



World Food Programme

执行局
第二届例会
2016年11月14-18日，罗马

发行：普遍

日期：2016年11月14日

原文：英文

*因技术原因再次分发

议题 4

WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2*

政策事项

供批准

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

粮食署战略计划（2017-2021年）

内容提要

粮食署及其伙伴每天都在努力实现零饥饿世界的愿景。为了到2030年实现这一愿景，与可持续发展目标保持充分一致，将不仅需要粮食署还需要全世界保证人们全年都能获得富有营养的食物，消除发育迟缓，增加农村经济机会，防止食物浪费，推动农业可持续发展。

如粮食署《总条例》第II条所示，粮食署的宗旨是：（a）利用粮食援助支持经济和社会发展；（b）满足难民及其他紧急和长期救济粮食需要；（c）根据联合国和联合国粮食及农业组织（粮农组织）建议，推动世界粮食安全。

战略计划（2017-2021年）基于执行局既往战略计划和政策中批准的活动，并将其置于《2030年议程》和可持续发展目标背景之中。战略计划力图利用粮食署的优势，本着联合国经济及社会理事会（经社理事会）、大会和秘书长所呼吁的开放与合作精神，使粮食署为实现可持续发展目标做出最大贡献。战略计划的最终目标是支持各国消除饥饿。

联系人：

业务服务部

助理执行干事

R. Lopes da Silva 先生

电话：066513-2200

政策和计划司

司长

S. Samkange 先生

电话：066513-2262

《2030年可持续发展议程》传递了消除贫困、饥饿和不平等的全球承诺。《2030年议程》涵盖在人类进步、可持续发展以及人人享有和平和繁荣的大背景下的人道主义和发展活动。战略计划使粮食署工作与《2030年可持续发展议程》相接轨，期限是2017-2021年。

粮食署是致力于解决全球饥饿和营养挑战的最大的人道主义组织。尽管粮食署职责明确表达了所肩负的人道主义和发展责任，但粮食署的比较优势和长期经验要求其将为最贫困和最边缘化人口造福的应急、拯救生命和推动发展作为重点工作。可持续发展目标要求不仅要拯救生命还要改变生命，首先关注最困难人口，不仅限于最不发达国家，而是要关注全世界的最困难人口。

战略计划提供了新的规划和业务框架，通过有效伙伴关系，强化粮食署在应急、拯救生命、后勤方面以及为消除饥饿和长期营养不良做出的贡献。该计划没有扩大粮食署职责范围。¹战略计划利用粮食署在人道主义响应和恢复方面的主要优势和能力，发现在从紧急救济到发展等一系列工作中应用这些优势和能力的机会，推动实现可持续发展目标。粮食署通过在人道主义响应中纳入发展视角，努力加强受长期危机影响人们的抵御能力。粮食署支持以人道主义原则为指导，采取共同、以人为本和以需要为驱动的方法。粮食署致力于参与人道主义和发展联合需要评估、汇总数据分析以及规划和计划进程，为人们提供更好的成果，不仅要满足需要，还要消除需要。与此同时，粮食署将特别关注加强当地危机响应者的能力。

战略计划，在经修订的财务和全组织结果框架辅助下，为国别战略计划的制定和执行提供指导。这些国别计划将促进实施注重结果且因地制宜的系列活动，解决人道主义需要，推动更长期发展。

对紧急情况以及拯救生命和生计的需要做出响应，无论是直接还是通过加强国家响应能力间接做出相应都至关重要，仍将是粮食署业务的主要内容。这对支持各国努力实现可持续发展目标至关重要。然而，消除饥饿仍然是一项全球重大挑战。消除饥饿必须面对人道主义需要日趋复杂和持久的情景。冲突、气候变化和日益严重的不平等问题加剧了这些挑战，扰乱了粮食系统、经济和社会，使人们更加脆弱。从当前趋势看，中期内混乱仍会继续。

¹ 战略计划（2017-2021）中关于人道主义和发展的工作将根据粮食署《总条例》所列粮食署宗旨和职能加以落实。

《2030年议程》明确指出，可持续发展取决于有效伙伴关系。粮食署同样认为伙伴关系极其重要，寻求使其粮食援助能力和计划与政府、联合国其他机构、私营部门和民间社会的干预措施和投资相一致、相整合；形成合力，促成可持续发展所需系统变化。粮食署将与伙伴协同增效地开展工作，整合和利用互补优势和资源。目标是确立透明、平等和互利安排，建立分担风险、责任和问责的机制。粮食署将依赖具有更强比较优势且可能更适宜做出响应的伙伴。致力于伙伴关系和集体行动一直在粮食署业务中起支配作用，也是《2030年议程》全球行动号召的核心。战略计划（2017-2021年）重申和深化了该承诺。

计划和业务创新、有效沟通、利益相关方宣传以及持续的工作人员技能发展是计划成功实施的关键要求。

粮食署致力于最高诚信标准，粮食署行动将始终以人道、公正、中立和独立的人道主义原则为指导。

鉴于《2030年议程》的时间框架富有雄心，粮食署提前一年提出其战略计划，到2021年时可将其延长或做出调整，随后每四年审查一次，从而与四年度全面政策审查决议协调一致。

战略计划（2017-2021年）以主要国际会议和峰会达成的一致意见为参考。战略计划考虑了旨在消除饥饿和营养不良的联合国大会决议以及全球和区域补充框架。这项计划汲取了战略计划（2014-2017年）中期审查、评价和外部审查的经验教训，并获益于在粮食署内部以及粮食署与伙伴之间开展的广泛磋商。

战略计划（2017-2021年）使粮食署得以与联合国发展系统其他实体共同发展²。这些实体服务于特定和不同需要，具体体现在其专业性和影响范围上。

《2030年议程》要求联合国发展系统在有利的供资和治理架构支撑下，统筹兼顾，形成跨部门合力，在各层面实现相互联系的结果。联合国发展系统认识到当下就是时机，正在单独或共同采取切实措施，力求打破常规开展工作。联合国发展系统认识到，应重点关注在国家层面实现相互联系和变革性结果并推动国家所有。联合国发展系统重申其致力于在《联合国宪章》框架下，通过采取更加综合和相互联系的方法，跨职责、跨部门、跨机构边界地开展工作。

² A/71/292/Rev.1，联合国秘书长关于四年度全面政策审查业务活动促进联合国系统发展的报告。

17 个可持续发展目标相互联系。粮食署将重点关注关于实现零饥饿的可持续发展目标 2 以及关于合作支持落实可持续发展目标的可持续发展目标 17。每项“战略宗旨”都包含多项“战略目标”，体现了粮食署工作计划中所述职责和能力以及对粮食署技术、业务和共同服务的强烈需求。粮食署根据其可持续发展目标 2 和 17 的具体目标相对应的“战略结果”，评估其为实现“战略目标”的绩效。聚焦于这些“战略结果”可确保粮食署的报告与各国就实现《2030 年议程》所取得进展的衡量和报告工作相一致。

战略宗旨、战略目标和战略结果是：

战略宗旨 1：支持各国实现零饥饿（可持续发展目标 2）

战略目标 1：通过保护粮食获取，消除饥饿

- 战略结果 1 – 人人都能获取粮食（可持续发展目标具体目标 2.1）

战略目标 2：改善营养

- 战略结果 2 – 人人免受营养不良之苦（可持续发展目标具体目标 2.2）

战略目标 3：实现粮食安全

- 战略结果 3 – 小农粮食安全和营养状况通过提高生产率和收入得到改善（可持续发展目标具体目标 2.3）
- 战略结果 4 – 粮食系统具有可持续性（可持续发展目标具体目标 2.4）

战略宗旨 2：合作支持落实可持续发展目标（可持续发展目标 17）

战略目标 4：支持落实可持续发展目标

- 战略结果 5 – 发展中国家落实可持续发展目标的能力得到加强（可持续发展目标具体目标 17.9）
- 战略结果 6 – 支持可持续发展的政策连贯一致（可持续发展目标具体目标 17.14）

战略目标 5：合作取得可持续发展目标成果

- 战略结果 7 – 发展中国家获得一系列用于发展投资的资金资源（可持续发展目标具体目标 17.3）

- 战略结果 8 – 分享知识、专长和技术，加强全球伙伴关系，支持各国努力实现可持续发展目标（可持续发展目标具体目标 17.16）

战略计划（2017-2021 年）的落实将根据粮食署所开展业务的每个国家的当地具体情况、能力和伙伴关系加以调整。国别战略计划将决定战略结果；战略结果体现为粮食署将为之做出贡献的“战略成果”。这些战略成果将体现一个国家的情况和动向，与国家优先重点、目标和法规相一致，且符合粮食署和联合国核心价值。各国的战略成果与可持续发展目标国家目标的实现直接挂钩，进而与粮食署战略结果直接挂钩。粮食署重点关注消除饥饿也可直接或间接地对各国和各伙伴与可持续发展目标 2 和 17 以外各项可持续发展目标相关的成果做出贡献。

战略目标和战略结果并非全部适用于所有国家。粮食署的活动将体现各国和各区域的具体情况和需要、粮食署在特定时间和地点可创造的附加值以及其他行为体的参与和能力。例如，粮食署将与非洲联盟（非盟）及其区域经济共同体合作，解决非洲在实现零饥饿方面所面临的特定挑战。粮食署将与伙伴协同增效地开展工作，落实计划，以便加强人们、社区和国家管理潜在风险、拯救生命和生计并最终消除饥饿的能力。粮食署将在对需要、情景、人们的偏好、业务目标、效率、环境影响和潜在影响证据开展严谨分析的基础上，选取适当工具或工具组合。

战略计划（2017-2021 年）没有明确说明粮食署的筹资预测、供资和缺口。国别战略计划将作为资源筹措和资金管理工具，包括粮食署对发展援助多边捐助分配相关准则和程序的承诺。³在战略计划期限内，粮食署预计资源流将延续以往趋势，包括人道主义、发展和缔造和平工作的资源情况；粮食署将对其工作进行优先排序并遵守执行局在认识到上述情况的基础上做出的资源分配决定，包括针对多边资源分配的决定。

³ 战略资源分配委员会准则和程序（III） – 多边发展捐助的分配。

决定草案*

执行局，重申致力于履行粮食署职责，批准“粮食署战略计划(2017-2021年)”(WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2*)，促使粮食署的活动与可持续发展目标接轨。执行局表示希望，应对粮食安全相关紧急情况、提供直接人道主义援助、帮助拯救生命和生计以及秉持人道主义原则，依然是粮食署的首要重点，且将继续构成粮食署业务的主要内容。执行局认识到，粮食署在执行其战略计划(2017-2021年)时与粮农组织、农发基金及联合国发展系统其他实体合作，为实现可持续发展目标取得最大成效的重要性。

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

I. 概述

1. 2015年9月，世界领导人聚集在一起，建立了全球行动综合框架，旨在以平衡和综合方式实现经济、社会和环境三个维度的可持续发展。《**变革我们的世界：2030年可持续发展议程**》提出为实现可持续发展并消除贫困、饥饿和不平等，应建立“以人为本”的全球框架。《2030年议程》接受了总干事提出的“零饥饿挑战”理念，并将该理念体现在可持续发展目标2中 – 消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业。《2030年议程》将人道主义工作置于人类进步和发展的大背景下，并坚定承诺“不让任何一个人掉队”。
2. 《2030年议程》富有雄心，该雄心体现在其所及范围、所需克服挑战的复杂性以及实现持续结果以变革世界的15年时间框架上。需要立即采取行动：各项目标要求加快行动，到2030年消除贫困和饥饿。多利益相关方的参与尤为关键。
3. 为响应《2030年议程》发出的全球行动号召，⁴ 粮食署秘书处例外地提前一年提交2017-2021年战略计划；计划为期五年，但2018年便能回归《总规则》第VI条第1款所预见的战略计划的四年期限。⁵这将调整和契合粮食署战略方向，为粮食署帮助各国努力实现零饥饿和可持续发展绘制蓝图。战略计划（2017-2021年）的结果框架与《2030年议程》完全衔接，且将在整个执行期保持稳定。在此背景下，认识到粮食署必须规划和执行为拯救生命所需开展的人道主义工作，战略计划（2017-2021年）的愿景是确保各国步入实现《2030年议程》，特别是关于零饥饿的可持续发展目标2的正轨。根据标准做法，战略计划（2017-2021年）将经过中期审查。汲取的经验教训将就集体和一致行动如何能够加快进度提供进一步指导。为确保战略计划（2017-2021年）体现四年度全面政策审查全部相关成果且与联合国发展集团的努力充分衔接，粮食署将于2017年充分参与四年度全面政策审查当前进程，如必要，将在2017年执行局第二届例会或2018年执行局第一届例会上修正战略计划（2017-2021年），确保战略计划与联合国发展集团战略规划和行动全面衔接。

⁴ 见经社理事会文件E/2015/L.16（2015年6月15日），第73段。

⁵ 执行局可根据《总条例》第VI条第2款（b）（vi）项授予的权力，批准上述暂时背离《总规则》第VI条第1款的情况。

4. 战略计划（2017-2021年）将在《2030年议程》执行期头五年指导粮食署工作。计划引导粮食署支持各国消除最贫困和粮食最不安全人口遭受的饥饿，指导粮食署参与振兴促进可持续发展全球伙伴关系（将加强宣传支持该伙伴关系）。粮食署致力于首先帮助最需要帮助的人，确保“不让任何一个人掉队”。粮食署将关注最适宜采取基于粮食的干预措施的发展活动的同时，应对紧急情况以及拯救生命和生计将继续是粮食署业务的主要内容。粮食署将保持最高诚信标准，粮食署行动将始终以人道、公正、中立和独立的人道主义原则为指导。粮食署将根据联合国大会⁶和经社理事会⁷关于进一步协调联合国人道主义紧急援助工作的决议开展工作。粮食署将尊重人道主义原则和《援助实效问题巴黎宣言》⁸的五项原则。战略伙伴关系、沟通和宣传以及工作人员意识和能力的加强将是落实战略计划（2017-2021年）的必要条件。此外，为在不断变化的世界中实现战略计划的愿景和目标，粮食署利用和加强创新工作（包括通过“粮食署创新加速器”⁹）尤为关键。
5. 粮食署职责允许其在人道主义响应中采用发展工具和视角，在社区实施有助于早期恢复和发展的干预活动，加强长期抵御能力，为社区创造生产性机会。鉴于粮食署职责，粮食署在人道主义和发展背景下积累的经验，使其能够具备独特优势和能力，为保障粮食安全和营养提供支持，包括在长期危机中开展这项工作。与《2030年议程》相一致，粮食署关注拯救生命这一核心业务的同时，必须为在更长期创造生产机会做出贡献，在人道主义、发展和缔造和平方面，跨机构边界开展合作，遵守关于粮食署在转型背景下缔造和平所发挥作用的政策¹⁰，同时确保不偏离居于首位的人道主义原则。在世界人道主义峰会的讨论中，一些国家提出了在长期内缩减人道主义需要，同时为取得可持续发展目标成果做出贡献的重要性问题。预防、缓解和早期行动准备至关重要。战略计划（2017-2021年）为粮食署在不同背景下在这些领域做出重要贡献提供了框架。

