

发行：普遍
日期：2017年10月20日
原文：英文

议题 4
WFP/EB.2/2017/4-A/1/Rev.1
政策问题
供批准

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

综合路线图最新情况

内容提要

综合路线图由粮食署“战略计划（2017-2021年）”、¹“国别战略计划政策”、²“财务框架审查”³和“全组织结果框架（2017-2021年）”组成。⁴这些组成部分提供了一个综合平台，以支持各国加强人道主义与发展之间的关系，并帮助确保粮食署采取适当和可持续的应对措施。在出现空前的人道主义需求时，综合路线图的框架可提高业务的成效和效率。

综合路线图的实施正在促进粮食署转型，并继续重点关注绩效、透明度和将“物有所值”最大化。这要求重新配置粮食署的技术系统，修正《总规则》和《财务条例》以支持引入新的计划和财务框架，实现伙伴早期和包容性参与，以及开发和推出工具与培训以使工作人员具备适当的能力。

从2018年1月1日起，大部分驻国家办事处（占粮食署工作计划的近三分之二⁵）将结合国别业务预算完成向国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划过渡。按照灵活实施综合路线图的方法，在该日期后，16个驻国家办事处将在特殊情况下继续使用当前的系统，并将在2019年1月1日前过渡到国别战略计划框架。⁶

¹ WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2。

² WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1。

³ WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1。

⁴ WFP/EB.2/2016/4-B/1/Rev.1。

⁵ 这些驻国家办事处代表的相关各国年度工作计划和占总年度工作计划的百分比是根据《管理计划（2018-2020年）》最新草案中的2018年工作计划估算的。

⁶ WFP/EB.A/2017/5-A/1

联系人：

副执行干事
A. Abdulla 先生
电话：066513-2401

综合路线图实施司司长
S.O'Brien 先生
电话：066513-2682

对粮食署来说，2017 年是不断学习的一年。制定和实施前两批经执行局批准的国别战略计划和一项临时国别战略计划，以及根据执行局之前批准的项目制定 38 项过渡性临时国别战略计划，为制定相关指导意见、流程和方法提供了大量信息。附件 I 中汇编的经验教训和成员国的反馈引发了讨论，并巩固了综合路线图框架的关键基本要素，包括拟议的磋商进程、应对紧急情况和年度规划流程。

综合路线图的治理模式旨在加强执行局在审批方面的根本作用，通过采用基于风险和具有成本效益的治理模式，降低零散分裂以加强执行局的战略监督，同时维持粮食署快速应对紧急情况的能力。

拟议的临时治理安排将在驻国家办事处实施国别战略计划框架时适用。秘书处正请执行局批准以下临时治理安排：i) 临时授权，有效期为 2018 年 1 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日；ii) 2018 年临时应用费用全额回收的额外指导原则；iii) 在 2018 年 12 月 31 日之前克减执行粮食署《总规则》和《财务条例》的一些条款。⁷

对《总规则》和《财务条例》费用全额回收、术语和定义的修正系根据汲取的 2017 和 2018 年经验教训作出，将提交执行局的 2018 年第二届例会供批准，若获得批准，将于 2019 年 1 月 1 日生效。借鉴 2018 年 1 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日过渡时期的经验提出的永久授权，以及为确保执行局在批准和监督方面的根本作用得到维持而提出的审查，将提交执行局 2020 年第一届例会供批准，若获得批准，将于 2020 年 3 月 1 日生效。

此外，秘书处提出了过渡期治理安排，将允许以通信方式审批，以使三个驻国家办事处实施纳入其拟议国别战略计划中的一些当前活动。这些活动仅限于在当前获批的项目下实施的活动，从 2018 年 1 月 1 日至国别战略计划提交执行局 2018 年第一届例会供批准期间，将以通信方式予以批准。若执行局批准这些安排，供执行局 2019 年第一届例会审议的国别战略计划或临时国别战略计划将采用同样的方法。

决定草案*

在审议“综合路线图最新情况”（WFP/EB.2/2017/4-A/1/Rev.1），以及回顾执行局关于“国别战略计划政策”（WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1）、“财务框架审查”（WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1）和“综合路线图最新情况”（WFP/EB.A/2017/5-A/1）的决定后，执行局：

- i) 注意到尽管一些驻国家办事处将继续实施基于项目的系统，但国别战略计划（CSP）、临时国别战略计划（ICSP）、过渡性临时国别战略计划（T-

⁷ 最初由执行局在 2016 年第二届例会授权在 2017 年不执行这些条款。

* 此为决定草案。关于执行局通过的最终决定，请查阅本届会议结束时分发的“决定和建议”文件。

ICSP) 和有限紧急行动模式, 包括综合路线图 (IRM) 中预计的国别总体业务预算 (以下简称为“国别战略计划 (CSP) 框架”) 将在 2017 年的试点阶段结束后于 2018 年推出;

- ii) 注意到综合路线图的进展, 即实施各试点国别战略计划和一项临时国别战略计划的经验将为设计国别总体业务预算、国别战略计划和临时国别战略计划结构提供信息, 并予以完善, 并决定其试点阶段将于 2017 年 12 月 31 日结束, 同时指出, 在接下来的时间将这些国别战略计划和临时国别战略计划作为标准的国别战略计划和临时国别战略计划予以实施;
- iii) 忆及其为在 2017 年年度会议上向执行干事提出向 2017 年第二届例会提交有关应用《总规则》和《财务条例》以便于在 2018 年实施国别战略计划框架的提案的请求, 以及秘书处做出的以下承诺: 同样在 2017 年第二届例会上提交关于 2018 年费用全额回收临时指导原则的提案, 以及就在国别战略计划框架下开展的业务对执行干事的拟议临时授权;
- iv) 忆及预计在 2018 年第二届例会上修正粮食署的《总规则》和《财务条例》, 并批准:
 - 1) 各驻国家办事处在实施目前基于项目的系统时继续适用当前的《总规则》和《财务条例》;
 - 2) 在国别战略计划框架下运作的各国:
 - a) 临时适用《总规则》和《财务条例》的条款, 将现有的计划类别作为国别战略计划框架的类别;
 - b) 克减执行《总规则》第 XIII.4 条和《财务条例》第 1.1 和 4.5 条关于费用类别和费用全额回收的条款, 以便应用下文第 v) 项所述的原则;
- v) 决定在 2018 年第二届例会修正《总规则》和《财务条例》前, 将执行局之前批准的实施国别战略计划框架的试点国别战略计划⁸的原则的有效期延长至 2018 年, 但为费用全额回收制定的原则除外, 该原则的适用情况如下:
 - 1) 以下高级别费用类别应适用于各种类型的捐助:
 - a) 补助费用和实施费用, 这两项是捐助的运营费用;
 - b) 经调整的直接支持费用, 即对所有活动的捐助中依各国具体情况而异的补助费用和实施费用的百分比, 除与授权开展的公共服务相关的费用外, 因为制定此类活动费用预算的方式不同, 所以, 将对其采用不同的经调整的直接支持费用率;

⁸ 参见 WFP/EB.2/2016/15, 第 2016/EB.2/7 号决定, 第 v 段。

- c) 间接支持费用，即由执行局确定的捐助的补助费用、实施费用和经调整的直接支持费用的标准百分比。尽管有上述规定，但执行局确定的间接支持费用作为在 2018 年第二届例会审议预算外资金的作用期间采取的临时措施，可能因继续使用过去曾用于资助目前是国别战略计划框架一部分的活动的信托基金和预算外账户而发生变化。
- 2) 除非下述第 3)项另有规定，所有捐助者应提供足够的现金或其他可接受的资源，以便支付与其捐助有关的全部运营和支持费用；
- 3) 应根据当前做法继续适用《总规则》第 XIII.4 条(e)至(h)项中规定的目前费用全额回收的例外情况。由于在国别战略计划框架下运作的计划不再有直接支持费用类别，为根据《总规则》第 XIII.4 条(g)项授予免除费用的权力，“直接支持费用”应指“应用国别战略计划框架前的费用构成直接支持费用”，执行干事为此类捐助减少或免除直接支持费用的权力也应涵盖经调整的直接支持费用；
- vi) 批准该《综合路线图更新情况》附件 II (WFP/EB.2/2017/4-A/1/Rev.1) 所述 2018 年 1 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日期间对执行干事的临时授权，并指出，执行局将在审查临时授权后，在其 2020 年第一届例会上批准对执行干事的永久授权；
- vii) 注意到为了更有效地过渡到国别战略计划框架，一些计划向执行局 2018 年第一届例会提交国别战略计划供批准的驻国家办事处已表示倾向于从 2018 年 1 月 1 日开始实施国别战略计划。为此，执行局请秘书处根据执行局《议事规则》第 IX.8 条规则，提交详述 2018 年 1 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日期间根据综合路线图框架为这些国家实施的活动的短期临时国别战略计划，以供以通信方式批准，并注意到，在将向执行局 2019 年第一届例会提交国别战略计划或临时国别战略计划的遗产项目系统下运作的各国在 2018 年可能遵循类似的过程。

引言

1. 综合路线图确定了实施《战略计划（2017-2021 年）》及推动和展示粮食署实现《2030 年可持续发展议程》目标（尤其是可持续发展目标 2 “消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业” 和可持续发展目标 17 “加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系”）所需的变革性改变。
2. 粮食署批准的《战略计划（2017-2021 年）》与《四年度全面政策审查》保持一致。秘书处将继续促进关于当前《四年度全面政策审查》的讨论，以使更广泛的联合国系统受益，同时还在关注与其他机构战略计划相关的进展，以确保承诺、目标和语言保持一致。2017 年 9 月 6 日，粮食署提供了关于其履行 2016 年《四年度全面政策审查》义务进度的最新情况。秘书处继续评价这些讨论对《战略计划（2017-2021 年）》、综合路线图和《四年期全面政策审查》进程的潜在影响，并将在 2017 年 12 月发布联合国秘书长的报告后向执行局提供进一步的更新情况。
3. 国别战略计划框架将有助于粮食署设计与国家优先事项一致的更好计划，从而更有效和高效地服务人民，支持各国政府和其他伙伴实现可持续发展目标。国别战略计划框架引入了全面的国别总体业务，以取代现有的计划类别和项目文件。该框架由以下计划类型构成：
 - 可设计为期长达 5 年的国别战略计划，且参考各国牵头的国家零饥饿战略审查和评价、评估（包括联合需求评估）以及可行性研究。除完全由东道国供资的国别战略计划可由执行局或执行干事批准外，各项国别战略计划均由执行局批准。⁹
 - 临时国别战略计划可为期长达 3 年，在基于战略审查的国别战略计划因持续的冲突或动乱破坏治理（包括国家机构的运作）而未完成时采用。临时国别战略计划基于现行的战略、研究、评估（包括联合需求评估）、分析和数据。除东道国供资的临时国别战略计划可由执行局或执行干事批准外，临时国别战略计划均由执行局批准。
 - 执行局将批准一项继有限紧急行动之后的过渡性临时国别战略计划和基于之前批准的适应国别战略计划框架的项目文件的过渡性临时国别战略计划，批准期长达 18 个月，作为向基于国别战略审查的国别战略计划的过渡。基于之前批准的项目文件¹⁰的过渡性临时国别战略计划为各驻国

⁹ 在完全由东道国供资的情况下，国家战略计划将受《财务条例》第 5.1 和 5.2 条的条款管辖，这些条款授权执行干事批准双边项目，除非东道国政府选择通过正常的国家战略计划批准流程由执行局批准国家战略计划。

¹⁰ 2017 年，执行干事将批准 38 项基于之前批准的项目文件的过渡性临时国家战略计划，这些计划将从 2018 年 1 月 1 日开始实施，为期 18 个月。在该过渡期内（直至 2019 年 6 月），预计各驻国家办事处将制定并提交基于战略审查的国家战略计划或临时国家战略计划供执行局批准。

