



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

## 执行局

第二次例会

2023 年 11 月 13-16 日，罗马

散发：普通

日期：2023 年 10 月 13 日

原文：英文

议题 5

WFP/EB.2/2023/5-A/1

资源、财务及预算事项

供通过

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

## 粮食署《管理计划（2024–2026 年）》

### 内容概要

#### 引言

世界目前仍面临近年来最大规模的全球粮食安全和营养危机，对实现各项可持续发展目标构成进一步威胁。由于冲突、气候危机和经济冲击相互叠加，2022 年多达 7.83 亿人受到长期饥饿的困扰，比 2019 年增加近 17%，同时预计 2023 年在粮食署开展活动的 79 个国家中将有 3.45 亿人面临急性粮食不安全。

由于 2019 冠状病毒病疫情的影响挥之不去、乌克兰及其他国家的冲突正在持续、全球增长速度放慢、通胀率高企，全球经济复苏预计 2023 年及之后将因此受阻。国际粮食价格依然远高于疫情前水平，在黑海粮食协议终止之后可能会面临再次上涨压力。2023 年开始的厄尔尼诺现象预计将延续至 2024 年初，使多国面临洪水和干旱风险。

粮食署的《2022-2025 年战略计划》将紧急情况下挽救生命作为最高重点，通过优化速度、援助方式、技能、伙伴关系和人员配备，提高粮食署在满足粮食安全和营养需求方面的效率和有效性。可能的情况下，粮食署将努力提高国家和地方层面应对危机的能力，并通过推动性进程的整合、自动化和精简，提高效率和有效性。每项战略计划成果和七项管理结果的高层目标都是加强粮食署衡量管理绩效、为结果负责的能力。2024 年，粮食署将加强自身的全组织监测和保障机制，以便在对有限资源竞争激烈的情况下，继续确保向预期受益人提供优质援助。粮食署将通过重视创新和伙伴关系来实现这一目标，与宝贵的捐助方和伙伴方保持合作与信任。

#### 联络人：

管理部  
助理执行干事兼首席财务官（代理）  
L. Bukera 先生  
电子邮箱：[laurent.bukera@wfp.org](mailto:laurent.bukera@wfp.org)

全组织计划与绩效司  
司长（代理）  
W. Bigham 女士  
电子邮箱：[wendy.bigham@wfp.org](mailto:wendy.bigham@wfp.org)

## 供资背景

继 2022 年捐款收入创出 141 亿美元纪录后，粮食署预计 2023 年收入为 100 亿美元，2024 年维持这一水平。为弥补资源需求与供资水平之间的预期缺口，粮食署将加强与捐助方现有的高影响伙伴关系，并建立新的伙伴关系，包括与发展中国家的伙伴关系，寻求更灵活、更可预见的供资，提高东道国政府为计划提供的国内资金。通过其政治参与全球战略，粮食署还将寻求供资来源多样化，包括充分利用与各国政府、国际金融机构、私营部门和专题性及多边基金的现有关系，提高自身在政治上的受关注度。粮食署将继续重视从私营部门获取更多的灵活、稳定收入，并建立新的伙伴关系，利用私营部门的专长。此外，粮食署将扩大预见性行动，包括基于预报的供资，目的是通过在事件发生前在高风险国家采取保护性措施来减少人道主义费用。

## 计划背景

粮食署 2024 年预计业务需求为 227 亿美元，与 2023–2025 年管理计划相比增加 15%。这一增长反映出与令人震惊的饥饿和营养不良水平相关的不断持续上升的全球人道主义需求以及粮食署的应对能力。粮食署计划在 2024 年通过 88 项业务活动为 1.57 亿人提供援助，目标是超额近 5% 完成原管理计划中的受益人数目标。

2024 年全球实施计划暂定为 110 亿美元，其基础是 2024 年全球预测捐款额为 100 亿美元，捐款净结转余额预计为 5 亿美元，提供按需服务收入预计 5 亿美元。实施计划总额占 2024 年 227 亿美元业务需求的 48%，粮食署可利用这些款项惠及 1.2 亿人，相当于原计划受益人总数的 76%。粮食署将按照有关目标人群优先排序的最新指导方针，并持续监测成果和来自受益和非受益人群和社区的反馈，努力减少资金缺口带来的负面影响。粮食署还将评估获取方面的障碍并酌情调整自身 2024 年的业务需求。

为体现粮食署在紧急情况下挽救生命的优先重点，危机响应将继续在 2024 年临时实施计划中占有最高份额（80%）。加强抵御力将占比 17%，应对根源性问题占比 3%。

与往年相同，粮食和现金补助仍是主要的转移方式，在 2024 年临时实施计划转移支付总费用中分别占比 53% 和 30%。粮食署用于个人、社区和政府能力加强活动和法定和按需服务交付活动的转移支付总费用将与 2023 年持平。

## 计划支持和业务运作

按照自下而上的战略性预算编制过程中采用的方法，计划支持和业务预算设定为 9.83 亿美元，其中包括用于基准活动的 8.114 亿美元。这些基准活动和拟议预算分配方案的确定都遵循了符合执行局长所提出愿景的四项组织管理重点，即：保障关照义务和改善工作场所文化；加强紧急响应能力；确保最大限度提高效率和问责，重视创新；建立伙伴关系，包括与私营部门建立伙伴关系。2024 年的基准预算比 2023 年增加 8%，原因是加大了对符合全组织管理重点、应对工作场所文化和人员管理的相关关键风险领域的活动以及监测和身份管理等方面的战略性投资。

## 计划支持和行政预算

2024 年计划支持和行政预算占基准预算的 70%，涵盖为粮食署业务提供间接支持的各项活动。管理层提议 2024 年计划支持和行政预算为 5.68 亿美元，比 2023 年已批准的计划支持和行政预算减少 830 万美元，与 2024 年预测间接支持费用收入持平。

按照全组织管理重点、指导方针和规划假设，拟议预算强调减轻国家办事处的财务压力，确保他们能维持自身的基本结构，并遵守最低规范标准。2024 年计划支持和行政预算提议将国家办事处的供资水平提高 24%。由于区域局负责向国家办事处提供第一道支持，因此他们的预算将减少仅 1%。计划支持和行政预算的总体减少以及资金向驻各国办事处转移后造成的大部分缺口将由总部各部吸收，他们的总预算与 2023 年相比将减少 6%。

计划支持和行政预算的资金来自回收的间接支持费用捐款。间接支持费用率每年由执行局批准。秘书处提议将 2024 年的回收费率维持在 6.5% 的水平上，而符合执行局已批准条件的则执行 4% 的低费率。

## 计划支持和行政预算平衡账户以及普通基金未指定用途部分的拟议用途

由于 2022 年的高捐款水平以及有利的利率，计划支持和行政预算平衡账户及普通基金未指定用途部分的余额将于 2024 年 1 月 1 日超过目标高限。管理层提议将较充裕的余额中一部分作为对全组织举措的战略性投资和为驻各国办事处提供财务支持，以确保各办事处在适应低供资水平的同时继续开展高质量计划实施。

管理层提议执行局批准从计划支持和行政预算平衡账户中划拨 5000 万美元用于补充快速反应账户，并建议在 2024 年将快速反应账户资源目标维持在 2023–2025 年管理计划中确定的 4 亿美元目标水平，以便在预测将出现供资缺口的情况下满足可能上升的需求。一旦快速反应账户低于 8500 万美元的最低下限，即向 200 万人提供三个月援助所需的平均费用，粮食署将向捐助方发出特别呼吁。

管理层还提议从计划支持和行政预算平衡账户中划拨 8840 万美元，为八项全组织关键举措中将于 2024 年实施的六项供资。这些举措与粮食署的全组织管理重点和风险领域相一致。第一批三项为旨在实现粮食署加快做好员工管理工作并确保员工具备必要技能和工具这一愿景的“粮食署人员投资”（2700 万美元）、旨在确保粮食署及其伙伴方经手的所有商品都能在从源头到分发至各家各户整个价值链过程中得到跟踪并加强采用远程方式监测社区反馈的“监测、身份管理及可追溯”（2370 万美元）以及旨在赋予全球各地伙伴关系官员更有效的工具去实现粮食署资源筹措和宣传举措多样化的“在变化的筹资环境中与时俱进”（790 万美元）。

其余五项全组织关键举措旨在提高粮食署各领域业务和活动的效率，其中三项也将获得供资。“全组织流程优化”（2100 万美元）旨在提高粮食署全球服务的效率和有效性，尤其是重新打造粮食署的采购能力和为粮食署各项业务采购粮食、商品以及服务的方式。“国家办事处支持模式优化和简化”（300 万美元）力求通过采用经过简化的支持架构、明晰问责和加强职能支持规划来强化总部对国家办事处的支持。“联合国可持续发展集团效率路线图”（580 万美元）将继续为实施联合国发展系统改革提供支持，并为粮食署及整个联合国系统中实现增效相关目标做出贡献。

“实施战略计划和全组织结果框架”或“离职补偿金基金”均无需新增供资，因为 2024 年的预算将采用 2023 年年末结余支付。

秘书处提议从普通基金未指定用途的余额中划拨 1.004 亿美元，为面临资源和业务量减少的国家办事处支付费用和提供财务支持。其中 1540 万美元将用于人力资本管理平台，旨在通过改进员工管理和人力资源相关活动来减少国家办事处在这些活动上的费用，从而实现增效。剩余的 8500 万将用于确保国家办事处能将对最弱势受益人的支持作为优先重点，保持业务完整性和自身快速应对紧急危机的能力。这些资金将根据国家办事处的具体业务和财务情况加以分配，潜在用途包括支付合作伙伴相关费用、为应对援助减少而开展重新瞄准活动或能实现明确节支的自由决定投资等。

## 决定草案\*

执行局审议了粮食署《管理计划（2024-2026年）》（WFP/EB.2/2023/5-A/1 和 WFP/EB.2/2023/5-A/1/Add.1）后：

- i) 注意到 2024 年计划支持和行政拨款假设 2024 年供资水平为 100 亿美元；
- ii) 注意到 2024 年预测业务需求为 227 亿美元，同时注意到《管理计划（2024-2026 年）》第 III 节所列 2024 年用于对接粮食署活动与预期供资的临时实施计划为 110 亿美元；
- iii) 批准 2024 年 5.68 亿美元计划支持和行政拨款，具体分配如下：
 

战略和方向	1.213 亿美元
业务服务	2.958 亿美元
治理、独立监督和筹资	1.509 亿美元
<b>合计</b>	<b>5.680 亿美元</b>
- iv) 批准 2024 年所有捐款适用 6.5% 的常规间接支持费用回收率，按照《总规则》第 XIII.4(e) 条收到的捐款除外，后者适用 4% 的间接支持费用回收率；
- v) 批准对 2022 年计划支持和行政预算平衡账户拨款中的员工健康基金余额（原定作为专项资金，用于与 2019 冠状病毒病相关的联合国联合活动）进行重新分配，用于符合《2020–2024 年健康战略》的健康项目和落实 2022 年全球健康调查提出的建议；
- vi) 批准从计划支持和行政预算平衡账户中拨出 5000 万美元，作为对快速反应账户的补充，以保证快速反应账户拨款的可持续性，提高其资金可用性；
- vii) 批准从计划支持和行政预算平衡账户中拨出 8840 万美元，用于以下全组织关键举措：
  - a) 2700 万美元用于全组织关键举措“粮食署人员投资”的第三年活动，该项举措旨在按要求将粮食署在员工队伍培养方面的努力作为主流工作，以实现本组织宗旨，保障员工健康和福祉，打造良好、注重尊重和包容的工作环境，同时减少与员工配备相关的风险；
  - b) 2370 万美元用于为期两年的新的全组织关键举措“监测、身份管理和跟踪”，该举措旨在通过对实物粮食相关业务实施数字化商品跟踪和最低保障标准以及产出及成果远程监测，加强监测和身份管理，包括就粮食署援助的充足度以及相关挑战开展受益人调查；

---

\* 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。

- c) 790 万美元用于为期两年的新的全组织关键举措“在变化的筹资环境中与时俱进”，该举措旨在让总部通过职能重组和投资于改进工具和技术，更有效地为国家办事处和区域局提供支持，提升其资源筹措和宣传能力；
  - d) 2100 万美元用于为期两年的新的全组织关键举措“全组织流程优化”，该举措旨在实现业务流程的整合、自动化和精简，尤其是与采购相关的流程，以提高效率和有效性；
  - e) 580 万美元用于全组织关键举措“联合国可持续发展集团效率路线图”的第二年活动，该举措旨在采取行动，确保粮食署有能力筹备、参与、实施和牵头开展联合国发展系统改革；
  - f) 300 万美元用于全组织关键举措“国家办事处支持模式优化和简化”的第二年活动，该举措旨在将更多区域和职能纳入试点模型，力争为国家办事处提供更优质、更高效的支持，通过组建专门全球支持团队，让国家办事处将更多时间花在实地层面活动上；
- viii) 批准从普通基金未指定用途的部分划拨 1.004 亿美元，为国家办事处提供如下支持：
- a) 1540 万美元用于人力资本管理平台资本预算基金，用于加强员工管理、人力资源服务和由数据驱动的员工管理决策；
  - b) 8500 万美元用于国家办事处安全网建设，以减轻捐款减少问题对正在向低资源和低业务水平过渡的国家办事处的影响；
- ix) 批准将 2024 年快速反应账户的资源目标定在 4 亿美元的水平上，与 2023 年持平；
- x) 授权执行干事根据当年预计全球捐款水平的变化，以不超过预期收入变化 2% 的幅度调整预算中计划支持和行政部分的内容；
- xi) 批准附件 VII 中介绍的评价职能部门工作计划和优先重点。
- xii) 欢迎《粮食署管理计划（2024-2026 年）增补》（WFP/EB.2/2023/5-A/1/Add.1）中介绍的部门结构，注意到执行局正在着手落实，并期待收到更新信息。

## 目 录

内容概要	1
决定草案	5
第一节：引 言	8
第二节：供资背景及筹资假设	14
第三节：计划背景	21
第四节：计划支持与业务执行	32

### 网络版附件：

附件 I - 基准预算、管理结果、关键绩效指标及跨领域优先重点

附件 II - 计划支持和行政预算表

附件 III - 拟议全组织关键举措概念说明

附件 IV - 信托基金和特别账户

附件 V - 2024 年附带费用信息的工作计划：（第 1 部分）保证行动计划；（第 2 部分）人员和文化  
风险

附件 VI - 高级别目标、受益人的人均成本以及各项产出关键数据

附件 VII - 2024 - 2026 年评价职能工作计划

附件 VIII - 术语和缩略语

## 第一节：引言

### 1.1 组织背景

1. 本管理计划立足于《战略规划（2022-2025 年）》，时间跨度为 2024 年至 2026 年。《战略规划》大部分内容的起草都完成在若干重大外部状况急剧恶化之前 - 例如 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情引发的经济持续波动，2021 年至 2022 年乌克兰和其他区域的冲突，但仍不失为粮食署在 2023 年应对各种需求可以参照的重要政策框架，预计在 2024 年也将如此。
2. 《战略规划》提出，最高级优先重点是在紧急状况下拯救生命；要着力提高粮食署的效率和成效，运用最优的速度、援助模式、技能、伙伴关系和人员满足迫切的粮食和营养需要。此外，《战略规划》还重申了粮食署合作项目的重要性，这些项目有助于改进成果，改善生计和韧性，强化国家紧急防备和响应、社会保护以及粮食体系。
3. 2023 年，全球经济持续波动，压力传导给国内预算，因而人道主义和发展行动方供资有所减少；主要捐助方预测结果表明，2024 年国内预算仍然紧张，因此为粮食署供资也会受到限制。2023 年中期，粮食署收到近 41 亿美元捐助方捐款<sup>1</sup>，为年度需求的 15%，相比 2022 年中期收到的捐款减少了 26%。
4. 为筹资受限所迫，粮食署只能愈加频繁地缩减援助人数，或减少行动中提供的配给和现金补助<sup>2</sup>。很遗憾，若捐款资金不能快速增加，为保持 2024 年国家层面的业务可持续开展，削减援助就很可能成为常态。实证方面需要加大投资力度，尤其是针对受益人群的脆弱性地图绘制，确保粮食署国家团队训练有素，在必须调整的情况下，能够灵活迅速地应对受益人群的增多或减少。
5. 面对筹资挑战，粮食署将努力扩大计划影响，尽可能提升效率，确保履行保护和问责、性别与妇女赋权、营养主流化以及环境可持续承诺。为实现这些目标，高级管理层提出将创新和伙伴关系作为粮食署工作的两个关键推动力量<sup>3</sup>：创新是因为粮食署善于提升效率，扩大影响，例如通过创新加速器项目；伙伴关系是因为近年来需求呈指数级增长，仅凭粮食署一己之力无异于螳臂当车。除国家政府和机构外，粮食署还将积极拓展同非政府组织、国际金融机构和私营部门的关系。

---

<sup>1</sup> 截至 2023 年 6 月 26 日。

<sup>2</sup> 截至 2023 年中期，粮食署不得不减少多项行动的援助资金。例如，在阿富汗，粮食署通过紧急援助转移了 800 万人；在也门，受益对象获得的紧急配给占计划总量的 40%；在巴勒斯坦国，粮食署中断了 200,000 人的援助，占计划受益人数量的 60%；在孟加拉，粮食署将调整了科克斯巴扎尔地区超过 900,000 罗兴亚难民的代金券额度，由每月 12 美元减少至 8 美元。

<sup>3</sup> 《战略规划（2022 - 2025 年）》为粮食署工作提出了 6 个“推动力量”，包括创新、伙伴关系、人员、技术、供资和实证。



6. 粮食署一直是饥饿相关紧急情况的牵头响应机构，也是支持学校供餐以及稳定食物获取的其他大规模安全网和系统的有力伙伴。粮食署具有得天独厚的制度优势，例如实地网络的深度和广度、分析能力以及物流专长。然而，有鉴于高风险业务中发现的救援资金挪用和滥用情况，特别是在埃塞俄比亚，2024 年粮食署必须持续提升紧急状况响应能力，保持并恢复捐助方和各伙伴对其人道主义领导角色的信心。粮食署要强化全组织监测和保障机制；此外，还要进一步凸出计划重点，夯实证据基础，全面展示计划的成效和结果。
7. 粮食署将积极推动数字转型，改进为受益人提供的服务，同时加强数据安全。在远程评估、交付和监测等领域，数字化系统和实践可以大有作为，助力粮食署支持很难或完全无法触及的人群，降低业务成本。
8. 若近年趋势延续下去，2024 年粮食署业务可能会面临业务成本高企的风险，尤其是粮食采购成本在 2019 年至 2022 年已经上涨了 39%<sup>4</sup>。

