

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“改革中的总部与下放办事处之间的
责任和关系”的说明

内 容 提 要

本说明反映了粮农组织秘书处内部就改革中的总部与下放办事处之间的责任和关系问题的磋商现状。

它概述了总干事向区域代表和粮农组织驻国家代表及由区域代表向分区域协调员下放权力的不同程度，以及下放办事处官员的职能指导/责任关系。总的来说，区域代表和粮农组织驻国家代表向总干事报告，分区域协调员向区域代表报告，以及所有下放办事处与技术合作部、共享服务中心及总部相关技术部都有职能关系。全组织协调由规范、执行及下放活动协调办公室提供，该办公室监督各级下放机构交流和相互理解本组织使命、目标和计划的效果。

改革的主要目标之一是提高粮农组织作为一个知识组织的效益，通过进一步承认有助于区域和分区域组织的“规范”工作及实地活动作为关键知识基础的重要性，加强粮农组织执行和规范工作之间的合力。因此，任何地点的所有部门和官员都需要通过加强 i) 粮农组织驻国家代表处与分区域办事处的多学科小组之间；ii) 分区域办事处与区域办事处之间；以及 iii) 总部与各下放办事处之间的协作，交流经验和相互学习。

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。

粮农组织这样一个专门机构的价值,在于其能够利用本组织及成员国内部的知识和规范网络,根据全球和国家的特定需要加以调整和应用。这一价值因逐步采用现代信息技术而得到促进,现代信息技术使粮农组织的技术工作逐渐减轻对地点的依赖程度。

而且,重要的是确保粮农组织不仅提供高质量技术援助,而且按照接受援助的成员国的优先重点来应用粮农组织稀少的资源,以产生最佳影响。这一点将有可能通过总部、区域办事处、分区域办事处和粮农组织驻国家代表处之间加强互动,明确认识各自的作用和责任来实现。

引 言

1. 本说明反映了粮农组织秘书处内部就改革中的总部与下放办事处之间的责任和关系问题的磋商现状。面临的挑战是确保像“粮农组织权力下放独立外部评价”所强调的那样,在正常预算削减的背景下,粮农组织加强规范工作,同时更加迅速及时地满足技术合作和紧急援助要求。

2. 本说明解释各部门和官员之间将形成的相互关系,但目的并非对有关部门的职责作全面的概述。将需要进一步加强可操作性,尤其是加强与修订的工作规划和预算编制责任有关的可操作性才能加以实施。

3. 本说明提出的许多建议将需要大量的组织学习。改革试点区域建立本文所提出的关系时的经验教训,将导致对责任和关系的定期更新。

上下级关系与职能关系

4. 粮农组织章程第 VII 条第 4 款规定:“**总干事在大会和理事会的总的监督下,应有充分的权力和权威指导本组织的工作。**”

5. 总干事通过将其权力授予均向其报告工作的(i)区域代表和(ii)粮农组织驻国家代表,在总部以外行使其权力。区域代表将其涉及向国家和区域经济一体化组织提供政策、技术和执行支持的部分授权,授予向区域代表报告工作的分区域协调员。这就是主要的上下级关系,在本说明中,“监督/向……报告工作”的措辞指总部与下放办事处之间的纵向授权关系。

6. 与此同时,总干事还向总部的各位助理总干事授权,由他们制定适用于全组织的不论地点的政策和标准。总部各部在其授权领域内也将拥有指导下放办事处和下放官员的机制。因此,粮农组织秘书处的任务是:

- 通过这种上下级关系一致贯彻其领导机构的指导和总干事的指示;

- 确保总部各部制定的立场、政策和标准在这种上下级关系范围以外也得到有效贯彻；
- 及时充分满足发展中国家成员国及其分区域和区域组织提出的支持请求。这需要允许对发展问题采取多学科方法的横向联系。这也有必要将下放办事处对国家、分区域和区域需要及优先重点的有效指导纳入全组织的决策。

7. 因此，有必要区分总干事向区域代表和粮农组织驻国家代表及由区域代表向分区域协调员的这种纵向授权，与下放办公室官员实施属于另一个部授权一部分的某种政策方案、程序或规则时存在的职能指导/责任关系。职能关系补充而不是损害这种上下级关系。在本说明中，将使用“提供职能指导/向……负责”的措辞来表示一种职能关系。