家办事处提供了时间，以建立和实施与《战略规划（2017-2021 年）》一致的统一的计划、财务和业务系统。

- 有限紧急行动可根据要求包括提供服务或能力建设支持，在发生不可预见和突如其来的紧急情况时，可在粮食署未设办事处的国家实施。按照计划，有限紧急行动初期时长 6 个月，由执行干事批准，若有需要，由联合国粮食及农业组织（粮农组织）总干事批准。
4. 国别战略规划框架相关的国别总体业务预算将在一国的所有业务和资源整合同一个结构内，粮食署的工作计划和传达活动产生的服务水平和第三方协议除外。该国别总体业务预算通过透明地展示战略、规划和预算编制、实施及资源如何与获得的结果联系起来，并促进取得结果，说明粮食署工作的重要性影响；还引入四个种高级别费用类别（补助费用、实施费用、经调整的直接支持费用和间接支持费用）和简化的费用全额回收程序。国别总体业务预算分为四个高级别费用类别，分配给各项粮食署战略成果的总预算获得了批准。
 5. 综合路线图正在顺利实施。各驻国家办事处、区域局和总部各司的承诺和参与度，以及各国家政府、成员国、捐助者和伙伴强有力的支持，继续维持强劲的势头。
 6. 2017 年汲取的经验教训为完善计划、财务和绩效管理框架提供了大量信息，并有助于确定各驻国家办事处转向综合路线图框架的需求。迄今汲取的经验教训的概要见于附件 I。
 7. 2017 年学习期间也提供了必要的时间，用于简化年度规划流程、在可能的情况下实现资源迁移活动自动化，以及进一步确定对处理紧急情况、复杂紧急情况、区域应对措施、人道主义应对计划和其他系统的系统需求。征询的反馈意见改进了国别战略计划和临时国别战略计划的拟议磋商进程，并强调了伙伴早期和包容性参与对于加强伙伴关系（包括促进南南合作和三方合作）以及捐助者伙伴的供资决定的重要性。正在完善全组织结果框架，以确保粮食署在机构间环境中具备有利条件，可展示其工作与可持续发展目标之间的联系。
 8. 本文件概述了秘书处关于临时治理安排的提案，包括
 - a) 从 2018 年 1 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日，就计划批准和预算修订对执行干事的临时授权，以及就有限紧急行动和危机应对相关战略成果（包括超过一定预算阈值的修订）对执行干事和粮农组织总干事的联合授权；

- b) 2018 年临时应用费用全额回收的指导原则；
- c) 继续克减执行粮食署《总规则》和《财务条例》的特定条款，以便在 2018 年实施综合路线图。¹¹

本文件还概述了增强执行局对预算修订的监督的拟议流程，并采用评论期，在此期间执行局成员可表达其对新的或修订的危机应对相关战略成果的意见。

9. 从 2018 年 1 月 1 日至执行局在 2018 年第一届例会正式批准期间，为实施数量有限的国别战略计划中的一些当前活动而做出的过渡治理安排也包括在内。秘书处提议，应采用以通信方式批准的机制，以使三个驻国家办事处在 2018 年第一届例会正式批准国别战略计划前，在 2018 年的前三个月实施当前活动。将实施计划和预算控制，以确保活动不超出当前项目的范围，支出不超出这些活动三个月的预算。经批准，相同的方法将适用于 2019 年第一届例会审议的国别战略计划和临时国别战略计划。

迄今取得的进展

10. 秘书处预期于 2018 年 1 月 1 日开始采用的灵活方法在多数驻国家办事处实施综合路线图，但允许在该日期后，一些驻国家办事处在特殊情况下继续采用当前的系统。
11. 大多数驻国家办事处（目前共有 66 个，占粮食署工作计划的 64%）选择通过国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划，继续向综合路线图框架过渡。

第 1A 和 1B 批国别战略计划和临时国别战略计划

12. 2017 年，在执行局 2017 年第一届例会和年度会议批准第 1A 批¹²国别战略计划和第 1B 批¹³国别战略计划和临时国别战略计划后，14 个驻国家办事处中有 12 个正在使用综合路线图框架。¹⁴执行局 2017 年年度会议通过了提高综合路线图时间表灵活性的提案，有助于驻苏丹办事处继续实施持久救济与恢复行动，尽管 2017 年年度会议已经批准苏丹的临时国别战略计划，包

¹¹ 《总规则》和《财务条例》的现有相关条款仍将在各驻国家办事处于 2018 年实施当前的项目系统时适用，包括紧急行动、长期救济与恢复行动、特别行动、国别计划和发展项目。

¹² 第 1A 批国家战略计划是为孟加拉国、中国、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、印度尼西亚、老挝人民民主共和国和津巴布韦制定的。这些国家战略计划于 2017 年 4 月 2 日生效。

¹³ 第 1B 批国家战略计划是为喀麦隆、黎巴嫩、莫桑比克、纳米比亚和坦桑尼亚联合共和国制定的；临时国家战略计划是为苏丹制定的。

¹⁴ 除喀麦隆和黎巴嫩国家战略计划将于 2018 年 1 月 1 日发布外，所有第 1B 批国家战略计划已于 2017 年 7 月 1 日发布。

括试行国别组合预算（见附件 I 第 17 段）。除驻苏丹国家办事处外，拥有第 1A 和 1B 批国别战略计划的所有驻国家办事处均正在完成项目收尾流程，并将大部分资源转至国别战略计划框架。

将从 2018 年 1 月 1 日实施的国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划

13. 执行局已批准了将于 2018 年 1 月 1 日生效的过渡性临时国别战略计划。在 2018-2019 年过渡期间，已提交这些过渡性临时国别战略计划的驻国家办事处将制定并提交国别战略计划或临时国别战略计划供执行局批准。
14. 11 个驻国家办事处已提交了国别战略计划或临时国别战略计划供执行局 2017 年第二届例会批准。如“国别战略计划政策”所述，在执行局会议前 12 周发布这些文件，成员国有五周时间用于提供书面评论意见。
15. 除向各区域工作人员分发的综合路线图相关工具和指导意见外，秘书处正在实施一项“转换”战略和工作计划，载列必要的活动、培训计划和截止日期，以确保及时、准确地从项目过渡到综合路线图框架。各驻国家办事处、区域局和总部已可以使用“转换监测一览表”监测从项目向国别战略计划框架和国别总体业务预算结构过渡。这使联络点可以监测其所在国家和区域以及全球的预算、商品和现金余额。
16. 在将转换活动扩大至在众多驻国家办事处同步实施的过程中，开展的跨区域协作已证明对分享经验教训、解决挑战和避免瓶颈有价值。

各驻国家办处于 2018 年向综合路线图框架过渡

17. 预计 16 个驻国家办事处（占粮食署工作计划的 36%）将在 2018 年部分时间内继续根据当前的框架实施项目。¹⁵根据各国的不同情况，额外的时间将使秘书处能够提高计划质量，通过资源“迁移”（转移）解决问题，并确保总部、区域局或驻国家办事处各级有能力管理过渡。这些驻国家办事处将着眼于在不晚于 2019 年 1 月前转向综合路线图框架。这些驻国家办事处将着眼于在不晚于 2019 年 1 月前转向综合路线图框架。
18. 图 1 显示了 2017 年已成功转向综合路线图的 12 个驻国家办事处、将在 2018 年 1 月前转向综合路线图的 54 个驻国家办事处，以及将在 2018 年按照更灵活的实施方法继续实施当前框架的驻国家办事处的预期过渡时间表。

¹⁵ 2018 年，《总规则》和《财务条例》的现有条款将适用于各驻国家办处于当前框架下实施的项目。

图 1：各驻国家办事处向综合路线图框架的指示性过渡，2017-2019 年



X 国家战略计划、临时国家战略计划和过渡性临时国家战略计划总数。
\$X (%) 各国年度工作计划估值（以及占年度计划总估值的百分比）基于《管理计划（2018-2020年）》第一草案中的《2018年工作计划》。

* 在2019年年度会议前，实施过渡性临时国家战略计划的驻国家办事处将向执行局提交国家战略计划或临时国家战略计划供批准。

19. 秘书处将本着灵活的精神，监测不断变化的需求可能还要求多少国家保持当前的系统或更快地转向综合路线图框架。为缓解潜在的资源转移问题，在苏丹试验的双重结构方法可能只扩展至在 2018 年短期内过渡到综合路线图框架的数量有限的国家。
20. 执行局的指示性计划包括 30 多个提交 2018 年第二届例会供批准的国别战略计划和临时国别战略计划。秘书处在认识到成员国对这一庞大数字的担忧后，已确定多达 16 个国家可提交各自的国别战略计划至另一届执行局会议，因为各驻国家办事处正在等待国别战略计划审查的完成。在正式磋商和执行局会议期间，以及在两年度工作计划中，将预期推出的国别战略计划和临时国别战略计划告知执行局。

迄今收到的捐助

21. 2017 年第三和第四季度，粮食署信息网路和全球系统（WINGS）“提前公布”了将于 2018 年 1 月 1 日发布的国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划的预算。这一“提前公布”机制使得直接给国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划的所有新捐助得以确认，并考虑落实对一国的捐助所需的时间，除非捐助用于 2017 年开展的项目。¹⁶
22. 正在接收捐助，不过做出可靠的预测还为时过早，供资水平与历史趋势一致。迄今收到的 70 笔新赠款中，70%用于活动一级，其中一些用于多项活动。秘书处将继续建立对综合路线图框架的信任，以鼓励对结果框架（例如战略成果、战略结果或国家一级的结果）提供更多捐助。

¹⁶ 在执行局批准后才开始对国家战略计划或临时国家战略计划直接分发已确认的捐助。将于 2018 年 1 月 1 日开始对过渡性临时国家战略计划分发捐助。

23. 迄今，总价值 2.18 亿美元的 188 项赠款（1.35 亿美元新资源，8,300 万美元从收尾的项目转移的资源）已确认用于国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划：总价值 3,020 万美元的 20 笔赠款用于国家一级；总价值 1,780 万美元的 7 笔赠款用于战略结果一级；总价值 2,920 万美元的 32 笔赠款用于战略成果一级；总价值 1.408 亿美元的 129 项赠款用于活动一级，包括分配给多项活动的 7 笔赠款。
24. 在第 1A 批中，总价值 7,700 万美元的 49 笔新赠款已得到确认：总价值 1,030 万美元的 4 笔赠款用于国家一级；总价值 580 万美元的 6 笔赠款用于战略成果一级；总价值 6,080 万美元的 39 笔赠款用于活动一级，包括分配给多项活动的赠款。
25. 在第 1B 批中，总价值 5,830 万美元的 20 笔新赠款已得到确认：总价值 1,190 万美元的 4 笔赠款用于国家一级；总价值 1,650 万美元的 2 笔赠款用于战略结果一级；总价值 510 万美元的 4 笔赠款用于战略成果一级；总价值 2,490 万美元的 10 笔赠款用于活动一级，包括分配给多项活动的赠款。

减少专项赠款

26. 秘书处正在收集定量和定性数据，用于分析第 1A 和 1B 批分配给各驻国家办事处的指定用途资源的水平。虽然评估供资趋势或得出确定的结论为时过早，但粮食署继续与伙伴接洽，鼓励更灵活和可预测的供资。秘书处相信，再过一段时间，其将积累大量促进减少专项赠款、增加多边供资所需的证据。秘书处赞赏多边捐助者向其他捐助者传达多边供资益处的意愿。
27. 秘书处正在加强对工作人员的指导意见，鼓励他们与捐助者在更高的战略层面上进行合作，将国别战略计划作为全面应对零饥饿的措施。这将有助于确保粮食署不将其讨论局限于特定的活动。
28. 鉴于综合路线图的实施正增强粮食署以透明的方式追踪资源（从战略、规划、编制预算和实施到绩效报告）的能力，秘书处将继续努力展示所获得资源和取得的结果与“物有所值”之间的联系。在波士顿咨询公司的支持下，秘书处正在审查战略资源分配委员会未来的工作，并将借鉴从迄今开展的宏观预付款融资试点工作汲取的经验教训。秘书处认识到，对多边资源分配流程的信心以及更好地沟通和报告粮食署的援助产生的影响对与捐助者就增加对行动的多边供资总额开展具有建设性的对话至关重要。

