

2010 年 10 月



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

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  
Agricultura  
y la  
Alimentación

C

## 财政委员会

第一三四届会议

2010 年 10 月 21-22 日，罗马

流动资金融资机制审查

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

**Sean O'Brien 先生**

预算与方案编制司司长

兼世界粮食计划署副首席财务官

电话：+3906 6513 2682

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，

本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮农组织大多数会议文件可从互联网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

### 执行概要

- 《流动资本融资机制审查》拟提交执行局批准。本文件概述了对将流动资本融资机制从 1.80 亿美元提高至 5.57 亿美元的秘书处建议予以支持的基本理由。

### 从财务委员会寻求的指导意见

- 提请财务委员会注意世界粮食计划署提议的流动资本融资机制文件，并同意由执行局（EB）审议和批准该文件。

### 建议草案

根据世界粮食计划署的“《一般条例》第 XIV 条”，粮农组织财政委员会建议世界粮食计划署执行局批准“流动资本融资机制”。

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

执行局  
第二届常会

2010 年 11 月 8-11 日，罗马

## 资源、财务和预算 事项

### Agenda item 5

待批准



分发：普遍  
**WFP/EB.2/2010/5-B/1**  
2010 年 10 月 6 日  
原文：英文

## 流动资本融资机制审查



本文件印刷数量有限。执行局文件可从粮食计划署网站 (<http://www.wfp.org/eb>) 获取。

## 致执行局的说明

### 本文件拟提交执行局批准

秘书处谨请对本文件可能有技术性问题的执行局成员最好在执行局会议之前尽早与粮食计划署的下列联络人联系：

副执行干事兼 <b>RM</b> *首席财务官：	G. Casar 女士	电话：066513-2885
<b>RMB</b> **司长兼副首席财务官：	S. O'Brien 先生	电话：066513-2682
<b>RMBB</b> ***主任	G. Crisci 先生	电话：066513-2704

如对执行局文件分发存在任何疑问，请与会务科行政助理 I. Carpitella 女士联系（电话：066513-2645）。

\* 资源管理与问责部

\*\* 预算与方案编制司

\*\*\* 预算事务

## 执行概要

向受益人准时交付粮食是世界粮食计划署行动取得成功的一个关键因素。世界粮食计划署正在利用先期融资来提高其行动效能和效率，尤其是提高其项目粮食交付的及时性。

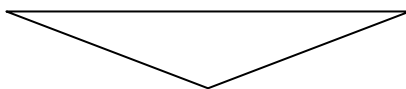
秘书处建议将流动资本融资机制的上限从 1.80 亿美元提高至 5.57 亿美元。此类建议将取消 3 590 万美元直接支助费用预付款机制的必要性。3 590 万美元的直接支助费用预付款机制储备金将转入 5 700 万美元的业务储备金，以建立一个 9 290 万美元的先期融资单列储备金。先期融资杠杆率将从 3:1 提高至 6:1，以建立一个 5.5 亿美元的流动资本融资机制，其中的 4.07 亿美元用于传统的先期融资，1.5 亿美元用于远期购买机制。流动资本融资机制将继续基于行动的预期收入向特定行动提供贷款，并将为支助费用和组织服务预付资金。

1999 年，直接支助费用预付款融资机制建立，世界粮食计划署随之开始了各项行动的预付款融资。2004 年，执行局批准了流动资本融资机制试点项目，利用某种行动储备金作为杠杆预付了 1.80 亿美元行动资金，从而得以在确认项目捐款之前采购粮食。传统的先期融资已被 52 个国家办事处使用，用以改善向 7 000 万受益人提供 120 万公吨粮食的交付时间。此类贷款请求的数量和规模自 2004 年以来有显著增加。

2008 年，流动资本融资机制中的 6 000 万美元资金被用于远期购买机制的试点，以便世界粮食计划署能够基于预计区域总需求和预期资金来采购粮食，从而进一步缩短粮食交付周期。这种方法成功达到了节约时间和费用的目的：基于交运货物抽样的估计表明，平均可节约 53 天时间、3% 的成本费用。自采用流动资本融资机制以来，仅有一项贷款——占预付总额的 0.5%——未被追回。在批准/不批准之前，战略资源分配委员会要对 1 000 万美元以上的贷款请求予以审查和认可。秘书处相信，该委员会具备强有力的程序并能够管理与先期融资相关的任何风险。

特别是 2008 年以来，先期供资方面的需求显著增大，但其机制的效能目前受到了可用金额的限制。在此概述的建议暗示，2010–2011 年预期捐款的 5.4% 应基于区域需求和预期收入向各项行动和组织服务先期提供。这能使世界粮食计划署在价格有利时实施采购，并缩短交付周期。

## 决定草案\*



执行局注意到“流动资本融资机制审查”（WFP/EB.2/2010/5-B/1）并批准：

- 1) 将 3 590 万美元的直接支助费用预付款融资机制储备金划转为业务储备金，使业务储备金总额从 5 700 万美元增至 9 290 万美元；及
- 2) 将流动资本融资机制上限提高至 5.57 亿美元，使执行干事能向项目、远期购买机制和其它组织服务提供先期融资。

---

\* 这是一份决定草案。关于执行局采用的最终决定，请参见本会议结束时发布的《决定与建议》文件。

## 引言

1. 世界粮食计划署行动解决紧急情况的预防、救济和恢复，重点是创造条件以便为各国政府、合作伙伴或其它机构移交饥饿问题可持续解决方案。世界粮食计划署在联合国系统的紧急应对、后勤、通讯、需求评估和脆弱性分析过程中发挥着领导作用。
2. 2005 年，秘书处完成了一次业务流程审查（BPR），以便通过最大限度地利用项目分配资源并改善国内粮食的可用性来提高效率和效能。世界粮食计划署继续改善其业务流程，以更加迅速和有效地应对受益人需求，并确保在关键时刻获得充足资金。
3. 对世界粮食计划署的需求不断快速增加——自 2004 年以来增加了一倍——但其先期融资能力未能保持同步，而且其便利性已达有效支助行动所用的最大限额。
4. 本文件寻求执行局批准将流动资本融资（WCF）机制的上限从 1.8 亿美元提高至 5.57 亿美元，以匹配需求的不断变化和增长。机制的扩大应包括：1）增加传统型先期融资的可用金额；2）扩大远期购买机制的范围；及 3）为组织服务提供融资稳定性，此类服务目前系经由直接支助费用预付款融资机制（DSCAF）提供。
5. 为了缓解相关风险，秘书处建议将 3 590 万美元的 DSCAF 储备金转入 5 700 万美元的世界粮食计划署业务储备金，从而使业务储备金总额达到 9 290 万美元。

