



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

财政委员会

第一七二届会议

2018年11月5-6日，罗马

综合路线图最新情况

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

世界粮食计划署
副执行干事
A. Abdulla 先生
电话：+3906 6513 2401

世界粮食计划署
预算及计划司司长
兼副首席财务官
S. O'Brien 先生
电话：+3906 6513 2682

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。
其他文件可访问：www.fao.org。



内容提要

- 向执行局提交《综合路线图最新情况》供批准。
- 《综合路线图最新情况》内容提要载于提交财委审议的主文件内。

征求财政委员会指导意见

- 提请财政委员会通过粮食署《综合路线图最新情况》供执行局批准。

建议草案

- 根据粮食署《总规则》第 XIV 条，粮农组织财政委员会建议粮食署执行局批准《综合路线图最新情况》。



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

执行局

第二届例会

2018年11月26-29日，罗马

发行：普遍

议题 5

日期：2018年10月22日

WFP/EB.2/2018/5-A/1

原文：英文

政策问题

供批准

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

综合路线图最新情况

内容提要

综合路线图在粮食署 82 个驻国家办事处的实施以及基础战略规划、进程和系统变革在驻国家办事处、区域局和总部的主流化已进入尾声。《综合路线图》框架包括四部分：粮食署《战略计划》（2017-2021 年）、¹《国别战略计划政策》、²《财务框架审查》³和《全组织结果框架》（2017-2021 年）。⁴综合路线图框架旨在推动和展示粮食署为实现《2030 年可持续发展议程》各项目标所做贡献，尤其是可持续发展目标 2 “消除饥饿，实现粮食安全，改善营养和促进可持续农业”和目标 17 “加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系”。该综合平台支持适当和可持续响应并提升粮食署业务效果和效率。

截至 2018 年 10 月 1 日，82 个驻国家办事处中的 71 个已过渡到《综合路线图》框架，占粮食署 2019 年工作计划的 64%。⁵到 2019 年 1 月，所有驻国家办事处都将在框架内运行，包括通过经执行局批准的国别战略计划或临时国别战略计划，或经执行干事批准的过渡性临时国别战略计划。

经验教训尤为重要，可为推行综合路线图提供参考并加强相关进程。包括内部审计、外部审计和评价在内的粮食署监督机制得出的结论对管理层总结的经验教训

¹ WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2.

² WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1.

³ WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1.

⁴ WFP/EB.2/2016/4-B/1/Rev.1.

⁵ 此前文件使用 90 亿美元的 2018 年度工作计划估计值。综合路线图实施情况分析已经更新，以体现管理计划（2019-2021 年）草案第一稿中 98 亿美元的 2019 年度工作计划估计值。

联系人：

A. Abdulla 先生
副执行干事
电话：066513-2401

S. O'Brien 先生
预算及计划司和综合路线图实施司长
电话：066513 - 2682

予以补充，为粮食署转型提供更有力的支持。2018 年经验教训已通过非正式磋商会和 2018 年度会议加以分享并在附件 I 中做出总结。

2018 年，在若干关键领域取得进展，包括启动简化两步磋商进程为国别战略计划和临时国别战略计划草案提供参考、简化综合路线图流程、启用国别战略计划数据门户 beta 版本、细化全组织结果框架、提高资源迁移效率、制定用以衡量粮食署伙伴关系参与情况的“伙伴关系指数”、制定多国战略计划设计方法。此外，还努力鼓励更灵活和更可预测的捐助，以便使粮食署收到的资金产生最大影响。

本文件内含《总规则》和《财务条例》拟议修正案，秘书处正在寻求执行局批准上述修正案。拟议修正案涉及术语、定义和全额费用回收政策，旨在确保与综合路线图框架相一致并体现粮食署当前工作环境。附件 II 列出拟议修正案，该拟议修正案是在 2017-2018 年实施经验和执行局在 2018 年一系列非正式磋商会上所做反馈基础上形成。永久授权将基于 2018 年 1 月 1 日-2020 年 2 月 29 日临时授权的实施经验。永久授权将提交执行局 2020 年第一届例会批准，批准后，将自 2020 年 3 月 1 日起生效。在此之前，经执行局 2017 年第二届例会批准的临时授权将继续适用于在综合路线图框架下开展的活动。

全额费用回收相关拟议建议得益于全年非正式磋商会和执行局 2018 年度会议的深入讨论。由于粮食署是百分百自愿供资，管理层始终致力于全额费用回收原则和价值，实施简单、连贯和透明的全额费用回收模式，确保对所有捐助者负责且一视同仁。粮食署标准间接支持费率（每年经执行局批准）适用于粮食署收到的近 97% 的捐助，而削减费率适用于受执行局批准规则管理的一小部分捐助。有关间接支持费收入建议所带来潜在影响的更多信息请参阅附件 III。

此外，秘书处建议采取过渡性管理安排，允许执行局以通信方式给予批准，以便一些驻国家办事处能够开始实施纳入其拟议国别战略计划或临时国别战略计划的某些正在开展和此前经批准的活动。这些活动仅限于已经开展的活动，且执行局以通信方式给予批准将涵盖从 2019 年 1 月 1 日到相关国别战略计划或临时国别战略计划提交 2019 年第一届例会批准期间。

为确保在 2019 年度会议上提交的国别战略计划或临时国别战略计划数量不超过 15 个，管理层建议一些驻国家办事处在 2019 年第二届例会上提交战略计划。为执行该建议，请执行局批准将基于此前批准项目且经执行干事批准最初期限为 18 个月的某些过渡性临时国别战略计划期限延长至 24 个月。经执行局批准后，相关驻国家办事处将遵循同样经 2017 年度会议批准的进程，即寻求以通信方式批准将其过渡性临时国别战略计划期限延长。

为确保业务连续性，2019 年初过渡到综合路线图框架的某些驻国家办事处，可能需要在其经批准的国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划的

同时，在有限时间内继续在项目系统下开展活动。鉴于该或有事项，秘书处请执行局批准，作为例外情况，针对这些活动继续适用当前计划和财务框架以及粮食署现行《总规则》和《财务条例》。该方法将仅在必要时和 2019 年初短期内应用。

决定草案 *

审议了《综合路线图》最新情况（WFP/EB.2/2018/5-A/1）并忆及国别战略计划政策（WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1）、财务框架审查（WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1）和各版《综合路线图》最新情况（WFP/EB.A/2017/5-A/1、WFP/EB.2/2017/4-A/1/Rev.1 和 WFP/EB.A/2018/5-D/1），执行局：

- i) **忆及**需要对粮食署《总规则》和《财务条例》进行若干修正以体现此前经执行局批准的作为综合路线图一部分的业务模式的主流化，且上述修正已安排在当前执行局会议上批准；
- ii) **注意到**，在此背景下，某些关于全额费用回收的新增建议已提交执行局审议；
- iii) **批准**《综合路线图》最新情况（WFP/EB.2/2018/5-A/1）第 68-102 段所列此类全额费用回收建议，并**注意到**这些建议的执行将需要对粮食署《总规则》和《财务条例》进行某些修正；
- iv) 相应**批准**文件 WFP/EB.2/2018/5-A/1 附件 II 所列粮食署《总规则》和《财务条例》拟议修正案并**决定**修正应在 2019 年 1 月 1 日生效；
- v) **忆及**执行局通过第 2017/EB.2/2 号决定第 vi 段批准，适用于在综合路线图框架下管理计划的临时授权，应在 2020 年 2 月 29 日前仍然有效，并**注意到**永久授权计划将在 2020 年第一届例会上提交执行局批准；
- vi) **注意到**经修订的《总规则》第 XIII.4 (d) 条和《财务条例》呼吁执行局指定可享受支持费用减免的捐助，**决定**在今后执行局会议上提供相关指导，并**进一步决定**在指导生效前，在综合路线图框架应用前构成“直接支持费用”的费用应继续视为可根据《总规则》第 XIII.4 (d) 条享受减免的费用；
- vii) **批准**文件 WFP/EB.2/2018/5-A/1 第 104-113 段所列关于以下事项的建议：
 - a) 将在执行局 2019 年第一届例会上审议的某些国别战略计划和临时国别战略计划的过渡期治理安排；
 - b) 将基于此前批准项目的过渡期临时国别战略计划的期限以及继续在此类过渡期临时国别战略计划下运行的某些国家的期限延长到 2019 年 12 月；
 - c) 针对无法转入《综合路线图》框架国家的任何单独计划或活动，继续适用现行计划、财务、法律和报告框架，作为或有事项以确保业务连续性，因此，计划或活动将暂时性与该国经批准的国别战略计划、临时国别战略计划和过渡期临时国别战略计划同时运行。

* 此为决定草案。关于执行局通过的最终决定，请查阅本届会议结束时分发的决定和建议文件。

引言

1. 执行局在其 2016 年第二届例会上批准了《综合路线图》及其四个组成部分：粮食署战略计划（2017-2021 年）、⁶ 国别战略计划政策、⁷ 财务框架审查⁸ 和全组织结果框架（2017-2021 年）⁹。
2. 战略计划（2017-2021 年）于 2017 年 1 月 1 日生效。该计划着眼于消除饥饿并助力重振旨在实现可持续发展目标的全球伙伴关系。该计划提供概念框架，将确保加强粮食署对各国落实《2030 年可持续发展议程》相关努力的贡献。
3. 国别战略计划框架使粮食署业务设计涵盖一国人道主义和发展活动且与国家优先重点保持一致，从而更有效且高效地服务人民，支持各国政府和其他伙伴实现可持续发展目标。国别战略计划框架由以下内容组成：
 - 国别战略计划：国别战略计划设计期限不超过五年。国别战略计划以国家牵头的可持续发展分析¹⁰为依据，也可参考评价、评估（包括联合需求评估）和可行性研究。完全由东道国供资的国别战略计划可由执行干事批准，或根据东道国选择由执行局批准；所有其他国别战略计划均由执行局批准。
 - 临时国别战略计划：临时国别战略计划期限不超过三年，在为国别战略计划设计提供参考的国家牵头的可持续发展分析未完成时采用。临时国别战略计划基于粮食署现有战略、研究、评估（包括联合需求评估）、分析和数据。与国别战略计划相同，完全由东道国供资的临时国别战略计划可由执行干事批准，或根据东道国的选择由执行局批准；所有其他临时国别战略计划均由执行局批准。
 - 有限紧急行动：有限紧急行动，可包括根据需要提供服务或能力建设支持，可在粮食署未制定国别战略计划或临时国别战略计划的任何一个或多个国家发生不可预见和突如其来的紧急情况时实施。按照计划，有限紧急行动初期时长不超过六个月，由执行干事批准，若有需要，由联合国粮食及农业组织（粮农组织）总干事批准。
 - 过渡性临时国别战略计划：过渡性临时国别战略计划可在有限紧急行动结束后和国别战略计划和过渡性临时国别战略计划开始前执行。继有限紧急行动后的过渡性临时国别战略计划可由执行干事批准，并在需要时由粮农组织总干事共同批准紧急情况相关内容。基于此前批准项目文件的过渡性

⁶ WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2.

⁷ WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1.

⁸ WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1.

⁹ WFP/EB.2/2016/4-B/1/Rev.1.

¹⁰ 国家牵头的可持续发展分析通常包括零饥饿战略审查或为制定联合国发展援助框架提供参考的国别分析。

临时国别战略计划可由执行干事批准，期限不超过 18 个月，作为向基于战略审查的国别战略计划的过渡。¹¹

4. 各国别战略计划、临时国别战略计划、过渡性临时国别战略计划或有限紧急行动附带的国别总体业务预算将所有活动和资源整合至一个架构，粮食署工作计划产生的和转付活动的第三方协议除外。该架构清晰地将战略、规划、预算编制、实施和资源与所取得结果联系起来，阐述粮食署工作的相关性和影响。该架构还引入了四个高级别费用类别，简化了全额费用回收的应用。各项国别总体业务预算分为四个高级别费用类别，以各项粮食署战略成果总预算的形式获得批准。正在采取行动，简化国别总体业务预算结构和相关内部流程，以帮助驻国家办事处减轻交易工作量并降低资金管理复杂性。
5. 全组织结果框架自 2017 年 1 月 1 日起生效，结合战略计划（2017-2021 年）相关战略目标、成果和结果，使粮食署能够衡量结果、履行透明度和问责相关承诺。全组织结果框架为设计国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略的逻辑框架提供了依据。目前，所有驻国家办事处均已过渡至全组织结果框架架构。根据迄今获得的经验和反馈，全组织结果框架已经修订以体现全球共识、纳入衡量对所有相关可持续发展目标贡献的其他指标、引入高级别关键绩效指标以促进全组织绩效管理并加强单一结果框架。经修订的全组织结果框架将在 2018 年第二届例会上提交执行局批准。

迄今实施情况

6. 执行局在 2017 年度会议上决定的秘书处综合路线图实施方法，要求维持多数驻国家办事处 2018 年 1 月 1 日“上线”的目标日期，但作为例外，允许一些驻国家办事处在该日期后继续在项目系统内运行，并在 2019 年初过渡到综合路线图框架。
7. 截至 2018 年 10 月，82 个驻国家办事处中的 71 个已过渡到综合路线图框架。其中包括拥有完整国别战略计划的 29 个驻国家办事处、拥有临时国别战略计划的 6 个驻国家办事处和拥有过渡性临时国别战略计划的 36 个驻国家办事处，占粮食署 2019 年工作计划的 64%。¹²
8. 执行局将在 2018 年第二届例会上审议批准十项国别战略计划和三项临时国别战略计划。批准后，驻国家办事处将在 2019 年 1 月 1 日开始实施其国别战略计划和临时国别战略计划。

¹¹ 秘书处正在寻求执行局批准将某些经执行干事批准的过渡性临时国别战略计划 18 个月的期限延长到 2019 年 12 月，以便在 2019 年第二届例会上提交国别战略计划和临时国别战略计划供批准。

¹² 此前文件使用 90 亿美元的 2018 年度工作计划估计值。综合路线图实施情况分析已经更新，以体现管理计划（2019-2021 年）草案第一稿中 98 亿美元的 2019 年度工作计划估计值。

9. 为确保业务连续性，一些驻国家办事处可能需要在 2019 年初有限时间内在其经批准的国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划的同时在基于计划的系统下实施活动。因此，请执行局批准，作为例外情况，针对这些活动继续适用当前计划和财务框架以及粮食署现行《总规则》和《财务条例》。该方法将仅在必要时和 2019 年初短期内应用。
10. 在 2019 年第一届例会上提交国别战略计划或临时国别战略计划供批准的一些驻国家办事处，可选择自 2019 年 1 月 1 日起开始实施国别战略计划或临时国别战略计划，为此，将提交短期临时国别战略计划供执行局以通信方式批准。关于延长执行局在 2017 年第二届例会上批准的过渡期治理安排以及相关计划和预算控制措施的更多详情载于第 107-111 段。
11. 到 2019 年 1 月，所有驻国家办事处都将在综合路线图框架内运行，包括经执行局批准的国别战略计划或临时国别战略计划，或经执行干事批准的过渡性临时国别战略计划。

