


2011 年 2 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	Продовольствен ная и сельскохозяйств енная организация Объединенных	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
---	--	--------------------	---	---	--	--

计划委员会

计划委员会第一〇六届会议

2011 年 3 月 21 - 25 日，罗马

粮农组织近东区域和分区域办事处评价

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

评价办公室（评价报告）主任 Robert Moore 先生

电话：(06) 5705-3903

助理总干事/近东区域代表 Saad A. Al-Otaibi 先生

电话：+20 (0)2 3760-2324

1. 本封页介绍了关于所附《粮农组织近东区域和分区域办事处评价》和《管理层的回应》的背景情况和主要问题，以引起计委注意并予以指导。

背景情况

2. 粮农组织计划委员会在 2008 年 10 月的会议上讨论了评价的滚动计划，并表示他们“支持将粮农组织近东区域和分区域办事处评价”作为 2009-10 年的优先重点。该区域的粮食及农业部门主要由粮农组织设于开罗的近东区域办事处

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。

和设于突尼斯的北非分区域办事处提供服务。由于在阿布扎比设立了一个新的海湾国家和也门分区域办事处，并在开罗设立了一个近东东部多学科小组，再加上已经批准且正在实施《近期行动计划》，因此对评价范围做出了修订，以便多加关注正在进行的改革对包括粮农组织驻国家办事处在内的权力下放办事处的广泛影响。

评价报告中的主要问题

- a) 粮农组织（总部、近东区域办事处或北非分区域办事处）的技术专门知识得到了广泛认可，被普遍看作优质的保证。许多已有能力规划和实施本国战略及计划的国家对粮农组织的技术合作质量表示高度赞赏。然而，各方一致认为，粮农组织作为该区域的一个执行机构，已在一些领域丧失了比较优势。
- b) 粮农组织在审查期间设定优先重点和制定计划的进程，没有对近东区域的各项活动做出明确的优先排序，也没有对区域和分区域一级的任务做出明确的划分。近东区域办事处、北非分区域办事处和粮农组织驻国家办事处的工作重心大都放在制定和实施许多专题领域的项目（大部分是技术合作计划项目）上，没有放在商定的优先重点或者农业部门战略/政策问题上，而该区域对于后者的需求非常旺盛。
- c) 近东区域办事处和北非分区域办事处在审查期间遇到一些资源上的制约因素。虽然 2010-11 两年度通过向分区域办事处分配额外资源部分地解决了这一困难，但是粮农组织驻国家办事处未能从中获得益处。粮农组织驻国家办事处处于严重的资源短缺状态。
- d) 近东区域新的组织结构分三个层级的理由未能在粮农组织内外得到充分的理解。评价小组得出结论，新的结构基础坚实，但需要改进实施工作和变更管理，而且在某些情况下还要进一步完善。
- e) 粮农组织在该区域的办事处需要精简。三个办事处都设于同一地点（开罗）降低了权力下放办事处管理工作的效率和透明度。执行多项不同职能的职工同时承担着繁重的工作量，造成职责混淆不清，有时还会产生利益冲突。粮农组织驻国家办事处的技术和行政职工的工作条件和状态不能保证高水平的工作绩效，特别是与联合国其他机构和粮农组织其他办事处相比。

- f) 粮农组织在近东区域的能见度和可信度有所下滑。在粮食安全、农业发展和政策建议等领域，其他开发机构已经夺走了粮农组织传统的比较优势。粮农组织在支持粮食及农业部门的宣传作用和资源筹措作用方面的竞争力现已大不如前（业绩也是如此）。
- g) 评价得出结论，迫切需要进一步重新安排粮农组织在近东区域的机构设置，包括改进正在进行的改革的实施工作。尽管新的报告条线有利于加强在该区域的工作整合，但仍需做出大量努力，使得近东区域办事处在确保该区域三个层级的职能统一运作方面发挥领头作用。评价提出了 12 条战略建议和 40 条行动建议。3 条战略建议侧重于提高粮农组织驻国家办事处执行任务的能力；4 条战略建议针对分区域和区域的问题；其余 5 条针对影响该区域大部分或全部办事处一级的一般性跨领域问题。

管理层的回应

3. 粮农组织管理层对此评价表示欢迎，接受了 12 条建议中的 9 条，部分接受了 1 条，认为其余 2 条建议应交由粮农组织成员国考虑。管理层认为，评价的建议为拟定一项协商一致的关于粮农组织在近东和北非区域工作改革的议程奠定了坚实基础。
4. 评价的后续工作将要在两个层级开展行动。首先，多项建议将要在粮农组织在该区域的区域、分区域和驻国家办事处落实。其次，这些建议的落实取决于成员之间的权力下放基本问题对话成果所营造的有利于权力下放的整体环境。
5. 管理层担心，关于重新安排粮农组织在近东区域的机构设置的建议可能会限制各国获取只能从总部得到的技术专门知识的能力。考虑到分区域办事处可以获得的人力资源与众多需求相比非常有限，管理层认为，任何机构安排都应确保各国能够获取粮农组织任何部门的专门知识。
6. 管理层认为，能否成功落实评价所提出的建议，关键在于：1) 各成员审议《2012-13 年工作计划和预算》和《权力下放愿景》的成果；2) 与管理层已经采取的《近期行动计划》和《国别规划评价》后续行动等其他变革进程之间的合作；3) 各国及其（分）区域组织优先与粮农组织合作的意愿和承诺；以及 4) 有效的变更管理。

7. 管理层提议采取领导机构所批准决定中的短期措施，可将其纳入《2012-13年工作计划和预算》，并为粮农组织编制一份在2015年以前应对近东区域长期问题的管理计划。

征求指导意见

8. 委员会或愿：

- 审查评价的调查结果和管理层提议的有关第1-7条建议的国家、分区域和区域行动；有关技术工作的第10-11条一般性建议的各个方面；以及第12条建议的供资层面。
- 就其他区域和/或分区域开展类似评价的效用提出建议。

粮农组织近东区域和分区域办事处评价

最后评价报告

粮农组织评价办公室
2011年1月

致 谢

本评价是一个漫长而艰辛的过程，如没有粮农组织近东区域和总部工作人员提供的帮助和资料，此项工作将无法完成。政府官员、发展合作伙伴以及各社区人们所分享的时间、观点和数据也让评价小组获益良多。

评价小组特别感谢近东区域、分区域和国家办事处的所有专业和一般服务人员以及粮农组织总部的高级管理人员和工作人员。他们坦诚地提出了有用的评论意见并与工作组交流了观点，通过推动小组文件编制工作、为小组安排实地访问和组织会议来促成本项评价。

小组还要向粮农组织评价办公室 Heather Young 女士、Antonella Apuzzo di Portanova 女士和 Alexia di Fabio 女士表示最诚挚的谢意，她们在整个评价过程中提供了非常有价值的行政援助。

致以最深的谢意，

评价小组

Younes Bouarfa 先生（阿尔及利亚）	组长
Mouna Hashem 女士（也门）	小组成员
Ivo Morawski（意大利）	小组成员
Carlos Tarazona 先生（秘鲁）	小组成员兼主任
Phuong Nguyen 女士（越南）	研究助理
Daniela del Giudice 女士（美国）	研究助理

简称表

AARINENA	近东和北非农业研究所联合会
ACSAD	阿拉伯干燥地区和旱地研究中心
ADG	助理总干事
AfDB	非洲开发银行
ALAWUC	近东农业、土地及水资源利用委员会
AMU	阿拉伯马格里布联盟
AOAD	阿拉伯农业发展组织
CAEU	阿拉伯经济统一理事会
大会委员会	关于粮农组织独立外部评价后续行动的大会委员会
COFI	渔业委员会
COFO	林业委员会
CPF	国家优先重点框架
CRC	中部地区沙漠蝗防止委员会
CSH	人力资源管理司
ECTAD	跨境动物疫病应急中心
西亚经社会	联合国西亚经济社会委员会
FAOR	粮农组织驻国家代表处
FAOReps	粮农组织驻国家代表
FPMIS	粮农组织实地计划管理信息系统
GCC	海湾国家合作理事会
GFCM	地中海渔业总委员会
ICARDA	国际干燥地区农业研究中心
ICT	信息和通信技术
IEE	粮农组织独立外部评价
IFAD	国际农业发展基金会
IPA	《近期行动计划》
LTO	主管技术办事处
MDT	多学科技术小组
MSU	管理支持组
MTP	中期计划
NEFC	近东林业委员会
NEMEDCA	近东、地中海和中亚干旱管理网络

NERAKIN	近东和北非农村农业知识和信息管理网络
NERC	近东区域会议
NMTPF	国家中期优先重点框架
NPO	国家专业人员
ODG	总干事办公室
OSD	权利下放活动支持办公室
OTO	驻外技术官员
PWB	工作计划和预算
RADCON	农村农业发展交流网络
RAP	亚洲及太平洋区域办事处
RECOFI	近东区域渔业委员会
REIOs	区域经济一体化组织
RLC	拉丁美洲及加勒比区域办事处
RNE	近东区域办事处
RNRTWATER	污水回用区域网
RP	正常计划
RPF-NE	近东区域优先重点框架
RR	区域代表
SNE	北非分区域办事处
SNG	海湾国家和也门分区域办事处
SNO	近东东部多学科小组
SRC	分区域协调员
SRFC	中东部大西洋分区域渔业委员会
SRO	分区域办事处
SRPF	分区域优先重点框架
SSC	服务共享中心
TCE	紧急行动及恢复司
TCP	技术合作计划
UNCT	联合国国家工作队
联发援框架	联合国发展援助框架
发展集团	联合国发展集团
开发署	联合国开发计划署
WB	世界银行
卫生组织	世界卫生组织
WMS	工作衡量调查

目 录

内容提要.....	7
导 言	9
I. 背景和制度环境.....	10
A. 粮农组织改革与粮农组织独立外部评价.....	10
B. 粮农组织革新图变近期行动计划.....	11
C. 权力下放办事处改革进程的影响.....	11
II. 评价方式.....	13
A. 范 围.....	13
B. 方 法.....	13
C. 利益攸关方磋商.....	15
III. 粮农组织近东区域概述.....	17
A. 总体环境.....	17
B. 粮农组织权力下放办事处.....	18
C. 正常计划.....	19
D. 实地计划.....	21
IV. 区域和分区域办事处的作用.....	24
A. 任务规定.....	24
B. 确定优先重点、资源筹集和伙伴关系.....	25
C. 粮农组织在近东区域的覆盖范围.....	30
V. 区域和分区域办事处的职能.....	31
A. 行 政.....	31
B. 组织安排.....	35
VI. 粮农组织区域和分区域办事处的工作.....	42
A. 工作优先重点领域.....	42
B. 正常计划.....	44

C.	实地计划.....	52
D.	主要计划领域.....	56
E.	跨领域问题.....	61
F.	结构性问题.....	63
VII.	国家办事处的绩效.....	66
A.	覆盖范围和职权.....	66
B.	优先重点确定.....	68
C.	资源和结构.....	70
VIII.	总体发现、结论和建议.....	73
A.	总体发现和结论.....	73
B.	建 议.....	75

内容提要

1. 粮农组织计划委员会于 2008 年 10 月在其会议上讨论了评价的滚动计划，并表示他们“支持粮农组织近东区域和分区域办事处评价”，并将其作为 2010 年的优先重点予以开展。本评价旨在评价近东区域办事处及北非分区域办事处在服务近东和北非国家方面的表现，尤其审查以下几个方面：

- 区域和分区域办事处的作用：各办事处对粮农组织及各成员国所表达的要求和需要的反应能力，以及它们将优先重点领域和对技术援助有较大需求的国家作为工作重点的能力。
- 区域和分区域办事处的职能：行政、管理和组织安排是否“切合目的”。
- 区域和分区域办事处的工作：战略评价的重点是 i) 已经被确定为该区域粮食和农业发展的关键挑战和优先重点的技术领域，以及 ii) 区域和分区域办事处在过去六年中（2004—2009 年）已通过规范和实地活动覆盖的技术领域。

2. 考虑到 2009 年底粮农组织近东区域组织安排的重组，以及通过《粮农组织革新图变近期行动计划》实施的粮农组织独立外部评价的广泛后续行动，本评价十分关注包括粮农组织驻国家代表处在内的权力下放办事处一级的现行改革影响。

3. 评价办公室于 2010 年初组建了一个独立专家组以开展评价。评价的实地阶段于 2010 年 2 月至 7 月展开，包括访问粮农组织总部、近东区域办事处、北非分区域办事处的访问以及向该区域的九个国家派遣实地工作组。随后，评价小组进行了数项分析并与粮农组织工作人员和政府代表召开了数次后续会议，会议内容涉及评价中出现的问题，包括初步结论和建议。磋商在 2010 年 12 月初举行的近东区域会议上的介绍评价后结束。本评价通过开展与评价小组基本所有职权范围相关的国家访问和分析，得出了五个总体结果：

4. 首先，评价小组发现粮农组织的专业技术人员（来自总部、近东区域办事处或北非分区域办事处）已得到广泛认可并被普遍认为是提供高质量服务的典范。粮农组织技术合作的质量在已具备能力计划和实施各自战略和项目的国家获得了最高的赞誉。然而存在普遍共识，即在一些专题领域并且作为该区域的一个执行机构，粮农组织已失去其比较优势。

5. 第二，粮农组织在审查所涉期间设定优先重点和计划制定工作的进程中并没有明确近东区域活动的优先次序，也没有清楚划分区域和分区域两级的任务。近东区域办事处、北非分区域办事处和各粮农组织驻国家代表处已经主要着力于在广泛的专题领域内制订和实施一些小型项目（大部分为技术合作计划），而不是关注商定的优先重点或农业部门的战略/政策问题，该区域对这些项目有较大需求。

6. 第三，近东区域办事处和北非分区域办事处在审查所涉期间面临严重的资源限制。尽管在 2010—2011 两年期期间，通过为分区域办事处划拨额外资金部分解决了这一问题，但各粮农组织驻国家代表处并未从这一最新资源流中获益。各粮农组织驻国家代表处正面临严重的资源短缺，被广泛认为是粮农组织内部以及各联合国合作伙伴中的“薄弱环节”。

7. 第四，近东区域新的三层组织结构的基本理念在粮农组织内外并非总能得到充分理解。评价小组得出的结论是新结构具有良好的基础，但需要更好的实施和变更管理，并且在某些情况下还需要进一步完善。

8. 第五，粮农组织在该区域的机构需要精简。粮农组织在同一地点（开罗）设立三个办事处，这降低了管理权力下放办事处的效率和透明度。工作人员同时履行多个不同职能，导致了工作负担繁重、职责混淆不清，有时还会造成利益冲突。国家一级技术和行政人员的工作条件和状态不利于带来高绩效，与其他联合国机构相比尤其如此。

9. 以上概括的问题和结果给粮农组织带来了许多负面影响。评价小组发现粮农组织在近东区域工作的可见度和可信度有所下降。粮农组织在粮食安全、农业发展和政策咨询等领域内的许多传统比较优势已被其他发展机构所替代。粮农组织在支助粮食和农业部门方面发挥的宣传和资源调动作用如今也远不如以前具有竞争力（因而成功率降低）。评价小组总结认为粮农组织近东区域的制度结构亟待进一步重新调整，其中包括加强实施正在进行的改革。尽管新的统属关系鼓励提高该区域内的一体化程度，但要使近东区域办事处在确保该区域三层组织机构实现统一运作方面起到主导作用（作为“牵头者”），仍需很多努力。这包括进一步规范各层组织机构的作用和职能、进一步划定职责（根据整个区域、分区域和国家优先重点）并促进这三层组织机构之间及其与粮农总部的协同增效和协调。这也意味着粮农组织总部对各近东区域权力下放办事

处的管理方式发生了变化，同时在为该地区向《近期行动计划》改革机构寻求变更管理调动支助方面做出了重要的额外努力。

10. 评价小组提出了 12 项战略建议，拟议了 40 项亟待实施的可行建议。其中三项战略建议重点关注提高粮农组织驻国家代表处行使任务规定的的能力；四项致力于解决与分区域和区域办事处职权范围和绩效相关的分区域和区域问题；其余五项则针对影响该地区大部分或全部办事处层级的一般性跨领域问题。

导 言

11. 粮农组织计划委员会于 2008 年 10 月在其会议上讨论了评价的滚动计划，并表示他们“支持粮农组织近东区域和分区域办事处评价”，并将其作为 2010 年的优先重点予以开展。

12. 作为首次对粮农组织区域和分区域办事处的评价，本评价以一种创新的方式展开，该方式的基础为之前进行粮农组织全球、区域和国家办事处各级评价时制定的标准评价标准和方法工具。近东区域被选定为评价对象，因为最近几项评价均没有覆盖粮农组织在该区域的许多工作。进一步详情见《职权范围》（本报告附件 1）。

13. 考虑到 2009 年底粮农组织近东区域组织安排的重组，以及通过《粮农组织革新图变近期行动计划》实施的粮农组织独立外部评价的广泛后续行动，此项评价十分关注包括粮农组织驻国家代表处在内的权力下放办事处一级的现行改革影响。

14. 评价小组强调，除本文注明的以其他粮农组织区域办事处的绩效作为基准外，小组评价的依据仅限于近东区域。因此，本评价得出的结论和建议都针对近东区域，但其提出的一些问题在其他区域是否具有适用性可能也值得进一步研究。

15. 希望通过解决一些影响粮农组织在近东区域提供资助的根本性制度问题，提供一系列见解和实用的建议，以改善粮农组织的产品和服务。

I. 背景和制度环境

16. 本节提供了有关以往和最近进展的相关资料，这些进展影响了包括近东区域办事处在内的粮农组织权力下放办事处的作用、职能和工作。自粮农组织建立以来，权力下放已经成为数次改革的主题。在 1994 年进行的一次重大改革中，创建了分区域办事处网络，并把工作人员转调至区域和分区域办事处。现行改革进程始于 2005 年¹，粮农组织秘书处所采取的行动以及 2007 年粮农组织独立外部评价²提出的建议推动了该进程。

A. 粮农组织改革与粮农组织独立外部评价

17. 首次针对粮农组织权力下放进程的独立外部评价于 2004 年开展。该次评价发现对各国的直接支助更多是由供应而不是需求驱动，并且有很大一部分人的权利下放工作人员的管理和技术能力都没达到要求的水平。同时发现粮农组织的实地交付水平和粮食不安全水平之间的关联性不明显。该项评价的主要建议是通过创建国家优先重点框架来改善资源的分配状况，并希望该框架为区域战略提供基础。评价还建议进一步加强全球规范性工作与各区域具体要求之间的联系；提高区域工作人员的能力并改善权力下放办事处的性别平衡状况。

18. 粮农组织总干事于 2005 年启动了一揽子的结构和计划改革以“应对 21 世纪的挑战”。粮农组织大会已通过本改革的部分内容，尤其是在非洲创建分区域多学科小组作为一项试点举措的相关内容，但大部分内容的通过与否都要视独立外部评价的结果而定。独立外部评价（2006—2007 年）的任务是把粮农组织作为一个整体进行审查。独立外部评价在对粮农组织权力下放结构的评价中发现实地办事处分布零散，并且相对于目前支助的实地计划规模而言，在部分国家保留这些办事处的成本过高，缺乏充分理由依据，这种情况反映出对于粮农组织有限预算的使用不尽合理。评价还主张，有必要恢复粮农组织总部与实地之间的平衡，建议在确保资源充足之前不进一步把资源从总部转调至实地。独立外部评价号召进一步明确各区域办事处的作用，精简其职能并把分析和政策咨询作为其工作重点；同时建议给予各区域办事处更大的自主权和决策权，并牵头在区域一级与联合国系统和区域经济一体化组织建立伙伴关系。独立外部评价进一步建议各区域办事处承担为整个区域制订战略和计划的前沿职责和责

¹ 粮农组织改革：21 世纪愿景（<http://www.fao.org/docrep/meeting/010/j6285e/j6285e00.htm>）

² 粮农组织：革新图变的挑战（<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827e02.pdf>）

任，同时各分区域办事处应在各自分区域内为粮农组织提供相关技术支持。应当建立统属关系，使分区域协调员和粮农组织驻国家代表向区域代表进行汇报。最后，评价建议把区域会议作为粮农组织领导机构的组成部分，从而将其转变为各区域表达观点和优先重点的主要论坛。

B. 粮农组织革新图变近期行动计划

19. 2007年11月，大会审查了独立外部评价报告并通过了一项关于其后续行动的决议。这包括建立一个有时限的关于独立外部评价后续行动的粮农组织大会委员会（简称“大会委员会”）并面向粮农组织所有成员国开放。根据大会委员会的工作，大会特别会议通过了《粮农组织革新图变近期行动计划》³并对委员会作了扩充，用以进一步发展未解决的方面并监测《近期行动计划》的实施。

20. 《近期行动计划》包括238项行动，涉及治理、技术、行政等诸多方面。超过40项行动对粮农组织在近东区域的工作具有重大影响，其中包括以下多种活动：增强区域会议作用；审查法定机构和技术委员会的任务规定；修改粮农组织计划制定、预算、监测和资源调动系统；对技术合作计划进行权力下放以及改革粮农组织权力下放办事处的结构。与评价相关的《近期行动计划》项目完整列表载于附件2。

C. 权力下放办事处改革进程的影响

21. 关于大会委员会向粮农组织大会提交的关于《近期行动计划》的报告（第23页）将区域和分区域办事处改革进程的影响总结如下：“酌情与各分区域办事处合作的各区域办事处将逐渐肩负起其应负的新职责，包括：（一）监管各个驻国家代表处，包括管理粮农组织驻国家代表网络的资源；（二）管理各自区域的非紧急技术合作计划；（三）领导该区域的战略规划、计划制定工作和预算制定进程；（四）监督区域技术办事处；（五）组织并服务经强化的区域会议；（六）领导伙伴关系，尤其是与区域组织的关系；以及（七）就联合国改革的相关问题向驻国家代表处提供支助。”

22. 迄今为止，已经采取如下行动：

³ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/IEE/Resolution_IPAEnglish.pdf

