

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

执行委员会
第一届常会
2009年2月9—11日罗马

资源、财务与预算 事项

议程事项 6

供审议



分发：普遍
WFP/EB.1/2009/6-A/1
2008年12月19日
原版：英文

世界粮食计划署管理计划第四次更新 (2008–2009)

此文件的印制副本数量有限，执行委员会文件可在世界粮食计划署的网站上获得
(<http://www.wfp.org/eb>).

致执行委员会的说明

此文件提交执行委员会以供审议

秘书处邀请对此文件有技术性疑问的委员会成员联系下列世界粮食计划署工作人员联络点，最好是在委员会会议召开以前。

FL*财务总监兼理事： A. Abdulla 先生 电话：066513-2401

FLB**财务副总监兼理事： S. O'Brien 先生 电话：066513-2682

如果您对执行委员会文件的发送事宜有任何疑问，请联系会议服务组的行政助理 C.Panlilio 女士 (电话：066513-2645)。

* 财务和法律部

** 预算和财务计划办公室



执行摘要

此次管理计划（2008–2009）更新概括了自管理计划批准以来工作计划发生的变化，并且提出了两年期总计109亿美元的工作计划草案。

2009年工作计划的总经费经重新计算为48亿美元，由于粮食和燃料价格的下降，比管理计划第三次更新（WFP/EB.2/2008/5-A/1）计算的数字低了17%。然而，自上次更新以来，新出现了总计为4.49亿美元的活动经费需求，因此，在此次更新中，2009年的经费计算为52亿美元，两年期计划经费为109亿美元。

此次更新还概括了方案支助与行政平均股息账的情况，并且对普通基金未指定用途部分做出了最新预测。

决议草案*

委员会注意到 2008-2009 的工作计划预算总计为 109 亿美元，未预见紧急情况
的准备除外。

* 这是一份决议草案。对于委员会采纳的最后决定，请参考在会议结束时发布的决定与建议。



序言

1. 随着委员会对世界粮食计划署两年期管理计划（2008–2009）¹的批准，秘书处重申了其更新两年期计划执行情况的承诺。在 2008 年 10 月召开的第二届执行委员会常会期间，委员会要求秘书处继续组织执行委员定期对管理计划进行非正式的磋商并且定期提供更新。这是第四次更新。

背景

2. 两年期管理计划概括了 2008-2009 年目前的活动和计划的资金需求预测，总计为 54 亿美元，加上间接支助成本(ISC)总计为 58 亿美元。总计 3.45 亿美元的方案支助与行政（PSA）预算以历史资金水平和预期储备金所预期的资源水平为基础计算，并且将源于这些资金需求的预期 ISC 收入水平考虑进去。
3. 在管理计划第一年执行期间，全球商品市场出现的空前的价格波动和大量新经费需求使许多预期发生了改变，而两年期工作计划恰恰以这些预期为基础。
4. 随着粮食价格的快速上涨、燃料价格上涨以及美元相对于世界粮食计划署其它操作货币持续疲软，秘书处不得不重新计算两年期工作计划中第一年的成本，具体如下：
 - 根据 2008 年 2 月份的预测，2008 年当前的资金需求将会额外超出 5.2 亿美元。
 - 根据 2008 年 6 月份的预测，2008 年当前的资金需求将比原工作计划超出 7.55 亿美元。
 - 2008 年 10 月，对 2008-2009 的工作计划做了修改，在此基础上，由于物价上涨，世界粮食计划署两年期计划的资金需求被预测为 15 亿美元。
5. 此外，2008 年前 8 个月内，当前和新的活动出现了 40 多亿美元经费需求，包括非洲之角、阿富汗、朝鲜民主主义人民共和国(DPRK)、缅甸、苏丹和津巴布韦²。2008 年 10 月份召开的执行委员会常会中递交的最后一次更新概括的工作计划经费为 114 亿美元，比 2007 年 10 月递交的管理计划增长了 97%。
6. 2008 年 10 月，执行委员会还批准为两年期计划中的 PSA 追加 6610 万美元的拨款，并且从 PSA 平均股息账中一次性拨款 4080 万美元。这些追加的 PSA 拨款将用来抑制原 PSA 预算计划中 2009 年职位的减少，并选择性地在某些领域增加一定数量的新职位。
7. 此次更新概括了自管理计划（2008–2009）批准以来工作计划中出现的变化，重点在 2008 年 10 月更新以来发生的变化。指出了粮食价格下降所带来的影响以及工作计划的修改之处，概述了为工作计划提供资金的预计资源水平，预测了以已得到批准的拨备为基础的 PSA 平均股息账期初和期末差额。

