

2010 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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

计划委员会

第一〇四届会议

2010 年 10 月 25—29 日，罗马

以赠款方式获得技术合作计划的资格标准

1. 本文件应计划委员会在 2010 年 4 月第一〇三届会议上提出的要求而编写，供委员会审议旨在解决国家资格与技术合作计划标准之间不协调问题的方案。¹

A. 背景

2. 为在不断变化的环境中应对技术合作计划面临的挑战，计划委员会在 2003 年 9 月第九十届会议上建议开展一项针对技术合作计划的审查。²该建议由 2003 年 11 月举行的理事会第一二五届会议通过。³在 2004 年 5 月第九十一届会议上，计划委员会特别强调根据该审查来审议确定国家资格标准的重要性。⁴

3. 审查结论已于 2005 年 5 月第九十三届会议上向计划委员会提交。⁵然而，计划委员会要求进一步获得有关国家资格一系列问题的信息，包括分析其他组织使用的资格标准。

¹ CL 139/4 第 51 段。

² CL 125/3 第 45 段。

³ CL 125/REP 第 27 段。

⁴ CL 127/11，第 27 段。

⁵ PC 93/6 a)，PC 93/INF/4 和 PC 93/INF/5。

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。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。

4. 在 2005 年 9 月计划委员会第九十四届会议上，秘书处提交了一份文件⁶，概述了决定技术合作计划资源分配的四个主要原则：

- a) **需求推动**。技术合作计划于 1976 年根据《粮农组织章程》第 1.3(a) 条成立，该条款规定粮农组织应“提供各国政府所要求的技术援助”。因此理事会同意成立技术合作计划，以针对成员国政府提出的“要求”提供足够供资，由此决定了该计划具有需求推动的特征。⁷
- b) **普遍性**。1976 年作出了一项决定，只有“发展中国家”有资格获得技术合作计划援助。然而在 1991 年，大会决定该计划应该“惠及所有成员国”。⁸
- c) **优先性**。1976 年，理事会强调“特别关注最不发达国家和受影响最严重国家的需求”的重要性。⁹
- d) **公平性**。1976 年，理事会发出指示：“应适当重视资金的利用，以避免过度集中于某一个或几个国家”，¹⁰这在资源分配方面建立了公平、非集中的一般原则。

5. 本文件也向计划委员会提供了秘书处分析的结果，该分析针对其他联合国机构、国际供资机构以及发展援助委员会和欧洲委员会成员所采用的资格标准，特别是与清晰度和透明度、普遍性、优先性、公平性以及准入条件有关的标准。¹¹

6. 然而，该信息只涉及在国家和计划之间分配资源的总体体制政策或全组织政策，而非如技术合作计划等特定的小型补助手段。事实上，该分析的总体结论是，其他机构均没有与技术合作计划类似的以快速响应的方式提供专门知识的需求推动型技术援助补助手段。

7. 在该分析的基础上，并根据计划委员会在前几届会上提供的指导意见，秘书处提交了修改资格标准的方案，以计划供委员会 2005 年 9 月审议。¹²

8. 计划委员会对方案进行了冗长辩论。辩论集中于以下方面：1) 能够维持准入的普遍性并同时确保把大多数的技术合作计划资源分配到最需要的国家的方案；以及 2) 根据特定的国家类别或项目类型指定技术合作计划拨款用途的可能性。委员会做出如下总结，¹³该总结随后由理事会在 2005 年 11 月第一二九届会议¹⁴上通过：

⁶ PC 94/4。

⁷ CL 69/2 第 4.10 段。

⁸ 粮农组织大会第 4/91 号决议。另参见 C/1991/REP，第 187 段。

⁹ CL 69/2，第 4.12.3 段—“LDC”指最不发达国家，“MSA”指受影响最严重国家。

¹⁰ CL 69/2，第 4.12.3 段。

¹¹ PC 94/4，第 7 至第 9 段以及附件 1。

¹² PC 94/4，第 10 段。

¹³ CL 129/3，第 42 段。

¹⁴ CL 129/REP，第 33 和第 34 段。

“各成员商定普遍性仍然是计划的基本原则，因此支持所有粮农组织成员均有资格获得技术合作计划援助的提议。根据粮农组织的战略重点，即实现世界粮食首脑会议的目标和千年发展目标，委员会建议在分配技术合作计划资源方面应对最需要的国家给予特殊关注，特别是最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家以及低收入缺粮国。委员会还建议 15% 的技术合作计划拨款应指定用于紧急项目，并对所有成员开放。鉴于技术合作计划的赠款特征，委员会指出，高收入发展中国家和发达国家只能在回收全额成本的基础上才能通过技术合作计划模式获取技术援助。”

