作的系统、流程等。

2. 数据保护与数据安全

143. 粮农组织在数据安全方面持续面临高风险⁶⁰。审查小组得知，粮农组织采取的数据保护新政策是引入一个数据分类表，让所有人员按照风险等级对数据进行分类，根据保密等级实施必要的保护措施。检查专员得知，粮农组织尚未制订出关于促进数据保护政策实施的全组织流程和指南（预计 2023 年四季度定稿），世界银行数据隐私办公室为流程和指南的制订工作提供了咨询服务。检查专员还得知，数据保护科近期就将启动数据保护牵头人网络，要求所有部门和办公室指定一名工作人员担任网络的联络员。

144. 检查专员注意到，由于远程办公存在脆弱性，其他国际组织的网络安全事件均有所增加，一旦编外工作人员从其个人设备上访问本组织网络，则风险很容易成倍出现。鉴于粮农组织尚未出现重大网络安全事件，检查专员认为，粮农组织—联合国国际计算中心联合小组应尝试减少个人设备访问粮农组织网络。

145. 检查专员认为，粮农组织应在数据保护和信息安全上采取综合性方法，为数据处理、访问控制、加密和其他安全措施（如培训和宣传、日常审计和评估）制定清晰的安全政策和指南。检查专员相信，粮农组织会尽快推出数据保护政策相关产品，包括全组织工具、标准、流程和指南（数据保护纲要）及相关模板，以应对监察长办公室发现的风险，进而强化全球信息通信技术安全和数据保护框架（身份保护和数据访问）。

B. 全组织资源规划新系统

1. 全组织资源规划

146. 粮农组织认为，升级其全组织资源规划系统是向高效、现代组织转型的手段之一，可以利用云端系统提升技术能力，确保行政工作流程（如：预算、财务、人力资源、项目管理、采购、会议和库存等）的关键信息和资源实现统一管理。

⁶⁰ 粮农组织，“全组织风险日志”（罗马，2019年），第14页：“信息技术系统无法抵御外部事件（灾害或对粮农组织系统未经授权的入侵）造成的中断。”

147. 建议的全组织资源规划新系统还处于酝酿阶段。开展的行动包括审查过去的做法和分析当前情况。2017–2021 年间粮农组织开展了了一些活动，旨在设定本组织 2022–2025 年全组织资源规划的最新路线图，考虑组织的新需求、业务政策、业务流程和新技术手段（如云端小程序或系统）。

148. 一般而言，粮农组织积极升级信息通信技术系统，使用云计算和人工智能等新技术，是积极向好的。类似举措有助于提升效率，改善数据管理，增加透明度，增强问责意识。

149. 总得说，采取的行动和目标反映了本组织在全组织资源规划系统转型上有着严密的布局，为全组织资源规划系统路线图的后续阶段铺平了道路，确保与本组织目标相一致，并进一步优化技术和资源的利用。

150. 互协调非常重要，确保利益相关方参与，通过有力执行取得预期成效。全面实施信息通信战略可以给本组织的运转及其服务各项宗旨的能力带来积极影响。

151. 当然，从设计上，职能流程就应与职能负责部门的投入和参与同步。为支持长期业务模型，对系统的选择或对当前系统做出任何修改，都将有助于顺利实施和启动，降低风险，避免流程和系统与组织需求不匹配，在单个流程上，减少重复劳动或重复执行的可能。

152. 为实现预期成果，在决策、资源分配和确保企业资源规划活动拥有充足资助方面，成本估算是至关重要的⁶¹。检查专员注意到，有人认为粮农组织在组织投资行为中往往超越单纯的经济成本考量。**检查专员建议，粮农组织树立一个业务典型，制定一份效益实现计划，勾勒出在特定时间框架内实施全组织资源规划系统能够获得的收益，并向理事会进行报告，供理事会决策。**

⁶¹ 粮农组织，《企业资源规划路线图最新研究：2022-2025 年企业资源规划路线图》（粮农组织，2022 年）。

2. 变革的影响

153. 如路线图中所述，要求一个组织和其工作人员立即就能消化吸收在流程、工作做法和信息通信系统上的彻底改变，是不太现实的。**检查专员认为，粮农组织应当依据同类型联合国机构的经验，按系统、按业务部门、按地点，或兼而有之，分阶段执行全组织资源规划。**此外，改变管理进程会增加改革成功的机率。但是与此同时，检查专员认识到，项目时间拖得越长越可能增加成本。这样一来，一方面，加速推进计划可能带来更大风险，另一方面，如果推进过程中出错，则可能导致重复劳动或重复执行进而增加整体成本（和执行时间），因此两者之间需要加以平衡。

