


2013年9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
---	--	--------------------	---	---	---	--

计划委员会

第一一四届会议

2013年11月11-15日，罗马

对粮农组织非洲区域及分区域办事处的评价

内容提要

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事（运作）/评价办公室主任 Daniel Gustafson先生
电话：(06) 570-56320

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。



mi073c



联合国
粮食及农业组织

评价办公室

对粮农组织 非洲区域及分区域办事处的评价

最终评价报告 - 内容提要

联合国粮食及农业组织

评价办公室

本报告电子版载于：<http://www.fao.org/evaluation>

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其他类似公司或产品。

本文中表达的观点仅代表作者本人的观点，不一定代表粮农组织的观点或政策。

© 粮农组织，2013 年

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，材料可被拷贝、下载和打印，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地声明粮农组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

若有任何关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的请求，请通过以下途径与我们联系：www.fao.org/contact-us/licence-request，或发送邮件至 copyright@fao.org。

如欲了解更多信息，请联系：

评价办公室主任

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153

Rome, Italy

电子邮件：evaluation@fao.org

关键前瞻性信息

- 驻国家办事处对粮农组织的成功至关重要
- 需建立更强大、更针对需求的多学科技术团队
- 加强对区域的行政和业务支持及对驻国家办事处的监管
- 充分发挥预算外供资的潜力
- 重点突出的政策对话
- 加强对泛非洲机构的支持

背景

ES1. 过去近二十年来，粮农组织一直开展权力下放工作，使其在国家一级的影响最大化。第一阶段从 1994 年开始，期间加强了区域办事处并在全球创建了新的分区域办事处，其中有一处设在津巴布韦。第二阶段从 2005 年开始，期间增加了分区域办事处的数量，并将一些职能和责任逐步转移至权力下放办事处。2007 年，在非洲的加蓬、加纳和埃塞俄比亚分别新设了一家分区域办事处，此后非洲共有一个区域办事处和四个分区域办事处。2008 年至 2012 年期间，逐步转移了有关下列事项的职能和责任：优先重点确定；财政资源规划和分配；人力资源和办事处管理；实地计划运作和技术支持；以及资源筹集。其中大部分变革是在 2010 年实现的。

ES2. 2011 年 4 月，粮农组织计划委员会在其第一〇六届会议上收到了《对粮农组织近东区域及分区域办事处评价》报告及其《管理层回应》。计划委员会赞赏报告的质量，认为其非常重要，并建议所有其他区域应开展类似评价。因此，计划委员会请粮农组织评价办公室从 2012 年起，对粮农组织在非洲的权力下放结构开展一次评价。非洲的权力下放结构既包括着重关注发展活动的区域和分区域办事处，也包括着重关注紧急活动的分区域紧急行动办事处。

ES3. 本评价通过分析非洲各权力下放机构的作用、职能和开展的工作，根据证据独立地评估了非洲区域和分区域两级各权力下放机构有效高效地为成员国提供服务的能力，以供粮农组织领导机构和高级管理层参考。评价过程还包括审查上游（总部和共享服务中心）、特别是下游（驻国家办事处）的状况，因为这些是向成员国提供服务的关键环节。考虑到粮农组织的权力下放工作持续开展，本评价尽可能保持前瞻性和阶段性。虽然 2012 年和 2013 年上半年针对权力下放的作用和责任作出了多项决定，希望本评价提出的各项建议能及时促进领导机构有关权力下放事项的决策进程，并协助权力下放办事处改善其绩效。

评价过程

ES4. 本评价采用的是根据全组织文件制定的基于理论的方法，以便支持界定权力下放工作的预期产出和成果（本文件附件 1 介绍了变革理论）。本评价审查了粮农组织权力下放工作很多方面的内容，着重解决下列问题：

1. 粮农组织是否采取了必要的措施来有效落实权力下放政策？
2. 这些变革对粮农组织直接和通过伙伴关系向成员国提供服务的相关性和能力有何影响？
3. 考虑到迄今为止的经验，粮农组织的权力下放模式是否合适？

ES5. 评价办公室于 2012 年底组建了一支由六名专家组成的独立小组，负责开展本评价工作。评价包括广泛审查和分析各类文件和二手数据。评价的实地工作在 2012 年 12 月至 2013 年 3 月期间进行，包括实地拜访粮农组织总部、非洲区域办事处、全部分区域办事处和分区域紧急行动办事处，以及该区域十个选定的国家。评价工作组共与粮农组织在非洲的工作人员和伙伴进行了 500 多次访谈，另外，还有 366 位员工对调查的回复作为补充。

ES6. 数据收集阶段结束后，评价小组开展了分析工作，并与来自非洲区域的粮农组织职工和政府代表举行了多次后续会议，讨论评价过程中新出现的问题，包括初步结论和建议。最后，向计划委员会介绍了评价进展（2013 年 11 月），磋商进程结束。还计划向粮农组织区域管理小组会议（2013 年 12 月）和非洲区域会议（2014 年 3 月，突尼斯）介绍评价情况。

主要结果

3.1 落实粮农组织的权力下放计划

ES7. 评价小组通过的变革理论共确定了粮农组织为提高权力下放办事处的能力并加强其在国家一级的影响力而采取的六种措施。具体包括：(1) 变革组织结构；(2) 加强责任和授权；(3) 人员数量和技能组合与责任增加相匹配；(4) 提供多学科技术专门知识；(5) 财政资源与新责任相匹配；(6) 强有力的支持机制和体系。本评价发现，组织结构发生了重大变化，非洲区域新设立了三家分区域办事处，责任和授权不断增加，自 2010 年起尤为如此。然而，在不少情况下，授权只是将之前在权力下放办事处和总部间存在的“命令和控制”环境转移至区域和分区域办事处，未能在非洲区域营造一种赋权更多的环境。本评价还发现，各权力下放办事处之间并未明确界定新作用和转移责任，而且有些情况下责任还出现了重叠。

ES8. 本评价还发现，授予权力下放办事处的责任和提供的资源不匹配。人员方面，技术岗位的人数减少了 12%，分布于负责技术支持工作的五个不同的办事处（非洲区域办事处和四个分区域办事处）。由于决定将高级别专业人员和行政人员从一般事务岗位调升至专业岗位，驻国家办事处的专业人员配置也有所加强，虽然很多情况下新级别只是更准确地反映了现有能力，未表明能力得到了加强。对非洲权力下放办事处的净拨款总额有所增加，但原因似乎是费用不断上涨，而非拨款额出现净增长。在评价期间，向非洲权力下放办事处拨款的金额在净拨款总额中所占比重只增加了 2%。与此同时，职工资源与非职工资源间的比重有所增长。职工资源和非职工资源具有可替代性，再加上可用的非职工资源不断减少，使得各办事处都在“设法应对”空缺状况，以便将多余的非职工资源用于其他办事处开支。评价所涉期间，非洲区域办事处和各分区域办事处的平均空缺率为 20%，2012 年最高时达 27%，即是这一问题的体现。已在各权力下放办事处安装了《近期行动计划》中预测的全组织系统，但尚未带来实质性影响。如果能提供适当的实施支持，全球资源管理系统将大有潜力。近年来培训活动的举办次数明显增多，但课程内容似乎局限于推广新技术和 workflows，而不是确保粮农组织具备可胜任各领域工作的持续能力。在关键职能方面的培训力度尤其不足，其中包括涵盖监测、评价、宣传和资源筹集等工作的计划制定和实施职能。在本评价所涉期间的最后阶段，应急权力已下放至各权力下放办事处，随后明确了在此方面的能力建设需求，但为响应此类需求所开展的工作仍然有限。

