

2010年9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

财 政 委 员 会

第 一 三 五 届 会 议

2010年10月25-29日，罗马

紧急和恢复活动特别基金年度报告

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

紧急行动及恢复司司长

Laurent Thomas 先生

电话：+3906 5705 5042

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网站获取。

内容提要

- 紧急和恢复活动特别基金（简称“特别基金”）有助于及时支持实地协调和行动，并能在捐助方承诺捐款后立即预付资金，用于采购投入物以保护生计、重新开展农业活动或及时应对危机情况。特别基金使粮农组织能够在危机发生后及时参与需求评估任务的行动，或者建立或加强紧急协调组，向遭受危机的国家提供农业援助，由此粮农组织就能在紧急情况中迅速采取行动。特别基金通过筹集资源支持计划框架增强了粮农组织处理紧急情况的效率和效力。
- 特别基金自创立伊始即收到 9,710 万美元款项。其中，有 260 万美元已用于需求评估和计划制定任务，以建立或加强紧急协调组以及主要的紧急计划。自该基金创立伊始，已预付 1.325 亿美元，及时满足紧急需求，其中过去 12 个月中使用了 4,180 万美元。当前尚未偿还的预付款总计 1,610 万美元。截至 2010 年 6 月 30 日，特别基金的现金余额为 1,760 万美元。

征求财政委员会的指导意见

- 提请财政委员会注意本文件提供的信息。

初步建议

- 财政委员会注意到紧急和恢复活动特别基金在 2009 年 6 月至 2010 年 6 月期间的运行情况；并认可该基金所起到的关键作用，使粮农组织能够在紧急情况的关键早期阶段迅速采取应对措施，确保能维系生计并拯救生命。

背景

1. 财政委员会在 2003 年 5 月举行的第一〇二届会议上支持成立紧急和恢复活动特别基金（简称“特别基金”）。2005 年 9 月，财政委员会在第一一〇届会议上审查了特别基金的使用情况，并要求在秋季会议上定期汇报各年度活动。
2. 年度报告包括十二个月的财务数据（截至 2010 年 6 月 30 日）以及该基金自开始运作后六年间的财务数据。年度报告还简要介绍了上一年度由特别基金发起的主要行动，附录中载有详细的财务资料。
3. 财政委员会忆及，设立特别基金目的是：

“... 确保粮农组织能够通过如下方式迅速启动紧急行动：参与机构间需求评估和协调活动；建立紧急协调组；制定一个计划框架和多个项目；以及在获得捐助方承诺后立即提供预付资金以采购投入物¹。”

特别基金的使用

4. **组成部分** – 特别基金有三个组成部分：(i)支持粮农组织开展需求评估、计划制定和紧急协调组初期建设的周转资金；(ii)运营资金部分，即用于在收到捐助方对商定项目的供资之前迅速启动项目活动的预付资金，待收到捐助方供资后，该资金将重新转账至特别基金；以及(iii)计划部分，用于支持特定大型紧急计划。该计划概念最近常用于加强提供农业投入物的应急能力，以帮助成员国继续抗击高致病性禽流感的蔓延，以及应对印度洋海啸灾害。
5. **收款** – 特别基金自 2004 年 4 月开始运作以来，已收到 9,710 万美元款项。其中，250 万美元来自决定把已结束紧急项目的余额转至特别基金的捐助方²。
6. **各组成部分的应用及预付款** – 9,710 万美元的总捐款中有 260 万美元属于周转资金部分，用于危机开始时的需求评估以及快速建立或加强粮农组织在受灾国家的协调能力。流动资金部分中有 13,250 万美元用于为各项目提供预付款，这些项目已由捐助方确认承付，但现金捐款尚未到账。其中，近期预付的 1,610 万美元仍未偿还，正等待捐助方资金到账。特别基金已成为快速启动应急活动的主要工具，并能充分发挥粮农组织的作用。若没有特别基金，将会推迟或阻碍很多成果的实现。