VII. 风险管理、内控和监督

A. 问责框架、内控和风险管理

154. 粮农组织既有正式的内控框架，又有问责政策，近期联合检查组在审查联合国系统各组织的问责框架时已将粮农组织纳入其中⁶²。在该审查中，联合检查组发现，28家参加机构现有的问责框架无一与联合检查组已更新的参考框架相一致。向粮农组织特别提出的改进方面包括：（a）在问责方面制定了过多独立文件，部分甚至在主要的问责政策中未曾提及（如：有关确保受影响群体的问责政策和程序）；（b）框架仅适用于一般情况，并未完全反映出执行伙伴和驻地协调员系统相关的问责问题，也未反映出更广范畴内的联合国改革；（c）较少提及与计划活动相关的关键管控手段；以及（d）并未使用指标评价问责政策的实效和效率。

155. 检查专员称赞粮农组织高级管理层实施正式的问责框架，再次强调有必要将其与联合检查组已更新的参考问责框架中推荐的最佳做法保持一致。

156. 根据2017年以来总干事关于内控的声明，任何一年都不曾存在会损害当年内控体系整体实效的短板不足。然而，在审查这些内控声明时，检查专员注意到：（a）持续认为风险管理需要加强⁶³；（b）自2018年以来，声明中未曾明确涵盖与计划活动相关的内控短板，而这一点可能会严重影响财务声明，进而影响外部对本组织的关切。不过，2023年评价办公室向大会提交的报告中说明“多项评估发现，粮农组织（监测和评价）体系无法系统和综合地衡量成果，也未能适应管理或改进设计和规划”⁶⁴；以及（c）声明中提及的每一项程序，都未明确说明其不足之处及后续影响，仅描述了当年采取的行动及下一年预期采取的行动。检查专员鼓励粮农组织高级管理层审查内控声明的整体框架和内容，更清晰的说明问责政策，写入当年审计报告中被列为“需重点改进”的问题等。

⁶² JIU/REP/2023/3。不过，联合检查组尚未收到粮农组织是否接受建议的正式回复。

⁶³ 联合检查组在审查中注意到，以下领域需要改进：（a）风险政策已过时；（b）归纳了各单位关键风险点的全组织风险登记表（别名“全组织风险行动计划”），虽然在2023年5月进行了更新，但在过去几年间并未得到定期更新，其中的风险都是一般性风险，且并未进行分级；以及（c）财政委员会和计划委员会并未设定系统流程规定如何讨论这些风险。检查专员还注意到，就管理层和独立监督部门可以采取何种程序和管控手段更好地了解风险和亟待改进的领域，尚未形成清单。

⁶⁴ 粮农组织，《计划评价报告》（罗马，2023年），第11页。粮农组织最新的风险登记表（粮农组织高级管理层称其为“全组织风险行动计划”）中包括“无法积极衡量和有效沟通粮农组织活动的成果和影响”以及“不能充分监督、支持和监测行动，缺乏清晰的任务界定和适当的监测工具”，被认为是以下风险的潜在原因：“粮农组织在战略上相关度较低”和“行动无效或低效”。参见粮农组织，“全组织风险行动计划”（罗马，2023年），第2页和第6页。随后的多份内部审计报告中也重点指出了其中部分亟需改进的领域，被列为“需重点改进”的领域：关于驻国家代表处行动的经常性和系统性问题的内部审计，关于权力下放办公室治理架构和能力的审计，对粮农组织风险管理做法的评价，以及关于项目周期的审计。

157. 尽管本组织已落实总干事关于内控的声明内容，但检查专员认为粮农组织高级管理层有必要补齐风险管理及监测和评价流程中的短板弱项。

158. 以下建议有望增强本组织的工作实效。

建议 9

总干事应加强全组织风险管理流程及其监测活动的设计和实效，例如计划监测和评价，最初可以在 2025 年通过财政委员会和计划委员会的联席会议向理事会提交一份行动计划，清楚说明这些流程在设计、执行和监测方面的作用和职责。

B. 监督

1. 内部审计和监察长办公室

159. 粮农组织拥有内部审计部门，和调查科一起向监察长汇报。内部审计部门根据内部审计研究所的标准，正筹备开展一项外部质量评估。鉴于即将开展外部评估，因此检查专员从预算入手，将精力集中到有限的主题上。