- 发布了 2010 年第 4 期（2010 年 2 月 18 日）《总干事公报》，在各权力下放办事处建立起新的统属关系。
- 制定了《实地计划通告》（于 2010 年 1 月 21 日发布 2009 年第 3 期《实地计划通告》）和《技术合作计划项目技术支持和许可准则》（2010 年 9 月），从而为管理区域技术合作计划分配以及总部和权力下放办事处的作用提供指导。
- 2010 年 1 月 6 日发布了《业务计划（“工作计划”）准则》，以解释与粮农组织全球和区域优先重点相一致的区域和分区域计划的制订流程⁴。
- 发布了将协调及下放活动办公室的职责移交至区域办事处的说明（2010 年 3 月）和《驻国家代表处管理手册》（2010 年 9 月），以提供有关新的办事处管理程序的资料，供权力下放办事处使用。
- 修订了《粮农组织基本文本》（2009 年 11 月），从而使区域会议在优先重点设定和计划制定工作方面发挥更大作用。
- 制定了新的工作人员绩效评价和管理系统，并正在编制关于工作人员调动、轮调和职业发展的人力资源政策。
- 正在开发基于网络的支持工具，以促进获得粮农组织国家一级财政数据（如“实地办事处预算持有者报告服务”）。
- 正在进行有关粮农组织拟议制定“权力下放办事处网络新愿景”和“建立一个全球共享服务中心”的区域磋商。

23. 上述大部分措施均计划在 2009—2011 年期间完成。部分与此项评价相关的重大行动（例如为粮农组织的权力下放制订新愿景）采用工作人员调动和轮调政策，启动国家计划制定工作和工作计划活动⁵，以及对粮农组织国家计划制定工作和非洲能力发展工作（例如制订关于能力发展的全组织战略）评价的后续行动在本报告最终完成时仍在进行。

⁴ 国家级的工作计划仅能在 2011 年以后制定；一项于 2010 年 10 月开始的试点活动覆盖了包括黎巴嫩在内的 5 个国家。

⁵ 其他正在实施的活动包括助理总干事/区域代表参与高级政策和决策会议；为粮农组织驻国家代表制订新的工作说明等等。

I. 评价方式

A. 范围

24. 如《职权范围》中所述，此项评价的目的在于评价近东区域办事处及北非分区域办事处在服务近东和北非国家方面的表现，尤其审查以下几个方面：

- 区域和分区域办事处的作用：各办事处对粮农组织及各成员国所表达的要求和需要的反应能力，以及它们将优先重点领域和对技术援助有较大需求的国家作为工作重点的能力。
- 区域和分区域办事处的职能：行政、管理和组织安排是否“切合目的”。
- 区域和分区域办事处的工作：战略评价的重点是 i) 已经被确定为该区域粮食和农业发展的关键挑战和优先重点的技术领域，以及 ii) 区域和分区域办事处在过去六年中（2004—2009年）已通过规范和实地活动覆盖的技术领域。

25. 由于在阿布扎比建立了新的海湾国家和也门分区域办事处，在开罗成立了近东东部多学科小组，并且《近期行动计划》已通过批准并且正在实施，小组对评价范围进行了修改，从而大力关注在权力下放办事处一级（包括各粮农组织驻国家代表处在内）广泛进行的现行改革所带来的影响。

26. 本评价被认为具有前瞻性，旨在为改进粮农组织产品和服务提供实用的建议。

27. 除了评价小组已密切跟进的现行改革进程外，本评价还须处理有限的产出和成果数据，从而全面分析向近东和北非国家提供的服务和产品的相关性、效率和成效。在这方面，本评价得出了总体结论，并根据多项证据和事例为其结论提供支持。评价小组使用了多种评价工具和信息来源（包括使用替代指标和基准评价）以弥补上述不足。

B. 方法

28. 本评价中使用的工具和多种信息来源包括：

- 背景研究和案头审查：这包括 a) 分析粮农组织的正常和实地计划在近东的交付情况；b) 分析近东区域办事处和北非分区域办事处的计划交付和产出情况；c) 审查一个在该区域实施的粮农组织项目样本；d) 审查区域技术委员会；e) 分析粮农组织派往近东国家的特派团（包括项目和非项目访

问)；f) 审查近东区域办事处和北非分区域办事处的出版物和研讨会；g) 分析近东国家用户使用的粮农组织信息产品（包括粮农组织全组织、近东区域办事处和北非分区域办事处的网站）；h) 对选定的粮农组织出版物进行引用分析，i) 对近东和北非地区全组织、专题和项目评价进行元评价。

- 与粮农组织总部、近东区域办事处、北非分区域办事处和粮农组织驻国家代表处的工作人员进行紧密磋商：这包括 a) 与粮农组织总部工作人员（特别是但不仅限于在近东区域工作的工作人员）和粮农组织高级管理层进行通报并召开后续会议；2) 与近东和北非区域粮农组织工作人员（包括近东区域办事处、北非分区域办事处和粮农组织驻国家代表处的工作人员）进行通报和情况汇报。
- 向该区域的下列九个国家派遣特派团⁶：阿尔及利亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、突尼斯、埃及、黎巴嫩、沙特阿拉伯、叙利亚和也门。
- 与粮农组织成员国、联合国和其他发展伙伴以及近东的主要区域和分区域组织进行广泛讨论：这包括 a) 与评价小组所访问国家的高层政府、联合国机构和发展伙伴召开会议，如世界银行、非洲开发银行、国际农业发展基金会、双边捐助者和民间社会等等；c) 与区域组织召开会议，如国际干燥地区农业研究中心、阿拉伯干燥地区和旱地研究中心；并与区域一体化机构召开会议，如阿拉伯北非联盟、海湾国家合作理事会和阿拉伯经济统一理事会；d) 与联合国系统机构的区域权威进行讨论，如联合国开发计划署、联合国西亚经济社会委员会和世界粮食计划署。
- 针对该区域粮农组织专业人员的调查问卷。问卷重点关注包括技能组合构成在内的粮农组织的组织安排。
- 基准评价活动旨在比较：a) 粮农组织区域和分区域办事处以及在该区域工作的同级区域组织（包括联合国的姐妹机构和发展伙伴）所提供的能力，从

⁶ 所访问的国家是根据与粮农组织任务规定（例如人均国民生产总值、国内生产总值中农业的份额和主食产品的进口）、在这些国家开展的工作数量和类型以及地理和后勤因素相关的参数进行选择的。对这些国家进行访问的主要目标是收集政府当局和合作伙伴对于粮农组织权力下放办事处在响应各自国家需求方面表现的观点，并收集区域和次区域办事处向粮农组织驻国家办事处和各项计划提供技术、行政和业务支助的相关资料。

而正确理解粮农组织的机构能力和结构安排，以及 b) 粮农组织区域和分区域办事处在正常和实地项目产出方面的表现。

29. 对于粮农组织区域和分区域办事处作用、职能和工作的评价大部分都是依据上述结果得出。

C. 利益攸关方磋商

30. 评价小组在整个评价过程中与内部利益攸关方（总部和近东区域办事处的高层管理人员；该区域、总部以及粮农组织分区域和国家工作队的技术人员）保持了密切的联系和互动。小组定期与这些利益攸关方进行磋商，获取它们关于评价不同阶段成果的反馈意见。尤其是，评价小组与近东区域办事处、北非分区域办事处和主要相关总部事务处保持了密切的正式与非正式联系，从而了解改革进程的最新进展，并随时告知这些主要利益攸关方有关评价小组不断更新的结果和结论。

31. 由于本评价覆盖了广泛的技术和行政领域，粮农组织总部和实地简报工作经常涉及国际工作人员和本国工作人员的参与。在粮农组织总部，评价小组遇到了来自几乎所有粮农组织部门和独立办事处的代表。在实地，小组也遇到了几乎所有在该区域工作的粮农组织驻国家代表处代表和高级专业人员，以及所访问国家的本国专业人员和一般服务人员。

32. 在近东区域办事处的支持下，在开罗与区域利益攸关方举行了三次研讨会；第一次研讨会于 2009 年 12 月举行，旨在介绍本评价并为其拟定的职权范围筹集投入；第二次于 2010 年 7 月与近东区域办事处高层管理人员共同举行，旨在评价中期与他们分享评价的初步结果；第三次于 2010 年 10 月举行，旨在报告进入最终完成阶段之前听取有关主要结果、结论和建议的反馈意见。来自该区域的粮农组织驻国家代表和粮农组织专业人员参与了第一次和第三次研讨会。

33. 评价小组还与外部的利益攸关方，尤其是来自近东国家成员国的驻粮农组织驻国家代表保持了密切的联系。在评价的开始阶段，向总部位于罗马的近东小组简要介绍了供评价的职权范围，并直至评价结束期间就评价的初步结果、结论和建议进行了简要介绍。

34. 本评价还关注区域会议的新作用，区域会议现已正式成为粮农组织治理结构的组成部分（《近期行动计划》项目 2.52），同时关注粮农组织评价政策的最新变动（《近期行动计划》项目 2.87），这些变动要求粮农组织评价办公室努力进行讨论，并提请所有领导机构成员对评价予以关注。在此方面，本报告最终完成之前，在苏丹喀土穆举行的第三十届近东区域会议期间举办了一次关于本评价的会外活动。

II. 粮农组织近东区域概述

35. 本节首先简要介绍该区域的总体环境和粮农组织权力下放结构，然后概述评价期间可以获得的资源及其分布和重新分配情况⁷。

A. 总体环境

36. 近东区域覆盖了包括从西部的摩洛哥到东部的伊朗在内的许多国家，这些国家具有不同的经济和社会特征。尽管这其中包括一些世界上最富裕的国家，但是所有的国家都为净粮食进口国并且极易受气候变化影响。该区域拥有世界上 5% 的人口，其可再生淡水资源占有量却不到世界总量的 1%，并且，该区域 10% 的人口被认为面临营养不良的风险⁸。以下是该区域选定国家的一系列发展指标。

表 3.1 选定近东国家的发展指标（2007 年）

粮农组织实质统计数据共用数据库/世界银行

指标	阿尔及利亚	埃及	黎巴嫩	摩洛哥	沙特阿拉伯	阿拉伯联合酋长国	也门
人口 (百万)	32.4	72.6	4.2	31.0	27.1	8.1	23.5
人均国内生产总值 (购买力平价 美元)	7,670	5,100	11,040	3,960	23,000	36,175	2,100
农业，附加值 (占国内生产总值百分比)	8	14.1	7.4	13.7	2.8	1.8	14.3
食物不足 (占总人口百分比)	< 5%	< 5%	5%	< 5%	< 5%	< 5%	31

⁷ 概述部分的资料来源于粮农组织实地计划管理信息系统和其他内部粮农组织系统，如国家办事处信息网络和计划规划、执行情况报告及评价系统。

⁸ <http://www.fao.org/news/story/en/item/47881/icode/>

37. 《2010 年近东区域优先重点框架》⁹提供了进一步详情：“按人均收入来看，该地区贫富两极分化严重。然而，所有国家都面临一系列共同的问题和挑战，它们正威胁着这些国家的发展前景。这些问题和挑战包括水和农业用地资源日益减少，粮食需求和粮食生产之间的结构性不平衡，在人口日益膨胀的情况下平衡就业和创收的难度加大，对农业部门的投入不断减少，环境退化、自然灾害和包括冲突在内的人为灾害带来的威胁日益增多，同时气候变化的威胁也正在迫近。”

38. 粮农组织通过划分以下三个不同的分区域认识到该区域中存在的多样性：

- 北非（马格里布）：阿尔及利亚、利比亚、毛利塔尼亚、摩洛哥、突尼斯。
- 近东东部（马什雷克）：埃及、伊朗、伊拉克、约旦、黎巴嫩、叙利亚。
- 海湾合作国家及也门（卡里吉）：沙特阿拉伯、科威特、巴林、阿拉伯联合酋长国、卡塔尔、阿曼、也门。

B. 粮农组织权力下放办事处

39. 审查所涉期间近东和北非的粮农组织区域和分区域工作网络由近东区域办事处（于 1947 年成立）和北非分区域办事处（于 1994 年成立）构成。2009 年大会通过新的近东区域组织结构，随后成立了近东东部多学科小组以及海湾国家和也门分区域办事处，相关的人员配置也正在进行中，以期在 2011 年初投入运行。

40. 此外，还有 14 个粮农组织驻国家班办事处（5 个位于马格里布，6 个位于马什雷克，3 个位于卡里吉）为该区域提供服务。其中 9 个现已发展成为成熟的代表机构（其中 2 个分别与区域和分区域办事处设在了同一地点，1 个由紧急行动及恢复司负责运作），5 个由驻外技术官员领导。以下四个国家尚未成立经认可的粮农组织驻国家代表机构：巴林、科威特、阿曼和沙特阿拉伯（尽管后者拥有一个项目协调办事处）。以下列出正常和实地计划中提供的用于在近东区域开展技术工作的各项资源。

⁹ <http://www.fao.org/docrep/meeting/020/k9512e.pdf>

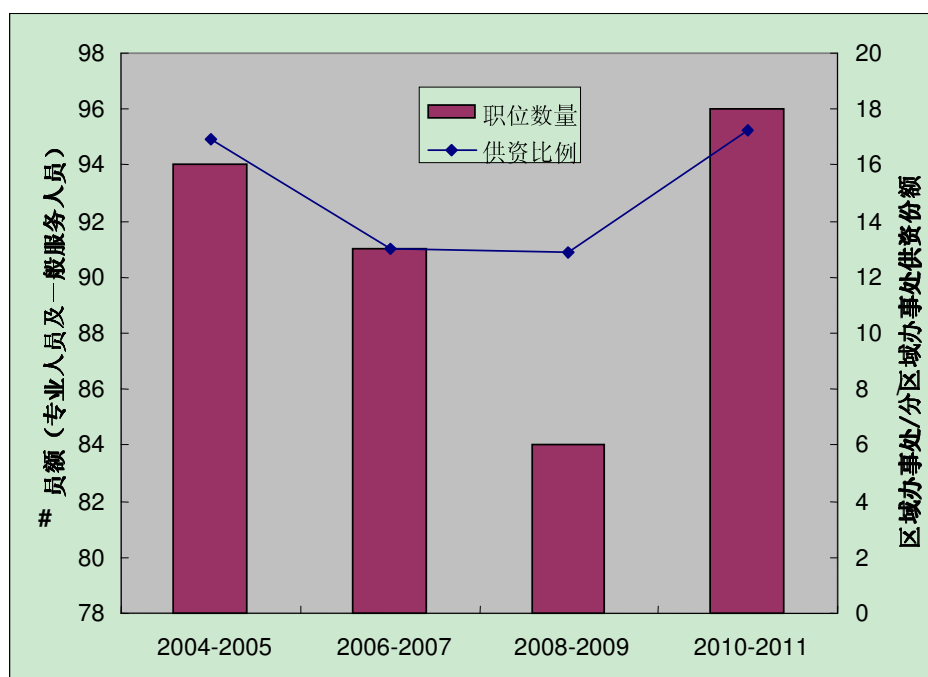
C. 正常计划

41. 粮农组织已经在审查所涉期间实施了三个两年期工作计划和预算。由于缺乏可靠的总部在区域一级活动的分列数据，概述内容仅限于由近东区域办事处和北非分区域办事处资助的正常计划中的各项活动。

1. 资源

42. 下图描述了粮农组织正常计划的供资（收入除外）¹⁰比例以及分配给近东区域办事处和分区域办事处的人力资源比例。

图 3.1 正常计划供资比例和员额（近东区域和分区域办事处）2004 年 11 月¹¹，工作计划和预算



43. 与 2004—2005 年相比，2008—2009 年粮农组织全球区域和分区域办事处预算中分拨给近东区域和分区域办事处的批款净额比例由 16.9% 降至 12.9%，相对比例下降约 20%。同时，近东区域和分区域员额缺失超过了 10%（由 94 降至 84），专业员额的高空缺率（2008—2009 期间达到了 17%）使这种问题进一步恶化。

¹⁰ 也称为“批款净额”或成员国向该组织支付的摊款。

¹¹ 2010-11 年的数字同样包括由海湾国家和也门次区域办事处信托基金供资的员额。

44. 该区域财政和人力资源的减少可以部分解释为由 2005 年总干事改革（见第四章，2.1 节）的逐步实施而导致，此项改革于 2009 年 11 月获得批准，仅在近东区域实施。随着 2010 年近东东部多学科小组的建立和北非分区域办事处员额的增加，近东区域和分区域办事处的批款净额比例增加至总额的 17.25%。此外，为成立海湾国家和也门分区域办事处提供支助的 413 万美元自愿捐款也已到位。考虑到所有的供资来源，粮农组织现有 96 个区域一级和分区域一级的预算内职位（其中 83 个由批款净额供资，13 个由海湾国家和也门分区域办事处信托基金供资）。因此，近东区域和分区域办事处在 2010—2011 年拥有的财政资源（按每个被覆盖的国家计算）比其他区域的区域和分区域办事处更多。此外，大部分的增长都出现在分区域一级，现已占据工资的 54% 和分配给该区域员额的 50%（事实上，即使是在 2008—2009 年，它们在审查所涉期间的批款净额比例降到了最低水平，但按每个被覆盖的国家计算，近东区域和分区域办事处的资金仍然要比其他区域的区域和分区域办事处更充足，但拉丁美洲除外）。

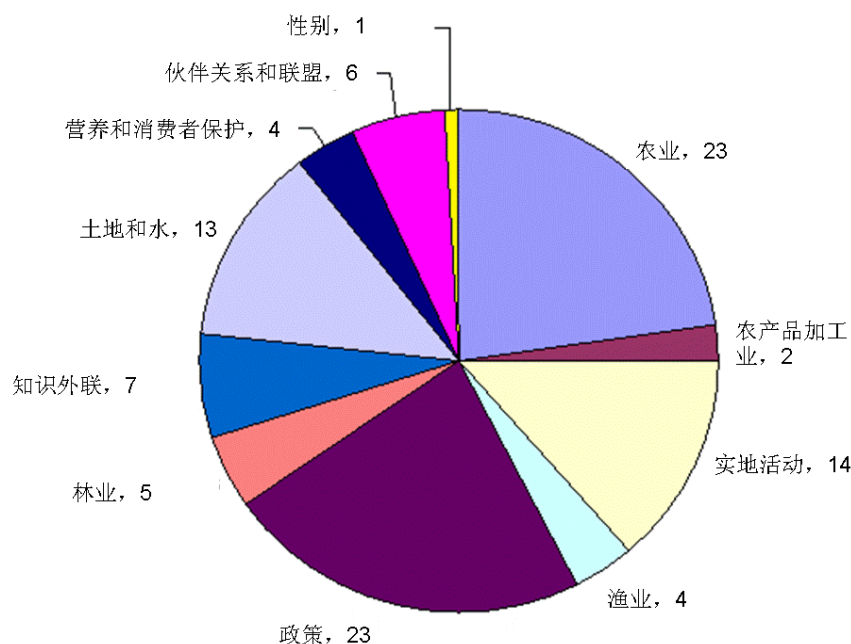
表 3.2 分配给各区域的区域/分区域办事处的正常计划资源，工作计划和预算

区域	国家		2008 - 2009		2010 - 2011	
	数量	%	每个国家预算	%	每个国家预算	%
非洲	47	29.7	805,000	30.2	826,500	29.1
亚洲和太平洋	34	21.5	721,000	19.6	793,000	20.2
欧洲	26	16.5	657,500	13.6	622,000	12.1
拉丁美洲	33	20.9	900,500	23.7	862,000	21.3
近东	18	11.4	895,500	12.9	1,279,000	17.3

2. 工作的专题领域和地理领域

45. 2004 至 2009 年间，近东区域办事处和北非分区域办事处技术计划工作（例如，除行政工作外）的正常计划资金分配如下：农业—包括种植业和畜牧业（供资总额的 23%），政策（23%），土地和水资源（13%），林业（5%），渔业（4%），营养及消费者保护（4%）以及农产品加工业（2%）。

图 3.2 粮农组织正常计划资金平均专题分配百分比（2004 - 2009 年），粮农组织数据仓库¹²



46. 在审查所涉期间，总部活动并非按照（次）区域或国家一级进行规划，因而不可能将总部技术司开展的正常计划活动按照地域进行划分。2010-11 年工作计划和预算包括了所有该组织将开展的活动，不论其供资来源如何，该工作计划和预算于 2009 年在粮农组织大会上获得批准后，所有粮农组织单位（驻国家代表处除外）都必须编制包含目标“实施国家”信息的工作计划。对粮农组织总部各司以及近东区域办事处和北非分区域办事处综合工作计划的分析表明，粮农组织总部、近东区域办事处和北非分区域办事处的联合活动将重点关注位于北非（36%）的**实施国家**，其次是海湾（34%）和近东东部（28%）分区域。

D. 实地计划

47. 2004 至 2009 年间，粮农组织共在该区域执行了 516 个全球、区域和国家项目¹³：189 个项目（37%）由粮农组织供资（技术合作计划），323 个项目（63%）通过自愿捐款供资（其中一半针对紧急工作）。385 个项目（总数的

¹²它表示审查所涉期间正常计划中花费在各技术领域的平均财政资源；数据以粮农组织计划实体为基础专门按照专题合计。

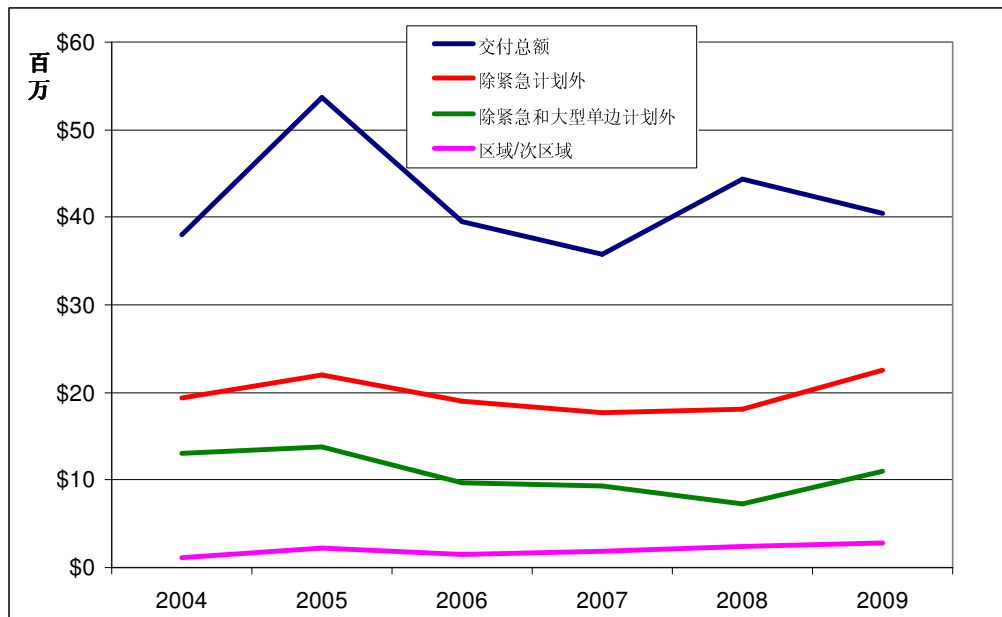
¹³不包括电视粮食、婴儿项目、重编的技术合作计划和重复的单边信托基金项目，但包括那些在约旦河西岸和加沙的项目（39 个项目）。

