



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

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

理事会

第一五三届会议

2015 年 11 月 30 日—12 月 4 日，罗马

对权力下放办事处网络的独立审查—附件 11 增补

附件 11 增补

亚洲及太平洋区域

亚洲及太平洋区域权力下放办事处评价组长的意见

1. 总体而言，文件“对粮农组织办事处管辖范围的审查”十分出色，全方位剖析了粮农组织总部以外办事处管辖范围问题。作为粮农组织亚太区域权力下放举措评价组组长，我有机会对粮农组织在本区域设立的区域和国家机构运转情况进行评估。为此，我审阅了大量关于组织政策改革、战略规划过程和权力下放举措的粮农组织全组织文件，其中涉及粮农组织办事处在不同区域的管辖范围问题。该文件对粮农组织办事处管辖范围相关的一系列问题进行了全面综述，结构连贯、简明扼要。鉴于该文件旨在为审议对本组织具有广泛影响的一个问题及相关决定提供实质依据，我认为文件很好地平衡了观点与分析，保持了专业客观性，并为今后工作提出了一整套务实方案。

依据文件行文结构，我简要提出以下意见。

第 1 节 引言：

2. 引言将粮农组织管辖范围问题置于组织改革的动态范围内，指出因成员国现实情况而对组织形成的压力。对本组织受命履行的规范性职责存在着竞争性需求，而成员对技术、计划和业务支持的需求不断增加，促使本组织制定了组织结果综合框架，突出强调粮农组织工作两大维度的趋同性。区域、

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：www.fao.org。



mo696ad1

分区域和国家管辖范围的问题是依据统一组织结果框架交付结果的改革举措内必不可少的一项要素。

3. 引言部分应强调不同国情国家的需求不断变化、各不相同，有时在粮农组织不断成熟完善的复杂新领域内存在对技术援助的需求。粮农组织等多边组织的传统比较优势在于克服各项挑战，包括资源紧张、私营部门专业知识扩展带来的竞争、增加成员国机构获取不同知识来源，以及基于专家开展技术合作这一旧有方式的衰落。发展中国家为了迅速应对各自面临的发展问题，对最新知识、专长和能力的需求增加。对于支持的质量、速度和问题解决能力都提出了更高的期望水平。
4. 本节对恰当管辖范围结构的重要性予以强调十分正确，但是结构恰当只是解决管辖范围问题的一项必要条件。为了有效运作，管辖范围结构必须辅以决策下放，并以适当的实质性、技术性和管理能力支持授权。

第 2、3 节 管辖范围现状与国家办事处的特征：

5. 这两节内容以及后附的 10 份附件十分有用。第 2 节对管辖范围现状的事实性介绍说明了办事处管辖范围的当前全面状况。第 3 节对国家办事处特征的分析采用了一些重要的业务指标，如计划交付额、预算总额、职工费用（长期职工和编外非职工人力资源）以及交易次数统计，以便从不同角度更深入地揭示办事处特征。附件（4-10）包括了与各国特征相关的指标，涵盖的信息与分析对今后涉及管辖范围的政策具有关键影响。这些附件构思精密、排列妥当，如能定期更新将为今后对权力下放和办事处管辖范围问题展开审议提供持续性重要参考。

第 4 节 与管辖范围相关的关键见解：

6. 该节分别记述了与粮农组织在亚太等各区域内管辖范围问题相关的主要结论与建议。对亚太区域的评价认为粮农组织在亚洲及太平洋的国家管辖范围总的来说充分。评价就太平洋分区域办事处的管辖范围提出了若干具体建议，本文件对此予以准确记述。该节提及仅与太平洋地区相关的问题可能有失偏颇，或许会导致在亚洲其他地区需要调整管辖范围的错误认识。亚洲的管辖范围问题主要不在于实际调整范围，而更多在于国家办事处的有效性、效率和响应质量等方面。文件读者在考虑整个区域的管辖范围问题时应理解这一要点。
7. 对此，有多项建议涉及提高亚洲地区现有管辖范围有效性。包括改善亚太区域办事处向国家办事处提供技术支持的可预见性和及时性。为了对国家办事处的技术需要做出迅速响应，报告中提出关于亚太区域办事处配备足够数量技术专家的建议理由充分。其他影响粮农组织亚太区域各项服务有效性和效率的适用意见则更多在于权力下放和授权。评价对此做如下表述：

