



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

第一六七届会议

2017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
综合路线图（行动）司长
Sean 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。



mt340

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》内容提要部分纳入正文提交财委审议。

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《总条例》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》。

发行：普遍
日期：2017年5月12日
原文：英文

议题 5
WFP/EB.A/2017/5-A/1
政策问题
供批准

可从执行局文件可在粮食计划署网站获取 (<http://executiveboard.wfp.org>)。

综合路线图最新情况

决定草案 *

审议了《综合路线图最新情况》(WFP/EB.A/2017/5-A/1)后，执行局：

- i) 注意到综合路线图的进展情况，其中含有试点国家组合预算内容的试点国别战略计划所取得的经验，为国家组合预算和国别战略计划框架的最终设计提供了素材；
- ii) 注意到秘书处提出建议，应允许增加综合路线图实施时间表的灵活度，让一些国家办事处在2018年1月1日之后还能在现行制度下继续执行项目，同时继续承诺在2019年1月1日之前全面过渡到综合路线图框架内；决定这一建议应予以实施；
- iii) 注意到第ii)点会产生违背执行局2017年第二届例会批准的《总规则》和《财务条例》相关规定的情况，即：在2018年，含有试点国家组合预算内容的国家战略计划应扩大至所有国别战略计划、临时国别战略计划、过渡期临时国别战略计划以及有限紧急行动；
- iv) 要求执行干事为此提交一份正式提案，供执行局在2017年第二届例会上予以批准；
- v) 注意到，在执行局2017年第二届例会上，秘书处将提出有关临时授权和原则的提案，以指导2018年临时应用国别战略计划、临时国别战略计划、过渡期临时国别战略计划以及有限紧急行动的费用全额回收工作；

* 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。

联络人：

A. Abdulla 先生
执行局副局长和 IRM 主席
电话: 066513-2401

S. O'Brien 先生
司长, 综合路线图 - 行动
电话: 066513-2682

- vi) 作为临时措施，**批准**由执行局以通信方式通过本文第 89 段所提程序，以便：
 - i) 针对长期救济和恢复行动、发展计划和国家计划的所有必要的预算修改，在本届执行局会议后生效至 2019 年 1 月 1 日；
 - ii) 过渡期临时性国别战略计划从 2018 年 1 月延展至 2019 年 6 月；
- vii) 要求秘书处向 2018 年执行局第二届例会提交对《总规则》和《财务条例》的拟议最终修正案以及经修订的授权供执行局批准，以便上述内容于 2019 年 1 月 1 日生效。

执行摘要

综合路线图的实施是最近 20 年中世界粮食计划署最大的转型。综合路线图为世界粮食计划署提供新的业务模式，要求全面重新配置该署的信息技术系统，变革全组织的文化，并将重点放在绩效、透明度和将“物有所值”最大化方面。综合路线图为世界粮食计划署带来显著机遇，在转型结束时它会实现实质性效益。以结果为导向的框架既具完整性和综合性，但也足够灵活，使该署能够敏捷地响应危机和扩大行动，同时在国家框架之内为加强人道主义发展核心提供基础。

国家办事处、区域局和总部司对实施综合路线图的承诺和参与，以及国家政府、成员国、捐助者和伙伴强有力的支持，已经产生了显著的推动力。截止到 2017 年 5 月，超过 96% 的关键里程碑已按计划朝着在 2018 年 1 月 1 日全面过渡到综合路线图计划和预算系统迈进。

尽管取得了这些成就，然而，一些成员国对实施的步伐表示了关切。秘书处因此建议采纳灵活的实施方式。通过维持绝大多数国家办事处将 2018 年 1 月 1 日作为“启动”日期的目标，这种方式保护取得的进步，但允许一些国家办事处在 2018 年 1 月 1 日之后继续在现行系统中实施项目，取代“国家战略计划”的是“临时国家战略计划”或“过渡性临时国家战略计划”。这些国家办事处将致力于朝着不迟于 2019 年 1 月过渡到综合路线图框架而努力。

这种方式将赋予国家办事处灵活性，完善他们的实施时间线，为继续学习提供更多的时间 — 内部和与伙伴磋商 — 并确保国家办事处、区域局和总部实施综合路线图的能力水平，同时响应前所未有的紧急状况。它还将允许更多的分析和磋商，以为世界粮食计划署总则、财务条例和授权预算阈值的修订提供资讯，这些将推迟到执行局 2018 年第二次例会供批准。

现行总则和财务条例仍然适用于 2018 年在当前系统中实施项目的国家办事处 — 紧急行动、持久救济和恢复行动、特别行动、国家计划和发展项目。对于 2018 年将在综合路线图框架中工作的国家来说 — 国家战略计划、临时国家战略计划、过渡性临时战略计划和有限紧急行动 — 秘书处将在执行局 2017 年第二次例会上寻求其批准：i) 临时授权；ii) 指导全额回收费用临时应用的额外原则；以及 iii) 将世界粮食计划署总则和财务条例的例外展期到 2018 年 12 月 31 日。这些例外原本由执行局在 2016 年第二次例会授权于 2017 年应用。

本文件讨论的 2017 年和 2018 年过渡性治理的其它安排，包括在现有系统中采用通讯批准项目预算修订，以及及时为过渡性临时国家战略计划延期。已与执行局和伙伴在非正式磋商会上和通过双边讨论了这些安排，也反映了截止目前收到的反馈意见。

引言

1. 执行局在 2016 年的第二次例会上批准了综合路线图（IRM）及其 4 个组成份 — “战略计划（2017-2021）”¹、“国家战略计划（CSP）政策”²、“财务框架回顾”³和“全组织结果框架（CRF）”⁴。IRM 界定了促进和展示世界粮食计划署为实现“2030 议程”目标作出贡献所要求的转型性变革，尤其是实现可持续发展目标 2（SDG）— “结束饥饿，实现粮食安全和改善营养，促进可持续农业”，以及目标 17 — “加强实施手段，为可持续发展振兴全球伙伴关系”。
2. “战略计划（2017-2021）”和 CRF 于 2017 年 1 月 1 日生效。国家办事处目前正处于向 CSP 政策概述的新计划框架，以及作为财务框架回顾一部分而制订与新计划框架相结合的国家业务预算结构过渡的各个阶段。
3. 新 CSP 框架将有助于世界粮食计划署设计与国家优先相吻合的更好的计划，更有效和高效地为民服务，支持政府和伙伴实现 SDG。CSP 框架引入了一致性的国家业务，替代现行计划类别和项目文件。框架由 CSP、临时国家战略计划（ICSP）、过渡性临时国家战略计划（T-ICSP）和有限紧急行动组成：
 - 可以设计为期最长为 5 年的 CSP，且需基于国家牵头的零饥饿战略性回顾、评价和评估，包括联合需求评估和可行性研究⁵。
 - ICSP 可以为期最长 3 年并需执行局批准。在因为目前破坏政局的冲突或动乱影响了国家机构行使职能，没有完成作为 CSP 基础工作的战略性回顾的情况下，可采用 ICSP。ICSP 基于现行战略、研究和评估，包括联合需求评估的分析和数据。
 - 执行局可以批准继有限紧急行动之后且基于先前批准的项目文件为期最长 18 个月的 T-ICSP，作为向基于战略性回顾的 CSP 的过渡。在 18 个月的过渡期内 — 截止到 2019 年 6 月 — 国家办事处需要制订并提交基于战略性回顾的 CSP 或者 ICSP 供执行局批准。
 - 有限紧急行动 — 可包括如需要提供服务或能力建设支持 — 当发生不可预见和突如其来的紧急状况时，可以在世界粮食计划署没有办事处的国家中实施。计划初期最长为 6 个月的有限紧急行动，需要得到执行局长的批准，并且如果需要，需由联合国粮农组织（FAO）总干事的批准。

