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

执行局

第二届例会

2025 年 11 月 17-21 日，罗马

散发：普通

日期：2025 年 11 月 14 日

原文：英语

议题项目 5

WFP/EB.2/2025/5-A/1/Rev.2

财务和预算事项

供决定

可从世界粮食计划署网站获取执行局文件(https://executiveboard.wfp.org)。

世界粮食计划署管理计划（2026 – 2028 年）

联系人：

W. Bigham 女士
代理首席财务官
电子邮件：wendy.bigham@wfp.org

P. Arayaprayoon 女士
全组织规划、预算和报告服务
代理司长
电子邮件：piyamon.arayaprayoon@wfp.org

目录

决定草案		3
执行摘要		6
第一节:	引言	9
第二节:	供资背景及筹资假设	10
第三节:	方案背景	17
第四节:	方案支持及业务执行	25
第五节:	《财务条例》变更	43

网络附件：

附件 I: 从资源到结果：关于基线预算的补充资料

附件 II: 方案支持和行政（PSA）预算标

附件 III: 全组织关键计划 – 概念说明

附件 IV: 投资于个人筹资

附件 V: 信托基金和特别账户

附件 VI: 方案背景补充信息

- 附件 VI.1: 关于 2026 年业务需求及暂定实施计划的补充细节
- 附件 VI.2: 援助强度和受益人成分分析
- 附件 VI.3: 按照 2026-2029 年全组织结果框架产出指标设定的基线和目标值

附件 VII: 《财务条例》拟议修订摘要

附件 VIII: 2026 年评价职能工作计划

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

附件 X: 术语及缩略语

决定草案*

执行局审议了《世界粮食计划署管理计划（2026-2028 年）》（WFP/EB.2/2025/5-A/1/Rev.2）：

i) *注意到* 2026 年拟议的方案支持和行政预算假设 2026 年的资金水平为 64 亿美元（“全球捐款预测”）；

ii) *注意到* 2026-2028 年管理计划第三节中概述的 2026 年预计业务需求 130 亿美元和 2026 年 77 亿美元的暂定实施计划；

iii) *批准* 2026 年方案支持和行政预算 3.8 亿美元，拨款如下:

战略方向和管理	9,450 万美元
高效、有效和循证业务服务	1.769 亿美元
为有效的伙伴关系和资源动员，开展有影响力的宣传和沟通	7,130 万美元
稳健的治理和独立监管	3,730 万美元
合计	**3.80 亿美元**

iv) *授权*执行干事在全球捐款预测增加的情况下增加方案支持和行政预算，其比率不得超过该预测预期增加额的 2%，减去该期间方案支持和行政预算预计 1,500 万美元的资金缺口；在所有其他情况下，*敦促并授权*执行干事在可行的情况下，通过实施节省费用的措施，将批款减少最多 10%；

v) 核准使用方案支持和行政均衡账户，为捐款的间接支持费用收入与方案支持和行政批款之间的任何缺口提供资金，可根据上文第 iv）段减少；

vi) *批准* 2026 年所有捐款的标准间接支持费用回收率为 6.5%，但根据《总规则》第 XIII.4（e）款收到的捐款除外，其中间接支持费用回收率应为 4%；

vii) *批准*使用方案支持和行政均等账户，总额为 7,800 万美元，具体用于：

a) *拨款* 7,000 万美元用于两项新的全组织关键计划，即实施世界粮食计划署数字业务转型计划（2025-2028 年）6,000 万美元、全球共享服务战略（2026-2028 年）1,000 万美元；以及

b) 向福祉基金*补充* 800 万美元；

viii) *批准*使用普通基金的未指定用途部分总额为 9,200 万美元，具体用于：

a) 向立即响应账户*增资* 2,500 万美元，以提高该账户拨款资金的可用性；

b) 向国家办事处安全网*增资* 2,500 万美元，以继续支助面临严重财政困难的国家办事处，并扩大安全网的范围，解决因快速变化的安全状况或事件而产生的不可预见的紧急费用，例如工作人员的搬迁和撤离，同时确保现有的直接和多边捐款继续侧重于支持世界粮食计划署的受益人；

c) 为 2026-2028 年管理计划第 IV.3 节所述的用途，*补充* 2,200 万美元的新兴捐助者配套基金；以及

d) 在个人筹款模式中*投入* 2,000 万美元；

ix) *注意*到将雇员福利基金中多达 9,750 万美元的盈余重新用于支持职工队伍管理费用，包括离职费和未安排工作的职员的薪金；

x) *批准*将 2026-2028 年管理计划第二节第 28 至 30 段中确定的纵向资金划归为非传统捐助者，以适用世界粮食计划署《总规则》第 XIII.4（c）款；

xi) *批准* 2026 年立即响应账户 4 亿美元的资源目标水平，与 2025 年的水平保持一致；

---

* 这是决定草案。有关执行局通过的最后决定，请参阅会议结束时发布的决定和建议文件。

xii) *批准*附件 VIII 中提出的 2026-2028 年评价职能工作计划和优先事项；以及

xiii) *注意到*附件 VII 拟议案文栏中对《世界粮食计划署财务条例》的拟议修正案，以及行政和预算问题咨询委员会和粮农组织财务委员会在这方面提出的咨询意见，并*期待*在 2026 年进一步协商和审议拟议修正案。

2026-2028年管理计划
一览
背景
业务需求
130亿美元
1.10亿
瞄准的受益人
业务需求体现了各国战略计划中所表达的需求。下降水平反映了在预期的业务与资源约束下，优先事项的进一步强化。
17.1
19.7
18.0
19.1
13.0
2022
2023
2024
2025
2026
捐款预测
64亿美元
世界粮食计划署正在积极实施创新战略，使资金多样化，包括将纵向资金列为非传统捐助者。
立即响应账户目标资源筹集水平4亿美元
14.1
8.3
9.8
6.4
6.4
2022
2023
2024
2025
2026
暂定实施计划
77亿美元
9,400万受益人
危机响应
74%
韧性建设
22%
粮食问题
4%
实施计划的供资与捐款、结转余额和其他收入的预计资源相一致。
方案支持与业务执行
按管理结果分列的基线预算
5.79亿美元
19%
52%
22%
7%
MR1
MR2
MR3
MR4
战略方向和管理
高效、有效和循证业务服务
为有效的伙伴关系和资源动员，开展有响应力的宣传和沟通
稳健的治理和独立监管
预算与间接支持费用
建议的PSA预算
3.80亿美元
比2025年批准的PSA减少21%
支持77亿美元的实施
ISC标准率6.5%，执行局先前批准的4%除外。
对财务条例的拟议变更
合并预算政策
通过协调相互冲突的财务条例，减少歧义并解决不一致问题
加强预算治理
提高世界粮食计划署应对变化的敏捷性
方案支持和行政均衡账户和普通基金未指定用途部分的拟议用途
百万美元
PSA均衡账户拟议用途
70
两项新CCI
15
PSA收入缺口
8
福祉
实施全球共享服务战略
(1,000万美元)
世界粮食计划署数字业务转型计划
(6,000万美元)
以弥补ISC收入预计为3.65亿美元（基于美元）之间的缺口（基于64亿美元捐款收入），以及PSA 3.8亿美元
对于对世界粮食计划署员工的福祉至关重要的服务
普通基金未指定用途部分的拟议用途
25
IRA
25
国家办事处安全网
22
EDMF
20
个体筹资模式
使世界粮食计划署能够及时应对紧急情况
支持国家办事处适应资金水平下降的情况
进一步加强与新兴捐助者，特别是各国政府的资源调动
通过拓展新市场和新渠道，继续使世界粮食计划署的收入来源多样化
职工队伍管理 – 无薪捐款
重新利用先前分配给雇员福利基金的 9,750 万美元（当前供资比例为 140%），以支付雇员费用，并确保世界粮食计划署的工作人员队伍与业务实施计划和捐款水平保持一致。

执行摘要

引言

在世界粮食计划署制定新一期战略计划之际，世界正处于一个充满不确定性的时期。恶化的冲突、极端天气和持续的经济挑战共同将全球粮食不安全状况推至极高状态。与此同时，人道主义的业务环境日益复杂，资金大幅削减给整个部门带来了压力。

2025 年，67 个国家的 3.19 亿人面临严重的粮食不安全。长期饥饿影响着全球多达 7.2 亿人，预测表明，到 2030 年，营养不良的人数将达到 5.12 亿，其中一半以上的受影响者生活在非洲。尽管取得了一些进展，但儿童营养不良率仍然很严重，5 岁以下儿童 23.2%发育迟缓，6.6%的儿童消瘦；预计到 2030 年只有有限的改善。

2026 年，世界粮食计划署将专注于在紧急状况中拯救生命，同时通过提供更有针对性、更高质量的援助来适应较低的资金水平。世界粮食计划署还将投资于可扩展、可持续的饥饿解决方案，以增强韧性并加强国家系统，特别是在旷日持久的危机中。综合规划将把应急和韧性工作联系起来，并在适当的情况下转向由国家主导实施。

为了支持这一战略重点，2026-2028 年管理计划强调了业务敏捷性、资源高效利用，以及全球总部对国家办事处的更强有力支持。

在充满挑战的全球背景下，世界粮食计划署将通过其重组后的总部加强保证措施并简化支持，以确保实地业务的连贯性和反应性。

作为对新战略计划的补充，2026-2028 年管理计划构成了世界粮食计划署的年度工作计划。与此同时，世界粮食计划署正在积极为正在进行的 UN 80 改革倡议作出贡献，并与联合国其他人道主义机构一起采纳一项新的人道主义契约，旨在使人道主义行动更加连贯、可预测和有影响力。世界粮食计划署将继续为讨论作出贡献，并决定改革努力的结果，随时准备积极适应变化，迎接未来的挑战。

供资背景

世界粮食计划署预计，2026-2028 年期间，其年度捐款将稳定在 64 亿美元。在需求量大、人道主义环境充满挑战和资金水平下降的背景下，世界粮食计划署将加强与现有伙伴的接触和宣传，以确保持续的支持，同时积极推行创新和有效的战略，以实现多样化和扩大其资金基础。该组织将加强与新兴经济行为体和私营部门的接触。同时，它将继续通过国际金融机构和国内渠道寻求方案国的捐款。其他优先事项包括扩大获得联合国集合资金的机会，增加专题和多年期供资，以及探索创新的筹资解决办法。在设想扩大其资源基础的措施中，世界粮食计划署提议根据《总规则》第 XIII.4（c）款将选定的纵向基金列为非传统捐助者，从而从这些基金中调动关键性资源。

方案背景

世界粮食计划署 2026 年的预计业务需求估计为 130 亿美元，以帮助 1.1 亿人。尽管如此，这些需求仍低于 2025 年，反映了世界粮食计划署经修订的国家一级规划方法，该方法侧重于根据国家需要实际提供援助，并考虑到了世界粮食计划署的业务能力和预期资源，所有这些工作都是与政府和伙伴密切合作展开。

基于 2026 年整体捐款预测的 64 亿美元、净结转捐款余额估计使用 11 亿美元，以及预计服务供给收入 2 亿美元，2026 年总体暂定实施计划为 77 亿美元。实施计划的数字占业务需要的 59%，将使世界粮食计划署能够援助 9,400 万受益人。

拯救生命仍将是世界粮食计划署的首要任务。危机应对重点领域将在 2026 年暂定实施计划中占最大份额（74%，而 2025 年为 75%）。尽管反复出现和旷日持久的危机大大加剧了若干区域的粮食不安全状况，但与去年相比，这一百分比略有下降反映了资金限制对紧急活动的更直接影响，而非紧急性活动往往受益于多年供资协议。韧性建设活动占世界粮食计划署 2026 年实施计划的 22%，将集中于提高社区吸收冲击和从危机中恢复的能力，从而有助于减少长期人道主义需求。解决饥饿根源的努力将占暂定实施计划的 4%。

与往年一样，粮食和基于现金的交付仍将是主要的交付方式，在 2026 年暂定实施计划中，粮食占交付总成本的 47%，基于现金的交付占 36%。

方案支持和业务执行

在方案支持和业务执行中，基线活动是全球总部管理活动的最大组成部分，包括间接经常性活动和一次性投资，预计为 5.79 亿美元，与 2025 年相比减少 17%。 该管理计划以一个单一的“从资源到结果”模型提出基线预算，该模型合并了预算和结果框架。

这种新方法使资金与管理结果保持一致，包括每个结果的产出和关键绩效指标，整合战略推动因素及其关键绩效指标，并最终改进世界粮食计划署的资源分配决策。管理结果 2“高效、有效和循证业务服务”占基线预算的 52%，确保世界粮食计划署拥有高效、问责和大规模提供援助所需的业务能力、系统和基础设施。

方案支持和行政预算

2026 年方案支持和行政预算是基线预算的最大组成部分，涵盖间接支持世界粮食计划署业务的活动。管理层提议 2026 年方案支持和行政预算为 3.80 亿美元，与 2025 年批准的预算相比减少了 21%。这一水平旨在支持 77 亿美元的实施计划，同时确保对组织进行强有力的监督和治理。

自 2023 年以来，为了应对预测的资金下降，世界粮食计划署一直在采取措施减少方案支持和行政预算。这些裁减反映了执行干事打算通过结构重组、利用对新技术和过程的投资，以及控制成本的努力来精简组织并提高成本效益。2026 年预算全面纳入了新的两层结构，将总部、区域办事处和全球办事处整合为一个全球总部。

方案支持和行政预算的供资来自从捐款中收回的数额，以支付间接支持费用。每年由执行局核准间接支持费用率。秘书处建议将费率维持在 6.5%，在执行局先前核准的条件下适用较低的费率即 4%。根据 2026 年总体捐款预测 64 亿美元和标准费率 6.5%计算，预计间接支持费用收入为 3.65 亿美元。

方案支持和行政均衡账户以及普通基金未指定用途部分的拟议用途

方案支持和行政均衡账户以及普通基金未指定用途部分的余额预计将高于各自的目标。均衡账户将用于弥补方案支持和行政预算与间接支持费用收入之间的 1,500 万美元的缺口。此外，拟议从均衡账户中拨出 7, 800 万美元，从普通基金的未指定用途部分拨出 9,200 万美元，用于战略性投资。

均衡账户的拟议用途包括用于补充福祉基金的 800 万美元，以支持健康战略的实施。这包括与雇员福利直接相关并符合世界粮食计划署对关怀义务的坚定承诺提供的基本服务，例如国家办事处的医疗诊所、咨询和社会心理支持。

管理层还提议从均衡账户中投资 7,000 万美元用于落实符合组织优先事项的两项新的全组织计划，待完成后，这些计划将持续提高效率和有效性。

1. *世界粮食计划署数字业务转型计划*是一项为期三年的举措，旨在实现世界粮食计划署技术系统的现代化，解决与世界粮食计划署同行组织相比的碎片化、手动流程和投资不足的问题，并减少“影子”信息技术的大面积使用。该举措有助于制定更广泛的可扩展和可互作平台的 5 年计划，并有望得到定向捐款的补充，特别是有形的专业知识和服务。

2. *全球共享服务战略*满足了对共享服务采取连贯和可持续方法的需求。该战略拟投资 1,000 万美元，旨在从分散的本地化服务转向全球集成模式，提高效率、自动化和成本效益。

除了两项新的全组织计划外，2026 年还将继续实施 5 项全组织计划，预算由先前批准的拨款支付。

普通基金未指定用途部分的拟议用途共计 9,200 万美元。管理层提议向立即响应账户拨款 2,500 万美元，使世界粮食计划署能够在等待捐助者为支持行动捐款的同时迅速应对紧急状况。管理层还建议在 2026 年维持 4 亿美元的立即响应账户资源目标。

拟议从普通基金的未指定用途部分拨款 2,500 万美元，用于国家办事处安全网。其目的是确保国家办事处在 2026 年获得资金的连续性，同时缩减办事处规模以应对资金限制，使多边和定向捐款继续集中在世界粮食计划署的受益人上。国家办事处安全网还将用于支付不可预见和紧急的费用，例如因快速变化的安全局势或事件（当国家业务预算内的资金不足时）而导致的雇员搬迁和撤离，以及用于应急评价基金的年度补充。

建议为新兴捐助者匹配基金增资 2,200 万美元，以维持该基金至 2028 年 12 月。这笔充资将能继续支持不断发展的政府伙伴关系，并允许对基金的规模和范围进行结构性改进，例如可能使用该基金来匹配不符合全部成本回收要求的选定纵向基金的捐款。这种使用须经执行局批准，以适用世界粮食计划署《总规则》第 XIII.4（c）款，将纵向资金划为非传统捐助者。

管理层还提议从普通基金的未指定用途部分拨出 2,000 万美元用于投资于个人筹资模式，以使收入来源进一步多样化，并从个人捐助者处产生未来收入。

在目前的筹资环境下，世界粮食计划署将继续裁员，以配合捐款和业务水平的下降，同时保持国家办事处关键业务，以及全球总部业务服务和监督的适当和持续能力。虽然裁减当地国家办事处工作人员的费用由国家业务预算和应计津贴支付，但裁减全球总部国际专业人员和一般事务人员的费用需要其他的资金来源。2026 年，世界粮食计划署将从员工福利基金中重新调整多达 9,750 万美元的资金，截至 2025 年 6 月 30 日，该基金的供资比例为 140%，用于管理裁员、离职金以及全球总部国际专业人员和一般事务人员待安排期间的权利。

对《财务条例》的拟议变更

世界粮食计划署正在提议修订其《财务条例》中的预算管理政策和定义。这些变化旨在简化预算政策，减少决定草案的数量和复杂性，消除条例中的模糊性，提高世界粮食计划署对变化的反应能力，同时保持执行局的战略和预算监督。这些变化还旨在响应外聘审计员与预算政策有关的建议。

拟议的修改包括对世界粮食计划署预算的更新定义（财务条例 1.1）和管理计划中所列内容的更新（财务条例 9.4）。这些修订澄清了执行局根据《总条例》第 VIV.6 条在批准世界粮食计划署预算而不是整个管理计划方面的作用（财务条例 9.5），并简化并增加了拨款的具体性（财务条例 9.6）。这些变化还规定了执行干事在拨款科目之间调剂资金的 5%的灵活性（财务条例 9.7），并对执行干事在这一年内可以对批准的方案支持和行政预算作出的调整设定了限制（《财务条例》9.8）。最后，在财务条例 1.1 中对方案支持和行政均衡账户作出了定义，并引入了关于其使用的新条例（财务条例 10.7）。

第一节：引言

1. 本《管理计划》以《2026–2029 年战略计划》为基础并受到其指导，该战略计划将与本《管理计划》一并提交执行局同一届会期审议批准。战略计划旨在使世界粮食计划署能够预判、适应并应对复杂多变环境下的挑战，该环境以需求异常高企及资金大幅削减为特征。战略计划明确了世界粮食计划署在三个重点、优先且整合的战略成果上的目标：有效的应急准备与响应；减少需求并增强抵御冲击的韧性；以及支持政府及伙伴方案的能力。战略计划通过强调援助质量优先于数量、整合韧性项目以减少对持续援助的依赖，以及发挥伙伴关系作用，实现效率与影响力的提升。同时，战略计划突出了世界粮食计划署对本土化的承诺，即将本地和国家行动者置于工作的核心；以及对保证措施的承诺，即保持最高标准的透明度和问责性。

2. 在世界粮食计划署 2025 年开展紧急行动的 67 个国家中[1]，有 3.19 亿人面临严重粮食不安全，这就构成了 2026 年世界粮食计划署规划工作的背景。灾难性粮食不安全的范围在不到 10 年的时间里增长了超过 10 倍[2]。全球每 12 人中就有 1 人，即最多 7.2 亿人面临慢性饥饿[3]。难民和境内流离失所者人数持续上升，截至 2024 年中已达到 1.232 亿人[4]。

3. 2026 年，世界粮食计划署的首要任务仍然是在紧急状况中拯救生命。为了应对资金减少，世界粮食计划署将更加注重向更少的人提供更高质量和更具针对性的援助。这将涉及进一步加强世界粮食计划署在正确的时间以正确的方式向正确的人提供粮食和营养援助的方法，确保资源的高效和有效利用。将更加重视业务敏捷性，以确保世界粮食计划署随时准备在发生冲击时迅速扩大规模，并在情况允许时减少其业务足迹。这将通过对工具、数据和证据的投资来实现，这些工具、数据和证据可以增强世界粮食计划署确定最需要援助的人的能力，并支持国家业务根据现有资源和能力规划和执行有影响力的方案。