8. 职能指导可从总部向下放办事处提供，但如果粮农组织想对下放的优先重点做出迅速反应，也可以是从下放办事处向总部提供。组织学习必须是上下之间的但也可以是平级的学习。如同其他公共和私营的全球性组织那样，粮农组织将充分利用互连网和其他信息及通讯技术，依靠其分布于全球的专业人员来不断解决问题。本说明并未建议严格遵守报告和责任界线，而是仅仅提出了一个框架，用以恰当处理本组织使命的复杂性，更重要的是导致将日益网络化的有效决策。

9. 因此，在总干事主要授权所提供的框架内，各部门/官员可能具有多重“职能关系”。

10. 以下事例旨在澄清职能关系的概念：

- 技术合作部助理总干事将项目预算持有权授予技术合作部以外的总部和下放办事处中的官员。这些官员按照技术合作部规定的标准，就项目的执行和报告向技术合作部助理总干事负责；
- 粮农组织驻国家代表可根据要求处理规范计划范围内属于总部技术司授权的国家一级的活动。开展这些活动时，他们将在总部相关司的指导下，负责应用粮农组织的技术质量标准或政策规则。反之亦然，总部各部将利用粮农组织驻国家代表关于国家需要和优先重点的咨询；
- 世界各地的行政官员和预算持有人将遵守粮农组织手册、行政通报等程序，听从共享服务中心有关行政服务事项（如人力资源、行政管理、财务处理、旅行及 Oracle 用户支持等）的职能指导。

通过进一步下放权力形成规范/执行合力

11. 权力下放作为交付粮农组织计划的特别有效的方式得到全体成员的赞同。进一步下放权力和改进下放结构及职能关系，预计将加强粮农组织工作计划的执行和规范活动之间的合力。这只有通过加强总部、区域办事处、分区域办事处和粮农组织驻国家代表处的官员之间的互动才有可能。

12. 粮农组织这样一个专门机构的价值，在于其能够向全世界学习和利用不同地点的规范，根据具体的国家需要加以调整和应用。因此，所有部门和官员都需要交流经验和相互学习。

13. 例如，得到多学科小组支持和偶尔获得区域办事处和总部投入的分区域协调员，在组织对粮农组织驻国家代表、区域经济一体化组织及相关项目的技术和执行支持方面发挥关键作用。粮农组织驻国家代表与分区域办事处的多学科小组之间的平级支持，包括直接互动，将成为新的执行模式的一个主要特征。分区域协调员和该分区域中的粮农组织驻国家代表的集体看法，在全组织决策过程中的分量将大于粮农组织驻国家代表过去单独所具有的分量。因此，粮农组织能够加强国别专业力量，以直接与该分区域各国的饥饿、贫困和农业发展挑战相关的方式，由粮农组织驻国家代表提出适当的国别重点，由多学科小组工作人员提供关键的专业力量。

14. 粮农组织必须不仅提供高质量的技术援助，而且还必须根据受援国的优先重点应用其稀少的资源，从而产生最佳影响。粮农组织驻国家代表与多学科小组和联合国国家工作队、国家中期重点框架一起，逐步筹备确定政府/粮农组织合作的优先重点，在国家一级为粮食和农业发展提供及时、重点突出、团队驱动和多学科的粮农组织支持。这将使粮农组织的实地工作与脱贫战略中所表明国家优先重点更加协调，确保更加一致地参加和支持联合国发展援助框架，提高粮农组织对实现世界粮食首脑会议目标和千年发展目标的贡献的作用和能见度。

15. 在这一背景下，有必要确保粮农组织驻国家代表处职工和多学科小组官员的激励结构方向是服务于国家和分区域优先重点，而不是区域和全球优先重点。虽然粮农组织驻国家代表负有制定和实施国家中期重点框架的主要作用，但应当向分区域协调员和多学科小组成员全面介绍国家中期重点框架的方针和方式，以便围绕共同的国家援助优先重点发挥有效的团队作用。

16. 区域代表将在确定区域优先重点和确保全球、区域和分区域（以及基础的国家）优先重点之间的一致性方面发挥关键的作用。在这一背景下，他们将领导该区域对中期计划、工作计划和预算以及年度工作规划过程的贡献，对其他规划/预算编制文件（战略框架、计划执行报告等）作出贡献，制定粮农组织与区域组织合作的框架，指导筹措资源的区域政策。