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 在 CSP 完全由东道国供资的情况下，它将归属财务条例 5.1 和 5.2 管辖，该条款将双边项目的批准权下放予执行局长，除非东道政府选择通过正常 CSP 批准程序批准 CSP。

4. 结合各个 CSP、ICSP、T-ICSP 和有限紧急行动的国家业务预算，将所有行动和资源整合成一个单一的结构。它阐明了世界粮食计划署工作的相关性和影响，通过透明地连接战略、规划和预算、实施和资源，展示实现的结果。它同时引入 4 项高标准费用类别并简化全额费用回收应用。国家业务预算按其 4 项费用类别分解，将按照世界粮食计划署每项战略成果的总预算得到批准。
5. 本文件概述世界粮食计划署为 IRM 实施赋予更多灵活性的计划，并对秘书处通过通讯批准持久救济和恢复行动（PRRO）、国家计划和发展项目预算修订，以及在可预见的剩余实施期间 T-ICSP 及时展期的建议提供背景和理由。通过在 2018 年有关 CSP、ICSP 和 T-ICSP 授权和全额费用回收采用的临时文本，它同时描述其它动态、到目前学到的经验教训，并对尚待解决的治理问题，包括学习的方式进行更新。预计这将为符合新计划和财务框架所要求的世界粮食计划署总则和财务条例的修改提供资讯。
6. 已将在 2017 年 3 月 17 日和 5 月 4 日非正式磋商会期间收到的反馈意见被纳入了本文件，尤其是有关实施方式、建议的过渡治理安排，以及为 2018 年临时授权制订的指导原则和预算阈值⁶。

重要动态

到目前的进度

7. 截止到 2017 年 5 月，实施 IRM 的 96% 的关键性里程碑均按计划推进，这是总部司、区域局和国家办事处大量投资的结果。密集的研讨和培训，刺激了各国家办事处对实施 IRM 的进一步讨论。这就促进了 T-ICSP 与相关预算的转换、以及结合国家业务预算的 CSP 和 ICSP 的发展及逻辑框架的更新。实施已显著提高了职员和管理层对新业务模式的组织和结构含义的理解。
8. 执行局在 2017 年第一次例会上⁷批准了带国家业务预算的 8 个 CSP，总体称为第 1A 批。第 1A 批是孟加拉、中国、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、印度尼西亚、老挝人民民主共和国和津巴布韦。在 2017 年 4 月 2 日“启动”之前，需要实现几个重要的里程碑。这些包括实施重新构建的“世界粮食计划署信息网络和全球系统（WINGS）”，在 WINGS 中将未付项目余额转入国家业务预算结构，以便在现行系统中关闭所有项目，便于在 CSP 起始时有资源可用。
9. 2017 年 3 月 1 日，WINGS 就绪可以为经批准的 CSP 录入认捐。此前是 2016 年集中设计和开发的一段时间，以及 2016 年最后一季度和 2017 年头两个月中分三个阶段的广泛测试。对世界粮食计划署绩效跟踪系统—国家办事处有效管理工具（COMET）进行了重新配置，以便与 WINGS 交互，并在资源和结果之间建立所需要的一致性。
10. 将第 2 批亦即 1B 批提交 2017 年度会议供批准。它包括 5 项 CSP—喀麦隆、黎巴嫩、莫桑比克、纳米比亚和坦桑尼亚共和国，以及苏丹的 ICSP。与第 1A 批采用的过程类似，在 2017 年 5 月 16 日非正式磋商之前传阅了第 1B 批 CSP 和 ICSP 草案。如果获得批准，CSP 和 ICSP 将于 2017 年 7 月 1 日开始，但除了喀麦隆和黎巴嫩之外，这两个国家应于 2018 年 1 月 1 日开始。秘书处正在为第 1B 批国家办事处准备资源转移。
11. 将向 2017 年第二次例会提交最多 16 项 CSP 和 ICSP；将在随后实施期间批准的其余 CSP 和 ICSP，亦即截止到 2019 年 6 月，仍然处于各个准备阶段。未来所有 CSP 和 ICSP 文件将在提交批准之前 12 周准备就绪；执行局成员需要 20 天时间进行评论。执行局网站将公布这些评论，并与相关政府和利益相关者进行讨论，如果恰当会将评论纳入 CSP 和 ICSP 文件定稿，并于提交执行局会议批准至少 6 周之前用英语发布。

⁶ 2017 年 5 月 16 日的非正式磋商提供了一个机会，讨论将提交 2017 年会供批准的 CSP 和 ICSP 草案。

⁷ 2017 年将仅仅试点国家业务预算。据此，2017 年执行局批准的试点 CSP 国家业务预算组成成分将成为国家业务预算，而无需执行局在 2018 年进行进一步讨论或批准。

12. 其它国家办事处正在制订 T-ICSP、国家业务预算和逻辑框架，以便从 2018 年 1 月 1 日起将预算和资源迁移到新的结构中，将于 2019 年 1 月完成这项工作。

为 IRM 实施给予更多的灵活性

13. 认识到 2017 年是学习和完善 IRM 的一年，秘书处对内部、一些执行局成员和捐助伙伴表示的关切很敏感，认为应该考虑一个更为灵活的实施方式，以便：
- 在保证进度的情况下，给予各个国家办事处完善其时间线的机会；
 - 为世界粮食计划署提供更多的时间，根据学到的经验教训进行调整，在推出期间循序渐进地进行完善；
 - 在响应前所未有数量紧急状况的同时，维持世界粮食计划署实施 IRM 的能力；
 - 与捐赠者讨论并解决程序、系统、政策和立法问题，确保不间断的供资，避免潜在严重供资问题的风险；以及
 - 请执行局对该过程保持高水平的监管与参与。
14. 秘书处建议为 IRM 实施方式给予更多的灵活性，同时按时间计划推进：
- 全组织向新 IRM 计划和预算系统过渡的目标“启动”日期保持为原定的 2018 年 1 月 1 日，以保持势头确保广泛认可的效益，尽早从 IRM 实施中学习；以及
 - 在例外的情况，允许有些国家办事处在 2018 年期间继续沿用项目系统的灵活性，同时在 2019 年 1 月之前向 IRM 框架过渡。
15. 这就意味着，秘书处将保持现有时间线，同时给予国家办事处在特殊情况下的一个选择，在 2018 年继续在现行系统中实施项目。IRM 主席与区域局和国家办事处磋商，将决定哪些国家办事处将采用更灵活的时间线，基于：
- i) 是否有沿用更灵活时间线提高计划质量的机会的背景条件；
 - ii) 供资担忧和资源迁移程度的组合，如果国家办事处在 2018 年 1 月之前过渡到新框架，这可能影响行动连续性；以及
 - iii) 总部和区域局为 IRM 服务支持的准备就绪状况，以及国家办事处成功管理变革的能力。
16. 考虑到截至到目前的进度、对全组织进行的投资和记录的 IRM 效益，向执行局提交 CSP 和 ICSP 目前的指示性时间线以及通过 T-ICSP 的时间，不可能有太大的改变。然而，更灵活的方式提供一个机会，减轻一些国家办事处的压力，同时确保那些能够向前推进的国家继续向前推进。
17. 现行总则和财务条例将适用于在 2018 年仍采用目前系统实施项目的国家办事处。在目前系统中实施项目的国家办事处，可能还需要为正在执行的项目及时提交展期供批准。这就要求为展期建立快速提交和批准的程序，比如通过通讯批准。
18. 修订世界粮食计划署总则和财务条例，以及经修订授权预算阈值将在 2018 年执行局第二次例会上讨论，并于 2019 年 1 月 1 日生效。实施更灵活的方式将要求执行局授权，从世界粮食计划署总则和财务条例中延展一些例外，如第 85 段所描述，该段最初由执行局在 2016 年的第二次例会上批准，作为从 2018 年 1 月 1 日到 2018 年 12 月 31 日之间的临时措施。
19. 考虑到 2018 年不可预见的需求，在现行项目系统中开展工作的国家办事处将采用当前的模板和程序，比如紧急行动模版和程序开展紧急响应。实施 IRM 框架的国家办事处将通过追加世界粮食计划署更多战略成果中的一个，或者应用 CSP 紧急修订模版增加现有战略成果，解决不可预见的需求。
20. 在世界粮食计划署实施方式上引入更多的灵活性，既有机会也有挑战：

