



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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

大会

第三十四届会议

2007年11月17-24日，罗马

联合国系统发展方面业务活动 三年期政策审查(TCPR)的临时报告

目录

	页次
I. 背景	3
II. 在粮农组织背景下实施 2004 年联合国系统发展方面业务活动 三年期政策审查	4
A. 为发展的业务活动提供资金	4
<i>供资与千年发展目标连接 (TCPR 第 14-15 段)</i>	4
<i>正常预算与预算外资金 (TCPR: 第 16-18 和 20 段)</i>	4
<i>前面的道路 (TCPR: 第 21 和 24 段)</i>	5
B. 共同国家评估和联合国发展援助框架程序以及粮农组织前景	6
<i>参与共同国家评估和联合国发展援助框架程序</i>	6
<i>共同国家评估和联合国发展援助框架与粮农组织工作的相关性</i>	7
<i>前面的道路</i>	8

为了节约起见，本文件印数有限。谨请各位代表及观察员携带文件与会，
如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从
因特网 www.fao.org 网站获取。

C. 国家一级的协调和常驻协调员系统 (RCS)	9
粮农组织和常驻协调员系统	9
交易成本和效率	10
粮农组织国家一级的能力和联合国国家工作队	12
D. 其它与粮农组织执行TCPR的有关领域	13
能力建设	13
评价	14
南-南合作	15
区域范围	15
性别	16
从救助到发展	17
E. 前面的道路	17
展望 2007 年的 TCPR 及联合国改革	17
附件 I – 决议 13/2005	19
附件 II – 缩略语	21

执行概要

本报告为回应粮农组织大会决议 13/2005 (3 段) 就执行联合国大会关于联合国系统发展方面业务活动三年期政策审查 (TCPR) 59/250¹ 号决议而准备的。该决议要求粮农组织总干事为全面执行联大 59/250 号决议采取适当行动, 并向大会提交一份临时报告。

本报告解释了粮农组织执行联合国系统发展方面业务活动三年期政策审查所采取的措施, 包括:

- 与机构间机制的相互作用, 例如: 联合国发展组 (UNDG), 联合国系统行政首长协调委员会 (CEB) 以及联合国评价组 (UNEG);
- 粮农组织改革措施, 支持并有助于粮农组织回应联合国系统发展方面业务活动三年期政策审查的要求; 以及
- 继续在如下领域正在开展的活动, 能力建设, 性别, 救济和恢复, 区域化以及在联合国系统发展方面业务活动三年期政策审查确定为重点领域的评估。

本报告确认了粮农组织 2000-2015 年的战略框架与千年发展目标(MDGs)1, 7 和 8 项紧密相连并作为本组织执行计划和项目的基础。报告注意到, 尽管联合国大会关于联合国系统发展方面业务活动三年期政策审查要求具有可预测的、足够的和持续的资源, 但是, 粮农组织由分摊会费资助的正常预算自 1994-95 年以来实际下降了 25%, 而预算外捐赠涨幅几乎接近正常预算水平。

本报告注意到粮农组织对以下方面做出的强有力的承诺: (a)共同国家评估 (CCA), 联合国发展援助框架 (UNDAF) 进程及利用粮农组织国家中期重点框架作为这些进程适宜的切入点, (b)常驻协调员系统的有效运作。而且, 对联合国系统内的共同房地, 业务程序的协调, 共享服务, 区域机构和成本恢复政策方面, 粮农组织都积极地对其系统内开展的对话做出贡献。

报告注意到粮农组织撰写的相关文书 (如: 战略伙伴协议, 紧急和恢复活动的特殊基金), 减少对专项自愿基金的依赖性, 并提供长期财政框架。它还注意到将粮农组织规范性工作纳入联合国在国家一级的规划, 注意到要明确常驻协调员筹集资源作用的必要性, 以及针对提供可预见性和规划性资源的不确定性, 这些资源是用于特殊机构回应联合国发展援助框架达成的重点领域的活动。

¹ 链接联大 59/250 号决议:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/491/26/PDF/N0449126.pdf?OpenElement>

总而言之，粮农组织在回应 2004 年联合国大会关于联合国系统发展方面业务活动三年期政策审查方面是显著且广泛的，包括以下领域：

(a)下放办事处对要求改进联合国系统国家层面能力建设呼吁的响应；(b)新出现的对能力建设方面的战略措施；(c)积极参与联合国评价组系统范围内的倡议活动；(d)南-南合作取得的重大成就(SSC)，其中，粮农组织在利用这一模式与伙伴国家达成协议上发挥了重要作用；(e)借鉴粮农组织区域范围内的活动；(f)为响应粮农组织 2002-2007 年性别和发展行动计划在性别范畴取得的成就(GAD PoA)；以及(g)粮农组织越来越多地参与从救助转向发展的活动，其中对紧急救助和恢复活动给予首要关注。

I. 背景

1. 粮农组织大会13/2005号决议责成粮农组织总干事为全面执行联大有关联合国大会关于联合国系统发展方面业务活动三年期政策审查59/250号决议而采取适当的行动，认识到联合国改革的重要性，重申粮农组织成员国对支持系统范畴内协调一致所做出的承诺，这些可以通过执行旨在更加有效，高效、和谐和协调地履行联合国国家机构的作用来实现。

2. 秘书处对此项决议的反响与2005年第33届大会及随后的理事会议通过的改革紧密相连。它还考虑了粮农组织参与就执行联合国大会关于联合国系统发展方面业务活动三年期政策审查的三个主要机构间机制：联合国发展组，联合国系统行政首长协调委员会和联合国评价组²以及它们下设的工作组。

