



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# 财政委员会

## 第一六三届会议

2016年11月2-3日，罗马

## 国别战略计划政策

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

世界粮食计划署  
政策和计划司  
司长

S. Samkange 先生  
电话：+3906 6513 2262

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。



mr646

### 内容提要

- 兹将“国别战略计划政策”提交执行局批准。
- “国别战略计划政策”内容提要载于提交财政委员会（财委）审议的主文件内。

### 征求财政委员会指导意见

- 请财政委员会审议“国别战略计划政策”并同意将其提交执行局批准。

### 建议草案

- 根据粮食署《总条例》第 XIV 条，粮农组织财政委员会建议粮食署执行局批准“国别战略计划政策”文件中概述的决定草案。

发行：普遍  
日期：2016年10月16日  
原文：英文

议题 4  
WFP/EB.2/2016/4-C/1  
政策问题  
供批准

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

## 国别战略计划政策

### 内容提要

《2030年可持续发展议程》明确指出可持续发展，包括消除饥饿和改善营养，取决于在人道主义和发展背景下的有效伙伴关系。某些与会人员在世界人道主义峰会上做出的承诺也重申了在不同背景下建立有效伙伴关系的重要性。粮食署作为世界最大的解决全球饥饿和营养挑战的人道主义组织，认为伙伴关系极其重要，寻求使其粮食援助能力和计划与各国政府、联合国其他机构以及来自私营部门和民间社会的一系列行为体的干预措施和投资相一致、相整合，共同促成所需系统变化。国家层面的伙伴关系和合作是《2030年议程》全球行动号召的核心。粮食署战略计划（2017-2021年）重申和深化了该承诺。粮食署专注于拯救生命这一核心业务的同时，将注重在较长期内加强抵御能力，为粮食不安全和边缘化人口创造生产性机会。

国别战略计划政策列出了粮食署在国家层面的战略和计划规划方法，在连贯一致的国家业务组合基础上采取独特的计划框架，同时替代现有计划类别和项目文件。

计划框架对粮食署开展业务的日趋复杂的世界做出响应；当今世界冲突和灾难导致长期人道主义危机，全球粮食安全和营养挑战不断出现。在粮食署战略计划（2017-2021年）指导下，国别战略计划框架利用粮食署在人道主义响应方面的优势和能力，抓住机会将这些能力应用于拯救生命以外的领域。秘书长为世界人道主义峰会所做报告认识到，努力实现减少脆弱性和风险的集体成果的同时，

---

#### 联系人：

业务服务部  
助理执行干事  
R. Lopes da Silva 先生  
电话：066513-2200

政策和计划司  
司长  
S. Samkange 先生  
电话：066513-2262

有些情况需要在短期内提供紧急和拯救生命的援助和保护。国别战略计划方法保证了在动荡形势下以及对不可预见紧急情况做出响应的灵活性。

该方法以审查和评价结果、其他组织的最佳做法以及部分国家的经验教训为参考，力图：i) 支持各国响应紧急情况并在实现零饥饿方面取得进展；ii) 在国家层面执行粮食署战略计划；iii) 加强战略一致性、重点、执行效果和伙伴关系。

国别战略计划有望通过以下方式提升粮食署援助质量：i) 确定粮食署在一个国家的具体贡献；ii) 为发展有效伙伴关系，包括与驻罗马机构建立的伙伴关系奠定基础；iii) 提高紧急应对的有效性和效率，将紧急应对纳入更广泛框架以实现零饥饿；iv) 使粮食署贡献与可持续发展目标国家具体目标以及国家和联合国计划相一致；v) 提高动态业务背景下的灵活性；vi) 更充分地整合能力发展和资源筹措；vii) 降低交易成本；viii) 加强绩效报告和问责。国别战略计划明确了将所部署资源转化为所取得结果的路径。国别战略计划将成为资源筹措和管理工具。国别战略计划将确保遵守执行局决定及多边发展捐助分配相关准则和程序。<sup>1</sup>

鉴于人道主义需要日趋复杂和持久，必须消除饥饿。该政策以粮食署在职责范围内的优势和经验为基础，构成综合路线图的一部分；综合路线图包括战略计划、全组织结果框架和调整后的财务框架。该规划和预算架构使粮食署能够将救济、早期恢复和发展活动相衔接，同时坚持致力于优先满足最脆弱人口的需要，支持《2030年议程》的实施。

## 决定草案\*

执行局：

- 批准国别战略计划政策（WFP/EB.2/2016/4-C/1）；
- 要求执行干事在 2017 年提交内含试点国家组合预算的国别战略计划供执行局批准（试点国别战略计划）；
- 注意到国别战略计划政策规定调整粮食署现有计划类别，因而有必要修正粮食署《总规则》和《财务条例》，并相应授权在规范修正案预期经 2017 年执行局第二届例会批准前，将粮食署《总规则》和《财务条例》中涉及现有计划类别的规定临时适用于试点国别战略计划，如同这些规定涉及的就是国别战略计划一样；
- 要求秘书处提出为考虑国别战略计划框架而对粮食署《总规则》和《财务条例》中使用的计划术语进行的修正，供执行局在 2017 年第二届例会上批准。

<sup>1</sup> 粮食署战略资源分配委员会。战略资源分配委员会准则和程序(III)－多边发展捐助的分配。

\* 这是一份决定草案。关于执行局通过的最终决定，请查阅本届会议结束时发布的决定和建议文件。

## 引言

1. 《世界粮食不安全状况》（2015年）<sup>1</sup>指出：“过去30年，危机类型已逐渐从灾难性、短期、急性和高能见度事件演变为更为结构化、长期和持久的状况[.....]。换言之，长期危机成为新常态，而急性短期危机成为例外。”认识到粮食不安全和食物不足对受影响人口的冲击，世界粮食安全委员会（粮安委）于2015年通过了《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》<sup>2</sup>。
2. 根据《2030年议程》，粮食署在关注拯救生命这一核心业务的同时，必须为取得在较长期内提供生产性机会的成果做出贡献。该方法也符合某些与会人员在世界人道主义峰会上做出的承诺。粮食署必须在人道主义、发展和缔造和平<sup>3</sup>方面跨机构边界开展合作，同时确保不偏离人道主义原则的首要地位。预防、缓解和早期行动准备至关重要。最终目标是长期缩减人道主义需要，为实现可持续发展目标做出贡献。战略计划（2017—2021）为粮食署在不同背景下在这些领域做出重要贡献提供了框架。
3. 秘书长为世界人道主义峰会所做报告认识到，在努力实现减少脆弱性和风险的集体成果的同时，某些背景需要在短期内提供紧急和拯救生命的援助和保护。国别战略计划框架保证了在动荡形势下以及对不可预见的紧急情况做出响应的灵活性，同时将紧急应对纳入更广泛计划框架以实现零饥饿。该政策列出了粮食署在国家层面对活动进行战略性规划、计划和管理的方法。该方法促进《2030年议程》的有效和高效落实，涵盖人道主义和发展工作，推动粮食署规划工作与政府、驻罗马机构等联合国其他机构以及来自私营部门和民间社会的一系列行为体进一步接轨。
4. 各项国别战略计划的设计和必须体现具体国家或区域的需要、粮食署在特定时间和地点可创造的附加值以及其他行为体的参与和能力。粮食署将与伙伴合作落实能够拯救生命和生计的计划，加强社区和国家管理潜在风险的能力并最终消除饥饿。粮食署将在对需要、情景、受益人偏好、业务目标、效率和潜在影响证据开展严谨分析的基础上，选取适当工具组合。战略计划（2017—2021年）中的每个战略结果并非都能在任何时间适用于每个国家。
5. 本政策中提出的国别战略计划方法自2014年起制定且参考了内部证据、审查、评价、广泛磋商（包括与执行局的磋商）、其他组织的最佳做法以及部分国家的经验教训。

<sup>1</sup> 粮农组织、农发基金和粮食署。2015年。《世界粮食不安全状况》第38页。罗马。

<sup>2</sup> <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/activities/cfs-fipc/en/>

<sup>3</sup> 符合关于粮食署在转型条件下缔造和平方面所发挥作用的政策，WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1。

