



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

第一七一届会议

2018年5月29—31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
Amir Abdulla 先生
电话：+3906 6513-2401

世界粮食计划署
预算及规划司司长兼副首席财务官
Sean O'Brien 先生
电话：+3906 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。



FC171

内容提要

- 向执行局提交《综合路线图最新情况》供审议。
- 《综合路线图最新情况》内容提要部分纳入正文提交财委审查。

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》供执行局审议。

建议草案

- 粮农组织财政委员会根据粮食署《总条例》第 XIV 条，建议粮食署执行局注意《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
年度会议
罗马，2018年6月18-22日

分发：一般

日期：2018年5月16日

原文：英文

议题 5

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

政策问题

供审议

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

综合路线图最新情况

内容提要

综合路线图确定了粮食署支持各国帮助最贫困和粮食最不安全人群消除饥饿所需的变革性战略、过程和体系改变。全组织范围的变革性改变推动和展示了粮食署为实现《2030年可持续发展议程》目标（尤其是可持续发展目标 2“消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业”和目标 17“加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系”）所做的贡献。

粮食署在实施综合路线图方面继续取得进展。迄今为止，共有 67 个驻国家办事处已过渡到综合路线图框架，约占粮食署工作计划的 65%。在执行局 2018 年年度会议审议国别战略计划后，驻国家办事处总数可增至 70 个，占工作计划的 69%。继续在项目系统下运作的 11 个驻国家办事处将在 2019 年初过渡到综合路线图框架。

管理层利用吸取的经验教训为改进国别战略计划框架、综合路线图进程以及向成员国报告粮食署的绩效提供参考。基于 2017 年吸取的经验教训，在三次非正式磋商中介绍了 2018 年的经验教训（概述见附件 I）。同时，内部审计办公室近期公布了其对综合路线图试行阶段的审计，评价办公室正对国别战略计划试点开展战略评价。审计和评价结论将对管理层所得经验教训予以补充，以更好地支持粮食署转型。

基于迄今取得的经验和成员国的反馈，管理层将在制定国别战略计划和临时国别战略计划期间遵循两步磋商流程，直到 2019 年底。这一稳健流程不仅高效，还提供了充分的讨论机会，确保成员国在制定粮食署战略方向方面发挥作用。

《总规则》和《财务条例》关于费用全额回收、术语和定义的修正案汲取了 2017 和 2018 年吸取的经验教训，将提交执行局 2018 年第二届例会供批准。若获得批准，

联系人：

副执行干事
A. Abdulla 先生
电话：066513-2401

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

这些修正案将于 2019 年 1 月 1 日生效。2017 年中期成立的全组织范围部门间工作组已完成其对使《总规则》和《财务条例》关于费用全额回收的条款与综合路线图的要求及粮食署不断变化的工作环境保持一致所需作出的调整进行的内部审查和分析。

本文件列出了根据审查发现提出的新建议。这些建议与以下核心问题相关：结对、间接支持费用的减免和免除、已获授权公共服务的经调整的直接支持费率、处理按需提供服务产生的收益、信托基金、设定间接支持费率的灵活性。在执行局 2018 年第二届例会审议《总规则》和《财务条例》修正案前，将在一系列非正式磋商中向成员国征求反馈意见。

决定草案*

在审议了文件 WFP/EB.A/2018/5-D/1 所载《综合路线图最新情况》后，执行局：

- i) 注意到实施综合路线图取得的进展和迄今吸取的经验教训；
- ii) 注意到文件 WFP/EB.A/2018/5-D/1 第 47 至 74 段所载关于实现费用全额回收的方法的提案，并请秘书处最终予以确定并提交执行局 2018 年第二届例会供批准；
- iii) 注意到制定综合路线图框架和若干关于实现费用全额回收的提案需对《总规则》和《财务条例》进行修正，并请秘书处将这些修正案提交至执行局 2018 年第二届例会供批准，以便其能够在 2019 年 1 月 1 日生效；
- iv) 忆及其题为“综合路线图最新情况”的第 2017/EB.2/2 号决定第 vi 段批准了 2018 年 1 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日的临时授权，并决定在审查临时授权后，将在 2020 年第一届例会上提交永久授权供批准。

* 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发布的《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）”、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。
2. 战略计划（2017-2021 年）于 2017 年 1 月 1 日生效，设定了粮食署在实施《2030 年议程》的第一个五年期内的进程。该计划指导粮食署支持各国帮助最贫困和粮食最不安全人群消除饥饿。⁵
3. 国别战略计划框架使得粮食署业务设计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。国别战略计划由以下内容组成：
 - 国别战略计划：可设计为期长达 5 年的国别战略计划。它们以各国牵头的国家零饥饿战略审查为依据，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，或根据东道国的选择由执行局批准；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：临时国别战略计划为期长达 3 年，在为国别战略计划设计提供战略审查未完成时采用。临时国别战略计划基于粮食署现行的战略、研究、评估（包括联合需求评估），以分析和数据为基础。与国别战略计划一样，东道国完全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。
 - 过渡性临时国别战略计划：执行干事可批准一项继有限紧急响应后的过渡性临时国别战略计划，并由联合国粮食及农业组织（粮农组织）总干事共同批准紧急行动；执行干事可批准基于之前批准的项目文件的过渡性临时国别战略计划，批准期长达 18 个月，作为向基于战略审查的国别战略计划的过渡。
 - 有限紧急行动：有限紧急行动可根据要求包括提供服务或能力建设支持，在发生不可预见和突如其来的紧急情况时，可在粮食署未设办事处的国家实施。按照计划，有限紧急行动初期时长 6 个月，由执行干事批准，若有需要，由粮农组织总干事批准。
4. 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相关的国别总体业务预算将所有业务和资源整合到一个结构内，粮食署的工作计划和传达活动产生的服务水平和第三方协议除外。该结构清晰地将战略、规

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 WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2。

划和预算编制、实施及资源与取得的结果联系起来，从而阐明了粮食署工作的相关性和影响；还引入了四个高级别费用类别，简化了费用全额回收的应用。各项国别总体业务预算分为四个高级别费用类别，各项粮食署战略成果的总预算获得了批准。

5. 全组织结果框架自 2017 年 1 月 1 日生效，使粮食署能够衡量结果并履行其对透明度和问责制的承诺。该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计划的逻辑框架提供了依据。目前，所有驻国家办事处均已完成向全组织结果框架的过渡。基于迄今取得的经验，正在修订全组织结果框架，以加强对所有相关可持续发展目标所做贡献的衡量标准。引入主要绩效指标的进一步改进手段将加强使计划和全组织绩效管理的管理要素保持一致的单一结果框架。经修订的全组织结果框架还将反映全球共识，并促进与各国政府和联合国系统就衡量《2030 年议程》目标实现进展开展积极合作。