4. 为了帮助遏制和减少飙升的人道主义需求，世界粮食计划署将支持陷入反复和旷日持久危机的人民和国家走向自力更生，增强他们应对反复冲击的韧性，并加强国家系统。世界粮食计划署将大规模投资于综合解决方案，以产生最大影响，并将确保采取更有针对性的方法，减少对人道主义援助的依赖，并做其最擅长做的工作，同时支持伙伴采取针对具体情况的多部门方法，包括提供航空、供应链和其他授权和按需服务。世界粮食计划署将降低与其组织相对优势不符的项目的优先次序。在适当的情况下，该署将从直接执行活动转变为将活动移交给国家和地方行为者，通过国家或地方拥有的系统执行，从而创造可持续的解决办法。

5. 2026 年，世界粮食计划署将面临极具挑战性的业务条件的又一年，这些条件可能会阻碍或阻止世界粮食计划署帮助有需要的人。在这种环境下，世界粮食计划署将在 2024-2025 年通过全球保证项目制定的加强保证措施的基础上，全面实施全球保证框架，以确保援助到达预期受援国。这包括加强目标瞄准、身份管理、商品跟踪、合作伙伴管理以及监测、机制，以及明确的升级和风险管理方法，在内部和主要利益相关者之间保持完全透明。

6. 世界粮食计划署改组后的全球总部，将强调为国家业务提供改进的核心技术和支持。在“全球一体化总部”模式下，来自同一职能或技术领域的罗马和区域办事处雇员组成的综合团队将更紧密地合作，确保没有重复工作，并为实地业务提供更连贯的支持。反过来，国家办事处将能够使用更简单、更快捷和精简的系统，向全球总部寻求支持或指导。

7. 作为 UN 80 改革倡议和人道主义重置的一部分，世界粮食计划署正在积极参与正在进行的关于人道主义行动未来问题的讨论。这些对话是重新构想联合国如何更有效地应对全球挑战并利用稀缺资源产生更大的集体影响的更广泛努力的一部分。世界粮食计划署将继续为讨论和制定成果作出贡献，包括带头与伙伴就综合供应链服务和共同行政服务提出建议。

---

[1] 世界粮食计划署。2025. 世界粮食计划署 2025 年全球展望 – 年中更新。

[2] 粮食安全信息网（FSIN）和全球应对粮食危机网络（GNAFC）。2025. 2025 年全球粮食危机报告。

[3] 联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金、联合国儿童基金会、粮食计划署和世界卫生组织。2025. 2025 年世界粮食安全和营养状况 - 解决粮食价格高通胀问题，促进粮食安全和营养。

[4] FSIN 和 GNAFC。2025. 2025 年全球粮食危机报告。

第二节：供资背景和筹资假设

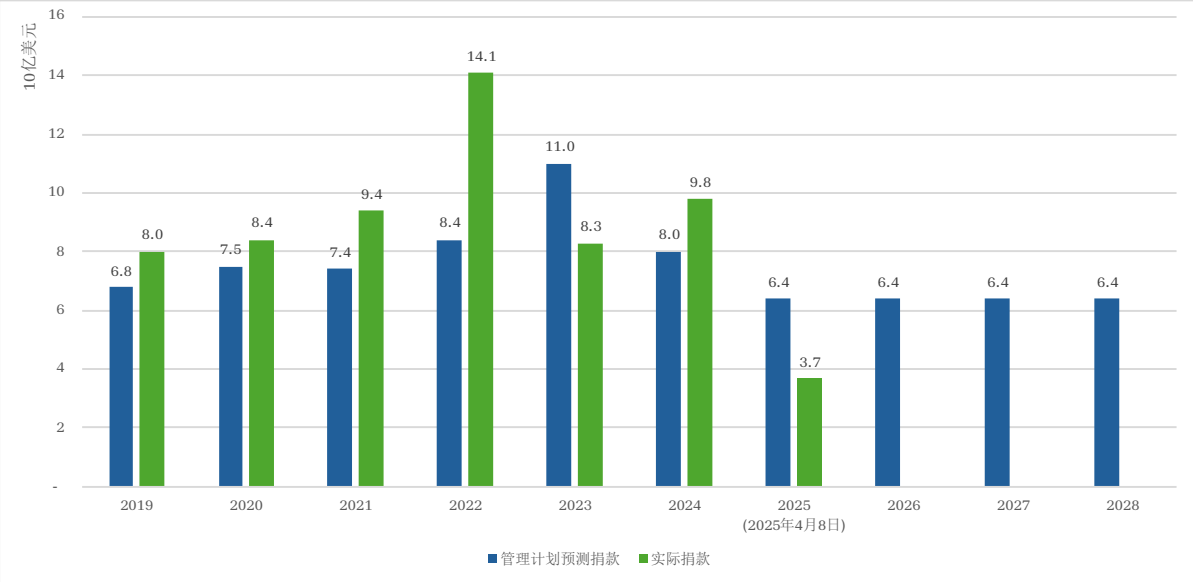
2.1 概述

8. 在应对不断变化的筹资格局过程中，世界粮食计划署预计至 2028 年其年度资源动员总规模将保持在约 64 亿美元。这一预测反映了世界粮食计划署伙伴的信任和牢固的伙伴关系，他们的持续支持是该组织产生大规模影响的能力的基石。

9. 2026 年及以后，世界粮食计划署将继续在 2025 年取得的进展和成就的基础上再接再厉。截至到 2025 年 8 月 25 日，世界粮食计划署已收到 94 个来源的捐款，包括政府、多边组织、国际金融机构、私营部门实体和个人捐助者。

10. 这种广泛和持续的捐助者参与，突出了世界粮食计划署伙伴继续建立伙伴关系和信任的至关重要性。然而，鉴于全球筹资趋势表明，经济增长放缓导致官方发展援助和人道主义资金的全面萎缩，世界粮食计划署认识到需要进行调整。该组织将加强与现有伙伴的接触和宣传，以确保获得持续的支持，同时积极推行创新和有效的战略，使其资金基础多样化并确保其干预措施的长期可持续性。

图 2.1：2019-2028 年捐助者对世界粮食计划署捐款的演变（已确认和预测）



11. 在充满活力和不断变化的全球环境中，世界粮食计划署正在积极执行一项前瞻性资源调动战略，在这种战略中，伙伴关系被视为全球影响力和资源的重要来源，而创新则被视为效率的驱动力。该战略的时间和内容与 2026-2029 年战略计划完全一致。

12. 在过去两年取得的进展基础上，世界粮食计划署仍然致力于保护、多样化和扩大其筹资基础。虽然该署在探索创新筹资模式，但同时仍在继续加强与传统伙伴合作的长期努力，世界粮食计划署现在正在采取具体步骤，更有效地实施这些战略。正在更加重视投资于支持国家办事处，以确定和抓住出现的新的筹资机会，使这些办事处能够根据其战略优先事项扩大其伙伴基础。在创新、效率、伙伴关系和业务适应性方面，世界粮食计划署正在取得积极的进展，这些措施将以满足不断增长的需求。

2.2 保护、发展和多样化伙伴关系

战略政治咬合和宣传

13. 2026 年，世界粮食计划署将继续深化其在国家、区域和全球层面的战略咬合，促进与政府、议会和区域机构的合作，将粮食安全和营养提升为发展与国家框架中的政治承诺，因为它们对和平与稳定有直接影响。

14. 通过加强其作为战略多边伙伴的作用，世界粮食计划署将帮助制定政策，开辟新的收入渠道，推动创新，为战胜饥饿建立支持性生态系统。在 7 国集团和 20 国集团等平台上的高级别代表，将有助于扩大世界粮食计划署工作的知名度和确保政治承诺。

资金来源多样化

15. 加强世界粮食计划署的财政韧性，需要有意识且持续的努力，扩大该组织的捐助者基础。多元化不仅是战略上的必要要求，也是对全球资金动态变化的一种务实回应。过去四年中，世界粮食计划署在这一领域已取得了进展，方案国捐款的增加有助于拓展并稳定其资金基础。展望 2026 年，世界粮食计划署将加大力度与新兴经济体和私营部门开展合作，同时继续推动方案国捐款的增长，无论是通过国内动员还是通过国际金融机构。其他重点领域包括扩大获取联合国联合基金，拓展专题和多年期资金，以及利用创新融资机制。将在下文中阐述关于这些资金类别的进一步细节。

创新性融资

16. 世界粮食计划署将继续寻求创新的筹资机制，包括债务互换安排、伊斯兰社会融资和公私伙伴关系，以提高其敏捷性、效率和影响力。该组织还将扩大其多元化议程，并根据政府优先事项开发共同投资和混合融资模式 – 安全网、预期行动和社区韧性对于减轻饥饿和营养不良的最坏影响尤为重要。

专题和战略供资

17. 战略增长的一个关键领域是专题供资，世界粮食计划署继续加强其在学校供膳、营养和安全网等方案领域的价值主张。这些举措与国家发展计划密切相关，并产生可衡量的长期影响。为了在这些优先领域释放新的和多样化的资金流，世界粮食计划署正在投资于循证建议，推进创新的融资机制，并深化其战略伙伴关系。这一专题重点是世界粮食计划署更广泛的资金多样化战略的一个关键组成部分，该战略还优先考虑获得补充现有人道主义资源的多年长期资金流。这种资金对于该署支持各国政府实现实现粮食和营养安全的工作至关重要。

联合国伙伴关系和集合筹资

18. 世界粮食计划署将加强参与联合国集合供资机制，包括中央应急基金、建设和平基金、可持续发展目标基金、多伙伴信托基金和基于国家的集合基金，以支持国家主导的综合应对措施。通过这些平台，世界粮食计划署为集体成果做出贡献，推动其行动的本土化，并加强其作为联合国内值得信赖和以结果为导向的伙伴的作用。加强与多伙伴信托基金的咬合，也将支持世界粮食计划署实现资金来源多样化的更广泛战略。

19. 世界粮食计划署将继续参与联合国的联合方案，以便根据国家优先事项并与政府伙伴密切合作，提供综合性方案编制。在联合国的所有资金流中，世界粮食计划署将扩大其在供应链方面的技术领导地位，以根据联合国的改革举措，帮助在全系统取得成果。

20. 在整个 2026 年筹资周期中，世界粮食计划署的目标是通过联合国筹资机制筹集约 2 亿美元，以支持编制在脆弱和受冲突影响的环境中由地方驱动的综合性方案。

调动国内来源和国际金融机构的资源

21. 从 2026 年到 2028 年，世界粮食计划署的目标是每年从国内公共融资、国际金融机构捐款及其服务供给业务中筹集超过 10 亿美元。

22. 国家办事处将把工作与国家预算和发展战略结合起来，并将利用新兴捐助者匹配基金（EDMF）和南南合作等工具，在世界粮食计划署的杰出中心推动下，促进由国家主导的饥饿解决方案。

私营部门伙伴和个人捐赠

23. 世界粮食计划署咬合私营部门是其最具活力的增长领域之一。私人捐款显着增加，这得益于企业和基金会强化的支持，以及个人捐助者基础的不断扩大。私营部门的这些伙伴，不仅提供了更多的资金，而且还通过多年协议提供了可预测性和灵活性，使该署能够更有效地规划和扩大其业务规模。私营部门伙伴的支持往往伴随着战略调整、创新伙伴关系、技术专长和共同投资的机会，这些机会扩大了世界粮食计划署的影响，而不仅仅是财政捐助的影响。这一势头支撑了世界粮食计划署 2026 年私营部门收入预测，即为 2.8 亿美元，预计比 2020 年增长 200%。与企业和基金会咬合的规模和可靠性，对于维持这一增长轨迹，确保世界粮食计划署能够灵活应对不断变化的全球需求至关重要。

24. 在 2020-2022 年进行的基础投资的基础上，世界粮食计划署于 2024 年启动了一项 5 年投资计划，旨在进一步增加个人捐赠。已提议将该计划的第二笔资金纳入本管理计划，预计将拨款 2,000 万美元，推动 2026 年来自个人捐助者的捐款增加 20%。通过持续投资，从 2025 年的第一批 2,000

万美元开始，来自个人捐款的总收入在投资期内可能达到 13 亿美元，直至 2030 年。 世界粮食计划署将进一步深化与全球慈善家和“高净值”人士的接触，根据其使命建立长期伙伴关系。

25. 除了财政捐助外，私营部门伙伴还继续提供关键的专业知识，推动创新和实物型支持，从技术解决方案到供应链能力，从而加强了世界粮食计划署的业务和影响。2026 年的收入前景仍然强劲，势头持续，未来增长潜力巨大。

创新

26. 世界粮食计划署已发展和采用了创新，使其能够更加高效和有效，以新的方式结伴，并从传统和新的捐助者那里筹集资金，从而促进其筹资基础的多样化。利用创新是世界粮食计划署消除饥饿使命，以及 UN 2.0 和 UN 80 改革举措的核心。世界粮食计划署的新创新战略侧重于业务本土化，赋予国家办事处作为创新引擎的能力，并优先考虑大规模影响。

27. 世界粮食计划署的创新涵盖产品、流程、技术 - 包括人工智能（AI）和自动化 - 以及创新融资和伙伴关系，这些创新得益于世界粮食计划署全球创新加速器及其创新中心网络十年的经验积累。

纵向基金

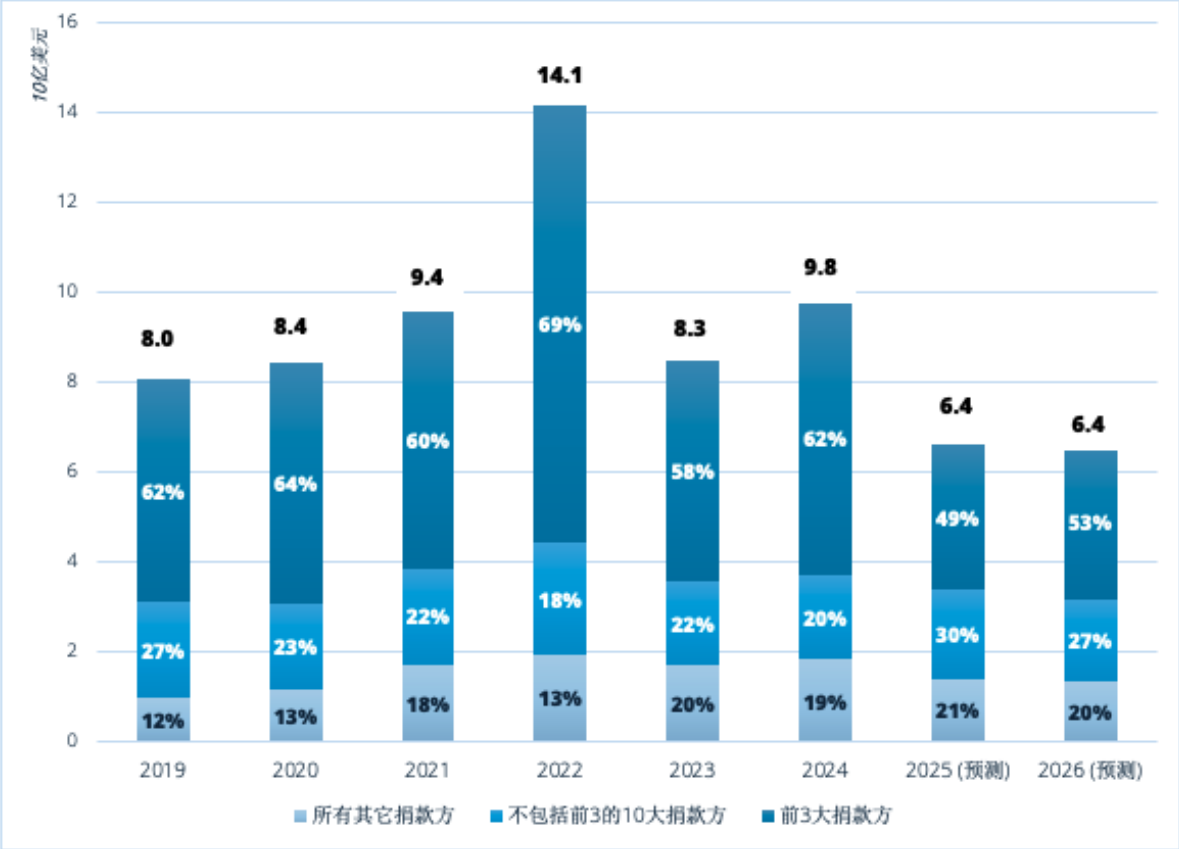
28. 纵向基金[5]在支持早期预警、执行预见性行动，以及扩大备灾和应对方面发挥着关键性作用，特别是在脆弱和受冲突影响的国家。这些环境面临与天气相关的冲击风险最大，但通常获得财政和技术资源的机会最少。世界粮食计划署面临着内部挑战，限制了其从纵向资金中调动和引导资源的能力，而纵向资金对于保障生命和生计至关重要。主要挑战涉及世界粮食计划署要求全额收回费用，因为该组织的财务框架通常不能接受纵向基金所采用的办法。

29. 如果《总规则》第 XIII.4（c）条把纵向基金列为非传统捐助者，将使世界粮食计划署能够利用核定的灵活性来适用全额费用回收原则。根据这一分类，不能完全支付业务和支持性费用的纵向基金的捐款，可以用其他捐助者的资金或世界粮食计划署基金，包括新兴捐助者匹配基金的货币化或拨款来补充。这种办法将确保关键方案和倡议不受世界粮食计划署费用回收模式与纵向基金筹资机制之间结构性不相容的限制。这种办法还将使世界粮食计划署能够创造更多机会利用结对安排，并通过扩大结对标准来增加捐款。

30. 这项措施建立在 2022 年为私营部门捐助者采取的方法的基础上，将使世界粮食计划署能够利用纵向资金的额外资源扩大其资源基础。通过更多地获得这些专门来源的资金，该署可以加强与政府和社区的伙伴关系，扩大对脆弱地区的干预措施，并支持增强韧性和减少人道主义需求的综合循证项目。最终，这一调整将优化世界粮食计划署在最需要的地方从纵向资金中调动资金的能力，确保财政支持及时有效地到达其业务前线。关于世界粮食计划署改善从纵向基金获得资源的更多详情见附件 IX。

[5] 就本建议而言，“纵向基金”是指被指定为《联合国气候变化框架公约》财务机制一部分的基金：全球环境基金、绿色气候基金、气候变化特别基金、最不发达国家基金、适应基金和应对损失和损害基金。

图 2.2：2019-2026 年按捐款额和占总捐款额百分比分列的世界粮食计划署捐助方（已确认和预测）



2.3 供资灵活性和可预测性

31. 灵活的供资不仅仅是一种金融工具，它是世界粮食计划署迅速、战略性和有影响力地应对危机能力的最有力的推动因素之一。2024 年，世界粮食计划署的灵活捐款总额达 11 亿美元，使该署能够快速应对加沙地带、苏丹和孟加拉国等地区的紧急状况，同时还支持更长期计划。灵活的资金使粮食交付时间缩短了 60%，通过预期行动覆盖了数百万人，并开创了可衡量的节省和提高行动效率的创新。预计 2025 年灵活捐款为 9 亿美元，虽然绝对值低于 2024 年，但占总捐款的比例有所增加，从 11%上升到了 14%。

32. 2026 年，世界粮食计划署的致力于将其总捐款的 11%以上作为灵活资金供调动。这一目标与 5 年平均水平一致，反映了捐助者对灵活性的战略价值所表示的信心，同时也承认目前全球筹资环境的制约因素。其成就符合世界粮食计划署的承诺，即有目的地、精确和透明地使用每一项捐款，以及其灵活的筹资伙伴关系的组成，该伙伴关系强调新兴经济体、私营部门实体和传统伙伴的捐款增长。

33. 灵活的供金是拯救生命、降低成本和在需求最大的地方取得成果的宝贵工具。展望未来，继续促进多边捐款和立即响应账户（IRA）作为在所有危机中产生全球影响的推动者至关重要。当务之急是制定新的、更频繁的信息，以平衡伙伴承认这一扶持作用的需要，以及伙伴向国内选民展示灵活供资的价值。随着伙伴转向完全灵活的捐款，进一步推广软性专用灵活供资方式，如区域捐款、专题捐款和有时限捐款，仍将是一条重要的过渡性供资途径。世界粮食计划署将继续在大交易和联合国筹资契约等全球筹资改革举措中促进灵活和高质量的筹资。

34. 世界粮食计划署将继续倡导减少指定用途和专门用于国家战略计划成果链更高级别的捐款，例如国家或战略成果层面。同时，世界粮食计划署致力于展示其使用所有捐款，无论是灵活捐款还是专用捐款的最大价值，加强透明度，并在全球和国家两级报告灵活资源的使用和影响。