2017 年汲取的经验教训

29. 2017 年是粮食署的学习经验教训的一年。从制定和使用国别战略计划框架和相应试点国别组合预算中学习到了经验教训，为相关模板、程序和指南

的设计提供了大量参考。2018 年，秘书处将从灵活的实施方法中学习到额外的经验，特别是对《总规则》和《财务条例》中费用全额回收、术语和定义的相关修正。延长过渡期间授权至 2020 年 2 月 29 日，将为长期预算阈值授权提供更好的指导。

30. 秘书处通过援助任务、区域研讨会和关于各总部综合路线图小组、区域局和驻国家办事处面临挑战和最佳做法的定期对话，系统地收集了第 1A 批和第 1B 批国家的经验教训。通过定期电话会议、访谈和会议，驻国家办事处主任和区域局副局长就有效措施和待改进事项提供反馈意见。2017 年 10 月 3 日的综合路线图研讨会使来自第 1A 批和第 1B 批国家的驻国家办事处主任能够与各成员国分享其实施综合路线图框架的第一手经验，该框架对国家行动的影响，包括在紧急状况下的影响，以及具体的经验教训。
31. 附件 I 概述了目前从以下方面汲取的经验教训：战略审查过程、国别战略计划结构、国别组合预算结构、在第 1B 批中纳入苏丹临时国别战略计划、重点领域、资源迁移、年度规划和国别行动管理计划、伙伴关系和组织准备情况。

综合路线图框架基本要素

2018 年和 2019 年与成员国磋商的拟议进程

意见提出流程

32. 与 2017 年第二届例会采用的流程一样，国别战略计划和临时国别战略计划草案文件至少应在其提交供批准前 12 周准备就绪，执行局成员在 20 个公历日内提出意见。国别战略计划和临时国别战略计划定稿在提交执行局会议审议批准前至少 6 周用英语发布。

非正式磋商拟议进程

33. 秘书处正在探讨是否可能在国别战略计划和临时国别战略计划定稿提交执行局审议之前，即在制定国别战略计划和临时国别战略计划的早期和成员国审议和评价的 20 个日历日结束时进行非正式磋商。这将有助于执行局全面参与国别战略计划和临时国别战略计划制定工作的各个环节。需要时还将举行双边会议。
34. 建议在提交国别战略计划和临时国别战略计划的执行局会议前约六个月举行的非正式磋商会议上讨论国别战略计划和临时国别战略计划的概念说明。该进程从讨论提交执行局 2018 年年度会议审议的国别战略计划和临时国别战略计划的概念说明开始。
35. 概念说明将介绍背景、国家目标和粮食署将应对的优先事项。概念说明将确立国家工作计划的总体战略方向和重点，包括战略结果、战略成果、重

点领域、产出、活动和相关监测和评价计划。还将概述前期实施安排，包括受益人需求分析、目标确定、供应链计划和伙伴关系。

36. 非正式磋商的好处是公认的，秘书处力求提供充足机会来听取意见，同时平衡好非正式磋商的次数和执行局的时间利用效率。秘书处将与成员国和执行局主席团密切磋商，探讨审查、评论和讨论国别战略计划和临时国别战略计划草案的各种备选方案。

紧急状况应对

37. 综合路线图旨在加强粮食署通过紧急响应拯救生命的核心业务。新框架中纳入了现有响应机制，以确保粮食署拥有快速灵活的紧急响应。国别组合预算结构提高可用资源的灵活性和可见性，方便驻国家办事处主任高效地管理资源。
38. 经批准的国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划通过新增一个或多个粮食署战略成果，或增强一个或多个现有战略成果来满足未预见的需求。驻国家办事处将使用一项紧急状况国别战略计划修订模板。修订版将由执行干事授权批准，必要时由粮农组织总干事批准。
39. 出现未预见的需求时，在 2018 年项目体系内运作的驻国家办事处将继续使用目前的模板。
40. 在粮食署未设立办事处的国家出现未预见的需求时，粮食署将通过使用紧急行动模板和修订国别组合预算来实施有限紧急行动，其中可包括提供服务或能力建设支持（必要时）。该行动将由执行干事授权批准，必要时由粮农组织总干事批准。

复杂紧急状况应对

41. 粮食署的核心工作是应对紧急状况。粮食署在人道主义救济方面的行动变得日益复杂和广泛。秘书处在第 1B 批中纳入了驻苏丹国家办事处，以确保在试点阶段汲取主要复杂行动的经验。执行驻苏丹国家办事处临时国别战略计划的经验教训的概况见附件 I。
42. 为了在复杂的紧急状况下处理大量交易，确保供应链流程的灵活和敏捷运作，粮食署正在为驻苏丹国家办事处的部分固定费用制定一个费用汇总模型。该模型需要管理和记录粮食补助费用，将其纳入战略成果层面的总体预算。这将简化粮食补助费用的管理，目前这些费用分散于大量活动中。通过手工计算或自动交易，定期将实际开支重新计入各项活动。
43. 在费用汇总模型中，最终开支的规划、报告和发布将在活动层面进行。秘书处认识到满足捐助者条件是优先重点，该模型不适用于实物部分或赠款相关捐赠。

区域响应和区域局组合预算目的

44. 在综合路线图框架下，可考虑通过以下两种方法来实施区域响应和区域举措：
- a) 在国家一级，即通过单个国别战略计划、临时国别战略计划、过渡性临时国别战略计划（或在粮食署未设立办事处的国家实施有限紧急行动）和国别组合预算，酌情新增或强化粮食署战略成果和相关活动来执行区域响应和举措。
 - b) 在区域局一级，即在较少情况下，区域局作为协调实体，使用一项区域组合预算，该预算反映了国别组合预算结构。
45. 第一种情况下，某一特定国家或区域局将作为区域响应协调者。通过单个国别战略计划和临时国别战略计划，酌情新增或强化粮食署战略成果和相关活动在驻国家办事处一级开展所有实施工作；在某些情况下，将在协调国开展实施工作。¹⁷
46. 通过国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划实施区域响应的驻国家办事处将对响应中的活动负全部责任和拥有自治权。这些战略成果和（或）活动将由驻国家办事处层面分类标识，以满足区域和全球层面对于区域响应的资源动员和绩效情况的监测和报告要求。
47. 在较少情况下，在区域层面，例如出现未预见的区域紧急状况，影响一个或多个粮食署未设立办事处的国家，区域局将作为区域响应的协调实体。区域组合预算可用于为响应获取和管理资金。区域局负责在粮食署未设立办事处的国家或地区直接实施提供补助或服务的活动，以及分发资金。
48. 各区域局将拥有一个与国别总体预算类似的结构。在行政上，区域组合预算便于区域局管理其资金分配，这有助于区域服务和信托基金的管理。这类区域局的组合预算不会与具体的可持续发展目标挂钩，因为其清晰路径将通过国家层面的战略成果和活动来追踪。设立区域组合预算的最低要求，以确保一致性。
49. 秘书处正在最终确定系统业务需求、设计区域行动的解决方案，以及管理区域局或驻国家办事处的跨国活动。
50. 应该注意到，参与粮食署对叙利亚危机区域响应的驻国家办事处将在 2018 年 1 月之前过渡到综合路线图框架。乍得湖流域区域响应，驻喀麦隆国家办事处和驻尼日利亚国家办事处将于 2018 年过渡到综合路线图框架，而驻尼日尔

¹⁷ 根据国别战略计划中的政策，区域局在参与区域响应的国家中协调这些战略成果的规划、设计和实现，制定和监督联合资源筹措战略。具体国家的国别战略计划和临时国别战略计划可包括由区域局编制的关于区域战略的起首部分。

国家办事处和驻乍得国家办事处将在 2018 年沿用现行的基于项目的系统。这些国家将仍能接受区域和多年捐款。为了适应不同的过渡日期，正在最终确定线下或手动解决方案，以确保满足报告要求。

对人道主义响应计划和呼吁需求的捐款

51. 为了支持人道主义行动的共同战略计划和资源筹集，以及便于向由人道主义事务协调厅（人道协调厅）管理的财务跟踪系统报告，粮食署将参与联合国国家工作队的工作，并遵守人道协调厅关于在人道主义响应计划中登记其计划的准则和要求。
52. 如果拥有经批准的国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划的国家出现了未预见的突发紧急状况，粮食署的应急响应可要求在国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划中新增战略成果，并进行预算修订。当粮食署未设立办事处的国家出现未预见的需求时，粮食署将实施有限紧急行动。有限紧急行动、新增的战略成果和所有相关活动应与人道主义响应计划框架和相关呼吁保持一致，并追踪其进展情况。
53. 一些经批准的国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划可纳入战略成果，以应对相关国家可能发生的紧急状况，以便在发生此类紧急状况时无需新增战略成果。秘书处正在最终确定系统业务需求，以确保此类应急活动或战略成果符合人道主义响应计划框架和呼吁。
54. 秘书处致力于通过驻国家办事处监测和评价工具的逻辑框架追踪人道主义响应计划相关活动。与此同时，粮食署将继续报告其收到的针对人道主义响应计划和呼吁的捐款，以便向人道协调厅及其财务跟踪系统报告。

全组织结果框架

55. 全组织结果框架由执行局在其 2016 年第二届例会上批准，于 2017 年 1 月 1 日生效。针对全组织结果框架的计划要素，于 2017 年 2 月发布了关于全组织结构框架指标和逻辑框架设计，以及监测、审查和评价计划的指导材料。区域监测顾问参加了一场全组织结果框架培训师培训，目前正在开展国家层面的培训。
56. 2017 年 2 月和 6 月，分别举行了关于全组织结构框架的经验分享会议，驻国家办事处、区域局和总部各部门参加了会议。为了解决这些会议中出现的问题，成立了三个由驻国家办事处、区域局和总部代表组成的高级工作组。
57. 第一个工作组的重点是确保粮食署在机构间环境中处于有利位置，以及确保粮食署的工作与可持续发展目标密切挂钩，并重点关注可持续发展目标 2。第二个工作组将追踪粮食署对除了可持续发展目标 2 和目标 17 以外的其他

可持续发展目标的贡献，确定在国家层面追踪这些贡献的流程，包括通过监测和报告等方式。第三个工作组旨在解决与可持续发展目标 17 相关的问题，以及粮食署衡量能力强化的能力和在需要时审查替代指标的能力。

58. 对于全组织结构框架的绩效管理要素，在拟议的《2018-1020 年管理计划》中纳入了选定的组织绩效指标，该计划在 2017 年 7 月 13 日的非正式磋商中提交至执行局。这些指标正在 2017 年的年度绩效规划活动中进行测试。

