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

执行局
第二次例会
2026 年 11 月 16 日至 18 日，罗马

分发：普通
日期：2026 年 9 月 25 日
原文：英语

议程项目 5
WFP/EB.2/2026/5-B/1
财务及预算事项
供决定

可从世界粮食计划署网站 (https://executiveboard.wfp.org) 获取执行局文件。

关于扩大结对资格范围的建议

执行摘要

根据世界粮食计划署《总条例》第 XIII.2 条和《总规则》第 XIII.4(c)条，某些捐助方有资格以“结对”方式向世界粮食计划署作出无法独立实现全额成本回收的捐助。对于符合条件的捐助方，这些规定允许将两个或多个来源的捐赠合并使用，以确保与原“结对”捐赠相关的所有费用均得到覆盖。随着结对机制于 2004 年正式确立，世界粮食计划署旨在增加资源并拓宽捐助方基础，尤其是扩大最不发达国家及低收入和中低收入国家中的捐助方群体，同时充分维护作为世界粮食计划署财务模式基础的全额成本回收原则。

鉴于结对机制已展现出强大的催化效应，既能增加资源，又能支持拓宽世界粮食计划署捐助方基础的努力，世界粮食计划署建议扩大结对资格范围，将目前不符合条件但具有捐助增长潜力的中高收入国家纳入其中。本文件阐述了拟议扩大资格范围的理由、近期结对机制的经验教训与错失的机遇，以及为确保扩大后的资格范围继续保持催化性、例外性并与全额成本回收原则完全一致而设计的一套相关参数和向执行局提交的强化报告安排。

联系人：

R. Dagash-Kamara 女士
助理执行干事
伙伴关系及创新部
电子邮箱：rania.dagash@wfp.org

C. Monier 先生
首席财务官
电子邮箱：christophe.monier@wfp.org

M. Barrett 女士
战略与创新融资处长
电子邮箱：michelle.barrett@wfp.org

决定草案*

执行局审议了标题为“关于扩大结对资格范围的建议”的文件（WFP/EB.2/2026/5-B/1）后，

i) *忆及*，自 2004 年（WFP/EB.3/2004/4-C）以来，经济合作与发展组织（OECD DAC）发展援助委员会对“最不发达”、“低收入”和“中低收入”国家的分类一直被用于确定政府捐助方根据现行《总规则》第 XIII.4(c)条所载规定作出无法实现全额成本回收的捐助的资格；

ii) *决定*，为确定各国根据《总规则》第 XIII.4(c)条获得为满足全额成本回收要求而提供的援助的资格，以世界银行集团的分类取代经合组织发展援助委员会的上述分类，据此，被世界银行集团归类为“低收入”或“中低收入”的国家应有资格获得此类协助；

iii) *决定*，在符合本文件第 32-39 段所载参数的前提下，被世界银行集团归类为“中高收入”的国家也应有资格根据《总规则》第 XIII.4(c)条作出无法实现全额成本回收的捐助，但此类捐助的全部业务和支持费用应通过另一个或多个捐助方的捐助支付，不得动用世界粮食计划署基金或进行货币化；

