
发行：普遍

日期：2016年5月11日

原文：英文

议题 6

WFP/EB.A/2016/6-G/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>。

世界粮食计划署航空服务外聘审计员报告

决定草案*

执行局注意到《世界粮食计划署航空服务外聘审计员报告》（WFP/EB.A/2016/6-G/1）和载于 WFP/EB.A/2016/6-G/1/Add.1 号文件的管理层回应，鼓励针对这些建议采取进一步行动，同时顾及执行局讨论时提出的考量。

*此为决定草案。有关执行局通过的最终决定，请查阅本次会议结束时分发的“决定和建议”文件。

联系人：

外聘审计主任
S. Hongray 先生
电话：066513-2392

印度主计审计长为世界粮食计划署
提供外部审计服务。

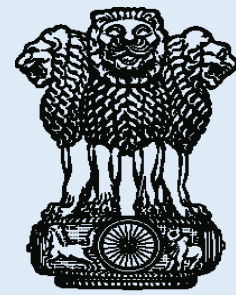
印度主计审计长的
审计宗旨是为世界粮食计划署
提供独立保证，通过提出
具有建设性的意见为
粮食计划署的管理增添价值。

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 Rome, Italy.
电话：0039-06-6513-2392
电子邮件：stephen.hongray@wfp.org

外部审计报告

粮食署航空服务 绩效审计报告



सत्यमेव जयते

印度主计审计长

内容提要

本报告介绍了印度主计审计长对世界粮食计划署（粮食署）航空业务的审计结果。审计的主要目标是审查粮食署航空业务的管理方式是否经济、高效和有效，且符合相关准则和手册要求。

航空作为物流手段之一，与地面物流服务协同展开，确保迅速、高效和可靠地将粮食送达最贫困和最脆弱人群。粮食署在道路无法通行或基础设施遭到破坏时选择空运，将人道主义货物和救援人员迅速送达地球上最难到达的、交通中断的社区。粮食署航空忙碌在饥饿的前线，无论饥饿是由洪水、地震、气旋或战争导致。联合国人道主义空运服务（人道主义空运），在 13 个国家拥有平均 58 架飞机的编队，是全球人道主义界航空运输的主要手段。1 290 多家人道主义组织依赖人道主义空运，进入世界上最难到达的地点实施援助。2014 年，人道主义空运运送了约 380 051 名乘客到世界上最偏远、最恶劣的地区，执行了 2 637 项医疗和安全疏散任务，运送了 3931 吨轻型人道主义货物。人道主义空运还为人道主义界提供了空运服务，应对在几内亚、利比里亚和塞拉利昂爆发的埃博拉病毒病。

我们注意到在粮食署航空业务质量安全审查和签约航空运营许可证持有者服务质量审查方面存在欠缺。

粮食署航空质量保证组和航空安全组通过一系列质量安全审查，对粮食署航空业务实施监督，确保相关业务安全高效运行。我们注意到航空实地办事处年度质量评估存在不足。

粮食署航空承诺建立客户服务中心并每年开展两次客户调查，推动提升客户服务。我们注意到这些措施有待加强。为保障本组织与航空运营许可证持有者签订合同的相关利益，应确保合同包含补救条款。然而，我们发现协议中没有补救条款。

航空安全组官员培训至关重要，能够确保官员与时俱进，了解航空业的最新发展。应确保所有官员都参加应有培训，且培训内容应保持更新。

引言

战略目标

1. 世界粮食计划署（粮食署）作为世界上最大的致力于解决全球饥饿问题的人道主义机构，由联合国和联合国粮食及农业组织共同建立。粮食署的使命是结束全球饥饿。
2. 战略计划（2014—2017 年）列出了粮食署业务框架以及在实现零饥饿世界方面发挥的作用。战略计划列出了本组织的以下目标：
 - 在紧急情况下拯救生命，保护生计；
 - 在脆弱环境及后续紧急情况下，支持或恢复粮食安全和营养，建立或重建生计；
 - 减少风险，使人们、社区和国家能够满足自身粮食和营养需要；
 - 减轻营养不足状况，打破饥饿的代际循环。