17. 多学科小组并不能提供所有所需的技术专业力量，因为其职位数量有限。因此，区域办事处和多学科小组将分享和交换具有必要专门知识的技术官员和粮农组织驻国家代表的服务。区域代表将领导由区域代表和分区域协调员组成的一个团队，与上级部门密切合作，协调总部、区域办事处及分区域办事处之间高度专业化学科之间的交流。这样，才可能保障粮农组织驻国家代表、分区域协调员、区域代表和总部之间形成一种相互支持的关系。

18. 与此同时，规范工作，尤其是涉及区域和分区域组织之间协作的方面，将得到区域代表和分区域协调员关于粮农组织对这些组织的支持重点的咨询的促进，这将有助于制定区域和分区域规范计划。他们将处于适当的位置来确保国家一级执行工作中取得的经验教训反馈给区域和全球规范工作，而全组织的专门知识注入粮农组织在国家一级提供的支持。

19. 此外，随着逐步采用现代信息技术，粮农组织的技术工作逐渐减轻了对地点的依赖程度。这使粮农组织能够重新研究其下放结构。使用电子邮件和电视会议，技术官员比以往更加能够与同行官员保持有效的工作关系，从而建立依靠平级交流而不是等级迅速发展的联网的全球性团队。这样，下放工作人员将能够利用世界各地可获得的规范。

20. 此外，区域办事处、分区域办事处和总部之间定期轮换官员，将大大加强技术计划的全球一致性，因为这些官员将在其整个生涯中，从不同角度（全球、区域和分区域角度）应用其专门知识。

21. 而且，新的信息技术的提供，也确保官员们无论在何处都能够与其总部的上级部门保持密切的联系，上级部门负责确保属于其管辖的官员达到最高的专业和技术水准，并受益于定期轮换，必要时还获得适当的培训机会。这也将适用于粮农组织驻国家代表，他们为技术工作奉献其多达 30% 的时间。

22. 此外，区域办事处和分区域办事处技术官员的工作，因他们能够控制用于履行其职责的非职工资源的增加而得到促进。在这一方面，在工作计划和预算中增加为每个下放技术官员分配的非职工资源方面取得了长足的进展。

23. 由于受益于信息技术，原本在总部开展的涉及各区域的规范工作，在区域办事处中执行会来得更好，并由各技术部保持对其技术官员的直接督导。这使本组织能够利用罗马与区域办事处所在地之间的费用差别。

24. 主要从区域角度支持规范工作的技术官员自然应设在区域办事处中，而支持国别计划和区域经济一体化组织的那些官员设在分区域办事处中。鉴于粮农组织因预算削减而在总部失去了大量的专业力量，它必须在现有资源的范围内优化对其联

网的下放专业力量的全球利用，以便不仅在全球一级，而且在区域/分区域一级服务于其规范计划，同时加强其满足技术合作要求的相关性、及时性和技术质量。

改革后下放官员的新作用和新关系

粮农组织驻国家代表处

25. 按照新的执行模式，粮农组织驻国家代表处的作用及其与分区域办事处的关系，将随着粮农组织驻国家代表成为分区域多学科小组的成员，投入其 30%的工作时间而发生变化。他们将到该分区域邻国执行提供技术援助的任务，并得到其他粮农组织驻国家代表和分区域办事处中的技术官员的技术支持。这将改变粮农组织驻国家代表处之间的关系，以平级支持增加为特点，并改变粮农组织驻国家代表与分区域协调员之间的关系，两者将日益作为一个团队，在涉及粮农组织驻国家代表、分区域办事处、区域办事处和总部各部的一个全球网络中工作。

26. 粮农组织驻国家代表领导粮农组织对国家需要作出的反应。与分区域办事处和联合国国家工作队合作，他们通过国家中期重点框架和联合国发展援助框架过程确定政府/粮农组织合作的优先重点。他们通过规范、执行及下放活动协调办公室向总干事报告，并监督该办公室的其他职工。他们与其驻在国不论地点的所有参与部门直接交流。除保持其确立已久的职能（制定国家中期重点框架、宣传和代表作用及协助筹集资源活动）之外，他们还具有以下职能关系：