3. 联合国发展组在引导联合国系统在国家一级发挥作用方面至关重要，通过机构间结构复杂的安排进行运作。除了执行首长一级会议和支持小组会议外，涉及TCPR的主要活动是由三个工作组来完成的：计划小组，管理小组和常驻协调员问题小组（RCIG），分别管理14个、11个和5个下设小组、工作组或特设工作组。粮农组织通过任命联络人参与这些小组的工作。

4. 执行TCPR决议与“作为一个组织提供服务”的倡议相互交织。此项建议由秘书长作为试验性进程发起，并回应联合国系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组所提交的报告，该报告目前正在等待联大的审议。虽然此项倡议不是本报告的主题，但很多涉及“作为一个组织提供服务”的问题与TCPR决议紧密相连。

5. 技术合作部（TC）与联合国协调和千年发展目标后续行动办公室（UNC）以及协调及权利下放办公室（OCD）合作，领导了粮农组织执行13/2005号决议的后续工作。采取了部门间的措施，以便保证协调地参与联合国发展组的工作。

6. 本文件提供了一份粮农组织执行2004年TCPR的进展报告。它以和谐和协调的方式，向成员国提议了可提供发展支持服务和特殊知识的向前发展的途径，并能满足他们各自国家发展的需要。

² UNDG: 联合国发展组

CEB: 行政首长委员会

UNEG: 联合国评价组

II. 在粮农组织的背景下实施 2004 年 联合国系统发展方面业务活动三年期政策审查

7. 为长期发展目标提供可预见性的、足够的和持续的资金是TCPR的主要关注。但是，它目前的条件更适合资金和计划方面的要求，并没有足够考虑专门机构的特殊性，包括粮农组织在国家层面都没有足够可规划的资源来完全满足成员国对重点援助的需求。粮农组织正在采取步骤解决这些问题，而且在确保其以知识为基础的活动能够在国家层面的新供资机制中享有地位方面受到特别的挑战。

供资与千年发展目标连接 (TCPR 第 14-15 段)

8. 粮农组织 2000-2015 年战略框架与千年发展目标 1、7 和 8 项密切相联，它为本组织的计划和项目的执行提供了依据。在 2005 年的上半年，粮农组织秘书处对正常计划中的技术和经济部分以及由预算外资源供资的有关项目对千年发展目标的贡献做了一项调查。调查确认了粮农组织的工作与千年宣言高度一致，并且与粮农组织使命相关的千年发展目标息息相关。粮农组织实质性计划的 89% 都是由正常计划（78%）和预算外资源（95%）供资的，直接对目标做出贡献。超过一半以上的努力是直接针对千年发展目标 1（赤贫和饥饿）另外一重大比例（大约 1/5）针对环境的可持续性的千年发展目标 7，另一较低，但仍然重要的比例是有关千年发展目标 8（全球发展的伙伴关系），也是因为此项涉及农产品贸易。对千年发展目标 3 的直接贡献所占比例较小（赋予妇女权利），千年发展目标 4（儿童死亡率），千年发展目标 5（孕妇健康）和千年发展目标 6（战胜疾病）。调查结果表明，减轻饥饿和营养不良可以产生重要的间接的贡献。

正常预算和预算外资金 (TCPR: 第 16-18 和 20 段)

9. 粮农组织两年度的正常工作计划与预算(PWB)根据 6 年中期计划确定的重点，由大会投票决定的分摊会费提供资金以及来自其它与正常预算拨款密切管理的收入（例如：食品法典）。粮农组织的活动得到自愿捐助的预算外资源的支持，可以直接资助工作计划以及向成员国提供的技术和紧急援助。正常计划还包括技术合作计划(TCP)，此项计划是以计划为驱动的，为长期调整发挥了催化剂作用，其目的是为国家一级产生显而易见的效果。

10. 由分摊会费资助的正常预算拨款根据中期计划确定的重点，在两年度的工作计划与预算的粮农组织大会上通过。中期计划为粮农组织战略重点和目标提

供了一个多年（6年）框架，包括对三个两年度正常预算资源需求的指示性预测。

11. 粮农组织正常预算自 1994-95 年以来实际降低了 25%。在快速变化的发展援助背景下，粮农组织能够筹集并增加预算外自愿捐助，这项捐助已经占到本组织现有资源几乎一半。

12. 为技术援助活动供资的预算外资金的主要捐助是通过政府合作计划 (GCP, 59%) 的双边捐助和通过单边信托资金 (UTFs, 27%) 的发展中国家³提供的。其它为技术援助活动提供捐助的包括：联合国系统 (9%)，世界银行 (0.6%，粮农组织投资中心的活动除外)，区域开发银行和其它区域实体 (2.7%)，其余包括私营部门和其它实体 (1.4%)。用于特殊工作领域的和受益人在这些捐助中有很大的差异，其中在战略性协议中的比例较少，在技术合作中所占比例较大。

13. 用于紧急和恢复的自愿捐款上升了 6 倍，从 2000 年的 5000 万美元上升到 3 亿美元，它们来自 52 个不同渠道，并在 2007 年继续以这种趋势上升。尽管大部分的捐款都是有专门用途，但自 2004 年以来，大约 5% 的捐款划拨用于紧急和恢复活动的特殊基金，(SFERA)，这些活动都有其主题和专门的用途。

前面的道路 (TCPR: 第 21 和 24 段)

14. 粮农组织对预算外资源筹集的方法仍然更多地受到与现有合作伙伴合作模式的引导，而不是全面地对预计的需求做出评估。目前正在进行的发展援助的调整为解决这一问题提供了机会，这些都是根据近期联合国特殊机构的一些可以进行比较的经验（国际劳工组织，联合国教科文组织及最显著的世界卫生组织），这些组织根据总资源需求，在各种程度上开始执行资源筹集战略（分摊会费和自愿捐款），解决全球挑战和以结果为基础框架的当地需求。