重点领域

59. 综合路线图框架必须支持捐助伙伴提供资金的能力，并且必须保证根据捐助者的立法或政策要求在不同的情况下恰当地配置资金。粮食署战略成果使公众了解干预的特点。每项由国家主导的战略成果都与一个战略结果和一个重点领域（危机响应、韧性建设或根源）对应。已经发布了全组织指导，以确保制定的战略成果介绍了有关人员和实体的标准和一致性要素、地理范围、寻求的结果以及计划干预措施的预计时限。事实证明使用重点领域有利于资源筹集和促进捐助伙伴做出供资决定，但它可能导致指定用途款项增加。
60. 此外，危机响应和根源重点领域将用于促进粮食署《总规则》和《财务条例》相关条款的应用，具体如下：
- 为危机响应而制定的战略成果将明确界定促成响应的冲击类型，并将与危机响应重点领域挂钩。这将有助于确定战略成果和预算修订以提交执行干事批准，并在需要时，提交粮农组织总干事供批准。第 110 段概述了增强执行局对危机响应预算修订监督的程序。
 - 根源重点领域的战略成果将有助于《总规则》X.8 的应用，其中指出发展活动的预算应根据估计可获得的资源确定。
61. 应该指出，与危机响应和韧性建设重点领域相关的战略成果的预算编制将以需求评估为基础。

资源迁移：在国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划启动时促进资源可得性

62. 资源迁移需要将资源从即将结项的项目转移或重新分配至新的国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划，以及国别总体预算中，在计划实施之初促进资源可得性，以确保业务连续性。按照原定捐款意向，必要时与捐助者磋商，将资源转移或重新分配。目前的项目结项程序规定，在现有项目财务收尾、最终财务报告完成和最终资源转移进行之前，必须将所有未兑现的承诺结束或转移到新项目。

63. 鉴于大量驻国家办事处向综合路线图框架过渡并于 2018 年 1 月生效，并汲取了经验教训（见附件 I），秘书处制定了一个资源迁移战略，以促进顺利过渡。迁移战略的主要组成部分包括：
- 提前发布国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划预算，以直接确认捐款而不是迁移资源；¹⁸
 - 从 9 月开始迁移预计捐款，以便在必要时尽早与捐助者磋商；
 - 尽早与捐助伙伴磋商，请求他们对资源迁移作出“一揽子”批准，以简化流程；
 - 开发工具促进迁移进程；
 - 制定资源迁移和项目结项行动计划。
64. 2018 年 1 月 1 日起生效的国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划预算于 2017 年第三季度和第四季度分阶段在粮食署信息网和全球系统中“提前发布”。这有助于管理粮食署的工作流程和一些捐助者。为了确保业务连续性和最大程度减少需迁移的交易数量，尽可能地将确认的捐款直接拨至国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划。在讨论新的捐款时，包括针对正在进行的项目的捐款，正在考虑将资金转入综合路线图框架。
65. 驻国家办事处正在确定可在迁移进程早期部分或全部转入国别战略计划框架的捐款，以及在现行项目的最后数月内将被用掉的捐款。早期迁移以及早期确认的对国别战略计划框架的捐款便于在国别战略计划框架下进行采购交易，这将随之促进资源迁移进程，同时通过从行动伊始就提供资源来确保业务连续性。
66. 开发工具以更有效地收集和追踪资源迁移数据，加快数据处理和监测进展。贡献图可以追踪向各组成部分迁移的资源情况，与标准的内部全组织报告相联系，以促进准确性和数据清理，同时提供有关迁移进程的实时信息。一个监测系统正在跟踪资源迁移和项目结项的指标，包括项目和拨款余额、要转移的公吨位和未结算承付项目。
67. 驻国家办事处制定了资源迁移和项目结项计划，并指定了资源迁移联络点和多功能委员会，以支持资源迁移和项目结项进程。区域局将联络点和多功能委员会结构相匹配，在整个进程中为驻国家办事处提供第一线支持。

¹⁸ 在执行局正式批准后才开始对国家战略计划或临时国家战略计划直接分发已确认的捐助。将于 2018 年 1 月 1 日开始对过渡性临时国家战略计划分发捐助。

年度规划进程

68. 综合路线图的实施使粮食署能够回顾目前碎片化的规划进程，目的是减少驻国家办事处目前面临的冗余，同时最大限度地提高一致性和规划产出之间的联系。制定一项综合规划进程将简化年度绩效规划、行动规划和管理规划。

开发中的其他系统

69. 为了满足综合路线图的需求，正在更新所有的全组织系统，以反映新的财务和计划架构。这是将粮食署的全组织系统（如粮食署信息网和全球系统、驻国家办公室监测和评价工具和预算规划工具）完全整合和支持创建虚拟数据库的机会。粮食署的报告工具，包括与国别行动管理计划和外部在线门户相关的信息，将从该数据库中获取，以支持定制报告的编制和作出数据驱动的决策。

预算规划工具

70. 预算规划工具将为粮食署提供一个全组织规划应用程序，作为预算编制和规划数据的中央存储库，确保质量一致性和财务控制。该工具将被完全纳入当前应用程序，与粮食署信息网和全球系统和驻国家办事处监测和评价工具进行交互，以确保各种资源间的一致性。预算规划工具将简化和自动化各种规划数据库，整合为单一解决方案；使预算进程现代化并进行简化；促进财务和业务规划人员之间的合作。该工具还将促进预算编制，将资源配置与粮食署战略结果和成果保持一致。使用该工具的驻国家办事处将能够：
- 制定基于需求的预算，包括必要的修订，以反映一个国家的总体评估需求和提供所需援助的一切费用；
 - 根据需求计划制定相关实施计划，并根据可用和预测资源进行调整；
 - 就一段时期内的粮食渠道短缺和相关供资缺口发表声明；
 - 监督原始预算和后续修订的预算审查和批准流程；
 - 提供关于预算和供资预测的标准化报告为制定管理报告提供意见。
71. 预计将在 2018 年上半年推出预算规划工具供驻国家办事处使用。

在线门户

72. 秘书处致力于在 2018 年第二季度启动一个在线门户。该门户将提供清晰易用的计划、财务和绩效相关信息，包括在综合路线图框架内运作的国家活动层面的具体信息。需要补充信息来加强治理和监督要求，并促进供资决策。
73. 在线门户根据年度规划进程和国别行动管理计划纳入数据。该门户将从粮食署的全组织系统中获取现有数据，例如核准预算、有关国别战略计划或

临时国别战略计划变量和援助方式的更新信息。将公布按照战略结果或可持续发展目标的具体目标、战略成果、活动和年份细分的规划信息。计划定期更新在线门户信息，包括全组织结果框架开支、产出和绩效指标相关信息，以完善年度国家报告。

74. 在 2018 年第二季度在线门户正常运作之前，这些信息将通过国别行动管理计划文件公布，其中包括：
- 从粮食署战略目标到活动的清晰路径；
 - 受益人概览，按年龄和现状进行细分，例如国内流离失所者、难民等；
 - 受益人，按战略成果、活动、受益人群体和方式细分，并按性别分列；
 - 概述资源如何与结果相关联，包括按活动和预期结果（成果目标）细分的战略成果预算；
 - 补助模式，按战略成果和活动细分；
 - 模式选择和理由概览；
 - 每个战略成果和活动的粮食配给或补助。
75. 迄今为止，第 1A 批和第 1B 批的驻国家办事处已经制定了第一年的国别行动管理计划，目前正在为第二年国别战略计划或临时国别战略计划的实施编制计划。在 2017 年第二届例会上提交其国别战略计划或临时国别战略计划的驻国家办事处正在最后确定第一年实施工作的国别行动管理计划。正在开展工作以自动汇编国别行动管理计划数据。

未决问题

报告

76. 向捐助者进行全组织报告的两个重要文件是粮食署年度绩效报告和标准项目报告。重新调整这些文件以便对照粮食署《2017-2021 年战略计划》进行报告，并将资源与结果明确挂钩。
77. 2016 年捐助者报告使用了改进的标准项目报告模板，以预测综合路线图带来的变化。该改进模板包括粮食署驻国家办事处对其国别总体业务的初步印象，以及具体项目信息。过渡期间，在国家一级将采用区别对待办法进行报告：基于项目开展行动的国家将继续使用改进的标准项目报告模板，而在综合路线图框架内运作的国家将使用临时年度国别报告模板，该模板与项目报告和国别战略计划框架相匹配。正在开发的新模板包括总部报告工作组的意见、最近报告磋商获得的反馈意见，以及开展的关于报告捐助者调查得到的结果。2018 年，年度国别报告预计将成为所有国家（除继续沿用现行框架的国家以外）的标准绩效报告。

78. 在全组织层面，2017 年年度绩效报告将对照新的《2017-2021 年战略计划》进行报告；阐述在战略结果和战略成果方面取得的进展；并尽可能地使用全组织结果框架，以及使用战略结果框架、管理结果框架和全组织结果框架的要素。此外，2017 年年度绩效报告将根据粮食署核准的《2017-2019 年管理计划》和财务报表进行明确报告。

临时治理安排

79. 《国别战略计划政策》和《财务框架审查》指出，需要对《总规则》和《财务条例》作出修改，以支持在以下领域实施新的计划和财务框架：
- i) 执行干事有关计划核准和预算修订的权利，以及与粮农组织总干事对有限紧急行动和危机响应相关战略成果的共同授权，包括修订超出一定阈值的预算的共同授权；
 - ii) 应用费用全额回收和引入新的费用类别；
 - iii) 术语和定义与新结构协调一致。¹⁹
80. 秘书处正在提交临时治理安排供批准，其中包括 2018 年 1 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日期间的临时授权和应用费用全额回收的指导原则，以补充 2018 年实施综合路线图框架继续减损执行的粮食署《总规则》和《财务条例》规定。这些临时安排将适用于实施国别战略计划框架的驻国家办事处。在 2017 年第二届例会前举行的一系列非正式磋商对拟议的临时治理安排进行讨论，该安排反映了执行局成员的反馈意见。附件 II 载列了拟议的临时授权草案（2018 年 1 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日）。
81. 从实施临时治理安排和与执行局在 2017 年和 2018 年的磋商中吸取的经验教训将指导对粮食署《总规则》和《财务条例》中关于费用全部回收，术语和定义的最终修订，该修订将提交至执行局在其 2018 年第二届例会上批准，如经批准，将于 2019 年 1 月 1 日生效。在总结从过渡期间和审查中汲取的经验教训的基础上，提出长期授权的建议供执行局 2020 年第一届例会批准，如经批准，将于 2020 年 3 月 1 日生效。

临时授权

初步批准权

82. 综合路线图的治理模式旨在加强执行局的基本批准职责，减少工作的分散零碎情况，提高执行局的战略监督，保证粮食署有能力快速应对紧急情况。
83. 除第 85 段中所述的情况外，所有新增国别战略计划和临时国别战略计划都将由执行局批准。由于国别战略计划和临时国别战略计划将涵盖粮食署在

¹⁹ 预期不会修改《粮食计划署总条例》。

所有层面的所有业务²⁰，包括旷日持久、可预见的或反复出现的紧急情况处理、服务供应、能力增强支持，秘书处预计在新框架下执行局新业务的监管和批准量将至少增长 23%。²¹

84. 2017 年，执行干事批准了过渡性临时国别战略计划，这些计划基于之前获得批准的项目文件，持续时间达 18 个月。最初规划时长六个月的紧急行动和紧随其后持续 18 个月的过渡性临时国别战略计划将由执行干事批准，或由粮农组织总干事和执行干事联合批准，前提是时间有限紧急行动或过渡性临时国别战略计划下危机响应相关内容的预算超出预算阈值。
85. 若某一国别战略计划、临时国别战略计划或新的战略成果完全由东道国供资，若东道国政府选择不提交执行局批准，可按照《财务条例》第 5.1 和 5.2 条规定，将批准权授予执行干事。基于成员国的反馈，秘书处已经决定多边资金不得分配给东道国供资的国别战略计划、临时国别战略计划或者未经执行局批准的战略成果。

修改权

86. 所谓根本性变更是指增加或删除一项战略成果。国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划的所有根本性变更都将提交至执行局批准，除非该战略成果完全由东道国政府供资，或者与紧急行动或服务供应行动相关。
87. 秘书处建议运用授权方式来维持粮食署快速有效应对紧急情况的能力，并确保执行局的监督角色在业务发生重大变更时得以发挥，同时对于不太重要的变更，则授予执行干事批准权，从而最大程度提高内部效率。

