

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

改善本组织现金短缺状况的措施

## 内容提要

1. 财政委员会在最近几届会议上每次都讨论成员国延迟缴纳分摊会费的影响和改善本组织现金短缺状况的方式<sup>1</sup>。在2006年5月份的第一一三届会议上，财政委员会担心本组织不断恶化的现金流状况及其对外部借款的依靠，它审议了FC 113/11号文件，该文件描述了可用于改善本组织现金短缺状况的替代措施，包括鼓励及时缴纳会费的现行措施、激励机制、制裁、过去建议但未被采纳的措施，以及联合国系统最近在会费方面的经验。
2. 委员会承认需要进一步审议所讨论的一系列事项，决定在2006年9月份的届会上再次讨论这一主题，并特别重视现金短缺的根源，尤其是延迟缴款、拖欠会费和支出结构。

<sup>1</sup> 财委最近讨论的这方面的主要文件：

财委第一〇八届会议：2004年9月27日-10月1日(对收到的会费和改进建议的分析)

财委第一〇九届会议：2005年5月9-13日(鼓励及时缴纳会费的激励计划-零折扣率影响的分析)

财委第一一〇届会议：2005年9月19-23日(接受发展中国家以地方货币缴纳分摊会费)

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](http://www.fao.org) 网站获取。

3. 本文包括：

- 就影响缴款的各种因素对成员国进行的最新调查的结果
- 概述鼓励及时缴款的现行安排、财政委员会以往讨论但没有实施的措施以及委员会一个成员在第一一三届会议上提出的一系列建议的一张表格
- 提高周转基金的资金水平作为减少外部借款的一种方式的备选方法

4. 正如 2006 年 5 月份第一一三届会议所预见的那样，请委员会借助本文提供的信息和成员国调查的最新结果，审议改善本组织现金状况的各种替代措施（包括提高周转基金资金水平的备选办法），并向理事会 2006 年 11 月份的届会提出一项全面的建议。委员会还应就 2007 年是否继续对“鼓励及时缴纳会费的激励计划”应用理事会于 2004 年 11 月份确定的零折扣率提供咨询。

## 引 言

5. 在 2006 年 5 月份的第一一三届会议上，委员会担心本组织不断恶化的现金流状况，这种状况迫使本组织借助于外部借款，它审议了 FC 113/11 号文件，该文件描述了改善本组织现金短缺状况的替代性措施，包括为鼓励及时缴纳会费已经采取的措施、激励机制、制裁、过去建议但未被采纳的措施以及联合国系统最近在会费方面的经验。委员会还审议了对成员国进行的调查结果，这项调查由秘书处根据委员会的要求进行，以查明影响缴款时间的那些问题或不缴纳分摊会费的原因。委员会注意到，对调查的答复不多，要求秘书处继续收集答复。

6. 委员会还详细讨论了由其一名成员提出的一系列建议，包括鼓励缴纳拖欠会费的建议、关于领导机构参与外部借款事项的建议以及关于拖欠会费的成员国自愿捐款的建议。

7. 认识到有必要进一步审议所讨论的一系列事项，委员会决定在其 2006 年 9 月份的届会上再次讨论这一主题，并特别重视现金短缺的根源，尤其是延迟交款、拖欠会费和支出结构。委员会要求秘书处编写一份全面的文件，包括进一步的调查结果和迄今讨论的所有建议的详细情况（包括委员会一名成员提出的各项建议），供委员会 2006 年 9 月份的会议审查。委员会决定对本文进行审议，以便向理事会 2006 年 11 月份的届会提出一项全面的建议。

8. 本文系根据委员会的要求编写，包括：

- 对成员国进行的调查的最新结果
- 概述鼓励及时缴款的现行安排、财政委员会以往讨论但未实施的措施以及委员会一个成员在第一一三届会议上提出的一系列建议的一张表格
- 提高周转基金的资金水平作为减少外部借款的一种方式的备选方法
- 以及征求关于 2007 年继续对“鼓励及时缴纳会费的激励计划”采用零折扣率的一项建议。

### 对成员国调查的结果

9. 根据财政委员会 2005 年 5 月第一〇九届会议的要求，秘书处对成员国进行了一项调查以便找出影响缴款时间的那些问题或不缴纳分摊会费原因。2005 年 12 月，向所有成员国分发了罗列这方面具体问题的特别调查表以及 2006 年分摊会费年度催款通知单。调查表要求政府作出的答复在 2006 年 2 月底之前交到秘书处，以便向财政委员会 2006 年 5 月份的届会提交结果。截至 2006 年 5 月 8 日仅收到 49 份答复，委员会注意到调查的答复少，要求秘书处继续收集答复。2006 年 3 月 21 日、2006 年 4 月 28 日和 2006 年 7 月 18 日向尚未答复的所有成员的常驻代表处发出了催函。此外，财务司的代表与各区域小组召开了简短的会议，要求它们帮助与尚未对调查表作出答复的成员国联系落实此事。

