



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

执行局
年度会议
2025 年 6 月 23 - 26 日，罗马

分发：普通

议程项目 6

日期：2025 年 5 月 5 日

WFP/EB.A/2025/6-B/1

原文：英语

财务和预算事项

供决定

可在世界粮食计划署网站 (<https://executiveboard.wfp.org>) 上获取执行局文件。

粮食计划署管理计划（2025-2027 年）更新

决定草案*

在审议了《世界粮食计划署管理计划（2025-2027 年）》的更新（WFP/EB.A/2025/6B/1）后，执行局：

- 注意到 2025 年的捐款预测从《世界粮食计划署管理计划（2025-2027 年）》（WFP/EB.2/2024/5-A/1/Rev.1）所报告的 80 亿美元减少到了 64 亿美元，并忆及执行局第 2024/EB.2/2 号决定第 v) 段，该决定批准使用方案支持和行政均衡账户弥补捐款的间接支持成本收入与 2025 年方案支持和行政拨款之间的任何缺口；
- 注意到截至 2025 年 4 月 9 日的预计业务需求为 191 亿美元，以及更新后的 96 亿美元临时实施计划；
- 注意到执行干事已采取节约成本的措施，旨在根据执行局决定 2024/EB.2/2 第 iv) 段的规定，将 2025 年方案支持和行政拨款 4.8 亿美元最多减少 10%，以应对预计捐款减少的情况；同时也注意到执行干事正在采取其他额外节省成本的措施，以使 2026 年的支出与预计资金保持一致，并请执行干事定期向执行局通报最新情况。
- 批准分配普通基金的未指定用途部分，总额为 1.5 亿美元，具体如下：
 - 为国家办事处安全网提供 4,000 万美元，以支持国家办事处向更低的资源水平过渡；
 - 4,000 万美元用于与管理稳定和职工队伍相关的成本，以使其与减少的资金保持一致；
 - 7,000 万美元用于自我保险计划的一次性注资，以弥补与战争相关的损失；以及
- 注意到世界粮食计划署内部重组的进展情况。

* 这是决定草案。有关执行局通过的最终决定，请参阅会议结束时发布的决定和建议文件。

联系人：

R. van der Zee 先生
首席财务官
电子邮件：robert.vanderzee@wfp.org

W. Bigham 女士
司长
全组织规划、预算和报告服务
电子邮件：wendy.bigham@wfp.org

2025-2027年管理计划更新



与2025-2027年原始管理计划相比的关键数据

2025年捐款预测

最初捐款预测	更新的捐款预测	核心要点
80亿美元	64亿美元 ▼ 20%	更新后的捐款预测水平，反映了全球发展和人道主义界当前的融资趋势。下降是由于财政空间受限、政策变化以及方家和捐款国更广泛的经济不确定性。

业务要求与实施计划相比

最初数据(美元)	更新的数据(美元)	核心要点
169亿美元业务要求 88亿美元实施计划	191亿美元业务要求 ▲ 13% 96亿美元实施计划 ▲ 9%	- 更高的业务要求主要是由于巴勒斯坦局势和苏丹冲突的升级。 - 危机应对重点领域占预计实施计划的 75%。 - 更新后的临时实施计划反映了更高的融资委员会余额，但受到较低捐款预测的制约。

方案支持和行政(PSA)预算

最初 PSA 预算	更新后的PSA使用计划	核心要点
4.8亿美元 在预测80亿美元捐款的基础上批准。	4.32亿美元 ▼ 10% 作为对修订后的捐款预测的回应，执行主任批准了成本控制措施，根据2025年管理计划中的授权，将方案支持和行政费用降低10%。	- PSA 调整以应对间接支持成本（ISC）收入较低水平的预计。 - 在整个组织内实施成本控制措施。 - 宣布了针对以下方面的具体成本控制措施：招聘、差旅、研讨会和培训、设施翻新和扩建，以及其他非关键使命性商品和服务的采购。

普通基金未指定用途部分的拟议用途

国家办事处安全网	职工队伍管理成本	自保保险溢价
4,000万美元 世界粮食计划署提议从非专用普通基金向国家办事处安全网拨款4,000万美元，以支持国家办事处向更低的资源水平过渡，包括国家办事处职工调整的成本。	4,000万美元 世界粮食计划署提议从非专用普通基金拨款3,000万美元，用于管理全球总部在资金减少的情况下与调整和稳定职工队伍相关的费用。	7,000万美元 世界粮食计划署提议从非专用普通基金拨款7,000万美元，以补充自保保险以支付与战争相关的商品损失，确保了其偿付能力及其在动荡环境中支持世界粮食计划署采取行动的能力。

引言

1. 在 2024 年第二次例会上，执行局批准了《世界粮食计划署管理计划（2025-2027 年）》。本文件是对该计划的第一次更新。报告提供了 2025 年捐款预测、业务要求和实施计划的最新情况。它还介绍了世界粮食计划署正在进行的重组工作所取得的进展，以及鉴于捐款较低而控制方案支持和行政（PSA）预算成本的措施。本文件建议将普通基金的非专用部分继续用于为国家办事处提供安全网，支付与管理职工队伍相关的费用，并补充自保保险基金。