¹ WFP/EB.2/2007/5-A/1。

² 见《世界粮食计划署管理计划更新（2008-2009）》（WFP/EB.2/2008/5-A/1），第 9 页。



8. 工作计划和预测资金的相关数字与 2008 年 12 月 8 日的数字一致。为达到国际公共部门会计标准 (IPSAS), 此文件中呈现的 2008 年预算将与支出进行比较。

第三次更新后续行动

9. 自 2008 年 10 月提交管理计划第三次更新以来, 秘书处:
- 为委员会非正式地提供了额外的信息, 包括有关 PSA 决议的背景、PSA 优先事项和职位的进一步理论根据;
 - 安排 12 月 10 日执行理事与执行局的会议, 审议新增信息并讨论与委员会进行更多更广泛的交流;
 - 及时发行了第四期管理计划更新, 目的在于在执行委员会第一届常会召开之前对其内容进行非正式的重审;
 - 计划将 2009 年 PSA 的 100 万美元从当前 PSA 拨备中划给评估办公室, 专门用于项目的评估, 而不启用直接支助成本 (DSC) 资金。此举是为了回应委员会对作为优先领域的评估作用的强调, 以及联合国粮食和农业组织 (FAO) 提出的“在资源环境有限的情况下, 以革新的方式使用 PSA 资源, 从而尽可能减少直接支助成本³”的建议。
10. 这些行动直接解决了行政和预算问题咨询委员会 (ACABQ)、FAO 金融委员会和执行委员会在考虑第三次“世界粮食计划署管理计划 (2008–2009) 更新”时所关注的问题。

工作计划中的变化

11. 为了承担预期内将 780 万公吨的食物派发给 9000 万受益者的配给费用, 2008–2009 管理计划中提出的经费需求为 54.14 亿美元。
12. 自计划编撰以来, 全球市场——尤其是粮食商品市场经历了巨大的变化。这些空前的变化导致 2008 年上半年的成本大幅增加。现在食物价格已经下降, 目前达到 2007 年 9 月份的水平。食物价格的下降受到欢迎, 这就意味着世界粮食计划署能够买更多的食物, 并以经费筹款为更多的受益者提供粮食配给。
13. 2008 年间, 有大量的经费需求产生, 2008 年的目标受益者为 8900 万人, 2009 年预计达 9830 万人。
14. 以下部分简要概括了工作计划的成本重估, 反映了自管理计划第三次更新完成以来出现的价格下降和 2009 年新的经费需求。

2009 年工作计划成本重估

15. 表 1 显示的是第三次更新所提出的目前重新计算的 2009 年需求成本。

³ WFP/EB.2/2008/5(A,B,C,D)/3。



表 1: 重新计算的 2009 年需求成本 (百万美元)		
	管理计划第三次更新中的需求 (2008 年 10 月)	重新计算成本的需求
粮食商品	2 950.2	2 243.5
外部运输	595.1	565.3
陆地运输、储藏和处理 (LTSH)	1 078.4	950.4
其它直接经营成本(ODOC)	223.9	217.2
直接支助成本 (DSC)	500.1	485.1
合计经费需求	5 347.7	4 461.5
总计 [包括间接支助成本(ISC)]	5 722.1	4 773.8

16. 2009 年重新计算的比第三次更新所提出的低 17%，反映了商品和燃料价格的下降以及美元的升值，这对世界粮食计划署预算产生了积极的影响。以下段落概括了成本要素对这些因素的影响。