160. 过去几年间，内部审计部门的支出大幅缩减，不论是绝对值还是相对值（占粮农组织总收入的比例）⁶⁵，因为粮农组织总收入不断增加而内部审计的预算却在不断减少。截止 2023 年 6 月，预计 2022–2023 年的支出为 530 万美元，与之相比，2010–2011 年为 710 万美元，而当时的粮农组织收入总额远低于当前水平。

161. 实际上，考虑到粮农组织的整体规模，这意味着人手不足，覆盖的流程和地点更为有限，以及从启动审计到提交最终报告之间的工作时间更长（目前为 12 个月，而目标是 6 个月）。检查专员注意到，监察长目前有三名 P-5 级别的职员（分别为调查科、全组织审计科和实地审计科负责人）直接向他汇报，而在 2021 年召开的第 185 届财政委员会会议上就提出，有必要重新设立被前任总干事取消的 D-1 级别的职位⁶⁶。检查专员建议，内部审计部门应确立

⁶⁵ 该信息目前并未对外公布；预算和支出数据来自监察长办公室汇总的整体情况。

⁶⁶ 检查专员高兴地注意到，本次审查启动以来，大会已经通过了一个 D-1 级别副监察长的职位（负责内部审计和调查科），还新设了四个额外的调查员职位和两个内部审计职位。

主要绩效指标，以便监督咨询委员会和财政委员会能够根据客观信息评价该部门预算使用是否充分。重要的是，制定规划时应充分考虑风险，避免出现资源分配不足无法应对风险的现象。

162. 检查专员建议，在监察长年度报告中，应将实际支出分为内部审计和调查两部分，目前是揉在一起的，有助于大会更好评估分配给监察长办公室开展不同类别活动的预算是否充足。

163. 检查专员还注意到，审计委员会和财政委员会早在 2018 年就提出了预算是否充足的问题，但是理事会并未对此做出明确指示或决定。2019 年预算充足问题又被临时监察长在同一场合再次提出，同时还就独立性做出较为强硬的声明：“在报告期间，（监察长办公室）调查工作曾多次受到干扰……（办公室）资金持续不足”⁶⁷。同年，理事会注意到并“要求进一步改进，通过在现有资源范围内确保可持续供资、向监察长授予管理办公室财务和人力的职责和管控权，以加强监察长办公室及其开展业务的独立性”⁶⁸。检查专员高兴地注意到，《监察长办公室章程》随后得到加强，新增了有关自由、不受限制接触理事会独立主席的条款，以及有关监察长合同仅在“审计委员会和财政委员会磋商后”方可终止的条款⁶⁹。但是，与管理层的关系—因而潜在威胁其职能独立性—仍未改变：监察长由总干事任命（虽然需与财政委员会磋商，并征求监督咨询委员会的意见），向总干事汇报，而且总干事还会根据监督咨询委员会的意见对监察长的绩效进行评价。由粮农组织高级管理层最终决定 P-4 级别以上的职位聘用。而且，虽然监督咨询委员会拥有技术专业特长，加强其作用会给监察长带来一定益处，但是也有可能淡化成员国与独立监督部门负责人之间本来就应该存在的直接联系。检查专员认识到，监察长办公室的独立性的确有所改善，比如：选定的内部审计任务类型，监察长报告更加清晰和透明。

⁶⁷ 粮农组织，“2019 年监察长年度报告”，FC180/11.1，第 2 页。同一份报告还指出，2019 年 8 月新任总干事上任后，对调查的干预就停止了。

⁶⁸ 粮农组织，“理事会第 164 届会议（2020 年 7 月 6–10 日）决议落实情况”，CL 165/LIM/4，第 4 页。

⁶⁹ 粮农组织，“修订后的《监察长办公室章程》”，FC 180/12，第 27 段。

164. 检查专员鼓励理事会，在财政委员会的支持下，思考是否有必要加强监察长独立性及其向财政委员会和理事会汇报的职能，因为目前监察长仅向总干事一人汇报，而总干事又负责根据监督咨询委员会的意见对监察长的绩效进行评估⁷⁰。

165. 最后，检查专员称赞监察长已经改进了分析和交流内部审计发现和建議的方法。虽然，与大多数联合国机构不同，粮农组织未曾公布其内部审计报告，检查专员注意到，透明度也有所改善，目前已发布了“过往报告合集概要”和每一份内部审计报告的内容摘要。鉴于内容摘要高度浓缩，既未包含所有建议，也未包含落实建议时间框架或负责人等细节，因此检查专员鼓励治理机构考虑未来进一步改善透明度。

2. 评价

166. 跟监察长办公室一样，根据《评价办公室章程》中的相关要求（至少每六年开展一次评估⁷¹），评价办公室正在筹备开展一项外部评估。因此，检查专员从评价计划入手，将精力集中到有限的主题上。

