


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
---	--	--------------------	---	---	---	--

联席会议

计划委员会第一一四届会议和 财政委员会第一五一届会议

2013 年 11 月 13 日，罗马

关于权力下放办事处网络结构和运作的报告

建议计划委员会、财政委员会和理事会采取的行动

- ▶ 请理事会考虑计财委联席会议的意见，注意有关权力下放办事处网络结构和运作的最新情况。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事（运作）

Daniel Gustafson

电话：+39 06570 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。



mi568c

1. 本文件向全体成员介绍为改进粮农组织各项工作（规范工作和全球、区域及国别计划）在国家层面取得的成效和产生的影响而采取步骤的最新情况。文件编写时采纳了成员们在 2012 年 6 月理事会第一四四届会议上针对题为“权力下放办事处的结构和运作”的文件给予的指导意见¹。²
2. 所有商定领域都取得了良好进展，即：(i) 提高粮农组织各项工作在国家一级的绩效、成效和影响力；(ii) 减少粮农组织各项工作（无论其资金来源如何）的分散零碎状况，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、“应急—重建—发展”活动之间完全符合本组织能力恢复议程等的一体化程度；(iii) 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。自 2012 年 6 月的理事会以来，这三个领域都受到了专门的重视和关注。
3. 理事会批准了三大领域内的建议：(a) 改进规划和优先重点设定工作；(b) 改善权力下放办事处网络；(c) 建立一体化计划交付模式，包括发展、应急和恢复活动的一体化，增加对技术合作计划资源的战略性利用，改进人力资源管理以加强绩效、问责和国家层面的影响。本文件更新了这些领域的最新进展情况。

A. 改进规划和优先重点设定工作

4. 成员们强调，改进国家和其它层面的规划并加强优先重点的设定至关重要。这一领域取得了良好进展，就出台的国别规划框架及其与更广泛的全组织规划过程相结合的程度而言都是如此。这一进展在最近对粮农组织非洲区域和分区域办事处的评价中得到凸显。³
5. 国家规划框架基本按期建成，但更重要的是，现需要审视这些框架在经审查的《战略框架》及其规划和计划制定方式中的作用。迄今为止，在预期建立国别规划框架的 150 个国家中，至少有 110 个国家已经建成，13 个国家正在建设中，25 个国家其现有的国家中期优先重点框架仍然有效。只有一个国家因其特定国情没有启动这一进程。国别规划框架根据预期将为按照政府的战略计划和更为广泛的联合国发展援助框架，确立各国与粮农组织合作的优先重点奠定坚实的基础。
6. 国别规划框架对实施经审查的《战略框架》发挥关键作用。正如上述理事会文件指出的那样，“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时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。”⁴经审查的《战略框架》和计划制定过程包含由国别规划框架提供的

¹ CL 144/REP 第 17—22 段。

² CL 144/15。

³ PC 114/2

⁴ CL 144/15 第 2 段

投入，处理了这一复杂问题。新的基于结果的框架将从 2014 年开始实施，但战略目标团队的工作已经进行很长时间，对规划进程和结果框架的制定发挥了领导作用。这正是理事会支持的实际结果，即“自上而下和自下而上的直线路径[……]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，与此同时，粮农组织总部同仁编制的全球公共产品也能借鉴国家一级的经验。”⁵

7. 每一项战略目标都制定了实施工作计划，而每一项工作计划都概述了实现组织成果所必须的一系列全组织产出，并明确了主要工作领域和指标。为实施战略目标制定的工作计划得益于今年 4 月份开展的活动，这项活动将国别规划框架的结果与《战略框架》对照，确保国别需求在制定粮农组织全组织一级的产出时得到考虑。区域和分区域办事处也积极参与了这一进程，现正在 40 个国家中参照本组织的成效衡量标准进行初步的全组织基准调查。

8. 一方面，经审查的《战略框架》依据国别规划框架作为更广泛全组织规划流程一部分所提供的投入。另一方面，《战略框架》为本组织在与各国政府和外部资源伙伴商定新举措时，确立国家层面连续的战略重点提供指导。其中包括粮农组织要处理的问题，粮农组织国家级援助的预期成果，其组织成果与国别规划框架内承诺事项的协调一致，以及衡量成效进展的方式。这一新方式已在所有区域得到稳妥落实，用于解决长期存在的问题，即结束各技术司和各部之间横向分散零碎的局面，确保全球、区域和国家一级计划的纵向一体化。

