

发行：普遍

日期：2016年5月12日

原文：英文

议题 6

WFP/EB.A/2016/6-F/1

资源、财务及预算事项

供审议

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

## “学校供膳计划”外聘审计员报告

### 决定草案\*

执行局注意到《“学校供膳计划”外聘审计员报告》（WFP/EB.A/2016/6-F/1）以及 WFP/EB.A/2016/6-F/1/Add.1 提出的管理层回应，鼓励就相关建议采取进一步行动，同时兼顾执行局在其讨论期间提出的考虑事项。

---

\* 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  
S. Hongray 先生  
电话：066513-2392

印度主计长兼审计长  
为世界粮食计划署（粮食署）  
提供外部审计服务。

印度主计长兼审计长的审计宗旨是  
为世界粮食计划署提供独立保证，  
通过提出具有建设性的建议  
为粮食署的管理增添价值。

如需更多信息，请联系：

世界粮食计划署  
外聘审计主任  
Stephen Hongray先生  
Via Cesare Giulio Viola, 68/70  
00148意大利罗马。  
电话：0039-06-6513-2392  
电子邮件：[stephen.hongray@wfp.org](mailto:stephen.hongray@wfp.org)

## 外部审计报告

### 关于学校供膳计划的 绩效审计报告



सत्यमेव जयते

印度主计长兼审计长

## 内容提要

本报告介绍了印度主计长兼审计长对于世界粮食计划署（粮食署）“学校供膳计划”的绩效审计结果，该绩效审计在粮食署罗马总部、巴西利亚卓越中心（卓越中心）、三大区域局和九大驻国家办事处开展，审计期间为 2013 年 1 月至 2015 年 6 月。

我们认识到，“学校供膳计划”2014 年惠及 65 个国家的 1 820 万名儿童，并向 9 个国家提供了技术援助，所涉业务绝对量相当可观，无论在实物数量还是金额方面都是如此，而且具有多维性质。本绩效审计试图涉及该计划的各个方面，并就系统改善该计划提出建议方法。我们提出了 15 条建议，管理层全部接受。

我们注意到，粮食署并未持有规划项目的价值明细，并且针对学校供膳等多项活动分别做出了超出自愿捐款的预算。且无法生成财务报告，显示按各项活动分列的学校供膳预算和实际数据。因此，粮食署有必要建立机制促进针对学校供膳进行财务报告，以确保更好地规划和监测相关资金的需求和使用。

粮食署在通过收入补助向粮食不安全家庭提供国家安全网方面发挥了核心作用。我们注意到，粮食署并未制定指标衡量此方面的成果，因此，无法如 2013 年修订的学校供膳政策中所设想的，使成果和产出与其五大学校供膳目标相协调一致。关于入学、继续上学和性别平等的指标既未由驻国家办事处系统报告，也未在组织层面加以评价。《紧急情况下学校供膳专题评价报告摘要（2007 年）》强调了粮食署需为突发情况下的学校供膳提供综合指导和支持。我们注意到，尽管发生多重突发事件的情况有所增加，但粮食署并未更新其早前于 2004 年发布的相关准则，而且修订后的战略文件预计到 2016—2017 年才会发布。

粮食署通过在可行的情况下建立学校供膳与当地农业生产之间的联系，以及调整学校供膳计划纳入当地采购，日益重视当地产食物学校供膳计划。卓越中心通过南南合作进程，在推进此目标的过程中发挥了重大作用。我们注意到，在有意采用当地产食物学校供膳计划的 26 个国家中，有 22 个国家已起草了行动计划。然而，在这 22 个国家中，有 8 个国家仅取得了初步进展，这表明需进一步推进此事。

粮食署与各国政府和合作伙伴共同进行系统规划，推动各国向制定本国学校供膳计划转型。实现优质教育成果系统办法于 2013 年开始实行，是评估各国在此方面所处的转型阶段的重要工具。我们的分析表明，在 60 个国家中，48 个国家（80%）正在实施学校供膳计划，即将或刚处于转型阶段。此外，粮食署在各驻国家办事处顺利转型至各国制定本国学校供膳计划方面，没有成文的清晰移交战略。我们还分析了卓越中心在此方面发挥的作用，特别关注了驻国家办事处开展的对话和学习活动以及《行动计划》的编制。我们注意到，有必要

更好地优先考虑、控制和监测卓越中心在各国的能力建设活动，以及具体国家政策/计划的完成情况。

我们审查了部分驻国家办事处在实地一级目标的完成情况，发现学校供膳计划受益人的计划数量和实际数量之间存在差距。这一现象归因于供资环境颇具挑战。我们发现，对于学校供膳活动的确认捐款和私营部门捐赠有所减少，说明粮食署有必要持续接洽捐助方，以弥合供资缺口，并确保实现目标成果。我们还注意到，驻国家办事处的学校供膳计划实施监测方面存在若干薄弱环节，认为总部/区域局应更加协调一致并定期跟进，以便解决这些薄弱环节。

## 关于学校供膳计划的绩效审计报告

### 引言

1. 世界粮食计划署（粮食署）的愿景是减少学童饥饿，防止饥饿成为学童发展的障碍。学校供膳计划是粮食署的一项重大干预行动，通过促进健康、营养和教育投资于人力资本，帮助减轻受饥饿影响程度，从而保护和改善生计。粮食署与各政府和非政府组织在学校供膳计划方面已合作了超过45年。
2. 2009年的学校供膳政策旨在随着粮食署从粮食救济机构转向粮食援助机构，通过面向最脆弱儿童的具有教育、营养、健康、性别平等和农业等多方面益处的安全网，加强学校供膳，以应对帮助最有需要人群的挑战。2009年制定的政策在2013年11月进行了更新，与新的粮食署战略计划（2014—2017年）保持一致。该政策转变的设想是，粮食署在继续回应就学校供膳的供资和实施提出的（尤其是当地能力不足地区提出的）请求的同时，将更加关注如何帮助各国向制定本国供餐计划转型。
3. 粮食署学校供膳计划在2014年期间惠及65个国家的1 820万名儿童，并向另外9个国家提供了技术援助。学校供膳计划的开支约为3.35亿美元。学校供膳计划包括在发生危机或突发事件时，为在校学生提供餐食或高能量的饼干或零食。粮食署对于儿童定期上学的家庭提供外带回家食品和现金补助。学校供膳计划在实现联合国秘书长零饥饿挑战的目标方面发挥了关键作用；提供全年获取充足食物的途径，实现可持续粮食系统，提高小农的生产力和收入。粮食署除了提供食物之外，还更加关注促进国与国之间的知识共享。驻国家办事处在区域局和总部政策和计划司下的安全网和社会保护组提供的支持和指导下，实施学校供膳计划。

### 关于巴西卓越中心

4. 粮食署鼓励通过其2011年成立的巴西卓越中心（卓越中心/中心）开展南南合作<sup>1</sup>。卓越中心是粮食署与巴西政府之间的伙伴关系，负责提供政策和计划建议、技术援助、学习机会，并充当汇聚南方国家的全球知识平台，帮助其制定抗击饥饿的国家计划。
5. 卓越中心与37个以上国家进行了合作。2014年，中心为来自非洲、亚洲和拉丁美洲11个国家的代表组织了学习访问，还派顾问与国家政府共同推动学校供膳以及粮食和营养安全计划。这些国家的政府派遣高级代表前往巴

<sup>1</sup> 南南合作的定义为两个或两个以上发达国家通过区域和区域间集体行动（包括涉及政府、区域组织等的伙伴关系）交流其知识、技能和技术专长，追求其各自和/或共同的国家目标的进程。

西，学习巴西的成功经验，例如作为更广泛的社会保护计划组成部分的国家学校供膳计划。

### 审计目标

6. 绩效审计的主要目标是评估粮食署能否经济、高效、有效地实施学校供膳计划；同时帮助各国向制定本国供餐计划转型。我们评估是否：
  - 该计划通过收入补助为粮食不安全家庭提供了安全网；
  - 该计划激励加强入学、提高学习能力和减少失学，以及通过降低学童的微量营养素缺乏加强儿童营养；
  - 正加强各国通过政策支持和技术援助进行学校供膳的能力，重点在于帮助各国制定并保持与当地农业生产和清晰移交战略相关的国家计划；
  - 监测和监督在驻国家办事处/区域局/总部各级都有成效。

