



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

执行局
第二届例会
2024年18–21日，罗马

分发：普遍

日期：2024年9月23日

原文：英文

议题 5

WFP/EB.2/2024/5-A/1

资源、财政及预算事项

供核准

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

世界粮食计划署管理计划（2025-2027年）

联络点：

R. van der Zee 先生

首席财务官

电子邮箱：robert.vanderzee@wfp.org

W. Bigham 女士

司长

全组织规划、预算和报告司

电子邮箱：wendy.bigham@wfp.org

目录

决定草案	3
内容提要	6
第 I 节： 引言	10
第 II 节： 供资背景和筹资假设	16
第 III 节： 计划背景	24
第 IV 节： 计划支持和业务执行	36
第 V 节： 保险计划	61

网络版附件：

- 附件 I - 基线预算、管理结果、关键绩效指标和跨领域优先事项
- 附件 II - 计划支持和行政预算表
- 附件 III - 概念说明
- 附件 IV - 个人筹款投资
- 附件 V - 信托基金和特别账户
- 附件 VI - 高级别目标、每个受益人的费用、业务需求补充详情、暂定实施计划
- 附件 VII - 2025-2027 年评价职能工作计划
- 附件 VIII - 术语和缩略语

决定草案*

在审议世界粮食计划署管理计划（2025-2027 年）（WFP/EB.2/2024/5-A/1）后，执行局：

- i) 注意到 2025 年计划支持和行政拨款假定 2025 年供资水平为 80 亿美元（“全球捐款预测”）；
- ii) 注意到 2025 年预计业务需求为 169 亿美元，2025 年暂定实施计划为 88 亿美元，如《管理计划（2025-2027 年）》第 III 节所述；
- iii) 核准 2025 年计划支持和行政拨款 4.8 亿美元（“拨款”），分配如下：

战略和方向	1.095 亿美元
业务服务	2.392 亿美元
治理、独立监督和筹资	1.313 亿美元
合计	4.8 亿美元
- iv) 授权执行干事在全球捐款预测增加至少 3 亿美元的情况下增加拨款，增加率不超过预期增加额的 2%；在所有其他情况下，敦促并授权执行干事采取可行的成本节约措施，将拨款减少最多 10%；
- v) 核准使用计划支持和行政平衡账户，以弥补捐款间接支持费用收入与拨款之间的任何差额，其中该拨款可能会根据上述第 iv) 段的规定减少；
- vi) 核准 2025 年所有捐款的标准间接支持费用回收率为 6.5%，根据《总规则》第 XIII 条第 4 款（e）项收到的捐款除外，对这些捐款适用 4% 的间接支持费用回收率；
- vii) 核准：
 - a) 粮食署从 2026 年 1 月 1 日起自保所有健康保险计划的计划；
 - b) 粮食署扩大业务自保基金（“专属保险”）范围，以涵盖金融风险、财产风险，以及在商业保险范围内难以投保的新兴风险；
- viii) 核准使用普通基金未指定用途部分，总额为 1.524 亿美元，具体用于：
 - a) 为快速反应账户补充 7500 万美元，以增强该账户的资金调配能力；
 - b) 从普通基金未指定用途部分为全组织关键举措提供 3040 万美元资金，具体如下：

* 本文为决定草案。关于执行局最终通过的决定，请参阅会议结束时发布的决定和建议文件。

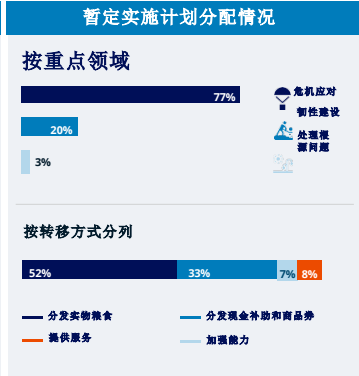
- i. 300 万美元用于第二年继续实施“监测、身份管理和可追溯性”全组织关键举措，旨在实施数字商品跟踪和实物粮食业务的最低保证标准，以及远程产出和成果监测活动，加强监测和改善受益人身份管理；
- ii. 510 万美元用于在新的两年期实施《国际公共部门会计准则》全组织关键举措，以修订公司会计政策和模型、应用全新操作程序，确保信息系统能够支持会计和报告要求，以及员工具备必要的技能和知识，支持采用全新会计准则；
- iii. 510 万美元用于实施新的三年度“强化世界粮食计划署能力，获取多样化资金”全组织关键举措，旨在丰富资金来源，同时保护和扩大粮食署现有的伙伴关系及其作为首选伙伴的声誉，并提升驻国家代表处发掘和建立新型伙伴关系的能力，从而拓宽资金来源；
- iv. 510 万美元用于实施新的两年度“关照义务和包容性”全组织关键举措，旨在协调平衡粮食署的两项承诺：履行对员工的关照义务，同时坚持“坚守岗位、履行职责”的工作方针，确保粮食署在高风险环境中保持灵活有效，同时坚持福祉、工作场所包容性以及安全与保障标准；
- v. 1100 万美元用于实施新的两年度“数字化整合和现代化”全组织关键举措，旨在整合粮食署的信息技术和数字基础设施，并进行现代化升级，以提高运营效率，并使技术基础设施（包括全组织资源规划、数据系统、工资系统和人工智能）与粮食署的战略目标保持一致；
- vi. 110 万美元用于最后一年实施“联合国可持续发展集团效率路线图”全组织关键举措，开展一系列活动，旨在确保粮食署能够充分准备、积极参与、有效实施并引领联合国发展系统的改革进程；并为交付共享服务和融资开发新模式；
- c) 拨款 2000 万美元，用于支付劳动力调整计划的特殊费用，该计划旨在使人力资源配置与业务需求和战略规划相匹配；
- d) 投资 2000 万美元，用于开发个人筹资模式；
- e) 向新的健康自保基金拨款 700 万美元，用于扩大健康自保计划。
- ix) 核准2025年快速反应账户的资源目标水平为4亿美元，与2024年持平；
- x) 核准附件 VII 所列的 2025-2027 年评价职能工作计划和优先重点。



2025-2027年管理计划

纵览

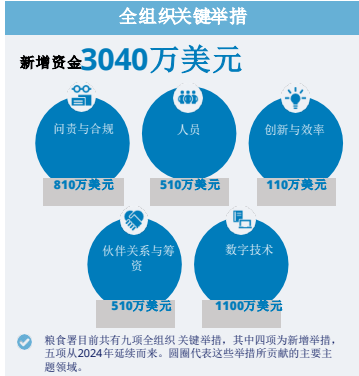
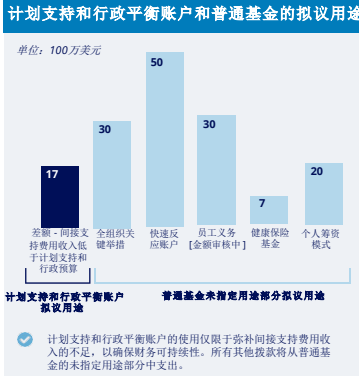
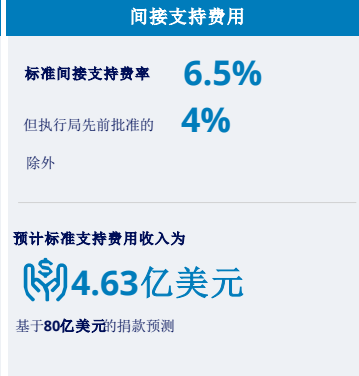
背景情况



全组织预算



- ### 预算重点
- 保持粮食署在**紧急响应**方面的优势，同时重点关注韧性建设和气候适应。
 - 确保对职工履行**关照义务**，包括提升人员管理卓越水平，营造尊重包容的职场氛围。
 - 与私营部门、多边组织、东道国和捐助国政府建立伙伴关系，并采取**创新筹资机制**，丰富和拓宽**资源基础**。
 - 落实改革举措，提高效率和成效，将更多资源投向一线工作。



与《2024-2026管理计划更新》相比减少的百分比

内容提要

引言

当前，全球仍在努力应对由冲突、气候危机和经济冲击引发的极高水平的粮食不安全问题，人道主义资金严重短缺加剧了这一状况。2023年，全球长期粮食不安全人口达7.57亿。2024年，在粮食署开展业务且可获得数据的71个国家中，预计约3.09亿人处于突发严重粮食不安全状况。此外，大量5岁以下儿童仍受到发育迟缓和消瘦的影响。尽管情况有所改善，但总体进展迟缓，不足以实现2030年全球目标。

经济前景依然严峻，预计2024年和2025年全球经济增速将放缓至3.2%。对于四分之一处于突发严重粮食不安全状况的人群而言，经济冲击是深陷粮食危机的主要原因。各国偿债压力不断增加，低收入国家尤其如此。虽然国际粮食价格预计将略有下降，但仍高于2019冠状病毒病（COVID-19）疫情前水平。在低收入国家以及受冲突和暴力影响的国家，贫困率仍高于疫情前水平。

世界粮食计划署管理计划（2025-2027年）概述了应对日益严峻的全球大环境的战略方针。为确保灵活应对眼前的人道主义需求和长期的韧性目标，必须预见到业务环境可能恶化，这需要加强安全措施和战略规划，减缓潜在威胁。为落实《管理计划（2025-2027年）》，需要一支精干灵活、技能娴熟的员工队伍，能够适应不断变化的人道主义和发展环境，灵活调整自身能力和业务胜任力。粮食署将采取有效的人力资源管理策略，既满足全组织的整体需求，同时确保援助工作对弱势群体产生最大的积极影响。将高度重视组织文化和组织变革，同时为驻国家代表处提供适当技能和知识培训，确保高标准的援助交付。

可用资金难以满足持续增长的人道主义需求，粮食署将加大努力缩小这一缺口。具体措施包括：保护、发展和丰富资源基础；与其他机构合作减少需求；提高工作效率和成效，最大限度地增加可用于一线行动的资源。目前已取得一些进展。例如，深化与计划国家的合作，促进资源来源进一步多元化，也加强了与私营部门的合作力度。同时，粮食署修订了规划方法，为各驻国家代表处提供全新框架，用于制定优先、可靠的人道主义计划，同时考虑其他方面的响应能力。

供资背景

继2022年收到异常高水平的捐款后，目前供资水平已有所下降，预计将稳定在疫情前水平。粮食署预计2024年将收到89亿美元，2025年将收到80亿美元。在需求高涨、人道主义援助环境充满挑战，以及供资水平低于疫情期间的背景下，粮食署将加强伙伴关系以产生更大影响，并将采用三管齐下的方法来保护、丰富、扩大其资源基础。这项工作将包括加强与利益相关方的沟通与合作，展示粮食署的高标准保证；加大对私营部门捐助方和支持方的宣传力度；继续探索和使用创新融资方案和专题供资机制；与受援国家建立伙伴关系。

计划背景

粮食署预计 2025 年的业务需求为 169 亿美元，用于援助 1.23 亿人。这一预算需求反映了三个方面的考虑：首先是全球严峻的饥饿和营养不良状况所引发的人道主义需求；其次是考虑到其他机构将采取的行动；最后是粮食署自身的响应能力。

2025 年全球暂定实施计划预算为 88 亿美元。这一预算由三部分组成：预计 2025 年的全球捐款 80 亿美元，预计使用的净结转捐款余额 5 亿美元，以及预计的服务提供收入 3 亿美元。这一实施计划数字占业务需求的 52%，可援助 9800 万受益人，即原计划目标受益人数的 80%。

粮食署将继续优先考虑在紧急情况下拯救生命。危机应对重点领域将继续占 2025 年暂定实施计划的最大份额（77%），包括努力将业务重点放在需求最大和潜在影响最大的领域；精简国家战略规划；加强实地支持和保障措施，以确保援助迅速有效地到达最弱势群体。韧性建设支出占粮食署投资组合的 20%，将集中在粮食署与其他合作伙伴相比具有优势的领域。最后，暂定实施计划的 3%将用于解决饥饿的根源问题。这部分资金虽然相对较少，但将产生高回报。粮食署将利用这些资金帮助各国改善计划和系统，使之能更有效地服务于粮食不安全人口。

与往年一样，分发食品和现金补助仍是主要的援助方式，在 2025 年暂定实施计划中，食品占总援助成本的 52%，现金补助占 33%。与粮食署为个人、社区和政府开展的能力建设活动相关的总成本份额略有增加，达到 7%，而 2025 年服务交付活动的成本保持在相似水平。

计划支持和业务执行

计划支持和业务执行预算为 8.571 亿美元，其中包括 6.952 亿美元用于开展基准活动，比 2024 年计划支持和行政使用计划的基准预算减少 5%。粮食署制定了与执行干事愿景相一致的四大核心管理重点。基准活动的确定和拟议预算的分配都围绕这四大重点展开：在保持粮食署紧急响应能力的同时，加强项目对韧性和气候适应的关注；履行对员工的关怀责任，包括推行卓越的人员管理，以及营造符合粮食署价值观、尊重且包容的工作环境；丰富、拓宽粮食署的资源基础，包括通过与私营部门、多边组织和东道国及捐助国政府建立伙伴关系，以及采用创新融资机制；落实各项改革措施，提高效率 and 成效，将更多资源用于一线工作中。

计划支持和行政预算

2025 年计划支持和行政预算占基准预算的 76%，投入到间接支持粮食署业务的活动。管理层提议 2025 年的计划支持和行政预算为 4.8 亿美元，比 2024 年 4.83 亿美元的使用计划预算减少 1%，比 2024 年原始预算减少 15%。

根据全组织管理重点、指导原则和规划设想，拟议的计划支持和行政预算反映了执行干事的期望，即预算应精简、稳定，并与供资水平降低的现状相匹配。按照将资源分配到一线的既定方针，驻国家代表处的计划支持和行政预算与 2024 年持平，确保驻国家代表处能够维持基本结构，并遵守最低规范标准，而区域局和总部部门则削减预算。

建议按三条拨款线批准 2025 年计划支持和行政预算：战略和方向，占预算的 23%；业务服务，占 50%；治理、独立监督和筹资，占 27%。战略和方向拨款线增加了 9%，而业务服务和治理、独立监督和筹资拨款线的预算略有下降。尽管第三条拨款线的预算有减少，但 2025 年治理和独立监督办公室的预算得以保留。

计划支持和行政预算的资金来源于从捐款中收回的间接支持费用。间接支持费率每年由执行局批准。秘书处建议将费率维持在 6.5%，在执行局先前批准的条件 下，费率可降至 4%。

计划支持和行政平衡账户以及普通基金未指定用途部分的拟议用途

预计计划支持和行政平衡账户以及普通基金未指定用途部分的余额将超过各自的目标。基于 2025 年 80 亿美元的捐款预测，预计间接支持费用收入将比拟议的计划支持和行政预算少 1700 万美元。计划支持和行政预算平衡账户的使用将限于弥补间接支持成本收入与计划支持和行政预算之间的差额。管理层提议从普通基金未指定用途部分中拨出 1.524 亿美元，作为战略性支出，这略低于 2025 年预计计入普通基金未指定用途部分的利息收入。

管理层提议从普通基金未指定用途部分拨出 3040 万美元，用于实施全组织关键举措，这些举措与全组织优先重点保持一致，旨在完成后持续提高效率或成效。拟议的分配方案是为全组织关键举措的整个期限提供资金，而不仅限于 2025 年，从而提供可靠的多年资金，确保这些举措成功实施。

2025 年计划实施九项全组织关键举措，其中五项从 2024 年延续而来，四项为新增举措。这些全组织关键举措分为五个主题领域：一是问责和合规。粮食署将继续加强监测、身份管理和保证，并采用新的会计标准。二是伙伴关系和筹资，旨在帮助驻国家代表处通过建立新的伙伴关系、加强伙伴关系业务流程等方式，丰富资金来源。三是人员管理。粮食署将继续强化“关照义务”与“坚守岗位、履行职责”方针之间的协调一致，同时致力于提升人员管理的卓越水平。四是数字技术。将部署现代化系统，整合粮食署信息技术和数字基础设施，包括全组织资源规划系统和工资系统，改进全组织和数据架构，并整合人工智能。五是创新和效率。将整合和简化支持流程，并提高其自动化水平，同时支持开发共享服务交付和融资模式，提高业务流程的效率和成效。

管理层提议从普通基金未指定用途部分分配 7500 万美元用于补充快速反应账户，并建议 2025 年维持 4 亿美元的快速反应账户资源目标，以满足可能增加的需求。

管理层提议从普通基金未指定用途部分分配 2000 万美元，用于支付因应对资金预测减少而招聘定期合同国际专业人员所产生的特殊费用。

管理层还提议从普通基金未指定用途部分分配 2000 万美元，用于开发个人筹资模式，以丰富收入来源，并从个人捐助者获得未来收入。与传统捐赠基础相比，个人筹款模式能够提供更高比例的灵活资金，因此有助于扩大个人筹资规模，加速其增长。

保险计划

扩大业务风险自我保险承保范围

业务自保计划（也称为“专属保险”）可直接支持粮食署的计划目标。与投保传统商业保险相比，自我保险有诸多优势，包括可为粮食署独特的风险提供及时灵活的保障，而商业保险市场往往有限且不具成本效益。粮食署希望加强其自我保险承保范围，该保险主要用于承保货物风险，以有效应对当前和新出现的风险状况，包括目前未覆盖或仅部分覆盖的某些风险。这些风险包括与现金补贴相关的风险、其他金融风险、财产风险，以及在粮食署运营中至关重要的新兴和难以投保的风险。拟议的增强措施符合自我保险的战略目标，即管理风险保留、维持足够的偿付能力和资本要求、支持粮食署的价值观，并遵守全组织治理框架。粮食署将持续评估扩大自我保险承保风险的成本和收益，以便在通过自我保险保留风险和向外部保险公司转移风险之间保持最佳平衡。

扩大员工健康自我保险范围

粮食署员工参加四种健康保险计划之一。目前四种保险计划中只有一种属于自我保险。自我保险是购买传统商业保险之外的一种经济实惠的替代方案，在健康保险领域很常见。2023 年，联合检查组审查了联合国系统各机构的健康保险计划，发现自保计划通常比以利润为导向的商业保险计划更经济、更高效。粮食署是两个大型联合国组织之一，尽管健康保险计划具备风险集中所需的临界规模，但并非自保。由于当前的商业保险合同将于 2025 年 12 月到期，粮食署计划从 2026 年 1 月起为所有四种健康保险计划采用自保模式。粮食署将从普通基金未指定用途部分一次性拨款 700 万美元，作为健康自保基金的资本金。

第 I 节：引言

1.1 组织背景

1. 粮食署《2022-2025 年战略计划》为本《管理计划》确立了背景，本《管理计划》涵盖的期限为 2025 年至 2027 年。《战略计划》提出，粮食署工作的重中之重是在紧急状况下拯救生命，重视提高粮食署效率和成效，以最快速度并依托最佳援助模式、技能、伙伴关系和人员，满足迫切的粮食和营养需要。此外，《战略计划》还重申，粮食署合作项目十分重要，有助于扩大成效，改善生计和韧性，强化国家应急准备和响应、社会保护以及粮食体系。
2. 然而，如《2024-2026 年管理计划》所述，自《战略计划》起草以来，粮食署业务环境持续发生重大变化，这不仅是乌克兰战争和 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情造成的影响。2023 年和 2024 年上半年，全球人道主义需求水平与可用资金之间的缺口进一步扩大。自 2020 年起，人道主义需求水平增加了一倍多¹，但人道主义供资在增加到创纪录水平之后回落到 2020 年水平²。在本《管理计划》期间，粮食署将采取更系统化方法，高效且精准投放资源，包括对援助需求进行优先排序并精简国别战略规划进程，以期应对资金缺口、满足迫切需求、产生最大影响。
3. 粮食署将确保为国家行动提供全组织支持，为优质计划优先提供资源，重点为最弱势群体提供支持。在规划阶段，需要确保预算、战略和计划组合与现有能力和资金相匹配。这将需要在生成实证和开展分析方面加强对国家办事处的实地支持，帮助国家办事处根据不断变化的业务环境调整战略，落实精简和强化国别战略计划以及实施计划。在执行阶段，粮食署将加强其确定援助优先顺序的能力，根据实证确定援助对象，锁定最弱势的群体给予援助。这将需要采取措施，包括建立和保持可部署的能力，支持国家办事处更精准确定援助对象；在应急响应过程中，推广和加强根据脆弱性确定援助对象的方法；加强各职能领域之间的联系，包括身份管理、社区反馈机制和监测。在规划和执行阶段采取上述系统化方法，能够确保在国家层面高质量且一致地实施计划，减少在短时间内大幅削减配给量或受益人数量的情况。
4. 对大规模人道主义援助需求做出响应的最佳方式是减少和满足人道主义需求。然而，粮食署在“改变生活”议程下侧重于减少人道主义需求的计划，包括重视加强韧性和解决造成饥饿的根源性问题等活动，可能欠缺履行粮食署职

