

2009年6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
Объединённых
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

理事会

第一三六届会议

2009年6月15-19日，罗马

《近期行动计划》实施报告和管理层 对全面彻底审查的回应

内容提要

粮农组织全面着手联合国系统中迄今为止最重大的改革过程。建立了一个结构确保进行适当监督、政策指导、监测和交流，实施《近期行动计划》的260多项行动，这些行动分成14个项目。

《近期行动计划》是一项综合一揽子行动计划，该项计划整体对实现粮农组织革新很有必要。其中许多行动相互依赖。该计划的核心是将本组织的行动集中到结果组合。这些结果产生影响，有利于实现其目标并且可以衡量。《近期行动计划》活动按基于结果的管理及相关行动排序。

《近期行动计划》的大部分活动不给本组织带来外部费用，正在实施。到2009年5月底，《近期行动计划》活动有58%的正在实施，36%尚未开始，2%暂停，4%已完成。

2009年在执行商定的《近期行动计划》项目方面取得了很大进展，在以下领域取得了重大成就：领导机构改革，人力资源，文化变革，总部结构，权力下放，管理层减少及采购的相关改进和授权。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮农组织大多数会议文件可从互联网www.fao.org网站获取。

独立外部评价建议的“全面彻底审查”进行了九个月，已于2009年5月完成。管理层同意其大部分建议，将在相关《近期行动计划》项目中予以实施。安永公司编制了修订的费用和节约概况，表明头七年净节约780万美元，随后每两年净节约1 300万美元。管理层同意修订的概要。

在“全面彻底审查”之后对《近期行动计划》的实施费用进行了修订，2009年的资金需要估计额降至1 525万美元，包含计划支持费用。截止2009年5月27日，26个成员国共认捐710万美元，其中350万美元已经兑现。

I. 背景：《近期行动计划》的实施安排

1. 粮农组织大会特别会议通过了三年期《粮农组织革新图变近期行动计划》，注意到该计划将在粮价和能源价格上涨、商品市场不稳定和金融机构严重不稳定的连环危机的情况下进行。这些危机不仅加剧饥饿和贫困问题，而且还使世界更难实现世界粮食首脑会议目标和千年发展目标。特别会议强调比以往任何时候都更需要粮农组织的投入，粮农组织的革新最为迫切。特别会议重申粮农组织需要进行改革促进增长。

2. 2009年1月以来，粮农组织全面着手联合国系统中迄今为止最重大的改革过程。《近期行动计划》的260多项行动即独立外部评价建议的“全面彻底审查”（第一阶段）的初步建议和尚待开展的早期改革行动事项分成14个项目和反映出粮农组织革新的五大支柱的五个类别：

- 通过**基于结果的规划**、监督、报告和资源筹集，注重成员的需要
- 根据结果框架调整粮农组织的结构、作用和责任以便**全组织协调统一运作**
- 通过**改革行政和管理系统**，有效使用成员的会费
- 通过**人力资源政策、做法和文化变革**，建立一支干劲十足而快乐的职工队伍
- 通过**有效治理监督**，阐明成员的需要

3. 这些项目由相关领域专家职员主持，项目小组包括下放办事处的人员。挑选各个类别负责人时要确保从服务使用者的角度考虑，这些负责人包括下放办事处的代表。职员的广泛磋商，包括与职工代表机构的磋商至关重要，预计贯穿整个实施过程及每个类别。

4. 《近期行动计划》实施工作高级管理小组（高级管理小组）由总部和下放办事处的助理总干事和办事处负责人组成，由总干事总体领导，副总干事担任组长。高级管理小组总体负责实施、提供指导、进行仲裁、监督、动员职员和外部专业力量及保证实施工作所需财政资源的应用。由每个部、办公室和区域办事处的高级代表组成的一个改革支持组支持高级管理小组，促进实施《近期行动计划》。

5. 成员国通过有时限的大会委员会及其三个工作组对粮农组织的改革进行监督，这三个工作组处理：(1)《战略框架》、《2010-13 年中期计划》和《2010-11 年工作计划和预算》，(2)对《基本文件》的拟议修正案，对理事会成员数量和区域代表性作出任何适宜的变更，(3)系统改革、文化变革及组织结构调整。