B. 维持国家分组的责任和方法

9. 自 2006 年 1 月 1 日起，根据上述计划委员会和理事会 2005 年的决定，对各国的非紧急技术合作计划援助资格开展了评估，并考虑了低收入缺粮国、最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和高收入国家等国家分类的各种变化。

10. 粮农组织根据以下三个标准维护低收入缺粮国家清单：人均收入、净（即进口总额减去出口总额）粮食贸易的地位以及自我排除标准（满足以上两个标准的国家特别请求粮农组织将其从低收入缺粮国家分类中排除）。¹⁵

11. 最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的分类由联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处维护。纳入这些国家分类的标准是依据人均收入水平、人力资本指数（如营养、健康等）以及经济脆弱度指数（资源基础薄弱、国内生产总值中农业、渔业和林业的比例等）。¹⁶对内陆发展中国家和小岛屿发展中国家组来说，偏远程度和运输成本也是重要标准。

12. 高收入发展中国家和发达国家是那些包含在世界银行所确定的高收入经济体清单中的国家。人均国民总收入超过既定限额（2009 年为 12,196 美元）的国家都在该清单中。¹⁷计划委员会在 2009 年 5 月第一 O 一届会议上批准¹⁸，欧洲联盟的所有成员不论是否已列入世界银行的高收入经济体清单，在获得技术合作计划援助资格方面，都将视为属于高收入发展中国家和发达国家清单。

13. 上述清单并不是一成不变的。粮农组织、联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处以及世界银行分别会定期审查各国是否依然符合低收入缺粮国、最不发达国家和收入分类清单的标准。根据分析结果，通常三年连续不符合标准的国家就会从清单中除名。

¹⁵ <http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc.asp>

¹⁶ <http://www.unohrrls.org/>

¹⁷ <HTTP://DATA.WORLDBANK.ORG/ABOUT/COUNTRY-CLASSIFICATIONS>

¹⁸ CL 136/9，第 24 段，以及 CL 136/REP，第 37 段。

C. 技术合作计划资格标准解释的不一致问题

14. 如上所述，秘书处自 2006 年 1 月起就开始实施由计划委员会于 2005 年 9 月提出并由理事会在 2005 年 11 月通过的国家非紧急技术合作计划援助资格的准则。资格标准如下：

“所有粮农组织成员都有资格获得技术合作计划支持的技术援助。然而，技术合作计划特别重视帮助最贫穷国家，特别是低收入缺粮国、最不发达国家、内陆发展中国家和/或小岛屿发展中国家。高收入经济体和欧洲联盟成员应在回收全额成本的基础上通过技术合作计划模式获得技术援助。”¹⁹

15. 由低收入缺粮国、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家（附件 1）组成的“特别关注”国家以赠款形式在技术合作计划资源分配方面得到了特别关注。被列入高收入发展中国家和发达国家（附件 2）清单的各国只能在回收全额成本的基础上获得技术合作计划的援助。所有国家都有获得紧急援助的资格。

16. 一些国家既不在技术合作计划资格“特别关注”类别中，又不属于高收入发展中国家和发达国家清单，秘书处将其视为“中间”国家。这些国家都有资格以完全赠款的方式获得技术合作计划援助，但要限制援助请求的次数，并关注技术援助而非物质投入（即专门知识而非物资采购）。当前清单见附件 3。

17. 然而，根据计划委员会在 2009 年 5 月第一 O 一届会议上的报告，²⁰由于一些“特别关注”国家也列入高收入发展中国家和发达国家清单，因此产生了明显的不一致问题。

18. 2006 年 1 月，共有 37 个高收入粮农组织成员国，其中仅有一个国家也属于“特别关注”国家（小岛屿发展中国家清单）。然而面临此情形的国家数量也在波动：在 2009 年 5 月举行的第一 O 一届计划委员会上，有 6 个国家（5 个属于小岛屿发展中国家清单，1 个属于最不发达国家和低收入缺粮国清单）。截至 2010 年 7 月 1 日，高收入发展中国家和发达国家清单中共有 51 个粮农组织成员国，其中 5 个国家既属于高收入国家，也属于“特别关注”国家。²¹