## 1.2 全球背景

### 粮食安全状况

9. 世界仍未摆脱近代历史上最大规模的全球性粮食和营养危机，其驱动因素包括冲突和不安全、气候危机及经济冲击，而人道主义供资严重短缺更使状况雪上加霜。
10. 2022 年，全球范围内有 7.83 亿人面临长期饥饿；此外，长期食物不足人数也比 2019 年增加了 1.22 亿。2022 年，全球长期食物不足态势趋近平缓，但在西亚、加勒比以及非洲所有区域仍在持续增长。预测数据表明，到 2030 年全球仍有近 6 亿人忍饥挨饿，与 2030 年实现零饥饿的目标相去甚远<sup>5</sup>。
11. 据估测，2022 年 5 岁以下儿童中，1.48 亿长期食物不足，4500 万消瘦，3700 万超重。营养不良的驱动因素包括粮价高企、政治动荡、自然灾害，以及两大全球性事件 - 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情和乌克兰冲突。尽管略有进展，但实现 2030 年全球营养目标的任务仍十分艰巨<sup>6</sup>。
12. 突发重度粮食不安全已经达到警戒水平：2023 年中期估测结果表明，在粮食署有业务分布且可获得数据的 79 个国家中，3.45 亿人在 2023 年将面临缺衣

---

<sup>4</sup> 粮食署。2023。世界粮食计划署一览 - 2023 年 7 月

<sup>5</sup> 联合国粮食及农业组织（粮农组织），国际农业发展基金（农发基金），联合国儿童基金会，粮食署以及世界卫生组织（世卫组织）。2023。《2023 年世界粮食安全和营养状况：贯穿城乡连续体的城市化、农业粮食体系转型和健康膳食》

<sup>6</sup> 同上。

少粮的状况<sup>7</sup>。全球重度饥饿人群数量比疫情之前翻了一倍还多，仍在接近 2022 年峰值水平的高位不下<sup>8</sup>。

13. 据估测，2023 年，51 个国家的 4040 万人处于重度粮食不安全的紧急或最坏级别；如不采取紧迫行动，这些人就有可能陷入灾难级别的粮食不安全状况<sup>9</sup>。2023 年，布基纳法索、马里、索马里和南苏丹预计至少有 12.9 万人会面临灾难级别的粮食不安全状况<sup>10</sup>。这个数字比照 2022 年同期 75.3 万人的水平有所减少 - 部分原因是及时扩大了人道主义救援规模，但 18 个饥饿热点地区已经发布预警，重度粮食不安全状况在未来 6 个月可能进一步恶化<sup>11</sup>。

## 经济展望

14. 在 2022 年接近半数的粮食危机中，经济冲击都是重度粮食不安全的主要动因<sup>12</sup>。COVID-19 疫情余波未消，乌克兰冲突持续胶着，通胀高居不下，银行业动荡混乱；在此背景下，全球经济展望仍充满各种变数。据预计，全球增长在 2023 年和 2024 年仅能达到 2.1% 和 2.4%，远低于过去 20 年 2.9% 的平均水平<sup>13</sup>。很多贫困国家深陷不可持续债务的泥潭，各国居民都在忍受粮食和其他必需品价格高企的困境。
15. 在很多国家，公共债务已经达到令人警觉的高点<sup>14</sup>。偿还外债会导致粮食等必需品进口锐减，货币波动，也会限制政府新发信贷筹集必要投资资金的能力<sup>15</sup>。全球整体通胀水平在 2023 年和 2024 年预计将分别达到 7.0% 和 4.9%，远高于央行设定的目标；此种情况下，货币政策将趋于紧缩，前述状况会雪上加霜<sup>16</sup>。除持续支持外，还要开展更多的国际合作，防范债务危机<sup>17</sup>。

---

<sup>7</sup> 粮食署。2023. [2023 年粮食署全球行动响应计划：更新 #8 - 2023 年 6 月](#)。

<sup>8</sup> 同上。

<sup>9</sup> 重度粮食不安全的紧急级别相当于粮食安全阶段综合分类（IPC）/协调框架（CH）的第四阶段，粮食署根据粮食安全指标综合报告方法确定的严重粮食不安全类别人群也在其列。重度粮食不安全的灾难级别相当于 IPC/CH 的第五阶段。

<sup>10</sup> 基于最新的 IPC/CH 估测数据，处于 IPC/CH 第五阶段，或灾难性粮食不安全状况的人数在布基纳法索为 43000 人，马里为 3000 人，索马里为 40000 人，南苏丹为 43000 人。

<sup>11</sup> 粮食署。2023. [2023 年粮食署全球行动响应计划：更新 #8 - 2023 年 6 月](#)；粮食署和粮农组织。2023. [饥饿热点：粮农组织-粮食署关于重度粮食不安全的预警 - 2023 年 6 月至 11 月展望](#)。

<sup>12</sup> 粮食安全信息网络和全球应对粮食危机网络。2023. [2023 年全球粮食危机报告：联合分析以做出更好的决策](#)。

<sup>13</sup> 世界银行。2023. [全球经济前景：2023 年 6 月](#)；世界银行。2023. [GDP 增速（年均%）（2023 年 6 月 9 日获取）](#)。2002-2021 年平均。

<sup>14</sup> 世界银行。2023. [全球经济前景：2023 年 6 月](#)

<sup>15</sup> 联合国经济和社会事务部。2023. [世界经济形势与展望：年中更新](#)。

<sup>16</sup> 国际货币基金。2023. [世界经济展望：坎坷的复苏](#)。

<sup>17</sup> 世界银行。2023. [全球经济前景：2023 年 6 月](#)

16. 最近几个月，国际粮价有所下调，但仍比疫情之前水平高出 23%<sup>18</sup>。世界银行预计，2022 年开始的国际粮价下调趋势将放慢速度，2023 年降至 8%，2024 年降至 3%。能源和肥料（粮食生产者的重要投入品）价格稳定保持高于疫情之前水平。主要生产地区的投入品市场波动和极端天气事件可能会扰动价格，例如近期终止的黑海谷物倡议<sup>19</sup>。国内粮食通胀居高不下；31%的国家年均食品价格涨幅超过 15%，而疫情之前为 9%<sup>20</sup>。

### 冲突和不安全

17. 冲突和武装暴力造成农民流离失所，农业资产和粮食储备毁损殆尽，市场和供应链运行失灵，价格高企，生计堪忧，因而是大多数人陷入饥饿的主要动因<sup>21</sup>。因为冲突和武装暴力，人道主义行动方也无法触达有需要的社区<sup>22</sup>。每 10 个重度粮食-不安全的人中，就有 7 个人生活在脆弱和冲突影响环境中<sup>23</sup>。2023 年预计发生饥荒的 4 个国家中都在经历严峻的武装冲突<sup>24</sup>。
18. 自上世纪 90 年代苏联解体以来，国家武装冲突数量已经逐步减少；但 2010 年至 2020 年间，该数量却几乎翻了一倍<sup>25</sup>。人道主义工作人员越来越多地跟军队和其他武装行动方共享业务场所，人道主义空间不断被蚕食，粮食署应对全球饥饿和营养不良的能力受到严重威胁<sup>26</sup>。

---

<sup>18</sup> 粮农组织。2023。粮农组织食品价格指数：世界粮食状况（2023 年 6 月 9 日获取）。

<sup>19</sup> 世界银行集团。2023。商品市场展望：价格走低，纾困无力；国际粮食政策研究所。2023。俄罗斯中断黑海粮食协议：乌克兰与全球何去何从？

<sup>20</sup> 2019 年 12 月：贸易经济学。食品通胀（2023 年 3 月 2 日获取信息）。古巴数据为国家统计办公室官网数据。苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门的食品通胀没有官方数据，是基于粮食署一揽子食品成本变化的估测数据。2023 年 5 月：贸易经济学。食品通胀（2023 年 6 月 15 日获取信息）。2023 年 3 月之后数据被视作近期数据。古巴数据为国家统计办公室官网数据。刚果民主共和国、缅甸、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门的食品通胀没有官方数据，是基于粮食署一揽子食品成本变化的估测数据。

<sup>21</sup> 粮食安全信息网络和全球应对粮食危机网络。2023。2023 年全球粮食危机报告：联合分析以做出更好的决策。

<sup>22</sup> 粮农组织和粮食署。2022。监测面临冲突局势的粮食危机国家的粮食安全状况：粮农组织/粮食署向联合国安理会成员最初的联合最新报告。2022 年 11 月，第 11 期。

<sup>23</sup> 粮食署计算，基于：粮食署。2023。2023 年粮食署全球行动响应计划：更新 #8 - 2023 年 6 月。

<sup>24</sup> 粮食署。2023。2023 年粮食署全球行动响应计划：更新 #8 - 2023 年 6 月。

<sup>25</sup> 斯德哥尔摩国际和平研究所。2022。和平环境：风险新时期的安全。

<sup>26</sup> 粮食署。2023。粮食署全球行动响应计划：更新 #7 - 2023 年 2 月。

## 气候危机

19. 气候危机会破坏或削弱粮食体系的韧性，放大冲突等其他冲击的风险，是粮食安全的重要驱动因素。自 1961 年起，气候变化以造成全球农业减产 21%，非洲为 34%<sup>27</sup>。
20. 2023 年，厄尔尼诺现象被官方定性。预计厄尔尼诺现象将持续至 2024 年初，且很有可能由中度演化为重度。东非国家降雨量已经高过平均水平，此种状况预计将持续到 2024 年 3 月至 5 月。这些状况在一定程度上能够缓解自 2020 年初连续干旱给埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里造成的影响，但干旱带来的生产资料严重破坏可能会对很多畜牧社区产生长期影响。2023 年末大湖区降雨偏多，预计将延续连续多年的洪涝危机，对苏丹的影响将持续至 2024 年。
21. 2023 年，中美洲气候干旱，预计年底之前干旱程度会超出平均水平。2023 年中期，埃塞俄比亚西部、南苏丹东部以及乌干达的卡拉莫贾地区可能都会出现高出平均水平的干旱。南部非洲在 2023 年和 2024 年种植季可能也将面临相似状况，部分区域正在从热带气旋弗雷迪侵袭中恢复，而西部区域在 2022 年和 2023 年种植季就已经受到影响。尽管如此，区域储备仍十分充足，有利于减缓影响。

## 流离失所

22. 过去十年间，被迫流离失所人数急剧增加，这个趋势很难逆转<sup>28</sup>。截至 2022 年底，全球有 1.084 亿人因为迫害、冲突、暴力和人权侵害被迫流离失所，12 个月中人数增量高达 1900 万，为记录中最大增幅<sup>29</sup>。截至 2023 年 5 月，被迫流离失所人群估测数量超过了 1.1 亿<sup>30</sup>。
23. 近 60%的被迫流离失所人群为国内移民<sup>31</sup>。2022 年，冲突所致国内移民数量是过去十年平均水平的三倍，灾害所致国内移民数量达到近十年高点，比过去十年平均水平高出 41%<sup>32</sup>。

---

<sup>27</sup> Ortiz-Bobea, A., Ault, T.R., Carillo, C.M., Chambers, R.G. and Lobell, D.B. 2021。人类活动导致的气候变化已经放缓了农业生产率的增速。自然气候变化, 11: 306 - 312。

<sup>28</sup> 联合国难民事务高级专员公署。2023。全球趋势：2022 年被迫流离失所。

<sup>29</sup> 同上。

<sup>30</sup> 同上。

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> 国内流离失所监测中心。2023。2023 年全球国内流离失所报告：国内流离失所与粮食安全。

24. 在开展粮食安全状况评估的国家之中，75%的国家都有部分人群在国内流离失所。2022年，重度粮食不安全人数最多的5个国家集中了近1/3的全球国内流离失所人群<sup>33</sup>。

### 国际人道主义援助

25. 面对史无前例的人道主义需求，捐助方破格响应，2022年国际人道主义救援资金增长了27%（100亿美元），累积达到469亿美元。然而，联合国当年资金呼吁总计为524亿美元，资金缺口高达221亿美元，创下历史记录。2023年，预计该状况将进一步恶化 - 需求已经增至549亿美元，比2019年增长近80%<sup>34</sup>。
26. 2022年，由于乌克兰和其他地区难民数量激增，官方发展援助资金达到2040亿美元，比2021年增加了13.6%。官方发展援助资金中，拨付给难民费用的资金持续占比较高，这可能会牺牲对其他可持续发展目标的支持。国际金融机构越来越多地将资金投向气候变化等专项投资领域，并不断增加对脆弱或冲突影响国家的支持<sup>35</sup>。例如，2022年世界银行在气候变化方面的投资占资金总额的36%，达到创纪录的320亿美元；但若要避免气候变化的最恶劣影响，2030年前每年需要投入4.3万亿美元，当前投资与需要相比可谓杯水车薪<sup>36</sup>。官方发展援助和人道主义救援方面其他近期动向包括：2021年营养供资有所增加，比五年平均水平高出18%，与2019年持平<sup>37</sup>；学校供餐项目的国际支持有所减少<sup>38</sup>；性别平等投资占官方发展援助比例在2020年和2021年结束了长达十年的增长势头。总体而言，近期分析表明，尽管2016年至2021年粮食部门人道主义援助有所增加，但粮食不安全水平和严重程度的恶化速度快于人道主义资金拨付，着眼于避免粮食危机复发的长期行动的人道主义和发展供资存在缺口<sup>39</sup>。

---

<sup>33</sup> 同上。这五个国家为：阿富汗、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、尼日利亚和也门。

<sup>34</sup> 发展举措。2023。2023年全球人道主义援助报告。

<sup>35</sup> 国际货币基金。2022。饱受战争和脆弱摧残的国家需要强有力的全球伙伴关系，资源；和世界银行。2023。支持最脆弱人群：扩大支持规模，应对脆弱、冲突和暴力。

<sup>36</sup> 世界银行。2022。你应当知道的世界银行集团气候融资工作十件事。

<sup>37</sup> 全球应对粮食危机网络。2022。2022年资金流向和粮食危机报告 - 粮食危机国家人道主义和发展资金流向分析。

<sup>38</sup> 学校供餐计划的国际支持由2020年的2.67亿美元减少至2022年的2.14亿美元。但是，同一时期内，低收入国家在学校供餐方面的投资却有所增多，占比由30%提高至45%，主要得益于学校供餐联盟成立后政治意愿的转变。参见：粮食署。2022。2022年全球学校供餐状况。

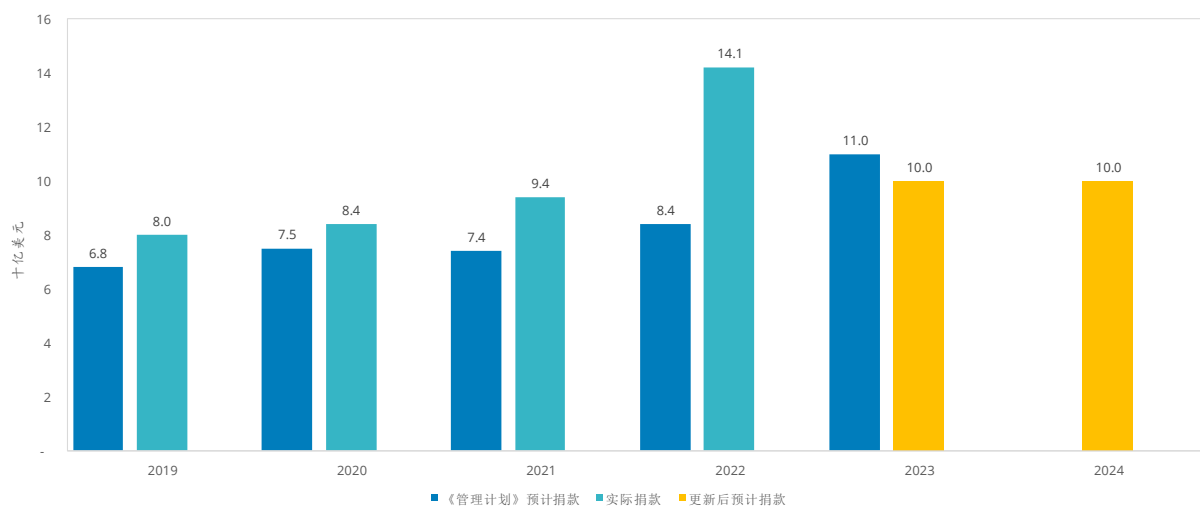
<sup>39</sup> 全球应对粮食危机网络。2022。2022年资金流向和粮食危机报告 - 粮食危机国家人道主义和发展资金流向分析。

## 第二节：供资背景及筹资假设

### 2.1 综述

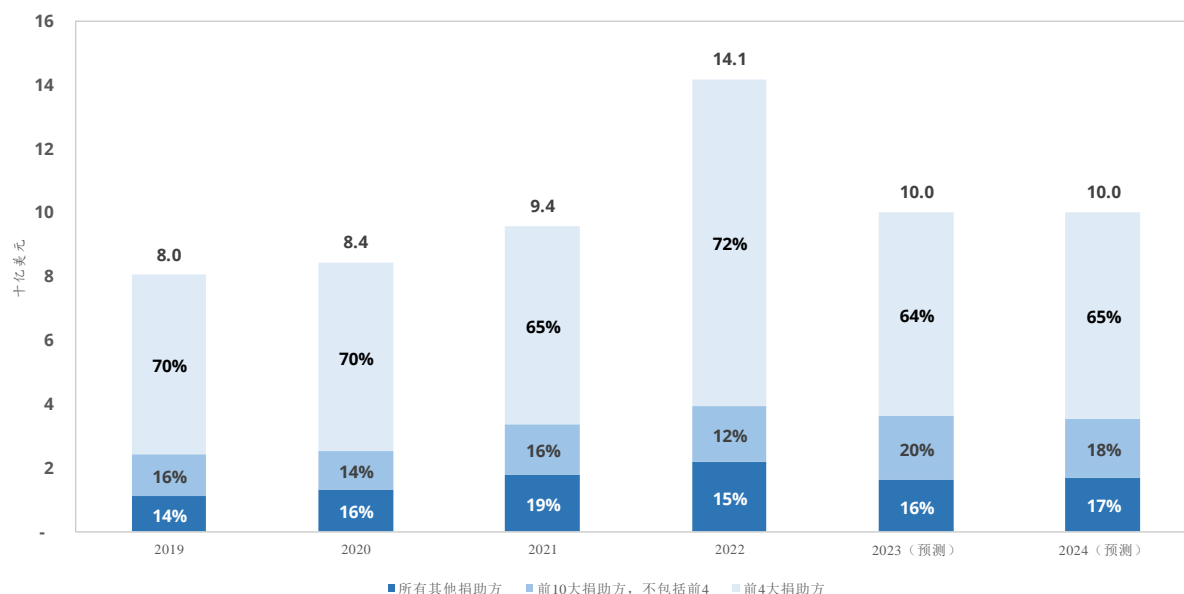
27. 2022 年，全球携手同心，共同应对史无前例的全球粮食危机，资源筹措工作成效显著，粮食署筹资高达 141 亿美元，创下历史记录。在捐助方的支持下，粮食署和其他伙伴帮助人们保持生计，让他们在面临未来冲击时更有韧性。
28. 截至 2023 年 7 月 31 日，粮食署 2023 年共计收到 77 个供资来源的 47 亿美元确认捐款，包括捐助方政府、国家政府、多边组织、国际金融机构、企业和私营捐助方。这个数字比截至 2022 年 7 月底收到的捐款数额低 43%。
29. 由于银行业动荡、经济增长乏力、通胀高企以及乌克兰冲突不断，全球经济前景仍然充满变数，粮食署预计潜在连锁反应会体现在 2023 年和 2024 年的供资水平上。
30. 截止 2023 年中期，粮食署预计到年底之前确认捐款总额将达到 100 亿美元，为预计业务需求的 42%。2024 年，捐款总额预计将保持在 100 亿美元的水平<sup>40</sup>。
31. 在成立六十年之际，粮食署面临着现代历史上规模最大、最为复杂的粮食安全危机。在需求增长、资金缩减的背景下，当前比以往任何时候都需要政府、国际金融机构、私营部门和其他伙伴齐心协力，共同应对未来更加严峻的危机风险。