1. 供资背景和来源假设

2. 经修订的世界粮食计划署 2025 年全球捐款预测目前为 64 亿美元，比 2025-2027 年管理计划预测的 80 亿美元低 16 亿美元，降幅为 20%。这一减少反映了全球发展和人道主义部门资金的下降趋势，以及由于财政空间受限、政策变化，方案和捐助国更广泛的经济持续不确定性，官方发展援助削减，特别是经合发组织成员国减少了援助。
3. 为了应对日益增长的严重饥饿水平，并维护信任和可信度，世界粮食计划署通过持续、及时和定期地分享和传播有关需求的信息 - 包括通过年度《全球展望》报告 - 以及风险和风险缓解措施的信息，增加并加强与伙伴的宣传。

图 1：2019-2025 年总体预测与实际和预期捐款*



* 2025 年以后的数据仅为预测。

4. 为了应对不断变化的供资环境，世界粮食计划署正在实施一种全面的筹资方法，旨在保护和扩大资金基础并将其多样化。
5. 传统捐助方仍然是一个优先事项，世界粮食计划署致力于维护和加深与这些捐助方的关系，并增加从正在扩大官方发展援助预算的国家获得支持。世界粮食计划署仍然致力于寻求新的资助机会，并将努力整合为全面的资源筹措战略，加强其可持续供资和发展的长期愿景。
6. 资源筹措战略优先考虑捐助方多样化、加强与方案国的接触、与国际金融机构的互补伙伴关系，以及扩大私营部门的筹款，特别是通过现在已成为世界粮食计划署的五大捐助资金来源之一的个人捐赠和数字渠道。
7. 世界粮食计划署正在加大努力，以获得多边和垂直资金，扩大伙伴关系，超越其作为人道主义资金来源的传统角色，并将其技术专长与新兴的筹资机制联系起来。同时加强了与包括区域开发银行和世界银行在内的国际金融机构的合作，通过混合融资和共同融资释放新的机会。

8. 世界粮食计划署是创新领域的领导者，基于过去十年建立的生态系统和获得的经验，包括通过创新加速器 and 区域创新中心，创新将继续成为其公共和私营伙伴关系的支柱。通过推广尖端技术和创新的融资解决方案，世界粮食计划署正在强化人道主义和发展的成果。
9. 世界粮食计划署将继续倡导增加可预测和灵活的人道主义融资，同时为机构间常设委员会领导的工作做出贡献，以确保援助惠及最弱势的群体，并加强与主要业务伙伴的合作。
10. 通过战略和创新伙伴关系、扩大融资机制，以及解决人道主义和发展需求的综合方法，世界粮食计划署专注于维持拯救生命的行动，同时增强世界上最脆弱人群的韧性和长期粮食安全。

2. 方案背景：业务要求和实施计划

11. 在日益严重的动荡、冲突升级、天气相关的冲击和经济衰退中，人道主义危机正在蔓延，导致数百万人需要援助。与此同时，世界粮食计划署及其伙伴正在努力解决严重的资金短缺问题，迫使他们做出艰难的决定。考虑到资源前景，世界粮食计划署必须与伙伴合作，重新定义人道主义和发展方法，同时积极与捐助方、联合国其他实体和其他人道主义伙伴合作，倡导保留关键性援助。
12. 在此背景下，世界粮食计划署根据最近发布的关于加强该署设计国家战略计划和预算编制方法的指南，更新了其 2025 年预计业务要求和临时实施计划。

2.1 更新的预计业务要求¹和临时实施计划

表 2.1：2025 年业务要求和实施计划总金额（百万美元）		
	2025-2027 年管理计划	2025-2027 年管理计划更新
预测/批准的业务要求	16 890	19 145
临时/更新的实施计划	8 800	9 632

13. 截至 2025 年 4 月 9 日，批准的业务需求为 191 亿美元，与 2025-2027 年管理计划估计的 169 亿美元相比增加了 22 亿美元。增长主要是由于巴勒斯坦国和苏丹冲突的升级，这就增加了世界粮食计划署响应的预算需求。
14. 虽然继续向国家办事处推出关于设计现实、高质量方案的指南，但随着将预算与世界粮食计划署的能力、才干和可用资源更好地协调一致，预计的业务需求将减少。
15. 2025-2027 年管理计划预计将用 88 亿美元的临时实施计划支持 9,800 万人。临时实施计划基于 80 亿美元的总体捐款预测，加上结转净余额的使用和服务供给所产生的收入。该计划于 2024 年 11 月获得批准后，国家办事处编制了当年的年度实施计划，总额为 114 亿美元。这一增长主要由于 2024 年下半年收到的捐款增加，结转资金余额高于预期，这使得 2025 年可以使用更多的结转余额。
16. 在国家办事处编制年度实施计划后，全球捐款预测下降了 20%，降至 64 亿美元。因此，所有国家办事处目前正在审查其 2025 年实施计划；70%的国家办事处已确认将下调其实施计划，总体减少 18 亿美元。如果考虑到较高的结转资金余额水平和较低的捐款预测，更新后的实施计划为 96 亿美元，可为 9,800 万人提供援助²。以下段落和表格以此更新的实施计划为基础。
17. 世界粮食计划署的十大业务占更新后实施计划 96 亿美元的 57%，即 55 亿美元。冲突的蔓延尤其是在中东和东非，加之与天气相关的压力和经济压力，构成了世界粮食计划署大部分响应行动的驱动力。

