



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：法文

议题 6

WFP/EB.A/2018/6-H/1

资源、财务及预算事项

供批准

执行局文件可在粮食署网站获取 (<http://executiveboard.wfp.org>)。

关于应急行动资源调整的外聘审计员报告

决定草案*

执行局注意到“关于应急行动资源规模调整的外部审计报告”(WFP/EB.A/2018/6-H/1)和管理层在文件 WFP/EB.A/2018/6-H/1/Add.1 中作出的回应, 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

关于应急行动资源
规模调整的外聘审计员报告
2017 财年

COUR DES COMPTES REFERENCE: WFP-2017-9

目录

提要	4
I. 审计目标、范围和办法.....	5
II. 建议清单.....	7
III. 建议的落实.....	8
IV. 简介	8
V. 意见和建议	9
1. 紧急状况的定义	10
2. 紧急情况管理.....	11
2.1. 启动目标.....	11
2.2. 启动的运作结果.....	13
3. 紧急状况准备.....	14
4. 紧急状况供资.....	15
4.1. 合并财务数据	15
4.2. 全部费用方法	17
4.3. 紧急供资	18
5. 紧急状况下的人力资源管理	19
VI. 鸣谢	23
文中所用缩略语.....	24

提要

紧急应对行动资源规模调整是粮食署面对的最复杂问题之一。这将影响到粮食署是否能充分发挥其干预危机以及稳定行动和逐步撤离最不优先地点方面的能力。

紧急情况爆发的次数不断增多，特别是每次持续时间不断加长，客观上引发外部审计员对粮食署为优化行动所能调配的管理资源状态产生疑问。

是否需要根据不断增长的可视性要求和捐助国承诺来进行综合成本控制，还是更加灵活地使用紧急专家，有待进一步的展望。

I. 审计目标、范围和办法

1. 如2017年7月13日和12月1日两次通报文件中所述，由三名外部审计员组成的小组分别于2017年9月11-15日、2017年10月18-20日和2018年1月22-26日在粮食署总部开展了核查工作。此外，2017-2018财年¹外部办公室计划开展的所有实地行动都促进了本报告的编写。此次审计的目标是评估粮食署自2012年1月1日至2017年12月31日所采取应急行动中资源调整的能力，主要是针对二级和三级应急行动的初始和结束阶段。²
2. 根据执行局2015年11月10日通过的一项决议，粮食署外部审计工作交由法国审计法院第一院长按照粮食署《财务条例》第14.1条款负责实施，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2016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（包括地区局和国家办公室）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. 对应急行动初始和结束阶段资源调整工作进行审计的指导依据为《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. 审计的主要目标是确定：
 - 应急行动资源调配的管理是否良好并接受特定的内部监控程序；
 - 粮食署在应急行动数量增长和实施期延长的背景下是否具备调整行动初始和结束阶段资源的能力；
 - 是否具备工作机制，确保行动初期调配资源和末期减少使用资源都是有效的。
10. 与有关工作人员，特别是紧急预备和支持应对司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3月8日举行，紧急司司长出席会议。管理层确认，所提

¹ 开罗和约翰内斯堡地区局；肯尼亚、津巴布韦、黎巴嫩、巴勒斯坦、土耳其、尼泊尔、马拉维和乌克兰国家办公室。

² 自2012年10月起，粮食署将应急行动分为三个级别（详见第19段）。

供信息真实有效。本报告充分考虑了管理层于2018年3月23日以书面形式给予的意见和回复。

11. 依照国际标准开展的审计工作，需要根据有关标准进行绩效和合规性分析，并对分析结果存在的问题进行解释。审计的目标是回答涉及的主要问题，并提出整改建议。审计的第一步是明确审计提纲，即需要予以审计的信息和活动内容。审计对象因审计目标的不同而存在不同的形式和特征，应是参照有关标准可识别的、可评估和衡量的，从而在工作程序中可获得充足、合理的能够支撑审计意见或结论的审计证据。³

12. 本次审计的对象是二级和三级紧急状况。评估粮食署在危机发生后合理调整资源能力的一项指标是，能否在国家办公室资源不足的情况下帮助其顺利完成任务。资源是应对紧急状况的主要的杠杆和工具：紧急拨款安排，人力资源调配，商品和物资储备，以及决策、协调和监督模式等。

13. 为了评估粮食署调整资源的能力，外聘审计员采取目标分类法，即近期目标、业务目标和战略目标。为实现每一种目标所对应的项目结果完全不同：近期目标需转化为实实在在的行为；业务目标要求行为结果，为此需要进行量化；战略目标要求能够预见长期的成效，为此则需要进行分析 and 评估。上述预期的行为、结果和预期效果是评估应急行动效果的基本指标。

应急行动过渡阶段的资源规模可调整性对比

近期目标	业务目标	战略目标
<ul style="list-style-type: none"> 收集了解状态所需要的信息； 建立应急行动需要的高素质人才库； 建立区域后勤平台和准备预先到位商品（FPF，GLC）； 预先与信息技术和财务服务供应商建立联系； 确认可靠的、合适的伙伴； 完善与有限时间框架相适应的内部程序； 提前明确作用，简化行政管理程序，明确授权代表； 明确有关欺骗案件侦探和传送的规定； 建立确保粮食署人员和财产安全的系统。 	<ul style="list-style-type: none"> 将需求量化，并保证质量； 瞄准受益方（数量、特征和地点）； 招聘/调配必要的雇员（数量和技能）； 在减少干预行动的情况下重新分配雇员； 选择干预的方法； 明确紧急后活动； 使用群集方式，依靠外部援助； 必要时，建立新的次办公室； 与相关机构和方面联合行动； 保证来自总部和区域办公室有效的监督和支持； 获得并散发准确、详实的数据，及早发现不合常理的现象。 	<ul style="list-style-type: none"> 确保开展迅速的、恰当的应对工作； 行动减少和进入弹性活动的管理； 保证资源的可获得性（财务、人力、采购和基础设施）； 确保能够获得健康、营养的食物； 与稳固合作伙伴形成合力（杠杆作用）； 维护粮食署的可信度和声誉； 将财务损失和欺骗案例降到最低程度； 在紧急情况下，维持强有力的内部监控； 履行向捐助方确保可靠性的义务。
行动	结果	预期效果

资料来源：外聘审计员。

14. 外聘审计员考虑了粮食署应急管理涉及的更一般性的所有环节，即2015年7月17日签署的《应急启动议定书》（OED 2015/014）附件1所阐述的可持久性框架。据此，可持久性的内涵是：粮食署能够在面临变革、威胁或行动中中断等任何情况下，都能够持续地具备应对战略性和操作型目标的能力。

³ 详见 ISSAI 100, 第 22 和 26 段。

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，需要管理层稍缓处理的问题。
- **三级：** 改进问题，需要管理层引起注意的有待整改的问题。

