World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

执行局
第二次例会
2026 年 11 月 16-18 日，罗马

散发：普通
日期：2026 年 9 月 25 日
原文：英文

议题 5
WFP/EB.2/2026/5-A/1
财务和预算事项
供执行局采取行动：决定

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

世界粮食计划署管理计划（2027-2029 年）

联络人：

C. Monier 先生
首席财务官
电子邮件：christophe.monier@wfp.org

R. Pittock 先生
全组织计划、预算与报告司司长
电子邮件：ryan.pittock@wfp.org

世界粮食计划署，Via Cesare Giulio Viola, 68/70, 00148，意大利罗马

目 录

决定草案 3

内容提要 6

第一节：外部与内部背景 9

第二节：供资背景及筹资假设 12

第三节：计划背景 20

第四节：计划支持与业务执行 31

网络版附件：

附件 I： 资源转化为成果：基准预算补充信息

附件 II： 计划支持和行政预算表

附件 III： 全组织关键举措-概念说明

附件 IV： 投资于个人捐赠筹资

附件 V： 粮食署创新融资机制

附件 VI： 信托基金和特别账户

附件 VII：

附件 VII.1：2027 年预计业务需求和暂定实施计划补充详情

附件 VII.2：受益人平均费用分析

附件 VII.3：全组织产出指标目标

附件 VIII： 2027 年评价职能工作计划

决定草案*

审议《世界粮食计划署管理计划（2027-2029 年）》（《管理计划（2027-2029 年）》）（WFP/EB.2/2026/5-A/1）后，执行局：

i) 注意到拟议 2027 年计划支持和行政预算假定供资水平为 63 亿美元（“全球捐款额预测”）；

ii) 注意到《管理计划（2027-2029 年）》第 III 节表示，2027 年预计业务需求为 122 亿美元，暂定执行计划为 76 亿美元；

iii) 批准了 2027 年计划支持和行政预算 3.664 亿美元，分配如下：

战略方向与管理	9080 万美元
高效、有效、基于实证的商业服务	1702 亿美元
开展有影响力的倡导和宣传促进伙伴关系与资源筹集	6910 万美元
有效治理与独立监督	3630 万美元
合计	**3.664 亿美元**

iv) 授权执行干事在当年预计全球捐款水平提高的情况下，以不超过预期收入变化 2%的幅度调高预算中计划支持和行政预算；授权执行干事通过实施节约成本措施，以不超过 10%的幅度酌情调低分配额度；

v) 批准使用计划支持和行政预算平衡账户填补捐款来源间接支持费用收入与计划支持和行政拨款之间的缺口；

vi) 批准 2027 年所有捐款适用 6.5%的常规间接支持费用回收率，按照《总规则》第 XIII.4(e)条收到的捐款除外，后者适用 4%的间接支持费用回收率；

vii) 批准从计划支持和行政预算平衡账户中拨出 2890 万美元，具体用于以下事项：

a) 拨出 200 万美元用于补充健康基金；

b) 拨出 2690 万美元用于以下全组织关键举措：

i) 440 万美元用于支持“《国际公共部门会计准则》实施”延期一年，以便粮食署落实各项实施要求，合乎国际公共部门会计准则；

ii) 1000 万美元用于“粮食署数字化业务转型方案”，扩大该举措范围，投资开发人工智能和数字技术，支持更加高效和有效的计划交付、决策和业务开展；

* 本文为决定草案。执行局通过的最终决定请参考会议结束后发布的决定和建议文件。

iii) 720 万美元用于新的两年度关键全组织举措 — “联合国八十周年：在联合国全系统推行一体化服务、系统和数据”，支持联合国改革，投资建设一体化服务、系统和数据，提升整个人道主义系统的效率、问责和协调水平；

iv) 270 万美元用于新的两年度全组织关键举措 — “扩大创新融资规模，强化世界粮食计划署交付与影响”，该举措将加强粮食署筹集并运用创新筹资来源的能力，助力计划交付与影响；

v) 260 万美元用于新的两年度全组织关键举措 — “提高驻国家办事处团队实施资源筹集战略的业务水平”，旨在加强驻国家办事处筹集资源和培育伙伴关系的能力，支持实施粮食署的资源筹集战略和多元化筹资行动；

viii) 批准粮食署建立创新融资机制方案，提供启动资金，撬动多年度筹资解决方案；

ix) 批准从普通基金中未指定用途部分拨出 8000 万美元，具体用于以下事项：

a) 拨出 3000 万美元*补充*快速反应账户，提高供该账户拨付资金的到位水平；

b) 拨出 1500 万美元*补充*面临紧迫财政压力的驻国家办事处安全网，偿付不可预测的紧急费用，例如因安全状况快速变化或事故而重新安置或撤离职工；

c) 投资 2000 万美元，作为个人筹资模式的第三笔供资；

d) 拨出 1500 万美元用于建立创新融资机制，提供启动资金，撬动多年度筹资解决方案；

x) 批准将 2027 年快速反应账户资源目标定在 4 亿美元的水平上，与 2026 年持平；

xi) 批准附件 VIII 中介绍的 2027-2029 年评价职能部门工作计划和优先重点。

概览

管理计划（2027-2029年）

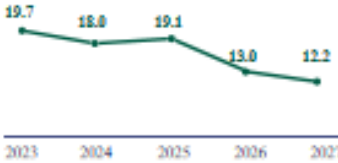
背景

业务需求

122亿美元

9100万目标受益人

T业务需求体现了国别战略规划的需要。供资减少是因为在预计供资减少以及业务和渠道均有受限的背景下，粮食署加强了对资源分配的优先排序。



捐款额预测

63亿美元

- 在整个管理计划期间，供资预计将稳定在63亿美元
- 资源筹集战略与粮食署战略计划三项成果交付关联，旨在加强紧急情况响应、增强韧性，支持政府主导的可持续项目。



暂定实施计划

76亿美元

8000万受益人

筹集资源将用于交付粮食署战略计划中的三项成果：



2027年暂定实施计划（76亿美元）包括预测捐款收入63亿美元，基金净余额利用11.5亿美元，提供应需服务1.5亿美元。

计划支持和业务运营

经管理结果列示的基准预算

6.025亿美元



- 战略方向与管理
- 高效、有效、基于实证的商业服务
- 开展有影响力的倡导和宣传促进资源筹集
- 有效治理与独立监督

计划支持和行政预算

拟议计划支持和行政预算
3.664亿美元

- 与2026年相比削减4%
- 与预计间接支持费用收入保持一致，并完全契合“量入为出”原则
- 保障驻国家办事处和业务支持

间接支持费用

标准间接支持费率 6.5%

例外情况为 4%

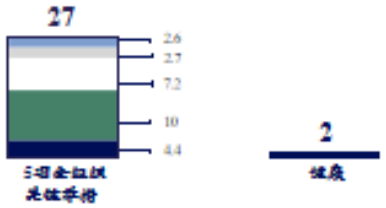
符合执行局已批准条件的

预计间接支持费用收入
3.664亿美元

基于63亿美元的捐款额预测

计划支持和行政平衡账户与普通基金中未指定用途部分拟议用途

百万美元





- 提升驻国家办事处的筹资和伙伴关系技能
- 推广创新融资，助力粮食署交付和影响
- 联合国八十周年改革倡议框架中粮食署在一体化供应链和公共服务方面发挥引领作用
- 粮食署数字化业务转型计划
- 《国际公共部门会计标准》实施（延期）

保障粮食署职工健康福祉的基本服务

支持粮食署及时响应紧急情况

支持驻国家办事处适应削减后的供资水平

通过种子资金，撬动多年度筹资解决方案

拓展新市场和新渠道，吸需多元开发粮食署收入来源

内容概要

引 言

2026-2029 年，在粮食署推行新战略计划期间，全球状况仍不明朗。人道主义需要持续增加，尤其是饱受长期危机困扰之国，冲突仍是饥饿和流离失所的主要动因。除上述压力之外，经济脆弱、地缘政治紧张以及气候诱发冲击持续侵扰全球的粮食不安全状况；2027 年，厄尔尼诺现象和长期经济压力预计将让粮食体系、生计和脆弱人群进一步面临困境。与此同时，严峻的供资局限也给人道主义系统的响应能力带来史无前例的压力。

面对这些挑战，粮食署保持定力，聚焦于紧急状况下提供挽救生命的援助，同时采用一体化工作方法，增强韧性，支持国家牵头系统。受战略计划指引，粮食署将继续优先实施对饥饿和营养不良产生最大影响的干预行动，采用严格的保障措施，并根据不断变化的业务环境调整交付模式。

《管理计划（2027-2029 年）》指出，粮食署要持续设定优先级，提高业务敏捷性，有效管理资源。人道主义筹资持续趋紧，粮食署将提高资源分配效率，强化问责，注重资金效益，力求每笔捐款都能产生最大影响。

粮食署将继续牵头实施各项联合国改革措施，包括联合国八十周年改革倡议和人道主义重置。粮食署将立足于供应链管理、共同服务和数据能力方面的比较优势，建立更加协调一致、高效和负责任的人道主义系统。

转型成为两层级组织模式后，粮食署在 2027 年将着力巩固新架构带来的惠益，持续简化流程，加强使用支持性技术，投资开发创新、数据和数字化解决方案，进而完善决策，强化组织绩效，更好地支持实地业务。在业务环境日趋复杂的当下，这些举措有助于粮食署为其服务群体更加切实地交付工作成果。

供资背景

粮食署预计，《管理计划》实施期间年度捐款收入将维持在约 63 亿美元的水平。当前，人道主义需求持续扩大，资源用途竞争加剧，官方发展援助预算持续承压，粮食署将加大与现有伙伴的合作力度，维持资金支持，同时拓宽并多元发展供资基础。本组织将加强与计划国家、国际金融机构、联合筹资机制、私营部门行动方、基金会及个体捐款方的伙伴关系。同时，本组织将继续寻求更高水平的灵活、专题性和多年度供资，探索创新筹资机会。这些行动将助力提升粮食署资源基础的可持续性、可预测性和多样性，同时支持对不断增长的需要进行有效、敏捷的响应。

计划背景

粮食署 2027 年业务需求估测数额为 122 亿美元，将为约 9100 万人提供援助。在挑战重重的业务环境下，业务需求低于 2026 年水平，表明粮食署在制定计划时进行了有效规划，考虑了资源预期、业务能力和背景局限。2027 年，暂定实施计划估测需要 76 亿美元，包括全球预测捐款额 63 亿美元，估测净结转 11.5 亿美元，提供按需服务收入预计 1.5 亿美元。实施计划占业务需求的 63%，粮食署可利用这些款项惠及约 8000 万人。预计业务需求与可供资源的缺口表明，粮食署要继续优先考虑面临最严重粮食不安全状况人群的救助。

拯救生命仍是粮食署的首要职责。危机响应工作在 2027 年实施计划中占比最大（74%），与 2026 年持平。韧性建设工作占比为 22%，重点是加强社区抵御冲击并从中恢复的能力，减少长期人道主义需要。解决粮食不安全和营养不良根源性问题的工作将占暂定实施计划的 4%。

现金补助和商品券合计占暂定实施计划中转移支付总费用的 44%，预计将首次超过实物粮援，成为粮食署规模最大的转移模式；实物粮援将占转移支付总费用的 40%。这表明粮食署将基于业务条件和市场状况，持续以最适当、最高效的方式交付援助。

计划支持和业务运作

基准活动是计划支持和业务运作的部分内容，提供各种系统、能力和服务，支撑全组织的计划交付、业务成效、治理与问责。基准预算将继续通过粮食署的一体化资源到结果框架进行呈现，将资源分配与管理结果和绩效指标挂钩。管理结果 2“高效、有效、基于实证的商业服务”在基准预算中占比为 52%，份额最高；这项结果确保粮食署具备高效、负责、大规模交付援助所需的业务能力、系统和基础设施。

计划支持和行政预算

2027 年，拟议计划支持和行政预算为 3.664 亿美元，比 2026 年已批准预算减少 4%。预算安排表明，粮食署会持续将间接支持费用与预计收入匹配，同时保障一线交付，维持全组织关键职能，保持对国家业务的支持。该预算将支持粮食署当前转型进程，基于近年来实施的组织变革，建立其更加精炼、综合、高效的业务模式；因而，预算削减是有的放矢，而非整体调减。

秘书处建议间接支持费率维持在 6.5%的水平上，而符合执行局已批准条件的则执行 4%的费率。基于 63 亿美元的全球预测捐款额，间接支持费用收入预计为 3.664 亿美元，全额供资拟议 2027 年计划支持和行政预算。

计划支持和行政预算平衡账户以及普通基金未指定用途部分的拟议用途

计划支持和行政预算平衡账户以及普通基金中未指定用途部分预计仍将超过目标高限。管理层提议从平衡账户中拨出 2890 万美元，普通基金未指定用途部分拨出 8000 万美元，用于投资加强粮食署的业务实效、韧性和长期财政可持续性。

平衡账户拟议拨款包括 200 万美元用于健康基金，2690 万美元用于全组织关键举措。2027 年，这些举措包括数字化业务转型方案和人工智能，扩大创新融资规模、强化世界粮食计划署交付与影响，提高驻国家办事处团队实施资源筹集战略的业务水平，联合国八十周年改革：在联合国全系统推行一体化服务、系统和数据，以及最新的《国际公共部门会计准则》实施延期和预算增补。

管理层还提议从普通基金未指定用途部分拨款，加强快速反应账户，充实驻国家办事处安全网，拓展粮食署的个体筹资模式，建立创新性筹资平台，通过创新伙伴关系和投资方法撬动更多筹资。这些投资均旨在加强紧急情况响应能力，提升组织效率，推动供资来源多元发展，强化粮食署在日趋紧张业务环境中交付结果的能力。

第一节：外部与内部背景

1. 《管理计划（2027-2029 年）》编制期间，外部环境动荡且充满挑战 — 人道主义需求扩大，冲突持续不断，气候冲击逐步加剧，经济前景不明，供资阻力极大。某些地区降低粮食不安全水平仍有望实现，但 2027 年全球整体情况仍十分脆弱。在此背景下，粮食署将继续积极参与并牵头联合国八十周年改革倡议，粮食署 2026-2029 年战略计划将继续引导全组织在制约因素不断增多的业务背景下开展救援工作，增强韧性，努力扩大工作影响。外部和内部因素将决定本组织的战略和财政选择，需要持续对各项资源确定优先次序，提升敏捷度，并实施更加有效的管理。

2. 2027 年，全球粮食安全展望不容乐观。紧迫需求集中度高，主要涉及长期危机国家，这些国家人道主义资金受限，且受到多重危机和冲击叠加影响。冲突和不安全、厄尔尼诺相关气候事件，以及中东冲突引发的宏观经济压力仍是重度粮食不安全和营养不良的主要驱动因素，脆弱性加剧，业务环境日趋复杂。

3. 2025 年，47 个国家 2.66 亿人处于重度粮食不安全状况，人数占比在过去 10 年间翻了一番[1]，2024 年全球长期食不果腹人群为 7.2 亿[2]。2026 年 6 月，联合国粮食及农业组织（粮农组织）和粮食计划署警告称，2026 年下半年 13 个饥饿热点区域的粮食不安全形势预计将持续恶化[3]。部分国家重度粮食不安全状况有所减缓，整体缓和了其他国家的倒退趋势。多重冲击叠加影响态势将保持到 2027 年，粮食体系承压加剧，居民生计以及满足基本食物需要的能力受到制约。2025 年苏丹部分地区和加沙地带宣布出现大饥荒后，2026 年下半年共有 4 个国家或领地发现或持续存在饥荒风险，包括苏丹、南苏丹、加沙地带和索马里[3]。

4. 冲突仍是重度粮食不安全的主要动因，全球一半以上的重度粮食不安全人群都深受其害。目前面临饥荒风险的 4 个国家或领地都处于冲突状况，长期持续冲突不断干扰粮食体系，破坏生计，百姓流离失所，人道主义援助和市场连通渠道受阻。2026 年下半年，全球 13 个饥饿热点地区中有 12 个地区饥饿状况将出现恶化[3]，严重危机会蔓延至 2027 年，进一步加剧当前的脆弱形势。

---

[1] FAO, WFP and Global Network Against Food Crises.2026.*2026 Global Report on Food Crises – Joint analysis for better decisions*.

[2] FAO, International Fund for Agricultural Development (IFAD), United Nations Children's Fund (UNICEF), WFP and World Health Organization (WHO). 2025.*The State of Food Security and Nutrition in the World 2025 – Addressing high food price inflation for food security and nutrition*.

[3] FAO and WFP.2026.*Hunger Hotspots. FAO–WFP early warnings on acute food insecurity: June to November 2026 outlook*.