分析迄今收到的捐助

收到的资金总额

12. 国别战略计划框架有助于捐助者清楚地了解粮食署全球和国家层面的长期战略和计划方向。国别战略计划框架可促进供资决策，包括多年期捐款或其他长期规划的承付款。
13. 截至 10 月 1 日，76 个驻国家办事处收到了 48.5 亿美元，包括从之前的项目转入综合路线图框架的捐助以及对“提前发布”的国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划预算的捐助。新资源达到 39.5 亿美元。
14. 自综合路线图推出¹³以来，在综合路线图框架下运行的驻国家办事处新收到的总捐助分配情况如下：
 - 53 个国家在国家层面确认了总额 3.10 亿美元的 213 笔赠款，占收到 39.5 亿美元捐助总额的 7.8%；
 - 30 个国家在战略成果层面确认了总额为 3300 万美元的 60 笔赠款，占收到 39.5 亿美元捐助总额的 1%；
 - 54 个国家在战略成果层面确认了总额为 4.02 亿美元的 214 笔赠款，占收到 39.5 亿美元捐助总额的 10.2%；
 - 67 个国家在活动层面确认了总额为 32 亿美元的 708 笔赠款，占收到 39.5 亿美元捐助总额的 81%。

¹³ 在综合路线图框架下运行的驻国家办事处收到的新捐助由在综合路线图框架下运行国家自 2016 年以来收到的捐助组成，包括“提前发布”国别总体业务预算的驻国家办事处。

鼓励更灵活和更可预测的捐助

15. 国别战略计划框架将粮食署国别总体业务与国家优先重点相衔接，从而更有效和高效地服务人民，支持政府和其他伙伴实现可持续发展目标。国别战略计划的设计、规划、实施、绩效管理和报告以结果链为基础，结果链明确了所部署资源与所实现结果之间的关系。通过结果链，综合路线图框架旨在促进资源筹措以实现具体的国别战略成果，同时按活动细分费用。
16. 粮食署管理层期望，通过活动层面预算架构提高透明度，将提振捐助者信心，鼓励逐步过渡到更加基于成果或更灵活的供资。未指定用途资金或拨付给预算架构中更高和更战略层级的资金，将使粮食署最大程度地提高业务有效性、敏捷性和灵活性，同时优化对预先融资工具的使用。为推动此类供资，粮食署将与伙伴一道，进一步证明此类供资可提升效率和效果。
17. 秘书处认识到与国家政府和伙伴密切磋商以制定战略成果至关重要。在可行情况下，管理层正在探索机会，提高不同国家和不同国别战略计划的战略成果的连贯性和一致性，以便促使捐助者决定将捐助用于活动以上更高层级，包括用于特定重点领域或专题优先事项。
18. 管理层也在为讨论战略供资与一些捐助者接触，重点关注提高灵活性和可预见性，从而尽可能扩大粮食署收到资金产生的影响：
 - 除提倡提高未指定用途捐款水平外，粮食署将探索机会，通过评估可向结果链中更高层面（如国家、战略结果或战略成果）拨付资金以及捐助者可放宽捐款条件的程度，提高指定用途捐款效率。通过完全未指定用途资金、指定用于活动以上层级的资金或放宽或取消指定用途捐款所附某些条件，提高灵活性，将使粮食署更高效地利用捐款。放宽条件还可使粮食署更战略性地利用预先融资机制，如内部项目贷款机制、¹⁴宏观预先融资¹⁵和立即反应账户。¹⁶
 - 粮食署将继续寻求可预测供资，尤其通过多年捐助（指定用途和多边）、战略伙伴协定以及使粮食署能够尽早获悉今后捐助详情的其他类型的合作。更可预测的供资将为粮食署在人道主义、发展及和平工作中发挥不可或缺的作用以及与各国政府在能力建设方面建立伙伴关系提供支持。在驻国家办事处国别战略计划或临时国别战略计划期限内，按需进行的更长期和连贯投资将推动粮食署各项活动的高效开展并实现预期成果，包括通常需要若干年才能实现预期成果和取得成效的发展相关活动。

¹⁴ 内部项目贷款机制根据预估捐款为业务活动提供预先融资。内部项目贷款允许将预估捐款作为抵押品，支持在捐款确认前对业务活动进行支出。该机制资金上限为 5.7 亿美元。

¹⁵ 宏观预先融资机制与内部项目贷款机制相似且在内部项目贷款 5.7 亿美元上限内管理，但支出权限是基于作为抵押品的一般性预估资金而不是具体预估捐款。

¹⁶ 立即反应账户是灵活、可补充和循环的多边筹资机制，使粮食署能够在危及生命的紧急情况下为特定活动供资。每个融资期内，该账户余额的目标水平为 2 亿美元。

汲取的经验教训

19. 在 2017 年国别战略计划试点和苏丹临时国别战略计划经验教训的基础上，2018 年管理层继续通过以下方式系统收集经验教训：详细的跟踪流程、来自国别战略计划试点国家的结构清晰的意见、与区域副主任和区域联络点的会议和定期电话会议、驻国家办事处主任的直接反馈、支助团、区域研讨会以及与部门主管和综合路线图指导委员会的会议。结果已在 2017 年和 2018 年非正式磋商会、2017 年度会议和第二届例会以及 2018 年度会议上介绍并在 2017 年度绩效报告中加以概述。附件 I 概述了 2018 年在零饥饿战略审查、国别战略计划框架、国别战略计划审批时限和组织准备方面的经验教训。
20. 审查并分析挑战和最佳做法对改进综合路线图至关重要，可为改进计划、财务和绩效管理框架提供参考，有助于确保粮食署支持各国在帮助最贫困和粮食最不安全人群消除饥饿和实现可持续发展目标方面的工作。此外，粮食署监督机制（包括内部审计、外部审计和评价）正在用于评估国别战略计划试行阶段、综合路线图和国别总体业务预算架构实施情况（参见以下段落）。内部和外部审计及战略评价结论将为管理层总结的经验教训提供补充并通过综合路线图框架完善粮食署转型。

综合路线图试行阶段内部审计

21. 2018 年 5 月，内部审计办公室发布了综合路线图试行阶段审计，审计内容包括实现综合路线图各项目标的主要风险、国别战略计划制定和审批进程以及新财务框架内的预算和费用管理。¹⁷总之，内部审计办公室认为综合路线图试行阶段“部分令人满意，但仍需要付出大量努力”。审计报告确定了四个需要关注的高优先级领域：试点工作时间表、范围和评估；综合路线图实施能力；展示通过新设计的活动交付结果的能力；预算管理控制和灵活性。还确定了八个中等优先级领域。
22. 管理层欢迎 2017 年试点大体上成功促进全组织学习和减缓风险的结果，并与内部审计办公室一道，明确针对审计建议所需采取的行动并规划实施相关时间安排。目前，商定行动正在实施并定期向内部审计办公室更新进展。行动包括确保对实施工作充分投资，为驻国家办事处提供过渡到新战略所需适当支持和能力。综合路线图指导委员会将在 2021 年前继续开展工作，监督综合路线图实施情况并评估变化带来的影响。如管理计划（2019-2021 年）所述，建议为设立粮食署 2030 年基金提供非经常性投资，这将确保粮食署有能力在部分国家交付变革性国别战略计划和临时国别战略计划，投资将提升人员技能，确保可持续发展人员能力以满足 2020 年需求。继审查资金管理灵活性并确定可简化流程后，目前正在实施国别总体业务预算相关简化流程。

¹⁷ 监察长办公室。2018 年。粮食署综合路线图试行阶段内部审计。AR/18/05。

国别战略计划试点的战略评价

23. 根据数据收集和酌情开展的其他审计工作，针对 2017 年至 2018 年中粮食署国别战略计划试点开展了战略评价，旨在评估粮食署在综合路线图框架内制定和实施国别战略计划的进展。管理层接受“将国别战略计划作为粮食署职能规划、管理和交付框架，标志着向前迈出重要一步”的结论以及“继续重点致力于使国别战略计划方法与整个粮食署宗旨充分匹配、持续开展更系统性学习并在 2020 年实施综合审查”的建议。
24. 总结评价报告¹⁸和管理层对相关建议的回应将在 2018 年第二届例会上提交审议。评价建议涵盖五个方面：国别战略计划框架的管理、国别战略计划进程和指导、联合国改革、监测和报告绩效、供资。管理层确定了各项建议的具体行动和相关时间表。

外聘审计员对国别总体业务预算架构开展的绩效和合规审计

25. 外聘审计员正在开展绩效和合规审计，旨在审查新财务框架下国别总体业务预算管理的效果、效率和经济性，以确定新架构是否能够提升支出透明度。
26. 初步审计团和实地考察将在 2018 年底进行，最终审计团将于 2019 年 1 月进行。预计报告草案将在 2019 年 2 月底提交管理层，最终报告将在 2019 年度会议上提交执行局。

主要问题进展

2018 年和 2019 年与成员国的磋商进程

27. 为回应执行局反馈意见并根据 2017 年和 2018 年初总结的经验，管理层针对国别战略计划和临时国别战略计划草案启动了两步磋商进程，希望尽早获得成员国意见，从而更好地调整战略和编写文件草案。¹⁹该进程包括：
- 在国别战略计划和临时国别战略计划提交执行局会议前大约六个月，将就国别战略计划和临时国别战略计划的概念说明²⁰举行非正式磋商；
 - 将维持已批准的审查流程，执行局成员可通过该流程，在国别战略计划和临时国别战略计划文件提交供批准前 12 周，就这些文件提出详细意见。
28. 管理层将在 2019 年底前采用两步磋商流程，之后，该流程可与永久授权一起在 2020 年第一届例会上审查。审查将基于至少四个关于国别战略计划和临时国别

¹⁸ 试点国家战略计划战略评价的总结评价报告（2017-2018 年中）WFP/EB.2/2018/7-A。

¹⁹ 该磋商进程将不适用于完全由东道国出资的任何国别战略计划或临时国别战略计划草案，完全由东道国出资的计划草案需遵守《财务条例》第 5.1 条和第 5.2 条规定且由执行干事批准，除非东道国政府选择由执行局批准国别战略计划或临时国别战略计划。

²⁰ 概念说明介绍背景、国家目标和粮食署将解决的优先重点，还设定了总体战略方向和粮食署在一个国家的工作计划重点，包括规划的战略结果、战略成果、重点领域、产出、活动以及相关监测和评价活动，也概述了初步实施安排，包括分析受益人需求、确定目标、规划供应链和伙伴关系。

战略规划概念说明的非正式磋商周期、书面评议以及执行局对国别战略计划和临时国别战略计划终稿的批准。这将包括审查流程的价值，并考虑到实地观点、效率提升和相关费用。

简化综合路线图

29. 2018年5月召开了简化综合路线图管理层研讨会，旨在讨论主要未决问题，批准或细化提案，以便简化和协调综合路线图一系列内部流程。研讨会探讨了一系列广泛的内部问题，包括问责框架、组织准备、实现供资影响最大化的机会、加强资源与结果之间的联系、简化国别总体业务预算架构和流程以及内部审议流程、规划和报告流程。根据研讨会成果，明确并正在实施具体行动。

简化国别总体业务预算架构和流程

30. 如2018年度会议所示，²¹综合路线图推出和国别总体业务预算架构应用形成了大量反馈和经验教训，提出了预算规划和资金管理内部流程复杂性相关问题。为解决上述问题确定了以下行动：简化或整合成本规划的某些要素，考虑到对高级别成本核算的影响、现有详细规划和支出数据的有效性、相关成本规划要素相对于所需交易工作的价值。通过引入自动化推动生成详细预算，简化未来数年国别总体业务预算编制方法。
31. 管理层将在非正式磋商会上继续向成员国通报上述情况和其他简化工作的进展及潜在影响。
32. 简化流程工作将不会削弱透明度，透明度是综合路线图框架的基石。

国别战略规划内部审批

33. 尽管认为综合路线图框架的基本原则和组成部分达到了预期效果，但仍有进一步简化空间，以确保新业务方法能够加强粮食署业务敏捷性和灵活性，提升粮食署工作效果和效率。一项主要内容是简化国别战略规划及其修订版审批内部流程和系统。目前正在落实简化提案。来自驻国家办事处、区域局和总部的高级别管理人员和技术专家出席专门研讨会并审议了相关简化提案。

国别战略规划数据门户

34. 管理层为履行在2016年第二届例会上做出的承诺，于2018年7月25日面向成员国和捐助者伙伴启用了国别战略规划数据门户 beta 版本。门户包括经执行局批准的国别战略计划和临时国别战略规划相关计划、财务和绩效信息，提高了综合路线图框架内粮食署规划和结果的透明度。相关信息对执行局的治理和监督作用提供支持并促进供资决策。

²¹ WFP/EB.A/2018/5-D/1.

35. 在线门户整合了来自各全组织系统的数据并纳入了粮食署年度规划进程和驻国家办事处管理计划。信息按国家、战略结果、战略成果、活动和年份显示，可根据用户需求筛选。
36. 国别战略计划数据门户 beta 版本使成员国、捐助者伙伴和粮食署能够利用报告平台，共同针对后续版本确定有用数据与功能性提升的最佳组合。管理层正在努力完善门户，包括解决系统整合相关挑战，新版预计将于 2019 年第一季度交付。

全组织结果框架和报告

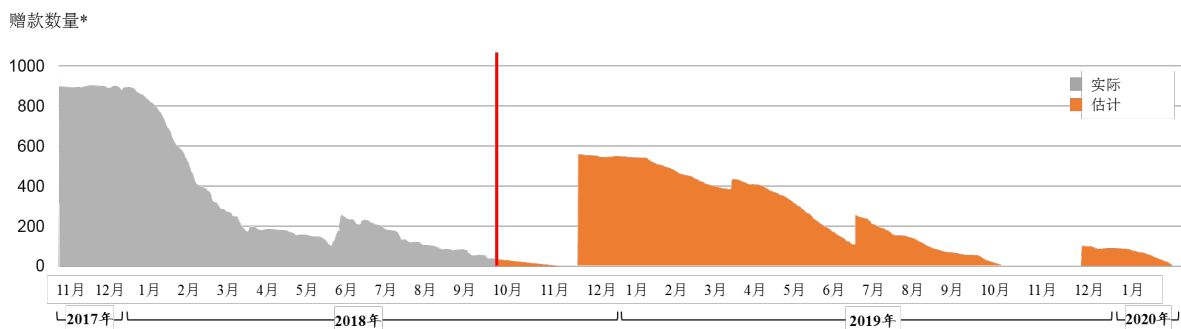
37. 全组织结果框架包括粮食署战略计划（2017-2021 年）相关战略目标、成果和结果，全组织结果框架的完善是建立在基于项目方法和综合路线图框架的结果框架保持连续性的基础上。最重要调整是增加可持续发展目标相关指标和针对管理绩效引入高级别关键绩效指标。粮食安全和营养指标保持稳定的同时，还可通过修订，针对某些新的计划领域改进或制定指标。
38. 总部各技术部门开发的可持续发展目标相关指标和方法在九个试点国家完成了测试且已纳入经修订的全组织结果框架。跨职能技术小组审议了驻国家办事处所提建议，希望在整个粮食署范围内形成广泛认可和共识并最终完成经修订全组织结果框架计划及可持续发展目标相关指标。
39. 经修订的全组织结果框架将整合计划和管理绩效衡量指标。粮食署活动的实施由职能领域开展的管理进程推动并通过关键绩效指标衡量。将职能领域与活动相挂钩，以便在计划绩效和管理绩效之间建立明确关系。
40. 经修订的全组织结果框架将体现全球共识，尤其是 2016 年四年度综合政策审查，并推动与国家政府和联合国系统积极合作，衡量在实现《2030 年议程》各项目标方面所取得进展。
41. 全组织结果框架修订工作已进入收尾阶段，相关调整经高级管理层内部认可后，将通过非正式磋商会与执行局讨论经修订的全组织结果框架文件草案，最终文件将提交 2018 年第二届例会批准。
42. 经修订的全组织结果框架还将汲取驻国家办事处使用当前全组织结果框架和新的粮食署财务报告框架的经验教训。2018 年 3 月底针对在 2017 年在综合路线图框架内实施计划的 12 个驻国家办事处发布了年度国别报告。从这些年度国别报告获得的初步经验教训认为，需要在若干领域继续开展工作，包括获取“资源促进结果”和界定全组织结果框架指标基线和目标。正在详细分析全组织结果框架通过年度国别报告了解驻国家办事处工作相关性和影响的能力。该分析将考虑 2017 年正在实施的国别战略计划以及报告期间根据两种不同结果和财务框架开展报告工作产生的问题。