范畴	优先级别	具体建议
紧急状况的定义	2	建议 1. 外聘审计员建议更加清晰地定义粮食署和联合国机构间常务委员会（IASC）需要处理的紧急状况： a) 在议定书修改版中规定相关标准，从而帮助粮食署独立于 IASC 对紧急状况进行定义； b) 当两者定义的级别不同时（例如粮食署单独定义的级别是三级），起草备忘录说明级别定义差异的原因，并提请捐助方的注意。
紧急状况的管理	1	建议 2. 外聘审计员建议明晰议定书的条件，特别是： a) 为危机开始阶段规定描述性的目标时间跨度； b) 细化机构确定的（外部或内部）目标； c) 简化需求链； d) 修改强制性报告的格式； e) 规定行动取消的标准和阶段。
紧急应对行动的准备	1	建议 3. 外聘审计员建议扩大准备措施的范围，特别是： a) 明确地区局在监督制定“紧急预备和应对一揽子计划”方面的责任； b) 根据议定书内容，系统梳理国家主任评估中预备行动完成程度的各项参考指标；纳入紧急状况下存在潜在欺诈和损失风险的风险登记缓和措施。
紧急应对行动的资金准备	1	建议 4. 外聘审计员建议为二级和三级紧急行动的实际总成本账户设计专门的财务工具。
紧急应对行动的资金准备	2	建议 5. 外聘审计员建议开展系列财务分析工作，从而： a) 确认并优化地区和总部干预下额外增加的二级和三级行动预算工作； b) 根据需要落实无限制的、具体化的融资渠道。
紧急应对行动的人力资源管理	1	建议 6. 外聘审计员建议为粮食署参与紧急应对行动的雇员建立更为宽广的集权化监督机制，从而形成雇佣理念。
紧急应对行动的人力资源管理	1	建议 7. 外聘审计员建议在国家 and 地区主任绩效考核中增加一项指标，即在危机爆发情况下是否能够优化使用机构的人力资源。
紧急应对行动的人力资源管理	1	建议 8. 2017年探讨了如何落实支持职能和创新计划，提高紧急状况工作组灵活性（对具有较高应急行动工作潜力的员工进行激励、监督、长期培训等），外聘审计员建议即刻将有关内容转化为可操作术语。

III. 建议的落实

16. 《关于全组织紧急行动管理的外聘审计员报告（三级）》提出了7项建议，秘书处和外聘审计员对这些建议予以全部或部分落实。

- 一是强化监督三级紧急事件爆发的标准（规模、复杂性、紧急性、能力、信誉风险）。出具提供审查案例决策过程记录的文件。
- 二是更为系统地监督“战略工作组”会议纪要。本报告认为，尽管近期取得了些进展，仍需要在此问题上加大完善力度。
- 三是提升反馈机制。最新报告显示，现有反馈流程在时效和内容上比较完善。
- 四是粮食署应更新OPweb网站信息，从而随时针对进行中的应对行动提供综合性信息。OSE内设有专门模块（行动信息管理），确保粮食署行动高度透明。此外，网站还应进行重新改版，以便更好地融入粮食署当下的全球信息系统。
- 五是粮食署应提供三级行动的财务信息。“标准项目报告”提供了逐个项目的具体信息，本报告认为还应从成本合并和分类角度予以改进。
- 六是强化粮食署发挥捐助方作用的能力。为实现这一功能而建立的官员体系（捐助方关系官员/联络人）是一大进步，虽然还没有向机构提供评估增加价值的专门活动报告。
- 七是应更全面地考虑“全组织风险登记”中的风险问题，即是否在紧急状况频发的背景下存在过度使用粮食署资源的现象。在这方面，正如本报告显示，目前对议定书的修改，以及考虑成立能力建设板块将是确保极端紧急状况应对的可持续性和耐久性的主要因素。

IV. 简介

17. 2015年7月17日签署的《应急启动议定书》(OED 2015/014)对紧急状况的定义是：“明确发生了不同寻常的单一事件或一系列事件——或威胁到人类生命和生活，且已对某一社区的日常生活造成混乱，导致人类因缺少食物或获得食物途径而遭受苦难，当地政府缺乏救援能力的紧急状况”。

18. 上述紧急状况主要涉及粮食署《总规则》规定的两类行动。⁴ 紧急行动(EMOPs)类别是有关粮食署核心业务的部分经典行动。持久性救援和恢复行动 (PRROs) 类别包含应对超过24个月的长期需求的粮食援助，通常在EMOPs后进行。第三类特别行动(SOs)用于应对以下紧急状况：“为保障粮食援助及时、有效送达，特别是为满足紧急状况和持久性救援需求的交通运输和物流基础设施的建设与完善”。⁵

19. 紧急状况应符合约定的特别规则，对应的应对行动分为三个级别。一级 (“L1”) 行动由国家办公室在地区局的支持下执行。任何一个启动EMOP或PRRO的国家实际上都评为一级。二级 (“L2”) 行动要求有关国家办公室动用的资源和能力发生了区域性的升级。三级 (“L3”) 行动 要求动用粮食署的全球应对资源：这需要粮食署总部协调各国家办公室和/或地区局。二级和三级紧急行动包含五项报告要素：规模、复杂性、紧急性、（粮食署应对危机的）能力和名誉风险，需要经由执行干事同意后启动，在必要时需要对三级行动每隔3-6个月进行延期审批。

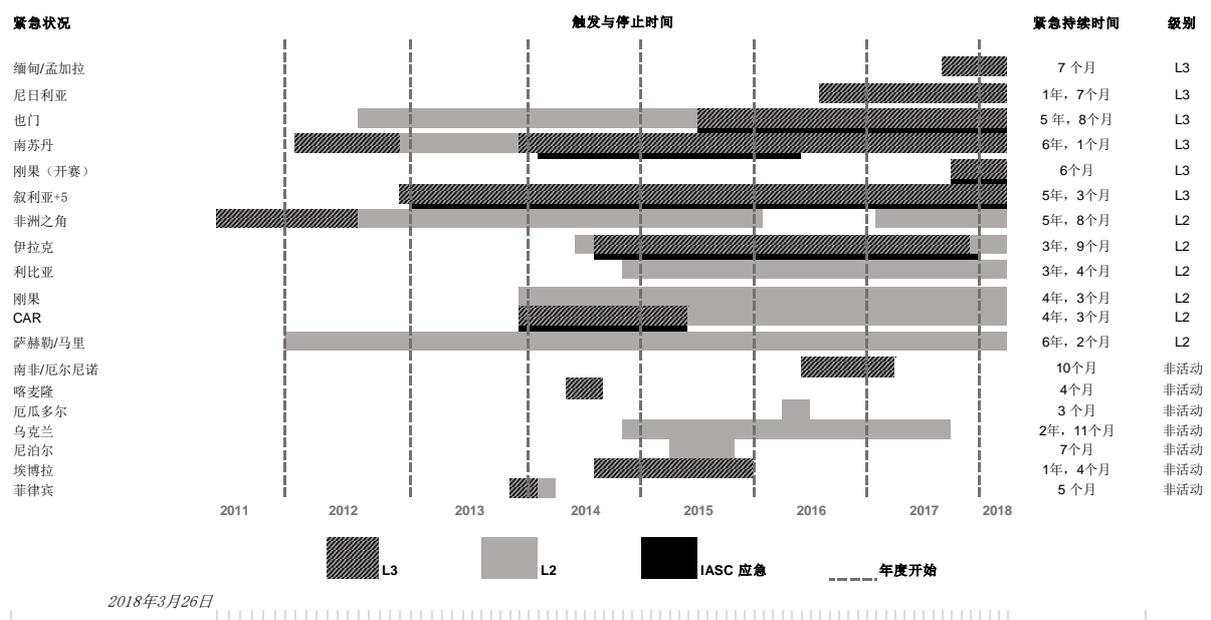
⁴ 粮食署《2017-2021年战略计划》下的新型行动计划和组织机构正式实施前，分类一直有效。

⁵ 《总规则》第II.2条款 (General Rule II.2)

20. 自 2012 年以来，粮食署面临的紧急状况数量不断增长，需要调动更多地区资源。由于地区冲突不断持续，大多数应急行动持续时间达到 7 个月甚至几年，同时也间或启动因气候问题导致的行动。2017 年 12 月，粮食署同一时间启动了 6 起三级和 6 起二级应急行动。

21. 2012 年 1 月至 2017 年 12 月，粮食署针对 7 次二级或三级紧急事件（菲律宾、喀麦隆、尼泊尔、厄瓜多尔、南非、乌克兰和埃博拉病毒）启动了 19 次应急行动。