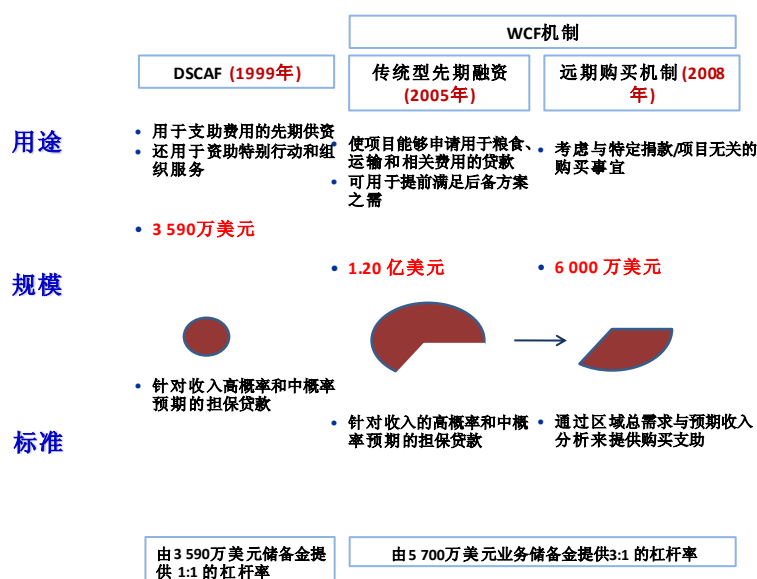
## 背景

6. 先期融资意味着向以预期捐款作为抵押的某个项目提供资金。一旦抵押捐款得以确认，该项目将偿还预付款。这能使国家办事处缩短自捐助者表达针对某项行动的捐助意向直至向受益人交付粮食的交付周期。世界粮食计划署的内部先期融资机制是：立即反应账户（IRA）、DSCAF 和 WCF 机制。

### 立即反应账户

7. IRA 建立于 1991 年 12 月。1995 年，它的最初目标水平从 3 000 万美元提高至 3 500 万美元，2004 年提高至 7 000 万美元。IRA 是一个多边基金机制，它能使世界粮食计划署在危及生命的情况下提供迅速的粮食、非粮食和后勤援助。它是一个非常有效的反应机制。
8. IRA 还被当作一种“无追索权”的贷款机制，因为 IRA 预付款在某些情况下可能形成非应偿还贷款。鉴于它与其它机制的本质区别，本文件的建议侧重于 DSCAF 和 WCF 机制（见图 1），对 IRA 并未构成影响。

图 1: DSCAF 和 WCF 机制



## 直接支助费用预付款机制

9. DSCAF 于 1999 年建立，作为一个向工作人员和非工作人员费用提供先期融资的贷款机制，以确保项目不被中断；经由这一机制，已经核准并收回了 1 200 笔贷款。自 2005 年以来，DSCAF 还向诸如特别行动等非粮食干预行动提供了其它直接运营费用（ODOC）预付款，并向诸如全球车辆租赁共同基金和信息技术特别账户等组织服务提供资金。目前的上限为 3 590 万美元，由 3 590 万美元储备金提供资助。

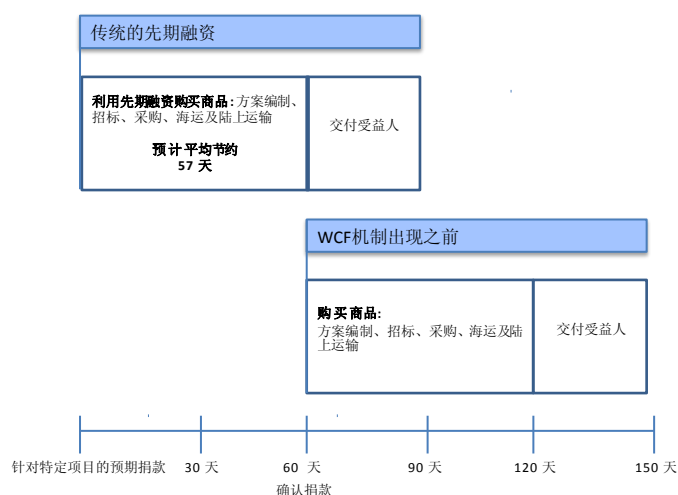
## 传统型先期融资

10. 2003 年至 2005 年开展的业务流程审查，旨在最大限度地利用项目分配资源并改善粮食的及时可得性。在 2004 年 1 月启动的试点项目中，对此类建议进行了现场测试。BPR 的建议之一是，批准针对预期捐款而不是已确认捐款的支出，以最大限度地提高粮食的及时可得性。WCF 机制是实现此类目标的一个重要因素。
11. 2005 年 1 月，执行局在试点成功之后核准了一个 1.80 亿美元的 WCF 机制上限，由 5 700 万美元业务储备金提供资助。在预期捐款确认之前，该 WCF 机制能使执行干事确保项目先期融资在既定的风险管理参数范围内持续进行。
12. 自开始使用以来，WCF 机制在贷款发放数量和预付资金价值方面都有显著增长。2004 年至 2010 年 7 月，经由该机制核准了 167 笔先期融资贷款，共计 12 亿美元。唯一一次销账是 BPR 执行早期的一笔 590 万美元贷款，针对的是 2005 年在刚果民主共和国开展的一次长期救济和恢复行动（PRRO）。



13. 图 2 显示的是，由于使用预期捐款作为抵押，先期融资导致反应时间平均缩短 57 天，从而加速了对项目的资金供应，并稳定了对受益人的援助提供。在该 WCF 机制出现之前，自捐助者表达针对某项行动的捐助意向直至向受益人交付粮食平均需要花费 150 天时间。