⁶ A/RES/47/168。

⁷ E/RES/2016/9。

⁸ 《援助实效问题巴黎宣言》（2005年）和《阿克拉行动议程》（2008年）。

⁹ “粮食署创新加速器”于2015年8月在德国慕尼黑开始运营，旨在强化粮食署创新文化，促进与来自不同部门和机构的专家进行合作。“粮食署创新加速器”努力将粮食署业务与最新技术联系起来，帮助各国更高效和有效地实现可持续发展目标。

¹⁰ WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1。

II. 全球背景

《2030 年议程》

6. 为实现《2030 年议程》所付出的全球努力由成员国主导。成员国确定了 17 个目标以及综合全面、不可分割、具有全球性和普适性的具体目标。成员国认识到在国家内和国家间可持续发展的社会、经济和环境维度的相互联系。各国政府将以全球层面雄心为指导，结合国家具体情况，制定各自国家目标。《2030 年议程》呼吁采取集体行动，支持国家主导的努力。¹¹ 可持续发展目标 17（加强执行手段，振兴促进可持续发展全球伙伴关系）以《亚的斯亚贝巴行动议程》为支持和补充，认识到新的合作方式和完善的基于伙伴关系的方法至关重要，以支持各国实现全方位可持续发展。
7. 对粮食署而言尤为重要的是，《2030 年议程》认识到一些国家和人们更加脆弱，在实现可持续发展方面面临更严峻挑战，需要特殊关注以确保“不让任何一个人掉队”。¹² 国家元首和政府首脑没有针对人道主义行动确定一个可持续发展目标，而是选择将风险和脆弱性置于《2030 年议程》的核心位置。必须将管理危机相关风险和减少脆弱性视为更有效地拯救生命的一项人道主义要务，也是确保在实现可持续发展目标方面取得进展的一项发展要务。在抗击饥饿过程中，“不让任何一个人掉队”，意味着要惠及每个人（女性、男性、女童和男童），特别关注极端贫困人口、受歧视人口、难民、国内流离失所者、残疾人、体弱者、老年人以及受复杂长期人道主义危机、极端暴力、气候相关灾害以及其他灾害影响的人们。为确保惠及最困难人口，需要通力合作。这意味着粮食署将与发展、人道主义、以及酌情与和平和安全界的一系列广泛行为体合作。

¹¹ 《2030 年议程》，第 61 段：“各项可持续发展目标和上述目标 17 下的执行手段目标，是实现议程的关键，与其他目标和具体目标同等重要。在执行工作中以及在监测进展的全球指标框架中，应给予各项目标同等优先重视。”

¹² 《2030 年议程》，第 21 段和第 22 段：“最脆弱国家……需要特别关注，处于冲突中和冲突后的国家同样需要特别关注。许多中等收入国家也面临严峻挑战。”第 23 段：“我们决心根据国际法进一步采取有效措施和行动，消除障碍和制约，增加支持，满足生活在受复杂人道主义紧急情况和恐怖主义影响地区人们的特殊需要。”

全球趋势以及国际会议和协议

8. 世界上近 8 亿人吃不饱饭，1.59 亿未满五岁儿童发育迟缓，5000 万儿童消瘦。¹³世界难民中一半以上是儿童；灾难暴发时以及灾难发生后数年，儿童消瘦率和发育迟缓率均呈上升趋势。¹⁴妇女和女童受人道主义危机的影响尤为严重：妇女和女童发病率和死亡率增加且面临多种形式的暴力。生活在受冲突影响国家的人们吃不饱饭的几率是生活在更稳定发展中国家人们的三倍。脆弱群体，如儿童、难民、国内流离失所者、艾滋病毒携带者或残疾人通常无法获得充分的社会保护，许多人生活在冲突和动荡之中。性别不平等和赋予妇女权能不足，意味着在妇女和女童在人道主义情况下往往更加脆弱，且阻碍着在可持续发展各领域取得进展。许多国家不平等现象根深蒂固或正在抬头，饥饿日益成为城镇和农村地区共同面临的挑战。
9. 目前，超过 1.25 亿人受人道主义危机影响。2014 年和 2015 年，粮食署在 82 个国家平均每年为 7800 多万人提供直接粮食援助。约 42% 的支出用于紧急行动，38.5% 用于早期恢复活动，6.9% 用于发展活动，7.6% 用于特别行动。¹⁵ 2014 年和 2015 年，平均 77% 的粮食和 89% 的现金转账用于在紧急情况下拯救生命和保护生计，直接支持了 59.5% 的粮食署受益人。通过一般性粮食分配或现金转账增加粮食消费和膳食多样性，确保稳定或改善受紧急情况影响人口的粮食安全状况。此外，粮食署还开展活动，防止出现营养恶化和因营养恶化导致的死亡，为紧急情况下急性营养不良人口提供支持。
10. 在比较稳定的情形中，粮食署与粮农组织及其他伙伴合作，通过将当地采购转化为解决饥饿问题的手段，为小农提供支持。这些起催化作用的市场开发活动，通过提升作物品质和增加对粮食署，甚至更为重要的，对其他更可持续的商业和政府买方的销售量，促进了小农的经济发展。

¹³ 儿基会-世卫组织-世界银行集团。2015 年。《儿童营养不良联合估计 - 水平和趋势》。见 <http://www.who.int/nutgrowthdb/estimates2014/en/>

¹⁴ Hsiang, S. 和 Anttila-Hughes, J.。2013 年。《破坏、撤资及死亡：环境灾害给经济和人类带来的损失》。见 <http://ssrn.com/abstract=2220501>；Silventoinen, K.。2003 年。成人身高变化决定因素。《生物社会科学学报》，35（2）：263-285。

¹⁵ 以及 5% 用于双边、信托基金、普通基金以及无法按项目或行动分配的信托基金。这是 2014 年和 2015 年平均值。

在早期恢复情况下，粮食署通过提供粮食或现金转账，努力改善脆弱社区和家庭的粮食安全状况，同时帮助当地社区恢复土地、新建或重建水坝、水井、公路支线及其他资产。在多元背景下，粮食署努力通过帮助粮食不安全社区进行气候相关灾害防备、应对和恢复，减少脆弱家庭对气候变化和灾害的暴露风险。过去 10 年，粮食署近半数紧急和恢复行动包括对气候相关灾害的响应；过去 5 年，粮食署至少 40% 的行动包括减少灾害风险的活动。粮食署支持各国政府加强灾害风险管理能力，改善粮食安全状况，同时对早期预警和防备系统进行投资。粮食署还通过学校供餐计划帮助确保儿童获得足够营养食品；2014 年和 2015 年，学校供餐计划为 64 个国家平均约 1800 万儿童提供了支持。

11. 粮食署在 2014 年和 2015 年分别响应了 13 个和 12 个重大紧急情况。在当前气候、冲突和健康相关危机风险不断增加的趋势下，粮食署应继续重点关注在紧急情况下拯救生命和生计，以便帮助各国实现《2030 年议程》。气候变化通过增加自然危害的频率和威力威胁着瓦解粮食系统，同时对脆弱、粮食不安全家庭产生极大影响。国际社会不能也不应每年不断地拯救同样的生命。气候公正¹⁶和《2030 年议程》呼吁集体承担适应和减缓工作责任，帮助脆弱地区边缘化人口增强抵御能力。冲突持续扩散和分裂，使流离失所者和人道主义需求越来越多。这些短期内没有和平解决方案的冲突，带来了更为持久的长期紧急情况需要更广泛的人道主义援助，但为生产性可持续发展活动提供的空间十分有限（甚至没有提供空间）的典型矛盾。
12. 2015 年《世界粮食不安全状况》¹⁷指出：“过去 30 年，危机类型已逐渐从灾难性、短期、急性和高能见度事件演变为更为结构化、长期和持久的状况[...]。换言之，长期危机成为新常态，而急性短期危机成为例外。”认识到粮食不安全和食物不足对受影响人口的冲击，世界粮食安全委员会（粮安委）于 2015 年通过了《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》¹⁸。粮食署具备独特优势和能力，以响应受长期危机影响人们的需要，并依照

¹⁶ 2015 年 11 月 30 日-12 月 13 日在巴黎举行的《联合国气候变化框架公约》第二十一届缔约方大会于 2015 年 12 月 12 日通过了《巴黎协定》。

¹⁷ 粮农组织、农发基金和粮食署。2015 年。《世界粮食不安全状况》第 38 页。罗马。

¹⁸ <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/activities/cfs-fipc/en/>

《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》所列原则行动。粮食署职责使其能够在人道主义和发展背景下积累丰富经验，使其适宜通过在人道主义响应中纳入发展视角以及相应地统一恢复和发展干预措施，帮助加强受长期危机影响的人们的抵御能力。

13. 《2030 年议程》认识到需要在不同背景下跨部门同时采取行动。解决这些错综复杂的根源性问题可彻底消除贫困和饥饿。无论饥饿出现在哪里，这一点至关重要；这也呼应了《2030 年议程》提出的优先满足处于冲突、灾难、风险和脆弱情况下人们需要的呼吁。为支持《2030 年议程》，消除饥饿的行动包括重要联合国会议和峰会的成果文件。
14. **世界人道主义峰会**的讨论使人们聚焦为解决摆在我们面前的严峻挑战需要推动的大规模变革。气候相关灾难、国内冲突以及流离失所趋势表明，未来数十年世界将面临日益增多的复杂和长期危机。峰会确认，仅凭人道主义援助无法充分解决世界最脆弱人口的需要。需要采取连贯一致的方法，可持续地解决导致危机的根源性问题，包括为预防和解决冲突所采取的政治外交手段，同时统一人道主义、发展和缔造和平工作。¹⁹ 确保数百万人享有人道主义待遇将需要超越宣言性愿景。这将需要调整政治，引导行为并成为政治、社会和金融决定的一贯驱动力。人道不应与行动的责任相分离。
15. 与会人员强调，人道主义需要必须由充足和可预见融资加以满足，承诺拓宽捐助者基础。与会人员强调，务必坚持无限制地享有人道主义，遵守人道主义原则和国际保护标准；亟需维护和推动这些原则和标准。与会人员还决心解决国内流离失所者和难民的需要，满足其紧急人道主义需要和更长期发展目标，增强难民、国内流离失所者和东道社区自力更生的能力。
16. 第一届世界人道主义峰会是在整个世界面临巨大全球挑战之际召开的。当今的复杂挑战跨越国界，超出任何一个国家或机构单独应对的能力，因而需要发展国家和区域机构的能力才能予以有效应对。

¹⁹ 粮食署始终执行 1991 年通过的《联合国大会第 46/182 号决议》及其关于紧急行动与发展活动紧密关联的指导原则。

17. 粮食署充分支持按照联合国相关决议,尤其是按照联大第46/182号决议,大力履行人道主义原则,采取共同、以人为本和以需要为驱动的方法。粮食署还致力于提高透明度,积极参与活动,对受影响人口负责,依赖其核心优势,与其他行动者协调一致,实现集体结果。这尤其包括:进一步支持地方和国家行动者;适当时,扩大良好协调的现金类计划的使用范围;降低管理成本;改进对需要的联合和公正评估;促进资金分配;简化和协调报告要求,以及最重要的是,加强人道主义和发展行动之间的协调。粮食署将通过全组织结果框架报告这项工作的完成情况。
18. 针对具备粮食但无法提供给目标饥饿穷人的情况,粮食署推动借助其在50多个国家开展的业务,扩大现金转账,通过近10亿美元现金转账造福了1000万人。粮食署现金转账不仅为解决粮食安全和营养问题创造了机会,还可推动目标人口更好地参与当地金融和市场系统。政府和其他行为体认为,粮食署是牵头扩大现金转账的重要伙伴。粮食署充分致力于发挥领导作用,在适宜情况下并结合国家社会保护体制针对一系列基本需要提供现金转账。粮食署将与越来越多的伙伴合作,扩大在现金转账管理、用于受益人数字管理和衡量的共同工具和方法方面的支持。现金转账的使用将遵循需求评估和响应分析的基本原则,确定受益人需求。利益转让模式多元化需要对市场和服务供应方能力开展系统性分析。转让模式选择应基于事前成本效益和成本有效性分析。在各伙伴关系中,粮食署将特别关注加强当地危机响应者的执行能力。
19. 其他主要会议和协议及其对消除饥饿的重要性包括:
 - **世界减少灾害风险大会(2015年3月)**:世界80%以上的粮食不安全人口生活在自然危害高发国家以及土地和生态系统严重退化的国家²⁰。灾害影响着粮食安全的方方面面:如不对灾害风险加以防护,则无法增强最脆弱人口的抵御能力。《2015-2030年仙台减轻灾害风险框架》为《2030年议程》和减少饥饿做出贡献,特别是呼吁对减少灾害风险和加强抵御能力进行投资(包括建立社会保护系统),加强灾害防备和有效应对,“更好地重建家园”。

²⁰ 风险管理指数。2014年。自然危害综合指标;紧急事件数据库。2014年。国际灾害数据库(在线);国际粮食政策研究所、救济世界饥饿组织和关爱世界组织。2014年全球饥饿指数数据;世界银行。2014年。人口数据(在线);全球土壤退化评估,人为土壤退化评估,1990年; Bai, Z.G.、Dent, D.L.、Olsson, L.和 Schaeppman, M.E.。2008年。全球土地退化评估指标。《土壤使用与管理》,24(3):223-234(9月)。

➤ **发展筹资问题国际会议(2015 年 7 月)** :《亚的斯亚贝巴行动议程》通过可持续发展目标 17 纳入《2030 年议程》。尽管《亚的斯亚贝巴行动议程》体现出重要进展, 但仍有重要问题尚待解决。例如, 目前可供人道主义和发展行为体利用的工具和资源不足, 无法满足易受危机影响人口的长期需要。国际社会需要在灾难和冲突恢复以及减少风险融资方面加大投资力度。社会保护和人道主义响应供资往往不足, 尤其是在脆弱、冲突或冲突后情况下, 降低了解决脆弱性和风险问题的可能性。²¹

➤ **联合国气候变化框架公约《巴黎协定》(2015 年 12 月)** :气候变化对粮食安全人们造成极大负面影响,²² 且到 2050 年可能使饥饿和营养不良风险提高 20%。²³ 气候变化将加剧面对灾害的脆弱性,²⁴ 在粮食不安全和营养不良高发的资源匮乏环境中尤其如此。洪水和干旱日益频发高发。人和粮食生产系统在面对气候变化时表现出脆弱性; 这将需要加倍努力, 在早期预警系统、应急准备、综合风险评估与管理、气候风险保险以及增强社区、生计和生态系统抵御能力方面加强能力建设。安全网和社会保护系统是为最脆弱人口赋予权能的最佳选择, 帮助他们适应气候变化, 加强抵御能力。在此方面, 粮食署将对第二十一届缔约方大会国家行动计划提供的支持与粮食署国别战略规划方法相统一至关重要。