5. 2027 年，气候风险仍是粮食不安全的重要动因。强厄尔尼诺现象预计让数百万人面临风险，中美洲以及南亚、东非和西非的部分地区气候更加干燥，非洲之角和亚洲部分地区洪灾风险加剧[4]。预计 2026 年中至 2027 年初会出现气候异常波动，但产生影响则主要显现在 2027-2028 年，影响规模与各国作物种植时间有关；农作物减产会造成粮食供给收缩，青黄不接期拉长，价格随之飙升。中东冲突背景下化肥价格高企会带来额外压力，导致化肥用量受限，作物收成减少。

6. 经济压力将持续影响各国的脆弱状况。中东冲突期间，进口成本上涨，社会保护和其他财政措施投资增多，因而外汇储备下滑，财政空间收紧，各国政府应对 2027 年冲击的能力受到掣肘。此外，债务负担增多、2026 年能源价格飞涨可能带来的通胀效应也会进一步叠加压力。地缘政治冲突和贸易紧张局势长期持续，人工智能对生产力提高的预期作用也可能要重新审视，这些因素会进一步影响全球增长前景和居民生计[5]。

7. 2027年，人道主义筹资前景仍阻力重重。官方发展援助资金2025年骤减23.1%，创下年均下滑幅度纪录，人道主义援助收缩 35.8%[6]。2025 年，危机背景下人道主义粮食援助大幅缩水，比 2022 年减少 59%[7]。捐助国预算收紧，国内和地缘政治重点转向，需求不断扩大，这些因素预计将持续挑战人道主义工作的开展。2027 年，多边系统推出的改革方案（例如联合国八十周年改革倡议和人道主义重置）将进入实施阶段，优先重点确定、效率和问责方面会有较大改善。

8. 这些发展动态对于满足资源收紧背景下不断增长的人道主义需求不可或缺。粮食署将继续牵头实施联合国八十周年改革倡议的重点工作，充分运用自身作为人道主义系统物流中坚力量的比较优势 — 包括一体化供应链倡议、共同服务和数据系统。

9. 技术进步会为提升粮食署工作成效和效率带来机遇。数据、数字解决方案、预测性分析以及供应链创新等方面的持续投入有助于更加精准地锁定目标，改进决策，开发更具成本效果的交付模式。在资源受限又要扩大影响的背景下，这些机会将变得更为重要。

---

[4] FAO and WFP.2025.*El Niño. FAO – WFP Joint Anticipatory Action Appeal, June 2026 – March 2027.*

[5] IMF. 2026.*World Economic Outlook: Global Economy in the Shadow of War*.

[6] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).ODA trends and statistics.[Consulted on 17 June 2026]

[7] FAO and WFP.2026.*Hunger Hotspots. FAO – WFP early warnings on acute food insecurity: June to November 2026 outlook.*

10. 粮食署两层级组织模式的转型几近完成，2027 年将聚焦于整合巩固新的架构，充分发挥潜力。重点工作包括简化流程，加强运用支持性技术，推行更高效的工作方式，增强成本效果，加强控制和问责，改善组织绩效。

11. 粮食署 2026-2029 年战略计划将持续引导全组织在史无前例的环境中保持前行。粮食署将持续提供拯救生命的援助，减少人道主义需要，努力消除饥饿。为此，粮食署将进一步整合各项业务，增强韧性，建立政府主导的体系。粮食署还将视具体情况中的实际需求，着力实现实物援助和现金救助的适当平衡，保持干预行动产生的影响。粮食署将采用强效保障标准，确保援助能够安全触及适当的人群。

第二节：供资背景及筹资假设

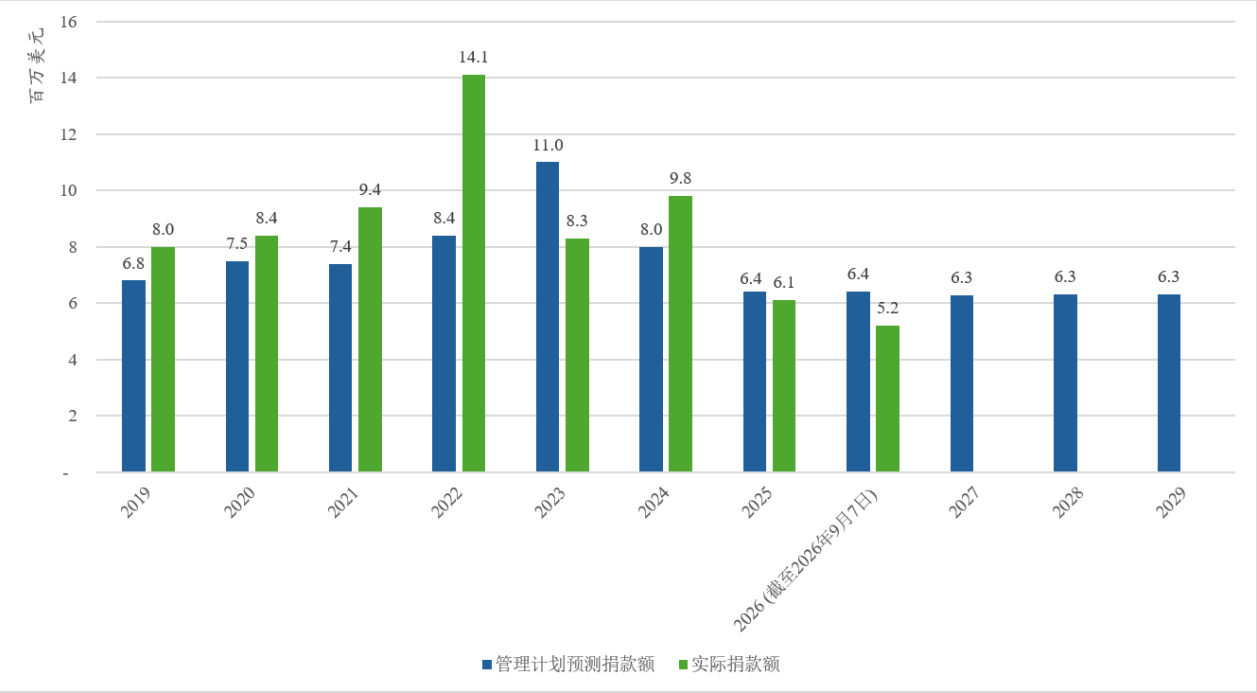
2.1 综述

12. 在快速变化的大背景下，粮食署坚持推动人道主义和发展筹资，预计 2029 年前年均捐款金额约为 63 亿美元。

13. 全球筹资格局正在经历显著调整。长期以来，官方发展援助都是国际合作的基石；而随着各国财政吃紧，地缘政治重点转向，国内需求扩大，官方发展援助正在面临越来越大的压力。

14. 在此背景下，粮食署仍然获得了各个伙伴的广泛持续支持。得益于近年来取得的成绩和进展，粮食署保持了多元供资基础，包括政府、计划国家、国际金融机构、私营部门伙伴和个体支持者。截至 2026 年 9 月 7 日，粮食署收到 84 个不同渠道的捐款，为本组织适应筹资环境转变奠定了坚实的基础。

图 2.1：粮食署实收捐款变化，2019-2029 年（确认和预计）*



* 经会计调整，2025 年确认捐款原计 65 亿美元，按实际捐款收入重报为 61 亿美元，该数据与 2025 年财务报表保持一致。

15. 在《管理计划》期间，发展和人道主义筹资构成预计将持续变化。各国政府正在越来越多地采用国家主导的解决方案，融合国内资源、国际筹资、技术专长和实施支持，而国际金融机构则会持续推动增强韧性和系统建设方面的工作。与此同时，联合供资机制正日益成为集体行动的重要平台。

16. 尽管出现诸多变化，但有两个基本状况仍然大体保持常态：粮食安全仍是全球和国家优先重点；粮食署仍是一个值得信任、行动敏捷、可进可退的组织，能够在最复杂的环境中交付成果。传统捐助国政府仍在国际援助版图中居于核心地位，但预计会有越来越多的筹资来自于计划国家、国际金融机构、非传统政府伙伴、联合供资机制以及私营部门。

17. 私营部门行动方的作用不断凸显，不仅可以提供资金，还能顺应粮食署的创新战略提供创新能力、技术、专业力量和影响。本地私营部门行动方在支持粮食体系以及减少人道主义需要方面发挥重要作用。

18. 因而，粮食署的筹资环境将依托资源筹集战略，围绕三个相辅相成的优先重点建构：保护现有伙伴关系；争取新兴伙伴以及高潜力伙伴的支持；推动本组织资源基础多元发展。

19. 适应新环境不仅需要调整资源筹资策略，还需要改变粮食署的自身定位以及与各伙伴的合作模式。着眼未来，粮食署不能只关注各项计划的落实，还要召集组建联盟，为各国政府提供可靠建议，并发挥平台作用，组织公共、私营和多边行动方围绕共同目标携手合作。

2.2 保护、培育并多元发展伙伴关系和资源

保 护

20. 在《管理计划》期内，长期政府伙伴在粮食署供资基本盘中仍将处于基础地位。此类伙伴关系仍是粮食署各项业务的基石，反映出各方对本组织使命、业务实力、以及大规模交付成果能力一以贯之的信任。

21. 保护此类伙伴关系仍是一项战略重点。粮食署将继续投资推动战略合作、宣传引导以及围绕影响建构有力叙事等工作，在考虑到具体需要的同时，充分展示集体行动的成果、韧性、保护和价值。

22. 本组织将继续携手各国政府、执行局成员、议员、意见领导者和其他影响力人物着力保障粮食安全，这是稳定、韧性和可持续发展的关键投资。

23. 保护伙伴关系还意味着要提升质量和战略深度。粮食署最为重要的关系不仅关乎资源筹集，还包含政策对话、技术合作、创新能力和数字转型、可见度以及共同宣传。

24. 这些伙伴关系有助于在更广泛讨论中提升粮食安全问题的可见度，例如经济增长、气候韧性、社会保护、人力资本和国家安全；此外还能创造机遇，围绕共同优先重点和集体成果建立更加有力的联盟。

培育

25. 未来几年，计划国家、国际金融机构和多边筹资机制预计将在粮食署的筹资基本盘中发挥更加重要的作用。

26. 越来越多的政府将国内资源投向社会保护制度、学校供餐计划、韧性举措和粮食体系转型。各国政府开始发挥更大的自主性；而在此背景下，粮食署对于政府的支持不能局限于作为实施伙伴，也可以成为战略顾问、技术伙伴和利益相关方召集人。

27. 粮食署与私营部门的合作是其中一个增长最快的领域。企业和基金会加大支持力度，个体捐助方力量不断壮大，因而私营部门捐款显著增加。私营部门伙伴不仅提供了更多捐款，而且还通过多年协议提供可预测性和灵活性，支持粮食署更加有效地规划各项业务并扩大业务规模。

28. 除资金捐款外，私营部门伙伴还提供驱动创新的专业知识，以及从技术解决方案到供应链能力等多种实际支持。这种合作的影响已经超过计划实施范畴，而是通过优化业务、降低成本、大规模提升绩效等途径整体抬升了粮食署的工作效率和效果。本地私营部门行动方也将越来越多地以独立的变革推动者身份参与。根据本地化政策目标，粮食署将为契合本组织计划重点和目标的本地私营部门行动方提供技术援助，进而改善粮食体系，减少人道主义需要。借助专项投资和支持，私营部门的合作发展趋势将持续到 2027 年，进一步推动增长，增强粮食署各项业务的效率和实效。

29. 粮食署将通过多元、均衡、通盘考虑的方法主动维护私营部门伙伴关系。通过拓宽企业、基金会和个体捐款者等捐助方基础，减少对少数高值伙伴的依赖，粮食署将减少收入波动，强化私营部门收入部分的韧性。这种模式支持持续增长，同时也可以在日趋紧张的外部环境下，保持供资的灵活性和可预测性。

30. 资金增长还有一部分将来自于联合供资机制和联合筹资安排方面更加坚实、战略性的合作。各国政府和发展伙伴都在转向更为综合全面的方式应对复杂挑战，而统筹资金可以支持国家主导的各项优先重点，推动实现集体成果。

31. 增长将越来越多地由联盟和联合体驱动。业务顺利实施需要粮食署与各国政府、计划国家、执行局成员、各个国家、海湾国家伙伴、国际金融机构、基金会、私营部门和个人支持者密切合作，不仅要鼓励他们提供资金，还要让他们成为倡导者和战略伙伴。

32. 随着筹资模型的转变，粮食署将继续加强自身在人道主义、发展和韧性方面的合作召集人作用。粮食署将把公共、私营和多边行动方聚拢起来，共同探索国家主导的解决方案，进而解锁资源，发挥作用，实现大规模、可持续的影响。

多元发展

33. 公共部门伙伴仍将是最主要的资源提供方，私营部门伙伴关系、慈善、个人捐款以及创新筹资机制在粮食署资源基础多元发展和强化方面将发挥日益重要的作用。

34. 在粮食署的多元供资业务中，个人捐款预计将是最为活跃的部分，也最具战略意义。继 2020-2022 年的基础性投资，2024 年粮食署启动了五年投资规划，旨在进一步提高个人捐款收入[8]。五年投资规划的第三期拟列入本《管理计划》，预计将安排 2000 万美元，推动个人捐款收入到 2027 年增长 20%。2025 年和 2026 年一期投资为 2000 万美元，随着投资不断增加，截至 2030 年整个投资期内个人捐款累积收入可达到 13 亿美元。粮食署将进一步深化与全球慈善机构和“高净值”人群的合作，结合自身职责培育长期伙伴关系。

35. 粮食署还将继续扩大与创新筹资机制的合作。气候融资、混合融资、债务转化、影响力投资[9]以及其他新兴工具提供了新的契机，有助于解锁新的资金来源，支持投入资金应对粮食不安全结构性问题。

创新推动供资和伙伴关系

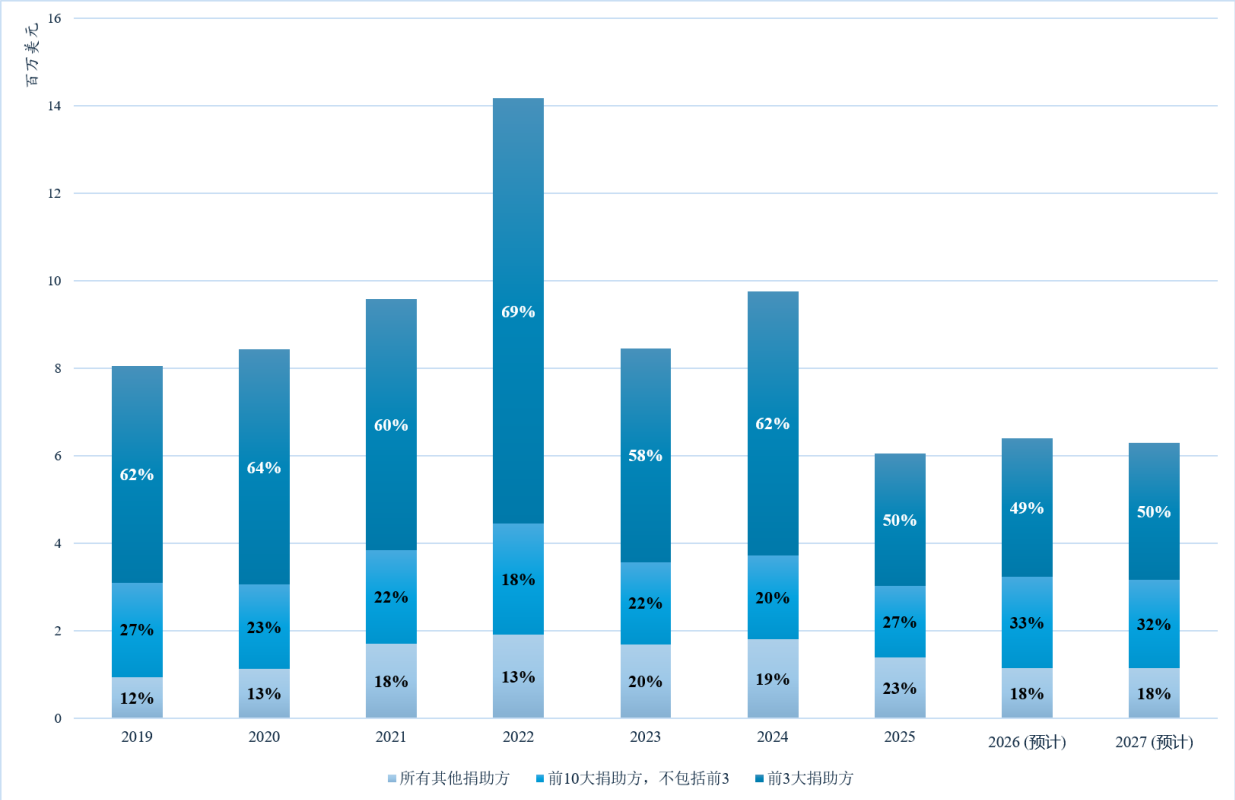
36. 创新正在越来越多地支撑粮食署强化供资基础。筹资模式发生变化，合作伙伴更加重视效率、结果和物有所值；在此背景下，创新为粮食署提供了新的资源筹措路径，有助于改善业务绩效，展现可测量的业务结果。粮食署在技术、数据、创新业务流程和新交付模式方面大力投入，对合作伙伴变化预期的响应能力不断增强，各项计划和业务也取得了更加扎实的成效。