II. 围绕基于结果的管理对《近期行动计划》项目进行排序

6. 《近期行动计划》是一项综合一揽子行动计划，这些行动整体对于实现粮农组织革新很有必要。其中许多行动相互依赖，上述 14 个项目和反映出粮农组织革新五大支柱的五个类别使这些行动相联系。这些行动为粮农组织进行基于结果的管理提供总的方针，粮农组织据此清楚地阐明成员的需要，提供作用明确的可衡量结果，在满足成员国需要方面作为一个整体运作，最佳利用人力资源，有效实现结果，就实现的结果向成员负责。结果管理框架和相关行动构成粮农组织革新的核心及其主要优先重点。

7. 该计划的核心是将本组织的行动集中到产生影响、有利于实现其目标和可衡量的结果组合（简称为基于结果的管理）。有若干行动如人力资源领域的绩效评价系统和其他改革对于实施基于结果的管理至关重要。《近期行动计划》的活动是根据基于结果的管理排序的。

8. 《近期行动计划》的大部分活动不给本组织带来外部费用，因为这些活动改进正常职员职能，如编制《工作计划和预算》、精简程序等。不产生外部费用的所有活动正在实施。其他活动根据其对基于结果的管理的相对重要性及资源需要的最佳时机进行了排序，一旦得到资金则予以实施。到 5 月底（三年实施期第五个月），《近期行动计划》的活动有 58%正在实施，36%尚未开始，2%暂停，4%已完成。

III. 迄今为止的进展情况

a. 总体进展情况

9. 在 2009 年执行商定的《近期行动计划》项目方面取得了较大进展。大会委员会各工作组报告的最新进展概况一览表见附件。

b. 主要成就

10. 关于**领导机构改革**，在 2009 年几乎没有增加费用的大量相关行动预计在今年完成，比预期时间有所提前（如财政委员会、计划委员会和章法委向无发言权的观察员开放）。进行领导机构改革所需的大部分《基本文件》修正案由章法委在 2009 年专门为此举行的四次会议（2 月份两次，5 月份两次）上提出，得到大会委员会第二工作组的赞同。所涉领域包括：对“领导机构”，大会，理事会，理事会独立主席，计划委员会，财政委员会，章法委，区域会议，技术委员会，部长级会议，评价，总干事及计划、预算和基于结果的监测进行定义。

11. 关于**监督**问题，监察长办公室的工作扩大到包括主要组织风险领域，通过对独立外部评价确定的 2008-2009 年高风险领域进行审计以及通过有利于 2010-2011 年审计计划的企业风险评估来利用外部专业知识。评价主任的招聘工作正在进行，预计很快完成。在《章程》得到理事会批准以及正在进行的评价主任的招聘工作完成之后，将设立评价办公室。

12. 正在开展一些行动以促进本组织转向**基于结果的管理**文化。这些行动包括：根据《近期行动计划》所述的基于结果的方法制定一项《战略框架》，包括战略目标和职能目标，并且有在多学科小组工作的职员广泛参与；高级管理层进行全组织基于结果的管理；为基于结果的管理学习计划发展一个试点模式，在 6 月初进行试验；在基于结果的管理方面同一名外部专家一起工作以确定基于结果的工作计划和监测系统的需要；通过各种手段与所有地点的职员联系以提高认识，产生对基于结果的管理举措的兴趣。

13. 在政府间层面，特别向大会委员会第一工作组提交了关于《战略框架》、《中期计划》和《工作计划和预算》成分草案的一些文件，理事会得到了 CL 136/16 号文件，该文件概述了到 5 月初的进展情况，现阶段仍为“成分”。计划委员会和财政委员会在 5 月份对该文件进行了审议。管理层正在增加该文件的内容，包括更加详细的分析和信息，以便在 2009 年 7 月向大会委员会、计划委员