iv) *还决定*，这些标准应适用于本决定日期之后签订的协议所收到的捐助；以及

v) *欢迎*关于加强依据《总规则》第 XIII.4(c)条收到的捐助的报告，以及将根据本文件第 35 段和第 41 段对扩大资格进行的审查。

* 本文件为决定草案。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。

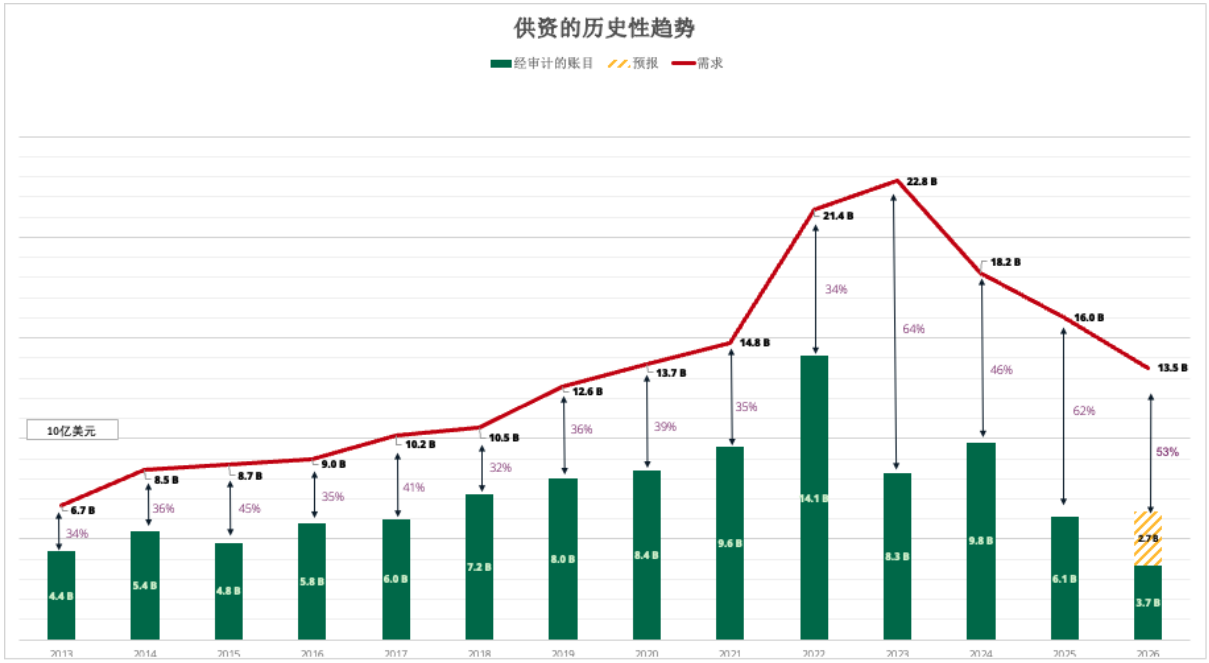
1. 背景

供资趋势与世界粮食计划署捐助方基础多样化的重要性

1. 过去十年，世界粮食计划署的供资轨迹已从增长转向波动。已确认捐赠从 2015 年的 48 亿美元增至 2022 年创纪录的 141 亿美元，反映出这一时期需求和供资异常庞大。此后，捐赠大幅下降，预计今年约为 64 亿美元，2027 年约为 63 亿美元。

2. 资源未能跟上需求：年度供资缺口在 2023 年扩大至 63%，预计 2026 年将超过 50%，即便实施计划正在下调调整。这一缺口现已成为一项决定性制约因素，影响优先排序、供应渠道管理以及世界粮食计划署维持大规模援助的能力。

图 1：2015-2026 年已确认捐赠、业务需求和供资缺口



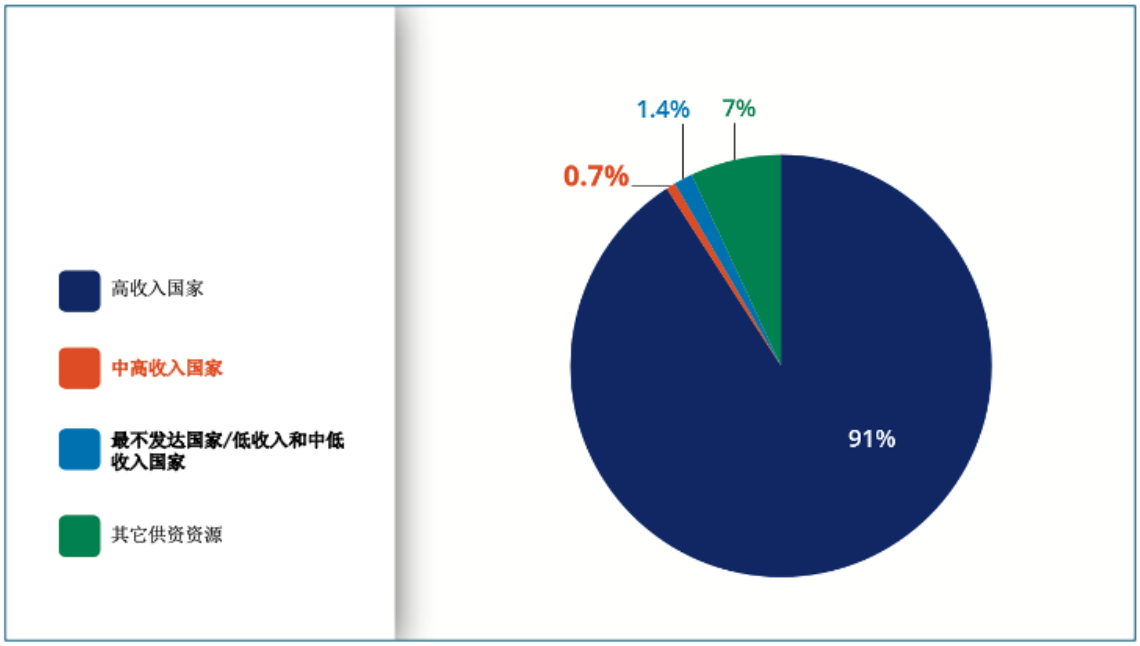
来源: 统计周报，2026 年 8 月 3 日。

3. 世界粮食计划署的供资趋势反映了融资环境的更广泛的恶化。经合组织发展援助委员会的数据显示，官方发展援助在经历五年增长后于 2024 年首次下降，人道主义援助也在下降。

4. 对世界粮食计划署而言，这凸显了在拓宽供资基础的同时保护现有伙伴关系的必要性。2025 年，81%的已确认捐款来自经合组织发展援助委员会成员国 - 仅前五大捐助方就占 61% - 构成了显著的集中风险。

5. 如图 2 所示，经合组织发展援助委员会成员国捐赠占比之高并非 2025 年所独有；对世界粮食计划署过去十年捐助基础的平均分析显示，捐款高度集中，高收入国家提供了超过 90%的捐赠，其他供资来源（包括国际金融机构和私营部门）平均约占 7%。最不发达国家、低收入国家和中低收入国家约占 1.4%，而中高收入国家仅约占 0.7%。

图 2: 2016-2025 年世界粮食计划署捐款十年平均份额



来源：世界粮食计划署捐赠统计。

6. 实现世界粮食计划署供资和捐助方基础的多样化，日益成为维持业务覆盖面、降低集中风险和增强机构韧性的核心。2026-2029 年资源调动战略包含三条加强世界粮食计划署供资基础的途径：保护长期伙伴关系；增加来自新兴和高潜力伙伴的支持；以及实现资源在公共、私营和创新融资渠道中的多样化。传统政府捐助方仍将是世界粮食计划署供资模式的基石，但未来增长将越来越依赖更广泛的基础，包括方案国、国际金融机构、非经合组织发展援助委员会伙伴、联合国集合基金、私营部门行为体和创新融资机制。