### 审计标准

7. 2009年的学校供膳政策和2013年修订后的学校供膳政策（修订政策）以及粮食署战略结果框架（2014—2017年）、《计划指导手册》和粮食署论文和出版物中的部分文件或提及的文件中与学校供膳相关的主要成果指标，构成了绩效审计的标准。

### 审计范围与方法

8. 绩效审计团队于2015年9至10月期间访问了粮食署位于罗马的总部和位于巴西利亚的卓越中心。随后，实地审计团队2015年10至12月期间访问了三个区域局和九个驻国家办事处（附件I）。此次审计涵盖了2013年1月至2015年6月期间的交易。
9. 审计方法包括在粮食署总部（2015年9月13日）和卓越中心（2015年10月5日）召开启动会议。2015年10至12月期间在各驻国家办事处召开了类似启动会议。通过详细审查和检查粮食署总部、卓越中心、区域局和驻国家办事处的记录，以及通过调查问卷及审计问询问题和结论收集数据，完成证据采集工作。审议了管理层在各个阶段的回应。2015年10月2日和2015年10月9日分别在粮食署总部和卓越中心召开了总结会议，随后于2015年10至12月期间在驻国家办事处和区域局召开了类似会议。还审议了评价办公室关于学校供膳干预措施的内部审计报告和评价。

### 致谢

10. 我们感谢粮食署总部管理层、卓越中心以及区域局/驻国家办事处在审计各阶段向我们提供的合作和援助。

## 审计结论

### 财务管理

11. 粮食署是一个完全自愿供资的组织，这影响到其各项计划和活动。粮食署全组织风险登记册中将颇具挑战的供资环境列为一项高风险。我们根据两大关键参数考量缓解行动的完整性：(i) 说明捐助方投资对粮食署产生的明确结果/影响，(ii) 提倡更长期的灵活供资和可预测供资，这两项供资比例截至2015年分别为40%和20%。尽管对于学校供膳的确认捐款从2013年的1.8572亿美元上升至2014年的3.0022亿美元，但2015年跌落至8 885万美元（截至6月）。同样，私营部门对学校供膳活动的捐赠2015年期间稳步下滑，达951万美元（截至6月），相比之下，2014年期间为2 235万美元，2013年为3 209万美元，这表明粮食署需接洽捐助方和私营部门筹集资金，尤其是联合捐款。粮食署指出，接洽捐助方寻求多边供资是组织一级正在开展的一项活动。
12. 我们还分析了学校供膳支出。表1列出了接受学校餐食和外带回家食品的受益人数量及学校供膳计划2012、2013和2014年的相关开支。

表 1

细目/年份	2014 年	2013 年	2012 年
受益人数量（百万）	18.20	19.80	24.70
支出（百万美元）	335.06	400.96	396.59

资料来源：2014 年年度绩效报告（附件 I）和粮食署提供的年度支出数据

13. 我们发现，与表1所示的2013年水平相比，2014年学校供膳支出明显下降。我们还从2014年年度绩效报告中发现，17个项目的47项学校供膳干预措施中的配给量出现偏差，在关于受益人、援助天数、提供的配给量和千卡路热的参数方面，与计划相比完成率从62%至85%不等。对于这些情况，所归结的限制因素为资金以专项形式划拨至其他活动（占17%）、供资存在缺口（占23%）以及实施滞后（23%）。
14. 粮食署指出，资源限制影响到粮食署的交付产出，这体现为在成果一级绩效水平不均衡。
15. 为了分析学校供膳的预算和支出，我们了解了总体预算和实际数额以及各项项目的明细情况，例如食物采购成本、运输、贮藏、分发等。粮食署指出，其无法生成显示学校供膳总体情况或各项活动预算和实际数额的财务报表。粮食署还指出，目前的组织财务跟踪系统尚且无法完全显示学校供膳的具体

预算或支出，当学校供膳被纳入同一个预算结构下有多项活动的范围更广的项目时尤其如此。粮食署进一步指出，正在重新考虑其预计将于2016年11月提交执行局的财务框架。

16. 粮食署的计划/项目完全由自愿捐款驱动，因而依赖由可靠、透明的资金核算维持和激发捐助方的兴趣，可在此背景下看待相关回复意见。这可使捐助方确信其资金能够惠及最终受益人。即使对于就学校供膳干预措施与东道国政府有效沟通而言，预算分析也必不可少。由于学校供膳等计划涉及食物采购、运输、贮藏和分发等多项成本，需从整体和分项层面加以统计。相关回复强调粮食署有必要建立一个关于学校供膳的财务报告机制，以确保更好地规划和监测相关资金的需求和使用。
17. 我们还分析了卓越中心的预算机制。卓越中心的活动完全由预算外来源供资。信托基金也通过国际发展部代表联合王国与粮食署签订的一项协议供资。我们发现，2013年至2015年（截至6月）相比收到来自国际发展部的555,475美元供资，卓越中心的实际支出为697,652美元。关于所收到资金和实际支出之间的差额，卓越中心指出信托资金不与财务年度挂钩，因此某年收到的资源可在之后几年内（在批准的有效期内）使用。卓越中心指出，将继续全力通过预算控制和最佳可得做法，最高效地利用划拨的资源。
18. 至于粮食署总部的情况，为了进一步分析卓越中心与预算拨款相比较的各项活动支出，我们要求提供按活动分列的各国开展的学习活动相关财务数据。卓越中心指出，按各项活动分列的财务数据很难提供，因为直到2014年5月仍未完全实施粮食署信息网和全球系统。卓越中心保证将与总部协商，试图找到一项共同工具解决方案，解决这一问题。

### **新学校供膳项目的成本报告**

19. 经修订的政策要求驻国家办事处报告所有具备学校供膳组成部分的新项目的学校供膳计划绝对成本（每个儿童/每年）。这一信息随后将与总部一级可接受、较高、或非常高的成本的设定阈值进行对比。要求成本非常高的驻国家办事处提供一份理由说明，并/或制定成本控制策略。这一要求还有助于帮助粮食署发现成本较高的项目，并考虑可进行哪些计划变革，以便提高效率。
20. 2014年和2015年共批准了28份新的现行项目文件，其中包含学校供膳方面的内容。我们发现为统计成本而开发的工具在公式方面存在错误，并且总部由于缺乏技术人力无法对其作出改善，也无法向驻国家办事处提供必要的指导。因此，总部并未系统执行该政策中汇报学校供膳成本的基本要求，驻国家办事处也未在所有新的项目文件中遵照此要求。

21. 粮食署赞同必须保持并更新成本效率和成本效益方面的严格标准。粮食署还同意，需向驻国家办事处提供成本计算、成本报告、成本分析和基准管理方面的强化指导，其中应优先就成本分析和报告提供指导。

**建议1(a):** 粮食署可继续接洽捐助方和私营部门，以弥合学校供膳计划的供资缺口；还可优先根据全组织风险登记册开展减缓行动，以便通过寻求多边供资应对颇具挑战的供资环境。

**建议1(b):** 可统计按各项活动分列的学校供膳预算和实际金额，以便对粮食署总部、卓越中心和区域局/驻国家办事处的预算流程实施更多的监测和控制。

**建议1(c):** 粮食署总部可完善组织报告工具，并向驻国家办事处提供每个儿童每年的学校供膳费用报告方面的组织层面指导。

### 审查员额配备

22. 2015年2月之前，粮食署有整个小组专门负责学校供膳。重组后员额配备呈现下降趋势，因为新的安全网和社会保护组拥有三个分组/工作流程，其中一个负责学校供膳。对于安全网和社会保护组员额配备趋势的分析表明，从2013年至2015年（截至6月）各员工类别人数都出现了持续下降，如表2所示。