167. 内部审计部门会使用基于风险的方法制定审计计划，但是评价办公室则与之不同，工作计划中超过 90% 的内容并非由评价主任确定，而是“强制性的独立评价”，包括特定项目捐赠协议中要求开展的评价，而目前这一点并未在评价办公室的年度报告中得到清楚阐述。鉴于评价办公室无法及时履行所有义务，也因为资源和人手所限，2022 年新上任的评价办公室主任正在审查捐赠协议条款的执行方式，因为捐赠协议中通常会要求对项目开展独立评价，但

⁷⁰ 内部审计研究所有关组织独立性的通用标准（1110）规定，“只有在审计主官向理事会进行职能汇报时才能有效实现独立性”。审计主官向理事会汇报，需要理事会：批准内部审计章程；批准基于风险的内审计计划；批准内部审计预算和资源计划；听取审计主官汇报与计划和其他事项相关的内部审计绩效；批准有关审计主官的任命或解职决定；批准审计主官的薪酬；向管理层和审计主官征求意见，决定工作范围是否恰当或资源是否受限。参见 www.theiia.org/en/standards/what-are-the-standards/mandatory-guidance/standards/attribute-standards。

⁷¹ 目的在于评估是否符合评价办公室工作关键原则（包括独立性、公正性、可靠性、透明和有用），并提出建议，指导制订新评价政策和改革评价职能。评价办公室近期正在开展一项内部审计，可以视作是对即将开展的外部评估的补充。在审计报告中，监察长办公室指出有必要严控预算。目前粮农组织正在落实报告中提出的建议。参见粮农组织监察长办公室，“审计评价办公室（AUD0523）：内容提要”。

绝大多数并未指明一定要评价办公室承担⁷²。检查专员建议，评价办公室应审查其年度报告的结构，更清楚地分类说明强制评价和酌情评价，以便提升各自供资渠道的透明度。在检查专员看来，强制评价应由相关项目出资——包括粮农组织职工执行评价的费用，但事实上却往往并非如此。增加成本的透明度有助于成员国评估当前的《章程》条款内容（要求常规计划中评价的预算至少为预算总额的 0.8%）是否恰当。

168. 有关评价办公室的独立性，检查专员注意到，虽然其与治理机构的关系与监察长有所不同（《评价办公室章程》是《基本文件》的一部分，办公室向计划委员会、理事会和大会汇报），但实际上和监察长一样，评价办公室主任的独立性主要在于业务层面。其与总干事的关联（如：任命、预算和授权）要远大于与治理机构的关联。而且，目前的章程中甚至并未包括《监察长办公室章程》中新增的关于在闭会期间与治理机构直接联系、如果提前终止合同如何发挥作用等强势条款。检查专员还对内部评价委员会表示关切，根据《评价办公室章程》所述，委员会的职责是“向总干事和评价办公室提出建议”⁷³。虽然评价办公室主任应当与管理层一起为本组织的利益服务，确保提出的改进领域正确无误，就最为合适的纠正行动达成一致，但是，评价办公室仍应保持一定的独立性。需要注意，在工作人访谈调查中，仅有不足 50% 的受访者认为，评价办公室拥有所需的独立性。

169. 检查专员还审查了评价所提建议落实情况的监测流程。检查专员认为，应进一步加强该流程，因其主要基于管理层提供的有关部分评价建议落实的最新情况，评价办公室主任的报告中并未按题目、按部门或按办事处对未执行建议进行综合性概述。检查专员注意到，评价办公室主任已经布置了要对该流程进行详细审查。检查专员建议在向治理机构提交的所有文件中，增加有关评价建议落实情况的内容，评价办公室和监察长办公室应相互联手，按题目、按部门或按办事处，或至少以更为连贯一致的方式，准备一份待改进领域详情，加强与治理机构的对话，提升治理机构对重大风险的认知。

⁷² 在过去，（理事会批准的）规则是，如果项目金额超过 400 万美元（该数值已多年未更新），则自动需要由评价办公室进行评价。但是，当下引入了新流程，评价办公室会根据一定参数先期评估所有预算超过 400 万美元的项目，在考虑本组织最佳利益的前提下，确定是由评价办公室开展评价还是外包给拥有资质的外部机构。