7. 对政府捐款趋势的分析表明，方案国在世界粮食计划署捐助方基础中日益重要，部分得益于结对等机制的支持。过去二十年中，中低收入国家、低收入国家和最不发达国家的捐款有所增长，结对机制帮助这些伙伴克服了相关费用制约，向世界粮食计划署的业务活动（通常是在其本国）捐款，从而在遵守全额成本回收原则的同时支持了国家自主权。过去五年的数据显示，中低收入国家的捐款显著增加，捐助方数量增加了 20%，同期年均收到的美元价值增至三倍，这往往是通过结对机制实现的。

8. 将结对资格扩大至中高收入国家，将为更广泛的伙伴增加对世界粮食计划署的支持开辟途径，使方案国在相关情况下能够从受援国向更大程度的自筹资金和捐助方角色迈进，同时也促进中高收入国家为支持世界粮食计划署在国家、区域或全球层面的业务提供捐助。通过解决相关费用制约，此次扩大可释放更多资源，实现世界粮食计划署捐助方基础的多样化，并减少对集中于高收入国家的资金的依赖。

供资模式审查背景下的结对机制

9. 拟议扩大结对资格范围是世界粮食计划署供资模式更广泛审查的一部分，其驱动因素是传统资源的下降。随着 2026 年新战略计划的启动，并在两到三个国家战略计划（CSP）周期之后，此刻正是审查世界粮食计划署财务机制并确定拓宽捐赠渠道选项的良机，同时充分保障作为本组织财务诚信基础的全额成本回收政策。

10. 结对是《总规则》第 XIII.4(c)条规定的例外情形之一：它是一种实现全额成本回收的替代方式，涉及将多个捐助方或供资来源的捐助合并使用，以确保原“结对”捐助[1]的所有相关费用均得到覆盖。结对与其他全额成本回收例外情形的关键区别在于，结对完全保留了全额成本回收原则，因为所有费用均已得到覆盖。

[1] 在此背境下，“结对”的捐助是指以现金、实物商品、服务或非食品物项形式提供的主要捐助。

11. 在明确指导原则和向执行局强化报告的支持下，有限度地扩大结对范围将使世界粮食计划署能够接受具有战略价值的捐助，否则这些捐助仅因当前资格范围不涵盖中高收入国家而错失。该建议直接推进了供资模式审查的目标：拓宽捐赠渠道、加快多样化和释放更多资源，同时保持透明度和审慎的财务管理。

2. 全额成本回收原则与结对机制

12. 由于世界粮食计划署百分之百依靠自愿捐赠，不收取摊款，其运作遵循全额成本回收模式，即每位捐助方必须承担其捐赠的全部业务费用和支持费用。

13. 世界粮食计划署的《总条例》、《总规则》和《财务条例》对全额成本回收原则及其适用、例外和豁免情形作出规范。《总条例》第 XIII.2 条规定，除有限的例外情况外，所有捐款均须实现全额成本回收：

> *《总条例》第 XIII.2 条*
>
> “捐助方可按照依据本《总条例》制定的《总规则》捐助适当的商品、现金和可接受的服务。除该等《总规则》对发展中国家、经济转型国家和其他非传统捐助方，或对其他特殊情况另有规定外，每一捐助方均应提供足以支付其捐助的全部业务和支助费用的现金捐款。”

14. 《总规则》第 XIII.4 条在《总条例》第 XIII.2 条的基础上，详细规定了全额成本回收原则的适用及其例外和豁免情形。其中，第 XIII.4(c)条特别为有限范围内的符合条件的捐助方规定了结对例外，指出可将两个或多个捐助方（或供资来源）的捐助合并使用，以满足原结对捐赠的全额成本回收要求（即确保覆盖所有必要的相关费用）[2]。

> *总规则》第 XIII.4(c)条*
>
> *发展中国家政府、经济转型国家政府以及执行局确定的其他非传统捐助方，可以作出未实现全额成本回收的捐助，条件是：*
>
> - *全部业务和支助费用由另一个或多个捐助方的捐助、通过部分捐助的货币化和/或通过动用世界粮食计划署基金支付；*
> - *此类捐助符合计划署的利益，且不会给计划署造成任何不成比例的行政或报告负担；以及*
> - *执行干事认为接受该捐助符合计划署受益人的利益。*

15. 结对机制于 1998 年[3]引入，使世界粮食计划署能够接受无法提供覆盖相关费用所需现金的非传统捐助方提供的适当商品或服务，而全额成本回收则通过其他捐助方的现金捐款进行配对或动用世界粮食计划署基金[4]来实现。

16. 2004 年的一份政策文件[5]正式确立了结对机制，将人均国民总收入确立为政府捐助方的资格标准，并将符合结对条件的国家界定为经合组织发展援助委员会定义的“最不发达国家、低收入国家和中低收入国家”，从而明确了《总规则》第 XIII.4(c)条[6]的适用。这为世界粮食计划署拓宽捐助方基础和促进南南合作提供了支撑，同时保障了全额成本回收。

