

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

执行局
第一次常会

2010年2月8-11日，罗马

资源、财务和预算 事项

议程项目 6

供审议

财务框架审查更新：

方案类别

C

分发：普遍

WFP/EB.1/2010/6-C/1

2010年1月29日

原文：英文

本文件印刷数量有限。执行局文件可从粮食计划署网站 (<http://www.wfp.org/eb>) 获取。

致执行局的说明

本文件拟提交执行局审议。

秘书处谨请对本文件可能有技术性问题的执行局成员最好在执行局会议之前尽早与世界粮食计划署的下列联络人联系：

副执行干事兼首席财务官 G. Casar 女士 电话：066513-2885

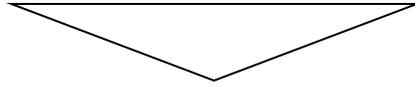
方案司司长： V. Guarnieri 女士 电话：066513-3286

预算与编制司司长兼副首席财务官 S. O'Brien 先生 电话：066513-2682

如对执行局文件分发方面存在任何疑问，请与会务科行政助理 I. Carpitella 女士联系（电话：066513-2645）。



决定草案*



执行局审议了“财务框架审查更新：方案类别”（WFP/EB.1/2010/6-C/1），它赞赏快速通道工作组开展的工作，并注意到有关方案类别问题的拟议方法。它期待本文件在其 2010 年 6 月的年度会议上提交通过。

* 这是一份决定草案。关于执行局采用的最终决定，请参见本会议结束时发布的《决定与建议》文件。



简介

1. 自2009年初以来，一直在进行的财务框架审查有三个相辅相成的目标：
 - i) 确保粮食计划署供资的可预测性和稳定性；
 - ii) 实现资源使用的较高灵活性和有效性；以及
 - iii) 提高资源分配中的透明度。
2. 我们注意到，战略调整以及与联合国系统的协调统一是本次审查的基本主题。应若干执行局成员的要求，有关方案类别和供资窗口的问题在审查过程中予以优先解决。¹秘书处提出了若干快速反应行动。
3. 方案类别提供了一个运营框架，以阐明世界粮食计划署运营的时间、目的和背景。²在捐助者政策不断演变的情况下，秘书处正在依据《2008-2013年战略计划》审查世界粮食计划署方案类别的一致性以及方案类别和两个相关供资窗口（多边与定向多边）的相互作用。
4. 经过几次非正式磋商、执行局会议及其他会议，成员们侧重于与现有方案类别有关的救济方案、恢复方案和发展方案之间的区别。某些此类关切关系到与个别捐助者供资框架相一致的问题。在人道主义捐助团体内部和捐助国之间缺乏区别和定义方面的一致性，这提出了重大挑战。世界粮食计划署在这一领域面临的独特挑战可能反映一个现实，即方案类别是基于背景（紧急、救济与恢复、发展），而不是基于其他机构所采用的主题或功能线。
5. 本文件为世界粮食计划署方案类别的相关讨论提出了一个途径，其目的是在2010年的执行局年度会议上通过一个最终文件。就解决方案类别问题达成共识，对于继续利用这些类别以及财务框架审查取得成功至关重要。
6. 因此，秘书处提出了一种四管齐下的做法来解决与方案类别相关的问题：
 - 1) 执行局批准对与世界粮食计划署方案类别（紧急、救济、恢复）直接相关的重要运营背景的定义；
 - 2) 澄清方案类别和世界粮食计划署《战略计划》之间的关系；
 - 3) 在必要时发布经修订的方案指导方针，以确保适用的纪律性和统一性；及
 - 4) 全面执行集中审查与履约机制，以确保提高方案类别利用的纪律性和一致性。
7. 本文件主要侧重于第一点——重要运营背景的定义，因为这一问题是由执行局批准的快速通道工作组解决的，因此它在此次最为完善。本文件也概述了执行局在随后的讨论中预期看到的上述有关内容，其目的是在2010年6月的执行局年度会议上就方案类别审查问题做出结论。

¹ 本次财务框架审查背景的详述可见 WFP/EB.2/2009/5-B/1。

² 粮食署的所有方案被划分为四个方案类别：紧急行动、长期救济和恢复行动、国家方案和特别行动。



有关方案类别问题的拟议办法

执行局批准对与世界粮食计划署方案类别直接相关的重要运营背景的定义：

8. 执行干事和执行局主席团于2009年12月成立了一个快速通道工作组，以便就诸如紧急、救济、早期恢复和恢复等重要运营背景的工作定义进行审查，并达成共识。要特别注意确保任何最新定义都与联合国系统的其他概念性框架相一致。