35. 可预测的多年资金，使世界粮食计划署拥有更强大的“第一层”资源。2024 年，世界粮食计划署从 32 个伙伴那里获得了 12 亿美元的多年捐款，占总收入的 13%，比 2023 年增加了近 9%。这种灵活性使国家办事处能够提前规划、提前采购粮食、与伙伴签订长期合同，并与政府进行更具战略性的合作。然而，这些收益仍然被定向捐款的持续不可预测性所抵消。2024 年，专用和严格

指定用途的捐款占所有收入的 78%，并且是在一年之内以暂定和不可预测的方式确认，导致反复重新分配预算、管道中断和交付成本增加。

36. 定向捐款的不可预测性日益增加，也制约了世界粮食计划署充分利用其全组织战略筹资机制的能力，即内部项目贷款（IPL）和全球商品管理机制，这些机制旨在支持以更有效和高效的方式实施 CSP。截至 2025 年 7 月，只有 26% 的现金捐款符合 IPL 资格，低于 3 年平均水平（57%）。因此，IPL 利用率下降到其上限的 11%。GCMF 的运作也受到限制。GCMF 的补给态度保守，截至 2025 年 7 月，金融风险缓解措施将可用食品库存减少到其上限的 21%。虽然世界粮食计划署将继续通过谨慎地平衡这些机制与减轻财政风险的战略优化这些机制的使用，但提高筹资的可预测性和灵活性对于充分利用这些机制仍然至关重要，这有助于更及时和有效地实施方案。

37. 在以多年、未指定用途或软性指定用途提供更大比例的捐款之前，世界粮食计划署启动快速反应、维持资金不足的业务和采取前瞻性行动的能力仍将受到限制。该署将继续采取行动，确保对可预测、多年期和及时的资金作出更有力的承诺，从而提高业务灵活性，降低成本，并最大限度地发挥每笔捐款所产生的影响。

图 2.3.1：2019-2026 年按捐款总额百分比划分的灵活和专用资金
（已确认和预测）

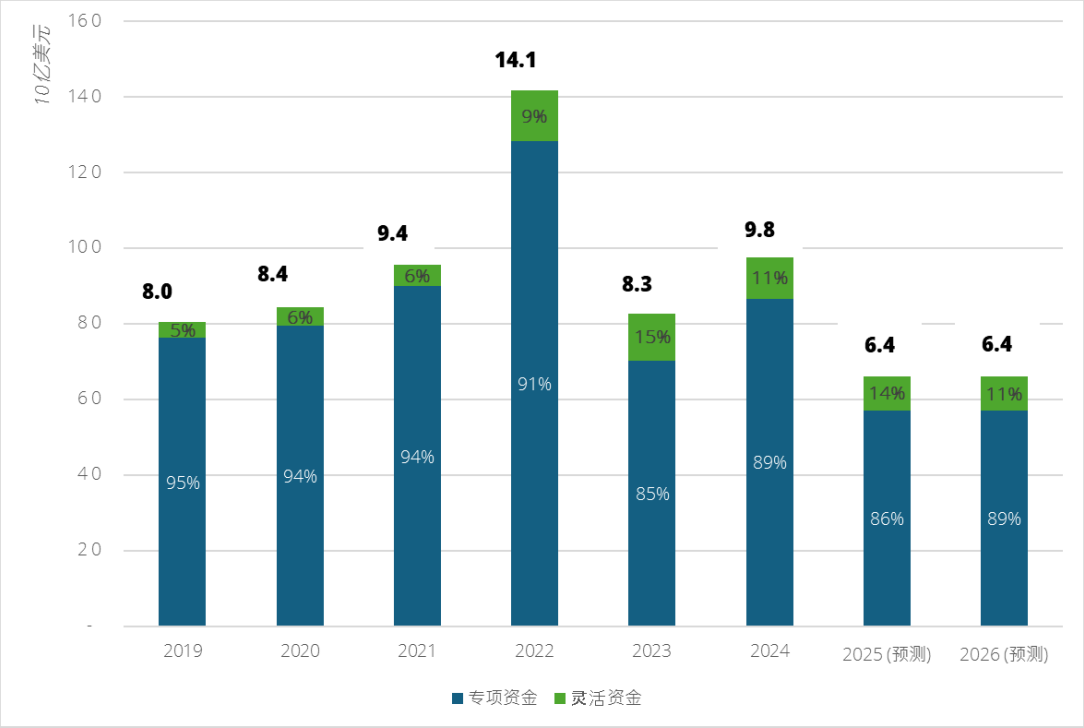
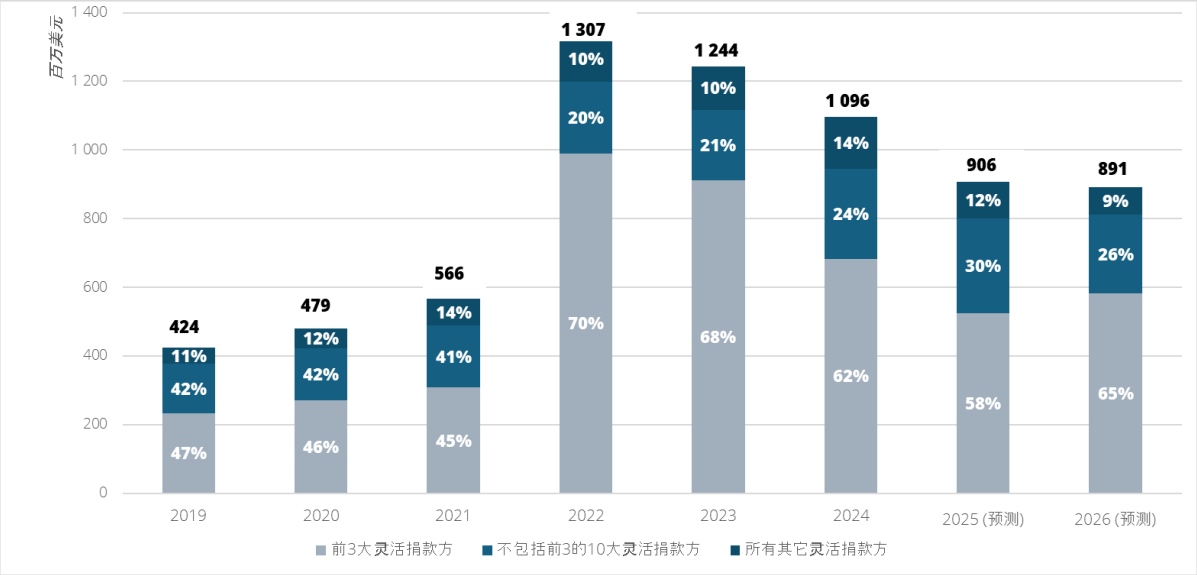


图 2.3.2：2019-2026 年提供灵活供资的捐款者的灵活和专用资金
（已确认和预测）



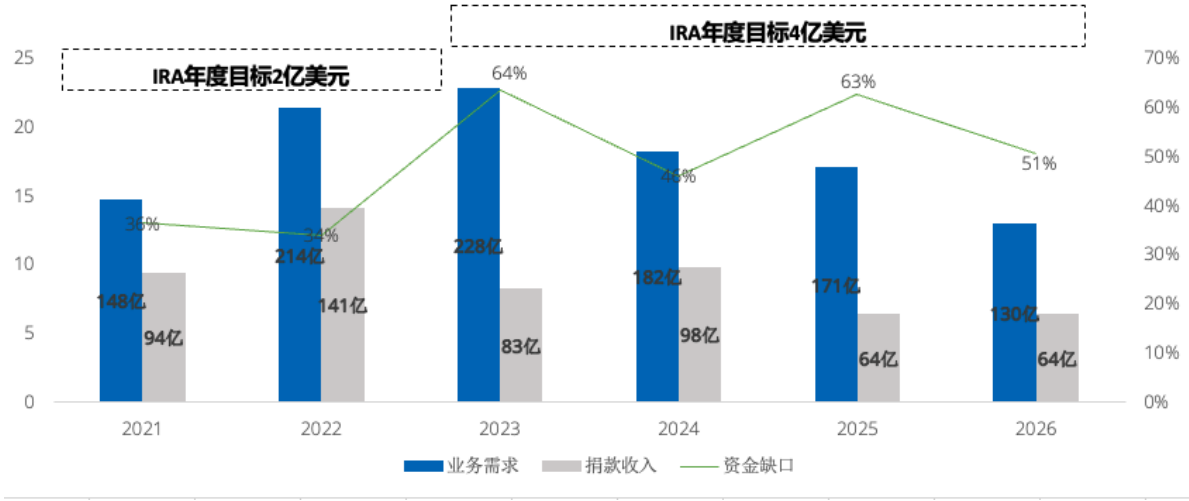
2.4 立即响应帐户筹资目标

38. 立即响应账户是一种紧急融资机制，在灾害发生时使世界粮食计划署能够迅速启动紧急行动，并在捐助资金未能及时到位时，为挽救生命的活动提供“最后手段”的资金支持。该机制可以在确认的捐款到位后进行偿还或“循环”使用。这类捐款将记录在其所对应的具体行动项下。如果立即响应账户预付款在国家战略计划期结束时仍未偿还，可转为赠款。然而，立即响应账户并不能替代来自中央应急响应基金或其他指定用途的世界粮食计划署资金。

39. 2022 年，执行局批准将 2023 年立即响应账户的筹款目标翻一番，达到 4 亿美元，以解决业务需求与全球预测捐款之间日益扩大的资金缺口。虽然资金缺口在 2023 年增加到 64%之后，在 2024 年降至 46%，但预计 2025 年和 2026 年都将保持在 50%以上（见下图 2.4）。立即响应账户筹款目标的增加，使世界粮食计划署能够更果断地应对当地不断增长的需求。截至 2025 年 6 月，世界粮食计划署已从立即响应账户资金中提供了 1.98 亿美元，用于支持在 16 个国家的行动，其中 87%用于 5 个国家的行动：南苏丹收到了 6,800 万美元，巴勒斯坦国获得了 4,000 万美元，阿富汗获得了 3,000 万美元，苏丹获得了 1,630 万美元，用于解决与冲突相关的粮食不安全问题；缅甸收到了 1,880 万美元的地震响应资金。预计立即响应账户仍将是支持应急响应的重要机制。

40. 在对应急准备活动进行审查以应对不断增长的人道主义需求后，执行局于 2025 年 6 月收到了一项建议，即在没有可行替代资金的应急准备活动中，增加立即响应账户的使用。执行局批准了这一请求，将最高限额从 600 万美元提高到 1,000 万美元，从 2025 年起生效，作为应急准备活动年度拨款限额的保障。拨款仍取决于立即响应账户的资金可用性，立即响应账户将继续优先考虑救生活动而不是应急准备活动。

图 2.4：2021-2026 年业务需求和预期捐款（*美元*）



注： 2025 年和 2026 年的数据是基于截至 2025 年 7 月的总体预报的预测。

41. 根据《财务条例》第 4.3 条，执行局为一个财政周期设定了立即响应账户目标水平。立即响应账户年度目标并不代表成员国的承诺，而是调动资源的信号。目标水平应通过捐助者的直接捐款来维持，并在可能的情况下偿还对合格业务或活动的预付款。由于对世界粮食计划署采取预期行动开展救生活动的需求持续很高，秘书处正在寻求执行局批准将 2026 年立即响应账户资源目标水平维持在 4 亿美元。

第三节：方案背景

3.1 2026 年业务需求和暂定实施计划

概述

42. 在资金严重短缺以及资金需求差距不断扩大的背景下，人道主义危机持续加剧。到 2026 年，预计可用资源仅为 64 亿美元，这将迫使世界粮食计划署在决定援助*对象*、援助*类型*以及最迫切需要生命救助干预的*地区*时作出艰难的选择。此外，旷日持久且日益加剧的冲突正带来愈加复杂的安全和通行挑战，进一步限制了世界粮食计划署触及最脆弱人群和社区的能力。

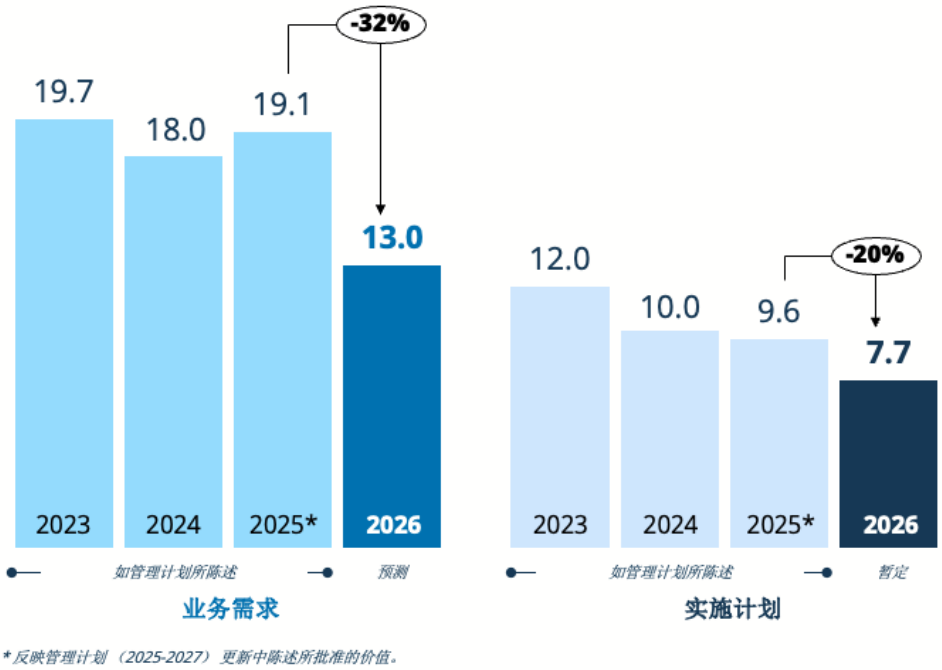
43. 在实施 2025-2027 年管理计划时，世界粮食计划署在推出校准指南方面取得了重大进展，以支持设计更符合其能力、执行力和资源的方案。这种方法于 2023 年首次启动，以回应执行局的反馈意见，即世界粮食计划署需要向捐助者提出更现实的要求，并增强对其规划和实施的信心。2024 年 11 月，校准指南出台，目前正在由国家办事处实施[6]。作为该方法的一部分，2026 年的预计业务需求已显着减少。

44. 在这种困难的业务和财务环境中，世界粮食计划署预计，与 2025 年的预测相比，其 2026 年的业务需求将下降 32%，至 130 亿美元（图 3.1）。如果资金充足，这些预测资源将使世界粮食计划署能够向大约 1.1 亿人提供粮食、营养和现金援助，同时还通过 85 项国家行动，支持加强能力和提供关键的支持性服务。

45. 世界粮食计划署的暂定实施计划反映了其业务需求的优先次序，考虑到现有资源的预期水平，并侧重于支持面临粮食最严重不安全的民众，以及减少人道主义需求的干预措施。暂定实施计划估计为 77 亿美元，以帮助全球 9,400 万受益人。

46. 本部分对世界粮食计划署 2026 年规划数据进行了深入分析，包括援助强度的三个维度的细分：每个受益人的成本、援助期限和援助的充分性。虽然《2026-2029 年战略计划》将提交 2025 年执行局第二届例会供批准，但该分析以当前的全组织成果框架和《2022-2025 年战略计划》的战略成果为基础，确保连续性，直到世界粮食计划署战略规划过渡到下一阶段。

图 3.1：2023-2026 年业务需求和实施计划（*十亿美元*）



[6] 有关校准指南的其他背景信息，请参阅世界粮食计划署管理计划（2025-2027 年）文本框 3.1。

2026 年的业务需求

47. 预计业务需求是执行世界粮食计划署所有方案行动所需资金的估算。这些费用包括交付费用、实施费用、直接支持费用和间接支持费用，并以核定和预计的方案预算为基础。估计数是根据国家办事处的战略计划和筹资环境以及校准准则编制。

48. 与 2025 年相比，预计 2026 年总需求将减少 61 亿美元。表 3.1 列出了世界粮食计划署 5 个区域的业务需求分布情况。中东、北非和东欧地区的业务需求减少 27 亿美元至 36 亿美元。东部和南部非洲地区也显示出显著减少 - 从 2025 年的 65 亿美元减少到 2026 年的 51 亿美元 - 尽管其在业务总需求中的相对份额有所增加。

49. 这些区域的削减主要是由于在刚果民主共和国、黎巴嫩、巴勒斯坦国、阿拉伯叙利亚共和国和也门行动计划的改变。附件 VI 提供了各国家办事处详细业务需求。

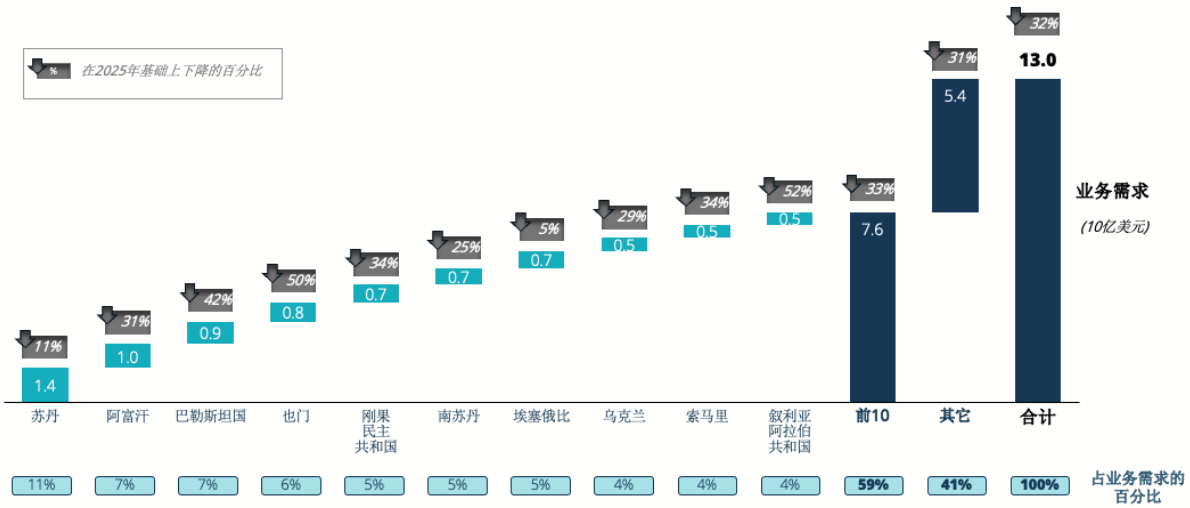
表 3.1：2025 年和 2026 年按区域分列的业务需求

区域办事处	2025 年业务需求*		2026 年业务需求	
	（百万美元）	*(%)*	*（百万美元）*	*(%)*
东部和南部非洲	6 499	34	5 084	39
中东、北非和东欧	6 321	33	3 605	28
亚洲及太平洋地区	2 466	13	1 796	14
西非和中非	2 812	15	1 750	13
拉丁美洲和加勒比	1 048	5	808	6
合计	**19 145**	**100**	**13 043**	**100**

* 如《管理计划更新（2025-2027 年）》中所报告。

50. 世界粮食计划署 2026 年业务需求中近 60%（即 76 亿美元）计划用于世界粮食计划署 10 大国家的业务（见图 3.2）。其中，在阿富汗、巴勒斯坦国和苏丹的行动尤为突出，合计占总需求的 25%。尽管与 2025 年相比，这些国家的业务需求有所减少，但这并不代表其粮食安全状况有所改善。相反，它反映了日益紧张的筹资环境和业务挑战，限制了世界粮食计划署对全面人道主义需求作出反应的能力。阿拉伯叙利亚共和国和也门等国家办事处反映了这一悖论。与 2025 年相比，也门的业务需求下降了 50%，阿拉伯叙利亚共和国的业务需求下降了 52%，而该地区本已严重的粮食不安全问题因冲突升级而恶化，再加上通货膨胀飙升和食品价格高企。

图 3.2：2026 年 10 大国家行动的业务需求



2026 年暂定实施计划

51. 世界粮食计划署所有业务的暂定实施计划概述了该署计划如何利用其有限的资源，在考虑到业务挑战的同时，帮助最需要的受益人。

52. 预计为 77 亿美元的暂定实施计划包括 2026 年捐款总额预测为 64 亿美元、结转捐款净余额估计 11 亿美元的使用[7]，以及世界粮食计划署提供按需服务的预计收入 2 亿美元[8]。

