



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

大会

粮农组织：革新图变之挑战

对联合国粮食及农业组织
(粮农组织) 独立外部评价的报告

提交理事会对粮农组织独立外部评价委员会

2007年9月

粮农组织：革新图变之挑战

**对联合国粮食及农业组织
(粮农组织) 独立外部评价的报告**

提交理事会对粮农组织独立外部评价委员会

2007 年 9 月

评价核心小组:

Leif E. Christoffersen 先生 - 组长

Keith Bezanson 先生 - 前组长和报告主要撰稿人

Uma Lele 女士 - 粮农组织的技术工作

Michael Davies 先生 - 管理、组织和行政

Carlos Perez del Castillo 先生 - 粮农组织的治理

Thelma Awori 夫人 - 粮农组织在多边系统中的作用

联合国粮食及农业组织

2007 年，罗马



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

ORGANIZACION
DE LAS NACIONES
UNIDAS PARA
LA AGRICULTURA
Y LA ALIMENTACION

منظمة
الاعذية
والزراعة
للأمم
المتحدة

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

Facsimile: +39 0657053152

Telephone: +39 0657051

致

理事会对粮农组织独立外部评价委员会主席

Flávio Perri 大使

对粮农组织独立外部评价

组长

Leif E. Christoffersen

亲爱的Perri大使：

我很高兴和荣幸地提交对粮农组织独立外部评价的最后报告。

这份最后报告从粮农组织成员的代表团和秘书处对草案提供的新的信息和建议受益匪浅。这是整个核心小组的最后产品，我们所有人都集体和个人对其表示支持。在编写本报告时，粮农组织技术工作、行政、治理和多边系统各领域的区域顾问和专家提供了投入。在核心小组内进行了热烈的对话，对照个别顾问有时得出的不同结论、国家访问、调查结构、以前的评价、秘书处提供的补充信息以及关于最佳做法的文献，对工作和提供的证据进行了严格的三角分析。这样，核心小组全体成员在编写最后报告的过程中均有机会对某些方面表达不同意见，但所有成员均支持这份最后报告。前组长Keith Bezanson博士的投入对编写最后报告提供了很大的帮助，他继续作为核心小组的成员，受到了理事会的欢迎，尽管他仍有健康问题，但却能够作为主要撰稿人支持核心小组的工作。

在加强本报告时，我们作出了特别努力，澄清了第一章中的许多问题和信息。然而，本小组在提交最后报告时的一个遗憾是我们不能在如此短的时间内像我们希望的那样加强本报告的可读性并缩短篇幅。这可能出现一种危险，即成员只注重我们建议中的具体方面，而不充分考虑主要信息和认定导致我们结论的问题和机遇。尽管如此，我们认为十分明显，在现阶段寻求进一步改进而延迟，将使评价对成员和管理层的实际用途大大减少，因为诸位要在11月份的粮农组织大会上作出决定。因此，我们在第一章提供了关于主要信息的综述，而非通常的评价概要。

您将在报告中看到，我们认为粮农组织做了很多工作，并且做得很好。我们也认为亟需进行变革。世界需要一个振兴的粮农组织。在“改革增长”方面已经预见革新图变，既需要朝本次评价讨论的方向进行实质性改革，又需要增加资源。两者应齐头并进，缺一不可。事实上，不进行改革将几乎肯定导致该组织加速衰退：衰退将使世界变得更加贫困，因为在人口持续增长、环境压力和气候变化及不稳定性增加的情况下，战胜饥饿和营养不良以及管理农业对经济贡献的挑战将会增加。

在我们的工作中，我们得到了粮农组织各级和各地职员的宝贵支持。如在鸣谢中指出的那样，粮农组织评价处尤其对我们各个方面的工作给予了大力支持。理事会独立外部评价委员会任命的质量保证顾问向我们提供了真知灼见和指导。您的支持和鼓励弥足珍贵。

评价小组尤其要对我们在各国和在罗马从粮农组织的成员得到的承诺、支持、开放和想法表示我们的赞赏和感谢，并呼吁成员继续本次评价的对话精神，抓住机遇，振兴粮农组织。

我们感谢粮农组织全体成员委托我们进行这一具有挑战性和极为重要的评价，并支持我们进行评价。

代表评价小组，

谨启

对粮农组织独立外部评价

组 长

Leif E. Christoffersen



2007年9月21日

目 录

	页 次
鸣 谢	1
内容提要	2
第一章：独立外部评价综述	7
背景和方法	7
总体信息	10
近期行动计划的四类行动	25
<i>第一类：重新思考粮农组织的远景</i>	25
<i>第二类：对治理的投资</i>	30
<i>第三类：对管理和行政的全面审查</i>	32
<i>第四类：在总部和实地为有效性和效率而重组</i>	35
<i>前进的道路：结论</i>	39
报告的结构及其结论和建议概况	40
第二章：背景情况	56
<i>独立外部评价的背景和范围</i>	56
<i>独立外部评价的结构</i>	57
<i>核心小组</i>	58
方 法	59
质量保障	61
局 限	62
背景 - 粮农组织的发展变化	63
1945 - 1970 年：粮农组织是卓越的农业组织	65
1970 - 1980 年 - 新的组织崛起但粮农组织仍然十分活跃	68
1980 - 2007 年 - 粮农组织在各条战线受到挑战	71
结 论	79

第三章：21 世纪粮农组织技术工作的适用性和有效性	83
引言	83
成员国在粮农组织技术工作方面的总体优先重点	84
粮农组织技术工作的资源	87
资源的可用性和分配	87
技术领域资源配置的变动	89
对知识进行管理并向用户提供	91
宣传倡导和交流	92
知识管理和传播：粮农组织信息系统和出版物	99
技术合作促进发展：向用户提供知识	103
粮农组织对农业投资的支持	112
对紧急情况的技术支持	116
数据库和统计	120
技术领域的工作	125
作物生产、农业工程、植物保护和农药	125
畜牧业	130
土地和土壤资源	135
水和灌溉	136
渔业	137
林业	142
对农业发展的制度支持（高等教育、研究、农民培训 和乡村财政、销售和涉农企业）	147
经济，社会及食品和营养政策	149
交叉活动和主题	153
性别纳入主流和妇女赋权	154
环境和自然资源管理	158
包括粮食安全特别计划的技术转移和试点	159
条约、公约和协定	162

法律援助	162
对制定政策和战略的支持	163
能力建设	165
加强粮农组织技术工作的适用性、有效性和影响的结论及建议	167
总体结论	168
确定优先领域	169
知识管理和确保用户获得知识	173
粮农组织工作的技术领域	179
第四章：治理	196
背景与内容	196
当前的治理结构	197
粮农组织在全球治理方面的作用	199
粮农组织的战略、计划和秘书处的治理	201
领导机构的工作	203
监 督（审计和评价）	208
强调治理问题和文化	208
实现新的共识 – 重建粮农组织的治理	213
重建信任	214
界定治理和管理的职能	215
提高粮农组织在全球政策一致性和条约及协议方面的效率	217
强化领导机构的功能架构	219
加强治理作用的其他措施	226
第五章：多边系统中的粮农组织 – 伙伴关系	231
引 言	231
粮农组织和联合国	233
全球一级的伙伴关系	233
国家一级的伙伴关系	236
设在罗马的各机构间协作	239

粮农组织与世界银行	242
粮农组织、国际农业研究磋商小组、其它国际组织	243
国际农业研究磋商小组	243
在农业、林业和渔业方面工作的其它国际组织	245
粮农组织与民间社会	245
粮农组织与私营部门	247
区域一级的伙伴关系	249
结论和建议	250
建 议	251
第六章：粮农组织的文化、组织与结构定位	255
粮农组织的组织文化	255
一般意见	256
BAH 调查	257
独立外部评价员工调查	260
员工眼中的组织文化	260
决策、责任与授权	265
结 论	268
建 议	271
组织与结构	272
缩减员工和短期合同	273
其它答案：技术合作的南南承包	275
总部结构	275
总部的交叉结构与关系	278
关于总部结构的结论	281
关于总部结构的建议	283
实地结构	290
总部与实地办事处之间的联系	293
区域办事处	293

分区域办事处	296
驻国家代表处	296
报告途径	302
关于粮农组织实地结构的结论	303
关于实地结构的建议	304
驻国家办事处及粮农组织驻国家代表的标准	307
与独立外部评价改革建议全部成分的联系	310
第七章：粮农组织的计划周期	311
引 言	311
对架构的描述	311
财政资源	312
结论和分析	315
预算外资源	328
粮农组织技术合作计划	333
机构性学习和监督：评价与审计	334
审 计	335
评价和反馈的漏洞	339
机构安排	342
总体结论和建议	343
第八章：行政、人力资源和财务	354
粮农组织行政－概述	354
效率和效益	356
行政管理费用	357
责任性、透明度、信任和授权	360
人力资源管理	363
招聘和任命过程	364
性别平衡	367
合同方式：激励和抑制	371

绩效评价	375
职工发展、培训、激励和轮岗	376
财 务	377
财务结构和系统	377
财务系统的管理	377
粮农组织的财务状况	379
储备金和备付款	383
信息技术	385
其他行政领域	390
采购和合同服务	390
保安服务	392
结论和建议	393
总体建议	394
人力资源	395
行 政	399
信息技术	400
财 务	401
缩略语	404
附件 1: 初步费用和节约及各类建议概况	411
引 言	411
初步费用和节约	412
各类建议概况	413

第 2 卷

附件 2: 独立外部评价的职责范围

附件 3: 关于来源和方法的补充信息

附件 4: 核心小组和顾问

鸣 谢

评价核心小组真诚感谢在其工作中始终给予协助的许多人，由于人数太多，在此不能一一列举。然而，我们要向总干事表示特别谢意，他对我们各方面的工作给予了充分的支持，并多次慷慨拨冗协助我们。粮农组织评价处的职员在组织、行政和后勤方面给我们提供了不可或缺的帮助。我们尤其要感谢评价处长 John Markie、Carlos Tarazona、Heather Young、Melanie Derba、Maria Gattone 和 Nadine Monnichon。最后，没有任何评价员小组比我们得到一个小组的更好服务，该小组自始至终向我们提供了支持。Sally Burrows 开展和领导了许多需要的研究工作。没有我们杰出和执着的研究助理小组—Zeynep Elif Aksoy、Tommaso Balbo di Vinadio、Vanessa Bertelli、Federica Coccia、Hua Di、Anna Gueraggio、Victoria Heymell、Anabella Kaminker、Michele Mifsud、Mario Picon 和 Sandhya Rao —我们的工作将无法进行。我们向他们所有人表示最诚挚的谢意。

内容提要

i. 本报告提交粮农组织六十年历史上**对粮农组织首次独立外部评价**的结论和建议。尽管评价探讨了粮农组织在六十年年的发展变化情况，但主要侧重于 1990 年至现在的时期。本次评价由粮农组织理事会和大会委托进行，由粮农组织理事会的一个委员会监督。本报告以大量和广泛的评价工作为基础，严格采用了 2005 年 4 月联合国评价小组批准的联合国系统评价规范和标准以及经合组织发展援助委员会的评价原则。评价由一个从全世界挑选的顾问组成的完全独立的小组在 18 个月内完成。核心小组由六名成员组成，他们全部赞同最后报告：

- Leif E. 先生（挪威）—组长；
- Keith Bezanson 先生（加拿大）—前组长和报告主要撰稿人；
- Uma Lele 女士（美国/印度）—粮农组织的技术工作；
- Michael Davies 先生（联合王国）—管理、组织和行政；
- Carlos Perez del Castillo 先生（乌拉圭）—粮农组织的治理；
- Thelma Awori 夫人（乌干达）—粮农组织在多边系统中的作用。

ii. 独立外部评价得到了粮农组织成员国、粮农组织管理层和粮农组织职员的高度支持和合作，它们全体对独立和透彻地开展评价给予了全力支持。

iii. 职责范围明确指出，工作应超越评估结果、影响和机构绩效的常规评价。事实上，本次评价的职责范围将主要重点放在确定该组织本身今后的工作方面。职责范围尤其要求评价：“*绘制前景的蓝图……使粮农组织能够适应 21 世纪并应对今后的挑战*”¹。因此评价不仅力求评估粮农组织的总体机构绩效，包括其治理，而且要帮助塑造一个能够行之有效地支持人类应对 21 世纪挑战，尤其是应对饥饿和贫困的持续苦难以及对脆弱环境日益增加的挑战的粮农组织。它询问是否需要粮农组织，并涵盖四个主要领域：

- a) 粮农组织在多边系统中的作用：从 1945 年粮农组织成立以来该组织在完全不同的国际发展架构中的适当作用为何？
- b) 粮农组织的技术工作：粮农组织的规范性计划和技术合作计划的适宜性及效率如何？粮农组织成员的需要以及该组织的比较优势如何，因而目前有何需要？

¹ 对粮农组织独立外部评价闭会期间工作组向理事会提交的报告，CL 129/10。

- c) 粮农组织的管理、行政和组织，包括规划和计划制定、预算、行政和财务系统以及组织文化和结构：这些是否符合宗旨，灵活，表现托付的责任，启迪创新以及利用目前现代管理方法和现代技术可以提供的一切手段？
- d) 粮食和农业的全球治理以及粮农组织秘书处工作的治理：治理是否发挥双重作用，以切实有效和透明的方式以及全体成员的主人意识对全球治理和确保一个有效和适宜的粮农组织作出贡献？

评价的主要结论

iv. 独立外部评价的主要结论可归纳为四个字：“**改革增长**”。如今该组织处于一场财政和计划危机之中，危及该组织今后向世界提供必要的服务。在 1994 年至 2005 年期间，其总的财政资源（不包括应急特别基金）按实际价值计算减少了 31%，其职员总数减少 25%。评价发现，虽然粮农组织继续提供其他组织无法充分提供的一系列必要物品和服务，但这些领域如今已面临严重风险。如果粮农组织明天消失，其许多方面将需要重新创建，但需要有详细得多的重点并将其努力集中在符合其比较优势、可证明需要的领域。挑战是在进一步衰退导致该组织不可逆转的损失以前推进改革增长。

v. 然而，在确定该组织如何处理危机和应对挑战及机遇方面、在何为重点和何为非重点、保留哪些计划和放弃哪些计划、资源需要和如何提供这些资源等方面并无共识。粮农组织的工作分散，其重点放在广泛挑战的单个方面而非全部方面。这有损于信任，并导致其财政资源不断减少。该组织的能力正在下降，其核心能力目前受到危害。

vi. 独立外部评价毫不含糊地得出的结论是，世界需要粮农组织，当前影响粮农组织的问题也可以全部解决。为此，独立外部评价建议采取一种改革增长的转型战略。这将要求该组织作出根本的战略选择，并将其努力集中于可以优化其比较优势的领域。加强战略和政策能力至关重要，因为目前决定性的证据是全球总的粮食形势发生了根本变化。目前产量增长更加放慢，不能满足日益增加的人口和收入增长的需要，也不适应对畜牧产品、高价值作物和生物燃料需求的新格局。从证据得出的结论还有，由于气候变化、城市化和人口增长，现有生产技术和耕作方式受到的压力日益增加。

vii. 粮农组织需要有效应对这些趋势和挑战。这意味着它必须能够同时处理粮食生产、生计、收入和获取粮食。这将需要政策能力，在整体上综合和处理这些问题。生产技术仍将至关重要，但除非保证有利的政策、机构、立法和基础设施环境，否

则只能有限地利用这些技术。正是在后面这些领域粮农组织应能够作为专门负责确保整合所有这些要素的唯一全球组织而证明其主要的比较优势。

viii. 除非粮农组织也变得更加灵活并克服其趋避风险的问题，否则粮农组织无法应对其面临的挑战。该组织一直保守，适应缓慢，区分真正重点领域与最新时尚领域缓慢。如果不对粮农组织的组织方式、其工作方法、其表现及其在行政和人力资源管理方面采用的系统进行重大变革，就无法获得这种区分灵活性的能力以及应对不断变化的形势和新的挑战所需要的能力。粮农组织需要改变秘书处和领导机构内部的文化。

ix. 粮农组织目前有严重和代价高昂的官僚主义，其特点是：与类似组织相比过度的工作控制过程、高度的重叠和重复以及低度的权力下放。这种严重的官僚主义造成并强化了一种僵硬、趋避风险和集中的组织文化，横向交流和联系薄弱。它还大大限制了粮农组织在满足其成员需要方面发展效率的潜力。

x. 因此粮农组织需要解决其组织结构中的主要弱点。总部与实地工作之间的关系严重脱节。这不仅仅是一个报告途径的问题，尽管这些途径遵循了一个“条条道路通罗马”的原则，其成本高而效益低，在总部、区域、分区域和驻国家办事处之间缺乏共同的目标、目的、战略和资源筹集努力。

xi. 尽管目前正在进行许多变革，但粮农组织的现有基础设施旨在加强在罗马以外的存在，运作并不顺利。行政费用占计划支出的比例大幅上升。在一些国家办事处，行政费用目前超过了计划支出。在某些情况下，由于旅行经费短缺，区域技术专家和粮农组织驻国家代表无法为履行其工作义务而旅行。同时，由于连续的预算削减再加上在这种总体预算减少的背景下作出的关于权力下放的决定，在粮农组织具有无可争议的比较优势的领域总部的许多计划正进入“处境危险”的领域。

xii. 成员国对粮农组织的整体治理使该组织令人失望。它并未确保一个适当的具有实事求是重点的全组织战略，并未确保手段与目的一致，并未根据商定的目标衡量秘书处的绩效。领导机构与管理层之间的职能和责任划分模糊不清。抑制粮农组织有效治理的主要原因是成员之间和某些成员与秘书处之间的相互信任及谅解程度低。

前进的道路

xiii. 评价提出了 100 多项旨在进行转型变革的建议，以扭转衰退并使该组织能够更好地在应对粮食和农业的新挑战方面发挥全球领导作用。这将需要全体成员和管

理层对一项重要和持续的改革计划达成一致意见和作出承诺，并需要为其增加资源。为此，独立外部评价建议制定和通过一项 3-4 年的近期行动计划，旨在确保未来的粮农组织如其缔造者期望的那样成为一个朝气蓬勃、可以信赖和有效的全球组织。

xiv. 关键问题是如何开始。成员如何才能就一项改革增长的近期行动计划达成一致意见并共同拥有？粮农组织的一些成员会倾向于“作为改革的最低要求首先增加资金”。另一些成员则希望见到“在财政增长以前进行重大和持续的改革”。独立外部评价的结论是，如果这两个互不相容的意见持续下去，该组织的衰退将继续，并将加快。第一个必要步骤是停止实际负增长，在下两年度迈向实际零增长。独立外部评价认为，如果粮农组织成员真正希望一个“适应 21 世纪和应对今后挑战”的组织，进一步采用“名义零增长”是无法持续的。这需要立即就真正的机构转型计划达成一致意见。当然，实际零增长将不能带来实际增长，但它将为该组织提供一个稳定时期，在该时期它可对“改革增长”的建议进行认真试验。实施粮农组织需要的重大改革将加强信任，促进实际财政增长。当然，也可以采取相反的态度。如果不进行粮农组织所需要的转型改革，“改革增长”所需要的互信将很快丧失。该组织的财政前景将断然转向负面。

xv. 基本上，独立外部评价要负责回答以下问题：

a) **世界是否需要粮农组织？**

我们的回答是：**是，毫无疑问**。粮农组织继续发挥作用，并提供一系列其他组织不能提供的必要物品和服务。挑战不断出现，只有一个具有粮农组织职责和经验的全球组织才能以正统性和权威性解决；

b) **粮农组织要“适应 21 世纪和应对今后的挑战”是否需要变革？**

我们的回答是：**是，要进行重大变革，并抱有紧迫感**。粮农组织的财政形势不佳，并正在迅速恶化。独立外部评价得出的结论是，粮农组织许多成员对该组织的重点和效率的关切是完全有根据的。因此仅资金将不能解决该组织的问题。如不进行转型改革，粮农组织的现有轨迹表明在财政上、战略上和计划上将无法持续。

c) **需要如何做？**

我们的回答是：**一项巨大的工作**。因此独立外部评价建议在本报告深入讨论的四类领域重新思考粮农组织的远景和一项近期行动计划：

- i) 一个新的战略框架；
- ii) 在治理方面投资；

iii) 改变机构文化和改革行政及管理系统；

iv) 对总部和实地的效益及效率进行结构调整。

xvi. 如果能够实现本报告中提出的步骤和建议，独立外部评价相信将能够应对所面临的挑战—有助于粮农组织真正“适应本世纪”。事实上，如果这些能够实现，独立外部评价还相信粮农组织将为多边组织的卓越性树立新的标准。

第一章：独立外部评价综述

背景和方法

1. 这是粮农组织 60 年历史上首次独立外部评价的报告。这也是对一个全球政府间组织所进行的最广泛和最宏伟的评价。由于时间极为紧张，加剧了这种规模的评价难度。实际工作从 2006 年 4 月开始，编写最后报告草案在 2007 年 6 月和 7 月进行。评价始终力求确保方法严谨，包括采用联合国系统的评价规范和标准以及经合组织发展援助委员会的评价标准。为此采取的步骤包括对证据的广泛“三角分析”，实地访问了 35 个成员国，其中 23 个为发展中国家，进行了 2500 次结构性和半结构性访谈，分析了对 12 份单独问卷的 3000 份回复，每一份问卷有不同的目的²，对照比较机构³为粮农组织的各方面广泛确定了基准⁴，委托了关于粮农组织技术工作的工作文件，包括性别和环境的交叉领域以及对评价职能的单独研究（详细情况见第 2 章）。

2. 职责范围明确指出，工作应远远超越着重评估结果、影响和机构绩效的常规评价。本次评价的职责范围要求进行这些评估，但也将主要重点放在确定该组织本身性质的工作上。职责范围尤其要求评价：

“绘制前进的蓝图，在不断变化的环境中更好地应对今后的挑战，包括成员国新出现的需要以及粮农组织在其实力和比较优势的基础上的地位...（评价）应有助于加强该组织成员对团结和目标的认识，使粮农组织能够适应二十一世纪并应对今后的挑战。”⁵强调部分系我们所加。

3. 职责范围中规定的 4 个相互联系的组成部分为分析提供了基本概念框架。这些是：

- a) 技术工作：这里包括粮农组织处理以下方面的规范工作和执行工作：粮食、作物、畜牧、森林、渔业、商品贸易和农村发展及其在战胜饥饿方面的效率和效益、保护环境以及改善经济和社会发展条件。粮农

² 关于文化、治理、性别、伙伴关系、农业、林业、统计、研究、国际法和标准、营养、紧急援助和对技术支持服务的需求等方面。

³ 包括世界卫生组织、联合国教科文组织、国际劳工组织、联合国工发组织、经济合作与发展组织和国际货币基金组织。

⁴ 本报告中使用的“确定基准”一词，并不是指商业和工业中使用的制定标准基准（即与商定的标准和规范比较）。本评价中使用该词是与其它组织比较。

⁵ 对粮农组织独立外部评价闭会期间工作组向理事会提交的报告，CL 129/10。

组织的技术工作通过一系列不同的手段进行，其中包括技术合作、政策制定和咨询、法规和标准制定工作、信息、传播和宣传、统计、研究、应急反应、联网和对话。所有这些方面均在独立外部评价的审查期间进行研究（见第 3 章）；

- b) 粮农组织的管理、行政和组织：这方面包括规划和计划制定、预算、行政和财务系统、组织结构，包括下放结构、监督、评价、全组织文化、人力资源管理和开发、知识和风险管理以及问责制政策和方法（见第 6、7 和 8 章）；
- c) 粮农组织的治理：这里包括领导机构在为粮食和农业提供全球治理和在指导粮农组织秘书处的工作方面的作用、效率和效益。这包括成员与秘书处之间在确定战略、政策和重点确定、正常预算和自愿捐款的融资问题以及联合国系统内的治理关系和利益相关者团体参与等方面的关系（见第 4 章）；
- d) 粮农组织在多边系统中的作用：这方面的核心是粮农组织在国际发展架构（该架构与粮农组织成立时的 1945 年大不相同）中的适当作用、粮农组织的绝对和动态比较优势及其缔结联盟和协助联合国及更广泛的整个国际系统的能力等问题（见第 2 和 5 章）。

4. 独立外部评价调查和分析的总体范围是章程序言中规定的粮农组织的职责。正如职责范围中指出的那样，独立外部评价并不对粮农组织的基本职责提出疑问，此点在本次研究中得到充分尊重。事实上，独立外部评价认为今天的职责（见一下插文 1.1⁶）与 60 多年前拟定的职责一样适当。

⁶ 该插文在第二章中为插文 2.1。

插文 1.1 粮农组织的宗旨和职责

“接受本章程的国家为了下述宗旨。

- a) 提高它们各自管辖下的人民的营养水平和生活标准；
- b) 改进一切粮农产品的生产和分配的效率；
- c) 改善农村人口的状况；
- d) 从而促进世界经济的发展并保证人类免于饥饿；

决心加强它们分别的和集体的行动以提高共同福利。

第 1 条进一步规定了粮农组织的如下职责：

- e) “该组织应收集、分析、阐明和传播关于营养、粮食和农业的情况。本章程中所用“农业”一词及其衍生词包括渔业、海洋产品、林业和初级林产品。
- f) 该组织应在下列方面促进采取国家和国际的行动，并在适当时提出建议：
 - i) 进行与营养、粮食和农业有关的科学、技术、社会和经济方面的研究；
 - ii) 改进与营养、粮食和农业有关的教育和行政工作，在公共中传播营养和农业方面的科学和实践知识；
 - iii) 保护自然资源，采用农业生产的改良方法；
 - iv) 改进粮农产品的加工、销售和分配；
 - v) 采纳由国家和国际提供足够的农业信贷的政策；
 - vi) 采纳关于农业商品安排的国际政策。
- g) 该组织的职能还有：
 - i) 提供各国政府可能请求的技术援助；
 - ii) 与有关政府合作，组织所需要的考察团帮助它们履行因接受本章程和联合国粮食及农业议的建议而产生的义务；以及，
 - iii) 总的来说，采取一切必要的和适当的行动以实行序言中所陈述的该组织的宗旨。”

5. 1999 年，在 1996 年世界粮食首脑会议之后，粮农组织成员在 2000-2015 年粮农组织战略框架中重申了“该组织专门致力于帮助成员国实现三项相互联系的全局目标：

- a) 所有人在任何时候都获得足够的营养充分和安全的食物，确保在 2015 年以前将长期营养不良人数减少一半；
- b) 可持续农业和农村发展，包括渔业和林业对经济和社会进步以及所有人的福利作出持续贡献；

- c) 自然资源，包括土地、森林、渔业以及粮食和农业遗传资源的保存、改进及可持续利用。”

6. 这些完全与千年宣言一致，并相互支持。成员重申其需要粮农组织援助的第一项目标直接相当于在 2015 年以前将贫困和饥饿减半的第一项千年发展目标。这一目标直接来自世界粮食首脑会议，并忠实于粮农组织章程规定的职责。第三项目标直接相当于第七项千年发展目标，该目标涉及环境资源的可持续利用和保护。

总体信息

7. **信息 1: 在本次评价中得出的核心结论可概括为四个字：改革增长。**在以下各段可以看到，独立外部评价的结论是，若要适应其成员的需要并履行其职责，粮农组织将需要进行重大的彻底改革。独立外部评价还认为，只有制止和扭转过去 20 年期间该组织面临的财政、计划和战略衰退，这些改革才有可能并能够在商定的框架内持续。

8. 从评价过程中收集的大量证据得出了作为“标题”的 15 条总体信息。这些信息是前瞻性的，同时以温故知新为基础。以下各章将十分详细地为这些结论以及通过该报告提出的大量具体建议提供证据。

9. **信息 2: 粮农组织正面临一场严重的危机，该危机目前危及粮农组织的未来。**引起和维持这一危机的原因很多，在本报告中予以全面分析。其中一些原因是粮农组织不利的财务状况引起的；一些是由于结构和组织缺陷引起的；一些是技术性的；另一些则涉及行政和管理系统的缺陷。然而，独立外部评价的结论是，导致粮农组织危机的主要原因是成员国本身之间和一些成员国与秘书处之间的**信任及相互谅解程度低**。独立外部评价访谈过的许多政府高级官员称，对粮农组织的互信程度低于大多数联合国其他组织。无论这种比较是否真实，很明显的是，粮农组织领导机构内目前信任和相互谅解的程度低有损于进行实际对话和作出决定的能力。

10. 粮农组织并非需要解决信任问题的唯一组织。4 个国家（智利、南非、瑞典和泰国）最近关于联合国秘书处的报告⁷得出的结论是：

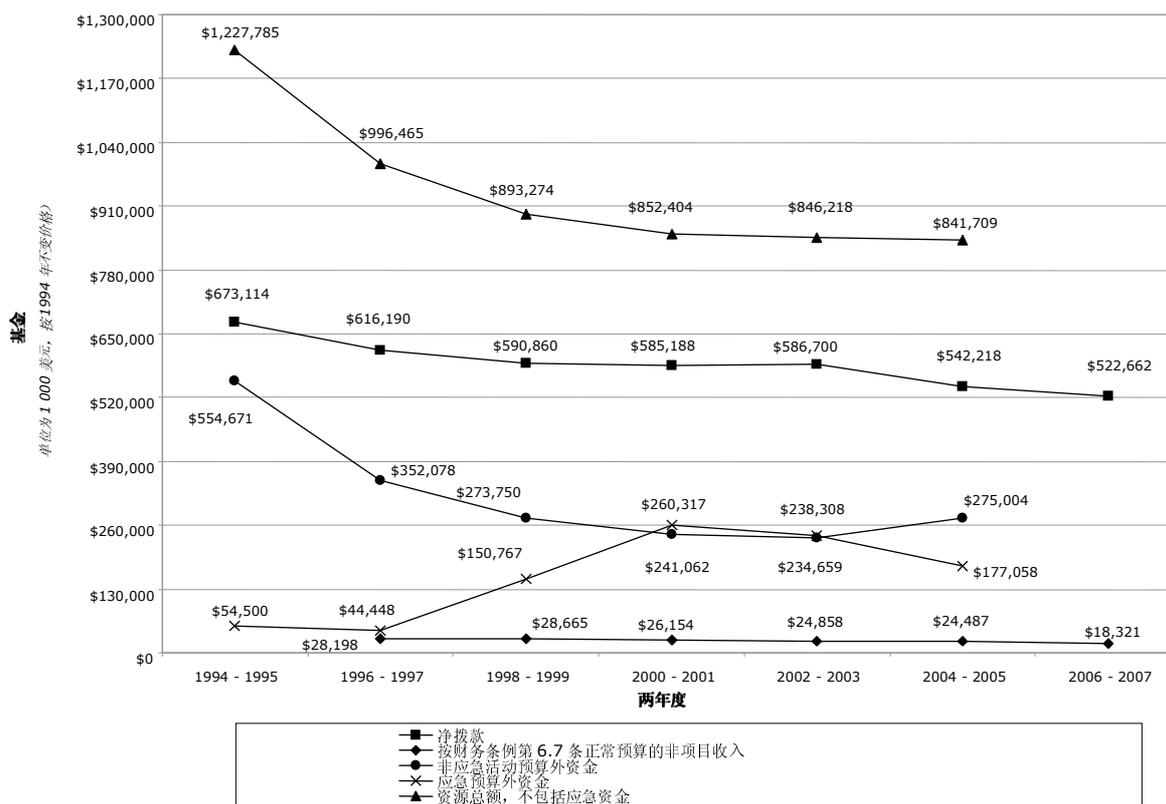
“信任问题涉及成员国之间的关系和成员国与秘书处之间的关系。缺乏信任并非是一种新的现象；这是联合国从一诞生就存在的一个事实。有人甚至说在一个国际组织内成员国具有不同议程和计划是无法避免的。责任不清以及对履行职责不满可导致信任程度或信心降低，会在随后导致对从管理层到治理者的详细信息的高度需求。进一步改进要想取得成功就需要某种程度的信

⁷ 朝向紧凑：改进联合国秘书处治理和管理的建议，2007 年 9 月。

任 - 尽管意见不一定完全一致”它还报告...提高信任程度是就进一步变革达成一致意见的前提条件之一, 但也应当是变革的一个结果。信任本身既是一种目标, 也是...继续前进的基础...。(第 6 页)。

11. 独立外部评价同意这种评估, 并相信解决粮农组织危机的前提条件是形成程度高得多的信任、相互谅解和信心。独立外部评价还相信, 如何强调粮农组织危机的程度都不为过, 该组织目前的财政资源轨迹不可持续, 除非紧急予以校正, 否则将很快导致进一步边缘化, 使机构不适宜。以下表格指出了粮农组织在过去七个两年度期间的财政资源。它表明在 1994 年至 2005 年期间资源总额 (不包括用于紧急情况的特别基金) 减少了 31%。净拨款减少了 19% (到 2006-07 年减少了 22%)。预算外捐款 (不包括紧急捐款) 减少了 50%。

图 1.1: 粮农组织的财务简况: 可利用的两年度资源总额 (1994-2007 年)



12. 信息 3: 如果粮农组织明天消失, 其许多方面将需要重新创建。在其存在的 62 年中, 粮农组织对人类福利作出了不可或缺贡献, 有许多这方面的例子。仅列举少数: 在 1960 和 1970 年代, 粮农组织处于新独立国家农业生产增长的最前线。它还制定许多重要的公约 (国际植保公约)、标准制定协定 (食品标准法典)、预

警（全球信息及预警系统）以及必要的数据库收集系统发挥了关键作用。在 1990 年代，大型国际开发组织基本放弃了农业生产和粮食及营养安全的迫切任务，粮农组织在 1996 年的世界粮食首脑会议上将国际重点保持在这些问题上。独立外部评价对今天粮农组织的工作进行了大量评价，其结果在本报告第 3 章中报告。这次审查证实，粮农组织继续提供一系列具有高度价值的产品和服务，其中许多绝无替代供应来源。尽管许多政府代表在独立外部评价的访谈中对粮农组织提出了尖锐的批评，但他们也同意广泛的国际共识，即需要粮农组织，它继续提供特别广泛的相关和有效产品及服务。

13. 然而，独立外部评价也发现，粮农组织经常浪费资源，提供产生微不足道的结果和影响的产品及服务，并在其不再具有比较优势的领域提供。发现粮农组织的许多开发活动包括一些小型的非战略干预行动，在其他地方举一反三或产生可持续效益的前景很小，或没有这种前景。在一些规范性产出中也发现了类似的问题。如果粮农组织明天消失，将不会以现在的形式，而是以另一种形式重新创建：i) 借鉴其卓越、无可辩驳的优势和继续适宜的领域；ii) 有选择地加强已经弱化的基本工作领域；以及 iii) 停止其他领域的活动。

14. **信息 4：世界需要粮农组织发挥其潜力，为 21 世纪作出贡献，但只有在重新信任和相互尊重的基础上达成新的政治共识才能实现这种潜力。**粮农组织具有在世界舞台上成功突出自己的坚实基础所需要的许多核心要素。目前更广泛的联合国改革为粮农组织利用其实力和比较优势进行机构革新提供了需要抓住的机遇、鼓励和动力。然而，这不能利用旧的方法，需要变革。只有在成员之间达成一种新的政治共识、重塑信任和相互尊重才能实现。这是成功建立新的面向结果以客户为重点的机制、手段和文化的前提条件，粮农组织迎接 21 世纪的挑战需要这些机制、手段和文化。

15. **信息 5：目标必须改变 - 粮农组织未来的适应性和有效性将取决于加强以粮食和农业面对的新现实为重点的战略和政策能力，并取决于创造解决这些问题所需要的广泛有利环境。**目前的证据是决定性的，即全球总的粮食形势发生了根本变化。产量增长放慢，不能满足人口增长和收入增加的需要，也跟不上对畜牧产品、更高价值作物和生物燃料需求的新格局。此外，证据还表明，由于气候变化、城市化和人口增长，对现有生产技术和耕作方式的压力不断增加。还有决定性的证据表明，那些最不发达和缺粮国家人口中的营养不良比例比粮食均衡或接近均衡的国家要高。

16. 如果粮农组织要成功应对实现粮食安全的新的更大挑战，它必须有效应对这些现实。这意味着它必须能够同时处理粮食生产、生计、收入和获取粮食。这将要

求深谋远虑和政策能力，综合各种因素，以整体方式解决这些问题。生产技术仍将至关重要，但除非确保有利的政策、机构、立法和基础设施环境，否则只能有限地吸收这些技术。正是在后面这些领域粮农组织应能够表明其主要的比较优势，作为特别授权的唯一全球组织，确保整合所有这些因素。

17. 这也要求对粮农组织的方针及其农村和以农业为基础的发展战略重点及计划进行重大改变。需要的改变将注意通过生产、就业、生计和创收而创造粮食安全和充足营养所需要的更广泛有利环境。在这方面，独立外部评价高兴地注意到，农村创收是粮农组织政策分析的一个领域，农业综合企业开始得到更多的重视。就业、创收和粮食供应往往将通过小农和补充收入活动，但也越来越多地在中小型企业中进行，其农业投资可与更高价值产品和供应链中附加值的管理技能相结合。这种改变还将促进农业对整个经济发展作出更大贡献。若在生产力更高的地区创造就业和收入，这也将减轻对脆弱地区的压力。

18. 一般而言，粮农组织对这些企业和拥有这些企业的企业家基本不能直接带来利益。然而，它可以与政府一起努力通过有利的政策（如法律权益法规框架、规范、标准和体制安排）和营造一个有利的环境，包括保障服务和提供农村基础设施而减少经营费用。这意味着该组织在农业和农村发展工作中有关政策、贸易、机构和生产的重点发生重大变化。因此，粮农组织战略和分析的出发点必须涉及目标的改变。

19. **信息 6: 粮农组织迫切需要进行棘手的战略选择。继续“得过且过”不是一种选择方案。**在过去 20 年的大多数时间，粮农组织在其工作计划和预算中面对手段与目的之间的鸿沟日益增加。对此它采取了两个基本措施。首先 - 削减职员和提高效率的某些尝试（见第 6 章）- 并未解决问题。第二项措施是对几乎所有计划和部门的广泛削减采取“得过且过”的应对办法（见第 7 章）。这主要导致加剧了手段与目的的问题。在大多数情况下，该组织不能进行困难的战略选择，以便确保手段与目的的一致性。一个结果是该组织的重点日益变得模糊不清。

20. 这也导致粮农组织往往在危机管理情况下运作。尽管现任总干事力图为振兴该组织勇敢实现重大突破（如 1994-95 年开始改革、1996 年世界粮食首脑会议和 2005-06 年最近的改革建议），但未取得理想的效果。因此，该组织在多个两年度期间所作的主要调整努力未能重新唤起人们对该组织的信心或其主要捐助方增加预算的意愿。而一个两年度内下调的净结果是要在下一个两年度进行更多的下调。独立外部评价怎么强调粮农组织今天位于悬崖边上都不为过。如果目前的“得过且过”轨道继续下去，结果将是日益加快机构衰退。

21. 如果粮农组织要保持适宜性和有效性，它必须在许多重点之间、在手段与目的的一致性以及在一个日益复杂和竞争的世界里如何或在何处使该组织发挥作用

方面作出艰难的选择。在全球公共物品领域，必须进行重大的战略选择。但是，粮农组织在治理方面的决策陷入了“规范”与“执行”的误区。这除了造成上述不信任以外，还导致该组织内出现定义和概念的混淆。

22. 一些成员认为，粮农组织在规范性工作以外无重大作用。另一些成员则往往认为规范性工作是发达国家的首要兴趣和利益，并声称“粮农组织在实地的工作是真正需要的工作”。两种立场都过于简单化，未考虑到粮农组织在其章程中确定的职责。章程明确要求该组织在规范和执行两方面发挥作用，产生全球公共物品，确保需要这些物品的人获取这些物品。当独立外部评价在罗马和在国家访问中与成员的代表进行广泛的访谈中更仔细审查这两个立场时，可清楚地看出，几乎所有人都认为这是一种相互补充的连续工作。

23. **信息 7: 粮农组织必须成为一个更加灵活的组织，同时继续是公共资金的一个负责任的管理者。它需要突破其趋避风险的文化，实现更大的效率和效益。**今天的挑战并非明天的挑战。该组织是保守的，适应缓慢，辨别发展方法方面的变化以及需要从最流行的重点领域确定重点领域缓慢。如果不对粮农组织的组织方式、其工作方法、其寻求和激励的表现以及其在行政和人力资源管理方面采用的系统进行重大改变，这种辩认灵活性的能力以及对不断变化的形式和新的挑战作出反应所需要的敏捷性就不能实现，这将要求改变秘书处和领导机构内的文化。

24. 粮农组织目前的官僚主义特别严重，代价高昂，其特点是：事前控制⁸过程过多，涉及执行单个工作过程中和在其最终批准之前需要完成的审查和严格检查；高度重叠、重复和高昂的运作费用；授权水平比对比组织低。这种严重的官僚主义造成并加强了一个僵硬的组织文化、高度集中的权力、薄弱的横向交流和联系以及趋避风险。它还严重限制了粮农组织在满足成员需要方面发展效率的潜力。

25. 然而，粮农组织需要履行托付的责任，同时确保其计划的执行有效（如在相当工作责任的最低层级进行）和切实（如部署所需投入支持优质和及时行动）。许多常规行动仍然需要通过各种层级运作（如旅行、加班申请、协议书）。此外，某些工作的最后批准确定在非常高的层级（如雇用每日薪给超过 150 美元的 62 岁以上的顾问；技术合作基金雇用国际顾问；小型顾问公司登记）。这种稀少职员资源的流失导致对提交的申请进行耗时的准备和审查。它是一种影响效率和迅速反应的主要因素，并弱化了个人的责任和工作的问责制 – 人人都负责，但无一人负责。工作事前控制的费用使得财务承诺必须相当于工作的价值（例如支持职员加班）并

⁸ “事前”系指需要控制的事件在发生以前采取的批准和控制措施。它与需要控制的事件在发生以后采取的“事后”控制和核准措施（即追溯）相对应。

按照可能的损失专门确定（例如旅行）。独立外部评价认为粮农组织并未努力在行使委托和计划执行的责任方面达成理想的平衡，需要改变“工作模式”。这可以借鉴欧洲安全与合作组织等其他组织的最佳做法。

26. 同时，目前批准工作的方法贯穿到粮农组织职员的日常实践，使他们趋避风险，使职员不愿意做决定，不愿意创新，甚至不愿意利用他们的权力。对不及时采取行动的批评可能并不足够 – “顾问晚到三周，但我们遵循了规则”。对创新和及时决定的错误批评通常大于正确冒险的表扬。支持变革的人力资源管理将需要制定积极的奖励措施，奖励卓越，鼓励知情的冒险和承认错误，作为学习和继续革新的机会。同时，真正的责任下放将需要强调职员培训和改进全组织行政系统并增加事后监测⁹。总体挑战是该组织迈向主动性和个人责任，使领导机构、管理层和职员摆脱其根深蒂固的趋避风险文化。

27. **信息 8: 作为一个知识组织，粮农组织的任务是支持成员确保在其职责领域的世界需要得到满足 – 而不是本身开展每项任务。**粮农组织必须更多地成为一个促进者，并作为一个实干机构将其活动集中在其具有比较优势的领域。粮农组织目前必须进行战略整合，确保向那些需要的人在需要时以其能够获取和利用的方式提供世界粮食和农业知识，为 2000-2015 年粮农组织战略框架中规定的成员国的三个目标作出贡献：

- a) 宣传必须提供技术政策信息，并帮助推动全球和全组织的政策议程。作为联合国负责处理一个实质性部门的机构，粮农组织拥有需要世界听取的重要（在某些情况下是必要）的信息，但这些信息并未得到充分听取。在少数关键信息方面必须作出集中和持续的努力，同时也将宣传手段带给粮农组织的主要技术领域；
- b) 政策支持必须协助各国和国际社会作出自己的知情决定（粮农组织的中立性往往可以向其提供绝对比较优势的一个领域）¹⁰；
- c) 能力建设必须作为一个综合的整体提供，将技术合作、获取知识、经验和决策与粮农组织作为一个促进者和提供者结合起来。越来越不需要与适当政策和能力脱离的直接支持采用生产技术的做法。成员国本身和许多竞争的供应来源一般可以发挥这种作用（见第 3 章）。

⁹ “事后”系指需要控制的事件在发生以后采取的控制和核准措施（即追溯）。

¹⁰ 在经济方面，比较优势的定义是与其他经济行为者相比以较低机会成本生产物品或服务（或知识）的能力。然而，比较优势难以衡量，在非市场情况下和公共物品领域（粮农组织即为此种情况）尤其如此。独立外部评价通过以下手段处理比较优势：努力确定粮农组织是某种物品或服务唯一提供者的领域（绝对比较优势）；它可以提供比其它提供者更好的物品或服务的领域；以及与其它提供者相比证明粮农组织的工作效率和影响更高的领域。

28. **信息 9: 粮农组织必须加强其全球治理作用**, 作为全球政策连贯一致以及在制定全球规则、公约和协定方面的一个召集者、促进者和参考来源。该组织的战略目标必须是代表农村人口、饥饿人口和所有能够从农业在经济中发挥作用而受益的人重新发出一种权威性的有效声音。粮农组织是唯一为这些成员讲话的全球组织。对全球治理责任 – 通过粮食和农业统一对人类福利的集体行动需要 – 最多给予次要关注。正是全球治理失败导致建立了联合国, 首先是粮农组织。粮农组织的领导机构不经常处理其设计师设想为该组织核心作用的重大政治经济问题。如果它们有的话, 则通常不是它们本身主动提出, 而是为了回应总干事。这与粮农组织工作的其他领域一样必须考虑何为成员的需要、粮农组织的比较优势以及伙伴关系和联盟的潜力。人们关注的是确保全球治理满足粮农组织成员的需要, 并不一定是粮农组织在每一方面发挥带头作用。

29. **信息 10: 粮农组织的治理薄弱, 该组织正在衰退**。粮农组织的治理并未确保具有实事求是重点的适当的全组织战略, 它并未对照商定的目标衡量秘书处的绩效。领导机构与管理层之间的职能和责任划分模糊不清。对于那些不能得到其本身独立咨询意见的国家而言, 缺乏就重大问题向领导机构提供这种咨询意见的机会也可能是一种劣势。

30. **信息 11: 粮农组织有许多对该组织使命十分执着的具有才能的职员, 但是他们却因粮农组织零散的结构和僵硬的集中管理体制而感到窒息**。优质人力资源是一个知识组织 – 粮农组织就是这样一个组织 – 的最宝贵资产。粮农组织在大部分时间拥有具备高水平技术专长的能干职员, 他们强烈致力于该组织的使命。然而, 他们目前感到气馁, 虽然其部分原因是资源减少和职员关于其前途的不确定性, 但职员也因增加过快和“过度管理”的管理及行政系统而感到窒息。虽然他们往往感到负担过重, 但实际上他们利用不足。这是该组织从实现其充分潜力倒退, 并影响其效率。

31. **信息 12: 粮农组织内部对重大和根本变革存在广泛的渴望和意愿, 但对高级管理层和领导机构能否做到几乎同样存在犬儒主义**。独立外部评价发现人们高度乐意为机构创新作出贡献。这需要在萎缩以前被接受并指出方向。警报信号已经发出。与职员对粮农组织使命的执着追求同时出现的是对其未来相同程度的悲观失望, 其根源是不相信领导机构和最高管理层愿意领导和指导所需要的深层和广泛变革。

32. **信息 13: 粮农组织有进一步实现增效节支的余地**。这些努力可借鉴 1994 年以来所采取的许多量化和实现增效节支以及在 2005—06 年改革中强调精简的积极行动。然而, 进一步节约将需要作出重大努力, 消除粮农组织的过度官僚体制, 减少无效和费用高昂的官僚结构, 减少层级和合并单位, 精简程序, 将程序从详细说

明必须遵循的工作途径过渡到建立必须符合和遵循总体过程的标准。独立外部评价报告自始至终确定了粮农组织可以增加成本效益的许多领域。从一种趋避风险文化过渡到一种事后监测的负责任文化可能是这方面的最重要内容。

33. **信息 14: 不能对粮农组织扣上其作为一个伙伴的一般的“坏名称”。**尽管在某些方面确实如此,但总体上粮农组织正在证明自己是一个真诚和有效的伙伴,并努力在其它方面做到此点,即使带有用少量资源实现有效伙伴关系的缺陷。外部对该组织是一个厌恶伙伴的认识已经减少,这符合粮农组织近年来在现任领导下建设的新现实,包括其积极支持“联合国协调一致”倡议。粮农组织仍然需要克服许多内部挑战才能成为一个良好伙伴—其严重的官僚主义和向下放办事处下放权力的程度之低并非不重要的问题,这些问题影响了该组织在对联合国和其它伙伴的需要作出反应方面的灵活性及敏感性,在国家一级尤其如此。

34. **信息 15: 某些方面对粮农组织的规模和资源有严重误解。**这对该组织、其潜力、对其可有何种实事求是的希望及其资源需要的想法蒙上阴影。需要对粮农组织的真实规模进行更好和更实事求是的认识。从全球日益增加的职责来看,粮农组织目前每年 3.7 亿美元的正常预算及其 3072 个职员职位实际上是相当小的。例如,国际农业研究磋商小组 16 个国际农业研究中心的人员配备总水平为 7874 人,是粮农组织的 2 倍以上。国际农业研究磋商小组的核心预算略高于粮农组织的预算。不妨提供一些更多的情况,2005 年加利福尼亚州的火灾及林业部的预算为 7 亿美元;联合王国食品标准局有 2400 名全日制员工;除省预算外,南非的联邦农业部 2004 年的预算为 2.07 亿美元。

35. **以上 15 条信息使得独立外部评价重申信息 1: 改革增长。如果对一项重要和持续的改革计划及其所需要的资源增长不能达成明确的共识,就难以设想粮农组织如何前进。**粮农组织受到财政束缚。多年来由于其总的资源,尤其是正常预算资源不断减少,其总体核心能力和执行能力严重丧失。财政状况既是这些问题的原因,也是更深层问题的结果。矛盾的是,不断减少的预算加上对具有特别知识和技能的在职职员的承诺(再加上整个联合国系统的人事条例),使得在能够增加资源的重点领域调整重点比增加预算更加困难。除非首先纠正该组织的战略方向和战略选择、管理过程、结构和行政障碍以及核心文化等更深层问题,否则将无法实现增加供资所必须的信心和信任。而且,随着粮农组织解决其它根本问题,它将需要并应该得到新的资金。

36. **现在需要的是一系列重要的增长转型改革,**成员与秘书处磋商确定一条前进的道路,将创建一个二十一世纪的粮农组织。如果其实际预算水平进一步削减,粮

农组织就无法满足其成员的希望，利用其比较优势或保存其核心能力。转型改革应作为增加资源的触发器，增加资源本身将能够使改革得以进行。

37. 本评价报告共有 8 章，综合谈到了粮农组织从其在 60 年前建立以来的历史。第 2 章提醒我们，粮农组织是本着导致建立联合国的相同崇高远景建立的：“世界大战—永远不再有，以及导致世界大战的条件—永远不再有”。第 2 章还追踪了该组织 60 年的轨迹，其特点是从稳定向动荡、从财政扩张到萎缩、从唯一的提供者向一个提供者大型俱乐部中的一员逐步过渡。

38. 粮农组织未管理好过渡。从 20 世纪 80 年代开始走下坡路，目前迅速加快，该组织进入了一个其前途出现危机的阶段。自 1994—95 年以来，正常预算按实际价格计算减少了 22%，该组织可利用的资源总额，不包括紧急预算外资金减少了 31%。

39. 如果目前的趋势继续下去，在今后的三个两年度内，正常预算将进一步减少 11%。假定特别捐款格局与过去三个两年度相比不发生变化，到 2012 年（按 1994—95 年的美元计算）粮农组织的两年度财政资源总额，不包括应急资金，将降至大约 7.16 亿美元，比 2006—07 年减少大约 9000 万美元。同时，如果目前的趋势持续到 2012 年：i) 粮农组织将仍在努力提供其目前的大多数产品和服务；ii) 其所有或几乎所有计划将继续萎缩；iii) 其实地办事处数量将进一步增加，但其运作却无充足的资金；iv) 在许多关键领域，其总部的核心技术能力将降至大大低于临界量。

40. 第二个危险是成员和秘书处对独立外部评价报告及其建议的讨论将拖延下去，每一方强调报告中他们喜欢和不喜欢的那些部分及其建议，继续在思想路线上争论，而不是审查证据基础。最后将出现一些变革，但这些变革将仅仅处于边缘（太少—太迟），将不能重新树立成员的信心或扭转以上提到的基本下滑轨迹。

41. 在指出这种暗淡情景时，放纵的将是世界。粮农组织的重要性不是因为它是粮农组织，而是世界、尤其是最贫困的公民得到其全球机构的服务将比其有权期望的减少。独立外部评价的核心挑战是通过“涵盖该组织的所有方面”；努力“帮助加强该组织成员对团结和目标的认识，使粮农组织能够适应二十一世纪并应对前面的挑战”而防止这种情况出现。独立外部评价的主要结论是只有通过一项机构革新的全面计划才能实现这些。尽管额外供资无疑是一种关键需要，但仅通过少数序列调整或新的资金流入并不能解决问题或应对挑战。

前进的道路

42. 根据对粮农组织的活动所进行的以证据为基础的评价，独立外部评价相信，只有通过成员之间在关于粮农组织今后工作的共同远景的基础上形成“改革增长”的新的凝聚力，才能走上一条成功和良好的前进道路。目前的关键问题是如何做好这些。

43. 粮农组织的一些成员会倾向于“作为改革的起码前提条件首先是财政增长”。另一些成员则倾向于“在财政增长以前进行重大的和可持续的改革”。独立外部评价的强烈结论是，坚持这些对立的立场只能产生进一步的僵局，加深相互之间的不信任并使粮农组织的未来变得暗淡。事实上，独立外部评价的结论是，如果这两种立场持续下去，本组织朝边缘化和不适宜的下滑将加速。如果粮农组织的成员不能找到政治解决办法和同时以统一的相互依存的措施实现改革和增长的手段，该组织将不能适应 21 世纪的需要，也不能应对 21 世纪的挑战。

44. 独立外部评价认为，打破目前僵局的首要信号是就制止正常预算资源的实际价值进一步下降达成一致意见。独立外部评价认为，如果粮农组织成员真想使该组织“适应 21 世纪并应对今后的挑战”，进一步采用“名义零增长”是无法持续的。需要采取建立信任和共同谅解的步骤。在这方面，独立外部评价的结论是，下两年度实际零增长的信号可能是制定一项转型改革计划的起码前提条件。这不仅将带来实际增长，而且将表明愿意稳定该组织，并对“改革增长”建议进行认真试验。如果不进行粮农组织未来所需要的转型变革，这种试验将会失败，预算消减的情况将会重新出现。

45. 因此，独立外部评价认为，头两项建议对成功进行改革增长的前景具有根本意义。这些是：

46. **建议 1.1:** 独立外部评价建议以独立外部评价的建议和大会的任何总体指导为基础在 2007 年大会以后制定和通过一项 3—4 年近期行动计划。近期行动计划需要对所有商定的可执行部分制定一项里程碑计划，并为通过进展指标监测每一可执行建议的完成情况奠定基础。应制定一项交流计划，作为上述方案的一个组成部分，使成员、粮农组织秘书处和主要伙伴不断了解进展情况。一些建议属于“速赢”类（即在 2007 年和 2008 年期间实施的建议），提供早期进展的证据，有助于势头和建立信心。其它建议具有长期性质，这些应通过定期进展报告跟踪。

47. 近期行动计划必须由领导机构和秘书处共有。近期行动计划的目的是确保未来的粮农组织是一个其缔造者所希望的朝气蓬勃、可以信赖、受到信任和有效的全

球组织。这显然是治理责任，但只有通过产生由领导机构和管理层共管和共有的过程才能实现。不得失去势头或改革增长机会。

48. **建议 1.2:** 作为 2007 年 11 月大会关于大会后主要进程和重点广泛讨论和协议的一部分，管理机构可审议如下安排：

- a) 应在 2008 年下半年的一次会期很短的大会特别会议上讨论近期行动计划，以便就从 2009 年 1 月开始实施作出明确决定，包括预算影响。作为一个整体步骤，鼓励领导机构和管理层在其各自权限内**建立一个工作组，由管理层和成员的代表构成，以便制定近期计划。由粮农组织秘书处起草初稿，供在工作组内审议；**
- b) 还建议**继续诸如主席之友或理事会或大会委员会的安排，为治理改革提出建议，并为全体成员讨论工作组提交的建议提供一个论坛，**以便在 2008 年的大会特别会议上达成一致意见；
- c) 工作组将收到管理层关于其改革意向的信息，并将审查和向主席之友（或理事会/大会委员会）提出诸如重点确定等共同责任领域改革的建议。在提出这一建议时，需要明确指出，独立外部评价并非建议对粮农组织进行共同管理。事实上，在关于治理的第 4 章中建议的许多改革旨在加强管理层的作用和权威，并确保管理层和治理的作用更加明确。然而，近期行动计划的目的是保障粮农组织的未来。这显然是治理和管理的共同责任。独立外部评价建议的工作组的核心目的是在成员之间以及成员与管理层之间就近期行动计划的内容、时间和要求建立共同的信心和信任。此外，为近期行动计划提出了许多关于治理本身的建议。这些建议的采纳和随后的处置只能由治理决定。然后，希望准备近期行动计划过程的磋商和相互对话性质将导致成员之间的高度主人认识，以及成员与管理层之间的共同拥有意识；
- d) 领导机构还可以在 2007 年 11 月的会议上就限制费用影响和具有共识的变革达成一致意见。这将包括可以促进近期行动计划制定和实施的那些机构变革。

49. 在实际和顺序上，这为商定近期行动计划及其逐步实施提出了以下时间安排：

- a) **2007 年 11 月 - 理事会和大会会议：**核准建立一个工作组，根据独立外部评价报告和继续主席之友或建立一个理事会或大会委员会的安排，负责准备近期行动计划。近期行动计划的财务底线也应商定，

应确定 2008-2009 两年度不低于实际零增长，并同意在 2008 年大会特别会议上审议改革的费用增长；

- b) **2007 年 12 月 - 2008 年 8 月/9 月：**工作组和主席之友根据独立外部评价的建议联合制定近期行动计划。该计划将包括建议的重点、时间安排、关键途径、里程碑和工作及资源要求。独立主席将使全体成员不断了解进展情况；
- c) **2008 年 9 月/11 月：**大会的一届特别会议将审查拟议的近期行动计划、其建议的重点及其资源要求。如就该计划达成一致意见，并配置资源，随后将立即实施。除了特别针对治理的建议以外，该计划的管理将由秘书处负责。同时，正如本报告第 7 章中阐述和建议的那样，将初步讨论一个新的拟议的粮农组织中期计划和战略框架。这将在 2009 年上半年举行的 2009 年大会会议上批准，并将为决定一个综合增长预算（2010-2011 年正常计划和预算外）奠定基础。它将包括规定明确的战略选择和重点、计划具体情况、机会成本、结果指标、监测和评价手段（包括涉及理事会或理事会某一委员会的跟踪安排）、手段与目的的一致性以及资源筹集战略。然后，近期行动计划和新的中期计划/战略框架一起将成为全体成员为“变革增长”振兴粮农组织准备长期约定的基础。

50. 本报告提出了 112 条单独的建议，其中包括 319 条可执行的产品。这些建议的目的是促进粮农组织的全面转型，并就粮农组织的未来在所有成员之间建立共同谅解、信任和承诺。表 1.1 指出了本报告每章的建议和可采取行动（或可执行的）分项建议数量。

章	建议数量	可采取行动的分项建议大概数量
1. 独立外部评价综述	2	3
2. 背景情况	0	0
3. 21 世纪粮农组织技术工作的适宜性和有效性	24	75
4. 治理	20	60
5. 多边系统中的粮农组织 - 伙伴关系	10	22
6. 粮农组织的文化、组织和结构定位	22	47
7. 粮农组织的计划周期	11	37
8. 行政、人力资源和财政	20	69
合计	109	313

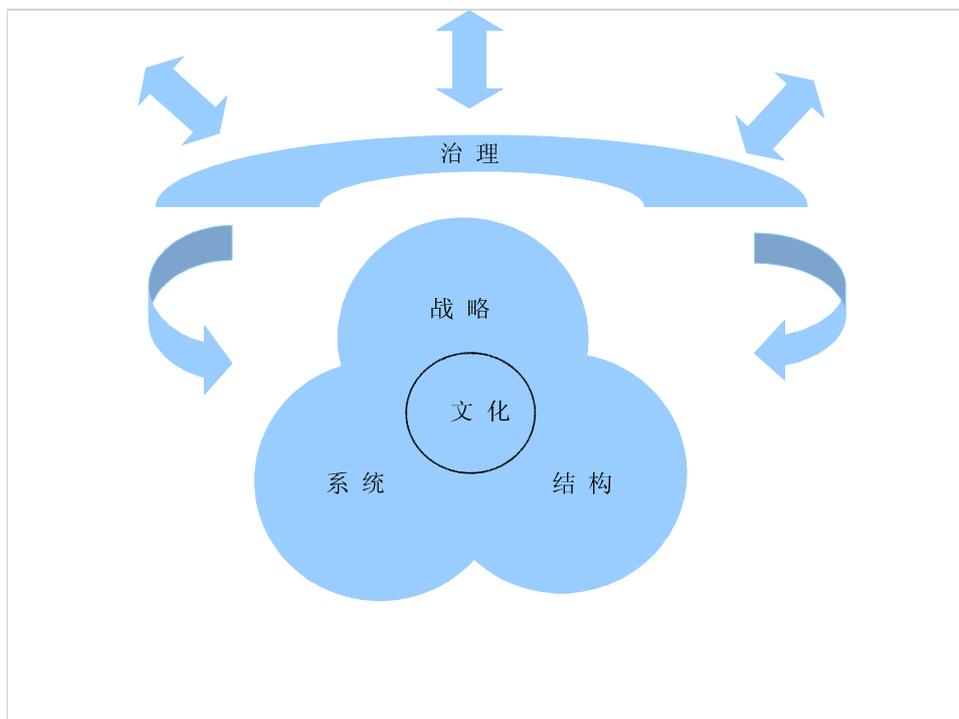
51. 许多建议是相互联系和/或相互依存的。因此，为了便于参考，将其组织为四类，并作为组织近期行动计划建议的基础，以便对其处理。显然，并非独立外部评价的所有建议及其相关的可执行产品能够得到一致同意，但独立外部评价认为，四类建议的总体框架为粮农组织需要的机构转型提供了基本情况，成员和管理层关于这种广泛情况的联合焦点可以为该组织提供前进的道路。

52. 四类建议为：

- a) 战略：通过一个新的战略重新考虑粮农组织的远景（38 项建议和 113 个可执行产品）；
- b) 治理：对治理投资（25 项建议和 84 个可执行产品）；
- c) 系统和文化：机构变革和行政管理系统改革（28 项建议和 79 个可执行产品）；
- d) 结构：调整效率和效益的结构（16 建议和 34 个可执行产品）。

53. 图 1.2 指出了四类建议之间广泛的相互关系。图 1.2 中的箭头反映了领导机构的双重作用：对秘书处的信任及监督作用（向下的箭头）以及第二，领导机构确保粮农组织能够在粮食、农业和营养方面履行其全球领导的职责（向上和向外的箭头）。

图 1.2: 独立外部评价各类建议之间的关系



54. 每一类中有主题。这些主题在本报告较后部分说明。在四类中建议的这些改革一起构成一个重大的机构更新计划。

55. 实施将需要时间，涉及许多角色：管理层、成员和职员。一些建议和可执行产品容易迅速实现；另一些则复杂并需要时间、大量努力和多种角色。一些将需要新的财政资源，而另一些则费用较少。一些将产生立即费用节约而另一些则可望在两年度表现出年度节约。鉴于这种复杂性并为了协助管理层和成员制定近期计划，包括其实施的需要，本报告附件 1 按章提供了可能的分类，表明：

- a) 对照三大类，管理层、领导机构和领导机构一起采取行动，每一可执行产品建议的或可能的领导责任；
- b) 每一主要活动估计的“强度指数”，作为所需工作的指标和/或所涉及角色的数量。大约 16%的可执行产品为低等强度 (+)，59%为中等强度 (++)，大约 25%为高等强度 (+++)；
- c) 在表 1.2 和附件 1 中提出了一些非常初步和示意性的费用估计数。这些估计数是与秘书处合作得出的。这些估计数表明了三类中的最低和最高数额：C-与建议有关的一次性费用；A-今后的节约；以及 B-经常性费用影响。附件 1 按主题提供了详细情况。

56. 需要强调这些分类的示意和初步性质。提供的分类和指标仅为示意性的，旨在明确说明独立外部评价建议背后的意图，以便协助和指导制定近期行动计划更详细的内容。费用数据特别需要慎重地解释。根据所作的假设、采纳的决定和更详细的审查，这些数据可能改变。

57. 仅作为初步指标和对秘书处及成员进行讨论和审查的指导，因此独立外部评价建议在四年期间：

- a) 结构调整和转型一次性费用为 6 200 万美元至 7 600 万美元。这些费用主要包括近期行动计划和制定一项新的战略框架的费用（200 万-500 万美元）以及重新调整该组织及其人力资源，包括减少层次、重新安置和离职付款费用（5 300 万-5 900 万美元），进行关于技术计划的战略选择（200 万-300 万美元）以及对管理和行政进行一次总体审查（300 万-500 万美元）；
- b) 在完成近期行动计划和改变结构和程序及提高效率以后两年度节约 6 100 万至 8 100 万美元。这主要来自行政程序方面提高效率（840 万-1 620 万美元）、减少层次和精简总部组织机构（2 500-2 600 万美元）、重组实地计划（1 200 万- 2 000 万美元）、对该组织的重点工作领

域进行战略选择（960 万— 1 120 万美元），并确保粮农组织服务的公约和其它法定协定不会使该组织的经常性费用不断增加（460 万— 470 美元）；

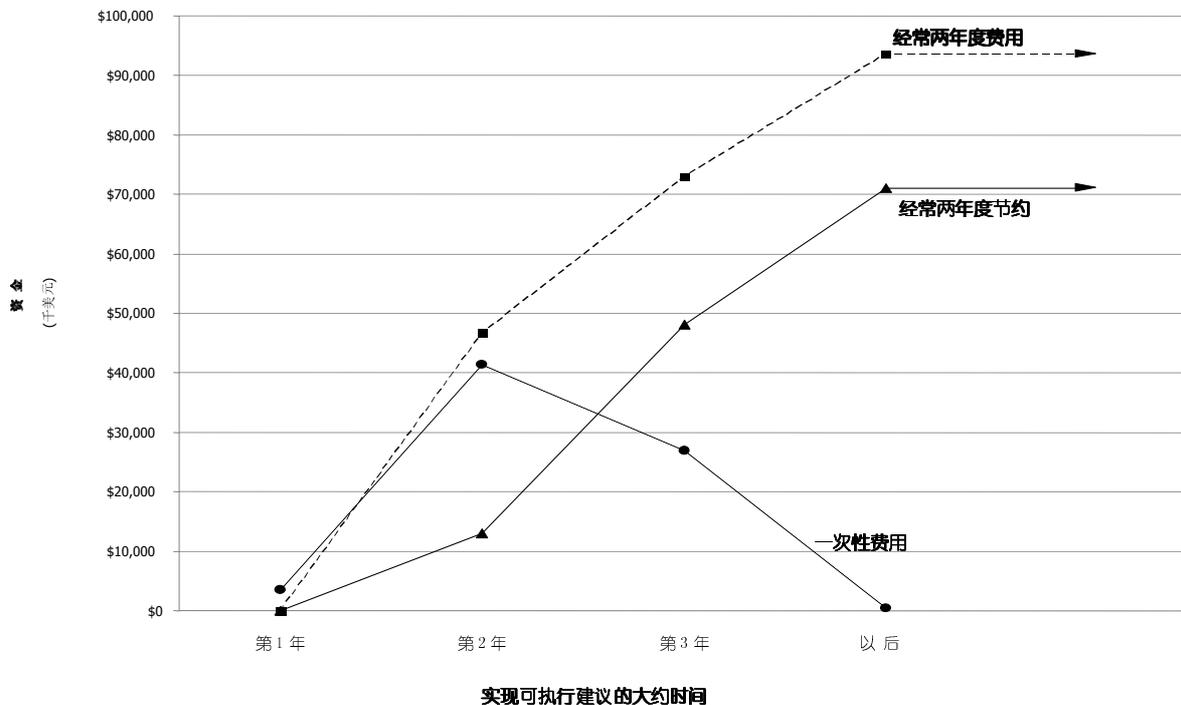
c) 经常性两年度预算影响为 7 770 万-1.193 亿美元。

表 1.2: 每一类建议的初步费用估计			
类别	连续两年度节约* (千美元)	经常性两年度费用* (千美元)	一次性费用* (千美元)
总体建议			\$1.2— \$2.8
1 战略	\$11.2— \$13.0	\$32.0— \$45.4	\$3.3— \$6.3
2 治理	\$0.6— \$0.8	\$14.2— \$18.1	\$0.4— \$0.5
3 文化和系统	\$8.4— \$16.2	\$14.1— \$16.8	\$7.5— \$11.0
4 结构	\$41.1— \$50.7	\$17.5— \$29.0	\$50.0— \$55.0
合计	\$61.3— \$80.7	\$77.7— \$109.3	\$62.4— \$75.6
离职后负债费用		\$39.7	

* 这些估计假定在 12 个月的时间内实施全组织和计划结构调整。拖欠将既减少近期节约，又减少经常费用。

58. 图 1.3: 今后四年上述费用和节约的中点示意图。

图 1.3: 独立外部评价建议的初步估计



近期行动计划的四类行动

第一类：重新思考粮农组织的远景

主题 1.1：新的全组织战略框架

59. 粮农组织迫切需要一个新的全组织战略框架和中期计划基础。因为目前：

- a) 出于各种实际原因，粮农组织目前没有一个新的战略框架，“粮农组织向何处去”的问题缺乏明确的答案；
- b) 缺乏明确和商定的战略有损于粮农组织的财政状况和财政前景。正确的战略框架是成功筹集资源基础的一个必要部分；
- c) 粮农组织需要在以下方面作出重大而艰难的战略和计划选择：它能够和不能做什么；它需要维持和加强什么以及它需要放弃什么；何为重点以及何为非重点。粮农组织在取舍和机会成本方面需要增加明确性，使手段和目的一致，并在与其不一致的领域停止工作。它需要一个连贯一致的资源筹集战略。它需要确定可以问责的明确绩效指标；
- d) 这里讨论的作出选择和决定是增加全体成员信心的必要条件。这些选择和决定的透明度是成员之间坦率和积极对话的关键—成员进行对话的讨论—而非相互干扰。反过来，这有助于增加信任。

60. 独立外部评价建议，在近期行动计划本身之后，应将制定一个明确指明的全组织战略和中期计划作为全组织最高重点，涉及所有成员理解和批准的从手段到目的需要的规定方面毫不含糊的全方位粮农组织产品。该战略与所有良好战略一样，应带来希望，但同时需要以务实为基础，以现实为根基。这将提供战略方向和指导框架，领导和引导粮农组织的能量、人力和财政资源。粮农组织战略的一个现实问题是其财务紧缩不会迅速解决，尽管战略的目标是通过表明结果和影响而缓解这种紧缩（建议 7.1）。

61. 在产品方面，全组织战略框架应综合战略框架和中期计划的单独目的和文件（建议 7.1）。然后产品将来自 1999 年战略框架中规定的 3 个高级目标（建议 3.1）所有这些目标是相互依存的，处于首位的是：

- a) 战胜饥饿和营养不良（粮食安全）；
- b) 农业作为对经济和社会发展的贡献部门；

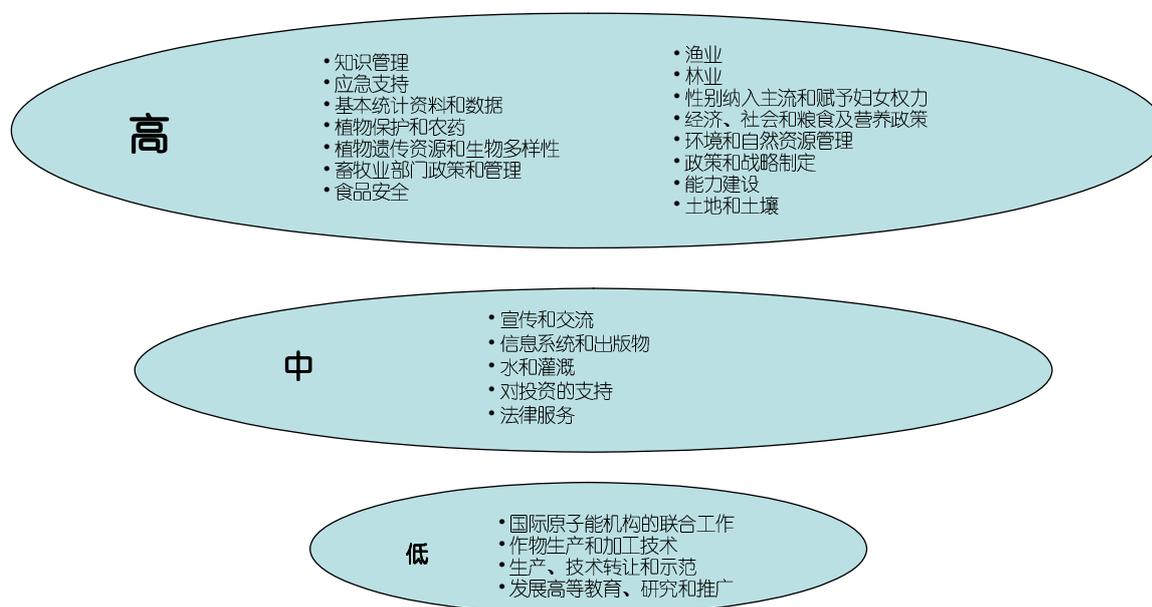
- c) 粮食和农业自然资源基础的可持续管理。

62. 该计划将确定明确的重点，反映独立外部评价在分析粮农组织技术计划方面采用的标准（即成员表示的重点；预算外资金提供者提出的主题和兴趣；利用该组织的潜在比较优势，包括现有能力和跨学科性；以及伙伴关系的潜力—第 3 章和第 7 章），以及：

- a) 围绕粮农组织的知识管理核心职能确定战略重点，从战略框架中包含的成员三个目标提供的关于未来挑战的更大远景中确定 5 或 6 个重点计划重点（建议 7.1 和 7.2）；
- b) 这些重点以粮农组织的绝对和动态比较优势为基础，认识到在粮农组织以前往往是独一无二的领域存在许多其它角色，并明确确定粮农组织的地位（建议 7.2、4.4 和 5.1—亦见以下“构成战略”主题）；
- c) 将国家中期重点框架纳入总体规划架构（建议 3.2A）并根据国家需要及以前技术合作计划基金使用情况的轨迹记录，制定各区域技术合作计划的示意性分配标准（建议 7.8 和 3.2C—见以下“国家和区域一级的技术合作”主题）；
- d) 将性别与发展行动计划作为一个整体（不是单独）计划纳入（建议 3.19）；
- e) 确定粮农组织将承担责任的一系列绩效和结果目标（将重点从产出转为更高的目标和相关结果—建议 7.2）；
- f) 为其目标确定资源需要的总体规模并为筹集这些资源确定战略，将“预算外”捐款全部纳入计划（建议 7.1）。

63. 本评价报告第 3 章包括对粮农组织所有计划领域的审查，并力图就确定重点和作出机会成本决定提供指导（见表 3.16）。这种指导基于一些标准，每一项标准都有 1-4 的评分，这些标准为：i)与成员国三个目标相关的全球需要；ii)成员指出的重点；iii)绩效；iv)竞争者或替代供应来源数量；v)获得预算外支持的潜力。这些结果一起按照下图 1.4 中指出的高、中或低提出了资源配置的可能重点。

图 1.4: 资源配置的可能重点



64. 领导机构和管理层关于战略框架选择的共同重点必将引起对四年、六年、十年和十五年以后粮农组织处于何种情况的关键问题的关心。这种修订应在成员与秘书处之间密切互动的情况下进行。将需要为此作出适当安排，这种安排将需要“实时”进行。独立外部评价建议通过一个由成员和秘书处构成的工作组进行这种安排。该工作组必须保持在较少的人数，以便能够进行真正的讨论和辩论。然后将其提交一个较大的工作组，如主席之友或理事会或大会委员会，以便使粮农组织所有成员了解进展情况以及在寻求反馈和建议同时建立主人意识方面取得的进展和里程碑。战略框架也将包括一个治理的绩效合约（建议 4.14），这些问题在第 2 类 – 治理中进一步阐述。

65. **行动时间表：**应为 2008 年拟议的大会特别会议及时准备关于中期计划的初步建议以及战略框架草案。

主题 1.2: 构成战略（跨技术领域）

66. 独立外部评价建议制定关于跨越技术领域的一些主题的全组织战略。这些战略构成全组织总体战略框架的必要战略成分（上述）。如果能够与全组织总体战略框架同时制定，它们将是对该战略框架的重要投入。最后版本应与全组织总体战略框架决定的五或六个全组织重点连贯一致。这些“构成战略”包括：

- 一个连贯一致和动态的资源筹集战略（建议 7.6），使正常计划资金和预算外捐款与新的全组织战略框架的重点完全一致；

- b) 一项交流和宣传战略（含有与国际农发基金和世界粮食计划署共同商定的一些共同基本信息（建议 3.4、5.4.c 和 5.10）；
- c) 一个关于知识管理的战略远景（建议 3.3），包括知识传播的需要（建议 3.6）；
- d) 一个伙伴关系战略（实施 2005 年伙伴关系评价的建议和其他教训，建议 5.1）；以及在其中密切相关的
- e) 一个与私营部门（建议 5.9）和与非政府组织/民间社会组织（建议 5.8）合作的具体战略和政策框架；
- f) 一个能力建设战略（建议 3.24）；
- g) 一个粮农组织根据国家需要在支持各国制定其本身的投资重点、方针和计划方面作用的战略（建议 3.7）；
- h) 一个为粮农组织在其中拥有比较优势的那些应急职能取得明确职责的战略（建议 3.8）；
- i) 对 21 世纪的统计和基本数据需要进行一次全面的重新审查（建议 3.5）；
- j) 一个作为风险评估和规划的一部分的待开展工作连续性计划（建议 8.20A）。

67. **行动时间表：**制定这些战略将需要在近期行动中列出重点，所有这些应在两个两年度（四年）内完成并由管理层和领导机构审议。

主题 1.3：技术计划的初步战略选择

68. 第 3 章根据粮农组织危机的财政形势提供了独立外部评价的 24 项建议背后对计划方向和资源配置战略选择考虑的分析。这些将不是静态的，该组织需要更大的能力灵活地作出反应。独立外部评价分析和建议的重点旨在满足过去“切香肠”方法选择的紧迫需要。它们也应作为对制定全组织总体战略框架（上述）更广泛和更深入过程以及帮助为此铺平道路的重要投入（关于各个跨学科和技术领域的建议 3.5-3.23）。

69. 该组织的目标是确保在其职责领域内，处于各种发展水平的国家，尤其是最贫困的国家能够获取它们需要的知识、公共物品和服务。并非该组织必须自己做这些工作，尽管将有一些领域，其中这是最有效的方式。粮农组织具有比较优势，在

协助政策制定、促进能力建设和支持全球政策连贯性发展及适当立法方面满足重点需要。此外：

- a) 粮农组织应利用其潜在力量成为一个具有全球召集能力和中立声誉的综合跨学科组织；
- b) 该组织需要将其在农业生产、粮食安全和在农村及以农业为基础的发展中的重点转向促进生产环境、增加附加值和创收及获取粮食的就业机会；
- c) 比较重点领域（见以上图 1. 4）包括提供全球自然资源基本数据和统计资料、林业、渔业、畜牧业（包括流行病）、环境和自然资源（包括土地和土壤）、应急工作、经济、社会 and 粮食及营养政策、食品安全方面的工作（包括法典）以及支持全球公约（包括植物保护、农药、遗传资源和渔业）。在所有这些方面，宣传、政策支持和能力建设是优先重点；
- d) 转让生产和加工技术是各国本身的技术能力最强、粮农组织面临最多竞争者因而比较优势低的工作领域；
- e) 认定的在全球架构中存在空白、但各国不一定作为高度重点、而粮农组织如不大量增加资源就难以重新建立重大能力的领域，尤其包括强化农民学习、农业教育和研究的机构；
- f) 应为粮食和营养政策及机构发展制定更整体的方针

70. **行动时间表：** 尽早就总的计划重点达成一致意见对准备中期计划和战略框架十分重要，关于这方面的决定需要在拟议的 2008 年大会特别会议上核准。

议题 1.4：特别外部伙伴关系

71. 在这一主题中，有六个关于与特定机构或类别，例如位于罗马的其它机构和国际农业研究磋商小组发展伙伴关系的建议（建议 3.11B、5.3、5.4、5.6 和 5.7）。人们一致认为伙伴关系往往具有中度至高度运作费用，其本身并非目的。它们必须借助各自的比较优势为成员带来更多的切实利益。

72. **行动时间表：** 建立伙伴关系并非一个短期过程，但这是一个不能失去势头的领域。它将是一个应立即开始的过程，在四年内需有明确的进展。因此对大多数可执行的建议进行了归类。

议题1.5：国家和区域一级的技术合作

73. 对粮农组织的技术合作计划应如何调整方向提出了建议（建议 3.2 和 7.8），以确保：它侧重于新的全组织战略框架中确定的五或六个重点主题；尽量利用粮农组织的比较优势（上述）；尽可能将全球一级的规范性工作与区域和国家一级的技术合作工作联系起来，根据国家和区域一级表示的重点需要，尤其是那些关于跨界问题和需要跨学科解决方法的重点需要，在两者之间寻求稳定的双向反馈。

74. **行动时间表：**一些可执行的建议应能在短时间内实现，如稳定供资水平和仅事后一般审计的决定。另一些可在中期实现，如将国家中期重点框架纳入“联合国协调一致”行动，但在四年内应有明确的进展。

第二类：对治理的投资

主题2.1：进行治理改革

75. 粮农组织的挑战在于为具有下述特点的高绩效治理建立一致意见：

- 信任和相互尊重；
- 责任和问责制；
- 透明度；以及
- 所有成员之间的主人意识。

76. 成员之间的高度信任和相互尊重既是就变革达成一致意见的前提条件，也将从实施独立外部评价提出的一系列建议中产生，其中包括建立信任的具体实际措施。因此独立外部评价在这一类中的首要建议涉及进行治理改革的过程（建议 4.1）。这些建议包括加强理事会独立主席在管理和引导领导机构过程中的作用的重要步骤（建议 4.1B）、建立一个工作组和一个主席之友或理事会/大会委员会，制定并使全体成员支持近期行动计划，以及在正式修改基本文件以前，必要时在临时的基础上对架构进行许多建议的改变（建议 4.1A 和 4.10）。它们还包括根据治理本身的一个建议的中期绩效合约（建议 4.14），审查长期进展情况（建议 4.1B）。这将作为在该组织内重建信心的一项关键措施，并使粮农组织位于联合国系统治理改革的前列。

77. 建议的改革目标是使领导机构能够审查并使其双重作用得到充分发挥。这种作用的第一个方面是作为解决粮农组织职责内全球治理问题的召集者和论坛，从而增加粮农组织在确保全球政策连贯一致方面工作的效率（见以下主题 2.2）。领导机

构作用的第二个方面是向秘书处提供良好运作的治理（见以下主题 2.3 – 信任和监督作用）。

78. **行动时间表：**许多治理改革决定应很快作出，并对基本文件进行必要的正式修订，这需要较长时间。短期决定包括关于区域会议作用、理事会与大会对全球和内部治理工作的职能划分、理事会技术委员会的作用、一个直接为领导机构服务的秘书处等方面的决定。

主题 2.2：全球治理作用

79. 在粮食和农业的全球治理中，粮农组织的战略目标必须是代表农村人民、饥饿者和所有因农业在经济中发挥适当作用而受益的人在国际上重新发出权威性的有效声音。独立外部评价建议，根据对全球粮食和农业形势以及关于这方面的世界立法情况的一次审查，制定一项滚动式战略计划，处理全球治理问题（建议 4.4）。利用新的和现有粮农组织文书及伙伴关系就确定关键问题的实际方法提出具体建议（建议 4.12 和 4.19），并审查由其它组织主持制定的与其职责及成员相关的全球法律（建议 4.5）。这将是灵活性、反应和在多边组织之间就超越联合国系统任何单方面职责的问题实现连贯一致的先进样板。独立外部评价还建议修改该组织的基本文件，以便能够增加在粮农组织框架内谈判的国际条约和协定供资及管理方面的灵活性和自主性（建议 4.6）。

80. **行动时间表：**第一次审查和战略计划应在 2010 年以前完成。

主题 2.3：托管作用和监督

81. 关于第二个作用 – 该组织工作的内部治理作用，独立外部评价详细确定了建议的领导机构和管理层的各自作用及职能，以便治理能够为该组织指出正确方向，不干扰管理的范围（建议 4.3）。

82. 还建议将选举总干事的程序专业化（建议 4.20），确保内部和外部审计的适当性和独立性（建议 7.9）并加强评价的独立性，继续领导机构于 2003 年已经确定的路线（建议 7.10 和 7.11）。最后，关于本主题，独立外部评价建议将大会的日期改为 5 月或 6 月，并确定总体方向和示意性预算，以便使粮农组织计划周期的效率和效益大幅提高（建议 7.3）。

83. **行动时间表：**一些可执行的部分，包括与审计和评价有关的部分可以并应立即实施。剩余部分应按 2008 年大会特别会议的决定实施。

主题 2.4: 治理架构

84. 独立外部评价对在治理改革的第一阶段精简和加强治理架构提出了详细建议,以便领导机构能够行使上述双重作用。这些建议加强了技术委员会、区域和部长级会议及理事会作用的重点和目标的统一性。它们将着重于实质方面,并提交大会,以加强全球治理作用(建议 4.7 和 4.11 至 4.13)。

85. 第二,理事会及其独立主席应在粮农组织领导机构的内部治理中发挥更大作用(建议 4.8 和 4.10A),因治理和管理分开和单独作用的明确定义而得到支持(上述)。理事会的作用应得到计划委员会和财政委员会的支持,这两个委员会的能力应予加强,并举行更多但会期较短的会议(建议 4.9)。将需要一个直接支持领导机构的秘书处(建议 4.10B)。它们包括关于区域组合和制定议程方法的措施。

86. **行动时间表:** 最迟到 2009 年大会例会应能够对这些建议及其实施作出决定。秘书处的支持对立即实施十分重要,以便支持领导机构制定近期行动计划。

主题 2.5: 治理伙伴关系

87. 独立外部评价也对治理的进行 – 治理工作的途径提出了针对性的建议(建议 4.2 和 4.14 至 4.17),旨在提高对这些国际上接受的最佳做法采取的标准,提高领导机构的生产力、效率和决策能力(建议 4.18)。

88. **行动时间表:** 大多数问题可以在 2009 年大会的例会上决定。

主题 2.6: 财务

89. 最后,独立外部评价赞同该组织解决现金短缺的政策和做法,并建议对处理迟交和拖欠会费采取具体措施和奖励(建议 8.16)。

90. **行动时间表:** 关于不需要修改基本文件的可执行部分,立即决定和实施;关于需要修改基本文件的可执行部分,应由 2009 年大会的例会采取行动。

第三类: 对管理和行政的全面审查

主题 3.1: 对管理和行政的总体审查

91. 独立外部评价组建议一项旨在对粮农组织行政制度和机构文化进行重大改革的计划。这包括对粮农组织人力和财力资源的管理和行政进行全面的、彻头彻尾的审议(建议 8.1)。这可以由一个专门从事机构分析和组织文化变革的外部机构来促

进，并向副总干事或新的战略资源和规划办公室报告工作。以上过程应该是充分磋商性的，并始终着眼于建立主人意识。该审议的核心目标应该：

- a) 在单一的政策范围内，（按照总干事早先的改革建议的意图）巩固和融合核心的行政职能；
- b) 以人为本，利用粮农组织拥有的最重要的资本，使人力资源管理和行政现代化；
- c) 调整和简化规则和程序；
- d) 从事先监督转为事后监督；
- e) 按照级层原则下放权力；
- f) 建立提高工作人员绩效的激励机制；
- g) 建立大大提高量化的行政效率和生产率、具有时间规定的指标，在今后两个两年度里提高 20%；
- h) 将态度改变为以顾客为中心，而这里的顾客是工作人员和管理层。

92. **行动时间表：**独立外部评价认为，这一审查可能需要 2—3 年时间完成。因此，以下主题尤其强调在进行审查时就已经可以取得进展的领域。

主题 3.2：人力资源框架

93. 该全面彻底审查（上述）将包括拟订一项单一而连贯的人力资源政策框架，使招聘、职工发展及提升标准统一一致，并在职能配置容许的地方，包括一项轮换技术人员的政策，用以保证实地和总部之间的联系，并触发对关键职工资质的开发（见建议 8.2），和更多利用即招合同（建议 8.3）。这还应该包括一项提议，按照独立外部评价组提出的示范例子的路子建立一套激励职工的体制（建议 8.7，插文 8.4）。

94. **行动时间表：**在进行审查的同时，独立外部评价组建议立即采取若干行动，以便为更加连贯的人力资源政策框架铺平道路。这包括促使签定人力资源合同更加简便而面向市场的具体建议（建议 8.3），例如使用随叫随到合同，为管理者提供可以灵活使用的财政资源，简化薪酬级别，并使得利用退休者更具有竞争力。

95. 需要在一年内执行的建议还涵盖下放招聘权力，为实现区域地理和性别平衡确定指标、明确责任（建议 8.5），以及充分、立即引进规划中的绩效评估制度（建议 8.6），对高绩效的其它奖励（建议 8.7）。最后，独立外部评价组建议增加培训资源并重新确定方向，以便将这些资源集中于并支持其他的变革，从而对总体的文化

变革做出贡献（建议 7.5 和 8.8）。这涉及从语言和基本办公技能的培训转变到使用和开发基于结果的管理，技术支持活动（包括性别分析），尤其是管理培训。

主题 3.3：支持结构改革

96. 密切联系人力资源框架，独立外部评价提出了四项建议，为在四类中建议的结构变革提供必要支持。这些建议一般涉及下放权利和责任（建议 6.17 和 6.18），尤其是人力资源（建议 8.4）以及一些财政资源和激励措施（建议 6.16）。

97. **行动时间表：**这些建议供立即实施，与结构变革一致（见下一类）。如果两者不一致，任何一方面都不会有效。

主题 3.4：行政效率（临时）

98. 同样，虽然正在进行全面审查，但独立外部评价也建议对行政进行一些临时改变。这些改变包括在对全面审查建议的程序进行更深入修订以前，在开始文化变革过程的一年以内完成的立即“速赢”和行动。所有这些都在上述全面审查的标准以内。它们包括根据辅从原则改进行政和决策过程，向每一个部外派一名行政官员（建议 8.9）。它们还包括预算外支持费用（建议 7.7）和简化采购及某些相关服务的立即行动，包括使与伙伴合作的程序标准化（议定书和备忘录），向司长下放批准旅行的权力和向粮农组织驻国家代表下放旅行及与伙伴合作的权力（建议 8.10）。它们包括推进与位于罗马的联合国机构合作，旨在增效节支（建议 8.19）和使职工商店及信用社等单位合理化的建议（建议 8.20）。

99. **行动时间表：**这些行动属于“速赢”类别。一些行动可在 2007 年大会会议以前完成，所有行动可在几个月内完成。

主题 3.5：财务

100. 独立外部评价就需要在 2008 年拟议的大会特别会议时解决的财务管理薄弱领域提出了五项具体建议。这些建议包括需要制定财务风险管理的机构战略（建议 8.15），更好地整合计划和财务支持的信息通讯技术支持软件包（建议 8.13），采用一小部分工作资金从一个两年度到下两年度滚动的可能性（建议 8.17）。在长期，独立外部评价对处理向国际公共部门会计标准过渡提出的具体威胁和机遇提出了建议（建议 8.14 和 8.18）。

101. **行动时间表：**在拟议的 2008 年大会特别会议前可尽早在资金滚动等少数领域作出决定。预计其它领域的工作将在 2-3 年内完成。

主题 3.6: 信息技术

102. 独立外部评价建议**立即采取行动**，管理信息技术风险，包括评估国家办事处和联络处的风险，更多地关注现有关键弱点以及为新的应用软件制定程序（全部在建议 8.12 中指明）。

主题 3.7: 改变组织文化（直接措施）

103. 所有上述措施（从战略远景到治理和组织系统）以及该类中提出的结构变化将在根本上有助于使粮农组织的文化方向调整为高绩效文化。仅改变任何一个部分是不够的：对粮农组织的一个新的远景如果不为之实现而转变结构和系统将是不能成功实现的。如果不能对在这种结构中工作的人给予正确的行政和管理支持而利用新的结构机遇，改变结构将不能成功地增加跨学科性和灵活性。只有在战略、系统和结构转型之间相互发生作用，组织文化才能改变。

104. 尽管如此，可以并必须立即直接采取一些关于组织变革的措施，以补充战略、系统和结构的变化。关于组织文化变革的所有计划，顶层的强烈承诺和有力领导（既包括顶级管理层也包括领导机构）是必须的（建议 6.1）。与此同时，这一过程不能仅仅自上而下，它必须是真正磋商性的，从而形成“新”的文化。为做到这点，独立外部评价组建议建立一个特别指导/工作小组来领导拟订一个文化变革总体计划，并监督它的实施。其成员应来自该组织的不同层次，而其工作可由一名专门指定的职工提供服务，同时由外部咨询专家参与并提供咨询（见建议 6.2）。

105. 此外，独立外部评价建议在该组织内建立一个知识图并加快发展一个领导团队，他们可以始终如一地形成好的管理做法（建议 6.5）。应扩大管理培训，以促使做到这点。

106. 最后，独立外部评价组建议总干事表示他愿意立即采取行动，展现更公开、更容易接近的形象，以领导和参与变革（见建议 6.4）。

第四类：在总部和实地为有效性和效率而重组

107. 还需要对粮农组织结构进行检修和更新，才能建设一个适合前面设想的愿景、职能和文化的组织形式。总体目标必须是使级层原则深深扎根，加强以客户为重心，促进灵活而快捷的回应，方便迅速的水平的和尤其是垂直的信息和知识的双向流动。这需要对粮农组织的机构结构、业务模式和决策过程进行变革，以便对该组织重新定位，并向其提供与国家和区域的有效联系（建议 6.19）。总的宗旨在于将组织重心和资源有力地移向对实现约定目标的进展。

108. 独立外部评价对总部和实地结构的根本改变提出了建议。独立外部评价强烈赞同权力下放的原则，但是也建议在**确保资源充足以前**不应从总部向实地进行进一步的资源净转移（建议 6.19）。

主题 4.1: 总部

109. 建议设立三个副总干事职位。任命另外两个副总干事将使各司和各单位实现重要的合理化和合并，通过取消两个部及大量削减司和处而实现大量经费节约（全部在建议 6.6 中）。与许多大型组织，包括联合国秘书处一样，这将使总干事能够保持总的管理责任和领导，同时侧重于外向 – 制定和调整应对不断变化的外部环境的战略，建立和加强支持该组织的政治基础，确保强有力和持久的外部关系，并确保该组织实现其目标所需要的资源基础。三名副总干事的结构如下：

- a) 一名副总干事拥有**首席执行官**的头衔，并且是同事中资格最老的。该副总干事将在总干事缺席时代表总干事。首席执行官的主要任务将是支持总干事确保切实有效的日常活动；
- b) **区域和国家活动及下放办事处协调副总干事**将协助平衡以总部为中心的文化倾向，并将：
 - i) 为助理总干事/区域代表以及在必要时为粮农组织驻国家代表在粮农组织总部提供一个高级代言人；
 - ii) 将所有技术合作工作与下放办事处的责任结合起来；
 - iii) 为成员国的能力建设主要重点在最高一级提供一个中心点。
- c) **技术工作副总干事（知识管理员）**将：
 - i) 推动将粮农组织的重点放在 1999 年战略框架中规定的成员国的三个相互联系的目标上，持有 5% 的经费促进跨学科工作；
 - ii) 在整合该组织的技术知识职能方面提供一个核心领导重点（如第 3 章和第 7 章中讨论的那样），目前这些重点分散，不能适当利用该组织的比较优势解决实地工作和规范性重点的需要；
 - iii) 确保技术部门在管理层面的弱点或空白得到适当的解决；
 - iv) 管理重要的相互交叉问题，尤其是知识管理和技术部门在能力建设方面的支持。

110. 独立外部评价还建议在总干事办公室内设立两个直接向其报告、由助理总干事领导的办公室（建议 6.7）：

- a) **一个战略、资源和规划办公室**（亦见建议 7.4）：在现有基础上建立负责计划和预算的办公室，该办公室将以下职能集中在一个综合系统：(i)战略制定；(ii)计划规划；(iii)资源筹集。这将促进“从手段到目的”的思维以及筹集资金所需要的全组织战略行动。目前在政策援助及资源筹集司内的实地计划发展处和目前由人力、财政及物资资源部履行的某些总的资源管理职能将移至该办公室；
- b) **一个全组织交流、政府间及机构间事务/关系办公室**：目前联合国协调及千年发展目标后续行动办公室的职责包括政府间和机构间关系以及全组织交流的很大一部分内容。政府间事务的相关事项由大会及理事会事务司处理。将这些职能结合在一起将带来增加合力和提高成本效益的重要机遇。这也将为总干事向更广泛的国际社会传达粮农组织的信息提供一个强化的基础。此外，应在一个综合的战略基础上通过与战略资源及规划办公室的密切联系促进全组织的资源筹集。该办公室将包括目前由礼宾事务履行的职能以及目前在交流司的全组织战略交流成分，包括战胜饥饿国际联盟。交流、印刷、签证、免税等日常技术和行政方面将移至全组织支持服务部。

111. 这一新的结构将为粮农组织提供一个精干和配备良好的高级管理小组，能够侧重于全组织议程，并能够集中支持总干事决策。提高效率应在全组织实现。将明确界定责任和问责途径，将消除目前在这些事项上的含糊不清。总干事对七个至八个直接控制的跨度将能够管理。同时，总干事将利用较大型的管理会议和论坛，包括下放办事处的联系论坛，与广大管理者交流。

112. 在技术部和司一级，独立外部评价建议大量削减层次并合并单位（建议 6.8）以及对司长采用双重级别和最高数量限制（建议 6.15）。建议建立四个技术部，也可以建立第五个技术部。四个部将是：i)农业；ii)经济及社会发展；iii)渔业及水产养殖；iv)林业（建议 6.8 至 6.11）。可能建立的第五个部将是畜牧业及动物卫生，因为其重要性以及粮农组织在这一领域的明显比较优势（建议 6.12）。一个知识交流办公室也将向负责技术工作的副总干事报告（建议 6.8）。技术司的数量将从 29 个减至 13 个。

113. 此外，独立外部评价建议将所有全组织支持服务合并到一个部，即**全组织支持服务部**（建议 6.14），包括四个司（财务司、行政服务司、信息及交流技术司和

人力资源司)和三个组(保安服务、医疗服务和在布达佩斯的外派支持服务中心),以加强政策支持和客户服务能力,并实现更大的规模经济。

114. 独立外部评价的结论是,总部结构的这些变化将:

- a) 建立一个更精干和更有权力的最高层管理小组,并大大加强跨学科性作为粮农组织的比较优势;
- b) 加强知识管理,作为粮农组织的核心职能;
- c) 合并技术单位,减少层次,减少技术司的数量,加强跨学科性并导致效率大量提高;
- d) 加强粮农组织的战略、规划和计划制定能力;
- e) 改进人力和财力资源的管理;
- f) 通过合并信息技术职能和建立职能性小组负责为确定的用户团体提供综合服务而改进对用户的服务(建议 8.11);
- g) 加强在主要技术司、运作数据库及新的知识交流办公室之间需要建立的密切工作关系的潜力(建议 6.8);
- h) 产生巨大的经常性费用节约。这些节约初步估计不低于 2 910 万美元,可能多达 3 070 万美元(不包括经常性行政节约)。主要与自愿结束任职有关的一次性费用估计为 5 000 万-5 500 万美元。

115. **行动时间表:** 需要进行仔细和详细的规划、并制定一个逐一变革的时间表。可在 2008 年大会特别会议以后开始实施,目标是在 2009 年底完成。

主题 4.2: 实地结构

116. 在实地,独立外部评价组为区域办事处设想一个集中于政策和分析的,明确的实质性角色(建议 6.20)。除其他措施以外,区域办事处将为它们各自的区域承担拟订战略和计划的第一线责任和问责,以及开发为这些战略和计划供资的战略(建议 6.20)。区域办事处将有更大的自主权、决策权,并拥有更大的人力资源以完成这一扩大的角色,包括主管区域和国家办事处的工作人员,而它们将为自己的绩效对顶级管理层负责。

117. 按照领导机构最近批准的改革,分区域办事处将成为粮农组织在各区域的技术分支(建议 6.21),并向它们各自的区域办事处报告工作。

118. 需要为粮农组织驻国家代表处的存在、结构、职能和人员配备，建立全新的基础，包括具有成本效率的规范和参照标准（建议 6.22）。已提出标准，以决定是否建立一个驻国家代表处（建议 6.22），以及何时应该调整或关闭代表处。

前进的道路：结论

119. 如果能按照上述四类制定一个近期行动计划，如果能够实现所提出的步骤和建议，独立外部评价相信将能够应对其面临的挑战 – 有助于粮农组织真正“适应本世纪”。事实上，如果这些能够实现，独立外部评价还相信粮农组织将为多边组织的卓越性树立新的标准。

120. 独立外部评价十分清楚它所建议的工作的艰巨性，在前进的道路上有许多陷阱和障碍。它还意识到大多数组织变革计划失败。的确，大多数组织变革在其宣布后不久就被悄悄地随便抛弃。其原因似乎往往是可利用资源与雄心过大的目标之间不相匹配。同样在许多情况下，所采取的进程是自上而下的，导致实施方面的主人意识程度低下以及随后在实施方面的缺陷。

121. 然而，许多失败似乎应更多地归因于缺乏实施战略 – 一种因其详细需要而导致的工作失败。真实的情况是，制定一项实施战略远比准备战略本身更加重要和更具挑战性。实施必需克服不可避免的情况，即重大变革始终有反对意见。一些反对是既得利益集团的问题，其中包括拥有权利和权力，这些权利和权力将受到变革的影响。其他反对意见来自传统，甚至深刻的信仰体制，这些将需要通过重大改革转变。最后，我们知道反对往往是由于对拟开展何种工作以及为何开展这些工作的误解。

122. 一个强大和适宜的粮农组织所需要的关键变革涉及高度复杂的政治经济和政治责任过程，这种过程只有在其包括解释、交流、传播、磋商、说服、建立信任和达成协商一致的重大努力时才能取得成功。

123. **基本上，独立外部评价要为三个问题找到答案：**

a) **世界是否需要粮农组织？**

答案：是，毫无疑问。粮农组织与以往相比已大大削弱，但它仍在发挥作用并提供一系列其他组织不提供或不能提供的必要物品和服务。此外，只有一个具有粮农组织职责和经验的全球组织才能正统地和权威性地应对不断出现的挑战；

b) **粮农组织要适应其宗旨和应对 21 世纪的挑战是否需要变革？**

答案：是，如果粮农组织不进行重大变革，其现在轨迹将导致最终衰败，尽管粮农组织不大可能完全关闭。在 60 年的多边主义中，尽管有许多机构仅因结构和政治惯性而继续存在，但在它们停止向国际发展提供任何具有重大价值的东西以后，没有重大出路或机构大量巩固的情况。粮农组织需要避免这种情况，但只有作出重大的改革并实现新的政治凝聚力才能避免这种情况。

c) 需要如何做？

答案：一项巨大的工作。独立外部评价提供了 100 多条主要建议和 263 项可采取行动的产品，并建议制定一项近期行动计划。本报告第 2 至 8 章为近期行动计划提供了进一步的详细指导。

124. 独立外部评价认为，仍然存在两个基本的关键问题：

- a) 粮农组织的全体成员是否真正希望建设粮农组织并对其投资，使其能够成为一个能够满足 21 世纪需要的全球组织？
- b) 如果对上述问题的答案是肯定的，成员是否将/能够采取使这种情况出现所需要的集体政治行动？

粮农组织的全体成员需要回答这些问题，但独立外部评价真诚希望对这两个问题的回答将是肯定的。

报告的结构及其结论和建议概况

第2章 - 背景情况

125. 第 2 章回顾了导致进行本评价的背景及其职责范围，同时描述了这一挑战的艰巨性。本章还对粮农组织作了三段简述，以作为观察粮农组织 60 年过程的框架：

- a) 1945—1970 年—这是粮农组织作为主要农业组织，在资源和影响上发展迅速的时期，此时，没有竞争者对它发挥的作用提出严重的挑战；
- b) 1970—1980 年—动荡时期的开始：随着新的竞争者的出现，粮农组织的主导地位受到了挑战。不过，对农业的发展融资继续扩大，粮农组织也如此；
- c) 1980—2007 年—过去四分之一世纪以来，粮农组织在各方面都受到挑战。本章的大部分都用于分析提出这种挑战的主要因素和力量(战略、计划、财政和政治上)；这些形成了进行评价的环境。

126. 合在一起，这三段简述表明，粮农组织在这一时期遭到的挑战是：如何回应其工作环境不断增长的变化，以及一大串新的需求。粮农组织原先的宗旨以简单而直截了当的语言进行过定义：基本上就是与各国政府共同努力提高全球粮食生产。当时，粮农组织不仅是具有领导地位的组织，它实际上还是同类中独一无二的组织。

127. 在此后几十年里，粮农组织的领域扩大到包括关于国际法典和标准、知识产权、贫穷问题、性别平等和农村发展等方面，以及一系列有关环境的问题—包括自然保护和各种自然资源的可持续性。不仅如此，有关农业的国际机构几乎爆炸式的涌现，意味着粮农组织今天是在一个非常拥挤的领域运作。农业研究，作为国际公共商品，如今毫无疑问地归于国际农业研究磋商小组；在农业、粮食安全和环境方面工作的非政府组织的数目、规模和影响成倍地扩大；而私营部门已成为全球粮食和农业体系中进行变革的主要推动力量。重心已从生产和国家在市场失败情况下的中心作用（这在发展初期是普遍现象），转移到关于治理、人类健康、全球化、贸易、人权和动物权、参与性过程，以及，也许最主要的，气候变化等问题。今天粮农组织所处于的环境，是一个复杂性和不肯定性都极大增长的环境。

128. 这些变化使粮农组织面临一系列新的挑战。它必须处理全球性的粮食及农业问题，而同时帮助建设国家的能力。人们期望粮农组织通过统一国际发展努力发挥区域和全球领导作用，而同时充分考虑到其成员们极其众多的不同，甚至是相互矛盾，的利益、观点和优先重点。还期望它寻求与各国政府、下放权力当局、私营部门、双边和其他多边机构，以及非政府组织，建立伙伴关系，并有效地在其中运行，同时又在基层、国家和国际各级显示其有效性。最后，再指示它要在不断减少的预算范围内应对这些挑战。

129. 环境已根本不同，可悲的是：粮农组织面临的许多基本挑战并没有变化。极端的贫穷仍然是超过十亿人民每日面对的现实。八亿多人遭受饥饿和营养不良，而在发展中国家所有五岁以下的儿童中，超过四分之一营养不良。穷国的贫穷现象大体上还是个农村问题—75%的穷人生活在农村，其中大多数人都在一定程度上依靠农业为生。其中，妇女仍然是为家庭消费生产粮食的最积极的生产者，同时也是最容易受到打击和最被边缘化的人群。即使在取得快速经济增长并减少了贫穷现象的相对贫穷国家里，农村仍然是相对停滞和极端贫困的地区。全球化和地方及区域市场的自由化导致为一些人提供了新的市场机会，可是也对其他人，尤其是穷国里的穷人，却带来了新的威胁和不确定性。在撒哈拉以南非洲的部分地区，艾滋病及其病毒、疟疾和肺结核病正在大大减少农村人口、破坏地方经济。气候变化的后果，在影响世界上最穷困和最易受害的人们的生计上，已经表现得最为明显。

130. 总起来说，这些因素强调：需要有一个全球性组织来提供一个权威、客观、受人尊重而在政治上保持中立的国际讲坛，以便研究这些中心问题，并为采取集体行动做出决定。这些因素也强调：需要为加强成员国的能力、拟订政策和克服紧急情况产生的严重后果而进行有针对性的技术合作。在这方面，没有一个全球性组织具有粮农组织在粮食、农业、林业和渔业方面的全面授权，其中包括生产和提供如此范围广泛的全球性商品和服务。

131. 但是，面对这一切，粮农组织如今却在随波逐流：其努力由于着重于面临的极大挑战中的较小成分而不是全局，而四分五裂。对明确如何回应的大战略，对什么是高度优先的重点、而什么不是，对要保持什么职能、舍去什么，对资金需要和如何提供这些资金，都没有共同认识。这就破坏了对该组织的信心，导致不断地减少它的财力资源。粮农组织的能力在降低，而它的许多核心职能现在受到了威胁。粮农组织已被放在某种机构性“生命维持系统”上，维持生命，但不能，或不愿，从整体上重振该组织。如果粮农组织继续它当前的轨迹，它将不能应对新环境的挑战，实现其成员国的期望，利用其比较优势，或保持其核心职能。现实既然如此，那么，能够并且应该怎么办？粮农组织怎样才能最好地做出回应？

132. 以上就是进行独立评价的背景，以及向其提出的问题和挑战。

第3章 - 21世纪粮农组织技术工作的适宜性和有效性

133. 本章分析粮农组织的技术工作，其定义包括所有各种形式的技术合作行动和各技术司在总部和下放办公室的工作。本评估研究粮农组织成员国为不同类型技术工作确定的优先顺序，技术计划本身，和本评价期间为它们提供的资金数量、分布和重新分配情况。