迄今取得的进展

在综合路线图框架内运作的驻国家办事处

6. 迄今为止，共有 67 个驻国家办事处已过渡到综合路线图框架（24 个完整的国别战略计划，6 个临时国别战略计划，37 个过渡性临时国别战略计划），约占粮食署工作计划的 65%。
7. 执行局将在其 2018 年年度会议上审议阿富汗、玻利维亚（多民族国）、埃及、肯尼亚和菲律宾的国别战略计划以供批准。目前，驻玻利维亚和埃及办事处正在实施过渡性临时国别战略计划，同时，驻阿富汗、肯尼亚和菲律宾办事处的工作内容将于 2018 年 7 月从其结案项目转向综合路线图框架。这样，在综合路线图框架内运作的驻国家办事处总数将达到 70 个，约占粮食署工作计划的 69%。
8. 2018 年粮食署仍有 11 个驻国家办事处继续在项目系统下运作，并将在 2019 年初过渡到综合路线图框架。⁶⁷

分析迄今收到的捐助

收到的资金总额

9. 国别战略计划框架有助于捐助方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。它可促进供资决策，包括多年期捐款或其他长期规划的承付款。

⁶ 乌克兰未列入过渡到综合路线图框架的国家清单，因为尚未规划国别战略计划或临时国别战略计划。驻乌克兰办事处将继续采用当前的项目框架，直到项目结项。

⁷ 继执行局在其 2017 年年度会议上提及灵活方法后，在特殊情况下，一些驻国家办事处选择在 2018 年继续在项目系统下运作。根据不同国家的情况，该方法可为秘书处争取额外时间来提高计划质量，通过将资源从旧系统迁移到新系统解决问题，并确保增强能力管理向综合路线图的过渡。

10. 截至 2018 年 3 月 21 日，62 个国家在 2017 年和 2018 年收到了 26 亿美元的捐助，其中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的预算的捐助。新资源达 6.85 亿美元。
11. 在综合路线图框架内运作的 62 个国家收到的捐助总额的分配情况如下：
 - 在 42 个国家的国家一级确认了价值 2.1 亿美元的 129 笔赠款，占捐助总额的近 8%；
 - 在 26 个国家的战略结果一级确认了价值 3300 万美元的 37 笔赠款，占捐助总额的 1.3%；
 - 在 42 个国家的战略成果一级确认了价值 1.66 亿美元的 125 笔赠款，占捐助总额的 6.3%；
 - 在 60 个国家的活动一级确认了价值 22 亿美元的 502 笔赠款，占捐助总额的 84.4%。

鼓励更灵活和可预测的捐助

12. 综合路线图框架旨在促进资源筹集以实现具体的国别成果，同时按活动细分费用。-管理层期望，通过活动一级预算结构向成员国和捐助伙伴提供透明度，这将增加捐助方的信心，鼓励他们减少对捐款用途的限定，并逐步增加基于成果的或灵活的供资。
13. 管理层认识到，提高国别战略计划战略成果的一致性和连贯性，以及增加在综合路线图框架下定期数据报告和国家报告的次数，将进一步增强捐助伙伴的信心，从而鼓励他们为特定国家成果或更高的成果供资。为此，粮食署将与合作伙伴一道，进一步证明此类供资可提高效率和效益。
14. 综合路线图框架还提供了获得更多可预测供资的机会，特别是以多年期捐款的形式，从而获得长期、一致和持续的投资，这对逐步减少人道主义损失和加强社区抵御力必不可少。
15. 作为提高灵活性努力的一部分，管理计划与捐助方进行战略筹资对话，通过评估在何种程度上可放宽捐助方的条件，探索提高捐款灵活性的所有机会。管理层将继续在与捐助伙伴和其他利益相关者的交流、外联和宣传活动中，强调在连贯一致、全面和基于结果的国别总体业务的推动下进行灵活、可预测供资的重要性。

吸取的经验教训

16. 管理层通过以下方法系统地收集了各国在综合路线图方面的经验教训：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、与副区域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。

17. 审查和分析挑战和最佳做法对改进综合路线图至关重要，它们可为改进计划、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。已在 2017 年的非正式磋商上以及 2017 年年度会议和第二届例会上介绍了这些结果，并在 2017 年年度绩效报告中做了概述。附件 I 概述了 2018 年到目前为止吸取的经验教训。

综合路线图试行阶段内部审计

18. 2018 年 4 月，内部审计办公室最终确定了其对综合路线图试行阶段的审计。审计于 2017 年 10 月 23 日至 2018 年 1 月 31 日开展，包括访问 14 个试点国家中的 4 个国家：孟加拉国、喀麦隆、哥伦比亚和苏丹。主要有三项调查：
- i) 综合路线图试行阶段的相关主要风险是否得到充分管理，以确保实现预期目标？
 - ii) 国别战略计划的制定和批准流程是否有效？
 - iii) 新财务框架是否规定了有效、健全的预算和成本管理？
19. 在 2018 年 4 月 27 日的非正式磋商期间，管理层概述了从审计以及管理层对相关建议的回应得出的结论。⁸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，仍需作出大量努力”。审计报告确定了需要注意的四个高优先级领域：试点工作的时间表、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。
20. 管理层欢迎 2017 年试点工作大部分成功促进全组织学习和减轻风险这一结果。管理层赞同以下结论：须继续做出大量努力，以及已在努力实施商定的行动。
21. 基于为审计而酌情开展的数据收集和其他工作，正在评价粮食署的国别战略计划试点工作，以评估国别战略计划的实施情况，并吸取经验教训，指导新战略方向的进一步进展。评价报告以及管理层对相关建议的回应将提交执行局 2018 年第二届例会。
22. 根据审计和评价所得出的结论将强化管理层获得经验教训，以更好地支持粮食署通过综合路线图框架进行转型。

主要问题进展

2018 和 2019 年与成员国之间的磋商进程

23. 国别战略计划和临时国别战略计划文件草案于 2017 年提交执行局正式会议，并在其提交供批准 12 周前，在 2018 年第一届例会和年度会议上向执行局成员公

⁸ WFP/EB.A/2018/6-F/1。

- 布。⁹执行局成员可在 20 个公历日内以电子形式提出意见，最终文件纳入收到的意见并在执行局会议前四周发布。根据为 2017 年第二届例会制定的流程，在为期 20 个公历日的审查流程结束时举行关于国别战略计划和临时国别战略计划文件草案的非正式磋商。
24. 基于 2017 年获得的经验，为了在流程初期努力获得成员国意见以便更好地制定战略和文件草案，管理层于 2018 年 1 月 16 日举行了关于将提交供 2018 年年度会议批准的国别战略计划和临时国别战略计划概念说明的非正式磋商。¹⁰
25. 在 2018 年 2 月 7 日和 3 月 16 日的非正式磋商中，管理层在提交国别战略计划和临时国别战略计划供执行局正式批准前，提交了简化磋商流程的备选方案。¹¹ 备选方案旨在使执行局成员有充分的机会提供详细的战略反馈，并酌情与其政府和国家一级特派团进行磋商，同时确保执行局的时间得到最具战略性和最有效的利用。
26. 2018 年 3 月 16 日和 4 月 27 日非正式磋商期间的讨论指出，对两步流程提供广泛支持，以便在国别战略计划制定过程的初期提供战略反馈，并在执行局批准国别战略计划和临时国别战略计划前提供详细的书面意见。供审议的提案涉及以下两步流程：
- 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。
27. 管理层对将在 2018 年第二届例会上审议以供批准的国别战略计划和临时国别战略计划草案启动了该两步流程。2018 年 4 月下旬举行了关于布基纳法索、乍得、冈比亚、加纳、印度、利比里亚、毛里塔尼亚、尼泊尔、卢旺达、塞内加尔、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门国别战略计划和临时国别战略计划概念说明的非正式磋商。
28. 管理层将采用这一两步磋商流程直至 2019 年底，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