粮食商品

17. 考虑到当前的粮食价格的下降，2009 年粮食商品预算也减少了 24%。去年，粮食商品市场经历了前所未有的价格不定和波动。2008 年上半年，世界粮食计划署最主要的谷物价格几乎每天都在上涨，2008 年 6 月的价格比 2008 年 1 月高 34%⁴。图 1 显示了 2007 年和 2008 年世界粮食计划署谷物指数的变化。
18. 从 6 月到 11 月，价格下降了 37%，现在比 2008 年初略低。虽然不能假定价格会一直保持低水平（国际货币基金组织和世界银行等都指出需求动力保持不变），但是为了反映最近的物价下跌，秘书处已开始重新修改项目预算。

⁴ 如 WFP 谷物指数所示 (包括玉米、小麦、大米和高粱)。





19. 大部分在粮食价格高涨时发布的预测报告都预计价格会稳定在2008所经历的价格顶峰之下的水平，而不是回落到从前的低水平。对世界粮食计划署成本有直接影响（例如农场里使用的车辆燃料成本）和间接影响（例如粮食生产的输入成本）的原油价格也已经大幅下降。然而，大多数分析者预期油价会从当前的低价格反弹，而且会在2009年之后保持稳定。美元兑换大多数重要货币的汇率也已经上升，更大大降低了世界粮食计划署的成本。

外部运输

20. 运输成本已经从 2008 年中期经历的价格顶峰大幅回落。但是据估计，世界粮食计划署外部运输成本的减少仅为 5%。重要贸易路线的集装箱费率的下降没有成为与世界粮食计划署相关的贸易利基。几乎只受供需因素影响的租船市场的价格进来也已经下降。然而，世界粮食计划署租用的小船处于短缺状态，因为过去十年人们更偏向于建造较大的船支。最后，港口拥堵也已经成为世界粮食计划署各大港口的问题，比如在达累斯萨拉姆、吉布提、德班和蒙巴萨，逾期成本将运费推高了。

陆地运输、储藏和处理

21. 世界粮食计划署的 LTSH 费用有望比上次更新中的数目减少 12%。在 2006 年预算中，25% 的 LTSH 费用与石油价格相关联⁵。在 2008 年 8 月至 11 月期间，燃油价格降了 52%，预计能使 LTSH 成本降低 13%。然而，必须指出，各国国内的价格和当地的运输条件对 LTSH 成本的影响最大。在一些国家，例如占据了世界粮食计划署经费需求 20% 的苏丹，其燃料价格没有大幅改变。通过开放像阿富汗这样新的供应走廊，可以节省一些 LTSH 成本。

其它直接经营成本和直接支助成本

22. 据预测，ODOC 和 DSC 都将减少 3%。美元相对于其它货币的坚挺已经使农业降低了 ODOC 和 DSC。燃料价格的下降也减少了汽车运行成本，这些都在这两种成本科目上有所体现。
23. 然而，正如之前所述，2009 年，国际员工的标准员工成本已经平均提高了 9%，从而增加了 DSC。此外，喀土穆和巴基斯坦这些工作地所在国的不安全因素有所增加，近来也应该对此采取额外的鼓励措施，从而抬高了 DSC。如下所述，在一些 DSC 较高的困难地区资金需求增幅最大。

新增工作经费需求

24. 自第三次管理计划更新以来，随着孟加拉、乍得、海地、巴基斯坦突发事件的产生以及刚果民主共和国、埃塞俄比亚和下列其它国家的新工作经费需求的出现，预期之外的新增经费需求和现有工作计划的扩张已经使工作经费增高。表 2 显示了工作经费需求增长很大的国家。自第三次管理计划更新以来，工作经费需求的增加总计为 4.49 亿美元。

⁵ “WFP 成本要素分析” (WFP/EB.A/2006/6-G/1)。



表 2：新增工作经费需求 (百万美元)	
孟加拉国	141
刚果民主共和国	73
巴基斯坦	46
埃塞俄比亚	44
乍得	42
也门	23
尼泊尔	16
海地	11
朝鲜民主主义人民共和国	10
其它	37
新增工作经费需求总计	449

