

2006年7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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

财 政 委 员 会

第 一 一 五 届 会 议

2006年9月25-29日，罗马

关于紧急及恢复活动专项基金的年度报告

1. 对财政委员会的说明

本文件供参考

秘书处请对本文件可能提出技术性问题的财政委员会成员，最好早在本委员会会议之前就与粮农组织下列职工联络人员联系。

- 紧急行动及恢复司(TCE)司长 Anne M. Bauer 女士，电话 06-57054936
- 财务司 (AFF) 司长 Nicholas Nelson 先生，电话 06-57056040

为了节约起见，本文件印数有限。谨请各位代表及观察员携带文件与会，如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从因特网 www.fao.org 网站获取。

II. 内容提要

1. 秘书处请委员会注意需要使用紧急及恢复活动专项基金 (SFERA, 下称专项基金) 提供的资金立即作出反应的紧急活动的数量。
2. 专项基金向粮农组织提供了在紧急情况下迅速采取行动的手段。它使粮农组织能够参加危机后派遣的联合国机构间需要评估组，迅速成立农业援助紧急协调组，以及制定计划框架。专项基金允许立即部署必要的运输和设备，并允许在某个捐助者一确认捐款之后就预先提供资金，采购保护或重新开展农业活动所需的投入物。
3. 自设立以来，专项基金收到了 4700 万美元 (捐助者捐献了 3500 万美元，紧急行动及恢复司的直接执行费用帐户划拨了 1200 万美元)。在收到的资金中，3520 万美元用于重大应急计划，组派需要评估工作组和成立紧急协调组。预付了 1730 万美元用于为立即开展的实地工作提供资金。其中 420 万美元尚未偿还，有待收到捐助者的资金。该基金的现金余额现总共为 760 万美元。(现金余额的计算方法是：收到的 4700 万美元减去使用的 3520 万美元减去尚未偿还的 420 万美元预付款)。
4. 由于捐助者同意在专项基金中集合资金，该基金允许为紧急情况/危机采取计划方式。这节约了交易成本，大大提高了粮农组织应对危机的灵活性。
5. 专项基金使本组织能够更加有效地规划和组织其工作。它使粮农组织能够立即参加联合国国别小组的需要评估。它还对粮农组织在实地的成绩记录作出贡献，表明粮农组织能够在需要时作出响应。

III. 背景情况

1. 粮农组织财政委员会在 2005 年 9 月份的第一一〇届会议上审议了“紧急及恢复活动专项基金”（专项基金）的使用情况，并要求向其 2006 年 9 月份的届议提交一份关于随后一个年度的活动的类似报告。
2. 委员会在 2003 年 5 月份的第一〇二届会议上支持设立专项基金。自那时以来，在 2004 年 9 月份的 FC 108/9 号文件和 2005 年 9 月份的 FC 110/11 号文件中提出的两份年度报告，其中包括关于前一年开展的主要活动的财务数据和简要说明。关于 2006 年 6 月 30 日结束的 12 个月的情况见本文件附录。
3. 除了前几份报告中提供的财务信息之外，秘书处简要介绍了专项基金的使用变化、将做出的改进及专项基金与联合国中央应急基金(CERF)的互补性。
4. 委员会将忆及，专项基金的宗旨是：使本组织能够迅速启动应急活动，参加机构间需要评估和协调活动，成立紧急协调组，制定计划框架和项目，在得到捐助者承诺时为采购投入物提供预付资金¹。

IV. 专项基金的使用变化

5. **成分：**专项基金有三个成分：i) 周转基金，用于支持粮农组织努力评估需要、制定计划和及早成立紧急协调组；ii) 流动资本成分，用于在收到捐助者为商定项目提供的资金之前为快速启动项目活动预付资金，在收到后捐助者资金后将这些资金退还专项基金；以及 iii) 一项计划成分，用于应对具体的紧急危机。2005 年 1 月，该计划成分用于应对印度洋海啸灾难，2005 年 11 月份以来，该成分因禽流感的蔓延而得到进一步发展。
6. **收到款额：**专项基金从 2003 年 5 月份起开始运作。此后三年中，该基金收到了 4700 多万美元，捐助者指定将其中 1000 万美元用于海啸计划，2420 万美元用于防治禽流感蔓延的运动。此外，还收到了已结束项目的未指定用途的 70 万美元的余额。
7. **按成分列出的用途和预付款额：**在 4700 万美元的捐献总额中，在周转基金成分中拨出了 100 万美元，用于在危机发生之后进行需要评估和在受灾国家迅速进行协调。在流动资本成分中，在签署捐助协议之后和收到现金捐款之前，共向各项目预付了 1730 万美元。在计划成分中，3420 万美元用于启动对海啸灾难和

