



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
الأمم المتحدة
للإغذية والزراعة

C

大会

第四十一届会议

2019年6月22-29日，罗马

联合国系统发展方面 业务活动四年度全面政策审查中期报告

内容提要

四年度全面政策审查机制供联合国大会“确定联合国发展系统重要的全系统发展合作和国家级办法的战略政策方针和业务办法”（联合国发展系统）。

2016年12月，联合国大会通过了一份关于联合国发展方面业务活动四年度全面政策审查的新决议（第71/243号），该决议以2012年四年度全面政策审查决议（第67/226号）的工作为基础，并进一步推动实现一个有效、高效和协调一致的联合国发展系统。2018年5月，联合国大会又批准了关于“结合联合国系统发展业务活动四年一次综合政策审查调整联合国发展系统定位”的第72/279号决议。

粮农组织大会请总干事采取行动，实施联合国大会关于四年度全面政策审查的各项决议。本文件是向大会提交的第七份进展报告，内容涉及：(a) 发展方面业务活动的供资；(b) 联合国系统协调机制的效率、实效和粮农组织的参与情况；(c) 与粮农组织相关的其他领域；(d) 新趋势。

本报告重点介绍粮农组织实施2016年四年度全面政策审查的情况，同时介绍与实施第72/279号决议有关的初步趋势。

建议的大会采取的行动

请大会注意粮农组织在实施四年度全面政策审查决议方面的进展。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

计划支持及技术合作部助理总干事

Roberto Ridolfi

电话：+39 06570 50146

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维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。



C 2019

引言

1. 四年度全面政策审查是联合国大会的主要政策工具，用于确定联合国发展系统支持方案国发展努力的业务运作方式。联合国大会 2004 年、2007 年、2012 年和 2016 年¹就“联合国系统发展方面业务活动全面政策审查”发布的决议具有累加性。
2. 粮农组织大会第 13/2005 号和第 2/2007 号决议请总干事采取行动，实施上述联合国大会决议。大会在 2007 年、2009 年、2011 年、2013 年、2015 年和 2017 年例会上审查了进展报告。²本报告涵盖了 **2017 年 6 月至 2019 年 6 月期间**粮农组织在实施四年度全面政策审查方面的主要里程碑和成绩。本报告最后一节还介绍了与实施联合国大会第 72/279 号决议有关的初步趋势。

A. 粮农组织发展方面业务活动的供资

捐助基础的多样化和完善化

[联合国大会第 71/243 号决议第 35 段]

3. 2016-2017 两年度期间，粮农组织筹集了 20 多亿美元，超额完成 16 亿美元的两年度目标。促进取得这项成绩的主要改进包括：a) 各项战略计划积极撮合技术办公室和实地办事处，共同设计并交付计划和项目；b) 围绕主要的计划性工作领域，更积极主动拓展工作；c) 在资源筹措、市场营销和项目周期技能方面的投资，特别是在国家层面；d) 与重要伙伴合作（如世界银行）谈判达成若干新框架协议。
4. 粮农组织最大的 20 个捐助方的捐款占自愿捐款总额的 79%。在本文件所涉期间，粮农组织最大的一些资源伙伴大幅增加了捐款，包括欧洲联盟（欧盟）、美国国际开发署、世界银行及单边信托基金伙伴。
5. 粮农组织还在大力加深与气候相关金融工具的合作，其中全球环境基金仍是最大的自愿捐款来源之一。继 2016 年通过认证后，粮农组织还在通过绿色气候基金加强支持成员的能力和工作的。
6. 为促进间接实施项目，包括实施由各国执行的计划，采用“业务伙伴执行模式”的案例大幅增加。
7. 本组织鼓励通过非洲团结信托基金、多方捐助计划、粮农组织灵活多伙伴机制以及紧急和恢复活动特别基金等集资机制，提供减少指定用途的自愿捐款。

¹ 第 59/250 号（三年期全面政策审查，2004 年）、第 62/208 号（三年期全面政策审查，2007 年）、第 67/226 号（四年度全面政策审查，2012 年）和第 71/243 号决议（四年度全面政策审查，2016 年）

