

2006 年 5 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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

计 划 委 员 会

第 九 十 五 届 会 议

2006 年 5 月 8—12 日，罗马

关于粮农组织“规范和执行”工作的说明

内 容 提 要

2005 年，秘书处认为，“规范”和“执行”这两个术语导致成员国之间的分歧，虽然这种双重作用是粮农组织的一个重大相对优势，偏重“规范”或“执行”工作都会影响互相支持和互利的关系。总干事努力强调粮农组织是一个知识组织，包括其确定、传播和促进最佳作法的基本作用，同时改进知识共享机制和跨学科办法，这涉及《章程》序言和第 1 条中所表明的粮农组织宗旨的所有方面。

根据粮农组织具体环境的实例阐明术语及其实际应用，旨在帮助消除可能的误会。它对组织结构各层次（总部、区域办事处、分区域办事处和粮农组织驻国家代表）所需的和互补的贡献进行阐明和量化。它特别强调区域办事处在规范工作方面的作用，并强调分区域办事处跨学科小组的一致努力。虽然上一次工作衡量调查的结果表明，粮农组织驻国家代表的时间中有 18% 用于国家一级的规范活动，但是在新的执行模式中通过参加分区域跨学科小组，这一比率预计继续增加。

当讨论粮农组织的工作实质时，领导机构应当就本组织是否应当解决某个问题，向秘书处提供明确指导。根据注重结果的管理原则在计划实体中提出的主题领域范围内的预计成就应当确定工作性质，工作性质可能还因时间和地点的不同而异。

一项计划重点活动的表示不应当限于执行重点活动的管理方式选择。就粮农组织而言，如果职工不在总部，则执行计划的费用一般较低。例如，在专业人员和一般服务人员适当平衡的情况下，区域办事处的职工费用比总部低 14% 至 30%（即有 7 名专业人员加上有关一般服务辅助人员组成的一个跨学科小组的费用低 50 万美元至 100 万美元）。

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。

背 景

1. 本组织的基本职能在《章程》第 I 条中作了说明。这些职能包括收集、分析、解释和传播信息；促进国家和国际行动，包括采用粮食、农业、营养和自然资源保护方面的政策；提供政府要求的技术援助。
2. “规范”和“执行”这两个术语没有列入粮农组织的《基本文件》，但是在代表团和职工之间讨论时经常提及。由于成员开始使用这两个词来表明自己偏爱粮农组织总体工作计划中的不同活动，作出了努力以阐明以上这两个术语的含义（参见附件）。
3. 重要的是，应当强调指出这两个术语并非粮农组织所特有，而是影响整个联合国系统。实际上，“规范”一词源于过去关于国际机构制定各自领域的规范或标准或者促进国家之间的有关谈判的期望。
4. 本文旨在着重说明这些术语可能产生的误解，根据实例提出实际定义，概述粮农组织各阶层在“规范”活动中的作用。

可能的误解

5. 在 1994 年关于当时拟议的机构改革进程，着重将粮农组织的活动分为“规范”活动和“执行”活动，承认本组织在执行全球性活动以及在国家或区域执行具体技术合作活动方面的基本职责。这还有助于促进粮农组织各单位认识到他们对各自领域的互相支持性贡献。然而，由于使用过于简洁的术语而可能导致以下没有根据的概括。

a) 规范工作和执行工作互相排斥互不相关

6. 在 2005 年，秘书处认为，“规范”和“执行”术语导致成员国之间不必要的分歧。总干事在他的改革建议中，提出了粮农组织是一个知识组织这一比较现代的观念，跨越了这种分歧，即充分利用当前和将来信息及通讯技术以加强其确定、传播和促进最佳作法的基本作用，改进知识共享机制和跨学科办法，同时加强成员更加有效地进行知识交流的能力建设。

7. 实际上，粮农组织的活动分成规范活动和执行活动的一个不良影响是，这两类活动被视为具有对抗性，从而没有适当强调相互依赖的重要性，包括以下方面：

- 这两类活动是一个统一体的两个部分，规范产出因执行工作而得到加强（例如食典食品标准的制定显然是规范工作的一部分，而许多成员需要直接援助以加强本国的机构，使这些标准能够有效实施，从而使他们能够充分参加区域和全球进程）；关于这种相当理想的统一体的另一种观点