37. 根据粮食署的创新战略，创新将继续支持资源筹集和伙伴关系工作，培育与政府、国际金融机构、私营部门行动方和慈善伙伴的新型合作关系。伴随人工智能、数字技术和数据驱动决策方面的进步，粮食署将会更加深入地了解合作伙伴，找到新出现的供资机会，在日趋多样的伙伴关系生态系统中支持更加有的放矢的合作。同时，创新将帮助粮食署验证并推广新的筹资方法，提高业务效率，积累影响力实证，提高全组织维护现有伙伴关系的能力，推动供资基础多元发展，吸引战略性支持。

[8] 关于个人捐款业绩的更多情况载于附件 IV。

[9] “影响力投资”是指以产生具体的正向社会或环境成果为目标的投资。

图 2.2：粮食署捐款分布，按捐助方群组列示（确认和预计）*



* 经会计调整，2025 年确认捐款原计 65 亿美元，按实际捐款收入重报为 61 亿美元，该数据与 2025 年财务报表保持一致。

2.3 供资灵活性和可预测性

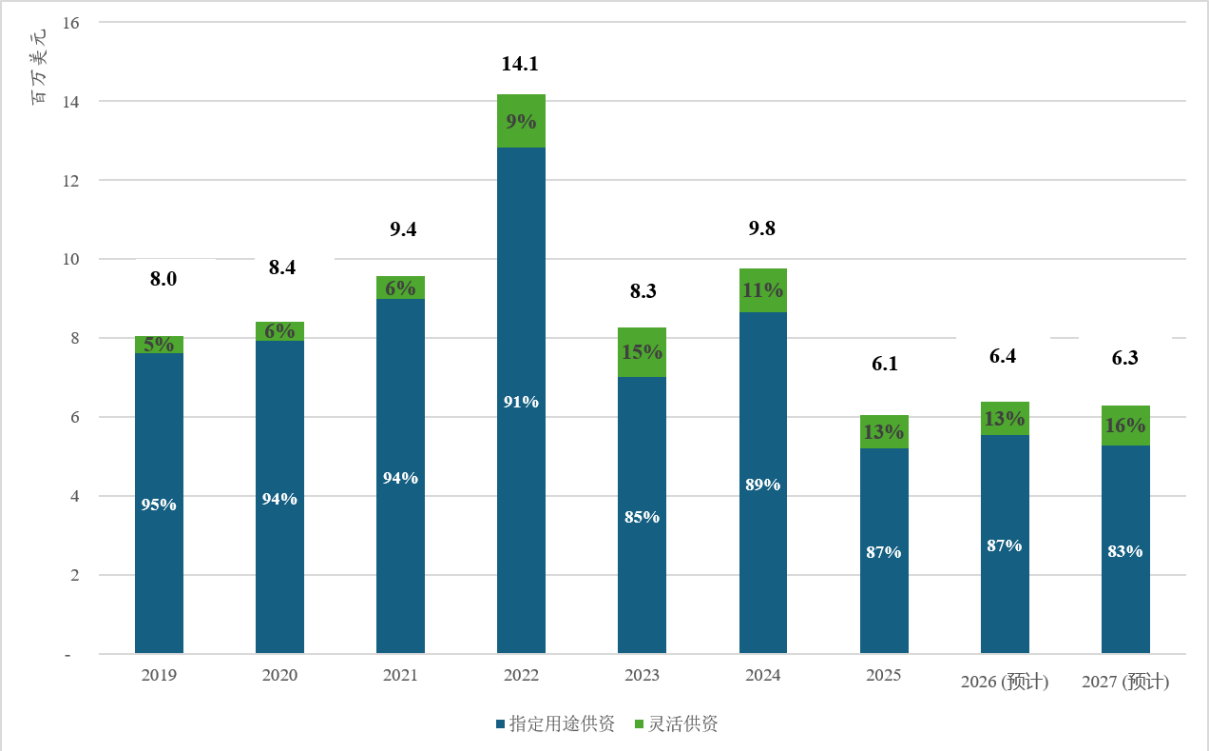
38. 灵活供资会继续为粮食署提供业务优势，支持本组织快速响应新出现危机，优先满足最迫切需要，持续保障重要物资储备，同时不断筹集指定用途捐款。2025 年，灵活捐款由 2024 年的 11 亿美元缩减至 8.5 亿美元，粮食署在同步多重危机背景下早期行动和消化冲击的能力也受到影响。尽管绝对数量有所下滑，但灵活供资在捐款总额中所占比重却由 11%提高至 13%，其重要性在日趋紧张的供资环境中更为突出。最新全球预测数据表明，2027 年粮食署预计灵活供资总额将达到约 10 亿美元，占预计捐款总额（63 亿美元）的 16%；其中包括完全不指定用途捐款 4.33 亿美元，快速反应账户直接捐款 4000 万美元，软性指定用途捐款 5.25 亿美元。

39. 2025 年，粮食署为 78 个国家的业务分配了灵活供资（2024 年为 85 个国家），体现了将有限资源集中到最优先业务上的工作思路。共享服务也受到供资减少影响，联合国人道主义空运服务处在马里等供资不足的业务中调整了机队规模，收缩了帮助更广泛社区获取人道主义服务的能力。

40. 与此同时，也出现了一些积极进展：灵活供资中私营部门捐款保持稳定，2022 年以来完全不指定用途捐款首次超过软性指定用途供资。尽管供资水平有所下降，但灵活供资仍不可或缺；灵活供资支持了苏丹的饥荒风险应对工作，保护了埃塞俄比亚的营养计划，持续为阿富汗提供援助，并支持加勒比各国迅速应对飓风。

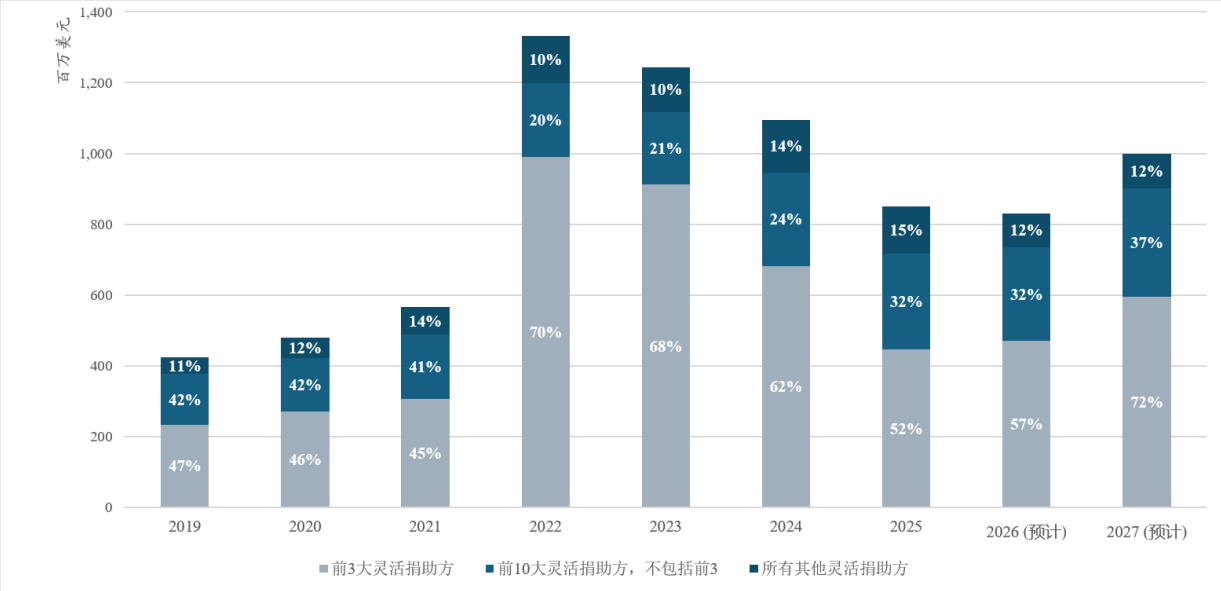
41. 可预测供资同样重要。可预测供资需要由短期响应转向更长期投资，着力建设韧性、防备和国家主导的解决方案。合作伙伴对于可持续影响的要求逐渐提高，而可预测供资可对促进更加战略有效的业务规划发挥重要作用。

图 2.3.1：灵活和指定用途供资，按占捐款总额比例列示，2019-2027 年（确认和预测）*



* 经会计调整，2025 年确认捐款原计 65 亿美元，按实际捐款收入重报为 61 亿美元，该数据与 2025 年财务报表保持一致。指定用途和灵活供资的分配，与 2025 年确认捐款保持口径一致。

图 2.3.2：灵活和指定用途供资，按灵活供资捐助方列示，2019-2027 年（确认和预测）

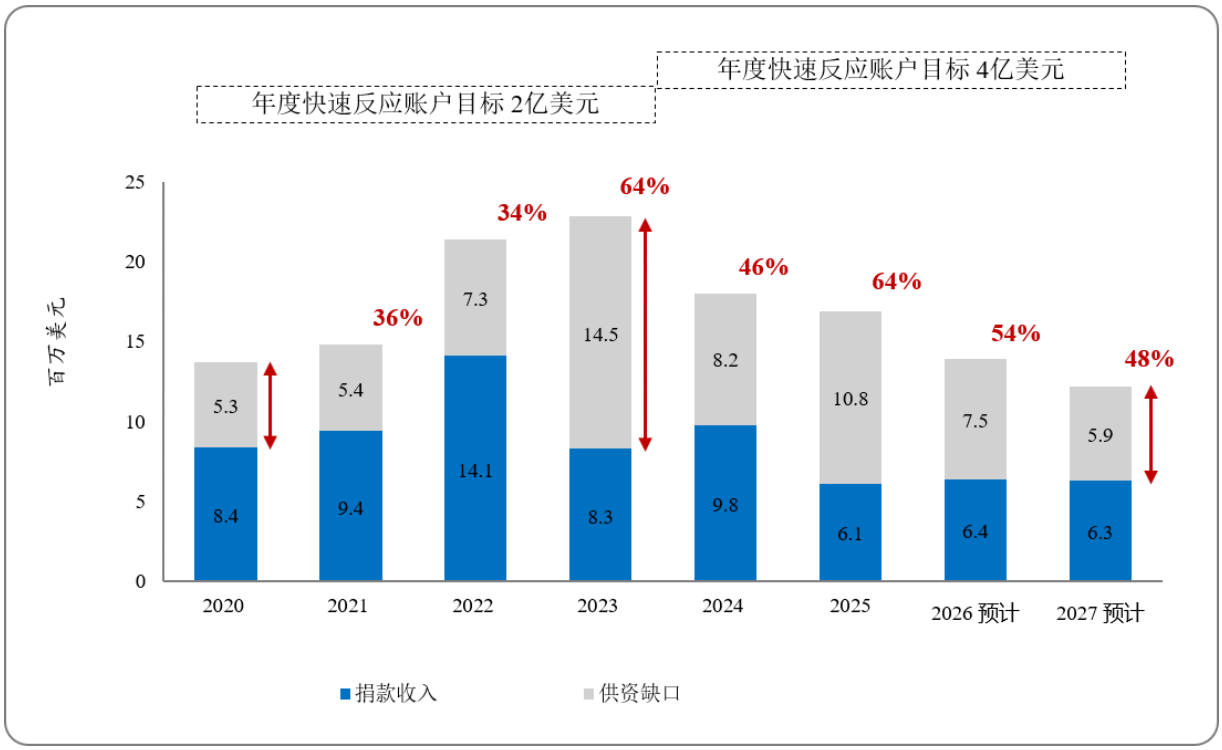


2.4 快速反应账户筹资目标

42. 快速反应账户是作为粮食署“最后一道防线”的快速筹资机制，通常在 72 小时内紧急拨付资金，支持危机背景下挽救生命的快速行动。快速反应账户为灵活、滚动、非指定用途资金，支持粮食署在关键响应窗口期关闭之前优先满足紧迫需要；此外，还在没有其他可用资金的情况下，支持开展应急防备行动，减缓危机产生的影响。账户充资来源于捐助方直接捐款、捐款确认后对于符合资格业务的资金回补，以及经执行局批准的储备金转拨。滚动机制既保证账户在紧急状况下有流动性，同时也确保账户资源对指定用途捐款、中央应急基金供资和其他人道主义筹资形成补充，而非取而代之。

43. 截至 2026 年 6 月 30 日，粮食署从快速反应账户中拨付 1.23 亿美元，支持了 18 个国家的业务。全球粮食不安全形势恶化，自然灾害频发，捐款数量下滑 — 这些因素都制约着驻国家办事处供资开展应急行动的能力，预计 2027 年对快速反应账户的需求将进一步扩大。业务需求与全球预测捐款总额之间的供资缺口在 2025 年已经达到 64%，预计 2026 年和 2027 年将逐步缩减至 54%和 48%，但仍不容小觑（见图 2.4）。、

图 2.4：业务需求与预测捐款，2020-2027（美元）*



* 2026 年和 2027 年图示是以截至 2026 年 6 月全球预测数据为基础编制的预测数据。

44. 根据《财务条例》第 4.3 条规定，执行局确定了财年内的快速反应账户目标水平；自 2023 年起，目标水平定为 4 亿美元。快速反应账户年度目标并不代表各成员国的承诺，而是作为资源筹集的一个信号。理想情况下，保持目标水平有赖于捐助方的直接捐款，以及相关业务或活动的预拨资金回补。快速反应账户余额低于 8500 万美元（200 万人 3 个月需求的平均成本）的最低要求时，粮食署将向捐助方发布特别呼吁。

45. 快速反应账户对于粮食署深入一线启动应对多重危机不可或缺，此外也有助于落实及时性、可预测性和灵活性等重要原则。对于粮食署防患未然、为拯救生命行动提前谋划的呼声日渐高涨，但秘书处仍希望执行局批准将快速反应账户 2027 年的筹资目标保持在 4 亿美元。若能实现这个目标，粮食署便可以继续采取决断行动，满足不断增长的实际需要。

第三节：计划背景

3.1 2027 年预计业务需求和暂定实施计划

综 述

46. 如第一节所述，受长期冲突、经济乏力、冲击和流离失所等多重因素影响，2026 年人道主义需求始终在高位徘徊。2027 年，油价波动和业务局限预计仍将持续，对粮食供给和可负担性，以及粮食署的业务成本产生长期影响。埃博拉疫情进一步推高了业务复杂性，粮食署全组织进入紧急状况，协调各方力量，简化行动流程，全力支持刚果民主共和国和乌干达驻国家办事处应对疫情，推动布隆迪、卢旺达和南苏丹开展防备行动。新发厄尔尼诺现象抬高洪涝和干旱风险，扰乱农业生产和生计，进一步加剧脆弱区域的粮食不安全状况。

47. 同时，2027 年全球供资环境不容乐观，捐助方分布不均。此种情况下，粮食署必须优先考虑为最重度粮食不安全人群提供援助，同时管理影响业务、安全和获取的各类复杂挑战。

48. 粮食署 2027 年业务需求估测数额为 122 亿美元。如图 3.1 所示，这个数字比 2026 年下降了 7%，也是应用校准原则后下行趋势的延续[10]。在校准原则框架下，粮食署结合资源预期、业务能力和背景局限对基于需要的各项计划进行调整。若 2027 年业务需求能获得充分供资，粮食署 2027 年全球各项业务的受益人数将达到约 9100 万。根据足迹评估结果，粮食署于 2025 年关闭了驻突尼斯办事处，2026 年关闭了驻朝鲜民主主义人民共和国以及驻摩尔多瓦共和国办事处，目前保留了 83 个国家的驻国家办事处。

49. 随着供资环境日趋紧张，粮食署 2027 年暂定实施计划预计供资为 76 亿美元。该计划体现了粮食署根据预期资源到位情况对各项业务需求排列的先后顺序，将援助投向最重度粮食不安全人群，以及对减少人道主义需要影响最大的干预行动。据粮食署估测，暂定实施计划 2027 年约能触达 8000 万受益人群。

