



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

财 政 委 员 会

第 一 六 三 届 会 议

2016 年 11 月 2—3 日，罗马

财 务 框 架 审 查

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

S.O'Brien 先生
世界粮食计划署
资源管理整合与支持司
司 长
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。



mr585

内容提要

- 《财务框架审查》已提交执行局审批。
- 《财务框架审查》内容提要已被载入提交财委审议文件的正文部分。

征求财政委员会指导意见

- 提请财政委员会审议《财务框架审查》，并同意由执行局批准该文件。

建议草案

- 根据粮食署《总条例》第 XIV 条，粮农组织财政委员会建议粮食署执行局批准《财务框架审查》文件中概述的决定草案。



World Food Programme

执行局
第二届例会
2016年11月14-18日，罗马

分发：一般

日期：2016年10月16日

原文：英文

议题 5

WFP/EB.2/2016/5-B/1

资源、财务及预算事项

供批准

执行局文件可在粮食计划署网站上查询 (<http://executiveboard.wfp.org>)。

财务框架审查

内容提要

财务框架审查是综合路线图的四大要素之一，其余三大要素是《战略规划（2017—2021年）》、国家战略计划政策和全组织结果框架。这些相互联系的组成部分确定了推动和展示粮食署实现《2030年议程》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”和可持续发展目标17“加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系”）所需的变革性改变。

综合路线图推出了新的全组织架构，加强了粮食署的核心应急响应业务，使本组织可以通过国家总体业务（而非现行的基于项目的方法）更有效地实施其《战略规划》。这将改变粮食署规划、管理和报告计划的方式，以便提高业务成效，最大程度发挥对受益人的影响。

财务框架审查旨在通过制定切实的财务规划、完善问责制、精简流程、建立统一的财务和结果框架，最大程度地提高业务成效。财务框架审查涉及三大工作流程：追求业务成效的预算编制、基于资源的规划和宏观预付款融资。作为综合路线图的组成部分，财务框架审查将落实国家总体业务预算结构，通过划定一条“清晰路径”将战略、规划和预算编制、实施和获得的资源与实现的结果联系起来，展示粮食署工作的相关性、绩效和影响。本文件规定了国家总体业务预算结构、执行局的治理和监督作用以及过渡性安排的基本原则和要素。

联络人：

M.Juneja 先生
资源管理部
助理执行干事
兼首席财务官
电话：066513-2885

S.O'Brien 先生
资源管理整合与支持司
司长
电话：066513-2682

国家总体业务预算结构的指导原则包括：i) 将所有业务和资源整合进单一结构；ii) 将国家总体业务预算汇总为四个高级别费用类别；iii) 将国家总体业务预算（细分为四个高级别费用类别，经由粮食署各战略成果的总预算批准）纳入所有国家战略规划、临时国家战略规划和时间有限的紧急行动；iv) 明确获得的资源与实现的结果间的关联；v) 简化费用全额回收的应用。

国家总体业务预算结构的关键特点包括：i) 使用日历年进行规划和预算编制；ii) 通过在国家战略规划、临时国家战略规划或时间有限的紧急行动中添加或强化一项粮食署战略成果，对应急响应进行规划和预算编制；iii) 将更多详细的费用要素与统一的联合国费用类别联系起来；iv) 向成员国提供国家一级的业务和预算信息，以补充国家战略规划。

秘书处将在 2017 年第一届例会和年度会议上提交给执行局多达 16 份国家战略规划及相应试点国家总体业务预算以供批准。试点期间汲取的经验教训将为最终制定国家总体业务预算结构的各个方面提供信息，该预算结构将于 2018 年推广至所有驻国家办事处。为 2017 年试点新计划和财务框架进行的过渡性安排需要违背粮食署《总规则》和《财务条例》的某些条款，包括授予执行干事根据与紧急行动有关的现有权限，在试点期间作出必要修订的权力。在 2017 年第二届例会上，执行局将审议对粮食署《总规则》和《财务条例》的修正以及对授权预算阈值的修订。

本文件还提供了基于资源的规划和宏观预付款融资的工作流程的最新情况，这些流程旨在支持内部资源管理，于 2016 年投入试点。

决定草案*

执行局审议了财务框架审查（WFP/EB.2/2016/5-B/1）之后：

- i) 指出财务框架审查包括三大工作流程：“追求业务成效的预算编制”；“基于资源的规划”；“宏观预付款融资”；
- ii) 指出，在“追求业务成效的预算编制”工作流程方面，根据国家战略规划政策 [WFP/EB.2/2016/4-A/1]，每项国家战略规划、临时国家战略规划和时间有限的紧急行动均应包括国家总体业务预算，国家战略规划政策中规定的批准机制以及过渡和实施安排将适用于该预算；
- iii) 指出，根据国家战略规划政策，载有试点国家总体业务预算的国家战略规划应于 2017 年提交供执行局批准，并请执行干事确保此类试点国家战略规划的经验有助于国家总体业务预算和国家战略规划结构的最终设计；

* 本决定为草案。欲了解执行局通过的最终决定，请参考会议结束时发布的《决定和建议》文件。

- iv) 指出预计将于2018年开始在整个粮食署推行国家总体业务预算结构，在此之前，将在执行局2017年第二届例会上最终确定并批准对《总规则》、《财务条例》和执行干事授权的修正；
- v) 根据本文所载建议，批准采用下列原则指导2017年推出试点国家总体业务预算以及最终确定国家总体业务预算结构的工作：
- a. 在所有背景下，国家总体业务预算结构应包括所有行动，取代目前在国家内存在的多种计划和项目预算，并尽可能地反映信托基金预算；
 - b. 应将国家总体业务预算汇总为四个高级别费用类别：转移费用、实施费用、经调整的直接支持费用和间接支持费用；
 - c. 每项国家战略计划均应包括国家总体业务预算，国家总体业务预算细分为本决定v) b点所列的四个高级别费用类别，并经由粮食署各战略成果的总预算批准；
 - d. 国家总体业务预算应以结果为导向，与粮食署战略结果、粮食署战略成果、活动以及费用均有明确的关联；
 - e. 适用于捐助的费用全额回收原则应采用转移费用、实施费用、经调整的直接支持费用和间接支持费用这些高级别费用类别；应简化执行局在《总规则》中批准的费用全额回收规范。
- vi) 根据这些原则，执行局进一步批准将下列要素纳入国家总体业务预算结构：
- a. 应按日历年制定国家总体业务预算；
 - b. 在拥有国家战略计划或临时国家战略计划的国家，应通过在国家总体业务预算中修改现有战略成果或添加新的战略成果，对紧急情况做出初步响应；
 - c. 应尽可能将更多详细的费用规划要素与统一的联合国费用类别保持一致；
 - d. 正如财务审查框架（WFP/EB.2/2016/5-B/1）第50-57段所述，作为对国家战略计划的补充，应向成员国提供粮食署年度规划流程的国家一级的预算和业务信息，供其参考；
- vii) 指出上述原则的应用将违背《总规则》和《财务条例》有关费用分类和实现费用全额回收的方式的条款，最终需要对其进行修正；
- viii) 期望试点国家战略计划的经验将有助于确认对《总规则》和《财务条例》进行的必要的规范化修正，并请执行干事在执行局2017年第二届例会上提交必要的提案供批准；

- ix) 作为临时措施，授权不执行有关费用分类和实现费用全额回收的方式的《总规则》XIII.4和《财务条例》第1.1和4.5条的条款，但是仅在有必要允许在2017年试点国家战略计划中应用本决定v)点所述的国家总体业务预算原则时不执行，这有待执行局在2017年其第二届例会上批准粮食署《总规则》和《财务条例》的修正；
- x) 指出采用国家战略计划框架需要修订纳入执行干事权限中的计划类别术语和预算阈值，并期待秘书处关于修订授权的提案，该提案将在执行局2017年第二届例会上提交执行局批准；
- xi) 作为2017年的临时措施，授予执行干事根据与紧急行动有关的现有权限，修订试点国家战略计划的权力，并明白任何此类修订应及时向执行局汇报；
- xii) 指出将定于2017年进行非正式磋商，以确保在知情的情况下广泛参与执行局在其2017年第二届例会上最终确定国家总体业务预算结构并批准对《总规则》、《财务条例》和执行干事授权的修正的工作。