---

[2] 世界粮食计划署《总条例》和《总规则》全文见：世界粮食计划署总条例、总规则、财务条例、执行局议事规则（2025 年 9 月）。

[3] “关于世界粮食计划署资源和长期财务政策的正式工作组报告” (WFP/EB.1/99/4-A)。

[4] 就本文件而言，“结对”被定义为为使符合条件的捐助方实现全额成本回收而提供的支持，其中为相关费用提供的支持来自其他捐助方，或通过动用世界粮食计划署基金或货币化获得。

[5] “新伙伴关系以应对日益增长的需求 - 扩大世界粮食计划署捐助方基础” (WFP/EB.3/2004/4-C)，第 17 到 19 段。

[6] 在 2004 年政策文件发布之时，与结对相关的《总规则》为第 XIII.4(e)条。经过一系列更新后，该规定现载于《总规则》第 XIII.4(c)条。

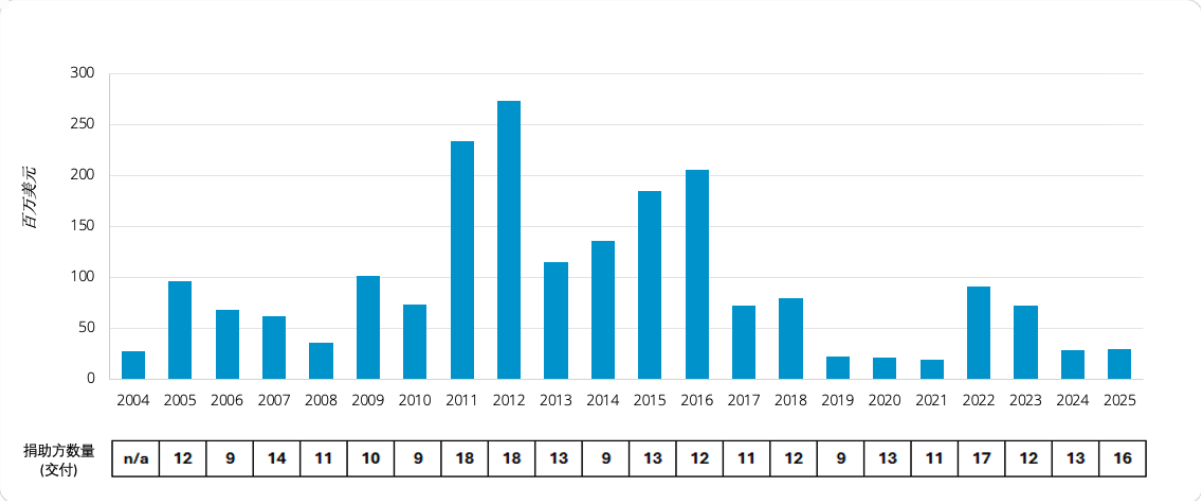
17. 2018 年，作为综合路线图审查的一部分，结对范围扩大至现金捐款[7]，反映了世界粮食计划署从粮食援助转向粮食协助的转变，并使在承担管理费用（尤其是间接成本）方面受立法制约的东道国政府能够提供现金捐款。此后，执行局进一步扩大了符合结对条件的非传统捐助方的定义，将私营部门捐助方（2022 年[8]批准）和纵向基金[9]，如适应基金和绿色气候基金（2025 年批准）[10]纳入其中。

3. 结对机制的近期使用情况与错失的机遇

18. 尽管结对捐赠平均占年度捐赠不足 1%，但其战略价值远超其规模：它开辟了新的伙伴关系，使东道国政府能够为其本国方案捐款，并最终拓宽了世界粮食计划署的捐助方基础。结对安排实例见附件。

19. 过去十年中，结对安排主要涉及东道国政府为其本国方案提供捐赠 - 无论是现金还是实物。除乌克兰外，过去五年中 99%的结对捐赠由东道国政府为其本国方案提供，其中 20%来自最不发达国家，80%来自中低收入国家。

图 3：2004 年到 2025 年结对情况（年度金额以百万美元计及捐助者数）



来源：执行干事关于依据《总规则》第 XIII.4(f)条所作捐助及费用减少和免除情况的报告，执行局年度会议：财务和预算事项。

20. 如图 3 所示，结对捐款的年度水平多年来变化显著。最高水平出现在 2010 年代初期，此后的下降实际上是一个成功的标志：它反映了孟加拉国和巴基斯坦等国支持方式的变化，这些国家最初通过结对提供的实物捐助支持世界粮食计划署，此后逐步演变和多样化，包括提供符合全额成本回收要求的现金捐款。

21. 对符合结对条件的捐助方捐款的分析表明，平均而言，结对机制在十年前促成了约三分之二来自最不发达国家、低收入国家和中低收入国家的捐款。与过去几年的捐款统计数据相比，这些捐助方中与结对相关的捐款份额下降至约 17%。这表明，随着伙伴关系日趋成熟，通过结对机制促成捐款的依赖程度已随时间推移而降低，支持了向更独立的融资形式过渡，同时减少通过结对机制提供的支持 - 这说明结对机制可以发挥过渡性或“启动”机制的作用，帮助各国与世界粮食计划署建立战略伙伴关系，并逐步成为定期捐助方，减少对结对机制的依赖。

