

**C 2015/3号文件—《2014—17年中期计划》（经审议）/
《2016—17年工作计划和预算》**

情况说明之五—2015年3月

利用粮农组织技术合作计划帮助小岛屿发展中国家适应气候变化

概要：本说明提供与粮农组织技术合作计划及其利用方式和如何予以加强，以便根据计划和财政委员会的要求，帮助小岛屿发展中国家应对气候变化带来的挑战有关的情况。

I. 粮农组织技术合作计划

1. 粮农组织技术合作计划系根据大会决议于 1976 年建立的、利用本组织净预算拨款资助的一项计划。该计划目的是提供粮农组织的技术知识，支持成员国及其区域组织为发展做出的努力，并在发生影响农村生计的灾害时提供紧急援助。有关技术合作计划的更多详细信息请见附件 1。

II. 增加技术合作计划拨款为小岛屿发展中国家提供支持

《2016—17年工作计划和预算》中的建议

2. 总干事在《2016—17年工作计划和预算》中，提议增加 0.6%（610 万美元）的技术合作计划拨款，使该计划预算达到占粮农组织净拨款的 14%，这一比例是粮农组织大会（CR 9/89 号大会决议）最初于 1989 年建议的并在此后予以多次重申。

3. 增加拨款目的是支持粮农组织 40 个小岛屿发展中国家成员，此类国家受气候变化的影响最大。小岛屿发展中国家在粮农组织各区域的分布情况如下：非洲 6 个；亚洲及太平洋 17 个；拉丁美洲及加勒比 16 个；近东及北非 1 个。

4. 2012—13 两年度中，技术合作计划拨款的 15.3%用于小岛屿发展中国家，即批准了 66 个项目（技术合作计划和技术合作计划基金¹），从中可见这项建议的规模。技术合作计划项目为小岛屿发展中国家的广泛活动提供支持，涉及国家统计工作，为实施国际准则和条约开展能力建设，病虫害监测和防控，以及对气候变化的适应。最近和正在为支持小岛屿发展中国家应对气候变化带来的挑战而执行的技术合作计划项目事例可见附件 2。

5. 技术合作计划增加 610 万美元将意味着，平均而言，可为每个符合要求的小岛屿发展中国家增加 15 万美元。鉴于有 7 个小岛屿发展中国家属于高收入经济体

¹ TCPf



之类，因此获得技术合作计划项目的条件受到更多限制（仅限于紧急情况和技术合作计划基金），因而这一平均比例可能会略微高些。

为支持小岛屿发展中国家可持续发展增加国际融资

6. 政府间气候变化专门委员会着重阐述了小岛屿发展中国家易受气候变化和海平面上升影响的程度。这些国家由于人口、农田和基础设施往往集中在沿海地区，海平面的上升可能对其经济和生活条件产生重大而深远的影响。对一些地势较低的小岛屿发展中国家来说，其根本的生存受到威胁。

7. 气候变化的影响—海平面上升、空气和海面水温升高、极端气候事件频发、降水类型变化等等，普遍危及世界各国，但小岛屿发展中国家无疑更易受害于这些外部冲击。最近，强热带气旋“帕姆”（Pam）致使瓦努阿图遭受惨重破坏，表明了这些国家易受极端天气事件影响的脆弱性。气候变化限制了小岛屿发展中国家的发展，危及其粮食安全、生计和经济，而这些国家已经承受着从食物不足到肥胖等各种营养不良的多重负担。

8. 2014年9月在萨摩亚举行的联合国小岛屿发展中国家会议上，166个国家、85个国际组织和1200个重要团体（包括民间社会和私营部门团体）结成广泛伙伴关系，一致应对岛国面临的长期挑战。该会议的成果文件确认，必须为此类国家提供支持和投资，从而使其能够实现可持续发展。会议还认识到，利用各种渠道广泛融资，对小岛屿发展中国家的可持续发展至关重要，联合国会员国重申将致力于帮助这些国家获得发展资金。