10. 截至 2006 年 7 月 18 日已收到的答复概括如下：

2005 年 12 月发出的调查表	188 份
<b>减去：</b> 截止 2006 年 7 月 18 日收到的答复	59 份
2006 年 7 月 18 日发出的催函	<u>129 份</u>

11. 这项调查的最终结果将总结制表，作为更新的一份工作文件提交委员会审查。

12. 初步结果表明，46 份答复指出，国家一级的年度预算周期是影响缴款时间的主要因素。13 个成员国提到经济条件恶化为未缴款的理由。只有一个成员国指出在为缴纳粮农组织会费而获取自由兑换货币方面有困难。

### 鼓励及时缴款的措施概述

13. 下表总结了迄今考虑用于鼓励及时缴纳会费的所有措施。其中包括：鼓励及

时缴款的现行措施、财政委员会过去讨论但未实施的措施以及委员会一名成员在第一一三届会议期间提出的建议。其中一些建议已由财政委员会在一次以上的场合讨论过，为了便于查阅，指明了讨论各项措施的财政委员会最近的文件/会议。

改善现金短缺状况的措施	参考财委文件/会议
<b>现行措施</b>	
a) 按照财务条例第 5.4 条，每年 12 月份向所有成员国发出一份国家通函，告知其下一日历年对预算的义务及其尚未缴纳的拖欠会费。	FC 113/11
b) 按照 2002-03 两年度期间确定的程序，财务司每个季度向成员国分发未缴会费对帐单。	FC 113/11
c) 采取具体行动通知理事会成员中按照本组织总规则第 XXII.7 条，因未缴纳会费而已被视为辞去其职位的那些成员，鼓励它们在理事会会议之前使其地位正常化。	FC 113/11
d) 同样，在最高一级采取具体行动，确保可能存在表决权问题的那些成员国，早在大会会议之前就得到通知，有充足的时间使其会费状况正常化，或者澄清未缴纳分摊会费的原因。	FC 113/11
e) 自 2003 年 9 月份以来，财务司每三个月向粮农组织所有区域办事处和分区域办事处分发一份详细的报告，说明其区域中所有成员国的会费状况，并要求粮农组织官员与地方当局落实以确保缴款。	FC 113/11
f) 持续向总干事提供国情简报，以协助总干事在其与国家元首和部长的高级别会谈中强调及时缴纳会费的重要性。	FC 113/11
g) 财务部助理总干事定期向各国部委发函，提醒该	FC 113/11

<p>国缴纳其未缴会费的义务，并对本组织有关丧失表决权的规则和条例作出解释。</p>	
<p>h) 与常驻粮农组织代表处和代表持续联络。</p>	FC 113/11
<p>i) 1991 年大会为鼓励及时缴纳会费而采用的一种机制是“鼓励及时缴纳会费的激励计划”。委员会将忆及，2004 年 11 月份，理事会的一项决定临时将折扣率定为零。在其第一一五届会议期间，委员会应就是否继续采用零折扣率提供咨询。假如委员会决定恢复非零折扣率，用于为 2007 年会费提供优惠，将要求委员会同意有待使用的拟议的折扣率。在这种情形下，秘书处将以一份工作文件的形式提供这种拟议折扣率的详细情况。</p>	FC 113/11
<p>j) 按照章程第 III 条第 4 款在大会上失去表决权（拖欠会费等于或超过前两个日历年应缴会费的成员）。</p>	FC 113/11
<p>k) 按照本组织总规则第 XXII 条第 5 款无资格当选理事会的成员（拖欠会费等于或超过前两个日历年应缴会费的成员）。</p>	FC 113/11
<p>l) 按照本组织总规则第 XXII 条第 7 款失去理事会中的席位（拖欠会费等于或超过前两个日历年应缴会费的成员）。</p>	FC 113/11
<p style="text-align: center;">过去讨论但未实施的措施</p>	
<p>m) 按照第 III 条第 4 款和总规则第 XXII 条第 5 款和第 XXII 条第 7 款，考虑把周转基金和特别准备金帐户的应缴款额作为“会费”的一项建议（1994 年审议）。</p>	FC 113/11
<p>n) 按照第 III 条第 4 款和总规则第 XXII 条第 5 款和第 XXII 条第 7 款修订制裁措施，从而仅一年（而不是两年）的拖欠会费就将导致丧失表决权</p>	FC 113/11

