



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

计划委员会第一二九届会议和
财政委员会第一八三届会议

2020 年 11 月 9 日

技术合作计划最新进展

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

联合国粮农组织副总干事

贝丝·贝克多（Beth Bechdol）

电话：+39 06570 51800

邮箱：DDG-Bechdol@fao.org

征求联席会议的指导意见

- 提请联席会议就技术合作计划的执行情况、结果报告和资源分配提出指导意见。

建议草案

联席会议：

- 欢迎对技术合作计划的产出和成果进行报告，以及为确保在 2019 冠状病毒病影响下充分利用技术合作计划资源开展的工作；
- 鼓励本组织继续努力，在技术合作计划评价和审计后续行动的背景下重新规划技术合作计划；
- 注意到各区域办公室采用的资源分配标准

技术合作计划最新进展

1. 理事会第一六四届会议（2020年7月6日至10日）的报告要求“将资源分配标准等技术合作计划的最新情况提交至2020年11月召开的计划委员会和财政委员会联席会议审议”（CL164/REP，第13m段）。
2. CL 163/5号文件《情况说明之一—技术合作项目》中提到管理层正在探索报告和分享技术合作计划相关信息的新方式。该项工作体现在对技术合作计划[网页](#)的改版中。我们欢迎各成员国访问改版后的网页。通过该网页的运行，延续了我们自《2019年技术合作计划报告》起开展的技术合作计划产出和成果汇总和报告工作。访问者可在该网页获得技术合作计划结果和执行情况的实时信息，并搜索具体项目的完成情况报告。此外，该网页还对技术合作计划的重要工作进行报道，凸显某些领域的具体工作和特殊成果。我们将根据技术合作计划的评价和审计建议继续完善该网页。
3. 作为对技术合作计划评价和审计的补充，本组织启动了一项内部磋商程序，以寻求重新规划技术合作计划的途径。磋商产生的很多意见与技术合作计划评价和审计提出的建议相一致。我们已经开始进行多项探索，包括：（i）寻求进一步简化和优化运营模式（政策和流程）的途径，（ii）创新工作方式，包括技术合作计划的催化资金模式，（iii）改进与内部和外部利益相关者之间的交流与合作。我们愿意随时根据技术合作计划评价和审查建议以及成员国的指导意见采取行动。
4. 技术合作计划的现状请参见FC183/2号文件《本组织财政状况》中关于技术合作计划的章节（附件1）。虽然受2019冠状病毒病（COVID-19）危机的影响，一些项目活动出现延迟，导致支出率略有下降，但2018-2019年和2020-2021年的拨款的总体支出水平仍处于正常区间内。我们预计，经过调整实施方式以应对疫情影响，例如普遍采用线上会议和远程支援方式，项目成本将出现下降。我们将确保（按照技术合作计划相关标准）尽早规划结余资金的新用途，以保证及时完成全部资金的安排。
5. 技术合作计划评价涵盖了资源实地分配标准的详细情况。附件2提供了评价工作对该问题的分析和评价结果。
6. 需要忆及2009年，领导机构批准将技术合作计划的管理权从总部单个部门下放至各区域、分区域办事处和驻国家代表处，技术合作计划的资源分配归区域代表管理，而在国家层面归国家代表管理（C2008/REP）。

7. 经领导机构批准的技术合作计划项目拨款分配比例如下：

- a) 区域间项目占 3%；
- b) 应急项目占 15%；
- c) 发展项目占 82%。

8. 领导机构未能就拨款的家别分配标准达成一致。因此，联合国粮农组织大会决定，用于国家、分区域和区域非紧急项目的技术合作计划拨款适用以下指示性分配比例：

- a) 非洲：40%
- b) 亚洲及太平洋：24%
- c) 欧洲及中亚：10%
- d) 拉丁美洲及加勒比：18%
- e) 近东及北非：8%

9. 区域代表在管理技术合作计划资源的区域内分配时，应注意履行以下组织职责：

- a) 在批准拨款的两年度内完成全部拨款的资金安排。
- b) 在批准拨款的下一个两年度内完成全部拨款的拨付。
- c) 在资源分配时，给予低收入缺粮国家（LIFDCs）、最不发达国家（LDCs）、内陆发展中国家（LLDCs）以及小岛屿发展中国家（SIDs）特别关注。
- d) 确保联合国粮农组织驻国家代表参与技术合作计划区域和分区域项目的排序和遴选过程。

