


2012年5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 Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

## 理事会

### 第一四四届会议

2012年6月11-15日，罗马

### 权力下放办事处网络的架构和职能

#### 内容摘要

本文件目的是向成员国介绍在通过生成和传播知识以及更有效地把规范和标准转化为各国的政策、战略和计划等方式提高本组织执行力方面所采取的步骤和行动的最新情况。本组织在这一方面开展了许多工作，但仍有若干领域有待改进，其中不少改进涉及其权力下放工作点的活动。这包括以下方面的活动：a)提高粮农组织在国家一级所有工作的执行力、成效和影响；b)减少条块分割并提高各权力下放办事处与总部之间、规范性和全球知识产品与其实地行动之间以及“应急-重建-发展”连续统一体中粮农组织各方面工作的整合度；以及 c)促进与各国和各区域性机构、其他联合国和非联合国国际机构、私营部门、大专院校和研究组织以及民间社会的伙伴关系。

这些行动将在保持总部技术能力的完整性和必要规模的同时加以实施。但需要注意的是，在提升全球公共产品在实地的实际影响力方面大幅提高本组织的执行力只有通过适当强化权力下放办事处才能实现。应将权力下放视为独立外部评价以及该评价活动之前和之后所开展的各项计划评价中所发现问题的解决方案的组成部分。其意义绝不仅仅是在总部与实地之间进行简单的资源重新配置，而是要把重点转移到对国家一级可衡量的影响力上来，把注意力放在本组织的全球专业能力、知识产品和优势与各国和各区域的需求和优先重点之间的联系上来。

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。敬请各位代表、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](http://www.fao.org) 网站获取。

本文件概要介绍了对长期以来存在的问题以及 2012 年各次区域会议讨论中发现的问题进行整改和应对的各项举措，这些举措目的是提高粮农组织工作在国家一级的执行力、成效和影响力。本文件是依据成员国在 2011 年 10 月 12 日的计划委员会和财政委员会联席会议以及第一四三届理事会（2011 年 11-12 月）上提出的指导意见和建议精神写成的。这些指导意见和建议对近期各区域会议主要针对权力下放问题所讨论的三个重要议题给予了认同：i)提高规划和优先重点设定的水平，使各国和各区域在其中发挥更大作用；ii)提高权力下放办事处网络的灵活性，在区域和国家办事处与各技术枢纽之间达成新的平衡；以及 iii)计划执行的一体化模式，包括改进人力资源管理工作，提高执行力、问责力度和在国家一级的影响。

本文件所述的举措分为两个大类，分别应对的是长期以来存在的弱点和 2012 年各区域会议上讨论的新挑战。前者包括改进粮农组织代表的选聘和管理、强化各区域办事处规划和业务职能、逐步取消用于支付粮农组织代表经费的技术官员派驻制度以及整合应急、重建和发展行动等举措。后者包括本文件中阐述的各项举措，主要有提高非洲各区域经济一体化机构的整合度；更加强调整权力下放办事处与民间社会和私营部门的伙伴关系以及与中等收入国家在支持南南合作领域的伙伴关系；加强中亚、东亚和太平洋各办事处。估计这些举措涉及的增量资金总需求为 1040 万美元，将由《2012-13 年工作计划和预算》（CL 144/3）进一步调整后重新配置的节约资金的约半数来满足。

#### **拟请计财委和理事会采取的行动**

鉴于计财委联席会议的意见，拟请求理事会批准有关权力下放办事处网络架构和职能的提案。

对本文件实体内容如有疑问，请联系：

权力下放支持办公室主任

Daniel Gustafson

电话：+39 06570 56320

## I. 基本依据

1. 粮农组织是一家脚踏实地的知识型组织。为使粮农组织最大程度地发挥其对成员国民众生活和生计的影响，本组织的规范性和标准制定工作务必要转化为国家层面的影响；其全球知识产品务必要促成政策和实践的切实变革；其实地计划务必要产生实际效果和影响力。本文件向成员国介绍本组织在提高执行力方面采取的步骤并概要说明将有助于改善本组织生成知识、规范和标准的条件一系列举措的最新情况，这些知识、规范和标准能够转化为各国自主的政策、战略和计划，同时随着全球知识和规范性工作的发展把各国和各区域的新经验纳入其中。
2. 同样十分显然，增强权力下放能力不能以削弱粮农组织总部的技术能力为代价。相反，只有当粮农组织的实地活动与其全球公共产品实现无缝衔接之后权力下放进程才能取得真正的成功；两者必须形成互补，而不是非此即彼的两个目标。本组织在编制和发布“操作规范”和本组织规范性工作的范例领域的工作彰显了中央和权力下放两方面贡献的合力。创新性的实地经验能够促进强有力的规范性工作，这反过来又能重新应用，把全球公共产品转化为国家一级的成果和影响。这一进程的最近一个事例是促成了近期获得批准的《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》的工作，该准则包含了多年实地经验积累得出的原则和规范，现在各国政府在制定法律和管理土地、渔业和森林权利时可以以此作为参照。
3. 为使粮农组织在全球公共产品领域的工作作用于各国的挑战，本组织就需要在总部、区域和次区域各级及各国家代表处具有适当的执行手段和能力。其中每个组成部分都需要在一个共同的优先重点、战略目标、资源管理手段和问责体系中发挥各自的作用。这些方面都需要进行较大幅度的改进才能达到所要求的执行力和影响力水平。要在国家一级实现预期的影响还需要与各国政府、民间社会和私营部门以及联合国系统、其他发展组织和科研院所结成更大规模和更有活力的伙伴关系，携手对现有资源加以最大程度的利用，从而根除饥饿。
4. 此外，2010年初采取了权力下放的一个重大步骤，把对粮农组织国家代表处的管理责任从总部移交至各区域办事处。这一举措从多方面说都是早应实行的，但在移交管理责任的同时却未能对区域和国家办事处所应具备的能力和整合机制进行相应的调整。移交也没有延伸至本组织的应急和重建工作，因此没有体现相互关联的各项改革的更为整体性的方法，也没有体现各项变革的更为全面和明晰的先后顺序。监察长办公室开展的国别审计和调研发现各办事处之间存在较大程度的不均衡，在内部监督领域也存在显著弱点，而且数量之多令人难以接受，这制约了本组织以一致、高效、务实和经济可行的方式对国别行动实施管理的能力。