9. 过去二十年中，小岛屿发展中国家始终带头采取应对气候变化的行动，关于小岛屿发展中国家的三个全球峰会的成果文件，即《1994巴巴多斯行动纲领》、《2005毛里求斯战略》以及《2014萨摩亚途径》就是证明。粮农组织积极参与了这几个峰会，并承诺推动实施峰会成果文件。如今，2015年后发展议程正在商讨之中，国际社会响应号召、采取具体行动，以及粮农组织全体成员为此加倍努力的时候到了。

粮农组织向小岛屿发展中国家提供支持：化承诺为行动

10. 粮农组织在政策咨询，农业、渔业和林业技术援助以及自然资源管理等领域向小岛屿发展中国家提供了支持，以便这些国家维持具有抵御能力的生计，加强粮农组织安全。粮农组织的[小岛屿发展中国家](#)网站提供众多事例，说明其为小岛屿发展中国家开展的活动和推行的良好规范。与此同时，利用自愿捐款资助的项目也越来越多，目的是支持大农业（包括林业和渔业）加强抵御气候变化的能力，保护海洋和脆弱岛屿生态系统。

11. 粮农组织通过技术合作计划和自愿捐款提供的支持，按照国别规划框架确定的优先重点，应对小岛屿发展中国家在气候变化方面面临的特定挑战，如灾害风险管理，粮食与营养安全政策支持和农业发展，以及自然资源可持续利用和管理。附件 2 列举了若干事例，说明最近和正在为支持小岛屿发展中国家应对这些挑战而执行的项目，以及取得的具体成果，并通过提升或推广良好规范，促进筹集更多资源。

12. 粮农组织通过其全组织优先重点以及全球、区域和国家各级的交付机制，如“气候智能农业”、“蓝色增长计划”、“改善加勒比地区粮食系统”、“太平洋岛屿粮食安全与营养价值链”等（见附件 3）²，以及粮农组织国别规划框架，正在努力推广和提升良好规范，帮助小岛屿发展中国家利用可从技术合作计划中立即获得的催化资源，筹集必要的自愿捐款，应对所面临的种种挑战。

13. 为支持小岛屿发展中国家而增加技术合作计划拨款将是一种合理的投资，即能够创造成效的投资，具有在可持续发展方面获得高回报的潜力，帮助这些国家适应和应对气候变化的影响，提高其应对冲击的能力。

² 详细情况可见[投资促进成效](#)。

附件1：粮农组织技术合作计划

综述

1. 粮农组织技术合作计划系根据大会决议于 1976 年建立的、利用本组织净预算拨款资助的一项计划。通过技术合作计划，粮农组织无须筹集资金就能立即向其成员国提供技术援助。自创建以来，技术合作计划提供的项目资金总价值超过 14 亿美元。
2. 技术合作计划目的是提供粮农组织的技术知识，支持成员国及其区域组织为发展做出的努力，并在发生影响农村生计的灾害时提供紧急援助。技术合作计划项目应以具有成本效益的方式产生实际和即期效果。在该计划内，技术合作计划基金提供了一种灵活手段，支持当地开展实地活动，加强计划制定过程。技术合作计划基金的项目属于伞形项目，可以此满足其涵盖的若干特定而非非常短期的技术援助请求。技术合作计划每个项目的预算上限为 50 万美元，而技术合作计划基金伞形项目的最大预算为每两年度 20 万美元。
3. 粮农组织所有成员国都可获得技术合作计划的援助。然而，粮农组织领导机构指示，技术合作计划应特别重视需要最为迫切的那些国家，尤其是低收入缺粮国、最不发达国家、内陆发展中国家以及小岛屿发展中国家。领导机构还指出，高收入国家也可获得技术合作计划的发展援助，但需要偿还全部成本。
4. 技术合作计划在与粮农组织职责相关的、符合其《战略框架》以及与各国政府在国家一级商定的国别规划框架的行动领域内，满足粮农组织成员国的技术援助需要。成员批准的规则 and 标准支配着技术合作计划资源的利用，并确保其项目：
 - i) 与粮农组织的和国别规划框架内确定的国家的优先重点保持一致；
 - ii) 填补关键空白；
 - iii) 确保产生可持续影响；
 - iv) 发挥推动变革、促进资源筹措，从而维持或加强成效的催化作用；
 - v) 加强政府承诺；
 - vi) 对性别敏感。
5. 根据粮农组织成员的决定，技术合作计划 82% 的项目拨款用于支持粮农组织五个区域内的发展项目，具体分布如下：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%；以及近东和北非 8%。15% 的拨款用于紧急项目，3% 用于区域间项目。
6. 大会表决通过的技术合作计划拨款应承付于工作计划和预算所涉两年度内批准的项目，其资金应在其后一个两年度结束前用完。2014—15 两年度技术合作计划预算拨款为工作计划和预算净拨款的 13.4%（1.347 亿美元），而 2012—13 年为工作计划和预算的 11.5%（1.16 亿美元）。总的来说，截至 2015 年 2 月 28 日，2012—13 年拨款已使用 79%，2014—15 年拨款已承付 55%。进一步的情况可见《2012—13 年计划执行报告》和《2014 年中期审查综述报告》。³