基于项目的框架下的当前授权

88. 《总规则》第 VI.2 条规定了授权事宜，《总规则》附录载述了何时将权力授予执行干事，以及在紧急行动中何时视需将权力授予粮农组织总干事。基于项目的框架下的授权由年度预算阈值决定，并根据项目类别进行细分。目前，执行干事已经被授权批准以下事项：
- 粮食价值低于 300 万美元的发展项目和紧急行动；
 - 粮食价值低于 2,000 万美元的长期救济与恢复行动；

²⁰ 国家战略计划将涵盖粮食署所有的业务，但不包括粮食署工作计划和“中间”活动附带的服务级别和第三方协议，其中粮食署仅代表捐助者向其他实施伙伴提供资金，对此类资金的使用不负有经济、业务或汇报责任。

²¹ 2017 年 3 月 17 日关于“综合路线图最新进展：《总规则》和《财务条例》拟议修正背景”的非正式磋商。必须指出，传统的项目通常比国家战略计划为期更短、更为零散，因此它们与新的国家战略计划可比性不大。

- 粮食价值超过 300 万美元的紧急行动，与粮农组织总干事联合批准；
- 将发展项目和紧急行动的粮食价值增至 300 万美元以及长期救济与恢复行动的粮食价值增至 2,000 万美元的所有预算修订；
- 所有特别行动及其修订。

89. 因为这些方案类别无法在国别战略计划中使用，故有必要重新考虑如下领域的授权规划：

- i) 不涉及根本性变更的国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划的预算增加、紧急响应、完全由某一东道国政府供资的战略成果或服务供应；
- ii) 增加有限紧急行动以及危机响应相关预算的批准和联合批准；
- iii) 紧急行动相关预算修订（遵循与粮农组织总干事联合批准的预算阈值）、服务供应活动或紧随有限紧急行动制定的过渡性临时国别战略计划中非紧急的内容，以及完全由一东道国政府供资的一项国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划的战略成果（无论其价值如何）。

90. 根据现有做法（删除战略成果除外），这构成根本性变更，故应由执行局批准，建议将预算下调维持在执行干事的授权范围内。这能确保过程简单快捷且不会妨碍驻国家办事处主任削减预算。秘书处承认确保成员国对预算削减及其对实施的影响、或活动的取消拥有监督权至关重要。因此，所有超过 750 万美元的变更信息将继续与执行局共享。

批准不涉及根本性变更、紧急响应、完全由东道国政府供资的战略成果或服务供应的预算增长的拟议临时授权

91. 秘书处分析了 2011 年到 2015 年的预算修订批准情况后决定，当前项目体系的预算修订主要是延期和技术修订。预计这些变更在国别战略规划方法下不太普遍，因为国别战略计划和临时国别战略计划的设计与制定要考虑到诸多要素，为当前体系的修订提供了依据。此外，国别总体业务预算结构灵活性的提升以及基于资源的实施计划的运用有望改善国家一级的运营规划，减少技术调整相关预算修订的必要性。

92. 在此分析基础上以及得益于 2017 年试点国家的经验，对已获批准的国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划做出的变更性质和重要性有望发生重大改变，数量比在当前基于项目的体系下要少。秘书处认识到，必须在执行局对于此类变更的监督和批准职责与通过向执行干事授权以提高效率之间寻求适当平衡。

93. 秘书处在 2017 年年度会议和 2017 年 5 月、7 月和 9 月举行的非正式磋商中提出了制定预算阈值以便授予修订权力的三个原则。这些阈值并非旨在用于新的国别战略计划和临时国别战略计划、根本性变更国别战略计划和临时国别战略计划、有限紧急行动或紧随有限紧急行动之后的过渡性临时国别战略计划，或与危机响应以及服务供应相关成果有关的预算修订。
94. 在非正式磋商期间收到的反馈基础上，这些原则及其附带的拟议预算阈值随后做出调整，取消了 4,800 万美元的最低阈值，在尚在讨论的国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划所涉期间累积运用预算阈值，按比例制定阈值，即尚在讨论的国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划全部获批预算数值的 25%，取代最初提议的 30%。
95. 原则 1：授权应以国别战略计划框架下的总体获批预算为基础。当前权力的授予是根据《总规则》附录中粮食价值预算阈值定义的。然而，粮食署已逐渐从提供粮食实物援助向提供现金补助和能力建设活动转变。在当前基于项目的框架下，粮食价值转换为等价数额，用于发放现金补助和项目中的能力建设与增强活动。然而，目前将粮食价值转换为等价数额用于发放现金补助和用于能力建设与增强活动的方法未覆盖的各类补助模式，其实施类型和支持费用存在显著差异。
96. 在已经批准的国别战略计划框架下，粮食署致力于通过各种模式实现其战略成果，因此开始转而采取一种更全面、更完整、更注重成果而非投入导向的方式来规划和执行其活动。为了更好地反映这种转变，粮食署授权的预算阈值（目前以基于投入的粮食价值来定义）应当基于相关的国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划中的国别总体业务预算的总价值。
97. 原则 2：授权应当基于一个最大绝对值。最大绝对值阈值确保执行局得以监管大幅预算增长，预算规模增长会给粮食署带来更多风险，同时通过授权更小范围的修订，最大限度地提高了效率。已经在 2011 年至 2015 年的项目和预算修订批准的基础上完成了一项敏感度分析——对 2.5 亿美元、1.5 亿美元和 1 亿美元做了比较，以确保执行局对大额预算增长绝大部分的监管与合理年度工作量需求之间达成平衡。²²
98. 秘书处建议将最大阈值设为 1.5 亿美元，任何超过该数值的修订都须通过执行局的批准。执行干事批准的修订将在国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划期限内累计。

²² 敏感度报告的全文请查阅 2017 年 5 月 4 日非正式磋商文件“综合路线图最新情况”（<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp291821.pdf>）。

99. 原则 3: 授权应当基于原国别战略计划预算的比例——即百分比, 从而考虑到国别战略计划规模的差异。秘书处预见到国别战略计划的业务规模将会有显著差异。基于比例的、占总预算 25% 的阈值将对最大绝对阈值形成补充, 确保相对重大的预算变更由执行局批准, 并且能够更好地适应国别战略计划的规模差异。
100. 预算增量将在国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划所涉期间累计运用。²³秘书处审议上述原则后, 建议执行局授权执行干事在 2018 年 1 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日期间批准不涉及根本性变更、紧急响应、完全由东道国政府供资的战略成果或服务供应的修订, 前提是预算修订不会使战略成果价值增加量高于执行局最近一次批准价值的 25%, 即 1.5 亿美元。执行干事批准的修订将在国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划期限内累计。一旦修订的预算总价值达到 1.5 亿美元的阈值或原预算价值的 25%, 则需要执行局对当前预算修订作出批准。但是, 每次执行局批准修订后, 执行干事和执行局迄今批准的累计修订金额将重置为零。

执行干事和粮农组织总干事批准和联合批准有限紧急行动及危机响应相关的预算修订, 以便执行有限紧急行动、国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划的拟议临时授权

101. 综合路线图框架的执行提供了机会, 得以与粮农组织和执行局磋商, 重新考虑当前授权机制。该机制于 1994 年建立, 设定粮食署执行干事和粮农组织总干事联合批准紧急行动和相关预算修订的阈值为 300 万美元粮食价值。
102. 与粮农组织磋商后, 并根据于 2017 年 10 月 3 日举办的综合路线图研讨会上收到的反馈, 秘书处建议将执行局联合批准的预算阈值提高到 5,000 万美元。该阈值将适用于国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划下的有限紧急行动和危机响应相关战略成果, 包括修订。至关重要的是, 它将促进粮食署更为迅速、高效、有效地应对紧急情况。
103. 提高预算阈值的依据如下:
- a) 总体预算价值: 在综合路线图中, 粮食署正将重点转向逐渐采取成果导向而非基于投入的方式。这种转变要求对当前授权阈值重新设计, 从原来基于投入的粮食价值转向更为广泛的总体预算价值。1994 年

²³ 执行干事批准的战略成果的价值不包括在对国家战略计划、临时国家战略计划或过渡性临时国家战略计划的价值计算之内。若要纳入此类战略成果的价值, 国家战略计划、临时国家战略计划或过渡性临时国家战略计划的价值则会由于应用了 25% 的阈值而虚增, 故而削弱了执行局的监管职能。

针对所有项目类型设定的 300 万美元粮食价值，对应的总预算价值为 750 万美元。于 2004 年批准的长期救济与恢复行动的 2,000 万美元粮食价值阈值，对应的总预算价值为 4,800 万美元。

- b) 紧急行动的范围、复杂程度和规模：阈值能反映紧急行动的范围、复杂程度和相对规模的增加。虽然需要执行干事和粮农组织总干事联合批准的阈值自 1994 年以来就未曾改变，然而每年批准的粮食署总预算却几乎翻了七倍，从 1995 年的 14.5 亿美元到 2015 年的 95.6 亿美元。1994 年设立 300 万美元粮食价值的预算阈值时，占据紧急行动平均预算修订值的 25%。如今，这一数值只占粮食署批准额的 1% 或 2%。
- c) 更广泛地运用权力：危机响应重点领域范围比当前的紧急行动项目类别范围更广。预期对于已获批准的国别战略计划、临时国别战略计划以及过渡性临时国别战略计划的修改往往涉及危机响应相关的战略成果。《管理计划》（2018 年-2020 年）草案对此提供了支持，草案预计粮食署 74% 的工作计划将列入危机响应相关战略成果。²⁴危机响应范围广泛，支持了应该提高预算阈值这一结论。

104. 此外，与一项紧急行动通常为一年规划周期相比，国别战略计划和临时国别战略计划规划的时长为三到五年，持续时间越长也就意味着业务规模和预算越大。

加强执行局对预算修订（包括危机响应）的监督

105. 以下类型的预算修订目前发布在粮食署的网站上：i) 粮食价值超过 300 万美元；或 ii) 在项目期间进行变更。每年向执行局通报两次执行干事批准或执行干事与粮农组织总干事联合批准的紧急行动有关信息。秘书处致力于遵循当前预算修订的发布程序，且将发布所有超过 750 万美元的变更以及在国别战略计划或临时国别战略计划期间的任何变更，无论由哪一方批准。如有需要，可改进通知成员国最新发布的方式（包括使用电子邮件通知执行局成员）。
106. 正如第 60 段所述，使用危机响应重点领域将有助于确定执行局初次批准国别战略计划或临时国别战略计划后修改或增加的战略成果。这些变更将提交至执行干事批准，或者，若高于预算阈值，将由执行干事和粮农组织总干事联合批准。
107. 一些成员国已经对与危机响应有关的战略成果预算增长方面的透明度和监督力度削弱表示关切，这些战略成果以前是长期救济和恢复行动的一部分，因此在业务或修订规模超过 2,000 万美元粮食价值的情况下需要执行局批准。