是规范或建议的作法可能根据科学分析或经验决定提出，但需要结合实际和全面了解在一个具有各种能力的世界中许多国家可遵照哪些；

- 在规范工作与执行工作的经验之间往往发生“反馈循环”（例如在通过执行系统得到执行和支持的项目及计划中采用病虫害综合治理的原则导致得到经验教训，这些经验教训然后成为成员普遍感兴趣并可能进一步完善的技术准则的核心）。

8. 实际上，大会在 1999 年 11 月批准的 2000-2015 年战略框架包括关于筹集资源的下述声明（第 126 段）：**目的是增加规范活动和执行活动之间的协作性，加强实地计划的双重职能，即通过规范活动得出的概念和结论变成行动，通过实地经验的反馈充实规范工作。**粮农组织与荷兰和挪威等捐助方的战略伙伴关系协定，旨在加强规范活动与执行活动之间的协作性，同时充分利用粮农组织的知识、手段和专业力量，引起国家一级政策改革的知识、手段和专业力量。

9. 最近关于本组织改革的的大会决议（CR 6/2005）确认了这一点，该项大会决议同意：**总干事对通过本组织的规范和执行活动，包括通过对公认的挑战，如协助成员，实现千年发展目标及协助发展中国家实施国际农业的食品标准作出具体贡献而加强本组织履行其职责的能力的必要性所进行的评估。**

10. 这种双重作用是粮农组织主要相对优势之一。偏向于“规范”工作或“执行”工作都会影响上述有益的关系。

b) 在重点确定方面利用这种分类

11. 根据自己对粮农组织服务要求的期望及其本国条件，就本组织各项活动和职能之间进行平衡表明意见，显然是成员的一个特权。关于活动确定的标准，包括在“规范”工作与“执行”工作之间保持平衡的必要性，在 1995 年得到理事会的批准，并纳入战略框架。在讨论粮农组织的重点活动时经常采用这些标准，增加了根据不全面或不准确的信息作出决定的危险性。

12. 这种基本分类主要导致将明确的偏爱变成行动方面的困难，对于实质性计划重点活动看来必须更有针对性。粮农组织的工作应当受到其实质重点活动的推动，而不应当受到关于规范工作与执行工作的肤浅或过于武断的立场的推动。重点主题领域应当确定规范和/或执行工作的比例，这种比例也可能因时间和地点不同而异。

c) 规范工作仅在总部执行

13. 一个迅速的结论是，规范工作由总部各单位执行，而执行工作或对国家或区域的其它形式的技术支持主要在权力下放办事处执行。然而，对权力下放的外部评

价发现，规范工作“在所有区域对解决国家小组的共同问题很有必要，对中等收入国家而言特别感兴趣。评价的结论是必须在全球规范工作与各个国家、国家小组和区域的具体规范要求之间建立密切联系。”

14. 实际上，粮农组织章程中所规定的所有职能必须在所有地点和本组织各级执行。当然，某些职能可能在某一级得到更大重视，视其在何时何地可以最有效执行情况而定。因此职责的“分配”可能因实质重点领域的性质及地理和时间因素而差异很大。

d) 不大重视成本效益

15. 一项计划重点的表示不应当限于其执行的管理方式选择。成本效益是确定在那个地点执行计划时考虑的一个重要因素。实际上，信息和通讯技术的改进以及从 2007 年开始实施奥拉克尔人力资源管理系统之后的一个综合企业资源管理系统，正在扩大职能范围，使这些职能可以在总部之外执行，或者在分散的地点通过专家网络执行。

16. 就粮农组织而言，如果工作人员在总部以外，执行计划的费用一般降低。部分原因是因为总部与其它地点之间的工资差异。为了便于说明，下表按 2006-07 年费用概述了粮农组织设有代表处的主要地点，一名专业人员职工（P-5 级）和有关一般服务辅助人员（G-4 级）的综合费用。费用以相对值表示，总部为 100。该表表明，所列地点的费用比总部低 14%—30%。从财务上来说，这可以换算成由 7 名专业人员加上有关一般服务辅助人员的一个跨学科小组两年度费用差额为 50 万美元至 100 万美元。