¹ 2024 年 6 月《全球行动响应计划》表明，全球约有 3.09 亿突发重度粮食不安全人口，较疫情前增加了 1.6 亿。

² 粮食署 2020 年收到 84.2 亿美元资金，2022 年收到 141.7 亿美元，2023 年收到 84.5 亿美元；截至 2024 年 7 月 15 日，预计 2024 年将收到 89.0 亿美元。

责所需的资源和能力。为证明粮食署可在减少需求方面发挥更大作用，粮食署将提供更多实证，表明可通过实施易于复制的长期计划，产生大范围和可持续影响。这将需要谨慎选择实施的计划：粮食署将加倍努力，高质量开展工作，产生最大影响，同时更重视利用计划整合和伙伴关系，产生倍增效应。粮食署将尽可能根据自身比较优势和合作伙伴的专业知识制定响应计划，将响应计划与现有国家或地方战略相对接。

5. 2025 年，粮食署将继续面临复杂和不断恶化的义务环境。冲突、大规模流离失所、人道主义空间受限（包括多边机构遭到忽视）以及极端天气事件增加了粮食署帮助困难群体的难度。在某些情况下，人道主义计划受到干扰且无法顺利实施，可能阻碍或破坏粮食署业务活动，并增加费用。为应对该挑战，粮食署将在 2024 年成绩的基础上再接再厉，在各项活动中采取保证措施，这需要在国家层面加大投资和投入，精准确定目标，加强身份管理、监测、商品追踪、伙伴监督和风险管理。执行干事通函为这项工作提供指导，其中汇总了粮食署各项业务须达到的保证标准。在保证方面确定为“高风险”的 31 个国家办事处必须在 2024 年底前达到保证标准或采取替代防控措施，所有国家办事处都必须在 2025 年底前达到保证标准。粮食署将继续投资加强能力建设，推动达到标准，完善指导方针，为国家办事处提供更多工具。
6. 粮食署将继续投资加强全组织创新，推广在增效节支和扩大影响方面富有潜力的计划创新。将推广试点和举措，包括在德国慕尼黑的粮食署“创新加速器”中孵化的试点和举措，将根据试点和举措的就绪情况及其与粮食署职责的相关性，通过更严格程序加以选择。粮食署还将利用各种契机推广系统数字化转型，如采用受益人名单和商品追踪，以期进一步提升效率和互操作性。
7. 2024 年开展的结构调整确保粮食署成为更高效、更具战略性和更具针对性的组织。粮食署的全新总部架构更注重全组织努力，以最大限度地提高效率和实效，将稀缺资源投放前线，对最困难的群体产生最大影响。下阶段结构调整将延续这一方针，目前正在推进区域结构调整。
8. 《2026-2030 年战略计划》制定工作将于 2024 年 9 月启动，并将持续至 2025 年。在计划起草过程中，将在粮食署内部包括与执行局成员进行广泛磋商。还将与非政府组织伙伴、私营部门、国际金融机构、联合国系统、粮食署援助对象及其所在社区密切接触，开展外部磋商。

1.2 全球背景

粮食安全状况

9. 世界粮食不安全状况仍令人极度担忧，其驱动因素包括冲突、气候危机及经济冲击，而人道主义供资严重短缺使情况进一步恶化。
10. 2023 年，全世界多达 7.57 亿人处于长期粮食不安全状态。非洲饥饿水平正在上升，五分之一非洲人口处于长期饥饿，亚洲饥饿状况相对稳定，拉丁美洲及加勒比区域饥饿水平有所下降。尽管非洲是长期饥饿发生率最高的区域，但亚洲拥有世界一半以上长期饥饿人口。预测显示，2030 年全球仍有 5.82 亿人长期食不果腹，与到 2030 年实现零饥饿的目标相去甚远³。
11. 尽管在实现消除一切形式营养不良的目标方面取得一定进展，但更多国家在实现多数 2030 年全球营养目标方面偏离轨道。2022 年（可获得数据的最近一年），1.48 亿 5 岁以下儿童发育迟缓，当前趋势表明，2030 年将有 19.5% 的儿童发育迟缓，远高于 13.5% 的全球目标。2022 年，4500 万 5 岁以下儿童消瘦，2030 年预计将有超过 6% 的 5 岁以下儿童消瘦，是全球目标的两倍以上⁴。
12. 2024 年，在粮食署开展业务活动并可获得数据的 71 个国家，约有 3.09 亿人处于突发重度粮食不安全状况。全球粮食不安全水平虽然略低于 2023 年，但仍远高于疫情之前，粮食不安全人口较 2020 年初增加了 1.6 亿。约 4550 万人处于“紧急”或更严重的突发重度粮食不安全状况，需要立即获得紧急援助，以拯救生命和生计⁵。
13. 2024 年 6 月至 10 月，18 个“饥饿热点”的突发重度粮食不安全状况可能恶化。情况最严峻的五个热点是海地、马里、巴勒斯坦国、南苏丹和苏丹⁶。

经济展望

14. 虽然粮食危机的驱动因素通常相互关联且互为促进，但四分之一突发重度粮食不安全人口的状况主要由经济冲击引发⁷。全球经济增长稳定但增速放缓，2024 年和 2025 年预计增长率分别为 3.2% 和 3.3%，与 2023 年做出的预测相吻合⁸。从现在开始到接下来五年的预计全球增速为几十年以来的最低点。主

³ 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（儿基会）、粮食署和世界卫生组织（世卫组织）。2024。《2024 年世界粮食安全和营养状况》。为消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良提供资金。

⁴ 同上。

⁵ 粮食署。2024。《2024 年粮食署全球行动响应计划》更新#11。紧急级别数据是基于 2024 年 9 月的内部更新。

⁶ 粮农组织和粮食署。2024。饥饿热点。粮农组织-粮食署突发重度粮食不安全预警：2024 年 6-10 月展望。

⁷ 粮食安全信息网络和全球抗击粮食危机网络。2024。《2024 年全球粮食危机报告》。

⁸ 国际货币基金组织。2024。世界经济展望更新，2024 年 7 月。

要原因包括：COVID-19 疫情和乌克兰战争的持续影响、生产率增长疲软、地缘经济日益割裂、债务成本高企、财政刺激乏力⁹。

15. 偿债压力构成日益严峻的挑战，人员和可持续增长投资面临风险。低收入国家年度应偿还债务额迅速增加，2024 年和 2025 年将达到 600 亿美元以上，是 2010-2020 年平均值的三倍¹⁰。54% 的低收入国家和 16% 的新兴市场已陷入债务困境或面临债务高风险¹¹。
16. 随着商品供应量增加和厄尔尼诺现象减弱，预计 2024 年国际粮食商品价格将下降 6%，2025 年将下降 4%，但仍将远高于疫情前水平。价格风险呈上升趋势，加沙区域战争的潜在升级对能源供应造成影响¹²。全球总体通货膨胀率预计将会下降。2025 年低收入发展中国家总体通货膨胀率预计将降至 12%，仍处于较高水平，但低于 2023 年的 18%¹³。
17. 全球贫困率呈下降趋势，并在疫情前水平徘徊。然而，低收入国家和受脆弱性、冲突和暴力影响国家的贫困率高于 2019 年水平，甚至在 2022 年至 2023 年期间略有增加¹⁴。

冲突和不安全

18. 在世界上几乎半数突发重度粮食不安全人口所生活的国家，冲突或不安全是饥饿的主要驱动因素¹⁵。2024 年，在 18 个饥饿热点中的 16 个，有组织暴力和武装冲突是造成饥饿状况恶化的主要因素，在这些热点地区，一部分人口的突发重度粮食不安全状况很可能急剧恶化¹⁶。
19. 冲突通过多种方式影响粮食安全：冲突影响生计，破坏或摧毁粮食体系，迫使人们流离失所，并阻碍人道主义援助顺利惠及有困难的人口和社区。冲突使各国在社会经济方面更加脆弱，应对自然灾害等后续冲击的能力减弱¹⁷。

⁹ 国际货币基金组织。2024。世界经济展望 — 平稳但缓慢：分化中的韧性。

¹⁰ 国际货币基金组织。2024。如何缓解低收入国家日益增加的外债偿还压力。

¹¹ 国际货币基金组织。2024。世界经济展望 — 平稳但缓慢：分化中的韧性。

¹² 世界银行。2024。商品市场展望，2024 年 4 月。

¹³ 国际货币基金组织。2024。世界经济展望 — 平稳但缓慢：分化中的韧性。

¹⁴ 世界银行。2024。2024 年 3 月世界银行全球贫困状况更新：根据调查数据对 2022 年之前全球贫困状况的首次估计；世界银行。2023。全球贫困已回到疫情前水平，但低收入国家除外。

¹⁵ 粮食安全信息网络和全球抗击粮食危机网络。2024。《2024 年全球粮食危机报告》。

¹⁶ 粮农组织和粮食署。2024。饥饿热点。粮农组织-粮食署突发重度粮食不安全预警：2024 年 6-10 月展望。

¹⁷ 机构间常设委员会和欧盟委员会。2024。INFORM 报告 2024：INFORM 十年。

20. 在全球范围内，武装暴力持续增加。2023 年，冲突较 2022 年增加 12%，较 2020 年增加 40%¹⁸。主要因冲突造成的境内流离失所者数量在过去五年增加了 50%以上¹⁹。

气候危机

21. 极端天气是造成四分之一突发重度粮食不安全人口饥饿的主要原因。随着厄尔尼诺现象（2023 年年中至今天气事件的主要驱动因素）减弱，预报显示拉尼娜现象可能在 9-11 月之间出现并在 2024-2525 年北半球的冬季持续存在。
22. 在南部非洲，厄尔尼诺现象引发干旱，多国进入紧急状态，触发区域粮食安全危机，危机预计将在 2024 年 11 月至 2025 年 3 月期间达到顶峰。与此相反，拉尼娜现象可能会在 2025 年年中带来有益降雨和好收成。在非洲之角，厄尔尼诺现象引发强降水，洪水泛滥，人们无家可归。在 2024 年雨季，萨赫勒地区和苏丹暴发特大洪水，数百万人受灾。大范围洪水对若干亚洲国家产生影响，包括孟加拉国、缅甸和巴基斯坦。如拉尼娜现象出现，则非洲之角将在接下来两个种植季遭遇旱情。2023 年，厄尔尼诺现象在中美洲干旱走廊引发干旱，降水不充分对当前种植季造成影响。拉尼娜现象可能在当年晚些时候带来必要降雨，但也可能在 2024 年加勒比飓风季造成风险。

流离失所

23. 流离失所者最易受突发重度粮食不安全影响，且高度依赖人道主义粮食援助²⁰。12 年来，流离失所者人数连年增加。2023 年底，因冲突和暴力被迫流离失所者达到 1.17 亿人，2024 年初被迫流离失所者继续增加，到 2024 年 4 月底可能超过 1.2 亿人²¹。
24. 大部分流离失所者仍留在本国境内。2023 年底，全球有 7600 万境内流离失所者，其中 6800 万人因冲突和暴力失去家园。2023 年，灾害造成的流离失所人数（包括多次和临时流动）达到 2600 万人，是过去十年第三高的数字²²。

¹⁸武装冲突地点和事件数据[冲突指数](#)。（2024 年 6 月 12 日获取）

¹⁹境内流离失所监测中心。2024。《[2024 年全球境内流离失所状况报告](#)》。

²⁰粮食安全信息网络和全球抗击粮食危机网络。2024。《[2024 年全球粮食危机报告](#)》。

²¹联合国难民事务高级专员公署（难民署）2024。《[全球趋势。2023 年被迫流离失所状况](#)》。

²²境内流离失所状况监测中心。2024。《[2024 年全球境内流离失所状况报告](#)》。

国际人道主义援助

25. 尽管人道主义机构间计划所需资金从 2022 年的 520 亿美元增加到 2023 年的 560 亿美元，但供资从 300 亿美元下降到 240 亿美元，导致供资覆盖率从 59% 下降到 43%，这是机构间协调供资覆盖率在历史上首次未达到 50%。然而，尽管供资覆盖率下降，但到 2023 年底收到的资金数额仍比 2021 年高 22%。截至 2024 年年中，报告的人道主义供资总额比去年同期低 24%²³。
26. 来自经济合作与发展组织（经合组织）发展援助委员会成员国的官方发展援助（促进和专门针对发展中国家经济发展和福祉的政府援助）始终能够抵御连续危机。2023 年，官方发展援助资金量增加 1.8%，达到 2240 亿美元新高。乌克兰收到 410 亿美元官方发展援助，这是历史上一个国家收到的年度最高金额。对最不发达国家和撒哈拉以南非洲的援助在 2022 年下降后，于 2023 年回升²⁴。将性别平等和女性赋权作为政策目标的发展融资份额十年来首次下降²⁵。
27. 资金越来越多地用于解决触发饥饿的关键因素。气候融资呈上升趋势，因为用于应对气候变化的双边官方发展援助数量和官方发展援助总额中所占比例均有所增加²⁶。世界银行集团气候融资在 2023 财政年度增长了 22%，达到世界银行集团总融资的 41%²⁷。然而，到 2030 年，为实现气候、生物多样性和恢复目标，对自然解决方案的投资必须增加两倍²⁸。为脆弱和受冲突影响国家提供的资金增加。过去五年，世界银行为这些国家提供的资金年均增长 27%，而未受冲突或脆弱性影响的国家收到的资金年均增长 4%²⁹。

²³ 联合国人道主义事务协调厅（人道协调厅）。2024。《2024 年年中全球人道主义概况更新》。

²⁴ 经合组织。2024。2023 年官方发展援助水平 — 初步数据。总结详情；经合组织。2024。2023 年官方发展援助（图表）。

²⁵ 经合组织。促进性别平等和女性赋权发展融资[2024 年 6 月 12 日获取]；经合组织。2024。2011-2022 年支持性别平等的官方发展援助。基于 2021-2022 年平均值。

²⁶ 经合组织。2024。2022 年气候相关官方发展援助：概览；经合组织。2024。多年来发展援助委员会成员用于气候变化适应和/或减缓的双边官方发展援助。基于截至 2022 年的数据。

²⁷ 世界银行。2023。气候融资最新情况。

²⁸ 联合国环境规划署（环境署）。2023。自然融资状况：大自然的转变 — 投入 7 万亿美元，应对自然损失。

²⁹ 世界银行。2024。在脆弱、冲突和暴力中追求发展目标。

第 II 节：供资背景和筹资假设

2.1 概览

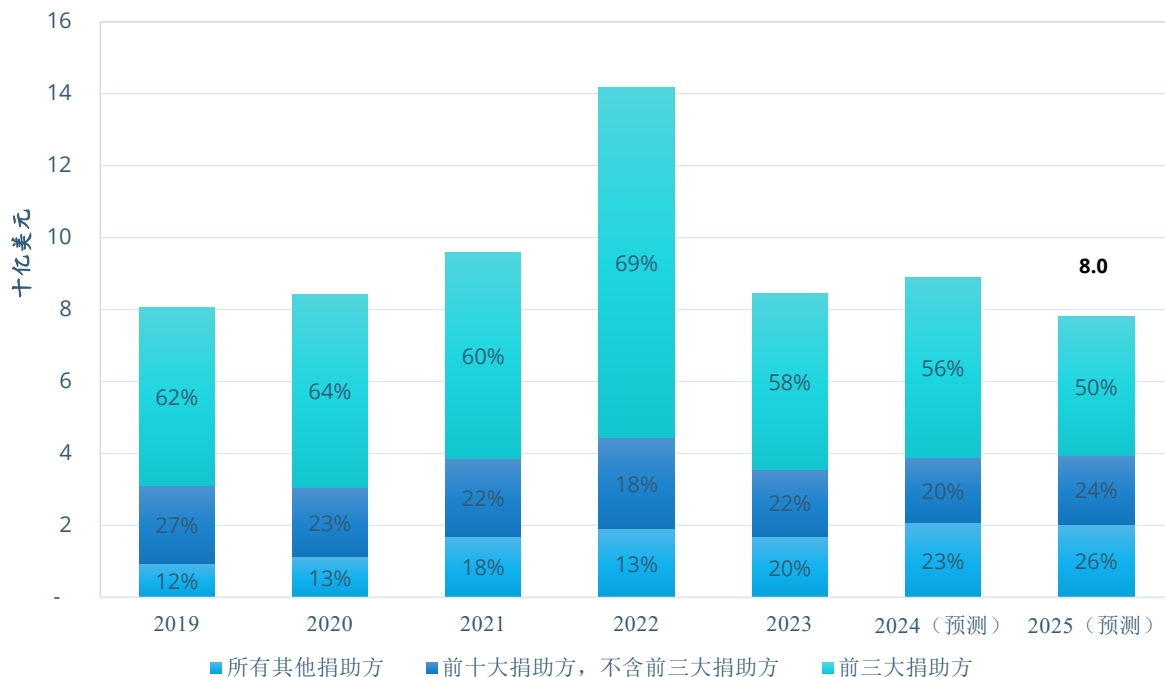
28. 多年来，粮食署与捐助方保持了强有力的伙伴关系，培养了合作和参与精神，极大促进了粮食署的发展和应对饥饿的能力。过去十年，得益于粮食署的持续努力和建立的强有力联盟，供资数量显著增加。2015 年，捐助方为粮食署资助 50 亿美元，到 2023 年，资助额增长至年均 80 亿美元，表明加强与捐助方的伙伴关系有助于粮食署履行抗击饥饿的职责。
29. 2022 年，面对 COVID-19 疫情对全球粮食安全状况的影响，粮食署获得的捐助方支持大幅增加，超过以往平均水平。粮食署获得 141 亿美元资金支持，这一极高水平使 2022 年成为本组织财政史上特殊的一年。到 2023 年，粮食署获得的供资恢复到疫情前水平，本组织获得 83 亿美元，而已批准的资金需求量为 228 亿美元，资金缺口达到破纪录的 64%。
30. 在执行局 2024 年度会议批准的《2024-2026 年管理计划》更新中，2024 年供资预计为 80 亿美元。然而，到 2024 年 6 月底，更新预测显示，到 2024 年底，粮食署预计将获得 89 亿美元的已确认捐款。根据新预测，到位资金将占 2024 年 182 亿美元预计业务资金需求的 49%。
31. 粮食署已采取措施提高预测准确性，并将继续与伙伴保持开放沟通。为此，粮食署成立了伙伴关系协调处，直接向负责伙伴关系和创新的助理执行干事报告，具体负责支持和加强预测能力。展望未来，今后三年供资预计将维持在疫情前水平，2025-2027 年，保守预测为每年 80 亿美元。
32. 在这种资金环境下，粮食署始终致力于保护、扩大和丰富供资基础，包括开发全新资金来源（如私营部门供资）以及利用创新融资机制和气候融资。鉴于前所未有的需求水平与可用资源之间的差距日益扩大，粮食署必须更加精干、创新和高效。根据在“大交换”协议和《供资契约》下做出的承诺，灵活和可预测的多年供资将有助于粮食署实现目标。
33. 充满挑战的供资环境对整个人道主义界产生影响，迫使粮食署（及许多其他组织）在履行职责时优先考虑满足最关键需求。在此背景下，粮食署将加倍努力，通过展示资金投入的性价比，精准投放资源，产生最大影响并达到最高保证标准，建立强有力的伙伴关系。
34. 同时，必须认识到，粮食署所处的业务环境日趋复杂。这往往导致实施期延长，惠及困难群体的费用增加。因此粮食署需要加强与伙伴的接触，确保互为补充、相辅相成，通过创新最大限度地提高效率和实效，减少风险。

图 2.1：粮食署捐助方捐款变化，2019-2025 年
(确认金额和预测金额) *



* 2024 年捐款预测来自《2024-2026 年粮食署管理计划更新》。

图 2.2：按捐款金额和占总捐款比例列示的粮食署捐助方，
2019-2025 年 (确认金额和预测金额)



2.2 保护、扩大和丰富供资基础

35. 粮食署将采取三管齐下战略，保护、扩大和丰富供资基础，继续对伙伴关系进行投资。

战略参与

36. 如今，伙伴关系比以往任何时候都更加重要，粮食署认识到，需要在持续透明的双向对话和相互信任的基础上，采取综合方法，面向伙伴进行合作、筹资、宣传和定位，共同确定优先重点，发现战略机遇，更好地满足需求。
37. 为加强粮食署人道主义外交努力，管理层将以出席重要国际活动为契机，建立战略联盟，加快伙伴关系建设，争取更多支持，推动实现零饥饿等各项目标。
38. 扩大伙伴关系范围，包括建立专题伙伴关系和注重战略伙伴，同时进一步培养和扩大现有伙伴关系，将有助于粮食署与伙伴进行多元化互动，确立共同战略、地域和专题目标。粮食署根据政府、组织和社区需求，量身定制干预措施和服务，有助于争取更广泛的伙伴支持。
39. 作为自愿供资组织，粮食署重视与所有政府捐助方保持的长期合作关系。本组织在很大程度上依赖于少数合作伙伴，粮食署约 80% 的资金来自 10 个捐助方。粮食署务必继续巩固伙伴关系，在首都、区域和国家层面保持定期交流，同时扩大和丰富供资基础，以便有效应对当今充满挑战的人道主义环境。

