



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

C

# 联席会议

计划委员会第一二二届会议和  
财政委员会第一六九届会议

2017 年 11 月 6 日，罗马

2016-17 年拨款未支出余额的使用

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

战略、规划及资源管理办公室主任

Boyd Haight 先生

电话：+39 06570-55324

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](http://www.fao.org)。



mu989

## I. 背景

1. 大会各届会议均要批准下一个两年度的《工作计划》并就实施工作计划所需预算拨款进行投票表决。大会同时还就其他计划和预算事项向总干事提供指导并授权。

2. 有鉴于此，2017年7月大会批准了总干事提出的《工作计划》和预算水平<sup>1</sup>。

3. 大会同时授权总干事，尽管有《财务条例》第4.2条的规定，将2016-17年拨款中未支出余额一次性用于支持本组织各项计划，包括经2017年11月/12月计划和财政两委员会联席会议及理事会会议同意后用于“发展融资活动特别基金”。结转余额的数额和使用情况将根据既定条例于2018-19年向领导机构报告。

4. 总干事认识到其职责是全面负责并支出预算拨款以落实《工作计划》，预计在2016-17两年度结束时，会产生少量未支出余额。目前估计的数额在预算执行情况定期更新中向财政委员会报告。<sup>2</sup>

5. 大会以往多次批准预算拨款未支出余额可结转用于多种具体用途。<sup>3</sup>特别是自2008-09两年度以来，大会均授权拨款未支出余额可一次性结转至下一个两年度用于多种具体用途：

- 2008-09年结转250万美元至2010-11年，补充资本支出基金
- 2010-11年结转870万美元至2012-13年，用以全面执行《粮农组织革新图变近期行动计划》
- 2012-13年结转940万美元至2014-15年，用于转型变革
- 2014-15年结转560万美元至2016-17年，用以巩固转型变革

6. 根据2017年大会的授权，总干事提交了有关通过为发展融资活动特别基金补充资金将2016-17年拨款中未支出余额一次性用于支持本组织各项计划的提案，供联席会议和理事会同意。

## II. 依据

7. 成员越来越多要求粮农组织通过各项计划提供技术专门知识和援助，尤其考虑到粮食和农业问题是《2030年可持续发展议程》的核心。粮农组织通过两种渠道提供技术专门知识和援助：一是《工作计划和预算》，由分摊会费供资；二是多年来相继设立的信托基金、特别计划和协定，旨在满足成员和伙伴的需求并适应不断变化的形势，其由分摊会费和自愿捐款供资。

---

<sup>1</sup> C 2017/3；C 2017/REP 第73-77段和CR 12/2017。

<sup>2</sup> FC 169/7

<sup>3</sup> 1979年、1981年、1983年、1987年、1991年、1997年、1999年、2001年、2009年、2011年、2013年和2015年情况均如此。

8. 在《2018-19 年工作计划和预算》中，总干事提出同时大会批准在维持名义预算不变的情况下重新分配 2 370 万美元，用于提升本组织在更高优先级计划中的技术能力，并完善计划交付工作。其中包括增设 58 个新的预算内技术职位，涵盖生态农业、抗菌素耐药性、气候、冲突分析/粮食安全、渔业、食品安全、粮食系统、林业、遗传资源、畜牧、营养、“同一个健康”、减贫、统计、可持续生产和技术管理领域。<sup>4</sup>

9. 《2018-19 年工作计划和预算》还维持了专项资金水平，用于有关支持食品法典委员会和食品安全科学建议的全组织技术活动和承诺；有关植物保护、农药和植物遗传资源的条约机构；世界粮食安全委员会；国际和机构间渔业、林业和营养倡议。

10. 粮农组织《工作计划》的交付工作得到了成员通过技术和紧急援助信托基金慷慨提供的自愿捐款的推动。在 2018-19 年，自愿捐款水平有望高出分摊会费水平 50%。

11. 粮农组织还通过若干由分摊会费和/或自愿捐款供资的特别计划和协定提供技术援助。例如，通过长期开展的世界银行合作计划，粮农组织为投资立项任务提供技术援助，同时技术合作计划根据要求为成员国提供粮农组织的实用技能和技术专门知识。