³ C 2015/8 《2012—13 年计划执行报告》第 336—354 段，PC 117/5 - FC 157/7 《2014 年中期审查综述报告》145—157 段。

2012 年以来为使技术合作计划更加适合其宗旨而采取的改进措施

7. 成员国十分珍视技术合作计划，他们通过第一手资料确认该计划的实用性，赞赏其为满足成员国需要而推动实现的具体成效。

8. 技术合作计划项目须经过既定审计和评价过程，成员特别重视该计划的管理成效。技术合作部助理总干事获得授权，负责对技术合作计划进行全面监督，定期向领导机构报告该计划拨款的使用情况，而领导机构又就如何加强该计划提出建议，确保充分重视基于结果的、高效而有效的计划管理。

9. 2013 年 12 月，理事会第一四八届会议批准秘书处提出的改进措施和相关实施计划，并尤其支持根据经过审查的《战略框架》调整得到加强的技术合作计划，并通过国别规划框架由下而上地与国家优先重点协调一致。⁴2014 年初以来，为进一步加强该计划的管理作出了努力，其方向是：i) 实现技术合作计划与《战略框架》和通过国别规划框架确定的国家优先重点更加一致；ii) 确保权力下放办事处发挥更大作用和承担更多责任；iii) 确定进一步简化程序并与全组织项目周期准则保持一致。这些改革的成效之一是缩短了从项目的确定到获得批准所需的交易时间（目前，74%的项目在提交项目申请后三个月内获得批准）。

⁴ JM 2013.2/2、CL 148/8、CL 148/REP 第 9a 段。

**附件2：为支持小岛屿发展中国家而在不久前执行和正在执行的
与气候变化相关的技术合作计划项目实例**

A. 帮助小岛屿发展中国家解决气候变化相关问题的技术合作计划项目实例

多米尼克—TCP/DMI/3203 “帮助增强农业部门的灾害风险管理能力”（2012年9月至2014年12月；预算为169 000美元）。多米尼克由于其地貌及地理位置处于热带气旋地带，经常遭受严重自然灾害威胁。批准该项目是为了增强多米尼克农业部门（及渔业和林业）对自然灾害的抵御力，从而有利于促进经济持续增长和减贫。该项目建立了示范田以展示土壤保持和可持续土地管理方法，如利用草带法、带状间作、等高栽植、拦水堤等，以减少地表和/或沟道侵蚀及养分丧失；利用暴风雨和等高排水系统来控制多余的水和堆肥、绿肥和其他有机物质的流失，以改善土壤物理和化学特性。能力建设，包括关于土壤肥力管理和土壤保持方法的一个培训手册和视频的编制工作，已经完成。农业部门灾害风险管理计划已经制定。

斐济—TCP/FIJ/3402 “飓风埃文之后提供紧急援助帮助斐济受灾家庭恢复农业生计系统”（2013年4月至2015年1月；预算为280 000美元）。斐济农业非常容易遭受破坏性飓风和洪水，这严重影响粮食安全。太平洋地区气候变化的可预计影响之一是，会更加频繁地出现更严重极端天气现象。发生热带飓风埃文之后，通过提供种植材料和相关投入物帮助受灾最严重农民重建生计，使其能够恢复农业生产和生产力。此外，还开发了一个评估工具来估量灾后农业部门所遭受破坏。这个方法符合眼前需要，增强了农业部门应对未来极端事件的能力。