联合国伙伴关系和集合基金

40. 联合国中央应急基金是最弱势群体的生命线，使粮食署能够在紧急情况下迅速应对。该基金还能够在危机达到顶峰之前帮助人们尽早采取防范行动。这一主动方法减轻了危机的预期人道主义影响，确保更迅速、更有尊严和更具成本效益地做出响应。
41. 其他联合国集合基金在改进援助协调、风险管理和联合国系统供资多样化方面发挥了战略作用。集合资金提供了重要战略路径，供粮食署与更广泛的联合国系统合作，完成各项国家和全球重点工作。
42. 总之，粮食署预计 2025 年中央应急基金（2023 年为 1.66 亿美元）和其他集合资金（2023 年为 1.86 亿美元）将保持在前几年水平。粮食署将加强与联合国驻地协调员和人道主义协调员的合作，优先援助最弱势群体。粮食署还将努力宣传联合国对人道主义响应工作做出的贡献，展示各项贡献产生的影响。
43. 在全组织层面，粮食署与联合国人道主义事务协调厅（人道协调厅）定期沟通并密切合作，倡导积极支持全球弱势群体和社区。粮食署还通过认捐活动和年度报告支持人道协调厅的宣传工作。在机构间层面，粮食署与其他联合国机构保持密切联系，共同宣传重点行动及相关资源筹措工作。

计划国伙伴关系

44. 近年来，根据《战略计划》，粮食署积极扩大与计划国的伙伴关系，旨在帮助各国完成国家重点工作。计划国对粮食署的直接支持继续增加，包括资金和实物捐助以及通过南南合作和三方合作机制共享能力、知识和技术技能。为管理与计划国不断发展的伙伴关系，粮食署成立了多边和计划国伙伴关系司。
45. 国内资金资源：粮食署以发挥国家自主性以及筹措和有效利用国内资源为核心，努力实现可持续发展目标。粮食署各项举措的国内供资，包括各国政府提供的所有资源，如国际金融机构提供的资金，预计将在 2025 年达到 9 亿美元。在推动各国为与可持续发展目标 2 有关的计划提供资金方面，粮食署将继续利用新兴捐助方配套基金和改变生活转型基金等举措，激励低收入和中低收入国家为粮食署国别战略计划提供资金。
46. 国际金融机构：根据《战略计划》，粮食署将继续加强与国际金融机构的合作，推动各国政府完成各项重点工作。计划国的资金包括国际金融机构的资金或国内资金。为持续扩大各国政府的资金支持，粮食署将继续投资，提供分析和技术支持，帮助国家办事处更好地利用国家供资。在 9 亿美元国内供资总额中，粮食署预测，2025 年将确定 7.5 亿美元的国际金融机构供资，这与近年来趋势相符。
47. 来自全球南方的资源：利用从全球南方募集的特别资源，粮食署将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。

私营部门

48. 2019-2023 年，私营捐助方的捐款比例几乎增加了两倍，个人捐款增加了七倍以上，如投资得当，则该增长趋势有望持续。截至 2024 年年中，来自私营部门（企业、基金、慈善机构和个人）的捐款预计将在 2024 年达到 3.5 亿美元。其中，1.2 亿美元的资金预计将来自于个人筹款计划，包括设在总部的个人认捐团队、分享膳食平台以及粮食署友好伙伴组织（主要是设在美国和日本的组织）。
49. 个人筹款是私营部门灵活供资的最大来源，约 30%-35% 的个人捐款为灵活供资。2025 年，私营部门伙伴关系和筹资战略中规定并经执行局 2019 年第二届例会批准的对各项筹资活动再投资的捐款比例将保持在 29%，大部分再投资资金用于支付：为吸引个人捐款精准投放的数字广告；偿还资本预算资金预付款；支付业务费用。投资还旨在推广当前数字筹资模式，深入关键市场，提供支付“天课”的选项，并通过移动应用程序提供全新体验，促进提高参与度。

50. 粮食署预计，与基金会的伙伴关系和慈善捐款将继续增加。预计很大一部分收入将来自与基金会的合作，尽管该领域存在市场波动。粮食署将在多层面对私营部门合作，为开拓全新市场和资金来源，制定从个人捐款到基金会捐助等一系列全新筹资方法，同时提供支持伊斯兰慈善事业的选项。

创新融资

51. 粮食署将探索创新供资来源，在资本层面引导捐助方参与，同时向区域局和国家办事处提供直接支持，帮助设计创新供资投资案例，并为吸引更多多年捐款提出基于实证的建议。
52. 根据全新创新融资战略，粮食署将进一步推进创新融资目标，采用债务转换、资本市场解决方案、混合融资和气候风险融资等机制，力争在 2025 年多筹集 1 亿美元。
53. 2025 年，创新金融战略将重点关注为小农提供气候风险融资，为伙伴提供融资方案，完善业务模式，并加强区域局和国家办事处能力建设。创新融资举措的结构和设计，包括债务交换，加密货币捐款和混合融资，将由粮食署法律办公室指导。预计粮食署将在 2025 年更多参与创新融资，力求通过非传统渠道（包括现有捐助方）吸引资金。

专题伙伴关系

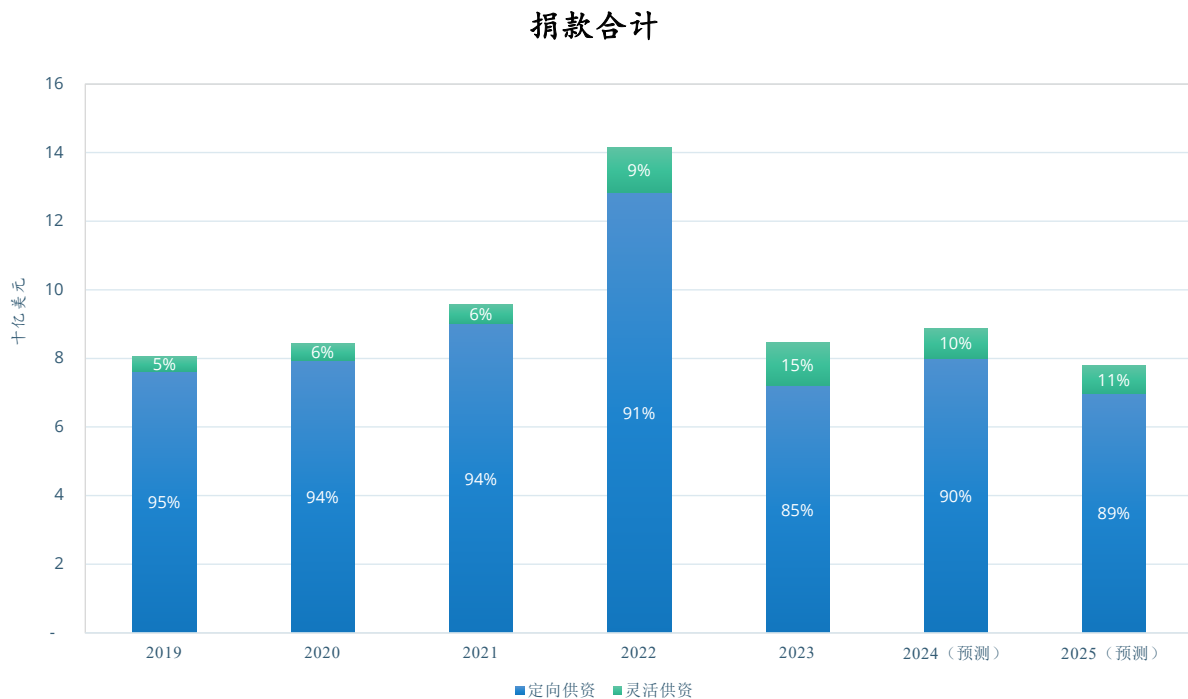
54. 通过加强关系、实地互动和有针对性的对话，粮食署将突出其在气候行动、韧性建设、加强社会保护体系和营养等领域的比较优势。通过利用全组织投资计划和扩大相关计划活动，粮食署将继续加强总部、区域局和国家办事处的合作，推动在国家层面有效筹措资金。粮食署将通过创新融资工具，积极探索专题伙伴关系新模式。
55. 预期行动仍将是粮食署的工作重点，尤其强调利用基于预测的融资。该方法有助于在极端天气事件发生之前采取积极防范措施，减少人道主义费用。粮食署将通过国别战略计划，继续支持各国政府加强国家预警系统，帮助社区预测、防范气候冲击并积极恢复。这需要为实施预期行动项目预先安排可靠资金，并倡导增加气候适应供资。

2.3 供资灵活性和可预测性

56. 粮食署正在努力保护、扩大和丰富供资来源，提高透明度，加强问责制，同时遵守更严格的合同要求。通过确保灵活和可预测的多年供资，粮食署可以更好地规划和保持业务连续性，在动态情况下保持精干，并建立更稳定的伙伴关系。

57. 灵活供资³⁰包括未指定用途和部分指定用途的捐款，使粮食署能够决定资金投放方向和方式，灵活、迅速应对紧急情况，为应对世界各地被忽视的危机提供资金。灵活供资可以拯救最弱势群体生命，减轻其遭受的苦难。
58. 2023年，灵活供资总额减少，但占总捐款的比例从2022年的9%增加至2023年的14%。2024年，灵活供资预计为8.77亿美元，其中4.19亿美元为完全未指定用途资金，7,100万美元为来自快速反应账户的直接捐款，3.87亿美元为部分指定用途捐款。预计2025年将出现相似趋势。
59. 多年³¹供资有助于粮食署建立更成功、多部门和综合的伙伴关系，更好造福服务对象。2023年，粮食署总收入的11%来自多年供资。
60. 实现“大交换”协议和《供资契约》的目标需要灵活和多年供资。为加强对灵活供资机制的支持，粮食署将继续宣传优质供资的好处，并将在高级别活动、全球平台以及与捐助方和政策制定者接触期间倡导提供更灵活的多年供资。
61. 粮食署为感谢捐助方慷慨提供优质资金，将在出版物、社交媒体和网站上对捐助方予以表彰。粮食署还将分享有关捐助方捐款影响的基于实证的人性化故事，提高捐助方的知名度和公众认可度。

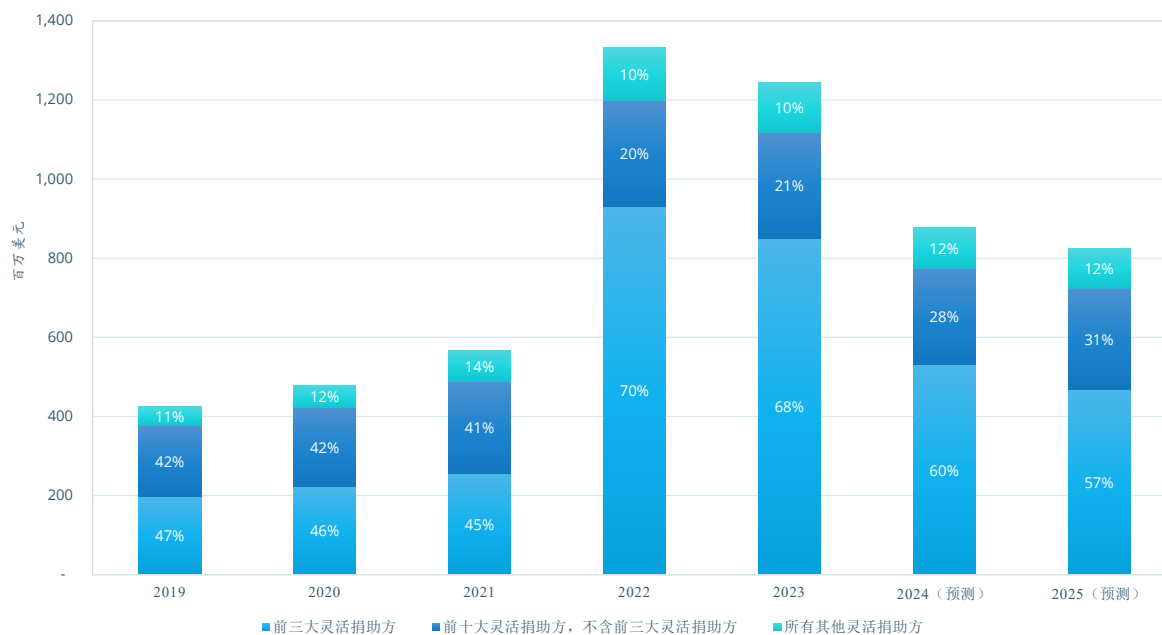
**图 2.3：按占总捐款比例列示的灵活定向供资，
2019 - 2025 年（确认金额和预测金额）**



³⁰ “灵活供资”包括未指定用途的多边捐款、通过快速反应账户为拯救生命活动提供的捐款以及针对区域和专题的部分指定用途捐款。

³¹ 根据粮食署定义，多年供资是指捐助方承诺提供时限超过 12 个月的可持续和可预测供资，并商定资金支付和使用年度安排。

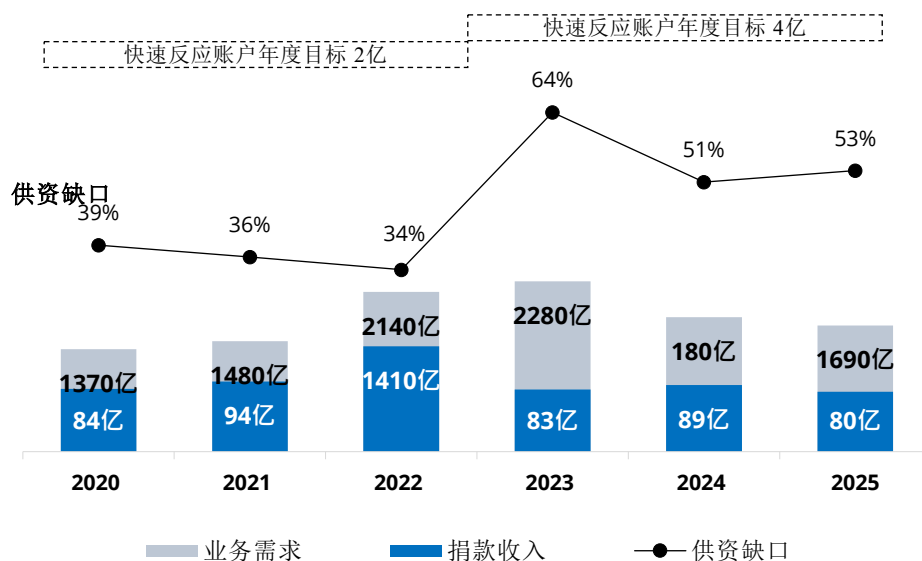
灵活供资



2.4 快速反应账户筹资目标

62. 快速反应账户是粮食署用于快速拨付灵活、可补充和循环的多边资金的储备金。快速反应账户作为最后手段，使粮食署能够迅速应对紧急情况，加强其立即开展拯救生命活动的准备工作和能力建设。快速反应账户为国家办事处提供预付款，使国家办事处能够着手采购粮食，部署工作人员，启动现金补助，登记目标受益人和开展其他必要活动。
63. 只要捐款附带的条件允许，快速反应账户是可以利用任何已确认捐款来偿还或“循环”的预付款。用于该目的的捐款在款项所支持的活动下报告。任何未偿还的快速反应账户预付款可在国别战略计划结束时转换为赠款。快速反应账户不能替代中央应急基金的捐款，也不能替代为粮食署提供的其他定向捐款。
64. 粮食署的业务需求从 2020 年的 137 亿美元增加到 2022 年的 214 亿美元，促使执行局批准将快速反应账户筹资目标增加一倍，2022 年达到 4 亿美元。业务需求与全球预测供资之间的资金缺口从 2020 年的 39% 扩大到 2023 年的 64%，预计 2024 年和 2025 年将保持在 50% 以上（见图 2.4）。该趋势突出表明，迫切需要捐助方可持续地为快速反应账户补充资源，以满足不断增长的需求。

图 2.4：2020-2025 年业务需求和供资预测（美元）



注：2024 年和 2025 年数字是基于截至 2024 年 6 月全球预测做出的预估。

65. 快速反应账户资金有限，对向国家办事处提供预付款构成制约。近年来，资金缺口不断扩大，为国家办事处提供的预付款不断增加，表明对快速反应账户的需求不断增加。2023 年，在筹资目标提高到 4 亿美元两年后，快速反应账户拨款达到 4.335 亿美元，比 2020 年增长 130%，而 2020 年筹资目标仅为 2 亿美元。
66. 2023 年，为五个国家办事处提供的预付款占快速反应账户预付款总额的 72%：为巴勒斯坦国提供 1.22 亿美元，用于解决与加沙冲突有关的饥饿问题；为土耳其（4700 万美元）和阿拉伯叙利亚共和国（2500 万美元）的地震应急行动提供 7200 万美元；为应对刚果民主共和国境内流离失所问题提供 6700 万美元；在苏丹武装冲突期间提供粮食援助 2800 万美元。由于全球社区继续面临冲突、气候冲击和经济挑战，快速反应账户预付款将很可能继续为支持各项行动发挥关键作用。
67. 根据《财务条例》第 4.3 条规定，执行局确定了一定财务时期内快速反应账户的目标水平。快速反应账户年度目标不代表各成员国承诺，仅为资源筹措提供参考。能否达到目标水平，取决于捐助方做出的直接捐款以及在可能情况下偿还符合要求的业务或活动的预付款。如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）最低标准，粮食署将向捐助方发出特别捐款呼吁。
68. 鉴于对粮食署拯救生命预期行动的需求维持在高水平，粮食署希望执行局批准将 2025 年快速反应账户筹资目标保持在 4 亿美元。

第 III 节：计划背景

3.1. 2025 年业务需求和暂定实施计划

概述

69. 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、不安全、气候危机和经济冲击。人道主义供资严重短缺，使情况雪上加霜。在此背景下，粮食署预计 2025 年业务需求为 169 亿美元³²，用于在 120 多个国家和地区开展 86 项行动，援助 1.23 亿人。
70. 认识到 2025 年资源将无法满足需求，粮食署在全球层面制定国别战略计划，体现本组织对 2025 年预期资源使用方式的预测。粮食署 2025 年总计 88 亿美元的国别战略计划资金将为全世界的 9800 万受益人提供支持。

2025 年业务需求

71. 根据执行局批准的国别战略计划所涵盖的需求³³，以及正在编制或今后修订的其他预算文件所产生的预期变化，针对每个国家的业务活动编制 2025 年业务需求。粮食署在提出预计业务总需求时，汇总了区域和全球层面的国家业务需求。
72. 如表 3.1 所示，2025 年粮食署六个区域局的业务需求分配情况与 2024 年基本一致。与 2024 年相比，业务需求减少 11 亿美元，主要受三个国家影响，即阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩和乌克兰，均位于中东、北非和东欧区域。尽管如此，该区域仍占 2025 年需求的近三分之一，占总额 169 亿美元中的 49 亿美元。粮食署驻国家办事处业务需求详见附件 VI。

³² 截至 2024 年 6 月，基于从国家办事处收集的需求估值。

³³ 根据粮食署《总规则》和《总条例》，其工作计划体现经执行局批准的国别战略计划预算，包括经批准的预算修订。与业务需求不同，工作计划没有考虑正在编制的国别战略计划新预算或尚未正式批准的预算修订。截至 2024 年 8 月，按国家办事处列示的粮食署 2025 年工作计划详见附件 VI。