²⁴ 紧急行动和长期救济与恢复行动分别占粮食署 2017 年工作计划的 21% 和 69%。

108. 针对这一关切，秘书处在 7 月 18 日和 9 月 7 日的非正式磋商及 10 月 3 日的综合路线图研讨会上概述了关于与执行局分享高于非危机响应相关修订的授权阈值（即超过 1.5 亿美元或总预算的 25% 之中的较低者）的危机响应有关预算修订的提案，以提高此类预算修订的透明度，同时维持粮食署紧急响应能力的灵活性和效率。
109. 根据近期非正式磋商收到的意见，秘书处建议在执行干事和粮农组织总干事（如有必要）批准危机响应相关修订之前，应当与成员国共享此类修订情况，以征求其意见。该过程将包括一个至少为期四天的评论期限，适用于超过非危机响应相关授权阈值的预算修订，即 1.5 亿美元或总预算的 25% 之中的较低者。加强与执行局的磋商将有助于通过以更有条理和透明的方式考虑成员国的意见以及通过与当地合作伙伴和捐助方磋商所提供的投入来制定粮食署的干预措施。及早进行磋商还有助于避免质疑，提高粮食署干预措施的接受度，从而产生更为有效的回应。
110. 该流程包含以下几个步骤：
- a) 在内部审议后，秘书处会将危机响应修订的英文版草案发布在粮食署的网站上，随后立即以电子邮件通知执行局成员。为在精简、易于管理的流程和高质量的磋商之间取得平衡，将尽快完成修订翻译和发布。
 - b) 执行局成员至少有四个工作日的时间向秘书处提供意见。
 - c) 秘书处将在执行局的网站上建立一个密码保护的互动式评论门户，以便整理这些意见。成员国可浏览所有意见。
 - d) 第五个工作日将用于各成员国之间对彼此的意见作出反应。
 - e) 秘书处在收到意见后将立即做出适当修订。
 - f) 拟议修订将提交至执行干事和粮农组织总干事（如有必要）以供批准。
 - g) 获批之后，修订的最终版本将由执行局成员共享。
 - h) 此后，会员国可与执行局秘书展开交流，并将一份副本提交至执行局主席，请求将此修订提交下一届执行局会议上以供参考。
111. 除该通知和意见征求程序外，执行干事还批准或与粮农组织总干事联合批准关于紧急行动的每年两次的报告，报告提交至执行局正式会议以供参考。
112. 此外，考虑到成员国就粮食署有必要保证其灵活性和确保及时、快速和有效应对紧急情况所做出的反馈，执行干事和粮农组织总干事（如有必要）可批准危机响应相关的战略成果或修订而无须事先分享此类修订。此类批准的依据取决于紧急响应的时间敏感性和不可预见性，在此种情况下，粮食署必须立即响应需求，不得延误。秘书处将提供简要的情况说明，解释运作环境，证实对该响应的时间敏感性的考量合乎情理。批准后的修订将

与执行局共享，以供参考。第 110 段所述的流程，包括评论阶段，将在通过批准后加以实施，且下一轮预算修订可适当纳入会员国提出的意见。

紧急行动相关预算修订（遵循与粮农组织总干事联合批准的预算阈值）、服务供应活动或紧随有限紧急行动之后的过渡性临时国别战略计划中非紧急的内容，以及完全由一东道国政府供资的国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划的战略成果（无论其价值如何）的拟议临时授权

113. 秘书处建议执行局授权执行干事修改以下某些方面内容，即国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划中与紧急行动相关的内容（遵循与粮农组织总干事联合批准的预算阈值）、服务供应、紧随有限紧急行动之后的过渡性临时国别战略计划中非紧急的内容、以及在某些特殊情况下，完全由一东道国政府供资的战略成果。这并非是在现行做法上作出的实质性变革，因为执行干事在特别行动、双边活动和紧急行动等方面已经掌握一定权力。
114. 注意到服务供应（计划的公共和共享服务）已充分纳入国别战略计划和临时国别战略计划中，这些活动的规划通常是针对具体资助请求而进行的。由于这些活动的性质和供资来源不尽相同，相关预算修订批准权的处理也应本着与目前特别行动同样的精神：由于服务供应活动变化而作出的有关修订将由执行干事批准。

2018 年应用费用全额回收的临时指导原则

115. 鉴于粮食署是一个完全自愿供资的组织，秘书处认可载列了费用全额回收原则的《总条例》第 XIII.2 条应予以保留，确保提供足够资金，以支付每笔捐助有关的所有业务和支持费用。然而，《总规则》第 XIII.4 条的现行案文主要界定了费用全额回收在不同费用类别中的应用情况，规定性太强，且主要是针对粮食实物和粮食现金的捐助设计的。
116. 作为财务框架审查的一部分，秘书处决定国别总体业务预算结构的一项指导原则是简化应用费用全额回收，旨在更好地反映粮食署援助、国别总体业务预算设计以及包含四种高级别费用类别的新费用结构日益增长的多样性。
117. 费用全额回收将继续在捐款层面应用。财务审查框架中概述的新方法是基于补助费用、实施费用、经调整的直接支持费用和间接支持费用这四种高级别费用类别。费用全额回收的计算是根据基于资源的年度实施计划。将计算各项活动的补助和实施费用，并计算各国经调整的直接支持费用占补助和实施综合费用的一部分予以计算。在这些机制已被用作目前国别战略计划框架下特定活动的供资来源的情况下，尽管持续使用信托基金和预算外账户可能应用不同的费率，但执行局批准的间接支持费率将持续适用。

118. 建议在设定已获授权的公共服务的经调整的直接支持费用率时，允许保留一定的灵活度。这些服务由机构间常设委员会授权给粮食署，包括联合国人道主义空运处和粮食署牵头的后勤、物流、紧急情况电讯和全球粮食安全集群。²⁵这些服务主要在紧急情况下启动，并且由粮食署代表人道主义界提供，故与此相关的捐款被视为对整个人道主义界做出贡献。这些活动之前是通过其各自的特别行动提供的，拥有独立自足的支持费用。在综合路线图框架下，这些服务将作为单独的活动纳入国别战略计划框架中，因而将计入该国经调整的直接支持费用。然而，由于此类活动的大多数支持费用直接编入实施费用预算，且活动是代表整个人道主义界，为促进其发展而实施的，不仅仅关乎粮食署，故建议在应用经调整的直接支持费用费率时保留一定的灵活性。
119. 《总规则》第 XIII.4 条(g)项规定了在实物捐助（通常是服务和非食品物资）用于支付直接支持费用的情况下，可破例免除间接支持费用。由于直接支持费用这一类别不再存在于综合路线图框架中，且之前分配在直接支持费用类别的费用将重新分配到补助、实施和经调整的直接支持费用类别下，故需要对《总规则》第 XIII.4 条作出修订。例如，采用备用合作伙伴的费用占此类免除费用的绝大部分，这一比例在 2015 至 2016 年达到了 86%，该费用通常编入实施费用预算，因为备用合作伙伴一般直接实施活动。2018 年拟议的费用全额回收指南有助于持续减少或免除此类费用的间接支持费用，同时扩大执行干事的权力，减少或免除间接支持费用，以纳入经调整的直接支持费用。为与当前做法保持一致，粮食署将每年向执行局报告根据该规定作出的免除情况。
120. 服务级别、第三方协议和“中间”活动未纳入国别战略计划框架，同时也不归为捐款或纳入国别总体业务预算中。服务级别和第三方协议重点关注粮食署计划工作附带的小规模服务供应，中间活动则需要粮食计划署代表捐助者向执行伙伴提供资金，但粮食署并不对资金的使用承担任何经济、业务或汇报责任。尽管粮食署确保在费用全额回收的基础上提供这些服务，但这些服务在预算之外，且费用结构不同，所以本文件中载列的费用全额回收原则不适用。
121. 插文 1 提供了拟议的关于国别战略计划框架 2018 年应用费用全额回收原则的临时指南。²⁶

²⁵ 全球粮食安全集群由粮食署和粮农组织共同领导。

²⁶ 2018 年继续使用当前基于项目体系的驻国家办事处将继续运用当前生效的《总规则》和《财务条例》。

**插文 1: 2018 年费用全额回收应用的拟议临时指导原则，
便于使用新的计划和预算框架**

根据《总条例》第 XIII.2 条，以下内容应适用于提供给粮食署的各类捐助（取代《总规则》第 XIII.4 条）：

- a) 以下高级别费用类别适用于各种类型的捐助：
 - i) 补助费用和实施费用，这两项是捐助的运营费用；
 - ii) 经调整的直接支持费用，即对所有活动的捐助中依各国具体情况而异的补助费用和实施费用的百分比，除与授权开展的公共服务活动相关的费用外，因为制定此类活动费用预算的方式不同，故将对其采用不同的经调整的直接支持费用率；
 - iii) 间接支持费用，即由执行局确定的捐助的补助、实施费用和经调整的直接支持费用的标准百分比。尽管有上述规定，但执行局确定的间接支持费用作为在 2018 年第二届例会审议预算外资金的作用之前采取的临时措施，可能因继续使用过去曾用于资助目前是国别战略计划框架一部分的活动的信托基金和预算外账户而发生变化。
- b) 除非下述第(c)项另有规定，所有捐助方应提供足够的现金或其他可接受的资源，以便支付与其捐助有关的全部运营和支持费用。
- c) 应根据当前做法继续适用《总规则》第 XIII.4 条(e)至(h)项中所述的目前费用全额回收的例外情况。由于在国别战略计划框架下运作的计划不再有直接支持费用类别，为根据《总规则》第 XIII.4 条(g)项授予免除费用的权力，“直接支持费用”应指“应用国别战略计划框架前的费用构成直接支持费用”，执行干事为此类捐助减少或免除直接支持费用的权力也应涵盖经调整的直接支持费用。

审议 2018 年费用全额回收例外情况

122. 秘书处正在审议粮食署的费用全额回收例外情况，并将于 2018 年向执行局提交其建议。有可能建议，目前的若干例外情况，例如，免除对计划支持和行政预算的捐助的间接支持费用，以及一些非粮食实物捐助（如备用合作伙伴提供的捐助），连同结对机会保持不变。对目前例外情况的审议将提供机会来更新《总规则》第 XIII.4 条和相关政策的措辞，以反映粮食署不断变化的工作环境。

信托基金

123. 信托基金和特别账户本身并非计划类别，但已被用于计划特定用途的预算外资源，例如，用于向各种政府、发展伙伴和其他联合国组织提供服务，这些资源不属于粮食署的四个计划类别。

124. 秘书处正在审议与信托基金和其他资金来源相关的现行指导原则、程序和模板，以确保与国别战略计划框架和国别总体业务预算结构保持一致，并

在可能的情况下将其纳入上述框架和结构。正在制定关于信托基金的更新指导原则，其中阐明了赠款被归为信托基金的情况及其对治理的影响，包括将信托基金纳入国别战略计划框架、收入确定和间接支持费用应用的方式，为此，需要对间接支持费用率加以区分。在根据国别战略计划政策最终解决上述事宜前，根据有关国家的情况，一些活动或战略成果可能继续由信托基金或其他预算机制供资。因此，传统上通过使用信托基金为某些活动供资的捐助方在 2018 年可能仍将进行此类供资，尽管存在费用全额回收的临时原则。在继续使用信托基金作为 2018 年国别战略计划框架的供资机制方面，粮食署努力确保包括东道国政府和慈善机构在内的信托基金捐助方的供资在向综合路线图框架过渡期间不会受到影响。