⁹ 根据 2016 年第二届例会文件 WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1 批准的流程，文件第 36 段规定如下：“国别战略计划文件草案应以电子形式分发给执行局成员，供其在批准会议至少 12 周前提出评论意见。所有评论意见（若有）应在分发后 20 日内以电子形式接收。评论意见将在执行局网站上公布，与相关政府和利益相关者讨论，并酌情纳入最终的国别战略计划。最终的文件将在执行局批准会议至少六周前以英文发布。”

¹⁰ 概念说明介绍了背景、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。

¹¹ 完全由东道国供资的任何国别战略计划和临时国别战略计划草案不适用磋商流程，而应遵守《财务条例》第 5.1 和 5.2 条的规定，由执行干事批准，除非东道国政府选择国别战略计划和临时国别战略计划由执行局批准。

时国别战略计划概念说明的非正式磋商周期，之后对国别战略计划和临时国别战略计划终稿进行详细审查，并由执行局予以批准。这包括审查这一流程的价值，并考虑到实地观点和涉及的费用。

简化国别总体业务预算流程

29. 综合路线图推广以及国别总体业务预算结构应用中获得的实质性反馈和教训提出了一些问题供审议。在一些情况下，国别总体业务预算结构相关流程的复杂性使驻国家办事处的资金管理变得繁琐，导致交易增多，有时甚至使工作量增多。
30. 正与驻国家办事处密切磋商，审查费用管理相关流程的内部改进措施。
31. 此外，基于从试点国家获得的经验和反馈，管理层正在分析改进预算规划流程的备选方案，包括通过实现流程各要素（例如预算规划工具以及与驻国家办事处监测和评价工具的联系）自动化和更好地整合各要素等方式。可简化基于需求的预算和实施计划的内容，同时也可调整国别总体业务预算的规划方法，尤其是在规划周期的后几年，这时预计费用估算的不确定性更大。
32. 管理层将在非正式磋商期间围绕上述变动的进展和潜在影响向成员报告最新情况，并在审议改进措施时考虑成员国的反馈。应当指出的是，简化流程的努力不会降低透明度，这是综合路线图框架的基石。

在线门户

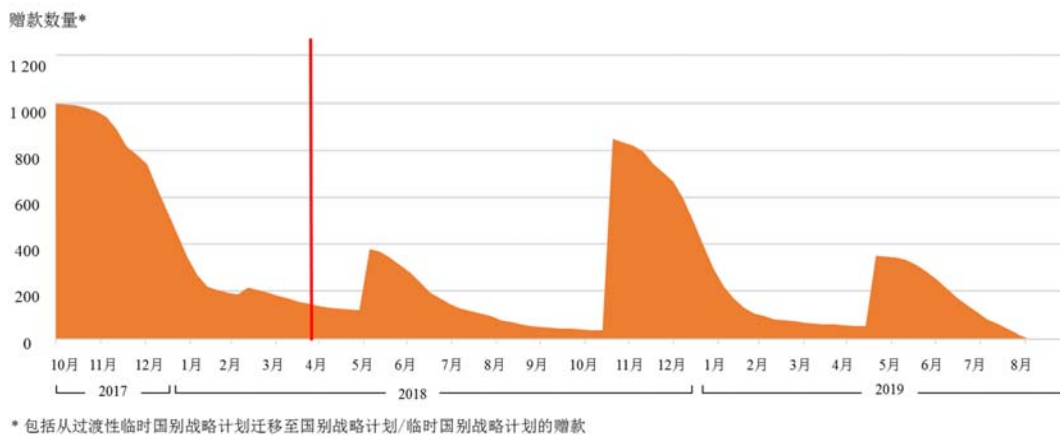
33. 管理层继续致力于在 2018 年中期启动一个在线门户。该门户将包括执行局批准的国别战略计划和临时国别战略计划中的计划、财务和绩效相关信息。所有成员国均可查阅。它将提高综合路线图框架内粮食署规划和结果的透明度，加强治理，并促进供资决策。
34. 该在线门户还将纳入粮食署的年度规划进程和驻国家办事处的管理计划。将按国家、战略结果、战略成果、活动和年份显示信息，并涵盖计划和实际受益人。
35. 在线门户的开发使粮食署各全组织系统的数据得到整合。尽管绝大多数数据都很容易整合到门户，但在确保不同来源数据一致性方面仍面临挑战。

资源迁移

36. 资源迁移（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。提前发布国别战略计划、临时国别战略计划和过渡性临时国别战略计划的预算以及自动化资源迁移支持工具被认为对于减轻时间敏感性和涉及的巨大工作量至关重要。资源迁移过程在 3 月 23 日前已接近完成，涉及 1 028 笔赠款（价值 6.6 亿美元）和 282 000 公吨粮食。

37. 管理层继续加强进程，改进指标，在 2018 年剩余时间和 2019 年在下一批国别战略计划中为转向综合路线图框架的国家迁移多达 800 笔赠款做准备（图 1）。应当指出的是，迁移也包括将过渡性临时国别战略计划的赠款转至国别战略计划或临时国别战略计划。

图 1：2017-2019 年资源迁移预估



全组织结果框架和报告

38. 全组织结果框架（战略目标、成果和结果与粮食署战略计划（2017-2021 年）相关）的改进系建立在基于项目的方法和综合路线图方法的结果框架保持连续的基础上。战略结果框架中约一半的计划指标都有足够健全的方法需要转入全组织结果框架中。正在试行涵盖粮食署新工作领域的新指标和新方法。
39. 预计将继续修订全组织结果框架，以便加强需进一步改进的指标，尤其是粮食署新工作领域（例如与战略结果 5、6、7 和 8 相关的活动）的指标。主要重点是纳入源自可持续发展目标的新指标内容，这将使粮食署能够更有力地证明其对国家可持续发展目标具体目标作出的贡献。粮食署成果和国家可持续发展目标具体目标之间的联系得以改善，这不仅适用于可持续发展目标 2 和 17，也适用于粮食署对其他可持续发展目标具体目标的贡献。内部讨论、经验教训和工作组继续推动审查。试点国家展示了粮食署在全球开展的代表性工作，包括在各种运营环境中运营、具有各种战略目标的不同规模的驻国家办事处。跨职能技术小组正在审查各项建议，并将与广泛的驻国家办事处合作，以确保在修订版全组织结果框架最终确定前得到整个粮食署的广泛核可和一致同意。
40. 改进的全组织结果框架将反映全球共识（具体指 2016 年四年度全面政策审查），并促进与各国政府和联合国系统就衡量《2030 年议程》目标实现进展开展积极合作。管理层认为全组织结果框架使粮食署能够衡量结果并履行其对透明度和问责制的承诺。粮食署将在整个审查过程中继续与伙伴合作，定期发布最新情况，并寻求建议和支持。