表 2

年份	实际员额	在编职工	顾问	顾问占全部员额配备的比例
2013年	22	15	7	32
2014年	19	8	11	58
2015年	12	5	7	58

23. 如表2所示，实际员额配备已从2013年的22下降至2015年的12，导致在此期间对顾问的依赖程度上升。
24. 粮食署指出员工异地调动是按照管理计划（2013—2015年）中所概述的“符合要求”战略进行的。它进一步指出每年都编写管理计划。各部门通过司长和部门负责人向组织预算处提交其员工配备需求。由于预算外资源无法预测，惯例是利用预算外资源招聘的大部分员工签署的是顾问合同。粮食署还指出，由于缺乏资金，2015年期间正式员工和顾问员额配备均进一步降低。
25. 尽管我们承认粮食署由于预算有限而在其员工安排方面面临限制，但我们认为人力资源缺口对其学校供膳活动造成了不利影响，例如，在经修订的政策所设想的发布有关“转型研究”的出版物和验证统计学校供膳项目成本的工具方面造成了影响。

**建议2：**粮食署可审查总部学校供膳组的现有员额配备，并在财务/预算和职能参数方面与其工作需求保持一致。

### 学校供膳计划作为安全网

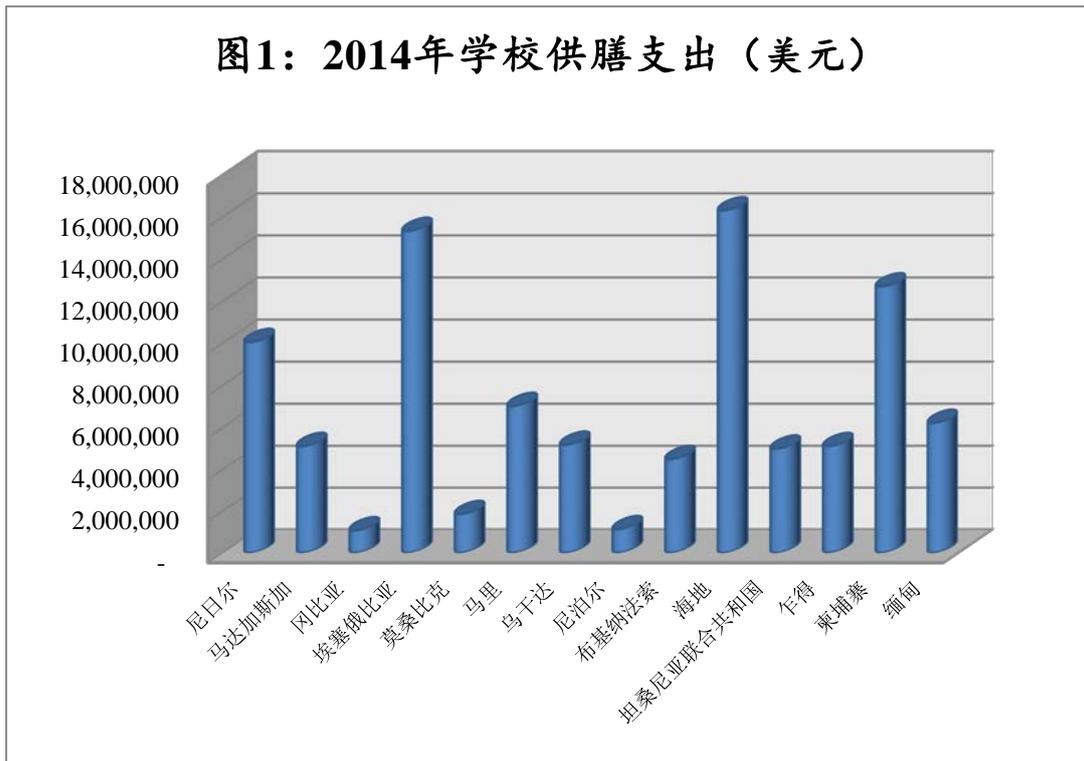
26. 粮食署在支持国家安全网方面发挥着若干核心作用。这些作用包括收集、分析和传播有关风险、脆弱性、粮食安全和营养的数据；设计提供粮食援助以保证粮食和营养安全的安全网并解决贫困问题；运作并实施安全网以及评价并收集关于安全网的实证。
27. 根据经修订的政策，一项主要目标是通过收入补助向粮食不安全家庭提供安全网。随着进入新战略规划周期，粮食署调整了其结果框架—战略结果框架和管理结果框架以促进实施战略规划（2014—2017年）。对粮食署战略结果框架（2014—2017年）的一项分析表明，粮食署并未制定衡量干预安全网成果的指标，因此无法使成果和产出与其战略目标保持一致。在缺乏成果指标的情况下，无法在科学基础上评价并收集关于安全网扩大的实证。粮食署指出，经修订的政策和战略结果框架在同一时期得到批准，因此无法将战略结果框架与政策目标保持一致。粮食署同意将努力与评估安全网相关活动的公认国际标准保持一致并适应这些标准。
28. 我们进一步发现根据战略结果框架，除其他用途外，食物消费评分和应对策略指数的指标可用于衡量学校供膳计划的成果。一项对于通过标准项目报告获知的驻国家办事处回应的分析表明，根据食物消费评分和应对策略指数，分别有22项和8项案例<sup>2</sup>中的家庭表现不佳。
29. 我们要求说明在学校供膳方面是否对这两个参数的结果进行了衡量和报告。粮食署指出食物消费评分和应对策略指数并非专门用于衡量学校供膳，而是用于衡量粮食安全，且当衡量食品外带回家影响时将更有价值。因此，它们是粮食署在某一特定国家更广泛的干预措施的一部分。粮食署补充道，它可以成为就安全网制定指标活动的一部分，以在学校供膳计划中实现社会保护目标。

**建议3(a)：**粮食署可在时限内开展一项确定学校供膳作为安全网的成果和产出指标的的活动，以增强其向所有利益相关者宣传政策实施的作用。

**建议3(b)：**可在被报告为贫困的国家通过学校供膳干预措施（在家庭层面实施食品外带回家）开展工作，以提高食物消费评分和应对策略指数的指标绩效，从而增强其对于改善食品安全和缩小贫困差距的贡献。

<sup>2</sup> 从粮食署提供的产出和成果指标中计算得出。

30. 根据2013年《全世界学校供膳状况》，学校供膳计划在最贫困和粮食最不安全国家覆盖率最低，而这些国家需求最大。我们发现学校供膳计划在贫困国家的覆盖率为18%，相比之下，在中低收入国家的覆盖率为49%。我们进一步分析粮食署2014年在一些低收入国家的学校供膳支出，发现支出并没有明确模式，如图1所示。图1中的国家按照收入水平升序排列，收入水平是基于世界银行2013年数据中汇编的人均国内生产总值。



31. 可以看出，学校供膳部分的支出与该国内收入水平没有联系。因此，我们无法根据开展的数量有限的活动找到任何实证表明粮食署在政府制定本国计划方面最薄弱的国家干预程度更高。
32. 粮食署指出国家收入水平和粮食署的学校供膳支出之间不一定有直接联系，因为学校供膳政策不需要或建议粮食署每项业务均包括学校供膳活动。粮食署进一步指出捐助方提供资金时并不仅仅基于国家收入水平，还基于国家总体活动的性质。粮食署还指出在许多国家，社会部门/服务的公共/政府支出并没有最优化，因为可能没有相关政策迫使政府花费预算。然而，粮食署同意进一步数据分析可以为计划设计和政策宣传提供信息。

**建议4：可进行额外的数据收集和分析，以更全面地阐明粮食署学校供膳支出与政府学校供膳支出、国家收入水平和国家预算政策及优先重点相关的模式。**

33. 根据《计划指导手册》，紧急学校供膳意味着在被归为人道主义危机的情况下向学童提供膳食。粮食署提供紧急学校供膳以在相关情况下应对人道

主义危机。《紧急情况下学校供膳专题评价报告摘要（2007年）》强调需要粮食署向计划提供综合指导和支持以支持紧急学校供膳。

34. 《计划指导手册》在2011—2012年进行更新，提供学校供膳的总体在线指南。然而，我们发现粮食署早在2004年就发布了紧急情况下的学校供膳指南，并于2007年对此进行了评价。鉴于粮食署在2014年年度绩效报告中承认的最近发生的多重紧急情况，以及粮食署需根据危机情形采取学校供膳干预措施，粮食署指出其已确保获得用于此目的的资金，且修订后的战略文件与紧急情况下的学校供膳密切相关，有望于2016—2017年发布。