15. 只有拥有足够和可预见性的资金，粮农组织才能发挥其作为知识组织的多重作用。一方面它可以帮助成员制定和实施规范和标准，就共同的管理和政策框架达成一致。另一方面，它可以应用其知识，支持发展中国家发展它们自己的国家能力。同时，在国家层面开展规范性工作积累的经验能产生积极的“反馈”，这可能对本组织的全球分析和规范工作及其质量都是有益的。在这个背景下，以下问题需要得到解决：(i) 粮农组织如何将获得的可预见性资金水平与用于国家重点领域和计划的捐赠相吻合？(ii) 它将如何在“作为一个组织提供服务

³ 主要捐赠国为：巴西、加蓬、墨西哥、尼日利亚、沙特、南非和委内瑞拉。

务”的背景下，为国家一级的规范活动筹集资源？及(iii)它将如何获得资金，并向没有直接包括在联合国发展援助框架的领域提供国家一级的技术服务？联大 59/250 号决议对最后两点没有发表意见。

16. 粮农组织正在制定用于长期的财务框架的实用工具，目的是为筹集更长期，但较少先决条件的资金。这些包括与几个捐赠者达成的战略合作伙伴协议(SPAs)，在国家发展倡议和旨在加快对紧急情况快速反应的紧急和恢复活动的特别基金(SFERA)的范围内，为跨学科行动提供灵活的资金。两项机制限制了捐赠资金的专向用途并促进了计划方法。几个国际委员会和粮农组织达成的条款都准备了长期工作计划，引导伙伴的捐赠活动。这些不但为粮农组织向这些机构的主要工作配置资源奠定了基础，而且也为本组织的核心工作和通过技术援助扩大影响提供自愿性捐赠也奠定了基础。

17. 新的援助环境（全球资金现状，转向国家层面的资源调动，直接的预算支持，部门范围的方法(SWAs)，国家层面为联合计划筹集资金，以及为联合国发展援助框架和一项联合国的计划预期得到的综合的联合国资源）正在开始对资源筹集的方式发生重要影响的单边信托基金(UTF)模式可以作为一个渠道，本组织可以通过这个渠道向成员国更广范围地提供其规范和业务活动的的能力，同时，支持国家在吸引用于农业的资源方面的努力。而且，加强利用联合规划机制（作为联合援助战略[JAS]）和日益依赖政府主导的分析工作，对粮农组织获得资金和开展其核心知识和能力开发工作都构成了挑战。

18. 为回应新出现的趋势和挑战，粮农组织致力于制定一个更加和谐的资源筹集战略，更好地将粮农组织目标和对资源的需求与各种资金来源相连接。它将建立在重点计划和成员通过的预期结果的基础之上，为在全球、区域和国家一级而采取行动。采用这种方法，任何用于特殊活动的备选自愿捐赠和受益人都需要得到被通过的框架和透明程序的指导，允许在支持重点计划，供资缺口和新出现问题使用资源时有一定的灵活性。

B. 共同国家评估和联合国发展援助框架程序以及粮农组织的前景

TCPR 要求： 从第 43 到 52 段

粮农组织的回应：

参与共同国家评估和联合国发展援助框架

19. 2007 年 6 月在粮农组织代表中间开展了一项快速调查，调查表明，他们参与了 72 个国家的共同国家评估和联合国发展援助框架进程或与之相互协调。

尽管已经开展，但引进国家中期重点框架(NMTPF)和通过技术合作计划设施，向粮农组织代表提供额外资源都促成了他们参与联合国国家工作队国家层面的活动。在几个分区域办事处建立多学科工作队可以加强对国家层面开展对话的技术方面的支持。

20. 粮农组织有能力影响联合国发展援助框架的内容，特别是能够影响那些粮农组织代表承担领导作用的活动，如：作为技术工作组的主席。但是，由于粮农组织权利下放办事处财务和人力资源方面的限制，这些将继续制约更加积极和实质性地参与这些活动。

共同国家评估和联合国发展援助框架对粮农组织工作的相关性

21. 粮农组织参与的几个共同国家评估和联合国发展援助框架进程案例，有助于联合国系统和东道国了解农业和农村作为发动机的潜在作用，促进快速和更广泛的支持穷人增长。农业和农村发展在 11 个国家中明确地成为共同国家评估中的主题重点，而且，在 57 个开展共同国家评估的国家中，16 个国家的粮食安全和营养不良成为重点。

22. 在特定的重点领域，正如有效期至 2006 年年底的联合国发展援助框架指南所要求的那样，共同国家评估和联合国发展援助框架的重点往往造成联合国国家工作队对千年发展目标有选择地利用，支持社会部门，但却牺牲支持穷人的经济增长。为了强调生产部门的重要性，粮农组织积极地参与审议联合国发展援助框架指南，为选择重点领域提供了调整范围。

23. 粮农组织目前不能依靠得到保障的长期可规划资源去设计其国家一级的援助，而且通过项目的模式，依靠临时筹集预算外资源资助其合作，目前虽然相关，但却没有纳入联合国发展援助框架。

24. 粮农组织也致力于在联合国发展组框架内与其它特殊机构开展对话，以便澄清有关联合国发展援助框架战略重点和对包括范围广泛的需求之间进行对分的观点。粮农组织强调，国家的所有权和发展重点必须将联合国系统的援助传达给成员，而且这一模式必须得到执行，以便使成员国能够获得特殊机构的相关特殊知识，解决他们各自的发展重点问题。

