

附件 IX

关于提高世界粮食计划署获得纵向基金资源的能力的建议

本附件介绍世界粮食计划署管理层提出的一项建议，旨在提高该署获得纵向资金的能力，特别是在脆弱和受冲突影响的环境中采取行动的能力。拟议的前进方向包括根据《总规则》第 XIII.4 (c) 项将纵向基金列为非传统捐助者，以便通过另一个捐助者的捐款和（或）诉诸世界粮食计划署基金来支付其使用的全部业务和支持费用。

引言

1. 仅在 2024 年，洪水、干旱和热浪等极端天气事件就使最脆弱和受冲突影响的地区的 9,600 万人陷入紧急状况饥饿水平¹，对南部非洲、南亚和非洲之角产生了重大影响。在最容易受到极端天气影响的 20 个国家中，有 13 个国家是脆弱国家并受冲突的影响，这 13 个国家中有 9 个国家粮食不安全²。不幸的是，受影响最严重的社区也是那些最没有财政资源和技术能力来应对更频繁和更强烈的天气事件并保障他们的生命和生计的社区。
2. 在人道主义需求较高的环境中应对恶劣天气事件的影响对于拯救生命至关重要。十多年来，世界粮食计划署一直在从主要纵向基金中调动资源，使政府和社区能够为预警系统做出贡献并利用预警系统，实施预判行动，并扩大备灾和应对。作为根据《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）设立的两个垂直基金 - 适应基金（AF）和绿色气候基金（GCF）- 的认可实体，世界粮食计划署成功实施了旨在加强世界上一些最脆弱地区的人们的韧性和适应能力的项目。迄今为止，世界粮食计划署已帮助 30 个国家政府筹集了 2.7 亿美元的多边气候融资。
3. 尽管面临最严峻的灾害风险，世界上许多最脆弱的地区几乎或根本没有资金来应对此类冲击。纵向基金致力于增加流向这些未得到服务的地区的资金³，而世界粮食计划署被视为实现这一目标的关键伙伴，尤其是因为该组织在这些环境中的存在和专业知识。能够有效地获得这些资金也是世界粮食计划署计划的一个关键组成部分，即使资金多样化，为关键的救生行动调动资源。鉴于新的财政现实，并考虑到其相对优势，世界粮食计划署正在努力提高其能力，为脆弱和受冲突影响的国家获得纵向资金。然而，正如与执行局所讨论，包括在 2024 年第二届常会上，世界粮食计划署面临着内部挑战，限制了其有效和大规模调动和引导这些专用资源的能力。主要挑战涉及世界粮食计划署要求全额收回费用，因为本组织的财务框架往往无法适应纵向基金所采用的方法，导致粮食计划署无法收到此类捐款。
4. 为了改善世界粮食计划署从纵向基金获得资源的机会，管理层建议根据《总规则》第 XIII.4(c) 款将下列被指定为《气候公约》财务机制一部分的纵向基金列为非传统捐助者：全球环境基金、全球气候基金、气候变化特别基金、最不发达国家基金、非洲基金和应对损失和损害基金。