19. 关于实施上文所述的国家资格标准的影响，在 2006 年 1 月至 2009 年 12 月这两个两年度内分配的技术合作计划资源份额占批准项目（包括紧急项目）总价值的比例如下²²：

- “特别关注”国家共占 82.8%；

¹⁹ 2009 年增加了欧洲联盟成员，并自 2010 年 1 月 1 日起就已实施。

²⁰ PC 101/4，第 9 段至第 14 段。

²¹ 世界银行在 2010 年 7 月 1 日将一个小岛屿发展中国家从高收入经济体清单中转移到中高收入经济体清单。附件 2 中的高收入发展中国家和发达国家清单不包括“特别关注”国家清单中的 5 个国家。

²² 仅指国家项目，不包括区域和区域间项目。

- “中间”国家共占 17.2%；
- 6 个“特别关注”国家共占 1.4%；截至 2009 年 12 月 31 日，这 6 个国家也属于高收入经济体。

20. 迄今为止在 2010—2011 两年度内，为一个既属于“特别关注”国家又属于高收入类别的国家批准了一项价值 87,817 美元的非紧急项目（技术合作计划基金）。

21. 鉴于既属于“特别关注”又属于高收入类别的国家造成的不协调问题预计仍会存在，秘书处寻求计划委员会的指导，以解决此类国家以赠款形式获得非紧急技术合作计划援助的资格问题。

22. 计划委员会在 2009 年 5 月举行的第一 O 一届会议上讨论了该事项，但未能得出结论。会议要求秘书处致函相关的 6 个国家，说明因技术合作计划资格标准的解释而产生的困难，并正式询问他们是否愿意继续以赠款形式获得技术合作计划援助。²³正如 2010 年 7 月第一 O 三届会议上向计划委员会所报告的那样，已收到 5 个国家的答复，确认愿意继续以赠款形式从此类援助中获益，但还有一个国家没有答复。

23. 因此，计划委员会要求秘书处提供一份文件，说明由目前技术合作计划资格标准引起的不协调问题（上文第 2—18 段），陈述不协调问题的最新影响（上文第 19—20 段），以及拟议若干方案来解决这一问题，同时指明这些方案各自的优缺点（下文 D 节），并阐明将计划委员会各项建议提交下一级领导机构以供通过的流程（下文 E 节）。²⁴

D. 各种解决方案及其影响

24. 秘书处提出以下四种方案以供审议。应注意到方案 1 和 2 阐明了对现有技术合作计划资格标准的解释。方案 3 和 4 包括对资格标准措辞的修订。还应注意到不管选择何种方案，所有国家都能继续以全额赠款形式获得技术合作计划紧急支持。

方案 1:

任何属于“特别关注”类别的国家均可以
全额赠款形式获得技术合作计划援助，即使该国也包括在
高收入发展中国家和发达国家清单中

25. 根据此方案，将一个国家纳入“特别关注”清单比将其归类为高收入经济体更为重要。该方案反映的观点是，尽管一些国家的人均国民收入高，但仍存在大量贫困区域，可通过粮农组织技术合作消除贫困。

²³ CL 136/9，第 21 段。

²⁴ CL 139/4，第 51 段。

26. 该方案反映了秘书处的当前做法，计划委员会在 2009 年 5 月审议由理事会 2005 年决定²⁵造成的不协调问题²⁶的影响时通过了该做法，即：要求高收入发展中国家和发达国家偿还提供给他们的技术合作计划援助，并对低收入缺粮国、最不发达国家、内陆发展中国家和/或小岛屿发展中国家给予“特别关注”。

27. 如第 19 段所述，该方案对技术合作计划拨款分配的影响有限。预计在接下来的几年里，被纳入高收入类别的额外“特别关注”国家的数量将会增加。但与此同时，被世界银行划为高收入经济体的发展中国家预计将最终从低收入缺粮国、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家类别中除去。这将减轻由技术合作计划资格标准造成的不协调问题，并减少对拨款的影响。然而，必须认识到从内陆发展中国家以及小岛屿发展中国家清单除名的过程可能会比较缓慢，因为纳入此类清单的一个重要标准是地理因素（内陆和小岛屿）。