下文介绍的各项举措将对这些缺点进行整改，解决审计中发现的不足和风险，并有望提高粮农组织各项业务行动和国别计划的成本效益。

5. 与其他多数组织一样，随着业务责任的下放，为避免组织上出现条块分割，需要加强中央推动的战略规划和政策。这就在多个领域带来了重大的能力挑战，包括人、流程、组织设计、文化和系统等。为整改这些薄弱环节并确保全组织的统筹性已经采取了下文重点阐述的一系列步骤。本文件简要介绍了旨在对这些缺点以及 2012 年各区域会议讨论中发现的其他问题进行整改的举措，以便提高粮农组织工作在国家一级的执行力、成效和影响力。

6. 组织执行力和整合度的大幅改进只有通过适当的权力下放才能实现，应将权力下放视为独立外部评价以及该次机构整体审查之前和完成后的各项计划评价中所发现问题的解决方案的组成部分。因此，权力下放的含义绝不仅仅是在总部与实地之间进行简单的资源重新配置，而是一方面要把重点转移到对国家一级可衡量的影响力上来，另一方面把注意力放在本组织的全球专业能力、知识产品和优势与各国和各区域的需求和优先重点之间的联系上来。权力下放尤其是将：a) 提高粮农组织在国家一级所有工作的执行力、成效和影响；b) 减少条块分割并提高各权力下放办事处与总部之间、规范性和全球知识产品与其实地行动之间以及应急-重建-发展连续统一体中粮农组织各方面工作的整合度；以及 c) 促进与各国和各区域性机构、其他联合国和非联合国国际机构、私营部门、大专院校和研究组织以及民间社会的更大规模的伙伴关系并更创造性地加以利用。

7. 这些举措以近期报告的结论（粮农组织监察长关于财务管理和行政的报告 - 审计总体报告（AUD 2811）、关于实地办事处改革活动权力下放的报告（AUD 3711）、Mannet（管理架构）报告和审计委员会报告）为依据，将使本组织得以对制约国家代表处业务管理能力的弱项加以解决。解决方式是确保各权力下放办公室能够配置经过适当培训的人员，这些人员应该具有管理复杂计划所需的多种技能和经验。运转完善的办公室所应具备的共同特征目前已十分明确：岗位人员配置和经费充足；领导力和“高层风格”；注重专业能力和对政策机遇的实时响应；以及信息和沟通。这些报告指明的一个有待改进的重点领域是监察长办公室指出的内部监督方面存在的重要弱项（发现 52% 的权力下放办事处存在严重不足或不足）。在这一背景下，根据监察长办公室在其 2011 年《年度活动报告》中提出的建议（参阅第 FC 143/13 号文件第 70 段），至关重要的是要实施适当流程，监督各国家代表处对粮农组织政策和程序的遵守情况，还要确定这一领域的操作规范并在权力下放办事处网络中共同遵守。在“文化变革战略”的实施方面，也需要强有力和可靠的沟通和信息。此外，粮农组织工作的虚拟化和权力下放办

公室职责的增加将可能造成粮农组织的主要财务、行政和技术流程在发生自然或人为灾难或危机时面临更大的中断风险。2011 年制定并正在开始实施的粮农组织《业务持续性框架规划》对这些风险进行了筹划。

8. 目前的行政和业务行动架构，包括对各区域、次区域和各国活动的计划监测和监督，是多年来发展演变的结果，各项职能越来越多地下放至基层。例如，实地计划的业务行动早在十年前就已下放至粮农组织代表处，“共享服务中心”枢纽则建立于 2008 年，而自 2010 年开始技术合作计划和国家代表处网络的支持和监测责任已授权与各区域。这种权力下放的作法是一系列或规划之中的区域层面的评价工作的侧重点所在，其中对近东区域的评估已经完成。尽管这带来了明显的益处，但多次调整也导致了结构支离破碎的问题，这可能阻碍对实地活动的一体化支持、管理和监督。对这些方面的实施和管理应审慎从事。针对以结果为管理基础及人力和财务资源监督和监管的战略规划流程和其他全组织手段的采用正在对这些问题加以解决。如下文所述，这一方面还需要进一步创新。

9. 本文件是依据成员国在 2011 年 10 月 12 日的计财委联席会议以及第 143 届理事会（2011 年 11-12 月）上提出的指导意见和建议精神写成的。特别是成员国认识到需要通过改进以结果为基础的规划和优先重点设定的方式提高本组织对成员国需求的响应水平。成员国重申了“权力下放办公室在国别计划编制流程中的主导作用、这方面的能力培养、成员国参与的必要性以及粮农组织资源筹措与国别计划编制流程之间的密切联系。”成员国还提议调整“粮农组织权力下放办事处网络的架构和运行机制且迫切需要推进权力下放进程”，以便提高本组织在实现和促成既定结果方面的效率和成效。

10. 本文件包含了 2011 年总部各领导机构确定的三个主要议题，也是近期各区域会议讨论的主要内容，即：i)提高规划和优先重点设定的水平，使各国和各区域在其中发挥更大作用；ii)提高权力下放办事处网络的灵活性，在区域和国家办事处与各技术枢纽之间达成新的平衡；以及 iii)计划执行的一体化模式，包括改进人力资源管理工作，提高执行力、问责力度和在国家一级的影响。

## II. 现状与当前举措的主要领域

### (i) 提高规划和优先重点设定水平

11. 近年来，各领导机构与秘书处共同实施了一项新的战略规划框架，该框架把《战略框架》、《中期计划》、两年度《工作计划和预算》、区域优先重点、国别计划和国别工作计划联系在一起。这一新架构为自上而下和自下而上的“直线路径”奠定了基础。向以结果为基础的管理模式转变为在架构的所有层级对结

果和影响进行识别和衡量创造了条件。调整后的战略规划流程是界定国家一级“影响路径”的基础，能够确保全球公共产品由粮农组织下放至基层的工作人员和协作机构在新条件下转化为国家一级的成效，同时粮农组织总部同仁编制的全球公共产品也能借助国家一级的经验。本组织在这一方面具有优势，要获得预期成效既有赖中央的实力也有赖基层的实力。