前面的道路

a) 联合国发展援助框架和国家中期重点框架

25. 2005年7月，粮农组织引进了国家中期重点框架，作为规划和管理工具，阐述粮农组织如何能最好地向一个国家提供可以满足发展重点需求的援助。它的主要目标是在成员国政府、他们发展伙伴和联合国国家工作队之间构建共识（特别是技术部的使命与粮农组织的相关），根据粮农组织比较优势和技术力量，通过一个磋商进程，针对他们的重点寻求粮农组织的支持。

26. 自2005年9月以来，在29个国家开展了国家中期重点框架活动，其中15个国家已经完成。

27. 国家中期重点框架被粮农组织作为进入联合国发展援助框架的切入点，特别是在“作为一个组织提供服务”的框架模式。如果粮农组织缺少在国家一级可以有保障的资源，但也不能歧视联合国国家工作队进行联合规划。国家中期重点框架强调阐述广范围的援助重点，并最终纳入联合国发展援助框架，而不是确定一个国家计划。如何寻求粮农组织高度重点领域的援助并包括在国家中期重点框架内，但不包括在联合国发展援助框架内的问题仍然没有得到解决。

b) 联合国发展援助框架和国家一级的资助

28. 引进作为一个组织提供服务的倡议，以及由几个捐赠国做出的将发展业务活动的财务权利转移给国家一级似乎得出这样的结论，即联合国发展援助框架可能演变成一个统一的、为整个联合国系统的供资机制。

29. 粮农组织一个主要的挑战（以及其它特殊机构）是确保机构的特殊重点（如：规范和标准制定问题）能够适当地反映在联合国发展援助框架内的重点领域，并得到联合国国家工作队、东道国政府和其发展伙伴的批准。或向各国提供此项工作的替代机制和资金。目前还不明确，联合国常驻协调员是否有能力筹集用于支持特殊机构重点领域的额外资源，这部分的重点领域是不包括在联合国发展援助框架内的。粮农组织应从一开始就与现有资源筹集机制和联合国发展援助框架程序保持一致。

C. 国家一级协调和常驻协调员系统(RCS)

粮农组织和常驻协调员系统

TCPR 要求：从 53 – 61 段

粮农组织的回应：

a) 向常驻协调员系统提供支持

30. 粮农组织承诺向常驻协调员系统提供强有力的支持，并积极参与所有常驻协调员系统倡导的活动。鉴于粮农组织的预算形势，它不能对TCPR的要求做出有利的回应，向常驻协调员系统提供财政支持，除非国际社会愿意通过额外的分摊会费或自愿捐款提供财政资源。

b) 常驻协调员系统范围内的所有权

31. 粮农组织是各种联合国发展组的各个工作组的有效成员，包括常驻协调员问题小组。常驻协调员问题小组的一项主要结果是 59/250 号决议第 58 段要求的常驻协调员问责制框架草案。

32. 2004 年的TCPR强调了系统范围内的常驻协调员系统的所有权。常驻协调员系统应是一种中性机制，通过这一机制，联合国系统以一种和谐的方式寻求系统范围内的目标，完全遵守援助有效性的原则以及每一个成员组织的使命，它有能力解决内部冲突，以平衡、公平和公正的方式避免工作的重叠和重复。

33. 粮农组织重视常驻协调员的价值，他对联合国系统负责并也都涉及到每一个组织实质性和技术性的使命。以一种平等、透明、参与性、公正和非歧视性的方式履行他/她的职责，处理重要的系统内的问题，如共同国家评估和联合国发展援助框架，以及开展联合的资源筹集和分配。

34. 亟待解决的一个重要问题是利益的冲突，这一问题发生于常驻协调员和联合国开发计划署常驻代表（UNDP RR）的作用都由一个人承担时，主要由于期待着常驻协调员筹集资源，并在“作为一个组织提供服务”的模式下，联合国系统的活动将作为一个整体，而不是由一个机构支持一项计划。在这种情况下，59/250 决议第 60 段中提议的措施呼吁联合国开发计划署在一些情况下任命其国家主任，管理联合国开发计划署的核心活动，与常驻协调员的作用分离，但此项措施仍然不足以避免利益上的冲突。

c) 粮农组织参与常驻协调员系统工作以及协调的相关费用

35. 常驻协调员系统的协调活动的相关费用应得到密切监督。它指出了“轻”协调系统的必要，重点放在基本战略问题上，同时在一个普通框架内为机构特殊性留有余地。协调应促进而不是牺牲实质性工作。它应发挥平衡作用，给予联合国组织同等的机会，为取得国家发展重点贡献他们的优势和知识。

d) 常驻协调员筹集资金的作用

36. 59/250 号决议第 61 段明确要求，当常驻协调员进行集资时，他必须集中为整个联合国系统筹集资金。常驻协调员因而成为在“作为一个组织提供服务”框架内为公共计划和预算进行联合资金筹集的关键人物。这可能不是唯一的在国家一级进行资源筹集的方式，由于为机构特殊活动筹集资源-特别帮助成员国制定标准和准则工作-将继续是必要的。

交易成本和效率

TCPR 要求：第 34 – 40 段

粮农组织的回应：

37. 积极追寻有效节支自 1994 年以来一直成为高度重点。得到加强的权利下放使得本组织改进它在国家一级的服务，同时也得到了成本节余。它还伴随着行政权利下放到国家层面 – 财务权利、购买、招聘和向当地提供援助-精简行政程序。

38. 粮农组织一直积极致力于在行政协调委员会/高级别管理委员会内的讨论以及与联合国发展组就降低交易成本并追求效率方面的讨论，这些讨论也都是在“作为一个组织提供服务”的倡议框架内开展的。