[7] “《综合路线图》更新” (WFP/EB.2/2018/5-A/1)。

[8] “《总规则》第 XIII.4(c)条下私营部门捐助方作为非传统捐助方的归类” (WFP/EB.A/2022/6-C/1/Rev.1)。

[9] 就世界粮食计划署结对而言，“纵向基金”是指被指定为《联合国气候变化框架公约》财务机制组成部分的基金：全球环境基金、绿色气候基金、气候变化特别基金、最不发达国家基金、适应基金和损失和损害应对基金。

[10] “世界粮食计划署管理计划 (2026–2028)” (WFP/EB.2/2025/5-A/1/Rev.2)。尤其见第 28-30 段和附件 IX。

案例研究：巴基斯坦 - 从结对促成的捐助到东道国政府大规模融资

巴基斯坦体现了结对机制能够帮助实现的捐助转型路径。该国作为捐助方与世界粮食计划署的接触始于 2005/2006 年，此后十年间其大部分支持都与结对安排相关。在此期间，结对机制帮助建立了持续的伙伴关系，并支持捐款规模逐步扩大，从 2005 年的 10 万美元增至 2015 年的 8,000 多万美元。巴基斯坦支持的性质也发生了变化：早期捐助主要是实物，而现金捐款最初规模有限且时断时续。从 2018 年起，现金捐款大幅增加，从约 150 万美元增至 2021 年的 2 亿多美元。2026 年，巴基斯坦已捐款 4.19 亿美元，全部为现金，使其成为世界粮食计划署今年迄今为止第三大捐助方，并在三年内为 820 万受益人提供了支持，达到顶峰。这一进程表明，结对机制可以发挥过渡性机制的作用，帮助东道国政府随时间推移从实物、结对支持型捐款转向更大规模的现金融资，从而支持国家自主权并加强世界粮食计划署的捐助方基础。重要的是，巴基斯坦的经验还凸显出，此类转型是渐进的，通常需要经过较长时期才能实现：在本案例中，从最初的结对促成捐款转向大规模现金融资用了大约二十年时间。

结对机制的乘数效应

22. 在世界粮食计划署的使用过程中，结对机制平均产生了 1.6 倍的乘数效应：每提供 1 美元的结对（或“配套”）相关费用，世界粮食计划署平均就能额外获得 1.6 美元的交付性捐助（现金或实物），而这些捐款原本无法获得[11]。

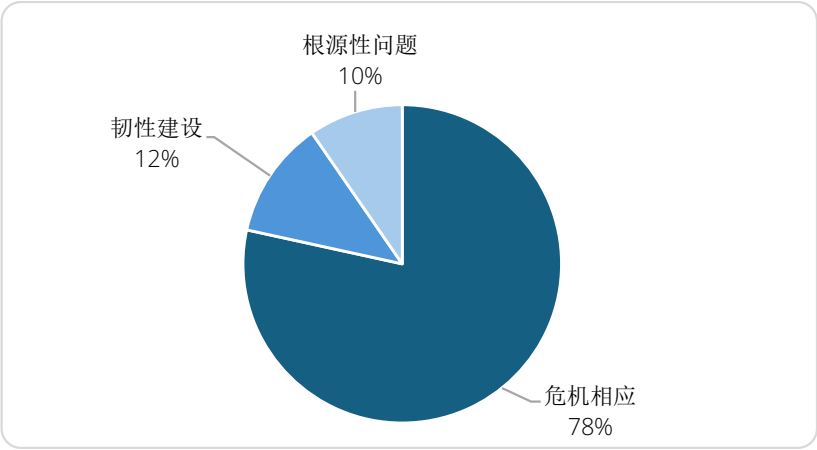
案例研究：塔吉克斯坦的纵向基金 - 结对机制带来 13 倍乘数效应

塔吉克斯坦新兴捐助方配套基金（EDMF）的一笔 245 万美元拨款，撬动了绿色气候基金 3,210 万美元的捐款（用于 2026-2031 年）。这一 13:1 的结对乘数效应实现了世界粮食计划署供资来源的多样化，加强了其战略气候融资伙伴关系，同时调动了大量多年期供资 - 彰显了结对机制的催化价值[12]。

按重点领域划分的结对情况

23. 对 2021 年至 2025 年期间结对支持情况的分析表明，这些安排中最大份额直接支持了世界粮食计划署的应急响应活动（见图 4）。

图 4：按重点领域划分 2021-2025 年的结对情况



24. 然而，这一时期在很大程度上受到乌克兰结对方案（“乌克兰粮食”/黑海倡议）的影响，该方案是一个大规模、以应急为重点的举措，仅其一项就占那些年所有结对安排的 55%。剔除该方案后，情况发生显著变化：解决根源问题和建设韧性的活动占该期间结对安排总价值的 43%。