12. 与此同时，粮农组织的工作环境不断演变，特别是在提供发展融资方面。尽管基于赠款的传统官方发展援助通过信托基金为粮农组织的大多数技术援助活动提供支持，但《2030 年可持续发展议程》的实现要求大幅增加粮食和农业投资。

13. 为此，在粮食和农业部门，正越来越多地通过专项投资基金（如全球环境基金和绿色气候基金）和区域开发银行提供发展融资。随着成员相继获取和运用发展融资，此类机构呼吁粮农组织通过各项计划提供技术援助。粮农组织自身定位是通过各项战略计划提供技术援助，帮助各国编制和执行发展融资一揽子计划。

14. 就绿色气候基金和区域开发银行而言，这类基金通常要求粮农组织在可报销的基础上提供技术援助，不必动用预先融资的信托基金。2016 年，总干事认识到有必要随时调取资源，以便为发展融资技术援助垫付资金并加大援助力度，同时经财政委员会同意，设立了发展融资活动特别基金。这会促进本组织与全球性基金和区域开发银行积极接触，以满足成员日益增长的技术援助需求。

---

<sup>4</sup> C 2017/3 第 52-63 段和第 108-113 段，C 2017/REP 第 73-77 段。

15. 尽管正通过上述《工作计划和预算》预算资源和相关自愿捐款满足其他计划需求，但发展融资活动特别基金仍要求一次性补充资金，以便启动第 III 节所述工作。

### III. 发展融资活动特别基金

16. 2016 年 5 月，财政委员会支持同时理事会注意到总干事依据《财务条例》第 6.7 条设立“发展融资活动特别基金”，从而促进粮农组织能够与全球性基金和国际金融机构（包括区域开发银行）积极接触，以满足成员日益增长的技术援助需求。<sup>5</sup>

17. 设立的发展融资活动特别基金包括两个部分：

- a) 营运资金部分，与全球性基金、区域开发银行及其它要求垫付开支的实体在全额偿还的基础上为技术援助垫付资金；
- b) 周转资金部分，支持粮农组织扩大与全球性基金、国际金融机构和区域开发银行之间的投资规划伙伴关系的参与度。

18. 发展融资活动特别基金的初始目标资金水平为 1 000 万美元，可从下列四个渠道获取资金：

- a) 感兴趣捐助方的直接自愿捐款；
- b) 捐助方授权留存/转拨的已完成非紧急项目余款；
- c) 捐助方授权留存/转拨的非紧急项目余款利息收入；
- d) 经大会批准，一次性转拨的预算拨款未支出余额。

19. 迄今为止，发展融资活动特别基金尚未收到捐助方的任何直接自愿捐款。此外，尚无捐助方授权把已完成的非紧急项目余款转至该基金；且在目前经济环境下，项目资金余额的短期利息收入没有实际意义。

20. 同时，成员国对绿色气候基金及区域开发银行相关的技术援助和投资规划提前融资有很大需求。

#### 绿色气候基金

21. 绿色气候基金为发展中国家向具有气候抵御能力和低排放的发展路径过渡提供支持。通过为公共和私营部门项目提供大规模融资（通常提供优惠），绿色气候基金可以发挥催化作用，支持发展中国家利用和发掘必要的投资项目，驱动持久的转型变革。

---

<sup>5</sup> FC 161/7、CL 154/4 第 17-18 段、CL 154/REP 第 16c 段

22. 作为在今后几年加大力度支持成员国履行各自国家自主贡献承诺和增强宏愿的一部分，粮农组织正在快速加大与绿色气候基金的接触力度。粮农组织以若干方式支持成员国与绿色气候基金合作：

- a) 作为一个绿色气候基金认证实体，粮农组织牵头制定和实施了创新转型项目。粮农组织获得了基于赠款的中型项目（不超过 2.5 亿美元）的管理认证。2017 年，粮农组织着手在 28 个成员国为绿色气候基金项目（均为复杂和综合的投资导向型项目）立项提供支持。这些项目的制订正由一系列合格的项目筹备小组牵头。
- b) 粮农组织为其他认证实体牵头的绿色气候基金项目提供支持。例如，粮农组织正为开发署牵头的若干项目筹备工作提供支持。粮农组织的技术专门知识可以支持这些实体增强其牵头的项目的技术质量和转型潜力。有鉴于此，粮农组织特别重视为区域、国家和国家以下（“直接获得资金”）认证实体提供支持。粮农组织正与绿色气候基金秘书处讨论设立一个非正式基金，粮农组织可以借此支持直接获得资金的实体在农业部门筹备高质量的项目。
- c) 粮农组织正在绿色气候基金应备和筹备支持计划下利用自身技术专门知识向成员国提供支持。这个绿色气候基金的供资窗口支持各国推进适应规划、提高国内能力、制定绿色气候基金国别计划和促进项目筹备。粮农组织正与超过 12 个成员国合作制定绿色气候基金应备项目，旨在加强农业部门的“气候融资应备能力”。