➤ **联合国难民和移民问题峰会 (2016 年 9 月)** : 由于暴力、冲突、贫困、不平等、气候变化、灾害和环境退化, 人口大规模移动将会继续, 还有可能增加。尽管提供了拯救生命的援助, 但仍欠缺对潜在更长期流离失所进行规划或给东道社区提供充分支持的能力。单个国家无法凭借一己之力解决这些问题。为解决难民和移民大规模移动, 必须加强国际合作和行动。2016 年 9 月, 联合国大会主办了一次高级别峰会, 通过加强国际移徙治理以及为响应大规模难民和移民移动创造更负责和可预见的系统, 以解决这一问题。

²¹ 粮食署、人道协调办、红十字与红新月联合会、难民署、人居署、儿基会、开发署、世卫组织和移民组织。2015 年。融资促进发展：弥合人道主义发展鸿沟。

²² 世界银行。2015 年。冲击波：管理气候变化对贫困的影响。华盛顿哥伦比亚特区。

²³ 政府间气候变化专门委员会。2014 年。2014 年气候变化：综述报告.第一、二、三工作组为政府间气候变化专门委员会第五次评估报告做出的贡献。日内瓦。

²⁴ 政府间气候变化专门委员会第五次评估报告。<http://www.ipcc.ch/>

➤ **第三届联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)(2016年10月)**：城镇贫民的饥饿和营养不良问题是实现《2030年议程》的挑战：快速城镇化进程使贫民窟居住者数量不断增加；极端贫困城镇家庭的大部分收入用于购买食物，因此极易受突发价格冲击或供给瓶颈问题的影响；冲突迫使越来越多的人离开家园，流落至城镇地区。改进对基本服务的获取，包括安全网和营养服务，将对于减少城镇饥饿至关重要。获成员国一致通过的《新城市议程》²⁵是一项全球性协议，在《2030年议程》框架内专门应对空前的快速城市化所带来的挑战。

20. 《2030年议程》和战略计划(2017-2021年)还与联合国大会其他决议相一致、相支持，包括粮食署、粮农组织以及农发基金为之做出贡献的关于农业发展、粮食安全和营养的年度决议。2015年，决议²⁶就如何推进在消除饥饿和营养不良方面未完成的工作提出建议；而消除饥饿和营养不良是变革性可持续发展议程的中心工作。特别是，决议认识到应支持建立抗击饥饿和营养不良的补充框架，包括非洲联盟《2063年议程》、粮安委建议、“零饥饿挑战”、《全球营养促增长契约》、第二届国际营养大会以及“联合国营养行动十年”。

粮食署战略计划(2014-2017年)中期审查的经验教训

21. 为了给粮食署新的战略计划提供参考，2015年对战略计划(2014-2017年)实施了中期审查。主要结论和建议如下：

- 粮食署使命和职责在全球政策议程和全组织目标方面存在重叠。新的战略计划应提供精炼紧凑的概念框架，突出粮食署重点工作，抓住向可持续发展目标过渡的契机。
- 粮食援助转型已产生积极成果，应利用国别战略计划更清晰地阐释粮食署在国家层面的比较优势，巩固已取得成果。

²⁵ <https://www2.habitat3.org/the-new-urban-agenda>

²⁶ A/RES/70/223。

- 财务框架审查应提供更加适应粮食署既定短期和长期使命的供资模式；通过在财务、短期和长期业务目标之间建立更紧密联系，加强国别战略计划。
- 粮食署战略计划应更好地体现粮食署作为后勤和应急通信群组牵头机构、联合国人道主义空运处和联合国人道主义应急供应站管理机构，为广大人道主义界提供的关键服务。
- 鉴于紧急事件数量空前，粮食署在紧急响应和防备方面的核心优势应继续保持并在需要时加强。
- 粮食署应继续思考现金转账和当地采购等业务模式变化对粮食署架构和职能产生的影响。
- 粮食署应继续建立证据基础（包括改进结果衡量工作），推动就组织绩效进行更有力和具有结论性的报告。

评价结论

22. 战略计划（2017-2021年）以粮食署评价办公室于2014年和2015年开展的评价为基础。最重要结论体现在2014年和2015年《年度评价报告》以及2014-2015年《业务评价综合报告》中。²⁷

23. 主要评价结论包括：

- 粮食署继续推动从粮食救济向粮食援助转型，这对于可持续饥饿解决方案至关重要，使粮食署能够顺利参与《2030年议程》倡导的转型。
- 评价确认了粮食署在紧急反应特别是应对大规模突发性灾害方面的优势。然而，管理多个三级紧急情况分散了对其他长期、顽固和更低等级紧急情况的关注。
- 粮食署可在中等收入国家的动态背景下做出相关贡献；在中等收入国家，发展不均衡通常会导致脆弱性。然而，为此粮食署需要进一步重视帮助各国加强其国家政策和系统，作为独立和公正伙伴有效

²⁷ WFP/EB.2/2015/6-E*。

地开展工作，在具备专长的领域加强能力建设活动，帮助各国消除极端贫困和饥饿。

➤ 粮食署针对在协调主要人道主义集群方面发挥领导作用所做承诺和资源筹措努力不尽相同。

➤ 评价显示，在联合国机构之间以及与民间社会伙伴合作方面，情况不一。发挥领导力并进行优先排序将助推粮食署充分实现广泛伙伴关系带来的好处。评价还强调在与国家系统衔接方面，整个粮食署应进一步保持一致。

➤ 粮食署当前监测系统和能力仍不足以衡量和分析成果层面的结果。在决定粮食署效率、有效性和比较优势方面所面临的挑战以及项目设计中不清晰的结果链，限制了粮食署根据对奏效和不奏效做法开展分析，加强管理，产生实效的能力。

外部审查和评估

24. 除内部审查和评价外，还对粮食署绩效进行外部评估，包括 2013 年通过“多边组织绩效评估网络”开展的评估。这些评价和评估结果大体积积极，指出“粮食署具备在紧急情况下提供援助的条件和能力；由于在以下方面具备许多明显优势，粮食署在人道主义工作中具有强有力的比较优势：粮食署大力投资并关注全组织紧急情况准备与应对，依赖需求评估并利用需求评估指导规划工作，采取强有力安保措施保护工作人员，实施有效采购做法，制定强有力的风险管理战略，及时应对事件和灾害，在程序上与规划伙伴协调一致，为机构间计划和呼吁做出积极贡献。”²⁸ 报告还提到，粮食署有能力在富有挑战且往往动荡的环境（如在冲突或受战争蹂躏的区域以及反复经历气候冲击的国家）中开展工作；在上述环境中提供粮食和非粮食物品十分不易，且需求可能出现大幅迅速波动。²⁹ 粮食署在财务问责方面始终获得较高评级。例如，对参与援助和发展工作的 381 个国际

²⁸ 多边组织绩效评估网络。2013 年。粮食署 2013 年报告第一卷，第 12 页。

²⁹ 英国国际发展部。2016 年。2015 年多边援助审查。伦敦。

组织进行具有影响力排名的“国际援助透明度倡议”将粮食署财务透明度排在第一位。³⁰

25. 第 III 节所列粮食署新的概念结果框架以中期审查内部结论、战略计划（2014-2017 年）可评价性评估以及 2014 年和 2015 年评价为基础。概念框架还考虑了外部评估和审议以及四年度全面政策审查的建议。

III. 以支持《2030 年议程》为背景确定粮食署的位置

粮食署战略愿景和宗旨

26. 战略计划（2017-2021 年）以粮食署作为世界最大人道主义组织的公认身份为基础。该身份意味着在危机和混乱背景下履行在紧急应对和恢复方面的承诺并满足预期，希望通过与国家政府、国际机构和其他行为体建立伙伴关系，设计和实施一流粮食援助干预措施，拯救生命。战略计划（2017-2021 年）重申了粮食署工作这一关键内容，确保这项工作得到维持和加强。通过将粮食署工作与《2030 年议程》相接轨，战略计划（2017-2021 年）还提供了一致和透明框架，供粮食署在各种背景下借助通过人道主义行动和发展倡议锻炼的技能和能力为实现可持续发展目标做出更广泛的贡献。这些源于粮食署职责的能力具有独特性、重要性和全球覆盖性，为在《2030 年议程》变革精神激励下新一代系统性干预和伙伴关系提供了空间。粮食署在一系列背景下实施的系列现有创新政策和有效行动，将不仅为打造一个无饥饿和可持续发展的世界做出重要贡献，还能“不让任何一个人掉队”，同时加强能力建设和抵御能力。战略计划（2017-2021 年）明确了实现该机会的框架。
27. 如粮食署全组织伙伴关系战略（2014-2017 年）所示，³¹ 粮食署将其粮食援助能力和计划与政府、联合国其他机构、私营部门和民间社会的干预措施和投资相一致、相整合；形成合力，促成可持续发展所需系统变化。粮食署将与这些伙伴共同努力，整合和利用互补优势和资源。目标是确立透明、公平和互利安排，建立分担风险、责任和问责的机制。通过统一现有方法，这些伙伴关系将以具有成本效益的方式支持满足粮食不安全人口

³⁰ <http://dashboard.iatistandard.org/transparencyindicator.html>（见“国际援助透明度倡议”排名，双击“得分”）。

³¹ WFP/EB.A/2014/5-B。

的需要。致力于伙伴关系和集体行动一直在粮食署业务中起支配作用，也是《2030年议程》全球行动号召的核心。战略计划（2017-2021年）重申和深化了该承诺。除这些战略性和业务性伙伴关系外，创新、沟通和宣传以及工作人员意识和能力的提高，将对于战略计划的执行至关重要。

28. 粮食署完全接受《2030年议程》中提出的愿景，在平等和具有环境责任感的可持续发展背景下建立无饥饿世界。回顾自身历史和职责并认识到所有17个可持续发展目标相互联系，粮食署将两个可持续发展目标（关于实现零饥饿的可持续发展目标2和关于合作支持落实可持续发展目标的可持续发展目标17）作为优先重点，同时根据国家具体情况和优先重点为其他可持续发展目标贡献力量。确定这项重点工作体现了1961年联合国大会第1714号决议列出的粮食署职责³²及随后的使命陈述，粮食署工作计划中所体现的强项、能力和潜力以及对粮食署技术和业务工作、共同服务和能力的要求。粮食署将利用其在人道主义和危机背景下公认的优势继续在各项行动中重点关注在紧急情况下拯救生命和生计。战略计划（2017-2021年）的最终目标是支持各国消除饥饿。图1显示了战略计划（2017-2021年）结果框架。

³² A/RES/1714 (XVI)。特别是，决议第10段：

“在计划管理过程中，应关注：

(a) 在世界范围内建立有序和适当程序以应对长期营养不良中所固有的紧急粮食需要和紧急情况（可包括建立粮食储备）；

(b) 在学前和学校供餐方面提供援助；

(c) 实施试点项目，利用多边粮食援助，促进经济社会发展，特别是在劳动密集型项目和农村福利方面开展试点。”

图 1：粮食署战略计划（2017-2021 年）结果框架



29. 粮食署战略计划(2017-2021 年)将根据“粮食署战略计划相关政策汇编”中整理的政策加以落实。³³ 相关政策包括 2004 年“人道主义原则”³⁴ 和 2013 年关于“粮食署在转型背景下在缔造和平方面所发挥作用”的政策³⁵。两政策强调在应对人道主义危机时，粮食署行动将始终以人道、公正、中立和独立的人道主义原则为指导；粮食署将依赖其伙伴和所有其他行为体尊重粮食署工作的人道主义性质。

30. 战略计划(2017-2021 年)其他相关政策包括：“能力发展政策”³⁶、2012 年“人道主义保护政策”³⁷ 和“性别政策(2015-2020 年)”；³⁸ 这些政策提出了粮食署战略愿景，使粮食署能够将人道主义保护关切、性别平等

³³ 更新版将在 2017 年执行局第一届例会上提交执行局参考。

³⁴ WFP/EB.1/2004/4-C。

³⁵ WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1。

³⁶ WFP/EB.2/2009/4-B。

³⁷ WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1。

³⁸ WFP/EB.A/2015/5-A。

以及为妇女赋予权能纳入粮食署各项工作和活动。驻国家办事处将在粮食署“增强抵御能力，促进粮食安全和营养”政策的帮助下落实战略计划（2017-2021年）。³⁹ 这项政策指导在规划中采取加强抵御能力的方法，帮助在危机前、中、后缓解冲击和压力所产生的破坏性影响，尽可能减少人类遭受的苦难和经济损失。其他相关政策包括：2015年“南南合作和三方合作政策”⁴⁰以及2013年“经修订的学校供餐政策”。⁴¹

31. 该汇编每年更新并提交执行局参考。汇编重点介绍已由新政策取代的政策；潜在政策缺口；需要在新的战略计划背景下更新的政策，如营养政策，⁴² 全组织伙伴关系战略（2014-2017年）⁴³以及粮食署“人本战略”。⁴⁴ “人本战略”是为实现粮食署战略计划制定的人本管理框架。关于环境影响的全组织政策和气候变化相关粮食援助措施，也将在本战略计划期间提交执行局批准。粮食署粮食援助干预措施将以综合粮食安全和脆弱性分析工具和准则为基础。这些工具和准则能够确定粮食不安全和脆弱家庭，明确导致饥饿的根源性问题，分析易发危机国家人口面临的风险和新出现的脆弱性，针对最佳响应和转让模式提出建议，从而瞄准最困难人口，同时为制定减少饥饿的预案提供信息。

与驻罗马机构以及在联合国发展系统内建立伙伴关系

32. 加强驻罗马机构之间的合力对于实现可持续发展目标 2 至关重要。驻罗马机构之间的合作如能适应国家具体情况，最大化地发挥各机构互补能力和优势，将尤为重要。近年来，为加强驻罗马机构合作已付出大量努力。为推动可持续发展目标 2 取得有效结果，必须加强这方面的进展。正如在罗马三机构关于《联合国罗马常设机构间合作：落实 2030 年议程》⁴⁵的文件中所指出的那样，粮食署致力于与粮农组织和农发基金合作，利用所有现有合力和互补性，避免重叠，在人道主义和发展背景下为集体结果

³⁹ WFP/EB.A/2015/5-C。

⁴⁰ WFP/EB.A/2015/5-D。

⁴¹ WFP/EB.2/2013/4-C。

⁴² WFP/EB.1/2012/5-A。

⁴³ WFP/EB.A/2014/5-B。

⁴⁴ WFP/EB.2/2014/4-B。

⁴⁵ WFP/EB.2/2016/4-D

贡献力量，加强驻罗马机构在全球层面以及整个联合国系统内关于粮食安全和营养的宣传工作。

33. 伙伴关系体现了《2030 年可持续发展议程》以及联合国发展系统所需精神和行动。战略计划（2017-2021 年）使粮食署能够根据秘书长在关于四年度全面政策审查业务活动促进联合国发展系统发展的报告⁴⁶中提出要求，与联合国发展系统其他实体共同发展，包括其他人道主义机构，如联合国难民事务高级专员公署（难民署）、联合国国际儿童紧急救济基金会（儿基会）以及人道主义事务协调厅（人道协调厅）。《2030 年议程》要求联合国发展系统在有利供资和治理架构支持下采取更综合方法，形成跨部门合力，在各层面提供相互联系的结果。联合国发展系统认识到，应重点关注促进在国家层面实现相互联系和变革性结果并推动国家所有。为此，联合国发展系统重申其承诺在《联合国宪章》框架下、采取更综合和相互联系的方法，跨职责、跨部门和跨机构边界，实施一体行动。与联合国发展系统伙伴，特别是粮农组织和农发基金合作规划和实施粮食署在国家层面的活动，仍将是实现零饥饿以及避免计划重叠和重复的重点工作。