## 国别战略计划方法的依据

### 当前规划架构

6. 履行职责时，粮食署目前根据具体需要和情况，实施以下计划类别的项目：<sup>4</sup>
- 紧急行动是粮食署对新的紧急需要做出的响应，最长持续一年，可延长一年。<sup>5</sup>紧急行动重点关注拯救生命、减少营养不良和保护生计。
  - 长期救济与恢复行动在复杂紧急情况 and 长期危机期间以及之后对长期需求做出响应，最多长达三年。长期救济与恢复行动重点关注尽可能地重建和稳定生计及粮食安全，同时提供必要救济。
  - 发展计划由国别计划和发展项目组成。国别计划可长达五年，包括若干组成部分，而发展项目通常限于单一活动。
  - 特别行动旨在恢复和加强运输和后勤基础设施，促进及时、高效地提供粮食援助，特别是用于紧急和长期救济，通过提供共同服务加强联合国系统内部以及与其他伙伴的协调。
  - 信托基金本身不是一个计划类别，而是一种预算外资源规划机制。预算外资源是一种用于为政府、发展伙伴和联合国其他组织提供服务等规定目的的捐款，不属于四个计划类别之一，但与粮食署目标和政策相一致。<sup>6</sup>
7. 在 2002 年底前，国别战略大纲和发展项目同时提交执行局参考并请执行局提供指导。2009 年以来，国别战略文件用于指导粮食署通过在一个国家开展各项活动，连贯一致、战略重点明确地实施援助。这些文件重点关注战略方向，属自愿性质，经内部认可，无需提交执行局批准。

### 国别战略计划方法旨在解决的局限性

#### 项目间条块分割导致交易成本高昂

8. 项目间条块分割，审批程序、期限和规划周期各不相同，加重了内部流程交易负担。每个项目的设计、起草、提交、审批、实施和管理等诸多流程降低了效率，极大增加了在时间和资源方面的交易成本。此外，项目间条块分隔的规划方法限制了各项活动的一致性。

#### 不同项目类型之间缺乏协调

9. 2015 年，粮食署 75 个驻国家办事处中的 42 个实施了分属多个计划类别的项目，其中不包括信托基金和区域行动。每个计划类别有自己的战略，且通常与其他计划类别不同步。2001 年，执行局建议重新审查发展、救济和

---

<sup>4</sup> 粮食署计划、项目和活动清单见粮食署《总条例》第 II 条。

<sup>5</sup> 见“紧急情况定义”（WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1）。

<sup>6</sup> 预算外资源可用于执行粮食署管理框架内但未经执行局明确批准的活动。

紧急援助所使用的不同手段。成员指出计划类别相互分离通常让人感觉一个国家的人道主义和发展活动不协调。<sup>7</sup>

10. 2010 年计划类别审查<sup>8</sup>试图厘清计划类别与粮食署战略目标之间的关系，解决人们所感觉到的计划类别应用不一致问题。审查发现，基于项目的方法仍不足以促进人道主义和发展响应之间的联系（在恢复和过渡情况下至关重要的联系），无法实现可持续结果。条块分割的响应方法也会使援助效果大打折扣。

### 战略和计划规划之间缺少合力

11. 由于国别战略不是必选项且关注更高层面目标，因此并不总是有助于有效的计划设计和执行，从而限制了援助的潜在影响。2013 年业务流程审查提出的主要关切之一就是国别战略与项目文件之间关系不清晰。在许多情况下，两文件内容重复；在有些情况下，两文件之间的关系模糊。
12. 2011 年开展的四项战略评价的综述指出，许多项目期限过短使实现成果难上加难。<sup>9</sup>

### 战略监督和治理不足

13. 业务流程审查还对项目文件由执行局审批、国别战略由内部委员会审批，而国别战略旨在为项目文件提供战略框架的依据提出关切。执行局对相互孤立的项目文件开展审查无法对粮食署在一个国家开展的全部工作形成整体认识，制约了执行局提供战略监督和指导的能力。大量项目有时使执行局成员不堪重负，很难提供有意义、战略性意见或就粮食署在国家层面的工作和/或定位提供指导。在 2014 年关于执行局时间使用情况的统计数据中，执行局主席团注意到，执行局将近 40% 的时间用于讨论和批准单个行动并欢迎对如何更战略性地利用这些时间开展审查。此外，粮食署大部分干预活动（包括纳入紧急行动的活动和信托基金支持的活动）未提交执行局批准，进一步制约了执行局就粮食署在一个国家开展的全部活动提出战略性意见的能力。

### 如何改进

14. 2011 年，粮食署监督办公室内部审议了国别战略进程<sup>10</sup>并得出以下结论和建议：
- 经完善的国别战略文件可成为执行局批准粮食署在一个国家各项计划的主要渠道，但审批进程需要调整。

<sup>7</sup> WFP/EB.3/2001/INF/20。

<sup>8</sup> WFP/EB.A/2010/11/Rev.1。

<sup>9</sup> 评价办公室。2012 年。关于从粮食救济向粮食援助过渡的四项战略评价：综述（全文）（OE/2012/S002）。这四项战略评价审查了：i) 粮食署在社会保护和安全网方面的作用；ii) 粮食署在消除长期饥饿方面的作用；iii) 从粮食救济到粮食援助—建立伙伴关系；iv) 驻国家办事处如何适应变化。

<sup>10</sup> 监督办公室/内部审计办公室 2011 年。内部审计：国别战略进程审查—咨询服务报告。

- 应完善内部审查进程，确保在国别战略规划初期更好地沟通全组织问题，使全组织从经验教训和最佳做法中获益。
  - 审查国别战略和项目文件的各个内部管理委员会应合并以确保行动体现战略计划。
  - 应提供充足资源和支持，确保国家层面战略规划能力。
  - 应向执行局提交一份政策文件，说明将国别战略作为获得执行局对粮食署在一个国家所开展行动批准的主文件，并下放目前执行局对附属文件行使的审批权。
15. 脚注 9 所示四项战略评价还说明了完善国别战略，将粮食署可为国家粮食安全和营养倡议做出贡献的新方法纳入其中的潜力。2013 年度评价报告重申了国别战略的重要性并建议明确国别战略在粮食署治理、伙伴关系、战略和业务框架中的作用。2014 年度评价报告建议粮食署明确、沟通和执行对驻国家办事处战略规划提出的要求，并将该战略规划作为对国家系列活动系统性长期规划和绩效管理的依据，同时关注国家具体情况、能力、伙伴关系和供资。2015 年度评价报告建议，突出国别战略进程的重点，使国别战略进程与国家当地系统保持一致。

### 国别战略计划方法

16. 国别战略计划方法以现有规划架构取得的成绩为基础，抓住机会加以改善。

### 不断变化的饥饿形势

17. 近 8 亿人（占世界人口的 11%）吃不饱饭，25% 的世界儿童发育迟缓，<sup>11</sup>近 20 亿人遭受微量营养元素缺乏。<sup>12</sup>约 7.67 亿人每日生活消费不足 1.90 美元。<sup>13</sup>这些人多数没有社会保护且通常生活在冲突和不稳定的环境中。冲突日趋复杂和持久，由此导致的长期流离失所达到了 20 世纪 40 年代以来的最高水平。目前，超过 1.25 亿人受人道主义危机影响。<sup>14</sup>平均来看，2014 年和 2015 年，粮食署每年在 82 国家为 7 800 多万人提供了直接粮食援助；近 42% 的支出用于紧急行动，38.5% 用于早期恢复活动，6.9% 用于发展活动，7.6% 用于特别行动；所提供粮食中的 77% 和现金转账中的 89% 用于在紧急情况下拯救生命和保护生计。通过一般性粮食分配或现金转账增加粮食消费和膳食多样性，确保稳定或改善受紧急情况影响人口的粮食安全状况。此外，粮食署还开展活动，防止出现营养恶化和因营养恶化引起的死亡，为紧急情况下急性营养不良人口提供支持。