² C 2007/17；C 2009/14；C 2011/26；C 2013/28；C 2015/29；C 2017/27。

加强资金流动的透明度和问责制

[联合国大会第71/243号决议第30-33段]

8. 2016年，粮农组织加入了国际援助透明度倡议，该倡议旨在提升援助、发展和人道主义资源的透明度。从2017年起，粮农组织每季度一次在国际援助透明度倡议的门户网站上，发布本组织由自愿捐款及分摊会费供资的全部项目活动信息。

确定分摊会费的“必要数量”原则，提高资源流动的
适足性和可预测性

[联合国大会第71/243号决议第29段]

9. 粮农组织《工作计划和预算》综合介绍了执行两年度工作计划的总体资源要求，包括分摊会费和预算外资源估算。2016-17年，分摊会费占会费和捐款收入的44%，预算外资源占56%。

10. 自愿捐款（估计为2020-21两年度工作计划的65%）支持的项目，往往实施周期超过2年，但从中期看缺乏可预测性。自愿捐款的金额、时机和指定用途带来了一定的风险和不确定性，从而给供资水平和计划性分配带来了挑战。

11. 粮农组织积极参加了有关新的联合国系统“供资契约”的讨论。通过这项契约，各国政府承诺提供更多不指定用途的供资，从而应能转化形成更多“核心”资源，可以更具战略性地用于各种全球和当地干预行动；提供更多的集合基金，使联合国各实体通过合作变得更加富有成效；提供更多的多年度供资。

确保费用全额回收

[联合国大会第71/243号决议第35段]

12. 2018年1月开始实施粮农组织理事会2015年核可的新的粮农组织《费用回收政策》。该政策基于全额费用回收，旨在确保项目费用密切反映交付相关活动所需实际支持。

B. 联合国发展系统运作的改善以及粮农组织参与联合国系统协调机制的情况

《联合国可持续发展合作框架》（《合作框架》）和粮农组织《国别规划框架》

[联合国大会第71/243号决议第39段、第48段和第50段]

13. 2017年下半年，粮农组织更新了粮农组织《国别规划框架》准则，目的是促进粮农组织活动与《联合国发展援助框架》（《联发援框架》）更好协调统一。该框架现在称为《联合国可持续发展合作框架》（《合作框架》）。

14. 粮农组织代表将积极参与共同国家分析和变革理论创立，促进《合作框架》成果与《国别规划框架》结果矩阵协调统一，从而推动实现政府优先重点和国家成果，支持《2030年议程》和可持续发展目标监测工作。

15. 自2018年下半年开始，粮农组织积极参与编写新的《合作框架》指导意见，目前正在最后修订《国别规划框架》准则，使其保持完全一致。

16. 鼓励在《合作框架》之下通过集合筹资机制开展实施工作，并加强和改进粮农组织参与。2018年更新并重新发布了《粮农组织关于联合国联合计划的项目周期手册》附录。

参与联合国系统协调和驻地协调员制度

[联合国大会第71/243号决议第49段、第50段和第53-57段]

17. 粮农组织积极主动地参加改革后的联合国可持续发展集团（可持续发展集团）及其各工作组的活动。2018年12月，联合国可持续发展集团批准了新的驻地协调员岗位说明，明确规定了驻地协调员在联合国国家工作队中的领导、协调和促进职责，并正式确定了驻地协调员单独和集体与各机构、各基金（会）和各计/规划署开展的实施和规划工作脱钩。

18. 联合国可持续发展集团正在最后制定新的《管理和问责框架》，这对联合国发展系统在国家一级顺利开展工作至关重要。《管理和问责框架》付诸实施需要粮农组织采取措施确保有效实施，包括修订粮农组织代表的岗位说明和绩效系统。特别是根据联合国大会第72/279号决议规定的新的双重报告和问责矩阵和新的《管理和问责框架》，粮农组织代表绩效评价及管理系统将进行升级，以便至少纳入一项与《合作框架》相关的指标。