执行计划的两年度相对费用（根据 1 个 P-5 和 1 个 G-4 级职位计算）

	总部	非洲区域办	拉丁美洲及加勒比区域办	亚洲及太平洋区域办	近东和北非区域办	欧洲和中亚分区域办事处
指数	100	86	85	79	70	74

17. 造成尚未进行量化的总体费用差异的其它因素可能包括政府提供辅助人员，当地人力资源专业知识的提供以及旅行等非职工要求差异。

e) 正常预算资源用于规范工作及预算外资源用于执行工作

18. 正如粮农组织的计划文件中所充分说明的，正常预算资源为符合章程第 I 条中阐明的宗旨以及领导机构更加具体指示的活动提供资金。而上述与捐助方的战略伙伴关系协定实例表明，预算外资源也可以支持规范工作。

“规范”和“执行”职能在本组织工作中的实际应用

19. 根据具体实例提出的下述汇总情况旨在阐明术语及其实际应用。

规范工作，包括：

- (a) 标准制定工作，即通过一般具有约束力的条约、公约或类似文书，或者涉及各缔约方提出的自愿承诺，例如：国际植保公约和植物检疫标准、食品法典、植物遗传资源国际条约、关于事先知情同意的鹿特丹公约、渔业遵照协定、食物权自愿准则等。
- (b) 一般性活动：
 - 政策和前景研究，例如迈向 20xx 年、林业展望等；。
 - “…状况”（例如《粮食和农业状况》、《世界渔业和水产养殖状况》、《世界森林状况》等）和其它状况报告（例如关于动植物遗传资源的状况报告）；
 - 宣传工作及利用召集力量，以解决重大伦理问题如饥饿和营养不良的持久存在，或解决国际上关注的重大问题如导致各种行为守则、渔业领域的各项国际行动计划、其各技术委员会或专家组缔结的协议等；
 - 向其它机构的讨论会介绍有关世贸组织贸易谈判、国际森林论坛等对粮食和农业部门的影响；
 - 从粮食和农业角度为讨论会提供情况，将他们的了解扩大到区域和国家一级（例如包括粮农组织驻国家代表参加国家规划活动）；
 - 支持或促进国际合作，例如通过区域渔业机构开展的国际合作，以战胜跨界动植物病虫害及促进国际上共享江河流域的合作等；
 - 通过世界农业信息中心框架收集和传播技术信息（如统计、地图和文件）；
 - 全球监测或预警系统：如全球信息及预警系统、粮食不安全和易受害信息及绘图系统、处理与粮农组织宗旨相关的环境或健康危险性，包括食品安全问题的那些系统等。
- (c) 主要知识管理方面的一般性问题，例如：
 - 传播最佳作法；

- 知识交流网络；
- 与粮农组织专家对话（即“询问粮农组织”）；
- 其它出版物和全球数据库。

执行工作包括：

- (a) 在各国或各区域的具体技术合作项目（根据各种供资安排）；
- (b) 制定投资项目（一般根据国际供资机构伙伴的要求）；
- (c) 提供物质援助（主要同紧急情况相关）；
- (d) 向对应方或地方机构提供直接政策或技术指导；
- (e) 培训和其它形式的能力建设。

权力下放办事处对上述问题的贡献

20. 正如前面所指出的，在实质性重点活动与执行重点活动计划的机制之间应当加以区别，成果和成本效益是后者考虑的主要因素。关于这方面，技术人员将执行“规范”活动和“执行”活动，无论他们在哪个地点。同样重要的是，本组织因在“实地”的坚定存在而受益，以便能够有效地进行反馈循环以及从实际情况中得到经验教训。

21. 提交 2005 年大会的改革建议及特别涉及大会赞同的进一步权力下放的修订的 2006-07 年工作计划和预算建议，使权力下放机构的所有三个层面（即重新调整的区域办事处、新设立的分区域办事处和粮农组织驻国家代表）能够适当地对这两类活动作出不同程度的贡献，下面对此进行说明。

a) 区域办事处

22. 关于区域办事处，并且限于非洲区域，根据关于改革的大会决议，修订的工作计划和预算包括根据新的执行模式补充技术职位，其工作将与总部相应各司充分结合，包括充分参与上述规范活动。

23. 因此，预计重新调整的区域办事处将主要涉及：

- (a) 为区域机构的工作，包括处理渔业和林业问题的工作提供服务和实质性投入；
- (b) 进行区域性政策研究以及确定影响粮农组织在该区域的活动计划的主要区域问题；
- (c) 为全球评估提供投入，反映出特定区域情况（例如通过那里的土地或水、