2008–2009 工作计划

25. 对 2008 年工作计划经费需求的计算同第三次更新估计的水平保持一致，因为大多数工作都是在价格很高的时候开展的。重新计算 2009 年的工作计划经费为 48 亿美元；然而，新增的总计为 4.49 亿美元的需求使 2009 年的工作计划总预算提高至 52 亿美元，并使两年期计划总预算达到 109 亿美元，未预见紧急情况准备除外。
26. 表 3 是 2008 年 11 月 30 日计算的 2008 和 2009 工作计划经费需求。



表 3：2008 和 2009 年工作计划 (百万美元)						
	第三次更新			第四次更新 (目前)		
	2008	2009	2008-2009	2008	2009	2008-2009
粮食商品	2 732	2 950	5 682	2 715	2 485	5 201
外部运输	583	595	1 178	567	592	1 159
LTSH	1 079	1 078	2 157	1 072	1 031	2 103
ODOC	386	224	610	396	262	658
DSC	529	500	1 029	509	511	1 020
总计	5 308	5 348	10 656	5 259	4 882	10 141
ISC	371.59	374.34	745.94	368.14	341.72	709.86
总计	5 680.07	5 722.08	11 402.16	5 627.30	5 223.45	10 850.74

预计资源等级

27. 最初的 2008-2009 管理计划（2007 年 10 月）以 52 亿美元的总收入预测为基础产生，相当于此次更新中所提到的 58 亿美元工作计划总资金的 90%。随后的工作计划经费翻了一倍，增长至 114 亿美元，而且粮食价格危机引发了许多慷慨的捐助；资金的预测值提高到了 80 亿美元，相当于工作计划总预测资金的 70%。
28. 尽管秘书处承诺为整个工作计划提供资金，但是管理层认为预期的 80 亿美元资金是满足 PSA 计划目标的保守估计。因此，ISC 收入预测和 PSA 支出提案与第三次更新（2008 年 11 月）保持一致。

方案支助与行政平均股息账状况

29. 表 4 所示对 PSA 平均股息账的预测与第三次更新相同。预计两年期计划结余增长 3680 万美元。



表 4：PSA 平均股息账 (百万美元)		
	2008–2009 PSA	PSA 平均股息账预测 2008–2009
2008 年 1 月 1 日期初余额		8.6
直接支助费用预付贷款转账，于初始管理计划中批准（2007 年 10 月）		24.1
2008-2009 年 ISC 收入		480.0
原始管理计划批准的金额	(345.0)	
2008 外汇影响预测	(15.0)	
提议 2008 年增补	(10.4)	
提议 2009 年增补	(56.1)	
2008–2009 年修订 PSA 共计		(426.5)
一次性拨款		(40.8)
2009 年 12 月 31 日预测		45.4

30. 秘书处已经认识到对 PSA 平均股息账收支结余进行持续审查的重要性，并将持续监督 ISC 收入和 PSA 支出。执行委员会将及时获取有关整个两年期内本账目情况的最新信息。

普通基金情况

31. 普通基金为一会计主体，用于记录全部用于非指定用途活动的 ISC 工程追回款和杂项收入。ISC 收入记入属于普通基金子基金的 PSA 平均股息账之中。
32. 普通基金未指定用途部分主要资金来源是利息收入，因而市场情况和利息率对普通基金的影响很大。世界粮食计划署还没有对金融市场危机产生免疫力；2008 年极度市场波动影响了短期投资组合的收益。在 2008 年上半年，积极的利率收入抵消了一些损失。然而，截至 2008 年 11 月，普通基金未指定用途部分资金损失达到了 2000 万美元。在 2008 年财务报表中，该损失将遵循国际公共部门会计标准以市场计价原则为基础计提。
33. 自 2000 年 2 月以来，短期投资组合的收益是令人满意的（截至 2008 年 10 月 31 日，每年 3.4%）然而，秘书处认为，为实现比平均水平高的收益率所必须经历的波动是不可接受的风险。因此，秘书处正在同投资顾问和投资经理合作，以采取更加保守的途径，并且已：
- 与负责业绩不佳的投资中最大份额的经理终止投资合同；
 - 采取新的、更为保守的投资方针；
 - 减少短期投资组合的数量（相应地增加货币市场持有）；并且
 - 转向投资风险减少的组合。
34. 此外，秘书处也保守地预测了利息收入。考虑到各央行在降低利率，世界粮食计划署的 2008–2009 两年期利息收入预测已经减少到零。