⁷³ 粮农组织，“粮农组织评价办公室章程”，PC 103/5，第 38 段。

170. 虽然认识到粮农组织内部独立监督部门已大为改善，检查专员还是建议进一步加强这些部门的独立性和一致性。

171. 以下建议有望强化透明度和问责。

建议 10

理事会应在 2026 年底前，审查《监察长办公室章程》和《评价办公室章程》，以强化其组织独立性，加强与治理机构（如：向理事会的汇报路径、理事会授权以及理事会在批准预算方面的作用）和管理委员会（如：内部评价委员会）的关系及其与监督咨询委员会（同时向管理层和治理机构提出建议）的联系。

172. 最后一点，检查专员建议，应当考虑给评价办公室改名，将其提交的报告与粮农组织其他部门区分开来。检查专员认为，使用“独立”一词可能有助于澄清参与项目活动评价的不同部门的角色和职责。

3. 调查

173. 粮农组织拥有内部调查部门，部门负责人为P-5级别，即调查科负责人，向D-2级别的监察长汇报。与内部审计不同，调查科的人数和预算在过去几年间大幅增加——从2017年的6个职位增至2022年的11个。预计2022–2023年调查科的支出会高于内部审计（分别为570万美元和530万美元）。根据2022年监察长年度报告，仅有45%的调查能够按时完成，自2021年以来并无明显改进，这说明虽然资源有所增加，但指控增长得更快。从受访人员的回复中可以看出这一差距在不断拉大，其中不足30%的受访人员同意或基本同意调查部门拥有充足供资。

174. 检查专员赞赏监察长、道德操守办公室和调解专员办公室联手开展工作，加强对诚信相关政策和流程的理解，因此希望能够降低违规事件的发生，进而减少指控。检查专员还注意到，指控涉及各种类型，2022年主要是潜在欺诈和其它腐败行为，而2023年就变成骚扰和滥用权力。检查专员鼓励粮农组织继续采取多学科方法处理诚信相关政策和流程，提升职工顾问的参与度，以便职工顾问能够通过日常汇报发现系统性问题，在该部门不违反保密或影响信任的前提下，更好洞察大势⁷⁴。

⁷⁴ JIU/REP/2023/4，第6章。

175. 检查专员还注意到，监察长的年度报告中并未明确说明粮农组织受益人发起的指控，不论渠道如何；他们被归在“第三方”中，2022 年该类投诉仅占总投诉的 9%。检查专员看到，受益人（其他类别的利益相关方也是如此）目前可以通过热线直接与监察长办公室和道德操守办公室联系，其他投诉渠道则多在地方层级，一些是专为粮农组织所设，另一些也可为其他联合国机构和非政府组织所用。检查专员担心，一些地方层级的投诉渠道不能保证投诉人得到充分保护，导致监察长办公室无法及时回复。**检查专员特别鼓励监察长办公室和评价办公室一起，在充分考虑保密的前提下，审查受影响人群现存所有反馈或投诉渠道的设计及实效，并在财政委员会和计划委员会的联席会议上讨论审查结果。**

176. 为解决部分上述问题，虽然检查专员赞赏监察长采取行动改善了有关调查结果的汇报，但检查专员建议，**监察长年度报告中有关调查的章节应对指控按来源、按类型分类。还希望建议，应按来源和按类型，从最初提出指控到（人力资源管理部门、总干事和/或法院或地方当局（如相关））决定最终结果，将整个流程的相关情况提交理事会或财政委员会和计划委员会的联席会议，这将有助于更好理解本组织面临的问题，促进与成员国在知情前提下进行讨论。**

4. 监督咨询委员会

177. 粮农组织监督咨询委员会（2020年7月之前为“审计委员会”）包括 5 名外部技术专家，由理事会根据财政委员会的建议予以任命，遴选程序由总干事在战略、计划和预算办公室（作为委员会的秘书处）主任的协助下主持。监督咨询委员会：“协助总干事和财政委员会管理好内控安排、风险管理、财务报告以及本组织的内部审计、调查和道德操守部门”，“向监察长办公室、道德操守办公室和调解专员办公室提供咨询”⁷⁵。

⁷⁵ 监督咨询委员会职权范围（2022 年），第 1.1 和 1.3 段。但是在《基本文本》（2017 年版）中并未提及该委员会。

178. 虽然检查专员赞赏总干事和财政委员会成员不时能够从外部技术专家的专业技能中获益，也赞赏其在必要时向外部技术专家进行咨询，但是，监督咨询委员会的职权范围过于宽泛，其作用和职能⁷⁶不够清晰明了，向管理层和拥有监督管理层职能的部门同时提供建议，因此有可能导致潜在的利益冲突，检查专员对此心存疑虑。当前，仅管理层参与了对监督咨询委员会的评估，检查专员对此表示关切。