43. 2018 年，汲取的经验教训也将用于改进报告方法和流程。初步发现强调，高级管理层须参与并自主进行绩效报告，工作人员需要有充分的报告能力并接受相关培训，还需要最新、准确和全面的绩效数据。还将探讨使驻国家办事处一级不同规划、监测和报告流程合理化的机会，包括使年度国别报告与新开发的在线门户保持一致，以及努力提高对人道主义响应计划和财务跟踪系统进行报告的速度和准确性。随着管理层审查和改进流程，全组织报告将继续重点展示粮食署工作的相关性和影响，并以透明的方式将所使用的资源与实现的结果联系起来。

资源迁移

44. 资源迁移（及时将结项项目的资源转移至或重新分配给新的国别战略计划框架）对确保国别战略计划实施初期业务的连续性以及支持项目结项程序至关重要。
45. 截至 2018 年 10 月 1 日，已完成 1431 笔赠款的资源迁移进程，涉及 9.95 亿美元和 32.9 万吨粮食。针对 2018 年已完成向国别战略计划框架过渡的驻国家办事处，包括从过渡性临时国别战略计划过渡至国别战略计划的驻国家办事处，涉及仅 24 笔赠款的资源迁移正在进行中。
46. 从此前“数轮”新的国别战略计划和临时国别战略计划实施获得的经验教训有助于微调迁移进程，加强支持和监测工具，帮助管理层更有效地管理繁重的工作。
47. 管理层正在推动进一步改进流程和工具，以便准备好迎接在 2018 年第四季度和 2019 年第一季度从基于项目的框架或过渡性临时国别战略计划转入国别战略计划或临时国别战略计划的国家（见图 1）。

图 1：2017-2020 年资源迁移预估



* 包括从过渡性国别战略计划迁移至临时国别战略计划/国别战略计划的赠款

多国战略计划

48. 国别战略计划政策确定粮食署国家层面工作的进程和形式。然而，在太平洋或加勒比等区域，粮食署针对许多地理位置相似且不具备单独国别战略计划或临时国别战略计划小国的共性问题开展工作，如灾备。在这种情况下，针对每个国家根据国家牵头的可持续发展分析制定重点关注实现可持续发展目标 2 或目标 17 的单独国别战略计划可能不具有可行性。有鉴于此，管理层建议通过制定涵盖一系列国家且不与任何现有国别战略计划或临时国别战略计划重叠的多国战略计划，在国别战略计划框架下运行。

49. 此类多国战略计划将处理为单一计划并相应予以批准，涵盖粮食署计划实施响应活动的所有国家。关于计划权限，多国战略计划应尽可能衍生自联合国发展援助框架（联发援框架），以便根据联发援框架现行改革，确保国家自主性以及为实现可持续发展目标及其他伙伴计划相一致。
50. 通过多国战略计划，粮食署将确定并分别应用一项或多项共同战略成果。将为实现特定产出设计一个或多个活动，且活动将与一个或多个战略成果挂钩；活动可设计为在计划涵盖的所有国家实施的共同活动。应注意，为确保灵活性，某区域或区域局的特定驻国家办事处可担任协调员，负责管理多国战略计划的实施。资金将通过多国总体业务预算管理。
51. 尽管经执行局批准的多国战略计划通常会确定适用于计划所涵盖各国的计划重点，在需要时，紧急响应将通过现有机制处理，如通过修订原有多国战略计划，增加危机响应相关战略成果、产出和活动。同样，当突发紧急情况对粮食署未开展业务（即未实施国别战略计划、临时国别战略计划或过渡期临时国别战略计划）的若干国家造成影响时，可在多国实施有限紧急行动。
52. 管理层希望在 2019 年提交一份多国战略计划供执行局批准，届时将建议做出规范性调整以便实施该多国战略计划。

伙伴关系

53. 管理层编制了伙伴关系成果指标，供纳入经修订的全组织结果框架。伙伴关系指数旨在作为了解驻国家办事处伙伴关系工作范围和质量的工具，将衡量从指数首次在该国应用到国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划中确定的驻国家办事处工作计划的整个生命周期内所取得进展。
54. 伙伴关系指数涵盖若干项指标，用以衡量粮食署在六个类别与伙伴开展合作的水平，从而以国别战略计划等确定的粮食署国家层面工作计划为指导，推动实现可持续发展目标。指数中涵盖的伙伴关系类别包括国家政府、国家主管部门和国家公共部门机构；联合国系统机构；民间社会组织、学术机构和专业协会；非政府组织；当地伙伴、国际金融机构、区域实体和非传统资金来源等捐助者；以及私营部门公司、基金会和个人。

治理安排

55. 根据国别战略计划政策和财务框架审查，综合路线图的实施需要在三大方面调整粮食署现行《总规则》和《财务条例》：与新架构相一致的术语和定义、全额费用回收的应用和新费用类别的引入、对授权做出的修正。
56. 2018 年第二届例会前期召开的一系列非正式磋商会讨论了在术语和定义以及全额费用回收应用和新费用类别方面对《总规则》和《财务条例》的拟议调整。下文

概述体现执行局成员反馈意见的全额费用回收的主要调整及建议。附件 II 列出建议执行局批准的拟对《总规则》和《财务条例》做出的修正。批准后，经修订的《总规则》和《财务条例》将在 2019 年 1 月 1 日生效。

57. 执行局在 2017 年第二届例会上批准的临时授权在 2020 年 2 月 29 日前有效。临时授权审查后，永久授权²²将提交执行局 2020 年第一届例会批准，批准后，将自 2020 年 3 月 1 日起生效。

使术语和定义与综合路线图架构相一致并体现粮食署当前工作环境的修正案

58. 在粮食署《总规则》和《财务条例》中，需要对指代现行计划类别的术语加以修正，以确保与综合路线图框架相一致。还提出其他调整建议以体现粮食署当前工作环境。所有修正案详情载于附件 II。
59. 主要拟议修订包括：
- i) 界定粮食署计划类别的《总规则》第 II.2 条修正为指代国别战略计划、临时国别战略计划、有限紧急行动和过渡性临时国别战略计划。根据各国在通过《2030 年可持续发展议程》方面所取得进展以及联合国改革进一步关注可持续发展目标本地化的趋势，拟议术语提及“国家牵头的可持续发展分析”²³，以便拓宽国别战略计划基础。
 - ii) 界定执行干事保障资源供给职责的《总规则》第 VII.1 条已经修正，以纳入非粮食物品、现金资源、商品和服务。
 - iii) 《总规则》第 X.2 条已经修正，以删除在综合路线图背景下不合时宜的国别战略纲要和国别计划相关表述。根据在 7 月 25 日非正式磋商会上收到的反馈意见，该规则措辞已经修订，以强调国家政府和联合国机构在计划内指定发展活动的作用并体现新综合路线图框架的要素，包括国别总体业务预算和新费用类别。
 - iv) 《总规则》第 X.7 条已经修正，以体现执行局和执行干事在综合路线图框架下的审批权限，新增小节旨在说明执行干事负责执行经批准的计划。
 - v) 《总规则》第 X.8 条、第 XI.1 条和第 XIII.2 条已经修正，以删除提及项目框架的内容。
 - vi) 《总规则》第 XIII.1 (c) 条已经修正，删除“捐助者”政府的表述，以拓宽对于哪些政府可以做出贡献的理解。
 - vii) 《总规则》第 XIII.6 条已经修正，以体现《粮食援助公约》取代《粮食救助公约》的事实。

²² 永久授权的制定将汲取过渡期（2018 年 1 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日）和旨在确保维持执行局基本批准和监督作用的审查的经验。

²³ 国家牵头的可持续发展分析通常包括零饥饿战略审查或为制定联合国发展援助框架提供参的国别分析。

- viii) 《财务条例》第 I 条：定义已经修正，以引入综合路线图框架相关新术语。此外，删除两年期定义，以体现根据《国际公共部门会计准则》粮食署业务目前采取年度报告的事实。

全额费用回收

60. 粮食署致力于《总条例》第 XIII.2 条所列全额费用回收原则如下：

捐助者可按照依据这些《总条例》制定的《总规则》认捐适当的商品、现金及可接受的服务。除这些《总规则》中对发展中国家、经济转型国家和其他非传统捐助者或其他特殊情况另有规定外，每个捐助者应提供足够的现金认捐，用以支付其捐助所产生的全部业务和支持费用。

61. 由于粮食署为百分百自愿供资，粮食署《总条例》第 XIII.2 条至关重要，因为其确保提供足够资金，用以支付每笔捐助所产生的全部业务和支持费用。管理层致力于让所有捐助者和潜在捐助者了解粮食署全额费用回收模式、间接支持费用回收率和间接支持费用所产生收入（为计划支持和行政预算供资）的价值。
62. 粮食署简单和透明的费用回收模式在联合国系统中相对少见。粮食署为其收到捐助的近 97% 确定了单一标准间接支持费率（每年由执行局批准）。《总规则》和《财务条例》规定的间接支持费用减免适用于一小部分捐助。
63. 全额费用回收的原则虽然简单，但指导项目系统下捐助全额费用回收计算的粮食署《总规则》和《财务条例》较为复杂。作为财务框架审查的一部分，管理层通过了指导原则，即在新的国别总体业务预算架构中应简化全额费用回收的应用。
64. 执行局在 2016 年和 2017 年第二届例会第 2016/EB.2/7 号和第 2017/EB.2/2 号决定中批准了在国别战略计划框架下运行的驻国家办事处全额费用回收临时适用原则。执行局还批准在 2017 年和 2018 年临时性放宽现行《总规则》和《财务条例》规定，以便适用前文所述原则，进而在 2018 年第二届例会上修订《总规则》和《财务条例》（汲取此前经验教训并自 2019 年 1 月 1 日起生效）。符合此前经批准原则的《总规则》和《财务条例》拟议修正案提请执行局批准并载于附件 II。修正案重点关注因引入综合路线图而须对《总规则》第 XIII.4 条和相关《财务条例》做出的调整以及下文全额费用回收相关建议。

全额费用回收计算标准

65. 现行《总规则》第 XIII.4 (a-d) 条规定的全额费用回收计算标准已经简化，目前载于经修订的《总规则》第 XIII.4 (a) 条如下：
- 应根据估计费用计算的转移和实施费用；
 - 应根据转移和实施费用国家具体百分比计算的直接支持费用；

- 应根据执行局决定的转移和实施费用百分比以及直接支持费用计算的间接支持费用。

全额费用回收相关建议

66. 除上文第 65 段所述对《总规则》第 XIII.4 条做出的调整外，全额费用回收政策调整的相关拟议建议已提交执行局在 3 月 16 日和 4 月 27 日非正式磋商会、2018 年度会议、7 月 25 日和 9 月 6 日非正式磋商会上讨论。根据收到的反馈意见，管理层提出九项建议；必要时，将建议纳入附件 II 所列《总规则》和《财务条例》拟议修正案供批准。下文概述这九项建议。应注意，每项建议应根据其财务和政策影响视为独立建议。此外，还开展了敏感性分析，以评估建议 3、8.a、8.b 和 9 对未来五年及十年间接支持费用收入的潜在影响。分析和结论列为附件 III，预计放弃的间接支持费用收入可忽略不计，同时预计这些建议可用以调动额外资源，扩大捐助者基础，加强伙伴关系，构建国家自主权，同时提高透明度。
67. 根据执行局反馈意见，三项建议的提交已推迟至后续执行局会议，以便管理层能够考虑成员国反馈意见并开展进一步分析。这些建议涉及立即反应账户捐款和未以任何方式指定的现金捐款的间接支持费率以及在例外情况下将批准任何捐助者“结对”捐助的权限下放给执行干事事宜。管理层计划针对立即反应账户捐款和未以任何方式指定的现金捐款继续维持当前间接支持费率，直至执行局更深入地考虑该问题。附件 II 《总规则》第 XIII.4 (b) 条相关表述未作调整。

建议 1: 根据现行《总规则》第 XIII.4 (f) 条规定，延续实物捐助结对安排。

68. 《总规则》第 XIII.4 (f) 条规定，当根据执行局批准的原则符合资格的发展中国家、经济转型国家或其他非传统捐助者提供实物捐助但未为支付相关费用提供资金时，通过结对实现全额费用回收。在这种情况下，该捐助与另一个或多个捐助者提供的现金捐款“结对”，以支付相关费用。
69. 执行局通过批准文件《满足不断增长需求的新伙伴关系：拓宽粮食署捐助者基础》中所述 2004 年政策，规定了结对安排资格确定标准。²⁴标准指出：“为确定无法提供全额费用回收的某成员国是否具备资格……粮食署建议以人均国民总收入为标准。有资格获得援助以实现全额费用回收的国家将包括经济合作与发展组织发展援助委员会定义的最不发达国家、低收入和中低收入国家”。
70. 结对可有效促进新捐助者捐款（通常允许政府投资本国粮食署活动，以提升相关活动可持续性）并在援助需求增加的新时代拓宽粮食署捐助者基础。2004-2016 年，通过结对安排，粮食署收到了价值 9.58 亿美元的近 150 万吨粮食。
71. 因此，粮食署建议通过维持附件 II 中《总规则》第 XIII.4 (c) 条规定的做法，延续结对安排。

²⁴ WFP/EB.3/2004/4-C.