机会

21. *延长了实施和综合学习的时期。*实施方式的灵活性将加强经验教训和最佳措施的发展和综合，同时对 **IRM** 框架进行必要的完善。这特别适用于将资源与结果联系起来，加强伙伴关系，应用重点领域和对总则和财务条例的变更。除此之外，世界粮食计划署将得益于从内部程序和系统、治理安排，包括在国家办事处、区域局和总部总结的经验教训。
22. *组织准备就绪。*增加的灵活性将使国家办事处、区域局和总部赢得更多的时间，理解组织准备就绪的含义，包括全组织的支持与新构架充分的吻合。
23. *全组织能力。*面临前所未有的复杂危机，在时间线中引入更多的灵活性将确保世界粮食计划署保持其全组织响应能力，并以慎重的方式按 **IRM** 的要求进行转型。
24. *资源转移过程。*随着有些国家办事处倾向于在 2018 年继续沿用当前系统实施项目，在项目自然结束日期之前进行资源转移的规模和压力将得到缓解，包括没有分发的商品和未支出的现金，甚至考虑到 **CSP** 和 **ICSP** 早期发布所带的缓解措施，以及预融资备选方案。从世界粮食计划署和捐助伙伴的视角看，这会使资源转移交错在更长时间段因此成为更平衡的分配。在特殊情况下，将允许行动活动在项目中和某个国家 **CSP** 或 **ICSP** 中继续，以促进更顺畅的过渡。
25. *总则和财务条例的修订。*考虑到与执行局就对总则和财务条例永久性修订进行讨论所需的时间，更灵活的方式将确保这种变化得到磋商和试点国家总结的经验教训充分的支持。比如，将在 2017 年执行局第二次例会上为 **CSP**、**ICSP** 和 **T-ICSP** 的临时授权，为全额回收费用的指导原则提出建议。将在 2018 年第二次例会上提出得益于学到的经验教训的最终授权和经修订的总则和财务条例的建议。
26. *降低年末风险。*与将所有国家办事处过渡到新构架相关的风险将同时降低，这取决于选择继续沿用项目方式的国家办事处的数量，包括那些更复杂的行动。

风险

27. *从资源到结果。*考虑到国家仅仅只能在 2018 年实施 **CSP** 框架，直到 2019 年才有可能在世界粮食计划署展示对计划、战略和资源应用的投资与结构的联系。在集体层面以完整和综合方式沟通世界粮食计划署援助的影响将因此推迟一年，这些影响是建立在新的以结果为导向的方式之上。秘书处正在探讨临时解决方案缓解这个风险。
28. *名誉的影响。*世界粮食计划署向以结果为导向的业务模式转型已高度可视，该署已向成员国和伙伴保证实现雄心勃勃的时间线。联合国和其它伙伴均在监测世界粮食计划署的进度，转型的延误将被视为倒退。
29. *双重结构。*世界粮食计划署在 **WINGS** 中将会需要双重结构，管理现有项目系统和新的 **IRM** 框架直到 2019 年 1 月。从资源管理和报告的角度看，这将有几个含义。秘书处正在探讨如何通过临时解决方案缓解这个风险，将这些影响降低到最小。
30. *治理。*有效管理项目系统和新 **IRM** 框架，需要执行局批准对世界粮食计划署总则和财务条例中一些例外加以展期。
31. *认捐。*用两种不同的方式接受捐赠，按照两种不同的结构和各自相应的全额费用回收政策可能导致混乱，因为捐赠者在很长一段时间内可能既收到业务报告也收到项目报告，取决于使用认捐的国家。
32. *增加了资源要求。*从 2018 年 1 月到 2019 年 1 月全部完整过渡意味着世界粮食计划署额外的投资，尤其在区域局层面。需要增加对资源的要求进行仔细评估并加以解决，包括保持双重结构的成本。为了满足这些要求，作为 2018 年管理计划建议的一部分，可能需要从计划支持和行政管理平衡账户申请资源。然而，2018 年管理计划编制最近已经开始，对 2018 年 **IRM** 成本预测需要执行局在非正式磋商期间再次进行讨论，以便将管理计划提交 2017 年执行局第二次例会供批准。

缓解风险战略

33. 2017 年试点中已证实了上一节概述的一些风险，尽管规模略较小，并成功管理了这些风险。除此之外，世界粮食计划署正在考虑一系列的措施，确保其内部系统可以处理大规模的并行配置。将进行投资确保世界粮食计划署能够用双重结构方式管理行动程序。将在 2017 年和 2018 年保持对国家办事处的支持，确保给予在 2018 年 1 月 1 日启动的国家和在 2018 年期间过渡的国家足够的精力和资源。
34. 将动员世界粮食计划署职员和伙伴支持双重结构方式。将明确指出有关世界粮食计划署工作计划、操作要求信息和资源管理报告的所有沟通所适用的框架。世界粮食计划署还将开发明确战略，对其需求和支出提供整合报告。
35. 在 2017 年期间，世界粮食计划署就报告要求将与执行局并肩工作，确保满足对信息的需求。

指示性推出

36. 秘书处正与区域局和国家办事处密切配合，确定将在 2018 年过渡到 IRM 框架的国家，以及在 2018 年继续项目实施的国家。在非正式磋商和执行局会议期间，将向执行局解释 CSP 和 ICSP 指示性推出时间的更新情况。

其它关键动态

与“四年一次综合政策回顾（2017-2020）”协调一致

37. 秘书处正在跟进和参与正在进行的“四年一次综合政策回顾（QCPR）”⁸的讨论。总体而言，世界粮食计划署的战略计划和 CSP 政策与 QCPR 的精神和内涵相吻合。初步分析表明，IRM 文件包括了 QCPR 决议所有关键性要素⁹。秘书处将继续确保 IRM 的实施与 QCPR 决议相吻合。

全组织结果框架

38. 秘书处目前正在评价如何衡量和监测世界粮食计划署为除了 SDG 2 和 SDG 17 以外的其它 SDG 目标的贡献。作为第一步，考虑概述具有经证实专长的领域，开展了分析以便在每个 SDG 之内为世界粮食计划署找出最相关的目标和指标。正在开展内部讨论，以确定在 CRF 中报告贡献的最恰当方式。

开发中的其它系统

39. 除了重新配置 WINGS 和 COMET 之外，IRM 的实施为数字式转型和改进世界粮食计划署系统兼容性提供了机会，以改进开展业务互动支持由数据驱动决策。正在开发预算规划工具的第一版，并将用于支持国家办事处从 2018 年 1 月 1 日起实施国家业务预算。总结的经验教训将用于完善工具，预计将在 2018 年内推出最终版本。同时正在考虑在线门户的设计要素和信息要求，并在 2017 年和 2018 年进一步开发。
40. IRM 行动单位正与世界粮食计划署所有职能领域密切配合，敲定国家业务预算结构剩余的要求，包括为供给链界定额外的系统需求 — 内部服务供给、外部供给链服务供给、联合国人道主义空中服务、后勤分组、处理区域行动和跨国参与等。正在为第 1B 批国家办事处和随后批次进行过渡的国家更新相关的程序和指导材料。

⁸ QCPR 是一个机制，联合国大会通过它评估联合国发展活动的有效性、效率、一致性和影响。QCPR 是联合国大会一个基本的政策工具，指导联合国发展系统，包括世界粮食计划署如何开展工作以支持计划国家的发展努力。WFP 必须实施 QCPR 并且每年报告落实其要求的进度。

⁹ A/RES/71/243.