10. 区域内资源分配的管理受联合国粮农组织总部技术合作计划协调组的密切监督，并自 2010 年以来多次接受外部审计。监督和审计虽未发现严重不足，但各区域办事处根据收到的建议改进了工作。

附件 1：《本组织财政状况》（FC 183/2）中关于技术合作计划的章节

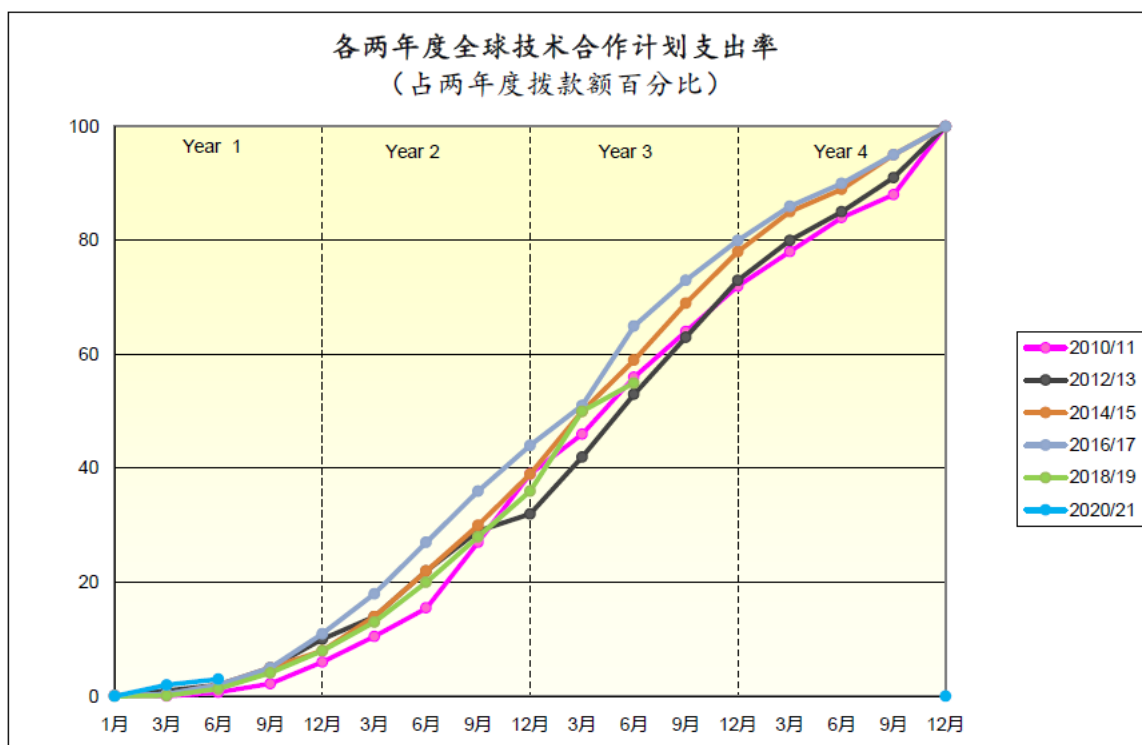
技术合作计划执行情况

1. 截至 2020 年 6 月 30 日，本两年度前 6 个月技术合作计划的月均累计支出为 480 万美元。相比而言，截至 2019 年 12 月 31 日，上一个两年度技术合作计划的月均累计支出为 510 万美元。