¹ 2025 年 4 月 9 日批准的国家战略计划的业务要求。

² 世界粮食计划署计划覆盖与《2025-2027 年管理计划》中概述的大致相同的人数，但人均援助水平更高。

表 2.2：2025 年最大行动更新的业务要求和实施计划（百万美元）		
	2025-2027 年管理计划更新	
	业务要求	更新的实施计划
巴勒斯坦国	1 546	777
苏丹	1 542	763
南苏丹	898	676
阿富汗	1 420	674
也门	1 592	480
刚果民主共和国	1 059	460
黎巴嫩	887	458
埃塞俄比亚	712	409
乌克兰	767	395
索马里	821	380
十大行动*	11 244	5 471
所有其他	7 901	4 161
合计	19 145	9 632

* 来自更新的实施计划。

2.2 经更新的实施计划分析

表 2.3：2025 年按重点领域划分的实施计划				
重点领域	管理计划：2025-2027 年临时实施计划		管理计划更新： 2025-2027 年更新的实施计划	
	（百万美元）	(%)	（百万美元）	(%)
危机响应	6 760	77	7 254	75
韧性建设	1 742	20	1 938	20
根源性问题	298	3	440	5
合计	8 800	100	9 632	100

18. 在表 2.3 中，对更新的 2025 年实施计划的分析显示，分配给危机响应重点领域的计划份额略有下降。由于资金预测下降，国家办事处不得不缩减一些危机响应活动，而由于这些活动的长期性质和相关的资金承诺，许多侧重于韧性和粮食不安全根源性问题的活动略有增加。

表 2.4：2025 年按交付方式分列的实施计划				
交付和相关费用	管理计划：2025-2027 年 临时实施计划		管理计划更新：2025-2027 年 更新的实施计划	
	(百万美元)	(%)	(百万美元)	(%)
粮食	3 750	52	3 623	47
基于现金的交付（CBT）和 商品券	2 331	33	2 768	36
能力建设	496	7	719	10
服务交付	586	8	561	7
交付总费用	7 163	100	7 672	100
实施费用	658		801	
直接支持费用（DSC）	460		582	
直接费用合计	8 281		9 055	
间接支持费用（ISC）*	519		577	
合计	8 800		9 632	

* 表中包括间接支持成本，以便根据全部成本回收原则说明实施计划的总成本。

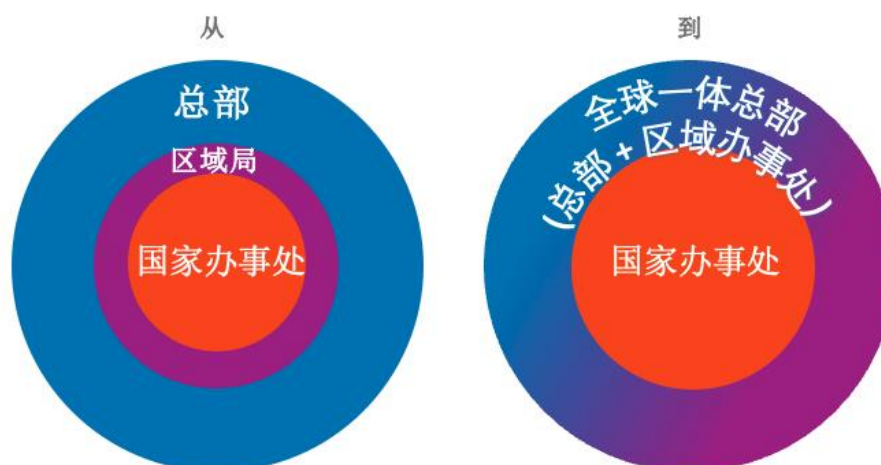
19. 如表 2.4 所示，粮食、基于现金的交付和商品券仍然是更新后的实施计划中的主要交付方式。预计粮食将占交付总成本的 47%，低于临时计划的 52%。CBT 和商品券的份额增加了 3 个百分点，达到了 36%，世界粮食计划署在黎巴嫩、巴勒斯坦国、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国等几个最大的业务中，反映了 CBT 在交付成本中的比例增加，而在冲突加剧期间，实物型粮食发放和获取的安全风险挑战仍然存在。尽管业务活动总体减少，但国家办事处将维持对东道国政府的承诺，因此能力建设活动的份额上升了 3 个百分点，达到了 10%。
20. 与总体增长 9%相比，更新后的实施计划反映了实施成本的显著增加，增长了 22%，达到 8.01 亿美元，直接支持费用增长了 26%，达到了 5.82 亿美元。这些增长遵循了 2024 年实际支出的趋势，其中实施成本增长到 7.07 亿美元，主要是由于在受冲突影响的大面积地区开展行动，DSC 达到 5.19 亿美元。鉴于这两个成本类别都包含很大一部分固定和半固定成本，因此与交付成本相比，它们对不断变化的预测反应较慢，需要时间对其进行调整。此外，尽管资源减少，但这些成本对于保持项目质量和使国家办事处能够履行关键的保证和问责标准至关重要。

3. 方案支持和业务执行

3.1 综合性“全球一体总部”