I. 引言

1. 现行财务框架于 1990 年代制定，旨在通过基于项目的模型支持实现粮食救济。在驻国家办事处一级，管理人员必须平衡多个项目所得的分散供资的援助效率，以及项目和费用分项两级所需的资金管理。本框架的复杂性导致业务的规划、管理、费用和开支缺乏一致性，还导致粮食署以外认为费用影响因素的确定和对结果的阐述缺乏透明度。
2. 财务框架审查涉及下述工作流程：
 - i) 追求业务成效的预算编制旨在降低内部分散性、简化流程、最大程度实现透明化、灵活性和问责制。该工作将落实国家总体业务预算结构，并与国家战略规划方法保持一致。
 - ii) 基于资源的规划将在驻国家办事处一级实现实施计划（之前称为基于资源的计划）标准化，从而改善规划和绩效管理。
 - iii) 宏观预付款融资在业务活动初期即授予驻国家办事处总预算权力，从而减少供资来源分散的影响、提高资源的可预见性并实现效率和成效最大化。
3. 驻国家办事处是财务框架审查的核心重点，自 2015 年起，15 个驻国家办事处的办事处主任和员工参与了三大工作流程的制定。
4. 附件 I 概述了三大财务框架审查工作流程的方法以及迄今为止与合作伙伴的密切合作。

II. 背景

内部背景：变革案例

战略转型为粮食援助

5. 2008 年，粮食署完成了从粮食救济向粮食援助的根本性转型。然而，其财务框架继续针对实现粮食救济（主要是紧急情况下的救济），追踪运输的公吨数及相关投入成本。《战略计划（2017-2021 年）》、国家战略计划政策和全组织结果框架的运作需要修订财务框架，以便更好地交付结果，提高业务成效，提供满足《2030 年议程》、利益相关者和受益人需求的资金效益。

预算权力分散

6. 预算权力是指管理人员承担项目费用的能力。目前，只有当接收到捐款或根据预测批准了内部预付款时才会授予权力。捐款时间的不确定性导致权力分散、对业务的关注时间短以及较高的交易费用。内部项目贷款等机制有助于降低这一分散性。然而，2014 年和 2015 年粮食署收到的所有捐款中仅有 42% 符合预付款要求。

预算结构僵化

7. 在驻国家办事处，按项目或根据捐助方的情况¹分配资金，并细分为费用分项。在费用分项一级管理资金，各费用分项的预算量作为预算方面的限制或约束。管理人员难以在不修订预算的情况下在费用分项之间灵活转移资金，未动用余额和资金回报可能影响业务效率和成效。

预算实体众多

8. 一国的每个项目被视为独立的预算实体，有其自身的生命周期和预算。在一国实施多个项目导致资金来源分散和规划过于复杂。不同的项目生命周期使得管理人员难以全面看待一国在特定阶段内的战略或业务。

投入导向

9. 现行预算结构以投入为基础，资源分配与所述目标和成果无关。粮食署的费用类别与绩效报告的数据不一致，在粮食署外几乎没有意义。

费用基准设定

10. 2014年，秘书处在四个驻国家办事处²启动了设定费用基准的活动来分析费用影响因素，以便通过对特定国家费用结构的透明阐述和监测，改善费用管理，完善问责制。然而，国家或项目的费用分析受到现行财务架构分散的挑战。例如，各国的项目结构（各活动的整合）差异很大，难以有意义地比较项目费用，也难以将费用分割为现行的特定费用分项。

外部背景

11. 联合国《2030年议程》、可持续发展目标和世界人道主义峰会的成果为未来15年及之后的全球人道主义和发展援助制定了战略方向。粮食署必须调整其战略，并改革全组织架构，以推动实现零饥饿的总体愿景。
12. 财务框架审查纳入了四年度全面政策审查关于统一联合国组织业务做法的建议，尤其是通过尽可能地使费用分类与联合国统一的费用类别保持一致，以提升实地层面的联合规划。

III. 追求业务成效的预算编制：改革粮食署的财务框架

13. 追求业务成效的预算编制工作流程旨在制定一个国家总体业务预算结构，支持国家战略规划方法、《战略计划（2017-2021年）》和全组织结果框架。³

¹ 捐助方将资金分配给特定的项目或活动、粮食类型或转移模式、实施领域或项目阶段，这加剧了分散程度。

² 阿富汗、乍得、刚果民主共和国和缅甸。

³ 追求业务成效的预算编制工作流程的方法和试行阶段见附件 I。

包容性

14. 现行的财务架构支持采用基于项目的方法进行援助，在单个驻国家办事处内创建生命周期各异、资金来源独立的多个预算实体。该方法使得管理人员只能分散看待一国的业务和资源，影响规划、预算编制和绩效管理的效率和成效。
15. 国家总体业务预算将取代目前在一国存在的多种计划和项目预算，并尽可能地反映信托基金预算；作为管理驻国家办事处内资源流动的单一结构，国家总体业务预算将涵盖国家战略计划、临时国家战略计划或时间有限的紧急行动中预计的所有资源、成果和活动。国家总体业务预算可帮助管理人员全面看待资源，以改善规划、预算编制和绩效管理。国家总体业务预算的整合性质将提高效率 and 业务成效。
16. 国家总体业务预算以日历年为基础，为规划、实施和报告划分单独的周期。在国家战略计划框架期间，将提供按照粮食署战略成果和四个高级别费用类别（转移、实施、经调整的直接支持费用和间接支持费用）划分的每年预算。国家总体业务预算将包括基于需求评估确定的战略成果和/或基于与相应的政府机构和合作伙伴一同进行的战略审查或类似分析确定的成果。根据《总规则》X.8，与发展相关的战略成果的国家总体业务预算将根据估计可获得的资源确定。
17. 尽管已有第 80 段的规定，执行局将审议按照粮食署战略成果和四个高级别费用类别细分的总预算，并将同意由国家战略计划框架期间粮食署各战略成果的总预算批准预算。

**图 1：由国家战略计划框架期间粮食署各战略成果的总预算批准的
拟议国家总体业务预算**

按战略成果划分的示意性费用（美元）					
	战略结果 X/ 可持续发展 目标 X.X	战略结果 X/ 可持续发展 目标 X.X	战略结果 X/ 可持续发展 目标 X.X	战略结果 X/ 可持续发展 目标 X.X	合计
	战略成果 1	战略成果 2	战略成果 3	战略成果 4	
转移					
实施					
经调整的直接支持费用 (%)					
小计					
间接支持费用(7%)					
合计					

18. 在拥有国家战略计划或临时国家战略计划的国家，将按照《总规则》和《财务条例》授予执行干事的权力，对未预见的应急响应进行规划和预算编制；如有必要，联合国粮食及农业组织（粮农组织）总干事将批准该应急响应的具体战略成果。在某些情况下，紧急情况可导致背景的重大或急剧变化，要求粮食署制定新的国家战略计划。为了确保粮食署的响应可以灵活迅速地适应背景的突然变化或维持人道主义援助，粮食署将把临时国家战略计划作为过渡到基于国家零饥饿战略审查的新的国家战略计划的桥梁。
19. 将在 2018 年过渡期间使用临时国家战略计划。2018 年以后，将在因持续冲突或不稳定削弱了治理（包括国家机构的运作）而无法制定基于战略审查的国家战略计划时，使用临时国家战略计划。
20. 在粮食署无业务活动或无国家战略计划的国家，将通过时间有限的紧急行动进行规划和预算编制。国家战略计划、临时国家战略计划和时间有限的紧急行动均包含国家总体业务预算。⁴
21. 粮食署战略成果和关于区域响应的活动将通过涉及该区域响应的国家的单独国家战略计划和国家总体业务预算实施。这些战略成果/活动将在驻国家办事处一级进行标记，以便在区域和全球两级监测和报告为区域响应筹集的资源。区域局将协调这些战略成果和其他区域倡议的规划、制定和实现。将酌情采用区域局制定和管理的时间有限的紧急行动。
22. 为促进报告，粮食署战略成果或活动还将与联合国协调一致的人道主义响应计划中所述的人道主义成果保持一致。该一致性将使粮食署可以管理、追踪和报告指定用于人道主义响应的捐款，并可以在该国的粮食署响应不断发展时随之调整。
23. 信托基金将继续向某些活动或成果提供资金。⁵将尽可能地把驻国家办事处负责并为之承担责任的信托基金活动纳入国家总体业务预算：针对特定国家的信托基金将被直接分配至国家总体业务预算，而总部或区域局管理的信托基金将作为信托基金资助的活动被纳入国家总体业务预算。在所有情况下，信托基金的各项支出将用作特定拨款，以降低交叉补贴的可能性，对信托基金支出进行的报告将以当地货币计，在必要时以美元计。
24. 服务交付（即预计的公共/共享服务）也将被纳入国家总体业务预算，并通过结果链与全组织活动、粮食署战略成果和关于可持续发展目标 17 的战略结果相联系。国家总体业务预算将明确区分驻国家办事处收到的各项公共服务。