2. 虽然受 2019 冠状病毒病（COVID-19）危机的影响，一些项目活动的执行出现延迟，引起支出率小幅下降，但如表 4 所示，2018-19 年和 2020-21 年拨款的总体支出水平仍处于正常区间内。事实上，鉴于 2020 年年初核定的拨款中紧急援助项目资金占很大比例，2020-21 年拨款目前的支出率要高于往常水平。紧急援助项目通常包含大规模采购行动，执行速度很快。

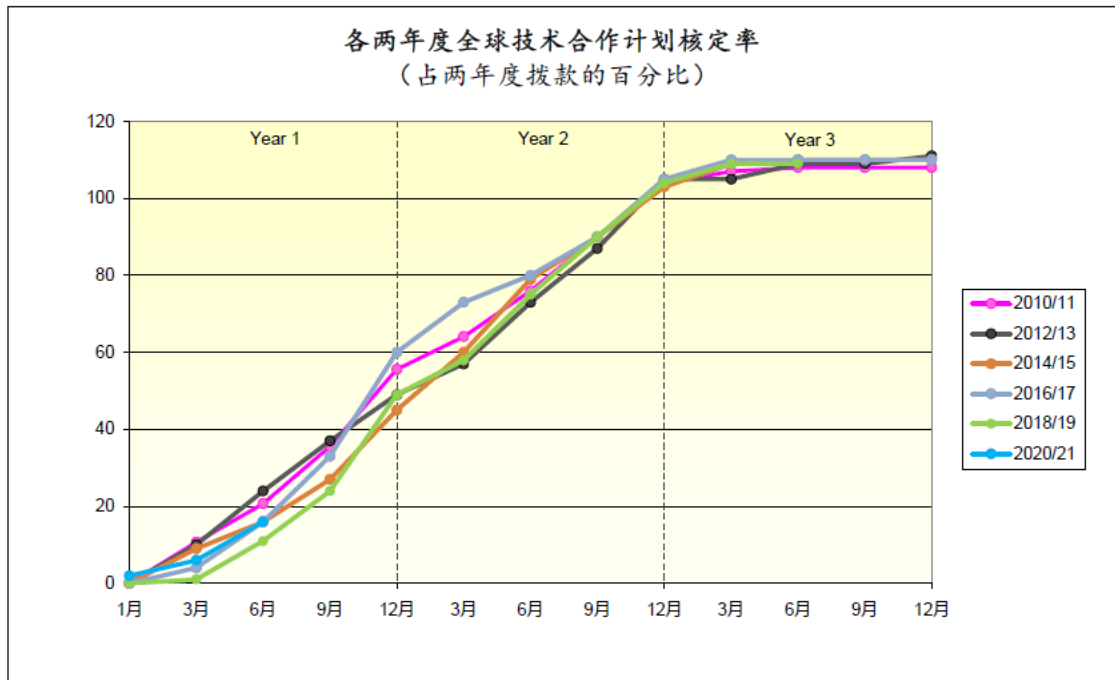
3. 我们预计经过调整实施方式以应对 COVID-19 疫情的影响，如普遍采用线上会议和远程支援方式，项目成本将出现下降。我们将确保（按照技术合作计划相关标准）尽早规划结余资金的新用途，以保证及时完成全部拨款的资金安排。

表 4



4. 如表 5 所示，即使很多国家的封锁措施给技术合作计划的运行带来多重困难，项目资金的核定率与以往相比仍保持在正常范围内。应对 COVID-19 危机和蝗灾紧急情况的援助请求得到了及时处理。

表 5



5. 截至 2020 年 6 月 30 日，技术合作计划 2018-19 年拨款的项目资金核定总金额为 1.497 亿美元，而该周期的净拨款额为 1.358 亿美元。考虑到技术合作计划项目的平均支出率低于项目预算金额的 100%，为确保在 2021 年 12 月 31 日之前支出全部拨款，核定总额超出了净拨款额的 9.2%。

6. 技术合作计划 2020-21 年的净拨款额为 1.358 亿美元。截止 2020 年 6 月 30 日，项目资金核定总金额为 2480 万美元。预计到 2020 年底将达到至少 50% 的核定率，到 2021 年底能够完成全部拨款的资金安排。