的一项建议 ( 1991 年审议 ) 。	
o) 扩大总规则第 XXII 条第 5 款和第 XXII 条第 7 款中的限制范围，以包括丧失财政和计划委员会中的席位 ( 1991 年审议 ) 。	FC 113/11
p) 为了便利可代换货币供应量有限的那些成员国缴纳会费，财政委员会在其 1993 年 9 月的第七十七届会议上和又在 2005 年 9 月份的第一一〇届会议上审议了一项建议，即建议背离财务条例第 5.6 条的规定，在某些条件下允许秘书处接受以非自由代换的地方货币缴纳的会费。	FC 110/17
<b>日本在财政委员会第一一三届会议上建议的措施</b>	
q) 要求拖欠会费超过其此前两个日历年应缴纳的会费数额的成员国，向财政委员会提交一份分期付款计划供审查。 <sup>2</sup>	第一一三届会议 ( 摘要附后 )
r) 要求拖欠会费小于其此前两个日历年应缴纳的会费数额的成员国，向财政委员会提交关于其拖欠会费原因的书面说明供审查。	第一一三届会议 ( 摘要附后 )
s) 鼓励所有成员国每年年初提交缴纳分摊会费的时间表。	第一一三届会议 ( 摘要附后 )
t) 大会头一天自动恢复所有成员国表决权的做法应立即终止。	第一一三届会议 ( 摘要附后 )
u) 财政委员会应在其例会上审查秘书处最近的借款和借款预报。	第一一三届会议 ( 摘要附后 )
v) 秘书处将确定和实施避免现金流危机的措施。	第一一三届会议 ( 摘要附后 )
w) 应制定一套关于拖欠会费的成员国提供自愿捐款	第一一三届会议

<sup>2</sup> 见 2005 年大会报告第 32 段和第 33 段 (C2005/REP)

的准则。

(摘要附后)

### 提高周转基金资金水平的备选方法

14. 正如基本文件（财务条例第 6.2 条(a)(i)）中所规定的那样，周转基金的主要目的是在可偿还的基础上向普通基金预支款额，以便在收到向预算缴纳的会费之前为预算支出提供资金。

15. 会议忆及，大会正式批准工作计划和预算，（根据财务条例第 4.1 条）构成了本组织为执行这项计划而承担义务和付款的一项授权。谈判和审批两年度工作计划的长期过程反映了成员国的期望，即得到批准的工作计划应全面实施，为此，要求全体成员全额及时缴纳分摊会费。

16. 虽然本组织每年的支出结构全年保持相对不变（见 FC115/2 号文件—财务要点和当前分摊会费和拖欠状况中的表格 5），但过去几年中，成员延迟缴纳分摊会费的影响日益加剧。2004 年本组织现金流入不足，十年来第一次短时间需要外部借款。2005 年，正常计划资金流入状况大大恶化，8 月份开始借款，不间断地持续到 2006 年 2 月份（2005 年年底借款高峰额为 7100 万美元）。本组织的现金寸头于 2006 年 6 月底再次出现负值，比 2005 年提前两个月，需要求助于外部借款。正如财务要点文件指出的那样（见 FC 115/2，第 10-12 段），估计 2006 年期间借款的利息成本为大约 100 万美元。当未能及时收到会费和周转基金的所有余额已预付给普通基金时，本组织被迫借款。

17. 每次求助于外部借款之前周转基金都已全额利用，该基金的资金水平上次于 1991 年通过全体成员特别摊款（大会 15/91 号决议）提高到 2500 万美元，另加特别储备金帐户可获得的任何余额，按照大会决议，该帐户的余款也将在收到会费之前预付给普通基金。多年来，证明用于这些目的的周转基金资金不足。然而，2004 年、2005 年以及 2006 年成员缴款状况恶化，需要全额使用周转基金，这表明该基金不足以避免借款。鉴于外部借款所承担的利息成本高，推迟求助于外部借款的一种解决办法将是大大提高周转基金的资金水平。

18. 鉴于成员的缴款情况导致预报 2006 年长时期内的借款额高达 6000—7000 万美元，周转基金的资金水平可能宜定为 7500 万美元。这一水平将大致为本组织两个月的现金流出，在委员会过去的几届会议上，已经援引这一数额作为谨慎的现金寸头。为了从当前 2500 万美元的水平上增加储备，将需要向全体成员额外分摊总额约 5000 万美元的会费。假如财政委员会建议，限制求助于外部借款需要的一种方式将是提高周转基金的资金水平，则可在 2007 年 5 月份的会议上审