19. 目前粮农组织代表的岗位说明规定其职责是“支持驻地协调员在驻在国对联合国机构进行战略定位以及开展联合国共同资源筹集工作”。该指南将在2019-2020年完成《管理和问责框架》之后进行更新。

20. 通过区域代表处，粮农组织代表根据四年度全面政策审查要求支持对驻地协调员的绩效评估。鼓励粮农组织代表积极参与并为结果和能力评估提供支持。结果和能力评估为驻地协调员和联合国国别工作队提供综合评估模型（结果和能力）。驻地协调员/联合国国别工作队绩效评估程序将在最终《管理和问责框架》文件发布之后进行修订。

简化和统一商业惯例

[联合国大会第71/243号决议第61-67段]

统一商业运作

21. 各项四年度全面政策审查决议鼓励各机构设法通过加强协作，提高国家商业运作的效率。按照相互承认相关政策的条件，同时根据机构间业务创新小组的指导意见，粮农组织计划探索各种机会，在行政服务、车队管理、国际贸易中心合同捆绑、司机共用和采购等部分工作领域，进行全球、区域或国家层面的共同商业运作。

联合房地

22. 建立“共同房地”对粮农组织是一个挑战，原因是目前本组织分布在世界各地的办公室大多是由东道国政府免费提供（152个办公室中有96个由政府提供；9个办公室位于联合国共同房舍之中；粮农组织为国际农发基金提供8处办公场所）。除了预算考虑以外，现有安排也使本组织能与对口机构更密切合作。此外，共同房地的经验表明，对于办公室房舍可用预算不尽相同的机构来说，该概念有局限性。

23. 联合国全系统必须对联合房地的性价比和成本效益进行进一步分析，不仅要以每个国家的视角逐个分析，还要针对每个联合国实体，特别是在预算名义零增长的情况下。想当然地在所有国家实现该目标，而不适当考虑商业论证，似乎不切实际，并有可能影响现有安排。

24. 因此，根据成员为避免额外费用提出的明确指导意见，粮农组织采取务实的以商业为导向的方针，在落实拟议的共同支助服务和共同房地概念方面，遵行不搞一刀切的原则。

统一采购进程

25. 粮农组织是联合国管理问题高级别委员会采购网络的成员，也是罗马常设机构共同采购小组的骨干，该小组尽可能为总部联合采购，分享最佳做法，促进优化采购活动，从而实现节支和其他效益。

26. 2017年完成了13项罗马常设机构共同采购活动（例如医疗健康保险、家具、电力、视频会议、翻新工程等）。2017年和2018年，罗马常设机构间完成了超过25份“托带”合同，包括信息技术硬件、内部审计及咨询服务、信息技术安全咨询服务、通信设备、信息技术培训服务、管理卫星连接设备及服务。

C. 与粮农组织相关的四年度全面政策审查 实施工作的其他领域

重新定位并加强全系统在综合政策支持、数据管理、伙伴关系和筹资方面的能力，为《2030年议程》提供更好的共同支持

[联合国大会第71/243号决议第19-21段、第47段、第68段和第76段]

27. 2016年四年度全面政策审查、四年度全面政策审查授权秘书长于2017年6月和12月提交的两份报告³以及联合国大会第72/279号决议，都将重新定位联合国发展系统以实现《2030年议程》作为首要目标。

28. 2016年四年度全面政策审查报告（第19段）请联合国秘书长进行一次全系统摸底，厘清现有职能，“以便找出能力缺口和重叠，提出纠正建议。”该报告（第20段）还请联合国发展系统各实体负责人由秘书长牵头编制并提交一份“全系统战略文件……将这些建议转化为具体的行动……为落实《2030年议程》提供更好的共同支持。”

29. 秘书长2017年6月的报告认为“联合国发展系统尚未完成从千年发展目标到《2030年议程》的过渡”，并表示这“反映出工作重点仍然是千年发展目标所用的各类举措，突出表明有必要在概念上和实质上接受全面可持续发展议程。”