图 1 – 2011 年 7 月至 2018 年 3 月间爆发的二级和三级紧急事件



资料来源: 外聘审计员根据“标准项目报告”数据编制。

22. 二级或三级紧急行动数量的增加，对粮食署的资源构成使用过度的巨大压力。从财务数据上看，2016年粮食署收到58亿美元的捐款，仅能满足其67%的工作需求。其中，51%的捐款用于粮食署执行的二级和三级应急行动。从人力资源角度，同年共有4966名雇员参与了应急行动，占全署雇员总数的三分之一。由于应急行动具有的极不稳定和高难度等特点，加之执行时间紧迫，并要求快速决策，对粮食署内部监控的有效性产生了较大挑战。有时粮食署还需要在没有设立国家办公室的国别执行任务，或者采取创新的工作方法，例如在叙利亚任务中采用的空运安排。安全问题十分突出：在2016年7月南苏丹Juba地区发生的暴乱中，4600公吨储备粮遭到抢劫；同年在叙利亚护卫队遭袭事件中5名粮食署司机遇害。

23. 二级和三级紧急事件爆发的初始阶段是采取应急行动的关键期：粮食署必须在紧急事件爆发后立即保质保量地采取适当的行动，并对所采取的行动保持有力的控制。紧急事件平息阶段是另一个往往容易被忽视的关键期，需要仔细识别并确保平稳过度，从而帮助危机影响的地区顺利重建。

24. 粮食署意识到核心业务领域和信誉敏感领域的应急行动所面临的主要风险，为此正在不断地修改有关资源利用的文件，特别是围绕2015年7月17日签署的《应急启动议定书》进行讨论并收到了认为存在一定操作问题的部分反馈意见。粮食署还必须进一步平衡人力资源管理，从而确保工作团队的和可获得性和灵活性。本报告旨在推动粮食署按照外聘审计员在年度审计工作中提出的建议展开讨论。

V. 意见和建议

1. 紧急状况的定义

25. 粮食署与联合国机构间常务委员会 (IASC) 之间如何联系各自对紧急状况定义的问题依然存在。粮食署关于紧急状况的定义是：明确证明已发生不同寻常的事件并直接威胁到人类生命的严重状况。由于政府不具备救援能力，紧急状况发生后因缺乏食物或获得食物的途径而导致社区生活混乱和百姓困苦。⁶ 根据议定书 (OED 2015/014)，该定义内容与 IASC 关于“因自然灾害或冲突而爆发并需要动用联合国系统（三级）资源的紧急人道主义危机”的定义基本相符。⁷

26. IASC 设立三级行动系统之处是为了提升 2010 年来发生的两次自然灾害中紧急人道主义应对的能力，分别是 2010 年的海地地震和 2011 年巴基斯坦大洪水。根据原有的《启动议定书》，联合国将资源优先集中地用于这两次危机应对中，包括机构间快速应对机制 (IARRM)⁸和中央应急基金 (CERF)。⁹

27. 此后 IASC 对其定义进行修改，重新确定了三级行动的五大标准：规模（受灾地区面积，已受灾或危及人口数量，受灾国家数量等），紧急性（人口转移情况，武装冲突密集程度，死亡率），复杂性（多级，多个国家，多方利益相关者，人道主义救援雇员稀缺且面临高风险），当地应急能力（危机发生在脆弱地区，国家办公室和地区局超负荷），信誉风险（透明度和媒体关注，捐助方的期望值）。粮食署启动议定书沿用了同样的术语表述，同时并没有对五大标准的具体内容进行详细规定。

28. 根据 IASC 对三级紧急状况的定义，三级应急行动无法覆盖整个危机期。¹⁰ 同时，应急行动应是综合性的。2015 年 IASC¹¹文件建议停止在最初三个月实施期结束后再予以延期。延期应是特别例外的情况，且延长不得超过 9 个月（即最长总共不超过一年）。但是 IASC 单独允许联合国机构按照紧急状况的特点和持续时间延长应急行动的期限。

29. 因此，粮食署在启动三级应急行动时，应向 IASC 通报。两个管理机制之间相互不关联（IASC 三级有可能不是粮食署三级行动），这有可能导致部分捐助方无法得到有关需求信息。即便二级或三级行动无需引起捐助方的关注，但这也是在实践中资金分配需要考虑的主要因素。为解决这一问题，粮食署可以使用不会与 IASC 混淆的内部定义来说明行动的特征，便于合作伙伴能够迅速识别应急行动的特征(L2/3 or WFP L2/3)。同时，2017 年 12 月 17 日 IASC 的一项决议提出考虑建立新的类别（危机爆发之初适用三级，中期危机管理适用三级“应对”）。因此，粮食署能否在任何情形下独立于 IASC 主动识别不同阶段的特征，是一个很重要的问题。只要

⁶ 粮食署《应急启动议定书》(OED2015/014)。

⁷ “IASC 的基本原则是：因自然灾害或冲突引起的需要动用全系统资源的重大突发人道主义危机（又称三级紧急状况）的应对工作须遵守《全系统人道主义紧急行动》（以下简称三级行动），从而确保更有效地满足受灾人口的人道主义需求。这一规定仅适用于需要动用的资源规模已超出正常预期水平的特殊情况，并确认人道主义系统的互补性。资料来源：2012 年 4 月 13 日《全系统人道主义紧急行动：定义和程序》。

⁸ 机构间快速应对机制(IARRM)是指联合国机构关于动用系统内已注册并经培训的三级应急雇员的有关承诺。IARRM 能够整合联合国各机构实施快速人道主义应对的能力，但并不是所有联合国机构都可以随意支配使用的普通资源。该机制一旦触发，所有机构将共同为可能的资源调配制定预案。资料来源：2013 年 12 月 10 日 IARRM 机制框架下的《机构间常务委员会转型议程参考文件》，详见：

<https://www.interaction.org/sites/default/files/IARRM%20concept%20note%2011Dec2013.pdf>.

⁹ CERF 是三大粮食署项目基金之一，另外两个基金分别是一般人道主义基金 (CHF)和紧急应对基金 (ERF)。CERF 成立于 2005 年，旨在向快速应对行动和缺少资金的紧急行动提供资金。该基金拥有资金量约 4.5 亿美元，2009-2013 年向粮食署分配了 8.25 亿美元；尽管基金量仅占粮食署全部预算的一小部分，CERF 的单个机构额度在同一时期基本全部分配给了粮食署。资料来源：2014 年 12 月《粮食署在人道主义预备和应对中对基金的利用（2009-2013）：战略性评估》中的评估报告第一卷。

¹⁰ “最初，启动时期不得超过三个月。首要的任务是尽快在本国强有力领导下转变为一般人道主义救援方式。行动期内，将确保应急行动在各方面保障到位的情况下能够顺利开展，使得行动无需延期。”资料来源：2012 年 4 月 13 日《全系统人道主义紧急行动：定义和程序》。

¹¹ 2016 年 IASC 网站上刊登的“IASC 全系统三级人道主义紧急行动在实践中意味着什么？统一认识三级应对行动”。

粮食署希望为应急行动预留策划空间，无论联合国系统如何确定，粮食署就应该做出更加清晰的选择，即在目前与 IASC 完全执行两套标准与行动结果的危机管理制度的情况下，明确署内的标准。