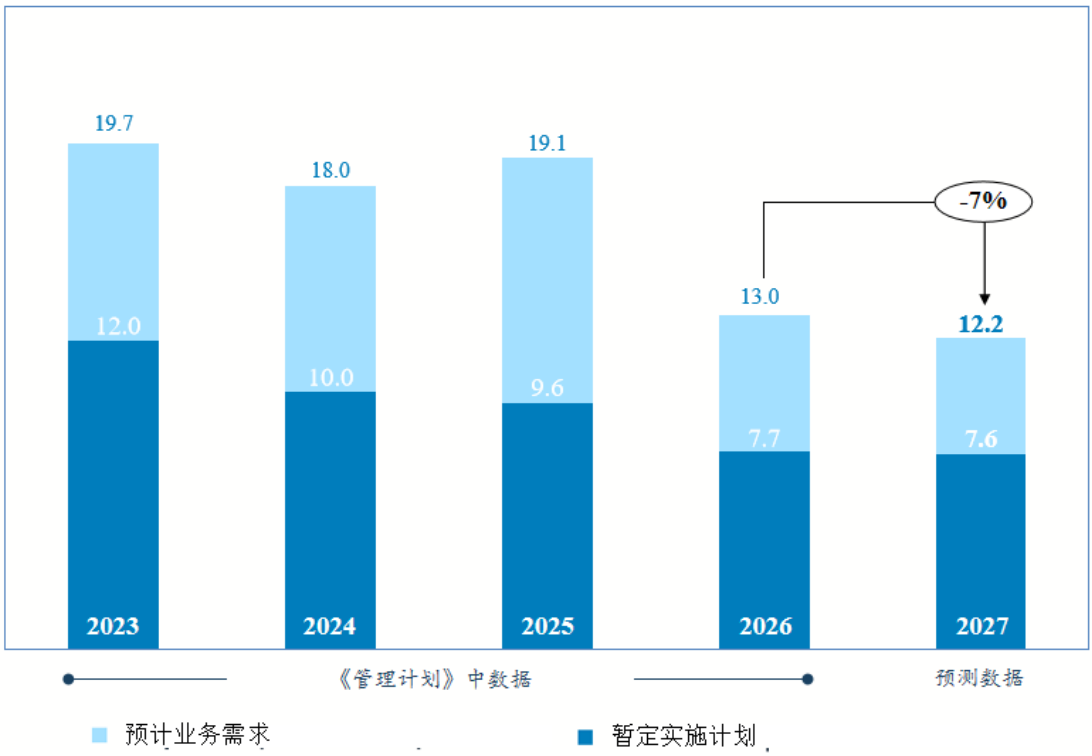
50. 预计业务需求为 122 亿美元，而暂定实施计划供资为 76 亿美元，存在 46 亿美元资金缺口；因而，粮食署亟需继续强化伙伴关系和资源筹集工作，清晰排列各个援助领域的先后顺序，包括响应规模和时长，以及提供救助的规模或金额。为减轻资源限制对受灾人群的影响，粮食署将继续审慎权衡各项计划，同时着力强化伙伴关系。人道主义需要有增无减，而计划受益人数却势必缩减，这意味着很多非常脆弱的人无法获得粮食署的援助。

---

[10] 粮食署校准准则于 2024 年第四季度发布，支持驻国家办事处编制重点突出的国别战略计划，制定切实可行的国家业务需求和预算。本文介绍的 2027 年预计业务需求便是根据校准准则编制。欲了解更多情况，参见粮食署《管理计划（2025-2027 年）》插文 3.1。

51. 2027 年规划周期是首个完全契合粮食署新战略计划和 2026-2029 年全组织结果框架的周期；这个时期的工作重点是交付质量而非数量，减少受援人群和国家对持续援助的依赖，同时运用伙伴关系提升效率和影响力，进而强化工作成果、优先排序和工作效率。所有进行中的国别战略计划都按照新的全组织结果框架进行了重新梳理[11]，而提交审批的新国别战略计划也是根据更新后的框架编制，确保了结果架构和报告要求的一致性。

图 3.1：预计业务需求和暂定实施计划，2023-2027（十亿美元）



2027 年预计业务需求

52. 预计业务需求是指实施各项计划业务所需的供资，包括交付费用、实施费用、直接支持费用和间接支持费用，是基于已批准和预测计划预算编制。业务需求估算参考了国别战略计划，并根据供资展望情况进行了校正。

53. 2027 年总体需求预计将比 2026 年减少 7%（超过 8 亿美元）。需求减少并非是因为粮食安全状况有所改善，而是因为预计供资缩减、业务面临挑战，以及苏丹、乌克兰和也门等国进入通道持续受阻，粮食署及其合作伙伴开展业务的环境复

[11] 这是一项技术性工作，目的是将国别战略计划的各个条线与新的全组织结果框架对齐，将现有成果与新的战略成果进行对应，确保工作结果能够体现在新的战略计划中。已批准国别战略计划的成果、产出、活动或任何其他内容均无变化。

杂且艰险。通过严格规划、确定目标及优先排序，粮食署将努力扩大可用资源的影响，确保援助触及最迫切的人群，尤其是重度粮食不安全人群。

54. 粮食署正在应对最为复杂的全球人道主义危机，在十分动荡的环境中努力交付挽救生命的援助。2027 年，粮食署近 60%的业务需求（70 亿美元）计划将投向 10 个最大规模的国家业务（图 3.2）。其中，巴勒斯坦国、苏丹、阿富汗、刚果民主共和国和南苏丹合计占业务需求总量的 37%。

55. 粮食署正在巴勒斯坦国交付大规模粮食援助和现金救助，为最脆弱人群提供挽救生命的粮食援助；这是粮食署规模最大的国家业务，预计业务需求资金为 12 亿美元。

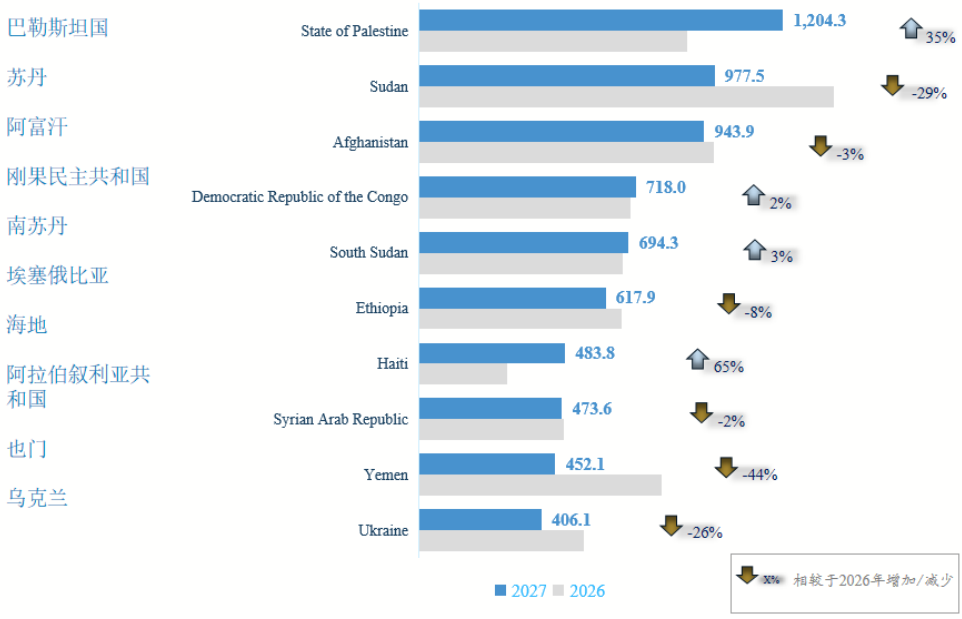
56. 苏丹需求增长迅速，但业务开展受到多重因素制约，包括冲突升级，人道主义援助获取渠道不畅且供应受阻，粮食不安全状况加深，市场失灵，供资严重不足，粮食署不得不将各项工作排列先后顺序，缩减业务范围。2027 年，苏丹的预计业务需求为 9.78 亿美元，比 2026 年缩减 29%，反映出粮食署正根据预期资源到位情况和业务开展的现实环境调整计划。

57. 阿富汗多年来经济持续下滑，大量流离失所人群返乡，地震频发，长期干旱，饥饿和营养不良状况始终居于历史最高记录水平，故而持续面临最为严峻的人道主义危机，预计业务需求为 9.44 亿美元。供资缺口和供应受阻持续掣肘业务开展，大量人道主义需求无法满足。

58. 在刚果民主共和国，冲突、流离失所和粮食不安全已经让国家不堪负重，而危机状况仍在不断发展，更大范围人道主义危机风险也在升高。2027 年预计业务需求为 7.18 亿美元，略高于 2026 年；业务需求增多主要是为了应对埃博拉疫情带来的额外挑战。

59. 在南苏丹，预计业务需求为 6.94 亿美元；粮食署正在通过粮食援助、现金救助和营养救助挽救生命、建设韧性，但冲突升级、流离失所、气候冲击和供资缺口仍在加剧严重饥饿状况，人道主义业务持续承压。

图 3.2：2027 年预测业务要求与相对 2026 年的变化，前十名业务国家



2027 年暂定实施计划

60. 粮食署各项业务暂定实施计划概述了粮食署如何安排有限资源的先后顺序去救助最需要人群，同时考虑到业务挑战和资源局限。

61. 暂定实施计划估测需要 76 亿美元，包括 2027 年全球捐款预测收入 63 亿美元，估测净结转 11.5 亿美元，粮食署应需服务提供预测收入 1.5 亿美元。若捐款收入低于预测水平，粮食署可能要进一步优选援助内容，可能会影响触达受益人群数量、配给发放标准，或提供支持的持续时间。

62. 2026 年 12 月，为提供更加准确的优选方案，驻国家办事处将基于更新后的供资预测和实际业务情况分别编写年度实施计划。

3.2 预计业务需求与暂定实施计划分析

按重点领域分析

63. 危机响应仍是粮食署的核心重点，在业务需求总量中占比为 72%（87 亿美元），在暂定实施计划中占比为 74%（56 亿美元）。《管理计划（2026 年）》中，危机响应在业务需求总量和暂定实施计划中占比均为 74%，2027 年占业务需求比重略有下滑。尽管供资规模缩减会影响紧急粮食援助，但粮食署在实施计划中仍优先考虑拯救生命的援助和紧急情况防备。此种安排是为了确保将有限资源投到最关切领域，包括巴勒斯坦国、苏丹、阿富汗、刚果民主共和国和南苏丹。

64. 韧性建设在 2027 年业务需求总量中占比为 24%（29 亿美元），暂定实施计划中占比为 22%（16 亿美元）。这些活动旨在减少长期人道主义需要，可通过多年

供资协议更为有效地交付，尤其是在当前趋紧的供资环境下。在东非和南部非洲，粮食署将扩大韧性计划范围，同时继续提供应急服务。在苏丹，多年供资将用于支持韧性建设，恢复社区资产，加强基本服务获取，以及学校供餐计划和安全网。

65. 2027 年，应对长期粮食不安全和营养不良根源性问题的活动预计将在 37 个驻国家办事处开展，预计业务需求为 4.69 亿美元，暂定实施计划为 3.21 亿美元，在总量中占比均为 4%。巴基斯坦和洪都拉斯的实施活动份额最大，合计占到暂定实施计划的 1/3。在巴基斯坦，粮食署将通过预防发育迟缓计划发放营养补充物。驻洪都拉斯办事处将继续支持政府牵头的全国性学校供餐计划，包括难以触达的偏远地区，学校供餐是重要的社会保护工具。

表 3.1：预计业务需求与暂定实施计划，按重点领域列示，2027

重点领域	预计业务需求		暂定实施计划	
	(百万美元)	(%)	(百万美元)	(%)
危机响应	8746	72	5649	74
韧性建设	2937	24	1630	22
根源性问题	469	4	321	4
总计	**12152**	**100**	**7600**	**100**

按战略成果分析

66. 粮食署 2026-2029 年战略计划提出了三项重点突出、优先考量且综合一体的成果。战略成果体现的是为促进实现全球和国家层面多机构影响而需取得的中期效果。

1) 战略成果 1 — 有效的紧急情况防备和响应，旨在满足身处危机人群的迫切需要。这项成果是粮食署 2027 年业务的首要重点，在业务需求和暂定实施计划中的占比分别为 67%和 69%。近 3/4 的援助计划投向东部和南部非洲区域，中东、北非和东欧区域。

2) 战略成果 2 — 减少需求，增强抵御冲击的韧性，着重建立重度粮食不安全社区的内生能力，在业务需求和暂定实施计划中的占比分别为 18%和 16%。

3) 战略成果 3 — 支持政府和伙伴计划，帮助各国政府制定或强化粮食安全和营养计划，向合作伙伴提供服务。这项成果在业务需求和暂定实施计划中的占比均为 15%。

表 3.2：预计业务需求与暂定实施计划，按战略成果列示，2027				
战略成果	**预计业务需求**		**暂定实施计划**	
	(百万美元)	**(%)**	**(百万美元)**	**(%)**
1. 有效的紧急情况防备和响应	8194	67	5229	69
2. 减少需求，增强抵御冲击的韧性	2185	18	1239	16
3. 支持政府和伙伴计划	1773	15	1132	15
总计	**12152**	**100**	**7600**	**100**

关于粮食署战略成果下各项计划规划的具体内容载于附件 VII。

按费用类别和交付方式分析

67. 表 3.3 显示了粮食署的四种交付方式及其对应的费用。

表 3.3：预计业务需求与暂定实施计划，按交付方式列示，2027					
费用类别		**预计业务需求**		**暂定实施计划**	
		(百万美元)	**(%)**	**(百万美元)**	**(%)**
交付（交付金额和交付费用）	粮食	3967	40	2380	40
	现金补助和商品券	4477	45	2719	44
	能力建设	934	9	643	10
	服务提供	556	6	388	6
交付总费用		**9934**	**100**	**6130**	**100**
实施费用		892		560	
直接业务费用总额		**10826**		**6690**	
直接支持费用		594		455	
直接费用总额		**11420**		**7145**	
间接支持费用		732		455	
总计		**12152**		**7600**	

交付费用

粮食交付

68. 2027年，实物粮援在预计业务需求和暂定实施计划中占比均将达到40%，相较于与 2026 年在业务需求中 46%的占比和实施计划中 47%的占比有所下降。东部和南部非洲、中东、北非和东欧是粮食署提供粮援的主要区域，合计占预计业务需求和暂定实施计划的 64%。为满足粮食需求，粮食署将继续倚重本地和区域市场，两者合计预计将占采购总吨数的 52%，

69. 由于供应趋紧，天气状况不利，加之成本高企，全球粮价预计将面临持续上行压力。厄尔尼诺可能会造成谷物减产，削弱重要商品供给，尤其是小麦和玉米，而肥料和燃料价格高企则可能会进一步抑制产量和单产。考虑到市场状况、法律法规和地缘政治风险，运输成本仍将难以预测。增加运力可能会缓解部分压力，但散货与件杂货运费仍会随商品需求波动和区域不平衡状况有所变动，因而更加需要细致规划，部署多样化的货源、路线和承运公司。

70. 为减缓这些风险，提高业务效率，2027 年粮食署将继续运用全球商品管理基金。相较于直接采购和交付，通过全球商品管理基金进行采购会让驻国家办事处收到粮食的时间缩短 70%；据估测，2025 年仅是因为借助该机制缩短交付时间这一项因素，就有 1080 万人及时收到了粮食配给。2027 年，粮食署将拓展商品基金服务范围，确保惠及更多国家和商品；同时，粮食署也会重视从本地和区域市场上的季节性粮食采购，减少对非应季采购的依赖，减少造价不菲、拖沓冗长的进口程序。

71. 2027 年，粮食署将继续投资创新性规划以及供应链优化解决方案，例如 Scout、Prisma、Optimus 和 Route the Meals；这些工具在 2025 年已经带来了 1180 万美元的效率收益；若在全球范围推广，效率收益预计将增加一倍。在数字化业务转型方案中，粮食署将更充分地运用人工智能，加强需求预测和情境规划，推动数据密集过程的自动化运行。基于货物全程追溯系统的推广实施，粮食署会进一步将数字化解决方案融入采购、货运、物流和配送过程，提升供应链可见度，改善库存管理，加强居民层面分配情况报告，提高粮食交付的效率、透明度和可审计性。

现金补助和商品券

72. 现金补助和商品券是粮食署工作的核心。现金补助有利于提高受影响人群的灵活性，保护其尊严，是粮食署在市场和条件允许情况下的优选模式。如表 3.3 所示，现金补助和商品券在预计业务需求和暂定实施计划中的占比均高于之前几年。这个趋势已经延续了一段时间，也凸显了粮食署在选择交付模式时的灵活性，同时也顺应持续获得捐助方支持、倡导现金响应方式的理念。

73. 正如业务需求与暂定实施计划之间的缺口所示，持续的供资紧张形势需要更加有的放矢地使用不同模式；驻国家办事处要结合市场状况、获取和业务风险，优先选择最适合、影响力最大的模式。

74. 粮食署将更加仔细地选择交付机制和支付方式，提升效率，加强交付成效，同时在条件允许的情况下，持续推进使用受益者银行账户的数字化现金解决方案。粮食署将着力确保交付系统向面临各类阻力的人群保持畅通，例如互联网普及度有限，个人资料缺失，或金融服务渠道不畅。

75. 持续加强身份管理和数字化系统，同时强化包括核验和对账等保障措施，能够进一步提升效率、透明度和可拓展性。

能力建设

76. 粮食署在家庭、社区和机构层面开展能力建设活动，旨在改进人们的知识、技能和行为，以及组织系统和更大范围的政策环境。此类活动包括提供技术和咨询支持，社会与行为改变倡议，以及提供工具、设备和知识产品。

77. 2027 年，能力建设工作在粮食署交付总费用中的占比将继续提高，在暂定实施计划中占比将达到 10%。这表明粮食署非常重视提升社区的自主造血能力，让国家和本地行动方对计划负起责任，并加强国家体系，以便各国能够推广并持续提供面向有需要人群的粮食和营养援助。能力建设投资将支持国家和本地系统与社区设计、交付各项服务，确保他们未来能够更加独立地开展工作，减少对外部援助的依赖，持续削减饥饿状况。