图 2:来自预期捐款的先期融资（拟交付受益人）



## 先期融资机制审查

14. 2007 年，秘书处审查了世界粮食计划署的内部先期融资程序，以期完善对此类机制的协调和管理，并精简其进程。此次审查形成了先期融资的“一站式服务”方法，内容包括：
- 1) 一个经由 IRA、DSCAF 和 WCF 机制申请并偿还所有先期融资贷款的标准流程；
  - 2) 一个核准先期融资的双重办法，旨在提高大量小规模交易的核准效率，同时加强对高价值交易的监督；及
  - 3) 对先期融资机制的集中监测，旨在促进对世界粮食计划署财务风险的组织审查。
15. 审查得出的结论是，世界粮食计划署的先期融资机制必须足够灵活，以处理大量的低价值交易申请，还必须将这种灵活性与通过增加对高价值交易的监测和监督而实现的有效风险管理保持平衡。

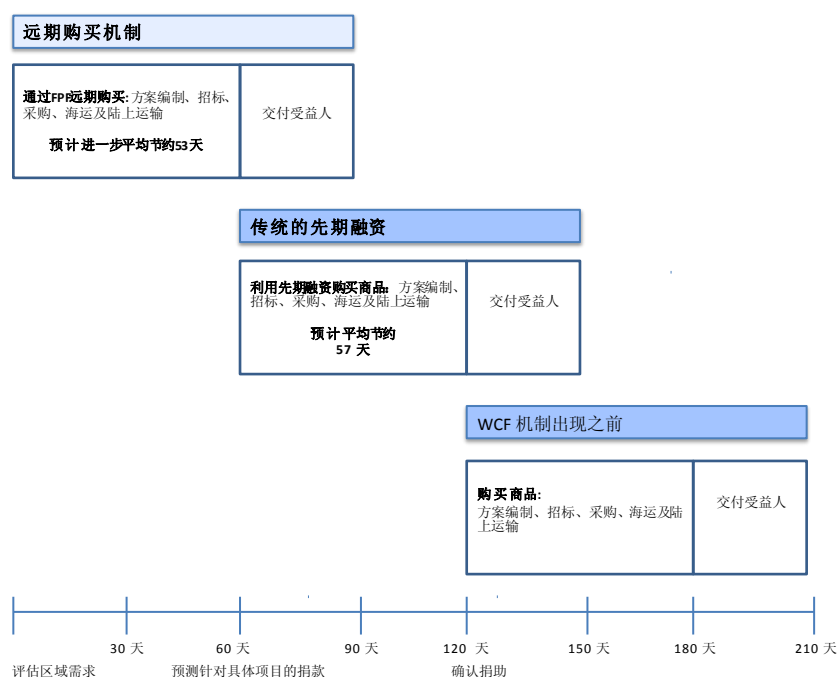
## 远期购买机制

16. 世界粮食计划署于 2008 年 6 月建立了旨在加快向受益人交付粮食的 FPF，试行将来自 WCF 机制的 6 000 万美元分配给一个特别账户，以便为南部非洲和非洲之角远

期买入粮食。所有经由特别账户的采购事宜都应符合世界粮食计划署的采购政策，而且直至有具体确认捐款或预期捐款提供资助才能发放食品。

17. 其目的是加快向受益人交付粮食，并利用有利的市场条件。在采购期间，粮食并不分配给具体项目，而是基于某区域或次区域的项目总需求和相关的总体资源预测进行采购。这能使世界粮食计划署更早采购粮食（见图 3），进一步缩短交付时间。FPF 的利用，导致反应时间进一步平均缩短 53 天。

图 3: 远期购买



## 流动资本融资的增长

18. 自 WCF 机制于 2004 年 1 月建立以来，它已经核准了 12 亿美元的先期融资。通过 WCF 机制的每年先期融资价值从 2004 年的 2 710 万美元增加至 2010 年前 7 个月的 2.727 亿美元。已核准的 WCF 机制贷款笔数从 2004 年的 5 笔增加至 2008 年的 58 笔和 2010 年前 7 个月的 34 笔（见表 1）

表 1:已核准的 WCF 机制贷款			
年度	笔数	预付总金额 (百万美元)	平均贷款额 (百万美元)
2004	5	27.1	5.4
2005	10	154.5	15.5
2006	4	36.8	9.2
2007	21	157.3	7.5
2008**	58	324.6	5.6
2009	35	227.1	6.5
2010*	34	272.7	6.7
总计	167	1 200.1	7.9

\* 基于直至2010年7月31日的实际数字。

\*\* FPF于2008年6月建立，将WCF机制上限降低了6 000万美元。

19. 自 2008 年以来，随着世界粮食计划署行动的增多，对 WCF 机制供资的需求显著增长，并在 2004 年以来增加了一倍。先期融资已经成为稳定业务资金的一项重要业务组成。FPF 的建立结合了先期融资方面的需求增长，将传统型先期融资的可用资源减少至 1.20 亿美元，这种水平已经无法再满足世界粮食计划署的需求。

## 先期融资的惠益

### 传统型先期融资的惠益

- 20 自建立以来，WCF 机制就在有效应对受益人的需求：已经向 390 次行动预付了 12 亿美元用于购买 123 万公吨粮食，以援助位于 52 个国家的 7 000 – 7 500 万受益人，平均节约交付周期 57 天。

### 传统的先期融资的影响示例

- **埃塞俄比亚。**WCF 机制被用以资助三项长期救济和恢复行动（PRROs）。2008 年至 2010 年中期，购买了价值 7 000 万美元（包括支助费用）的 95 000 公吨粮食，惠及了处于干旱、洪水、动物疾病、艾滋病毒/艾滋病和冲突风险之中的 700 万人民。向埃塞俄比亚提供的先期融资贷款避免了严重的供应中断，并确保业务稳定性。
- **肯尼亚。**自 2008 年以来，从 WCF 机制中预付了 7 000 万美元，用以确保紧急行动（EMOP）和 PRRO 项目的供应稳定性，以满足 340 万名受益人的粮食需求。先期融资使该国家办事处能以 74 000 公吨粮食满足供应。
- **苏丹。**核准 1.868 亿美元 WCF 机制预付款，用以购买 182 000 公吨粮食，交付和支助费用也包括在内。在雨季时难以从陆路进入的达尔富尔和南部苏丹，提