179. 检查专员注意到，理事会审查了《监察长办公室章程》和《评价办公室章程》，最好还应审查监督咨询委员会的职权范围，以保证一致性。

5. 外部审计

180. 粮农组织当前的外聘审计员是印度的主计长和审计长，2019年由粮农组织理事会任命，任期从2020年开始为期六年。⁷⁷虽然理事会尚未落实相关建议，包括2002年联合检查组关于粮农组织管理和行政工作的审查建议，即在《基本文本》中限制外聘审计员办公室的任期，但是检查专员高兴地注意到，本组织在实际操作中已经听从了建议。**检查专员强烈建议相关部门对《基本文本》进行修订，限制外聘审计员办公室的任期⁷⁸。**

181. 在此次审查中，检查专员还查看了外聘审计员向治理机构提出建议以及治理机构听从建议的方式。检查专员称赞财政委员会每年会在议程中加入一项：汇报落实外聘审计员建议的进展情况。但是，**检查专员建议，理事会应要求调整外聘审计员进展报告的结构，对未执行建议⁷⁹存在的风险进行分级，将未执行建议按流程、主题或风险进行分类，推进与治理机构和其他监督部门的对话。**

⁷⁶ 在财政委员会第191届会议报告（2022年）中，财政委员会“认识到（监督咨询委员会）在其职权范围内授权领域上提供独立保证和建议方面发挥着重要作用”。但是，监督咨询委员会并不能提供保证。另举一例，在理事会第170届会议上，通过了章程和法律事务委员会第115届会议关于“粮农组织监督咨询委员会应在数据保护方面承担独立监督职能”的建议。这会使咨询机构成为真正的监督机构。参见粮农组织，“章程和法律事务委员会第115届会议报告（2022年3月21-23日）”，CL170/13，第21（c）段。

⁷⁷ 粮农组织，“财政委员会第175届会议报告（2019年3月18-22日）”，CL161/4，第32-36段。

⁷⁸ 《财务规定》，第12条：“外聘审计员，应为某成员国的审计长（或行使同等职权的人），由理事会决定其任命方式和任期时间。”

⁷⁹ 外聘审计员报告中，建议分为基础建议、重要建议或需要关注的建议。但是在进展报告中，并未包括这些信息。

6. 联合检查组

182. 粮农组织自 1977 年加入联合检查组以来，参与了联合检查组在联合国系统内的绝大多数评价。然而，虽然总干事在准备年度内控声明时联合检查组也会提供部分信息，但在粮农组织问责政策和内控框架中均未提及这一点。

183. 在《基本文件》中，仅在评价办公室和有必要开展协调的相关段落有所涉及⁸⁰。这与联合检查组《章程》的相关条款并不一致，该《章程》由联合国大会通过，粮农组织也予以接受。条款规定联合检查组是“联合国各组织立法机构的附属机构”，承担的任务较为广泛，致力于“改进管理和方法”以及“实现各组织间的更优协调”⁸¹。