表 1 – 2018 年 1 月粮食署与 IASC 应急行动的触发与停止时间对比表

粮食署三级应急行动触发	IASC 三级应急行动触发
<ul style="list-style-type: none"> 刚果民主共和国（2017 年 10 月 6 日） 缅甸/孟加拉（2017 年 9 月 22 日） 尼日利亚东北部（2016 年 8 月 19 日） 南苏丹（2012 年 2 月 8 日） 叙利亚及其难民问题（2012 年 12 月 14 日） 也门（2015 年 7 月 3 日） 	<ul style="list-style-type: none"> 叙利亚（2013 年 1 月 15 日，延期至 2018 年 3 月） 伊拉克（2014 年 8 月 12 日，延期至 2017 年底） 也门（2015 年 7 月 1 日，延期至 2018 年 3 月） 刚果民主共和国（2017 年 10 月，持续 6 个月）
粮食署三级应急行动停止	IASC 三级应急行动停止
<ul style="list-style-type: none"> 菲律宾（2013 年 11 月 12 日触发，2014 年 3 月 10 日停止） 中非共和国（2013 年 5 月 13 日触发，2015 年 6 月 5 日停止） 埃博拉病毒（2014 年 8 月 14 日触发，2017 年 10 月 23 日停止） 伊拉克（2014 年 11 月 10 日触发，2017 年 11 月 30 日停止） 南非厄尔尼诺干旱（2016 年 6 月 12 日触发，2017 年 3 月 13 日停止） 	<ul style="list-style-type: none"> 中非共和国（2013 年 12 月 12 日触发，2015 年 5 月 13 日停止） 菲律宾（2013 年 11 月 14 日触发，2014 年 2 月 11 日停止） 南苏丹（2014 年 2 月 11 日触发，2016 年 5 月 5 日停止）

资料来源：机构间常务委员会，“IASC 转型议程”，2018 年 2 月 22 日。

<https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda/news-public/l3-iasc-system-wide-response-activations-and-deactivations> Decision Memorandums

建议 1. 外聘审计员建议粮食署和 IASC 更清晰地定义紧急状况：**a)** 在修改版议定书中规定有关标准，便于粮食署独立于 IASC 决议来定义紧急状况；**b)** 当决策不统一时（例如粮食署单独启动的三级行动），编写备忘录，供捐助方评估有关原因时参考。

2. 紧急情况管理

2.1. 启动目标

30. 2015 年 7 月签署的现行《启动议定书》（OED 2015/014）（以本组织在审计期间正在审议的修正草案为准）界定了紧急状况的概念和不同级别、启动标准、适用于各个层面的管理程序，尤其是指挥链和职责划分（责任和问责），以及必须举行会议的协调机构、总部在支持方面的作用、从预警至启动环节均须执行的程序，最后是终止的一般方法。。

31. 在审计时，议定书并未区分在危机初始阶段急速增加资源的能力（激增）与旨在加强实地干预行动的中期资源管理能力。¹²因此二级或三级分类不再为极端危机或新的紧急状况保留，而是可能随着时间的推移继续适用于相对稳定或至少持续的状况：如，在萨赫勒地区/马里、非洲之角、刚果民主共和国等地已启动五年以上的二级应急行动，在阿拉伯叙利亚共和国和南苏丹等地已实施五年以上的三级应急行动。通过区分行动的初始快速干预阶段（激增）与巩固阶段，更好地界定其初始快速干预阶段的持续时间（至少是大致时间），将使本组织从中受益。根据本组织自成立以来积累的经验，对初始快速应对阶段（激增）进行可靠估计的目标似乎无法实现。如果根据具体情况持续时间无法预先统一设定，仍然可以成为一项指示性目标的对象，需要在超出限度时编写一份解释性备忘录。

表2-2012-2017年间启动和终止的紧急状况持续时间（截至2018年3月31日的状况）

紧急状况	紧急状况性质	紧急状况持续时间
缅甸/孟加拉国	三级	7个月
尼日利亚	三级	1年7个月
也门	三级（之前是二级）	5年8个月
南苏丹	三级	6年1个月
刚果民主共和国（开赛）	三级	6个月
叙利亚+5	三级	5年3个月
非洲之角	二级（之前是三级）	5年8个月
伊拉克	二级（之前是三级）	3年9个月
利比亚	二级	3年4个月
刚果民主共和国	二级	4年3个月
中非共和国	二级（之前是三级）	4年3个月
萨赫勒/马里	二级（之前是三级）	6年2个月
厄尔尼诺现象	不活跃（三级）	10个月
喀麦隆	不活跃（三级）	4个月
厄瓜多尔	不活跃（二级）	3个月
乌克兰	不活跃（二级）	2年11个月
尼泊尔	不活跃（二级）	7个月
埃博拉病毒	不活跃（三级）	1年4个月
菲律宾	不活跃（三级、二级）	5个月

资料来源：外聘审计员根据“标准项目报告”编制。

32. 目前对二级或三级紧急状况的延期没有设定最长持续时间。因此本组织形成了维持高级别预警的自然倾向，尤其是为了标示出针对捐助界的目的，以便避免可能出现的导致供资减少的遣散。就使用二级/三级术语的目的而言，这可能造成一定程度的混淆：当紧急状况启动时，粮食署在两种目标之间产生分歧，一种是与沟通相关的隐含目标，其主要目的是引起国际社会对需要特殊干预的新的或特别严重的情况的关注，而另一种是与运作限制因素相关的目标，在议定书中被正式化但实际上并不具有排他性，其主要目的是启动专门针对二级和三级紧急行动管理的程序。启动所针对的这两种截然不同的目标（提高认识和支持运作管理）将受益于重新定义和相互区分。

33. 关于运作方面，考虑到在实地办事处进行的所有访谈，就改变常用管理渠道而言二级或三级启动的直接影响似乎是有限的。区域局和总部在物质和人力支持方面的参与加强是启动的主要具体结果。然而，区域局和总部在实践中均未在等待二级或三级分类之后才在必要时部

¹²与机构间常委会在2017年12月17日的决定之后所作出的区分不同。

署额外资源。供资渠道（见下文）不会因转变为二级或三级而在性质上有所改变。这种分类考虑到之前实地注意到的必要性。正如区域局局长所欣然承认的那样，对于寻求援助的驻国家办事处，他们不能仅仅因为其诉求不涉及二级或三级行动就拒绝向其提供资源。只有三项应用《启动议定书》所带来的运作结果（相对于与捐助者沟通相关的目标）可以确定。

2.2. 启动的运作结果

34. 第一项涉及指挥链。《启动议定书》附录1对依紧急状况级别而定的可变指挥方案进行了说明。在一级状况下，驻国家办事处主任对区域主任负责实施行动的效率和有效性。在二级状况下，区域主任直接对粮食署执行干事负责。但是，行动仍是紧急协调员的具体责任，在实践中以及大多数情况下紧急协调员由驻国家办事处主任担任。在三级状况下，执行干事直接负责，可委托办公室主任对行动进行监督。但是，区域主任被指定为实地应急管理，并且再次指定一名紧急协调员。就目前情况而言，这种职责划分并未真正具有实际结果：在区域局受访的一些人仍然对二级或三级分类在指挥方面所产生的区别感到困惑。虽然二级状况的启动使区域主任得以加强原则上在任何情况下对驻国家办事处的监督，但这并未改变其性质。在三级状况期间，区域主任作为全组织应急事务主任负责行动的运作管理，但是在其成为主任或如同在二级状况下那样仅仅担任监督者时，在所有情况下都负有责任，在两种职责下的参与同等重要。议定书提出的问责与责任概念之间的区别对于主要参与者而言仍然是非常抽象的，甚至是无效的。因此，指挥链将受益于简化和澄清。

35. 第二项运作结果涉及内部协调机构的性质和提供的报告。二级和三级状况的启动涉及重要的管理变化，按规定粮食署有义务在二级状况下成立一个由区域主任担任主席的行动工作组，在三级状况下成立一个由执行干事的办公室主任担任主席的行动工作组以及由执行干事或其代表担任主席的特别战略工作组。实际上，行动工作组会议纪要显示所有应该参加这些会议的人（“最低限度”）并不总是有时间参会，因此会议形式根据业务需要而有所不同。重要官员（办公室主任、业务服务部助理执行干事、副执行干事）及其代表的较少参与使得应急司司长虽然对区域局局长没有分级权限，但在确保行动工作组的“全组织层面行动决策”作用方面具有重要作用。正是在这样的背景下，执行干事在2017年为负责业务服务部的助理执行干事设立了一个副职，以便加强对紧急状况的监督。此外，尽管之前的外部审计已提出了建议，但直到最近战略工作组会议纪要才被系统地正式化。就与会者数量和作用而言，行动工作组会议的形式将从更加灵活中受益（由主席根据业务需要确定），战略工作组会议纪要将受益于正式化和统一记录。

