


2013 年 10 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

第一四八届会议

2013 年 12 月 2-6 日，罗马

对治理改革的独立审查安排

建议章法委、计划和财政两委员会联席会议、 理事会采取的行动

请章法委及计划和财政两委员会联席会议审查本文件中提出的对治理改革的独立审查安排，向理事会提供必要咨询意见。

请理事会审查并批准拟议的独立审查安排，做出必要调整，提供必要指导意见。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

评价办公室高级评价官员

Tullia Aiazzi 女士

电话：+39 06570 55424

大会、理事会及礼宾事务司司长

Louis Gagnon 先生

电话：+39 06570 53098

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。



mi514c

背景情况

1. 《粮农组织革新图变近期行动计划》行动 2.74 由粮农组织大会于 2008 年通过，该项行动提出“大会将评估治理改革的绩效，包括区域会议的作用和职能运行，并将一项独立审查作为该过程的一部分。”¹ 该项行动以粮农组织独立外部评价于 2007 年提出的建议为基础，即建议“六年以后，应对治理改革进程及其效果进行一次全面审查。”²
2. 鉴于治理改革的长期性，完成行动 2.74 的目标日期定在 2015 年，远远超过了其他大多数行动的实施时限。关于行动 2.74 的长期性，最初在《近期行动计划》中已预见到，后来粮农组织成员通过粮农组织独立外部评价后续行动大会委员会（大会委员会）³、有关采取措施提高领导机构⁴效率的开放性工作组及粮农组织大会⁵和理事会⁶有进一步认识。管理层关于实施《近期行动计划》的各项报告中也指出了这一点⁷。
3. 具体地说，关于《近期行动计划》实施情况的最终报告指出，对治理改革工作的评估结果“将由 2015 年大会第三十九届会议审议，但事先需确定工作安排，以便按期完成工作。管理层将随时提供所需支持，组织评价、开展评价并就此进行报告。但希望成员国能说明希望采取何种方式，包括是否希望开展独立审查。”⁸
4. 理事会在其第一四六届会议（2013 年 4 月）上审议并通过了关于《近期行动计划》实施情况的最终报告。关于行动 2.74，理事会建议“秘书处安排于 2014 年对治理改革工作开展一次独立审查，并将其提交 2015 年 6 月召开的大会进行评估。独立审查的具体方式将由理事会在 2013 年 12 月召开的第一四八届会议审定，条件是该项审查工作的预算约为 11.1 万美元。”⁹ 而大会于 2013 年

¹ 粮农组织大会第三十五届（特别）会议报告，2008 年 11 月，C 2008/REP，第 1/2008 号决议和附录 E。

² 联合国粮食及农业组织（粮农组织）独立外部评价报告，2007 年 10 月，C 2007/7A.1-Rev.1，建议 4.1-c。

³ 大会委员会提交大会的关于《近期行动计划》的各项报告：2008 年报告（C 2008/4，30 页），2009 年报告（C 2009/7，附录 5 附件 1），2011 年报告（C 2011/7，第 149 段和 160 段）。

⁴ 有关采取措施提高包括代表性在内领导机构效率的开放性工作组最后报告，2011 年 4 月，C 2011/28，第 40 段。

⁵ 第三十六届会议报告，2009 年 11 月（C 2009/REP，第 133 段，第 4/2009 号决议和附录 D）；第三十七届会议报告，2011 年 6 月（C 2011/REP，第 104 段，第 6/2011 号决议和附录 C）；第三十八届会议报告，2013 年 6 月（C 2013/REP，第 111 段）。

⁶ 理事会第一四六届会议报告，2013 年 4 月，CL 146/REP，第 12 段。

⁷ 管理层关于《近期行动计划》实施情况及粮农组织改革进程的最终报告，2013 年 6 月，C 2013/26，第 98、218、238 段；《近期行动计划》实施进展报告，2012 年 10 月，CL145/10，第 9 段；《近期行动计划》2011 年度报告及 2012 年工作方向，2012 年 4 月，CL 144/10，第 64 段。CL145/10 号文件指出，行动 2.74 “根据其性质，计划于 2012 年年底改革计划完成后启动，因为它与改革完成之后进行的一项评估有关。”