7. 表 6 和表 7 显示了截至 2020 年 6 月各区域的核定数据。非洲前 6 个月的核定率较低，目前正在改进这一指标，预计到 2020 年底将达到不低于 50%。

表 6：2020-21 两年度技术合作计划拨款的核定率（截至 2020 年 6 月）

区域	拨款额	核定额	核定额 占拨款额比例
发展支持项目			
非洲	44,280,717	2,438,000	5.5%
亚洲	27,162,765	4,203,000	15.5%
欧洲	11,070,179	2,026,000	18.3%
区域间	4,050,066	1,000,000	24.7%
拉丁美洲	19,926,323	3,070,000	15.4%
近东	9,058,611	2,552,000	28.2%
小计	115,548,661	15,289,000	13.2%
紧急援助项目			
非洲		3,900,000	
亚洲		2,900,000	
欧洲		250,000	
区域间		0	
拉丁美洲		1,300,000	
近东		1,200,000	
小计	20,250,328	9,550,000	47.2%
总计	135,798,989	24,839,000	18.3%

表 7：2018-19 两年度技术合作计划拨款的核定率（截至 2020 年 6 月）

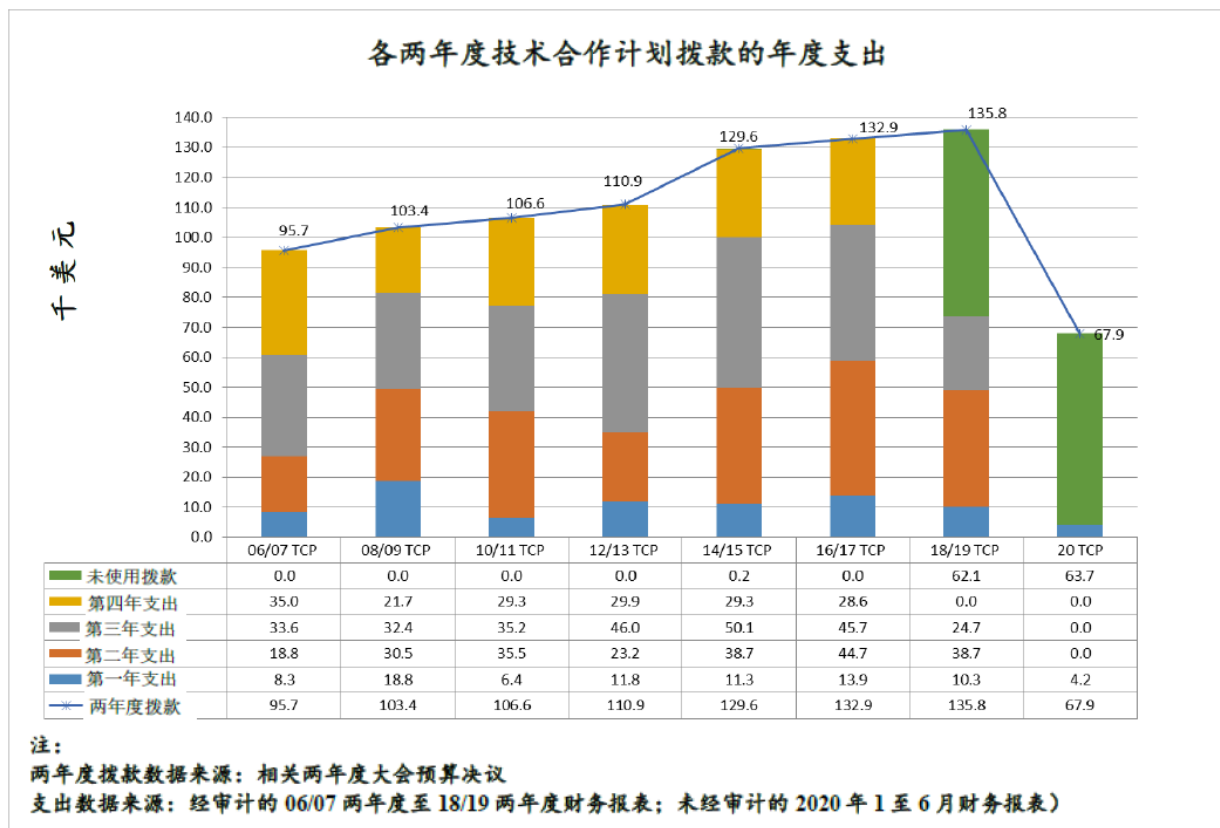
区域	拨款额	核定额	核定额 占拨款额比例
发展项目			
非洲	44,286,228	48,479,014	109.5%
亚洲	27,171,737	29,226,813	107.6%
欧洲	11,071,557	11,973,886	108.2%
区域间	3,471,917	3,672,000	105.8%
拉丁美洲	19,928,803	21,951,841	110.2%
近东	9,057,246	10,289,121	113.6%
小计	114,987,488	125,592,675	109.2%
紧急援助项目			
非洲		11,145,000	
亚洲		4,298,460	
欧洲		500,000	
区域间		0	
拉丁美洲		4,150,000	
近东		2,650,540	
小计	20,831,501	22,744,000	109.2%
总计	135,818,989	148,336,675	109.2%