建议 2: 调整《总规则》第 XIII.4 (f) 条, 使现金和实物捐助符合结对资格。

72. 除维持《总规则》第 XIII.4 条下结对安排外, 管理层建议扩大资格范围, 除实物商品和服务外, 还涵盖现金捐款。
73. 将结对资格范围从实物捐助扩大至现金捐款, 体现了粮食署从粮食救助组织向粮食援助组织的转型以及粮食署业务中现金转账比例的增加: 2009 年, 粮食署在 10 个国家进行了约 1000 万美元的现金转账; 2017 年, 该数字增加到 61 个国家的 14 亿美元。结对资格范围扩大到现金捐款, 将确保现金和实物转账捐助待遇相似且结对援助不再局限于实物支持。
74. 结对安排扩大至现金捐款还将使可能在为相关费用(尤其是间接支持费用)提供资金方面面临立法或政治限制的东道国政府得以支持粮食署业务活动, 同时确保所有相关费用全额支付并实现全额费用回收。这可能对于实物粮食援助正在减少而现金支持正在增加的国家尤其重要。在粮食署在国别战略计划框架下运行且符合结对安排资格的国家中, 粮食署对其中七个国家目前未提供粮食转移²⁵, 对其中五个国家正在实施现金转账至少占工作计划 85% 的计划。²⁶在上述情况下, 针对相关费用内容的立法限制可能阻碍政府支持其本国粮食署活动的的能力。
75. 例如, 在粮食署目前开展业务的一个国家, 粮食署正在与省级政府官员针对支持关键营养活动所需大额现金捐款开展持续谈判。然而, 针对支付管理费用的相关立法限制使政府提供支持的能力面临风险。因此, 相关资金尚未提供给粮食署。再例如, 由于政府限制在本国外将现金用于间接支持费用相关支出, 东道国政府为关键学校供餐计划提供的大额现金捐款延迟了两年。因此, 拓宽结对安排以涵盖现金捐款将促进收到此类捐款, 同时确保所有相关支持费用得到支付并实现全额费用回收。尽管拓宽安排以涵盖现金捐款可能不一定大幅增加总捐款金额(美元), 但将成为与政府建立关系和伙伴关系的重要工具。
76. 粮食署建议调整《总规则》第 XIII.4 (f) 条, 使现金和实物捐助符合结对资格。拟议调整载于附件 II 所列《总规则》第 XIII.4 (c) 条。

建议 3: 扩大现行《总规则》第 XIII.4 (e) 条适用范围, 以涵盖针对计划支持和行政或相关活动的实物捐助。

77. 目前, 根据《总规则》第 XIII.4 (e) 条, 提供指定用于计划支持和行政预算或计划支持和行政预算相关活动的现金捐款的捐助者, 无需提供额外现金或服务以支付捐款相关全部业务和支持费用。因为, 计划支持和行政预算由间接支持费用收入供资, 因此, 向此类捐款收取任何间接支持费用将构成重复。

²⁵ 加纳、印度、印度尼西亚、摩洛哥、圣多美和普林西比、多哥和突尼斯。

²⁶ 萨尔瓦多、危地马拉、约旦、多民族玻利维亚国和斯里兰卡。

78. 秘书处建议扩大该规定适用范围，以涵盖为计划支持和行政预算或计划支持和行政预算相关活动提供的少量相关实物捐助。此类捐助包括实物咨询服务、办公空间或免费广告，且规模相对较小，2012-2016年平均每年总计600万美元。鉴于此类捐助的规模，扩大该规则适用范围将不会构成放弃大额间接支持费用的风险。2012-2016年，每年间接支持费用约为40万。然而，这将提高内部效率，因为将促进管理极少数对支持计划支持和行政工作的实物捐助。
79. 鉴于通过允许捐助者为计划支持和行政及相关活动提供实物捐助且无需提供额外现金或服务，粮食署将放弃相关支持费用，粮食署建议扩大《总规则》第XIII.4(e)条范围，以涵盖针对计划支持和行政或相关活动的相关实物捐助。该修正案反映在附件II所列经修订的《总规则》第XIII.4(b)条中。
80. 根据《总规则》第XIII.4(d)条给予的间接支持费用减免将在每年年度会议上向执行局报告。相关规定载于附件II中经修订的《总规则》第XIII.4(f)条。

建议4：维持《总规则》第XIII.4(g)条规定的间接支持费用免除，并修正《总规则》措辞，以体现综合路线图框架和费用类别，包括根据执行局在2017年第二届例会上批准的临时全额费用回收方案，调整免除项以涵盖更广泛的支持费用。

81. 《总规则》第XIII.4(g)条目前规定，针对用于支付活动直接支持费用的实物捐助，减免间接支持费用。例如，此类捐助包括备用伙伴提供的捐助，备用伙伴是指维护能够迅速部署、具备各种能力且可为粮食署所用的专业人员花名册的政府和非政府组织。此类捐助还包括帐篷和集装箱等临时办公室及其中使用的办公用品和设备。此类捐助尽管金额有限（2016年对48个国家各项活动的此类捐助总计2090万美元），但经证明对于粮食署业务活动至关重要。
82. 为了在综合路线图中维持这些安排，需要修正《总规则》第XIII.4条措辞，以体现综合路线图框架和费用类别。新的综合路线图费用类别将影响此类费用（因此捐助）的预算出处；例如，目前备用伙伴捐助可能列于实施或转移费用项下，不仅在直接支持费用项下。²⁷鉴于该调整且为体现现行《总规则》第XIII.4(g)条精神，建议：
- 请执行局在下届执行局会议上决定根据该《总规则》符合免除资格的费用；
 - 免除列于转移和实施费用项下的直接支持费用和间接支持费用，以便忠于现行《总规则》第XIII.4(g)条初衷，即针对所有符合资格的捐助减免所有支持费用。

这体现在附件II所列经修订的《总规则》第XIII.4(d)条中。

²⁷ 如实物捐助列于实施或转移费用项下，根据全面费用回收要求，则应针对捐助收取直接支持费用和间接支持费用。

83. 根据《总规则》第 XIII.4 (d) 条给予的费用减免将在每年年度会议上向执行局报告。相关规定载于附件 II 中经修订的《总规则》第 XIII.4 (f) 条。

建议 5: 维持已获授权共同服务的间接支持费率的灵活性, 并确保《总规则》和《财务条例》允许一个国家在此类情况下使用多个直接支持费率。

84. 还建议针对授权服务适用直接支持费用时继续允许一定灵活性。附件 II 中《总规则》第 XIII.4 (a) 条拟议表述与执行局在 2017 年第二届例会上最初规定的灵活性保持一致。²⁸

建议 6: 继续将按需提供服务产生的收入视为不同于《财务条例》第 I 条界定和《总规则》第 XIII.4 条所述捐助。

85. 在直接费用回收基础上, 粮食署定期为第三方提供按需服务。提供给需求方的此类服务包括但不限于: 运输、非粮食物品采购、储存、住宿、工程服务和信息技术解决方案。

86. 尽管服务提供活动纳入一国国别战略计划框架, 但认识到针对此类活动所产生收入的处理方式不同于捐助。服务提供活动实现全额费用回收的方式也不同于捐助。建议在《财务条例》中体现该区别, 包括如附件 II 所示在《财务条例》第 1.1 条和第 4.8 条中分别增加新定义以及调整《财务条例》第 4.1 条、第 10.2 条、第 10.3 条和第 10.9 条。

建议 7: 将国家层面信托基金纳入国别总体业务预算, 并维持总部和区域层面信托基金。

87. 在综合路线图框架内, 所有国家层面活动都应作为计划或服务提供入账, 包括完全由东道国政府捐助出资的活动, 此类捐助过去通常处理为“信托基金”。因此, 信托基金将在国家层面消失, 但将在总部和区域层面继续存在, 以提升粮食署组织能力和有效性及其在专题领域开展工作的能力。应注意, 信托基金管理将不会改变。与当前做法一致, 执行干事将继续负责实现全额费用回收, 且将拥有针对计入信托基金和特别账户贷方的资金确定适用间接支持费率的权限。相关调整已体现在经修订的《财务条例》第 4.6 条、第 5.1 条、第 5.2 条、第 10.3 条和第 11.3 条中。

建议 8.a: 东道国政府对本国计划的捐助适用削减间接支持费率, 拟议费率将列入管理计划。

88. 目前, 在国家层面规划、供资和管理并通过信托基金实施的预算外活动, 可适用 4% 的间接支持费用回收费率。因为此类活动在粮食署计划范围外且产生较低的支持费用, 因为粮食署总部等提供的支持十分有限。

²⁸ 执行局第 2017/EB.2/2 号决定。

89. 如第 87 段所示，国家层面信托基金将会消失，通过信托基金实施的活动目前纳入综合路线图框架，这意味着任何东道国政府对本国计划的捐助都将产生标准全组织间接支持费率。然而，认识到信托基金类活动可能在东道国政府对本国计划提供支持基础上继续，需要总部的支持极为有限。
90. 如 2018 年 7 月 25 日非正式磋商会背景文件第 58 段所述，2011-2016 年，粮食署每年约收到东道国政府提供的用于支持本国计划的 1.66 亿美元捐款。除结对安排和政府配套现金捐款外，上述捐款分析显示，针对所有情况适用 4% 的间接支持费用回收率，意味着每年针对这些捐款放弃约 100 万美元的间接支持费用。²⁹
91. 管理层考虑是否应对与现金捐款结对的东道国政府实物捐助适用标准或削减间接支持费率。³⁰根据 7 月 25 日非正式磋商会和内部审查反馈，管理层建议针对此类东道国政府捐助适用标准间接支持费率，以便支付推动结对安排产生的费用。
92. 因此，管理层建议，在综合路线图框架内针对东道国政府对本国计划的捐助适用削减间接支持费率。适用削减费率将鼓励东道国政府提供支持并提高国家自主性。如为东道国政府对本国计划的捐款设定间接支持费率实现全额费用回收，则无需对《总规则》进行例外处理。相反，执行局建议每年通过管理计划为此类捐助设定适当间接支持费率。
93. 应注意，执行干事将每年报告东道国政府对本国计划做出的捐助（适用削减间接支持费率）。该报告将纳入执行干事在每年召开的执行局年度会议上提交以供参考的根据《总规则》第 XII.4 条和第 XIII.4 (h) 条做出的关于捐助和费用免除使用情况的年度报告。

建议 8.b: 发展中国家或经济转型国家政府做出的捐助适用削减间接支持费率，拟议费率将列入管理计划。

94. 管理层建议针对发展中国家或经济转型国家政府做出的捐助适用削减间接支持费率。³¹该建议符合《总规则》第 XIII.2 条，如下：

捐助者可按照依据这些《总条例》制定的《总规则》认捐适当的商品、现金及可接受的服务。除这些《总规则》中对发展中国家、经济转型国家和其他非传统捐助者或其他特殊情况另有规定外，每个捐助者应提供足够的现金认捐，用以支付其捐助所产生的全部业务和支持费用。

²⁹ 该分析未涵盖通过结对安排和政府配套现金捐款提供的捐助，因为此类捐助不向东道国政府收取间接支持费用。

³⁰ 该分析审查了从拥有结对计划的东道国政府收到的指定用于政府本国业务活动的总计 4.7 亿美元实物捐助。如 2018 年 7 月 25 日非正式磋商会背景文件第 59 段所述，如针对与实物捐助结对的现金捐款适用 4% 的间接支持费率，则每年放弃的间接支持费用总计约 370 万美元。

³¹ 该建议已根据 2018 年度会议和非正式磋商会讨论进行修订，以体现包括东道国政府在内的所有符合资格的国家做出的捐助均适用削减间接支持费率。

95. 执行局通过批准 2004 年文件《满足不断增长需求的新伙伴关系：拓宽粮食署捐助者基础》中所列战略，扩展了收到支持以达到全额费用回收要求的资格确定标准。³²该标准还用于确定捐助者结对资格，如下：“为确定无法提供全额费用回收的某成员国是否具备资格……粮食署建议以人均国民总收入为标准。有资格获得援助以实现全额费用回收的国家将包括经济合作与发展组织发展援助委员会定义的最不发达国家、低收入和中低收入国家”。³³
96. 根据文件《满足不断增长需求的新伙伴关系：拓宽粮食署捐助者基础》中所列 2004 年拓宽捐助者基础和加强伙伴关系战略，削减间接支持费率将有助于鼓励额外捐助。³⁴
97. 应注意，使用上述标准对 2011-2016 年收到的捐助³⁵开展的 analysis 显示，如适用 4% 的间接支持费用回收率，则六年时间里将放弃约 30 万美元间接支持费用，折合每年 5 万美元。
98. 如东道国政府未指定将此类捐助用于本国计划且由于管理此类捐助的实际费用将与正常捐助相似，如适用削减间接支持费率，此类捐助将无法实现全额费用回收。削减费率将需要通过以下方式批准：在《总规则》第 XIII.4 (e) 条中纳入新条款，作为《总规则》第 XIII.4 条全额费用回收的例外情况，以及在管理计划中批准除全组织间接支持费率以外的单独间接支持费率。执行局将作为其管理计划审议工作的一部分每年对间接支持费率使用情况开展审查。
99. 应注意，现行《总规则》第 XIII.4 (h) 条下报告要求已扩大以涵盖新的《总规则》第 XIII.4 (f) 条下的建议 8.b。因此，执行干事将每年报告适用间接支持费率的发展中国家或经济转型国家政府做出的捐助。该报告将纳入当前题为《执行干事关于利用捐助和免除费用（<总规则>第 XII.4 条和 XIII.4 (h) 条）的报告》的文件，该文件提交执行局年度会议参考。管理层可使用其关于应用削减间接支持费率是否将对捐助产生可衡量影响的评估对报告加以补充。
100. 应进一步指出，针对这两类捐助，即东道国政府对本国计划做出的捐助以及发展中国家和经济转型国家政府做出的捐助，第 98 段所述《总规则》第 XIII.4 (e) 条将优先适用。

建议 9：调整《总规则》第 XIII.4 (e) 条，以便免除对业务储备金捐助的间接支持费用。

101. 管理层还建议将《总规则》第 XIII.4 (e) 条原则（目前允许针对计划支持和行政或计划支持和行政相关活动的现金捐款免收间接支持费用）延伸以适用于指

³² WFP/EB.3/2004/4-C.

³³ 符合资格国家清单参见 <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

³⁴ WFP/EB.3/2004/4-C.