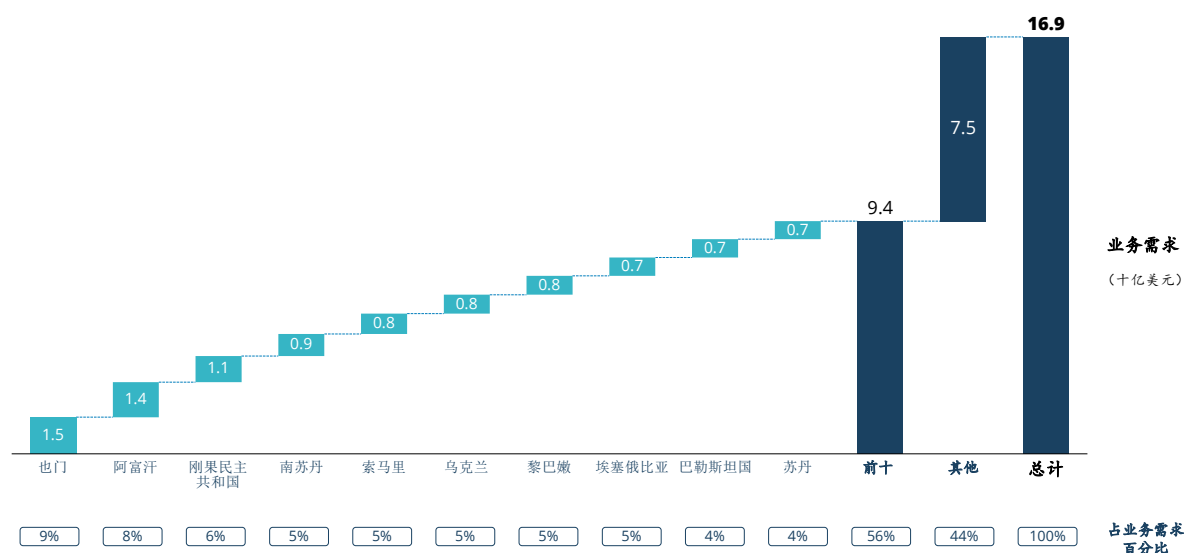
表 3.1：2024 年和 2025 年各区域业务需求

区域局	2024 年业务需求*		2025 年业务需求	
	(百万美元)	(%)	(百万美元)	(%)
亚洲及太平洋	2 605	14	2 457	15
中东、北非及东欧	5 683	32	4 914	29
西非	2 784	15	2 743	16
南部非洲	1 896	11	1 821	11
东非	3 907	22	3 883	23
拉丁美洲及加勒比	1 111	6	1 072	6
总计	17 986	100	16 890	100

* 见《2024-2026 年管理计划更新》报告。

73. 与 2024 年一致，在《管理计划（2025-2027 年）》概述的业务需求中，约 80% 集中于 20 个国家的业务活动。十大业务占总需求的 56%（94 亿美元）（图 3.1）。也门、阿富汗和刚果民主共和国是粮食署三大业务国，2025 年业务需求均超过 10 亿美元。相比之下，粮食署整个拉丁美洲及加勒比区域局的资金需求为 11 亿美元。

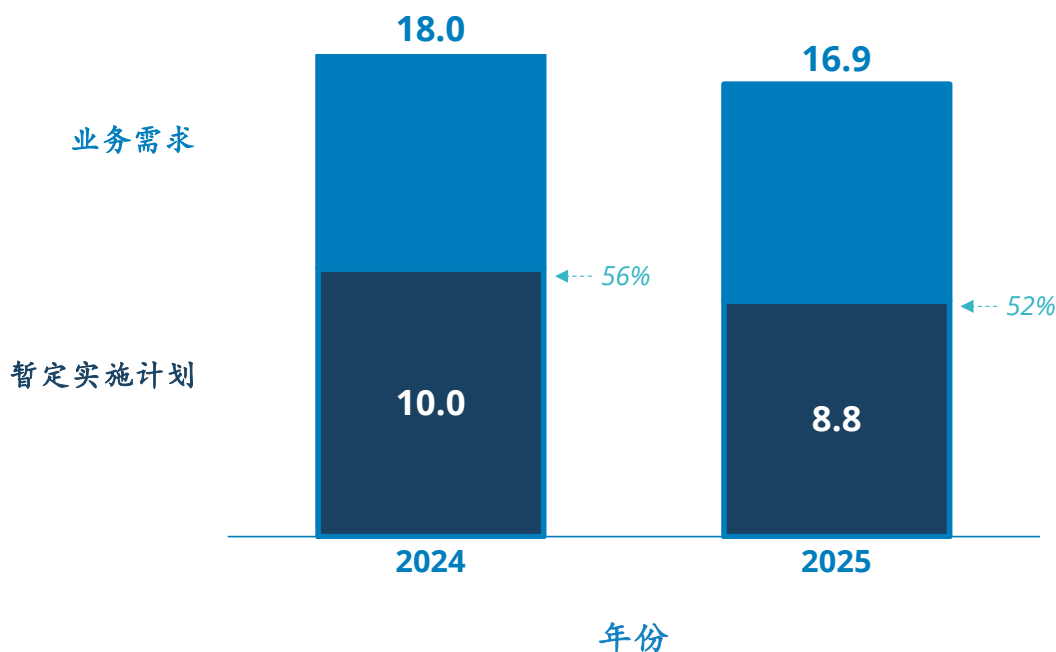
图 3.1：2025 年十大国家业务需求



2025 年暂定实施计划

74. 粮食署各项业务的国别战略计划概述了粮食署计划利用有限资源援助最困难受益人的方式。总金额估算包括：2025 年预估为 80 亿美元的全球捐款；预估为 5 亿美元的捐款余额净转拨³⁴；预计为 3 亿美元的按需服务收入³⁵。
75. 国别战略计划是基于预测业务需求、预测资金情况、粮食署业务计划和实际支出历史比较。国别战略计划是在国家办事处提交其各自实施计划数字之前编制³⁶，因此是对粮食署 2025 年度工作计划的最准确估计。
76. 2025 年国别战略计划总额为 88 亿美元，约占业务需求的 52%（图 3.2），较 2024 年减少 12%。

图 3.2：2024-2025 年业务需求和暂定实施计划（十亿美元）



3.2. 粮食署规划方法

77. 鉴于日益难以为各项业务保障资金，2023 年 10 月，粮食署指示其最大国别业务部门调整 2024 年预算计划。调整具体涉及：应用最新需求数据，重新评估粮食署及其伙伴的能力和资源，旨在考虑业务和资金制约，高质量交付计划。经优先排序后的计划仍富有雄心，但在当前的业务和供资环境下更为现实。

³⁴ 2024 年底至 2025 年底，粮食署资金余额预期增减情况。

³⁵ 粮食署根据自身宗旨和政策，为第三方活动提供付费服务。

³⁶ 国家办事处将在 2024 年底编制 2025 年国别战略计划数字，以便更准确预测来年工作计划。

78. 在 2024 年对粮食署最重要业务进行临时调整的同时，还制定了强有力准则，为修订粮食署规划方法提供指导，确保全组织协调一致（插文 3.1）。

插文 3.1：粮食署经修订的规划方法

受全球饥饿达到创纪录水平影响，粮食署各项业务的资金需求量不断增加，而捐款却在减少。因此，近年来粮食署资金缺口显著扩大。对内，这往往导致预算规划和规划方案不切实际，在日益复杂的业务环境中难以落地。对外，资源伙伴日益要求粮食署及整个人道主义界确保人道主义呼吁和计划基于实证、可信、以人为本且进行优先排序，从而使最困难的民众和社区受益。

为此，粮食署调整了国家预算和计划制定方法。粮食署正在为国别办事处配备系统框架，推动加强全组织一致性并兼顾具体国情，指导调整国别战略计划和有关国别组合预算，帮助国别办事处根据自身能力和资源，制定切合实际的预算和业务计划，高质量交付计划。

上述国家预算编制方法关注国家办事处预期能够提供的援助，同时考虑到国家的需求、集体响应、粮食署在该国的能力（业务潜力）、国家办事处对预期资源的合理预估。该方法将需要加强与各国政府和其他利益相关方的协调，避免重复、形成合力，改进对挑战和差距、业务制约因素、粮食署比较优势、捐助方供资趋势和预测的分析。

在 2024 年第三季度，向国家办事处通报了实施该方法的准则。制定全新国别战略计划的国家办事处（包括在 2025 年 11 月执行局第二届例会上提交国别战略计划的国家办事处）将采用经修订的规划方法。对于与准则所述原则存在重大不合理偏差的其他国家办事处，粮食署将要求其修改预算和调整计划。

3.3. 业务需求和暂定实施计划介绍

79. 粮食署从多个角度审查和编制预算，包括按重点领域、战略成果和费用类别分列预算。本节介绍预算列示角度及业务影响。

按重点领域分析

80. 危机应对仍是粮食署的重点工作领域，占业务总需求的 3/4。此外，在资源有限的情况下，粮食署预计将优先开展危机应对活动。优先顺序参见表 3.2，该表显示危机应对占暂定实施计划的比重增至 77%，韧性建设降至 20%。2024 年，预计危机应对活动所占比例变化不大，为 78%。
81. 粮食署几乎各项国家行动都计划并开展韧性建设工作。拉丁美洲及加勒比区域局暂定实施计划的一半以上资金专门用于韧性建设工作。此外，粮食署努力加强乌克兰、南苏丹和阿富汗等冲突地区以及萨赫勒等受气候严重影响地区的韧性建设。鉴于今后上述业务环境仍可能充满挑战，粮食署为暂定实施

计划中的韧性建设活动拨付 17 亿美元，体现出支持社区防范和抵御冲击及压力并恢复重建的坚定承诺。

82. 粮食署继续在多项活动中着眼解决根源性问题，消除造成粮食不安全和贫困的驱动因素。45 个国家办事处正在筹备在各项计划中解决根源性问题，业务需求总额为 5.52 亿美元。巴基斯坦国家办事处和洪都拉斯国家办事处提出的资金需求金额最高，分别为 1.18 亿美元和 7900 万美元，用于为省级政府提供技术援助并为女孩和男孩提供营养学校餐食。

重点领域	业务需求		暂定实施计划	
	2025	占 2025 年业务总需求的百分比	2025	占 2025 年暂定实施计划的百分比
	(百万美元)	(%)	(百万美元)	(%)
危机应对	12 599	75	6 760	77
韧性建设	3 739	22	1 742	20
根源性问题	552	3	298	3
总计	16 890	100	8 800	100

按各项可持续发展目标和战略成果分析

83. 粮食署《2022-2025 年战略计划》是基于五项战略成果，且与可持续发展目标 2（零饥饿）和可持续发展目标 17（促进目标实现的伙伴关系）相一致。当前趋势³⁷表明，《2030 年可持续发展议程》中 50% 以上的可持续发展目标无法如期实现，包括与贫困、饥饿和气候有关的关键目标。若要追赶进度，实现具体目标，必须改变思维并对各项目标进行优先排序。
84. 为推动落实《战略计划》，粮食署《2022-2025 年全组织结果框架》制定了一系列全组织高水平目标。目标确定了粮食署在五项战略成果方面的雄心水平，每项成果都制定了 3-5 项高水平指标目标。在中期内，粮食署将继续面临资金制约、价格高企和业务准入等挑战，2024 年和 2025 年部分目标的实现将受到影响。2025 年高水平目标及粮食署实现各项目标的前景展望详见附件 VI。
85. 如表 3.3 所示，大部分业务需求（67%）和暂定实施计划（69%）用于满足战略成果 1 中的紧急粮食和营养需求。2023 年，即粮食署根据其当前《全组织结果框架》报告的第一年，70% 的业务支出与这项成果有关，2024 年计划维持相似比例（68%）。

³⁷ 联合国。2023。《2023 年可持续发展目标报告：特别版 — 实施人类和地球救援计划》。

可持续发展目标	战略成果	业务需求		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	11 354	67	6 109	69
	2. 人们获得更好的营养、健康和教育成果	2 373	14	1 082	12
	3. 民众生计得到改善且可持续	1 484	9	660	8
17	4. 国家计划和系统得到加强	507	3	288	3
	5. 人道主义和发展行为主体的效率和成效得到提升	1 172	7	661	8
总计		16 890	100	8 800	100

按支付方式和费用类别分析

86. 表 3.4 显示粮食署的四种支付方式及其相关费用。

费用类别	支付和相关费用	业务需求		暂定实施计划	
		2025	占总支付费用的比例	2025	占总支付费用的比例
		(百万美元)	(%)	(百万美元)	(%)
支付	粮食	6 503	47	3 750	52
	现金补助和商品券	5 546	39	2 331	33
	现金	3 708	26	1 521	21
	代金券	1 550	11	664	10
	商品券	288	2	146	2
	能力建设	1 008	7	496	7
	服务提供	1 050	7	586	8
总支付费用		14 107	100	7 163	100
实施费用	实施费用	1 115		658	
总直接业务费用		15 222		7 821	
直接支持费用	直接支持费用	671		460	
总直接费用		15 893		8 281	
间接支持费用	间接支持费用	997		519	
总计		16 890		8 800	

支付费用

粮食援助

87. 2025 年，实物粮食援助仍将为主要补助方法，按照 2024 年数据，实物粮食援助将占暂定实施计划总费用的一半以上。按吨数和价值计算，当地和区域市场采购预计将占总采购量的近 50%。谷物、豆类和预包装口粮预计是从当地和区域市场中采购的主要类别，主要用于援助中东、北非和东欧区域。
88. 粮食署将继续努力跟踪和追踪项目。目前正在评估追踪进程，以期提高效率和优化解决方案，确保加强整个供应链的能见度、准确性和效率。该项目将涵盖实物粮食商品、商品卷和非粮食物品从采购到分发的所有环节（运输、储存和分发），配备健全的身份管理系统。粮食署将在其强有力的现金保证框架基础上，对实物粮食援助实施端到端核查，该方法与现金补助核查类似，即利用现有现金补助业务数字技术，推进实物粮食交付数字化，提高效率和透明度。
89. 粮食署认识到转变采购方式是一项战略要务，正在实施旨在提高粮食援助交付效率、有效性和可持续性的举措。具体包括采购过程人工步骤数字化，详见全组织关键举措流程优化。虽然粮食署预计 2025 年商品价格可能上涨，但实施采购流程转型，重点关注业务效率、市场洞察力和风险管理，预期将缓解影响，提高采购的成本效益。此外，粮食署正在提高环境可持续性，制定战略以减轻供应链碳足迹，推广绿色技术，提高效率。

现金补助

90. 粮食署积极推动使用现金补助，尤其是无限制现金支付，尽可能为人们提供灵活方式，通过现金或价值券，满足人们的粮食、营养和其他基本需求。这可为人们提供更多灵活选择，解决具体需求。现金补助仍是粮食署业务的核心内容。2025 年暂定实施计划体现了该承诺，受业务环境、资金供应、受益人需求和市场准入等因素影响，现金补助和商品券占转移支付总额的 33%，略低于 2025 年业务需求中的 39%。
91. 执行局在 2023 年年会上批准的现金政策使粮食署能够最大限度地发挥现金补助模式的影响，尤其是直接为妇女提供现金补助，改善其家庭状况。该政策重申粮食署承诺针对各种具体情况采取最有效方式，确保满足人们的粮食、营养和其他基本需要。粮食署正在简化金融服务提供方合作程序，为接受援助和促进数字金融包容性提供更优方案。

商品券

92. 粮食署根据具体情况采用商品券提供援助：如环境不稳定或地区难以抵达的；在紧急情况下亟需迅速提供援助以满足需求；或与市场主体合作援助受益人。2025 年，商品券业务需求总额为 2.88 亿美元，占业务总需求的 2%。与 2024 年相比，商品券使用量减少约 17%，主要因为阿富汗和伊拉克需求减少。

能力建设

93. 能力建设援助包括在各专题或部门干预期间开展信息传播、交流和教育等举措，旨在弥补家庭、社区或机构层面的技能差距。能力建设援助还可能包括为受益人提供工具和设备、技术监督和工程支持，开展生计基础设施建设，作为资产创造和生计活动的一部分。
94. 近年来，能力建设占粮食署总援助金额的比例不断增加，达到 4.96 亿美元，占暂定实施计划总金额的 7%。

提供服务

95. 粮食署将继续提供授权服务，支持联合国发展系统推动改革和提升凝聚力，包括通过联合国人道主义空运服务处、联合国人道主义应急仓库、后勤和紧急电信集群以及按需提供服务，如粮食和燃料采购及运输。
96. 2025 年，按需服务预计将占服务交付活动的最大份额，占服务交付暂定实施计划的 47%（2.74 亿美元）。这反映了对粮食署专门知识的预期需求。根据政府要求，粮食和现金补助服务的提供预计将继续呈上升趋势。相反，肥料采购和运输服务预计将会减少。
97. 由粮食署管理的联合国人道主义空运服务处是粮食署为人道主义和发展伙伴提供最多的授权服务，占服务交付暂定实施计划总额的 44%（2.57 亿美元）。后勤和紧急电信集群合计占 9%（5500 万美元）。2025 年将继续提供此类服务，同时粮食署重视提升质量，确保继续满足伙伴需求并达到较高满意度。

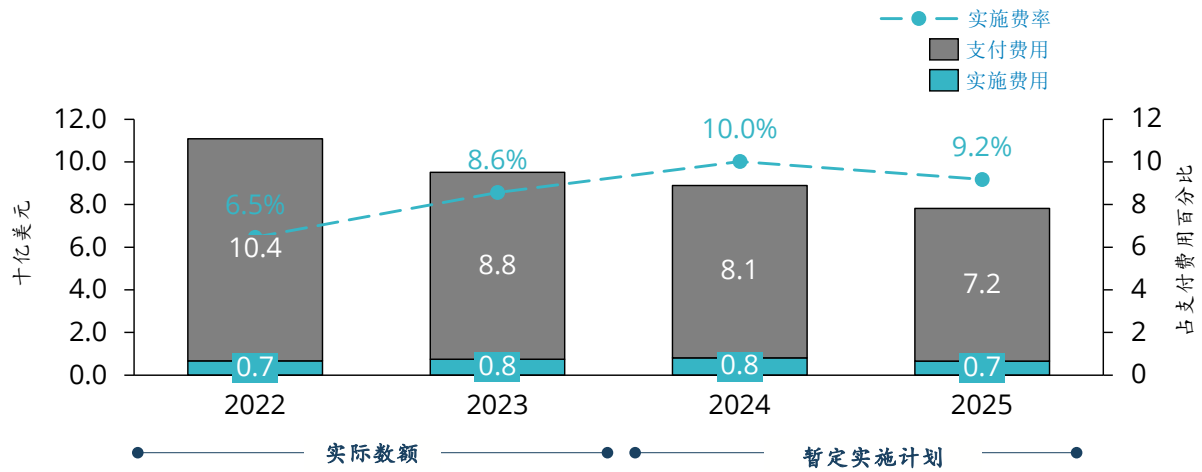
实施费用

98. 实施费用涵盖在实地办事处开展活动的费用，包括分支办事处和地区办事处、人员配备、安保、信息技术、监测、评估、评价、国别战略计划各项战略成果相关业务工作。图 3.3 显示自 2022 年起实施费用以及实施费用在援助支付总额中所占比重的历史趋势³⁸。总体而言，实施费用率保持稳定，2023 年和 2024 年因粮食署对“保证行动计划”投资而小幅增加。2025 年，由于预

³⁸ 对于每项国别战略计划活动，实施费用的计算将采取特定费率。图 3.3 中的费率为全球费率，并非任何单一国别战略计划活动的具体费率。

测援助支付减少，预计实施费用将会减少，但将分配 6.58 亿美元用于确保根据保证计划开展适当水平的评估和监测活动。

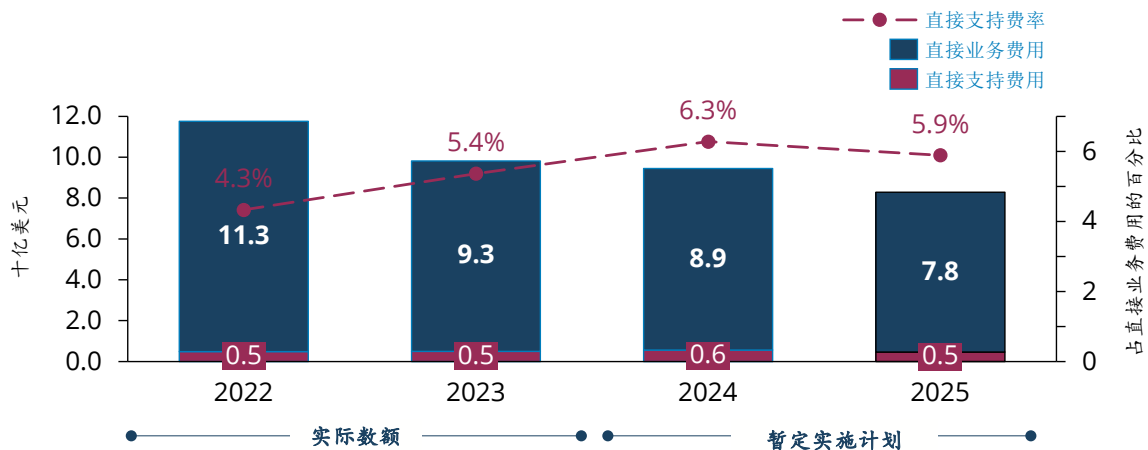
图 3.3：2022-2025 年实施费用占支付费用的百分比



直接支持费用

99. 直接支持费用在国家层面管理并直接支持与提供援助和实施计划有关的多项活动。
100. 过去几年，直接支持费用总额维持在 5 亿美元左右（图 3.4），2024 年 5.58 亿美元的直接支持费用估计值反映了粮食署在预期资源水平较低的情况下优先重视保证计划。2025 年直接支持费用预计减少，在一定程度上是因为粮食署在国家行动中采取了削减费用的措施。
101. 各项国别战略计划的直接支持费率是按其占直接业务费用的百分比计算，其中包括补助和实施费用，并取决于业务规模、模式、背景和当地经济环境。不同国家的直接支持费率差异很大，介于大型业务的 1% 至小型业务的超过 30% 之间。