<sup>11</sup> 粮农组织。2015 年。《世界粮食不安全状况—实现国际饥饿目标：进展不一》。罗马。

<sup>12</sup> 粮农组织。2013 年。《世界粮食不安全状况—粮食不安全的多面性》。罗马。

<sup>13</sup> 世界银行。2016 年。《贫困与共同繁荣 2016 年：承担不平等》。华盛顿哥伦比亚特区。

<sup>14</sup> “行动承诺—超越人道主义发展鸿沟—改变人们的生活：从实施援助到消除需求”。世界人道主义峰会，土耳其伊斯坦布尔，2016 年 5 月 23 日。



18. 性别不平等和赋予妇女权能不足，阻碍着可持续发展各领域的进展，特别是在消除贫困和饥饿方面的进展。许多国家尽管在减少整体贫困方面取得了进展，但粮食不安全、食物不足和营养过剩仍然长期存在。饥饿日益成为城镇地区面临的挑战，同时也是农村地区面临的问题。气候变化增加了最贫困国家和最脆弱人口面临的风险。这些动向需要所有利益相关方共同努力，抗击饥饿并相应调整工作方式。单个国家的粮食不安全形势和粮食系统不断变化；这意味着实施的响应必须量身定制、具有适应性且符合当地具体情况。通过国别战略计划方法改进国家层面行动至关重要，使粮食署在不断变化的全球和国家背景下实现各项目标。

### 为实现全球零饥饿愿景采取行动

19. 2015年9月，世界领导人制定了《2030年可持续发展议程》，确定了实现可持续发展，消除贫困、饥饿和不平等的富有雄心的15年时间框架。《议程》将人道主义行动置于人类进步和发展的大背景下，明确关注最脆弱人口，并坚定承诺“不让任何一个人掉队”。《议程》由成员国主导和驱动，覆盖全球且普遍适用；其17个全球目标构成有机整体、不可分割。各国政府将以目标全球愿景为指导，根据国家具体情况，制定国家目标。
20. 消除饥饿必须在人道主义需要日趋复杂和持久的背景下实现。利用粮食署在职责范围内的优势和经验，本政策的制定是综合路线图的组成部分；综合路线图包括战略计划、全组织结果框架以及调整后的财务框架。规划和预算架构使粮食署能够将救济、早期恢复和发展活动相衔接，同时坚持致力于优先满足最脆弱人口的需要，支持《2030年议程》。这些综合框架和工具帮助粮食署设计和实施高效、有效的紧急应对措施以及连贯一致、战略重点突出的系列活动，实现国家层面效果最大化。
21. 战略计划为粮食署在实现零饥饿方面的贡献提供了总体框架。战略计划优先考虑两大目标（关于实现零饥饿的可持续发展目标2和关于合作支持实施《2030年议程》的可持续发展目标17），同时根据国家具体情况和优先重点为其他可持续发展目标做出贡献。
22. 尽管可持续发展目标2处于粮食署职责的核心，但显然没有一个可持续发展目标可专属于任何一个机构或实体。为在零饥饿等各项目标方面取得进展，将需要在国家内部和伙伴（包括粮食署和其他驻罗马机构）之间建立跨部门、跨专业伙伴关系。
23. 为实现《2030年议程》目标，各国将在政府领导下，决定各自优先重点和目标以及实现这些目标需要采取的行动。执行战略计划时，粮食署将与国家利益相关方和联合国国别小组密切合作，确定在粮食署所开展业务的不同背景下实现零饥饿目标的最佳方法。在此方面，应开展由国家主导的国家

零饥饿战略审查，为国家、粮食署和其他伙伴建立基线。除提供基线外，战略审查还将确定优先行动，提出建议，供政府、粮食署、其他国家利益相关方及伙伴（包括粮农组织和农发基金）在确定战略成果和行动计划时参考。

### 国别战略计划框架

24. 国家需求、优先行动以及开展行动的方式取决于具体情况。《2030 年议程》强调应认识到某些具体情况意味着更大挑战，因此在援助方面有特殊需求。<sup>15</sup> 有效响应需要在一个国家、在不同时间、根据女性、男性、女童和男童及其社区的不同需要采取不同行动。
25. 粮食署开展业务时所处的具体情况通常是危机和/或紧急应对。因此，粮食署新的计划框架必须首先重视提高粮食署在应对紧急和危机情况时的有效性。为此，将保持粮食署现有紧急应对机制，同时将该机制纳入粮食署整体国别框架。这将有助于确保不会损害粮食署紧急应对的速度和效果，同时确保有效解决针对内部协调和一致性不足以及缺少过渡和退出规划的关切。
26. 国别战略计划方法将有助于拯救生命。通过确保粮食署应急活动及其他努力不会成为孤立或独立行动，国别战略计划方法还有助于实现零饥饿和确保“不让任何一个人掉队”的更大目标。国别战略计划的基础和优势是，在粮食署开展业务的多数紧急和发展背景下，粮食署具备关于该国粮食安全和营养挑战的大量丰富经验和/或深入实地知识。国别战略计划使粮食署能够更有效地利用相关经验，响应受影响人口的需要和形势变化，特别是实施紧急应对。
27. 粮食署计划类别和项目文件将由基于连贯一致国家系列活动的独特计划框架所替代。国别战略计划框架由国别战略计划、临时国别战略计划（见第 31 段）和有限紧急行动（见第 33 段）组成；框架将推动落实注重结果的组合行动；这些行动将包括根据具体情况解决人道主义和发展需要的活动。应尽可能在国家到 2030 年根据可持续发展目标 2 实现零饥饿的大背景下，制定国别战略计划。该框架：
  - i) 根据国家需要和粮食署优势，确定粮食署定位、作用和具体贡献；
  - ii) 明确人道主义响应计划商定的或在国家发展计划内与政府和伙伴共同商定的粮食署将要交付的成果、产出和活动；
  - iii) 确定粮食署将要投入的资源、技术支持和指导，从而使贡献最大化。

---

<sup>15</sup> 《2030 年议程》，第 56 段：“确定这些宗旨和目标时，我们认识到，每个国家在实现可持续发展方面都面临特定挑战；我们强调最脆弱国家，特别是非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家面临的特殊挑战以及中等收入国家面临的特定挑战。处于冲突的国家也需要特殊关注。”

28. 国别战略计划的设计期限最长可达五年。尽管单个粮食署国别框架将推动提升紧急情况下的业务效果和效率，充分有效地推动零饥饿目标，但国别战略计划需要以国家主导的国家零饥饿战略审查或相似分析、评价和评估为参考，包括联合需求评估和可行性研究等。国别战略计划的成果、产出和活动应与粮食署伙伴相接轨。国别战略计划的制定应尽可能与政府、联合国国别小组，特别是驻罗马机构的规划进程相一致。国别战略计划应包括不再需要粮食署支持的标准和/或条件，包括过渡和/或退出计划。
29. 零饥饿战略审查要想真正发挥作用，应是一个开放和磋商进程，让来自政府、私营部门、民间社会和国际组织的一系列广泛利益相关方参与其中。审查应对国家在到 2030 年实现零饥饿方面所面临挑战进行综合分析。审查应查找以下方面的差距：国家政策框架和计划、经济环境、财政政策、财务要求、供资来源以及为实现各项可持续发展目标（可持续发展目标 17）和零饥饿建立的伙伴关系、与公共和私营部门合作的机会和需要以及政府机构和非政府伙伴在国家和地方层面的执行能力。战略审查报告是国家所有的文件，无需经执行局批准。
30. 粮食署将与驻罗马机构一道，鼓励和/或帮助推动国家主导的国家零饥饿战略审查。粮食署将提倡由国家为战略审查供资，呼吁驻罗马机构为战略审查联合供资。

### **临时国别战略计划**

31. 在根据国家零饥饿战略审查结果制定粮食署国别战略计划前，粮食署将通过“临时”国别战略计划在一个国家开展业务。国别战略计划的批准将取决于是否完成了国家主导的国家零饥饿战略审查。所有临时国别战略计划将基于现有战略、研究、评估（包括联合需求评估）、分析和数据。