战略宗旨 1：支持各国实现零饥饿

34. 战略宗旨 1 与可持续发展目标 2 相一致 – 消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业。可持续发展目标 2 体现出饥饿由多个相互关联的部分组成。实现零饥饿是一项多部门挑战，将需要多利益相关方伙伴关系协调一致地推动在可持续发展目标 2 各方面取得进展。可持续发展目标 2 通过日常语言而不是技术定义加以表达，囊括了 1996 年世界粮食首脑会议确定的粮食安全的四个维度：⁴⁷

- **消除饥饿** – 在任何时候都能**获取**安全、营养和充足的粮食（目标 2.1）。
- **改善营养** – 消费营养充分的膳食，辅之以支持消费的行动（目标 2.2）。
- **实现粮食安全** – 安全、营养和充足粮食的**可供性**（目标 2.3）和粮食系统**稳定性**（目标 2.4）。

⁴⁶ A/71/292/Rev.1。

⁴⁷ 世界粮食首脑会议。1996 年。世界粮食安全罗马宣言。罗马。

➤ **促进可持续农业 – 粮食系统（目标 2.4）和投入品（目标 2.5）的稳定性。**

35. 可持续发展目标 2 四个组成部分提出了零饥饿定义和衡量进展的基准。粮食署将主要关注可持续发展目标 2 的前三项内容以及前四个具体目标，而其他行为体具备促进可持续农业和提升种子、植物和动物遗传多样性的职责和能力。
36. 尽管可持续发展目标 2 是粮食署职责的核心，但可持续发展目标不专属于任何一个机构或实体，为取得进展需要建立伙伴关系。超越部门和专长以及跨部门和跨专长的伙伴关系至关重要，包括在国家内部以及在儿基会、粮农组织和农发基金等可持续发展目标伙伴之间建立的伙伴关系。粮食署还将与伙伴建立战略联盟，这些伙伴将支持宣传、政策以及加深对可持续发展目标 2 的认识。
37. 在可持续发展目标 2 方面所取得的进展有助于实现许多其他可持续发展目标。可持续发展目标 2 所取得的进展还取决于其他可持续发展目标的进展。粮食署将与粮农组织和农发基金等伙伴合作，利用各自能力和优势实现可持续发展目标。与此相关的可持续发展目标是对粮食获取、营养和粮食可得性产生影响的可持续发展目标。与粮食获取相关的目标包括：关于消除贫困的可持续发展目标 1、关于促进持久和包容经济增长的可持续发展目标 8 以及关于减少不平等的可持续发展目标 10。与营养相关的可持续发展目标包括：关于确保清洁水和卫生的可持续发展目标 6、关于确保健康生活和福祉的可持续发展目标 3 以及关于确保优质教育的可持续发展目标 4。与粮食可供性相关的可持续发展目标包括：确保负责任消费和生产的可持续发展目标 12、关于采取行动应对气候变化的可持续发展目标 13、关于可持续养护和利用海洋资源的可持续发展目标 14、关于负责任地保护和利用土地以及遏制生物多样性损失的可持续发展目标 15。另外两个可持续发展目标与粮食署存在更广泛和跨领域相关性。具体包括关于实现性别平等以及为妇女和女童赋予权能的可持续发展目标 5 以及关于建立和平、公正和包容社会的可持续发展目标 16。对这些可持续发展目标做出的贡献将不会直接来自粮食署计划组合，粮食署也不会独自对这些可持续发展目标相关成果负责。但是，认识到在可持续发展目标 2 下制定的可在一系列背景下实质性和可持续地减少饥饿的倡议，且考虑到务必在《2030 年议程》下加强伙伴关系，粮食署将抓住机会，

建立战略性和业务性伙伴关系，提升在上述其他可持续发展目标下取得进展的前景。

获取

- **关于消除贫困的可持续发展目标 1**：自 1990 年起，极端贫困人数已减少了一半以上。这是令人瞩目的成绩，但发展中区域仍有 1/5 人口每日以不足 1.25 美元为生，许多人面临返贫风险。贫困不仅是缺少保障可持续生计所需的收入和资源。贫困体现为饥饿和营养不良、无法充分享受教育和其他基本服务、社会歧视和排斥以及决策参与不足。确实，收入不足是许多粮食不安全人口面临的最严峻挑战。市场和收入是确保任何地方的所有人获取有营养食物并过上健康生活所不可或缺的要害。如人们因失业、身体状况不佳、性别不平等或残疾而收入不足，则适当的社会保护手段是确保其本人和家庭获取粮食的必要条件。经济增长必须具有普惠性和平等性，提供可持续就业并推动平等。有条件的安全网（如学校供餐计划）是一种收入转移，同时能够推动儿童营养和教育等其他福祉。
- 与粮食获取相关的其他目标包括：关于促进持久和包容经济增长的可持续发展目标 8 以及关于减少不平等的可持续发展目标 10。

营养

- **关于确保清洁水和卫生的可持续发展目标 6 以及关于确保健康生活和福祉的可持续发展目标 3 对于改善营养尤为关键**。获取清洁水和卫生可防止腹泻以及其他疫病的传播；这些疫病使人体无法有效利用食物从而导致营养不良。为使良好营养发挥作用，可能需要利用抗逆病毒疗法治疗艾滋病毒，预防和治疗疟疾和结核病。
- **关于确保优质教育的可持续发展目标 4 提高人们调整营养、卫生和健康做法以及提出适当服务需求的能力**。作为保障学龄儿童健康和营养的必要组成部分，学校供餐计划帮助确保儿童即使身处危机或长期贫困仍能接受教育，获得支持以实现提升教育的目标；通过提供健康、新鲜和强化食品，改善营养。使儿童更好地获得优质教育并通过学校获得营养食品有助于打破饥饿代际循环。

粮食可供性和市场

- 关于确保负责任消费和生产的可持续发展目标 12 承认必须减少整个粮食生产链上的粮食浪费和损失。消费者的消费模式也将影响实现营养成果的努力。
- 关于采取行动应对气候变化的可持续发展目标 13 :气候风险对最贫困和最脆弱人口造成的影响尤为严重。最贫困和最脆弱人口更多地暴露于气候相关灾害中；而灾害通过毁坏土地、牲畜、作物和粮食供给，限制人们进入市场，加剧了饥饿。气候变化还增加了健康威胁，给营养状况带来进一步风险。如没有酌情与粮食署合作提供的迅速、包容和气候智能型发展，包括抵御能力计划，到 2030 年，更多人将受到贫困和饥饿的影响。⁴⁸
- 关于可持续养护和利用海洋资源的可持续发展目标 14 : 促进粮食安全和营养
- 关于负责任地保护和利用土地以及遏制生物多样性损失的可持续发展目标 15 : 如不遏制土地退化、毁林和荒漠化，将无法消除饥饿。需要采取可持续和具有抵御能力的农业做法，提高小农生产率、创造就业并提供机会。如不在上述领域采取行动，粮食署的努力将大多被抹杀；但粮食署也可通过帮助受直接影响最严重的人们，为上述工作做出贡献。

更广泛联系

- 关于实现性别平等以及为所有妇女和女童赋予权能的可持续发展目标 5 :性别平等和妇女赋权影响着发展与人类福祉的方方面面。妇女承担着供养家庭的主要责任。消除针对妇女和女童的一切形式的歧视、暴力和有害做法；确保妇女充分和有效参与各层面决策；承认、重视和重新分配无薪酬的照护和家务工作，对于实现《2030 年议程》至关重要。所有女性、男性、女童和男童要想实现零饥饿，必须保证性别平等。粮食署将确保将性别纳入各方面工作。

⁴⁸ 世界银行。2015 年。冲击波：管理气候变化对贫困的影响。华盛顿哥伦比亚特区。

➤ **关于建立和平、公正和包容社会的可持续发展目标 16**：冲突迫使数以百万计的人们逃离家园，无以为继，陷入贫困。遭受暴力、剥削和虐待的人们往往是最脆弱和粮食最不安全人口。饥饿导致和加剧人身安全和尊严风险，从而影响人们对粮食的获取。饥饿可成为冲突的诱发因素。

战略宗旨 2：合作支持落实可持续发展目标

38. 战略宗旨 2 与可持续发展目标 17 相一致 – **加强执行手段，恢复可持续发展全球伙伴关系的活力**。可持续发展目标 17 重点关注如何利用多利益相关方伙伴关系推动集体和一致行动，为落实工作提供必要财务、知识和机构支持，实现各项可持续发展目标。可持续发展目标 17 敦促所有利益相关方特别是在携手努力实现《2030 年议程》的过程中，继续学习、创新和转型。其 19 个具体目标体现了《亚的斯亚贝巴行动议程》的 7 个行动领域，特别是与消除饥饿密切相关的领域，即持续投入资源，特别是在社会保护和减少灾害风险方面；私营部门伙伴关系；国际发展合作，特别是发展中国家间的南南合作；解决系统性问题；科技、创新和能力发展。
39. 考虑到跨部门工作以及让所有利益相关方参与《2030 年议程》的基础重要性，战略目标 2 既包括粮食署如何为实现可持续发展目标 2 采取行动，还包括粮食署如何支持其他利益相关方为实现各项可持续发展目标做出贡献：
- **执行手段** – 支持借助伙伴关系开展工作，加强能力，增强行动协调性和一致性，努力实现各项可持续发展目标，包括建立磋商平台，提供共同服务，推动南南合作和三方合作，参与基于当地社区的伙伴关系，支持卓越中心，与联合国开发计划署（开发署）、儿基会、世界银行、粮农组织、农发基金等机构采取集体行动（目标 17.9、17.14 和 17.18；可持续发展目标 2 执行手段 2a 和 2c）。
 - **振兴全球伙伴关系** – 支持利益相关方，包括联合国机构、区域机构、私营部门和当地社区，参与集体行动，努力实现各项可持续发展目标，包括通过发展中国家间南南合作和三方合作以及提供共同服务实现（目标 17.3、17.6、17.16 和 17.17）。

40. 实现零饥饿需要粮食署作为系统的一份子采取行动，协力打造伙伴之间互动和联系的方式。在响应人道主义需要方面所表现出的敏捷性、创新和学习能力以及响应伙伴号召采取行动的意愿是粮食署核心优势，该核心优势支持伙伴应对日益增加和日趋复杂的人道主义需要。《亚的斯亚贝巴行动议程》指出，在创新、转型和人道主义响应方面发挥关键作用的众多利益相关方，包括私营部门，对于实现《2030年议程》不可或缺。⁴⁹
41. 粮食署将在“零饥饿挑战”所取得进展基础上再接再厉，为外联、参与和宣传工作搭建平台。这将包括明确粮食署在全球和国家层面的定位，提供沟通渠道，支持和调动伙伴、利益相关方以及拥护者，为实现零饥饿共同努力。
42. 私营部门已采取行动推进《2030年议程》，同时为增长、削减成本以及完善风险管理创造条件。正在为数十亿最贫困人口开发提高抵御能力的创新技术和方法、金融产品、平台和服务。粮食署需要与私营部门建立伙伴关系，改进在价值链和供应链、强化、特殊配方营养食品以及为贫困人口和粮食安全提供的金融服务方面开展的工作。例如，粮食署利用移动技术开展实时粮食安全评估和监测（脆弱性分析和绘图）。通过私营伙伴关系，粮食署和利益相关方可对组织做法、政策和行为产生积极影响，推动实现可持续发展目标 2。
43. 在全组织伙伴关系战略指导下，⁵⁰ 粮食署与资源伙伴、知识伙伴、政策和治理伙伴、宣传伙伴以及能力伙伴建立了五种主要类型的关系。粮食署将在与成员政府、世界银行、粮农组织、农发基金、开发署、儿基会、难民署及联合国其他机构、民间社会和当地社区建立的强有力伙伴关系的基础上再接再厉。为更好地为可持续发展目标 17 贡献力量，粮食署还将支持变革性伙伴关系，助推私营部门发挥更积极作用，确保粮食安全和营养，同时在选择伙伴并与其合作方面保持充分谨慎和负责。

⁴⁹ 第三次发展筹资问题国际会议成果文件：《亚的斯亚贝巴行动议程》。2015年7月13-16日，亚的斯亚贝巴。A/CONF.227/L.1.

⁵⁰ “粮食署全组织伙伴关系战略（2014-2017年）”（WFP/EB.A/2014/5-B）将伙伴关系定义为：“行为体之间建立的通过整合和利用各类互补资源，以透明、平等和互利方式开展合作，分担风险、任务和责任，使所服务对象享受更好成果，实现独自无法高效、有效或有创造力地实现的目标（包括合作伙伴关系目标和单个伙伴的目标），且创造的价值高于交易成本的合作关系。”

粮食署战略目标和粮食署战略结果

44. 根据两个战略宗旨，粮食署制定了五个战略目标，涉及粮食署重点关注的可持续发展目标 2 和 17。战略目标确定了粮食署计划和业务重点，在战略宗旨和战略结果之间建立联系；8 个战略结果通过可持续发展目标 2 和 17 的具体目标将粮食署与国家及全球工作相联系。
45. 如战略目标所示，战略结果支撑着粮食署能力和职责，使粮食署根据国家需求做出响应。战略结果与可持续发展目标 2 和 17 的具体目标相挂钩。这些具体目标关系到粮食署帮助消除饥饿并支持伙伴关系推动可持续发展的能力和职责。通过上述挂钩，战略结果使粮食署提供的支持与国家和全球在可持续发展目标方面开展的工作相接轨。粮食署战略结果将通过联合国大会确定的可持续发展目标相关具体目标（见附件 I）的可持续发展目标指标加以衡量；因此，战略结果将在各国由国家政府衡量。
46. 重要的是，战略结果强调粮食署借助战略目标所体现的粮食署能力、职责和业务经验创造附加值的领域。这些战略结果并不意味着粮食署必须在上述领域牵头或发挥主要全球领导作用。战略结果不涉及相互排斥的强项或相对于其他伙伴的优势。相反，战略结果体现了粮食署与伙伴为国家工作贡献力量的能力和实力，以及粮食署在不同背景下帮助消除饥饿和加强能力建设所发挥的不同作用。
47. 粮食署将性别平等和为妇女赋予权能纳入其全部工作和活动尤为重要；特别是，许多目标将性别平等和为妇女赋予权能同时作为目标和解决办法。粮食署将确保女性和男性平等地参与性别变革计划和政策的设计、实施、监测和评价；确保其工作促进妇女和女童参与决策。粮食署将特别关注缓解和防止暴力，包括基于性别的歧视和针对妇女和女童的有害做法。除致力于性别平等和为妇女赋予权能外，粮食署将努力将人道主义保护关切和对受影响人口的问责纳入全部活动。粮食署将关注不同群体的特定脆弱性，包括女性、男性、女童、男童、老年人和残疾人等。
48. 以下段落将讨论粮食署各战略目标及相关战略结果将为粮食署援助工作提供指导的参数和背景，包括伙伴关系。并非所有战略目标和战略结果都将适用于所有国家，下文还阐述了粮食署不期望做出重大贡献的情况。粮食署活动将体现具体国家或区域的需要、粮食署在特定时间和地点可