134. 对粮农组织技术工作的分析显示了一幅非常混杂的画面。一方面，粮农组织提供异常广泛而有针对性、有价值、有效的产品和服务；在许多情况下，粮农组织仍然是唯一的，或唯一权威的供应来源。这就导致得出这样的看法：“如果粮农组织不存在，就需要创立该组织。”另一方面，它还继续提供不再符合其比较优势，不再符合新的全球机遇和威胁，或不再符合其当前和今后资金现实的产品和服务。财力资源的不断下降，加上对此采取的短期应对的致命结合，导致该组织总体核心职能和执行能力持续而严重地受到侵蚀。

135. 财力资源的急剧下降有其复杂的原因，但至少包括以下方面：

- a) 若干经合发组织国家针对联合国系统的零预算增长思想；

- b) 从 1990 年代大多数时间一直到最近,对农业和农村发展给予的重要性日益降低, 以及竞争者的兴起;
- c) 粮农组织在许多有权势方面的负面形象,其中有许多是没有道理的,但是也正确地包括了这样的观点, 即该组织:
 - i) 具有缺乏效率的、高度集中的官僚程序;
 - ii) 没有建立明确的优先重点;
 - iii) 没有足够地适应变化中的需求, 并落后于发展思想的进展, 包括过多地在小规模生产技术转让项目上工作, 一其影响有限, 也很少有可以显示的比较优势。

136. 第 3 章的分析着重反映出: 粮农组织提供了发展优先重点中的一个稳定点, 与此同时, 关于国家粮食生产重要性的发展参数, 农业和农村部门的角色, 却从一种快速解决办法摇摆到下一个快速解决办法。随着每一次的变化, 发展思想和知识向前进了一步, 而其代价却是这些摇摆带来的损害。在这些变化中, 粮农组织继续强调重要的发展问题, 并逐渐从新事物中采纳其中好的东西。确有一些领域, 它在其中发挥了理念上的领导作用, 例如病虫害综合管理 (IPM)、可持续渔业、可持续植物遗传资源管理, 以及强调小农的决策作用是农民实地学校概念的有机组成部分。尽管如此, 粮农组织一直是个保守的组织, 慢于承认好的东西并将其与过头的东西区分开来, 例如在公共部门改革或可持续生计方面。

137. 无论如何, 该组织还是顶住发展思想的压倒性潮流, 基本上搞对了一些重大的优先重点, 一但往往又把执行方式搞错了。从水资源的重要性和在非洲可持续地管理水资源以提高生产率, 一直到农村穷人收入的多样化问题, 都有这方面的例子。许多这类方式上的失败, 其背后原因都是由于过分强调国家作为发展执行者的作用, 过分强调农业小组和基于社区的生产者组织 (它们未实现可持续组织企业目标), 以及, 从轻来说, 对私人企业家作用所持的模棱两可态度。现在需要在与饥饿做斗争、争取经济发展的主流格局里进行一种文化转移, 将多得多的战略重心和注意转向国际政治经济。

138. 如同上述标题信息所指出的, 第 3 章显示了粮农组织作为一个知识组织的强势。本章也指出把知识管理视为单独职能的危险。本章强调了宣传、政策支持和能力建设等缺一不可的角色, 同时又着重提出粮农组织必须既是行动者也是促进者。

139. 第3章还提出证据说明：粮农组织既没有将其进行技术合作的比较优势最大化，也未能足够地满足其成员国的优先重点需求。正常预算的减少当然是一个主要成因。但是，粮农组织也受到缺乏一项来自对自己比较优势严格评估的连贯一致的资金动员战略之苦，再加上缺少共同一致的、基于需求和或机会（包括饥饿和贫穷的普遍程度）的优先重点顺序，结果导致连续几个两年度都对非战略计划采取“切香肠”式的削减做法。独立外部评价组发现，就其可以充分控制的那部分预算（即正常计划）而言，该组织对流往不同领域工作的资金比例做了一些调整。不过，这些调整并不能给人令人信服的证据，以证明它们是确明确的决定，也从来不是激进的。另外，粮农组织的最大挑战在于如何对粮农方面的专业间问题给出综合的回答。这点从1999年通过战略框架以来一直得到承认，而且采取了各种做法，取得了有限的成功，但是由于粮农组织不是一个整合得很好的组织，其日益缩小的预算倾向于加强，而不是消除仓储作用。显然需要更加激进的措施。

140. 对粮农组织技术绩效具有广泛而有害影响的其他因素还包括：

- a) 领导机构一直难以确定优先重点并提供对预算外资金的监督；
- b) 以总部为中心的文化和体制限制了权力下放办事处和员工的实际和潜在贡献；
- c) 驻国家代表、分区域办事处和区域办事处之间相互脱节的实地体制，其中包括这样一种事实：虽然正在进行一些改变，监督和管理区域办事处技术专家的主要责任仍然在于总部各部，而不是区域代表；
- d) 在粮农组织总部，以及在总部和权力下放的活动之间也存在着“仓储”现象；
- e) 虽然最近通过国家中期优先重点框架做出了一些努力，国家一级仍缺少战略和优先重点；
- f) 在按照变化的取得资金的可能性和优先重点减少和调整工作人员问题上的严重限制因素；
- g) 缺少进行调整所需的一次性费用的资金。

141. 不仅如此，粮农组织内部很少系统地汲取技术合作的经验教训。2005年对技术合作计划的独立外部评价建议将该计划围绕清晰的拨款标准（其中包括国家或区域战略）进行改组，然而，这一建议只得到了部分的实施。粮农组织的困难处境，由于许多主要捐助方在政策上的不一致，而进一步复杂化：这些捐助方争辩说，正

常计划资金的最高战略优先重点应给予严格意义上的规范工作。然而，在现实中，许多这类捐助方都把预算外资金的绝大部分拨给可能与它们声称在全球关切的问题关系有限的国家一级技术援助活动。这就挫伤了粮农组织管理层试图计一个连贯一致战略的努力。

142. 第 3 章的分析表明：在其规范优势能与国家在政策工作和能力建设上的需求联系起来的领域中，粮农组织正在对发展中国家做出其最有特色的贡献。对生产技术转让和示范的直接支持，已不再是粮农组织具有比较优势的领域，只有在综合病虫害管理和和农民实地学校的例子中才显示了广泛而持续的影响的证据。独立外部评价组并不认为，粮农组织将来还能动员重复这类成功所需要的资金。尽管有些国家欣赏，粮食安全特别计划这个单一的标杆技术合作计划在利用粮农组织的全球优势上并不成功。经过 12 年多的运作，只有有限数量的投资超越了示范阶段，而重点仍然放在生产技术转让上，往往还需要难以为继的补贴，同时忽视生产和企业的有利环境。

143. 第 3 章的结尾部分为粮农组织技术计划提出了 24 项主要建议，此外还有 75 个可以付诸行动的附属成分。这些都强调，粮农组织除自己执行计划以外，还需要起到促进者的作用，并定义其优先重点领域，以及粮农组织不再具有比较优势的领域。比较优先重点领域包括：提供全球基本数据和统计数字，林业，渔业，牲畜生产，环境和自然资源（包括土地、土壤），紧急情况 and 恢复中的工作，经济、社会和粮食及营养政策，以及支持全球公约和食品安全的工作，包括食品法典。在所有这些情况下，宣传、政策支持和能力建设都得到了强调。

第4章：治理

144. 第 4 章研究治理结构的作用和有效性，并分析治理责任的三个主要成分，即：

- a) 对世界农业的全球治理和粮农组织在其中发挥的战略作用。随着全球化的扩大，越来越要求超越国家边界并以国际协定为支柱的政策框架。数量日益增加的、强烈影响粮食及农业领域的复杂问题一直是，或正成为全球治理的对象。其中包括环境问题、气候变化、贸易自由化、农业补贴、根除贫穷、自然资源管理、生物多样性、遗传资源、诸如持久的有机污染物的有毒化学品、湿地保护、沙漠化和野生生物产品的贸易。
- b) 粮农组织的内部治理—其制度结构、职能和过程，包括它在决定战略和政策中的作用，和治理和管理之间的关系。

- c) 整体的联合国治理环境：政治议程常常从专门机构转移到纽约的联合国，而联合国秘书长作为体系行政首脑中平辈中的第一人，作用日益增长，同时要求加强一致性的压力越来越大。

145. 至于它在粮农问题全球治理上的作用，粮农组织继续做出一些有意义的贡献，第4章对此做了报道。同时，粮农组织在这一领域中的作用，比起其他组织来说，已经下降，而且还有继续下降的危险。粮农产品贸易问题已主要成世贸组织的领地。如前所述，国际农业研究磋商小组（CGIAR）是作为国际公共商品的农业研究的重心。粮农方面的自然资源治理工作的很大部分过去二十年来已转移到新的环境协定上去。在动物卫生，包括可以传染给人类的流行病（传人动物病）问题上，确定标准的领导职责大体上归于世界动物卫生组织（OIE）。就国际林业政策方面和作为海洋法一部分的渔业政策进行的讨论，如今也有粮农组织以外的其他论坛。

146. 独立外部评价组还发现，该组织的领导机构在粮农组织内部治理上运行得很差。领导机构内，及其与管理层之间，相互缺少尊重和理解；由此而产生的态度和文化定了一种调子、造成了一种价值观体系，都是不利于好的治理实践的。领导机构还受到政治化和分歧日益严重之苦。造成冲突的一个主要因素是在粮农组织规范性职能和技术合作职能之间形成的误解和虚假的两难境地。基本文件为领导机构设想的履行职责能力下降了，而它们面对的任务却增加了。

147. 独立外部评价组对治理进行分析所得出的主要结论是：

- a) 理事会开会太不经常，议程不够集中，得不出明确的决定，没有给成员国提供对话的讲台，未能在战略规划中发挥领导作用，总的来说，扮演了一个软弱的角色；
- b) 忽视了粮农组织的全球治理作用，大会与技术委员会之间的机构安排需要修改，以便对此予以促进；
- c) 由于构成区域划分上的历史遗产，领导机构的成员组成不够平衡—需要对此进行研究，使得理事会及其委员会更具有代表性；
- d) 计划和财政委员会没有得到足够的信息；它们需要由管理层在提供文件上提供好得多的服务；其成员构成缺少平衡；
- e) 大会的开会时间与该组织计划和预算周期脱节，从而形成费用巨大而高度重复的决策体系；
- f) 领导机构不提供战略领导，而大多对秘书处的提议做出回应。它们加重了秘书处的弱点，而后者也未能建议优先重点；领导机构成员

一味保护他们偏好的工作领域，这就牺牲了连贯一致的战略，造成了毫无区别的全面削减预算；

- g) 领导机构的运作，它们酝酿决定的方式，以及管理层在支持它们工作中所起的作用，都缺乏透明度；
- h) 区域会议应协助治理，但并未做到，目前对中央治理仅边缘性投入；
- i) 治理和管理两方面都对各自的职能和责任缺少明确的定义和遵守，而领导机构未能履行它们对管理层和秘书处应尽的战略和控制职能；
- j) 总干事和管理层的中心作用，以及缺乏对领导机构的独立技术支持，造成了一种不平衡状态和领导机构关注微观管理的相应倾向。决策权力的天平过多地从后者倾斜到管理层一边；
- k) 领导机构成员的选拔过程中的弱点和限制性（区域轮换或政治考虑，而不是专门知识）导致这样一种情况：不是所有的领导机构成员都具有为有效做出贡献所需的知识和技能；
- l) 不同领导机构之间存在一些职能上的重叠，而在它们的授权范围中又存在空白；
- m) 给予会议的时间和经费都不够；
- n) 治理没有得到为做出健全决定而需要的所有信息和不带成见的独立咨询意见。

148. 随着该组织资源和影响水平的降低，成员国对它的治理的兴趣也降低了。独立外部评价组在访谈中察觉到，相当一部分成员对该组织的计划和优先重点没有什么主人意识。各类成员之间的猜疑，又因为可分配预算资金的不断下降而加重了。

149. 粮农组织当前受到它的许多主要捐助方的离心离德之苦。在某种程度上，这是整个联合国系统，包括其专门机构，的共同问题。虽然如此，就粮农组织而言，问题看来要比在许多其他联合国机构更深刻、更严重。

150. 如果粮农组织要满足其成员国的期望，对于加强粮农组织来说，改进治理乃是中心环节。与管理层一起工作的领导机构，将需要发展对该组织的长期战略眼光，并灵活而善于回应地应对粮农组织授权领域里日益增长的挑战。没有治理上的实质性改善，就勾画对粮农组织的独立外部评价职责范围所要求的“前进的道路，以更好地应对演变中的全球环境中的今后挑战”而言，本评价报告的其余建议将最多不过是小修小补而已。

151. 为了实现所要求的改进，第 4 章的最后部分在 20 条主要建议的框架之内，提出了 60 项可付诸行动的任务。

第5章：多边体系中的粮农组织 - 伙伴关系

152. 第 5 章分析了相对其他主要伙伴（基于罗马的机构、世界银行、国际农业研究磋商小组），更广泛地说，相对民间社会、私营部门和区域组织而言，粮农组织作为联合国体系中一个伙伴的地位和表现。联合国体系内的伙伴关系可以在全球和国家两级进行评估，包括评估“协调一致”行动可能对粮农组织产生政治影响。

153. 独立外部评价用两个标题信息来审查结果：

- a) 首先，尽管最普通的外部看法是粮农组织是一个不情愿、不可靠的伙伴，证据并不支持这种看法。第 3 章中对技术计划的审议表明了粮农组织伙伴关系的广度和深度。审查提供的证据说明：粮农组织在全球领域中的许多活动中是个有效的、发挥领导作用的伙伴，而在其他活动中也是第二位的伙伴；
- b) 其次，尽管有了第一点，粮农组织当前并没有做好准备，尤其在国家一级，去充分利用现有的许多伙伴关系，或发展将会加强其有效性的新关系。该组织在全组织和国家两级上，缺少决定这些关系的宗旨、方式和主题领域，以及是否可取的战略工具。此外，虽然预算限制造成了无可否认的不足，与粮农组织建有伙伴关系的组织向独立外部评价组报道了其他因素，这些起码也同样具有限制作用。这些也是贯穿整个独立外部评价报告的、一再出现的主题，其中包括：粮农组织沉重、缓慢和累赘的官僚机器；权力的过分集中；以及取得技术专门知识的僵硬手段。

154. 独立外部评价组分析粮农组织的伙伴关系，发现这些关系的性质非常参差不齐。大多数是与联合国系统一些姐妹机构，与世界银行和国际农业研究磋商小组发展的关系。这些在若干全球计划中显示了重要的成果，但是就与其他发展机构、非政府组织和私营部门的接触而言，伙伴关系在国家一级最为薄弱。总的来说，与私营部门的伙伴关系是薄弱的；鉴于私营企业越来越发挥可观的作用，需要有一个明确的全组织战略来处理这方面的问题。

155. 不仅如此，尽管在伙伴关系上取得若干重要成功，对于伙伴关系，以及它们会以何种方式有助于定义该组织的比较优势，传播它的信息，使它的角色明确地立足于新的国际发展架构之中，粮农组织既没有一个战略，也没有具体的计划。工作

人员需要多得多的指导，以便努力回应捐助机构的要求：要显示具有活力的伙伴关系，进行联合而共同承担的行动，从而说明总的成果和结果超过了个别努力的总和。

156. 无可逃避的现实是：只有通过有效而具有战略意义的伙伴关系，粮农组织才能履行它作为必要知识的全球经纪人的授权。第二个现实是这将需要一种真正全组织的新战略，来取代现在进行的有限几个互不相关的临时努力。要取得成效，这一战略需要建立明确优先重点，并针对具体的需求。

157. 不过，独立外部评价组对伙伴关系的研究还指向第三个现实，也就是：伙伴关系还意味着费用，而有许多都不符合成本效益。当前，某些方面高唱为伙伴关系而伙伴关系的调子包含着为不明确的目标付出很高的交易费用的危险，就像在一些技术领域已经显示的那样。

158. 从这一分析出发，第5章的结束部分提出了10条建议，共有22个可付诸行动的成分。

第6章：粮农组织的文化、组织和结构定位

159. 本章有两个明确不同的部分：

- a) 第一部分审视粮农组织的机构文化；
- b) 第二部分分析粮农组织的组织、结构和运作，既在总部又在实地，以及两者之间的结构关系。

160. **文化：**这部分包含的分析，基于一个受人尊重的标准调查工具（博思艾伦咨询公司衡量法）：它用于衡量一个组织的工作文化是“健康”或“不健康”。辅助这一工具的，是专门为独立外部评价组设计的工作人员调查的结果，以及后继性的半结构式访谈和重点小组讨论。

161. 博思艾伦咨询公司衡量法的结果明确地将粮农组织的机构文化置于“过度增长组织”范畴中。这就意味着它具有下列主要定义性文化特征：

- a) 组织过大，难以由一个小班子从中央进行管理，只有通过大得多地分散权力、权威和责任，才能变得有效。中央集权的决策结构不能取得该组织要求的效率和有效性。高级管理层远远太多地卷入了该组织太低层的太多的问题；
- b) 其管理文化是等级森严、中央集权，而僵硬不灵的，其交流渠道主要是垂直的。由于权力高度集中而只有相对较低水平的权力才予以

下放，同时信息又是分散的，该组织厌恶风险，慢于抓住新机遇，对变化反应迟缓，并以个人责任水平低为其特征。

162. 工作人员调查和访谈表明，粮农组织职工高度忠于该组织的使命。其中大多数都受到他们认为该使命所具有的内在价值的驱动，而不仅仅是他们的薪资。调查结果还揭示了对该组织内部文化很高程度的挫折感，以及这样一种二律悖反的心态：压倒一切地向往进行重大的彻底变革，同时，又对能否发生这种变革深表怀疑。此外，也与“过度增长组织”的特征相一致，调查一般还显示：下放权力的水平很低，不愿意承担个人责任，对身边工作单位以外的活动知之甚少（仓储现象），以及对高级管理层信心很低。

163. 从文化分析得出的中心结论（这得到组织理论和实践结论压倒一切的支持）是：粮农组织的机构文化与基于知识的组织的基本要求不相吻合。独立外部评价组提出的 5 条主要建议和 13 项可付诸行动的成分旨在进行基本的文化变革，而这需要时间才能实现。

164. **组织和结构.** 第 6 章提供了对粮农组织组织架构的广泛审议和分析。从 1990 年代初期以来，它的组织结构发生了各种变化：创立或解散了各种单位，或将它们从一个部、司转移到另一个部、司。不过，粮农组织总部的基本管理结构却很少变化。不仅如此，这些结构仍然是分割的，而它们的运行情况挫伤了总干事实现更大的专业间协作和计划一体化的意图和努力。

165. 鉴于以上情况，从独立外部评价组对总部结构的分析得出一些基本的组织原则，即：

- a) 控制幅度：当前有 13 个助理总干事（ADGs）以及 4 个独立办公室的主任（以及具有间接报告途径的粮农组织代表）直接向总干事报告工作。这样一个顶级管理班子实在太大，因为中央管理组织¹¹的现代管理实践表明，最佳数目为大约 6 个人，而超过 12 个人，有效性就会大大降低；
- b) 团队工作和管理委员会：一个决策委员会的规模越大，它能够作为一个团队来运行的概率就越低。大型高级管理委员会一般更多地集中于各种混杂的个别事务，而不是一个组织的大局；
- c) 不应该寻求整齐划一：一切取决于要做的工作性质，在一种情况下，

¹¹ 中央管理组织不同于商业界常见的具有联网或几乎自治的商业单位的组织。

一个部、司的规模可以较大，而在另一种情况就要小得多。要将所有的管理结构都套入一个尺寸，通常就会将某些职能塞到它们毫不相干的地方，从而制造问题；

- d) 层次混乱和支离破碎：粮农组织在各种等级结构中有着太多的小单位。这不必要地增加了运行成本，集中于过程而不是产品，并加强了“仓储”态度。财政上，这些层次也是非常费钱的；
- e) 灵活性：组织结构需要考虑灵活性和激励机制在整个制度中的地位。结构应鼓励和促进单位间的工作；
- f) 权力下放：应适用级层原则，鼓励在符合好的做法和问责制的情况下，尽量下放到最低的层次，并用事后监督的制度加以强化；
- g) 责任和问责的清晰界限：这些应来自有效的控制幅度。对管理问责制实行层次分明的手段-目的方式对于粮农组织是必要的¹²。应该以此为基础，经常向该组织领导机构进行报告；
- h) 规模经济和成本效益的收获：粮农组织内若干司和职能的规模已下降到临界质量以下。与此同时，该组织需要尽一切可能节省行政费用——一方面，这本身就是一个必须的目的，另一方面，也为了与主要捐助方建立信任。

166. 独立外部评价组将上述原则尽可能严格地应用于目前的总部结构，并得出第6章描述的建议组织模式。在独立外部评价组看来，该模式具有相当大的潜力。虽然显然可以对该模式加以变化，它肯定将大大提高角色和责任的清晰程度，使决策过程合理化，并促使在整个组织中加强整合。它还应该提供机会，经过一段时间实现明显的效率节省，尽管进行改革的起始费用也可能相当可观，需要考虑进去。需要仔细研究支撑该模式的假设，包括有关成本和效益两方面。

167. 粮农组织与其实地存在之间的结构特点严重地割裂、分散。这不仅仅是报告渠道的问题，尽管后者确实遵照成本高昂而效益很低的“条条道路通罗马”原则。然而，更大的问题是所谓“车条与车轮”现象，即在总部、区域办事处、分区域办事处与驻国家代表处之间缺少共同的目标、目的、战略和动员资金的努力。

¹² 逻辑框架做法将保证在目标、目的、优先活动和预算之间建立清楚的联系，突出在整个对粮农组织的独立外部评价报告中提出的手段-目的做法。

168. 虽然正在进行许多变革，旨在加强其在罗马以外存在的粮农组织基础设施当前运行得并不好。职工与计划成本比例已有可观的降低：在若干驻国家代表处行政费用超过了计划开支，而在许多其他代表处，该比例只略微超过 1: 1。独立外部评价组在国家访问中常常发现，由于缺少出差经费，区域技术专家不能出差去履行他们的工作职责；粮农组织驻国家代表的情况也是如此。

169. 与此同时，在连续减少预算和整个预算下降这一背景下的权力下放决定的共同作用下，许多在粮农组织拥有无可争议的比较优势的领域中工作的总部计划正在进入“具有风险”的领域。在 1994 和 2006 年之间，正常预算职工在总部减少了 34%，而在实地增加了 7%。独立外部评价组并不怀疑，如果粮农组织要实现其所有成员国理应期望的针对性、产出和影响，它确实需要在罗马以外具有强大的存在。但这并不等于说，这种存在必须是有形的，或者说只有驻扎一名粮农组织雇员才能体现其存在。这也不等于说，一种规格适用于所有地方。联系、网络和“存在”可以用多种方式来实现，尤其在今日实现全球化和技术联系的世界里。问题不在于粮农组织是否需要一个强大的存在，而在于如何最好地实现这点，以及用什么手段来实现。

170. 为了帮助找到实地与总部之间的恰当结构平衡，并以尽可能最好的方式安排稀少的资金，第 6 章提出了 17 条关于结构的主要建议，附有 34 个可付诸行动的附属成分。

第7章：粮农组织的计划周期

171. 第 7 章研究了从拟订战略，到制定包括预算外资金在内的计划和预算，到结果的衡量、评价和审计的粮农组织计划周期的全过程。

172. **战略和工作计划和预算 (PWB)**。就所有实际意义而言，粮农组织并没有一个正在运行的战略框架。领导机构推迟了对战略框架的中期审议，以及对 2008-13 中期计划的准备工作，以待完成对粮农组织的独立外部评价。“粮农组织战略框架，2000-2015”已落后于事态的发展。不仅如此，这一过程从来没有产生保证手段到目的的联系和决定明确的优先重点的关键成分。过程本身的基本设计—一个中期文件，加上对两年度的具体建议—是合理的，只有工作计划和预算概要 (SPWB) 是多余的。不过在实践中，各部分之间没有什么连贯性，尤其在实现计划目标所要求的手段与成果之间。未能有效地纳入预算外资金的筹集和支出，加重了这种功能失常现象。领导机构没有恰当地指导这一过程，以促成及时确定优先重点，从而处理为计划有效性所需的融资和实际可以得到的资金之间的短缺。

173. 由于批准的预算和可以获得的资金之间因付款时间和滞交数量而产生脱节现象，就加剧了以上形势。这些因素已达到危急规模，不仅在执行活动效率的所有方面（即招聘、人员配备、签订合同、采购及一般执行活动），而且现在可能已威胁到该组织的财政清偿能力。

174. 在秘书处内部，人们对粮农组织计划和预算过程重复、费钱、费时的性质，感到很受挫折，—这是可以理解的。许多粮农组织成员国也同样表示感到很受挫折，并公开抱怨层次太多，其中至少有一层应该去掉。虽然去掉一个层次（即工作计划和预算概要）可以为秘书处和成员国都节省一些时间，但这并不会触及整个计划体系中的脱节现象，也不会解决日益恶化的预算状况。

175. 绝大多数粮农组织成员国认为在分配人力和财力资源上缺少透明度。这部分是由于过分强调细节，而这正是成员国自己要求的；不过，这还因为预算外资金上不够清晰，也来自领导机构在 1990 年代后期所做的，将工作计划与拨款分别提出的决定。

176. 独立外部评价组提出了 11 条主要建议和 37 个可付诸行动的成分，以解决在粮农组织计划周期及其使用的工具上发现的困难和不足，包括调整大会的日期，以便能够在作出总的预算决定以后进行详细的工作规划及预算编制。

177. **内部和独立外部审计。** 粮农组织日益给予审计更大的重要性。过去 7 个两年度以来，审计长办公室的正常预算拨款实际增长了 45%。独立外部评价组为审计职能提出了 7 项建议，其中主要的一项反映了对审计什么和不审计什么的关切。独立外部评价组特别注意到，对粮农组织具有最高全机构风险的大量领域没有得到关于风险评估和风险减轻措施是否足够的审计注视，例如粮农组织后备金、服务后的负债、借贷政策和实践、货币风险或防备滞纳的准备等方面。

178. **评价和学习。** 独立外部评价组必然大量依靠粮农组织评价处过去所做的评价工作。正因如此，就格外注意实际评价粮农组织内的评价职能，包括委托进行一项关于质量的独立外部同行评议。总的结论是：粮农组织评价处的表现是高标准，与其主要可比机构相对而言，是好的。

179. 同行评议还证实，如果给予它归属、报告渠道和财政资源上的更大独立性的话，粮农组织评价职能的价值将会大大增加。这也符合领导机构以前决定的方向，以及回应独立外部评价组调查的压倒多数粮农组织成员国、许多工作人员和外部人

士的看法¹³。联合国秘书长关于联合国系统一致性的“协调一致”高层小组的报告设想建立一个具有共同评价方法和比较标尺的“**独立的联合国系统的评价机制**”（到2008年完成）¹⁴。最佳做法的标准和要求是以一个自我管理的预算对评价的独立性给予全力支持，直接向领导机构报告，并带有确保对管理层和领导机构的需要作出反应的措施¹⁵。独立外部评价组同意这些评估意见。关于粮农组织的评价，它提出这一建议，外加5项其他建议。

第8章：行政

180. 首先，第8章指出，可以认为该组织及其成员国认识到在行政和技术领域进行效率节省的重要性。还可以表扬粮农组织采取一些积极行动，例如将历年来的节省量化和建立加强效率的新框架。

181. 本章分析行政和财政的广大领域，提出影响该组织所有方面的深入内部的问题，包括预算外资金项目的执行和下放办公室的运作。从分析中得出5个贯串一切的结论。

182. 行政在应用其规章和已批准的程序方面运行得很好。不过，做到这点却花费了高昂的运行费用—后者可分解为大量的直接成本，和通过将任务由行政司转移到粮农组织驻国家代表处、技术部、司，和下放办公室而隐藏的额外开支。行政制度的其他特点还有：大量的事先和事后控制要求，与其他可比机构相对而言较低的下放权力程度，通常缺少以客户为重点的思想，以及对人力资源管理的技术统治一切，而不是战略的观点。

183. 第二，粮农组织高度集中、过于累赘和复杂的行政对该组织的技术工作及其外部形象造成了相当消极的影响。它加强了本来就厌恶风险的制度文化。技术人员和驻国家代表处人员花费了极大数量的时间，来满足行政要求、克服行政障碍。保持必要的人员-技术能力也是一个由于下述因素而变得更加困难的问题：行政和人力资源制度中的僵硬不灵，和对职工发展规划不够。

184. 第三，最近采取的，加大权力下放程度的步骤应该有所帮助，但是还需要多得多的步骤，和更加雄心勃勃的措施，才能使粮农组织成为应对前面几章列举的挑

¹³ 见评价处关于的同行评议，2005。

¹⁴ 联合国，2006，“协调一致”，黑体为独立评价组所加。

¹⁵ 见 Osvaldo N. Feinstein 和 Robert Picciotto 所编：“评价与减少贫穷”，新泽西，新不伦瑞克，交易出版社，2001。

战所需要的那种充满活力的灵便组织。相对规模小的渐进做法不能实现所需要的目标。根据级层原则¹⁶，旨在转变文化的，远为系统的彻底做法才符合要求。

185. 第四，粮农组织当前的财政形势是危急的。这既是一种流动性危机，又是一个后备和供应不足的危机。流动性或现金流通形势一直在恶化，迫使该组织借贷数量越来越多的钱。这主要是由于该组织最大一些会费国所摊会费的姗姗来迟。这种情况是不健康的，也是不能持续的。粮农组织在财政上的长期健全，将要求有新的做法和成员国的财政支持，以及对财政风险管理的制度化做法。

186. 第五，无论以相对数额，还是以绝对数额计算，粮农组织都拨出逐渐增加的可观资金用于信息技术，并在最近几年里取得了值得称赞的进展。新的投资正在继续。尽管如此，还存在许多严重问题。缺乏总体一致性导致该组织各部分的制度不必要而费钱地支离破碎，以及在系统开发和维护之间不必要地进行官僚式的分工。严格的风险分析虽然如今大有进展仍然有待完工、测试。

187. 独立外部评价组对粮农组织财政和行政的分析和结论导致在 20 项主要建议的框架之内，提出了 69 项可采取行动的成分。

¹⁶ 级层原则指：高一层当局只是在下一层无法充分地解决某一问题时才应该卷入此事。

第二章：背景情况

188. 2005年11月，粮农组织理事会开始对该组织的首次独立外部评价。独立外部评价由预算外捐款供资，旨在“加强和改进粮农组织。预计将考虑到粮农组织在履行其职责方面的绩效...（并考虑）粮农组织的工作、组织结构和决策过程的各个方面，包括粮农组织在国际系统中的作用。”¹⁷

189. 本章将首先说明本次评价的广泛范围以及是如何进行评价的。然后介绍粮农组织的历史情况，作为以后各章的背景，这几章详细报告独立外部评价的具体结果、结论和建议。

独立外部评价的背景和范围

190. 独立外部评价的详细职责范围由一个闭会期间工作组编写并于2005年11月得到理事会第一二九届会议的批准。职责范围强调本次评价是一项特别宏伟的工作：

“预计评价将具有前瞻性，并将强调结果、结论和针对性的建议，使该组织成员、总干事和秘书处能够绘制前进的蓝图，在不断变化的全球环境中更好地应对今后的挑战，包括成员国新出现的需要以及粮农组织在其实力和比较优势基础上的地位。因此，评价有可能成为粮农组织的一块里程碑，加强其在改革后的联合国系统中以及正在出现的新的多边架构中的作用。评价应有助于加强该组织成员对团结和目标的认识，使粮农组织能够适应二十一世纪并应对今后的挑战”。¹⁸

191. 职责范围明确指出，这项工作应远远超越常规评价的框架，常规评价通常着眼于通过评估产出、结果和成果而判断机构绩效。而独立外部评价的主要重点是支持和促进领导机构即粮农组织管理层确定今后的作用和粮农组织本身的工作方式——以及实现政治意愿，使其成为现实。

192. 以往很少尝试过，肯定未在“评价”的框架内尝试过这种规模的宏伟努力。然而，就其所涉及的广度而言，在联合国系统内至少有一些大致平行的活动。例如，2003年9月秘书长在向联大的讲话中提醒成员国注意，联合国已经到达一个十字路口，它既可能奋起迎接新威胁的挑战，也可能在国家之间日益增加的不和谐及其采取的单边行动面前沉沦。这导致建立了威胁、挑战和变革高级别小组，其职责是提出关于二十一世纪联合国要想有效发挥作用需要何种政策和机构的新想法。该小

¹⁷ 粮农组织。理事会报告，CL 129/REP 第 53-56 段。

¹⁸ 对理事会独立外部评价闭会期间工作组向理事会提交的报告，CL 129/10。

组于 2004 年 12 月提交了报告——一个更加安全的世界：我们的共同责任，呼吁对联合国的结构、组织、问责制和治理进行重大系统变革，并为联合国历史上最宏伟的改革议程提出建议。

193. 本着相同的想法，2005 年全球领导人的世界首脑会议最后文件请秘书长设立一个新的高级别小组，就确保联合国对国际上商定的目标，包括千年宣言的目标的贡献最大化提出措施。尤其是，要求小组为环境、人道主义援助和发展方面更“严格管理的实体”提出建议，所有这些都属于粮农组织广泛的职责。2006 年 11 月 20 日分发了由莫桑比克、挪威和巴基斯坦总理领导的联合国系统会议高级别小组的报告（在第 5 章进一步讨论）。

194. 因此，本次独立外部评价是在联合国本身进行重大系统研究、审查和革新的时刻进行的。这包括在当今许多新的和替代供应来源的情况下，确定对数十年前建立的机构继续供资存在何种理由的根本国际公共政策挑战。事实上，当今的图变和改革压力涉及史无前例的质疑国际发展的整个体制结构以及全球公共产品和服务的提供。这对粮农组织的未来既提供了机遇，也带来了威胁。它为实现全部潜力所需要的体制更新提供了几十年来最重大的机遇，但这将需要明确有必要证明适宜性、效率和潜力。它还需要证明战略适应新的发展环境和已经变化的国际政治经济现实。

195. 大会批准的职责范围要求独立外部评价为粮农组织绘制新的前进蓝图，处理这种急剧变化的发展环境、已经改变的全球需要、正在进行的改革努力和今后趋势的战略影响。整个联合国系统也面对粮农组织面临的许多困难和挑战。然而，许多其它困难和挑战却是粮农组织独有的。由于 1989 年以来未对粮农组织进行过总体审查，且在该组织 60 年的整个历史中缺乏全面的独立外部评价，因此本次独立外部评价的任务格外艰巨。

独立外部评价的结构

196. 独立外部评价职责范围中规定的**四个重要的、相互联系的重要组成部分**，为分析提供了基本概念框架（职责范围的全文见附件 2）：

- a) **粮农组织的技术工作**：这里包括粮农组织处理以下方面的规范工作和执行工作：粮食、作物、畜牧、森林、渔业、商品贸易和农村发展及其在战胜饥饿方面的效率和效益、保护环境以及改善经济和社会发展条件。粮农组织的技术工作通过一系列不同的手段进行，其中包括：技术合作、政策制定和咨询、法规和标准制定工作、信息、

传播和宣传、统计、研究、应急反应、联网对话。所有这些方面均在独立外部评价的审查期间予以研究（见第 3 章）。

- b) **粮农组织的管理、行政和组织：**这方面包括规划和计划制定、预算、行政和财务系统、组织结构，包括下放结构、监督、评价、全组织文化、人力资源管理和开发、知识和风险管理以及问责制政策和方法（见第 6、7 和 8 章）。
- c) **粮农组织的治理：**这里包括领导机构在为粮食和农业提供全球治理和在指导粮农组织秘书处的工作方面的作用、效率和效益。这包括成员与秘书处之间在确定战略、政策和重点确定、正常预算和自愿捐款的融资问题以及联合国系统内的治理关系和利益相关者团体参与等方面的关系（见第 4 章）。
- d) **粮农组织在多边系统中的作用：**这方面的核心是粮农组织在国际发展架构（该架构与粮农组织成立时的 1945 年大不相同）中的适当作用、粮农组织的绝对和动态比较优势及其缔结联盟和协助联合国及更广泛的整个国际系统的能力等问题（见第 5 章）。

核心小组

197. 职责范围规定，核心小组“唯一负责对独立外部评价所有实质性工作的指导、监督和进行”。2006 年 2 月 14 日理事会独立外部评价委第二次会议任命了核心小组成员，加拿大的 Keith Bezanson 先生被任命为组长。由于后来的健康问题，Bezanson 先生被迫辞去这一职务。在 2006 年夏季，招聘了挪威的 Leif E. Christoffersen 先生接替这一职务。幸运的是，Bezanson 先生能够作为高级协调员和报告的主要撰稿人员继续参加核心小组的工作，对独立外部评价工作作出了重大贡献，受到了理事会的欢迎。

198. 因此，完成本次评价的核心小组的构成如下：

- Leif E. Christoffersen 先生（挪威）—组长；
- Keith Bezanson 先生（加拿大）—高级协调员和前组长兼报告主要撰稿人；
- Uma Lele 女士（印度/美国）—粮农组织的技术工作；
- Michael Davies 先生（联合王国）—管理、组织和行政；
- Carlos Perez del Castillo 先生（乌拉圭）—粮农组织的治理；
- Thelma Awori 女士（乌干达）—粮农组织在多边系统中的作用。

199. 独立外部评价的工作于 2006 年 3 月 29 日开始。2006 年 5 月向理事会独立外部评价委提交了一份起始报告，后来于 2006 年 9 月提交了一份进展报告，2007 年 4 月提交了一份正在出现的问题的文件。本工作草案提交理事会独立外部评价委 2007 年 8 月 29 日的会议磋商。

方 法

200. 核心小组除了定期远距离交流以外，在独立外部评价期间作为一个小组举行了几次会议。这样能够综合独立外部评价四个核心领域之间的结果并为评价的总体结论和建议奠定了坚实的基础。

201. 独立外部评价有四个主要阶段：

- I. 初步评估，2006 年 3 月底—4 月初。
- II. 主要调查，2006 年 4 月—2007 年 4 月初。
- III. 形成结论和建议草案，2007 年 4 月—7 月初。
- IV. 最终审定，2007 年 7 月中旬—9 月中旬。

202. 以下说明头两个阶段采取的方法。

203. **第一阶段 - 初步评估**。这涉及在大量审阅文献和与大约 100 名粮农组织高级官员公开访谈及会晤的基础上为初步的情况评估进行大量的实地调查。还与独立外部评价四个核心领域的专家和区域专家进行了访谈。

204. 在此基础上，小组成员一起确定了独立外部评价的核心方法、分工和初步的关键途径。然后每一名核心小组成员为其主要工作领域制定了详细方法，然后对此进行了讨论，并得到了独立外部评价组长的首肯。

205. 2006 年 5 月向理事会独立外部评价委员会提交的起始报告全面说明了**第二阶段 - 主要调查**的方法、其理由以及工作假设。26 名专业顾问组成成分小组开展了工作。他们涵盖与粮农组织相关的各种技术学科、治理和支持领域的具体方面，如知识管理、预算编制和信息通讯技术；11 名区域专家参加了国别访问；招聘了 10 名顾问提供研究支持。

206. 在独立外部评价期间，进行了一些重要但较小的改进和增补。简而言之，纳入独立外部评价四个核心领域的主要成分如下：

- a) 广泛审查多种内部和外部来源的书面材料，其中包括粮农组织的内

部报告和以前的研究、内部和外部审计报告、以及联合国全系统报告。

- b) 审查许多粮农组织全组织一级的评价、项目评价和自我评价，包括评估其质量。此外，对许多全组织的评价，独立外部评价系统追踪所提出的建议，管理层的回应和后来的后续行动。
- c) 对 35 个成员国进行实地访问，其中包括 23 个发展中国家、10 个经合组织首都、俄罗斯联邦和欧洲委员会。这些访问由核心小组成员领导，由区域和技术专家陪同。这些国家是根据一种简单、透明和以数字为基础的方法挑选的，然后对每一地区进行人口加权和随机选择。实地访问采用了一种一般的评价矩阵，确保所收集的信息一致，但允许粮农组织的不同产品在重点及适用性方面与世界不同地方和处于不同发展水平的国家具有差异。
- d) 实地访问得到了国别简介的支持，这是事先准备的，例如，涉及过去 6 年粮农组织项目的清单以及重要捐助方和政府的规划文件。测试的假设有相互交叉的问题，如在性别、可持续发展和将减贫作为主流活动方面的政策和计划措施及其成效。
- e) 进行了结构性和半结构性访谈（面对面和通过电话）以及焦点小组，利用了相同的问题或一般的框架。涉及 2500 多名个人，许多人涉及独立外部评价的多个方面。
- f) 对 12 份单独问卷（每一份有不同的目的）¹⁹的 3000 多份答复的分析。
- g) 在独立外部评价的四个核心领域的每一个领域，对比参照机构²⁰制定粮农组织的基准，这些机构的选择主要是因为其类似的职能（如技术机构）和/或规模，在具体领域进行一些额外的比较。还酌情与位于罗马的机构（世界粮食计划署和国际农发基金）进行了比较。这是通过资料审查和直接访谈以及更广泛的联合国系统内的基准制定（如通过审查联合国高级别管理委员会的资料）进行的。
- h) 审查文献引述粮农组织的范围和互联网提到粮农组织的情况。
- i) 调查在农业和粮食方面提供服务的重要的全球和区域（间）组织，由粮农组织技术职员按照作为伙伴和竞争者对粮农组织的重要性排序，并利用独立研究机构进行的相关研究以及粮农组织职员的经验。

¹⁹ 关于文化、治理、性别、伙伴关系、农业、林业、统计、研究、国际法和标准、营养、紧急援助和对技术支持服务的需求方面。

²⁰ 包括世界卫生组织、联合国教科文组织、国际劳工组织、联合国工发组织，经济合作与发展组织和国际货币基金组织。

- j) 参照一套标准追溯审查在粮农组织内开展的历史上的机构倡议和改革。
- k) 分析粮农组织自动系统提供的资料，例如关于预算和财务、世界农业信息中心、人事系统和评价数据库方面。

207. 独立外部评价对通过上述方法收集的证据进行了大量的“三角分析”——例如将以往评价的结果与国别访问的结果进行比较，并与粮农组织职员的访谈进行比较。

208. 对独立外部评价四个核心领域的每一领域采用了以下适当的额外具体方法和方针：

- a) **粮农组织的技术工作**：在一般职责范围内，几乎粮农组织所有重要技术计划领域的专家分析了过去七年来该部门的重大变化，并提供了将粮农组织置入一个不断变化的机构背景的分析框架。独立外部评价核心小组采用标准的联合国评价委员会和经合组织/发展援助委员会的标准²¹，辅以更适合于评价全球公共产品活动的方法²²，审查了粮农组织的绩效。
- b) **行政、管理和组织**小组主要采取自下而上的方法，从工作一级经线性管理至高级管理层，探索规则和过程方面的优缺点。
- c) **治理**小组也在以下方面进行了个案研究：成员对粮农组织处理的重要问题的供资；就权力下放和治理影响最近采取的措施；以及以区域为基础的机构间治理安排。与负责评估粮农组织在多边系统中作用的其它小组成员一起，与从事联合国改革的小组和审查如何加强多边主义以及评估今后发展融资的需要和方式的捐助机构建立了密切的磋商关系（经合组织/发展援助委员会的“新规则联盟”）。

质量保障

209. 为了确保独立外部评价采用的方法在技术上合理并被有关的利益相关者视为完全可以接受，采取了一些措施。

210. 两名独立外部专家质量顾问 Mary Chinery-Hesse 夫人和 Robert D. van den Berg 先生就拟议的方法提供了宝贵建议，这些建议也公布在独立外部评价的网站上。质量顾问还就正在出现的问题的文件和报告草案提出了意见。在评估粮农组织的评价职能方面还采用了一个专家对照小组。

²¹ 适宜性、效力、效率、机构影响和可持续性。

²² 由世界银行/独立评价小组进行。

211. 在以下时间粮农组织成员提供了反馈意见：

- *起始报告*， 2006 年 5 月提交理事会独立外部评价委；
- *进展报告*， 2006 年 11 月提交理事会（关于过程）；
- *正在出现的问题的文件*， 2007 年 4 月提交理事会独立外部评价委；
- *最后报告工作草案*， 2007 年 8 月提交理事会独立外部评价委。

212. 所有这些文件均刊登在独立外部评价公共网站上，领导机构讨论这些文件的报告、独立外部评价的职责范围以及核心小组成员的简介也登载在网站上。此外，组长尽量保持一种开放政策。同时，为了鼓励开放，保证了内外被访者，包括焦点小组参与者的机密性。独立外部评价小组对其经历的开放程度感到十分鼓舞。这种公正性帮助独立外部评价更好地了解了粮农组织的情况以及影响其优缺点的因素，并根据这一理解为今后提出了建议。

局 限

213. 本次评价原先设想需要两年完成。然而，该组织确保适当融资和大会的时间安排所需要的时间意味着整个项目在略超过 1 年的时间内完成。因此，未能采取一些本来可取和加强评价的阶段。下面指出的一些阶段表明核心小组完全意识到这些潜在的不足方面，但我们认为它们不会影响评价的关键结论和建议。

- a) 例如，职责范围明确指出国别访问十分重要。如上所述，完成了 35 次国别访问。然而，安排这些访问占用了大量时间，而且这些访问必须在独立外部评价的假设全部形成以前的早期审查阶段进行。这种情况使得这些访问不如在时间允许情况下较晚进行访问那样有益。
- b) 几乎完全缺乏作为评价基础的监测或带有绩效指标的较长期结果的框架使得评估粮农组织的效力或效率十分困难。此点，再加上评价全球公共产品活动和技术援助方面的内在困难，意味着国别研究不能按照独立外部评价希望的方式系统追踪在国家一级的全球技术活动。
- c) 采用了多种调查手段，并遵循了最佳社会学方法。遗憾的是，独立外部评价没有时间预先测试每一种手段，因此信任程度不如希望的那样高—但独立外部评价并不认为它会影响整体结果。
- d) 鉴于评价的范围广泛和时间短促，独立外部评价不得不依靠数量众多的同事小组。这使独立外部评价受益于许多专家的意见，但也需要在综合方面认真努力将其全部集中起来—独立外部评价已尽力做到此点。

- e) 鉴于时间限制，对利益相关者直接参与的正式机遇进行了结构性和重点安排。这尤其限制了私营部门、民间社会和学术界作出反应的机会。独立外部评价希望可能已失去正式机会的任何直接利益相关者（无论是成员国政府的代表或职员）与核心小组联系，以其它方式表达意见²³。

214. 最后，鉴于时间限制并为了将报告保持在可控制的篇幅，根据更大范围正在出现的情况，选择将重点放在职责范围规定的最核心领域。这意味着并非对所有（尤其是）技术工作都进行了充分阐述和评估。这绝非是对那些很少或未得到明确关注领域的质量的判断。

背景 - 粮农组织的发展变化

215. 这一部分审查粮农组织从 1945 年建立迄今的发展变化。它阐明了粮农组织目前所面临的挑战的背景以及委托进行独立外部评价带来的机遇。粮农组织章程的序言规定了粮农组织的宗旨和职责（插文 2.1）。

²³ 除正式会晤外，独立外部评价小组收到了各种利益相关者通过电子邮件和通过在评价过程中的直接接触提出的许多非正式意见。

插文 2.1：粮农组织的宗旨和职责

“接受本章程的国家为了下述宗旨：

- a) 提高它们各自管辖下的人民的营养水平和生活标准；
- b) 改进一切粮农产品的生产和分配的效率；
- c) 改善农村人口的状况；
- d) 从而促进世界经济的发展并保证人类免于饥饿；

决心加强它们分别的和集体的行动以提高共同福利，为此建立联合国粮食及农业组织（以下简称“该组织”）。各成员将通过该组织彼此报告在上述行动范围内所采取的措施和取得的进展。”

第 I 条进一步规定了该组织的如下职能：

- e) 该组织应收集、分析、阐明和传播关于营养、粮食和农业的情况。本章程中所用“农业”一词及其衍生词包括渔业、海洋产品、林业和初级林产品。
- f) 该组织应在下列方面促进采取国家和国际的行动，并在适当时提出建议：
 - (1) 进行与营养、粮食和农业有关的科学、技术、社会和经济方面的研究；
 - (2) 改进与营养、粮食和农业有关的教育和行政工作，在公众中传播营养和农业方面的科学和实践知识；
 - (3) 保护自然资源，采用农业生产的改良方法；
 - (4) 改进粮农产品的加工、销售和分配；
 - (5) 采纳由国家和国际提供足够的农业信贷的政策；
 - (6) 采纳关于农业商品安排的国际政策。
- g) 该组织的职能还有：
 - (1) 提供各国政府可能请求的技术援助；
 - (2) 与有关政府合作，组织所需要的考察团帮助它们履行因接受本章程和联合国粮食及农业会议的建议而产生的义务；以及，
 - (3) 总的来说，采取一切必要的和适当的行动以实行序言中所陈述的该组织的宗旨。

216. 虽然对粮农组织历史的任何划分必定存在武断和简单化，但确定了三个主要时期。首先，从 1945 年到 1970 年是粮农组织在解决全球营养、粮食和农业问题方面发挥极其重要作用的时期，粮农组织几乎是这些领域专门知识的唯一来源。在 1970 年至 1980 年的第二个时期，大量其它机构相继建立，在粮农组织关注的领域发挥积极作用。尽管如此，主要由于联合国开发计划署的供资，粮农组织仍然是发展中国家农业专门知识的重要来源。在大约从 1980 年开始的第三个时期，随着供

资的减少，粮农组织在提供全球产品和国际农业发展援助方面的作用也随之减少。导致目前环境和组织问题提出的挑战概述如下，作为以下各章的开场白。

1945 - 1970年：粮农组织是卓越的农业组织

217. 对粮食、农业和营养的关切是紧接第二次世界大战后议程的核心。欧洲对 20 世纪 30 年代遭遇的普遍饥饿和营养不良记忆犹新。1945 年的和平伴随着因生产能力和必要运输系统遭到破坏而造成的重大粮食短缺。在欧洲，战争严重影响了技术能力的各个方面，包括失去基本种子和其它投入物。在世界上很大一部分其它地区，人口增长速度超过了农业生产的增长速度。

插图 2.2：第一次世界粮食调查（1946 年，粮农组织）

粮农组织于 1946 年进行了第一次世界粮食调查。其结论是“战前二分之一至三分之二的世界人口营养不足，战后情况更加糟糕。”

(McCalla 和 Revoredo, 2001 年, 第 26 页)

218. 为了对付这种情况，1945 年粮农组织作为联合国的一个专门机构应运而生。粮农组织的建立是缔造联合国的“永远不再”（国家之间永远不再进行战争）的集体行动远景的一部分。就粮农组织而言，远景是一个将确保世界永远不再有广泛饥饿、营养不良或饥荒的组织。粮农组织的章程无疑表明缔造者的愿望是该组织应作为世界农业、粮食及营养部。粮农组织负责收集、分析、解释和传播世界满足所有公民粮食和营养需要的农业知识。因此，从一开始，其主要目标就是提供对全球农业系统的有效治理。粮农组织从一开始就自成一体是一个无竞争者的独一无二的机构。例如，世界银行对农业表示出浓厚的兴趣至少是 15 年以后的事。几年后，各种基金、双边援助计划和非政府组织的活动也变得极为重要，但仍然相当有限。

219. 鉴于 20 世纪 40 年代和 50 年代盛行的范例，粮农组织开始的主要重点不是其在全球治理中的作用，而是迅速集中于通过加强对农民的教育并向他们提供改进的技术而增加当地的粮食生产以及在被战争破坏的地区和在印度、巴基斯坦及印度尼西亚等数量日益增加的新型独立国家促进粮食生产。这有损于其在全球治理中的作用。

220. 20 世纪 60 年代和 70 年代新型独立国家也深切关注商品市场。作为以农业为主的经济体，他们对价格不稳定以及富裕国家的农业政策限制其市场表示关切。在 1964 年举行的联合国贸易与发展会议以后，建立了另一个新的组织—联合国贸发会议。它成为国际商品谈判的联络点。联合国贸发会议与粮农组织一起根据综合商

品方案为商品谈判服务。这导致取得了一些成就，如国际热带木材协定和国际橡胶及黄麻协定。它还导致成立了可可、咖啡、小麦、食糖和橄榄油理事会等国际商品机构。关于农业贸易国际讨论的主要论坛转向 1995 年成立的世界贸易组织。

221. 与联合国开发计划署和世界银行的两项重要协定使粮农组织能够向实地派遣专家，并参加技术援助以及投资前项目的立项和设计。在联合国秘书处制定了扩大的技术援助计划，紧接着建立了联合国特别基金，用于发展中国家的投资前项目。直至 1955 年，粮农组织和联合国其它机构从扩大的技术援助计划和特别基金每年得到正常拨款。到 1951 年，粮农组织在 35 个国家执行了 100 个项目，涉及来自 32 个国家的 200 多名科学和技术专业专家²⁴。到 1959 年 9 月，有 1700 多名专家在实地服务，颁发了 1600 个奖学金，组织了 100 个培训中心。1956—57 年，1600 万美元，相当于粮农组织预算外资源总额的 95% 来自扩大的技术援助方案²⁵。1970 年，开发计划署接管了扩大的技术援助方案和特别基金的职能，专门机构为执行开发计划署资助的计划首次得到考虑。

222. 1964 年 3 月粮农组织还与世界银行作出了联合供资安排。一项谅解备忘录在两个机构之间建立了合作计划，从而能够在项目立项、准备、初评和监督以及为执行世界银行资助的项目安排技术援助方面进行合作。该计划为加强农业发展方面的努力促进了财政和技术两方面的援助。该协定反映出有效和补充利用每一机构内存在的国际农业能力。

223. 图 2.1 中说明了 1945 年至 1970 年粮农组织运作背景的主要特点。

²⁴ Murphy, Craig, 2006 年。《联合国开发计划署》。剑桥大学出版社，2006 年。

²⁵ Phillips, Ralph, 粮农组织，1981 年。《粮农组织：其起源，构成和 1945-1981 年的发展变化》。

图 2.1: 1970 年的粮农组织

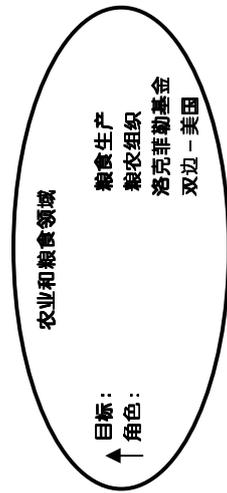
背景: 问题和活动

- 战后重建和恢复正常
- 主要关注:
 - 粮食短缺和恢复农业生产
 - 重建遭到破坏的基础设施
- 建立促进和平的全球机制
 - 促进政治对话和解决争端
 - 共享资源和技术援助
 - 国际公共产品
- 建立一个运作的国际经济体制
 - 管理汇率和短期金融危机
 - 为国际资本转让作出规定
 - 减少产品和服务方面的贸易壁垒

角色

- 联合国
 - 联合国大会、安理会, 专门机构
 - 布雷顿森林机构
 - 国际复兴和开发银行
 - 国际复兴和开发银行即为世界银行
 - 国际货币基金组织
 - 关税及贸易总协定
- 双边援助
 - 美国马歇尔计划
 - 美国-4点
 - 其它-加拿大、澳大利亚等。

粮农组织的活动范围



主要模式

- 经济政策的国家主义的方针
 - 凯恩斯主义财政政策
 - 国家投资计划
- 经济发展
 - 以物质基础设施为重点
 - 工业发展
- 农业发展
 - 以物质资本和基础设施为重点
 - 农民教育和技术转让
- 粮食安全 = 国家农业自给

如何: 方法和过程

- 建立全球相互交流的多边系统 (联合国)
- 全球经济关系的多边管理
 - 管理汇率和短期资本援助
 - 提供和分配长期资本流量
 - 谈判和落实减少贸易壁垒
- 发展援助机制
 - 多边资源和技术援助
 - 双边援助

1970 - 1980年 - 新的组织崛起但粮农组织仍然十分活跃

224. 到 20 世纪 70 年代，一些新的机构相继建立，开始与粮农组织竞争，但也是粮农组织在开发计划署大量经费支持下继续发挥十分强大作用的时期。在这 10 年期间，开发计划署是粮农组织平均大约三分之二的预算外资金的来源。这使粮农组织在实地的存在十分显著。

225. 在该时期的早期，全球对农业的关注增加。农业商品价格上涨 1 倍和 2 倍，受到 60 年代中期南亚季风挫折的刺激，人们对未来的饥荒表示担心。因此，1971 年正式成立了国际农业研究磋商小组。一个由世界银行牵头的许多捐助者财团支持由研究所组成的该系统，到 1981 年，这些研究所增加到 13 个。开始时粮农组织对竞争表示关切，不支持建立国际农业研究磋商小组，但后来成功地作为共同赞助者加入，不过并非一个捐助机构，也不承担技术咨询委员会的秘书处。

226. 1973—74 年的粮食危机，尤其是萨赫勒地区的饥荒使粮农组织的形象受损。该组织因为未预测到危机以及后来在对付危机中未发挥更积极的作用而受到批评。由于至少部分对粮农组织的绩效不满意，在 1974 年的世界粮食会议上建立了两个新的组织。它们是国际农业发展基金会（农发基金），这是一个旨在支持农村发展和小农投资的独一无二的供资机制，并建立了世界粮食理事会（后来终止），以便为协调数量日益增加的粮食和农业领域的角色提供一个政策论坛。

227. 环境也成为具有全球重要性的问题，在 1972 年斯德哥尔摩会议引起注意后尤其如此。建立了联合国环境规划署，但直至 20 世纪 80 年代以前，人们尚未对农业对土地和水供应、森林及渔业对环境的不利影响表示关切。这些问题最终导致某些重点改变，并对粮农组织的某些规范性职责提出了挑战。

228. 国际农业方面的角色持续增加。到 20 世纪 70 年代农业发展援助的双边和多边供资迅速增加。它往往与国家之间和国家内部的减贫重点增加以及小农发挥重要作用相关。世界银行 1975 年关于农村发展的政策文件和粮农组织 1979 年的世界土地改革和农村发展会议强调了农业和农村发展中小农计划的战略重要性。

229. 与农村发展和农村减贫相关的项目目标在双边援助机构的政策和执行层面得到了强烈关心。世界银行以及一些双边捐助机构大大增加了其技术人员，以支持大量增加用于农村发展的资源。再者，农村发展方针为卫生、教育和基础设施等其它部

门的直接参与提供了机会。同时，国际农业研究磋商小组扩大，在农业研究方面成为粮农组织的直接竞争者，联合国贸发会议在双边政策问题上积极向各国提供建议。

230. 虽然出现了所有这些情况，但粮农组织在全球农业治理方面的作用大量扩大。粮农组织在 1974 年至 1982 年期间与联合国贸发会议一起努力，在为关于各种协定作为商品综合方案一部分的谈判服务方面发挥了重要作用。在这 10 年期间，粮农组织还对国际公约、标准制定协定和重要的数据收集系统承担了重大的额外责任。例如，国际植物保护公约（1952 年）；食品法典（1962 年）；全球信息及预警系统（1975 年）；导致通过原则声明和行动纲领的世界土地改革和农村发展会议（1979 年）；“迈向 2000 年的农业”——这种数据收集工作的暂订本曾提交 1979 年的粮农组织大会；1979 年 10 月 16 日确定了世界粮食日，以提高对粮食的问题认识。

231. 20 世纪 70 年代随着其它角色的崛起和发展范例的改变，粮农组织的工作范围发生了重大变化。到 1980 年，该组织在全球农业中的霸主地位消失。图 2.2 对粮农组织的地位与其早先的地位进行了十分鲜明的对比。

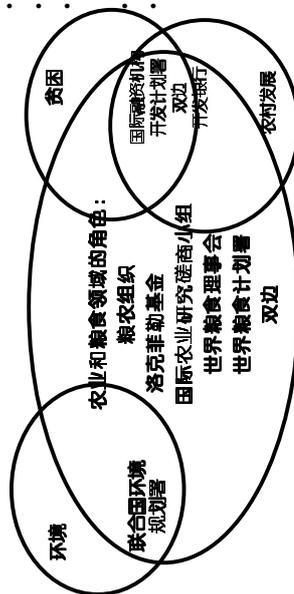
图 2.2: 1980 年的粮农组织

背景: 问题和活动

- 全球政治和经济环境彻底改变
 - 殖民主义结束 - 100个新的国家
 - 冷战和核扩散 - 两极竞争
 - 固定汇率中止 - 美元贬值
 - 石油输出国组织 - 石油价格上涨, 能源关切
- 全球对粮食价格和供给关切
- 国际农业研究磋商小组建立, 1974年世界粮食首脑会议
- 减贫 - 新的全球战斗口号
- 环境问题出现
 - 1972年斯德哥尔摩会议-联合国环境规划署建立
- 贸易自由化开始
- 仅在工业而非农业方面
- 分子生物学开始影响植物学

许多新的角色

- 国际农业研究磋商小组-13个中心, 技术咨询委员会和 30 个捐助者
- 国际农业发展基金
- 世界粮食理事会
- 世界粮食计划署
- 联合国贸易会议
- 联合国环境规划署
- 联合国开发计划署
- 基金-福特基金、洛克菲勒基金
- 区域金融机构: 美洲开发银行、亚洲开发银行、非洲开发银行
- 双边援助机构增加, 如英国、美国、德国、日本、欧盟

粮农组织的活动范围**不断变化的范例**

- 出口引导增长, 目前与进口和替代工业化竞争
- 尽管有强大的学术案例, 农业仍然受到歧视
- 农村综合发展范例冲击
 - 应用研究取代技术转让
- 增加粮食生产并非粮食安全的一种充足条件
- 可供应量、获取和良好营养出现, 成为粮食安全的定义

如何: 方法和过程

- 国际融资机构的更广泛重点
 - 包括新的部门
 - 全面减贫计划
 - 政策和市场也重要
- 多机构磋商小组
 - 国际农业磋商小组建立, 尽管粮农组织反对
 - 世界粮食首脑会议
- 努力使粮食援助国际化
- 建立全球协调机制 - 世界粮食理事会
- 新的贷款机构 - 国际农发基金

1980 - 2007年 - 粮农组织在各条战线受到挑战

232. 20世纪80年代开始对联合国发展机构的财政基础，甚至对其持续存在提出了一致的挑战。由于对他们看到的集体行动努力相继失败感到失望，一些主要捐助国政府重新采用严格的双边行动。美国以及后来的联合王国退出了联合国教科文组织。此外美国和其它捐助国减少了他们对其它专门机构的财务支持并扣压了对联合国中央预算的会费。其它捐助国也开始扣压分摊会费，既作为抗议也作为改革的杠杆。对这些新的和强大的压力的反应基本上十分有限。人们进行了研究，报告呼吁消除低效、浪费、重叠和重复以及增加财务透明度、明确职责和机构间政策协调机制，但具体行动确甚少²⁶。

233. 20世纪80年代还出现了首次重大的预算减缩，同时影响到几乎所有联合国机构。这对许多发展任务造成了干扰，国际影响从联合国系统转向布雷顿森林机构和区域开发银行。直至20世纪80年代，世界银行一直是开发计划署资助项目的一个“执行机构”。在该10年末，这种关系发生逆转。世界银行和国际货币基金组织以高额工资连续招聘大量分析和政策职员，而发达国家成员则强调削减联合国秘书处职员和冻结工资。

234. 20世纪90年代全球政治体制发生了重大变化，影响到联合国系统的工作。1989年冷战结束使发展合作的政治动机大量丧失。同时，冷战的结束也对联合国系统在改变发展目标、解决危机和开启一个“新的合作纪元”方面发挥更大作用提出了新的需求和萌发了希望²⁷。这种扩大的议程导致建立了无数机构间委员会、60多个不同的机构间协调机制、过多的自治和半自治机构、以及联合国成员大量增加²⁸。除此之外，还有复杂紧急情况 and 局部冲突大量增加，要求在维持和平、紧急救济和重建方面进行更多和更有效的协调。

235. 到1991年，作为对联合国多边系统作出深度承诺的4个北欧国家（芬兰、瑞典、丹麦和挪威）对所出现的情况深感震惊，以致他们联合力量制定了一个所谓的“北欧项目”。其报告（“发展中的联合国”²⁹）指出需要使联合国系统的各种分散的机构合理化。这并非一项新的建议，但北欧报告更进了一步。它指出当时听到的日益增加的对联合

²⁶ 关于该问题的讨论和评估，见：Schlesinger, Stephen。“联合国能够改革吗？”世界政策杂志，1997年秋季；Childers, E. 和 Brian Urquhart, 1994年。更新联合国系统。（斯德哥尔摩，Hammarskjöld Foundation 基金）；Barnett 和 Michael。“被击败的联合国”，全球治理第5号（1999年），Review Essay 评审论文，第513-520页。

²⁷ 见 Cleveland, Harland, 1993年。一个新世界的诞生：国际领导的一个开放时刻，纽约：Jossey-Bass, 第223页。

²⁸ 见 Childers, E. 和 Brian 见前引书。

²⁹ 北欧国家联合国项目，1991年。发展中的联合国—经济和社会方面的改革问题：一种北欧前景，奥斯陆。

国秘书处及各机构和基金管理改革的呼吁不能解决联合国系统政策和计划分散的基本问题，除非他们伴随治理的变革，作为一个系统而非作为分离的组成部分处理国际系统。报告认为，整个系统自愿捐款和分摊会费的各种混合以及信托资金的大量增加必定有损于各个机构和整个系统作为一个整体的连贯一致性，而且是治理失败一个指标。

236. 在这种情况下，20世纪80年代粮农组织在发展中国家农业规划中的突出作用开始下降。其部分原因是20世纪70年代其它机构的作用增加，部分原因是因为对农业的兴趣减少。越来越多的角色进入了曾经或多或少是粮农组织的专门领域。

237. 在这一时期，粮食安全等于粮食自给的简单和占主导地位的范例受到了挑战。尽管如此，许多农业学家仍然拘泥于国家粮食自给自足。该挑战对这种想法提出了质疑，认为它未能针对个人粮食安全是国家和全球粮食安全必要条件的现实。在后来的公式中包含了对获取粮食的必要因素的特别关注，包括收入和就业，以便解决食物不足者无法获取粮食的恶性循环。进入90年代，粮农组织对增加粮食生产是粮食安全的一个充足条件的概念仍然深信不疑。1995年发起的粮食安全特别计划着眼于国家一级增加农业生产的项目。只是在2002年一次关键的外部评价³⁰以后，该计划的用词（如果不是实质的话）才开始改变。

238. 对粮农组织的毁灭性一击是联合国开发计划署1978年转向主题规划和国家执行开发计划署的项目³¹。这些安排导致成立了一个新的开发计划署项目执行办公室，通过该办公室，负责项目管理的国家机构可以承包国际上招聘的个人和行政服务。这是为了确立一种进一步由国家推动的方法。结果是粮农组织失去了其优先地位，开发计划署对粮农组织的支持从1970年占粮农组织预算外执行总额的74%降为2000年的5%。

239. 另一个问题是，20世纪70年代和80年代对农业的高度期望证明是不现实的。一些评价报告指出了令人失望的挫败和不能信服的结果³²。这些高度的挫败造成世界银行对农业和农村发展项目的支持一落千丈。出现这种负面结果的原因有许多，包括过度复杂的项目设计、政府实际承诺的问题、缺乏支持性政策框架、缺少适当的机构能力、捐助者的态度前后不一。无论是何种原因，粮农组织不可避免地受到了这种环境的负面影响。

³⁰ 对粮食安全特别计划的独立外部评价，粮农组织，2002年。

³¹ 1979年联合国大会正式通过的决议。

³² 农业改革：世界银行走向市场。世界银行，1997年。

240. 1988年，当时的总干事，爱德华·萨乌马委托进行了一次对粮农组织的目标、作用、重点和战略及其实地执行的审查。这导致提出了建议，旨在强调与联合国其它机构和组织更加密切合作的重要性，更多地强调环境和可持续发展，加强粮农组织对政策规划的咨询作用，以及保持1976年采用的技术合作计划的捐赠计划。采用了滚动性6年中期计划以期对该组织的各种计划和活动确定重点。中期计划还应该为在下两年度的工作计划和预算中确定重点奠定基础。建议的执行需要补充资金，但无迹象表明谁将提供资金或从何种来源获得资金。实际上，这些改革未能象其力求促进的那样进行以战略为基础的重点确定。

241. 就全球而言，以农业和贫因为重点的农村发展项目让位于80年代的结构调整计划和90年代更加以政策为主的行动。到2001年，世界银行对农业和农村发展的年贷款额从1995年的35亿美元降至不足10亿美元。

242. 在更普遍的官方发展援助流量内，城市和农村地区的计划强调发展的社会方面。教育和卫生（包括防治艾滋病病毒/艾滋病）吸收了捐助者可提供的援助的很大一部分。在许多发展援助计划中大力强调私营部门，对国营农业生产计划的关注减少。

243. 此外，20世纪90年代和二十一世纪初捐助国日益倾向于以信托基金/或预算外捐款为基础向多边组织提供资金。这些资金在总量和计划内容方面的不可预见性必定造成多边金融机构不稳。在援助方面迅速发生的这些深刻变化对粮农组织的预算减少进一步增加了压力。更有甚者，冷战结束减少了对扩大援助的竞争压力，从1992年至1997年按实际价值计算，总的援助水平下降25%以上。尽管1998年官方发展援助按名义价值计算恢复增长，但只有2006年的官方发展援助总量按实际价值计算超过了1994年的水平。此外，国际援助的基本原理发生了变化。由于同时大量出现新的冲突和灾害，目前官方发展援助总量中有很大部分是短期援助，这一比例仍在上升。与此相伴的是各种形式的预算支持增加。这种综合情况使得对传统项目和长期活动以及对发展方面的持续投资提供支持更加困难，如国际农业研究磋商小组、机构建设和农村基础设施等。

244. 经合组织国家和中等收入国家对能源的需求增加以及中东的各种冲突持续导致石油价格上涨。随着区域、国家和准国家冲突的数量增加，紧急情况变得更加突出；严重粮食短缺和大量难民危机频繁出现。不仅对世界粮食计划署服务的需要增加，而且对许多国际的机构，包括粮农组织提供紧急援助和紧急情况恢复援助的需求增加。

245. 粮农组织当今面对的是已经发生重大变化的国际发展基本架构。目前，估计 280 个国际组织和计划直接或间接地相互竞争捐助者的资源³³。现在有更多的捐助者，如 Bill 和 Melinda Gates 基金和新的双边捐助方，如中华人民共和国政府。还有一些其它国家拟成为其它国家发展的捐助方，例如泰国和巴西（仅提及两个国家）。一些较大的国际非政府组织目前的影响超过了许多早前建立的机构。双边捐助者建立了新的单一主题组织，如全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金、全球环境基金、全球疫苗和免疫联盟³⁴以及美国总统救助艾滋病紧急计划³⁵。他们也一直在加快改变其对许多传统双边组织供资政策的步伐，从核心预算捐款转向预算外捐款，往往用于非常具体的计划。他们坚持认为从国际组织收取的管理费水平往往大大低于其本国参加国际工作的机构采用的水平。

246. 到二十一世纪初，国际发展架构绝不是“系统的”，只是更密切的拼凑而非有机地结合各种成分、努力和举措。现在经常作出新的机构安排，以便绕过或纠正感觉到的现有机构的不足。但是堕性仍然很大，改革的努力往往因结构性因素反常和幅度以及机构的堕性而遭到失败（见插文 2.3）。

插文 2.3：界定当今国际发展系统的一些特点³⁶

- *缺乏对系统的全球治理。*目前的国际发展系统由过多的组织构成，但其中没有一个组织能够发挥解决全球经济和社会问题所需要的核心和协调作用。这种缺陷造成的结果是，一些问题没有得到任何形式的国际治理，而另一些问题则仅临时处理。没有其它地方比联合国发展机构大家庭更加明显，其中包括粮农组织等专门机构。
- *缺乏整体一致性和职责及作用划分。*国际发展系统目前可被视为一个“不同组织和机构的机能不良的家庭”，其职责、作用和比较优势混乱和冲突。“协调一致”的努力通常不承认不同角色之间在权力、影响、能力和经验方面的不对称性及广泛差异。
- *缺乏对国际发展系统机构可预见的供资和对发展中国家的稳定供资。*联合国开发机构在发展融资方面的不可预见性和不稳定性问题特别尖锐。20 世纪 80 年代以来核心融资骤

³³ 世界银行，2007。不断变化的援助架构。

³⁴ GAVI

³⁵ PEPFAR

³⁶ 根据 Sagasti, Francisco, K. Bezanson 和 F. Prada 的发展融资的未来：方案和战略选择改编。Pelgrave-MacMillan, 2005。

减，目前只有少数捐助者提供不成比例的一部分开发计划署、儿童基金和人口基金等机构所需要的核心工作资金³⁷。

- 发展中国家的融资需要与提供新的全球公共产品融资需要之间失衡。20世纪90年代官方发展援助停滞不前，适逢出现需要融资的重大新的需求，包括冲突后重建、人道主义者救济、援助难民、减免债务、支持民主机构、改善治理结构、援助转型经济、努力与毒品贩运、犯罪以及最近的“恐怖主义”作斗争，其中许多被认为是“全球公共产品”。人们看到这带来的结果是对资金的竞争日益中加剧。

247. 与此同时，整个发展中国家的外部融资需要发生巨大变化，甚至超过了过去4年的势头。总体而言，流入发展中国家的公共与私营净资本平衡发生了深刻的变化，趋向依靠私营资本流入。官方资本净流量从70年代的每年平均150亿美元增加到90年代初的510亿美元。但在同一时期，私营资本净流量从平均370亿美元增至1850亿美元。当今发展融资的结构更加有利于高度集中和灵活的私营投资，而不利于发展融资的长期需要。虽然这些新的私营流量在发中世界的许多地方已经成为发展资源的主体，但最不发达国家和大多数非洲国家仍然是这种格局令人失望的例外。

248. 此外，二十一世纪全球农业领域的最大角色是粮农组织与其联系普遍较弱的私营部门。农业研究私有化和大型跨国公司销售转基因种子使大型农业企业公司成为主流，在农业有害生物治理方面尤其如此。赋予植物专利使以前为粮农组织独有领域的保护植物遗传资源的国际政策方面出现了许多复杂情况。分子生物学革命目前正蓬勃展开。当今非洲或亚洲的许多小农需要与私营部门建立广泛的联系才能获取种子和育种材料、肥料、化学品、机械和补充饲料，甚至其初级产品市场。农业/粮食跨国公司对全球食品经济变革的推动超过了以往任何时候，超级市场革命从根本上改变了国家、区域和全球食品供应链。

249. 这些需求和情况的广泛变化、整个联合国系统的资金减少、国际发展架构的重大改变以及多种新的角色造成的复杂性，对所有多边组织带来了深刻影响。各种全系统改革的努力产生了结果，包括那些面向协调一致的努力，根据2005年“巴黎宣言”³⁸改进了分工。尤其对联合国而言，2004年威胁、挑战和变革高级别小组的报告³⁹提出了

³⁷ 例如，2000年四个国家（三个北欧国家和荷兰）提供了开发计划署、联合国儿童基金、联合国人口基金42%的核心资金。除了分担负担方面重大不对称的一般政治问题外，这种失衡提出了补贴和搭便车的问题。

³⁸ 2005年3月2日批准的“巴黎宣言”是100多名部长、机构首长和高级官员遵循的一个国际协定，承诺其国家和组织继续在协调、统一和管理援助方面加强努力，制定一套可监测的行动和指标。

³⁹ 一个更安全的世界：我们共同责任。威胁、挑战和变革高级别小组的报告。联合国，2004年。

在和平和安全领域的重大架构改变。去年底高级别小组第二份报告“协调一致”⁴⁰为加强包括粮农组织在内的所有联合国发展计划的统一及协调一致开始了新的努力。

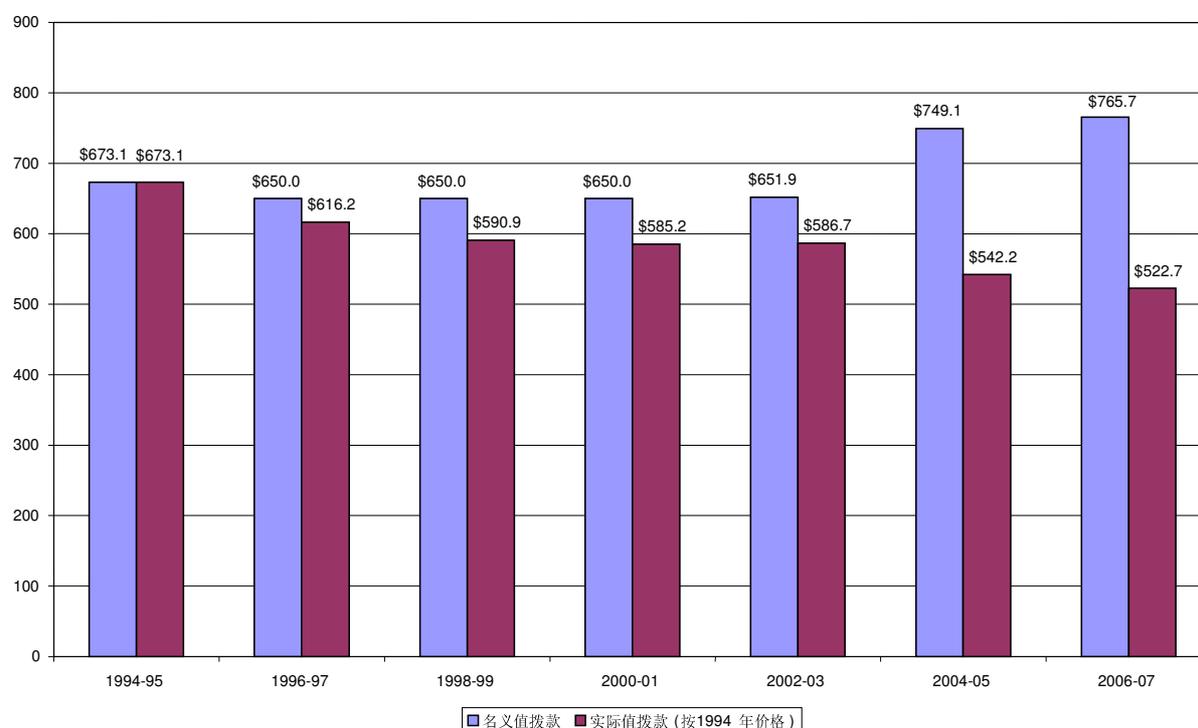
250. 粮农组织本身为回应这种巨大变化的情况作出了许多努力。自 1994 年当选以来，总干事带头发起了许多倡议，力图重新确定该组织的地位，恢复其在所有成员国的高度信任，改善其财政以及更普遍地应对以上概述的已经改变的环境（见插文 2.4）。其中可能特别值得注意的是 1996 年的世界粮食首脑会议。这是导致发表千年宣言的联合国会议和首脑会议的最后一次会议。这种努力至少在重新强调与饥饿作斗争的紧迫任务以及农业在这种斗争中的作用方面取得了部分成功。无论是这一举措还是 1994 年至 2005 年发起的其它举措均未能成功扭转粮农组织的资金减少。这种情况一直持续到 90 年代和现在。按 1994 年的价格计算，1994 年至 2005 年资源总额（不包括用于紧急情况的预算外资金）减少了 31%。该组织的正常预算（净拨款）减少了 22%（见图 2.3）。

插文 2.4：20 世纪 90 年代期间粮农组织发起的一些举措

- 动植物病虫害紧急预防系统
- 旨在加强实地办事处之间合作的组织安排。
- 旨在加强下放结构，包括更广泛的国家和分区域存在的措施。
- 南南合作计划。
- 努力加强与联合国的联系以及与位于罗马的机构合作。
- 组织高级别首脑会议（世界粮食首脑会议）。
- 旨在改进传达粮农组织信息的交流和宣传举措（如全组织交流政策和战略、电视粮食集资和大使计划）。
- 总部结构减缩举措，转向更多定期合同，办公室自动化，改进信息通讯技术系统。
- 通过一个新的专门对紧急情况作出反应的部，增加对紧急情况的反应能力。
- 建立一个独立评价系统，包括一个评价委员会和一个就评价政策提供咨询的内部论坛。

⁴⁰ 协调一致。秘书长的联合国全系统在发展、人道主义援助和环境方面连贯一致性高级别小组的报告。联合国，2006 年。

图 2.3: 粮农组织正常计划拨款减少情况 (百万美元)



251. 总干事在 2005 年连任第三个任期以后, 为使粮农组织处于有利地位而做出了新的努力。他关于组织改革的新建议, 确定了四项原则: 赋权和问责制; 下放行政和财务权力; 自我评价; 有效费用分配。这些建议尤其旨在增加下放地点的资金配置, 目的是建立国家一级的能力; 更多地集中于具有比较优势的领域, 同时尊重一些其它重点领域; 着重于知识交换、政策和宣传职能; 通过对自我评价、审计和监察长办公室的额外供资而加强监测、评价和监督。这些建议背后的许多原则与早前对粮农组织各方面工作评价的结果一致, 例如需要更多地以国家为重点, 国家存在要成本效益高以及需要组织权力下放和加强粮农组织的知识职能。在本报告较后部分我们将从各种角度审查这些主题。

插文 2.5: 总干事提出的粮农组织改革建议

总干事提出的粮农组织改革建议作为对 2006 - 07 年工作计划和预算的补编和进一步增补提交 2005 年大会, 并得到一份战略性的“二十一世纪远景”的补充。粮农组织大会通过了一份决议, 批准进行第一阶段的改革。2006 年 5 月, 计划和财政两委员会批准了修订的 2006 - 07 两年工作计划和预算, 从而也开始启动第一阶段的改革。此后粮农组织理事会于 2006 年 11 月和 2007 年 6 月收到了关于实施粮农组织改革的最新进展情况。

主题	截至 2007 年 6 月的状况
调整粮农组织计划的 结构	2005 年大会批准了一个新的章结构作为新的计划和计划实体结构的基础。这一新的模式被纳入修订的 2006 - 07 年工作计划和预算，并于 2006 年 5 月得到理事会所属的计划和财政两委员会批准，从 2006 年 1 月 1 日起实施。
改组总部的 办公室和部门	<p>改革建议包括一些预计将影响粮农组织总部和下放办事处组织结构战略性变化。2006 年 11 月批准的总部新的组织结构于 2007 年 1 月 1 日开始执行。与旧的安排相比它包括两个重要的部一级变化，即新的自然资源管理及环境部和知识及交流部。其它变化包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 保安职能目前属于行政及财务部助理总干事的权限。 • 营养及消费者保护司移至农业部（重新命名为农业及消费者保护部）。 • 宣传活动（如电视粮食集资、亲善大使和战胜饥饿国际联盟）将在新的知识及交流部助理总干事办公室（战胜饥饿国际联盟）与交流司之间重新设置。 • 管理支持处和下放管理支持处合并为新的共享服务中心，向人力、财力及物质资源部助理总干事报告。
计划执行方面 的权力下放	2007 年 1 月开始按一个“新的运作模式”实施大会批准的“第一阶段”改革，含有外派技术官员的区域办事处，实地办事处网络和位于战略地点含有技术官员多学科小组的分区域办事处和驻国家代表处可作出更有效反应。从授权在加蓬、加纳、埃塞俄比亚和土耳其建立四个分区域办事处开始；重新设置在津巴布韦的现有办事处，同时缩减在加纳的区域办事处。位于布达佩斯的欧洲及中亚区域办事处和重新设置的位于相同地点的中欧及东欧分区域办事处将于 2007 年 7 月开始运作。2007 年 6 月，粮农组织理事会批准在巴拿马设立一个新的中美洲分区域办事处。“通过提供和加强对粮农组织驻国家代表的技术和行政支持、人员培训以及设立额外的国家专业官员职位”，正在加强国家一级的能力。更多地强调技术专长从总部转向下放办事处（如关于营养和消费者保护、土地和水、农村基础设施和农业工业方面）。此外，投资中心的专业人员职位外派到每一个分区域办事处。尤其利用通信技术等正在组织粮农组织驻国家代表处的进修班。结果是，下放办事处的预算份额从 2004 - 2005 年的 33% 增加到修订的 2006 - 07 年工作计划和预算中的 37%。
提高效率 和 增加绩效	2006 - 2007 年工作计划和预算含有一份作为实现提高效率和生产率的有效框架一部分而实施的重要措施清单。实现增效节支和提高生产率的改革框架的原则涉及包容性；赋权和问责制；下放权力；自我评价和有效的费用分配。粮农组织的确旨在实现“本两年度大约 1000 万美元的增效节支和提高生产率”。实施这些原则意味着通过改进系统支持消除手工处理步骤；明确规则；下放行政和财务权力；改变费用分配规则和职员的内外部费用确定战略。安装新的人力资源管理系统将为共享服务中心提供必要的系统功能。
加强监测、 评价和监督	理事会批准的修订的总干事建议重新拨出近 100 万美元用于地方审计计划，为监察长办公室进一步提供了 34 万美元，并为支持财务司的内部控制机制提供了 110 万美元。在 2006 - 07 年主要工作计划和预算中建议为自我评价增加 10 万美元的资金（C 2005/3 第 226 段），并在改革计划中得到保持。

结 论

252. 过去的 60 年，粮农组织在其工作环境中为应对日益增加的变化和一系列新的需求而受到了挑战。粮农组织原来的宗旨是以简单和直截了当的术语确定的。与各国政府一起努力增加全球粮食生产至关重要。当时，粮农组织不仅是领导组织；从各种实际的方面看它曾经是自成一体的独一无二的组织。

253. 在随后的几十年间，粮农组织的规范扩大到对国际规则 and 标准、知识产权、贫困和农村发展以及一系列包括保护在内的环境问题、气候变化及各种自然资源的可持续性相关问题的关注。此外，以一种或另一种方式与农业有关的国际机构大量增加意味着粮农组织目前在一个非常拥挤的领域运作。农业研究作为一种国际公共产品目前毫无疑问属于国际农业研究磋商小组。在农业、粮食安全和环境方面开展工作的非政府组织的数量、规模和影响呈指数增加。私营部门成为全球粮食和农业系统变革的一种动力。图 2.4 介绍了粮农组织今天所处的环境。如果将其与本章前面介绍的图 2.1 和 2.2 对照，可以明显看出，与早期相比粮农组织今天处境的复杂性和不确定性大大增加。

图 2.4: 当今之粮农组织

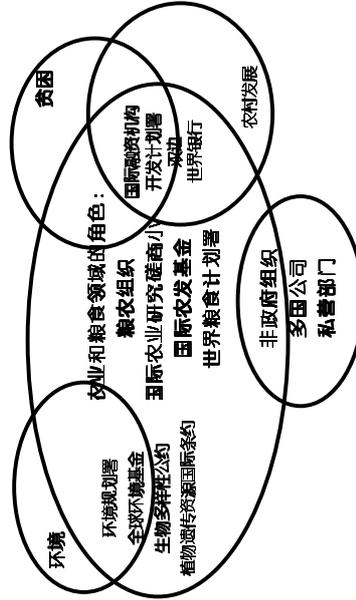
背景: 问题和活动

- 冷战结束—接着是区域和国家冲突
- 自然和人为紧急情况增加
- 粮食短缺和更多的难民出现, 对许多机构造成压力
- 千年发展目标
 - 以贫困和饥饿作为目标
- 国际援助更侧重于环境和社会方面
- 民间社会和非政府组织崛起
- 分子生物革命和转基因生物蓬勃发展

更多新的角色

- 民间社会组织和非政府组织
 - 宣传、实施和伙伴关系
 - 国际、国家、地方
- 私营部门: 跨国、国家、地方
 - 研究—转基因生物
 - 有害生物治理
 - 国际条约和协定
 - 植物遗传资源国际条约
 - 生物多样性公约
 - 世贸组织/濒危野生动植物种国际贸易公约
 - 更多的联合国机构
 - 世界卫生组织、教科文组织、美国开发署
 - 粮食不安全和易受害信息及绘图系统、千年发展目标
- 世界粮食理事会消失

粮农组织的范围



不断变化的范例

- 目前经济发展范例:
 - 开放性经济、市场推动、私营部门引导
 - 良治和消除腐败
 - 政府营造有利环境
- 农业发展: 农业可成为一个生产性部门并引导增长:
 - 出口可以引导发展
 - 提高小农生产力—使所有生产盈利和市场推动
 - 粮食安全—3个部分
 - 可供应量、获取、富有营养
 - 可接受的粮食产品贸易

如何: 方法和过程

- 新的方法:
 - 民主化、参与、权力下放、客户所有
 - 民间社会的明确作用
 - 与私营部门、民间社会组织和非政府组织的伙伴关系
- 但过程的时间更短且由危机推动
 - 对长期投资的支持减少
 - 在一个权力下放的地方模式中有更多的角色, 使过程更加复杂

254. 这些变化使粮农组织面对一系列新的挑战，而许多旧的挑战仍未解决。目前粮农组织必须处理粮食和农业方面的全球问题，同时帮助建立地方能力。人们希望粮农组织通过统一国际发展努力同时充分考虑到其成员的不同（甚至是相互冲突）的利益、观点和重点，发挥区域和全球领导作用。人们希望粮农组织努力与各国政府、下放主管部门、私营部门、双边和其它多边机构及非政府组织结为伙伴关系，有效运作，并在基层、国家和国际各级开展工作。人们要求粮农组织进行权力下放和增加实地一级的工作力度，同时表明在行政费用方面进一步节约，用不断减少的预算开展工作。

255. 粮农组织所处的环境发生了许多变化，并在继续发生变化。重点从生产和国家在市场倒闭的情况下发挥核心作用—发展早期阶段的一种反常现象—转向对治理、环境、人类健康、全球化、贸易、人权和动物权以及参与性过程的关注。

256. 然而，粮农组织面对的许多基本挑战并未改变。极端贫困是 10 多亿人口的家常便饭。8 亿多人遭受饥饿和营养不良，发展中国家 5 岁以下儿童中逾四分之一食物不足⁴¹。贫困国家的贫困问题仍然主要是一个农村问题，75%的穷人生活在农村地区，其中大多数多少以农业为生⁴²。在这些人中妇女仍然是家庭消费粮食的最活跃生产者，同时也是最弱势和被边缘化的一群。即使在实现了经济迅速增长和减贫的贫困国家，农村仍然是相对停滞和被严重剥夺的地区。全球化和地方及区域市场自由化为一些人带来了新的市场机遇，但却为另一些人、尤其是最贫困者带来了新的威胁和不确定性。在非洲撒哈拉以南的某些地区和其它地区，艾滋病病毒/艾滋病、疟疾和结核病在农村社区肆虐，并影响到当地经济。

257. 所有这些因素都强调需要为一个全球组织提供一个权威性的、客观性的、受到尊重的且在政治上中立的国际平台，在这个平台上可以审查这些核心问题，并为集体行动作出决定。这些因素还强调需要针对性的技术合作，加强成员国的能力，制定政策并克服紧急情况的影响。其它全球组织均不具备粮农组织在粮食、农业、林业和渔业方面的全面职责，从本报告中可以看出，所有证据表明一系列全球产品和服务只有粮农组织才能提供。

258. 然而，从本报告中还可以看出，对于此点如何实现，对于何为重点和何为非重点，对于应保留哪些和放弃哪些，对于资源需要以及如何提供这些资源迄今尚无商定的战略。这使粮农组织到达了这种地步，即职员不适应地利用很大一部分

⁴¹ 粮农组织的 *世界粮食不安全状况*，2005 年。

⁴² 农发基金的 *2007-2010 年战略框架*。

时间为活动的继续存在寻找资金。其直接后果是该组织的能力下降，许多核心能力受到危害。

259. 尽管以往作出了各种变革的努力，且目前为进一步变革提出了建议，但那些最了解粮农组织的人——其高级管理层，包括总干事、其常驻代表、其职员及其主要伙伴组织——知道今天粮农组织本身已经陷入一场有关其前途的危机之中。那些最了解粮农组织的人也知道它继续发挥大量的基本作用，这些作用需要保留下来。一般而言，该组织已经进入一种机构“生命维持”状态——维持其生存，但不能或不愿意在总体上使患者康复。人们希望出现奇迹，但随着时间的流逝，这种希望破灭。如果粮农组织按目前的轨迹继续下去，该组织将无法为其成员的期望，利用其比较优势或保存其核心能力。鉴于这些实际情况，可以如何做和应该如何做？粮农组织如何才能作出最佳反应？

260. 这就是本次评价的职责范围中对独立外部评价提出的核心挑战，它要求提供一份报告，帮助该组织“绘制前进的蓝图...加强全体成员对团结和目标的认识...使粮农组织能够适应二十一世纪...”。⁴³以下各章力图迎接这一巨大的挑战。

⁴³ 独立外部评价的职责范围，第 9—10 页。

第三章：21 世纪粮农组织技术工作的 适用性和有效性

引 言

261. 插文 2.1 扼要阐述了粮农组织的宗旨和职责。这些宗旨和职责勾画了一个以知识为本并肩负以粮食和农业“促进共同福祉”使命的全球性组织的轮廓。其职责的主要内容要求粮农组织的工作应确保有关粮食和农业的必备知识能够为需要这些知识的人在必要时所掌握，且其形式应能为他们所获取和利用。这就使粮农组织通过其技术工作扮演了知识的协调者、编纂者和制作者以及传播者和交流者等多重角色。

262. 1999 年，粮农组织成员国重申“（通过）该组织特别致力于协助成员国实现的下列三个相互联系的全球性目标”，“粮农组织的宗旨仍然是适用的、必需的和有效的。”⁴⁴

- a) 实现所有人在任何时候都能获得数量充足营养足够和安全的食物，确保在 2015 年之前将长期食物不足的人口减半；
- b) 实现可持续农业和农村发展，包括渔业和林业，对经济和社会进步以及所有人的福利的持续贡献；以及
- c) 实现对自然资源，包括土地、水、森林、渔业以及粮食和农业遗传资源，的养护、改善和可持续利用。

263. 粮农组织通过其技术工作致力于这些目标的实现。本章即为独立评价委对这些工作的评估，包括：

- a) 技术合作的所有方面，包括粮农组织驻国家代表处的大部分工作、投资发展、紧急援助和对各国法律服务等；
- b) 各技术部门和分权办公室在制作规范、标准、方法、信息、数据库、统计数据等方面工作；及
- c) 领导机构有关技术事项的工作。

264. 以下评估首先审视了粮农组织成员国为各种技术工作确定的优先重点，然后对评价期间内技术工作所拥有的资源、分配和划拨进行了总体评述。此后本章对根据以下三个标题分类的各技术计划进行了具体审核：i) 管理知识并使用户获得这些知识；ii) 技术门类的工作；及 iii) 交叉性的活动与专题。最后为结论和建议。

⁴⁴ 粮农组织战略框架 2000-2015，1999 年，第 3 页。

成员国在粮农组织技术工作方面的总体优先重点

265. 虽然粮农组织成员国在粮农组织的宗旨和总体目标方面达成了一致，但在将这些宗旨和目标转化为有关优先重点、选择以及希望粮农组织利用所掌握的资源从事或不从事的决定的共识时却远不尽人意。本报告第 4 章和第 7 章均对这一妨碍实现更高组织有效性的问题进行了更为广泛的探讨。为对成员国在粮农组织技术工作方面的总体需求和优先重点做出自己的评估判断，独立评价委主要采用了以下信息来源：

- a) 对参加粮农组织领导机构会议的代表团的发言进行的内容分析；
- b) 对独立评价委访问各国获得的信息进行的分析。在访问有关国家时使用了国内对照表，并在此后对结果进行了矩阵对照分析。这项分析是由一个审核团队进行的，因此在分数评定方面具有高度相关性；
- c) 对来自各国的调查问卷结果进行分析，尤其是对发展中国家农业主管首长的问卷调查。这一问卷反馈率有限（仅有 39 个份反馈），但来自非洲、亚洲及拉丁美洲和加勒比的反馈率足以确保统计的有效性；
- d) 粮农组织驻国家代表和技术人员对要求最频繁的援助类型的分数评定——如政策援助、能力建设、试点；
- e) 独立评价委委托编写的背景工作文件，内容包括经济政策；粮食安全特别计划；国际协议和法律；技术合作；营养；林业；渔业；畜牧业；投资中心；统计数据、数据库、知识和信息系统（包括早期预警）；紧急情况 and 恢复援助；农业科研和推广；农业支持服务；植物生产和保护；水资源管理和灌溉；土地和土壤管理；环境；以及性别问题；以及
- f) 先前评价工作的成果，包括对粮农组织权力下放工作的独立评价（2004 年）和对技术合作计划的独立审查（2005 年）。

266. 由这些证据资料得出了两个主要结论，粮农组织成员国对这两个结论达成了广泛和深入的共识。其一，尽管发达国家及发展中国家和发展伙伴倾向于按规范性和业务性活动的划分对优先重点进行表述，但近乎所有方面都强调这是互补的工作连续统一体。因此，主要分歧不在于两者事务的对立，而在于对这一连续统一体不同优先重点的强调。其次，所有国家均认为粮农组织在技术合作方面具有重要作用。

267. 除此之外，各成员国在优先重点方面则存在很多差异，完全一致的情况难以发现，尽管存在若干领域的共同点。以下对某些主要结果和判断进行了总结。

268. **政策。**所有成员国在粮农组织政策层面的工作需求上达成了一致。在这一方面，多数成员国提及了粮农组织在其政策工作中的相对中立性、粮农组织在制定规范性文件方面作为论坛的作用以及粮农组织对各国提供援助的政策知识基础。但各国之间在各自最重视的政策贡献类型方面存在差异。最不发达国家经常在其规范性工作能力方面向粮农组织寻求援助，如贸易产品的食品安全标准政策，但它们总体上不甚重视进一步制定基础规范和国际协议的工作。发展中国家的农业主管首长一致把各行业的政策援助作为首要优先领域。对于行业的政策援助需求较低，技术官员对有关其工作需求的反馈就证实了这一点。若干中等收入国家认为粮农组织不能提供它们需要的层次的宏观政策层面的支持。这不仅限于经济和贸易政策，还包括确定各国计划重点的问题以及制度和政策。独立评价委对各国的访问确认了这一判断，发现拉丁美洲和亚洲某些中等收入国家仅在诸如渔业等十分具体的领域寻求政策支持。

269. **能力建设：**发达国家和发展中国家均对粮农组织在能力建设，包括培训，方面的作用给与高度重视。技术官员和粮农组织驻国家代表处对有关他们认为需求最多的粮农组织服务领域何在的反馈也证实了这一点。全面能力建设也是农业主管首长的首要优先重点，其中非洲和亚洲国家对能力建设的重视程度略高于拉丁美洲和近东国家。

270. **统计和基础数据：**对领导机构发言的内容分析显示对粮农组织这一作用的理解在一定程度上存在误区。相反，独立评价委对发达和中等收入国家的访问发现统计和基础数据的提供具有最高优先度。这些国家认为粮农组织提供的综合性数据为其它地方所没有，独立评价委对这些国家的访问支持了这一观点。这一判断和对这项工作价值的认识也得到了科研领域非政府利益攸关者的赞同，在一定程度上也得到了私营部门和媒体的赞同。对最不发达国家的访问确认，这些国家对这一全球性数据的直接利用程度最低，但较为重视加强其自身生成这些数据的能力。访问还确认这些国家非常依赖粮农组织对粮食短缺、流行性病虫害所进行的监测。

271. **实地层面的试点：**技术官员和粮农组织驻国家代表处认为对这一领域服务的要求相对较低。农业主管首长的反馈与此相近似。独立评价委对各国访问的报告还发现对这一方面的兴趣总体较低或有限，但拉丁美洲和加勒比除外。后者的情况是，反馈似乎更多地涉及到这些国家认为粮农组织能够提供何种服务，而不是它们更希望粮农组织提供何种服务。在多数情况下，与政府高级官员的会见发现他们认为粮农组织在试点方面作用不大，多数情形是他们认为这项工作可以由非政府组织或通过单独的双边项目来进行。联合国系统和捐助国的许多官员对粮农组织的试点活动

持十分批评的态度，称这些活动没有发挥作用。在这一方面，发现电视集粮在国家一级没有被作为优先对待。

272. 法律和国际协议：基于对各国的访问和领导机构发言的判断，许多发达国家和中等收入国家十分重视粮农组织在制定国际政策和法律的作用，无论是由粮农组织主持或是由诸如联合国在海洋法公约和生物多样性公约等其它国际机构主持。但根据独立评价委，对于农业主管首长、粮农组织技术官员和粮农组织驻国家代表处而言，这并非多数发展中国家的优先。最不发达国家倾向认为这类工作对其没有太多直接益处，强调国际法的议程仍然是由发达国家引领的。但它们也强调，由于新法律和国际协议日益增加，他们希望粮农组织成为一个首选的中立技术论坛，为所有国家参与决策提供均等机会。

273. 宣传倡导：尽管成员国似乎认为粮农组织在粮食和农业领域将发挥宣传倡导的作用，但这一问题看来十分含混，更不必说就其具体含义和影响形成共识。总体看来，与发达国家相比，发展中国家更支持对粮食和农业的重要性进行一般性的宣传倡导。这一态度也延伸至世界粮食日和世界粮食首脑会议。独立评价委在国家走访中发现，与粮农组织工作的其它方面一样，对宣传倡导的态度受该国对粮农组织作为倡导者的有效性的认知的影响，很多国家认为这一有效性正在下降。正如在下一节审视宣传倡导和交流问题时所探讨的那样，许多发达国家对粮农组织宣传倡导的主要政策信息存有异议。

274. 紧急情况 and 恢复：所有国家都越来越认识到粮农组织在植物病虫害和家畜疫病监测和防治方面应发挥重要作用，且为迅速恢复而进行的协调和技术支持工作应被确定为优先重点。

275. 其它技术领域的优先：

- a) 大多数成员国均把**作物种植业**确定为发展的重中之重。这是情理之中的事，因为多数国家作物种植业占农业粮食安全、国内生产总值和就业的最大部分；
- b) 根据独立评价委团队在各国的讨论、领导机构的发言和对调查问卷的答复，大多数国家将以下领域确定为优先重点：**渔业、林业、食典和食品标准、国际植物保护公约、流行性病虫害和疫病的防治和管理；**
- c) 领导机构对有关**性别**的问题给予了强调，但在各国的反馈中却并不突出，在独立评价委对各国的走访过程中，许多国家甚至完全没有提及；

- d) 对受饥饿困扰、面临粮食不安全和紧急情况风险的国家（约占发展中国家数量的 68%⁴⁵）和许多主要捐助国，**粮食信息和易受害性评估**方面的工作被确定为高度优先重点；
- e) 农业主管首长对**土地管理**给予高度优先。这反映了多数发展中国家土地资源的压力越来越大。越来越多水资源压力构成主要问题和农业生产制约的国家**水资源管理**成为一项主要优先。但考察团发现，像其它一些领域一样，各国对粮农组织在这些领域工作方面的优先度较低，原因是粮农组织的能力薄弱，而其它组织却拥有更大的能力、灵活度和适用性；
- f) 农业主管首长对支持**农产品贸易**给予的优先度较低。这与粮农组织政策工作的评价⁴⁶ 结果和独立评价委团队在访问各国时获得的信息相左，而对各国的访问包括与各国财政部和高级顾问就总体国家政策进行的访谈。正如对粮农组织商品和贸易工作的评价所指出的那样，农业主管部门对贸易的参与度越来越低，且至少在很多情况下，它们不处于国家决策的最核心，这也许可以解释结果相左的现象；以及
- g) 在粮农组织领导机构中，多数发展中国家均对**粮食安全特别计划**给予高度优先，但各国政府的代表和其它利益攸关者所提供的讯息则矛盾得多，且在很大程度上是负面的。

粮农组织技术工作的资源

资源的可用性和分配

276. 本节对粮农组织技术工作的资源分配进行了综述。独立评价委对资源分配的可承受度和可持续性的判断将在本章末尾结合对粮农组织技术工作的总体结论一并进行探讨。

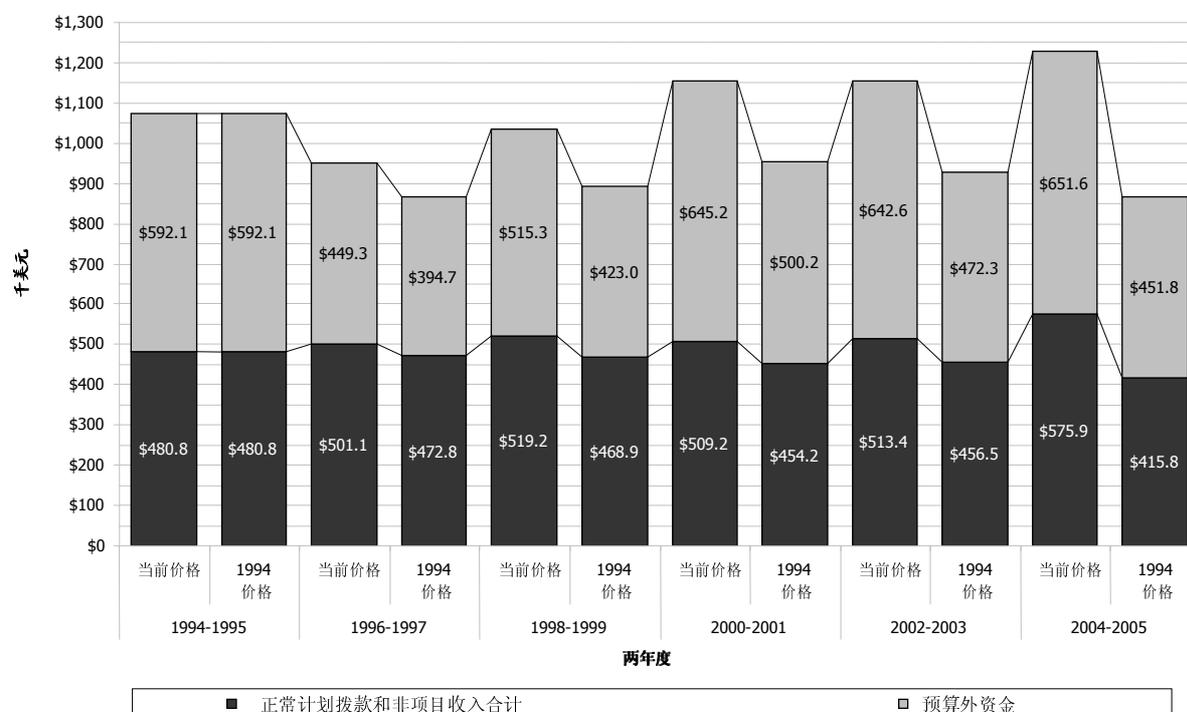
277. 与该组织总体资源情况一样，按实际计算，粮农组织技术工作的正常计划预算资源总量出现了较大幅度的减少，1994-95 两年度至 2004—05 两年度期间减少了约 15%。技术工作资源约占正常计划的 75%，这两个百分比是否正确还需要我们进行最终核实验证。同期预算外资源的减幅更为显著，为 22%，而总体减幅为 19%（参见图 3.1）。用于技术合作开发的预算外资源的减少幅度被紧急情况和恢复资源的增

⁴⁵ 该百分比为低收入和中等收入国家的综合百分比，这些国家有百分之二十或以上的人口食物不足，或发生了复杂的紧急情况。资料来源：世界粮食计划署、人道主义事务协调办公室救济网和世界银行。

⁴⁶ 对粮农组织政策援助的评价（制定国别政策（1994-99 年度）时与成员国的合作，特别着重粮农组织技术合作计划），2001 年。

加所掩盖，后者从该期间之初的近乎为零增至 2004—05 两年度的 1.76 亿美元（按 1994-95 两年度价格计算）。

图 3.1: 粮农组织技术工作资源概况 (1994-95 年度至 2004-05 年度)



278. 用于支持粮农组织技术工作的预算外资源比例从 1994-95 两年度的约 96% 增至 2004—05 两年度的近 100%。但预算外资源占该组织技术工作资源总量的比例却没有呈现明显趋势，仍占可利用资源的一半略强。总体上看，正常计划对技术工作的拨款（参见表 3.1）则从 71% 变为 72%，未呈现明显趋势。

279. 资源可用性的另一个指标是经批准的正常计划专业雇员职位的变化情况。从 1994-2006 年，总部正常计划专业雇员的职位总数减少了 15% 略强，但各科目技术专业雇员的职位数量则减少了 31% 以上。同时，各区域总体人员配置水平略有提高，增幅 7% 以上，主要原因是若干权力下放点职位级别降低和雇员成本下降；正常计划出资的各区域工作人员数量减少了 17%（详情参见第 6 章）。虽然驻总部各科目核心雇员的数量减少，但专门向成员国提供直接支持的雇员的比例却略有提高。技术工作可利用的资源的有效比例也进一步下降，原因是内部支持服务费用增加（如计算机安装、办公室迁址）以及技术官员承担的行政任务工作量增加⁴⁷（参见第 8 章）。

⁴⁷ 工作计量调查显示，总部各种技术雇员用于行政和业务工作的总体时间比例由 2000 年的 16.2% 提高至 2006 年 23.4%。据报各区域和次区域办公室对雇员用于行政工作的时间比例有所下降，但仍较高，为 43%，目前各国家办公室雇员工作时间的约 65% 用于行政工作。

**表 3.1. 按用途和单位划分, 用于技术工作的正常计划资源拨款百分比变化
(名义净拨款)**

	1994-95	1996-97	1998-99	2000-01	2002-03	2004-05	2006-07
总部 (技术工作)	37.7%	36.9%	37.1%	35.1%	34.9%	35.4%	33.3%
区域和次区域	7.9%	7.5%	7.8%	8.6%	8.9%	7.3%	7.3%
粮农组织驻国家代表处	9.0%	9.3%	9.3%	10.2%	10.7%	9.5%	10.2%
投资中心司	2.5%	2.7%	2.5%	2.2%	2.0%	2.1%	2.1%
技术合作计划, 包括技术合作计划管理部门	12.5%	13.5%	12.8%	13.1%	13.6%	13.7%	13.5%
粮农组织驻国家代表处和实地计划管理	1.8%	2.2%	5.1%	4.0%	3.5%	4.1%	3.6%
合计	71.4%	72.1%	74.6%	73.1%	73.6%	72.2%	70.0%