75%) 为国家项目；106 个 (21%) 为全球/区域间项目，只有 21 个 (4%) 为区域/分区域项目。

1. 资金

48. 下图把粮农组织近东区域实地计划的交付额分为了四类：i) 交付总额；ii) 除紧急计划外；iii) 除紧急和大型单边计划（沙特阿拉伯）外；以及 iv) 区域和分区域项目。

图 3.3 按类别划分的粮农组织实地计划交付情况（2004 - 2009），粮农组织实地计划管理信息系统

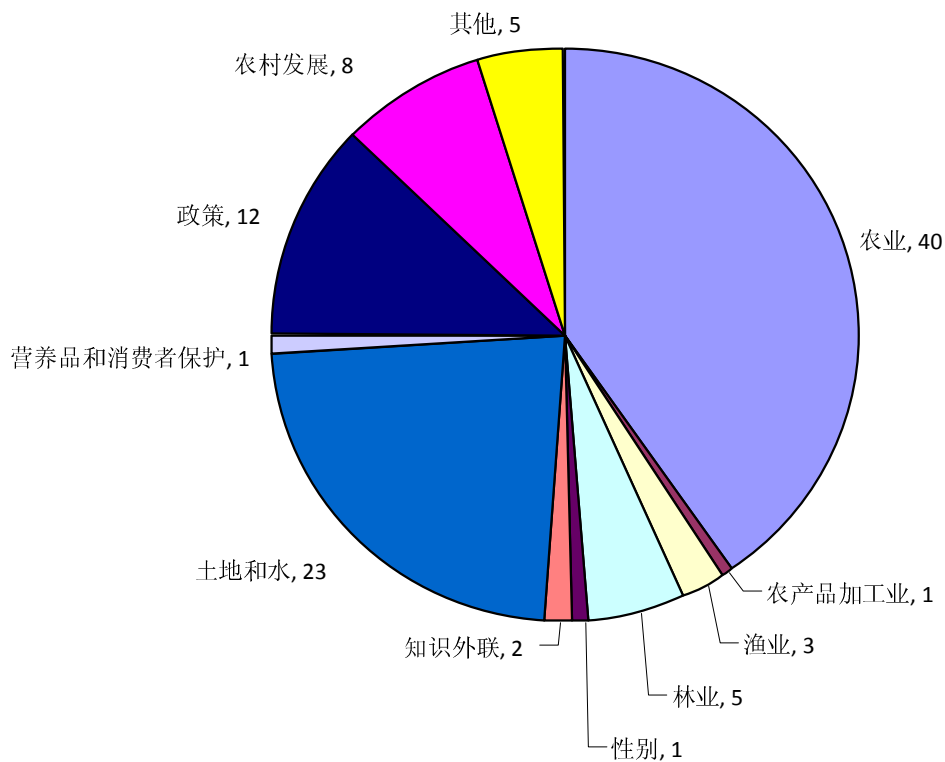


- 交付总额每年在 3,500 万美元到 5,400 万美元的范围内变化（平均 4,200 万美元），紧急计划为交付总额的最大组成部分（超过 45%）。
- 除紧急计划外，技术合作的交付额从 2004 年的 1,930 万美元增加到了 2009 年的 2,260 万美元，但大量集中在一个单边信托基金计划上。
- 除紧急和大型单边计划外，对近东国家的技术合作从 2004 年的 1,300 万美元减少至 2009 年的 1,100 万美元。
- 由近东区域办事处和北非分区域办事处运作的区域和分区域项目的交付额在每年 100 万到 270 万美元之间（平均 190 万美元）变化。

2. 工作的专题领域和地理范围

49. 近东粮农组织非紧急实地计划包括许多领域的工作，其中主要是农业（种植业和畜牧业）、自然资源（土地、水、林业和渔业）和政策。

图 3.4 非紧急实地计划的专题分布（2004 - 2009 年），实地计划管理信息系统¹⁴



50. 粮农组织非紧急实地计划的交付集中在海湾合作国家和也门（约占供资的 50%），紧随其后的是北非（稍高于 30%）和近东部分地区（约为 20%）。

¹⁴ 它代表审查期间实地计划中投入在各技术领域的平均财政资源；数据是以粮农组织计划实体为基础按照专题专门合计得出的。

IV. 区域和分区域办事处的作用

51. 本节包括在粮农组织的任务规定、优先重点确定和资源筹集系统内对界定粮农组织区域和分区域办事处在近东作用的要点的审查。此外，本节还提及区域伙伴关系和粮农组织在近东的覆盖范围。在分析的过程中，用到了以下资料来源：

- 有关权力下放办事处的粮农组织任务规定、规则和条例的书面审查；
- 往期评价（主要是独立外部评价和粮农组织国家计划制定工作的战略评价）和小组可参考的背景文件（比如《近期行动计划》进展报告和近东区域办事处覆盖范围的纪要）；以及
- 同高层管理人员、粮农组织工作人员、区域伙伴和该区域的粮农组织常驻代表开展讨论。

A. 任务规定

52. 《粮农组织章程》（1946）第一条中规定粮农组织的任务为：“该组织必须收集、分析、解释和宣传关于营养、粮食和农业方面的信息。”独立外部评价认为粮农组织的任务规定“就如六十年前制定时一样依旧符合当今的趋势”（第 4 段）。《粮农组织行政手册》（第 117 节）中界定了区域和分区域办事处在为达到以上目标而发挥的作用：

- 区域办事处“负责领导粮农组织应对区域内的粮食安全、农业和农村发展优先重点问题。区域办事处还制定、推广和监督粮农组织响应区域优先重点问题和实施相关计划和项目的战略。此外，还负责构建和维持同包括区域经济一体化组织在内的区域一级机构的关系。”
- 分区域办事处“负责制定、推广、监督和实施为解决分区域粮食、农业和农村发展优先重点问题而达成的战略。这些办事处发展和维持同包括区域经济一体化组织在内的分区域一级机构的关系，并帮助粮农组织驻国家代表处解决分区域粮食安全、国家一级农业和农村发展问题。它们是区域办事处的分支机构。”

53. 在区域和分区域两级粮农组织任务规定的实施方面，有代表多次向评价小组提及三个主要问题。

54. 一是粮农组织在各级确定优先重点、规划、实施和筹集资金的能力薄弱。现在各区域并不缺乏人力资源和财政资源，但是在公共和私营部门技术服务的供应商和更具购买力的客户数量日趋增多。

55. 二是粮农组织与区域和分区域机构建立的伙伴关系有限，这导致了任务规定的重复和合作机会的错失。

56. 三是粮农组织在近东区域的业务范围界定不清晰。一些政府当局就对哪个粮农组织区域或分区域办事处是其所处区域内的主要粮农组织商谈对象感到十分困惑。

B. 确定优先重点、资源筹集和伙伴关系

1. 确定优先重点、计划制定工作和实施

57. 在审查所涉期间，粮农组织计划制定工作周期的设立旨在将粮农组织工作和预算与 2000—2015 年《战略框架》中制定的战略目标联系起来。在粮农组织中期计划和两年期《工作计划和预算》中努力强调区域利益领域（即所谓的“区域层面”）。

58. 该评价发现这些努力并没有为近东区域的活动确定明确的优先次序。一项将区域活动纳入中期计划的倡议事实上已于 2007 年被搁置。另一方面，虽然《工作计划和预算》一直都罗列出了近东区域的优先重点领域（仅 2008—2009 年就超过 30 个），但是其中手段（可利用资源）和目的（解决优先重点领域的问题需要采取的行动）并未清楚地联系起来。因此，在缺乏一个联合框架来确定、规划、预算和实施优先重点领域工作的情况下，粮农组织在近东的经常和实地计划活动大都是区域和分区域两级个别倡议的结果。

59. 粮农组织于 2010—2011 年两年期通过的新规划、计划制定工作和问责进程旨在应对上述不足。它设想出一个自下而上的进程使粮农组织工作能与当地优先重点一致，这基于：a) 制定《国别规划框架》；b) 通过汇总国家优先重点问题和确定分区域一级的优先重点问题，确定分区域优先重点领域；和 c) 区域优先重点领域基于：1) 粮农组织的整体战略目标；2) 区域特有的问题和展望；和 3) 分区域优先重点领域的汇总。

60. 2009年，近东区域办事处经与总部¹⁵、北非分区域办事处和粮农组织驻国家代表处磋商，并在各成员国的参与下，开始制定首个《近东粮农组织区域优先重点框架》。该文件已提交至2010年12月举行的第30届近东区域会议，这标志着近东区域优先重点问题首次在区域办事处的领导下和区域会议的职权范围内得到确定。

61. 根据《粮农组织国家计划制定工作战略评价》¹⁶的建议，该评价建议应在近东区域办事处的协调下逐步扩大区域优先重点框架进程的范围，以纳入国家和分区域两级优先重点框架的编制。它进一步建议该进程的参与权应该向更广泛的伙伴和利益攸关方开放，包括其他联合国机构、技术组织、区域经济集团和捐赠者。在整个进程中，同各国政府和主要伙伴的磋商应真正开展起来，以确保：i) 在各级确定的优先重点问题能反映真实情况；并且，ii) 各政府和主要伙伴应共享分析成果。基于该进程的近东《区域优先重点框架》对加强同发展伙伴之间的伙伴关系、更好地界定粮农组织对联合国系统内倡议的贡献和支持区域一级的资源筹集将具有重要意义。

2. 资源筹集

62. 在审查所涉期间，近东区域办事处和北非分区域办事处在筹集预算外资源方面不如粮农组织其他区域办事处和分区域办事处¹⁷成功。如概述中所述，非紧急项目的供资随时间推移呈减少趋势，而且它们的分布与专题和地理位置的相关性越来越弱。该区域主要由中高收入国家组成，在共享成本的基础上，这些国家已成功地和其他联合国组织和技术组织（包括世界银行、开发署、国际干燥地区农业研究中心等）开展了大型的技术合作计划。例如，2006—2008年期间开发署的《区域合作框架》为阿拉伯国家筹资3,020万美元，其中至少三分之二（2,070万美元）来自自愿捐款。同样，国际干燥地区农业研究中心对该区域农业项目筹集和投入的预算外资金越来越多，仅2009年就达3,300万美元。在国家一级，世界银行同阿尔及利亚达成了一个大中型《有偿技术援助协定》，

¹⁵ 应近东区域办事处的要求，在粮农组织投资中心的支持下审查了该文件草案。

¹⁶ 见建议15和16，<http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/369/en/CountryProgEval.pdf>。

¹⁷ 在2009年12月近东区域办事处和北非次区域办事处正执行一个预算外区域项目，该项目由总部管理的一项信托基金供资。而同时，拉丁美洲区域办事处和次区域办事处正执行11个项目，而亚洲和太平洋区域执行的项目数为21。

以支持该国农业部改善和实施《权力下放农村发展战略》并拟定《农产品加工业发展战略》。

63. 就此而言，评价小组认同粮农组织国家计划制定工作小组战略评价的意见，认为“应该授权区域办事处并给其必要的资源，进而为区域活动制定更为积极的资源筹集战略”（建议 19），并赞同粮农组织资源筹集和管理战略草案中制定的提案（将于 2011 年完成），提案考虑将“区域会议确定的新兴区域和分区域优先重点行动领域”作为非专用自愿捐款拨款的候选领域¹⁸。评价小组认为该方法应扩展至各区域的粮农组织驻国家代表处。大多数捐赠者都将他们的决策进程权力下放以获取额外的财政援助。他们也采取了预算支持方法。因此，需要加强能力建设和培训权力下放办事处的工作人员，以给他们提供利用这些资源所需的技能。粮农组织同时也应制定充分的筹资安排并开发充分的筹资工具，以促进该区域资源筹集。

3. 同区域和分区域机构的伙伴关系

64. 往期评价就粮农组织的运作环境不断变化作了一些评论。独立外部评价（第 792 段）评论道，“变化的环境中最显著的特点之一是出现了很多新的参与者，它们在粮农组织优先重点领域拥有利益和能力。”《粮农组织伙伴关系和联盟》的 2006 年评价指出该组织需要“加深战略方面的考虑并调整同一些伙伴的关系”¹⁹。

65. 在审查所涉期间，评价小组发现近东区域办事处和北非分区域办事处曾设法与包括联合国系统²⁰在内的（次）区域机构实施合作倡议。总体上，伙伴关系较为薄弱，而且最多止于通过项目或联合国协商机制开展的极少数联合活动。这些联合活动包括：

- 粮农组织—国际农业开发基金会—世界银行就“提高阿拉伯国家粮食安全”开展的研究；
- 支持阿拉伯马格里布联盟，为北非分区域农业编制一份战略文件；

¹⁸ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/Fin_Comm_134_Sess/Documents_FC_135/en/JM2010-2-4-E.pdf。

¹⁹ 《伙伴关系和联盟评价》，PC 95/4b，前言-第 6 页。

²⁰ 除联合国之外，近东农业部门内其他主要参与者为双边捐赠者，大多来自地中海盆地（例如欧洲联盟、意大利、西班牙、法国）、国际金融机构（例如世界银行、国际农业开发基金会）、主权财富基金、私营基金会、民间社会和-在一些国家-信仰社会福利组织和慈善机构。

- 援助阿拉伯经济统一委员会，拟定区域粮食安全计划；
- 同阿拉伯林业和山脉机构就林业课程展开工作；以及
- 加入诸如西亚经济社会委员会和阿拉伯国家/中东和北非联合国发展小组等的联合国区域机构。

66. 据报道，近东区域办事处在联合国区域磋商机制²¹中表现活跃。但是，仍缺乏充足的框架和资源（主要是人力资源）来更加积极地参与区域联合国优先重点问题，而这些正是粮农组织任务规定的核心，例如“千年发展目标”、粮食安全、气候变化和青年人就业。由于缺乏原本有助于确定联合工作²²开展领域的区域和国别规划框架和相关工作规划，粮农组织的行动也受到了限制。与拥有技术能力的区域机构建立的伙伴关系可能是最稳固的，例如阿拉伯农业发展组织、国际干燥地区农业研究中心和阿拉伯马格里布联盟。这三个机构的代表经常参加粮农组织会议和活动，而且前段还还开展了一些联合活动。同区域政府间机构，如阿拉伯联盟或海湾国家合作理事会和区域金融机构（如非洲开发银行）之间的合作受到更大限制。

插文 4.1 粮农组织与国际干燥地区农业研究中心的合作

国际干燥地区农业研究中心在种植业、畜牧业、水、气候变化和其他与近东国家利益攸关的主题上拥有 80 多位专家，这使该研究中心成为该区域技术援助的一个重要提供者。国际干燥地区农业研究中心常同各政府和捐赠者举行协调会议，以商讨合作的优先重点领域。粮农组织同该机构一直保持着长期的伙伴关系。该合作的主要重点（据国际干燥地区农业研究中心报告）如下：

- 国际干燥地区农业研究中心一直为粮农组织任命的科学家提供提高研究中心任务范围内作物产量的培训（例如，通过区域病虫害综合治理计划）；
- 国际干燥地区农业研究中心参与近东区域办事处召开的机构间任务组大会；
- 国际干燥地区农业研究中心和近东区域办事处共同资助一些技术网络，包括近东和北非农业研究所联合会和近东、地中海和中亚干旱管理网络。

²¹ 近东区域办事处主持了联合国西亚经济社会委员会协商的阿拉伯国家联合国区域协调机制下的粮食安全工作组，并对关于支持联合国援助框架进程的阿拉伯区域联合国发展集团做了一些投入。

²² 前提是国家和中期重点框架（该区域只有一个签署）将成为粮农组织对国家联合国发展援助框架的贡献，并在总体上成为区域规划倡议的贡献。

67. 评价得知 2007—2009 年期间协作活动，特别是与技术伙伴开展的活动数量有明显下降。当近东区域办事处/北非分区域办事处的相关能力下降时，据报告其他机构的能力却有所上升²³。

68. 总体而言，粮农组织未能分配足够的资源和专业知识以供其与区域组织建立坚实的联盟并领导粮农组织任务规定领域关键主题的联合国倡议。一个例外是粮农组织—国际农业开发基金会—世界银行联合开展的粮食安全研究²⁴，它是在粮价飞涨的情况下启动的，最终通过共同合作为提高该区域粮食安全提供了一个全面的分析和可能的选择。评价赞扬了该项倡议并建议将它作为该区域优先重点领域未来合作的范例，这也可能推动联合旗舰文件的编制。另一项值得遵循的最佳做法是举行信息交流活动，例如国际农业开发基金会和国际干燥地区农业研究中心为“加强联合战略规划和协同增效”²⁵而举行的活动。以上将与《粮农组织伙伴关系组织战略》草案一致（《近期行动计划》项目 3.108），强调“在区域和分区域两级，粮农组织结构[应]和区域和分区域政府间机构接触”，而且为此，设想对权力下放办事处工作人员进行伙伴关系管理的培训。

69. 在所有的情况下，根据近东区域办事处的提议²⁶，未来合作倡议应该以近东区域会议通过的区域优先重点框架为基础。这也是评价的意见，即通过与相关组织和民间社会（尤其是非政府组织）合作，该区域的粮农组织权力下放办事处将能更加有效地利用其资源并一起应对该区域粮食和农业部门面临的重大挑战。

²³ 世界银行一贯被认为是该区域那些技术援助新兴提供者之一。世界银行制定了一个投资组合，现在对近东区域农村发展和自然资源管理项目的投入已超过 5 亿美元，而且极为依赖粮农组织投资中心且在较低程度上依赖近东区域办事处计划发展的专业知识(包括战略计划制定工作、项目确定、拟定、监督和评价)。粮农组织投资中心的工作人员在近东国家完成的任务数量(仅 2009 年就超过 60 项)反映了该中心在该区域世界银行业务中的高参与度。自 2006 年世界粮食计划署职权扩展以来(将包括提供发展援助)，该组织在低收入(毛里塔尼亚和也门)和中等收入(埃及和叙利亚)食物缺乏国家逐步制定了一个日益复杂的活动组合。在区域一级和一些国家，世界粮食计划署已经成为粮食安全事务的领导机构，例如领导阿拉伯联合国发展集团进行粮食安全和气候变化之间关系的区域研究；在也门主持联合国系统粮食安全群；在毛里塔尼亚充当国家粮食安全机构的主要技术对应部门等。

²⁴ <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/FoodSecfinal.pdf>。

²⁵ http://www.icarda.org/News/2009/09-10-27/09-10-27_IFAD-ICARDA.htm。

²⁶ 近东区域办事处区域优先重点框架介绍（2010 年 10 月）。

C. 粮农组织在近东区域的覆盖范围

70. 不同于其他大多数区域，就近东的界定或地理覆盖范围国际上并没有达成一致共识。联合国和各发展组织对“近东”区域的界定不同，因为一些国家（尤其是苏丹和毛里塔尼亚）有时包括在内有时排除在外。近来，虽然并没有认真考虑修改该区域内的粮农组织区域和分区域办事处的名称，但是一些粮农组织区域报告一致称该区域为“近东和北非”。

71. 2007 年粮农组织修改了区域办事处的业务职责后，粮农组织在近东区域地理覆盖范围问题变得关系重大。该组织把近东区域办事处在业务上覆盖的国家减少到十八个，并且，拥有三十二个成员国的近东区域会议于 2009 年成为粮农组织管理机构的组成部分。该问题被包括在《近期行动计划》（项目 3.86）中，2009 年 4 月举行的关于独立外部评价后续行动的大会委员会会议上就该主题进行了一场辩论，结论如下：（i）为理事会的选举做了区域划分，并应成员国（可能是观察员）要求允许以双重（或三重）身份参与区域会议的既定惯例未引起质疑；（ii）近东区域办事处地理覆盖范围问题需要进一步地阐明；以及（iii）区域集团间应着重就该问题开展磋商，并将结果尽快报告给工作组。评价小组了解到此后并未就该主题进行进一步讨论。

72. 鉴于近东区域办事处会议和近东区域办事处就地理覆盖范围的分歧导致的混乱有恶化的风险，且该问题带有明显的政治色彩，所以评价建议相关成员国应尽快解决该问题。同时，希望再次考虑该区域粮农组织区域和分区域办事处的名称，因为现在的名称不能反映各国家集团的历史关系和名称，也不能反映最近粮农组织和其他组织对该区域的界定情况。

V. 区域和分区域办事处的职能

73. 本节审查了影响粮农组织近东区域和分区域办事处职能的主要方面，其中首先分析了办事处在该区域的行政职能和粮农组织安排、职能关系和技能组合。分析中使用了下列资料来源：

- 案头审查、往期评价（主要是独立外部评价和对粮农组织国家计划制定工作的战略评价）、该小组可参考的主题（例如《近期行动计划》进度报告、人力资源管理司工作组和报告²⁷、审计）的内部审计和审查；
- 同高层管理人员、粮农组织工作人员、区域伙伴和该区域常驻粮农组织代表开展讨论；
- 针对粮农组织区域工作人员的技能组合和职能关系开展的问卷调查；以及
- 粮农组织年度工作衡量调查的结果。

A. 行政

74. 在本报告中，行政包括近东区域办事处和北非分区域办事处支持该区域计划管理、管理机构、监管、共享服务和共同服务方面的工作。

75. 在审查所涉期间，近东区域办事处（和北非分区域办事处）行政相关工作消耗的资源在分配到这些办事处的正常计划资源中占的比例越来越大（2009年达 38%）。其他区域办事处（如亚洲的亚洲和太平洋区域办事处和拉丁美洲的拉丁美洲和加勒比区域办事处）也对行政工作分配了大量的资源（在审查所涉期间平均分别为 36%和 41%）；但是，这些办事处仍然执行了所有的行政行动（包括人事、差旅等），在近东区域办事处，行政行动现由位于布达佩斯的共享服务中心²⁸负责落实。

76. 区域和分区域办事处技术人员给粮农组织工作衡量调查（2004—2009）的答复和 2009 年粮农组织近东区域办事处工作组收集的资料均证实了在审查所涉期间传达给该小组的行政负担加重的观点。

²⁷

²⁸ 随着 2007 年区域管理支持单元(MSU)的废除，后成为行政支持单元(ASU)和 2008 年将北非次区域办事处改为“技术中心”的重新定位，近东区域办事处和北非次区域办事处的行政职能将有望得到精简。