图 3.4：直接支持费用占直接业务费用的百分比*，2022-2025 年



* 不包括直接和间接支持费用。

间接支持费用

102. 业务需求总额包括间接支持费用，采用适用于除按需服务以外的所有国别战略计划预算的 6.5% 的标准间接支持费率计算。本文件第 IV 节详细介绍拟议间接支持费用预算和费率以及间接支持费用预计收入。

3.4. 每个受益人的费用

103. 粮食署对业务需要做出计划，以最大限度地加强³⁹为受益人提供的援助。然而，由于存在资金缺口，粮食署必须优先考虑受益人数量、援助期限和/或援助规模和营养充足性。2025 年，按照业务需求，将为大约 1.23 亿受益人提供援助，而暂定实施计划的目标是援助 9800 万人，减少 20%。表 3.5 显示，2025 年每个受益人的平均年度费用⁴⁰，估计为 104 美元用于满足业务需求；67 美元用于落实暂定实施计划，减少 35%。鉴于此，提供的援助将会减少，预计受益人数量也会减少。

104. 每个受益人的年度费用的主要组成部分是支付费用，包括提供粮食、现金或服务的货币价值合计以及援助受益人所产生的其他相关费用。2025 年，支付费用预计将占业务需求总额的 84%，占暂定实施计划总额的 81%。

指标	业务需求	暂定实施计划
美元*	169 亿	88 亿
预计受益人	1.234 亿	9800 万
每个受益人的年度费用	104 美元	67 美元

* 此处显示的业务需求和暂定实施计划总额涵盖能力建设和服务交付，这并不是直接补助一级受益人。

105. 每个受益人的费用，包括每个受益人的每日费用和平均援助期限，详见附件 VI。

3.5. 跨领域优先重点



106. **性别平等和女性赋权**是消除饥饿、拯救生命和确保人人享有粮食安全和营养的必要条件。2025 年，粮食署将注重促进将性别平等纳入各项工作。性别平等结果问责制工具用于衡量跨领域问题的绩效，将在制定新的国别战略计划

³⁹ 援助强度反映了向单个受益人提供援助的持续时间以及单日援助的价值（以克、千卡或金额为单位）。

⁴⁰ 除转移价值和支付费用外，每个受益人的总费用包括与实施及直接和间接支持相关的所有费用。

的国家办事处推出。该工具将成为新的第三代国别战略计划一揽子计划的核心组成部分，支持国家办事处制定促进性别平等的计划，确保分配足够资源，并在国别战略计划实施过程中监测投资推动性别平等的成效。粮食署还将与社区和伙伴合作，改变使不平等永久化的社会规范，推广促进性别变革的方法。例如，通过营养部门促成行为改变宣传活动，粮食署可以支持社区了解谁吃得最少、谁最后吃、谁吃得最不营养以及为什么。

107. 此外，将进一步加强数据收集和分析，将新的性别指标纳入全组织结果框架；采取定性方法等，提高粮食署掌握和处理粮食不安全与性别不平等之间复杂联系的能力。粮食署将继续向更多国家办事处推广性别平等认证计划。该计划支持国家办事处采取切实方法，达到核心性别平等基准，加强推动性别主流化的进程和能力。最后，将在全组织范围内推出针对性别暴力的定制工具和指南，并根据需要提供具体培训。同时，粮食署将根据防止性剥削和性虐待评价提出的建议，采取具体行动，优化并系统落实本组织防范和应对行动。
108. **受影响群体保护和问责** 粮食署致力于加强受影响群体保护和问责，将保护风险分析与冲突分析相结合，并将冲突敏感风险评估与性别分析相结合。为推动上述工作，粮食署将继续推广综合跨领域背景分析和风险评估工具。该工具若能有效实施，将有助于粮食署制定更安全、更有效和更包容的计划，确保为其服务对象提供保护性环境，同时解决个体的风险和需求。粮食署将继续鼓励社区共同参与，对受影响人口负责，以现有国家行动计划为基础并采取必要行动，确保多元主体高效参与，影响和加强计划和决策制定。
109. **环境可持续性**。在合同预算制背景下，粮食署一方面需要维持其强大的技术支持基础设施，落实环境和社会可持续发展框架，另一方面需要在各项国家行动和计划中继续评估环境和社会风险，兼顾这两项工作富有挑战性。如2025年资金到位，粮食署将继续支持国家办事处和合作伙伴根据在环境政策和战略规划中做出的承诺，评估和减轻国家计划对自然环境的潜在不利影响，并在各项业务中促进环境可持续发展。
110. 《管理计划（2025-2027年）》资助的相关活动将强调持续和平衡地加强粮食署计划在区域环境和社会保障方面的技术咨询能力；对区域和国家办事处工作人员进行环境风险评估培训；在潜在高风险活动中有针对性地开展环境和社会风险评估。将审查对粮食署环境政策评价提出的建议并落实管理层回应提出的意见。将结合粮食署全组织结果框架审查和改进工作，实施环境可持续性追踪系统。

111. **加强营养。**2025 年，营养和食品质量处将加强对国家办事处和区域局的战略支持，根据新的营养战略，优化粮食署计划对膳食和营养不良的影响。将特别重视加强粮食署在营养不良风险最大的人口群体中的覆盖面，包括孕妇、哺乳期妇女和女童、5 岁以下儿童和艾滋病毒感染者，优化粮食署各项计划在营养方面产生的影响。包括：落实美国国际开发署人道主义援助局、粮食署和儿基会制定的关于急性重度营养不良的联合过渡计划；加强罗马常设机构间协作，共同完善当地粮食解决方案；建立新的高级别工作组，加强粮食署援助工作对营养问题的重视。粮食署还将优先实施新的艾滋病毒战略，通过参与社会保护和应急行动，做出更大贡献。该综合方法将使国家办事处和区域局具备必要的工具和专门知识，实施有效计划，最终改善粮食署服务受众的营养、膳食、健康和韧性。

第 IV 节：计划支持和业务执行

4.1 概述

112. 粮食署的计划支持和业务执行包括由总部各司、区域局和驻国家办事处管理的活动，这些活动支持本组织的暂定实施计划，该计划通过国别战略计划进行预算和供资。计划支持与业务执行还支持预算外活动，如提供粮食署授权提供的联合国共同服务。由于资源总体减少，业务活动水平也随之下降，2025 年的计划支持和业务执行预算比 2024 年减少了 4%。
113. 计划支持和业务执行预算的最大组成部分是计划支持和行政预算，涵盖粮食署为支持各项业务和履行治理义务及受托责任而开展的最基本的活动。2025 年拟议的计划支持和行政预算为 4.8 亿美元，将用于支持复杂环境下的业务，同时粮食署继续向更稳定和更可持续的预算转型。
114. 2023 年中期，由于捐款低于预期，粮食署开始采取措施，根据已批准的 5.763 亿美元计划支持和行政预算削减支出。认识到《2024-2026 年管理计划》中提出的 2024 年捐款预测不大可能实现，本组织采取了进一步行动，减少 2024 年计划支持和行政支出。2024 年中期，执行局批准了修订后的 5.28 亿美元计划支持和行政预算，并敦促粮食署按照 4.83 亿美元的计划支持和行政预算使用计划，进一步节省成本，至多可节省 4000 万美元。2024 年计划支持和行政预算使用计划为 4.83 亿美元，比 2023 年减少 14.6%。

表 4.1：综合预算（百万美元）

计划支持和业务执行								计划执行	总计
	基准				其他服务	直接活动	总计	国别战略计划 **	
	计划支持和行政	全组织关键举措	信托基金、特别账户及其他	总计					
2025	480.0	47.4	167.8	695.2	27.3	134.6	857.1	8 146.4	9 003.5
2024*	482.6	104.5	142.5	729.6	34.2	131.8	895.6	9 314.3	10 209.9
变化	(2.6)	(57.1)	25.3	(34.4)	(6.9)	2.8	(38.5)	(1 167.9)	(1 206.4)
变化百分比	(1)	(55)	18	(5)	(20)	2	(4)	(13)	(12)

* 2024 年计划支持和行政预算的制定依据为粮食署《2024 - 2026 年管理计划更新》中提出的计划支持和行政预算使用计划。信托基金和特别帐户也已更新（见附件 V）。

** 国别战略计划预算根据暂定实施计划制定，不包括直接活动和间接支持费用。

缩略语：CCI 为全组织关键举措；TF 为信托基金；SA 为特别帐户。

115. 计划支持和业务执行预算中涵盖的活动分为基准活动、其他服务或直接活动。

116. “基准活动”对于高效和有效执行粮食署年度实施计划和履行机构义务至关重要。这些活动包括对维持粮食署职能顺利运作至关重要的经常性日常业务，旨在通过新技术、流程和方法应对系统性全组织风险并提高效率的一次性投资，以及外部供资的补充活动。2025 年基准预算减少了 5%，主要原因是由全组织关键举措供资的一次性投资大幅减少。
117. “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。该类别中规模最大的活动是粮食署对非洲风险能力的管理。
118. “直接活动”是指由总部规划和管理，但可通过人员数量或商品数量等成本驱动因素与业务活动或其他支持活动直接关联的活动。直接活动举例包括提供信息技术基础设施、食品采购和受益人数据管理服务。

4.2 基准预算

基准组成部分和供资来源

119. 基准预算包括三个部分，每个部分都有相应的供资来源：
- 计划支持和行政预算，由间接支持费用的收入供资：计划支持和行政预算主要包括全球总部的经常性费用和驻国家办事处的基本费用。第 4.3 节全面概述了 2025 年计划支持和行政预算提案。
 - 全组织关键举措，由储备金（计划支持和行政预算平衡账户）或其他内部基金（如普通基金中未指定用途部分）供资：全组织关键举措重点关注组织变革或转型举措，与领导小组确定的优先重点保持一致，是一次性工作（见附件 III）。
 - 信托基金和特别账户，由捐款和费用回收供资：信托基金不属于粮食署的正常业务计划，但符合本组织的政策、目标和活动。设立特别帐户是为了在非营利基础上管理特别捐款、商业服务和支持活动。表 4.1 中“信托基金、特别账户和其他”类别中的“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。对信托基金和特别帐户的详细分析见附件 V。

全组织管理优先重点

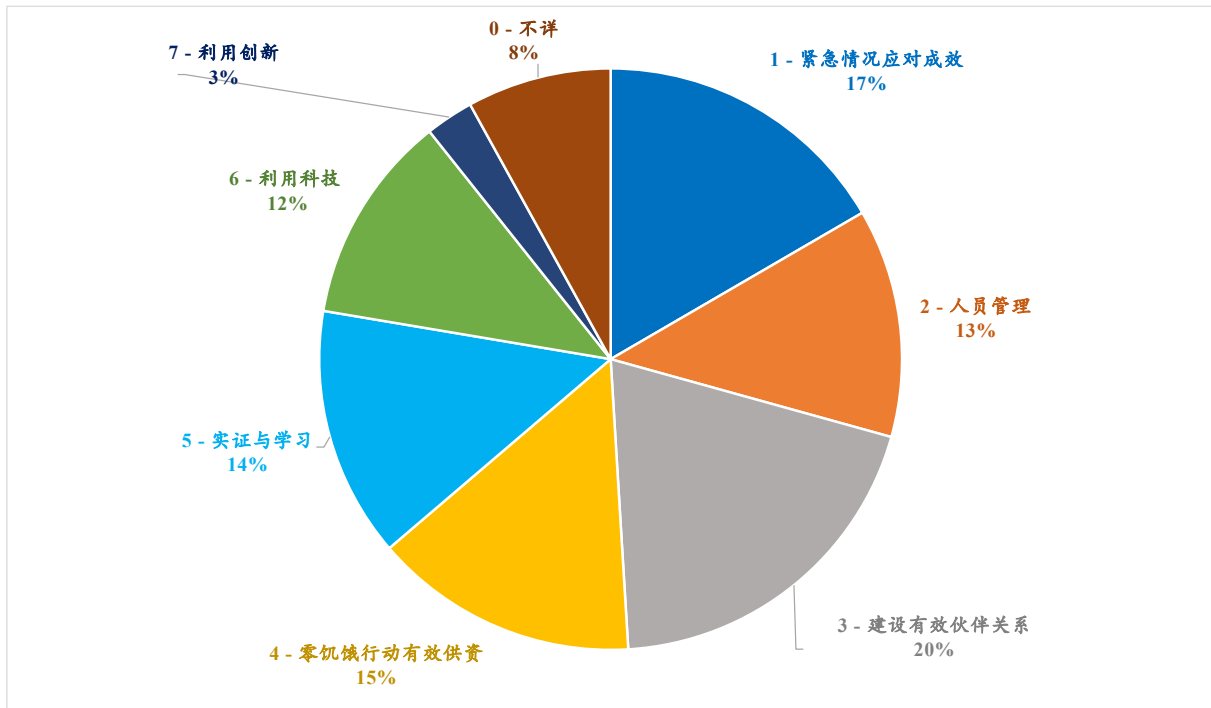
120. 粮食署的预算规划以《2022-2025 年战略计划》为指导。2025 年基准预算的制定参考了执行干事和领导小组确定的全组织优先重点，并以执行干事的战略愿景以及 2023 年和 2024 年为实现这一愿景而采取的行动为基础。2025 年有四个优先重点：

- 保持粮食署在应急响应方面的优势，同时将更明确的计划重点放在韧性建设和气候适应方面：必须保持粮食署在后勤和紧急粮食援助方面的专长和能力，以满足前所未有的全球需求。同时，粮食署将注重完善其计划提议，确保充分的实施能力，确定和倡导具有相对价值的主张，并维持融资机制，鼓励与核心计划组合相匹配的多元化供资。
- 关照义务，涉及卓越的人员管理以及尊重和包容他人的工作场所：这要求粮食署保持其“坚守岗位、履职尽责”的方法，确保在高风险环境中保持灵活性和有效性，同时坚持安全和安保标准，打造一支灵活有效的工作人员队伍。粮食署将其对关照义务的承诺界定为不可推卸的义务，以减轻可能伤害员工及其家庭的风险。
- 推动粮食署资源基础的多样化和规模增长，包括通过与私营部门、多边组织、东道国和捐助国政府的伙伴关系以及创新供资机制开展工作：粮食署将加强与伙伴的接触，不仅将其视为潜在的供资来源，也将其视为知识和专长的宝贵来源。获得专门供资渠道，如应对气候、性别和移徙问题的供资渠道，预计仍将是粮食署正常供资来源多样化的重要切入点。
- 认识到改革举措所带来的惠益，以提高效率和成效，并将更多资源用于一线：对利益相关方的责任仍是粮食署工作的核心。应通过新的组织结构大力强调问责，消除重复工作，协调责任和问责，强调跨职能机会，确保制约和平衡。粮食署将继续培养创新文化，利用科学和数据的力量，采用新技术，实现流程现代化，促进人道主义行动，向本组织的捐助方提供保证，并对其服务对象负责。

管理结果

121. 基准活动和预算拨款也按照粮食署《2022-2025 年全组织结果框架》中提出的 7 个全组织管理结果进行了分类。管理结果用于基于结果的预算编制，并促进管理计划与年度绩效报告之间的协调一致。

图 4.1：按管理结果列示的基准预算



122. 与《2022-2025年战略计划》前几年的情况一致，基准预算的最大份额分配给了管理结果 3 “建设有效伙伴关系”，这在很大程度上是由驻国家办事处层面的代表和伙伴关系活动推动的。其次是管理结果 1 “紧急情况应对成效”，由于需要在危机应对中开展大量计划业务，该结果在基准预算中仍然占据重要地位。本文件附件 I 介绍并详细阐述了每项管理结果及其相关关键绩效指标。

基准预算的效率

123. 粮食署通过内部和机构间举措提高效率。2025 年，预计将在应急防备、融资、供应链、技术和数字化、伙伴关系以及创新和人力资源领域，提高现有举措和新举措的效率。2023 年启动的组织审查确定了精简活动、加强合作和根据战略重点调整总部结构的关键战略，以确保在供资减少的情况下，对不断增加的人道主义需求做出重点突出和有效的响应。2024 年总部结构调整后，2025 年将实施区域局结构审查后做出的决定。除了必须减少间接费用外，预计组织变革还将提高总部和区域局各项流程和活动的成本效益。对于将带来效率提升的举措而言，要点包括以下方面：

- 全球支付解决方案将粮食署的应付账款职能整合到一处，减轻了驻国家办事处执行日常任务的工作量。这项全球服务于2023年建立，并将在2025年继续扩展到更多的区域局和驻国家办事处，计划在2026年底前实现全面覆盖。

- 全球商品管理基金使粮食署得以缩短交付时间、加快应急响应、优化成本并支持地方和区域商品采购，包括向小农采购。自2008年成立以来，全球商品管理基金一直严格管理业务和风险，适应商品市场、供应链走廊和计划需求变化，并将继续大幅提升效率，降低与采购粮食并将其交付至战略地点相关的成本。
 - 人力资本管理平台旨在实现人力资源流程的数字化，将大幅节省时间，实现粮食署全球员工信息记录流程的精简和高效。
 - “智能采购”项目的完成将通过工作流程自动化实现尽可能减少人工任务的目标，并通过优化端到端采购流程，提供实时数据的可见性。这将缩短采购周转时间，提高准确性和政策合规性，更好地管理与供应商有关的风险，并为粮食署节约成本。
 - 2023年和2024年，粮食署优先考虑在总部和驻国家办事处的规划、预算和报告全链条各环节实现关键工作流程和解决方案的数字化。这些数字化改进预计将节省交易处理和繁琐分析的时间，提高从资源到结果的全链条各环节的数据可追溯性，并促进整体知情决策，从而显著提高效率。
124. 粮食署因其屡获殊荣的创新加速器项目和创新领域具有比较优势，该项目与伙伴关系和创新部的创新司共同开展工作，致力于打造全球创新职能，专注于确定、支持和推广高影响力创新，以便抗击饥饿并促进实现其他可持续发展目标。该职能可促进粮食署各办事处之间在创新和变革方面的合作，包括通过创新中心开展合作，并可推动人工智能和创新融资工作等前沿创新。此外，还支持粮食署和其他联合国实体的高层管理人员规划未来工作，并将战略转化为行动。

4.3 计划支持和行政预算

125. 2025年拟议计划支持和行政预算为4.8亿美元，反映了执行干事的期望，即根据较低的供资水平精简、稳定和调整计划支持和行政预算，同时保持较高的监督水平，支持88亿美元的实施计划。
126. 计划支持和行政预算供资是在粮食署收到的捐款基础上使用间接支持费率计算得出，该费率每年由执行局批准。管理层建议在2025年维持6.5%的现行费率，特定例外情况下，经执行局批准，可下调至4%。
127. 按照这些拟议费率计算，间接支持费用收入预计为4.63亿美元。建议使用计划支持和行政预算平衡账户，以弥补2025年间接支持费用收入与计划支持和行政预算之间的差额。

执行干事修改计划支持和行政预算的权力

128. 为在业务量增加或减少时灵活调整间接支持费用，同时鼓励财政审慎，以往的《管理计划》中都纳入了一项决定，授权执行干事在某些参数范围内修改计划支持和行政预算。鉴于 2025 年预计出现的间接支持费用赤字，并考虑到 2024 年为适应更新后的供资预测而采取的行动，拟议决定与往年相比有所修正。
129. 在预测捐款增加至少 3 亿美元的情况下，拟议决定将授权执行干事增加计划支持和行政预算，增幅不得超过预计捐款增加额的 2%。如果捐款超过当前预测的 80 亿美元，那么从超出后的首笔 3 亿美元中产生的间接支持费用，将用于弥补间接支持费用收入与计划支持和行政预算之间的 1700 万美元预期缺口。该条款将确保只有在弥补短缺之后，才会增加计划支持和行政预算。
130. 决定的第二项内容将使执行干事能够将计划支持和行政预算削减多达 10%，以便在可行的情况下实施节约费用的措施。这项内容为实现节约费用留出了余地，以尽量减少间接支持费用收入与计划支持和行政支出之间的预计缺口，或应对捐款收入的减少。其目的是允许采取能够表明审慎财政管理的措施。