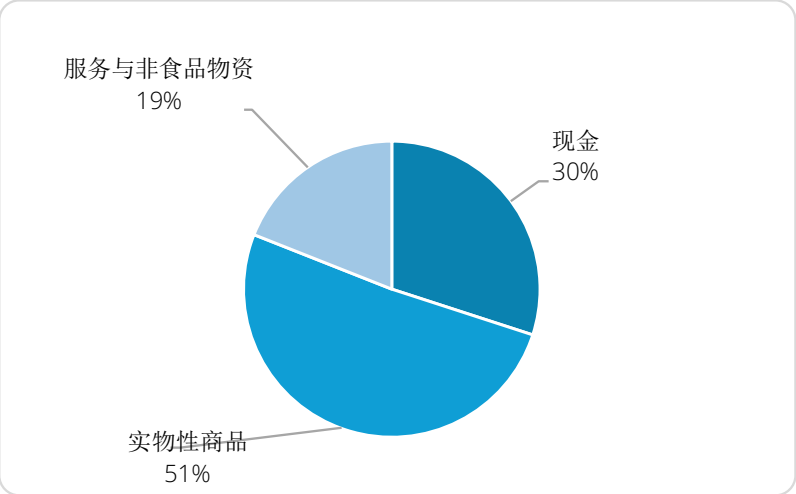
[11] 计算参照 2021 年至 2025 年期间，并排除近期与“乌克兰粮食”/黑海倡议相关的结对支持，该支持属于异常值，因为它涉及若干复杂紧急情况，并相应产生更高的相关费用。

[12] 更多细节，参见附件。

按方式划分的结对情况

25. 结对机制在维护全额成本回收并支持国家战略计划实施的同时，以多种方式释放捐款。图 5 显示了 2025 年通过结对机制收到的实物、现金、服务和非食品捐助的构成，并指出，现金捐款的纳入仅在 2018 年才获得批准 — 相对于实物结对机制的起始而言相对较迟。

图 5：按方式划分 2025 年结对情况



因结对资格范围有限而错失的机遇

26. 尽管结对机制拓宽了世界粮食计划署的捐助方基础和伙伴关系，但现有资格标准也导致了错失的机遇。以下实例说明了这一制约因素的实际影响，而当前世界粮食计划署正力求保护其大规模行动能力、实现供资基础多样化并应对紧急和长期需求。在每一案例中，捐赠本已提供给世界粮食计划署，但因相关伙伴无法承担全部相关费用且不符合结对资格而未能接受。倘若该伙伴符合资格，这些捐赠本可支持面临严重供应渠道中断的重大行动，并开启或加强与具有战略重要性的伙伴的关系。

27. **政府为本国方案生产的粮食商品：**在一个案例中，某中高收入国家政府 - 其本身已是本国方案的主要捐助方 - 提议提供 1,300 公吨强化混合食品，价值 320 万美元。这原本将通过扩大营养方案而代表一个新的战略合作领域。然而，国家立法不允许为该产品提供相关费用，且由于该政府不符合现行结对资格标准，世界粮食计划署无法接受该捐赠。倘若世界粮食计划署能够接受，该国产强化商品本可纳入国家粮食援助方案，从而在扩大可用资源的同时支持当地生产体系并加强政府主导的应对。

28. **用于应急响应的战略粮食储备：**在另一个案例中，某中高收入国家提出为世界粮食计划署最大的应急方案之一提供 17,000 公吨小麦，价值约 500 万美元。该捐助本可缓解严重的供应链压力，覆盖 190 万脆弱人群约三个月的谷物需求，而当时世界粮食计划署库存即将耗尽，该方案已在大幅缩减。然而，该捐助方无法承担相关费用，而且尽管已确定另一捐助方来承担这些费用，仍无法采用结对机制，因为该中高收入国家不符合资格。

4. 拟议扩大结对范围

结对建议：有限度扩大至中高收入国家

29. 结对机制在促成捐助方面已展现出经证实的催化效应，并通过确保捐助最终实现全额成本回收，保障了世界粮食计划署的业务财务可行性。在此基础上，并根据执行局的指导和反馈，世界粮食计划署建议有限度地扩大结对资格范围，将中高收入国家纳入其中。拟议扩大范围有限，无需对《总规则》第 XIII.4(c)条的现行案文作任何修改，该条规定其下捐助方的资格“由执行局确定”。据此，执行局此前已通过执行局决定批准结对资格的具体规定和扩大（如第 15-17 段所述，反映了执行局 2004 年批准最不发达国家、低收入国家和中低收入国家以及私营部门捐助方和纵向基金获得资格），与本文件所述做法一致。此次扩大将附有参数，以指导其对新获得资格的中高收入捐助方的适用。

30. 将寻求执行局批准，通过适用《总规则》第 XIII.4(c)条扩大被定义为符合结对条件的国家范围，即*“发展中国家政府、经济转型国家以及执行局确定的其他非传统捐助方”*，将资格范围扩大至也包括中高收入国家。

31. 此外，如上所述，执行局此前已参照经合组织发展援助委员会发布的国家分类，界定了“最不发达”、“低收入”和“中低收入”国家根据《总规则》第 XIII.4(c)条获得协助的资格。世界粮食计划署建议修订这一定义，使符合条件的国家参照世界银行集团发布的国家分类而非经合组织发展援助委员会分类来界定。这一调整的目的是提供一个更新频率更高的资格确定框架，以应对经合组织发展援助委员会分类可能有待更新的情况[13, 14]。

5. 风险分析与缓解及扩大的监督/报告

治理和风险缓解参数

32. 拟议将结对资格扩大至中高收入国家，将附带一套作为其治理框架的参数。这些参数是通过综合风险分析而制定，并经过与执行局成员的磋商进一步完善，以确保全额成本回收原则不受影响，且新的结对机会按预期使用。已识别出以下风险及相应缓解措施，并在下文进一步详细说明：