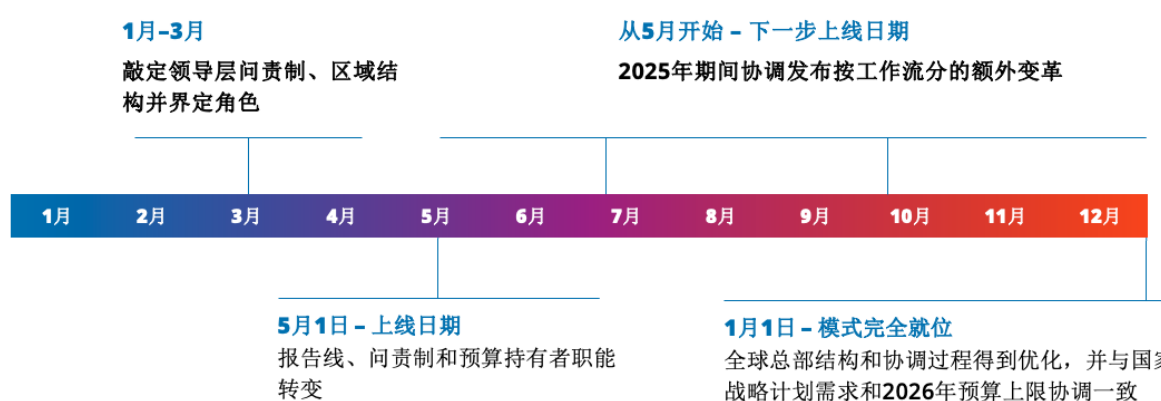
21. 2023 年 8 月，执行干事分三个阶段对世界粮食计划署的组织结构进行了内部审查。前两个阶段已经完成。他们将注意力放在了世界粮食计划署总部，由此削减了一个部门和相关的助理执行干事职位，并将由干事领导的部门数量从 31 个减少到 23 个。
22. 审查的第 3 阶段将于 2025 年实施，其目标是增强国家办事处的权能，并通过单一的全球总部为其提供支持。世界粮食计划署正在调整其区域办事处，作为其罗马全球总部团队的延伸，并从三个管理级别转变为两个级别 - 全球一体总部支持国家办事处，如图 2 所示。

图 2：全球一体总部模式



23. 将通过五个相互关联的工作流实施来落实这些变革：
- 在管理问责框架中澄清和加强关键领导者的问责制。
 - 加强战略协调：战略和跨职能协调机制将提供一种结构化的方法，确保全球总部内部以及全球总部与国家办事处之间的协调和协作。
 - 加强应急治理、程序、管理和协调，在紧急状况下为响应提供更敏捷和更迅速的领导。
 - 将职能整合到全球团队，负责确保国家办事处在需要时获得所需的支持。
 - 确保全球总部的筹资模式使资源分配与支持国家办事处及其实施国家战略计划所需的全球职能团队保持一致，并确保该模式高效、透明和可持续。
24. 作为第一个工作流，关于澄清和加强管理问责制已于 2025 年第一季度完成，为实施其他工作流程奠定了基础。图 3 概述了实现时间表。

图 3：2025 年“全球一体总部”模式的实施时间表



25. 管理问责框架于 2025 年 3 月获得了批准，新的领导层问责制将于 2025 年 5 月 1 日生效，同时将区域局和总部整合为全球一体总部，并根据管理问责框架进行必要的内部重组。
26. 2025 年 5 月采用新结构将导致责任和职位从区域局转移到全球总部的部门。由于重组的时间安排，以及将预算从区域局转移到职能层面的技术复杂性，2025 年将继续按照每个局区域局报告其预算和预算利用情况。

27. 随着 2026 年预算规划过程的展开，职能牵头人负责从 2026 年 1 月 1 日起为其合并职能编制预算。世界粮食计划署 2026-2028 年管理计划中提出的预算，将与组织重组活动产生的职能整合完全吻合。

3.2 控制方案支持和行政费用

28. 2025 年批准的方案支持和行政预算 4.8 亿美元是基于 80 亿美元的捐款预期。该项批准包括授权执行干事将 PSA 预算减少多达 10%，以应对资金预测的减少。鉴于修订后的捐款预测为 64 亿美元，以及世界粮食计划署对成本效益的承诺，执行干事于 2025 年 2 月批准了成本控制措施，将 PSA 支出降低 10%。宣布了针对招聘、差旅、研讨会和活动、培训、设施翻新和扩建，以及其他非关键使命性商品和服务采购的成本控制具体措施。
29. 通过全球总部，预算分配已减少，影响了所有部门、区域局和全球办事处。为了尽量减少对一线行动的影响，国家办事处的 PSA 资金削减仅限于预算中未分配的部分。一些预算项目包括固定费用，如设施运行费用和作为中央拨款一部分的联合国共同资助活动的付款不受减费的影响。
30. 对离职后年度福利资金要求的审查确定，截至 2024 年 12 月 31 日的 133% 的资金比率足以容忍 2025 年供资率的下降。此外，2024 年底宣布批准的罗马一般服务人员的加薪低于预期。这两个因素导致下调了总部所有国际专业职工和一般服务职工的标准职位成本率，以及适用于所有本地职工的离职后福利应计。
31. 表 3.1 反映了按组织级别和部门批准的 PSA 预算和使用计划，同时考虑了职工成本的减少和成本控制工作。

表 3.1: 按组织级别和部门分列的方案支持和行政预算 (百万美元)			
部门	2025 年最初预算	2025 年利用计划	变化百分率
国家办事处	60.3	53.5	11
区域局	95.2	86.6	9
总部	287.4	256.3	11
执行干事和办公室厅主任办公室	86.0	76.8	11
副执行干事和首席业务官	20.1	18.2	9
伙伴关系和创新部	40.6	36.3	11
方案业务部	63.8	57.1	10
工作场所和管理部	77.0	67.9	12
中央拨款	37.0	35.6	4
合计	480.0	432.0	10