- 就其作为分区域多学科小组成员而为该分区域的技术问题奉献的时间，他们向分区域协调员负责；
- 他们向本组织所有部门/官员提供有关国家援助重点的职能指导，尤其是在这一方面向分区域协调员提供咨询；
- 他们接受总部各部有关属于相关部授权领域范围内的事项的职能指导，尤其是，他们：
 - 就实地计划发展和执行活动向技术合作部助理总干事或其授权的其他官员（例如项目预算持有人）负责；
 - 就根据总部技术部的要求而支持分区域一级的规范工作，向相关技术部的助理总干事或其授权的其他部级官员负责；
- 他们就既定政策和程序框架内的宣传、政策、保安和一般管理事项，向粮农组织在该国的所有职工提供相关职能指导；
- 就行政服务事项而言，他们得到共享服务中心的职能指导。

区域办事处

区域代表

27. 区域代表处理全区域的问题，领导对区域组织、委员会和机构的支持。他们通过规范、执行及下放活动协调办公室向总干事报告。他们监督其区域内的分区域协调员，并向派驻区域办事处的技术人员提供管理/行政支持，这些人员的规范性技术工作将继续由其上级部门监督。区域代表具有以下职能关系：

- 就把区域和基础的分区域及国家重点纳入粮农组织的战略、政策、计划及项目的最佳方式向总部各部/独立办公室提供职能指导；
- 向区域办事处技术官员提供关于管理和行政事项的职能指导。他/她支持技术官员与其总部和其他下放办事处上级部门的管理层和官员保持直接的定期联络；
- 就属于相关部/办公室授权领域范围内的事项向总部该部和独立办公室负责，尤其是，他们：
 - 就实地计划发展和执行活动向技术合作部助理总干事（或其授权的其他官员）负责；
 - 就根据总部技术部的要求而支持分区域一级的规范工作，向该技术部助理总干事或其授权的其他部级官员负责；
 - 就行政服务事项向共享服务中心负责。

区域办事处的技术官员

28. 派驻区域办事处的技术官员主要开展区域性规范工作。他们也发挥发展实地计划的作用，并可根据粮农组织驻国家代表或分区域协调员的要求，执行技术支持任务。他们向其上级部报告工作，就管理和行政事项他们向区域代表负责。

分区域办事处

分区域协调员

29. 分区域办事处为区域办事处的一部分（因而职称为“协调员”而不是“代表”）。分区域协调员及其多学科小组支持粮农组织驻国家代表处，并通过后者支持联合国国家工作队，同时领导粮农组织满足该分区域范围内的组织（包括区域经济一体化组织）的需要。他们将获得所需资源，区域代表将授予分区域协调员必要的权利，以便根据粮农组织驻国家代表的要求，向该分区域各国提供政策和技术援助，而无需将大多数交易提交区域办事处或总部审批。

30. 分区域协调员根据其区域代表的授权开展工作因而向其报告。尤其是，他们向区域代表提供关于将分区域重点和基础的国家重点纳入粮农组织区域战略、政策、计划及项目的最佳方式的咨询。他们监督分区域办事处多学科小组的技术官员，并具有以下职能关系：

- 他们就属于总部各部和独立办公室授权领域范围内的事项向该部/该办公室负责，尤其是，他们：
 - 就实地计划发展和执行活动向技术合作部助理总干事（或其授权的其他官员）负责；
 - 就根据总部技术部的要求而支持分区域一级的规范工作，向该技术部助理总干事或其授权的其他部级官员负责；
 - 就行政服务事项向共享服务中心负责。
- 他们就粮农组织驻国家代表作为多学科小组成员的作用（粮农组织驻国家代表使用多达 30%的时间）向其提供职能指导；
- 他们就该分区域和该分区域性组织，包括区域经济一体化组织的需要和优先重点，向粮农组织所有部门提供职能指导。

分区域办事处的技术官员

31. 分区域办事处的技术官员主要通过粮农组织驻国家代表处向该分区域的国家和分区域性组织提供技术支持，包括规范和执行支持。他们还发挥发展实地计划的作用。他们向分区域协调员报告，并具有以下职能关系：

- 就涉及其工作的一般技术合理性、质量和影响、工作计划和预算提案的编制及执行规范性任务等事项，他们向其总部的上级部负责；
- 就涉及特定项目的技术支持任务的事项，他们向该项目预算持有人和该项目的牵头技术单位负责；
- 就涉及粮农组织在特定国家中的总体优先重点、宣传立场和政策的事项，他们向相关的粮农组织驻国家代表负责。