学到的经验教训

41. 作为 2016 年执行局第二次例会上讨论和批准的财务框架回顾的一部分，秘书处同意提交带试点国家业务预算的最多 16 个 CSP 供批准，并在 2017 年开始实施。自从 2016 年 11 月 IRM 批准以来，已经总结了经验教训。2017 年 3 月 27-29 日举行了区域局副局长研讨会，分享有关战略回顾和国家行动管理计划（COMP）的经验教训，并讨论如何将这些经验应用于第 1B 批和随后批次国家办事处。
42. 实施 CSP 和 ICSP 的经验证明，对于学习、完善和验证国家业务预算和 CSP 结构的最好设计是很有价值的工具，并且强调了全员参与和国家办事处对 IRM 过程拥有的重要性。从第 1A 批国家办事处总结的经验教训，已强化了针对 1B 国家办事处的程序、模版和指南。秘书处将继续与当地伙伴和东道政府磋商，从外部角度总结经验教训，并在非正式磋商、双边讨论和 2017 年第二次例会上与执行局分享。
43. 世界粮食计划署对国家战略规划的方式，具有提高其援助效率和有效性的潜力。将在 2017 年期间评估应用单一连贯的框架的增量效率，与批准过程、期限和规划需求不同的多个项目进行比较。秘书处还将评估第 1A 和 1B 批国家办事处应对危机的紧急响应有效性。这将有助于世界粮食计划署决定用一系列恰当的行动和方式快速、灵活和高效率响应的能力，以及向有关恢复和建设韧性的成果过渡的敏捷性。
44. 认识到未来的数月将继续产生大量经验教训，以下段落概述在诸如战略回顾过程、CSP 结构、重点领域应用、资源迁移、COMP、多边供资分配、组织准备就绪状况、改善内部管理、模版、指南和程序等领域到目前所学到的经验教训。

战略性回顾过程

45. 作为国家拥有的国家零饥饿战略性回顾的推动者，秘书处鼓励利益相关者充分和包容性参与战略性回顾的全过程，包括私营部门和发展银行。
46. 广泛认识到零饥饿战略性回顾过程可根据各种背景进行调整，并且该磋商性过程应该从国家延伸到社区层面，以从当地非政府组织（NGO）广泛的网络和全国的利益相关者获得他们的看法。国家办事处已认识到了零饥饿战略性回顾过程对咬合政府部和伙伴，同时促进南南和三边合作的作用。在讨论和分享这些回顾结果时，建立信任和伙伴关系非常重要。

国家战略规划框架

47. 继执行局审查和对第 1A 批 CSP 的反馈之后，秘书处为国家办事处更新了 CSP 全组织指南，以包括更多的指南：i) 更好融合零饥饿战略性回顾的要素；ii) 有关伙伴关系的信息；iii) 为其它 SDG 的贡献；iv) 监测评价；以及 v) 过渡和退出战略。认识到在编制 CSP 中伙伴早期和包容性参与是从开始就建立更强伙伴关系、撬动南南合作和三边合作，以及动员资源的一个重要机会。

区域性响应

48. 有些情况需要区域性战略、筹资和行动协调。将通过各个 CSP 和 ICSP 实施不包括紧急响应的区域计划，如恰当附加世界粮食计划署额外和增加的战略成果。将通过涉及区域响应的各个 CSP 和国家业务预算实施世界粮食计划署与区域响应相关的战略成果和活动。这些战略成果和活动在国家办事处层面标上标签，以便在区域和全球层面监测和报告为区域性响应的资源动员情况。
49. 区域局将协调这些战略成果和其它区域性计划的规划、设计和实现。正在编制处理区域行动和信托基金的指南，以确保将区域方式植于 IRM 结构中。秘书处还在为特别情况审查潜在的区域性结构。

重点领域

50. 世界粮食计划署每项战略成果与该署的战略结果和重点领域之一相联 — 响应危机、韧性建设或者根源：
- i) *响应危机*旨在提供与确定的危机或震荡相关的救济并维持粮食安全和营养，还可能包括恢复生计的恢复性努力。通常针对的是受到冲突、自然灾害或经济危机影响的国内流离失所人员、难民、脆弱东道社区和营养不良和粮食不安全的人口。
 - ii) *韧性建设*旨在通过为民众和机构提供支持，建设面对未来危机和震荡的韧性，使社区和机构能够建设资产和能力，筹备、响应并从危机中恢复。它通常支持粮食不安全、贫困、易受灾害或面对气候变化脆弱地区的民众、社区和机构。
 - iii) *根源*发生在长期存在或未解决的需求和脆弱性的背景中，本领域的重点是致力于解决脆弱性的根本根源性问题，包括食品短缺、贫困，以及难以获得教育和基本社会服务。目的是确保并保护最脆弱人口和社区的粮食安全和营养，同时加强机构能力响应他们的需求。本领域中的活动通常瞄准的是遭受长期粮食不安全、顽固贫困和获取服务有限的人口和社区。
51. 编制战略成果的全组织指南以保证每个战略成果仅仅与一个重点领域相对应。这将增强计划的一致性，并为资源动员和供资决策带来更高的可视性。
52. 继 2017 年 3 月 17 日非正式磋商之后，秘书处另外建议应用危机响应和根源重点领域，促进世界粮食计划署相关总则和财务条例的应用。
53. 比如，为响应紧急状况而制订的战略成果将明确界定震荡，并与危机响应重点领域相联。这将帮助确定战略成果和向执行局长提供的预算修订，如果超过了授权批准的阈值，如果要求，还要提交 FAO 总干事供批准。将另外向执行局提交详细说明批准有关危机响应重点领域中世界粮食计划署战略成果和预算修订的授权应用的报告。
54. 在根源重点领域中确定的战略成果将有助于总则 X.8 的应用，该条指出发展性活动应该按照预计可用资源进行预算。与危机响应和韧性建设重点领域战略成果相关的预算编制建立在需求评估的基础上。
55. 从成员国和捐助伙伴就重点领域的应用到目前的反馈是有用的，尽管它到目前仅仅只用于了第 1A 批国家。2017 年的试点将提供关键的机会，获得将重点领域与世界粮食计划署战略成果挂钩的更多经验。秘书处预计，目前正由国家办事处提交的 CSP 和 ICSP 将有助于世界粮食计划署和成员国了解如何加强战略成果的制订，并与重点领域相联，以与供资流更好协调一致。更灵活的实施方式给予的更长学习期间，将使世界粮食计划署能够评价应用重点领域促进总则和财务条例应用的含义。

向新的国家业务预算迁移资源

56. 资源迁移过程要求国家办事处、区域局和总部多种职能和组织单位的密切参与和及时协调，以便完成与之相关的大量工作。
57. 自 2017 年 3 月 1 日成功重新配置和启动 WINGS 以来，秘书处能够在系统中在 CSP 开始日期之前 3 到 6 个月提前内部批准 CSP “早期发布” 国家业务预算。这使得新的认捐能直接与 CSP 确认，而不是按照当前系统中正要关闭的项目。提前批准期将缓解过渡，并且是促进资源在 CSP 或 ICSP 第一天就可用的一个有效战略。比如，预期第 1B 批国家办事处在 5 月初就能接受向 CSP 和 ICSP 的认捐，在开始日期前两个月，使他们能开始采购，从开始日期起准备就绪分发。预计这种提前批准期将随着紧接的 CSP 和 ICSP 批次而增加。
58. 秘书处还在开展资源迁移活动，按照原定捐赠意向，将当前系统中的项目资源转移或重新分配到 CSP 和国家业务预算中。对于第 1A 批的 8 个国家而言，资源转移活动包括来自 19 个捐助者的 94 项赠款交易（54 项赠款），包括联合国的赠款。