创造的附加值以及其他行为体的参与和能力。粮食署将与伙伴协同增效地开展工作，落实计划，以便加强社区和国家管理潜在风险、拯救生命和生计以及消除饥饿的能力。粮食署将在对需要、背景、受益人偏好、业务目标、效率和潜在影响证据开展严谨分析的基础上，选取适当工具或工具组合。

战略目标 1：通过保护粮食获取，消除饥饿

战略结果 1：人人都能获取粮食。到 2030 年，所有人，特别是穷人和弱势群体，全年都能获取充足、营养和安全的食物（可持续发展目标具体目标 2.1）。

49. 粮食署将支持通过集体努力，保障所有人，尤其是最脆弱人口，获取生存以及过上健康和富有成效的生活所需的充足、营养和安全食物，同时尽可能加强国家系统。粮食署将与难民署、儿基会、开发署、人道协调厅、世界银行、粮农组织、农发基金及其他伙伴建立伙伴关系，就这一战略目标和战略结果开展工作。在人道主义行动中，其他主要伙伴包括国际红十字委员会、红十字和红新月会国际联合会以及国际和国家民间社会伙伴。

- 在暴发冲突、自然灾害和其他紧急情况时，且通常在困难和危险处境中，粮食署人道主义救济行动通过确保人们获取安全、营养和充足的食物，拯救生命和生计。根据需要做出响应是粮食署核心能力。
- 除根据需要直接实施行动外，粮食署通过支持各国加强国家灾害风险减轻、预防、准备和响应能力，间接地确保在任何时间所有人都能获取充足、营养和安全食物。
- 认识到无法充分获取安全、营养和充足食物是世界多数饥饿人口所面临的主要问题，粮食署将继续支持饥饿相关安全网，如学校供餐计划和生产性安全网，保障人们对粮食的获取，同时推动改善营养和生计并创造资产。
- 粮食署将利用其为全世界不同社会保护制度提供支持所积累的丰富全球专长，帮助加强国家实施社会保护措施的能力，保障所有人对充足、营养和安全食物的获取。

- 为实现战略结果 1，与伙伴共同设计和实施的活动将包括：为支持粮食获取进行无条件资源转让；创造资产和支持生计；学校供餐；加强各自能力建设；加强机构能力建设；以及应急准备。
- 如具备改善粮食获取的可行、包容、安全和可靠的商业替代方案，粮食署将评估对这些活动的需求并将支持更适宜为确保全年所有人都能够获得营养食物的行为体提供支持，或在目标人口生计稳定且有回报的地区支持这些行为体。

战略目标 2：改善营养

战略结果 2：人人免受营养不良之苦。到 2030 年，使每个人都能免受营养不良之苦，到 2025 年，达到国际商定的儿童发育迟缓和消瘦目标（可持续发展目标具体目标 2.2）。

50. 粮食署将支持联合和协调的集体努力，这对于消除一切形式的营养不良至关重要，还将支持政府在多部门营养活动中加强国家能力。粮食署还将加强与其他公共和私营行为体的伙伴关系，还将通过联合国营养问题常设委员会、粮安委、“增强营养运动”以及“再接再厉消除儿童饥饿和营养不良”方法等多利益相关方平台，继续参与营养治理，投资国家层面行动。粮食署将继续与儿基会、世界卫生组织（世卫组织）、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病署）、难民署、世界银行、粮农组织和农发基金等其他伙伴建立伙伴关系，针对该战略目标和战略结果开展工作。在人道主义行动中，粮食署将通过机构间常设委员会营养集群等相关协调机制，包括国际和国家民间社会伙伴开展工作。

- 帮助消除营养不良，特别是在高负担或高风险背景下，是粮食署中心工作。营养不良可对人类发展产生巨大影响，通过饥饿代际循环，导致贫困和不平等持续存在。
- 粮食署将支持国家采取注重营养的方法，提供优质营养服务，治疗和预防营养不良。粮食署将强调针对营养不良采取预防性方式，关注促进脆弱群体获取营养膳食，为可持续发展奠定基础。
- 粮食署将利用所有援助和活动，通过加强注重营养的方法以及采取以下互补方法与伙伴开展跨部门合作，改进营养成果。互补方法包括：加强社会保护系统；必要时，加强能力和支持性立法，提高公共和

私营部门对强化食品的需求；加强抵御能力；改进健康和教育；提高小农生产率；减少产后损失以及确保卫生。

➤ 认识到营养状况与多部门和跨领域因素互为决定性因素，粮食署将设计计划，明确营养如何受到性别平等、为妇女赋予权能不足以及其他导致营养不良的跨领域驱动因素的影响。

➤ 为实现战略结果 2，粮食署与伙伴共同设计和实施的活动将包括：营养治疗；营养不良的预防；为支持粮食获取进行无条件资源转让；学校供餐；加强各自能力建设；以及加强机构能力建设。

➤ 粮食署的贡献将重点关注确保能够满足目标脆弱群体营养需要膳食的提供、获取和消费。活动将重点关注改进对营养食物的获取，对专注粮食生产其他行为体以及在解决营养不良非粮食决定因素方面具有专门职责和能力的组织所开展的工作形成补充。粮食署将根据情况寻找机会，与伙伴合作调整计划目标，为健康膳食提供互补支持，与国家营养战略接轨，且将与伙伴在同一地点开展计划，解决导致营养不良的跨部门驱动因素。粮食署将在脆弱群体无法获得满足营养所需膳食的地区开展这些活动。

战略目标 3：实现粮食安全

战略结果 3：小农粮食安全和营养状况通过提高生产率和收入得到改善。到 2030 年，与 2015 年相比，小农收入和生产力水平得到提高，粮食安全和营养状况得到改善（可持续发展目标具体目标 2.3）

以及

战略结果 4：粮食系统具有可持续性。到 2030 年，粮食系统具有可持续性，采取具有抵御能力的做法，帮助保持生态系统；加强面对气候变化、极端天气和灾害的适应能力；以及大力提升土地和土壤质量（可持续发展目标具体目标 2.4）。

51. 粮食署的参与出于两个原因。小农及其家庭在粮食最不安全人口中占很大比重，也是粮食署主要受益者；小农及其家庭的直接需要在战略目标 1 和 2 下加以解决。此外，粮食署可⁵¹利用其强大购买力和经验，通过直接或间接地在整个组织实现知识和最佳实践的主流化，推动小农进入市场。粮食署将与粮农组织、农发基金等合作，继续努力提高意识，助推政策改革、机构创新以及能力发展，从粮食系统需求侧解决饥饿问题。粮食署是连接商业粮食市场与以粮食援助为代表的公益工作的桥梁；粮食署对粮食和粮食系统服务的需求是粮食系统改进绩效的直接和间接推动力量，有助于包容性农业增长、可持续社会经济转型以及基础广泛的粮食系统的建立。鉴于许多国家当地市场上供应的大部分粮食来自小农农场，粮食署在这些市场的采购足迹可为与政府和私营部门建立的伙伴关系奠定基础，催生以需求为驱动的平台，使小农在粮食署之外能够可持续和有利可图地进入当地市场。在战略目标 3 下，粮食署活动将与实现粮食安全和营养成果直接相关。

➤ 关注最脆弱群体和社区的同时，粮食署将支持伙伴促进生计、加强粮食安全和营养相关抵御能力、适应气候变化、管理风险以及提升粮食系统可持续性和抵御能力。粮食署将继续与粮农组织和农发基金合作，联合制定战略、联合实施和宣传，包括粮食署依赖粮农组织、农发基金等机构核心优势，支持各国实现可持续粮食生产。粮食署还将与开发署、难民署、世界银行、联合国减灾办公室、非盟等建立伙伴关系，就这项战略目标和上述战略结果开展工作，支持国家计划和服务。粮食署还将为相关协调机制贡献力量，如粮安委和粮食安全信息网络。其他主要伙伴包括国际和国家民间社会实体。

➤ 在城镇化、消费者膳食的不断变化、资本密集型技术变革以及数字设备和因特网接入的大范围应用所催生的供应链一体化等力量的作用下，粮食系统正在经历迅速和深刻变化。粮食系统转型发生在农村地区以及更广泛经济部门（包括城镇地区）转型的大背景下。⁵²在人道主义和发展背景下，粮食署将与伙伴协同增效地开展工作，设计

⁵¹ 根据 2006 年发展中国家粮食采购政策（WFP/EB.1/2006/5-C）以及 2008-2011 年和 2014-2017 年战略计划。

⁵² 2016 年农发基金农村发展报告：促进包容性农场发展（即将发布）。

和实施粮食援助活动，解决导致粮食系统转型的系统性、根源性问题，从而在更广泛结构和农村转型进程中实现大范围减饥饿。

➤ 粮食不安全社区危机频发，生活环境受到破坏或十分脆弱，人们遭受严重冲击，这是实现零饥饿的主要挑战。粮食署将根据政府规定，利用分析工具，促进针对灾害风险以及改善生计、气候抵御能力和营养的机会形成跨部门认识。该分析进程将帮助伙伴持续努力，为实现粮食安全和营养增强抵御能力。同样工具通过指导社区努力提升抵御能力，保障粮食安全和营养，帮助伙伴为处于长期冲突和流离失所情况的社区提供支持。

➤ 粮食署在人道主义和发展背景下积累的长期经验，使本组织具备了支持提高抵御能力，保障粮食安全和营养的优势。粮食署将支持国家努力减少灾害风险，提高气候抵御能力，促进实现零饥饿，利用气候科学和金融方面的创新工具，将早期预警系统与早期响应机制挂钩，实施能够创造生产性资产、促进营养多元食品的生产、实现生计战略多元化以及恢复自然资源的计划。

➤ 为小农销售、提高生产率和改善生计创造机会是改善粮食安全和营养状况的有力方式。加强风险管理能力尤为重要。粮食署支持小农进入农产品市场的需求侧计划，利用粮食署（以及其他公共和私营购买者）采购足迹和农业市场专长，帮助建立具有抵御能力的粮食系统，促进营养多元食品的生产 and 加工，建立有利于小农的汇总系统，改进产后管理，推动商业和机构市场可持续发展，造福小农。

➤ 粮农组织和农发基金等一系列行为体在加强国家政府以及支持小农和粮食系统的其他行为体能力建设方面进行了大力投资。粮食署将继续发挥作用，在加强相关国家和当地民间社会实体、农民组织及其他社区组织的能力建设方面进行战略性需求侧投资，帮助社区在自行开展的抗击饥饿和实现可持续发展目标 2 的工作中发挥牵头作用并持续开展上述工作。

➤ 为实现战略结果 3，与伙伴共同设计和实施的将包括：为支持粮食获取进行无条件资源转让；创造资产和支持生计；加强各自能力建设；加强机构能力建设；以及支持小农农业市场。为实现战略结果

4 所开展的活动将包括：为支持粮食获取进行无条件/有条件资源转让；气候适应和风险管理；加强各自能力建设；加强机构和市场能力；创造资产和支持生计。

➤ 由于粮食署为该战略目标及两项战略结果的贡献将来自其对需求侧的关注，粮食署活动将专注于从需求侧提升和改进粮食系统，解决提升小农生产率和增收在需求侧受到的制约。如可持续发展目标 2.5 所示，将与在从供给侧刺激生产率提升方面具有互补能力的机构和行为体建立战略性和业务性伙伴关系。

战略目标 4：支持落实可持续发展目标

战略结果 5：发展中国家加强落实可持续发展目标的能力。为能力建设提供的国际支持，包括通过南南合作和三方合作提供的支持，提供公共服务，改进国家计划的实施以实现各项可持续发展目标，特别是通过加强技术转让、创新、改进数据收集和质量以及分享知识实现。（可持续发展目标具体目标 17.9）。

以及

战略结果 6：支持可持续发展的政策连贯一致。消除饥饿和促进可持续发展的政策连贯一致，支持通过集体努力，实现各方面可持续发展（可持续发展目标具体目标 17.14）。

52. 粮食署经验和分析表明，国家和地方层面往往缺乏在人道主义和发展背景下改进粮食安全和营养状况所需的物理、技术、组织和机构能力。在实施政策和机构改革，包括召集和协调多利益相关方方面通常存在技能和能力的巨大缺口。在粮食署开展业务的许多情况下，亟须发展能力，提升技术质量和组织绩效；这也是重点改革工作的一部分，以体现多利益相关方的需求和期望。除在上述战略目标和战略结果下针对加强能力建设提供支持外，粮食署将促进负责任和有担当的伙伴关系，以便加强国家能力，确保政策和行动连贯一致，鼓励多利益相关方参与执行，为实现各项可持续发展目标推动创新。

➤ 粮食署将提供和促进支持，帮助各国政府加强能力建设，落实零饥饿和可持续发展目标相关国家计划，包括通过支持发展中国家间南南合作和三方合作以及提供共同服务实现。如粮食署国别战略计划所示，

粮食署将重点关注在一个国家背景下经国家利益相关方和伙伴认可的粮食署具备核心能力的部门。

➤ 粮食署将酌情与粮农组织等合作，通过加强国家和区域开展可信、相关和及时评估及分析的能力，推动制定粮食和营养安全循证决策，并作为粮食和营养安全标准、统计和信息的全球参照。该愿景将通过在以下四个互补支柱下开展活动实现：i) 开展能力建设，支持成员国粮食和营养安全信息系统；ii) 为粮食和营养安全信息系统提供标准、方法和工具；iii) 监测以及国内粮食安全和营养评估；iv) 关于粮食和营养安全的统计、信息和分析（全球公益物）。联合战略⁵³的执行将强调国家所有和国家发挥领导作用。还明确了合作、改进沟通以及加强伙伴关系的机制。战略指导原则强调需要系统性地将政府置于规划和决策进程的核心位置等。高度关注确保与国家政府、区域机构、民间社会和学术界等伙伴的政策和做法形成互补。

➤ 粮食署将积极参与国家和区域层面与可持续发展目标 2 相关目标和/或具体目标相关的对话，并为上述对话做出贡献；包括主要政策领域以及可持续发展目标 2 与其他目标之间的计划联系，如教育、扶贫、气候变化、和平与正义、健康或性别。

➤ 为实现战略结果 5，粮食署与伙伴共同设计和实施的活动将包括：加强机构能力建设；共同服务和平台；分析、监测与联合需求评估。为实现战略结果 6，粮食署与伙伴共同设计和实施的活动将包括：加强机构能力建设；分析、监测与联合需求评估。

➤ 在该战略目标及其两个战略结果方面已具备技术，组织和机构能力，建立了伙伴关系，政策框架有利于在人道主义和发展背景下有效设计、实施和协调粮食安全和营养干预措施，粮食署预计将在这方面发挥有限的作用。