自 2023 年起的计划支持和行政预算调整

131. 在 COVID-19 疫情发生前，对粮食署的捐款和粮食署的业务量呈稳步上升趋势。这种增长在疫情期间加速，在 2022 年达到捐款和业务水平的峰值。2023 年中期，由于捐款减少，粮食署开始重新调整计划支持和行政预算，以降低收入和业务量。计划支持和行政拨款减少，重新分配的款项用于与支持各国更密切相关的活动，并开始暂停人员招聘。这些措施导致 2023 年计划支持和行政预算的实际使用额为 5.57 亿美元，支持执行了 98 亿美元的业务。
132. 2024 年计划支持和行政预算最初批准为 5.68 亿美元，但随后下调至 5.28 亿美元。在提出这一修订后的计划支持和行政预算时，粮食署制定了宏大的使用计划，金额为 4.83 亿美元。管理层预计，2024 年的实际支出将介于经批准的 5.28 亿美元计划支持和行政预算与 4.83 亿美元计划支持和行政预算使用计划之间。
133. 2025 年拟议计划支持和行政预算为 4.8 亿美元，反映了计划支持和行政预算供资的持续下调，以及在价格上涨、履行合同义务所需时间较长并且各方对监督、关照义务和治理标准抱有很高期望的情况下，削减费用所面临的挑战。
134. 2025 年，任何超出间接支持费用收入的计划支持和行政支出都将归入计划支持和行政预算平衡账户，本节稍后将详细介绍其保持健康平衡的情况。2025 年的计划赤字将使粮食署得以转向较低的计划支持和行政预算水平，同时不超出其风险承受能力范围。

135. 计划支持和行政预算中的各项活动预算已被优先考虑，以支付最基本的费用，并利用过去的投资提高效率。为实现节约费用的目标，2024年下半年和2025年全年的工作将继续重点关注创新进程，如数字化、识别协同作用以及精简流程和整合各项服务之间的活动。通过对区域局的结构和问责制进行持续审查，也可以实现成本效益。
136. 随着收入预测稳定在80亿美元，2026年的计划支持和行政预算将需要进一步削减，以匹配预计的间接支持费用收入水平。虽然并非详尽无遗，但未来有可能节省计划支持和行政费用的行动包括：消除总部和区域局之间工作的重复，消除积压的调查，调整监督活动以减少业务量，完成人力资本管理系统的推广，管理组织变革和改革，以及调整流程和支持以减少活动数量。
137. 此外，需要确定全球服务的可持续供资模式，如全球支付解决方案。这些服务通常由计划支持和行政预算供资，但通过削减国别战略计划的费用实现了费用节约。一个能够轻松捕捉和识别全球费用节约的供资模式可以提供激励，促进全球服务进一步发展和扩张。

按拨款项目和支柱列示的计划支持和行政预算

138. 表4.2提供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。

表 4.2：按拨款项目和支柱列示的计划支持和行政预算				
	2025 年 计划支持和 行政预算 (百万美元)	2024 年 使用计划 (百万美元)	价值差额 (百万美元)	变化 百分比
战略与方向	109.5	100.6	8.9	9
A—战略与方向	109.5	100.6	8.9	9
业务服务	239.2	246.3	(7.1)	(3)
B—商业服务	166.7	163.3	3.4	2
C—政策、指导与质量保障	72.5	83.0	(10.5)	(13)
治理、独立监督和筹资	131.3	135.8	(4.4)	(3)
D—倡议、伙伴关系、筹资与联合国协调	87.2	92.3	(5.1)	(6)
E—治理与独立监督	44.1	43.4	0.7	2
总计	480.0	482.6	(2.6)	(1)

139. 2025年计划支持和行政预算中有一半用于服务拨款项目，这是该预算中用于驻国家办事处、区域局和总部各司的重要组成部分，旨在促进粮食署职责的履行。战略与方向占2025年计划支持和行政预算的23%，反映了随着组织变革的稳定，粮食署在完成当前战略计划下的活动并制定下一个战略计划时，

在战略定位和领导力方面所开展的工作。治理、独立监督和筹资占计划支持和行政预算的 27%。

140. 除了为战略决策开展更多工作外，战略与方向支柱预算的增加是因为采用了更有效的支持战略，包括全球支付解决方案等创新解决方案。业务服务拨款项目的政策指导和质量保证部分减少了 13%，这反映出 2024 年组织调整和更加精简的实地支持带来了效率提升，同时确保了高水平的质量保证。倡议、伙伴关系、筹资与联合国协调预算减少了 6%，主要原因是某些区域局的工作重心从区域资源筹措战略转向更广泛的区域战略，粮食署为削减预算而减少了借调人员，以及将赠款管理活动转移到了商业服务支柱下。总部的结构调整对各司提供了机会，有助于它们重新制定活动，并反思这些活动的性质及其在计划支持和行政整体工作中的地位（见附件 II），这导致各支柱项下出现了其他小幅变化。

按部门列示的计划支持和行政预算

141. 表 4.3 按组织单位列示了 2025 年 4.80 亿美元拟议计划支持及行政预算的具体安排，并与 2024 年计划支持和行政使用计划进行了比较⁴¹。
142. 2025 年计划支持和行政预算全面考虑了 2024 年 2 月 15 日总部重组生效后的情况。2024 年，各部门和各司正在调整其团队和活动，以采用新的组织结构，并适应计划支持和行政预算的削减。

部门	2025 年 计划支持和 行政预算 (百万美元)	2024 年 使用计划 (百万美元)	价值差额 (百万美元)	变化 百分比
驻国家办事处	60.3	60.2	0.1	0
区域局	95.2	97.8	(2.6)	(3)
执行干事和办公厅主任	86.0	82.4	3.6	4
副执行干事和首席业务官	20.1	17.9	2.2	12
伙伴关系和创新	40.6	41.4	(0.8)	(2)
计划执行	63.8	71.3	(7.5)	(11)
工作场所和管理	77.0	75.9	1.1	1
中央拨款	37.0	35.7	1.3	4
总计	480.0	482.6	(2.6)	(1)

⁴¹ 2024 年计划支持和行政预算使用计划按组织单位列示，根据总部结构调整决定公布和生效之前制定的各司和活动层面使用计划编制。由于一些司被拆分到多个部门，部门层面的比较将反映出 2024 年与 2025 年的一些细微不一致。

驻国家办事处

143. 驻国家办事处的计划支持和行政预算涵盖无法直接关联到业务并因此不随该国业务规模变化而变化的费用。鉴于这些费用的固定性质，驻国家办事处的计划支持和行政预算一直保持在 2024 年的水平。预算包括 4760 万美元的核心职能费用，包括国家主任、一位国内助理、一位司机和基本的办公室运行费用；1000 万美元的风险管理相关费用，特别是加强驻国家办事处可能妨碍遵守问责制和保证标准及政策执行的任何薄弱环节；以及一笔 270 万美元的应急基金，用于全年根据需要分配给各国，以应对地方层面支持费用意外增加的情况。

区域局

144. 2025 年面向区域局的计划支持和行政拨款比 2024 年使用计划减少了 3%，而 2024 年则比上一年减少了 15%。相比之下，总部各部门预算在 2025 年削减了 1%，2024 年削减了 19%。2025 年区域局预算降幅更大，反映出区域局 2024 年的计划支持和行政预算下调速度低于总部各部门。区域局预算的削减通常会影响到所有职能，其中计划支持费用的削减幅度最大，因为这是迄今为止各区域局最大的职能领域，无论是在削减预算之前还是之后。

145. 区域局预算基于区域局当前责任和职责编制。由于目前正在进行区域局组织审查，尚未做出可能改变区域局作用和职责的决定，因此任何后续结构变化都未反映在区域局预算中。

总部

146. 由于 2024 年计划支持和行政预算大幅削减 19%，2025 年总部各部门计划支持和行政预算仅小幅削减 1%，从而允许在维持监督和治理活动的同时逐步减少支持活动，并支付基本的基础设施和管理费用。

执行干事和办公厅主任部

147. 执行干事办公室和办公厅主任办公室的部门预算涵盖这两个办公室、各独立办公室、法律办公室、首席财务官司、全球隐私办公室以及宣传和媒体办公室的活动费用。

148. 预算特别注重为各独立办公室提供充足资金。与原先的 2024 年计划支持和行政预算以及 2024 年使用计划相比，监察长办公室（检查、调查和内部审计）、调解专员和调解服务办公室以及道德操守办公室的预算没有减少。如附件 VII 中的详细工作计划所述，评价办公室的预算将允许全面实施集中评价工作计划。

149. 执行干事和办公厅主任办公室部门预算呈现总体增长，这是因为向首席财务官司提供了拨款，用于推广全球支付解决方案。在设计和启动阶段，该倡议的供资部分来自某项全组织关键举措。全球支付解决方案的推广将带来全组织的费用节约，主要是因为减少了驻国家办事处的支付处理费用。
150. 利用全组织关键举措的投资，执行干事和办公厅主任部将受益于数字解决方案，这些数字解决方案将加强首席财务官司的绩效管理、从资源到结果的流程以及各项工具，而战略技术的使用，如监察长办公室对人工智能的使用，将提高该部门保证工作的成效和效率。

副执行干事兼首席业务官部

151. 副执行干事兼首席业务官负责监督担任各部门主管的三名助理执行干事；此外还负责监督区域局、风险管理司、执行局秘书处以及负责紧急协调、人道主义外交和战略分析的副执行干事兼首席业务官办公室的工作。该部将继续致力于本组织的转型变革，促进加强各部和各司之间的协调和更密切合作。
152. 由于 2024 年是向新组织结构过渡的一年，该部 2024 年预算并未涵盖全部 12 个月中的所有职能。在 2025 年期间，协调职能将提升到执行层面，这将需要增加计划支持和行政预算，以便将各项职能和团队联系起来，确保全组织的协调，从而在粮食署内部进一步精简应急响应工作，包括协调机动能力，以及加强联合国各实体间的合作。该部的计划支持和行政预算增加也是由与战略分析和人道主义外交职能有关的工作推动的，这些工作包括为业务活动提供全球分析支持，并通过在影响本组织的问题上对内部和外部利益相关方施加影响，领导粮食署参与人道主义外交。

伙伴关系和创新部

153. 2025 年伙伴关系和创新部的计划支持和行政预算完全契合执行干事提出的优先重点，即筹集更多资源，扩大供资基础，以及拓展伙伴关系，包括同私营部门的伙伴关系。该部的计划支持和行政预算反映了保守的规划方法，通过维持本组织的资源筹措职能以及巩固与捐助方和资源伙伴的接触和关系，为保护粮食署的捐款收入提供了所需的最低限度资金。
154. 预计跨部门战略工作流程将根据 2024 年底实施的全组织重组举措，为组织适应进程提供支持。这将加强从提案到捐助协议再到赠款的捐助管理，并改进对捐助协议的遵守。
155. 2025 年将重点提升职能的效率和成效，具体做法是促进驻国家办事处和区域局牵头开展资源筹措工作，识别新的伙伴关系和筹资机会，特别是在创新和气候融资领域。

156. 创新和伙伴关系的优先排序至关重要，有助于实现粮食署的各项目标，并维持本组织重要伙伴的信心与合作，从而增加信任和资金支持。虽然创新司的计划支持和行政预算较少，但它与创新加速器项目的补充供资结合使用，以支持全球创新职能，重点在于识别、支持和推广能够抗击饥饿的高影响力创新，并促进合作伙伴实现其他可持续发展目标。

计划执行部

157. 计划执行部领导落实《2022-2025年战略计划》的全组织举措，确保粮食署在各种情况下提供的计划服务的质量，推动实现高效的供应链管理和交付。这些工作包括制定粮食署所需的政策、战略、伙伴关系、工具和能力，以便在需要时直接提供援助并推动国家零饥饿解决方案，从而履行拯救生命和改变生命的职责。

158. 该部 2025 年计划支持和行政预算与 2024 年使用计划相比缩减了 11%，根据 2024 年组织结构调整的结果编制。在该次结构调整中，整合了若干以前不同的职能和服务，以加强协调、减少重复、尽可能提高效率并精简实地支持。分析、规划和绩效司的现行职能包括粮食安全和营养分析、研究和知识管理、计划监测和报告以及计划预算管理。这一整合将在 2025 年得到巩固和稳定，确保粮食署的业务在整个计划周期中始终立足实证并提供实证，最大限度地提高成效、效率和透明度。气候和韧性、学校供餐计划和社会保护等主题领域已并入计划政策和指导司，以减少重叠并促进计划整合。为确保供应链和交付的高质量，将所有必要的职能整合在一起，原现金补助司和非政府组织伙伴关系股的大部分职能已与供应链和交付司合并。

159. 全组织关键举措下的现行投资项目包括战略计划和全组织结果框架实施，监测、身份管理和可追溯性，以及全组织流程优化，这些投资可支持计划执行部提高效率，具体方式包括推动关键过程的自动化，加强标准程序以及简化对驻国家办事处的指导。由于计划执行部富有创新性和影响力的活动引起了外部的关注，并且该部是授权服务和按需服务的最大提供者，因此它也是获得用于补充核心活动的预算外供资最多的部门。

工作场所和管理部

160. 工作场所和管理部秉承粮食署的价值观，将各司汇集在一起，从而能够提供以人为本的服务，并整合旨在支持、保护和赋权粮食署员工的职能。该部负责监督人力资源司、管理服务司、安保司、技术司和健康处。

161. 考虑该部工作所涵盖的基本服务和基础设施，削减费用的能力有限，技术司正首当其冲地受到该部计划支持和行政预算削减的影响。随着一项全新信息

和技术战略的实施，技术司正在进行自身重组，并将在这一转型过程中受益于来自一项全组织关键举措以及预算外资源的补充供资。

162. 2025 年期间，工作场所和管理部将指导整个组织的变革管理，以提高效率、继续关注问责并提高透明度。该部还将寻求改进服务和数字化转型的机会，将其视为改善服务质量和交付水平以及提高职能和组织效率的关键。人力资本管理平台 Workday 的实施预计将显著提高效率，将人事管理处理时间缩短 40%，并能够收集更好的员工数据，为制定有关人事管理的有效决策提供信息。
163. 2024 年底，罗马总部大楼将启用一座新的附楼，为 350 个工作站提供办公空间。该附楼已经翻修了几年，启用后将可关闭位于大楼附近却不在大楼内的租赁办公空间。主楼和新附楼将为 1700 个工作站提供办公空间，供在罗马工作的员工使用。

中央拨款

164. 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。2025 年拟议中央拨款预算比 2024 年使用计划增加了 4%。
165. 中央拨款中增幅最大的项目是共同资助活动预算中粮食署分摊的份额，即联合国安全和保安部、国际公务员制度委员会、联合检查组和行政首长协调理事会在项下的拨款金额。粮食署预算增加既是因为共同资助活动的预算增加，也是因为粮食署的支出和职工人数相对于联合国其他实体的总数较高，因而在总费用中承担的份额有所增加。联合国安全和保安部项目下的预算拨款增幅最大，为 100 万美元，这是由于联合国正在应对的危机日益复杂，且数量和严重程度不断增加。
166. 附件 II 列示了 2025 年中央拨款的完整项目，并与 2024 年使用计划进行了对比。

按开支事项列示的计划支持和行政预算

	2025 年 计划支持和 行政预算 (百万美元)	2024 年 使用计划 (百万美元)	价值差额 (百万美元)	变化 百分比
职工	330.1	326.0	4.1	1
其他工作人员	45.7	51.3	(5.6)	(11)
非职工费用	104.2	105.3	(1.1)	(1)
总计	480.0	482.6	(2.6)	(1)

167. 如表 4.4 所示，2025 年职工费用预算略有增加，但被其他工作人员和非职工费用的减少所抵消。职工费用指持有定期合同的国际和国家专业官员及一般服务人员的费用。虽然定期合同全职当量职位数量减少了 2%，但国际职工标准费用的提高和总部以外职工薪级表的调升正在推动职工费用的增加。
168. “其他工作人员”类别包括国际短期专业人员、顾问和临时支持人员。这一类别合同期限不足一年，因此最具灵活性，可在短时间内降低成本。
169. 各部和区域局的非职工费用均有所减少，但减少额被中央拨款的增加额抵消。培训、宣传和信息技术费用将出现最大降幅，而办公设施和联合国服务费用将出现最大增幅。

职位类别	2025 年计划支持和行政预算					2024 年使用计划				
	驻国家办事处	区域局	总部	中央拨款	总计	驻国家办事处	区域局	总部	中央拨款	总计
定期	263	550	1 382	14	2 209	264	584	1 383	15	2 246
短期		114	418		532		129	493		622
总计	263	664	1 800	14	2 741	264	713	1 876	15	2 868

缩略语：CA 为中央拨款；CO 为驻国家办事处；HQ 为总部；RB 为区域局。

170. 与 2024 年计划支持和行政预算使用计划相比，2025 年拟议计划支持和行政预算减少了 127 个全职当量职位，其中短期职位的减少幅度大于定期职位。定期职位减少幅度较小，反映出计划支持和行政预算定期合同人员开展核心日常活动的主要供资来源，也表明粮食署致力于履行对长期职工的义务。

标准职位费率

171. 粮食署按标准职位费率预算和核算总部国际专业人员和一般服务人员费用。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、津贴、职工安保和健康费用回收，以及欧元支出的预期汇率。
172. 2025 年标准职位费率的计算以 2023 年实际费用为基础，同时考虑了通胀以及离职后费用精算估计。由于 2024 年推出了自愿离职一揽子计划，到 2024 年底，职工终止任用福利的应计金额将几乎用尽，因此标准费用中职工终止任用福利的应计金额高于往年。此外，由于总部和国家业务都受到供资削减的影响，粮食署预计职工任务之间的间隔时间将延长，等待新任务的职工将增加；因此，任务空档期的职工费用估计高于 2024 年。

173. 对于总部和全球办事处以欧元计价的支出，粮食署预先购买所需的欧元数额，以确保美元价值的确定性。2025 年的套期保值合同已经敲定，正在对欧元区职位的标准职位费用产生积极影响。
174. 与 2025 年标准职位费用未增加的情况相比，2025 年计划支持和行政预算中的职工费用高出了 1020 万美元。
175. 每年年底，标准费用差额（即实际费用与按标准职位费率计算的预算费用之间的差额）在面向计划支持和行政预算供资职位的计划支持和行政预算平衡账户与面向所有其他职位的普通基金中未指定用途部分之间进行分摊⁴²。在很大程度上，由于欧元区薪级表未能跟上通货膨胀的步伐，以及贴现率对离职后福利的估算产生了有利影响，过去几年中计入计划支持和行政预算平衡账户的差额一直为正数，而通货膨胀、汇率波动和高费用业务中职工数量的提高，则导致计入普通基金的差额为负数。

4.4 间接支持费率

176. 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。
177. 表 4.6 列示了计算得出的 2025 年标准间接费用费率⁴³，计算时采用了 2006 年确定的方法，未对预计高于目标上限的计划支持和行政预算平衡账户目标水平进行调整。

2023 年基准	6.15
因间接开支减少而做的调低（2023 年至 2025 年）	(0.95)
因预测供资减少而做的调高（2023 年至 2025 年）	1.13
得出的 2025 年间接支持费率	6.33

178. 假设 2025 年全球预测捐款为 80 亿美元，间接支持费用标准费率为 6.5%，经执行局批准的特定例外情况费率为 4%，2025 年间接支持费用收入将为 4.63 亿美元。这一计算假设，全额费率将适用于 87% 的捐款，降低的费率将适用于 12% 的捐款，完全免除间接支持费用适用于 1% 的捐款。

⁴² 粮食署《2006-2007 年管理计划更新》（WFP/EB.1/2007/6-A/1）。

⁴³ 《审查间接支持费用费率》（WFP/EB.A/2006/6-C/1）。

179. 尽管 4.63 亿美元的间接支持费用收入低于拟议的计划支持和行政预算，但预计的计划支持和行政预算平衡账户余额不保证费率增加，如得出的 6.33% 的费率所示。

4.5 储备金和基金余额

综述

180. 本节简要介绍了计划支持和行政预算平衡账户以及普通基金中未指定用途部分。视执行局批准情况，平衡账户与普通基金中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，而普通基金中未指定用途部分也可资助业务活动。
181. 预计到 2025 年 1 月 1 日，计划支持和行政预算平衡账户和普通基金中未指定用途部分的余额将分别为 2.891 亿美元和 4.14 亿美元。这些预计的年初余额高于相应的计划支持和行政预算平衡账户目标上限和普通基金中未指定用途部分的审慎余额。由于预计期初余额健康，且预计 2025 年期间利息收入将计入普通基金中未指定用途部分，管理层建议将部分未指定用途的普通基金用于对全组织举措的战略投资并充实快速反映账户，而计划支持和行政预算平衡账户的余额将仅用于计划支持和行政相关活动的支出。

计划支持和行政预算平衡账户

表 4.7：计划支持和行政预算平衡账户预测（百万美元）	
2025 年 1 月 1 日计划支持和行政预算平衡账户预算预计余额	289.1
间接支持费用预计收入（基于全球捐款预计收入为 80 亿美元）	463.0
拟议计划支持和行政预算	(480.0)
针对间接支持费用短缺的拟议计划支持和行政预算平衡账户提款	17.0
2025 年 12 月 31 日计划支持和行政预算平衡账户预算预计余额	272.1
计划支持和行政预算平衡账户目标（相当于 2025 年 5 个月的计划支持和行政支出）	200.0
计划支持和行政预算平衡账户最低值（相当于 2025 年 2 个月的计划支持和行政支出）	80.0