**建议5：粮食署总部可将制定紧急情况下学校供膳的战略文件更新版作为重点。**

### 进入教育系统和获得营养的机会

35. 根据经修订的政策，学校供膳可激励入学，减少失学。粮食署的《重新思考学校供膳》和《全世界学校供膳状况》等文献的确强调了学校供膳和获得教育机会之间存在正相关性。为了评估这一目标实现的程度，我们于2013年和2014年在各驻国家办事处呼吁收集学童入学率、出勤率和在学率指标数据。粮食署根据驻国家办事处的回应汇总，提供了一项对入学率、出勤率和在学率（2014年最近一次跟进的数值与2013年相比）成果指标结果<sup>3</sup>的分析，显示如下情况（表3）。

表 3

指标	2013年和2014年 包含共同成果指标 结果的项目总数量	成果指标 结果的数量	绩效增长的 成果指标 结果的数量	绩效降低的 成果指标 结果的数量
入学率	34	59	43	16
出勤率	36	55	29	26
在学率	13	23	17	6

36. 我们对现有数据的分析也表明，如上所示三个指标全部呈现上升趋势，然而与前一年相比，2014年一些案例也出现了下降。
37. 粮食署指出出勤率不是一项全组织指标，因此驻国家办事处应当自行报告出勤率。此外，驻国家办事处可以选择至少一项有关学校供膳的全组织指标，即在学率或入学率。然而，粮食署同意审查应定期收集的数据的性质和周期，以评估具体情况下学校供膳计划对获得教育机会的贡献。

<sup>3</sup> 入学率、出勤率和在学率指标的绩效由粮食署根据各种标准衡量，即小学男童数量年均变化率、小学女童数量年均变化率、粮食署援助小学的男童出勤率/在学率和粮食署援助小学的女童出勤率/在学率。

38. 根据经修订的政策，粮食署应当通过增强学习能力和进入教育系统的机会支持儿童教育。对2013年和2014年期间标准项目报告的抽查发现，这些没有衡量和报告学校供膳计划下的儿童学习水平。粮食署指出鼓励驻国家办事处寻求伙伴关系的政策将为学校供膳活动提供补充，以保证儿童在学校学习并获得知识，但该政策并没有扫盲目标。因此，这既不是标准项目报告中衡量的部分，也未在战略结果框架中出现。该回复和政策目标不相符，因为计划目标不得不明确其对儿童学习水平的益处，这一益处可以与伙伴合作进行跟踪和评价。
39. 粮食署在总结会议中进一步指出学习水平本身取决于很多因素，是政府的首要责任，粮食署主要支持在学校供膳计划下获得教育机会。然而，管理层同意与伙伴合作引入定期衡量学习水平的系统的审计建议。
40. 粮食署的重点行动包括通过一项“滋养身体，滋养心智”倡议，重建与教育部门两大领导机构，即联合国儿童基金会（儿基会）和联合国教科文组织（教科文组织）的伙伴关系，以支持教育质量，这个为期三年的倡议于2013年1月启动，由驻国家办事处管理。“滋养身体，滋养心智”倡议旨在通过全球和国家宣传在国家一级重振和建设伙伴关系，以支持国家工作队，并加强机构间协同增效及其与政府的合作，从而缩小基础教育供求间的关键差距。除了增强现有的合作，包括与政府的合作，该为期三年的倡议还寻求私营部门伙伴的支持。我们发现在审计期间，资金限制影响了这一机构间倡议在海地和莫桑比克等试点实施国家取得成果。粮食署指出除了缺乏资源，这一倡议也由于不被实地及更低层级接受而受到影响，粮食署开始实施最近批准的全组织伙伴关系战略，并将在这方面继续把增强伙伴关系作为重点。

**建议6(a)：**粮食署可考虑与伙伴配合，定期收集入学率、出勤率和在学率的补充指标信息，以提供学校供膳对获得教育机会的一项指示性影响。定期收集并对比粮食署援助学校和非粮食署援助学校的数据也有助于评估成果。

**建议6(b)：**粮食署可能将增强与其他联合国能机构和伙伴的协同增效作为重点，以实现为学校供膳建立协调机制和改善教育质量的预期目标。

#### 在学校供膳中强调性别平等

41. 根据2009年《粮食署性别政策》，粮食署将与伙伴合作，进一步将学校供膳作为在儿童成长阶段提升性别平等的切入点。2014年对2009年《粮食署性别政策》的评价报告建议，除其他事项外，可在组织层面持续跟踪并报告性别问题。它也强调需要重新审议包括标准项目报告在内的全组织报告工具，以反映更合适的性别结果指标。

42. 我们发现性别平等的结果没有在全组织一级得到持续的追踪和分析。我们进一步从驻国家办事处的回应中发现标准项目报告没有定期、系统地抓取性别平等数据。针对驻国家办事处就2014年相对2013年各种项目中性别结果作出的回应进行了一项分析，分析结果如下（表4）。

表 4

细目	下降	增长	无变化	不完整数据 <sup>4</sup>	总计
粮食署援助学前班的女童和男童入学比例	1	-	-	7	8
粮食署援助小学的女童和男童入学比例	9	8	1	32	50
粮食署援助中学的女童和男童入学比例	2	-	-	3	5
总计	12	8	1	42	63

43. 鉴于可得的数据有限，无法判断出性别平等的趋势。我们还注意到需要制定适当的指标来衡量性别平等目标。
44. 粮食署认识到，在持续影响力方面存在长期缺口，导致难以衡量性别平等目标。粮食署还表示，新的性别政策（2015—2020年）问责框架旨在纠正这一问题，相关的指标也正在制定中以衡量和追踪性别政策的实施情况。粮食署进一步强调正在制定区域性别战略，预计将于2016年6月提交至执行局。

**建议7：可制定适当的指标并持续追踪和分析结果以评估学校供膳对性别平等的持续影响。**

### 解决营养问题

45. 粮食署的学校供膳计划的主要目标之一是通过减少微量营养素的缺乏来加强儿童营养。为了评估这项重要干预的衡量和报告系统，我们分析了不同驻国家办事处将微量营养素分配给儿童的相关数据，发现对这一参数的干预不够充分，如表5所示。

表 5

微量营养素的分配	项目数量	
	2013年	2014年
已分配	58	10
未分配	34	48
无回应	13	47

<sup>4</sup> 驻国家办事处未提供信息（如2013年和2014年两年的后续数据）

46. 粮食署承认其没有系统地收集关于学龄儿童微量营养素缺乏的数据，但采用了世界卫生组织（世卫组织）、儿基会或某国家卫生部的信息/报告，并与合作伙伴协作就最佳方法作出决定。粮食署进一步赞同微量营养素的行政管理细节可以以更系统的方式获取。
47. 粮食署补充称，为了将营养问题纳入考虑范围，其还制定了计划，支持政府推广加强学校饮食的膳食多样化，并改善受益人的饮食习惯。粮食署对当地食物学校供膳计划的投资依据价值链和生命周期方法，以建立起营养敏感型粮食系统并提议多样化学校供膳。这都将有助于提升粮食署和国家计划从儿童幼年（出生头1 000天）开始对营养的影响。根据国际粮食政策研究所提出的建议，粮食署还寻求通过将更多学校作为针对学生及其家人的营养敏感型活动的平台，改善其当前的实施方法，从而给营养问题，包括肥胖症和超重问题，带来更好更可持续的影响。

#### 项目实施事宜

48. 我们对实地一级的项目实施情况的检查发现了以下差距。我们发现粮食署的学校供膳干预在2014年以现金和代金券的方式在19个国家/28个项目中援助了192.5507万受益人。2014年的数据分析揭示了计划活动和实际活动之间的差距，具体情况如表6所示。

表 6

差额百分比	净受益人 (项目)	供餐日 (项目)
无差额	14	12
1—10%	2	1
11—30%	-	3
31—50%	8	-
51—100%	4	12

49. 粮食署表示，关于受益人和差额的数据系从整体学校供膳计划下获取，与学校供膳计划中使用的补助方式无关。粮食署还表示，持续用计划导向方法而不是具体补助方式的方法追踪计划数字与实际数字之间的差额至关重要，因为越来越多的学校将采取混合补助方式，即有些商品为实物捐助，有些则以现金在当地购买。实际上，由于供资短缺，很多项目仍然受到了影响。
50. 在驻乍得办事处第200288号发展项目下，我们发现受益人（不包括食品外带回家的受益人）在2013年、2014年和2015年的谷物粮食需求总量分别是4 036.6公吨、4 501.56公吨和4 913.28公吨，分别考虑了受益人据称在学校