粮食署航空：概况

3. 粮食署航空作为物流手段之一，与地面物流服务协同展开，确保迅速、高效和可靠地将粮食送达最贫困和最脆弱人群。粮食署在道路无法通行或基础设施遭到破坏时选择空运，将人道主义货物和救援人员迅速送达地球上最难到达的、交通中断的社区。粮食署航空忙碌在饥饿的前线，无论饥饿是由洪水、地震、气旋或战争导致。
4. 粮食署自 20 世纪 80 年代开始提供航空服务，最初是用来运输粮食和非粮食物品以及开辟安哥拉、埃塞俄比亚、索马里和苏丹的人道主义走廊。随着支持其他人道主义人员的需求日益增加，1992 年粮食署启动了乘客服务，利用小型飞机运送人道主义工作人员抵离爆发冲突的偏远地区。
5. 2003 年，联合国高级别管理委员会请粮食署管理所有联合国机构及其他人道主义组织的空运服务。为此，粮食署成立了人道主义空运，统一提供进入弱势和脆弱社区的航空服务。人道主义空运在紧急情况下或持久行动中，为整个人道主义界提供高效航空运输服务，保证安全、可靠地进入脆弱社区。
6. 多年来，粮食署航空的服务内容更加综合。人道主义空运占粮食署航空核心活动的 80%。此外，粮食署还提供以下服务：(i) 为粮食署物流业务提供空中支援，在紧急行动中空运和空投食品；(ii) 提供第三方服务，专门为联合国安全及保安部、联合国难民事务高级专员办事处等机构提供长期包机；(iii) 为专门执行联合国机构、非政府组织和/或捐助者货物空运任务的一个或一系列航班包机提供空运服务；(iv) 行政客运服务，提供贵宾乘客空运服务。

7. 人道主义空运，在 13 个国家¹拥有平均 58 架飞机的编队，是全球人道主义界航空运输的主要手段。2014 年，人道主义空运运送了约 380 051 名乘客到世界上最偏远和最恶劣的地区，执行了 2 637 项医疗和安全疏散任务，运送了 3 931 吨轻型人道主义货物。人道主义空运还为人道主义界提供了空运服务，应对在几内亚、利比里亚和塞拉利昂爆发的埃博拉病毒病。

审计目标

8. 审计的主要目标是审查粮食署航空业务的管理方式是否经济、高效和有效，且符合相关准则和手册要求。

审计范围

9. 审计范围包括分析粮食署罗马总部粮食署航空、2 个区域局、6 个国家办事处下的 6 个航空实地业务的文件和记录（附录一 I）。审计在 2015 年 9—11 月进行，主要针对 2013 年 1 月至 2015 年 6 月期间开展的相关业务。

审计标准

10. 根据粮食署航空战略目标及特定管理政策/规则/法规/指令，对粮食署航空的绩效加以评价。此外，还参照手册和标准开展评价，如航空运输手册、运输手册、联合国航空标准、航空安全手册、粮食署部分航空实地业务的标准行政和操作系统、粮食署总条例和财务条例。

审计方法

11. 在启动会议上，我们与总部、国家办事处和区域局管理层探讨了审计目标、范围和方法。我们向走访的实地办事处发放了调查问卷，对文件和记录进行了分析，并与相关官员进行了座谈。在总结会议上，我们还与管理层讨论了审计结果。

鸣谢

12. 我们对粮食署管理层在审计各阶段所给予的合作和帮助表示感谢。

审计结果

适当选择飞机

13. 空运处确定使用直升机、固定翼飞机或同时使用上述两种飞机后，需决定所租赁飞机的具体类型。

¹ 阿富汗、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、索马里/肯尼亚、南苏丹、苏丹、菲律宾和也门。

14. 关于选用固定翼乘用车，航空运输手册第 2.3.4 节规定，不同类型的区域乘用车可搭乘 6—400 多名乘客不等，但如果不能满负荷使用，则运行费用过高。因此，应在一开始就对预计搭乘粮食署航空实地业务客运飞机的乘客数量进行估计。应鼓励潜在客户尽可能准确地对使用情况做出预测，以便空运处租用最方便、最具成本—效益的固定翼乘用车。

15. 数据分析显示，在审计的 30 个月期间，客运航班几乎占包机飞行总时长的 93%。固定翼客机占飞行总时长的 70%。

16. 研究显示，固定翼客机的平均座位使用率介于每架次 1.95—32.88 名乘客之间。平均座位使用比率是 40—50%，说明所有固定翼飞机 50—60% 的座位未加利用。

17. 管理层表示，在有些情况下，空中运输不得不减少载客量，以便增加载货量。管理层还指出，运载的货物和乘客数量存在平衡关系；乘客座位使用率减少，则货物运载量增加。

18. 我们认为，如乘用车的有效载荷既包括乘客也包括货物，则应在航空运输手册中明确说明，以便根据航空运输手册规定的标准，实时评估座位使用率。

建议 1

粮食署可审议航空运输手册相关条款，在选择乘用车时使用有效载荷系数而不是乘客数量。

19. 管理层接受建议，同时表示航空运输手册中的“座位容量”一般针对用于运输乘客的飞机，并认为在航空运输手册中使用“有效载荷”或“可用座位”术语可更好地说明用途，因为多数包机既用于运输乘客，也用于运输货物。

合同管理

20. 供应链司负责签订航空运输合同。航空运输合同分两种：空运服务协议和飞机租赁协议。空运服务协议就飞机上的载货空间签订合同。而飞机租赁协议涉及租赁飞机提供空运服务以及在特定时间、特定环境下完成特定任务。