3.2 权力下放对粮农组织在该区域工作的影响

ES9. 本评价对粮农组织在非洲的主要工作领域进行了分析，以评估权力下放进程期间实施的各项变革是否对粮农组织为成员国提供服务的能力产生了影响。针对各领域的分析结果总结如下。

3.2.1 优先重点设定和规划

ES10. 权力下放进程使各级权力下放办事处在优先重点设定和计划规划方面需承担更多责任，也能行使更多权力。在国家一级，国别规划框架是一项积极的举措，可为粮农组织在基于结果的框架内开展国家一级的工作奠定基础。粮农组织还通过联合国发展援助框架，在联合国国别小组的计划制定和规划工作中发挥积极的伙伴作用，并在大多数国家与联合国发展援助框架和国别规划框架建立了有效联系。粮农组织驻国家办事处的工作人员为联合国发展援助框架和国别规划框架的制定工作投入了大量时间。评价小组注意到，2012 年联合国大会开展的四年期全面政策审查中敦促进一步削减与优先重点设定和规划进程有关的交易费用，同时确保满足联合国各机构的全组织需求。这可能为粮农组织进一步实现增效节支提供了机会。

ES11. 通过设立分区域办事处，使其承担起在分区域一级履行区域职能的正式职责，从此为非洲区域有效设立了新一级的权力下放办事处，开展优先重点设定和规划工作。评价小组发现，分区域一级在优先重点设定工作中往往未指明具体的合作伙伴，对粮农组织的工作几乎起不到补充作用，而且成本颇高。通过指定区域代表负责牵头确定区域优先重点的工作，区域优先重点设定进程得到了明显改善。通过将非洲区域会议纳入粮农组织的治理结构，由其负责审议粮农组织的区域优先重点并将相关决定转呈理事会，也为开展区域对话和达成共识提供了一个重要论坛。在已设立国别规划框架和新战略框架的背景下，区域代表得以在非洲区域办事处职工的支持下，推动在国家优先重点和全球目标之间划定清晰的路径。这为进一步明确粮农组织优先重点设定和规划工作以及提高其效率提供了机会，如果已制定的权力下放措施未能得到贯彻落实，不可能实现这一目标。

3.2.2 粮农组织在非洲的实地计划

ES12. 粮农组织通过提供技术和政策咨询以及开展能力建设活动，为各成员国提供援助，主要方式是结合开展由正常计划供资的项目以及由预算外（自愿）捐款供资的项目。在 2005 至 2012 年间，粮农组织投入 20 多亿美元，开展了分别由驻国家办事处、区域办事处、分区域办事处以及总部各部门管理的 2 500 多个项目，为非洲区域各国提供援助。通过自愿捐款筹集的资金数额达到粮农组织为非洲区域净拨款额的六倍，这一比例呈不断上升趋势，在 2010—11 两年度期间几乎达到 8: 1。在本评价所涉期间的最后阶段，减少灾害风险/灾害风险管理计划数量几乎达到发展计划数量的三倍，但两种类型的计划数量都有所增长，其中应急计划的增长比例约为 160%，发展计划的增长比例约为 39%。

ES13. 在发展计划方面，计划的制定、实施和监测职责已逐步下放至非洲各办事处。截至本评价所涉期间的最后阶段，权力下放办事处的负责人已有权制定项目，在评估进程中为项目提供指导，并在审批无问题后予以批准，继而作为指定的预算持有者，指导项目的实施进程。权力下放办事处或总部的牵头技术官员仍负责技术支持工作，同时还负责确保在项目周期内采用粮农组织的技术标准和政策，并为项目的技术支持工作发挥“第一响应人”的作用。此外还将为项目指定牵头技术部门，负责整个项目周期内的总体技术监督工作。权力下放办事处采购物资和服务的权力级别有所提高，这是一项显著的进展，有助于提高项目的实施效率。但本评价发现，对于技术合作计划项目以及由自愿捐款供资的项目，项目周期中均存在部分效率低下的问题，这是由于粮农组织多个办事处和部门同时参与了程序概述和技术审批工作。对于技术合作计划而言，项目的评估和审批工作平均需要 4—6 个月时间，有时会延迟更长时间。预算外项目至少也需要这么长的时间。考虑到项目规模较小（技术合

作计划的项目总值最高为 50 万美元，通常远远低于这一数值），粮农组织的合作伙伴认为，项目过程复杂漫长以及随之出现的拖延是效率过低的体现。尚需精简项目设计和评估进程，并进一步下放职责，以加强粮农组织迅速响应成员国需求的能力。但区域多学科小组的技术官员和驻国家办事处的工作人员在项目制定和评估方面能力不足，需要解决这一问题，以在项目文件进入评估程序之前提高其质量。

对发展项目的技术支持

ES14. 权力下放进程自启动以来一直存在一个核心特点，即在成员国附近部署具备技术专门知识的人员和机构，以便时常提供高质量的支持。非洲分区域办事处自 2007 年成立以来一直发挥“第一回应站”的作用，为各驻国家办事处提供技术投入。自 2010 年以来，该区域的分区域办事处和技术官员分别逐步承担起牵头技术单位和牵头技术官员的职责。但本评价在多个案例中发现，这些分区域办事处的多学科小组每年对每个国家的技术支持访问次数仅为 1 至 2 次，原因如下：

- i. 各分区域办事处的技术职位相对较少：2012—13 年，四个分区域办事处的技术官员职位总数为 31 个，其中中部非洲地区的分区域办事处的职位数最少（6 个），东部非洲和南部非洲的分区域办事处设立的职位数最多（各 9 个）。在评价所涉期间，各分区域办事处技术官员职位的平均空缺率达 19%，这进一步加重了技术职位较少的问题，2012 年职位空缺率达到峰值（32%）。
- ii. 无论是在技术专门知识领域，还是在该领域内开展与政策有关的上游工作的能力方面，分区域办事处技术小组的技能组合均无法时刻响应各国的需求。本评价发现，没有证据显示，技术小组曾就应具备哪方面的技能向技术支持的主要使用者（即粮农组织代表）进行咨询，也未根据其他任何情况调整其技能组合。评价小组认为，这是权力下放办事处网络在责任制工作方面的重大缺陷。
- iii. 多学科小组需将时间投入到多个工作领域：评价小组发现，有证据显示，2008 至 2012 年间，为国家项目提供支持的时间减少了超过 40%，相反，出席各研讨会的时间，以及为分区域计划提供支持的时间则有所增加。
- iv. 履行行政职责、为分区域协调员的代表职责提供支持，以及参与分区域规划工作：这些任务占据了多学科小组的工作时间，使这些小组在国家一级提供技术支持的时间有所减少。