⁸ C 2013/26，第 238 段。

⁹ CL 146/REP 第 12 段。

6 月其上届会议上批准了该报告，并“期待在 2014 年针对治理改革成果开展独立审查，供 2015 年 6 月大会第三十九届会议评估”。¹⁰

5. 根据这一指导意见，本文件提出了对治理改革进行独立审查的拟议安排，供章程及法律事务委员会（章法委）及计划和财政两委员会联席会议审议，供理事会讨论并做决定。

独立审查拟议安排

6. 根据行动 2.74，独立审查有助于评估治理改革的实施情况。评估工作将由大会执行，因而是由成员推动的一个进程。大会还可能从其他相关领导机构获得有关投入用于评估。¹¹

7. 理事会在其第一四六届会议（2013 年 4 月 22 日至 26 日）上，要求提出进行独立审查的“具体模式”供其 2013 年 12 月下届会议讨论。在 2013 年 4 月 3 日理事会独立主席与各区域小组主席和副主席举行的非正式磋商会上，建议评价办公室（评价办）对独立审查予以支持，粮农组织一些成员为一个小规模审查小组提供指导意见，促进该审查小组与本组织成员之间的磋商。

8. 为了响应这一建议，根据有关治理事务方面以往经验，理事会可以考虑为独立审查治理改革做出下述安排：(i)请理事会独立主席与各区域小组主席和副主席举行非正式开放性会议，特别为了指导独立审查过程；(ii)请计划和财政两委员会联席会议确保对独立审查工作进行监督。这些拟议安排在下文中作了概述。

A. 区域小组主席和副主席举行非正式会议 作为进行独立审查的一个磋商论坛

9. 理事会独立主席与各区域小组主席和副主席的非正式会议已成为粮农组织成员之间磋商、协调、达成共识的一个手段。非正式会议由理事会独立主席定期召集，旨在促进闭会期间工作，为领导机构正式会议做准备。因此，此类非正式会议可能有助于促进粮农组织成员与审查小组之间的磋商和互动。

10. 代表其成员应邀参加区域小组非正式开放性会议的主席和副主席系指用于理事会选举的以下区域小组主席和副主席：非洲区域、亚洲区域、欧洲区域、拉丁美洲及加勒比区域、近东区域、北美区域、西南太平洋区域。按惯例，还邀请其他区域小组主席和副主席以观察员身份出席会议，他们在会上有发言权。视需要将请审查小组参加区域小组非正式开放性会议。

¹⁰ C 2013/REP，第 111 段。

¹¹ 例如，《理事会 2013-16 年多年工作计划》（CL 146/9，2013 年 4 月，第 2 段）具体提到行动 2.74。

11. 关于会议频度，2014 年期间可视需要举行区域小组非正式开放性会议，但需理事会独立主席发出邀请。将提供必要秘书处服务以支持其工作，而管理层则致力于提供所需帮助，“组织评价、开展评价并就此进行报告”。¹²

B. 计划和财政两委员会联席会议对独立审查进行监督

12. 计划和财政两委员会联席会议多年来一直在“管理方面的节约和效率”这一常设议题下审议治理事项。理事会第一一〇届会议（1995 年 11 月）确定该议题为常设议题，以作为实现增效节支的同时提高治理质量的一个手段。¹³

13. 由于计划和财政两委员会联席会议受权处理涉及治理事项的广泛财政和计划问题，联席会议具有很好的条件对治理改革的独立审查行使监督职能，而不会影响理事会本身在这一领域的作用。在 2013 年 11 月两委员会即将举行的会议之后，2014 年联席会议将在原定计划和财政两委员会会议上有机会对独立审查工作进行审议并提出建议，包括通过与审查小组直接互动。因此，关于独立审查工作的最终报告草案将提交联席会议及理事会。

14. 独立审查的拟议安排将由章程及法律事务委员会（章法委）第九十七届会议（2013 年 10 月）审议，然后再提交计划和财政两委员会联席会议审议。这将确保有关独立审查的任何法律相关问题一开始就得到处理。