¹ FC 102/14。

² 澳大利亚、加拿大、芬兰、法国、希腊、爱尔兰、意大利、约旦、荷兰、挪威、新西兰、沙特阿拉伯、南非、西班牙、瑞典、世界银行以及私营部门捐助方 CONAD 已授权转移其已完成项目中的未用余额。也已提请紧急项目的其他捐助方考虑这种做法。

在计划组成部分中，共有 6,000 万美元用于应对高致病性禽流感的蔓延和东南亚海啸灾害，并为若干国家提供农业投入物以应对粮食安全危机。资金使用详情参见附录 1。

7. **计划概念的优势** – 很多捐助方为粮农组织大型应急活动提供了捐助，并同意将其捐助分配给特别基金，以作为聚集资金机制，支持更有计划性的应对危机方法。该方法极大促进了粮农组织实施抗击动物高致病性禽流感以及防止向人类传染的全球计划。粮农组织的标准项目方法要求对每项捐助方捐款都提出一个具体项目提案；根据该传统方法，一旦政府和捐助方同意某一行动计划，则未经捐助方同意不得改变原计划。不过，实地情况可能会很快改变，从而使具体项目文件不再适用。因此，特别基金聚集资金组成部分的计划方法灵活性强，能使行动适应不断变化的情况。自 2010 年起，计划部分将会单独记账，以便于控制和汇报。

8. 关于沙漠蝗活动的评价，计划委员会在 2007 年 5 月召开的第九十七届会议上注意到，“通常，捐助方应具更强的灵活性，能允许资金随着有害生物的迁移在各种活动与各国间重新分配。”据此建议，在一个计划账户中筹集捐款能使收到的资金为某个具体计划整体目标的实现做出贡献。该方法灵活性强，能根据实际情况调整活动，且确保调整后的活动仍在认同的计划框架内。

9. 在上述运作中使用特别基金益处颇多：可支持适度且灵活的应急活动，同时减少粮农组织和捐助方在筹备、批准、监测和汇报单个干预活动时投入的时间和财力。

结 论

10. 特别基金在以下三个主要领域对粮农组织的应急活动有很积极的影响，分别是：(i)快速反应；(ii)与其他关键参与者的快速合作；以及(iii)某个计划方法的应用。在紧急情况的初期阶段是否具有快速反应能力是确保维系生计和拯救生命的最重要因素。当粮农组织快速反应要求迅速派遣专家组与联合国国家工作队的其他成员一起评估需求时，特别基金就是粮农组织最好的工具。此外，紧急活动的计划方法减少了粮农组织和捐助方的交易费用，并提高了粮农组织的反应灵活性。

附录 1

资金来源和应用

1. 自创立以来，特别基金已收到 9,710 万美元。其中，6,340 万美元来自下表中列出的成员国。从 2009 年 6 月 30 日至 2010 年 6 月 30 日的 12 个月期间，特别基金共收到资金 1,070 万美元。

成员国	12 个月（截至 2010 年 6 月 30 日） （千美元）	自创立以来 （千美元）
瑞典	0	23 662
挪威	339	8 270
联合王国	0	8 057
法国	3	5 934
芬兰	44	4 968
瑞士	0	3 697
比利时	1 443	2 349
意大利	0	1 407
沙特阿拉伯	335	1 375
德国	0	1 304
奥地利	1 125	1 125
加拿大	0	814
中国	0	500
希腊	0	227
爱尔兰	21	134
西班牙	80	80
约旦	0	60
澳大利亚	0	59
其他成员国	6	7
成员国总计	3 397	63 028
世界银行	0	17
欧佩克基金	0	450
其他(包括紧急项目支持费用偿还)	7 325	33 555
总计	10 723	97 051