280. 正常计划总资源对技术工作各用途和单位的拨款百分比的变化 (参见上表) 幅度不大。总部技术部门的百分比略有下降, 2006-07 两年度尤为显著。区域和次区域办公室的百分比先是出现提高然后又下降, 但数字可能未充分反映最新机构重组的整体影响。粮农组织驻国家代表处的比例略有提高, 技术合作计划也如此。提高幅度最大的是粮农组织驻国家代表处和实地计划管理的比例, 从 1994-95 两年度的 1.8% 提高至 2006-07 两年度的 3.6%, 翻了一番。

281. 独立评价委对 2005-06 两年度总部技术部门在技术合作工作方面投入的时间进行了调查, 并与在规范性更强的工作方面投入的时间进行了对比, 调查显示平均比例大体为 30 (技术) 对 70 (规范)。原可持续发展部、农业部和法律办公室比渔业部用于技术合作的资源比例较大, 而经济及社会部的比例则低得多。由于没有时间序列数据可资利用。因此独立评价委无法确认这是否具有代表性, 尽管散见的报告显示其具有代表性。无论情况如何, 这些都是下文对有关各技术领域的探讨将涉及的问题。

技术领域资源配置的变动

282. 技术领域正常计划资源配置模式随时间变动的情况是反映粮农组织对总体资源制约如何做出调整的指标, 也是反映资源向优先领域倾斜程度或所有计划统一缩减程度的指标 (参见表 3.2)。根据独立评价委的要求, 粮农组织秘书处对某些重点技术领域的变动情况进行了分析, 分析内容为他们实收的技术工作预算的百分比。这些工作领域中有一些不是相互排斥的 (如渔业与基础统计), 而且由于计划结构发生了变化, 因此这项分析势必是粗略的。在 1994-95 至 2006-07 两年度的 14 年间 (7 个两年度), 各技术领域之间资源配置的百分比发生了某些较大变动。最大的变

化是用于迁飞性植物虫害（包括蝗虫）的资源百分比增加了一倍，而另一极端是用于畜牧业生产和政策工作（不含动物卫生）的资源百分比减少了约 40%。其它所有方面的变动幅度都较小。因此可以说，根据优先领域的变化对资源进行最终调整的速度不快。

表 3.2： 某些领域正常计划技术预算的比例和 1994-95 至 2006-07 两年度期间百分比变化情况

	1994-95	2006-07	比重增/减
占总量百分比提高的领域：			
跨界植物虫害，包括蝗虫	0.77%	1.54%	101.8%
国际植物保护公约（IPPC）	0.77%	1.39%	82.1%
遗传资源	2.45%	4.39%	79.2%
粮食不安全易受害性信息和绘图系统（FIVIMS）及全球信息和预警系统（GIEWS）	1.93%	3.20%	66.3%
粮农组织/国际原子能机构联合司的计划 ⁴⁸	1.16%	1.66%	43.0%
食典和食品标准	1.30%	1.71%	31.5%
林 业	7.26%	8.86%	22.0%
渔 业	10.72%	11.71%	9.2%
动物卫生	1.71%	1.75%	2.6%
占总量百分比下降的领域：			
水	2.58%	2.48%	-3.9%
法律援助	0.98%	0.93%	-4.3%
农业工程和工业 ⁴⁹	2.80%	2.51%	-10.3%
科研、教育和推广	2.80%	2.49%	-11.1%
政策和贸易	13.18%	11.67%	-11.4%
营养（不含食品标准）	4.87%	3.91%	-19.7%
土 地	3.23%	2.37%	-26.8%
农村金融和营销	2.90%	2.11%	-27.0%
基础统计（农业、渔业和林业）	6.66%	4.54%	-31.8%
农药和病虫害综合防治	1.91%	1.18%	-38.4%
畜牧业（不含动物卫生）	4.26%	2.56%	-39.9%

283. 上表显示 1994-95 至 2006-07 两年度期间正常计划的技术预算中有九个计划领域的比重增加，十一个领域比重下降。要衡量这些变动与成员国优先重点之间的关联程度难度较大，尤其是在量级方面。这些变化中有许多明显与成员国明示的优

⁴⁸ 粮农组织/国际原子能机构粮食和农业核技术联合司本身不是自成体系的工作领域，而在畜牧、作物生产和食品安全等方面对粮农组织的工作做出贡献。

⁴⁹ 在报告期间中，有关农业工程的工作减少至接近零。

先重点方向相吻合（如跨界植物虫害、国际植保公约和食典），但另一些变化却反其道行之（如统计工作比重的下降）。

284. 变动的格局在一定程度上显示，在各司局内部做出调整比在各司局之间做出调整更容易；各部之间的情况也是如此。渔业（显然是成员国的优先领域之一）比重增幅较小就说明了后一点。食典和食品标准比重的增加在某种程度上是以营养方面的工作为代价的；而动物卫生则是以畜牧业其它工作为代价的。

285. 另一个变化是技术部门用于人员费用之外的开支的资源比重减少。这包括技术援助或会议的差旅费、雇用咨询人员的费用、包括笔译和口译的会议费用以及电子和纸面出版物的费用。非人员费用的数额比重从 1994-95 两年度的 35%降低至 2006-07 两年度的 26%。各部之间也存在较大差异，没有完全遵循它们举办的会议数量的模式。在 2006-07 两年度，农业部非人员费用占其预算的 33%，而经济及社会部仅占 15%。这意味着在当前两年度经济及社会部用于开展其自身雇员无力完成的工作的正常计划资源比例很小。销减非人员预算比销减职位容易。这一点与有关各司局和部之间资源转移的探讨一样，反映了第 7 章有关计划和预算的内容将再次探讨的问题。

286. 总体看来，上述七个两年度中各技术领域之间及规范性较强的技术工作与涉及实地的活动之间的资源配置的变动不大。变化是有的，如紧急情况反应和恢复工作的较大增加即是其中之一，但该组织所做的基本上是小的调整。很明显，管理层和成员国都未能确定理想的重大优先领域方案并为此做出所需的资源调整。

对知识进行管理并向用户提供

287. 由于通讯和计算能力成本的下降，日益推进的因特网革命提供了大量新机遇，产生了创生和发布知识的全新途径。这使得某些领域得以跨越投资障碍。它也造成了技术方面的贫富差距，引起信息泛滥，使用户难以从大量无关或关联度不大的信息中甄别出适用信息。粮农组织作为一个知识的创造者、汇编者和传播者，提供了建立合作伙伴的新机会，而这种机会是在个人和机构层次先前所不存在的。

288. 这些技术进展与知识管理本身所混淆。它并没有改变粮农组织本身在粮食和农业领域进行知识管理的基本职能。这些职能涉及：i) 宣传倡导、交流和公众信息；ii) 通过技术合作进行知识开发和传播；iii) 通过汇编和分析创生知识（本章下文分别涉及各技术计划时将予以探讨）；及 iv) 通过纸面和因特网出版物进行知识的汇编和传播。

宣传倡导和交流

背景

289. 报告本节将探讨粮农组织旨在专门对重要问题进行宣传倡导和交流的技术工作。而包括电子和印刷出版物及信息获取渠道的更为狭义的技术交流问题则留待下文单独探讨。为独立外部评价的目的，宣传倡导的定义是为说服目标受众认可某一问题、政策或行动进程的必要性或重要性而采用的证据和说服过程。宣传倡导与建议、咨询论坛、分析和信息之间存在交叉和重叠。粮农组织开展宣传倡导和公共关系活动的主要目的是确保实现本章上文所简要介绍的广泛目标的进展，也是为了获得对该组织本身的支持。

290. 在全球和各国层面对政策问题、法规和标准进行宣传倡导一向是粮农组织工作的整体组成部分。向非专业受众进行宣传倡导，包括其与筹资之间的联系，可以追溯至上世纪 60 和 70 年代的免除饥饿运动，那场运动催生的若干国家一级非政府组织时至今日仍在活动，筹集款项的硬币和奖章计划始自 1976 年，1981 年首次庆祝世界粮食日。虽然成员国支持粮农组织在宣传倡导方面的作用，且战略框架对此予以明确认可，但该项工作中的某些内容和事例，如对生物技术 in 农业中的应用等，与粮农组织工作的其它多数方面相比遭受了更多疑议。

291. 战略框架（1999 年）在交流和宣传倡导之间建立了明确的联系，把交流粮农组织讯息列为粮农组织的六项跨组织战略之一⁵⁰。同样在 1999 年，粮农组织发表了一份机构交流政策和战略，总干事前言中称：“在过去，粮农组织的工作缺乏一项机构交流政策，而是依靠一套似乎实用的工作和职责分工（……）交流和信息活动往往缺乏重点和协调。没有制定形成机构讯息并向全体雇员进行通报和教育的机制⁵¹。”因此建议形成“创造交流文化”的机制。由此成立了新的机构交流委员会，以便对政策的落实进行协调，并对各部门的交流和出版计划进行审查和监测。

292. 粮农组织的宣传倡导工作面向各国政府、形成公众意见者和大众。他们之间存在联系，因为大众的整体利益左右着广泛政治议程：

- a) 在全球和区域层面，该组织在国际论坛并通过主要出版物（如世界粮食不安全状况和世界粮食和农业状况）与形成公众意见者和决策者进行合作，把关键问题置于国际议程之中并帮助各国和国际上开展辩论和行动。在国家一级，粮农组织提请对新生跨界问题的重视并提出管理规范的建议；以及

⁵⁰ 第 135 和 136 段。

⁵¹ PC 94/5 第 4 段。

- b) 在国际和各国层面粮农组织均对非专业受众和大众产生了影响，提高了对有关问题广度和深度的认识，特别是有关饥饿和粮食不安全的问题，并籍此对各国政府、援助机构、非政府组织和其它方面产生间接影响。在电视集粮框架下，这一活动还与资源筹措联系在一起。

两项现有评估在独立外部评价对宣传倡导和交流进行分析时尤为重要，它们是：2005 年对交流粮农组织讯息的跨组织战略的评估⁵²和 2006 年对电视集粮的评估⁵³。

面向决策者的宣传倡导工作

产出及其质量

293. **世界粮食首脑会议**（1996 年）及其后续的世界粮食首脑会议五年之后（2002 年）是粮农组织致力于凸显解决饥饿问题重要性的主要工作。这些会议集制定全球目标和政策的中立论坛以及宣传倡导提高对饥饿的了解于一身。召开这些会议的成本大大低于其它同类首脑会议。许多发展中国家总统和总理的参会说明了议题对这些国家的重要性，而发达国家的参会级别则较低。这些首脑会议的确比惯常达成了更多的共识。首脑会议的声明在会前已经取得一致意见，无需到最后关头再讨价还价。非政府组织各论坛非但没有抗议，反而对此十分支持，但全球媒体报道可能因此较少。

294. **对各国政府和其它形成公众意见者在政策方面的宣传倡导和交流：**人们越来越认识到宣传倡导不仅涉及重要问题和分析，它对确立联合战略也是不可或缺的，这些战略的目的包括发现问题及其解决方案、形成讯息、划定这些讯息的目标受众并制定交流战略和交流手段，实现希望发生的变化。人们越来越认识到，由于存在众多相互矛盾的意见，仅仅科学是不够的。近来粮农组织宣传倡导和交流与基础分析工作和国际间寻求共识之间结合的事例层出不穷。这包括植物保护、农药、可持续渔业管理的若干方面、《食物权自愿准则》中充足的食物作为一项人权的理念；《负责任渔业守则》的制定以及粮食和农业植物遗传资源国际条约。

295. 粮农组织有关农业、林业、渔业等主题的主要“状况”系列报告⁵⁴ 被用于支持全球知识和观点的集成，但也用于介绍可能引起争议的对结论的全面论证。这些出版物一般被看作收集现有知识、进行认真分析（包括科学审查）并为一系列利益攸关者之间的辩论提供素材，这些利益攸关者包括私营商业界和民间社会组织以及政

⁵² 粮农组织 2005：对跨组织战略的评价：交流粮农组织讯息。

⁵³ 粮农组织 2006：对电视集粮的评价。

⁵⁴ 粮食和农业状况（SOFA）；世界粮食不安全状况（SOFI）；世界渔业和水产养殖状况（SOFIA）；世界森林状况（SOFO）；世界农产品市场状况。

府部门和联合国其它机构。《粮食和农业状况—农业生物技术：满足贫困人口的需求》（2004年）对有关争论作出了贡献，《粮食和农业状况—农产品贸易和贫困：贸易能否服务于贫困人口》（2005年）也是这样。尤其是某些非政府组织对《粮食和农业状况》有关生物技术的总体结论提出了抗议，因此《粮食和农业状况》中现在留出了非政府组织意见的篇幅。但对私营部门没有提供类似的论坛，可以认为这有所失衡，有关组织也只是根据议题应邀发表意见。

296. 要对不同组织之间主要文件的编写成本进行有实质的意义的对比存在难度，因为覆盖面和专门为出版物进行的背景调研的程度方面存在较大差异。但对2006年总成本的比较显示粮农组织的出版物性价比较高。据独立评价委计算，近年来《粮食和农业状况》的成本从90万美元至140万美元不等，而《粮食不安全状况》的成本约为30万美元。世界银行《世界发展报告》（2006年）和《全球经济展望》（2005年）的成本分别为360万美元和93.1万美元。

297. 粮农组织在贸易政策方面的作用及其对某些组别国家的影响的分析尤为敏感，因为其观点几乎总是影响到各国谈判立场。尽管如此，正如对商品和贸易工作的评价所论断的那样，粮农组织的作用目前已得到普遍接受。在这一领域，粮农组织的确需要为其最贫困的成员承担一定的风险，即便这会损及某些会费大国的利益，但这方面的工作应始终建立在严格理性和对影响的深入分析的基础之上。

面向决策者的工作成果

298. **世界粮食首脑会议：**在国际发展优先重点几乎全部集中在社会各领域时，普遍认为世界粮食首脑会议为使粮食和农业问题在国际议事日程中占据一席之地做出了贡献。首脑会议有关将饥饿人口减半的目标也使粮农组织得以坚持把该目标纳入联合国千年发展目标之中⁵⁵。通过世界粮食安全委员会以及主要出版物《世界粮食不安全状况》对这一进程的监测有助于保持对这一议题的一定重视，尽管粮安委对这一进程的直接监测势头已开始有所削弱。

299. **主要文件的成果。**对粮农组织讯息交流的评价（2005年）显示《世界粮食和农业状况》、《世界粮食不安全状况》和《农产品市场状况》已“开始成为经认真论证的平衡讯息的有力宣传倡导手段”⁵⁶。新闻评论认为这些出版物和其它众多专门出版物对塑造粮农组织作为一个“严肃和可信的组织”的形象做出了贡献。此外，独立外部评价团队的技术人员在粮农组织“状况”系列出版物进行审查后做出的主

⁵⁵ 联合国千年项目，2005年，对秘书长的报告：投资于发展：实现千年发展目标的切实计划多次提及粮农组织与农发基金一样是农业和农村发展领域的技术机构，同时也是“全球性农业行业知识库”。

⁵⁶ 但其接着又称宣传倡导不应是他们的首要任务。

要结论认为，近年来其质量、完整性、可读性和政策适用性均有较大稳步的改善。其广度和深度的改进已使之成为重要的参考和政策文件。2003年，学术期刊对《粮食和农业状况》、《世界渔业和水产养殖状况》及《世界森林状况》的援引率达70%⁵⁷。表3.3显示技术出版物对《粮食和农业状况》及《粮食不安全状况》的采用反映了粮农组织作为一个专业机构的地位，不同于诸如世界银行、联合国开发计划署等职责更为宽泛的机构的出版物，或诸如联合国儿童基金会等知名度更高的机构的出版物。只有《粮食不安全状况》的受众在学术期刊、新闻和杂志中的分布比较平均。

**表 3.3. 与其它国际主要出版物相比《粮食和农业状况》
及《粮食不安全状况》的援引率（2004-2006）**

	数据库	谷歌学术搜索
粮食和农业状况－粮农组织	132	208
粮食不安全状况－粮农组织	122	192
世界发展报告－世界银行	2217	4730
全球环境展望－联合国环境署	232	394
世界儿童状况－联合国儿童基金会	604	299
人类发展报告－联合国开发计划署	2404	5270
贸易与发展报告－联合国贸发会议	105	279
世界投资报告－联合国贸发会议	613	1623

300. 对粮农组织各项计划和主题的评估以及独立评价委对各国的访问显示，发展中国家对粮农组织主要出版物的阅读和参考面不广，尤其是最不发达国家。决策者通过参加有关会议来获取“状况”系列出版物中的政策讯息。这进一步强调了粮农组织在所有层级的工作中拥有一套协作性更强的交流战略。同意开展的对《粮食和农业状况》的分析不但可以为粮农组织领导机构提供一个交流的基点，也能在更广的范围内发挥基点的作用；目前编写的政策简况也应在更大范围散发，不只是作为该出版物的插页。

301. **高层对优先重点的宣传倡导：**粮农组织高级官员，特别是总干事在国家和区域层级对优先重点和政策的宣传倡导方面发挥着重要作用。2003年6月的“马普托宣言”就是一个意义非凡的例子，通过该宣言，非洲国家的总统承诺将其预算的至少10%用于农业。粮农组织当时是在逆发展思维主要潮流的情况下争取达成了这一层次的承诺，并在促成承诺的过程中发挥了重要作用。多数发展经济分析人士现在

⁵⁷ 粮农组织，2005：对粮农组织讯息交流跨组织战略的评价

认为它是一项重要政策，对非洲的脱贫前景至关重要。不幸的是，该组织的落实工作往往并不尽如人意，甚至损及其可信度。插文 3.1 提供了粮农组织逆主要潮流而推出的重要讯息的若干事例，而该组织的落实形式并不完全与这些讯息相符。

插文 3.1： 粮农组织逆潮流而进行的宣传倡导工作的若干事例		
讯 息	当时的发展口号	实施形式及其问题
水利是集约农业所不可或缺的，是亚洲绿色革命的关键要素之一。这一般是指灌溉。	灌溉则意味着水坝，对环境构成威胁，也威胁到因建设水坝而搬迁的农村社区。环保游说团体把发达国家集约化的问题等同于农业产出水平极低的发展中国家。	粮农组织鼓励小型灌溉计划，但这些计划的作法仍十分传统，需要政府或某种形式的合作社/协会进行集中管理。所生产的高价值作物往往找不到市场。因此它们往往没有可持续性，而水资源定价、政府对基础设施的责任以及企业业主的潜在作用等根本性问题没有得到充分解决。
借助世界粮食首脑会议的势头，各国需要有综合性的粮食安全战略，解决从家庭至全国各级的饥饿和粮食安全问题。这些战略应认识到，饥饿与各层次贫困和总体粮食获取问题存在因果关系，是一个恶性循环，其中包括产量和安全网的作用。	粮食安全属于贫困问题，必须得到解决的是贫困问题。	粮农组织起草了供所有缺粮国家采用的粮食安全战略。但这些战略失于肤浅和宏大，有关国家对其从属感有限。同样的资源用于了与之开展合作的非常有限的国家，在可行时争取其它发展伙伴对各国战略的支持可能更为理想。
借助非洲国家总统马普托宣言的势头，非洲农业需要更多的投资	尽管当时潮流开始转向，但国际社会对农业在发展中的作用仍持怀疑态度，有关如何使公共投资产生实效的诸多争论仍在继续	作为对非洲发展新伙伴关系综合农业发展计划的响应措施之一，粮农组织通过短期考察团的形式制定了旨在获银行接受的投资建议。但这些建议的论证不足，总体来说各国或国际金融机构和双边机构均不认同。

302. 独立评价委对各国的访问强调了许多国家政府对粮农组织全球视野的重视，这种视野使粮农组织可以注意到跨越国界的问题并提请各国政府重视，且往往在单个国家对这些问题的国内和国际影响形成认识之前。这一“上游”工作十分重要，粮农组织在这一方面的宣传倡导受到了高度重视，尤其是受到能力存在严重制约的国家的政府。在独立评价委访问的 8 个最不发达国家中，有 6 个明确提及了粮农组织在本国的宣传倡导工作，认为这是粮农组织的一个重大贡献。对莫桑比克和塞拉利昂粮农组织国别计划的评价也反映了这一点。在莫桑比克，粮农组织的宣传倡导使

捐助国对有关项目给予了资助，这些项目涉及对人道主义危机采取以发展为导向的方法、社区参与自然资源管理、保护性农业的潜力并促成了一次有关转基因生物的重要部际对话。联合国国别发展援助框架包括有关农业农村发展和粮食安全的目标应归功于联合国国别小组成员的努力。

303. 交流战略：对粮农组织讯息交流的评价发现，尽管粮农组织宣传倡导工作不乏许多成功的事例，但若不具备一套更为开放且组织层级更精简的新的交流文化，则该组织将无法完全发挥其作为宣传倡导者的潜力。评价认为“上下脱节”的问题需要得到解决。独立外部评价的结论与此完全吻合，第 6、7、8 章将对此予以说明。比较理想的是机构交流计划应吸收各部门和各区域的计划内容，而后者的计划不但应反映其自身的具体优先讯息，也应反映整个机构的讯息。

304. 评价还发现粮农组织网站的访问量是联合国系统中最高的。它建议进一步采取措施，挖掘在网站主页传达有力讯息的潜力，可以通过在整个网站审慎采用粮农组织讯息弹出窗口广告的方式。这一建议尚未得到落实。

305. 独立评价委发现了解机构交流计划的工作人员很少。同时，正如计划委员会在 2005 年 5 月的会议中指出的那样，粮农组织仍不具备领导机构批准的全面交流战略和政策。

面向公众的交流和宣传倡导

产出及其质量

306. 在对粮农组织讯息的交流工作进行评价之后，粮农组织把所有公众信息和宣传倡导职能都整合至交流司。这就把有关媒体关系、世界粮食日、粮农组织大使计划和电视集粮的各单位集中在一起。这为大大提高交流方式的综合性奠定了基础。交流司还在伦敦和巴黎等重要全球性媒体中心配置了媒体关系官员。尽管仍缺乏整体性计划，但一项新的协作性更强的战略正在形成。2005 年的评价工作发现：

- a) 粮农组织通过媒体进行交流的工作已相当完善（由原新闻司负责），形式是通过发布新闻稿、编写纸面文章、广播和视频材料及组织媒体采访，形式还包括发布主要出版物并围绕主要会议召开新闻发布会；
- b) 发现该组织在电视和广播专题方面过于保守，坚持自己控制和编制材料，因此建议粮农组织放松与电视广播业者及其赞助者伙伴关系的渠道，实现在电视方面的“量子跳跃”。目前这一局面在一定程度上已经

出现，内部编制工作基本已暂停，但步伐还不够大，这再次说明粮农组织是一个谨小慎微的组织；

- c) 亲善大使在提升粮农组织形象及其工作水平方面发挥了作用，也加强了公众对世界饥饿问题的认识。但人力和财力资源有限及多数亲善大使工作日程繁忙限制了他们的参与。有关从现有最活跃的亲善大使中挑选出若干，把精力集中在他们身上，并就其义务和责任签署协议的提议已被接受。此后，对电视集粮的评价（2006年）建议对有关活动进行更紧密的整合，就此也采取了某些行动；以及
- d) 发现世界粮食日是粮农组织交流讯息的主要舞台之一，在发展中国家尤为受欢迎。在回答调查问卷时，粮农组织驻国家代表处称世界粮食日在所有驻在国均享有盛誉，各国当局参与度很高。评价工作建议世界粮食日的主题最好能与联合国其它粮食方面的机构和伙伴联合开展。这种计划应不断滚动并至少提前两年进行。这也意味着世界粮食日与战胜饥饿联盟之间建立紧密的联系。同时，应实现世界粮食日的主题与粮农组织整体交流战略之间的更紧密的联系。虽然该建议已基本被接受，但尚无后续行动。

307. 2006年对电视集粮的评估发现，在电视集粮早年间粮农组织工作人员时间和某种程度上差旅费的投入是重要的隐性成本。近来，考虑到粮农组织本身投入的资源十分有限，但该活动的质量仍然是相对较高的。但该活动面临的一个问题是有时缺乏对大众宣讲的足够明确和适宜的讯息，且不能保证活动期间对有关讯息的重视。全球性的活动所受到的国际报道有限；各国的活动一般都能面向受众有的放矢，更为经济划算。电视集粮项目并不是筹集资金或提高对粮农组织认识的良好平台，因为（正如对粮农组织讯息交流的评价中引用的一位粮农组织驻国家代表所说的那样）“电视集粮项目所针对的问题和事项……不是粮农组织使命的主要内容”。2006年对电视集粮的评价显示，电视集粮收效甚微，对贫困人口的针对性不够，2007年对塞拉利昂的评价也证明了这一点。虽然独立评价委发现电视集粮项目的设计不是为了影响资源流向和政策实施，但电视集粮仍然募集了大量资源（2005年330万美元，2006年仍然如此），尽管增长依赖的西班牙一个国家。

面向公众的交流和宣传倡导的成果

308. 2005年的评价对粮农组织的交流工作成果在显著性和形象方面进行了评估。虽然粮农组织网站的访问量是联合国系统中最多的，但因特网上最为重要的索引

擎中在有关饥饿问题方面却是某些非政府组织/民间社会组织的曝光量更大。在千年发展目标方面粮农组织的可见度仍较低。再请粮农组织驻国家代表处对粮农组织的交流工作与联合国其它机构进行比较时，在联合国专业机构中粮农组织的得分相对较高，但相对于联合国各基金会和计划署则较低，因为后者在交流方面投资较多，至少部分用于筹资。

309. 在对‘粮农组织讯息交流’进行评估时，粮农组织驻国家代表处对其驻在国各种媒体对传达粮农组织讯息的有效性进行了评估。他们的总体反应显示当地媒体最为重要，而国际媒体排名最后。这一情况对粮农组织加大在当地传达讯息的力度具有很大意义。这就要求根据各个国家的情况对讯息加以订制和改编，这样做成本更高并要求粮农组织驻国家代表处的投入，而粮农组织驻国家代表处往往工作负荷原本已经很重或不适合承担这种任务。粮农组织当前的交流战略一般针对的是国际媒体，而不是各个国家。

310. 对媒体对粮农组织的报道缺乏系统性回顾的事实促使评价工作为 2004 年布置开展了一项调查，以查明某些报纸和周刊中粮农组织的形象是如何被塑造的。报纸的选择依据的是它们在决策层的读者群情况。覆盖 12 个发达国家和 24 个发展中国家以及 12 种语言文字。共选取了 932 篇文章，其中 26%主要是关于粮农组织的，略超过一半的文章仅作为统计数据来源提及了粮农组织。对发展中国家，有关危机局势的文章占了总数的三分之一，对发达国家则占一半。调查机构在评论中强调，粮农组织留下的总体印象是一个可靠可信的组织，在粮食和农业领域具有权威地位。

311. 电视集粮评价中审查的各项活动和运动的结果最多可以算是喜忧参半。为评价目的在西班牙进行的调查说明其影响有限。调查是在“盛典”电视集粮运动的前后进行的。显然讯息并没有完全传递：认为粮农组织的使命是“消除世界饥饿”的民众的百分比由 13.3 降至 7.7%，而认为粮农组织的目的是援助儿童的则由 4.7%增至 10.4%（这可能是由于“盛典”期间播放了儿童形象）。

312. 本领域的专家认为筹集资金和宣传倡导是相辅相承的。给予的行为可以强化承诺，而重复的活动和更多的给予将进一步强化承诺。本报告有关筹资的章节将探讨向大众和私营部门筹集资金的问题。

知识管理和传播：粮农组织信息系统和出版物

313. 粮农组织的职责包括编制有关粮食、农业、林业、渔业和有关自然资源基础所有方面的基础数据。全球性数据具有纯粹全球公共产品的特征：对其使用具有非排他性和共享性。

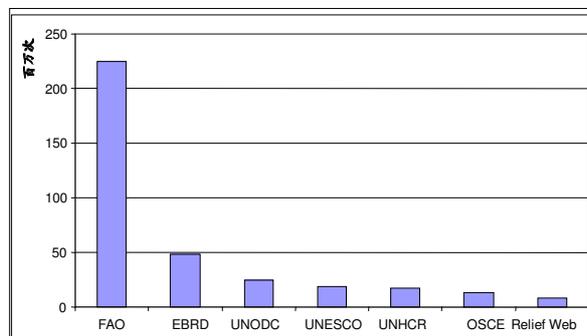
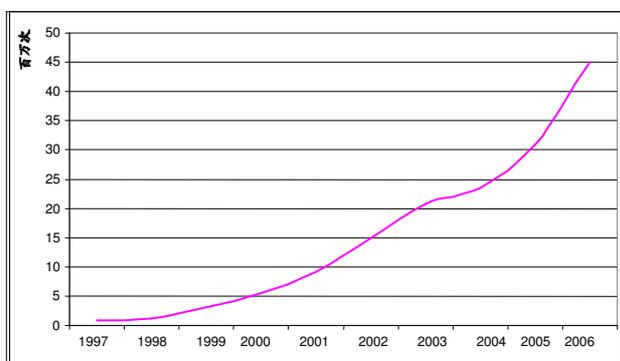
314. 在审视粮农组织的信息传播工作时，独立评价委做出了自己的分析并吸收了各国的直接反馈，以及 2005 年完成的自我评价，该自我评价集中针对的是世界农业信息中心，但也涉及了整个网站的问题。2004 年的世界农业信息中心自我评价包括了对网站用户的调查，我们也从中汲取了内容—但需要考虑到 a) 答复者为选择采用网页形式调查问卷的人；及 b) 答复者主要为访问农业信息中心门户网站然后开始搜索的人，而并非直接造访单个网页或具体数据库的较为频繁的用户。

由纸面到网络的转变

315. 在过去十年中，粮农组织的出版事业发生了由纸面向电子的转变。1997 年对粮农组织出版活动的评价⁵⁸ 发现技术部门出版了 5516 种出版物，其中包括译著和重印。在 2004—05 两年度，相应数字为 3228 种（减少了 41%）。

316. 同时，粮农组织网站的出版大幅增加。目前其网站出版物数量为联合国系统之首，访问量也最多。从内容和访问数量来看网站的规模稳步增长，访问量由 1997 年的 80 万次增至 2006 年 4500 万次。尽管不掌握许多组织的近期可比信息，但差距的大小下表可见一斑。

图 3.2: 粮农组织网站的访问量, 1997-2006 图 3.3: 各组织的网页浏览数, 2006



317. 粮农组织网站的运营是建立在采用统一标准和技术支持的分散系统的基础上的，标准和技术支持由知识及交流部提供（参见第 8 章对该系统行政支持安排的审查）。从 2007 年年初开始，知识及交流部通过其两个司（信息技术司和知识交换及能力建设司）将向用户提供的计算机和通讯软硬件支持与开发及标准和准则支持结合在一起。每个处室自行决定何种内容将上网。

⁵⁸ 粮农组织出版活动计划评价报告 1996-97—第五章。

粮农组织网站的质量

318. 由于网站如此庞大，因此其中的信息和网页本身在易访问和使用方面的质量存在巨大的差异。对 2005 年自我评价调查问卷做出反馈的用户确认在网站搜索方面存在难度。其中一个最大的问题是网站过于庞大造成了浏览的问题。2005 年使用的主要搜索工具提供的访问工具的过度多样化问题在此后随着谷歌搜索引擎的加入而得到了大大的改进。

319. 除添加了书签的用户经常访问同一网址外，自我评价发现对粮农组织网站的搜索中约有 70% 是由用户通过搜索引擎查询所做的（即用户查询某一主题而不是在粮农组织网站直接查找）。其它网站提供的链接也十分重要，这也是粮农组织的知识被其他人作为参考采用的一个积极迹象。2004 年，70% 的网页记录均很完整，具有摘要和关键词，这是个相当大的成就。

320. 网站主要是根据粮农组织的机构设置，而不是主题，来设计的，接入网页上有这些机构的清单。有若干接入点允许根据交叉主题进行搜索（如性别、贸易和生物技术），但在多数情况下，浏览网站需要按照粮农组织的组织结构来进行。目前的预算和管理安排并不鼓励开发应对跨学科主题的网站。

321. 起初，1996 年启动世界农业信息中心的目的是提供一个完全集中化的系统。这反映了粮农组织强烈的集中化的总体倾向，但这却与管理规范相左。由于受到所有技术部门的强烈抵制，完全集中化的管理模式被废弃。2004 年制定了各种准则和程序，以鼓励对最低标准的遵循。对内部用户的自我评价调查发现对于机构的文件库和文件管理系统以及集中技术支持总体令人满意，但有人认为服务的可用性和定价应更为透明。自我评价还发现在网络出版和管理的操作互通性标准方面需要更多投资。独立评价委发现粮农组织内部对粮农组织网站应在何种程度上保有本机构特有的统一外观和感受方面还存在不同观点。根据独立评价委的观点，标准的更好协调能够带来益处，但较大程度的多样化却也是鼓励创新和认同感所不可或缺的。

出版物的质量（网络和纸面）

322. 1997 年对网络和纸面出版物的评价参照了通过调查问卷进行的上述质量评估、独立评估人员的工作和咨询人员针对某些指标所做的打分。总体结果显示出版物质量（包括技术质量）和实用性在一定程度上高于其它出版渠道的平均水平。发现的主要不足有：i) 目标读者方面欠明晰；ii) 对边缘知识的覆盖不足；及 iii) 排版和做工尤为薄弱。

323. 在 1997 年评价工作涉及的材料中，有 34% 归类为技术评述，24% 为技术准则，9% 为个案研究。在这些类别中，有 12% 含有一定的培训内容。图 3.4 总结了各主要类别的质量排名。对个案研究的评论认为，它们有时与特定问题缺乏联系，有时并不是为了汲取经验教训而进行分析尽管培训材料的得分较高，但发现它们往往没有吸收采纳当前在培训方法、材料配置和设计方面的进展。

324. 自 1997 年评价以来，在预算限制和新政策的共同作用下，出版物的管理得到加强，在质量和数量上更为偏重质量并销减了出版物的长度。一般性技术评述、个案研究和准则的出版物数量减少。主要出版物，特别是“状况”系列文件的重要性更加突出。独立评价委认为总体质量有了较大改进。

网站和出版物的使用

325. 语言覆盖面是粮农组织的一个具有特殊性的问题。目前粮农组织网站的接入点上法文和西班牙文的覆盖面较高，阿拉伯文不断增加。但具备该组织全部语言版本的文件的实际数量一般限于正式会议文件和重要出版物。表 3.13 总结了各语言文字前 50 种出版物的总体下载情况。西班牙文的百分比很高，与英文差距不大，这可能是由于多数其它网站的西班牙文材料不多而粮农组织网站较多。这也可能是由于拉丁美洲主要为中等收入国家，对网络材料的吸收能力较大。中国和日本政府对粮农组织在国家一级的系统表达了兴趣，但它们尚未采取行动，只是中国在其全国遗传资源网络数据中采用了 DAD-IS。

图 3.4

各类型技术出版物的相对质量

标准	***
培训材料	***
准则/手册	**
技术评述	**
摘要	**
统计数据	*
个案研究	*

表 3.4: 技术部门各语言文件下载量*

语言	在总量中的比重
英文	47.2%
西班牙文	39.9%
法文	12.0%
阿拉伯文	0.6%
中文	0.3%

* 没有考虑非粮农组织官方语言的文件和多种语言的文件。

326. 在发展中国家，尤其是在非洲，用户似乎倾向于通过电子邮件附件的形式获取粮农组织文件，而不是从网络下载。对交流工作的自我评价和对渔业的自我评价证实这通常是由于计算机和基础设施能力的制约。自我评价进行的调查还发现，总

体来说发展中国家偏好纸面出版物，但仅限于作为公共产品（即不愿出资购买出版物）。对自 1997 年以来粮农组织出版物的全面核查显示，在最贫穷的发展中国家，粮农组织的纸面出版物往往没有发送至图书馆或文献中心，而是堆放于政府机关，根本没有发放。

327. 由于数据库的结构各不相同，大小差别很大，且许多用户直接进入设定了书签的数据库章节，因此无法对数据库的使用情况进行比较。尽管如此，粮农组织和 FAOSTAT 主持的跨机构世界海洋图集是访问和使用量最多的网站，其次为 FIGIS（渔业数据库）。水资源和灌溉数据库紧随其后，但其访问和下载量级不及访问量较大的网站的五分之一。对出版物下载量的分析显示，在前 20 种出版物中，种植业最高，其次为林业和渔业。畜牧业、农业政策和贸易、食品和营养、食典及水资源在名单中也有出现。农业、渔业和水产养殖及林业状况出版物均见诸名单。表 3.5 说明了根据对前 50 种出版物的分析而得出的下载量最多的出版物的类型。

表 3.5: 技术部门各类型文件的下载量	
类 型	比 重
培训材料、手册和准则	46%
“状况系列”	18%
统计与预测	6%
图 集	6%
其 它	24%

技术合作促进发展⁵⁹: 向用户提供知识

328. 独立评价委把其在国家一级的评价结果与权力下放评价和对技术合作计划的独立审查结果进行了核实验证。独立评价委也有幸查阅了前两次评价团队的国家工作笔记。也广泛参考了粮农组织评价处进行的其它国别和计划评价工作的成果。

资 源

329. 该组织正常计划预算的约 70% 被用于某种形式的技术工作，包括粮农组织驻国家代表处和技术合作计划。在 2004—05 两年度，这些资源中约有 3.21 亿美元用于技术合作，占粮农组织技术合作资源总量的 33%。预算外支出约为 6.44 亿美元（77%）。

⁵⁹ 根据此处的定义，技术合作促进发展包括粮农组织自身的技术合作计划和预算外项目。有关资源的数字得自上报粮农组织实地计划管理信息系统的项目支出情况，有关正常计划员工工作时间的数字得自粮农组织年度工作量调查。

图 3.5: 粮农组织各主要计划的技术合作资源 (2004-05)

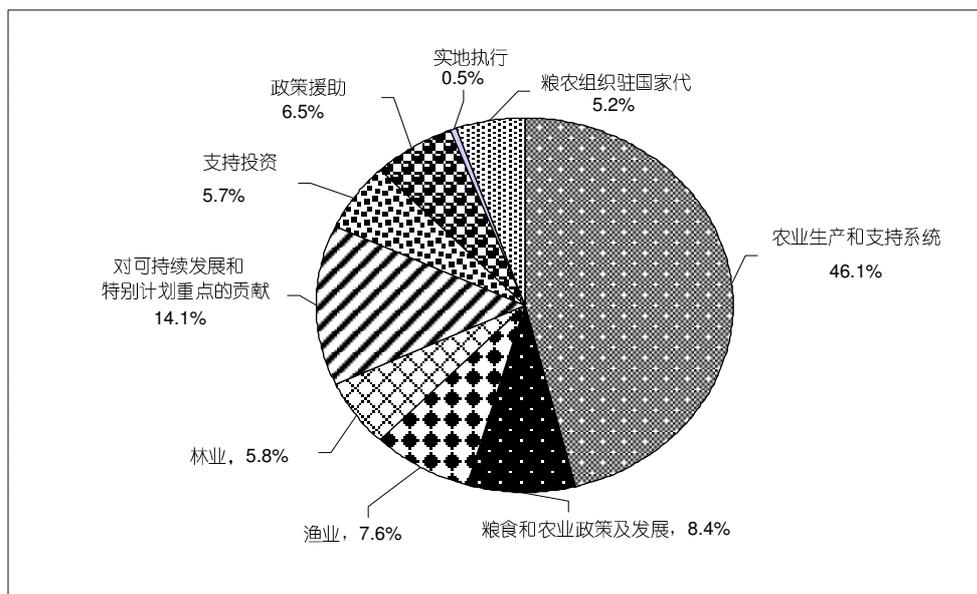
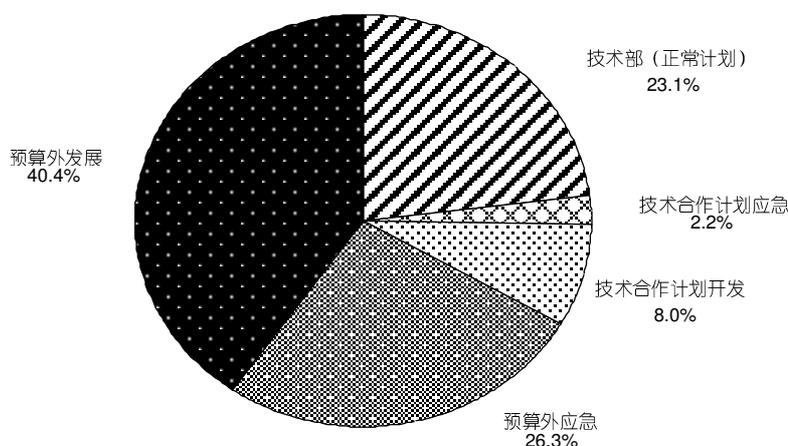


图 3.6: 粮农组织各资金来源的技术合作资源 (2004-05)



330. 图 3.5 和 3.6 显示, 在 2004—05 两年度, 粮农组织技术合作中约有 23% 来自正常计划 (各技术部门), 67% 来自信托基金, 其余 10% 来自粮农组织技术合作计划。技术援助的 46% 用于农业, 其中包括畜牧业, 仅有 8% 用于各种形式的经济政策、统计及食品营养和食品安全。渔业和林业分别占 8% 和 6%。这一支出模式在一定程度上是由预算外资金偏重有关种植业生产紧急情况的模式所决定的。尽管如此, 这与成员国在领导机构上所主张的优先领域或独立评价委对各国的访问结果并不完全相符。

331. 技术合作主要依靠以粮农组织为媒介的捐助国资金（2004—05 两年度占 74%）。合作国家自身支付的单边信托基金从比例看有所增加，但涉及国家十分有限；在 2004—05 两年度，这一资源占总量的 11%，而粮农组织自有资金（技术合作计划、粮食安全特别计划和电视集粮）占 12%。

332. 粮农组织用于合作的总支出中有近一半用于非洲，亚太区域占 25%。加勒比约占 2%，太平洋占 1%。但按照农村人口人均计算，加勒比受到的支持百分比最高，其次为非洲，再次为太平洋。在发展中区域中，即便中国和印度不计算在内，亚洲的人均支持率也是最低的。

**表 3.6：粮农组织国家一级合作的地理分布
(不含区域项目和伊拉克的石油换食品计划)，2004—2005**

区 域	美元 (百万)	比 重 (百分比)	人均美分
非 洲	470	46%	34
亚 洲	260	24%	9
太平洋岛国	8	1%	32
拉丁美洲	130	13%	29
加勒比	26	2%	41
近 东	92	9%	14
东 欧	32	3%	7
中 亚	12	1%	5

333. 2004—05 两年度，粮农组织技术合作的 62%是与低收入国家开展的。在农村人口不同收入群体的人均支出方面没有太大差别。对粮农组织在每个国家的合作水平与这些国家的农村人口数量之间的相关性分析显示两者之间总体相关性不大，低收入国家相关性很低，而中等收入国家相关度则略高。粮农组织有权支配的技术合作计划资金没有表现出总体相关性，但亚洲（不含中国和印度）及拉丁美洲和加勒比呈弱相关性。

表 3.7: 2006 年粮农组织合作工作在以下方面的相关性:

各收入阶层国家一级的农村人口		
收入水平	粮农组织合作 (不含粮农组织驻国家代表处、伊拉克 石油换食品计划和单边信托基金支出)	技术合作计划 本身的支出
低收入国家农村人口(不含印度)	0.325	0.159
中等收入国家农村人口(不含 中国和伊拉克)	0.619	0.306
高收入国家农村人口	0.528	-0.325
合 计	0.465	0.272
各区域国家一级的农村人口		
区 域	粮农组织合作 (不含粮农组织驻国家代表处、伊拉克 石油换食品计划和单边信托基金支出)	技术合作计划 本身的支出
非洲农村人口	0.425	-0.031
亚洲和太平洋农村人口(不含 印度和中国)	0.526	0.513
拉丁美洲和加勒比农村人口	0.322	0.502
欧洲和中亚农村人口	0.217	0.1
近东农村人口(不含伊拉克)	0.001	0.245
合 计	0.47	0.25

粮农组织技术合作的质量

334. **计划和项目设计:** 尽管粮农组织目前正在试图通过国家中期优先框架解决计划的一致性和重点的问题,但粮农组织的工作中在很大程度上仍缺乏国别或区域战略。这部分是由于资金来源的自愿(预算外)性,不是出于战略考虑或甚至计划框架考虑而做出。技术合作缺乏一定数量的核心资金是粮农组织对各国需求做出以战略为基础的反应的严重制约因素。当然工作的重点远可以比现有的重点更为突出。技术合作计划的使用往往失于分散零碎,例如,某高级公务员对独立评价委称他的原则是技术合作计划的资金应在各部门之间轮流使用。希望中期优先框架能减少这种现象。在该组织开展较大规模计划的国家,干预措施的战略往往较强。这可能是互为因果关系的,非常明显,粮农组织驻国家代表的能力如何具有重要作用。对塞拉利昂的评价显示,在粮农组织驻国家代表出现长期缺席之后,粮农组织工作的重点发生了严重的偏差。

335. 当项目较小时,存在将过多的资源花费在项目设计方面的风险。粮农组织技术合作的多数情况就是如此。例如,2001-06年间,技术合作计划的平均规模为

228000 美元。⁶⁰ 各国的计划一般也较小。在 2004—05 两年度，出现了很高的标准偏差，每个国家的平均规模为 270 万美元。有一半以上的国家获得的金额在 100 万美元以下，四分之一的国家获得的资金超过 300 万美元。拥有较大规模计划的国家通常多为紧急项目，在若干情况下还有国家的资金（单边信托基金）。先前的评价已经显示，影响技术援助有效性的最为重要的单个因素是即期目标和预期成果是否明晰。这也是粮农组织存在突出弱点的领域。这超出了是否具有一个正式有效的绩效管理体系的范畴；粮农组织大部分技术合作工作的主要问题是负责设计和执行项目的人并不总能明确地确定他们最终期望获得的结果（亦参见第 7 章有关绩效框架的探讨）。

336. 独立评价委对国家一级粮农组织计划的一致性程度进行了分析。对莫桑比克和塞拉利昂的国别评价（迄今为止粮农组织所做的仅有的两项国别评价）发现一致性较好，但该两国代表性不强，因为根据粮农组织的标准它们的计划规模都很大。独立评价委实地考察发现整体情况大相径庭。同时，尽管多数国家的资金数量非常小，几乎所有国家均报告在 2004—05 两年度获得了林业方面的援助，98% 获得了渔业援助，75% 获得了种植业援助，45% 获得了畜牧业援助以及 42% 获得了自然资源的援助。由于其中多数所涉数额均很小，因此无论从行业还是从国家两个角度看集中程度都不足。

337. **技术合作计划模式：**技术合作计划是粮农组织掌握的惟一技术合作资金。如前所述，2006-07 两年度金额为 1.0355 亿美元。

**表 3.8：粮农组织一般计划—技术合作计划净交付的地理分布，
2004—05（千美元）**

区 域	净交付量合计	百分比	平均净交付量	
			每项目	每国家
非 洲	44,452	40%	\$ 101	\$ 945.8
亚 洲	22,529	16%	\$ 129	\$ 1126.5
加勒比	4,931	6%	\$ 74	\$ 308.2
中 亚	3,265	3%	\$ 105	\$ 466.4
欧 洲	6,308	6%	\$ 91	\$ 286.7
区域间	4,118	2%	\$ 242	不详
拉丁美洲	15,389	14%	\$ 103	\$ 905.2
近 东	11,075	10%	\$ 96	\$ 738.3
太平洋	3,237	4%	\$ 75	\$ 231.2
合 计	115,302	100%	\$ 104	不详

⁶⁰ 不含粮农组织驻国家代表处基金和二期项目。

338. 目前技术合作计划是该组织能够赖以采取迅速和果断行动的惟一资金来源。这包括能够作为其它外部支持的合作伙伴采取行动以及为联合国系统的使命和配合捐助国协调机构而投入资金。但对技术合作计划的灵活和迅速利用经常受到技术合作处与技术司局之间审批程序长期拖延的制约。技术合作计划还被用作成员国分摊会费支付延迟的缓冲，因为它是粮农组织正常计划中惟一不全额拨付的资金项目。第 8 章将探讨支付延迟和为该组织当前工作提供资金的问题；尽管由于粮农组织勉力应对现金不足的窘境，这种情况可以理解，但粮农组织工作的这样一个优先领域却被用作备用金因此重视程度低于该组织的其它计划的情况显然是难以令人满意的。

339. 成员国对技术合作计划项目的拖延和准备期的冗长十分无奈。要使技术合作计划发挥作用，粮农组织驻国家代表应有权威在比目前的规定宽松得多的限制条件下运用该组织资源提供资金支持⁶¹，他们也应有权威对项目的运营管理承担最终责任。

340. 从表 3.9 可以看出，同时对技术合作计划的独立审查也发现，总的来看，根据普遍接受的衡量和对比粮食安全、贫困和对农业依赖程度的标准，各区域拨款的分布情况反映了相对需求。但对各国的技术合作计划拨款进行对比时，考虑到诸如面临饥饿和贫困的人口绝对数量以及依赖农业为生的人口数量等因素，资金分配的原则就不明确。审查认为对各国的资源配置原则应具有透明度。独立评价委发现这一方面进展甚微。此外，独立评价委发现，为确保向成员国负责，也为对粮农组织资金的使用培养信任感，必须订立透明的标准和方法。这对各国和粮农组织驻国家代表处开展计划工作也是必不可少的，对各国中期优先框架有效发挥作用也是不可或缺的。

表 3.9： 技术合作计划基金的地理分布，2005 年 6 月-2007 年 5 月（千美元）

区 域	国家数量	技术合作计划基金 受援国占发展中国家的 百分比	预 算	每个国家的 平均预算
非 洲	33	75.0	\$ 2,430.3	\$ 73.7
亚 洲	14	70	\$ 1,056.1	\$ 75.4
加勒比	11	100.0	\$ 510.5	\$ 46.4
中 亚	2	28.6	\$ 50.8	\$ 25.4
欧 洲	9	90.0	\$ 576.6	\$ 64.1
拉丁美洲	17	85.0	\$ 1,525.0	\$ 89.7
近 东	6	33.3	\$ 323.8	\$ 54.0
太平洋	4	28.6	\$ 181.9	\$ 45.5
合 计	96	66.7	\$ 6,655.1	\$ 69.3

⁶¹ 2006 年粮农组织驻国家代表的授权层级有较大提高，但仍存在一些困难（参见第 6 章的探讨）。

341. 对技术合作计划的独立审查还发现技术合作项目的筛选、涉及、审批和实施程序需要改进。总部与粮农组织驻国家代表处之间就项目启动文件的冗长但最终却是徒劳的对话造成了很多延误。由于技术合作项目太小，不值得进行单独的规划考察，因此对技术合作计划的审查建议应大大增加对项目进行原则性批准的作法，然后在项目启动的首次考察中进行项目规划。独立评价委发现这仍不是十分通行的作法。

342. 独立审查还发现区域性技术合作项目普遍得不到所在国的大力支持，因为许多项目构想源于粮农组织。若区域性项目解决的是一个切实存在的问题，且区域范围的行动是最有效的作法，那么这些区域性项目就被认为具有合理性，但需要说服有关各国接受。独立评价委认为在没有任何政府提出要求的情况下，运用区域性项目机制批准技术合作计划支持的作法应该停止，除非有某区域性政府间组织提出了明确要求。

343. 在技术合作计划资源是否能用于在国家一级为合作伙伴关系提供配套资金方面提出了问题。独立评价委认为资源太少，不宜用于这种目的。

344. 独立评价委赞同独立审查的结论，即技术合作计划应保持其目前在粮农组织正常预算中的份额。独立评价委也赞同技术合作计划应继续用于由需求推动的援助。但独立外部评价认为其使用标准应对粮农组织优先领域做出更为具体的规定，使之与该组织的优先领域和比较优势相一致。独立评价委还认为，按照对技术合作计划独立审查建议的整体重点，技术合作计划的资金大部分应根据明确和透明的标准以区域拨款的形式提供。指定负责某国事务的官员（一般为粮农组织驻国家代表）应拥有与该国政府就技术合作计划资源的使用达成协议的全权，使用数额应符合示意性国别数额、有关优先重点的标准和商定的国家中期重点框架。

粮农组织技术合作促进发展工作的适用性和有效性

345. 粮农组织的评估活动最近才开始考虑粮农组织在国家层面上工作的整体效力。先前的评价工作只是对以总部为主的单独的技术计划和国家项目的效力进行评价。在对权力下放和技术合作计划同时进行评价的实地调查中，独立评价委发现非洲国家的政府及捐赠者通常认为粮农组织是联合国专门机构（不同于基金和计划）中最好的机构之一。而亚洲国家则不这么认为，这些国家的计划和财政部门已及捐赠者代表认为粮农组织的作用和效率不如其他联合国专门机构。拉美国家则认为，粮农组织的作用不及美洲间农业研究合作所。

346. 除了准备一份背景工作文件外⁶²，独立评价委还对先前评价活动中提到的粮农组织最近的主要援助活动进行了审查。其中包括在塞拉利昂大力推行农民田间学校、莫桑比克食糖和粮食销售政策的喜人变化以及协助某些国家制订禽流感政策。在对食典和食品安全活动进行评价时，发现粮农组织在帮助有些国家加强出口认证能力方面发挥了作用。而对非洲若干国家的食品信息和早期预警系统的评价显示该项工作发挥了巨大作用，但如果不对那些能力有限而且经济又非常脆弱的国家不断提供捐助，这些系统就不具有可持续性。对莫桑比克和塞拉利昂的评价注重粮农组织在政策水平方面的影响。在印度，由于粮农组织处理前荷兰援助计划的剩余资金这一特殊情况，粮农组织有能力协调并且便利在诸如生物技术和超市（完整价值链，从“农场到餐桌”）等关键领域的政策对话。

347. 这种总体良好的形象得到了项目评价考察团所做评估的确证，尽管项目评价因质量及方法严格程度差异较大⁶³，由此得出的结论也应当谨慎对待。考虑到这种情况，下表列举了2000-05年期间粮农组织信托基金项目的效果及影响的得分情况。对技术合作计划的独立审查发现，有关粮农组织通过技术合作计划在国家层面上干预措施的适用性的评价总体上令人鼓舞，同时也发现无论是产出的质量，还是总体影响和可持续性都比较低。

项目效果和影响	全 球		非 洲	亚 洲	拉丁美洲和加勒比	近 东	欧 洲	太平洋	区域间
	数字	%	%	%	%	%	%	%	%
无或很小	8	9	4	11	0	67	40	0	0
某种程度	35	41	42	32	56	33	40	0	50
较大程度	42	50	54	57	44	0	20	100	50

348. 呈现的总体情况是粮农组织已经显示其技术合作努力可以高效且产生重要影响。独立评价委的印象是人们通常用比其它组织更加严格的标准来看待粮农组织。这似乎源自形象方面的问题。在国家层面，这种形象问题有许多促成原因，其中四个比较突出。在问及有关粮农组织的有效性的问题是，独立评价委多次听到人们提及这四个因素，而不是回答有关粮农组织影响的问题。这四个因素：粮农组织行政官僚现象、国家办公室的能力低下、缺乏一个重要角色所需要的资源、许多方面过度倚重粮食安全特别计划。第一个因素粮农组织可以改正。第二个因素部分是资源

⁶² Eric Tollens。

⁶³ 参见第 7 章。

问题，部分是内部政策导致。第三个因素某种程度是前两个因素综合作用的结果。粮食安全特别计划问题将在下文进行更为详尽的探讨。

349. 独立评价委还发现粮农组织并没有通过其技术合作将其在适用性或比较优势方面的潜力发挥至极致。由于资源非常有限，粮农组织的计划极其分散。由于项目规模相对较小，只能寄希望会对一个国家面临的主要问题尽到自己非常有限的帮助，因此这些项目在促进发展方面的影响通常也很微弱。

350. 各国与粮农组织对口的主要部门大都是农业部，但是独立评价委国别考察发现涉农企业和贸易、渔业、林业、食品安全，有时还有畜牧并不必然在农业部的职权范围之内，这本身就对粮农组织的授权范围的服务要求产生扭曲作用。而且，许多国家的农业部门在制订国家政策和优先活动的主要经济辩论中处于弱势地位，2005年根据权力下放评价和技术合作计划审查建议提出的国家中期优先活动框架，或许是个不小的进步。根据目前掌握的材料，制定项目清单，而不是在中期计划中列举粮农组织的比较优势和国家需求的领域所在。制定现实的框架不能一蹴而就，需要与各方面的国家伙伴，而不仅仅是农业部，进行长期对话。

351. 对技术合作计划的评价发现技术合作计划的资源配置仅没有与诸如饥饿人口的数量，依赖农业生存的人口数量，或依赖国家收入水平的人口数量等一系列指标联系起来。需要一个更加系统化和透明的技术合作计划资源分配框架。中等收入国家无偿使用技术合作计划应当与粮农组织自身的优先活动联系更加密切。粮农组织应当更加灵活地追求实现各种安排，包括在各国可以全部或者部分支付粮农组织的技术合作的情况下，建立国家技术合作基金，指明支持的优先重点。由于会产生相关的交易成本，而且为鼓励以更加认真地态度对待确定优先重点，应当尽可能地做到安排的制度化，而非临时化。

352. 政府的高级规划人员以及学术人员经常强调，粮农组织除在规范活动方面具有特长外，它的另一个主要比较优势在于因其中立性和联合国系统成员而获得的尊敬。这为便利粮农组织在经济、技术和机构等领域的政策和战略工作，而不是提供对生产活动的直接技术支持，提供了机会。就粮农组织在国家层面的优先活动，也征求了国际发展伙伴（联合国系统、捐赠者、国际金融机构）的意见，由此确定它们可能会对粮农组织工作提供资金支持的领域。它们几乎全都强调重点应放粮农组织在职责范围内在政策和机构发展方面的优势，在这些方面，粮农组织的中立性、对全球趋势的认知和技术影响至关重要。它们还强调粮农组织规范性活动以及粮农组织在帮助各国借鉴其它地方的类似经验方面的作用。无论是政府高级官员，还是捐赠者，均不将粮农组织视为一个主要的资金筹集人，或者大规模援助的实施者。

353. 独立评价委对技术合作的审查得出的另外一个结论是，随着国家能力提高，对粮农组织在支持产业和宏观政策发展方面的需求增加。值得注意的是，这种情况大都出现在非洲。随着国家进一步提高其自身的综合能力，对外部技术援助的要求也转向专家政策和机构支持领域，而从规范性支持角度粮农组织具有独特优势。例如，这包括贸易标准、渔业和林业诸方面，还可能包括自然资源数据库开发、生物多样性以及跨界病虫害管理等领域。

354. 粮农组织作为一个知识型组织的作用是本次评价的核心出发点。总干事改革建议（2005年）正确地指出能力建设支持应作为主要领域。这与国家指定的优先重点一致，改革建议也强调政策支持。将在本章后面部分总体结论和建议之前，探讨粮农组织在主要的跨学科领域在国家和全球层面上的整体效力问题。需要讨论的跨学科领域包括：条约和协议、政策和战略发展、能力建设、技术转让和试验、社会性别主流化以及赋予妇女权利、环境和自然资源管理。

粮农组织对农业投资的支持

355. 粮农组织通过其投资中心提供主要农业投资支持。投资中心于1964年成立，主要是为了支持成员国政府准备利用外来资金机构，当时主要是世界银行的资助的农业投资项目⁶⁴。其目的是：a) 提高成员国利用农业发展基金；b) 国际金融机构可以获得高质量的专业知识，因此能够从用户那里获得合理的投资建议；c) 粮农组织能够通过投资中心增加知识和经验。

356. 自成立以来，投资中心的资金部分来自粮农组织的正常计划，部门来自其有偿服务。就世界银行而言，它将会对其投资中心提供的商定数量的星期的服务，但要支付有保障的年费⁶⁵。就其它国际金融机构而言，则是按协定的费率收取服务费⁶⁶。投资中心的总体收入实际上在不断下降。2006年，全部资源约在2400万美元，47%来自世界银行，40%来自粮农组织的正常计划，其它13%来自其它国际金融机构，其中最主要的是国际农发基金。投资中心的专业人员职位数已经1996年的85个下降到2006年的57个。

⁶⁴ 背景工作文件由 Cornelius de Haen 准备

⁶⁵ 世界银行承担约 75% 的费用。

⁶⁶ 国际金融机构一般承担 66% 的费用。

表 3.11: 投资中心投资支持计划的收入来源

各收入来源的百分比分布	2000-01	2002-03	2004-05	2006
世界银行合作计划	44%	51%	42%	47%
非洲开发银行	4%	3%	4%	3%
亚洲开发银行	2%	2%	1%	1%
欧洲复兴发展银行	1%	1%	1%	1%
农发基金	7%	5%	4%	5%
其它	4%	1%	2%	4%
粮农组织正常计划对投资中心的支持	36%	35%	41%	40%
粮农组织技术合作计划	2%	3%	5%	1%
合计 (千美元, 以 1994 年价格计算)	39,926	37,200	35,751	不祥

资料来源: 投资中心数据和粮农组织资源基本表

357. 尽管投资中心的最初职责是制定项目, 但它并没有坚守职责。这种情况对世界银行来说尤为明显, 只有约 50%的工作用于项目准备。表 3.12 说明近年来用于不同任务的平均时间百分比。行业性工作一直非常重要, 但是最近主要是参与监督和评估。投资中心作用的性质正在变化之中, 从完全从事项目准备工作到为单个成员提供服务。因此, 在过去的八年中, 每年平均 56 项任务中只有 9%是为准备世界银行的项目, 投资中心提供超过一半的投入。

表 3.12: 投资中心投入以下工作的时间的平均百分比:

项目监督	行业性工作	项目评估	项目筹备	合计
19%	17%	6%	58%	100%

粮农组织专业知识的质量

358. 投资中心职员的资格都比较不错, 大约有一半人员具有经济学背景。还有大量农学、工程和环境方面的人才。但是, 投资中心目前在一些领域 (如畜牧, 1 名职员) 还缺少关键力量, 也没有渔业或者涉农企业, 包括市场、供应链管理和加工等增长潜力较大的领域, 也没有性别方面的人员。据某些国际金融机构向独立评价委提供的情况, 在招聘雇员时, 粮农组织注重地区分配标准, 而不是工作人员能力方面的资格要求, 导致投资中心职员素质下降。投资中心有意提供尽可能便宜的咨询人员, 因为其收费方法是基于投入的星期数, 而不管其实际的投入成本。总体上粮农组织的收费标准与那些国际咨询公司、捐赠者, 甚至其它联合国机构相比并不具有竞争力。在过去的 5 年内, 投资中心只有 45%的投入由粮农组织的工作人员提供, 55%由咨询人员提供, 这比 1992 年提高了 40%。就不同的工作, 使用粮农组织工作人员与使用咨询人员没有重大差别。

粮农组织产品的质量

359. 既然投资中心从事完整的项目准备工作大大减少，而把更多的投入用于执行那些粮农组织具有优势的工作，从而造成更加不容易监察产品的质量，对投资中心自身而言更加难以保证质量。在粮农组织将 40% 以上的投入用于世界银行项目准备的情况下，项目启动评估的质量、监督质量比其它项目分别好 4%、7%。然而投资中心投入达 40% 或者更多的实施完成报告却比其它项目略差。由此可以得出的惟一教训是投资中心工作的平均质量与其它为世界银行工作的咨询机构差不多。就时效性而言，国际金融机构总体满意但并非完全满意。

客户总体满意度

360. 粮农组织投资支持服务的主要用户有两个：成员国和国际金融机构。对粮农组织服务的总体反馈是这些服务令人满意，但是无论是对投资中心的服务需求还是粮农组织作为牵头人的作用都停滞不前。新的用户，如双边或者新的全球基金的较大需求尚没有出现。这是内外部原因综合作用的结果。即使亚洲发展银行等国际融资机构，它们内部对农业的投资能力已经降到较低水平，但是当它们重新开始提供贷款时，它们也没有大幅增加对投资中心的水平。随着农业官方发展支持从 1995 年的 66 亿美元下降到 2002 年的 23 亿美元，投资支持服务的需求也显著下降，投资中心在不同领域的能力及关键质量下降。随着世界银行的贷款从 2000-2001 年的 14 亿美元增加到 2006 年的 19 亿美元，现在情况有所改观。自 2002 年来双边援助几乎翻了一翻。其中某些采用预算支持及泛产业方法，但是这种形势改观不应被夸大。世界银行百分之七十五的贷款仍然用于传统项目。国家进行项目准备的自身能力提高，随着由国家办公室管理从认证到评估等一个更加连贯的程序，项目准备程序的性质已经发生改变。因此，尽管用户对粮农组织表现的总体评价良好，但是满意程度还远未达到它们可以从粮农组织寻求更多服务的地步。

361. 用户从粮农组织需求那些它们认为粮农组织可以提供的服务。粮农组织历来没有提供增值、农业企业发展、贸易发展、私有行业融资等服务，因此没有寻求这些服务。而且，对投资中心的人员情况进行审查发现，它在这些领域并没有明显的专业特长。同样，投资中心缺乏可以处理宏观产业问题、加强预算支持、消除贫困战略等工作的经济学家。尽管在经济及社会发展部有这样的专业人才，但是粮农组织能够从事此类水平工作的职员数量非常有限。投资议题的领域正在不断扩大，更多的道路、灌溉设施和乡村发展等常规性的农业投资对外来专业服务的需求下降。

粮农组织投资支持工作的适用性和有效性

362. **筹集更多地农业投资：**独立评价委没有发现任何证据表明，投资中心的工作已经争取到更多地投资，相反国际金融机构却在使用其它资源或者咨询服务对该产业投资。粮农组织已经开始筹措投资，例如，马普托宣言后续行动和支持非洲发展新伙伴关系计划，确定供资的潜在项目的工作模式缺乏与捐赠者以及增长潜力巨大的国家之间的充分协调。

363. **保护发展中国家利益：**大多数发展中国家认为粮农组织投资中心整体上比国际金融机构，特别是世界银行更加中立。然而，投资中心经常被认为是国际金融机构的延伸。发现的例证包括当国家提及国际金融机构的工作时，大都没有意识到这是粮农组织投资中心的工作。投资中心的专家被更多地用于其它机构牵头的工作，这意味着这些专家的作用被视为国际金融机构的顾问。影响项目总体方法的机会也在下降。

364. **用粮农组织的知识为投资服务，影响投资议程并向国际金融机构学习：**国际金融机构，特别是世界银行、国际农发基金和非洲发展银行，期望通过投资中心加强与粮农组织的关系，使粮农组织的投资知识能为国际金融机构和成员国所用。同样，粮农组织期望学习国际金融机构的经验。投资中心工作人员与粮农组织其它机构的联系比过去增多，但是这种联系仍然有限。大量使用个人顾问也使从工作中获得的知识不容易被粮农组织所得，除非它们与机构存在一定的关系。投资中心大约5%的工作使用粮农组织其它部门的工作人员。投资中心报告，当投资任务需要延长期限时，获得工作人员以及懂投资的人员非常困难。另一方面，粮农组织的技术服务大量用于土地制度等少数领域。投资中心自身也不愿向其它部门的工作任务提供人员，因为自己的人员并没有按周计酬。而外部咨询人员的年龄则更有吸引力。

365. 有限的证据表明，通过参与国际金融机构的项目，粮农组织提高了经验和知识。投资中心以及其它部门的工作人员参与了世界银行农村发展战略—“接近农村贫困人口”的工作，目前粮农组织正在参与世界银行 2008 年发展报告第一章以及帮助非洲谷物市场转型的“工具包”。国际农发基金一直在从事农民实地学校活动。在政策层面，至少在世界银行内，农村发展战略和世界发展报告工作对投资议程具有一定影响。在世界银行 2006 年“农村发展更新战略”，粮农组织以及国际农发基金被列为“联合国重要机构”，可与世界银行共同努力深化农村发展知识与经验（总体），或者更加具体地说，处理超越农业的农村贫困问题，包括土地改革⁶⁷和营养等。世界银行同时还提及与粮农组织在统计方面的合作关系。投资中心向世界银行提供的准入许可可能也会帮助粮农组织影响政策，例如世界银行有关农药的政策。

⁶⁷ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD>。

366. 通过产业层面的工作比通过项目影响国家整体政策的机会更大。投资中心用于此的资源变动较大，2004年曾达到801周，而到2005年减少到691周。总体上占投资中心2004-2007年投入的17%。然而，就其它方面，投资中心很少牵头，因此总体分析不是由粮农组织提供。这与20世纪80年代的情况形成鲜明对比。有关全行业方法和消除贫困战略的工作很少。

对紧急情况的技术支持

367. 为对这一领域进行核查，独立评价委除了组织国别调查和一份背景工作文件⁶⁸外，还向在紧急活动方面比较积极的联合国机构、非政府机构以及捐赠者机构进行调查问卷，之后又与97位专家和政府代表进行面谈。独立评价委还借鉴了许多粮农组织紧急工作评价报告⁶⁹。

背 景

368. 粮农组织介入紧急和恢复工作已经从1994-95年的4500万美元增加到2004-05年度的1.76亿美元（按1994-95年价格计算）。在近来的两年度预算中，紧急活动大约占了整个预算外资源的40-50%。随着资金增加，活动的规模和复杂程度增加。在1996-2001年间，粮农组织的大多数紧急活动计划与战乱之后的多方援助有关，例如科索沃、布隆迪、北朝鲜、阿富汗和波斯尼亚，以及重大灾害后的重要干预行动。从那时起，跨多地区的大规模援助包括萨赫尔以及北非地区的蝗虫控制、对亚洲海啸的反应、禽流感、南部非洲、大湖区的干旱和艾滋病计划以及在苏丹、刚果民主共和国、阿富汗、巴基斯坦和索马里的活动等。

369. 粮农组织紧急救援工作的迅猛增长反映了世界灾害数量的增加⁷⁰。此外，考虑到许多粮食不安全国家的政治紧张局势、艾滋病毒/艾滋病传染增长、非洲许多干旱地区严重的粮食不安全形势以及预测将有至少部分与气候变化有关的更加频繁、规模更加巨大的自然灾害，灾害发生的频率肯定会增加。

粮农组织的紧急和恢复活动

370. 总体上，在紧急救济方面，粮农组织发挥着两种截然不同的作用：

⁶⁸ Patrick Webb。

⁶⁹ 对D2战略的评价：环境面临最大风险时的保护、恢复和开发（2006年）；粮农组织对南部非洲持续危机的反应（2003年）；粮农组织在阿富汗的冲突后计划和粮农组织引领转型的协调安排（2004年）；对粮农组织应对印度洋地震和海啸的紧急和恢复行动的实时评价（2007年）；对2003-05年沙漠蝗虫战役的多边评价（2006年）；禽流感防治紧急援助（2007年）。

⁷⁰ 据世界银行统计，灾害次数由1975年的不足100次增加至2005年的400多次，上世纪90年代以来增幅最大（世界银行2006）。

- a) 监测、协调和实施措施以抗击家畜疫病，如禽流感 and 植物虫害，特别是蝗虫的跨界传播；及
- b) 与农业、渔业和林业自然灾害灾后恢复有关的作用，包括需求评估、协调以及对其它机构的技术支持、直接实施恢复计划等。

371. 粮农组织几乎从其设立起就从事有关跨界植物虫害和动物疫病的活动。协调抗击蝗虫紧急情况等活动一直是粮农组织工作的特色，可以追溯到 1951 年沙漠蝗虫防治委员会成立。被列为“农业救济”的行动于 1973 年在非洲启动，包括提供种子和工具。此类行动于 1975 年扩大到全球范围。为监测粮食供应，提供全球严重粮食短缺预警，1974 年建立了粮食和农业全球信息和早期预警系统。

执行能力及交付效率

372. 2006 年，粮农组织在至少 60 个国家和地区，其中多半在非洲，开展了大约 350 项紧急救济项目。尽管对紧急救济活动的干预增多，但是由于紧急救济工作几乎全部由短期的预算外资源资助，负责紧急救济的司只设立了两个正常预算职位。此外，还有 59 名专业人员，具有工作人员职位，但是却是由预算外资源资助，还有不同数量的短期合同工作人员。尽管在紧急救济收入方面有一定的可预见性，对短期合同过于依赖导致顾问人员只是得到粮农组织较少的知识、专业能力和操作程序指导。当前的动议是对粮农组织国家代表以及其它工作人员提供有关紧急反应的作用和责任等方面的培训。这可能会有所帮助，但是粮农组织在紧急反应方面日益增加的作用，而且几乎可以确信的是，这种作用还会继续或者增加，这就需要对人资源问题进行更加深刻的审查。

373. 根据评价的建议，成立紧急和恢复活动特别基金是为了在捐赠者资金有保障之前，向粮农组织提供对灾害作出迅速反应的能力。而在实践中，紧急和恢复活动特别基金目前并没有按此方式操作。它给粮农组织提供了一种管理未指定用途资金的机制，尽管这些资金数额非常有限，而且和特定的紧急情况或者捐赠者没有关系。正如最近沙漠蝗虫紧急评价所说，由于没有捐助国的资金认捐，这对粮农组织持续形成了严重制约。

374. 粮农组织紧急情况反应效率也因与其技术部门双重领导有关的内部机构问题而受到制约。这种分层领导是 2003-05 沙漠蝗虫活动以及之前对动物疾病和植物虫害作出反应的主要困难。目前的禽流感活动旨在吸取这种教训，在技术部门建立单一领导制度，在活动支持方面由紧急救济司负责技术支持活动。然而，禽流感实时评价报告草案指出了某些持续性困难，特别指出技术经理并不必然是一个好的项目执行经理。管理重大疾病和害虫活动的责任应在选拔具有突出管理能力的项目经理的基础上进行分工。但是这并不是放之四海而皆准的惟一制度模式。

375. 在实地层面，粮农组织驻国家代表一般很少接受处理紧急工作的培训。最近的评价显示，粮农组织驻国家代表和国家紧急情况协调员之间的关系大为改善，但是仍然反映出领导方面的问题。紧急救济司应当准备将其项目预算持有人的权力比现在更加频繁地下放至国家层面。

376. 通篇报告中反映的原因包括效率低下的一些常见原因，特别是交付迟延，即粮农组织程序缺乏灵活性、难操作的合同文书、较低的权利下放水平以及过于复杂的审批程序。正如报告中多次提及的，最近（2006年）简化程序、提高权力下放等努力颇受欢迎，但是目前实际实施的变革却有限。就紧急救济而言，情况已经非常清楚，粮农组织必须做好承担更大水平的信托风险，以将因冗长、低效的程序而造成的迟延交付和成本较高有关的更高水平的风险降低到最小。在2007年7月的粮农组织理事会会议上，粮农组织理事会要求粮农组织评价处开展程序评价，以对这些问题进行审查。独立评价委认为这是一个十分积极的进展。

粮农组织在战争和自然灾害灾后恢复方面作用的适用性和有效性

377. 一直到最近，粮农组织紧急情况方面工作的主要任务是提供农业投入（种子和工具），以使农民能够迅速恢复生产，生产粮食和获得收入，而非依靠粮食援助。尽管这将继续是粮农组织的主要工作，但是现在大量的非政府组织也提供同等服务，通常它们比粮农组织行动更加快速。相应地，现在粮农组织更多地委托非政府组织来实际交付对农民的投入支持。

378. 对塞拉利昂、海啸以及非洲之角的评价均发现，粮农组织的重置资产援助以个人或者社区为目标，而且这种目标群定位非常差，但种子等一些物资经常出现迟到的情况，以至于不能在下个作物季节前种植。然而需要强调的是，在定位目标群方面，大多数组织并不比粮农组织做得更好，而定位准确则容易为那些注重免费粮食均等发放的社区所抵制。主要问题是国际社会整体上是否应继续过于强调“种子和工具”，而不是更加侧重区别分析需要“更好地重建”什么。粮农组织值得肯定的是，已经认识到这一问题，并且在制定政策解决这一问题，尽管这些都还没有完全付诸实践。

379. 现在粮农组织的作用已经扩大到快速评估重建农业为基础的生计要求、向其它机构提供技术支持和协调服务以及区别更加明显的投入供应，而不再单纯是种子和工具。这在海啸和非洲干旱以及冲突后情势下尤为显著，粮农组织已经能够使用恢复基金开展首期的发展活动。在应对海啸灾难中，粮农组织的支持对于保证修复或者新建渔船更加安全、效率更高大有帮助。为资源的可持续利用而对捕捞进行监测是整个一揽子行动的一部分。在非洲，发展种子供应系统、小型灌溉、木薯改良、

保护性农业、畜牧市场非常重要。目前还没有后续评价，鉴定影响的深度和持续性，但是这种新的机构能力和方法很好，应当欢迎。此外，特别是对灾害时有发生非洲，粮农组织开始制定可持续框架、尽管这尚未充分反映在对捐赠者资金的相关请求之中。

380. 有近一半的独立外部评价国别报告明确提及紧急工作，在早期恢复阶段及之后“恢复和重建”被认为是粮农组织曾经发挥而且应当继续发挥重要作用的一个领域。独立评价委发现，所有类型的合作者，国家政府部门和捐赠者认识到粮农组织在农业恢复需求评估、计划、技术指导以及总体协调参与农业救援的所有机构的活动方面具有重要作用。在那些易发或者持续发生灾害的国家，这种作用还包括提供一个中立的论坛和协调灾害准备以保障种子供应，甚至包括认定最脆弱的家庭和社区等。然而，对粮农组织作为事实上的投入提供者则缺乏认同。再次强调，对粮农组织的最大批评在于其效率低下和行动缓慢。比较普遍的意见认为粮农组织的适当作用是为交付支持程序提供支持，而不是交付本身。

粮农组织在防治动物疫病和植物害虫方面的作用的适用性和有效性

381. 独立评价委 57%的国别调查谈到了紧急情况应对工作，均强调粮农组织在植物害虫和动物疫病跨界传播方面的卓越表现。独立外部评价小组被反复告知，没有其它任何可以替代粮农组织服务的可靠的供应来源。

382. 在沙漠蝗虫方面，粮农组织协调全球监测，在蝗灾暴发的情况下，协调国际反应。2007年评价中对2003-05年的沙漠蝗虫运动进行了评估，指出了重大的操作问题，发现粮农组织需要更好的将其总体生计方法与处理蝗虫结合起来，并继续考虑环境和人类健康等方面。尽管如此，评价的结论比较积极，认为粮农组织的监测和早期控制措施延长了蝗灾暴发的时间间隔。当蝗灾暴发时，由于粮农组织警告、协调和活动投入，世界能够以更小的生计损害而更加迅速的扑灭蝗灾。换句话说，在消除此灾害及其对人类的生计危害方面，粮农组织具有重要影响。

383. 粮农组织在动物和植物病虫害紧急情况方面的工作还包括以下事例：

- a) 非洲的稻飞虱和大谷蠹—粮农组织成功地减缓了这些问题的蔓延，协助制定从防治措施到抗病品种的应对策略；
- b) 畜牧业根除牛瘟的工作—将在本章后面结合技术计划一并讨论；及
- c) 当前禽流感工作—实时评价的第一份报告（2007年）仍在起草中，再次发现重大的运作困难问题，但粮农组织已经在疾病监测、管理和控制方面做出了非常重要的贡献。

384. 因此，独立评价委发现粮农组织在植物虫害和动物疫病管理方面的优势在于它可以提供可以有效串联全球监测、国际立法性文书和讨论平台、资源筹集、疾病和有害生物管理协调等各项环节的全球联合反应机制。这方面仍有改进的余地，特别是在经济管理和关注生计方面，粮农组织具有绝对比较优势。尽管技术能力的持续削弱可能会危及这种比较优势。

数据库和统计

385. 在国别访问中，独立评价委除了举行面谈外，还向所有国家统计部门和非洲 22 名高级统计员发起调查问卷。答复率令人失望（共发出 215 份调查问卷，只有 20% 回复）。除面谈以及一份背景工作文件⁷¹，独立评价委还参考了已经完成的评价⁷²。

背景

386. 自 1945 年成立以来粮农组织一直非常重视统计。可能除了某些贸易领域外，现在粮农组织在其使命的各领域均维持了数量最多、内容最广泛的基础数据。仅 FAOSTAT 就涵盖了 800 多种农产品、250 种渔业及林业产品（含有 10 亿个数据点，其中 4 千万个每年进行更新；粮农统计网站每天的点击率超过 10000 次，每天有 1 千万份文件被下载）。自 FAOSTAT2 上网以来，网站的访问率提高。这仅仅是由于没有其它更加全球性的农产品数据来源，没有任何其它组织能在持续生产覆盖广泛的全球农业信息方面与粮农组织竞争。

387. FAOSTAT2 有重大改进，包括元数据记录、有关数据的质量评估级数、产业之间的联系更加密切等。FAOSTAT2 的新特点包括一套更加完整的元数据⁷³和补充数据的书面材料等。

388. 粮农组织统计工作组织安排的基本情况如下：

- a) FAOSTAT 中生成的基本数据由统计司管理，它负责将统计司的作物和畜牧统计以及渔业和林业部有关各自产业的数据汇总。农业年度普查 10 年计划按照一个基本的共同框架协调国别抽样调查；
- b) 全球信息和早期预警系统由贸易和市场司单独管理，主要负责提供国家级，有些情况下还提供次国家级的有关粮食供求的信息。贸易和市

⁷¹ Michael Ward 和 Tim Marchant。

⁷² 对 FAOSTAT 框架下有关农业统计的活动的活动的评价（2003 年（FAOSTAT 系粮农组织的综合数据库，涵盖农业、水、林业和渔业），该项评价还吸纳了对调查问卷的答复；及有关技术部门开展的一项自我评价，其中包括对成员国统计开发和粮农组织/世行/美国农业部非洲农业统计计划（2006 年）提供技术支持的外部投入。

⁷³ 元数据包括：概念和定义、分类、符号、单位和换算率、统计方法、数据发布和数据质量指标。

场司还负责维持商品贸易的短期农产品平衡表，其中包括产量、消费量、贸易量和库存量；及

- c) 其它重要数据库则由技术部门直接编纂和管理，将在下文各技术计划章节中分别探讨。负责提供以下有关信息：土壤、农业生态区和土地利用、淡水、集成海洋图集、森林覆盖率、粮食和农业植物遗传资源、植物害虫传播、农业发展援助、国家粮食和农业立法、食品标准和植物检疫标准等。

389. 粮农组织专用于统计的技术工作正常预算资源比例大幅削减（在 1994—05 和 2006-07 年间，比例下降了 32%）。另一方面，一次性划拨 280 万美元专用款用以实施将 FAOSTAT 升级到 FAOSTAT2 项目（刚刚完成）。此外，在 2004—05 年度，花费 250 万美元的预算外资源用于此领域的规范性工作。提供资源，主要来自欧盟，在非洲建立国家及分区域级早期预警和粮食监测系统。在索马里，还包括自然资源绘图。

390. 20 世纪 90 年代席卷全球的财政紧缩对国家统计能力影响尤为严重。目前私有部门掌握的大量数据，公共部门没有特殊权利使用，必须支付信息使用费。因此，粮农组织削减用以基础统计的资源，各国政府也如此。由于农业在经济中重要性下降以及需求和优先重点竞争加剧，农业统计本身受到的重视减少。

391. 对发展中国家而言，总体上统计，特别是农业统计鲜受捐赠者重视。尽管随着人们逐渐意识到合理政策、规划及监测均需要有关关键指标的系统数据，至少有些迹象表明这种情况可能会正在改观。促进捐赠者支持统计能力建设的马拉喀什统计行动计划（2004 年）⁷⁴ 就是在 21 世纪统计发展伙伴关系之后的一项行动，其目标是在 2010 年前每个低收入国家都有一个统计发展国家战略，以由低收入国家自主收集，并提供有关所有千年发展指标的相关数据。

基本统计成果和服务的质量

392. **作物和畜牧数据系列：**对 2003 年评价的调查问卷显示，除了有关贸易和人口的数据等某些例外情况外，各国政府几乎一致认为粮农组织是一个比其它组织更好的农业统计来源。独立评价委调查发现，尽管对资源的赞誉水平较高，但是对粮农组织有关作物和畜牧的基本数据的质量却不满意。这种对数据质量的不满意多数是粮农组织无法直接控制的领域。随着用于农业统计的资源减少，各国提供的数据质量在下降。对各国提供的不完整或者令人质疑的数据，粮农组织缺乏必要的资源对其进行纠正或者创造新的数据。独立评价委调查确认了这种形势的严重性。向

⁷⁴ 马拉喀什统计行动计划—有关管理促进发展成果的第二届国际圆桌会议，摩洛哥马拉喀什，2004 年 2 月。

FAOSTAT 提供有关作物生产、畜牧的年度数据的亚太国家（曾经是报告水平最高的发展地区）分别下降了 50%、20%。非洲国家上世纪 90 年代后期的相应数字分别为 30%、10%，目前这些数字已至少达在这一领域（包括产量、贸易量和价格）报告数据的所有国家的 50%，渔业和林业方面的问题可能会稍微好些，但是即便如此，捕捞渔业数据也仅占总量的 75%。而且，报告 15% 以上的捕捞数量没有区别鱼类品种，甚至科属，这大大地降低数据的实用性。

393. **渔业：**上世纪 90 年代，粮农组织对其可获得的渔业产量统计的年限系列进行了彻底修改，对水产养殖和捕捞进行了区分并已扩大至 1950 年来的统计数据。另外一个数据库，FISHERS，包含有从事渔业的人口数量，有自 1961 年以来国别平均数和自 1990 年来的包括水产养殖就业和按性别划分的数据。

394. **林业：**粮农组织的全球林业资源评估已经得益于与成员国或联合国环境署、国际热带木材组织等合作机构协商使用统一的格式。林业部目前正与欧盟统计局、联合国欧洲经济委员会以及国际热带木材组织合作，执行第二次联合林业调查问卷活动。粮农组织、联合国欧洲经济委员会和欧盟统计局开展联合林业产品调查问卷活动已有 10 多年。

395. **十年一度的农业普查计划：**该计划旨在采用共同的方法和解释，提供可比较的数据标准。调查问卷的答卷人及面谈对象均表示，以往的普查一直作为独立的行动执行，与持续性的数据生产系列之间联系不紧或者没有必然的可比性。他们指出有必要整合普查以及为形成年度数据而进行的后续调查。他们希望，新的农业普查 2010 会纠正这种情况。

396. 某些国家已经用一种更广泛的普查模式取代农业普查，而其它国家则已经减少了农业普查的规模和取样强度。考虑到家庭调查的成本较高，采用综合调查以实现多种目标的举措虽可以实现资金投入的最佳回报，但是也有不利因素。此类调查过于繁重，更加难以执行和分析，而且它们也更加不易于满足单个用户的需求。分析的复杂性意味着它们需要更长时间提出成果。由于对农业的关注整体下降，并且在许多国家农业的经济重要性下降，在这些普查中对农业信息的重视也在下降。

397. 就普查 2010 而言，粮农组织正努力将农业普查与全球人口普查列为同一家庭框架内。支持人口普查工作的联合国人口司和联合国人口基金对此种方法予以了支持。

398. **商品和贸易数据库：**商品和贸易评价（2007 年）发现，“商品分析仍按以前方式进行，贸易和市场司的数据库区别于旨在反映同样的市场特征的粮农组织统计数据系列。随着粮农统计转向一种新的数据系统，贸易和市场司维持独立的数据库的必要性降低。至少维持独立的数据库的理由之一需要取消——即如果均按计划运

转，粮农统计数据应当提高国家报告的时效性”。报告进而建议，应减少对短期商品分析的关注，中止许多独立的商品数据库。

399. 全球信息和早期预警系统：于 1975 年建立，是获得国家和地区粮食供求信息的主要来源，特别关注面临粮食不安全危险的国家。系统的地理数据库主要依赖计算机化的地理系统进行评估，它包括通过云量和植被的卫星图像来发布图像。利用卫星图像，该系统可以非常合理地处理干旱评估，但是它不能处理突然发生的自然灾害，如洪水或者因内乱而造成的紧急情况。因此，该数据库需要靠那些开放的数据交换论坛进行大量补充，这些数据交换论坛编辑来自政府部门、国际机构、非政府组织、地方部门以及国际商品机构的数据。尽管非政府组织，在某些国家当地媒体，通常可以比其它机构更快地发现当地的粮食短缺危机，但是它们在确定粮食短缺规模方面并不好。全球信息和早期预警系统有时可以做出相当准确的估测。粮农组织/世界粮食计划署作物和粮食供应评估针对那些被列为极其危险，有可能需要大量粮食援助的国家的联合行动，可以补充全球信息和早期预警系统的产出，尽管目前用以这种国家行动的资源在减少。正在埃塞俄比亚进行试验，通过更加精确的图像和地面验证，以观察是否可以进一步提高数据的准确性和可靠性。

400. 粮食不安全和易受害信息及绘图系统：这些系统向国家提供了制定适合其社区、地方和国家层面的自身需求的信息系统的工具、指导和支持。尽管资源状况还没有达到可在国家层面上大量使用该系统的程度，但是欧盟已将其列入对粮农组织一揽子核心资金支持中。

401. 对支持粮食安全和营养信息系统的七个实地项目（五个在非洲、两个在亚洲）所做的九次评价进行审查。粮农组织被捐赠者认为是支持这些项目的较强的机构，这不仅是因为全球信息和早期预警信息系统和粮食不安全和易受害信息及绘图系统方法的规范支持作用，而且由于粮农组织的中立性。同时还发现，粮农组织设计系统和信息产出方法通常为参与式的，既有政府部门的合作伙伴的参与，也有捐赠者、民间社会以及国际非政府组织的参与。一个捐赠者将一个项目由世界粮食计划署转交粮农组织执行，至少部分是为了避免与粮食援助要求产生偏差。

402. 加强统计能力：粮农组织曾是向各国提供农业统计能力建设支持的佼佼者，但现已不再是。这部分反映了这样一个事实：现在统计多被视为一个有机整体，而不是某一行业所特有，同时，粮农组织的主要技术援助手段—技术合作计划，受两年期限的限制，不能很好地适应统计能力建设需要。

403. 粮农组织已在从事制订和试验国家统计工作，这是国家版的 FAOSTAT，目的是为了鼓励采用粮农组织标准促进农业统计的协调性，便利向 FAOSTAT2 的更新换

代。然而，有理由值得谨慎。粮农组织正在向各国推销一种并非综合所有类型统计的一揽子方法，而不过是一揽子产业统计。它与其它机构，包括世界银行制定的更加通用的一揽子统计形成竞争。如果粮农组织要推广这种一揽子统计，不仅现在，而且将来也需要提供培训，以及提供资源维持其运转。目前，没有任何迹象表明已经提供了这种资源。

适用性及成果

404. 粮农组织内部为进行分析、编写“状况”系列出版物和预测，大量利用了其数据库的信息。粮农统计的主要外部用户包括联合国统计司、世界银行、经合组织和欧洲统计署。粮农组织的全球统计被学术界、研究机构和政府持续引用，并且广泛用于全球分析。同样它们也为私有行业大量使用。统计被其它机构以及生产者全球汇编所摘录、编辑以及转发。正如 2003 年评价所提，没有其它相同数据来源。粮农组织与国家统计部门之间的互动大体令人满意。

405. 全球信息和早期预警系统是粮食以及其它紧急援助需求的主要参考依据。该系统的主要用户是捐赠者，但是也有些国家大量使用数据。独立评价委国家考察发现，粮食不安全和易受害信息和绘图系统提供的工具和指导在国家层面上非常有用，这种方法因其将规范系统开发与国家使用有机相连而广受肯定。

406. 粮农组织对统计政策的影响力已经大大削弱。尤其是在 20 世纪 70 年代，粮农组织的统计学家对统计学做出过非常重要的贡献。那时在农业生产测算调查方法方面粮农组织是公认的佼佼者，对指数、国际价格水平对比和农业经济核算的发展做出过重要贡献。独立评价委发现尽管许多 20-30 年前形成的方法容易出错，并且执行成本较高，但是粮农组织一直坚持利用。2001 年，非洲农业统计委员会的一次研讨会曾建议粮农组织应当开展有关作物面积和产量的数据收集替代方法的方法研究。

407. 独立评价委通过面谈发现，粮农组织在马拉喀什议程方面已经鲜有或者没有影响力，基本统计的智力产出不再由粮农组织提供。至少自 2000 年以来，粮农组织就没有向联合国统计委员会年会提交任何问题，供其讨论或批准。在粮食和粮食不安全信息系统方面则不同，粮农组织正在取得突破性进展。这确实与世界粮食计划署的工作有些重复，需要加大在营养评估方面的协调，特别是与联合国儿童基金会。

408. 在第 6 章，独立评价委就精简机构的标准和某些可能需要加强的领域提出建议。其中一个建议审查的领域是在经济和社会发展部。将其有关农业和粮食数据和预测的所有工作整合为一个处（虽然渔业和林业数据应当保留在各自部门，因为这样可以保持合力和成本效率）。独立评价委认为这种合并会为粮农组织的数据和统计工作注入新的活力。

技术领域的工作

作物生产、农业工程、植物保护和农药⁷⁵

植物遗传资源

409. 几十年来，粮农组织一直在牵头、促进与粮食和农业植物遗传资源有关的全球行动。1996年150多个国家达成了《保护与可持续利用粮食和农业植物遗传资源全球行动计划》，作为粮食安全、可持续利用、公平分享因利用粮食和农业植物遗传资源而产生的利益、国家和国际层面能力建设的基础。2001年，粮农组织大会通过了《粮食和农业植物遗传资源国际条约》。批准之后，2006年举行了首次大会（联合国历史上通过最快的条约之一）。根据《行动计划》，《条约》的目标是：保护与可持续利用粮食和农业植物遗传资源、公平分享引起利用而产生的利益、与生物多样性公约协调一致。《条约》规定了一种供资机制。

410. **成果：**与各种机构，如国际植物遗传资源所以及国际农业研究磋商小组的其它中心，密切合作，开展活动。粮农组织和委员会的程序及建议有利于完善基因库、提高基因库与育种者之间的合作。根据一份单独的协议，粮农组织以全球公共产品名义代管国际农业研究磋商小组的基因库。《粮食与农业植物遗传资源行动全球行动计划》全球计划促成全球作物多样性基金的建立，该基金为独立基金，在粮农组织有办公室，旨在成为加强全球保护努力的主要来源。自通过国家和国际系统，如粮食和农业植物遗传资源世界信息和早期预警系统、遗传资源泛系统信息网以及许多区域和国家系统，提高粮食和农业植物遗传资源信息的可得性以来，已经取得进展。截至目前，进步较大，而且正在推动全球和国家公共产品的发展，这将会产生农业生物多样性和作物遗传资源等方面的有形利益。

作物生产

411. 粮农组织全部资源中一定比例的资源已经从作物生产（从1989年的228个项目到2006年71个非紧急类项目）转向支持植物保护、农药、食品安全和植物遗传资源等支持全球文书发展的领域。此外，粮农组织保留的作物生产技术工作已转向一种系统（而不是单纯的作物）方式，除了园艺作物和大米等领域仍然单独处理外。这些系统主题包括：都市型农业、作物—牧场—畜牧集成系统、生产与作物和草地系统的多样性、良好农业规范和有机农业、保护性农业（免耕）、替代作物、植物营养。这还涉及重视对包括园艺、不同农业生态区的牧场的各种全球和区域网络，拉美和加勒比生物技术网络、非洲植物育种和生物技术。正如在技术合作部分提到

⁷⁵ Lukas Brader 为独立外部评价撰写的背景工作文件。

的，作物生产技术属于粮农组织这种工作领域，即大部分供应可能来自其它支持来源，而且目前发展中国家自身已经具备最大的国家能力。在此背景下，这方面的工作需要进行审查。

412. 国际稻米委员会成立于 1948 年，在粮农组织成立后不久便成立。委员会会议目前已经减少到每四年召开一次。2006 年，委员会进行自我评价，向所有 61 个成员发出调查问卷，但只有 15 个成员答复。这本身就说明对委员会的工作重视有限。15 个答复的国家认为，委员会主要以技术考虑为主，而这在其它地方都能得到很好的处理，一直没有解决政策问题。

413. 数据库已经建立，包括 EcoCrop 系统和 HORTIVAR 系统。EcoCrop 系统是一种协助认定可以适应特定农业生态条件的替代作物的决策支持工具；HORTIVAR 则提供水果和蔬菜品种在不同农业生态区的表现数据。Grassland Index 系统列举了 530 种草被及国家情况，需求比较大。目前正计划把不同数据库中的作物生产建议放到一起，但是要将全球数据库作为地方决策的重要信息来源，这似乎还不可能。

414. 种子：在 20 世纪 70、80 年代，粮农组织在种子业公共行业的作用比较突出。但是现在几乎所有的优质种子生产由私有行业从事。最近工作主要以紧急情况为主（例如，支持紧急情况下以及紧急情况之后的国家能力重建中的种子发放）。

415. 园艺：在与关键伙伴—世界卫生组织开展一项旨在题为“改善健康和生计的园艺”多学科活动之后，开展了一个以整个产业链方法为主的规范性项目。这项工作的重点在于能力建设和技术决策支持机制，以促进园艺业的可持续发展。营养处还大量参与了这项工作的某些部分，特别是有关庭院种植的工作。几年来对非洲、亚洲和拉美的都市型农业支持计划已经促成模式概念和战略的形成。

416. 植物营养：利用从粮农组织肥料计划以及其它有关土壤反应的试验和演示得来的大量支持，编辑一个数据库—FERTISTAT。还需要进一步改善，以使其更容易为用户使用。而且可以扩充，涵盖有关对不同作物、国家、农业生态区的建议的信息以及有关土壤和植物营养综合管理的信息。

417. 粮农组织/国际原子能机构联合司：该司协助粮农组织/国际原子能机构成员在粮食和农业领域安全、合理使用核技术（同位素和辐射）以及相关的生物技术。通过国际和区域研究网络以及通过协调式研究项目、技术合作项目和课程培训等，对国家农业研究系统和学术机构进行支持和指导。参与协调式研究项目和技术合作项目的机构将在 5 年内每年收到 8,000—10,000 美元的支持。资助的工作包括土壤—植被营养管理综合做法、为开发新品种、提高质量、抗病虫害或提高其耐性，转让重要的农艺基因。

418. **成果:** 从粮农组织作物生产规范性活动看, 独立评价委找不到相关信息和例证, 这本身就是一个参考指标。就园艺而言, 有些人表示用以提高城市和城市边缘地区的收入和营养的整体方法具有粮农组织单个项目达不到的某些影响。对种子而言, 用于紧急情况的指导总体上被认为不仅对粮农组织的自身计划有用, 对其它从事紧急反应的伙伴也提供帮助和指导。通过协调种子规则和法规而实施的标准统一以及扩大跨界种子市场的活动促成西非经济货币联盟的成员达成一项协议, 其它国家也正在开展此工作。

419. 粮农组织作物产量 2003 年评价发现, 粮农组织/国际原子能机构联合司的大多数项目与相关国家的特定农业生态环境相关。然而, 最终成果以及新品种可为农民广泛使用的速度却常常因为地方缺乏有效从事实地试验的资源以及国家原子能机构和公有、私有部门的农业研究系统之间缺乏合作而受到限制。独立评价委还发现此类工作大部分是育种, 而此现在已经不是生物技术发展进步的主流。

农产品加工、机械化和收获后储藏和处理

420. 这些领域的工作由农村基础设施及涉农工业司来处理, 自 1999 年来没有进行过评价。从那时起机械化方面的工作实际上已处于停滞状态。农产品加工目前主要在私有部门, 而且技术已经非常多样而又专业化。小规模农业的农场储备有许多竞争者, 包括从事实地发展和推广工作的非政府组织。由于有许多竞争者, 而粮农组织的比较优势很小, 成员对此项工作重视较低。在本两年度, 有意重新定位该计划, 着重农业企业和农村基础设施。虽然这一变化从概念的角度深受欢迎, 但是独立评价委无法对这一近期转变做任何评价。

沙漠蝗虫

421. 大约有 60 多个国家易受沙漠蝗虫为害。沙漠蝗虫属于高流动性跨界害虫, 单靠某一国家不能有效控制。粮农组织于 1951 年建立一个有关沙漠蝗虫的技术咨询委员会。之后变成沙漠蝗虫控制委员会, 目前有 65 个成员国。有三个区域委员会涵盖沙漠蝗虫繁殖的主要国家。粮农组织利用国家蝗虫部门报告和天气信息指导全球沙漠蝗虫形势。

422. **成果和影响:** 早期预警系统及成员国、粮农组织以及一些捐赠者之间的合作, 在过去的 10 年中暴发两次大规模蝗灾得以控制, 没有造成重大的作物损失。在西部非洲, 由于不存在同样的基础设施, 在 2003-05 年发生蝗灾时, 构成了极其严重的威胁, 粮农组织启动了紧急活动。此活动的独立评价提供了一份褒贬参半的报告。它发现, 粮农组织在早期就认定了威胁, 但是只有半数以上的捐赠者对其早期预警和呼吁捐献者捐献程序表示满意, 大约 75% 的捐献者以及 90% 以上的受灾国对活动中的沟通表示满意。认为技术支持超过令人满意程度的占 93%。评价最主要的发现

蝗灾暴发比在其它同类事件较短的时间内就可以控制，受损尽管不小但比以往小。粮农组织没有将生计评估和反应与控制措施联系起来，这是粮农组织不同部门技术脱节的表现。但是报告结论认为在重点监测、技术咨询和协调服务方面绝对没有人可以替代粮农组织。而且，尽管存在重大的执行困难，这是粮农组织一个主要问题的表现，但是目前同样没有其它行动可以替代粮农组织的活动。

植物保护和国际植物保护公约

423. 粮农组织在植物保护方面的工作有两个重点：国际植保公约和病虫害综合防治，粮农组织倡导自下而上的方式，以农民田间学校位基础的参与式农民决策。

424. **国际植保公约：**粮农组织为国际植保公约提供秘书处服务。2007年分别对国际植保公约和粮农组织的相关工作进行评价。公约于1952年生效，通过修改以后两次被加强，主要是世贸组织动植物检疫措施协议赋予可强制执行法地位，于2005年生效。条约旨在协调全世界的检疫措施，加强合作和信息交流。公约还包括保护自然植物，就此国际植保公约与生物多样性工作合作。缔约方的一项新责任包括向发展中国家提供技术支持，以便利公约的实施。

425. **成果：**2007年评价发现，粮农组织的整体植物检疫技术支持与国际植保公约的工作重叠，不尽如意，导致缺乏在责任和资源使用的职责不明确。总体上，评价检疫国际植保公约秘书处成为一个职责界定更加明确的实体。评价还发现，国际植保公约标准对世界贸易组织卫生和植物检疫措施协定以及发达国家和发展中国家贸易的影响较大。对该公约的总体重视可以从目前有162个成员加入、已经通过29项植物检疫措施国际标准等事实得以体现。评价发现，绝大多数成员认为标准令人满意。然而，发展中国家通常缺乏有效实施标准、履行公约报告所需要的人力和技术能力。这与更新国家植物检疫立法、缺乏有效的检验设施、明确的植物隔离程序和执行害虫风险分析的技术能力等问题相关。许多国家还缺乏有效参与标准制定程序的资源。

426. **病虫害综合防治：**自20世纪60年代以来，粮农组织无论是在其规范性工作，还是在其发展项目中就一直倡导病虫害综合防治。独立研究报告首次报道了有关20世纪80年代印度尼西亚大米的突出成就。这一工作随后被推广至东南亚，而且不仅仅是大米。正是这项工作导致本报告中多次提及的农民实地学校方法的发展，目前已经在全球范围内推广，并且已经被许多机构和政府部门所采纳。

427. 1997年底，粮农组织、联合国开发计划署、联合国环境规划署以及世界银行成立了全球病虫害综合防治基金，旨在政府部门、国际组织、非政府组织和捐赠者之间发展病虫害综合防治合作关系提供全面支持，包括病虫害综合防治方法的概念发展、政策对话、技术建议以及鼓励发展实地计划等。

428. **成果和影响:** 主要对病虫害综合防治亚洲计划进行了大量的审查和影响研究。粮农组织方法与其它机构的不同之处在于它强调应把农民放在“驾驶员”位置, 将农民作为作物管理人, 而不是提供一个一揽子“处方”要求其遵守。而且, 它还不断把有关政策和机构发展的宣传和交流纳入其方法中。尽管就病虫害综合防治对某些作物的经济影响仍然有争论, 但是世界银行行动评价部审查的一份名为“*应对全球化挑战: 对世界银行全球计划方法的独立评价*”的报告引用了大量研究, 表明病虫害综合防治本身减少了农民的成本, 在某些情况下, 病虫害综合防治中使用的综合生产方法可以提高产量。所有人都承认病虫害综合防治给农村卫生、食品安全和环境带来的好处。其它一些推动因素, 特别是食品安全, 同时也成为推动病虫害综合防治的重要因素。世界银行 2001 年从全球病虫害综合防治机构中退出, 对伙伴关系的透明和管理表示不满意, 并且表示全球病虫害综合防治机构把世界银行希望从伙伴关系中获得的利益国际化。粮农组织验证了已经被其它机构广泛采纳, 许多政府部门也正在推行的方法。目前对此已经很少有人质疑。这是一个粮农组织影响重大的领域。

农 药

429. 粮农组织有长期地确保安全和明智使用农药的工作经验。以上讨论的有关病虫害综合防治的工作就属于此种情况, 关键的规范性文书包括《农药销售和使用国际行为守则》以及制定食品农药残留标准, 这属于食品法典的工作范围。

430. **《农药销售和使用国际行为守则》:** 于 1985 年通过, 2002 年修订, 该守则制定农药标准, 包括它们的检测、贸易、销售、标签、包装、广告、使用、监督、储存和处理等。已经制定了 20 多项准则。这是一种与政府部门、农药产业和民间团体合作制定的自愿守则。

431. **《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》:** 该公约增强了农药行为守则的效力, 确定了在国际贸易中某些危险化学品和农药的事先同意的具体制度, 以及仲裁和协调等规则。该公约于 2004 年生效, 其秘书处由粮农组织和联合国环境计划署共同提供。

432. **废弃农药:** 粮农组织在消除世界废弃农药方面发挥主导作用。它与非洲库存物计划的许多机构密切合作, 并对此提供技术支持部门。该计划, 目前正在第一阶段, 旨在 15 年内消除所有废弃农药库存。

433. **其它相关国际文件:** 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》于 2001 年通过。最近的公约是 2006 年通过的《国际化学品管理战略方针》。粮农组织对这两个公约的参与较少。

434. **成果和影响:** 粮农组织的秘书处作用对这些公约的发展至关重要。2006 年植

物生产和保护司开展了一次对与农药有关的活动的自我评价，发现《农药销售和使用国际行为守则》获得非常广泛的认可，并且与其它国际公约获得同等重要的地位。事实上所有国家都有农药立法，但是执行却是另外一回事，正如沙漠蝗虫活动最近评价所说。大多数此类立法包括事先知情同意原则。获得了政府部门外的其它机构的广泛支持。多国农药生产者全球协会—国际作物保护联盟已经将遵守该守则作为成员加入的一个条件。代表非专利农药生产者利益的欧盟关爱作物协会已经同意遵守守则的标准。国际公共利益团体—农药行动网已经采纳该准则。但是，随着亚洲新兴经济中的农药生产大户并不遵守守则，还有大量工作要做。

435. 沙漠蝗虫监测和控制：对非洲许多边缘人口以及北非和海湾地区的经济发展非常关键。没有其它组织能比粮农组织更能胜任此职责。这是一个既需要粮农组织加强核心能力建设，又需要其增加能力建设投入、便利次区域级活动的关键领域。

436. 病虫害综合防治：目前已经成熟，正在被大量的组织，包括许多国际非政府组织，所推广和使用。在制订政策法规方面，粮农组织继续发挥重要作用。

437. 条约、公约和相关的能力建设：粮农组织在条约、公约及相关的能力建设和政策制订的工作仍然是重点，由于其它任何机构都不能承担此职责。这包括植物遗传资源、国际植物保护公约以及有关农药公约和守则的工作。加强农药管理能力建设非常关键，为此需要建立一个捐献者或者产业联盟，并规范化。农药工作自我评价发现，即使发达国家也开始认识到需要加大协调，整合新出现的农药和化学品立法。这可能是粮农组织需要与其它机构扩大合作关系的重要领域。同时，还提出了一个问题，即是否需要粮农组织在监测、发布积极和消极的农药管理做法范例，特别是有关国家立法和国际贸易的农药管理做法，方面发挥作用。

438. 同样，为国际植物保护公约和植物遗传资源的发展，粮农组织需要维持与生物多样性公约的密切合作。

439. 粮农组织此工作领域的资源不足，特别是在政策和立法支持、能力建设方面。为了伙伴关系，需要制定创新体系，以使粮农组织有充分的资源可提供技术支持。

畜牧业

440. 除了自身的工作（包括一份背景工作文件⁷⁶）外，独立评价委还得以借鉴了一系列对粮农组织畜牧工作的评价⁷⁷意见。在依靠农业、林业和渔业生活的人口中，

⁷⁶ Cornelius de Haan。

⁷⁷ 对粮农组织有关高致病性禽流感工作的实时评价草案（2007年）；畜牧生产、政策和信息（2005年）；扶贫畜牧业政策计划（2005年）；畜牧业和环境发展计划（2005年）；对非洲之角畜牧产品出口的支持（2005年）；动物卫生（2002年）；以及动物生产及卫生司对遗传资源（2005年）和畜牧业信息（2005年）方面工作的两次自我评价。

超过 20% 的人的生计主要依赖畜牧业。这是农业领域增长最快的行业，在初级产品和附加值方面都还有非常巨大的持续增长潜力。它占整个农业国民生产总值的近 30%。在发展中国家，畜牧生产过去 10 年的年增长率达到 3.8%，相比之下，粮食作物为 2.7%，非粮食商品为 1.2%。它是重要的蛋白质来源。但是，生产和消费的增长一直集中在中低收入国家。畜牧业也是通过寄生虫病（可由动物传染人类的疾病）对人类卫生构成最大威胁的行业。放牧导致森林退化和少漠化。城市内和周边的集约化畜牧生产带来污染和卫生风险，家畜还产生大量的二氧化碳和甲烷（因此畜牧行业的外部影响是较大的）。

441. 作为粮农组织整个正常计划预算（实际上削减）的一部分，用于动物卫生的资源增长非常有限。而家畜管理、信息和政策方面的工作是减少最多的技术领域，2006-07 年度的预算较 1994-05 年水平下降近 40%。这在很大程度上可能反映出的事实是：不像林业和渔业通常在粮农组织都有专门的部和技术委员会，畜牧业没有。独立评价委通过国别访问还发现另外一个原因就是，各个国家的农业部经常是以作物专家为主。