⁵³ WFP/EB.2/2011/12-B

战略目标 5：合作取得可持续发展目标成果

战略结果 7：发展中国家获得一系列用于发展投资的资金资源。由多渠道提供的更多资金资源推动发展中国家采取持续连贯行动以实现可持续发展目标（可持续发展目标具体目标 17.3）。

以及

战略结果 8：分享知识、专长和技术，加强全球伙伴关系，支持各国努力实现可持续发展目标。在人道主义和其他情况下，为响应伙伴号召，粮食署提供共同服务，调集和分享知识、专长、技术和资金资源，包括通过南南合作和三方合作实现上述目的（可持续发展目标具体目标 17.16）。

53. 全球领导人在《2030 年议程》、《亚的斯亚贝巴行动议程》、《仙台减轻灾害风险框架》以及世界人道主义峰会审议中做出的承诺，强调应高度重视提高政府以及其他国家和当地行为体在为发展倡议以及人道主义防备、响应和恢复工作供资方面的作用。国家在提供所需数量和质量的投资方面面临复杂挑战。粮食署在与公共和私营行为体建立有效伙伴关系为人道主义和发展活动（包括技术和机构创新）筹资方面拥有丰富经验；这些经验可助力国家为投资和行动建立所需联盟。粮食署在紧急情况下提供援助，拯救生命，消除一切形式的饥饿，利用供应链能力和购买力，加强国家市场和能力。粮食署通常还作为政府以及人道主义和发展伙伴的供应链服务优选供应商，利用其在模式规划、需求汇总、网络优化以及创新采办方面的供应链专长，用更少投入创造更多产出，同时保证可靠性、成本效益、灵敏性和质量。粮食署将继续提供供应链及其他共同服务和平台，改进对资源、专长、知识和网络的获取，支持利益相关方努力实现各项可持续发展目标。

➤ 粮食署通过大规模后勤、供应链和电信行动迅速提升并响应迅速变化的复杂危机的能力是本组织的主要强项。粮食署通过此类行动提供的共同服务对于支持国家、区域和全球努力应对人道主义危机尤为重要。粮食署作为机构间常设委员会后勤与应急通信群组牵头机构，作为联合国人道主义空运处和联合国人道主义应急供应站管理机构，通过为满足人道主义需要提供可持续工程解决方案，继续在紧急准备中为政府和人道主义伙伴提供优质、及时服务。

- 粮食署将开发和优化现金转账共同交付平台，加强国内采购能力，启动支持各国政府、联合国伙伴和其他利益相关方落实可持续发展目标的相似举措。共同交付平台利用粮食署提供现金转账的现有交付平台，提升针对相同受益人的多个现金转账倡议的成本效益。共同交付平台可简化流程，减少重复、欺诈和滥用，改进总体验证和监测机制。
- 粮食署将利用其在 80 多个国家开展的业务，支持基于伙伴关系的持续创新和学习行动（包括通过南南合作和三方合作），解决可持续发展所面临的多重挑战。通过合作提供实现可持续发展目标所不可或缺的资源、专长、知识和网络。为促进落实《2030 年议程》，粮食署将支持各国，包括通过创新公共私营伙伴关系，筹措更多、可持续和灵活的资源。
- 粮食署作为市场上粮食产品和粮食系统服务大型买方的长期经验，使其具备关于市场上一系列金融产品和服务（包括信贷、保险和外汇）的条件、机会和挑战的丰富知识。现金转账在粮食署业务组合中发挥日益重要的作用，加强了粮食署上述技能和能力。越来越多的国家和区域机构希望获得粮食署的支持，帮助开发创新金融工具，以加强抵御能力，深化普惠金融，改进家庭、社区、国家和区域层面粮食安全和营养状况。粮食署将继续响应这些需求，重点关注提升在多层面对有效风险管理和防范的能力。例如：粮食署支持非盟非洲抗风险能力相互保险倡议，该倡议旨在通过在暴发自然灾害时为成员国提供快速基金，改进当前对气候相关粮食安全紧急情况响应；粮食署还支持了农村恢复力举措综合风险管理方法，该方法结合四项风险管理战略（通过资产创造、保险、生计多元化和微信贷以及储蓄，改进资源管理）帮助社区增强对气候变异和冲击的抵御能力。
- 为实现战略结果 7，粮食署与伙伴共同设计和实施的活动将包括：气候适应和风险管理，加强机构能力建设，分析、监测与联合需求评估。为实现战略结果 8，粮食署与伙伴共同设计和实施的活动将包括：加强机构能力建设，共同服务和平台，分析、监测和评估。
- 如具备可行、包容、安全和可靠的商业替代方案，或其他行为体更适宜为确保获取一系列发展投资所需金融资源（特别是在发展中国家），分享知识、专长和技术，加强全球伙伴关系支持这些国家实现可持续发展目标做出贡献，粮食署将不会实施这些活动。

粮食署战略成果

54. 预计国家制定的可持续发展目标各项具体目标将成为根据当地具体情况重新表述的全球可持续发展目标具体目标。在粮食署战略结果指导下，考虑到当地具体情况和优先重点，粮食署将通过一系列与每个战略结果相挂钩的粮食署战略成果，为国家可持续发展目标具体目标做出贡献。粮食署战略成果体现粮食署援助为之做出贡献的结果，确定作为支持对象的人口、机构和系统。战略成果是重新表述的重点更为突出和因地制宜的战略结果。粮食署战略成果的措辞将体现粮食署将与国家伙伴和联合国机构共同为之做出贡献的可持续发展目标国家具体目标。将通过与可持续发展目标 2 和 17 具体目标相关的国家指标对这些目标的实现情况进行衡量。战略成果将在国家层面制定，照顾到当地需要和优先重点，使用与联合国国别小组战略成果相关联的语言。
55. 粮食署战略成果介绍有助于实现可持续发展目标国家具体目标和粮食署战略结果的短期和中期效果。粮食署战略成果介绍受益人或受益实体、地理范围、预期结果以及计划干预措施的预期时间框架。粮食署战略成果在国家层面制定，与全组织结果框架中包含的标准化战略成果类别相一致。
56. 由于战略成果体现一个国家的具体情况和动态变化，应符合国家具体情况，与国家地方行为体相呼应，且与国家优先重点和目标明确衔接。各国的单个战略成果在定调和表述方面存在差异，但都显示出与实现可持续发展目标国家具体目标之间的明确联系，进而显示出与粮食署战略结果之间的明确联系。重要的是，战略成果不能由粮食署凭借一己之力实现。战略成果的实现需要加强协调和共同努力，由政府利益相关方牵头，涵盖包括驻罗马机构以及联合国发展系统其他实体的所有伙伴。
57. 根据四年度综合政策审查建议⁵⁴和经社理事会决定，粮食署战略成果在强有力的结果框架中与可持续发展目标国家具体目标相挂钩。结果框架以图 1 所示结果链为基础，显示将如何通过战略结果实现战略宗旨和相关战略目标的影响水平；战略结果通过从组织成果中产生的一系列粮食署战略成果在国家层面阐述。产出是指粮食署的活动是什么、交付了什么、

⁵⁴ 根据联合国发展集团，产出是指在粮食署控制下，因发展干预活动的完成产生的个人或机构技能和/或能力的变化以及新产品和服务提供情况的变化。产出在所提供资源和规定时限内实现。同样，人道协调厅将产出定义为在一项人道主义干预行动内因活动完成而产生的产品和服务。

交付了多少、谁获益。产出是粮食署活动的直接结果，描述与更高层面战略成果相连的短期效果（通常在 1-3 年实现）。监测产出有助于粮食署监测和管理绩效。组织产出是标准化的且纳入国家成果框架，推动在国家层面对国别战略计划具体产出进行汇总。粮食署结果链是基于变化理论，说明粮食署活动和产出为粮食署支持成果直接做出重大贡献的因果路径；而粮食署成果是实现可持续发展目标 2 和 17 相关影响所必需的。

将粮食署工作与其他可持续发展目标具体目标相联系

58. 粮食署出发点是实现零饥饿（可持续发展目标 2），但消除饥饿和贫困涉及许多相互联系的挑战和解决方案，这意味着粮食署将直接和间接地为多数其他可持续发展目标做出贡献。粮食署重点关注消除饥饿，将成为为可持续发展目标 2 以外其他可持续发展目标做出贡献的着眼点和依据。
59. 例如，支持或落实学校供餐计划时，粮食署可为与获取粮食、改善营养或小农生计的可持续发展目标 2 具体目标做出贡献，同时还可为实现其他可持续发展目标做出重要贡献，包括教育（可持续发展目标 4）、性别平等和为妇女赋予权能（可持续发展目标 5）、家庭收入（可持续发展目标 1）和健康（可持续发展目标 3）相关的目标。例如，2016 年，在科特迪瓦“麦戈文 - 多尔国际教育和儿童营养食品计划”支持下，粮食署每天为该国最脆弱区域的 613 所公立小学的 125000 名儿童提供热腾腾的饭菜，同时提高女性农民为计划供应粮食的能力。该计划为国家教育和性别平等结果做贡献的同时，也通过改善饮食支持实现健康成果。
60. 为支持可持续发展目标 17 并与相关利益相关方密切磋商和合作，粮食署可响应国家政府和伙伴提出的服务需求；这些服务可能与零饥饿工作不直接相关，但支持实现《2030 年议程》各项目标并与粮食署优势和援助能力相匹配。例如，2014-2015 年，在区域埃博拉危机期间，粮食署在所有受影响国家开展工作，为世界卫生组织（世卫组织）和人道主义界提供至关重要的后勤和工程支持，包括在首都城市或周边提供储存、采购、运输、后勤枢纽，在三个国家提供 11 个前方后勤基地。
61. 将通过将粮食署产出与国家和其他伙伴的成果相挂钩，在国家层面体现粮食署为其他可持续发展目标做出的贡献。上述国家和其他伙伴的成果与粮食署战略结果所体现目标以外的可持续发展目标具体目标相关。

范围和背景

62. 鉴于可持续发展目标 2 和 17 所涉范围广泛，应从战略角度确定粮食署参与的范围，而不仅仅是对可能出现的挑战或机遇做出响应。粮食署在既定情况下利用自身资源、知识和技能，同时尊重并利用伙伴的附加值。如国家本身能够有效、高效地承担必要职能和行动，或具备可行、包容、安全和可靠的商业替代方案，或其他行为体具备做出贡献的更好条件和能力，则粮食署在推动可持续发展目标 2 和 17 方面可能不会发挥重要作用。与一系列国际、区域和国家伙伴合作，粮食署旨在支持各国承担实现零饥饿的运行、财务和技术职责。在到 2030 年无需援助即可实现零饥饿的国家，粮食署将逐步停止开展的业务。针对可持续发展目标 17，粮食署为各国提供的支持可针对发展或人道主义目标，而不是零饥饿。
63. 在四大类情况下，国家可能需要粮食署的援助：
- 混乱；
 - 结构性贫困；
 - 过渡/恢复；和/或
 - 灾害预防和风险减缓。

这些情况通常互相重叠。尤为重要的是，应认识到最贫困和最脆弱人口往往频繁面临混乱局面。这会为解决结构性贫困而进行的持续投资造成障碍，给恢复工作造成损害。

混乱

64. 混乱是指足以干扰社区可持续发展的任何冲击，包括自然灾害、粮食短缺、价格飙升、经济衰退、大流行病和冲突等。混乱可导致需要提供支持以拯救生命和生计的两种局面：在大冲击后最初阶段出现的**紧急情况**，可能发生威胁生命的危机；同样重要的是，长期冲突和被迫流离失所等复杂危机导致的**长期混乱**，对投资、增长和发展的能力造成制约，使社区无力应对。有时东道国社区和政府不得不照料流离失所者，甚至长达数十年；这往往超出了东道国承受能力，当逃离冲突和极端暴力的人们大量涌入时，情况更加不堪设想。

结构性贫困

65. 即使在局势和平稳定且具备投资能力的国家，甚至在宏观经济指标总体良好的国家，贫困和饥饿仍然存在。贫困具有“结构性”，通常是指社会保护政策和系统不足，无法惠及所有困难人群并确保粮食获取。在许多情况下，这导致母婴营养不良和饥饿代际循环；大规模经济增长和发展也未能使情况得以缓解。持久和结构性性别不平等，特别是限制妇女参与教育、卫生、经济和政治论坛的歧视性机构、规范和做法，为实现可持续发展和解决根深蒂固的贫困和饥饿问题造成巨大障碍；因此，应认识和调整不平等的性别关系。地理因素、基础设施落后及人口密度低，可使政府难于在农村地区，特别是为占贫困人口大多数的小农提供服务。然而，随着发展中国家城镇化规模日益扩大，城市中的贫困规模和农村进城人口的迁徙速度往往超过了现有服务承受能力，使最贫困人口无法获得安全网。在此背景下，气候变化、生态系统退化和人口增长加剧了人们所面临的挑战。加强脆弱家庭和社区的抵御能力将是抵御这些压力影响的关键。

过渡/恢复

66. 从混乱中恢复的过程通常指大冲击(如地震、干旱或洪水)后的一段时期，或冲突后的和平过渡期以及流离失所者回归和重新安置的时期。恢复通常不是线性过程(特别是当人们和社区处于十分脆弱状况时)，因此，即使很小的冲击和压力都可能导致倒退。该风险强调应在国家工作和粮食署全部工作中实现抵御能力建设主流化，特别是加强防备、灾害风险减缓和安全网。不存在高风险的社区和国家如具备持续投资则有望实现重建。

灾害预防和风险减缓

67. 社区即使没有遭遇大规模混乱或受到结构性贫困影响，但由于气候变化或其他冲击，如冲突，社区也可能受到极端天气事件等严重混乱局面的影响并面临极大风险。需要大力投资和建立长期伙伴关系，加强政府和当地利益相关方的能力，采取综合风险管理方法，特别是通过预案，防范和减缓风险。

IV. 国家层面行动

支持国家努力实现零饥饿

68. 实现零饥饿需要对国家饥饿状况形成统一认识，共同确定解决这些问题的优先行动。当地具体情况为国家需要和优先重点以及粮食署在该国的战略参与和伙伴关系提供参数。具体情况不仅决定了重点行动，还会影响行动如何开展，体现伙伴和人们在实现零饥饿过程中将会面临的挑战。各主要会议都呼吁因地制宜地开展合作，《2030年议程》也强调应认识到某些具体情况面临更大挑战，因此需要给予特殊援助。⁵⁵
69. 每个国家的具体情况以及一个国家内部的各种情况将涉及一系列复杂因素，包括政治经济形势、社会文化做法和习俗、能力以及地理。一个国家可能存在不同具体情况；长时间内，脆弱人口可能从一种具体情况进入另一种具体情况。根据具体情况做出响应，将需要在一个国家、在不同时间并根据女性、男性、女童和男童及其社区的不同需要采取不同行动。因此，伙伴应就所面对的具体情况统一认识并在国家成果层面适当体现这一认识。粮食署将采用脆弱性分析和绘图等一系列工具和三管齐下的方法，与伙伴密切合作，分析具体情况，合理确定计划。