截至 2010 年 6 月 30 日

来源：根据辅助记录汇编，并与总分类帐一致

2. **应用** – 该类别旨在通过特别基金的主要计划行动账户将资金流与预付款和偿还金分离。下表说明了该基金的应用活动。去年收到的供资约有一半用于抗击高致病性禽流感运动，基金余额可用于将来的预付款。资金应用的详情参见下表。

预付款	12个月（截至 2010年6月30日） （千美元）	自创立以来 （千美元）
该时期预付款总额	41 813	132 520
该时期已付的预付款偿还金	27 987	116 418
未偿还的预付款总额	16 102	无
应用（美元）		
建立紧急协调组	400	1 074
需求评估团组	700	1 500
小计	1 100	2 574
抗击禽流感运动	0	45 928
农业投入物应急能力	3 150	3 750
抗击海啸运动	0	10 002
应对粮价飞涨计划	0	1 168
主要活动小计	3 150	60 848
应用总计	4 250	63 422

截至2010年6月30日

来源：根据辅助记录汇编，并与总分类账一致

3. 在各种应用下，与农业投入物应急能力相关的资源记录在新建的GINC账户下，以确保在预付款和各种应用间正确分离资源。此类机制加强了特别基金的监测和汇报。

4. **预付款** – 在运营资金组成部分中，1.325亿美元用于为各项目提供预付款，使其在现金捐款到账前就能立即展开工作。其中，1,610万美元仍未偿还，正等待捐助方资金到账。去年共预付4,180万美元。

5. 截至2010年6月30日，特别基金的现金余额为1,760万美元，计算方式为：累计收入9,710万美元，减去应用支出6,340万美元，再减去未偿还的预付款1,610万美元。

特别基金的资金使用

6. 整个基金周期内最大笔资金用于抗击高致病性禽流感和海啸运动。其他费用以预付款（日后偿还）或拨款的形式支出，仅收回一部分款项。自基金创立以来，共向 57 个国家和地区的 267 个项目提供了预付款。以下段落简要描述了在过去一年中使用特别基金的国家开展的主要干预活动。

7. **埃塞俄比亚：**2009 年，特别基金的资金用于快速启动项目实施。包括比利时、人道协调厅人道主义应急基金和世界银行在内的各捐助方批准了各项目提案，以提高农业生产力，改善贫困家庭生计，拯救受洪灾影响家庭的生命并维持其生计，以及协调农村经济发展和粮食安全部门工作组的工作。特别基金的资金使国家工作人员能立即制定合同并开始采购投入物。继续拖延会影响项目的实施及其效果。

8. **海地：**2010 年 1 月 12 日发生的地震是现代最严重的自然灾害之一，造成 200 多人死亡，约 300 万人受灾。确定的初步需求为 14 亿美元，包括用于农业小组的 7,500 万美元，其中粮农组织的提案达 4,520 万美元。在捐助方对请求做出响应之前，特别基金立即拨款 15 万美元。在地震后前三个月这一关键时期内，这笔资金的注入使粮农组织实现了若干重要成果。粮农组织能够支付预付款，快速启动项目实施；快速部署应急小组采取行动，使国家和国际工作人员能够应对救灾、安顿和重建。特别基金的资金还帮助粮农组织成立了一支小组，协调粮农组织全组织需求评估、将来的重建战略以及投资规划。没有特别基金的资金支持，该小组就无法及时成立并采取行动。其成果是制定了一份协调一致的计划，得到了所有伙伴支持。

9. **尼日尔：**特别基金的资金在关键时期援助了农民和牧民。尼日尔今年面临着严重粮食危机，一半人口易受到粮食不安全的影响。各捐助方通报粮农组织他们打算资助农业紧急和恢复活动。然而，正式协定的制定比预期时间要长。支付了一项预付款以立即启动相关活动；购买动物饲料，以及开始以工代赈活动。由于特别基金及时采购了主要播种季节的化肥和种子，尼日尔易受灾农民才得以受到援助。