表 5.1 专业技术人员参与行政工作的时间比重 (%)，工作衡量调查

办事处	2004	2005	2006	2007	2008	2009
近东区域办事处	8%	7%	7%	9%	15%	21%
北非分区域办事处	23%	31%	28%	31%	36%	40%

77. 影响近东区域办事处和北非分区域办事处特定行政职能绩效的具体问题和一些对该区域具有重要意义的全组织行政职能最近进展的分析如下所示。

1. 区域和分区域行政职能

计划管理

78. 在审查所涉期间，计划管理职能分散在不同的技术和行政单位。随着国家办事处的预算和计划制定职责转移至区域办事处（《近期行动计划》项目 3.78、2.80 和 2.81），而且区域办事处在区域优先重点确定方面领导作用增强，因此需要加强粮农组织在区域工作中的战略规划、计划制定和监督能力²⁹。在此方面，近东区域办事处和人力资源司提议在近东区域办事处开设规划职能，以安排区域资源并推动办事处内部的协同增效，从而更好地分配新的职责，例如管理机构服务、粮农组织驻国家代表处网络的监管和管理、资金筹集、实地运作（包括《技术合作计划》的管理）和新的基于结果的管理系统。

管理机构

79. 在审查所涉期间，近东区域办事处为区域会议提供秘书处支持，每两年花费超过 20 万美元（近东区域会议 2006 年数据）。《近期行动计划》呼吁加强区域会议，并呼吁区域办事处更充分地参与组织活动。鉴于新的职能³⁰和工作方式³¹，服务区域会议（例如作为近东区域办事处全面战略规划和监督职能的组成部分）的方式需要重新评价。

监管

80. 以往在区域和分区域两级进行的监管活动主要是审计工作。2010 年 9 月发布的粮农组织《关于粮农组织驻国家办事处管理手册》指出区域办事处必须“监督该区域粮农组织驻国家办事处的网络”，并“作为任务规定的一部分，需要

²⁹ 粮农组织国别规划评价已建议增加给区域和次区域办事处资源的分配，从而进行战略规划、预算和计划制定工作。

³⁰ 也就是说，i) 发展区域政策一致、全球政策问题、条例的区域展望的问题-将其报告呈递给粮农组织大会；ii) 审查和建议该区域的粮农组织计划和影响该区域的全部粮农组织计划-将其报告通过计划和财务委员会呈递给理事会。

³¹ 主席和“报告员”在休会期间仍将驻留办事处。

定期审查国家办事处的 [职能和工作]”。近东区域办事处监管国家办事处的监督能力，特别是在提供培训和建议、监督和监测方面的能力需要加强。

运 作

81. 虽然服务实地活动的职能近来似乎运行良好（特别是在近东区域办事处，在没有粮农组织驻国家代表处的情况下，给各国提供了实地计划支持），但是讨论引进规划职能时也应考虑纳入活动职能（例如资源筹集和《技术合作计划》管理）可能带来的效率。

共享服务

82. 评价小组指出，鉴于共享服务中心—布达佩斯的作用（为该区域的国家提供人事、差旅和其他行政服务）和相对较低数额的财务交易（归因于该区域正常计划和实地活动的减少），近东区域办事处的共享服务交付能力过剩（包括财政、差旅和采购方面的能力），这与其需求不符。因此需要审查近东区域办事处当前的共享服务职能，以减少和/或增强某些要素（例如人力资源职能，考虑到需要不断支持工作人员发展和为该区域权力下放办事处人事事务和管理方面提供援助）。

2. 全组织行政职能

83. 在全组织一级落实的几项行政职能对近东区域办事处和北非分区域办事处的职能有所影响。这些职能经过独立外部评价的详细审核（第 8 章），作为《近期行动计划》行动的一部分，已被提议来提升处理工作人员代表、调动、发展和信息通信技术的一些全组织政策和服务。

工作人员的地理和性别分布

84. 到 2009 年底，在整个评价期间，在近东区域办事处和北非分区域办事处，来自近东区域以外正常计划供资的专业人员的比例较低（约为 12%，拉丁美洲和加勒比区域办事处区域为 20%，亚洲和太平洋区域办事处为至少 30%），而且专业工作组内性别比例极不平衡（33 位技术专家中仅 1 位女性）。在其他联合国区域办事处专业人员的地域代表性更加多样化；例如，在卫生组织东地中海区域办事处³²，约 30%的专业人员来自其他区域。同样，开发

³² <http://www.emro.who.int/rd/annualreports/2009/annex2.htm>。

署阿拉伯国家区域署³³（总部）约 30%的专业人员来自其他区域。在开发署和卫生组织，技术人员中女性比例较高，但是所有这些组织都未能像国际劳工组织阿拉伯国家区域办事处³⁴那样确保 50%的女性比例。

调动和轮岗

85. 到 2009 年底，近东区域办事处和北非分区域办事处超过 60%的技术人员都在他们当前的职位和同一职等工作了至少八年。这正是包括独立外部评价³⁵在内的不同评价所呼吁的。这使总部和区域及区域和其他区域间领导工作人员在同一工作地点和区域轮岗的工作人员调动和轮岗政策框架的引入对于加强不同地点技术（国际）人员间的联系、激发工作人员热情和扩展其专业知识、和在各级增进互信和知识共享显得更为迫切。

工作人员发展

86. 过去工作人员发展在各级都被认为是最薄弱的领域之一。2009 年，近东区域办事处和人力资源管理司开展了一项行动，以审查一般服务人员的职务说明并为所有近东区域办事处的工作人员制订工作人员发展规划³⁶。由于工作人员培训非常重要，因此评价小组了解到在近东区域办事处正为该区域所有权力下放办事处创建一个“学习中心”。到 2010 年底，为近东区域办事处和北非分区域办事处工作人员制定的发展规划已经完成，而且相关能力技能的配套培训计划也正在制订中。一个国家办事处培训优先重点的在线调查也已开展，同时加强近东区域办事处人力资源职能的人员配置和基础设施需要也已得到确定。

部署支持系统，包括信息技术系统的培训和升级

87. 过去信息和通信技术基础设施被认为是一个薄弱领域，在国家一级尤为如此。根据《近期行动计划》项目 3.90，在近东区域办事处正在建设一个信息和通信技术“区域中心”，它是全球支持模型的组成部分。也将部署较为轻便的网络数据库（称为“实地办事处预算持有者报告服务”），以便实时查看国家一

³³ <http://arabstates.undp.org/subpage.php?spid=4>。

³⁴ <http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/about/staff.htm>。

³⁵ 2004 权力下放评价呼吁技术人员轮岗。这不仅是确保总部和实地间有效联系的手段而且是职员技能发展的催化剂（建议 9）。独立外部评价呼吁与新招聘、职员发展和升职标准相一致的轮调和调动政策。（第 328 页）

³⁶ 到 2010 年底，人力资源管理司对近东区域办事处和近东东部多学科小组工作人员每个职能和职等都制订了 28 项职务说明，包括确定指挥和核心能力的界线。

级的财政数据。评价小组指出及时获得该信息非常关键，才能确保捐赠者和政府伙伴³⁷资金使用的透明度，并针对项目活动进行规划和制定明智决定。该工具将于 2011 年中期投入使用。

88. 总体而言，评价小组认为行政职能需要修改，将其优先重点放在加强战略支持服务方面（例如规划和人力资源管理）。当前有几项全组织倡议正在实施中，评价敦促粮农组织在该区域加快实施轮岗和调动政策、工作人员发展规划和修订职务说明，部署实地办事处预算持有者报告服务，并加强信息通信技术基础设施。规划于 2011 年 1 月进行了近东区域办事处行政职能全面审查，作为共享服务中心全球审查的一部分，应针对区域一级需精简的此类职能和其他职能和程序，特别是共享服务，提供更多具体见解和建议。该审查也应考虑能提高服务近东区域办事处权力下放办事处的共享服务中心的绩效、及时性和用户满意度的备选方案。

B. 组织安排

89. 以下是对该区域组织安排的评价，包括分析近东区域粮农组织结构、统属关系、职能关系和技能组合。

1. 组织结构

90. 如前所述，在审查所涉期间粮农组织在近东设有一个区域办事处和执行分区域办事处：分别是近东区域办事处和北非分区域办事处。根据 2009 年大会决定，成立了一个新的组织结构，增设了两个分区域办事处：近东东部多学科小组和海湾国家和也门分区域办事处。

91. 建立区域办事处、分区域办事处和粮农组织驻国家代表处三级机构的理念最初在 2005 年《总干事的改革提议》³⁸里提出。区域办事处旨在促进变革，集中精力解决主要区域问题和强化区域机构；真正推动区域战略和政策的拟定；领导组织区域会议；安排工作计划区域方面的准备工作和定期报告该区域粮农组织的绩效。提议创建分区域办事处，从而“为成员国提供更加行之有效的服务”，配备“离这些国家较近的技术人员”，以“给粮农组织驻国家代表处和其

³⁷ 财务报告交付不及时、开支报告不清晰和粮农组织国家和总部财政数据的分歧表明，一些双边捐赠者向评价小组说明了其对粮农组织财政系统缺乏信任。

³⁸ C 2005/3/Sup.1“对 2005 年 8 月总干事的《工作计划和预算》（《改革提议》）的补充呈递至 2005 年 11 月 19-26 日大会第 33 次会议，第 100 段。

东道国政府提供主题事务和政策支持”。粮农组织驻国家代表处需继续其前线支持办事处的作用。该模型实质上并未被《近期行动计划》修改，并且据上所述，2009年大会授权在近东建立一个三级组织结构。

92. 一些关于新组织结构的问题被提交至评价小组。不管粮农组织内外，最常见的问题是近东一个三级结构（区域、分区域和国家）设定背后的理念不清。这部分是因为区域办事处和新设立的分区域办事处在为粮农组织驻国家代表处提供技术和行动支持上各自作用认识不清，并且分区域办事处可能成为粮农组织驻国家代表处和近东区域办事处间的行政级别的潜在风险。

93. 评价小组得出结论，近东粮农组织三级组织结构（即区域、分区域和国家三级）的基础十分健全，但需增强实施力度，某些情况下需进一步改善。原因如下：

94. 首先，鉴于《近东区域优先重点框架》强调的主要分区域特征和不同，粮农组织在近东的方法必须要考虑到支持更广泛粮农合作的分区域和国家倡议。其次，粮农组织可和较成熟的分区域组织（例如海湾国家合作理事会和阿拉伯马格里布联盟）建立较长期伙伴关系。随着《近东区域优先重点框架》的制定，粮农组织应逐步与区域和分区域组织制定联合工作计划。再次，事实上粮农组织和该区域一些国家（特别是在海湾和北非）几乎没有合作。因此，为特定分区域工作而专用的人力和财政资源将对提高粮农组织合作的地理分布有积极影响。最后，需促进粮农组织驻国家代表处及时获取粮农组织技术支持。一种方法是尽快发展实地技术能力。而分区域似乎是开展此项行动最合适的一级。

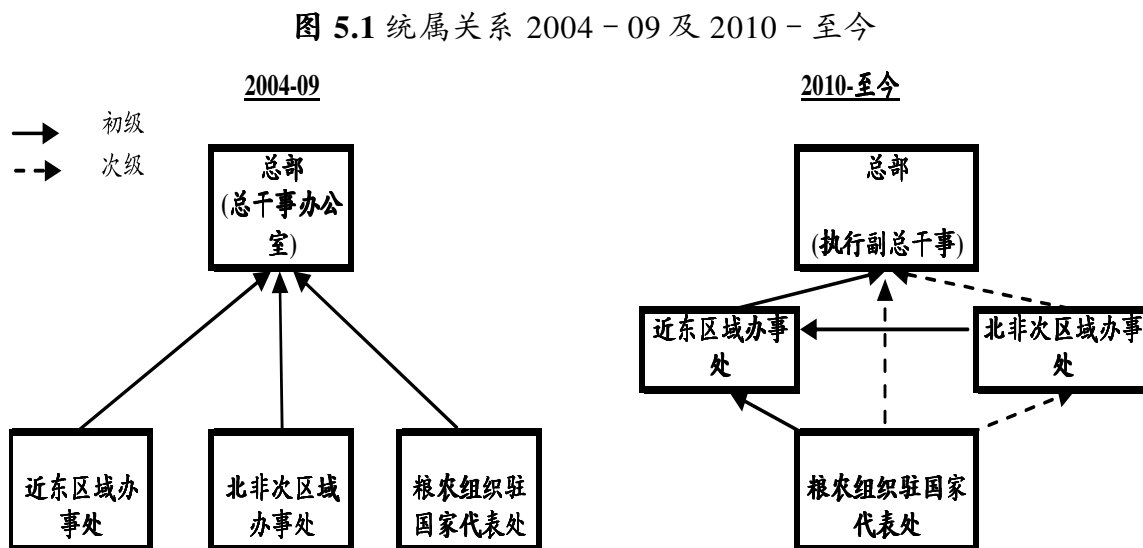
2. 统属关系

95. 在审查所涉期间，近东所有粮农组织权力下放办事处直接向粮农组织总部汇报行政和技术问题。区域一级不设等级组织（也就是，近东区域办事处对分区域和国家办事处不具监管权力）。该权力集中方法的后果是 a) 进行区域或分区域交流是满足成员国需要的一致区域方法。但是在审查所涉期间，该交流并未进行（也就是，首次规划、磋商和交流区域和分区域工作观点的会议于2009年初举行）；b) 区域结构不是一个一体化结构而是由一组独立的办事处组成。另外，每个权力下放办事处（区域办事处、分区域办事处和粮农组织驻国家代表处）过去往往从总部直接得到预算拨款，不受区域办事处的任何干预。

96. 2010年初的一份《总干事公报》³⁹修订了权力下放办事处的统属关系，如下所示：

- 助理干事/区域代表的初级统属关系在总干事的授权下，报告副总干事（执行）。
- 分区域协调员的初级统属关系报告助理干事/区域代表。
- 总干事任命的粮农组织代表的初级统属关系报告助理干事/区域代表。但是必要时粮农组织代表也会就代表、政策和政治事务经副总干事/执行向总干事报告。

97. 下图展示 a) 在审查所涉期间（2004—09）⁴⁰，和 b) 2010年初修订的统属关系情况。



图例： ODG（总干事办公室）； DDGO（执行副总干事）

98. 通过与该区域粮农组织工作人员讨论得知，新统属关系方向正确但有时未被充分理解。其中一个原因是虽然粮农组织驻国家代表处需首先向区域办事处报告，但一些行政行动的许可（例如差旅/请假申请）由分区域办事处执行。就行政行动而言（例如签订协议书），粮农组织驻国家代表处的代表权也不如分区域办事处大且必须向分区域办事处报告其技术工作（见下文）。

³⁹ 《总干事公报》2010/04：权力下放办事处-初级统属关系。

⁴⁰ 截至 2007 年，次区域办事处的次区域协调员需向区域办事处的区域代表报告。

99. 以上都加深了对与《近期行动计划》（项目 3.83⁴¹）相反分区域办事处（在某些方面）仍然是粮农组织驻国家代表处和区域办事处间行政级别的印象。分区域协调员的双重身份（既是分区域的分区域协调员，也是东道国的粮农组织代表）也会引起混淆，因为不同统属关系的应用应与各级别相对应，因而可能会出现利益冲突（例如国家或分区域工作间的优先重点冲突）。

100. 最后，因为同之前一样分区域办事处和粮农组织驻国家代表处仍然和总部关系密切，但近东区域办事处在评价期间未能充分监管分区域办事处和粮农组织驻国家代表处并给其行政支持，所以粮农组织总部大体上仍然是该区域权力下放办事处的实际联络人⁴²。

3. 职能关系

101. 在审查所涉期间，近东区域办事处和北非分区域办事处的技术人员⁴³从其直属司调派到权力下放办事处，因此被认为是总部技术司工作人员（区域外派）。粮农组织驻国家代表处可自由接触任何层级的技术人员，而区域或分区域办事处干预也无须告知。

102. 以上的意外结果是大多数实地技术支持（以国家访问和非紧急实地项目支援的方式进行）。该两项方式中超过 80%是由总部的技术人员提供。

103. 这种现象的原因包括项目（例如《技术合作计划》）的供资和许可权力集中在总部，而且跟总部相比区域和分区域的能力和反应能力被认为不断降低。

104. 2010 年总干事修订了技术人员的职能关系：⁴⁴

- 权力下放办事处、总部和其他区域的技术官员将建立职能技术网络，以便就具体主题交换信息。
- 区域技术官员就其技术官员的工作将得到相关各自（总部）相关技术司的职能指导。

⁴¹ 第 68 页，“中断同次区域办事处的行政职责，以使其对次区域国家完全行使技术支持单位的职能。”

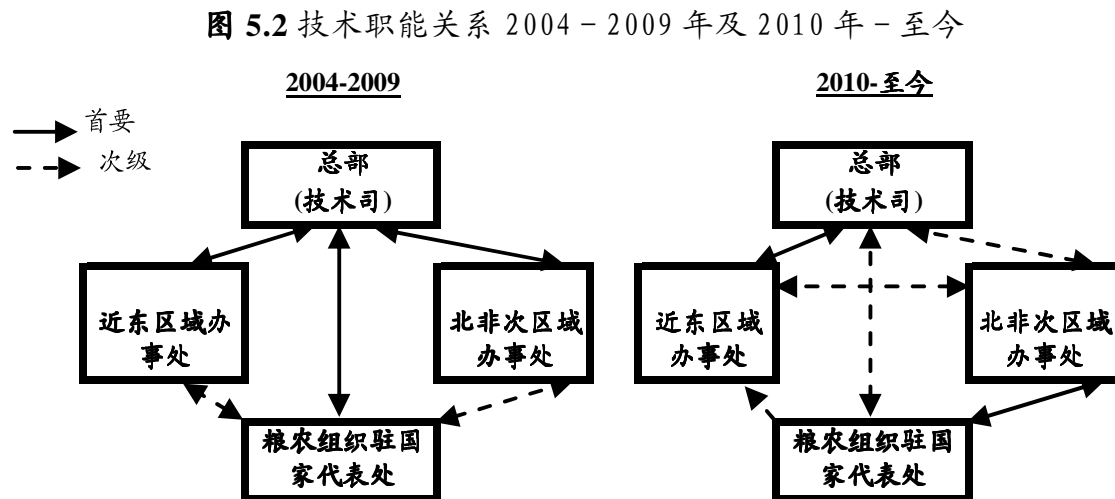
⁴² 评价获知总部将粮农组织驻国家代表处网络监督职责转移至近东区域办事处的进程正在进行。

⁴³ 仅行政工作人员（包括一般服务人员）报告给近东区域办事处、北非次区域办事处和粮农组织驻国家代表处管理层。

⁴⁴ 《总干事公报》2010/04：权力下放办事处-初级统属关系。撰写该报告时一份新的关于职责和关系的新通报正在拟定中。

- 分区域办事处技术官员就其技术官员工作将相应（总部）相关技术司和/或区域技术司。
- 作为分区域一级多学科小组的成员，粮农组织代表就其技术官员工作向多学科小组负责人（相当于分区域协调员）报告。

105. 下图展示了 a) 在审查所涉期间（2004—2009 年），和 b) 2010 年初修订的职能关系。



图例: TechDiv (技术司)

106. 通过与该区域粮农组织工作人员讨论得知专业人员对其新职能关系看法不一:

- 在区域一级，工作人员大体感到无力解决区域优先重点问题，因为他们对分区域或国家一级与区域问题有关的技术活动监督作用不明确。
- 在分区域一级，工作人员极希望同总部和粮农组织驻国家代表处保持密切关系，甚至以近东区域办事处监督下一个更为一体化的区域方法为代价。
- 在国家一级，粮农组织驻国家代表处大体赞成保留其利用任何粮农组织单位（总部、近东区域办事处或各自的分区域办事处）技术专业知识的的能力，虽然分区域办事处现有望成为粮农组织驻国家代表处的“首选”。
- 粮农组织代表（和助理粮农组织代表）表示其无法发挥人们期望的新技术作用。

107. 虽然在三级结构中增进信息共享的措施正在拟定，评价小组注意到最近在总部和区域办事处/分区域办事处间以及区域办事处和分区域办事处间建立的职能联系因近期才建立所以未激励到近东区域的协商工作。历史上区域办事处和分区域办事处的专家几乎在国家一级实施了类似的活动（也就是，支持国家项目、参加会议和研讨会等）。国家和分区域优先重点框架的缺失也会导致区域、分区域和国家问题和任务的界定不清晰，这使各层工作人员职能难以区分。

108. 为了更好地界定近东区域的区域和分区域技术人员的职能，评价小组对所有专业人员进行了一个问卷调查⁴⁵收集他们对该事务的观点。调查按照以下原则展开：“区域办事处应主要负责区域活动的磋商、规划和监督，并具备充足技术能力领导整个区域的共同区域优先重点领域的工作；而分区域办事处将为其各自分区域的国家和分区域计划提供技术和行动支持，并负责领导粮农组织对分区域优先重点问题的响应。”

109. 大多数工作人员赞同该原则并认为区域办事处的工作人员应负责区域计划制定（包括开展和管理共同优先重点领域项目）、战略规划、监督和评价、以及该区域粮农组织的协调工作。在分区域一级，重点是支持分区域和国家两级实地计划制定和战略规划。

110. 区域和分区域两级的技术人员赞同维持和粮农组织技术司的紧密联系，但这并不意味着恢复对总部司直接统属关系（提出的建议包括建立一个全面的轮岗和调动政策，以及在近东区域办事处协调下围绕有限的区域优先重点创建职能技术网络）。资源筹集是所有办事处的职责，但培训和信息交流更像是区域而不是分区域职能。

111. 调查结果和评价小组实地访问期间的观察表明，事实上就技术人员在各级应发挥的职能意见趋向一致，并且需要对职能关系进行明确划分，特别是鉴于正在建设的分区域小组。

4. 区域和分区域技能组合

112. 评价小组注意到以往的区域技能组合大多通过裁撤员额、职员退休、调动以及外派职员驻国家代表处（驻外技术官员）的方式进行管理，并未为该区

⁴⁵ 问卷结果的综述载于附件 4。

域确定一套优先重点。在供资减少的情况下，修改技能组合已非常困难，更不用提扩展近东区域办事处和分区域办事处的技术能力。

113. 随着 2010—2011 年区域和分区域办事处获得的资源增多，区域和分区域技术小组的构成于 2009 年进行了修改。在此方面，评价注意到，近东区域办事处与总部之间关于修改近东区域办事处（以及分区域办事处）技能组合的磋商十分有限，并且由于缺乏区域、分区域或国家优先重点框架，磋商并没有事实依据。