图 2.1：粮食署捐助方捐款变化，2019-2024 年  
(确认和预计)



<sup>40</sup> 该数字不包括应需提供服务的收入。

图 2.2：按捐款金额和占捐款总额比例列示的粮食署捐助方，2019-2024 年  
(确认和预计) \*



\* 2019 - 2022 年排名前十的捐助方信息来自于实际捐助方名单，按捐助方机构列示。2023-2024 年，相关信息来自于基于 2023 年 6 月全球预测分析得出的预测估算结果；由于缺乏个体国际金融机构细分数据，故将所有国际金融机构视作一个捐助方。

## 2.2 扩大供资基础

32. 粮食署的多数资源都集中源自少数几个捐助方。平均而言，超过 80% 的供资都来自于排名前十的捐助方<sup>41</sup>。为支持实现可持续发展目标 2，应对不断加剧的粮食不安全问题，粮食署将全力以赴地运用其筹资机构和工具来筹措资源，开拓补充性供资渠道，努力打造影响力大、可持续的伙伴关系。
33. 政治参与：粮食署认识到要让最高层面的政府、议会和政策制定者参与进来，加强政治意愿，助力实现零饥饿目标，以及粮食署 2022 至 2025 年战略计划目标。粮食署制定了《政治参与全球战略》，通过这一协作平台协同增效，推动开展政治参与工作的官员和专家实施共同举措和定制化的培训课程，提升内部能力，扩大外部参与规模。该战略的目标是运用当前关系、拓展合作阵营，在政治层面提升粮食署所做贡献的可见度和认可度，进而将粮食署塑造成人道主义和发展系统中值得信任的伙伴。
34. 国际金融机构：粮食署将持续增加同各国政府签订的协议数量，通过加强分析和技术支持服务向国际金融机构争取更多资金，支持驻国家办事处更为充分地利用国家供资。为此，粮食署要向国际金融机构争取资金，与其加强伙

<sup>41</sup> 在排名前十的捐助方清单上，私营部门被视作一个捐助方，尽管私营部门内部由若干捐助方。

伴关系；此外，还要加强与各国政府的合作，在实施粮食署战略计划时确保与各国政府的优先重点和能力现状有机对接。通过这种方法，粮食署希望在 2023 年从业务所在国争取到 12 亿美元资金，运用在所处环境中的比较优势，支持国家政府实现零饥饿目标。

35. 国内资源：粮食署从国家政府获得的国内供资 - 不包括国际金融机构提供的供资 - 预计在 2023 年和 2024 年将达到 1.38 亿美元。粮食署将发挥国家主动权以及筹措和有效利用国内资源作为实现可持续发展目标行动的核心。粮食署提倡在可持续发展目标 2 相关计划及其他领域探索国家供资，包括通过直接支持，以及运用新兴捐助方配套基金等倡议。2022 年，粮食署收到此类计划捐款合计 8900 万美元，其中有超过 5600 万美元是来自于 14 个国家的现金、商品、货物、服务或专业知识，新兴捐助方配套基金提供了 1000 万美元配套资金。该基金鼓励低收入和中等偏下收入国家为实施粮食署国别战略规划配置国内资源，推动这些国家提高认捐水平。
36. 来自全球南方的资源：粮食署将加强从全球南方募集额外资源，包括继续推动南南合作和三方合作，支持发展中国家之间交流知识、经验和技能，逐步实现零饥饿目标。此外，粮食署还将把握机会，建设国家层面的公私伙伴关系，以联合资源和实力的方式让目标社区和人群得到惠益。
37. 债务转换：粮食署将继续倡导使用债务减免措施，包括促成债务换发展，以便减少相关国家外债，在这些国家投资发展活动。粮食署将借助于广泛的业务网络，支持各国政府实施此类项目，这也将为粮食署业务带来额外的多年供资。
38. 改变生活转型基金：改变生活转型基金将为驻国家办事处提供新的工具，供其加强资源筹措，与各国政府合作扩大对弱势群体生计的影响，进而支持各国政府落实 2030 年可持续发展议程。截至 2023 年 6 月，共选出 7 个驻国家办事处；该基金将支持这些办事处吸引可持续计划供资，提高弱势群体的自给水平。2023 年下半年，基金将为更多的驻国家办事处提供支持，用于系统强化和气候适应工作。在 3 到 5 年的时间里，基金将为每个合格项目提供不超过 700 万美元的支持。一个重要的遴选标准是，投资意向书要能提出有力论据，说明该笔投资有助于政府和粮食署驻国家办事处在 3 到 5 年内争取到更多的资金。
39. 专题性基金：粮食署将继续探索拓展专题性计划的供资机会，例如社会保护、气候变化适应、韧性建设和学校供餐。粮食署将努力寻找机会，编写基于实证的建议书，积极参与重要国际活动，例如联合国气候变化框架公约缔约方会议（2023 年 11 月 30 日至 12 月 12 日）和营养促增长峰会（2024 年或 2025 年举办），从新的供资来源争取额外的、多年度捐款。



40. 粮食署将积极拓展前瞻性行动，例如运用基于预测的筹资方法，在极端天气发生前采取相关行动，降低人道主义行动成本。粮食署将继续支持政府强化国家预警系统，支持社区预测、防备气候冲击并从中恢复，同时还要筹集可预测、有安排的资金，在非洲、亚洲和拉丁美洲实施前瞻性行动计划。粮食署还将倡导将更多的适应资金投向脆弱背景下的行动。
41. 联合国伙伴关系：通过联合宣传、伙伴关系、资金筹措，以及加强与其他联合国机构的协调，粮食署将持续助推系统性举措和全球性政策对话，提升运行效率。粮食署将继续发出联合呼吁，助推高级别认捐活动，为驻国家办事处的筹资活动提供支持。
42. 随着人道主义需求急剧增长，联合国中央应急基金的供资由 2021 年的 1.15 亿美元增加至 2022 年的 1.77 亿美元。考虑到全球人道主义需求增势史无前例，以及联合国秘书长对于预防饥饿、保障粮食安全的高度重视，粮食署预计 2023 年和 2024 年该项供资将保持稳定趋势。
43. 此外，2022 年粮食署从联合国建设和平基金等汇总基金、国家统筹基金和其他联合国资金渠道获得了 2.6 亿美元。汇总基金是促进联合国机构之间高效协作的重要工具，能够让粮食署在拓展人道主义和发展干预时具有更大的灵活性。粮食署将继续加强与重点汇总基金的合作，将 2023 年和 2024 年供资保持在相似水平。
44. 私营部门：2022 年，私营部门认捐总额为 5.4 亿美元，是粮食署第四大捐助方，所有私营部门供资门类认捐额度均有增加。其中，1.27 亿美元投向粮食署的乌克兰状况响应专项行动，凸显了私营部门对促进粮食署重要行动的影响力。2022 年末，私营捐助方认捐额度在粮食署乌克兰状况响应支持中位列第二。
45. 2022 年，私营部门认捐额度显著增长；粮食署与万事达基金签署了总值为 1.3 亿美元的五年伙伴关系协议，但 2022 年仅收到 4000 万美元；其余资金将在未来几年逐步到位。
46. 截至 2023 年中期，预计私营部门捐款（企业、基金和个人）在 2023 年和 2024 年均将达到 3.5 亿美元。其中，有超过 1.3 亿美元的资金预计将来自于个体筹资计划，包括设在总部的个人认捐团队、分享膳食平台，以及粮食署的友好伙伴组织，特别是常设在美国和日本的组织。
47. 个人筹款是私营部门提供灵活供资的最大来源，据估测 30%至 35%的个人捐款为灵活供资。2023 年，预计个人筹款水平将与 2022 年持平，乌克兰状况响应等特例捐款除外。用于资助个人筹款行动的捐款比例在私营部门伙伴关系和筹款战略中有明确规定，并已经得到 2019 年执行局第二届例会的批准。2024 年，该比例仍将保持 29%的水平。

48. 根据私营部门伙伴关系和筹款策略，粮食署预计基金伙伴关系将持续增多，很大比例的收入将来自于基金的参与，尽管基金市场也充满变数。

### 2.3 供资灵活性和可预测性

49. 灵活供资是粮食署帮助最弱势群体的生命线，尤其是供资不足、被人遗忘的危机状况。在灵活供资的背景下，粮食署可以更为敏捷和高效，为管理人员提供最大限度的灵活性和可预见性，供其开展行动、支持应对为人忽视的危机、快速响应瞬息万变的局势、促进开展有效合作，进而加强粮食署对最需要帮助人群的支持。

50. 2022 年，粮食署收到了创纪录的 13 亿美元灵活供资 - 占捐款总额的 9.2%，来自 34 个政府捐助方和私营部门。这其中包括 5.3 亿美元的未指定用途多边捐款，9800 万美元的快速反应账户捐款，以及 6.79 亿美元的软指定用途供资<sup>42</sup>。

51. 粮食署预计，2023 年和 2024 年灵活供资占收入总额比例将保持在 9% 左右。2023 年，粮食署预计灵活供资将达到 8.86 亿美元，占预计收入总额 100 亿美元的 8.7%。2024 年，灵活供资总额预计将与 2023 年持平。

52. 2022 年，粮食署将国家层面指定用途捐款资金占比保持在 11%，与 2021 年一样；然而，多数确认捐款仍在活动层面上指定用途。粮食署将继续倡导减少指定用途，或将指定用途限定在结果链的更高层级上。

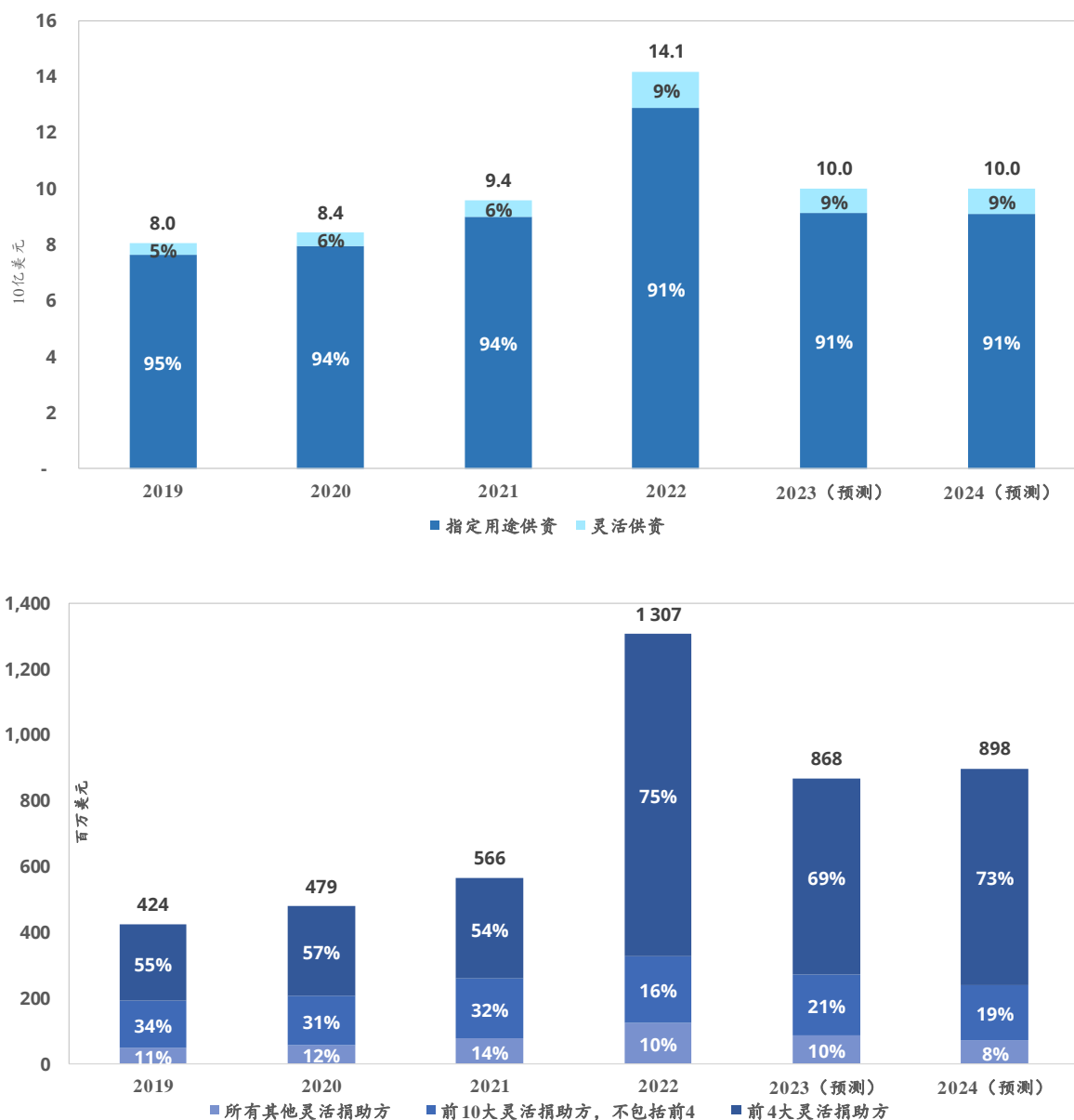
53. 由长期按时捐款保证的可预测供资是粮食署确保持续开展业务的基础，粮食署因而能够避免重大资金缺口或项目链中断，进一步完善规划，与各个伙伴建立起更加稳定的战略关系，包括国家政府和合作伙伴。2022 年，粮食署收到 31 个捐助方的多年供资，资金总额为 14 亿美元，占捐款总额的 10%，照比 2021 年下降了 5%。

54. 为鼓励捐助方提供更为灵活、可预测的供资，粮食署将继续通过双边渠道向各个伙伴进行宣传，此外也将通过“大交易”和“供资协议”等全球框架进行宣传。粮食署将在年度磋商会和执行局会议上加强与各伙伴的沟通，例如 2023 年 6 月 27 日面向成员国召开的快速反应账户情况通报会。粮食署还将继续探索建立长期关系，从私营部门获得更多的灵活、定期捐款，包括企业、基金和个人，尤其是私营部门灵活供资中占比最大的个人捐助方。粮食署将进一步强化此类供资在全球和国家层面上的问责、报告和可见度。

---

<sup>42</sup> 粮食署的灵活捐款包括 3 类供资：未指定用途的多边捐款；通过快速反应账户支持的拯救-生命行动捐款；以及可在国家以上层面体现灵活性的软指定用途捐款，例如区域和专题捐款。2022 年，粮食署开始报告“软指定用途”供资，其中包括了区域或专题层面的指定用途捐款。2022 年之前报告的供资统计数据中不包括软指定用途资金。

图 2.3：按类型和占捐款总额比例列示的灵活供资，2019 - 2024 年  
(确认和预测)



## 2.4 快速反应账户筹资目标

55. 快速反应账户的运行原则是采取决断性行动挽救生命，而不是事后悔不当初；该账户为灵活供资机制，支持粮食署启动紧急行动，或在争取额外资金的同时，持续资助拯救生命的关键行动。
56. 快速反应账户是粮食署紧急拨付资金支持挽救生命行动的重要机制。账户资金来自于捐助方指定用于充实快速反应账户的专项捐款，其他可控和完全灵活捐助方捐款，以及经执行局批准的储备金转拨。快速反应账户实行滚动多边供资机制，即账户拨付给具体业务的资金将由相关业务予以偿付，具体途

径是将首笔合格现金捐款用于补偿账户拨付资金所产生的开支，除非此种做法会对当前的拯救生命行动产生干扰。用于偿付快速反应账户的捐款要在捐助方指定的业务下进行报告。快速反应账户是粮食署保障紧急情况资金的最后手段。设立该账户的用意是为紧急情况提供临时资源，不能替代联合国中央应急基金的捐款或其他指定用途捐款。

57. 截至 2023 年中期，快速反应账户的月均拨款为 3800 万美元，很快将突破 2022 年的最高水平。2024 年业务需求为 227 亿美元，而全球捐款预计为 100 亿美元，其中存在供资缺口；故而快速反应账户需求将有所扩大，通过捐助方为快速反应账户捐款实现可持续充资需要加大力度。
58. 根据《财务条例》第 4.3 条规定，执行局确定了财年内的快速反应账户目标水平。快速反应账户年度目标并不代表各成员国的承诺，而是作为资源筹集的一个信号。保持目标水平有赖于捐助方的直接捐款，以及相关业务或活动的预拨资金偿付。快速反应账户余额低于 8500 万美元（200 万人 3 个月需求的平均成本）的最低要求时，粮食署将向捐助方发布特别呼吁。在《管理计划（2023-2025 年）》中，执行局批准了 4 亿美元的快速反应账户目标。粮食署建议在 2024 年保持这一目标水平。
59. 快速反应账户对于粮食署深入一线启动应对多重危机不可或缺，此外也有助于落实及时性、可预测性和灵活性等重要原则。

## 第三节：计划背景

### 3.1 综述

60. 粮食署 2024 年预测业务需求反映出在冲突、经济动荡和气候危机的冲击之下，全球饥饿和营养不良状况不断恶化。截至 2023 年 6 月，粮食署 2024 年业务需求估测数额为 227 亿美元。2024 年，粮食署计划通过 120 多个国家和领地的 88 项业务触及 1.57 亿人，业务需求照比《管理计划（2023-2025 年）》增长 15%。这些数字反映了对于粮食署粮食援助的预计需要；毋庸置疑，不可预见的需要也会有所增多，实际业务需求只增不减。

#### 影响业务需求的主要业务

61. 与此前两份管理计划一样，3 个区域局 - 亚洲和太平洋，中东、北非和东欧，以及东非 - 合计受益人数约占总数的 70%。
62. 2024 年，粮食署五个最大的业务区域 - 也门、阿富汗、刚果民主共和国、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国 - 业务需求合计占到总量的 43%，2023 年占比为 50%。国家层面业务需求绝对数量增幅最大的地区为乍得、埃塞俄比亚、刚果民主共和国、肯尼亚、缅甸和索马里。