议这样一项决议草案，如果得到委员会的赞同，将该草案转交理事会和大会决定。

## 结 论

19. 由于 2005 年会费收缴率很低，仅仅收到当年度分摊会费的 75%，2004-05 两年度未收到的会费（当前分摊会费和拖欠会费）净增加 7200 万美元。延迟缴纳当前分摊会费和不缴纳拖欠会费可能促使本组织为业务需要消耗其法定储备，当这些储备耗尽时，与银行业联系商谈贷款。近几年来，秘书处加强了总部和区域办事处的努力，通过提醒成员国应尽的义务，争取其缴纳当前会费和拖欠会费。虽然 2006 年头几个月拖欠会费的收缴情况有所改善，大大降低了未缴会费的总余额，但截至 2006 年 6 月 30 日为止的会费状况表明，与前几年相比，当前分摊会费的收缴率下降（见 FC 115/2 号文件）。因此，由于重要的本年度分摊会费缴纳得晚，本组织再次面临现金流方面的重大困难（见 FC 115/2 号文件中 2006 年的现金流预报）。

20. 请财政委员会提请理事会注意所有成员国及时缴纳分摊会费的必要。只有成员及时缴纳其分摊会费，才能确保粮农组织能够在不求助于法定储备或外部借款的情况下，满足工作计划的业务现金需要。

21. 如同 2006 年 5 月第一一三届会议商定的那样，请委员会借助本文和成员国调查的最新结果中提供的信息，审查改善本组织现金状况的各种替代措施（包括提高周转基金水平的备选方案），并向 2006 年 11 月份的理事会届会提出一项全面的建议。委员会还应当就 2007 年是否继续对“鼓励及时缴纳会费的激励计划”应用 2004 年 11 月份理事会所确定的零折扣率提供咨询。

## 日本在财政委员会第一一三届会议上建议的措施

### FC 115/6 号文件附件（2 页之第 1 页）

#### 鼓励缴纳拖欠会费的建议

(1) 要求拖欠会费超过其此前两个日历年应缴纳的会费数额的成员国，向财政委员会提交一份分期缴款计划供审查。（原则上按照联合国总部的做法，为期长达六年，以提高成员国对拖欠会费的认识，并改善粮农组织未来财务状况的透明度和可预测性。）

财政委员会将向理事会和大会提出关于批准或拒绝恢复它们的表决权的建议。

对条件极其困难的成员国，如卷入军事冲突、遭受自然灾害破坏或处于此类冲突/灾害的恢复/重建阶段的成员国，将给予适当考虑。

(2) 要求拖欠会费小于其此前两个日历年应缴纳的会费数额的成员国，向财政委员会提交关于其拖欠会费原因的书面说明供审查。

(3) 鼓励所有成员国每年年初提交缴纳分摊会费的时间表。

(4) 大会头一天自动恢复所有成员国表决权的做法应立即终止。（表决权的恢复应仅仅在特殊情形下由大会授权，在每一种情形下，都应以财政委员会的建议为基础。希望恢复其表决权的国家应当在大会之前提出一份申请供财政委员会审议，明确陈述希望恢复其表决权的理由。）

#### 2005C/REP 大会报告（供参考）

32. 大会对拖欠会费的成员国数量大表示关注，并认为以往关于在大会第一天恢复所有成员国的表决权，或在为此提交一份来函时恢复其表决权的任何建议，不应视为妨碍大会今后采取不同的立场。在注意到按照章程第 III 条第 4 款规定，即大会如果确信未能缴款是由于成员国无法控制的情况所致，可允许拖欠会费的成员国进行表决的同时，大会建议，今后有关拖欠会费的成员国的正常行动，应包括积极鼓励它们为结清此类拖欠会费提交一份分期缴款计划，作为恢复其表决权的一项条件。

33. 大会建议今后考虑把恢复表决权的请求提交总干事，以便提交大会年财政委员会秋季会议，财政委员会将通过理事会向大会提出其看法，供总务委员会审议，但不影响大会根据章程第 III 条第 4 款自行作出决定的授权。

日本在财政委员会第一一三届会议上建议的措施

FC 115/6 号文件附件（2 页之第 2 页）

关于管理机构参与秘书处外部借款活动的建议

- (a) 财政委员会和理事会在其例会上审查秘书处最近的借款和借款意图，
- (b) 秘书处确定并实施避免现金流危机的措施。

关于拖欠会费的成员国的自愿捐款的建议

应制定一套关于拖欠会费的成员国提供自愿捐款的准则。

这些准则应特别包含：

- (a) 拖欠会费的成员国自愿捐款的标准，可局限于对紧急计划的一定数额范围内，或者
- (b) 采用一种机制，要求拖欠会费但又希望自愿捐款的成员国向财政委员会主席提交关于其捐款意图的书面解释。