- 防止捐助方驱动的方案方式转变
  - **纳入财务上限将缓解方式发生重大转变的风险**。
  - 将采用一致性检查，以确保捐助方式与国家战略计划或实施计划活动相匹配。
  - 将引入进一步监督，并扩大向执行局的报告。
- 保护世界粮食计划署资源和灵活资金：
  - 新获得资格的捐助方不得动用世界粮食计划署基金或货币化来促成结对。
  - 新获得资格的捐助方需自行确定其结对伙伴。

33. 这些参数共同将防范捐助方驱动的方案方式选择，以及新获得资格的中高收入国家结对安排过度集中。它们还将确保扩大后的结对安排的任何使用均保持需求驱动，与经批准的国家战略计划框架和实施计划保持一致，并接受透明的监督。

最高限额（总体及按捐助方）

34. 世界粮食计划署建议对新获得资格的结对捐助方（即来自中高收入国家政府的结对捐赠）引入财务上限：

i) **中高收入国家结对年度总额的上限为世界粮食计划署年度全球捐赠预测的 10%。**

- 如果该上限适用于 2026 年，这将把通过结对安排提供的捐赠价值限制在 6.4 亿美元（占 64 亿美元全球预测的 10%）。拟议上限的得出方式是将过去十年结对最高年度值（2016 年的 2.05 亿美元）乘以三，从而为大幅增长提供空间，同时确保结对不会主导供资趋势。
- 拟议的 10%上限体现了以谨慎和渐进方式扩大结对资格的做法，并将适用于年度结对总额 - 即转移性捐款和所有相关费用捐款的总和。它使世界粮食计划署能够扩大新获得资格捐助方的参与，同时确保其结对捐款在整体组合中仍占有限份额。向执行局的年度报告将提供一个定期机会，以评估这一上限是否仍然适当、相称，并与维护全额成本回收和避免过度依赖结对的目标相一致。

[13] 世界银行集团的名单每年更新，而经合组织发展援助委员会名单 – 尽管使用世界银行数据更新 – 每三年更新一次。

[14] 请注意，经合组织发展援助委员会的“最不发达国家”类别在世界银行集团分类中并不存在，世界银行集团将此类国家归类为“低收入”。

ii) **年度单个捐助方上限为结对总上限的 10%** - 实际上相当于世界粮食计划署年度全球捐款预测的 1% - 也将适用于每个中高收入国家政府捐助方在一个日历年内提供的结对捐款总值，不包括其他捐助方承担的费用。

- 如果适用于 2026 年，单个捐助方在一个日历年内的结对金额最高可达 6,400 万美元。该上限应足以在单个捐助方层面实现增长，同时注意到过去五年中没有任何中高收入国家的单笔捐款超过 3000 万美元。该上限还将确保多个中高收入国家有机会在给定年份内，在上文所述总上限的参数范围内开展结对。
- 年度单个捐助方上限将不适用于仅提供相关费用的捐助方。

iii) **对此前已符合资格的捐助方或符合全额成本回收要求的捐助方不设上限**。这将确保目前符合结对资格的捐助方不受拟议上限的影响。

35. 在 2026 年 9 月 10 日就“关于扩大结对资格范围的建议”文件举行的非正式磋商中，一些执行局成员建议世界粮食计划署考虑探索在上限和参数适用方面留有灵活性的领域 - 包括是否应在现金捐款背景下，或在完全灵活的结对机会背景下（即不对国家、重点领域或活动作任何指定用途的结对捐款）重新考虑这些上限和参数。尽管目前不建议对拟议参数在这方面作任何立即修改，世界粮食计划署将在未来几年通过其监测和报告考虑这些建议，并可能在未来提出此类修改供执行局审议。

方式

36. 对新获得资格的捐助方扩大结对，仅当拟议捐助与相关国家战略计划活动[15]和实施计划下计划采用的转移方式一致时，方可允许。该参数将防范偏离计划采用的方案方式的意外转变，确保结对支持而非破坏经批准的方案设计。在考虑采用不同方式的情况下，必须使用机构市场功能指数进行市场功能评估，以支持方式决策。世界粮食计划署将核实拟议结对捐助与相关国家战略计划活动已规划的方式是否匹配。向执行局强化报告按转移方式使用结对的情况（如第 40 段所述），将提供进一步的透明度和监督，支持监测该机制对现金、实物商品、服务和非食品物项捐助的适用情况。

37. 这一一致性检查还将通过确保结对捐款不会引入与方案设计、当地市场条件或既定采购和供应链考量不一致的商品转移或其他交付方式，从而缓解市场扰乱风险。由于结对影响的是融资安排，而非向受益人提供的援助方式，关于现金转移、实物粮食援助、服务或其他方式的决定将继续以国家战略计划批准的活动、业务需求和市场评估为指导，并特别注意避免挤占计划中的当地或区域采购、价格扭曲或供应链中断。潜在中高收入捐助方的捐款构成历来 90%为现金，这进一步降低了拟议扩大导致商品转移实质性增加并影响当地市场的可能性，而现有方式检查和执行局报告将保留对市场敏感方案规划和国家市场保护的保障。

不得进行货币化或动用世界粮食计划署基金

38. 与对私营部门捐助方施加的限制类似，新获得资格的中高收入国家不得为适用世界粮食计划署《总规则》第 XIII.4(c)条之目的动用世界粮食计划署基金或进行货币化。这意味着新获得资格的中高收入捐助方仍然不得动用世界粮食计划署资源（包括新兴捐助方配套基金），也不得通过货币化来实现全额成本回收。这一限制确保继续优先考虑目前符合资格的政府捐助方，以便从新兴捐助方配套基金或其他世界粮食计划署资源分配相关费用。