#### 全组织高级别目标

63. 全组织高级别目标在《全组织结果框架（CRF）（2022-2025 年）》中有所规定，在《战略规划（2022-2025 年）》的 5 个战略成果下明确了雄心水平。每个战略成果下都有 3 到 5 个高级别指标。每一年，粮食署都会设定次年目标。2024 年高级别目标详见附件 VI。

#### 暂定实施计划概述

64. 暂定实施计划概要介绍了粮食署将如何安排优先重点，有效运用预计能够获得的资源帮助受益人群。2024 年计划在全球层面制定，计划资金总额为 110 亿美元，其中包括 2024 年全球捐款预测总额 100 亿美元，捐款余额净转拨估计为 5 亿美元，提供应需服务预计收入为 5 亿美元。暂定实施计划源自于若干重点因素，包括全球需求重要性、预测供资水平、预期指定用途捐款，以及计划开支与实际开支的历史关系。
65. 当供资不足以负担全部业务需求时，粮食署将不得不做出艰难决定，基于脆弱性、受益人群或地理区域确定优先救助的对象，降低配给规格，或压缩救援时间。确定优先重点是为了确保目标人群中的最弱势群体得到救助。目标锁定和优先排序决定基于需求评估、计划目标以及受影响社区的参与；此外，还要对救助和未救助人群的结果和反馈进行持续监测，以便酌情调整计划，尽量减少对粮食安全、营养、基本物资获取带来的不利影响。

66. 各驻国家办事处团队将编制 2024 年实施计划，2024 年初发布在国别战略计划门户网站上。国别战略计划将作为财务报表 V（年度预算与实际开支比较）报告以及年度国别报告的基础。
67. 表 3.1 比较了 2023 年和 2024 年的业务需求和暂定实施计划，凸显了需要帮助人群的需求与预计可获得资源之间的缺口。据估测，2024 年暂定实施计划将投入 110 亿美元，支持 1.2 亿受益人；从 2024 年业务需求来看，前述数字占到需求资金总额 227 亿的 48%，需要帮助受益人数量 1.573 亿人的 76%。

**表 3.1：暂定实施计划与业务需求，2023 年和 2024 年**

	业务需求	暂定实施计划	暂定实施计划与 业务需求
	(百万)	(百万)	(%)
2024 年业务要求	22 748 美元	11 000 美元	48
2024 年受益人数量	157	120	76
2023 年业务要求	19 689 美元	12 000 美元	61
2023 年受益人数量	150	140	93

## 3.2 暂定实施计划分析

### 按重点领域分析

68. 与此前数年一样，危机响应在 2024 年暂定实施计划中占比最高（80%），表明全球人道主义需求不断增长，以及粮食署对于紧急情况下拯救生命工作的优先考量。根据战略计划，粮食署还将继续通过韧性建设和解决根源性问题来达成改变生活的目标，两项工作在计划中的占比分别为 17%和 3%。这些比例与 2023 年暂定实施计划以及 2023 年中期实际支出情况持平。

表 3.2：按重点领域列示的需求，2024 年

重点领域	2024 年业务需求		2024 年暂定实施计划	
	2024	占 2024 年业务需求总额百分比	2024	占 2024 年暂定实施计划百分比
	(百万美元)	(%)	(百万美元)	(%)
危机响应	17 469	77	8 805	80
韧性建设	4 617	20	1 826	17
根源性问题	662	3	369	3
<b>总计</b>	<b>22 748</b>	<b>100</b>	<b>11 000</b>	<b>100</b>

表 3.3：按区域列示的暂定实施计划，2023 年和 2024 年

区域局	2023 年暂定实施计划		2024 年暂定实施计划	
	(百万美元)	(%)	(百万美元)	(%)
亚洲及太平洋	1 926	16	1 583	14
中东、北非和东欧	4 663	39	3 395	31
西非	1 342	11	1 480	14
南部非洲	1 019	9	1 245	11
东非	2 425	20	2 719	25
拉丁美洲及加勒比	625	5	578	5
<b>总计</b>	<b>12 000</b>	<b>100</b>	<b>11 000</b>	<b>100</b>

### 按可持续发展目标、战略成果和产出进行分析

69. 粮食署战略计划着眼于消除饥饿，实现粮食安全，改善营养，推动可持续农业，从而助力政府实现可持续发展目标 2。因而，粮食署对战略成果 1、2 和 3 项下的活动给与优先考虑，这些活动合计占到 2024 年暂定实施计划的 90%；
70. 其余 10%为可持续发展目标 17，粮食署将利用自身专长支持各国政府，以及人道主义和发展行东方。
71. 《全组织结果框架（2022-2025 年）》在粮食署 5 项战略成果下确定了 12 项产出，反映出粮食署通过落实计划而交付的产品和服务。按产出开展的业务需求分析以及暂定实施计划详见附件 VI。

可持续发展目标	战略成果	2024 年业务要求		2024 年暂定实施计划	
		(百万美元)	(%)	(百万美元)	(%)
2	1. 人们能够更好地满足其紧迫的粮食和营养需求	15 851	70	7 897	72
	2. 人们有更好的营养、健康和教育成果	2 683	12	1 235	11
	3. 人们具有经改善和可持续的生计	2 094	9	733	7
17	4. 加强国家方案和系统	674	3	287	2
	5. 人道主义和发展行动者更有效率和成效	1 446	6	848	8
<b>总计</b>		<b>22 748</b>	<b>100</b>	<b>11 000</b>	<b>100</b>

### 按活动类别的分析

72. 表 3.5 按活动类别列示了业务需求和暂定实施计划，表明 2024 年拯救生命活动仍将保持核心地位，总体优先重点为面向高度弱势群体的无条件资源拨付，这部分资金占暂定实施计划总额的 63%，业务需求的 62%。粮食署继续支持开展营养工作，资金安排约占暂定实施计划的 12%。受气候冲击、冲突和全球粮食危机影响，越来越多的妇女和儿童需要营养救助，而营养产品价格却不断上涨，因而 2024 年营养需求将持续增长。此外，面对供应链相关挑战，部分国家需要推出预防营养不良的替代计划，例如现金补贴预防计划，此类计划在某些情况下比使用专用营养食品的干预措施成本更高。



表 3.5：按活动类别列示的业务需求，2024 年				
活动类别	业务需求		暂定实施计划	
	2024		2024	
	(百万美元)	(%)	(百万美元)	(%)
<b>粮食署计划</b>				
无条件资源交付	14 052	62	6 919	63
营养活动	2 520	11	1 319	12
社区和家庭资产建设	1 730	8	525	5
基于学校的计划	1 479	6	707	6
社会保护部门支持	571	3	249	2
气候冲击防范行动	413	2	205	2
家庭和个人技能和生计支持	201	1	98	1
小农生产支持计划	272	1	100	1
紧急情况防备和早期行动	61	0	30	0
<b>粮食署的咨询解决方案与服务交付</b>				
应需服务	912	4	500	5
联合国人道主义空运服务处	455	2	297	3
后勤分组	65	0	42	0
应急通信分组	17	0	9	0
<b>总计</b>	<b>22 748</b>	<b>100</b>	<b>11 000</b>	<b>100</b>

### 按交付方式和费用类别分析

73. 粮食署继续通过 4 种交付方式为受益人提供援助：粮食、现金补助、能力建设和服务提供。如图 3.6 所示，食物和现金补助仍是主要的交付方式，分别占到 2024 年暂定实施计划的 53% 和 30%，与 2021 年和 2022 年实际开支持平。粮食署以最为适当的方式使用不同交付方式，目的是提升交付的效果和效率，更好地满足受益人需要，根据市场绩效优化现有资源的使用。

表 3.6: 按交付方式列示的业务需求, 2023 年和 2024 年

交付和相关费用	业务需求			暂定实施计划		
	2023	2024	占交付总费用百分比	2023	2024	占交付总费用百分比
	(百万美元)	(百万美元)	(%)	(百万美元)	(百万美元)	(%)
粮食	8 114	9 322	48	5 046	4 939	53
现金转移	6 219	7 054	36	3 444	2 831	30
现金补助	4 613	5 219	27	2 564	2 082	22
代金券	1 606	1 835	9	880	749	8
商品券	571	757	4	371	260	3
能力建设	894	1 011	5	552	489	5
服务提供	1 107	1 334	7	797	770	8
<b>交付总费用</b>	<b>16 905</b>	<b>19 478</b>	<b>100</b>	<b>10 210</b>	<b>9 289</b>	<b>100</b>
实施费用	1 024	1 213		634	659	
直接支持费用	601	725		440	442	
<b>直接费用总额</b>	<b>18 530</b>	<b>21 416</b>		<b>11 284</b>	<b>10 390</b>	
间接支持费用	1 159	1 332		716	610	
<b>总计</b>	<b>19 689</b>	<b>22 748</b>		<b>12 000</b>	<b>11 000</b>	

### 粮食交付

74. 2024 年, 实物粮援仍将作为主要的交付方法; 粮食署的很多业务区域预计都将面临持续缺粮的困境, 食物粮援将占到暂定实施计划交付成本总额的一半以上。2024 年业务需求包括 790 万吨实物粮食, 价值 93 亿美元。近 50% 的计划粮援将在本地和区域市场进行采购。自 2022 年起, 专用营养食物的供应基础显著扩展, 包括运用本地和区域供应商, 例如加纳和巴基斯坦。此种安排有助于粮食署丰富供货渠道, 尽可能在配送地区就近采购, 缩短交付时间。
75. 为提升实物粮食业务的效率以及面对业务环境变化的韧性, 粮食署将根据工业标准, 采纳良好的供应链管理做法; 具体包括制定长期供货和交付计划, 建设战略储备, 推动更高效地应对突发需求冲击或重大的供应干扰因素。该模式将在西非区域局试点实施, 随后基于试点项目的成功经验, 逐步拓展到其他区域。

76. 此外，粮食署正在实施追溯项目，建立功能更强的自动化系统，实现采购粮食的全供应链管理。通过全组织关键举措的专项资金，粮食署将运用技术提供计划监测、评价和报告的重要信息，打造流程简化的端对端链条。

### 现金补助

77. 粮食署的现金补助模式通过现金和代金券等灵活的方式为受益人提供援助，帮助他们解决粮食、营养和其他基本需要。现金救助模式仍将在粮食署的各项业务中占据核心地位。在 2024 年暂定实施计划中，现金补助和商品券占补助费用总额的 33%，而 2022 年两者在实际支出中的占比为 34%。尽管代金券在现金补助中仍将占有较大比例，但粮食署将积极推动使用没有限定条件的现金补助，为人们提供更大的灵活性和更多的选择。
78. 执行局 2023 年年会批准了新的现金政策，明确提出了粮食署将充分发掘现金补助模式的潜力，包括将妇女指定为家庭收取现金补助的对象，面向妇女直接提供现金补助。该政策重申了粮食署运用多种模式的承诺，将因地制宜地探索最佳途径，帮助人们满足粮食、营养和其他基本需要。粮食署将简化和加强与金融服务提供商签约的流程，为受益对象接受援助提供更好的方案，推动数字金融包容性发展。此外，粮食署将在实物粮食交付工作中汲取现金保证框架的经验教训，点对点地保证交付内容能够触达目标受益人。粮食署的现金补助业务已经实现了较高水平的数字化，但同样的流程和技术解决方案也可用于提高实物粮食业务的数字化水平，进一步提升效率。

### 商品券

79. 粮食署在最为适宜的情况下使用商品券，例如在不稳定的环境中或难以触达的地区，需要在紧急情况下满足迫切需要，必须保证快速交付，或与市场主体合作救助受益人能够达到最佳效果。2024 年，商品券业务需求为 7.57 亿美元，占补助费用总额的 4%。与 2023 年相比，商品券的使用有所增加，主要是由于在哥伦比亚、伊拉克、莱索托、乌克兰、委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）和也门的业务中将使用商品券，以及在紧急防备活动和营养计划中使用商品券，以加强对新鲜产品和其他营养食物的获取。

### 能力建设

80. 能力建设涵盖直接向个人、社区、政府对口单位或国内利益相关方提供材料、设备、知识、技能和其他资源。此种交付是对粮食援助和现金补助的有益补充，能够加强利益相关方应对粮食安全和人道主义挑战的长期能力。2024 年暂定实施计划反映出粮食署对于投资加强能力建设的持续重视，这部分费用占交付费用总额的 5%，与 2023 年占比持平。

## 服务提供

81. 在暂定实施计划中，服务提供费用 - 响应人道主义伙伴的需求提供按需服务和授权服务，估测为 7.7 亿美元，占交付费用总额的 8%。2024 年服务提供业务需求预计将达到 13 亿美元，比 2023 年大约增加 2.3 亿美元。粮食署将继续通过提供授权服务推动联合国发展系统改革，增强联合国系统凝聚力，包括通过联合国人道主义空运服务处、联合国人道主义响应库，以及后勤和紧急状况电讯小组提供服务；此外，粮食署还将继续提供按需服务，例如粮食和燃料的采购和运输。
82. 2024 年，由于政府请求粮食署在粮食和肥料采购及运输方面提供援助，因而按需服务的扩大态势预计将继续保持。按需服务在服务提供费用增量中占比最大，反映出对粮食署专业知识的需求不断扩大。

## 实施费用

83. 在 2024 年暂定实施计划中，实施费用估测为 6.59 亿美元，业务需求为 12 亿美元。与 2024 年业务需求中所占比重相比，实施费用在直接费用总额中占比更大，这可能是因为经济规模缩小。实施费用涵盖实地办事处开展的活动，包括子办事处和地区办事处，也包括人员、安保、信息技术、监测、评估和评价以及其他业务的相关开支。

## 直接支持费用

84. 在 2024 年暂定实施计划中，直接支持费用估测为 4.42 亿美元，占直接费用总额的 4%。直接支持费用中固定费用占比较高，故随着交付金额增加，直接支持费用在直接费用总额中占比自 2021 年起开始呈下降趋势。
85. 直接支持费用包括与实施国别战略规划直接相关的国家层面开支，但不能分解到具体活动上；这部分费用主要涉及到驻国家办事处管理、租金、人员、安保，以及国别战略规划评价。

	2021 年实际*	2022 年实际*	2023 年计划	2024 年计划
直接费用总额 (百万美元)	8.8	11.8	18.5	21.4
直接支持费用 百分比	4.3	4.1	3.2	3.4

\* 2021 年和 2022 年的实际费用数据是基于 2021 年和 2022 年审定账目中的报表 V。

### 3.3 受益人成本分析

86. 每位受益人的日均成本是指可归于为实现粮食署计划目标而提供给每个受益人的每日实物粮食配给或现金补助概算。受益人日均成本的主要内容是补助本身，包括提供粮食、现金或服务的货币价值合计以及相关交付成本。2024 年，提供补助的成本预计将平均占到受益人总成本的 85%左右。粮食交付的配给规模以及其中使用的商品类型，以及现金补助的金额是影响受益人日均成本的主要因素。粮食署预计，全球粮价上涨将导致 2024 年所有交付模式下受益人成本全面增加。粮食署 2024 年业务需求预测还考虑了价格波动。2024 年业务需求中，每吨粮食的价格平均而言比 2023 年预测水平上浮 7%。零售品市场价格预计也将上涨，粮食署要提高现金补助的每日额度才能有效支持营养膳食。2024 年，受益人日均成本估测为 0.49 美元，比《管理计划（2023-2025 年）》中预测的 0.45 美元高出 8%。受益人年均成本估测为 127 美元。关于受益人日均成本的更详细情况可见附件 VI。

方式	每日转拨数量 (百万美元)	受益人日均成本， 包括间接支持费用 (美元)
粮食	25 824	0.42
现金补助	13 103	0.63
商品券	2 033	0.43
<b>总计</b>	<b>40 960</b>	<b>0.49</b>

87. 如表 3.8 所示，粮食署 2024 年业务需求为：实物粮食配给 258 亿美元，每日现金补助 131 亿美元，以商品券形式提供的每日粮食配给等价物为 20 亿美元。现金补助模式下受益人日均成本更高，这是因为考虑到市场状况，以及将更多营养食品纳入膳食的机会，现金补助模式向受益人交付的价值通常高于实物粮食配给。此外，机构间层面针对个别业务商定的多重目的现金补助和相关的标准化配给可能也不仅仅要满足粮食需要。平均而言，在现金救助和商品券模式下，补助品价值占受益人人均成本的 79%。视具体情况和业务性质不同，实施过程中和其他成本方面还可以进一步提升效率；规模经济和采用良好的供应链做法都会给粮食署的系统 and 业务带来助益。关于各个模式交付价值的更详细信息可见附件 VI。

### 3.4 跨领域优先重点

#### 性别平等和妇女赋权

88. 粮食危机对妇女影响更大，部分原因是长期的结构不平等和规范性障碍。气候、冲突和经济冲击进一步恶化了粮食安全的性别差异。考虑到妇女在粮食生产和食物制备方面的重要角色，减少性别不平等对于实现零饥饿目标不可或缺。粮食署将赋权妇女和女童，为她们提供改善经济和决策机会所需的信息和资源，例如确保妇女能够收到现金补助，加强妇女在数字金融中的参与，以便缩小性别差异。
89. 2024 年，粮食署将着力将性别平等措施更全面地纳入紧急响应工作，应对妇女和男性面临的具体挑战<sup>43</sup>。这项工作需要我们提升职工和伙伴应对性别问题的能力，包括性别暴力，目标是加强风险减缓工作，更好地认识并应对粮食不安全与性别问题之间的复杂联系。新国别战略框架中关于性别平等和妇女赋权的指标将于 2024 年实施，以便更好地测量这些工作的结果，同时改进和简化其他绩效管理方法，提升全组织工具效率。此外，粮食署还将改进纳入性别考量的预算编制过程和方法，强化资源分配和问责。同时，粮食署还将加强性别数据收集和分析，包括按照性别和年龄统一列示细分数据，改善户内粮食安全和定性数据的收集和利用，运用纳入性别考量的监测系统加强规划，完善实证基础。

#### 对受影响人群的保护和责任

90. 粮食署致力于加强对受影响人群的保护和问责，并将在计划设计和实施中采用冲突敏感型方法。此举有利于提升计划效果和效率，确保粮食署响应行动为受益人提供保护性更强的环境，同时顾及到个体风险和要求。
91. 粮食署将重点分析和应对受影响人群面临的风险，将相关活动纳入国别战略计划和其他计划。受益人的目标确定和优先排序，社区参与和反馈系统的实施，以及对于粮食署减少人群风险、增加粮食获取工作的监测将予以优先考虑。粮食署将努力同在保护监测、冲突分析、冲突敏感型规划以及获取谈判等方面拥有专长的组织结成联盟，支持驻国家办事处就粮援计划的设计和和实施做出有理有据的选择。
92. 2023 年全组织冲突敏感性主流化策略编制完成后，粮食署将于 2024 年全力实施该策略，确保各个部门将冲突敏感性纳入全组织计划和业务过程及系统。该项工作将包括推广冲突敏感性能力建设工具，并在全组织重点国家酌情提供因地制宜的冲突敏感性支持。粮食署计划显著增加投资，加强所有业务环