服务提供

78. 粮食署授权服务和应需服务支持人道主义和发展社区保持有效运转，尤其是在资源不足、错综复杂的业务环境中。授权服务通过联合国人道主义空运服务处、联合国人道主义响应库以及后勤和紧急状况电讯小组交付，在 2027 年暂定实施计划中服务交付模式下占比为 67%，人道主义空运服务处仍是向偏远地区提供人道主义救援的主要运输方式。除授权服务外，粮食署还从成本回收的角度出发，为各国政府、区域机构以及人道主义和发展伙伴提供业务专长。

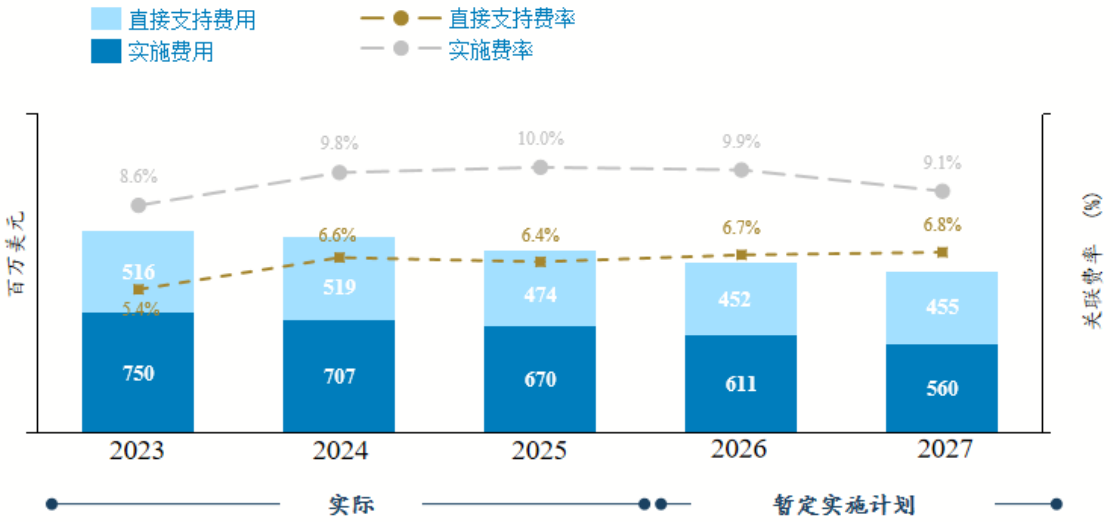
79. 2027 年，粮食署仍将继续提供应需服务，超过 40 个国家依赖粮食署提供支持，各国政府和合作伙伴对粮食署的业务需求持续增长。应需服务在暂定实施计划中服务交付模式下占比为 33%。

80. 2027 年，供资持续趋紧，联合国系统力促提升业务效率，因而粮食署服务需求预计会有所扩大。很多组织将开始探索如何通过现有系统和专业力量（包括粮食署的应需服务）削减成本，而非保持平行职能，预计这些因素将进一步推动粮食署参与联合国八十周年改革倡议的一体化供应链方法。

实施费用

81. 实施费用涵盖实施特定计划的费用，包括计划的设计、目标确定、监督和评价，确保计划执行的质量。维持实地办事处、项目人员和项目设备等费用可归入具体活动和战略成果，也属于这一类别。2027 年暂定实施计划中，实施费用预计为 5.6 亿美元，在交付费用中占比为 9.1%。粮食署在挑战性业务环境中执行的一些大型任务 — 例如苏丹、南苏丹、索马里、阿富汗和刚果民主共和国，合计占实施费用总额的 1/3。预计实施费用确保粮食署具备充足的实施能力，支持国家层面高质量、负责任地落实各项任务。

图 3.3：实施费用与直接支持费用，2023-2027 年



直接支持费用

82. 直接支持费用在国家层面管理，直接支持援助交付和项目执行相关的各类工作。

83. 2027 年暂定实施计划中，直接支持费用预计为 4.55 亿美元，在直接业务费用（包括交付费用和实施费用）中占比为 6.8%。直接支持费率与业务规模、采用模式、业务背景以及本地经济环境挂钩，各国之间差异显著。2027 年，直接支持费用将持续支持有效实施项目所需的各项辅助职能，包括国家层面的监督、协调和行政支持。

间接支持费用

84. 总体业务需求包括依据当前执行局批准的 6.5%间接支持费率计算出的间接支持费用，该费率适用于所有国别战略计划预算，应需服务提供除外。本文件第四节介绍了间接支持费率。

3.3 援助强度

85. 粮食署对业务需求进行规划，以便为服务人群提供最适当的援助。然而，鉴于供资缺口不断扩大，粮食署不得不削减受益人群数量、援助提供时长，及/或交付规模或金额。这些决策从本质上看主要是贴合实际的业务考量，但确实会对援助受益人人均费用产生影响。

86. 2027 年规划业务需求可支持粮食署为约 9100 万受益人提供援助。暂定实施计划中受益人人均费用估算数据是基于驻国家办事处做出优先排序决定时采用的假设，包括触达受益人数量、援助时长以及交付金额，意在优化资源的使用和影响。在这个情境中，粮食署预计将援助约 8000 万受益人 — 比业务需求低

12%。表 3.4 显示，2027 年业务需求中受益人年均费用估测值为 96 美元，暂定实施计划中为 77 美元 — 受供资前景看淡影响，比业务需求压缩了 20%。

87. 受益人年均费用缺口意味着，数量减少的受益人获得的粮食配给规模和援助时长都将有所调整。受益人年均费用的主要内容是援助交付，即提供粮食、现金或服务的合计货币价值。2027 年，交付费用预计将占业务需求总量的 82%，暂定实施计划的 81%。

88. 关于援助强度的更详细信息可见附件 VII。

表 3.4：预计业务需求与暂定实施计划 — 受益人年均费用，2027 年

指标	预计业务需求	暂定实施计划
美元金额*	122 亿	76 亿
预计受益人数量**	9100 万	8000 万
受益人年均费用**	96 美元	77 美元

* 表中业务需求总量与暂定实施计划包括了能力建设和服务提供活动，但这些活动并不总是体现为对 1 类受益人的直接转移支付。

** 表中暂定实施计划下预计受益人数量与受益人年均费用代表特定实施情境，包含了驻国家办事处在就做出优先安排决定时使用的各种假设，具体涉及触及受益人数量、提供援助时长，以及能够帮助他们优化资源利用的转移支付规模。

3.4 跨领域优先重点

89. 2026-2029 年战略计划提出了 7 项跨领域优先重点，将其作为粮食署各项计划的重点关注领域：营养；妇女及女童赋权；保护与问责；环境可持续性；人道主义原则与冲突敏感性；本地化；以及保障。这些优先重点体现出粮食署对于所有业务环境中计划质量的重视，旨在不断改进各项业务对受益人的影响。2027 年推动跨领域优先重点的工作包括支持驻国家办事处开展以下活动：

- 强化粮食署在危机中保障营养的方法，提升服务连续性，尤其是围绕妇女和儿童；
- 拓展一体化的跨领域或单项分析，包括围绕多个主题开展分析，例如妇女、女童、男性和男童（有和没有失能状况）的需要，女性赋权，冲突敏感性，保护，以及性别暴力；
- 加强运用数字化平台和工具提供保障 — 全程追溯系统解决方案，例如数字化包装清单、数字化垛卡（库存记录卡）、合作伙伴库存管理解决方案，受益人和交付管理平台 SCOPE in-kind，与现有系统整合，以及合作伙伴连接门户网站；

- 将环境可持续性考量纳入计划设计和交付，包括通过基于气候风险的规划和可持续业务做法；
- 将背景分析、冲突敏感性评价和风险知情决策内嵌到计划设计之中；
- 推动业务本地化，增强国家和本地行动方的领导力、决策权和自主权，同时支持强化国家体系以及更多本地牵头的响应措施。

90. 跨领域优先重点通过全组织结果框架、定期评估和监督机制考核进展。

2026-2029 年战略计划中的跨领域优先重点

2026-2029年战略计划批准后，驻国家办事处已经开始将更新后的跨领域优先重点纳入各自的国别战略计划之中。在本战略计划中，粮食署将跨领域优先重点的数量由 4 个增加到 7 个：

- 促进营养与健康膳食。
- 赋权妇女及女童，推动性别平等。
- 确保保护受影响人群，并对其负责。
- 纳入环境可持续性要求。
- （新）纳入人道主义原则与冲突敏感性。
- （新）推动本地化。
- （新）将保障工作纳入主流。

新增的三项优先重点表明，粮食署致力于与各国政府和社区共同开发计划和活动，同时助力提升援助工作的效果和问责水平。将人道主义原则和冲突敏感性纳入计划设计，这表明粮食署认识到业务所处环境日趋复杂，需要确保援助的交付遵循原则、贴合背景，知晓冲突状况。

第四节：计划支持与业务执行

4.1 综述

91. 2027 年，粮食署预计业务需求为 122 亿美元，涵盖实施已批准国别战略计划以及全球范围相关支持需求的全部费用。在此背景下，粮食署预计暂定实施计划为 76 亿美元，人道主义需求与可供使用资源持续存在缺口。为此，本组织持续优化运行模式、人力结构和资源分配，力求确保将有限的资源投向能够产生最大业务影响的领域，同时保证财政可持续性。

92. 预计业务需求包括全球总部管理的各项活动，为驻国家办事处的计划交付、业务成效、治理和问责提供直接和间接支持。这些活动还为信托基金、特别账户和支撑粮食署更广泛职责的其他预算外机制提供关键支撑。这些活动共同被称作“计划支持和业务执行”。计划支持和业务执行预算总计预计将比 2026 年增加 5%，主要是因为通过全组织关键举措获得战略投资，个人捐赠特别账户持续扩容，特别账户支撑的直接活动不断增长，包括身份管理、全球车辆租赁以及物流服务。

93. 计划支持和业务执行中最大一块是计划支持和行政预算；这部分预算供资不可或缺的间接支持活动，以支持国家业务，维护全组织系统和基础设施，满足治理和受托义务，以及保持粮食署大规模交付成果所需的机构能力。领导团队提出粮食署要在可用资源范围内开展业务；2027 年，拟议计划支持及行政预算为 3.664 亿美元，比 2026 年批准预算缩减 4%，完全契合预计间接支持费用收入。预算结果体现的是细致考量后的优先排序决策，而非全面削减，在保障一线交付和全组织关键职能的同时，继续推动粮食署转向更加精简、综合、高效的运行模式。

94. 同时，粮食署提议从储备金和基金余额中战略性拨款 1.089 亿美元，支持强化本组织的未来工作成效、韧性和财政可持续性。这些投资聚焦于业务卓越、关照职工、数字化转型、人工智能、创新、资源筹集和多元化发展，以及粮食署对联合国八十周年改革议程的贡献。这项工作的目标并非仅是应对当前的财政压力，还要支持粮食署在日趋紧张的供资环境中提高运行效率，获得效率增益，加强决策，实现更大影响。

95. 计划支持和业务执行围绕三个类别组织：基准活动、直接活动和其他服务。*基准活动*包括落实年度实施计划以及落实机构职责所需的常规性和战略性投资。*直接活动*与各项业务的驱动因素挂钩，例如职工数量、交易规模、物流服务和商品运输，因而会随实施层级有所变化。*其他服务*主要是粮食署为外部机构提供的行政和管理支持，包括非洲风险能力和学校供餐影响加速器倡议。不同类别的业务协力构成必要的系统、能力和服务，支持粮食署有效、高效、负责任地在全球范围交付人道主义援助。

表 4.1：粮食署预算，暂定实施计划（百万美元）								
年份	粮食署预算	暂定实施计划	计划支持和业务运作，2026 和 2027 年					
			基准活动				直接活动	其他服务
			计划支持和行政	全组织关键举措	信托基金、特别账户和其他供资来源	总计		
2027	12152	7600	366.4	52.5	183.6	602.5	113.3	39.2
2026*	13043	7700	380.0	38.8	159.9	578.7	100.5	39.8

* 《管理计划（2026-2028 年）》批准。

4.2 基准预算

96. 2027 年，基准预算将与 2026 年大体持平，增加约 4.1%。计划支持和行政预算仍将占基准预算总额的最大份额，约为 61%。与 2026 年规划水平相比，这个比例降低了约 4.9 个百分点，表明粮食署在持续简化计划支持和行政分配流程并排列优先次序，同时持续关注费用控制。

97. 全组织关键举措在基准预算总额中的占比预计将由 2026 年的 6.7%提高至 2027 年的 8.7%；主要包括之前几年对执行中关键举措的已批准拨款，以及新举措的额外供资。

98. 信托基金、特别账户和其他供资来源部分供资增加2370万美元，原因是相较于2026年特别账户下计划预算增加了 1880 万美元 — 主要用于个体筹资计划，以及其他供资来源增加了 1220 万美元。相反，由于捐助方捐款额低于预期，尤其是针对粮食安全和营养领域的活动，故而信托基金下计划基准开支预计将减少 730 万美元。

管理结果和预算原则

99. 2026-2029 年战略计划为《管理计划》的编制提供了参考，包括将预算和结果框架整合成为统一的“资源到结果”框架。《管理计划（2027-2029 年）》继续延用这一方法，将拨款项目与管理结果挂钩；在每项管理结果下体现附带关键绩效指标的产出；将战略计划支撑因素及其关键绩效指标纳入《管理计划》（见附件 I）。

100. 外部和内部因素将决定粮食署的战略和财政选择，需要持续对各项资源确定优先次序，提升敏捷度，并实施更加有效的管理。2027 年预算遵循有原则、战略性的优先排序方法，体现出本组织重视结合更加趋紧的供资前景有效分配资源，同时保障为服务人群交付成果的能力。粮食署并未采取一刀切的方法，而是将资源有针对性地投向必要职能，支撑计划交付、业务成效、人力可持续性、财政管理和长期资源可持续性。预算还支持粮食署的整体转型进程，包括加强对各国的一体化支持，改善成本回收和财政监督，简化各个系统和平台，持续将资源投向产生影响的领域。总体而言，该方法背后是认真细致的重新优先排序，保护一线交付的同时，保持全组织关键职能和支撑服务，确保粮食署成为有效、负责、高效的组织。

图 4.1：基准预算，按管理结果列示



101. 图 4.1 显示了基准预算在各项管理结果上的分配，反映出粮食署对资源的战略性分配，将资源投向实现规划结果和保持有效交付所需的各项职能和能力。

102. 管理结果 1（“战略方向与管理”）占基准预算的 17%，是粮食署战略引领、全组织管理和基于结果的决策的基础。该结果确保本组织方向明确，恪尽职守，根据全组织优先重点全力开展遵循原则的人道主义行动。这项管理结果在基准预算中的总体占比与 2026 年降低 2.1 个百分点，主要原因是全组织关键举措供资活动削减了约 370 万美元。此外，预算削减也表明项目运营部以及伙伴关系与创新部等部门对计划支持和行政供资进行了战略性重新优先排序，宣传部将优先重点调整为管理结果 2 和管理结果 3。因此，管理结果 1 下的计划支持和行政拨款减少约 370 万美元。这种转变契合粮食署 2027 年全组织优先重点，加强运行和伙伴关系的重要性进一步凸显。

103. 与之前几年一样，基准预算中份额最大的拨款是管理结果 2（“高效、有效、基于实证的商业服务”），占比为 52.4%。运营系统、基础设施和支撑性服务支持粮食署高效、负责任、大规模地提供援助，因而是粮食署各项业务的重中之重。预算分配支持紧急情况协调方面的核心能力，包括领导全球集群，快速响应机制，以及确保及时有效、协调一致运送物资支持人道主义行动所需的供应链服务。这项管理结果占基准预算中的份额小幅增长了 0.3 个百分点，主要是因为投向这个领域的全组织关键举措供资增加了 1230 万美元，因而在预算中所占比重略有升高。

104. 管理结果 3（“开展有影响力的倡导和宣传促进伙伴关系和资源筹集”）占基准预算的 24.4%，强调了粮食署定位的战略意义，即粮食署要就饥饿和粮食安全问题发出可信、有影响力的声音。这部分预算支持本组织与各伙伴开展合作，宣传工作成果，筹集资源，以便在日益复杂的供资环境下履行自身职责。基准预算中管理结果 3 的份额比 2026 年提高了 2.3 个百分点，主要是因为个体筹资特别账户拨款有所增加。

105. 管理结果 4（“有效治理与独立监督”）在基准预算中占比为 6.2%，表明粮食署持续重视确保诚信、透明和问责、这部分预算支持治理和独立监督职能，以期保障组织绩效，管理风险，保持利益相关方的信任。计划支持和行政预算中这项管理结果的份额保持稳定，2026 年和 2027 年皆为 10%，而在基准预算中的占比约下降 0.5 个百分点。这是因为计划支持和行政预算仍是这个管理结果相关职能的主要供资来源，而如上所述，基准预算总额因其他供资来源资金增多而呈总体扩大趋势。