前完成了粮食安置，这确保了 500 万受益人的粮食需求，并避免了比陆路运输高出 5 倍的昂贵的空运费用。

- **索马里。**在 2008 年第三季度和 2010 年第一季度，先期融资避免了 280 万名受益人因供应中断而长达三个月无法接受援助。
- **尼日尔。**WCF 机制使该国家办事处能够在 2010 年购买 80 000 公吨粮食，以应对 390 万受干旱影响的灾民的需求。在这些粮食中，27%是在当地市场采购，29%是在本区域的布基纳法索、贝宁、加纳和尼日利亚采购，44%是在国际市场采购。
- **巴基斯坦。**WCF 机制使世界粮食计划署能够发放 3 100 万美元预付款，从而在紧急情况发生的前几周解决 600 万受洪水影响的灾民的需求。世界粮食计划署能够领先众多其它援助机构启动反应机制。

## 远期购买机制的惠益

21. 2008 年中期，FPF 作为一项试点计划确立，旨在应对非洲之角和南部非洲的需求。为使世界粮食计划署取得经验并检验其概念，对试点的参数进行了简化，以集中反映来自南非和黑海地区的谷物采购情况。在初期阶段，采购了 315 000 公吨谷物——多数处于收获期——并将其分配给南部非洲和非洲之角的多项行动。
22. 尽管并未保持基准数据来跟踪每件远期购买交运货物的费用和时间节约情况，秘书处还是基于通过机制所交付的 149,135 公吨粮食对这些情况进行了估计（见附件一）：交运货物比正常情况平均提前 53 天交付，并为世界粮食计划署节约 130 万美元——占其费用的 3.4%。世界粮食计划署并未招致额外的存储支出，因为粮食被准时交付给了项目。
23. 世界粮食计划署力求在有利的时间以有利的价格购买粮食，但由于市场是不可预测的，FPF 并不一定带来粮食采购方面的节约。不过，节约并非该机制的主要目标：它的目标是在迫切需要粮食时缩短针对受益人的交付周期。
24. FPF 试点取得初步成功的一个主要原因，是国家办事处；南部、东部和中部非洲区域局；坎帕拉次区域办事处；以及负责预算编制、方案编制、采购、后勤和资源事宜的总部单位之间的协作，这种协作能确保向受益人及时交付粮食，并降低世界粮食计划署的风险。
25. 世界粮食计划署在试点项目的基础上扩大了 FPF 口粮篮，纳入了少量大米、豆类、油类和玉米混合食品，以便提供营养均衡的口粮。一旦某区域的粮食不能及时利用，就使用 FPF 到国际市场上采购，这缩短了交付周期。2010 年初，FPF 还扩大到西非，以帮助应对萨赫勒地区危机，并扩大到亚洲，用于大米的远期购买。

## 直接支助费用预付款机制的惠益

26. DSCAF 能使世界粮食计划署应对诸如特别行动等突发性的支助需求，这种反应通常在提出请求后的 72 小时内做出。在项目启动阶段，它尤其能有效支付直属工作人员和非工作人员的费用。DSCAF 的 ODOC 部分还被用于在同一阶段资助世界粮食计划署的合作伙伴，并能达到同等效果。
27. DSCAF 还用于诸如全球车辆租赁共同基金<sup>1</sup>——相比正常费用，为世界粮食计划署节约多达 10% 费用——和信息技术特别账户等组织服务的先期融资。

## 流动资本融资的制约因素

28. 表 2 概述了传统的先期融资的利用情况。自 2004 年至 2007 年，机制需求达到最低限度，从而允许更长的提前期限。自 2008 年至 2010 年，请求次数和规模日益增长，从而需要多次周转。

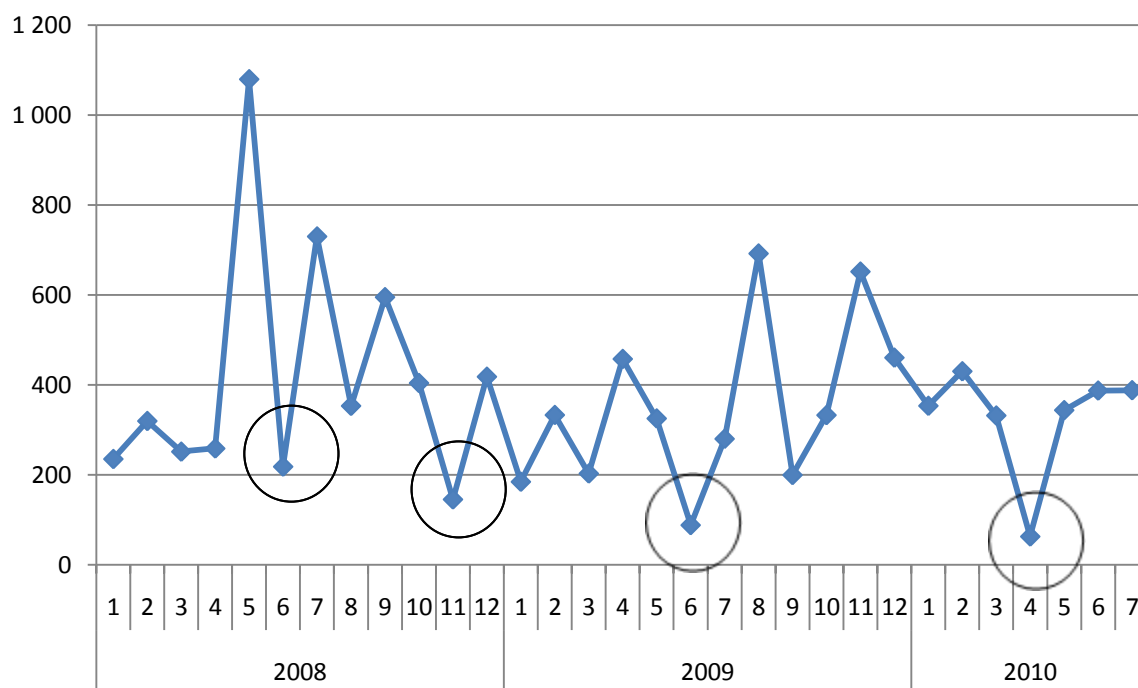
表 2:来自 WCF 的传统的先期融资贷款（美元）							
	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年*
供资总额	27 051 981	154 461 394	36 793 605	157 303 235	324 580 955	227 092 949	389 593 496
上限总额	180 000 000	180 000 000	180 000 000	180 000 000	120 000 000	120 000 000	120 000 000
周转次数	0.15	0.86	0.20	0.87	2.70	1.89	3.25
贷款笔数	5	10	4	21	58	35	58