³⁵ 不包括不产生间接支持费用的结对安排捐助等。

定用于粮食署业务储备金的捐助。在普通基金内维持粮食署业务储备金，以确保在出现临时性资源短缺时的业务连续性。根据 2014 年政策文件，³⁶该储备金还用于为业务活动提供内部项目贷款。当前杠杆率为 6:1，这意味着捐助者为业务储备金每捐款 1 美元，内部项目贷款则可获得 6 美元。迄今，尚未有对业务储备金的直接捐助者捐助，因此《总规则》第 XIII.4 (e) 条的拟议延伸将不会对当前间接支持费用收入水平产生影响。

102. 粮食署建议调整《总规则》第 XIII.4 (e) 条，以涵盖对业务储备金做出的捐助。该修正案反映在附件 II 所列经修订的《总规则》第 XIII.4 (b) 条中。

供执行局 2018 年第二届例会审议的其他问题

103. 除对粮食署《总规则》和《财务条例》所做上述修正外，管理层还寻求执行局批准若干其他问题：

- a) 将在执行局 2019 年第一届例会上审议的部分国别战略计划和临时国别战略计划的过渡期治理安排；
- b) 延长某些过渡性临时国别战略计划期限，以便执行局 2019 年第二届例会批准国别战略计划和临时国别战略计划；
- c) 在 2019 年短期内针对某些活动继续实施基于项目的系统。

将在 2019 年第一届例会上审议的部分国别战略计划和临时国别战略计划的过渡期治理安排

104. 在 2017 年第二届例会上，执行局批准³⁷过渡期治理安排，允许在 2018 年第一届例会上提交国别战略计划供执行局批准的部分驻国家办事处，在 2018 年头三个月在综合路线图框架下实施某些正在进行的活动。上述安排为执行局以通信方式批准短期临时国别战略计划做好准备。只有基于此前批准项目的活动得以实施，换言之，执行局在第一届例会上批准国别战略计划前，未实施新活动。
105. 预计执行局将在 2019 年第一届例会上考虑批准八个国别战略计划和三个临时国别战略计划³⁸。目前，若干驻国家办事处表示倾向于在 2019 年 1 月 1 日启用其国别战略计划或临时国别战略计划，以便处理工作量影响或确保与已经过渡到国别战略计划框架的邻国相衔接等。管理层建议采取与在 2017 年第一届例会上审议的国别战略计划相同的方法，因此要求执行局批准临时治理安排，允许在 2019 年第一届例会上提交国别战略计划或临时国别战略计划的部分驻国家办事处在 2019 年头三个月在综合路线图框架内实施某些正在开展的活动。

³⁶ WFP/EB.A/2014/6-D/1.

³⁷ WFP/EB.2/2017/11.

³⁸ 将针对以下国家提交国别战略计划：不丹、柬埔寨、刚果、科特迪瓦、多米尼加共和国、马拉维、尼加拉瓜、尼日利亚；将针对以下国家提交临时国别战略计划供执行局批准：朝鲜民主主义人民共和国、埃塞俄比亚、利比亚。

106. 与去年进程相似，将在 2019 年第一届例会上审议的国别战略计划和临时国别战略计划文件草案将在 12 月初分享，成员国将有 20 个日历日提出评论。每个受影响的驻国家办事处还将同时发布一份三至五页的短期临时国别战略计划文件，列出将采用的战略成果、将实施的活动以及在 2019 年 1 月 1 日-3 月 31 日将使用的相关预算额度。将请执行局根据执行局议事规则第 IX.8 条以通信方式批准短期临时国别战略计划。
107. 将实施计划和预算控制，以确保在 2019 年 1 月 1 日至 3 月 31 日的实施工作保证业务连续性且与正在开展的活动和战略成果相一致。将采取以下控制措施：
- i) 计划控制措施，即禁止驻国家办事处实施此前批准项目和正在开展活动以外的任何新活动或追求任何新的战略成果。短期临时国别战略计划将结合提交执行局的完整国别战略计划或临时国别战略计划阅读，且将确定将在三个月内实施的活动。还将注明在执行局正式批准国别战略计划或临时国别战略计划之前将不会实施国别战略计划或临时国别战略计划中的新活动。驻国家办事处还将在短期临时国别战略计划期间提供一份受益人分析，包括受益人总数以及战略成果、活动、层级、模式和性别细目。
 - ii) 预算控制措施，即仅国别战略计划或临时国别战略计划头一年头三个月的预算金额将列入粮食署信息网和全球系统计划，商品提前部署除外。短期临时国别战略计划将包括针对国别战略计划完整周期和三个月期限的按战略成果和四个高级别费用类别划分的示意性费用。
108. 短期临时国别战略计划将纳入在执行局 2019 年第一届例会上批准的国别战略计划或临时国别战略计划，确保不会重复进行资源转移或其他进程。

延长某些过渡性临时国别战略计划的期限，以便在 2019 年第二届例会上批准国别战略计划和临时国别战略计划。

109. 国别战略计划政策规定了驻国家办事处从现有项目架构过渡到新计划框架的程序。政策第 41 段指出，基于此前批准项目文件的过渡性临时国别战略计划将由执行干事批准，期限不超过 18 个月，作为向基于战略审查的国别战略计划的过渡。在 18 个月期限内，粮食署驻国家办事处预计将制定和提交国别战略计划或临时国别战略计划供执行局批准。
110. 截至 2018 年 10 月 1 日，36 个驻国家办事处正在实施基于此前批准的项目且经执行干事批准的过渡性临时国别战略计划。这些驻国家办事处正在制定国别战略计划和临时国别战略计划，供执行局批准。为确保在 2019 年度会议上提交的国别战略计划或临时国别战略计划数量不超过 15 个，管理层建议一些驻国家办事处在 2019 年第二届例会上提交国别战略计划或临时国别战略计划。为推动该建议的落实，请执行局批准为基于此前批准项目且经执行干事批准的期限为 18 个月的某些过渡性临时国别战略计划期限延长至 24 个月（即到 2019 年 12 月）。

111. 根据2017年度会议批准的进程并待执行局批准将综合路线图过渡期延长到2019年12月，请执行局批准根据执行干事议事规则第IX.8条以通信方式授予批准，以便相关驻国家办事处将其过渡性临时国别战略计划期限延长。拟议延期和相关预算修订公布后，将请执行局成员在10个工作日内向秘书处提出评论意见。

在2019年短期内针对无法转移至综合路线图框架的某些活动继续实施基于项目的系统。

112. 如必要，为确保业务连续性，一些驻国家办事处可能需要在2019年初有限时间内在其经批准的国别战略计划、临时国别战略计划或过渡性临时国别战略计划的同时在基于计划的系统下实施活动。

113. 鉴于该或有事项，管理层请执行局允许针对此类活动继续适用当前基于项目的计划、财务和结果框架以及现行未经修订的《总规则》和《财务条例》。

附件 I

2018年汲取的其他经验教训

1. 如本文件正文第 19 段和第 20 段所述，已向驻国家办事处、区域局和总部系统地收集了经验教训，并以包括内部审计、外部审计和评价在内的粮食署其他监督机制为补充。综合路线图试行阶段内部审计已于2018年中与成员国分享；国别战略计划试点战略评价结果和管理层对结果的回应将在 2018 年第二届例会上分享；国别总体业务预算架构绩效和合规审计结果将在 2019 年度会议上提交执行局。

零饥饿战略审查进程

2. 零饥饿战略审查编制工作为粮食署重新定位和确定价值主张提供了机会，驻国家办事处继续报告称，零饥饿战略审查是支持各国实现可持续发展目标本地化的宝贵进程。国家牵头的分析不仅为衡量在实现可持续发展目标 2 国家具体目标方面所取得进展提供了有效基线，而且为粮食署对集体优先行动以及旨在加速实现零饥饿的其他行为体的优先行动所做贡献提供了强有力的依据。其他经验教训如下：
3. 将零饥饿战略审查进程纳入现有架构和进程。零饥饿战略审查旨在成为各国现有粮食安全和营养工作不可或缺的组成部分，而不是平行进程或另辟蹊径。为此，使用现有机制经证明有助于确保与正在开展的可持续发展目标本地化努力和国家规划相一致。因此，利益相关方在建立审查进程期间，在创建额外且可能重复的架构前，应评估现有平台是否能够承担审查咨询委员会职能、对分析研究形成补充并倡导将零饥饿纳入国家议程。
4. 次国家磋商会。零饥饿战略审查结果预计将通过“全社会”方法为国家发展规划提供参考，同时考虑到各利益相关方意见。次国家磋商会，除了让来自非政府组织、协会或私营部门的民间社会代表参与磋商进程或参加咨询委员会外，还经证明是明确区域观点和动态并确保在审查文件中予以体现的有效方式。这对于刚果民主共和国、埃塞俄比亚和尼日利亚等大国（已开展或计划开展次国家磋商会）或肯尼亚等次国家机构拥有较大自主权的国家（关键职责通过从中央下放到国家层面）尤其重要。主要召集人和/或独立研究小组通常会在零饥饿战略审查设计阶段提出是否举办次国家磋商会问题并由利益相关方决定。如决定召开次国家磋商会，则应在一开始就考虑到额外时间和费用问题。
5. 鉴于联合国系统正在进行的改革，尤其是预计联发援框架将成为规划和实施一个国家联合国发展活动的最重要手段，粮食署预计零饥饿战略审查方法将发挥日益重要的作用，为在系统范围内讨论实现可持续发展目标 2 相关问题提供参考。零饥饿战略审查可继续推动包容性和国家牵头的可持续发展目标 2 的本地

化工作，同时针对联发援框架共同国别评估就主要饥饿缺口和挑战达成共识，如由驻罗马机构联合倡导和支持的审查尤应如此。

国别战略计划框架

6. 国别战略计划继续为与政府建立更有效伙伴关系奠定基础，规划期限延长为建立更长期伙伴关系和促进南南合作提供了平台。规划期限延长以及从粮食署战略成果到活动的路径还将继续使计划设计更为连贯和更具前瞻性。驻国家办事处强调在国别战略计划设计期间留出足够时间与伙伴磋商至关重要，以便促进对粮食署新的业务组合和基本依据建立广泛认识。
7. 国别战略计划框架保持灵活性至关重要，以便粮食署在动荡不安和不可预见的紧急情况下能够迅速作出反应。迄今开展的国别战略计划修订工作凸显出国别战略计划的系统功能，体现了全组织指导的顺畅执行。某些驻国家办事处的运行环境决定了其需要对国别战略计划开展多次修订，后续修订工作需要区域局和总部提供的支持将越来越少。综合路线图框架下内部指导、流程和系统及其应用的相关经验教训和建议，有望推动、知悉和改进粮食署今后的响应。

国别战略计划批准和实施时限

8. 管理层力求尽量缩短国别战略计划批准日期和实施日期之间的时间。然而，国别战略计划时间安排也必须考虑与国家规划周期、联发援框架和国家其他进程相衔接。在设计国别战略计划之前进行的深入磋商进程确定了粮食署对一个国家的援助情况，阐明了这种援助对更广泛的国家计划的推动作用，并为共同采取长期方法支持消除饥饿从而深化伙伴关系奠定了基础。如果在国别战略计划获得批准到开始实施期间业务背景发生重大变化，则须在生效后在早期修订版国别战略计划文件中反映必要的调整。

组织准备情况

9. 人力资源司从驻国家办事处收集了综合路线图实施第 1A 和 1B 批的经验教训，并将其纳入提供给驻国家办事处的综合路线图组织准备工具包。工具包是基于所有 12 个率先实施综合路线图的驻国家办事处国家主任总结的主要经验教训和提出的实用建议；内容包括办事处和人员配置结构、人员构成、技能和协作平台。
10. 根据驻国家办事处试点组织结构分析，人力资源司正在对其他驻国家办事处开展类似结构分析，以便建立各种规模驻国家办事处潜在结构配置信息数据库。2018 年开展的组织协调审查将提供参考并推动完成粮食署结构模型和准则设计，以便为驻国家办事处提供更为一致的建议。
11. 人力资源司启动了一个为期两年的项目，旨在（现场或远程）帮助驻国家办事处开展组织协调审查、优化组织结构、应用人力规划原则并明确长期有用技能

获取和发展机会，从而为驻国家办事处提供结构更合理、更一致的服务。人力资源司最终完成了组织协调框架和进程，并将相关指导材料纳入可在线获取的“打造富有活力的粮食署”工具箱。人力资源司正在开展组织协调试点，以测试方法。迄今为止，两个驻国家办事处（柬埔寨和洪都拉斯）受益于试点特派团，计划在2018年底前再访问七个驻国家办事处。审查后，一名专家通常会开展学习需求分析，旨在确保驻国家办事处具备拥有交付国别战略计划所需技能的劳动力。

12. 2017年，人力资源司在综合能力模型重点领域培训了80名人力资源官员，今后将在组织协调审查中开展更多在职培训。人力资源司计划在2019年底前建立大规模在组织协调方面经验丰富的专家和人力资源工作人员网络。

附件 II

粮食署《总规则》和《财务条例》修正案

总规则 当前文本	总规则 建议文本
<p>总规则II.2: 计划类别 为实现粮食署宗旨，执行局确定以下计划类别：</p> <p>(a) 发展计划类别，提供粮食援助计划和项目，支持经济和社会发展。该计划类别包括恢复和备灾项目以及技术援助，用以帮助发展中国家建立或改进本国的粮食援助计划；</p> <p>(b) 紧急救济计划类别，提供粮食援助，满足紧急需要；</p> <p>(c) 长期救济计划类别，提供粮食援助，满足长期救济需要；</p> <p>(d) 特别行动计划类别，采取干预行动以便：</p> <p>(i) 恢复和加强运输及物流基础设施，从而能够快速而有效地交付粮食援助，尤其是满足紧急和长期救济需要；</p> <p>(ii) 通过提供指定的共同服务，加强与联合国系统和其他伙伴的协调。</p>	<p>总规则II.2: 计划类别 为实现粮食署宗旨，执行局确定以下计划类别：</p> <p>(a) 国别战略计划包括根据国家牵头可持续发展分析制定的粮食署在一个国家的全部人道主义和发展活动；</p> <p>(b) 临时国别战略计划包括在未开展国家牵头可持续发展分析情况下制定的粮食署在一个国家的全部人道主义和发展活动；</p> <p>(c) 有限紧急活动包括在粮食署未制定国别战略计划或临时国别战略计划的一个或多个国家开展的紧急救济活动；</p> <p>(d) 过渡期临时国别战略计划包括粮食署将在有限紧急行动结束后和国别战略计划或临时国别战略计划开始前在一个国家开展的全部人道主义和发展活动。</p>
<p>总规则VII.1: 执行干事对计划、项目和其它活动的责任 执行干事应负责确保保持执行的计划、项目和其它活动健全而计划周密，针对正确的目标，保证动员必要的技术和行政力量，并负责评价受援国执行这些计划、项目和其它活动的的能力。执行干事应负责保证提供商定的商品和可接受的服务。执行干事应为评价国家计划、项目和其它活动作出安排。执行干事有责任与受援国政府磋商，设法纠正计划、项目和其它活动执行中的任何不足之处，如不作出必要的纠正，可以撤消援助。</p>	<p>总规则 VII.1: 执行干事对计划、项目和其它活动的责任 执行干事应负责确保保持执行的计划、项目和其它活动健全而计划周密，针对正确的目标，保证动员必要的技术和行政力量，并负责评价受援国执行这些计划、项目和其它活动的的能力。执行干事应负责保证提供商定的商品、现金、非粮食物品和可接受的服务。执行干事应为评价计划、项目和其它活动作出安排。执行干事有责任与受援国政府磋商，设法纠正计划、项目和其它活动执行中的任何不足之处，如不作出必要的纠正，可以撤消援助。</p>
<p>总规则X.1: 项目准备方面的地方援助 在根据《总条例》第 X 条提出援助申请时，希望由粮食署提供援助的各国政府应尽可能利用本国和其它当地现有专业力量，包括</p>	<p>总规则X.1: 计划准备方面的地方援助 在根据《总条例》第 X 条提出援助申请时，希望由粮食署提供援助的各国政府应尽可能利用本国和其它当地现有专业力量，包括联合国、粮农组织、粮</p>