C. 独立审查的示意性时间表

15. 关于时间安排，根据理事会和大会¹⁴的指示，独立审查应在 2014 年进行，从而能够有足够时间观察这一年主要领导机构的审议情况，包括行动 2.74 中所预见的区域会议的审议情况。附件 1 列出了审查小组成员以观察员身份有选择地参加的定于 2014 年举行的领导机构会议¹⁵。

16. 若 2013 年 12 月理事会赞同拟议安排，理事会独立主席可于 2014 年 2 月某个与秘书处协商确定的日期举行第一次区域小组非正式开放性会议。该次区域小组非正式开放性会议将与独立审查小组互动，就需处理问题主办一次初步讨论。同时还将商定这一年中区域小组非正式开放性会议时间安排和工作计划。

¹² 管理层关于《近期行动计划》实施情况及粮农组织改革进程的最终报告，2013 年 6 月，C 2013/26，第 98、218、238 段。

¹³ CL 110/REP，第 15 段。

¹⁴ CL 146/REP，第 12 段；C 2013/REP，第 111 段。

¹⁵ 2013-2014 年粮农组织/农发基金/粮食计划署领导机构会议及其他主要会议时间表，CL 147/REP，2013 年 6 月，附录 C。

17. 理事会独立主席将在整个审查过程中发挥积极促进作用，与《近期行动计划》所述理事会独立主席增强的职责相一致。

18. 上述拟议安排，包括附件 2 所述独立审查的职权范围草案，由秘书处通过一个磋商过程制定，最初于 2013 年 8 月由理事会独立主席参与，然后于 2013 年 9 月和 10 月由区域小组主席和副主席参加理事会独立主席召集的筹备会议。附件 3 列出了初步预算。

附件 1

2014 年审查小组可以观察员身份参加的领导机构会议

会议	日期
区域会议	
近东区域会议	2014 年 2 月 23-27 日
亚洲及太平洋区域会议	2014 年 3 月 10-14 日
非洲区域会议	2014 年 3 月 24-28 日
欧洲区域会议	2014 年 4 月 1-4 日
拉丁美洲及加勒比区域会议	2014 年 5 月 6-9 日
技术委员会	
渔业委员会	2014 年 6 月 9-13 日
林业委员会	2014 年 6 月 23-27 日
农业委员会	2014 年 9 月 29 日—10 月 3 日
商品问题委员会	2014 年 10 月 6-8 日
世界粮食安全委员会	
第四十一届会议	2014 年 10 月 13-17 日
章程及法律事务委员会	
第九十八届会议	2014 年 3 月 17-19 日
第九十九届会议	2014 年 10 月 20-22 日
财政委员会	
第一五一届会议	2014 年 5 月 26-30 日
第一五二届会议	2014 年 11 月 3-7 日
计划委员会	
第一一五届会议	2014 年 5 月 26-30 日
第一一六届会议	2014 年 11 月 3-7 日
计划委员会和财政委员会联席会议	
计委第一一五届会议和财委第一五一届会议	2014 年 5 月 26 日
计委第一一六届会议和财委第一五二届会议	2014 年 11 月 5 日
理事会	
第一四九届会议	2014 年 6 月 16-20 日
第一五〇届会议	2014 年 12 月 1-5 日

附件 2

对治理改革进行独立审查的职权范围草案**I. 背景情况**

1. 《粮农组织革新图变近期行动计划》行动 2.74 由粮农组织大会于 2008 年通过，提出“大会将评估治理改革的绩效，包括区域会议的作用和职能运行，并将一项独立审查作为该过程的一部分。”

2. 《近期行动计划》所带来的粮农组织治理改革为长期性质：大会委员会在向 2009 年大会提交的报告中预见要进行一项分析，分析所涉时期为 2010 年即改革开始进行到 2015 年大会之前进行审查时为止。因此，粮农组织管理层在 2012 年 11 月将行动 2.74 列为计划于 2013 年年底改革计划完成后启动的行动，因为它与改革完成后进行的一项评估有关。

3. 2013 年 4 月，根据行动 2.74 本身要求，粮农组织理事会请秘书处组织所设想的独立审查，从而为 2015 年对大会本身的评估及就决定任何进一步有益调整作出贡献。理事会还要求提出独立审查治理机制的“具体模式”供其 2013 年 12 月会议讨论。