32. 除了第 28 段中提到的因素外，第 30 段所解释节省的费用因职工类别而异，因此对世界粮食计划署的影响不均衡，在一年预算削减幅度最大的组织实体中从降低的职工成本率中受益最大。
33. 在第一季度末，一年已经过去了 25%，实际 PSA 支出为最初批准的 PSA 预算的 20% 和 PSA 使用计划的 22%；与最初计划的全职当量数量相比，填补的固定期限职位减少了 47 个，但短期职工增加了 38 个。所有组织单位和大多数成本类别的支出水平较低，其中职工成本、其他职工成本、差旅和信息技术设备的支出减幅最大。虽然所有支出在一年中并非均等发生，但第一季度的支出水平表明成本控制措施正在生效。

3.3 方案支持和行政平衡账户的状态

34. PSA 均衡账户（PSAEA）记录了世界粮食计划署的间接支持成本收入与财务周期的 PSA 费用之间的差额。余额作为安全网，用于承保 PSA 支出所需的 ISC 收入短缺的风险。自 2025–2027 年管理计划编制以来，2024 年财务期已结束，捐款格局发生了变化。2024 年的实际捐款比预计高出 18 亿美元，PSA 支出低于批准的 PSA 预算。因此，截至 2025 年 1 月 1 日，PSAEA 的最新预算余额比预计高出 1.87 亿美元。与此同时，2025 年的捐款预测已下调至 64 亿美元，预计 ISC 收入减少了 9,200 万美元。假设批准的 PSA 预算按最初批准的方式全额支出，则预计 2025 年 12 月 31 日的 PSAEA 预算余额将为 3.21 亿美元。如果成本控制措施得以落实并且世界粮食计划署实现了 4.32 亿美元的 2025 年使用计划，期末余额可能会更高。

表 3.2: 方案支持和行政均衡账户的预测 (百万美元)		
	2025-2027 年管理计划的预测	更新的预测
截至 2025 年 1 月 1 日的 PSAEA 预算余额*	289.1	430.4
ISC 预计收入	463.0	370.8
已批准的 PSA 预算	(480.0)	(480.0)
截至 2025 年 12 月 31 日的预计 PSAEA 预算余额	272.1	321.2
PSAEA 目标 (相当于 2025 年 PSA 支出的 5 个月)	200.0	200.0
PSAEA 下限 (相当于 2025 年 PSA 支出的 2 个月)	80.0	80.0

* 截至 2025 年 1 月 1 日，PSAEA 预算余额为 4.304 亿美元。它反映了 2024 年财务报表中报告的 PSAEA 期末余额，截至 2024 年 12 月 31 日为 4.571 亿美元，减去 2024 年 PSA 预算中结转至 2025 年的 2,280 万美元未结采购订单，并减去根据 2024-2026 年管理计划批准的 2025 年全组织关键举措的份额 390 万美元。

35. 2025-2027 年管理计划中批准了使用 PSAEA 来弥补 ISC 收入和 PSA 支出之间的缺口。由于捐款预测的波动性和降低固定成本所需的时间框架，2025 年，世界粮食计划署没有包括使用此账户的任何新提案。

4. 普通基金非专用部分的拟议用途

4.1 普通基金未指定用途部分的状况

36. 世界粮食计划署普通基金非专用部分的主要收入来源是现金余额的投资收入和司库交易外汇收入，根据财务条例 11.3，这些收入作为杂项收入记入普通基金。多年来，世界粮食计划署一直将普通基金用于战略投资，旨在加强世界粮食计划署的能力、资源和融资机制。过去执行局批准的拨款示例包括加强世界粮食计划署信息网络和全球系统、为立即响应账户提供资金、补充新兴捐助者匹配基金、建立改变生活转型基金，以及最近为实施个人筹款模式提供资金。
37. 截至 2024 年 12 月 31 日，普通基金非专用部分的期末余额为 4.808 亿美元。尽管考虑到较低的投资水平和较低的利率，预计收益有所下降，但预计平衡将保持健康。因此，管理层建议从普通基金中进行战略分配，如下所示：
- 4,000 万美元用于补充国家办公室安全网；
 - 4,000 万美元用于全球总部管理职工队伍相关成本；以及
 - 7,000 万美元，用于业务风险自我保险的一次性注资。

38. 如表 4.1 所示，根据更新的收益预测和拟议新的分配，截至 2025 年 12 月 31 日，普通基金非专用部分的余额将为 2.97 亿美元，几乎是 1.5 亿美元审慎余额的两倍。

表 4.1：普通基金未指定用途部分的预计余额（百万美元）		
	2025 年最初管理计划	2025 年更新管理计划
2025 年 1 月 1 日的余额	414.0	480.8
预计 2025 年收益	155.0	121.1
先前批准的 2025 年用途*	154.8	154.8
拟议的新用途		150.0
国家办公室安全网		40.0
职工队伍管理		40.0
业务风险保险增资		70.0
截至 2025 年 12 月 31 日的预计余额	414.2	297.1
审慎的平衡	150.0	150.0