\* 基于2010年1月1日至7月31日的实际数据的全年估计数。。

29. 由于世界粮食计划署是一个接受自愿供资的组织，它难以预测捐款的时间安排和金额。图 4 所示，为 2008 年至 2010 年中期世界粮食计划署的每月资源配置趋势。显然，世界粮食计划署的月收入既不连贯也不稳定，不过，WCF 机制帮助保持了业务稳定性。2009 年，60% 的捐款在下半年得以确认。在图 4 的圈注区域实施了大规模的 WCF 机制干预措施，以保持业务稳定性。

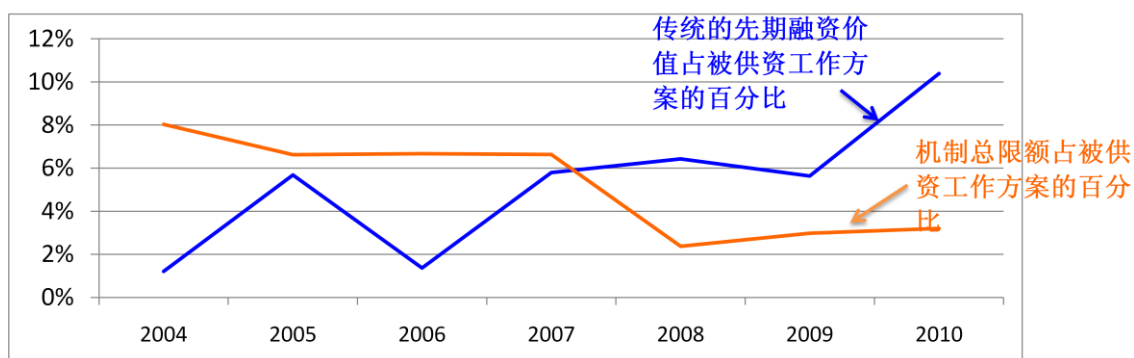
<sup>1</sup> WFP/EB.1/2008/6-C/1: “世界粮食计划署车辆租赁计划 and 自我保险方案”。

图 4: 2008–2010 年资源配置趋势



30. 2008 年第二季度，由于向肯尼亚、巴勒斯坦被占领土、索马里和津巴布韦预付大笔款项，WCF 机制的可用性达到了低临界水平，经由传统的先期融资核准了 1.21 亿美元。加上前期未偿付的 2 900 万美元贷款，距离 1.80 亿美元的上限尚有不到 3 000 万美元差额。
31. 2008 年第三季度，传统型先期融资上限从 1.80 亿美元降至 1.20 亿美元，以便建立 FPF 特别账户。2009 年第一季度，WCF 机制的可用余额为 1 000 万美元，还有 1.10 亿美元的未偿付贷款。
32. 2010 年第一季度支付了最大一笔季度预付款：经由传统的先期融资核准了 1.70 亿美元，用于苏丹、非洲之角国家和巴基斯坦。
33. 图 5 显示了 2004–2010 年间受供资工作方案和传统型先期融资之间的关系。

图 5: 与受供资工作方案相关的传统的先期融资 (2004–2010 年)



34. 为了适应对先期融资机制日益增长的要求，秘书处：

- 1) 优先处理各项贷款：由于资金不足，某些请求被拒绝，或以显著降低的水平予以应对；
- 2) 推迟了某些项目的贷款，从而推迟了项目的执行，妨碍了先期融资潜在惠益的充分实现；并
- 3) 比原计划提前收回贷款，以便使用非指定抵押品的捐款进行支付。

此外，这些行动所造成的不确定性降低了世界粮食计划署的计划能力，并因此降低了项目的成效。

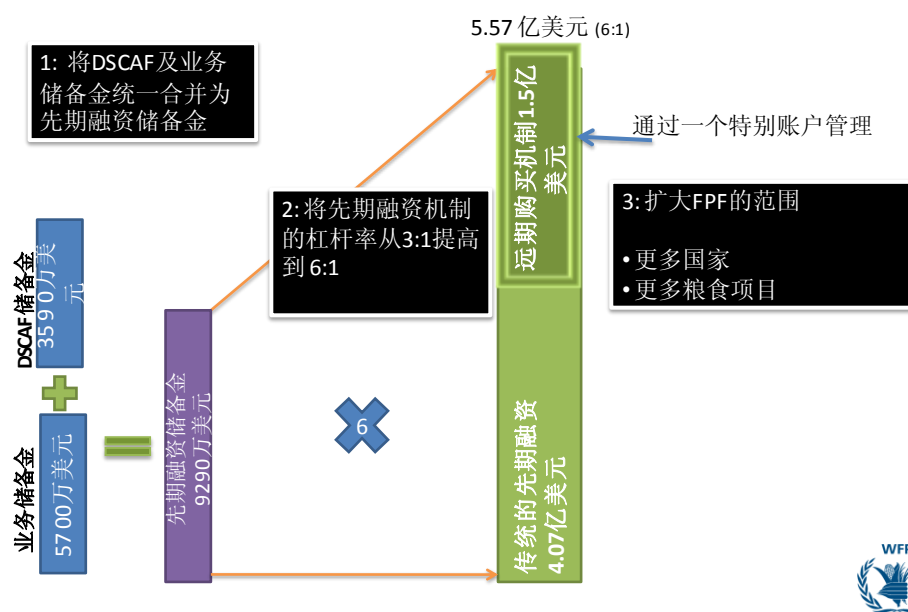
## 完善流动资本融资的建议

35. 鉴于先期融资在过去 6 年间取得了积极成果，为了与世界粮食计划署的行动水平保持同步并实现更大效率和效能，秘书处建议将 WCF 机制的上限水平修改为 5.57 亿美元，包括：