的105天里每天会分配到200克的谷物粮食。然而，在这三年里学校供膳分别发放了3 447公吨、6 535公吨和1 178公吨谷物粮食（截至2015年6月）。因此，2013年的供应量低于需求量。驻乍得办事处回应表示差额主要缘于供资限制。

51. 在驻尼日尔办事处，2013年、2014年和2015年计划的受益人总数分别是17.4万人、62.555万人和65.6827万人，而实际覆盖的受益人分别仅有26.9734万人、19.7847万人和20.1711万人（截至2015年6月）。驻尼日尔办事处表示在可用资源有限的情况下，由于各种原因，如供应线中断或是缺少资源以及教师罢工影响了学校的日历年工作，该办事处无法每个月向所有儿童提供完全的配给量。
52. 我们通过2013—2015年期间的两项长期救济与恢复行动和三次紧急行动审查了驻刚果民主共和国办事处的学校供膳计划的实施情况。我们注意到，在三个项目（长期救济与恢复行动200540和200167以及紧急行动200799）中计划的6 979所学校中，只能覆盖6 477所学校。此外，刚果民主共和国的男性和女性受益人的覆盖范围体现出未实现24%至50%的计划目标。
53. 在驻肯尼亚办事处，我们注意到在2015年5月至2015年8月（第二学期）期间，给学生提供的餐食曾发生供应线中断。驻肯尼亚办事处表示，由于资源不足，供餐日减少，第二学期（2015年5月—8月）的学校供膳短缺了43%。但是，加拿大和澳大利亚确认的捐款额帮助粮食署部分渡过了供应线中断，使得学校在第二学期的70个到校日中至少可以供餐45天—50天。驻肯尼亚办事处表示，其一直通过双边会议、季度捐助方会议、组织捐助方参观学校供膳区域等努力提醒捐助方注意学校供膳计划供资情况，该办事处还和总部保持联系以通告情况。
54. 驻索马里办事处的长期救济与恢复行动200443在2013—2015年（2015年6月）的具体覆盖范围情况如表7所示。

表 7

年	计划接受 援助儿童数量		补助额 (计划) (单位: 美元)	实际接受 援助儿童数量		补助额 (实际) (单位: 美元)
	烹制 食物	外带回家 食品和零食		烹制 食物	外带回家 食品和零食	
2013年	100 000	45 000	14 394 152	117 056	45 821	7 557 398
2014年	120 000	54 000	27 802 208	94 608	58 245	8 313 467
2015年 (截至6月)	150 000	67 500	12 989 554	108 118	53 287	4 351 725

55. 我们注意到2013年的覆盖范围超出了预设目标，尽管在实际补助额方面对儿童的覆盖范围更高，提供粮食和外带回家食品所产生的成本变少，只达到53%。这表明要么是配给量减少了，要么是相对225个到校日，供餐日减少了。2014年，向学生提供烹制食物的覆盖范围为79%，但向儿童提供外带回家食品和零食的覆盖范围则为108%。2015年计划补助额为1 299万美元，但截至2015年6月，提供学校餐食和外带回家食品所产生的成本为435万美元（33%）。驻索马里办事处将未实现目标主要归因于财政限制。
56. 2014年期间，在驻刚果、尼日尔和苏丹这三国的国家办事处的实际受援助的受益人数目分别仅为计划的71%、32%和83%。与此类似，2013年和2014年期间，在驻哥伦比亚办事处计划获得烹制食物的儿童人数为32 000，而实际分别为69 100和57 695（分别为计划人数的215%和180%），实际用量未能与儿童人数增加相匹配。这一点在以下事实中显而易见：计划为32 000位儿童提供710公吨谷物粮食，但实际用量则分别为859公吨和994公吨。尼日尔的情况也相似，在2014年，尼日尔实际接收烹制食物的儿童人数较计划人数少了49%，补助额则少了70%。粮食署将儿童人数与粮食公吨数不吻合的缺口情况归结于国内流离失所儿童，根据他们流离失所后的到达时间，开始在一年中不同时段以及不同援助期限内接受援助，因此他们中很多人在相对较短的期限内受到了援助。
57. 2013年间，驻肯尼亚办事处在应受到现金或代金券资助的儿童人数上有26%的缺口。
58. 在巴拿马区域局发展计划200141—拉丁美洲和加勒比区域的学校供膳能力发展项目下，我们发现该项目核准预算为393万美元，而根据2014年标准项目报告确认捐款总额仅为119万美元，且截至项目结束日期的总支出仅为115万美元。该区域局表示能力发展项目遭受着资金短缺的挑战。
59. 与此类似，在内罗毕区域局，由驻埃塞俄比亚办事处实施的国家计划200253仅达到了计划目标的34%（资金资源）和22%（粮食需求）。区域局表示为了应对供资限制，削减了供餐日的数量，混合食品的配给量也从每个儿童每天150克下降至120克。此外，女童外带回家食用油配给量也从每学期每个女童8升下降至4升。同时，受益人获得的代金券补助额也有所下降。
60. 在驻乌干达办事处，截至2015年10月，国家计划108070达到了计划目标的54%（资金资源）和55%（食物需求），尽管该计划从2009年11月开始，在2015年12月几近结束。区域局表示，由于供资限制，驻乌干达办事处自2014年2月起在学校供膳计划下已经能够向学生每天提供一顿餐食。

61. 2015年期间（截至6月），驻洪都拉斯办事处从东道国仅收到了承诺供资的25%。该办事处保证将继续努力确保政府履行商定的承诺。
62. 在驻哥伦比亚办事处，我们注意到，就长期救济与恢复行动200148而言，粮食署与一捐助方就向学校的供餐计划提供实物捐助达成了协议。商品将由捐助方直接交接给最终的收取点。我们从2014年的财务标准项目报告观察到，捐助方已经确认在2012年到2014年期间共捐助313.1289万美元。项目于2015年4月终止，由于产品未使用，最后未清结余75.2176万美元未支出。驻哥伦比亚办事处告知我们，由于产品尚未以实物方式从捐助方处获得，因此总部的财务减记了账面价值以恰当反映实际收到的数额。我们发现粮食署制定的标准项目报告显示2012年和2013年没有到达和分发产品，仅在2014年到达了商品（2069公吨）并在2014年全部分发完毕。
63. 驻哥伦比亚办事处表示，其在2014年开始在商品流动处理与分析系统（COMPAS系统）中回录商品，因此看起来像是所有的商品都是在2014年收到的。它还表示所有的商品是在全部三年里—2012、2013和2014年里分发给所有受益人的。粮食署还表示标准项目报告自动从商品流动处理与分析系统中获取数据。与粮食署仓库收到以及登记在商品流动处理与分析系统中的寻常实物捐助不同，该产品直接由捐助方运送至学校分发给受益人。由于缺少明确的准则来管理这种例外情况，该产品在2012年和2013年未登记到商品流动处理与分析系统，而是直接登记到粮食署信息网和全球系统（WINGS系统）。
64. 我们认为由于所有计划的受益人在计划干预的全部三年中都已覆盖到，没有理由减记未支出结余75.2176万美元的账面价值。此外，长期救济与恢复行动200148的标准项目报告未能报告在最终分发点直接从捐助方处收到的实物捐助的实际到达地点和分发情况，尽管在此方面有相关规定。
65. 该办事处同意应加强例外情况下（如捐助方直接将商品运送给受益人）的商品登记，并制定明确的准则以恰当反映实际情况。