---

<sup>43</sup> 粮食署明确了这些挑战。2023。不公平获取：人道主义援助的性别障碍。

境中（例如紧急情况刚刚发生后）的社区反馈机制并逐渐形成标准化机制，包括实施现有和拟议全组织关键举措供资的活动<sup>44</sup>。粮食署编制了跨职能部门全球社区反馈机制业务案例，如果能够得到充分供资和实施，将确保 3 年内实现粮食署所有社区反馈机制的标准化和数字化。

### 环境可持续性

93. 2024 年，粮食署将继续积极主动评估国家层面业务可能带来的环境和社会影响，同时根据环境政策和战略计划中做出的承诺，加强环境和社会可持续性。2023 年，粮食署启动了针对 2017 年环境政策的评估工作，旨在评估该项政策、相关环境和社会可持续性框架、环境和社会标准治理，以及全组织保障与管理系统的关联性和有效性。
94. 2023 年，粮食署在区域局和总部设立机构，为驻国家办事处实施环境和社会保障措施提供支持。2024 年，该机构将与其他各项跨领域优先重点协调一致，在粮食署所有业务中加强环境和社会风险跟踪，以及相关的风险减缓措施，促进围绕一整套专项指标进行报告。

### 纳入营养问题

95. 粮食署将把营养目标和活动纳入所有业务，以期减少营养不良，改进救援物资的营养充足性，确保触达最弱势群体。粮食署将拓展并调整相关工作，确保支持改进营养结果，进一步支持各国政府和全球行动实现可持续发展目标 2。
96. 国别战略计划的编制也要考虑通盘应对和减少营养不良。具体而言，需要采取措施实现紧急业务中的营养充足性；预防重度营养不良、发育迟缓和微量营养素缺乏；管理中度营养不良；通过多种行动路径加强粮食体系，推动获取健康膳食。
97. 2024 年，粮食署将启动实施 2023 年编制的新营养战略。根据对粮食署营养和艾滋病工作战略评价提出的建议，该战略将清晰阐述本组织对于消除营养不良的贡献，就如何将营养工作纳入整体业务提供具体的方法和指导。该战略将确立粮食署在预防和应对营养不良方面的雄心水平，同时确保弱势群体和家庭能够获得健康膳食，包括支持家庭和社区的长期韧性。
98. 监测和报告系统将持续支持系统性纳入营养活动，跟踪分析粮食署在应对营养不良问题和改进膳食方面的目标实现进展。“填补营养缺口”分析将作为重要工具，明确经济有效的干预措施，更好地将营养活动纳入国家粮食、卫生、社会保护和教育系统。持续投资加强全组织监测系统有助于缩小营养监测部门数据来源和人员能力的差异，支持粮食署持续跟踪进展状况。

---

<sup>44</sup> 全组织关键举措目标和活动详见第 IV 节和附件 III。

## 第 IV 节：计划支持与业务执行

### 4.1 概述

99. 2024 年，粮食署的计划支持与业务执行预算为 9.83 亿美元，是按照目标和方法，采用自下而上的战略预算过程编制得出，目的是支持并补充本组织总计 110 亿美元的暂定实施计划。该预算涵盖了总部各司局、各区域局以及驻国家办事处管理的活动，反映出业务环境日趋复杂，外部风险不可预测；同时也体现了粮食署对于实现更高水平效率、成效和问责的决心，以及未来供资预测趋平的前景。

### 粮食署 2024 年综合预算

计划支持与业务执行										
	基准				其他服务	直接	合计		CSPs	综合预算
	PSA (ISC)	CCIs (PSAEA)	TFs, SAs 和其他	基准	TFs 和 SAs	CSPs, TFs 和 SAs				
2024	568.0	97.9	145.6	811.4	39.7	131.9	983.0		10 159	11 142
2023*	576.3	58.2	121.0	755.5	52.0	127.4	934.9		11 093	12 028
增加 (减少)	(8.3)	39.7	24.6	55.9	(12.3)	4.5	48.1		(934)	(886)
变化 百分比	(1%)	68%	20%	7%	(24%)	4%	5%		(8%)	(7%)

缩略语：CCI 为全组织关键举措；ISC 为间接支持费用；PSA 为计划支持和行政；PSAEA 为计划支持和行政均衡账户；SA 为特别账户；TF 为信托基金；CSP 为国别战略规划。

\* 对 2023 年基准和其他服务预算进行微调是因为信托基金和特别账户进行了重新分类。

100. 计划支持与业务执行预算中涵盖的所有活动都按照基准活动、其他服务或直接活动归属到相应类别。

101. “基准活动”是指切实高效实施粮食署年度实施计划，以及履行粮食署机构义务的基础性活动。基准活动涵盖确保粮食署业务开展的日常活动，以及一次性投资，支持粮食署通过采纳新技术、新过程和新方法，应对系统性全组织风险，增强韧性。2024 年基准预算的增加主要源自于通过全组织关键举措供资的一次性投资，信托基金，以及特别账户供资的授权服务业务执行支持增加。



102. “其他服务”类别包括偶发、补充或灵活活动，对基准活动予以补充，或为非粮食署机构提供行政和管理服务。与 2023 年相比，粮食署创新加速器计划设计和交付在 2024 年“其他服务”预算中占比最大，而粮食署对非洲风险能力小组的管理预算将有所减少。
103. “直接活动”是指总部规划和管理的活动，但可以追踪到国家业务。直接活动的成本回收主要来自于国别战略计划预算，因为成本驱动因素，例如所需人员数量或采购商品数量，都集中在国家业务之中。现有直接活动包括提供信息技术基础设施，食品采购，受益人数据管理服务，以及联合国人道主义空运服务处交易处理等内容。
104. 作为直接活动预算的部分内容，也作为对通过粮食署全球交通工具租赁计划租赁车辆收费的补充，粮食署将推出新的降碳基金。这项新举措将为区域局或驻国家办事处提高能效、减少使用化石燃料的项目提供资金，助力粮食署实现脱碳目标。2024 年将为此筹集 150 万美元，通过粮食署的能效计划进行管理。

## 4.2 基准预算

### 基准资金来源

105. 根据通过自下而上战略预算编制过程确立的目标和方法，为提高预算透明度，优化粮食署活动资金来源，基准预算安排为 8.114 亿美元，详见表 4.1。
106. 计划支持和行政预算涵盖为粮食署业务提供间接支持的各项活动，在基准预算中占比最大。2024 年预计捐款总额将达到 100 亿美元，其中拟议计划支持及行政预算为 5.68 亿美元；该数额的基础是间接支持费用预计收入，按 6.5% 的标准间接支持费率计算，满足特定条件时，费率为 4%。2024 年拟议预算比 2023 年批准的计划支持及行政预算减少 830 万美元。
107. 2024 年拟议新增和现有全组织关键举措开支估测为 9790 万美元，由计划支持和行政均衡账户供资。全组织关键举措侧重于组织或转型举措，与全组织管理优先重点保持一致，为一次性投资。
108. 信托基金用于指定用途捐款，其用途、范围和报告程序均已同相关捐助方达成协议；特别账户用于对粮食署为各办事处和其他联合国机构提供的服务进行财务管理，可由指定用途捐款或通过费用回收计划进行供资。
109. 基准预算内的信托基金和特别账户预算包括管理这些资金和账户的费用。这部分预算合计为 1.456 亿美元，比 2023 年预算高 20%，增量最大部分是紧急业务司管理的信托基金，重点是通过改进防备提高粮食署的响应能力。附件 IV 对 2024 年信托基金和特别账户活动进行了综述和分析。

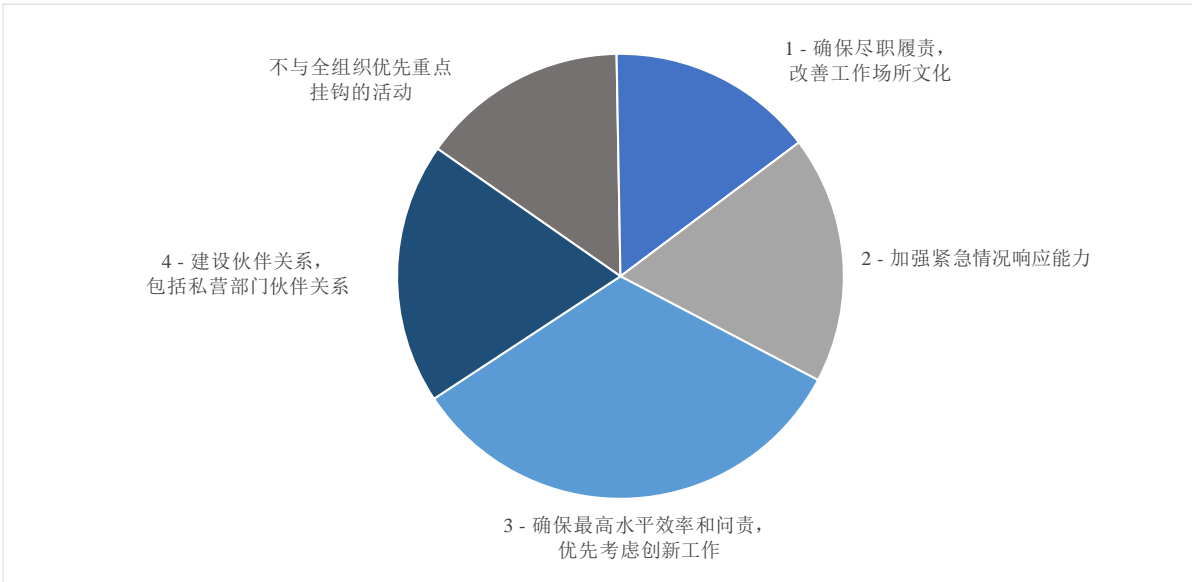
110. “其他资金来源”类别包括普通基金和指定用于特定全组织用途的实物捐赠，例如免费使用粮食署总部场所的实物捐赠。

**全组织管理优先重点和管理结果**

111. 2024 年基准预算受到 3 个财务规划原则驱动：减轻国家业务的管理和财务负担，确保计划支持和行政预算与间接支持费用收入保持一致，以及审慎使用储备金和资金节余。

112. 根据执行干事的战略愿景，粮食署领导层确立了 4 个全组织管理优先重点，用于引导 2024 年预算的规划过程。全组织管理优先重点引导粮食署各司局、区域局和部门层面上的战略、活动、结果和预算规划。2024 年基准预算在各项全组织管理优先重点中的拟议分配见图 4.1。

**图 4.1：全组织管理优先重点占 2024 年基准预算比例<sup>45</sup>**



113. 基准活动和预算拨款也按照粮食署《全组织结果框架（2022-2025 年）》中提出的 7 个全组织管理结果进行了分类。3 个全组织管理优先重点 - 工作场所文化、紧急情况响应能力和伙伴关系 - 与 3 个全组织管理结果密切相关，最后一个优先重点 - 效率、问责和创新 - 则涉及所有的管理结果。

<sup>45</sup> 不包括中央拨款。

	2024	2023	美元差额	变化百分比
1 - 紧急情况应对成效	139.4	121.9	17.5	14
2 - 人员管理	110.7	92.5	18.2	20
3 - 建设有效伙伴关系	167.8	137.9	29.9	22
4 - 零饥饿行动有效供资	101.3	99.7	1.6	2
5 - 实证与学习	113.8	104.9	8.9	8
6 - 利用科技	78.5	66.0	12.5	19
7 - 利用创新	28.2	18.7	9.5	51
非直接与某个管理结果关联	71.7	113.9	(42.2)	(37)
<b>合计</b>	<b>811.4</b>	<b>755.5</b>	<b>55.9</b>	<b>7</b>

114. 如表 4.2 所示，2024 年基准预算中 91% 的活动都与一项管理结果关联，而 2023 年这一比例为 85%。此种提高的部分原因是采用了新方法，将推动多项管理结果的活动也纳入进来。各项管理结果及其相关关键绩效指标，以及跨领域推动因素，详见附件 I。

#### 风险：

115. 《管理计划（2024-2026 年）》编制过程中，注重了将各项活动与审计和评价建议挂钩，这项工作预计将在 2024 年结束。这项新措施有利于粮食署领导层做出更具战略性的预算分配决定，确保重要活动获得供资。

116. 《监察长年度报告》<sup>46</sup>以及《对 2022 年重大风险和控制问题的管理层审查》<sup>47</sup>着重指出了监测、身份管理、合作伙伴、现金补助和供应链相关的长期挑战，将其视作需要改进的当前领域或新领域。报告还参考了 2022 年执行干事监督行动提出的反馈意见，其中提出了人员管理和工作场所文化的相关问题。

117. 应对这些问题的计划将通过 2024 年基准预算（计划支持和行政、全组织关键举措、特别账户和信托基金）以及国家业务预算资源供资。每类问题在附带费用信息的工作计划（附件 V）中有进一步阐释，包括行动和关键指标。下文简要介绍了如何应对这些主要的风险领域。

<sup>46</sup> WFP/EB.A/2023/6-D/1。

<sup>47</sup> WFP/EB.A/2023/6-E/1。该文件对 2021 年《内部控制声明》中确定的四个重大风险和控制事项进一步说明和分析，并更新了 2022 年取得的进展。

### 监测、身份管理、合作伙伴、现金补助以及供应链的相关风险

118. 粮食署的首要任务是确保需要援助的人能够安全、完整、不受干扰地获得援助。粮食署开展业务的很多环境中风险都很高，因而在业务执行的各个阶段都部署了若干措施，以期减少粮食署援助使用不当的风险，确保所有意外情况都能得到及时识别、报告和处理。
119. 2023 年，粮食署在全组织范围启动了保障行动计划，旨在提升更有效管理和沟通业务风险的能力。该计划由副执行干事牵头，所有区域局和总部各司局均参与实施，内部审计员提供咨询服务。此种广泛参与意在加强各团队、过程和系统之间的衔接，强化当前措施，确保采用综合方法全面解决关切问题。
120. 在基准预算中，拟议安排 5880 万美元支持该风险领域相关的活动；其中经常性计划支持和行政活动为 3150 万美元，一次性全组织关键举措为 2280 万美元，450 万美元来自于信托基金和特别账户。得益于目标确定、监测和身份管理方面取得的成绩，我们的业务可以更加敏捷，能够更加及时地调整计划，积累实证，预防腐败。此外，此种活动还将支持粮食署履行提高伙伴数字能力以及对于重要伙伴关系进行管理的承诺。

### 人员管理和工作场所文化相关风险

121. 粮食署管理层非常重视持续减轻“人员和文化”风险，确保粮食署的资源得到最高效、有效的利用，保障资产安全。将重点解决两类问题：
- 人才管理和队伍规划问题，包括很难吸引本地和国际人才，主要是因为国家能力有限，条件落后，岗位激励不足，职业晋升路径复杂，联合国薪酬竞争力不强，受到资金限制只能提供短期合同，以及粮食署招聘程序冗长繁琐；以及
  - 工作场所文化和行为问题，承认尽管职工目前可以通过安全适当渠道报告不当行为，但仍需开展进一步工作，以便加强问责、沟通和透明。
122. 2024 年管理计划包括了总部和各区域局的人员以及工作场所文化相关活动，以及这些办公室应要求为驻国家办事处提供的支持。在基准预算的各项资金来源中，为 2024 年经常性和一次性活动安排的预算为 1.009 亿美元。尤其是，支持这项工作的全组织关键举措旨在加快完善人员管理，打造包容、尊重的工作场所文化；计划支持和行政预算中也拨付了资金，支持粮食署践行承诺，实现这些目标。除附件 III 中介绍的其他成绩外，这些规划活动的顺利实施还将推动完成队伍规划、组织协调、吸引更多人才以及相关的招聘职责。

### 2024 年基准预算供资的岗位

拟议 2024 年基准预算规划的岗位数量增加了 272 个，规划全职岗位当量将达到 4,537 个。管理层重视实施人才建设框架，呼吁为开展长期工作的职工提供更加稳定的合同条件，因而 67% 的新规划岗位为定期合同。

## 效率

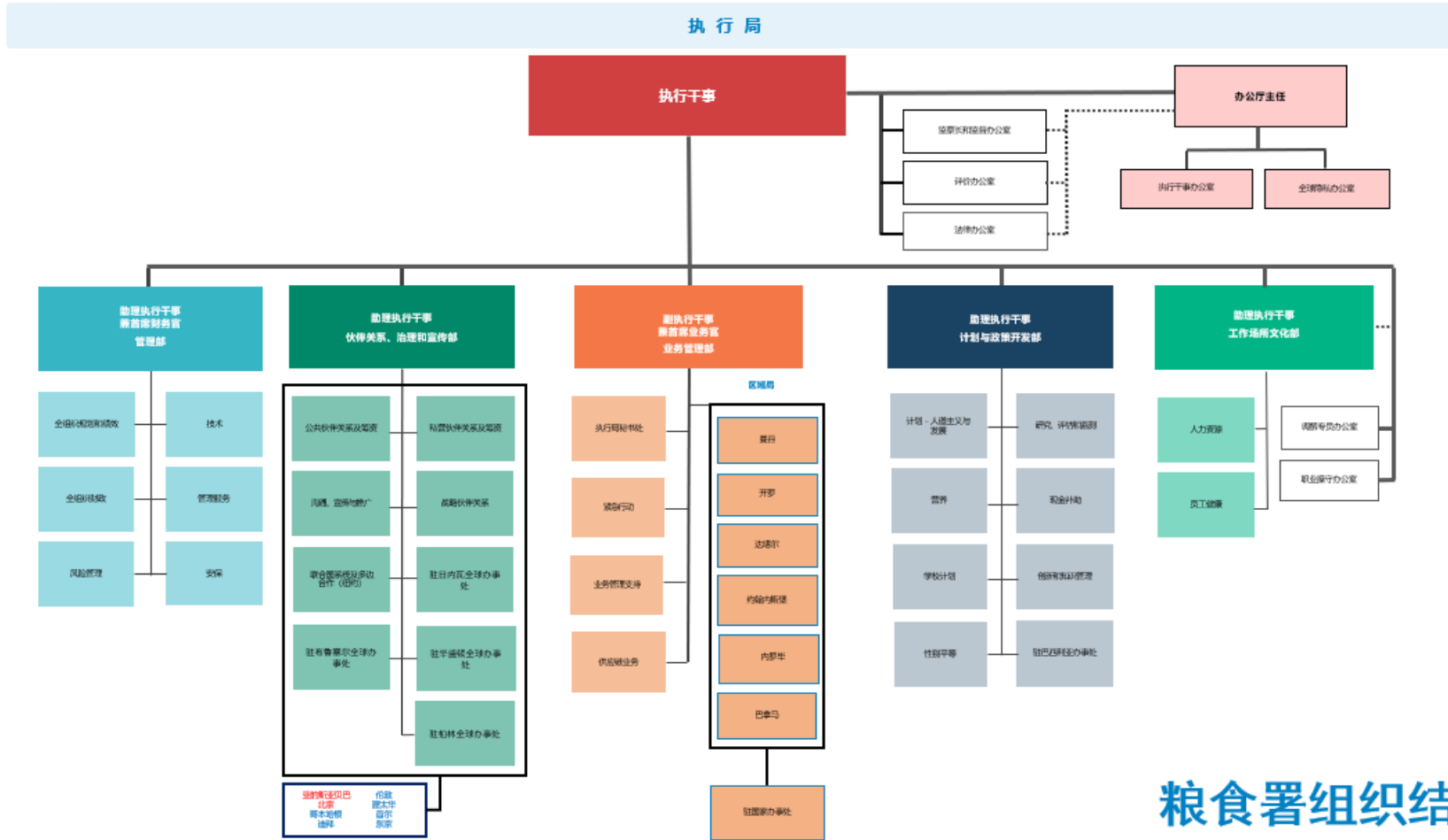
123. 粮食署通过各项机构内和机构间举措，以及通过测量和报告增效结果来促进效率提高。所有增效结果都源自于或关联着粮食署活动相关，和/或支持联合国系统的计划和项目。得益于效率提升，地方层面计划和项目实施将会获得更多的资源。
124. 粮食署需要进行充分的规划和投资，以便发现新的效率增长点，确保对实现结果的测量、跟踪和报告给予足够的重视。效率提高预计将来自于不同渠道，包括较为成熟的举措，例如全球商品管理基金，据估测粮食采购相关的成本节约将超过 8000 万美元；以及人力资本管理系统等较新的举措，预计从 2024 年起将显著节约时间。此外，粮食署继续引领联合国全系统提质增效，为其他联合国机构带来利好；例如联合国预订中心在 2022 年带来了 950 万美元的增效成果，2023 年全面投入运行的联合国车队在 2024 年将进一步扩大规模。
125. 2024 年，粮食署将探索、推动和优先考虑能够进一步提升效率和效果的新举措。粮食署将继续通过年度绩效报告向执行局报告每年位列前十名的增效举措。