- 1) 4.07 亿美元，用于传统的先期融资和目前由 DSCAF 供资的组织服务；及
- 2) 1.50 亿美元，用于 FPF 预付款（见图 6）



图 6: WCF 机制的完善建议



#### 4.07 亿美元传统的预付款水平建议

36. 表 3 显示了 WCF 机制的目前限额占资源水平的百分比。自采用 WCF 机制以来，世界粮食计划署的供资水平和运营需求已经有了显著增长，但 WCF 机制的上限仍然保持未变。FPF 的建立也将传统型预付款的可用度减少了 6 000 万美元。这些因素导致传统型预付款上限值占资源水平的百分比从 2004–2005 年的 5.0%降低至目前两年期的 2.1%。
37. 建议将传统型先期融资水平修订为 4.07 亿美元，这将把预付款可用度提高到预期收入的 5.4%，从而与机制建立之时的百分比水平相当（见表 3）。这一百分比符合机制建立时的预期上限。



表 3: 传统的先期融资上限在本两年期工作方案中所占的百分比

	工作方案接受 供资 (百万美元)	可用的预付款机制 DSCAF+WCF-FPF (百万美元)	可用的预付款机制贷款占 工作方案的百分比
2004–2005年	4,810	240	5.0
2006–2007年	5,230	215.9	4.1
2008–2009年	8,710	155.9	1.8
2010–2011年	7,500	155.9	2.1
<b>建议 2010–2011年</b>	<b>7,500</b>	<b>407</b>	<b>5.4</b>

~ 2008年  
FPF6000  
万美元

38. 将 WCF 机制的传统型先期融资部分提高至 4.07 亿美元，能使世界粮食计划署：

- 1) 以同样的资源及时供养更多人；
- 2) 提高项目的连续性；
- 3) 改进方案规划管理，从而改进与合作伙伴的共同规划；
- 4) 更快利用捐助者的捐款；
- 5) 通过现有的特别账户供资组织服务；并
- 6) 继续为诸如车辆租赁和其它特别账户提供资助。

### 远期购买建议

39. 相比 2008 年和 2009 年的世界粮食计划署采购量，经由 FPF 要求的 1.50 亿美元是保守金额。2008 年，世界粮食计划署采购了 280 万公吨粮食，价值 14 亿美元；2009 年，采购了 260 万公吨，价值 9.65 亿美元。为 FPF 要求的 1.50 亿美元上限足以满足世界粮食计划署大约两个月的粮食采购需求。

40. 将 FPF 上限提高至 1.50 亿美元的建议能使世界粮食计划署：

- 1) 将 FPF 扩大到其它地理区域；
- 2) 扩大通过该机制提供的粮食项目，纳入范围更广的食物；
- 3) 在最佳时间采购更多数量的粮食；
- 4) 以有利价格采购并运输大批量粮食；
- 5) 完善规划和方案编制；
- 6) 减少国内大量储存的必要性；
- 7) 减少先期融资的申请次数；并
- 8) 考虑缩短贷款申请期。

41 秘书处还鼓励捐助者向全球和/或区域一级特别账户捐款，这能使世界粮食计划署在不招致额外风险的情况下扩大机制规模。

42. 除了在本文件中提出的建议，秘书处还计划通过采购包括新营养产品在内的少量非谷物食品并采用替代性的采购方法，来进一步探讨远期购买概念。世界粮食计划署将在加拿大政府的支助下与来自世界银行的专家开展合作，加拿大政府在过去两

年里捐款 1 940 万美元，用以建立一个独立的远期购买循环基金，并向秘书处提供能力支助。

## 储备金与风险缓解

43. 在先期融资方面存在着一些不可避免的风险。这些风险包括：

- 1) 预期捐款未能兑现或少于预期；
- 2) 捐款不能用于偿还，原因如特定捐助者的袋子标示要求、特定的采购地点或捐款有效日期；及
- 3) 承诺购买至接受捐助期间不利的汇率变动。

## 成绩记录

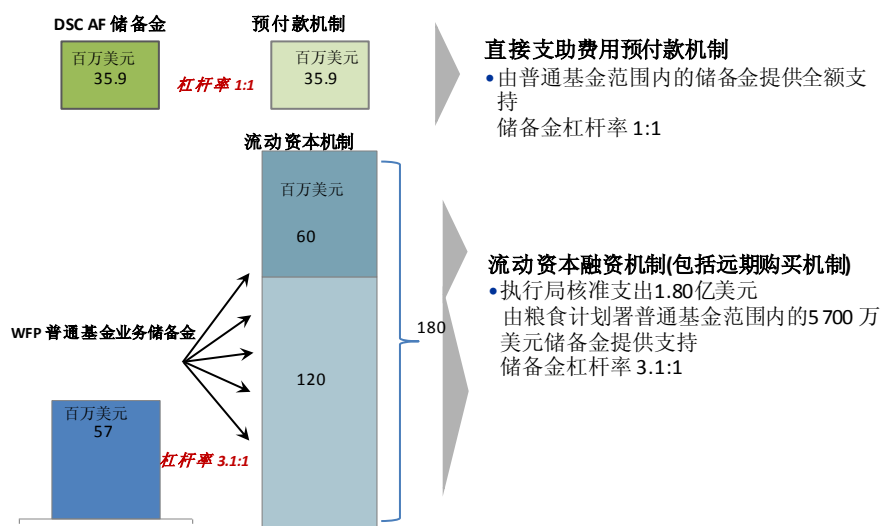
44. 自 WCF 机制建立以来，世界粮食计划署在管理先期融资风险方面有着圆满的成绩记录，这是因为制定和执行了循序渐进的程序，并且清晰界定了任务和责任。

45. 自 1999 年建立 DSCAF 以来，所有金额均未被销账。在 WCF 机制的试点阶段，由于捐款未能兑现，一笔 590 万美元的贷款被销账，不过，该金额被用以满足受益人需求。WCF 机制试点阶段结束之后，又预付了 10.2 亿美元并且没有被再次销账。自 2008 年建立 FPF 以来，已经采购了 44.8 万公吨粮食，所有粮食最终都获得了项目供资。