36. 第三项运作结果是促进使用特定的官员和顾问名单（见下文），这是唯一一项可以在转变为二级或三级状况时启动的“特殊”人力资源程序。

37. 就目前情况而言，粮食署的议定书没有规定终止紧急状况所涉及的标准或步骤详情，无论是三级状况变为二级，还是二级状况变为一级，甚至是粮食署的完全退出，这种情况出现在乌克兰。

尼泊尔的终止案例

2015 年尼泊尔发生地震后，在共计七个月的时间内被划分为二级紧急状况。整个紧急状况下的预期是缩减行动规模。行动工作组会议纪要详细说明了支持这一决定的各种评价标准，因为即将到来的季风和 2015 年夏季的政治动荡延迟了这一决定。援助需求减少、国内市场的复苏使得现金转移计划而不是食品分配不断扩大、该国安全状况稳定化等是关键的决定因素。在中间层面，一些部门认为这种缩减有些残酷。这种感觉因为现实状况而进一步加深。由于意想不到的职位空缺，有些部门没有负责人，高级管理人员甚少。此外，很多人对国际工作人员的突然离开表示遗憾，他们显然没有很多时间将正在进行的工作妥善移交办事处工作人员。总而言之，办事处证明了自身能够有效地启动缩-减过程。工作人员数量在 2015 年底恢复到二级状况之前的水平（2015 年 12 月 1 日为 128 名工作人员，而一年前为 137 名）。位于剧场的临时区域办公场所也被迅速移除。

伊拉克的终止案例

在启动三级紧急状况后的三年冲突之后，根据决定备忘录和行动工作组会议纪要，驻国家办事处能够从加强资源和灵活机制¹³中受益，从而使其能够在紧急状况期间平均接触到 79% 的本组织所针对的受益人。¹⁴2017 年，伊拉克处于冲突后状况。由于国内流离失所者数量的减少和新近解放村庄的迅速恢复能力，需要人道主义援助的人数也有所减少。2017 年 11 月在伊拉克的缩减与持续到 2017 年底的机构间常委会三级紧急状况之间的联系目前是各种负责分析所需紧急状况级别的粮食署主管部门的讨论主题，但是并未包含在伊拉克缩减决定备忘录中：尽管机构间常委会决定在伊拉克维持三级紧急状况的分类，但粮食署决定将紧急状况级别降为二级。

建议 2. 外聘审计员建议阐明《启动议定书》中的条款，尤其是通过：a) 规定危机初始阶段的目标持续时间（即使是指示性的）；b) 详细说明本组织针对的目标（外部或内部）；c) 简化指挥链；d) 修改强制性报告的格式；e) 具体说明终止的标准和阶段。

3. 紧急状况准备

38. 粮食署的应急准备政策基于一套被称为“应急准备和响应包”的程序和工具。¹⁵这些程序必须使驻国家办事处层面的风险能够得到详细了解。自然、安全、健康、政治等各个方面的风险均在该层面确定。就目前情况而言，区域局在信息反馈方面仅发挥协调作用，而不是控制作用。

39. 应急准备和响应包需要创建一份按部门划分的所有待拟订应急措施的详细清单（“最低准备行动”），并具体说明完成和更新期限以及负责部门。该清单的编制赋予每个相关人员一种责任感。与“高级准备行动”和“行动概念”文件相关的最低准备行动以及标准运作程序在发生重大危机的情况下保证办事处活动的持续性，并规定应急行动的部署。

40. 然而，与上述指令第 9 段所明确规定的相反，**绩效和能力增强计划并未正式或系统地将应急准备的程度作为评价标准。**

¹³特别是机构间快速响应机制，该机制使得粮食署能够向流离失所的家庭提供“立即响应配给”。

¹⁴外聘审计员根据一览表计算而来。

¹⁵2014 年 10 月 17 日的 OM2014/003 号指令，更新于 2017 年。

41. 在外聘审计员访问的办事处，与紧急状况相关的具体欺诈风险没有被明确指出和记录，即使由粮食署移交商品直至商品被交付和分发给受益者的整个过程中对合作伙伴活动的控制仍然是一个可以确定的风险领域（例如，尼泊尔地震当年的情况非常突出，由合作伙伴造成的损失比例较高，即 2015 年的 38%，而 2016 年和 2017 年分别为 10% 和 12%）。¹⁶

建议 3. 外聘审计员建议扩大准备措施的范围，特别是通过：a) 界定区域局在实地监督制定应急准备和响应包方面的责任；b) 按照议定书的规定，系统梳理国家主任评估中准备行动完成程度的各项参考指标；c) 纳入针对紧急状况下潜在欺诈和损失风险的风险登记缓解措施。

4. 紧急状况供资

4.1. 合并财务数据

42. 粮食署不针对二级/三级紧急状况编制合并财务数据且不算报告此类费用。二级/三级紧急状况的确定是本组织一项内部工具（尽管在对外沟通中使用），旨在提高官员重视程度和支持能力，以满足紧急状况的需要。本组织认为二级或三级紧急状况的确定不会对供资渠道或在向捐助者进行财务报告方面的问责性造成直接影响——此类行动与本组织所有行动同等对待。

43. 财务信息按行动大类在管理计划中呈现，按支出类型在财务报表中呈现，而没有细分为二级或三级及其他紧急响应。

44. 可间或设立平台沟通三级行动费用。¹⁷此外，2015 年，外聘审计员向执行局提交了一份在中央层面协调的主要应急行动（即三级行动）管理情况报告，内含这些情况的年度总预算表格。但本组织管理层不会定期监测和更新此类表格。

45. 为使外聘审计员获得二级和三级干预行动费用信息，**应急准备及支持响应司鼓励外聘审计员参考项目财务报告文件**，即确定为 2012-2016 年紧急状况相关项目的标准项目报告。¹⁸标准项目报告的研究依赖若干报告，即各紧急状况涉及的紧急行动、长期救济和恢复行动以及特别行动资金情况报告。以 2016 年为例，需要参考 7 个二级状况涉及的 24 个不同项目以及 8 个三级状况涉及的 40 个不同项目。此外，标准项目报告由驻国家办事处针对特定国家而不是地理区域设计，而紧急状况可能涉及某地理区域。这基本上掩盖了每个紧急状况的财务能见度，更无法分析连贯一致的财务数据。

46. 监测标准项目报告中包含的紧急状况财务数据存在重大方法偏差。

- 粮食署为紧急行动或长期救济和恢复行动¹⁹（即可用于二级或三级紧急状况的项目）提供资金，但针对处于二级或三级紧急状况国家实施的行动可能在紧急状况开始之前就已经启动。
- 确定紧急状况并不一定意味着改变粮食署所开展项目的类型。因此，标准项目报告中报告的受益人数量并不只对应一次紧急行动的受益人。

¹⁶在二级和三级紧急状况下，某些内部控制倾向于非正式放松：在马拉维（三级），副主任在主任在场的情况下签署了超过其授权数额的命令。

¹⁷ <https://www.wfp.org/dashboards/yemen>

¹⁸ 2017 年 12 月 1 日问卷调查，问题 1：“提供迄今为止所有二级/三级紧急行动详细清单，包括相关费用”。应急准备及支持响应司回复：“见标准项目报告”；问题 4——第 5 部分：“提供三级行动相关项目财务信息（包括发生的支出）”。应急准备及支持响应司回复：“见标准项目报告”。