### **在执行临时国别战略计划或国别战略计划的地方响应不可预见的紧急情况**

32. 临时国别战略计划和国别战略计划旨在使粮食署在紧急或其他情况下实施有效和高效响应。在临时国别战略计划和国别战略计划下，针对不可预见和突发紧急情况响应将根据《总条例》和《总规则》由执行干事授权实施；如需要，此类紧急应对特定的战略成果将由粮农组织总干事批准。紧急应对特定战略成果的修订和批准将通过与粮食署国别框架和国家组合预算相一致的专门模板（在现有紧急行动模板基础上制定）进行。该模板将对战略成果和活动加以汇总。这些战略成果和活动重点关注与确保粮食获取、解决急性营养不良关切、提供共同后勤服务和/或提供其他特别行动类服务相关的危机响应。模板将明确说明相关活动和产出。通过将紧急应对行动纳入粮食署综合国别框架（临时国别战略计划或国别战略计划），粮食署将帮助确保国家活动的有效整合和一致，制定现实的过渡计划和退出战略。

### 在粮食署没有开展业务的地方实施有限紧急行动

33. 在粮食署没有开展业务或没有制定国别框架的国家，可能发生不可预见和突发紧急情况。这时，粮食署可实施有限紧急行动；根据需要，有限紧急行动可包括特别行动，采用与财务框架审查国家组合预算相接轨的调整后的紧急行动模板。根据关于权力下放的《总条例》和《总规则》，有限紧急行动将由执行干事批准，在需要时，由粮农组织总干事批准。有限紧急行动的最初规划期限是最长六个月。如需任何进一步响应，有限紧急行动将纳入新的临时国别战略计划（临时国别战略计划的制定参见第 31 段，批准和修订进程参见第 39—41 段）。

### 区域响应

34. 某些情况需要在战略、资源筹措和业务方面开展区域协调。区域倡议，不包括紧急应对，通常通过单个国别战略计划实施，酌情新增或强化粮食署战略成果。区域局在参与区域响应的国家中协调这些战略成果的规划、设计和实现，制定和监督联合资源筹措战略。具体国家的国别战略计划可包括由区域局编制的关于区域战略的起首部分。将酌情利用由区域局制定和管理的有限紧急行动。

### 批准和修订进程

#### 国别战略计划

35. 根据国家零饥饿战略审查制定的国别战略计划将在各届会议上提交执行局批准。执行局在行使治理权和履行职责时，将尊重《2030 年议程》的承诺精神，即：“我们都将努力在各自国家内部以及在区域和全球层面，实施该《议程》，同时考虑到各国不同的实际情况、能力和发展水平，并尊重国家政策和优先重点。我们将尊重为持久、包容和可持续经济增长保留国家政策空间，特别是针对发展中国家，同时与相关国际规则和承诺保持一致。”<sup>16</sup>
36. 如国别战略计划或国别战略计划中此前没有预见到的新的战略成果完全由东道国供资，则需遵守《财务条例》第 5.1 条和第 5.2 条的规定；该规定将双边项目审批权下放给执行干事，除非东道国政府选择通过常规国别战略计划批准流程批准国别战略计划或战略成果。取决于国家具体情况，某些活动或成果可能继续由信托基金或其他预算机制供资；但计划框架和依据将尽可能纳入国别战略计划、临时国别战略计划或有限紧急行动。<sup>17</sup>

<sup>16</sup> 见联合国大会第 A/RES/70/1 号决议（2015 年 10 月 21 日），文件 E/2015/L.16（2015 年 6 月 15 日），第 21 段。

<sup>17</sup> 将在 2017 年进一步审议在所有情况和所有背景下将信托基金纳入国别战略计划、临时国别战略计划或有限紧急行动的可行性。

37. 国别战略计划可根据背景和业务变化进行修订。如粮食署在一个国家的总体战略重点出现重大调整，涉及在国别战略计划中增加和/或删除一个或多个粮食署战略成果，则将请执行局对修订予以批准。然而，如因增加一个新的完全由东道国供资的战略成果而导致国别战略计划的重大调整，则此类国别战略计划修订可根据第 36 段由执行干事批准。<sup>18</sup>在经执行局批准的国别战略计划时间框架内进行的所有其他修订，都应根据适用的《总条例》和权力下放规则进行。秘书处将进行数据分析，以决定将向执行局提出的关于权力下放的客观措施。
38. 根据适用的《总条例》和权力下放规则，第 32 段所述紧急应对将由执行干事批准；如需要，该紧急应对特定的战略成果将由粮农组织总干事批准。此类紧急应对的修订将遵循同样的批准流程。

#### 临时国别战略计划

39. 临时国别战略计划将由执行干事批准，最长期限为 18 个月，以此作为向在战略审查基础上制定的国别战略计划的过渡。在这 18 个月内，粮食署驻国家办事处将制定和提交在战略审查基础上制定的国别战略计划供执行局批准。如仍不具备在战略审查基础上制定国别战略计划的条件，驻国家办事处将提交一份期限最长达三年的新的临时国别战略计划供执行局批准。临时国别战略计划可在从项目文件向在战略审查基础上制定的国别战略计划过渡的时间内使用。
40. 所有需经执行干事批准的临时国别战略计划修订版（在最初的 18 个月）都需根据适用的《总条例》和权力下放规则加以批准。由执行干事批准的所有临时国别战略计划修订版将遵循与第 37 段所述由执行局批准的国别战略计划相同的规则。
41. 与国别战略计划相同，根据适用的《总条例》和权力下放规则，第 32 段所述将纳入临时国别战略计划的紧急应对将由执行干事批准；如需要，此类紧急应对特定的战略成果将由粮农组织总干事批准。对此类紧急应对的修订将遵循同样的批准流程。

#### 国别战略计划/临时国别战略计划结果链：填补战略规划与业务规划之间的缺口

42. 本文件其余部分提到的国别战略计划，除非另有说明，不对临时和正式国别战略计划加以区分。国别战略计划方法使粮食署能够将其援助的战略方向与

---

<sup>18</sup> 2017 年，将进一步审议国别战略计划和国别战略计划修订版由执行局批准与双边项目根据《财务条例》5 由执行干事批准之间的关系。

绩效管理和预算进程相结合，加强结果管理能力。国别战略计划的设计、规划、实施、绩效管理和报告以结果链为基础；结果链明确了所部署资源与所实现结果之间的关系。如图 1 所示，国别战略计划将粮食署战略计划（2017—2021 年）结果框架转化为国家层面结果链。结果链提供模型，确定实现既定目标的必要步骤，列出如何实现结果的因果关系和基本假设。

图 1：粮食署战略计划（2017—2021 年）结果框架



**战略宗旨**

43. 国别战略计划结果链中最高层面的结果是粮食署的两个战略宗旨：战略宗旨 1 与可持续发展目标 2 相一致—消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业；战略宗旨 2 与可持续发展目标 17 相一致—加强执行手段，恢复可持续发展全球伙伴关系的活力。如粮食署战略计划（2017—2021 年）所示，粮食署对这两个可持续发展目标作为优先重点，体现了粮食署本身的历史和职责以及 17 个可持续发展目标之间的关系。

**战略目标**

44. 战略目标决定了粮食署计划和业务重点，将战略宗旨与战略结果联系起来；粮食署通过战略结果帮助国家和全球实现可持续发展目标 2 和 17 及具体目标。

**战略结果**

45. 粮食署战略计划（2017—2021 年）中阐述的战略结果使粮食署能够根据国家需要做出响应。粮食署 8 个战略结果与关系到粮食署能力和职责的可持续发展目标 2 和 17 的具体目标相挂钩，使粮食署提供的支持与国家和全球在

可持续发展目标方面开展的工作保持一致。粮食署国别战略计划与诸多利益相关方和伙伴合作，为与具体国家相关且列为具体国家优先重点的粮食署战略结果做出贡献。

### 可持续发展目标国家具体目标

46. 国家确定的可持续发展目标具体目标根据当地具体情况调整可持续发展目标全球具体目标。粮食署将根据国家零饥饿战略审查以及政府和联合国国别小组规划进程，确定具备条件和能力推动的可持续发展目标国家具体目标和结果。