## 储备金

46. DSCAF 由一笔 3 590 万美元的储备金提供全额资助。WCF 机制由 5 700 万美元业务储备金提供资助（见图 7）

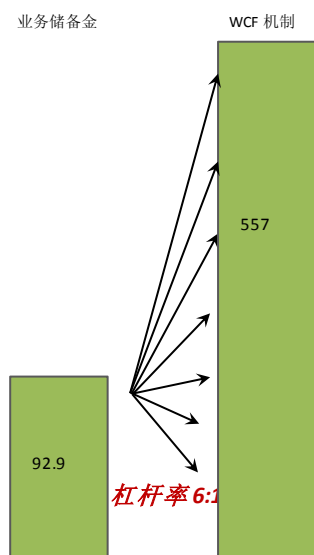
图 7: DSCAF 和 WCF 机制的现有储备金



1

47. 为了强化风险管理并利用资源，秘书处建议将 3 590 万美元 DSCAF 储备金转入世界粮食计划署的 5 700 万美元业务储备金，从而使业务储备金总额达到 9 290 万美元（见图 8）。经提高的 WCF 机制上限将形成针对业务储备金的 6:1 杠杆率。

图 8: 按 WCF 机制杠杆率计算的业务储备金 (百万美元)



48. 在特殊情况下——当 1) 预期捐款未能兑现；或 2) 其它项目捐款未能兑现，从而不能偿还来自 WCF 机制的传统先期融资贷款时——业务储备金将依照第 10.6 条《财务条例》吸收销账。销账仅在项目财务结算后予以考虑。在使用业务储备金之前，秘书处将审视偿付贷款的所有可能性。秘书处认为，这种风险水平将被未来取得的运营效率收益所证明，从而改善针对受益人的粮食交付。

## 世界粮食计划署先期融资机制的杠杆作用衡量

49. 世界粮食计划署先期融资机制的运作和银行相似：在作为抵押的预期捐款基础上确定一个限额并在此幅度内核准贷款。尽管如此，银行运作方式和世界粮食计划署先期融资机制的运作方式之间仍有不同：
- 1) 银行在资本可被杠杆利用的次数方面设定贷款限额；世界粮食计划署的先期融资机制则设定一个资金数目作为限额。
  - 2) 与银行贷款相比，经由世界粮食计划署传统先期融资所核准的贷款降低了风险，并且可以更广泛使用。WCF 机制允许所有项目提交贷款申请：在预期有适当水平抵押的条件下，这些申请会被核准。WCF 机制可以用来通过 FPF 采购粮食，该机制可以利用已确认捐款或先期融资的资金向任何项目分配。
  - 3) 银行的违约率要高得多。

50. 在提供贷款方面，先期融资机制比银行更加保守和稳健。为了证明这一点，秘书处将其先期融资机制的稳健性和一种所谓的“资本充足性”银行业方法进行了比较，其基础是来自国际结算银行的《巴塞尔资本协议》（见表 4）
51. 如表 4 所示，WCF 机制有一笔 5 700 万美元的已指定用途资金作为支付贷款的储备金。WCF 机制可发放最多 1.80 亿美元贷款，这意味着 WCF 机制的资金可被杠杆化 3.16 倍，且其储备金可支付 31.7% 贷款。在 DSCAF 的情形下，贷款不能超出储备金。考虑到这两种机制的合并资本和未偿风险最大值，它们的资金仅可被杠杆化 2.32 倍，且储备金可支付 43% 贷款。

表 4: 先期融资机制的资本比率近似值				
	现状			
	WCF	DSCAF	合计	建议杠杆率
指定用途储备金 (A) (百万美元)	57.0	35.9	92.9	92.9
最高贷款额 (B) (百万美元)	180.0	35.9	215.9	557.0
杠杆率 (B/A)	3.16	1.00	2.32	6.00
资本比率 (%)	31.7	100	43.0	16.7

52. 合并 WCF 机制和 DSCAF 的建议，将把风险金额的最大值从 2.159 亿美元增加到 5.570 亿美元，并能将资本的可杠杆化次数增加到 6 次，且其资本可支付 16.7% 贷款。将这些数字和银行部门的数字进行比较，表明该建议较为保守。
53. 相比世界粮食计划署建议的 6.0 限额，91 家欧洲银行的压力测试<sup>2</sup>表明，其杠杆率限额在 9.71 到 10.87 之间。它们的资产净值仅可支付少部分贷款——占 9.2% 到 10.3%；世界粮食计划署建议的指定用途资本可支付 16.7% 的贷款。对 19 家美国银行的抽样<sup>3</sup>表明，它们的杠杆率限额为 9.34，而且它们的资产净值仅可支付 10.7% 贷款（见表 5）。

表 5: 与欧洲银行和美国银行的杠杆率对比			
	WFP 建议的 先期融资机制	91 家欧洲银行 抽样	19 家美国银行 抽样
指定用途储备金 (A) (百万美元)	92.9	92.9	836.7
最高贷款额 (B) (百万美元)	557.0	557.0	7 814.8
杠杆率 (B/A)	6.00	9.71 – 10.72	9.34
资本比率 (%)	16.7	10.3 – 9.2	0.1

<sup>2</sup> 由欧洲银行监管委员会和欧洲中央银行共同协调的 2010 年欧洲联盟压力测试总体结果，2010 年 7 月 23 日发布。

<sup>3</sup> 见：联邦储备委员会，《监管资本评估项目：结果概述》。2009 年，华盛顿特区。

54. 这些数字表明，提高先期融资机制上限并将 WCF 机制和 DSCAF 合并的建议是保守的，它有助于世界粮食计划署灵活供资，以迅速应对紧急情况和不断变化的需求。

## 风险缓解

55. 秘书处已经制定了循序渐进的程序，并确认了先期融资的相关任务和责任。这已经帮助改善了监督情况并缓解了程序风险。WCF 机制的核准程序概述于附件二。

56. 有效管理先期融资的促成因素包括：

- 1) 集中监测和报告；
- 2) 通过加强与捐助者对话、升级信息技术系统和工作人员培训来改进捐助者预测；
- 3) 引进更加强有力的业务流程；并
- 4) 加强对先期融资申请的监督。

57. 监督程序包括审查：

- 1) 贷款用途；
- 2) 效果——受益人数，交付时间缩短情况；
- 3) 世界粮食计划署的风险因素；
- 4) 详细的捐助预测；
- 5) 抵押品的实力和可用性；及
- 6) 项目规划——收入和承诺一致。

所有超出 1 000 万美元的贷款都需经战略资源分配委员会（SRAC）的认可。

58. 由于来自 WCF 机制的预付款是在项目捐款预期的基础上支付的，第一追索偿付权应来自已经确认的捐款。世界粮食计划署利用表 6 的标准，根据正被确认的概率将预期捐款划分为高、中、低三个类别。