41. 经改进的全组织结果框架还将吸取使用现有全组织结果框架和粮食署新财务框架进行报告的驻国家办事处的经验教训。2018年3月底发布了2017年在综合路线图框架下实施计划的12个驻国家办事处的年度国别报告，报告中的初步经验教训确定需进一步在以下领域开展工作：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。该分析将考虑一些国家在2017年相对较慢的国别战略计划实施速度，以及报告期间根据两种不同结果和财务框架进行报告产生的问题。
42. 2018年，吸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。

治理安排

43. 执行局2017年第二届例会批准了临时治理安排。安排包括全额费用回收应用的指导原则、继续减损执行关于费用类别和2018年实施综合路线图框架所需费用全额回收的《总规则》第XIII.4条和《财务条例》第1.1和4.5条，以及2018年1月1日至2020年2月29日的临时授权。这些临时安排适用于在综合路线图框架内运作的各驻国家办事处。¹²
44. 须对《总规则》和《财务条例》进行修正，以促进制定综合路线图框架和若干关于实现费用全额回收的提案。考虑到2017和2018年吸取的经验教训，这些修正将重点关注费用全额回收、术语和定义，并提交执行局2018年第二届例会供批准。若获得批准，这些修正案将于2019年1月1日生效。借鉴在过渡时期以及对执行局的基本批准和监督作用的审查中获得的经验，管理层将向执行局2020年第一届例会提交永久授权提案供批准。

费用全额回收

45. 除了根据综合路线图的要求改变费用全额回收的应用外，管理层正在更大范围内审查粮食署费用全额回收方案。审查即将完成，根据2017年中期成立的全组织、部门间工作组得出的结果和提出的建议分析需对现行《总规则》和《财务条例》中的费用全额回收条款做出的调整，以便体现综合路线图的要求和粮食署不断变化的工作环境。审查强调了对《总规则》第XIII.4条和相关财务条例的拟议

¹² 在该项目结构内运作的国家将继续按照《总规则》第XIII.4条应用费用全额回收。

调整产生影响的问题，以期纳入综合路线图术语和费用全额回收方案。这些问题载于第 47-74 段，以期成员国在 2018 年第二届例会前作出反馈。

46. 应当指出的是，在 2017 年关于综合路线图的非正式磋商后，就《总条例》保持不变达成了广泛共识，¹³其中《总条例》第 XIII.2 条目前规定：

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、现金及可以接受的服务。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，每一捐助者应提供足够的现金认捐，以支付其捐献的全部业务和支持费用。

结对

47. 在发展中国家、经济转型国家或其他非传统捐助方提供实物捐助但不产生相关费用时，采用结对方法实现费用全额回收。在此类情况下，实物捐助与其他捐助方的单独现金捐助“结对”，以支付相关运营和支持费用。该过程使非传统捐助方能够向粮食署提供捐助，并在援助需求日益增加的时代，扩大了捐助基础。

48. 《总规则》第 XIII.4 条(f)项将有资格结对的捐助方界定为“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方……”。执行局在 2004 年的政策文件¹⁴中阐明了这一规则，称：“为了确定不能规定费用全额回收的成员国是否有资格作出特别努力以确保目标标准适用，粮食署提议将人均国民总收入作为标准。”符合结对资格的国家为经济合作与发展组织（经合组织）界定的最不发达国家、低收入国家和中低收入国家。¹⁵

49. 2004 至 2016 年，通过结对安排，粮食署收到了大约 150 万公吨的粮食，价值 9.58 亿美元。根据《总规则》第 XIII.4 条(f)项的规定，管理层建议延续结对安排，该条款目前规定：

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：

- (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；
- (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或报告负担；
- (iii) 执行干事认为接受该捐助符合粮食署受益人的利益。

¹³ 根据《总规则》第 XV.1 条，《总规则》修正案由执行局批准，并提交供联合国经济及社会理事会（经社理事会）和粮农组织理事会参考。《总条例》修正案需得到联合国大会和粮农组织大会的批准。

¹⁴ WFP/EB.3/2004/4-C。

¹⁵ 符合资格的国家名单：<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>。

建议 1: 根据《总规则》第 XIII.4 条(f)项的规定延续结对安排。

50. 管理层还建议将《总规则》第 XIII.4 条(f)项扩展至涵盖从符合资格的捐助方获得的指定为未归类为相关费用的目的所用的现金捐助。¹⁶此变化将反映出粮食署近期从粮食救助组织转变为粮食援助组织，以及粮食署业务中现金补助比例日益增加。2009 年，粮食署向十个国家分发了大约 1 000 万美元的现金补助；截至 2017 年，增加到向 61 个国家分发 14 亿美元。不断扩大的结对安排为现金捐助提供了与实物捐助平等的机会，但依然确保费用全额回收要求得到满足，以及必要的费用得到支付。

建议 2: 调整《总规则》第 XIII.4 条(f)项以使指定为未归类为相关费用的目的所用的现金以及实物捐助符合结对资格。

51. 关于结对，管理层还提议将新型捐助方对应基金重振为供资来源，以满足对符合结对资格的捐助的所有费用全额回收要求（如第 48 段所述）。新兴捐助方对应基金成立于 2004 年，用于支持新型捐助方的捐助，以便最大限度向粮食署受益人提供粮食救助。这对于提供实物捐助但不能满足费用全额回收要求的新兴捐助方而言是支付相关运营支持费用的最后资金来源。
52. 考虑到 4 月 27 日非正式磋商的反馈，管理层正在编制一项提案，以便从计划支持和行政预算平衡账户拨出资金给新兴捐助方对应基金，支持继续采用结对安排（正如《总规则》第 XIII.4 条(f)项(i)目所规定的）。该提案被载入一份关于利用计划支持和行政预算平衡账户储备的文件，并将提交执行局的 2018 年年度会议。
53. 除了正在调整的《总规则》第 XIII.4 条(f)项外，管理层建议，在零饥饿战略审查和国别战略计划制定的背景下审议一项结对战略，并改进知道材料以体现该建议。此外，管理层将开展一项审查，以评估是否可能扩大“结对捐助方”定义以使其与南南合作和三方合作政策更加一致。¹⁷对资格的任何扩展均需执行局通过最终政策文件予以批准，任何变动都可能需要修改《总条例》第 XIII.2 条。