(1) 作为一个试验性程序提供服务

39. 目前的努力集中于改进规划方法，目的是在国家一级取得一项联合国计划和一项预算。应遵循取得一个办公室的成绩。这些新的方式，可能在联合国系统内一个商务中心包括规划所有行政上的支持，能产生重要的交易成本并需要做很多调整。

(2) 共有房地

40. 目前，粮农组织在 21 个国家内与联合国系统共享房地。应倡导共有房地，如果这种安排是经济可行的。在粮农组织设有办事处的半数以上的国家

中，房地是由东道国政府免费提供的，地点设在粮农组织对等部委的附近，以便促进知识共享。在一些情况下，利用联合国共有房地可能会对本组织带来额外的成本费用。

(3) 规则和程序的和谐

41. 规则和程序的和谐主要是通过高级别管理委员会的工作产生。根据来自通讯和信息技术部(ICT)、财政和预算及人力资源网络的建议，目前高级别管理委员会正在准备一份业务程序简化及和谐的行动计划，支持高级别委员会关于“作为一个组织提供服务”的报告。最为重要的倡议是：通过国际公共部门会计标准(IPSAS)，制定机构间机动性的公共政策，参与机构间购买工作组，建立医疗主任小组。

(4) 信息技术和电子通讯

42. 联合国开发组有关信息技术的工作组和高级别管理委员会的信息和通讯技术主任网络参与了以下机构活动：公司资源规划(ERP)系统，信息和通讯技术公共服务（联合国数据中心和全球联合国电子通讯设施），以及通过利用国际上公认的标准协调信息和通讯技术业务活动，联合国系统全球指南，联合国系统门户和区域机构间共享服务中心。粮农组织是联合国系统信息和通讯技术战略性文件以及联大通过的联合国系统信息系统保障公共措施的主要作者。

43. 在国家一级，粮农组织在系统一级开展工作，但没有达成当地有关共享服务的系统性安排。作为一个知识性组织，信息系统和技术不仅仅是一种“支持性服务”，而具有务实的内容。还有其它一些关于粮农组织使用相关材料和其它联合国组织服务并共享信息技术、数据标准、网络门户和网址的例子。

44. 在电子通讯方面，粮农组织积极参与机构间电子通讯咨询小组，并也是大规模使用联合国伞状联系的用户，但还没有与当地共享服务方面达成有关安排。在几乎所有共有的房地地点，已经开始共享电话系统和互联网的服务。

45. 在信息技术和点滴通讯领域一个重要问题是公司资源规划和通讯技术系统完全是为提高效率而建立的，促进了总部和实地的通讯服务。将目前的结构向横向效率方面转移将需要对技术基础设施做重大调整。

(5) 其它共享服务

46. 在国家一级的共享服务的成本效益，例如旅行和银行业务在个案基础上进行评估，粮农组织参与一些国家的联合服务联络工作。为保安提供公共联合国服务，粮农组织参与国家一级的安全管理系统服务队的工作。

(6) 区域结构的和谐

47. 粮农组织的改革导致了对区域办事处的改造，更加重视地区范围内的问题并在非洲、欧洲、中亚建立分区域办事处，并很快在中美洲建立办事处。它还对总部和下放办事处之间的责任和关系进行了界定。关于将改革扩大到其它地区的提议目前粮农组织的领导机构正在考虑。

(7) 成本的恢复

48. 粮农组织根据领导机构通过的政策和方法，致力于全面恢复直接和间接的各种费用，在预算外资源项下，对行政和业务活动提供支持。恢复仍然低于服务的成本，本组织不但降低支持服务成本，而且还重新制定支持成本率。粮农组织积极地参与高级别管理委员会机制，目的是在联合国机构、基金和计划之间协调支持成本恢复政策和成本恢复比率。

49. 在作为一个组织提供服务的试点下，粮农组织在减少支持成本比率上面临挑战，同时履行完全恢复相关成本的要求。需要创新型机制，以适应于国家一级由预算外资源资助的提供计划和项目的不断变化的手段。

粮农组织国家一级的能力和联合国国家工作队

TCPR 要求：第 62 – 65 段

粮农组织的回应：

50. TCPR的基本原则是（62 段）联合国系统在国家一级的代表性应遵照满足受援国发展的特殊需要而设计。

51. 在粮农组织改革框架内，本组织已经开始建立一个更加下放的运行模式。改革覆盖的地区（如：非洲、欧洲、中亚和拉美及加勒比），区域办事处集中于区域范围的重点，分区域办事处解决分区域重点并向该区域的国家提供技术支持。除了他们各自国家的任务，粮农组织代表还作为分区域跨学科工作队成员投入了部分时间。

52. 粮农组织国家办事处的使命是履行本组织作为催化剂完成其基本的任务，作为服务的提供者和粮农组织服务的门户，并根据所确定的需求和重点以及现有的预算外资源和政府的重点，适应各国形势的需要。

53. 随着信息和通讯技术的改进，国家办事处比以往更加容易地融入到内部信息和知识共享系统。粮农组织代表被授予制定、促进和监察粮农组织战略的重要责任，并帮助解决国家的重点问题。在进行改革的区域，他们能够获得分区域当地办事处大部分粮农组织的专门技能，而区域办事处和总部提供其余分区域办事处不能提供的技术。

54. 国家办事处是通过粮农组织正常预算供资的，而粮农组织在国家一级的技术合作活动要依靠预算外资源提供资金，少量的技术合作计划和粮食安全特别计划(SPFS)的支持不包括在内。