442. 在 2005 年对畜牧、生产、政策和信息的评价中，通过对国家政府的问卷调查，评价了发展中国家希望获得粮农组织援助的重点（注意不包括动物卫生）。最高的需求是对技术方面的，稍微高于对产业战略援助的需求。评价和独立外部评价都得出结论，各国表达的需要和重点与粮农组织长期比较优势不一致。同时，还需从另外一个角度看待这一问题，这就是直到 20 世纪 90 年代，粮农组织的所有重点都放在生产技术上，畜牧部门主要配备的是生产专业人员。

表 3.13： 发展中国家政府对调查问卷的答复

	排 名		排 名
小规模农业的技术应用	1	国际畜产品贸易	4=
畜牧产业分析	2	食品安全和质量	4=
动物遗传资源的保护	3=	加工和销售	4=
畜牧业信息系统	3=	环境问题	5
资料来源：畜牧生产、政策与信息（2005 年）			

443. **畜牧管理和生产：**尽管粮农组织关于畜牧的大部分工作是上游性的，但各国的需求往往持续是关于小规模畜牧生产的。2005 年畜牧政策和生产工作评价发现技术合作计划大部分被用于生产项目⁷⁸，毫无疑问，粮农组织的一些畜牧官员也起到

⁷⁸ 在 59 个技术合作项目中，有 20 个小型奶类项目，9 个肉类加工和检验项目，7 个粮食安全特别计划多种经营子项目；只有 3 个为政策方面的项目。

了推动作用。独立外部评价团同意 2005 年评价的结果，包括粮食安全特别计划在內，畜牧生产工作都是关于肉和奶生产的小规模项目，这类工作缺乏可持续性，并没有被仿效。在潮湿的热带地区强调奶业作为帮助穷人的活动不合适，延伸不到贫民。

444. 一些关于反刍动物消化和饲喂的工作由维也纳的粮农组织和国际原子能机构联合司开展。这些工作总体上被认为是孤立的，没有来自罗马的投入（联合司也在从事动物卫生工作—参见下文）。

445. **动物遗传资源多样性：**从生物多样性和作为未来育种材料来看，这都被认为是重要的。遗传资源的评估涉及 169 个国家，第一份世界动物遗传资源状况报告计划于 2007 年出台。这一工作已历经多次变化。动物遗传资源政府间工作组已反复强调在分类和保护的基础上特别重视利用方面和世界战略工作的重要性，但实际上却没有做到。粮农组织国际农用动物遗传资源技术大会已于 2007 年 9 月召开，通过了一项全球行动计划，并对粮农组织在该领域的工作表示支持。但是，重点是否会放在有关动物遗传资源多样性可能具有的真实经济价值（如抗病性）问题上，仍有待观察。没有这些，保护就几乎不能达到任何规模。

446. **动物卫生。**动物卫生领域近来受到国际社会的最高度重视。这主要是因为与人类卫生有关的危机，特别是牛的疯牛病和家禽的禽流感。还有，动物卫生标准和有关食品标准已经成为农产品贸易中经济上最重要的非关税壁垒，动物福利也正在成为问题。

447. 粮农组织的精力一直放在加强临床兽医服务上。在禽流感危机之前，粮农组织在根除具有经济重要性的一种牛的疾病—牛瘟的运动中表现出有力而高效的领导作用。尽管在索马里的部分地区可能出现牛瘟，但这种疾病已经接近被宣布被彻底消灭的状态。但在其它重要疾病，特别是对最不发达国家具有经济重要性的疾病方面进展不够⁷⁹。过去一段时间，在与包括世界银行在内的其它组织的合作中受到长期重视的一种疾病就是非洲牛锥虫病，与国际原子能机构的联合司已经开发出牛瘟诊断试验盒，正在开发锥虫病和裂谷热诊断盒。在非洲开发银行和欧共体的支持下，粮农组织支持一套全球信息系统制图系统以及为启动此计划的其它技术指导，非盟业正在做这方面的努力。已经开发出一套用于疾病监测的软件，并被几个国家用于他们的国家资料库。粮农组织在与国际农业发展基金会的合作下，北部非洲和中东地区国家的疾病监测体系得到了加强，并在发展早期预警系统方面得到了帮助。

448. 禽流感危机证实了粮农组织在动物卫生方面的优势，也暴露了其弱点。高致病性禽流感首先出现在 2003 年 12 月，2004 年 1 月，粮农组织发起了运动。限于其

⁷⁹ 包括传染性牛胸膜肺炎、裂谷热（非洲）、普通猪瘟和非洲猪瘟、口蹄疫和新城疫。

仅有的技术合作项目资源，它所能做的工作十分有限。尽管到 2007 年 5 月捐资已达到 1.96 亿美元，但在 2005 年 9 月威胁扩散到欧洲和美洲之前，没有收到较大的资金捐助。这些资金使粮农组织能在一些高风险的国家出现疫情之前采取应对措施，并开始重视该病的社会经济学。同时，粮农组织关于对贫困国家具有重要意义的其它家畜疾病的工作被大幅度削减。

449. 当强调机构惯性阻止伙伴关系形成的同时，禽流感危机提出了加强伙伴关系的紧迫性。直到危机暴发两年后的 2005 年 11 月，粮农组织、世界卫生组织、世界动物卫生组织之间才达成了一个一致的战略文件。与世界卫生组织、特别是世界动物卫生组织之间的牢固伙伴关系似乎还没有建立起来。粮农组织和世界动物卫生组织 2004 年 5 月签署了全球进一步控制跨国界动物疾病框架文件，世界卫生组织 2005 年 6 月加入该框架文件。随后在 2006 年 7 月，由粮农组织主持，共同发起了全球重要动物疾病早期预警和反应系统。粮农组织和世界动物卫生组织建立了一个禽流感网络，以促进分离病毒的交换、向疫情国家提供技术、整合权威专家的力量。

450. 最近关于粮农组织对危机反应的评价表明，粮农组织受管理的不确定性和严重的官僚主义拖沓的持续困扰，其中官僚主义对粮农组织作用的影响最大。2004 年 12 月，建立了跨国界动物疾病紧急中心，同时建立了次区域小组。在美国的帮助下，粮农组织还建立一个危机管理中心。评价建议管理安排应该垂直管理，考虑到计划的规模，应该设立一名专职的高级管理员。同一份评价文件认为，尽管存在弱点，但在应对开始资源严重紧缺的情况下，粮农组织的应对工作做得是好的。从对疾病的鉴别、管理、控制能力可以说明这一点。独立评价委在印度尼西亚发现了由粮农组织介绍的参与式疾病监测新模式。

451. 从这个评价和自身工作看，独立评价委认为，粮农组织在动物卫生工作中最大的失误是没有挖掘用好畜牧司内部和整个组织各学科的力量。综合兽医方面的观点和分析与来自政策和管理角度的分析，粮农组织并没有象重视植物卫生问题那样重视动物卫生。这对疾病的有效管理显得重要，如果考虑对国家经济和贫困人口的社会经济意义也是至关重要的。有迹象表明，这方面已经开始受到重视，粮农组织在寻求重视经济和社会方面发挥着主要作用，但需要更加重视。相对于其他组织而言，粮农组织在这方面正起着引领作用。遗憾的是，这项工作看起来还没有得到国际上主要捐资者或者兽医界的支持，兽医界将精力单纯地集中在疾病管理的临床方法上。

452. **政策和行业管理。** 技术生产工作现在可从多方面获得，如私营部门，还包括非政府组织。这一点已经被认识到，粮农组织已经开始转向政策性援助。国际粮食

政策研究所、国际畜牧研究所、粮农组织 1999 年对全球畜牧行业共同做了一个评价，行业简介目前已覆盖 45 个国家。此外：

- a) **畜牧业与环境：**粮农组织为《畜牧业、环境和发展计划》提供了办公地点和秘书工作支持。《畜牧业、环境和发展计划》是一个多边捐助的计划，将注意力放在畜牧业对农耕区土地退化、热带潮湿地区森林的退化、水和土壤的污染的影响以及对温室气体排放的作用上。计划实施的 10 年来，已经出版了几个重要出版物，正常运行着一个电子信息中心，启动了畜牧业负面影响管理创新概念实地试验。在全球环境基金、世界银行和有关国家政府的支持下，这一试验的规模现在正在扩大。2006 年出版物《畜牧业的巨大阴影》受到国际媒体的广泛关注；以及
- b) **《脱贫畜牧业政策计划》** 已经开展了一系列关于政策对贫困人口作用的研究和研讨会，包括补贴和食品标准。它在决策支持数据和系统方面的工作获得了 2005 年评价的好评。但也被质疑其对贫困国家政策执行而言可能太复杂。不管怎么说，它已经开始对国家层面发生作用，包括世界银行在非洲对减贫战略文件投入的影响。

453. 独立评价委认为，粮农组织畜牧司针对贫困人口和环境政策方面开展的工作已经影响了全球在这些领域的思想。现在，需要更加重视整个制度分析、畜牧业通过大中小企业在创造就业机会和收入中的地位、价值链分析、牧场主问题。针对家畜疾病社会经济学的工作已经有了令人鼓舞的开端，但应受到更加重视，它与市场和价值链的工作有着紧密的联系。

454. **信息传播和数据库。**在畜牧方面，粮农组织重视出版物的战略管理，但最近的评价和独立评价委自我评价都发现，畜牧数据库和网站相当难使用。全球畜牧生产和卫生图集有改善，但有些手段长时间没有更新，比如有关饲料和食品安全的，其它项的内容差。“畜牧和环境”网站不错，但与其它网站联系不够。2005 年关于生产和政策的国家评价团发现，惟一知名度高的畜牧刊物是关于兽医方面的。总之，无论是高职位工作人员的聘用、目标制定，还是在容易被使用者接受的媒体利用方面，对信息功能的重视都不够。

455. **粮农组织工作的整合：**就通过计划管理谋划多学科工作机制的努力而言，所有的评价都发现，畜牧业司的工作缺乏综合性（协调性）。评价包括了预算资金资助的工作的孤立性，部门间缺少沟通，职员间缺乏竞争。对扶贫畜牧业政策计划的评价发现，计划进行了广泛的磋商过程，但实施起来则大打折扣。毫无疑问，如果

粮农组织要达到其在这一领域的潜力，证明独立评价委提出的建议是正确的，这些问题都需要得到空前的重视。

土地和土壤资源

456. 最近几年对此工作没有进行外部评价。2004 年和 2005 年分别进行的两次自我评估提供了一些赞助单位的反馈意见。

457. 在 20 世纪 50 年代到 80 年代的数十年中，粮农组织在土壤和开发问题（包括 1952 年出版第一部多语种土壤词汇，20 世纪 70 年代的世界土壤图集以及 80 年代对土壤分类和术语统一作出的主要贡献）方面不用质疑地扮演着领导的角色。

458. 最近，就在 1996 年世界粮食首脑会议之后，世界银行、粮农组织和一些伙伴发起了一个土壤肥力联合计划（SFI），专门强调非洲撒哈拉次区域作为更加宽广的粮食安全议程，将对土地和水的投资列为非盟综合非洲农业开发计划的重点领域。独立评价委没有获得这方面的信息。但似乎投资或政策影响有限。

459. 关于土地和土壤方面的工作是粮农组织正常计划资源里比重下降最多的领域之一（自 1994—2005 年下降 27%）。在 2007 年机构改革之后，土地和植物营养管理处被分解了，从事植物营养的 5 个专业职位转移到了植物生产和保护司，4 个与土壤和土地有关的专业职位划分到了新成立的自然资源部的土地使用权管理组。所以，粮农组织总部目前只有 4 位从事土壤和土地工作的专业人员。

460. 目前粮农组织的工作涉及：

- a) 宽领域土地资源和土地使用数据库的维护，包括 SOTER（世界土壤和地形数据库）和《世界土地和水资源报告》形成状况。对土壤数据库的更新，粮农组织正在与国际土壤参考和信息中心合作，关于农业生态区划数据库的更新则与国际应用系统分析研究所合作；
- b) 支持国家土地和水信息体系的能力建设，包括网络农业生态区划。在实地水平，粮农组织还支持了信息体系的开发，如在欧盟的支持下，在没有所在国政府的参与的情况下，为索马里提供了一个数据库；及
- c) 为下列工作开发方法论、手段、方法：
 - i) 土地退化评价及其减缓，退化和有问题的土地的保护及恢复、保护性农业；
 - ii) 土地资源的使用和规划，包括固碳；
 - iii) 可持续土地开发全球指标。

461. **成果和影响:** 毋庸置疑, 粮农组织以前在土地和土壤方面的工作已成为现在知识的基础, 依然是主要的参考源。粮农组织的工作为全球在土壤、土地和农业生态区划分类及制图工作提供了基础。在粮农组织内外, 这项工作还以多层面地理信息系统的形式提供了基础地图和重要资料层, 被用于分析有关脆弱性和粮食安全、贫困及环境的趋势。在土地和水信息系统自我评价框架内进行的使用者调查发现, 信息系统和数据库便于使用, 广泛地用于前景性研究; 地理信息系统和模块, 宣传和意识提高, 政策讨论, 以及教育用途。

水和灌溉

462. 为帮助独立评价委进行分析, 专门编写了一份背景工作报告⁸⁰。最近几年这方面的工作没有进行外部评价。2004年和2005年进行的两次自我评价提供了一些来自赞助者的反馈意见。国际灌排技术和研究计划由粮农组织主持, 是2005年外部评价的主题。

463. 由于非农业用水对水资源压力的增加以及对环境的关注, 在水方面的世界行动者的数量在增加。国际农业研究磋商小组所属的国际水管理研究所于1984年成立, 现在已经有100多位研究人员, 而粮农组织的水开发和管理部门在罗马只有13个专业人员, 在区域办有8位。粮农组织在灌溉和排水方面的工作有着强大的过去, 它的许多出版物已经成为范本, 但是, 它的工作人员、伙伴、竞争者都认为它已经失去了全球的领导作用。出现这种情况的主要原因是水的议程不断扩大, 以致一些群体, 特别是发达国家的一些群体已经开始把农业看成敌人, 看成是农业用水的竞争者的出现, 尤其是国际水管理研究所。粮农组织内部投入的减少、管理的缺失、缺乏领导和重点加剧了这一现象。

464. 由于全球对水资源管理日益重视和对大型灌溉担忧的上升, 粮农组织已经从灌溉纲要设计和工程转向小型灌溉(特别粮食安全特别计划里的项目)、灌溉纲要管理(包括农场主的作用)以及水资源数据的汇总。社区灌溉管理的方法还没有对企业的潜力给与足够的重视。最近几年, 在水的政策方面作了些工作, 包括在非洲地区国家层面上(也就是在桑给巴尔, 独立评价委发现政策得到了政府的正式批准)。尽管《粮食安全状况》(1993年)的一个主题强调了水, 但总体上讲, 该组织更加规范化的技术工作一般却不重视政策问题, 包括水的使用。在亚洲, 大型灌溉纲要的绩效评价已经成为关注的焦点。自我评价发现粮农组织的规范化工作不需要反映在它的项目方法上, 包括对粮食安全特别计划。

⁸⁰ Mohamed Ait Kadi 和 Torkil Jonch Clausen。

465. 粮农组织全球水和农业信息系统（AQUASTAT）是数据库的汇总，包括国家数据库、一个关于 650 公共机构的数据库以及一个关于灌溉投入成本的数据库。自我评价发现，独立评价委也认同，数据库是粮农组织被认为有独特比较优势的领域。它与其它组织（如国际水资源管理研究所）的主页直接连接在一起。

466. 该组织参与了许多关于水方面的伙伴关系，但由于其自身有限的资源和重点不突出限制了其影响。粮农组织主持联合国水管理机制，这是联合国系统有关水问题的协调机制，同时与全球水伙伴、世界水理事会以及类似于世界自然保护联盟等组织紧密合作。在联合国关于水的问题上，粮农组织在关于水荒的计划中发挥领导作用。

467. 自 1998 年以来，粮农组织主持着国际灌排技术和研究计划，这一计划每年只有 100 万美元多一点。它是一个研究中心网络，已经出版了一系列的论文，包括战略性论文和培训准则。2005 年外部评价发现，随着投资者的捐资承诺下降，国际灌排技术和研究计划的可用的资金也在下降。评价将此归结为该计划能力建设任务面太宽，变得重点不突出所至。评价还发现，粮农组织在预算控制方面没有给与计划足够的自主权，该组织的程序阻止了国际灌排技术和研究计划对资金的接收。同时，国际灌排技术和研究计划的人员似乎构成了对粮农组织人员的竞争。

468. 21 世纪水资源对人类安全（包括农业）的不可否认的日益增长的中心地位，使得粮农组织很难不在水事务方面发挥全球引领作用。但是，很明显粮农组织并没有处于一个强有力的领导地位。它在此领域的资源已经严重流失，目前远低于关键资源水平，特别是在总部和全球及区域政策分析方面。虽然该组织完全可以追求作为该领域的催化剂和促进者，但在当前情况下形势并不明朗。至少，这将迫使职员和非职员资源之间的重新平衡。

渔 业

469. 对于本章节提到的资源和重点下降的问题，渔业领域用于技术工作的资金在整个粮农组织正常计划资源的份额在增加，但实际上看，从 1994—95 年度到 2006—07 年度，这一比重已经下降 27%。与粮农组织其它大部分工作领域不同的是，预算外的资源帮助弥补了这一下降，到 2006 年，资助了总部专业人员的 39%。粮农组织法律办公室人员的裁减限制了该组织在国家和国际层面上关于渔业立法的能力。

470. 在检查粮农组织渔业工作时，除了独立评价委自身获得的信息外，检查组参

照了一系列评价⁸¹的结果，准备了一份背景工作文件⁸²。

471. 渔业委员会是全球惟一的渔业和水产养殖政府间论坛。它为对《负责任渔业行为守则》和协助联合国有关海洋和海洋法的讨论方面提供了一个技术磋商的论坛。

472. 粮农组织近年来对水产养殖业日益重视，这是渔业生产和供给总增长中的主要领域。显然，水产养殖业对就业和收入增长以及粮食安全提供了巨大潜力。也涉及重大的环境、社会和使用权问题。独立评价委获悉，粮农组织正在以一种综合的方法着手解决水产养殖的潜力和面临的问题。这是一个最新情况，独立评价委没有对此进行评估，或者到目前为止尚未开展评估。尽管如此，很明显，看起来水产养殖业方面的许多重要问题在畜牧业生产方面也存在，如环境问题、使用权问题以及动物卫生问题。这就提出了粮农组织活动之间的学习共享和横向联系的问题，而这是该组织固有文化所抑制的。

国际渔业机构

473. 从全球范围看，共有 48 个合法登记的国际渔业机构，其中 11 个隶属于粮农组织。传统上粮农组织通过这些机构开展工作，主要是进行信息交流，但在有些情况下它们的工作也延伸到对渔业资源管理的法律约束方面。最近几年，由于这些机构大部分不在发展中国家，有些机构只是涉及到一个品种，粮农组织对这方面工作的重视正在减少。但是，该组织继续提供促进和信息交流的服务。这些机构继续发挥作用，大部分机构（包括几个在发展中国家的机构）主要靠自身延续，例如在亚洲发展淡水养殖的机构—亚洲淡水渔业养殖培训中心。所以，粮农组织对地区和世界公共产品的持续发展作出了贡献。

《负责任渔业行为守则》

474. 《负责任渔业行为守则》（不具约束力，但商定文本于 1995 年得到粮农组织成员国的批准）为渔业部的工作提供了基础。它使建立统一的概念性框架和渔业资源持续管理的原则向前迈进了一步。随着守则的制定，针对以下方面出台了三个行动计划：a) 非法、不报告和不管理捕鱼（2001 年）；b) 鲨鱼（2000 年）；c) 能力和海鸟（2000 年）。利用预算外资源建立的渔业守则计划是实施行为守则的伞形计划。在非法和不管理捕鱼方面，粮农组织几年来与区域机构或个别国家合作举办了

⁸¹ 对粮农组织在渔业开发和利用方面活动的评价（2004 年）（占过去三个两年度渔业部正常计划资源的约 24%）；对可持续渔业生计划的最终评价，这是一个英国资助的金额约 4000 万美元项目，2007 年结束，项目为期八年，覆盖西部和中部非洲的 25 个国家；对内陆渔业和水产养殖的自我评价（2005 年），包括对用户的广泛调查和对其网站利用情况的评估；对渔业经济和社会趋势的自我评价（2004 年）包括《世界渔业和水产养殖状况》和各国渔业概况以及有关鱼品需求和供给预测的工作；及海啸综合评价（2007）。

⁸² Trond Bjørndal。

多期研讨会，以改善跟踪、控制和监测方面的国际合作。2000 年对渔业守则进行了评价，但后来就再也没有进行评价了。鱼种持续管理工作传统上采取了一个核心品种法。2001 年《雷克雅未克宣言》正确地声明：渔业管理需要一套更加宽广的方法。这对由粮农组织提供必要框架的生态体系给与了有力的支持，从而引出了本格拉项目，项目由全球环境基金支持，目前正在制定实施准则。

475. 成果和影响：独立评价委发现，守则、行动计划和其它准则对包括发达国家和发展中国家在内的世界渔业管理产生了巨大的影响。《海洋法》是世界渔业立法适用的总体框架，有些讨论趋向将世界渔业立法从罗马的粮农组织转移到联合国大会。一方面由于粮农组织过去 10 年在行为守则和相关国际行动计划方面的工作，一方面因为无论是在纽约的联合国秘书处还是领导机构都缺少技术竞争的现实，有证据证明这种趋势可能被逆转。作为不报告和管理渔业行动计划的后续行动，粮农组织的一个预约模型策划是 2006 年为东北大西洋区域渔业管理组织（NEAFC）达成的港口国家管制协议的基础。联合国大会 2006 年也呼吁粮农组织承担和指导制定一个港口国家管制国际公约的工作⁸³。

476. 粮农组织影响的一个重要方面是它的伙伴作用。例如，捕鱼可能是世界上最危险的职业。为了达到改善海上安全的目的，粮农组织与国际海事组织保持密切合作关系。除了对贸易（见下面）外，发现受到政府和民间社会用户团体的强烈影响，但来自工业的影响有限。

统计、政策和贸易工作

477. 粮农组织是综合渔业统计的惟一来源。这将在该报告的统计部分与其它统计和数据库一起讨论。2004 年的自我评价⁸⁴发现：《世界渔业和水产养殖状况》获得好评，尽管有些人认为还应该更加大胆和更充分地回应争论。这一评价还发现：粮农组织被强烈要求提供有关具体国家的统计数据，这样会有用和全面。

478. 渔业贸易对发展中国家非常重要。鱼产品的 50%来自发展中国家，美国、欧盟和日本三个市场容纳出口的 80%。水产养殖产品的 90%来自亚洲，80%都是相当小的生产规模。渔业委员会下面的鱼品贸易分委员会是讨论贸易问题的重要场所，受到私营部门的积极参与。渔业信息网和全球渔业数据库是国际贸易和生产资料的基本来源。它们一部分得到区域系统（20 世纪 80 年在粮农组织的帮助下建立起来的，现在由自身维持）的充实。重点放在工业化渔业、交易鱼产品和加工。但是，改善的信息总体上带来更好的价格和市场机会。粮农组织还进行了长远趋势模拟工

⁸³ 联合国有关可持续渔业的决议（61/105，2006）。

⁸⁴ 对 FIDI/FIGIS 自我评价的报告：对渔业全球信息系统开发 231A1 和 GCP/INT/715/JPN 子项目 A 的自我评价。

作。2004 年的自我评价⁸⁵ 发现：这一工作对整个经济走势考虑得不够，只是在一个不真实长期基础上进行计划。

名称	地区，成立时间	成员数	年预算 (千美元)	成员会费
GLOBEFISH	全球，1984	10	1,000	26%
INFOFISH	亚洲/太平洋，1988	14	900	50%
INFOPECHE	非洲，1984	17	330	10%
INFOSAMAK	阿拉伯世界，1986	8	280	50%
INFOYU	中国，1995	1		
EUROFISH	中欧和东欧，1996	12	1,200	50%
INFOPECA	拉丁美洲和加勒比，1977	11	380	12%

479. 粮农组织正在开展水产养殖产品的认证工作，包括生态标签。为回应食品安全和质量立法，尤其是欧盟⁸⁶ 针对鱼产品进口颁布的法律，开发了应对方法，实施了能力建设项目。这些帮助了被欧盟列入授权出口国家名单的国家。但是，当一个重要的欧盟援助项目投入运行时，2004 年评价建议重新思考这一工作的相对优先顺序。

480. **成果和影响：**2004 年自我评价发现：亚洲和拉丁美洲对《世界渔业和水产养殖状况》抱有浓厚的兴趣，但非洲则不是这种情况。有趣的是，针对国家渔业管理部门的一份调查问卷，接近 20% 的回答表明不知道《世界渔业和水产养殖状况》。另一方面，独立评价委咨询发现：《世界渔业和水产养殖状况》现在正在发展成为全球渔业领域最有影响力的出版物。渔业信息网和它的出版物直接效用的一个指标是大量的付费订购来自政府及私有部门的收入。2004 年评价发现：评价代表团访问的国家和调查问卷的结果都高度评价粮农组织在渔业贸易和加工中的信息源作用。在食品贸易标准方面的工作也展示了其影响。2004 年评价报告：粮农组织建立在科学基础上的宣传倡导可能具有重要意义，例如，通过演示证明，如果将捕到的鱼立即存放到冰盒里，则使用敞篷木船捕鱼是没有健康危害的。由此引起了欧盟政策的改变。

481. 粮农组织—英国国际发展部中西部非洲项目最终评价报告发现：关于渔业对国民经济的贡献的政策研究已经改变了对这一部门的理解，证明渔业对国内生产总值的贡献大于全国统计得出的结论。在改变全国对渔业部门的看法的情况下，研究

⁸⁵ 同上。

⁸⁶ HACCP 危害分析关键控制点—一个确保食品质量的程序。

还影响了部门间的预算分配。这一项目积极影响了三个国家渔业部门融入全国减贫战略文件和它们的后续行动。政策简介、定期刊物文章、一本书以及政策准则已经为增加研究和开发团体、政府机构对可持续生计方法、贫困和小型渔业的了解作出了贡献。这些成果的质量发现是好的。但是，也有一些例外，评价发现：这些例外没有吸取项目示范活动的经验教训。这些没有被分析，效率有限（见下文）。

482. 渔业开发和利用：2004年评价发现：减少渔业废弃物的技术方面和环境方面受到了有效的重视。这一评价还呼吁粮农组织给与小型渔业更加集中的重视，并发现小型渔业活动没有得到较好的协调。2007年关于粮农组织应对海啸的评价发现：针对小型渔业的海上安全和资源的可持续管理的工作增强了粮农组织的反应能力。这不仅对粮农组织自身直接承诺的工作是重要的，对它协调和支持其它组织的应对工作也重要。对此，粮农组织对为它组织提出的限制渔船数量、改善渔船在海上的适航性的建议取得了一些成功。但是，评价也发现，粮农组织对渔业加工和销售链重视得不够，需要振兴。

483. 英国国际发展部关于非洲中西部地区可持续渔业生计的主要项目本应该促使粮农组织开展大量的工作和实地活动。但实际上并不是这样，原因不是完全清楚。至少有人员的因素，项目成了粮农组织渔业部的一个“继子”。2007年的最终评价发现：项目过分注重程序过程，忽视了对经济生活或渔业资源可持续管理的带来的结果和影响。项目的大部分资金都花在了小型的地方项目上，评价发现这些小项目常常没有可持续性，似乎没有起到示范推动的作用。通过其在联合管理、渔业监测、专业组织的法律认可等方面的工作，项目支持了政策和机构层面上的变革，以促进可持续渔业管理。不管怎么说，许多进展正在实现。实施总体上开始了，参与的国家各自所受的影响不平衡。

提供知识

484. 技术合作：各国对粮农组织在渔业领域的实地工作要求高。独立外部评价组发现，拉丁美洲和加勒比海地区国家尤其这样。然而，随着双边机构、私人咨询公司、非政府组织、亚洲淡水渔业养殖中心和国际农业研究磋商小组的世界渔业中心等机构都在增加在渔业领域的活动，实地正在变得拥挤。尽管许多粮农组织的工作人员认为他们不得不回应过多而零碎的技术合作项目，但总体上独立评价委发现渔业实地工作与规范的优先工作的结合要好于粮农组织其它许多技术领域。另一方面，有些国际专家认为，粮农组织实地技术工作的质量波动很大，海啸评价在一定程度上反映出了这个问题。不管怎么说，2004年渔业开发和利用评价发现，大部分实地活动是妥当的、有效的。评价关于粮农组织渔业技术合作项目的打分远远高于有关针对性、影响和后续行动的平均打分。

485. **出版物：**粮农组织印刷的出版物比以前少了，出版物更多倾向政策性方面。独立评价委发现，出版物变得更有意义了。粮农组织以前的许多出版物已经成为研讨会、学校和一些活动的教材。粮农组织为联合国海洋项目地图册提供了秘书处。这使粮农组织与其它 8 个联合国机构以及一系列包括各国政府、世界资源研究所、国家地理所在的组织走到一起。它是一个重要的资源，在粮农组织所有数据库中点击率最高。

林 业

486. 近年来林业领域没有进行外部评价。除了独立评价委的国家访问和背景工作文件⁸⁷外，独立评价委向 34 个国家（其中 19 个是发展中国家）的林业部门负责人发送了调查问卷，会晤了其它机构和组织的 68 位伙伴。还查阅大量以前的研究成果⁸⁸。

487. 为支持全球对林业的关注，林业工作在粮农组织常规工作计划资金安排方面享受了高于平均优先的水平。联合国《全球气候变化框架公约》（1994 年）和《京都议定书》特别认定林业对减缓气候变化、保护生物多样性、固碳、流域的保护、防治沙漠化和海岸管理的潜在作用。森林常常被植物虫害的传播和火灾毁坏。在一些发展中国家，粗放非法采伐木材正在造成经济损失和无法估量的生态破坏⁸⁹。对可持续森林管理、基于发展途经的权力、土著居民权、贫困的挑战的需要都导致对社区管理、社区权力和使用权关注的恢复（千年发展目标 1）。

488. 大部分林区（不包括生产林）继续作为国有财产。林区居民使用权尚未得到认可。总体上，森林法规常常继续限制所有利用，而不是有计划地鼓励生产性、经济社会承受得了的利用。木材生产正在快速变成一个农业生产行业。人工林现在占全球森林覆盖面积的 7%。世界上不少的放牧地是林地，在储备林里有粗放的耕作。毁林的主要目的是为了农业用途，而不是为了获取木材。

489. 正如联合国林业论坛⁹⁰秘书处前任协调员所说，“现在有一个普遍的认识——就是林业是一个跨部门的问题，现在有必要增强它们对全人类良好生存的贡献。这一较宽受益及服务的范围和规模还没有完全被林业界认识到，它们一般只注意到林业内部，却没有很有效地重视跨部门的问题。”

⁸⁷ Hans Gregersen。

⁸⁸ 涉及林业信息的自我评价（2004 年）；林业产业展望研究（2005 年）；林产品信息（2006 年）；森林与气候变化（2004 年）；国家森林计划的制定（2004 年）；对森林能力建设实地项目的 12 次评价；对社区森林管理的 14 次评价（14）；对国家森林计划基金的中期回顾（2005 年）；及对粮农组织-荷兰伙伴关系的评价（2005 年）。

⁸⁹ 世界银行估计因伐木方面逃税造成的损失每年达 50 亿美元，是林业领域海外发展援助量的四倍以上，还不算非法采伐造成的森林损失和产量损失。

⁹⁰ Dr. Jag Maini – 个人交流。

490. 国际林业界已经变成一个十分拥挤的领域。在过去的 15 到 20 年里，从事林业的组织的数量和种类显著增长⁹¹。1985 年，粮农组织、世界银行、联合国开发计划署、世界资源研究所发起了热带林业行动计划（TFAP），从而导致 100 多个国家出台了国家林业行动计划。粮农组织对这一成就的贡献受到了强烈的批评，被认为是组织严密而又集中地提供了技术合作，但没有充分重视全球的林业问题。1995 年建立了国际林业计划，后来变成联合国林业论坛（UNFF）。根据决定，这一论坛不能在粮农组织举办，部分原因是粮农组织在运作热带林业行动计划时在林业届背上了不好名声，但也是因为许多国家认为如果这一活动由纽约的联合国来主办，将会引起更多关注和政治优先。2007 年 4 月，他们议定了一个关于林业的非法律性一揽子协议。

粮农组织的活动和及其成果

491. **伙伴关系：**在 20 世纪 90 年代初期，粮农组织在林业界有着非常不好的国际名声。一般都认为粮农组织是一个以项目为主的组织，这意味着在林业界曾经有着一种优越感，这种优越感已经不复存在，它未能解决出现的全球问题。自此之后，发生了大的转变，粮农组织在林业方面的活动以伙伴关系为主。接受独立评价委调查的粮农组织林业伙伴组织的人员几乎无例外认为，尽管粮农组织受到资源和程序的限制，但它是一个积极的合作伙伴。在填写发给有关国家林业部门的调查问卷中，约 90% 的回答者认为粮农组织对国际林业界的对话作出了有效的贡献，只有 30% 的人认为粮农组织是高效率的。

492. 在联合国经社理事会提出为联合国林业论坛提供技术支撑的要求下，2001 年创立了林业合作伙伴关系（CPF）以支持联合国林业论坛。它由粮农组织主持。尽管秘书处设在联合国，粮农组织实际上也提供部分秘书处工作，包括维护网站。他聚合了 14 个国际组织，2 个国际农业研究磋商小组隶属的林业中心，所有有关林业的环境大会的秘书处，国际自然与自然资源保护联合会，国际热带木材组织，国际林业研究机构联合会。尽管国际林业论坛有些成员希望林业合作伙伴关系成为他们利益的专门秘书处，但它还是继续提供技术服务，大范围地针对有关林业的问题开展工作。粮农组织在所覆盖主要领域的 4 个方面起领导作用，3 个方面与其它组织共同领导。尽管粮农组织发现林业合作伙伴关系的正式会议效率不是特别的高，但它们帮助建立重要的伙伴关系，强烈地影响着粮农组织自身的工作日程。

⁹¹ 除粮农组织外，另两个主要机构为国际农业研究磋商小组的两个林业院所，即国际农用林业研究中心和国际林业研究中心、国际热带木材组织和联合国森林论坛。林业领域重要的环境机构包括国际自然保护联盟、世界自然基金会，保护国际、全球环境基金和联合国环境规划署等。

493. 国家林业计划促进计划从 2002 年开始执行，有 8 个捐资者，现在每年有 300 万美元的预算，共 5 年。它由一个多机构组成的指导委员会管理，包括所有主要参与方的代表，包括受益国和捐资者。重要而又例外的是，粮农组织同意给与其较大的自主权，有其自己的管理者。投资决定的根据是通过参与式过程准备的概念性记录，目前，75% 的资金投给了非政府组织。目前，约 60 个国家的近 200 个受益者接受了资助，每一个人指定一个粮农组织官员为指导。具有讽刺意味的是，世界银行举办了一个多方捐资林业伙伴关系计划，提供标准化分析支持国家林业计划促进计划，而国家林业计划促进计划很大程度上变成一个操作性机构。

494. 其它伙伴关系包括与国际热带木材组织的关系。在生物多样性公约关于林业生物多样性延伸工作计划回顾中，粮农组织是领导伙伴。与国际农业研究磋商小组隶属的两个研究所—国际林业研究中心和世界农林中心有联合出版物和会议。正如本报告有关统计问题的讨论中提到，粮农组织与欧洲共同体统计局有坚固的伙伴关系。粮农组织和联合国欧洲经济委员会（UN—ECE）还为联合国欧洲经济委员会下属的木材委员会和粮农组织欧洲林业委员会提供联合秘书处。粮农组织为世界林业大会提供了五年届的秘书处。粮农组织纸及林产品顾问委员会是粮农组织与私人部门合作的一个少有的例子，有些伙伴建议，可以在磋商伙伴关系内加强私人部门在林业行业的磋商，以提供一个总论坛。

495. 受区域林业委员会支持的粮农组织**林业委员会**（COFO）是政府间商讨林业问题的中心，它对联合国林业论坛和有时的粮农组织部长级林业大会的讨论提供技术补充。共有六个区域林业委员会，它们的秘书处设在粮农组织的区域办公室。2006 年，100 多位林业部们的负责人出席了区域委员会会议。其它国际组织和非政府团体参加林业委员会会议的趋势在上升。国际可持续发展研究所在与其它有关林业的国际机构相比较后，评价林业委员会会议技术强、机制好、伙伴关系有效。2005 年的会议吸引了 90 个国家林业部门负责人出席。总体上，对调查问卷的回答者的绝大部分满意和非常满意林业委员会会议和区域林业委员会会议。

496. **政策，展望研究和出版物：**与粮农组织的其它工作领域相比，粮农组织自己发现他在政策问题上受挤压。一些国家强烈反对粮农组织参与政策的一定领域（如非法采伐、法律体制），而有些国家和非政府组织却同样强烈要求粮农组织更加前摄。事实上，粮农组织在提出问题、支持公有土地方面发挥了积极作用。《2001 年世界林业状况》突出了非法林业活动。粮农组织和国际热带木材组织共同出了一本主题为《改善林业行业法律顺从的最佳方法》的刊物，被一些区域咨询机构用作基础材料。粮农组织还与一些团体结成伙伴关系，这些团体能够提出一些粮农组织作为

政府间组织很难提出的问题。粮农组织还出版别人授权的著作。通过多方（包括国家、行业、非政府组织）合作的过程，出台了关于人工林守则⁹²和火灾管理⁹³（2007年提交给林业委员会）的志愿者准则。粮农组织发表的资料和统计数据更加关注如非法采伐和林权问题。全球林业资源评估已经从原来的林业资源总量进化到提供森林采伐、林产价值、以及其它林业环境、生产面积方面的信息。林业委员会重视林业和贫困问题，也重视流域的管理问题。

497. 能力建设是构成粮农组织参与式方法和区域机构参与林业展望研究的重要因素。这还增加它们的最终影响力。明显的是，在咨询过程中许多知识是在准备的过程中学到的，通常比通过发表最终文件所学到的东西还要多。在这种观点支持下，评论问题一直被安排在区域林业会议的讨论议程上。2005年粮农组织林业部长级会议也是这样做的。讨论呼吁改善国内司法和国际合作，控制非法木材贸易，鼓励可持续生产。

498. 在某种程度上，世界银行和粮农组织、联合国林业论坛在林业方面并行地发挥着作用，它支持《林业司法和行政》（FLEG）计划。这是一个部长级的程序，意在动员来自生产者、消费者、捐助国政府方面的国际承诺，加强与非法采伐及相关贸易、林业行业腐败作斗争的努力。

499. 《育林杂志》是粮农组织仅存的印刷杂志之一（也在因特网上发表）。最近的一个外部读者调查显示，回复者中60%的人是搞学术或研究的，20%是国家政府官员，10%是国际组织人员，10%是非政府组织人员。有迹象表明，那些从事教育和研究的人比其它人更愿意回答问卷。但是，《育林杂志》的政策影响似乎在很大程度上是间接的。回复者对《育林杂志》的评价总体上是肯定的。独立评价委赞成这一观点。

500. 亚太林业研究机构联合会进行的一项调查获得了该地区100多份来自政府和非政府组织的回复。该调查发现，60%以上的回复认为粮农组织是原始林业数据和信息的主要来源。

⁹² 2007年林业委员会第18届会议报告第48段：“本委员会支持粮农组织推动制定**负责任人工林管理自愿准则**的多利益攸关者程序。本委员会建议粮农组织与成员国和合作伙伴（包括私营部门、森林业主和环保方面的非政府组织）共同努力，促进对这些准则的实施。还建议把准则作为一个发展变化的文件来对待，通过采纳国家层次的实施反馈对其进行更新和改进。”

⁹³ 2007年林业委员会第18届会议报告第29段：“本委员会欢迎**林火管理自愿准则**在多利益攸关者过程中的进展。建议成员国和林业利益攸关者对这些准则予以采用，建议粮农组织及其伙伴对其实施提供便利，以改进对林火预防、扑灭和恢复的工作。本委员会还建议把准则作为一个发展变化的文件来对待，通过采纳国家层次的实施反馈对其进行更新和改进。”

501. 汇总独立评价委员会、国家访问、问卷调查的结论，在过去的 10 年里，粮农组织在信息数据、准则和法典、支持国际政策一体化进程（全球公共产品）等方面工作及出版物质量、相关主题的质量和数量都有了显著的改善。

502. **技术合作：**几个发达国家质疑粮农组织执行如全球环境基金项目等重要项目的的能力。但独立评价委通过访问一些国家，会见林业部门的负责人，得出结论是都支持继续粮农组织在林业方面的技术合作，重点放在政策制定和能力建设上（帮助一些国家更好地选择为大多数国民所接受政策方案）。在这方面，国家之间的经验共享被认为是重要的。独立评价委在拉丁美洲地区国家的调查发现对粮农组织在林业方面的比较优势特别的重视。无论是在发展中国家，还是在发达国家，独立评价委调查的回应者都强烈地认为，粮农组织在林业技术合作方面跟其它机构做得一样好，或者还要好。这一结论与国家访问和项目评价得出的结论是一致的。但是，令人遗憾的是，项目设计很少借鉴以前的经验教训（见第 7 章关于这一问题的举例）。项目评价列举了一些有长期影响贡献的清晰例证。独立评价委没能进行核实。

503. 一个非常积极的进展是，2007 年 3 月的粮农组织渔业委员会会议批准了一份对粮农组织林业工作的参与式战略回顾文件，其目的是着眼制定一个修正战略。2005 年，粮农组织还召集了一个高级专家小组，以审议怎样才能使粮农组织的林业工作与千年发展目标更加紧密地结合在一起。独立评价委强烈要求战略回顾在垂直框架的基础上展示林业工作。这样符合成员国的三个粮农组织战略框架目标，同时也与千年发展目标紧密地结合起来了。这非常重要，因为就像粮农组织所有各个方面的工作一样，林业方面的成就关键还是要看结果。眼界必须要提高到确定的结果和影响水平上来。此外，在与独立评价委进行的其它方面的调查相比之下更大程度上，一些国家对粮农组织林业工作提出的要求是，做更多优先顺序不明显的工作（在问卷中提出了 16 类行动）。在几次会见中经过更加具体的讨论才能够较好地理解优先顺序。在技术合作领域，对国家政策而言，建议将战略和能力建设作为优先领域。对于全球行动而言，建议将比较林业数据、气候变化、林业的经济服务作为优先领域。

504. 独立评价委的结论是，在与其它机构的伙伴关系中，在支持国家和全球行动时，粮农组织的重点应该集中在林业对减贫的作用、林业和气候变化、林业行政（包括非法采伐、侵权、腐败、林权、国际市场行动）、可持续林业管理、生物多样性保护等方面。

*对农业发展的制度支持（高等教育、研究、农民培训
和乡村财政、销售和涉农企业）*

505. 除了自身包括一个专家工作文件⁹⁴在内的工作外，独立评价委还得以参考了一些自我评价和一份背景工作文件⁹⁵的结果文件。但是，这些文件里不包含对任何计划的独立评价报告，因为自1999年的农业支持体系评价以来没有进行这方面的工作。

506. 这一领域所面临的挑战程度不容否认，包括：

- a) 农业人力资源教育和研究：在沙哈拉以南的非洲地区，那里整体上（不仅仅对农业）每百万人口中只有83位科学家。在亚洲，这一数字上升到每百万人口785位科学家，经济合作与发展组织国家为1100位。即使在比例很高的国家，分布也很不平衡。例如巴西在农业研究的投入占拉美地区的一半。在沙哈拉以南非洲地区，约有一半的国家2000年农业研发的投入比1991年还少。在1970到1995年期间，粮农组织为发展研究和高等教育作出了重要贡献，特别是在在印度，主要培训和研究发展计划都是在硕士研究生和博士研究生水平上进行的。在过去的20年里，对这些问题的关注和需要几乎完全从国际发展议程中消失。又有一些新的行动出现了，但大部分都似乎可悲地资金不足。国际农业研究磋商小组正在推进建立一所世界农业大学，但是来自国际农业研究磋商小组内部的主要不同意见是，这一方面究竟是不是其有比较优势的领域。设立世界经济论坛全球教育计划，旨在创造公共私营伙伴关系。它的精力更多地放在学校层面，但包括高等教育，现在与联合国教科文组织结成了伙伴。也许最鼓舞人心的迹象是来自盖茨基金会和洛克菲勒基金会的支持，形成12所非洲大学伙伴关系，提供有关农业专业方面的联合博士学位；
- b) 以下因素全部为农民培训和农民决策支持打开备选途径之门：非政府组织因素上升，私有部门受产品驱动的广告，私有部门扩张到更大商业的实用性，综合性概念的可能性（如赤脚兽医变成综合体系），移动电话的兴起，电视的出现和在一些国家乡村电脑联网，文化水平的提高，来自农民实地学校和可以承受得了的谋生途经的教训；以及

⁹⁴ Carl K. Eicher。

⁹⁵ 参与式方式和方法（2006年）；支持农业研究、推广和教育的信息和交流技术（2006年）；农业支持系统司数据和信息系统（2005年）；及对英国国际发展部资助的生计支持计划的项目评价（2007年）。

- c) 涉农企业在增加,但增加的速度远不能创造必要的公平就业机会和收入。这方面没有地方比非洲更是这样的。与此同时,都市化的加快,新的出口市场(尤其是在亚洲和近东地区),国内外市场价值增值的机会提供新机遇。合适的政策、规章制度和支撑体系必须到位。对于不管是涉农企业(包括供应和销售)、小农场主,还是无地的小企业主来说,合适的金融从来没有像今天这样重要过。

507. 独立评价委无法证实粮农组织关于制度支持计划的近期效用。和德国国际开发署联合开发的小银行家软件对乡村银行来说是一个重要的资源,但它的维护和使用并不需要粮农组织的持续参与。但是,粮农组织在制度支持和能力建设领域的许多重要活动都在这一计划之外。随着世界银行开办“培训和访问”系统,粮农组织在有关农民学习的知识方面的领先已经丢失了不少。农民实地学校的方法是由病虫害综合管理项目开发的,正在被粮食安全特别计划支持部门进一步发展。粮农组织和世界银行联合开创了一个概念性方法—乡村农业知识和信息体系(AKIS),但它关于改革农业推广体系的出版物倾向于维护现状。

508. 1980年,国际农业研究磋商小组通过建立国家农业研究所(ISNAR),拿走了粮农组织在研究和推广方面的工作。但是,当2004年这块工作与国际食品政策研究所(IFPRI)合并后,它不再是一个有效的计划了。当时,粮农组织的能力已经降到了不能占据空出的位置的地位。尽管制度表面上国际农业研究磋商小组还在研究和推广司,但大部分联系和合作却似乎直接发生在技术单位之间。世界农业研究论坛(GFAR)将国际农业研究组织聚集在一起成为网络,但当时网络的优先和重点还不清晰。

509. 在农村销售方面,粮农组织偏好国营公司,而在价值链、超市的作用、标准的作用等方面的工作在一定程度上由粮农组织其它部门负责。一个积极的进展是出现了一个新的多学科涉农企业计划,但现在要判断其效果还为时过早。

510. 在资源方面,所有制度支持计划的消减幅度都在技术计划正常计划资源消减的平均水平之上。为规范化工作筹集额外资金也相当的不成功。已经进行了一些整合工作⁹⁶,但资源还被分散在众多的小项目上。无论是与粮农组织内部的其它部门,还是以外的组织,都没有建立起牢固的伙伴关系,只是与德国国际开发署在乡村财务方面有比较密切的合作关系。从两个例子中可以获得这种分裂程度的迹象。在农业研究支持方面,有16个专业人员职位,列出来期望受到其影响领域有研究政策、

⁹⁶ 2002年,营销、农村金融和涉农企业发展被合并至农业支持系统司负责农业管理的处室,在2007年的改革中,研究开发、教育和农民培训被合并至新的自然资源部的研究推广处。

计划、组织和管理、技术评估和转让、发展全球研究伙伴关系、生物技术和生物安全。农业管理销售及财务处（AGSF）有 15 个专业人员，职能范围是农业综合企业发展、农产品销售、乡村财务、农场管理以及乡村基础设施。

511. 总体印象是，以上检查得出的结论是粮农组织的这些工作领域职位配备不够，资金不足，难以对发展的新挑战有出色的作为。也有例外。例如，在开发联络方面，向一些国家提供援助，整合如参与式乡村电台、电视、多媒体、连接研究人员的电子网络、推广代理商、教育者和农民等通讯技术。这些直接通过项目和一个有效的推广和研究通讯网络得到促进。但是，这似乎并没有给农民学习带来达到整合成一个全面的方法的概念性水平。同样，农民实地学校方法达到划算的条件也没有得到澄清。事实上，最近关于研究制度安排和推广工作采纳了一个集中供应驱动公共部分前景的办法。如前所述，农业企业，包括营销和金融方面新的综合工作或许具有重大潜力，但是，目前给出判断还为时尚早。

经济，社会及食品和营养政策

512. 为了了解粮农组织在经济、社会和食品以及营养方面的效率的完整情况，以下关于经济、社会和食品以及营养政策的部分需要与本报告的其他部分结合起来看，包括交叉活动的全部讨论、支持度的评价、统计、数据库和信息系统、法律工作、农业综合企业的制度政策、支持服务、研究和教育等等，也要结合贯穿本章讨论的技术政策和粮农组织区域办公室的工作。

513. 2007 年的机构改革，一起加强了经济社会部的大部分社会政策以及经济和贸易政策方面的工作，但是对于整个组织里的全部经济、社会和食品及营养政策工作，却没有一个单一的焦点。政策工作的主要中心分布如下：

- 农业发展经济学司（ESA）
- 贸易和市场司（EST）
- 政策援助司（TCA）
- 性别、公平和乡村就业司（ESW）
- 营养计划评估和评价处（AGNA）
- 土地所有制和管理组（NRLA）
- 渔业和水产养殖经济学及政策司（FIE）
- 林业经济学和政策司（FOE）
- 畜牧信息、行业分析和政策组（AGAL）

514. 独立评价委对此国家层面的话题给与广泛重视，因为它发现，政策工作和能力建设是所有成员国最优先的两个领域。独立评价委在经济社会政策方面的背景工作文件评价了 150 多份关于经济贸易政策的简报、政策文件和文章⁹⁷。针对独立评价委一位营养学家的调查，收到了 106 份来自国际团体、学术界和发展中国家的回复，另外一位专家顾问研究了这一问题⁹⁸。独立评价委还能够阅读了许多直接涉及政策工作的评价报告⁹⁹。

粮农组织工作的效果和的质量

515. **能力：**政策工作是常规工作计划里被消减资金的领域之一，但也是接受较多额外资源进行规范性工作的领域之一。到 2006 年底，农业发展经学司、贸易和市场司、政策援助司共有 76 个专业工作人员（包括由项目出钱的）。农业发展经济学司和贸易市场司为理事会的两个委员会（粮食安全委员会和商品委员会）提供秘书处。有相当多的呼声要求政策司、特别是农业发展经济学司在粮农组织的全部职位和声明中投入精力。这会降低其在单独工作计划方面的注意力，但却是一种提供政策支撑和建议的方法。政策援助司的自我评价发现，整体上工作人员只有 44% 的时间用在政策援助上，19% 的时间用在能力建设上（主要是编写培训教材、准则等）。剩余的时间花在国家情报信息、秘书处类似的工作（例如为区域会议服务）和对实地计划的一般性支持工作上。降低政策援助司有效能力的另一个因素是其有限的非人员经费，使工作人员出差难、独立地开展项目难。最近的商品贸易方面的评价还注意到，由于工作人员技能与实际需要安排不妥，使得贸易市场司内部的能力问题进一步恶化。政策援助司的自我评价发现，一些工作人员具备项目方面的背景和技能，而不是政策方面的。独立评价委还发现，营养方面的专业知识不再适应该领域在政策层面上的需要。

516. **工作的质量：**粮农组织进行了一些政策方面的研究，但主要是扮演着政策知识交换的场所，将发现传播给非专家受众。所以粮农组织大部分政策性文件都是关于研究发现的合编或者是潜在政策实施的简要介绍，而不是重要的研究文件。《世界粮食和农业状况》、《世界粮食不安全状况》、《农业商品市场状况》都是经济和社会部编写出版的（见上文有关支持和联络方面的讨论），还有一个重要的产品就是

⁹⁷ Bruce Gardner。

⁹⁸ David E. Sahn。

⁹⁹ 对粮农组织政策援助的评价（2001 年）；粮农组织在商品和贸易领域的工作（2007 年）；粮农组织荷兰伙伴计划（2005 年）；日本资助的农业的作用项目（2007 年）；以及对政策援助司政策工作的自我评价（2004 年）；和有关土地使用权的工作（2005 年）；人类营养需求（2004 年）；以及，改善家庭粮食安全和营养的社区计划（2004 年）。

《世界农业：迈向 2015—2030》。所有的评价者都发现，当这些出版物不需要开辟新的领域的时候，它们罗列整理关于问题的事实和争论，它们由声音来衡量，实际上用实质衡量，使读者跟踪研究者间的问题争论和主要最新发现，更重要的是有较强的政策适用性。

517. 独立外部评价和商品贸易评价都抽样调查了大量的出版物。它们发现定位常常不清晰。它们还发现，凡是粮农组织研究参与的世界性问题，都得到了平衡和正确的争论，即使结论不能使每一个人满意¹⁰⁰。出版物、会议、出席大会、使用外部作者，都有利于传播政策发现。独立评价委发现，粮农组织有关环境和可持续农业、贸易政策、生物技术、粮食援助问题方面的会议在粮农组织外受到学术界和研究人员的尊重。商品贸易方面的评价发现，大部分国家在回答有关非船旗文件的问题时都认为文件是令人满意的，而不是简单的好。政策援助司还通过它的 EasyPol 网页支持了一套有关许多政策方面的电子简要介绍资料。但是，独立评价委发现在一些特殊政策问题上需要更多针对基层用户的资料。此外，以重要文件为基础准备政策简报的方法需要进行拓展。

518. 因此，尽管粮农组织偶尔也进行一些研究工作，但它的主要任务不是研究事务。2007 年关于“农业项目的作用”的评价就是其中的一个例子。评价发现，粮农组织坚持了一种不同于国际粮食政策研究所室内研究模式的模式。粮农组织已经将其力量集中到下放到发展中国家的工作协议、网络工作和顾问制度上，进行案例研究，这种研究得到了加强。在国家层面上制度的连接带来更大的及时政策影响。研究的质量对于处于同等地位的出版物来说是同一个标准¹⁰¹。

519. 由于粮农组织几乎没有工作包含新的研究，一般来说粮农组织不是一个重要的学术参考点。最近国际粮食政策研究所外部计划和管理回顾发现，每个职员每年在同地位的刊物里的平均出版率是 1.4。粮农组织的政策工作人员的出版率比这小得多。商品贸易评价发现在 1998 年到 2004 年间，贸易和市场司（EST）工作人员只有 15 篇文章被引用，也就是平均每年全司只有近 2 篇。有些议论已经认为这是否意味着该组织的人力资源和计划不在知识消减的边沿。独立评价委推断，更加宽广的网络将允许粮农组织的工作人员参与伙伴关系，这既能使粮农组织的工作进一步职业化，也能帮助其获得尊重，这对进一步影响 IFIS 和其它国际组织的政策有重要意义。

¹⁰⁰ 包括对全球烟草经济及国内政策和贸易政策对世界棉花市场的影响的研究。

¹⁰¹ 该项目首次采用了多市场模型框架，目的是在数据稀缺时（许多发展中国家很常见）作为可计算分解数据一般均衡模型的必要替代。

520. 在调查问卷和会见的基础上，2005 年关于土地所有制工作的自我评价发现，尽管项目的规模小，但粮农组织一直是少有的几个土地所有制知识中心中的一个。该组织在政治中立性和对不同社会政治制度的了解方面享有声誉，影响了较基层的人员¹⁰²。

521. 对粮农组织在商品贸易工作方面的活动的评价在国家访问中发现，关于贸易谈判和现有世界贸易组织协议文本的应用的研讨班被认为很有用。这也是政策援助司 2004 年自我评价的得出的结论。有趣的是，这是有关政策司之间几个联合项目中的一个。

522. 2001 年关于政策援助评价的许多发现被 2004 年政策援助司关于政策援助的自我评价所证实。实地工作之间有脱节，通常不考虑粮农组织的规范性结论，编制实地培训和信息资料的过程中很少通知其它有关司关于规范化要求的议程。性别情况也经常忽视。

523. **伙伴关系和合力：**关于商品贸易工作的评价肯定了粮农组织和经济合作与发展组织在推广使用“COSIMO”中期商品政策模型方面所开展的共同工作。经济合作与发展组织在发达国家和其它主要出口国农业活动及政策的模型和知识有专长，而粮农组织对单个世界商品市场有深度的了解，了解较小发展中国家的农业活动和政策。该评价还发现，普遍认为粮农组织相对经济合作与发展组织、世界银行、联合国贸发会议而言，在商品市场分析方面有比较优势。联合国贸发会议的商品市场和贸易分析在农产品方面非常有限。没有大的交叉重叠，也没有进行大的综合。发现粮农组织政策工作总体上很少利用其它组织的出版物或传播它们，尽管许多质量好，强调了有关问题。

524. 独立评价委发现，与国际粮食政策研究所很少有大的交叉重叠，在确定各自工作计划时有一些合作，有一些共同的想法，但发现深度合作有限。遗憾的是，粮农组织与美洲国家间农业合作组织的合作水平非常低。在营养和粮食政策方面，联合国营养常设委员会中的 9 个工作组中，粮农组织负责其中二个组的工作，参与其中关于应急、学校和辅助膳食等 3 个组的工作。尽管如此，57%对调查的回复者指出，粮农组织在这一领域的对外合作仅仅是可以或者差。这个结论说明，尽管在小组中比较积极，但粮农组织并不能提供显著的智力指导。这也许是粮农组织没有能进入由联合国儿童基金会和世界粮食计划署共同领导的结束儿童饥饿和营养不良计划并参与全球行动计划起草工作的原因。

¹⁰² 自我评价认为粮农组织在所有的发展中区域和转型经济体的财产估价、税收、地籍登记和土地权属调整方面具有比较优势。

适用性和有效性

525. 独立评价委国家访问发现，粮农组织政策领域的工作对除了一些较大的中等收入国家（特别是拉美国家）以外几乎所有国家来说都是极度优先的领域。这些国家认为粮农组织没有帮助它们所需要的专业水平。最大的关注在国家行业政策和国际政策的实施上。

526. 贸易和商品评价发现，一些国家对区域和双边贸易谈判方面的援助比世界贸易组织多哈回合谈判更加重视。该评价还发现，一些国家更加重视对非关税贸易壁垒（特别是动植物卫生标准）、市场改革和私有部门的作用、销售价值链及高价产品区分等方面的援助。商品和贸易网站的主要用途是在园艺产品方面，这是一个有生气、没有商品机构的行业，商品量微小但有兴趣，特别是豆子。政府间商品组织也保有这种兴趣，在这种组织中，有生气的行业（园艺和畜产品）和没有商品机构的作物出席率最高，包括硬纤维和茶叶。所以，这些领域需要集中努力。

527. 在 47 个国家问卷回答中，超过一半的答卷者不知道粮农组织在所列的 10 个贸易和商品主题的 6 项中开展工作。商品贸易评价和独立评价委自身在国家层面上的工作都证实，粮农组织的规范性政策和贸易活动在一些国家知名度都不高。商品及贸易评价认为，粮农组织对那些国家的工作的适用性要加强。

528. 在营养方面，回答独立评价委调查问卷的营养学家的 75% 认为，作为全球性组织的粮农组织的最优先重点应该放在检查全球粮食体系和农业的营养影响，但粮农组织政策工作没有较好地与这结合在一起。粮农组织营养方面的工作被认为远没有联合国儿童基金会的营养工作重要，也不如世界卫生组织和世界粮食计划署的工作重要。但是被认为比国际粮食政策研究、世界银行以及其它几个包括全球改善营养联盟在内的机构的营养工作重要。在更概括的层面，独立评价委发现，粮农组织在粮食政策方面的工作并没有完全与营养方面的考虑相结合。同样，营养方面的工作也倾向于与经济、社会 and 粮食政策方面的工作相脱离。

交叉活动和主题

529. 总干事改革提案（2005 年）提议，作为一个重要的有潜在比较优势的组织，应加强跨学科合作。本报告的这一部分谈到一些优先交叉的领域，包括总干事 2005 年聚焦能力建设和加强政策援助的改革建议所提到的领域。这两个方面也是独立评价委评估认为的成员国清晰的优先领域，也在单个技术领域的篇幅里谈到。

性别纳入主流和妇女赋权

530. 除了来自独立评价委国家研究的反馈和该组织工作各领域专家报告的回顾外，评价的这一部分包括一份背景工作文件¹⁰³，以及：

- a) 与非洲三个国家政府部门、非政府组织、发展机构的约 70 人座谈；
- b) 在罗马与来自粮农组织的 30 名工作人员和五名常驻代表座谈；
- c) 对粮农组织人员观点的调查，收到 979 份回答；及
- d) 相对于联合国其它机构的基准回顾。

性别政策和主流化

531. 在总干事 1994 年的第一轮改革中，对性别问题的承诺是在粮农组织建立一个专门负责性别和人口问题的独立的司局。在最近的议论改革中（2007 年），采取了进一步措施，在经济和社会部性别及就业司内与经济和社会政策其它大部分方面一起，加强了性别工作。

532. 粮农组织的第一个性别和发展行动计划由 1989 年大会批准，执行期从 1989 年到 1995 年。2002—2007 年的新计划被认为是联合国系统内的一个好典范。它确定了一些国家面临的重要问题以及对照粮农组织的使命，结合联合国其它计划和世界粮食首脑会议，行动计划强调性别平等的重点领域。遗憾的是，计划没有针对千年发展目标，2003 年和 2005 年提交给大会的进展报告也是如此。目标与*工作计划和预算*和*中期计划*联系在一起，中期计划包含有针对性技术计划、可以确认的有关性别的成果，包含如何对计划进行监测的方式，这使具体涉及性别的产出增加了 18%。一个简单的代码被用来描绘和评价性别敏感活动¹⁰⁴。这一复杂的方法被其它联合国机构看成是效仿的典型。2002 年《对性别主流化的审计》称在该项工作与*工作计划和预算*之间建立联系是一个“巨大的改进”，是为了监视目的确定《工作和预算计划》里有关性别工作成果的能力。这也得到了联合国开发集团对性别主流化责任的调查的认可。

533. 《性别发展行动计划》是作为一种宣传工具来设计的，它的前提是粮农组织的技术部门在没有性别和就业司的实质性支持下胜任和有能力和能力发展性别行动计划。但是，行动计划和中期计划都不对跟踪和证实期望目标的变化提供足够指导。尽管

¹⁰³ Achola Okeyo 和 Sarah Burrows。

¹⁰⁴ 编码系统：（1）可能对妇女造成负面影响；（2）不做性别方面的区分；（3）为提高有效性而特别考虑性别差异；（4）主要针对增进妇女福利；（5）完全针对增进妇女福利。

领导机构、粮农组织内部审计和机构间委员会对此重视，但是 2002—2007 年性别发展行动计划中强调的关于对性别问题的监视和报告机制只有一小部分得到了落实。和粮农组织所有技术工作一样，存在的东西沉重地集中在投入上，而不是在结果或影响上。评价也没有对性别问题给与足够的重视。荒谬的是，提交给性别发展行动计划审批的近期安排和后来整个《计划和预算框架》外进展情况的报告以及文件的运转都减轻了它应有的重视，强调一种思想：这是性别和就业司所关心的事，而不是整个组织所关心的事。

534. 性别主流化方面的实际进展和粮农组织计划中被举起的性别问题已经与一些好的例子、其它领域进展少或没有进展的情况很不协调。在紧急情况、在作物、林业、小型渔业和渔业加工方面已经取得了进步。2002 年对粮农组织动物卫生工作的评价发现，性别工作在本系统内是主流。在统计方面，作了更大的努力，以形成性别分解数据，但是，信息库非常薄弱。2006 年《国际土地改革和乡村发展大会宣言》非常坚决地关注了性别问题，特别是土地权力方面，但对经济学中的性别问题重视有限。

535. 独立评价委对粮农组织工作人员的调查发现，40% 的人回到说没有听说过《性别和发展行动计划》，只有 14% 的人工作上使用该计划。粮农组织 2005 年“粮农组织和千年发展目标的挑战：摆在前面的道路”根本没有提到“性别”、“妇女”或“女性”等词汇。在粮农组织 5 种主要“状况”系列出版物中，只有《世界粮食和农业状况》和《世界粮食不安全状况》在《2002—2007 年性别和发展行动计划》里提到过一次。一份用词频率统计表明，除了《世界渔业和水产养殖业状况》和《世界林业状况》外，其它出版物对性别的重视程度非常低。2005 年的《世界粮食不安全状况》有一章关于性别平等和妇女授权等问题。2006 年的《世界粮食不安全状况》没有对性别问题的分析或者分解，在整个报告中只有分别提到“妇女”和“女性”各一次。在用词频率上，粮农组织与世界银行、联合国开发计划署、世界卫生组织的主要出版物相比较处在非常不利的地位。

536. 总体上看，结论是性别问题在种植业、畜牧业、渔业和林业工作中的主流作用好于经济学领域。尽管有几个成功的独立方面，但是，粮农组织的工作看起来似乎要么是“性别盲”（甚至在主要的主要出版物），要么是用被动的角色将妇女描述成难民或受益者，而不是在粮农组织的职责范围内充当重要的经济角色。

规范性工作的产出和各国取得的成果

537. 粮农组织 1993 年启动了《社会经济和性别意识培训分析材料》（SEAGA）方

面的工作。SEAGA 一直作为粮农组织在性别主流化和能力建设方面的主要培训计划，现在覆盖诸如小额金融、灌溉、突发事件和应对、畜牧、农用工业、计划周期和家庭资源管理等不同领域。从实地到宏观，针对不同水平有不同手册，在具体领域有 9 种实用准则，最新的一个准则还彻底地审视了艾滋病的真相以及性别问题。有两种准则还做成袖珍形，大部分可以抽出来在实地实用。它们明显地就是回应需要，为性别主流化提供实用工具。

538. 在 20 世纪 90 年代中期，其它机构在建立性别分析能力的过程中将 SEAGA 看成典范。但是，到 2003 年，大部分机构和双边捐资者都建立了自己的性别分析手段。SEAGA 还在被总部在罗马的联合国机构使用，独立评价委获得了 SEAGA 在实地利用的例证。与许多其它粮农组织准则不同，一直在持续努力通过培训课程在国家层面推广 SEAGA，但有些意外的是，似乎一次性的培训课程不足以保证手册被采纳、使用并适应当地情况。此外，在一份关于性别分析培训的书面调查以及其它联合国机构和世界银行关于性别问题的资料中，没有发现涉及到 SEAGA。在经合组织发展援助委员会 2005 年发表的《性别与评价》回顾中，提及到世界粮食计划署、世界银行、国际劳工组织开发的多种性别分析和评价手段，但没有提到粮农组织发明的方法。

539. 在粮农组织项目回顾的过程中，检查了八个标准项目中的一个，性别问题得到了重视。对 2002 年到 2004 年间的 54 个实地项目评价的分析发现，31 个项目特别提到了妇女，38% 的项目反映对妇女生活有积极的影响。43% 的项目要么忽视了性别问题，要么认为与性别问题无关。

540. 在马拉维和津巴布韦，粮农组织似乎对修改财产法以支持妇女的进程发挥了积极作用。特别是在非洲南部，也为建立艾滋病与妇女财产和继承权间的联系做了基础性工作。粮农组织将众多有关方面召集起来的作用受到了至少一个国际非政府组织的公开认可，这就是积极参与此问题的乐施会（OXFAM）。2002 年的粮食安全特别计划评价发现妇女的参与度很高，2006 年的电视项目评价发现妇女在这一小型项目中是高度优先，尽管这些项目选择穷人的机会和整体有效性不高。评价发现，在基于自然资源管理社区的项目对妇女问题重视有限。只有一个项目的两次评价包含有特别的性别问题内容。在南部非洲的一个区域项目中，发现科学家与他们被要求应用在有关性别问题方面的社会学、经济方法有文化冲突。这个项目在强调性别方面的内容是也非常谨慎，因为考虑到存在无意间引起一个男人占支配地位的社会对其它项目内容产生抵制的风险。

541. 独立评价委发现，在粮农组织领导机构对性别问题给与高度重视的同时，独立外部评价组访问一些国家或者在各国对调查问卷的答复（在独立评价委的国家访问中，通过标准的核实清单讨论了性别问题）时却一般并没有把性别问题放在优先的位置。这说明粮农组织需要增强意识，在方法上提供清晰的咨询，而不是退却。在国家层面上，粮农组织通常通过小型示范项目强调性别问题，这种项目并不能影响政策。这方面，粮农组织缺乏战略性考虑。

伙伴关系与合作

542. 粮农组织在有关妇女和性别平等的跨机构网络里发挥着主要作用。最近已经与国际农业发展基金会就完全将性别问题纳入其项目开展合作。已经制定了关于报道《消除妇女歧视公约》（CEDAW）第 14 章（农村妇女）的准则。但是，与其它组织（包括联合国妇女基金会在内）在国家层面上的合作看起来变得更加不系统。

加强粮农组织工作中性别问题的有效性

543. 前面的讨论显示粮农组织在性别主流化方面已经取得了进步，已经对国家层面产生一定影响。20 世纪 90 年代早期，粮农组织曾经是性别主流化的排头兵。但是，从独立评价委收集到的指标全面看来，与粮农组织其它大多数职能相比较，粮农组织在性别问题上的表现不足。性别行动计划没有被纳入粮农组织的整体计划循环。有迹象表明，性别和就业司的方法近几年来变得日益反应型，在回应“性别投入”的紧急请求过程中太多的资源被浪费，包括在项目回顾和对报告的评论过程。性别主流化的战略方向正在迷失，粮农组织日益注重小的计划和项目。性别和就业司应该把重点放在怎样使技术司负起他们本身应该负起的责任，为粮农组织如何在推动国家层面上将性别综合和妇女授权问题纳入政策和落实方面发挥更大的影响作用出谋划策。

544. 在 20 世纪 80 年代和 90 年代初期，粮农组织在性别问题上进行了广泛的培训。在过得去 10 年，这已让位于满足国家对培训的需求，如此，有限的资源尽量被分散使用，没有成为统一能力建设努力的一部分。粮农组织在有关司和设有粮农组织驻国家代表处的国家办公室建立了性别问题联络员。但是，有关司和国家办公室的性别问题联络员的职责还没有得到正式的认可，对他们，没有选择标准，没有级别和权力方面的规定，没有任务的明确界定。一般来讲，他们的职责范围书里不包含性别联络员的任务。

545. 在与其它联合国机构开展更多的联合工作、甚至在国家和区域层面上共享性别方面的工作人员方面是有可能的。粮农组织可以更好地利用与全球性、区域性、

国家性民间社会组织的联盟关系，就像联合国妇女基金会已经做到的一样。该组织必须调整其在国家层面上（包括在联合国国家团队和联合国发展援助框架）的位置，只有这样，他才能在自己的职能范围内就性别问题发挥更有效的顾问作用。

环境和自然资源管理

546. 正如在《战略框架》（1999 年）里规定的那样，该组织正在努力帮助成员国取得的三个目标之一是自然资源的保护、改善和可持续利用，包括土地、水、林业、渔业以及粮食和农业遗传资源。这也与千年发展目标第 7 条一致。1994 年创立可持续发展部 2007 年建立自然资源和环境部是对这一交叉领域重视的认可。粮农组织在可持续资源管理方面所进行的大部分工作在多个部，而不是在自然资源和环境部。它包括：

- a) 关于综合病虫害防治、农药负责任销售和管理、废弃库存农药的处置等方面的工作，粮农组织还在以下领域开展合作：i) 几个法律协议，包括 1998 年《鹿特丹公约》关于国际贸易中一些有害化学品事先告知赞成协议，该协议的秘书工作由粮农组织和联合国环境署联合处理；ii) 与农药工业界、政府和民间社会（作物生产、植物保护和农药方面的讨论）共同制定的自愿行为法典；
- b) 《国际植物保护公约》，负责入侵物种问题（对《生物多样性公约》和害虫传播是重要的）；
- c) 粮农组织通过委托国际机构保管、作为全球公共产品的植物遗传资源，特别是国际农业研究磋商小组收集的资源；
- d) 国际植物遗传资源条约（2001 年）；
- e) 监测家畜生物多样性（见上文畜牧部分）；
- f) 土地和淡水管理（见上文关于土地、水资源、灌溉的部分）；
- g) 负责任渔业行为准则（1995 年）（见上文关于渔业的部分），这一领域，粮农组织提出了一套海洋渔业资源可持续管理的全面理念；
- h) 粮农组织目前在林业方面的不少工作（见上文关于林业的部分）涉及到资源的可持续管理、流域管理等。至今，林业是一个因为气候变化和《京都议定书》受到特别关注的领域；
- i) 最近的经济政策工作涉及到农业的环境服务（见以上经济和社会政策）。

在所有这些领域，粮农组织的工作领域包括：信息、资源状况的统计（有些涉及地理数据库，如土地和淡水的资料）、自愿和法定约束准则、环境协定、政策性准则和国家实施准则的能力建设。

547. 项目工作（部分由全球环境基金共同资助）重视了基于自然自愿管理的社区，在这里，参与方是知识的使用者和生产者，建立在生态、经济、社会制度被相互联系在一起的基础上。最近关于这些活动的评价注意到，环境可持续性已经主要通过参与方在自然资源合理利用、建立主要可持续因素相互依赖的意识方面的有效合作得到了评估。

548. 除了全球环境基金下的三个主要实施部门（联合国开发计划署、世界银行、联合国环境署）外，粮农组织也被给与机会准备项目建议报全球环境基金审批。起初只限于与《斯德哥尔摩公约》有关的持久性有机污染物方面。但是全球环境基金又认可了粮农组织在全球环境基金其它领域的专业能力，如生物多样性、国际水体、土地退化、气候变化以及一些交叉领域，包括可持续林业管理。在可持续林业管理方面，粮农组织被指定为项目设计的牵头单位。到现在，粮农组织并没有花较大的资源去发展这种关系（只是由一位相当初级的专业人员负责处理）。超过其提供技术合作支撑的能力，作为项目实施者，该组织实施全国性项目的能力受到质疑。关于全球环境基金项目的进一步技术工作可能为深化实施水平的规范化概念提供机会。但是，独立评价委与伙伴单位的会见加强了粮农组织在全球公约和准则形成过程中的主持和技术作用，而不是其在国家层面上带来高水平的技能。

包括粮食安全特别计划的技术转移和试点

549. 2002 年的评价发现，总体上讲，粮食安全特别计划（SPFS）的重点是对生产投入品进行示范性补贴，并未给农民带来新实惠。农民知道需要投入，但却无力购买，且他们认为投入风险偏高。最初的粮食安全特别计划并没有完全吸取 2000 笹川环境基金和粮农组织自身化肥计划的经验。而发现灌溉设施的引入则更为有用，但是可能由于过于强调社区管理而非私人管理，活动的可持续性存在着重大问题。还开展了增加收入的活动，尤其是发挥了妇女的作用，但没有如常对性别角色或妇女承担的工作进行充足的分析。

550. 自从开展评价以来，粮食安全特别计划在政策和机制方面发生了许多变革，以解决供给和市场等问题。粮农组织宣称，目前将重点放在国家和区域计划上，以总体上解决粮食安全的问题。但是，独立评价委发现，无论是该组织的资源分配，还是实际的结果，很少有证据能证明这一点。在一些国家，由粮农组织综合虫害管理

项目首创的农民田间学校的形式，经由粮食安全特别计划得以成功展示。这已经得到一些国家政府和开发机构越来越广泛的接受，如，国际农发基金和德国技术合作公司已将此作为本机构学习和知识转移的路径。然而，粮安特别计划的重点仍然是生产，许多试点收效甚微。在拉丁美洲，独立评价委工作组评价后发现，改进后的粮安特别计划对农户的直接后果是积极的。在墨西哥，有制度化的倾向。但是总的而言，政府官员都认为粮安特别计划与其它政府和非政府组织的项目并无显著不同。换句话说，并未做出独特贡献。独立评价委在孟加拉也有类似发现，粮农组织曾在该国开展了一系列支持作物生产的项目。一位非洲国家的农业部长形容粮农组织开展的项目与一个非政府组织相仿，因其对生产的干预活动规模相对较小，对该国主要的政策和体制问题也缺乏关注。只有尼日利亚将粮安特别计划提升到了整个国家项目的层次。尽管正在计划之中，不过目前对尼日利亚的项目还未实施任何评价。

插文 3.2： 2003 年粮农组织作物生产活动评价中认为成功的几例试点

这些例子显示了一定程度的成功，但也表明就主要影响的可持续性上试点存在着诸多限制：

- a) 在刚果民主共和国实行的城镇和城郊园艺开发项目，以增加农民收入和促进城镇居民改善营养；
- b) 埃塞俄比亚橡胶生产试点，以实现农业多种经营和增加农民收入。通过与私营部门合作，目前该项活动已进一步扩大；
- c) 在布基纳法索西部实行的稻种繁育项目，主要是培训制种农民。该项目为布基纳法索稻米生产翻番做出了主要贡献。该项目结束 5 年以后，通过农民与一家私人制种企业签订合同这种安排，其益处仍然非常明显；
- d) 越南资源贫乏农民食用菌栽培项目；
- e) 中国干旱、盐碱地区发展用于制粮、糖、饲料、纤维及高附加值副产品的甜高粱生产项目。目前，甜高粱已被用作牛饲料，并成为工业加工酒精的原料；以及
- f) 通过发展中国家间技术合作，在埃及开展杂交水稻技术培训。使稻米早熟品种与具有高产潜能的品种实现杂交，并使该项技术，特别是在盐渍地区真正发挥效用。

551. 粮农组织给予粮安特别计划的高度重视，有损于该组织在国家一级最大化其比较优势的努力。在各国政府和国家一级的小伙伴心中，粮安特别计划强化了该组织的刻板形象，使得该组织在其规范性优势和政策及能力建设上的潜力被低估。许多捐助者还未对粮安特别计划已经发生的变化调整其看法，这样也就进一步加深了该组织在寻求预算外资源上的难度。

552. 在此情况下，2006 年对平均规模为 7600 美元¹⁰⁵ 的电视集粮项目进行的评

¹⁰⁵ 仅限 2006 年批准的电视集粮项目，实地计划管理信息系统。

价中发现，与类似的非政府组织或政府项目相比，该项目不算坏，当然也说不上好。该项目总体上没有使穷人受益，且大多无法持久。对粮农组织在塞拉利昂的工作开展评价时，对电视集粮项目也进行了研究，评价发现进一步证实了上述观点。独立评价委结论认为，电视集粮项目在评价之后进行的调整并没有真正解决存在的问题。其调整可能展示了一些粮农组织的关怀，但进一步强化了粮农组织的负面形象，例如未能传达其根本信息，未能发挥该组织的比较优势，也未对改善贫困人口的福祉做出重大贡献。

553. 粮农组织在虫害综合管理和水资源管理方面也开展了试点。在布基纳法索和中国，下放评价看到试点活动有一定的影响，但是必须进行提升，足以发挥示范效用。应该只复制那些试点活动经验中有价值的部分，而非全盘复制。评价小组还观察到，在设计试点项目时，应务必加入那些有利于复制和升级的要素。2007年对西非可持续渔业生计发展项目的评价发现，关注更多的是如何开展小型社区试点而非试点的成果。受益人群的收益在大多数情况下恐难以持续，即便是对参与的社区而言。没有出现乘数效应，也没有从试点中总结教训供政策制定参考。许多试点对经济和环境的可持续性缺乏关注。然而，也看到，这些试点的开展使得渔业部门更加认识到有必要在基层同社区和受益渔民以及其它政府部门和非政府组织合作，对过程中渔业社区的问题也更加警醒。

554. 对生产技术转移的需求对于最不发达国家而言最为重要，而且在许多国家农业部的生产计划中对这种需求都有所倾斜。但是，在其多数的工作领域中，粮农组织在生产技术上并没有很强的比较优势，有时远远逊色于其它的竞争者。粮农组织总部和区域性专业技术并非在所有农业生态和社会领域上都有所长，或甚至未能保有涉及所有作物的专业生产技术。在大多数生产技术上，多数国家的专业技术水平远胜于粮农，甚至包括许多最为贫困的国家。国际农业研究磋商小组在这方面十分活跃，其从事生产技术传播的技术人员人数远多于粮农组织。

555. 粮农组织仅在少数领域保有技术上的领先地位，这一点从要求其制定的准则中可略见一斑（包括许多年前准备的准则）。独立评价委注意到这些领域包括灌溉水资源需求，农药处理和造船等等。然而，就是在这些领域，粮农组织仍然需要在高度竞争的领域中从知识管理的方面开发自身优势，而非仅仅制定限定性手册。如上所述，这些包括开发网络途径、解决版权问题和改善其它语言版本的可得性。

556. 试点项目可以在示范政策、方法和技术上发挥作用，但是需要有选择地使用试点，在其确实能够填补差距时，在政策制定者对试点结果存在合理预期时，以及存在前提条件将试点总结出的有价值要素进行实质推广。独立评价委也认为，这是最不需要粮农服务，存在最多竞争者，且粮农组织自身比较优势较弱的领域。

557. 粮农组织在技术对政策的影响方面的确具有很大的比较优势，不管是在集约化、生物技术、机械化还是农业产业化方面。但是，目前有证据表明粮农组织目前在该潜在比较优势的建设方面仍然薄弱。

条约、公约和协定

558. 政府间政策一致性和条约、公约及协定的制定和支持是一个正在增长的工作领域。以上各技术领域已涵盖并在第四章治理重涉及这一领域。

法律援助

559. 独立评价委准备了背景工作文件¹⁰⁶，借鉴了一项自我评价的成果，其中包括对用户进行的广泛征询（2006年）和技术合作计划法律项目评价（1999）。与粮农组织技术项目的平均削减水平相比，法律援助的削减幅度略大。法律援助工作主要集中在：

- a) 为农业、渔业、林业以及重要的与此相关的自然资源**建立法律数据库和制定手册并进行分析**。FAOLEX是一个在线数据库，其中约有50000份全世界的法规（法律全文索引以及摘要），且每年仍以5400份的速度递增。这个数据库部分地与ECILEX相重合，这是一个由粮农组织、联合国环境署、自然保护联盟共同创建，以自然保护联盟为主的数据库。总体上讲，大家认为这样的数据库是有用的，因为他们提供跨境行业信息，而单个国家的数据库却需要分别进行磋商。当前的问题是，维持数据库运行的资金在日益减少，而将更多的发展中国家的法规纳入其中的需求却很积极，且获得这些法规并非易事。研究和准则的年均发行率为10-11份，多数集中在林业和野生动植物（33%）、水资源（16%）和渔业（14%）。独立评价委同意法律办公室的观点，将来的出版物应该更多地指导成员国如何适用粮农组织的全球和区域性协定；以及
- b) **对成员国的直接支持**与粮农组织其它领域的工作相比已经变得更加重要。主要通过技术合作计划提供资金，法律办公室发挥内部咨询的作用。自我评价发现，粮农组织关于顾问使用的政策实际上破坏了与服务工作紧密联系的咨询网络¹⁰⁷。1999年的评价发现，2006年自动

¹⁰⁶ Kees van der Meer。

¹⁰⁷ 自我评价结果中尤为具有不利影响的是收费费率低、坚持采用发展中国家技术合作和本国咨询人员（本国咨询人员在处理各部委和利益团体之间关系方面缺乏中立性且工作质量低下）。

评估也同意，大多数项目是实用的，实施状况良好，但项目的影响却不太令人满意，原因包括国家动乱、或政府某一特定部门本应推动法律草案通过立法程序却不作为。造成不作为的因素有很多，包括拥护者的离开，未能通过参与程序寻求深入支持等。同时也发现，法律常常未能实施，因为相关的部门并不一定具备起草法规的能力。政策援助评价（2001）也认识到，有时在法律开始起草之际，会出现一些无法解决的政策问题，因而需要进行研究。因此，影响不足应部分归因于技术合作计划项目的执行时间有限，使得支持不能涵盖整个立法程序。在援助持续时间较长的地方，例如荷兰对莫桑比克的援助以及挪威对越南的援助，甚至将援助延伸至法律的执行阶段。

560. 对自我评价问卷调查的回复同时评价了该组织支持的质量和中性性。向独立评价委做的报告和评论也证实了这一点，信息员阐明由于粮农组织法律办公室能够在该组织宗旨内的各个领域提供专业的法律支持，因而其即便不在全世界，也在整个联合国系统中显得十分独特。这也引来了良好的合作，以及世界自然保护联盟、联合国环境署、联合国教科文组织、世界卫生组织和世界银行等希望提供服务的要求。合作的成果包括与世界卫生组织共同制定的关于水资源法律和标准的数据及准则，以及与联合国教科文组织国际地下水法的数据和准则。

对制定政策和战略的支持

561. “2005 总干事改革建议”中明确无误地指出政策支持作为粮农组织比较优势的一个主要方面，需要更好地进行管理以造福成员国。在对问卷调查的回复中，各国的农业主管人员认为粮农组织在行业政策和能力建设方面的工作是最为重要的。在进行国别考察时也明显地感受到这些重点，不过说法略有不同。联合国系统和其他多边合作伙伴倾向于强调粮农组织在政策制定上的作用，而中等收入国家的政府则怀疑粮农组织是否具有这种能力。粮农组织政策援助评价发现，粮农组织在政策上的比较优势主要存在于次行业和宏观层面，而各国农业主管人员在对问卷调查的回复中并未将前一领域视为重点。独立评价委结论认为，虽然在一些国家中粮农组织发挥了重要的战略作用，例如在莫桑比克和塞拉利昂，但是独立评价委工作组实际考察的国家中，至少近年来却并非如此。例如在孟加拉，独立评价委注意到粮农组织行业政策工作得到了赞赏，但是工作质量并不太高。虽然许多国家政府对粮农组织这方面的援助给予明显重视，且许多发展合作伙伴更看重联合国系统比其它援助提供者更加中立的比较优势，然而粮农组织这个领域的工作缺乏实效。

562. 改善粮农组织政策制定上的能力需要采取的重要步骤包括为 TCP 提供便利，

允许粮农组织驻国家代表处在与有关国家协商的基础上，每财政年度支出 20 万美元，更加灵活地雇佣当地的专业人员。但是不幸在这方面仍需总部的核准，以正常费率雇佣本国以外的专业人员则需总干事的核准。

粮农组织政策相关工作的整体有效性

563. 近期对国际食物政策研究所的外部审议中指出，访问的几个专业同行和捐助者表示，国际食物政策研究所是全球经济和农业农村经济发展方面的著名研究机构¹⁰⁸。粮农组织显然在学术界没有这样的地位。但是，对独立评价委来说，问题是粮农组织在支持正确的政策变化方面实际上是否更为有效。判断政策工作的结果和影响异常困难，因为它是与其它许多工作一起影响各国的进程。

564. 粮农组织对政策援助的评价（2001）发现，68%的干预活动是有效果的，而且在 21%的案例中援助的影响是巨大的。这样的效果主要得益于粮农组织的政策工作以广泛的政策对话和磋商形式进行。因粮农组织援助而出台一项具体政府政策文件的干预活动很多，尤其是在起草能力较弱的最不发达国家中。至少有 11 个明显的案例是这样的。这些政府政策文件中，许多并未给政策执行带来显著变化，说明这类文件常常只是记录下当前的情况和存在的问题，它们只是确实执行政策变化的必要条件而非充分条件。2001 年的评价发现了粮农组织发挥政策影响的几个范例，包括巴西制定农村就业项目时修订政策和战略，以及也门加入世贸组织。而莫桑比克的农业部门投资计划（PROAGRI）则代表了另一种能力建设方案：政府和主要的捐助者之间建立起持续的合作关系，共同制定协调的政策、战略和项目，粮农组织也参与其中。2005 年对荷兰合作项目进行的评价发现，对不丹实现粮食安全的途径发挥了政策影响。在塞拉利昂，粮农组织对其粮食和农业部门的回顾对制定减少贫困战略书和政府致力于克服饥饿具有十分重要的意义，对行业和宏观层面政策的贡献十分巨大。在巴西，一些信息员告诉独立评价委工作组，粮农组织对“零饥饿”项目的设计思路有很大帮助。然而，在此层次上，粮农组织尚未展现出强有力的能力。

565. 能力建设在一些项目中是一项很重要的副产品。在拉丁美洲，西班牙和荷兰通过粮农组织给予了援助，建立了关于政策和规划的远程教育和信息网络（REDCAPA）。粮农组织正在帮助将粮食安全融入到修订后的减贫战略文件（PARPAII）中。另一个关于能力建设的例子就是，粮农组织通过其常驻日内瓦的一位官员对发展中国家常驻世贸组织的代表团提供持续支持，尤其是对那些最不发达国家的代表团。所有的评价发现，这项工作得到很高赞赏，虽然很难衡量其实效，

¹⁰⁸ 另外，国际粮食价格研究所在制定政策和提供政策咨询方面已经出版了 20 多个成功的案例研究。

但是似乎有助于问题的理解，因而有助于改善谈判能力。

566. 政策工作的成果也为诸如世界粮食首脑会议所准备的文件所采纳，对关于非洲发展新伙伴关系非洲农业综合发展计划的非洲总统马普托宣言的后续行动也给予政策投入。尽管独立评价委发现战略本身存在不足，而且政府与捐助者也不买账，限制了这项努力的结果。

567. 但是，粮农组织并没有在所有的领域完全发挥其潜能。虽在渔业方面对全球和国家政策的影响是巨大的，但对林业政策的影响与环境游说者相比甚小。粮农组织在一些子行业，如植物卫生、贸易标准、粮食信息系统、灌溉等方面的支持政策也非常有效。但是，也有一些子行业粮农组织本应有望在政策方面发挥更大影响，但独立评价委并未发现显著影响。在粮食作物、畜牧业和自然资源政策方面，粮农组织还有很多改进工作的空间。粮农组织因其中立性，继续得到发展中成员国的尊重。该组织的潜能不在于上游的政策研究，而在于可以全部地、中立地、以一种支持国家能力发展和决策的方式使各国获得研究成果。

568. 整体上看，在被审议的时间段内，独立评价委发现，少有证据证明粮农组织在制度政策（如研究、营销和金融服务）方面的工作具有较大的影响。部分原因是粮农组织的立场与受到国际金融机构和主要捐助者影响而变化的政府政策不符。这看起来是很明显的，但在一些情况下，粮农组织是正确的，如不赞成大幅削减兽医监测方面的政府能力的政策。而另外一些情况，如继续支持政府提供市场信息服务，粮农的步伐很明显没有跟上对私营部门作用的日益重视。

能力建设

569. 在“总干事改革建议（2005）”中已将能力建设作为成员国主要的优先领域之一，以及需要关注的领域和一项战略。知识交换和能力建设司（KCE）被指定开展此任务。如何定义能力建设是个问题，大多数人的理解是指加强政府机构执行其任务的能力。独立评价委结论指出，虽然这与学术定义存在一定差距，大多数人用这个词时通常指在政府中建立或加强机构以提供特定服务。

能力建设的有效性

570. 粮农组织过去开展的主要机构建设活动中，许多仍在国家一级发挥作用。各国农业政府部门、私营部门和非政府组织中的高级公务人员通常都接受过七十年代和八十年代粮农组织技术合作项目的培训。由世界银行和其它机构出资对印度研究和学术机构的重大投入直到九十年代才结束。然而，即便一些国家目前仍需要类似

支持，但是却没有资源。七十年代许多机构建设的倡议始于田间，随后对其规范化，涉及的领域从农业生态区的划分到种子体系。但是近期类似的例子为众所知的只有农民田间学校一个而已。由于粮农组织很少再参与促进此类模式的大型、长期项目，因而这种经验目前是否能够被复制是值得怀疑的。

571. 对技术合作计划的审议发现，虽然在缺乏其它资源的情况下越来越多地利用技术合作计划开展机构建设，但是它并不适于此，因其实施期较短且项目规模有限。

572. 独立评价委开展的项目审议、计划评价及国别考察表明，粮农组织能力建设最大影响在于规范性优势方面。例如对食品法典和食品安全的评价发现，各国的能力在这些方面得到了加强。举办将标准工作与世贸组织工作相结合的贸易研讨会也得到了赞赏。项目评价和莫桑比克国家评价已经证明了粮农组织在非洲建立粮食信息和早期预警系统方面做出的贡献，特别是在欧盟支持下开展的工作，但这方面仍需要资金捐助。

573. 粮农组织少有资助建立私营机构的例子。而作为成功个例的亚太种子协会已经变为一个完全自给的机构，粮农组织几乎羞于提起自己的参与。还有其它一些单独的案例，如粮农组织/德国国际开发署的小额信贷一揽子作法引入小银行，经常是农村银行，一些也是私人的。粮农组织经常支持各种形式的合作开发，如在塞拉利昂评价中提到的有机可可，菲律宾评价中提到的山村合作社，以及许多国家的水资源用户协会等。在一些情况下，这些被转移到私营行业，而且证明是可持续的。但是，粮农组织支持的合作企业的可持续性却比较差。在一些情况下，这些企业已经转型为私营企业，被证明是可持续发展的。

574. 在最不发达国家，许多机构建设不能可持续发展。主要原因是缺乏维持这种能力的国家预算、来自私营部门和非政府组织的人才竞争、移民、以及一些国家，特别是非洲的艾滋病和其他疾病破坏。公共部门没有进行改革，也降低了已得有限资源的效益。捐助者日益强调预算支持和部门支持表明，认识到整个政府体系内都缺乏资源，那些非常贫困的国家无法维持这种服务以帮助其脱贫。同时，粮农组织有时还支持一些相对独立的机构建设活动，从病虫害控制到市场信息服务。粮农组织南部非洲评价发现，在一些情况下，这种活动的确在广义领域内，比如市场营销政策方面，增加了整体能力，但是建立一个机构解决某一单个问题的这种过于有针对性的做法降低了影响的成本效益。

575. 粮农组织对于区域机构的建设和支持给予了高度重视。对于所有跨界事务以及那些国家间合作开展比单独提供要节约成本的服务，这些机构是十分重要的。这

些机构建设的活动越来越多地与已经存在的机构相关联，例如业已存在的区域经济组织等。那些中等收入和发达国家中的机构明显能够可持续发展，其中许多已经在很大程度上脱离了粮农组织，例如一些区域渔业组织和渔业市场信息服务机构等。然而，那些服务于最不发达国家的机构却并非如此，涵盖范围从萨赫勒地区的沙漠蝗虫到南部非洲的粮食信息和早期预警。这些区际机构对于参与国而言常常处于次要地位，对技术合作计划的审议发现，对区域项目的支持水平很低。由于粮农组织正常计划支持能力的下降和捐助者的倦怠，这些机构的可持续性仍然是一个重大问题。有时，随着近期萨赫勒地区的沙漠蝗虫或者禽流感与非盟非洲间动物资源局，通过粮农组织捐助的资金有所增加，但是这类机构的未来仍令人堪忧，每次出现新的危机，就会匆忙开展能力重建。

576. 在所有区域中，不论是在农户粮食安全监测或是在次区域内消除农产品贸易壁垒（例子很多在此仅举两例），都有必要将国家联合起来。粮农组织在渔业、粮食安全监测和跨界病虫害管理方面都展示出很强的比较优势，但是目前其他方面的区域合作并没有得到加强。在贸易标准认证、开发跨界粮食产品贸易和农业投入品以及共享能力建设等等领域都存在一定的潜力。

577. 在更广泛的能力建设中提供特定技术投入时，粮农组织很少是作为非主导的合作方参与其中。独立评价委认为，在粮农组织面临资源限制的情况下，伙伴关系是推进能力建设的主要方式，即使在粮农组织具有比较优势的领域内，如贸易标准和渔业管理，也是如此。

578. 权力下放评价发现，在发生了剧烈变化，如前苏联国家中，或是承认以前的体制安排，例如水资源、林业或渔业管理已经无法运行时，支持机构改革和功能强化的潜在影响最大。独立评价委发现，如果粮农组织要在最不发达国家发挥其能力建设的作用，通常需要将国家需求、规范上的优势和捐助者的兴趣结合起来。由于缺乏国家关注和捐助者的资金，没有建立起有关基本统计数据的关键机构。贸易的能力建设十分有限，而且近期对商品和贸易的评价中发现外联并非贸易和市场司的重点，虽然欧共体近期的资金可能会改变这一局面。中等收入国家有更强的能力吸引并使用规模相对较小的投入来加强机构建设。尤其是它们自己拥有资源可以维持下去，而不需外援。评价发现，泰国的渔业管理、马来西亚的海洋公园以及突尼斯的土地和水资源管理等都是如此。

加强粮农组织技术工作的适用性、有效性和影响的结论及建议

579. 本部分并未详细讨论独立评价委认为没有必要采取重大变革（如扩大、重新

定位或缩减)的粮农组织计划的一些方面。类似的,所提的建议也未涉及那些独立评价委的建议可能恰恰就是维持目前活动和定位的领域。

总体结论

580. 正如“总干事改革建议(2005)”中指出,粮农组织是一个综合性、知识性组织,在各国和全球传播相关的知识。因此,将知识管理作为一个单独的功能而非唯一的功能来讨论可能会有所误导。虽然资源正逐步减少,但是粮农组织继续开展了许多非常有价值的技术活动。同样也向全球粮食、作物、畜牧、林业、渔业以及相关的自然资源基地的管理提供了有价值的服务。然而,从上文可以看出,该组织在确保成员国接受到最为相关的知识上的努力如果有实效则可以获得更为显著的影响。

581. 这背后的一个主要原因是该组织技术工作可得资源大幅减少,不论是来自正常预算还是预算外资金(从1994-95年度到2004-05年度,正常计划中对技术工作的预算下降了14%,而预算外资金中下降了24%)。资源减少的原因有本报告其它地方提及的背景因素,比如几个经合法组织国家对联合国系统采取的预算零增长策略;对农业和农村发展的关注度降低,以及其它竞争者的崛起等。同时也由于该组织呈现的负面形象,而往往仅代表事实的一个侧面。负面形象包括:

- a) 由于程序高度集中和官僚而效率低下(参见第8章);
- b) 未能明确其优先领域(参见第7章);及
- c) 未能充分调整以应对变化的需求,在发展思路总是迟一拍,例如花大力气在规模小、影响有限和比较优势不足的生产项目上(粮安计划形象和电视集粮——参见本章内关于粮安特别计划和电视集粮项目的段落)。

还有一点是过去遗留的形象,那就是在合作方面不够积极(参见第5章)。

582. 粮农组织的管理效率不是本章讨论的问题,但是在这里需要指出,管理效率对该组织技术工作及其形象所产生的负面影响是巨大的。技术人员发现,若要适时雇用所需的顾问,他们得花费大量时间克服管理上的障碍。在国家一级,主要的障碍存在于采购和承包上。维持人员的适当素质也是一个问题,但是这个体系缺乏灵活性,没有一个更加灵活的方案来保证各成员在秘书处中得到平等的代表,很难能够根据不断变化的需求来调整人员等,都大大束缚了该组织技术工作的实效。这一点在粮农组织各代表处中实现合适的人员构成以及确保优化国家一级的技术支持上,最为重要。在本报告的其它部分讨论了这些问题,不过是否能够解决对于提高该组织的技术实效十分关键。

确定优先领域

583. 秘书处和成员国都倾向于关注该组织能够开展何种活动，而非能够促进何种工作。该组织旨在确保，在其宗旨涵盖的领域内，不同发展水平的国家，特别是最贫穷的国家能够获取所需的知识、公共产品和服务。这并不意味着粮农组织必须事必躬亲，尽管在某些领域这是最有效的。这样就要求粮农组织成为一个全球政策制定者、促进者、伙伴和协调者、以及实施者。上述讨论表明，这很复杂，可能很容易成为不作为的借口，但也是一种思想态度。作为一个全球公有组织，这是粮农组织的强项。但是，如果粮农组织在资源方面不发挥作用；不作为一个知识引领者；一个合作者，能够完全参与制定政策、项目和行动及其实施过程；那么不能动员、协调其它方面，或采取一致政策。粮农组织经常是先提出概念，然后邀请其它方面参加。

584. 当关于全国粮食生产的重要性、农业和农村作用的发展模式在各个快速解决方案之间摇摆不定时，粮农组织在制定优先领域上提供了稳定的基点。与每一次变化相随，发展思路和知识都向前发展，但以消除摆动为代价。在这些变化中，粮农组织继续强调重要的发展问题，并且逐渐从新中选优。还有一些领域粮农组织可以发挥知识引领作用，如虫害综合管理、可持续渔业、可持续植物基因资源管理和重视小农的自我决策，这是农民田间学校概念的有机组成部分。但是，粮农组织仍是一个保守的组织，在认识哪些是好的、哪些过于超前，如公共部门改革或可持续生计上，步履太慢。

585. 如上所述，该组织设定的一些重大优先领域基本正确，但是与当前发展思路的潮流相排斥，采取了错误的实施模式。类似的例子包括非洲生产力提高之后认识到水资源及其可持续管理的重要性，以及农村贫困人口的收入多元化。这些模式选择的错误多是因为过于强调国家作为发展执行者的作用，过于强调组建生产者组织和社区组织，而对于私营企业的作用态度不明朗。目前需要从文化上转变粮农组织战胜饥饿和发展经济的努力。

586. 直到七十年代，包括七十年代在内，粮农组织都专注于大中型农场主，因为他们更有生产潜力，这么说也许是对的。1974年世界粮食大会的召开伴随着一次思想转型，开始强调小型农民作为粮食生产者的重要性，以及农村贫困问题。虽然在非洲农村人口无地的问题刚刚开始出现，但是在其它几大洲，最为贫困和饥饿的人群都失去了土地。在非洲，其它大洲也不同程度地存在类似的情况，贫困人口拥有的土地往往生产力低下，不足以将其脱离贫困，而且在很多情况下，其生产力也不大有可能提高。

587. 同时，目前确证，全球粮食形势已经发生巨大变化。生产增长更为缓慢，不能满足人口增长、收入增加、新的畜牧业生产方式、价值较高的作物和生物燃料的需求。另外确证，因气候变化、城镇化和人口增长，目前的生产技术和耕作方式面临的压力也日益增加。还有确证，最不发达国家，也是粮食短缺国家，人口中营养不良发生率要高于粮食平衡的国家。

588. 如果要成功地解决大量出现的对实现粮食安全的挑战，粮农组织就需要有效地应对这些现实。这就意味着，粮农组织必须能够同时解决粮食生产、生计、收入和粮食可得性。这就要求具备前瞻和政策能力，以能够将许多因素综合起来考虑，以综合的方式解决这些问题。生产技术仍必不可少，但这些技术的成效可能非常有限，除非能够确保拥有政策、体制、立法和基础设施所适宜的环境。在这些领域，作为专门致力于确保所有这些因素有机结合的唯一的全球性组织，粮农组织应该能够展现其主要比较优势。

589. 这也要求粮农组织的方法、当前的战略重点以及农村和农业发展计划进行巨大调整。需要进行的调整要求具备实现粮食安全和足够营养的大环境，通过生产、就业、生机和增加收入。在此情况下，独立评价委颇受鼓舞地注意到，增加农村收入已经成为粮农组织政策分析的领域之一，而且农业企业开始受到更多的重视。就业、收入增长和粮食供给问题通常是通过小型农民和补充性收入活动来解决。但是，更多的情况下，企业和中小企业家也将有助于解决这些问题，因为对农业的投资可以带来管理高附加值产品的技能以及供应链中的增加值。这一转变也有助于促进农业为整个经济发展做出更大贡献。当生产力较为发达的地区增加了就业机会，也会给脆弱地区带来压力。

590. 总的而言，粮农组织并不能直接为这些企业和企业主带来什么收益。然而，粮农组织可以和政府一起工作，完善政策以降低交易成本（例如，法律授权、法规框架、规范、标准和机构安排），改善环境，包括确保提供服务和农村基础设施建设。这意味着在政策、贸易、机构和生产方面，该组织农业和农村发展工作的重点面临重大转变。因此，粮农组织战略和分析设定的目标必须有所调整。

591. 粮农组织的技术工作需要调整地更加灵活，以适应需求和优先领域的不断变化。明天的挑战与今天并不一样。同时，该组织的确需要审视每一个新的发展范例和全球紧急状况。新的范例的哪些方面是一种趋势？哪些方面需要认真采用？同样，全球议程的每一次新变化，不论是生物多样性、气候变化，还是贸易自由化，该组织都不仅要做出反应，还要考虑该组织的宗旨、比较优势及其全世界饥饿人群、农村人口和粮食产业中的支持者，来分析这些问题的重要性。本报告讨论了加强灵活性的问题，特别是在第 8 章中关于管理的段落。

592. 自相矛盾的是，预算不断削减但在岗的拥有特定知识和技能的工作人员不动，使得调整优先领域比增加预算更为困难，而优先领域能够获得额外的资源。独立评价委发现，对于该组织拥有完全控制的预算（例如正常计划），该组织做了一些调整，使其中的部分资源能够进入不同的工作领域。然而，这样做并不意味着决策明确，而且从未触及根本（表 3.2）。这些变化很大程度上展现了成员国指明的优先领域，以及根据独立评价委总结的需求、粮农组织比较优势和表现而制定的优先领域。也有例外，尤其是独立评价委结论认为粮农组织/国际原子能机构联合计划的重要性较低，没有大幅增加资源，而土地、水资源和基本统计数据则有较高的重要性。虽然该组织开发了各种加强跨司和跨部工作的方案，但是很少有大规模资源将跨司活动作为优先领域，这是个重要问题。

593. 很明显，在政策工作和能力建设方面，将国家需求和该组织的规范优势相结合上，该组织对发展中国家做出了独特的贡献。该组织也的确在抗击牲畜疾病和植物病害紧急情况上发挥了作用。试点活动能够占一席之地，但却并非粮农组织的比较优势。仅在病虫害综合管理和农民田间学校的例子中呈现了广泛的持续影响。而且该组织将来也不太可能筹集资源在今后重复这种样板。这是从相对大型、多样的粮农组织田间计划中得出的经验，而其它许多活动则更不太可能复制和持续。如果粮农组织要在这两个领域施加影响，那么必须获得更多的资源，开展更好的合作。

594. 粮农组织正在努力支持成员国制定的战略框架中所设定的三个目标被认为是扎实的、综合的，是潜在的重点且互相依存。它们为粮农组织在所有工作中引入手段一目的框架（逻辑框架）奠定了基础：

- a) 消除贫困和营养不良；
- b) 农业为经济和社会发展做出贡献；以及
- c) 对粮食和农业的自然资源基地进行可持续管理。

595. **建议 3.1：2000-2015 战略框架中成员国的三项目标**应该最终指向对该组织进行手段一目的分析的逻辑框架层次中的终极目标。负责技术计划的副总干事应该有权支配一小部分该组织的技术预算（例如百分之十），这部分预算可以用于鼓励旨在实现这三项目标的工作，特别是跨司和跨部的活动。这应该成为资源配置的一个优先领域，从而加强跨学科活动（参见下文）。

596. 与优先领域相关的问题是关注的重点。该组织发现，不太可能公开停止技术活动。秘书处的相关成员国和理事会成员总是联合起来反对实质上取消任何活动。一旦增加新的领域，或者有限的资源逐渐转移到更为重要的领域去，其它领域就渐

渐缺乏资源，直到基本无法发挥作用。就算做了错误的选择，在特定领域保留足够资源，也比一概削减要强。不仅要保留非人员性的资源，还要保留职位。在该组织的技术领域中，合并有时可以加强而非减损某一领域的工作，使其不再被分割。

597. 粮农组织最大的潜在优势在于其组织之内的粮食和农业领域专业人员的人数远胜于其它任何国际组织。然而，在单一学科中专业人员数量仍保持最多的领域正在逐渐减少。因而，该组织最大的潜在优势之一在于其有能力开展交叉性的综合工作。粮农组织致力于解决新兴的跨部、跨司问题。通过建立新单位来解决这些问题，在特定领域内将新概念和工作主流化，例如性别和环境问题。预算外资金也被用来发展一些概念，例如可持续生计（英国）。一些跨部门的计划也得到了正常计划的资金支持，而那些自有资源的领域，例如灾后重建，也吸引了跨部的兴趣。各种跨部工作组和“多学科行动重点领域（PAIAs）”的设立都是为了实现这一目标。由荷兰和挪威资助的项目旨在加强与田间行动更为紧密的规范性工作，促进更多的跨学科工作。实际上这些活动也进一步加深了各自为政，因为设立各单位的初衷是发挥协调和主流化的作用（例如，性别、粮食安全特别计划、之前的可持续发展部和现在的自然资源和环境部），但是慢慢地它们也开始制定自己的计划了。独立评价委发现，大家都认识到还可以做更多，但是激励机制中不论是认识还是资源都不足以做到这一点。

598. 独立评价委提出了一系列建议，**采取综合方法**，还讨论了如何通过合并单位促进融合和跨学科活动，以减少各自为政并集中关键资源，重新定位各单位，将协作的功效最大化（参见第6、7、8章中的论述和建议）。

599. **国家和区域层次的技术合作**：独立评价委发现，总体而言，没有其它渠道的技术合作比粮农组织的更为有效。但是也发现，粮农组织并未最大化其实用性上的潜力或其比较优势。由于资源十分有限，粮农组织的计划重点不够突出。粮农组织的技术合作的确对发展做出了贡献，但是由于其项目规模相对较小，是留下了一些成绩，但是对该国面临的主要问题贡献有限，因而其影响不明显。从粮农组织驻国家代表处尤其能够看出将资源平铺的结果：在各代表处，职位长期空缺，资源非常有限，很难真正开展工作。不可能将对各国的技术支持结合起来，因为现在的体制是，技术官员各自向不同的总部技术单位进行报告（参见第5章）。而个别在发展和规范性学习上存在潜力的国家，粮农组织对其在技术资源上的倾斜也不理想。