114. 根据上述发现，评价小组认为近东区域优先重点框架应成为确定区域一级技能组合的基础，以更好地反映出由区域优先重点框架所确定并由近东区域会议通过的优先重点领域。目前应尽快启动分区域和国家计划制定工作的进程，并在可行的情况下扩大利益攸关方基础，包括各政府、分区域组织、技术伙伴以及捐助者，使分区域专家技能组合逐步反映各分区域的优先重点关切领域（以及粮农组织的比较优势）。

VI. 粮农组织区域和分区域办事处的工作

115. 本节包括一项对近东区域办事处和北非分区域办事处在审查所涉期间开展的技术工作的战略评价⁴⁶。首先概述了粮农组织优先重点领域，继而评价通过正常计划和实地计划开展的工作，最后审查了结构问题、主要计划领域以及跨领域问题，这些问题正在改变近东区域对粮农组织服务需求的性质。分析中使用了下列资料来源：

- 对粮农组织正常计划和实地计划活动进行案头审查，这些活动列载于工作计划和预算、《计划执行报告》、粮农组织实地计划管理信息系统以及近东区域办事处、北非分区域办事处和粮农组织驻国家代表处的工作计划和年度报告中。
- 以往的评价（由执行干事办公室管理的若干项目评价以及包括对粮农组织在与水相关领域作用和工作的评价在内的全组织评价；对粮农组织禽流感防控工作的第二次实时评价；对 2003—05 年防治沙漠蝗运动的多边评价等）
- 与高级管理层、粮农组织工作人员、区域伙伴以及直接受益人讨论。

A. 工作优先重点领域

116. 独立外部评价（第 265 段）发现“尽管粮农组织成员国一致认可粮农组织的宗旨与总体目标，他们还远未就粮农组织利用其资源能够以及不能开展的工作的【全球、区域和国家】优先重点、选择和决定达成共识。”评价小组发现近东区域也不例外。尽管近东区域办事处“根据当前主要粮食和农业相关发展问题的关切”⁴⁷确定了五个工作优先重点领域，粮农组织的活动并没有反映出这些领域中明确的工作优先次序。

插文 6.1 近东优先重点领域

- 推进水和自然资源的可持续利用、保护和管理。
- 推进制定并实施可持续农业及农村发展政策改革，从而消除粮食不安全、营养不良以及农村贫困。

⁴⁶ 对近东区域办事处和北非次区域办事处技术工作的评价并非旨在评价这些办事处所有工作的影响，而是为了就影响这些办事处效率和效益的内外问题提供见解。

⁴⁷ <http://www.fao.org/world/Regional/RNE/morelinks/NERC/Nerc29/Material/RNE-Priority-Areas.pdf>。

- 增强推进贸易自由化、世贸组织谈判以及区域经济合作的能力。
- 协助防灾、减灾和备灾及紧急情况后的恢复以及向可持续食品安全和农业发展过渡的工作。
- 促进知识管理、信息提供和获取。

117. 过去的区域会议中提出了对粮农组织服务的多样需求，涵盖了广泛的政治、政策和技术问题，这是确定优先重点的一个复杂因素。在分区域一级，评价没有发现北非具有明确的共同优先重点。在国家一级，尽管有一些国家（例如埃及、伊朗和叙利亚）努力制定国家中期优先重点框架，但截至 2009 年底仅有一个国家签订了国家中期优先重点框架（也门），而该框架由于缺乏资源无法运作⁴⁸。

118. 总体而言，评价发现尽管粮农组织在该区域的工作较为分散，其专业技术的质量和中性仍得到了广泛认可。然而在数量上，近东区域办事处和北非分区域办事处工作人员则不如其他区域办事处工作人员富有成效。例如，仅在 2009 年，规模约为近东区域办事处两倍的亚洲及太平洋区域办事处技术小组会同粮农组织驻国家代表处和总部在亚洲及太平洋区域交付了约 7 千万美元的技术援助计划（近东则不足 2 千万）。正常计划活动也不例外：

- 亚洲及太平洋区域办事处组织了 87 场会议和研讨会，近东区域办事处和北非分区域办事处仅组织 33 场。
- 亚洲及太平洋区域办事处编制了 18 部技术出版物⁴⁹，近东区域办事处和北非分区域办事处编制了 2 部。
- 亚洲及太平洋区域办事处派出了 287 个特派团，近东区域办事处和北非分区域办事处派出了 63 个。

119. 正是在上述背景下，评价小组对近东区域办事处和北非分区域办事处在审查所涉期间开展的正常计划和实地计划活动进行了评价。

⁴⁸ 粮农组织与摩洛哥签订了一项基于该国“绿色计划”的合作协定，并为伊朗编制了一项中期计划；尽管未被正式视为“国家中期优先重点框架”，但是由于粮农组织及该政府的资助得以运作。

⁴⁹ 不包括研讨会事录、技术委员会文件以及项目资助的出版物。

B. 正常计划

120. 随后的评价审查了近东区域办事处和北非分区域办事处提供的各类规范服务和产品。这主要包括向各技术委员会提供的秘书处服务，以及通过技术网络、研讨会、出版物和任务所提供的技术和政策建议。评价进程建立在以下基础上：（i）对主要产出的描述；以及（ii）对产出质量、可察觉效用的评价及在可能情况下对产出影响的评价。有关审查所涉期间的产出详细内容载列于附件 3（区域技术委员会）、附件 4（研讨会和会议）、附件 5（出版物）以及附件 6（粮农组织近东技术工作要点）中。

秘书处及其相关职能

121. 近东区域办事处向区域技术委员会提供了实质性投入，该委员会是依据粮农组织宪章第 VI 和第 XIV 条设立的区域机构。迄今为止，近东区域已设立了下列委员会：

1. 近东农业、土地及水资源利用委员会。
2. 近东区域渔业委员会。
3. 近东林业委员会。

122. 除上述机构外，一些成员国加入了一些职能可覆盖其地理位置和利益的技术委员会，例如：

- 中部地区沙漠蝗防治委员会。成员国包括巴林、吉布提、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、约旦、伊拉克、科威特、黎巴嫩、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、苏丹、叙利亚、阿联酋和也门。
- 地中海渔业总委员会。成员国包括埃及、黎巴嫩、利比亚、摩洛哥、叙利亚和突尼斯。
- 中东大西洋分区域渔业委员会。毛里塔尼亚是创始成员国之一；该委员会设立于 1985 年。

123. 上述技术委员会达成的决定将在近东区域会议上讨论，并在某些情况下（例如有关渔业和林业方面）进行全球一级的讨论（分别由渔业委员会和林业委员会主持）。对囊括近东各国的区域机构以往会议（2004—2008 年）中提及的职权范围和优先重点解决主题的总结如下：

表 6.1 区域技术委员会提出的优先重点解决主题的总结

机构	职权范围和优先重点解决主题
近东农业、土地及水资源利用委员会	<ul style="list-style-type: none"> • 粮食产量和农业生产力的可持续增长。 • 探寻缓解水资源短缺影响的其他方法，制定旱情缓解和防备规划的战略。 • 牧地、牧场和畜牧系统一体化。 • 种子政策和关于植物遗传资源的国际条例。生物安全。 • 转基因作物生产中的生物技术。 • 植物保护、食品安全和农业贸易。
近东林业委员会	<ul style="list-style-type: none"> • 国家森林评价、最新森林政策和投资计划。 • 过度放牧和森林。 • 森林火灾预防和消防。 • 外来入侵物种和生物多样性保护。 • 森林产品（木材和非木材）和服务的经济价值评价。 • 森林在流域地区粮食和水安全中的作用。 • 森林、能源和减缓气候变化。
近东区域渔业委员会	<ul style="list-style-type: none"> • 鱼类种群评价和报告。 • 解决非法、不报告、不管制捕鱼问题的国家和区域措施。监测、控制和监督。 • 渔业和水产养殖业在粮食安全和社会经济发展中的作用。价值链的重要性。 • 制定合适的信息和通信系统以支助决策和政策实施。 • 法律、技术和人力能力建设，从而帮助各国执行区域以及国际协定和条例 - 《负责任渔业行为守则》。

124. 评价注意到有关区域技术委员会工作的三大主要问题。第一是关于这些机构不同的地理覆盖范围。与近东区域办事处以及北非分区域办事处（18 个国家）相比，近东农业、土地及水资源利用委员会（23）和近东林业委员会（27）具有更广阔的运作范围。而其他机构（近东区域渔业委员会、中部地区沙漠蝗防止委员会以及地中海渔业总委员会）仅涵盖了近东区域办事处覆盖范

围中的部分国家。如果这些机构作出的决定将成为制定整体区域计划和优先重点工作中的主要投入，则需要修改这些区域机构的成员资格和时间安排⁵⁰。

125. 第二，对于粮农组织对这些机构所采取决定的后续行动的审查表明，工作进展存在不平衡现象。粮农组织尽力满足近东农业、土地及水资源利用委员会和近东林业委员会提出的所有需求，同时也更加响应在近东区域渔业委员会、中部地区沙漠蝗防止委员会以及地中海渔业总委员会的会议中表达的需求。这部分是因为覆盖范围问题以及职权重叠（林业委员会中达成的成员国决定并非总与近东林业委员会的决定一致，例如在建立森林火灾管理网络方面）。更重要的是，作为根据宪章第 14 条设立的机构，近东区域渔业委员会、中部地区沙漠蝗防止委员会以及地中海渔业总委员会可支配的运作资金是由粮农组织及其成员国提供，经费金额为每两年期 20 万美元（近东区域渔业委员会）到 190 万美元（地中海渔业总委员会）。相比而言，近东农业、土地及水资源利用委员会每年仅能从粮农组织获得 2 万美元。

126. 第三，出于上述情况，向部分此类委员会提供服务需要占用大量资源（例如，近东区域办事处以及北非分区域办事处有五名工作人员以全职或兼职工作方式服务），并可能影响工作的优先次序。例如近东区域渔业委员会现正接受粮农组织的资助（以实物形式），而该委员会的工作本可由其所服务的国家提供资助。其他委员会，例如近东农业、土地及水资源利用委员会的全部经费均由粮农组织支付，然而评价小组并未发现该机构在改善区域决策方面增值作用的证据，这是由于其缺乏足够的法定人数，并且这些委员会的部分职能（例如讨论农业和自然资源方面的优先重点工作）仅面向近东区域会议。

127. 成员国（在供资和行动方面）所作的承诺有限、（近东林业委员会和林业委员会所作决定和后续行动间的）重叠以及（各委员会会议成员构成和时间安排上的）差异使得更加需要对这些机构进行审查（该需求在《近期行动计

⁵⁰ 第 31 届粮农组织拉丁美洲及加勒比区域会议（2010 年 4 月）讨论了这一问题，该会议提议“委员会应开展更深入和详细的工作，并应向区域会议提交关于行动方案的建议，同时建议委员会应为区域会议发挥咨询作用，并应有助于推进南南合作”；第 27 届粮农组织欧洲区域会议（2010 年 5 月）也讨论了该问题，会议敦促“各专门区域委员会应根据欧洲区域会议召开未来会议，从而确定优先重点行动并及时提交至粮农组织各管理机构”。

划》⁵¹中有所表达)，以便提高这些机构的成效及其工作的一致性，并使其议程逐步符合由近东区域会议通过的近东区域优先重点框架。

网络和连接

128. 在审查所涉期间，近东区域办事处维护了许多重要网络并作出了贡献，这些网络将有关/利益相关国家的公共和私人利益攸关方联系起来，并为其在研究和发展主题上的合作创建了基础。以下列出一份区域网络的非详尽清单⁵²，提供有关其建立、目标、资金及成员的基本信息。

表 6.2 近东的主要专题网络

网络	目标	合作伙伴和资金
近东和北非农业研究所联合会 设立于 1985 年	通过传播和交流信息、经验和研究成果，加强各国家、区域以及国际研究所之间的合作。	25 个成员国、国际干燥地区农业研究中心、国际生物多样性组织、国际粮食政策研究所、全球农业研究论坛以及粮农组织（近东区域办事处）；成员国每年支付 2,000 到 5,000 美元的费用。
污水回用区域网 设立于 2001 年	促进相关机构间的技术合作，尤其是该区域各国间的信息和经验交流。	12 个成员国、9 个区域和国际组织、粮农组织（近东区域办事处） 无资金数据
近东和北非农业政策区域网 设立于 2003 年	通过采用经济可行、环境无害并且社会可接受的农业政策，支助各成员国努力实现可持续农业发展。	23 个成员国 由粮农组织提供秘书处服务 无资金数据
近东和北非农村农业知识和信息管理网络	加强各农业部以及农业和农村研究所的能力，从而进行有效的信息管理和知识交流以支助该区域的农村农业发展。	17 个成员国、阿拉伯农业发展组织、阿拉伯干燥地区和旱地研究中心、近东和北非农业研究所联合会、埃及大学网络、

⁵¹ 作为《近期行动计划》的一部分（项目 2.69），粮农组织现正对各法定机构进行审查，“以便进行必要的改变，使希望做出改变的各法定机构得以行使财政和行政权力，并从其成员国处筹集额外资金，同时仍维持在粮农组织的框架之内，并与其保持报告关系。”这次审查只涉及中部地区沙漠蝗防止委员会、地中海渔业总委员会和近东区域渔业委员会。

⁵² 近东区域办事处设立的其他网络包括近东推广和研究虚拟交流网络、近东植物保护网络、区域水产养殖信息系统以及沙漠蝗预防性管理网络等。

网络	目标	合作伙伴和资金
设立于 2008 年		农业专家系统中心实验室、国际生物多样性组织、全球农业研究论坛、国际干燥地区农业研究中心、国际生物盐农业中心由粮农组织提供秘书处服务 无资金数据
近东、地中海和东亚干旱管理网络 设立于 2001 年	加强该区域各相关国家、区域及国际研究机构间的技术合作。	粮农组织（近东区域办事处）、国际干燥地区农业研究中心以及国际地中海先进农艺研究中心是该网络的共同召集者。美国林肯大学国家干旱缓解中心最近加入了网络。 无资金数据

129. 近东和北非农业研究所联合会是其中最早建立的网络。它拥有最广泛的地理覆盖范围（跨越马什雷克、马格里布、西亚以及卡里吉地区各国），并积极参与建立（关于生物科技、棉花以及橄榄油等的）专题网络和信息系统（例如粮农组织曾为开展交流活动创建了近东和北非农村农业知识和信息管理网络，随后将其并入近东和北非农业研究所联合会，以便为维护国家计划的可持续性和所有权提供框架）。过去几年中，在指导近东和北非农业研究所联合会开展农业研究问题的工作方面，粮农组织的参与程度有所降低，而国际干燥地区农业研究中心则发挥了更大作用⁵³。

130. 污水回用区域网以及近东和北非农业政策区域网是由近东国家分别与污水处理再利用和农业政策方面的相关国际组织共同创建的。二者均创建于 21 世纪初，参与一系列具有发展前途的活动，然而最近由于缺乏财政资源，其活跃程度均有所下降。据报告，由于支持该网络的区域合作计划项目未能实施（该项目的实施与否依赖于某项科威特捐款的批准），污水回用区域网已于 2006 年终止。近东和北非农业政策区域网在 2008 年举办了最后一次研讨会（关于粮食价格飞涨问题）和两年期会议，此后并未开展进一步活动（在线交流和电子邮件通讯除外）。相比而言，根据一项于 2008 年结束的欧洲联盟资助项目建立

⁵³ <http://aarinena.org/Syria2010/index.asp>。

的近东、地中海和中亚干旱管理网络仍在继续开展部分活动（包括举办年度干旱管理区域会议）。

会议和研讨会

131. 除举办区域技术委员会和网络会议外，近东区域办事处和北非分区域办事处还召集或参与了众多其他国际研讨会，呼吁粮农组织提供高级别建议并将世界各地的知识引入讨论。在审查所涉期间，近东区域办事处组织了 107 次会议和研讨会，北非分区域办事处组织了 36 次。持续召开国家和区域研讨会确实是促进信息双向交流的重要方式，使近东区域办事处和北非分区域办事处能够在向与会者传递知识的同时认识到他们的需求。目标受益人通常是中层政府官员和技术人员，他们往往作为培训员接受培训，以便进一步传播信息和技术。私人企业家有时也会接受培训（例如在农产工业发展方面）。

132. 本评价对由近东区域办事处和北非分区域办事处组织/支持的会议及研讨会的数量和质量有两点总体评论意见。在数量方面，已举办了多次研讨会和会议（140 余次）并涉及多个领域：水管理、土地退化、植物保护、动物卫生以及畜牧等。会议由于涉及问题范围较广难以得出一般性结论，尽管多数研讨会显然具有很强的专题性，但仅有少数致力于该区域的战略政策问题。在质量方面，由近东区域办事处和北非分区域办事处组织的多数研讨会受到了高度赞赏。这一点得到了评价小组访问的各国官员证实。据报告在某些情况下，研讨会并非只能受益于该区域本身，也可以从邀请与会议主题相关的其他技术组织代表中获益。这在某些领域尤其如此，该区域认为这些领域中有外部经验值得考虑，例如东欧国家与欧盟进行农业贸易谈判的经验。

出版物和数据库

133. 评价小组获悉，近东区域办事处和北非分区域办事处职员帮助编制了若干由粮农组织总部发行的出版物。然而，近东区域办事处和北非分区域办事处很少有独立的工作成果出版：2004—2009 年仅编制了 13 部政策和技术出版物（如前所述，不包含研讨会议事录、技术委员会文件以及项目资助的出版物）。这远低于粮农组织在其他区域编制的出版物数量（仅在 2009 年亚洲及太

平洋区域办事处就出版了 18 部政策和技术文件⁵⁴，拉丁美洲及加勒比区域办事处出版了 16 部⁵⁵。

134. 政策和技术出版物的编制数量较低，这导致了针对该区域的规范产品供应量减少。由于这些出版物很少经过外部专家的同行审议，因此获取的研究团体调查结果有限。近东区域办事处和北非分区域办事处的出版物仅在全球科学杂志中被引用过四次⁵⁶。这与亚洲及太平洋区域办事处和拉丁美洲及加勒比区域办事处出版物的被引用次数形成了对比（例如，仅亚洲及太平洋区域办事处的出版物就在 Scirus 网上被引用过 248 次）。

135. 该区域的对话者对粮农组织编制的一些具体技术出版物（例如也门的卡特研究、埃及粮食安全机构间评价、以及有关突尼斯和摩洛哥农产品销售的文件等）表示满意。然而这些仅是例外；在整体讨论由近东区域办事处和北非分区域办事处与政府职员共同编制的技术出版物的数量和质量时，特派团的对话者表示并不了解其中的多数出版物⁵⁷。这种与规范产品使用客户之间出现连接断裂的现象证实了评价结果，即近东区域办事处和北非分区域办事处的出版物数量有限并且在地方一级往往不为了解。

信息传播和知识交流

136. 实地特派团注意到向各政府官员和合作伙伴提供粮农组织信息（尤其是文件和出版物）的工作有待改进，尤其是在马什雷克和海湾国家。这一问题普遍存在，涉及很多出版物。作为《近期行动计划》的一部分（项目 3.55 和 3.57），粮农组织一直致力于改善阿拉伯语出版物的出版和传播状况，包括建立一个独立的镜像网站。

137. 下表总结了各语文在所有粮农组织出版物中所占的百分比，证实了与该组织其他官方语文相比，阿拉伯语出版物的出版状况居于落后。

⁵⁴ http://www.fao.org/world/regional/rap/publication_browse_detail.asp?year=2009&pageNumber=1。

⁵⁵ http://www.rlc.fao.org/es/pubs/news_archive.asp?PagePosition=2。

⁵⁶ 有关引用的分析将 Scopus、Google 学术和 Scirus 中列举的科学期刊纳入研究。

⁵⁷ 关于蝗虫控制的出版物（由粮农组织总部利用近东区域办事处和北非次区域办事处的投入进行编制）以及水资源和灌溉的出版物例外。

表 6.3 按语文分列的粮农组织出版物（根据《计划执行报告》内容）

语文	2004 - 05	2006 - 07	2008 - 09
英语	46	49	46
法语	19	15	14
西班牙语	18	19	13
阿拉伯语	4	7	5
中文	13	7	8
俄罗斯语		3	4
多语种			10

138. 正如发展中国家的其他许多地区，互联网使用率的不断提高（尤其是在青年人群中）正快速改变着读者的习惯。近东也不例外。对于审查所涉期间粮农组织全组织和区域网站流量的快速审查显示，来自近东和北非国家的粮农组织信息用户数量正不断增加，而他们不局限于使用仅以阿拉伯语提供的信息。

139. 2010年4月⁵⁸的网站流量显示，北非国家的多数用户均通过法语查询并访问粮农组织网站（粮农组织总部、近东区域办事处和北非分区域办事处）；海湾和马什雷克分区域的用户则是通过英语和阿拉伯语进行查询，两种语文的使用百分比几乎相当。迄今为止，粮农组织全组织网站是用户咨询次数最多的技术信息来源，其在该区域的不同访问者数达100,000名以上；近东区域办事处和北非分区域办事处网站则仅吸引了10,000名用户。近东国家的访问者还积极参加完全以英语形式开展的粮农组织在线论坛（例如，在粮农组织粮食安全和营养全球论坛的1791名参与者中，有129名来自该区域）。

140. 上述结果证实了特派团的结论，即尽管出版物的发放/提供数量有限，研究人员以及尤其是大学生均是该区域粮农组织信息积极的多语种用户。

任 务

141. 如前所述，审查所涉期间派往近东国家的大多数任务（80%以上）是由粮农组织总部职员和顾问负责开展的。2004年，近东区域办事处工作人员开展了19次项目相关的访问（28%）和50次非项目访问（72%）。2009年，近东区域办事处派往各国的项目相关任务数量减少至10项（18%），而非项目访问次数

⁵⁸无法获取前几个月的数据。

仍然较多（46 项，占 82%）。这两年间的大多数任务（60%以上）均在海湾国家（以沙特阿拉伯为主）开展。北非分区域办事处职员所开展的任务则重点针对北非国家，且多以非项目任务为主（2004 年 81%，2009 年 71%）。

表 6.4 近东区域办事处和北非分区域办事处职员的任务划分（2004 - 2009），国家办事处信息网络

办事处	任务类型	2004 年		2009 年	
		访问次数	百分比	访问次数	百分比
近东区域办事处	项目	19	28%	10	18%
	非项目	50	72%	46	82%
北非分区域办事处	项目	3	19%	2	29%
	非项目	13	81%	5	71%