方案 2：

高收入国家即使被列入

“特别关注”国家清单，同样可在回收全额成本的基础上
获得技术合作计划国家非紧急援助

28. 根据此方案，属于高收入类别的国家将无资格以赠款形式获得技术合作计划发展援助，即使其被归类为低收入缺粮国、最不发达国家、内陆发展中国家或小岛屿发展中国家也同样如此。

29. 该方案表明高收入国家有能力为粮农组织为其提供的技术合作支付费用。

30. 若计划委员会同意该方案，就能少量增加其他国家可用的技术合作计划资源。

方案 3：

小岛屿发展中国家和内陆发展中国家

从可纳入技术合作计划“特别关注”国家清单的标准中移除

31. 该方案表明小岛屿发展中国家和内陆发展中国家这一类别比最不发达国家和低收入缺粮国这一类别更为稳定，因为前者最显著的特点是不可变的地理状况，而后者受人均收入指标的影响非常大。

32. 若实施该方案将意味着目前面临不协调问题的四个小岛屿发展中国家将在日后被看作高收入国家，而且有资格在回收全额成本的基础上获得技术合作计划援助。

²⁵ CL 129/REP, 第 34 段。

²⁶ CL 136/9, 第 21 段。

33. 剩下的小岛屿发展中国家中，有 12 个国家仍将属于“特别关注”国家类别，因为它们也在最不发达国家和低收入缺粮国清单。共有 21 个小岛屿发展中国家属于“中间国家”类别，它们将继续以全额赠款形式获得技术合作计划发展援助。

34. 该方案对内陆发展中国家清单中的 31 个国家影响如下：其中 26 个国家仍将在技术合作计划“特别关注”国家清单上，因为这些国家同时也属于最不发达国家和低收入缺粮国；另外 5 个国家将被移至“中间国家”清单。

35. 从“特别关注”清单移至“中间国家”清单的 26 个小岛屿发展中国家和内陆发展中国家在 2006—2007 年和 2008—2009 年拨款时共获得 71 项非紧急项目的援助，总价值为 1300 万美元。“中间国家”清单上的国家能够一直享受这种程度的支持；就相关的 26 个国家而言，该方案对提供给它们的援助总值几乎没有影响。

36. 该方案无法解决第五个国家面临的不协调问题，因为该国同时还在最不发达国家和低收入缺粮国清单之列。但如前所述，日后该国有望脱离最不发达国家和低收入缺粮国之列，并继而脱离“特别关注”之列。

方案 4：

受不协调问题影响的国家有资格获得 技术合作计划基金的支持

37. 应忆及，有资格以赠款形式获得技术合作计划援助的国家每两年度可获得一次技术合作计划基金项目的资助，最大金额为 20 万美元（某些情况下可增加到 30 万美元）。技术合作计划基金专门用于提供专门知识，不能用于提供物质投入。

38. 该方案表明同时处于“特别关注”国家和高收入国家之列的是处于转型期的发展中国家：一方面，它们有大量的财政资源；另一方面，只有当这些国家完全脱离“特别关注”之列，技术合作计划下提供的技术专业知识才够正当合理。

E. 征求指导意见

39. 请计划委员会决定应对国家非紧急项目技术合作计划援助资格标准解释不协调问题所需采取的原则。计划委员会的建议将反映在向理事会第一四〇届会议提交的报告中，以供理事会审议通过。