12. 强化“国别计划编制框架”是这一流程的一个关键要素。为提高粮农组织各项行动的针对性和连贯性，计划的编制正在通过与有关国家政府的规划周期及其优先重点紧密契合，与联合国系统其他组织通过“联合国发展援助框架”进程的各项工作相呼应，以及与设在罗马各机构的联系和伙伴关系相匹配的方式得到推进。“国别计划编制框架”为粮农组织根据区域、次区域和全球优先重点与成员国政府就共同商定的优先重点和结果进行接洽打下了基础。“国别计划编制框架”也有助于确定申请粮农组织技术合作计划资源的依据和优先重点以及资源募集工作的重点领域。总部正在通过制定准则和提供培训的方式对“国别计划编制框架”流程给予不断和强有力的支持；各区域和次区域办事处则提供着审查和质量保证方面的支持。

13. 一些国家在依据战略分析制定“国别计划编制框架”方面已经取得了长足进展。但这是一项复杂的挑战，目前并不是所有国家都做好了同样充分的准备。2012年期间，将对“国别计划编制框架”的成功编制做法在其他地方加以认真仿效并对经验教训进行总结和应用。同样十分重要的是，这项工作与有关政府自身的计划编制过程所得出的分析结果和所确定的优先重点相互统筹并予以借重。随着政府行政变革或各国情况的变化，粮农组织的国别计划编制应具有适当的灵活度，与新的优先重点或可能结成的新伙伴关系相兼容。应当根据粮农组织与新政府/部委达成的协议对现行“国别计划编制框架”进行修订。有鉴于此，预计到2012年年底，所有国家将至少就“国别计划编制框架”的纲要与有关政府进行讨论。年度计划执行额不足100万美元和未设国际雇员的国家代表处可以采用“简约版”的“国别计划编制框架”，确定四至六个优先重点，由所在国政府批准其实施计划。同样，全面制定“国别计划编制框架”有困难的其他国家在提交一份与政府商定的两页纸的优先重点目录后可以申请延期，并把该目录视为“临时”简约版。

#### **(ii) 权力下放办事处网络的改进**

14. 为满足成员国的需求，特别是最弱势国家和人口的需求，并充分利用各国能够提供的知识和资源，就需要逐步增强权力下放办事处的能力。这将要求粮农组织驻所有国家的代表都具备很高的素质，能够领导“国别计划编制框架”进程、

协调各项技术投入、筹措资源、结成战略伙伴关系并对较大规模的综合性发展和应急计划实施管理。这一更灵活架构的指导原则是粮农组织在某个区域的所有人力和财政资源必须要用于确保提高国家一级计划执行的效率和效果。还有一些重要的区域和跨界工作将继续由设在区域办事处的官员执行，他们在支持国别计划方面也发挥着重要作用。

15. 改善业务的一个基本要素是确保本组织所有部门向国家一级的业务行动提供水平更高的技术和行政支撑和支持。2012-13 两年度对新的“全球资源管理系统”的部署将向所有区域提供工具，使它们能够履行好所授权的管理实地业务行动和支持决策职能。这将有利于在区域办事处建立一体化的“业务行动支持部门”，使之涵盖本区域的所有实地活动而不论资源来自何种渠道。在技术支持方面，本组织所有部门均应确保对指导、批准和援助要求做出迅速和高质量的响应。这一方面的一些关键要素现在已经具备，例如“职能技术网络”的设立以及区域和次区域一级的职工例行会议等。但变革组织文化的工作还需要加大力度，从而对国家一级的行动给予相称的优先度和重视度。

16. 《审计总体报告》对需要在全组织层面加以解决的问题进行了总结，以便改进国家代表处的重要财务和行政监管和实践，并使粮农组织更好地对其实地网络实施管理。该报告特别指出，本组织应确保其实地团队配置数量充足且经过适当培训的人员，这些人员应该具有管理复杂计划所需的多种技能和经验。除加强对国家代表处上报的财务数据的监测力度外，本组织还应确保准确无误并查找异常情况。本组织将确保制定实施适当的安排，对各国家代表处遵循粮农组织政策和程序的情况进行监测，而且要对个别代表处的好做法加以梳理并在整个权力下放办事处网络内推而广之。

17. 《总体报告》提出了十项建议。这些建议已经由管理层加以落实，特别是在行政和行动支持准则、欺诈监管计划和未清偿债务方面。管理层目前正积极致力于发布、推广和监测粮农组织优秀国家代表处的共同范例。监察长办公室指出，这一方面的成功作法将大大提升权力下放办事处网络的内部监控制度的水平并改进本组织的整体执行力和有效性。监察长办公室 2011 年开展的财务和行政审查工作的《总体报告》目前正在起草中，该报告将对推动代表处健全管理的关键要素做进一步阐发，还将梳理可供在权力下放办事处网络推广复制的个别办事处的好做法。

18. 在有关部门的协助下，负责业务行动的副总干事对预算和业务执行情况的更强有力监测和监督将对此形成补充。下文将对各区域办事处强化这一能力的计划进行更为详细的论述。

19. 根据这一总体方法，为解决长期存在的弱项，2012 年将实施完成一系列举措，其中多数举措已经投入实施。详情见下文。

**a) 国家层面：**

20. 粮农组织代表。粮农组织代表的素质被公认是一个极为重要的因素，是本组织在实地执行力和成效的一个决定性元素。为强化这一能力而进行了若干方面的调整。目前正在对粮农组织代表和粮农组织代表处进行审查，粮农组织代表的合同续签与否将取决于业绩是否令人满意，而业绩评价体系已经扩展，现在也包括了监察长办公室审计报告等内容。截至 2012 年 2 月，助理总干事/区域代表和次区域协调员参加了各自区域拟任粮农组织代表的面试专家组。在选聘新任粮农组织代表时，将优先考虑现职员工，且粮农组织代表岗位将纳入本组织的调岗和职业生涯发展计划。原本在总部任他职的粮农组织代表的总数即将达到 15 人，而总部也有三名 D 级官员原先担任的是粮农组织代表。随着时间的推移，预计这些数字还将增加。另有三名助理总干事/区域代表、两名区域副代表和五名次区域协调员原先曾任粮农组织驻国家代表。