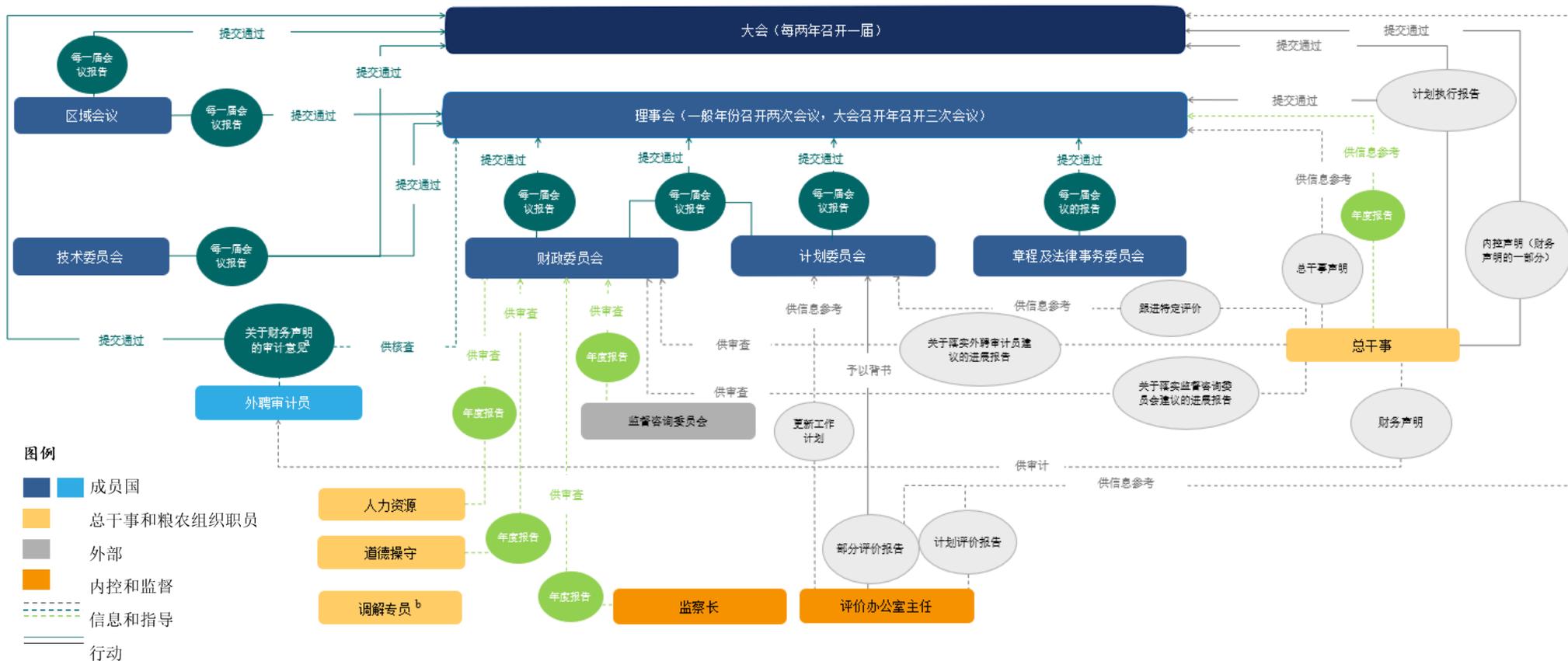
184. 检查专员还发现，理事会和各委员会对如何讨论联合检查组报告也无一定之规，而且既然在管理层和治理机构的职权范围文件中并未提到联合检查组，也就没有明确的流程规定管理层应如何就联合检查组的建议征求治理机构的回复⁸²。**检查专员建议，审查粮农组织所有关于治理和问责的关键文件，确保粮农组织和联合检查组的协议内容，包括联合检查组的作用，在这些关键文件中得到充分反映，明确规定接受、讨论和监督落实联合检查组建议的流程，并经理事会通过，还应与联合检查组正在进行的关于接受和落实联合检查组建议的审查建议相一致。**

⁸⁰ 《评价办公室章程》，第 34 (f) 段，办公室“应与联合国系统其他机构协调其工作计划，特别应考虑联合检查组的工作”。

⁸¹ 第 1 (2) 和 5 (2) 条。

⁸² 近期，财政委员会第 194 届会议讨论了联合检查组的两个报告——关于吹哨人政策和做法的审查 (JIU/REP/2018/4) 和关于调查职能状况的审查 (JIU/REP/2020/1)。两个报告均为“应财政委员会要求，理事会第 170 届会议通过，向章程及法律事务委员会和财政委员会汇报了有关制订处理本组织负责人所受指控流程的最新进展”。参见粮农组织，“关于联合检查组两份报告（“审查联合国系统组织中吹哨人政策和做法” (JIU/REP/2018/4) 以及“审查调查职能状况：联合国系统各组织加强调查职能的进展” (JIU/REP/2020/1)）所提建议的最新状况”，第 2 页。