间接支持费用的减免和免除

54. 目前《总规则》第 XIII.4 条的两个不同部分对间接支持费用的减免和免除作出了规定：

《总规则》第 XIII.4 条(e)项：提供未以任何方式制定用途，或指定应存入快速反应账户，或用于计划支持和行政管理或有关活动的现金捐款的捐助者，无须为支付与其捐助者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。

¹⁶ 是否符合资格将遵循“新伙伴关系满足日益增加的需求 — 扩大粮食署捐助方基础”中确定的当前政策，WFP/EB.3/2004/4-C。

¹⁷ WFP/EB.A/2015/5-D。

《总规则》第 XIII.4 条(g)项：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，以支持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免除符合粮食署受益者的最大利益，但是：

- i) 这些捐助不得导致粮食署的任何额外行政和报告负担；和
- 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。

《总规则》第 XIII.4 条(e)项下的捐助并不产生间接支持费用，但第 XIII.4 条(g)项下的捐助涉及收取执行干事可能决定免除的间接支持费用。

- 55. 这条规则规定的间接支持费用的免除和减免促进向立即反应账户提供捐助，并使粮食署能够得到实物支持，例如备用伙伴和临时办事处组织的捐助。
- 56. 2015 至 2016 年，粮食署收到的有资格得到间接支持费用免除和减免的捐助总计 1.711 亿美元，其中一半捐给立即反应账户。未兑现的间接支持费用总额估计为 1 120 万美元；若不能免除对立即反应账户捐助的间接支持费用，未兑现的间接支持费用将为 520 万美元。
- 57. 管理层建议，应维持《总规则》第 XIII.4 条(e)项规定的间接支持费用减免应扩展至涵盖对计划支持和行政或有关活动的相关实物捐助，例如咨询服务、办公场所或免费广告。2012 至 2016 年，此类实物捐助平均每年为 600 万美元。

建议 3：扩大《总规则》第 XIII.4 条(e)项所规定的对计划支持和行政及其相关现金捐助的间接支持费用减免，以涵盖对计划支持和行政及其相关活动的相关实物捐助。

- 58. 管理层还建议，维持《总规则》第 XIII.4 条(g)项规定的间接支持费用免除。为在综合路线图框架下应用免除条款，需对规则的措辞进行修正，以体现新综合路线图的类别，因为有资格免除间接支持费用的捐助目前可能按直接支持费用以外的类别（例如实施费用或补助费用）列入预算。此类捐助的一个例子是备用伙伴的捐助，备用伙伴指的是具有可快速部署、具有各种能力且可供粮食署所用的专业工作人员名单的政府和非政府组织。-备用部署的近期实例包括：
 - 非政府组织 RedR 澳大利亚提供了一位保护顾问，并部署其至孟加拉国支持罗兴亚族应对措施。
 - RedR 澳大利亚提供了一位高级运输专家，部署其至埃塞俄比亚支持应急物流业务管理、道路评估和物流能力评估的更新。
- 59. 出于同样的原因，还建议将间接支持费用免除扩大至涵盖更广泛的支持费用（通过将经调整的直接支持费用加入间接支持费用），因为如果根据费用全额

回收方案将捐助的物资按实施费用列入预算，则应针对捐助征收直接支持费用和间接支持费用。

建议 4：维持《总规则》第 XIII.4 条(g)项规定的间接支持费用免除，并修正总规则的措辞，以体现综合路线图框架和费用类别，包括根据执行局批准的临时费用全额回收方案，调整免除项以涵盖更广泛的支持费用。

已获授权公共服务的经调整的直接支持费用率

60. 借鉴其业务经验、研究和对创新工具的使用情况，粮食署运作联合国人道主义空运处，并由机构间常设委员会授权领导后勤和应急电信群组，并与粮农组织共同领导粮食安全群组。这些服务以前通过特别行动提供，具有独立的支持费用，但现在作为独立的活动被纳入国别战略计划框架中。对这些服务的捐助完全用于人道主义界，因此不应算入粮食署国家总体业务的相关经调整的直接支持费用。
61. 执行局在 2017 年第二届例会上批准灵活性条款，规定可针对已获授权公共服务灵活适用经调整的直接支持费用。¹⁸建议维持已获授权公共服务灵活的经调整的直接支持费用率，应起草《总规则》第 XIII.4 条(a)项界定经调整的直接支持费用的最终措辞，以便使一个国家可应用多个经调整的直接支持费用率。

建议 5：维持已获授权公共服务的经调整的直接支持费用率的灵活性，确保《总规则》和《总条例》允许一个国家在此类情况下可使用多个直接支持费用率。

处理按需提供服务产生的收入

62. 粮食署还审查了对按需提供服务所产生收入的处理。在直接费用回收基础上，应要求向某组织或组织团体提供这些服务。通常，这些服务包括但不限于：运输、采购非食品物资、储存、住宿、工程服务以及信息技术解决方案。所有服务提供活动将纳入一国的国别战略计划框架中。
63. 2015 年，按需提供服务所产生的收入总计为 1.026 亿美元，2016 年为 1.19 亿美元，约为粮食署每年年收入的 2%。按需提供服务所产生的收入被视为不同于《财务条例》第 I 条界定的捐助。¹⁹

建议 6：继续将按需提供服务所产生的收入视为不同于《财务条例》第 I 条界定的捐助。

¹⁸ WFP/EB.2/2017/4-A/1/Rev.1。

¹⁹ 《财务条例》第 I 条规定：“捐助应指，根据这些条例中规定的程序捐赠的合适的大宗商品、非食品物资、可接受的服务或现金。捐助可为多边、定向多边或双边捐助。”

信托基金

64. 在过去十年，信托基金在粮食署的使用已有所增加，作为实施与粮食署的项目、特别账户或计划支持和行政定期供资来源不一致的各种活动的手段。《财务条例》第 1.1 条将信托基金定义为“由执行干事建立的粮食计划署基金的一个明确分类，旨在构成一个特别捐款，且已与捐助方就其目的、范围和报告程序达成了一致意见。”对全组织信托基金的捐助支持提高粮食署的组织能力和成效，并改进采购促发展、应急准备和应对、粮食安全及农村抵御能力、救济和发展等主题领域。国家信托基金接收国家一级的资金（主要来自东道国政府），使驻国家办事处能够与政府一道开展与战略目标一致的计划。《2018-2020 年管理计划》提供了若干 2017 年国家信托基金活动实例，包括在洪都拉斯的学校供膳计划；促进秘鲁粮食和营养安全；多米尼加共和国的营养、粮食安全和国家能力建设；在贝宁实施国家学校供餐计划；马里一系列预防性营养的采购和供应——“超级谷物与超级谷物+”；刚果民主共和国的“采购促发展”活动；印度的技术援助。²⁰
65. 然而，在综合路线图框架内，所有国家一级活动在国别战略计划结构中均应被视为计划性或提供服务，包括完全由东道国政府捐助供资的活动。
66. 与服务提供相关的建议涉及对综合路线图框架下信托基金的处理。按需提供服务的活动往往是创建国家一级信托基金的基础。因此，管理提供此类服务产生的收入将有助于确定是否继续需要国家一级的信托基金。管理层预计信托基金不会完全消失；预计由总部或区域局管理、通常有助于机构能力建设活动的全组织信托基金将继续存在。