**建议8(a)：**可通过持续跟进所有利益相关者来加强项目实施，包括解决供应线/资金问题，以便在不同驻国家办事处实现学校供膳干预计划。

**建议8(b)：**粮食署驻国家办事处和捐助方之间可就账目不一致的75.2176万美元结余核对账目，可强化驻国家办事处的支出认列流程，以准确反映在分发点直接收到的实物捐助。

### 将学校供膳与当地的农业生产及其向国家计划的转型联系起来

66. 经修订的政策强调了在可行和可能的情况下，在学校供膳和当地农业生产之间建立联系。按照政策，粮食署可以根据国家和政策环境，调整其学校供膳计划，使其纳入当地采购，特别是要让小农（尤其是女性小农）受益。同时/或者就将国家的政府供餐计划与当地的农业生产联系起来的战略提供建议。我们还研究了粮食署的采购促发展（P4P）举措，该举措旨在帮助贫困农户获得可靠的市场渠道，以有竞争力的价格售卖其作物。我们注意到粮食署已经开展了一个囊括三个驻国家办事处（马拉维，利比里亚和洪都拉斯）的研究，以探索学校供膳和采购促发展间的联系。结论（2014年3月）认为学校供膳和采购促发展间的联系有多重直接益处，包括提供的餐食是当地所能接受的口味，促进了社区发挥作用，加强了政府依靠当地生产实现可持续学校供膳计划的能力。
67. 如表8所示，粮食署2013—2014年的粮食采购统计记录了2013—2014年国际、地方以及区域的粮食采购情况。

表 8

年份	采购类别	数量 (公吨)	价值 (单位: 美元)	地方采购占 总采购量的百分比
2013 年	国际采购	1 096 436	647 537 853	51.85
	地方采购	550 352	274 914 974	26.02
	区域采购	468 051	238 316 230	22.13
	<b>总计</b>	<b>2 114 839</b>	<b>1 160 769 057</b>	
2014 年	国际采购	1 321 023	803 550 951	60.43
	地方采购	486 569	252 450 411	22.26
	区域采购	378 312	195 846 526	17.30
	<b>总计</b>	<b>2 185 904</b>	<b>1 251 847 889</b>	

68. 从表8可以看出，地方采购占总采购的百分比从2013年的26.02%降至2014年的22.26%，表明粮食采购以区域采购或国际采购为主。因此，这方面似乎存在加速发展空间。
69. 检查各驻国家办事处2013年和2014年的数据发现，在驻肯尼亚和洪都拉斯驻办事处，当地供应商的粮食采购缺口为24%至80%不等。在驻洪都拉斯办事处，计划采购量为25 720万吨，相比之下，2013年和2014年期间分别只采购了19 421万吨和17 198万吨。此外，在驻肯尼亚办事处，2013年和2014年期间仅有1 826名农民获得了当地采购的支持，相比之下计划数额为5 000名。
70. 尽管质疑总采购数据是否足够得出结论，粮食署仍然承认当地产食物学校供膳计划尚处于初级阶段，存在可加速发展的空间。粮食署进一步指出，总采购量

主要随应急响应以及紧急情况中粮食补助与现金补助的比例变化而上涨或下跌。粮食署还表示有许多因素会导致在当地采购粮食。另外，为应急响应购买粮食时，粮食署负责优化利用捐助方向受益人自愿捐助的资源。粮食安全紧急情况通常与当地粮食供给中断相关，相应会导致当地价格上涨。

71. 我们还注意到尚未建立标准以衡量当地产食物学校供膳计划/当地生产对农民社区的影响。这一点尤其重要，因为将学校供膳与当地农民联系起来有助于将这项计划的惠益扩展至整个社区，并提高可持续性，这也是学校供膳计划向国家政府转型的重要一步。粮食署同意可制定更加全面的标准或措施，以评估当地产食物学校供膳计划的结果。

### 卓越中心关于当地产食物学校供膳计划的倡议

72. 根据卓越中心2014年年度报告，中心的一项重点工作就是主要通过当地产食物学校供膳计划，传播各国政府对将粮食及营养安全与社会保护相结合的各项倡议的承诺与投资产生的多重益处。
73. 根据卓越中心提供的统计信息（2011—2015年），所起草的26份行动计划中，有22个国家计划采用当地产食物学校供膳计划。我们发现在贝宁、布隆迪、喀麦隆、几内亚、海地、塞内加尔、多哥和津巴布韦等国家，当地产食物学校供膳计划仍处于初级阶段，需要进一步加速发展。
74. 粮食署表示如果从本地小农处采购是相关国家政府的工作重点，那么该项采购所占的百分比可以作为国家行动计划/指导原则/政策（以及理想情况下的国家立法）的一项标准要素。卓越中心虽然接受该审计意见，但表示中心一直在致力于一个也在探讨这一问题的研究议程。

**建议9(a)：**粮食署/卓越中心可以根据与国家政府的持续对话，针对各国制定可行计划，以确定并提高学校供膳计划中从当地小农（尤其是女性小农）处采购的比例。

**建议9(b)：**可以制定指标，并将其纳入战略结果框架，以衡量当地生产/当地产食物学校供膳计划对实现计划目标产生的影响。

### 中心建立的伙伴关系

75. 2014年2月，卓越中心与一家研究机构签订了一项伙伴关系协议，旨在开展五项研究，包括对机构从小农处进行的采购情况的分析，对机构粮食采购的历史分析以及对当地产食物学校供膳计划的成本与投资分析等。研究结果计划于2015年发布。
76. 我们发现该项目被划分为多个里程碑阶段，各阶段均设有预计完成日期。虽然通过卓越中心提供的经修订里程碑文件发现，其中三项研究在拖延六

一个多月后已经完成，但原定于2015年7月完成的巴西当地食物学校供膳计划的成本与投资分析预计于2015年9月完成。

77. 我们进一步发现，拖延的原因包括指导委员会对初级结论的审查过程、将研究成果（方法和初步结论）发送给指导委员会各成员前，使其达到期望的质量与格式时遇到的困难以及研究小组的变更等。
78. 卓越中心表示尚未完成的研究预计于2016年3月完成。卓越中心同意在项目计划阶段，选择更实际的里程碑以及采取减缓行动方面仍有很大的可改善空间。

#### 为向国家自主制定计划转型提供的技术援助

79. 根据经修订的政策，粮食署将更加重视帮助各国制定并实施本国的与当地农业生产相联系的计划。政策还进一步规定中低收入国家状况的改变是乐意资助学校供膳方案的最强有力的标志。表9统计了粮食署在60个国家的转型阶段以及转型战略的实施状况。

表 9

	阶段 1— 酝酿	阶段 2— 新出现	阶段 3— 确立	阶段 4— 发展
实行学校供膳计划的 驻国家办事处的 各阶段数量	23	25	10	2
百分比	38%	42%	17%	3%

资料来源：经修订的政策中纳入的 2012 年全球学校供膳调查以及粮食署提供的各国转型情况细节。

80. 表10进一步展示了60个国家的移交状况。

表 10

移交状况	国家数量
关于移交事宜的讨论正在进行中	29
尚未与粮食署达成移交战略	14
正式的移交战略	8
非正式的移交战略	9

81. 从上述表格中可以看出，60个国家中有48个国家（80%）仍处于酝酿或新出现阶段，有43个国家尚未敲定有关移交事宜的讨论，这表明需要制定一个清晰的成文战略，以加快移交进程。