附件 1

“特别关注”国家清单（截止 2010 年 7 月 28 日）
（仅限粮农组织成员国）

1 阿富汗	30 吉布提	59 马拉维	88 塞内加尔
2 安哥拉	31 多米尼克	60 马尔代夫	89 塞舌尔
3 安提瓜和巴布达	32 多米尼加共和国	61 马里	90 塞拉利昂
4 亚美尼亚	33 埃及	62 马绍尔群岛	91 所罗门群岛
5 阿塞拜疆	34 赤道几内亚	63 毛里塔尼亚	92 索马里
6 巴哈马	35 厄立特里亚	64 毛里求斯	93 斯里兰卡
7 巴林	36 埃塞俄比亚	65 密克罗尼西亚（联邦）	94 苏丹
8 孟加拉国	37 斐济	66 蒙古	95 苏里南
9 巴巴多斯	38 冈比亚	67 摩洛哥	96 斯威士兰
10 伯利兹	39 格鲁吉亚	68 莫桑比克	97 阿拉伯叙利亚共和国
11 贝宁	40 加纳	69 缅甸	98 塔吉克斯坦
12 不丹	41 格林纳达	70 瑙鲁	99 前南斯拉夫马其顿共和国
13 玻利维亚	42 几内亚	71 尼泊尔	100 东帝汶
14 博茨瓦纳	43 几内亚比绍	72 尼加拉瓜	101 多哥
15 布基纳法索	44 圭亚那	73 尼日尔	102 汤加
16 布隆迪	45 海地	74 尼日利亚	103 特立尼达和多巴哥
17 柬埔寨	46 洪都拉斯	75 纽埃	104 土库曼斯坦
18 喀麦隆	47 印度	76 巴基斯坦	105 图瓦卢
19 佛得角	48 印度尼西亚	77 帕劳	106 乌干达
20 中非共和国	49 伊拉克	78 巴布亚新几内亚	107 坦桑尼亚联合共和国
21 乍得	50 牙买加	79 巴拉圭	108 乌兹别克斯坦
22 中国	51 哈萨克斯坦	80 菲律宾	109 瓦努阿图
23 科摩罗	52 肯尼亚	81 摩尔多瓦共和国	110 也门
24 刚果	53 基里巴斯	82 卢旺达	111 赞比亚
25 库克群岛	54 吉尔吉斯斯坦	83 圣基茨和尼维斯	112 津巴布韦
26 科特迪瓦	55 老挝人民民主共和国	84 圣卢西亚	
27 古巴	56 莱索托	85 圣文森特和格林纳丁斯	
28 朝鲜民主主义人民共和国	57 利比里亚	86 萨摩亚	
29 刚果民主共和国	58 马达加斯加	87 圣多美和普林西比	

用**粗体**字列出的是截至 2010 年 7 月 1 日属于高收入经济体的国家。

附件 2

高收入发展中国家和发达国家清单（截至 2010 年 7 月 28 日）
（仅限粮农组织成员国，“特别关注”清单上的国家除外，
但包括欧洲联盟的所有成员国）

1 安道尔	17 冰岛	32 阿曼
2 澳大利亚	18 爱尔兰	33 波兰
3 奥地利	19 以色列	34 葡萄牙
4 保加利亚	20 意大利	35 卡塔尔
5 比利时	21 日本	36 罗马尼亚
6 加拿大	22 大韩民国	37 圣马力诺
7 克罗地亚	23 科威特	38 沙特阿拉伯
8 塞浦路斯	24 拉脱维亚	39 斯洛伐克共和国
9 捷克共和国	25 立陶宛	40 斯洛文尼亚
10 丹麦	26 卢森堡	41 西班牙
11 爱沙尼亚	27 马耳他	42 瑞典
12 芬兰	28 摩纳哥	43 瑞士
13 法国	29 荷兰	44 阿拉伯联合酋长国
14 德国	30 新西兰	45 联合王国
15 希腊	31 挪威	46 美国
16 匈牙利		

附件 3

“中间”国家清单（截至 2010 年 7 月 28 日）
（仅限粮农组织成员国）

1 阿尔巴尼亚	12 加蓬	23 秘鲁
2 阿尔及利亚	13 危地马拉	24 俄罗斯联邦
3 阿根廷	14 伊朗	25 塞尔维亚
4 白俄罗斯	15 约旦	26 南非
5 波斯尼亚和黑塞哥维那	16 黎巴嫩	27 泰国
6 巴西	17 阿拉伯利比亚民众国	28 突尼斯
7 智利	18 马来西亚	29 土耳其
8 哥伦比亚	19 墨西哥	30 乌克兰
9 哥斯达黎加	20 黑山	31 乌拉圭
10 厄瓜多尔	21 纳米比亚	33 委内瑞拉
11 萨尔瓦多	22 巴拿马	33 越南

缩略语表

DAC	发展援助委员会
GNI	国民总收入
LDC	最不发达国家
LIFDC	低收入缺粮国
LLDC	内陆发展中国家
MSA	受影响最严重（国家）
SIDS	小岛屿发展中国家
TCP	技术合作计划
UN/OHRLLS	联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中 国家高级代表办事处
USD	美元