59. 尽管采取了这些措施，资源迁移对手工过程是沉重的负担，并借助了世界粮食计划署和捐助伙伴专家组的技术专长。从第 1A 批国家办事处学到的经验教训显示，需要在国家、区域和总部层面确保充足的能力，加强满足关键里程碑所要求的协调，及时关闭项目以保证行动的连续性。在良好措施和从第 1A 批国家学到经验的基础上，为第 1B 批国家调整了方式，包括任命资源迁移协调员，i) 在各个国家办事处和区域局协调资源迁移活动；以及 ii) 与基于总部的资源迁移小组联络。还向第 1B 批和随后批次国家办事处发布了详细的过程规划、分工和明确的截止时间，以增强协调。

年度规划过程和国家行动管理计划

60. IRM 的实施使世界粮食计划署能够回顾其目前碎片化的规划过程。制定一项综合年度规划程序将简化年度绩效规划、行动规划和管理规划。COMP 将捕获年度规划数据，并支持全组织规划和管理规划和报告的要求。来自 COMP 的信息将在管理计划中加以总结，并通过在线门户发布，包括活动层面的细节、资源优先排序和援助的方式。
61. 第 1A 批 8 个国家办事处准备了他们的第一个年度 COMP，已于 2017 年 1 月与成员国共享了摘要信息，作为对 CSP 文件草案的补充。继这项活动之后，已回顾了从 1A 批国家办事处和其相应的区域局学到的经验，以在第 1B 批国家准备 COMP 之前完善 COMP 的内容和过程。
62. 国家办事处报告，尽管 COMP 的有些部分特别有用，但要求简化过程并附带更清晰的指南。应该精选包括在 COMP 中的信息，以确保他们对支持国家办事处决策有用和有意义。这包括区别对待收集的信息，在 CSP 文件中将冗长最小化。
63. 基于收到的反馈，秘书处为第 1B 批国家调整了 COMP 的结构和格式。与第 1B 批国家办事处分享了更新经简化的指导材料，以提高提供信息的质量，确保高标准的一致性——尤其是有关资源优先排序和援助方式的理由，以方便供资决策。目前正在开展全组织系统自动数据汇编，尽可能到 2018 年实现，并能为在线门户中包括的数据提供支撑。

多边供资分配

64. 战略资源分配委员会在定性和定量信息的基础上为行动分配多边供资。CSP 框架综合的性质，为重新审视委员会决策标准提供了机会，以考虑需求、战略成果、重点领域和绩效。目的是将多边供资的使用最大化，并增强世界粮食计划署计划的成果。

全组织结果框架

65. 已经成功应用 CRF 设计第 1A 批 8 个 CSP，包括各自的逻辑框架，以及正在编制的 CSP、ICSP 和 T-ICSP。应用 CRF 确保了 CSP 符合“战略规划（2017-2021）”和对 SDG 2 和 SDG 17 的重点关注。CRF 全组织成果、产出和活动类别使国家办事处能够在国家层面与国家优先重点协调一致的方式编制结果和活动，同时与世界粮食计划署全组织结果和活动协调一致，供透明的绩效报告。
66. 已对世界粮食计划署系统进行了重新配置和测试，实地办事处参与了此过程。在绩效和财务数据的背景下，将进一步检查获得为其它 SDG 作出贡献的认捐的备选方案。
67. 对 CRF 进一步的反馈将决定是否需要额外的指导或修订，以及如何最好采用。

在第 1B 批中纳入苏丹带试点国家业务预算的 ICSP

68. 将带试点国家业务预算的苏丹 ICSP（试点 ICSP）纳入第 1B 批，供 2017 年执行局年会讨论批准，将使秘书处能够获得在重大复杂行动中实施 IRM 的经验。然而，在 2016 年第二次例会上，执行局批准了世界粮食计划署总则和财务条例的例外，以及相应的授权。这些例外仅适用于包含试点国家业务预算的 CSP，并因此需要执行局进行扩展，以包含苏丹试点 ICSP。秘书处建议扩展先前的例外和授权，以适用于苏丹试点 ICSP 作为决议草案的一部分，附属在苏丹 ICSP 文件中，提交 2017 年执行局年会供批准。

组织准备就绪和人力资源

69. 正如在 3 月 17 日非正式磋商会上所描述，人力资源司向所有国家办事处推出了基于综合能力模式的 4 个层面的 IRM 组织准备就绪工具箱 — 气候、组织、技能和人才。有关新 IRM 框架对第 1A 批国家办事处职员部署和结构的影响所学到的初步经验，已开始为下一次循环提供投入。已向所有职员提供了在线自学材料；总部和区域局支持团队强化了这些内容 and 应用。

信托基金的处理

70. 如 CSP 政策所述，完全由东道国供资的 CSP 或战略成果将归财务条例 5.1 和 5.2 管理，该条款将双边项目的批准权授予了执行局长，除非东道政府选择建立通过正常 CSP 批准程序批准 CSP 或战略成果。
71. 已成立了信托基金工作小组，审阅并修改信托基金和其它供资来源的指南、程序和模版。该小组将确保与 CSP 框架和国家业务预算结构的协调一致，并考虑在 CSP 框架之内对财务条例 5.1 和 5.2 的应用。工作小组将与 IRM 项目团队、预算处、融资和财务司，以及增强伙伴关系司协作，为信托基金、可将赠款划分为信托基金的条件，以及治理、认可收入和间接支持费用率建立清晰的定义。该工作小组还将为处理诸如区域信托基金等类似供资来源制定指南。

尚待解决的问题：治理

对世界粮食计划署总则和财务条例的修订

72. 正如 CSP 政策和财务框架回顾所预见，实施新的计划和财务框架要求对世界粮食计划署现有总则和财务条例作出修订，有关：i) 全额回收费用的应用和引入新的费用类别；ii) 向执行局长授权，对超过一定阈值的紧急行动，向执行局长和 FAO 总干事的联合授权；以及 iii) 与新的结构协调一致的术语和定义¹⁰。
73. 为确保变革充分吸取了学到的经验教训，秘书处建议为 2018 年提交有关全额回收费用和授权的临时指南，供 2017 年执行局第二次例会批准。临时文本在 2018 年 1 月 1 日到 12 月 31 日期间有效，仅仅适用于 2018 年实施 CSP、ICSP、T-ICSP 或有限紧急行动的国家办事处。通过 2017 年和 2018 年的非正式磋商，在世界粮食计划署总则和财务条例修订定稿并提交 2018 年执行局第二次例会批准之前，从中总结的经验教训将为与执行局的讨论提供关键性投入。

全额回收费用的应用

74. 根据上述第 72 和 73 段，秘书处建议为 2018 年的 CSP、ICSP、T-ICSP 和有限紧急行动的全额回收费用通过临时指南。将此提交执行局 2017 年第二次例会供批准。在 2018 年继续沿用目前项目系统的国家办事处，将继续应用目前有效的总则和财务条例。文本框 1 提供了所建议的指导在 2018 年适用全额费用回收的临时原则，以为新的计划和预算框架提供便利。