600. **建议 3.2**：在上述优先领域行动的框架内，建议应该与选定的发展中国家和捐助者开展合作，将注意力集中于特定的工作领域。经过商定，这些工作领域恰恰是有关发展中国家的优先领域，同时也与主题确定的粮农组织的优先领域相一致。在

一定程度上，如果能压缩合作伙伴国的数量，不仅可以增加粮农组织资源的利用率，也可能增加对相关国家收益的影响。类似工作自然而然地与各国的中期优先领域框架相重合，也应该在最大程度上尽可能地与联合国开发援助框架中确定的联合国系统的优先领域保持一致。重点将放在非洲的最不发达国家上，尤其是与消除饥饿和营养不良以及推动就业和经济发展相关的方面，同时：

- a) 应进一步强调**国家的中期优先领域框架**，将其融入到“协调一致的联合国”工作中。这些框架应该回到自己的初衷，即粮农组织和该国开展中期合作的一系列不断变化的国家优先领域。框架的制定应该与政府、其它国际组织以及非国家角色进行对话，也应该符合该组织的优势，由驻地的粮农组织驻国家代表处进行推动，而非总部或是区域办公室的规划小组；
- b) **区域和次区域技术支持小组**应该协调一致，向成员国提供直接援助，重点放在该组织具有比较优势的领域上，例如规范性优势。因此，在维持一个共同的技术平台基础之上，支持小组的成员应该减少单独向不同的技术部和技术司进行汇报（参见第6章）。应和他们为之工作的次区域国家一起制定工作计划，而不是由总部来运作；以及
- c) **粮农组织技术合作计划**应该是在该组织总的优先领域和通过的国家中期优先框架之中的、继续为需求所引导的重点计划。资金份额应稳定在其当前占整体预算的比例，这一计划应与该组织的其它技术计划一样，不应被视作一个储备基金。事实上，这样做反而减损了其反应及时的根本特性。资金划拨应该以区域为基础，且让该区域的每个国家都知道资金额度。鉴于灵活性，应取消有关雇佣国际专业人员的限制。批准机关应该依靠区域代表，而不需要总部分派。技术合作计划将确定寻求的结果和预期的成果，且将继续实行事后¹⁰⁹审计和评估。

知识管理和确保用户获得知识

601. **知识管理**：粮农组织的主要任务是致力于确保需要世界粮食和农业知识的人在需要时能够以他们可接近和使用的方式获得这些知识。这是一项十分繁杂的任务，要扮演知识的促进者、编辑者和生产者以及传播者和沟通者等多种角色。持续的因特网革命为创造和传播知识提供了许多新的机会，也提供了全新的途径。粮农组织作为知识的创造者、集成者和传播者，为个人和机构层面的伙伴关系提供了新

¹⁰⁹ “事后”指的是在需要监管的事件发生之后采取监管和证实的措施（例如追溯）。

的机会，当然是以通讯和计算能力的破坏为代价。它也创造了技术上的“贫富”之分，重视信息过载的问题以及用户从大量不适用或无关信息中区别出实用信息的困难。但是，这项很易与知识管理本身相混淆的技术工具，并未改变粮农组织在粮食和农业知识管理方面的基础作用。这些作用包括：

- a) 宣传倡导、沟通和公共信息；
- b) 通过技术合作进行知识开发和传播；
- c) 通过集成、分析等进行知识创造；以及
- d) 通过纸质和因特网出版物实现知识集成和传播。

602. 粮农组织已经有意无意地开发了一个知识产生、管理和传播的综合框架，称为世界农业信息中心（WAICENT）和全球在线农业研究系统（AGORA）。虽然全球在线农业研究系统中已经包括了一项战略的所有要素，但其仍以粮农组织为中心，尚未制定关于知识管理网络化的总体战略。粮农组织各成员国负责提供基础统计资料。渔业机构和具有法律效力的《国际植物保护公约》设立了信息共享法律责任的范例。《粮食和农业植物基因资源条约》赋予社区获取本土遗传资源知识的权利。粮农组织开发出被广泛使用的多种语言农业术语汇编（AGROVOC），对农业知识进行标准化索引和分类。可以通过因特网进入粮农组织图书馆而在一定程度上获得全球知识。

603. 上述回顾表明，粮农组织在管理其自己产生的知识方面已经迈出了重要的步伐。但它却并未很好地应对全球知识政策的更大挑战。世界农业信息中心的最初设想是，粮农组织应作为全球知识的经纪人，通过一个端口以保证需要者能获得关于粮食和农业所有来源的必要信息。但这为搜索引擎上的技术进步所取代。接下来，成员国和秘书处的想法主要集中在粮农组织本身在知识方面而非全球知识政策上做什么。但粮农组织的全球管理职能仍要求其在以私人支配为主的知识产生和以公共支配为主的知识获得之间寻求利益平衡，尤其是在最不发达国家中。粮农组织还应该促进知识共享。但是，除植物遗传资源外，粮农组织并未系统分析过在确保获得和接近知识方面该组织的政策或作用。这一问题是粮农组织全球宗旨的核心，也事关比较优势和稳固管理。

604. **建议 3.3:** 该组织应该发挥政策作用，在以私人支配为主的知识产生和以公共支配为主的知识获得之间寻求利益平衡，尤其是在最不发达国家中。该组织还应该促进知识共享。在开发知识获得的一些具体领域方面，需要战略视野。可能需要特别关注：

- a) 版权事宜和最贫穷国家的需要；
- b) 评估素材的价值，与搜索引擎提供者进行合作，简化高质量信息的搜索；
- c) 获得以英语以外其它语言写成的材料；以及
- d) 与其它的技术合作提供者进行更多的对话，包括私营领域的承包商。

605. **宣传倡导和交流**对粮农组织完成其使命来说非常必需。近几年朝更加综合和一致的战略方向取得了进步，但离目标还很远。不仅需要各区域和各国的技术部门传递政策信息，还需要推进全球政策宣传倡导议程。随着粮农组织的工作更加泛泛，独立评价委认为，围绕有限的几个中心主题和目标开展工作是必需的。需要将交流和宣传倡导与这些优先领域相结合，因此应该设立一个综合而统一的计划。应该由此设定会议议程、世界粮食日主题、粮农状况涉及的范围，等等。更多地通过会议确定关键信息。粮农组织宣传倡导的信用和最终的成功取决于它所依据的证据的可靠性，以及面对不同目标受众和环境时的敏感度。

606. 在国际反饥饿联盟中，粮农组织正与常驻罗马的机构和民间团体进行合作，促进全球和国家一级的反饥饿行动。与常驻罗马的粮食机构和民间团体真正的伙伴关系，包括世界粮食日在内，应该成为粮农组织整个交流战略的中心。粮农组织与国际农发基金或世界粮食计划署相比将继续拥有更广泛的兴趣范围，但这三机构目标的统一性应该足够保证世界粮食日，以及密切相关的形象大使和电视粮食集资，有一个完全共同的计划。鼓励与反饥饿联盟和相关非政府组织的紧密合作将加快这一进程。

607. 需要进一步追求从传统信息传播到现代交流管理的转变。粮农组织已经取得进展，但仍显不够专业化。像在其他领域的工作一样，粮农组织还必须准备面对更多风险和支持辩论，只要支持论点的分析是彻底的和公平的。政策信息的开发需要很好地与政策实施工具进行结合。

608. **建议 3.4:** 粮农组织现在应该为交流和宣传倡导建立一项真正的共同战略，战略的制定应更多地通过会议，并为管理机构所支持。

- a) 在促进粮农组织更详细技术政策信息综合交流的同时，该战略应该为关键的活动影响点集中粮农组织的资源。这就需要围绕有限的几个中心主题或宣传倡导目标进行集中，这样能使一项综合、统一的计划专注于一点，形式可能不同，但能够把会议议程、世界粮食日主题、粮农状况涉及的范围等等综合在一起。这些主题应该最大可能地与粮农组织的整体重点主题（上述已讨论）相一致。该战略需要为根本的共

同信息和世界粮食日、电视粮食集资、形象大使计划等等与常驻罗马的机构紧密合作，应该为这一共同目标而团结起来； 以及

- b) 对公众的宣传倡导已经有一席之地。但目前该决定是否以一种与其总体的公共交流战略更加紧密结合的方式推进和扩大粮农组织在该领域的工作，还是像各种以前的行动那样弃之不顾、自行结束。假如粮农组织想扩大这个领域的工作，包括集资，那么就需要单独建立一个粮农基金。该基金可以完全独立于粮农组织的决策程序，并完全自立。建议粮农组织对设立基金的支持严格限定在四年内（两个两年度）。如果届时基金没有被完全建立起来和完全自立，那么该计划将被终止（参见第 4 章）。

609. **基础统计和数据供应**是联合国系统的一项主要职能，也是粮农组织宗旨领域内的核心职能。从这个术语的严格意义上讲，这是一项纯粹的公共产品职能，没有明显可替代的供给来源。随着国家的发展，他们为了进行分析而越来越依赖这样的资料，对于最不发达国家来说，这些资料在政策支持中使得基础的政策选择分析成为可能。关于粮食供给、粮食不安全和脆弱性的信息对最不发达国家确保其国民获得足够粮食上是非常重要的。作为粮农组织正常预算的一部分，基础统计工作越来越不被重视。粮食安全信息得到较多重视。粮食安全信息还得到预算外资源的支持，但基础统计获得的支持相对很少。地理参考自然资源数据库系统在预算外资源资助下在一些领域有所扩展，但土地资源利用却是格外被忽视的领域。

610. **建议 3.5:** 重中之重应该放在基础资料和统计的提供上。但是，在粮农组织约 60 年的统计工作中，基础统计系统虽有变化，但没有根本的革新。为更好地满足 21 世纪对统计的需求，现在是对统计工作进行全面检查的时候了。应该主要依靠用户进行这项基本检查，并且从信息需要出发：信息的用户；使用的目的；然后考虑数据产出是否合理，是否需要新数据，或者需要对资料进行汇总； 以及

- a) 许多作物和牲畜统计信息可以从粮食不安全和脆弱性信息以及早期预警系统获得，营养信息也应该完全结合进去；
- b) 应该更加重视加强与其他组织的伙伴关系，特别是在作物和牲畜基础统计方面；
- c) 应加强自然资源地理参考数据库，特别是土地和土地利用方面； 以及
- d) 淡水领域也需要引起足够重视，但其它组织在这个领域非常活跃，所以应建立伙伴关系。

611. **信息系统和出版物**是粮农组织综合分析和传播知识系统的主要组成部分。它们支撑着粮农组织的技术合作、条约和协定工作以及粮农组织的政策和技术会议。一些国家因计算机使用受限而无法获得粮农组织的文献，是一个值得关注的问题。政策还需要及时关注传播使用语言的问题。提交管理机构和其它会议的主要文件都以粮农组织所有的法定语言印制。鉴于严格的预算限制和高昂费用，粮农组织需要精心挑选需要以一种以上的语言出版的文件。不管是因特网还是纸质的文献，语言的选择大多数都由高层管理者，以及不同技术主管对于翻译重要性的看法来决定，因而出现了非常含糊的局面。

612. **建议 3.6:** 信息系统的维持和加强对于该组织履行职责非常重要，要求有足够的资金保障。同时建议：

- a) 对于最不发达国家，由于难以获得计算机和因特网，因而需要提供更多的纸质出版物；
- b) 实施语言政策的模式应该是下一步考虑的问题。显然，管理机构和其它会议的主要文件以粮农组织的所有法定语言印制。但是，不管在网上还是纸质的，其它文件是否需要以各种语言印制就不明确。IEE 认为，除了主要会议文件之外，对每一种语言应该有一项预算，然后在该预算内，由每一种语言的用户小组决定翻译经费的支出；以及
- c) 在有关国家/区域分别另外开发中文和阿拉伯语的镜像网站应该具有一定优势，在中心网站个人和机构层次上的这两种语言的文件，而是提供与镜像网站的链接（很明显粮农组织网站中阿拉伯语和中文文件的使用率很低）。

613. **投资支持:** 如果粮农组织要支持投资的扎实增长，那就需要与从国际金融机构贷款的成员国以及本身拥有国际金融机构的成员国紧密合作，特别是对农业进行贷款的国际农发基金以及世界银行，其 2005 年在国际金融机构对农业贷款的总份额中占到 60%¹¹⁰。投资中心的服务已经历史性地为粮农组织提供了难得的入场许可，但这种联系的重要性和有用性正在下降。粮农组织使用正常计划资源支持国际金融机构使用其工作人员和顾问。一般认为，如果没有这样的支持，国际金融机构将会大幅减少使用粮农组织的服

614. **建议 3.7:** 如果投资中心继续发挥作用，独立评价委建议粮农组织应该制定一项新的清楚的战略，以支持发展中成员国决定他们自己的投资优先领域、方法和计划方面制定一项战略，包括减贫战略文件方面。粮农组织实施该战略需要投资中心

¹¹⁰ 世界银行，2006 年，惠及农村贫困人口：农村发展的新战略。

以外的综合的方式，也超出了目前的运营模式。这就需要包括对成员国长期需求的优先关注，特别是在经济、社会和体制政策，技术机会以及投资潜力方面的限制等。如果投资中心将继续与他们的关系得话，就应该与国际金融机构建立新的协定。另外，因此应该寻求长期的预算外支持，作为粮农组织对成员国提供直接援助的正常计划经费的补充。粮农组织必须是这样一种角色，即在国家、国际金融机构和其它捐助者之间，为完善投资战略和相关政策计划而建立伙伴关系；以及：

- a) 此战略之外粮农组织目前正常预算对投资中心活动的支持，一旦确立和通过，就应该停止；
- b) 对国际农发基金来说，需要政治层采取行动，加强合作，且不仅能够使粮农组织向国际农发基金提供技术层面和政策投入，而且国际农发基金需要的专业技术和国家存在，使其在战略层面成为各国的伙伴；
- c) 随着世界银行农业贷款持续增长，粮农组织把以国家为重点的伙伴关系与潜在的与银行借贷联系起来将显得特别重要。尽快与非洲开发银行建立适当的战略关系也将非常重要，该银行有意大幅扩大在非洲农业和农村发展方面的作用；以及
- d) 同时，粮农组织需要确保其有能力为新兴领域提供高质量的投资投入，这些投资通过增值和与投资及捐助者支持有关的上游政策工作而创造就业。这就要求粮农组织聘请具有必备技能的高级人员。

615. 粮农组织紧急援助：目前，该组织总支出的约四分之一用于应急活动，几乎全部来源于预算外资金，也有一些技术合作计划投入。粮农组织在应急和重建方面具有重要作用，且这对于该组织解决饥饿和贫穷的目标也是十分根本的。粮农组织在紧急重建方面的现实和潜在比较优势在于其促进联合反应的能力，即从监测，通过预防和准备以及规避，到恢复农业生计和“恢复得更好”的快速反应。粮农组织在植物虫害和动物疾病管理方面的优势在于它可以将全球监测、国际法律工具、论坛、资源动员和病虫害管理协调联系起来，做出全球响应。虽然粮农组织在经济管理和生计方面还有改进的余地，但在这方面具有绝对优势。不过持续的技术力量流失可能会威胁这方面的比较优势。

616. 建议 3.8：粮农组织的应急工作值得高度重视，目前需要制定一个总体的战略，并经理事会通过，以阐明和确定作为粮农组织强项的紧急响应职能的宗旨。该战略不应该是静态的，而应该是动态的，且应该在理事会经常讨论。重点应明确放在粮农组织能开展合作并最大限度发挥其比较优势的大型紧急响应活动上。为保持紧急行动与恢复司的实施能力而增加一些正常项目的资源是合理的。粮农组织在植物虫

害，尤其是蝗虫灾害的紧急管理能力需要持续加强，家畜病害方面也要求更强的响应能力。

617. 粮农组织已经从经验和评价中吸取教训，但政策变化并不总是马上就能落到实处。调整了对种子和工具类型手段的重视，更强调发展的连续性。性别问题也引起了重视，从更加有效的监测入手。评价本身和支持评价的信息系统目前需要更加系统地检测粮农组织设定的每一项应急职能，包括从资源动员、规划、协调和分配，到有效性和影响评价，同时充分考虑他们之间的依存关系。评价发现，一些特别的领域需要尽快进行大力完善，包括：

- a) 实施的程序-如本报告其它地方所述，需要检查总体程序，以及代表团的层次、风险管理和使用其它机构（如世界粮食计划署）承包和后勤能力的可能性等；
- b) 人力资源的聘用和工作人员以及顾问的使用—可能是低效和不能充分联合反应的原因之一，因为顾问经常对粮农组织缺乏了解（雇员与顾问的比例过度向顾问倾斜）；
- c) 确定粮农组织能够与其它机构合作并最大限度发挥其比较优势的重大应急反应优先领域。粮农组织工作层已经接受了这一点，但政治上的优先领域也意味着，继续以分散的方式使用资金，特别是技术合作计划；以及
- d) 关于受益者、目标群体和如何使用粮农组织产出的信息。特别是关于农业投入的信息，但是也包括如何利用评价以及协调的有效性等等；及
- e) 为实现“恢复得更好”的可持续性，区别援助需要更多的注资。

粮农组织工作的技术领域

表 3.15: 所占大致百分比				
	作物	畜牧	渔业	林业
农业人口主要从事的行业	60%	23%	10%	8%
2004 - 05 年粮农组织技术领域工作的总支出	82%		11%	7%

618. 在按部门查看不同技术领域资源分配的总体情况时，如上述提及，指标包括该部门提供就业和收入增长的潜力以及全世界以此为生的人口百分比，特别是在最贫穷国家的情况。粮农组织的支出大致上与该部门对依赖人群的重要性相一致，但

畜牧业例外，尽管准确的数字难以计算，因为其它领域的计划也少量介入畜牧业，不过粮农的支出大大低于其重要性。通过价值增值，增加就业和收入潜力最大的部门就是畜牧业、渔业和种植业中的园艺业。畜牧业有一个人畜共患病的问题（疾病可以从动物传染给人）。独立评价委总体上判断，粮农组织在渔业和林业上比种植业更具有比较优势。在畜牧业方面，粮农组织已经在传染病控制，包括几乎被消灭的牛瘟和控制禽流感方面，都已经具有重要影响。

619. **建议 3.9:** 应该重新调整资源分配，增加林业和渔业的份额，大幅提高畜牧业的资源。为此，理事会必须做出真知灼见的决策，因为许多政府代表来自于种植业部门。

620. **植物生产和病虫害综合防治:** 粮农组织过去已经在植物生产领域做出了重要贡献，以后也仍需为某些活动提供技术支持，例如粮安特别计划，但作物生产（不包括所有植物遗传资源方面的，但包括植物育种）目前也许是世界上各国能力最强的一个领域，拥有最国际化的技术队伍，包括各个国际农业研究中心。病虫害综合防治目前已经成熟，正由许多组织进一步提高和示范。

621. **建议 3.10:** 粮农组织拥有两支作物生产技术团队，拥有一些关键技术，且很少有国际竞争者。这些领域包括作物营养，对次撒哈拉非洲尤其重要，以及城市和城郊地区为增加收入和营养的小规模园艺业。应该停止在作物生产的其它领域开展规范性工作，而在上述两个领域，应该制定更有意义的计划，或经过一定时期以后，也停止工作。不应由营养组（营养和消费者保护司）再开展独立的工作，而且：

- a) 为保证资源更具有合力和更加有效。作物活动和草原处、种子和植物基因处应当合并；
- b) 目前国际农业研究磋商小组中有两个中心处理稻米方面的事务，而贸易方面的事务则由粮农组织中一个政府间商品小组负责。国际稻米委员会应当关闭，或如果国际农业研究磋商小组愿意，则隶属于国际农业研究磋商小组继续开展工作；以及
- c) 关于病虫害综合防治，粮农组织将继续发挥重要作用，但由于还有其它方面的试点和示范，粮农组织没有必要再参与社区一级的工作。在制定政策和法规方面的作用仍然非常重要。

622. **畜牧业:** 以农林渔业为生的人口中超过 20% 主要依靠畜牧业维持生计。在初级产品生产和增值方面，这是一个增长最快的农业部门，也是一个最具增长潜力的部门。因动物向人传播疾病，畜牧业也因此是对人类健康最有威胁的部门。也是对

环境具有主要影响的部门。大部分本土私营企业正在进行“畜牧业革命”，而这并不需要粮农组织的技术援助。另外，该部门面临的挑战需要弄清许多问题，包括制定全行业管理和政策、对全球和地区的公共健康和环境影响、对贸易的影响、对二氧化碳排放的影响、以及随着动物饲料需求的增长而对植物蛋白价格的影响。扶贫政策需要解决该部门的就业机会和收入增长问题，来自于畜牧业的额外收入问题，以及居住在世界最边缘地区、也常是最贫困人口放牧者的问题。

623. 令人吃惊的是，作为粮农组织正常项目预算的一部分，动物卫生方面的工作预算增长有限，而畜牧业管理、信息和政策方面却是工作预算减少最多的技术领域，1994-95年至2006-07年所占份额下降约40%。部分原因可能是，与渔业和林业相比，逐渐向上游倾斜而调整的结果，以及正常项目预算对政策工作的相对忽视而造成的。

624. 畜牧业方面没有设立任何技术委员会，这就意味着畜牧业与环境以及畜牧业与贫困这样重要的全球问题无法像渔业和林业那样得到解决。与世界动物卫生组织和世界卫生组织合作进行的全球动物卫生问题的讨论，如果跳出纯兽医讨论的圈子，将会更有益处。

625. **建议 3.11:** 鉴于上述因素，独立评价委结论和建议认为：

- a) 应大幅增加资源，应为畜牧业设立一个独立的小型部，只要粮农组织的工作重点仍在以下几个方面：
 - i) 扶贫政策和管理；
 - ii) 动物卫生、解决对贫困人口的影响、发展中国家的国民经济、对畜牧业和人类健康的全球风险；以及
 - iii) 畜牧业环境问题。
- b) 伙伴关系至关重要，需要进一步加强：
 - i) 与国际原子能机构的联合办公室的工作是否有用遭到疑问。如果判定 Elisa 试剂盒的开发可以在联合办公室之外的伙伴关系中进行，那么粮农组织就应该从剩余的畜牧工作中撤出资金；
 - ii) 与世界动物卫生组织和世界卫生组织的伙伴关系在分工和制定联合计划及方案方面已经得到加强。出于效率、效益和减少竞争的考虑，目前需要设立共同秘书处，就共同面临的许多领域进一步发展这样的伙伴关系，特别是在能力建设方面；监测和

早期预警；紧急响应；以及与国际畜牧研究所（ILRI）一起建立的研究网络；

- iii) 政策工作方面，需要与国际畜牧研究所和粮食政策研究所（IFPRI）建立更强的伙伴关系；

应该不遗余力地推进这些伙伴关系，但是在其他方同意合作之前，粮农组织在这些领域的工作不应该有所退缩。

626. 土地和土壤：在独立外部评价对农业部门主管的问卷调查中，土地和土壤工作被他们列为第二项重要工作。这是粮农组织工作中削减较多的一个领域，也没有吸引大量预算外资源。在人力和财政资源剧烈下降和导致粮农组织在土壤方面能够提供的服务有限的情况下，对独立外部评价来说，一个根本的问题是粮农组织是否应该继续在这个领域开展工作。不应质疑，关键资源若不是已经丧失，就是遭受到严重损害。毫无疑问，人口增长对土地资源的压力、对农产品供给增长的需求、城镇化和气候变化都对土地资源形成压力。土壤在热带比温带条件下更脆弱，没有其它地方比非洲更加如此了。国家土地管理是一项技术、经济和社会事务，要解决这个问题就需要基础信息。土地资源状况不是静态的。日益增长的土地利用压力和土地用途的转变，加之气候变化，正在快速地改变土地资源和利用的情况。全球在如气候变化和农业生物多样性方面的决策上也要求最新的全球信息。

627. 遥感新技术、计算机成像和地理信息系统需要不断更新标准。一些事情，如世界土壤地图和农业生态区划方面的工作，只有在一定的基础上才能开展和进一步发展，这些基础就是关于如何收集、分析和呈现资料的国际统一分类标准和方法。粮农组织曾为此提供了最好的论坛。国际土壤参考信息中心（ISRIC）和国际应用系统分析研究所（IIASA）、国际农业研究磋商小组的各中心以及各种农业大学是潜在的其它供给来源，但是不全面。他们不能够覆盖全球、独立主办论坛或者不具粮农组织的权威性。独立评价委认为，粮农组织应该继续发挥其重要作用。

628. 建议 3.12: 应该更加重视土地和土壤工作。如果粮农组织被迫作出选择，那它必须将保留全球信息系统设为优先。但如果它重新获得全球资料开发的领先地位，那么这些方式方法则需要转移给成员国，以供其在国家一级应用。这方面的能力建设和政策接轨是援助的重要领域。

629. 与国际原子能机构的联合工作：粮农组织与国际原子能机构设有一个联合办公室。其工作如上所述，主要涉及作物（主要是诱变育种）；通过不育昆虫技术进行虫害和宿主控制；示踪技术在家畜营养、土壤—植物营养摄取等的应用；对家畜疾病和食品安全诊断工具的开发，尤其是利用辐射，还建有一个食品安全实验室。目前许多工作仅仅是对被完全验证的技术的应用。这些工作也在其它地方开展，这

一类技术工作是随着国际农业研究磋商小组系统的出现，粮农组织多年前就已完全退出的。这些方面的工作与在罗马开展的规范性工作很少或没有交集。尽管这是一项长期存在的伙伴关系，但就粮农组织的投资得到的结果和影响而言，这项合作不再是高回报的。

630. **建议 3.13:** 由于当前面临的预算限制，粮农组织应该终止向这项联合工作提供资源。

631. **水和灌溉:** 粮农组织在水资源数据库方面继续发挥引领作用，并且其在农用水管理方面的工作获得了尊重。如果要解决饥饿、贫困和长期营养不良问题，特别是在非洲，那么加强水资源管理就是任何绿色革命以及亚洲和中东持续农业发展的先决条件。许多水资源网络已经存在，但却常常背离农业。粮农组织目前处于劣势。需要解决本组织内尚留的有限人力资源的人员构成和巨大差别，这是该组织在全球和区域层次的宏观政策问题上处于领导地位务必要解决的问题。

632. **建议 3.14:** 和在粮农组织许多其它活动领域中一样，水资源部门是否能产生巨大影响取决于将工程、实物资源、技术能力和对经济、社会 and 耕作制度的分析相结合的跨部门方法是否能取得成功。这需要采取较为长期和战略性的方法，将当前资源同确保新资源（人力和财力资源）重新统一起来。如果没有采取类似的方法和根本性的统一，在很大程度上，粮农组织在水资源方面将继续在微观层次上开展不连贯的干预活动，影响十分有限。粮农组织在其水资源工作上，面临一个根本的战略抉择。若粮农组织在此领域要达到并处于领导地位，需要进行根本性的变革，采取不同的战略方法，使其能够促进综合性的政策和计划，将工程、土地制度、经济、管理和立法进行整合。在现有网络（例如“联合国之水”）的基础上，必须加强合作以联系广大国际专业技术组织。要支撑此项工作，必须拥有详实的水资源本身、水资源利用、不同应用的回报及成本等全球资料。确保获得这些资料应该继续作为粮农组织的重点。

633. **渔业:** 粮农组织是仅存的一家具有全球渔业计划和外联的机构。世界银行目前正就渔业租赁开展工作，该研究会产生规范性影响，但完成此项研究后世行不会再涉及该领域。国际农业研究磋商小组的中心之一，“世界渔业”的主要重点是生产研究。伙伴关系是绝对关键的，但粮农组织是全球渔业资料的唯一来源，也是唯一可以将政策网络、全球数据和中立性论坛结合在一起的组织，还是全球唯一的能够为渔业部门利益工作和跟踪环境公约的组织。在气候变化方面，没有其它联合国组织在全球海洋生物上也具有比较优势。大家似乎日益认识到这一点。但如果粮农组织不能够有足够反应，钟摆就可能偏向联合国总部和其它机构，特别是环境组织和环境公约。

634. 所有的评价，包括渔业部自己进行的自我评价，都发现粮农组织渔业工作缺乏一致的战略。尽管该部对其长远目标十分清楚，却并没有确定即时步骤以有利于目标的实现，并且像该组织的其它部门一样，优先工作领域也存在重大问题。尽管该部很小，《负责任渔业行为守则》也提供了统一的主题，但该部门的工作仍然存在分割。粮农组织的工作过于集中在渔业本身，而没有与其它问题充分结合，例如经济和作为农产品的鱼货方面的工作。粮农组织渔业部将工作重点放在各国渔业部的做法也导致目标过于部门化，会阻碍更好的渔业和水产养殖管理。目前，渔业工作，不管是规范性工作还是在国家能力建设方面，都比任何时候更需要集中在政策集成和相关全球资料的获得上面。

635. **建议 3.15:**虽然目前渔业部的资源使用仍有调整的空间，但粮农组织在资源分配上需要更加重视渔业。为此，理事会必须做出真知灼见的决策，因为许多政府代表不是直接来自于渔业部门。粮农组织目前应该制定协调一致的渔业战略，把工作集中在政策集成和相关全球资料的获得上。应加强合作，促进全球和区域法规的制定。从水体到餐桌，鱼货可以在生计发展上发挥更大作用，在渔船以外的农业和价值链中创造就业机会。粮农组织的作用不应拘泥于技术细节，而应在能够支持技术发展的系统、法规和方法上，同时保障平等、健康和环境。

636. **林业**对世界上约 8%的农业人口的生计至关重要，包括一些最贫困的土著人群和山区居民。该部门对于许多环境资源的提供也很关键。同时，就像渔业中的水产养殖一样，实际上许多木材生产正在由天然林向有管理的人工林过渡。上世纪 90 年代初，粮农组织以项目为主，以之后不曾有的程度关注林业，却并未解决新兴的全球问题。从那以后，工作有很大转向，粮农组织的活动以合作为主，包括在林业合作伙伴关系（CPF）中的领导作用以及对联合国林业论坛的支持。计划也已经从单项技术合作活动为主，转为对国家和全球信息开发、政策导向和管理的总体支持。

637. 粮农组织是全球唯一的既可以从林业以外整体（就是环境、经济和社会方面相结合）关注林木，又能将从实地行动到全球政策的各方面整合在一起的政府间组织。该组织在国家工作和全球政策的内在联系方面，还没有完全开发出自己的能力，部分是因为本报告其它地方论述的为权力下放而进行的机构安排所致。像渔业那样，总部内各单位的规模较小也造成不必要的分割。对国家森林计划机构的评价就林业工作与以农业为重点的部门的联系给予负面评价，虽然许多木材产自于天然林以外，且许多林木分布在农地。评价注意到，粮农组织向国家推介的东西自己却不去实践它。要纠正这种局面，就需要如第 6 章讨论的那样，重组林业部。成员国对林业技术工作和技术合作非常重视，特别是在政策制定和能力建设方面。总体上独立评价委发现粮农组织在林业方面的重点是把握得比较准的。

638. **建议 3.16:**粮农组织在整体资源分配上应该进一步重视林业。在上一次林业委员会已经通过的粮农组织林业工作战略的制定应该促进部门间目标的更好结合,继续重视伙伴关系但要加以选择。工作应该以逻辑框架为基础,要与粮农组织成员国的三个战略框架目标相呼应,这三个目标是与千年发展目标紧密相连的。在通过的该计划的总体优先领域内,该战略还需要确定资源集中的关键领域。

639. **对农业发展的社会事业支持(高等教育、研究、农民教育和农村金融、销售和涉农企业):**独立评价委在国别考察和调查中发现,成员国对粮农组织在支持农业发展的社会事业方面的能力建设需求很低。独立评价委结论认为,并非绝对需求很低,而是不认为粮农组织是一个可行的开发支持的来源,也因为高等教育,有时包括研究和多数对企业的支持,都不在农业部的权限范围之内。人员参与方面倒是例外,这是一个非常饱和的领域,而其它这些领域要么没有强大的服务提供者,要么提供者在合作框架上没有明确重点。粮农组织在这些领域的的能力被严重侵蚀,部分原因是其认为国际农业研究磋商小组,特别是国家农业研究国际服务中心,会担负起研究和推广的职能。粮农组织目前必须作出艰难的选择,因其不可能在中期重构在这些领域的比较优势。

640. **高等教育和研究:**不可否认,农业高等教育需要解决面临的广泛挑战。受过培训的农业人力资源严重短缺,特别是在最不发达国家中。由于在管理、研究和对农民教育的社会事业安排方面的缺失,发展受到严重制约。这个问题与高等教育的总体危机以及受过培训的农民离开农业进入其它行业有关。粮农组织必须为教育、公共事业等方面的总体改革进行工作。同时,鉴于农业对人类福祉的重要性,现在就需要采取行动。新技术、连网方式和公私伙伴关系为高等教育开辟了新途径。

641. **农民教育:**农民田间学校已经成为粮农组织对农民教育的重要贡献,并且作为决策者的农民认识到了它的独特性。以下这些因素都为农民教育和农民决策支持打开了可供选择的大门:非政府组织的发展、私营部门广告驱动的产品、大型私有企业的推广、把如赤脚兽医概念融入综合系统的可能、手机的普及和电视的出现以及一些国家农村地区计算机的连通、公共部门更加实际的以结果为准的支付、增加读写能力、农民田间学校的课程和可持续生计方法。

642. 粮农组织像其它国际机构和国内公共服务部门一样,对企业发展有一种文化上的歧视。不过,随着涉农企业的快速发展,这种状况正在发生变化,虽然转变速度远低于预期。然而,涉农企业的发展不够迅速或覆盖广泛,不足以创造出必要的同等就业和收入。这一点没有其它地方比非洲更能说明问题。同时,城镇化的发展、新的出口市场尤其是亚洲和近东的市场、国内和国际市场增值的机会,都提供了新

的机遇。这就需要适宜的政策、调控框架和支持结构。对涉农企业、小农或无地的小企业家来说，适宜的金融环境从来没有这么重要。应对这一挑战，粮农组织在包括农村小额信贷和农业供销领域拥有广泛的知识 and 经验（虽然该组织在市场方面的经验主要来自于上一个年代存在的国家和商品营销局）。近年来，粮农组织对涉农企业给予越来越多的重视。这很令人鼓舞，但是需要进一步一体化，取消小型、家庭式活动，特别是在加工业中。

643. **建议 3.17:**只有该组织获得大量新资源，社会事业发展的所有领域才可能被重新确立为粮农组织工作的优先领域。否则，工作将进一步精简，以保持成员国确定的优先领域拥有关键资源。同时，如果确实拥有足够的新资源，社会事业发展的重点应放在私营部门，而非像以前一直放在公共部门上。因此，整体政策应当优先可以使公立、私人和非政府组织部门力量最大化的机构间关系，应用新媒介，如适宜，建立强大的伙伴关系。相关单位和他们承担的与社会事业和经济政策的机构必须得到进一步加强，以及：

- a) 粮农组织应当通过与联合国经社理事会，如果可能的话，和世界银行建立紧密的伙伴关系，在促进高等教育改革和机构之间的联系上，继续发挥作用；
- b) 对于小农的教育，该组织应该进一步研究农民田间学校模式在不同形势下的强项、弱项和适用性，以及形成非政府组织和公共部门网络的潜力、通过使用新媒体支持小组教育；
- c) 鉴于粮农组织近期尝试为涉农企业发展奠定一个更加综合统一的基础（假设资源可得），应进一步融合本计划，在 3-4 年的执行期之后开展一项严谨的独立评价。作为融合活动之一，粮农组织同时应该确保该活动与国际农发基金、国际劳工组织、联合国工发组织以及国际贸易中心相一致，特别关注非洲，关注一项涉农企业方面的重要合作计划。该计划应该集中在促进就业和收入增长的措施上，包括金融、税收体制、市场准入和标准（公平贸易、有机、劳动保护，尤其是童工保护）。如果不能制定出明确的战略和联合计划，且评估证实了这一点，那么这方面的工作就应该停止；以及
- d) 一些单独的农村金融工作可以继续进行，最好是与国际农发基金合作。但粮农组织在营销方面的独立工作却并不必要。

644. **经济、社会、粮食和营养政策**（也可参见下文“对政策和战略制定的支持”部分）：经济政策工作得到了成员国的高度重视。2007 年的重组加强了经济社会部内

的大多数社会政策工作，以及经济和贸易政策，但是，该组织在经济、社会和粮食政策工作方面还没有单一的联络点，营养问题尚未完全融入粮食安全。开展了一些不错的政策工作，该组织也已发挥了一些影响，并且作为一个中立的政策支持提供者受到了发展中国家的尊重。但仍缺乏整体战略。粮农组织能够在它拥有的比较优势和国家需要之间取得比目前更好的匹配。在从农场到餐桌的增值链的所有领域中，私营部门的作用日益增长，其促进粮食生产、收入和就业的潜力，使得了解国内和国际价值链对于政府而言至关重要。

645. **建议 3.18:** 粮农组织需要对发展中成员国的经济、社会和粮食营养政策支持需求进行更加系统和有差别的评价。明确各国的需要能够使伙伴关系，例如与国际粮食政策研究所和各国际商品组织的伙伴关系得到更好地利用，也有利于在政策工作的各个方面更好地分配人力。以下方面也需要给予更多重视：

- a) 营养作为粮食、粮食安全和粮食脆弱性政策的有机组成部分，更多地应该强调了解营养不良的根本原因。营养工作应该完全融入政策之中。粮农组织应停止开展许多其它组织也从事的庭院种植活动。而且，学校的营养教育和社区营养的工作应该留给其它更有资格的组织来承担，特别是联合国儿童基金会。也应该停止食物构成方面的其它工作等等；
- b) 中期商品市场分析。私营部门正在更多地开展短期市场分析。发展中国家很少直接使用粮农组织的短期分析。与短期商品市场分析相比，粮农组织中期分析为政策支持提供了基础，对发展中国家具有更大的影响；
- c) 对增长潜力大的具有活力的产品进行商品分析；以及
- d) 为能够促进就业和收入增长的行业发展创造有利的环境（同样参见上述关于涉农企业发展的段落）。

646. **性别纳入主流和妇女赋权:** 在发展中国家的农村地区，妇女是经济、家庭和社区的骨干。男人多数外出，或即使在的情况下，妇女也常常承担大部分农活和家务，但却常常不能完全地参与决策，或者不能接受教育、推广服务以及土地和金融资源，甚至接受的粮食和医疗不足以使之更有生产力。这是经济和社会的巨大损失，也是不公正的，是对实现家庭和社区粮食安全的阻碍。

647. 独立评价委发现，在粮农组织理事会已经给予性别问题高度重视的情况下，当独立评价委工作组考察一些国家或者在一些国家反馈的问卷调查中，总体上该问题并未做为重点。这就表明粮农组织有必要就模式提高认识并提供清楚的意见，而

不是反其道而行之。在国家层面，粮农组织经常通过小型试点活动来解决性别问题，但这些活动对政策没有反馈，也缺乏战略干预。

648. 鉴于性别和妇女赋权问题与该组织的宗旨息息相关，粮农组织曾在此方面迈出了坚实的步伐，而且曾是该系统的引领者，但现在却没有发挥作用。性别行动计划没有融入粮农组织的整体计划框架。将性别问题融入其它工作也没有得到任何预算资源。太多的资源被耗尽于“性别投入”的紧急请求，包括项目审议和报告评审。性别主流化的战略方向迷失，粮农组织开展更多地是小行动和小项目。

649. **建议 3.19:** 性别行动计划应该完全融入粮农组织的计划（包括将性别行动计划融入到粮农组织的主要战略和/或中期计划，而不是作为一个独立的计划），并且作为整体的一部分进行专门报告，以及：

- a) 为多学科行动以及促进成员国三目标行动而预留的资金中，应给予性别问题优先重视；
- b) 性别问题协调员的工作要求和必须的资历中应该包括选择标准和清晰的职责范围；
- c) 性别问题和妇女赋权的职员培训应该重新受到重视，应格外重视粮农组织代办处的专业人员和性别问题协调员；以及
- d) 应该探索与其它组织建立更紧密伙伴关系的可能。

650. **环境和自然资源管理:** 粮农组织已经将可持续自然资源利用作为重点，但还不是该组织关注的重点领域。在生物多样性公约（CBD）实施项下，发展主题已经越来越引起重视，特别是自然资源的可持续利用和获得及分享生物多样性潜在的经济收益方面。国际讨论中，强调更多的是保护区之外的生物多样性的价值——一个更广义的生物多样性问题，包括了农村景观的诸多方面。在这方面，农业部门的问题得到了重视。但是，也应该认识到，粮农组织最初的出发点是保护农村人口的短期和长期利益，确保为现在和将来世代提供足够的粮食和营养。粮农组织的主要关注是可持续利用，而不是资源的保护，自然资源的可持续利用是全球环境管理的关键（包括全球共有财产，如大洋和大气），这种观点越来越为众所接受。

651. 无论是考虑到粮农组织的比较优势，还是考虑到农业面临的挑战，气候变化问题都应该引起特别重视。气候变化对农业将产生巨大影响：农业生态区的转移和沙漠化（适合不同作物的不同地区）；季节性天气的巨大不稳定性（农业包括粮食供应）；海平面的升高和可能的对沿海渔业和水产养殖造成巨大损害的暴风。农业生态区的转移会对传统的作物种类和家畜造成影响，也会影响农业生物多样性的原

地保持。粮农组织拥有国际上最多的海洋生物多样性和生态方面的知识。海洋是生物物质的最大吸收者和制造者。林地可以保持水土，但因被转用于耕作而减少，也促进了气候变化。生物再生能源具有发展潜力，但使用生物质的技术还没有开发出来，目前作物利用的技术会对市场和粮食供给产生影响，在整个能源平衡中价值很小（目前情况下粮农组织不应该积极转移这项技术）。

652. 建议 3.20: 如前所述，粮农组织需要明确优先领域和比较优势的主要领域。目前应该对气候变化给予特别重视，尤其是在内部单位之间的合作、外部伙伴关系和角色定位方面。本报告其它部分谈及的一些建议，在此也很重要，包括：

- a) 作为农村和粮食部门的法律协定、法典和准则的召集者和代表，粮农组织理事会和秘书处应该检查粮农组织以外的机构，以及粮农组织本身制定的法律条约、法典和指导原则的文本，以确保粮农组织一致性的利益得到很好地反映（参见第 4 章）；
- b) 作为涉及自然资源（土地、水、林地、水产资源）与人类利用互动关系的全球最综合的数据库提供者：粮农组织应该在其宗旨领域中特别重视地理参考数据库的建立和数据分析的应用，以便为成员国提供监测和政策援助服务；
- c) 与粮农组织和其它组织的国际协定有关的政策和立法援助以及能力建设；以及
- d) 作物生物多样性和获得这种生物多样性方面也应继续予以重视。但是，粮农组织的比较优势以及家畜生物多样性工作的相对重要性却不太清楚（参见上述的畜牧部分）。

同联合国环境规划署和全球环境基金（GEF）的合作有助于促进粮农组织在这些领域的工作。

653. 生产技术、技术转移和试点: 对生产技术转移的需求对于最不发达国家而言最为重要，而且在许多国家农业部的生产计划中对这种需求有所倾斜。然而，粮农组织在其多数工作领域中的比较优势并不强，有时要远远逊色于其它的竞争者。粮农组织在一些为数不多的领域中还保有技术上的领先地位，例如灌溉水需求、农药处理以及造船等。粮农组织总部和区域性的专业技术并非在所有农业生态和社会领域上都有所长，甚至未能保有涉及所有作物的专业生产技术。在大多数生产技术上，多数国家的专业技术远胜于粮农，甚至包括许多最为贫困的国家。国际农业研究磋商小组在这方面十分活跃，其从事生产技术传播的技术人员人数远多于粮农组织。

独立评价委的结论也认为，这是最不需要粮农服务，存在最多竞争者，且粮农组织自身比较优势最小的领域。

654. 自从 2002 年的评价以来，粮安特别计划已经在政策和机构层面采取了许多改善措施，以解决供给和市场问题。在一些国家，粮安特别计划成功地示范了由粮农组织虫害综合管理计划首创的农民田间学校模式。但是，粮安特别计划的重点仍然放在生产的技术转移上，如之前所述，绝大多数试点收效甚微。粮农组织给予粮安特别计划的重视反而有损于该组织在国家一级最大化其比较优势的努力。在各国政府和国家一级的小伙伴心中，进一步强化了该组织的刻板形象，低估了该组织在规范性优势和政策及能力建设上发挥作用的潜力。许多捐助者还未对粮安特别计划已经发生的变化调整其看法，这样也就进一步削弱了该组织在寻求预算外资源上的能力。同时，在此情况下，2006 年对平均规模为 7600 美元的电视集粮项目进行的评价中发现，与类似的非政府组织或政府项目相比，该项目不算坏，当然也说不上好。该项目总体上没有使穷人受益，且大多无法持久。对粮农组织在塞拉利昂的工作开展评价时，对电视集粮项目也进行了研究，评价发现进一步证实了上述观点。独立评价委结论认为，电视集粮项目在评价之后进行的调整并没有真正解决存在的问题。其调整可能展示了一些粮农组织的关怀，但进一步强化了粮农组织的负面形象，例如未能传达其根本信息，未能发挥该组织的比较优势，也未对改善贫困人口的福祉做出重大贡献。

655. **建议 3.21:** 粮农组织应该强调其在技术对政策的影响上具有的重大比较优势，不管是在集约化、生物技术、机械化方面还是农业产业化方面。应大幅降低技术开发、转移和试点的优先等次，以增加对政策支持和能力建设的关注。作为其全球知识管理职能中的一部分，粮农组织应该注重于促进获取生产技术知识的途径，而且：

- a) 粮农组织应该加强其作为知识管理者的优势，而非仅仅制定定义性的技术准则，实际上这方面的竞争十分激烈。知识管理包括开发网络系统，解决版权问题，以及改善其他语言版本的可得性；
- b) 应该非常有选择性地使用试点，在其确实能够填补差距时，在政策制定者对试点结果存在合理预期时，以及存在将试点总结出的有价值要素进行实质推广的各种前提条件时；
- c) 应该将正对各国和区域粮食安全计划进行的评估可能得出的结论考虑进去，粮安特别计划应该与该组织更为广泛的主题相结合，增加农业产量、农村就业和收入以消除贫困和促进发展。应该停止单独的电

视筹资项目，将今后电视筹资活动筹集的资金用于支持主要的主题领域；以及

- d) 所有的技术部都已经削减了关于生产技术的工作，鉴于该组织的资源紧缺并未发生根本变化。因而应该取消农业产业化和机械化等领域的生产技术工作，并进一步减少作物和牲畜领域上的生产技术工作。

656. **法律服务：**虽然粮农组织在立法方面的工作享有很好的声誉，但似乎并非各成员国需求的重点。法律办公室还曾损失了关键资源和富有经验的工作人员，而咨询网络也受到损害。有必要将剩余的资源专注于（粮农组织及非粮农组织的）国际条约和国际协定的执行工作上。在准备粮农组织战略框架（1999年）之时，认识到有必要对全世界关于粮食和农业的法规状况做一项系统的研究。但是至今尚未开展此项研究，而今天仍有开展此类研究的必要。

657. **建议 3.22：**由于资源减少，且成员国明显并未视其为优先领域，对成员国的法律支持应该集中于那些与国际协定相关且粮农组织具有明确优势的领域。

658. **制定政策和战略：**“2005 总干事改革建议”中明确无误地指出政策支持作为粮农组织比较优势的一个主要方面，需要更好地进行管理以造福成员国。在对问卷调查的回复中，各国的农业主管人员认为粮农组织在行业政策和能力建设方面的工作是最为重要的。2007年的机构重组要加强经济和社会部中的大多数社会政策和经济贸易政策，但是该组织的所有政策活动中并没有一个单一的联络点。

659. 与经合发组织援助计划和国际金融机构常带有指定条件相比，发展中国家总体上更看重粮农组织政策支持工作的中立性。另一方面，发达国家的代表常常指责粮农组织偏向发展中国家，特别是在出现国际贸易争端之时。当粮农组织寻求各国和全球社会认同其立场时，将各种可能选项都列出来，这样反而最有效。然而，问题在于，在一些领域中粮农组织需要先明确自己的政策观点，然后再进行推动。同样的，当确凿的分析指出某些群体会受到国际政策的负面影响之时，粮农组织必须做好准备站出来说话，尤其是为贫困人群和贫困国家。

660. 能力、连贯性和实效的问题在于，除了林业和渔业之外，经济、社会和粮食的政策工作另被划分至四个不同的部。工作分割带来许多问题，国家和区域一级的工作归政策援助司，规范性工作主要集中在经济和社会发展部，而农业及消费者保护部负责营养，自然资源管理和环境部主管土地制度。还有粮农组织驻国家代表处的作用也十分重要。它们应该根据粮农组织的政策向各国政府和联合国国别小组提建议，与粮农组织的各方面工作联系紧密，特别是在政策方面。事实上，政策工作

并未出现在他们的工作职责说明中，因此，以其选择的方式开展工作。近期对选定的几个粮农组织驻国家代表处开展了政策培训课程，但是并不能纠正这一目标和选择标准之间的不匹配。

661. **建议 3.23:** 发展中国家重视粮农组织在提供政策支持上的中立性，也依然是所有成员国愿意就一些全球性政策工作进行讨论的论坛，但是粮农组织可以在当前基础上使其比较优势更好地配合国家需求。粮农组织确实需要能够在宏观行业层面提供强有力的政策支持。该组织在多边体系之中是独一无二的，持续呼吁农业在保障生计安全和增加经济及社会福祉上的作用。这就要求该组织集合其这方面的能力，坚持到底，实现其宣传倡导的政策制定，而且：

- a) 应该对各国的政策支持需求进行全面分析；
- b) 政策工作应该利用粮农组织在吸引技术专家上的潜在优势，包括经济学家和社会学家；
- c) 政策工作应该提出各种可能，区分短期和长期影响，如果长期影响是积极的，应该分析各种转型选择；
- d) 解决政策工作上的分而治之，尤其是经济、社会事业和粮食营养政策（评价人员发现，即便是经济贸易政策，各单位之间的观点也存在分歧）。同时，为了保持行业的完整性，应继续分别管理渔业、林业和畜牧业政策；
- e) 将营养概念融入到粮食政策工作中，需要更加关注了解营养不良和不足的根本原因所在；
- f) 加强对各国的直接支持和规范性工作；
- g) 认定并提升粮农组织驻国家代表处，使其在国家一级发挥主要的政策作用；以及
- h) 随着机构变更，确定各国的国家需求和优先领域，有助于粮农组织利用其比较优势，同样也有助于粮农组织和其它组织之间更好的分工合作。

662. **能力建设**在“总干事改革建议”（2005）中已被定为成员国主要的优先领域之一，以及需要关注的领域和一项战略。知识交换和能力建设司（KCE）被指定开展此任务。最不发达国家中，尤其是在非洲，极度缺乏训练有素的人员。粮农组织在其规范性优势方面的能力建设影响最大。在一些最不发达国家，许多机构建设不能可持续发展。主要原因是缺乏维持这种能力的国家预算、来自于私营部门和非政府组织的人才竞争、移民以及一些国家，特别是非洲的艾滋病和其他疾病破坏。捐助

者日益强调预算支持和部门支持表明，已经认识到整个政府体系内都缺乏资源，那些非常贫困的国家只是无法维持这种服务以帮助其脱贫。同时，粮农组织有时还支持一些相对独立的机构建设活动。在一些情况下，这种活动的确在其针对的较大的领域内增加了整体能力，但是在机构建设上过于有针对性的做法降低了影响的成本效益。粮农组织很少支持私营部门的机构建设，且常常支持多种形式的合作发展，但是一般都不可持续。

663. 对于所有跨界事务以及那些国家间开展合作比单独提供要节约成本的服务，区域机构是十分重要的。这些机构建设的活动越来越多地与已经存在的机构相关联，例如业已存在的区域经济组织等，可持续发展的可能性增加，特别是在中等收入国家中。然而，那些服务于最不发达国家的机构却并非如此。在更广泛的能力建设中提供特定技术投入时，粮农组织很少是作为非主导的合作方参与其中。

664. 通过技术合作开展工作已经成为粮农组织能力建设的主力，在未来也将继续保持其重要地位。还需要更加系统地审视，更加重视开发较为通用的技能上，因为通过技术合作开展的能力建设，尤其是在最不发达国家中，有可能会过分有针对性，结果只是帮助个体换个工作或者在其它地方就业，大大降低了投入的价值。虽然在缺乏其他资源的情况下越来越多地利用技术合作计划进行机构建设，中等收入国家常常有能力吸引并使用规模相对较小的投入来加强机构建设。尤其是它们自己拥有资源可以维持下去，而不需外援。然而，很多例子证明，尤其是在最不发达国家中，技术合作计划并不适合用于机构建设，因为其实施期较短且项目规模有限。

665. 目前在能力建设上的机构安排可能已经产生了意外的后果：过于依赖因特网和光盘作为学习的媒介，以及过于以粮农组织总部为中心。粮农组织需要在各个层次推进知识，使得全世界的培训人员能够更方便地获得教材，这一点很重要。在高等教育方面该组织应采取谨慎的态度。开展助学金培训的成本十分高昂。有例子表明将计算机辅助教材和指导老师相结合的远程教育以及举办研讨会的结果都是令人鼓舞的。最不发达国家中的计算机设备十分昂贵，导致了另一个鸿沟。一般而言，粮农组织应该和其它组织合作并通过其它组织一起工作。如果像类似非洲大学的倡议能够和其它国家中的高等教育院校的远程支持和教材开发相联系，可能会“花小钱而获大利”，能够得到更有效、更高质的教育。对教师和教授的直接支持可能比对学生的支持更为重要。推进英语之外其它语言的翻译工作是十分关键的。

666. 因此，虽然能力建设是成员国的一个优先领域，也是粮农组织技术合作十分重视的一项主要活动，该组织并未对其进行系统的研究或评价。

667. **建议 3.24:** 粮农组织应该在评价不同发展水平、不同地域国家的需求和能力之后，制定一项能力建设战略。发展中国家、捐助者和合作伙伴都应该参与到这一战略的制定过程中。如同粮农组织履行其宗旨的所有其它方面工作一样，本战略的目的必须是确保各国能够得到必要的能力建设服务，而非这些服务须由粮农组织提供（同样参加**建议 3.5**）。合作应该是战略的核心部分。还应该认识到，粮农组织在政府之外进行能力建设并非其强项，虽然非政府组织、合作社和私营部门的能力建设不应该被完全排除在外，但是这的确不是粮农组织具有比较优势的领域，而且：

- a) 这应该是调动预算外资源的一个优先领域，尤其是技术合作计划并不适用于诸多的能力建设要求；
- b) 培训和高等教育方面应该最大化地利用合作和联网，应该认识到新媒介的局限性，总体而言应该在试图直接帮助学生之前先解决教师的需求；及
- c) 应该将能力建设更加集中，将总部工作与国别工作，包括目前由技术合作部履行的许多职能相结合（参见第 6 章）。

表 3.16：关于提出建议和确定资源重点的标准的评分简表

	实现全球均衡发展，支持成员国三个目标必需的评分	认定的成员国的重点	对可持续结果和影响作出贡献的绩效	少数竞争者	获得预算外支持的潜力	资源分配的重点程度
宣传和交流	4	2	2	1	1	中
知识管理	4	2	2	4	2-3	高
对投资的支持	4	2	2	0	1	中
应急支持	4	3	3	2	4	高
基本统计资料和数据	4	2	3	4	3	高
信息系统和出版物	4	4	3	2	2	中
作物生产和加工技术	4	2	2	1	2	低
植物保护和农药	4	4	3	3	2	高
植物遗传资源和生物多样性	4	3	3	3	3	高
畜牧业部门政策和管理	4	3	2	3	3	高
动物卫生	4	3	3	2	3	高
土地和土壤	4	3	2	4	2	高
国际原子能机构联合工作	1	1	2	3	1	低
水和灌溉	4	2	2	4	2	中
渔业	4	3	3	3	3	高
林业	4	3	4	3	3	高
食品安全	4	4	3	3	2	高
发展高等教育、研究和推广	4	1	1	4	2	低
经济、社会及食品和营养政策	4	4	2	2	3	高
性别纳入主流和赋予妇女权力	4	2	2	1	2	高
环境和自然资源管理	4	3	3	3	3	高
生产、技术转让和示范	4	3	1	0	1-2	低
法律服务	4	3	3	2	2	中
制定政策和战略	4	4	2	2	3	高
能力建设	4	4	2	2	3	高

第四章：治理¹¹¹

背景与内容

668. 独立外部评价（IEE）通过其广泛的调查和分析所收集到的证据得出这样的结论，即粮农组织存在严重的治理问题，其治理体系没有充分履行其职责。这些结论都是基于问卷调查¹¹²、面谈¹¹³、对领导机构会议的观察以及与其它各地的实践进行比较而得出的。这些问题对粮农组织来说并没有什么独特的。虽然其他比较大的公共多边机构尚未做过类似大规模的评估，但根据对联合国和其他多边机构内所出现的最佳措施评估，明显表明了整个系统存在重大的治理缺陷。因此，粮农组织为应对这种独立外部评价所进行的改革可在下一章关于联合国的改革与复兴中起主导作用。

669. 虽然在联合国范围内尚无正式统一的治理定义，就我们的目的而言，就是让成员国实施政治权力，在该组织的职责范围内制定全球一致的政策和法律，对该组织的计划及其秘书处进行监督和指导，监督自身决定的实施。因此，在这方面，联合国的治理责任就是使国家议员与其国家和执行者的关系保持平行。这一治理概念的主要内容包括制定实事求是和可持续的总体战略以及与这些战略一致的政策；为满足所批准战略从手段到目的的需要确保充足的资源；监督该组织的表现。

670. 指导独立外部评价治理工作的概念框架集中在两大成分上。第一是世界农业的全球治理及粮农组织在其中发挥的战略作用。随着全球化的加快，对跨国界的、有国际文件批准的立法支撑的政策框架的需要日益增加。越来越多对粮食和农业产生严重影响的复杂问题已成为或正在成为全球治理的主题。例如，环境问题、气候变化、贸易自由化、农业补贴、脱贫、自然资源管理、生物多样性、遗传资

¹¹¹ Abdelaziz Megzari, Sholto Cross 和 Martin Piñeiro 为该章编写的背景工作文件。

¹¹² 对粮农组织所有 190 个成员国做了调查，反馈率超过 45%。48%来自中等收入国家(30%来自较低的中等收入国家，18%来自较高的中等收入国家),31%来自高收入国家，21%来自低收入国家(56%的回复来自 77 国集团成员国，30%来自经合组织（OECD）成员国，其余来自转型国家)。约 90%的回复来自在罗马驻有常驻代表的国家，占有驻罗马代表的 60%。公开部分的意见按类似的主题和题目作了分组。如果 75%或更多的应答者的意见支持一个特殊的题目，这就标为高度一致。同样，当前 66-74%的组被指定为中度一致，50-65%为轻度一致。

¹¹³ 与主席和 90%以上的理事会成员、粮农组织所有区域小组组长和成员，包括 G77、计划委员会和财政委员会主席和成员进行了面谈，在罗马与各国政府驻粮农组织驻国家代表、总干事和副总干事、助理总干事和各司司长、技术委员会和非技术技术委员的所有秘书、诸多国际和区域组织的高级官员、许多著名的外交官和高级国际公务员、具有专业能力的大学老师，以及非政府组织和与该组织有关的民间社会的成员、粮农组织已退休的高级职员开展了 150 次个人面谈，独立外部评价在发展中国家和经合组织国家开展国家调查期间与政府官员、私营个体以及民间社会组织成员开展了多重面谈。

源、毒性化学药品如持久性有机污染物、湿地保存、荒漠化和野生动植物产品贸易。在新领域出现的有新的国际参与者参加的国际公约（往往有资助良好的利益相关者控制，他们具有很大的政治背景）对粮农组织具有重大影响。对独立外部评价来说，一个重要的问题就是确定粮农组织如何来应对这些挑战。

671. 第二大成分是粮农组织的内部治理—其机构结构、作用及程序。如何构建领导机构和这些机构如何反映成员国整体利益？如何装备这些机构，以应对 21 世纪的现实和挑战？如何确定目标和目的？如何使政策和战略得以实现？如何作决定及如何确定重点？如何确定预算？治理与管理的关系是什么？领导机构的作用和效率如何？内部治理的质量反过来又影响粮农组织对全球粮食和农业治理的作用。

672. 独立外部评价需要考虑的第三个范畴就是联合国的整个治理范围，往往是把政治议程由专门机构转到纽约的联合国、不断扩大联合国秘书长的作用，使他居该系统执行领导人之首，以及增加一致性的压力。

673. 在定义和公布政策和战略时，粮农组织的治理要考虑相关的国际发展，是否在联合国还是在国际社会其它地方。在独立外部评价的治理调查中，79%的成员同意粮农组织的领导机构与联合国的治理建立更加密切的关系。尽管粮农组织的报告由联合国大会或其经济与社会委员会（ECOSOC）审议，而实际上并未这样做或世界粮食安全委员会每 4 年审议一次。在一些成员或秘书处的鼓动下，联合国的某些决议被翻译成粮农组织的决议，就在最近，主要事例就是“发展执行活动的三年期全面政策审查”决议。正如第八章所讨论的，有关职员任期和服务条件很大程度上由国际公务员制度委员会（ICSC）和联合国大会决定。联合国本身或其重要大会和最高首脑会议不能正式对粮农组织行使权力。然而缺少这种关系也使粮农组织发现，自己都是按工作要求承担的没有经费资助的任务（粮农组织领导机构没有任何投入），这些很难忽略。

674. 当前，联合国系统内的一些关系很大程度是掌握在秘书处手中，但最终要通过执行委员会主席，执行委员会主席将在秘书长的领导下对联合国系统的执行领导人进行分组。

当前的治理结构

675. 治理架构是按粮农组织的《基本文件》确定的，由大会、有独立主席的理事会和向理事会报告的专家委员会组成。赋权作决定的领导机构为大会和理事会。其他虽然是治理的整体部分，但仅起顾问作用。

676. 大会是粮农组织的最高政治机构，由所有成员国组成，每个成员国都有单独的平等投票权，并按一致同意、过半数规则或三分之二多数票同意作出决议，对宪章进行修改。大会每两年召开一次会议。大会的许多实质性功能（而不是加入新成员，公约和协议的批准、预算的批准、总干事的选举和理事会独立主席的任命）一般都交给理事会。理事会由粮农组织 7 个区域组成员国的 49 名代表组成¹¹⁴。理事会每二年召开 3 次实质性会议，并按一致同意或过半数规则作出决议。

677. 向理事会汇报的委员会有：

- a) 技术委员会主要是根据其特定的职责范围，负责处理该组织的工作计划和全球治理问题。它们的会员资格向粮农组织的所有成员和注册登记的观察员组织开放，大家都可以参加：
 - i) 农业委员会（COAG）—涉及作物、家畜、土地和水，以及所有相关的自然资源和 policy 问题；
 - ii) 商品问题委员会（CCP）—也讨论了贸易问题；
 - iii) 渔业委员会（COFI）；
 - iv) 林业委员会（COFO）；以及
 - v) 世界粮食安全委员会（CFS）—其任务是监督进展情况和检查战略，以实现世界粮食首脑会议和千年发展目标 1 所确定的将饥饿人数减半的目标。世界粮食安全委员会也向联合国经济及社会理事会（UN-ECOSOC）报告，在计划和预算的审批过程中不发挥作用；¹¹⁵
 - vi) 粮食和农业遗传资源委员会。
- b) 负责计划、财务和法律事务的委员会：
 - i) 计划委员会（PC）
 - ii) 财政委员会（FC）
 - iii) 章程及法律事务委员会（CCLM）。

¹¹⁴ 非洲、亚洲、欧、拉丁美洲、加勒比海、近东、北美和西南太平洋。

¹¹⁵ 严格讲，尽管世界粮食安全委员会通过理事会向大会报告，但它不是理事会的技术委员会。

678. 计划委员会和财政委员会（每个委员会有 11 位成员组成）是与详细的管理、计划、预算和财务问题接触最为密切的机构。计划委员会负责审议工作和预算计划，计划活动的内容与平衡，并对一些重点提出建议。财政委员会审议管理部门提出的预算建议所涉及的财务问题以及批准委员会建议的预算转拨。它还代表理事会检查该组织审计过的账目。这两个委员会召开协作会议，每次会议约一天时间，这就是大家熟知的联席会议（JM），会上，他们讨论建议的预算数额及双方共同关心的其它问题。

粮农组织在全球治理方面的作用

679. 粮农组织提供全球论坛，供政府间讨论与粮食、农业、林业、渔业、畜牧业有关的问题及相关的自然资源问题。粮农组织努力在其职责范围内较好地实现政策和法律的一致性，并确保农村部门、饥饿及农业经营的利益能在相关领域的政策和立法里得到适当考虑——如生物多样性的保存或全球共同关心的问题的全面管理，包括海洋和气候。因此，粮农组织的职责范围得到进一步扩大，也增加了一些新问题。虽然粮食和农业尚没有替代论坛，但稳步增加的其它论坛解决了与粮农组织的全球职责范围重叠的问题，或不断扩大的环境和海洋问题。此外，粮农组织在农业贸易方面的作用明显下降。

680. 粮农组织职责范围内的全球治理手段正在不断扩大，包括对自然资源、食品安全、贸易及植物害虫和家畜疾病的管理。这项工作一般可以给中等收入国家和发达国家带来最直接的利益。但是，最不发达国家希望考虑可能有他们参与或没有他们参与制定的全球政策的一致性和立法。在这些情况下，一般联合国系统以及粮农组织在其职责范围内可提供一个中立论坛。这是穷国利益的最佳保护者。粮农组织也能为他们的能力建设提供联系，以便从这项工作中获得最大的利益。

681. 提出政策问题和实现政策一致性的主要论坛为理事会的一些技术委员会。他们发挥政策作用的能力差异很大。独立外部评价的治理调查说明，成员不满意粮农组织在全球治理作用上的表现。他们认为领导机构难以履行其职责的核心部分：

- a) 与全球机构的联系及与机构关系不好（78%）；
- b) 机构安排不适当（71%）；
- c) 议程中没有充分涉及全球治理问题（64%）；以及
- d) 采用粮农组织秘书处的治理太多（70%）。

不到一半的人认为，秘书处的支持或获取信息是主要障碍。

682. 最近的一些成就包括：负责任渔业行为守则、粮食安全权利自愿原则¹¹⁶、国际粮食和农业植物遗传条约、国际农药销售使用行为准则及最近更新的国际植物保护公约。其中许多成就已在第三章的技术计划里做了讨论，并在第五章有关粮农组织在国际系统的作用中做了说明，但这里只阐述一般的教训，包括法典评估（2003）方面的教训和国际植物保护公约（IPPC）（2007）方面的教训。在发展方面至少部分对粮农组织信心不足的领域也有，包括建立政府间林业论坛（现在为联合国林业论坛），就在最近，该论坛达成了一项无法律约束的国际林业协议。

683. 由于资源紧缩，粮农组织自然会把更多的重点放在支持自己的协议工作上，而非其它工作上。例如，与生物多样性公约（CBD）及其《卡塔赫纳议定书》开展的合作可以扩大，包括确保农业利益能得到全面考虑。

684. 绝大部分协议所走的路线均从自律守则到全部或部分法律约束。最近修订的国际植物保护公约介绍了要严格遵守法律约束的内容。这已部分出现在《负责任渔业行为守则》里，并在区域渔业机构通过的约束措施及国际协议中逐渐被采用。法典和国际植物保护公约确实从世界贸易组织的《关于实施动植物卫生检疫协议》（SPS）中获得了权力。需要注意的是如何才能使其它领域的协议成为强有力的遵从激励机制。

685. 根据该协议的性质，民间社会和农业及粮食产业部门对谈判和公布的手段具有不同程度的兴趣。民间社会和产业部门对食品标准具有浓厚的兴趣。民间社会对遗传资源一直表现很积极，但这个条约对农业研究和种子产业部门也很重要。粮农组织作为一个秘书处很容易介入，虽然保持中立，但介入程度变化却很大。工业的影响在一些领域往往是个敏感问题，如食品法典标准、渔业和林业。民间社会偶尔在其游说当中一样可以无所顾忌。国际植物保护公约组织可能没有充分与政府外的感兴趣小组进行磋商。这就是说，独立外部评价得出的结论是，一般来讲，粮农组织虽然获得了这个平衡权，但这是一个经验需要巩固和分析的领域。

686. 条约、协议以及千年发展目标 1—减缓饥饿均已成为或贯穿于粮农组织的全球治理程。它们的影响取决于它们对政策和立法的影响。粮农组织/世界卫生组织食品法典委员会和粮农组织国际植物保护公约的标准是开展国际贸易的关键。这两个协议的评价发现，如果当前的机构安排不存在，那么就得创建新的机构。这样，它们的直接影响就非常明显。尽管这两个评价建议改变，但它们也发现国际植物保护公约和法典得到了尊重，相对有成本效益，而且都包括在内（尤其是在在

¹¹⁶ 全名为“在国家粮食安全方面支持逐步实现有足够粮食权利的自愿原则”。

法典里)。在绝大多数其他地区，其影响不很直接。它们可能在国际土地改革和农村发展大会上会使这个全球意识问题上升一级，或在船旗国渔业责任里或在知情同意使用杀虫剂前的问题上逐步修改国家立法。事实上这种影响很难跟踪，粮农组织的行动是其他贡献因素之一，没有减低工作的重要性。在粮农组织的投资回报方面，影响可能非常之高。

687. 根据对发展的建议，《粮食安全权利自愿原则》在一些权力里提供了另外一个政策要点，但尚未成为行动的出发点。塞拉利昂的国家评估发现，总统已明确保证把抗击饥饿作为一个重点，粮农组织（特别是得到了德国的援助）已帮助定义了战略，并在《减贫战略文件》（PRSP）中得到反映。然而但所做的实际工作可能不会受粮食权的很大影响。同样，在巴西，根据粮食权利要求，“零饥饿”就是整个目标，但很难得出结论，说它是受粮食权的影响。

688. 因此，独立外部评价发现，粮农组织仍在为全球粮食和农业问题的过作出重大贡献。这些都是重要成就，它们值得庆贺。与此同时，与其他部门相比，粮农组织在全球治理方面的作用下降了，风险也下降了。农业和食品贸易问题已成为世界贸易组织主要范围。农业研究作为一个国际公益事业现在已无可非议地归于国际农业研究磋商小组。过去 20 年，许多粮食和农业自然资源的治理已移到新的环境协议里。动物卫生问题方面的立法领导，包括可以扩散到人的流行病（人畜共患病），主要归国际兽疫局（OIE）负责。粮农组织的替代论坛现在用于对国际林业政策和海洋法框架里的渔业问题进行政策演讲。

689. 部分情况是，粮农组织全球作用的下降可归咎于新的机构角色出现、竞争增加以及在技术性更强的专门机构论坛上联合国政治工作的（纽约联合国）倾向增加。它还反映出粮农组织领导机构没有对其全球治理作用进行优先次序、战略或认真全面的考虑。事实上，领导机构好像在不断地把把重点转到秘书处的工作上。

粮农组织的战略、计划和秘书处的治理

插文 4.1：治理 – 一个组织的可持续领导或指导

- 固定明确的战略方向，确定重点，提供明确的指导，及分配符合一致目标和工作计划的资源。
- 确保遵守法律、道德规范及完善的财务和人力资源管理。
- 通过管理和评价其表现结果及该组织活动的结果，监督治理决议的实施。

690. 领导机构在粮农组织内部治理方面的职责可以分成几种功能，现简单讨论如下。

691. **决定整个战略和构成的亚战略。**粮农组织的战略框架和总干事的改革建议含有跨组织战略的成份（如能力建设与通讯）。尽管这对有效发挥该组织的作用至关重要，但仅在这些文件中对它们作了非常简单的集体讨论而且是在评价的基础上非常有选择地进行的（粮农组织信息通讯）。秘书处没有就这些跨部门的战略提供重要且系统的业绩报告。

692. **决定工作计划的全部重点和批准用于解决这些问题的资金。**毫无疑问，这是成员自己最不满意的领域。治理调查表发现，仅有 44%的成员认为，他们可以根据计划重点适当规定预算分配，仅有 34%的成员认为，资源是按透明标准分配的。一半人不相信他们有办法确定和按优先次序满足不断出现的要求；不足 45%的人认为领导机构能按计划决议确定预算的分配。一半多一点的人认为领导机构不宜决定重点和资源分配。71%的成员认为，预算外资金资助的计划未能集中在一致同意的计划重点上。根据资金流动情况、预算多少的影响以及几乎完全没有应用预算外资金的战略，这方面的影响在关于粮农组织计划周期的第七章内进行详细讨论。

693. 正如从第七章所能见到的，这些困难部分是本系统的缺点所致，部分是文件中的材料在领导机构前介绍的方式所致，部分是领导机构的机构安排和本身关系所致（如下面所要讨论的）。总之，粮农组织基于结果的预算和管理系统没有充分发挥作用，没有有效地集中在重点和成果上和集中在评价它们的进展情况的方法上。绝大多数成员对这个战略、计划和预算文件不满意。另外一个特别重要的考虑是确定大会预算决议的时间。由于它在新的一年开始前出现的时间较短，导致详细制定了一些计划方案，其实这些方案往往都不切实际，一旦预算的实际数额确定后，它们都的重做。

694. 成员承认，要求文件更详细些的压力往往来自他们自身，这是下面所讨论的缺少信任所致，也是领导机构解决微观问题而不是宏观问题的一种趋势。计划和预算系统领导机构的讨论倾向于集中在文件上，尽管那样，还是集中在计划内容及其费用上。

695. **系统。**领导机构希望能提供全面监督和控制的主要系统包括所指的《计划和预算通讯》（见第七章）以及本报告第八章所涉及的系统（即人力资源政策、计划与管理、财务管理、信息技术）。独立外部评价的调查发现，成员们认为领导机构根本不能仔细检查、监督和批准人力资源战略（57%），以及签约、购买和外购（63%）。领导机构只介绍了这些系统的详细情况，而不是保证该系统的整体有效性和设计。这也导致出现了一种倾向，即干预一些内容的实施，比较正确地讲，

这些内容属于管理部门。领导机构很难解决这些系统里比较技术的问题，但没有想审议这些问题和确定那些问题需要治理来解决。独立外部评价的分析应有有助于为一个更为系统的方法准备背景情况。

696. **总干事和高级管理小组的职责。**多年来，在政治争论中，领导机构十分关注总干事的任期。另一方面，正如第八章所讨论的，关于总干事及该组织的绝大部分高级职员要求加强职员的职业化、加强职员挑选过程的透明度，或确定业绩目标和标准问题，现在没有一个领导机构讨论过，也没有对这个系统付诸实施。没有这些，就没有业绩汇报或评价的目标基础。

697. **监督机制（评价和审计）。**这些已在第七章中进行了详细讨论。领导机构已对评价和审计的作用给予了一些关注，内部审计报告书的可用性问题和外部审计员的任命一直是特别评估的主题，但是与上面所指得系统相比，对整个系统作用的检查很少或者说没有。

领导机构的工作

698. **大会**的工作得益于最近的改革，这些改革减少了会议期限，采用了主题问题边会。但是，独立外部评价 1994 至 2005 年期间对大会会议的评估揭示了一个大而且讨厌机构，该机构开展了许多活动，这些活动很大程度是都正式的。在这方面，它与其他一些多边机构没有什么不一样的。结果就是召开一次会议，与会者（包括诸多部长）发表讲话（往往都是国家消费）。同时，委员会承担了一部分工作。

699. 在部长一级，集中在全球治理问题上的大会很少。这部分原因是理事会的技术委员会把自己部门的全球治理问题带给理事会而不是大会所致。与大的条约机构，如国际植物保护公约及粮食和农业植物遗传条约，也没有直接的联系。同样，粮农组织的区域会议不可能把区域治理问题带到理事会或大会上，除非通过总干事，这在实践中没有发生过。

700. 在大会召开前，一些决议尚未完全准备好，尤其是预算额度多少及组织改革问题。这导致大会期间多数小型代表组即大家熟知的‘主席的朋友’之间的谈判延长了。如果当前的总干事就职，他将根据前两年间预算的对抗票数明确表示，希望在这些问题上达成一致意见。事实上，一致意见已逐步成为一种不舒服的妥协，国家组对此都不满意，而且使少数几个大的捐助者对预算的最后额度做出规定——基本上为零名义增长方案。

701. 虽然**理事会**在形式上有广泛的权力，但独立外部评价的结论是，它实际上没有充分行使其权力。错误地设计了它所发挥的全球治理作用，因为与大会和理事会技术委员会不同的是，它不是由所有成员组成。参加的人一般都是工作层一级的，不适宜落实部长们通过理事会各技术委员会提交的意见。

702. 理事会会议次数太少，不能履行该机构的执行治理责任，其议程太沉重。其成员（多于任何比较专门的机构）太多，不利于统一和协调。个别国家的自身利益在讨论中往往比较普遍，超过或高于整个成员的利益。与管理部門的关系不平衡，职权不清楚，更重要的是，确保在相关领域行使适当的治理职能的能力。最后，与其说理事会对治理问题发挥了积极的关键领导作用，不如说对管理部门提出的建议起了反作用。

703. **为选举理事会及计划委员会和财政委员会之目的而进行区域小组划分。**为选举理事会及计划委员会和财政委员会之目的，粮农组织的《基本文件》提供了 7 个区域小组，即：非洲、亚洲及太平洋地区、近东、拉丁美洲及加勒比地区、欧洲、北美，以及西南太平洋地区。在独立外部评价进行全面面试期间，反复指出了一些异常情况和不平衡现象。北美地区仅有两名成员。这意味着加拿大和美国在理事会有常设席位，在计划委员会和财政委员会也有一个席位。鉴于美国当前是正常预算的最大捐助者，大家一般都能接受这一状况。然而，但多数人认为，澳大利亚和新西兰在西南太平洋地区的份量不成比例，因该区域小组的岛屿国家在罗马没有代表，因此不想积极参与基于罗马的治理进程。亚洲及太平洋地区的成员使经合组织的一个成员国及正常预算的第二大会费国日本处于一种不适当的地位，该区域已经包括两个很大的发展中国家—中国和印度以及一些迅速崛起的、渴望参加领导机构的国家。亚洲地区的许多国家认为，在理事会和计划委员会及财政委员会的组成中没有充分反映其人口规模和经济重要性。

704. 独立外部评价浏览了联合国系统其它组织的实践，发现在区域分组方面尚无标准安排—每个组均有其自身的缺点和时代错误。

705. **计划委员会和财政委员会。**理事会能力低给支持它的委员会（特别是计划委员会和财政委员会）履行治理职责（它们没有这个任务）增加了负担。这些委员会各自拥有 11 位成员，根据《基本文件》，成员必须根据其技术专长选举，而且要代表粮农组织的 7 个区域小组。在实践中，技术专长的要求很大程度上不再采用，即使是主席这一级亦如此，取而代之的是成员之间的区域轮流概念或政治考虑。这两个委员会一年召开两次会议，会议同时召开，每次会议为期一周。¹¹⁷

¹¹⁷ 财政委员会也召开短会，讨论世界粮食计划署的一些事情。

- a) **计划委员会 (PC)** 打算对理事会提供全面指导，以支持计划委员会的决议。其两年度 4 个会议中的 3 个会议的议程均以计划委员会的文件为主。在大会年，两个会议讨论下一个两年度计划。根据大会预算决定，当年的第一次会议以讨论如何适应预算削减为主，但正如第七章所讨论的，计划和预算文件没有把重点放在战略选择上。独立外部评价所做的一项会议文集内容分析得出的结论是，计划委员会与其大规模讨论计划和确定重点问题，不如开展的一些讨论，主要是让秘书处（在极微小的层次）阐明计划资源分配的影响——通常是有关哪些特定领域的工作最需要削减。该委员会花了较多的时间用于讨论对它们的主要评价和管理层的反应，但委员会提的计划意见多为各成员的政治态度，而不是评价成果。
- b) **财政委员会 (FC)** 负责所有财务和行政事务，包括审计，但有时也根据预算情况提出计划。这可被认为是两个委员会职能方面的不必要重叠和重复。财政委员会还讨论一些评价问题。它的议程排得非常满，秘书处的许多文件在会期提供，这对用户不是充分友好，不能对重要的方案进行重点突出和知情的讨论。
- c) 在计划委员会和财政委员会会议期间，两个委员会召开半天到一天的**联席会议**。它解决预算和两个委员会职责范围内的一些问题。尽管最近在努力减少这种会议，但联席会议上的讨论和两个委员会的讨论还是出现了重复。

706. 在一些问题上，两委员会会议上的辩论比理事会少，而且不是以准备声明为主。但是，这在联席会议上失败了。文件往往在固定的 4 周截止日期后分发，而且成员通常不看，这一点很明显。翻译工作有时要到原文分发后才进行（总是英文），这给少数成员带来很大的不利。这正好与该组织平等对待所有工作语言的政策相反。会议时间太短，不能系统和深入涉及所有议程的议题。有些成员似乎不具备开展实质性讨论所需的知识，所以在每次会议期间大部分是保持沉默。

707. 在预算多少或计划的重大调整这些重大问题上，两委员会不能达成一个建议。因此，讨论将在理事会反复进行，直至在大会上得出最后结论。

708. **理事会的技术委员会**。提出政策问题和实现政策一致性的主要论坛就是理事会的技术委员会。它们发挥政策作用的能力差异非常大。所有委员会都倾向于集中在粮农组织秘书处的工作上，而对驱动全球政策议程关注不够。这在很大程度是秘书处个别部门的过错，因为对每个委员会来说，它们渴望讨论它们的特殊

兴趣，保护它们的资源及赞助它们的工作计划。就不同程度而言，特别是围绕世界粮食安全委员会（CFS），就一些特殊问题组织了会外活动。独立外部评价欢迎这样做，但需要注意的是，代表团规模小的国家发现参加会外活动是个问题，如果它们不是与主要会议一起连续计划的话。

709. 渔业委员会和林业委员会是技术委员会中最一致的，渔业委员会主要是以政策为导向。与渔业委员会和林业委员会一道召开部长会议的实践很受欢迎，但会议要做好计划，这样部长们才能批准各委员会所提的建议，而不是与当前的情况相反。

710. 农业委员会的职责太广，代表往往因水平太低，不能很好地确定或解决问题。农业委员会的讨论往往在理事会和大会内反复进行，包括计划实施报告及工作和预算建议的初步计划等问题。没有另设机构处理家畜问题，尽管这是一个高度活跃的部门，而且家畜流行病是个主要问题。获得的数据表明，约 23% 靠农业赡养的人口主要靠畜牧为生。这一比例大大高于林业或渔业部门。

711. 粮农组织的商品和贸易评价（2007）按现在的形式提问了商品问题委员会（CCP）和政府间商品组（IGGs）的相关性。政府间商品组很欣赏相对小的国家组生产的小商品，但总体来讲，对这些组的适宜性和效率不很满意。管理贸易的下降意味着多数农业部长很少参与贸易和产品政策的制定，这一政策由一些贸易部门处理，而私营部门则作为主要参与者出现。多数成员，尤其是来自经合组织的成员对商品问题委员会的工作均表示不满。商品问题委员会没有很多专家出席，也没有广泛包括产业部门或民间社会。而且还在以世界贸易组织为主的领域工作。最近，正试图与一些经济国家举办以前与农业委员会举办的背靠背会议，但是否有其它利益尚不清楚。

712. 世界粮食安全委员会自世界粮食首脑会议以后一直很活跃，而且成了介入民间社会最佳的委员会。随着粮食权问题讨论的完成，委员会现在也失去了一些动力，并提出这样一些问题，即他们开会的时间是否太长或太频繁。

713. 独立外部评价的面谈揭示，一些一般性问题影响了技术委员会的业绩。首先，它们对成员中日益扩大的政治化和分裂缺少免疫力。第 2，它们的作用在技术和政治问题之间经常被混淆。这在下列情况里尤为明显，因为部长会议和技术会议都是背靠背举行，如渔业委员会和林业委员会。第 3，他们遇到预算难题，导致减少会议次数和时间，减少议程议题，削减职员服务会议，影响了某些领域的能力。第 4，因对代表们（在绝大多数情况下，是常驻罗马使团的成员）参加的专业会议的主题缺少足够知识和专业常识，制约了一些考虑，尽管林业委员会和渔

业委员会投入了大量资本。第 5，会议的议程议题和重点由最高管理层确定，很少和成员国磋商，在内部与负责正在讨论的主题的职员也很少磋商。

714. 虽然技术委员会讨论了计划和建议的重点，但这些都未充分考虑或给领导机构所指的决议加适当重量。报告的这些部分不是由计划委员会审议的，计划委员会希望对计划问题发出具有定义性的声音，虽然部门之间的资金分配余额很大程度上由理事会控制。

715. **区域会议。**区域会议的地位和职责范围已在大会决议中确定，现在已成了《基本文件》的一部分。区域会议通常每两年举行一次。独立外部评价的成果指出了区域会议在为粮农组织的治理所做出的实际价值贡献方面所起的边缘作用。

716. 只有在与有关区域达成正式书面意见后，总部才制定区域会议议程。议程涉及诸多题目，过多的时间花在发言和议定书上，所以具体成果少。当前，这些大会尚未成为粮农组织的治理部分。其结果交给总干事，他有权任意决定这些结果的使用问题。尽管他要向大会和理事会报告有关在制定工作计划和预算建议时对一些建议的考虑已达到什么程度。

717. 鉴于这些不足，独立外部评价同意大多数面谈者的意见，即根据目前设想的区域会议成本效益不高。但认识到有些专门针对各地区的问题需要从区域或亚区域的角度来解决。还认识到总部和地区之间的关系运转不好，而且这些关系不可能改善，除非该区域的兴趣和重点适当转到治理上。与一些区域组织开展治理协作有一定潜力，例如，与美洲农业合作研究所（IICA）召开联合会议或背靠背会议，拉丁美洲和加勒比海地区可以获得相当大的收益。今后，如果区域会议具有比较好的结构及更加集中的议程，它们就可以成为非常有用的机构机制。

718. **议程的确定和报告类型。**秘书处起草议程仅有与成员非常正式的磋商机制。一些相关组织出现的最佳措施就是秘书处和成员国代表之间就需要提供的议程和辅助文件进行充分的磋商。粮农组织的所有领导机构会议通过了这些报告。这些报告由秘书处起草，总干事办公室往往负责审核，然后呈报委员会批准。大会、理事会和一些技术委员会雇用一些起草委员会在将报告提交给全体会议前对报告进行审议。粮农组织是联合国系统的少数组织之一，它沿用的仍是既费钱又费时的措施，就是通过起草委员会起草正式的会议报告并通过这些报告。一些大的多边组织（如国际农业发展基金、国际劳工组织、联合国教科文组织、世界卫生组织、世界银行、世界贸易组织、联合国开发计划署、联合国儿童基金会和世界粮食计划署）的审议说明，标准措施出现对秘书处来说就是要承担编写会议文集的

摘要任务。但是，尚未发现这些会议记录要经执行主席办公室审核的事例。成员国可能会对备忘录提出疑问，但这种情况很少发生。通过比较频繁地使用决议来记录决定。粮农组织对独立外部评价本身的理事会委员会使用了类似的程序，即在主席的领导下起草备忘录，并将备忘录传至各成员，供提出意见和作出修改。

719. **主席的遴选与作用。**理事会主席由每次大会选举，为期两年；计划委员会和财政委员会主席及这两个委员会的成员以及章程及法律事务委员会由理事会选举。只有领导机构选出的人员有连任资格。大会主席、理事会及区域会议各技术委员会没有有效的连续作用。他们实际上是在区域间轮流任职的基础选出来的，仅承担纯粹的正式作用，绝大部分是限于他们在会议期间给与会者发言权，而不是积极地围绕重要问题形成一致意见。

监 督（审计和评价）

720. 在第七章，对审计和评价作了一定深度的讨论。它们与治理的关系稍有不同。外部审计的作用就是代表领导机构对粮农组织的账目及其系统进行监督——主要是其财务、行政和内部审计系统。概括地讲，似乎该系统的实施使成员们都感到很满意。独立外部评价的治理调查发现，86%的人认为粮农组织的外部审计作用有助于进行良好的治理，可向成员提供大量专业性强而且可信的信息。内部审计部门（检察长办公室）主要负责管理，其报告供外部审计员使用。为了帮助确保工作的基本独立性和责任性，领导机构通过财政委员会考虑检察长的任命问题（见第七章）。

721. 评价就是对粮农组织的大量结果进行监督，根据成员国一致达成的目标，该组织及其管理人员对成果的进展及影响负有责任。评价还起一个学习作用，以加强战略决策，以及使战略和计划能得到更好的设计。粮农组织评价处有一个（通过计划委员会）向管理人员和领导机构报告的决斗线。计划委员会在评价方面有个固定的议程议题，并接受该组织的评价报告及管理层的反应。该委员会日益坚持对这些建议做出明确的实施承诺和计划，尽管成员们也报告说，它们在确定重点和制定战略决策时没有充分利用评价结果。

722. 正如第七章进一步讨论的那样，在独立外部评价的治理调查中，成员表达了一个非常明确的倾向意见，即对国际农业发展基金模式的评价更加独立。

强调治理问题和文化

723. 独立外部评价的全面面谈得出的领导机构业绩不佳的情况及其原因也得到了调查结果的支持。

插文 4.2：独立外部评价的治理调查 – 对能力的限制因素

下面意见很明确，粮农组织领导机构：

- 在其职责方面存在许多差距（64%），而且职责也有重叠（69%）；
- 不易获得独立的意见（58%）；
- 把一般问题转变成特定问题的能力较低（82%）；
- 在领导机构和总干事之间的决策权平衡问题方面相距甚远，有利于后者，需要返会来（64%）。

724. 根据对收的意见所做的内容分析说明，75%或以上的回答者认为：

- a) 大会未能提供有效的宏观指导；
- b) 理事会缺少权威，缺少独立的建议以及及时明确的信息投入；
- c) 理事会开会太少，缺少集中的议程，不能做出明了的决议，不能为成员国的对话提供场所，不能领导制定战略计划，发挥的作用一般不大；
- d) 要对理事会成员的代表资格进行审议；
- e) 计划委员会和财政委员会信息不灵；成员国应能广泛获得它们的会议文集；它们要通过管理部门提供的文件才能得到更好的服务；代表不平衡。

插文 4.3：独立外部评价的治理调查内容分析 – 所有权和透明度 – 75%以上人表达的意见

仅有一半左右的常驻代表对粮农组织整个工作的所有权表示高度理解。他们认为，粮农组织的领导机构通常既未履行其正式功能，也未履行其非正式功能，粮农组织的组织文化与良治的要求不一致：

- 在管理方面缺少透明度；
- 总干事不能充分沟通，缺少对成员作出回答；
- 总干事和秘书处不能充分对领导机构负责。
- 政治化就是不想考虑根据分析作出决策的事实。

725. 在全球治理作用和对该组织的计划和秘书处的治理方面，治理业绩不佳有许多共同的根本原因。

726. **恶性螺旋下降。**鉴于该组织的资源和影响力下降，成员国对其治理兴趣也在下降。独立外部评价的面谈发现，很大一部分成员对该组织的计划和重点的所有

权很少有感觉。各成员组之间的不信任因可获得的预算资金的下降而被混在一起了。这就意味着所有利益小组不得不吃简单的饭食，为一块皱缩的蛋糕而拼搏。在实际预算比较稳定或预算增加的情况下，各重点之间的差异很容易调节。领导机构总的倾向是宁可一律减少所有领域（即‘腊肠切片’），也不分配该组织具有相对优势的重点领域内正在下降的核心预算。

727. 各兴趣组之间的信任与裂痕。经合组织与 77 国集团成员之间在实质性和政治性（意识形态的）基础方面的裂痕及一些成员与管理层之间的不信任是主要因素，导致领导机构效率低下，限制了它们进行实质性讨论的能力，制约了对重大问题和计划作出决定的能力，而且阻止了它们对一些重点作出一致同意的决定。但相当多的经合组织国家，包括对正常预算捐资最大的一些捐助者认为，粮农组织对他们的利益和声音给予了足够的关注，G77 用其压倒多数的投票权支持这些行动（包括总干事倡导的那些活动），它们认为这样可以增加粮农组织对它们国家的支持。另一方面，发展中国家视这些大的捐助者在承诺减少饥饿和贫穷的目标方面以及在用他们的实权拒绝向预算捐款以作为阻碍大多数人的意愿方面都是低水平的。

728. 正如第六章所讨论的，如果当前的总干事就职，他继承了这样一种情形，即继任总干事利用成员的分裂，用 77 集团的投票权来完成预算，这没有得到一些大的捐助者的同意。在一个对粮农组织没有限制的政策里，美国想拖欠付款（见第二章）。如果当前的总干事第一次就职，他会为达成强有力的一致而努力工作，他很少利用个别成员来介绍他自己的身份，而是鼓励成员就预算额度寻求一致意见。但是，发达国家和发展中国家现在通常认为，秘书处正在利用领导机构，一些作用因执行人员推行所谓的治理决定而被玷污了。

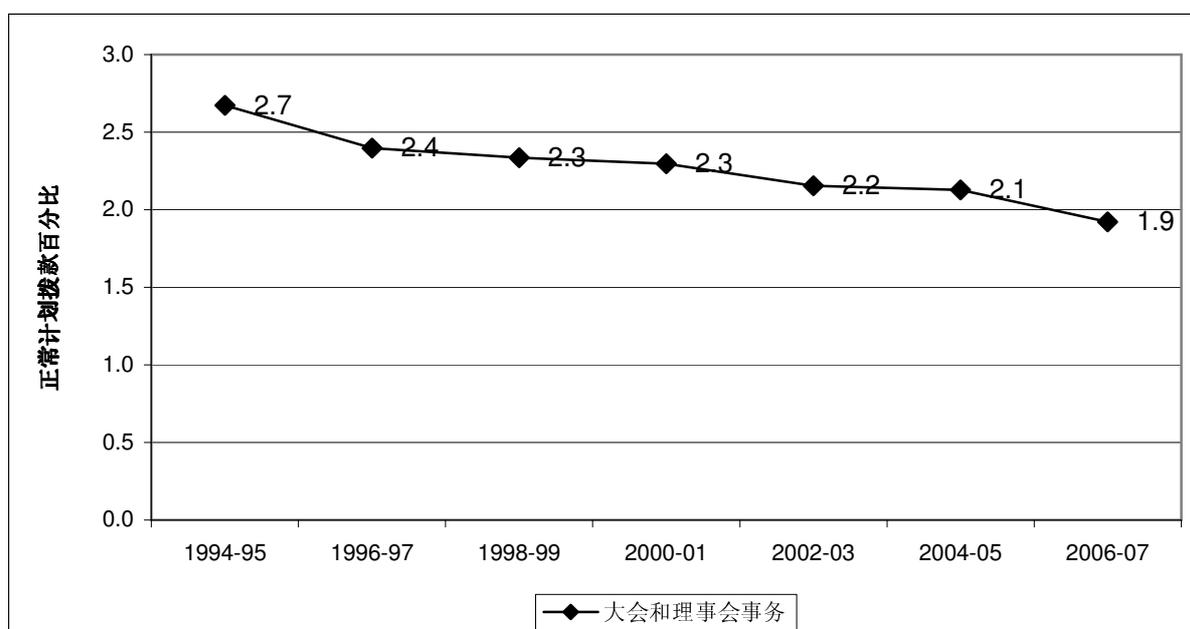
729. 独立外部评价的面谈、国家访问和问卷所出现的默认一致是，这种缺乏信任构成并加剧了成员之间的政治化和两极化，而且成了有效治理的主要瓶颈。问卷回复发现，77%的应答成员认为，成员之间在所有大的决策方面高度不信任，受害的是粮农组织。这又增加了不愉快，缺少透明和明确界定的人力资源和资金分配标准（66%），以及在决策时缺少透明度（63%）和综合性（60%）。在答复独立外部评价的问卷时，一半以上的粮农组织各级职员也认为，粮农组织的领导机构不能调和各国家组的利益和政治地位所引起的差异。

730. 主要结果是多数经合组织国家减少了对该组织的支持，这种情况已有所反映，他们认为自己是主要捐赠者，就利用他们的权力来规定政策。这包括根据他们自己的重点为信托基金制定基准（尽管需要注意的是他们当中绝大多数在国家一级均有不同形式的技术合作—见第三章）。

731. 缺少信任也部分说明了如此多的成员努力想使委员会对所有成员国开放的愿望。即使这样，在这些机构作出决定非常困难，而且费时。此外，绝对规模促进了秘书处所掌握的领导。这种工作方式也会使成员更难承担特殊责任及分摊工作重担。所有成员什么都想试试，因为他们不信任他们自己选出的比较小的小组能代表所有成员的利益。

732. 尽管绝大部分成员认为，领导机构应集中在战略方面，而不应该偏离到管理方面。相反，在对问卷的答复中：85%的成员认为，领导机构在制定详细的预算分配过程中应发挥较大的作用，82%的成员指出，它们应在确定详细的组织结构方面发挥更大的作用。

图 4.1: 拨给治理正常计划款项的百分比



733. **领导机构运作的资金。**粮农组织用于大会和理事会的正常预算比例在 1994—95 年至 2006—07 年期间已降了 30%（见图 4.1）。这包括用于大会和理事会会议的滚动费用及用于理事会非技术委员会的预算。尽管由于领导机构的作用使资金大幅下降，但部分原因是因相关司的职能改变。例如在 20 世纪 90 年代中期，在区域会议的管理上，除了口、笔译的出场费外，其他均交给了区域办事处，使美元降低了 9000 万，大会委员会 III 的工作已被全会吸收，从而节省了口译费和滚动费用；2005 年，大会本身的会期缩短了，由 9 天变为 7 天；所有领导机构的文件长度及在这期间依靠外部翻译的程度也下降了，这样使每两年度节省费用 80 万美元。尽管结果基本上保持相似，但费用节省的程度既免除了争论又在文件中

做了解释。因此，除了所有这些外，1994年以来的经费实际上是下降了，给大会和理事会事务的正常预算拨款比例由1994—95年的2.7%降到2006—07年的1.9%。不足2%直接用于大会和理事会事务的因素明显没有反映领导机构作用的重要性，这不仅是秘书处的疏忽，也是履行全球粮食和农业治理职责方面的疏忽。

插文 4.4：独立外部评价的治理调查 – 重建治理

成员国认为的百分比：

- 粮农组织大会的形式和内容应进行大的重组（71%）
- 粮农组织各技术委员会的形式和内容应进行大的重组（82%）
- 应该有个小秘书处为大会、理事会、计划委员会和财政委员会服务，向理事会独立主席报告（75%）
- 为了征求独立的意见并进行分析，领导机构应有自己支配的经费（69%）
- 理事会应经常召开一些短会（67%）
- 计划委员会和财政委员会应经常召开一些短会（81%）
- 应充分让特别工作组为理事会服务（82%）
- 应增加计划委员会和财政委员会联席会议（85%）
- 应有一个委员会负责监督预算外工作和实地计划（75%）
- 应为理事会独立主席（66%）及计划委员会和财政委员会主席及成员（74%）制定选举标准、资格和独立的查证程序
- 为了便于尽早决定预算的多少，粮农组织大会应重新制定计划（68%）。

734. **总结。**除了该组织内正式治理机制存在不足外，为工作环境定调和提供有价值的系统的态度和文化不利于良治的实践。《基本文件》为领导机构构思的履行职责能力下降了，尽管它们面对的任务增加了：

- a) 领导机构不提供战略领导，但会对秘书处的建议作出反应。它们强化了秘书处的不足，也未能提出重点。它们为保护它们喜爱的工作领域而牺牲连贯一致的战略，导致跨界预算消减；
- b) 领导机构饱受了政治化和日益分裂之苦。一个导致冲突的重要因素是误解和虚假在粮农组织的规范与执行职能方面创立的两难问题；
- c) 领导机构的工作缺少透明度，准备决议的方法以及管理部门在支持其工作中所发挥的作用；

- d) 治理和管理没有明确定义和遵守各自的工作和责任，领导机构不能对管理部门和秘书处履行其战略和控制功能；
- e) 总干事和管理层的核心作用以及缺少适用于领导机构的独立技术支持会导致不平衡，而且会出现通过治理进行微管理的相应趋势。决策权的平衡离领导机构太远，有利于管理。
- f) 在粮农组织区域分组的构成里，由于历史的反常，领导机构的成员构成出现不平衡；
- g) 在领导机构成员的选举过程中出现的不足和限制因素（地区轮流或政治方面的考虑，而不是专业知识）导致出现下列情况，即不是所有成员都具备需要他们作出有效贡献的知识和技能；
- h) 不同领导机构间存在职能重叠以及任务方面的差距；
- i) 会议时间和资源不足；
- j) 治理没有收到制定良好建议所需要的所有信息和独立的中肯意见；
- k) 区域会议仅是对治理的边际投入。

735. 成员们很欣赏总干事最近在正式会议上的发言，会上介绍并讨论了主题问题。这些一般被认为是对先进的通讯采取的一种非常积极的开放。

736. 面谈中所出现的相同迹象说明，成员们认为，需要加强治理系统，才能履行其义务。虽然评价工作没有能就治理系统今后应是什么样子形成一致意见，但主要想法是，决策过程明确需要一种比较敏捷、现代、可实行的、类似于商业的以及官僚政治少的结构，而且这个系统应该比较集中。

实现新的共识 – 重建粮农组织的治理

737. 如果要满足粮农组织成员的期望，治理就是强化了了的粮农组织的中心。领导机构要和管理部门一道，为该组织制定一个长期的战略构想，并灵活应对粮农组织职责范围内日益增长的挑战。如果治理方面没有实质性改进，本评价建议的剩余部分在绘制下列图表中是最不理想的，即“前进，在不断发展的全球环境中更好地迎接未来的挑战”，这是独立外部评价的职责范围所要求的。

738. 同时，下面讨论的部分最后变化在较好的信任气候形成前可能会早熟，特别是体现在理事会及其委员会执行功能的表现上。

739. **建议 4.1:** 因此，独立外部评价建议：

- a) 下面多数建议若要立即生效，就要对《基本文件》中作必要的改动（凡需要时），如改变技术委员会报告的途径和理事会独立主席的作用因立即落实。如果不这样做，整个改革过程将会受到危害，但不要误读，因为已经说明，除了新的工作措施应立即采用外，其他所有规则要暂停；
- b) 应在理事会独立主席的领导下，开始治理改革和进程，作为报告中建议的近期行动计划的一部分（见建议 1.1 和 1.2）；
- c) 6 年以后，应对治理改革进程及其效果进行一次全面的审查，包括在当时信任气氛有很大改进的基础上开始新一轮改革的可能性，这些措施尤其可包括用执行委员会替代理事会的考虑，执行委员会可向观察员开放，并可吸收计划和财政两委员会的职能。

重建信任

740. 要解决当前领导机构中普遍存在的而且破坏举行实际对话和达成决议能力的的不信任问题。我们的多重面谈和国家研究揭示，尽管政治裂痕肯定是真实的，但成员之间、区域之间以及区域内还是有一些细微差别和差异，所有成员都希望克服这些分歧。态度要有大的转变，使成员相互之间进行建设性接触。公共利益应是鼓舞大家寻找共同点的源泉。这个问题根本就是一个政治问题，只能通过信心建设措施来解决，这样可以逐步改善成员间开展国际合作的气候和文化。结束使该组织失去高度信任的冲突是达成进一步改变协议的前提之一，但它也应该是一些改变的结果。如果这种信任问题不能解决，那么，提高粮农组织的效率和可信性的希望就很小。

741. 本报告的第三章及上面对全球治理工作的讨论充分证明了粮农组织诸多计划的价值，尽管在其他领域，连续性的理由不很充分，但在一些计划内，如果按照本评价的一些建议进行改革包装，扩大资源是完全正当的，这一点很明确。如果成员就一个“改革增长”的战略框架达成一致意见，包括粮农组织在世界农业，粮食和营养中的全球治理作用，将在消除多年来分裂成员的不信任和概念误区方面向前迈出巨大一步。

742. 在这方面，还要结束有关规范性对业务职能这种虚假的两难推理的争论。这有助于制造不信任气氛，而且在很大程度上就是一个聋子对话。如果粮农组织想达到其目的，规范性和业务职能应视为是补充和基本要素，这一点绝对明确。粮农组织在这两个方面应发挥主要作用。技术合作工作可以满足，并且可以有效成

为规范性工作的一部分，反过来也一样。独立外部评价的评价发现这种合作关系得到了大多数成员国的赞赏，然而，由于害怕接受这种二元性会使该组织的活动平衡向另外一种方式倾斜，两极化仍在继续。所以必须休战，双方应接受这两个功能之间的基本连续性。

743. 非正式会议多为联合国诸多其它组织的一部分。成员们在框架内（如理事会独立外部评价委员会）经常开展剧烈且重要的非正式对话有益于营造轻松的气氛和积极的辩论，有利于就集体政治行动达成新的共识。

744. **建议 4.2:** 只有通过逐步并成功地采取一系列信心建设措施才能使对该组织的信任得到恢复。为了完成这一任务，领导机构各部门需要一道工作。信任本身是目的，但也是促进独立外部评价设计的改革进程取得进展的基础。正如下面所要讨论的，加强理事会独立主席的作用和职责对促进和推动这一进程至关重要。此外：

- a) 每次理事会会议及计划委员会和财政委员会会议前后，理事会独立主席应立即为成员召开正式的信息研讨会。
- b) 也要鼓励总干事和秘书处继续努力通过研讨会及因紧急情况和一些大的评估而雇用的各类咨询小组接触成员。

界定治理和管理的职能

745. 假设某些领导特权和领导机构把它们自己介入到该组织的微型管理，那么在管理方面，治理和管理的作用就是一种重叠。如果粮农组织想发挥其潜力并满足其成员需求和期望，就必须对作为该组织最高立法机构的治理与作为执行手段和服务于治理的管理进行明确区分。明确在区分治理和管理之间的职责将有助于形成透明、信任和有效的气氛。因此在这方面，按照许多其它多边机构的既定做法，作为其政府驻粮农组织正式代表的个人在其作为政府代表在任职结束后的三年内不得成为该组织的雇员。

746. **建议 4.3:** 治理和管理的职能应在《基本文件》中作比较明确的说明，包括：

747. 治理的职能:

- a) 保持对世界饥饿、粮食与农业、紧急需求、成员国国家农业存在的问题和机遇，以及该组织的比较优势这些大趋势的评估，最大程度地为人类福利事业做出潜在贡献。

- b) 对粮食、农业、渔业、林业、畜牧业、自然资源及相关的自然资源基础进行全球治理，包括全球共同关心的气候和海洋问题的全球治理，在这方面发挥积极作用有助于建立一致的政策和国际协议、规章制度以及必要的行为准则。
- c) 为领导机构本身确定战略和工作指标，明确监督和报告它们的表现（见建议 4.14）。
- d) 确定该组织的整个战略、重点和预算，批准整个工作计划，确保批准的预算能满足批准的工作计划。
- e) 决定大的组织变化。
- f) 确定该组织的章程和《基本文件》（其法律），采取必要的措施来保证成员国的权利和义务能得到满足。
- g) 监督治理决定的实施。
- h) 实施监督，确保
 - i) 该组织在财务和法律框架内运作；
 - ii) 在衡量粮农组织的计划成果和影响方面有透明和独立的业绩评价；
 - iii) 对基于结果的预算和管理系统发挥作用；
 - iv) 人力资源、信息和通讯技术、缔约和采购等方面的政策和系统既实用也适用；
- i) 通过选举任命总干事，为总干事确定工作目标，评估措施的执行情况（见建议 4.20）；
- j) 承担领导机构与其它组织的联系。

748. 根据领导机构的决定，以及为了与《基本文件》保持一致，管理的职能包括该组织内部工作的所有方面的职责及其工作计划：

- a) 积极向领导机构提出建议：重点、计划、机构改革的领域以及治理本身的改革领域。
- b) 决定详细的工作计划，确保该计划得到切实有效的实施。
- c) 该组织职员的任命与管理，要考虑《基本文件》中所说的例外情况。
- d) 签约和购买的所有方面。

- e) 该组织所有财务方面的管理。
- f) 决定和承担内部重组符合改良的计划效率，不会影响下列平衡，即 a) 职员与非职员之间的平衡； b) 总部与权力下放办公室之间的平衡；或 c) 行政、监督和技术职能之间的平衡。
- g) 支持领导机构开展工作。
- h) 监督该组织的工作及其财务的所有方面，并向领导机构报告。
- i) 在秘书处一级保持和发展与联合国内及更广泛的其它组织的关系与合作。

提高粮农组织在全球政策一致性和条约及协议方面的效率

749. 粮农组织作为一个会议召集单位、联络点以及信息源，必须保持发挥其重大的全球作用。粮农组织的战略目标必须是代表农村人、饥饿者及所有能从农业在经济中发挥的作用中获益的人重建具有权威的有效声音。粮农组织是唯一为这一群体讲话的全球组织。鉴于粮农组织还有其它领域的一些工作，这就需要了解成员的需求所在、粮农组织的比较优势以及建立伙伴关系和联盟的潜力。尽管粮农组织应在定义和指导全球议程方面努力发挥其作用，但这并不意味着总要不断努力，把自己当作论坛或制定自己的立法。问题是，粮农组织支持者的需求到了满足，粮农组织就没有必要再去做了。

750. 正如对食品法典和国际植物保护公约的评价中表明的那样，粮农组织在就国际问题达成协议方面的比较优势归功于有良好的科学支撑。独立外部评价还发现对渔业方面亦如此。需要依靠这种相对优势。

751. **建议 4.4:** 国际问题以什么样的方式出现往往是不可预言，从全球治理的前景来看，这对成员国很重要，但领导机构需要确定那些领域的优先顺序，也就是说粮农组织要积极提出全球一致的意见。

- a) 根据对全球粮食和农业状况及世界粮食和农业法律框架的研究与评估，以及理事会各技术委员会的全面介入，领导机构应制定一个滚动战略计划用来处理全球治理问题（另见建议 4.1）。这种灵活议程的标准将包括全球粮食和农业的重要性的程度及受赡养的人口，以及其它领导机构准备合作的程度（食品法典委员会在这类合作方面提供了一个事例）。粮农组织秘书处支持这种讨论的能力和领导机构本身的能力也很关键。