## 组织结构

126. 如图 4.2 所示，粮食署组织结构最上面是执行干事，高级管理层包括 1 位副执行干事和 4 位助理执行干事，均为相关部门负责人。
127. 2024 年组织结构分为相互关联的 6 大领域：执行干事和幕僚长；副执行干事和首席业务官领导的业务管理部，管理部；伙伴关系和宣传部；计划和政策制定部；以及工作场所文化部。该组织结构确保职责明确，并加强了高级管理层结构的清晰度、透明度和问责度，主要目标是确保粮食署能够高效、有效地应对各种挑战。

128. 当前管理计划在司级层面推行了以下结构性变革；这些变革反映出根据 2023 年 5 月 25 日副执行干事在执行局主席团会议上介绍的组织结构图所做出的安排：
- 之前设在幕僚长办公室中的业务管理支持办公室，以及之前设在计划和政策制定部的执行局秘书处司，调整至业务管理部。
  - 之前设在供应链和紧急情况部的安保司调整至管理部。
  - 执行干事和幕僚长办公室直接管理执行干事办公室、全球隐私办公室、职业操守办公室、调解服务办公室、监察长和监督办公室、评价办公室以及法律办公室。
129. 这些结构调整反映在 2024 年预算表中，此外也对本管理计划中的 2023 年预算表做出了回顾调整。
130. 执行管理层将持续审查组织结构。拟议调整在实施前将报执行局核准。考虑到《管理计划（2024-2026 年）》的定稿时间，组织结构图的后续调整以及预算影响将在另外一份文件中单独介绍，或作为《管理计划》的附件。

图 4.2：秘书处部级结构



# 粮食署组织结构图

更新日期：2023年5月25日

### 4.3 计划支持和行政预算

#### 概述

131. 拟议 2024 年计划支持和行政预算在基准预算中占比最大，将为粮食署业务提供必要和优先的计划和行政支持，确保符合本组织的治理及受托责任。
132. 计划支持和行政预算供资是在粮食署捐款基础上使用间接支持费用费率计算得出。间接支持费率每年由执行局予以批准。管理层建议，间接支持费率 2024 年保持在 6.5% 的水平；特定例外情况下，经执行局批准，可下调至 4%。
133. 捐款总额预计为 100 亿美元，按照预测的间接支持费用收入，2024 年拟议计划支持和行政预算为 5.68 亿美元，与 2023 年预算相比缩减 1%，即 830 万美元。根据指导原则及供资前景，活动安排将优先倾斜于最关键的需要和活动，运用过往投资实现效率提升。此外，还将采取措施推动创新过程，例如业务重建，数字化，探索协同效应，以及简化和整合各部门活动。
134. 表 4.3 反映了拟议计划支持及行政预算的整体情况，按预算项目和支柱分别列示。请执行局批准拨款项目层面上的计划支持和行政预算。

拨款项目和支柱	2024	2023	美元差额	变化百分比
<b>战略与方向</b>	<b>121.3</b>	<b>113.7</b>	<b>7.6</b>	<b>7</b>
A - 战略与方向	121.3	113.7	7.6	7
<b>服务</b>	<b>295.8</b>	<b>293.3</b>	<b>2.5</b>	<b>1</b>
B - 商业服务	193.2	196.6	-3.4	-2
C - 政策、指导与质量保障	102.6	96.7	5.9	6
<b>治理、独立监督和筹资</b>	<b>150.9</b>	<b>169.3</b>	<b>-18.4</b>	<b>-11</b>
D - 倡议、伙伴关系、筹资与联合国协调	105.5	123.2	-17.7	-14
C - 治理与独立监督	45.4	46.1	-0.7	-2
<b>总计</b>	<b>568.0</b>	<b>576.3</b>	<b>-8.3</b>	<b>-1</b>

135. 调整最为明显的是战略与方向拨款项目，与 2023 年相比计划支持和行政供资增加了 7%；此外还有治理、独立监督和筹资拨款项目，供资减少了 11%。这些调整几乎完全是因为伙伴关系和宣传部的各项工作，以及部内各司战略方向和管理工作进行了重新分类。这些活动此前归属于支柱 D - 倡议、伙伴关系、筹资与联合国协调；考虑到与伙伴关系和宣传部的关联，现调整到支柱 A - 战略与方向，以便与其他部门的类似活动保持一致。



136. 支柱 C - 政策、指导与质量保障预算增加 590 万美元，主要是因为驻国家办事处计划支持和行政供资增加。该部分新增资金是为了确保驻国家办事处有足够的资源达到问责和质量保障标准，充分落实各项政策。

#### 计划支持和行政预算，按开支事项和组织层级列示

	2024	2023	美元差额	变化百分比
长期工作人员	391.6	381.1	10.5	3
其他工作人员	63.3	75.2	-11.9	-16
非职工费用	113.1	120.0	-6.9	-6
<b>总计</b>	<b>568.0</b>	<b>576.3</b>	<b>-8.3</b>	<b>-1</b>

137. 定期合同职工费用包括常驻罗马及全球各办事处的国际专业人员和一般服务人员，以及各区域局的本地职工。这一费用类别预算增加是因为计划支持和行政预算是为定期合同人员开展核心、日常活动提供资金的主要来源，反映出定期-合同岗位数量的小幅增长（尽管计划支持和行政预算分配总体有所缩减），以及通胀略有上浮。
138. 国际短期专业人员、顾问和临时支持人员包括在“其他职工”类别中。短期专业人员全职当量数量的削减幅度高于其他合同类型，约占这一费用类别预算削减的一半以上，反映出短期专业人员合同类别将逐步缩减规模。
139. 各部和各区域局都在缩减非职工费用，主要涉及到差旅、培训和商业咨询服务费用。

组织层级	2024 年 PSA 预算拨款	2023 年 PSA 预算拨款	美元差额	变化百分比
驻国家办事处	60.2	48.4	11.8	24
区域局	115.7	116.4	-0.7	-1
执行干事和幕僚长办公室	56.2	57.2	-1.0	-2
管理部	95.2	101.3	-6.1	-6
业务管理部	53.6	61.6	-8.0	-13
伙伴关系和宣传部	63.8	65.7	-1.9	-3
方案和政策制定部	52.4	56.9	-4.5	-8
工作场所文化部	35.3	36.8	-1.5	-4
中央拨款	35.6	32.0	3.6	11
<b>总计</b>	<b>568.0</b>	<b>576.3</b>	<b>-8.3</b>	<b>-1</b>

140. 根据上述指导原则和规划假设，计划支持和行政预算的编制强调要减轻驻国家办事处的资金压力，确保驻国家办事处能够保持基本结构，满足最低规范标准，即便在遇到通胀和资源缩减等挑战时也是如此。2024 年计划支持和行政预算中，驻国家办事处供资增长了 1180 万美元（24%）。区域局为驻国家办事处提供直接支持，因而拟议计划支持和行政拨款将仅削减 1%。总体而言，总部各司局预算将削减 6%，以便适应计划支持和行政供资整体缩减的情况，保障驻国家办事处增加拨款。

### 驻国家办事处

141. 驻国家办事处计划支持和行政拨款旨在支持无法直接关联到业务的核心职能。2022 年驻国家办事处供资调整后，驻国家办事处计划支持和行政拨款负担国家主任、一位国内助理、一位司机和基本的办公室运行费用。2024 年计划支持和行政预算中面向驻国家办事处的拨款增加包括应对通胀的 180 万美元，以及用于补偿防范风险相关成本的 1000 万美元，尤其是应对可能会削弱问责、保障标准和政策实施的供资挑战。2024 年这笔专项拨款涵盖的费用类型视具体挑战而定，但可以包括以下费用，包括分析和监测风险，识别及应对内控缺陷，开发标准操作程序以及培训。这些获得供资的活动对于设立和管理驻国家办事处均十分关键，不论业务规模怎样。

### 区域局

142. 为应对计划支持和行政供资削减的状况，优化现有资源的使用，区域局将实施控制开支策略，加强为驻国家办事处提供的战略方向、指引和支持；目的是确保对实体业务进行有效监督，密切监测国家绩效。面向各区域局的拨款考虑了若干因素，包括区域内援助的受益人数量，每个国家业务组合的预算总量，区域局的职工人数，以及区域局下辖驻国家办事处的数量。为提升效率，支持采用创新方法，尤其是面对计划支持和行政工作整体削减的局面，区域局在某些情况下可以获得预算外资源，且所有区域局均可获得一次性的全组织关键举措投资。

143. 面向各区域局的计划支持和行政拨款是 2023 年水平的 96%至 104%不等。中东、北非和东欧区域局获得拨款较多，2024 年计划支持和行政拨款相当于 2023 年拨款水平的 104%；过去两年间，粮食署在摩尔多瓦共和国和乌克兰设立驻国家办事处，区域局工作量显著增多。西非区域局获得拨款较少，计划支持和行政拨款削减了 4%；该区域局将落实计划支持和行政费用控制措施，降低咨询、差旅和培训相关费用。

### **执行干事办公室，幕僚长办公室，以及下属各司局**

144. 与 2023 年相比，2024 年为执行干事办公室、幕僚长办公室，以及下属各司局的计划支持和行政拨款小幅缩减了 2%，理由是业务活动减少的同时，授权监督职责以及这些办公室和司局的工作水平预计不会缩减。
145. 直接向执行干事报告的 5 个司为跨部门性质，涵盖面向整个组织的调查与审计、评价和法律服务。监察长办公室计划支持和行政拨款与 2023 年持平，尽管工作负荷有所增多。2024 年，监察长办公室将拓展技术使用范围，在资源有限的背景下进一步提升效果和效率。如附件 VII 详细工作计划所示，评价办公室预算拨款保持稳定，以便稳妥实施评价政策；但为促进节约计划支持和行政资金，评价办公室已同意将 2024 年计划开展的战略评价数量由 3 个调为 2 个；第三次评价将推迟到 2025 年。
146. 2024 年，执行干事办公室将着力加强管理和问责，建立必要的组织结构支持执行干事拓展供资基础，运用粮食署伙伴的专业支持。2021 年设立的全球隐私办公室在 2024 年结构更加明晰，更加成熟，规模也有所扩大；该办公室为整个粮食署提供顾问和支持，同时也与外部机构合作，进一步达成办公室的各项目标。

### **管理部**

147. 2024 年计划支持和行政预算削减 6%，故而管理部将优先考虑提供财政、预算和风险管理，以及交付基础技术、互联互通和推进管理服务的活动。管理部将着力引入创新和良好做法，推动改进绩效，保障资源，支撑一线业务。
148. 管理服务司计划支持和行政预算削减 15%，相当于 340 万美元。2022 年中编制 2023 年计划支持和行政预算时，由于乌克兰冲突导致能源价格高企，故而当时预计公共设施费用会出现数倍增长。自那之后，市场趋于稳定。预算削减的很大部分原因是 2024 年预计总部公用设施费用预计将有所下降。
149. 部内最大的司 - 信息技术司的预算与 2023 年相比保持稳定。新的信息和技术战略出台后，信息技术司将全面审查自身组织结构，探索整合先进分析技术的创新方式，试点人工智能方案。
150. 管理部内其他司也在对自身业务以及对本组织最重要的优先领域开展全面审查；他们找到了增效途径，故而管理部计划支持和行政预算总体削减了 6%。

### **业务管理部**

151. 业务管理部负责监督全球业务的基本内容，是计划支持和行政供资中部级层面降幅最大的，比 2023 年削减了 13%。该部于 2023 年获得了一次性计划支持和行政拨款，用于提高职工能力，加强部署管理。从基准预算来看，即不包括一次性拨款，2024 年比 2023 年资源增加 27%。

152. 该部将优先安排着眼于实地的投资，以及支持紧急情况下发挥引领作用和提供更大规模服务及交付解决方案的核心能力。计划支持和行政供资削减主要影响的是供应链业务司和紧急业务司。供应链业务司基准供资的其他来源包括 2 个新增的全组织关键举措，以及人道主义后勤服务、联合国人道主义空运服务处和联合国人道主义应急仓库特别账户款额增加。除计划支持和行政拨款外，紧急业务司还会获得专项信托基金捐款，旨在通过更好的防备行动加强粮食署的紧急响应能力。面对计划支持和行政供资的削减，该司将采取着眼实地、因地制宜的工作方法；包括在全组织推广阶段，协调并简化为驻国家办事处提供的支持；维护快速应急官员人才库；开展量身定制的分析，将背景和业务信息结合起来，为业务决策提供参考。随着粮食署、合作伙伴和各利益相关方对可持续性的重视程度不断提高，供应链业务司还将着力改革粮食署的采购做法，同时保持在物流方面的卓越优势，尤其是紧急业务方面。为此，该司将建设战略伙伴关系，把握市场调研和情报，充分发掘粮食署各伙伴使用的先进技术的潜力。
153. 2024 年，业务管理部提高效率、引入创新的方向十分明确，紧急业务司积极探索人工智能、机器学习、预测分析等创新工具，以期改善预警系统和防备工作。供应链业务司正在着手重新设计业务和流程工具，旨在提高效率，切实为驻国家办事处提供集中化的服务。

#### **伙伴关系和宣传部**

154. 在伙伴关系和宣传部内，计划支持和行政供资的活动完全契合执行干事提出的优先重点，即拓宽粮食署供资基础，筹集更多资源，以及拓展伙伴关系，包括同私营部门的伙伴关系。2024 年，尽管计划支持和行政供资削减 3%，该部还将进一步巩固并拓展粮食署的捐助方基础。该部将更加有的放矢地同私营部门和慈善基金开展合作；可持续吸引资源伙伴并同其开展优先谈判，将粮食署打造成为优选伙伴，包括面向专题性基金和国际金融机构；引导全球粮食不安全相关的全球话语权；持续提高整个粮食署伙伴关系职能的专业化水平；支持执行干事和高级管理层的对外沟通和宣传职能。2024 年，该部能够运用实施“适应未来 - 变化的供资状况”全组织关键举措的资源，实现基准预算增加 4%。

#### **方案和政策制定部**

155. 2024 年，方案和政策制定部将继续引导全组织工作，编制和实施粮食署《战略计划（2022-2025 年）》，确保粮食署在各种背景下的计划质量。该部对于优质计划的重视支撑着 4 个全组织管理优先重点，尤其是涉及到加强紧急响应能力，确保最大化效率和问责，以及优先考虑创新等方面的优先重点。效率提高在一定程度上得益于对非职工费用的审查和先后排序。

156. 该部计划支持和行政供资削减主要影响的是计划 - 人道主义和发展司以及研究、评估和监督司。面对计划支持和行政供资削减 170 万美元的局面，计划 - 人道主义和发展司的应对之策主要是减少培训和差旅，而粮食体系峰会、《战略计划（2022-2025 年）》指导以及以资代赈和以训代赈准则等相关工作也削减了规模。2023 年，研究、评估和监督司收到 240 万美元的计划支持和行政拨款，用于加强实地监测活动；加强监测的类似活动在 2024 年将通过一项全组织关键举措供资。计划和政策制定部其他司计划支持和行政拨款略有削减，性别平等办公室以及创新和支持管理处除外，这两个处室预算保持稳定。
157. 与 2023 年相比，2024 年计划和政策制定部计划支持和行政拨款削减 8%，在一定程度上可以依赖全组织关键举措、信托基金和特别账户予以补偿。2024 年该部将运用基准供资来源，着力设计并交付创新计划，应对并减少冲突、气候和经济危机带来的人道主义需要，同时把握机会加强相关的国家安全网和系统。

#### 工作场所文化部

158. 考虑到在全组织范围内确保关照义务和改善工作场所文化的重要意义，工作场所文化部的计划支持和行政拨款水平保持相对稳定，与 2023 年预算相比仅仅略减 2%。该司将控制当前活动的预算，特别是人事和文化协调处，该处也从全组织关键举措获得供资，投资建设粮食署人才队伍。计划支持和行政明确了用途范围，确保战略人力规划工作能够持续为国别战略计划提供参考。计划支持和行政预算调整了重点支持方向，支持单独设立的多样性、公平和包容司，旨在加强包容工作，培育行为，将粮食署价值观渗透到工作当中，打造尊重、高效的工作环境。工作场所文化部还将继续使用计划支持和行政拨款支持所有职工的精神健康和福祉工作，尤其是在紧急情况下。
159. 该部将努力提高效率，采纳创新，即将实施的人力资本管理新系统 - Workday HCM 便是明证；该系统 2024 年上线后，预期将提高人员管理效率，帮助实地办事处实现超过 300 万美元的年度资金节约，减少 40% 的人事管理处理时间。该项工作通过特别账户进行管理。新工作方法本身并不作为 2024 年的单独项目，但该实施该项目获得的效率，包括改进的技术，将在粮食署全组织范围内推广实施。职工健康司将继续同管理服务司合作，通过联合国预订中心为全球各地的实地门诊服务提供线上预约，推动全球范围内该过程的标准化和简洁化。该项工作将通过健康特别账户供资。