21. 所有新任粮农组织代表的选聘目前都包括由外部公司进行专业管理能力测试的步骤。通过这项考试不仅仅是一个形式，而且 2012 年参加这一流程的粮农组织代表候选人中并非是人人都过了关。目前正在实施一个继任规划流程，以便确保所任命的粮农组织代表之间进行平稳和及时交接，避免出现没有常驻代表的空档期 – 这正是监察长办公室国别审计总体报告中提出的一个批评意见。这些举措目前正在实施之中，有关这一问题的新一期《总干事公告》已经编写完成并将很快发布。

22. 鼓励权力下放办事处的调岗不仅限于粮农组织代表的岗位。在以往，从总部调动至实地工作往往被视为不利于或有损于专业进步。但现在粮农组织的职业发展途径中有许多都很可能要包括到某权力下放办公室进行轮岗。晋升，特别是较高级别的晋升将在择优的基础上对此加以考虑。粮农组织可以通过若干方式鼓励这种思维方式的转变，例如要求工作计划与实地活动进行互动，或者把派往实地工作的员工纳入总部员工评价，反之亦然；下文将对此进行更深入的探讨。根据本组织整体的政策准则，在各部和技术部门实现这一目的的方式将有所不同。所有工作地点均将有一条“明晰路径”，从战略目标、结果和成果中所体现的全球性宗旨一直到个人的年度工作计划。目前已经开始着手实施这些变革，这些变革应视为权力下放的重要组成部分。



23. **提升国家代表处能力的其他举措。** 这包括：

- 2011 年，各区域办事处在权力下放支持办公室的协助下共组织了 18 个培训班，来自国家代表处的约 300 名员工参加了培训。培训涵盖了一系列业务行动主题。
- 在过去一个两年度，随着采购区域授权的调整和手册相关章节的修订，本组织向绝大多数权力下放办事处进行了培训。参训人员包括参与采购工作的粮农组织代表、本国专业官员和一般服务人员。
- 监察长办公室在过去一个两年度中组织的实地走访次数大幅增加。加之强化了报告，因此查明了存在弱项的共同和特殊领域，也帮助确定了解决这些弱项所需开展的工作。
- 将探索更多地采用与东道国政府之间费用分摊协议的方式，特别是对于那些大型和中等收入经济体的政府。这将为把资源向同一区域的弱势国家进行重新配置创造条件。
- 与联合国系统其它组织的协作得到加强，特别是设在罗马的各机构，也包括国际金融机构、私营部门和国家一级的民间社会组织。区域会议号召在这一领域较大幅度地加大工作力度，下文将对此进行探讨。

24. 重大改革需要时间才能全面发挥成效，特别是在粮农组织这样具有多样化且延伸面广的权力下放办事处网络的组织。尽管如此，这些举措已经产生了实效，也出现了改进的积极苗头。上两年度第一年期间国家代表处网络的实施十分具有挑战性，原因是调整的幅度很大且在向区域办事处移交责任的组织工作缺乏协调。但该两年度第二年的情况好转，区域办事处的工作人员在对他们职责范围内的国家代表处网络进行管理方面准备更加充分。

**b) 区域或次区域层面：**

25. 各区域办事处为本区域各国服务并向本区域的各国家代表处提供支持和服务。它是本区域的行动枢纽，向权力下放办公室网络提供总体行政和管理支持并进行战略协调，包括对人员和资源的最高效利用。这种战略协调还包括提供更有效的政策建议和本区域各国之间对经验的系统化交流，参加有关粮食安全、农业和农村发展问题的各种区域和次区域论坛。十分关键的是，区域和次区域办事处是本组织全球知识管理工作与其业务行动和实地活动之间的衔接点。这包括促进把知识和技术技能提供给能够发挥其最大影响力的国家代表处，并同时利用业务行动的经验积累更多的知识和操作规范。与权力下放的其他方面一样，一种作法未必适用于所有情况，因此正在根据各区域的能力和具体情况、服务对象国家的

数量以及实地计划的规模设计适当的管理模式。尽管如此，某些共同方法要求所有区域办事处都加以采用，以便在遵循标准程序的情况下对财务和人力资源进行充分且一体化的管理和监督。具体上说：

- 根据设计，所有区域办事处均将设有规划、监测和监督部门，承担所有财务和计划资源而不论来源。每个区域办事处都将配备有承担这些共同职能的最起码数量的工作人员。目前并不是所有的区域办事处都配备了最起码数量的人员，这方面的差距将进行填补，详见下文讨论。
- 现正在若干方面对助理总干事/区域代表进行赋权：从政治角度他们是本组织在各区域的代表，作为管理者他们负责各区域的粮农组织代表网络。2012年2月份之后，他们参与了粮农组织代表的选聘并负责粮农组织代表及其代表处的绩效评价。
- 随着粮农组织着手梳理自身的核心职能，而且战略优先重点更加侧重于在全球、区域和国家各级执行的跨领域主题，因此在其跨学科团队中维持起码规模的技术力量十分重要，这些跨学科团队之间能够便捷地进行互动。鉴于此，就可能根据各国或各国家组别的优先重点和不断发展变化的需求情况在本区域内部的不同工作地点对技术岗位和技术人员进行调配。
- 这些技术人员的岗位职责将进行修订，明确其首要职能将是在“国别计划编制框架”、次区域和区域优先重点框架以及本组织更高层次的战略框架的指导下对国家一级的行动提供支持。
- 为确保强化区域和次区域一级的技术技能，粮农组织代表的派驻技术官员制度正在收尾，原先用于支付粮农组织代表岗位经费的区域/次区域办事处技术岗位正在逐步得到恢复。在某些情况下，根据对优先重点和现有能力的分析，部分岗位将重新进行分配。
- 目前的各次区域办事处可以成为技术枢纽，即它们将不再具有严格的次区域地域概念。因此各国家代表处可以从设在本区域的任何技术枢纽获取技术支持。但鉴于次区域办事处的技术团队规模相对较小，因此将优先支持本次区域内各国。
- 大大提高对伙伴关系的使用以及粮农组织各项计划与区域和次区域机构和计划的整合度被放在了高度优先的地位（详见下文探讨）。