35. 然而，普通基金已经在 2008 年取得了大约 800 万美元的杂项收入，并预计在 2009 年也获得相似数目的收入。因此，表 5 中包括了 2008-2009 年总计为 1600 万美元的杂项收入预测值。
36. 表 5 中是普通基金未指定用途部分的最新预测。

表 5: 普通基金中的未指定用途部分	
(百万美元)	
	普通基金预测
2007 年 12 月 31 日余额	52.8
22008-2009 年利息收入	0
2008-2009 杂项收入	16.0
2008-2009 普通基金费用	
联合国安保署 (EB 决定 2007/EB.2/4, 第七段)	(26.6)
私营部门筹款贷款 (EB 决定 2008/EB.1/4)	(9.0)
过渡期基金 (EB 决定 2007/EB.2/4, 第六段)	(10.6)
业务储备金补充 (EB 决定 2008/EB.A/4, 第二段)	(5.9)
WINGS II (EB 决定 2008/EB.A/6 第三段)	(7.5)
安全基金 (EB 决定 2008/EB.A/6 第二段)	(5.0)
2009 年 12 月 31 日	4.2



附录

指标

1. 本附录包含了一系列用于监控世界粮食计划署主要金融参数的指标。同时秘书处正定期地跟踪这些参数，但关于这些参数的报告是为了回应执行委员会的要求，并将在将来进一步报告。
2. 本附录中的财务指标是：1) 粮食项目的单位成本；2) 物价指数 - 谷类商品和原油的国际价格；3) ISC收入和PSA支出。

粮食项目的单位成本

3. 根据世界粮食计划署成本要素分析¹中规定的方法，并根据年度执行报告（APR），以分配的每公吨粮食的成本为基础，分析粮食项目的单位成本²：表6显示了每一成本要素的单位成本的演变：

表 6: 世界粮食计划署粮食项目成本要素 (百万美元)					
	实际成本			预算	
	2004-2005	2006	2007	2008	2009
总支出					
粮食	2 147.7	943.6	1 173.0	2 715.33	2 485.23
外部运输	524.5	242.1	218.0	567.28	591.64
LTSH	1 240.2	720.3	600.0	1 071.67	1 031.46
ODOC	109.1	52.5	59.0	143.92	132.31
DSC	446.8	272.0	265.0	466.27	489.14
总计	4 468.3	2 230.5	2 315.0	4 964.47	4 729.78
每公吨的价格					
粮食	269.6	250.0	333.0	471.64	421.60
外部运输	65.8	59.9	66.1	98.53	100.37
LTSH	155.7	178.3	181.8	186.14	174.98
ODOC	13.7	13.0	17.9	25.00	22.45
DSC	56.1	67.3	80.3	80.99	82.98
总计	560.9	552.1	701.5	862.30	802.37
分配 (百万公吨)	7.97	4.04	3.3	5.76	5.89