4.3 计划支持和行政预算

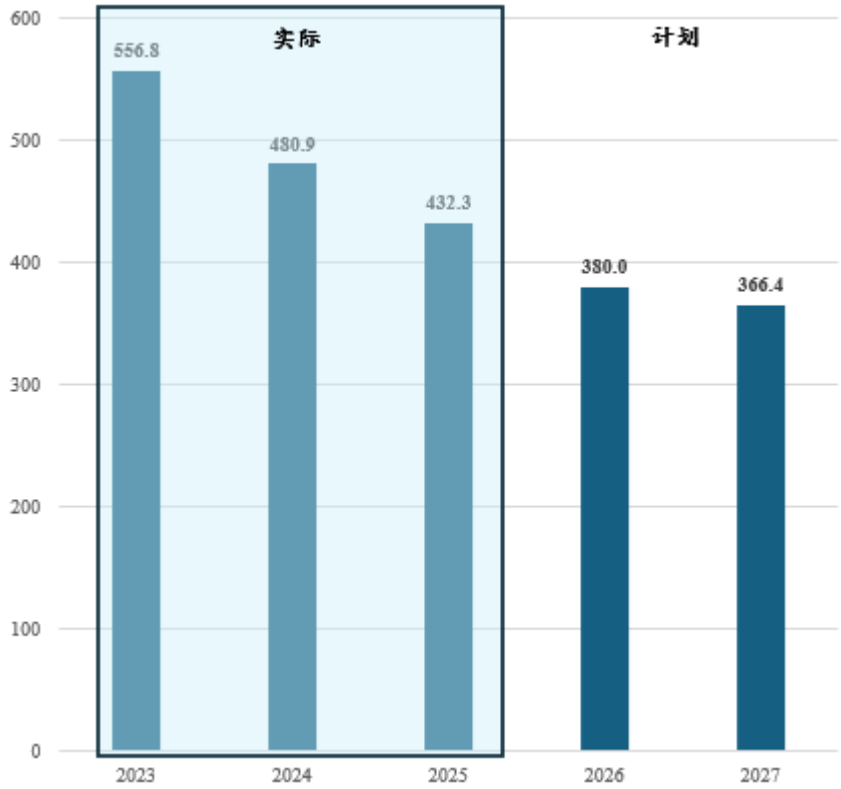
106. 2027 年拟议计划支持及行政预算为 3.664 亿美元，比 2026 年少 1360 万美元，比 2025 年实际计划支持和行政开支少 6590 万美元。这种调整的背后是粮食署进行了战略性优先排序，保障一线交付，将资源投向产生最大业务影响的领域。

107. 计划支持和行政预算是根据执行局每年批准的间接支持费率和粮食署捐款总额计算得出。2027 年，秘书处提议间接支持费率维持在 6.5%的水平上，而符合执行局已批准条件的则执行 4%的费率。在此基础上，2027 年间接支持费用收入预计为 3.664 亿美元。

108. 2026 年，粮食署从计划支持和行政平衡账户（平衡账户） — 本组织用于记录间接支持费用收入与计划支持和行政开支差额的储备金 — 提取了 1500 万美元，用于填补供资缺口，确保拟议计划支持及行政预算（3.8 亿美元）全额到位。2027 年，这种方法需要进一步调整，目的是支持量入为出地开展业务，同时确保储备金仅用于必要的战略性投资。

109. 如图 4.2 所示，计划支持和行政预算随业务活动的减少呈逐年缩减趋势。缩减过程一直被仔细把控，确保为业务提供持续支持；落实治理和监督责任；确保粮食署在风险偏好范围内开展工作。

图 4.2：计划支持和行政预算变化，2023-2027 年（百万美元）



110. 考虑到全球供资前景，并基于过去几年将全组织预算稳定在适当水平上同时确保在可用资源范围内开展业务的努力，2027 年规划过程提出计划支持和行政预算目标为 3.664 亿美元。拟议预算是一个平衡之后的结果，既保护一线交付，保持全组织关键职能，同时又能让粮食署持续强化国家层面的交付和影响。为实现这一目标，粮食署并未采取全组织一刀切的方法，而是战略性安排优先重点，将可用资源投向产生最大业务和组织影响的活动。

111. 实现拟议计划支持和行政预算需要战略性的权衡取舍，也需要进一步整合各项服务，保障业务交付。与此同时，改革产生的影响在全组织内部也不一而同，削减规模因商业需求、提效机会、以及活动可被简化或集中的程度而有所不同。削减幅度最大的是工作场所及管理部，比 2026 年削减 7.4%。为在计划支持和行政预算之下层级保持一致，该部正在整合之前分散在各处的内部职能，支持更加标准化、简化的服务提供，实现规模经济效益。副执行干事和首席业务官部预算削减 6.5%，表明通过更多依赖罗马总部各司局为区域主任办公室提供支持可提质增效，包括在私营伙伴关系活动等领域。伙伴关系和创新部预算分

配削减 3.7%，执行干事和办公厅削减 2%。更多详细内容可参考按组织部门列示的计划支持和行政预算章节。

关于变更计划支持和行政预算的执行干事授权

112. 为保持业务活动增多或减少时调整间接支持的灵活性，同时鼓励财政约束，之前几份《管理计划》中都包含了一项决定，授权执行干事在特定参数内对计划支持和行政预算进行变更。

113. 在预测捐款额和间接支持费用收入增多的情况下，执行干事可以不超过预期增收 2%的幅度调整预算中计划支持和行政预算。若预测捐款额和间接支持费用收入低于预期，则授权执行干事酌情采取成本节约措施，以不超过 10%的幅度酌情调低计划支持和行政拨款。

计划支持和行政预算，按拨款项目列示

114. 表 4.2 反映了拟议计划支持及行政预算的整体情况，按拨款项目或管理结果分别列示。提请执行局批准拨款项目层面上的计划支持和行政预算。

表 4.2：计划支持和行政预算，按拨款项目/管理结果列示，2026 和 2027 年

计划支持和行政拨款项目/管理结果	2027 年（百万美元）	2026 年（百万美元）	变化	
			(百万美元)	(%)
1. 战略方向与管理	90.8	94.5	(3.7)	(4)
2. 高效、有效、基于实证的商业服务	170.2	176.9	(6.7)	(4)
3. 开展有影响力的倡导和宣传促进伙伴关系和资源筹集	69.1	71.3	(2.2)	(3)
4. 有效治理与独立监督	36.3	37.3	(1.0)	(3)
总计	**366.4**	**380.0**	**(13.6)**	**(4)**

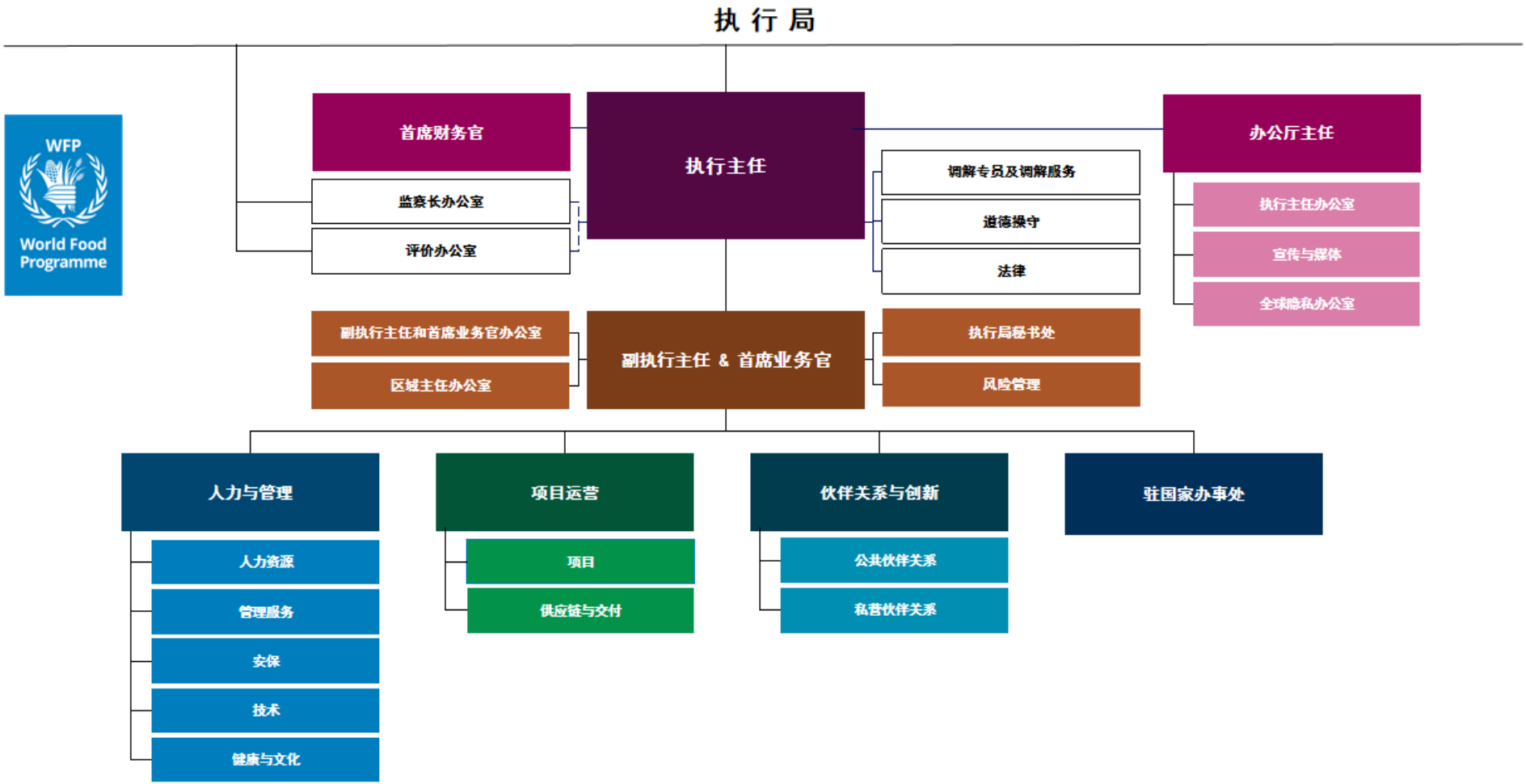
115. 拨款项目 1“战略方向与管理”占计划支持和行政预算的 25%，表明粮食署在组织领导力、监督和问责方面持续投资。该项目支持战略方向与业务协调，强化项目卓越，加强战略计划实施过程中的协调与监督，以及将变革管理举措纳入主流。该项目还推动加强管理监督、财政治理和报告，数字化治理和保障，以及进行当中的财政管理转型进程。此外，该项目支持更加有力的企业风险管理、内部控制和保障过程，推动道德标准与合规，促进治理过程的参与，运用创新和人工智能技术改善风险分析、决策和组织韧性。

116. 拨款项目 2“高效、有效、基于实证的商业服务”几乎占到计划支持和行政预算的一半（46%），支持粮食署实地业务的业务效率和项目交付。该项目支持粮食安全分析、紧急情况防备和响应，以及基于实证的决策，引导各项计划的设计、目标确定和交付。该项目还用于加强计划的规划和实施，以及绩效管理 — 包括支持营养、学校供餐、社会保护和气候韧性等计划，同时推动提升驻国家办事处的计划质量和问责水平。供应链服务投资能够通过物流支持和采购、海运和保障机制支持提升业务实效，确保及时有效地交付援助物资。这部分预算将通过医疗服务、人才管理以及冲突解决机制促进人力资源管理，加强职工福利和关怀。这部分预算还将通过可靠的技术服务、网络安全、数据保护以及数字化解决方案加强数字化运营，支持全组织的项目实施和业务连续性。此外，这部分预算还涵盖行政、财政和机构服务，这些服务支撑着全组织高效运行，为粮食署有效、负责地提供服务奠定基础。

117. 拨款项目 3“开展有影响力的倡导和宣传促进伙伴关系和资源筹集”在计划支持和行政预算中占比为 19%，体现了多元供资和利益相关方参与的重要意义，以及粮食署在全球、区域和国家层面的定位。这部分预算将支持战略性宣传、声誉管理、捐助方可见度、倡导和内部宣传，从而加强粮食署的可见度、可信度和领导力。这部分预算还支持与政府捐助方、国际金融机构、计划国家以及多边伙伴开展合作，旨在通过捐助方管理、政策对话和有的放矢的资源筹集，保护、多元发展并增加公共部门捐款。同时，这部分预算还将用于拓展与公司、基金会、非政府组织、慈善机构和个人支持者的伙伴关系，创造持续、多元的私营部门供资。这些资源还将用于支持与重点政府利益相关方的高级别合作，维护粮食署与最大捐助方的关系，加强粮食署在联合国改革进程、多边政策讨论及机构间平台等场合的影响力。此外，这部分资金还会支持区域代表性、人道主义外交、伙伴关系开发和筹资活动，帮助驻国家办事处筹集资源，加强利益相关方参与，推动实现业务目标。

118. 拨款项目 4“有效治理与独立监督”在计划支持和行政预算中占比为 10%，表明粮食署重视透明、问责、有效治理和独立保障。这部分预算支持独立审计、调查、检查和咨询服务，进而加强粮食署各项业务的治理、风险管理、内部控制、问责和组织诚信度。这部分预算还支持独立、可信和高质量评价，为战略决策提供参考，加强问责，推动学习和循证规划，提升全球总部与驻国家办事处的评价能力。此外，这部分预算还支持执行局的治理职能，提供治理咨询，整理执行局文献，与监督机构进行协调。这些资金共同确保所需的治理、保障和评价实证，支持围绕粮食署的资源和业务进行科学决策，落实组织责任，确保有效管理。

图 4.3：粮食署组织架构


执行局
首席财务官
监察长办公室
评价办公室
执行主任
调解专员及调解服务
道德操守
法律
办公厅主任
执行主任办公室
宣传与媒体
全球隐私办公室
副执行主任和首席业务官办公室
区域主任办公室
副执行主任 & 首席业务官
执行局秘书处
风险管理
人力与管理
人力资源
管理服务
安保
技术
健康与文化
项目运营
项目
供应链与交付
伙伴关系与创新
公共伙伴关系
私营伙伴关系
驻国家办事处

秘书处组织架构与内部重组

119. 如图 4.3 所示，粮食署的组织架构由执行干事领导，分为以下几个相互关联的领域：工作场所与管理部、项目运营部、伙伴关系与创新部，驻国家办事处和区域主任办公室，向副执行干事报告；以及副执行干事和首席业务官、办公厅主任、首席财务官以及独立监督办公室，向执行干事报告。

120. 该模式基于两个层级的全组织架构，于 2025 年 5 月开始实施，代表了粮食署截至 2026 年 5 月的组织架构。

121. 粮食署全球总部于 2025 年重组，将总部和 6 个区域局合并成为一个全球总部，总部办公室设在罗马，另设 5 个区域办事处；在此之后，粮食署通过结构整合、运用整合团队以及共享或统筹资源，减少了重复冗余，倡导高效利用资源，确保聚焦于支持业务。

122. 2025 年初，粮食署全球雇员人数超过 22,000，2026 年 6 月便减少至刚过 18,500。继暂停招聘以及 2023 年引入新的措施，将人员配置与可用供资挂钩后，计划支持和行政预算供资的职位削减幅度尤其显著。总体而言，计划支持和行政供资的职位与原《管理计划（2024-2026 年）》中规划数量相比减少了 42%，自 2025 年起减少了 27%。

123. 削减开支表明，经批准的年度计划支持和行政预算有所调减，粮食署正在着力打造更加精简的全球总部。与 2025 年计划支持和行政预算开支相比，拟议 2027 年预算减少了 6590 万美元。最大降幅集中在职工费用方面，削减 4180 万美元；随后是来自其他联合国机构的服务和对其他联合国机构的捐款削减 1060 万美元，商业咨询服务削减 780 万美元，咨询和临时支持人员费用削减 580 万美元，宣传和信息技术服务削减 520 万美元。

计划支持和行政预算，按组织单位列示

124. 表 4.3 按组织单位列示了拟议 2027 年计划支持和行政预算（3.664 亿美元）并将其与 2026 年进行比较。根据领导团队的指引，资源优先投向保障一线交付和组织成效的必要职能，是细致重新排列优先次序的结果，并非一刀切地削减。2027 年，计划支持和行政预算额度最大的三个组织单位为项目运营部、执行干事和办公厅部以及工作场所与管理部。

表 4.3：计划支持和行政预算，按组织单位列示，2026 和 2027 年				
部	2027		2026	
	(百万美元)	（占总额%）	(百万美元)	（占总额%）
驻国家办事处	53.1	14	55.2	14
执行干事和办公厅主任	76.4	21	77.9	20
副执行干事及首席业务官*	27.4	8	29.3	8
项目运营部	77.1	21	76.4	20
伙伴关系与创新部	31.4	9	32.6	9
工作场所与管理部	69.9	19	75.5	20
中央拨款	31.1	8	33.1	9
总计	**366.4**	**100**	**380.0**	**100**