B. 权力下放办事处网络的改进

粮农组织代表处

9. 关键的一个变革领域是加快粮农组织驻国家代表的更替。2012 年 1 月以来，新任命了 42 位粮农组织驻国家代表，包括有几位还在等待政府批准。这 42 位代表中，36 位都有在粮农组织工作的经历，或在总部，或在区域、分区域办事处担任过紧急状况协调员和粮农组织实地项目协调员，或为国家办事处的本国工作人员。其余 6 位都有丰富的资历，如同其它代表一样，都系根据实际能力挑选的。所有代表都通过了由一家外部公司组织的管理能力测试。42 位新代表中共有 12 位妇女，使粮农组织在全世界驻国家妇女代表总数达到 19 位。新的粮农组织驻国家代表培训计划将在今年年底前开始实施。

10. 2012 年 6 月得到理事会批准之后，为蒙古和朝鲜民主主义人民共和国设立了粮农组织驻国家副代表的国际性职位（粮农组织驻中国代表继续监督这两个国家的工作），并为巴布亚新几内亚、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦设立了国家项目主管

⁵ CL 144/15 第 11 段

职位，但尚待最终商定所在国协定。新任粮农组织驻南苏丹代表已经到任，粮农组织驻危地马拉代表等待确认。此外，如上所述，设立了 5 个粮农组织驻国家副代表的职位，由预算外资源供资，作为整合紧急、恢复和发展行动的一部分。这些职位业已证明对资源筹集、计划交付和参与机构间进程非常有益。已计划将这一做法应用于另外 9 个国家，鉴于这些国家的计划规模，有理由也允许加强办事处的结构。此外，为摩尔多瓦、乌兹别克斯坦和太平洋岛屿的 4 个国家设立了粮农组织驻国家代表助理职位（国家官员）。

11. 在粮农组织总部，或通过派遣工作组，与要求加强粮农组织派驻力量和增加活动的国家进行了联络，包括增加伙伴关系和联络活动，可能时作出新的供资安排，或设立新的派驻机构，或调整现有派驻机构的范围。其中包括：i) 3 个国家已经签署新的协定（赤道几内亚、汤加和瓦努阿图）；ii) 12 个国家等待政府批准协定草案（阿塞拜疆、斐济、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、尼日利亚、俄罗斯联邦、所罗门群岛、南非、塔吉克斯坦、土耳其、乌兹别克斯坦）；iii) 一些国家最近已经开始讨论（伊朗、韩国和科威特）；iv) 一些国家已与本组织初步接触（阿尔及利亚、中国、印度、印度尼西亚、墨西哥和委内瑞拉）。

12. 应当指出，这一进程符合领导机构提出的确保成员国对加强权力下放网络作出重大贡献的要求。2014—2015 两年度将与成员国联手加强这项工作。

伙伴关系和联络

13. 按照理事会 2012 年 6 月批准的方式，对加强粮农组织在区域和分区域一级的战略或执行伙伴关系给予了相当重视。例如，东非分区域协调员的职责范围和名称已作调整，以包括与非洲联盟、非洲经济委员会及其相关计划的联络。同样，粮农组织驻吉布提代表也担任与政府间发展管理局联络的官员。南部非洲发展共同体联络官员职位的设置事宜正在最终商定。葡萄牙语国家共同体联络官员职位现已设立。

资源、办事处和计划管理

14. 除了这些人员变动之外，另一个重要创新是在所有驻国家办事处全面推出全球资源管理系统。此前，粮农组织驻国家办事处的行政和财务信息未纳入总部和区域办事处信息系统，而是单独处理。最新管理信息是改进绩效的一个根本组成部分，对全组织各部门支持国家层面的行动至关重要。全球资源管理系统的部署有助于实现这一目的。例如，无论合同在何处签署，现都能掌握粮农组织雇员人数的全面信息。在过去，这对正常计划供资的员工来说不成问题，但对人数要多得多的项目雇佣人员的了解很不全面。对办事处的财务和行政活动现能进行更加有效的监督，这对遵守国际公共部门会计标准是必要的，对监督本组织总体绩效管理也是如此。

15. 全球资源管理系统由总部、区域办事处以及某些情况下，其它国家办事处的员工共同推出，并提供在职培训。该系统的部署也为许多教员提供一个第一手了解国家办事处的运作、认识其问题和挑战的机会。

16. 这一信息与其它要素一样，已成为加强绩效管理流程的一个部分。在作为《近期行动计划》一部分开展的工作的基础之上，现正在建设一个新系统，对粮农组织在国家一级取得实效的总体措施进行全面监测。该新的绩效评估系统综合利用了三项成分。第一是由监察长办公室对办事处的财务、行政和计划管理进行的持续审查。这些报告为对照一套标准管理和职责履行指标衡量绩效奠定了坚实的基础，重点关注内部监督的八个主要领域。这些国别审计报告也便于办事处之间的横向对比。第二是分析现有其它来源的量化数据，为国家之间或根据国家和粮农组织计划的规模和复杂性划分的国家类别提供绩效基准。第三项成分更多的是质量性内容，很大程度上借鉴最近进行的一系列外部评估的方式、吸取的教训以及适用的方法。尤其是，由 17 个捐助国组成的一个网络为评估其供资的多边组织的组织绩效而开发的多边组织业绩评估网“共同方法”，包括一项伙伴调查，涵盖 21 项绩效指标。粮农组织将使用其中一些指标和相关问题，以及最近进行的其它一些外部评估中使用的若干问题。