142. 导致多数任务均与项目无关的原因是由于实地计划数量减少以及该区域举办的研讨会和会议次数相对较多。评价小组还发现许多其他存在的问题，包括项目相关任务的间隔时期较长，以及职员倾向于访问可随时为实地活动提供资金的国家（如沙特阿拉伯），而非粮食安全问题最严重的国家（如也门、毛里塔尼亚）。

C. 实地计划

143. 以下评价涵盖近东区域办事处和北非分区域办事处对 2004—2009 年期间开展的非紧急区域、分区域和国家项目的投入。

区域和分区域项目

144. 在审查所涉期间（2004—2009 年），近东区域办事处和北非分区域办事处承担了 18 个（次）区域项目的运作职责，其中 12 个项目由粮农组织技术合作计划资助，另外 6 个由预算外资源资助。这 6 个项目中有 3 个分别由意大利、国际农业发展基金会和法国资助，另外 3 个由多个捐助者共同资助。近东区域办事处是 13 个项目的运作单位和 3 个项目的主管技术办事处⁵⁹。北非分区域办事处是 5 个分区域项目的运作单位以及 3 个项目的主管技术办事处。粮农组织总部则是近东区域办事处和北非分区域办事处所实施的其余 12 个（次）区

⁵⁹ 2010 年 3 月 25 日发布的《实地计划通报 2009/03》的增编将主管技术办事处定义为领导实地项目制定和执行工作的组织单位。为方便阅读本报告，“支助单位”也作为与“主管技术办事处”等同的术语使用。

域项目的主管技术办事处。迄今为止，（次）区域项目的主要技术主题是关于作物；有 8 个项目以此为主题。其他主题包括渔业发展（3 个项目）、粮食安全（2 个项目）以及政策、动物卫生、销售、贸易和林业（各有 1 个项目）。这些项目的总预算约为 1960 万美元。然而 2004—2009 年间仅交付了 1050 万美元，其中有 450 万美元是针对一项由粮农组织总部支助的区域倡议（区域病虫害综合治理项目）。

表 6.5 2004 - 2009 年区域和分区域项目交付额，粮农组织实地计划管理信息系统

交付额	2004	2005	2006	2007	2008	2009
信托基金	387,253	908,404	640,057	912,074	1,090,786	1,203,931
技术合作计划	654,358	390,313	180,190	22,658	156,109	303,859
总计	1,041,611	2,207,121	1,460,304	1,846,805	2,337,681	2,711,721

国家项目

145. 除（次）区域项目外，近东区域办事处还在未设立粮农组织驻国家代表处的各国支助并实施了 17 个国家项目，并在设有粮农组织驻国家办事处的各国支助了 18 个国家项目，但没有参与这 18 个项目的实施。北非分区域办事处则支助了 16 个国家项目。大多数（51 个项目）近东区域办事处和北非分区域办事处的项目支助是在国家一级进行的，而较少在区域一级（6 个项目）。近东区域办事处和北非分区域办事处支助并/或实施的项目清单列载于附件 7 中。

146. 通过考察近东区域办事处和北非分区域办事处支助的项目，可以得出三点结论。

147. 第一，审查所涉期间批准和实施的（次）区域预算外项目数量很少—总共仅有 6 个项目。此外，近东区域办事处和北非分区域办事处在为（次）区域和国家预算外项目筹资方面发挥的作用很少；这项工作一般在罗马或国家一级完成。

148. 第二，有关技术合作计划项目。审查所涉期间粮农组织批准的非紧急区域技术合作计划项目数量很少（2004 年 4 个，2008 年 4 个，2010 年 1 个，2005、2006、2007 和 2009 年均无）。区域技术合作计划项目的情况与此类似

（见下面关于技术合作计划的部分）。中低收入国家制定和实施的项目数量有限可归因于内外两方面，例如制定项目申请的工作不力，以及该区域缺乏具备制定项目必需技能的职员等。无论如何，整个粮农组织本应在该区域技术合作计划项目的制定中发挥更为强劲的支助作用。

149. 第三，近东区域办事处可获得的用于支助和实施项目的技术能力主要集中在海湾分区域（以沙特阿拉伯计划为主），对于该区域其他国家关注相应较少。这可能由于海湾分区域技术合作计划一直是近东区域办事处的主要收入来源（每年产生约 50 万美元的管理费用），而其他国家的区域计划数量则在迅速减少。

插文 6.2 粮农组织与沙特阿拉伯的合作

粮农组织 - 沙特阿拉伯合作计划创建于 1981 年，此后每 5 年更新一次。目前的技术合作协议有效期为 2006 - 2011 年，涉及下列领域中的 14 个项目（总预算为 6170 万美元）：

- 自然资源的可持续管理、保护和开发
- 农业和农村地区的发展
- 提高生产力以及生产和销售效率并促进生产多样化
- 更新技术和质量标准以应对国际需求
- 培训和机构能力建设

截至 2009 年底，该计划由一名高级计划协调员领导下的工作小组负责实施，小组成员包括 2 名国际专业人员、22 名支助人员以及 15 位技术专家。除水资源、畜牧及作物保护领域由近东区域办事处支助外，该计划的支助工作由粮农组织总部领导。

1. 评估

150. 针对本评价开展的实地任务和案头研究对近东区域办事处和北非分区域办事处实施和/或支助的 10 个区域和国家项目进行了审查⁶⁰。这些项目包括 5 个已完成的技术合作计划区域项目⁶¹和 5 个国家项目⁶²。对已审查项目的完整评价

⁶⁰ 本活动并非旨在评价这些项目的全面影响，而是为了评价近东区域办事处/北非次区域办事处为区域和国家项目的制定、执行和/或支助提供支持的工作绩效。

⁶¹ TCP/RAB/2903, TCP/RAB/2902, TCP/RAB/3002, TCP/RAB/3004, TCP/RAB/3003。

⁶² TCP/SYR/3101, TCP/EGY/3001, UTF/EGY/021/EGY, UTF/SAU/011, UTF/SAU/012。

内容载列于附件 8。区域项目⁶³的评价工作从 4 个不同方面展开。评分以 5 分制为基础，5 分代表各项的最高分。3 分表示满意；平均得分高于 3 分视为在满意度以上，而得分低于 3 分则在满意度以下。评价标准以及各项的平均得分列于下表。

表 6.6 依据既定标准进行的区域项目评分

项目评价标准		平均分
关联性	项目是否符合重要的国家需求？技术合作计划项目是否确实符合批准标准？	3.6
项目设计	目标是否明确？对于目标受益者、产出与投入的规定情况如何？项目投入、活动、产出与目标之间是否存在联系？	2.8
执行效率	粮农组织和其他各方对项目投入的交付情况如何，是否及时？所得产出的质量与数量与预期情况相比如何？	2.6
有效性	是否具有（或可能具有）持久有效且符合项目批准时设想的项目后续行动？	1.8

151. 对近东区域办事处和北非分区域办事处向国家项目提供资助的评价工作是按具体个案开展的，因为除近东区域办事处和北非分区域办事处的具体干涉外，还有若干因素影响国家项目的成功实施。

152. 总体而言，并且与以往主要评价的情况相同，本评价发现区域和国家项目与发展问题关联性较高，但这一积极方面未能令人满意地转化为明确的目标以及一致可行的项目设计。这往往是由于各国制定请求的工作不力以及在区域和国家两级缺乏项目准备资金（例如，大多数已审查的项目均是在用于此目的的技术合作计划供资机制建立之前设计的）。

2. 实地活动的相关问题

153. 在对实地活动进行审查中发现存在若干共同问题，应在近东和北非区域项目的未来设计中予以考虑。第一点是对实地活动的总体评价，其后三点主要与区域和技术合作计划项目相关；最后一点则特别针对由捐助者资助的国家项目。

项目确定

154. 正如最近粮农组织国家规划评价中所强调的，由于在区域一级缺少优先重点框架，在分区域一级缺少分区域优先重点框架，以及在国家一级缺少国家

⁶³ 国家项目不接受以上评分；然而个别审查的结果也在制定总体结论时纳入考虑。

优先重点框架，项目确定工作通常是临时开展的，不能确保解决主要的区域或国家优先重点问题。例如评价小组审查的区域项目均未解决水资源的重要问题。

区域重点

155. 在已审查的区域项目中，着力于解决区域优先重点问题（正如本章开篇中所规定的）的项目绩效与其区域办法无法一直建立在明确依据之上的项目绩效间存在显著差异。例如，有关新出现的动植物健康问题的项目占有项目数量的一半以上，并且大多数取得了成功，因为其所针对的问题需要在区域或分区域一级开展超国家行动（例如协调与贸易相关的立法、降低引进外来物种的风险）。

156. 类似地，该区域针对下列具体的地理区域构想了有关渔业的项目：红海、卡里吉以及地中海地区。针对更为普遍问题开展的项目（例如林业培训和销售监管）缺乏对超国家行动的高度认可（因此成员国对其缺乏兴趣）。出于这一原因，以及对应的技术机构能力较弱（例如针对海湾国家合作理事会国家项目开展的植物检疫能力建设）并且项目及时性不足，导致这些项目的有效性降低。

区域技术合作计划项目

157. 技术合作计划机制一直用于需要预算外供资的部分区域项目。技术合作计划的预算限制为 500,000 美元，对于需要持续技术支助的项目而言似乎并非最适当的机制。此外，这些项目通常倾向于解决更复杂的问题，在其执行过程中更容易出现失误，这意味着有时可能无法在技术合作计划项目的两年法定期限内完成这些项目。关于制订区域标准（关于销售、贸易统计等）的项目即存在这一情况。由于技术合作计划政策对于项目执行中某些类型的投入（尤其是人力资源）存在限制，也使这些项目的管理工作更为复杂。

可持续性

158. 一旦项目供资停止，审查所涉期间的区域项目很少能继续开展。这类干涉的关联性（表现为对区域方法的需求）和复杂度是主要的决定因素。此外，针对需要采取区域行动的问题（如越境病虫害）而开展的以具体能力建设为重点的项目（例如防治桃果实蝇）进行后续活动的可能性较大。

D. 主要计划领域

159. 本节强调审查所涉期间（2004—2009 年）近东区域办事处和北非分区域办事处在选定的专题领域和跨领域问题的工作成果。

1. 自然资源管理

160. 近东区域办事处和北非分区域办事处在自然资源（包括土地和水资源、林业以及渔业）方面的工作是正常计划（22%）和实地计划（31%）资金的第二大受益对象。近东区域办事处和北非分区域办事处的工作人员平均每年访问超过 20 个国家，为其提供直接的技术建议，并总共支助了该区域有关这一主题的 15 个非紧急国家项目。⁶⁴

土地和水

161. 近东区域办事处拥有一位高级工作人员负责整个区域的水和灌溉问题⁶⁵；而北非分区域办事处则没有。然而其在该领域所开展的任务、支助的项目、组织的研讨会以及编制的文件数量在该区域属最多之列⁶⁶。评价小组还发现近东区域办事处工作人员在水和灌溉领域的工作已获得了大多数政府对应机构的普遍了解⁶⁷。关于水的回用、旱情缓解和灌溉技术方面的各项研究⁶⁸和项目⁶⁹尤其获得了赞赏。然而对于各项活动的供资⁷⁰和关注⁷¹情况并不符合各成员国对该领域工作的重视程度以及所表现出的需求。

162. 评价小组在对粮农组织在水资源方面的作用和工作的评价中建议，需要加强粮农组织在近东区域的能力，并考虑到目前的发展情况，例如在粮农组织建立了水资源平台并在分区域一级设立了三个有关土地和水资源的职位。

⁶⁴ 近东区域办事处支助的项目（包括紧急项目）数量“超过 20 个”。

⁶⁵ 2009 年 1 月粮农组织向近东区域办事处指派了一名准专业官员，负责为土地和水资源活动提供支持。

⁶⁶ 根据对工作人员年度报告的审查结果以及由工作人员协助编制的其他文件，水资源专家是目前最为活跃的技术专家，仅在 2008 年就在近东国家开展了 6 项任务，支助了 11 个项目，组织了 6 场研讨会/会议并协助编制了 6 部出版物。

⁶⁷ 这证实了对粮农组织在与水相关领域作用和工作的评价问卷中的调查结果，即该组织在水资源部门中的工作仅在近东区域获得了较好的了解。

⁶⁸ 据报告，近东区域办事处每年收到 50 次索要水资源相关文件的请求，这些请求主要是关于水的回收以及干旱缓解，此外关于索要 CropWat 模型以及粮农组织排灌文件的请求次数分别为 33 和 56。

⁶⁹ 评价小组发现粮农组织在该区域的水资源和灌溉项目（例如 UTF/SAU/011/SAU 和 UTF/SAU/012/SAU）具有维持可持续性的良好前景并已显示其在当地的部分积极影响。

⁷⁰ 在 2004 至 2009 年期间，非工作人员资源平均为每年 20,000 美元，在 10,750 到 34,000 美元间浮动，而近东农业、土地及水资源利用委员会的管理资金则为每两年期 40,000 美元。除这些资金外，近东区域办事处工作人员还利用项目支助中所得的收入（平均每年 24,000 美元）来开展其他活动，例如通过顾问所提供的服务进行研究和分析。

⁷¹ 对粮农组织在水资源方面的作用和工作的评价发现，近东国家要求粮农组织在关于水资源可用性与稀缺性的水资源管理方面提供更多援助。因此粮农组织近东区域优先重点框架呼吁“采取水和资源管理综合办法”，并使其与气候变化、农业紧急情况、农业生产和粮食安全等其他优先重点领域工作的活动建立联系。

林业和渔业

163. 近东区域办事处指定了一位高级工作人员负责林业问题；而北非分区域办事处则没有。粮农组织⁷²以及评价小组访问的各政府当局均将林业政策和可持续林业管理等问题视为优先重点领域。粮农组织区域会议和研讨会（包括近东林业委员会）普遍受到各成员国的踊跃参与，然而根据报告由于可提供的资金有限，后续活动受到了限制。

164. 近东区域办事处拥有一位高级工作人员负责渔业问题；而北非分区域办事处则没有。评价小组发现有关粮农组织资助的问题主要是在近东区域渔业委员会、地中海渔业总委员会以及中东部大西洋分区域渔业委员会的论坛中进行协商并议定，这部分解释了该区域海洋渔业相关问题比水产养殖业发展问题获取支助更多的原因。各政府当局对该区域机构的工作表示浓厚兴趣，这一点可从他们愿意为其提供资助的态度中得到证实（参见有关技术委员会的部分，获取关于政府供资的数据）。

165. 在这两个方面（林业和渔业），评价小组发现区域工作人员与其在粮农组织总部的技术同事互动紧密，尤其是在区域技术委员会工作方面。

2. 作物和畜牧

166. 近东区域办事处和北非分区域办事处在（农业）作物和畜牧方面的工作是正常计划（23%）和实地计划（40%）资金的最大受益对象。近东区域办事处和北非分区域办事处工作人员平均每年访问 25 个以上国家，为其提供直接的技术建议，并为该区域的 8 个国家项目提供支助。

作物

167. 近东区域办事处和北非分区域办事处共有 4 名工作人员负责植物保护问题。其中有 2 名着力于蝗虫防治工作（一名工作人员截至 2008 年驻留在阿尔及利亚，另一名则在开罗）；其余 2 名负责规范活动（从采取植物检疫到植物遗传规范）和实地计划的制定工作（以处理关于桃果实蝇和小麦锈虫 U99 等外来物种的问题）。

⁷² 见“森林和牧场：应对全球变化，促进可持续发展”（第 27 段），近东林业委员会，2010 年 4 月，突尼斯。

168. 2006 年对 2003—05 年沙漠蝗运动⁷³的多边评价发现，中部地区沙漠蝗防治委员会（总部位于开罗）“可以完全投入运作”，但警告由于其可用资源不足（例如总部仅有 4 名相关专家），从整体而言“粮农组织有效履行其咨询职责的能力有限”。除蝗虫防治工作外，区域虫害综合管理项目是该区域的另一项主要计划，该项目由意大利政府资助，目前正在九个国家积极展开⁷⁴。该项目自 2004 年来已汇报取得了若干成就⁷⁵，并将在 2011 年初接受独立评价。

畜牧

169. 近东区域办事处指定了一位工作人员负责畜牧问题，另一位负责牧场管理和饲料作物。尽管近东区域办事处开展了若干相关活动（包括组织一些研讨会以及为实地项目提供支助等），位于其总部的跨境动物疫病应急中心是粮农组织在该区域的主要门户，通过开展耗资 1,420 万美元（截至 2009 年 10 月）的紧急计划来防治并控制近东区域的禽流感以及其他跨境动物疫病。该计划建立了两个分区域中心（其中一个位于北非分区域的突尼斯，主要面向马格里布国家；另一个位于贝鲁特，主要面向中东地区），并在埃及设立了一个国家/联络单位。目前仅有马格里布地区的分区域中心正在运作。

170. 正如 2010 年对粮农组织禽流感⁷⁶防控工作的实时评价中所强调的，该计划受到了各成员国和伙伴的高度赞赏，因为其在缺乏现成知识的情况下成功解决了新出现的问题，并且与林业和畜牧方面的工作相似，该计划通过利用粮农组织的“调解人”作用，建立了区域和分区域网络以推动信息交流和信任建设。

插文 6.4 北非分区域跨境动物疫病应急中心

北非分区域跨境动物疫病应急中心成立于 2007 年 5 月，旨在为马格里布地区的五个国家（阿尔及利亚、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥和突尼斯）提供技术援助，以便预防并控制跨境动物疫病。其主要合作伙伴是该分区域（包括埃及）的国家兽医服务署以及阿拉伯马格里布联盟和世界动物卫生组织。

该中心有两大目标：i) 使各项政策和战略协调一致，以便预防并控制包括人畜共患传染病（尤其是高致病性禽流感）在内的跨境动物疫病，并支持国家政策的实施；ii) 帮助防

⁷³ <http://www.fao.org/docs/eims/upload/223124/j8196e.pdf> 第 18 页，《计划执行报告》，2008 年 9 月。

⁷⁴ <http://www.ipm-neareast.com/>。

⁷⁵ 见 <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k8460e.pdf> 第 18 页。

⁷⁶ <http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/391/en/Final RTE2 report.pdf>。

止可能出现的禽流感大流行。最近，该中心扩大了其工作范围，将小反刍兽疫等地方性疾病包括在内。该中心的主要活动一直是为马格里布地区国家提供技术援助，组织分区域研讨会，以及建立与地中海盆地欧洲国家紧密联系的实验室和流行病学网络。到目前为止，已筹集到470万美元用于支付中心的成本及区域和国家一级的活动，这些资金主要由西班牙和粮农组织提供。

3. 政策

171. 近东及北非区域办事处和北非分区域办事处在粮食和农业政策（包括贸易）以及农作物和畜牧工作，是正常计划的最大受益对象(23%)，但只是实地计划资金的第三大受益对象(12%)。近东及北非区域办事处和北非分区域办事处工作人员平均每年访问 5 个以上国家，为其提供直接的政策建议，并为该区域的六个国家项目提供支助。

172. 近东区域办事处和北非分区域办事处设有四个政策员额，但两位工作人员分别被派往约旦和阿尔及利亚担任驻外技术官员，整个区域中仅剩两位全职高级政策专家，分别在开罗和突尼斯。

173. 评价小组注意到政策专业人员的减少正值各国政府对高级别政策建议重燃兴趣的时期，即建议审查具体的农业政策和发展框架，尤其是在包括国家中期优先重点框架和联合国发展援助框架在内的国家战略规划进行的背景下进行审查。这种重新产生的兴趣表现在各个级别，但却没有必要的资源和能力与其匹配，国家一级尤其如此。这导致粮农组织错过了许多与该区域的政策制定者共同参与工作的机会。

174. 粮农组织内部的新发展（例如需要为制定区域、分区域和国家计划框架提供支持）和外部的新发展（例如需要加强能力来支持与阿拉伯马格里布联盟和阿拉伯海湾国家合作理事会等超国家利益攸关方的政策对话，并推进区域联合国倡议）要求粮农组织大大提高在这一领域的工作能力。为处理日益增长的需求，应鼓励粮农组织投资中心司参与进来。投资中心司在为世界银行和国际农业发展基金会等国际金融机构制定战略和计划方面的专门知识，尤其对支持该区域国家优先重点框架的发展大有帮助。

E. 跨领域问题

175. 在审查所涉期间，正常计划和实地计划需解决的跨领域问题（如粮食安全和营养、推广和性别）获得的资金非常少（性别和推广问题获得不到 1% 的总资金；营养和粮食安全问题获得 4% 的正常计划资金，以及不到 1% 的实地计划资金）。近东区域办事处和北非分区域办事处工作人员（以及顾问）平均每年访问 10 个国家，并为该区域处理跨领域问题的 6 个国家项目提供支助。

1. 粮食安全和营养

176. 在接受评价时，粮农组织尚未针对该区域制定出一套粮食安全和营养的综合战略；而是将这两项相互联系的问题分开处理。近东区域办事处设有一位营养官员，但没有粮食安全官员⁷⁷。粮农组织确实为该区域的粮食安全和营养工作提供了更多价值，因为它是唯一拥有为营养和农业生产之间的联系提供全面信息和分析的技术能力的组织。各区域磋商会议的产出包括，制定了针对当地农产品的食物成分表，并与世界卫生组织合作为健康食品制定了区域准则。然而，由于缺少与实现千年发展目标有关的粮食安全和营养战略以及充足的资金，工作的优先次序受到影响。工作组确已获悉该主题的相关工作主要是以需求为推动力的（例如基本上是由技术合作计划要求的职能决定）。

177. 从国家一级来看，在粮食安全受到高度重视的地方，粮农组织远未起到其应尽的作用。能力不足以及资金缺乏削弱了粮农组织在该区域食品安全和营养方面的比较优势。

2. 将性别问题纳入主流

178. 从 2004 年到 2009 年，近东区域办事处和北非分区域办事处均不具备将该区域的性别问题纳入主流的能力。《2010—2011 年工作计划和预算》包含了一项关于将性别问题纳入主流的重要举措，即将其提升至战略目标水平。其目的是通过制定战略，组建工作机构，实现组织转变（即在机构设置上以及正常和实地工作层面上将性别问题纳入主流），从而加强农业和农村发展中的性别平等，尤其是女性平等。实施这一战略的潜在挑战是这可能会涉及社会行为的改变。这突显了在全球范围内将性别问题纳入主流需面对的挑战。