⁴ 将继续开展迅速的需求评估，并在紧急事件发生之初呼吁筹资。将维持获得内部项目贷款、立即反应账户等机制的途径。

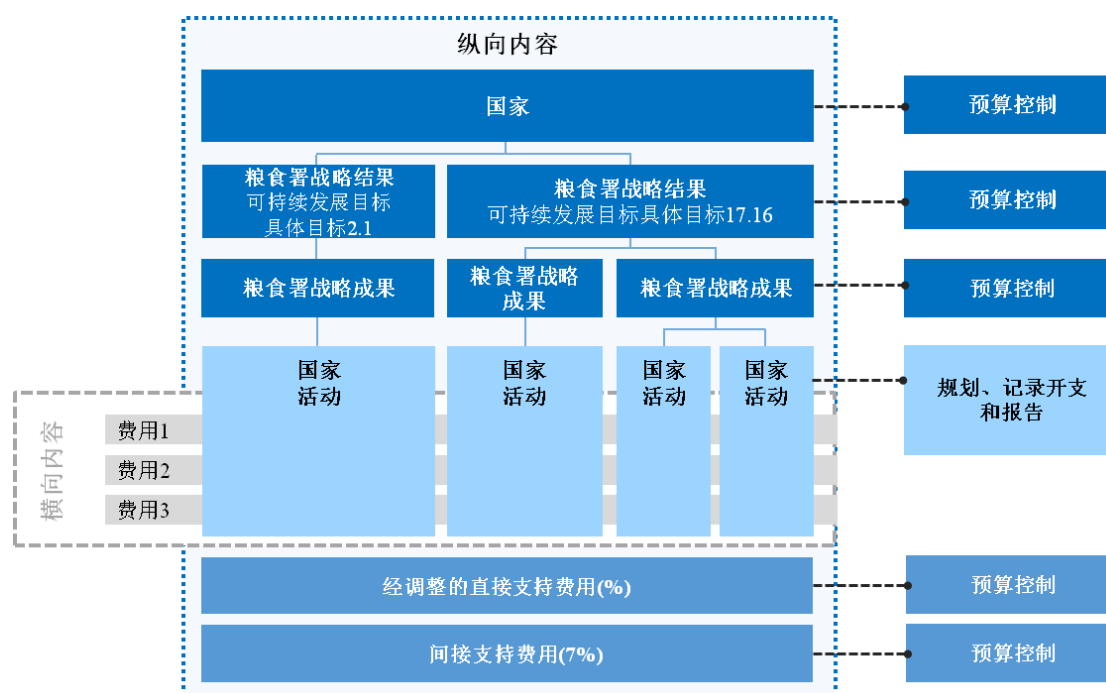
⁵ 这些活动的计划框架和理由将被纳入国家战略计划。

当某一驻国家办事处向另一驻国家办事处提供公共服务时，不会使这些公共服务与可持续发展目标相联系，也不会将其纳入国家战略计划，因为相关费用会被接收服务的驻国家办事处的预算纳入考虑。

结果导向型方法

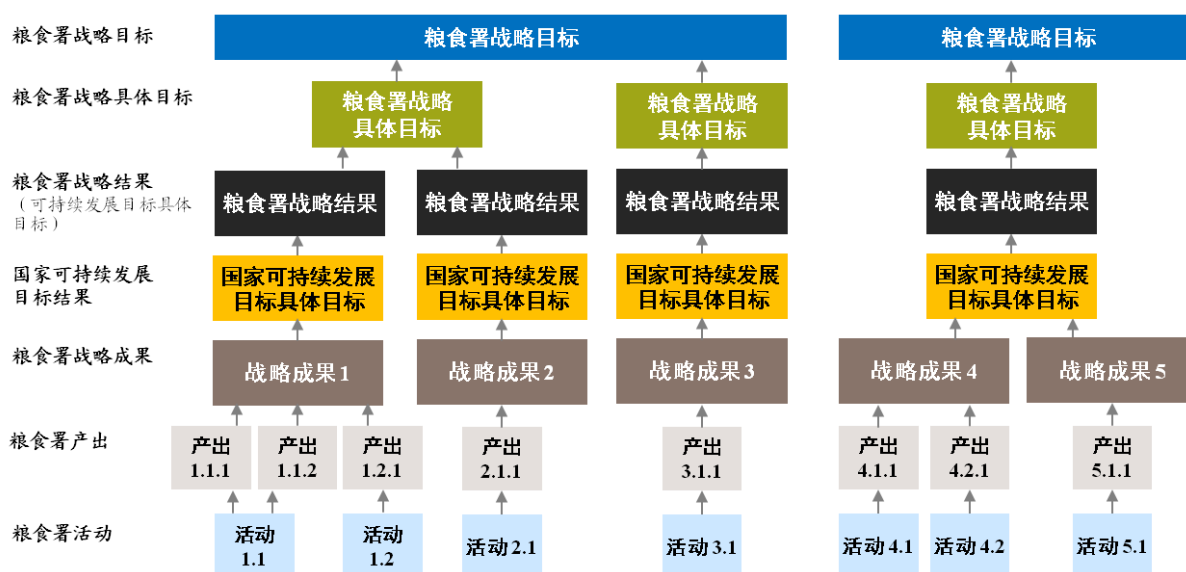
25. 现行的投入导向型费用分项和分散的预算结构导致难以宣传粮食署援助的结果或影响，且难以展示资金效益。
26. 国家总体业务预算结构反映出国家战略计划的重点是结果导向型，通过划定一条涵盖粮食署战略结果、战略成果、活动和支出的“清晰路径”，以透明方式将资源与结果联系起来（图 2）。这将促进粮食署战略成果的绩效管理和财务报告，使秘书处可以宣传粮食署援助的影响。

图 2：国家总体业务预算结构



27. 粮食署结果链（图 3）是粮食署的国家一级结果导向型管理方法的核心。

图 3：粮食署结果链



28. 驻国家办事处将根据全组织结果框架中规定的标准全组织类别以及联合国人道主义事务协调办公室和联合国发展集团通过的联合国基于结果的管理的统一术语，制定其自身的战略成果、产出和活动。这一系统使驻国家办事处可以灵活选择符合该国背景的适当成果、产出和活动，而使用标准类别可以汇总所有国家的结果，以供全组织报告和绩效管理使用。⁶

29. 粮食署战略成果阐述了促进实现国家可持续发展目标的具体目标和粮食署战略结果的中短期影响。⁷还阐述了人口和实体、地理范围、寻求的结果以及计划干预的预计时限。

30. 根据国家总体业务预算结构，每项粮食署战略成果与单一的粮食署战略结果或可持续发展目标的具体目标，以及单一的战略目标相挂钩。为了确保划定一条“清晰路径”，战略成果应当相对较少；在存在歧义的情况下，需要重新制定战略成果或将其分为两项结果说明，以显示因果关系。

31. 驻国家办事处规划的活动将作为记录开支的基础。国家总体业务预算结构中活动的重要性和可见度将允许管理者确认并比较国家所有总体业务中类似活动的费用影响因素，并为管理和计划决策提供信息。国家活动将与全组织活动类别相联系，以便更好地比较各活动，为驻国家办事处和活动类型设定费用基准。

⁶ 标准类别可参阅WFP/EB.2/2016/4-B/1。

⁷ WFP/EB.2/2016/4-C/1。

32. 为了促进与全组织结果框架和全组织报告相整合，针对某国的各战略成果将与单一的全组织成果类别相联系，针对某国的各产出将与单一的全组织产出类别相联系。
33. 执行局批准的主要载体将是国家战略计划。与国家战略计划配套的国家总体业务预算是按四个高级别费用类别细分的总预算，并经由国家战略计划框架期间粮食署各战略成果的总预算批准。因此，预算批准为每个粮食署战略成果制定了预算量。这将强化预算编制的结果导向型方法，代表费用分项一级现行预算量的根本性变革，现行预算量限制了管理人员的灵活性。
34. 秘书处正在审查管理所需的信息，以便向成员国和捐助方传递展示资金效益的可靠指标。粮食署将资金效益定义为“通过明智使用资源为受益人获得最好的结果”。国家总体业务预算和全组织结果框架是粮食署划定一条连接结果和资源的“清晰路径”，以便更好地管理绩效、衡量效率和成效的关键工具。国家战略计划、全组织结果框架和国家总体业务预算旨在使秘书处能够在全球一级监测资金效益指标。对于在活动一级支出的、与标准全组织类别相联系以供比较的费用，秘书处更易于确定费用影响因素。
35. 秘书处乐观地认为，国家总体业务预算结构各预算层级透明度的提高以及资源和结果之间的“清晰路径”将增加对内部和捐助方绩效的关注，带来更多的多边捐款，并鼓励合作伙伴在预算结构的更高层面或围绕主题领域做出贡献。此外，国家战略计划的多年期性质以及关于预期结果的成果信息可作为捐助方在多年内提供资源的依据。