### 战略成果

47. 在粮食署战略结果指导下，考虑到当地具体情况和优先重点以及粮食署自身优势，粮食署将通过与每个战略结果相关的一系列战略成果为相关可持续发展目标国家具体目标做出贡献。
48. 粮食署遵守联合国人道主义事务协调办公室（人道协调办）通过的联合国成果管理制通用术语。根据通用术语定义，成果是指：“一项干预措施产出预期实现或已经实现的短期和中期效果，通常需要伙伴们集体努力。成果是指在完成产出和实现影响之间发生的人道主义条件的变化。”<sup>19</sup>粮食署战略成果介绍有助于实现人道主义目标、可持续发展目标国家具体目标和粮食署战略结果的短期和中期效果。每个战略成果仅与一个更高层面结果（一个粮食署战略结果/可持续发展目标具体目标或战略目标）相挂钩。粮食署战略成果描述受益人或受益实体、地理范围、预期结果以及计划干预的预期时限。粮食署战略成果在国家层面制定，与全组织结果框架中包含的标准化战略成果类别相一致。
49. 粮食署战略成果在国家层面与政府和主要伙伴共同制定，或/并与人道主义响应计划所列人道主义成果相衔接。粮食署战略成果为满足人道主义需要和实现国家优先重点做出实质性贡献；体现粮食署援助为之做出贡献的国家或区域目标。粮食署和伙伴通过活动产出为战略成果做出贡献。战略成果通常包含在一个国家的联合国战略规划框架和人道主义响应计划中，并/或在零饥饿、发展和人道主义计划等国家计划中体现。通常只能在战略成果层面对结果进行集体归类，将粮食署以及各政府和非政府行为体的贡献结合起来。战略成果的规划时限应与国别战略计划或临时国别战略计划的期限相对应。
50. 战略成果措辞应符合国家背景，与国家 and 地方行为体相呼应，与国家优先重点和目标明确衔接，且与国家术语和政策环境相一致。各国的单个战略

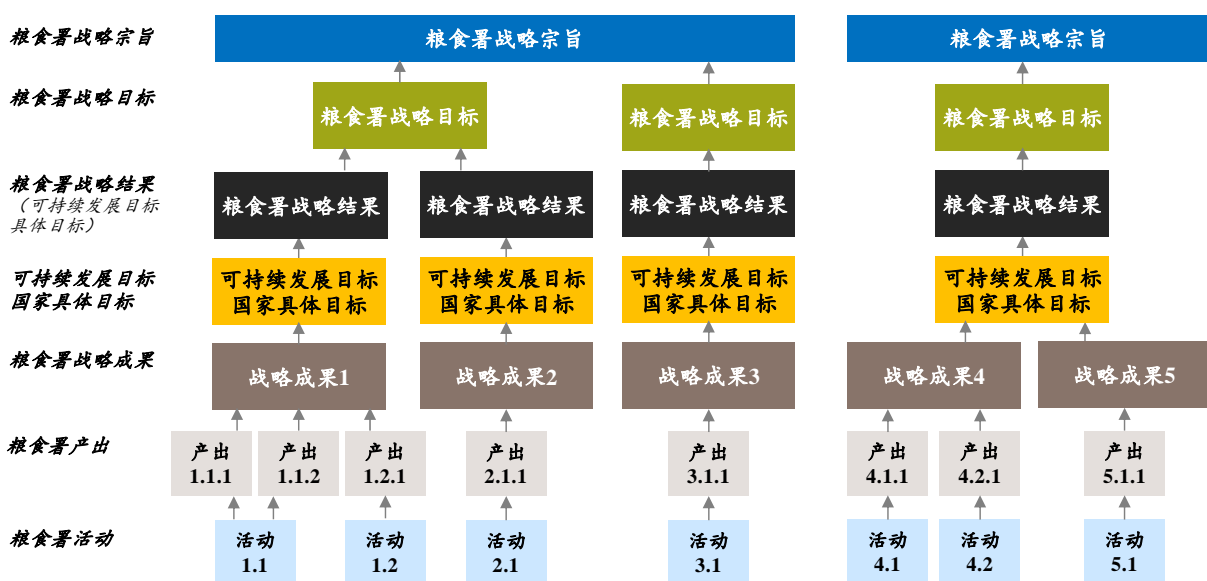
---

<sup>19</sup> 人道协调办，评价政策说明。<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Evaluation%20Policy.pdf>。该定义与联合国发展集团的成果定义相一致。<https://undg.org/wp-content/uploads/2015/01/UNDG-RBM-Handbook-2012.pdf>。

成果在定调和表述方面存在差异，但都显示出与实现可持续发展目标国家具体目标之间的明确联系，进而显示出与粮食署战略结果之间的明确联系。战略成果表述必须体现政府和其他主要利益相关方共同确定的优先重点、共同所有以及共识。

51. 尽管结果链中的战略成果和产出可通过集体努力实现，但粮食署活动的规划和执行将体现粮食署对这些集体努力的具体贡献。图2列举一个国别战略计划的结果链，强调活动在实现产出和成果方面的重要作用。

图 2：粮食署国别战略计划结果链举例



52. 国别战略计划逻辑框架将采用来自国家成果框架的成果指标。粮食署驻国家办事处保留根据需要利用国家特定成果指标补充国家成果框架或填补国家成果框架缺口的灵活性。

#### 产出和活动：将粮食署工作与其他可持续发展目标具体目标相联系

53. 粮食署遵守人道协调办通过的联合国成果管理制通用术语；其中，产出和活动定义如下：

- 产出是指由于粮食署控制下干预活动的完成而导致的个人或机构技能和/或能力的变化以及新产品和服务提供情况的变化。
- 活动是指采取的行动或开展的工作，通过这些活动和工作筹措投入（如资金、技术援助和其他类型的资源）以产生具体产出。

54. 如产出完整定义所示，产出是“利用所提供的资源并在规定时间内实现”；一个粮食署产出可且仅可与一个更高层级粮食署战略成果相挂钩。粮食署活动将产生一个或多个产出且将与粮食署伙伴的活动相接轨。如财务框架审查所示，将在活动层面计算费用，因为此类活动将发挥重要作用，将资源与



结果挂钩并体现性价比。粮食署将在国别战略计划中并通过第 86 段所述国家业务管理计划，提供关于活动规划、实施、预算、监测和评价的详细信息。

55. 消除饥饿涉及的相互联系的挑战和解决方案意味着粮食署将通过其活动产出直接和间接地为其他国家优先重点和其他可持续发展目标做出贡献。如粮食署战略计划所述，粮食署将与农发基金和粮农组织等伙伴合作，利用各自能力和优势支持国家实现可持续发展目标。
56. 例如，粮食署可通过支持国家粮食不安全地区的学校供餐计划，为与获取粮食、改善营养或小农生计相关的可持续发展目标 2 国家具体目标做出贡献。为体现该贡献，粮食署结果链的战略成果、结果和目标将着眼于粮食署战略宗旨 1—支持各国实现零饥饿（可持续发展目标 2）。然而，与该支持相关的活动和产出也可能为实现其他可持续发展目标国家具体目标做出重大贡献，如与教育（可持续发展目标 4）、性别平等和为妇女赋予权能（可持续发展目标 5）、家庭收入（可持续发展目标 1）和健康（可持续发展目标 3）相关的具体目标。可在国家层面在相关国家、联合国以及其他规划框架中明确和关联为其他可持续发展目标国家具体目标做出的这些贡献。
57. 为支持可持续发展目标 17，粮食署可响应政府和伙伴的要求，提供具体服务，支持实现其他可持续发展目标。这些服务可能与粮食署优势和能力相匹配，但并非直接以零饥饿为重点。支持对紧急情况做出响应的同时，粮食署可为广大人道主义界提供供应链、后勤和通信支持，如采购服务、提供和管理通信系统、仓储设施、货物和人员运输。尽管与该支持相关的活动和产出不一定直接支持零饥饿，但可为实现若干可持续发展目标国家具体目标做出重大贡献。可在国家层面在相关国家、联合国或其他规划框架中明确和关联这些贡献。