D. 其它与粮农组织相关的执行 TCPR 的有关领域

TCPR 要求：第 26 – 33 段

粮农组织的回应：

55. 能力建设深深地扎根于粮农组织的使命之中。本组织积极地参与联合国发展组和高级别计划委员会(HLCP)的相关工作。鉴于粮农组织在农业和农村发展拥有广泛的专门技能，它能提供高水平的技术技能和援助。但是，粮农组织面临一个主要挑战是将它的专门技能与先进的、具有竞争力的，包括管理和指导跨学科工作队、合作伙伴管理和谈判技巧、外部和战略性通讯相结合。

56. 最近制定的粮农组织综合竞争能力框架，也是人力资源改革战略的一个组成部分，正在得到实施，以便让大家了解目前的人力资源发展计划。但是，这部分和新的业绩问责制框架需要完全被通过并纳入粮农组织的主流计划中，以便进一步确定和支持不断变化的能力建设的需要。能力建设上的一些好的做法经常是根据参与性措施而实施的(如：农民实地学校和畜牧支持计划)。

57. 2005 年中期，总干事呼吁重新对作为核心作用的能力建设给予关注，在 2007 年 1 月，知识交换和能力建设司(KCE)成立，它将发挥能力建设的协调作用。

58. 能力建设到能力发展在定义上的转变，在最近这些年中已经在国际发展社区中出现。国家所有权是粮农组织与其合作伙伴新的相互作用的核心：本组织

不再被认为是项目的执行者、专门技能的管理者或提供者，而是对来自国家内部计划提供外部支持的来源。

59. 在新的措施中，能力建设本身不是最终结果，而是战略性措施，目的是加强人、组织和整个社会的能力，去取得他们在农业和农村发展领域内的目标。它也是粮农组织三个主要作用中具有战略性和先进性的作用（规范、召集和业务范围）。

60. 提供提高预算外资源水平的机会，特别对能力建设方面，并通过能对全球新问题和紧急情况发挥它新作用的全面战略来实现（像生物技术、生物能源、气候变化、贸易、生物多样性）。持续缩水的正常计划资源可能对这种能力建设的作用构成威胁。

评价

TCPR 要求：第 66 – 75 段

粮农组织的回应；

61. 粮农组织参与系统范围内正在进行中的所有努力，如评价发展方面的业务活动。粮农组织评价服务涉及联合国环境组的活动，如制定联合国系统评价的规范和标准。2005 年 4 月得到联合国环境组的通过并在 2006 年通知了经社理事会。它们在粮农组织评价过程中具有完全可操作性。粮农组织将参与由联合国环境组组织的国家一级的评价，预期将利用联合国发展援助框架结果矩阵。计划第一个将用于南非。随后将在更多国家开展。

62. 为回应计划委员会的请求，粮农组织已开始对自己的活动开展国家一级的评价。最初两个评价是在莫桑比克和塞拉利昂进行的并已经完成。对柬埔寨和洪都拉斯的评价目前正在进行中。所有国民都参与这些评价。粮农组织也参与了其它联合国机构开展的有关海啸的实际评价以及对非洲之角出现的紧急情况的评估。本组织对八个作为一个组织提供服务的试点做评价的初步准备工作。

63. 国家评价的经验表明（如：莫桑比克的案例），存在有关将粮农组织的关注纳入联合国发展援助框架出现的一些问题。在几个案例中，粮农组织是唯一的在国家一级的干涉经济领域的联合国组织，而其它组织只干涉社会和人道主义事务，但具有更广范围使命而且包括经济问题的联合国发展计划署不包括在内。

南-南合作

TCPR 要求：第 79 – 85 段

粮农组织的回应：

64. 粮农组织在南-南合作(SSC)的经验是最广泛的，并进一步得到以下两项倡议的加强：

- a) 1994 年开始执行的合作伙伴计划，包括“发展中国家和转型国家技术合作的专家”，及
- b) 1997 年发起的“南-南合作计划”，目的是将南-南合作纳入粮食安全特别计划的主流。

65. 自 1997 年以来，签署了 39 项南-南合作协议。他们估计将指定 2500 南-南合作者（目前已指定了 1 400 多名合作者）。2006 年 5 月 18 日，粮农组织与中国签署了一项战略联盟的意向书，支持中国的粮食安全国家计划(NPFS)和区域粮食安全计划(RPFS)，预计在今后 5 年中从中国招聘大约 3000 名南-南合作者。此项工作目前正在与其它发展中国家进行讨论。

66. 与来自北部的捐赠国开展的三角形式的合作已在下面两个领域取得一些进展：(i)对南-南合作的直接费用进行支持（南-南合作者月生活津贴），及(ii)支持粮食安全特别计划/国家粮食安全计划/区域粮食安全计划（如设备的投入），这些计划都执行了南-南合作。

区域范围

TCPR 要求；第 76 – 78 段

粮农组织的回应：

67. 粮农组织通过利用粮农大会年交替举行的、并在非大会年间召开的区域会议的机会，为政府间在区域一级的磋商提供一个平台。这些区域会议确立了各自区域的特殊问题以及需要在下一个两年度的工作计划和预算及长期计划中考虑的重点领域。他们审议了本组织政策目标对相关地区需求的适应性以及对一些手段开展的磋商。通过上述手段，该地区的国家能够通过使用他们自己的资源解决他们的问题。他们还解决了执行本地区粮食和农业发展计划所需的外部援助的数量和性质问题。为与粮农组织的机构建立更密切的联系及提高粮农组织政府间工作质量和关联性，它们都发挥了关键论坛的作用。