ES15. 评价小组发现，上述小型办事处在维持技术支持职能方面缺乏效率，并且在向各项国家计划提供技术支持方面缺乏成效。区域技术官员同样为国家项目提供技术支持，但无法明显弥补“支持工作的不足”。相反，这会妨碍他们专注开展规范性工作。

ES16. 评价小组还注意到，即便填满所有技术官员的职位，并且这些官员能投入更多工作时间，对于技术支持的需求仍很可能超出多学科小组的能力范围。然而，该区域还有一些与粮农组织签订了短期合同的国家国际技术专家，他们非常称职并且有兴趣执行短期任务，为他们的居住国或其他地区提供技术支持。以往的评价中也注意到了这些资源，并建议对其进行更充分的利用，尽管在此方面几乎未取得任何进展。在更充分地发挥这些工作人员的作用方面，目前面临三项阻碍：资源伙伴不愿意工作人员以此种方式开展工作；认为粮农组织的合同中不允许短期国家工作人员在国外开展工作；正常预算职工的态度和做法阻碍了在不分国籍和合同状态的条件下来开展合作。但评价小组认为，这些阻碍都可以克服。

区域和分区域发展项目

ES17. 各分区域办事处、非洲区域办事处以及总部各司开展了大量分区域和区域项目，并且项目数量在不断增加。半数以上由非洲区域办事处和各分区域办事处运作的项目都侧重于支持政策工作、解决跨境问题，和/或为区域/分区域经济共同体（如非洲联盟、西非国家经济共同体、政府间发展管理局、南部非洲发展共同体和萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会）提供技术援助。评价小组在访问非洲区域期间会见了来自各区域经济共同体的代表，代表们高度赞赏了通过这些项目在政策咨询方面取得的结果。他们希望继续与粮农组织合作，尤其是在农业贸易政策和自然资源管理等一体化问题方面开展合作。

ES18. 另一类区域/分区域项目涉及一组国家共同面临的问题，如渔业管理、跨境贸易或跨界病虫害。尽管为一组相关国家解决这些问题能够带来明显的益处，但各驻国家办事处针对其中某些项目的相关性进行的“不彻底”评估表明，在某种程度上，这些项目在应对国家具体需求方面并不能达到目标。有些项目似乎已在所需区域开展，但实际上并不能满足具体的国家需求，这一脱节现象是完全在国家一级以上进行管理的项目中存在的一个缺陷。为实施此类区域/分区域项目，可设立一个中心单位，提供综合的监督和技术支持，并开展协调工作，同时由各国负责国内部分的项目工作，事实证明该方式提高了各国的参与程度，使粮农组织驻各国职工更好地了解了相关项目，并因此实现了与其他国家项目的协同增效，从而产生了更加有效的成果。

粮农组织在非洲开展的减少灾害风险和灾害风险管理工作

ES19. 非洲是人道主义供资在全球的最大援助对象，过去 10 年间，农业部门收到的人道主义供资比例不断增加。在评价所涉期间，粮农组织的紧急救济和恢复计划大都由设在罗马的紧急行动及恢复司进行管理，以采取行动减缓冲突、干旱、洪水和疾病带来的紧急和中长期后果。粮农组织自 2009 年开展紧急行动评价以来，一

直致力于应急计划权力下放事项的审议工作。2012 年制定了一份具体时间表，以将 1 级和 2 级响应行动的职责由紧急行动及恢复司移交至粮农组织各驻国家办事处。还将加强区域办事处，以支持驻国家办事处履行新职责。尽管在评价所涉期间很晚才对应急工作进行权力下放，但仍需要讨论这一举措在未来几年内对粮农组织在该区域的派驻机构所产生的影响。关于这些行动，评价小组发现机遇和挑战并存。在粮农组织驻国家代表处的领导下，评价小组访问的若干驻国家办事处都已成功地将大型应急项目的职工资源与由正常预算供资的职工资源进行了整合，以前的应急协调员现在担任计划制定与资源筹集高级职员，由粮农组织驻国家代表监督其工作。目前各驻国家办事处正利用两个团队的职工优势和相关经验制定各项计划，以便通过建设各社区的抵御能力并建立可减轻今后气候冲击影响的土地利用系统，填补灾害应对与国家发展之间的差距。但由于方法、运作方式、合同状态和薪金水平不同，整合工作在某些国家面临巨大挑战。

ES20. 分区域紧急行动办事处在信息分析与宣传方面一直发挥着重要作用，并与联合国其他机构以及联合国系统以外的人道主义行动者（包括区域经济共同体）建立了牢固的伙伴关系。然而，评价小组认识到，这些“触角”般的办事处完全由预算外项目供资，可能无法一直运作下去，这表明需要考虑如何在中短期内根据人员综合配置的总体状况使减少灾害风险和灾害风险管理能力实现体制化。

3.2.3 规范性工作和知识管理

ES21. 本评价发现，该区域各伙伴继续高度赞赏粮农组织的规范性工作，并且能找到许多各权力下放办事处在粮农组织的不同职责领域开展规范性工作的范例。权力下放办事处开展的大多数规范性工作都是技术官员个人举措的结果，技术官员主要根据现有预算外资源以及个人专长领域来选择要制定的产品。在非洲权力下放办事处网络内没有针对规范性产品的制定开展明显的总体协调工作，这削弱了粮农组织在这一重要领域所发挥的影响。

ES22. 知识网络使粮农组织的各级同事可以自由交换意见，对于生成新知识以及提供最新的技术支持至关重要。目前人们对这一重要责任的关注不足，而是依赖非正式联络进行知识交流。这使得粮农组织中许多尚未在总部工作过的较年轻职工和国家工作人员处于不利境地。

3.2.4 跨领域问题：性别和宣传

ES23. 本评价未找到明确的证据可以证明权力下放工作对该区域的性别工作产生了有利影响。自 2012 年 1 月起，非洲区域办事处的性别问题官员职位一直空缺。必须尽快填补这一职位，以便在整个区域开展性别工作。本评价发现，除性别问题联络

人外，还需要对参与计划制定工作的所有职工进行性别方面的培训。权力下放办事处的性别工作有很大的创新空间，但粮农组织驻国家代表尤其需要开展此项工作。

ES24. 关于权力下放办事处中的性别平衡问题，非洲区域办事处及各分区域办事处专业人员职位中的女性数量相对男性数量的比例略有增加，由 22% 上升至 33%。粮农组织驻国家代表处中的女性数量没有出现显著增长：2005 年为 5 名，而 2012 年为 6 名（共有 36 名工作人员）。

ES25. 本评价发现，尽管向某些国家派驻的应急小组工作人员的能力有所提高，但该区域的宣传规划和实施工作仍存在很大的改进空间。由于资源筹集是各权力下放办事处中粮农组织工作不可缺少的一部分，本身便可充分展示粮农组织工作的软性宣传能力和宣传材料将至关重要。需要为宣传工作提供进一步支持。

3.2.5 管理

ES26. 本评价中的管理系指权力下放办事处的各项相关职能（人力资源管理、财务和行政管理、资源筹集以及基于结果的管理），可为办事处成功落实粮农组织工作计划创造有利环境。本评价在上述各领域中得出的结论如下：