**c) 总体层面：**

26. 目前正在开展的其他举措包括：

- 正在赋予权力下放办公室更大灵活性，方式包括增加对编外员工合同的使用、增加本国专家、青年专业人员、志愿者以及南南合作专家/技术员的聘

用数量。此外，本组织将扩展其与各国和国际高等院校和研究机构有关提供助理/志愿者的合作协议。

- 正在赋予粮农组织驻各国代表、助理总干事/区域代表和次区域协调员承担更大业务行动责任的权力，这将需要进一步向其进行授权并加以培训，特别是在采购以及提高整体财务和行政系统整合度方面。
- 已经对向各项目提供行政和业务支持及分配项目支持费用回收款的准则进行了修订，目的是确保权力下放办事处具有足够的灵活性和业务能力，向它们所支持的项目提供行政和业务支持服务。
- 2011年，在某外部咨询顾问的协助下对本组织现行的问责和内部监控制度进行了一次高级别评估，评估报告就如何对粮农组织的问责和内部监控框架进行强化和正规化、从而使管理者和员工对自身的决定和行为负责提出了建议。管理层目前正在考虑应如何着手制定和实施这一问责框架，同时兼顾相关的资源需求。

### (iii) 计划执行的一体化模式

27. 需要采用一体化计划管理模式，自始至终地确保粮农组织在国家一级所有计划和项目的结果和责任担当。这包括对各项发展、应急和重建活动进行整合，也包括对技术合作计划资源的更战略性利用、加强对划拨给各区域的资源的互换利用以及形成与联合国其他机构（尤其是设在罗马的各机构）工作的合力。

28. 负有从应急响应到恢复重建、再到发展和制度能力建设各环节全面职责的组织为数并不多，粮农组织即是其中之一。应急和重建活动所涉及的行动职责、管理和责任担当正在从紧急行动及重建司司长移交至各权力下放办公室，接受助理总干事/区域代表的总体领导。

29. 随着国家一级应急和发展计划的整合，国家代表处将全面负责项目的全周期管理、国家集群协调和资源募集<sup>1</sup>。粮农组织代表将作为“国别计划编制框架”背景下制定和实施的所有国别项目和计划的管理者和预算负责人，以便确保提高协同力和影响力。区域和/或次区域办事处将负责组织直接应急响应(第1和第2级<sup>2</sup>)、编制呼吁书、安排后勤、行动支撑、资源募集以及（与国家代表处一样）承担区域/次区域项目预算负责人的责任。紧急行动及重建司的作用将从行动管理转向联

<sup>1</sup> 筹资主要在国家代表处一级开展，由区域办事处和技术合作部提供支持。

<sup>2</sup> 第1级：粮农组织国家代表处的本国能力足以支持成员国满足受灾人群在粮食安全和农业领域的需求。

第2级：成员国和粮农组织的能力不足或危机/威胁波及某区域内一个以上的国家，需要次区域办事处、区域办事处甚至可能粮农组织总部提供支持。

络和人道主义政策协调、预警协调、危机管理、第 3 级<sup>3</sup>应急能力、能力评估/强化/开发、宣传倡导、推动战略规划、支持计划编制、总体协调和监测、质量控制、人道主义政策及机构间协作。

30. 这一方面的责任移交要求增强实地能力，以便在统一领导下并遵循必要的行动和问责框架，执行一体化应急、发展和政策援助计划。这一新管理模式的拟定出台时间是 2013 年 6 月，详见下表。

#### 2012-2013 年时间安排

区域/国家	2012				2013			
	1 季度	2 季度	3 季度	4 季度	1 季度	2 季度	3 季度	4 季度
第一批国家	←→							
中南美洲	←→							
欧洲		←→						
北部非洲和近东		←→						
亚洲		←→						
非洲和加勒比					←→			

31. 粮农组织代表统一领导下的一体化国别计划要求具备充足的后勤和行政建制。当情况需要时将成立统一的行动部门，安排国家代表处负责行动的人员与应急人员合署办公，负责一体化计划的各项行动内容，同时保持高效处理应急响应所需的特异性。这一新模式将根据国家具体情况的不同加以调整，并设计相应的架构，类型有 i) 主要面临发展问题但有小规模紧急情况的国家；ii) 主要处于人道主义或持续性危机的国家；iii) 可能面临突发危机而没有国别计划的国家；iv) 既要解决发展问题也要面临人道主义挑战的国家。根据国别计划的规模和构成，有关国家代表处的决定将由助理总干事/区域代表在粮农组织代表提交一份翔实建议的基础上通过与权力下放支持办公室和紧急情况及重建司磋商后做出。粮农组织代表将能够获得由分摊会费和预算外资源支持的人力资源。在客观需要且资源允许的情况下，将考虑设立粮农组织副代表的临时岗位。在面临持续性危机或复杂人道主义形势的国家，这一岗位的名称将为粮农组织副代表/粮农组织应急响应协调员。

32. 为增强粮农组织的应急响应能力和宣传倡导作用，粮农组织的次区域办事处可以下设团队<sup>4</sup>，从战略考虑可以临时设在最近的人道主义中继站。这些团队将在次区域协调员的统一监督下向各国的应急活动提供技术支持，协助本次区域的

<sup>3</sup> 第 3 级：国家、次区域和区域能力均不足，要求粮农组织整体的全面支持。

<sup>4</sup> 例如包括跨界动物疫病应急中心（ECTAD）

资源募集工作（尤其是在人道主义活动方面）并就危机风险和响应向管理层提出建议。

33. 这一方面的权力下放实施工作中南美洲进展顺利，将于 2012 年 6 月完成的第一批国家的实施进展也很顺利。现已为欧洲、亚洲、北部非洲和中东开展了初步举措，以便确保 2012 年底之前顺利完成责任的移交。将在 2013 年中实现全面推出。

### **强化技术能力**

34. 本文件探讨的多数举措均涉及旨在提高国家一级执行力、成效和影响力的权力下放工作中的运行和管理问题。尽管如此，总部和各权力下放办事处的技术能力都需要得到加强，也需要对所有各级的工作进行整合。如上所述，目前开展的战略规划进程将对本组织各级工作计划的资源使用方式产生影响，还将减少组织上的条块分割现象并将提高数量较少但共同商定的优先重点的计划整合度。此外，每个区域和每个技术部门都在以不同的方式开展加强权力下放办事处技术能力的工作。例如，目前亚洲及太平洋区域有两名派驻技术官员，专业为农业和经济学，并且即将新增两名技术官员负责统计和渔业计划的工作。这属于技术人员的非永久性调动，既有利于总部部门也有利于区域办事处。预计今后几年此类作法还将更多。无论在何种情况下，这项工作及其监测和报告都需要与经审议的战略框架和新的中期计划建立起直接联系。各权力下放办事处将需要具备一定的能力才能在这一进程中发挥必不可少的作用。