68. 区域办事处的重点是解决区域问题和区域范围机构的问题，对制定区域战略和政策都做出了实质性贡献，并在组织粮农组织区域会议发挥了主导作用，定期对粮农组织在本地区的业绩进行汇报。

69. 粮农组织在区域和分区域一级都开展了大量实地计划活动。区域计划/项目占与实地计划相关的分配的 7% 以上（稍多），这一比率一直延续到 2003 年。2006 年上升至 13%。

性别

TCPR 要求：第 86 – 91 段

粮农组织的回应：

70. 粮农组织大会通过了 2002-2007 年关于性别与发展行动计划(GAD PoA)，加强了粮农组织有关性别素质的承诺，并使其性别的考虑作为其活动的主要因素。性别与发展行动计划需要对主流性别在粮农组织工作中给予关注的完成情况进行定期汇报(见C 2007/16)。

71. 性别与发展行动计划认识到，通过采取更加有效的部门间和学科间的行动，在粮农组织工作中建立性别敏感的战略是重要的。该计划包括特殊承诺，由性别与人口司、性别、平等与农村就业司以及 24 个司联合制定的可测量的产出和指标，粮农组织所有部门都参与到其中，包括通过定期联络和信息交流及区域高级女性官员参与的区域和分区域办事处也都参与其中。它代表了组织范围的承诺，并得到将行动计划直接与粮农组织的中期计划连接的保障。性别、平等与农村发展司（早期为性别与人口司）作为总联络点。目前正在进行更新性别与发展行动计划的工作。

72. 粮农组织项目和计划审议委员会要求所有项目和计划都要为“促进性别平等和公平并有系统地遵守粮农组织有关将性别问题纳入其规范和实地活动的承诺和政策”而设计。

73. 粮农组织在所有司都指定了性别联络人(GFPs)，并在一些区域办事处设置了高级性别专家，支持在国家一级将性别问题融入主流，但预算的削减可能不久就会阻碍取得这一目标。本组织提供能力建设以便产生和收集有关性别分解的数据，准备农业领域的性别敏感普查，并提供社会经济和性别分析方面的培训。

74. 在制定国家农业性别敏感计划时提供政策咨询。目前粮农组织使用的性别主流指标几乎所有都是量化的指标，应得到质化数据的补充。性别主流在目标一级的承诺与最终结果之间的联系目前仍然不够完善。

从救助到发展

TCPR 要求：第 92 – 99 段

粮农组织的回应：

75. 粮农组织参与支持从救助到发展的努力不断增加。紧急项目的交付总额与 2005 年的 1.705 亿比较，2006 年已达到 2 亿零 70 万美元，增长 18%。2007 年，交付量将继续高水平增长，这是由于对禽流感的应对项目的预测，对在民主刚果共和国、埃塞俄比亚、伊拉克、巴基斯坦、苏丹、索马里、南非执行紧急和恢复项目并对非洲和亚洲其它危机的应对情况的预测。

76. 紧急救助和恢复司在 2002 年成立，包括一个组，负责组织间和外部协调，也作为与主要伙伴协调的联络点，包括所有机构间常设委员会成员，特别包括世界粮食计划署(WFP)。

77. 为促进粮农组织快速反应并适宜地规划资源配置的一项基本设施是紧急和恢复活动的特别基金，成立于 2004 年 4 月，粮农组织投入的资源为 200 万美元。此项基金的目的是：(i)支持粮农组织在需求评估、计划制定和早期建立紧急协调组方面的努力，(ii)向捐赠国批准的项目提前支付资金，及(iii)为取得特殊紧急项目的目标筹集资金。

78. 粮农组织在转型时期的作用是保护以农业为基础的畜牧业免于进一步退化，恢复其生产能力，以便确保持续的恢复并避免造成以前存在的过度谨慎并对危机做出它应有的贡献。

79. 大约 80%的粮农组织紧急和恢复项目都可以定为恢复项目，控制跨界植物和牲畜病虫害的紧急活动不包括在内。

E. 前面的道路

展望 2007 年的 TCPR 和联合国改革

80. 本报告所提交的执行联大 59/250 决议表明，粮农组织致力于与联合国系统其它国际组织在开展改革方面进行密切合作，并与其它联合国系统的机构相互发挥作用，提高其对发展的影响和相关性以及有效性和效率。很多为回应

TCPR 采取的措施已取得一定进展。对于一些问题的关注仍然存在，像资金、常驻协调员利益冲突的风险以及在国家一级包括联合国的规划。

81. 联大针对TCPR的 59/250 决议精神一直是粮农组织积极参与系统范围有关国家一级作用机制磋商的驱动力，如：共同国家评估和联合国发展援助框架，常驻协调员系统和联合国国家工作队。完全执行所有这些机制面临的障碍已经上面得到阐述。粮农组织致力参与整个联合国系统为完全获得执行的新努力，尽管联大 50/250 决议的一些条款需要调整，并考虑专门机构的特殊情况。

82. 粮农组织继续致力其系统范围、参与型和包容型的措施，以便更加和谐和协调地为发展提供业务活动。只有拥有足够的、稳定的和可预见性的资源，本组织才能具有向以需求为驱动力的完全国家所有的发展业务活动做出有效反应的能力。

83. 预算外资源由于得到西班牙政府的慷慨捐赠，粮农组织可以完全地参与到“作为一个组织提供服务”的试验性进程，检验它是否能经济可行地和有效地并更加和谐地为使成员受益提供基本的服务。本组织根据 2004 年TCPR确立的原则，即国家所有权和领导力，鼓励为国家一级的和谐和有效性的联合国系统的倡议。