53. 2025 年 12 月，国家办事处将根据最新的资源预测和业务背景，制定 2026 年的各自年度实施计划，以便为国家层面制定更明智的计划。

3.2 业务需求和暂定实施计划的见解

54. 本节介绍世界粮食计划署 2022-2025 年全组织结果架中的重点领域、战略成果和成本类别细分的业务需求和暂定实施计划。

按重点领域分析

55. 应对危机仍然是世界粮食计划署业务的基石，约占业务需求总额和 2026 年暂定实施计划的四分之三（74%）。与 2025 年管理计划更新中提出的比例相比，危机应对占两者的 75%，2026 年预计的略为下降，这是资金削减对世界粮食计划署紧急活动所产生的更直接的影响，因为非紧急活动通常从多年资金协议中获益。尽管反复出现和旷日持久的危机，大大加剧了若干地区的粮食不安全问题，特别是在海地、马里、南苏丹、巴勒斯坦国和苏丹。这些环境的特点是人口流离失所率不断增加，人道主义需求不断上升。为此，世界粮食计划署继续与各国政府和伙伴密切合作，加强人道主义准入，向最弱势群体提供挽救生命的支持。

56. 通过其韧性方案编制，世界粮食计划署致力于通过增强社区吸收冲击和从危机中恢复的能力来减少长期人道主义需求。2026 年几乎所有国家行动都包括韧性建设要素，占业务需求和实施计划总额的 22%。例如，在拉丁美洲和加勒比地区，该署将扩大其以韧性为重点的方案，同时继续开展应急工作。在海地，紧急粮食援助将辅之以学校供膳和生计支持，旨在加强安全网。世界粮食计划署的学校供膳方案仍然是该国最大的安全网。

57. 世界粮食计划署致力于解决粮食不安全和贫困的根本原因，这反映在其根源性问题方案编制中。2026 年，预计 39 个国家办事处将针对慢性粮食不安全和营养不良实施干预措施，业务需求总额估计为 5.18 亿美元。相应的暂定实施计划总额为 3.23 亿美元，占实施计划总额的 4%。预计巴基斯坦和苏丹将在这些活动中实施最大的份额，合计占拨款总额的近三分之一。在巴基斯坦，世界粮食计划署通过解决营养不良问题的发育迟缓预防方案，支持分发营养补充剂。巴基斯坦国家办事处还致力于改变社会和行为，以及加强能力，包括在多部门环境中对急性营养不良进行以社区为基础的管理和食品强化。

表 3.2：2026 年按重点领域分列的需求和暂定实施计划

重点领域	业务需求		暂定实施计划	
	2026 年	**占 2026 年业务需求总额的比例**	**2026 年**	**占 2026 年暂定实施计划总额的比例**
	（百万美元）	*(%)*	*（百万美元）*	*(%)*
危机应对	9 592	74	5 677	74
韧性建设	2 933	22	1 700	22
根源性问题	518	4	323	4
合计	**13 043**	**100**	**7 700**	**100**

[7] 2025 年底至 2026 年底世界粮食计划署基金结余的预期增加或减少。

[8] 世界粮食计划署向第三方提供符合其宗旨、政策和活动的服务，以换取报酬。

按战略成果分析

58. 世界粮食计划署消除饥饿、实现粮食安全、改善营养和增强抵御冲击能力的目标，反映在该署根据战略成果 1、2 和 3 确定活动的优先次序中，这些成果合计占 2026 年暂定实施计划的 90%。

59. 在战略成果 4 和 5 项下，世界粮食计划署利用其专业知识向各国政府、人道主义和发展行为者提供支持，占 2026 年暂定实施计划的 10%。

60. 大部分业务需求（69%）和暂定实施计划（68%）用于满足战略成果 1 项下的紧急粮食和营养需求。这通常是通过该署提供无条件的资源交付来实现，以应对最严重的粮食不安全问题。将在东部和南部非洲，以及中东、北非和东欧区域开展援助计划的三分之二。

表 3.3：2026 年按战略成果分列的业务需求和暂定实施计划

战略成果	业务需求		暂定实施计划	
	（百万美元）	*(%)*	*（百万美元）*	*(%)*
1. 人们能够更好地满足其紧急粮食和营养需求	9 045	69	5 234	68
2. 人们有更好的营养、健康和教育成果	1 687	13	974	13
3. 人们拥有得到改善和可持续的生计	1 201	9	688	9
4. 国家方案和系统得到加强	397	3	248	3
5. 人道主义和发展行为者更加高效和有效	713	6	556	7
合计	**13 043**	**100**	**7 700**	**100**

2026-2029 年战略计划的全组织产出指标

全组织产出指标旨在提供世界粮食计划署方案主要成就的证据。与 2022-2025 年全组织结果框架中包括的高级别目标类似，世界粮食计划署将依靠全组织产出指标来衡量新战略计划的实施进展。

这些目标将允许在年度绩效报告中进行可靠和一致性的报告，并将有助于向世界粮食计划署执行局、捐助者和其他主要利益相关方提供问责制。

2026-2029 年战略计划和全组织结果框架将于 2025 年 11 月提交执行局供批准。

按成本类别和交付方式分析

61. 表 3.4 显示了世界粮食计划署的 4 种交付方式及其每种交付方式的相关费用。

表 3.4：2026 年按交付方式分列的需求

成本类别		业务需求		暂定实施计划	
		2026 年	**占交付总成本的百分比**	**2026 年**	**占交付总成本的百分比**
		（百万美元）	*(%)*	*（百万美元）*	*(%)*
交付成本					
	粮食	4 931	46	2 889	47
	基于现金的交付和商品券	4 271	40	2 237	36
	能力强化	911	8	572	9
	服务交付	622	6	480	8
交付总成本		**10 735**	**100**	**6 179**	**100**

表 3.4：2026 年按交付方式分列的需求					
成本类别		业务需求		暂定实施计划	
		2026 年	占交付总成本的百分比	2026 年	占交付总成本的百分比
		（百万美元）	*(%)*	*（百万美元）*	*(%)*
实施成本		905		611	
直接业务总成本		**11 640**		**6 790**	
直接支持费用		620		452	
直接总成本		**12 261**		**7 242**	
间接支持费用		782		458	
合计		**13 043**		**7 700**	

交付费用

粮食交付

62. 2026 年，实物型粮食援助仍将是主要的交付方式，占预计业务需求的 46%，占暂定实施计划的 47%。实物型粮食援助的成本包括受益人收到的粮食的价值以及交付成本，例如运输、储存和供应链管理的成本。2026 年可能会延续 2025 年[9]观察到的食品价格普遍上涨，这将对世界粮食计划署的每公吨成本产生不利影响。尽管与 2024 年相比，国际谷物和糖的价格有所下降，但这些下降被肉类和植物油价格的上涨所抵消。截至到 2025 年年中，世界粮食计划署开展业务的 18 个国家的粮食通胀率同比至少达到 15%，其中南苏丹、巴勒斯坦国、苏丹和津巴布韦的通胀率超过 100%[10]。根据预计的业务需求，预计当地和区域市场将供应总吨位的 40%，谷物和豆类占计划采购总量的近 80%。

63. 世界粮食计划署将继续实施其跟踪和追溯项目，以提高供应链在食品、代金券和非食品从采购到分发的所有流动过程中的可见性、准确性和效率，并得到强大的身份管理系统的支持。世界粮食计划署将以现有的管理和监测基于现金交付（CBT）的数字技术为基础，通过端到端验证进一步实现实物型食品分发数字化，同时还将在 2026 年为伙伴推出库存管理解决方案和仓库可追溯性工具。

64. 此外，世界粮食计划署将继续通过其先进的数字工具，如 SCOUT、PRISMA、Route The Meal 和 Optimus，投资于供应链的规划和优化，2024 年这些工具总共节省了 320 万美元，西非淡季采购减少了 37%，二氧化碳排放量降低，并通过自动化节省了 1 万多个小时的工作时间。SCOUT 制定优化的全球和区域供应链计划，指导全组织库存（全球商品管理基金）的采购和预先部署决策，预计到 2027 年中后期全面实施后，每年将节省约 2,000 万美元。这些估计是基于 2024 年试点项目期间取得的成果，与世界粮食计划署实物型食品业务的规模密切相关。

基于现金的交付和商品券

65. 基于现金的交付为人们提供了灵活的方式，通过现金或价值代金券来满足他们的食物、营养和其他基本需求。执行局于 2023 年批准的现金政策，使世界粮食计划署能够最大限度地发挥基于现金交付的影响，特别是通过将援助支付给妇女和民众自己的账户。

66. 基于现金的交付仍然是世界粮食计划署业务的核心组成部分，并包含在 2026 年计划的 CSP 的 92% 中。世界粮食计划署正在简化与金融服务提供商的合作，改善交付选项，并扩大数字金融包容性。现在，它还在扩大其强大的现金保证框架，通过利用基于现金的交付技术涵盖实物型交付，以实现食品分发数字化、提高效率和加强透明度。

67. 基于现金的交付和商品券占 2026 年业务需求的 40%，而暂定实施计划中的比例略低，为 36%。业务环境影响模式选择，特别是在大型危机应对行动中，实地条件可能会限制基于现金的交付的

[9] 联合国粮农组织。联合国粮农组织食品价格指数（2025 年 7 月）。

[10] 世界粮食计划署。2025。价格和货币。每月更新 – 2025 年 7 月。

实施。相比之下，在约旦，世界粮食计划署计划援助的 90%以上是通过基于现金的交付提供，因为该国拥有强大的当地市场、可靠的金融体系和支持安全高效交付的数字基础设施。预计 2026 年受益人收到的日均转账金额为 0.42 美元[11]，与 2025 年水平一致。

68. 世界粮食计划署继续在商品券是最有效的交付方式的地区使用商品券，例如在委内瑞拉玻利瓦尔共和国和摩尔多瓦共和国，这些国家的市场限制、通货膨胀相关风险和有限的金融基础设施使代金券成为确保受益人获得基本物品更可靠和受控的手段。由于在苏丹紧急状况和其他行动中引入和扩大商品券，商品券的业务需求比 2025 年增加了 23%，占 2026 年交付总额的 23%。

能力强化

69. 能力强化交付涉及旨在在家庭、社区和机构中培养技能和知识的广泛活动。这些努力通常包括通过针对特定部门或跨领域的干预措施，提供的共享信息、提高认识、培训和教育举措。

70. 能力强化已成为世界粮食计划署业务应对措施中日益突出的要素，占 2026 年暂定实施计划交付总额的 9%，即 5.72 亿美元。

提供服务

71. 世界粮食计划署的授权服务提供关键的业务支持，使人道主义系统能够有效运作，特别是在紧急状况中。该署牵头提供关键服务，包括联合国人道主义航空服务队、全球后勤分组和紧急电信分组，这些服务确保为人道主义行动者提供协调的运输、后勤和通信。在暂定实施计划中，授权服务占提供服务方式的 64%，仅联合国人道主义航空处就占 51%。世界粮食计划署管理联合国人道主义航空处已有 20 多年的历史，为往返世界各地 400 多个偏远和难以到达的目的地提供支持，包括布基纳法索、海地、马达加斯加和苏丹。

72. 2026 年，世界粮食计划署按需服务，占提供服务模式暂定实施计划的 36%。在政府要求的推动下，预计与食品采购和基于现金的交付应用相关的服务将继续呈上升趋势。

73. 由于持续的供资障碍和整个人道主义部门向更高的业务效率转变，其他组织为精简其成本所做的努力，可能会导致对世界粮食计划署专门知识的需求不断增长。

实施成本

74. 实施成本是直接归因于支持实施方案活动的费用。这些支出占实地和区域办事处费用的大部分，包括管理或直接参与执行一项活动的工作人员的费用。这些费用可能由世界粮食计划署直接承担，也可以通过合作伙伴间接承担。常见的实施成本类别包括与以下相关的费用：

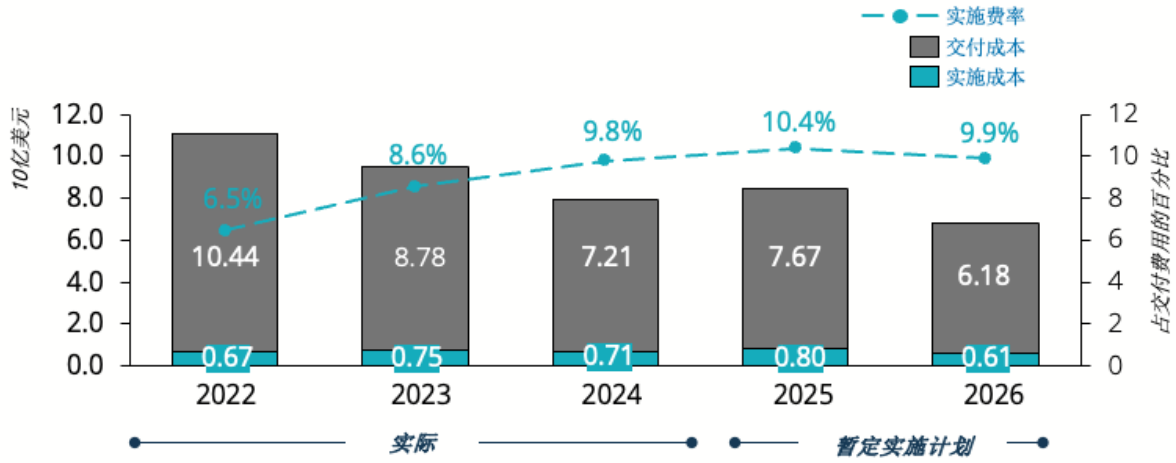
- 非粮食投入品以及实施活动所必需的资产；
- 针对特定活动的评估；
- 管理和开展对特定活动的下放式评价；
- 跟踪进展情况并报告活动绩效的例行或临时监测和审查活动；以及
- 身份管理数据库的瞄准、登记和维护系统以及反馈机制，包括世界粮食计划署的数字受益人信息和交付管理平台 SCOPE。

75. 世界粮食计划署致力于支持国家战略计划活动层面的实施，包括按照全球保证计划中概述的强有力的评估、瞄准和监测工作。国家办事处在 2025 年实施计划中总共编列了 2.09 亿美元的预算，用于评估、瞄准和监测，占总额的 2.2%。世界粮食计划署将继续保障此类活动，加强区域监督，并通过培训和外联活动支持国家办事处，以增进对评估、瞄准和监测预算编制过程的了解，重点是加强对最低监测要求的遵守情况。

76. 自 2022 年以来，实施成本的历史趋势及其占交付总成本的比例如图 3.3 所示。根据暂定实施计划，2026 年实施成本预计将降至 6.11 亿美元，与较低的预计交付水平保持一致。这一降幅可归因于世界粮食计划署一些最大规模的行动，包括也门和阿富汗部分活动的缩减、莫桑比克最关键地区援助的减少，以及肯尼亚整体行动实施受到限制。如果资源前景持续恶化，各国办事处可能面临无法为关键活动提供资金并确保高质量方案编制的风险。

[11] 交付价值不包括交付费用和与交付援助相关的费用。详见附件 VI.2。

图 3.3：2022-2026 年实施成本占交付成本的百分比



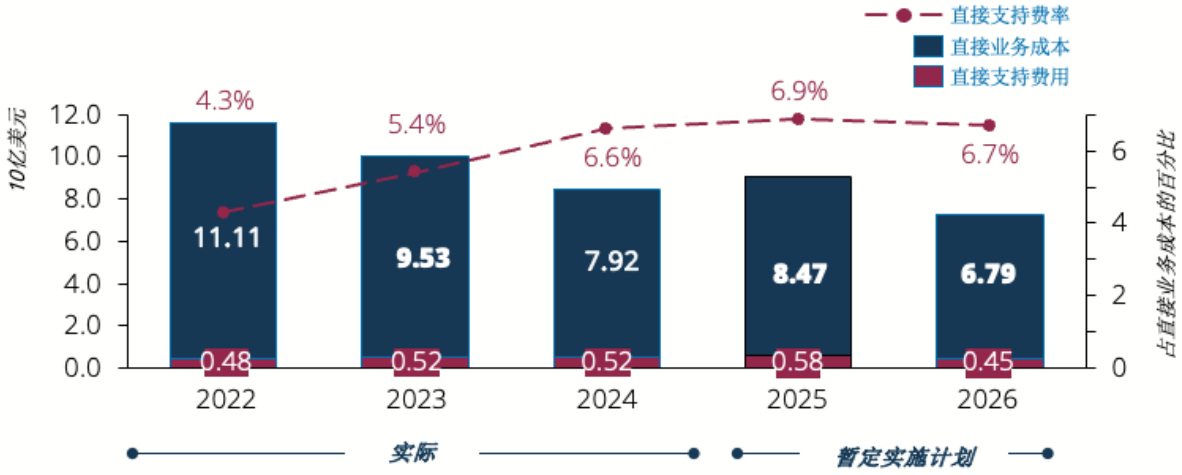
直接支持费用

77. 直接支持费用是指在国家层面管理的、支持多项与援助交付和方案实施相关活动的本地费用。这些费用与世界粮食计划署在一国的存在密切相关，但也会受到该国活动规模的影响。其例子包括但不限于：国家办事处管理费用，包括国家副主任和部门主管岗位的费用、人力资源、财务、采购和传播工作的管理费用、房租、与具体活动不直接相关的评估和评价，以及安全费用。

78. 正如暂定实施计划所述，直接支持费用预计将下降 22%，从 2025 年的 5.82 亿美元下降到 2026 年的 4.52 亿美元。减少的主要原因是资源总量的萎缩，反映了国家办事处在 2025 年继续采取节约费用的措施并将其强化，预计大多数调整将在 2026 年进行。这也反映了各国办事处在更有效地配置资源方面的努力，把工作和开支集中在能够为受益人带来最大影响的核心活动上。

79. 由于资金环境紧张，许多国家办事处正在对其支持职能进行战略性改组。这包括关闭或合并某些办事处、裁减人员和精简业务。降低固定成本和业务成本的进一步措施包括能源效率措施和基础设施优化。

图 3.4：2022-2026 年直接支持费用占直接业务成本的百分比*



* 不包括直接和间接支持费用

间接支持费用

80. 业务总需求包括使用标准间接支持费用费率 6.5%计算的间接支持费用，该费率适用于除按需提供的服务预算外的所有国家战略计划预算。本文件的第四节描述了间接支持费用费率。

3.3 援助强度[12]

81. 世界粮食计划署规划其业务需求，以便向其所服务的人提供最适当的援助。然而，由于资金缺口越来越大，该署必须减少其援助的受益人数、缩短提供援助的期限和（或）减少其分发交付的规模。这些决定本质上是出于方案和业务的考量，但它们对所提供援助的每个受益人的成本产生影响。

82. 2026 年，计划中的业务需求将使世界粮食计划署能够为大约 1.1 亿受益人提供援助。暂定实施计划中使用的每个受益人估计费用是一种实施设想，其中包括对国家办事处将就所惠及的受益人数、援助期限和交付规模作出的优先次序决定的假设，使它们能够优化资源的使用。在这种情况下，该署将能够援助估计 9,400 万受益人，比业务需求减少 15%。表 3.5 显示[13]，2026 年每个受益人的平均年度费用在业务需求估计中为 89 美元，在暂定实施计划中估计为 62 美元，由于资金前景不佳，比业务需求低 30%。受益人年度成本的下降，反映出受益人数减少，且他们所获得的日均交付额更小、持续时间更短。

83. 每个受益人的年度费用的主要组成部分是交付费用，包括提供的食品、现金或服务的货币价值与向受益人提供交付所支付的有关费用的总和。2026 年，交付成本预计占业务总需求的 82%，占暂定实施计划总额的 80%。

表 3.5：2026 年业务需求和暂定实施计划中每个受益人的年度成本

指标	业务需求	暂定实施计划
美元价值*	130 亿	77 亿
预计受益人	1.1 亿	9,400 万
每个受益人的年度费用	89 美元	62 美元

* 此处列出的业务需求总额和暂定设施计划包括能力强化和提供服务活动，这些活动并不总是直接交付给第一层级受益人。

84. 关于每个受益人费用的更多信息，包括每个受益人的每日费用和平均援助期限，见附件 VI。

3.4 跨领域优先事项

85. 世界粮食计划署将加强战略计划[14]中核可的政策框架和贯穿各领域的优先事项在所有国家业务中的主流化，以提高其方案的质量和影响，并加强其执行的问责制。这些工作将得到全球总部专家小组的支持，这些小组将通过伙伴关系以及定期评价和监督机制，在项目周期的各个阶段向国家办事处提供实地和远程支持。世界粮食计划署将受影响人民，特别是最脆弱人群的需求置于这一办法的中心，旨在改善受益者的成果，有效地将政策和跨领域优先事项纳入方案的设计、执行和监测以及绩效报告。