- b) 在一些情况下，粮农组织应尽早采取主动，要意识到讨论的各部分可能是其它部门的最后特权。例如，生物能源就是粮农组织可以发挥主要治理作用的领域；这部分的争论严重侵犯了贸易，领导工作可能要移交给世界贸易组织。气候变化的整个领域可能是这样的领域，领导机构在这个领域不仅仅就是个秘书处，必须积极主动，但对绝大部分机构来说，只能是个初级合作伙伴。
- c) 领导机构不仅仅就是个秘书处，应经常就特定问题寻找合作伙伴。

752. 凡是独立外部评价能确定的，粮农组织领导机构不再检查各地（粮农组织本身除外）讨论的条约和协议草案文本。这剥夺了国家政府和秘书处要求一些组织从农业和粮食的角度反馈有用信息的其它条约。粮农组织在这方面并不孤独，外部独立外部评价也没有发现联合国其它组织做这项工作的事例。一些首脑会议在不同的章节都有领导机构，但都是联合工作，或检查其它方面的工作，看草案是否标准，政策和立法是否有知识产权，或海洋问题。

753. **建议 4.5:** 粮农组织领导机构应代表其支持者审议各地起草的国际文件，为的是影响那些机构的决策论坛。

754. 根据宪章第 XIV 条，可能要终止设立委员会的公约和协议。内部属粮农组织的各层次委员会可根据宪章第 VI 条在大会和理事会的授权下设立。许多委员会对粮农组织的某些行政规定越来越不满意。许多政府间全球农业机构都是独立登记的，其它一些机构正考虑在粮农组织的领导下进行整合。这些行政规定要求采用粮农组织的财务规定，要求所有资金归粮农组织拥有，以及根据粮农组织的条款和服务条件，由总干事任命秘书处。独立外部评价听到的批评是粮农组织过度关注行政控制，将其用于希望在粮农组织这个大家庭内进行自我治理的机构。很明显，粮农组织没有准备让这些机构成熟同时又留在这个大家庭中。事实上，粮农组织的主要文件一般都要求经过相同的内部秘书处审核程序，粮农组织的会议文件就是这样做的。

755. 服务现有的协议就是稳步提高粮农组织技术预算的份额，限制该组织在新的立法领域工作上的灵活性。这导致出现了一些问题，即这类协议应让成员由更多的所有权并向自我治理和自我筹款方向逐步过渡。这就需要对粮农组织的《基本文件》作些修改。留在粮农组织框架内的好处包括：为秘书处和成员国提供服务而节约、技术支撑、一致的能力建设及有时的全球准入。粮农组织作为注册机构的调节员有个明显的作用，就是对它们拥有在其领导下的法人资格。尽管如此，在这种情况下与现状之间要有个中间站，可以把它们作为粮农组织的一部分进行基本的行政管理与控制。

756. **建议 4.6:** 要进行审查, 目的是使粮农组织能够建立既希望高度自我治理和自我筹款又能留在粮农组织框架内的机构。(这可能需要通过替代第 XIV 条的条款)。

强化领导机构的功能架构

粮农组织大会

757. **建议 4.7:** 建议不要改变大会的基本作用, 但建议对大会进行大的重组, 以便使它更好地发挥其作用而且更具吸引力, 使部长们积极参加。粮食和农业状况应继续成为讨论的主要议题。大会会议应以这种方式组织, 即鼓励部长们对这些关键问题进行争论, 把传统计划搁置一边 (如果完全可能的话)。如果能这样做, 大会作为全球在粮食和农业领域实现全球政策一致性和行动的最高论坛的作用将会得到加强, 其在决定该组织的预算和所有重点方面的作用将会得到更加切实有效的发挥。

- a) 通过以下方法加强对粮食和农业状况的讨论:
 - i) 每次大会集中在一个或两个大的全球主题上;
 - ii) 直接接受将要成为大会技术委员会的理事会技术委员会的政策投入 (见下面);
 - iii) 将邀请独立专家解决大会有关粮食和农业状况问题;
 - iv) 会外活动将继续详细阐述大会的主题。
- b) 会在全球粮食和农业治理方面的作用, 以及作为饥饿人和靠农业为生的那些人的拥护者, 将通过考虑制定全球立法而得到进一步加强, 立法不光是粮农组织制定, 而是在其它国际论坛上制定。这个问题通常首先由一个技术委员会考虑, 该委员会将向大会提出建议。
- c) 在决定该组织的预算和所有重点过程中, 大会比较有效的作用可以通过把大会日期改至每两年的第二年的 5/6 月而得以实现。这样, 大会就可以决定预算的多少, 可以制定较详细的工作计划供理事会在 10 月或 11 月讨论, 这样可以在这个进程中获得更大的效益, 可以平稳实施一致同意的工作计划 (见第七章)。

理事会

758. 理事会是粮农组织领导机构的关键部分。《基本文件》赋予它广泛的权力, 它也有能力履行这些职责, 如果准备使用它们的话。在面谈和问卷中, 许多成员

在访谈和问卷中向独立外部评价指出，他们认为如果理事会成为一个约由 30 位成员组成的可以代表粮农组织不同类型成员的执行委员会，粮农组织将发挥切实有效的作用。这一方法完全符合管理顾问建议的并在多数公共部门组织、非政府组织和联合国其他组织采用的最佳措施。例如世卫组织拥有一个由卫生专家组成 34 名成员的执行委员会。虽然这个方法具有许多很强的吸引力，但不喜欢在这个时候迈这么大步子的成员还有很多。这类较小的机构是否可以充分代表整个成员的问题还有一些保留意见。这种态度又一次说明了目前该组织内普遍缺少信任的问题，这在上面已作了广泛的描述。

759. 独立外部评价相信，创建一个能促进相互信任的环境极为重要，不提倡在改革的第一阶段就对现有治理结构进行大胆的机构变革，如进行“执行委员会”的选择。然而，独立外部评价的建议指出了各领导机构和技术委员会职能的具体定义及它们之间报告和决策的途径。独立外部评价建议 6 年后对该组织的绩效进行一次全面独立的审查，届时，提高成员之间的信任水平就确立了（见建议 4.1）。到那时，各种新的治理选择—包括执行委员会—就可以根据从采纳大量独立外部评价的建议中获得的实际经验来考虑。现在和未来的目标，即上面提到的独立外部评价与各成员面谈的主要观点，就是要粮农组织为其决策过程分阶段引进比较灵活的、现代的、类似商业的和官僚政治少的结构。

760. **建议 4.8:** 独立外部评价建议，在治理改革的初级阶段，理事会应作为领导机构的执行机构出现。这样，全球治理的讨论和决议就可以在粮农组织的大会上进行，技术委员会和理事会将监督该农组织的工作计划。计划委员会和财政委员会、理事会及大会之间代价昂贵的重叠讨论就会减少。为了实现这一目标，建议：

- a) 理事会应经常召开会议—一年起码要有 4 次—但会议时间要短。这样可以使理事会在常规系统的基础上解决问题，而且可以减少议程的手续，使成员积极参加议程的制定。
- b) 理事会不要再考虑与全球治理、条约、公约有关的议题，包括粮食和农业状况。这些将在技术委员会和大会上讨论。这就是承认理事会是由非专家和有限的人员组成的，这有助于消除重复的讨论。
- c) 理事会将根据委员会的建议讨论计划委员会和财政委员会以前讨论过的所有议题而非原始文件，包括工作计划和预算。这将减少重复讨论的程度，促进更有效更集中的决策，鼓励进行更实质的和明智的争论。

- d) 理事会将接受由技术委员会和区域会议呈交的有关工作重点和计划以及预算方面的报告，并将在其呈交给大会的建议中及其两年度工作计划的最后决议中考虑这些问题。这些报告以前已在计划委员会审议过。
- e) 理事会将代表大会行使上面所介绍的下列治理工作：
- i) 定义和建议的主要作用：
 - 1) 领导机构的战略和工作指标；
 - 2) 监督和报告这些指标的成绩；以及
 - 3) 该组织的战略、重点和预算；
 - ii) 批准整个工作计划；
 - iii) 决定大的组织变化；
 - iv) 监督治理决定的实施；
 - v) 进行监督，确保：
 - 1) 该组织在其财务和法律框架内运作；
 - 2) 根据该组织计划的结果与影响，对该组织的业绩进行透明且独立的评价；
 - 3) 它们是以结果为主的预算编制和管理运作系统；
 - 4) 人力资源的政策和系统、信息和通讯技术、缔约和购买，等等，既实用又适用；
 - 5) 预算外资金可以有效地用于该组织的重点目的。
 - 6) 根据既定的绩效指标监督管理绩效。
- f) 理事会在大会之前将不再直接召开会议，因为发现这只能导致讨论，而这种讨论以后又会在大会委员会上反复进行。因此，让理事会审议某些文件并将它们正式递交给大会的要求就会落空。
- g) 鉴于理事会想发展成为一个执行机构，而且政策要在技术委员会和大会上讨论，可考虑撤销不代表区域小组的观察员的发言权。

- h) 理事会和其他领导机构一样，用于征求独立意见的资金很有限（见下面）。

计划委员会和财政委员会

761. **建议 4.9:** 对理事会工作的主要支持将来自计划委员会和财政委员会：

- a) 每个委员会都要经常开会，而且会期要比现在短。要准备议程和背景文件，以便能突出一些关键问题。
- b) 在议程议题发生重叠的时候，如预算，由于机会有限，两个委员会将在联席会议上见面，以避免过去的重复讨论。
- c) 委员会的备忘录仅涉及向理事会提的建议，备忘录将不再概括争论，备忘录将在它们的主席领导下编写（见下面）。
- d) 为了增加透明度，除了独立主席的公开研讨会外（见上面），会议将对粮农组织成员进行网络广播，可用会议磁带在网站讨论；
- e) 根据《基本文件》，将恢复选举这些委员会所坚持的资格标准。

762. 章程及法律事务委员会将在强化的架构里予以保留。为了增加明确的公平性，建议任命法律顾问应与理事会进行适当磋商。

加强理事会独立主席在治理中的领导和管理作用

763. **建议 4.10A:** 理事会独立主席的选举与现在一样，为期两年，可以延期，但只能延期一次，为期两年。他/她努力领导机构在其全球治理和内部监督作用方面的职能。他/她将充分尊重粮农组织管理层与领导机构之间责任线的明确划分。结果是，独立主席的职能领导治理在确定明确战略方向方面行使其政治权力，而总干事的职能根据领导机构的决定领导秘书处的工作，将相互补充，为该组织的利益提供连贯一致和合力。他/她将努力在成员之间建立谅解和信任方面行使领导并发挥强大的促进作用。必须立即开展的一项工作是指导受托制定近期行动计划的联合工作组（见建议 1.1）的棘手过程和工作。尤其是新的共同远景与粮农组织“迎接 21 世纪需要和挑战”的战略之间发挥桥梁作用。近期任务将需要使其在制定近期行动计划期间几乎连续留在罗马，随后则需要比近来留在罗马的时间长得多。预计独立主席强化的职能包括：

- a) 主持理事会所有会议以及计划委员会和财政委员会联席会议。

- b) 就有关未决问题进行磋商，充当最诚实的经纪人及在各方之间寻找共同的基础；如果需要就召开特别会议，以作为上面提到的信心建设措施的一部分，并通过治理确保该组织所有正式会议的认真准备及所有权。
- c) 监督选举成员担任领导机构工作的程序，确保有效地开展工作，这些程序可能包括适当介绍和培训措施。
- d) 确保为技术部门和领导机构起草独立的专家意见（如有必要的话）。
- e) 与各技术委员会主席保持联系（见下面），确保这些机构的有效贡献。
- f) 与总干事和高级管理人员经常保持联系，以加强治理和管理之间的关系，建立信任；
- g) 如有必要，在为领导机构建立的业务经费预算内，成立特别工作组和工作组，以支持治理工作。
- h) 在所有领导机构和技术委员会会议的准备及议程中引进治理，并努力改进治理进程，将主人意识、效率、透明度、连贯一致以及问责等国际接受的最佳做法纳入治理。

764. 主席在这些工作上要有独立的预算，并由以小型的和完全独立的治理秘书处提供帮助，这个秘书处只对领导机构负责。该秘书处将支持主席和成员国履行所有的治理职责。它还将承担必要的研究，监督背景情况或政策文件的准备情况。这样，它应确保与发展中国家特别相关的问题得到领导机构的注意。曾设想秘书处至少可由 4 个专业职位组成（一个为 D 级）。秘书处最后的责任就是向各位主席报告记录会议决议的备忘录的准备情况。这类报告再也不用在粮农组织秘书处内审核。

765. 建议 4.10B：为了履行其职能，独立主席及其小型秘书处将由领导机构分配的单独的独立预算供资。该预算也将用于承包为领导机构，包括技术委员会服务的独立咨询意见。应当强调指出，目前粮农组织有一些职员在部分或完全为领导机构工作。因此建立独立的秘书处应视为—至少在某种程度上被视为—资源重新配置而非增加资金。

766. 用这种方式向领导机构提供领导和连续性，包括一个小型的独立秘书处，这将是避免治理作用和管理作用之间今后模糊不清而提供的最大帮助，因此成了建立信任的最大贡献者。它将是联合国系统的一种创新举动，但与公共机构的最佳做法相同。

技术委员会

767. **建议 4.11:** 确定粮农组织在全球治理方面的作用能更好地使政策和国际协议保持一致的关键就是理事会技术委员会的作用。他们不要过多地注重粮农组织秘书处的作用，而应成为讨论政策、立法和技术问题及向领导机构建议粮农组织在各自能力范围内执行的政策和计划的主要论坛：

- a) 为了准备大会决议，他们应继续向理事会报告计划和预算方面的事情，随着粮农组织《基本文件》的变化，有关其职责范围内的政策问题直接向大会报告。没有专家参加也不包括所有成员的理事会不希望增加这一政策领域的值，而希望集中在执行功能上。
- b) 部长会议特别适用于林业、渔业和畜牧业部门，如果议程里有一个大的全球问题，他们要严格按需要世界关注的政策问题处理，只有在这个问题需要讨论的时候他们才开会。技术工作应继续放在委员会。委员会会议结束后应立即召开部长会议，接受技术委员会提出的需要他们签字批准的政策建议。然后，这份签字批准的文件应为粮农组织大会审议过的文件，说明已得到该部门部长们的同意（这在基本文件中要作一处改动）。
- c) 应考虑将农业委员会分成 4 个完全分开的部门，即：作物、畜牧、自然资源管理和农业政策，以确保对粮农组织所有议程的全面关注。在各部门内，应随时关注不断出现的问题。农业委员会应停止讨论粮食和农业状况，工作计划和预算方面的争论不应是所有的讨论，而应该放在专家组讨论。
- d) 应充分利用高级专家小组在委员会会议前立即召开会议，在非正式的情况下，让委员会成员在会议正式开始前接见高级专家。委员会可通过理事会主席获得外部专家意见（见上面）。
- e) 要缩短正式会议时间，鼓励参加更多的与非政府组织代表召开的研讨会/讨论会。
- f) 从现在起，商品问题委员会（CCP）会议应在日内瓦召开，从而也鼓励代表参加世界贸易组织和联合国贸易与发展会议，或安排与这两个组织联合召开会议，这可以增加当前讨论的列在三个组织的议程内的有关商品问题的价值，减少重叠，鼓励配合与相互理解。独立外部评价注意到计划委员会对商品和贸易评价建议的保留意见。

但认为，日内瓦会议上的建议没有侵害粮农组织在贸易问题上的作用，在这个问题上，成员国之间有不同的意见，或减少商品重点。会议的重点应为分析国际商品合作的问题和机遇，粮农组织在这方面具有合理和公认的作用。政府间小组（政府间小组负责硬纤维、肉类，等等）应按当前的做法，一般不要召开会议，但在需要的时候；可在适当的时候召开区域性会议。不断地把他们召集到商品问题委员会会促使主要会议的专家介入。上面指的非正式研讨会对振兴由工业和民间社会代表参加的商品问题委员会特别重要。这样，商品问题委员会不仅可以发挥政策作用，而且还可以对负责农业问题的贸易谈判人员和活动议案通过者及负责贸易的农业和商品专家进行能力建设。

- g) 主要协议和条约组织的领导机构没有向粮农组织领导机构汇报的途径，他们应直接进入适当的理事会委员会（这要在基本文件中作明确说明）。

768. 应根据技术能力选举委员会主席，他们在会议之间要有任职的连续性。他们应与理事会独立主席密切磋商并向他报告。特别重要的是，起草技术委员会议程要与成员密切磋商；与理事会主席在一起工作的技术委员主席有责任保证做到这一点。为了保证效率，技术委员会会议需要有很好的技术文件。在绝大多数情况下，这些均由管理部门提供，但这是主席的责任，以保证所需文件按要求印刷。如有必要，在准备文件和对一些主要问题作咨询介绍的过程中，主席也可以征求外部的意见。

769. 委员会的报告要提出建议，并在主席的领导下进行准备。报告应分两部分，第一部分应包括让理事会关注的计划和预算建议。第二部分应确定需要大会解决的全球政策。包括所有技术委员会提出的政策建议，对重点和费用作了明确说明的执行概要要在理事会主席的领导下预先在大会前准备好，并发送到各成员。技术委员会主席应参加理事会和大会会议，他们的报告要在会上介绍，并根据需要作一些说明。

部长会议

770. **建议 4.12:** 除了部长会议要和技术委员会一起召开外，理事会应继续加强其在召开全球重要主题部长级会议方面的作用，从而可以得益于现有的国际协议、协定、行为准则或其他具体的国际合作。

区域会议

771. 独立外部评价承认大多数人的意见，即根据当前的考虑，区域会议的成效不彰。独立外部评价也承认一个概括性意见，即鉴于某些变化，区域会议可能在区域治理和粮农组织的治理方面发挥潜在的有益作用。

772. **建议 4.13:** 在试验的基础上（6年后进行独立评价），区域会议应继续保持而且要加强。区域会议的主要目的应该是就统一的区域或亚区域活动达成一致意见，从区域角度解决全球治理问题，定义该地区政策和规范性工作的重点领域。他们与世界卫生组织的模式不一样，他们不能对所起作用直接做出决定，但可与技术委员会一起，作为理事会和大会的顾问，这样就把区域观点纳入到全球的治理和核心决策中。建议采取如下措施：

- a) 它们应该成为粮农组织治理工作的一部分，并且象技术委员会那样，向大会报告全球和地区的治理情况，向向理事会报告计划和预算情况，包括地区一级使用预算外资金的重点领域。
- b) 区域办事处应与政府密切协商，为区域会议起草一份具体且集中的议程，包括大的区域问题。
- c) 要在大会召开前，在理事会独立主席的领导下，准备一些执行概要，其中要包含所有区域会议提出的政策建议，对一些重点和费用有明确的说明，然后送交各成员。区域会议主席或他们的被提名者应出席理事会和大会会议，他们的报告要在会上介绍，并根据需要作一些说明。

加强治理作用的其他措施

773. **建议 4.14: 治理的绩效合同。**领导机构应为自己起草一份中期绩效合同，可以把他们想说的事情记在上面，如一组治理重点、一份指示性时间表和可能的效率目标。这份合同应作为该组织中期计划文件的一部分，进展情况会受到监督，并根据6年后所做的大型独立的业绩审查进行报告（见建议4.1）。这样，可以向粮农组织成员国提供一个框架，不仅可以判别该组织秘书处和管理部门的业绩，也可以判别领导机构的业绩，内容涉及两个方面：

- a) 全球治理议程；
- b) 粮农组织的执行治理。

774. 这种绩效合同现在已成了团体界的标准，越来越多的非政府和公共部门的理事会也为它们自己确定了这些目标并报告它们的业绩，国家政府也在这样做。在国际社会，可以把使粮农组织成作治理改革的先锋。

775. 必须认真处理这项全球治理议程的内容。根据对世界粮食和农业立法状况的调查，领导机构应决定一些特别重要的重点领域，这些领域需要一致的国际政策和意见，粮农组织应在这方面发挥积极的作用（见建议 4.4）。要审议在粮农组织外部进行谈判的条约和协议草案文本（见建议 4.5）。气候变化的整个领域可能是一个需要粮农组织领导机构（不仅仅是秘书处）发挥积极作用的领域—尽管通常是作为一个初级合作者参加。标准将包括全球粮食和农业重要性的程度、受赡养的人口、以及其他领导机构准备合作的程度。在优先顺序方面，粮农组织秘书处主持这项讨论的能力及领导机构自身的能力也是重要标准。

776. **建议 4.15: 改进会议录。**要尽一切努力将国际上认可的最佳措施纳入治理，如所有权、效率、透明度、一致性和问责制。在理事会独立主席的积极作用下，这将包括：

- a) 至少每 4 年对领导机构的业绩进行一次评论性评估，这将由理事会独立主席来推动，并采用独立的外部专家意见。
- b) 为确定议程制定积极的措施，用审议过的《基本文件》来确定标准议程的议题数是否可以减少；
- c) 报告应由主席或大会报告起草人起草。决议要在会议期间达成一致，但不是集中在那些决议的备忘录文本上。备忘录将在主席的授权和治理秘书处的帮助下递交。会议的逐字记录或录音带可在英特网上提供。独立外部评价强烈建议取消正式的起草委员会。它们费时、费钱、麻烦，而且效率低下。如果成员国认为备忘录不正确，它们可以直接要求主席更正，或在下一次会议上更正（独立外部评价理事会委员会就是这样做的）。

777. **建议 4.16: 一致意见。**一致意见的愿望已经不易妥协，现在已经走得太远。如果极少数人想阻碍重大决定，如关于预算额度的重大决定，那么，大会就得采用投票。

778. **选举所有委员会主席和计划委员会及财政委员会成员。**在选举理事会主席及计划委员会和财政委员会主席过程中，保持区域平衡和经合组织与 77 国集团之间的轮流很重要。当前，与《基本文件》规定的内容相反，计划委员会和财政委员会主席及成员的选举主要是政治因素，而不是根据候选人的资格进行考虑。计划委员会的一些成员缺乏广泛的一般技术知识，财政委员会的一些成员普遍缺乏财务和行政管理方面的知识，这肯定是影响这些机构效率的因素。

779. **建议 4.17:** 在成员国当中, 区域平衡和轮流的概念应作为选举所有委员会主席和计划委员会及财政委员会成员的重要标准予以保留。如果治理有效地履行了其职责, 同样重要的标准就是经济、社会和技术事务中的能力和经验问题, 这与该组织各领域的活动以及在行政管理和财务事务方面的经验有关(在基本文件中已经指出这些要求)。各地区应向理事会指定的成员小组递交一份候选人名单, 这些成员应代表 7 个区域小组。该小组将仔细审查他们的资格, 并向成员指出他们认为建议的候选人中哪些最有资格履行这些职能。

780. **区域分组的构成:** 为了选举理事会及其附属机构, 进行了区域分组, 独立外部评价已经注意到区域分组的构成存在各种异常现象和不平衡问题。这个问题过去在领导机构中没有得到解决, 这可能是高度敏感的政治特性所致, 成员的保留意见是, 不管什么新的系统都会失去影响。在联合国系统, 区域分组方面尚没有标准措施。任何脱离当前机构的想法必然会加重经济和政治现实的分量, 从而导致该想法的建立, 事实是, 自该组织创建以来, 一直没有接到官方的挑战。

781. **建议 4.18:** 理事会独立主席应就这个重要问题与成员商量, 并成立一个特别小组来考虑各种组合方案。

782. **民间社会和私营部门代表的参加。** 注册登记过的非政府组织将作为观察员代表民间社会和商业部门参加粮农组织会议, 可以在成员之后发言。粮农组织也有供非政府组织/民间社会组织参加的相应会议和非正式的相互交流, 政府代表团和非政府组织代表团可以在这里交换意见。正如上面所讨论的, 为了制定国际文件, 非政府组织已广泛介入。

783. **建议 4.19.** 对技术委员会来说, 在正式会议开始前, 向广大代表开放一两天非正式会议应是比较标准的做法。专家小组也可以在这样的结构里起重要作用。

784. 大会应继续向代表民间社会和商业部门的非政府组织观察员开放, 他们应继续有发言权。另外, 鉴于制定大会议程比较活跃, 应考虑为非政府利益小组提供一个或几个相应的全球论坛。

785. **粮农组织和其他领导机构, 特别是纽约的联合国之间的相互交流。** 在联合国系统, 多数问题的领导与纽约的联合国有关。对粮农组织领导机构的成员来说, 重要的就是与相应人员在非正式的情况下进行相互作用, 这可以在区域小组的基础上进行, 也可以在感兴趣的领域进行, 如海洋和森林方面。

786. **选举总干事。** 当前任命的总干事为期 6 年, 可以连任 4 年, 尽管过去遇到各种变化。现任总干事任期结束后, 他跟他的前任一样任期将达到 18 年。两任总干

事任职 36 年的状况明显不是该组织的最佳长期利益。过去，总干事的任职期限一直随某些总干事的任期情况而变化，因为任职者在用策略为自己再次当选。现任总干事在 2005 年的大会上当选，当时对章程第 VII 进行了修改，以后可以连任，但仅连任一次，任期四年。他已明确表态，在当前的任期结束后，他不打算再连任。因此，加强这一决定和增加客观性的时机已经成熟，这在某种程度上减少了选举和任命过程的政治化。根据不断出现的最佳措施，为使当前的任命程序专业化确定了一个范围。

787. **建议 4.20:** 总干事职位说明及资格背景应向专业化发展，任命要进行广泛公示。候选人应有机会向理事会发表讲话，介绍他们对该组织目标、观点和远景的思考，并回答成员提出的问题。

- a) 关于职位任期问题，根据访谈和治理问卷中确定的大多数人的意见，独立外部评价建议一期任职 4 年，可以连任一次，第二个任期也是 4 年；
- b) 为了使在职总干事更难在宪章中找到延长她/他任职时间的其他变化，独立外部评价建议，只有在占全体成员三分之二多数票的情况下（不是当前的票数）才能对《基本文件》进行修改，以便对总干事的任职期限作宪法上的变动。

788. **预算外经费**很大程度上反映了这些拨款的重点，即这拨款是否是单方面的还是捐赠者筹集的信托基金。这些资金差不多占了该组织总资金的一半，它们仅边缘性地受到了治理监督。（第七章详细讨论了这个问题，并就如何根据该组织的主要重点才能获得更多的预算外经费提出了一些建议）。希望改进后的政策一致性和预算外资金的监督也能进一步提高成员的信心。独立外部评价的建议包括：

- a) 考虑到预算外资金专门用于支持一致同意的重点主题和国家中期重点框架，将根据粮农组织的重点调整预算外资金；
- b) 紧密整合到计划和预算框架内（第六章也提议把它们纳入同样的管理行列，作为常规计划预算）；
- c) 根据巴黎宣言所阐述的良好的捐助措施增加融资。

789. **监督 - 审计与评价:** 第七章介绍了评价与审计工作。建议 7.9 指出，内部审计员（检察长）应明确进入财政委员会，而且：

- a) 内部审计委员会应完全由独立专家组成，委员会应向总干事提出建议，但也要直接报告领导机构。委员会的成员资格应由财政委员会和总干事联合批准；
- b) 粮农组织的审计工作报告应递交给领导机构，因为这是国际内部审计师协会标准里所要求的。

790. 建议 7.9 还指出，领导机构应明确规定粮农组织外部审计员的任务，就是对该组织的高级管理层的工作进行定期审计，领导机构要确保有足够的经费来开展这项工作。

791. 根据各成员在治理问卷上所表达的意见，强化评价与领导机构之间的关系是根据国际农业发展基金会的模式构想的。在这个模式下，将适当进行机构安排，以确保为组织学习和提高建立强大的内部反馈联系。独立外部评价确信，如果在直接向领导机构报告的独立办公室建立评价，这种学习循环将会更强（见建议 7.9 和 7.10）。粮农组织评价处有一条通过计划委员会可以直接向领导机构报告的路线。在决策计划时加强与领导机构的联系比较理想。

第五章：多边系统中的粮农组织－伙伴关系

引言

792. 第5章略述了自粮农组织60多年前成立以来全球环境所发生的变化。最为惊人的变化之一，就是在粮农组织列为重点的领域内涌现了许多怀有强烈兴趣并兼备实力的参与者。几乎所有国际发展组织都面临相似情景，而粮农组织所面对的要更为明显，虽然这种观点是有争议的。这一形势使许多国际性首脑会议和大会发出了众多宣言，呼吁作出新的努力以加强官方机构、各国政府、非政府组织（非盈利和盈利的）之间的合作。最为重要的宣言当属巴黎宣言。该宣言于2005年3月2日通过，是由100多名部长，各机构行政首长和其他高级官员达成的国际协议。这些国家和政府作出承诺，要致力于和谐、联合地管理好有可监测行动和指标的援助。

793. 伙伴关系在粮农组织并非新生事物。总干事在1995年就特别倡导与非盈利和私营部门建立伙伴关系。1999年出版的战略框架¹¹⁸将“扩展伙伴关系和联盟”定为目标之一，在此后的中期计划中也一再强调。此外，2005年提出的改革建议中也强调加强粮农组织结构对促进伙伴关系的重要性。

794. 确实，粮农组织建立之初就在其专业领域与其他组织建立了正式伙伴关系。与多边组织尤其如此，这包括其他联合国机构、国际农业研究磋商小组的研究所以及世界银行。往远处看，该组织还有数不胜数的不太正式的网络安排，使粮农组织与世界各地在履行其宗旨各方面保持重要纽带。

795. IEE对粮农组织伙伴关系和它在国际发展系统中地位的调查揭示了两个重要信息：

- a) 第一，外界对粮农组织最常见观点是认为粮农组织是个勉强的和/或是靠不住的伙伴，而事实并不支持这种看法。第3章内对技术计划的回顾显示，粮农组织伙伴关系广度和深度不容置疑。该回顾毫不含糊地证明，粮农组织在全球许多活动中都是卓有成效的主导伙伴，同时也在其他活动中也是处于第二位的伙伴。
- b) 第二，尽管上述情况和粮农组织政策是积极的，粮农组织在当前却并非处于最佳状态，特别是在国家级，没有获得许多现有伙伴全部益处或发展能提高效率的新型伙伴关系。IEE对粮农组织伙伴关系的专门调查发现，粮农组织在这方面的人员活动是非常有限的。大部分单位

¹¹⁸ 粮农组织，1999：粮农组织战略框架2000—2015。

将不到 5%的资源用于主要伙伴关系，而将近一半的技术官员说是只有不到 2%¹¹⁹。粮农组织从总体上和国家级都缺乏必要的战略工具以确定伙伴关系能发挥作用的目标、方法和主题领域。此外，尽管预算带来不可否认的制约，该报告不断提到的其他因素至少也在拖后腿。这些包括粮农组织沉重、缓慢、繁琐的官僚作风，权力高度集中，不愿承担风险的文化、聘用技术专家不灵活的做法。所列举的许多问题并非粮农组织特有¹²⁰，但粮农组织的文化（见 6、7、8 章）也许使它们更为棘手。

796. 粮农组织于 2006 年 5 月完成了一项关于伙伴和联盟¹²¹的主要评价。该评价同意 IEE 大部分的结论和建议，包括其总体结论。这就是，尽管粮农组织在过去作了很多努力也获得许多成功，该组织需要“思维更具战略性并调整与某些伙伴的关系”¹²²。

797. 一个重要的跨部门伙伴关系问题涉及粮农组织必须开展的宣传和交流活动。第 3 章内证据表明，粮农组织只有通过和成员国政府，其他国际机构，学术界，民间社会和私营部门建立有效并具战略性伙伴关系，才能履行其把重要农业知识作为国际公共产品在全球推广的使命。第 3 章也清楚说明，这需要制定崭新而实实在在的总体战略，摒弃各自为阵的做法。为保证效果，该战略需要制定清晰重点并量身定做，例如可以和世界粮食计划署以及国际农业发展基金就世界粮食日统一活动达成协议（正如评价粮农组织对外宣传战略时所提建议）。该战略也应考虑亲善大使计划、电视粮食集资以及战胜饥饿国际联盟等伙伴活动中特点和要求，这样才能避免只热衷于口号和形式¹²³。

798. 本章的后面几部分将谈及粮农组织与联合国及其分支机构，罗马三大机构所面临的特殊形势，与世界银行和其他国际融资机构，由国际农业研究磋商小组所代表的农业科技界，私营部门和民间社会的关系。非正式网络的重要性在本章随时可见。

799. 在粮农组织评价伙伴关系和联盟时所用定义也在此适用，如“伙伴关系和联盟指粮农组织与外单位为共同目的采取联合或协调行动时开展的合作与协作”。本

¹¹⁹ 用于伙伴关系的资源从来没有超过总量的 15%。粮农组织植物保护和生产司（AGP），粮农组织/原子能机构的粮农核技术司（AGE）在这方面所用资源是最多的。AGE 本身就是伙伴，而 AGP 则主持联合国环保署内各公约的秘书处。

¹²⁰ Bezanson, K, 国际农业研究磋商小组伙伴关系委员会独立评价：最终报告，2004 年。

¹²¹ FAO, 2006, 粮农组织, 评价伙伴关系和联盟 PC 95/4b。

¹²² ibid 前言, p.6。

¹²³ 粮农组织, 2006: 评价粮农组织传递粮农组织信息全组织战略和评价电视粮食集资。

章不详细介绍该评价，但要经常引用以加强基于 IEE 工作的分析，这包括国别访问，与主要伙伴交谈，与粮农组织工作人员讨论以及研究粮农组织和伙伴组织工作人员对问卷调查的回应¹²⁴。

粮农组织和联合国

800. 有必要将粮农组织与联合国组织总部的伙伴关系和实地伙伴关系加以区别，当然在许多方面它们是互为关联的。但这两个层次的区别程度很大。

全球一级的伙伴关系

801. IEE 在联合国总部的面谈和伙伴关系与联盟评价¹²⁵都认为，粮农组织在近年来一直积极参与机构间论坛和机构协调机制（如联合国发展小组（UNDG）和联合国评价小组（UNEG）。粮农组织在全球级的联合国水与能源方面起主导作用，其目标是克服工作重复与重叠，消除分散并加强政策工作。在政府间论坛上（如经社理事会、海洋法和联合国森林论坛），粮农组织也是一位主动伙伴，积极参与会议筹备和会外活动。据联合国总部高级人士介绍，粮农组织这一做法与早期相比有很大反差。那时粮农组织都是冷淡地站在一旁，和整个系统不融洽，主要考虑自己独特的历史和该组织的独立性。

802. 正如伙伴关系和联盟评价所指出，粮农组织已经与许多联合国机构建立了全球伙伴关系。其中许多已经嵌入该组织正常计划中，因而已经成为粮农组织“核心”活动不可或缺部分，这些领域包括粮食安全信息（如 FIVIMS¹²⁶），环境（如 GBA¹²⁷和 GTOS¹²⁸），水，森林（如森林协作伙伴关系和国际山区可持续发展伙伴关系），营养（如联合国营养常设委员会），生态系统（如生态系统保护小组），减灾（如 ISDR¹²⁹）以及可持续农业和乡村发展（如 SARD 活动）。

803. 该组织也成功地在一系列论坛发挥了主导作用（担任主席和/或主办秘书处），这包括由粮农组织主持的森林协作伙伴，担任主办秘书处的山区伙伴，粮食数据系统国际网络，以及农药公约。粮农组织还担任 21 世纪议程第 14 章专项任务管理者（可持续农业和乡村发展）。

¹²⁴ 除两个之外，所有粮农组织总部单位，以及所有区域和分区域办事处都对伙伴关系问卷调查作出回应。问卷要求各单位确定它们认为的“最重要五个”伙伴和竞争单位，也列出“最重要五个”它们工作范围内的参与者。本章经常引用该调查结果。

¹²⁵ 粮农组织，2006 年：伙伴关系和联盟评价，PC 95/4b 第 148-150 段。

¹²⁶ 粮食不安全和易受害信息及绘图系统。

¹²⁷ 保护海上环境免遭陆地活动影响全球行动计划。

¹²⁸ 全球陆地观测系统。

¹²⁹ 国际减灾战略。

804. 世界卫生组织（WHO）是粮农组织最为重要伙伴之一¹³⁰。两组织在许多计划中协作，包括动物卫生，营养和食品安全。最为重要和成功的可能就是食品法典，这是已经开展很长时间的活動，被认为是促进旨在保护消费者健康的食品标准系统的关键部分。这是由世卫组织/粮农组织联合管理的独立委员会，令人羡慕地享有不受外界干扰的自由。其权威性部分来自 1994 年世贸组织通过的关于实施卫生和植物检疫措施的协定和世贸组织关于贸易技术壁垒的总协定，它赋予食典标准法律地位，从而提高其合法性与有效性。2002 年对食典评价¹³¹特别认为，假如粮农组织或世卫组织各行其是，食品法典就不可能发挥其不偏不倚的作用也无法为食品安全开辟综合发展道路。

805. 粮农组织与世卫组织的关系却是荒谬的。IEE 调查揭示，粮农组织技术部门将世卫组织既看成主要伙伴也将其视为资金分配和传递发展信息时的主要竞争者。粮农组织技术部门提到，他们有时发现在和世卫组织打交道时有某种“不客气的失衡”，就是“不充分考虑”人类健康与动物健康有关要求和问题之间的联系。粮农组织技术部门更为担心的是，世卫组织在传递人类健康信息时比粮农组织介绍农业要容易得多，从而在获得公众关心和资金方面造成“不平均运动场地”。在禽流感危机爆发初期，关系格外紧张。粮农组织认为，世卫组织成功地宣传使其获得本该用在兽医活动的资金，而且世卫组织开始介入严格说是属于兽医的活动。在禽流感合作中所遭遇的困难最终由两组织达成协议给予解决（这也包括世界动物卫生组织（OIE）），清楚划分了各自作用和责任。其结果是非常积极的，三个组织对此都满意。

806. 联合国环境署是粮农组织另一个最为活跃的伙伴。由于将环境问题和经济社会发展问题综合解决而使过去十年中两组织协作显著增加。两组织是多个有关森林和土地退化伙伴关系成员¹³²，并在农药持久性有机污染物方面结成联盟¹³³。两组织共同为国际贸易中某些有害化学物质和农药事先知情同意程序鹿特丹公约提供秘书处，粮农组织在农药处置方面的主导作用是执行持久性有机污染物斯德哥尔摩公约的关键。此外，它们还为组织间化学品安全管理方案（IOMC）两个技术协调组在实地提供秘书处。该方案的其他成员有劳工组织，世卫组织，联合国工发组织和经合发组织。

807. 伙伴关系和联盟评价认为粮农组织和环境署的协作“总的来看是顺畅的，尽

¹³⁰ 在联合国多边机构中，有五个是粮农组织技术官员认为是最重要伙伴（有时为竞争对手）：（按很需要性排列）世界粮食计划署，世界卫生组织，联合国环境署，联合国开发计划署，国际农业发展基金。

¹³¹ 见粮农组织，关于食品法典，食品法典评价，www.codexalimentarius.net/web/evaluation_en.jsp。

¹³² 例如，这包括森林协作伙伴、山区伙伴关系、全球土地网络、全球陆地生态系统监测、旱地土地退化评估（LADA）项目。

¹³³ 根据斯德哥尔摩持久性有机污染物公约。

管偶尔因技术上意见分歧或竞争不多的资源而产生紧张”¹³⁴。这种紧张有时也像和世卫组织一样会变得尖锐。例如关于旱地土地退化评估项目，两个机构关于荒漠化的概念曾产生严重分歧。2003年联合国国际淡水年（在2000年世界持续发展首脑会议之后）也在某种程度上反映了两个组织之间的分歧：粮农组织认为环境署对于乡村人口是主要用水者不够重视。

808. 在林业这一领域，“粮农组织是公认的世界技术领导”¹³⁵。由粮农组织主持的森林合作伙伴关系（CPF）是粮农组织伙伴作用得到国际认可的范例。CPF和联合国森林论坛（UNFF）成立于2001年。CPF的作用是支持森林标准实施，加强在森林问题方面的合作和协调以及向UNFF提供专业和咨询服务。CPF成员众多，还包括民间社会。根据与粮农组织和非粮农组织利益攸关方面谈，IEE认为，虽然CPF正式议事活动在产生影响，国际林业领域非正式伙伴和关键部门之间的沟通作用不大，因此在各实体之间所建立的纽带使其成为有吸引力和多产的伙伴。

809. 显示粮农组织积极伙伴关系的另一领域是应对世界各地日益增多的重大紧急情况。所进行的面谈和第3章所报告的全组织评价结果都表明，各姊妹机构对粮农组织回应紧急情况时的协作效果和总体表现都持肯定态度。十年来，粮农组织在联合国紧急情况业务中的作用与日俱增并提供优良产品和服务，这已是有目共睹。评价还表明，虽然对粮农组织总部应对紧急情况的能力有很大信心，但在实地建立有效的伙伴关系能力则需大大加强。

810. 不是所有联合国机构对粮农组织作为伙伴而持积极观点。伙伴关系和联盟评价也发现，包括联合国教科文组织和国际贸易中心这些机构认为粮农组织对建立伙伴关系兴趣不大。评价还指出，在某些情况下，粮农组织在伙伴关系中有地盘观念并过多发挥主导作用。在粮食不安全和易受害信息及绘图系统¹³⁶，战胜饥饿国际联盟以及联合国乡村发展和粮食安全网络工作中都有这种情况。这三项工作都由粮农组织倡导启动，基础在粮农组织，由粮农组织领导并提供资金，还有通过该组织筹措的资金。与森林合作伙伴关系不同之处是，在形成这些伙伴关系并作出安排时，粮农组织和其伙伴各自的角色似乎并未清楚界定。

811. 然而纵观全局，由总部领导的联盟和伙伴关系在众多领域都卓有成效。在与成员国高度相关计划中，由粮农组织正常计划参与，分工和互补自然形成，并符

¹³⁴ 粮农组织。伙伴关系和联盟评价，PC 95/4b，第153段，2006年。

¹³⁵ 同上，第215段。

¹³⁶ McCalla和Mock 2004年4月。外部评估和战略规划报告（EASP）。机构间工作小组，粮食不安全和易受害信息及绘图系统。

合相关宗旨时就“特别富有成效”¹³⁷。在伙伴关系和联盟评价之前，没人系统总结和分析是哪些因素使伙伴关系获得成功，又在哪些领域粮农组织能成为最佳伙伴，或者伙伴关系应以哪种方式存在。因而就没有机构制定的准则或参考以便于工作人员建立伙伴关系和联盟。

国家一级的伙伴关系

812. IEE 对国家的考察发现，粮农组织驻国家代表通常都愿意改善联合国机构间关系，也愿意积极参加联合国发展小组活动。有相当数量的例子表明，许多粮农组织驻国家代表都直接地或作为联合国驻地协调员的左膀右臂在联合国大家庭中为粮食安全和乡村发展等问题发挥协调作用。然而也有些其他例子，是世界粮食计划署或其他组织担当了这一角色，其原因是粮农组织能力被认为太有限。

813. IEE 对各国的考察也进一步证实了伙伴关系和联盟评价中的结论：伙伴在国家一级为数不多，而且大部分都在上面（总部）统一谈判并作出安排。由驻国家官员自行建立伙伴关系实为罕见。出于评价目的而在 2005 年进行的调查发现伙伴关系在国家级通常为：

- a) 来自总部安排的活动，如世界粮食日，电视粮食集资活动，战胜饥饿国际联盟以及国际山区年；
- b) 由联合国协调安排；
- c) 涉及科研机构或协会，其目的是能力建设、信息交流/传播、促进联络/和工作网络（研讨会，会议，讲座，圆桌会议等）。

814. 粮农组织常驻代表强调，他们根本没有资源去讨论如何获得潜在伙伴，而且他们本身也没这个时间和精力。

815. 当联合国发展援助框架（如 UNDAF）提及粮农组织时，IEE 考察组很少看到对此有何资金承诺。这说明粮农组织难以在当地动员和分配资源。所有与其他机构在国家级建立伙伴关系的考虑是心有余而力不足，尽管粮农组织驻国家代表是愿意腾出个人时间和精力。

816. 除了缺乏资源，粮农组织常驻代表对没有当地伙伴关系向 IEE 陈述的理由是，缺乏授权和粮农组织在面对机遇时动作迟缓。IEE 发现，粮农组织常驻代表普遍受到本评价所提问题的困扰。联合国伙伴和忧心重重的粮农组织驻国家代表对 IEE 访问发展中国家时陈述的关切很多，包括以下几点：

¹³⁷ *ibid.*, 第 162 段。

- a) 粮农组织需要创造更具活力的环境，便于及时决策。在国家级，如缺乏这种授权和财政资源就难以使粮农组织对联合国大家庭活动和重点作出贡献。这似乎已经造成了许多延误，从而使粮农组织无法对实地不断的变化作出反应—这包括当家畜爆发禽流感危机时无法及时应对。
- b) 虽然许多粮农组织技术官员很受尊重，但他们似乎要与以严重缺乏人力物力资源、缺乏授权、沉重的行政结构和缺乏清晰组织方向为特点的机构文化作斗争。这种看法已经削弱了粮农组织作为实地伙伴的信誉。

817. 粮农组织联合国系统战略政策咨询办公室于 2005 年所作调查也强烈反映这些关注和问题。当粮农组织驻国家代表被问到他们对机构间实地机制，多部门综合系统，联合国驻地协调员体制以及驻国家团队有何贡献或承诺时，他们几乎一致回答，影响他们积极参与的主要障碍是缺乏资源（财政、人力和技术），以及缺乏总部对专业或主题工作的有力支持。这就造成反应滞后；缺乏技术支持；缺乏有关准则、指导、兴趣和总体战略；通常也缺乏联合国发展小组（UNDG）关于发展的信息汇总。

818. 这些困难导致粮农组织无法全面在国家级融入联合国系统，尤其是八个正在进行的“协调一致”试点项目。粮农组织管理部门在这方面显示了良好的领导作用，尽管该组织如同其他专门机构一样对口碑好且效率高的参与缺乏许多重要内容，这包括资源有限和对实地授权有限，即便是最有创意，效率最高，技术最强的粮农组织驻国家代表在参与联合国大旗下其他伙伴机构共同活动时也缺乏授权和灵活性。IEE 在第 6 章建议，要通过一系列步骤和措施协助粮农组织在国家级伙伴关系中更为有效。

819. 现在还很不清楚是否各成员国也要接受高级别专家组报告中的建议，协调统一。如果某些建议得到采纳，何时或怎样去做也还不清楚。不管该全面报告的命运如何，有一点似乎很清楚，就是要在国家级继续推动有效的伙伴关系和协调的做法。正如以上所述，粮农组织已经坚定支持该立场并在讨论该问题时显示主导作用。就粮农组织和其他专门机构而言，似乎这份报告过度将重点置于基金会和计划署，因为有些建议也许不符合专门机构的现实。该问题将随着对报告的讨论而得到仔细监测和分析。

820. 由于该专家组报告的未来还不确定，因而在现阶段对专家组建议会对粮农组织产生何种影响进行系统分析是无益的。IEE 以下列插文将七大建议和它们认为对粮农组织会产生的影响进行分类归纳，如果建议最终被通过的话。

插文 5.1: 专家组建议对粮农组织的影响	
“协调统一”的建议	对粮农组织影响
全球领导论坛	使粮农组织有机会对农业部长以外的决策者宣传介绍对该组织重要的问题 通过论坛了解情况以便在必要时使自身战略计划更为和谐。
四个一 一个领导 一个方案 一个预算 一个办事处 必须得到驻在国支持	确保 FAO 在该国的重点活动是‘一个方案’的一部分并且这些活动由统筹资金支持 本着‘协调一致’需要，回顾当前向国家活动拨款的程序 将粮农组织驻国家代表责任加倍；在绩效方面向联合国驻地协调员 (RC) 和粮农组织双重负责。大会是否批准赋予 RC 这种权利？如果不批准，粮农组织作为联合国团队一员的形象是否会有影响？ 将当前以项目为基础垂直系统与授权国家级并扩大粮农组织驻国家代表权利的方案为导向，进行系统和谐安排
联合国可持续发展理事会具有批准国别方案，确保机构和联合商定联合国重点的权利	就联合国一致重点进行谈判至关重要。 对发展至关重要，但对系统重点并非如此的活动该如何看待？粮农组织有些活动可能正属于这类。 有多少粮农组织活动将处于该框架内、又有多少在这之外？规范工作是否列为重点？ 粮农组织在发展协调和整个系统决策中是否有机会发挥积极作用。
联合国发展政策和执行活动小组 发展财政和绩效回顾组 (DFPRU)	所有这些机制都给粮农组织带来更多参与全系统战略决策机会并在日常事务中更好宣传粮食和农业重要性。 DFPRU 将就“制定和采取有效措施”以及在联合国“所有可持续发展活动中提供共同内部审计”向 UNSDB 提供咨询。显而易见，这种要求将对粮农组织产生重要影响。 主要挑战是国家级注重成果管理系统与粮农组织应用系统怎样统一？怎样利用该组织现有系统和做法所提供的综合支持服务？
新融资机制	如果资源真正集中并且不指定用途，这有可能成为粮农组织新的资金来源，以业绩为基础并鼓励参与。
重新布置区域办事处并合作安排区域办事处	目前总干事可在大会认可下确定区域办事处所在地。
将工作方法标准化	粮农组织在整个系统中已经重视这项工作。

821. 所有这些主题基本上都赞成在联合国系统各机构之间进行更密切的协调。而关键问题是，是否在国际上有激励制度推动实现这一目标或适得其反。显而易见专家组的许多建议想在国家级实现“一个联合国”，而这意味着要对现行激励制度的捐赠融资政策和做法进行重大变革。迄今为止，几乎没有迹象表明这些变革会发生。

设在罗马的各机构间协作

822. 三个设在罗马的机构代表了联合国结构中三个不同的组织类型：粮农组织是专门机构；粮食署是计划署；而农发基金是基金会。这三个机构在一起能为解决粮食安全作出双轨安排—为贫困和饥饿人口提供近期援助，同时为提高生产率，创造就业和增加人民资产价值执行长期开发计划，以期取得平衡¹³⁸。但有些看法是，当前支持人道主义活动和开发并不平衡。也许这正是令人不安的现实，为治疗症状筹措资源要比解决其根源更为容易。

823. 由于它们都设在罗马并以不同方式与粮食问题互为关联，这三个相当独立的联合国机构常常遭到担心联合国系统分裂人士置疑¹³⁹。表面听来似乎有道理，然而这些论据很脆弱。因为基本事实是，三个组织的工作大相径庭，各有所属，管理结构也不尽相同。粮农组织是世界性农业知识机构，其活动包括政策发展，能力建设，技术合作，应对农业紧急情况，收集和传播全球信息，制定和实施重大国际条约和协定。粮食署在历史上就基于这样一个概念：利用粮食商品实现发展和人道主义目标。近年来，紧急情况爆炸式的发生使其转而将更多重点置于人道主义角色，而开发性活动在粮食署整个资源中所占比例目前不足 10%。农发基金建立之初基本仿效国际金融机构模式，但无需依靠民间资本市场。与其他联合国发展机构不同之处是，农发基金主要建立在贷款而非赠款之上。其表决结构也不是“一国一票”，而是基于有显著区别的国家组合。

824. 2006 年 11 月，高级别专家组关于联合国全系统一致性报告建议，“为实现长期粮食安全并打破饥荒频发的怪圈，尤其是在非洲撒哈拉南部地区，粮食署、粮农组织和农发基金应该回顾它们各自做法并加强机构间协调”。该建议并未强调要追求融合。这一现实做法得到 IEE 采访人士的广泛支持，其共识就是三个组织可以更为密切配合，同时又保持各自与众不同的特点和贡献。

¹³⁸ 粮农组织/农发基金/粮食署。减轻贫困和饥饿：为粮食，农业和乡村发展融资的重要角色。国际为发展融资会议论文。2002 年 2 月，罗马。

¹³⁹ 比利时常驻经合发组织/援助发展委员会代表团。努力重新设计联合国发展构架。会议文件 6。高级别会议：2005 年 12 月。

825. 这些设在罗马的机构对于何谓粮食安全、由哪个机构来负责并不太清楚。粮食署专门提供人道主义援助并享有更强大融资基础，因而它越来越占据主要地位。粮食署在实地阵容强大并有相应的后勤保障能力，已经吸引了数量可观的资源。在加上该机构专为人道主义目标而设，它在应对突发形势时比粮农组织更具灵活性。其结果是整个联合国系统更多地将粮食援助看作粮食安全问题。由于各组织的自然倾向是各司其职，特别是那些对需求反应能力有限的组织，这就造成某些功能重复。例如，粮食署最近设置了粮食援助经济学分析单位，这一功能似乎（用确实两字，也许更符合逻辑）要依靠粮农组织。

826. 尽管总的的气氛有所改变，但三个组织在各自领域内的技术专长还是互为尊重的。这并非都是有关权限的关注，而是三大组织的气氛在影响各自关系。通常这些机构选择单独开展活动就是因为它们在需要领域内有人在做，而无需求助另一机构。IEE 的采访表明，三个机构在工作层次上的关系公认是“很好”。在政策和宣传方面越来越多的高层次合作也得到认同。三个机构的专业往来都和紧急情况、恢复重建活动有关。在蒙特雷大会联合行动和近来同意在国家级建立粮食安全工作组都是广泛合作的例子。

827. 关于具体业务问题，粮农组织和粮食署在需求评估方面是存在重叠之处。粮食署和农发基金都认为，要在它们各自职能范围内利用粮农组织是有限的，因为粮农组织人力物力短缺，反应缓慢，还有冗长的行政管理过程。农发基金和粮农组织之间的配合在理论上应该很强。农发基金能为乡村发展项目提供资源，粮农组织则拥有技术力量，农发基金在实地也没有安排。然而和农发基金的讨论表明，它对和粮农组织加强技术合作有勉强之意。让农发基金所关切的问题似乎不是计划方面，而主要是行政管理效率低、官僚作风严重和高昂的交易（服务）费用。农发基金也表明，尽管在历史上就和粮农组织密切合作，特别是与投资中心在立项，培训和实施方面，但该基金会已在更多依靠自己不断壮大的能力将类似服务外包，其理由是为获得相等或更好专业技术、降低费用并简化行政。

828. 粮食署和粮农组织也曾经共享行政资源，但粮食署秘书处和其主要捐赠国在 80 年代就希望在管理方面保持独立性，从而导致建立高度分离结构。与此相似，农发基金在其筹备阶段就选择建立单独管理系统。在这两种情况中，都是经合发组织主要捐赠国坚持把行政服务和资源分开。今天又是它们中的许多国家在高调批评三个组织这样做所带来的高额费用。IEE 同意这一批评意见。将所有支持功能在罗马分成三摊，在某些实地也是如此，显然是效率低下。这些功能的大部分属于普通性质，都在极限之内，没有必要因为各组织作用不同而加以区别。

829. 这三个组织都有所表示,愿意今后在共同服务方面合作。但这种兴趣又被“说到容易做到难”所打消。障碍之一似乎是不同领导机构内成员国所持态度。三大组织的一个共同感觉是,领导机构内常常表现出狭隘的国家利益或强硬立场,使工作人员对提出创造性解决办法颇有顾虑、无所是从。

830. 尽管如此,某些领域还是获得一些进展。如共享医疗服务就既提高效率又降低了成本。三个组织的关键工作人员现在定期开会以探讨新的可能性。虽然有兴趣,迄今也只是在最明显问题上取得成果。例如在意大利放松管制的电力市场,三个组织合三为一获得了重要节约。旅行服务是另一个领域在进行联合招标。在共同感兴趣领域,可以制定联合声明战略,以此提醒国际社会重视农业在消除和减少全球及国家贫困方面的重要性,这种可能应该是存在的。

831. 有关重大问题的进展就更复杂(请在第8章了解更多情况)。例如,这三个组织使用不同的企业资源规划系统(ERP)¹⁴⁰—管理所有主要供应商的全过程:SAP、Oracle 和 PeopleSoft。这说明三个组织失去了合用工资管理系统以创造节约的重大机遇(见第8章)。与此相关的还有各组织的财会标准结构都不同。农发基金作为国际融资机构是三个组织中标准最高的国际财务报告标准。当然所有联合国机构都承诺采用新型通用标准—国际公共部门会计标准(IPSAS)。这可以成为三个机构提高效率的机遇,或至少确保为今后提高效率建立共享基础。增效挖潜,三个组织有可能共同行动,将采取外包财务,这就需要联合国机构作为用人单位要进行重大思考。与职工达成的现行协议缺乏灵活性。甚至连审计标准都可能存在重大分歧,粮农组织审计为两年度一次,而农发基金(根据IFRS)必须每年审计。

832. 管理部门能做到的将继续是在一些小事上取得有限进展,大的挑战可能会被束之高阁,至少现在这样。三个组织的管理部门和领导机构应该试图形成统一立场,以便能更好挖掘潜力实现节约。假设(如对此探讨,就需研究可行性细节),三个组织有可能都从领导合作,提供以下共同服务获得好处:1)农发基金提供财务管理,帐务处理和金库;2)粮农组织提供信息和通讯技术,促进安全在内的管理,工资和其他事宜;以及3)由粮食署负责采购,签约,和运输。三个机构的行政工作人员清楚表明对该做法给予一般,若非详细,支持。此外,IEE在16章建议,在某些国家成立农发基金/粮农组织联合代表处能大量节约资金和提高效率。而在拉丁美洲,这两个机构还应该加上促进国家农业研究国际服务机构,建立单一国家办事处。第3章还提到,农发基金和粮农组织应该联合研究农发基金所面临障碍,以便更好利用粮农组织通过投资中心¹⁴¹和总部与地区技术单位提供技术支持。

¹⁴⁰ 企业资源规划系统将一个组织内所有工作和日期整合(或试图整合)为单一系统。

¹⁴¹ 从第三章可以看出,投资中心如果要继续得到粮农组织正常计划的财务支持就需要紧迫关注和根本改变。

粮农组织与世界银行

833. 世界银行是粮农组织技术官员认为该组织最为重要的伙伴¹⁴²。与世界银行关系是诚心诚意的始于 1964 年，银行和其他国际融资机构通过合作计划可靠地利用粮农组织技术专家为建立项目做准备。投资中心的工作至今还是粮农组织与世界银行伙伴关系的主要内容，但正像第 3 章详细描述的那样，投资中心的表现已经带来许多值得关注的严重问题。

834. 粮农组织和银行专业人员之间通过大会、会议和其他类似活动保持广泛联系和互动，这些都提供了强大的联网工作可能性。但这些几乎都是散落在各部门的非正式伙伴关系。世行最近“又重新发现”农业和乡村发展，这是 90 年代以来几乎遭受遗弃的部门。这就需要粮农组织将非正式互动建成强大网络并与世行该部门的新工作尽可能加强系统联系，这样也许能让粮农组织更好发挥农业知识传递者的全球角色。这样做的基础似乎已经存在。例如世行邀请享有众望的粮农组织专家为 2008“旗舰”出版物撰写主要篇章，该出版物名为关于农业和乡村发展世界发展报告。这两个组织已经成功地在 FAOSTAT 进行协作，进行统计资料交流。

835. 然而与世行伙伴关系也存在紧张的一面。最为明显的就是粮农组织在国际农业研究磋商小组治理和计划方向中的作用和影响在下降（请见下面）。非洲待批计划中所显现的权利不对称问题，由此引发的决策参与不平衡，执行计划的法律机制不清晰，都在影响伙伴关系。

836. 粮农组织在实地与世行贷款或信贷支持的技术领域内进行合作。这些包括土地管理，渔业和水产养殖，非洲和拉丁美洲区域战略制定。这表明实地合作基础不是专用款项（与投资中心不同）。很显然这样做有可能，但不容易。虽然在国家级世行国家主任与粮农组织国家代表应该具有天然联盟，但 IEE 很少看到这样情况。在 IEE 访问中所接触的多数世行国家主任都认为，高额费用，复杂的行政管理程序以及被认为日趋下降的粮农组织专业质量都无法拿出充分理由给粮农组织“单一供资”解决世行资助项目的技术问题。前面提到高度集中的粮农组织总部官僚作风也使世行工作人员不愿使用粮农组织专家。

¹⁴² IEE 问卷答复表明，世界银行是粮农组织投入人力最多的伙伴，粮农组织众多单位都将世行看作主要伙伴。这不包括合作计划数据。

粮农组织、国际农业研究磋商小组、 其它国际组织

国际农业研究磋商小组

837. 由于国际上担心农业科研最佳成果没有充分用于满足发展中国家粮食和农业需要，因此各国于 1971 年创立国际农业研究磋商小组（CGIAR）。粮农组织章程清楚规定其角色为“对营养、粮食和农业进行科学、技术、社会和经济研究”（见第 2 章，插文 2.1）。经过一番努力，粮农组织被说服成为 CGIAR 的联合发起者并获得赞助单位地位。尽管其唯一贡献是给技术咨询委员会（TAC）秘书处提供部分支持。看起来 CGIAR 与粮农组织重复有限，而配合很有希望。可实际情况是一个新的国际农业组织（虽然被称之为“小组”而非“机构”）诞生了，其主导单位又是世界银行而非粮农组织。粮农组织与农研小组之间关系，特别是在总体一级，这些年来常常因为关系紧张产生严重分歧，而受到打击。

838. 到 1991 年底，农研小组已经发展到 18 个中心（现减少为 15），其职责也显著扩大。其活动范围不再局限于某些商品作物，也非纯粹搞科研。这些中心已经介入许多乡村发展问题。为试验和展示其技术，农研小组进入试点项目执行，技术转让，而这两项活动按最初“分工”是属于粮农组织。更有甚者，世界银行于 1995 年听从建议，愿意拨出多达 2 000 万美元款项，与捐赠方以 2:1 配套形成新的核心款项。其结果是农研小组科研中心提升了项目资金竞争性，因为其项目预算越大，从世界银行获得资金就越多。从而使农研小组直接竞争捐赠款项。另外，由于给予发展的捐款要多于从事科研，各农研小组中心就重新调整其策略来显示其活动的发展价值。

839. 这些变化对于农研小组和粮农组织关系的性质与和谐性产生许多重大影响：

- a) 由粮农组织牵头的技术咨询理事会（现称科学理事会）作为独立的对农研小组提供指导产生影响的重要性大大降低。只是制定重点而对预算无任何影响已使其成为空谈；
- b) 各中心不断加大对捐赠资金的竞争力度，与此同时粮农组织也在寻求更多预算外资金支持，而整个用于发展的捐赠款项却在下降（正如整个 90 年代那样）；
- c) 由于各中心从双边和区域获得更多资金，这意味着各中心加强了与各国农业研究中心的直接联系，形成对粮农组织历史作用的竞争。粮农组织与农研小组在不同层次都有互动。

840. 如上所述，粮农组织是该小组联合发起单位，是执行委员会成员并主持其领导机构之一的秘书处（科学理事会），粮农组织是该委员会高级成员。然而粮农组织在其决策过程中作用非常有限。“反而倒是农研小组及其中心参与粮农组织政府间会议和委员会，以此承认粮农组织及其机构在制定和促进政策发展方面的政府间权威。国际水稻所，西非水稻发展协会和国际热带农业中心都长期参加由粮农组织作物及草原处主持的国际水稻委员会以及植物遗传资源委员会¹⁴³。”除此之外，粮农组织还以各种身份参加某些农研中心管理委员会，并提供各中心非原生境收集品法律框架。最后，各中心还通过分析研究，数据/信息交流和技术支持参与粮农组织位于总部和实地的规范和业务工作。粮农组织还通过不引人注意的活动和项目与某些中心和区域研究协会进行协作¹⁴⁴，另外还有一些科研人员之间的交流活动。

841. 粮农组织技术官员将农研小组中心确定为是仅次于世界银行的最重要伙伴。伙伴关系和联盟评价表明，农研小组也同样认为这种协作非常重要。然而 IEE 与 15 个中心的 14 个中心主任进行的面谈以及粮农组织工作人员在问卷调查中和伙伴关系和联盟评价中的观点都表明，双方在规划，执行和评价的多种交流里，都对缺乏总体战略而存在重大关注。粮农组织内部对农研小组发展情况交流缺乏有效手段；农研中心也缺乏特定机制了解粮农组织动向。

842. 过去，在总体关系一如遗传资源方面，职责重复以及与国家农业研究中心过去所发生的冲突似乎可以忽略不计。农研小组与粮农组织在遗传资源，林业，渔业，畜牧业和政策方面的互动，据报告是属于实质的和积极的。然而在粮食作物，植物改良，科研和推广，植物保护以及国家政策援助等传统核心领域，伙伴关系似乎有限并在下降。

843. 根据粮农组织和农研小组技术官员的观点和评价，紧张依然继续并且很大。IEE 通过与农研小组高级官员面谈发现，他们认为这里存在粮农组织“态度”问题，这似乎要说粮农组织想主宰这种关系并将农研小组当做承包人而非真正伙伴。而粮农组织官员却认为，当各中心核心预算急剧减少时却将其活动扩大到重复粮农组织的活动并对粮农组织宗旨产生冲击。在某些技术领域，IEE 面谈显示，人们担心农研小组向成员国提供的服务在技术上不达标。另外当粮农组织工作人员承认农研小组各中心对公众，科研部门以及捐赠方采用更为有效的沟通策略，但也在抱怨这样做是在公众眼中淡化粮农组织工作。粮农组织工作人员，某些林业官员除外，在某种程度上认为，是这种资金竞争抑制了与各中心的合作。

¹⁴³ 粮农组织，2006年：评价伙伴关系和联盟。PC 95/4b，126段。

¹⁴⁴ 如上，127段。

844. 尽管存在这些产生问题的因素和现象, IEE 在各中心, 特别是作物研究中心, 所感受到的主流观点是, 希望与粮农组织保持更为有效和更为积极的伙伴关系。然而, 现在并不清楚这种伙伴关系会以何种形式出现。在满足发展中国家农业和粮食需要方面包括许多穷人赖以生存的基本作物研究, 科学技术的应用在许多领域相对来说被忽略。有些领域的高端研究属于公共产品性质, 在国家农业研究系统中难以做到, 而私营部门又没兴趣。农研小组可以将技术工作更贴近在最不发达国家的应用, 特别是在非洲, 但在其他地方则属于国家科研系统。粮农组织作为代表众多利益相关方组织, 可以成为农研小组重要而有效地传递信息者, 使农研小组能在各中心的捐赠方层面解决这些问题。

在农业、林业和渔业方面工作的其它国际组织

845. 粮农组织与商品共同基金保持伙伴关系。政府间商品小组为一系列商品项目审批提供咨询, 粮农组织起兼管作用。然而与非粮农组织商品组织, 特别是有关近和中期市场前景方面需要加强伙伴关系(见第3章)。

846. 在动物卫生方面, 粮农组织与世界动物卫生组织(OIE)有重要关系, 这是根据世贸组织卫生和植物检疫标准(SPS)协定所认可的全球制定标准机构。最近签署的谅解备忘录进一步阐明 OIE 和 FAO 关系, 由于担心对方越权而造成的摩擦还时有发生。粮农组织与许多渔业机构, 许多是外部的, 在信息分享和分析方面保持密切关系。

粮农组织与民间社会

847. 2006 年伙伴关系和联盟评价仔细探讨了粮农组织与非政府组织, 民间社会组织(NGOs/CSOs)之间的关系。该评价有益地在几个层面研究了这些组织: 有国际政策论坛; 联合计划, 包括规范工作; 区域大会之前召开的区域磋商会; 以及国家级联系。该研究结果在各领域内进行回顾¹⁴⁵。然而总的来看, 在全球级与民间社会组织有一些有益的互动, 但相对而言粮农组织工作人员在发展民间社会伙伴关系方面使用的时间和资源很少。

848. **国际政策论坛**。1996 年和 2002 年世界粮食首脑会议是粮农组织与民间社会关系中一个重要标志。民间社会组织(CSOs)和非政府组织(NGOs)形成网络(自发形成)并在全会阐述观点。它们组织会外活动, 并以积极而富有建设性方

¹⁴⁵ 同上, 第 52-85 段

式对首脑会议结局施加影响¹⁴⁶。在某种程度上，两会的一些后续是由非政府组织发起和参与的。

849. 大约 200 个国际非政府组织和粮农组织有正式关系并以观察员身份出席粮农组织大会、粮农组织技术委员会、其他正式会议，包括各政府间委员会、专家组和工作组会议。非政府组织和联合国非政府组织联络处都高度重视这种正式关系¹⁴⁷。粮农组织官员也表示赞赏它们参与。伙伴关系和联盟评价发现，NGO/CSOs 在推动、谈判、起草、监测和实施国际法规和自愿工作框架方面通常表现得很专业并很懂技术，这对粮农组织秘书处和各国代表团在研究有关粮食安全和粮食主权的人权问题时起补充作用¹⁴⁸。

850. **法规框架**。在起草制定农药销售和使用国际行为守则、植物遗传资源国际条约、以及负责任渔业行为守则过程中，非政府组织都发挥了作用。它们的专业技能和积极态度有助于在各国政府、粮农组织和非政府组织之间建立桥梁从而有助于达成一致意见。它们在监测和实施某些守则方面也表现积极。与其他制定国际标准的组织相比，食品法典对非政府组织更为开放和包容。成员国和非政府组织都同意这一评价¹⁴⁹，尽管有必要指出，70%以上活跃在食品法典内的非政府组织都和贸易与产业协会有关。

851. 近年来，非政府组织在起草逐渐实现国家粮食安全范畴内享有充足食物权自愿准则制定方面发挥重要作用（2004）。它们对一些问题提供技术背景，给代表团提供咨询，举办研讨会，撰写宣传材料并在谈判时和代表团以平等身份阐明观点。

852. **粮农组织计划**。非政府组织也在某种程度上参与粮农组织的一些计划，如粮食不安全和易受害信息及绘图系统。该组织也认真对待非政府组织关于实施某些国际新行动和规范的建议（如，WWF 和农药行动网络 UK 提出的非洲后备计划）。

853. **区域磋商**。非政府组织现在定期参加粮农组织区域大会，但由于这些会议本身薄弱（如第 4 章所描述），非政府组织要通过这种渠道向粮农组织施加影响目前还微不足道。

¹⁴⁶ 非政府组织于 1996 年世界粮食首脑会议上提出粮食主权概念，并极力主张将食物权载入世界粮食首脑会议宣言：五年之后。另外，粮农组织本身也出版了由非政府组织撰写的文件（FIAN，欧盟 - 非政府组织联络委员会）。

¹⁴⁷ 同上，第 75 段。

¹⁴⁸ 同上，第 75 段。

¹⁴⁹ 见 www.fao.org/docrep/meeting/005/y7871e00.htm

854. **国家级伙伴关系。**正是在这一层次人们也许期待粮农组织与非政府组织关系最为活跃，然而除了非常有限的合作和分包给非政府组织一些实地工作，实际情况大相径庭。当然零星的接触还是存在，但真正的联合活动似乎很少。IEE 对实地考察后发现，粮农组织常驻多数国家的代表与非政府组织不发生关系，特别是那些当地非政府组织。粮农组织的工作在关键的非政府组织那里也是鲜为人知。与其他民间社会组织情况也是如此，包括智库和研究性别问题的组织。

855. 在国家级影响密切协作的主要障碍是本报告经常提及的同样问题，就是粮农组织驻国家代表无力作任何决定也缺乏与非政府组织合作的资源。一些非政府组织对粮农组织强势领域颇感兴趣，希望有更密切关系和更多粮农组织支持（毫不奇怪，由于粮农组织本身管理结构使粮农组织驻国家代表难以提供支持）。它们感到粮农组织的官僚作风和资金短缺难以推测和克服。影响与民间社会协作开展电视粮食集资活动，战胜饥饿国际联盟，世界粮食日的另一障碍是粮农组织对这些伙伴关系极少提供指导或支持。

856. 因而在全球级，国际非政府组织在重大国际会议上展示自己并阐明观点是行之有效，而在国家级非政府组织对粮农组织工作则很少介入或施加影响。粮农组织需要加强与 NGO/CSO 在国家级接触，但这需要清楚的战略和重点将其活动、能力、相关性加强宣传，并落实必要的现金和实物以支持联合活动。至少粮农组织应该更新其在民间社会发挥作用的有关指导思想和政策，因为现行做法已经过时。粮农组织还应加强努力将伙伴关系纳入该组织主流工作。但在粮农组织弄清本报告所提及的重要问题之前，这包括缺乏总体战略、缺乏对实地的充分授权、无法就资源分配决定重点，要想改变当前形势是希望渺茫。

粮农组织与私营部门

857. 简而言之，粮农组织在这一领域比较而言接触甚少，也不明白私营企业的作用。就粮农组织接触情况看，主要是和粮农组织规范工作¹⁵⁰有关的大型跨国公司打交道。没有清晰的和私营部门合作的总体安排，当前也无任何正式或非正式战略去改变这一状况。当前为数不多的接触基本上也是零碎和局限于某些部门。粮农组织对私营部门的看法几乎就是规避风险。主动联系是绝无仅有，对私营部门偶然接触也需要进行深入研究，因为有些条件是潜在伙伴无法接受的。私营部门伙伴关系咨询委员会运作被动，主要起控制机制作用。谈判和回顾工作冗长而复杂，对于积极同粮农组织合作并提供相当资源的伙伴也是如此。没有建立可以从其他联合国机构借鉴或开发其他模式的系统。

¹⁵⁰ 粮农组织工作人员对伙伴关系问卷调查的反映显示私营部门工作几乎不存在。只提到四个组织，其中两个为慈善团体。没有任何一家是主要竞争对手。

858. 在国家级，IEE 工作组试图与一些国家的商会、商业团体、出口机构会晤。这种努力使这些机构普遍感到惊讶。其中大多数从未听说过粮农组织，即便有所耳闻也从未联络。甚至是国家农业生产或出口协会也认为它们同粮农组织没有关系¹⁵¹。

859. 这种使粮农组织和私营部门没有来往的现象在过去并非如此。在 60 年代和 70 年代就曾经存在由私营部门赞助的产业合作计划（ICP）。在其鼎盛时期，曾有 100 多部门参加。截至 1975 年，ICP 已经有 18 个工作组和联合工作队参与许多重大粮食和农业工作。然而“.....私营部门最初作为专业技能、科学知识、资产来源的概念逐渐被私营部门是粮农组织计划资金来源这一概念所替代。私营部门作用含糊不清，反对工业化农业的环保浪潮以及对跨国公司不信任导致 ICP 于 1978 年中止活动”¹⁵²。以后，至少制定过两套与私营部门合作的政策大纲（1994，2000），但对整个形势的改观无足轻重。

860. 私营部门非常积极地参与食品法典标准制定。在食品法典委员会中 156 个具有观察员身份的国际组织有 70% 属于私营部门利益小组。私营部门小组在其他自愿框架中也先活跃，如植物保护和负责任渔业。其他领域还有数据交换一如 INFOFISH 网络，该网络与 80 家公司签署了提供必要市场信息的协议。纸张和木材产品咨询委员会是粮农组织正式咨询机构，是由以私人身份参加的个人组成，其背景几乎仅限于木材和造纸工业（极个别来自学术部门）。在许多类似领域，私营部门的参与很重要而且富有建设性。但也有些领域，粮农组织必须谨慎对待有直接商业利益公司所提供的“专家意见”，因为曾经发生过商业部门的支持导致对结论中立性的质疑（如食糖摄入量）。

861. 正如以上指出，粮农组织与私营部门的有限接触是与粮农组织规范工作有关的跨国公司。这固然重要也应该继续，特别是像食品法典、渔业、农药等全球立法问题。一个令人日益感兴趣的领域是价值链的整合（如“从农场到刀叉”）。成功整合所需要的知识一如技术商品市场一有时是有专利的并通常由私营部门掌握。怎样让穷人获得这种知识是一重大发展课题。

862. 如前所述，与国家级中小公司打交道在过去和现在都很少。部分原因是因为这些公司并不认为粮农组织对它们的利益至关重要，但同时也反映了粮农组织驻国家代表缺乏主动性，工作人员也缺乏对私营部门作用的理解，同时也缺乏针对私营部门的总体战略。鉴于这些公司在发展中国家农业中的重要性与日俱增，有必要根据伙伴关系和联盟评价所提建议调整与私营部门伙伴关系战略。也许这种关系的范围总会有很大局限性，但粮农组织工作人员也有必要深入平衡理解，私

¹⁵¹ 近期对粮农组织商品和贸易评价也得出相似结论。粮农组织，评价粮农组织商品和贸易工作。罗马；2007 年 3 月，第 126，130，178，224 段。

¹⁵² 粮农组织，2006：伙伴关系和联盟评价。PC 95/4b，第 88 段。

营部门实体可以对穷国农业发展作出积极贡献¹⁵³。

863. 粮农组织伙伴关系的另一领域是 TeleFood 媒体赞助商和该组织对公众和舆论引领者的交流战略。在这方面我们再次看到，该战略由于该组织规避风险文化而受影响。粮农组织不情愿承担风险而放松对新闻材料的编辑控制，从而使大众媒体对建立伙伴关系缺乏兴趣。粮农组织对地方上愿意赞助交流活动也采用同样的集中筛选程序，如同对待大型跨国公司（尽管没听说有驻在罗马的企业家）。当前的做法比较有活力，但对 TeleFood 的评价发现，由于同样原因而使机会继续丧失。

864. 联合国内一项新发展给未来与私营部门合作带来希望。最近与日内瓦召开的（2007年7月）第二届联合国全球契约领导者峰会表明，约3100家私营公司已在联合国全球契约登记成为会员，有10个核心道德原则涉及人权、劳工权、环境和反腐措施。联合国秘书长潘基文在总结峰会时强调，“市场领导和可持续领导相伴而行。这将有助于我们为更为持久的市场制定支持措施。而这最终将有助于改善世界上许多人的生活。”他然后呼吁商界领导召开董事会介绍峰会情况，也呼吁民间社会和劳工领袖保持警惕、不能松懈、为兑现承诺负起责任，呼吁各国政府保持对全球契约的支持，并呼吁联合国大家庭将全球契约原则与各组织融合。

865. 粮农组织可以通过许多方式抓住这一发展机遇。而最为紧迫的就是将重点置于全球契约相关私营部门成员，鼓励它们积极参与与粮农组织主要会议有关的活动并继续参与有关市场和获得知识的讨论。这将有助于减少该组织长期以来不愿承担风险、不愿和私营部门打交道的状况，从而促进它们参与粮农组织论坛对国际治理的讨论，并对伙伴关系采用全面做法使其包括政府、私营部门、民间社会和非政府组织的互动。

区域一级的伙伴关系

866. 粮农组织与区域经济组织建立伙伴关系主要是为发展或紧急情况建立技术能力。而且也帮助开发区域性市场，譬如在西非。与非洲联盟和非洲发展新经济计划（NEPAD）在非洲农业投资伙伴关系在政策层面很重要，但实际影响力却并非那么令人鼓舞。

867. 直到最近也没什么合作。最近与美洲间农业合作研究所（IICA）签属的谅解备忘录为将要开始的伙伴关系和资源分享提供巨大潜力，正如在第4和6章中讨论的那样需要进一步加强合作，这包括在区域和国家级加强行动，通过区域部长级会议，协调国家或分区域办事处合作。

¹⁵³ 同上，第123段。

868. 粮农组织亚洲区域办事处多年前建立了一些重要的专业网络,但粮农组织对这些组织的支持(包括总部和区域办事处)在近年下降。IEE 实地考察表明,亚太乡村和农业信贷协会(APRACA)仍就是最具活力的组织。IEE 认为,在近期可较为灵活地战略性利用粮农组织区域大会挖掘潜力(见第4章)。

结论和建议

869. 作为伙伴组织,粮农组织在许多领域和机构都享有“坏名声”。只要粮农组织不去除这种狭隘和抢地盘形象,某些坏名声似乎会继续下去。不管原因如何,这种名称在今天是不应该的。第3章所回顾的粮农组织技术领域提供了清晰而雄辩的证据,表明有着广泛和深入、重要而成功的伙伴关系。本章也进一步证明这点。粮农组织的高层领导作用已将该组织置于重要地位,要作出努力使“协调一致”取得成功。

870. 然而粮农组织伙伴关系具有高度不平衡特点。粮农组织的伙伴大部分是联合国为数不多的姊妹机构、世界银行、农研小组。与私营部门关系也极为脆弱。虽然在一些全球计划中取得重要成果,但在国家级与其他发展机构、非政府组织和私营部门关系最为薄弱,粮农组织资源甚少。

871. 尽管粮农组织取得成功,但在伙伴关系、以何种方式界定该组织比较优势、向新型国际发展架构传递信息并明确发挥作用方面,既无战略也无具体计划。2006年对伙伴关系和联盟进行评价,粮农组织并未系统总结其伙伴关系方面经验、获得成功的条件和要求、以及怎样避免易犯错误。评价中提出的许多建议也束之高阁。当工作人员试图对捐赠机构日益要求联合伙伴关系、联合与共同行动以获得更佳效果作出反应时,都缺乏指导大纲。

872. 粮农组织在新世纪的现实(如前面和第3章所述)是,只有通过有效和战略性伙伴关系—囊括联合国大家庭、广泛的国际社会、民间社会、私营部门—粮农组织才有希望履行作为全球国际公共产品的重要农业知识传播者职责。这就需要制定全新、切实的全组织战略以取代当前为数不多、临时和分散的做法。为保证效果,该战略需要制定清晰重点并针对特殊要求,量入为出管理资源。

873. 行之有效的伙伴关系是粮农组织这样一个以知识为基础组织的最多重要的条件。涉及粮食、农业和营养,粮农组织在全球、区域、国家和地方的作用有限。如果粮农组织能够将其知识基础与更大范围整合,就能在履行其职责时变得更为强大。只有通过结构完善、长期和可持续战略伙伴才能有所作为。

874. 伙伴关系也能帮助粮农组织克服某些不足之处:可能鲜为人知,但又不被认

为是有效提供了粮食、农业、乡村发展、自然资源管理的国际知识。然而应该明了，如果不同意，不执行 IEE 所提出的主要意见，粮农组织就不可能在国际系统中加强作用，也不可能与重要伙伴加强关系。如果这些变革得以实现，高级管理人员也作出高层次政治承诺¹⁵⁴以寻求并鼓励与全球、区域和国家重要伙伴合作，粮农组织将会受益匪浅，这些伙伴从长远看将加强粮农组织作为一个知识组织的地位并重新获得国际社会的尊重，这也会在财政方面体现出来。下述建议仅为有限步骤，可能有益。但如果这些步骤不结合全局，其效果将非常有限。

875. 然而也必须清楚，伙伴关系是要付出代价的，但许多会带来良好效益。目前的说法对只在形式上搞伙伴关系，会带来一些技术领域已经表明因目标不清楚而造成高额费用的危险（见插文 5.2）。

建 议

一 般

876. **建议 5.1:** 在制定 IEE 所建议的全组织战略时，在确定与此相关的重点时，必须认识到粮农组织曾经视为自己的舞台上又出现了许多其他演员。粮农组织若希望对 21 世纪农业产生影响就必须扩展视野。这就使得根据比较优势加强伙伴关系和联盟并努力提高效益和效率变得至关重要。粮农组织应该制定总体战略，(i) 在内部建立伙伴关系文化，成为风气；(ii) 推动落实战略性，协调的伙伴关系。该战略应尽可能从粮农组织自身总结经验教训。也可以从过去几年发展伙伴关系和联盟中借鉴。IEE 将初步的五点建议列在插文 5.2 中。

¹⁵⁴ 这是粮农组织伙伴关系和联盟评价中的教训之一，执行摘要第 16 段，建议 9 和教训 1，第 211 段。

插文 5.2：粮农组织制定战略时要考虑的有关伙伴关系的教训¹⁵⁵

过于强调将伙伴关系看作目的，而对伙伴关系能造成交易费用负担考虑不足。伙伴关系既可以成本效益差，也可以好。许多捐赠方要求并坚持伙伴关系，但没有真正认识其含义和成本效益。

最近伙伴关系在国际上的发展表现出相对非具体倾向，如‘包容性’、‘参与’、以及‘话语权’。这种见解也许最为重要，但它们会将注意力从获得成功伙伴所必需的艰难细节转移。正如古老格言所云，魔鬼就在细节。而细节则需要伙伴各方清楚界定各自比较优势以达成协议和作出努力。

当权利、影响、能力、经验和信誉不对等时，伙伴关系就存在重大问题，但又很少直接地、透明地加以面对。其结果是，国际发展伙伴常常制造根本不存在的平等假象，并带来失望、焦虑和不满，这种平等光泽特别会使私营部门感到迷惑，因为它们的‘商业文化’是在任何伙伴关系开始前就对这种不对称进行盘算，并通过特定法律和财政手段将其规范或管制。国际流行的‘平等伙伴普济主义’也许意图崇高，但它逃避基本现实，即：这需要因地制宜、灵活对待。这一教训也许对粮农组织在国家级建立“一个联合国”时格外重要。

作为一项基本法则，应该避免普通伙伴关系安排。伙伴关系应该具体针对功能和目标，应该先要制定具体规则和商定劳动分工等实利主义安排。

多边组织和民间社会组织之间最为成功的伙伴关系是根据具体成果、衡量标准、和时间限制预先作出安排，这包括对相互责任、工作计划和都能接受的退出办法作出规定。

877. **建议 5.2:** 正如第 4 章所讨论，领导机构应该向更多粮农组织伙伴开放，包括制定与粮农组织全球治理作用相关的和所要求的协议。为了发挥相关有效作用，粮农组织应该把伙伴关系作为手段，提高效率，并解决该部门所面临的跨部门挑战。民间社会和私营部门都应正式和非正式的继续参与领导机构工作，对制定全面可行的全球政策和协定作出贡献。

878. **建议 5.3: 联合国**—通过合作，机构间协调机制，与联合国政府间机构互动，确保粮农组织伙伴关系完成使命，并对联合国系统作出贡献。具体如下：

- a) 推广森林协作论坛模式，以此作为解决关键问题并开创网络合作机会的有益方式；
- b) 促进伙伴关系，减少粮农组织在实施阶段不足之处；
- c) 通过赋予粮农组织驻国家代表实质问题和预算决策权在国家级为真正伙伴关系拓展机会；

¹⁵⁵ 摘自 K. Bezanson, 2004 年 4 月：对农业研究磋商小组伙伴关系委员会独立评价，

- d) 注重伙伴关系效果，提高联合国系统的比较优势，粮农组织可主导、促进或加入；
- e) 继续通过机构间协调机制推动联合国改革，协助制定政策；并
- f) 发挥建设作用，在国家级促进更多联合而有效的行动，承认各国的所有权和协调将伙伴关系扩大到联合国系统之外（如：双边，IFI 和非政府组织网络）。

879. **建议 5.4: 设在罗马的机构**

- a) 三个机构应继续努力将在罗马的共同服务合并，包括尽快形成基本信息技术平台。信息技术与通讯应用可以共同拥有运作，如图书馆管理体系，将来还有企业资源规划。
- b) 它们也应该一领导机构应该鼓励一在战略和规划伙伴关系时作更大努力，包括：
 - i) 与 IFAD 在实地设立联合代表处（在拉丁美洲是与 IICA）；
 - ii) 确保与 WFP 在技术层面的配合，包括预警、粮食和营养评估、安全网络政策问题、以及粮食援助；和
 - iii) 与 IFAD 在广泛的技术层面上进行配合，包括乡村金融、农用商业、性别、项目发展、监管和国家政策对话（PRSP）；
- c) 与 WFP 和 IFAD 制定联合交流与宣传战略（也见建议 10）。

880. **建议 5.5: 世界银行和国际金融机构。**（第 3 章审查粮农组织与世界银行、国际金融机构伙伴关系并提出建议）。

881. **建议 5.6: 国际农业研究磋商小组。** 尽早与粮农组织和农研小组高级管理部门和领导机构就农业、乡村发展、获取知识和转让实行精诚合作进行严肃讨论。粮农组织和农研小组可成为合作核心，其他伙伴也可加入。也可借鉴粮农组织将农研小组遗传资源作为全球公共产品托管时产生的教训。

882. **建议 5.7: 世界动物卫生组织（OIE）。** FAO 和 OIE 应该就更密切伙伴关系挖掘潜力，这可以包括合并动物卫生秘书处（不包括管理结构）。也应同时探讨以何种方式、何种手段为全球动物卫生管理进行协作。

883. **建议 5.8: 民间社会/非政府组织**

- a) 更新粮农组织政策和程序，扩大信息流，帮助粮农组织工作人员理解与非政府组织建立伙伴关系的重要性、利益、以及风险。制定政

策时应该认识到基于相互尊重的伙伴关系能使粮农组织在全球、国家、地方各级获得更多接触和专业信誉。特别要注重发展对乡村有强烈兴趣和经验的民间社会组织/非政府组织的伙伴关系。

- b) 粮农组织也应制定积极的向外拓展计划，与对粮农组织致力于农业、自然资源管理、环境保护感兴趣的非政府组织建立关系。
- c) 粮农组织应继续将与非政府组织在紧急情况时合作最大化，包括加强基于清晰战略的关系，从而改善粮农组织协调作用的接受程度与合法性。
- d) 虽然公众意识宣传效果重要，也需要扩大宣传，但粮农组织应该停止 TeleFood 项目，因为效果差、代价高、对粮农组织驻国家代表和受众都形成负担。
- e) 粮农组织应该寻求将民间社会和私营部门代表纳入由粮农组织推动的国家政策进程。
- f) 赋予粮农组织驻国家代表关于项目和预算的决定权，这将有助于和有共同利益的非政府组织打交道。

884. **建议 5.9: 私营部门。** 为了和私营部门合作，制定明确的全组织战略和政策框架，特别考虑中小公司。致力于加强粮农组织工作人员对私营公司在农业发展中能发挥不同、并且日益显著作用的理解。将重点置于联合国全球契约成员在农业和乡村发展中的伙伴关系。

885. **建议 5.10: 交流与宣传总体战略。** 在制定时要与民间社会、私营部门、媒体、其他对口组织等关键单位密切合作。特别是设在罗马的机构应该制定共同战略，通过世界粮食日和其他活动促进对重大粮食和农业问题—以及机构自身的理解。

第六章：粮农组织的文化、组织与结构定位¹⁵⁶

粮农组织的组织文化

886. 无论是私营部门、公共机构还是志愿者组织，组织研究的一个主要结论是，一个组织的文化是决定该组织成功或失败的核心因素。这一概念早在 20 世纪 40 年代的组织理论中就已经占据着重要地位¹⁵⁷，并且已经成为组织考查和能力提高等工作中的主要支柱¹⁵⁸。报告的这部分内容就是介绍这一工作以及管理文献中对组织文化与结构开展的比较广泛的研究。

887. 本章所涉及的基本资料来源于多个渠道，其中包括粮农组织范围的员工调查，调查对象包括粮农组织各种合同形式的雇员，从连续聘用人员到咨询顾问。此次调查搜集了两类信息：

- a) 第一类是 BAH 公司的“组织 DNA 剖析器”，¹⁵⁹ 这是一种标准化的诊断工具，这是根据对全球范围的企业、政府和非赢利性组织，包括国际机构进行的将近 5 万次调查结果的分析提炼出来的。这一研究结果是组织文化调查的基本准则，可以帮助我们将粮农组织的组织特征与被认定为“健康”的组织进行对比，其中包括那些在非赢利领域(“任务导向的”)运作的组织。
- b) 第二类是一个为独立外部评价专门设计的包括 83 个问题的结构调查问卷，这是根据其它国际机构(例如世界银行、非洲开发银行和联合国开发计划署)采用的方法进行的。对调查回答者的人数与粮农组织的所有员进行了对比，以确保回答者具有代表性。¹⁶⁰

888. 针对粮农组织内的性别问题进行了一次单独调查。

889. 对收集的所有数据都进行了进一步测试与验证，方法如下：

- a) 组织了约 190 名员工参加的专题分组讨论

¹⁵⁶ Ernest Wilson 和 Vanessa Bertelli 编写的背景工作文件。

¹⁵⁷ 例如，参见 Lewin, Kurt. 1947 年，“群体决策与社会变迁”，发表于 T. N. Newcomb 和 E. L. Hartley 编著的社会心理学读物。Troy, Mo.: Holt, Rinehart 和 Winston。

¹⁵⁸ “第五条纪律手册”，Peter Senge 等 (1994 年)，Doubleday, 纽约。

¹⁵⁹ 感谢 BAH 公司允许我们使用其标准调查数据，协助我们免费分析调查数据，并在其全球数据库中与相应组织进行了对比。

¹⁶⁰ 实地办事处的员工比总部的员回答的人数要多，而亚洲和太平洋地区实地办事处员工要多于其它地区，男性回答人数多于女性。

- b) 在上述调查讨论之后，根据讨论结果，与粮农组织高级职员和常驻代表等“重要知情人”进行了确认访谈。

890. 这文化部分首先介绍了一些区分粮农组织内部不同群体的非常普遍性的调查结果；然后是一些能够展现组织整体特征的标准 DNA 特征；之后对粮农组织的文化进行一次检查，分析其结构组成，这些工作是以对组织内部员工的大范围访谈为基础的，访谈内容主要是大家的工作动机和满意度；最后将提出一些问题，如团队工作、管理骨干、领导和需要一个高效的知识组织具备的文化特点等。

一般意见

891. 如同在其它组织中发现的一样，我们的调查也出现了明显不同的几个群体。首先是总部与实地办事处的区别，实地办事处员工对调查的回答和对专题小组的参与都要比他们在总部的同事们更为积极，对粮农组织所抱的态度也更为乐观。在干事和专业职员中，这一区别非常明显。80%的总部受访者对粮农组织文化及其改变现状的能力表示悲观，而在办事处，这一数字仅为 30%。非总部员工对身为粮农组织的一员更感骄傲，对他们的决策权和管理环境更为满意，而对高层管理者也显现出更大的信心。

892. 并非只有粮农组织存在这种差别，世界银行进行的类似调查也出现了同样的结果¹⁶¹。可以将之理解为“距离产生美”，而且实地办事处对工作投入的越多，其内部产生的同志般友情就越大，从而培养一种更令人满意的工作环境。举例来说，驻国家办事处内直接受国家专业官员领导的调查受访者对决策层是最为满意的。

893. 第二个明显的区别存在于一般服务(GS)与专业(P)职员之间。一般服务职员认为他们的贡献不被认可并且没有人倾听他们的声音，因此对那些专业职员表示出极大的不满。第三个明显的区别与那些向总干事报告工作的组织最高层职员¹⁶²有关，他们也与领导机构保持着最为密切的联系。在支持重要(及急迫)的组织文化变革方面，作为一个群体，此类受访者得分最高(林业部和可持续发展部)。但是与此同时，在回答组织的彻底改革是否能够实现时，他们表示了最大的怀疑。

894. 最后，绝大多数女性员工认为粮农组织的决策是由男性主导的，特别是在总部。总体上看，认为决策中较少考虑女性意见的人是持相反观点的人的两倍，而且女性中持这一观点的人数比例远比男性高(76%对 52%)。此外，在自由回答的书面问题中，相当高比例(总人数的 24%)的人对高层职位中缺少女性表示了关注。

¹⁶¹ 世界银行员工调查，1997年。

¹⁶² 在独立外部评价报告中被定义为总干事办公室和独立办公室直接向总干事报告。

BAH 调查

895. BAH 基准剖析基于 7 种组织文化类别，其中被分类为“健康”和“非健康”。这种方法的一个重要特点是，它不再简单地将组织划分为“有等级的”和“平等的”，或是“开放的”和“封闭的”。表 6.1 对上述七类组织进行了界定和说明：

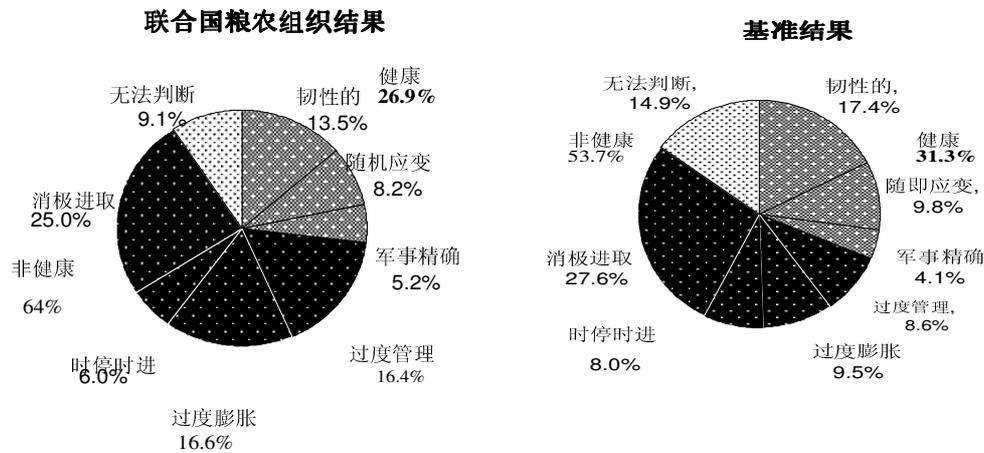
表 6.1: “组织 DNA 剖析器”主要组织类型¹⁶³

“非健康特征”		“健康特征”
消极进取型组织	“每个人都同意，但是没有任何改变”。看起来没有冲突，很容易达成一致，但是实施统一的计划却很难。	
	“在关键时刻取得成功”。随时应对变化，必要时可以“处理任何细节”，但不失对大局的把握。	随机应变型组织
过度管理型组织	“我们来自总部，我们来这提供帮助”。多层管理造成“分析瘫痪”，官僚主义和极度的政治化环境。	
	“编队飞行”。通常有一个高层小组负责推动工作进展，在出色工作和高效运作模式的基础上取得成功。	军事精确型组织
过度膨胀型组织	“思想守旧，创新不足（美好的旧时光已经过去，全新的世界就在眼前）”。组织过大和过于复杂，一个小的团队无法实施有效控制，但还拥有决策权。	
	“尽可能做到最好”。在坚持一贯经营战略的同时拥有足够的灵活性，迅速适应外部市场变化。	韧力调节型组织
时停时进型组织	“让 1000 朵花开放吧”。拥有很多聪明、进取和有才华的人员，但大家很难同时朝着一个方向努力。	

896. 基于此，粮农组织的组织特征中呈现更多的不健康之处，根据 BAH 对 5 万个受访者回答的结果所作出的总结，标准平均值相比也并不健康。具粮农组织特征的 27% 是“健康的”(基准平均水平为 31%)，64% 是“不健康的”(基准平均水平为 54%)，其余 9% 无法认定。

¹⁶³ BAH 咨询与调查公司

图 6.2 粮农组织的组织特征与整个基准的对比



897. 在 BAH 剖析中，全部组织的平均值显示，消极进取型的组织相对较多，粮农组织与基准结果差距不到 2 个百分点。单就这一部分而言，无需对之考虑过多。但是，粮农组织在“**过度膨胀**”和“**过度管理**”两个类别中所占比例过高。这两种类型的特征非常相似，而且通常同时存在，尤其是在一个组织的工作重心转变更多地基于等级制度而非横向移动时。如果再加上消极进取的组织特点，他们认为这一组织需要进行组织与管理上的变革。

898. 与 BAH“使命导向”的基准相对比，粮农组织的特点更趋于平均水平，但是过度管理和过度发展两大类的比例明显过高。这一现象的原因是，在那些对比的使命导向组织中，包括了许多较小的非政府组织，其在“时停时进”类比例高，而这也正是这类组织的一个逻辑推理。

899. 正如 BAH 所定义的那样，一个过度发展组织的典型特点是：

- a) 组织过大，过于复杂，一个小团队无法有效控制。如果要变成一个高效的组织，就必须对力量、权力和决策进行分配与分散。
- b) 由于权力集中掌控在高层手中，而信息却是分散的，所以在一般情况下，过度发展的组织对市场发展和/或其它重要的外部变化反应很慢。
- c) 高级管理层涉及的问题过多，而地方管理人员则缺少决策权和/或做出正确决定的动机与信息。

900. 一个过度管理的组织的典型特点如下：

- a) 缺乏横向人事移动加重了多层管理，造成“分析瘫痪”。
- b) 官僚主义，环境高度政治化。

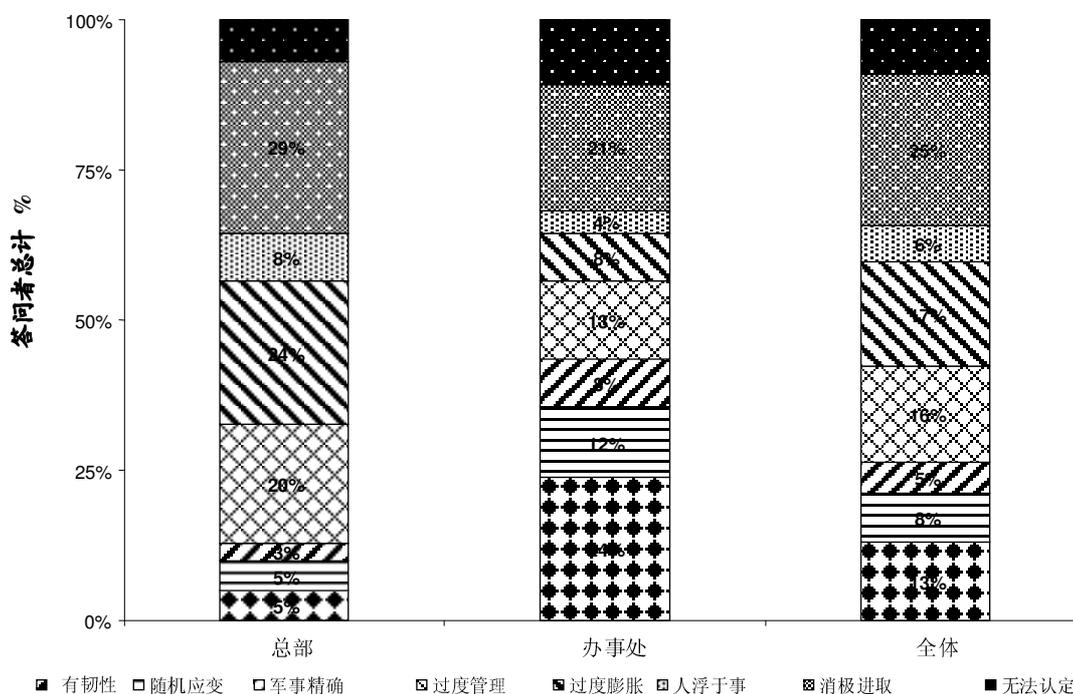
901. 最后，一个消极进取的组织的特点总结如下：

工作环境友好，人们相处融洽，但是一天工作结束后即使连最好的建议都引不起重视。（组织）集结了有着良好意愿的人员，但是他们成为了错误程序与政策的牺牲品。一般情况下，缺乏热情或考虑不成熟的分散管理尝试，会导致管理层次增加，各层的决策权愈发模糊不清。在这种组织内，信息流动不畅，想要摆脱这种模式也很难。对于内部人员来说，长时间看着组织计划被坐视不理最终慢慢消失，他们很容易变得玩世不恭¹⁶⁴。

902. 正如针对粮农组织具体部门的问卷调查所显示的那样，BAH 剖析同样指出了粮农组织总部与实地办事处员工之间存在着明显的差异(见下面图 6.3)。尽管在绝大多数 BAH 剖析中，实地办事处与总部之间仅有少许差异，但是认为组织“有韧性”的实地办事处员工比例高（为 24%，而总部仅为 5%）；而且实地办事处的员工认为组织“过度发展”的人较少(8%，总部为 24%)。按照总部与实地办事处对数据进行分类分析后，绝大多数总部职员都属“否定”类型(80%)，“肯定”类仅占 13%，另有 7%无法认定。在实地办事处员工中，否定的降到了 46%，肯定的则上升到 44%，基准数字分别为 54%和 31%。

¹⁶⁴ Neilson. G (BAH), Pasternack. B, Van Nuys. K (BAH),2005 年 10 月，消极进取型组织”，哈佛商业评论。

图 6.3 总部职员认为该组织健康的人数少于实地办事处



独立外部评价员工调查

903. 问卷调查的第二部分的问题包括：一些其它被广泛接受的调查(例如世界银行员工调查)中的问题，以及特别设计的，用来检验在最初粮农组织内部访问时对独立外部评价的陈述是否具有代表性的问题。这些问题被分为六大类：我的工作、我的工作组、整个粮农组织、粮农组织的组织文化、粮农组织新的远景及粮农组织的管理。为打分方便和保证衡量标准可靠，要求受访者根据一个从“强烈不同意”到“非常同意”的 7 分制量表对问题做出回答，或回答“不知道”或不回答。¹⁶⁵除了关于粮农组织新远景的问题之外，各个部分中做出“不知道”的回答远低于 10%。在“新远景”部分“不知道”的回答占 30%，表明相当多的粮农组织员工对此并不了解。

员工眼中的组织文化

904. **动机：**大部分答问者都为成为粮农组织的一员感到骄傲，并且拥护组织的目标。正如一名员工在随后的采访中总结的一样：“粮农组织有一个梦想般的使命”，组织内的很多专项小组都持有同样观点。超过 93%的答问者均强烈赞同这种说法：“我强烈支持粮农组织的目标”。对于陈述：“我为成为粮农组织的员工而骄傲”，

¹⁶⁵ 在应答人数中，不愿意回答特殊问题的人所占百分比不超过 2%，所以，忽略了此项分析的目的。

表示同意的占 84%。在所有级别的员工中，绝大多数都一致认为粮农组织的任务和目标是高尚的，愿意为之全力工作。员工的工作动机与组织的任务明显相关，72%的员工相信除了报酬之外还有很多其它因素促使他们认真工作。虽然与使命导向的组织(81%)相比稍低一些，但与 BAH 的基准相比，这一数字要高出很多。总体上看，在两个与性别有关的问题上，员工们给粮农组织的打分还是很高的(“组织文化使女性更容易为粮农组织工作”—64%，和“粮农组织对于工作场所的性别平等问题非常重视”—62%)，但性别之间的差异还是存在的(50%的女性答问者这样认为)。

905. 但是，当要求考虑如何将粮农组织的各项原则在日常工作中体现出来时，员工们的回答积极性降低了很多(下表 6.1 中提供了一个实例)。

表 6.1 员工调查回答	
陈 述	否定的比例
我对粮农组织的高级管理层很有信心	59
粮农组织员工的意见可以影响高级管理层的决策	64
高级管理层与员工之间的总体关系中存在着相互信任	66
粮农组织能有效地授予员工恰当水平的权力与责任	66
粮农组织根据其人力资源的力量与才智对组织进行了必要的改革	72
只有对粮农组织的管理方式进行重大改革，才能实现正确的组织文化改革	90

906. **工作满意度：**大多数受访者认为他们的工作为他们提供了一个利用自身经验、技能与培训的机会。这种普遍的满意似乎更多的来自于作为粮农组织一部分的内在价值，而不是对事业发展的满意。从这一点来看，问卷调查说明大多数人都有一种“封闭”的感觉，以及对拥有更多学习和发展机遇的绝望。例如，79%的受访者对总部人员轮换表示欢迎，82%的人欢迎职位间的横向调换，即使在同一级别也无所谓。

907. 将近 86%的人表示粮农组织的人力资源管理并不利于员工发展，这一看法在专题小组交流中体现的更为明显。特别是一般服务人员，他们认为自己的工作并未给他们提供足够的发展机遇。如今，办公技术要求很多普通工作人员承担起多种半职业化的工作，但粮农组织 698 名一般服务人员现在还被过时而又不确切地称为“办事员”。在随后对专业职员的采访中，很多人都表示他们正在各自的工作领域上“失去了技能”，因为他们相对缺少培训支持，或是缺乏职业发展措施，以帮助他们在自己的专业中成为工作领导者。还有一些人忧虑自己的专业可能会在粮农组织内部不再需要(或需求正在迅速减少)。一名专业人员这样说：“我不得不

坚持着，接受着越来越边缘化的现实，因为没有一种买断措施能够让我光荣地退出”。

908. **对近期改革的反应：**就改革而言，粮农组织内部也存在着分歧。实地办事处职员支持，而绝大多数总部的职员则表示反对。但是，对于此次问卷调查的结果需要谨慎的解读。举例来说，在对驻国家办事处的访问期间，发现实地办事处的工作人员通常对改革的提议知之甚少，只关心加强自己办事处的工作，只对相关内容表示支持。另一方面，很多总部员工，特别是一般服务人员，都认为改革建议主要是对他们继续在组织内工作带来了威胁。

909. 对问卷调查和采访资料的进一步分析发现，虽然只是局部的，但改革提议将对组织的核心技术能力带来深度的、甚至是不可挽回的损害。总部内的森林、渔业、动植物健康等领域的很多技术专家都坚信，粮农组织的资源水平早已下降到或低于这些技术领域的高标准要求，特别是那些必须在总部实施的工作，例如全球性作用与质量控制等。他们断言，如果不大幅度提高资源水平，以相关技术领域的牺牲为代价的进一步下放将导致粮农组织永久性地损失其技术能力，其比较优势也将逐渐消失。这一担心在粮农组织的伙伴组织和专业合作方中普遍存在。

910. 这些担心不应该被理解为拒绝权力下放，事实上，几乎所有总部技术专家都清楚地认识到了“在国家水平”增强粮农组织发展影响的重要性。在他们看来，这件事情的核心与资源限制和机遇的减少相关。一位粮农组织高级技术专家的话特别有想法，而且很能说明问题：“粮农组织不能奢望鱼与熊掌兼得。我们早已伸展到了最大的限度，如果我的（技术职员）放在分区域办事处的话，我们将完全崩溃。当然，我也希望看到更多的（权力下放），但是这种分流只能针对多余的技术人员。粮农组织不能继续假装认为它能够以更少的人做更多的事。我们可以用更多的人做更多的事、更少的人做更少的事、或者更多的人做更少的事，但不可能以更少的人做更多的事。除非我们诚实地看待此事，否则最终会对组织极为不利”。

911. 关于对改革的建议，总部与实地办事处之间、专业人员与一般服务人员之间都没有区别(80%的工作人员认为他们对改革没有什么建议)。因此可以看出，他们的集体所有感很少。

912. 员工中还有一个压倒性的一致看法(96%，或是 1233 份问卷回答者中的 1187 人)，即：**组织和机构文化的重大变化是成功改革的前提**，也是粮农组织完成其任务所必需的。当然，员工中还没有一个明确及一致同意的改革模式。而且，在随后采访和分组讨论中，大家达成的一个明显一致就是：粮农组织是很难改变的。