8. 《财务条例》第 4.3 条规定“大会核准给技术合作计划的拨款，连同按照财务条例第 4.5 条(b)项转移到技术合作计划的任何资金，在资金核准或转移以后的下一个财政周期内，仍可用于承担各项义务。”这意味着技术合作计划拨款的支出期限为四年，自获得批准的当年算起。

9. 截至 2020 年 6 月 30 日，2018-19 两年度拨款和 2020-21 两年度第一年拨款的未使用剩余资金总额为 1.258 亿美元（2018 年 6 月 30 日该项资金为 1.061 亿美元）。其中，6210 万美元来自于 2018-19 年拨款，6370 万美元来自于 2020 年拨款。

10. 表 8 显示了技术合作计划自 2006-07 两年度以来每个拨款周期的支出资金和未使用资金情况。

表 8



附件 2：《技术合作计划评价》中关于区域办事处资源分配的章节

3.2 评价问题 2：国家资金分配和拨付的有效性如何？标准是什么？

68. 2010 年，除紧急项目和区域间项目之外，联合国粮农组织对其他技术合作计划项目的核定和管理实行了权力下放¹。根据理事会的决定，技术合作计划拨款的 15% 和 3% 为用于紧急项目和跨区域项目的指向性资金，由主管技术合作部的助理总干事负责管理。自 2018 年起，技术合作计划紧急响应项目的管理职能转移至应急行动及抵御能力办公室。其余 82% 的技术合作计划拨款在助理总干事/区域代表的管理下进行分配。²
69. 根据联合国粮农组织大会的决定，分配给各区域发展项目的资金占全部拨款的指示性比例为非洲 40%、亚洲及太平洋 24%、拉丁美洲及加勒比 18%、欧洲及中亚 10%，由区域代表负责管理³。对技术合作计划拨款的管理适用权力下放和基层化原则。

评价结果 7：自 2018-19 两年度起，所有区域均采用了明确的标准，适用于向本区域内国家分配技术合作计划资金。各区域的标准及其依据存在一定差异。除欧洲以外，其他区域分别设立了一项特别基金，以促进项目产生催化效应/筹集更多资源。