制定新费用结构

36. 现行费用结构对于粮食署来说独一无二，主要是为支持实现粮食救济的模式而设计。预算所有权按费用类别分割，导致对整体预算的管理分散。费用类别以投入为基础，按模式（粮食、现金补助、能力建设与增强）进行汇总。
37. 新费用结构考虑了四项要求：
 - i) 追踪默认的四种转移模式（粮食、现金补助、能力增强和服务交付）；
 - ii) 建设费用分类系统，允许汇总高级别费用类别中的费用信息，并可随后对其重新分类；
 - iii) 建设深入研究详细费用的能力；
 - iv) 有能力按要求汇总符合统一的联合国费用类别和其他分类的费用。

高级别费用类别

38. 国家总体业务预算中的高级别费用类别将反映详细费用的汇总。高级别费用类别清晰、透明，便于向成员国和其他行动方宣传业务结果和对受益人的价值。四个高级别费用类别（转移费用、实施费用、经调整的直接支持费用和间接支持费用）将替代现行的十个费用分项。

转移

39. 该类别包括直接增加到粮食和现金补助模式转移价值和粮食援助转移成本、现金补助、能力增强和服务交付活动的费用，这些费用与特定的转移模式直接相关。在粮食和现金补助方面，转移费用仅涉及向受益人转移即移交援助。在能力增强和服务交付方面，转移费用与向东道国政府、联合国机构、其他合作伙伴等接收方提供商品或服务相关。转移类别中的所有费用将按照不同模式予以追踪。
40. 转移费用的例子包括，但不局限于：商品采购价以及交通费和储存费等相关费用；现金或代金券费用以及制定交付机制等相关费用；分发费用；合作伙伴与转移资源相关的费用；由能力增强和服务交付活动直接产生的费用。

实施

41. 该类别包括由实施与转移相关的活动直接产生的费用。这些费用不直接增加转移的价值，也并非与特定模式相关。例如，包括但不限于：粮食署工作人员参与某项活动以及与该活动直接相关的评估、监测和评价费用；粮食署实地办事处与该活动相关的费用。这些费用也可包括评估、监测和评价费用，受益人管理费用（确定对象、宣传、登记）以及活动实施的非粮食投入，这些费用均与某项具体活动直接相关，但转移模式并不是特定的。

经调整的直接支持费用

42. 该类别包括在国家一级管理的、直接支持与援助的转移和计划的实施相关的活动费用。⁸ 可采用针对特定国家的转移比例和实施费用将这些费用分配到各项活动中。转移比例将基于该国实施计划预计的年度转移和实施费用。这些费用与粮食署在一国的业务活动有关，并受在该国举办的活动的规模影响。例如，包括但不限于：驻国家办事处管理费用（例如支付部门负责人的费用）；驻国家办事处租赁费用；与某项具体活动不直接相关的评估和国家总体业务评价费用；一些安保费用。

⁸ 迄今为止，分析一直侧重于特定国家的费用。对支持费用的持续分析将决定这种方法对不与某个具体国家相关的计划支持和行政费用的影响。

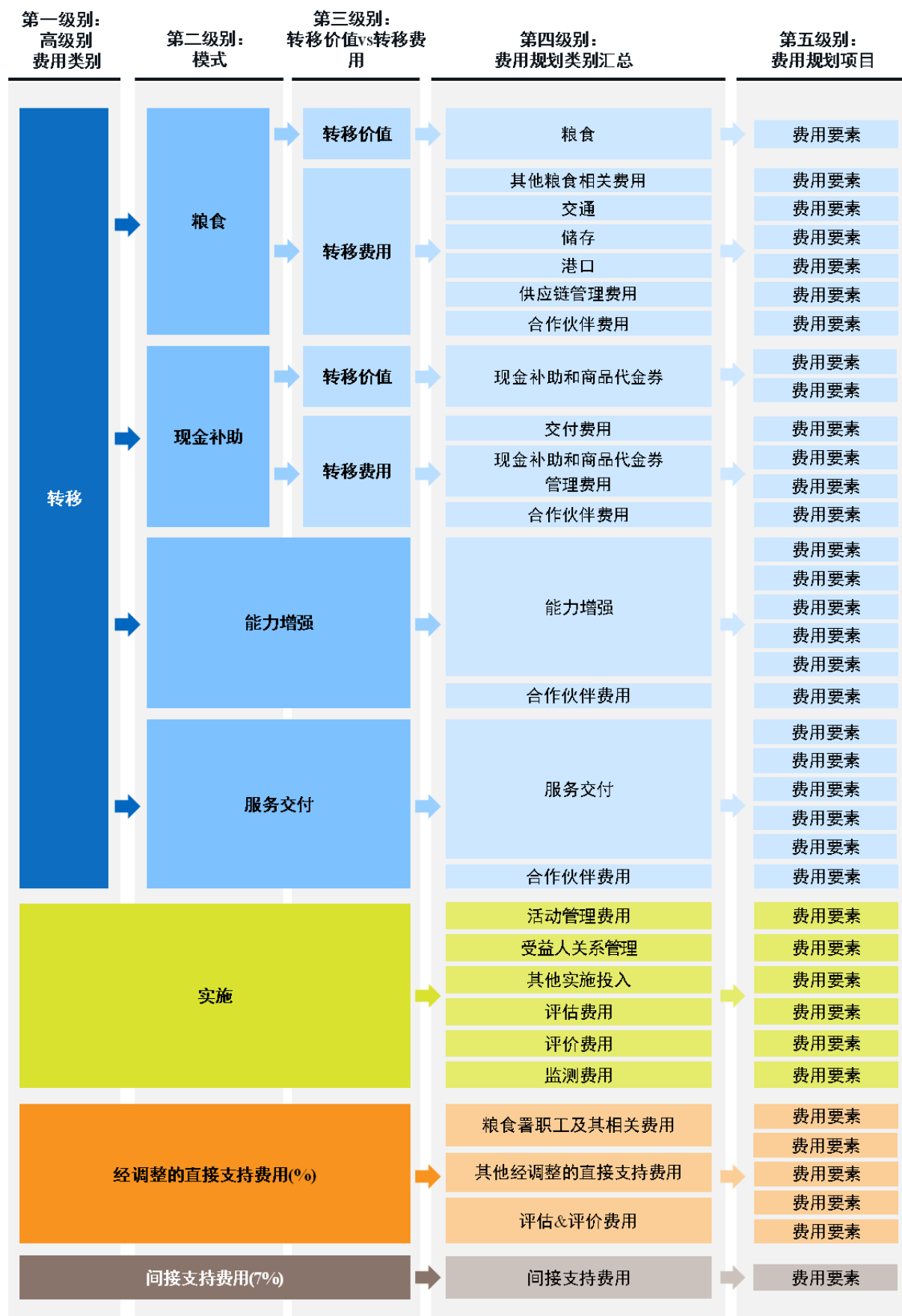
间接支持费用

43. 间接支持费用包括支持活动执行的费用，但不能直接与活动的实施相关。

详细规划要素和费用

44. 这些费用将由各个级别管理，费用分类系统将使粮食署可以将高级别费用类别细分为最低成本规划要素。详细的费用分类将提高粮食署的以下能力：i) 反映竞争力；ii) 展示透明度和问责制；iii) 了解如何将费用与实施活动和/或服务联系起来，以便可靠地计算费用与制定费用基准。
45. 管理人员将利用活动层面的规划和详细的费用信息，分析费用影响因素和配给量平均成本等关键指标，以帮助选择成本效益最高和操作最有效的活动。
46. 图 4 举例说明了详细的费用分类层级，可使管理人员从四个高级别费用类别到详细费用进行深入研究。

图 4：国家总体业务预算费用分类层级



多方面的报告能力

47. 除了深入研究详细的费用项目之外，费用分类层级还将汇总各国费用、战略结果、战略成果类别、活动类别或捐款，以便进行报告，并为内部管理决定提供信息。
48. 鉴于世界人道主义峰会和关于人道主义供资的高级别专家组报告，粮食署致力于通过简化和统一对执行局、合作伙伴、捐助方和受益人的汇报，在其业务、费用和结果方面实现最高透明度。

与联合国费用类别协调

49. 新费用结构将尽可能地使管理人员根据统一的联合国费用类别查看详细的费用项目。这与为统一业务做法提出的四年度全面政策审查建议一致，将有助于联合规划、报告和与其他组织进行更为清晰的对比。