人力资源管理

ES27. 征聘：职位空缺率一直居高不下，削弱了权力下放办事处履行其在粮农组织权力下放模式中的预期职责的能力。有证据显示为了利用相关资金支付非职工费用，办事处故意空缺了某些职位，这表明正常计划中提供的非职工资金不足以满足需求。另一方面，粮农组织国际职工的征聘程序非常冗长。评价小组遇到了粮农组织完成评估过程并准备予以聘用时候选人却无法任职的情况。

ES28. 职位状况：粮农组织在该区域的国家工作人员的职等通常低于联合国其他机构的类似职位。粮农组织驻国家代表的情况相同：其职等通常是联合国系统中最低的。即使存在职等较高的职位，粮农组织驻国家代表也不会被提升至相应的级别。这些做法很可能对职工的士气和动力造成负面影响。粮农组织各权力下放办事处，尤其是驻国家办事处的特点之一是，严重依赖非职工人力资源来履行关键职责。针对非职工人力资源做出的合同安排属于临时性质，多年来多数工作人员的合同期均为 1—3 个月。虽然这些短期工作人员的数量超过正常预算职工，并定期向本组织提供关键服务，目前并未建立全组织绩效评估系统，并且短期工作人员在职业发展/培训机会方面往往被忽视。

ES29. 职工责任与领导作用：分区域办事处管理层和驻国家代表处的多重责任超出了合理预期，即使是对工作积极性极高的分区域协调员也无法实现。这是造成非

洲区域办事处和分区域办事处表现不佳的因素之一。本评价欢迎为遴选粮农组织驻国家代表候选人已采取的步骤，遴选程序尤其关注管理和领导能力，并将粮农组织工作经验视为一项重要任职资格。虽然目前看来，评估这一基于能力的新方法的成效为时尚早，但有零散的证据表明，粮农组织驻国家代表的能力有所提高。区域代表将监督粮农组织驻国家代表的工作移交给分区域协调员。本评价认为这一做法并不合适，因为分区域协调员对粮农组织驻国家代表的表现了解不够全面，且其自身的经验水平也不够。在配备职工支持的情况下由区域代表直接进行监督，将使监督工作更加全面，进一步了解需要非洲区域办事处提供的支持类型，并且更好地反映粮农组织驻国家代表对本组织工作所发挥的核心作用。

ES30. 职工发展和培训：驻国家办事处若想更多、更好地发挥作用，将需要更加重视国际及国家工作人员的征聘、绩效管理和技能发展工作。非洲各权力下放办事处现已展开综合培训需求评估活动，但尚未据此制定培训计划。这对本组织的绩效造成影响。可充分利用预算外资金提供的直接及间接支持费用，以便加强各办事处实施粮农组织计划的能力。

ES31. 流动性：职工流动性对于粮农组织来说非常重要，可以通过使职工接触不同专业经历来加强其能力，这反过来又提高了本组织的整体能力。遗憾的是，向本区域流动的粮农组织职工非常少，本区域内的流动性也非常低。需制定流动性政策以促进本组织内的轮岗安排。

ES32. 职工士气及文化变革：各权力下放办事处的工作文化是确保所有权力下放举措有效实施的一个重要决定性因素。评价小组发现，近年来，职工对文化变革的认识总体下降或保持不变。需更加关注办事处内部的团队建设及赋权问题，尤其在各办事处正在整合各项应急计划和发展计划的关键时刻。

财政、行政及采购

ES33. 总体看来，在过去四个两年度期间，评价小组发现财政及行政能力（除了采购能力）的提升幅度不够，因而无法承担新的责任并确保充分发挥控制及监督能力。在国家一级，行政职员通常包括 3 名国家职工，有 1 名粮农组织驻国家代表行政助理和 2 名行政办事员，并酌情由预算外资源供资的工作人员协助开展工作。行政及业务支持收入是各权力下放办事处的重要补充收入来源，但大部分此类收入并未得到有效利用，原因是提供该资金的方式过于复杂，并且无法累积，用于在该资金所涉项目期间开展更大型的项目。这甚至会妨碍将该资金用于支付中期合同工作人员，或在其他方面为办事处的业务提供大量支助来支付间接费用。

ES34. 区域办事处的行政及财政职能：目前区域办事处被赋予若干重要责任，以便对本组织在非洲区域内的所有计划及行政工作予以监督和支持。本评价发现非洲

区域办事处在履行上述新职责方面的工作出现交叉。新系统工具（全球资源管理系统）的影响以及与应急恢复业务责任下放工作相关的其他能力和能力尚不明确。非洲区域办事处越来越多地参与提供全组织培训，但不具备此领域的具体能力。新设立的基于结果的管理单位有能力向驻国家办事处提供急需的支持，但非洲区域办事处目前仅依靠一个项目来资助发挥现有能力，使这些能力的前景难测。本评价发现，需针对上述职能以及与召集区域管理机构和技术机构相关的行政支持职能设置具体职位。区域办事处的有效、高效运作至关重要，可促进区域内的所有粮农组织办事处都能同样高效地发挥职能。

ES35. 资源筹集：自 2010 年起，所有权力下放办事处都负责资源筹集工作。但是，各权力下放办事处在追踪并支持资源筹集工作方面的专门知识有限。目前，非洲几乎所有资源筹集能力都集中在应急响应计划方面，掌握这一能力的人员主要是紧急行动及恢复司供资的相关人员。2012 年的重要成就之一是在区域代表的努力下，设立了非洲粮食安全信托基金。目前，赤道几内亚已承诺提供 3 000 万美元，加蓬承诺提供 1 000 万美元，安哥拉和非洲其他国家均承诺向该基金调拨资源。该基金将由粮农组织负责管理，向非洲自身牵头开展的举措（如非洲农业综合发展计划）提供支持，以便提高该区域的农业生产率。全球环境基金（全环基金）已成为评价所涉期间的中等供资来源。鉴于粮农组织在土地、水资源、林业和渔业可持续管理，灾害风险管理及缓解和适应气候变化方面具有比较优势，预期全环基金将能发挥更大作用。但是，本组织在有效利用这一机遇方面面临挑战。投资中心司有意在粮农组织内对全环基金治理情况进行审查，本评价对此表示支持，并提议加强能力以强化粮农组织与全环基金的伙伴关系。

基于结果的管理

ES36. 虽然各项目中包含结果框架，但目前不一定与国别规划框架中的结果框架有关。计划制定、执行情况报告及评估支持系统要求分区域办事处和非洲区域办事处概述其对粮农组织战略框架所做的贡献，但生成的报告很难用于绩效评估。随着经审议的《2010—19 年战略框架》的投入使用，有必要使基于结果的管理合理化，以便本组织建立简明、有力的基于结果的管理框架，该框架应易于使用，且能够生成监督及报告工作所需的可用信息。

3.2.6 向粮农组织管理机构提供支持

ES37. 非洲区域会议：指定非洲区域会议作为粮农组织治理结构的组成部分是粮农组织进一步权力下放的结果，该工作已得到有效开展。各成员国赞赏非洲区域办事处作为非洲区域会议秘书处为会议提供的支持，并认为该会议有利于讨论关键的