### 方法的预期影响

58. 粮食署国别战略规划方法有望通过以下方式改进粮食署援助的效率和有效性。
59. 在紧急情况和长期危机中提高有效性和效率：该方法使粮食署能够从更战略角度定位紧急应对，同时保持灵活性和敏捷性。粮食署在快速变化和/或不稳定的紧急情况下明确和专注于战略成果，而不仅是特定活动，将能更好地利用一系列适当活动和模式，做出快速、灵活和高效的响应。该方法还可推动向恢复和加强抵御能力的计划过渡，特别是在长期危机的情况下。
60. 当事态演变为恢复时，国别战略计划推动采取多部门方法进行恢复工作规划，解决风险并为保障粮食安全和营养加强抵御能力；这需要广泛磋商和长期合作。在各种情况下，都需要从抵御能力的视角审视计划周期的方方面面，决定将行动纳入国家政府战略和由伙伴支持的计划的最佳方式。<sup>20</sup>在

<sup>20</sup> WFP/EB.A/2015/5-C。

条件允许的情况下，将紧急应对纳入国家系列活动，可使粮食署通过解决短期和长期问题，对长期形势做出最佳响应，提高干预措施有效性，同时保持对形势的任何变化做出迅速、高效反应的灵活性。

61. **改进与可持续发展目标国家具体目标和伙伴工作的衔接：**在国家主导的国家零饥饿战略审查基础上制定国别战略计划体现了可持续发展目标国家具体目标以及政府对《2030年议程》的主人翁意识。此类国别战略计划明确指出，粮食署在一个国家提供的援助如何有助于推动更大范围的国家计划和优先重点，实现外部援助过渡和/或逐步取消外部援助。国别战略计划的规划期限更长，有助于为过渡确定标准，确定为实现某些条件需要采取的行动（如政府对口部门的能力）、预期时限、背景假设以及可能影响上述目标进展的外部因素。国家规划机构以审查为工具将可持续发展目标（特别是可持续发展目标 2）纳入国家背景，在零饥饿战略审查的制定工作中发挥主要作用，负责将审查确定的优先问题和建议纳入国家政策、战略、方案和计划。审查还推动驻罗马机构和其他伙伴的活动和战略更加协调一致，通过就消除饥饿的共同方法达成共识，帮助粮食署建立更深层次的伙伴关系。
62. **突出重点、加强能见度和宣传：**该方法帮助粮食署明确对国家工作的具体贡献并在国家层面重新自我定位。通过国别战略规划进程，政府和发展伙伴能够更好地了解粮食署的多方面职责，且推动粮食署日益参与人道主义发展方方面面的政策和计划对话。粮食署定位和能见度的加强有助于粮食署向所有利益相关方宣传其附加值。
63. **整合业务支持、技术援助和资源筹措：**国家零饥饿战略审查在对资源筹措和能力制约因素开展分析的基础上系统地整合了战略、资源和技术援助规划。国别战略计划确保有针对性地提升机构能力，支持各国政府设计和管理国家自主饥饿解决方案，根据粮食署“人本战略”为粮食署驻国家办事处配备信息、训练有素的工作人员和所需能力。
64. **灵活地规划和应对业务背景的动态变化，更好地使人道主义和发展工作相结合：**国别战略计划因地制宜，可根据运行环境的变化做出调整。国别战略计划通过确保危机响应有助于恢复和长期发展，发展活动是基于对风险的认识且能够保护脆弱人口免受危机影响，推动在人道主义和发展援助之间加强联系，有效地加强抵御能力。同时，国别战略计划及其预算架构可改进透明度以及与供资承诺之间的衔接，同时保持计划资源分配的灵活性。
65. **加强战略指导，降低交易成本：**国别战略计划将提升执行局战略作用和效率，加强执行局提供战略监督和指导的能力。这具有可行性，因为计划：i) 介绍了

粮食署在一个国家干预活动的综合情况，包括紧急应对<sup>21</sup>以及信托基金供资的活动；这不同于从单个项目文件获得的碎片化认识；ii) 减少供执行局讨论的项目数量，节约时间和成本。国别战略计划还将提高运行效率。国别战略计划通过整合战略和计划规划、资源筹措、技术支持和绩效管理并取代单个项目文件，在国家、区域和总部层面减轻了粮食署流程管理负担，提高了规划和执行效率及质量。

66. 与人道主义计划周期及联合国其他机构和进程协调一致：国别战略计划框架将通过充分体现作为更大范围人道主义响应组成部分的紧急情况相关成果和活动，与战略响应计划以及联合国人道主义计划周期的联合资源筹措工作相接轨。
67. 四年度全面政策审查强化了对简化、包容和国家自主规划进程的需要并列出了明晰的问责条线。联合国发展援助框架是战略性、中期结果框架，为集体愿景以及联合国系统在国家层面对国家发展优先重点做出的响应提供指导。粮食署国别战略规划方法与四年度全面政策审查中所述国家自主规划进程相一致并支持该进程；粮食署将努力与后续四年度全面政策审查保持接轨。该方法还明确了粮食署为联合国发展援助框架（联发援框架）准则所列集体愿景和响应做出的贡献；联合国发展集团正在编制联发援框架。国别战略规划周期将与国家以及联发援框架的规划周期保持一致。国家零饥饿战略审查将对为联发援框架提供共同国家分析提供补充；国别战略计划将确保粮食署成果与国家及联发援成果相一致且对联合国其他机构成果予以补充。
68. 加强绩效管理、报告和问责：四年度全面政策审查提出了计划在国家层面产生实效的建议，国别战略计划对此做出响应。计划明确了粮食署援助、所利用资源及所实现结果之间的因果关系。通过明确资源与结果之间的联系，国别战略计划改进了结果报告以及粮食署对受益人、东道国政府、捐助者和其他伙伴的问责。该方法将更易于评价国家系列活动、衡量进展并从国家层面行动中汲取经验教训。国家系列活动评价将帮助粮食署确定全球或区域层面的专题和/或系统规律及特殊性。

## 政策执行

### 粮食署驻国家办事处、区域局和总部的作用

69. 在总部各部门和相关区域局的支持下，粮食署驻国家办事处负责国别战略规划进程。国家办事处主任与总部各部门和相关区域局磋商，牵头该进程国内步骤，包括遴选战略规划小组、制定和实施工作计划以及分配资源。国家办事处

---

<sup>21</sup> 一旦条件允许，预计会将紧急应对纳入国家活动组合，提高这些响应对执行局的能见度。

主任调集所有技术领域的参与，确保充分投入和集体所有。国家办事处主任还确保国别战略规划周期与联合国工作方案及国家发展规划相一致。

70. 粮食署区域局协调本区域国别战略计划的安排并对计划的及时编制实施监督。区域局提供战略和技术指导及支持，以区域视角监督质量标准，制定和传播本区域所有粮食署办事处的最佳做法和经验教训。区域局还为战略规划进程提供国内支持，重点帮助驻国家办事处根据国家零饥饿战略审查制定系列活动。区域局提供区域视角，根据第 34 条规定协调区域响应的规划和设计，对参与区域响应的各个国家的战略成果负责。
71. 总部在整个国别战略规划进程中提供指导和支持。总部各部门制定准则和质量标准，提供培训、技术支持和质量保证，收集和传播经验教训。与区域局相协调，总部各部门还可通过部署学科专家，为明确粮食署成果和活动做出贡献，推动创新、伙伴关系和跨职能思考，为国家和粮食署战略规划进程提供直接支持。所有国别战略计划都将经内部严格质量保证和批准。