¹⁰ 预计不会对 WFP 的总条例进行修改。

文本框 1 建议指导 2018 年应用全额费用回收的临时原则

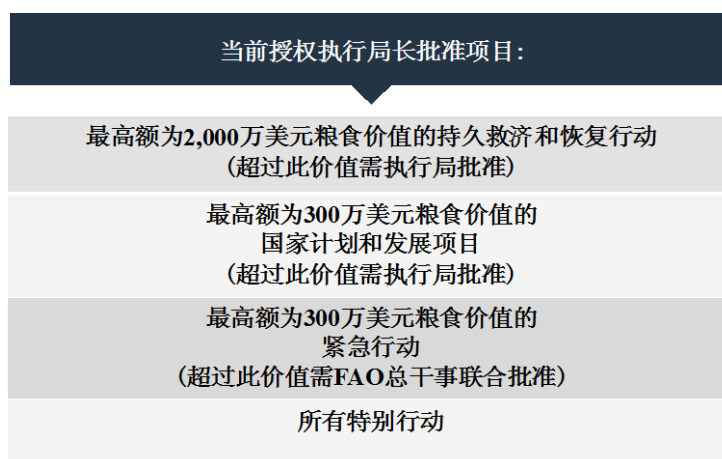
根据总条例 XIII.2，以下条款将适用于对世界粮食计划署的各种认捐：

- a) 以下高标准费用类别将适用于所有类型的认捐：
 - i) 交付和实施费用，它是一项捐赠的操作性费用；
 - ii) 经调整的直接支持费用；捐赠的交付和实施费用依具体国家而异的百分比；以及
 - iii) 间接支持费用：由执行局决定的捐赠的交付、实施和经调整的直接支持费用的标准百分比。

向执行局长和粮农组织总干事授权

75. 总则 VI.2 规定了授权，总则的附件说明何时向执行局长授权，何时需要为紧急行动向粮农组织总干事授权。正如现行规定，这些授权受限于年度预算阈值并按项目类别分解（图 1）。因为这些计划类别不适用于 CSP 框架，有必要重新考虑目前授权的标准。粮农组织总干事在批准超过一定阈值的紧急状况的作用将延续。

图 1: 目前为执行局长批准项目的授权



76. 在非正式磋商中，秘书处共享了其对于 2011 年到 2015 年间项目预算批准和预算修订的分析，预期 CSP 治理框架下比目前系统中有更多的新行动需要执行局批准¹¹。它还预计，对现有 CSP 和 ICSP 的绝大多数修订将与要么紧急响应，要么与总体战略重点或世界粮食计划署在一个国家中作用的根本性改变相关¹²。对与一项紧急响应相关的修订仍然需要得到执行局长的批准，并且如要求，需要粮农组织总干事的批准。执行局将批准与总体战略重点或世界粮食计划署在一个国家中作用根本性改变相关的修订。

建议为 2018 年与根本性改变、紧急响应或服务供给无关的修订的临时授权

77. 根据 2017 年 3 月 17 日成员国的反馈，秘书处已放弃了其应用单一百分百作为授权批准与根本性改变、紧急响应或服务供给无关的预算阈值的原定建议¹³。在 2017 年 5 月 4 日的非正式磋商会上，秘书处就第 78-82 段所表述的三项原则和相关阈值征求了意见。结合在一起，阈值可以确保执行局考虑显著改变，同时通过授权非重大修订将内部效率最大化。附件 1 延伸了这三项原则，以及如何形成了所建议的阈值。

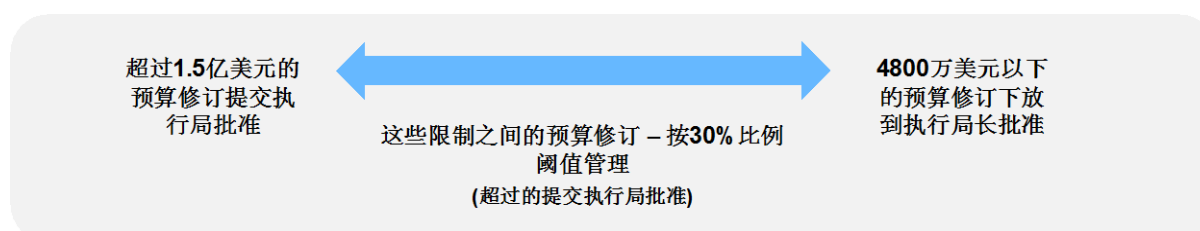
¹¹ 注意传统项目比 CSP 通常较短更为分散，所以其与新的 CSP 结构的可比性有限，这点很重要。

¹² 国家战略计划政策(WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1*)指的是从执行局获得对修订的批准，在一个国家对世界粮食计划署总体战略重点进行根本性改变的情况下，涉及在 CSP 中增添或者删除该署一项或者多项战略成果。然而，因为完全由东道国供资的新战略成果而对有关 CSP 进行根本性改变的修订可由执行局长批准，如该政策第 38 段所述。

¹³ 继第 70 和 71 段，应该注意到菜 CSP 框架下对信托基金的处理，包括应用授权，仍在讨论之中。

78. 建立在 CSP 框架总体预算值的基础上。目前的授权由一个基于投入粮食价值¹⁴来界定。为了更好地反映世界粮食计划署向 CSP 框架下粮食援助和以成果为中心的方式转变，授权应该在 CSP 国家业务预算的基础上与总体预算价值挂钩。
79. 最大和最小绝对值原则。确保执行局批准大型预算修订，同时通过内部管理小型变化以将效率最大化。可以通过在各个国家设定年度最高和最低值阈值来实现。考虑并得到执行局批准的一个建议是最大值阈值为 1.5 亿美元，确保很大型的预算修订，而不论他们的比例大小。一项建议的最小值 4,800 万美元的阈值将确保高效率地应用执行局的时间，通过允许内部批准小型预算修订。
80. 相对比例原则（以百分比为基础）。在可预见的国家业务行动中，规模差别很大。这就意味着，将预算阈值的绝对美元值用于所有国家以掌握显著变化，它不是一个高效率工具。设计一个相对阈值 — 建议 30% — 将因此更好容纳 CSP 规模的变化，并确保相对显著的预算变化得到执行局的批准。这种计算将仅仅用于百分比修订的价值高于第 79 段规定绝对价值的下限和低于上限的情况。
81. 图 2 阐述了这些原则和阈值将如何一并发挥作用。秘书处在未来的磋商会上，将继续讨论建议的阈值水平。将提交 2017 年第二次例会批准管理与从 2018 年 1 月 1 日到 12 月 31 日期间的根本性改变、紧急响应或服务供给无关的 CSP 和 ICSP 修订的临时授权。在 2018 年总结经验教训的基础上，将建议长期授权并提交 2018 年第二次例会供批准，在 2019 年 1 月 1 日生效。

图 2: 为 CSP、ICSP 和 T-ICSP 建议的临时授权，与 2018 年紧急响应、根本性变革或服务供给无关



82. 秘书处还建议重新讨论经批准的在采纳三年之内的授权最终阈值水平。这将确保在保证监管和恰当治理之间达到适宜的平衡，同时提高管理效率。

建议为与服务供给相关的预算修订授权

83. 秘书处还将建议执行局向执行局长授权，批准与交付服务方式相关的预算修订。注意到服务交付 — 计划的共同和共享的服务 — 已充分融合到了 CSP 和 ICSP 中，认识到这些活动通常是计划用于响应具体的工作要求。认识到这些活动的不同性质和供资来源，应该按照目前为特别行动授权的精神处理这种修订：服务交付方式的修订将由执行局长按照第 75 段的规定批准。