30. 具体而言，该报告标出了四个必须优先注意的差距：

- a. 综合政策服务：2016年，只有“资金总额的16%（有关工作人员占比与此相类似）用于政策咨询、规范支持及数据收集和分析。”
- b. 数据管理：“数据分类是‘不让任何人掉队’理念的关键，联合国发展系统必须改进其管理已收集的数据的能力，并将这些数据转化为实际见解。”
- c. 伙伴关系：“伙伴关系必须融入联合国发展系统核心业务模式。”
- d. 筹资：“若要满足可持续发展目标的筹资需求，就必须全面改革联合国系统的筹资方式。”

31. 通过积极参加可持续发展集团及其战略结果小组、工作组和咨商小组，同时通过与内部利益相关方、罗马常设机构和其他外部伙伴磋商，粮农组织一直在助力形成全系统和全组织对如何克服以上四个差距的认识。各利益相关方逐渐形成的共识是，解决这些差距将需要试验新的经营模型，投资培育新技能，尤其是和技术有关，还需要重新部署和加强已有的能力，以改进服务交付的成本效益，以及支持和催生其他方面采取行动。

³ [A/72/124-E/2018/3](#) 和 [A/72/684-E/2018/7](#)。

加强国家评价职能

[联合国大会第71/243号决议第21段第c项]

32. 响应联合国大会对加强国家参与和评价能力的呼吁，粮农组织评价办公室在开展国家一级工作时系统地与国家评价职能开展合作，并寻求通过培训和知识交流对其进行能力建设。

33. 从2015年起，评价办在国家层面评价的各个阶段加强了与各国政府的合作，以便促进国家自主权，并更好反映国家视角。评价办还在评价中优先使用国家顾问和专家，以便最大程度善用其文化和背景知识，并对其进行能力培养。例如，2016-17年期间与两家国家机构对粮农组织在肯尼亚开展的计划进行了联合评价。

34. 评价办还牵头建立了一个名为 EVAL-ForwARD 的粮食安全、农业和农村发展评价实践社区。该倡议得到了罗马常设机构评价办公室的联合支持。该倡议集中了各国家机构的评价人员、发展实践者、政策制定者和研究人员，并为很多人提供了一个前所未有的机会，可以借此参加相关培训，并交流粮食安全方面的评价知识和信息。

联合评价

[联合国大会第71/243号决议第32段]

35. 2016-17年期间，评价办对联合方案进行了两次评价，目的是提供问责和学习的机会，同时降低交易成本。两次评价分别与世界动物卫生组织和粮食署合作进行。2018-19年期间，评价办正在参与评价与粮食署、农发基金和欧盟在莫桑比克联合开展的一个联合国项目以及与开发署联合开展的一个全球方案。此外，评价办还是埃塞俄比亚联合国机构间人道主义评价管理小组的成员。

36. 作为其他联合评价工作的一部分，粮农组织和粮食署在约翰内斯堡（南非）共同举办了一场“联合评价经验交流会”。会议旨在学习联合评价的各种经验，并了解如何更好地满足国家（评价的主要利益相关方和对口部门）需求。作为活动成果之一，评价办正在就进行具有成本效益的联合评价编制一份指导说明。

发展活动和人道主义活动之间的互补性

[联合国大会第71/243号决议第57段第h项]

37. 粮农组织《战略框架》反映了本组织的承诺，即落实消除农村贫困和增强抵御能力的综合愿景，同时以预防为重点，加强家庭和社区层面的经济和生产能力，并在农村转型中，推广创新的可持续解决方案和生计战略。通过与《2030年议程》及《人道主义议程》衔接，该方针得到了强化。粮农组织的比较优势在于知识创造、