## 伙伴关系

72. 粮食署战略规划以粮食署作为世界上最大的致力于抗击饥饿的人道主义组织的身份为基础。该身份意味着在危机和混乱背景下履行在紧急应对和恢复方面的承诺和预期，旨在通过与国家政府、国际机构和其他行为体建立伙伴关系，设计和实施一流粮食援助，拯救生命。战略规划重申了粮食署工作的这一关键内容，为粮食署提供一致、透明框架，利用通过人道主义行动和发展倡议得以加强的技能和能力，进一步支持各国在实现零饥饿方面取得进展。这些技能和能力独特、重要且覆盖全球，为在《2030 年议程》变革精神激励下的新一代系统性干预和强化的伙伴关系提供空间。
73. 国别战略规划进程与粮食署全组织伙伴关系战略（2014—2017 年）相一致；该战略将伙伴关系定义为“行为体之间建立的通过整合和利用各类互补资源，以透明、平等和互利方式开展合作，分担风险、职责和问责，实现独自无法高效、有效或有创造性地实现的目标，且创造的价值高于交易成本的合作关系。”<sup>22</sup>
74. 国家零饥饿战略审查进程所采取的双管齐下的方法以及国别战略计划的制定，遵守伙伴关系战略原则；与政府、捐助者、非政府组织、私营部门、联合国机构（包括驻罗马机构）及国家层面其他行为体合作过程中，宣传这些价值；创造机会，通过磋商规划进程，建立和加强伙伴关系。国家零饥饿战略审查进程推动一致支持各国实现零饥饿，针对协调单个伙伴的行动达成共识；国别战略计划利用驻罗马机构等伙伴的互补优势，明确伙伴对可持续发展目标国家具体目标和粮食署战略成果做出的短期和长期贡献。

<sup>22</sup> WFP/EB.A/2014/5-B。

75. 国别战略规划进程促进公共私营伙伴关系和私营部门对消除饥饿的投资，包括通过筹措资源、加强和利用市场力量实现持续的社会经济发展。规划进程通过从私营部门寻求资源和能力转移，支持粮食署活动，为粮食署私营部门伙伴关系和筹资战略（2013—2017年）<sup>23</sup>的重点工作做出贡献。根据该战略，部分国家的国别战略规划进程包括发掘机会，设计新的供资模式，利用国内和国际、公共和私营资源，在实现国家人道主义和发展目标方面取得最大进展。
76. 根据第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》，作为落实《2030年议程》不可或缺的组成部分，国家零饥饿战略审查包括评估私营部门资源流，提高对一个国家粮食安全和营养形势的认识，推动利用私营部门转型潜力，促进包容和可持续发展。
77. 关于继续与政府捐助者开展合作的计划已纳入国别战略规划方法。根据“人道主义捐助的原则和良好做法”且在世界人道主义峰会的背景下，粮食署将寻求资源，通过国别战略计划在国家层面执行战略计划（2017—2021年）。使援助与捐助者和东道国重点工作进一步接轨；通过有效参与国家主导进程，推动当地资源筹措；按需分配人道主义资金；以支持恢复长期发展的方式，提供人道主义援助；寻求灵活和可预见资金是采取国别战略计划方法继续推动资源筹措的原则。<sup>24</sup>
78. 粮食署与非政府组织之间建立的伙伴关系传统上很少涉及实质性合作。国别战略规划进程促进与非政府组织和其他民间社会行为体的战略互动和对话；这些伙伴的作用和能力将根据具体情况在不同程度上得到考虑和利用。例如，在国家零饥饿战略审查进程中，粮食署可倡导采取行动，加强国家民间社会行为体能力，并考虑将这些活动纳入由此产生的国别战略计划。
79. 粮食署针对与非政府组织的合作所采取的权力下放方法（让粮食署驻国家办事处决定建立哪些伙伴关系以及如何管理这些伙伴关系）产生了诸多好处。国别战略规划进程帮助确保在伙伴对当地情况具备深入了解的基础上，重视和管理与国家及国际非政府组织的伙伴关系，充实粮食署计划，密切与目标人群的关系，支持加强对目标人群的问责。

## 国家层面财务管理和业务规划

### 国家组合预算

80. 国别战略计划预算规划遵循国家组合预算架构；国家组合预算在财务框架审查下制定，即将于2016年11月提交执行局批准。国家组合预算将包括在需求评估基础上制定的战略成果和/或根据战略审查确定的战略成果或与政

<sup>23</sup> WFP/EB.A/2013/5-B。

<sup>24</sup> WFP/EB.1/2010/5-B/Rev.1。

府对口部门和伙伴合作开展的相似分析。发展活动预算将根据《总规则》第 X 条第 8 款以预估可用资源为指导。预算将提供四大类细目，包括转账、执行、调整后的直接支持费用、间接支持费用。随附国别战略计划的国家组合预算将是在国别战略计划框架期间针对每个粮食署战略成果经批准的包含四大类细目的总预算。

81. 国家组合预算将使粮食署在国家层面的战略和活动与战略计划（2017—2021 年）、国别战略规划方法以及国家成果框架相协调。预算结构将：i) 最大程度地提升粮食署高效和有效地响应重点业务需要的能力；ii) 使财务管理、报告和分析有章可循；iii) 促进资金筹措。
82. 对国家组合预算框架提出的要求包括：根据国别战略计划，提供一个驻国家办事处全部业务概览；从战略、规划、资源筹措到结果的明确“条线”；简化和统一的业务执行架构；明确显示影响、成本有效性和成本效益；改进问责。
83. 国别战略计划将作为资源筹措和资金管理工具，包括为粮食署致力于开展的救济和发展援助分配多边捐助的程序。粮食署将继续认识到，人道主义和发展一致性相关政策工作由为人道主义和发展活动提供的相关资金流支持；通过国家活动管理规划，活动执行将以现有和预估资源为参考。

### 业务管理规划

84. 作为粮食署内部管理进程一部分，国家业务管理计划将支持的国别战略计划的实施。国家业务管理计划源于年度规划周期，将包括国家工作计划，涵盖根据资源和资源情况制定的实施方案的预算。
85. 将通过在线门户向成员国提供国家业务管理计划的业务和预算信息，包括活动层面详情。将在整个国别战略计划期限内每年提供具体信息。其中包括：
  - a) 各战略成果和活动的转让模式；
  - b) 按年龄组和状况划分的受益人概况；
  - c) 按性别分列的各战略成果和活动的受益人；
  - d) 针对每个战略成果和活动、按活动细分的粮食配给或转让；
  - e) 按模式细分的转让；
  - f) 将提供各战略成果和活动以美元计价的定量信息；在适用情况下，以吨为单位。
86. 成员国不仅能够收到粮食署编制的年度报告，还可利用门户在任何时间和针对任何时期获取和生成报告。在线门户还将资源与结果相挂钩；结果将包括按活动细分的战略成果预算以及各自预期结果（产出/成果目标）。
87. 在线门户将定期更新支出信息和所交付产出，同时介绍根据现有资金情况确定的优先活动。对业务的整体把握，国别战略计划和管理计划批准涉及的正式执行局进程，执行局对年度绩效报告、标准国别报告和关于权力下放使用情况

的事后报告进行的年度审查，将有助于执行局履行监督职责。这还有助于获得成员国所需的筹资相关信息。秘书处预计在线门户将在 2018 年第二季度运行。

## 绩效管理

88. 每个国别战略计划都将包括一个逻辑结果框架。粮食署将编制国家层面监测和评价计划（绩效管理系统的一部分）和预算，作为每个国别战略计划的组成部分。粮食署将与政府对口部门和其他伙伴商定该计划。将对照设计阶段确定的目标，评估临时国别战略计划的总体绩效；对照在国家零饥饿战略审查中确定的相关目标，评估根据战略审查制定的国别战略计划。还将评估在性别平等及其他跨领域全组织结果方面的进展。
89. 根据国际规范，对可持续发展目标指标以及部分国家、地方和专题指标进行监测，将是国家主管部门的职责，可在国际组织协助下完成。<sup>25</sup>
90. 粮食署绩效管理将包括跟踪成果、进程、产出和活动指标。将在国家和全球层面年度绩效报告中报告成果和产出实现值。还将为组织有效性、效率和经济情况制定关键绩效指标，同时考虑到性价比。将通过各类管理系统和流程对这些指标进行监测，还将在国家和全球年度绩效报告中报告指标情况。<sup>26</sup>
91. 只要相关，将按性别和年龄，对所有成果、产出和流程指标进行分列。监测的主要目的是确保业务决策和国别战略计划修订工作有证可循。监测、审查和评价将支持问责；结论和经验教训将用于优化粮食署工作和今后战略，帮助确保今后援助工作以可靠证据为参考。
92. 在评价办公室管理下，所有国别战略计划都将经过国家组合评价，直至实施期结束，以便对照国别战略计划预期成果和目标对进展和结果加以评估，包括评估在性别平等和其他跨领域全组织结果方面所取得的进展；为后续设计国家层面的支持积累经验教训。在不影响评价办公室根据评价政策独立选择国家组合评价的前提下，将酌情对临时国别战略计划进行权力下放审查。
93. 对所有国别战略计划而言，将由粮食署在相关区域局支持下（根据需要）在国家层面对国别战略计划部分内容开展的权力下放评价以及酌情进行的权力下放评价实施管理。所有国别战略计划，不包括临时国别战略计划，将进行权力下放中期审查。所有审查和评价的结论和建议将为视资源情况开展的年度国家业务规划提供参考，以确保必要时及时做好期中完善。监测系统将跟踪在实现预期成果方面的进展，衡量在实现性别平等及其他跨领域全组织结果方面的进展。所需监测、评价和审查工作将纳入国别战略计划预算并相应配备资源。