[12] 援助的强度反映了向单个受益人提供的援助的持续时间，以及按所达到的受益人人数提供的每日援助的价值（以克、千卡或金额为单位）。

[13] 除交付价值和交付费用外，每个受益人的总费用还包括与执行以及直接和间接支持有关的所有费用。

[14] 世界粮食计划署《2026-2029 年战略计划》（草案 3）列出了六个跨领域优先事项：促进营养和健康饮食、赋予妇女和女童权能并促进平等、确保对受影响人民的保护和问责、整合环境可持续性、嵌入人道主义原则和冲突敏感性、促进本地化和保障。

第四节：方案支持和业务执行

4.1 概述

86. 2026 年拟议业务需求为 130 亿美元，这代表了国家战略计划预计年度预算的全部业务和支持成本。

87. 这些需求中包括由全球总部管理的活动，这些活动直接和间接支持该署在国家办事处的业务和代表活动。此外，全球总部管理的一些活动用于支持由信托基金和特别账户供资的预算外活动。这些活动被称为“方案支持和业务执行”，其成本预计将比 2025 年下降 16%。

88. 方案支持和业务执行的最大组成部分是方案支持和行政预算，它涵盖了世界粮食计划署支持业务和履行其治理义务和受托责任的最基本间接活动。鉴于 2026 年 77 亿美元的暂定实施计划，拟议的方案支持和行政预算为 3.8 亿美元，与批准的 2025 年方案支持和行政预算相比减少了 21%。

89. 考虑到储备金余额和一般基金中未指定用途的部分以及 PSA 均等账户，世界粮食计划署提议进行 1.7 亿美元的战略分配。该分配与组织在国家业务优先、员工关怀责任、资金来源多元化及高效业务运作等方面的优先事项保持一致。

90. 方案支持和业务执行分为三类：基线活动、直接活动和其他服务。基线活动对于高效和有效地执行世界粮食计划署的年度实施计划和履行机构义务至关重要。它们包括日常经常性活动和一次性投资。直接活动可以通过成本驱动因素例如员工人数或商品吨位直接与业务或其他活动相关联。基线活动和直接活动的预算与预计的业务实施水平密切相关。其他服务包括为非世界粮食计划署实体提供行政和管理服务，例如非洲风险能力和学校供膳联盟新的学校供膳影响加速器。

表 4.1：世界粮食计划署预算和暂定实施计划

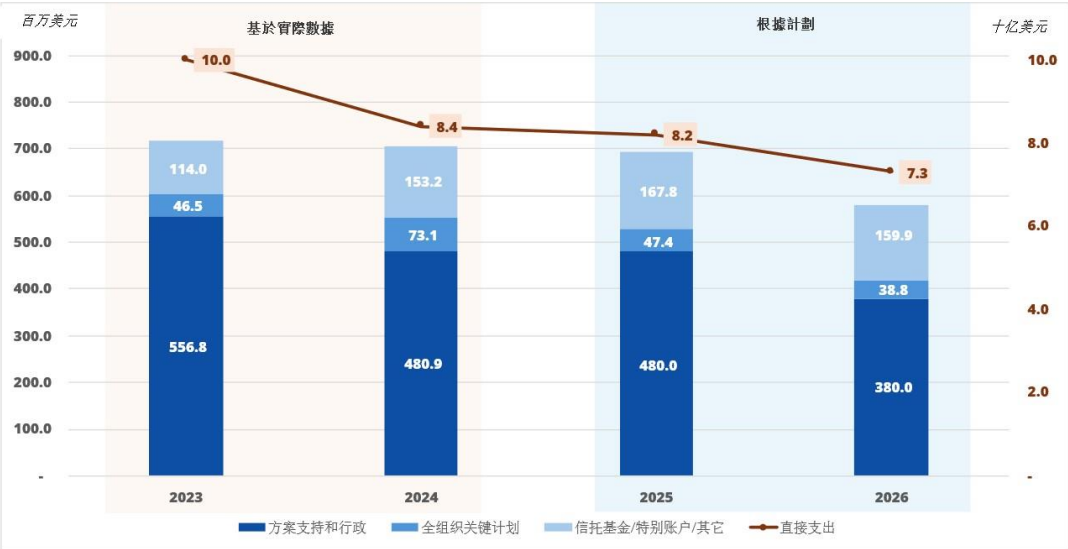
年份	世界粮食计划署预算	暂定实施计划	2025 年和 2026 年方案支持和业务执行（*百万美元*）					
			基线				直接	其他服务
			PSA	CCI	信托基金、特别账户和其他资金来源	合计		
2026	13 043	7 700	380.0	38.8	159.9	578.7	100.5	39.8
2025*	16 890	8 800	480.0	47.4	167.8	695.2	134.6	27.3

* 如 2025-2027 年管理计划所批准。

基线预算和人员裁减

91. 世界粮食计划署已计划大幅度削减其基线预算，以适应资源的总体减少和随之而来的业务活动水平的下降。

图 4.1：2023-2026 年直接支出（*十亿美元*）和基线预算（*百万美元*）



92. 自 2023 年以来，基线预算持续下降，主要原因是 PSA 供资的减少，而 PSA 在基线预算中占最大的份额。2025 年至 2026 年间，PSA 减少 1 亿美元，体现了世界粮食计划署的结构性重组，以及持续的成本控制重点。全组织关键计划（CCI）的计划支出将减少 860 万美元，数量减少并聚焦于能够带来未来成本节约的投资。信托基金、专用账户及其他资金来源则呈现相对温和的下降，总体减少 780 万美元。其中，捐助方对气候行动和韧性项目的兴趣在一定程度上抵消了专用账户减少的影响，而专用账户的减少主要源于预计世界粮食计划署为自身办公室及联合国其他实体提供的服务量和活动规模下降。

93. 2025 年至 2026 年间基线预算的减少伴随着预算资助的员工人数削减 18%。PSA 预算是基线预算中最大的资金来源，主要支持核心的经常性活动。因此，由 PSA 预算供资的定期职位比例将保持相对稳定，这反映了这项工作的长期性质。除了 PSA 供资的职位外，基线预算还包括由信托基金、特别账户和 CCI 供资的职位。这些资金来源通常支持基于项目或暂定性质的活动，因此往往更依赖短期合同。2026 年，信托基金、专用账户和 CCI 资助的定期职位数量预计降幅将大于短期职位数量，短期职位数量将保持相对稳定。这反映出需要灵活的人员配置，以配合外部供资举措的期限和范围。

94. 2026 年，基线资助的 38%员工将分布在区域办事处、服务中心和国家办事处。确定与业务相近的地区的工作人员能力的优先次序，是世界粮食计划署支持战略的一项核心原则。全球小组内职能的合并，以及全球总部定期职位比例的计划增加，将确保在支持世界粮食计划署任务方面保持业务连续性，并反映出在靠近业务的需要与规范性指导和有效的全球服务的需要之间取得战略性平衡。

管理结果和预算原则

95. 《2026-2029 年战略计划》草案为 2026－2028 年管理计划的制定提供了参考，特别是在基线活动方面。在更新全组织结果框架以配合新战略计划的过程中，世界粮食计划署借此机会改进了对基线活动的结果导向管理，将预算框架与结果框架整合为一个统一框架，采用“从资源到结果”的方法。新的框架将拨款科目与管理结果相对应；为每一项管理结果设定包含关键绩效指标（KPI）的产出；并纳入战略计划的支持要素及其相应的 KPI（见附件 I）。

图 4.2：战略计划与管理结果的衔接路径

96. 世界粮食计划署的管理结果界定了实现其战略成果所需的战略方向、业务支持、伙伴关系及监督职能。这些结果主要由全球总部负责，并基于这样一个原则：良好的管理绩效是有效实现国家、区域和全球层面方案绩效的基础。

97. 为了应对资源紧张的环境，世界粮食计划署领导团队制定了以下原则，这些原则决定了 2026 年基线预算中的经常性成本和一次性投资：

a) 维持履行治理义务和支持业务的基本活动，同时确保根据业务活动水平和组织规模调整工作水平。

b) 利用提高效率和降低成本的措施来控制间接成本，并优先考虑资源用于一线业务。

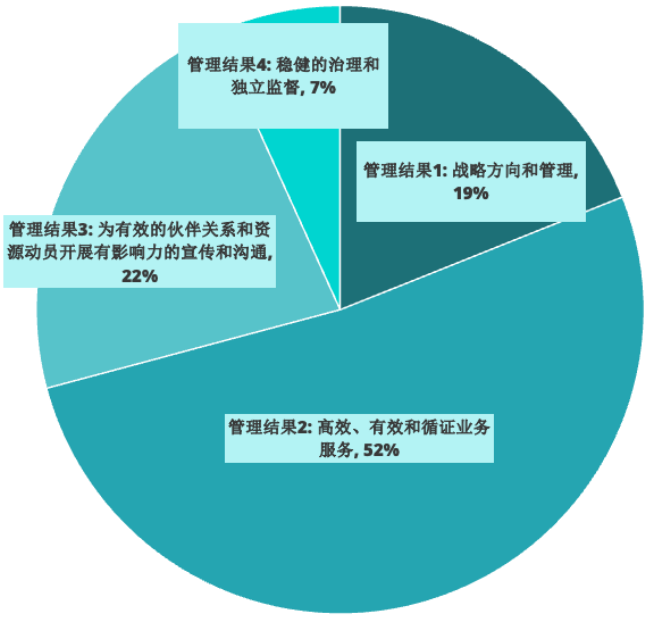
c) 简化全球总部的管理结构和流程。

d) 确定最接近世界粮食计划署业务的地理区域的能力优先级。

e) 实现资源多元化并扩大资源基础。

98. 2026 年的规划，以启动自上而下的规划和自下而上的预算流程为标志。各部门在管理结果的框架内规划其组织结果、活动和关键绩效指标，并以预算原则为指导。然后，各司规划其组织结果、活动和与这些部门结果相关的关键绩效指标。接下来是预算编制过程，从司一级开始，在部级汇总，最后是管理结果。通过这一过程，活动一级的预算与组织层次结构中的管理结果挂钩，从而提高了预算编制的透明度，并在部一级对结果进行问责制。

图 4.3： 按管理结果分列的基线预算



99. 管理结果中基线预算的分布情况（图 4.3）反映了实现每项结果目标所需的工作量和预算拨款：

- 世界粮食计划署的最高优先事项和最大的预算领域是管理结果 2，即“高效、有效和循证业务服务”，它确保世界粮食计划署拥有高效、问责和大规模提供援助所需的业务能力、系统和基础设施。它占基线预算总额的 52%，包括紧急协调，使该署能够通过全球分组和快速反应工具领导应对危机，以及供应链服务，支持及时、具有成本效益的货物运输和协调的人道主义物流。
- 管理结果 3“为有效的伙伴关系和资源动员，开展有影响力的宣传和沟通”，占基线预算的 22%，使世界粮食计划署成为饥饿和粮食安全问题上值得信赖的全球声音，并加强本组织确保履行其任务所需的伙伴关系和资源的能力。
- 基线预算的 19%用于管理结果 1，即“战略方向和管理”，确保世界粮食计划署作为一个战略指导、管理良好和负责任的组织发挥作用，能够通过有原则和注重成果的行动履行其人道主义使命。
- 管理结果 4，即“稳健的治理和独立监管”，通过强有力的治理和独立监督，保障世界粮食计划署业务的完整性、透明度和问责制，占基线预算的 7%。

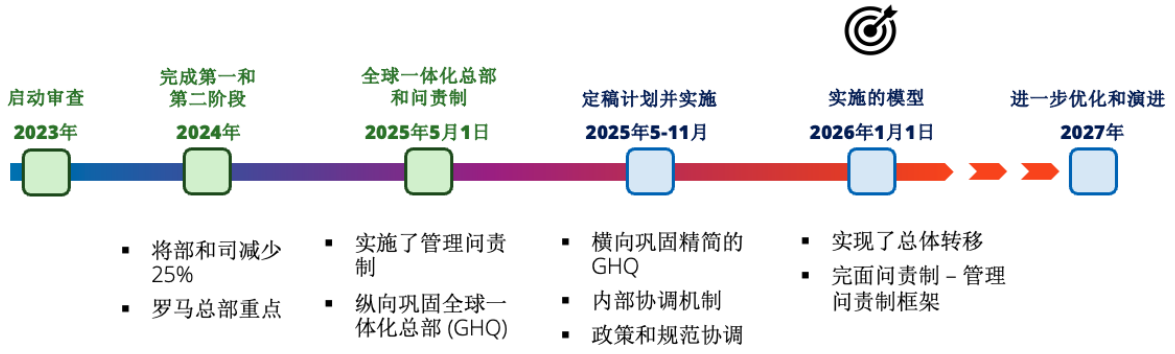
内部重组的最新情况以及 2026 年的里程碑

100. 2023 年 8 月，执行干事认识到需要一个更加敏捷和一体化的组织，对世界粮食计划署的组织结构进行了内部审查。审查探讨了该署应如何发展，以便更有效地应对行动面临的挑战，并适应日益增长的人道主义需求的新现实。目标是加强整个组织的协作，简化活动，并确保专注于实地的业务和员工。重组旨在将世界粮食计划署从碎片化转变为整合，从分层转变为敏捷，从传统结构转变为适合未来的组织。

101. 几个月后，由于资金状况出现大幅下降的迹象，世界粮食计划署暂停了员工招聘，作为其控制成本的第一个努力。

102. 2023 年和 2024 年，组织审查的重点是罗马总部，从而形成了新的组织结构，部和司数量减少了 25%。2025 年 5 月，实施“全球一体化总部”模式，以消除重复和官僚主义，促进协作、效率和问责制，其余优化变革将于 2026 年 1 月 1 日完成。

图 4.4：组织一致性概要时间表



103. 截至 2025 年 5 月 1 日，已实现以下里程碑：

A. *管理问责框架的实施：*该框架提供了清晰的指挥链、领导问责制、角色定义和支持系统。职责变更包括：

- 副执行干事兼首席业务官现在在区域主任和助理执行干事的支持下监督所有国家主任；以及
- 区域主任的作用侧重于区域一级的协调、准备、伙伴关系和代表，并得到较小的专门小组的支持。

B. *过渡到全球一体化总部模式：*世界粮食计划署已转变为两层级全组织结构，将罗马总部和区域局合并为一个统一的全球总部。作为这一转变的一部分，区域主任已并入副执行干事办公室，并根据其细化的问责制得到较小团队的支持。以前设在区域局的技术团队已与总部对应部门合并，组成全球职能团队，在职能主任的统一领导下开展工作。这些团队向国家办事处提供全面和不受地点限制的支持，确保及时和持续的援助。

C. *区域结构调整：*区域办事处现在充当地理枢纽，是区域主任和外派职能小组办公室的所在地。约翰内斯堡区域办事处将于 2025 年底逐步取消。内罗毕区域办事处将扩大其覆盖范围，为东部和南部非洲国家提供支持，确保整个区域的连续性和更好的协调。

104. 自 5 月 1 日以来，这项工作的主要重点是制定合并和改组计划，以实现建立一个更加集中和精简的全球总部的目标，该总部以国家办事处的需求为中心，并达到预算和人员配置的目标。制定这些计划的时间表与 2026 年管理计划里程碑保持一致，以确保一致性并能够从 2026 年 1 月 1 日起实施。

105. 为了实现到 2026 年建立一个更精简的全球总部的目标，重点是满足国家办事处的需求，将在 2025 年下半年完成其他重要的改革，包括建立战略和跨职能协调结构，更新应急管理协议以及政策和规范性文件和程序，以反映新的模式。

106. 预计在 2026 年通过实施计划引入的组织协调变化包括：

a) *减少足迹*：几乎所有职能部门和办事处都在大幅裁员，重点是罗马总部和区域办事处。

b) *结构整合*：正在合并或取消单位、部门和服务，以简化支持并减少重复和领导层。

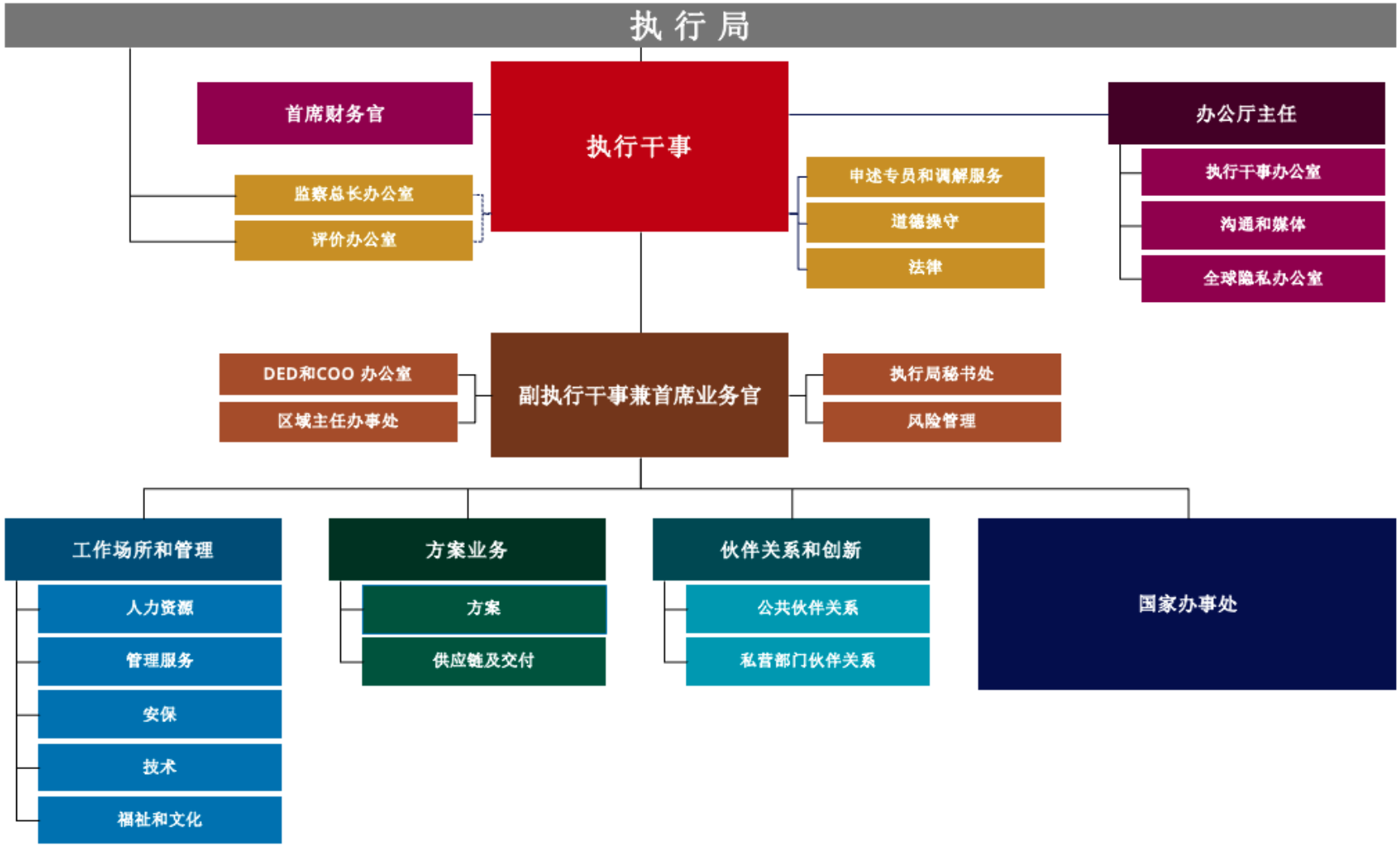
c) *共享或汇集资源*：行政支持正在司和部两级汇集。目前正在探讨为提供交易量大的支持而增加的共享或汇集服务的机会。

d) *外包和外派*：一些业务任务正在转移到全球服务中心或区域中心；选择性外包正在扩大，特别是在车队、设施和信息技术服务方面。

e) *工作队伍模式调整*：正在改变合同类型和工作安排；例如，正在探讨灵活的合同和利用远程工作模式，以期降低成本。

f) *加强与联合国其他实体的协作*：通过利用联合事务、共享基础设施和旨在提高效率和分摊费用的机构间协定，正在加强与联合国系统伙伴的协作。

世界粮食计划署2026年组织结构



4.2 方案支持和行政预算

107. 2026 年拟议的 PSA 预算为 3.8 亿美元，比《2025-2027 年管理计划》中规定的 2025 年水平减少 1 亿美元。该预算反映了执行干事打算根据较低的预期资金继续精简、稳定和调整 PSA 支出，同时确保有力地监督和支持 77 亿美元的暂定实施计划。