“《评价》认为：‘粮农组织在将职责由总部向亚太区域办事处转移方面取得了进展，但在向国家层面转移方面却并非如此’。毫无疑问，驻国家办事处认识到，通过在采购、招聘、确定优先重点等方面更多的授权，自己的自主性大幅度提高。然而，引用一名被调查者的话，‘目前的感觉是由罗马总部进行的权力下放和授权举措导致权力在曼谷办事处汇聚和再次集中。’的确，正如报告所示，对于许多进程和程序，亚太区域办事处似乎更多地发挥着‘中央控制’的作用，而不是国家层面与总部之间的促进和连接要素。”

在考虑管辖范围问题时应牢记这一相关结论的精神。

第 5 节 调整管辖范围的标准：

8. 依据各项不同指标以及五项区域评价所提建议进行分析后，该节就确定办事处管辖范围最低共同标准提出了若干一般性标准以及具体地点特征。我同意该节就范围调整提出的所有标准。
9. 该节对区域和分区域办事处选址提出的前提特征条件完全合理且实际。同意所述理由。
10. 我同意该节提出的总体性必要条件，即任何调整粮农组织管辖范围的决定都应在于落实三项核心目标：i) 优化粮农组织在能力范围内以成本高效方式交付服务的能力，ii) 实现《战略框架》结果，iii) 认可各成员国获取粮农组织服务的权利。
11. 优化粮农组织在国家一级的管辖范围需要应用各项特征以反映成员国的实际情况。对管辖范围的优先性考虑应以支出（尤其是以分摊会费供资的支出）、实现最佳结果交付的潜力，以及对低收入和中低收入国家的考量为基础。具有高额自愿捐款以及因计划规模较小而由单一办事处集体管辖的国家应予以特殊考虑。
12. 最后，定期审查管辖范围很重要。管辖范围应在动态的国家、分区域、区域范围内予以考虑。本组织需制定灵活措施，以创造性方式调整管辖范围，而不能等待更大范围的组织改革举措。通过权力和责权下放以及授权实现的内部增效可改善管辖范围质量与深度。对国家需求更主动地进行系统性评估，对组织知识和人力资源予以更明智地利用和管理有助于补充粮农组织在管辖范围方面开展的工作，使之得到进一步改善。

第 6 节 亚太区域调整方案：

13. 最后一节概述了一些调整方案。准确指出了可能影响国际合作范围和粮农组织在国家一级业务模式的外部与内部驱动因素。这也突显出国家一级机构设置的关键性，以及保持与成员国互动和对话的必要性。
14. 我完全赞同文件就各区域正在实施的调整所提出的下列一般性提案。

“鉴于各国家办事处存在显著差异，一项一般性提案建议承认具体国家办事处的管理复杂性和不同的职责水平，并据此对国家办事处的级别与人员安排做出管理决定。对于交付额超过一定水平的国家，如高于表格中 800 万美元标准的国家应予以特殊考虑。对于交付额低于一定水平（如 100 万美元）的国家，在适当考虑办事处上述其他职责后，可能需要撤销一些国家的驻地粮农组织驻国家代表职位而采用多重委任的方式进行管理，或是对办事处的职工配备水平另行做出管理决定。