自行确定结对伙伴

39. 对于根据扩大后的结对资格接受的捐赠，中高收入捐助方需自行确定其结对伙伴，以提供覆盖相关费用并实现全额成本回收所需的现金捐款。世界粮食计划署可就可提供相关费用的潜在伙伴提供咨询，并在适当情况下促进协调，但本组织不负责确保获得配套捐款或确保结对伙伴关系得以实现。只有在相关费用通过另一捐助方或多个捐助方的单独捐赠得到全额覆盖后，该安排方可推进。这一规定还通过要求新获得资格的捐助方在世界粮食计划署能够接受其捐赠之前确保其捐赠所需的全部融资方案，从而强化了财务纪律。

[15] 倘若在信托基金或其他形式的背景下考虑结对捐款，确保方式一致性的同样做法仍将适用。

加强对结对机制适用的监督

40. 除上述参数外，世界粮食计划署认识到，提高结对安排的可见度对于执行局有效监督新资格至关重要。因此，世界粮食计划署建议加强向执行局的年度报告，纳入以下内容：

- 按资格组别分列的结对安排明细（低收入国家、中低收入国家和中高收入国家，以及私营部门捐助方和纵向基金）。
- 关于中高收入国家上限使用情况（总额及按捐助方）的报告。
- 按方式分列的捐助明细信息（现金、实物商品等）。
- 关于提供相关费用的捐助方的额外可见度。
- 定性报告，包括成功案例及其影响和被拒绝机会的说明。

41. 正如前述巴基斯坦案例研究所表明，世界粮食计划署可能需要一段时间才能看到新获得资格的结对捐助方捐款出现持续增长趋势。因此，在此期间，扩大后的年度报告将有助于定期监测扩大结对资格在短期和长期的影响和规模，为可能建议实施的任何潜在调整提供依据。世界粮食计划署还将在当前战略计划（2029 年）结束前开展相关审查，如果认为对资格和参数的任何调整有益，将与执行局接触。

42. 拟议扩大的实施将纳入世界粮食计划署现有的结对流程，无需额外团队、专职人员结构或新系统。它将以当前的审查、批准和捐助管理安排为基础，主要的额外要求是加强向执行局的报告。成功实施无需额外工作人员或系统投资。

附件

结对成功案例

乘数效应：塔吉克斯坦的纵向基金 - 结对机制带来 13 倍乘数效应

1. 在塔吉克斯坦，2026 年通过新兴捐助方配套基金（EDMF）开展的结对机制撬动了绿色气候基金 3,210 万美元的捐款，支持一项 2026-2031 年多年期气候韧性和适应方案。一笔 245 万美元的 EDMF 拨款覆盖了实现全额成本回收所需的剩余实施费用和直接支持费用，使该捐款得以接受。该安排产生了约 13:1 的乘数比：每 1 美元的 EDMF 相关费用支持，就使世界粮食计划署能够获得约 13 美元用于方案交付，彰显了结对机制在调动纵向基金大量资源方面的催化价值。除支持大规模方案实施外，该安排还实现了世界粮食计划署供资基础在传统人道主义捐助方之外的多样化，并加强了其与绿色气候基金作为战略气候融资伙伴的关系。

东道国政府捐助：实物捐助玉米支持厄尔尼诺应急响应

2. 马拉维提供了东道国政府捐助的一个绝佳范例。通过新兴捐助方配套基金（EDMF）开展的结对机制使世界粮食计划署得以接受马拉维政府 6,825 公吨玉米的实物捐助，作为国家对厄尔尼诺引发的干旱的应急响应的一部分。EDMF 拨款 280 万美元覆盖了运输和交付费用，帮助将粮食从战略粮食储备点运至最终分发点。这一支持帮助撬动了额外 6,000 万美元的国内融资和世界银行支持的融资，并直接为面向面临严重急性粮食不安全人口的国家应急响应做出了贡献。

不同方式下的结对实例

3. **现金结对的一个实例可见于巴基斯坦的女童现金助学金方案：**结对支持帮助维持并扩大了政府主导的针对开伯尔-普什图省各县女童的现金助学金举措，将有条件现金转移与入学率挂钩。该模式促使女童入学率据记录提高了 14%，并帮助建立了政府对世界粮食计划署的信心。除最初由新兴捐助方配套基金支持的捐助外，该伙伴关系还在将以学校为基础的现金激励措施定位为更广泛教育、营养和社会保护方案的可扩展切入点方面发挥了作用，帮助在 2022 年和 2024 年调动了超过 4 亿美元的政府融资。

4. **实物型服务结对的一个实例可见于吉尔吉斯斯坦：**该国政府提供了价值 190 万美元的专业技术服务实物捐助，通过覆盖设计、安装、监督和维持与灾害风险管理相关的资产和基础设施所需的技术投入，支持国家减少灾害风险战略的实施。该一揽子服务包括运输和安装工程、适应当地的工程设计、技术监督、维护、风险和环境评估以及社区一级能力加强。该实例表明，结对服务如何能够释放专业实施能力、加强国家系统并支持适应当地、可持续的减少灾害风险成果。

缩略语

CSP	国家战略计划
EDMF	新兴捐助方配套基金
FCR	全额成本回收
OECD DAC	经合发组织发展援助委员会