4. 在理事会独立主席与区域小组主席和副主席举行的非正式会议（区域小组非正式开放性会议）上，¹⁶ 提议要求评价办公室（评价办）支持独立审查，由粮农组织一些成员提供指导意见及推动审查小组与全体成员之间的磋商。本职权范围提出了如何进行独立审查的详情，包括评价办在这一进程中的责任。

II. 目标

5. 独立审查将有助于大会本身评估治理改革的绩效，该项评估通过对取得的进展及必须做进一步改进的领域或方面进行基于证据的分析来完成。

III. 范围和标准

6. 粮农组织，包括秘书处、领导机构¹⁷和成员国，为实施《近期行动计划》中旨在改革全组织治理机制的各项行动和分项行动做出了各项决定及采取了各种措施，独立审查将分析所有这些决定和措施。这些行动和措施还包括 2009 年大会通过对《基本文件》的修改及在此过程中做出的经修改的组织安排，如理事会、区域会议、各技术委员会、相关法定机构所开展的举措，或秘书处应成员要求而

¹⁶ 会议于 2013 年 4 月 3 日举行。

¹⁷ 这包括：各技术委员会、各区域会议、理事会其他委员会、理事会和大会。

开展的举措，以及评价后提出的任何其他相关行动等。所有此类活动通称为“《近期行动计划》相关治理改革”。

7. 将按照以下标准评估“《近期行动计划》相关治理改革”的实施工作：

- i) 范围：设想的所有行动中有多少已经实施，并说明为何未实施的原因；
- ii) 效率：通过提高行动的及时性、治理机制合理化、明确和简化沟通渠道等而实现的总体效率；还将注意分析与治理改革进程及其新结构相关的实际费用和交易费用；
- iii) 成效：关于《近期行动计划》中有关粮农组织实质性治理的行动的近期总体成果，即增强领导机构的职能；这将包括领导机构向秘书处提供指导及秘书处向领导机构提供反馈等方面；
- iv) 影响：实施《近期行动计划》相关治理改革在可能范围内可带来或促成粮农组织全组织绩效的实际和潜在长期变化。

8. 下文按各项标准列出了需评估的一组初步问题。这些问题将在整个独立审查准备阶段中最后确定，并由审查小组酌情调整。

范围

- a) 所设想的行动和分项行动实施过程中的主要成就和有利因素；
- b) 阻碍全面实施所设想行动的主要不利影因素；

效率

- c) 领导机构会议新周期所能改善精简有效治理的程度；
- d) 技术委员会和区域会议双重报告途径能及时沟通交流和决策的程度；
- e) 新治理机制给成员国带来的成本效益变化；
- f) 秘书处向领导机构提供服务的时间加快及成本效益提高；
- g) 《近期行动计划》，包括监督机制所预见的、或由于该计划和监督机制而正在实施的一系列举措的效率；

成效

- h) 领导机构会议新周期所能提高领导机构知情和有效决策的程度；
- i) 领导机构会议新周期，特别是优先重点确定过程能更有效规划和报告粮农组织工作的程度；

- j) 预期的对大会和理事会作用和议程的更好界定被充分了解的程度和导致粮农组织治理成效提供的程度；
- k) 理事会独立主席的增强的作用有助于提高粮农组织治理成效的程度；
- l) 每个领导机构《多年工作计划》的附加值；
- m) 《近期行动计划》，包括监督机制所预见的、或由于该计划和监督机制而正在实施的一系列举措的成效；

影响

- n) 新的理事会会议方式给粮农组织工作带来实际利益的程度；
- o) 这些措施所带来的整个粮农组织治理的包容性、透明度的提高程度；
- p) 成员国对粮农组织治理机制的参与和主人翁意识的改变程度及如何实现这些改变的途径。

IV. 途径和方法

A. 途径和工具

9. 该项独立审查为形成性审查（即促进治理改革的发展和完善）：所收集信息、数据和证据将用于按商定标准得出结论，确定差距和/或所需补救行动，从而提出建议。这些建议应切实可行，针对负责的相关方并说明具体时限。