年度规划进程

50. 国别行动管理计划将支持实施国家战略计划，以作为粮食署内部管理进程的一部分。国别行动管理计划是年度规划周期的基础，由一国的工作计划构成，包括基于需求和资源的实施计划预算。
51. 成员国通过在线门户将获得国别行动管理计划的业务和预算信息，包括活动层面的详情。在整个国家战略计划期间将每年提供具体信息。这将包括：
 - a) 战略成果和活动的转移模式；
 - b) 按年龄群和现状分类的受益人概述；
 - c) 按性别分类的战略成果和活动的受益人；
 - d) 按活动分类的为各项战略成果和活动提供的粮食配给或转移；
 - e) 转移模式分类；
 - f) 在适用的情况下，可获得按美元计价的战略成果和活动以及吨位的定量信息。
52. 除了每年度获得粮食署编制的报告之外，成员国还可以通过该门户随时获得并编制任何时期的报告。在线门户还将把资源与结果联系起来，结果将包括按活动分类的战略成果预算以及相应的预期结果（产出/成果目标）。
53. 这些信息将于 2017 年应用于所有国家战略计划。2017 年中期，秘书处与执行局磋商后，将评估国家战略计划框架内应保留的信息；国家战略计划审批期间可获得信息的平衡；和/或可纳入国别行动管理计划进程中的信息。

54. 将定期更新在线门户中的支出信息和已交付产出，并介绍根据可用供资优先开展的活动。
55. 各项业务的全貌与执行局审批国家战略计划和管理计划的正式进程，以及执行局对年度绩效报告、标准国别报告和关于采用授权的事后报告进行的年度审查，将促进执行局履行其监督职能。这还将促进成员国获得筹资所需的信息。
56. 秘书处预计在线门户将在 2018 年第二季度前运行。在此之前，将通过一项替代机制分享国别行动管理计划的信息，供 2017 年所有国家战略计划试点以及 2018 年第一季度所有国家战略计划和临时国家战略计划使用。
57. 秘书处与捐助方磋商后，还在审查报告要求，以期提高透明度，实现报告要素标准化。将继续编制有关多边供资分配的全组织报告，并将继续追踪特定捐款支出。

与供资来源保持一致

58. 在许多情况下，捐助方政策和系统有助于从分立的人道主义和发展供资来源获得供资。这种差异使捐助方能够调拨发展基金用于保证长期投资所需的可预见性和稳定性，同时保护迅速发放人道主义基金以应对紧急情况的能力。这两个来源往往具有不同的程序和问责制，有时来自不同的部门或机构。粮食署当前的计划类别结构（由紧急行动、长期救济与恢复行动、发展项目和特别行动构成）与合作伙伴的部分（并非全部）分立的人道主义和发展供资来源保持一致。
59. 秘书处赞赏在世界人道主义峰会上所做的承诺，即在人道主义背景下，通过支持集体成果和增加多年期供资的承诺，实现避免供资来源分散的统一融资，从而消除人道主义/发展两者之间的鸿沟。的确，一些捐助方合作伙伴已主动为粮食署更倾向于人道主义性质的行动提供多年期供资。
60. 根据合作伙伴的立法或政策要求，新的全组织架构必须为合作伙伴能够调拨资金提供支持，并保证为不同情况恰当部署供资。为确保全组织架构更加切合供资来源，粮食署将于 2017 年在国家战略计划的试点国家推广各种做法。
61. 第一步是就粮食署战略成果制定过程中干预的性质提供可见度。正在制定有关制定粮食署战略成果的全组织指导意见，以确保草拟粮食署战略成果时采用标准、一致的要素。各项国家驱动型粮食署战略成果均与一项战略结果和一个重点领域（危机响应、抵御能力建设或根本原因）相挂钩。各项战略成果将阐述人口和实体、地理范围、寻求的结果以及计划干预的预计时限。2017 年的试点工作将确保国家战略计划框架、国家总体业务预算和国别行动管理计划中提供的该层面的信息足以促进资源筹措和做出供资决定。图 5 举例说明了战略成果的制定。

图 5：粮食署战略成果的制定范例

1 何人 目标群体	2 何地 地理位置	3 何事	4 何时 预期的变化和战略重点
儿童	贫困率和营养不良率高的 优先考虑地区	使发育迟缓率趋势与国 家和全球目标一致	2025年前 战略 结果2
粮食安全社区、个人 和机构	面临气候变化脆弱性高的 地区	使适应气候变化	2021年前 战略 结果4
受冲击影响的难民、流 离失所者和其他粮食不 安全人群	厄瓜多尔	使获得充足的粮食和营 养	全年 战略 结果1
粮食安全人群，包括 难民	受影响最严重地区	能够满足基本的粮食和 营养要求	在严重的季节性冲击或 其他破坏期间 战略 结果1

62. 战略成果的制定通过与活动联系起来得到支持，并将根据合作伙伴的立法或政策要求，明确与合作伙伴的供资来源一致，以确保供资的精确部署。

63. 第二步是探讨成果标签或类别，以区分各项战略成果。已研究了两种可能的方法：基于战略计划确认的具体情况和基于重点领域。考虑到战略计划中的具体情况出现重叠，会使确保与供资来源保持一致所需的强制性一对一关系不可行，秘书处确定倾向于后者。

64. 因此，为所有战略成果添加互相排斥的标签将把为战略成果制定而划分的重点领域类别用作系统标签（危机响应、抵御能力建设或根本原因）。该方法将采用严格的规则，据此，一个类别将仅适用于一项战略成果：

- i) 危机响应：在危机情况下作出响应。其目标是提供救济，并维持粮食安全与营养。响应还可以包括为恢复生计所做的恢复工作。该成果类别的目标是国内流离失所者、难民、弱势收容社区以及受冲击（冲突、自然灾害、经济危机）影响的营养不良和粮食安全人群。
- ii) 抵御能力建设：粮食署在为未来的危机建设抵御能力的情况下作出响应。粮食署的目标是为人口和机构应对未来冲击提供支持，使社区和机构能够强化其资产和能力，以及在一些情况下还可以从危机中恢复过来。该成果类别通常包括粮食安全地区、贫困地区、灾害频发地区或易受气候变化影响地区的人口、社区和机构。
- iii) 根本原因：粮食署在面临长期和/或仍未解决的需求和脆弱性的情况下作出响应。该类别解决脆弱性的潜在根本原因，包括没有粮食供应、贫困、

难以获得受教育的机会和基本的社会服务等。其目标是确保和保护最弱势群体和社区的粮食安全与营养，同时增强满足其需求的体制能力。该成果类别的目标通常是遭受长期粮食不安全、持续贫困和服务获取途径有限的人口和社区。

65. 第三步需要增强我们交流结果的能力。国家总体业务预算结构将使粮食署能够为不同目的从不同的账户获取资金，并“追踪和追溯”从完成活动至取得成果的整个过程。
66. 国家战略计划框架、国家总体业务预算和新的全组织结果框架将促进透明度达到新高度，并促进就粮食署对我们的合作伙伴、捐助方和受益人产生的影响进行报告。例如在紧急情况下，如果某位合作伙伴需要对供资（无论是直接供资还是“多边”供资）做出解释，粮食署将能够通过全组织结果框架和加强捐助方报告（包括战略成果层面关于多边供资使用情况的全组织报告），提供比以往更准确、更透明的解释。还将改进多边基金划拨的决策过程。
67. “贴标签”和将我们的全组织架构与捐助方的供资来源紧密保持一致会带来风险。首先确定的风险是，新的架构不会与所有的捐助方供资来源完全保持一致。第二个风险是，驻国家办事处一级的供资来源可能更加分散。第三个风险是，指定用途款项可能增加。最后，秘书处承认，标签、类别和粮食署战略成果的制定将仅仅等同于提供指导意见，整个组织还需大力开展能力建设和培训。
68. 秘书处致力于测试上述 2017 年的试点国家战略计划和国家总体业务预算中各步骤的所有方面，并在各步骤与捐助方展开合作。与执行局就供资决策所需信息的充分性进行讨论，并分享所得经验教训，将有助于完善计划和财务框架。

费用全额回收原则

69. 粮食署完全由自愿捐款供资，因而在审议财务架构改革时必须坚持费用全额回收原则。《总条例》XIII.2 概述了费用全额回收原则，确保捐助方提供足够的现金捐款，以支付与各项捐款有关的所有业务和支持费用。⁹
70. 由于该原则和《总条例》仍然有效，秘书处指出，当前对费用全额回收的应用主要是针对粮食实物和粮食现金的捐助设计的。《总规则》XIII.4 明确了费用全额回收在不同类型捐助方面的应用，以支付业务费用、直接支持费用和间接支持费用。费用全额回收的主要管理方式是为每项捐款确定费率，以支付相关费用，《总规则》XIII.4 详细介绍了费用全额回收；例如其他直接运营费用，在这种情况下适用于项目粮食分项的是平均每吨费率。预计费用全额回收原则将作为一项高级别政策纳入《总规则》，而非目前的具体层面政策。