70. 助理总干事/区域代表负责将本区域的技术合作计划资源分配给国家项目、分区域项目和区域项目。在此过程中，助理总干事/区域代表应参考本区域技术合作计划官员和/或高层管理人员的意见。技术合作计划评价注意到，与 2012-13 两年度相比，所有区域目前的分配过程都更加完善和具有系统性。通过审查与利益相关方之间有关分配的往来信函、表格和会谈记录，可以肯定所有区域在 2018-19 年均已具有明确的分配标准，并在 2020-21 年进一步予以完善。亚洲及太平洋区域、非洲区域、欧洲及中亚区域早在 2012-13 年就设立了标准，而近东及北非区域和拉丁美洲及加勒比区域⁴直至 2018-19 年才设立了完备的标准。分配过程包含两个步骤：a) 将资源分配给各个权力下放办公室，以及特别用途和优先事项；b) 将资源分配给各国（详情参见第 74 和 75 段）。这两个步骤并不互相排斥，可以同时进行。表 5 显示了 2018-19 两年度各区域向权力下放办公室分配资源的情况。

¹ 参见《近期行动计划》3.22

² 2008，大会决定。

³ C 2011/3 - 《2010-12 年中期计划》（已审议）及《2012-13 年工作计划和预算》第 178 页。

⁴ 技术合作计划评价注意到在 2018-19 年之前，拉丁美洲及加勒比区域使用人均指标、特别关注国家作为标准，而现在使用的标准更加“量化”。

表 5：区域内技术合作计划资源分配情况

非洲 (RAF)	亚洲及太平洋 (RAP)	欧洲及中亚 (REU)	拉丁美洲及加勒比 (RLC)	近东 (RNE)
各国(79%)	各国(80%)	各国(80%)	各国(37%)	各国(69%)
分区域办事处(9%)	分区域办事处† (2%)	分区域办事处† (5%)	国家催化资金 (40%)	区域/分区域办事 处 (12%)
区域办事处 (3%)	区域办事处 (12%)	区域办事处 (15%)	分区域办事处 (9%)	转型/催化资金 (12%)
新出现的问题(5%)	战略共同基金 (4%)		区域办事处 (5%)	应急资金 (8%)
资源筹集种子资金 (3%)	其他 (1%)		区域催化资金+准 备金 (9%)	

† 参见第 72 段

资料来源：采访和内部文件

71. 区域获得拨款的 70-80% 分配给了各个国家（表 5）。除欧洲及中亚外，其他各区域均安排一定比例的资金用于资源筹集、战略共同基金或催化项目/转型项目。技术合作评价注意到这是技术合作计划首次在分配过程中积极鼓励实施更多催化项目。除非洲外（3%）⁵，其他区域分配给区域项目的资金比例为 12-15%。
72. 非洲有 4 个分区域办事处，拉丁美洲及加勒比有 3 个分区域办事处，两个区域均将 9% 的资金分配给了分区域项目。非洲向 4 个分区域办事处分配等额的资金（各 1 百万美元）；而拉丁美洲及加勒比向负责加勒比岛屿国家的分区域办事处分配的资金（75 万美 0 元）略高于其他两个分区域办事处（各 50 万美元）。近东未对分区域办事处的拨款设定固定金额。欧洲虽然在规划时对资金进行了指示性划拨，但仍作为区域整体资金的一部分存在。在亚洲及太平洋，鉴于负责 14 个太平洋国家的联合国粮农组织代表和太平洋岛屿分区域协调员为同一人，这 14 国和分区域办事处的资源（亚太区域技术合作计划拨款额的 23%）⁶ 已交由该分区域协调员负责，以便在太平洋地区独特背景下，灵活地决策和管理国家、多国和分区域层面的技术合作计划项目。所有太平洋岛屿国家都属于小岛屿发展中国家。

⁵ 鉴于非洲有 4 个分区域办事处，相当比例的资金分配给了分区域办事处。

⁶ 太平洋岛屿分区域办事处获得的拨款为 60 万美元。该分区域的国家中，巴布亚新几内亚获得的拨款为 100 万美元，其余各国获得的拨款为 30 或 40 万美元，（参见 2018-19 年分配详情）。

73. 除相似的国家分配标准外，各区域均有特殊分配标准。虽然技术合作计划官员采用该标准进行指示性分配，最终金额需在与高层管理人员和/或助理总干事/区域代表商议的基础上予以调整。表 6 显示了 2018-19 年各区域采用的标准和国家拨款情况。