国别战略规划方法

70. 《2030年议程》将在国家层面实现。粮食署将与国家利益相关方和联合国国别小组合作，确定支持国家零饥饿战略的最佳方法，在各部门和具体情况之间建立必要联系，确保与国家大的可持续发展战略保持一致并支持可持续发展战略。因此，粮食署新的国别战略规划方法是战略规划（2017-2021年）的核心；国别战略规划方法由战略审查和国别战略规划组成。国别战略规划方法的目的是：i) 支持各国努力实现零饥饿；ii) 在国家层面执行战略规划（2017-2021年），包括有效紧急应对；iii) 加强战略一致性，重点突出，确保运行效果，支持各国和各区域解决粮食不安全和营养不良问题，同时保持粮食署对原则和问责的承诺，也期望伙伴关系对原则和问责做出承诺。

国家主导战略审查，重点关注可持续发展目标 2

⁵⁵ 《2030年议程》，第56段：“确定这些宗旨和目标时，我们认识到，每个国家在实现可持续发展方面都面临特定挑战；我们强调最脆弱国家，特别是非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家面临的特殊挑战以及中等收入国家面临的特定挑战。处于冲突的国家也需要特殊关注。”

71. 粮食署将参与并酌情推动国家主导的零饥饿挑战和工作战略审查。为确保国家主导战略审查的效果和意义，审查应为磋商式且具有全面性，对人道主义和发展背景开展清晰、可靠分析，明确各国在实现零饥饿方面面临的挑战，如在国家政策框架和计划、粮食安全和营养公共和私营供资、政府和其他机构执行能力方面存在的差距。战略审查应推动就粮食署等国家伙伴如何支持各国实现零饥饿开展讨论。战略审查和后续国别战略规划进程应作为联合国国别小组共同努力的一部分加以开展，包括采取“一体行动”方法和/或酌情采取其他模式。
72. 根据国家主导战略审查以及政府和联合国国别小组规划进程，粮食署将确定其具备条件和能力推动的国家可持续发展目标具体目标和结果。粮食署将与政府和其他伙伴共同确定粮食署可为可持续发展目标 2 和 17 贡献的成果；这些粮食署战略成果将酌情根据具体情况体现为消除国家和区域饥饿将要支持的目标人口、机构和系统。

粮食署国别战略计划

73. 为有效执行战略计划（2017-2021 年），将国家层面战略和计划规划及行动与国家及全球零饥饿工作相挂钩，粮食署项目类别将由国别战略计划所取代⁵⁶。国别战略计划将成为粮食署战略、计划和治理文书且将涵盖粮食署在一个国家的全部系列活动。如前所述，国别战略计划仍将高度关注在紧急情况下拯救生命和生计，帮助各国实现零饥饿和相关目标。粮食署紧急应对工作将纳入国别战略计划；这将保持粮食署迅速响应的灵活性和能力，同时确保任何危机响应都是对恢复和长期发展的投资。国别战略计划将确保紧急阶段和粮食署自身作用和/或业务存在不会超过所需时限。国别战略计划包括政策和计划活动以及供应链和其他非计划类支持或援助。国别战略计划将：
- i) 根据国家需要确定粮食署地位、作用、优势、经验和专长；
 - ii) 规定在国别战略计划期限内（通常为五年）粮食署将要为之做出贡献的国家结果和可持续发展目标具体目标，明确将由粮食署贡献加以支持的粮食署战略成果；

⁵⁶ 这方面内容在国别战略计划政策中有充分阐述。

- iii) 将紧急应对和防备纳入恢复、抵御能力建设和支持更长期发展背景中，支持更长期发展；根据需要，为紧急应对其他短期冲击提供平台；
 - iv) 确定国家伙伴所需能力建设投资；
 - v) 确定为了使粮食署贡献在国家层面产生最大化成果，将需要采取的战略、资源和技术支持行动；
 - vi) 根据联合国发展援助框架、私营部门、国家民间社会和受影响社区的进程，与利益相关方（包括联合国机构）确定适当伙伴关系。
74. 国别战略计划将有助于改进粮食署为困难政府和人们（包括受动荡和冲突影响的人们）提供援助的效率和效果。新方法给国家层面行动带来的好处包括：
- **采取一致行动，实现零饥饿。**可借助国别战略计划将粮食署战略计划有效地转化为国家层面行动，使粮食署活动与国家、联合国以及人道主义响应计划相接轨，在规划和计划中更好地设计粮食安全和营养内容。加强战略计划与国家零饥饿目标的一致性，将改进粮食署规划和战略定位，帮助粮食署与政府、捐助者、私营部门、民间社会等建立更紧密的伙伴关系。
 - **确保针对动态业务背景进行适当规划和做出相应的灵活性，包括紧急应对突发冲击。**国别战略计划因地制宜且可以调整，有助于对业务环境的变化做出适当响应；推动加强人道主义和发展援助之间的联系；通过确保危机响应支持恢复与长期发展，发展活动体现对风险、脆弱性以及保护危机中脆弱人口的方式的认识，推动有效加强抵御能力。
 - **为在商定合作领域履行承诺和制定有效退出战略建立有力平台。**国别战略计划确保有重点地加强机构能力，-支持政府设计和管理国家自主饥饿解决方案。
 - **磋商进程扩大影响。**制定国别战略计划所需开展的分析和磋商进程将使粮食署发挥强项，提升粮食署附加值，推动与政府开展合作，促进伙伴关系协调一致，采取共同方法消除饥饿。
75. 战略计划（2017-2021年）为粮食署指明了战略方向，但没有明确粮食署的资源筹措预测、供资和缺口。粮食署是自愿供资组织，各项业务的资金

需求完全依赖政府、公司和个人捐助。国别战略计划将作为资源筹措、资金管理和支出权限的工具，借此履行粮食署对发展援助多边捐助分配相关准则和程序的承诺。粮食署认识到，人道主义和发展一致性政策的实施由来自人道主义和发展活动的资金流支持；现有和预估资源将为活动执行相关国家业务规划提供参考。在战略计划期限内，粮食署预计资源流将延续过去趋势，包括人道主义-发展-缔造和平工作的资源情况；粮食署将遵守执行局在认识到上述模式的基础上做出的资源分配决定，包括针对多边资源的决定。

76. 关于国别战略计划的单独政策文件对战略计划（2017-2021 年）中强调的原则和进程进行详细阐述；这份政策文件将于 2016 年 11 月提交执行局批准。

V. 衡量和监测绩效

77. 粮食署当前绩效管理系统是基于两个绩效框架：管理成果框架（体现粮食署提供服务的效率）和战略成果框架（体现粮食署在提高受益者生活水平方面所取得的进展）。两框架和相关结果链体现粮食署整体绩效情况。两框架的使用为战略计划（2008-2013 年）和当前战略计划（2014-2017 年）下的全组织规划、监测和报告工作提供了基础。
78. 粮食署正在以新的战略计划（2017-2021 年）为契机，将战略和管理成果纳入单一国家成果框架。国家成果框架围绕来自可持续发展目标 2 和 17 的两个战略宗旨，以战略计划（2017-2021 年）列出的 5 个战略目标和 8 个战略结果为支撑。5 个战略目标确定了粮食署的计划和业务重点，与国家 and 全球为实现可持续发展目标 2 和 17 具体目标所付出的努力相挂钩。除 8 个战略结果外，还有粮食署战略成果、产出和活动。战略成果、产出和活动表述将根据国家成果框架在国家层面拟定。与标准化类别挂钩的国家具体战略成果、产出和活动表述可体现灵活性并顾及国家层面具体情况，同时确保各国在绩效衡量和报告方面采取协调一致的方法。国家成果框架将确保粮食署各办事处统一国别战略计划的设计、监测和报告工作。通过国家成果框架将进一步推动将粮食署结果监测和报告与其他联合国机构，特别是儿基会、开发署和联合国人口基金会相接轨。

79. 根据国际规范，国家主管部门在国际组织帮助下负责对可持续发展目标指标以及部分国家、地方和专题指标实施监测。⁵⁷粮食署绩效管理将包括跟踪业务成果指标、进程指标、产出指标和活动指标。将在国家和全球层面年度绩效报告中报告成果和产出实现值。此外，粮食署评价职能将根据评价战略规范、标准和原则，针对粮食署为国家具体结果和目标以及全球战略结果和目标所做贡献进行独立评估。
80. 为持续监测国家成果框架指标，粮食署将更新监测工作规范框架，包括修订监测工作标准操作程序和最低监测需要。同时还将更新所有全组织监测指导，使所有后勤框架与新的战略结果和战略目标相接轨，并纳入新的规划内容和指标。粮食署还将努力为评估和监测系统建立可持续供资模式，使粮食署能够在成果层面更好地体现和报告结果。

VI. 粮食署财务框架

81. 战略计划财务框架（将在当前财务框架审查时制定）对于落实国别战略计划至关重要。为加强资源管理透明度和问责制，证明物有所值，改进决策，新的财务框架旨在提高资源与结果的匹配性。财务框架将以四年度全面政策审查为基础，同时酌情汲取联合国其他组织的经验教训。
82. 作为新的财务框架的一部分，国家组合预算方法将推动落实国别战略计划。该简化、更加透明、灵活的组合预算将确保明确战略规划与财务和业务绩效之间的联系。国家组合预算还将促进粮食署活动与联合国其他机构更好地接轨，支持实现联合规划、联合执行和联合资源筹措。
83. 国家组合预算有自己的起止日期，与当前多个项目中使用的方法存在较大差别。预算以日历年为基础，与可持续发展目标具体目标和结果挂钩。由于国别战略计划将涵盖粮食署将在一国支持的所有计划成果，相应预算结构将明确从全组织战略到为粮食署战略成果筹措资源的联系，还将使粮食署针对全部活动组合制定年度规划。国家组合预算将改变当前依赖单个项目投入和费用构成的方法。预期这将最大程度地提高粮食署响应效率，优先处理业务需要，为完善财务管理、报告和分析做出贡献，针对成本效益提供更好的数据以及促进资源筹措。
84. 将在单独政策文件中介绍经修订的财务框架和国家组合预算概念并提交执行局批准。

⁵⁷ 联合国经济及社会理事会（经社理事会）文件 E/CN.3/2016/2 和 E/CN.3/2016/3。2016 年。可持续发展目标指标机构间专家组报告以及 2015 年后监测伙伴关系、协调和能力建设高级别小组报告。

附件 I

可持续发展目标 2 和 17 相关具体目标和指标¹

1. 与战略结果相关的可持续发展目标 2 和 17 的具体目标包括：
2. 目标 2.1：到 2030 年，消除饥饿，确保所有人，特别是穷人和弱势群体，包括婴儿，全年都有安全、营养和充足的食物。
3. 可持续发展目标指标 2.1：²
 - 食物不足发生率；
 - 粮食不安全体验分级表。
4. 目标 2.2：到 2030 年，消除一切形式的营养不良，包括到 2025 年实现国际社会商定的解决五岁以下儿童发育迟缓和消瘦问题的目标，满足少女、孕妇、哺乳期妇女和老年人的营养需求。
5. 可持续发展目标指标 2.2：
 - 未满五岁儿童发育迟缓发生率（年龄别身高比世卫组织儿童生长标准中位数低 2 个标准方差以上）；
 - 未满五岁儿童按类型划分（消瘦和超重）的营养不良发生率（身高别体重比世卫组织儿童生长标准中位数高或低 2 个标准方差以上）。

¹ 成员国在联合国统计委员会第四十七届会议期间就这些指标达成一致。可持续发展目标拟议指标最终清单可参见决议（E/CN.3/2016/2/Rev.1）附件 IV：<http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-E.pdf>。

² 关于可持续发展目标 2.1，粮食署还认为粮食消费分数是一项重要指标。粮食署通过了解一个家庭在调查前 7 天时间内消费不同食物组的频率计算粮食消费分数。这是根据膳食多样性以及食物组消费频率得出的粮食获取指标。粮食消费分数涉及地方层面活动，因此未作为全球指标纳入可持续发展目标指标框架。然而，粮食消费分数是一项经证明的粮食署全组织指标；该指标在 50 多个国家收集信息，使用了十多年之久，使本组织能够获取和监测发展中国家粮食获取和消费情况。过去若干年，世界银行等许多机构将粮食消费分数作为运行指标。尽管根据定义，粮食消费分数是一项综合指标，但为计算该指标收集的粮食频率数据提供了丰富数据库，可多方式加以利用。例如，可从原始频率数据分析得出营养充足性，未加权或通过不同方式加权的分数可加以调整以体现文化和地域饮食差异，考虑到季节性，或优先考虑与可持续发展目标相一致的饮食习惯。粮食署将继续支持各国利用粮食消费分数监测粮食安全和营养状况，特别是酌情针对可持续发展目标 2.1 进行监测。粮食消费分数仍将是国家成果框架的一项核心运行指标。

6. 目标 2.3: 到 2030 年, 实现农业生产率翻倍和小规模粮食生产者, 特别是妇女、土著居民、家庭农民、牧民和渔民收入翻番; 具体做法包括确保平等获得土地、其他生产资源、投入品、知识、金融服务、市场以及增值和非农就业机会。
7. 可持续发展目标指标 2.3:
 - 按种植/放牧/林业企业规模划分的单位劳动力生产量;
 - 按性别和土著身份划分的小规模粮食生产者平均收入。
8. 目标 2.4: 到 2030 年, 建立可持续粮食生产体系, 采用具有抵御能力的农业方法, 提高生产率和产量, 帮助维护生态系统, 加强适应气候变化、极端天气、干旱、洪水和其他灾害的适应能力, 逐步改进土地和土壤质量。
9. 可持续发展目标指标 2.4:
 - 开展生产性和可持续农业活动的农业土地所占比重。
10. 目标 17.3: 从多个渠道为发展中国家筹集更多财政资源。
11. 可持续发展目标指标 17.3:
 - 外国直接投资、官方发展援助和南南合作占国内总预算的比重;
 - 汇款(以美元计)占国内生产总值总量的比重。
12. 目标 17.9: 加强国际支持, 在发展中国家开展有效和有针对性的能力发展活动, 支持各国落实所有可持续发展目标的计划, 包括开展南北合作、南南合作和三方合作开展上述工作。
13. 可持续发展目标指标 17.9:
 - 投入发展中国家的资金和技术援助的美元金额(包括通过南北、南南和三方合作)。
14. 目标 17.14 加强政策的统一以促进可持续发展。
15. 可持续发展目标指标 17.14:
 - 建立提升可持续发展政策一致性机制的国家数量。

16. 目标 17.16：加强全球可持续发展伙伴关系，同时辅以多利益相关方伙伴关系，由后者调集和分享知识、专长、技术和财政资源，以支持所有国家，尤其是发展中国家实现可持续发展目标。
17. 可持续发展目标指标 17.16：
 - 报告在支持实现可持续发展目标的多利益相关方发展有效性监测框架方面取得进展的国家数量。