### **III. 各区域会议提出的举措**

35. 各次区域会议既研究了一般性的权力下放问题也研究了针对各个区域的更为具体的建议。总体上看，所有区域会议都对权力下放的原则给予了大力支持并把权力下放看作是在国家一级提高对成员国执行力的一个基本手段。各区域会议还批准了以下领域的总体原则和方法：提高规划和优先重点设定水平；提高权力下放办事处网络的灵活性；以及计划执行的一体化模式。

36. 除批准了一般性提案外，各区域会议的讨论和成员国关于采取进一步行动的要求主要围绕的是三个主要议题，所有三个议题均是本组织旨在提高国家一级执行力、成效和影响力权力下放进程的根本性要素。每个区域会议在这些领域的构想和建议方面或多或少存在差异，但形成了明显的共识。这些议题是：

- 在加快和简化审批和其他程序方面向区域和国家代表赋予更大权力的必要性，以便及时提供支持和获得成效。这些方面可以从上述内部变革中直接实现。

- 增强粮农组织在各国和各区域的技术能力，在支持政策改革方面提高存在规模和有效性的必要性以及有关提高对相应成效和影响力的规划、监测和报告水平的总体必要性。
- 在多个领域开展伙伴关系以及与其他方面进行更有力和更持久的互动。这包括提高与区域经济一体化机构和其他区域性计划的整合度以及提升与民间社会和私营部门的伙伴关系。这还要求在粮农组织的推动下大大提高利用各国在南南合作和其他形式合作方面所能提供的条件的创造性和有效性，共享知识、经验和资源。

37. 获得批准的一般性权力下放问题如下：

38. **提高规划和优先重点设定水平。**所有区域会议均对粮农组织在各自区域的活动进行了讨论并就一整套优先重点达成了共识，某些情况下还包括次区域或特定国家类别的优先重点。民间社会组织第一次以系统化的方式参与了这一进程。虽然优先重点设定流程还将通过编制高质量的国别计划编制框架、更有效地利用区域技术委员会的成果以及加强与国际金融机构和其他资源伙伴的协作和协调等方式进行更大改进，但到目前为止该流程已经为粮农组织的革新图变奠定了坚实基础，使粮农组织能够更有效地满足成员国在粮食和营养安全领域的需求。这将通过采用过去几年开发的各種新工具和新手段来得到实现，例如资源管理和伙伴关系战略以及国别规划准则等，这些新工具和新手段的开发是落实《近期行动计划》和其他独立评价意见的一揽子举措的组成部分。

39. **在国家代表处强有力领导下的运转更为灵活的权力下放办公室网络。**各区域会议均认可需要有一个更为面向需求的国家代表处网络，而且需要强化技术技能对其加以支持。区域会议还要求在某些情况下为提高国家影响力而增加实地存在规模。会议也强调了改进实地员工人力资源管理的必要性，并应辅之以流动性、培训和对更具创新性的工具的采用。

40. **计划执行的一体化模式。**各区域会议批准了提高计划和项目执行一体化程度的措施建议，包括应急与发展活动的整合；对技术合作计划资源的更具战略性的利用；以及与其他联合国机构（特别是设在罗马的各机构）的工作形成合力。

41. **权力下放办事处网络内部的资源重新配置。**总部知识和业务行动部门已经进行的岗位审查工作目前正在各区域办事处展开，在总部的审查完成后这项工作将加快推进。由于时间紧张，这些关于区域重新配置的建议在本文件起草截止日期之前尚未达成结论，但各区域办事处承诺将对资源进行重新配置并最大限度地用好现有资源，以此作为预算拨款合理化的第一个步骤。这一有待实施的举措将吸收各区域会议对区域优先重点的讨论意见和整体战略规划进程的进展成果。

42. **需要额外经费的新提出的具体举措。**需要增量经费的举措分为两大类。第一类是上文所述的旨在对当前权力下放进程中长期存在的弱项进行整改的那些举措。第二类是提升伙伴关系或加强特定次区域工作的举措。估计这两类变革的总经费需求为 1040 万美元，约占《工作计划和预算》（CL 144/3）进一步调整后重新配置的资源数额的一半。

43. 第一类举措包括 i)对人力和财政资源的管理和监督；ii)应急、重建和发展工作的整合；以及 iii)逐步取消用于支付粮农组织代表经费的技术官员派驻制度。具体上说，建议采取下列举措：

- 作为这一进程的组成部分，各区域办事处将设立一个模式相同的业务行动支持部门，以统筹的方式处理所有现有资源。并不是所有的区域办事处都为这一目的配备有充足的人手，例如拉丁美洲及加勒比区域办事处将新增一个战略及规划官员岗位，近东区域办事处将新增一个人力资源官员岗位，而非洲区域办事处的人力资源官员岗位将进行升级并履行这一职责。
- 整合应急、重建和发展行动所需的多数变革对经费没有影响，但该流程尤其对两个国家代表处提出了新要求，这两个代表处到目前为止一直是作为应急协调处、而不是粮农组织代表处进行管理的（危地马拉和索马里）。这些办公室的经费大多仍将来自预算外资源，但对“同一个粮农组织”和“同一个办事处”等工作的整合要求正常计划提供部分经费。
- 用于支付粮农组织代表经费的派驻技术官员制度将逐步废止，逐步恢复目前用于支付粮农组织代表岗位的区域/次区域办事处技术岗位。

44. 第二类包括下文摘要介绍的各区域的具体举措。此外，提升与民间社会和私营部门的伙伴关系和协作水平是贯穿本组织的一项高度优先工作，这一点已经得到公认，因此这些举措应全面纳入所有粮农组织各部门的正常工作流程之中。但为尽快推动工作并有人专门对此进行谋划，每个区域办事处都将设立一名伙伴关系开发官员的岗位。这些岗位将用编外职工资源安排两年的资金，最好是由较为年轻且具有私营部门和民间社会经验的专业人士担任。