表 6：国家分配标准

非洲 (RAF)	亚洲及太平洋 (RAP)	欧洲及中亚 (REU)	拉丁美洲及加勒比 (RLC)	近东 (RNE)
历史表现 “特别关注”国家 出现紧急状况和人道主义问题的国家 资源筹措专项资金用途	各国享有均等最低分配金额 (30 万美元) + “特别关注”国家或大国 食物不足人口百分比 食物不足人数 其他考虑 - 收入水平 - 捐赠资金可及性 - 人道主义状况 - 农村人口规模 - 无援助请求	技术合作计划基金基准金额 (15 万美元至 20 万美元) “特别关注”国家 - 低收入缺粮国 - 内陆发展中国家-中低收入 - 内陆发展中国家-中高收入 “中间国家” - 中低收入 - 中高收入	5 类国家差异化的基准金额 - 低收入 - 中低收入 - 人均收入不超过 8186 美元的中高收入小岛屿发展中国家和 中高收入非小岛屿发展中国家 - 高收入小岛屿发展中国家及其他中高收入国家 - 高收入非小岛屿发展中国家无分配资格 剩余资金遵循“先到先得”原则分配	各国享有均等基准金额 (40 万美元) + 人口多 (>4 千万) 中低收入国家 捐助方认定为资源稀缺 (国家项目 <5 百万美元) 所有中高收入国家的拨款下调了同等金额
各国拨款金额为 40 万美元至 98.6076 万美元之间	各国拨款金额为 30 万美元至 120 万美元之间	各国拨款金额为 45 万美元至 80 万美元之间 (可能翻倍)	各国获得的基准金额为 10 万美元至 70 万美元之间 (可能翻倍)	各国拨款金额为 40 万美元至 90 万美元之间
平均为 74.825 万美元	平均为 65.7576 万美元 (太平洋地区国家平均为 38 万美元)	平均为 58.5588 万美元	平均基准金额为 23.871 万美元 (可能翻倍)	平均为 55.3846 万美元

资料来源：采访和内部文件

74. 除非洲外，其他区域均给各国设定了一个基准分配金额，并在此基础上根据其他标准增加额外拨款金额。2018-19 两年度，非洲各国获得的技术合作计划平均拨款额要高于其他区域。在欧洲及中亚区域，各国的技术合作计划拨款为基准金额外加根据分配标准获得的一至两个技术合作计划项目拨款（每个项目 30 万美元至 35 万美元）。各国可灵活使用技术合作计划基金和技术合作计划项目拨款。拉丁美洲及加勒比区域鼓励各国提高竞争力。各国有可能通过催化项目方案将基准金额增加一倍⁷。即使平均金额有可能翻倍，拉丁美洲及加勒比区域各国的拨款也是所有区域中最低的⁸。太平洋地区国家（多为中高收入小岛屿发展中国家）平均拨款相对较少，仅略高于加勒比地区国家⁹（多为中高收入和高收入小岛屿发展中国家）。
75. 虽然评估组审查了与各国就拨款事宜进行沟通的情况¹⁰，但对联合国粮农组织驻国家代表的调查显示，仅有 55% 的国家了解技术合作计划向各国拨款的过程/标准。拉丁美洲及加勒比区域国家、欧洲及中亚区域国家了解程度较高，分别为 76% 和 100%，但其他区域比例仅为 42-46%。各区域区了解拨款分配过程的国家中有 84%-88% 表明国家拨款过程比较透明或高度透明。从与 43 个驻国家办事处的座谈中得出了相似结果。