82. 经修订的政策也致力于利用世界银行和儿童发展伙伴方案合作开展的“实施学校供膳系统办法，实现优质教育成果”计划，系统性地评估将所有学校供膳计划转型为由国家制定的进程。将借助调查问卷和行动计划等形式，根据“实施学校供膳系统办法，实现优质教育成果”计划的五项政策目标评估该国的转型阶段，这五项目标为：政策框架、财政能力、体制能力、设计与实施和社会责任。国家能力指数（学校供膳战略结果框架的指标）的基础将是“实施学校供膳系统办法，实现优质教育成果”计划框架。此外，“实施学校供膳系统办法，实现优质教育成果”计划将纳入拟定于2015年启动的所有学校供膳项目的主流准备工作中，系统性地规划向国家制定的转型或评估转型状态。该政策规定所有项目“实施学校供膳系统办法，实现优质教育成果”计划的结果将由总部汇编，以便总体分析学校供膳的趋势和合规性。我们发现这项政策要求未得到遵守。
83. 粮食署指出“实施学校供膳系统办法，实现优质教育成果”计划文件本身不在总部进行分析。一旦实现优质教育成果系统办法研讨会在驻国家办事处一级召开，报告即由驻国家办事处和政府起草，经政府和粮食署总部、儿童发展伙伴方案以及世界银行审批后，在世界银行网站上发布。回复不符合政策准则。
84. 粮食署进一步指出各国的转型细节不应理解为固定的基准；而是基于收入水平、政策框架和政府计划所预估的情况。预估时并未遵循五项政策目标，因为准备预估时尚无法获得这一信息。粮食署开始实施“实施学校供膳系统办法，实现优质教育成果”计划前，预估也已准备充分。“实施学校供膳系统办法，实现优质教育成果”计划在评估国家所处阶段时，见解更深入，所得结论能得到政府批准。评估转型阶段时，即使是实现优质教育成果系统办法，仍允许有些灵活的结果范围。但是，粮食署在总结会议期间同意，实现优质教育成果系统办法是衡量转型战略的良好工具，这种工具更可能在不远的将来出现。
85. 经修订的政策旨在通过政策支持和技术援助加强各国学校供膳的能力。粮食署也通过在测试不同类型的模型和模式时提供技术援助来提供支持，如现金补助权利下放。就此而言，我们要求提供粮食署在2013—2015年提供技术援助的国家列表。
86. 我们审查了2013年和2014年驻摩洛哥和莱索托驻办事处的标准项目报告/项目文件，结果如下：
- **驻摩洛哥办事处**—2013年7月启动的学校供膳能力建设项目通过审查国家学校供膳计划和支持教育部持续开展的工作，确定能力差距、优势和

机遇，同时就最佳做法和改进办法提出建议，以支持学校供膳计划的高质量、可持续发展，从而加强国家能力。我们注意到尽管该项目在 2013 年已获得全部资金，但是收到资金太迟，延迟了项目的实施，推迟了一些活动，如收集至 2014 年的更多量化产出和成果数据。我们还注意到即使在项目启动 18 个月后，项目的主要活动仍没有完成。原计划 2014 年结束的项目，延期一年至 2015 年。在 2015 年 9 月的回复中，驻国家办事处指出，遵照政府要求和时限，最终完成粮食署和摩洛哥王国之间的谅解备忘录中所规定的所有项目活动需延期一年。在程序上，也会产生延迟。然而，项目活动的所有组成部分都正在顺利进行，预期于 2015 年底完成。

- **驻莱索托办事处**—粮食署在莱索托开展的学校供膳计划移交流程始于 1990 年代。国家政府要求粮食署在 2010 年 12 月 31 日截止日期之后继续向学校提供为期两年的援助，即提供至 2012 年 12 月 31 日。2012 年 10 月，莱索托教育和培训部要求粮食署在偿还全部成本的基础上，为其国家主要学校供膳计划提供为期三年（从 2015 年至 2017 年）的服务，以便争取时间发展本国国家能力以实施计划。我们注意到由于项目延期所带来的后果，粮食署正与国家政府携手合作，致力于能力建设和有时限的移交计划，预计将于 2018 年全部完成。

87. 在两份研究中，我们均注意到，项目技术援助和能力建设目标所取得的成就，在很大程度上受到政府向本国制定国家计划转型的能力的影响。

**建议10：粮食署可在与各国家政府磋商后，为各驻国家办事处顺利转型至本国制定学校供膳计划编制一份成文的清晰移交战略。**

**“实施学校供膳系统办法，实现优质教育成果”计划由各驻国家办事处根据国情尽可能实施，也需列为优先重点。**

### 在卓越中心学习访问

88. 卓越中心已为来自多个国家的代表组织了学习访问。学习访问是中心与各国开展合作关系的开端，需要其支持制定和实施克服饥饿和贫困的计划和政策。
89. 对卓越中心所提供数据的审查表明，在朝鲜民主主义人民共和国（朝鲜）和萨尔瓦多等开展学习活动的国家，对行动计划的核查和能力建设方面的进展并不显著。卓越中心表示，中心已制定了一系列工具，以监测各国的进展，各国的后续程序情况各不相同。而且，各国的优先级别和自负费用情况也会影响中心对其的支持、未来的措施以及后续程序。中心还表示，朝鲜和萨尔瓦多都是费用自负的国家，其工作重点在于巴西的粮食和营养安全政策。

90. 我们分析了各国学习访问与相关国家标准项目报告成果之间存在的联系（如有）。我们抽查了埃塞俄比亚和赞比亚前往卓越中心学习访问的两个案例，发现相关标准项目报告中并未衡量预期取得的成果。
91. 卓越中心认为，驻国家办事处可在其标准项目报告中论述产出和成果。我们还认识到，与卓越中心合作的计划也纳入驻国家办事处文件中，例如国家战略计划、国家计划以及驻国家办事处的其他相关技术援助项目。粮食署强调，开展过卓越中心访问并受益的政府部委/机构所编制/执行的行动计划可能往往并非与粮食署项目直接相关，需在标准项目报告中报告。

**建议11：**可经与粮食署总部和各驻国家办事处协商后实行监测机制，从而可在标准项目报告与粮食署项目相关的部分中系统记录并突出前往卓越中心学习访问后所制定行动计划的成果。

#### 访问卓越中心后制定的行动计划

92. 对话和学习活动的总结性活动是制定行动计划，计划草案在访问日程末期召开的专门计划会议上制订。
93. 我们观察到，2011年至2015年间，37个国家参与了卓越中心在巴西组织的对话和学习活动，其中仅26个国家起草了行动计划。行动计划的执行情况参见表11。

表 11

起草行动计划的国家总数	26
已批准且正在执行的行动计划	19
未经正式批准但已开始执行的行动计划	6
其他事项	1

94. 我们设法评估卓越中心在行动计划获得批准后发挥的作用，以及行动计划执行取得的进一步进展。我们还抽查了6个驻国家办事处已获得批准的行动计划。我们注意到，在驻巴基斯坦办事处行动计划中，未规定制定实施和社区参与两方面的时限。
95. 我们注意到，驻冈比亚办事处的学校供膳行动计划草案（2014—2016年）中列出了数项优先行动所面临的风险。这一情况未在其他任何行动计划中体现。许多此类优先行动，例如制定国家学校供膳政策、为学校供膳筹集资源、制定融资计划、加强政府/合作伙伴的执行能力都被指出存在高风险。就上述风险及相应的进一步缓解行动而言，我们发现卓越中心在与政府合作的过程中并未采取任何具体行动。

96. 卓越中心认同行动计划规定具体时限的重要性，并表示将继续对各国强调这一点。卓越中心还表示将强调在所有行动计划中囊括风险和缓解行动的必要性，并认可加强其行动计划进展监测能力的必要性。

### 卓越中心所提供支持的时限

97. 粮食署的指导方针概述了卓越中心对接收国能力需求的支持活动的方法及时限。我们了解到，其中还指出，从计划阶段到建议和技术支持阶段需要至少12个月的时限，但这并未得到落实。我们还了解到，在2011到2015年期间访问卓越中心的37个国家中，仅19个国家的行动计划获得国家政府核准得以实施。
98. 卓越中心表示，其工作以需求为导向，同时需要政府的有力承诺以便其提供技术援助。中心还补充，驻国家办事处是与国家政府建立合作关系的主要责任方，在此方面，卓越中心是通过驻国家办事处开展工作的。卓越中心同意考虑修改时限。

**建议12：卓越中心可与总部、区域局协作，与国家政府展开持续对话和讨论，为行动计划的每项重大指标制定可行的时限，以便成为更有效地监测后续行动的有效工具。**

**卓越中心还可审查其支持行动的时限。**

### 南南合作与规划程序

99. 卓越中心倡导各国为社会保障和改善营养状况自主制定可持续计划和政策。中心加强了粮食署促使政府制定和实施国家粮食安全和营养计划的工具和能力。我们试图评估卓越中心在这方面的绩效。
100. 我们了解到，自2011年卓越中心成立以来，中心已：
- 为 37 个国家在巴西组织了 44 场对话和学习活动；
  - 促进起草了 26 项行动计划；
  - 作为中心建议和技术支持的一部分，向 11 个驻国家办事处/区域局派遣了 15 位顾问；
  - 促进为战略规划开展了九次国家磋商；
  - 为 19 项技术活动提供了直接技术援助。
101. 然而，上述活动并未详细说明在上述干预措施之后，这些国家是否有能力制定国家学校供膳政策。同样，具体的国家政策/计划中未制定短期/中期/长期规划程序，以促进更好地优先进行、管控和追踪南南合作干预措施的结果。
102. 卓越中心尽管认为审计建议对中心的方法具有重要价值，但指出尽管多地已展开试点，各国仍在艰难制定考虑到当地生产情况的国家学校供膳政策。