<p>联合国、粮农组织、粮食署和联合国其它组织的专业力量。申请一般应通过粮食署驻地代表提交，该代表应随时向联合国驻地协调员并酌情向联合国其它机构的代表全面通报有关情况。</p>	<p>食署和联合国其它组织的专业力量。申请一般应通过粮食署驻地代表提交，该代表应随时向联合国驻地协调员并酌情向联合国其它机构的代表全面通报有关情况。</p>
<p>总规则 X.2: 发展援助国别计划</p> <p>(a) 在战略计划框架内，执行干事应向执行局提出将由粮食署执行的、与受援国发展计划和重点工作相结合的多年国别计划，供审议和批准。</p> <p>(b) 为了便于制定国别计划，粮食署应与政府磋商并与联合国、粮农组织和其它有关组织合作制定国家战略要点。国家战略要点应与国家战略说明或整个联合国系统的活动建立明确联系，凡可能时酌情包括联合编制计划。</p> <p>(c) 执行干事应就国家战略要点征求执行局的意见，并争取执行局批准国别计划。</p> <p>(d) 执行局批准国别计划应构成对执行干事批准本《总规则》附录中规定的该国别计划内项目和活动的授权。</p>	<p>总规则 X.2: 计划制定</p> <p>(a) 粮食署应与各国政府一道，尽可能利用国家牵头可持续发展分析，并与联合国、粮农组织和其他相关组织合作，评估需要并制定计划。</p> <p>(b) 计划应纳入受援国人道主义和发展计划及优先重点并与联合国系统相关活动建立明确联系，尽可能包括联合编制计划。</p> <p>(c) 所有计划应</p> <p>(i) 界定粮食署所要提供援助的类型、目标受益人、所要提供援助的地理位置以及预期结果；</p> <p>(ii) 包含国别总体业务预算，涵盖按以下费用类别分列的所有计划费用：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 转移费用，对应所提供物品、现金或服务的货币价值以及相关交付费用； 2. 实施费用，对应除转移费用外与计划内具体活动直接挂钩的支出； 3. 直接支持费用，对应与整个计划执行直接挂钩但无法归入计划内某项具体活动的国家层面支出； 4. 间接支持费用，是指无法与计划执行直接挂钩的费用。
<p>总规则 X.7: 申请的批准</p> <p>(a) 关于发展项目和长期救济行动项目的建议应由执行干事提交执行局批准，但执行干事可以在其得到的授权范围内对项目申请做出决定。</p> <p>(b) 应按照《总条例》第 X 条第 6 款批准紧急援助申请。</p>	<p>总规则 X.7: 计划的批准</p> <p>(a) 执行干事应提交计划供执行局批准，或按照《总规则》附录所列授权许可，批准计划。</p> <p>(b) 对紧急援助的申请应根据《总条例》第 X 条第 6 款予以批准。</p> <p>(c) 执行干事负责执行经批准的计划。</p>

<p>总规则X.8: 资源的提供</p> <p>执行干事应确保提交执行局批准的发展项目和根据授予执行干事的权力批准的发展项目和国别计划活动能够在估计可以获得的资源范围内执行。关于资源的可供量, 应考虑到预计对本日历年度的认捐和捐助以及可以合理预计在以后五个日历年度捐助的资源, 包括受援国政府本身或双边捐助者可能提供的资源。</p>	<p>总规则X.8: 资源的提供</p> <p>执行干事应确保提交执行局批准的发展活动和根据授予执行干事的权力批准的发展活动能够在估计可以获得的资源范围内执行。关于资源的可供量, 应考虑到预计对本日历年度的认捐和捐助以及可以合理预计在发展活动执行期内捐助的资源, 包括受援国政府本身或双边捐助者可能提供的资源。</p>
<p>总规则XI.1:</p> <p>列入粮食救助计划和项目协定内的事项</p> <p>协定除了指明开展已批准的计划或项目中拟议活动的条件之外, 还应指明拟由其它组织或机构提供的援助, 提供商品的条件, 该国政府在利用所提供的商品方面, 包括对出售这些商品所得到的当地货币的使用和管理以及在安排这些商品的储存、国内运输和分配方面应承担的义务; 该国政府应承担的从交货地点起的一切费用, 包括进口税、各种税收和码头费的责任; 以及为执行和以后评价计划或项目双方商定的其它必要条件。此类协定应保证粮食署有权对计划和项目活动从国内接收商品到最后使用的各个阶段进行监测; 规定必要时进行审计; 并使粮食署在遇到严重违约行为时能够中止或撤消援助。协定还应规定收集关于粮食分配及其对长期改善该国受援者的营养状况和社会经济发展的影响等资料; 保存关于使用粮食署援助情况的完整记录, 包括运输和仓储单据; 根据要求向粮食署提交这些记录。</p>	<p>总规则XI.1:</p> <p>列入援助协定的事项</p> <p>协定除了指明开展已批准的计划中拟议活动的条件之外, 还应指明拟由其它组织或机构提供的援助, 提供商品的条件, 该国政府在利用所提供的商品方面, 包括对出售这些商品所得到的当地货币的使用和管理以及在安排这些商品的储存、国内运输和分配方面应承担的义务; 该国政府应承担的从交货地点起的一切费用, 包括进口税、各种税收和码头费的责任; 以及为执行和以后评价计划双方商定的其它必要条件。此类协定应保证粮食署有权对计划从国内接收商品到最后使用的各个阶段进行监测; 规定必要时进行审计; 并使粮食署在遇到严重违约行为时能够中止或撤消援助。协定还应规定收集关于粮食分配及其对长期改善该国受援者的营养状况和社会经济发展的影响等资料; 保存关于使用粮食署援助情况的完整记录, 包括运输和仓储单据; 根据要求向粮食署提交这些记录。</p>
<p>总规则XIII.1: 捐助</p> <p>捐助可以:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 在秘书长和总干事联合召开的会议上认捐, 并应针对联合国大会和粮农组织大会为上述机构的认捐周期随时确定的对象; (b) 在定期资源磋商会上宣布; (c) 由捐助国政府和双边机构作出特别承诺; (d) 根据呼吁提供; (e) 通过其它集资活动, 包括私营部门的集资活动; (f) 以联合国大会和粮农组织大会确定的任何其它方式提供。 	<p>总规则XIII.1: 捐助</p> <p>捐助可以:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 在秘书长和总干事联合召开的会议上认捐, 并应针对联合国大会和粮农组织大会为上述机构的认捐周期随时确定的对象; (b) 在定期资源磋商会上宣布; (c) 由政府 and 双边机构作出特别承诺; (d) 根据呼吁提供; (e) 通过其它集资活动, 包括私营部门的集资活动; (f) 以联合国大会和粮农组织大会确定的任何其它方式提供。

<p>总规则 XIII.2: 捐助的规格</p> <p>对《总条例》第II条规定的粮食署宗旨的捐助可在对使用不加限制的情况下或为以下一项或几项提供:</p> <p>(a) 计划类别;</p> <p>(b) 计划类别内的具体国别计划、项目或活动; 或</p> <p>(c) 执行局不时决定的其它活动。</p>	<p>总规则 XIII.2: 捐助的规格</p> <p>对《总条例》第II条规定的粮食署宗旨的捐助可在对使用不加限制的情况下或为具体确定的计划或活动提供。</p>
<p>总规则 XIII.4: 捐助的类别</p> <p>按照《总条例》第XIII条第2款, 以下各项应适用于向粮食署提供的各类捐助:</p> <p>(a) 捐助粮食商品和粮食采购专款的捐助者, 应为支付与其商品捐助有关的全部业务费用和支持费用提供足够现金、可以接受的服务或可以接受的非粮食物品, 业务费用和支持费用计算标准如下:</p> <p>(i) 商品: 按《总规则》第XIII.6条计算价值;</p> <p>(ii) 外部运输: 实际费用;</p> <p>(iii) 陆地运输、贮存和搬运: 项目的每吨平均费率;</p> <p>(iv) 其它直接业务费用: 适用于项目粮食成分的每吨平均费率;</p> <p>(v) 直接支持费用: 项目直接业务费用的百分比; 和</p> <p>(vi) 间接支持费用: 执行局确定的项目直接费用(包括直接业务费用和直接支持费用在内)的百分比。</p> <p>(b) 捐助指定用于不包括粮食分配在内的活动的现金的捐助者, 应为支付与其捐助有关的全部业务和支持费用提供足够现金, 业务和支持费用计算标准如下:</p> <p>(i) 直接业务费用: 实际费用;</p> <p>(ii) 直接支持费用: 项目直接业务费用的百分比;</p> <p>(iii) 间接支持费用: 执行局确定的项目直接费用(包括直接业务费用和直接支持费用在内)的百分比。</p>	<p>总规则 XIII.4: 捐助</p> <p>根据《总条例》第 XIII 条第 2 款, 以下各项应适用于对粮食署的捐助:</p> <p>(a) 除《总规则》另有规定外, 所有捐助者应根据《总规则》第X.2条, 采用以下费用类别和计算标准, 在“全额费用回收”基础上提供捐助, 确保粮食署回收由捐助资助活动产生的全部费用:</p> <p>(i) 应根据估计费用计算的转移和实施费用;</p> <p>(ii) 应根据转移和实施费用国家具体百分比计算的直接支持费用;</p> <p>(iii) 应根据执行局决定的转移和实施费用百分比以及间接支持费用计算的间接支持费用。</p> <p>(b) 提供未以任何方式指定用途或指定应存入快速反应账户或业务储备金的现金捐款, 或提供用于计划支持和行政及有关活动的捐助的捐助者, 无须为保证其捐助实现全额费用回收提供额外的现金或服务, 但这些捐助不得导致粮食署的额外报告负担。</p>

<p>(c) 捐助与其它捐助无直接关系的可接受非粮食物品的捐助者，应为支付与其捐助有关的全部业务费用和支持费用提供足够现金或可接受的服务。</p> <p>(d) 捐助与其它捐助无直接关系的可接受服务的捐助者，应为支付与其捐助有关的全部业务费用和支持费用提供足够现金或其它可接受的资源。</p> <p>(e) 提供未以任何方式指定用途，或指定应存入快速反应账户，或用于计划支持和行政或有关活动的现金捐款的捐助者，无须为支付与其捐助有关的全部业务费用和支持费用提供额外的现金或服务，但这些捐助不得导致粮食署的额外报告负担。</p> <p>(f) 发展中国家和经济转型国家的政府以及执行局确定的其他非传统捐助者，可按下列条件仅提供商品或服务捐助：</p> <p>(i) 全部业务和支持费用由另一个或几个捐助者、部分捐助的货币化和/或利用粮食署的基金支付；</p> <p>(ii) 此类捐助符合粮食署的利益，并不会导致粮食署任何不成比例的行政和报告负担；</p> <p>(iii) 执行干事认为接受该捐助符合粮食署受益者的利益。</p> <p>(g) 在特殊情况下，执行干事可削减或免除任何实物捐助的间接支持费用，以支付任何一项活动或多项活动的直接支持费用，执行干事需确定这一削减或减免符合粮食署受益者的最大利益，但是：</p> <p>(i) 这些捐助不得导致粮食署的任何额外行政和报告负担；</p> <p>(ii) 在免除的情况下，执行干事认定本来适用的间接支持费用数额很小。</p> <p>(h) 上述 (f) 款中的捐助和 (g) 款中的削减或免除应在执行局的年会上向执行局报告。</p>	<p>(c) 发展中国家和经济转型国家的政府以及执行局确定的其他非传统捐助者，可做出捐助而无需实现全额费用回收，前提是：</p> <p>(i) 全部业务和支持费用由另一个或几个捐助者提供的捐助支付、由部分捐助的货币化支付和/或利用粮食署的基金支付；</p> <p>(ii) 此类捐助符合粮食署的利益，并不会导致粮食署任何不成比例的行政和报告负担；</p> <p>(iii) 执行干事认为接受该捐助符合粮食署受益者的利益。</p> <p>(d) 在特殊情况下，根据执行局决定，执行干事可削减或免除捐助的间接支持费用和（如适用）直接支持费用，执行干事需确定这一削减或免除符合粮食署受益者的最大利益，前提是：</p> <p>(i) 这些捐助不得导致粮食署的任何额外行政和报告负担；</p> <p>(ii) 在免除的情况下，执行干事认定本来适用的费用数额很小。</p> <p>(e) 根据执行局决定，执行局应确定适用于发展中国家和经济转型国家政府捐助的间接支持费率。</p> <p>(f) 上述 (c) 款和 (e) 款中的捐助以及 (d) 款中的削减或免除应在执行局的年会上向执行局报告。</p>
---	---

<p>总规则 XIII.6: 对商品认捐和服务的估价 如认捐全部或部分为商品，应在向粮食署确认商品时按公平价值记录。公平价值的指标特别包括世界市场价格、《粮食救助公约》的价格和捐助者的发票价格。可接受的非粮食物品和服务的捐助也应按世界市场价格公平作价，如果这种服务具有地方特点，则应由执行干事按合同价格作价。以人员服务形式提供的捐助应按反映公平价值的粮食署标准费用作价。</p>	<p>总规则 XIII.6: 对商品认捐和服务的估价 如认捐全部或部分为商品，应在向粮食署确认商品时按公平价值记录。公平价值的指标特别包括世界市场价格、《粮食援助公约》的价格和捐助者的发票价格。可接受的非粮食物品和服务的捐助也应按世界市场价格公平作价，如果这种服务具有地方特点，则应由执行干事按合同价格作价。以人员服务形式提供的捐助应按反映公平价值的粮食署标准费用作价。</p>
<p>财务条例 当前文本 (注：此栏中空白条目表示目前没有任何条款且在《财务条例》拟议文本栏中提出新条款)</p>	<p>财务条例 建议文本 (注：此栏中空白条目表示《财务条例》当前文本栏中列出的规定已经删除)</p>
	<p>援助协定是指按照《总条例》第 XI 条规定执行的无论如何命名的文件。</p>
<p>两年期是指从每个偶数年的 1 月 1 日开始的两个财务期。</p>	
<p>广泛呼吁是指粮食署或粮食署与其他计划、基金或机构联合为某区域项目或若干单独的国家计划、项目或活动发出的呼吁。</p>	<p>广泛呼吁是指粮食署或粮食署与其他计划、基金或机构联合为某区域项目或若干单独的计划、项目或活动发出的呼吁。</p>
	<p>国别总体业务预算是指某项计划的预算。</p>
<p>国别计划是指执行局根据《总条例》第 VI 条第 2 款 (c) 项批准的国别计划。</p>	
<p>定向多边捐助是指捐助者要求粮食署定向给予粮食署发起的某项或多项活动，或某项或多项国别计划的，而非响应粮食署为某项具体紧急行动发出的呼吁而提供的捐助。</p>	<p>定向多边捐助是指捐助者要求粮食署定向给予粮食署发起的某项或多项活动，或某项或多项计划的，而非响应粮食署为某项具体紧急行动发出的呼吁而提供的捐助。</p>
<p>直接支持费用是指与为某项业务提供支持直接相关的、且如果该业务终止则不会再产生的费用。</p>	<p>直接支持费用是指对应与整个计划执行直接挂钩但无法归入计划内某项具体活动的国家层面支出的费用。</p>
<p>全额费用回收是指业务费用、直接支持费用和间接支持费用全额回收。</p>	<p>全额费用回收是指由一项捐助或服务提供付费资助的活动所产生全部费用的回收。</p>
<p>普通基金是指用于记录不同账户的间接支持费用回收、杂项收入、业务储备金以及收到的非针对某个具体计划类别、项目或双边项目的捐款的会计主体。</p>	<p>普通基金是指用于记录不同账户的间接支持费用回收、杂项收入、业务储备金以及收到的非针对某个具体计划类别基金、信托基金或特别账户的捐款的会计主体。</p>
	<p>实施费用是指对应除转移费用外与计划内具体活动直接挂钩的支出的费用。</p>