<sup>25</sup> 联合国经济及社会理事会（经社理事会）文件 E/CN.3/2016/2 和 E/CN.3/2016/3。2016 年。可持续发展目标指标机构间专家组报告以及 2015 年后监测伙伴关系、协调和能力建设高级别小组报告。

<sup>26</sup> 全组织结果框架将阐述报告程序和原则。

## 风险管理

94. 所有国别战略计划都将包括对计划执行相关风险开展的分析以及缓解措施。分析将考虑到国家背景且将评估机构、计划和安全风险。缓解措施力图在出现预期风险时，根据国别战略计划，保持粮食署战略方向。

## 过渡安排

95. 可在 2018 年 2 月前提交国别战略计划供执行局批准的粮食署驻国家办事处应在此日期前编制一份根据国家零饥饿战略审查制定的国别战略计划。<sup>27</sup>其他驻国家办事处必须在 2017 年 12 月 31 日前编制和提交一份临时国别战略计划。第 31 段（定义）和第 39—41 段（批准和修订进程）所述临时国别战略计划将在过渡期作为向正式国别战略计划过渡的桥梁，且将帮助驻国家办事处根据新的战略计划，建立和执行统一的计划、财务和业务系统。有限紧急行动将自 2018 年 1 月 1 日起执行。
96. 秘书处致力于在 2017 年对国家组合预算模式进行试点、优化和验证，以支持国别战略计划方法。可利用这段时间与伙伴就系统准备程度开展密切磋商，在粮食署于 2018 年进入大范围执行前，制定业务解决方案。
97. 执行局预计将在 2017 年第一届例会上批准第一批国别战略计划以及相关国家组合预算试点工作。秘书处将向执行局报告国别战略计划以及试点国家组合预算执行情况并根据执行情况为进一步优化基本计划和财务框架提出任何建议。<sup>28</sup>
98. 国别战略计划以及试点国家组合预算将采用新的计划和财务框架；这将导致与参照现有计划类别的粮食署当前《总规则》和《财务条例》规定存在某些不一致。<sup>29</sup>因此，执行局将需要批准，在 2017 年执行局第一届例会至 2017 年 12 月 31 日之间批准的国别战略计划和试点国家组合预算，可对粮食署《总规则》和《财务条例》适当克减；<sup>30</sup>特别是，执行局将批准粮食署《总规则》和《财务条例》中关于现有计划类别的规定临时适用于试点国别战略计划，即假设现有计划类别指代国别战略计划。

<sup>28</sup> 将仅在 2017 年进行国家组合预算试点。因此，在 2018 年采用经修订的规范和财务框架时，2017 年经执行局批准的国别战略计划的试点国家组合预算部分将成为国家组合预算，无需执行局进一步审议或批准（除非必要）。此后，这些国别战略计划将由即将最终完成并在 2017 年执行局第二届例会上经执行局批准的财务和规范框架管理。

<sup>29</sup> 初步示意性清单可见更新财务框架审查 2016 年 7 月 25 日非正式磋商文件附件 VII，特别是：《总规则》第 II.2 条；《总规则》第 X.2 条；《总规则》第 X.7 条；《总规则》第 X.8 条；《总规则》第 XIII.2 条；《财务条例》第 1.1 条；《财务条例》第 4.2 条；《财务条例》第 8.1 条；《财务条例》第 9.3 条；《财务条例》第 10.1 条；《财务条例》第 10.2 条。

<sup>30</sup> 执行局获得授权，解决与《总规则》和《财务条例》进而与《总条例》第 VI.2(b)(vi)条以及《总条例》第 VI.2(b)(vii)条不一致和克减问题。



99. 此外，国别战略计划框架和新的财务框架将需要执行局重新考虑执行干事在计划审批和修订方面的授权，因为目前对执行干事的授权<sup>31</sup>是基于当前计划类别和预算门槛，而不是国别战略计划框架。根据 2017 年国别战略计划和试点国家组合预算实施情况修订的权力下放架构将相应地作为财务框架审查进程的一部分在 2017 年执行局第二届例会上提交执行局。将保留《总条例》中关于执行干事与粮农组织总干事联合决定的条款。财务框架审查（WFP/EB.2/2016/xxx）规定了针对在 2017 年国别战略计划和试点国家组合预算的执行，临时对执行干事进行权力下放的安排。
100. 在试点期范围外，为在整个粮食署采用经修订的计划和财务框架，需要做出技术调整，这将需要修订粮食署《总规则》和《财务条例》。秘书处将根据国别战略计划和试点国家组合经验，在 2017 年执行局第二届例会上提交关于该国别战略计划政策修正案和经修订计划术语的提案，供执行局批准，以便粮食署《总规则》和《财务条例》照顾到国别战略计划框架。

### 力保成功

101. 过渡管理：将制定路线图，以确保及时、成功地从项目文件过渡到国别战略计划，同时考虑到国家特定项目周期和时限。将通过为所有利益相关方（执行局成员、政府、捐助者、工作人员、伙伴和受益人）量身定制的沟通方法，报告进展和情况。区域局和驻国家办事处将牵头过渡工作。
102. 整个粮食署和衷共济：整个粮食署开展合作并形成合力至关重要，以确保重新设计的系统可在 2018 年 1 月 1 日前完全运作。
103. 执行指导和培训：根据“人本战略”，将向工作人员提供国别战略计划设计和执行方面的指导和培训。将填补人力资源缺口。过渡进程将积累经验教训以期完善执行工作。

### 粮食署原则的落实

104. 粮食署原则的整合：认识到粮食署作为联合国的一部分必须依照某些原则运行；国别战略计划的制定和实施必须遵守粮食署原则。与政府和伙伴共同设计和实施计划时，将考虑反欺诈/反腐败、保护和“不伤害”及相关措施。
105. 粮食署原则：战略计划（2017—2021 年）附件 II 所述粮食署核心价值说明粮食署致力于遵守《国际公务员行为标准》（2013 年）和粮食署《行为守则》（2014 年）。核心价值还重申了粮食署对人道主义原则的承诺、对受影响人口的保护和问责的核心重要性以及《联合国宪章》的理想。
106. 采取跨领域相关措施：粮食署性别政策（2015—2020 年）<sup>32</sup>规定的性别平等和妇女赋权将纳入国别战略计划；计划制定和实施过程中，将根据粮食署气候、环境及其他相关政策，考虑气候、环境及其他跨领域问题的影响。

<sup>31</sup> 见《总规则》权力下放附录，即更新财务框架审查 2016 年 7 月 25 日非正式磋商文件附件 VII。

<sup>32</sup> WFP/EB.A/2015/5-A（可不时修正和更新）。

**本文件所使用的缩略语**

|       |                  |
|-------|------------------|
| COMP  | 国家业务管理计划         |
| CP    | 国别计划             |
| CRF   | 全组织结果框架          |
| CSP   | 国别战略计划           |
| DEV   | 发展项目             |
| EMOP  | 紧急行动             |
| FAO   | 联合国粮食及农业组织（粮农组织） |
| NGO   | 非政府组织            |
| OCHA  | 联合国人道主义事务协调办公室   |
| PRRO  | 长期救济与恢复行动        |
| QCPR  | 四年度全面政策审查        |
| SDG   | 可持续发展目标          |
| SO    | 特别行动             |
| UNDAF | 联合国发展援助框架        |