计划性及政策问题。本评价发现，非洲区域会议的各届会议可提供更多机会以讨论目前关注的非洲相关事项，包括高级别政策问题。

ES38. 法定机构：以下法定机构在非洲区域表现活跃：非洲农业统计委员会；非洲林业和野生生物委员会；非洲内陆渔业和水产养殖委员会；大西洋中东部渔业委员会；西南印度洋渔业委员会。秘书处通过非洲区域办事处和南部非洲分区域办事处（仅针对西南印度洋渔业委员会）向上述机构提供官方支持，上述机构也与作为粮农组织理事会附属机构的相关全球性机构联系密切。亟需保持此类联系，以便在区域和分区域两个层面提供区域经验及全球综合情况。但是，需明确各区域机构与非洲区域会议的关系，以便强化区域体制安排。本评价发现，粮农组织已通过其技术官员向各法定机构提供了良好支持。非洲区域办事处和南部非洲分区域办事处的技术官员需保持与上述法定机构的技术联系，但本评价注意到，这项工作使技术官员无法充分履行大量其他职责，并承担其专业技术范围之外的某些职责，如后勤和会议组织职能。与非洲区域会议情况一样，这需要付出大量时间。在上述情况下，若与法定机构相关的技术职位出现空缺，粮农组织有必要提供暂时性秘书安排，并尽可能采取必要步骤填补职位空缺。

3.2.7 非洲伙伴关系

ES39. 伙伴关系使粮农组织能够在迅速变化且粮农组织各工作领域的参与者不断增多的环境中履行其职责，并在对当地环境、技术专门知识和资源获得的了解及在这些领域的地位方面保持特定比较优势。下文详述了粮农组织在通过权力下放工作加强其与主要伙伴的关系方面取得的成就。

ES40. 非洲联盟（非盟）。近年来，根据非洲区域会议的建议，粮农组织/非盟合作主要关注能力加强，以及为非盟农村经济和农业委员会、非洲发展新伙伴关系规划与协调部/非洲农业综合发展计划提供直接支持。粮农组织在区域协调机制的框架下开展工作，并担任农业粮食安全和农村发展集群的协调员和共同主席，为非洲农业综合发展计划议程提供了更多支持。现在非洲农业综合发展计划举措在许多国家正进入实施阶段，考虑到粮农组织在国家一级的影响力，它的参与将变得愈加重要。这可能需要采取措施提高驻国家办事处和分区域办事处的政策分析能力，并加强对投资规划的支持。亚的斯亚贝巴分区域办事处最近任命了一名高级职工，负责与非盟联络，这一任命可能还会使粮农组织作出更有条理性的回应，本评价对此表示欢迎。

ES41. 区域经济共同体：粮农组织将其与区域经济共同体的合作重点放在非盟认为对非洲大陆经济一体化具有重要基础作用的共同体上面。这些共同体包括：西非国家经济共同体（西非经共体）、南部非洲发展共同体（南部非洲共同体）、东部和南部非洲共同市场（东南非共同市场）、中部非洲国家经济共同体（中非经共体）

以及政府间发展管理局。加强非洲区域办事处的能力并在加纳、加蓬和埃塞俄比亚设立新的分区域办事处，将此作为权力下放过程的一部分，这些举措对加强粮农组织与各区域经济共同体、非盟以及联合国非洲经济委员会（非洲经委会）的伙伴关系产生了积极的结果。在实地讨论中，本评价工作组发现，各区域经济共同体和成员国都对粮农组织通过技术合作计划和预算外项目提供的支持表示高度赞赏。认识到尽管审批程序冗长，项目启动常常拖延，但大多数项目都实现了预期目标，粮农组织对此做出了有益贡献。然而，粮农组织没有为其与各区域经济共同体的伙伴关系制定战略框架，该框架应具备清晰明确的目标、相关资源水平以及实施的行动计划。尽管粮农组织与多个区域经济共同体签署了新的伙伴关系谅解备忘录，但这些协议仅对合作的潜在领域和形式进行了笼统的定义。目前合作是在特定需要的时候进行，开展的活动很大程度上取决于分区域办事处现有的专门知识以及各个技术官员的兴趣。

ES42. 与联合国其他机构的伙伴关系。 粮农组织主要通过¹在亚的斯亚贝巴的东部非洲分区域办事处与非洲经委会在多个技术领域进行密切合作，以及与非洲发展新伙伴关系规划与协调部/非洲农业综合发展计划合作。粮农组织是非洲经委会召集的区域协调机制的成员，也是联合国区域管理小组的成员，该小组负责监督该区域的常驻协调员，并对国别小组工作进程进行总体管理。还在各分区域紧急行动办事处和其他联合国/机构间常设委员会机构分区域一级的人道主义中继站开展合作，涉及粮食安全监测、分析和交流工作。

ES43. 然而，粮农组织主要在国家一级，通过参与联合国国别小组的工作，与联合国各机构开展合作。粮农组织被普遍视为国别小组的宝贵成员，在各个重要方面做出实质性贡献，例如领导粮食安全和/或农业主题小组，这不仅包括联合国大家庭内的小组，还包括发展伙伴小组。如上文所述，存在粮农组织驻国家代表同时兼任分区域协调员的例外情况，这时他们往往在国家一级的工作上有所缺失。由于粮食安全和农业生产对非洲非常重要，因此若干联合国机构对粮农组织资源太少表示遗憾。对粮农组织来说，参与联合国发展援助框架非常耗时，但总体来看是一个优势，因为联合国大家庭内的伙伴关系在不断发展，有时会促成制定符合“一体行动”理念的联合计划。

ES44. 与民间社会的伙伴关系：民间社会组织是粮农组织的重要伙伴，因为它们能够召集粮食安全和农业领域许多最需要支持的各方，并在国家和区域对话中传达他们的观点。非洲区域办事处任命了一名伙伴关系官员，在整个评价所涉期间为区域和分区域伞型组织提供支持。但是，粮农组织与民间社会组织在各国的合作都有不同，例如在有些国家建立的是知识伙伴关系，而在其他国家建立的则是临时的或服务提供者一级的伙伴关系。

ES45. 与私营部门的伙伴关系：在开展国家案例研究时，评价小组在访问中发现，粮农组织仅在尼日利亚与盈利性私营实体进行了互动，该国的私营部门积极同政府一道开展救济措施协调。许多非洲国家的农民组织也非常熟悉粮农组织。但是他们报告称，粮农组织缺乏相应机制，无法就关注的问题与其开展对话。粮农组织除与政府签订协议外，无法通过其他方式提供资金，这也是一个障碍。

ES46. 与国际发展界的伙伴关系：在权力下放对粮农组织资源伙伴关系的影响方面，提到已开始从应急支持转向为中期恢复工作供资，从而应对非洲粮食不安全的一些根本原因。由于粮农组织工作人员和当地资源伙伴代表建立了伙伴关系，在很大程度上促成了这一转型的实现。尽管在评价所涉的大部分期间，并未对应急计划本身进行权力下放，但这些国家应急工作人员开展的资源筹集工作是计划成功的关键。要将这方面的成功扩大到粮农组织的发展项目组合，粮农组织将需要为其发展工作人员提供灵活的工作方式和激励措施，以便与发展伙伴向国家派驻且拥有总部下放权力的职工共同制定和商讨计划。