术语和定义

125. 2018 年，秘书处将共享其关于修订术语和定义的初步提议，包括《财务条例》第 1.1 条中的定义，以确保相关的《总规则》、《财务条例》以及执行局批准的新政策之间的一致性。在非正式磋商期间收到的来自执行局的反馈意见将为拟议修正案定稿提供参考，该修正提案提交 2018 年第二届例会供批准。如果得到批准，修订后的《总规则》和《财务条例》将于 2019 年 1 月 1 日起生效。
126. 在 2016 年第二届例会上，执行局批准克减执行《总规则》和《财务条例》的特定条款，以允许在执行局 2017 年第一届例会至 2017 年 12 月 31 日这一过渡期间针对第 1A 批和 1B 批驻国家办事处采用国别战略计划并应用国别总体业务预算原则。其中包括《总规则》第 XIII.4 条和《财务条例》第 1.1 条和第 4.5 条中关于费用分类和实现费用全额回收的方式的条款，仅在必要时允许应用国别总体业务预算原则。执行局还批准了截至到 2017 年 12 月 31 日应用的粮食署的《总规则》和《财务条例》中关于现行计划类别的条款的解释，作为国别战略计划参照，以便实施国别战略计划。除此之外，执行局还授权执行干事在 2017 年底之前修订试点国别战略计划。需要指出的是，执行局在 2017 年第一届例会和年度会议上批准的国别战略计划的国别总体业务预算试点阶段将于 2017 年 12 月 31 日结束。这些计划将在余下期限内作为标准国别战略计划和临时国别战略计划进行实施。
127. 为实施增添更多的灵活性意味着 2018 年粮食署将运作两个框架——目前基于项目的系统和综合路线图的新框架。为确保有效的治理，秘书处将对在 2018 年实施当前框架的驻国家办事处采用现行的《总规则》和《财务条例》。127.对于在 2018 年实施综合路线图框架的驻国家办事处（包括第 1A 批和 1B 批驻国家办事处）而言，秘书处正在寻求执行局的授权，延期克减执行粮食署的《总规则》和《财务条例》中的某些条款，作为 2018 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日期间国别战略计划框架的临时措施。

《财务条例》第 9.3 条

128. 《财务条例》第 9.3 条规定，每项拟议管理计划应包括各计划类别估计使用的资源和支出，并应根据执行局的决定，列出各主要拨款项目的计划支持和行政服务拟议拨款。
129. 最新管理计划草案（2018-2020 年）与综合路线图框架一致，将资源与结果相联系，并建议修订计划支持和行政预算的拨款项目，以便更好地反映区域局和总部办事处在为各驻国家办事处实现粮食署的战略结果提供支持方面的作用。

将在 2018 年第一届例会上审议的部分国别战略计划和临时国别战略计划的过渡性治理安排

130. 预计执行局将在其 2018 年第一届例会上审议洪都拉斯、巴基斯坦、东帝汶和突尼斯的国别战略计划，并审议布隆迪的临时国别战略计划。目前，驻洪都拉斯、巴基斯坦和东帝汶驻国家办事处表示最好在 2018 年 1 月 1 日开始实施其国别战略计划，以消除工作负担的影响，或确保与已经过渡到国别战略计划框架的邻国保持一致等。根据目前的安排，这些驻国家办事处需要根据以前批准的项目制定一项为期三个月的过渡性临时国别战略计划由执行干事批准，或继续实施项目，直至执行局会议结束后四月份的“发布”日期。受这些要求影响的驻国家办事处认为执行项目效率低下且过于繁重。
131. 为消除这一担忧，秘书处建议以通信方式寻求执行局批准短期的临时国别战略计划。短期的临时国别战略计划将由执行局而非执行干事批准，以便在 2018 年 1 月 1 日至 3 月 31 日期间能够在本国实施综合路线图框架中的某些活动。在此期间，仅实施目前获得批准的项目和正在开展的活动。新活动仅将在国别战略计划获得正式批准后方可实施。
132. 定于 2018 年第一届例会上进行审议的国别战略计划草案和临时国别战略计划文件将于 12 月初进行共享，各成员国可在 20 个公历日内提出意见。同时，每个受影响的驻国家办事处还将发布一份三至五页的短期临时国别战略计划文件，概述将在 1 月 1 日至 3 月 31 日期间执行的战略成果、活动和相关预算量。
133. 由于上述短期临时国别战略计划文件将与国别战略计划草案文件同时发布，故执行局届时已经获得国别战略计划草案中有关战略成果和所规划的各项活动的信息。执行局须根据其《议事规则》第 IX.8 条以通信方式批准短期临时国别战略计划。经批准后，这些过渡性治理安排可能扩大至国别战略计划和临时国别战略计划，供执行局 2019 年第一届例会审议。
134. 将落实计划和预算控制，确保 1 月 1 日至 3 月 31 日期间的实施具有业务连续性，并与正在开展的活动和战略成果保持一致。将落实以下各项控制措施：

- a) **计划控制**，即除以前获得批准的项目和正在开展的活动外，禁止驻国家办事处实施任何新活动或实现任何新战略成果的控制措施。短期临时国别战略计划将与提交给执行局的完整国别战略计划一并解读，并确定将在三个月内实施的活动。它还将指出国别战略计划中的新活动，这些活动在执行局正式批准国别战略计划之前不得实施。驻国家办事处将按总数对短期临时国别战略计划的受益人进行分析，并按战略成果、活动、层级、模式和性别进行细分。
- b) **预算控制**，即仅国别战略计划第一年前三个月的预算值将在粮食署信息网路和全球系统中进行计划。短期临时国别战略计划包括按战略成果进行的指示性费用细分，和在国别战略计划整个期限内以及上述三个月期间的高级别费用类别。

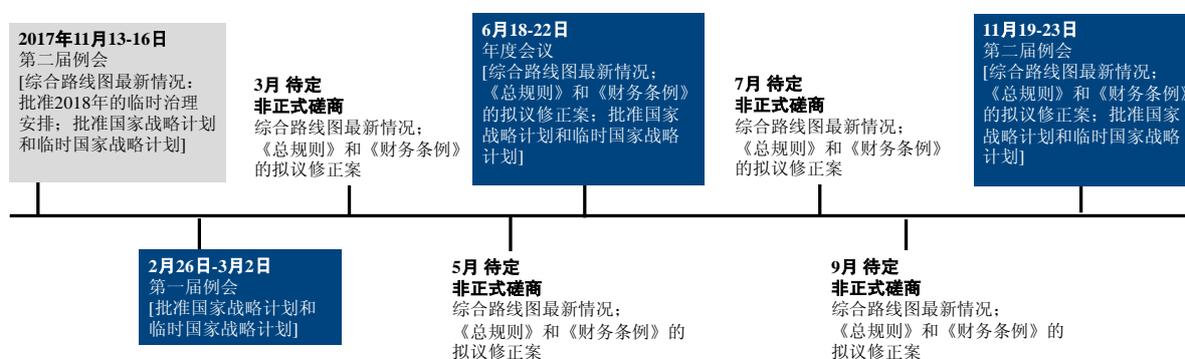
135. 在第一届例会上批准的国别战略计划包括短期临时国别战略计划，确保资源拨转和其他流程不会重叠。

2017 年和 2018 年执行局参与情况

136. 为确保执行局在这一关键时期能够持续参与，秘书处已经为 2018 年安排了一系列非正式磋商。非正式磋商（见图 2）提供了机会，共享综合路线图实施的最新情况，讨论国别战略计划草案，起草临时国别战略计划和临时治理安排，并考虑对《总规则》和《财务条例》进行必要的修正，提交供执行局 2018 年第二届例会批准，以及考虑对授权进行拟议的修订，提交供执行局 2020 年第一届例会批准。

图 2：2018 年的非正式磋商

2018 年的非正式磋商



附件 I

吸取的教训

1. 如本文件第 29-31 段所述，系统地收集了驻国家办事处、区域局和总部在 2017 年所吸取的经验教训。主要成果在 3 月 17 日、5 月 4 日、7 月 18 日和 9 月 7 日举行的非正式磋商、10 月 3 日举行的综合路线图研讨会以及 2017 年年度会议上进行共享。

战略审查过程

2. 由已完成或开启国家主导的国家零饥饿战略审查的 40 多个国家得出的一个新教训是，每项此类审查需要反映国家的具体情况。尽管一般性职权范围旨在提供蓝图，但战略审查报告既包括翔实、学术性的报告，又包括高级别、战略性的报告。最终产品的性状（以及同等重要的生成过程）必须在具体情况下，根据在产生所需的国家政治势头的同时，哪些方面会对饥饿产生最大影响来确定。主要召集人的指导意见有助于确定最合适的参数，以确定最终产品的形状。
3. 一些国家报告称，事实证明设立咨询委员会有助于指导战略审查过程，提供技术监督并就优先行动达成共识。最佳做法是不仅有主管部委和主题事项专家参与，还包括财政部门等规划实体参与有关国家零饥饿计划费用计算的预算决定。各国也对“全社会”的方法作出了积极的报告，该方法横向跨越各部门，纵向贯穿国家和地方层面，并鼓励广大利益相关者将其计划纳入战略审查结果。地方磋商有助于加强社区一级的参与和检验实施拟议优先行动的可行性。
4. 将战略审查与其他国别规划周期同步至关重要，但具有挑战性。这需要仔细分析如何定位一项战略审查并为其安排时间，以便在最大程度上加大其对国家发展计划、联合国全系统计划或自愿国家审查的贡献——这一切均有利于促进优先行动，加速实现零饥饿的进程。在可持续发展目标本地化尚处于初级阶段或缺失的国家，零饥饿战略审查被认为是开展与其他可持续发展目标相关的国家审查的有益模式。当这些国家采取替代方法来使可持续发展目标 2 适应其国情时，粮食署将推进现有的国家行动，而非支持竞争审查。
5. 秘书处继续鼓励包括私营部门和开发银行在内的利益相关者全面广泛地参与整个战略审查过程。第 1A 批驻国家办事处指出，战略审查为粮食署干预提供了强有力的理由，有助于活动的详细设计，并通过加强与政府部委的合作和促进南南合作与三方合作来推动新的伙伴关系。他们期望，战略审查过程的益处将在实施的第二年和第三年将更加显著。

6. 一些驻国家办事处认为有必要开展后续工作或审查，以补充战略审查过程，确保为国别战略计划的制定提供有力的结果和结论。建议还强调了要尽早开展后续工作或审查，因为战略审查能否成功在一定程度上取决于及时的规划。

国别战略规划框架

7. 让众多利益相关者参与战略审查过程和国别战略计划的初期制定，促使对粮食署在一国所起的作用提出不同的预期和看法。战略审查的重点为根据建议和集体目标为粮食署的价值主张提供证据，这有助于在伙伴间对粮食署的总体业务达成共识。各国政府都对提供机会使粮食署的工作与包括经济和社会发展计划在内的国家计划协调一致表示欢迎。高粮食署对退出战略的重视。国别战略规划还促进与各国政府建立更有效的伙伴关系和能力的转移，这有助于提高粮食署对退出战略的重视。
8. 第 1A 批驻国家办事处表示，延长国别战略规划框架的期限，可能扩大捐助基础，支持多年期供资讨论，建立长期伙伴关系，并促进南南合作。
9. 较长的规划期限和清晰路径还能提高计划设计的协调性和可见度，并使职员明确了解驻国家办事处未来的方向。中等收入国家表示，国别战略规划框架更好地支持从业务角色向能力建设角色转变的战略。
10. 秘书处继续收集执行局和驻国家办事处对国别战略规划的结构和内容的反馈意见。对驻国家办事处的更新指导能够更好地在国别战略规划中纳入零饥饿战略审查要点、与伙伴关系相关的信息、对其他可持续发展目标的贡献、监测和评价，以及转型战略和退出战略。

国别总体业务预算结构

11. 第 1A 批驻国家办事处从战略、规划和资源到结果等方面均对费用结构和清晰路径表示赞赏，这已将透明度提高至活动一级并使得沟通更加容易，他们建议提供更多指导意见，以确保在最大程度上提升灵活性。还建议简化国别总体业务预算模板，驻国家办事处在制定国别总体业务预算初期让跨职能部门参与其中。具有试点国别总体业务预算的驻国家办事处强调了必须在为更好地管理预算而减少活动数量和拥有正确的总体活动之间取得平衡。
12. 为响应简化请求，秘书处正在评估国别总体业务预算结构和流程。显著的变化包括提供一份为期仅两年的基于需求的详细计划；精简规划要素和支出承付项目；并简化资金管理层级。预计更广泛地推出预算规划工具也将有助于简化目前的许多流程。