21. 供应链司司长有权安排飞机租赁协议。所有飞机租赁协议均应由供应链司发起和签订。但供应链司司长已将安排空运服务协议的权力下放至国家办事处，但需提前由空运处确认空运是有关货物的最佳运输手段。

合同缺少补救条款

22. 合同协议中包含适当补救条款对于在合同方提供商品和/或服务的情况下保障本组织利益十分必要。例如，联合国采购手册规定所有合同必须包含补救条款。粮食署负责与航空运营许可证持有者签订合同，商定由后者在紧急情况下提供飞机

运送人道主义乘客和货物。因此，粮食署应确保在提供飞机的协议中纳入补救条款，以便在供应商未能履行合同义务或出现其他情况时，获得预付款、投标保证金、履约保证金、违约金、以及在供应商承担风险和费用的前提下从其他渠道获得商品和服务。

23. 我们注意到粮食署与各航空运营许可证持有者签订的飞机租赁协议中没有此类补救条款。

24. 管理层指出，粮食署现有航空协议参照了国际航空租赁市场的最佳做法，协议谈判旨在控制成本并使粮食署能够及时对需求做出响应。但管理层表示也会在内部磋商后考虑采用保障条款。

建议 2

粮食署航空可考虑审议航空运输手册中合同管理相关条款并纳入保障条款，从而在签订航空租赁协议时保护本组织利益。

25. 管理层接受该建议并表示将与法律办公室协调审议合同条款。

合同延期

26. 飞机租赁协议最多可延长两年。如市场调查显示，提出新的报价要求将意味着价格上涨，则供应链司司长可不对合同进行延期。但不允许在条款和条件与原协议不同的情况下对飞机租赁协议进行延期。

27. 我们注意到，一份为索马里和东非区域提供 12 个月飞机的飞机租赁协议（签订于 2007 年 4 月）在 2012 年 12 月第六次延期，延期后的有效期为 2013 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。不仅持续延期超过了两年的最长期限，且 2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日第五次延期的商定价格高于原合同价格。

28. 管理层表示这是由于他们对重复延期的问题表示关切，航空运输手册规定的最长延期为两年，且这条规定于 2012 年 10 月获得批准。管理层还表示，在审计期间（2013 年 1 月至 2015 年 6 月）有效的 58 个合同及相关延期中，这是唯一延期超过两年的情况。

监测和监督

对粮食署航空业务自身活动的监督

29. 粮食署航空质量保证组和航空安全组通过一系列质量安全审查，对粮食署航空业务实施监督，确保相关业务安全高效运行。航空运输手册规定应对粮食署航空业务运行各方面开展三项审查，以及对签约航空运营许可证持有者开展季度服务质量审查。针对粮食署航空自身运营的审查包括：(i) 航空实地业务质量评估，每年应至少对每项航空实地业务开展一次全面评估；(ii) 空运处总部部门质量审查，

每年对每个空运处总部部门开展一次全面评估；(iii) 空运处质量管理体系管理审查，由空运处以外、质保经验丰富的官员每年开展一次审查。航空安全组需开展年度业务安全评估，即航空实地操作安全保证。

30. 我们注意到：

- (i) 航空实地业务年度质量评估存在欠缺；未开展空运处总部部门年度质量审查和空运处质量管理体系年度管理审查。
- (ii) 2013年和2014年，索马里航空实地业务未开展航空实地操作安全保证年度评估。2015年10月开展了航空实地操作安全保证评估。

31. 管理层表示，尽管未按照航空运输手册规定，每年对每个航空实地业务和总部部门开展评价，但一直在实施规范指导、监测和内部控制。管理层还指出，通过加强航空安全组和质量保证组实地评价之间的协调，确保在其他部门走访时需要开展评估的具体领域的协同和互补，从而确保对航空实地业务实施监测。

32. 我们认为应根据航空运输手册的规定，定期对粮食署航空业务各方面开展审查。

建议 3

粮食署航空可确保定期开展质量管理体系审查并根据审查结果开展其他规定的质量保证审查。同样，可根据规定开展航空实地业务年度安全保证审查。

33. 管理层接受建议并表示将根据新的全组织监测系统框架，确定质量保证审查的频率，并相应地更新航空运输手册。

签约航空运营许可证持有者服务质量监督

34. 应通过对每个签约航空运营许可证持有者开展季度性签约承运人绩效评价，对签约航空运营许可证持有者服务质量开展审查。

35. 我们注意到 2013 年和 2014 年的季度评估存在问题。需要开展的审查共计 117 项；其中，2013 年缺少 19 项审查，2014 年缺少 42 项审查。我们还发现，契约承运人绩效评价有时流于形式。例如，在 2013 年 1—3 月在苏丹执行任务的飞机 LZ-CAR 的操作员报告中，各项参数得分均为 2 分。同样，在 2014 年 4—6 月在索马里执行任务的飞机 5Y-IHO 的操作员报告和 2015 年 1—3 月在尼日尔执行任务的飞机 5Y-BVP 的操作员报告中，各项参数得分均为 1 分。