## 中央拨款

160. 中央拨款支持满足法定要求的费用，尤其是粮食署对联合国共同资助活动和其他中央管理活动的供资承诺。2024年，拟议中央拨款预算为3560万美元，比2023年增加11%。
161. 中央拨款中增幅最大的项目是联合国安全和保安部预算中粮食署分摊的份额。粮食署份额预算增长14%，既是因为联合国安全和保安部预算增加，也是因为粮食署相对于其他联合国机构增长较快，因而在预算中承担了更大的份额。
162. 保险和法律收费增加了130万美元，是因为落实新的全球财产保险政策，涵盖粮食署的全球资产、建筑和物资，以及粮食署因过往理赔记录导致的恶意行为保费增加。
163. 2024年，伙伴关系活动（联合国/非联合国）预算项目计划削减90万美元，主要是因为2023年面向设在联合国项目事务厅的联合国增强营养网络运动秘书处以及联合国教科文组织的人员借调安排已经结束。

164. 表 4.6 列示了 2024 年中央拨款的完整项目，并与 2023 年进行了对比。

<b>表 4.6：针对法定要求的中央拨款及其他中央控制拨款（百万美元）*</b>			
	<b>2024</b>	<b>2023</b>	<b>差额</b>
<b>支柱 A：战略与方向</b>	<b>2.3</b>	<b>1.8</b>	<b>0.5</b>
行政首长理事会	0.7	0.7	0.0
全球管理会议	0.6	0.6	0.0
全球工作人员调查	0.5	0.0	0.5
招聘费用	0.4	0.4	0.0
高级管理层和离任人员网络	0.1	0.1	0.0
<b>支柱 B：业务商业服务</b>	<b>23.4</b>	<b>19.6</b>	<b>3.8</b>
紧急医疗后送	0.2	0.2	0.0
国际公务员制度委员会	1.1	1.1	0.0
保险和法律收费	4.0	2.7	1.3
计划关键度与营养问题常设委员会	0.5	0.4	0.1
其他机构的服务	0.8	0.7	0.1
职工奖励、安置和调查	0.4	0.4	0.0
UNDSS 粮食署分摊费用	15.7	13.7	1.9
包容残疾人	0.7	0.4	0.3
<b>支柱 D：倡议、伙伴关系、筹资与联合国协调</b>	<b>7.4</b>	<b>8.2</b>	<b>-0.8</b>
伙伴关系活动（联合国与非联合国）	3.5	4.4	-0.9
驻地协调员制度费用分摊和评估中心	2.8	2.7	0.1
联合国机构法律费用	0.2	0.2	0.0
其他联合国费用	0.5	0.5	0.0
联合国工会	0.4	0.4	0.0
<b>支柱 E：治理与独立监督</b>	<b>2.5</b>	<b>2.4</b>	<b>0.1</b>
独立监督咨询委员会	0.2	0.2	0.0
外聘审计员	0.4	0.4	0.0
国际援助透明化倡议会费	0.2	0.2	0.0
咨询服务	0.1	0.1	0.0
联合检查组	1.6	1.5	0.1
<b>总计</b>	<b>35.6</b>	<b>32.0</b>	<b>3.6</b>

\* 表中数字做了四舍五入处理。

表 4.7：计划支持和行政预算职位数量								
	2024				2023			
	驻国家办事处	区域局	总部	合计	驻国家办事处	区域局	总部	合计
国际专业人员及以上	84	268	1 075	1 427	83	260	1 054	1 397
一般服务人员			510	510			499	499
本地职工 (国家官员和一般服务人员)	180	406	153	739	171	366	126	663
<b>长期小计</b>	<b>264</b>	<b>674</b>	<b>1 738</b>	<b>2 676</b>	<b>254</b>	<b>626</b>	<b>1 679</b>	<b>2 559</b>
专业人员及以上 (短期)		0	22	22		3	74	77
一般服务人员 (短期)和临时工		51	112	163		62	112	174
顾问		101	521	622		118	545	663
<b>短期小计</b>	<b>0</b>	<b>152</b>	<b>655</b>	<b>807</b>	<b>0</b>	<b>183</b>	<b>731</b>	<b>914</b>
<b>总计</b>	<b>264</b>	<b>826</b>	<b>2 393</b>	<b>3 483</b>	<b>254</b>	<b>809</b>	<b>2 410</b>	<b>3 473</b>

165. 表 4.7 按组织层级 - 驻国家办事处、区域局和总部，和按类别列示了计划支持和行政预算涵盖的职位数量，包括 2023 年已批准的职位和 2024 年规划的职位。职位数量按全职当量计算。

166. 粮食署将继续改善职工的合同条款，尤其是连续多年在必要职能岗位上开展工作，但仍为短期合同性质的职工。2022 年和 2023 年在加快转型方面投入了大量资金，而 2024 年转型速度将会显著放缓。尽管 2024 年面临供资限制，但定期合同职工数量与短期合同职工数量相比仍会增长 3 个百分点。与人才建设框架启动的前一年 2021 年相比，计划支持和行政预算供资的定期合同职工数量增长了 30%。

### 标准职位费率

167. 总部的国际专业人员职位和一般服务人员职位按标准费率计算费用。费率每年重新计算，以期反映出各职级和各地点聘用职工的实际费用，包括职工应享权利、福利和津贴的费用，以及欧元支出的预期汇率。



168. 2024 年标准职位费率的计算以 2022 年实际费用为基础，同时考虑了通胀、离职后费用以及其他预测变化。对于费用发生的欧元部分，粮食署通过远期购入欧元确定欧元计价支出的美元价值。
169. 长期职工福利负债包括离职后医疗保险计划、离职付款基金、职工补偿基金和其他离职相关福利。执行局 2010 年年度会议批准职工福利负债每年增长 750 万美元，时间为 15 年，旨在到 2025 年实现完全供资。2023 年完成的资产负债研究表明，粮食署由足够的资产负担长期职工福利，供资比例预计会保持在 100% 以上。完全供资职位预计将实现长期可持续发展，因而不再需要每年增加 750 万美元的供资；这部分预算从 2024 年起将从标准职位费用中移除。管理层将继续通过粮食署经审计的年度财务报表向执行局包括长期职工福利负债的实际供资情况。
170. 通胀对职工费用的影响预计会低于 2024 年预期水平，因为多数员工福利都不需要根据 2024 年通胀情况进行调整。美元疲软和常驻罗马一般服务人员薪级表调升的影响在很大程度上可由长期职工福利削减抵消。
171. 按 2023 年标准职位费率为基础和按 2024 年标准职位费率为基础计算得出的 2024 年计划支持和行政预算中职工费用总额表明，费用总额增加了 120 万美元。

#### 4.4 间接支持费率

172. 粮食署间接支持费率的计算逻辑是要保证计划支持和行政预算涵盖活动的费用能够通过预测捐款收入实现完全供资。同时，确定的费率也不得带来过多收入，占用本可用于直接计划实施的资金。
173. 如图 4.8 所示，2024 年标准间接支持费率运用 2006 年确定的方法已经计算得出结果<sup>48</sup>。

<b>表 4.8：间接支持费率计算（%）</b>	
2022 年基准	4.80
因间接开支增加而做的调高（2022 年至 2024 年）	0.80
因预测供资减少而做的调高（2022 年至 2024 年）	1.18
<b>得出的 2024 年间接支持费率</b>	<b>6.78</b>

174. 6.78 的费率能够补偿计划支持和行政预算的费用，为 2024 年和 2025 年全组织关键举措供资，同时还能在计划支持和行政平衡账户的目标之内保持账户平衡。

<sup>48</sup> 《间接支持费率审查》（WFP/EB.A/2006/6-C/1）。

175. 2024 年，管理层建议标准间接支持费率保持 6.5% 的水平；此外，根据《总规则》第 XIII.4 (e) 条，并经执行局决定，可以对以下情况适用 4% 的较低费率，包括发展中国家和经济转型期国家政府的捐款；各国政府针对本国计划的捐款；在执行局确定的特殊情况下，也适用于国际金融机构。6.5% 的标准间接支持费率在各类基金、计划和联合国专门机构仍为最低水平之一。

## 4.5 储备金与基金余额

### 综述

176. 本节简要介绍了计划支持和行政平衡账户以及普通基金未指定用途部分。视执行局批准情况，平衡账户与普通基金未指定用途部分是计划支持和业务执行预算的潜在资金来源；对于业务执行预算来说，前述两项资金来源也可资助业务活动。

177. 平衡账户与普通基金未指定用途部分在 2024 年 1 月预计会保持健康的余额水平，两者合计为 7.2 亿美元，超过目标上限和审慎余额 3 亿多美元。考虑到捐款收入的预期减少以及业务需求的不断增长，管理层建议使用健康余额的部分资金对全组织举措进行战略投资，为驻国家办事处纾困，帮助他们在资源减少的局面下保持国内业务，优化组织结构。

### 计划支持和行政平衡账户

表 4.9：计划支持和行政平衡账户预测（百万美元）		
2024 年 1 月 1 日计划支持和行政平衡账户余额		390.0
间接支持费用预计收入（基于全球缴费预计收入为 100 亿美元）		568.0
拟议计划支持及行政预算		-568.0
拟议计划支持和行政平衡账户提款		-138.4
- 职工福利基金调整	0.0	
- 快速反应账户充资	-50.0	
- 全组织关键举措	-88.4	
2024 年 12 月 31 日计划支持和行政平衡账户余额		251.6
计划支持和行政平衡账户目标（相当于 2024 年 5 个月的计划支持和行政支出）		236.7
计划支持和行政平衡账户最低值（相当于 2024 年 2 个月的计划支持和行政支出）		94.7

178. 计划支持和行政平衡账户于 2022 年设立，体现为某个财务周期内粮食署间接支持费用收入与计划支持和行政支出的差额。该账户发挥安全网作用，用于承保间接支持费用收入减少或计划支持和行政供资不足的风险。2015 年，执行局同意使用计划支持和行政平衡账户资助全组织关键举措<sup>49</sup>，支持粮食署投资落实需要非经常性投资的可持续举措，改进对受益人的服务提供。经执行局批准，该账户也可用于专题性支持基金，加强粮食署的储备金。
179. 经对计划支持和行政平衡账户最优余额审查后<sup>50</sup>，确定了 5 个月计划支持和行政支出的目标余额和 2 个月支出的“最低值”水平。表 4.9 列示了 2024 年平衡账户的预计期初和期末余额以及变化情况。考虑到 2024 年全球捐款预计为 100 亿美元，以及 2024 年平衡账户的拟议用途，预计 2024 年期末余额为 2.516 亿美元，高于 5 个月的计划支持和行政支出水平。
180. 考虑到 2023 年底平衡账户健康余额的预测水平，拟定用途包括如下：
- 调整 2022 年平衡账户拨款，用于充实职工健康基金
181. 职工健康基金 2022 年拨款未支出余额约为 700 万美元；该项拨款被批准用作健康计划专项资金，专门用于支持医疗后送框架、“第一道防线”以及疫苗接种行动等相关的联合国 COVID-19 疫情应对行动。由于疫情风险减少，这些活动的完成时间早于预期。
182. 2015 年，粮食署利用平衡账户初步拨款的 1000 万美元，设立了健康计划特别账户，在项目资金短缺时，资助各工作地点改进职工健康的活动。2017 年和 2020 年分别增资 800 万美元，用于根据粮食署健康策略落实健康计划。此外，2022 年，执行局批准平衡账户向健康计划特别账户转拨 800 万美元，用于补偿粮食署在联合国 COVID-19 疫情应对行动中的支出额度。
183. 针对其他活动的健康基金余额在 2023 年底将几乎用尽，因此将从 COVID-19 疫情应对行动未支出余额中转拨余额 700 万美元，支持新的健康项目，落实该基金 2022 年全球健康调查提出的各项建议。相关供资将用于加强服务严重不足工作地点的粮食署实地医疗门诊网络。此外，这些资金还将支持全面推广粮食署职业安全管理系统，以及通过拓展健康移动应用程序和家庭外联社区服务为粮食署职工及家庭提供心理社会支持。
- 增资快速反应账户至 5000 万美元

---

<sup>49</sup> 《财政框架审查进度，包括间接支持费用》(WFP/EB.A/2015/6-C/1)。全组织关键举措的审批标准是该举措为一次性活动，未编入计划支持和行政正常预算，不与项目挂钩，需要可预测供资，无法从捐助方处获得充足的额外资金，以及重点关注组织变革。

<sup>50</sup> 《财务框架审查最新情况》(WFP/EB.2/2015/5-C/1)。

184. 快速反应账户对于粮食署持续拯救生命不可或缺，因此保障账户可持续性非常重要。快速反应账户确定了年度筹资目标；主要是通过捐助方自愿捐款以及国别战略计划捐款对账户预付资金的回补。粮食署将继续鼓励捐助方为快速反应账户捐款。此外，经执行局批准，也可通过多边捐款中拨款或通过粮食署储备金和基金余额转拨的方式为快速反应账户供资。如图 4.10 所示，2022 年和 2023 年经批准向快速反应账户的结转资金分别为 1.3 亿美元和 1.5 亿美元。

年份	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
快速反应账户 专项捐款	52.1	53.1	50.2	33.9	33.2	29.6	22.6	24.7	64.0	101.1	44.8
周转金	88.6	132.6	95.3	125.2	114.5	68.3	150	82.5	70.4	220.4	108.0
粮食署基金	-	-	57.1	13.7	28.7	67.1	23.1	77.5	53.8	180.0	152.7
多边捐款	-	-	-	13.7	13.7	23.1	23.1	25.0	30.6	50.0	
计划支持和 行政平衡账户 (PSAEA)	-	-	50.0	-	15	44	-	52.5	-	30.0	150.0
其他	-	-	7.1	-	-	-	-		23.2 <sup>a</sup>	100.0 <sup>b</sup>	2.7
<b>总收入</b>	<b>140.7</b>	<b>185.7</b>	<b>202.6</b>	<b>172.8</b>	<b>176.4</b>	<b>165.0</b>	<b>195.7</b>	<b>184.7</b>	<b>188.2</b>	<b>501.5</b>	<b>305.5</b>
拨款	165.3	182.0	164.2	215.2	154.2	144.2	161.0	188.5	220.0	385.2	256.4

<sup>a</sup> 该数额包括保险特别账户余额结转。

<sup>b</sup> 该数额包括未指定用途普通基金余额结转。

185. 全球粮食危机导致人道主义需求出现了史无前例的激增；面对供资缺口，快速反应账户的用资需求显著增加。2023 年头六个月中，快速反应账户月均拨款为 3800 万美元，粮食署到 2023 年底在拯救生命行动方面的拨款可能会达到 5 亿美元。2024 年业务需求为 227 亿美元，而全球捐款预计为 100 亿美元，其中存在供资缺口；故而快速反应账户需求将进一步扩大。

186. 在《管理计划（2023-2025 年）》中，执行局批准向快速反应账户转拨 5000 万美元；2023 年初及时增资为土耳其和叙利亚地震后粮食署快速响应提供了支撑。管理层建议从平衡账户向快速反应账户转拨 5000 万美元。拟议转拨将增加 2024 年第一季度的可用资金，同时粮食署将继续请求捐助方为快速反应账户提供补充资金。

➤ 全组织关键举措投资 8840 万美元（见下文）。

### 使用计划支持和行政平衡账户支持全组织关键举措

187. 全组织关键举措完全契合粮食署的全组织优先重点，旨在通过落实具体行动，实现效率和效果可持续改进。全组织关键举措建议书的编写集合了总部、区域局和驻国家办事处的力量，确保规划结果能够满足粮食署实地业务的需要。<sup>51</sup>
188. 管理层建议从平衡账户中拨款 8840 万美元，为 6 项全组织关键举措 2024 年和 2025 年预算提供资金<sup>52</sup>。批准这两年的供资需求非常重要，因为这些“一次性”活动通常会持续一年以上，因而需要保障多年度供资。批准直至 2025 年的供资需求有利于确保这些全组织关键举措的实施能够支撑当前的战略计划。
189. 在评估全组织关键举措建议书时，粮食署考虑到全组织管理优先重点的具体特性，将所有关键举措分别归入以下优先重点：效率、监测、伙伴关系和人员。表 4.11 显示了多年度预算以及 8840 万美元净供资需求，同时考虑到 2023 年的预测结转资金。供资需求中有 40% 预计将支持 3 个现有全组织关键举措最后一年的实施，其余 60% 将用于启动 3 个新的多年度关键举措。
190. 下文简要介绍了各项全组织关键举措。预期结果、主要活动、拟议预算、实施计划和关键绩效指标详见附件 III。粮食署年度绩效报告中包含了对各项全组织关键举措成果以及各年度批准预算执行情况的审查。

---

<sup>51</sup> 《全组织关键举措外聘审计员报告》(WFP/EB.A/2021/6-F/1)。

<sup>52</sup> 这个金额不包括 2 项全组织关键举措 - 实施战略计划和全组织结果框架，以及离职补偿金 - 这两项举措将使用 2023 年余额的结转资金，在 2024 年无需额外供资。

表 4.11：全组织关键举措预算概览，2024 - 2025 年（百万美元）

全组织关键举措名称	2024	2025	多年 合计	减： 2023 年结转	合计 供资需求
人员 投资建设粮食署人才队伍	32.4	-	32.4	5.4	27.0
监测 新设 - 监测、身份管理和可追溯性	20.8	2.9	23.7	-	23.7
伙伴关系 新设 - 适应未来变化的 供资状况	6.9	1.0	7.9	-	7.9
<b>效率</b>	<b>37.8</b>	<b>8.6</b>	<b>46.4</b>	<b>16.6</b>	<b>29.8</b>
新设 - 全组织过程优化	12.4	8.6	21.0	-	21.0
UNSDG 效率路线图	5.8	-	5.8	-	5.8
COSMOS	3.0	-	3.0	-	3.0
战略计划/全组织结果框架实施	12.8	-	12.8	12.8	-
离职补偿金	3.8	-	3.8	3.8	-
<b>合计</b>	<b>97.9</b>	<b>12.5</b>	<b>110.4</b>	<b>22.0</b>	<b>88.4</b>