- 针对这些国家的另一种方案是降低粮农组织驻国家新任代表的级别，优先考虑任用所在国经验丰富的粮农组织国家助理代表，使其转而承担国际职员的责任。……还有一种方案在于派遣现有技术职员担任粮农组织驻国家代表，但主要职责为技术官员并与分区域多学科小组保持联系，希望其能加强所在国的国别计划。依据相关国家的具体需要，这一外派方式的持续时间可长可短。这种安排与过去的外派技术官员形式不同，后者尽管头衔是技术官员，但主要作为粮农组织驻国家代表开展工作，作为技术官员对各国提供的支持十分有限。鉴于一些国家的工作量很低，且捐助方意愿也很弱，在技术官员能充分参与区域和分区域技术网络并与之保持联系的前提下，这一替代安排或许有望起效。
 - 另一项更普遍的调整在于分区域协调员最近被赋予监督其所辖地区粮农组织驻国家代表的职责。在非洲粮农组织驻国家代表数量较多的情况下采用了这一非正式做法，但从未得到正式规定。如下文所述，拟议设立的粮农组织驻巴布亚新几内亚代表将向太平洋分区域协调员汇报，同时拟议外派一名或多名太平洋岛屿分区域官员至该办事处开展业务。
 - 另一项更普遍的调整在于一方面优先突出在低收入缺粮国设置机构并提供正常计划支持，另一方面进一步依靠与高收入或中高收入国家办事处分摊费用。某些具有大量单边信托基金的国家已采用这种做法，主要集中在下文突出强调的拉丁美洲地区，但是范围可拓展。同样，就气候变化的影响而言，需要令小岛屿发展中国家，尤其是太平洋各国成为特别优先重点。
 - 无论何种做法都必须保证机构设置规模和范围的灵活性与及时性，考虑国家的经济状况、危机局面的状况或可能性，以及其他伙伴的地点和优势。”
15. 我也完全同意调整的理由及下文所述亚太区域具体调整提议。这些提议相当全面，包括了对亚太区域的评价提出的所有建议：

“上述许多理想特征在粮农组织亚太区域办事处都显而易见。曼谷是该区域的枢纽机场，是联合国亚洲及太平洋经济社会委员会所在地，其他联合国机构区域办事处也设在该地。国家办事处网络完善，交付量范围广泛，其他特点符合国家条件。萨摩亚阿皮亚办事处为范围明确的分区域提供服务。

近几年来许多驻国家办事处得到加强，主要根据对该区域权力下放的评价所提建议加强。这包括前面所述在巴布亚新几内亚、朝鲜民主主义人民

共和国、蒙古增设由分摊会费出资的国际职员职位。在两个国家（汤加、瓦努阿图）设立粮农组织驻国家助理代表，在斐济和所罗门群岛各设一名粮农组织驻国家助理代表的《东道国协议》已完成。目前正与大韩民国和马来西亚讨论设立伙伴关系和联络处事宜。

然而，正如亚太区域权力下放评价中所强调的，由于太平洋分区域国家数（14 个）及所涉地理范围很广，该分区域的管辖范围是一个重大挑战。这还给驻萨摩亚员工带来很大困难。该分区域的调整是重中之重，区域评价中也如此认为。

调整该分区域办事处的技能结构是更广泛管辖范围和能力活动的一部分。在《2016-17 年工作计划和预算》中增设一个经济学和统计学职位，最近还增设一个渔业 P-5 职位，员工从总部抽调。另一名渔业官员也将很快由总部调往萨摩亚，随后会有其他一些变动，包括新设性别和恢复方面职位。总体技能结构变动虽然对于分区域计划而言至关重要，但将单独处理，不属于管辖范围提议本身的一部分。

到 2015 年底，粮农组织将在太平洋分区域 6 国（瓦努阿图、所罗门群岛、斐济、巴布亚新几内亚、萨摩亚、汤加）设立机构，即在所有 4 个美拉尼西亚国家（所列前 4 个国家）和 6 个玻里尼西亚国家中的 2 个（萨摩亚、汤加）设立机构，但没有在 5 个密克罗尼西亚国家（马绍尔群岛、瑙鲁、基里巴斯、巴布亚、密克罗尼西亚联邦）设立机构。