⁷⁷ 2009 年，营养官员也被要求参与在该区域进行的少量粮食安全活动。大部分粮食安全活动实际上是由总部通过粮食安全特别计划执行的。

179. 评价小组注意到粮农组织工作人员对在实地层面将性别问题纳入主流的理解一般仅限于将女性纳入项目之中。更重要的是，粮农组织战略目标 K⁷⁸并没有在近东区域办事处的区域优先重点框架中得到清晰反映。另一方面，由于以下几个原因，近东区域办事处和北非分区域办事处在将性别问题纳入主流的工作中能力有限：首先，迄今为止，近东区域办事处和北非分区域办事处均未接受将性别问题纳入主流方面的能力发展培训；其次，在其技术专家中没有任何性别问题官员；第三，没有用于实现性别战略目标的额外资金。因此，近东区域办事处和北非分区域办事处一直无法发起与各国政府之间的关于将性别问题纳入主流的对话，无法为粮农组织驻国家代表处提供支助或与其它发展机构建立伙伴关系。

180. 在国家一级，妇女占农业劳动力的比重很大（海湾分区域中的部分情况例外）。粮农组织驻国家代表处将性别主流化作为跨领域的工作，仅限于确保任何项目要求均能提及性别考虑因素。另外，性别“限定条件”会根据技术合作计划标准和针对该技术合作计划单位的议定两年期性别产出，帮助该单位检索信息，从而监督和汇报将性别问题纳入技术合作计划项目的工作。然而，并无迹象表明在项目实施过程中确实采用了这些限定条件。⁷⁹

181. 由此，评价小组注意到由于粮农组织的作用不够积极，未对农业部门的性别平等做出贡献，其形象受到了影响。

3. 推广

182. 2004—2007 年，近东区域办事处配有一位推广和交流发展官员。据报告，该官员曾积极推进该区域的推广服务，包括组织有关推广服务、将推广纳入粮农组织实地工作、以及推广专员能力发展的区域研讨会。2008 年取消了推广和交流发展员额，在职官员被调回总部。因此，该区域不再有常设的技术人员来监督推广活动或有效监视国家或区域一级的新活动。此外，总部只有两位推广官员为全球提供支持。成员国认为推广服务对于该区域非常重要。在毛利塔尼亚和也门等低收入国家，农业和农村发展方面的推广服务需求很大，且二者相互依赖。在埃及和黎巴嫩等中等收入国家，重心则主要在农业推广服务。

⁷⁸ 在农村地区获取资源、产品、服务和决策权方面的性别平等。

⁷⁹ 技术合作计划的性别“限定条件”。FD 2008 年 9 月。性别限定条件有四种：（1）性别平等；（2）将性别纳入主流；（3）性别肯定行动；（4）性别中立。

在沙特阿拉伯等高收入国家，推广被认为是在区域范围内分享和交流信息（尤其是与跨境传播疾病有关的信息）的重要方式。埃及的农村和农业发展交流网络项目⁸⁰作为一项案例研究，清晰地显示了粮农组织如何为该区域推广服务的能力发展作出巨大贡献。

插文 6.5 农村和农业发展交流网络

该项目建立在参与性交流与信息共享的基础之上，这是通过在推广专员、研究者和社区之间建立三角联系实现的。⁸¹其目的在于使农村社区能够参与创造、发展和分享知识。来自 50 个村庄的超过 115 名推广专员接受培训，与农民一同参与工作。现已制定针对培训员的阿拉伯文综合培训课程，并对其进行了实地测试和实施。推广专员，尤其是地理位置分散地区的推广专员已能够在线获取许多涉及农业和农村发展问题的信息。同时，该系统还推动了农村企业的发展。例如推广专员通过帮助小农与非政府组织建立联系，从而帮助他们销售作物。同样，这也使得协调员了解市场需要的作物类型，从而为农民提供种植这些作物的种子。项目实行期间已针对推广专员和 12 次后续研讨会组织了 3 次培训课程。截至项目完成，约 804 名参与者接受了如何使用该系统的培训。其它产出包括 5 本推广专员手册，这些手册在进一步编制后被纳入开罗大学农学系的课程中。农村和农业发展交流网络项目自 2008 年结束后得以成功维系；不仅如此，还扩大了其活动范围，遍布埃及 19 个省的 240 个地点。目前还计划扩大农村农业发展交流网范围以覆盖埃及三分之一的领域（2010-2017），并在 2030 年前覆盖全埃及。

F. 结构性问题

183. 本节就一系列影响近东区域办事处和北非分区域办事处通过技术合作计划机制以满足该区域紧急和恢复活动的技术援助需求的能力问题发表评论。

1. 紧急和恢复活动

184. 紧急和恢复活动在 2004—2009 年期间一直是粮农组织近东区域实地计划的最大组成部分，占总实地计划交付额的 45% 以上⁸²。紧急行动及恢复司的工作人员（和顾问）在该区域积极开展活动，仅 2009 年就对近东国家进行了 422 次

⁸⁰ 农村和农业发展交流网络是根据推广和研究虚拟交流网络的经验创建而成，而后者则是建立在将推广与研究相连接的概念基础上。

⁸¹ 农村和农业发展交流网络的预算为 150 万美元，由意大利政府供资；项目由粮农组织制订并实施。

⁸² 近东区域办事处参与支助了几项与水资源相关的紧急项目。

访问，占其余总部各司、近东区域办事处和北非分区域办事处访问总数（775）的一半以上。

185. 对于紧急活动的几次评价⁸³突显了紧急计划对增强该区域粮农组织驻国家代表处能力的积极贡献，以及对“紧急行动及恢复司大量下放其工作”的需求⁸⁴。

插文 6.6 黎巴嫩粮农组织紧急计划：

粮农组织驻国家代表处 - 紧急行动及恢复司的双赢合作

在过去几年，黎巴嫩遭遇的由冲突引发的紧急情况以及影响数千家农户的森林火灾次数均有所增加。随着 2006 年夏季黎巴嫩南部敌对升级，粮农组织驻黎巴嫩国家办事处与紧急行动及恢复司合作，制定了针对受战争影响的农民的紧急计划。黎巴嫩恢复基金会向粮农组织提供了 830 万美元，用以协助政府支持黎巴嫩南部易受影响的农村住户。作为该计划的一部分，紧急行动及恢复司也向其提供了资金，用于招聘负责额外工作的工作人员，并对行政工作人员进行预算负责人职责方面的培训，从而支持粮农组织驻国家代表处加强自身能力。此外，粮农组织驻国家代表处还利用负责紧急计划的工作人员的专门知识，获得部分管理费用，并偶尔利用该计划的运作和后勤能力在该国开展非紧急活动。

186. 在审查所涉期间，粮农组织做出有限的努力将部分责任和能力转移到紧急情况准备和恢复领域。然而，需要对通常存在困难的办事处就复杂问题作出快速反应并为其提供大力支持，这就意味着预定的临时工作安排事实上成为了事实上的长期解决办法。最近，这种做法的风险已得到了验证，跨境动物疫病应急中心的中东区域动物卫生中心由于缺少进一步的“紧急”资金和更长期的安排，已于 2010 年 7 月关闭。

187. 因此，评价小组支持如下观点：依照《近期行动计划》和最新制定的《2010—2013 年紧急行动及恢复司行动战略》（第 9 页）的精神，粮农组织应尽可能有效地“增加授予国家办事处的权力，以便为管理紧急行动工作，并在具备能力时[向近东区域]下放预算负责人职责”。在这方面的第一步，是建立紧急

⁸³ 包括黎巴嫩、伊拉克和叙利亚的项目评价；对粮农组织禽流感防控工作的第二次实时评价和对粮农组织在紧急状况下行动能力的全组织评价。

⁸⁴ 见 <http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/386/en/OED.pdf> 第 6 页。

行动及恢复司和近东区域办事处之间的正式交流渠道，以便为该区域的紧急和恢复活动增加宣传、交流和筹资。

2. 技术合作计划

188. 技术合作计划通过开展解决农业、渔业和林业领域具体问题的小项目，为粮农组织的成员国提供支持。在 2004 年至 2009 年间，技术合作计划在该区域共耗资 2,360 万美元，其中粮农组织驻国家代表获得的资金最多（62%），其后依次是紧急行动及恢复司（17%）、近东区域办事处（17%）、总部（3%）和北非分区域办事处（1%）。2006—2007 年，技术合作计划资金交付放缓，但在 2009 年随着国家一级交付额的增加而得以恢复。在两年期的基础上，近东占技术合作计划的比例从 2004—2005 年的 10% 减少到 2008—2009 年的 6%。这部分是由于 2008 年近东区域办事处在该区域所涉及的国家数量减少（从 23 个减少到 18 个）。2010 年，首次在两年期开始时制订了区域分配额，且分配额主要取决于以往的交付额，这导致近东只分配到 8% 的技术合作计划资金⁸⁵。

表 6.7 按区域分列的技术合作计划交付/分配额的百分比，载列于《计划执行报告》（2004—2009）以及《工作计划和预算》（2004—2009）

区域	2004 - 05	2006 - 07	2008 - 09	2010 - 11
非洲	32%	37%	39%	40%
亚洲和太平洋	24%	23%	26%	24%
欧洲	9%	6%	9%	10%
区域间	4%	2%	1%	3%*
拉丁美洲	21%	24%	19%	18%
近东	10%	8%	6%	8%

189. 在大部分近东国家，技术合作计划在项目数量和交付额两方面都已成为主要的资金来源。评价小组注意到，尽管大多数工作人员（尤其是国家一级的工作人员）认为技术合作计划手册（以及最近发布的关于为国家、分区域和区域发展技术合作计划项目获取并提供技术支持和技术澄清的相关准则）非常复杂刻板，这种情况依然存在。该评价注意到，由于缺少为粮农组织合作确定重点领域的区域、分区域或国家一级的框架，管理相对较少的技术合作计划资金

⁸⁵ 与先前的两年期不同，2010-2011 年区域分配额是在减去紧急项目资金的 15% 和区域间项目资金的 3% 之后制定的。这导致该表显示的 2010-2011 年总比例为 103%。

也存在困难。在这方面，正如针对粮农组织国家计划制定工作的评价中所建议的，该评价建议逐步整合所有资金（不管供资来源），以支持近东区域优先重点框架下议定的工作优先重点领域，以及各分区域（分区域优先重点框架）和国家（国家优先重点框架）所确定的工作优先重点领域。

VII. 国家办事处的绩效

190. 如前所述，本次评价对原来侧重于近东区域办事处和北非分区域办事处以往绩效的评价范围进行了修改，以涵盖正在进行的改革进程对粮农组织驻国家代表处等权力下放办事处的影响。

191. 本节涉及一些影响粮农组织驻国家代表处绩效的关键领域⁸⁶，这些领域正在《近期行动计划》中进行再次审议。分析中使用了下列资料来源：

- 对与权力下放办事处相关的粮农组织任务规定、规则和条例的案头审查。
- 小组可获得的以往评价（主要是粮农组织国家计划制定工作的战略评价）以及关于该主题的背景文件（如粮农组织驻国家代表处年度报告、近期行动计划进展报告以及审计报告等）
- 在国家一级与粮农组织驻国家代表处工作人员、国家当局、项目管理者、联合国合作伙伴、捐助者和民间社会代表的协商。
- 与高级管理层、粮农组织工作人员、区域合作伙伴以及该区域常驻粮农组织代表的协商。

A. 覆盖范围和职权

192. 《近期行动计划》（项目 3.84）呼吁精简粮农组织驻国家代表处的覆盖范围和任务规定，从而释放资源用于解决国家一级整体能力严重不足的问题。

1. 覆盖范围

193. 下表显示粮农组织的业务覆盖范围和各区域设立的国家办事处类型。

⁸⁶包括粮农组织驻国家代表处的覆盖范围、任务规定、优先重点确定、资源和结构。

表 7.1 粮农组织业务覆盖的成员国范围，权力下放活动支持办公室

区域	国家	发展成熟的办事处	驻外技术官员	多重核证	国家通讯员	未覆盖的国家
非洲	47	40	1	6	0	0
亚洲和太平洋	34	15	0	16	1	2
欧洲	26	2	0	4	5	15
拉丁美洲	33	20	3	10	0	0
近东	18	9	5	0	0	4

194. 粮农组织仅覆盖近东 18 个国家，因此，近东是业务范围最小的区域。近东拥有 9 个发展成熟的粮农组织驻国家代表处和 5 名驻外技术官员，是驻外技术官员人数最多的区域。此外，除去欧洲，近东未被粮农组织覆盖的国家数量最多（4）。

195. 评价小组发现粮农组织在审查所涉期间对近东的实地影响力有所减弱，这主要是由三大因素造成的。首先，粮农组织代表和驻外技术官员职位的空缺往往长达两年或两年以上（如在也门、伊朗、卡塔尔、阿曼、阿拉伯联合酋长国、利比亚）。第二，（在缺少粮农组织代表时）任命其他联合国驻国家代表处的负责人为代理粮农组织代表的惯例已经过时，因为大多数其他联合国机构目前正将该职能委派至当地专业工作人员或尽可能缩短驻国家代表的空缺时间。第三，驻外技术官员的安排既没有提供有效的技术支持，也没有促进实地计划开发⁸⁷。所有上述因素导致粮农组织关于国家发展的承诺对于包括政府、联合国机构和捐助者在内的粮农组织合作伙伴而言缺乏可见度和可信度。

2. 任务规定

196. 《粮农组织管理手册》（第 118 节）明确规定，粮农组织驻国家代表处的作用是，“帮助受其核可的国家发展国家能力，筹集资金，发展伙伴关系以及交流关于促进粮食、农业和农村发展的知识和信息”。为此，粮农组织驻国家代表处接受来自粮农组织总部、区域和分区域级别的部分粮农组织单位的职能指导⁸⁸。在外部，粮农组织驻国家代表处接受东道国政府就国家优先重点给予的指

⁸⁷ 所有驻外技术官员向小组汇报指出发挥粮农组织驻国家代表处的职能及维护其与技术工作间的平衡所需的预算是一个主要问题。

⁸⁸ 包括 i) 技术合作部给予实地计划和资金筹集方面的指导；ii) 技术司给予学科活动方面的指导；iii) 全组织服务部给予财务和行政事项方面的指导；iv) 权力下放活动支持办公室/近东区域办事处给予资源分配、日常办事处管理和全组织协调问题方面的指导；v) 次区域协调员利用 30%的工作时间给予次区域活动方面的指导。

导，以及联合国常驻协调员就联合国国家小组活动、优先重点和办法给予的指导。评价小组注意到粮农组织驻国家代表处完全发挥上述作用的能力主要受三大问题的影响：

197. 第一，大部分粮农组织驻国家代表处侧重于制定并实施特设项目，而不是关注部门战略/政策问题、计划制订工作和规划——而成员国对这些活动的需求却日益增加。造成这一情况的部分原因是由于与农业部决策者或规划和/或经济部政府当局相比，粮农组织驻国家代表处与通常需要专业援助的农业部技术单位之间的联系更加密切。在部分国家，与农业部保持密切联系是粮农组织驻国家代表处所做的一项战略选择，因为粮农组织驻国家代表处缺少与其他主要利益攸关方建立密切联系的能力。在其他国家，尤其是那些战略规划和计划制订能力较弱的国家，政府当局往往要求粮农组织驻国家代表处着力于制定有关广泛主题的项目，而不顾粮农组织在调动技术和财政资源执行项目方面的能力。上述情况需要解决，因为粮农组织驻国家代表处被要求牵头制定国家规划框架，这需要大量资源用于与传统的政府合作伙伴外的其他利益攸关方开展广泛的磋商，从而确定合作的优先重点领域。

198. 第二，且与上述原因相关，粮农组织驻国家代表处一直缺少足够的财政和人力资源，仅靠紧缩的预算维持运作。随着粮农组织工作环境不断变化（主要表现为越来越多的其他行动者参与农业部门工作以及技术和联合国机构间的资源竞争愈发激烈）以及目前正在实行的改革正将更多的责任转移到实地层面，修改粮农组织驻国家代表处资源（《近期行动计划》项目 3.84）的需要愈发迫切。第三，粮农组织驻国家代表处并不总能明确自己主要的统属关系。他们必须同时完成代表、管理和技术（后者占据其 30%的时间）任务，但往往缺乏时间、资源以及教育背景来完成所有任务。

B. 优先重点确定

199. 《近期行动计划》中有若干项目涉及优先重点确定以及关于资金筹集和伙伴关系的问题。2005 年前尚未有一致的全组织战略来确定和制定国家一级的优先重点。粮农组织驻国家代表处将政府要求转交至总部相关单位，以供其审查、批准并提供关于各种供资可能的指导。2005 年，粮农组织在接受权力下放事宜的评价后，开始推行国家中期优先重点框架，旨在优先处理成员国的合作问题。然而截至 2009 年底，整个区域只有也门与粮农组织共同制定了国家中期

优先重点框架。事实上，尽管粮农组织总部和近东区域办公室提供了部分支持，该区域的粮农组织驻国家代表处均未成功制定出行动优先重点框架⁸⁹。造成这种情况的因素包括：a) 粮农组织驻国家代表处的结构未能反映这一重要职能；b) 粮农组织驻国家代表的技术背景往往仅有有限的战略规划经验。评价通过对年度报告和实地工作的审查发现，该区域的粮农组织驻国家代表处在很大程度上一直是项目的执行者。对制定实地计划的关注需警惕两大主要问题。首先，一份根据一系列需求指标（由粮农组织/《世界粮食不安全状况》及世界银行提供）开展的对粮农组织国家交付额的分析表明，营养不良、贫困（体现在人均 GDP 中）情况较为严重以及农业占国内生产总值比重最大的分区域和国家从粮农组织获得的实地计划资金最少。

表 7.2 根据（2005 - 2007 年）需求指标得出的实地计划交付额的地理分布，世界银行/粮农组织实地计划管理信息系统

分区域/国家	人均国内生产总值 (美元)	营养不良 (%)	农业占国内生产总值的比重 (%)	交付额 (%)
海湾合作国家	36.558	<5	1.7	48.9
北非（毛里塔尼亚除外）	8.108	<5	9.0	24.5
近东东部	7.213	<5	10.7	18.5
也门	2.100	31	14.3	1.6
毛里塔尼亚	1.893	7	16.4	6.5

200. 第二，该项目的定向导致其他职能（尤其是政策和战略制定；伙伴关系和交流）受到忽视。尽管近来近东地区部分国家政府发起了改善开发合作的倡议⁹⁰，号召粮农组织驻国家代表处的积极参与，但这一情况仍未改变。

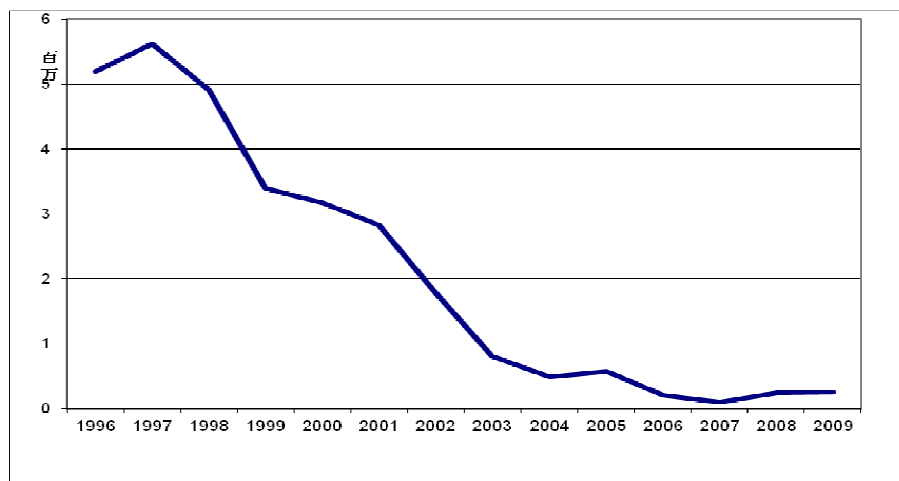
201. 评价小组注意到尽管一些粮农组织驻国家代表处能够在战略层面上与政府当局共同参与确定优先重点，但大部分仍未能有效地倡导与众多当地合作伙伴（包括技术机构、捐助者、民间社会和学术界）以及其他粮农组织单位一道为解决主要问题提供支持或展开相关行动。即使他们能够参与，粮农组织驻国家代表处也缺少执行已确定的优先重点领域计划的能力和资源。以也门为例，

⁸⁹ 如前所述，摩洛哥在此是个例外。

⁹⁰ 例如《援助实效问题开罗行动议程》（2009年7月）

虽然也门政府已核可了国家中期优先重点框架（包括在部分技术领域的项目提案），但其仍未实现与粮农组织的技术合作，事实上合作程度反而大大减弱了。

图 7.1 也门非紧急实地计划交付额，粮农组织实地计划管理信息系统



C. 资源和结构

202. 作为《近期行动计划》（项目 3.82 和 3.84）的一部分，粮农组织驻国家代表处的资源和结构将根据持续的磋商结果进行修改，磋商内容是关于粮农组织对权力下放办事处网络的新愿景⁹¹，该网络提议给予各区域更多决策权，以分配资源并确定权力下放结构。

1. 资源

203. 2004—2009 年间，与技术合作计划类似，粮农组织驻国家代表处可获得的财政资源不是在区域或国家一级而是在全球基础上分配的。2010—2011 两年期首次按区域并在该两年期开始时向粮农组织驻国家代表处分配预算。2004—2005 年，近东 14 个驻国家代表处的开支约为 700 万美元。这在 2006—2007 和 2008—2009 两个两年期中分别增至 750 万美元和 850 万美元。2010—2011 年向粮农组织驻近东国家代表处分配的正常计划资金（除去收入）较 2008—2009 年的开支减少许多（减少约 20%）。与此相反，区域和分区域办事处获得的名义预算及作为区域办事处和分区域办事处部分正常计划资金的预算则有所增加。此外，粮农组织驻国家代表处 90% 以上的开支用于支付工作人员工资。未指定用途的资源不到总资源的 10%，远低于联合国其他姐妹机构可获得的资源⁹²。评

⁹¹ <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k9323e.pdf>.