林业、渔业、营养专家和其它专家)；

- (d) 与主要区域机构进行实质性互动，在其活动中适当关注粮食和农业问题，确定合作机遇；
- (e) 通过熟悉各自区域条件的专门的专家，为跨界动植物病虫害方面的国家间合作提供总的支持；在共享江河流域的管理方面开展合作；为国家统计系统提供帮助以及为区域统计机构提供支持（在每个办事处系统性安排至少一个统计员职位）；确保在应用粮农组织主持下发展的规范手段（食品标准、植物检疫、遗传资源等）方面协调一致及经验交流；
- (f) 关于区域主要关注的问题的出版物，以及确定最佳作法和其它信息传播，以作为本组织全球知识管理工作的一部分，酌情帮助正在逐步建立的支持系统。

b) 分区域办事处

24. 在分区域办事处，跨学科小组将与有关国家代表处合作，对成员国提出的执行援助要求的行动进行平衡，有助于同区域办事处和总部一起开展的规范工作。所涉及的主要职能领域范围内技术官员的具体档案将考虑分区域特点，包括实地计划的规模和构成及提供服务的区域经济一体化组织的性质。

25. 例如，中亚分区域国家的需要主要在体制方面，因为他们从计划转向支持农业和农村发展。因此，中亚分区域办事处的技术工作将通过提供职工和非职工资源，注重农业管理和销售、食品安全和消费者保护、土地所有制和农村发展等领域。基于同样的理由，西非分区域办事处将包括农村基础设施和设备、销售、信贷和农村金融、水产养殖方面的专家来处理机构改革和新出现的领域。

26. 如上所述，预计分区域办事处职工的大量时间将用于规范工作。

c) 国家办事处

27. 总部和权力下放办事处职工完成了年度工作衡量调查以记载用于各类活动的时间，有助于对粮农组织驻国家代表以前的工作进行量化。如上所述，上一次工作衡量调查的结果表明，粮农组织驻国家代表的时间平均有 18%用于国家一级的规范活动。在新的执行模式中通过参加目前在非洲和中亚正在建立的分区域跨学科小组，这一时间比例预计肯定会增进。

计划实体 2CP01 *国际植物保护委员会秘书处 (国际植保公约)* 就是涉及规范和执行工作统一联合体以及在本组织所有各级执行的一项活动的实例。

高度重视国际植保公约，特别是标准制定、信息交流和能力建设(第 167 段)。该实体的目标即“制定适当管理框架和有效的国家和国际植物检疫措施以防止植物有害生物的扩散和引入”通过七项主要产出实现：

1. 国际植物检疫措施标准
2. 有关国际和区域协定及组织之间的协调一致的办法
3. 必要的植物检疫信息的交换
4. 支持国家植物检疫系统
5. 争端解决
6. 提供一个有效行政框架
7. 支持粮农组织区域植物检疫委员会

主要产出 1、5、6 项主要涉及总部的工作，而产出 2、3、7 项主要涉及区域、分区域和国家一级的工作。国际植保公约的工作总共有 16 名专业官员执行，其中五名官员在植物保护处，100%的时间用于该项实体，植物保护处处长的三分之一的时间也用于该项实体。此外，区域办事处的 4 名专业官员及分区域办事处的 6 名专业官员计划将其 5% - 40%的时间用于国际植保公约计划实体。粮农组织驻国家代表也将参与支持国家一级的工作。

附 件

《粮农组织的规范作用——对成员和伙伴的审查》（1998 年发行）提供了下述关于“规范”和“执行”的定义。

	规 范	运 作
产出的目标/作用	• 用来作为全球应用的科技指南或参考 • 供粮农组织、其成员国和国际社会用于制定共同标准和方法 • 作为制定规范规则、标准、办法和方法或者类似的正常计划活动的一项投入	• 符合单个国家或国家小组满足其具体发展需要的特定要求 • 通过适当采用科技标准和办法，向国家提供技术、管理和信息支持
产出的主要种类	• 科技标准方法和办法作为国家一级适当应用的依据 • 关于国际协定和公约的注重政策的规范和标准 • 全球一级的数据/信息库 • 在上述各项制定工作中的研究/报告信息	• 根据规范标准和办法提出的实际准则和指导 • 加强机构及培训人力 • 改进数据/信息系统 • 在某个项目计划范围内直接应用的分析研究建议 • 改进发展活动系统