建议 7：将国家一级信托基金纳入综合路线图框架，而其他信托基金继续维持现状。

灵活的间接支持费用率

67. 间接支持费用回收率每年在粮食署的管理计划中获得批准。2018年，执行局批准了 6.5% 的间接支持费用率。然而，目前当通过信托基金实施的预算外活动在国家一级得到规划、获得资源并得到管理后，可适用 4% 的间接支持费用回收率。这是因为此类活动不在粮食署的计划范围内，由于区域局或总部仅提供最低限度的支持，因此需要较低的支持费用。
68. 根据建议 7，国家一级的信托基金将纳入综合路线图框架。注意到东道国政府往往以信托基金的形式提供支持，管理层建议应为东道国政府捐助设定更低的间接支持费用率。

²⁰ WFP/EB.2/2017/5-A/1/Rev.1。

69. 还建议将采用更低间接支持费用率的做法扩展至涵盖两个发展中国家之间通过南南合作或三方合作的捐助。
70. 该建议将在年度管理计划中直接实施，在该年内，东道国政府捐助以及通过南南合作和三方合作所提供捐助的单独间接支持费用率将提交供批准。

建议 8： 东道国政府对本国计划的捐助以及两个发展中国家之间通过南南合作或三方合作的捐助适用更低的间接支持费用率，并在管理计划中提出拟议费用率。

71. 审查还审议了根据《总规则》第 XIII.4 条(e)项扩大间接支持费用免除或减免范围的可能性，以使免除或减免可适用于业务储备金。
72. 储备金由执行局建立，作为特殊情况下为具体活动供资和/或融资的工具。目前，根据《总规则》第 XIII.4 条(e)项，对立即反应账户及计划支持和行政的捐助免除间接支持费用回收。建议将该项免除扩展至业务储备金。与对立即反应账户及计划支持和行政的捐助类似，预计对业务储备金的捐助将不会产生显著的间接支持费用。
73. 在普通基金中维持业务储备金，以便在资源临时短缺的情况下确保业务连续性。根据 2014 年的一份政策文件，还将储备金用作业务内部项目贷款的杠杆。²¹目前的杠杆系数为 6:1，这意味着捐助者每对业务储备金捐助 1 美元，就有另外 6 美元可用于内部项目贷款。

建议 9： 调整《总规则》第 XIII.4 条(e)项，以便可免除对业务储备金捐助的间接支持费用。（这将扩大粮食署参与内部项目贷款的能力。）

74. 管理层将继续考虑成员国在非正式磋商期间提供的反馈，之后将向 2018 年第二届例会正式提交与费用全额回收相关的《总规则》和《财务条例》修正案。

临时授权

75. 临时授权在 2018 年 1 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日有效，涉及执行干事批准计划和修订预算的授权以及与粮农组织总干事关于批准有限紧急行动和危机应对相关战略成果的联合授权（包括对其中任一授权的修订）。²²
76. 永久授权借鉴在过渡时期以及为确保执行局的基本批准和监督作用得以维持而开展的审查中获得的经验，将提交执行局 2020 年第一届例会供批准。若获得批准，这些修正案将于 2020 年 3 月 1 日生效。

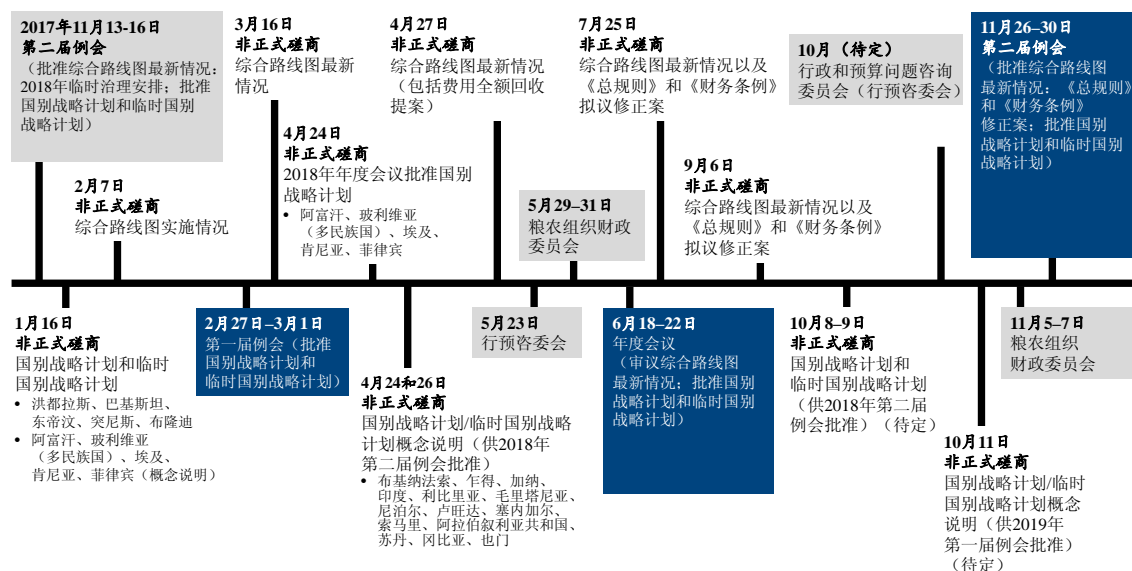
²¹ “财务框架审查、周转资金融资基金结构重组”（WFP/EB.A/2014/6-D/1）。

²² 在 2017 年第二届例会上，执行局批准了对执行干事的临时授权，如文件《综合路线图最新情况》（WFP/EB.2.2017/4-A/1/Rev.1）的附件 II 所述。

2018 年非正式磋商

77. 认识到需要围绕综合路线图和其他治理决定带来的重大转变开展实质性讨论，管理层已为整个 2018 年安排了一系列非正式磋商。这些磋商（图 2）使管理层能够向执行局提供综合路线图最新实施情况，分享经验教训，并获得将对提交 2018 年第二届例会供批准的粮食署《总规则》和《财务条例》拟议修正案的反馈。²³磋商还为讨论国别战略计划和临时国别战略计划概念说明以及对全组织结果框架的修订提供了机会。

图 2：2018 年非正式磋商最新时间表



²³ 拟议永久授权将提交执行局 2020 年第一届例会供批准，并将是 2018 和 2019 年非正式磋商的主题。

附件 I

2018 年吸取的经验教训

1. 如本文件第 16-17 段所述，系统地收集了驻国家办事处、区域局和总部吸取的经验教训。在 2018 年 2 月 7 日、3 月 16 日和 4 月 27 日举行的非正式磋商上分享了主要经验教训。