¹⁹ 这两类项目可由特别行动支持，相应的后勤支持或基础设施活动推动紧急行动、长期救济和恢复行动的有效实施。例如，如粮食署项目所在地交通不便，则通过空运或修建新道路递送食物。

- 同类项目（紧急行动、长期救济和恢复行动、特别行动）的标准项目报告并不总是统一。粮食署在南苏丹开展的项目中，紧急行动 200859²⁰每年并不是按照相同方式进行。2015 年报告仅提供了粮食署从捐助者收到的捐款水平信息，未提供计划和实际受益人数量；2016 年针对同一项目的报告提供了关于预期和实际受益人数量以及所收到捐款的更综合信息，还对驻国家办事处目标和项目实施情况进行了更全面评估。因此，某些标准项目报告中缺少每个项目实际受益人数量信息。
- 标准项目报告始终包含经批准预算、驻国家办事处实际收到的用于实施项目的捐款以及支出详情。仍存在时间不一致问题：各标准项目报告最后的支出报表可能涵盖某年的 1 月 1 日至 12 月 31 日，但也可能对应同年的更短时间（半年、一季度）。

47. 总之，将标准项目报告中数据相加得出的数据不可靠。外聘审计员保存的数据显示：二级和三级紧急响应所提供紧急援助的受益人数量从 2014 年的 1950 万人增加到 2016 年的 3270 万人。由于通过标准项目报告收集信息的方法存在缺陷，外聘审计员建议对受益人数量的增加开展审慎分析；受益人数量增加的原因包括：二级和三级紧急状况相关活动数量增加，紧急行动以及长期救济和恢复行动数量从 2014 年的 20 个增加到 2016 年的 34 个；且在某些行动区域如阿拉伯叙利亚共和国、也门和南苏丹，实际受益人数量相对于预期受益人数量大幅增加。

48. OPweb²¹上的看板等其他文件旨在通过说明所收到用于资助项目的捐款及供资率，每月或每季度对实际受益人情况加以追踪。但并不是在处于紧急状况的国家或地区实施的所有行动都具备全部信息。此外，信息并非完全统一，有时针对同一个国家在不同日期提供的信息存在出入。按国家划分的看板由国家简报予以补充，旨在针对捐助者进行外部沟通。

49. 由于无法准确地与本组织信息系统中的财务数据建立联系，本组织沟通三级紧急行动相关预算的意愿似乎难以实现。

50. 尼泊尔案例则有趣地说明了这种情况。尽管在二级紧急状况终止后采取了大量善后措施，但驻国家办事处、区域局或总部均未对二级紧急行动全部费用正式做出适当财务报告。外聘审计员尝试通过紧急行动 200668²²对行动费用进行初步粗略估计；2015 年 4 月 27 日至 2016 年 1 月 31 日，为行动直接投入总计 3400 万美元。在第二次粗略估计中，外聘审计员注意到，有必要加上完全因爆发地震而实施的且主要在地震期间使用的其他计划产生的费用，仅 2015 年该笔费用总计为 1440 万美元（特别行动 200448）。在第三次粗略估计中，计入在二级紧急行动期间用于因地震导致的办事处其他行动的新增预算。²³最后，在第四次粗略估计中，为计算全部费用，应计入粮食署为管理危机所指派和使用人员及资产产生的经常性支出（如部署至尼泊尔的区域局工作人员薪金，具体金额未知）。因此，外聘审计员认为，紧急行动所使用的业务费用方法大幅低估了粮食署行动的实际费用。该实例显示应进一步明确二级或三级紧急行动总费用概念。

51. 尽管二级和三级紧急状况所筹措资金占粮食署资源的一半以上，但其仅作为内部业务管理工具，与任何具体财务报告不挂钩。²⁴鉴于上述情况在粮食署行动中的重要性与日俱增，有必要加强年度支出监测，以便衡量相关行动倍增可能带来的新制约。

²⁰ 为应对南苏丹冲突开展的紧急行动 200859

²¹ OPweb 是粮食署用于管理单一地点主要业务信息的全组织业务内联网。

²² 紧急行动 200668 为受尼泊尔地震影响的人们提供紧急粮食援助。

²³ 在国别计划 200319 中，2014-2015 年开支增加 180 万美元，2015-2016 年开支又增加 240 万美元。

²⁴ 应急准备及支持响应司：“确定二级和三级紧急状况是粮食署用以评价全组织对当前或发展中的紧急状况所给予关注和战略支持水平的一项内部工具。二级和三级紧急状况的确定并不打算与财务数据相关联”。

建议 4.外聘审计员建议制定一项财务工具，使账目体现二级和三级紧急行动总实际合并费用。

4.2. 全部费用方法

52. 在没有全部合并费用的情况下，仍可使用各预算项目年度财务数据开展分析。使用了2014-2016年数据，涵盖2500多条项目预算拨款，涉及紧急行动或非紧急行动。外聘审计员根据本组织财务数据现有信息以及应急准备及支持响应司²⁵运行的二级和三级紧急状况框架中使用的项目分类编制下表。

表 3 – 2014-2016 年各项目年度财务数据（百万美元）

	2014 年	2015 年	2016 年
二级			
需求	667	996	1537
资源	327	573	754
未满足的需求	51%	42%	51%
三级			
需求	2201	2920	3080
资源	1709	1640	2211
未满足的需求	22%	44%	28%
其他			
需求	5580	4748	4227
资源	3006	2640	2842
未满足的需求	46%	44%	33%
总计			
需求	8448	8664	8844
资源	5042	4853	5807
未满足的需求	40%	44%	34%
未指明用途的资源			
二级	4.7%	7.2%	10.6%
三级	2.3%	6.2%	3.9%
其他	5.6%	7.7%	4.1%

资料来源：外聘审计员依据预算及规划司预算数据。

53. 紧急状况下制定的项目在本组织筹措资源中占比不断增加：从2014年的40%增加到2016年的51%（其中13%为二级紧急状况；38%为三级紧急状况）。²⁶

54. 三级行动供资明显好于平均水平，二级项目2014年和2016年供资不及平均水平，2015年好于平均水平。无法评估可能导致捐助者针对紧急和非紧急状况出现行为差异的因素，包括在捐助金额、捐助次数或捐助者数量方面的差异。将需要开展更详细分析以支撑本组织捐助者战略。

²⁵ 应急准备及支持响应司选取涉及紧急状况的项目；其对应年度网格中的168个项目（多年期项目持续几年则计算几次）。

²⁶ 2014年：327（二级紧急状况资源）+ 1709（三级紧急状况资源）/5042 = 40%；2016年：754（二级紧急状况资源）+ 2211（三级紧急状况资源）/5807 = 51%；754/5807=13%；2211/5807=38%。

55. 二级紧急状况更多由未指明用途的多边资源资助（10.6%；三级紧急状况该比例为 3.9%）；由此可见，由于捐助者更倾向于通过指明用途的捐款为三级行动优先供资，粮食署需要为二级紧急状况划拨更多未指明用途的多边资源予以弥补。

56. 可通过审查本组织部署预算活动最密集的领域，评估本组织在紧急状况方面的侧重点。2016 年，计划预算金额最高的 10 个办事处中的 9 个应对二级或三级紧急状况。²⁷

57. 上述初步分析是在不具备全组织层面合并财务数据的情况下采用脆弱方法进行。因此，必须改进所使用方法，提高分析的稳健性和相关性。

58. 尽管如此，这些方法可以显示针对二级和三级紧急状况采用财务分析方法的價值。这些方法证明紧急状况的财务特殊性以及总部制定适当分析框架的用处。尤其是，更好地对二级紧急状况供资的局限性以及所收到较大比重的未拨付资源加以量化，将可以凸显此类状况的内在紧张状态并思考最适当的供资工具。在普遍认为“终止三级紧急状况并不意味着事态重心的任何变化”（副执行干事在伊拉克紧急状况从三级降为二级时如是表示²⁸）的情况下这样做尤其必要，这需要确保从一种状况过渡到另一种状况不会系统性导致财务能力损失。