¹ FC 102/14

禽流感流行病的反应。详细的资金使用情况见附录。

8. **计划成分的优点：**专项基金最新颖的应用特征是请捐助者将其捐款分配给专项基金，指定用于其为之捐款的应急行动。就禽流感而言，专项基金的这种利用使粮农组织能够按照其战胜该流行病的全球计划，以更有计划和更加灵活的方式作出反应。粮农组织的传统操作方式是根据任何特定捐款提出一份具体的项目文件。该项目文件一旦得到捐助者和有关政府批准，只有在得到该捐助者同意之后才能作具有预算含义的修改，而这往往有必要遵守繁复的程序，造成项目执行工作推迟。这种执行方式不能为应急行动提供根据实地迅速变化的情形进行调整所必要的灵活性。然而，当捐助者同意将其捐款纳入专项基金时，他们接受其资金可作为集合资金，用于实现向捐助者介绍的该计划的总体目标。这提供了根据实地的实际情况不断调整活动但不超出该计划总体框架范围的必要灵活性。。

9. 秘书处将同捐助者一道努力进一步开发对专项基金的使用方式，作为利用捐助者存入专项基金中的集合资金应对危机的、计划性更强的方式的一部分。这将不仅确保做出更加灵活而适当的反应，而且将减少粮农组织和捐助者为准备、批准和报告干预行动所花的时间和金钱。以这种方式使用的资金将作为一项计划加以报告。如果某个捐助者要求更加具体地报告其资金的使用情况，这也可能得到考虑。

10. 秘书处还将继续与捐助者联系，使他们意识到专项基金的优点，向该基金捐献不指定用途的资源，如已结束的紧急项目的小额余款或这些项目周期中未支出资金的利息。²

V. 专项基金与联合国中央应急基金

11. 2005 年年底，联合国扩大了其中央应急基金的范围，以包括一项赠款成分。到 2006 年 6 月，在该中央基金 4.50 亿美元的指标中已收到 2.00 多亿美元：其中大多数是新的资金而不是已经划拨的发展援助预算的重新拨款。然而，鉴于为任何特定危机的赠款规定了 3000 万美元的限额，各机构本身仍然需要与粮农组织专项基金相似的快速反应基金。粮农组织已经从该中央基金新的赠款资金中受益，对非洲的若干危机包括对非洲之角的旱灾作出了反应。

12. 专项基金与中央基金具有互补性。专项基金允许粮农组织开展需要评估和成立紧急协调组等筹备工作，而中央基金无法为此提供资金。中央基金可为早期的

² 挪威、芬兰、澳大利亚和世界银行授权从其结束的项目中转拨未支出的余额。也已经请紧急项目的其它捐助者予以考虑。

应急采购向粮农组织分配赠款，而专项基金无此可能性。

VI. 结 论

13. 根据三年的经验，专项基金的主要优点是允许及时作出反应，这是一项关键因素，因为在紧急情况初期采取行动对拯救生计从而拯救生命和加强抗灾能力十分重要，而这又减少了人道主义机构所需的时间和支出。

14. 专项基金构成了粮农组织应急手段中得到良好使用的一个部分，使职工能够更加有效地规划、组织其工作。它使粮农组织能够立即参加联合国国别小组的需要评估。它对粮农组织在实地的成绩记录做出贡献，表明粮农组织能够在需要时作出反应。

15. 当捐助者同意通过专项基金集合资金时，专项基金允许对紧急情况采取计划方式。这降低了粮农组织和捐助者的交易成本，大大提高了粮农组织应对危机的灵活性。

附 录

财务情况

1. 自 2003 年 5 月份设立以来，专项基金收到了 4700 万美元。在这一款额中，3500 万美元由成员和世界银行捐献，1200 万美元由紧急行动及恢复司(TCE)的直接执行费用帐户转拨。委员会将忆及它曾认识到该基金最初 200 万美元的指标供资水平与应对危机所需的资源两者之间的不平衡。援助国对这一情况作出了慷慨反应，捐款额是第一个指标额度的许多倍。