108. PSA 预算通过对世界粮食计划署收到的捐款应用 ISC 费率来提供资金，该费率每年由执行局批准。就 2026 年而言，管理层建议维持目前 6.5%的 ISC 费率，但有特定例外情况，允许在执行局之前批准的条件下降低至 4%的费率。根据这些费率，预计 2026 年 ISC 收入为 3.65 亿美元。

109. 需要从 PSA 均衡账户（PSAEA）中提取 1,500 万美元，以全额资助 PSA 拟议预算 3.8 亿美元，超过 3.65 亿美元的盈亏平衡点。此次提取的价值不到 2026 年 PSAEA 期初余额的 5%，利用了账户的健康余额，并与资金余额的净使用量一致，以支持超出捐款预测水平的业务。额外的资金对于在治理和独立监督、关怀义务、宣传和网络安全等关键领域保持足够的能力至关重要。

PSA 预算校准

110. 随着业务活动的减少，PSA 预算也逐渐减少（见第 24 页图 4.1）。谨慎地管理了裁减工作，以确保继续支持业务，履行治理和监督责任，并在世界粮食计划署的风险偏好范围内开展工作。

111. 2025 年，假设总体资金预测为 80 亿美元，暂定实施计划为 88 亿美元，PSA 原预算定为 4.8 亿美元。鉴于资金水平下降，落实了成本节约措施，将 2025 年的原始 PSA 预算减少了 10%到 4.32 亿美元的利用计划水平。

112. 2026 年预算规划过程开始时，目标是实现 3.65 亿美元的 PSA 预算收支平衡。为了达到这一水平，司和部级预算的初始上限，包括了与合并全球职能团队和其他成本控制努力有关的有针对性的节余。预计整个组织的预算将减少，没有一个司可以豁免。然而，负责全球职能团队的部门削减百分比最大。

113. 考虑到暂定实施计划的水平、估计的全球通货膨胀率为 3%、美元走弱，以及对监督、治理、关怀义务和网络安全的需求增加，2026 年拟议的 PSA 预算为 3.8 亿美元。自 2023 年以来，这下降了 32%，而同期业务支出将下降 27%。

114. 全球总部层面的进一步重组和重复数据删除可能会带来节省成本的机会。随着整合的推进和世界粮食计划署对 UN 80 改革倡议的参与不断发展，2026 年的重点将是设计新模式和为转型做准备。虽然尚未确定其全面影响，但预计在 PSA 的 3.8 亿美元预算和预算外资金范围内，这些影响将可控。

按拨款科目分列的方案支持和行政预算

表 4.2：2025 年和 2026 年按拨款科目分列的方案支持和行政预算

PSA 拨款科目			**变化**	
	2026 年 *（百万美元）*	**2025 年*** *（百万美元）*	*（百万美元）*	***(%)***
1. 战略方向和管理	94.5	109.5	(15.0)	(14)
2. 高效、有效和循证业务服务	176.9	239.2	(62.3)	(26)
3. 为有效的伙伴关系和资源动员，开展有影响力的宣传和沟通	71.3	87.2	(15.9)	(18)
4. 稳健的治理和独立监管	37.3	44.1	(6.8)	(15)
合计	**380.0**	**480.0**	**(100.0)**	**(21)**

* 已调整 2025 年按拨款科目划分的数字，以反映从 3 个拨款科目到 4 个拨款科目的变化。

115. 世界粮食计划署将 PSA 预算的 46%用于拨款科目 2，即“高效、有效和循证业务服务”，该署正在提高业务效率和战略性地开展业务。这突出了对国家办事处强有力支持系统的核心地位。

116. 拨款科目 1，即“战略方向和管理”，占 PSA 预算的 25%，这突出表明世界粮食计划署继续强调全球总部和国家办事处的战略领导。这笔拨款支持实施变革管理举措，利用人道主义外交确保人道主义准入，协调全球一级的方案和政策活动，以及提供管理监督和有效的风险管理。

117. 拨款科目 3“为有效的伙伴关系和资源动员，开展有影响力的宣传和沟通”，占 PSA 预算的 19%，反映了伙伴关系与充足和多样化资金的重要性，以及全球总部和国家办事处的努力定位。拨款用于支持宣传、战略传播和伙伴关系发展等关键职能。这笔拨款使该署能够提高其知名度，为全球政策对话做出贡献，并培养对推进其使命和确保可持续资源至关重要的伙伴关系。

118. 拨款科目 4，即“稳健的治理和独立监管”，分配了 PSA 预算的 10%。支持世界粮食计划署对透明度、问责制和善政的承诺，监察长办公室（OIC）和评价办公室（OEV）的预算占总拨款的 84%。

119. 总体而言，2026 年 PSA 预算强调对业务效率和战略领导力的关注，同时保留宣传和监督的基本职能。

按组织单位分列的方案支持和行政预算

表 4.3：2025 年和 2026 年按组织单位分列的方案支持和行政预算

部门	2026		2025	
	（百万美元）	*（占总额的百分比）*	*（百万美元）*	*（占总额的百分比）*
国家办事处	55.2	14	60.3	13
区域局	0.0	0	95.2	20
执行干事兼办公厅主任	77.9	20	86.0	18
副执行干事兼首席业务官*	29.3	8	20.1	4
方案行动	76.4	20	63.8	13
伙伴关系和创新	32.6	9	40.6	8
工作场所和管理	75.5	20	77.0	16
集中拨款	33.1	9	37.0	8
合计	**380.0**	**100**	**480.0**	**100**

*2026 年计划包括区域局长办公室。

120. 新的双层结构将总部与区域办公室整合为统一的全球总部，2026 年 PSA 预算充分体现了这一安排。驻在区域办公室但隶属于全球职能团队的工作人员，其编制被纳入其所属全球职能团队所在部门。例如，驻内罗毕的方案和供应链官员被纳入方案行动部的 2026 年预算安排。因此，与 2025 年相比，全球总部各部门的预算相应增加，而区域办公室的预算则减少，并已全部并入副执行干事兼首席业务官部门的预算。

部门	由各区域局合并的职能小组
执行干事兼办公厅主任	财务、通信、评价
副执行干事兼首席运营官	风险管理和合规
方案行动	方案、脆弱性分析和摸底、供应链、预算和方案拟订
伙伴关系和创新	伙伴关系
工作场所和管理	人力资源、行政、信息技术、健康

国家办事处

121. 国家办事处的 PSA 预算包括不直接归因于业务的费用，因此不会随该国业务规模发生变化而变化。预算包括雇用国家办事处主任、国内征聘的一名助理和一名司机的费用，以及基本的办公室运行费用。它还包括拨款，用于处理国家办事处的风险，例如，通过提供加强完成审计建议的能力。国家办事处的 PSA 资金，在战略指导工作与宣传和伙伴关系工作之间得到相当平均地分配，反映了国家主任在业务领导之外的主要职责。

122. 与 2025 年预算相比，国家办事处的 PSA 预算减少了 510 万美元，反映了国家办事处存在的预期减少。注意到 2025 年每个国家办事处的平均预算为 70 万美元，可以通过关闭国家业务或通过各种其他方式实现 500 万美元的节余，例如让一名国家主任负责一个以上的国家办事处；将世界粮食计划署在一个以上国家的工作合并为多国行动；或者让东道国政府承担国家办事处基本费用的更大份额。与国家当局的战略讨论将于 2025 年下半年进行，并于 2026 年开始实施可持续运行模式。

执行干事和办公厅

123. 执行干事和办公厅将执行干事办公室、办公室主任办公室，以及直接向执行干事和办公室主任报告的所有司、处和办公室合并。该部门通过关注治理、领导支持和组织一致性，重申其在推进世界粮食计划署使命方面的战略作用。它正在灵活而有目的地适应新的现实，维护核心任务，加强问责制，并在资源受限的环境中发挥领导作用。交易服务正在搬迁，将提供更多在线培训，并将扩展数字工具以维持该部门的高质量支持。

124. 面对预算限制，该司将维护道德、法律诚信和财务控制等核心职能，确保风险管理和合规性的连续性。它专注于通过实时报告、主动预测和工作流程自动化来加强财务治理，从而提高透明度和资源管理。

125. 对 OIG 和 OEV 的预算削减已经过了认真考虑，以平衡世界粮食计划署致力于保持其独立监督职能的完整性，同时优先考虑对国家办事处的支持和有限的资源。由于没有受到全球职能团队整合的影响，OIG 的预算下降了 13%。特别是检查和调查办公室，由于它继续处理大量案件，因此保持稳定，需要稳定的工作人员队伍来确保及时和有效的调查。OEV 的预算削减包括通过合并派驻区域办事处的评价人员，以及一般费用控制措施而节省的目标节余。OEV 的预算与 OEV 的工作计划相一致，详见附件 VIII。

副执行干事和首席业务官部

126. 2026 年，副执行干事和首席业务官部（DED/COO）将专注于加强世界粮食计划署的全球定位，实现明智的战略决策，并促进整个组织的双向信息流。优先事项将包括加强和澄清问责制，促进与国家办事处共同承担风险，并确保密切的跨部门和跨职能协调，以支持国家一级的有效执行，尤其是在日益复杂的环境中。

127. 该部继续推动世界粮食计划署的结构转变，通过推出管理问责制框架，以及将区域和总部职能合并为一个全球总部，赋予国家办事处权力。区域主任及其办公室现已成为全球总部的正式组成部分，在危机协调、区域参与和全球战略背景化方面发挥着核心作用。所有区域主任办公室都进行了改组，将重点放在优先排序、针对具体情况的职责上，并加强跨职能协调。经过全面审查，区域办事处的数目已从 6 个减少到 5 个，关闭了约翰内斯堡办事处。向南部非洲国家办事处提供支助的责任已移交给全球职能小组。东部和南部非洲国家现在是 ESARO 区域主任办公室业务的一部分。区域主任办公室的预算占 DED/COO 的 PSA 预算拨款的 47%，占 PSA 总预算的 4%。

128. 世界粮食计划署正在合并方案业务部应急司司长的职责和相关的应急协调能力。DED/COO 将寻求简化全球风险保证，并注意到对相应全组织治理、合规和管理执行局期望的潜在影响。DED/COO 还将大幅减少其在 CSP 周期和流程中的作用，同时继续提供战略指导。

方案执行部

129. 2026 年方案执行部的优先事项符合《2026-2029 年战略计划》草案，其重点是提供高质量、以实地为重点的支持，以满足紧急需求。这包括利用世界粮食计划署在应急响应与相关的协调，以及供应链和粮食安全分析方面的比较优势，针对和惠及最脆弱的人群和社区。通过在旷日持久和反复出现的危机环境中建立社区的韧性，这些努力将重点放在减少人道主义需求上；使政府能够更好地解决粮食不安全和营养不良问题；为伙伴提供共同服务，从而提高全系统的效率和有效性。

该部门还将优先考虑以人为本的方法、跨领域优先事项，以及可持续的、由当地主导的解决方案，以确保在资源更加有限、伙伴关系驱动的模式下进行有影响力的规划。

130. 从实施 2024 年总部改组倡议、整合全球职能团队和适应资金减少的第一年中总结了经验，该部正在进行重组工作，通过精简职能并下放支持，以提高效率、反应能力、整合和监督，同时减少主任级职位以削减成本。

131. 供应链和交付司将采用更精简的响应结构，简化国家办事处的流程。物流分组和按需服务将合并为物流服务，减少重复，同时减少该部门参与健康项目。

132. 方案司将从罗马提供战略和规范性方案支持，而方案服务中心将向靠近需要的国家办事处提供必要的支持。将粮食安全和营养分析以及方案监测和报告事务移交该司，将加强整个方案周期的技术支持，同时保持与其他方案职能的充分区别。该司将利用预算外支持来补贴应急和韧性服务，这是世界粮食计划署工作的核心，并促进《2026-2029 年战略计划》取得成功。

133. 方案预算管理、方案和 CSP 的质量保证将得到巩固和集中，以改进协调和整合。

134. 这些变化反映了方案执行部运作方式的转变，优先考虑基本服务，利用效率，并与世界粮食计划署更广泛的战略方向保持一致，以便取得“事半功倍”的效果。

伙伴关系与创新部

135. 伙伴关系和创新部（PI）将继续通过加强创新伙伴关系和调动资源来支持消除饥饿和粮食不安全的使命，在推进世界粮食计划署的战略计划方面发挥关键作用。PI 的首要任务包括保护与当前资源伙伴的关系、增加灵活的资金，以及通过新的创新举措扩大世界粮食计划署的伙伴关系基础。该部还将重点通过利用多方利益相关方参与的机会和加深咬合捐助者，实现支持的多样化，确保该署保持有利地位，以应对全球需求。

136. 2025 年，PI 进行了结构审查，2026 年将合并团队、简化报告流程并整合共同服务。这些措施有望提高效率，减少重复和碎片化，推进战略伙伴关系，并更有效地调动资源。

137. 该部将优先考虑关键职能，在各部门重新分配职责，并利用数字工具实现更智能的工作流程。为了确保 PSA 资金保留用于最重要的活动，PI 正在最大限度地利用非 PSA 资源。战略性地使用 CCI、信托基金和特别账户将支持创新、个人捐助者的筹款，以及通过世界粮食计划署的示范中心建立战略伙伴关系。

138. 2026 年的 PSA 预算反映了一个更精简、更敏捷的 PI，注重战略，遵守财政纪律，并致力于通过更有效的伙伴关系和可持续资源来实现世界粮食计划署的使命。2026 年，该部将把三个部门合并为两个部门，并大幅减少 D1、D2 和 P5 级别的员工人数。

工作场所管理部

139. 执行干事的优先事项 - 赋予国家主任权力、建立统一的全球总部和加强问责制 - 塑造了工作场所和管理部（WM）2026 年的方向。这些优先事项得到了该部门的三个战略支柱的支持：关怀义务、提高组织效率和变革管理。WM 的 PSA 预算的 90%以上分配给管理结果 2，即“高效和有效的业务服务”。这反映了该部门在实现核心业务职能方面的作用。PSA 资源支持实现关键成果，例如：加强数据管理，包括与治理、安全和可访问性相关的数据管理，以便能够进行循证决策；以及领导全球有效的人员管理工作，包括职工队伍规划和福祉。

140. 该部门实施了一系列结构和运作调整，以优化资源使用。组织重构的重点是保护一线能力，同时精简全球总部职能。合同模式的重新平衡、高级和短期职位的削减，以及向国家招聘人员的转变，有助于形成更加敏捷和具有成本效益的职工队伍模式。此外，该部门还将利用数字化转型和共享服务领域的新战略投资和现有战略投资。

141. WM 在 2026 年采取的方法反映了对财务限制的纪律和战略反应。它优先保护支持世界粮食计划署履行其使命的基本支持性服务和系统，同时保持组织的韧性、包容性和业务的完整性。

集中拨款

142. 集中拨款用于支付法定所需经费，特别是世界粮食计划署对联合国共同筹资活动和其他集中管理活动的供资承诺（见附件 II）。

143. 联合国共同筹资活动占世界粮食计划署集中拨款的最大份额，为 1,690 万美元。由于整个联合国系统的筹资环境不断恶化，世界粮食计划署一直坚定不移地利用其作为联合国财政和预算网成员的地位，呼吁减少这些活动的预算。最显着的减少来自联合国安全和安保部，预计到 2026 年，世界粮食计划署的份额将减少 420 万美元。

144. 集中拨款的最大计划增长是全组织保险和法律费用所需的额外 150 万美元。随着世界粮食计划署在日益动荡的地区开展工作，其风险敞口和针对这些风险的保险成本不断增加，因为保险公司正在将日益加剧的政治不稳定因素纳入其保费计算中。

按支出用途分列的 PSA 预算

表 4.4：2025 年和 2026 年按支出用途分列的方案支持和行政预算

成本类别			变化	
	2026 年 *（百万美元）*	**2025 年** *（百万美元）*	*（百万美元）*	**(%)**
职工*	269.9	334.4	(64.5)	(19)
其他职工**	28.0	41.5	(13.5)	(32)
非职工成本	82.1	104.1	(22.0)	(21)
合计	**380.0**	**480.0**	**(100.0)**	**(21)**

* 职工费包括驻罗马和全球办事处的国际专业人员、国际短期专业人员和一般事务人员的费用，以及驻区域办事处和国家办事处的当地工作人员的费用。

** 其他职工包括顾问和临时助理人员。

145. 定期职工费仍然是 PSA 人员配置预算的最大组成部分。这一类别包括全球总部的国际专业人员、国家主任、驻罗马和全球办事处的一般事务人员，以及区域和国家办事处当地征聘的工作人员。

146. 这一减少反映了职位数量的减少，这与总体预算收缩一致，但也反映了每个雇员成本的增加。用于编制驻罗马和大多数全球办事处的国际专业人员和一般事务人员的 2026 年标准职位费用是根据 2024 年的实际数字得出，并根据通货膨胀和美元汇率疲软的影响进行了调整，同时考虑到应享权利和津贴的变化。对标准人事费的调整，使 2026 年 PSA 预算与基于 2025 年修订标准化成本率的成本相比增加了 1,260 万美元。

147. 2026 年 PSA 预算减少最显着的是“其他职工”类别，其中包括顾问和其他临时员工。这一减少是由于计划减少短期类别的雇员人数。减少短期职位的计划受到定期工作人员合同义务和“留用等级”的影响，它能使定期合同类别与 PSA 资助的经常性活动更好地保持一致。

148. 非雇员成本预计将下降 21%，其中受裁员影响的成本类别（例如差旅、培训和信息技术设备）的降幅最为明显。作为控制成本和优先考虑基本业务支出更广泛努力的一部分，正在所有部门和区域办事处实施这些削减措施。

人员配置 PSA 预算

合同类型	2026 年			2025 年		
	国家办事处	全球总部	合计	国家办事处	全球总部	合计
定期	**226**	**1 492**	**1 718**	**263**	**1 946**	**2 209**
国际专业人员	75	807	**882**	86	1 033	**1 119**
总部和全球办事处一般服务人员	-	359	**359**	-	424	**424**
国家	151	326	**477**	177	488	**665**
短期	**50**	**347**	**397**	**-**	**532**	**532**
专业及以上人员（短期）	-	14	**14**	-	26	**26**
顾问	-	243	**243**	-	405	**405**
临时助理人员	50	90	**140**	-	102	**102**
合计	**276**	**1 839**	**2 115**	**263**	**2 478**	**2 741**

149. 为保持在 3.8 亿美元的方案支持与行政预算额度内，预计以 PSA 资金支持的全职当量（FTE）岗位总数将较 2025 年原始 PSA 预算减少 626 个。固定期限合同雇员的比例预计将保持在 81%，这反映了 PSA 预算与人员配置框架之间的有意一致性：PSA 预算用于资助核心和经常性的支持性活动，而人员配置框架则优先考虑对持续性岗位提供长期合同。尽管全职职工总体减少，但定期职位的稳定份额凸显了世界粮食计划署对保持机构连续性和业务弹性的承诺。以短期合同维持部分职工队伍也具有战略意义，因为它可以随着全年工作量的变化而更容易收缩和扩大队伍，并且是补充定期职工队伍能力的重要专业知识来源。

间接支持费率

150. 世界粮食计划署的间接支持费用（ISC）费率的计算，旨在确保 PSA 预算所界定的活动成本能够通过预计的捐助收入得到充分覆盖。同时，所设定的费率不应产生过多的盈余收入，否则这些收入本可用于直接的方案实施。

151. 2026 年的 ISC 标准率已按照表 4.5 所示使用 2006 年制定的方法计算[15]，没有对 PSAEA 目标水平进行了调整，预计该水平将高于目标上限。

表 4.5：间接支持费用率（%）的计算	
2024 年基线	6.41
因间接支出降低而减少（2024 年至 2026 年）	(1.52)
因资金预测下调而增加（2024 年至 2026 年）	1.45
2026 年推导的 ISC 费率	**6.35**

152. 假定 2026 年总体捐款预测为 64 亿美元，ISC 标准费率为 6.5%，执行局批准的特定情况为 4%，2026 年的 ISC 收入将为 3.65 亿美元。此计算假设全额费率将适用于 91%的捐款，降低费率为 8%，完全免除 ISC 的为 1%。