4.3. 紧急供资

59. 解决粮食署紧急状况应对能力问题的另一种方式是分析预先融资机制资金筹措情况，包括贷款（内部项目贷款机制）或预付款（立即反应账户）。上述机制使等不及捐助的驻国家办事处从贷款或预付款中获益。预算及规划司可汇总两类机制年度财务数据，同时考虑到归类为针对二级和三级紧急状况的项目。

表 4 – 预先融资机制拨款（百万美元）

	2014 年	2015 年	2016 年
立即反应账户			
全球	182	164.2	215.2
二-三级	66.6	95.4	143.1
二-三级比例（%）	36.6%	58%	66.5%
内部项目贷款机制			
全球	1092.8	777.5	1072.4
二-三级	558.9	441.7	735.3
二-三级比例（%）	51%	567%	69%

资料来源：外聘审计员依据预算及规划司预算数据

60. 就内部项目贷款机制而言，发放给二级或三级紧急项目的贷款在发放给项目的年度贷款总额中占比不断增加，从 2014 年的 51.1% 增加到 2016 年的 68.5%。内部项目贷款是内部贷款系统，债务上限为 5.7 亿美元。该机制不是拨付可用信贷，而是根据捐款预测（或抵押品）授予预先支出权限。相关捐款到位后将用于偿还由内部项目贷款担保的预付款。2016 年，通过内部项目贷款预先支付了 10.724 亿美元（为 68 个行动提供了 179 笔预付款）。

61. 使用立即反应账户的情况也越来越多，从 2014 年占年度预付款的 36.6% 到 2016 年的 66.5%。立即反应账户是 1991 年设立的为立即援助（紧急行动、立即反应紧急行动、长期救济与恢复行动、立即反应准备活动）供资的多边基金。与内部项目贷款不同，立即反应账户是实际信贷拨付：捐助者以补充捐款或基金还款的方式出资，且粮食署只能使用现有资金。

²⁷ 南苏丹、刚果民主共和国、乍得、马拉维、达喀尔区域局、埃塞俄比亚、尼日尔、尼泊尔、肯尼亚

²⁸ 致全体人员书，2017 年 11 月 30 日：“终止粮食署三级紧急状况响应状态并不意味着事态重心的任何变化”（终止伊拉克共和国三级状态并启动二级紧急响应）。

62. 2012-2017年，立即反应账户年均捐款额为6300万美元；执行局第2014/EB.2/4决定设定了年捐款额2亿美元的目标。2017年，立即反应账户收到6189万美元捐款，包括从计划支持和行政平衡账户转入的1500万美元。2017年该账户期初余额达到1378万美元的历史低点。

63. 对该基金的需求日益增多，但捐款止步不前。所支付赠款从2012年的1.26亿美元增加到2017年的1.5423亿美元（+22%），2016年达到峰值2.152亿美元。同时，捐款仍处于较稳定水平，从2012年的5620万美元增加到2017年的6180万美元（平衡账户1500万美元添加部分），增幅9.9%。

64. 必须对捐款未达到执行局确定的2亿美元资源水平的原因开展定性分析；因为，根据《财务条例》第4.3条，资源水平评估不仅考虑了补充捐款还考虑了偿还的预付款。含事前捐助者捐款和用于偿还具体行动拨款的事后捐款在内的年度资源总计，2016年为1.731亿美元，2017年为1.763亿美元。²⁹

65. 资金制约更多来自融资结构而非融资水平。未指明用途的多边捐助仍然处于低水平，而中央政府更愿意后期偿还已用于执行具体行动或活动的预付款。因此，未指明用途紧急储备金所面临的主要问题是捐助者不愿意全力支持。

66. 鉴于立即反应账户情况变化且本组织难以补充资金，可针对二级和三级行动特定需求对立即反应账户为紧急状况供资的作用进行再评价。迄今为止，本组织从未享用过上述机制，这些机制只能在极端紧急状况下启用。因此可考虑设立无条件限制捐款子基金，专门用于在三级增援阶段头三个月调动资源；该子基金既是紧急业务储备金，也是在危机初期非常有限且受限的时间内调动资源的激励手段。

建议 5.外聘审计员建议开展一系列财务分析：a) 确定并量化因区域和总部干预措施而划拨给二级和三级行动的额外预算；b) 酌情实施无条件限制的且更具针对性的供资渠道。

5. 紧急状况下的人力资源管理

67. 粮食署的宗旨就是快速有效地响应粮食紧急状况。国际人道主义机构的特殊性必然会导致资源紧张，因为必须具备通过非常规手段向实地部署代理人的能力。近年来，二级/三级紧急状况越来越多且通常具有持久性以及人力资源不可无限延展的特点，导致最脆弱国家人力资源需求增加。

68. 粮食署全组织风险登记册强调，人道主义危机大范围蔓延，限制了粮食署部署经验丰富且接受过紧急响应培训人员的能力，导致管理资源紧张，其他行动受到不利影响。无法迅速响应人道主义需要成为粮食署面临的核心风险之一。

69. 这意味着应能够最优化利用可立即部署的团队，此外还需制定涵盖数量和质量两个维度的适当名册，以有效满足需求。当前该职能未充分发挥效用。2017年，人力资源司和应急准备及支持响应司委托编制报告³⁰，探讨快速干预人员问题（人员增援能力）。因此，外部审计在不断变化的情况下开展，相关讨论已较为充分，但尚未完成。

²⁹ 加上前一年报告余额，2016年总资源达到2.289亿美元，2017年为1.901亿美元。

³⁰ “为二级和三级紧急行动设计快速增援支持系统，可包括内部领导人员名册和内部技术专家名册，进一步利用备用伙伴，并探索建立粮食署快速响应小组”，《快速响应人力资源规划》（Shaver, Bosch, 2017年5月），职权范围，2017年1月

70. 为满足快速干预需求开发的主要人力资源管理工具是2014年5月建立的应急人员名册³¹。该名册遭到各方尤其是内部审计员的持续批评³²。各版本全组织紧急状况经验教训包括：

- 关于录取标准：应急人员名册录取标准的应用因监督人员而异，无法确保应急人员名册候选人个人表现被纳入考虑；
- 关于代表性：2014-2016年，应急人员名册在册人员90%为当地人员，尽管名册对各类工作人员开放，但存在缺少高级别人员的风险。国际人员不足的情况继续加剧；2017年在册人员中仅4.5%为国际人员；³³

表5 - 2014-2017年应急人员名册构成（代理人数量）

	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
国际人员（从 P-1 到 D-1）	90	50	48	31
顾问	71	58	54	86
联合国志愿者	30	11	10	14
国家官员（从 A 到 C）	149	137	98	128
一般服务人员（从 G-2 到 G-7）	223	225	127	230
服务合同人员	185	160	126	192
特殊服务协议	2	2	9	7
总计	750	643	472	688
国际人员占比（%）	12%	7.7%	10.1%	4.5%

资料来源：粮食署人力资源司

- 关于使用强度：应急人员名册仅满足了粮食署2013-2017年部署需求的19.9%³⁴（2158次部署中的430个，见下表）；此外，在不同紧急行动中，（相对于应急人员名册以外的部署）应急人员名册部署占比差异巨大³⁵（在尼泊尔和中非共和国占13%，而在伊拉克占45%）；
- 关于部署性质：下表显示，部署数量并不一定与紧急状况强度或持续时间相关联（如马拉维-24个部署，或菲律宾-18个部署，也门数量相当）。最初旨在支持三级状况，偶尔用于二级状况；