182. 计划支持和行政预算平衡账户于 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，承保因所需间接支持费用收入短缺而不足以支付计划支持和行政支出的风险。计划支持和行政预算平衡账户还可用于资助全组织关键举措、充实储备金以及资助主题领域的举措。
183. 2024 年初，计划支持和行政预算平衡账户预算余额为 3.75 亿美元，通过从财务余额中扣除预算承付款得出。考虑到 2024 年的变动，即 89 亿美元捐款收

入预计将带来的间接支持费用收入⁴⁴，批准的计划支持和行政供资为 5.28 亿美元，批准的计划支持和行政预算平衡账户提款（2024 年 12 月 31 日计划支持和行政预算平衡账户预计预算余额）为 2.891 亿美元。

184. 经对计划支持和行政预算平衡账户最优余额审查后⁴⁵，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。计划支持和行政预算平衡账户由业务资金余额补充，二者共同确保业务和间接支持从一个财年延续到下一财年。虽然审查没有得出结论认为，计划支持和行政预算平衡账户中所预留的支出月数应等于业务基金余额的支出月数，但这两个基金余额之间应存在合理联系。
185. 如表 4.7 所示，除特殊用途外，到 2025 年底计划支持和行政预算平衡账户预计余额将为 2.721 亿美元，高于 5 个月的业务活动费用，并且遵循了审慎的储备金管理方法，导致计划支持和行政预算平衡账户的余额预计将高于 5 个月的目标上限，但 2025 年计划支持和行政预算平衡账户的拟议用途仅限于弥补 1700 万美元的间接支持费用缺口。

普通基金中未指定用途部分的使用

186. 普通基金中未指定用途部分收入的主要来源包括粮食署现金余额，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。

表 4.8：普通基金中未指定用途部分预测（百万美元）		
2025 年 1 月 1 日预测余额		414.0
预测收入		155.0
先前批准 - 司库管理	(2.4)	
拟议用途	(152.4)	
- 快速反应账户充资	(75.0)	
- 职工义务	(20.0)	
- 健康自我保险基金	(7.0)	
- 个人筹资模式	(20.0)	
- 全组织关键举措	(30.4)	
2025 年 12 月 31 日预测余额		414.2
审慎余额		150.0

⁴⁴ 截至 2024 年 6 月。

⁴⁵ 《财务框架审查最新情况》（WFP/EB.2/2015/5-C/1）。

187. 正如《2022-2024年管理计划》所批准，将继续维持每年235万美元的司库管理拨款。这笔拨款将确保粮食署的财务资源得到最佳管理，并加强对财务风险的监测。

188. 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1.524亿美元。这笔资金将审慎和战略性地用于对粮食署未来的投资，以加强粮食署的储备金，并在粮食署下调预算时履行对员工的合同义务。

快速反应账户

189. 拟议拨款7500万美元，用于充实快速反应账户。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。已经确定了快速反应账户的年度筹资目标，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，经授权或执行局批准，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。该账户的变动情况，包括批准从计划支持和行政预算平衡账户以及普通基金中未指定用途部分向快速反应账户转拨的款项，见表4.9。

年份	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024年 7月
快速反应账户专项捐款	50.2	33.9	33.2	29.6	22.6	24.7	64.0	101.1	107.5	30.8
周转金	95.3	125.2	114.5	68.3	150.0	82.5	70.4	220.4	131.6	49.3
粮食署资金	57.1	13.7	28.7	67.1	23.1	77.5	53.8	180.0	155.8	52.2
多边捐款	-	13.7	13.7	23.1	23.1	25.0	30.6	50.0		
计划支持和行政预算 平衡账户以及普通基金 中未指定用途部分	50.0	-	15.0	44.0	-	52.5	-	130.0	150.0	50.0
其他*	7.1	-	-	-	-		23.2		5.8	2.2
总收入	202.6	172.8	176.4	165.0	195.7	184.7	188.2	501.5	394.9	132.3
拨款	164.2	215.2	154.2	144.2	161.0	188.5	220.0	385.2	433.5	90.8

* 其他包括基金余额以及对国别战略计划和其他受援国粮食署活动的捐款的外汇波动；粮食署通过双边捐款信托基金管理的捐助方资金所产生的利息；与有关捐助者、管理当局和/或执行局确定并批准的其他资金；以及2021年自我保险特别帐户的盈余。

190. 全球粮食和营养危机引发的人道主义需求急剧增加。危机的驱动因素是多方面的，包括冲突、气候变化和自然灾害，以及经济和金融不稳定。这些因素因捐款减少而加剧，影响了快速反应账户的充资和周转，导致快速反应账户的可用资金减少。由于可用资金受限，对快速反应账户预付资金的申请得到了优先考虑，并得到了内部项目借款等其他预付供资机制预付款的补充，而

快速反应账户则作为最后手段。然而，由于苏丹和中东地区的紧急情况不断升级，预计对快速反应账户的需求仍将保持较高水平。

191. 作为《2024-2026 年管理计划》的一部分，执行局批准向快速反应账户转拨 5000 万美元；2024 年初的这一及时注资有助于粮食署迅速应对也门、乍得和苏丹的冲突。2025 年，管理层建议从普通基金中未指定用途部分向快速反应账户转拨 7500 万美元。拟议转拨将增加 2025 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。

职工义务

192. 拟议从普通基金中未指定用途部分拨款 2000 万美元，用于支付与国际专业人员和总部一般服务人员削减管理有关的额外费用。
193. 粮食署预算调整到较低的供资水平，正在影响本组织内所有合同类型和所有级别的员工。2024 年调整开始时，粮食署对相关缩编进行了管理，具体包括在全球总部暂停招聘，向定期合同职工提供商定的一揽子离职方案，为合同受到影响的实地国家员工提供特别措施，并对职位进行管理，包括裁撤职位、重新分配工作人员，以及将未被重新分配到新职位的工作人员归类为“未分配状态”。2024 年计划支持和行政使用计划削减了 431 个定期职位，主要是通过取消空缺职位或利用替代供资来源实现。这些行动的指导原则是使人员配置计划与可用资源保持一致，同时考虑到需要确保关键业务的持续能力和相关支持。
194. 2024 年员工队伍缩编的费用已经并将继续通过各种供资来源解决。对于国家业务中的本地职工，进一步削减职位所需的费用预计将主要通过国别战略计划预算、应计费用、离职补偿金、全组织关键举措和国家办事处安全网解决。对于区域局和全球办事处的本地职工，削减职位所需费用将通过应计费用解决。对于国际职工（无论在何处）以及总部和全球办事处的一般服务人员，进一步削减职位的费用可部分由应计费用和标准职位费用支付（见第 172 段），但潜在费用可能超过应计费用的供资水平以及标准职位费用可以合理承担的水平。
195. 如果考虑到所有供资来源，2025 年全球总部管理的活动中的定期合同职工仅削减了 62 个全职当量职位。然而，这一净数字低估了相关职位说明的绝对数量和种类，以及受影响职位的级别。如果按部门和级别进行分析，全职当量职位的净减少将跃升至 205 个。与受影响职工数量有关的其他不确定因素包括国家业务的收缩或扩张，总部和区域局审查后做出的重组决定，以及为实现 2026 年计划支持和行政预算与间接支持费用收入持平所需的额外费用节约。

196. 职位削减的实际费用将取决于受影响职工的人数和采取的行动。在规划一个例外情况，即全年平均有 155 名国际专业人员未分配时，保留这些职工 12 个月的估计费用超过了标准职位费用中使用的估计数。在职工未被分配工作的情况下保留其工资，可确保有一支技术熟练、经验丰富的员工队伍供将来部署。然而，还将考虑采取措施，使职工队伍适应可导致削减职工人数的未来供资状况。这些措施将缩短保留未分配职工的期限，从而减少相关费用，但需要一次性支付职工离职费用。

健康自我保险基金

197. 拟议为健康自我保险基金拨款 700 万美元，以便从普通基金中未指定用途部分提供一次性拨款，用于扩大粮食署的健康自我保险规模。自我保险是购买传统商业保险之外的一种经济高效的替代方案。在 2023 年对联合国系统健康保险计划的审查中⁴⁶，联合检查组注意到，自我保险计划通常比以利润为导向的商业保险计划更加经济高效。有关自我保险的更多信息见第 5.2 节。

个人筹款模式

198. 拟议在 2025 年为个人筹款模式拨款 2000 万美元。资金将主要用于粮食署国家业务的宣传和内容开发，供全球使用，其中一部分专门用于支持扩大全球筹资基础设施所需的技术。

199. 投资于个人筹款是一项关键战略任务，旨在推动粮食署努力实现捐助基础多样化并提高其灵活供资水平。粮食署独特的个人筹款模式主要由数字平台驱动，其收入已从 2019 年的 1600 万美元增长到 2023 年的 1.07 亿美元，增长了 7 倍。到 2024 年底，个人捐赠将产生超过 4.6 亿美元的累计收入，其中 5200 万美元来自全组织关键举措投资，2400 万美元来自贷款⁴⁷，这表明该模式在初始阶段就取得了规模性的成功。

200. 进入一个更加雄心勃勃的阶段，个人筹款有可能在今后六年为粮食署筹集 13 亿美元。这将成为本组织的主要供资来源。鉴于约 30% 的个人捐款是灵活的，这一渠道在 2025 年至 2030 年期间可产生 4 亿美元的灵活资金。

201. 为了达到这一潜在的供资水平，六年期间总共需要投资 1 亿美元。2025 年所需的 2000 万美元作为这项多年投资的首期款项，将在第一年带来 1.38 亿美元总收入，2026 年至 2030 年期间，随着投资持续进行，将带来超过 10 亿美元收入。这项投资将建立更强大的支持基础，为今后几年创造稳定和可持续的收入来源。

⁴⁶ 联合检查组。2023。《联合国系统各组织健康保险计划质量、成效、效率和可持续性审查》(JIU/REP/2023/9)。

⁴⁷ 目前已提取并使用了 1900 万美元贷款。2024 年贷款总额估计为 2400 万美元。

全组织关键举措

202. 拟议拨款 3040 万美元，用于资助全组织关键举措。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，实现效率和成效的持续改进。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。
203. 2025 年计划开展 9 项全组织关键举措，其中 5 项从 2024 年延续而来，4 项为新举措。管理层建议拨款 3040 万美元，相比之下，2024 年的拨款额为 8840 万美元。这笔拨款将在全组织关键举措的整个实施期内提供资金，而不仅仅是在 2025 年，从而提供可靠的多年供资，确保举措完成。2025-2027 年期间，这些全组织关键举措的总预算为 5780 万美元（包括新申请的资金和之前批准的资金），其中 4740 万美元将用于 2025 年。
204. 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，将所有全组织关键举措归入五个主题领域：问责和合规、伙伴关系和筹资、人员、数字技术以及创新和效率。表 4.10 列示了多年度预算和 3040 万美元的净资金需求，其中 13% 预计将支持两项现行全组织关键举措最后一年的实施，其余 87% 将用于实施四项新的多年度全组织关键举措。其余三项正在进行的全组织关键举措包括“适应未来变化的供资状况”、“投资建设粮食署人才队伍”和“全组织流程优化”，这些举措将使用先前批准的供资予以实施。
205. 以下各段简要介绍了每项全组织关键举措。附件 III 提供了关于其可交付成果、主要活动、拟议预算、实施计划和关键绩效指标的更多详细信息。粮食署 2023 年度绩效报告包括 2023 年正在进行的全组织关键举措的成果和预算使用情况。

主题领域/全组织关键举措名称	持续时间	供资		
		新需求	先前批准	总预算
问责和合规		8.1	23.7	31.8
监测、身份管理和可追溯性	2024-2025	3.0	23.7	26.7
实施国际公共部门会计标准	2025-2026	5.1	-	5.1
伙伴关系和筹资		5.1	7.9	13.0
适应未来变化的供资状况	2024-2025	-	7.9	7.9
使粮食署能够获得多样化的资金	2025-2027	5.1	-	5.1
人员		5.1	79.3	84.4
投资建设粮食署人才队伍	2022-2025	-	79.3	79.3
关照义务和包容	2025-2026	5.1	-	5.1
数字技术		11.0	-	11.0
数字化整合和现代化	2025-2026	11.0	-	11.0
创新和效率		1.1	33.3	34.4
全组织流程优化	2024-2025	-	21.0	21.0
联合国可持续发展集团效率路线图	2023-2025	1.1	12.3	13.4
总计		30.4	144.3	174.6

缩略语：IPSAS 为国际公共部门会计标准；UNSDG 为联合国可持续发展集团。

监控、身份管理和可追溯性 — 两年度的第二年

206. 《2024-2026 年管理计划》批准了 2370 万美元，用于为期两年的全组织关键举措“监测、身份管理和可追溯性”。该全组织关键举措旨在全面解决监督报告中反复提出的问题，并确保粮食署有能力在所有人道主义环境中以透明、负责、有效和高效的方式为有需要的人提供不间断的援助。
207. 2025 年，计划预算为 1040 万美元，其中 740 万美元已获批准。区域局发挥关键作用，可直接支持在驻国家办事处层面推广全球保证框架，但计划支持和行政预算面临削减。因此，全组织关键举措供资增加 300 万美元，将确保各区域局有能力支持推广工作。
208. 2025 年，全组织关键举措将重点关注扩大远程过程和结果监测；继续推广社区反馈标准和系统；继续推广实物粮食援助的身份管理标准、数字化和全球协调；投资扫描技术；设计“跟踪和追踪”系统。
209. 通过这一全组织关键举措，促进了各职能之间以及与区域局和驻国家办事处之间的广泛整合与合作，形成了对保证的“全组织”理解，从而支持驻国家办事处确保适了当人群安全、充分和不受干扰地获得所需援助。

《国际公共部门会计准则》的实施 — 两年度的第一年

210. 自 2008 年以来，粮食署一直按照《国际公共部门会计准则》编制其财务报表。过去两年中，《国际公共部门会计准则》委员会制定并发布了六项新标准，粮食署需要在 2025 年和 2026 年生效时予以实施。关于租赁的《国际公共部门会计准则第 43 号》和关于收入的《国际公共部门会计准则第 47 号》预计将对粮食署的财务报表产生特别重大的影响。实施这些标准将需要跨职能参与，以确保会计政策和模式得到修订，职工有能力应用新的业务程序，信息系统能够支持会计和报告要求。
211. 2025 年的重点将是《国际公共部门会计准则第 43 号（租赁）》。在确定属于该准则范围的租赁后，将需要从协议中收集一套新数据。将对收集此类数据的系统进行评价和选择，并对系统进行更改以符合标准要求。会计政策将更新并发布。将在全球范围内向相关职能部门提供有关政策和操作的培训。所有内部手册、程序和指南都将进行更新，以反映遵守《国际公共部门会计准则》所需的变化。将制定和处理用于重报期初余额、当期交易和 2025 年期末余额的会计分录。
212. 在实施该举措的第二年，将审查所有捐助方协议、服务供应合同和合作伙伴协议，以确定根据新的《国际公共部门会计准则》第 47 号和 48 号衡量和确认粮食署协议中收入和支出的标准。将对协议进行分类，为后续会计处理提供参考。

适应未来变化的供资状况 — 两年度的第二年

213. 通过该全组织关键举措，粮食署旨在加强与伙伴的合作，确保互补性和效率最大化。通过采用新的工作方式，全组织关键举措旨在采用精简的工具对合作伙伴和捐款进行端到端管理，优化伙伴关系和创新业务流程；同时发展职工能力，包括在创新融资领域。
214. 2024 年，伙伴管理的数字化和协调工作主要侧重于审查伙伴关系和创新系统的状况，研究系统之间和系统内部的联系，明确自动化方面的关键差距和机遇，同时确保系统更好地协调和高效地精简。在此之前，将与驻国家办事处、区域局和全球总部进行广泛磋商。目前正在设计新的工具，并将在 2025 年推出，同时提供相关培训。
215. 2025 年，在 2024 年取得的成就基础上，全组织关键举措将继续优先考虑创新融资项目的试点和记录，以及相关的培训计划和材料。还将推出全面的合作伙伴和捐款管理工具。2025 年的活动将由先前批准的拨款供资。

使粮食署能够获得多样化的资金 — 三年度的第一年

216. 认识到依赖少数资源合作伙伴和主要依赖传统筹资模式的风险，粮食署旨在实现供资多样化，同时保护和扩大其现有伙伴关系和作为首选伙伴的声誉。该举措将使粮食署能够以新的创新方式筹措资源，同时认识到战略性和有针对性的宣传在支持这一进程方面的重要性。工作重点将在于，通过以下方式帮助驻国家办事处实现供资多样化：为合作伙伴需求规划提供直接支持；寻求新的、不同的伙伴关系；制定解决方案和备选方案，以解决驻国家办事处与不同伙伴合作时面临的全组织障碍；提供有关参与所需伙伴关系的培训和指导；以及公布粮食署在伙伴关系方面的工作成果，以提升本组织的品牌和声誉。
217. 宣传专家将通过编制与目标受众相关且实用的、立足实证的出版物，支持与新伙伴开展外联工作。将对新伙伴和有影响力的人进行尽职调查，为声誉风险管理提供支持，从而巩固这项工作。通过这种强有力的跨部门合作，驻国家办事处将与不同伙伴建立并发展可持续关系，减少粮食署对主要传统捐助方的依赖。

投资建设粮食署人才队伍 — 四年度的第四年（延期一年）

218. 自 2022 年以来，粮食署已向“投资建设粮食署人才队伍”全组织关键举措拨款 7930 万美元，以支持雄心勃勃的变革管理进程。估计其中有 880 万美元将结转至 2025 年，用于资助为期一年的无成本延期活动，以完成根据正在进行的全球组织变革和预算调整而推迟或重点略有改变的活动。在延期的一年中，将重点关注区域主导的工作，通过加强粮食署的组织能力，建立、实施和吸收全组织和跨职能活动，实现各项可交付成果的预期成果，从而为卓越的人才管理提供支持。
219. 五项全组织关键举措交付成果和已批准的活动均以粮食署的人员政策为基础，这一政策代表了本组织对未来员工队伍的愿景，即根据粮食署的价值观，按能力选拔出多元、敬业、熟练和高绩效的团队，在健康、包容的环境中工作。

关照义务和包容 — 两年度的第一年

220. 这项举措旨在将粮食署对“关照义务”的承诺与其“坚守岗位、履职尽责”的方法相结合，确保本组织在高风险环境中保持灵活性和有效性，同时维持职工福利、工作场所包容性以及安全和安保的标准。
221. 这项投资通过关注粮食署员工并在新框架内加强问责，改善了对信托风险的管理。通过投资职业健康以及安全和安保，粮食署旨在创造一个更安全和更具生产力的工作环境，从而推动组织使命的实现。这种方法旨在尽可能减少因工伤病，减轻其严重程度和影响，培养一支敏捷、灵活和积极的员工队伍。

222. 该全组织关键举措旨在研究与员工关照义务相关的所有方面，以便通过创造灵活、安全和健康的工作环境，减轻可能对员工造成伤害的风险。通过基础设施和设备管理，旨在提供适当的工具和技能，尽量减少因工伤病，并减轻其影响。该举措还将通过数字化和创新加强实地安保职能，具体措施包括创建整合所有安保合规流程的数字框架，制定基于组织情报的安保风险管理方法，并将安保知识中心整合为一个独特的入口，提供对所有相关安保信息及其相关流程的数字访问。
223. 粮食署将审查和修订人力资源手册，以便将关照义务的概念纳入人力资源政策和手册，同时考虑多样性、公平性和包容性。该全组织关键举措还将重点关注通过全组织福利平台改善健康服务获取，促进包容性技术的开发和采用，并确保信息技术解决方案与《联合国残疾包容战略》保持一致。
224. 2025年和2026年，拟议的全组织关键举措供资总额为510万美元。

数字化整合和现代化 — 两年度的第一年

225. 该全组织关键举措的主要目标是实现粮食署信息技术和数字基础设施的现代化和一体化，以提高其业务效率并使其与各项战略目标保持一致。该举措包括一系列信息技术和数字组成部分，包括企业资源规划、数据系统、工资系统和人工智能。其中最重要的组成部分是升级企业资源规划系统，这对于防止当前平台在2027年达到使用寿命至关重要。粮食署还将设计工资单处理路线图，目前工资单处理是通过三个不同的系统进行的。
226. 在最终确定粮食署的人工智能战略后，将开始开发和推广一个现代数据平台，纳入必要的人工智能能力。这包括与驻国家办事处合作，为粮食署关键举措共同设计和交付人工智能使用案例，重点关注业务的扩展和转型。该举措还旨在根据粮食署的数据素养和能力框架，提高粮食署职工和伙伴的数据和人工智能能力。

全组织流程优化 — 两年度的第二年

227. 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。
228. 该全组织关键举措的主要可交付成果是端到端采购的优化，这项工作将在2025年继续进行，重点在于完成“智能采购”项目，通过工作流程自动化实现尽可能减少人工任务的目标，并通过优化端到端采购流程提供实时数据的可见性。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。新的采购解决方案将满足当前需求，并且在未来具有可推广性。