84. 另外一项挑战是对各种方法和文书进行调整（如：联合规划，联合计划，联合国发展援助框架，和谐措施到现金转移，等等），在“作为一个组织提供服务的倡议”过程中，制定和通过相关方法和文书，并将它们纳入粮农组织指导文件，而且为粮农组织在所有地点的工作人员制定并执行适宜的能力发展概念性文件，包括管理者和技术官员。

85. 本报告阐述的主要关注是确保联合国系统在国家一级的改革，目的是提高协调和合作，为发展中国家创造适宜的环境，以便他们能够有效地获得覆盖范围广泛的支持性服务和专门知识，包括规范和标准的制定能力，而这些只有联合国系统，包括专门机构能够提供。最终，联合国系统必须对国家的重点做出回应，更加关注取得国家间达成的发展目标，包括千年发展目标。

附件 I - 决议 13/2005

粮农组织第 33 届大会报告摘录，

2005 年 11 月 19-26 日

134. 大会通过了以下决议：

**关于实施有关联合国系统发展方面的业务活动
三年期全面政策审查的联合国大会第 59/250 号决议**

大会，

欢迎2005 年世界首脑会议的结果，并注意到各国元首和政府首脑在结果文件中呼吁加强全系统的一致性；

注意到联合国秘书长发起的旨在确保更好地协调实地活动以及一致和有效地提供服务，尤其是与发展方面业务活动有关的联合国改革过程的极端重要性；

还认识到需要加强联合国系统业务活动的一致性和协调，并在这方面认识到联合国发展援助框架对支持国家发展努力的重要性；

忆及通过了关于联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查的联合国大会第 59/250 号决议；

重申其对《千年宣言》、《蒙特雷共识》和《约翰内斯堡实施计划》的承诺；

重申每个国家对其本身的发展负有首要责任，国家政策和发展战略对实现可持续发展的作用怎么强调都不过分，并认识到国家努力应得到旨在增加发展中国家发展机遇的支持性全球计划、措施和政策的补充，同时考虑到各国的条件及保证尊重国家所有权、战略和主权。

欢迎最近为提高援助质量和增加援助的影响所作出的努力和采取的举措，包括《巴黎援助效益宣言》，并重申在实施所有商定的关于援助效益的承诺方面决心采取具体、有效和及时的行动，以及明确的监测和最后期限，包括通过使援助更加符合国家战略，加强机构能力建设，减少业务费用及取消官僚程序，在取消附带条件的援助方面取得进展，加强受援国的吸收能力和财务管理，更加注重发展结果；

重申粮农组织成员承诺支持全系统的一致性，实施旨在使联合国在国家的存在更加切实有效、协调一致、改进绩效的当前改革，加强驻地高级官员，无论是特别代表、驻地协调员还是人道主义协调员的作用，包括适当的授权、资源和问责制，建立一个共同的管理、规划和监测框架。

欢迎“粮农组织与千年发展目标的挑战：前进的道路”一文中介绍的粮农组织对实现千年发展目标的贡献；

认识到粮农组织对联合国系统在国家一级的业务活动的重大贡献，并认识到粮农组织积极参加联合国发展小组的工作；

认识到 粮农组织的执行工作和规范工作以及加强它们之间联系的重要性 (M+5 169) :

1. **重申** 粮农组织成员致力于本组织根据并完全遵照粮农组织章程序言和第一条阐明的职责开展的工作;
2. **请** 粮农组织总干事为全面实施联合国大会第 59/250 号决议采取适当行动 (59/250 决议附后), 特别是关于为联合国系统发展方面的业务活动提供资金的第二章; 关于能力建设的第三章; 关于业务费用和效率的第四章; 关于发展方面业务活动的一致性、效益和相关性的第五章; 关于联合国系统的国家一级能力的第六章; 关于发展方面业务活动评价的第七章; 关于区域方面的第八章; 关于南南合作及发展国家能力的第九章; 关于性别问题的第十章; 关于从救济向发展过渡的第十一章; 以及关于后续行动的第十二章;
3. **请** 粮农组织秘书处向大会第三十四届会议提交一份关于本决议实施情况的临时报告。

(2005 年 11 月 25 日通过)

附件 II – 缩略语

CCA	共同国家评估
CEB	联合国系统行政首长协调委员会
ECOSOC	经济和社会理事会
ERP	企业资源规划
ESW	性别、平等和乡村就业司
GA	联大
GAD PoA	性别和发展行动计划
GCP	政府合作计划
GFP	性别联络人
HACT	和谐措施及现金转账
HLCM	高级别管理委员会
HLCF	联合国系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问 题高级别小组
IASC	机构间常设委员会
ICT	信息和通讯技术
IPSAS	国际公共部门会计标准
IS	信息系统
IT	信息技术
JAS	联合援助战略
KCE	知识交流和能力建设司
MDG	千年发展目标
MDT	多学科团队
MTP	中期计划
NMTPF	国家中期重点框架
NPFS	国家粮食安全计划
OCD	协调及权利下放办公室
PWB	工作计划和预算
RC	常驻协调员
RCIG	常驻协调员问题小组

RCS	常驻协调员系统
SFERA	紧急和恢复活动的特殊基金
SPA	战略性合作伙伴协议
SPFS	粮食安全的特别计划
RPFS	粮食安全的区域计划
SSC	南-南合作
SWAPS	部门范围的措施
TC	技术合作部
TCP	技术合作计划
TCPR	联合国系统发展方面业务活动三年期政策审查
UNC	联合国协调和千年发展目标的后续
UNCT	联合国国家工作队
UNDAF	联合国发展援助框架
UNDG	联合国发展小组
UNDP RR	联合国开发署常驻代表
UNEG	联合国评价组
UTF	单边信托基金
WFP	世界粮食计划署