10. 该项审查将酌情采用以下方法和工具：

- 有关治理改革的《近期行动计划》所有相关行动和分项行动绘图；
- 对文件和报告的审查，包括由以下机构进行的审查、审计、评价：大会委员会、领导机构、《近期行动计划》指导委员会、高级管理层、粮农组织秘书处、评价办公室、¹⁸ 外聘审计员等；
- 得到核对清单和/或访谈协议支持的对关键信息提供者和相关方的半结构性访谈；
- 通过粮农组织大会、理事会和礼宾事务司所维持的常驻代表网站向成员国发送问卷调查表；¹⁹
- 通过成员国参加包括区域会议在内的领导机构会议与成员国直接互动及观察决策过程；等等。

¹⁸ 区域会议的作用及其因《近期行动计划》行动而发生的变动已经并将继续根据评价办公室所管理的对粮农组织区域和分区域办事处的评价进行评估，对粮农组织区域和分区域办事处的评价工作将于 2014 年初完成。

¹⁹ 这包括对常驻代表和成员国参加领导机构会议的官方代表进行的问卷调查。

11. 采用三角核证方法核实收集的信息和证据，这将促进该项审查的核实和分析，支持其结论和建议。

B. 相关方及磋商进程

12. 独立审查的主要相关方如下：

- 粮农组织领导机构，起到治理改革进程发起者和主体的作用；
- 粮农组织成员国，起到粮农组织“股东”的作用；
- 粮农组织总部和权力下放办事处高级管理层，根据其各种能力和作用与领导机构互动；
- 粮农组织大会、理事会和礼宾事务司，为粮农组织领导机构工作提供协助和服务。

13. 独立审查将采用磋商方式，在不同时间点与相关方广泛互动；这将包括分享草案版中的主要可交付成果以征询意见和建议。

14. 与相关方进行访谈以及以观察员身份参加领导机构部分会议，这些场合是直接了解各种观点和意见的主要场合。拟议的独立审查治理安排将为在该进程不同阶段向粮农组织成员国核实初步结果、结论和建议提供机遇。

15. 审查小组将参加按以下标准选定的领导机构会议：

- 时间：最好是一年之中先举行的会议；
- 多样性：在可能情况下，将参加所有各类领导机构会议一次；
- 避免重复：审查小组将不会参加评价办公室为提交对粮农组织区域和分区域办事处的最终评价报告而计划参加的 2014 年区域会议；
- 参与活动的后勤和费用，包括审查小组成员的语言技能。

16. 根据上述情况，下文插文 1 按时间顺序列出了审查小组拟议参加的会议，审查小组将在这些会议上观察会议程序和进程，并与成员互动。

插文 1. 独立审查小组将参加的领导机构会议

领导机构	日期
近东区域会议	2014 年 2 月 23-27 日
欧洲区域会议	2014 年 4 月 1-4 日
计划委员会、财政委员会及计划和财政两委员会联席会议	2014 年 5 月 26-30 日
理事会	2014 年 6 月 16-20 日
林业委员会	2014 年 6 月 23-27 日

此外，独立审查小组还将在 2014 年 4 月北美洲非正式区域会议期间通过低费用安排举行一次会议。

作用和责任

17. 粮农组织评价办公室将为独立审查提供支持，并将负责根据收到的建议最后确定职权范围和审查小组成员组成，拟定审查小组每个成员的职权范围。此外，评价办还将履行行政和后勤职能。

18. 评价办还将通过情况介绍、就实质审查内容提供指导、开展背景工作以确定文件和报告等，来推进审查小组的工作。

19. 理事会独立主席将代表理事会成为独立审查小组事务的主要联系人；将定期举行会议向理事会独立主席通报进展情况。

20. 独立审查小组将负责采用适当方法进行评价，并编制最终报告。审查小组成员将按照每个成员职权范围规定参加会议，并为最终草案和最终报告提供书面材料。审查小组对其报告负有全面责任，该报告可能没有反映粮农组织观点。评价办将负责该报告的质量保证。²⁰

21. 在 2014 年第一轮访谈结束后，独立审查小组将对上述问题进行调整，并发展其自己的分析工具。将在 2014 年 2 月 7 日第一次区域小组非正式开放性会议上讨论商定一份简短的初始报告。