* 包括区域主任办公室。

驻国家办事处

125. 驻国家办事处计划支持和行政预算覆盖无法直接关联到业务的费用。2027 年，驻国家办事处计划支持和行政预算包括基本办公经费 5310 万美元，拨款根据办公室大小有所不同，负担国家主任、一位国内助理、一位司机和基本办公运行费用。据估测，基本办公运行费用平均为每个办公室每年约 200,000 美元，小型驻国家办事处的计划支持和行政预算能够覆盖所有费用，中型办事处覆盖 70%，大型办事处覆盖 50%。

126. 驻国家办事处计划支持和行政预算削减 3.8%，主要是因为粮食署在朝鲜民主主义人民共和国、厄立特里亚、摩尔多瓦共和国和突尼斯的办事处转为非常驻机构，另外国家主任职级也进行了一定的重新划分。粮食署将继续寻求运用现有的全球资源扩大业务影响，确保在具体国家以合理投资保持适当业务，支持为所服务脆弱人群提供拯救生命的援助和更长期的饥饿解决方案。

执行干事和办公厅部

127. 2027 年，执行干事办公室和办公厅将继续提供领导力和治理，在资源受限、前景不明的供资环境中驱动组织一致性。两个办公室将共同推动组织韧性、问责和有效决策，确保粮食署保持敏捷、遵循原则、符合预期。

128. 在提升效率和成本效果的同时，两个办公室将优先考虑保持执行干事办公室、办公厅、独立办公室、法律办公室、首席财务官办公室、全球隐私办公室以及宣传和媒体办公室提供的基本服务。两办公室将合力保障关键的问责、监督和战略协调职能，支持粮食署在日益复杂的业务和供资环境中履行职责。

129. 部门预算为独立办公室提供了充足资金，表明对粮食署“三线模式”的均衡考虑[12]。相较于 2026 年，监察长办公室和评价办公室预算分别减少 3.1%和 3.5%。监察长办公室计划推行费用节约措施，旨在加强影响、效果和物有所值，而评价办公室确认将保持 2027 年评价工作计划。

130. 办公厅将继续为执行干事提供战略、运营和行政支持，支持行之有效的高层领导。办公厅还将结合战略重点和风险考量开展有约束的优先排序工作，优化服务提供，减少工作干扰，保证质量和问责，支持粮食署的领导和使命交付。

副执行干事及首席业务官部

131. 副执行干事及首席业务官部将继续协调粮食署的全球战略、治理、预算、业务能力和支持能力，为国家层面的项目实施提供支持。各司局和各办公室将优先考虑粮食署的全球定位、知情战略决策、双向信息流动、明晰问责，以及总部和驻国家办事处之间的共同风险管理，以便应对日益复杂的业务环境。该部还将加强跨部门、跨职能协调，确保全组织优先重点、资源和业务支持能够有效对接驻国家办事处的需要。

132. 区域主任办公室将在全球战略与国家层面实施协调一致方面继续发挥重要作用。他们的优先重点将包括区域层面定位、知情决策、有效信息流动、明晰问责，以及与国家主任共享风险管理，同时确保就各自区域的优先重点提供协调支持。这项工作对于保持整个粮食署协同一致，以及支持驻国家办事处落实项目方面非常重要。

133. 面对财政局限，副执行干事和首席业务官部将继续优化资源，简化流程，包括利用人工智能和各项技术。该部将推动持续审查工作，评估未来需求，支持持续简化流程，以便提升效率，改进粮食署的工作方式。

项目运营部

134. 考虑到本组织优先保障一线交付以及支持驻国家办事处，并意识到 2026 年重组之后项目运营部已经进行了削减，2027 年未对该部采取进一步的预算削减措施。实际上，由于 2027 年粮食署全组织费用参数通胀性增长，预算反而略高于 2026 年；但通胀会削弱现有资源的购买力，进而影响该部的整体能力。

135. 该部将继续驱动业务卓越，提供战略指引、数据分析、跨职能支持、工具和质量保障服务，推动为最脆弱人群交付有效、高效和创新项目，同时酌情增强韧性和国家系统。

---

[12] 三线模式是基于运营管理、风险管理与合规以及内部审计“三条线”的风险管理和治理框架。欲了解更多情况，请参考《粮食署问责与监督框架》。

136. 如 2026-2029 年战略计划所示，该部将优先考虑与粮食署核心职责和比较优势关联且能产生较大潜在影响的举措。该部将支撑粮食署对于在变化资源和业务环境中保障优质、高效交付的承诺，聚焦于有影响、可拓展规划，并辅以创新系统、严格的业务标准和战略伙伴关系。该部还将加强跨部门协作，理顺全球总部与驻国家办事处的各项政策、角色和资源，同时加强协调，整合工作方式，推动信息共享，确保实地层面提供的支持连贯、及时，符合业务需要。

137. 该部将重点推进 2026 年启动的结构变革，确保在同一个全球总部模式下保持稳定运营和清晰问责。该部将助力实施联合国八十周年改革倡议，充分运用粮食署在一体化供应链和共同服务方面的领导力，推动联合国各机构实现效率增益。在日趋紧张的业务环境中，该部将强调负责任资源管理、业务稳定性和清晰的优先排序，确保粮食署持续扩大影响，同时保持为驻国家办事处提供支持的质量和效果。

伙伴关系与创新部

138. 伙伴关系和资源筹集是粮食署工作的基石，支持粮食署实施战略计划，履行建设一个没有饥饿和粮食不安全世界的承诺。2027 年，伙伴关系与创新部将高度重视保护与现有资源伙伴的关系，增加灵活供资，探索新机遇多元发展并拓展粮食署的伙伴关系基础，包括多利益相关方合作及创新举措。

139. 为在动荡的供资环境中保持敏捷度和响应性，该部正在调整自身结构与运营模式；包括精简团队、理顺报告线路、优化职工配置，以及整合部内共享服务。这些措施的目的是提高效率，削减运营成本，提升自身能力，为驻国家办事处和粮食署各伙伴提供及时、高质量的支持。

140. 通过更加聚焦、高效的运营模式，该部将强化粮食署能力，多元发展伙伴关系，有效筹集资源，长期保持深度伙伴合作。该部工作将继续聚焦于可持续筹资、合作及粮食署定位，在面临局限、不断变化的供资环境中满足业务需要。

工作场所与管理部

141. 2027 年，工作场所与管理部计划支持和行政预算相比 2026 年削减 7.4%，为全组织费用节约以及将资源投向最高级优先重点做出重要贡献。该部负责维护充满朝气的工作团队，提供以人为本、高效、可持续的支撑性服务，支持粮食署大规模交付。该部遵循粮食署的价值观和关照义务，推动建立安全、包容、尊重和健康的工作环境，同时加强粮食署全球系统的组织绩效、职工韧性和创新。该部工作仍将聚焦于驻国家办事处的需要，以及加强粮食署作为全球人道主义机构有效运营的能力。

142. 该部优先重点将包括推广现代化、高效服务，简化并整合各项举措，推动变革管理制度化并成为核心组织能力，运用技术和人工智能辅助运营，加强驻国家办事处的能力。该部将优化人力规划与聘用框架，更好地满足驻国家办事处需要，将职工配置与组织优先重点挂钩。支撑性服务将支持实施 2026-2029 年战略计划，同时还将落实关照义务框架，通过一体化、可持续支持推动所有业务环境中的包容文化，保护职工。

143. 在资源趋紧的环境中，该部将遵循有所约束的优先排序、透明、物有所值原则，将行政职能集中到部级层面，优化财政、人力和技术资源。为保护关键职能，粮食署将把基础性服务与灵活或转型活动区分开来，包括安保风险管理、数字连通、服务连续性、设施，以及总部的核心支持。粮食署将追求建立精简的数字化辅助交付模式，减少重复，理顺系统，优化服务组合，纳入环境友好型、能源节约型做法。资源分配将由绩效数据、业务需求和成本效益考量指引，并通过透明的权衡取舍，保持安保、数字系统和关照义务方面的核心能力，同时持续支持粮食署拯救生命的行动。

中央拨款

144. 中央拨款支持满足法定要求的费用，尤其是粮食署对联合国共同资助活动和其他中央管理活动的供资承诺。中央拨款分配总额比 2026 年削减 6%；部分中央拨款项目不再分配资源，其他拨款项目额度进一步削减。

145. 粮食署将联合国共同出资活动预算削减了 10%，对联合国安全和保安部的供资减少 5%。全组织保险和法律收费预算拨款增加了 75 万美元。

146. 附件 II 列示了 2027 年中央拨款的完整项目，并与 2026 年预算计划进行了对比。

计划支持和行政预算，按开支事项列示

表 4.4：计划支持和行政预算，按开支事项列示，2026 和 2027 年

费用类别	2027 年（百万美元）	2026 年（百万美元）	变化	
			(百万美元)	(%)
职工*	263.7	269.9	(6.2)	(2)
其他工作人员**	26.4	28.0	(1.6)	(6)
非职工费用	76.3	82.1	(5.8)	(7)
总计	**366.4**	**380.0**	**(13.6)**	**(4)**

* 职工费用包括驻全球总部的国际专业人员、国际短期专业人员、一般服务人员和国家官员，以及驻国家办事处的本地聘用人员。

** “其他工作人员”包括顾问和临时支持人员的费用。

147. 如表 4.4 所示，长期工作人员费用是计划支持和行政人员经费预算中最大一块。这个类别包括全球总部的国际专业人员、国家主任、驻罗马和全球办公室的一般服务人员，以及区域和驻国家办事处的本地雇员。职工费用在计划支持和行政预算中占比由 2026 年的 71%提高至 2027 年的 72%，削减压力落到了非职工费用方面。

148. 职工费用减少 620 万美元一方面是因计划支持和行政预算削减 4%，全职当量职位也相应调减，另一方面职工人均费用也有所上涨。国际专业人员以及驻罗马和多数全球办公室一般服务人员的 2027 年标准职位费用，均以 2025 年实际数据为基础，并根据通胀、美元汇率贬值以及离职后费用的精算估测结果进行调整。这部分费用还包括安保费用应计、职工健康费用以及离职补偿金。标准职工费用调整后，2027 年计划支持和行政预算相比基于修订后 2026 年标准化费率计算的费用增加 490 万美元。这个增加平摊在本文概述的各部门预算之中。

149. 2027 年“其他工作人员”类别的计划支持和行政预算与 2026 年相比削减 6%，非职工费用预计减少 7%。为节约成本，优先保障基本业务开支，差旅和商业咨询服务方面的削减最为突出，降幅均为 35%；培训预算减少 27%；来自其他联合国机构的服务以及对其他联合国机构的贡献削减 6%；公用设施、通信和信息技术服务、保险和法律服务，以及车辆租赁和运行费用均有所增加。

人员经费的计划支持和行政预算

表 4.5：计划支持和行政预算供资职工，全职当量，2026 和 2027 年

合同类型	2027			2026		
	驻国家办事处	全球总部	总计	驻国家办事处	全球总部	总计
长期工作人员	**245**	**1400**	**1645**	**226**	**1492**	**1718**
国际专业人员	81	746	**827**	75	807	**882**
全球总部一般服务人员		348	**348**	-	359	**359**
国家	164	306	**470**	151	326	**477**
短期	**30**	**334**	**364**	**50**	**347**	**397**
专业人员及以上		10	**10**	-	14	**14**
顾问		261	**261**		243	**243**
临时支持	30	63	**93**	50	90	**140**
总计	**275**	**1734**	**2009**	**276**	**1839**	**2115**

150. 为保证开支在 3.664 亿美元的范围之内，计划支持和行政预算供资的全职当量职位总数预计与 2026 年相比减少 5%，与整体预算削减趋势保持一致。长期合同雇员比例略有提高，由 81%增加到 82%；这种调整反映了计划支持和行政预算与人才建设框架保持一致，前者供资核心常规性支持活动，后者优先考虑长期合同，确保职位的延续性质。长期合同职位占比保持稳定，表明粮食署重视保持机构延续性和业务韧性。

151. 近年来人员编制整体压缩后，短期合同与长期合同比例也有所降低，但粮食署计划支持和行政预算供资的职位中仍有 18%为短期合同。粮食署需要长期工作人员保持关键技能、专业力量和机构知识，同时也要保持灵活性，视需要收缩或扩展人力资源；短期工作人员能对长期工作人员形成能力补充，提供为服务人群交付成果所需的特定专长。

152. 为支持有效的人事管理，确保队伍结构面向未来需要，包括通过使用长期和短期合同，粮食署正在更新人才建设框架，预计 2027 年付诸实施。在关照义务、灵活、简化与协调一致等重要原则的指引下，粮食署将进一步简化合同模式，有效践行自身职责。

间接支持费率

153. 粮食署间接支持费率的计算逻辑是要保证计划支持和行政预算涵盖活动的费用能够通过预测捐款收入实现完全供资。同时，采用的费率也不得带来过多收入，占用本可用于直接计划实施的资金。

154. 如表 4.6 所示，2027 年标准间接支持费率的计算采用了 2006 年确定的方法[13]；由于账户余额预计将高于目标上限，故平衡账户目标水平未做调整。

表 4.6：间接支持费率计算（%）

2025 年基准	6.56
因间接开支减少而做的调低（2025 年至 2027 年）	(1.61)
因预测供资减少而做的调高（2025年至2027年）	1.66
得出的2027年间接支持费率	**6.61**

155. 假定 2027 年全球捐款额预计为 63 亿美元，标准间接支持费率为 6.5%，符合执行局已批准条件的则执行 4%的费率，则 2027 年间接费用收入为 3.664 亿美元。

[13] WFP.2006.Review of Indirect Support Costs Rate (WFP/EB.A/2006/6-C/1).

156. 2027 年推算费率高于 6.5%的标准费率，但由于预计间接支持费用已经按预计间接支持费用收入进行了处理，因而无需提高 2027 年间接支持费率；但未来可能需要调整间接支持费率。

4.4 储备金与基金余额

综述

157. 2027 年 1 月 1 日平衡账户余额预计为 2.747 亿美元，普通基金中未指定用途部分为 3.756 亿美元。年初余额预测结果高于平衡账户目标上限和普通基金中未指定用途部分审慎余额。考虑到平衡账户健康余额的预测水平，管理层建议使用部分资金进行战略投资，以期保护业务连续性，加强未来可持续性，或为粮食署创造可以测量的回报。

计划支持和行政平衡账户

表 4.7：计划支持和行政平衡账户预测（百万美元）	
2027 年 1 月 1 日计划支持和行政平衡账户余额*	274.7
间接支持费用预计收入（基于 63 亿美元的全球捐款额预测）	366.4
拟议计划支持及行政预算	(366.4)
拟议用途	(28.9)
— 健康基金	(2.0)
— 全组织关键举措，多年度	(26.9)
2027 年 12 月 31 日平衡账户预算预计余额	245.8
计划支持和行政平衡账户目标（相当于 2027 年 5 个月的计划支持和行政开支）	152.7
计划支持和行政平衡账户最低值（相当于 2027 年 2 个月的计划支持和行政开支）	61.1

* 2027 年 1 月 1 日平衡账户预计余额是基于预算数据计算得出。如 2025 年财务报表所示，平衡账户期末余额为 3.88 亿美元，减预算承诺 2030 万美元，加 2026 年预计间接支持费用收入 3.65 亿美元，减已批准《管理计划（2026-2028 年）》拨款 7800 万美元，减 2026 年已批准计划支持和行政预算 3.8 亿美元。

158. 管理层建议从平衡账户拨出 2890 万美元：200 万美元用于充实健康基金；2690 万美元用于全组织关键举措 — 1250 万美元用于 2027 和 2028 年实施的三个新举措，1440 万美元用于拓展已批准数字业务转型计划举措范围，其余资金用于《国际公共部门会计准则》实施延期。

159. 拟议全组织关键举措立足于事关粮食署未来定位的重点领域：联合国系统改革和共同服务；创新融资与资源筹集；《国际公共部门会计准则》实施；以及人工智能举措。

160. 考虑到这些拟定用途，2027 年末平衡账户余额预计为 2.458 亿美元 — 如表 4.7 所示 — 高于 1.527 亿美元的目标上限（相当于 5 个月的计划支持和业务开支）。

健康特别账户 — 200 万美元

161. 认识到职工健康是职工参与和业务成效的基础，《管理计划（2026-2028 年）》决定从计划支持和平衡账户中拨出 800 万美元充实健康特别账户。拨款的目的是支持落实粮食署 2025-2030 年健康战略，为身处高风险、资源紧缺工作地点的粮食署团队及时提供量身定制的健康服务。这项拨款将在未来五年持续为驻国家办事处的基本健康项目和关照义务举措提供种子资金，各工作地点预计每年平均拨付 150 万至 200 万美元。

162. 然而，由于 2026 年 5 月东非暴发本迪布焦型埃博拉病毒疫情，粮食署参与响应人道主义危机的一线人员需要额外的健康支持，以期保护身处实地的粮食署职工和伙伴，极大增加了专项资金需求。健康特别账户为驻刚果民主共和国办事处提供了快速资金，迅速部署了一系列健康保护和风险减缓措施，在紧急情况响应的头 6 个月中投资总额约为 200 万美元。健康供资需求陡增大幅削弱了账户余额，反过来也限制了粮食署在未来数月对其他工作地点进行健康投资的能力。拟议充资 200 万美元将使健康特别账户恢复到目标资源水平，以便在 2027 年及之后持续实现目标。