间接支持费用 是指支助项目和活动的执行但不能与它们的执行直接挂钩的费用。	间接支持费用 是指无法与计划或活动执行直接挂钩的费用。
多边捐助 是指由粮食署决定用于或如何用于国别计划或粮食署活动的捐款；或响应粮食署的一项广泛呼吁而提供的，并由粮食署在该广泛呼吁的范围内决定用于和如何用于国家计划或粮食署活动的捐款，对此捐助者将认可提交执行局的报告足以满足捐助者的要求。	多边捐助 是指由粮食署决定用于或如何用于计划或粮食署活动的捐款；或响应粮食署的一项广泛呼吁而提供的，并由粮食署在该广泛呼吁的范围内决定用于和如何用于计划或粮食署活动的捐款，对此捐助者将认可提交执行局的报告足以满足捐助者的要求。
业务费用 是指除直接支持费用或间接支持费用之外的粮食署项目和活动的任何费用。	业务费用 是指计划的转移费用和实施费用。
	计划 是指根据《总条例》第 VI 条第 2 款 (c) 项经批准的计划。
项目协定 是指按照《总条例》第 XI 条规定执行的无论如何命名的文件。	
	服务提供 是指为换取付款向一方提供符合粮食署宗旨、政策和活动的服务。
	支持费用 是指计划的间接支持费用和直接支持费用。
	转移费用 是指对应所提供物品、现金或服务的货币价值以及相关交付费用的费用。
粮食署预算 是指执行局每年批准的管理计划的年度预算成分，包括计划、项目和活动的资源与开支概算，并应包括计划支持和行政预算。	粮食署预算 是指执行局每年批准的管理计划的年度预算成分，包括计划和活动的资源与开支概算，并应包括计划支持和行政预算。
IV: 资源 财务条例4.1: 粮食署的资源应包括: (a) 按《总条例》第XIII条提供的捐助; (b) 杂项收入, 包括投资的利息; (c) 按《财务条例》第 V 条的规定收到的信托捐助。	IV: 资源 财务条例4.1: 粮食署的资源应包括: (a) 按《总条例》第XIII条提供的捐助; (b) 杂项收入, 包括投资的利息 (c) 按《财务条例》第V条的规定收到的信托捐助; (d) 按《财务条例》第4.8条提供服务收到的付费。
财务条例 4.6: 如果执行干事认为换取现金将有助于更有效地实现有关国别计划、项目或活动的目标, 他可按照执行局制定的准则并与捐助者和受援国磋商, 批准出售商品换取现金。由此产生的财务资源的管理责任将由出售时对商品持有所有权的当事方承担。执行干事在任何情况下都应通过审计要求或其他措施对由此产生的财务资源的管理进行监督。如果执行干事确信由粮食署管理所	财务条例4.6: 如果执行干事认为换取现金将有助于更有效地实现有关计划、项目或活动的目标, 他可按照执行局制定的准则并与捐助者和受援国磋商, 批准出售商品换取现金。由此产生的财务资源的管理责任将由出售时对商品持有所有权的当事方承担。执行干事在任何情况下都应通过审计要求或其他措施对由此产生的财务资源的管理进行监督。如执行干事确信由粮食署管理所产生的属于受援国的财务资源对计划、项目或活动最有利, 粮食署将

<p>产生的属于受援国的财务资源对项目或活动最有利时，粮食署将同政府作出一种信托基金安排。应根据执行局制定的准则划分粮食署、捐助者和受援国政府对管理该信托基金的各自的责任。</p>	<p>同政府针对此类基金的管理达成一项安排。应根据执行局制定的准则划分粮食署、捐助者和受援国政府对管理此类基金的各自的责任。</p>
	<p>财务条例 4.8: 执行干事可批准服务提供活动。这些活动应根据执行干事的决定在全额费用回收基础上提供。</p>
<p>V: 信托基金和特别账户 财务条例 5.1: 执行干事可为符合粮食署政策、目标和活动的特定目的设立信托基金和特别账户。执行干事应就所有这些信托基金或特别账户向执行局提出报告。</p>	<p>V: 信托基金和特别账户 财务条例 5.1: 执行干事可设立信托基金和特别账户，用以资助直接由总部或区域局监督活动的支出，前提是该信托基金和特别账户符合粮食署宗旨和政策。执行干事应就所有这些信托基金或特别账户向执行局提出报告。</p>
<p>财务条例 5.2: 应明确规定每一个信托基金和特别账户的宗旨和范围，为它们提供的捐助应当以收回全部费用为基础。</p>	<p>财务条例 5.2: 应明确规定每一个信托基金和特别账户的宗旨和范围，根据执行干事的决定，信托基金和特别账户的供资应以全额费用回收为基础。</p>
<p>VI: 国别计划和项目的批准 财务条例 6.1: 为了使粮食署向国别计划和项目提供的援助在计划编制和执行方面保持持续性，对拟在有关活动中使用资源和作出承诺批准的用途应在每一项国别计划或项目的持续期间有效。</p>	<p>VI: 计划的批准 财务条例 6.1: 为了使粮食署向计划和项目提供的援助在计划编制和执行方面保持持续性，对拟在有关活动中使用资源和作出承诺批准的用途应在每一项计划的持续期间有效。</p>
<p>VIII: 国别计划和项目 财务条例 8.1: 对一项国别计划、一个项目或行动的批准，通常应构成对执行干事为该国别计划、项目或行动发放拨款权、作出承付以及支出资源的授权，但需签署国别计划、项目或行动协定。然而，如有必要，执行干事可在项目筹备时期承担义务和支出资源，为项目头三个月提供粮食后备，但不得超过所需供资总额的四分之一。</p>	<p>VIII: 计划 财务条例 8.1: 对一项计划的批准，通常应构成对执行干事根据国别总体业务预算为该计划发放拨款权、作出承付以及支出资源的授权，但需签署援助协定。然而，如有必要，执行干事可在计划筹备时期承担义务和支出资源，为计划头三个月提供粮食后备，但不得超过所需供资总额的四分之一。</p>
<p>财务条例 10.2: 对粮食署的所有捐助均应记入有关的计划类别基金、信托基金、普通基金或特别账户的贷方，所有开支均应由有关基金支付。</p>	<p>财务条例 10.2: 粮食署收到的所有资源均应记入有关的计划类别基金、信托基金、普通基金或特别账户的贷方，所有开支均应由有关基金支付。</p>
<p>财务条例 10.3: 所有捐助将以多边、定向多边、或双边分类。双边捐助只有在其活动符合粮食署任务说明中的目标和政策并与粮食署在受援国提供的援助一致时，执行干事才可接受。执行干事应向执行局报告所有捐助。</p>	<p>财务条例 10.3: 所有捐助将以多边、定向多边、或双边分类。双边捐助只有在其活动符合粮食署任务说明中的目标和政策时，执行干事才可接受。执行干事可根据《财务条例》第 4.8 条针对服务提供活动收取费用。执行干事应向执行局报告收到的所有资源。</p>

<p>财务条例 10.4: 执行干事应根据本条例第 10 条第 3 款接受的每一笔双边捐助设立一个信托基金。</p>	<p>财务条例 10.4: 执行干事应根据本条例第 10 条第 3 款接受的与直接由总部或区域局监督的活动相关的每一笔双边捐助设立一个信托基金。</p>
<p>财务条例 10.9: 除捐助外的所有收入应列为杂项收入但须符合以下《财务条例》第 11.3 条的规定。</p>	<p>财务条例 10.9: 除捐助外的所有收入以及服务提供换取的付款应列为杂项收入但须符合以下《财务条例》第 11.3 条的规定。</p>
<p>财务条例 11.3: 投资收入凡有规定者应记入有关的特别账户的贷方，在所有其它情况下均记入普通基金杂项收入的贷方。除非捐助者另有要求，粮食署为双边服务管理的捐助者资金所产生的利息应记入快速反应账户的贷方。</p>	<p>财务条例 11.3: 投资收入凡有规定者应记入有关的特别账户的贷方，在所有其它情况下均记入普通基金杂项收入的贷方。除非捐助者另有要求，粮食署通过信托基金为双边捐助管理的捐助者资金所产生的利息应记入快速反应账户的贷方。</p>

附件 III

1. 粮食署致力于《总条例》第 XIII 条第 2 款所列全额费用回收原则。《总条例》确保提供足够资金以支付与每项捐助相关全部业务和支持费用。如第 61 段所列，管理层致力于让所有捐助者和潜在捐助者了解粮食署全额费用回收模式、间接支持费用回收率和间接支持费用所产生收入（为计划支持和行政预算供资）的价值。
2. 粮食署简单和透明的费用回收模式在联合国系统中较为独特，目前针对收到的 97% 的捐助适用单一标准费用回收费率。《总规则》规定的间接支持费用的削减或免除适用于其余由执行局实施全面监督的 3% 的捐助。
3. 本文正文第 66-102 段介绍了关于全额费用回收的九项建议。开展了敏感度分析，以确定相关建议的实施将对今后间接支持费用收入产生的影响。
4. 九项建议中的六项涉及调整或修正此前经批准的政策，以确保与综合路线图框架相一致并反映粮食署目前的工作环境。这六项建议如下：
 - i. **建议 1:** 根据现行《总规则》第 XIII.4 (f) 条规定，延续实物捐助结对安排。
 - ii. **建议 2:** 调整《总规则》第 XIII.4 (f) 条，使现金和实物捐助符合结对资格。
 - iii. **建议 4:** 维持《总规则》第 XIII.4 (g) 条规定的间接支持费用免除，并修正《总规则》措辞，以体现综合路线图框架和费用类别，包括根据执行局在 2017 年第二届例会上批准的临时全额费用回收方案，调整免除项以涵盖更广泛的支持费用。
 - iv. **建议 5:** 维持已获授权共同服务的间接支持费率的灵活性，并确保《总规则》和《财务条例》允许一个国家在此类情况下使用多个直接支持费率。
 - v. **建议 6:** 继续将按需提供服务产生的收入视为不同于《财务条例》第 I 条界定和《总规则》第 XIII.4 条所述捐助。
 - vi. **建议 7:** 将国家层面信托基金纳入国别总体业务预算，并维持总部和区域层面信托基金。
5. 其他建议（建议 3、8.a、8.b 和 9）的实施可对今后间接支持费用收入产生影响¹。这三项建议如下：
 - i) **建议 3:** 扩大现行《总规则》第 XIII.4 (e) 条适用范围，以涵盖针对计划支持和行政或相关活动的实物捐助。
 - ii) **建议 8.a:** 东道国政府对本国计划的捐助适用削减间接支持费率，拟议费率将列入管理计划。

¹ 建议 8 由建议 8a 和 8b 组成。

- iii) **建议 8.b:** 发展中国家或经济转型国家政府做出的捐助适用削减间接支持费率，拟议费率将列入管理计划。
- iv) **建议 9:** 调整《总规则》第 XIII.4 (e) 条，以便免除对业务储备金捐助的间接支持费用。

间接支持费用敏感度分析

6. 上文所述敏感度分析评估了建议 3、8.a、8.b 和 9 在五年期和十年期内对年度间接支持费用收入的潜在影响。该分析基于以下假设：

- a) 根据过去十年捐助收入，假设捐助收入年均增速为 3%；
- b) 为展示可能产生的影响，假设各项建议下将收到的捐助类型的捐助收入以每年 10% 的速度增加。

然后将各项建议预计对间接支持费用产生的影响与间接支持费用总收入估计值相比较。

7. 管理层分别分析了每一项建议并考虑了其对间接支持费用收入的累计影响。根据下文所列分析，管理层认为预计放弃的间接支持费用收入金额可以忽略不计。重要的是，除财务影响外，上述建议在提高透明度的同时，有助于筹措更多资源、拓宽捐助者基础、巩固伙伴关系并加强国家自主性。此外，管理层认为，标准间接支持费率的少数例外情况（占总捐助的不足 3%）将不会挫伤灵活多边捐助的积极性。

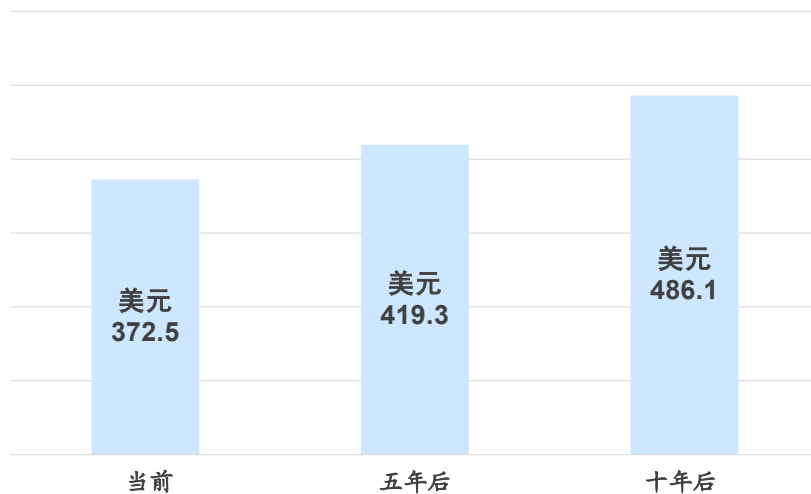
8. 应注意，管理层正密切关注联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国促进性别平等和增强妇女权能署和联合国儿童基金会在联合国改革背景下关于费用回收的讨论。秘书处将向执行局通报上述讨论的进展。同时，根据综合路线图精神，秘书处正在利用这一契机根据为实施综合路线图需对《总规则》和《财务条例》做出的修正，简化粮食署全额费用回收政策，以确保与框架本身以及粮食署工作环境保持一致。

审查对间接支持费用收入的潜在影响

9. 过去十年，为粮食署提供的捐助平均每年增加 3%。假设该趋势继续，图 A.III.1 显示，预计每年间接支持费用收入从 2017 年的 3.725 亿美元（作为 2017 年的假定金额²也是具备完整数据的最后一年）在五年内增加到 4.193 亿美元，在十年内增加到 4.861 亿美元。这些预测作为基线用以评估建议 3、8.a、8.b 和 9 对间接支持费用的潜在影响。