3.3 粮农组织权力下放模式的合理性

ES47. 由于大多数联合国机构都与粮农组织同时开展权力下放工作，本评价对联合国各机构总部和权力下放办事处的办事处结构、下放职能类型和职工总体平衡进行了简要对比，以便获得有关其他机构如何开展这一进程的看法，为粮农组织自身模式的评估提供参考。对参与发展和人道主义工作的六个最大组织—开发署、粮食计划署、儿基会、世卫组织、粮农组织和劳工组织—总部和各区域的权力下放办事处网络和职工相关工作地点进行了对比。粮农组织采取了一个国家设立一个代表处的方式，这与除劳工组织外的所有组织做法类似，因此在非洲共成立了 52 个办事处（47 个驻国家办事处、4 个分区域办事处和 1 个区域办事处）。这一数字略高于其他机构，因为分区域办事处的数量较多。尽管拥有一个大型的权力下放办事处网络，但粮农组织在非洲的工作人员数量较少，也仅占相对较少的总部人员数量的 62%（粮农组织正常预算职工共有 3 509 人）。

ES48. 评价小组注意到，各方正在就评价所涉期间建议的驻国家办事处备选模式展开讨论，但讨论尚未得出任何明确结论，部分原因来自成员国自身的阻力。与各国伙伴和国际伙伴常驻国家一级的机构进行定期、频繁的交流能带来一定优势，这对于粮农组织至关重要。评价小组认为，鉴于一个国家一名代表的模式具有巨大优势，粮农组织应尽最大努力维持此模式。

ES49. 关于驻国家办事处的运作模式，开发署和儿基会的驻国家代表都有权在已获批的国家计划框架内制定和批准各项计划。至于除当地目前可获得的技术之外，

是否还需其他技术投入，这两个机构都交由办事处负责人决定。如需获得额外支持，驻国家代表可自行选择其认为最适宜的渠道，这形成了与内部技术团队的良性竞争。最终，通过比较显示，其他机构选择建立少量但规模较大的技术小组，以便完善技能组合，加强各技术官员间的协同增效，并便于开展管理工作。评价小组发现此举具有明显优势，且同样适用于粮农组织。总体而言，评价小组认为，粮农组织的权力下放模式是恰当的，但对该区域内技术专门知识的配备情况持保留意见。评价小组认为，该区域的技术专门知识分布不够平衡，与多学科小组相比，非洲区域办事处的官员数量过多，并且考虑到现有资源状况，非洲区域办事处和分区域办事处的技术专门知识过于分散。

结论和建议

ES50. 如本报告前几节所示，在该区域内，粮农组织的工作在三个方面取得了令人鼓舞的进展：优先重点设定和战略规划、伙伴关系发展和资源筹集。相比而言，粮农组织在其他方面的工作成果不够明显，尤其是计划制定和执行以及技术支持等粮农组织工作的主要层面。

ES51. 尽管权力下放措施的实施工作目前仍存在欠缺，但本评价发现有许多驻国家办事处表现出色。在某些情况下，这是由于：与发展计划实现整合的应急计划为实现权力下放发挥了推动作用；应急小组具有丰富的资源和专业知识，整体上有益于粮农组织开展国家业务。在一些规模较小的办事处，评价小组发现，有一些高效的粮农组织驻国家代表能利用少量的资源发挥影响力。他们所取得的成就也提供了可供效仿的经验。

ES52. 评价小组认为，非洲区域的权力下放措施目前仍有欠缺：需要采取更多行动来增强各类权力下放办事处的能力，明晰和强化它们之间的联系，以便在彼此间发挥有效支持作用，并在总部的支持和指导下，为非洲区域制定更具凝聚力的计划。各级权力下放办事处的目标应如下：

- 驻国家办事处：利用粮农组织的比较优势和专业知识，在强有力的伙伴关系基础上制定和实施具有凝聚力、重点突出的国家计划。
- 区域办事处：与区域组织展开紧密合作，增强粮农组织在区域问题上的影响力。监督非洲区域各权力下放办事处，并为之提供综合、及时的行政及业务支持。
- 分区域办事处：针对成员国和区域经济共同体的需求，提供快速响应的技术支持。
- 总部（在为权力下放办事处提供支持方面）：按照授权原则和事后监测原则，发挥监督作用，制定清晰、简明的指导意见和流程。

ES53. 虽然上述内容与粮农组织各层面现有的正式作用和责任并无较大区别，但实际上，为实现上述目标，需要大幅增加对实施工作方面**能力建设**的支持力度，更加关注区域和分区域办事处的工作**重点**，并对两者进行更明确的区分，同时开展**组织文化变革**，将国家一级的支持工作置于首位。最后，权力下放办事处内部需实行更强有力的管理和**领导**，为开展富有成效的工作创造有利环境。

ES54. 职责明确和能力完善是权力有效下放的基础，有助于实现理念上的转变，从下达命令和控制转为鼓励在高定的粮农组织目标和委派责任的范围内进行创新，发挥主动作用。由于粮农组织不愿改变这一控制局面，阻碍各权力下放办事处攫取眼前出现的机遇，因此严重地制约了粮农组织在非洲区域发挥更积极有力作用的潜力。如果粮农组织希望增强在非洲区域的影响力，必须扭转现有状况，即工作出色但行动迟缓，最快需要四至六个月才能作出响应，粮农组织应转变成为一个充满活力的组织，能够快速抓住机遇，为合作伙伴提供支持，并能及时调动专业知识。

ES55. 在各级权力下放办事处中，驻国家办事处是实现提高影响力的目标的关键。权力下放通常侧重于区域和分区域办事处，很少为驻国家办事处提供新支持，而且这一工作往往偏向于粮农组织内部，即注重区域和分区域层面的计划实施和其他活动，并不关注对国家层面相关活动的支持。这样分散了粮农组织有限的资源，削弱了整体影响力。评价小组提出了若干具体建议，旨在对权力下放办事处的工作进行重新定位，以便最大限度地支持国家层面的工作，同时加强区域和分区域两级的关键伙伴关系。考虑到粮农组织资源有限，评价小组的建议不需要粮农组织的正常预算大幅增加资金支出。

4.1 驻国家办事处 - 制定有凝聚力、重点突出的国家计划

ES56. 评价小组已确定以下两种备选方案，可增强驻国家办事处的影响力：

- 驻国家办事处与其管理机构就如何实现总部与区域间的资源相对平衡开展对话，以确定除已下放的服务职能外，还有哪些服务在权力下放办事处层面提供更为有效。
- 在目前非洲区域可获得的正常预算拨款的范围内开展工作，但应 a) 筹集预算外资源来增强国家层面的业务能力，以扩大计划的规模，提高在成员国中的影响力，b) 通过分区域技术小组和区域办事处提供更多支持，以及 c) 进一步下放权力，以便更好地利用粮农组织目前拥有的能力。

ES57. 尽管评价小组欢迎高级管理层根据第一种备选方案制定任何计划，但认为短期内第二种备选方案更为可行。从长远来看，这种做法还可能增强粮农组织的整体优势和响应能力。