* 立即响应账户的补充 - 7,500 万美元；全组织关键举措 - 3,040 万美元；个人筹款模式 - 2,000 万美元；职工队伍管理 - 2,000 万美元；健康保险基金 - 700 万美元和司库管理 - 240 万美元。

4.2 国家办事处安全网

39. 在 2024-2026 年管理计划中，执行局批准从普通基金的非专用部分拨款 8,500 万美元，作为国家办事处应对资源水平下降的安全网。其中，2024 年分配了 6,030 万美元，2025 年初分配了 240 万美元，目前余额为 2,230 万美元。到目前为止，大约一半的拨款支持了再保障行动计划，包括身份管理、受益人瞄准和数据质量领域，四分之一用于与伙伴建立联系的费用，其余用于职工队伍配置成本和如租金的固定费用。
40. 在 2025-2027 年管理计划获批后，世界粮食计划署的全球捐款预测下降了 20%。对大多数国家办事处产生了直接的影响，并将导致业务规模缩小和实地职工队伍缩减。为了在国家办事处适应减少的资源水平时保持对它们的类似支持水平，世界粮食计划署建议从普通基金的非专用部分拨款 4,000 万美元，以补充国家办事处的安全网。
41. 与 2024 年一样，对国家办事处的拨款将基于 2024-2026 年管理计划中详述的优先排序标准。根据该标准，在资源限制的情况下，将优先考虑国家办事处维护援助标准、遵循保证规范和有效瞄准受益人的活动。还将优先支持当地职工队伍重组的活动，实施节约成本的措施，并在裁员或资金缺口期间支付固定成本。
42. 将通过国家战略规划提供这些资金，但不会用于直接的粮食或基于现金的交付，也不会用于能力建设或服务供给等方案活动。所有拨款均需经执行干事批准，并酌情使用已建立的预算治理结构。

4.3 职工队伍管理

43. 在资金减少的背景下，世界粮食计划署认识到需要为关键行动确保适当和持续的能力，世界粮食计划署在资金水平降低的情况下延展和扩大了各种举措，旨在调整和稳定职工队伍。这些工作将影响所有合同类型和组织各个级别的职工。降低职工成本的行动包括但不限于取消新招聘、取消职位和重新部署未分配的职工、推迟职位升级和终止合同。在整个过程中，职工和管理者通过有针对性的沟通、职工支持计划和其他资源得到支持。
44. 为了在 2025 年实现 PSA 成本节省 10% 的目标，并在 2026 年开始拥有与预计资金 64 亿美元相匹配的职工队伍，有必要在 2025 年采取措施。在整个 2025 年，世界粮食计划署将继续评估不

断变化的资金状况的影响，并监测正在采取的措施，以为稳定职工队伍可能需要的修改或额外措施提供咨询。

45. 2025 年 2 月，世界粮食计划署延长了 2023 年 10 月开始对全球总部的招聘暂停期，并已扩大到全球所有业务。任何例外情况都严格限于关键性与使命相关的活动和全组织紧急状况。延长和扩大的暂停期，将使世界粮食计划署有更多时间根据不断变化的资金环境做出明智的职工配置决策。它将一直有效，直至另行通知。
46. 为了提供额外的时间，就职工队伍配置和评估人员配置结构做出明智的决策，将实施世界粮食计划署职工配置框架的过渡期延长一年至 2026 年底。2021 年启动的职工队伍配置框架旨在确保合同模式更好地与所履行角色的类型和期限保持一致，尤其是在短期合同用于长期需求的情况下。延长过渡期的决定是考虑到当前的全球环境，即本组织无法承担长期工作人员的义务。
47. 2024 年，世界粮食计划署制定并发布了一个特别框架，为取消全球总部的职位提供了具体指导，并批准了针对合同受裁员影响领域的国家雇员的特别措施。根据预期的额外调整要求，应用 2024 年的经验教训，已将特设框架和特别措施更新并延长至 2025 年底。
48. 当轮换的国际专业职工没有被分配到某个职位时，他们的工资将保留长达 12 个月，他们同时通过重新分配程序申请职位。这确保了世界粮食计划署保留了一支技术娴熟、经验丰富的职工队伍，并具备满足紧急激增要求的内部能力。做出了具体的努力，在全球范围内部署未分配的职工执行临时性任务，以利用他们的能力和才干开展优先活动。
49. 2025 年，世界粮食计划署将提供特别商定的离职，其资格标准比以前范围更广，以允许更多工作人员申请。此外，为了过渡到 2026 年，不续签的短期合同将逐渐增加。这两项措施专门用于在可能采取其他措施之前减少专业职工队伍的规模。
50. 有多种资金来源可用于支付使职工队伍与世界粮食计划署未来资金前景保持一致的成本。对于国家办事处的当地工作人员来说，费用由应计项目、终止赔偿基金全组织关键倡议、国家战略计划和国家办事处安全网支付。对于全球所有国际专业人员和全球总部的当地工作人员而言，这些费用由标准职位成本中的津贴和 2025-2027 年管理计划中批准的普通基金非专用部分分配的 2,000 万美元支付。2,000 万美元的申请，旨在使全球国际专业人员和全球总部的当地员工与 80 亿美元的稳定资金水平协调一致，该费用用于资助高于正常数量的未分配国际专业人员和终止聘用金。
51. 鉴于预测的资金下滑，以及预计未来几年资金将稳定在 64 亿美元的水平，将不得不减少所有成本类别的职工数，未分配的国际专业人员数量将超过最初的预测。建议筹集 4,000 万美元，用于支付与全球总部职工队伍削减相关的成本，包括行政职工削减的费用。这笔款项大约为向 400 名未分配的职工提供六个月期的资金，大约 325 名职工的终止金，或者为较少的职工支付两者的组合。2025 年可能无法充分利用增加的金额，到 2026 年将可用于支付类似的成本，以便开展职工队伍重组有管理的活动。