政策工作和业务知识，可以借此有效支持各国政府设计并实施对冲击敏感和做出响应的社会保护⁴制度，并支持其在紧急情况下直接实施现金补助和现金补助+干预行动。

38. 2015年，罗马三机构商定了一个概念框架⁵，用于明确认识、范围和模式，以便联合增强粮食不安全人口抵御影响其生计和粮食系统的冲击的能力。该框架为各机构提供了一种方法，能够在各机构增强粮食不安全人口抵御能力的方针之间建立互补协调，而无需制定新的方针，从而确保罗马常设机构的协作具有成本效益。

39. 抗击粮食危机全球网络由欧盟、粮农组织和粮食署于2016年在伊斯坦布尔世界人道主义峰会上启动，旨在促进跨人道主义-发展-和平联系实现粮食危机的可持续解决。2018年，欧盟为粮农组织提供了一大笔捐款（7000万欧元），支持该全球网络付诸实施，以可持续的方式应对粮食危机。这笔捐款通过基于实证、因地制宜的行动和战略伙伴关系，能对人道主义-发展-和平联系产生催化影响。可能的情况下，该计划将与国家和全球层面的实施伙伴（特别是粮食署）联合开展。

40. 在世界人道主义峰会上，国际社会正式承诺将循序渐进采取了更具“预想性”的人道主义援助方针。在筹备世界人道主义峰会过程中，联合国秘书长和人道主义筹资高级别专家组强调将工作重点从事后响应转向预防、干预和相应调整筹资办法转变的重要性。粮农组织凭借“早报警早行动”倡议，位于这方面发展的中心，通过国家和全球工作做出贡献。2018年，粮农组织在非洲、亚洲和拉丁美洲针对各类风险在农业各部门采取了先期行动。行动取得了可喜的结果，表明先期行动在节约主要生计资产和减少人道主义应急成本方面极具成本效益。

41. 粮农组织正与世界银行牵头的“抗击饥荒早期行动机制”倡议密切合作，该倡议力求正式确立、加强和激励预警、筹资和实施安排之间的联系，从而提升国际饥荒减缓努力的影响力。

⁴ <http://www.fao.org/3/a-i7606e.pdf>

⁵ <http://www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/335336/>。

D. 第 72/279 号决议反映的新趋势

42. 2018 年 11 月，粮农组织向计财委联席会议提交了一份关于联合国系统改革影响和供资的文件。

43. 特别是，第 72/279 号决议要求通过以下方式，加强对驻地协调员制度的财政支持：(a) 向对联合国发展方面业务活动严格规定用途的第三方非核心捐款征收 1% 的协调费，并由捐款来源支付；(b) 把可持续发展集团各实体之间的可持续发展集团费用分摊安排加倍。

44. 协调费已于 2019 年 3 月 1 日实施。粮农组织参与了可持续发展集团信托管理监督小组和可持续发展集团其他论坛有关如何实施协调费的讨论。收取协调费的条件是捐款协定严格规定捐款用于具体的发展相关活动（不包括集合基金、联合国联合基金、单边信托基金等）。尽管该决议提及协调费由“捐款来源”支付，但可持续发展集团仍提供了两套协调费支付方案：“由捐助方管理”，即协调费由资源伙伴向联合国秘书处支付；“由机构管理”，即通过开展活动的机构支付。

45. 无论选用哪种方案，均由联合国秘书处负责使用协调费，而不是由签署严格规定用途的捐款协定的联合国实体负责。相应地，由联合国秘书处全权负责收取、使用和报告来自协调费的资金，并根据特别用途信托基金的职责范围进行管理并向捐助方报告。

46. 粮农组织秘书处强调，“由捐助方管理”协调费是最可取的方案，原因是可以采用更精简的流程，并降低总体交易成本。

47. 除了 1% 的协调费以外，根据第 72/279 号决议，还将通过把可持续发展集团费用分摊安排加倍，保证驻地协调员制度供资。在 2018 年 12 月粮农组织理事会第一六〇届会议上，成员授权本组织支付 2019 年驻地协调员制度费用分摊捐款，共计 470 万美元，超出预算金额 255 万美元。增加的捐款也反映在《2020-21 年工作计划和预算》中。