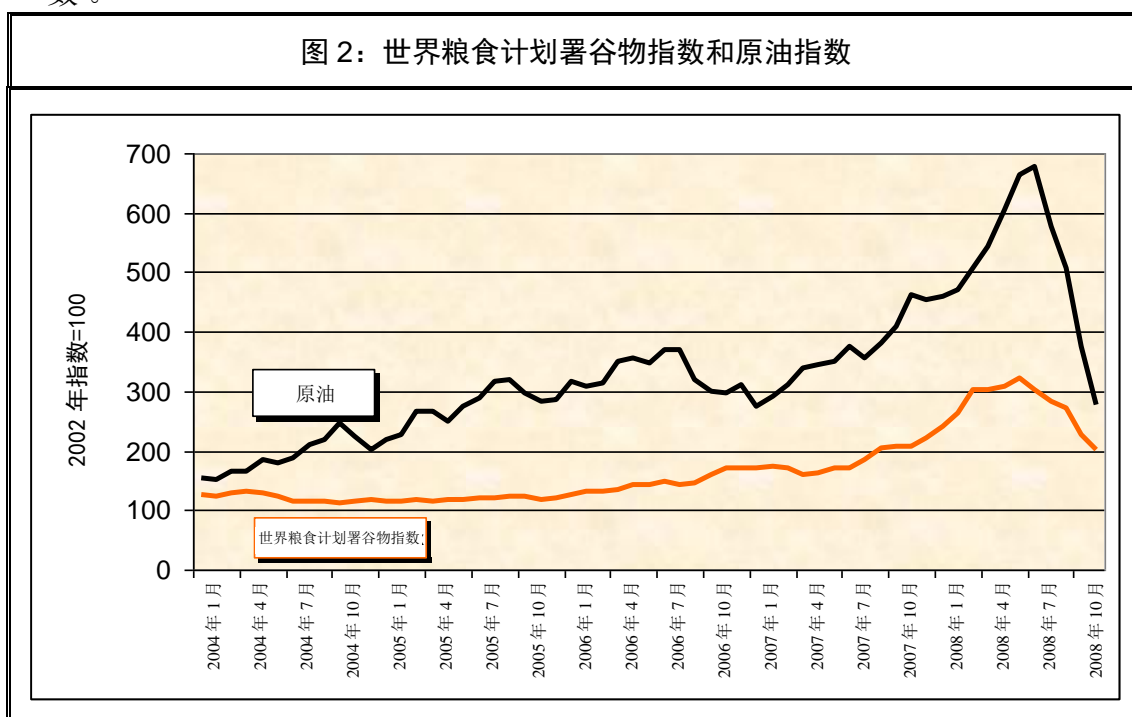
¹ “WFP 成本要素分析” (WFP/EB.A/2006/6-G/1)。

² 用于非食品要素的特殊运营支出除外。



价格指数

- 世界粮食计划署谷物指数旨在从总体上表现持续的价格变动对世界粮食计划署谷类商品成本的影响。谷类商品包括了四种商品：小麦、玉米、高粱和大米。世界粮食计划署谷物一篮子商品的价格通过这四种商品的加权平均数算出，并从2002年1月1日起作为指数。指数中每种谷物的权重依据这些商品在2007年世界粮食计划署一篮子粮食中的价值而确定。小麦占指数的28.2%，玉米为23.8%，高粱和大米各占24.0%。谷物价格均以联合国粮食农业组织国际商品价格数据库为基础。
- 原油指数跟随原油价格的轨迹，从2002年1月起作为指数，以布伦特原油期货为根据。图2显示了从2004年1月至2008年10月的世界粮食计划署谷物指数和原油指数。



间接支助成本收入以及方案支助与行政支出

- 秘书处定期监督PSA支出以及ISC收入，以确保资金足以用于支付支助成本支出。表7显示了2002-2009年的ISC收入以及PSA支出。

表 7：2002-2009 年的 ISC 收入以及 PSA 支出(百万美元)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ISC	144	209	204	162	159	166	252	228
PSA 支出	98	134	173	212	212	214	203	225
盈余 / 亏 绌	46	75	31	-50	-52	-48	49	3

本文件中使用的首字母缩略词

ACABQ	行政和预算问题咨询委员会
APR	年度执行报告
DPRK	朝鲜民主主义人民共和国
DSC	直接支助成本
FAO	联合国粮食及农业组织
IPSAS	国际公共部门会计标准
ISC	间接支助成本
LTSH	陆地运输、储藏和处理
ODOC	其它直接经营成本
PSA	方案支助与行政（预算）