9. 该工作组由方案司司长和执行局主席共同领导。应成员的要求，每个区域名单都指定一名或两名代表参与工作组。国别主任也向小组讨论提供协助，带来驻地的观点。

10. 2009年12月17日和2010年1月22日举行了工作组会议。工作组的成果及其一致性定义将于2010年6月提交执行局批准。

11. 工作组审查了联合国机构（包括联合国难民事务高级专员署（UNHCR）、联合国儿童基金会（UNICEF）和联合国开发计划署（UNDP））以及世界银行、经济合作与发展组织/发展援助委员会（OECD/DAC）“红十字运动”、联合国大会和其他机构中的“救济”、“恢复”和“早期恢复”定义（或工作解释）。从行动一开始，工作组成员就鼓励基于国家一级的经验而不是学术活动来实施一种以政策为导向的务实的问题解决办法，以确定方案改进途径。

⇒ 关于定义的讨论

紧急情况

12. 经执行局在2005年第一次常会上批准（WFPEB.1/2005/4-A/Rev.1），世界粮食计划署将紧急情况定义为这样的紧迫局势：

“有明确证据证明有一个或一系列事件发生并造成人类痛苦或即将威胁人类生命或生计，而相关政府并无补救办法；以及有一个或一系列明显异常事件发生并造成某个社区的生活异常错位。

事件或系列事件有可能包括下列某一事件或事件组合：

- a) 地震、洪水、蝗灾和类似不可预见灾难等突发灾害；
- b) 导致难民或境内流离失所人口涌入或导致其他受影响人口灾难的人为紧急情况；
- c) 由于干旱、作物歉收、虫灾和疾病等逐渐严重事件造成的粮食短缺状况，并导致社区和弱势群体满足其粮食需求的能力削弱；
- d) 由突发经济冲击、市场失效或经济崩溃造成的若干粮食获得或粮食供应情况，并导致社区和弱势群体满足其粮食需求的能力削弱；及
- e) 受影响国家的政府或联合国秘书长已要求世界粮食计划署予以支持的复杂紧急情况。”

13. 工作组并未进一步审查这一定义，因为它最近获得了执行局批准，当时认为它与联合国其他机构相一致。



救济

14. 世界粮食计划署的救济定义（源自它的紧急情况定义和《战略计划》）包括在紧急情况下拯救生命、保护生计的援助措施。救济使受危机影响的人们有尊严地满足其粮食和营养需求，而不诉诸破坏其未来粮食安全的行动。救济的其他类似定义有“生存”（联合国难民事务高级专员署）以及拯救生命和减轻苦难（联合国儿童基金会）。更具包容性的救济定义——如经合组织的解释——明确指支持防灾和备灾的援助，以及“在紧急情况持续存在时的重建和过渡援助”。

15. 工作组指出，救济日益被理解为只是救济与发展之间非线性连续性的一个点，而不是一系列不相关联的干预措施。

早期恢复

16. 世界粮食计划署并没有它自己的早期恢复定义。早期恢复问题机构间工作大组将早期恢复定义为“在人道主义背景下开始的多维恢复进程。它由寻求依赖人道主义方案并促成可持续发展机会的发展原则提供指导。”³

17. 工作组成员指出，现在人们公认早期恢复的期限具有可变性，并且取决于每个危机的独特挑战。早期恢复“并非在救济与发展之间有序‘连续性’过程中的一个可确认阶段……各种救济和恢复组合可以同时进行。”⁴

恢复

18. 根据世界粮食计划署的工作定义，恢复包括旨在粮食安全方面使受危机影响人口恢复其危机前状况的援助。恢复一般在危机急发期之后开始，此时家庭开始进行投资并重新从事其正常的生计活动；在粮食获得方面，当损失重新得到恢复时，危机结束。其他机构对“恢复”的解释是：1）可持续地恢复到危机前状况；2）改善危机前状况；或3）改善危机前状况，同时采取措施减少并防备未来风险，提高应变能力。根据联合国大会的定义，恢复必须首先抵消导致冲突的紧张局势，并重建和平时社会运作的有利条件。世界银行现在认为，恢复包括被定义为国家恢复方案优先事项的任何行动。

19. 工作组指出，鉴于将人口恢复至“危机前状态”的强调，世界粮食计划署的恢复定义比其他机构的定义狭窄。

⇒ 工作组的最新发现

20. 鉴于已经对有关救济与恢复阶段的各种定义和问题进行了考虑，并认识到某些机构已经采取了比世界粮食计划署更加宽泛的定义，快速通道工作组转向了这类问题，即现有术语对世界粮食计划署的使用而言是否足够，或是否应将其术语与兄弟机构使用的某些定义和解释更加密切地协调一致。