表 6: 划分预期捐款所用的标准	
高概率	捐助者资助的迹象明显。
中概率	捐款历史显示出一种稳定趋势，并有捐助国政治、经济积极发展作为支撑。
低概率	有一些吸引额外资金的可能性存在。通常包括针对新的紧急情况的潜在资金以及超出预期的潜在捐款。用于确立供资目标而非做出预测。

59. 如果要确认的捐款是高概率的，秘书处通常允许以先期融资方式提供贷款，金额可达捐款额的 75%。对于中确认概率的国家，通常可以提供 50% 金额的贷款。低概率的预期捐款不能用作先期融资抵押。

## 前行之路

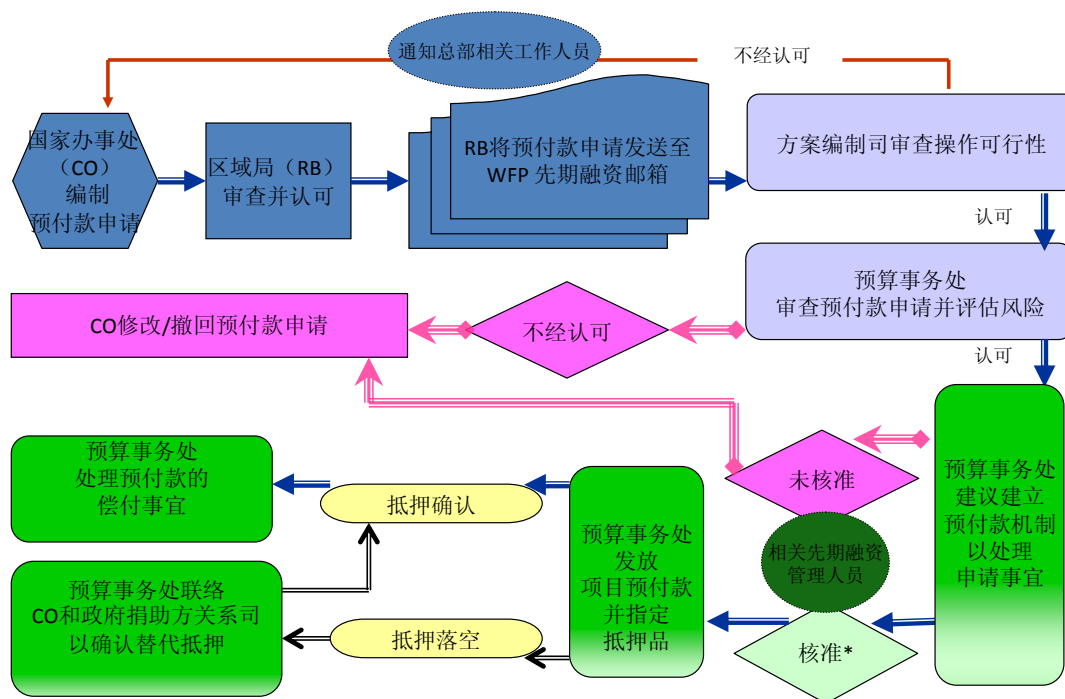
60. 秘书处将继续通过《两年期管理计划》及其更新文件，提供有关世界粮食计划署先期融资机制的最新信息。

## 附件一

利用 FPF 从南非采购玉米的情况与预期捐款的对比							
经由 FPF 采购	受援国	方案类别	国家配额	每公吨价格 - FPF	修订后的每公吨价格 - WCF 机制	节约\损失	节约天数
2008 年 12 月	津巴布韦	长期救济和恢复行动	5 200	269.00	279.76	55 952.00	33
2008 年 12 月	肯尼亚	紧急行动	14 646	269.00	279.76	157 590.96	51
2008 年 12 月	刚果民主共和国	长期救济和恢复行动	1 639	269.00	279.76	17 635.64	63
2008 年 12 月	津巴布韦	长期救济和恢复行动	10 000	274.80	285.79	109 900.00	32
2008 年 12 月	津巴布韦	长期救济和恢复行动	1 950	274.80	285.79	21 430.50	33
2008 年 12 月	肯尼亚	紧急行动	1 550	274.80	285.79	17 034.50	54
2008 年 12 月	刚果民主共和国	长期救济和恢复行动	9 485	277.00	287.99	104 240.15	65
2008 年 12 月	肯尼亚	长期救济和恢复行动	5 515	277.00	287.99	60 609.85	53
2008 年 12 月	津巴布韦	长期救济和恢复行动	3 150	281.00	292.24	35 406.00	34
2009 年 5 月	肯尼亚	紧急行动	10 000	290.00	275.50	- 145 000.00	61
2009 年 5 月	索马里	紧急行动	8 532	290.00	275.50	- 123 714.00	63
2009 年 5 月	肯尼亚	长期救济和恢复行动	9 941	290.00	275.50	- 144 144.50	52
2009 年 5 月	刚果民主共和国	长期救济和恢复行动	1 527	290.00	275.50	- 22 141.50	63
2009 年 7 月	肯尼亚	长期救济和恢复行动	15 000	199.00	222.80	357 000.00	53
2009 年 10 月	索马里	紧急行动	14 721	212.51	242.26	437 949.75	61
2009 年 10 月	肯尼亚	长期救济和恢复行动	15 279	212.51	242.26	454 550.25	54
2009 年 10 月	索马里	紧急行动	5 000	398.00	453.72	278 600.00	59
2009 年 10 月	索马里	紧急行动	15 000	234.00	208.26	- 386 100.00	58
2009 年 10 月	索马里	紧急行动	1 000	400.60	456.68	56 080.00	61
总计			149 135			1 342 879.60	

## 附件二

## 先期融资程序概述



\* 超出1 000万美元的预付款申请需经SRAC认可。



## 本文件中使用的缩略语

BPR	业务流程审查
DSC	直接支助费用
DSCAF	直接支助费用预付款机制
EMOP	紧急行动
FPF	远期购买机制
IRA	立即反应账户
ODOC	其它直接运营费用
PRRO	长期救济和恢复行动
SRAC	战略资源分配委员会
WCF	流动资本融资