总部技术部的作用

32. 总部技术部负责评估本组织所有各地的技术工作的质量和影响，并负责为保持适当标准和产生影响而提出/实施有关措施和机制。他们确保归其管辖的官员无论在何处都达到最高的专业和技术水准，具有贯彻粮农组织共同方针的能力和判断力。他们监督区域办事处的技术官员，向分区域多学科小组的技术官员提供职能指

导。他们确保适当的流动性和培训，使技术官员能够在其整个生涯中从不同角度（全球、区域、分区域和国家一级）应用其学科专业知识，并使下放办事处与总部开展适当的合作，把稀少的专业力量导向最需要的地方。

33. 各部有责任就下放办事处官员技术领域的相关发展变化，以及粮农组织对技术问题的共同立场，定期向这些官员提供信息，确保各区域之间的一致性。相反，各技术官员有责任与其上级司保持经常联系，积极争取关于粮农组织对技术问题的共同立场的指导。

34. 通过对区域办事处技术官员的监督，各技术部也将保持直接参与粮农组织在区域一级的规范工作。

35. 按照最近有关协调援助工作的讨论（《巴黎宣言》），政府/粮农组织在国家一级合作的优先重点，将由粮农组织驻国家代表处通过国家中期重点框架和联合国发展援助框架过程，与联合国国家工作队和分区域办事处密切合作加以确定。各技术部通过其派驻分区域多学科小组的官员，将继续发挥保证把国际规范和适当的技术标准及方法应用于国家一级的粮食和农业发展的重要作用。

关于正常计划规划和预算编制的关系

区域和分区域重点的处理

36. 目前的规划和计划制定安排将因粮农组织全球工作作为一方面，与各国、国家团体和区域的要求作为另一方面之间的联系得到加强而受益。为了确保粮农组织在全球、区域、分区域和国家一级的工作形成互补，保证通过下放办事处有效交付各项计划，考虑加强以下工作。

- 国家中期重点框架，以及各区域会议的结果和粮农组织与区域经济一体化组织及其他区域组织和委员会的合作结果，将由区域代表在制定粮农组织区域一级的活动时加以考虑；
- 在最终确定计划和资源分配之前，将以比目前更强的互动方式考虑下放管理部门的看法和/或区域重点及其与全球性工作的关系。

中期计划及工作计划和预算的规划制定

区域办事处

- 将以比目前更强的互动方式讨论区域对中期计划和工作计划建议的贡献，涉及将处理的优先重点、将提供的产出以及计划实体的相关资源，并与有关技术司达成一致，促进提高对规范问题及相关区域重点的共同认识；

- 总部各部继续负责制定中期计划的计划实体，在工作计划和预算过程中规划区域办事处的技术职位的数量、水平和简况，对区域代表提供的指导作出响应，并与区域技术官员密切协商；
- 区域办事处技术官员与总部各技术部协商，并在区域代表的全面指导下，提出把职工时间和非职工资源分配给各项计划实体的建议。

分区域办事处

- 分区域协调员与多学科小组和总部各部协商，根据国家中期重点框架的实施工作和区域经济一体化组织的看法，提出关于技术职位的水平和简况及为各项计划实体分配职工和非职工资源的建议。

粮农组织驻国家代表处

- 驻国际代表处职位的网络、非职工资源和收入的全面规划仍然由规范、执行及下放活动协调办公室负责；
- 分区域协调员提供关于各自分区域中粮农组织驻国家代表简况的咨询。

执行工作拨款

- 区域办事处 – 为执行工作的办事处（即相关的区域办事处）提供拨款供开展执行工作的技术官员使用；预算可代替性原则将确保为各项技术计划规划的资源，可通过与总部各技术部商定的一项正式的工作计划供那些技术计划支出；
- 分区域办事处 – 向分区域办事处提供拨款，按照与粮农组织驻国家代表处商定的一项工作计划支出；
- 粮农组织驻国家代表处 – 将由规划、执行及下放活动协调办公室直接向粮农组织每一个驻国家代表处提供拨款。

全组织协调

37. 规划、执行及下放活动协调办公室监督各级下放机构之间交流和共同认识粮农组织的使命、目标及计划的行动的成效，包括双向交流和对决策、规划及计划制定过程的反馈。它促进所有各级对高级管理部门的指导和政策指令的认识。它查明新出现的协调问题，不断指导并介绍责任和关系问题，酌情通过调解、促进和仲裁直接进行干预，并由高级管理部门提供必要的指导。