³ 早期恢复问题机构间工作大组，2008年。关于早期恢复的指导说明。（4月）。

⁴ 联合国开发计划署预防危机和复兴局，2008年。联合国开发计划署早期恢复政策（2月）。



21. 作为进一步讨论的基础，秘书处应请求提供了实例，以说明其定义是否以及如何应用于世界粮食计划署的行动。工作组成员在审查中注意到，世界粮食计划署的救济定义在很大程度上与其他机构一致，并符合现场方案。关于恢复，成员发现世界粮食计划署的定义比其他援助团体所使用的狭窄。他们还注意到，相比世界粮食计划署的狭窄定义，世界粮食计划署在某些复杂背景下的方案更加符合其他机构的更广泛定义。工作组讨论了世界粮食计划署在确定恢复干预措施的范围时对其工作所在国的背景保持清醒认识的必要性，以及尤其是在低能力背景下保持能力以支持政府恢复工作的必要性。

22. 作为下一步措施，工作组将审查其他联合国机构如何在其工作中适用这些定义，并将审查恢复的替代性语言，牢记1) 与联合国系统保持一致；2) 保留参数以指导世界粮食计划署行动；及3) 确保适当退出策略的必要性。达成共识的定义将在年度会议上提交给执行局。

澄清方案类别和世界粮食计划署《战略计划》之间的关系

23. 在快速通道工作组的工作基础上，秘书处将在内部并与执行局成员磋商，以澄清拟议调整的方案类别、《战略计划》（2008–2013年）和《战略成果框架》之间的关系，然后在年度会议上向执行局介绍。

发布经修订的方案指导方针

24. 一旦就定义以及方案类别和《战略计划》之间的关系达成协议，秘书处就将更新方案指导材料，包括通过电子手段散发《方案指导手册》。为了支持这一进程，秘书处正在开展一项工作，以总结救济、早期/展期恢复以及发展之间的“转折点”标准，并确定这些标准如何适用于世界粮食计划署的某些长期救济和恢复行动（PRROs）。

25. 有关指导材料拟议修改的讨论，是即将在2010年7月召开的全体国别主任全球会议的一个重要特征。在必要的情况下，更多指导方针将通过世界粮食计划署总部发出的电子邮件和区域一级的讨论进行沟通。

2) 形成集中审查与履约机制，以确保提高在解释和适用方案类别中的一致性

26. 作为在1996年到2001年之间进行的权力下放进程的一部分，区域局负责管理项目审查程序。这在某种程度上造成了地区之间的项目分类缺乏一致性。

27. 方案审查委员会（PRC）是审查拟议项目的主要组织机制。2009年6月，为了确保方案指导方针在解释和适用方面的一致性，秘书处发布了一项指令，要求重新集中方案审查委员会的权力并发布新的指导方针，以便为委员会会议确立更高级别的代表和领导资格。首席运营官以后将领导——其他副执行干事也将参与——方案审查委员会会议，以审查总价值超过1亿美元的项目。

28. 继完成与执行局就方案类别问题的讨论后，执行干事将发布一个通知，使这些措施及其在整个世界粮食计划署的应用正式化。



财务框架审查的下一步措施

29. 在 2010 年 6 月的年度会议上，秘书处将就方案类别讨论中的重要内容提交一份文件供执行局批准。在那次会议前，可能需要进行更多磋商。

30. 继解决与方案类别相关的问题之后，财务框架审查将重新解决与供资的稳定性、可预测性和透明度相关的问题。这些问题包括：

- 审查以有限（或非）粮食组成的供资行为替代基于吨位的方法的方案；及
- 在组织（方案支助和行政）一级和国家（主要是直接支助费用）一级提高支助费用收入的可预见性与稳定性。

31. 秘书处已经就这两个问题举行了多次内部协商，包括与国别主任和区域主任进行的讨论。讨论侧重于了解与财务框架问题有关的挑战，旨在《战略计划》支助过程中提高方案的一致性、效率和效能。

32. 本次审查的结果，将在非正式磋商中与成员进行讨论并做进一步完善，然后在正式会议上提交给执行局。

本文件所使用的缩写

DAC	发展援助委员会
OECD	经济合作与发展组织
PRC	方案审查委员会
PRRO	长期救济和恢复行动
UNDP	联合国开发计划署
UNHCR	联合国难民事务高级专员署
UNICEF	联合国儿童基金会