全组织关键举措

163. 全组织关键举措着眼于长期影响，有助于提升整个粮食署的成本效率。全组织关键举措建议书的编写集合了总部和驻国家办事处的力量，确保规划结果能够满足粮食署实地业务的需要。

164. 2027 年规划了 7 项全组织关键举措，其中 4 项是之前几年举措的顺延，3 项为新举措，详见表 4.8。顺延举措预算将由此前已批准拨款供资，只有数字化业务转型方案因范围扩大获得了新增拨款，此外《国际公共部门会计标准》实施延期也获得了拨款。管理层建议拨款 1250 万美元支持新举措，提供可靠的多年供资，确保这些举措顺利实施。为确保问责以及基于绩效的实施，全组织关键举措预算拨款将进行分阶段拨付。实施第一年绩效良好且顺利达成既定里程碑的情况下，才能拨付第二年资金。

165. 下表简要介绍了新的全组织关键举措以及额外拨款要求，完整概念文件可见附件 III。附件 III 还具体阐述了当前财政状况，以及当前实施且将延续到 2027 年的全组织关键举措已经取得的成果和做出的规划。

表 4.8：全组织关键举措预算概览（百万美元）

全组织关键举措名称	持续时间	先前批准	新供资要求	多年预算合计	2027 年预算*
2027 年正在实施的全组织关键举措					
《国际公共部门会计标准》实施 — 一年延期	2025-2027	5.1	4.4	9.5	5.2
立足粮食署定位探索多元供资	2025-2027	5.1	-	5.1	1.3
粮食计划署数字化业务转型方案**	2026-2028	60.0	10.0	70.0	32.7
实施全球共享服务战略	2026-2028	10.0	-	10.0	4.8
小计		**80.2**	**14.4**	**94.6**	**44.0**
新的全组织关键举措					
联合国八十周年改革：在联合国全系统推行一体化服务、系统和数据	2027-2028	-	7.2	7.2	5.9
推广创新融资，助力粮食署交付与影响	2027-2028	-	2.7	2.7	1.4
提升驻国家办事处资源筹集战略实施能力	2027-2028	-	2.6	2.6	1.3
小计		**-**	**12.5**	**12.5**	**8.6**
总计		**80.2**	**26.9**	**107.1**	**52.5*****

* 包括 2027 年最初批准预算，2026 年末估测期末余额以及要求的新拨款。

** 包括执行局通过《管理计划（2026-2028 年）》批准的多年预算总额 6000 万美元，以及要求新拨款 1000 万美元。不包括合作伙伴捐款和资本预算基金的预计供资 2000 万美元。

*** 由于四舍五入，表中各项全组织关键举措预算合计为 5260 万美元，但 2027 年全组织关键举措预算为 5250 万美元。

《国际公共部门会计准则》实施 — 1 年延期，增加拨款 440 万美元

166. 《国际公共部门会计准则》实施是一项强制性合规举措，确保粮食署持续满足《准则》要求，保证粮食署获得无保留审计意见，保持利益相关方的信心水平。《国际公共部门会计准则》43-46 实施已经取得显著进展；但实施期还需延长至 2027 年，以便完成《准则》43 关于租赁核算的系统增强工作，以及实施

《准则》47 关于收入和《准则》48 关于转移支出的系统性过程和控制。修改时间表是因为粮食署正在全面升级企业资源规划系统，因而 2026 年规划的系统开发工作有所延迟；粮食署需要在 2027 年完成实施和稳定工作，更新各项政策和程序，并为相关团队提供培训。完成这项工作将帮助粮食署全面满足《国际公共部门会计准则》要求，保证获得无保留审计意见，保持捐助方和其他利益相关方的信心。

粮食署数字化业务转型方案 — 增加 1000 万美元

167. 数字化业务转型方案由执行局在 2025 年批准，实施期为 2026-2028 年，旨在落实粮食署的信息和技术战略，将建设数字支撑、数据驱动型组织的战略愿景转化为有的放矢的投资，开发可拓展数字化平台、数据分析和运营技术，提升人道主义响应，推动实现零饥饿目标。粮食署建议拓展该举措范围，追加 1000 万美元拨款，增设一项新的交付成果 — 支持负责任推广人工智能运用。

168. 当前业务运营面临着史无前例的压力，例如重度粮食不安全抬头、人道主义需求激增、全球供资减少，驻国家办事处和实地团队必须能够用更少的资源、更紧的时间和更大的责任完成交付更为复杂的项目。新兴技术可为粮食署带来战略机遇，不但有助于改进内部流程，而且能加强业务成果、决策和一线交付，更快、更广地为受益人提供更大的价值。这项新交付成果将优先考虑 4 个商业价值领域中的可拓展人工智能投资：人员生产率；运营和企业优化；关键运营能力和业务转型；以及风险和保障。投资将优先满足实体业务的需要，此外还包括通用的人工智能支撑因素，包括快速安全推广实用人工智能所需的技术、治理、信息安全、数据基础设施和管理。该交付成果还将包括建设推广应用所需的能力，包括确保各项业务采纳新技术和新工作方法的变革管理。

联合国八十周年改革：在联合国全系统推行一体化服务、系统和数据 — 720 万美元

169. 当前业务环境日趋复杂，秘书长提出的联合国八十周年倡议和机构间常设委员会人道主义重置倡议正是响应成员国和捐助方要求提出，希望联合国更快、更高效地交付成果，同时加强问责。人道主义需求不断扩大，而资源却逐年面临压力，保持改革举措背后的势头变得更加重要。联合国系统必须协调一致，综合推进，着力推动共享服务、兼容系统、分析能力并减少重复，让有限资源产生最大影响。

170. 作为联合国最大的人道主义机构，粮食署在塑造和实施这些改革倡议方面发挥重要作用。除大规模实施援助外，粮食署还提供关键共同服务、运营平台和技术能力，为更广泛的人道主义社区提供支撑。粮食署在供应链、现金救助、身份保证、共同服务和人道主义分析等方面发挥引领作用，有能力将改革目标转化为脚踏实地的业务能力，确保本组织项目和更广泛联合国系统从中受益。

171. 这项举措下有 6 个相互补充的交付成果，旨在增强一体化供应链、经济高效的现金交付、身份保证、共同后台办公室、共同服务，以及相互兼容的数据、分析资料和问责系统。这些投资将共同减少碎片化，提高效率，加强问责，支持采取更加协调一致的人道主义行动，让粮食署引领具体工作，在联合国八十周年倡议下建设更加综合、高效和负责任的联合国系统。

推广创新融资，助力粮食署交付与影响 — 270 万美元

172. 在“适应未来 — 变化的供资状况”和“立足粮食署定位探索多元供资”两项全组织关键举措奠定的基础之上，这项举措将促进粮食署形成制度能力，开发、搭建、批准创新融资交易并推动大规模实施。这项举措将促进粮食署工作重点由应备转向交付，聚焦于 3 个支柱：建设创新融资管线；执行能够带来新的净供资收入的交易；通过有的放矢的能力开发和行动规划为驻国家办事处提供支持；以及实施粮食署创新融资机制，包括治理、风险管理以及种子资金的部署。

提升驻国家办事处资源筹集战略实施能力 — 260 万美元

173. 这项举措旨在加强驻国家办事处独立实施粮食署 2026-2029 年资源筹集战略的能力，涵盖能力开发、流程简化，以及有针对性地支持多元筹资。该举措由公共伙伴关系司牵头，重点是确保驻国家办事处团队具备所需技能、工具和实际支持，能够识别和发展伙伴关系机会并从中获益，同时通过简化流程、自动化以及人工智能赋能解决方案减少运营瓶颈。该举措将着力加强国家层面的自主性和执行，争取更多筹资，提高效率，将可持续资源筹集能力贯穿整个粮食署。

普通基金中未指定用途部分的使用

174. 普通基金中未指定用途部分收入的主要来源包括粮食署现金余额产生的投资收益以及司库交易的外汇收入，根据《财务条例》第 11.3 条计入普通基金。

表 4.9：普通基金中未指定用途部分预测（百万美元）

2027 年 1 月 1 日预测余额*		375.6
预测收入		115.0
先前批准 — 司库管理	(2.4)	
拟议用途	(80.0)	
— 快速反应账户充资	(30.0)	
— 驻国家办事处安全网	(15.0)	
— 个人筹资模式	(20.0)	
— 创新融资机制	(15.0)	
2027 年 12 月 31 日预测余额		408.2
审慎余额		150.0

* 如 2025 年财务报表所示，2026 年 1 月 1 日普通基金中未指定用途部分期初余额为 3.988 亿美元；《管理计划（2026-2028 年）》中余额数据进行了调整，考虑到 2026 年预计收入为 1.216 亿美元，减掉司库管理开支 240 万美元，再减掉执行局批准拨款 1.424 亿美元。2027 年 1 月 1 日期初余额预计为 3.756 亿美元。

175. 考虑到预测余额较为健康，管理层建议从普通基金中未指定用途部分拨款 8000 万美元。这部分资金将审慎投入战略性用途，支持粮食署未来发展，增强粮食署储备金。

快速反应账户充资

176. 快速反应账户具有灵活、滚动特性，是粮食署的重要多边供资机制，在没有其他立即可用替代资金来源的情况下，是为拯救生命援助快速提供资金的最后手段。该机制充资主要依赖捐助方自愿捐款[14]，由国别战略计划捐款回补的前期快速反应账户预付款，以及粮食署储备金和基金余额的转拨，前提是获得下放权力或执行局批准。快速反应账户设定年度筹资目标来引导资源筹集行动，确保有充足的流动性，能够支持对紧急情况及时响应。表 4.10 显示了快速反应账户的资金流动状况，包括经批准由计划支持和行政平衡账户以及普通基金中未指定用途部分向快速反应账户转拨的资金。

表 4.10：快速反应账户变化情况，2020 年-2026 年 6 月 30 日（百万美元）

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	截至 2026 年 6 月 30 日
快速反应账户专项捐款	24.7	64.0	101.1	107.5	74.2	53.9	21.8
周转金	82.5	70.4	220.4	131.6	146.6	110.6	91.4
粮食署基金	77.5	53.8	180.0	155.8	54.2	80.0	26.0
多边捐款	25.0	30.6	50.0				
普通基金中未指定用途部分			100.0		50.0	75.0	25.0
计划支持和行政平衡账户（PSAEA）	52.5		30.0	150.0			
粮食署自保特别账户盈余		20.0					
其他*		3.2		5.8	4.2	5.0	1.0
总收入	**184.7**	**188.2**	**501.5**	**394.9**	**275.0**	**244.5**	**139.2**
拨款	188.5	220.0	385.0	433.5	196.1	297.3	122.9

* 其他包括基金余额，以及国别战略计划和其他粮食署活动接收捐款的汇率波动；由粮食署通过双边捐款信托基金进行管理的捐助方基金应计利息；相应捐助方、管理机构和/或执行局识别且批准的其他基金；2021 年还包括了自保特别账户盈余。

[14] 参见《Report on the utilization of WFP’s strategic financing mechanisms (1 January-31 December 2025)》附件 III（WFP/EB.A/2026/6-B/1）。

177. 截至 2026 年 6 月 30 日，已批准快速反应账户预付款累计为 1.23 亿美元，比 2025 年同期增加 37%。2026 年下半年，考虑到季节性和气候相关冲击，预计需求将持续扩大。基于当前预测，2026 年底快速反应账户期末余额估测为 1.18 亿美元。考虑到快速反应账户第一季度拨款约为 1 亿美元。同时认识到捐助方对国别战略计划捐款的到账速度从第二季度起通常会加快速度，保持 1.5 亿美元的期初目标余额是一个审慎决定，有利于保证及时可靠的应急能力。

178. 拟议由普通基金中未指定用途部分向快速反应账户拨转 3000 万美元有助于确保 2027 年期初余额充足。达到这个目标供资水平，粮食署在等待捐助方捐款陆续到账的过程中，也有能力及时响应紧急情况。

驻国家办事处安全网

179. 驻国家办事处安全网是为其提供支持的重要机制，确保驻国家办事处面向筹资削减进行调整时，仍能保持项目质量、合规以及有效的目标设定。为减轻国别战略计划相关费用面临的财政压力，驻国家办事处安全网涵盖国家办事处层面的不可预见和紧急费用，包括因安全状况快速变化或安全事故而迁出或撤离职工；安全网还覆盖评价等法定义务。

180. 驻国家办事处安全网于《管理计划（2024-2026 年）》首次设立，目前已经多次获得普通基金中未指定用途部分的拨款；包括《管理计划（2024-2026 年）》批准的 8500 万美元，更新后的《管理计划（2025-2027 年）》批准的 4000 万美元，以及《管理计划（2026-2028 年）》批准的 2500 万美元充资。截至 2026 年 7 月，已向驻国家办事处拨出 8530 万美元，负担合作伙伴相关费用，开展重新确定目标工作及发布相关通讯，加强社区反馈机制，供资旨在节约成本的投资活动，临时补偿固定成本，补偿削减粮食署足迹相关费用，例如关停仓库和办公室，以及离职补偿金。

181. 2027 年，粮食署捐款预计稳定在 63 亿美元的水平，各项业务之间供资水平差异显著。部分驻国家办事处将会面临更多供资局限，需要做出业务调整。粮食署建议从普通基金中未指定用途部分拨出 1500 万美元充资安全网，确保安全网倡议能够持续支持驻国家办事处，包括补偿无法由其他全组织基金支付的不可预见业务费用。

个人筹资模式

182. 自 2020 年起，粮食署投资打造了独特的筹资模式，即运用数字化渠道直接向公众筹资。2019 年至 2025 年间，粮食署个人捐款收入由 2000 万美元增加至 1.42 亿美元，6 年时间增长到 7 倍。若额外投资到位，这个模式有望在 2025 年至 2030 年筹集 13 亿美元资金。

183. 继 2025 年和 2026 年获得最初两笔 2000 万美元资金后，粮食署一直在努力扩大常规捐助方基础，确保支持者每年都能稳定捐助资金。支持者被招募为捐助者后，支持者的“终身价值” — 与粮食署合作期间的捐款总额 — 将随着年份不断增长。获客成本仅限于首年，与一次性捐助者获客成本相比，投资回报率更高。平均而言，定期捐款者 4 年时间会捐助 485 美元 — 几乎是一次性捐款者终身价值的 5 倍。受此启发，粮食署将投资战略重点放在追求投资的长期回报。拓展新语言市场和新渠道 — 例如在 5 个市场上试点现场筹资，以及远程营销 — 也正在拓展支持者基础，助力实现灵活可持续的供资收入。在这项战略的实施过程中，粮食署获得了主要广告平台提供的免费广告位，放大了外联影响，但又未产生额外费用。粮食署正在朝着《管理计划（2026-2028 年）》提出的 1.63 亿美元目标稳步迈进。为充分发挥个人筹资的潜力，粮食署希望 2027 年投资 2000 万美元，作为 2025-2030 年 1 亿美元多年投资计划的第三笔投资。附件 IV 详细介绍了这项举措截至目前取得的成绩，并简要说明了 2027 年和之后年份的焦点、目标和优先重点。

创新融资机制

184. 粮食署建议设立一个内部机制，即创新融资机制，通过直接供资和滚动拨款提供种子资金，支持本组织与合作伙伴联合投资，消化初期交易的风险和费用，出资实施解锁更大范围、多年度创新融资解决方案所需开展的基础性工作。各合作伙伴也越来越希望在真正交易前做出可信的先期承诺。创新融资机制可提供能够承担较高风险的先期资金，支持粮食署启动并逐步推广这一筹资机制（否则该机制将止步不前），一段时间之后再对回流资金酌情重新部署。

185. 创新融资机制将覆盖特定且必须及时支付的费用，填补可信交易与融资交割之间的缺口，包括设计和构建工作费用、法律收费、初始赠款出资、溢价以及先期流动资金。

186. 该机制将成为粮食署催化性融资机制下的第三个工具，与新兴捐助方匹配基金、改变生命转型基金并列，用于支持五大专题领域的相关活动，包括：债务互换及资本市场解决方案；联合融资；混合融资；基于结果的筹资；以及创新性灾害风险和气候融资。平均而言，在所有方案中，融资机制拨出的每一美元预计都会筹集至少 2 美元的资金。

187. 粮食署提及 2027-2029 年从普通基金中未指定用途部分初步拨款 1500 万美元。创新融资指导委员会通过后，由执行干事批准拨款。创新筹资基金将通过专用特别账户进行管理。更多信息可见附件 V。

缩略语

AI	人工智能
CBT	现金补助
CERF	中央应急基金
CSP	国别战略计划
DSC	直接支持费用
FAO	联合国粮食及农业组织
GCMF	全球商品管理基金
IFAD	国际农业发展基金
IFI	国际金融机构
IRA	快速反应账户
ISC	间接支持费用
ODA	官方发展援助
OECD	经济合作与发展组织
UNHAS	联合国人道主义空运服务处
UNHRD	联合国人道主义响应库
UNICEF	联合国儿童基金会
WHO	世界卫生组织