的确，关于独立外部评价本身的多次采访评论都对独立外部评价表示欢迎，但是同时指出，无论其结果如何，其建议都不会通过随后的审议和决策程序。

913. 粮农组织内的团队精神：对于员工团队或目前工作组的效力，一般是相当肯定的。与世界银行进行的类似调查相比，粮农组织的员工对周边的工作圈更为肯定。就未来而言，这是一个非常积极的因素，可为真正彻底的计划提供机遇。其局限在于这些广泛的正面看法仅限于目前的工作圈子，如果将之扩大到司级和部级水平以及更高的管理层，包容与配合的观点就减少了很多。本章中的以下部分强调了区域办事处、分区域办事处和驻国家办事处之间相互配合的严重缺乏。

914. 粮农组织管理文化与领导：独立外部评价调查显示出一个明显等级化的粮农组织管理文化。¹⁶⁶ 这种文化并非新出现的，在粮农组织已经存在了数十年，是由结构因素和管理风格等造成的，其中管理因素包括很多，例如几乎垂直的沟通渠道、近年来由于竞争愈发有限的资金而不断强化的封闭工作传统、横向移动和轮换机制的缺乏以及自身管理风格等。

915. 从成立伊始，粮农组织就是一个组织管理严密的组织。最早的两任总干事 Lord Boyd-Orr 和 B. R. Sen 曾在一份报告中被称为真正的独裁者。¹⁶⁷ 与之相反，联合国教科文组织(第一任总干事是学术与通俗科学作者 Sir Julian Huxley)则从一开始就拥有一个非常开放的环境。Huxley 被称为是一个“拥有很多想法，能用热情感染同事的人，但自认不是一个好的管理者”。¹⁶⁸ 最近的报告中讲到了前任总干事 Saouma 是如何将粮农组织的独裁提高到不寻常的高水平。¹⁶⁹ 虽然当今世界的趋势就是包容性的管理与领导，但是粮农组织对严格和独裁式的管理早已有了高度的容忍。

916. 现任总干事就任之时，旧的等级式组织管理结构即将崩溃，尤其是在粮农组织这样以知识为基础的组织。有了新技术和新知识的迅速发展，此类组织的成功主要依靠对多渠道内容进行整合，并利用其实现组织目标的过程。这就要求一个不但能够促进个人学习，而且能够实现知识共享的学习环境。此类组织也接受持续的发展变化，以保证它们能够在一个持续变化的环境中生存下去。¹⁷⁰

¹⁶⁶ 93%接受调查的粮农组织员工认为粮农组织的管理文化是分等级、组织管理严密的也是严格的。89%的人不同意“粮农组织的文化是开放与包容的”这一说法。

¹⁶⁷ Weitz, C, 1997年.“谁为饥饿者说话？”，Dag Hammarskjold 基金，1997年。

¹⁶⁸ Baker, R. H., 1976年. 皇家协会会员学著集，22卷，1976年

¹⁶⁹ 参见 Ingram, J. “面包与石头”2007年，“改革联合国世界粮食计划署的领导与斗争”，BookSurge 出版社，2007年。

¹⁷⁰ 参见 Senge, P.1990年.“第五条纪律：学习组织的艺术与实践”，Doubleday 出版社，纽约。

917. 花费大量时间召开正式会议是粮农组织等高度等级化组织的代表特征之一。在采访与分组讨论中，员工和管理层都对高级职员花费大量时间在委员会会议上表达了类似的反对意见。尽管这些内部委员会的目的在于促进全组织协作和参与决策，但在粮农组织内其至少部分地被视为一种手段，躲避决策中的个人责任，从而减少职员义务。独立外部评价对粮农组织的 33 个正式委员会进行了计算，其中大部分都要求总干事、副总干事(DDG)或助理总干事(ADG)参加。它们可以分为三个类型：管理委员会(9 个)，行政委员会(12 个)和福利与员工事务委员会(12 个)。由于最后一组委员会是反映管理层与员工之间正在进行的对话的委员会，处于我们的调查范围之外，因此独立外部评价并未对之进行讨论。在这一结构下，还有多个涉及工作管理和具体技术人员的下属委员会，也是由助理总干事负责主持的。

918. 有两个委员会是由总干事主持的，也是他最高管理结构的一部分，它们是“高级管理会议(SMM)”和计划与政策咨询委员会(PPAB)，这是总干事与其整个管理团队(D2 员工以上)的会议。尽管后者明显不是一个决策机构，但也发现，绝大多数 D2 和更高级别员工称为“一个单向论坛”，并非一个意见交流场所。大部分助理总干事都是七个委员会的成员，单独由助理总干事主持，或是另外九个委员会的成员，副总干事主持 10 个委员会。

919. 并没有对这种委员会结构的成本与收益进行过研究，监察长办公室也未对其进行资金审计。围绕部门间工作组及后来的许多跨学科行动重点领域(PAIAs)进行了各种简化努力。但是，即使粗略地检查一下也可以看出，这是一种委员会管理文化，极度趋向集权化和组织管理严密的决策系统。最近提出的改革建议就是要增加权力与责任的授权。管理层近期提出，在关注其辅助原则的基础上理顺委员会，在考虑上述问题的同时及时实施这项工作迫在眉睫。

920. 粮农组织的极度等级化和权威化管理文化在过去几年间已经有所改变，员工们都认为总干事冷淡、疏远和难以接近。高级管理层承认组织尚未如一个团队那样工作，区域助理总干事们相互之间以及与总部同级人员之间很少联系。助理总干事们谈到，过去与总干事会面必须通过其办公室的许可，很少直接会谈，而且还必须完全由总干事的日程安排决定。结构因素在这一方面妨碍了变革，粮农组织的高级管理层共有 13 人，与总干事面对面进行的正式会议肯定会有。

921. 在采访和分组讨论关于粮农组织该如何提高其投送能力与效率时，让独立外部评价小组吃惊的是，很多员工多次提到了一些小事情，在他们看来这些事情都是总干事与其员工孤立开来的象征。他们建议独立外部评价报告提议杜绝此类事情发生，从而大大地帮助粮农组织。总干事身边的保安可能是最有代表性的，与

粮农组织相比,很多其他组织的行政负责人(一些都有更为高等的安全要求)都在更为开放的环境中工作,与员工之间的交流更为主动。在保安措施得力的情况下,开放空间与负责人轻松的交流也是可能的,现在粮农组织就是这样做的。清除一些小的但是很明显的障碍将会发送出强烈的变革信号,会在员工中引发积极的回应,一些人人为的阻力也会随之消失。

决策、责任与授权

922. 绝大多数粮农组织员工认为组织的审核与审议程序肯定是事先安排好的。¹⁷¹只有 17%的人相信粮农组织的决策是为了更有效地开展工作而做出的,13%的人认为粮农组织有效地授予了各级别恰当的权力与责任。最近,在授予更大的权力和下放某些决策权方面做了有限的努力。例如,总干事在其关于代理权与理顺行政程序的 2006/19 公告中,列出了一些即将实施的措施,包括提高对协议书、采购、技术合作计划基金和当地办事处人员招募等方面的批准授权等。估计还将采取进一步的组织行动,强调按照总干事的改革指导原则履行组织承诺。独立外部评价在访问办事处时发现,还是有很多被指派新权力的人对自己需要的权力不太明确,还不愿意使用这些权力。即使获得了权力,通常还是会在办事前向上级申请批准,以图将风险降到最低水平。过去几十年间,规避风险已经成为粮农组织文化的一个深深烙印。

923. 这不只是行政管理上的不便。独立外部评价在对实地办事处访问期间发现的一个频率更高的问题就是粮农组织的反应时间过长,它的组织文化天生就不具备紧急行动的特点。虽然在这些限制前提下粮农组织也曾经在很多紧急情况下做了大量工作¹⁷²(参见第 3 章),但是要想在未来的紧急事件中发挥更加强大的长期的作用,就必须建立灵活的和有效的行政与政策体制。

924. **一个知识型组织(见第 3 章):**粮农组织的基本文件从一开始就明确地将粮农组织定义为一个知识型组织,组织的奠基人同样明确地预见到他们想要实现的知识型组织(见插文 XX),他们并没有把粮农组织看作是世界上独一无二的农业与粮食组织,而是知识网络的一个部分,或是在知识产生、传播、应用、转变与消化过程中的一个合作者。

¹⁷¹ 事先系指在须控制的事件发生以前采用的批准和控制措施。

¹⁷² 粮农组织应对印度洋地震和海啸的紧急状况与恢复行动实时评估(2007年);2003—2005年沙漠蝗虫运动多边评估(2006年)。

插文 6.1: 粮农组织: 从一开始就是一个网络化的知识组织

“关于更好的生产方式、更好的加工与分发以及更好的使用粮食的知识仅仅是第一步。如何在必要规模上将这些知识应用于实践才是问题。克服这些困难需要全部的智慧，各国要行动起来并通过粮农组织和其它国际组织通力合作就能够实现。”

“为了（实现这些目标，粮农组织必须）作为工作伙伴，与关注劳工、信用、货币稳定、商业与贸易、健康、教育及其它与国家利益相关问题的国际机构一同合作。”

摘自“粮农组织的工作：联合国粮食与农业组织大会第一届例会总报告”，1945年8月由联合国粮食与农业过渡委员会准备。

925. 正如本报告第二章中指出的，在1945年，作为一个知识型组织，进行有效合作所需要的伙伴数量与类型都很少。该章清楚地说明，如今的情况非常之复杂，知识的创新速度是前所未有的。当今决策者们普遍的抱怨就是他们所面临的信息量已经过载。下面几句话描述了知识的爆炸性增长：“从创世之初到18世纪中叶，人类的知识量翻了一番，其后的150年又翻了一番，而最近50年再次翻了一番。现在，每隔四到五年知识就增长一倍。过去30年间产生的新信息比前5000年还要多。”¹⁷³

926. 从体制上讲，此前曾经是粮农组织独占的领域现在已经有很多组织进入，其中很多组织要比粮农组织设备更好、位置更佳、更有资金。粮农组织在国家一级的知识伙伴主要植根于农业部门，还未扩展到财政、经济、能源、商贸等目前在粮农事务、趋势与政策制定等方面的核心部门。¹⁷⁴ 在很多情况下，私人机构更具支配优势，但是“粮农组织很少与大型公司、农民组织合作”。¹⁷⁵ 此外，粮农组织的结构非常僵化，高度条块分割，这一点在本章的后面还要讨论。这些因素对粮农组织当前和未来作为一个知识型组织产生了严重的影响。

927. 而且，粮农组织的知识管理“文化”深深地植根于一个过时的“线型”模式上，其功能基础就是知识在一个领域创造(或在一套体系内)，在第二个领域转换，然后由第三个领域应用。当今有效的知识管理不仅是一个将现有体系更好地结合起来的问题(例如知识生产者与知识用户之间)，而且是一个当前体系适宜性的问题。粮农组织知识管理的体系结构总体上是官僚的，与之相反的是，当今以知识为本的经济与体制功能早已有了一个全新的背景，这一背景要求几乎无缝的互联与处理，不但灵活，而且高效，信息可以在上层、下层、横向、内部和外部等各个方向流动。

¹⁷³ Sagasti, Francisco, 1999年。“在断裂的全球秩序中开展合作”，国际发展研究中心图书，渥太华，第21页。

¹⁷⁴ 见“粮农组织商贸工作评估”，2007年3月。

¹⁷⁵ 粮农组织，2004年7月，“粮农组织跨组织战略拓展伙伴与联盟评估，最终报告”，第vi页。

928. 独立外部评价员工调查和采访显示,很少有雇员能够知晓其它部门职员的工作内容。初看上去似乎有些矛盾,因为粮农组织的内联网上有一个新闻间、一个定期更新的知识论坛、重要计划信息、邀请大家参加的研讨会和一个特殊计划专栏。此外,尽管浏览时有些困难,但粮农组织网站上提供了有关粮农组织计划的大量信息,其中包括项目与计划评估等。

929. 然而这种情况并不荒谬。对组织知识管理的研究发现,由于仅限于确定的活动,其知识管理计划(例如上文提到的那些)并不成功。各项研究得出的一个一致结论是:知识组织在长远意义上的成功取决于“植入”于跨体系的活动,得到了有力的激励体制以及统一的资源、规划、报告与结果框架的支持。而在粮农组织内并非如此¹⁷⁶(见第七章)。2005年对粮农组织交流的评估认为:“交流不应再是粮农组织内部的活动,如果组织想要推进其发展议程,就必须将交流融入到部门、区域和国家层次传递政策信息的手段之中,这就要求进行全面的沟通”。¹⁷⁷

930. 总干事一直在引导粮农组织成为一个更为有效的以知识为本的组织。由于粮农组织在60多年间积累了大量广泛的专业知识,拥有比较优势,要实现这一努力还是可能的。但是,组织的管理文化及其深深扎根的等级制度仍在继续成为实现上述目标的障碍,这一问题仅靠招募一个“知识型管理人”是难以解决的。必须采取明确的组织措施,减少等级、理顺结构、制定辅助程序、鼓励承担风险、建立更为开放和包容的管理制度等。正如第三章中谈到的,这些变革将使粮农组织成为一个连接和补充知识网络的合作方,成为一个推动者,而不是一个主要知识管理者。

931. 在就“知识管理”进行的采访和小组讨论中,独立外部评价确定了粮农组织的第二种少数派文化。这一文化体现在*特别*工作组的发展过程中,例如生物多样性工作组的发展历程,首先是非正式地通过第二种文化,最后融入粮农组织的官方结构,被赋予一个正式的地位,只有这时一些相关的资源才会被分配到这一工作中。这第二种文化欢迎共享,对外来合作者开放,促进组织内部联手推动新的观念。它说明灵活性基本特点和跨部门合作的倾向在一些领域早已存在。

932. 至今,这第二种文化尚未成为主要文化,在组织内部也没有得到普及。然而,它是一种“内部生长”模式,倘若在真正共享与激励的方向加以利用和扩展,将为建立自下而上的知识管理提供发展潜力。这就如同行人为了走捷径远离水泥便道而

¹⁷⁶ 见 Finger, M. and Brand, S. B. (1999年),“学习组织的概念在公共领域转型中的应用”, M. Easterby - Smith, L. Araujo and J. Burgoyne (编著),“组织学习与学习组织”,伦敦: Sage。

¹⁷⁷ 粮农组织, 2005年。“粮农组织的信息交流跨组织战略评估”, 6-7页。

在草坪上踩踏出了小路，路面维护人员从中悟出，应按照人们实际行走的路线铺设一条新的人行道。

结 论

933. 上述对粮农组织制度文化的评估主要依赖于粮农组织员工们的体验与看法，其中包括粮农组织的组织文化基准和一个专门设计的员工调查。此外，也参考了关于组织理论和实践的主流文献，特别是那些针对知识型组织的著作。我们的调查显示，粮农组织的员工愿意投身于组织的各项任务，对其周边工作环境表示满意。但是，就组织文化而言，大部分员工都强烈感觉到没有归属感，被排除在决策和一般性讨论之外。粮农组织的员工们表示已经准备好进行改革，但是同时，他们又因为未能参与咨询进程而对改革极度怀疑。

934. 通过对粮农组织的组织文化的调查，独立外部评价发现粮农组织属于典型的“过度膨胀组织”，具备下列主要文化特点：

- a) 组织过大，很难由一个小的团队进行核心管理，只有通过更多的分散力量、权力与责任才能实现有效的工作。一个中央集权式的决策结构不能达到组织要求的效率与效力，高级管理层涉及了过多的低层级事务活动。
- b) 其管理文化是等级化的、集权的和僵化的，其交流渠道主要是垂直式的。因为权力高度集中，只有相对较低层次的权力可以委派，同时信息又是分散的，因此粮农组织的文化就是规避风险、抓住新机遇的反应慢、对变革的反应慢，表现为个人责任水平低下。

935. 从本次评估中可以得出这样的印象，因为变化的范围及进一步变革的建议，目前粮农组织员工的观点很消极。因此，一些人或许会认为应忽视员工们的观点，这种反应将会产生误导。除了调查的方式和在各个部门现有员工中进行的广泛的后续访谈之外，独立外部评价还对 15 年前从粮农组织退休的员工进行了同样的评估，证据明确显示本章中总结的评估结论并非新鲜事务，准确地代表了多年以来一直存在的观点。而且，粮农组织面临的现实是为什么会造成这一现象。证据还明确显示，如果要更为积极地看待评估结果，如果要把粮农组织的组织文化与其作为一个知识型组织所面临的当前和未来的挑战保持一致的话，就必须对粮农组织进行重大的系统性改革。

936. 独立外部评价同意绝大多数调查回答者(96%)的看法，认为粮农组织内部组织文化的改变是其成功改革的前提。一般情况下，这种情况的解决方法是制定一

个重整或文化改变计划，独立外部评价同意对粮农组织采取这些措施。然而事实上，有很多公司和组织都是这方面的实例，其实施了雄心勃勃的计划，但是研究发现绝大多数这些努力都以失败告终(见插文 6.2)。凡是取得成功的文化变革都是在充分吸取此前努力的成功经验和失败教训的基础上取得的。插文 6.3 中列出了有关组织变革的文献中提到的主要教训。

插文 6.2: 报道的机构重组或文化变革计划成功率的研究结果

- 三分之二的全面质量管理(TQM)计划失败，当代 70%的重整计划失败(Senge, 1999 年, 5-6 页¹⁷⁸)。
- 一项创新性研究发现，市政公共服务计划中引入的新技术创新有 64%以失败告终。(Yin, 1978 年,第 vi 页¹⁷⁹)。
- 当代对组织成功至为关键的变革计划中有 70%失败(Miller, 2002 年, 第 360 页¹⁸⁰)。
- 在试图根本改变其经营模式的 100 家公司中, 只有极少数是非常成功的(Kotter, 1995 年, 第 59 页¹⁸¹)。
- 成功实施战略性计划的公司仅占少数, 估计有 10%到 30%(Raps, 2004 年,第 49 页¹⁸²)

¹⁷⁸ Senge, P., 1999 年. *变革之舞*, 纽约: Currency Doubleday。

¹⁷⁹ Yin, R. K. 1978 年. *变革中的城市官僚机构: 新的实践如何成为习惯*, 圣莫尼卡, 兰德公司。

¹⁸⁰ 米勒, 2002 年. “成功的变革领导者: 什么成就了他们? 他们所做的有什么不同”, *变革管理杂志*, 2(4), 第 359-368 页。

¹⁸¹ 科特, 1995 年. 学习变革: 为什么转型失败, *哈佛商学院院刊*, 73(2), 第 59-67 页。

¹⁸² Raps, A. 2004 年. “实施战略”, *战略金融*, 85(12), 第 49-53 页。

插文 6.3:机构文化变革计划失败的主要原因

观点:如果所解决的问题或是所提供的解决方案并未引起反响,那么计划就不会奏效¹⁸³。发生这种情况的原因在于强烈的信念无法改变、公共反应或无意造成的后果。

最高管理层:计划并未得到最高管理层的支持。最高管理层也必须变革。研究业已显示,得到高级管理层支持的转型领导人是成功实施和坚持变革计划的一个关键因素,如果没有这些,计划肯定会失败。¹⁸⁴

员工未参与:如果计划是自上而下的,并未得到整个组织工作人员的参与,其必定失败¹⁸⁵。

现实:计划并未解决组织面临的“现实”问题。¹⁸⁶

担心:并未形成信任的风气。

资源:在时间、资金和/或人力资源方面并未得到合理配置。¹⁸⁷

培训:没有提供培训。

抵制:由于以上原因,变革计划受到了管理人员和员工的抵制或是消极对待。¹⁸⁸

对可持续性的承诺:很多革新的问题并不在于它们不奏效,而是组织并不知晓如何提高其规模并使它们成为组织的内在特性,创新与变革的成功仅限于试验阶段¹⁸⁹。

937. 要想成功改变多年来形成的行为模式,全体员工就要一致和持续的努力,要有人领导,要从高层开始变革,要让全体员工都改变自身的习惯。举例来说,在获得更多授权的同时,必须承担更大的义务,接受更多的责任。正如上文中强调的一样,在粮农组织内部,员工对组织的任务非常投入,坚信变革是至关重要的。然而,只有 20%的人相信高层管理者愿意进行组织改革,30%的人则表示对高层并不了解。这种结合带来了高度的早期幻想风险,需要对变革计划的设计认真加以考虑。

938. 对于独立外部评价来说,对全部问题加以诊断并提出详细的文化变革过程是不可能的。下面的建议包括对独立外部评价报告其它章节中的建议的参照,旨在为文化变革的方向提供一个明确的指导原则。综合起来,它们将有助于实际实施和实现“我们这里做事的方式”的改变,也就是组织文化的变革。

¹⁸³ Rogers, E.M.1995 年. *创新的传播* (第四版), 纽约:自由出版社

¹⁸⁴ LeBrasseur, R., Whissell, R., & Ojha, A.2002 年.“加拿大医院组织学习、转型领导和持续质量提升的实施”, 澳大利亚管理杂志, 27 (2)。

¹⁸⁵ Senge op.cit.

¹⁸⁶ Miller, D.2002 年.“成功的变革领导者:什么成就了他们?他们所做的有什么不同?”, *变革管理杂志*, 2(4)

¹⁸⁷ Raps, A. 2004 年.战略实施, *战略金融*, 85 (12), 第 49-53 页

¹⁸⁸ Yin, op. cit.

¹⁸⁹ Repping, N. P.2002 年.理解创新实施动态的模拟方法, *组织科学:管理科学院杂志*, 13 (2), 第 109-127 页。

建 议

建议 6.1:

939. 有了员工对组织义务与目标的高度承诺，有了员工对组织工作的积极支持（见上文），管理层应该引导这一积极的财富，围绕一个更为清晰的愿景，即：粮农组织如何按照密切相关的目标，遵循可以衡量的指标（见建议 7.1）实现其使命。这一点不能本末倒置或是搞形式主义，必须成功组织前进的共同信念，必须围绕一个现实的共同目标，通过真正的咨询与参与加以实施，这也是建立高效文化的第一步。

940. 为了确保人力与财力资源能够以明确的组织愿景为核心，最为有效地用于这些目标的实现，必须对相关的政策与程序进行深入广泛的改革。换句话说，明确地运用组织的所有手段实现其目标（见建议 8.1）。粮农组织的人力资源应该被视为其主要战略资产，人力资源政策与系统应该重新定位于，为满足粮农组织需求和实现其目标而吸引人才和组织有能力的团队¹⁹⁰（见特别建议 7.5 和建议 8.2 到 8.8）。

941. 应该彻底审议、简化和重新定位行政程序，使之更加“以客户为中心”，鼓励和支持员工以有效的方法（见建议 8.1、8.9 和 8.10），而高效、负责地工作，以实现上述共同的目标。应该为提倡透明、促进辅助原则和提高水平及垂直沟通等提出新的建议。

建议 6.2:

942. 作为实施独立外部评价提出的建议后续工作的一部分，应该成立一个专门的工作组领导和监督整个文化变革计划的制定。其成员应该从组织内不同部门和级别挑选，应该有一名专门指派的被管理层和普通员工接受的工作人员为其服务。应该有顾问专家为他或她就文化变革提出建议和帮助，这些专家最好来自一些参与粮农组织其它改革过程的咨询公司，以保证工作方法的一致性，减少过渡成本。这家公司将：

- a) 监督上述原则和实施独立外部评价建议的工作的一致性（例如通过年度调查或更频繁的员工调查）。
- b) 在广泛进行员工咨询的基础上，就将要制定的补充措施向高层管理人员和人力资源部门提供建议。
- c) 作为渴望改革的指导者和帮助者。

¹⁹⁰ 最近采用的粮农组织人力资源管理模式旨在处理建议 6.1-6.5 中提出的一些问题，但仅处于初始阶段。

建议 6.3:

943. 为了实现和鼓励部门间的接触，向着建立一个动态的知识连接结构而努力（对于高效的以知识为本的组织来说非常关键），必须：

- a) 负责关键技术性工作和部门管理的人必须在内部网的组织结构目录中显示出来，还可以进一步公示一个部门全体员工的工作职位；
- b) 应该建立一个简单的机制，使粮农组织内部网上的任何人都可以建立讨论小组，从而鼓励非正式的小组讨论；
- c) 应该建立一个内容好、严格的非正式员工新闻网页，提供关于组织、职员、管理层和其它相关事务的新闻。

建议 6.4

944. 总干事应该立即采取行动，为上文中讲到的早期透明化行动的根本性变革提供支持，尽管一些变革可能需要很长时间才能完成，但是这样做会显示他已经准备领导和参与变革，代表着一个更为开放和容易接近的形象。近期举行了粮农组织常驻代表研讨会，高层官员更为频繁地出席其它非正式场合，这些都显示出了开放的一面，在此基础上还应该：积极鼓励高层人员非正式地向常驻代表介绍技术和管理问题，在内部网上宣布总干事的官方海外访问及其与重要人士的主要会谈，与非正式员工小组就内部关心的重要问题进行会谈，这些会谈应该不仅局限于员工与管理层之间的关系，还应该谈到组织的工作等。

建议 6.5:

945. 粮农组织需要加快形成一个领导核心，作为始终如一的有着良好管理实践的榜样，包括“开放”风格等，增加非正式直接交流，发送和接收反馈，定期召开员工会议通报工作进展、询问他们的想法，定期对工作进行检讨。为了实现这一目标，必须：

946. 增加联合管理发展中心的课程，包括高级管理和低层次管理的常规课程。

947. 在规划和实施管理培训的过程中，人力资源部门作为一个战略伙伴，应将重点放在特定个人的需求上，其中包括增加管理培训或指导等。

组织与结构

948. 自 20 世纪 80 年代后期以来，粮农组织的组织与结构配置的一个主要驱动力是其资金状况。粮农组织实际正常预算拨款下降，从 1994—1995 年的 6.731 亿美

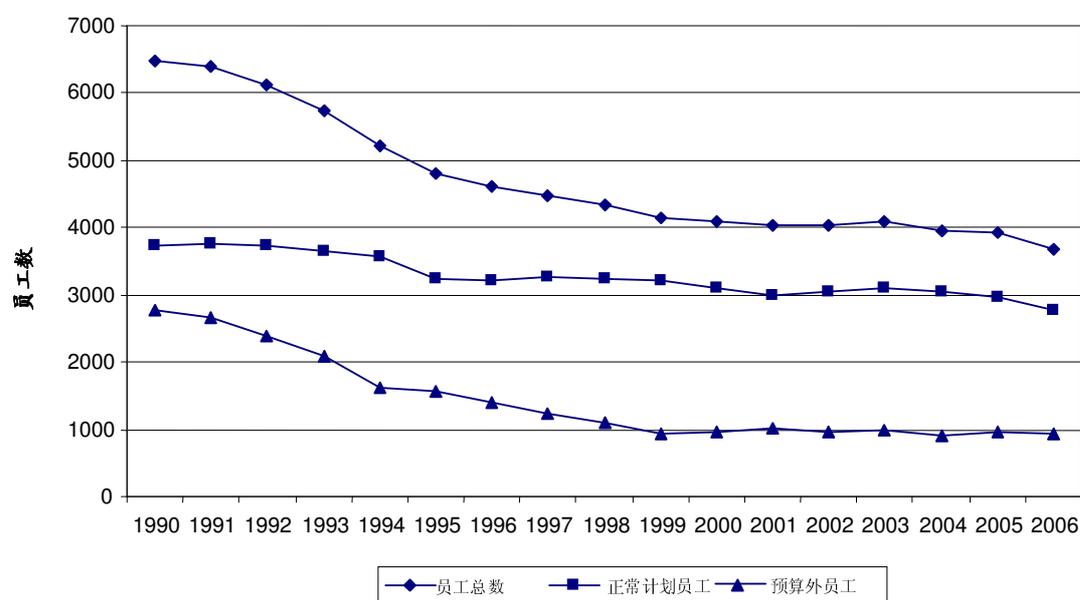
元下降到 2006—2007 年的 5.22 亿美元，减少了 22%。从 1994—1995 年到 2004—2005 年期间，实际额外预算支出也减少了 26%，从 1994—1995 年的 6.092 亿美元降至 2004—2005 年的 4.52 亿美元。预算减少对调整粮农组织的组织与结构以适应其配置的资源提出了巨大的挑战（见第六章）。

949. 在组织方面，粮农组织已经采取了三项主要的应对措施。首先是**裁减员工**和大幅增加短期合同的使用，主要原因是资金紧张，也是在更为有限的范围内增加粮农组织综合技能的灵活性。另外两项措施的重要性更大也更为持久，分别是**总部结构的调整**及**增加对权力下放的重视（实地办事处结构）**。采取这些措施的部分原因在于资金有限，同时也是出于战略与计划的考虑，特别是在权力下放方面更是如此。

缩减员工和短期合同

950. 自 1990 年以来，粮农组织已经将员工总数减少了 40%。截至 1990 年底，粮农组织有 6487 名员工，其中 2764 名在世界各地从事额外预算资助的活动。到 2006 年年底，粮农组织有员工 3713 名，其中 2776 名由正常预算（RP）资源资助，937 名由额外预算活动（EB）支持。

图 6.4： 1990 - 2006 年粮农组织员工（截至 2006 年 12 月 31 日）



951. 与此同时，组织愈益重视短期合同形式的利用。这为粮农组织提供了更大的灵活性，提高了其应对资金不确定因素的能力。但是，这也带来了一个持续费力的签订合同和续签程序。例如 2006 年，粮农组织紧急招募短期员工和非员工人力

资源¹⁹¹， 1906 人/年却要签 9180 份单独合同（从单个短期合同，同一个人的多个短期合同，到为期 11 个月的合同），与六年前的 734 人/年 5015 份合同相比增加了一倍。

场 所	从 1999 年 6 月 1 日至 2000 年 6 月 30 日		2006 年 1 月 1 日到 12 月	
	合同数	人 年	合同数	人 年
粮农组织总部	2 262	311	4 353	751
总部之外（包括实地办事处项目）	2 753	423	4 827	1 155
所有场所	5 015	734	9 180	1 906

952. 在第八章所进一步说明的那样，这些安排带来的制度灵活性对该组织至关重要。第八章也强调了粮农组织的一项要求，旨在利用不同形式的合同以提高高素质人才资源的数量（见第 16 页）。但是，在这方面的改变需要考虑三个因素：

- a) 首先，粮农组织内没有一个统一的政策框架可以对涉及的问题，以及短、中、长期内对组织的影响进行全面的制度检查。对灵活性、成本有效性、生产力、组织核心能力保留、培训成本和团队工作目标等方面的需求都必须在临时员工招募决策中予以考虑。为此，需要建立一个清晰透明的政策框架。当前的预算预计正式员工与非员工资源的成本比为 65 比 35，后者包括用于临时工招募的资源。最近由人力国际进行的一项调查显示，大型跨国公司的临时招募员工比例在 20% 到 25% 之间，¹⁹² 但这不是一个在对不同比例的正规与临时员工所带来的利弊进行比较研究的基础上得出的基准。通过管理研究可以清楚地看到，根据不同组织的特点，正式职工与临时工有不同的组合，优势也各不相同，但“没有一种万能的模式”。虽然不是绝对不可以，但联合国的通用体制使依靠临时工的灵活员工政策很难实施。在粮农组织内部，显然需要有所改变。
- b) 第二，如在第八章中所分析的，这种情况导致形成了一些不同的合同模式。每类合同的限制和约束为使用者带来了麻烦，对那些实地办事处人员尤其如此。这些合同产生了不必要的权利，对粮农组织的各种关系进行了法律上的界定。在某些情况下，还间接地错误鼓励人们利用某种形式的个人服务合同将他人排挤在外。
- c) 第三，粮农组织需要确保采取各种可能的措施避免由于连续的短期合

¹⁹¹ 粮农组织使用“非员工人力资源”一词代表那些不是粮农组织职员合同签订者，而“非员工资源”也包括一些执行方面的成分，例如出差、设备和会议成本等。

¹⁹² 人力国际，“管理全部工作人员”，2006 年。

同而产生临时债务。就此，正在采取重要的措施修订粮农组织手册，以把债务降到最低水平。尽管如此，即使当某个合同由于强制性的一月中断而中止，国际劳工组织法庭有时也会把存在疑问的报酬判决给员工。1999年，世界银行曾选择将为数众多的长期合同工吸收为正式员工，以缓解越来越多的不公和结构问题。

其它答案：技术合作的南南承包

953. 为在资金减少的情况下将其技术援助影响最大化，粮农组织还发起了一系列的“南南技术合作”。由一个发展中国家向另外一个发展中国家提供技术人员，通常都是根据食品安全特别计划或食品安全国家计划进行的。虽然这种模式在理论上很有发展潜力，而且得到了重要的政治支持，但是在粮农组织目前的工作中产生了大量的问题。

954. 在独立外部评价访问的国家中，通过与粮农组织员工进行访谈和其它评估活动¹⁹³发现，这种模式产生的问题包括，未经必要的语言培训就把人员送往他国，成本增加，而且与本地人员相比不适于工作；还有一些例子，一些高级人员没有做好和农民开展实际工作的准备，其技能更适合于更高级别的咨询角色。独立外部评价总体上认为，一直缺乏可以使粮农组织通过这种模式取得效率的专门技术援助基础设施。迄今为止独立外部评价并未找到证据显示在实地传播知识能够节约成本。尽管如此，有了恰当的参照、正确的制度安排、足够的宣传和导向，再加上实地支持，南南合作将能够提供成本效益投入，特别是在高级技术人才和提供中级职员方面，例如一些国家缺少灌溉工程师等。

总部结构

955. 自从20世纪90年代初以来，粮农组织经历了各种组织结构的变化，特别是1994年理事会批准的改革和2005年总干事提出的变革。

956. 这些年来成立了很多单位，一些单位被撤消，还有一些单位进行了部门间的调换。例如，20世纪90年代中期，司级的支持服务被并入到部级管理支持单位（MSU），其于2000年被撤消，他们的功能被中央管理支持服务（行政服务）、较小的部级计划协调组（政策、计划与预算支持）和各司（业务发起和预算持有职责）所取代。与之相似，与外部机构联络的功能也转由多个单位分散负责，他们的职责范围也相应改变。

¹⁹³ 粮农组织，罗马，2004年。粮农组织权力下放独立评价。
粮农组织，罗马，2002年。粮食安全特别计划独立外部评价。

957. 这些变化中有一些产生了重大的影响，例如 20 世纪 90 年代中期成立的一个新的可持续发展部 (SD)，整合了此前由农业部和经济与社会政策部承担的职责。2007 年，可持续发展部的单位被重新调整，成立了自然资源管理及环境部。另外一个值得注意的变化就是各技术部内项目执行单位的撤消，它们被统一并入技术协作部，非紧急活动于 1996—1997 年被转到区域办事处，国家项目执行于 2000—2002 年进一步授权于粮农组织驻国家代表。1996 年，在前发展部办公室基础上，成立了一个负责规范化、执行与下放活动协调办公室，该办公室附属于总干事办公室，旨在协调粮农组织下放办事处的活动。2007 年，增加了前一般事务及信息部的职责，将之改为知识与交流部。

958. 尽管做了这些调整，粮农组织总部的基本管理结构自 1990 年以来变化不大。那时，组织架构由七个部组成：农业、渔业、林业、经济与统计、一般事务及信息、行政及财务以及发展。通过对当前和早先组织结构的对比可以看出，过去 15 年间的主要变化都在较低的组织层次。

表 6.3: 粮农组织总部 (实际员工) 专业员工与司级主管的比例

部	1994 年 12 月 31 日		2006 年 12 月 31 日		变化	
	专业员工人数	专业员工/D2 之比	专业员工人数	专业员工/D2 之比	专业员工人数	专业员工/D2 之比
总干事办公室 (ODG)	48	12	5.6	19.7	+17%	+ 64%
行政及财务/人力、资金与物质资源(AF)	114	28.5	113	37.7	-1%	+ 32%
农业与消费者保护(AG)	184	36.8	119	23.8	-35%	-35%
经济与社会发展(ES)	163	40.8	65	21.7	-60%	-47%
渔业与水产业 (FI)	66	16.5	53	17.7	-20%	+7%
林业(FO)	45	11.3	33	11	-27%	-3%
自然资源管理及环境(NRM)	不祥	不祥	48	16	不祥	不祥
一般事务与信息/知识与交流(KC)	122	40.7	90	30	-26%	-26%
发展/技术协作(TC)	91	30.3	125	31.3	+37%	+3%
总计	833	26.9	702	23.5	-15%	-13%

959. 如表 6.3 所示，过去 12 年间，粮农组织总部专业员工与司长的平均数量比例基本上保持不变或有所降低。这一比例的降低主要是经济及社会发展部（从 41 到 22）、知识及交流部（从 41 到 30）和农业及消费者保护部（从 28 到 24）。另一方面，这一比例增加较大是人力、财政及物资资源部（从 29 到 38）和总干事办公室（从 12 到 20）。第三章和第八章中对较小组织单位的可用资源和控制范围进行了更为详细的分析。

960. 与 2006 年相比，1994 年每个司级主管所配的专业工作人员大约要多 3 名。

但是通过对每个单位的数据进行详细分析显示，并非所有部门都是这种情况，一些单位远远低于最佳控制范围的标准。事实上，总体上看，粮农组织专业人员与司级主管之间的比率平均要比联合国工业发展组织、国际劳工组织和联合国教科文组织等其它专业机构低 40%¹⁹⁴。

961. 在这方面，需要考虑的另外一个因素是粮农组织的工作量化调查，结果显示，技术部门的员工用于行政工作的时间在 2000 年到 2006 年间增加了 50%（见表 8.3）。

962. 因此，虽然总部的结构变化相对不大，但从 1990 年以来，员工的数量总体上减少了很多，特别是技术部门更是如此。1990 年时共有 9 名助理总干事，现在有 11 名。向总干事报告的区域代表 1990 年时为 5 名，现在这一数字没有变化。最近的新单位（直接向总干事报告）是按照千年发展目标和联合国改革要求成立的一个粮农组织办公室（目前其负责人为助理总干事级别）。还有一些部门层次的重组，包括成立了一个新的技术部等，但这些都不能算作主要的结构变化。

963. 目前直接向总干事报告的单位是内部审计（AUD）、法律办公室（LEG）、计划、预算及评估办公室（PBE）、协调与下放办公室（OCD）以及联合国协调与千年发展目标后续行动办公室（UNC）（包括负责联合国系统战略政策咨询的员工，由一名助理总干事领导）。这些单位组成了总干事延伸办公室（EODG）。五个粮农组织联络办事处（LO）也向总干事办公室报告，分别通过联合国协调与千年发展目标后续行动办公室（驻纽约联络办事处和驻日内瓦联络办事处），协调及下放办公室（驻华盛顿联络办事处、驻横滨联络办事处和驻布鲁塞尔联络办事处）。粮农组织分区域办事处（SRO）将向各区域的区域代表报告，此项改革已经获得批准。所有粮农组织驻国家代表通过协调及下放办公室向总干事报告。此外，8 名助理总干事也直接向总干事报告，他们负责粮农组织的多个部。因此，除驻国家代表处和在发达国家的 5 个联络处外，在粮农组织总部总干事共有 13 个负责实质性活动的单位或官员（包括副总干事共 14 名）再加 5 个区域代表向其直接报告。比 1989 年时多了一名，但在原来的总干事改革建议中，要把总数提高到 20 个（包括副总干事）。

964. 2001 年，一项对直接向行政负责人¹⁹⁵报告数量的研究发现，最高为 18 个（联合国教科文组织和美洲开发银行），最少的 7 个（亚洲开发银行），中等的 10 个（世界银行、联合国开发计划署和联合国儿童基金会）。联合国教科文组织最近进行的

¹⁹⁴ 数据仅包括签有 12 个月或更长时间合同的员工，不包括另外发布的国家专业官员数字。资料来源：CEB，“联合国系统人力资源统计”仅限正常预算人员？还是正常预算外加上额外预算？

¹⁹⁵ Davies，2003 年，“国际组织的管理—自上而下和自下而上”。

改革减少了助理总干事的职位，给副总干事提供了更多的行政职责。减少直接报告的数量也是联合国卫生组织 1999 年的改革目标之一。就控制范围和有效性而言，像粮农组织这种中央管理组织¹⁹⁶，其最佳的最高团队直接报告人数量应该在 4 到 6 人之间¹⁹⁷，10 个以上将会导致效率低下¹⁹⁸，一旦超过 12 个到 14 个人¹⁹⁹，领导团队的工作效率就会严重降低。

965. 粮农组织总部的最大变化是总部专业人员的数量和分布。在主要技术部门（农业及消费者保护部、经济及社会发展部、渔业及水产养殖部、林业部和自然资源及环境部），数量已经从 458 人减少到 319 人（30%）。即使这一时期将政策与执行员工从技术部门调整到技术合作部，将行政员工从技术部门调到行政及财务部，以及将技术人员从总部调往区域和分区域办事处之后，数量还是在减少。与此同时，在行政及财务部的专职人员几乎保持不变，部分原因在于取消了大量的一般服务职位，以少量专业职位取而代之。部分由于将协调及下放办公室从此前的发展部调整过来，总干事延伸办公室的专职人员数量增加了四分之一。

总部的交叉结构与关系

966. 正如本报告自始至终所强调的，粮农组织首先和最重要的是一个全球性知识型组织。然而，长时间以来的认知是，粮农组织的特征与知识能力严重背离，损害了其声誉。20 世纪 90 年代末，粮农组织曾做出新的调整，以期获得和传播所需知识。然而 2005 年进行的交流评估显示，这些工作并未取得成功，原因就在于粮农组织封闭的文化。根据此次评估结果进行了一次内部评议，于 2005 年通过了一项正规知识管理方法，承诺：

“作为一个知识管理型组织，粮农组织需要进一步制定和加强其在知识创造、获取、共享和使用方面的政策、程序与实践，促进组织的学习，提高实现战略目标的能力”，（这就要求）促进合作、改进团队工作、引入满意精干的管理结构、自由地交流信息与知识”²⁰⁰（加下划线的是我们的意见）。

967. 2007 年 1 月，前一般事务及新闻部被知识及交流部取代，后者含有一个知识交流及能力建设司。虽然工作组的各种活动及单位合并业已实施，但是重要的要求尚未得到满足，包括通过明确的战略、重点和激励措施，得到资源支持（见

¹⁹⁶ 松散联网的组织采用不同的标准。

¹⁹⁷ Parker, 2003 年，“交叉功能团队”

¹⁹⁸ Dyer, W. G. and Dyer J. H. , 2007 年，“团队建设”，第 4 版。

¹⁹⁹ Katzenbach J. B. 和 Smith D. K. , 2003 年，“团队的智慧”。

²⁰⁰ “萨维尼备忘录”，2005 年 9 月 15 日。

第五章) 促进正确的合作、在组织内部以及与合作伙伴之间增强团队工作(见第五章)、更为精干的管理结构和更富流动性的信息与知识交流。

968. 粮农组织知识创造、共享与利用的核心在技术部门, 尽管知识不能象商品那样进行分割或处理。独立外部评价分组讨论证实, 粮农组织传统的封闭文化是目前的一个主要问题, 争夺有限资源的激烈竞争进一步恶化了这一问题。以前曾采取过各种形式的措施打破壁垒, 实现更好的跨部门知识共享及问题解决。所有这些努力的核心是一个“矩阵管理”方式, 设立了跨学科行动重点领域(PAIA)、主题知识网络(TKN)(也被称为“实践社区”)、跨部门工作组(IDWG)和*特别*工作组。尽管大概注意到了它们之间的功能区别, 但是并不清楚为什么一些活动归入跨部门工作组, 而另外一些归入主题知识网络。

- a) 跨学科行动重点领域的最初目的是为跨部门事务的组织规划过程提供投入, 其数量发生了变化。2002—07 年中期计划开始时有 16 个, 后来增加到 18 个, 随后于 2005 年增加了生物能源。现在, 数量已经大为减少。
- b) 对主题知识网络进行的全面调查显示, “粮农组织涉及了 70 个知识网络, 其中只有几个可以被视为‘真正的’知识网络”。²⁰¹ 主题知识网络旨在将组织内的个人连结起来, 提高组织的功能。
- c) 跨部门工作组(IDWG)的主要目标是: “集中粮农组织全球员工的技术经验与知识, 促进组织内部知识共享文化的形成, 开发一个知识交流机制, 根据用户的期望与要求解决实际问题。”²⁰² 目前共有三个主要的部门间工作组, 共同由分类知识论坛管理, 它们是“咨询粮农组织”服务(也被称为“知识交流”)、“最佳实践跨部门工作组”和“知识网络跨部门工作组”。“咨询粮农组织”知识交流“为网上咨询者提供关于组织专业领域内相关问题的解答, 是一个与专业相关领域技术人员进行直接交流的机制”。“最佳实践跨部门工作组”明确并在线提供 50 种“最佳实践”, 计划于 2007 年年底达到 200 种, 尽管知情的工作人员透露这一目标很难实现。员工还提到其它跨部门工作组, 但它们可能都是一些专题网络。共计约 40 名员工成员部分时间参与到三个工作组中, 他们的全部资金很少, 2006—2007 年两年度要求为 18.5 万美元。

²⁰¹ 为联合国准备的“粮农组织知识管理特点”, 2006 年 6 月 26 日。

²⁰² 粮农组织. “2006/35 号总干事公告, 粮农组织作为一个知识组织”。

- d) 员工们定期在特别非正式网络中进行跨部门聚会，为他人的项目和新计划提供帮助。这些促进了就粮农组织员工认为重要的事情进行内部沟通，并鼓励与其它组织进行外部交流。这种非官方渠道的私下组织存在了很长时间，有时这种特别群体会形成规律，尽管进行这类活动的程序并不正式。

969. 在独立外部评价进行审议的过程中，出现了各种不同的组织变化，尤其对知识管理（KM）产生了影响。这些变化的影响可以描述出来，但还未进行评估，尽管或许可以对其进行猜测。前图书馆和文件系统司（GIL）已经变成了知识交流及能力建设司（KCE），该司旨在作为知识与信息生产者与消费者之间的中介，负责粮农组织的网站、实际和虚拟图书馆的管理，为成员国及合作组织建设知识管理能力，以及为主题知识网络提供总体指导。但是，这种受人欢迎的知识管理却引出一个使知识交流及能力建设司的努力孤立于技术部门主要知识管理职能和对信息技术过于关注的重大风险（见第三章）。

970. 矩阵管理是组织处理这种跨部门事务的方法之一，正如在国际农业研究磋商小组一样，捐赠者们可以选择支持自选项目，也可以资助普通的核心计划。矩阵管理与垂直（部门间）和水平（项目或横向活动）管理理念密切相关，这在国际农业研究磋商小组的一些中心发挥了很好的作用，特别是那些对重要活动有着明确责任定义的中心，包括针对水稻研究的国际水稻研究所。这类矩阵式结构的典型代表是国际农林研究中心（ICRAF），该中心将其活动分为六个农业生态研究区和七个主要计划。其支持 24 个项目，每个项目都有一个负责科学家，向计划主管和生态区协调人员报告工作。

971. 一般而言，矩阵管理方法对于粮农组织等具有复杂计划的组织来说并不成功。有复杂计划的国际农业研究磋商小组各中心在采用矩阵管理上经历了困难。在国际半干旱热带作物研究所（ICRISAT），矩阵结构造成职责淡化、工作指导模糊、科研人员工作目标不清晰等，结果是人员管理不力，员工不满，工作效率降低。

972. 1996 年，世界银行试图基于矩阵管理进行激进的管理责任再分配，已经引发了很大的问题，并且问题还在不断出现。从职员绩效管理的角度看，还有一些问题并未明确，例如谁负责他们的工作计划，员工抱怨再也无法控制他们的任务，而分配工作的管理人员也不再了解他们的员工。管理矩阵成了一个耗时的行政任务（这一任务在工作计划中没有任何补贴）。由于矩阵采取双监管措施，解决员工问题的责任并未明确到位。在一份给员工的备忘录中²⁰³，银行总裁承认了这些不足，同时指出这一系统给员工带来了无法承受的压力。

²⁰³ 世界银行员工备忘录，1998 年 11 月 3 日。

973. 最初的世界银行矩阵管理模式似乎是要将银行的结构转向一个咨询公司的模式，在执行中没有过度的管理，员工等级最简化，或严控一般管理费用成本，更像一个典型的赢利型公司。为了实现有效的矩阵管理，报告关系必须简单且相对较少，但是，更为重要的是应该有一个可以适应并融合新模式的强烈、灵活的管理文化。从这一方面看，本章上文中对粮农组织脆弱的管理文化进行的评论是合乎逻辑的。

974. 迄今为止，从其他组织的经验及粮农组织的经验汲取的一个主要教训就是，只有将组织作为一个全球知识中心的主要功能融入到它的全部工作中，才能发挥它的真正潜力。技术是关键，但关键在于建立一个精干的管理团队，在一个无论在内部执行还是在外部网络中都真正“联合起来”的组织中，承担起责任。

关于总部结构的结论

975. 对组织管理结构的结论与所建议的变革措施不应孤立看待，形式必须紧随功能。因此，以下的结论与建议必须与本章前文中提到的组织文化，以及第三章（粮农组织的技术计划）、第五章（伙伴关系及粮农组织在国际机构体系中的地位变迁）、第七章（粮农组织的战略与计划结构）和第八章（粮农组织的人力资源、财务和行政管理系统）中提到的功能问题与分析影响并行对待。

976. 通过上述研究和其它章中的长篇分析，得出了一些基本的组织原则，它们是：

- a) **控制范围：**总干事是该组织的行政首长、是其大使以及需要制定繁重旅行计划的首席谈判员。目前，除驻国家代表处和在发达国家的 5 个联络处外，在粮农组织总部总干事共有 13 个负责实质性活动的单位或官员（包括副总干事共 14 名）再加 5 个区域代表向其直接报告。这个最高管理层过于庞大，现代化的管理实践建议最佳的数量应该是 6 个，超过 12 个就会严重影响工作效率；
- b) **管理人员的能力**在第八章中讨论。所有管理人员，包括副总干事，必须拥有管理能力，并根据这些能力通过竞争过程挑选；
- c) **团队工作与管理委员会：**决策委员会越大，作为一个团队行使职能的可能性就越小。大型高层管理委员会通常都更多地关注个人事务，而不是组织的较大利益；

- d) **不应寻求一致性：**根据所从事的工作的性质不同，部或司的情况可以大不相同，也可非常类似。一个适用于所有管理结构的规模往往会出问题，把不属于他们做得工作也纳入进来了；
- e) **规模经济和增效节支：**粮农组织内一些司的规模和职能已降至低于临界量的水平（见第三章）。同时，该组织需要尽量实现行政费用节约。既作为一种必要的目的，又与捐助界建立信任；
- f) **减少层次和分割：**粮农组织各个层级的小单位过多。这些单位不必要地增加了业务成本，对过程的关注多于对结果的关注，同时进一步强化了封闭的工作方式。分级过多也会大大地增加财务负担，要求过多数量的中等管理人员（D1-D2）；
- g) **灵活性：**在整个系统中，组织结构灵活性和激励的地方。结构要促进和便于跨单位工作；
- h) **授权：**应采用附属原则，因此应鼓励向最低层的具有良好实践和责任心的人授权，要加强事后²⁰⁴文化控制；
- i) **分清职责界线：**这些取决于有效的控制范围。基于管理职责所采用的手段和目的方法，框架方法对粮农组织很有必要。²⁰⁵ 应在此基础上向粮农组织领导机构定期汇报。

977. 总干事在其改革中提出的一些指导原则和计划执行建议，为合理化及精简粮农组织的管理结构提供了机会，通过建立一个具有重要和清晰责任的小型高级管理团队。这将带来几个优势，首先，给予少数高级管理者更大的责任将产生与总干事更多战略上的对话。其次，能够公开透明地衡量这些管理者的业绩，按照基于结果的评估（RBM）指标，对于相应预算部分的而无需考虑对其他竞争部门的影响。第三，高层管理者将处于有力的地位，最大化其领域的工作交付，包括实现粮农组织全球知识管理更大的效力要求的整合。第四，较少的向总干事直接报告将有利于其办公室的总体效力。最后，在下面的组织结构中，依照反映业务内容需要的要求，调整了每个高级管理者的不同职责。

978. 独立外部评价对当前的总部结构以尽可能严格的方式应用了上文列举的原则，总结出了一个可能的组织模式。在独立外部评价看来，这种模式具备相当大

²⁰⁴ 事后系指在须控制的事件发生以后采用的批准和控制措施（如追溯）。

²⁰⁵ 逻辑框架可以确保目标和重点活动之间有明确的联系，使独立外部评价报告中通篇建议的手段和目的方法更加尖锐。

的潜力，无疑将带来更锐利的作用与责任清晰度，简化决策程序及引起组织范围更大的整合。假以时日，也应提供重大效率节约的机会，尽管实现这种变革的最初成本也是相当可观的，需要予以考虑。无论如何，这仅是一个可能的模式，其它的以及我们所介绍模式的变种显然也是可能的。需要认真地评价该模式的根本前提，包括那些与成本和收益均相关的因素。因此，其结果并非意在作为一个确定的规则，而是一个所需要的更多工作及审慎评估的近似值。

关于总部结构的建议

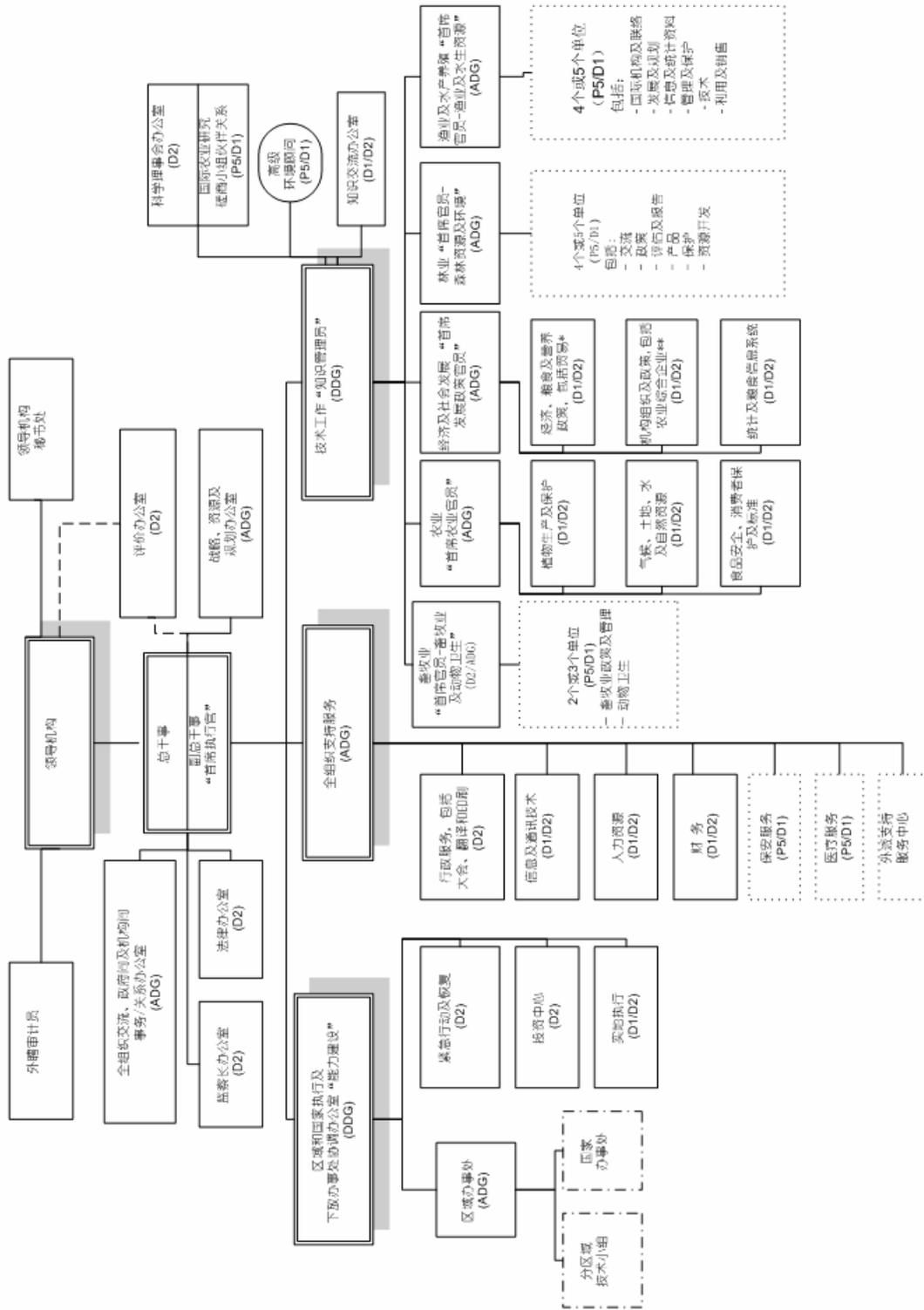
建议 6.6: 高级管理层

979. 建议根据以上指出的能力、概况和竞争，挑选三名副总干事。任命另外两名副总干事将可以使司和组合理化并进行整合，通过撤消两个部大量消减司、处而节约大量费用。与包括联合国秘书处在内的许多大型组织一样，它还将使总干事能够保持总体管理责任和领导，同时重视外向性—制定和调整应对外部环境变化的战略，建立和加强支持该组织的政治基础，确保强有力和持久的外部关系，确保该组织保持实现其目标所需要的资源基础：

- a) 一名副总干事将拥有**首席执行官**的头衔，并为同事中资格最老的。该副总干事将在总干事缺席时代理总干事。首席执行官的主要任务是支持总干事确保切实有效的日常工作；
- b) **区域和国家活动及下放办事处协调副总干事**将帮助确保平衡以总部为中心的文化倾向，并将：
 - i) 在粮农组织总部内为助理总干事/区域代表并在必要时为粮农组织驻国家代表提供一个高级带头人；
 - ii) 将所有技术合作工作集中起来，由区域办事处负责；
 - iii) 在最高一级为成员国的能力建设主要重点提供一个中心点。
- c) **技术工作副总干事**（知识管理员）将：
 - i) 根据 2002-2015 年粮农组织战略框架的规定，将粮农组织的重点引导到成员国的三个相互联系的目标上，持有大约 5% 的资金，以促进跨学科工作（同时区域和国家行动副总干事也持有 5% 的资金）；

- ii) 提供一个中央领导焦点，确保该组织技术知识的连贯性，目前这些技术知识被分割，不能利用该组织的比较优势满足实地工作和规范性重点的需要（见第三章和第七章）；
- iii) 确保技术部门管理一级的不足或空白得到适当的处理；
- iv) 管理相互交叉的重要问题，尤其是能力建设方面的知识管理和技术部门的支持。

图 6.5: 粮农组织可能采用的结构



注: 经济、粮食、营养、质量政策, 包括贸易政策磋商司

*: 特别、推广、培训、就业、研究、占有的、农业企业 (粮食销售) 及农村金融。

...: 带星号的为临时性小组。

---: 带星号的为临时代表司办公室。

建议6.7：高级管理层及总干事办公室

980. 我们建议由总干事领导的最高管理组将包括：

- a) 建议 6.6 中说明的三名副总干事；
- b) 负责粮农组织所有支持服务的全组织支持服务助理总干事；
- c) 战略、资源及规划助理总干事；
- d) 全组织交流、政府间及机构间事务/关系助理总干事。

981. **战略、资源及规划办公室**（亦见建议 7.4）：在负责计划和预算的办公室的现有基础上，该办公室将以下职能并入一个综合系统：

- a) 战略制订；
- b) 计划规划；
- c) 资源筹集、管理与分配，将正常计划和预算外资源集中起来，支持商定的重点主题和国家中期重点框架。在这一总体框架内，将鼓励和促进下放的资源筹措，如果认为可取，将对下放办事处给予一些支持。同时，一些日常预算管理职能将与财务一起转移至全组织支持服务部。

这将推动‘手段一目的’思维以及筹集资源所需的全组织战略行动。目前属于政策援助司的实地计划发展处将转移至该办公室，目前由人力、财政及物资资源部承担的总体资源管理的某些职能亦将转移至该办公室。

982. **全组织交流、政府间及机构间事务/关系办公室**。联合国协调办公室及千年发展目标后续行动目前的职能包括政府间、机构间的关系以及全组织交流的大部分工作。政府间事务的相关事项由大会及理事会事务司处理。将这些职能整合在一起，这是实现协同优势及增加成本效益的极好机会。这也将为总干事向更广泛的国际社会传播粮农组织的信息奠定坚实的基础。此外，通过与战略、资源及规划司办公室（上述）的密切联系，在综合与战略基础上推动全组织资源筹集。该办公室的职能包括目前由礼宾事务所做的工作以及目前交流司（KCI）开展的全组织战略交流，其中包括战胜饥饿国际联盟。日常的技术和行政交流方面（如印刷、签证、免税等）将转移至全组织支持服务部。

983. 这个新的组织结构将为粮农组织提供一个精干和配备良好的高级管理组，能够专注于全组织议程并能够集体支持总干事作出决定。应导致在全组织提高效率。职责范围可得到明确界定，目前在这些问题上的模糊被消除了。总干事对七

至八个部门的直接管理变得简单。同时，总干事将利用较大型会议和论坛，包括与下放办事处相连的论坛，与广大管理人员交流。

建议6.8：各技术计划部

984. 大幅度减少管理层次和合并单位是可能的，也值得推荐。虽然许多细节尚需审慎设计，但是独立外部评价建议设立4个技术部，有可能就设5个。4个部为：i) 农业；ii) 经济及社会发展；iii) 渔业及水产；以及iv) 林业。由于畜牧业及动物健康的重要性与日俱增以及粮农组织在该领域有明显的比较优势（见第3章），潜在的第5个部可能就是畜牧业及动物健康。一个知识交流办公室也要向技术工作副总干事报告。²⁰⁶

建议6.9：经济、社会和发展政策及计划部

985. 独立外部评价建议该部应成为粮农组织发展政策分析中心，由一位助理总干事领导，其职责事实上起一个首席政策官员的作用。该部应在粮农组织的知识管理中发挥更大和更多的核心作用。该部可由三个主要司组成：

- a) 经济、食物及营养政策司，也包括政策援助（目前政策援助司属技术合作部）。这将把粮农组织的所有食物与营养政策工作整合在一起，其中包括目前由营养及消费者保护司开展的工作。
- b) 制度组织与政策司，包括性别、推广、培训、就业、研究（政策和机构）、土地使用、农业企业（包括销售）以及农村金融（目前属农业支持系统司）。
- c) 统计与粮食信息系统司，该司将粮农组织从事统计与粮食信息方面的所有工作，包括农业贸易、商品以及预警工作整合在一起。
- d) 如果资源许可并确定了有效的可持续需求，也可以考虑对该部增加法律专长。

建议6.10：林业和渔业及水产养殖部

986. 现有的这两个部均应继续由助理总干事领导。目前每个部有三个司，但都变得非常小。因此，独立外部评价建议建立4个或5个“组”，对当前的工作进行最有效的整合，不设司。

²⁰⁶ 知识交流办公室将是一个向技术工作副总干事直接报告工作的服务单位。该办公室将作为一个“知识管理者”运作，确保粮农组织技术知识系统的整合，在这方面制定适当的战略和政策。技术工作副总干事将是包括技术在内的知识和信息支持服务的预算持有者。

建议6.11：农业部

987. 该部可由 3 个司组成：²⁰⁷

- a) 气候变化、土地、水及自然资源管理司，综合了土地及水利司和环境、气候变化及生物能源司；
- b) 食品安全、消费者保护及标准司（该司将包括食品法典，也可以处理有机标准问题）；
- c) 植物生产及保护司（未变，但可能将处减至 2 个）。

建议6.12：畜牧业部

988. 鉴于这一领域日益重要性和粮农组织的比较优势（见第 3 章），设立一个单独的部看来是合理的，能提供重大利益。

建议6.13：区域和国家执行及下放办事处协调部

989. 如上所述，设立该部将统一粮农组织实地工作的所有主要方面，加强总部与实地间的报告与支持关系。区域助理总干事将负责该部的副总干事报告；粮农组织驻国家代表及分区域技术小组负责人均将直接且仅需向区域助理总干事报告。因此该部可由下放办事处和 3 个司组成：

- a) 实地执行司作为连接总部和实地的协调和责任中心；
- b) 投资中心，其活动几乎仅限于进行实地支持；
- c) 紧急行动及恢复司。

建议6.14：全组织支持服务部

990. 在第 8 章，介绍了对所有行政和全组织服务的详细检查，并提出了一些建议，旨在用这些方法加强政策支持作用。下述职能应整合到该部，该部有 4 个司和两个组：

- a) 财务司；
- b) 行政服务司，包括会议服务、翻译和印刷；
- c) 信息及通讯技术司；
- d) 人力资源司；

²⁰⁷ 目前的粮农组织/国际原子能机构联合司(AGE)可以撤消，(见第 3 章该司活动的审查)或将其职能按单为分配到食品安全、畜牧业和植物生产领域。

- e) 外派支持服务中心（布达佩斯）；
- f) 保安服务组；以及
- g) 医疗服务组。

建议6.15：双等级及限额

991. 除上述以外，独立外部评价建议采用双等级：职位长为 D1 和 D2；处长和组长为 P5 和 D1。应对每个部的 D1 和 D2 职位数量设定限额。这就得赋予部级助理总干事所需要的更大灵活性，根据需要调整职位，同时防止任何职位飘升的风险。

建议6.16：建立对跨学科工作的激励机制，着重于全球目标和重点主题

992. 应将其负责领域正常计划预算的一小部分（或许 5%）大致均等地分配给负责技术工作及区域和国家执行的副总干事，用于对跨部门和跨学科工作的激励。这将有助于针对第 7 章中讨论的 3 个成员国目标及 5—6 个重点主题开展相关的工作。

建议6.17：授权于各计划助理总干事

993. 目前，年度预算额度分配给司负责人，他们是预算持有者。在大多数情况下，这与辅助原则相一致，不应对此进行改变。然而，助理总干事仅限于应对不可预见的需要，抓住新的机会或对其主管提供激励和奖赏。每个技术司分配给助理总干事用于上述 3 个用途的预算额度最多只能占总预算额度的 10%。这些资金也应是非失效资金，可从一个两年财政年度转移到下一个两年财政年度，以避免在财政年度末出现不当的支付压力。

建议6.18：总部授权的重要管理层应是各位司长

994. 他们应是：

- a) 所有授权默认的层次一即：应给各司的所有授权，没有对更高层的特别保留。
- b) 司负责人有完全的责任将粮农组织的活动通告所有职员，包括团队建设，关切管理链中的上传下达。
- c) 确保他们及其所有员工完成全年度绩效检查，最终将根据基于结果的管理指标进行评估。

995. 这将需要对司长进行着重于其管理责任的培训。目前许多人并未认识到这是其职责的一个主要部分。

996. 按照上述模式,现在可将2个部合并起来—知识及交流和自然资源管理/环境。副总干事的职位将增加2个,但司的数量从26个减至15个。新的安排将有力地转变粮农组织的机构重点,针对商定的目标开展工作。

997. 这种模式将导致大量的经常性费用节约。初步估计不少于2 450万美元,可能达到2 600万美元。估计职员重新安置各方面的一次性费用为5 000万—5 500万美元。

实地结构

998. 自1990—91年以来,粮农组织下放办事处的数量提高了61%,从88个增加到145个。²⁰⁸截至2007年5月,建立的粮农组织办事处包括:5个区域办事处(RO),9个分区域办事处(SRO),5个联络处(LO),1个信息办公室(IF)以及125个驻国家办事处(CO),其中14个设在区域或分区域办事处。新的粮农组织权力下放结构已在2005年大会和2006年11月理事会上获得批准,其后,理事会批准在中美洲建立一个新的分区域办事处。

999. 1995—95年至2006—07年,下放办事处的预算事实上下降了17%。然而,安置职工水平仅有轻微变化(由1994年的为1007名增加到2006年的1089名,约增加了8%)。这主要归因于雇用了大量费用低于国际职员的国家专业官员,并且,新聘任的粮农组织驻国家代表比之前的级别低。

表 6.4: 下放办事处的人力和财政资源

下放办事处	预算内职员实际数量		粮农组织正常计划 (按1994年价格计算:百万美元)	
	(截至年终)		1994/95年	2006/07年
	1994年	2006年		
区域	277	313	58.2	51.5
联合司/分区域	20	98	16.5	14.5
国家	682	631	60.8	44.8
联络处	28	37	7.3	7.2
总计	1007	1,079	142.8	118.0

1000. 对粮农组织的实地计划执行情况及办事处的费用进行的一项研究表明: a) 总预算的规模在每个国家间有显著差异; b) 依照资助来源不同, 预算组成也有很

²⁰⁸不包括设在区域或分区域办事处的驻国家办事处。

大差别；c) 预算外资金（由双边、多边或单边渠道提供）差别最大。这些数字结合在国家访问²⁰⁹期间所搜集到的证据也表明，预算结构决定了办事处的三种类型：

- a) 由技术合作计划项目构成的绝大多数实地计划在下列国家都设有办事处（例如：亚美尼亚、巴巴多斯、智利、格鲁吉亚、秘鲁及泰国）。2006年，这些办事处投入的费用不足50万美元（在秘鲁，稍低于100万美元）。因此，他们在这些国家的影响力微弱（尽管智利和泰国是粮农组织区域办事处驻在国），实质性政治对话和建议的可能性似乎很有限。在大多数情况下，技术合作计划项目与战略主题和问题不相关，这就导致项目的重量严重下降了。由于这些国家已达到中等收入水平，双边援助已经减少或结束；
- b) 办事处除了参加粮农组织正常预算资助的活动外，还参加了由双边捐助者资助的政府合作计划（GCP）项目（例如玻利维亚、孟加拉国、布基纳法索、柬埔寨、埃塞俄比亚、印度、马达加斯加、毛里塔尼亚、尼日尔、坦桑尼亚、突尼斯及也门）。这些双边资金的数额通常较大（马达加斯加和也门例外），2001—2006年期间，每个项目平均约140万美元。它们为各办事处提供了获得更高显示度和更多接触政府官员的机会。在多数情况下，项目是根据捐助者的兴趣确定的。粮农组织的作用就是管理、募集资源和提供咨询。其技术作用往往不很清晰或重要。然而，数据显示，粮农组织受邀参加的项目主要集中在粮农组织具有技术竞争力的领域；
- c) 办事处除了参加粮农组织正常正常预算的活动外，还参加执行了由政府自己设计和资助的单边信托基金项目（例如埃及、洪都拉斯、墨西哥和纳米比亚）。在这些国家由粮农组织管理的资源非常充足，这样就可以直接接触国家官员并与他们对话。然而，这些项目的主题及技术内容主要由政府决定，粮农组织的作用从属于当地政府。

1001. 由于粮农组织的经费减少，粮农组织能从其资源中分配用于实地工作的相对有限的资金也下降了。²¹⁰ 这种形势一般已促使粮农组织，特别是粮农组织驻国家代表，去努力寻求外部资金，以便使在一些国家执行的计划保持在适当水平。这支持了源自实地水平谈话的五个一般性结论：

²⁰⁹ 独立外部评价访问了粮农组织驻下列发展中国家的办事处，即：亚美尼亚、孟加拉国、巴巴多斯、玻利维亚、布基纳法索、柬埔寨、智利、埃及、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、加纳、洪都拉斯、印度、马达加斯加、毛里塔尼亚、墨西哥、纳米比亚、尼日尔、秘鲁、坦桑尼亚、泰国、突尼斯和也门。

²¹⁰ 从1994—95年至2006—07年，分配给技术合作计划的净拨款事实上下降了8%。

- a) 粮农组织驻国家代表的大量时间和精力消耗在寻找资助上，²¹¹而且多数的努力并未获得成功。因此，粮农组织驻国家代表少有时间、愿望和精力，发挥其在联合国国家队中的作用以及作为政府的政策顾问；
- b) 粮农组织驻国家代表的职位已空缺很长时间。2003—2006 年，累积 8 个月以上的粮农组织驻国家代表职位空缺率为 41%，8—12 个月的为 22%，而一年以上的为 19%（见下面表 6.5）。在许多情况下，这些空缺已部分由退休人员临时顶替，但是就粮农组织驻国家代表的连续性而言，这不是一种合适的替代。填补粮农组织驻国家代表的岗位所需的时间长于其它岗位，因为这要获得东道国对候选人的提前批准。但是，剩余的职位空缺为粮农组织用不足的预算资源支付全部的费用提供了一个方法；

表 6.5：粮农组织驻国家代表职位空缺超过 48 个月的百分比（2003—2006 年）			
超过 12 个月	8—12 个月之间	5—8 个月	短于 5 个月
19%	22%	17%	42%

- c) 一些粮农组织驻国家办事处的行政费用超过计划支出（正常预算和额外预算）。在半数以上的情况中，办事处的费用与计划支出的费用比例为 0.5 或更高（2006 年）。如果这种情形持续过久，这些办事处的生存将成为问题；
- d) 至少在一些情况下，分区域办事处的技术职员没有足够的旅费去从事其专业工作，尽管 2007 年此问题在新的非洲和中亚分区域办事处已经得到解决。对于粮农组织驻国家代表在其委派国家的工作，一般也存在同样的问题。这引出了一个根本性的问题，即：现有数量的粮农组织办事处的可持续性以及进一步扩大的可能性；
- e) 如第 3 章所清晰描述的那样，在许多国家，粮农组织的实地工作就是集中一批分散的项目，这些项目与组织规范的工作相背离且不相关。第 3 章也强调，规模大且日益重要的政府合作计划和单边信托基金意味着风险，组织的工作计划就得由那些供资者决定，粮农组织失去了引领议程的能力。如果粮农组织继续沿着此方向发展，目前的治理、计划及行政结构和机制可能变得陈旧和多余。实地计划可能日益由粮农组织驻国家代表具有资金的部门来管理，而不是代表与粮农组织比较优势相一致且能够充分制定计划和确定重点的机制来管理。

²¹¹ 独立外部评价对粮农组织专业技术职员进行的一项调查发现，65%的粮农组织驻国家代表认为支持募集资金是发展中国家需求强烈的服务。

总部与实地办事处之间的联系

1002. 如前所述，在过去 12 年中，下放办事处的职员略有增加（约 8%），而粮农组织总部职员则减少了 34%。更为重要的是，驻实地的粮农组织职员总数的比例在这同一时期则增加了，由 28% 提高到 39%。

表 6.6: 按地点列出的预算内正常计划职员实际人数				
地点	部	94 年 12 月 31 日	06 年 12 月 31 日	变化
粮农组织 总部	行政及财政/人力、财政及物资资源部 (AF)	608	470	-22.7%
	农业及消费者保护部 (AG)	496	217	-56.3%
	经济及社会发展部 (ES)	387	145	-62.5%
	渔业及水产养殖部 (FI)	168	111	-33.9%
	林业部(FO)	129	72	-44.2%
	一般事务及新闻/知识及交流部(KC)	402	201	-50.0%
	总干事办公室 (ODG)	120	127	5.8%
	自然资源管理及环境部(NRM)		93	
	发展/技术合作部 (TC)	258	258	0
	合计	2 568	1 694	-34.0%
	总部占职员总数的百分比	72%	61%	-11.0%
下放办事处	驻国家代表处	682	631	-7.5%
	联合国/分区域办事处	20	98	+79.6%
	联络处	28	37	+32.1%
	区域办事处	277	313	+13.0%
	合计	1 007	1 079	+7.1%
	下放办事处占职员总数的百分比	28%	39%	+11.0%

区域办事处

1003. 各区域办事处是粮农组织解决重大问题与发展挑战的联络点，它们在五个确定区域内的任何一个区域超越了国界。这些区域包括区域农业和粮食安全问题，如跨境害虫、水的供应与利用、环境可持续性、捕鱼方法以及贸易权力。区域办事处也是负责区域会议工作的秘书处。自 1994 年以来，权力下放区域办事处模式发展不平衡。虽然给所有办事处的预算事实上下降了，但职员安置数量却维持原状或增加了（见表 6.7）。这种增加是在牺牲非职员资源（见表 6.8）及降低职位级别（见表 6.9）的情况下发生的。尽管这降低了每个职员的实际费用（见表 6.7），但是有资格作为政府高级顾问的职员少了。

区域办事处	预算内员工实际数 (截止到年终)		粮农组织正常预算 (按 1994 年价格计算: 千美元)		美元 / 职员比例	
	1994 年	2006 年	1994/95 年	2006/07 年	1994/95 年	2006/07 年
非洲区域办事处	63	62	16 154	12 737	256.4	205.4
亚洲及太平洋区域办事处	78	107	14 402	13 658	184.6	127.6
欧洲区域办事处	12	12	3 932	2 900	327.7	241.7
拉丁美洲及加勒比海区域办事处	74	69	12 765	12 403	172.5	179.8
近东区域办事处	50	63	11 000	9 813	220	155.8
总计	277	313	58 253	51 511	210.3	164.6

区域办事处	职员费用		非职员费用	
	1994/95 年	2006/07 年	1994/95 年	2006/07 年
非洲区域办事处	68%	73%	32%	27%
亚洲及太平洋区域办事处	68%	84%	32%	16%
欧洲和中分区域办事处	68%	85%	32%	15%
拉丁美洲及加勒比海区域办事处	76%	81%	24%	19%
近东区域办事处	67%	78%	33%	22%
总计	70%	80%	30%	20%

级别	1994 年	2006 年	百分比变化
助理总干事	3	4	33%
D-2	2	1	-50%
D-1	3	4	33%
P-5	43	43	0%
P-4	32	47	47%
P-3	1	10	1000%
P-2	2	5	150%
合计	86	114	33%

1004. 独立外部评价在实地工作期间，访问了所有的区域办事处，也组织了一个对区域办事处所涉及的所有国家政府的问卷调查。结果显示，一般对区域办事处工作的评价较低。除了那些与跨界病害和紧急状况相关的区域项目，²¹² 多数项目未得到政府的高度关注。²¹³ 独立外部评价对区域办事处的访问确认，在履行其工作过程中面临一系列严峻的问题和障碍。

- a) 区域办事处没有必要的人力和财政资源来跟踪了解区域和全球的发展以及该地区影响粮食和农业的各种趋势；
- b) 区域代表对所驻区域办事处的专家有行政管理权力，但是在技术工作计划方面必须与其所属的技术司商讨并达成一致；
- c) 区域办事处在国家一级的实地计划开放方面的作用仅限于区域官员提供技术和政策建议；
- d) 实际制度权力的缺乏降低了区域办事处监督实地活动质量和时限以确保该区域全面协调的能力。区域代表在旅行、与政府和其他组织达成合作协议方面的自主权力很小，办事处在该地区雇佣、评价、提升和解聘粮农组织驻国家代表或其他专业职员等方面没有直接管理责任；
- e) 区域办事处仅边缘性地参加有关管理、重点的确定及规范性工作的实施的讨论和决定。同样，尽管区域代表在理论上是高级管理会议成员，但并没有机会参加。他们也不出席粮农组织大会，虽然当前已经有一些改进，但是他们很少访问总部。

1005. 简而言之，由于区域办事处缺少实际的制度权力，对该组织在该区域的工作提供政治、智力和管理方面领导的机会削弱了。独立外部评价的结论认为，它们假如要继续下去，则需要对赋予区域办事处的使命、职责及权限进行根本的重新审查。这种对区域办事处作用的审查必须是粮农组织整个架构深度审查的一部分，应考虑各区域不同机构工作所发生的变化，成员国在农业领域面所临的新需求和机遇，以及独立外部评价国家访问的结果。这样的一个全面评价也可认为是使粮农组织的组织结构—**及其费用**—与联合国系统范围内的改革及在国家一级向《协调一致》的方向发展的最佳方案。

²¹² 数值范围从 1（低）-4（高），各国家对区域办事处的整体满意水平为 2，近东最高（3），而非洲最低（1）。

²¹³ 各国家对区域项目评价的平均分为 2。亚洲的得分较高（3），而其它区域为 2。

分区域办事处

1006. 建立分区域办事处的目的是：在技术上支持粮农组织驻国家代表，使粮农组织有能力快捷有效地应对政府提出的技术建议要求。它们也为区域和分区域组织提供帮助。依照 2004 年权力下放独立评价的建议，²¹⁴粮农组织的管理部门原则接受下列意见，即分区域办事处的技术小组应由广大具有政策和战略知识对分区域比较了解的专家组成。

1007. 目前，这些办事处与粮农组织技术部之间的关系正在修订。独立外部评价支持全面实施这一决定，即在使用其技术职员及建立主要向区域代表报告的途径方面赋予办事处自主权²¹⁵。在独立外部评价访问各国家期间，这些改变尚未实行，上面提到的区域办事处的问题在分区域办事处也同样存在。与非职员资源不同的是，职员预算（例如在旅行、灵活雇用当地专家等方面）的比例稳步增长，从 1994—95 年的 69% 增加到 2006—07 年的 73%，这意味着现在职员与各国家开展工作的经费很少。区域办事处的也存在同样的情况，在某些情况下，比例增加了 80%。

1008. 独立外部评价赞同管理部门 2007 年 4 月的决定，即在报告途径和权限方面，让分区域办事处负责项目的技术和业务工作，并提供有关指导。²¹⁶然而，目前确定授权分区域办事处“协调”分区域工作的影响和效率现在还为时尚早。

1009. 关于建议对整个机构根本性重新评估问题，应考虑这样的事实，即：伴随着全球化进程，分区域已经有了较好的定义，而且更加一致，在多数情况下，制定贸易协议和政治与经济整合的制度机制。分区域组织正在帮助在国家间建立更坚实的机构联系，以加强分区域一体化进程。通过分区域合作，全球公共利益（例如获取信息与技术、环境及生物多样性保护与恢复）日益受到重视。粮农组织目前有 9 个分区域办事处。这可以使该组织在与分区域计划的联系及提供领导方面具有强大的比较优势。然而，为了充分发挥优势，独立外部评价确信，对总体架构进行一次基本的重新评估和重新梳理是一个必要的前提条件。

驻国家代表处

1010. 粮农组织驻国家代表于 1976 年从早期的粮农组织高级农业顾问（SAA）的概念发展而来，其费用最初与联合国开发计划署分担，他们驻在联合国开发计划署办事处。目前，预算内批准的粮农组织驻国家代表职位有 73 个（不包括在区域

²¹⁴ 2004 年，对粮农组织权力下放的独立评价，PC92/6a, FC 108/18。

²¹⁵ 参见 PC 94/3 第 12 页。

²¹⁶ 见实地通函草案，2007 年 4 月。

和分区域办事处具有双重职能的粮农组织驻国家代表)。将大部分粮农组织高级农业顾问迁出联合国开发计划署办事处而进行独立的后果之一是,增加了对当地辅助职员的需求。²¹⁷ 根据东道国协议,尽管约 17% 驻国家办事处 (CO) 的职员费用由东道国政府提供。在 20 世纪 90 年代,驻国家办事处的数量增加了 23%,而可用来的运转这些办事处的经费则下降了约 30%²¹⁸ (见表 6.10)。

1994-95 年	1996-97 年	1998-99 年	2000-01 年	2002-03 年	2004-05 年
63,363	59,658	56,528	50,049	48,138	45,278

1011. 驻国家办事处的主要变化是粮农组织用国家官员 (NO) 取代了国际上招募的具有专业水准的计划与管理职员,并降低了代表的级别。粮农组织驻国家代表的 D 级职位数从 1995 年的 52 名减至 2006 年的 35 名。

预算内职员的实际数 (截至年终)		粮农组织的正常预算 (按 1994 年价格千美元计)		美元 / 职员比	
1994 年	2006 年	1994/95 年	2006/07 年	1994/95 年	2006/07 年
682	631	60 815	44 809	89.2	71.0

1012. 基于财政资源情况,目前驻国家办事处有五种类型:

- a) 人员配备完整,一名粮农组织驻国家代表及相应得辅助职员 (73);
- b) 设在区域办事处或分区域办事处 (11);
- c) 粮农组织驻国家代表在一个国家招聘的职员须到该区域的另一个国家工作 (在 36 名职员中,7 名为粮农组织职员—粮农组织助理代表—29 名为国家相关人员);
- d) 有一名编外技术官员 (10);
- e) 一名政府联络官员 (国家联系人), 但非粮农组织职员 (5)²¹⁹。

²¹⁷ 以肯尼亚为例,1980 年,粮农组织高级农业顾问得到两名国际职员和 4 名当地职员的支持。到 2006 年,两名国际职员由国家官员取代,但现在有 8 名辅助职员。今天,如同 1980 年一样,肯尼亚对索马里提供行政支持并在苏丹南部地区开展一些业务。

²¹⁸ 粮农组织协调及权力下放办公室,2003 年,对粮农组织驻国家代表处职能和资源的评估—桌面评审。

²¹⁹ 同前,表 8。

1013. 一个完整的驻国家办事处的平均费用超过 48.5 万美元，而其它类型办事处的费用在 8000 至 19.5 万美元之间（见表 6.12）。

驻国家办事处类型	2006 年驻国家办事处平均费用： 千美元（不包括保安）
驻国家办事处人员配备完整，一名粮农组织驻国家代表及相应辅助职员（不包括设在区域或分区域办事处的驻国家办事处）	487
驻国家办事处设在区域或分区域办事处	195
由双边 / 多边委派，一名粮农组织驻国家代表助理或一名国家联系人	23
有一名编外技术官员的驻国家办事处	120 ²²⁰
有国家联系人但无粮农组织驻国家代表的驻国家办事处	8

1014. 粮农组织驻国家代表传统上就注重支持国家项目执行，为政府和粮农组织之间的交流提供了一个渠道。在粮农组织的一项内部研究中，要求粮农组织驻国家代表按 1 至 10 的等级排出其职能的重要性。²²¹ 结果如下。²²²

职责	重要性
联络政府和合作伙伴	10
办事处管理及行政	8
粮农组织资源渠道 / 协作	7
预算持有者的责任	5
项目监督及实施	5
报告国家发展	4
联合国系统的合作	3
紧急状况援助	3
宣传及提升粮农组织形象	2

1015. 1989 年的粮农组织评估指出，“通过与有关部委的密切沟通，运用粮农组织世界范围的经验与能力协助各国家政府制定政策选项，粮农组织驻国家代表在这方面潜在的广泛作用尚未得到充分利用”。²²³ 确实，对国家的政策支持并未列入粮农组织驻国家代表的职责，根据独立外部评价国家访问的发现，目前仍然如此。

²²⁰ 专业官员的全部费用。

²²¹ 该研究中未提到粮农组织驻国家代表可能发挥的政策支持作用。

²²² 一项粮农组织驻国家代表职能及资源的评估，第 4 页。

²²³ 粮农组织的目标及执行部分 II 的某些方面评估—粮农组织实地执行专家小组报告，第 61 段。

1016. 2007 年，该组织颁布了挑选分区域协调员和粮农组织驻国家代表的标准，并引进了粮农组织驻国家代表绩效评价管理系统。在此次独立外部评价期间，对粮农组织驻国家代表的能力要求²²⁴（更详细的能力要求评估参见第 8 章）是他们应有 4 项重要职能：代表粮农组织；确保有效的实地计划；推动和协调紧急行动以及管理驻国家办事处。如第 8 章所评述，在这些能力方面尚存在很大差距。这包括：需要 i) 先前要具备国际（即在本国之外）的经验，至少要在一个与粮农组织相关的主要技术领域工作过；ii) 广泛的粮农组织知识，其计划、能力、局限、哪些方面做得比较好以及哪些方面做得不够好。政策经验也非常重要。

1017. 根据独立外部评价对 23 个发展中国家的实地访问评估，其结论是：粮农组织详细的知识或许是一名有效的粮农组织驻国家代表最重要的能力。不具备此项，他 / 她非但不能很好地代表粮农组织，也不能在‘一个联合国’或其它国家级伙伴关系中作为一个合作伙伴担当职务，在制定符合粮农组织的优势的国家重点框架过程中，其工作也不可能得到国家当局的信赖。独立外部评价发现，目前 65% 的粮农组织驻国家代表在成为粮农组织驻国家代表之前，没有或很少具备粮农组织工作阅历。面谈的很多粮农组织驻国家代表认为，缺乏粮农组织知识是其最为严重的缺陷。他们认为在承担其责任之前，在总部 2 至 3 周制定的导向计划不够。

1018. 一直以来，关于粮农组织驻国家代表的成本效益的问题也常被提到。很难对粮农组织驻国家代表从事的全部工作，特别是那些与国内政策建议及粮农组织宣传相关的工作做出评价。然而，从粮农组织驻国家代表的相关费用与其管理的粮农组织技术援助计划（TA）规模的比较，可算出一个替代标准。

表 6.14：粮农组织驻国家办事处费用及实地计划支出²²⁵（2006 年）

区域	办事处费用	实地计划支出	实地计划支出/ 办事处费用比例
非洲	31%	69%	2.3
亚洲	17%	83%	4.9
加勒比海	50%	50%	1.0
欧洲	12%	88%	7.6
拉丁美洲	16%	84%	5.3
近东	18%	82%	4.5
太平洋	9%	91%	10.0
全部	22%	78%	3.5

²²⁴ 粮农组织驻国家代表的能力剖析，2005 年 11 月。

²²⁵ 不包括由单独的科负责的紧急项目的全部支出（办公和计划）以及保安费用。

1019. 例如，2006年，驻国家办事处费用与计划支出的平均比为22:78，几乎是联合国教科文组织的一倍（12:88）。

1020. 独立外部评价还发现，粮农组织驻国家代表得到的授权少于其它多边组织，包括联合国两个组织的同行²²⁶。2004年粮农组织权力下放活动评价得出了同样的结论，尽管那时只有联合国工业发展组织可与粮农组织相比。

1021. 粮农组织驻国家代表在实施区域项目中的作用也极为有限。在某些情况下，粮农组织驻国家代表不知道在其委派国家正在执行的区域项目。粮农组织驻国家代表很少出席两年度区域会议，也就不需要做任何准备或承担以后的书面材料后续行动。

1022. 粮农组织驻国家代表没有利用得到的全部授权，部分原因是由于相应的授权缺乏明确性。2001年，技术合作计划基金允许粮农组织驻国家代表使用多达1—1.5万美元资金（也需要得到政府批准），用于招募国家顾问。2006年，每两年度用于国家咨询、培训及其它费用的资金提高到20万美元。此增量可用于改善粮农组织驻国家代表的相关性和效率。尽管提高如此高的限额已经过去了一年多²²⁷，但请求资助的粮农组织驻国家代表不到20个，最高限额约20万美元。

1023. 几乎所有的问卷回答者都希望利用技术合作计划资金，但是他们汇报了使用中出现的重大问题。一项对所有粮农组织驻国家代表进行的详细问卷调查（反馈率为80%）指出，技术合作计划资金的使用事实上仍由总部审批。他们也表示，由于审核问题，他们不愿意申请使用该项资金，包括使用任何国际顾问。而且，半数以上的回答者都认为，资金不能用于任何形式的培训或国家以外访问的限制不合适。独立外部评价以为，限制培训和外部访问的理由是避免使用不当，以及对粮农组织资助国际旅行的政治压力。独立外部评价建议，与其设置事前限制，粮农组织不如确保其代表的能力，建立人力资源管理系统，以监督其行动的个人责任。

1024. 独立外部评价赞同技术合作计划独立评价的结论，即：技术合作计划应维持其目前在粮农组织正常预算中的份额。认为技术合作计划应继续提供需求驱动的援助，按照国家指示性图表、重点地发展标准及批准的国家中期重点框架，委派的国家官员（通常是一名粮农组织驻国家代表）应有全部全权力利用技术合作计划基金，并与区域代表磋商，根据商定的国家中期重点框架，就技术合作计划资源的使用与政府达成一致意见。

²²⁶ 联合国教科文组织、世界卫生组织、经济合作与发展组织以及国际货币基金组织。

²²⁷ FPC 2006/02，2006年5月

1025. 根据上述情况，很显然，粮农组织驻国家办事处面临一系列问题和困难，其中最重要的是：

- a) 粮农组织对外部资金的依赖，缺乏统一战略²²⁸及低水平的授权通常产生一种驻国家办事处文化，就是一些战略相关性小且影响力的项目的汇集。²²⁹
- b) 这种依赖对基于专门能力和知识管理的技术合作产生了负面影响。在多数情况下，粮农组织参加各国家的高水平战略思维和政策对话较少。
- c) 在那些粮农组织驻国家代表也是技术官员的驻国家办事处，他 / 她不能够执行有关国家之外的工作。
- d) 在独立外部评价国家访问期间，各国家政府及其它利益相关者的多数的意见是，驻国家办事处主要是项目管理单位，决策权少且技术或财政资源严重不足。
- e) 粮农组织驻国家代表的活动通常可见度低，与私营部门、非政府组织、农民协会、研究机构及民间社会其它部分的联系很少（见第 5 章）。
- f) 国家一级的这些制约因素造成这样一种广泛认知，即粮农组织不愿意与联合国系统的其它机构合作，机构合作和网络文化淡薄，尽管这种认识对整个该组织已基本过时，且无根据。
- g) 执行东道国政府一般以实物和现金形式向驻国家办事处拨款的原则问题，以及在东道国政府的拨款大量拖欠时，缺乏采取行动的政策。东道国政府目前拖欠粮农组织的拨款数额超过 400 万美元。

1026. 在国家访问期间，粮农组织驻国家代表对其办事处内资源分配的控制很有限。如上所述，他们通常不愿使用得到的授权。总部决定了规范的工作批准了技术合作项目。因而，粮农组织驻国家代表的动力倾向于准备及实施有良好资助可能性的项目，而不想根据国家领导同意的战略重点及在粮农组织公认的能力及整个重点范围内确定一个重点突出的工作计划。同样，政策工作与咨询不很重要，粮农组织通常较少参与各国家的战略和政策讨论。即使是在联合国正在进行《协调一致》试验的国家，粮农组织在这些国家拓展最大的合作可能，由于资源匮乏，粮农组织的经历也难以被视为重要的参与者。

²²⁸ 制订国家中期重点框架（NMTPF）的试验阶段始于 2005 年 9 月，涉及非洲、拉丁美洲及加勒比海地区、近东和亚洲的 29 个国家。

²²⁹ 这至少在 70% 的国家访问中均有提及（16）。

报告途径

1027. 独立外部评价的国家访问对总部、区域办事处、分区域办事处及驻国家办事处之间关系甚为担忧。在对权力下放评价的基础上，已经做出了一些改变，包括分区域办事处向区域代表报告。这种变化发生在 2007 年 4 月，在独立外部评价对实地办事处的访问之后，因而，我们无法对该措施的效力或其实际应用范围发表意见。然而，这种变化应予鼓励且完全是在正确的方向上。但是，粮农组织驻国家代表将继续向总部报告。同样，在独立外部评价实地访问期间，各区域的所有利益相关者，包括粮农组织自己的职员及其主要合作伙伴一致的意见是，粮农组织的实地结构深度割裂且未达最佳，对实地执行过度集中的决策产生了一个繁冗的官僚机构，严重失去了对需求和机会做出有效反应的能力。虽然最近实施了一些举措，包括将一系列行政审批权下放给分区域代表（独立外部评价表示赞同），但是若要对存在的诸多不平衡进行修正，就必须进一步做出重大改变。

1028. 总部对驻国家办事处的技术支持局限于频次很少和短暂的专家访问，主要集中于少数技术合作计划项目。虽然技术合作计划项目在灵活性方面迈出了重要的一步（见第 3 章），但仍有不必要的限制。例如，使用国际专家必须得到总干事的批准。

1029. 项目审批除了耗时、烦琐及集权外，总部也完全控制了专业职员的雇佣、委派、评价及解聘。

1030. 上述提到的因素仍在对该组织的工作和效力，以及对国家或区域决策过程的相关性产生大的影响。这也减弱了粮农组织作为一个发展伙伴的吸引力，对粮农组织的成本效益带来了负面作用。目前的预算形势、提供技术支撑能力不断恶化、这种技术支撑成本高以及现行的决策安排，都是目前形势的成因，使得粮农组织驻国家办事处极大地偏离了组织的战略与计划，得不到实质支持。

1031. 在类似的资源限制下，其他专门机构如世界卫生组织、联合国教科文组织以及国际劳工组织已成功地简化了组织结构及总部与下放办事处之间的报告关系。世界卫生组织总部结构的典型特征是把一些计划集中在部分高级管理人员手中。他们通常负责规范的活动，尽管相对独立的区域办事处更为专注于业务活动。此外，世界卫生组织得目的就是在当前的两年期末将其全部资源的 70% 转移至国家和地区。世界卫生组织有相当多的驻国家办事处在从事技术援助。联合国教科文组织的一项评估指出，该组织规模小、经费不足的单位太多，造成重复和效率低

下。²³⁰所有联合国教科文组织关闭了许多办事处使其驻国家办事处结构更为合理。根据分区域办事处服务于一组成员国的概念，该组织目前通过了一个组织结构。国际劳工组织有区域和分区域办事处及少于 50 个驻国家办事处。

1032. 概括来讲，目前粮农组织实地结构的主要结构成分（在罗马的技术部、区域办事处、分区域办事处以及驻国家办事处）严重缺乏联系。一个显而易见的后果是，可以给粮农组织具有比较优势的多学科领域带来全部利益的科室与学科之间的团队工作的潜在利益很大程度上被削弱了，而这方面本应是该组织最强大的力量所在。

关于粮农组织实地结构的结论

1033. 按照独立外部评价的意见，上述有关粮农组织实地办事处结构评估得出两个比较完整的结论。

1034. 首先，**粮农组织需要在罗马以外强有力的存在**。如果要使粮农组织实用、能出成果并能产生影响，所有成员应对其提出正确要求。独立外部评价对此结论坚信不疑。粮农组织的主要任务是确保粮食和农业的可利用性、从中获益的手段以及相关及必要的全球粮食和农业知识。这将被作为一种可获得的国际公共利益。正如本报告自始至终再三说明的那样，在规范化相对执行方面，对粮农组织作用的任何争论都是错误及不明智的曲解。粮农组织需要关注生产全球利益的链，确保其对于那些需要的人的公平可获得性，寻求为人类利益应用该益处的手段。为此，粮农组织需要在罗马以外强大的存在。

1035. 然而，这并不意味着这样一种存在需要是物质的，或仅靠配备粮农组织雇员才可实现。联系、网络以及‘存在’可通过多种途径取得，尤其是在今天全球化和科技连接的世界上。问题不是粮农组织是否需要一个强大的存在，而是**如何更好地实现它以及采用什么样的方法**。

1036. 其次，尽管许多改变正在进行中，但是**目前旨在达到在罗马以外强大存在的粮农组织组织结构不能很好地履行职能**。该体系未能系统地发挥作用，各部分不能联合，证据明显不能支持成本效益比。办事处全面履行其职责的预算不足。目前，粮农组织实地机构（罗马的技术部、区域办事处、分区域办事处以及驻国家办事处）中主要的结构组成部分相互分离，不能共享共同的发展战略或计划框架；各组成部分之间的权力界线不清晰。系统的使命、职责及权力需要进行彻底的重新审查及调整。

²³⁰ 联合检查小组报告 2000/4—至 2004 年至少关闭 28 个办事处。

关于实地结构的建议

1037. **建议 6.19 - 需要恢复总部和实地之间的平衡，包括粮农组织在制度性结构、商业模式及决策过程方面的根本变革，以便重新配置组织，并为其与各国家和地区提供切实可行的联系。此外，在确保获得充足资源以前，不应进一步从总部向实地进行净资源转移。**

1038. 关于总部与实地之间权限和职责的模糊问题，在本报告前面的章节中已提出了证据。独立外部评价对粮农组织当前组织结构的分析清楚表明，存在阻碍其效率和效力的重大问题。结构问题部分源自于总部和下放办事处设计上的僵化的同一性。总部及其实地存在之间的关系的结构特点就是严重分隔。高度集中的决策结构、低水平的授权，以及区域办事处、分区域办事处及驻国家办事处之间缺乏交流，这些都是问题，导致对有效应对需求和机会的能力造成严重损失。除非进一步做出大的努力来应对及解决这些问题，否则会继续损害组织的业绩与信誉，导致该组织进一步边缘化。

1039. 独立外部评价并不认为单独、统一的解决方案适用于所有区域。组织结构应反映不同的发展水平以及表现每个区域粮食和农业概貌的一系列特征。我们向粮农组织建议的组织结构提出了区域、分区域及国家一级的差异。一些原理可能适用于所有区域，其它则必须适应不同的形势。提议的标准有助于对每一个情况做出决定。

1040. 如上所述，独立外部评价完全赞同更强大更有效的实地存在，以及进一步从总部向实地下放职能与权力的原则。**独立外部评价对此的主要结论是相关、可靠的，且具有重要的发展影响，这一改革过程进一步的步骤必须首先解决一组广泛的议题：切实的授权；重新审查粮农组织驻国家代表的标准；组织结构；决策机制；交流体系；技术与财政资源；功能与程序；临界质量以及手段 - 结果要求。**就如何解决这些问题，我们在本章中提出了一些建议、被选方案及标准。

1041. **建议 6.20 - 区域办事处新的明确作用：在我们建议的体制结构中，现有区域办事处的数量和地点维持不变。其作用将得到简化，更着重于分析和政策建议，将具有更大的自主性和决策权。区域办事处的所有专业职员向区域代表而不是向总部各司报告。对于区域内的发展战略和计划，区域办事处承担第一线的责任和义务。建立报告关系，分区域办事处协调员和粮农组织驻国家代表在职能和行政上均向区域代表报告。分区域协调员对驻国家办事处没有管理责任。在向区域代表报告的同时，所有实地专业人员保持与总部及其它下放办事处同事的经常性知**

识交流，确保技术质量的最高标准得到保持和促进，并形成全组织的一致性。总部或其它下放办事处的同事将相互对工作行使质量保障职能，轮岗政策将建立能力和内部交流。

1042. 前面章节中的问题诊断和提出的议题对粮农组织所有区域办事处都是共同的。独立外部评价为这些办事处设计的未来主要作用也适用于所有的区域办事处，可对某些小的调整采取必要的灵活性。区域办事处被委派的六项核心任务是：

1043. 第一，区域办事处与相关技术司密切合作，把大部分力量用于分析和政策工作。区域办事处应得到必要数量的人力与财政资源，以跟踪影响该地区粮食和农业的发展、趋势、问题和机会。他们应加强与政策对话、分析与建议有关的活动，并使这些活动专业化，以便使粮农组织发展成为各区域最权威的知识与信息来源。与其它有关区域组织及非区域组织合作，如与国际农业发展基金的合作，委托他们在两年度基础上准备其区域的“农业、粮食与农村生活状况”报告。该报告立足于补充并加强现有的粮农组织旗舰：出版物“状况”，确认粮农组织的主要战略议题、问题及机遇，认可采取共同行动的区域重点，以及建议可能的国家政策。它将利用、补充并加强粮农组织的现有标志性出版物“状况”。

1044. 第二，区域办事处负责召集和组织区域会议、编辑会议结论、准备会议的最终报告及采取后续行动。在试验基础上（见第4章），**会议成为粮农组织治理系统的一部分，向粮农组织大会报告。**区域办事处可与区域内的政府及利益相关者进行磋商，准备议程。上述提到的报告应旨在通过为粮农组织提供该区域有关的主要粮食和农业议题与关切的指南，提出真实的战略方向，确定区域计划和重点领域。那些属于后来大会商定的5-6个重点主题将成为每一区域确定区域战略的基础。这项工作应整合到国家重点框架，包括技术合作计划的基础，使目标与粮农组织所能提供的内容真正保持一致。

1045. 第三，区域办事处应监督区域远景和需求，确保这些作为总部组织开展的规范工作的指南。

1046. 第四，区域办事处应有适当的信息与权力，参加两年度预算的准备及区域和分区域项目的设计与审批。

1047. 第五，区域办事处应制定战略，获取与重点、主题及区域议题一致的外部资源。技术合作计划资金应按照计划与工作预算的决定在区域间进行分配，区域办事处应对其进行分配并监督其在国家中期重点框架下的使用。为此，应将有限的资源集中于几个具有区域战略意义的区域项目。

1048. 第六，按照新的报告关系要求，区域代表应为分区域办事处和驻国家办事处的工作提供方向和指导。她们也应被授权评价、雇佣与解除、监督分区域协调员和粮农组织驻国家代表的表现。

1049. 建议 6.21 - 分区域办事处将成粮农组织在区域的技术支持力量。

1050. 现在已经强调分区域组织的政治和技术日益重要。这有助于在国家间建立强有力的制度联系，强化分区域一体化进程。遵照总干事提出的权力下放建议，粮农组织新创立了 4 个分区域办事处（与现有的 5 个办事处一道），并建议进一步增加。确保这些办事处的效率和成功的明显前提是有足够的职员和资金来完成其任务。这并非今天才有的问题。独立外部评价在实地访问分区域办事处技术官员时发现了许多例子，他们没有所需要的资金去其负责的国家。在现有的办事处获得足够的资源之前，开办新办事处是不明智的。独立外部评价支持管理层的建议，把这些办事处连接起来，如果这些办事处能够建成，酌情将其与区域和分区域经济一体化组织，或农业组织，或联合国中心的地点进行连接。

1051. 分区域办事处的工作应严格按服务国家的国家需求（及联合国国家工作组的需求）确定。不应期待职员完成大量规范的工作或管理工作。他们应具备发挥政策作用所需要的资历，职员配备可根据需要在学科和服务地进行灵活调整。如在第 8 章所讨论的，约请的合同职员 / 顾问通过提供广泛的专家基础，可在分区域办事处发挥独特的重要作用。充足的非职员资源对于分区域办事处的工作至为重要。在增加职员数量之前，应实现高效的职员比例，确保职员和顾问能履行其职责。

1052. 独立外部评价建议对成立新的分区域办事处应根据下列情况进行分析：

- a) 支持区域、分区域及驻国家办事处的费用。
- b) 根据粮农组织执行更多的规范化工作的能力，考虑在如此多的单位里分散技术职员和预算的意义。如本章前面所阐述的及在第 3 章所讨论的那样，粮农组织现在有失去一些重要的核心技术能力和比较优势的风险。若这种风险未能通过有力的策略恢复粮农组织在重要领域的技术基础得到解决，粮农组织将失去比较优势。而一旦失去，就不会再得到。

1053. 根据对权力下放评价的建议并且经该组织同意，国家层面的工作应以国家中期重点框架为基础，为分区域和区域战略提供有力的支撑。然而，正如第 7 章所展示的，目前多数国家重点框架并未服务于此目的。其中大多数等于一般的“购买清单”，而且不现实，也就无决策价值。

1054. **建议 6.22 - 需要为粮农组织驻国家办事处的存在、结构、职能及职员配置确立全新的基础，包括启动和关闭这类办事处的各种基准，诸如成本效益规范。应根据下面定义的标准作出决定。**

1055. 独立外部评价实地访问和成员调查结果明白地确认了对权力下放评价的结论，即实地计划越小，粮农组织的显示度和作为政府及国际社会伙伴的响应能力越低。

1056. 独立外部评价国家访问的结果提出了基本问题，即在多数情况下，驻国家办事处和粮农组织驻国家代表在国家层面存在的理由及基础。在所有案例中，重大的内在缺陷阻碍了执行和效力。大多数是本次评估中重复发生的问题，包括：资源严重短缺、缺少授权、缺乏战略或计划基金、对紧急需要反应迟钝、沉重的行政费用以及官僚主义。虽然有许多例外，但是强有力的证据表明，很多由粮农组织驻国家代表领导的驻国家办事处已变得不具成本效益，发展影响极为有限。

驻国家办事处及粮农组织驻国家代表的标准

1057. 应按照下述标准对现有的驻国家办事处进行评估，牢记各种替代安排，如扩大粮农组织驻国家代表兼任几个国家的范围，使粮农组织驻国家协调员驻在该国家之外一个邻近的区域办事处或分区域办事处。

1058. **在国家一级试验联合国的《协调一致》**：粮农组织已表明了对此行动的承诺和领导。粮农组织应是一个主要的合作伙伴，但是如前所述，由于粮农组织资源匮乏，要在集体行动中作为负责任伙伴发挥作用和增加显示度有很大的困难。这应是粮农组织成员国深切关注的一个问题，他们也是主要的捐助国家。多数这样的成员国业已要求粮农组织完全融入一个联合国，但是该组织需要资源才能积极参加其中。此处的这个议题是共同承诺或互惠前提之一。比之谈论粮农组织结构的整体构成，更应对此问题进行认真和系统化的探究。

1059. 此外，《协调一致》可能为粮农组织提供“双赢”巩固和节约管理费用的机会。在联合国驻国家协调员的领导下，一名粮农组织驻国家代表可由联合国办事处的一位技术专家取代。粮农组织的存在和效力得到提高，修改的安排能够产生成本效益。但是，这需要个案处理，因为在以往，安置粮农组织职员于联合国开发计划署办事处及租赁服务通常费用更高。

1060. **计划规模**。假如一项国家计划的规模与办事处费用的比率低于特定水平超过三年，应将办事处转变为某些其它费用较低的安排（例如，多国委派、区域办事

处覆盖)。独立外部评价建议比率持续高于 1:3 (即 1 美元办事处费用对应 3 美元计划支出) 作为相关的基准。

1061. **以农业为生的人口规模和贫困水平**。靠农业为生及国家的贫困水平越高, 保持一个办事处的理由越充分。

1062. 国家的**发展水平**。应对驻最不发达国家的粮农组织驻国家代表办事处的资助和保留给予特殊考虑和制订特殊标准, 因为它们很少能够通过其他途径获得粮农组织的服务。

1063. **完备的粮农组织国家重点框架**的存在。确定粮农组织实际上能做什么, 在这些手段要现实性, 要适当考虑资源的充足性以及资源的筹措。

1064. **现有技术合作项目与粮农组织的整个战略和联合国发展援助框架的相关性**。相对而言, 粮农组织在一些国家的活动资金充足, 但是这些活动没有明确的策略或目的。活动是根据需求决定的或由需求或捐助者驱动。倘若这种情形普遍存在, 则应考虑保留办事处的利益。类似的情形比较普遍, 国别研究显示, 在国家层面实施的项目影响和溢出效应都很小。

1065. **一个邻近国家为该国服务的便捷性**和多国委派的成本效益, 特别是对于较小而且相当靠近的国家。

1066. **农业在经济增长中的潜力**。某些国家的增长和发展很大程度上依赖于其农业部门的增长、多样化及现代化。在粮农组织实地存在结构评估中, 应对此项标准予以考虑。许多中等收入国家的经济或者当地农业技术水平呈现多样化, 证明其在分配粮农组织国家存在方面的重要程度较低。

1067. **通过新的伙伴关系获得重要利益的潜力**。相对于一个单独的粮农组织国家层面的存在, 在技术支持和代表需要方面均更应考虑与其他组织的伙伴关系。粮农组织与美洲间农业合作研究所 (两个组织均有相似的使命, 在所有拉丁美洲和加勒比海国家均设有办事处) 的伙伴关系应予鼓励。也应与国际农业发展基金探索这种有力合作的机会, 目前, 国际农业发展基金也在试验不同模式, 旨在改善其国家存在 (见第 5 章)。

1068. **政府负担粮农组织国家存在费用的意愿**。理由与粮农组织的使命完全一致, 但重点难以洞悉, 该组织仍难以决定设立驻国家办事处, 即便该国承诺提供全部的业务和行政管理费用。关于成员国想用来建立和维持粮农组织国家办事处的费用摊派份额问题, 应有明确的政策指南, 首先要考虑该国的经济条件。不过, 不

管怎么说，这不能作为标准用于最不发达国家的代表。这种关系的所有这方面，包括国家捐款均应充分透明。不履行义务的应予以公布。

拉丁美洲情况 - 一个试验性观察案例

1069. 除了国别研究外，独立外部评价还对粮农组织在拉丁美洲和加勒比海地区开展的一些活动进行了一次深度案例研究，旨在探究组织结构；了解区域办事处、分区域办事处及驻国家办事处之间的关系问题；他们与其他有关区域组织之间的联系及伙伴关系；以及区域会议当前和潜在的作用。

1070. 其结果是，独立外部评价明确发现了妨碍现有实地结构对需要和机遇作出反应的多种制约和结构调性问题。该项工作的结果指出了一些如何使粮农组织在区域的存在更加适宜、有效和运作的结论。有鉴于此，独立外部评价建议为该区域采用一个新的体制结构。

1071. 在拉丁美洲及加勒比，目前有一个涵盖加勒比国家的分区域办事处。理事会已批准为中美洲建立第二个分区域办事处。独立外部评价建议在拉丁美洲建立两个另外的分区域办事处，涵盖南锥体地区和安底斯地区。在拉丁美洲国家代表处并入美洲间农业合作研究所或驻地协调员办事处以前，不应实施该建议。

1072. 如上面提到的那样，独立外部评价相信，不可能对所有区域实行统一的解决办法，因此，上述建议不适用于粮农组织其它区域。应在所有区域探索与国际农发基金合并驻国家的办事处。

1073. 在饥饿和贫困方面，非洲的需要显然是一个重点。该大陆的通讯困难也较大。尽管如此，办事处的效率也遇到与其它地方相同的制约。独立外部评价发现，将驻国家代表处与驻地协调员办事处合并完全可能，有空中和陆路联络的邻国支持这些国家甚至可以使访问在一天内进行。随后的资源节约将有助于使分区域办事处能够根据分区域的具体需要挑选职员，在某些情况下挑选具有较高级别和能力的职员，提供必要的战略和政策投入。广泛利用即招合同也可以协助提供必要的支持，与其它地方一样，仍然需要使预算与更多地提供非职员资源重新达到平衡。

1074. 在亚洲，独立外部评价期间没有找到支持彻底改变现有下放结构的证据，但也有一些将国家一级的支持与多国兼任代表、驻地协调员办事处的高级国家人员和更多地利用即招合同相结合的余地。

区域会议的新作用

1075. 鉴于当前的考虑，独立外部评价同意回答者的大部分意见，即区域会议的成效不充分。独立外部评价认为，鉴于某些变化，这些会议可成为全体成员有价值的制度性机制。特别是，可使各区域表达对粮农组织工作计划的意见和关切（见第4章，建议4.13）。

与其他组织的伙伴关系

1076. 在任何设想的具有深远影响的权力下放改革中，为实现更广泛的一致性、效力和效率目标，加强组织间的协调应是主要手段。

1077. 在确定及公布政策与战略时，粮农组织也需要考虑相关的国际发展，无论是联合国的国际发展还是国际社会的国际发展。在参加《协调一致》试验的国家以及其他地方，更紧密地融入联合国系统都是至关重要的。粮农组织应为联合国国家团队提供支持，无论该国是否有粮农组织驻国家代表。如上讨论及第5章所述，与国际农业发展基金会及美洲间农业合作研究所建立伙伴关系，与区域经济一体化组织建立伙伴关系同样重要性。

与独立外部评价改革建议全部成分的联系

1078. 如总干事所承认的，有效的权力下放对于粮农组织的成功及粮农组织满足其成员重点要求的能力至关重要²³¹。独立外部评价完全同意。独立外部评价关于粮农组织实地结构的提议和建议，反映了独立外部评价关于如何更好地取得这些成效的意见。

1079. 本章建议的变革不能孤立于总部结构、计划及程序的变化之外独立完成。而且，它们是独立外部评价提出的全面改革的一个整体部分。这些建议是一揽子的。它们不是一份宽泛的菜单，仅从中挑选容易和不重要的而将困难议题搁置一旁，这些往往最具相关性。

²³¹ 粮农组织，见 PC94/3（第5页）

第七章：粮农组织的计划周期²³²

引言

1080. 本章研究粮农组织的核心计划结构和战略工具，即计划的制定和预算、监测和评价、监督和审计。被称做“新计划制定模式”的当前体系，引进于 1999 年。此前，粮农组织的计划工具，如同其他联合国专门机构一样并未涉及具体的、全机构的中期或长期战略。存在着非常具体而集中的战略—例如处理牛瘟问题、直接向贫困农民转移必须的知识和技术（通过农民实地学校）、以及建设粮农组织全球数据库基地所要求的统计能力，—但是，活动和计划主要是通过逐步积累²³³而开发、发展起来的。“新计划制定模式”是个重要的创新。它引进了一个有利于长期思考问题、确定优先重点和系统分配资源的框架。它的目的在于帮助该组织在第 2 章所描述的、急剧变化的战略和财政条件下更好地定义自己的作用。本章则按照相关性、效率、成效和体系的一致性，来研究该体系自 1999 年以来的演变和应用。

对架构的描述

1081. 计划、预算及评价办公室（PBE）（由主任办公室 PBED、计划和预算处 PBEP 和评价处 PBEE 组成）负责粮农组织内整个规划、计划、预算和评价周期。它是总干事办公室的一部分。评价处在行政事务上向主任办公室报告工作。审计长办公室（即内部审计）也直接向总干事报告工作。负责总体管理粮农组织财务的财务司设于人力、财务和物力部（即行政及财务部）之内。

1082. 这一结构并未包括该组织的预算外资金，而这几乎相当于全部资金总额的一半。这类资金的计划和管理是在技术合作部内单独进行的。这一基本问题，及其可观的影响，在本章后面单独进行研究。

1083. 设计新计划制定模式，是为了保证在长期宗旨、较短期目标和对资金的两年度分配之间的“一致性和合力”。其四个组成部分是：

- **战略框架**，发表于 1999 年；它为 2000-2015 期间确立了总体的目标，和战略的关键组成部分；
- **中期计划**（MTP）旨在成为制定计划和确定优先重点的主要工具。计划实体的设计是为了处理并符合战略框架的目标。中期计划的用意在于设定 6

²³² Charlotte Jones-Carroll、Enrique Zaldivar 和 Keith Bezanson 以及 Sally Bunows 编写的背景工作文件。

²³³ 粮农组织国家一级的战略和计划的发展过程与此相同，不过，这些都十分倚赖联合国开发计划署的中央拨款。随着开发计划署拨款的消失，国家一级的战略和计划大体上也不复存在。

年工作计划的参数（每两年修订和更新一次），包括每个计划的主要目标、成果指标、产出、相关的时间表，以及对实现目标所需要的资源的大体估计：

- **工作计划和预算（PWB）**之前先有一个简短的草案—**工作计划和预算概要（SPWB）**—后者向领导机构早期提供信息。工作计划和预算为每个计划领域规定成果细节和每两年需要的财政拨款。当前的工作计划和预算包含 2006 和 2007 年。粮农组织于 2001 年引进**基于成果的预算制订办法（RBB）**，用于其技术活动的计划和预算文件，后来作为整个联合国系统引进基于成果的预算制订办法的行动的一部分，扩展到包括 2006-2007 两年度的非技术领域；
- **计划执行报告**旨在向每届大会通报该组织在工作计划和预算批准的产出和实现中期计划规定的更大目标上的进展方面所取得的绩效和成就。两年度的计划执行报告是在 1993 年第一次引进的（涵盖 1992-1993 两年度）：此时开始分别报告对执行情况的监测和评价工作。

1084. 新计划制定模式是为开发完全基于成果的管理制度打下部分基础。作为第一步，逐渐从 2001 年起（见上）引进了基于成果的预算制订办法。从 2000 年起开发了被称作 **PIRES234**的支持性管理信息体系。基于成果的管理制度的第三项主要成分—改进人力资源管理—计划于 2007 年开始引进。

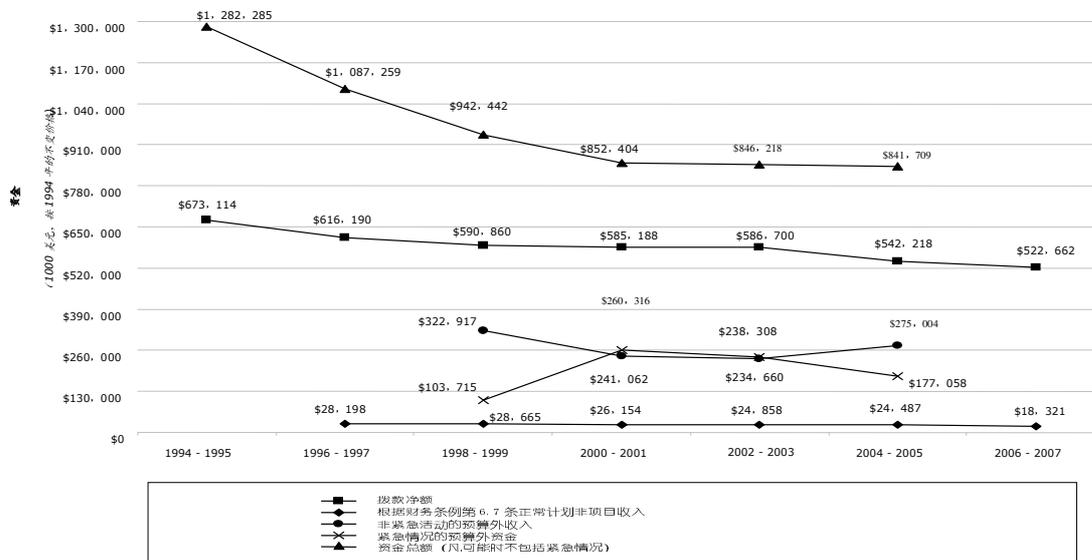
1085. 评价和审计的职能在于通过对体系绩效的定期而可靠的反馈给这一模式提供信息。这些职能都具有双重授权：两者的用意都在于为问责制（包括履行情况）和更广泛的机构性学习作出贡献。在这方面，评价和审计是相互倚赖的，然而，它们的做法、宗旨和应用情况又是非常不同的。在粮农组织内，审计非常着重于履行情况，而范围更广的评价职能主要在于促进全机构的学习，和项目、计划和机构战略的调整和调节。

财政资源

1086. 粮农组织执行其活动，部分是通过它的正常计划预算，部分是通过来自许多政府机构和私人来源的预算外资金。到 2004-2005 两年度，预算外资金相当于来自评估和诸如与世界银行和食品法典委员会的共同计划的可用资金的 80%（见下面的图 7.1）。就 2006-2007 而言，这一数字将由于捐助方对重大灾害的紧急回应而上升到 93%。

²³⁴ 计划制定、实施报告及评价系统。

图 7.1 两年度可用资金总额 (1994-2007)



1087. 捐助方按照它们的国家援助政策倾向于为某些国家和地区提供资助—这些政策往往着重于相对贫困水平或受益国在地理上的邻近程度。非洲中美洲和某些亚洲国家获得了这类预算外资金的大部分；2005 年的主要捐助方包括 欧洲委员会、意大利、荷兰、日本、德国和西班牙。提供预算外资金的信托基金来源常常是与粮农组织正常计划供资者不同的一个捐助（国家）部。

1088. 在 2004-05 年，大约五分之二预算外资金用于紧急情况其余则用于开发活动。粮农组织的大部分实地计划都由粮农组织供资。在 2001 年至 2006 年间，在全部批准的项目中，只有大约 12%是由正常计划账户供资的—通过技术合作计划，粮食安全特别计划也提供了少量资金。越来越多的倾向于更是规范性质的总部工作也由提供资助。

1089. 发展项目的预算外资金，主要通过“专款专用”的信托基金来提供。这些通常是单边性质（单边信托基金）：即一些发展中国家（例如巴西、墨西哥、尼日利亚和委内瑞拉）提供它们自己的资金由粮农组织在它们领土上执行活动，或者涉及捐助方政府（政府合作计划（GCP））。还有一些其他信托基金，例如作为世界粮食最高级会议后继行动建立的粮农组织的粮食安全和食品安全信托基金。

1090. 粮农组织越来越多地寻求与捐助方建立“战略伙伴关系协议”。这类协议采取相当灵活的“计划做法”，并倾向于着重与正常计划直接有关的活动—其重点在于把成效在国家一级上操作化。不过，迄至 2006 年为止，只有极少的预算外资金来自战略伙伴关系协议，例如粮农组织-荷兰伙伴关系计划。其他的计划，特别是与欧

洲共同体的计划，直接针对实地行动，以及基于总部的工作。就紧急行动而言，建立于 2003 年 5 月的紧急和恢复行动特别基金（SFERA），是一个特殊的情况，因为它“为粮农组织提供采取最初快速行动和/或辅助行动的手段，以保证后继紧急行动的连贯性”²³⁵，并于 2004 年 11 月建立一项 2000 万美元的预定供资水平²³⁶。

1091. 任何部的人员都可以与潜在捐助方开始接触。任何政府可以为它认为具有较高优先地位的活动提供资金。所有的预算外资金申请项目都必须通过技术合作部：紧急行动及恢复司处理紧急活动，政策援助司管理开发活动，而实地执行司负责监测，除去包括在计划及项目审查委员会的标准范围以内的项目。关于信托基金的动员和使用，既不存在政策框架，也没有全组织的指导原则，尽管其中的程序性要求很多。技术合作部人员为各技术司提供就事论事的建议。技术合作部还扮演下列角色：1) 与捐助方联络，协调资金的动员工作（例如制定标准的报告格式，促使做到前后一致，或审查供资项目的组合）；2) 保证预算外资金项目符合最低质量要求和该组织的总的政策（例如要通过计划及项目审查委员会）；3) 监督报告周期（例如提醒项目主任何时该交进展报告）。财务司则按照每个具体供资协议监督按批收、发资金。

1092. 技术合作部还确保预算外资金供资的活动至少与粮农组织计划框架内的计划实体名义上有所联系。不过，尽管计划及项目审查委员会审议了几乎所有的预算外资金项目，独立外部评价组发现，项目申请并未系统地表明它们如何对该组织按照中期计划及工作计划和预算，或战略框架所规定的成果和产出做出贡献。换言之，在保证和证明预算外资金补充正常计划资金实现全组织目标上还存在重大的缺憾，尽管许多项目显然确有帮助。

1093. 工作计划和预算包含预期可以得到的预算外资金的概略数据。秘书处也通过计划执行报告向理事会和大会报告关于按部门和区域分配预算外资金的概要数量数据，不过，没有按照成果来分，也没有关于结果的实质性或质量数据。

1094. 根据将为信托基金及其活动服务的实际上变化不等的费用与对项目扣除的费用合理地联系起来的政策，粮农组织如今为此目的扣除最多 13% 的费用。秘书处追踪支持费用的情况，有时提出对收费率变更的意见。2005 年批准了对紧急项目信托基金收费率的提高，2006 年晚些时候批准了对规范性项目信托基金收费率的提高。秘书处还积极参与联合国系统和谐处理支持费用回收做法的努力。

²³⁵ 见 FC 108/9 – PC 92/INF/4.