### **各区域的具体举措**

#### **非洲**

45. 非洲区域会议上提出了四个尤为重要的具体权力下放议题，即：i)加强与非洲联盟和非洲区域经济共同体的协作和更积极长久的接触；ii)加强与民间社会组织的系统化协作和伙伴关系；iii)调整权力下放技术支持团队的构成和地点；以及iv)增强非洲区域办事处制定区域战略和计划以及监测国别和区域计划实施的能力。

46. 具体提出了下列变革建议：

- 加强与非洲联盟和联合国非洲经济委员会的协作：
  - 提升次区域协调员/驻非盟和联合国非洲经济委员会代表岗位的级别；
  - 设立一个计划及伙伴关系开发官员岗位，与非盟和联合国非洲经济委员会开展合作；
  - 把现有资源调整至项目官员岗位，加强与东道国的关系。
- 加强与设在吉布提的政府间发展组织的协作：
  - 修改粮农组织代表的岗位职责，使之体现这一新职能；
  - 把目前常驻在肯尼亚内罗毕的区域应急协调办公室的畜牧官员迁移至吉布提。
- 加强与西非国家经济共同体的协作：
  - 修改粮农组织代表的岗位职责，使之体现这一新职能。
- 加强与非洲发展新伙伴关系的协作并扩大与南非的南南合作计划：
  - 修改粮农组织代表的岗位职责，使之体现这一新职能；
  - 把现有资源调整用于在该办公室设立一个政策官员岗位。
- 加强与南部非洲发展共同体的协作：
  - 设立一个计划及伙伴关系开发官员岗位并派驻在博茨瓦纳嘉柏隆里的南部非洲发展共同体办公室。

47. 除上述在整合发展、重建和应急行动方面进行的调整之外，区域会议还要求采取下列举措：

- 把设在达喀尔、约翰内斯堡和内罗毕的区域应急办公室的工作人员置于次区域办事处的职责范围并同时考虑调整安置地点；
- 采取内部和外部资源配合的方式在达喀尔、约翰内斯堡和内罗毕的粮农组织办事处设立一个小型处室，负责资源筹措和宣传倡导，由各自的粮农组织代表直接监督和领导；
- 根据其他联合国机构的作法和非洲区域会议的要求，重开已暂停活动的粮农组织驻索马里代表处，目前该办公室作为一个应急协调处存在，由一名主管官员负责。像目前的情况一样，该代表处的大部分经费将由项目投入



和行政及业务行动支持资金进行安排，但在对应急和发展行动进行整合后也将需要部分正常计划资金用于支付粮农组织代表和代表助理的费用。

48. 为推动该区域技术支持力量构成和所处地点的合理化，包括粮农组织正常计划和项目雇员以及协作机构的本国和区域专家，区域办事处将与总部技术合作部合作：

- 查明该区域为粮农组织服务和与粮农组织合作的专业技术人员网络的情况并予以强化；
- 根据农业生态特点以及国家和次区域计划框架，对由粮农组织经费出资的技术雇员的技能配比和所处地点进行复审。

49. 计划于 2012 年下半年在妥善解决有关法律影响的前提下合并设在加纳阿克拉的西非次区域办事处和非洲区域办事处。这将要求：

- 裁撤次区域协调员岗位，代之以一名区域副代表岗位并兼任粮农组织驻加纳代表；
- 在尼日利亚阿比让设立一个技术枢纽，向各国提供必要的技术援助并加强与西非经济共同体的关系。

### 欧洲及中亚

50. 根据已经确定的优先重点，欧洲区域会议对下列挑战进行了讨论：i)在中等收入国家开展能够促进南南合作发展的伙伴关系开发工作；ii)在两个对技术合作需求最大的国家设立粮农组织办事处；以及 iii)为另外两个存在巨大需求的重点国家设立粮农组织代表（本国）助理的岗位。

51. 为加强与该区域中等收入国家的协作并开发南南合作和其他协作性技术计划，欧洲区域办事处计划：

- 为一个计划及伙伴关系开发岗位提供经费（或粮农组织代表岗位，取决于东道国协议的规定），新增资金需求来自阿塞拜疆、哈萨克斯坦和土耳其的东道国捐款、项目投入和行政及业务行动支持资金；

52. 应对被确定为高度优先国家的技术合作需求：

- 为吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的粮农组织代表岗位提供经费，前提也是与东道国分摊费用并随着计划的进展利用项目投入和行政及业务行动支持资金；
- 为乌兹别克斯坦和摩尔多瓦的粮农组织代表本国助理岗位提供经费。

## 亚洲及太平洋

53. 在该区域的技术能力方面，除了上面提及的技术官员自愿外派的措施外，根据取消用于支付粮农组织代表经费的技术官员派驻制度的建议，提议把临时由国家代表处网络占用的资金（相对于两个 P4 级岗位和一个 P4 级岗位）归还给该区域的技术计划（但未必是亚洲及太平洋区域办事处）。

54. 此外，根据区域会议确定的优先重点：

- 为更有效地覆盖太平洋岛国和巴布亚新几内亚（现有较大数量的项目资金）：
  - 为巴布亚新几内亚的一个计划发展官员岗位提供经费，设在联合国常驻协调员办公室或适当的政府部委，新增资金需求来自现有的“减少森林砍伐和退化以实现减排（REDD）”项目和目前正在制定的其他项目；
  - 在需求最大的四个太平洋岛国设立粮农组织代表本国助理岗位；
  - 在太平洋次区域办事处新增一个 P4 级海洋资源管理岗位。
- 为更有效地在另外两个重点计划国家开展计划开发和执行：
  - 在蒙古和朝鲜民主主义人民共和国增加两个临时项目官员岗位，采用新增费用与东道国分摊的方式并利用项目资源和行政及业务行动支持资金，前提是到本两年度结束时这两个岗位所需经费的很大一部分将要由外部资源支付。

## 拉丁美洲及加勒比

55. 对于拉丁美洲及加勒比区域，区域会议批准了战略优先重点和权力下放总体提案并特别要求增加对南南合作、与民间社会和私营部门伙伴关系以及对该区域政策支持的重视程度。为此，在巴拿马的次区域办事处新设了一个政策官员岗位，由此把华盛顿联络办公室裁撤的一个类似级别岗位的现有粮农组织资源进行了重新配置。加勒比次区域也需要一个类似的岗位。区域会议要求加大对危地马拉的支持，该国是存在严重粮食不安全状况的国家之一。与其他区域会议一样，该区域的区域会议也要求提高对区域性计划的规划、监测和报告水平，并与其他区域性和次区域性行动计划和协定相统筹。