截至 2006 年 6 月 30 日成员国提供的资金(美元)	
瑞典	10 015 796
芬兰	5 989 258
法国	5 930 420
挪威	5 017 833
瑞士	3 696 573
德国	1 303 687
联合王国	1 113 000
沙特阿拉伯	1 000 000
加拿大	809 454
澳大利亚	59 325
约旦	50 000
成员合计	34 985 346
世界银行	17 293
TCE 直接执行费用拨款	12 000 000
收到款额合计	47 002 639

2. 自 2005 年 9 月向委员会提交上一个年度报告 (FC 110/11)以来，采用了“用途”的报告类别。使用这一类别是为了更加清楚地区分专项基金帐户中主要活动的预付款额和偿还款额的资金往来。下表说明了该基金的用途。

截至 2006 年 6 月 30 日为止的预付款额和用途 (美元)	
预付款额	17 301 967
偿还款额	13 119 210
未偿还的预付款额	4 182 757
用途：	
紧急协调组的组建	500 000

需要评估组		500 000
	小计	1 000 000
禽流感防治活动		24 199 115
海啸活动		10 002 241
	主要活动小计	34 201 356
用途合计		35 201 356

3. **用途：**在收到的 4700 万美总额中，在周转基金成分中拨出了 100 万美元，用于受灾国的需要评估和快速协调。在计划成分中，3420 万美元用于启动对海啸灾难和禽流感流行病的反应。

4. **预付款额：**在流动资本成分中，在签署捐助者协议之后和收到其现金捐款之前，预付了 1730 万美元，为各项目即刻开展的实地工作提供资金，其中 420 万美元尚未偿还，有待收到捐助者的资金。未偿还的预付款都用于最近的工作，这些钱的使用都未超过 90 天，并将在适当时候偿还。截至 2006 年 6 月底为止，专项基金的现金余额为 760 万美元。(现金余额的计算方法为收到的 4700 万美元减去使用的 3520 万美元再减去未偿还的 420 万美元的预付款额)。

专项基金的使用

5. 正如预付款和用途表格所示，最大的支出是海啸计划和禽流感防治运动的应用款项。其它支出以将得到偿还的预付款额为形式。以下几段包括对过去 12 个月中使用专项基金采取的干预行动的简要说明，首先说明两大计划。

6. **海啸：**粮农组织对海啸的反应，第一次使用若干捐助者在专项基金中提供的集合资金执行了一项紧急计划，在粮农组织对印度尼西亚、缅甸、马尔代夫、塞舌尔、索马里、斯里兰卡和泰国的支持中发挥了关键作用。资金首先用于对破坏和需要的快速评估，并在印度尼西亚、马尔代夫和斯里兰卡建立紧急及恢复协调组。计划方式允许开展充分协调的实地活动，并为更换财产集合使用了各项目的资源。从一开始，粮农组织就能够与所有相关方交流和分享关于主要技术问题的信息。此外，粮农组织能够做好准备，从短期的投入物分配向较长期的重建和发展过渡，利用专项基金的资金填补空白。总的来说，通过专项基金提供的捐献加强了粮农组织更好地规划、执行、监督和评价涉及许多国家、部门和伙伴的大规模紧急及恢复行动的机构能力。

7. **禽流感：**2005 年年底以来，在粮农组织对全球禽流感威胁作出的反应中广泛使用了专项基金。捐助者为禽流感防治活动向专项基金捐献了 2420 万美元，

即占粮农组织用于战胜禽流感的资金总额的四分之一以上。借鉴在海啸计划中使用专项基金时取得的经验教训，禽流感防治工作采用了计划性而不是零碎的方法。专项基金允许粮农组织集合和更加迅速地分配资源，根据不断发展的形势的不断变化的重点作出调整。这涉及为最需要的地区和主题领域提供资金。通过专项基金提供的资金用于多种执行和技术活动，包括设备、技术专家、组织会议和支持建立粮农组织/世界动物卫生组织危机管理中心。

8. **玻利维亚：**从专项基金中拨出资金，用于评估森林火灾的影响，并为农业和林业部门的火灾制定一项监测、预警和应对计划。

9. **北高加索：**专项基金允许在等待确认收到项目捐款的同时，向印古什 Nazran 派遣一名紧急协调员。及时派遣一名协调员加快了计划的启动和发展。粮农组织在该地区的工作将协助恢复处境不利的农民和返回家园的内部流离失所者以农业为基础的生计。从专项基金划拨的数额较小的 5 万美元在收到捐助者资金之后得到偿还。