⁹ 费用全额回收的例外情况参见《总规则》XIII.4(g)。

71. 鉴于粮食署的援助日益多样化、拟议的国家总体业务预算结构和费用结构的变化，秘书处审查了费用全额回收的应用情况，以期简化设计使其适用于各类捐款，同时确保捐助方提供充足的现金资源来支付相关转移和实施费用。
72. 多数项目未得到完全资助，这导致频繁修订费用全额回收率，并使各项目的预算出现结余或赤字。因此，建议根据基于资源的年度实施计划¹⁰计算费用全额回收，以反映驻国家办事处的业务实际情况，包括国别行动规模和相关费用。除了使规划更为准确之外，该方法还有望将修订费用全额回收率的必要性降至最低。
73. 实现费用全额回收的新方法取决于是否有必要区分费用全额回收原则和不同类型的捐助处理。费用全额回收将继续在捐款层面适用，并将以转移和实施费用、经调整的直接支持费用以及间接支持费用的高级别费用类别为基础。转移和实施费用将根据调拨捐款的层面（活动、战略成果或战略结果层面）予以计算，经调整的直接支持费用分项将作为全国合并转移和实施费用的一部分予以计算，并将因国家而异。间接支持费用及其当前 7% 的回收率将保持不变。¹¹

治理

74. 按照《总条例》第 VI.2(c)条，执行局的基本作用之一是批准粮食署计划、项目和活动。对过去五年的预算批准的分析强调了执行局在批准年均 40 亿美元的预算值（在粮食署获批的项目预算中约占 52%）方面发挥的核心作用。
75. 拟议对治理模式进行的修改力求维持执行局在批准流程中的作用，同时加强其战略监督，保持粮食署快速应对紧急情况的能力。《国家战略计划政策》规定了国家战略计划及其修订的批准流程，并指出，执行局需要审查执行干事有关计划批准和预算修订的权力。¹²
76. 尽管已有第 80 段的规定，执行局仍将批准所有新的国家战略计划和配套的国家总体业务预算。这是一个重大的变化，因为国家战略计划框架将纳入执行局目前不予批准的要素，包括长期的、可预见的和/或经常性的紧急行动和特别行动，以及在可能的情况下纳入信托基金。此外，结果导向型总体业务方法将为执行局进行监督提供信息，并增强其监督能力。该职能得到扩展的结果是，与执行局进行更具战略性且不太零散的合作，使其从更为全球性的视角看待粮食署的工作。

¹⁰ 基于资源的规划工作流程中的试点工作测试了以基于资源的实施计划为依据的费用全额回收，并发现，更为切实的预算使规划更准确、资源的利用更有效。为制定《管理计划（2017-2019 年）》，实施计划实现了标准化和主流化。

¹¹ 间接支持费率每年由执行局批准。

¹² 将在财务框架审查的背景下审议权力下放的变化。

77. 正如《国家战略计划政策》所规定的，以及第 80 段所指出的，除了与紧急情况相关的修订之外，若在增加和/或删除国家战略计划中的一项或多项粮食署战略成果的国家，粮食署的整体战略重点发生根本变化，将寻求执行局批准修订版本。
78. 为了维持粮食署的快速响应能力，将根据《总条例》10.6，继续授权执行干事和联合国粮食及农业组织（粮农组织）总干事批准突发紧急情况和其他未预见的紧急情况响应援助¹³。
79. 尽管已有第 80 段的规定，但是由于修订的国家战略计划未涉及对战略重点的根本修改，也与紧急情况无关，因此，有必要审查授权的程度，以确保执行局的治理作用具有成本效益、以风险为依据，且不会过于繁琐。通过与成员国展开密切合作，将于 2017 年完善一项审议从试点的国家战略计划所汲取的经验教训的提案。定于 2017 年进行的非正式磋商将包括介绍有关潜在阈值的分析和数据，以确保为完善提案的过程提供信息。针对权力下放准确阈值水平的最终提案将在 2017 年第二届例会上提交给执行局以供批准，若通过，提案将于 2018 年生效。秘书处还提议，在实施一定年限后，应审查已获准权力下放的阈值水平。
80. 正如《国家战略计划政策》所述，在国家战略计划或新的战略成果完全由东道国资助的情况下，将根据《财务条例》第 5.1 和 5.2 条的规定，授权执行干事审批双边项目，除非东道国政府选择通过常规的国家战略计划审批流程批准国家战略计划或战略成果。在 2017 年试点阶段期间，将进一步审议执行局对国家战略计划和国家战略计划修订版本的审批流程与执行干事根据《财务条例》第 5 条通过双边项目的权力之间的相互作用。

2017 年的过渡性安排

81. 涵盖试点国家总体业务预算的第一批国家战略计划有望在 2017 年第一届例会上提交给执行局以供批准。第二批将在 2017 年年度会议上提交。秘书处将向执行局报告试点的实施情况，并基于实施情况为进一步完善基本计划和财务框架提供建议。¹⁴
82. 应用 2017 年国家总体业务预算的新财务框架将导致与粮食署现行《总规则》和《财务条例》的条款产生某些不一致。因此，执行局需要仅针对 2017 年第一届例会至 2017 年 12 月 31 日的过渡时期批准的试点国家战略计划，批准具

¹³ 此为在制定国家战略计划期间未预见的情况。

¹⁴ 国家总体业务预算的试点工作将只在 2017 年开展。因此，一旦修订的规范和财务框架于 2018 年推出，由执行局于 2017 年批准的国家战略计划的试点国家总体业务预算的各组成部分将变成国家总体业务预算，且无需执行局进一步审议或批准，除非有必要这样做。此后，这些国家战略计划将遵循财务和规范框架，在执行局 2017 年第二届例会上由执行局最终确定和批准。

体不执行与费用类别和费用全额回收实现方式相关的《总规则》XIII.4 以及《财务条例》第 1.1 和 4.5 条，且仅在为允许在试点国家战略计划和国家总体业务预算中应用上述国家总体业务预算原则的情况下必须不执行这些条款时，执行局才会批准不执行这些条款。

83. 正如《国家战略计划政策》所指出的，为了支持从 2018 年起采用经修订的计划和财务框架，不久后需要在三个主要领域修正粮食署的《总规则》和《财务条例》：i) 对执行干事和粮农组织总干事授权；¹⁵ii) 应用费用全额回收和采用新费用类别；iii) 使术语和定义与新费用结构保持一致。未预见将对粮食署《总条例》做出修改。
84. 秘书处将就拟议的 2017 年修正案进行非正式磋商，随后在 2017 年第二届例会上提交给执行局以供批准。¹⁶
85. 同时，根据与紧急行动有关的现有授权，建议必要时授予执行干事临时修订试点国家战略计划预算的权力，权力可行使至 2017 年底。此类预算修订将向执行局报告，并为修改授权提供有用信息。
86. 至 2017 年初，信息技术系统将准备好支持试点国家战略计划的实施及其国家总体业务预算的试点工作。试点期间将有机会审查支持结构、组织准备情况以及对粮食署《总规则》和《财务条例》的修正。秘书处将与合作伙伴就其系统准备情况进行磋商，并将为执行局定期更新试点工作的实施情况，为完善计划和财务框架提供建议。

初步资源供给要求

87. 于 2017 年和 2018 年初过渡到新财务框架的一项投资方案目前正在接受毕马威的审查。一旦该投资方案完成、获得审查并得到高级管理层的批准，就提供最新情况。

IV. 基于资源的规划

88. 粮食署当前的工作计划包括根据需求评估、与政府相应机构及伙伴合作制定的项目。这种基于需求的响应计划¹⁷能够吸引资源以实施业务，并将继续作为粮食署宣传其为响应受益人需求充分供资的基础。
89. 实际捐款始终无法满足业务需求；目前，许多驻国家办事处解决该缺口的方法是根据预计可获得的资源确定援助的优先顺序。为回应执行局的请求，最具优

¹⁵ 粮农组织总干事将继续根据授权在紧急情况审批方面发挥作用。

¹⁶ 行政和预算问题咨询委员会与粮农组织财政委员会将在 2017 年第二届例会前，对与粮食署财务管理相关的《财务条例》和《总规则》进行的修正提供建议。经执行局批准后，对《总规则》的修正将提交给联合国经济及社会理事会与粮农组织理事会，以供了解情况。

¹⁷ 根据《总规则》X.8，发展项目不包括在内。

先性的工作已纳入《管理计划（2014-2016年）》，以显示管理人员计划如何调整规划，以及如果仅有一部分业务需求得到供资，会对受益人产生的相应影响。随后的《管理计划》还根据各国的供资预测纳入了重点工作计划。

90. 基于资源的规划工作流程是受内部资源管理需求的驱动，旨在实现实施计划¹⁸的标准化，作为驻国家办事处业务规划的第二层，阐明“需求”和“计划”之间的差别。该方法已在九个驻国家办事处试用。¹⁹来自试点驻国家办事处、区域局和总部的职工指出实施计划具有以下益处：