巴布亚新几内亚与亚洲和太平洋显然都有联系，并将在向小国提供支持方面发挥更大作用。该国已在帮助萨摩亚、图瓦卢、汤加恢复红树林，并在不久前宣布了一项 1.5 亿美元新计划以帮助太平洋国家。该国还离太平洋岛屿分区域某些国家很近。

根据上述情况，提出关于太平洋地区的下述方案：

- 粮农组织驻巴布亚新几内亚办事处提升为正规的粮农组织驻国家代表。
- 粮农组织驻巴布亚新几内亚代表兼管邻近国家即瓦努阿图和所罗门群岛事务。这是分区域协调员所负责的太平洋国家数首次减少。虽然对亚太区域的评价中有此建议，但迄今没有落实。粮农组织驻巴布亚新几内亚代表向太平洋岛屿分区域协调员汇报工作，同其他分区域情况一样。
- 太平洋分区域一名林业官员派驻巴布亚新几内亚，并视需求情况考虑也调派一名渔业官员。
- 为了解决北太平洋隔绝问题，建议在密克罗尼西亚群岛的一个国家设立一名粮农组织驻国家助理代表（计划），至少可以为帕劳和马绍尔群岛提供案头支持。有一个方案是，粮农组织驻国家助理代表同太平洋共同体秘书处驻密克罗尼西亚联邦办事处设在一处。”

16. 总之，我认为该文件是对粮农组织关于办事处管辖范围的文件的一个重要补充。更为重要的是，该文件根据 5 项区域评价的经验数据和发现，对于这个复杂问题的各个方面进行了平衡分析。该文件无疑将为粮农组织最高层面的政策讨论提供客观、实质性基础。

欧洲及中亚

欧洲及中亚权力下放办事处评价组长的意见

1. 该文件第 3 节“驻国家办事处特点”是一项非常好的新增内容，其表格和附件所提供信息表明了对粮农组织成员国与秘书处之间联系有影响的许多因素的更广泛、详细情况，在区域办事处、分区域办事处、驻国家办事处体现了这方面情况。这些因素大不相同且半个世纪以来其演变方式不同，由此必然得出以下结论：这些办事处的地点、结构、范围并非永远固定不变，对于这些方面需要如第 6 节“方案”第 3 段最后一个句子提出的“进行定期审查，也许每两个两年度进行一次审查”。
2. 该文件第 10—12 页中关于欧洲及中亚区域办事处、分区域办事处、驻国家办事处的评价概要确切反映出评价组提出的各项意见和考量。[要点编号有小差错：有两个要点的编号都是“iv”，其中后一个应为“v”；第 vi 段最后一点第 1 行末“vi.”系多余；第 xiv 段不知为何变成第“Siv”段]重读这些意见和考量时，发现其居然仍有效、相关，该区域随后的一些发展情况证实 6.3 节第 1 段中的审慎措辞：“区域和分区域办事处执行该项工作的理想结构不大清楚，一些竞争性方案各有利弊。”
3. 评价组感到高兴的是，粮农组织管理层快速有效地采取了行动任命粮农组织驻吉尔吉斯斯坦国际代表、驻塔吉克斯坦国际代表，并就在阿塞拜疆和哈萨克斯坦新设伙伴关系和联络处达成完全一致意见。关于提升驻乌兹别克斯坦办事处、派驻一名粮农组织国际代表的建议受到热力欢迎。另一个好消息是，要在莫斯科设立一个联络处。
4. 我有兴趣知道，国家通讯员计划是否已实际中止。
5. 关于布达佩斯区域办事处的措辞（“保持作为区域办事处的基地”）及可能派遣一名或多名官员到该区域内其他办事处的做法，同建议阿克拉区域办事处和智利圣地亚哥采用的方法相似。这种方法看来明智、实用。
6. 最后，方案 1 的最后一个句子中所述方法（“关于欧洲及中亚权力下放办事处和中亚分区域办事处，谨慎的做法是……”）看来十分恰当，希望得到成员国所有各个层面磋商会的赞同。