¹ FSIN 和 GNAFC。2025. [2025 年全球粮食危机报告](#)。

² 国际货币基金组织。2023. [《员工气候笔记》中的脆弱和受冲突影响国家的气候挑战](#)，第 2023 卷：第 001 期。

³ 正如其“50 x 30”愿景所概述的那样，GCF 的目标是到 2030 年管理总计 500 亿美元的投资，并承诺加强对全球气候弱势社区的支持。

纵向基金对加速气候行动的重要性

5. 正如世界粮食计划署 2024 年气候变化政策更新所强调⁴，天气事件的快速变化性质使粮食不安全的人们和社区面临的威胁成倍增加。灾害的频率和强度不断增加，继续使人道主义系统捉襟见肘，而人道主义系统已经难以跟上当前的需要。极端天气事件影响脆弱环境中的人数是更稳定环境中的三倍，但这些脆弱社区只能获得应对此类事件的破坏性影响所需资源的一小部分⁵。
6. 全球合作框架和非洲基金等纵向基金提供了急需的资源，使政府能够管理日益增长的风险并采取有效行动。它们是提高国家应对各种相互关联的冲击的能力的切入点，为通过加强弱势社区的韧性来减少人道主义需求的综合项目提供资金，并为政府提供关键性投资，以实施可持续的长期解决方案，以减轻与天气相关的事件带来的风险。通过设计和实施战略项目，世界粮食计划署支持各国政府加强自然、物质、财政、人力和社会资本，使弱势社区能够更好地应对冲击和保护其资产，并减少对人道主义粮食援助的依赖。

世界粮食计划署的比较优势

7. 世界粮食计划署承诺在国家和地方两级加速获得关键和专用资源，这体现在其气候变化政策的成果 2 中，该成果强调了该组织承诺提高各国政府为加强粮食和营养安全的战略项目调动资金的能力，特别是在容易受到冲击和压力的地区。这项工作包括改善政府获得纵向资金和多边融资的机会，以及减少由国际金融机构支持的政府主导投资中与灾害相关的风险。
8. 世界粮食计划署在气候融资动员方面具有良好实践，特别是在脆弱和受冲突影响的环境中。十余年来，世界粮食计划署通过双边和多边等多种渠道动员资源，并展现出进一步提升各国获取资源能力的巨大潜力，以应对气候相关冲击并增强其韧性。2018 年至 2023 年间，世界粮食计划署在引导双边和多边气候相关资金方面位居联合国系统首位，在 68 个被认定为高度或极度脆弱的环境中⁶动员了 22.7 亿美元。凭借广泛的覆盖范围和技术专长，该署在多种情境下提供以证据为基础、影响深远的解决方案，包括防止粮食危机的预防性行动、保护弱势农户和家庭的灾害风险融资（包括保险）、恢复退化土地和生态系统的基于自然的解决方案，以及纳入灾害风险考量的应急型社会保障体系。
9. 世界粮食计划署已在为脆弱和受冲突影响的环境实施“投资备选项目”，重点是加强各国的适应能力和韧性。世界粮食计划署根据《阿拉伯联合酋长国气候、救济、恢复与和平宣言》作出的承诺⁷，建立了备选项目，作为其扩大对脆弱和受冲突影响局势中粮食最不安全的人们的财政、技术和基于伙伴关系的支持的主要工具。
10. 世界粮食计划署是确保有效调动和应用纵向资金的首选伙伴。该组织与联合国其他实体以及政府和私营实体合作开展专门的筹资举措。例如，世界粮食计划署正在七个萨赫勒国家实施由国际农业发展基金（IFAD）牵头的全球合作基金资助方案的包容性保险部分；它支持开发计划署，为柬埔寨、乍得、赞比亚和津巴布韦的全球合作框架资助项目提供保险、预警和气候服务；它为菲律宾公私伙伴关系牵头的 GCF 资助的预期行动项目做出了贡献。
11. 世界粮食计划署对弱势群体在充满挑战的环境中面临的风险有深入的了解，进一步加强了其与各区政府合作获得和有效部署有针对性的资源的能力。今后 5 年将为世界粮食计划署提供新的机会，以扩大其支持，因为新的筹资机制开始全面运作。为了利用这些机会，该署需要优化其内部流程，以便能够调动这一重要资金，确保财政支持到达并直接惠及受灾害影响的粮食不安全社区。