塞舌尔—TCPf - TCP/SEY/3202 “农民和渔民自然灾害保险计划”（2008年11月至2009年12月；预算为23 840美元）。塞舌尔遭受严重暴风雨，沿海低洼地遭淹，坡地发生大量水土流失，社会经济基础设施遭破坏。1997年以来塞舌尔经常遇到极端天气，其农业部门遭受不利影响。农业和渔业部门遭受破坏和损失，这是当地社区和政府主要关心的问题，因为农业和渔业活动从就业和粮食安全角度来看是十分重要的经济因素。政府认识到迫切需要减少相关风险以保护这两个重要经济部门。技术合作计划基金帮助编制必要数据以利于制定渔民和农民自然灾害保险计划。

太平洋岛国分区域办事处—TCP/SAP/3404 “在太平洋小岛屿发展中国家制定战略和加强能力建设以解决气候变化对管辖权限诉求的影响”（2013年11月至2015年10月；预算为414 000美元）。海平面上升所带来的真正

威胁是，衡量沿海国家领海与专属经济区的基线物理分界点的淹没。这可能导致总的领土面积和专属经济区减少，特别是这些地区的相关捕鱼控制和获取资源机会减少。粮农组织与太平洋共同体秘书处和太平洋论坛渔业机构合作，目的是加强太平洋小岛屿发展中国家对海平面上升所产生的实际和管辖权影响的了解和认识。这还将导致制定和批准一项区域战略，并提出认可及保持太平洋小岛屿管辖权限诉求的政策和法律办法及方案，制定战略以确保全球采纳。该项目将推进太平洋小岛屿发展中国家早期采取关于保持管辖权限诉求的行动。这将最终有助于太平洋小岛屿发展中国家实现可持续社会经济发展及小岛屿发展中国家专属经济区生物资源的可持续养护和管理。

拉丁美洲及加勒比区域办事处—TCP/RLA/3314 “在加勒比共同体成员国制定国家粮食和营养安全政策及行动计划”（2011年12月至2013年12月；预算为497 000美元）。该项目已获批准，旨在帮助增强加勒比共同体国家解决饥饿、粮食不安全、营养不良根本原因的能力。该项目特别有助于：i) 在该分区域内制定国家粮食安全和营养政策及计划；ii) 对农业和粮食价值链政策及计划进行性别敏感的全面评估；iii) 为成员国制定营养安全政策计划；iv) 改善灾害风险管理和气候变化适应的政策和战略；v) 改进体制机制以加强对粮食安全和营养议程的协调和管理；vi) 制定社会保护计划和安全网并使其更好地针对穷人和易受害家庭。该项目为加勒比共同体地区不同成员国制定了 10 项粮食和营养政策及 10 项行动计划，包括关注灾害风险管理政策和战略。

B. 在小岛屿发展中国家执行的具有特殊催化作用的技术合作计划项目事例

加勒比分区域办事处—TCP/SLC/3402 “为香蕉黑叶条纹病防治制定综合计划和行动计划”（2012年6月至2013年12月；预算为11.2万美元）。该项目在多米尼克、格林纳达、圭亚那、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯制定了国家和区域香蕉黑叶条纹病（小农生计系统产生重大威胁的疾病）的防治计划，并拟订了资源筹措建议。利用这一经验，这些国家争取到了欧洲联盟、加勒比开发银行、台湾政府、农业研究促进发展国际合作中心（法国）的资金，进一步加强其疾病抵御和预防能力。

格林纳达—TCP/GRN/3302 “提供援助开发国家和地方土地退化评估方法”（2011年6月至2012年12月；预算为14万美元）。这一项目评估了土地退化的类型、程度和严重性、对生产率的影响以及有无可持续土地管理措施和