术语和定义

84. 秘书处继续起草新文本，包括财务条例 1.1 下的定义，以将相关总则和财务条例与执行局批准的新政策协调一致。
85. 在 2016 年第二次例会上，执行局授权了总则和财务条例的具体例外，以允许在第 1A 批和 1B 批国家中引入 CSP 和应用国家业务预算的原则，供从 2017 年的第一次例会过渡到 2017 年 12 月 31 日。这些包括总则 XIII.4 和财务条例 1.1 和 5.2 有关费用分类和实现全额回收费用的方式的条款，仅仅是在必要时允许应用国家业务预算原则。执行局还批准了截止到 2017 年 12 月 31 日应用的世界粮食计划署有关现行计划类别的总则和财务条例条

¹⁴ 基于投入的粮食价值还用于了基于现金的交付和能力建设和增长。

款的解释，作为 CSP 参照允许实施 CSP。除此之外，执行局还同意执行局长授权直到 2017 年对试点 CSP 进行必要的修订¹⁵。

86. 为实施方式增添更多的灵活性意味着 2018 年世界粮食计划署将在两个框架中工作 — 目前的项目系统和新的 IRM 框架。为了确保有效治理，秘书处将为在 2018 年沿用现行系统实施项目的国家办事处采用现行总则和财务条例。对于在 2018 年向 IRM 框架过渡和实施 IRM 的国家办事处而言，秘书处将在 2017 年执行局第二次例会上寻求执行局的授权，延展世界粮食计划署总则和财务条例的一定例外，作为 2018 年 1 月 1 日到 12 月 31 日 CSP、ICSP、T-ICSP 和有限紧急行动临时措施。

其它过渡性治理安排

87. 秘书处建议采用通讯批准：i) 2017 和 2018 年的项目预算修订；以及 ii) 在 2018 年和 2019 年及时为 T-ICSP 展期。这个机制考虑到了成员国在 3 月 17 日非正式磋商会上提供的反馈，为实施时间线增添更多的灵活性，为执行局提供可视度和监管，并确保行动的连续性。

2017 年和 2018 年采用通讯批准项目预算修订

88. 可以预见，有些国家办事处将要求执行局批准与现行系统中项目有关的预算修订 — PRRO、国家计划和发展计划 — 在 CSP、ICSP 或者 T-ICSP 批准和开始之前。秘书处初步建议向执行局长的临时授权，包括批准项目预算修订，直到国家办事处 CSP 或 ICSP 开始的日期。基于 2017 年 3 月 17 日非正式磋商会上从成员国收到的反馈，秘书处已修改了这项建议，采用通讯批准的过程。这将简化批准，减少执行局在即将开始的执行局会议上的工作量。

89. 通讯批准将包括以下步骤¹⁶：

- i) 在执行局长批准之后，秘书处将立即在世界粮食计划署网站上公布项目预算修订。
- ii) 将通过电子邮件通告执行局成员，这样他们就可以在 10 个工作日之内把意见传到秘书处。
- iii) 收到执行局成员的意见之后，秘书处将与成员一道双边加以解决。
- iv) 在公布期结束时，文件被视为批准，除非至少一个成员要求在下一届执行局会上讨论。必须向执行局秘书处提出申请，并抄送执行局主席。

90. 通过通讯批准的项目预算修订将在随后执行局会议提交执行局供参考。

在直到 2019 年 6 月的过渡期间，通讯及时批准 T-ICSP 展期

91. 执行局长可批准为期最长为 18 个月基于先前批准的项目文件的 T-ICSP，以桥接建立在国家零饥饿战略性回顾基础上的 CSP。在这 18 个月期间，期待国家办事处制订并提交基于战略性回顾的 CSP 供执行局批准。然而，在有些情况下，CSP 的制订可能超过目前所预见的时间框架。秘书处最初建议执行局允许向执行局长临时授权及时批准 T-ICSP 最多展期到过渡期结束，亦即 2019 年 6 月。然而，考虑到在实施期间允许这种授权的关切，秘书处现在建议一种替代机制，如以下段落所详述。

92. 认识到国家办事处可能准备和提交预算修订供执行局批准及时展期的时间有限，秘书处建议通过第 89 段概要陈述的程序。这种安排将确保在 T-ICSP 下运行的国家办事处行动的连续性，而无需限制到下一届执行局会议批准 CSP 或者 ICSP。

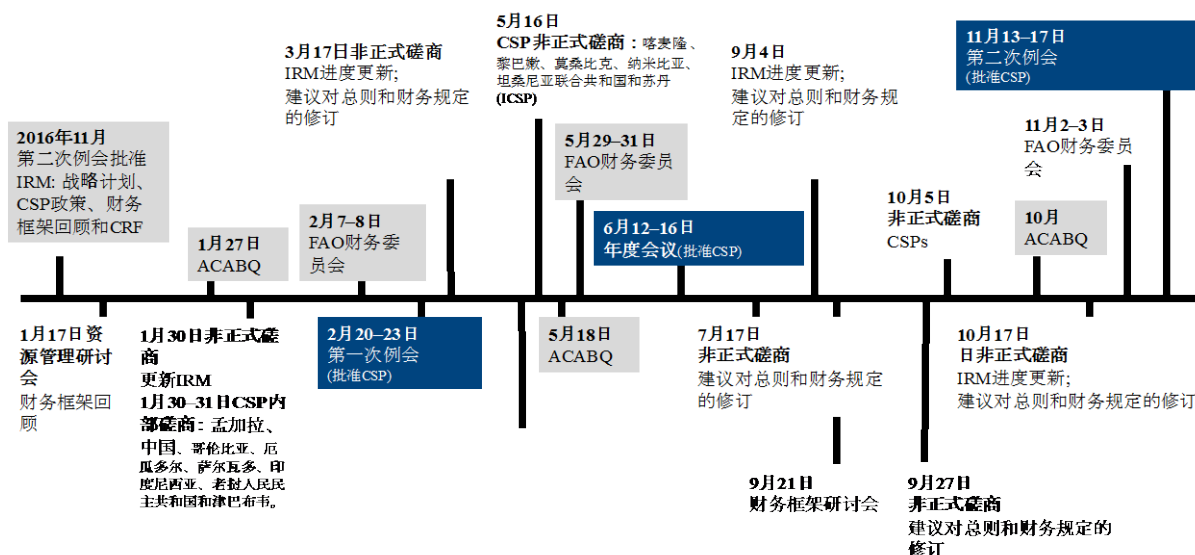
¹⁵ 在初期的 18 个月期间对所有 T-ICSP 对修订 — 直到 2019 年 6 月 — 将根据管理授权的适用总条例和总则进行批准。有关紧急行动的现有授权将保留。

¹⁶ 这个程序将替代 PRRO 预算修订的“PRRO 和 PRRO 预算修订通讯批准机制”(WFP/EB.A/2005/11-B)。第 89 段中规定的程序不同于适用于所有 PRRO 修订的机制，不仅仅这些与极端紧急情况相关，执行局对 PRRO 修订的讨论期间是 10 个工作日，而机制只允许 5 个工作日。

2017 年和 2018 年伙伴参与

93. 认识到 IRM 和其它重要治理决策所带来需要实质性讨论的转型的重要性，秘书处已为 2017 年（图 3）制订了一项综合参与战略，一直延续到 2018。执行局的参与和反馈将为确保 IRM 的成功实施、对 CSP 和 ICSP 草案的讨论、对总则和财务条例的正常修订，以及建议的授权修订提供非常宝贵的指导，这些将提交 2018 年第二次例会供批准。