零饥饿战略审查进程

2. 驻国家办事处继续报告称，零饥饿战略审查的筹备过程很有价值，有助于获取关键信息，为粮食署的干预措施提供合理依据，并为设计具有高影响力的国别战略计划提供了强有力的平台。审查过程被认为是与政府、捐助方和其他核心伙伴建立长期战略伙伴关系的机会，而所进行的深入磋商使粮食署有机会重新进行自我定位以及明确在不同背景下的价值主张。
3. 时间安排以及与国家进程和合作伙伴进程的一致性。预计零饥饿战略审查的结果将为国家发展规划和联合国全系统计划的制定提供参考。为避免重复和增强互补性，审查需要与国家规划周期、联合国发展援助框架（联发援框架）和可持续发展目标本地化进程（如自愿国家审查）保持同步。为确保审查与其他进程一致并获得必要的参与，还必须投入足够的时间与所有相关利益相关者共同确定在设计和实施审查时应遵循的方法。共同商定零饥饿战略审查的目标、方法和时限是成功的关键。
4. 政治环境的变化。选举和政治格局的意外变化可能会影响审查过程的国家主导性。事实证明，在设计零饥饿战略审查时，与广泛的利益相关者建立广泛的政治和战略关系是有益的。主要召集人与合作伙伴协作，在规划和执行审查期间管理和适应动态变化中发挥关键作用，不仅确保时效性，更确保包容性和客观性。
5. 调用正确的分析和研究能力。研究支持可以采取多种形式，包括独立研究人员小组、大学团队、咨询公司或这些形式的组合。尽管深入了解当地情况对于国家主导和领导零饥饿战略审查至关重要，但可能不具备足够的研究能力。因此，事实证明各部委、联合国机构、捐助方、非政府组织、民间社会和私营部门的技术专家（列席咨询委员会和技术小组）的综合专门知识对于补充国家研究团队的工作至关重要。
6. 与其他驻罗马机构和其他联合国机构间的协作：在与政府就零饥饿战略审查进行初步讨论期间，联合国国别小组（尤其是驻罗马机构）的参与至关重要。这使得可以共同促进审查进程和/或对审查的技术或财务捐助。大多数零饥饿战略审查受益于联合国机构的建设性参与，即作为咨询委员会成员对审查进程提供意见，参与核查工作，以及参与完整战略审查报告的正式发布。联合国机构

还参与各国政府制定的后续机制，以监督集体商定的优先重点行动的实施。由此产生的若干国别战略计划纳入了通过联合计划等方式与驻罗马机构和其他伙伴之间的强有力协作。选定国家的协作实例包括：

- 阿富汗：零饥饿战略审查由粮食署、粮农组织和联合国儿童基金会（儿基会）共同资助。粮食署及其伙伴机构的区域主任将联合审查的牵头召集人，在报告准备就绪时发布报告。基于该协作，三个机构签订了一份协议，以支持为阿富汗粮食安全和营养议程成立一个秘书处。
- 冈比亚：零饥饿战略审查由粮食署、粮农组织和儿基会共同资助。这三个机构与联合国驻地协调员在该国副主席（担任咨询委员会主席）的积极领导下密切参与审查进程。目前联合国开发计划署也加入进来，其正为全国范围的运动提供财政支持，以宣传战略审查发现，并围绕可持续发展目标 2 调动地方行动者。
- 莱索托：与联合国国别小组之间的密切关系有助于粮食署、粮农组织和世界卫生组织（世卫组织）之间关于零饥饿战略审查的协作。粮农组织向技术小组提供两位专家（一位气候变化专家和一位国家农业经济学家）进行战略审查，并在财务上促进开展审查和与利益相关者之间的磋商。世卫组织为营养专家参加审查进程和区域磋商提供财政支持。
- 多米尼加共和国：零饥饿战略审查由该国副主席领导，与粮农组织和粮食署合作组织。在共同发布审查报告时，该国政府提交了国家零饥饿路线图，该路线图将在粮农组织和粮食署的支持下实施。国家在线磋商和区域磋商构成广泛且具包容性的战略审查进程的一部分，并促成了旨在通过多米尼加全社会促进可持续发展目标 2 实现进程的国家零饥饿运动。零饥饿战略审查采用的方法将推广至与其他联合国机构协作支持实现其他可持续发展目标的审查。
- 尼日利亚：零饥饿战略审查受益于国际热带农业研究所和非洲开发银行的强有力承诺和支持。粮食署、粮农组织和儿基会正在支持零饥饿论坛 — 建立后续机制以监督战略审查所确定行动的实施。
- 乌干达：作为对零饥饿战略审查所确定的建议和优先重点行动的直接回应，总统委员会委派政府国家规划机构制定国家行动计划，该机构负责实现可持续发展目标本地化和领导零饥饿战略审查。在粮食署和其他部门的支持下，正在制定“2018-2025 年乌干达零饥饿行动计划 — 加强多部门努力，实现社会无饥饿”。联合国国别小组将乌干达零饥饿战略审查视为联合国协调的良好范例。

国别战略计划框架

7. 国别战略计划继续为与政府间更有效的伙伴关系奠定基础，延长的规划期限为建立长期伙伴关系提供一个平台，并促进了南南合作。延长的规划期限和粮食

署战略结果对活动的看法也继续使计划设计更为一致，愿景更加宏大。驻国家办事处还强调在设计国别战略计划时（特别是制定战略成果时），需投入充分的时间与合作伙伴磋商，以使国别战略计划与国捐助方的战略保持一致，从而加强对战略成果的共同主导。

8. 在孟加拉国紧急响应中吸取的经验教训表明，已获批准的国别战略计划中纳入危机应对活动可使驻国家办事处能够立即启动紧急响应。还提供了支持，以促进扩大行动，覆盖更多难民，并根据需要创造更多与紧急响应集群服务相关的活动。总之，由于所有活动都是通过单一工具（国别战略计划）来管理的，这使得处理时间减少，从而提高了效率。预计，在综合路线图框架内的内部指导、流程和系统及其在孟加拉国紧急响应中的应用方面吸取的经验教训和相应的建议将在未来促进粮食署的紧急响应、为其提供参考并予以改进。
9. 国别战略计划框架的灵活性对维持粮食署在动荡不安的情况下和对不可预见的紧急情况迅速作出反应的能力至关重要。试点国家继续报告称，国别战略计划的计划一致性有助于加强伙伴关系，提高新的供资机会的可能性、改进利益相关者的看法以及粮食署在国家一级的立场和定位。基于吸取的这些经验教训，管理层继续根据全组织指导意见，指导新国别战略计划的制定。

国别战略计划批准和实施时限

10. 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，国别战略计划的时间安排也必须考虑到国家规划周期、联发援框架和该国的其他进程。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。