此类措施的实效；绘制了国家土地退化地图，编写了地方土地退化评估方法手册；建立了一个土地退化信息和监测系统，为小岛屿发展中国家组织了有关地方和国家评估方法的研讨会。结果是，该国政府有能力筹集资金，作为全球环境基金供资的“从山脊到珊瑚礁”的项目一部分，建立一个土地退化监测系统，改进保护区内及其周围提供的生态系统服务。还从欧洲联盟获得额外资金以及政府资金，对受到严重影响的集水区进行调查并绘制地图。目前还在争取《联合国荒漠化防治公约》提供资金，对该技术合作计划项目认为严重退化的两个地区状况进行详细的土地退化评估，并将该网络扩大到包括干旱，建立土地退化和干旱监测网络。

附件3：粮农组织支持小岛屿发展中国家可持续发展交付机制

- 1. 气候智能型农业：**气候智能型农业是一个概念框架，旨在同时应对粮食安全和气候变化挑战。因此，这一概念框架也有助于把与农业、粮食安全和农村生计相关的 2015 年后发展目标转化为行动并扩大影响。它也将推动开展所需变革，为不断扩张的城市提高粮食系统的应变能力。气候智能型农业支持农业部门开展适应性调整，以应对预料中不断变化的气候条件，不断加强生产系统和当地社区的应变能力，抵御恶劣和极端天气条件。
- 2. 蓝色增长倡议：**这一举措旨在通过采取负责任、可持续措施，恢复海洋和湿地的发展潜力，确保经济增长、粮食安全能够与水生资源的养护实现协调发展。其目的是创造有利环境，让渔业和水产养殖业的从业人员不仅是资源使用者，同时还是资源管护者。渔业和水产养殖业对粮食安全以及亿万人口的生计做出了巨大贡献。同样，价值链从捕捞到配送的各个环节提供了约 2 亿个直接和间接就业机会，为约 8.8 亿人口提供了赖以生存的条件。
- 3. 加强长期危机和自然灾害中的抵御能力：**灾害和危机对发展产生破坏。面临水文气象灾害（如洪水、干旱、风暴和野火）和地质灾害（如地震和山体滑坡）的人口比以往任何时候都多。自然灾害发生的强度和频率不断增加，影响生计，威胁粮食安全和营养，从而危及可持续发展。农业、畜牧业、林业、渔业和水产养殖业在其中是最易受影响的领域。现行风险降低和管理措施有待完善和拓展。许多国家在防备、减缓包括气候变化在内的当前极端事件和风险影响方面措施都不到位，更不用说今后的危机了。自然灾害也会发生在长期危机中，使全球超过 3.5 亿人口处于极为困难的境地。
- 4. 亚洲及太平洋区域蓝色增长倡议：**该举措侧重于为自然资源可持续管理提供支持，以提高生产效率。实现途径包括：改善治理，采取生态系统方法，通过参与式规划、管理和行动加强各级实施效果，从而为减轻农村社区贫困、加强粮食安全和营养做出贡献。该举措强调促进采用良好生产方法，采用合理工具有效监测生态、社会、经济影响；提高资源租金，支持跨界问题管理和气候变化适应工作，以确保水产养殖生产可持续集约化。
- 5. 开发价值链，保障太平洋岛国粮食安全与营养：**太平洋地区各机构和国家伙伴将获得支持，以提高当地粮食生产者及相关企业的能力，为国内及旅游市场提供更多食物，满足均衡、营养膳食需求。具体包括为制定政策与监管框架提供支持，而这又有赖于粮食、营养和自然资源相关信息收集、汇总、分析和传播能力的提高。此外，太平洋岛国参与粮食系统相关国际标准制定工作的能力将得到加强，各国遵循这些标准的能力也将得到加强。

6. **加强加勒比地区的粮食系统：**此项举措致力于解决加勒比地区各国面临的两大根本性问题：粮食和饲料作物价值链开发不足；国内农产品利用率低。将通过加强政策与治理来推动投资、生产、就业、贸易和消费，使重点国家的可持续粮食系统能够得到确立和发展。这将有助于通过改变消费方式，促使人们更好地获得优质食品、改善营养。重点国家：加勒比共同体中粮食最不安全和最脆弱成员国，特别是伯利兹、格林纳达、圭亚那、海地、牙买加、圣文森特和格林纳丁斯以及苏里南。