56. 因此，计划要求：

- 为粮农组织驻危地马拉代表岗位提供经费，与目前的应急协调员岗位合并，前提是东道国分摊费用并利用项目投入和行政及业务行动支持资金；
- 设立加勒比政策官员岗位；
- 设立拉丁美洲及加勒比区域战略及规划官员岗位。

## 近 东

57. 近东区域会议于 2012 年 5 月 14-18 日召开，会议建议在本文件提交时尚未定稿，但将适时进行汇总。无论最终达成何种共识，但预计区域会议也同样将认可在近东区域办事处设立一个战略及规划官员岗位和一个伙伴关系开发官员岗位的必要性。在近东区域会议的高官会上，与会者赞赏关于取消目前为三个粮农组织代表岗位支付经费的派驻技术官员制度，代之以三个粮农组织代表助理的岗位，剩余资金用于加强技术计划。预计这一调整不会对经费要求产生影响。

## 资源与实施

58. 如上所述，某些情况下拟议的调整需要设立新岗位，例如为了逐步取消用于支付粮农组织代表经费的技术官员派驻制度而恢复那些为粮农组织代表岗位支付经费的区域/次区域办事处技术岗位；有的调整需要在未设战略及规划官员岗位的区域办事处设立该岗位。在另外一些情况下，包括有关增加粮农组织在有关国家存在规模的调整，采用的方法是向各区域办事处提供资源，迅速配置人力制定出计划，吸引外部资金来支付部分和全部经费需求。这一模式已经为投资中心和紧急情况及重建司所采用，它们的全部和部分人员经费由预算外资源出资。

59. 表 1 所示为上述举措的资金需求情况，估计每两年度约为 1040 万美元。这一数字约占《工作计划和预算》（CL 144/3）进一步调整后重新配置的资源数额的一半。

表 1: 增量费用和岗位

	欧洲及 中亚	拉丁美洲及 加勒比	亚洲及 太平洋	近 东	非 洲	联络 办公室	合 计
岗位数量:							
国际雇员	6	4.5	8	2	4.25	-1	23.75
当地雇员	2		4		1		7
费用 (百万美元)	2.6	1.8	3.7	0.8	2.1	-0.6 <sup>1/</sup>	10.4

<sup>1/</sup> 包括把联络办公室四个 D2 级岗位调降至 D1 级岗位而实现的节约。

## IV. 结 论

60. 粮农组织的许多工作都中规中矩，正如理事会在先前批准权力下放蓝图时所指出的那样：粮农组织是“世界范围内粮食和农业领域高质量政策建议、信息、能力建设支持和技术服务的提供者”。也有一些领域粮农组织的表现水平可以大为提高。本文件在“权力下放”这一宽泛主题下所概要介绍的各项变革都是为了打造一个在生成知识、规范和标准方面具备更强能力的组织，这些知识、规范和

标准应该能够转化为各国自主的政策、战略和计划，同时随着全球知识和规范性工作的推进对各国和各区域的新经验加以采纳。

61. 本文件涵盖的举措包括：a)提高粮农组织在国家一级所有工作的执行力、成效和影响；b)减少条块分割并提高各权力下放办事处与总部之间、规范性和全球知识产品与其实地行动之间以及“应急-重建-发展”连续统一体中粮农组织各方面工作的整合度；以及 c)促进与各国和各区域性机构、其他联合国和非联合国国际机构、私营部门、大专院校和研究组织以及民间社会的伙伴关系。

62. 这些举措将不以削弱粮农组织总部的技术能力为代价。但重要的是要认识到，在提升全球公共产品在实地的实际影响力方面大幅提高本组织的执行力只有通过适当强化权力下放办事处才能实现。权力下放绝不仅仅意味着在总部与实地之间进行简单的资源重新配置，而是要把重点转移到对国家一级的影响力上来，把注意力放在本组织的全球专业能力、知识产品和优势与各国和各区域的需求和优先重点之间的联系上来。

63. 2012 年召开的各区域会议重申，成员国十分赞赏本组织开展的工作，它们也珍视粮农组织身怀才干和经验的员工与一系列合作伙伴密切协作而取得的工作成果。各区域会议也强调了需要加以重视的领域以及在不辜负成员国期望、对其实现本国目标提供支持方面还存在的不足之处。组织上的变革势在必行，而权力下放是实现更大执行力、成效和影响力的一个关键要素。本文件所概要介绍的各项举措都是为了对长期以来存在的问题和 2012 年各区域会议讨论中提出的其他问题加以整改和解决，以便提高粮农组织工作在国家一级的执行力、成效和影响力。这些举措涉及：

- **提高规划和优先重点设定水平**

- 更多地照顾各国、各次区域和各区域的需求；提高区域会议为战略思考进程和《中期计划》/《工作计划和预算》编制提供素材的作用；
- 增加民间社会、私营部门、区域技术委员会、区域经济一体化组织以及联合国和国际金融机构等伙伴的参与度；以及
- 遵循以结果为基础的管理原则，采用商定的指标和目标改进对粮农组织在各区域活动的报告质量。

- **更为灵活的权力下放办事处网络**

- 强化粮农组织代表的干部队伍；
- 加强在面临粮食和营养安全问题特殊挑战的国家的存在规模；

- 向国家代表处提供更高质量的技术和业务支撑；
  - 调整次区域办事处/多学科团队，使其具备更为面向需求的配套技能；
  - 把区域办事处的工作侧重点放在向权力下放办事处网络提供总体行政和管理指导上来。
- **计划执行的一体化模式**
    - 把应急和重建活动所涉及的行动职责、管理和责任担当移交给各权力下放办公室，接受助理总干事/区域代表的总体领导；
    - 把技术合作计划与各国、各次区域和各区域的优先重点进行统筹；
    - 根据成员国需求增加各区域内部资源的互换利用。
  - **监测和监督**
    - 采用“全球资源管理系统”；改进信息和通讯技术基础设施；加强内部监控框架；以及为可能扰乱业务连续性的紧急情况制定详细的恢复程序。

#### **拟请计财委和理事会采取的行动**

64. 鉴于计财委联席会议的意见，拟请求理事会批准有关权力下放办事处网络架构和职能的提案。