会和财政委员会提交第一份《战略框架》草案和《2010-13 年中期计划》/《2010-11 年工作计划和预算》的整合文件。《2010-11 年工作计划和预算》将综合介绍来自成员国分摊会费和自愿捐款的资源。

14. 关于**资源筹集和管理**，预计的预算外资源正在整合到计划和预算过程。实地计划管理信息系统已经建立，以利于根据基于结果的新战略框架对现有项目和拟议项目自下而上地进行调整。对于计划制定、执行报告和评价支持系统进行了全面的重新制定，以支持对《2010-11 年工作计划和预算》的组织结果进行资源综合规划。此外，七个“影响重点领域”已经确定以便纳入《2010-13 年中期计划》，有助于更好地筹集资源用于《中期计划》/《工作计划和预算》过程中确定的部分结果组合。

15. 对**技术合作项目**批准标准做了修改，以便优先重视最需要的国家，确保国家的需要与本组织的《战略框架》相一致。计划委员会支持更加广泛地利用技术合作计划基金，对于在权力下放环境中批准技术合作计划所需的责任和步骤的概要表示欢迎。因此正在发展新的技术合作计划准则和培训工具。从 2009 年 9 月将执行一项培训计划，便于从 2010 年 1 月开始将技术合作计划的责任转到下放办事处。

16. 关于**权力下放**，取得了重大进展，区域代表/助理总干事和分区域协调员参与计划和预算过程，因为现在由他们主要负责粮农组织在（分）区域的工作规划。这将导致根据（分）区域需要改变区域办事处和分区域办事处的技能结构。目前正在实施粮农组织驻国家代表的新的能力框架。助理总干事/区域代表现在也例行参加所有全组织重要管理会议。秘书处与大会委员会正在就国家范围标准和消除粮农组织驻国家代表处网络的结构缺陷的备选方案进行对话。为了落实“全面彻底审查”的最后报告，已开始审查行政责任的分配情况。目前正在对基准和绩效报告系统进行定义，有关改进权力下放信息和通信基础设施的计划等待《近期行动计划》信托基金的供资。下放办事处的职员培训工作得到加强（正在制定关于下放办事处基于结果的管理，包括粮农组织代表的一项培训计划，正在建立管理发展中心，正在进行情况简介和进修人员情况简介以及应急培训）。

17. 有关**总部组织结构** – 进展报告文件已于 3 月 23 日和 6 月 4 日提交大会委员会第一、第三工作组。总部结构调整工作正在进行以作为编制《2010-11 年工作计划和预算》的一部分，并考虑到结果框架。6 月 4 日提交大会委员会工作组第二份报告包括关于各部各办公室的职员分布初步详情，包括 D 级职位，全组织

服务的规模和职能，自然资源管理和环境部的职能和结构，各个新办公室即全组织联络及对外关系办公室，知识交流、研究及推广办公室，权力下放活动支持办公室的职能和结构以及法律办公室的道德成分。4 月份得到的“全面彻底审查”结果将特别对全组织服务的结构和职能产生影响。结构调整是一个复杂的过程，涉及所有各级管理层和职员参与反复磋商过程。在 7 月初之前编写《工作计划和预算》时，所有办公室的职能和人员配备将有变动。

18. 作为一项早期成就，已经确定本组织总部 D 级职位中三分之一将在 2010-11 年**精简**，或者在 2009 年实际已经精简。

19. 编制了关于**伙伴关系**的四项战略说明和粮农组织、粮食计划署、农发基金联合制定的“设在罗马的各机构之间的合作趋向”这一文件。这些说明涉及与联合国系统的伙伴关系，设在罗马的联合国机构之间的合作，与民间社会和非政府组织的伙伴关系，与私营部门的伙伴关系。2009 年已经开始关于以下方面的初步工作：评估伙伴关系，建立新的伙伴关系或恢复伙伴关系以便支持伙伴关系战略的实施；制定一项战略实施行动计划，包括工作人员了解伙伴关系；建立一个监测机制，吸取经验教训；全组织伙伴关系网络。