153. 尽管 3.65 亿美元的 ISC 收入低于拟议的 PSA 预算，但没有必要提高 ISC 费率，因为前几年赚取的 ISC 收入和在 PSAEA 中累积的收入，加上预计的新增 ISC 收入，足以支付预计的间接支持费用。

[15] 世界粮食计划署。2006 年。审查间接支持费用率（WFP/EB.A/2006/6-C/1）。

4.3 准备金和基金结余

概述

154. 预计截至到 2026 年 1 月 1 日，PSAEA 和普通基金的未指定用途部分的余额将分别为 3.212 亿美元和 3.254 亿美元。这些预计的年初结余高于 PSAEA 目标上限和普通基金未指定用途部分的审慎余额。有了这些健康的预计期初余额，管理层建议将这些资金来源用于战略投资，这将带来未来的成本节约，对国家业务产生直接影响，加强世界粮食计划署对其职工的关怀义务，并实现资金多元化和增长。

方案支持和行政均衡账户

表 4.6：方案支持和行政均衡账户的预测（*百万美元*）

预计 2026 年 1 月 1 日 PSAEA 的预算余额*	**321.2**
ISC 预计收入（基于总体捐款预测收入 64 亿美元）	365.0
拟议的 PSA 预算	(380.0)
建议用途	**(78.0)**
- 健康基金	*(8.0)*
- 全组织关键计划	*(70.0)*
截至 2026 年 12 月 31 日的 PSAEA 预计预算余额	**228.2**
PSAEA 目标（相当于 2026 年 5 个月的 PSA 支出）	**158.3**
PSAEA 底线（相当于 2026 年 2 个月的 PSA 支出）	**63.3**

* 根据预算计算，2026 年 1 月 1 日的 PSAEA 预计余额为 3.212 亿美元。它反映了 2024 年财务报表中报告的 PSAEA 期末余额 4.571 亿美元，减去 2,280 万美元的预算承诺，加上 2025 年预计 3.708 亿美元的 ISC 收入，减去 2024-2026 年管理计划批准的 2025 年 CCI 份额 390 万美元，减去批准的 2025 年 PSA 预算 4.8 亿美元。

155. 鉴于健康的预计余额，除了弥补 1,500 万美元的 ISC 收入缺口外，管理层还建议从 PSAEA 中拨款 7,800 万美元，具体如下：投资 7,000 万美元用于两个新的 CCI – 6,000 万美元用于世界粮食计划署 2025-2028 年数字业务转型计划，1,000 万美元用于实施 2026-2028 年全球共享服务战略；以及为健康基金补充 800 万美元。

156. 在考虑拟议用途后，PSAEA 在 2026 年底的预计余额为 2.282 亿美元，如表 4.6 所示，高于 1.583 亿美元的 5 个月目标上限。

福祉特别账户 - 800 万美元

157. 世界粮食计划署认识到职工福祉作为业务韧性基础的至关重要性，建议拨款 800 万美元，支持 2026 年实施 2025-2030 年福祉战略。福祉特别账户由执行局于 2015 年设立，它是投资世界粮食计划署各工作地点健康举措的关键机制。自成立以来，共收到 4,000 万美元，其中 3,700 万美元已分配给实地项目，预计将于 2025 年下半年分配剩余余额。该基金在确保健康服务的连续性、规模和及时性方面发挥着催化作用，特别是在高风险和资源有限的环境中。

158. 自 2022 年最后一次补充资金以来，该基金一直支持提供基本服务，包括建立卫生诊所、部署社会心理支持人员，以及改善员工住宿和安全基础设施。拟议的资金将维持和扩大这些成果，重点关注三个战略优先事项：扩大获得综合健康和精神支持服务的机会；加强对团队和管理层的支持，以培养健康的工作场所文化；通过职业安全评估、残疾包容措施和对实地基础设施的共同投资，改善工作和生活条件。这些投资与健康战略的可交付成果保持一致，并将支持将员工福祉考虑纳入国家战略计划规划过程的主流。

全组织关键计划

159. CCI 旨在产生长期影响，并将在未来为整个世界粮食计划署带来成本效益。CCI 建议的拟订，涉及总部、区域和国家办事处之间的协作，旨在确保计划的结果符合该署实地业务的需要。

160. 如表 4.7 所示，计划在 2026 年实施 7 项 CCI，其中 5 项已从 2025 年开始，2 项新 CCI。正在执行的 CCI 的预算将由先前批准的拨款提供资金。管理层建议拨款 7,000 万美元为新 CCI 的期限提

供资金，从而提供可靠的多年资金以确保计划得到落实。2026 年，两个新 CCI 的预算为 2,610 万美元。

161. 新 CCI 的简要说明如下，完整的概念说明见附件 III，该附件还提供了有关正在执行的 CCI 当前财务状况、迄今为止取得的成果，以及 2026 年计划的详细信息。

表 4.7：全组织关键计划预算概览（*百万美元*）

CCI 名称	**期限**	**总预算**	**2026 年预算**
2026 年正在执行的 CCI			
数字化集成和现代化	2025 – 2026	11.0	3.6
关怀义务和包容义务	2025 – 2026	5.1	2.8
《国际公共部门会计准则》的实施	2025 – 2026	5.1	3.0
监测、身份管理和可追溯性	2024 – 2026	26.7	1.0
定位世界粮食计划署以释放多样化资金	2025 – 2027	5.1	2.3
小计		**53.0**	**12.7**
新 CCI			
世界粮食计划署数字化业务转型计划	2026 – 2028	80.0**	22.8
实施全球共享服务战略	2026 – 2028	10.0	3.3
小计		**90.0**	**26.1**
合计		**143.0**	**38.8**

** 包括预计来自伙伴捐款和资本预算机制的 2,000 万美元资金。

➢ *世界粮食计划署数字业务转型计划 CCI*

162. 世界粮食计划署数字业务转型计划是一项多年计划，旨在改造世界粮食计划署的数字生态系统，以更好地支持其实现零饥饿的使命。该战略是与国家办事处、区域办事处和总部各司协商而制定，采用“整个世界粮食计划署”的技术方法，符合执行干事批准的世界粮食计划署《2023-2026 年信息和技术战略》[16]。优先投资的举措解决了四个系统性挑战：分散和重复的信息技术系统；对手动流程的依赖；与同行组织相比，技术投资不足；以及影子信息技术的广泛使用，过去三年在影子信息技术上花费了 2.1 亿美元。该计划使世界粮食计划署能够优先考虑信息技术投资，并将资金用于产生最大影响的举措。

163. 这项为期 3 年的 CCI 是一项为期 5 年的信息技术投资总体规划中 1.93 亿美元更广泛投资的一部分，该总体规划建议，从对信息技术的本土化战术投资的依赖，转变为旨在满足战略和业务需求的全球可扩展、可互作的平台。 除了从未指定用途的普通基金中拨款外，该署还正在寻求伙伴的资金，并从世界粮食计划署的资本预算机制中寻求贷款，通过节省成本来偿还。

164. 主要的组织变革目标包括：

- 世界粮食计划署整个价值链的数字化；
- 在组织范围内实现信息技术平台标准化以取代重复系统；
- 更多地使用流程自动化和人工智能工具；
- 全球总部和实地业务的数据驱动型治理和综合决策；
- 改进信息技术投资与战略优先事项和成本效益目标的一致性；
- 大幅减少影子信息技术；以及
- 信息技术能力与战略和实地层面面需求的一致性。

[16] 世界粮食计划署。 世界粮食计划署信息与技术战略 2023-2026 年。

165. 通过解决这些根本性问题，该倡议将使世界粮食计划署的业务现代化，并确保技术将增强该署在实地的工作。最终，它将使世界粮食计划署面向未来，更加敏捷、更具成本效益和数字化能力，为最需要帮助的人提供服务。该计划的预期结果包括身份管理、实时数据分析、供应链可追溯性以及与伙伴协作的解决方案。

➢ *实施全球共享服务战略 CCI*

166. 独立监督和咨询委员会（IOAC）在其 2024 年度报告中建议世界粮食计划署制定全组织共享服务战略，以解决缺乏连贯方法和可持续融资模式的问题。在认可全球支付解决方案等举措取得进展的同时，IOAC 强调需要制定统一的战略来优化服务供给、降低成本和提高组织效率。

167. 为此，世界粮食计划署制定了一项全球共享服务战略，以指导从零散的本地化服务向全球一体化模式的过渡。一家国际咨询公司为该署进行的一项研究，确定了 40 多个服务项目有可能作为全球共享服务，其中优先考虑总共雇用了 1,500 名员工的 8 项核心流程。根据世界粮食计划署在全球支付中心和其他全球共享服务方面的经验，目前共享服务倡议的总体目标是集中提供服务，改进自动化和控制，并在整个组织内提高效率。该计划以 2024-2025 年组织重构为基础，借鉴同行组织的经验教训，并优先考虑成本效益和逐步过渡。

168. 拟议的计划包括三个业务流程，如下所述。然而，这些计划可能会随着时间的推移而改变，部分原因是 UN 80 改革倡议，世界粮食计划署可能会利用联合国系统其他地方的服务提供者；然而，这也将要求世界粮食计划署达到适当的标准化水平，以便利其使用联合国共享服务。

- *全球差旅安排*：重新设计的集中差旅服务模式，解决成本、质量和合规性方面的不一致问题。主要成果包括通过集成平台和供应商整合改善合规性、用户体验和成本效益。
- *集中式信息技术服务台*：一种现代化组织范围的信息技术支持模型，可标准化流程、提高解决率并确保区域之间的服务级别一致。
- *一个薪酬支付系统*：一个统一的薪酬支付中心，集成了三个现有系统，以消除低效率、降低合规相关风险并简化运行。该计划旨在简化数据流、协调报告并显著节省成本，包括可能消除年度外部服务费用。

169. 通过解决结构性低效率问题，使服务供给与战略优先事项保持一致，全球共享服务战略将增强业务敏捷性、提高服务质量并实现长期成本节约，使世界粮食计划署能够更好地支持其全球使命。

普通基金未指定用途部分的使用

170. 普通基金未指定用途部分的主要收入来源是世界粮食计划署现金结余的投资收入，以及根据《财务条例》第 11.3 条记入普通基金贷方的司库交易外汇收入。

表 4.8：普通基金未指定用途部分的预测（*百万美元*）

截至 2026 年 1 月 1 日的预计余额*		**325.4**
预计收益		120.0
先前批准 – 资金管理	*(2.4)*	
建议用途	**(92.0)**	
- 立即响应账户增补	*(25.0)*	
- 国家办事处安全网	*(25.0)*	
- 新兴捐助者配套基金补充	*(22.0)*	
- 个人筹款	*(20.0)*	
截至 2026 年 12 月 31 日的预计余额		**351.0**
审慎的平衡		**150.0**

* 2024 年财务报表中报告的 2025 年 1 月 1 日普通基金未指定用途部分的期初余额为 4.894 亿美元，已调整 860 万美元，用于支付全组织流程优化 CCI 的 2025 年部分，预算期初余额为 4.808 亿美元。在考虑 2025 年预计收益 1.494 亿美元、先前批准的 1.548 亿美元用途以及 1.500 亿美元新用途（如 2025-2027 年原管理计划和该计划更新）后，预计截至 2026 年 1 月 1 日的期初余额为 3.254 亿美元。

171. 如 2022-2024 年管理计划所批准，每年将维持 240 万美元的资金管理拨款。这种分配将确保对世界粮食计划署财政资源进行最佳管理，并加强对金融风险的监测。

172. 鉴于健康的预期余额，管理层建议从普通基金的未指定用途部分拨出 9,200 万美元。这笔款项将谨慎和战略性地用于对世界粮食计划署未来的投资，以加强该署的储备金。

立即响应账户 – 2,500 万美元

173. IRA 是一种紧急筹资机制，使世界粮食计划署能够在灾难发生时启动紧急行动，或在捐助者捐款不易获得时为拯救生命的活动提供“最后手段”资金。IRA 的年度资源目标主要通过捐助者的自愿捐款和通过向国家战略计划捐款偿还过去的 IRA 预付款来实现。虽然世界粮食计划署继续与捐助者一起倡导向 IRA 捐款，但也可以通过经授权或执行局批准，从该署的储备金和基金余额中分配多边捐款和调剂来实现这一目标。该账户的变动，包括经批准的从 PSAEA 向 IRA 的转账和普通基金的未指定用途部分，见表 4.9。

表 4.9：2016-2025 年 6 月 30 日立即响应账户变动情况（*百万美元*）

年份	2016-2020 年度平均值	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	截至 2025 年 6 月 30 日
IRA 定向供款	28.8	64.0	101.1	107.5	74.2	26.3
周转基金	108.1	70.4	220.4	131.6	146.6	40.4
世界粮食计划署的基金	42.0	53.8	180.0	155.8	54.2	78.5
多边捐款	*19.7*	*30.6*	*50.0*	-	-	-
未指定用途的普通基金	*3.0*	-	*100.0*	-	*50.0*	*75.0*
PSAEA	*19.3*	-	*30.0*	*150.0*	-	-
*其他**	-	*23.2*	-	*5.8*	*4.2*	*3.5*
总收入	**178.9**	**188.2**	**501.5**	**394.9**	**275.0**	**145.2**
为国家战略计划的拨款	**172.6**	**220.0**	**385.2**	**433.5**	**196.1**	**89.7**

* 其他 = 基金结余和对国家战略计划的捐款和世界粮食计划署其他受援国活动的外汇波动；世界粮食计划署通过双边捐款信托基金管理的捐助资金的应计利息；由有关捐助者、管理当局和/或执行局确定并批准的其他基金；2021 年，自保特别账户的盈余。

174. 根据过去 12 个月批准的 IRA 预付款，2025 年年终余额估计为 1.72 亿美元。为确保为应对正在发生的紧急状况提供可靠资金，世界粮食计划署维持了 8,500 万美元的最低余额，相当于了 3 个月 200 万人所需资金的平均费用。由于紧急状况持续升级，预计对 IRA 的需求将保持高位。

175. 从普通基金未指定用途部分向 IRA 拨款 2,500 万美元将有助于确保 2026 年有足够的期初余额。这将使世界粮食计划署能够在等待捐助者为支持行动提供的捐款的同时及时响应紧急状况。

国家办事处安全网 – 2,500 万美元

176. 在《2024-2026 年管理计划》中，执行局批准从普通基金的未指定用途部分拨款 8,500 万美元，作为适应资源水平缩减的国家办事处的安全网或“软着陆”。该安全网旨在帮助国家办事处保持高质量的方案编制，达到保证标准，并有效地瞄准受益者，同时保持其响应严重危机的能力。在注重方案质量、保证和业务连续性的优先标准的指导下，通过国家战略计划提供资金，不用于直接的粮食或现金交付，也不用于能力强化或提供服务等方案活动。

177. 2025 年管理计划更新中批准了普通基金额外拨款 4,000 万美元，用于维持对支持正在进行业务缩减的国家办事处。截至 2025 年 7 月，已向国家办事处拨款 6,980 万美元，用于弥补伙伴的成本、进行重新定位工作和相关沟通、加强社区反馈机制、为节省成本的投资提供资金，并支付与减少世界粮食计划署足迹相关的费用，例如关闭仓库和办公室以及终止赔偿。这些资金还用于支付固定费用，特别是在必须保持世界粮食计划署扩大规模的灵活性的动荡环境中。

178. 计划外的紧急成本，包括员工搬迁和撤离，通常是由快速变化的安全情况或安全事件引发。当在国家办事处一级产生这些费用，而国家战略计划资源不足时，国家办事处安全网是多边捐款拨款的有价值的替代办法。目前还使用多边捐款来补充应急评价基金（见附件 VIII）。

179. 为了保留完全灵活的多边资源，以便向受益人交付，并提高普通基金未指定用途部分使用的透明度，世界粮食计划署提议扩大国家办事处安全网的范围，以涵盖不可预见和紧急费用，并将安全网用于应急评价基金的年度增资。

180. 虽然预计对世界粮食计划署的捐款将稳定在每年 64 亿美元，但一些国家办事处的资金将减少，而另一些国家办事处的资金将增加。这些波动是该署工作中固有的特性。国家办事处主任有责任并掌握相应的工具来管理这些波动。尽管如此，仍应维持国家办事处安全网，作为支助面临严重财政困难的国家办事处的备选办法。为了在 2026 年继续提供资金，世界粮食计划署提议从普通基金未指定用途部分补充 2,500 万美元的安全网。

扩大和补充新兴捐助者配套基金 – 2,200 万美元

181. 设立于 2003 年的新兴捐助者配套基金（EDMF）作为全组织筹资机制，旨在协助符合条件的国家政府，支付与其向世界粮食计划署捐款相关的费用。

182. 最初为 EDMF 提供的 4,750 万美元资金到 2016 年已耗尽，该基金在 2018 年和 2022 年每年补充 3,000 万美元；该基金的年度拨款总额不超过 1,000 万美元，每个受援国不超过 150 万美元。如果考虑到所有分配和应计利息，2025 年底的 EDMF 余额预计为 800 万美元，可供在 2026 年分配。

183. 迄今为止，EDMF 为原本无法提供的捐款提供了有利资源，从而增加了可用于支持世界粮食计划署业务的资源数量。EDMF 通过促进技术援助安排和与各国政府的多年接触、南南和三边合作协议，以及快速国家危机应对计划的实施，继续实现其预期目标。

184. 2019 年至 2021 年间，EDMF 拨款总额为 1,840 万美元，从伙伴政府调动了 2,950 万美元的双边捐款，回报率是初始投资的 1.6 倍。这些早期拨款为政府更深入的参与奠定了基础，并有助于完善基金的战略方向。从 2022 年至今，EDMF 拨款约 3,100 万美元，已调动了 5,600 万美元的政府捐款，产生了近 2:1 的投资回报率。展望未来，世界粮食计划署预计，在 2026-2028 年期间，EDMF 的投资回报率将至少提高到 3:1，这与扩大基金范围以支持更广泛的方案国家参与的计划一致。

185. 为了进一步提高撬动比例，改善国家办事处获得新的适当筹资来源的机会，世界粮食计划署提议扩大向 EDMF 寻求支助的伙伴的资格标准，以便该基金可用于配套未达到全部费用回收要求的选定纵向基金的捐款[17]，对此适用的世界粮食计划署《总规则》第 XIII.4（c）条的规定，须经执行局批准将纵向基金归为非传统捐助者。纵向基金的主要目的之一是增加流向服务不足区域的资金，世界粮食计划署被视为实现基金目标的主要执行伙伴，但由于其财务模式不相容，这些基金的捐款往往达不到世界粮食计划署全部费用回收的要求。扩大 EDMF 支持标准可在未来 3 年内释放多达 1.7 亿美元的额外资金，从而大大加强该署为脆弱和粮食不安全环境中的大型项目调动新资源的能力，并提高国家一级业务的可持续性和覆盖范围。

186. 秘书处提议补充 2,200 万美元，用于 EDMF 在 2028 年 12 月之前继续运作。这将使世界粮食计划署能够以持续和有效的方式使用该基金，包括根据其与各国政府伙伴关系的不断变化的性质来推进优先事项，并根据需要对基金的规模和范围进行结构性改革。

个人筹款（第二批）- 2,000 万美元

187. 2026 年，世界粮食计划署提议拨款 2,000 万美元用于扩大其个人筹资模式，作为普通基金未指定用途部分 1 亿美元投资的第二部分。这项战略投资旨在通过扩大和规范世界粮食计划署在新国家和语言市场与个人捐助者的接触，利用全球波动相对较小的捐助者基础，可持续地使世界粮食计划署的收入来源多样化。

188. 随着 2025 年投资 2,000 万美元，世界粮食计划署已开始实施一项战略，建立定期的支持者捐助者基础，这些捐助者将年复一年地为世界粮食计划署提供可靠的收入。到 2025 年，通过新渠道

[17] 纵向基金是被指定为《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）财务机制一部分的基金：全球环境基金、绿色气候基金、气候变化特别基金、最不发达国家基金、适应基金和应对损失和损害基金。

向新市场的扩张将确保超过 8.2 万名定期捐赠者，为提供灵活和可持续收入的庞大支持者基础奠定基础。世界粮食计划署有望实现 2025 年投资建议中提出的个人支持者捐款 1.38 亿美元的目标。

189. 通过增加个人捐赠者定期捐款的份额，并促进长期的捐助者关系，该倡议将提高世界粮食计划署的财政可持续性和可预测性，同时也增加该组织可获得的未指定用途资金的比例。到 2030 年，这项努力的预计累计收入将超过 13 亿美元。更多细节见附件 VI。