23. 在上述所有方式中，亟需一次性为发展融资活动特别基金补充资金，加快粮农组织提供支持的速度，为此要在可报销的基础上为技术援助和投资规划垫付资金，便于在技术上合理的绿色气候基金项目的立项和筹备。

#### 区域开发银行

24. 粮农组织在促进投资领域与区域开发银行扩大合作方面也有类似优势，目的是要促进经济增长、扶贫、粮食安全和营养、环境保护和气候变化干预活动。尽管单个区域开发银行的贷款力度小于世界银行之类的全球国际金融机构，但很多往往仍是各自区域各国的首要贷款来源。在这方面，非洲开发银行（非行）、中美洲经济一体化银行或亚洲开发银行（亚行）是各自区域若干国家的首要贷款机构。农业、粮食和农村发展融资在世界银行供资中占 7%，在非行融资中占 20%，在亚行占比不足 6%，在中美洲经济一体化银行占比不足 5%。

25. 粮农组织与粮农组织—世界银行合作计划（自 1964 年起）之类的全球国际金融机构有着长期合作，并与农发基金协作（自 1978 年起），最近还与全环基金和绿色气候基金接触。然而，粮农组织与区域开发银行的协作仍然相当有限，

但欧洲复兴开发银行除外，粮农组织与其开展了非常积极的合作。最近，若干区域开发银行已经制定战略，旨在大幅加大粮食、农业和可持续自然资源管理领域的投资力度。例如，非行计划从 2017 年起增加两倍农业贷款，从 2014 年的 7.07 亿美元增至今后十年的每年 24 亿美元，亚行计划从 2017 年起，将粮食和农业贷款从 14.5 亿美元增至 20 亿美元。有鉴于此，加强粮农组织与区域开发银行的协作对在成员国加大粮食和农业投资力度具有战略意义。

26. 作为粮农组织支持成员国在其战略计划的基础上实现规模影响的工作的一部分，粮农组织将加强与区域开发银行的协作，在下列领域开展协作：

- a) 支持下列领域的公共投资：政策和战略制订；投资前研究；确定、筹备和评估投资项目和计划；项目实施支持。例如，可为支持公共投资加大协作力度，与加勒比开发银行<sup>6</sup>在加勒比国家制定水资源和灌溉投资项目，并与中美洲经济一体化银行编制增强气候变化抵御能力的投资提案。
- b) 支持私营部门投资，侧重政策分析等公共产品、便利公私对话、营造有利环境和开展主题研究。例如，可与非行进一步支持私营部门投资，促进有助于价值链发展、便利公私政策对话和能力发展的有利环境。

27. 一次性为发展融资活动特别基金补充资金有助于粮农组织协同区域开发银行为公共和私营部门投资提供支持，为上述领域的技术援助垫付资金。

#### 结 论

28. 如上述实例所示，发展融资活动特别基金可以加快粮农组织向成员提供技术和计划支持，通过垫付资金为发展融资提供技术援助和投资规划。各国对这类援助的需求不断增加，但无法从粮农组织的分摊预算中得到满足，也没有吸引到自愿捐款。商定的最多 1 000 万美元的一次性补充资金有助于发展融资活动特别基金发挥预期功效，通过粮农组织各项计划向成员提供支持。因此，总干事提出，通过为发展融资活动特别基金补充资金，分配 2016-17 年拨款中未支出余额一次性用于支持本组织各项计划。

#### IV. 征求指导意见

29. 提请联席会议建议理事会同意通过上文第 III 节所述发展融资活动特别基金将 2016-17 年拨款中未支出余额一次性用于支持本组织各项计划，余额情况将在预算执行情况定期报告中向财政委员会报告。

---

<sup>6</sup> 加勒比开发银行