⁴ “气候变化政策更新” (WFP/EB.2/2024/4-C)。

⁵ ODI 全球。2024. [气候变化、冲突和脆弱性：灾难的根源](#)。

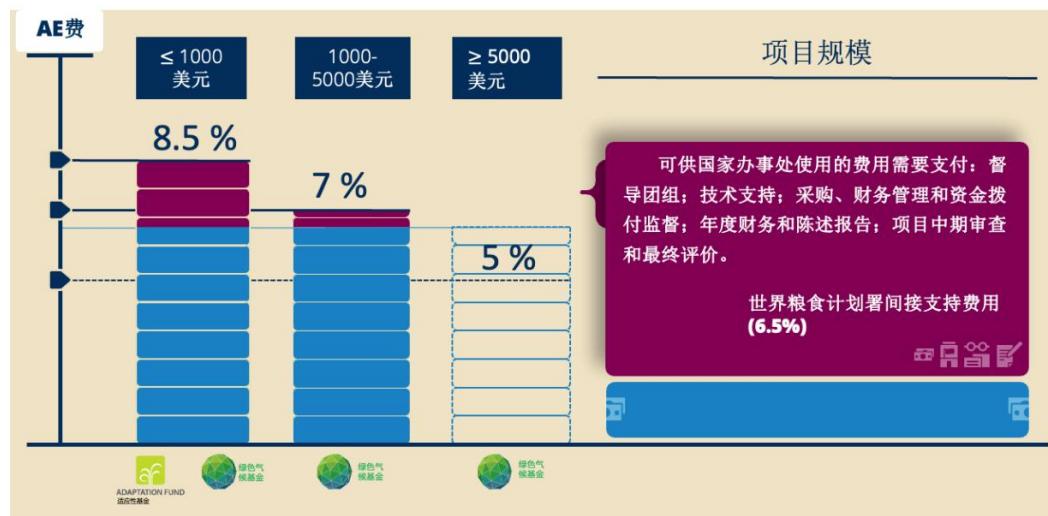
⁶ 经合发组织。与气候相关的发展融资数据，见 [气候和环境发展融资](#) (最近一次更新 2025 年 7 月)。

⁷ 联合国。2023. [“COP28 气候、救济、恢复与和平宣言”](#)。

阻碍世界粮食计划署获得纵向资金的问题

12. 世界粮食计划署面临着具体的挑战，这些挑战阻碍了它利用非洲和全球合作框架捐款的能力，并限制了它能从这两个基金中调动的捐款规模。主要挑战涉及世界粮食计划署的全面成本回收模式。
13. 世界粮食计划署有一个既定的制度，用于收回其所收到的捐款的全部费用。然而，纵向基金使用不同的成本回收模式，两种方法不兼容。
14. 世界粮食计划署确保全额收回费用的办法：根据《总条例》第 XIII 条第 2 款⁸，世界粮食计划署根据全额收回费用的原则开展工作，该原则要求每个捐助者，除非符合免除条件，提供足够的现金捐款，以支付与使用其捐款有关的全部业务和支持性费用。根据《总规则》第 XIII.4 条，这些费用分类和计算如下：
 - i. 交付和实施费用，应根据估计费用计算；
 - ii. 直接支持费用，应根据交付和实施费用的具体国家或国家的百分比计算；以及
 - iii. 间接支持费用，应根据执行局确定的交付和实施成本，以及直接支持费用的百分比计算。
15. 目前的ISC 费率为 6.5%，而 DSC 费率因国家而异，从大型业务国家的低至 1% 到非常小的业务的 30% 以上不等⁹。
16. AF 和 GCF 方法：对于每笔项目赠款，AF 和 GCF 都会提供“认可实体费用”，以支付项目监督、报告和评估费用¹⁰。该费用旨在提供足够的资源，以支付与每笔捐款有关的全部支持费用；然而，由于世界粮食计划署的组织和费用结构及其治理和监督要求，该费用通常无法完全支付支持费用。
17. 如图 A.IX.1 所示，经认可的实体费用为每项项目赠款价值的 5% 至 8.5%，具体取决于赠款的规模。在大多数情况下，世界粮食计划署使用这笔费用来支付其 ISC，这大大减少或完全吸收了国家办事处和全球总部可用于确保根据合同要求进行项目监督的金额。如果纵向基金捐助者不承担所有支助费用（ISC 和 DSC），则捐款无法实现全部费用回收，从而阻止世界粮食计划署收到费用。