评价结果 8：各国对权力下放后的分配过程和所得金额总体满意，并有机会获取重新分配的未使用资金。

76. 总体而言，受访的联合国粮农组织驻国家代表/助理代表对技术合作计划国家拨款表示满意（尽管很多代表希望提高拨款额）。调查的结果与此相一致，但进一步丰富了结论。在亚洲和太平洋区域、近东及北非区域、以及欧洲及中亚区域，88%-92% 的受访者表示比较满意或满意，而非洲区域办事处和拉丁美洲及加勒比区域办事处的该比例分别为 76% 和 70%。非洲和拉丁美洲及加勒比区域表示不满意的受访者比例分别为 24% 和 30%，高于其它三个区域（图 10）。高收入国家和中高收入国家受访者对技术合作计划两年度拨款的不满意程度分别为 60% 和 29%，高于中低收入国家（8%）和低收入国家（18%）。

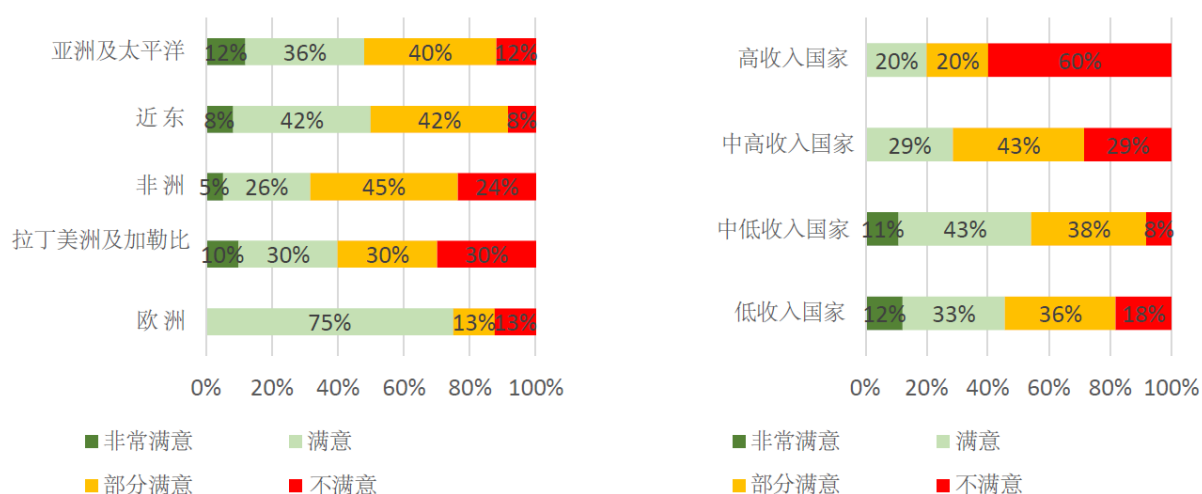
⁷ 2020-21 两年度为规划型项目。

⁸ 主要原因是一些中高收入和高收入小岛屿发展中国家拨款较少。

⁹ 包括加勒比地区唯一低收入国家海地（指示性拨款 70 万美元）。

¹⁰ 一些区域不仅向各国通报标准，也通报该区域其他国家的拨款额。

图 10：技术合作计划两年度国家拨款满意度



资料来源：联合国粮农组织驻国家代表调查—2020 年技术合作计划评估

77. 联合国粮农组织驻国家代表总体表示两年度国家拨款的连贯性和确定性优于权力下放之前。这有助于各国内部的规划和讨论，增强了联合国粮农组织驻国家代表与政府合作的能力。总体而言，联合国粮农组织驻国家代表对单个技术合作计划项目 50 万美元的上限持满意态度（见第 97 段技术合作计划项目规模的相关内容）。一些联合国粮农组织工作人员甚至指出，提高上限将阻碍技术合作计划发挥催化或杠杆作用，鼓励独立项目实施或设备采购。
78. 同样，许多联合国粮农组织驻国家代表称，两年期满时没有未使用资金，期间还获得了所在区域办事处提供的额外资金。这在对联合国粮农组织驻国家代表的调查中也有所体现：74% 称无未使用资金，69% 称获得了额外拨款。同时，联合国粮农组织驻国家办事处希望区域办事处能改进在两年度末重新分配未使用资金的做法，尽量提前重新分配的时间。¹¹

¹¹ 项目资金存在 8-10% 的超额核定。