10. **科摩罗：**专项基金允许在 2005 年 11 月 Karthala 火山爆发之后派遣了一个急需的国家评估组。联合国人道主义协调办公室的初始报告表明人们关注火山尘埃的污染对农业和牲畜的影响。粮农组织的评估提供了有关农业和畜牧部门遭受损害的详细情况，奠定了恢复活动的架框。

11. **刚果：**从专项基金中划拨了小额资金，允许粮农组织驻刚果共和国代表参加几个工作组，即根据 2006 年联合呼吁过程的建议建立一个可靠的数据库，评估在利夸拉地区为难民建造庇护所的状况。

12. **萨尔瓦多/危地马拉：**专项基金为在史丹飓风之后向这两个国家派遣一个初步损害评估工作组提供了资金。该工作组的结果奠定了编写向捐助者提出以争取资金的项目建议的基础。目前捐助者正在评价这些紧急项目建议中的三项建议。资金已经得到部分回收。

13. **洪都拉斯：**专项基金为粮农组织参加联合国洪都拉斯联合工作组以评估热带风暴 Beta 和 Gamma 的影响提供资金（部分费用由该国政府分摊）。结果是提出了对破坏和需要的全面评估报告，被该政府用于确定所需援助对象。剩余资金将用于支持制定一项政府备灾计划。

14. **利比里亚：**在选举新的政府之后，根据新当选总统的要求，联合国机构对所有部门进行一项全面评估。粮农组织与世界粮食计划署在粮食安全部门带头行动。通过使用专项基金，粮农组织能够派遣有经验的工作人员参加评估工作和随

后确定重点。根据评估结果，该政府与联合国一道确定了利比里亚农业部门恢复的政策和战略。

15. **尼日尔：** 专项基金的一笔预付款弥补了从捐助者承诺到收到资金之间的空白。这加快了在雨季到来之前紧急采购种子的工作。专项基金允许紧急协调组及时采取行动，向受到前一年严重粮食短缺影响的弱势家庭分配投入物。它显示了粮农组织对紧急情况作出快速反应的能力，并与捐助者建立了良好的关系。资金已得到回收，该捐助者愿意为一个 100 万美元的项目提供资金，用于重建小型反刍动物存栏数和旱季分配蔬菜种子。

16. **朝鲜民主主义人民共和国：** 在等待延长现有捐助者资金供应期的同时，专项基金为维持计划协调组划拨了资金。

17. **巴基斯坦：** 专项基金允许粮农组织在 2005 年 10 月 8 日地震之后几天内就派遣了一个需要评估组。它还提供了制定后续项目所需的资源。由于为种植季节及时批准了项目，迫切需要对启动种子和化肥采购并及时安排供货提供资金。也为紧急协调员使用了这项资金，因为直到地震四个月之后才获得项目资金。如果没有预付资金，大多数采购工作就无法及时开展。现正在从批准的项目中回收资金。

18. **塞拉利昂：** 专项基金为粮农组织参加联合国在暴雨和洪水之后派遣的一个评估工作组提供了资金。为恢复活动提出了建议，但还没有一个捐助者提供资金。

19. **索马里：** 专项基金为确保在索马里继续提供粮食安全和营养监测服务提供了过渡资金。这些服务向人道主义社区提供了关键的信息，尤其涉及旱灾对非洲之角的影响。这项资金现已全部回收。

20. **南非：** 专项基金预付款额，为及时组织关于南部非洲禽流感防备工作的一次会议预先提供资金。这笔资金使来自该地区的 13 个国家的个人以及南部非洲发展共同体和非洲联盟参加了由粮农组织在约翰内斯堡组织的会议。鉴于禽流感仍然是一项全球威胁，这是所有各级紧急防治禽流感的一项全面战略。预付款已得到偿还。

21. **南部苏丹：** 在签署全面和平协议之后，联合国人员从内罗毕前进到伦拜克然后到朱巴。专项基金的资金用于在朱巴建立一个协调办公室并配备必要的工作人员。专项基金还使粮农组织能够实现对 2006 年 3 月至 5 月的主要种植季节的供货指标，向弱势家庭提供农业投入物，其中至少有几千户返回家园的家庭。

22. **塔吉克斯坦：** 在后续项目得到批准之前，专项基金为 Dushanbe 的紧急协调组提供了过渡资金。这笔资金为该紧急协调组保留了必要的工作人员。