战略成果制定

11. 战略成果系根据各国在 2030 年前实现零饥饿的国家需求和优先重点得出，因此反映了每个国家的具体情况和特点。战略成果并非由粮食署单独制定，而是通过与利益相关者（包括国家实体、捐助方和其他合作伙伴）广泛磋商来共同制定。
12. 在国家一级广泛磋商的基础上，非正式磋商为执行局成员提供了机会：讨论关于所规划国别战略计划的概念文件，并在国别战略计划制定早期阶段就战略成果达成共识。这一多层次磋商进程有助于驻国家办事处在定稿国别战略计划文件时在特殊性和灵活性之间取得适当平衡，包括确保政府和合作伙伴在必要时参与战略成果整体性质变化的决策。

13. 管理层加强了对战略成果制定的指导，以确保范围和深度的一致性，特别是在同一区域且面临类似挑战的国家的国别战略计划。为确保一致性，管理层不打算为所有可能的情况制定标准化的战略成果，而是支持驻国家办事处确保成果符合所有利益相关者的现实情况、利益和投入。

苏丹

14. 管理层将苏丹临时国别战略计划纳入了第 1B 批，以确保粮食署可以借鉴 2017 年试行阶段期间在主要复杂行动中吸取的经验教训。苏丹价值 5.92 亿美元的临时国别战略计划（包括六项战略成果和 15 项活动）于 2017 年 7 月 1 日正式开始实施，持续 18 个月。¹虽然 8 月开始捐助，但临时国别战略计划的大规模实施在 11 月才开始，部分原因是已存在的长期救济和恢复行动作为驻国家办事处所采用双重结构方法的一部分在同时实施。
15. 驻苏丹办事处（拥有四个地区办事处，每个都大于粮食署的大部分驻国家办事；16 个实地办事处；以及 1,100 多位工作人员）和综合路线图团队一同努力对实施挑战达成共识。如 2018 年 2 月 7 日的非正式磋商期间所概述，确定的挑战与以下内容相关：列入预算结构的流程复杂性提高，这使得涉及多职能的交易量和工作量增加；灵活性收到限制以及在某些情况下，预算结构所提供的透明度导致对捐助方限制的管理增加；资金分配集中程度提高，这导致行动延迟；当前和经修订的全组织结果框架将对绩效衡量产生的影响；与人员配置、工作人员能力和人员调动相关的问题。
16. 管理层正在探索全组织解决方案，以应对苏丹试点工作中吸取的经验教训和解决所确定挑战的根本原因。这项工作包括提供更多工具和指导意见；制定捐助方参与战略，以促进减少专项拨款和逐步转向更多基于成果的供资；在内部改进与成本结构和成本管理相关的流程；推动加强全组织结果框架取得进展；简化内部预算审查进程；审查计划于 2019 年进行的预算修订的权限。

加强人道主义行动、发展与和平之间的协同增效

17. 认识到越来越多的证据将饥饿与冲突联系起来，粮食署有能力在人道主义、发展与和平建设领域运作。基于维持和平国际议程和正在进行的关于联合国改革的讨论，粮食署正在加强协调并确保国别战略计划框架内人道主义和发展行动之间的顺利过渡。粮食署期望通过以下方式提高其对和平的贡献：
- 改善计划设计，以更好地减少风险并增强复原力，以便为和平提供支持；
 - 扩大和深化互补的机构伙伴关系，为粮食署的核心工作提供附加价值；
 - 将冲突敏感性纳入所有人道主义和发展工作的主流；

¹ WFP/EB.A/2017/8-B。

- 通过机构间常设委员会工作组为制定共同的部门特定成果提供支持；
- 将业务创新和共同的部门特定成果与人道主义-发展-和平建设领域战略对话挂钩，以便在有利环境下支持全系统变革。

组织准备情况

18. 驻国家办事处综合路线图组织准备情况工具包于 2017 年 3 月推出，该工具包基于综合能力模型的四个维度（文化、组织、技能和才能），已得到更新，并在近期提供给各办事处和实地工作人员。该工具包将试点驻国家办事处的经验教训纳入第 1A 和 1B 批，包括经修订的指导意见和补充信息，例如关于个人绩效管理的建议和新兴高级别组织结构。关于后者，2018 年初在一系列背景下对其开展的结构分析将带来更加详细的指导意见。还在就驻国家办事处的结构和人员配置审查以及专题学习需求分析制定准则。
19. 来自世界各地的新增 40 名人力资源官员接受了关于综合能力模型四个重点工作领域的培训，至此，接受此类培训的官员总人数达到了 80 名。培训进一步增强了人力资源技能，尤其是与综合路线图相关的技能，建立了人力资源官员库，根据需要随时准备进行部署。组织准备情况支持特派团继续以优先重点驻国家办事处为目标，越来越多地由区域局领导，并由人力资源司应要求提供支持。
20. 为了支持学习和制定综合路线图，粮食署全组织学习管理系统建立了提供获得定制化资源途径的专门综合路线图“学习渠道”。还开发了综合路线图功能学习路径，以便补充和帮助形成一套精选的现有在线学习（或自主学习）材料。在至少一个区域实施了为培训师量身定制培训的计划，以便按照“逐级培训”方法帮助其建设能力，借此，接受培训者可与同事分享他们的新知识和技能。

伙伴关系

21. 管理层继续在综合路线图框架的各领域努力加强伙伴关系。近期修订了指导材料、工具和模板，以便在国别战略规划制定和实施的过程中，以及在提交执行局供批准的国别战略规划中，进一步纳入和加强粮食署全组织伙伴关系原则。²
22. 综合路线图框架的实施为建立和培养支持各国实现零饥饿所需的长期多方利益相关者伙伴关系提供了机会。综合路线图工具和流程支持国家办事处和区域局充分、有效和战略性地与各方面的（资源、政策、知识、治理、宣传和能力）合作伙伴进行接触，以便在国家一级实现集体成果。
23. 管理层正在编制关于伙伴关系的电子学习材料，并将于 2018 年提供给所有工作人员。培训涉及支持有效伙伴关系的必要技能和行为、粮食署的伙伴关系原则，以及处理关系所需的能力。培训加强了与粮食署内部同事和外部伙伴合作

² WFP/EB.A/2014/5-B。

所必需的伙伴关系技能，还强调了确定伙伴并与其合作和结盟的新方法。迄今为止，管理层一直通过关于伙伴关系的区域讲习班和关于与东道国政府之间合作的深入培训，为驻国家办事处管理层提供战略性伙伴关系方面的重点培训。

24. 在推出旨在支持驻国家办事处确定伙伴关系优先重点和战略的内部伙伴关系行动计划一年多后，已有 16 个驻国家办事处采用此类计划，将其作为一种有价值的内部管理工具。为继续努力通过磋商促进国别战略计划的成功编写并加强合作伙伴参与，管理层计划吸取伙伴关系行动计划中关于影响和成效的经验教训，以期改进设计和应用，并进一步将在粮食署使用上述计划纳入主流。

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	新兴捐助方对应基金
FAO	联合国粮食及农业组织
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	过渡性临时国别战略计划
UNDAF	联合国发展援助框架
UNICEF	联合国儿童基金会
WHO	世界卫生组织