图 A.IX.1：经认可的实体费用及其在世界粮食计划署的使用情况



⁸ 世界粮食计划署。2022. [执行局总条例、总规则、财务条例和议事规则](#)。

⁹ 有关直接支持费用的更多信息，请参阅第 22-23 页，第 83-85 段。

¹⁰ 每项经认可的实体费用涵盖一个项目，包括监督任务、技术支持、监督采购、财务管理、资金支付、年度财务和叙述性报告、中期审查和最后评价。

解锁从纵向资金中调动资源的解决方案

18. 对联合国其他实体所采取的办法的分析表明，联合国粮农组织、农发基金和开发计划署都对各自的纵向基金条例提出了例外情况。联合国其他实体认识到纵向基金有其具体的费用政策，因此对这些基金采取了不同的方式，应用了诸如降低其标准费用回收率和（或）将费用指定用于支持国家、区域和总部各级执行项目的各种职能等措施。然而，世界粮食计划署在其目前的规范框架内无法获得这些选项，这使得该组织无法充分利用纵向基金的潜力。
19. 如果世界粮食计划署着手审查其财务框架和全额费用回收原则，可以考虑联合国其他实体为促进获得纵向资金而采用的解决办法。同时，正在提议以下一套措施，供执行局批准，作为一种短期解决办法，可以在世界粮食计划署目前的规范性框架内即可执行。

根据《总规则》第 XIII.4(c)款，将纵向基金划为非传统捐助者

20. 《世界粮食计划署总条例》第 XIII 条第 2 款确立了全额收回费用的原则，并规定：“除这些总规则中对发展中国家、经济转型国家和其它非传统捐助者或其它特殊情况另有规定外，每一捐助者应提供足够的现金认捐，以支付其捐献的全部业务和支持费用”。
21. 除本条总条例之外，《总规则》第 XIII.4 款规定了全额成本回收原则的某些例外情况。《总规则》第 XIII.4 (c) 款内容如下：“发展中国家和经济转型国家的政府以及执行局确定的其他非传统捐助者，可按下列条件仅提供商品或服务捐助：

 - i) 全部业务和支持费用由另一个或几个捐助者、部分捐助的货币化和/或利用计划署的基金支付
 - ii) 此类捐助符合世界粮食计划署的利益，并不会导致世界粮食计划署任何不成比例的行政和报告负担；以及
 - iii) 执行干事认为接受该捐助符合世界粮食计划署受益者的利益。”

22. 根据《总规则》第 XIII.4(c)条的规定，捐助者资格标准由执行局通过认可 2004 年载于《应对日益增长的需求之新伙伴关系 - 扩大世界粮食计划署捐助者基础》文件¹¹中的政策而确立；该决定在 2018 年得到了执行局的再次重申¹²。2022 年，执行局决定将私营部门捐助者归类为适用《总规则》第 XIII.4(c)条的“非传统捐助者”，但规定不得动用世界粮食计划署基金或通过实物变现方式筹资，从而确保所有来自私营部门的捐助最终仍能实现全额成本回收原则¹³。目前，纵向基金不符合《总规则》第 XIII.4(c)条的适用条件。
23. 为了允许根据《总规则》第 XIII.4 (c) 条接受纵向基金捐款，并利用其下的例外情况，建议将纵向基金列为非传统捐助者。

结论

24. 在当前高度不稳定的地缘政治格局和捐助者不断变化的优先事项中，世界粮食计划署的内部系统进一步限制了其调动关键资源的能力，特别是来自纵向资金的能力。为确保本组织能够调动气候筹资，支持各国政府和社区努力应对与天气有关的冲击和粮食安全风险，特别是在最脆弱的地区，建议将纵向基金归类为《总规则》第 XIII.4(c)条的非传统捐助者。

¹¹ “[应对日益增长的需求之新伙伴关系 - 扩大世界粮食计划署捐助者基础](#)” (WFP/EB.3/2004/4-C)。

¹² “[综合路线图更新](#)” (WFP/EB.2/2018/5-A/1)。

¹³ 执行局决定 2022/EB.A/12.