职工队伍管理 – 无需拨款

190. 在世界粮食计划署的运行模式中，随着危机的出现和缓解以及资金的波动，活动规模的扩大和缩减是固有的特征。为管理这些周期，国家办事处会定期开展人员配置审查并调整员工队伍规模。当地员工队伍的缩减主要通过终止短期合同来实现，偶尔也会涉及终止固定合同员工，相关费用由国家方案业务预算承担，并以国家办事处安全网及解约补偿全组织关键计划为辅助。对于国际员工队伍，尽管世界粮食计划署整体规模持续扩大，但在一个国家办事处的裁员，历来会通过其他国家办事处的扩员或填补全球总部的空缺来消化。

191. 国际和全球总部的工作人员队伍必须保持在一定水平，以确保在国家办事处开展关键业务，以及在全球总部提供业务服务和监督方面具有适当和持续的能力。因此，对这一类工作人员的管理与世界粮食计划署业务实施计划的总体水平相一致，而这一计划通常滞后于捐款水平的变化。

192. 展望未来，世界粮食计划署计划将整体员工规模缩减至约 16,000 人，以使人员编制与 64 亿美元的筹资预测相匹配。相比之下，截至 2025 年初，世界粮食计划署的员工总数略高于 22,000 人，其中包括实习生和志愿者。为逐步调整员工规模，同时确保该署未来具备适宜的人才队伍，正在制定的裁减计划基于三大支柱：通过继任规划确保未来具备合适的人才与专业能力；通过优先发展伙伴关系、数字化和应急准备，明确世界粮食计划署在核心能力方面的投入；并通过将国际员工人数保持在可控范围内，维持预算预测与招聘活动之间的合理平衡。

管理国际和全球总部职工队伍

193. 2023 年 10 月，当筹资前景开始显现整体性下降迹象且不仅限于少数国家业务时，世界粮食计划署采取主动措施，暂停了招聘，以限制国际和全球总部员工规模的扩大。随后在 2024 年和 2025 年，又采取了进一步措施，使员工队伍与可用资金保持一致[18]。最近的一项措施是将国际专业人员未获派遣的期限从 12 个月缩短至 6 个月。2024 年，通过第一轮协商离职实现的裁减成本，由逐年累积的预算准备金予以承担。2025 年，随着岗位缩减幅度进一步加大，批准拨款 6,000 万美元，用于资助有序裁减全球总部国际专业人员和普通服务人员。这些资金正用于第二轮协商离职、未安排工作职工的相关费用，以及裁减流程的管理。

194. 随着在整个 2026 年业务实施计划继续逐渐减少 - 尽管仍然比预测的捐款收入高出 10 亿美元 - 国际和全球总部的员工队伍也将减少。逐步缩编的成本巨大，需要确保世界粮食计划署履行其对工作人员的合同义务，并保留雇员在附属合同中提供的专门知识。该署不会要求从普通基金的未指定用途部分中拨款，而是通过将雇员福利基金中超额供资的一部分重新用于这些费用来为这些费用提供资金。

195. 从 2011 年到 2024 年，世界粮食计划署通过其标准人事费，每年向雇员福利基金特别捐款 750 万美元，即总计 9,750 万美元，以确保能够履行其关于工作人员权利的长期义务。强劲的投资回报，加上每年服务费用的持续资金，现在导致资产大大超过精算估值确定的这些负债。截至 2025 年 6 月 30 日，员工福利基金的资金供资率为 140%，超额资产比精算负债高出 3.595 亿美元。

196. 世界粮食计划署将把这笔超额资金的一部分用于与裁员相关的职工队伍管理费用，包括离职费、2026 年未分配工作人员的工资和行政费用。资金的使用额将限制在 9,750 万美元以内。

197. 虽然这些成本不同于离职后福利，但其影响对象为同一群体的员工，并且属于世界粮食计划署的义务范围。因此，动用最多 9,750 万美元的结余来支付缩编成本，这是一种谨慎且适当的做法，同时还能维持离职后福利的长期保障。在该措施全面落实后，基金的供资比例将从 140%降至 129%，仍保留 2.62 亿美元的结余。为确保持续的财务监督，秘书处将在 2026 年启动一项资产和负债管理研究，基于截至 2025 年 12 月 31 日的数据展开，并将持续向执行局报告研究结果。

[18] 世界粮食计划署。2025. 世界粮食计划署管理计划（2025-2027 年）更新，第 4.3 节。

第五节：《财务条例》变更

5.1 背景和目标

198. 2018 年至 2020 年间，世界粮食计划署对《总规则》和《财务条例》进行了修订，特别是在全额成本回收政策及相关术语，以及关于批准国家战略计划和国家业务预算的授权方面。这些修订作为“综合路线图”框架的一部分予以实施。鉴于需要完善更广泛的预算治理框架，世界粮食计划署现正提议对《财务条例》进行若干修订，主要目的是确保与预算相关的定义和决策得到准确的反映，并整合当前分散在包括以往管理计划等多个文件中的要素。

199. 拟议的修订将整合预算政策，减少提交执行局的决定草案的篇幅和数量，减少含糊不清，解决条例之间的不一致问题，并提高世界粮食计划署应对变化的敏捷性，同时确保执行局保留其战略和预算监督作用。修订还旨在解决外聘审计员与预算政策有关的一些建议[19]。

5.2 对《财务条例》的拟议修改

200. 理由和拟议的修改载于以下各段，而附件 VII 则提供了现行案文与拟议订正案文之间的并排比较。

财务条例 1.1：世界粮食计划署预算的定义

201. 世界粮食计划署预算目前定义如下：

“世界粮食计划署预算”指执行局每年批准的管理计划的年度预算成分，其中计划、项目和活动的资源与支出概算，并包括方案支持和行政预算。

202. 现行定义在若干方面仍显含糊。其一，对于预计资源和支出以及 PSA 预算，尚不清晰其应归属为世界粮食计划署预算的组成部分，抑或作为更广泛管理计划的内容。其二，对于执行局究竟是批准管理计划还是批准世界粮食计划署预算，亦未作明晰界定。此外，现行定义未能充分体现世界粮食计划署业务运作和资金环境的动态特征。

203. 在制定订正定义时，世界粮食计划署旨在确保世界粮食计划署的预算：

- 反映了交付已批准的国家战略计划的全部成本，包括直接和间接费用；
- 反映全年方案所需资源总额，从而提高资源调动的透明度和连贯性；以及
- 允许在一年内根据不断变化的业务环境和资金水平进行预算调整。

204. 世界粮食计划署审议了联合检查组（JIU）对联合国各组织预算编制做法的审查结果[20]。联检组强调，预算的主要职能是向成员国和理事机构提供在规定期间内实施工作方案的财务计划。方案预算应侧重于要实现的目标，并将其转化为执行所需的资源。

205. 联检组还注意到，联合国各实体采用各种预算编制模式，包括基于资源的办法，如联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国儿童基金会；基于需求的方法，如联合国难民事务高级专员办事处；混合模式，如联合国两性平等和赋予妇女权力的实体和世界粮食计划署，其中模式包括业务需求和暂定实施计划。

206. 世界粮食计划署还审议了关于在财务报表中列报预算资料的《国际公共部门会计准则》，特别是《国际公共部门会计准则》第 24 号。《国际公共部门会计准则》第 24 号将年度预算定义为一年的核定预算，而《国际公共部门会计准则》还规定，财务报表应包括原始预算和最终预算之间的比较，以及可比基础上的实际金额。

207. 为了解决所查明的问题，使世界粮食计划署预算的定义与最佳做法保持一致，并确保该定义与世界粮食计划署的业务现实相一致，建议提出以下订正定义：

“世界粮食计划署预算”指财政周期每个国家业务预算中批准和/或预期提交批准的年度部分的总和，包括相关的业务和支持费用，并应包括方案支持和行政预算。

208. 根据这一订正定义，世界粮食计划署预算将反映业务所需经费的全部费用，包括直接费用和间接费用。例如，根据新定义，世界粮食计划署 2026 年预算将达到 130 亿美元，这将根据《国际公

[19] 见附件 VII。

[20] 联合国。2024. 联合国系统各组织的预算编制， JIU/REP/2024/3。

共部门会计准则》第 24 号作为原始预算反映在财务报表报表 V 中。与此同时，世界粮食计划署预算将具有动态性，可在年度内根据业务需求的变化进行更新，这一点体现在对各项新的及修订后的国家业务预算的批准过程中。最终，世界粮食计划署预算将由截至财政年度最后一天经逐项批准的国家业务预算的年度部分总和构成。

财务条例 9.4：管理计划中所列要素

209. 现行条例如下：

拟议的管理计划将包括：（a） 计划取得的结果和完成的指标；（b）各种对比表，列出对下一个财政周期的建议、批准的世界粮食计划署本财政周期预算以及根据实际收入和支出情况对批准的世界粮食计划署本财政周期预算进行的修改；（c）执行局要求的或执行干事认为适当的各种统计数据、资料、注释说明和职员配备表，包括与管理计划周期第二年和第三年有关的信息。

210. 对《财务条例》第 9.4 条的拟议修订旨在提高连贯性并减少歧义。上文（b）项中提到的比较预算表将予以简化。鉴于管理计划的定义已经提到其 3 年规划期，上文（c）项中对第二年和第三年的提及将被删除，而将根据执行局的要求或执行干事的酌情决定，继续列入补充资料。

211. 拟议案文如下：

管理计划将包括：

（a） 计划取得的成果和完成的指标；

（b） 比较表，列明本财务期经批准的世界粮食计划署预算以及下一财务周期的预算建议。

执行干事还应提供执行局可能要求或执行干事认为适当的关于管理计划期间的指示性统计数据、资料、解释性说明和人员配置表，供执行局参考。

财务条例 9.5：执行局对管理计划和世界粮食计划署预算的审议和批准

212. 现行条例案文如下：

执行局应审议拟议的管理计划以及行预咨委会和财务委员会的有关报告，并应在世界粮食计划署预算所涉财政周期开始之前批准管理计划，包括世界粮食计划署预算。

213. 对《财务条例》第 9.5 条的订正旨在澄清执行局在批准世界粮食计划署预算而不是整个管理计划方面的作用。这一转变是根据《总条例》第 XIV 条第 6 款的规定，该条例要求执行干事向执行局提交一份“世界粮食计划署预算”以供批准，并响应外聘审计员关于正式批准世界粮食计划署总预算的建议。

214. 对该项规则的修改还旨在预先解决在批准世界粮食计划署预算（《总规则》第 XIV 条第 6 款）与批准单个国家战略计划及其国家业务预算（《总条例》第 VI 条第 2 款(c)项）之间可能出现的矛盾。此次修改还进一步澄清了世界粮食计划署预算在全年中的动态特性，使其能够与国家战略计划预算的变化保持一致。

215. 拟议案文如下：

执行局应审议管理计划以及行预咨委会和财务委员会的有关报告，并应在世界粮食计划署年度预算所涉财政周期开始之前批准世界粮食计划署年度预算。世界粮食计划署预算的批准并不构成对单个方案或其相关国家业务预算的批准，应根据《总条例》第 VI.2（c）款和《总规则》附录单独提交批准和修订。世界粮食计划署预算应被视为纳入了未来对国家业务预算的批准和修订，无需执行局采取进一步行动。

216. 作为修改后的条例的一个例子，2025 年 11 月，世界粮食计划署 2026 年预算批准为 130 亿美元，其中包括 10 亿美元的阿尔法国家国家业务预算。2026 年，紧急状况升级，执行局批准了 25 亿美元的阿尔法国家修订国家业务预算。假设没有其他变化或新的单个国家业务预算批准，世界粮食计划署的预算将达到 145 亿美元。经更新的世界粮食计划署预算将无须经执行局批准，因为其所依据的变更已按照《总条例》第 VI 条第 2 款（c）分别获得执行局批准。在财务报表 5 中，原始预算将反映为 130 亿美元，最终预算将为 145 亿美元。

217. 尽管世界粮食计划署的预算已批准，但执行局仍将继续每年特别核准 PSA 预算和任何其他批款。

《财务条例》9.6：批准拨款的含义

218. 现行条例如下：

执行局批准管理计划包括预算应视为： (a) 接受世界粮食计划署下一个财政周期的工作计划并授权执行干事执行这一工作计划； (b) 授权执行干事为批准的拨款用途在批准的限额内分配经费、发放拨款权、 承担付款义务和付款。

219. 为与经修订的条例 9.5 保持一致，该条例规定世界粮食计划署预算而不是整个管理计划是须经执行局批准的组成部分，对《财务条例》第 9.6 条的拟议修正强调核准具体批款。此外，建议删除提及方案要素的（a）项，以避免与管辖国家战略计划和方案框架的《财务条例》8.1 重叠。这些修订确保《财务条例》9.6 专注于通过管理计划提出的批款。

220. 拟议案文如下：

执行局对方案支持与行政预算及其他拨款的批准，应构成对执行干事的授权，使其能够在所批准的额度内，为批准该方案支持与行政预算及其他拨款所规定的用途分配资金、签发拨款、承担义务并进行支付。

财务条例 9.7：PSA 拨款范围内的调剂

221. 现行条例如下：

执行干事可在批准的方案支持和行政预算的每一主要拨款项目内进行转拨。执行干事还可以按执行局具体规定的限额在拨款项目之间进行转拨。

222. 对条例 9.7 的修正，为进出每个 PSA 拨款科目引入了 5%的灵活性门槛。该修正案正式确定了条例中引用的限制。

223. 这一变更增强了世界粮食计划署在既定且有限范围内应对不断变化的业务和行政需求的能力。它允许将某一拨款科目的节余用于弥补另一科目中的基本和优先支出，从而支持预算的更高效、精准和及时执行。这种灵活性对于应对年度后期可能出现的调整尤为重要，因为此时已无法通过对当年管理计划（于 4 月最终定稿）或次年管理计划（于 9 月最终定稿）的任何可能更新来提出变更请求。

224. 拟议案文如下：

执行干事可在经批准的方案支持与行政预算的每一主要拨款科目内进行调剂。执行干事亦可在不同拨款科目之间进行调剂，但前提是在一个财政周期内调入或调出某一拨款科目的净额不得超过执行局批准的该拨款科目的 5%，或不得超过执行局特别设定的其他限额。

225. 表 5.1 列出了拟议调剂灵活性的应用示例。在此示例中，有 4 项拨款科目，每个科目的最大允许调剂阈值为 5%，必须独立于其他行的更改来遵守该阈值。如果拨款科目 B 需要增加 5%，则可以从其他拨款科目进行调剂，但不得超过其他拨款科目的 5%。

表 5.1：拟议的语言更改示例

拨款科目	批准的拨款科目	5%（最大变化）	变化	修改后的拨款科目	实际变化百分比
A	100.00	+/- 5.00	(5.00)	95.00	-5%
B	150.00	+/- 7.50	7.50	157.50	5%
C	50.00	+/- 2.50	(2.50)	47.50	-5%
D	25.00	+/- 1.25	0.00	25.00	0%
合计	**325.00**		**0.00**	**325.00**	**0%**

财务条例 9.8：方案支持和行政预算修订

226. 现行条例案文如下：

执行干事可提议修改管理计划，并以符合管理计划的形式和方式提出对该财政周期的追加预算。

227. 该条例的更新旨在将条例的重点放在 PSA 拨款的修订上，而不是管理计划的修订。为避免歧义，修订后的条例澄清了追加预算与 PSA 预算特别相关。

228. 目前，每个管理计划都包括具体决定，执行局通过这些决定，授权执行干事在特定限额内增加或减少 PSA 预算。拟议的修改将在《财务条例》中正式确定这一权力。因此，不再需要将这些具体决定列入每项管理计划，除非拟议的增加或减少超过修订条例中规定的限额。

229. 拟议案文如下：

执行干事可通过以下方式对经批准的方案支持与行政预算进行调整：

(a) 在本财政周期世界粮食计划署预计捐款收入增加额的间接支持费用部分内，不超过其 25%的额度内予以增加，但须扣除该财政周期任何已批准的方案支持与行政预算资金缺口；或

(b) 通过节约成本措施，将支出减少不超过经批准的方案支持与行政预算的 10%。

所有超过上述限度的调整，均须由执行干事提交一份补充预算建议供执行局批准，并提交更新后的管理计划供执行局审议。执行干事批准的所有预算调整，执行局均应获悉。

PSA 均衡账户

230. 根据提高世界粮食计划署财务框架清晰度和治理的努力，秘书处提议列入有关 PSAEA 的新定义和新的财务条例。尽管自 2002 年以来一直在使用 PSAEA[21]，但《财务条例》目前尚未界定其功能和允许的用途。这些提议旨在使现有做法正式化，提高透明度，并简化管理计划的表述。

231. PSAEA 在管理世界粮食计划署 PSA 预算的财务稳定性方面发挥着关键性作用。它主要用于管理从 ISC 收到收入与发生 PSA 支出之间的时间差异。该账户还吸收了 PSA 供资职位的标准人事费差异，即估计就业费与实际就业费之间的差额（文本框 5.1）。

232. 2015 年，执行局批准了 PSAEA 的目标余额和最低下限。目标余额定为相当于五个月 PSA 支出的水平，而下限则定为两个月。这些参数有助于保持足够的缓冲，以确保 PSA 资助活动在 ISC 收入不足或意外成本波动的情况下的可持续性。经执行局批准，可针对特定目的提出超过目标水平的余额，例如加强储备、特定主题领域的工作或为战略投资（包括全组织关键计划）提供资金。

财务条例 1.1：PSA 均衡账户的定义

233. 拟议的定义如下：

“方案支持与行政均衡账户（PSA 均衡账户）”指为记录间接支持费用产生的收入与方案支持和行政活动相关支出之间差额而设立的储备账户。

新的财务条例 10.7：PSAEA 的使用

234. 拟议的条例如下：

执行干事可从方案支持和行政均衡账户中提取或贷记，以解决因以下原因造成的任何短缺或盈余：

（a）间接支持费用收入低于或高于支付方案支持和行政支出所需的收入；以及

（b）实际职位费用与用于计算方案支持和行政预算的相应数额之间存在的差异。

PSA 均衡账户的所有其他用途均须经执行局批准。

[21] “间接支持费用分析的终期报告”（WFP/EB.3/2002/5-C/1）。

框注 5.1.员工标准成本差异

在每个预算周期开始时，世界粮食计划署计算来年每个职级的标准人事费率。计算基于上一年发生的实际成本，并根据通货膨胀、汇率变化和其他预期变化进行调整。费率包括基本工资；工作地点差价调整数；养老金和保险缴款；诸如年假和待业等权利；离职后福利；诸如困难、流动和危险津贴，以及教育和重新分配补助金等津贴；以及安全和健康成本。

在整个财务年内，采用标准化费率将人员成本分摊至各类资金来源，从而确保预算执行的一致性和可预测性。在财政年度结束的财务结算期间，计算实际发生的成本与收取的标准成本之间的差额。标准费用与实际费用之间的差异由各种原因造成，包括待遇差异；职级内晋升进度；汇率波动；岗位调动频率；以及未获岗位分配人员的数量及其保持未分配状态的时长。

这些差异被称为“标准人事费差异”，是世界粮食计划署预算编制模式的一个常规特征，反映了整个组织的估计就业费用与实际就业费用之间的差距。在过去十年中，世界粮食计划署记录的人事费用平均正差约为人事费总额的 3%。这些盈余已记入由 PSA 预算供资的职位和所有其他职位的普通基金未指定用途部分。

《财务条例》和《财务规则》的其他变更

235. 为与上述修订保持一致，世界粮食计划署还提议对“拨款”“拨款科目”“管理计划”和“方案支持行政预算”的定义，以及《财务条例》第 9.1、9.2、9.3 和 9.9 条进行小幅更新。为澄清世界粮食计划署在正常商业惯例要求下进行预付款或进度付款的既有做法，并与粮农组织的财务条例保持一致 - 该条例也在必要时允许此类付款 - 建议对《财务条例》第 12.1(a)条进行修订，明确在适当情况下允许预付款或进度付款。相关修订见附件七。

236. 根据《财务条例》2.2 的规定，执行干事应根据《世界粮食计划署总条例》和《世界粮食计划署财务条例》制定《财务规则》，确保有效的财务管理和厉行节约。在批准上述《财务条例》的修订后，执行干事将修订《财务规则》。执行干事应将《财务规则》分发给执行局、联合国行政和预算问题咨询委员会和联合国粮食及农业组织财务委员会（财务委员会），以供参考。