103. 我们注意到，卓越中心与巴西政府一道，在2011至2013年间选择了23个优先重点国家，支持其制定和实施国家主导的可持续学校供膳计划。然而，我们未发现任何具体的文件/指导，详细说明在优先重点国家开展工作的挑战和要求。鉴于卓越中心支持的37个国家中有23个都是优先重点国家，需要有一份全面指导文件。卓越中心同意需要在不久的将来加以改善，汇编这份文件。

**建议13：**卓越中心可与总部及区域局协调，根据同各国政府及其巴西政府伙伴的讨论结果，先编制一份各项活动年度/两年度短期计划，随后编制一份五年期中期战略/远景计划及一份20年长期计划或一份愿景文件，用于制订卓越中心的长期增长计划及其对各个国家（尤其是优先重点国家）的长期支持计划。

104. 在感谢卓越中心对支持各国学校供膳计划所做贡献的同时，我们也寻求评估其衡量自身绩效的方法。卓越中心指出，根据对巴西方法的调整和应用情况及其自身的产出和成果指标，其有若干指标追踪各国在努力制定/管理自身的国家学校供膳计划方面取得的进展。卓越中心有两套指标，即国家进展指标和中心的绩效指标。
105. 卓越中心参考了实现优质教育成果系统办法矩阵，该矩阵根据五个参数衡量国家进展。我们观察到，显而易见缺乏根据法律框架、政策制定实施等各种参数来衡量绩效的明确标准，因此，目前对绩效的定量和定性追踪和监测都是有限的。
106. 同样，用于评估能力建设和技术援助影响的绩效指标也似乎比较薄弱，因为它们未提供可衡量的影响。例如获得粮食署中心支持的国家数量，获得粮食署中心支持、正制定或实施当地食物学校供膳计划的国家数量等。这些指标未提供定性评估成果的机会，似乎有待制定更好的进展和绩效指标。我们还观察到，并未按年度对照这些指标分析/报告所取得的进展。
107. 卓越中心指出，有待改进指标及该中心的监测系统。中心还指出，这可能需卓越中心与粮食署总部绩效管理和报告组的共同努力。

**建议14：**卓越中心可与总部及绩效管理及监测司协调，制定标准/措施，对其贡献进行定量和定性评估。

## 监测

108. 为加强监测职能，粮食署于2014年7月在《计划指导手册》中纳入了最低监测要求，以便就监测覆盖范围的相关要求设定共同的期望。最低监测要求的目标受众包括所有具有监测职能的驻国家办事处及分办事处工作人员，

其中包括计划主管、计划和脆弱性分析及绘图干事/助理以及实地监测员。最低监测要求规定了驻国家办事处需满足的监测要求，涉及粮食署的一套全组织成果、产出和跨部门指标以及指导粮食署干预过程监测的措施。为明确该监测系统的成效，我们抽查了几个案例。

109. 就刚果共和国而言，粮食署内部审计指出，2014年由驻刚果办事处监督的学校中，预期能从362所学校收到2014年监测报告，而到2015年1月底，仅收到23%的报告。内部审计进一步指出，该办事处没有维持未落实报告的追踪机制，也没有维持追踪实地考察意见和建议的后续行动的系统。由于实地数据报告比较复杂冗长，该办事处根据从初中级教育和扫盲部收到的数据做出推断，汇编其年度标准项目报告。我们观察到，截至2015年9月，由驻刚果办事处完善监测机制的商定行动状态显示为未落实。粮食署指出，已将学校供膳监测商定行动的截止日期修改至2016年3月底，已建立追踪系统，并修订了监测和评价工具包。
110. 亚美尼亚（2015年）的业务评价报告显示，由于缺乏系统监测及未能对一些指标（尤其是有关学龄儿童辍学和升学率以及家庭消费评分的指标）定期采取后续行动，导致无法对一些预期成果进行分析。建议通过整合学校供膳集成工具和数据来改进监测和评价系统。同样，在驻柬埔寨办事处（2014年），我们认为加强监测和数据收集对实现营养目标至关重要。
111. 在驻不丹办事处，从对两所学校的实地验证中发现，食物材料发放及分发程序存在薄弱环节。注意到了库存登记册中显示的数量与现货数量之间存在差别。尚无将材料分发与儿童出勤率相联系的系统。该办事处在同意该意见的同时指出，鉴于工作人员数量有限，加上这些学校地域分布较广，该办事处在定期监测所有学校方面面临一些挑战。该办事处进一步指出，他们将研究促使独立第三方承担部分监测任务的备选方案，而且也在研究通过移动应用采集实时数据。
112. 我们还注意到，供资不足影响了内罗毕区域局对学校供膳的支助、监管和监督，而且认为在区域局和驻国家办事处层面同样均未达到最佳状态。粮食署指出，许多驻国家办事处缺乏人力和财政资源来完全遵守已经制定的这套监测规则、要求和程序。为解决这项长期薄弱环节，已设想出一个适用于驻国家办事处一级的评估、监测和评价成本的可持续供资机制。回复意见表明，需要总部/区域局进行更多的协调和持续行动，以解决驻国家办事处层面的监测薄弱环节。
113. 对比2013及2015年的全组织风险登记册发现，某些全组织风险缓解行动的完成状态并无明显改善，这也会影响学校供膳计划的绩效，例如绩效风险

组织信息系统的推出（40%）、监测和评价可持续供资模型开发（50%）及驻国家办事处有效管理工具（驻国家办事处监测和评价工具）实施模块的推出（小幅增加：从2013年的0%到2015年的20%）等。

114. 粮食署指出，由于2013年业务流程审查及2014–2017年新管理结果框架的制定，暂停推出绩效风险组织信息系统，以便促成变革。粮食署还指出，正在开展可持续供资模型开发相关活动，会作为该流程的一部分调整该缓解行动的完成百分比。

**建议15：**粮食署可通过定期采取后续行动，确保遵守总部及区域局/驻国家办事处学校供膳监测和评价战略中所概述的既定制度和程序。粮食署也可将绩效管理系统全组织风险缓解行动作为优先重点。

附件1

## 访问的区域局和驻国家办事处

1.	拉丁美洲及加勒比，巴拿马（巴拿马区域局）
2.	洪都拉斯
3.	哥伦比亚
4.	东部和中部非洲，内罗毕（内罗毕区域局）
5.	肯尼亚
6.	索马里
7.	南部非洲，约翰内斯堡（约翰内斯堡区域局）
8.	刚果民主共和国
9.	苏丹（包括在中东、北非、东欧和中亚区域局—开罗区域局）
10.	乍得（包括在西非区域局—达喀尔区域局）
11.	尼日尔（达喀尔区域局）
12.	不丹（包括在亚洲及太平洋区域局—曼谷区域局）

## 文中所用缩略语

CO	驻国家办事处
CoE	巴西利亚卓越中心
COMPAS	商品流动处理与分析系统
CSI	应对策略指数
D&S	对话和学习（活动）
DFID	国际发展部
DPRK	朝鲜民主主义人民共和国
DRC	刚果民主共和国
ESF	紧急学校供膳
FCS	食物消费评分
HGSF	当地产食物学校供膳计划
HQ	总部（粮食署）
M&E	监测和评价
MMR	最低监测要求
NBNM	滋养身体，滋养心智
OSZIS	安全网和社会保护组
P4P	采购促发展
PCD	儿童发展伙伴方案
PGM	《计划指导手册》
PROMIS	绩效风险组织信息系统
PRRO	长期救济与恢复行动
RB	区域局
SABER	实现优质教育成果系统办法
SABER SF	“实施学校供膳系统办法，实现优质教育成果”计划
SPR	标准项目报告
SRF	战略结果框架
UNICEF	联合国儿童基金会
WINGS	粮食署信息网和全球系统