4.4 专属自我保险增资

52. 世界粮食计划署通过称为“自保”的自我保险保留计划来管理其货物保险。自保的职能就像保险公司，收取保费、支付索赔、安排再保险，以及向负责的第三方追偿。通过专门的特别账户管理其财务活动，其中记录了保费收入、回收、费用、资产、负债和投资收益。
53. 2017 年，自保覆盖范围扩大，从世界粮食计划署接收商品开始，直到商品交付给政府或伙伴或发放给受益人的整个过程商品都有保险。承保范围也扩大到包括通常商业保险公司不承保的损失，例如与陆地战争相关的损失³。这些变化显著增加了自保的风险组合。尽管如此，自保始终以低保费提供灵活的保险，并确保及时理赔⁴，最大限度地减少业务中断。当自保积累的资金超出秘书处认为其业务所需的范围时，盈余资金将转给世界粮

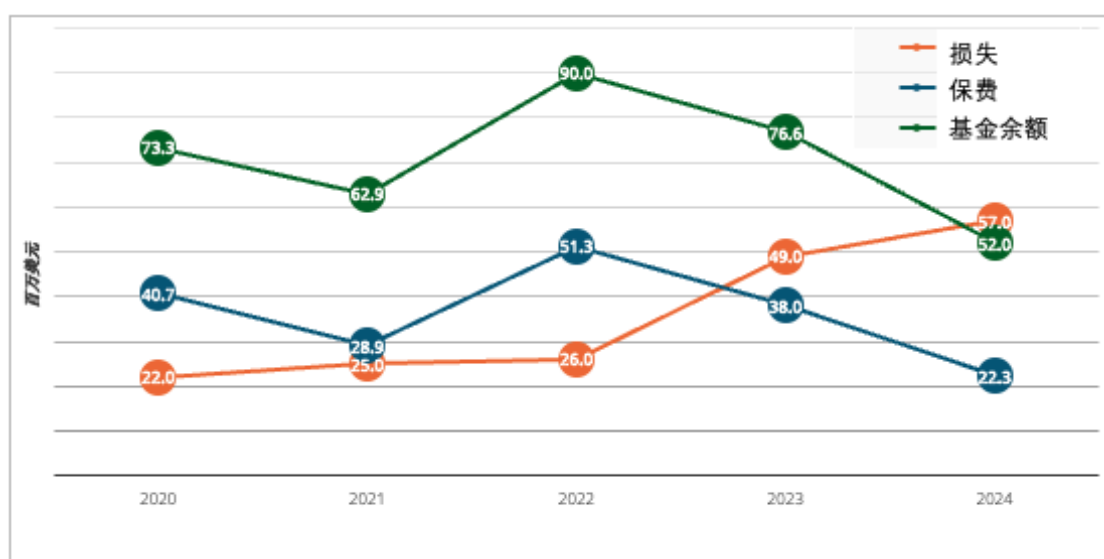
³ “世界粮食计划署管理计划（2018-2020 年）”（WFP/EB.2/2017/5-A/1Rev.1）。

⁴ 无查询损失的索赔按季度结算。

食计划署用于其他用途，但须经执行局批准。上一次此类转账是在 2021 年，金额为 2,000 万美元，资金进入了立即响应账户⁵。

54. 尽管自保对其外部风险进行再保险，但某些风险，例如与陆地冲突相关的风险被完全保留，因为它们通常不在标准商业保险的承保范围内⁶。2023 年 6 月，秘书处通知执行局，可能需要进行补充，以弥补苏丹与战争相关的预期损失⁷。最终，当年的亏损达到 3,700 万美元，由于资本充足，自保能够履行其 2023 年的义务，因此认为没有必要进行补充。
55. 自保现在面临资本充足率大幅下降的情况。其偿付能力 - 履行长期义务和吸收不可预见损失的能力 - 在过去两年中因地缘政治事件而遭受前所未有的与战争相关的损失，以及保费收入下降 - 原因是秘书处的资金挑战，预计会导致业务活动水平降低。其他业务因素，例如某些机构拒收商品、与安全相关的准入限制，以及许多行动的延迟实施，也增加了损失（图 4）。