图 3: 2017 年的非正式磋商



附件 I

授权的原则和预算阈值

1. 秘书处将在 2017 年会期间提交以下描述的原则，并就所建议的阈值水平在 2017 年第二次例会上开展更多非正式磋商。秘书处打算提交 2017 年第二次例会供批准：临时授权管理 2018 年 1 月 1 日到 12 月 31 日与根本性改变、紧急响应或服务供给无关的 CSP、ICSP 和 T-ICSP 的修订。在总结 2018 年学到的经验教训的基础上，提出长期的授权的建议供 2018 年第二次例会批准，并于 2019 年 1 月 1 日生效。

原则 1: 基于总体预算值，以反映 CSP 的成果重点

2. 世界粮食计划署逐渐从提供实物性粮食援助转向日益增加包括基于现金的交付和能力建设的活动。在 2010 年，执行局批准了项目之内非食品活动的分离¹。根据这一决议，2013 年秘书处引入了基于现金的交付和能力发展和增长，作为预算结构的方式。当时，基于现金的交付仅占世界粮食计划署批准预算的 1%，能力建设和增长大约占 4%。到 2015 年，基于现金的交付的价值占 22%，能力建设和增强占 9%。
3. 在经批准的 CSP 框架中，世界粮食计划署承诺通过各种方式实现其战略成果，并因此向以成果而不是以产出为基础的方式过渡。为了反应这种转变，应该修订世界粮食计划署目前以投入为基础的粮食价值授权阈值，变为以总体预算值为基础的阈值授权。因此，不能再用唯一单一方式类型来界定。

原则 2: 基于上限和下限绝对值

4. 设立下限和上限绝对阈值将确保执行局监管大型预算修订，同时通过授权小型修订将效率最大化。这些阈值并不适用于新的 CSP 和 ICSP、对 CSP 和 ICSP 的根本性改变、与危机响应和服务供给相关成果的预算修订，或全部由东道政府供资的 CSP 或战略成果。

下限阈值

5. 授权阈值讨论的关键节点是在维持执行局批准预算修订的作用，同时确保执行局工作量和世界粮食计划署内部程序效率优化水平之间的恰当平衡。
6. 按照 3 月 17 日非正式磋商会上提供的反馈，秘书处建议建立一个下限以通过内部管理小型改变将效率最大化。这个下限阈值将是以一个美元值，执行局将下放在此限以下的所有修订，无论他们相对于 CSP 或 ICSP 的比例值如何。
7. 为设立建议的下限阈值水平，秘书处回顾了执行局当前提供的授权。从 2011 年到 2015 年，执行局批准的 85% 的预算是 PRRO。因此，向 PRRO 类别提供的授权被视为新下限阈值可考虑的恰当基线。目前 PRRO 的粮食价值 2,000 万美元的预算阈值已被扩展以反映 4,800 万美元的总预算值。秘书处建议保持这个水平，作为下限阈值。本阈值每年使用。

上限阈值

8. 认识到金额巨大的预算修订就其规模本身为世界粮食计划署增加了风险，这类与根本性改变、紧急响应或服务供给无关的变化需要执行局审查和批准，这点很重要。继 3 月 17 日磋商期间成员国提出的建议之后，秘书处建议设立上限绝对值阈值，以确保这些修订得到执行局的审查和批准，无论其相对 CSP 或 ICSP 的比例如何。
9. 秘书处建议上限阈值为 1.5 亿美元，这将确保超过该值的任何修订均会自动要求执行局批准。将每年应用此阈值。

¹ WFP/EB.2/2010/5-A/1.

10. 秘书处进行了敏感性分析 — 比较 2.5 亿美元、1.5 亿美元和 1.0 亿美元 — 以确保提交执行局供批准的预算修订的数量和价值之间的平衡。该分析认识到了几个因素，包括执行局在监管世界粮食计划署活动的关键作用，以及预算修订数量对执行局工作量的含义，因为新的 CSP 和 ICSP 要提交执行局供批准。
11. 敏感性分析是基于 2011 年到 2015 年批准的项目和预算修订。该分析还综合性审视了建议的治理模式 — 纳入下限阈值和相对比例 — 以评价总体影响。
12. 分析发现，如果上限阈值是 2.5 亿美元，在 2011 年到 2015 年间，执行局应该已批准大约 12 项预算修订 — 每年大约 2.4% — 价值为 16 亿美元。尽管提交执行局批准的修订数量被视为可管理的，但有担忧认为总计价值可能低于执行局希望监管值。
13. 当上限阈值为 1 亿美元时，执行局应该已批准了大约 28 亿美元的 21 项预算修订 — 每年大约 4.2%。考虑到对执行局批准 CSP 和 ICSP 的需求，就每年潜在工作量而言，认为这个水平并非最佳。
14. 当上限阈值为 1.5 亿美元时，执行局应该已批准了大约 15 项预算修订 — 每年 3% — 总计价值为 21 亿美元。这个建议的阈值可以在执行局监管显著比例预算修订的同时确保每年合理的工作量之间获得很好的平衡。

原则 3: 基于相对比例以容纳 CSP 规模的差异

15. 秘书处预见到 CSP 的行动规模变化很大。基于从 2011 年到 2015 年到数据，CSP 的规模应该从 6 个最大国家平均超过 20 亿美元到 40 个最小国家平均为 1.5 亿美元之间的幅度。
16. 这意味着，预算阈值一个单一的货币值并非适用于所有国家的高效工具。出于这个原因，建立一个百分比阈值将确保执行局将精力集中在对每个国家都很显著的变化上，无论行动规模如何。
17. 作为为预算阈值设定一个百分比的第一步，秘书处开展了历史性分析，在 1994 年和 2004 年当执行局批准时，目前的阈值代表了什么比例。考虑到原则 1 和目前预算阈值的粮食价值基础，分析首先延伸了这些阈值就总计预算价值而言在 1994 年和 2004 年代表了什么，包括相关的费用，然后将这个值与当时批准的平均预算规模进行了比较。分析显示，1994 年的预算阈值代表批准平均预算规模的 30%，2004 年的预算阈值代表批准 PRRO 预算规模的 42%（图 A.1）。

图 A.1: 目前预算阈值的分析

授权在1994年意味着什么 (当刚采纳时)			
粮食价值阈值	相当于 总预算价值	平均批准预算规模 (PRRO, 紧急行动, 发展项目)	平均比例
300万美元	750万美元	2500万美元	30%

授权在2004年意味着什么 (当为持久救济和恢复行动修订时)			
粮食价值阈值(PRRO)	相当于 总预算价值	平均批准PRRO预算规模	平均比例
2000万美元	4800万美元	1.14亿美元	42%

18. 在此分析基础之上，并且为了确保执行局参与和监管对 CSP 的所有重大变化，秘书处建议设置一个 30% 的相对百分比累计使用。这就要求 1.5 亿美元到 4,800 万美元之间的预算修订，代表总预算价值的 30% 以上，需提交执行局供批准。为了测试这个建议，秘书处在 2011 年到 2015 年的 20 项最大预算修订中应用了这个相对百分比，发现所有均超过了这个阈值。这 20 项预算修订是 77 亿美元，或占批准预算修订价值 148 亿美元一半以上。
19. 分析表明这些阈值在 2011-2015 年间的总体影响应该是执行局对世界粮食计划署工作计划的监管增加了 15%，从 200 亿美元上升到了 230 亿美元。

本文件中使用的缩略语

ACABQ	行政管理和预算问题顾问委员会
COMET	国家办事处有效管理工具
COMP	国家行动管理计划
CRF	全组织结果框架
CSP	国家战略计划
DEV	发展项目
EMOP	紧急行动
FAO	联合国粮农组织
ICSP	临时国家战略计划
IRM	综合路线图
PRRO	持久救济和恢复行动
QCPR	四年一次综合政策回顾
SDG	可持续发展目标
T-ICSP	过渡性临时国家战略计划
WINGS	世界粮食计划署信息网路和全球系统