² 就本项工作而言，2017 年间接支持费用实际收入（主要基于 7% 的间接支持费率），减少到秘书处估算认为该年度如果适用 6.5% 的间接支持费率才可能产生的数额。

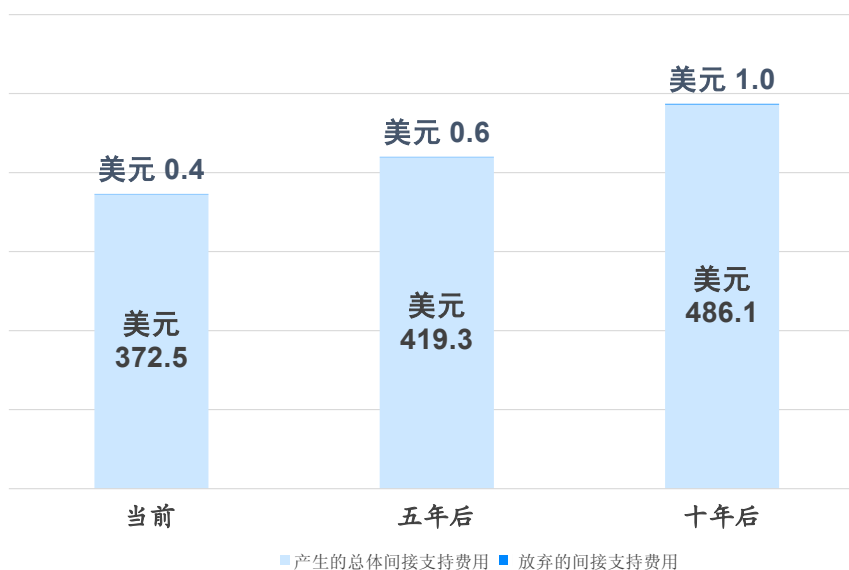
图 A.III.1 按 3% 的年增速产生的间接支持费用总收入
(单位: 百万美元)



分析建议 3: 扩大现行《总规则》第 XIII.4 (e) 条适用范围, 以涵盖针对计划支持和行政或相关活动的实物捐助。

10. 《总规则》第 XIII.4 (e) 条允许对计划支持和行政预算或计划支持和行政相关活动提供的现金捐款免除间接支持费用, 因为计划支持和行政预算主要由计划支持和行政收入供资, 对此类捐助收取间接支持费用将构成重复收费。该建议提议扩大《总规则》适用范围, 以涵盖为计划支持和行政预算或计划支持和行政相关活动提供的实物捐助。此类实物捐助包括实物咨询服务, 如某咨询公司为粮食署提供服务; 办公空间, 如业主提供办公空间; 或免费广告, 如广告牌上的广告。根据现行政策, 秘书处需对此类捐助适用标准间接支持费率, 这可能挫伤捐助者的积极性。
11. 2012-2016年期间, 粮食署平均每年收到 600 万美元的实物捐助。关于拟议建议 3 及其实施预计可产生的效率增益的更多信息载于本文正文第 77-80 段。
12. 图 A.III.2 显示将因实施建议 3 而放弃的间接支持费用估计值。

图 A.III.2: 对计划支持和行政预算做出的年增速为 10% 的实物捐助
(单位: 百万美元)



13. 在当前年份, 如免除此类实物捐助的间接支持费用, 则粮食署将放弃近 40 万美元的间接支持费用。假设对计划支持和行政预算或计划支持和行政相关活动做出的这些类型实物捐助以每年 10% 的速度增加, 则十年期内估计每年放弃的间接支持费用将达到 100 万美元。这相当于间接支持费用总收入估计值的近 0.2%。

分析建议 8.a: 东道国政府对本国计划的捐助适用削减间接支持费率, 拟议费率将列入管理计划。

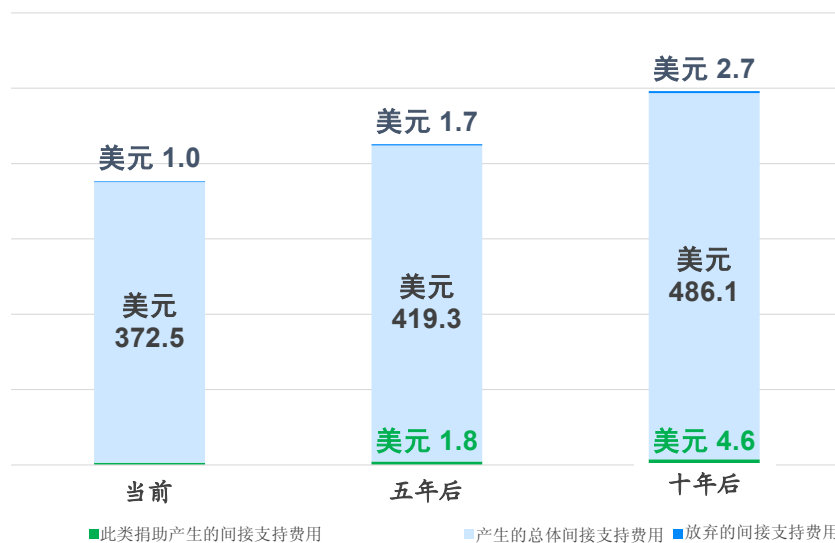
14. 随着国家层面信托基金纳入国别总体业务预算, 针对完全由东道国政府捐助资助的活动且此前处理为粮食署工作计划外“信托基金”的基金目前将在国别战略计划、临时国别战略计划和过渡期临时国别战略计划中体现。
15. 有鉴于此, 该建议提议, 认识到东道国政府本国计划的管理和实施需要粮食署总部提供的支持较少, 针对东道国政府对本国计划做出的捐助继续适用削减费率。关于拟议建议 8.a 及其对加强东道国政府支持和国家自主性潜在影响的更多信息载于本文正文第 88-93 段。
16. 为针对建议 8.a 开展敏感度分析, 管理层假设间接支持费用削减费率为 4%。该削减费率将不适用于对结对安排的捐助。
17. 2011-2016 年期间, 粮食署收到近 10 亿美元的东道国政府对本国计划做出的捐助。对此类东道国捐助的分析 (且不含结对安排和政府现金捐款等捐助, 此类捐助不会从东道国政府产生间接支持费用收入) 表明, 适用 4% 的间接支持费率将导致每年放弃近 100 万美元的间接支持费用收入。³展望未来, 假设此类捐助每年增加

³ 放弃的间接支持费用收入源于实际收到的间接支持费用与 4% 的削减费率之间的差额。

10%，则在十年期内每年放弃的间接支持费用估计将达到 270 万美元，约占间接支持费用总收入估计值的 0.5%。然而，这些捐助产生的间接支持费用将达到近 460 万美元，因此，十年期内，每年间接支持费用净收益将达到 190 万美元。

18. 图 A.III.3 显示实施建议 8.a 后（在五年期和十年期内针对东道国政府对本国计划做出的捐助适用 4% 的间接支持费用削减费率）每年将放弃的间接支持费用估计值。

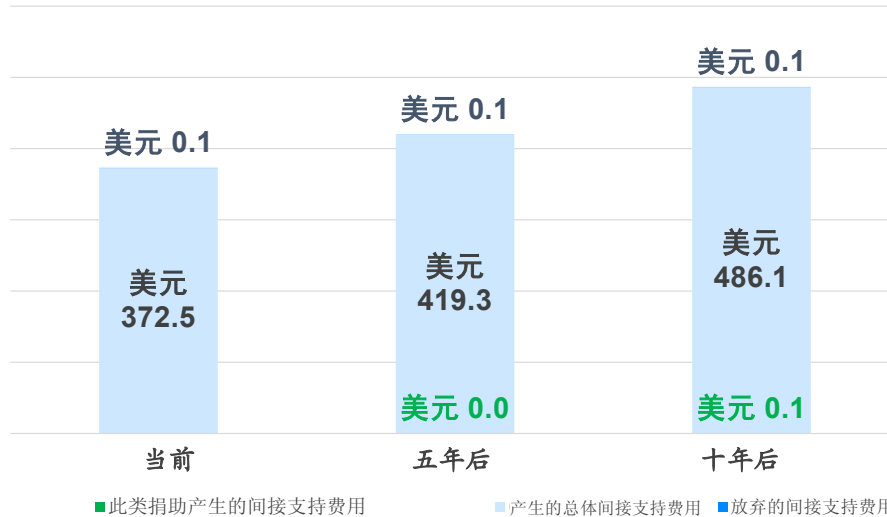
图 A.III.3: 东道国政府对本国计划做出的年增速为 10% 的捐助
(单位: 百万美元)



分析建议 8.b: 发展中国家或经济转型国家政府做出的捐助适用削减间接支持费率，拟议费率将列入管理计划。

19. 为鼓励更多捐助、提升捐助者基础并建立和加强伙伴关系，管理层在建议 8.b 中提议对发展中国家和经济转型国家政府做出的捐助适用间接支持费用削减费率。关于建议 8.b 的更多信息载于本文正文第 94-100 段。
20. 为针对建议 8.b 的潜在影响开展敏感度分析，管理层假设间接支持费用削减费率为 4%。该削减费率将不适用于对结对安排的捐助。
21. 如今年适用 4% 的间接支持费率，则根据该类别捐助的当前水平，粮食署将放弃近 5 万美元的间接支持费用收入。假设此类捐助每年增加 10%，则在十年期内每年放弃的间接支持费用估计将达到 10 万美元，约占间接支持费用总收入估计值的 0.02%。然而，因捐助增加而产生的间接支持费用也将达到近 10 万美元。
22. 图 A.III.4 显示建议 8.b 实施后适用 4% 的间接支持费用削减费率每年将放弃的间接支持费用估计值。

图 A.III.4: 发展中国家或经济转型国家政府
作出的年增速为 10% 的捐助
(单位: 百万美元)

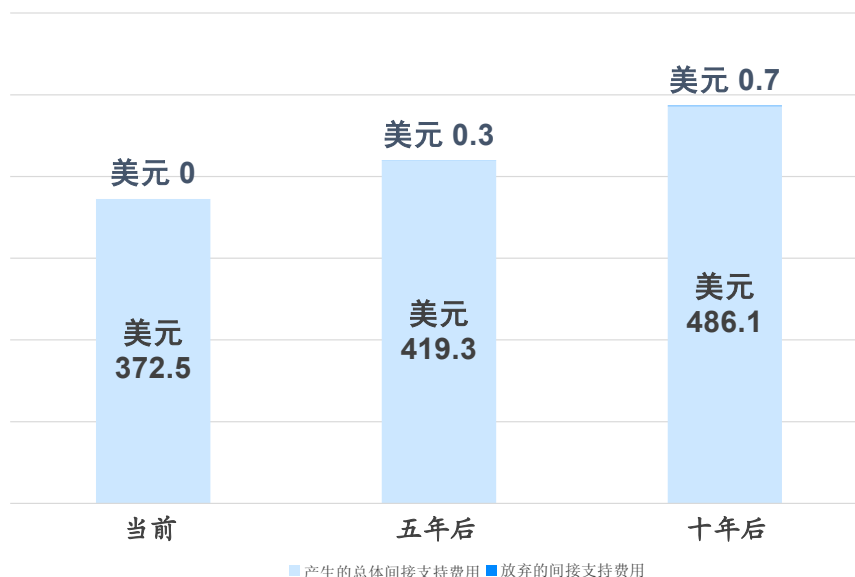


建议 9: 调整《总规则》第 XIII.4 (e) 条, 以便免除对业务储备金捐助的间接支持费用。

23. 迄今为止, 粮食署未收到任何对业务储备金做出的直接捐助。因此, 为估计这些捐助今后对间接支持费用收入造成的潜在影响, 本分析假设此类捐助将在五年期内达到 500 万美元, 在十年期内达到 1000 万美元。

24. 如图 A.III.5 所示, 到第十年, 每年估计放弃的间接支持费用将达到近 70 万美元。

图 A.III.5: 对业务储备金做出的年增速为 10% 的捐助
(单位: 百万美元)

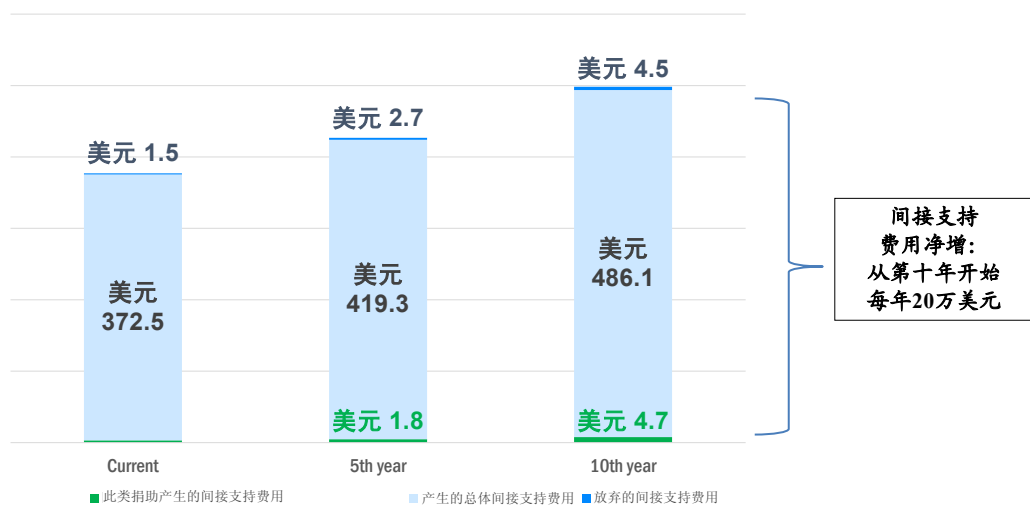


25. 关于拟议建议 9 以及捐助者对业务储备金每捐助 1 美元所产生杠杆作用的更多信息载于本文正文第 101 和 102 段。管理层预计将在不久的将来针对粮食署预先融资方法及其潜在影响开展更广泛审查。

对间接支持费用收入潜在影响的总结

26. 图 A.III.6 总结了在所有四项建议得到实施且各类别捐助实现假定 10% 年均增速情况下对间接支持费用收入的总体影响。

图 A.III.6: 年增速为 10% 的四项建议累计影响
(单位: 百万美元)



27. 根据分析, 管理层估计十年期内每年总计放弃的间接支持费用将近 450 万美元, 占间接支持费用总收入估计值的不足 1%。同时, 根据这些假设, 分析显示, 上述建议产生的总间接支持费用估计值将达到 470 万美元, 这将抵消放弃的近 450 万美元的间接支持费用。

文中所用缩略语

CRF	全组织结果框架
CSP	国别战略计划
DSC	直接支持费用
EDMF	新捐助者配套基金
FAO	联合国粮食及农业组织（粮农组织）
IASC	机构间常设委员会
ICSP	临时国别战略计划
IRA	立即反应账户
IRM	综合路线图
ISC	间接支持费用
PSA	计划支持和行政（预算）
RBA	驻罗马机构
SDG	可持续发展目标
T-ICSP	过渡期临时国别战略计划
UNDAF	联合国发展援助框架（联发援框架）
WHO	世界卫生组织（世卫组织）