229. 2025 年全组织关键举措预算将完全由先前批准的资金支付。

联合国可持续发展集团效率路线图 — 三年度的第三年

230. 联合国业务创新集团正在继续努力实现秘书长在 2017 年制定的总体效率目标，并致力于通过各种机构间、机构和双边举措实现每年节省 3.1 亿美元的目标。

231. 请求批准将这项全组织关键举措延期一年，并追加 110 万美元资金，以便管理层能够支持秘书长的改革举措。拟议的投资将确保粮食署有能力为机构间改革做好准备并做出响应，在适当的时候发挥领导作用，并在改革中发展其地位和潜在贡献。

232. 2025 年，该全组织关键举措将重点关注两项现有可交付成果的完成，干预措施包括采用公用房地、扩大和报告业务运作战略、参与建立公用后台以及进一步扩大粮食署的全球共享服务。粮食署将通过联合国流动机制提供和扩大车辆调度和共享乘车服务，在 2025 年及以后进一步提高效率。

233. 2025 年，将新增一项可交付成果，即共享服务交付模式，旨在通过内部服务交付来整合、系统化和精简各项业务流程。该全组织关键举措将提供资源，用于开发共享服务的交付和融资模式。

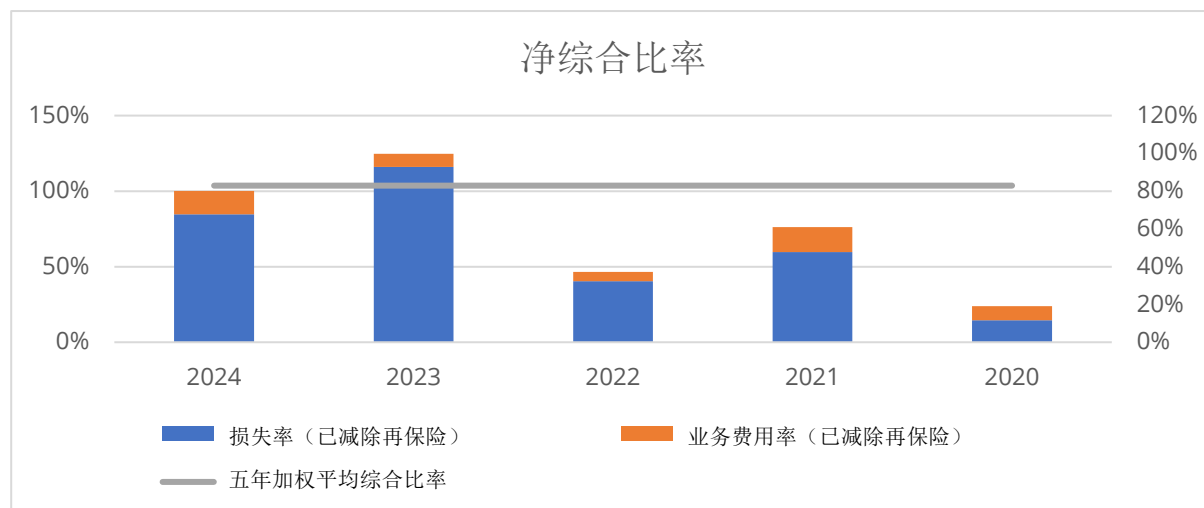
第 V 节：保险计划

5.1. 扩大业务风险自我保险范围

234. 1993 年，粮食援助政策与计划委员会（执行局前身）批准实施粮食署国际货运自我保险安排，以应对在开放市场获得适当保险的挑战。粮食署被授权应用商业保险原则建立和执行一项自我保险安排，并将其视为外部保险人。该计划通常被称为“自保保险”，这是一种自我保险形式，保险人（自保保险）完全由被保险人所有。自保保险向粮食署的活动收取保费，在本组织发生损失时提供赔偿，力图从负有责任的第三方那里追回损失，并在可能情况下，在商业保险市场上为灾难性损失和其他类别损失购买再保险。
235. 自保保险以货物和库存通量保险政策为基础。根据这项政策，秘书处为每批货物保留最高 75 万美元的损失额。超过该金额的损失将在外部购买再保险。此外，秘书处还保留了其他几项保险政策，以减轻业务风险。这具体包括商业犯罪保险、恶意行为保险、公共产品和污染责任保险、个人事故保险、航空保险以及重大事故响应保险。
236. 自成立以来，自保保险持续为粮食署提供良好服务。它能够迅速支付索赔费用，使秘书处能够更换库存，尽量减少对业务的干扰。2023 年，自保保险向秘书处支付了 5900 万美元的损失额，包括与苏丹粮食和卡车损失相关的 3700 万美元。2024 年，自保保险向秘书处支付了 1700 万美元，不久将为今年第三季度处理的索赔再支付 4800 万美元。过去五年中，自保保险为遭受的损失向秘书处支付了 1.4 亿美元，这一数额巨大，突出了自保保险在管理风险和确保粮食署业务连续性方面的重要性。在同一时期内，自保保险一直保持着 83% 的平均综合比率⁴⁸，表明财务状况良好，并向秘书处释放了 2000 万美元资金，这是超出自保保险充分资本化所需资金的数额。秘书处使用这 2000 万美元补充了快速反应账户。

⁴⁸ 综合比率衡量已支付的索赔总额和发生的费用占保费的百分比，即损失比率和费用比率的总和，提供了保险业绩的整体情况。

损失比率衡量的是支付的索赔总额（及相关费用）占保费的百分比；费用比率衡量的是承保和行政费用总额占保费的百分比。



资本充足性评估

237. 与商业保险公司类似，自保保险进行偿付能力评估，以确定履行其业务义务所需的资本。自保保险拥有开展此项评估所需的内部专业知识和资源，还利用其保险经纪人小组（包括韦莱韬悦、达信、怡安和豪顿）的外部专业知识来审查和验证评估及其他绩效指标。
238. 根据最近的偿付能力评估，自保保险在短期内需要 7200 万美元来保持资本充足。这一估计的资本化水平比目前 6200 万美元的资本化限额高出 13%。目前，自保保险的资金余额为 7600 万美元，但在 2024 年第三季度末支付未决索赔后，这一数额将大幅减少。资本化水平提高的主要原因是战争和其他地缘政治事件激增，如苏丹冲突；生产不足造成的损失增加，特别是无法从供应商处收回的实物供应商品；以及限制性再保险条款导致更多损失由自我保险承担。
239. 2023 年，秘书处告知执行局⁴⁹，可能需要额外资金来应对苏丹冲突预计造成的灾难性损失。然而，秘书处对其稳健的风险管理战略充满信心，因此得出结论认为不需要额外资金。相反，秘书处致力于加强损失预防，将风险转移给第三方，并扩大其总的再保险安排的覆盖范围，以确保充足的资金。
240. 2017 年，执行局批准对该计划进行两项调整⁵⁰，以应对粮食署业务格局的变化。首先，该计划的覆盖范围扩大到粮食署向受益人、合作伙伴或政府移交货物之时。其次，商业保险通常未涵盖的损失也纳入了自保保险的覆盖范围。这些变化发生后，自我保险计划继续为粮食署提供良好服务，通过快速理赔

⁴⁹ 粮食署。2023。《计划支持和行政平衡帐户准备金的使用》(WFP/EB.A/2023/6-J/1)。

⁵⁰ 粮食署。2017。粮食署《2018-2020 年管理计划》(WFP/EB.2/2017/5-A/1/Rev.1)。

- 尽量减少活动中断⁵¹，通过广泛和灵活的覆盖范围节约成本，并加强粮食署的损失预防和总体风险管理。
241. 2022年，秘书处更新了其保险战略⁵²，使其与粮食署的业务环境保持一致。该战略旨在保护粮食署的员工和资源免受其业务环境固有风险的影响，直接支持计划目标的实现，并通过损失预防和其他战略更好地利用现有资源。自保保险是该战略的核心，使秘书处能够在风险自留（秘书处内部保留的风险）和风险转移（与商业保险公司分担的风险）之间保持最佳平衡。
242. 秘书处致力于扩大自保保险的覆盖范围，以有效应对当前和新出现的风险状况。秘书处打算正式纳入目前未纳入或仅部分纳入自保保险范围的某些风险状况。这些风险包括现金补助风险、其他财务风险、财产风险以及新出现的和难以投保的风险。
243. 财务风险。从2017年到2023年，粮食署的业务支出从59亿美元增长到100亿美元，尽管2024年和2025年的预测呈下降趋势，但需求的增长和捐助界的反应并未表明将恢复到2017年的水平。同样，粮食署通过现金补助提供的援助也在持续增加，目前占粮食署援助总额的36%。2023年，粮食署通过现金补助向76个国家的5740万人发放了29亿美元。此外，粮食署业务支出费用增加，以及越来越多地使用现金补助模式提供援助，也大大增加了粮食署的财务风险。
244. 虽然粮食署的财务风险由商业保险承保⁵³，但该保险有很高的免赔额。损失金额不超过适用免赔额的部分目前保留在资产负债表中，最终从资产负债表中核销。秘书处预计，保险公司将根据市场惯例和条件提高免赔额和承保限制，部分原因是粮食署的承保数据有所改善⁵⁴。单项损失可能仍低于免赔额，但累计金额可能很大，因此此类损失非常适合由自保保险承保。在最近一次财务风险精算评估中，秘书处预计年度损失可能在183万美元至3330万美元之间，其中根据商业犯罪保险的现行免赔限额，预计粮食计划署将承担130万美元至2830万美元的损失。如果这些损失没有保险，粮食署就必须将其核销。
245. 财产损失。多年来，粮食署的财产组合规模显著扩大，预计到2023年价值将达到7.76亿美元。除车辆外，粮食署对财产保险的使用基本上是分散的，由各驻国家办事处决定是否为其财产投保。将所有财产保险整合到一份全球保

⁵¹ 商业保险理赔有时需要数年时间，大额理赔通常通过诉讼解决。

⁵² 副执行干事令（DED2022/004）《粮食署保险战略》。

⁵³ 综合商业犯罪保险。

⁵⁴ 与粮食署财务支出相近的组织，其商业保险免赔额通常在50万至100万美元之间。

单可以带来巨大的成本效益。鉴于粮食署许多财产所处的环境具有挑战性，商业保险公司可能会限制承保条款，例如规定高额免赔额和/或排除某些地区。自保保险承担部分风险，将使秘书处在与商业保险公司谈判时具有灵活性和优势，降低粮食署的风险总成本，并确保商业保险范围之外的任何风险得到充分覆盖。

246. 新出现和难以投保的风险。粮食署的业务环境多变，可能导致商业保险公司拒绝承保某些通常情况下可以投保的风险，或提高这些风险的保费。例如，2023年4月苏丹危机爆发之初，航空保险就被排除在外；2022年乌克兰冲突爆发之初，恶意行为保险也被排除在外，后来只能以高额费用提供保险；黑海谷物倡议中涉及的货物和船只的战争风险则极难投保，而且费用高昂。
247. 即使新出现的和难以投保的风险可以通过商业途径覆盖，保险投保过程也往往非常耗时，可能无法使粮食署迅速应对紧急情况。将新出现的和难以投保的风险纳入自保保险覆盖范围，将加强秘书处的能力，促进其迅速应对新出现的挑战，并保护粮食署人员和资产。
248. 拟议的改进措施仍然符合自保保险的战略目标，即管理风险保留、维持充足的偿付能力和资本需求、支持粮食署的价值观以及遵守全组织治理框架。秘书处将持续评估任何扩展活动的成本和收益，以便在通过自保保险和通过外部保险进行风险保留之间保持最佳平衡。如果外部保险具有成本效益，则风险将由外部保险承担。对于由自保保险承担的风险，秘书处将使用多种工具确保损失不会超过既定的资本充足率。维持稳健资本基础的措施将包括：
- 战略性地使用涵盖多个业务领域的综合再保险，以限定自留的损失额，并将波动较大的风险转移给外部再保险公司；
 - 仔细选择将由自保保险承担的风险—所有建议纳入自保保险范围的风险都是“短尾”风险，即损失事件发生与最终理赔之间的时间相对较短的风险，从而能够进行更准确的财务预测；
 - 通过对重大损失事件对自保保险财务健康的影响进行精算建模，定期进行压力测试；
 - 使用超出内部资本化目标的超额资本，以缓解异常损失事件的影响；
 - 通过与相关业务团队合作，采取措施尽量减少损失自保保险的负面影响，从而持续保持高水平的损失预防。
249. 扩大自保保险的覆盖范围，纳入上述风险，可为秘书处带来诸多惠益。这具体包括：提供灵活性，以便在突发紧急情况下迅速做出反应；能够针对难以投保或新出现的风险定制保险范围；在价格上涨和承保条款受限时，能够缓

解硬保险市场的影响；能够立即理赔，使计划活动能够以最小的干扰继续进行；以及支持粮食署的损失控制和风险管理全面发展。秘书处经常需要对动荡局势下的紧急情况做出响应，而且往往是在短时间内接到通知。在应急响应期间，职工和资源的安全保障始终是重中之重。为确保安全和安保，秘书处实施了一个强有力的安保风险评估和管理系统，该系统符合联合国准则，以便安全部署职工和资源。保险安排还使秘书处能够有效应对任何残余风险。

5.2. 扩大健康自我保险范围

250. 粮食署的全组织风险登记册承认了本组织对员工的关照信托责任，以及对支持员工健康和安全的承诺，以减轻因健康相关事件、长期缺勤和员工参与度低而可能产生的财务、声誉和业务连续性风险。使粮食署能够改善员工身心健康的手段之一，在于提供全面的健康保险。在职和退休员工及其符合条件的家庭成员可通过四种医疗保险计划之一获得健康保障，每种计划为特定员工类别提供特定的福利。
251. 目前，有三种医疗保险计划⁵⁵（约占全组织健康保险费用的85%）已与商业保险承保人签订了合同，而第四种计划⁵⁶（约占费用的15%）则是自我保险。根据通过自保保险计划管理业务风险的成功经验，并参照规模相当的所有联合国组织所采用的统一模式⁵⁷，粮食署打算采用自我保险框架来减轻员工健康风险，作为实现效率提高和长期节约的一种手段。
252. 尽管商业计划对粮食署在整个合同期间承担的既定保费进行限制，从而提供了短期财务可预测性，但它们需要将商业承保人的利润率和风险自留费纳入保费，从而产生更高的费用（目前保费增加了4.6%，即2023年增加210万美元）。财务可预测性不能延伸至更长期限，因为保费费率必须在每次合同续期时重新谈判，而且保费费率往往会随着医疗费用上涨趋势而稳步增加。为了继续经营，商业保险公司必须确保保费始终高于成本，从而避免长期亏损。

⁵⁵ 基本医疗保险计划/主要医疗福利计划，适用于总部或粮食署全球办事处的一般服务人员，全球范围内持有定期、连续或无限期任用合同的国际专业人员，以及粮食署全球办事处的国家专业官员；医疗保险计划，适用于区域局和驻国家办事处的国家专业官员和一般服务人员；以及编外人员/非职工医疗保险计划，适用于短期工作人员、顾问、实习生和粮食署志愿者（无论身在何处）以及总部的特别服务协议签约人。

⁵⁶ 医疗死亡和伤残计划，适用于区域局和驻国家办事处的服务合同持有人和特别服务协议签约人。

⁵⁷ 联合检查组报告《联合国系统各组织健康保险计划质量、成效、效率和可持续性审查》（JIU/REP/2023/9）指出，“联合国内有一半的健康保险计划是自我保险或自保保险计划，在这种计划中，各组织承担与医疗费用有关的所有风险，通常更便宜和高效。此外，自我保险计划并非以盈利为目的，因此无需为保险活动的绩效提供财务回报，而外部管理的计划则需要提供财务回报。”（第33段）。报告还指出，“自我保险计划通常比外包计划规模更大。自我保险计划的规模往往较大；13项此类计划中，有11项各有超过1万名计划成员，9项各有超过2.5万名计划成员，这主要是因为需要有足够数量的关键成员来充分管理风险”（第35段），而且“商业保险计划的规模往往较小。除了拥有超过4万成员的粮食署医疗保险计划和拥有近1.6万用户的粮农组织基本医疗保险计划外，完全商业保险计划（……）的规模往往较小，平均拥有6353名成员。”（第37段）。

只有当商业保险公司收取的保费与发生的医疗费用的实际成本相称时，才能实现这种可持续性：因此，从长远来看，商业保费永远不会比自我保险便宜。

253. 从总体上看，面向大规模人群的医疗费用往往呈相对稳定和可预测的趋势。由于风险波动程度较低，保险公司可以合理准确地预测未来的医疗费用，并可以设定保费费率，从而尽量降低损失的可能性和提高获利的可能性。从长期来看，聘请商业保险公司承保健康保险计划，无疑不会给粮食署带来任何有意义的优势⁵⁸。
254. 在自我保险安排下，粮食署保留了支付参加该安排的人员的医疗费用的财务风险，而没有聘用任何外部承保人。通过取消商业承包商的利润率和承保限制，如排除特定风险，自我保险计划在确定成本和收益方面提供了更大的灵活性，从而可以随着时间的推移提高效率并实现节约。
255. 目前的商业保险合同将于 2025 年 12 月到期。鉴于近年来全球医疗费用的高通胀⁵⁹，预计将三项商业保险计划延长到 2026 年将不可避免地使保费增加不少于 35%，从目前的每年 6000 万美元增加到预计的每年 8200 万美元（7900 万美元用于支付费用，外加 300 万美元作为保险公司的利润率）。预计保费增加还与粮食署各类医疗保险计划有关，特别是适用于粮食署短期员工的医疗计划支付的高索赔额。
256. 从 2026 年开始，粮食署将对所有四项健康福利计划采用自我保险办法，而不是延续商业保险安排。福利和索赔偿付的管理将继续外包给外部签约的第三方管理人，该管理人在提供索赔处理、全球直接计费安排和费用控制解决方案等服务方面具有专门知识。
257. 健康自我保险计划将由专用特别账户“健康自我保险基金”供资，该账户将收取每月保险费，同时补充第三方管理人的周转资金。由于现金流可能在短期内波动，健康自我保险基金将包括一笔保证金，足以弥补每月保费收入与每月支出之间偶尔出现的差额。保证金数额应相当于至少一个整月的索赔额，估计为 700 万美元⁶⁰。

⁵⁸ 2020 年、2021 年和 2022 年，粮食署向签约商业保险公司支付的保险费高于保险公司最终支付的医疗费用。虽然 2023 年和 2024 年的账目尚未结清，但预计这两年的医疗费用不会超过支付的保费总额。因此，在过去五年中，粮食署没有从商业保险中获得任何有意义的惠益。

⁵⁹ 韦莱韬悦。2023。《2024 年全球医疗趋势调查》。

⁶⁰ 根据韦莱韬悦咨询公司的计算，2026 年的索赔额将在 7800 万美元到 8400 万美元之间，其中 7800 万美元是统计上最有可能出现的数额，8400 万美元则是最不可能和最灾难性的情况，估计概率为 200 年一遇，占预计情况的 0.5%。

258. 为了确保第三方管理人有足够的流动资金来支付所有索赔，粮食署将设立一个周转基金，供第三方管理人用于支付参与者索赔的所有福利。秘书处预计，周转基金的流动资金需求相当于三个月的索赔额，因此需要一次性向第三方管理人预付 2300 万美元。
259. 按照有关条例和联合国全系统的做法，保险费将继续部分由雇主支付，部分由员工支付。保费将不包括商业保险公司的利润率，因此将产生更可负担和更具竞争力的费率。健康保险委员会⁶¹将确保定期监测健康自我保险计划的财务执行业绩和偿付能力，根据费用趋势判断调整保费的必要性，并就与计划的效率、成本效益和长期可持续性有关的事项提出建议。
260. 与商业保险合同延保两年（预计每年保险费总额为 8200 万美元）相比，在 95% 的预计情况下，自我保险方法预计每年可节约 300 万美元。
261. 通过支付员工产生的真实医疗费用，粮食署将最大限度地减少现金外流，并能够以更高的灵活性和效率应对新出现的医疗需求：未使用的资源将重新投资于预防性健康计划和健康倡议、扩大覆盖范围或用于支付预计增加的保费。随着时间的推移，该方法将有助于降低与健康有关的事故的严重性，减少高额医疗索赔的可能性。
262. 根据上述情况，并按照联合检查组关于健康保险计划的报告（[JIU/REP/2023/9](#)）中所述的最佳做法，粮食署提议从 2026 年 1 月起对所有医疗计划采用自我保险安排。综上所述，建议在 2025 年底前从普通基金中未指定用途部分一次性拨款 700 万美元，作为健康自我保险基金的资本。

⁶¹ 参见执行干事通函 [OED2024/007 附录 18](#)，以了解健康保险委员会的最新人员构成。