³¹ 应急人员名册每年筛选入册人员，粮食署驻国家办事处和各司挑选其候选人，区域局和总部筛选申请。应急人员名册候选人聘用期限为3-12个月并部署参与紧急行动。

³² 报告 AR/16/13。

³³ 可能的原因很多且难以辨别。经验较丰富人员可能更倾向于通过较为非正式的机制参与任务，或可能更愿意通过仅在出现特定紧急状况时提出申请保持选择自由。在团队人员用尽的某些情况下，可能不愿意参与紧急行动。机构认可形式可能不够恰当，尤其是在职业发展方面。最后，信息系统变化可能成为2017年人员报名的障碍。

³⁴ “一次部署”指一次调度，而不是一个人；一个人可部署多次。

³⁵ 可通过范围差异开展定性分析，应急人员名册2014年才启用。

表6 - 2013年以来紧急状况部署情况

紧急状况	国家	应急人员 名册合计	其中临 时派任 人员 ³⁶	应急人员 名册临时 派任人员 平均期限 (天)	非应急 人员名 册合计	部署合计 2013-2017 年
		2014- 2017 年			2013- 2017 年	
喀麦隆	喀麦隆	18	100%	46	23	41
中非共和国	中非共和国	19	74%	152	144	163
埃博拉	加纳	5	80%	58	23	28
埃博拉	几内亚	39	77%	115	129	168
埃博拉	利比里亚	43	70%	105	130	173
埃博拉	塞内加尔	10	70%	53	46	56
埃博拉	塞拉利昂	51	63%	87	143	194
厄尔尼诺	博茨瓦纳	0	无	无	3	3
厄尔尼诺	莱索托	1	100%	64	4	5
厄尔尼诺	马达加斯加	9	78%	81	19	28
厄尔尼诺	马拉维	24	79%	91	37	61
厄尔尼诺	莫桑比克	12	92%	无	19	31
厄尔尼诺	南非	3	67%	62	14	17
厄尔尼诺	斯威士兰	1	0%	64	8	9
厄尔尼诺	赞比亚	2	100%	无	2	4
厄尔尼诺	津巴布韦	0	无	无	14	14
非洲之角干旱	埃塞俄比亚	5	40%	38	72	77
伊拉克	伊拉克	21	81%	81	60	81
伊拉克	伊拉克(摩 苏尔)	13	69%	88	15	28
尼泊尔	尼泊尔	35	86%	49	255	290
尼日利亚东北部	尼日利亚	27	81%	145	66	93
菲律宾	菲律宾	18	83%	90	236	254
南苏丹	南苏丹	41	85%	107	130	171
阿拉伯叙利亚共和国	阿拉伯叙利 亚共和国	7	71%	78	9	16
乌克兰	乌克兰	8	50%	118	48	56
也门	也门	18	67%	82	79	97
总计		430	73%	84.2	1728	2158

资料来源: 粮食署人力资源司。

71. 因此, 应急人员名册工具只是粮食署部署模式之一, 其使用强度和性质与紧急行动特点无关。

³⁶ 在应急人员名册中注册的顾问在差旅期间不被视为临时派任人员。“临时派任人员是指在有限时间内(1-6个月)部署至不同任职地点的雇员”。资料来源: 粮食署人力资源司。

72. 因此，近凭部署数据无法分析粮食署根据紧急情况调整人力资源的能力。部署决策取决于若干变量，不仅与紧急状况相关，且至少与当地驻国家办事处架构或管理决策相关。

73. 粮食署拥有在发生紧急状况时确定可部署人员的其他工具，如备用伙伴协议、区域名册、外部顾问名册，甚至是国家或区域范围内的非正式名册。³⁷例如，粮食署在紧急情况下经常动用专业人员和退休人员非正式人员库，且可将人员能力考虑在内，尽管多数人员不是应急人员名册成员。此外，外聘审计员在当地办事处和总部所做努力显示，除正式工具外，非正式人员确定做法仍占大多数。允许若干可部署雇员名册同时存在，增加了选择的任意性，可能导致组织风险：可部署人员数量不足或已部署雇员绩效审查机制分散。

74. 粮食署需要建立系统，确保快速部署具备危机中所需全部技能的人员。因此，上文人力资源司和应急准备及支持响应司报告草案指出“该系统的建立将持续1-3年”，取决于适当资金到位情况。为予以补救，2018年人力资源司启动项目。

75. 短期内，若干倡议可完善现有系统。因此，可考虑建立可用技能库，正式确立和审议应急人员名册录取标准，制定特殊激励机制甚至是除客观个人标准不兼容外规定在职业生涯中至少参加一次名册的义务，以便拓宽可用人员和技能。最后，粮食署加大支持力度可使应急培训获益。因此，应急功能和支持培训如不在整个系统范围内实施也至少应建议在更大范围内开展。

建议6.外聘审计员建议针对可在紧急状况下部署的粮食署雇员开发更广泛的中央监测工具并正式确立就业原则。

76. 部署粮食署雇员的最终决策取决于其直线主管，如为驻国家办事处雇员，则取决于国家主任。面对二级/三级情况的驻国家办事处正被迫减少对其他紧急点的部署。然而，当前针对有时持续五年以上的情况应用二级/三级框架意味着本组织严重丧失灵活性。此外，在将人员部署至另一个紧急状况方面，未给国家主任提供任何特别激励机制。理论上讲，相关区域局可在更高层面评估紧急状况中任务选择的相关性。但在没有任何明确指导的情况下，区域局在国家之间分配和调拨资源的作用整体上正在削弱。没有绩效指标与管理层根据粮食署总体需要加以调整的能力相挂钩。

建议7.外聘审计员建议在国家和区域主任绩效评估中纳入对其在危机爆发期间帮助适应本组织人力资源调整相关能力的评价。

77. 紧急状况下若干关键职能有待加强。针对紧急协调员的特定任务尤其如此，紧急协调员往往由国家主任一肩挑；没有制定具体的紧急协调员名册。更广义而言，目前正在讨论建立一个可能的常设组，以便针对新启动紧急情况（增援）迅速部署特殊资源；相关讨论应尽快完成。根据内部文件，可划拨给该组的预算估计为每年1000-2000万美元。³⁸但必须考虑到该金额的投入意味着显著改进本组织工作。此外，该组可负责管理和完善应急人员名册，尤其是针对极可能参与紧急行动的人员制定长期发展战略，可包括辅导职能（高级/初级人员结对部署以领导主要行动）；还可探索双重角色，如任命确认的二级主管参与三级行动以及任命一级主管参与二级行动，以便培训新一代应急专家。尽管不应由外聘审计员决定如何部署此类倡议，但近期情况（飓风和罗兴亚局势等）表明需要能够在当前事件中立即部署的备用人员和警戒部门，外聘审计员认为相关决定宜早不宜迟。

³⁷ 应急准备及支持响应司快速响应工作组规划报告举例说明服务部门建立的可在紧急状况下部署雇员的非正式名册：“全球粮食安全群组，应急通信群组，后勤（供应链），营养，巴拿马、内罗毕和曼谷区域局，驻国家办事处（无法一一列出）”。

³⁸ 数字未经审计。

建议8.外聘审计员建议，2017年开始的关于落实支持职能和创新计划以增加紧急状况中小组灵活性的讨论（针对极可能参与紧急行动人员的激励、辅导和长期培训战略等）应迅速付诸行动。

VI. 鸣谢

78. 审计小组希望对参与审计的应急准备及支持响应司、预算及规划司和人力资源司表示感谢。

审计意见结束。

文中所用缩略语

CERF	中央应急基金
DRC	刚果民主共和国
EMOP	紧急行动
EPRP	应急准备和响应包
ERR	应急人员名册
IARRM	机构间快速响应机制
IPL	内部项目贷款机制
IRA	立即反应账户
OSE	应急准备及支持响应司
OTF	行动工作组
PRRO	长期救济与恢复行动
SO	特别行动
SPR	标准项目报告
STF	战略工作组
TDY	临时派任人员