V. 审查小组成员组成

22. 理事会独立主席将在理事会第一四八届会议（2013 年 12 月 2-6 日）上通报选定的审查小组成员姓名和简况。

23. 审查小组成员之前应没有直接参与过《近期行动计划》相关治理改革的实施工作。所有成员都将签署粮农组织评价办公室的《利害关系声明表》。

24. 审查小组将包含评估粮农组织治理改革所需的现有最佳技能组合；整个小组将具有以下所有主题的专业知识：

- 联合国组织治理；
- 机构改革；
- 评价的进行。

25. 审查小组将包括两名成员，在地理和性别代表性方面实现平衡，以确保观点的多样性和互补性。评价办将视需要为审查小组派遣一位评价官员和/或评价分析员。

²⁰ 质量保证需要核实最终报告在清楚了、分析的稳健性、证据的内部核实等方面符合职权范围和质量标准。

VI. 时间

26. 独立审查将在 2014 年进行，将包括参加领导机构主要会议，并在不同时间点向这些会议报告。插文 2 列出了将对独立审查进行讨论的领导机构会议。关于理事会独立主席与区域小组主席和副主席非正式会议总数及其日期，将在 2014 年 2 月第一次区域小组非正式开放性会议上确定。

插文 2. 领导机构讨论独立审查工作的暂定时间表

活动	日期/截止时间
理事会独立主席与区域小组主席和副主席举行会议	2103 年 9 月—10 月
章程及法律事务委员会（章法委）进行审查	章法委第九十七届会议 2013 年 10 月
计划和财政两委员会关于独立审查安排的联席会议	财委第一五〇届会议/ 计委第一一四届会议联席会议 2013 年 11 月
理事会批准独立审查安排	理事会第一四八届会议 2013 年 12 月
理事会独立主席与区域小组主席和副主席第一次非正式会议	2014 年 2 月 7 日
独立审查小组的活动	2014 年 2 月—6 月
理事会独立主席与区域小组主席和副主席第二次非正式会议	2014 年 4 月—5 月（待定）
计划和财政两委员会联席会议和理事会：讨论初步结果	联席会议，2014 年 5 月； 理事会第一四九届会议 2014 年 6 月
理事会独立主席与区域小组主席和副主席第三次非正式会议	2014 年 9 月中（待定）
提交独立审查报告草案	9 月 30 日
计划和财政两委员会联席会议和理事会：讨论报告草案	联席会议，2014 年 11 月； 理事会第一五〇届会议 2014 年 12 月
向粮农组织提交独立审查最终报告	12 月 16 日
提出独立审查最终报告	2015 年 3 月，2015 年 6 月
讨论独立审查报告	联席会议，2015 年 3 月； 理事会第一五一届会议 2015 年 4 月
评估治理改革，包括审议独立审查报告	大会第三十八届会议 2015 年 6 月

附件 3

对《近期行动计划》治理行动进行审查的初步预算

（《近期行动计划》行动 2.74）

	单位	数量	单位费用 (美元)	合计
审查小组 1 号成员				
薪酬	天数	60.0	600.0	36,000.0
罗马每日津贴	天数	30.0	400.0	12,000.0
其他地区每日津贴	天数	3.0	300.0	900.0
机场至市区交通费	次数	28.0	38.0	1,064.0
赴罗马旅费	次数	6.0	4,000.0	24,000.0
赴其他地区旅费	次数	1.0	4,000.0	4,000.0
小 计				77,964.0
审查小组 2 号成员				
薪酬	天数	50.0	550.0	27,500.0
罗马每日津贴	天数	26.0	400.0	10,400.0
其他地区每日津贴	天数	3.0	300.0	900.0
机场至市区交通费	次数	24.0	38.0	912.0
赴罗马旅费	次数	5.0	4,000.0	20,000.0
赴其他地区旅费	次数	1.0	4,000.0	4,000.0
小 计				63,712.0
评价分析员				
薪酬	天数	30.0	220.0	6,600.0
其他地区每日津贴	天数	3.0	300.0	900.0
其他地区每日津贴	天数	3.0	300.0	900.0
机场至市区交通费	次数	8.0	38.0	304.0
赴其他地区旅费	次数	2.0	1,500.0	3,000.0
小 计				11,704.0
合 计				153,380.0