17. 正如《近期行动计划》所设想的，这是一项刻意设计的不断进行的工作，将随着本组织持续的改革以及粮农组织报告系统中可获得的相关信息的增加而演变。该系统将在 2013 年底部署，2014 年上半年将在一些国家中测试，2014—15 两年度结束前推广到所有国家办事处。

18. 区域和分区域办事处进行了技能组合审查，以确保其人员配置结构符合国家和区域的优先重点，并与战略目标的实施计划一致。粮农组织管理层继续开展了 2012 年启动的加强区域和分区域办事处力量的工作，以便使其人员配备符合国家的需求、商定的区域优先重点、经过审查的战略框架和新的工作计划。

19. 此前，在 2012 年 6 月的理事会会议之后对权力下放办事处的职位进行了审查。当时，对所有区域的职位做了一系列调整，但对预算没有影响，包括设立和取消职位，修改职责范围，这些情况已经向 2012 年 11 月的理事会报告。⁶2013 年大会和随后由战略目标团队制定工作计划之后，又对区域和分区域办事处进行了技能组合审查。这次审查比上次审查更进了一步，对区域和分区域办事处的技术力量做了调整，一方面与国家及区域优先重点保持一致，另一方面与战略目标的工作计划协调一致。区域办事处提出的建议由战略目标协调员和总部各技术司审查。除有少数例外，就填补技术空白或削减供过于求的技术力量达成了一致。近

⁶ CL 145/3

70 项变更为高级管理层所接受，涉及所有区域，包括设立和取消职位、调整职位等级、改变职位名称以及调整职位的技术重点等。

C. 计划执行的一体化模式

20. 2012 年 1 月，粮农组织决定将紧急行动及恢复司牵头的紧急及恢复计划的执行责任，从总部移交给权力下放办事处，由各位助理总干事/区域代表全面负责。向权力下放办事处限时移交的计划得到粮农组织理事会第一四四届会议批准⁷，要求逐步移交全部紧急活动。截至 2013 年 6 月所有区域都已完成。仅有的几个例外是：i) 叙利亚，由于该国的普遍形势，紧急活动的管理权暂时保留在总部一级；ii) 大规模蝗虫防控活动也暂时保留在总部。

21. 权力下放进程是逐步展开的，与权力下放办事处协商进行，以确保平稳过渡。对接手这项工作的办事处的结构进行了审查，并逐步加强有关粮农组织代表处的能力，尤其是那些执行大量紧急行动的代表处，包括利用预算外资源/非核心资源提供的资金在若干国家设立粮农组织驻国家副代表职位。至今已设想 14 个粮农组织驻国家副代表职位，其中 5 个职位已经设立并填补，其余 9 个正在设置过程中。

22. 与此同时，非洲、亚太、近东和北非、拉丁美洲及加勒比区域办事处都已得到加强，增加了执行人员，为其区域内的粮农组织驻国家代表提供必要的支持，保持充分应对当前和今后紧急形势的能力。

23. 紧急项目项目服务费用的分配已临时采用新的模式，将为根据财政委员会要求正在进行的项目支持费用政策全面审查提供信息。

24. 这些变化还关系到有关恢复能力的新的战略目标 5 的实施。紧急行动及恢复司负责在全组织范围内增强权力下放办事处的能力，帮助成员国防备和及时应对粮食及农业威胁和危机。总部的其它几个技术司也发挥关键作用，行政及财务支持服务中心以及区域和分区域办事处同样如此。将紧急行动纳入共同规划框架之后，有关单位已在进行良好协作。然而，对紧急行动管理权新的下放模式需要密切监视，并在今后 12—18 个月内为权力下放办事处提供支持，直至所有地点都具备适当能力。

25. 2012—13 年已取得良好进展，但还有许多工作要做，2014—15 年将进一步予以加强。尤其是国家层面工作规划过程的加强，将为提高影响和实效，筹集更多战略性资源提供所需平台。此外，粮农组织流动政策的实施预期将对权力下放办事处的运作产生积极影响。

26. 管理层期待听取全体成员对现有进展的反馈意见，并预期提供后续进展的最新情况。

⁷ CL 144/15