36. 管理层表示，契约承运人绩效评价是对签约操作员进行评估的方式之一。其他方式包括航空安全组评价（基地操作员风险评价、实地操作员风险评价和飞机风险评价）、质量保证评价、实地走访等。

37. 我们认为，航空运输手册和其他手册中规定的各类评估关注的内容不同，且在进程的不同阶段开展。尽管不可否认这些评价具有互补性，但不可相互替代。

建议 4

粮食署航空可确保通过契约承运人绩效评价对签约航空运营许可证持有者开展定期审查并生成客观、明确和可操作的审查报告。

38. 管理层接受建议并表示将解决契约承运人绩效评价中存在的问题，并将审查当前的契约承运人绩效评价表格，要求填写更多信息，以便确定应给予的评级。

客户服务

39. 在实现从主要运输人道主义货物到主要提供航空客运服务的转型后，粮食署努力在日常活动中打造更加“以客户为本”的文化。作为 2013 年—2015 年战略计划的一部分，粮食署致力于采取以下措施提升客户服务：

- 继续在所有实地业务中设立客户服务中心，树立“客户友好型”业务理念；
- 每年开展两次客户调查，帮助粮食署航空衡量客户满意度，并根据反馈意见提升服务；
- 通过培训和其他工具，在所有实地业务中打造“以客户为本”的文化。

40. 我们注意到，14 个航空实地业务中，仍有 9 个未成立客户服务中心，且 2013 年有 9 项客户调查存在问题，2014 年有 5 项客户调查存在问题。

41. 管理层表示，一些小规模业务确实因人手有限未设立客户服务中心分支机构，但这并不意味着这些业务缺少客户服务文化。此外，客户服务工作纳入了预订部门，如通过电子邮件地址、客户服务联系人等开展客户服务。

42. 我们认为，设立专门的客户服务中心并配备训练有素的人员，将能够更加有效地满足顾客的需要和期望。在小型和短期业务中设立客户服务中心可能不切实际，但在更大型、更稳定的业务中设立客户服务中心将十分有益。

建议 5

粮食署航空可对实地业务客户服务中心设置问题开展审查，并确保定期开展每年两次的客户调查。

43. 管理层接受建议并表示将确保定期开展客户调查以便强化客户服务理念。此外，将对航空实地业务开展再评估，以便确定哪些业务需要单独设立客户服务中心，哪些可将客户服务中心纳入预订办公室。

航空安全组人员培训

44. 航空安全组需要编制本组年度培训计划。2009 年航空安全手册第 1.3.10.1 节指出，“与粮食署签约的合格专业人员应明确了解粮食署航空和航空安全系统，且能及时了解蓬勃发展的航空业法规和技术最新进展，这对于航空安全组的成功

至关重要。”此外，2015年航空安全组手册第3.4.3.1节规定，应根据航空安全组人员目前的能力、职责、任务和航空安全组活动计划，为所有人员制定年度培训计划。

45. 我们注意到，14名航空安全组人员中，7名还没有参加最初再培训计划。2013年，4名官员没有参加岗位“要求”的课程；2014年，3名官员没有参加该课程。

46. 管理层表示比较重视能力建设，尽管不经意间可能缺失某些内容。管理层还表示，2011年前加入航空安全组的某些工作人员的最初再培训记录无法找到。

建议 6

航空安全组可确保航空安全组所有官员参加所需的培训计划。

47. 管理层接受建议并表示将开展所需培训计划，并定期汇总和更新人员培训信息。

附录I

走访的区域局和国家办事处

1.	东非和中非区域局，内罗毕（RBN）
2.	肯尼亚
3.	索马里
4.	南部非洲区域局，约翰内斯堡（RBJ）
5.	刚果民主共和国
6.	苏丹（属于中东、北非、东欧和中亚区域局—RBC）
7.	乍得（属于西非区域局—RBD）
8.	尼日尔（RBD）

本文件所使用的缩略语

ACA	飞机租赁协议
AFO	航空实地业务
AFOSA	航空实地业务安全保证
AOC	航空运营许可证
ASM	航空安全手册
ASU	航空安全组
ATM	航空运输手册
CAG	印度主计长和审计长
CCPE	契约承运人绩效评价
CO	国家办事处
CSC	客户服务中心
HQ	粮食署总部
OSLA	空运处
QAU	质量保证组
QMS	质量管理体系
RB	区域局
UNHAS	联合国人道主义空运服务