缩略语：COSMOS 为驻国家办事处支持模式优化与简化；UNSDG 为联合国可持续发展集团。

### 投资建设粮食署人才队伍 - 多年度举措的第三年

主要的全组织管理优先重点：履行关照义务，改善工作场所文化

需要应对的主要风险领域：粮食署的人才管理和人才队伍规划，工作场所文化和行为（见附件 V）。

191. 《管理计划（2022-2024 年）》以及《管理计划（2023-2025 年）》为该项全组织关键举措的头两年累计拨款 5230 万美元，用于支持大刀阔斧地变革管理过程。2024 年计划开展的活动是基于 2022-2023 年确定的 5 项可交付成果，重点是支持改进人才管理。2024 年工作将继续巩固自该项举措启动以来取得的进展。例如，该举措取得的一个成绩是降低粮食署人员队伍中短期合同雇员所占比例。2024 年将采取更多行动稳定员工队伍，提供所需技能，减少人员需求不匹配的风险 - 2022 年全组织风险评估将其确定为是一项重点风险。

192. 该项举措的第三年和第四年重点精力将放在简化或完成具体活动上，确保各项要求和预期成果适应粮食署业务环境的变化，例如《战略计划（2022-2025 年）》带来的变化，粮食署人事政策下的问责，人才建设框架和人力资本管理平台的搭建，以及职能层面的战略性人才队伍规划。2024 年规划过程中，粮食署总部所有 22 个办公室以及所有区域局和驻国家办事处都分享了关于完成这项全组织关键举措的退出战略草案。

193. 2024 年规划预算总额为 3.24 亿美元。2023 年结转资金估测为 540 万美元，还需额外批准 2700 万美元。

<b>表 4.12：按可交付成果列示的投资建设粮食署人才队伍预算（百万美元）</b>	
<b>可交付成果</b>	<b>2024 年预算总额</b>
1 积极主动管理结构和职位	5.3
2 吸引和留住多元人才	4.0
3 能力建设	10.8
4 打造尊重、包容的工作场所	7.7
5 职工安全、安保、健康和福祉	4.6
<b>总计</b>	<b>32.4</b>
<b>减：2023 年结转</b>	<b>(5.4)</b>
<b>2024 年供资需求</b>	<b>27.0</b>

#### **监测、身份管理和可追溯性** - 新推出多年度举措的第一年

主要的全组织管理优先重点：确保最大化效率和问责，优先考虑创新。

需要应对的主要风险领域：非政府组织管理，身份管理和监测（附件 V）。

194. 粮食署业务环境的复杂程度和需要持续变化。粮食署高效有效采购粮食商品并配送给受益人的能力，以及落实适当报告和监测机制的能力十分重要。因此，执行干事办公室组建了跨部门任务小组，负责就全面应对监测和身份管理方面的反复性问题制定行动计划。该项全组织关键举措已嵌入到整体行动计划中。
195. 该项全组织关键举措将针对粮食署采购的实物粮食支持从农场或装货地点到受益家庭的端对端无缝跟踪，同时试点实施对紧急业务的产出和成果进行远程监测。系统性远程调查将支持受益人提供配送后反馈，包括获得粮援的充足性，或自身遇到的、有可能影响计划预期结果的困难。
196. 此外，有效的身份管理对于预防受益人权利受损也非常关键。若干近期的紧急响应行动中已经开发了身份管理的新方法，包括运用业务框架，落实现金补助的最低保障标准，或加强登记与验证系统的时效性、便捷性和经济性。这些措施会确保受益人更快获得援助，也可以更加精准地追踪粮食和现金救助是否送到了预期的受益人手上。

197. 大部分工作涉及建立和试点实施远端过程及最低保障标准，这项工作将于 2024 年结束；加强商品追踪的数字化解决方案推广工作将持续到 2025 年。

可交付成果	2024	2025	总计
1 过程及结果远程监测	6.5	-	6.5
2 一体化、交互式计划监测生态系统可行性研究	1.2	-	1.2
3 实物粮食业务最低保障标准，包括社区反馈机制的改进	9.1	-	9.1
4 可追溯路线图以及加强信息流动和数据标准化 (路线图与“第一英里”)	2.8	1.8	4.6
5 自动化接收和派送扫描技术以及改进仓库管理 (“中间和最后一英里”)	1.2	1.1	2.3
<b>总计</b>	<b>20.8</b>	<b>2.9</b>	<b>23.7</b>

#### 适应未来变化的供资状况 - 新推出多年度举措的第一年

主要的全组织管理优先重点：建设伙伴关系，包括与私营部门的伙伴关系。

198. 面临已达历史高位的供资需求，粮食署必须推动伙伴关系和宣传部转型，以便更加有效的保持和加强现有伙伴关系，拓展筹资渠道，更好地支持实地和区域办事处。此种转型需要在初期安排一次性的全组织投资，确保一致性和可持续性。该项全组织关键举措将支撑驻国家办事处和区域局的相关职能部门牵头开展资源筹措和宣传工作，主动识别新的伙伴关系和筹资机会，进而在职能层面上实现进一步的效率和效果提升。

199. 在该项全组织关键举措下，全球伙伴关系官员将获得相关工具，支持他们有效履行职责，尤其是通过拓展 Salesforce<sup>53</sup>平台，推动粮食署核心捐助方与捐款管理过程的协调一致。另外，还将着力探索创新性筹资机会，编制适用于粮食署业务的各种机制手册，例如债务互换和混合融资。

200. 资金使用将主要集中在 2024 年，少量资金会延续到 2025 年，用于推广优选出来的创新性融资项目和培训。

<sup>53</sup> 见：<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000149380/download/>。



<b>表 4.14：按可交付成果列示的适应未来变化的供资状况预算，2024-2025 年</b> (百万美元)			
<b>可交付成果</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>总计</b>
1 人员发展与能力 - 包括提高整个粮食署的创新融资能力	3.1	-	3.1
2 技术工具和系统（包括数据库）	1.2	-	1.2
3 重组职能领域 - 包括设立战略协调和业务管理职能	1.1	0.7	1.8
4 其他可交付成果，包括备选气候供资建议书，以及优选创新融资项目	1.5	0.3	1.8
<b>总计</b>	<b>6.9</b>	<b>1.0</b>	<b>7.9</b>

### 全组织过程优化 - 新推出多年度举措的第一年

主要的全组织管理优先重点：确保最大化效率和问责，优先考虑创新。

201. 该项全组织关键举措拟议预算为 2100 万美元，为期 2 年，需要粮食署 4 个部的广泛跨职能协作。该举措的目的是通过一体化、自动化，以及简化能够借助全球效率的支持性环境，提升业务流程的效率和效果。该举措还将推动全组织流程的标准化、自动化和一体化，进而加强控制，减少风险。
202. 该项举措下的首要可交付成果是改进粮食署内部提出和满足采购服务的流程。在该项举措下，粮食署将部署全组织范围的端对端采购解决方案，即响应当前需要，也能面向未来拓展规模。粮食署采购职能的采购金额、数量和复杂程度都在不断增加，但在数字化采购能力方面的投资却捉襟见肘。采购业务多为人工操作，结果是交易工作负荷大，过程效率低，缺乏透明度，交易监测不到位。
203. 其他的可交付成果包括通过全球服务管理组合简化提出服务需求的过程，以及简化全球差旅文件处理过程。驻国家办事处职工表示，这两个过程都耗时耗力，需要多次非正式的沟通，而数据收集量却很少。数字化解决方案将帮助粮食署大量节约区域局和驻国家办事处的时间，改进提交要求时的用户体验，同时加强监督和问责。
204. 该项全组织关键举措 2024 年和 2025 年拟议供资合计为 2100 万美元。多数资金将用于在整个粮食署范围内探索、实施和部署新的采购解决方案。

可交付成果	2024	2025	总计
1 端对端采购优化	9.9	8.6	18.5
2 全球差旅解决方案	1.1	-	1.1
3 全球服务管理	0.5	-	0.5
4 支持实施的辅助性工作	0.9	-	0.9
<b>总计</b>	<b>12.4</b>	<b>8.6</b>	<b>21.0</b>

### 联合国可持续发展集团（UNSDG）效率路线图 - 多年度举措的第二年

主要的全组织管理优先重点：确保最大化效率和问责，优先考虑创新。

205. 供资实施该项全组织关键举措是为了确保粮食署有能力顺应并支持秘书长关于联合国发展系统的改革设想。改革的主要内容体现在联合国可持续发展集团的效率路线图中，粮食署修订后的效率路线图也对照其进行了调整。该基金将加强粮食署围绕联合国改革的定位和贡献，以及响应改革需求的能力。预算涵盖了实现秘书长提出关键目标的相关活动，即每年实现 3.1 亿美元的效率提高。
206. 2024 年预算由管理服务司、全组织财务司以及创新和知识管理司分摊，支持 3 个司局共同采取措施，通过可交付成果 1 至 3 实现效率提高。具体而言，在可交付成果 1（UNSDG 工作）项下，粮食署将把全球层面的职能活动集中到全球共享服务、公用后台和公用房地之中，进而提升效率。2024 年，联合国预订中心将继续拓展业务，将更加高效的车辆调度纳入进来。在可交付成果 3（全球支付解决方案）项下，粮食署正运用最新技术将应收账款职能整合到一处，驻国家办事处、区域局和总部将不再处理日常的交易任务。借鉴其他联合国机构的经验，在联合国儿童基金会和联合国粮食及农业组织（粮农组织）的共同努力下，粮食署于 2023 年末在布达佩斯建立了全球支付解决方案平台；该平台计划将扩大业务范围，提高效率，改进服务提供，为驻国家办事处节省时间，使其将工作重点更多地放在履行粮食署的使命上。

<b>表 4.16：按可交付成果列示的 UNSDG 效率路线图预算，2024-2025 年 (百万美元)</b>	
<b>可交付成果</b>	<b>2024</b>
1 UNSDG 工作	2.0
2 联合国预订中心	1.8
3 全球支付解决方案	1.3
4 DCO 供资拨款	0.7
<b>总计</b>	<b>5.8</b>

说明：DCO 为联合国发展协调办公室。

207. 2023 年为实施的第一年；其中一项可交付成果涉及联合国车队，预算为 140 万美元，用于补偿服务部门的管理成本，负责采购轻型车辆，并按照完全成本回收的原则向其他联合国机构提供租赁服务。联合国车队由粮食署与联合国难民事务高级专员公署联合管理，两组织均为此提供资金。与全球交通工具租赁计划相似，联合国车队将为参与其中的联合国机构实现成本节约。
208. 到 2023 年底，联合国车队将启动全面运营，经常性费用将通过租赁付费予以供资。2023 年，粮食署采购车辆的前期资本成本分摊份额为 440 万美元，目前正通过粮食署全组织服务战略筹资基金贷款进行供资。预计 2024 年贷款金额将增加到 1000 万美元。

#### **驻国家办事处支持模式优化与简化（COSMOS） - 举措的第二年**

主要的全组织管理优先重点：确保最大化效率和问责，优先考虑创新。

209. 该项全组织关键举措的主要目的是提高总部为驻国家办事处提供支持的效果和效率，确保驻国家办事处将工作重点放在交付业务和满足受益人不断增长的需求上，特别是在全球业务环境挑战日益突出的背景之下。为此，各职能办公室采用了简化的支持结构，明晰了权责，改进了支持的规划。
210. COSMOS 一期于 2022 年中期启动，包括设计和开发支持驻国家办事处的新模式，评估拟议变革的影响。2023 年，COSMOS 全球支持团队模式在中东、北非和东欧区域局的 3 个职能领域进行了试点，包括现金救助、技术和供应链。试点工作的最终审查将于 2023 年第四季度开展，2024 年初将根据审查结果决定是否继续使用该方法。若试点模式取得积极成果，且得到高级领导层的支持，则粮食署将向其他区域和职能领域进行推广。
211. 围绕 2024 年目标又提出 5 个新的可交付成果。拟议预算为 300 万美元，全球支持团队将完善支持模式，将其推广到其他 3 个职能领域和至少 2 个其他区域。执行干事办公室将监督预算执行情况，并对照关键绩效指标跟进绩效情况，并将其纳入年度绩效报告。

<b>表 4.17：按可交付成果列示的 COSMOS 预算，2024-2025 年 (百万美元)</b>	
<b>可交付成果</b>	<b>2024</b>
1 全球支持团队在职能层面上的推广	0.9
2 区域局组织结构匹配全球支持团队	0.8
3 绩效和成功测量	0.1
4 变革管理与沟通	0.9
5 治理、解决方案一致性以及实施协调（秘书处）	0.3
<b>总计</b>	<b>3.0</b>

**战略计划和全组织结果框架 - 多年度举措的第三年**

主要的全组织管理优先重点：确保最大化效率和问责，优先考虑创新。

需要应对的主要风险领域：非政府组织管理，身份管理和监测

- 212. 关于实施《战略计划（2022-2025 年）》和全组织结果框架的全组织关键举措由执行局 2022 年年度会议批准，表明粮食署决心加强和完善全组织绩效规划和报告系统及流程的现代化建设，为驻国家办事处提供更加有力的计划支持。
- 213. 初期工作已于 2022 年 12 月 31 日完成，重点是在业务层面推行最迫切的调整和变革，满足实施国别战略计划的短期需求，确保报告模式契合 2023 年全组织结果框架。2024 年，粮食署将着力改进总部、区域局和驻国家办事处最常食用的预算和报告过程与工具，加强点对点分析，围绕资源到结果的整个链条进行报告。该项举措还将完成 2023 年启动的关于交付跨领域优先重点、推进专题性筹资的工作，支持实施旨在加强实证积累、实地监测以及合作伙伴管理的关键举措。
- 214. 2024 年无需额外供资，2024 年规划预算预计将通过 2023 年底余额全额补偿。

<b>表 4.18：按可交付成果列示的战略计划和全组织结果框架预算，2024 年（百万美元）</b>	
<b>可交付成果</b>	<b>2024 年预算总额</b>
1 财政和捐助方报告、受益人统计系统和平台调整	1.8
2 所有驻国家办事处的规划、预算和报告完全契合新的战略计划和/或全组织结果框架	1.5
3 优化实地预算过程，加强从资源到结果的全链条报告	3.0
4 项目支持和变革管理	1.0
5 将跨领域优先重点纳入粮食署的各项业务	2.9
6 加强实证积累、实地监测以及合作伙伴管理	2.6
<b>总计</b>	<b>12.8</b>
<b>减：2023 年结转</b>	<b>(12.8)</b>
<b>2024 年供资需求</b>	<b>-</b>

### 离职补偿金 - 多年度举措的第四年

主要的全组织管理优先重点：履行关照义务，改善工作场所文化

需要应对的主要风险领域：粮食署的人才管理和人才队伍规划，工作场所文化和行为

215. 粮食署《管理计划（2021-2023 年）》为离职补偿金拨款 1000 万美元，支持粮食署推行面向未来的组织变革。驻国家办事处的组织变革于 2018 年启动，目前仍在推进，其宗旨是确保驻国家办事处拥有适当的结构、人员和能力，能够交付当前和未来的国别战略计划。该项全组织关键举措为调整过程中出现的特例性员工离职提供资金，支持驻国家办事处保持人员稳定。
216. 自 2021 年起，该项全组织关键举措支持了 6 个驻国家办事处<sup>54</sup>的离职补偿金请求；截至 2023 年中期，另外 3 个驻国家办事处也表示有意使用该基金的资源。
217. 该项举措仅有一个可交付成果，即为员工离职安排资金。2024 年无需额外供资，2024 年规划预算预计将通过 2023 年底余额全额补偿。

### 普通基金中未指定用途部分的使用

218. 普通基金中未指定用途部分收入的主要来源包括粮食署投资组合、银行和货币市场账户的现金余额，以及司库交易的外汇收入，根据《财务条例》第 11.3 条计入普通基金。

<sup>54</sup> 孟加拉，几内亚，利比里亚，马拉维，巴基斯坦和乌干达。

<b>表 4.19：普通基金中未指定用途部分预测</b> (百万美元)	
<b>2024 年 1 月 1 日预测余额</b>	<b>330.0</b>
预测收入	125.0
拟议用途	-102.8
-司库管理	-2.4
-人力资本管理	-15.4
-驻国家办事处安全网	-85.0
<b>2024 年 12 月 31 日预测余额</b>	<b>352.2</b>
审慎余额	<b>150.0</b>

219. 考虑到预测余额较为健康，管理层建议从普通基金中未指定用途部分拨款 1.028 亿美元。其中，240 万美元拨款将用于支持司库管理，该项目为执行局在《管理计划（2022-2025 年）》中批准的常设年度费用。1.004 亿美元拨款将用于补偿直接惠及驻国家办事处的两项新增供资需求。鉴于很多驻国家办事处面临财务状况不确定以及可用资源减少的局面，战略性使用普通基金中未指定用途部分来补偿费用，提供财政支持，以确保驻国家办事处在调低业务层级的同时持续高质量实施各项计划，不失为一种负责任的财政措施。
220. 1540 万美元拨款拟议用于尽早偿还建设人力资本管理平台的贷款。该平台预计在 2024 年投入运行，将改进人力资源服务和决策，驻国家办事处当前人工处理本地职工薪酬的外包费用也将减少 70%；这些费用目前通过国别战略计划预算供资。平台建设由全组织服务资本预算基金供资。根据原定的还款方案，2024 年驻国家办事处将开始使用外包费用的节约资金来偿还贷款。若借助普通基金未指定用途部分偿还资本预算贷款，则外包费用的节约资金就可以用于降低国别战略计划的成本。
221. 认识到捐款收入减少对实地业务的影响，粮食署希望确保驻国家办事处能够优先考虑为最脆弱受益人提供支持，保证业务完整性，保持拓展业务规模、应对紧急危机的能力。因此，管理层建议从普通基金未指定用途部分拨款 8500 万美元，支持驻国家办事处保持高标准援助业务，满足既定规范和保障要求，锁定适当人群，同时面对资源减少的局势进行调整。
222. 将运用业务和财政监测工具来选择最需要支持的国家，同时结合考虑其他因素，例如业务环境的复杂性，包括不稳定、移徙和职工安全相关风险；急剧、快速缩减给业务完整性带来的风险；以及增加资源可能带来的惠益。

223. 驻国家办事处的拨款用途将根据具体的业务和财政状况确定。此种资金的潜在用途包括：
- 因调低实施水平，为合作伙伴提供的过渡或衔接费用补偿；
  - 重新确定行动目标，包括沟通行动结果，修订实施方案，提高受益人、社区、合作伙伴和其他利益相关方的意识；
  - 确保能够通过社区反馈机制获取因援助缩减而受到影响人群的反馈意见，并应对此类反馈意见；
  - 证明能够节约成本或有潜力撬动更多资源的投资活动；
  - 减轻粮食署足迹，包括关闭仓库和办事处，支付离职补偿金；以及
  - 在实施缩减计划或新供资到位前，补偿固定费用，以期暂时性减轻财政压力，尤其是在粮食署拓展业务的敏捷能力可能受到制约的不稳定业务环境中。
224. 此类资金补偿的活动将配合通过其他全组织关键举措实施的活动，例如加强监测和风险管理。相关资金将拨付给国别战略计划，但不得用于面向受益人的直接粮食或现金救助，也不得用于能力建设或服务提供等计划活动。
225. 面向驻国家办事处的所有拨款均须由执行干事根据当前预算治理结构酌情批准。