- 使驻国家办事处能够基于预计的资源，提前 12-18 个月进行业务计划；
- 完善规划和绩效管理；加强协调驻国家办事处的所有职能领域；
- 供应链和供应线可见度提高；
- 与东道国政府和合作伙伴讨论更为长期的规划；
- 为相关费用规划设定比基于需求的计划更为切实的费率；
- 预期可能的相关费用结余/赤字。

91. 作为制定《管理计划（2017-2019年）》的一部分，各驻国家办事处均为 2017 年制定了一项基于资源的实施计划。已汇总这些计划用于制定全球重点工作计划。

92. 试点阶段汲取的经验教训还确定了 2017 年和 2018 年各驻国家办事处过渡到国家总体业务预算结构的未来要求，包括战略成果层面的供资预测和国家战略规划活动的优先事项。

V. 宏观预付款融资

93. 宏观预付款融资工作流程的目标是在流程初期为驻国家办事处提供总体预算授权，以减少供资流分散带来的影响，提高资源可预见性，并提升效率和成效²⁰。宏观预付款融资概念是当前内部项目贷款基金的延伸，该设施以预测捐款作为抵押品，为项目提供贷款。²¹宏观预付款与特定捐助方的预计现金捐款无关，而与驻国家办事处根据历史趋势和捐助方的可能意向预计的某一年可得资源的预期水平有关。宏观预付款融资试点工作正在五个国家进行。²²来自五个试点驻国家办事处的管理人员强调了以下益处：

¹⁸ 之前称为基于资源的计划。

¹⁹ 有关基于资源的规划工作流程和试点的最新情况见附件 I。

²⁰ 有关宏观预付款融资工作流程和试点的最新情况见附件 I。

²¹ 一些预计捐款因捐助方的条件而不能用作抵押品。

²² 试点工作和偿还宏观预付款在 2016 年还将继续。

- 资源可预见性提高，促进更为长期的配给构成规划，减少定期配给削减量；
 - 由于从港口到国家直接交付以及转运费（储存费和搬运费）减少，供应链效率提高；
 - 采购、运输和交付粮食至最终分发点的交付时间缩短；
 - 通过在收到捐款前满足初步现金补助要求，供应线中断情况减少；
 - 通过在雨季前预先安排粮食，以及实现较低的运输费，业务成效得到提高；
 - 通过在收获时（此时的价格较低）采购商品，节省了更多费用；
 - 预测框架得到完善，可更好地规划资源筹措工作；
 - 有关提供切实可靠的捐款预测的问责制得到增强。
94. 管理人员指出，可以改进预付款内部管理（包括通过更及时地解决宏观预付款融资请求以及总部更快地发放供资），以便提高资源可预见性，减少供应线中断。
95. 实施宏观预付款融资试点受到捐助方附加到捐款的条件的限制。指定用途款项和其他捐助方的限制因素削弱驻国家办事处偿还宏观预付款的能力，并限制最大限度向受益人提供粮食援助的可预见性和灵活性。赠款有效期带来了特殊的挑战，即当一项赠款的有效期与使用宏观预付款的时间表不符时，驻国家办事处面临还款困难。
96. 波士顿咨询公司将在 2017 年第一季度进行分析，以便明确任何效率和成效的提高，以及相关风险。秘书处将与合作伙伴分享该分析的结果，从而倡导放宽对提供粮食援助产生消极影响的捐助方的条件。

97. 表 1 显示了参加基于资源的规划和宏观预付款融资试点的驻国家办事处。

表 1：基于资源的计划和宏观预付款融资汇总，2016 年 8 月					
国家	项目	2016 年 基于需求的计划 *	2016 年 基于资源的计 划	已发放宏观 预付款融资	偿还状 况
		百万美元			
埃塞俄比亚	PRRO 200700	163	97	42.1	42.1
肯尼亚	PRRO 200737	118	89	11.5	11.5
肯尼亚	PRRO 200736	114	65	8.3	4.5
肯尼亚	CP 200680	30	27	9.5	5.7
马里	PRRO 200719	106*	73	15.0	13.8
尼加拉瓜	CP 200434	9.9*	7.5	1.3	0.3
苏丹	PRRO 200808	347	270	13.0	13.0
合计				100.7	90.9

* 正在进行预算修订。CP=国家计划。

附件 I

财务框架审查和合作伙伴参与的方法

1. 通过与粮食署驻国家办事处主任和执行局磋商，¹制定了四项目标，以指导财务框架审查工作：
 - 提高资源的可预见性，从而使驻国家办事处优化业务效率和成效；
 - 增加灵活性，以便改善对业务需求的响应，维持财务管理、报告和分析的纪律；
 - 通过将资源管理与绩效成果相联系，完善问责制；
 - 简化资源管理框架。
2. 三大工作流程被列为优先重点：追求业务成效的预算编制、基于资源的规划和宏观预付款融资。2015 年和 2016 年，这些工作流程作为相互独立但又相互联系的模块开展，使各工作流程和整体财务框架均取得成效。
3. 秘书处采用了自下而上的财务框架审查方法。从一开始起，驻国家办事处就分享了各自的经验，并参与了工作流程的设计和实施。基于资源的规划已在九个驻国家办事处进行试点，宏观预付款融资已在五个驻国家办事处进行试点，八个驻国家办事处正在试行国家总体业务预算模型。

追求业务成效的预算编制方法：国家总体业务预算结构的制定和设计

4. 从一开始，商定继续保留三项基本原则：粮食署自愿供资的性质，费用全额回收原则，以及追踪特定捐款支出。然而，秘书处指出意图审查和简化对捐款实行的费用全额回收。
5. 追求业务成效的预算编制工作流程的分析阶段开始于 2015 年中期，对粮食署的预算结构以及联合国其他组织、非政府组织和私营部门实体的财务框架进行了审查。对驻国家办事处管理人员的访谈提供了对不同背景下的预算编制挑战的看法。
6. 2015 年 9 月向预算编制追求业务成效专家工作组²提交的一份分析概要指出预算结构的特征如下：i) 最大限度提高粮食署高效和有效响应重点业务需求的能力；ii) 提供规范的财务管理、报告和分析；iii) 提供筹资便利。
7. 已初步制定两类预算结构，一种以驻国家办事处活动为基础，另一种以粮食署战略结果为基础。驻哥伦比亚、印度尼西亚、约旦、乌干达和津巴布韦的国家

¹ WFP/EB.A/2014/6-D/1。

² 工作组成员来自驻国家办事处、区域局和总部职能领域。

- 办事处实行上述两种预算模式，以便检验各模式的可行性、实用性和成效，并确定治理和筹资的影响。各驻国家办事处的反馈表明，从业务规划、实施和管理角度出发，基于粮食署战略结果的活动需成为预算结构的关键。
8. 2015 年 11 月，预算编制追求业务成效专家工作组审议了这一初步建模工作的结果，并提议国家总体业务预算结构应包含下述几点：
 - 制定涵盖一个日历年内各类背景下所有业务的单一规划周期；
 - 根据粮食署战略结果和战略成果采取结果导向型方法，并以活动作为业务规划的主要内容；
 - 划定一条涵盖粮食署战略结果、战略成果、活动和支出的“清晰路径”；
 - 从转移或实施角度确定活动费用；
 - 启用新的费用定义，尽可能地与联合国其他机构的费用定义统一，便于报告和比较；
 - 调整直接支持费用以直接支持有关进行援助和实施计划的多项活动；可划拨至各项活动；
 - 针对突发事件初始响应，增加或强化一个或多个粮食署战略成果。
 9. 2016 年年初，这一试行结构及这些概念在五个参与了初步建模工作的驻国家办事处（哥伦比亚、印度尼西亚、约旦、乌干达和津巴布韦）逐步推行，随后在驻肯尼亚、尼日尔和也门的国家办事处推行，以确保区域代表性以及涵盖不同的业务背景，包括 3 级紧急情况。印度尼西亚和津巴布韦已起草了其国家战略计划；哥伦比亚、约旦和乌干达仍在起草过程中。在拥有国家战略计划的国家试行国家总体业务预算结构必须确保该结构支持国家战略计划方法。
 10. 2016 年 1 月至 3 月，驻印度尼西亚和约旦办事处牵头第一阶段测试，以完善该结构的“纵向”内容。这些驻国家办事处的总体活动和相关预算已编入初步国家总体业务预算结构，以划定一条涵盖粮食署战略结果、战略成果、活动和支出的“清晰路径”。驻国家办事处记录了粮食署信息网和全球系统的交易样本，以便进一步测试和完善该结构。
 11. 建立了一个初期费用核算模式以确保直接转移、实施费用、以及在全国管理的费用（经调整的直接支持费用和间接支持费用）的价值得到体现。
 12. 第一阶段的评估基本是积极的。驻约旦办事处指出国家总体业务预算的概念及其“清晰路径”将提高成效和透明度，对活动的关注反映了业务实际情况。驻印度尼西亚办事处赞赏问责制的改善以及预算持有者的赋权。第一阶段还确定了需要在第二阶段测试中制定国家驱动型解决方案的其他领域。