ES58. 考虑到非洲区域国家层面的需求和资源潜力不尽相同，评价小组确定了两种不同的模式，可在现有的正常预算资源下增强驻国家办事处的能力：

ES59. 情景 1：相关国家迫切寻求恢复和发展，自愿捐款是其为发展计划提供支持的可能资金来源。评价小组在访问粮农组织驻非洲各级代表处期间，发现一部分由自愿捐款供资的计划极具活力，并产生了巨大影响，具有良好的前景。此类计划的执行人员善于建立伙伴关系，开展交流和筹集资源，以及制定计划和进行谈判。这些计划的成功还有赖于驻国家技术人员提供响应及时、积极主动的业务支持。评价小组认为，在部分国家，实行这一模式可能更有助于开展适当的能力建设工作。

ES60. 情景 2：有的国家可能不会提供大量自愿捐款，但是需要政策支持、采用规范性标准和具体的战略技术干预。评价小组提出的第二项战略也是在现有国家案例的基础上，通过充分利用粮农组织总部和权力下放技术小组的高水平专门知识，支持粮农组织核心区域的小型驻国家办事处国内职工的工作。这一方法根据精简的制定和审批流程使用技术合作计划的正常预算资源，为针对成员国当前的优先重点领域与世界一流专家开展持续对话奠定基础。此类支持应具有灵活性，并应由能够在这些国家度过较长时间从而对其非常了解的专家提供，借鉴他们的区域和国际经验，以便和国家工作人员及伙伴共同探索适用于当地情景的方法。由于这一战略对资源的需求量不一定很大，作为一个联合国专门机构，粮农组织的比较优势完全能够满足此类工作的需求。当粮农组织展示出提供此类支持的能力时，则可能需要筹集少量资源以加强这项支持。

ES61. 针对上述两项战略，本评价提出了以下建议，并按照针对的层级对其进行分类。我们选择从驻国家办事处开始，以强调他们在提高粮农组织的实际和重要影响方面的核心作用。

建议 1.1：获得技术合作部和权力下放活动支持办公室支持的粮农组织驻国家代表处 - 作为一项优先重点，每个驻国家办事处都应进行内部审查，以确定上述两种战略¹中哪种更适合其具体情况，并制定一份近期行动计划以加强粮农组织的影响力。

这一计划具体包括以下内容：

- a) 在新制定的国别规划框架的基础上，确认该国的最高优先重点计划领域。
- b) 评估这些重点计划领域的资源筹集潜力并为其制定资源筹集计划。
- c) 制定一份技术支持计划，明确说明非洲区域办事处和分区域技术小组（必要时还包括总部）商定提供的投入。这些初步计划可供首次分区域管理委

¹ 第一项战略是在有自愿供资背景下提出的，涉及特意建立国家层面具有计划制定、伙伴关系、沟通交流、资源筹集方面技能的自主程度更大的业务技术小组。第二项战略是在资源有限背景下提出的，涉及更加集中、针对性更强地应用技术合作计划资源及粮农组织总部和多学科小组高级专业知识，在粮农组织核心工作领域为小规模驻国家办事处提供支持。

员会会议（见建议 3.2）和技术小组的工作规划参考，并在随后的会议中每年予以审查与修订。

- d) 编写宣传资料，确保驻国家办事处小组能接受培训，从而增强办事处的能力，使其能够在国内有效地宣传粮农组织。
- e) 上述工作的预计结果应列入粮农组织驻国家代表处的年度报告，以促进在监督体制内持续贯彻落实。

建议 1.2: 权力下放活动支持办公室 - 支持每个驻国家办事处提议的方法，考虑到非洲区域在 2011 年和 2012 年进行的能力评估，制定一个全组织培训计划。此类培训应包括资源筹集、项目和预算制定、宣传、行政、财务以及基于结果的监测等要素。

建议 1.3: 权力下放活动支持办公室和战略、规划及资源管理办公室 - 增加可立即提供的催化资金用于驻国家办事处支持政府及用于执行计划。

建议采取的行动：

- a) 事先批准技术合作计划基金，并将其与两年度预算拨款同时发放给驻国家办事处。粮农组织驻国家代表处应按照现有准则，依据技术合作计划基金标准使用此资金。应进行事后评估以监督技术合作计划基金的使用情况。
- b) 确保已明确分配给驻国家办事处其应有的行政及业务支持收入，并可在两年度内或两年度之间在国家一级使用（或结转），从而确保各国可支付正在执行的项目的全部间接费用，且不占用创新发展工作的资金。

建议 1.4: 权力下放活动支持办公室和助理总干事/区域代表 - 通过奖励粮农组织驻国家代表处的卓越工作，鼓励国家一级粮农组织领导层积极贡献。

建议采取的行动：

- a) 将具备粮农组织工作经验列为粮农组织驻国家代表处空缺职位招聘中的一条优先资格。
- b) 发掘在工作中发挥积极作用的联合国驻国家代表，如果表现良好的代表不在这个级别，则将其提升至这一级别。
- c) 明确规定粮农组织驻国家代表职位是全职的，避免可能发生的多重委任现象。
- d) 考虑到粮农组织驻国家代表这个职位在粮农组织中的关键作用，将直接监督和适当支持都归入区域代表的职权内。
- e) 在预算外资源充足的情况下，在高级国家管理小组中增加第四位工作人员，将其与粮农组织驻国家代表助理列为同级，或在大项目中将其列为粮农组织驻国家副代表的级别。

建议 1.5: 技术合作部 - 驻国家办事处应运用预算持有者授予的权力或在中央协调机构下的子项目模式, 参与国家在分区域、区域和全球计划中的工作, 并直接为其负责, 以增强粮农组织在该国的活动, 并促进迥然不同的各组成部分之间的协同增效。

4.2 区域办事处 - 建立强有力的区域伙伴关系和及时为驻国家办事处提供支持

建议 2.1: 助理总干事/区域代表 - 将区域办事处实质性技术工作的重心定为(i) 协调规范性工作及其政策层面, 和(ii) 领导粮农组织技术网络的区域工作。

建议采取的行动:

- a) 每两年在粮农组织职责范围内委托针对一项重要政策事项开展独立旗舰研究, 为非洲区域会议上的讨论提供资料, 并和其他区域伙伴开展对话。
- b) 区域技术官员小组应由区域副代表牵头。应重新编制职位简介, 将其重心定为在区域开展先进政策和规范性工作, 并协调所有权力下放办事处的规范性工作, 以确保选出的优先重点领域能促进制定规范性产品, 并确保实地经验能为制定工作提供可靠的参考。区域技术官员同样应负责将总部和区域技术网络联系起来, 并负责它们在区域的运作。
- c) 和非盟及其他区域组织的伙伴关系战略应基于具体行动计划, 这些计划应着重关注相关组织和粮农组织的共同优先重点, 配备现实的资源水平, 而且对国家政府有充分的重要意义, 使这项工作有可能在可预见的将来得以使用或采纳。

建议 2.2: 助理总干事/区域代表 - 重新定位非洲区域办事处目前的五个专业技术岗位, 以开展能力建设, 为驻国家办事处和设在非洲的领导机构和法定机构提供更广泛的服务。

对重新定位岗位的建议:

- a) 培训协调员需确保对能力建设需求进行评估, 并设计和开展相关计划。评价小组建议将以下领域作为培训的首要优先重点: 资源筹集、宣传、项目设计和实施(包括监测和评价)。协调员还应确保在该区域为新老职工定期开展关于粮农组织现有程序和政策的全组织培训班。可将紧急项目的行政及业务支持费用(目前作为区域储备金)的 11%用作培训资金。
- b) 资源筹集官员需支持国家资源筹集计划, 并与罗马的南南合作及资源筹集司就已制定的资源筹集提案开展联络工作。资源筹集官员还将与全环基金合作, 确定由全环基金供资的适宜项目, 并制定相关提案。

- c) 交流和公共宣传官员需支持驻国家办事处的宣传产品和计划。
- d) 基于结果的管理官员需在各驻国家办事处综合开展工作，以开发一个统一系统来监测和报告相关结果，提供国家和区域两级的有用信息，同时需完成向总部报告的任务要求。
- e) 会议/活动协调员需负责非洲区域会议和法定机构管理会议的组织工作，以减少高级技术官员在此类事项上所花费的时间。

建议 2.3: 综合服务部 - 对非洲区域办事处进行一次工作组织安排和绩效分析，以提高现有行政和业务能力，从而提供更高效、有效的服务。

建议采取的行动:

- a) 确定履行权力下放现有职责和新职责能力之间的具体差距;
- b) 评估新系统（全球资源管理系统）对工作量和技能要求的影响;
- c) 制定一项完善服务的行动计划。

4.3 技术小组和分区域办事处 - 为驻国家办事处和区域经济共同体提供相应支持

建议 3.1: 权力下放活动支持办公室 - 扩大分区域技术小组的规模和技能组合。

建议采取的行动:

- a) 重新调整非洲区域办事处规范性工作技术岗位与提供政策和技术支持的分区域小组之间的平衡，将至少四个区域技术岗位转移到分区域技术/政策小组。
- b) 将四个分区域办事处的技术专门知识整合到两个技术小组中，允许存在一定程度的地理和语言差异。
- c) 在西非、中非、东非和南非对两个技术小组的最佳位置进行研究，并考虑到以下因素：建立办事处的费用、工作和差旅条件、邻近的粮农组织重要伙伴（包括区域经济共同体、联合国及其他发展伙伴）。这也将为管理层审查区域办事处的最佳位置提供机会。
- d) 在技术小组内，从结构上和职能上整合分区域紧急行动办事处的人员，这些人员的职责是为驻国家办事处解决抵御能力问题提供技术支持。由于需要行政及业务支持费用和技术支持服务费用收入来维持各分区域紧急行动办事处和各小组的运作，因此从分区域紧急项目（以及发展项目）中获得的此类收入应分配至分区域办事处和分区域紧急行动办事处。

建议 3.2: 助理总干事/区域代表 - 加强技术小组管理安排。

建议采取的行动:

- a) 将分区域协调员职责从粮农组织驻国家代表的职责中分离出来，并委托给技术小组负责人，其首要职责是进行小组管理；
- b) 为各技术小组建立管理委员会，由粮农组织驻国家代表牵头，工作内容主要包括驻国家代表在各自地理区域的工作²。

建议 3.3: 区域技术官员和分区域技术小组成员 - 建立更广泛的技术网络，涵盖粮农组织在该区域的所有技术专门知识，并扩大这些专门知识的使用范围。

建议采取的行动:

- a) 各技术小组应在分区域内维护和使用粮农组织所有技术人员（正常计划和项目职工/非职工）的名册，用于执行短期任务和进行重新安置，应协调利用这些技术人员。该名册将有利于在权力下放办事处现有专门知识网络内更好地利用技术人员，特别是国家一级的工作人员。这些人员是对非洲区域办事处现有专门知识和多学科小组的重要补充。
- b) 给予技术小组更多时间重点关注驻国家办事处亟需的技术支持，最低一级的合格技术人员能够在技术上审核项目相关投入/产出，与下文建议的简化流程（建议 4.1）的要求一致。
- c) 克服各级权力下放办事处在参与知识交流和建立网络方面的缺陷，即存在等级问题和缺乏适当的全组织机制和程序来认可和承认对知识网络的参与。

4.4 总部 - 有效监督权力下放办事处系统，并为全组织进程提供清晰指导

建议 4.1: 综合服务部、权力下放活动支持办公室和技术合作部 - 审查和简化计划周期程序。

建议采取的行动:

- a) 简化技术合作计划的流程，总体减少技术和业务审批。
- b) 由于采用了新的项目周期管理准则，需仔细寻找方法，以确定可能需要简化的流程和程序。在此方面：(i) 应采取具体步骤取消针对项目规划的单独

² 此类管理委员会应由一位选举出来的粮农组织驻国家代表担任主席，由技术小组负责人担任秘书。该委员会将实现以下目标：国别规划框架新一轮周期即将开始，在新的国别规划框架编制完成时，该委员会将根据即将实施的计划决定分区域内所需的技术组合。随后在每年年初，委员会将评估去年技术小组的绩效，针对小组构成和计划中需要改变的地方提出建议，并商定接下来一年的小组工作计划。为使委员会有效确保技术组合符合国别规划框架中的国家优先重点，这些技术岗位的职工必须具有流动性，并能根据粮农组织的需求变换岗位。委员会可在每年分区域管理小组会议期间召开会议，允许区域代表和其他相关方作为观察员参会。

准则，取消对不同供资来源的单独评估；(ii) 应对紧急行动及恢复司制定的用于规划和实施减少灾害风险和灾难风险管理的预算外项目的业务模式进行特别审查，旨在发展项目中采用该业务模式。

建议 4.2: 权力下放活动支持办公室和战略、规划及资源管理办公室 - 简化优先重点设定和规划进程。

建议采取的行动:

- a) 使国别规划框架的规划进程/周期与联合国发展援助框架的制定过程更紧密地联系起来，同时在粮农组织战略框架内满足关于规划和报告的全组织要求。
- b) 由于该区域目前已有国别规划框架，应停止制定分区域优先重点及战略。有关与区域经济共同体开展合作的计划文件应确定共同优先重点，作为联合工作的基础。

建议 4.3: 综合服务部、权力下放活动支持办公室和信息技术司 - 提供一站式在线指导，介绍与权力下放办事处和实地计划运作相关的最新政策、程序、职责和授权。

建议采取的行动:

- a) 在一个在线地址上同时列出与权力下放办事处的角色职责和授权有关的所有政策和程序文件，以方便用户使用的方式排列，从而增加访问量。

建议 4.4: 助理总干事/区域代表、权力下放活动支持办公室和人力资源管理司 - 通过完善更替规划、采用人员流动政策、取消作为预算战略的空缺管理，寻求解决技能组合问题的方法，减少该区域存在的影响权力下放办事处能力的长期空缺职位。

ES62. 最后，虽然目前还不适宜针对总部与权力下放办事处之间在正常预算和职工资源方面的平衡问题提出一个通用建议，但作为对粮农组织在各区域所开展工作的系列评价进行反思的一部分内容，本评价建议管理层和领导机构一起认真审议，鉴于权力下放办事处有意愿在国家一级开展更多工作，是否需要将资源进一步向权力下放办事处倾斜。

附件 1: 本评价通过的变革理论