20. 在实施“全面彻底审查”的建议的背景下，正在向所有各级**采购**服务使用者征求意见以便：对采购准则进行修订以确保授予下放办事处（最终）更大权力；审查车辆采购以便外包和改进；授权下放办事处购买种子；对协议书进行修订，以增加服务使用者的权力，改进行政程序。正在与设在罗马的三个机构的采购和设施管理官员举行会议以加强联合采购。

21. 为了产生合力，**国际公共部门会计标准**（会计标准）项目委员会已决定将实地会计系统更换项目纳入会计标准项目。目前正在进行这种整合。在实地采用新的程序和增强系统支持是实施会计标准的一个先决条件。会计标准项目继续按其 2012 年实施的预计时间表进行。

22. 正在改进信息系统（包括 **Oracle**）以利于《近期行动计划》的行动，如绩效评价管理系统及实施总部新的结构。由“资本支出基金”资助的管理信息系统的活动取得进展，购买了全组织业务智能平台，目前正在粮农组织安装。

23. 在 2009 年 5 月向财政委员会提出了关于进行一项**企业风险管理**研究的外部合同的职责范围，该项研究旨在为本组织制定一个适当的企业风险管理框架。应财政委员会要求，将向财委下届会议提交更加详细的职责范围。

24. 文化变革小组通过总部和下放办事处职员的广泛参与促进文化变革。根据总部和下放办事处大约 1000 名职员参与的广泛数据收集活动，**文化变革**小组编制了一份内部远景声明草案和关于职业发展、认可和奖励及建立一个包容性工作环境的具体建议。收集的数据确定可视为粮农组织优势和阻碍其有效运作的组织文化方面，对于理解实际文化和理想文化极为重要。目前正与粮农组织改革联合咨询委员会¹、改革支持组和高级管理小组等主要角色讨论远景和这些建议。建立了一个互动网站供所有职员使用，将定期更新情况译成多种语言。

25. 在**人力资源**领域，迄今的主要进展和成就包括制定人力资源管理战略和政策框架，以及财政委员会第一二六届会议在 2009 年批准了六个主要行动领域：绩效评价，管理领导能力培训，人力资源管理信息报告，新的人力资源政策，支持结构调整和精简。今年正在试用新的绩效评价管理系统，有总部和一个下放办事处的大约 500 名职员参与，Oracle 主要系统正根据新系统的要求配置。改进的管理发展中心已经建立，对管理人员的一项指导计划作为管理领导能力培训计划的一部分，正在发展全组织人力资源综合管理信息报告系统。这些举措对于粮农组织实施基于结果的有效管理很有必要。关于灵活工作安排和实习的新的人力资源政策在今年早些时候已经实行，对于有关非职工人力资源和退休人员的使用政策做了修订。正在制定一项轮岗政策。对 2008 年颁布的一组初步授权进行了修订，关于进一步精简本组织现有行政程序的新建议正在最后确定。

c. 全面彻底审查

26. 《近期行动计划》要求管理层进行全面彻底审查，该项审查涵盖行政服务、合同、采购、预算和财务管理及系统、人力资源、信息技术及通信系统等各个方面。

27. 该项审查有利于粮农组织改革，管理层承诺全面实施商定的建议。

28. 该项审查已于 2009 年 4 月结束，提交的第二阶段报告包括具体建议及费用和节约估计数。管理层同意实施属于以下主要领域的“全面彻底审查”的主要建议：

- (a) 重新设计计划和预算模式；
- (b) 制定和实施人力资源职能的新作用；

¹ JAC/FAR

- (c) 与其他联合国机构，特别是设在罗马的其他机构合作采购，但须经其他机构同意；
- (d) 除以上几点之外采购方面的许多程序改进；
- (e) 设立首席信息官员司，改进信息技术管理安排；
- (f) 设计和实施管理信息系统；
- (g) 为下放办事处的职员管理和信息技术基础设施升级 Oracle 系统；
- (h) 改进登记程序；
- (i) 整合外部和内部印刷及分发工作；
- (j) 改变翻译处的供资模式。