13. 为更好地利用国别总体业务预算增加的清晰路径并支持知情决策，驻国家办事处要求制定更为复杂的工具和报告。2017年6月，启动了一个内部报告平台，提供有关实施进展情况的信息，并在国家和活动一级支持财政资源管理。一经获得新报告，将立即添加至该平台。
14. 各成员国和一些驻国家办事处也报告称，在国别总体业务预算结构中，在提高能力方面缺乏一致性。秘书处正努力加强对提高能力的指导，这是可持续发展目标2和可持续发展目标17的补助模式，是可持续发展目标17中的一项活动或战略成果。

将苏丹的临时国别战略计划纳入第1B批

15. 秘书处将苏丹纳入第1B批，以期从重大复杂行动的试行阶段中汲取经验。苏丹的临时国别战略计划由执行局于2017年年度会议批准，于2017年7月1日投入使用，临时国别战略计划的部署于8月启动。总部及区域办公室通过讲习班、培训课和每周电话会议的形式提供支持，确保在复杂环境中实施临时国别战略计划期间的平稳过渡，汲取经验，并迅速在组织内分享经验。
16. 粮农组织驻苏丹办事处在与苏丹政府磋商后，认定临时国别战略计划做法有利于或将实施的重要计划性调整，也能为国家主导的零饥饿战略性回顾保证额外的时间，同时有助于制定完善的国别战略计划。苏丹的临时国别战略计划是与联合国国别小组磋商的结果，以确保预期战略成果与联合国及非政府合作伙伴的工作一致。临时国别战略计划将苏丹政府的国别战略（2007-2031年）¹、其支持性政策以及《多年人道主义战略》（2017-2019年）纳入考量。在调整粮食署苏丹工作的重心时，伙伴磋商不可或缺。
17. 执行局2017年年年度会议通过了提高综合路线图时间表灵活性的提案，有助于驻苏丹办事处继续实施持久救济与恢复行动，尽管该会议已经批准苏丹的临时国别战略计划，包括试行国别总体预算。这种运作结构涉及到一些现实问题，包括实地层面协议的推广、预算管理、国家办事处监测与评价工具逻辑框架与报告、按商品与活动调整开支，同时，还需要强效的财务监管机制，这些机制正在建立当中。实施过程中的经验教训有助于这种双重结构做法的应用，可在短期内扩展至少数国家办事处，从而缓解2018年调集资源相关的潜在问题。

重点领域

18. 每一项战略成果都与一项战略结果相联系，且一一对应于其中一项主要重点领域——危机响应、韧性建设或根源。秘书处注意到，此种分类安排有

¹ 苏丹国家战略规划理事会总秘书处。2007年。二十五年期国家战略。2007-2031年。

可能增加用于专项划拨的资金，分散国家办事处的供资来源。该观点得到了部分国家办事处的证实。

19. 成员国及捐助方针对重点领域在 14 个第 1A 批和第 1B 批国家的应用给出的反馈显示，这种方法可以加强捐助方调配资金的能力。取得的经验教训强调了为编制战略成果提供严格指导的重要性，以确保计划的一致性与可靠性，提高资源筹集的可见度。驻第 1A 批和第 1B 批国家的国家办事处都表示，应尽可能让利益相关者参与战略成果的编制及与重点领域的挂钩，加强伙伴关系，最大程度地增加筹资机会。

向新的国别总体预算迁移资源

20. 对于驻第 1A 批国家的国家办事处来说，资源迁移是一项挑战。对第 1A 批国家赠款明细的分析显示，58% 为 20 公吨以下的食物补助，30% 流向了 10 万美元以下的账户。尽管单笔赠款规模小、涉及金额少，但频繁交易给资源迁移的过程造成了负担。各驻国家办事处须在结项前最大程度地减少小额赠款交易，使资源迁移更加便捷；第 1B 批在本领域的工作已取得进展。
21. 为保证资源迁移顺利进行，秘书处任命了一位资源迁移协调员，并采取相关战略，包括尽早发布国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划的预算，并开发工具促进迁移流程。例如，驻苏丹国家办事处报告，国别总体预算的及时发布取得了极佳的效果，新的捐款得以记录在案，采购流程也得以在临时国别战略计划开始日期的两个月前开启。

年度规划进程与国别行动管理计划

22. 第 1A 批与第 1B 批国家的经验教训强调，必须收集更多有用信息、实现资料汇编自动化、简化流程、最大程度精简国别战略计划文档以及完善并简化国别行动管理计划文档的格式与结构。指导材料已更新，以提供更高质量的信息，保证高度一致性，尤其在资源调配优先顺序上取得高度一致，同时确保关于援助模式的决策具备充分理由。
23. 全组织系统中国别行动管理计划相关数据汇编自动化的工作正在开展。对于在 2017 年第二届例会上提交执行局供批准的国别战略计划和临时国别战略计划，以及第 1A 批和第 1B 批国家第二年的国别行动管理计划，预计国别行动管理计划相关的多数信息将实现自动化，随后加以汇编作为补充，以供参考。2018 年，内容与流程将继续得到最大程度的完善。预计国别行动管理计划数据可为将数据纳入在线门户奠定基础。

伙伴关系

24. 从独立项目过渡到综合计划，以及从为项目供资转变至为实现成果级别的结果而筹集资金与资源，二者至关重要，需要伙伴的密切参与。在国别战略计划与临时国别战略计划制定过程中，粮食署的定位必须是为各国实现可持续发展目标提供支持的长期战略伙伴。国别战略计划试行的经验教训表明，从初始阶段到国别战略计划的设计与实施阶段，伙伴参与不可或缺。
25. 秘书处鼓励各驻国家办事处制定内部伙伴关系行动计划，确立伙伴关系的优先重点与战略。伙伴关系行动计划模板提供了一个简明的结构，驻国家办事处可根据该结构描述将如何与政府、民间社会组织、私营部门、国际金融机构、学术界、媒体、传统捐助方以及新捐助方等利益相关者就共同战略目标开展合作。战略成果对应现有及潜在的伙伴关系、供资来源，以及支持伙伴参与、战略协调与资源筹集所必须的行动——例如交流和宣传活动。
26. 鼓励驻各国办事处使用现有模板制定伙伴关系行动计划以供内部使用，但此类计划并非强制规定，故未纳入正式的治理文件。
27. 为加强驻国家办事处层面的伙伴参与能力，自 2017 年 1 月起，除一个区域之外，所有区域均开展了伙伴关系研讨会，重点关注确定伙伴以及与伙伴互动合作的新方式。研讨会旨在在整个国别战略计划的规划、编制与实施期间，帮助驻国家办事处了解最新的关于伙伴参与、宣传及资源筹集的全组织指导意见，并提供伙伴参与所需的工具、资源、技术与技能。
28. 秘书处也在采取措施，加强驻国家办事处对国别战略计划与临时国别战略计划相关资源筹集的了解。一门针对驻国家办事处联络人的电子学习课程于 2017 年第二季度推出。28.课程旨在为职员提供工具，制定资源筹集战略，寻找新的资源机会，并更好地阐明粮食署的价值主张。

组织准备情况

29. 驻各国办事处组织准备方面的支持行动正在开展。秘书处发现，通过新闻通讯、互联网空间、会议、实地考察以及综合路线图国家拥护者等多重媒介进行开放定期沟通对于加强职员意识、促进对综合路线图的认同至关重要。任命变革管理负责人及多职能团队以支持内部变革、确保一致性的做法同样有利于驻国家办事处。
30. 虽然不强制驻国家办事处全面审查自身的人员配置与结构，但部分驻国家办事处可能需要调整结构与某些职员的职责范围，以支持综合路线图的实施。审查与调整必须循序渐进或分阶段在所有职能部门开展。
31. 在线自学材料已对所有职员开放，加速转型。不断涌现的最佳做法表明，任命学习与发展联络人以及来自驻国家办事处管理层的鼓励能够加深知识与了解。此外，证据表明，跨职能部门共同学习有利于提高对各职能部门角色的认识，并促进端对端流程的协同效应。

附件 II

下表为综合路线图框架下的各国列出了过渡期临时授权的建议。建议于 2018 年 1 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日有效。

文 本	意 见
<p>以下是执行局根据粮食署《总条例》第 VI.2(c)条授予执行干事的权力。</p>	<p>根据粮食署《总条例》第 VI.2(c)条，执行局负责批准粮食署的活动，但可将其明确指出的特定批准权授予执行干事。</p>
<p>A. 初步批准：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 有限的紧急行动以及过渡性临时国别战略计划，若有限紧急行动或过渡性临时国别战略计划中涉及的紧急行动金额超出 5000 万美元，应由执行干事与粮农组织总干事共同批准； 2. 全部由东道国供资的国别战略计划与临时国别战略计划，且该东道国未要求执行局批准该计划。 	<p>本条列明了授予执行干事的初步批准权。</p> <p>未明确授予执行干事或视需由执行干事与粮农组织总干事共同批准的批准权则仍由执行局保有。</p> <p>因此，鉴于批准国别战略计划与临时国别战略计划的权力未被授予执行干事，该权力由执行局保有，除非该国别战略计划或临时国别战略计划全部由东道国供资，且该东道国未要求执行局批准其计划。</p>
<p>B. 批准调整：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 调整一切有限紧急行动或国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划中与紧急行动相关的预算阈值，若上调幅度超过 5000 万美元，需与粮农组织总干事共同批准。 2. 国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划中一项或多项战略成果的预算阈值上调。上调幅度不得超过执行局最近一次批准的预算阈值的 25%——若过渡性临时国别战略计划没有经执行局批准的预算阈值，则以执行干事批准的初始预算阈值为准——或不得超过 1.5 亿美元。 3. 国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划中一项或多项战略成果的预算阈值下调。 	<p>本条列明了授予执行干事的批准国别战略计划框架调整的权力，包括授权执行干事单独批准，或与粮农组织总干事共同批准。</p> <p>未明确授予执行干事或视需须由执行干事与粮农组织总干事共同批准的批准权则仍由执行局保有。</p> <p>因此，执行局对如下调整保留批准权：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 超过列明上限的一项或多项战略成果预算阈值上调； 2. 在国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划中增删全部战略成果，除非战略成果只与紧急行动或服务供给活动相关，或全部由东道国供资，且该东道国未要求执行局批准，在这些情况下，增删战略成果的批准权由执行干事保有。 <p>秘书处将处理执行干事批准的累计上调额，以评估其对于国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划的调整程度，</p>

文 本	意 见
<p>4. 在有限紧急行动后调整过渡性临时国别战略计划中的非紧急行动要素。</p> <p>5. 调整全部由东道国供资的国别战略计划、临时国别战略计划或战略成果。</p> <p>6. 在国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划中添加全部由东道国供资的战略成果，条件是该东道国未要求执行局批准该战略成果。</p> <p>7. 与服务供给活动相关的调整。</p>	<p>因此，每次由执行局批准后，计算值将被重设为 0。紧急行动相关的调整额不会被累计处理。</p> <p>授予执行干事以服务供给活动的批准权符合现有授权，即执行干事在批准信托基金与特别账户的权力范围内，可批准特别行动和服务供给活动。</p> <p>紧急行动或服务供给活动相关调整，或执行干事批准的全部由东道国供资的战略成果，无需遵照执行局的批准阈值。</p>

文中所用缩略语

BCG	波士顿咨询集团
COMET	国家办事处监测和评价工具
COMP	国别行动管理计划
CRF	全组织结果框架
CSP	国别战略计划
FAO	联合国粮食及农业组织
ICSP	临时国别战略计划
IRM	综合路线图
ISC	间接支持费用
OCHA	人道主义事务协调办公室
QCPR	四年度全面政策审查
SDG	可持续发展目标
T-ICSP	过渡性临时国别战略计划
WINGS	粮食署信息网和全球系统