附件 II

粮食署核心价值、原则和标准

零饥饿是一项富有雄心的目标，让全世界的每个男性、女性和儿童都能吃饱肚子。这是世界领导人为 2030 年设定的全球目标之一。实现零饥饿意味着要消除长期饥饿、营养不良和粮食不安全，不让任何一个人掉队；且人性要求实现零饥饿，以便人们能够充分发挥潜力。粮食署实现其目标以及为实现可持续发展目标做出贡献的能力，取决于粮食署坚定不移地致力于以最高道德和行为标准行事。这意味着通过为粮食署所服务的人们、社区、政府、伙伴、社会和全世界提供最高全组织行为标准的人道主义和发展援助，在粮食署所有行动中遵守粮食署核心价值、原则和标准。

《联合国宪章》的理想和人道主义原则

1. 粮食署致力于努力实现无饥饿世界，同时遵守《联合国宪章》的理想和原则。粮食署服务于和平、尊重基本权利、经济社会进步和国际合作的理想。粮食署始终遵循和尊重人权、社会正义、人的尊严和价值、尊重男性、女性、男童和女童平等权利的原则。粮食署遵守下表所列核心人道主义原则¹。

| 核心人道主义原则 | |
|----------|--|
| 人道主义 | 粮食署将寻求防止和缓解人类在任何地方遭受的苦难，视情况通过提供粮食援助做出响应。粮食署将以尊重生命、健康和尊严的方式提供援助。 |
| 中立 | 粮食署不会在冲突中偏袒一方，不会参与政治性、种族性、宗教性或意识形态性争端。粮食署不会为现役战斗人员提供粮食援助。 |
| 公正 | 粮食署提供的援助将完全以需要为引导，不会进行基于族裔、国籍、政治意见、性别、种族或宗教的歧视。粮食署将为一国处于最严重风险的人们提供援助；粮食署将在援助前开展有力评估，顾及女性、男性和儿童的不同需要和脆弱性。 |
| 业务独立 | 粮食署将以业务独立的方式提供援助，不受任何人针对所提供援助领域所持政治、经济、军事或其他目的的影响。 |

¹ 1991 年通过的联合国大会第 46/182 号决议批准了人道、公正和中立的人道主义原则。2004 年，独立作为第四项原则纳入第 58/114 号决议。WFP/EB.A/2004/5-C。

行为标准

2. 粮食署期望其全部业务都能依据《国际公务员行为标准》（2013年）²和下表所列粮食署《行为守则》（2014年）³开展。

| 粮食署行为守则的原则 |
|--|
| 服务于和平、尊重基本权利、经济社会进步以及国际合作的理想。 |
| 在公共和私人生活中，以体现能力、诚信、公正、独立和谨慎的方式履行职责。 |
| 遵守粮食署条例和规则和/或合同条款，报告任何违反这些条例和规则或合同条款的行为，同时有权受到保护不受报复。 |
| 认识到只是为了粮食署利益而赋予特权和豁免权（如有）；享受特权和豁免并不意味着不需要遵守当地法律或尊重私人法律或财务义务。 |
| 在相互尊重和理解，尊重多样性以及免受骚扰、性骚扰、性暴力和/或滥用职权的基础上，推动建立和谐工作场所。 |
| 尊重粮食署所服务人们的权利、尊严和安全，考虑到其表达的需要和关切，公正公平地行事，杜绝任何性剥削和性虐待行为。 |
| 本着诚实、真实、公正和廉洁的精神开展行动，报告任何欺诈、腐败、串通、强迫和阻挠做法或企图。 |
| 执行公务和办理私事时，应避免实际、明显和潜在利益冲突或对粮食署产生不利影响。 |
| 拒绝来自政府或粮食署以外其他私人或公共来源的任何个人荣誉、勋章、好处、馈赠或报酬，政策例外允许的情况除外。 |
| 披露任何利益冲突，在仅考虑粮食署利益的前提下，合作解决利益冲突。 |
| 避免将任何秘密信息用于未经授权的目的和/或向未经授权的人披露任何秘密信息。 |
| 仅将粮食署资产、财产、信息和其他资源以谨慎、高效、有效和诚信的方式用于授权目的，保护粮食署资源。 |
| 遵守《联合国宪章》所载原则和价值：基本人权、社会正义、人的尊严和价值、尊重男性和女性的平等权利，尊重大小国家的平等权利。 |
| 为粮食署促进粮食安全和消除饥饿的使命做出贡献。 |

² 国际公务员制度委员会。2013年。《国际公务员行为标准》。

³ 执行干事通函 OED2014/016，粮食署行为守则。

尊重人权

3. 粮食署承诺遵守《联合国宪章》和《世界人权宣言》的价值观、宗旨和原则。推动和鼓励尊重人权和国际人道主义法律是联合国核心宗旨。消除饥饿是粮食署职责所在，粮食署致力于确保不因其存在或援助加剧或创造风险，而是要寻找方式推动人们获得安全、尊严和诚信。为此，粮食署认识到人们基本人权所面临的风险与饥饿的相互关系以及通过粮食援助支持人们获得安全和维护尊严的潜力。

对受影响人口负责

4. 粮食署在解决饥饿问题所取得的结果和实施计划所采取的方式两方面对受影响人口负责。这需要呼吁人们包括最边缘化群体系统性和有意义地参与到项目各阶段，确保人们对影响其生活的决策有发言权。在制定计划时听取受影响社区的反馈意见，有助于明确和理解需求，酌情调整计划，最终提高计划实效。

目标一致、诚信与奉献

5. 粮食署最大优势是其敬业的女性和男性工作人员在全世界各地开展工作，为人们提供有营养的食物并推动持久解决方案。他们工作条件通常十分艰苦，人身安全面临极大威胁和风险。粮食署敬业的工作人员利用在提供营养食物、后勤、工程、电信、粮食安全需求评估、紧急情况恢复和更长期能力建设方面无以伦比的广泛专长，在开展工作时体现出对粮食署接触的众多人、组织和环境的诚信与尊重。

为粮食署和联合国工作

6. 粮食署及工作人员应遵守粮食署和联合国核心价值 – 始终忠于粮食署和联合国以及粮食署和联合国共同愿景，将粮食署及其使命置于个人利益之上，无论观点和文化习俗的差异，尊重彼此和他人。粮食署致力于平等地尊重所有人，包括残疾人、体弱者和老年人，同时推动为妇女赋予权能和性别平等。

与他人合作/致力于伙伴关系原则

7. 实现零饥饿需要粮食署作为系统参与者采取行动，积极引导伙伴们互动以及与粮食署互动的方式，与提供补充技能和资源的组织建立业务和知识伙伴关系，为所服务的人们创造最大价值。这需要与主要伙伴（包括政府、联合国机构、民间社会、私营企业、国际基金和研究机构）长期合作，建立强有力伙伴关系，根据具体需求以及粮食署优势和专长制定具体工作计划。粮食署致力于与拥有相似价值观和相同工作标准的伙伴开展合作。这意味着，与粮食署合作时，伙伴必须尊重粮食署基本价值、原则和标准；粮食署工作人员必须相应地行事，尊重其所服务的人和社区的尊严。
8. 粮食署是 2007 年联合国全球人道主义平台⁴ 伙伴关系原则签字机构。该平台的五项要求是：
 - 平等；
 - 透明；
 - 注重结果的方法；
 - 责任；
 - 互补。
9. 粮食署继续遵守全球人道主义平台原则，用“公平”替代“平等”，认识到所有伙伴，无论大小或地位，都对合作关系有所贡献，都应受到尊重。此外，粮食署遵守战略和防备原则，⁵ 确保其关系与战略目标的实现相挂钩，具有成本效益，不会带来不必要风险或损害粮食署声誉、地位或业务效率。

与供应商合作

10. 粮食署致力于确保在其全部业务中体现最高道德和行为标准；因此，供应商应遵守《联合国供应商行为准则》，该准则涵盖劳工、人权、环境和道德行为相关标准。

⁴ 见 www.globalhumanitarianplatform.org

⁵ 还可见粮食署全组织伙伴关系战略（2014-2017 年），第 21-26 段。

社会可持续性

11. 粮食计划署致力于在社会公平和对环境负责的可持续发展背景下考虑社会可持续性原则，作为其规划、执行和业务的一部分。这包括考虑到粮食计划署业务对环境和气候的影响，目的是制定保障措施，以提高活动的环境惠益，避免不可逆转的环境损害，预见对粮食署所服务的人和社区所产生的不利影响，确保可持续地利用和管理自然资源。

注重行动的方法，在实地层面产生影响

12. 人道主义紧急应对目前是并将继续成为全世界粮食署敬业的人员和伙伴的工作重点。能够迅速敏捷地扩大和缩小活动规模以满足不断变化的需要至关重要。紧急情况发生时，粮食署需要时刻做好准备，尽快高效地为全世界受影响地区提供援助。
13. 粮食署强有力的执行文化、在 80 个国家深入的实地存在以及业务范围都是需要保持和加强的资产。应根据国家优先重点，实施适用于一系列背景且目标明确的优质项目，持续关注在国家层面产生的影响。

问责制和透明度

14. 粮食署致力于保证资源管理的透明性和问责制，以确保有效完成战略目标。粮食署奉行学习文化，推动循证干预，以具有成本效益的方式交付结果。为支持以最有效方式开展全球活动，粮食署建立了高度透明、问责、精益、高效的行政基础设施。粮食署致力于开展独立、可信和有用评价的原则和做法；粮食署评价办公室独立于其他管理职能。粮食署 2016-2021 年评价政策⁶制定了在粮食计划署内部纳入评价以加强循证政策和规划的战略方向、标准和规范。粮食署对稳健财务管理、内部控制和会计做出坚定承诺，是首个落实《国际公共部门会计准则》的联合国组织，每年提供内部控制有效性保证声明。粮食署建立了一系列监督机构，确保总部和实地业务各方面接受定期独立审计和评价。粮食署不会也不应容忍业务过程中出现任何欺诈、腐败和/或窜通行为。⁷粮食署认识到此类做法对活动和业务产生的负面影响，致力于采取强有力防范和打击措施。

⁶ WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1。

⁷ WFP/EB.A/2015/5-E/1。

附件 III

战略计划（2017-2021 年）风险评估

| 风险类别 | 风险 | 原因 | 影响 | 风险严重性 | 减缓行动 |
|------|---------------------------------------|--|--|-------|---|
| 机构 | 无法履行人道主义承诺。 | 粮食署职责要求其在紧急情况下发挥领导作用。 | 粮食署应急能力可能受到竞争性需求和资源短缺的影响。 粮食署作为紧急应对组织的声誉可能受到损害。 | 中 | 完成全组织应急机制，如工作人员能力发展、应急花名册和提前融资机制。 |
| 机构 | 为支持各国实现《2030 年议程》可持续发展目标，在做出调整方面面临挑战。 | 从《2030 年议程》中产生的责任需要粮食署支持政府，包括在紧急情况下提供人道主义援助，以及在恢复或结构性贫困情况下，提供专门能力建设支持等。 | 粮食署在作为有效伙伴提供能力建设支持方面可能缺少资源和关注点。 | 中 | 整合并完成粮食署影响框架。更新和修订粮食署关于技术援助和国家能力建设的计划和监测指导。制定工作人员培训计划。加强伙伴关系。 |
| 机构 | 展示影响的证据不足，衡量和分析成果层面结果的系统和能力不足。 | 粮食署缺少在成果层面收集证据的机制和投资，还需加强问责。 | 粮食署全组织监测系统不会促进在成果层面开展评估，限制了粮食署根据对奏效和不奏效做法开展分析，加强管理，产生实效的能力。因此，粮食署可能无法展示其在多大程度上实现了《2030 年议程》各项目标 – 可能无法提供证据说明正在以具有成本效益且有效的方式实现结果。 | 中 | 为评估、监测和评价建立可持续供资模式。将评估、监测和评价的职责和问责纳入工作人员绩效管理。建立在成果层面收集和报告结果的系统。 |
| 计划 | 合作伙伴能力不足。 | 日益重视伙伴关系和互补性的同时，不具备政府对口机构等合作伙伴或伙伴能力有限。《2030 年议程》需要具备不同技能组合的伙伴以应对不断变化的环境。 | 粮食署可能无法充分实现战略计划（2017-2021 年）所列战略结果。 | 中 | 实施和持续审查粮食署伙伴关系，同时考虑到新的需求和差距。 |

| 风险类别 | 风险 | 原因 | 影响 | 风险严重性 | 减缓行动 |
|------|---------------------------|---|--|-------|--|
| 计划 | 缺少《2030年议程》倡议所需的工作人员技能组合。 | 《2030年议程》各项义务要求工作人员具备以下领域的技能：人道主义救济行动、气候和灾害风险减缓、社会保护和安全网、营养、与国家伙伴之间建立伙伴关系并提升能力。 | 工作人员技能不足可能导致所需人员素质与人员实际素质不匹配。粮食署管理层和控制架构可能无法达到新义务要求，导致结果不佳，资源使用效率低下。 | 高 | 在全组织层面明确与能力发展工具相挂钩的所需技能组合。计划学习考察，利用当前专长，培训工作人员以响应不断变化的需要。为国家工作人员创造机会。将事业执行框架与《2030年议程》义务相挂钩。 |
| 背景 | 供资环境富有挑战性。 | 需求不断增加，资源竞争日趋激烈，投资应将工作人员技能组合与《2030年议程》义务相匹配。 | 粮食署可能无法成为支持各国实现《2030年议程》的首选伙伴。 | 高 | 落实与财务框架相关的粮食署影响框架。展示粮食署活动对利益相关方的影响。重新调整粮食署捐助者关系和筹资方法以满足《2030年议程》的需要。 |

本文件所使用的缩略语

| | |
|---------|---------------------|
| ARC | 非洲抗风险能力 |
| AU | 非洲联盟 |
| CBT | 现金转账 |
| CFS | 世界粮食安全委员会（粮安委） |
| CPB | 国家组合预算 |
| CRF | 全组织结果框架 |
| CSP | 国别战略计划 |
| ECOSOC | 联合国经济及社会理事会（经社理事会） |
| FAO | 联合国粮食及农业组织（粮农组织） |
| FFR | 财务框架审查 |
| FITTEST | 信息技术和通信紧急情况快速支持小组 |
| IASC | 机构间常设委员会 |
| IATI | 国际援助透明度倡议 |
| ICRC | 国际红十字委员会 |
| IFAD | 国际农业发展基金会（农发基金） |
| IFRC | 红十字和红新月会国际联合会 |
| MRF | 管理成果框架 |
| OCHA | 人道主义事务协调厅（人道协调厅） |
| QCPR | 四年度全面政策审查 |
| RBA | 驻罗马机构 |
| SDG | 可持续发展目标 |
| SRF | 战略成果框架 |
| UNDP | 联合国开发计划署（开发署） |
| UNDS | 联合国发展系统 |
| UNHAS | 联合国人道主义空运处 |
| UNHCR | 联合国难民事务高级专员办事处（难民署） |
| UNHRD | 联合国人道主义应急供应站 |
| UNICEF | 联合国儿童基金会 |
| VAM | 脆弱性分析和绘图 |
| WHO | 世界卫生组织（世卫组织） |
| WHS | 世界人道主义峰会 |