13. 在第二阶段，模拟了国家总体业务预算结构，为设计下列领域的解决方案提供信息：费用核算程序的定义；费用全额回收的应用；紧急情况和区域业务的处理；业务背景和治理要求的确定。各驻国家办事处测试了一个包括所有驻国家办事处业务和共享服务、服务级协议、信托基金、区域业务和突发紧急事件的预算结构。
14. 第二阶段测试中驻国家办事处的评估和详细结果表明，国家总体业务预算结构可支持粮食署的业务，已确定的业务解决方案是可行的。所涉驻国家办事处认识到，预算结构及改进的预算和捐款管理流程将精简规划和资源管理流程。
15. 在两阶段试行测试后，驻国家办事处、职能部门领导和资源管理整合与支持司确定了为国家总体业务预算结构设计信息技术系统解决方案的业务要求。这些要求是支持 2017 年 2 月的第一批试点国家战略计划所需的最低要素。这些确定的要求构成了设计信息技术解决方案以及系统实施国家总体业务预算结构的全面蓝图的第一部分。关于蓝图的工作与关于国家战略计划方法和全组织结果框架的工作相协调，确保保持一致，相互整合，以便在 2016 年第四季度测试信息技术系统解决方案。

基于资源的规划方法

16. 基于资源的规划工作流程将实现流程标准化，方便驻国家办事处将实施计划与预测供资水平相匹配，通过便于将结果和计划进行比较，改善未来 12 至 18 个月的规划，促进绩效管理。所有驻国家办事处基于资源的实施计划的汇总将作为实施计划纳入粮食署的管理计划。
17. 该工作流程考虑到：i) 由各驻国家办事处非正式通过的各种方法和模型，以使供资满足实施需求；ii) 为之前的《管理计划》和粮食署的供应线管理流程制定重点工作计划。
18. 埃塞俄比亚、危地马拉、肯尼亚、莱索托、马里、尼加拉瓜、巴基斯坦、苏丹和津巴布韦九个驻国家办事处被选定为 2016 年制定基于资源的计划，以试用该内部资源管理工具。采用以下标准选定了这些试点驻国家办事处：i) 各种业务混合规模；ii) 捐助方多样化；iii) 驻国家办事处管理承诺；iv) 资源管理能力；v) 至少保证最低供资的可能性。
19. 各驻国家办事处按照以下步骤制定其基于资源的计划：
 - i) 根据项目、活动、受益人、转移模式和粮食类型确定业务需求。
 - ii) 根据按项目（也可能是捐助方）分列的过去和目前供资水平分析，估计年度预计供资。

- iii) 通过预计资源、对活动优先排序以及调整受益人数、配给量规模和援助期限，制定计划。
20. 在试点工作初期，为减少风险，一致同意粮食署：i) 继续传达业务需求，提倡完全供资；ii) 制定联系资金不足与特定成果的指标，以说明对受益人的影响；iii) 阐明其筹款需求与计划之间的差别。

宏观预付款融资的方法

21. 宏观预付款融资工作流程针对的是资源可预见性以及时间和捐款水平不确定的问题，采用的方式是授予驻国家办事处预算权力来根据预计总额承担支出。
22. 在执行局 2015 年第二届例会上，秘书处表示要“……通过由业务储备金提供支持的内部项目贷款基金管理少量试点：拟从 5.7 亿美元的内部项目贷款上限中划拨 1.5 亿至 2 亿美元。”³
23. 根据以下因素选择试点国家：i) 历史供资趋势；ii) 需求和风险评估方面的稳定性；iii) 对基于资源的规划试点工作及经过验证的基于资源的计划的参与情况；iv) 承认宏观预付款相关责任和义务的问责协议。
24. 为埃塞俄比亚、肯尼亚、马里和苏丹四个试点国家提供的 8 230 万美元的第一期供资得到了战略资源分配委员会和执行干事的批准。随后，尼加拉瓜国家计划的 130 万美元宏观预付款获得批准，1 700 万美元的第二期宏观预付款发放给了埃塞俄比亚的长期救济与恢复行动。这些发放使宏观预付款试点的总预付款达到 1.007 亿美元。根据捐助方的条件，截至 2016 年 8 月，还款达 9 090 万美元。

执行局和合作伙伴的参与

25. 执行局在其 2015 年年会上，审议了财务框架审查的进展，⁴尤其是粮食署现行架构面临的挑战和对新财务框架的要求。
26. 在 2015 年第二届例会上，财务框架审查最新情况⁵规定了三大工作流程各自的目标、相关风险和方法。执行局注意到已取得的进展、2015 年和 2016 年的拟议时间表和预估费用。
27. 在 2016 年第一届例会上，综合路线图最新情况⁶表明了《战略规划（2017-2021 年）》、国家战略计划方法和财务框架审查的协同作用和相互关联性。

³ WFP/EB.2/2015/5-C/1，第 25 段。

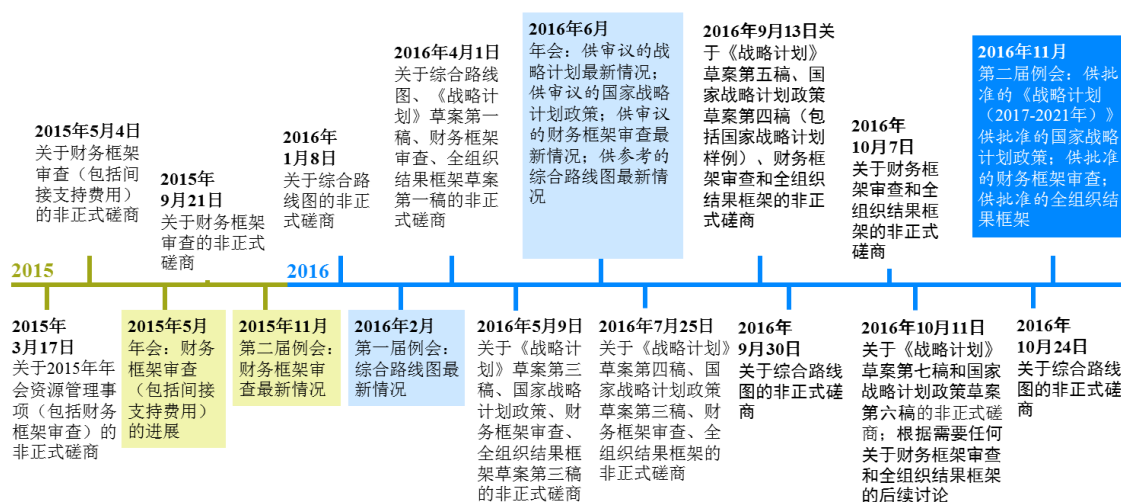
⁴ WFP/EB.A/2015/6-C/1。

⁵ WFP/EB.2/2015/5-C/1。

⁶ WFP/EB.1/2016-4-F。

28. 在 2016 年年会上，财务框架审查最新情况⁷详细介绍了新设计的国家总体业务预算模式的细节，以及基于资源的规划和宏观预付款融资工作流程和正在开展的试点活动的进展。
29. 作为对执行局正式会议的补充，秘书处在 2015 年 3 月 17 日至 2016 年 10 月 24 日期间举行了 12 次非正式磋商，新设计并评估了试点和试行活动（图 A.I.1）。执行局在这一时期的反馈和指导对于帮助推动财务框架审查工作来说十分宝贵。

图 A.I.1: 关于财务框架审查的执行局磋商



30. 自 2015 年 9 月起，秘书处⁸与粮食署的合作伙伴进行合作，就综合路线图的组成部分和财务框架审查的各方面达成共识，确定了对于合作伙伴的系统和政策的潜在影响。

⁷ WFP/EB.A/2016/5-C/1*。

⁸ 尤其是政策及计划司、预算及规划司、绩效管理及监测司、资源管理整合与支持司的司长。

本文件中所使用的缩略语

CBT	现金补助
COMP	国别行动管理计划
CP Budget	国家总体业务预算
CRF	全组织结果框架
CSP	国家战略计划
DEV	发展项目
DSC	直接支持费用
EMOP	紧急行动
FAO	联合国粮食及农业组织
FFR	财务框架审查
ICSP	临时国家战略计划
IPL	内部项目贷款
ISC	间接支持费用
IT	信息技术
PRRO	长期救济与恢复行动
QCPR	四年度全面政策审查
SDG	可持续发展目标
SO	特别行动
WINGS	粮食署信息网和全球系统