29. 然而，在采取任何行动之前需要对“全面彻底审查”第二阶段建议中的三项建议作进一步研究：增加笔译的外包，改进旅行程序，减少多功能办公室打印机数量。

30. 管理层在 2009 年 5 月向财政委员会提交了报告（FC 126/6），对于顾问所提出的费用和节约估计数做了简要的回应，建议对费用和节约进行七年而不是五年的评估。管理层对以下方面提出了询问：第二阶段报告中提出的费用和节约概况，特别是正常计划节约与预算外节约分开，可能忽略一次性投资费用，第一阶段报告的费用和节约与第二阶段报告之间的联系。根据财政委员会提供的指导，管理层随后与安永公司举行会议，说明费用和节约概况。因此编制了一份修订的联合商定的费用和节约概况，表明七年评估期的净节约为 780 万美元，此后在正常计划和预算外资金项下两年净节约 1 300 万美元。

31. 现在管理层使“全面彻底审查”行动与《近期行动计划》行动相结合，将在 2009-2011 年期间实施。实施“全面彻底审查”行动的责任将分配给《近期行动计划》的适当项目负责人。使“全面彻底审查”的实施工作与《近期行动计划》结构相结合这种方法将确保有效实施及采取后续行动，因为“全面彻底审查”的建议与现有《近期行动计划》活动相联系并且与现有《近期行动计划》活动一起得到最佳执行。

IV. 《近期行动计划》信托基金的最新情况

32. 2008 年大会决定，2009 年粮农组织革新工作由预算外捐款资助，其 2010-11 年的资金将在《工作计划和预算》中处理。通过所有项目负责人及其小组对费用、时机和排序进行评估的一个自下而上的过程，对 2009 年初步费用进行了修订。此外，“全面彻底审查”第二阶段结果出来之后，2009 年的费用大幅下调。通过管理层决定对工作人员填补收取实际发生的外部费用而不是标准职员费率，2009 年费用估计数也下调。结果是 2009 年估计的供资需要额降至 1 525 万美元，包含计划支持费用。

33. 截止 2009 年 5 月 27 日，有 26 个成员国总共认捐 710 万美元，在这些认捐额中，在 2009 年为实施《近期行动计划》设立的信托基金收到了 350 万美元的预算外捐款。

附件 – 《近期行动计划》实施进展情况报告

《近期行动计划》实施一览表	进展	挑战	资源	总体
所有项目	●	●	●	●
项目1 - 管理机构改革	●	●	●	●
项目2 - 监督（审计）	●	●	●	●
项目2 - 监督（评价）	●	●	●	●
项目3 - 计划、预算和基于结果的管理改革	●	●	●	●
项目4 - 资源筹措和管理	●	●	●	●
项目5 - 技术合作计划	●	●	●	●
项目6 - 权力下放	●	●	●	●
项目7 - 总部架构	●	●	●	●
项目8 - 伙伴关系	●	●	●	●
项目9 - 行政和管理系统改革	●	●	●	●
项目10 - 粮农组织手册	●	●	●	●
项目11 - 国际公共部门会计准则与Oracle系统（会计准则）	●	●	●	●
项目11 - 国际公共部门会计准则与Oracle系统（Oracle）	●	●	●	●
项目12 - 企业风险管理	●	●	●	●
项目13 - 文化变革	●	●	●	●
项目14 - 人力资源	●	●	●	●

脚注：“进展”标题栏系指每个项目相对于计划时间表所取得的进度。绿色代表该项目相对于计划时间表进展顺利，黄色代表预计有某些程度较小的滞后，而红色代表有严重滞后。

“挑战”标题栏系指每个项目面临的任何挑战。这些挑战一般是外部挑战，而不是各项目内部的挑战。绿色代表预计没有外部挑战，黄色代表预计带来某些轻微影响，而红色代表外部挑战很可能对该项目产生重大影响。

“资源”标题栏系指每个项目面临的任何资源问题。资源问题一般涉及财务或人力资源。绿色代表该项目没有预见有资源问题，黄色代表预计影响较小，而红色代表预计资源问题对该项目将产生重大影响。