10. **索马里：**特别基金分多次拨款 180 万美元，以确保在等待新的捐助方捐款的同时能够持续开展一系列活动。例如，欧洲共同体人道主义援助办事处于 2009 年 6 月批准了一个项目，以保护并支持索马里南部最弱势家庭的生计。特别基金的款项用于与实施伙伴签署《协议书》，并发起以工代赈活动。2009 年 10 月，一笔预付款使得保护、重新融入和重新安置境内流离失所者项目下的各项活动得以持续开展。与此类似，2010 年 4 月，特别基金资金用于实现由欧洲共同体供资的改善和可持续利用植物遗传资源项目一期和二期间的过渡。此外，特别基金资金还分两次拨款帮助索马里水土信息管理系统在实施的不同阶段之间实现供资的临时过渡。其他预付款也被用于继续开展粮食安全和营养分析科的活动。

11. **津巴布韦**：特别基金使津巴布韦的项目在捐助方资金未到账的情况下依然可以保持灵活性，并确保能及时开展时效性很强的活动，例如采购种子和化肥。欧盟粮食基金于 2009 年 5 月开始在津巴布韦运作，主要为小农户提供农业投入物援助。为了能在播种期间提供种子和化肥，关键是及时获得资金以进行采购。特别基金使人们能顺利地地下订单和签署合同，以供仓储和运输。

12. 2010 年 1 月，欧洲联盟还为一个项目供资，集中推广保护性耕作和协调各种农业活动。特别基金在收到捐助方第一笔款项前提供了采购所需经费。

13. 除以上拨款外，去年特别基金预付款还支持了以下国家的多个项目：

阿富汗	孟加拉国	布基纳法索	玻利维亚
中非共和国	乍得	哥伦比亚	科特迪瓦
萨尔瓦多	危地马拉	洪都拉斯	印度尼西亚
牙买加	马达加斯加	蒙古	缅甸
尼加拉瓜	巴基斯坦	苏丹	叙利亚
乌干达	西岸/加沙地带		

14. **农业投入物应急能力**：农业投入物应急能力供资窗口可在紧急情况下加快提供及时的农业支持，并促进更有计划地应对危机。维持家畜成活以及不错过播种时期都是具有时效性的挑战，一旦延误会给弱势群体带来进一步损失。在奥地利和比利时政府供资的支持下，农业投入物应急能力使粮农组织在非洲、亚洲、近东和美洲的八个国家快速采取了重要干预措施，如协调救济活动，在战略地点预置农业投入物库存，以及快速分配耕作和畜牧业物资。

15. 在**刚果民主共和国**的战略性农业物资预置加快了受冲突影响家庭的粮食生产恢复。快速提供应急种子、化肥和工具帮助**马达加斯加**、**卢旺达**、**缅甸**受旋风影响的地区，以及**海地** 2010 年地震受灾的农村、城市和城市周边地区成千上万的家庭恢复生计。提供应急种子和兽医支持可确保**尼日尔**的弱势家庭和**也门**受冲突影响家庭中的动物存活并保持生产能力。农业投入物应急能力基金还为**西岸和加沙地带**受“铸铅行动”（2008 年 12 月至 2009 年 1 月）影响的家庭提供了快速支持，帮助他们恢复被破坏的农业用地，安装小规模灌溉系统并建造后院蔬菜园，其中尤其关注妇女和青年人。

16. **紧急情况协调**：该窗口有利于快速调度紧急协调员或加强现有团队力量，以应对活动突然增加的情况，或填补短期内的供资缺口。过去一年中，已为孟加拉国、

朝鲜民主主义人民共和国、毛里塔尼亚、尼泊尔、菲律宾、卢旺达、索马里和苏丹提供了此类支持。

17. **需求评估和计划制定：**该窗口为危机初期的需求评估任务供资，以确保粮农组织及其伙伴能掌握必要、合适的信息以制定应对计划。2009年7月至2010年6月间，在白俄罗斯、加勒比、海地、蒙古、萨摩亚、所罗门群岛和也门部署了需求评估和计划制定任务。