附件1 治理和监督关键流程概览：汇报路径



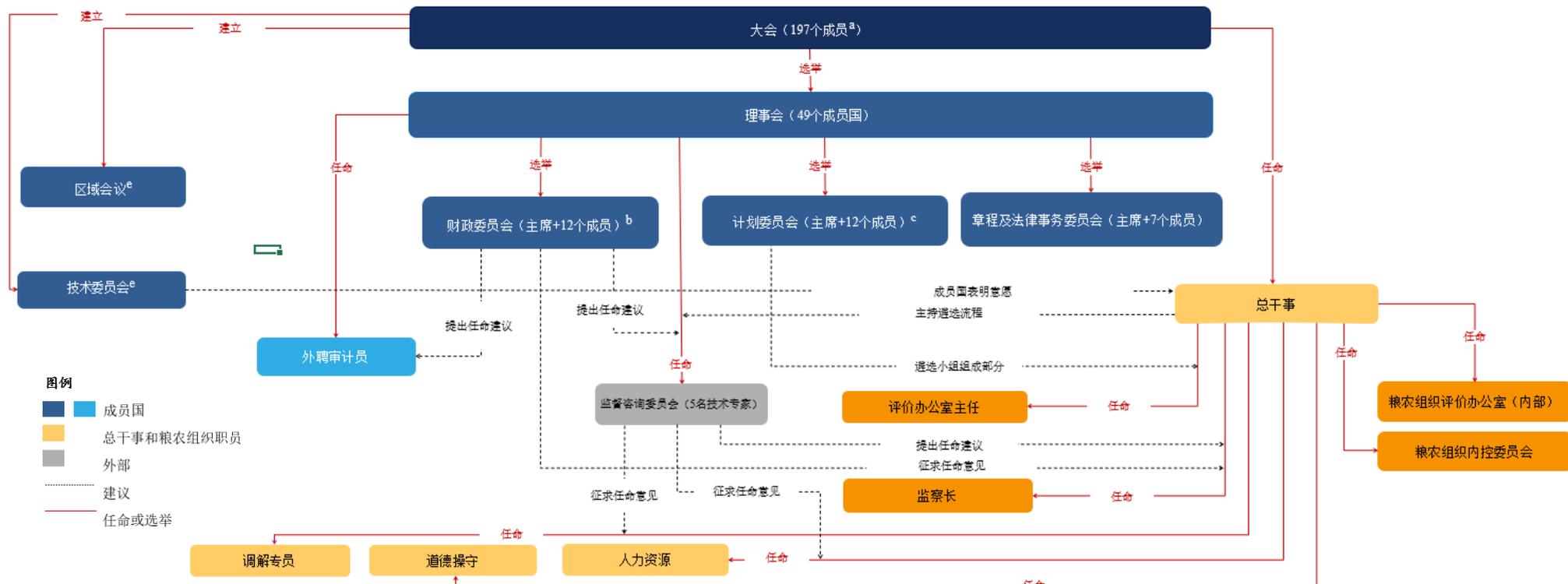
资料来源：

联合检查组根据粮农组织《基本文件》、决议文件以及管理机构和法定机构的网页（www.fao.org/unfao/govbodies/home/en）中的信息整理而来。

^a 还包括合规和绩效审计所提的建议。

^b 调解专员发布了一份年度报告，虽然并未直接提交管理机构。

附件2 治理和监督关键流程概览：选举和任命



资料来源：

联合检查组根据粮农组织《基本文件》、决议文件以及管理机构 and 法定机构的网页 (www.fao.org/unfao/govbodies/home/en) 中的信息整理而来。

^a 粮农组织共有 194 个成员国，1 个成员组织（欧盟），以及两个准成员（法罗群岛和托克劳）。

^b 粮农组织《基本文件》中规定任命 12 个成员，但是实际上有 13 个成员。

^c 粮农组织《基本文件》中规定任命 12 个成员，但是实际上有 11 个成员。

^d 监督咨询委员会作为一个独立的专家咨询小组，在内控安排、风险管理流程、财务报告和内部审计、调查和道德操守职能以及总干事或财政委员会认为该委员会具有专业特长的领域，协助总干事和财政委员。在内部审计、调查和道德操守方面，委员会分别向监察长办公室、道德操守办公室和调解专员提供咨询服务。

^e 各成员国的技术专家。

附件3 参加组织就联合检查组的建议应采取的行动概览

报告	预期影响	联合国检查组名称																											
		联合国 ^a	联合国艾滋病规划署/艾滋病联合计划署	联合国贸易和发展会议	国际贸易中心	联合国开发计划署	联合国环境规划署	联合国人口基金	联合国人居署	联合国难民事务高级专员公署	联合国儿童基金会	联合国毒品和犯罪问题办公室	联合国项目事务署	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	联合国妇女署	世界粮食计划	粮农组织	国际原子能机构	国际民航组织	国际劳工组织	国际海事组织	国际电信联盟	联合国教科文组织	联合国工发组织	世界贸易组织	万国邮政联盟	世界卫生组织	世界知识产权组织	世界气象组织
供采取行动		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>													
供信息参考		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>													
建议 1	b															E													
建议 2	f															E													
建议 3	f															L													
建议 4	a															L													
建议 5	a															L													
建议 6	a															E													
建议 7	f															L													
建议 8	f															L													
建议 9	f															E													
建议 10	a															L													

图例：

- L: 供立法机构和/或治理机构做决策的建议
- E: 供行政负责人采取行动的的建议
- 无需该组织采取行动的的建议

预期影响：

- a: 提升透明度和问责 b: 推广良好/最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 强化一致与和谐
- e: 强化管控及合规 f: 增强实效 g: 财务大幅结余 h: 效率提升 i: 其他。

^a 如 ST/SGB/2015/3 中所述。