⁹² 2009 年粮农组织驻国家代表处的非工作人员开支约为 55,471 美元，驻外技术官员的非工作人员开支约为 15,950 美元。

价小组注意到，未指定用途资源不足，严重阻碍了粮农组织驻国家代表处在制定工作计划时考虑内外部利益攸关方在与其互动中提出的众多援助和承诺要求。粮农组织已有多次因缺少非工作人员资源而无法参与（联合国或政府的）国家倡议，这已通过联合国合作伙伴、政府当局和粮农组织驻国家代表处自身引起了评价小组的注意。这些情况包括缺少 6,000 美元用于共同资助设立联合国文献中心，以及缺少 20,000 美元用于举办支持一份政府新倡议的研讨会。此外，其他替代的供资来源（如技术合作计划基金）往往不适合这些类型的投资，因为它们需要事先获得政府和粮农组织总部的批准，并且存在多个例外情况，这就限制其向粮农组织驻国家代表处提供种子费用的有效性。2004 至 2009 年间，国家一级编入预算的职位保持不变（总共 82 个）。这在 2010—2011 年得到了最低限度的增加（85 个）。在过去几年，粮农组织对国家专业人员的依赖日益增强，但主要将其作为节约资源的措施。驻国家代表处网络的长期资源短缺是造成对国家专业工作人员的职等划分维持不变的主要原因。以近东为例，这一情况限制了职业发展选择，从而给高绩效工作人员造成不利的工作环境。

表 7.3 国家专业人员和一般事务人员的职位等级发展，工作计划和预算

年份	国家专业人员	一般事务人员
	平均职位等级 (1 - 4)	平均职位等级 (1 - 7)
2004-05	2.3	3.6
2006-07	2.1	3.8
2008-09	1.9	3.8
2010-11	1.8	3.7

204. 尽管近东区域办事处和人力资源管理司已开始区域和分区域两级解决工作人员发展问题，然而粮农组织驻近东区域国家代表处的工作条件（培训预算缺乏或不足，缺乏升职路径，基础设施不足，以及持续的额外工作量）总体而言仍低于粮农组织其他机构以及其他联合国机构。

2. 结构

205. 审查所涉其间，粮农组织驻近东国家代表处的结构一般由 1 名国际专业人员（粮农组织代表），2 名国家专业人员（分别负责计划和行政）以及 5 至 8 名一般事务人员（包括计划、行政、后勤及信息和通信技术工作人员）⁹³组成。驻外技术官员（和与其共同位于区域和分区域办事处的粮农组织驻国家代表

⁹³ 这与粮农组织工作人员安排模式“B”和“C”相对应。

处) 均只配有一到两名国家专业人员, 通常由东道国负责提供。包括粮农组织代表在内的大多数利益攸关方对驻国家代表处在多项工作中的能力不足提出了评论意见, 其中包括响应政府要求, 监督项目运作并开展后续活动, 参与联合国协调小组和专题小组会议, 获取及时的技术支持, 突显调整办事处结构的需要以解决该区域粮农组织驻国家代表处(和驻外技术官员)(见下表)绩效下降的问题(就实地计划发展而言), 并考虑正通过改革进程下放的职能, 这一进程包括领导国家优先重点框架进程, 筹集资金和准备技术合作计划项目。

表 7.4 近东实地计划与办事处成本比较, 粮农组织实地计划管理信息系统/权力下放活动支持办公室

办事处类型	办事处成本 (总额/美元)		实地计划交付额 (紧急活动除外) (总额/美元)		实地计划交付额与 办事处成本比	
	2004	2009	2004	2009	2004	2009
发展成熟的办事处	3,124,594	4,030,511	10,735,015	7,026,056	3.4	1.7
驻外技术官员	319,661	727,805	1,679,868	897,218	5.3	1.2

206. 此外, 由于长期存在的人事问题(例如有限的工作人员发展前景和培训), 以及该区域总部领导下的紧急活动和该区域其他联合国机构较当地办事处拥有更大的灵活性⁹⁴和更多可用资源, 粮农组织驻国家代表处工作人员的工作质量和士气普遍较低。世界卫生组织⁹⁵、开发署⁹⁶和粮食计划署⁹⁷等专业、发展和人道主义组织在该区域中低收入国家中确实具有更强的实地能力。所有联合国和政府合作伙伴都将这种能力视为特权, 以便使国家办事处为经与东道国议定的中期(通常 3—4 年)优先重点工作领域提供资金。

⁹⁴ 粮农组织驻国家代表处获得的权力很小, 例如仅有 200,000 美元用于接受资金, 50,000 美元用于签署协议书。

⁹⁵ 世界卫生组织配有 11 名专业人员, 包括在毛里塔尼亚执行价值 610 万美元计划的 3 名国际专业人员, 该计划资金来源于正常计划(270 万美元)和自愿捐助(340 万美元)。

⁹⁶ 联合国开发署配有 14 名专业人员, 包括(2007-2011 年)在叙利亚执行价值 2,930 万美元计划的 6 名国际专业人员, 该计划资金来源于正常计划(670 万美元)和自愿捐助(2,170 万美元)。

⁹⁷ 粮食计划署配有 28 名专业人员, 包括(2007-2011 年)在埃及执行价值 2,060 万美元计划的 5 名国际专业人员, 该计划资金来源于自愿捐助。

VIII. 总体发现、结论和建议

207. 本节包括评价小组在前几节分析中得出的总体结果和结论，以及就提高粮农组织在该区域工作效率和成效提出的建议。

A. 总体发现和结论

208. 此次评价通过开展与评价小组主要职务范围相关的分析，得出了五个总体结果：

209. 首先，评价小组发现粮农组织的专业技术人员（来自总部、近东区域办事处或北非分区域办事处）已得到广泛认可，并被普遍认为是提供高质量服务的典范。粮农组织技术合作的质量在已经具备能力计划和实施自己战略和计划的国家获得了最高赞誉。但普遍的共识是，在一些专题领域并且作为该区域的一个执行机构，粮农组织已经失去其比较优势。

210. 第二，且与上述情况相关，粮农组织在审查所涉期间确定优先重点和计划制定工作的进程并没有明确近东区域活动的优先次序，也没有清楚划分区域和分区域两级的任务。近东区域办事处、北非分区域办事处和各粮农组织驻国家代表处已经主要着力于在广泛的专题领域内制订和实施一些小型项目（大部分为技术合作计划），并没有关注议定的优先重点或农业部门的战略/政策问题，尽管该区域对其存在较高需求。

211. 第三，近东区域办事处和北非分区域办事处在审查所涉期间面临严重的资金问题。如上所述，这部分是由于 2005 总干事改革的逐步实施所造成的。尽管这一问题在 2010—2011 两年期间通过为分区域办事处划拨额外资金而得到了部分解决，但各粮农组织驻国家代表处并未从这一最新资金流中获益。各粮农组织驻国家代表处正面临严重的资金短缺问题（尤其是非工作人员资源），被广泛认为是粮农组织内和联合国合作伙伴中的薄弱环节。

212. 第四，分为三级的近东区域新组织结构（区域、分区域和国家）背后的理念在粮农组织内外未必总能得到充分理解。评价小组得出的结论是，新结构具有良好的基础，但需要更好的实施和变更管理，并且在某些情况下，还需要进一步完善。

213. 第五，粮农组织位于该区域的机构需要精简。粮农组织在同一地点（开罗）设立三个办事处，这降低了权力下放办事处的管理效率和透明度。工作人

员同时履行多个不同职能，导致了工作负担繁重、职责混淆不清，有时还会造成利益冲突。国家一级技术和行政人员的工作条件和状态无法带来高绩效，与其他联合国机构相比时更是如此。

214. 以上概括的问题和结果给粮农组织带来了许多负面影响。评价小组发现粮农组织在近东区域工作的可见度和可信度均有所下降。其在粮食安全、农业发展和政策建议等领域内的许多传统比较优势已被其他发展机构所替代。粮农组织在支助粮食和农业部门方面发挥的宣传和资源调集作用如今也远不如以前具有竞争力（因而较不成功）。

215. 评价小组总结认为，粮农组织近东区域组织结构亟待进一步调整，其中包括加强实施正在进行的改革。尽管新的统属关系鼓励提高该区域内的一体化程度，但要使近东区域办事处在确保该区域三级组织机构统一发挥职能时起到主导作用（作为牵头者），仍需很多努力。这包括进一步界定各级组织机构的作用和职能、进一步划定职责（按照整个区域、分区域和国家优先重点），并促进这三级组织机构相互间及其与粮农总部的协同增效和协调。这同样意味着粮农总部对各近东区域权力下放办事处的管理方式发生了变化，同时在为该区域向《近期行动计划》改革机构寻求变更管理支助方面做出了重要的额外努力。

216. 应尽早利用《近期行动计划》提供的改革机遇进行结构改组。拟议改组的主要重点是：

- 大力加强粮农组织在国家一级的能力；评价小组坚信由于粮农组织驻国家代表处是粮农组织开展活动的的前沿机构，因此应置于改组的中心；确定优先次序、规划以及日益增多的资源筹集工作也都在国家一级展开，粮农组织的整体影响主要根据当地结果进行衡量。由于上述种种原因，粮农组织首先需要为粮农组织驻国家代表处提供充足的资源，以满足对其预期提出的多项需求并实施预期职能，从而重新恢复其在近东区域的实地影响力。
- 改组应考虑到最近设立和/或经过强化的三个分区域结构，评价小组认为，这些结构应成为各自分区域中提供国家一级援助的“技术中心”。
- 区域办事处应审查重组进程，以便建立规划、协调、监督和监管能力，并将技术工作的重心放在区域一级的共同优先重点上（即“上游”工作），而将“下

游”工作（即处理分区域和国家两级的优先重点）置于分区域和国家两级技术小组的职责中。

B. 建议

217. 正如独立外部评价所建议及《近期行动计划》所声明的，评价小组强调以下建议不应涉及“资源从总部到地方的进一步净转移”，现行改革背景下正在下放的新责任外除外。评价小组认为，大多数建议可以通过下列方式得以施行：a)区域内预算中立的再调配和对现有能力与资源的再分配工作，以及 b) 建立和运作支持拟议改组的区域信托基金。

1. 国家一级

218. 考虑到粮农组织驻国家代表处是近东区域现有各级机构中最为薄弱的一环，评价小组提出几项建议，旨在加强粮农组织驻国家代表处的能力，增强粮农组织代表的权力，并精简粮农组织在国家一级的设置。

建议 1: 应给予粮农组织驻国家代表处必要的工具和资源，使其成为粮农组织在国家一级的前沿机构。为此，粮农组织驻国家代表处应通过以下途径加强其能力：

- a. 通过将这一能力尽可能与各国贴近（即在分区域一级），方便粮农组织驻国家代表处获得粮农组织的技术专业知识。
- b. 增加粮农组织驻国家代表处可支配的非工作人员资源；这些资源应符合粮农组织驻国家代表处在工作规划阶段确定的需求，并且与技术合作计划基金不同，这些资源应在两年期开始时就进行完全分配，无需任何前提条件。
- c. 解决长期存在的人事问题（包括工作人员发展和职业前景），并修改国家工作人员的职位说明和能力，从而提高其工作士气并促使粮农组织驻国家代表处的人力更符合其强化的任务规定职权。这包括引进流动和轮换机制（见建议 9b）。
- d. 招聘第 3 名国家专业人员来处理国家一级与战略规划、伙伴关系和资源筹集相关的新增工作量，同时优先考虑最需要帮助的国家 and 拥有大型粮农组织计划的国家。

- e. 加速开发并推行基于网络的财政工具（用于访问 Oracle 数据库），以及必需的信息和通信技术基础设施。

建议 2：巩固粮农组织代表在国家开展的任何活动中作为首席粮农组织官员的地位，包括：

- a. 委任粮农组织代表在制定国家优先重点框架中发挥主导作用。应在更广泛的利益攸关方基础上拟定国家优先重点框架，且最好有 4—5 年期限。在拟定国家优先重点框架时，粮农组织代表应在相关部委（包括规划和财政部）的范围之外纳入主要政府利益攸关方，以及捐助者和民间社会组织等非政府伙伴。正如粮农组织国家计划制定工作战略评价所建议的，应扩大国家优先重点框架的范围以覆盖粮农组织的所有活动，包括紧急和恢复工作。国家优先重点框架应逐步成为建立/加强与捐助者、发展机构和联合国系统发起的倡议的战略合作伙伴关系的切入点。
- b. 扩大粮农组织代表的权力下放范围，最少应下放至该区域联合国其他专业和技术机构的最高一级，这些权力包括获取资金，进行当地采购，签署协议书以及批准实地项目。
- c. 为新委任的粮农组织代表引进具体的培训模式，以便加强其领导国家计划制定进程的能力。
- d. 修改未来粮农组织代表所需的能力，同时特别重视战略规划和计划制定工作的技能和经验。
- e. 根据所需的不同技能，粮农组织代表应仅履行与经过其国家（或各国）核可的代表职权相关的职能。

建议 3：精简粮农组织实地设置：

- a. 为避免其作用和职责与区域和/或分区域的东道国和粮农组织代表相混淆，每个国家最多允许设立两个粮农组织权力下放办事处。
- b. 鉴于驻外技术官员机制效力有限，并且其区域和分区域技术能力由于频繁使用而大幅下降，应逐步淘汰近东区域的驻外技术官员机制。

- c. 粮农组织应更多地利用其他实地设置安排，例如（在东道国的国家专业人员援助下的）多重与会资格核证，或与伊拉克一样，任命计划协调员作为粮农组织代表。

2. 分区域一级

建议 4: 分区域办事处应有效地成为粮农组织驻国家代表处的“优先落脚点”，严格发挥技术中心的作用。在此能力上，他们应该：

- a. 注重实地工作并配备完善，以便为粮农组织驻国家代表处和分区域范围内的对应机构提供及时的技术支持。
- b. 在粮农组织驻国家代表处向区域或总部请求技术援助前提供咨询。一旦该请求已在分区域一级经过协商，则可以向总部其他技术单位和/或近东区域办事处提交联合请求。
- c. 与近东区域办事处协调，共同为国家优先重点框架的拟订工作提供支持。国家优先重点框架将最终有助于确定共同的分区域优先重点，并拟定分区域优先重点框架。
- d. 在粮农组织中带头响应分区域的优先重点。在此方面，每年应召开分区域会议，并至少召集国家代表、粮农组织驻国家代表及其助理、近东区域办事处和总部工作人员以及分区域合作伙伴参与会议，这将有助于讨论分区域优先重点框架和分区域工作计划中的内容。这些会议的最终目标是增进交流，建立伙伴关系，并促进粮农组织内外部的协同增效，这些均是有效进行筹资的前提条件。

建议 5: 为履行上述职能，分区域办事处应不同于粮农组织驻国家代表处，成为不涉及行政职能的分区域多学科技术小组。

- a. 分区域多学科技术小组的技能组合应逐步反映分区域优先重点框架中确定的分区域优先重点。与国家优先重点框架相同，分区域优先重点框架也应定期接受审查。
- b. 应任命一位高级专家（最好是政策高级专家）作为分区域多学科小组的领导人。除发挥作为分区域多学科小组一部分的技术作用外，分区域多学科小组领导人还应负责组织并监督分区域多学科小组的活动。他/她不应履行其他任何非技术职能（如担任东道国的粮农组织代表）。

3. 区域一级

建议 6: 在《近期行动计划》进程下，近东区域办事处正获得更多的职责和决策权。该权力下放进程不应止于区域一级，而应继续渗入分区域和国家两级。这使得近东区域办事处能够侧重于未来的“上游”工作（即全区域的共同优先重点），并对分区域多学科小组和粮农组织驻国家代表处的“下游”工作（即整个分区域及国家一级的优先重点）负责。因此，应逐步发展近东区域办事处的作用以反映上述方向。其新任务规定包括以下特性：

- a. 近东区域办事处应负责协调、监督和评价分区域多学科小组和粮农组织驻国家代表处的工作。这将包括管理该区域权力下放办事处可获得的财政和人力资源，而不管其资金来源如何。其后，近东区域办事处还应具备一定的能力和权力，以便根据相关分区域及国家的要求和需求重新分配这些资金。
- b. 近东区域办事处应负责组织支持和监督国家优先重点框架和分区域优先重点框架的制订工作，以及这些进程的质量保证。
- c. 近东区域办事处应继续在拟定近东区域优先重点框架方面发挥主导作用。国家优先重点框架和分区域优先重点框架应逐步成为制定近东区域优先重点框架的基础。区域优先重点框架则应逐步成为建立/加强与捐助者、区域组织和联合国系统发起倡议的战略伙伴关系的切入点。

建议 7: 近东区域办事处应开展重整进程，作为粮农组织在该区域进行机构设置重组的部分工作。

- a. 近东区域办事处应建设和/或维护专门知识和资源来建立和管理职能技术网络，从而调用知识，鼓励专门研究从近东区域优先重点框架确定的主题中挑选出的优先重点主题。粮农组织各级（粮农组织驻国家代表处、分区域多学科小组和总部）可用的专门知识将酌情在近东区域办事处的协调下与这些网络建立连接。这些网络的组成（其范围、资源和任务规定将受时间限制）将提高内部工作安排的有效性，并帮助整个粮农组织在为该区域提供技术援助时采取一体化行动。
- b. 近东区域办事处的技能组合应反映分配给办事处的新增技术、操作和行政职能。

- c. 应寻求管理专家的援助，以便支持正在进行的以及未来的变更管理进程。

4. 一般性建议

219. 本节包括许多方面的建议，这些建议适用于该区域大多数或所有级别的粮农组织的组织结构。

建议 8：应澄清近东实地办事处的覆盖范围和名称。

- a. 需要解决由近东区域会议和近东区域办事处覆盖范围差异导致的混淆问题，这是因为近东区域会议现已是粮农组织管理机构的一部分，并且成员资格差异可能会影响优先重点的确定以及区域活动的规划。由于主要涉及政治领域，评价小组建议相关粮农组织成员国立即采取措施处理该问题。
- b. 评价小组还建议将近东区域办事处重命名为“近东和北非区域办事处”。与此相同，也应对分区域多学科小组进行重命名并采用受其服务的国家集团的历史名称：由马格里布取代北非 (SNA)；由马什雷克取代近东东部 (SNM)；由卡里吉取代海湾合作国家和也门 (SNK)。

建议 9：应改善整个区域财政和人力资源的行政和管理。

- a. 应审查行政行动的类型、供资和所分配的时间，从而精简行政事务。在审查行政时，应考虑到服务共享中心审查工作组的调查结果（计划至 2011 年 1 月）以及加强区域一级规划和人力资源职能的需要。
- b. 应尽快引入促进区域内部技术专家与总部和其他区域的技术专家相互流动和轮换的机制。同时，应努力推行旨在提高工作人员技能（以改善目前绩效并允许职工履行新职责）的庞大培训计划，以及加强整个区域内文化多样性和工作人员性别平等的举措。

建议 10：应推进粮农组织在该区域的技术工作合理化，并不断加强对于经成员国核可的区域、分区域和国家优先重点的关注。

- a. 各区域技术委员会和网络一直为信息交流以及在某些情况下的优先重点确定和资源筹集发挥着宝贵的平台作用。然而，部分委员会和网络最近并未开展积极工作并且其成员国的参与也并不活跃，其中大部分已面临

- 资金困难。评价小组建议对这些区域机构的有效性进行审查，以推进其数量的合理化。决定这些委员会和网络未来是否应该存在的标准应包括其成员的参与程度和为后续活动供资所作的承诺，及其与近东区域优先重点框架确定的优先重点领域的一致性。
- b. 区域和分区域研讨会及会议以及相关的出版物应与区域和分区域两级议定的优先重点领域建立密切联系。应努力收集粮农组织技术信息用户的回馈，从而提高粮农组织在该区域所开展的规范性工作的相关性和可见度。
 - c. 随着区域内部分区域多学科小组的壮大以及技术工作间协调的增强，近东国家的实地任务应逐步交由分区域工作人员（和顾问）开展，因为他们更了解当地情况并且较总部的工作人员更贴近实地工作。
 - d. 区域和分区域项目应侧重于共同问题和超国家级关切的优先重点项目。区域信托基金（见建议 12）将帮助为近东区域优先重点框架的相关新倡议提供资金。
 - e. 如前所述，应修改该区域关于主要计划和跨职能领域，尤其是自然资源管理、政策和性别领域的技术专门知识（在区域和分区域两级），从而使粮农组织区域的技能组合与成员国核可的优先重点领域相一致。
 - f. 考虑到近东区域办事处与投资中心司之间的合作在最终确定近东区域优先重点框架中发挥的积极作用，评价小组建议近东区域办事处和投资中心司继续合作，并将其合作范围扩大至涵盖粮农组织驻国家代表处和分区域多学科小组，以便制定国家优先重点框架和分区域优先重点框架，同时还应鼓励区域和分区域办事处更多地参与该区域内的投资中心司活动。此外，投资中心司专家由于与参与农业部门的国际供资机构联系密切，可以很好地成为在国家和分区域两级建设伙伴关系和筹集资金的切入点。如果近东区域办事处获取了支付国家优先重点框架制订成本的预算（正如国家计划工作制定战略评价所建议的），则该预算可用于制订国家优先重点框架。

建议 11: 应紧急解决影响技术工作效率和成效的结构问题。涉及粮农组织紧急实地计划执行的问题特别与此相关。2010 年，紧急行动及恢复司发布了一项新的战略，呼吁下放紧急行动职责。考虑到此战略的精神，评价做出以下建议：

- a. 近东区域办事处和紧急行动及恢复司应使用必要的工具来加强信息交流、通讯和宣传在近东执行的紧急（和非紧急）项目。与其他区域相同，这应包括举行常会以及由一名该区域的联络和通讯官员开展实地工作。
- b. 区域和分区域专家应与紧急行动及恢复司协调，更多地参与支助和监督在近东开展的紧急行动。工作人员的工作计划应反映该活动内容。
- c. 应尽快为外派区域、分区域和国家紧急计划间的协调创造条件。
- d. 应逐步在紧急行动及恢复司的配合下，将国家优先重点框架确定的紧急和恢复活动的预算负责人职责逐步转移给粮农组织驻国家代表处。
- e. 随着近东区域优先重点框架、分区域优先重点框架和国家优先重点框架的建立，应精简行政程序（包括列载于《技术合作计划手册》中的行政程序），因为这些程序限制了分配给该区域（包括技术合作计划）各区域、分区域以及国家级议定的优先重点领域工作的粮农组织财政资源的全面和不受限制的整合。

建议 12: 评价小组意识到如果没有成员国的支持，粮农组织会缺少执行上述改组工作所需的资源。根据《近期行动计划》信托基金和最近在粮农组织其他区域开展的区域合作项目的相关情况，评价小组建议建立专门的区域信托基金，以支持粮农组织在近东区域进行的机构设置改组，并允许建立能够执行经区域（近东区域优先重点框架）、分区域（分区域优先重点框架）和国家（国家优先重点框架）三级议定的合作计划的区域结构。该信托基金可用于支持整个区域的工作人员培训，对主要区域、分区域和国家优先重点开展分析，补充提供优先重点领域工作所需的资源等。