图 4：专属自保计划：2020-2024 年的损失、保费和基金余额



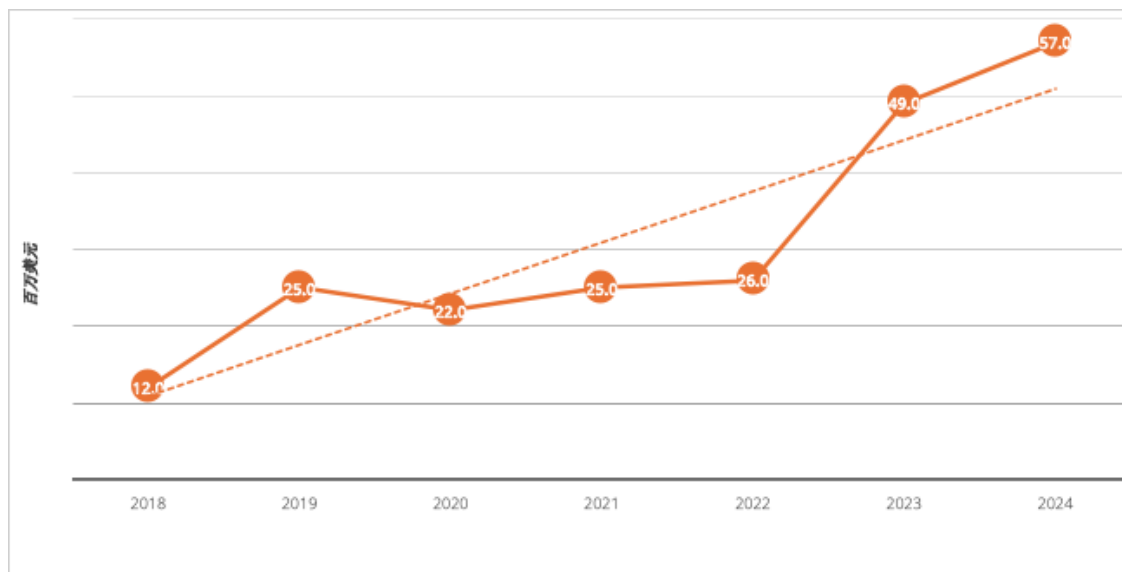
56. 从 2018 年到 2022 年，平均每年亏损约 2,000 万美元（图 5）。2023 年，全球损失上升至 4,900 万美元，主要是由于苏丹与冲突相关的损失。2024 年，受加沙地带、缅甸、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国冲突事件的推动，损失进一步增加，达到约 5,700 万美元。仅在 2025 年的前两个月，冲突地区特别是刚果民主共和国和加沙地带，就损失了超过 2,000 万美元的商品。

⁵ “执行局 2021 年度会议的决定和建议”（WFP/EB.A/2021/13），“自我保险特别账户盈余的利用”。

⁶ 秘书处正在探索其他覆盖选项。

⁷ “方案支持和行政均衡账户储备金的利用”（WFP/EB.A/2023/6-J/1）。

图 5：2018-2024 年历史损失（百万美元）



57. 虽然自保有责任限额，限制了它可以为特定类别的损失支付的最高金额⁸，但如果资金允许，它会努力解决所有合法索赔。任何未由保险报销的损失必须根据世界粮食计划署的财务规则指南进行核销。在这种情况下，国家办事处无法充分实施其方案，并将遭受相当于损失的缺口，而这些损失被国家方案吸收。限制特定损失类别的机制被认为是最后的手段，因为各国之间和一年中不同时间点的损失不可预测性，使公平索赔结算变得复杂。
58. 为了确保自保的长期财务健康和可持续性，秘书处正在探索其他措施来保护其偿付能力。由于损失的波动性和不可预测性、高价值索赔的潜在压力，以及当前对保费流入的限制，尤其是在货运量下降的情况下，这一点变得越来越重要。为了减轻这些风险，秘书处正在评估各种选择，例如确保替代再保险安排，以防止在面临重大风险的地区遭受损失，并审查向世界粮食计划署收取的保费率的充分性，以确保它们与承保的实际风险保持一致。
59. 与冲突相关的损失频率和严重程度的增加反映了全球地缘政治格局的恶化，所有迹象都表明这一趋势将继续下去。为了应对这一风险和其他风险，秘书处进行了整体偿付能力评估，以确定自保的短期、中期和长期资金需求。该评估是自保业务战略和规划流程不可或缺的一部分，定期进行或在发生重大损失事件时进行。它考虑了未来时间范围内的历史风险敞口和特定风险状况。
60. 在 2023 年苏丹事件发生后，秘书处修订了其风险评估和总体偿付能力需求，估计自保将需要 7,200 万美元作为其最低资本。此后，随着冲突引发的损失事件变得越来越频繁，并且预计每年至少发生两次此类事件，秘书处更新了其定期的总体偿付能力评估，该评估已由外部精算师审查和验证，并估计自保在 2025 年、2027 年和 2029 年将需要 1.18 亿美元来履行其义务。
61. 为了确保自保的持续偿付能力及其在动荡环境中支持世界粮食计划署关键业务的能力，秘书处提议从普通基金的非专用部分一次性注资 7,000 万美元。此次补充与现有的自保风险有关，与执行局在 2024 年批准的额外风险无关⁹。

⁸ 自保目前的限额上限为：

- a) 因罢工、骚乱和内乱以及对陆地战争风险造成的损失，在任何一次事件中和每年总计为 2,500 万美元；
- b) 对于任何一次事故，以及因包装或准备不足或不适当、被保险标的物的固有缺陷或性质，以及任何性质的产品缺陷而造成的损失或损坏，每年总计为 2,000 万美元；以及
- c) 任何一次事故以及因延迟或长时间储存导致商品过期而造成的损失或损害的年度总额为 400 万美元。

⁹ “[执行局 2024 年第二次例会的决定和建议](#)”（WFP/EB.2/2024/12）。

缩略语

CBT	基于现金的交付
DSC	直接支持成本
ISC	间接支持成本
PSA	方案支持和行政（预算）
PSAEA	方案支持和行政均衡账户