²³⁶ 见 CL 127/22.

结论和分析

1095. 正常计划预算的宗旨是合乎逻辑的，其基本架构也是健全的，包括 2001 年体系中增加的基于成果的预算制订办法²³⁷。虽然如此，体系的运作并不尽人意。独立外部评价组完全同意几乎普遍的批评：应用计划和预算批准程序的方法极为繁复、浪费资源。程序和决定的分阶段运行方式颇有缺陷。先在不同的背景下进行详细计划，然后，在与前面的计划做法几乎毫无联系的情况下作出预算决定。这导致毫无必要地重新计划。不仅如此，甚至在这以后，几乎所有计划和预算资金的一半（即预算外资金）还被排除在这一过程之外，而进行单独处理。

1096. 粮农组织工作人员（既有计划及预算处的，也有技术单位的）正确地指出，在计划上用去过多的管理时间，就减少了用于执行和保证质量的时间。计划强调了微观层次，而削弱了宏观战略，并没有在两者之间进行必要的联系。领导机构的有些成员也抱怨说，这一过程涉及的层次太多、太费时间，他们希望至少取消一个层次（中期计划或工作计划和预算概要），这样，他们就可以更多地集中精力于审查预算的角色。这类关切导致在领导机构（各委员会和理事会）内就如何改善预算制定过程进行广泛的讨论²³⁸，但是却没有涉及根本的内在因素。结果，这一体系，不管设计多么健全，在本质上却难以发挥作用。决定该组织方向和实现其宗旨的手段的架构，既不完整，又很繁复，既代价高昂，又互不连贯、治理很差。下面将单独地审议体系的每一个主要部分，然后，再研究各部分的整体作用。

1097. **战略框架**²³⁹ 产生于 1998 年的世界粮食最高级会议，并将粮农组织与千年发展目标#1 和#7（贫穷和环境）联系起来。15 年的时间框架正好符合 2015 年实现千年发展目标的期限。按照所有国家认同的 21 世纪总体使命来制订一项战略——这很及时，也完全合适。这使得粮农组织大大领先于联合国其他专门机构²⁴⁰。战略框架还构成粮农组织对它于 20 世纪末工作其中的急剧变化的战略环境（见第 2 章）作出的有条不紊的回应，并是改变其严重恶化的财政状况的一个努力。在当前的全球背景下，拥有一项长期的战略框架，已成为每个机构必需的做法。粮农组织的领导层和工作人员理应为引进这一重要工具，以及为之做的良好准备工作，得到赞扬。

²³⁷ 联合国系统联合检查组于 2004 年对基于成果的预算制订办法架构做出了肯定的评估。见 JIU/REP/2004/5。

²³⁸ 见 2006 年 5 月的 JM 06.1/3 和 CL1 128/4，和 2005 年 9 月的 JM 05.2/3。

²³⁹ *粮农组织的战略框架，2000-2015*。

²⁴⁰ 其他机构也照次去做但没有那样雄心勃勃。国际劳工组织提出了一个 4 年的“战略政策框架，2002-2005”而联合国教科文组织和世界卫生组织也有几个部门和区域的框架。不过，粮农组织是试图将其全部机构努力放在千年发展目标的 15 年目标框架之内的唯一的专门机构。

1098. 不过，当前的战略框架在设计和应用上却有一些重大的弱点，结果就未能起到应有的作用。它的战略目标和组成部分（减少农村贫困、支持规范工具、提高农业生产率、保护环境，及分享粮食及农业部门的知识）是无所不包的，而没有反映任何优先重点。比较优势被认为是当然的事，但没有得到证明。没有说明相对于许多其他供应来源，粮农组织处于什么地位；还没有说明粮农组织将需要做出哪些变革，以实现这些目标；也没有说明需要哪些手段，包括财政手段，才能完成这些宗旨。排列优先顺序被明确地留给分配资源的后来阶段，但是战略框架提供的标准仅仅包括诸如“对成员国有用”和“基于粮农组织的比较优势”等一般性指导原则。如果战略框架确实应该具有意义的话，这些事项早在准备过程中就应该确定下来。不仅如此，为此后确定优先顺序而设立的其他标准，主要集中于计划实体之间，而不是战略目标之间进行选择。最后，战略框架把粮农组织的目标和行动的手段混为一谈。

1099. 战略框架自从 1998 年完成以来一直没有修订。它如今已大体上被总干事 2005 年的改革建议所超越。对粮农组织的独立外部评价进行的访谈和重点组审议在这方面提供了进一步的证据。粮农组织领导机构成员们始终申明战略框架如今很少用处，有些人甚至表明他们不知道它的存在。比较新近的管理人员同样不熟悉战略框架。

1100. **中期计划**（MTP）设计的目的是在长期战略和短促的粮农组织两年度预算周期之间发挥紧凑、合理、滚动性的 6 年联系环节的作用，在滚动性的 6 年时间框架内确定优先重点。实际上，它没有起到任何作用。中期计划已变得相当冗长，充满了细节，而且，与标志性机构的上游文件相比，难以卒读。为了简化起见，粮农组织管理层试图集中于上次中期计划以来所引进的变化。这种做法在成员国中不受欢迎，因为这意味着成员国要么将新旧两个文件都读一遍，才能得出完整的概念，要么就让秘书处重复一下以前框架的某些部分。

1101. 就计划而言，中期计划表达了所建议的活动（例如“综合生产体系可持续的集约化”或“继续控制移动性病虫害”），却没有对优先重点进行令人信服的研究并对比较优势进行讨论。

1102. 作为对领导机构要求的回应，暂时停止了对 2008-2013 中期计划的准备工作，以待完成对粮农组织的独立外部评价。中期计划是旨在确定成果和成果指数的文件。以前中期计划所包括的指数并不有利于衡量成果。中期计划越来越成为项目的组合，而不是提供一个清晰的计划基础。其次，管理人员们承认，他们着重的大多是投入和产出，而不是监测成果或结果（见以下进一步的内容）。最后，正如从随后审议粮农组织内的评价中可以看出，评价的战略用途也受到了影响，因为评价往往不能明确而有效地将投入、产出、成果和战略目标的整个链条联系起来。

1103. 当前使用的中期计划的最大弱点在于：它未能实现其主要宗旨，即提供目的和手段之间有效而透明的联系。中期计划中提出的雄心勃勃的优先重点及相应的财政要求已日益脱离此后在工作计划和预算中批准的预算现实。在中期计划中，计划实体与它们自称与战略目标的联系，以及一个大致的预算，一起提出。然而，在得不到必要的资金时，中期计划也不进行修订。表 7.1 表明了 2002-2007 期间中期计划的预算要求及后来的预算现实之间的差距。

表 7.1：中期计划和工作计划和预算纯拨款资金之间的差别 (所有数字都以 2002 年不变值美元计算，单位为 1000 美元)			
两年度	中期计划 (2002-2007)	工作计划和预算	% 差别
2002-2003	\$712 081	\$651 931	-8.45%
2004-2005	\$730 215	\$602 684	-17.46%
2006-2007	\$744 586	\$580 432	-22.05%

1104. 此外，尽管中期计划以 6 年时间框架为基础，此后各个两年度期间都在计划实体的结构上发生了重大的变化。这些变化使人们难以与达成协议的战略目标或先前同意的成果和成果指数相联系。不仅如此，中期计划中的许多实体都很小而分散，这也使得在这一体系中前后进行联系造成混乱。

1105. 面临这种形势，很少会做出机遇成本决定，并而极少放弃整个计划实体，以保证对最为优先的领域提供更多的成果。反倒是以种种方式合并和改变实体，结果就难以追踪资金的流动。在面对预算不足的时候，这一过程促使进行随遇而安（说白了就是“切香肠”式的）的调整。由于中期计划和来自预算外资金的执行和财政配置之间缺乏一致性，上述情况就变得更糟（见后面的分析）。

1106. **工作计划和预算概要 (SPWB)**：其原意是为领导机构提供一份初步的信息文件，以帮助它们准备审议完备的工作计划和预算 (PWB)，并通过及早议论、反馈、对管理层提出指导意见，促使这一过程更加顺利地进行。实际根本不是这样。概要并没有促使领导机构就计划优先重点及相关的预算规模及早做出指导性决定，尽管财政和计划委员会和理事会花费了时间审议概要。理事会并没有树立发挥决定性作用的传统，而与可相比较的组织不同²⁴¹（见第 4 章的进一步分析）。回应委员会的评论，2006-2007 年的工作计划和预算概要进行了相当大的缩减，不过，即使这样，还要求它涵盖三种预算背景。这个体系的设计可能有其优点，但是在实际应用中，

²⁴¹ 见 JM 06.1/3 p.4.

却是难以运作的。实际上，工作计划和预算概要是一个多余的文件，因为从它那里得不到对秘书处的决定性指导。领导机构一直要等到准备好工作计划和预算之后才对总体的预算规模做出决定。

1107. **工作计划和预算 (PWB)** 的用意是完成一项在手段与目的相比较的基础上实现该组织较大计划目标（即中期计划和战略框架）的计划。不过，工作计划和预算并不提供关于资源（正常计划的和预算外的）优先重点的总体排列，也没有足够地与中期计划联系。它按照计划实体的数字编码，列举活动内容和某些产出情况，但是不提及这些计划实体的目标、成果和成果指数（中期计划包括这些）。连彻底修改计划实体排列办法的 2006-2007 工作计划和预算修订本都没有系统地提及战略框架的 5 个主要目标。如上所述，工作计划和预算分配已有的资源，而不说明这些与中期计划的要求有何联系。不存在填补两者差距的连贯清晰的增加收入战略。最重要的也许还是：它不包括构成非常重要的收入来源的预算外资金（见下）。鉴于只有在大会上才能做出关于预算水平的关键决定，大会于 11 月召开的时间表也构成了严重的问题——这使得大会与预算周期脱节，从而需要大量修订预算和相关指标的额外工作，以便符合大会的决定。

1108. 导致问题复杂化的概念可以举一个例子：缓聘系素。这是在分摊预算中进行的扣除，其理由是任何时间都由于人员的变化及随后填补职务时的拖延而产生某些职务的空缺。这种方法在联合国系统中常有变化，部分的是大体上按投入，而不是按计划进展，或以结果为基础的预算制订方式遗留下来的后果。缓聘系素是按照一个虚假前提来计算的，即一项可以完成的工作计划并不会因为某个职务空缺而受到损失。在实践中，管理人员需要利用咨询顾问或临时人员来完成本来应由职工担负的工作。这种扣除是按照每个计划来计算的，因此就这样分摊到其下的各个单位，而不论它们有无职务出缺。在实践中，缓聘系素导致成员国在专业人员费用上扣除 2.5%，在一般人员费用上扣除 1.7%，而在整个预算上扣除大约 1.7%。然而，计算这样相对很小的调整，实在难以做到对每个计划和每个组织单位都很透明，因此，成员国和管理人员在理解上都有困难。事实上，在预算计算中的这类复杂因素导致对整个过程缺乏信心。

1109. 造成混乱的另一个原因是提出一项包括一些预算外资金、通过预算外资金开展的工作计划。因此应该消除工作计划与净预算拨款之间的区别。

1110. 访谈（包括对许多领导机构成员的访谈）、重点小组讨论，以及对领导机构连续会议记录的认真研究和观察清楚地表明：领导机构要求并预期中期计划和工作计划和预算中要有详尽的细节，随后又常常声称这一过程过于繁复。许多领导机构

成员表示，他们并不具备足以研究所提出的长篇大论的文件（这些文件要译成 5 种文字，并同时送交本国的主管部）的技术专门知识或时间。

1111. 特别在访问中等收入和经合发组织国家首都时，独立外部评价组经常听到强烈的抱怨，说粮农组织对计划没有清楚的优先重点顺序。有些文件毫无疑义地表明，这种抱怨是有道理的。例如，2006-2007 工作计划和预算修订本的表 11 用了几乎 3 页来列举领导机构作为“优先领域”强调的计划。这说明了那句老话：一切都是重点，就没有重点。不仅如此，当 2004-2005 工作计划和预算提出管理层削减或取消某些活动，以遵守批准的预算水平的建议时，这些建议只强调所涉及的费用（见插文 7.1 中的前两个例子）。这些建议遭到领导机构的拒绝。同样，当秘书处少见地提出削减或取消优先地位较低的工作领域时，领导机构却达不成一致（见插文 7.1 中的第三个例子）。

插文 7.1: 管理层在 2004-2005 工作计划和预算中 关于选择优先重点的建议和领导机构的回应	
管理层的建议	领导机构的回应
<p>建议对政策援助减少 14.3%: “资金的减少...将影响加强国家和区域伙伴,特别是区域经济组织准备、执行和评价部门性和分部门性政策的能力的计划活动。将会取消或削减一些培训材料讲习班和实地计划开发活动...”以及“计划活动的撤消...在各区域将会特别有害”。</p>	<p>“...委员会表示严重关切 ... (它) 要求该项削减按照已批准的 2004-2005 预算水平与该组织的平均数取得一致...” (计划委员会第 91 届会议报告 2004 年 5 月 10-14 日于罗马)。</p>
<p>建议对财务司减少 5 个一般服务职务: “...不但将造成回应时间上的耽搁和总的工作累积,还将加重余下工作人员的工作负担,并有可能增加失误的风险、削弱内部监督及影响财务管理工作。”尽管如此,财务司司长认为,削减“不应导致不可接受的风险水平”。</p> <p>审计长和外部审计员认为他们无法将风险量化。不过,外部审计员指出这 5 个职务“属于内部监督的关键工作领域”,因此建议“找出恢复职务的办法并在别处设法节约费用。”</p>	<p>“委员会重申在该组织内进行适当内部监督的重要性,并忆及外部审计员曾在前次审计报告中建议增加财务司 (AFF) 的人员”,于是“最后表示它的关切:取消财务司的这 5 个一般服务职务,可能会给该组织的内部监督工作带来风险,并要求只要和一旦出现额外的效率节省时,就首先恢复这些职务。” (财政委员会第 107 届会议报告,2004 年 5 月 10-18 日于罗马)</p>
<p>建议对主要计划 2.5 <i>对可持续发展和特别计划工作的贡献</i>进行削减:“在计划 2.5.1 下,将大力削减支持研究和技术的某些区域活动,以及关于推广、教育、农村青年及通信方面对某些国家的技术支持。不仅如此,将取消有关农业生态系统做法的工作,并减少支持有机农业的活动。还将对地理网络、全球陆上观察系统、地理信息体系服务、生物能源和地面绘图等进行一些削减。在计划 2.5.3 下将大大减少对农民组织 (合作社、生产者协会和农民组合) 的支持。”</p> <p>提出该项建议是“为了腾出经费给渔业和林业...国际植物保护公约和关于农业残余物的粮农组织/世界卫生组织联席会议,以及作为粮食和农业植物遗传资源协定临时委员会的粮食和农业遗传资源委员会”。</p>	<p>“[计划] 委员会研究了削减拨款的影响,并寻求关于这种做法的合理性的澄清。委员会忆及该主要计划对支持粮农组织有效地回应世界可持续发展最高级会议以及国际环境公约所做的贡献。这些削减将特别影响关于研究和教育推广以及农民组织等方面的工作 - 这些领域对于农村人民和实地计划都是关键的。” (计划委员会第 90 届会议报告,2003 年 9 月 15-19 日)</p> <p>“许多[理事会] 成员都回应了计划和财政委员会上发表的疑虑,尤其是影响执行工作和能力建设支持的削减 - 这些对于发展中国家有着直接的关系...不过,许多其他成员认为,鉴于给予食品法典委员会、国际植物保护公约、植物遗传资源、渔业和林业的优先地位,这种资源的转移是可以接受的..... 因此,理事会无法在预算水平上达成一致。”</p> <p><u>(粮农组织理事会第 125 届会议报告, 2003 年 11 月 26-28 日)</u></p>

1112. 另一方面，对 1994-1995 和 2006-2007 两年度正常计划预算对粮农组织不同技术领域的拨款的深入比较研究，表明确实发生了重大的转移，—这实际上反映出就优先重点做出了一些决定（见第 3 章）。例如，由正常预算供资的技术合作计划在 77 国集团成员的坚持下得到了保护而技术人员的下放也终于实现。发生的其他变化看来起码回应了对规范性活动的某些已做表示的优先重点（例如，跨国界病虫害超过农村融资和销售，国际植物保护公约和遗传资源超过农业工程和营养）。不过，在这些转移中难以发现任何与中期计划或战略框架等框架的联系，而现有文件也未提供关于指标或目标变化的任何证明。

1113. 预算的实际降低而不是实际的增长所产生的影响，相反地是通过填充不同的预算版本，或（根据大会决定）通过修改工作计划和预算，来确定的。应成员国的要求，将越来越多的时间和精力用于在工作计划和预算中为不同的预算水平提供多种多样的预算版本²⁴²。这些最终都与决定毫无关系，因为决定是根据经合发组织一些主要成员的名义零增长要求做出的。工作计划和预算的准备，比起其他文件的准备来说，更牵扯一线的管理人员。对于多种版本耗时费力的准备工作，把工作人员的时间毫无用途地从更加有益的活动上引开。其唯一成果就是一个严重降低第一线管理者士气和信心的过程，而这已成为一个代价高昂的滑稽戏，其产品已严重背离原来设计为其服务的计划和战略宗旨。

插文 7.2: 工作计划和预算的准备：一项浪费精力的活动

2004-2005 工作计划和预算共有三个版本。2006-2007 工作计划和预算最初也有三个版本：名义零增长，实际零增长，和实际增长。在粮农组织某些成员国要求下，又增加一个更高实际增长（9.5%）的版本。2006-2007 年审查的文件还增加了一个提出总干事改革的附件，和经过修改的工作计划和预算，其中融合了大会关于改革建议的结论。然而，在整个过程中，包括更高实际增长选项的版本实际上并无被批准，甚至被认真考虑的机会。

1114. **计划执行报告：**计划执行报告提出对上个两年度的情况叙述和产出一览（见表 7.2）。然而，没有或很少有对成果或结果的讨论，也很少提供可以衡量进展的基线指数。缺少基线指数远远超过了计划执行报告。这是体系的内在弱点，正如以下关于基于结果的管理一节所示。这也成为限制粮农组织正式评价体系效率（见以下关于评价一节）的体系性总体弱点。

²⁴² 见 C2005/3 2006-07 工作计划和预算。

表 7.2: 2004-2005 计划执行报告, 产出 (第 148 页)				
2004-2005 产出	在工作计划和 预算中得到批准	取消/延迟	未列入计划/已完成	执行总量
总计	1110	(69)	132	1173

1115. **基于成果的管理制度 (RBM)**: 将基于成果的管理制度引入粮农组织的“新计划制定模式”是值得称赞的; 它引起了联合国联合检查组在 2004 年关于联合国组织中实行基于成果的管理制度情况的报告中的积极评价²⁴³。不过, 这一新计划制定模式运作中的弱点使得非常难以应用完全基于成果的模式。

1116. 不仅如此, 访谈过的职员认为分阶段展开的完全基于成果的管理制度, 也受到管理层对此兴趣很低和受培训不足 (“每单位派一两个人, 而且不一定就是适合的人选”) 的妨碍—其原因大概是缺少资金和时间 (见第章的进一步讨论)。并没有提供开发基线衡量标准和衡量结果和影响的可靠指数所需要的资源和专业技能。更严重的是不存在与下述方面的联系: (1) 对结果的合格评价; (2) 对这些结果的单位问责制; (3) 对负责的个人的有效的绩效评估。

1117. 不言而喻, 构成粮农组织计划框架的大量计划实体不可能由粮农组织评价处每两年评价一次。对“结果”的单位问责制, 就通过工作计划 (集中于产出) 在两年度之末进行报告和自我评价在单位一级来掌握。计划制定、实施报告及评价系统 (PIRES) 向管理者提供一项可以得到的执行情况监测工具, 从而支持了这一“问责框架”。但是, 许多项目和计划实体缺乏一个对成果以及基线的达成一致的监测过程。甚至在中期计划存在成果指数的情况下, 指数也很少被执行工作人员用于监测。所以, 在预期的成果进展上, 没有或很少有系统收集的证据可供后来进行评价之用。没有进行单位管理者和高级管理层签订系统绩效合同的做法—一些其他组织却是这样做的。

1118. 在粮农组织内不存在单独的支持基于成果的管理制度的单位, 而在其他地方, 如世界银行 (IBRD)²⁴⁴, 就有这样的单位。世界银行在执行质量保证部内建立了一个成果秘书处, 为加强银行的成果重心而监督文化的变化。建立了一个指导小组, 由世界银行每一个区域和部门副总裁办公室指定一名联系人, 并以关于成果重心的广泛政策、人员培训进行支持。另一个例子是世界粮食计划署: 它建立了一个专门的启动单位来管理基于成果的预算制订办法。它得到英国国际开发部 500 万美元的

²⁴³ 见 JIU/REP/2004/6 (第一部分)。

²⁴⁴ 世界粮食计划署内原来确实存在一个单独的单位, 但是它现在已被吸收到该组织的整体监督结构中。

捐助以执行基于成果的预算制订办法，在这方面被认为要比粮农组织更为成功。在粮农组织并没有发生这样显著的一次性提供走向基于成果的管理制度的资助。

1119. 最后，缺少个人问责环节。管理者没有绩效指标；很少有管理者经常而一贯地对他们的工作人员进行绩效评估，而对管理者的评估则更为少见（第 8 章提供更多的细节）。就单位而言，对基于成果的管理制度的认同非常有限；作为一个团队，很少有激励机制促使人们同意该单位工作的成果应该是什么。这样就出现了一种“移动靶”现象：其中，66%的计划实体的战略目标从 2004-2009 中期计划到 2004-2005 工作计划和预算就发生了变化。²⁴⁵ 只举一个例子：在独立外部评价组问他是否认为他的单位正在实现约定的成果时，一名常驻实地的技术人员被人引用说：“把指数给我送来！”他根本不知道约定的成果是什么。

1120. 一名基于成果的管理制度专家曾指出，世界上设计得最好的绩效衡量体系也只能在一定条件下很好地运作²⁴⁶，这些条件包括适当地下放权力，和对管理者及工作人员相互关联的信任。只有在管理者和工作人员被给予做出成绩的手段和权力时，认同感和问责制才能在基于效果的体系内发挥作用。

1121. 总体来说，粮农组织毫无疑问会从一个运作良好的、基于效果的体系中得到很大好处。但是，这所要求的，远远不只是在工作计划和预算内有一个健全的技术框架（RBB—基于成果的预算制订办法）而已。新计划制定模式将按照它于 1999 年引进时的宗旨进行运作。除非基于成果的预算制订办法和基于成果的管理制度等工具充分地融入运行良好的战略-计划-预算-学习体制，它们只能增加成本，而不会带来好处。这一点最近由联合国系统联合检查组（JIU）加以证实：他们发现，基于成果的管理制度在许多联合国组织里的真正用处有限，却消耗了可观的资源²⁴⁷。该组还指出，简单化地追求指标，可以对计划，尤其技术计划，产生一种扭曲作用。

1122. **资源的管理：**如前所述，粮农组织的新计划制定模式是健全而构造良好的，却运行得很差。造成这种情况的因素包括结构性的弱点。负责这一整个过程的办公室（PBE—计划、预算及评价办公室）的人员配备不足。它由一名 D2 级的主任组成。整个办公室必须完全作为预算单位运行。它不是进行战略开发、全组织规划（不管资助来源）、将战略与计划一体化，或按照目标和宗旨来衡量绩效、产出和影响的重点单位。它不能为总干事提供关于组织战略的高质量建议。总干事办公室内有

²⁴⁵ 见 C2005/5 B 外部审计员就 2002-2003 审计帐目向大会的报告，2005 年 11 月。

²⁴⁶ Friedman, Mark. 在基于成果的预算制订办法中开发和使用绩效措施须知，美国华盛顿特区。[财务] 项目，1997，第 32 页。

²⁴⁷ 见 JIU/REP/2006/6。

一位战略顾问（也是 D2 级），他显然没有起到这种作用。粮农组织的计划制定模式，只有当它在整个组织内，包括下放办公室，都通过建立进行关于战略和计划的对话和辩论的场合，从而产生接触和认同的时候，才能运行良好。现在没有，但紧急需要这样的场合。

1123. 以上分析的整体系统性缺陷—其中尤其是必须在执行周期中按照与提交大会的任何版本都不相同的批准预算水平来准备一个工作计划和预算修订本—导致管理者不了解他们的资源水平，直到新的财政两年度开始以后（如果他们寻求招聘新的工作人员或聘请顾问的话，还包括人力资源水平）。拿 2006 年来说，就必须作为“业务连续性”措施²⁴⁸动用临时拨款。两年度第一年的最后单位预算水平只是在领导机构就修改的 2006-2007 工作计划和预算做出决定之后才在 2006 年 6 月传达下来。一旦全机构的最后预算与领导机构达成一致，分配给各部的正常计划预算包括对估计数额的扣除，以弥补未列入预算的费用²⁴⁹。

1124. 参加访谈的人和重点小组参加者经常表示关切：对工作计划和预算及后来拨款的预算削减，妨碍了他们实现计划目标的能力。不仅如此，批准的预算直接拨到司一级的预算管理人。这越过了负责部一级拨款及总体实现产品和目标的助理总干事（ADG）。助理总干事授权提出各司之间的预算调配，有时也会这样做，主要是避免过多花费或费用不足。从实践来看，以上做法使得助理总干事的调配，甚至监督作用，非常有限。结果，在各部内调动资金作为行动的职能，以及应对意外的外部情况和新的机会的能力就非常之少。这种十分罕见的下放职责更多地起到了降低效率，而不是激励效率增加的作用。

1125. 预算管理人一旦拿到资金也有不同的做法，以决定在哪里实行内部的削减，以及如何追踪资金的使用情况。粮农组织不鼓励职员到办公室以外的地点集中讨论问题，这意味着资源的使用只能在团队中进行短暂的讨论，甚至毫无讨论。这样就很难发展人们对效率、削减或优先重点的认同感。粮农组织的计划和预算处（PBEP）试图提供一种合作式的“顾客服务”，这在粮农组织各处都得到管理者的认可和高度评价。不过，这种服务补偿不了整个体系运行不良的性能，该体系给该组织增加的交易成本，及它对制订计划的影响。

1126. 粮农组织各下放办公室孤立于计划和预算过程之外的状态，反映在计划文件中—后者对实地计划战略和活动只提供有限而泛泛的说明。例如，2006-2011 中期

²⁴⁸ 见计划、预算及评价办公室主任 M. Juneja 于 2005 年 12 月 22 日发出的备忘录《2006 临时拨款》。

²⁴⁹ 关于未列入预算费用的进一步说明，见 FC 118/2。

计划在文件末包括了 7 页多的“区域角度”。此后的工作计划和预算重复了中期计划非常泛泛的活动标题（例如建设能力、转让技术，及提高质量）。

1127. 在执行层次出现了关于预算管理的一系列更多的主题。首先，如上面指出的，就大多数总部和驻国家办事处而言，并未按领导机构批准的预算总数提供最初的拨款。这主要的是由于必须提供两年度内发生的未列入预算的费用。这样就会影响管理者制定本单位工作计划、招聘关键工作人员，并在财政阶段中及早、充分开展活动的的能力。正如第 6 章所证明的，上述情况在国家办事处要严重得多。

1128. 其次，可用于追踪的工具有限，而且未能一体化。正如对粮农组织的独立外部评价报告关于行政的第 8 章更详尽叙述的那样，不同体系的数据来源有时在一定时间内为同样的事物给出不同的数字。结果，管理者经常要依靠自产的一体化工具或助手来追踪支出情况。这种现象可以在大多数大型组织里发现，而当地的电子数据表本身虽不是大问题，却可能增加数据的复杂性，并延缓数据的整理工作。就管理者而言，他们希望有一个方便用户的标准综合追踪工具，以便他们可以集中管理人员和计划，而不是为体系输入数据，一在粮农组织，这仍然成为问题。在总部，一些管理者报告说他们费劲地使用主要的预算管理工具—电子预算维持模块—因为需要定期监测可用的预算数额，而脱离了他们的工作计划，后者则包括在计划制定、实施报告及评价系统（PIRES）之中。虽然 PIRES 在透明性和信息分享（例如按单位分门别类）上是好的，一些区域办事处抱怨说，使用这一系统证明总部各部如何单方面改变影响他们区域的计划活动，而没有事先进行磋商。正如第 8 章也指出的那样，关于使用现有预算工具的人员培训没有得到足够的资金。

1129. 就驻国家代表处而言，预算分配过程处于规范、执行及下放活动协调办公室（OCD）的管辖下。区域办事处具有若干下放的预算管理权力，但是，就在最近刚刚增加下放权力之后，粮农组织驻国家代表在这方面的权力仍然不多。新任的粮农组织驻国家代表（其中大多数都不是从现有粮农组织工作人员中招聘的）在总部接受两周的情况介绍时，听取关于预算管理的介绍。此后，他们一般都很少再接触预算进展情况，或得到有关的说明²⁵⁰。对粮农组织的独立外部评价组对粮农组织驻国家代表的访谈表明，他们的相当多的时间是用于从总部获取关于预算的信息。在实地可以得到的系统工具往往很不够（这受到联系和技术支持限制因素的影响），尽管正在做出努力改善这种情况。

²⁵⁰ 粮农组织驻国家代表最新情况介绍会安排在任命 9—12 个月后进行，详细预算情况和准则通过国家办事处信息网络提供。

1130. 如今更加经常地处理来自区域办事处的业务，并要求实地工作人员每天而不是每月都参加此类业务。但是许多人由于联系上的问题仍然只是每周参加业务。当地货币的采购单还没有输入区域办事处使用的奥拉克尔（Oracle）系统。较小的分区域和国家办事处使用不同的财务报告软件。这实际上妨碍了人员配备较为合理的较大的区域办事处为较小的办事处提供支援，并增加了整个财务报告和管理的成本。

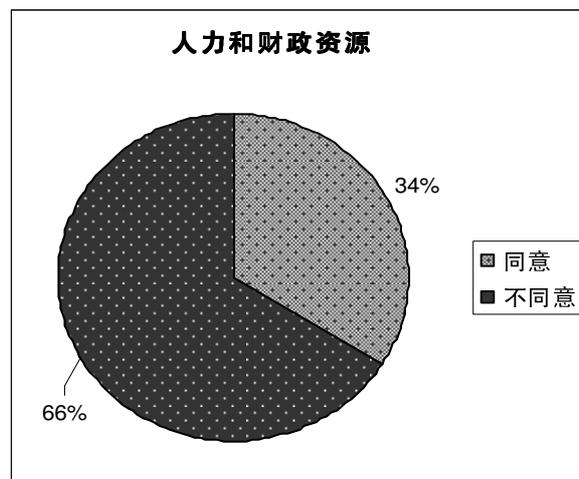
1131. **对计划和预算过程的概括：**过程本身的基本设计——一份中期文件和一份两年度的具体建议——是合理的，除了工作计划和预算概要多余之外。然而，这一过程运转不良。在各部分之间很少有连贯性，特别是在需要实现计划目标的手段和成果之间。未能包括预算外资金就进一步加重了这种运转不良。领导机构未能适当地指导这一过程，以促使及时确定优先重点，从而解决计划有效性所需的融资和实际可以得到的资金之间的差距（见关于治理的第 4 章，其中进行了更为详尽的讨论）。

1132. 以上情况由于批准预算与受到付款时间和拖欠水平影响的资金拥有状况之间的脱节而更形严重。就该组织而言，这些因素（详见第 8 章财务部分）已达到危急的规模，不仅有关执行效率的所有方面（即招聘、人员配备、签订合同采购和一般执行活动），而且如今可能已威胁到该组织的财务清偿能力。

1133. 在秘书处内部，对粮农组织计划和预算过程的重复、耗时、费钱的性质可以理解地存在着高度的挫折感。许多成员国同样感到失望，并公开地抱怨说：层次太多，起码可以去掉一层。虽然去掉一层（即中期计划和/或工作计划和预算概要）可以释放秘书处和成员国的一部分时间，这并不解决整个计划体系中各种脱节之处，也不解决上述日益恶化的预算状况。

1134. 粮农组织的绝大多数成员国认为该组织在分配人力和财政资源上缺乏透明性（见图 7.1，这在关于治理的第 4 章中还有进一步的阐述）。这部分的是由于成员国自己要求的，对细节的过分强调，不过，也来自预算外资金问题上缺少清晰度，来自领导机构于 1990 年代晚期所做的，要求脱离拨款、提出正常工作计划的决定。

图 7.2: 成员国对粮农组织是否按照明确而透明的标准分配人力和财政资源的看法



1135. 可供比较的组织使用一个概要文件，就提供中期背景而言，通常相当于中期计划，但有时，例如在国际货币基金，更像工作计划和预算概要。该文件提供了就提出的计划和预算是否实际与领导机构成员们进行非正式磋商的必要工具。像世界银行和国际货币基金等实体都有做出决定的常设董事会。相比之下，粮农组织理事会实际上每两年开会三次，大会只开一次。尽管在粮农组织的两步中（中期计划和工作计划和预算概要），与财务、计划委员会和理事会的正式磋商都发表了评论，却没有给出决定意义的反馈。提前酝酿一致意见，如果权威性地代表了大会最后的可能决定，就会允许将工作计划和预算文件协调到最后批准所要求的程度，从而接近两年度的开始，并将使详细的工作规划和分配资金有秩序得多。管理者可以开始执行工作计划的本业。这可以用一个简单的办法解决：把大会日期提前，并允许以中期计划为基础做出预算决定，如同在世界卫生组织里所做的那样（关于这一选项的详细讨论，见第 4 章）。

1136. 经合发组织是一个可供比较的组织：它如今在预算文件中透明地列出优先重点。它的 2005-2006 工作计划和预算第一个完全按照基于成果的框架准备的此类文件（见插文 7.3）。

插文 7.3: 经合发组织在计划文件中对产出的优先顺序排列

2005-2006 工作计划和预算以表格形式将 6 项战略目标逐项与相关的产出领域共同提出。文件就预期的成果和有关的政策环境进行了叙述，然后按优先顺序列举了两年中每一年预期的产出结果，表明每项的估计成本，资金来源（预算或自愿捐款），以及产出具有时间规定，还是继续性的。还表明了最终用户和利害关系者，以及为此产出做出贡献的其他产出领域。

预算外资源

1137. 本部分集中于为补充粮农组织的局促预算而对预算外资金的使用。对粮农组织的独立外部评价报告的第 3 章研究它们对粮农组织计划成果的贡献。

1138. 向发展伙伴出售粮农组织的技术服务，如果能包括足够的补偿，并促进该组织的战略宗旨和核心工作，可以是一项有利于长远目标的适当活动。有效地构成并确定目的的非核心或自愿的贡献，也可以为重要的试验，为承担更多的风险，为标出新的机构方向，甚至为支援舍此就难以实现的内部机构或结构改革，提供灵活性和能力。挑战在于保证整个预算外资金的健全性和相关性，同时保持机构在战略和计划上的总体一贯性。

1139. 信托基金已成为许多联合国机构的主导财政手段，起码直到眼前，还提供联合国开发计划署、世界卫生组织，和联合国儿童基金全部资金的三分之二以上。关于多边机构中非核心资金的影响的研究²⁵¹表明，即使在非核心或信托基金资源可能大体上符合一个机构的计划结构的情况下，许多这类基金都有一种“附带条件的援助”性质，都要回应捐助国的国内优先重点、政策和偏好。按照预算外资金在这时期的分配情况来衡量，很显然：一个全球性组织的某些成员国的具体利益的总合，并不一定等于一项全球性的公众利益。2004 年对国际农业研究磋商小组的评价也证明了这点²⁵²：预算外项目捐助的数目增加了，与此同时，它们的平均时间却缩短了，而它们的平均规模也下降了一这就可观地增加了各中心的工作负担。

1140. 另外还有一个因素：参与性的共同决策是多边合作的基石。如果成员国日益将核心资金转为不符合全体成员批准的计划和优先重点的指定性资金，多边合作的这一关键特点就受到了威胁。当计划开发和战略决定从联合国组织的董事会和领导机构转移到双边捐助方的时候，这些机构的合法性就受到了削弱。所以，从核心资源到非核心资源的转移具有超过财政领域的含义，而提出了多边治理的基本问题（同见第 4 章）。

1141. 在粮农组织内使用外来的资金来源，可以有其好处，尤其在鼓励建立与成员国或其他组织的伙伴关系上。不过，粮农组织内使用预算外资金的规模和性质，以及它们未曾有效地融入该组织计划和规划模式的事实，却具有严重的负面影响，包括对计划和预算的基本原则的影响。时限较长的战略框架和中期计划的提法试图在一定程度上考虑到预算外资金，但是，这点在两年的工作计划和预算中消失殆尽。

²⁵¹ 见 Sagasti, Francisco, K. Bezanson 和 F. Prada: *发展供资的将来: 挑战和战略选择*, Palgrave-MacMillan 出版社, 伦敦, 2005。

²⁵² 见世界银行, 2004, *31 岁的国际农业研究磋商小组: 对国际农业研究磋商小组的独立宏观评价*。

因此，该组织将近一半的活动是一种几乎看不见的、没有进行战略规划平行“影子计划”。这引起了三个主要问题。

**表 7.3：批准的使用预算外资金的项目， 2001-2006
(不包括电子粮食集资)**

供资来源		2001	2002	2003	2004	2005	2006
批准项目数	信托基金（不包括单边信托基金）	254	234	256	317	352	361
	单边信托基金	30	22	18	22	22	18
	开发署	37	22	21	12	12	9
	合计	321	278	295	351	386	388
批准项目的预算 (百万美元)	信托基金（不包括单边信托基金）	US\$277	US\$179	US\$412	US\$380	US\$313	US\$394
	单边信托基金	US\$153	US\$73	US\$13	US\$61	US\$36	US\$22
	开发署	US\$12	US\$10	US\$10	US\$3	US\$6	US\$8
	合计	US\$442	US\$262	US\$435	US\$444	US\$355	US\$424
批准项目的平均预算 (百万美元)	信托基金（不包括单边信托基金）	US\$1.09	US\$0.76	US\$1.61	US\$1.20	US\$0.89	US\$1.09
	单边信托基金	US\$5.11	US\$3.30	US\$0.74	US\$2.75	US\$1.66	US\$1.23
	开发署	US\$0.31	US\$0.43	US\$0.46	US\$0.24	US\$0.54	US\$0.90
	平均	US\$1.34	US\$0.94	US\$1.47	US\$1.26	US\$0.92	US\$1.09
批准项目的平均期限 (年)	信托基金（不包括单边信托基金）	2.1	2.1	2.0	1.9	1.7	1.5
	单边信托基金	4.2	3.5	2.4	3.0	2.2	1.6
	开发署	1.6	1.5	1.4	1.3	1.4	1.2
	平均	2.25	2.17	2	2	1.75	1.5

1142. 首先，尽管每项信托基金都被要求显示其与批准的计划的关系，这指的是抽象层次的目标。使用预算外资金可能并不总是符合机构关于成果和产出的优先重点，或者起码会将更多的资金转向更吸引某些捐助方的活动，而扭曲这些重点。工作人员向独立外部评价组提供了例子。此外，回答独立外部评价组一项调查的 71% 的领导机构成员（38% 强烈地或非常强烈地同意）都同意以下说法：“使用预算外资金的计划...扭曲了约定的战略目标和计划以至该组织的多边性质”。不管怎样，这越过了提供关键制衡制度的多边治理和正常交付过程（同见第 4 章）。这具有相当大的风险，而起码在单边供资的技术合作计划中已有一些证据说明：项目可以用来作为一个国家逃避它自己的规章的工具。

1143. 第二，如上所述，战略和计划变得不完全、不肯定，包括目的与手段之间的关系。这也使得规划正常预算供资的计划不那么有效。不存在清晰一贯框架内的统一资金动员战略。该组织的不同部分与不同成分打交道。这削弱该组织的形象和工作人员与捐助方谈判的有效性，从而增加捐助方推动结果的潜力，减少达成“战略伙伴关系协议”的可能性。如果粮农组织的战略不能由其工作人员清晰表达，就不可能有什么战略伙伴关系。当前准备拟订一项资金动员战略的打算值得称赞，但是如果孤立于本章提到的其他因素来做，那也不会是充分有效的。

1144. 与此有关的是：预算外资金流入并通过该组织流出的方式倾向于加剧人们关于规范性活动和执行性活动之间适当平衡的敏感性和不同意见，实际上削弱了下放办公室在分配全组织资源上的发言权。更加可靠而能见度高的正常计划资金主要用于倾向于规范性的总部核心活动。另一方面，大约 90% 的实地计划和大多数的紧急活动，由能见度不太高的预算外资金供资。

1145. 第三，领导机构的众多成员认为，由分摊会费供资的正常计划预算补贴了预算外活动的经常费用，尽管通过最近对支持费用的提高，这一关切可能有所减少²⁵³。不仅如此，还有一系列的全组织服务没有具体地包括在对预算外资金包含的经常费用的计算中。这类服务可以包括从取得粮农组织知识管理资源，到评价这类资金对粮农组织计划目标和计划一致性带来的更大范围的好处和成本。

1146. 在这方面，最近采取了一项非常积极的步骤，以更好地将粮农组织预算外资金融入该组织更大的计划周期中去。这涉及一项新的要求：所有非核心资金都要包括一项对项目预算的直接附加费用，相当于整个项目活动的大约 1%，并将收来的费用具体地用于评价预算外资金。新政策还规定，这类评价应着眼于战略和计划层次（即不是单个的项目本身），只有超过 400 万美元的单笔预算外捐助才必须进行个别的评价。独立外部评价组得出结论：这是一项开创性的最佳实践，也是粮农组织领导机构发挥重要国际领导作用的标志。

1147. 有很多材料说明，管理者和工作人员花费可观数量的时间寻求信托基金，以完成他们已规划的工作计划——即填补计划的预算和实际的预算之间的上述差距。在另外的情况下，使用信托基金的投资（例如为建立信息系统）后来却没有进行维护所需要的资金——这清楚说明缺少足够的费用。整体来说，预算和财政管理要复杂得多。只举一个例子：200 个捐助来源就各有不同的报告频率、货币和格式。

²⁵³ 2002 年已有明确的证据说明：若干联合国组织中的预算外资金没有充分承担行政费用，而产生了“蹭车”问题。见 Bezanson, Keith 和 F. Sagasti, “关于联合国发展体系专门机构中重叠与重复问题的看法和视角”，发展研究所，2002 年 6 月。

1148. 在可供对比的组织中，一个应对挑战、动员预算外资金为组织目标服务的实例是国际农业研究磋商小组挑战计划。每一个挑战计划都是具有时限、独立管理、影响较大的研究计划。只处理具有重大全球性和/或区域性意义的复杂问题。需要在广泛的机构中建立伙伴关系才能拿出产品。捐助方加入每项计划，都根据一项业务规划—后者包括如何使用研究产出来生产影响较大的成果的现实可行的战略。

1149. 世界卫生组织更进一步，将预算外资金融入它提出的计划预算，而后者又反过来与中期战略计划透明地联系在一起。中期战略计划为每项战略目标确定了 4—5 个成果指数，同时还有每个指数的基线数据、量化的短期和中期指标，以及实现这些指标估计需要的总体资金。提议的计划预算按成果、地理区域，和办公室层次（总部、区域或国家）使拨款情况非常透明。

**图 7.3: 世界卫生组织 2008-2009 提议的计划预算的实例，
涉及战略目标#1 中的一个成果**

2008-2009 按地点分配的战略目标总预算 (千美元)

预算 (千美元)							
非洲	美洲	南-东亚	欧洲	东地中海	西太平洋	总部	合计
316 203	32 387	134 742	29 925	101 095	53 525	226 166	894 043

2008-2009 战略部标经费分类账 (千美元)

	国家	区域	总部	合计
2008-2009 全部资金	378 634	289 243	226 166	894 043
各层次的百分比	43	32	25	

根据全组织预期结果和地点的预算

1.1 向成员国提供的政策和技术援助 目的在于将所有人们对保证质量的疫苗的平等取得最大化, 包括新的免疫产品和技术, 并将其他必须的儿童卫生干扰做法与免疫相结合	指数						
	1.1.1. 发展中国家数目 起码具备 90% 的国家预防接种涵盖面和起码在每个行政单位具有 80% 的接种涵盖面	1.1.2 支持做出关于适当变动和增加免疫时间表的发展中国家数目, 包括新的疫苗和/或技术	1.1.3 与免疫相结合的必须儿童卫生干扰做法的数目 - 这种做法已有共同计划管理的指导原则	1.1.4 已建立法律或具体国家预算额度, 以保证可持续地提供免疫资金的国家数目			
	基线						
	39 个国家	25 个国家	1 次干扰做法	166 个国家			
	到 2009 年完成的指标						
	90/165 个国家	60/165 个国家	5 次干扰做法	180/193 个国家			
预算 (千美元)							
非洲	美洲	东南亚	欧洲	东地中海	西太平洋	总部	合计
58 291	3 104	26 629	7 681	19 641	8 138	30 100	153 584

1150. 除去将预算和预算外资金都融入其工作计划和预算框架外, 世界卫生组织模式应能减少过程和交易成本, 而如果应用适当的话, 应能为减少或消除粮农组织工作计划和预算当前过程中的荒唐因素。需要理解的是: 世界卫生组织模式没有提供过多的细节 (例如正常计划和之间细节上的脱节, 按照计划实体、费用增加、人员和非人员投入等列出的细节)。在世界卫生组织做出有根有据的健全治理决定并不需要这类细节和监督。难以看出有什么合乎逻辑的理由可以说明这不能同样应用于粮农组织。

1151. 粮农组织于 2005 年启动了国家中期优先重点框架的准备。迄至 2007 年 7 月 1 日, 已拟订了 15 个这类框架: 为低收入国家拟订了 10 个, 其余的是为中等收入国家拟订的。独立外部评价组请两位专家独立审议了这些框架。使用了一个 6 分制

的标准：6分表示列出了非常清楚的优先重点；而1分则表示列出的是粮农组织活动的一般性质。审议的结论是：这些框架主要包括一般性质的提法，而几乎没有提供决定优先重点的基础。也不存在起作用的、涉及区域会议的机制，以便在有关区域优先重点事项上决定使用预算外资金的优先重点。

表 7.4：国家中期优先重点框架的审议

国家	起草日期	世界银行国家分类	优先重点的确定 (1 = 没有优先重点, 6 = 优先重点非常清楚)\	现有粮农组织计划的规模 (2004-05年净执行额)
孟加拉国	06年1月	低收入	2	\$7 325 543
布基纳法索	不详	低收入	3	\$3 886 970
柬埔寨	06年5月	低收入	1	\$4 576 490
刚果民主共和国	06年2月	低收入	1	\$18 183 557
牙买加	06年3月	低收入	1	\$452 142
老挝人民民主共和国	07年5月	低收入	2	\$2 425 593
马达加斯加	06年6月	低收入	1	\$2 018 409
毛里求斯		中等收入	不详	\$378 655
莫桑比克	05年11月	低收入	2	\$10 404 272
圣基茨和内维斯	06年3月	中等收入	1	\$22 254
圣卢西亚	不详	中等收入	3	\$53 704
塞舌耳	06年10月	中等收入	4	\$752 222
坦桑尼亚	07年2月	低收入	1	\$4 222 826
乌干达	06年5月	低收入	1	\$4 896 797
也门	06年4月	低收入	2	\$974 935

粮农组织技术合作计划

1152. 粮农组织技术合作计划资金数量较小，旨在国家一级灵活使用。经费应用于支持执行国家中期优先重点框架，分配经费的首要责任下放给负责该国的官员，往往是粮农组织驻国家代表。不过，没有透明地应用过基于国家需要或关于有效使用资金的可能性的标准，而分析揭示：分配经费与诸如农村贫困和饥饿，或农业部门及其依附人口的规模等因素很少有，或丝毫没有联系。至于他们在任何一年里能掌握的经费水平，粮农组织驻国家代表有一点概念，却毫不肯定。批准来自总部，而不受区域代表的影响，给粮农组织驻国家代表下放的关于技术合作计划基金的权利有限（见第3章）。

机构性学习和监督：评价与审计

1153. 以下部分集中于作为计划周期有机组成部分的审计、评价和监督职能。除去它们在提供关于绩效、效率、成果和结果的，有根有据、系统而可靠的知识中所起的关键作用外，审计和评价对于该组织的信用和履行要求也起着中心作用。履行作用主要地，但不是唯一地是由审计来发挥。

1154. 粮农组织总预算拨给审计和评价工作的百分比，要比联合国系统其他机构高出不少（见表 7.5）。联合国系统联合检查组在最近一次涵盖联合国资金、计划和专门机构的审查²⁵⁴中，建议了用于审计和评价的经费的具体预算幅度。尽管某些机构对这些幅度提出了异议，它们至少提供了关于规模的比较次序。联检组建议的幅度是：

- 总资金在 2.5 到 8 亿美元之间的机构应拨出总机构预算的 0.60-0.90% 用于审计、评价和调查；
- 拥有 8 亿美元或更多资金的机构应拨出 0.50-0.70%（由于规模经济，较低的百分比是可能的）。

按照这些幅度来衡量，粮农组织在联检组审查报告中被举为拨款超过以上幅度的，仅有的两个机构之一。

	开发署	儿童基金	粮食计划署	卫生组织	粮农组织
A. 2006-7 两年度预算（十亿美元）	\$9.2	\$4.9	5.9	\$3.3	\$1.7
B. 审计和调查预算（百万美元）	\$20.2	\$10.0	\$8.7		\$5.9
% B/A	0.22	0.20	0.15		0.34
C. 评价	\$8.0	\$7.4	\$5.2		\$5.8
% C/A	0.09	0.15	0.09		0.34
D. 审计与评价合计（B+C）	\$28.2	\$17.4	\$13.9	\$7.0 ²⁵⁶	\$11.7
%D/A	0.31	0.35	0.24	0.21	0.69

1155. 相对于它的同行组合，并以财政拨款来衡量，粮农组织就其对审计和评价的重视来说，是一个领先者。独立外部评价组分别研究了这两个职能，以求评估它们在该组织实际发挥的作用，和它们工作的效率和有效程度，包括它们对机构学习和改进所做的贡献，以及可以改善它们的运作的办法。

²⁵⁴ 联合国体系中的监督缺失，JIU/REP/2006/2。日内瓦，2006。

²⁵⁵ 改写自联合国组织，美国政府簿记办公室，GAO-07-597，2007年6月，第12页。

²⁵⁶ 世界卫生组织将它用于审计和评价的预算合二而一。

审 计

1156. 独立外部评价组审议了外部审计员以前的双年度报告和 2001 到 2006 年之间进行的 32 份抽样内部审计报告。此后进行了与审计员及工作被审计的工作人员的访谈和/或重点小组讨论，研究了关于审计和评价在联合国内部运行情况的有关研究，并将粮农组织审计工作与一般认为是最佳国际实践的标准进行了比较。就最泛泛的层次来说，出现的画面是，普遍采用高标准，以及关于工作一级审计最佳做法的最新知识和了解。还要认识到目前关于符合新标准和规范的压力以及对粮农组织和伦理高标准的全面了解。然而，独立外部评价也发现了一些审计领域和关切领域的不足。在这些领域，粮农组织的内部审计职能不符合公认的国际最佳做法。此外，在职员访谈和与一些成员国的访谈中，人们对监察长办公室视为管理层关注的问题和加强控制的“特别敏感”问题表示了一些保留意见。这表明需要一个正式的伦理委员会作为审计职能的一个组成部分。联合国联合检查组也认为缺少这样一个委员会是粮农组织的一大缺陷²⁵⁷。

1157. 内部和外部审计的角色分工已有明确规定。粮农组织理事会任命外部审计员，而后者只向理事会报告工作，也只能由该机构撤换²⁵⁸。要求外部审计员发布年度报告，并提供关于该组织财政报告和有关明细表的专家意见，其中涵盖的既有正常计划，又有预算外资金。外部审计的范围完全由外部审计员决定，他可以取得粮农组织的所有文件，包括内部审计报告和任何有关的工作文件。

1158. 虽然粮农组织自成立以来一直具有内部审计职能。但其使命、工作范围和问责制以前是通过一个明确规定审计长办公室的任务和职责的行政手册批准的，于 1999 年²⁵⁹在具体一章中进行了修改。审计长由总干事任命，但其任命在任命或结束前须与理事会的财政委员会“磋商”。虽然他向总干事报告工作，章程规定：“审计长根据自己的斟酌，也可以将任何报告连同总干事的评语呈送财政委员会。”这条规定的用意显然是赋予审计长甚至审计该组织最高层的能力。

1159. 粮农组织日益给予内部审计更大的重要性。过去七个两年度以来，监察长办公室的正常预算拨款实际增长了 45%。审计长办公室的人员配备水平在同时期仅仅略有增加；虽然专业人员稍有增加，随之而来的是一般服务人员数量相应的减少。因此，整个情况表明：主要的预算增加用于增加审计的涵盖面，而不是人员费用。

²⁵⁷ 见 JIU/REP/2006/2。

²⁵⁸ 按照联合国系统的惯例，粮农组织的外部审计员是一个成员国的审计长。

²⁵⁹ 见 FC 116，1999 年 9 月。

图 7.4: 审计长办公室 - 按照 1994 年不变价格计算的财政拨款数, 1994-2007

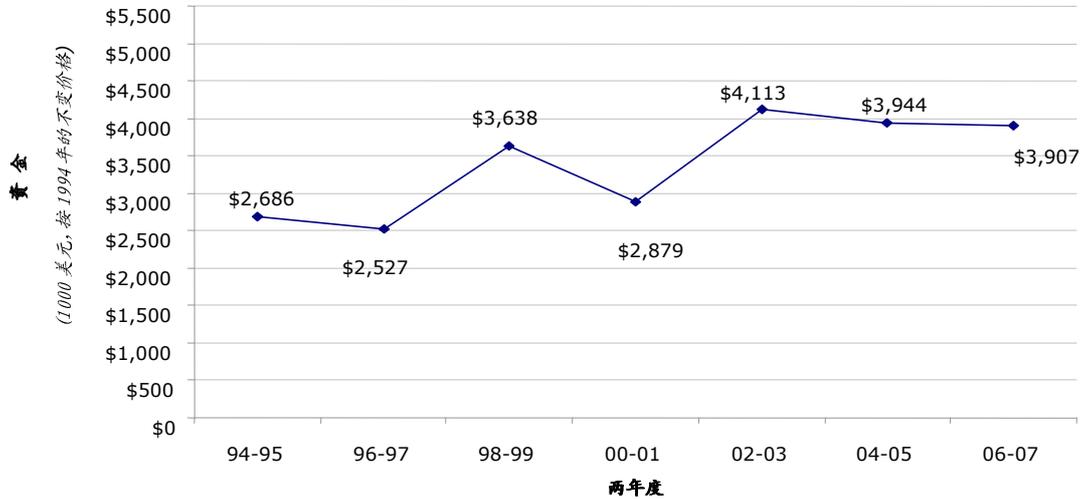
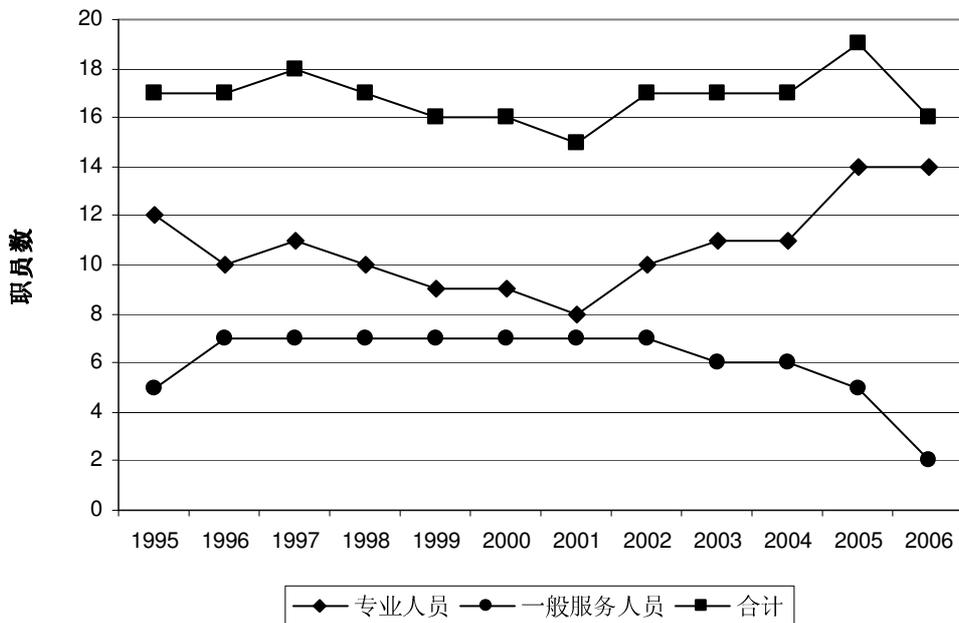


图 7.5: 审计长办公室 - 人员配备水平 (正常计划), 1994-2007



1160. 粮农组织的审计委员会在保证审计建议的后继和实施工作中发挥领导作用。委员会每一次会议都审议每项建议的情况。于是, 过去大量积压的建议得到清理, 新建议得到及时实施。按照该委员会的说法, 2000 到 2005 年间提出的 2 790 条建议中, 如今已有 88.9% 结案, 4.9% 尚待处理, 6.2% 正在处理中。这是后继工作上极高的成就。不过, 审计委员会的组成 (共有 7 名成员, 其中 5 名是粮农组织的高级管理人员, 包括担任委员会主席的副总干事) 被联检组审定为不符合所要求的独立监督标准。在涉及几乎所有的联合国计划、基金和专门机构时, 都得出了相同的结论。

1161. 至于外部审计, 3 名审查员研究了 C 2007/5 B 号文件“外部审计员关于粮农组织 2004 年 1 月 1 日到 2005 年 12 月 31 日期间财政报告的报告”。他们独立得出的结论是, 这反映出对粮农组织财政报告进行了彻底而称职的审计, 审计是按照联合国、专门机构及国际原子能机构外部审计员小组的共同审计标准进行的, 并完全符合关于审计工作的国际标准。

1162. 独立外部评价组对整个审计职能的研究指出了制度性弱点的 5 个领域。然而令人感到鼓舞的是, 粮农组织管理层已意识到其中大部分问题, 并正努力予以解决。²⁶⁰

1163. 首先, 一个全组织的风险管理框架应对每年或两年的审计工作计划发挥作用。这对于确定该组织在哪些领域最容易受到财务的和机构名誉的损害、浪费或滥用, 是必要的。粮农组织的审计长并没有参与管理层决定该项风险管理框架, 该组织目前没有关于风险管理框架的适当标准、政策和指导。管理层处理这些问题并对风险管理进一步重视将很重要。

1164. 不仅如此, 审计委员会也不承担所需要的这类严格的风险管理评估, 结果, 没有指数表明审计的努力和投资集中于存在最大威胁的领域。相反, 除了石油换粮食的审计以外, 独立外部评价组惊讶地发现: 在 2003 到 2006 年之间进行的 228 份审计报告中, 竟然没有一份研究具有最高机构风险的领域, 例如粮农组织后备金、服务后的负债、借贷政策和实践、货币风险或防备滞纳的准备, 以及计算机系统的故障。与此同时, 大约 57% 的审计看来集中于单一的项目或国家。这种不平衡状态的一个解释是: 诸如后备金和借贷等非常复杂领域里的风险审计要求具备专门的经验和技能, 而这在审计长办公室当前的专业人员配备状况中看来没有反映。这至少表明该办公室需要重新安排优先重点, 并更多地使用高质量的外部专门知识, 正如美国国会政府问责办公室 (GAO) 所做的那样。

1165. 其次, 所有的审计报告都通过协调管理层回应的粮农组织审计委员会上报。当前的最佳做法²⁶¹要求审计委员会具有层次高得多的独立成员, 以便保证审计员能更好地在高级管理层直接负责的领域进行审计, 并使管理层脱离在审计结论上“既当裁判又当陪审员”的双重角色。粮农组织已就此事采取行动, 并承诺到 2008 年建立一个完全由独立成员组成的审计委员会。不过, 已宣布的意图是: 该委员会仍将继续只向总干事报告工作, 虽然它还会继续向财政委员会呈送年度报告。这一安排

²⁶⁰ 在独立外部评价期间, 发现了第 6 个制度性弱点。政府问责局最近的一项研究发现, 在过去五年中, 粮农组织和国际劳工组织对审计质量保障没有进行外部同行评审。自政府问责局的研究以来, 2007 年初监察长办公室进行了一次外部同行评审。

²⁶¹ 见 JIU/REP/2006/2, 见前引书。

达不到联检组推荐的独立性标准。要实现这一标准，将至少要求平行而不加删改地直接向财政委员会，或由粮农组织领导机构指定的其他机构进行陈述。

1166. 第三，粮农组织的内部审计计划提交审计委员会，该委员会包括粮农组织的许多管理人员。最佳做法表明这并不适当，计划也应提交领导机构。关于内部审计职能和粮农组织治理之间关系的另一个问题是：审计报告应否与领导机构共享。关于这样做的优缺点，存在着严重的分歧。一方面，一些成员国认为这是必须的，应被看作最佳做法，另一些人，包括职业审计员协会则相信，引进这种做法将会严重影响审计工作的正直性。这个问题曾于 2006 年在粮农组织财政委员会内进行过讨论，当前也在联合国系统主管协调委员会考虑中。在某些组织中，成员国提出要求即可得到具体的监督报告²⁶²，尽管这一般不扩大到调查报告。另外，最近的一次联大决议允许从权根据某些情况不将调查报告公布²⁶³。

1167. 第四，传统上，也是作为久已确立的最佳做法，审计员在他们审计的机构内的职能本质上限于已完成的活动。其根据是：如果审计员涉及建立管理或监督制度，就会影响他们后来进行评估时独立、客观行动的能力。自然，审计职能的用意是为在组织的各个方面，包括其管理制度方面进行改进，做出贡献，但是这应该在事后通过审计来做，而不是使审计员参与管理层的决策。在粮农组织，审计长或审计长办公室在 33 个内部管理和行政委员会中，是 17 个机构的成员，其中包括高级管理层、计划和政策咨询委员会、电子粮食集资、政策协调、实地计划、人力资源、采购和合同，以及投资等。应该通过对具体审计报告提出的问题更加广泛而公开的辩论，来鼓励在粮农组织中使用事后的审计工作开发更好的长期过程，同时认识到某些报告的一些部分仍将需要保密。

1168. 第五，联合国外部审计员小组（在审计指导原则第 202 条中），作为评价内部审计的第一条标准，确定：“内部审计组应该具有允许它就该实体的任何行动或活动进行客观而有效报告的机构地位。”如前所示，在粮农组织内，审计长向总干事报告工作。他/她可以从权将报告送交财政委员会，如果报告还包括总干事的评语的话。值得疑问的是，这一授权是否足以创造一名完全独立的审计员。在粮农组织 60 年的历史中，显然还没有过一位审计员利用这个或类似途径直接向领导机构报告的例子。虽然人们可以希望永远不会需要利用这种途径，不过，修改当前的安排，以便不受阻碍地向领导机构报告审计结果，看来还是合适的。另一方面，独立外部评价组的强烈结论是，需要保留在该组织行政首长支配和总体指导下的完备的审计

²⁶² 同上，第 17 页。

²⁶³ 见联大决议 59/272，第 2 段。

服务这一必要的做法。上述观点也在最近的联检组报告中得到共鸣，该报告说：“虽然内部监督的领导应向行政首脑报告工作，他/她也应该不受妨碍地与外部监督委员会沟通，包括在与行政首脑发生分歧的情况下”²⁶⁴。

1169. 不仅如此，粮农组织审计长办公室当前的任命和报告安排，并不有利于严格地审计该组织高级管理层办公室的工作，包括总干事办公室。这一角色也没有由外部审计员来填补，起码在过去几年内没有这样做。这是粮农组织监督工作中的一个主要空白，它带来很高的机构名誉风险水平。该角色可以由领导机构具体地赋予外部审计员，同时附以所需要的预算资金的拨款。

评价和反馈的漏洞

1170. 关于经合发组织-发展援助委员会机构²⁶⁵中评价体系的最新一次研究表明，“评价的合法性和可信性依赖于它的客观性及它与决策者和管理者保持的关键距离。”多边发展银行评价合作小组将评价的这种“独立性”分为4个类型：组织上的、行为上的、不受外界影响的保障，和避免利益冲突。²⁶⁶ 进而，组织发展理论提出：评价体系对汲取经验教训有效与否，主要取决于该体系生产的产品的“质量”和这些产品在该组织内“被接受”的程度。

1171. 关键的知情人认为，粮农组织内的评价当前更多地起着学习工具的作用，而较少地作为问责制的工具发挥作用。这符合粮农组织内评价的望前看性质，不过，看来也反映了问责制的弱点，而不是学习制度的长处。知情者一致同意，全组织的评价一般是有用而必要的，但没有充分利用。有些人评论说，对评价的主要供求是作为一种证实机制，帮助推动已经走上正规的工作，而不是帮助该组织必要时在改变过程方面做出艰难的选择。

1172. 回答独立外部评价组一项调查的73%的粮农组织成员国同意，“粮农组织内的评价职能为常驻代表们提供合格、专业而可靠的信息，从而对好的治理做出贡献。”虽然如此，计划委员会的每一位委员和财政委员会的主席证实：这两个领导机构在做出关于该组织总体战略方向和分配资金的决定时都不使用评价的结论，而他们在原则上却认为应该这样做。除去对粮农组织权力下放的评价以外，以上情况看来同样适用于高级管理层关于部与部、司与司之间分配资金的处理。

²⁶⁴ 见前引书，第12页。

²⁶⁵ 发展援助委员会发展评价网，2004，“发展援助委员会成员国机构中的评价体系：基于发展援助委员会同行评议的研究”，第四项。

²⁶⁶ “评价合作小组关于全球和区域计划审议的指导原则”，2007。

插文 7.4. 对评价结论的利用

独立外部评价组抽样的 8 个全组织评价（还有一个自我评价）中，有 3 个激起了相当程度的路线变化—包括优先顺序的调整和/或取消活动，并影响到资金在初级单位和/或二级单位（例如行政和财务）受到评价。还没有一个引起了战略方向的根本修改。知情人始终如一地指出，路线的改变可以被指责为绩效不好的表现，而不是善于学习和适应的一种可取的能力。

1173. 所有的评价都要求附上管理层的回应。在独立外部评价组抽样的 10 个全组织评价中，只有 20% 中的管理层回应具有时间限制。尽管如此，计划委员会认为其中有 70% 是够格的。工作人员对经过最初磋商后拟订最后的管理层回应中缺少透明度，以及在预期的后继行动上反馈不够，表示沮丧。内部审计委员会的设计意图是监测和保证整个组织的执行情况。它在整个 2006 年和 2007 年的几个月里运行得不好。独立外部评价组曾打算引起人们注意这点，并建议将其解散而由一个新机制来代替。不过，从今年 3 月以来，该委员会开了 3 次会（每月一次）。独立外部评价组希望，这反映了该组织重新承诺保证为自己建立一个充分有效的评价体系。在领导机构层次，计划委员会的现任委员们认为他们没有给予评价足够的监督注意，尤其是在后继工作方面，主要由于在当前的安排下，他们在时间和专门知识上都有困难。

1174. 在低于高级管理层一级的接受访谈的工作人员中，大多数都表示了对全组织独立外部评价很高程度的信任，部分是由于过程的准确性和质量都高。也有人表示评价结论提供了相对透明并基于证据的参考点—相形之下，该组织的决策被广泛认为是不透明的，而且往往缺乏说理论证。不断提到三个因素，认为它们对该组织学习和改进的能力具有极为消极的影响：等级森严而高度设防的组织文化，由于资金减少而更加恶化，从而导致为权力和资金进行互斗，结果造成被某些人为了个人利益而利用和加剧的断层。

1175. 关键知情人大体上证实了评价处进行的，关于第一年自我评价经验的审议结论。很大一部分²⁶⁷参与其事的工作人员觉得，这作为学习工具是有帮助的，不过，对于表现较好的计划来说，学习的深度就要更大些。高级官员要比低级官员更觉得对他们有用，自我评价也在取得工作人员的投入上比在获取伙伴和受益人的反馈上，更为成功。有些知情人具体提到，自我评价对推动工作人员、培育认同感和建立团队一致意见的潜力利用得不够。

²⁶⁷ 在独立评价组的抽样和评价处的研究中都占 80%。

1176. 向领导机构提交自我评价，提供了展示结果的激励。但是，计划委员会决定不在确定优先重点中使用评价报告，因为那将会一在当前该组织的气氛中一削弱报告在学习和改进中的作用。自我评价和全组织评价之间的联系很弱，与管理层决定的联系也如此。它作为一个低成本工具的潜力理应得到更好的发挥：它鼓励理念上的正直性，又在评价体系中具有潜在很高的学习收获。

1177. 对项目评价的使用是非常零星的。有明显的证据说明，有些评价用于改进对项目后继阶段的阐述，却没有用作决定类似项目的参考，也没用于证明或诊断该组织更带系统性的问题，除非它们被累积成一项全组织的评价。粮农组织内的项目评价总是建议要继续项目。这就对评价的质量和决策的逻辑性提出了问题。

1178. 独立外部评价组使用一套严格的方法来评估不同类型评价报告的质量。总体来说，所有类型的评价都显示了以下的弱点：

- 与对粮农组织的独立外部评价其他结论相一致，倾向于着重产出（短期），而不是试图评估对成果（中期）的贡献。这要归因于粮农组织问责制的“过程倾向”（而不是“结果倾向”）以及人们感到需要理顺内部问题，以便腾出精力向外看。
- 对进行性别分析的 60%到 70%的负面评级，尽管事实上性别主流化是该组织的优先重点（参见第 3 章和第 6 章中的性别问题）。
- 成本问题（效率和有效性）。这是一个别的组织也在努力解决的，出了名的困难问题。尽管如此，人们看来默认，成本问题虽是职责范围的标准组成部分，却可以不予履行而不会引起进一步的评论。

1179. 除了评价的质量以外，以下关键因素影响人们接受造成重大变革的那类全组织评价：评价组组长的信誉（取决于技术资质、过程技能、政治分量、广泛被人接受，以及显然独立于管理层）；要求变革的外部压力，尤其是来自成员国的；变革的内部基础；准备管理层回应的建设性和富有技巧的做法；以及高级管理层的参与。进一步的因素还有：关键利害攸关方的卷入；评价组成员的选拔；评价处工作人员在组内的作用；以及评价的时间是否正好与某一关键决策时机相吻合。

1180. 评价处一直在改进与全组织评价中关键利害攸关方的磋商，有些证据说明这正在产生改善执行的效果。这值得称赞，但也有必要警惕。必须不要导致这样一种政策，即具体评价组的人员配备需要取得共同协议，因为那样会影响独立性。评价处意识到这种风险，而在它采取步骤，尽量减少风险的同时，持续的努力也是必要的。

1181. 评价处工作人员一般说来不被认为是独立的，尽管大多数知情者发现他们参加一个由外人领导的小组是很有价值的，而在复杂的情况下，是必须的。虽然总的来说赞成类似机构中的这种趋势，即让内部评价工作人员花更多的时间管理评价，而用较少的时间进行评价，独立外部评价组也支持当前 40%到 50%的平衡比例—这有助于减少评价者失去核心资质的风险。另外，在一些情况下，完全由外来咨询顾问进行的粮农组织评价证明质量很低而不得不重做，—这也进一步说明保持目前平衡的原因。

机构安排

1182. 如上所述，评价在机构上的可信性，取决于它在多大程度上被认为是独立的。独立外部评价组发现，这在粮农组织尤其如此。如同在大多数其他联合国机构一样，粮农组织的评价处在行政上处于它受权评价的范围之内，而它的首脑是在该机构之内任命和评估的。2003 年，领导机构授权评价处处长行使管理上的独立权，并采取措施增加评价职能的独立性。评价处处长认为他当前对评价预算（一旦拨款完毕）、选择评价题目（由领导机构批准计划）、选拔评价组和发布报告，都有广泛的行动自由。虽然如此，最后的预算拨款还是由直接上级斟酌的，而招聘程序中的要求，举例来说，人们也知道曾造成耽搁。还有，这些安排并没有完成必要的制度化，而非常依靠总干事所采取的积极态度。

1183. 独立外部评价组考虑了今后的两个主要选项。选项 1 是保留现有的归属，但用其他办法来加强独立性。鉴于已经发现当前安排的不足，挑战在于如何找到新办法。选项 2 是使评价处脱离直接领导并具有充分的独立性，同时对管理需要保持高水平的反应能力。后者的挑战在于确保评价职能继续满足管理评价的需要，并与该组的广大人员保持经常性的高质量互动，以避免限于孤立并对执行中的学习和决策产生冷淡影响。

1184. 与领导机构以前决定的方向一致的是：回应独立外部评价组调查的绝大多数粮农组织成员国，许多工作人员和外部有关方面²⁶⁸都认为，如果在归属、报告系统和财政资源上给予它更大的独立性，粮农组织评价职能的价值将会大大增加。联合国秘书长关于联合国系统一致性的“协调一致”高层小组设想建立一个具有共同评

²⁶⁸ 见对评价处的同行审议，2005。

价方法和比较标尺的“**独立的联合国系统的评价机制**”（到 2008 年完成）²⁶⁹。最后，最佳做法的标准和要求给予选项 2 绝对的支持²⁷⁰。独立外部评价组同意这些评估意见。

1185. 关于评价处归属的第二个主要政策考虑是它在监督中的作用。组织上的学习应该可以改进问责制，而需要承担责任能够激励组织上的学习。尽管如此，两者之间也存在某种紧张关系。奖励在不成功的地方进行学习和路线纠正的组织文化减少了这种紧张。粮农组织当前的组织文化（另见对粮农组织的独立外部评价报告第 6 章）做不到这些。

1186. 在联合国系统中有两种主导模式²⁷¹。模式 1 将评价、审计，有时还有视察都合为一个监督处。模式 2 有意将评价与审计（和视察）功能分开。模式 1 在专门机构和/或较小的机构中非常普遍²⁷²。模式 2 则受到一些基金和/或较大的机构²⁷³ 以及多边发展银行的欢迎。

1187. 两种模式的基本区别在于报告工作路线、透明度和宗旨。模式 2 的评价宗旨是向前看；它强调学习是改进问责制的基础，并鼓励进行有根有据的冒险。审计是辅助的，强调通过过去对规则、规章和报告要求的履行来控制风险。当评价与监督机制合伙时，学习职能就受到抑制，因为评价者更多地被看成是“执行者”。

1188. 与领导机构 2003 年的决定一致的是：没有一个关键知情人或本报告的作者能看出，粮农组织如果从模式 2 改为模式 1 会有什么好处，尽管有些人指出加强审计与评价的合作面会对双方都有益处。

总体结论和建议

1189. 以上对粮农组织计划和规划体系的构架和应用情况的研究，包括对其审计和评价等反馈成分的研究，导致独立外部评价组做出三项广泛的结论。

²⁶⁹ 联合国，2006，“协调一致”，黑体为独立评价组所加。

²⁷⁰ 见 Osvaldo N. Feinstein 和 Robert Picciotto 所编：“评价与减少贫穷”，新泽西，新不伦瑞克，交易出版社，2001。

²⁷¹ 关于在联合国改进治理和监督的 Price Waterhouse Coopers 报告（2006）提出了第三种模式，其中将评价置于计划管理之下。但是，在达成这一结论时，该报告几乎没有注意评价的宗旨，关于最佳做法的文献，以及国际评价标准。参见：联合国，2006，“关于联合国内治理和监督的综合审议，基金计划和专门机构，第四卷，监督 — 当前的联合国做法，对空缺的分析和建议”，A/60/883/Add.2。

²⁷² 例如世界卫生组织、教科文组织、原子能机构、联合国人口活动基金，但不包括国际劳工组织。

²⁷³ 例如开发计划署、农发基金、粮食计划署和儿童基金。

1190. 首先,于 1999 年启动的粮农组织计划体系构架没有足够地预见到以下关键需要,即,要将粮农组织预算外资金的现实情况放在一个强有力的机构战略框架之内。其设计没有预见到:它将用来作为一个成功地动员资金的工具,以便该组织得以完成它的广泛目标和宗旨。不仅如此,新计划拟订模式的执行情况远远没有满足该组织的需要。该体系没有建立起一个粮农组织管理层与成员国之间,或成员国相互之间,互相支持、信任和承诺的气候;它也没有为基于可预计的足够的资金、明确的优先重点和机遇成本的中期计划提供健全的基础;它在为衡量和管理结果而建立目的与手段之间,明确而可衡量的指标与成果之间的必要关系上,也是不成功的。

1191. 不仅如此,总干事的改革没有构成一个战略框架,而总干事自己也从未声称做到这点。改革建议的基础立足于称做“对世纪的愿景”的文件,其中设想了对一个没有饥饿而具有安全环境的世界的令人鼓舞的憧憬;与此同时,它追忆起导致最初建立该组织的设想。由此而来的改革如同 2005 年 11 月第 33 届大会所批准的²⁷⁴,集中于如何改善工作的完成状况和问责制,而其中最突出的是:如何能使完成工作的机制在国家和区域各级更有效率和效果。建议还给予知识管理、能力建设和政策制订优先重点地位—这由独立外部评价报告在广泛、综合的背景中予以证实(见第 3 章)。改革所立足的原则是:授权及问责制;下放行政和财政权力;自我评价;以及符合成本经济的拨款。如同新计划拟订模式的情况一样,改革建议没有提供一个明确表明粮农组织需要做出的战略选择的计划框架。实际上,改革建议文件具体表明,这些是将来需要做出的决定²⁷⁵。

1192. 此外,在 2005-2006 年,领导机构决定推迟对 2008-2013 中期计划的准备工作和对 2000-2015 战略框架的中期审议,以待完成对粮农组织的独立外部评价。就实际效果而言,粮农组织如今发现自己没有一项可供运作的战略。粮农组织在 5, 10 或 15 年后会是什么样子,将如何给自己定义—这些战略性问题此时都没有明确的答案。在宗旨和目标,关键质量要求,确定优先重点的结构和方法之间的战略联系,以及手段和目的之间的联系,包括用于动员机构资金的手段,仍然有待建立。粮农组织要想实现一项得到所有利害攸关方支持的持久战略,其遇到的障碍是不可能单由管理层去克服的,尽管后者有许多事可以做。许多最难解决的障碍,还将取决于领导机构方面的重大修正。此外,粮农组织需要的体系,如没有该组织管理和机构文化的重大变革,也是不能运行的。

²⁷⁴ 见决议, 6/2005。

²⁷⁵ 具体说来,原来的改革建议文件(C 2005/INF/19, 第 68 段)申明,“重新定义该组织的计划以便更紧密地反映其主要工作倾向...并将资金从低优先重点计划向高优先重点计划转移,删去别的机构可以做得更好的活动。”

1193. 第二个基本结论是，在较大的计划、规划系统内，粮农组织已建立总体健全的基础，以支持问责制和继续学习的必要目的。审计制度，特别是关于履行情况的审计，总的来说运行得不错，不过，如前所述，还有许多空白和弱点。有的只需要做出相对次要的调整，粮农组织就可以符合公认的最佳审计做法的标准，尤其在联合国系统内。有的在独立外部评价组看来比较严重。其中最值得注意的是，对该组织的高级管理层进行审计时，在对粮农组织具有最大机构性风险的领域和活动内缺少审计的涵盖，以及在安排中存在空缺，不足以保障审计的充分独立性。

1194. 第三，同样关于问责制和学习，粮农组织评价处，相对于可比机构来说，运行得不错。不过，总体的监测和评价体系具有重大弱点，而未能作为一个首尾一贯的整体运转。在一个从计划实体或项目到更高层次目标和战略的逻辑框架中的垂直联系是薄弱的。缺少了这点，进行事后或实时的评价的证据基础也是薄弱的；可以把时间浪费在进行太多的衡量，和/或并非最有关的事情上。基于结果的预算制定办法有了光鲜的开始，但是，对执行工作的投资没有持续，其所要求的投资看来似乎也是不可能的，因而还没有得到好处兴趣就消失了。

1195. 这些导致下面的**建议**。

1196. **建议 7.1:** 首先，也是最重要的，**粮农组织紧迫需要一项表达清晰的战略，要涵盖粮农组织的全部产品，起码直到 2015 年，并为其所有成员国了解和支持，同时毫不含糊地规定从手段到目的的要求。**这样一项战略必须在以下方面超越一般性的希望和对高尚目标的申明：

- a) 有分析地考虑到粮农组织的绝对和有利的比较优势；
- b) 毫不含糊地提出粮农组织拟集中努力的五至六个（最多）重点主题；
- c) 明确确定重点的系统标准，并用这些标准确定实际重点（什么将首先使用资金？什么将占第二位？等等）；
- d) 清楚确定粮农组织将不再工作的领域，并确定其目标的资金需要的一般规模；
- e) 勾画取得这些资金的战略；
- f) 确定该组织将为之负责的绩效和结果指标。

1197. 实际上这将需要重新研究并修改新计划规划模式的架构，以促使新的战略框架和中期计划一致起来²⁷⁶，如同在世界卫生组织模式一样，并像国际农业发展基金所做的那样。计划模式将需要具有真正的全组织性质，将预算外资金充分融入计划的所有方面，包括确定目标（如世界卫生组织所做的那样）。鉴于粮农组织财政状况的严重性，和对上述将手段与目的相联系的框架的紧急需要，兹建议新的战略框架包括一项 4 年中期计划的所有关键成分（即完全的计划参数、临界质量和机遇成本要求，和同一时期完成目标的手段）。

1198. 该项战略可以立足于当前战略框架所确定，而与千年发展目标紧密联系的成员国三项目标。这些可以提供与计划的逻辑框架联系和对影响的总体重心的基础。充分融合 4 年中期计划关键成分的新战略框架应该方便领导机构集中于长期和中期的战略，而将工作计划的管理留给秘书处，并将关于约定目标进展的事后问责交给领导机构。

1199. 该战略将确认 5 到 6 项优先重点主题，以作为粮农组织动员资金的基础。它将为捐助成员国提供提议的计划的清楚目标和优先重点，它们的理由，和所需资金的大体规模。它将要求并促进加强计划的首尾一致，挑战捐助方来参与已批准的战略和计划优先重点的工作，并给予适当的支持。除非由领导机构特别批准，否则将逐步取消不属于战略框架的现有计划。它应该有助于建立对该组织、其方向和能力的更大的共同信心。它的目标还有：通过分摊的会费和预算外的贡献，触发更多的资金，不过。有了这个战略框架，两者的区别将会造成比今天小得多的差异，而整个气氛也会带有小得多的政治气息。

1200. 关键的全组织优先重点主题（5 到 6 项，不能再多）应该经常地向上通过显示其与计划联系的计划和预算文件传递给领导机构，又向下带有衡量他们工作的结果指数传递给工作人员。这样应能反过来在司级及其下各级，引起整个组织关于确定优先重点和重心的连锁反应。也应在这些商定的重点框架内制定区域和国家战略（亦见第 6 章）。

1201. 国家一级的工作能够，而且应该有益于接受国和全球的规范工作，并有助于推进联合国改革。因此，国家一级的工作应与国家的中期优先重点框架（这需要比现在更集中一些）连贯一致，该框架本身又包括在联合国发展援助框架及其关于协调一致的最终协议之中。重心可以，举例来说，放在长期全球性伙伴关系上一后

²⁷⁶ 随后可以进行修订，包括回到滚动式 6 年中期计划，然而，这应取决于最初努力的成功和对战略框架持续时间的估计。独立评价组认为 6 年的中期计划为期过长，因此与其他机构的做法相似建议一个 4 年的期限。

者也是核心战略的一部分，并支持规范性工作。所有的活动（包括技术合作计划）将被要求显示它们如何对 约定的指标结果做出贡献。与此相似，在区域一级，区域会议也应该同意若干符合粮农组织全球优先重点的核心主题。

1202. **建议 7.2:** 如上所述，**应该具有数量有限的优先技术主题，每一项都支持成员国的一个或更多的目标，每一项都 融合宣传、规范工作和技术合作。**主题应该集中，并起码持续 6 年（三个两年期）。不可超过限额增加新的主题，而不取消现有的主题。这些主题将是动员预算外资金的绝对优先重点，并将起到融合正常计划和预算外资金的作用。有些可以是多专业的，有些不是。这些主题将在秘书处与成员国密切互动中制订，其中也要考虑到捐助方在它们愿意支持什么项目上的看法。当预算外资金的数量超过一定低限时（例如每两年度 1000 万美元），将任命一位专职的主题管理者。优先主题应该在秘书处与成员国密切对话中决定，选择的标准包括：

- a) 就成员国需要方面的绝对优先重点；
- b) 对该组织潜在比较优势的利用，其中包括现有能力、跨专业性，以及对宣传、规范工作和技术合作的融合；
- c) 时尚性和对预算外资金提供者的兴趣；
- d) 建立伙伴关系的潜力。

1203. 作为说明性例证，应用上述标准可产生下列潜在主题：

- a) 为非洲发展的水资源管理；
- b) 农业和气候变化；
- c) 就业和农业中产生收入；
- d) 林业：将全球治理与减少贫穷联系起来；
- e) “更好的恢复”—灾害后实现发展；
- f) 建设能力和治理，以解决全球牲畜疾病和人类的脆弱性。

1204. 独立外部评价组在得出它在总体计划优先重点上的看法（见第 3 章）时考虑了一系列的主要标准。这些标准是：

- a) 需要平衡的全球发展，以支持成员国的三项全球性目标。如果在该标准上不能获得高分就会自动排除任何建议的工作领域；

- b) 成员国申明的优先重点,包括来自国家中期优先重点框架的重点。如果在该标准上不能获得高分就会排除一个领域,除非在成员国发现某种潜力、可以成为一项优先重点的特殊情况下;
- c) 粮农组织在促进可持续成果和影响中的绩效。如果粮农组织在某一领域的记录很差,那么,要相信粮农组织的绩效能够改进,就必须具有非常高的需求和有力的理由,才能提出建议;
- d) 竞争者和其他供应者的数量。如果有很好的理由可以相信通过其他供应者可以在持续的基础上满足某一需求,粮农组织就没有理由将其短缺的资源用于某一工作领域—该组织的授权使命将会有效地得到完成。其中唯一的困难是:其他供应者确实时来时往。尤其是世界银行曾在某些领域建立起相当强大的能力然后又将其削减。第3章中讨论的促进国家农业研究的国际服务机构的经历导致了关于研究和农民学习机构建设的某种空白。不过,独立外部评价组认为只要有一切理由相信能力将会持续下去,正如促进国家农业研究的国际服务机构的情况那样,粮农组织应该有力地和其他机构建立伙伴关系并减少或取消它自己的能力。有了上面要求的灵活性,如果粮农组织之外的能力大为减少而该领域仍然是一个高度优先的领域,那么,粮农组织就有准备重新建设能力;
- e) 预算外支持的潜力。鉴于当前正常预算的困难情况,这条标准对于考虑如何能将正常计划和预算外资金围绕某一优先重点和进行重要工作的潜力平衡起来,是重要的。然而,不应将此标准用于扭曲诸如根据其他标准定义的,来自主要优先重点的工作。由于可以得到预算外资金,这有时可能会在分配正常计划资金时给出较少的优先重点,而使短缺的正常计划资金部署于其他的高优先重点领域。

1205. 概括的说,独立外部评价组建议,在决定计划优先重点时,成员国应集中于主要目标和重要工作领域,而不是产出。成员国应考虑拟订与上述标准相似的一套标准,以确定选定领域的优先重点。打分可以帮助澄清决定,然而不应机械地使用,但应用于集中判断,如同本报告所做的那样。还需要提供比较性质量证据以供考虑。

1206. **建议 7.3 理事会应采纳一份总的计划方向,并以一定程度的现实政治态度同意一项**示意性的,但相当可靠的两年度预算水平。这将及早给予秘书处准备最后预算文件的连贯一致的指导意见。然后,理事会应在5月或6月开会,以确定预算水平,这样就可以确定详细的工作计划。秘书处(不一定是总干事)需要积极地参

与和领导机构关键成员进行的非正式晤谈，以求在该计划上达成一致。通过计划委员会进行工作（见第 4 章）是这一过程的重要部分。

1207. 以上过程需要把理事会开会日期改到 5 月或 6 月，以便会后起草可以执行的工作计划和预算。这还使得秘书处可以按照世界卫生组织模式的路子，改进计划和预算过程，使得计划和预算文件更加清晰，去掉诸如滞后因素的提法等引起误会的成分。

1208. **建议 7.4** 与本报告其他部分建议改进绩效评估、权力下放和问责制的同时，**应建立一个新的战略、计划和预算办公室**。该办公室把拟订战略、计划和动员并管理资金的职能融入一个综合体系。它将监督在约定的战略目标和成果的基础上（见建议 7.1）积极动员各种资金（分摊会费和所有的预算外资金²⁷⁷）并负责总的预算管理。

1209. 该办公室应处于现在应称为计划及预算司（PBE）之中，因为后者将继续作为发挥以下作用的工具：将战略变为两年度计划、监测全组织实现约定成果的进展，并将反馈机制联系起来，以便必要时调整将来的战略、计划和预算。这将要求将实地计划发展处并入该司，后者是当前负责和筹集预算外资金。它将在总体上负责资金管理，包括使用借贷（见第 8 章）。战略、计划和预算办公室还将协调在各级融合基于结果的管理办法的总体努力，其中包括建立和保证应用全组织单一监测体系，并为技术人员发给指导原则。

1210. **建议 7.5**（另见第 8 章中的建议 8.8）**培训资源应用于建设工作人员在确认和监测成果和结果，以及为相关指数拟订基线的技能**。粮农组织应探索标杆机构及其他机构在基于结果的管理方面的培训努力（包括针对实地工作人员的，以网络为基础的培训），选择一个合适的模式，并要求所有涉及计划拟订和执行的工作人员都对此精通。基于结果的管理概念应按需要融入政策和手册中。

1211. **建议 7.6：应围绕上述优先主题和国家中期优先重点框架实行连贯一致而强有力的资金动员战略**。这应涵盖以下方面：

- a) 要求围绕优先主题和国家中期优先重点框架动员资金。任何在这些参数之外筹集的资金，如超过 100 万美元，应提交领导机构决定是否接受。

²⁷⁷ 其中包括信托基金、战略伙伴关系、电视粮食集资，以及当前在工作计划和预算中称做“其他收入”的项目。

- b) 应给予粮农组织驻国家代表和管理者鼓励、支持、激励，并下放权力，以便在此框架内动员资金。
- c) 传统捐助方之外的新支持来源，尤其是新的私人基金会，为粮农组织提供了可观的可能性。为此目标的针对性投资应具体地定义为本战略的一部分。
- d) 如同电视粮食集资评价中所建议的，为了建立和加强在公众和小企业对粮农组织的支持，应创办一个新的独立基金会。这应该完全处于该组织官僚机构之外。该基金会应代替电视粮食集资，而筹集的资金应用于优先主题。粮农组织应支持基金会的启动，但应为行动的成功，严格规定 3 至 4 年的期限（所谓的“日落条款”）。此后即停止支持。
- e) 应鼓励捐助方按照巴黎宣言，趋向围绕优先主题和国家中期优先重点框架（以及紧急行动中的紧急和恢复行动特别基金）而共同供资，从而减少交易成本并增加认同感。个人捐助者也可以按照以上框架进入长期伙伴关系计划。
- f) 由于对全球性安排和治理日益加快的要求，关于公约和关于粮农组织担任法定机构的协议正在增加。应在粮农组织领导机构领导下寻求协议保证把这些全球性角色放在可以预计和持续的基础之上并在粮农组织基金内增加成员对它们的主人意识。这将包括要求公约和其他法定安排为要求粮农组织发挥的作用充分供资。这可能会要求对基本文件进行改动，甚至对现有公约进行修订。

1212. **建议 7.7:** 除去建议 1 和 3 以外，**继续现已进行的行动²⁷⁸**，以保证将项目服务费用常规地定于足够补偿实际的、“增长性变动的”粮农组织行政成本的水平。同样，鉴于预算外计划日益增长的规模，还应趋向回收一部分半规定和固定成本，以求在整个联合国系统取得做法上的协调。应保持以下的常规过程：定期审议实际服务成本，按需要调整费用，并包括对可比对象的调查。

1213. **建议 7.8:** 粮农组织技术合作计划仍应是需求推动的，但是应确定区域拨款，应根据国家需求和有效利用资金的表现记录制定示意性工作拨款标准，并由区域办事处在进行国家拨款时采用。技术合作计划资金应利用已公布的标准按区域分配，而区域代表应在约定的国家中期优先重点框架之内负责国家拨款。

²⁷⁸ 见 FC 115/14。

1214. **建议 7.9: 保证审计工作的合格和独立。** 尽管在许多方面都表现很好, 粮农组织审计职能中的若干制度性弱点值得注意。 独立外部评价组建议:

- a) 准备一个全组织风险管理框架, 以便为年度的或两年的审计工作计划提供情况, 其中包括审计领域的选择。 优先重点显然应给予全组织最容易出问题的领域。 特别是: 鉴于它们没有被给予足够的、系统的注视, 预期这将导致在如下领域进行风险审计: 粮农组织后备金、服务后的责任、借贷政策和实践、货币风险或预防滞交的准备, 以及计算机系统事故。 如果审计长办公室当前没有进行这类审计的能力, 就应该通过签定合同来进行;
- b) 独立外部评价组认可粮农组织完全按照独立外部成员的原则重建它的审计委员会的意图。 委员会应为总干事提供咨询但还应直接向领导机构进行报告。 委员会的成员应该由财政委员会和总干事共同同意任命。
- c) 粮农组织的内部审计工作计划应提交领导机构, 正如内部审计员协会的标准所要求的那样;
- d) 粮农组织的审计长办公室应停止在所有内部管理和行政委员会担任成员, 但在讨论审计结果时, 当然应该被要求出席会议;
- e) 审计长在向总干事提交他的年度活动报告的同时, 也应将报告呈交财政委员会。 审计长向总干事报告工作²⁷⁹, 也可从权向财政委员会呈交具体报告如果后者还含有总干事的评语的话。 按照联检组的指导意见, 应该对此进行调整, 以便为财政委员会提供直接接触;
- f) 粮农组织的外部审计员应由领导机构具体授权对该组织高级管理层的职能进行经常的审计, 并由领导机构保证此项工作的足够资金。 也应责成外聘审计员按照最佳做法对内部审计的运作情况进行定期监督审查;
- g) 应建立一个粮农组织伦理委员会, 其职责是对提交其注意的任何伦理问题, 包括内部审计提出的任何伦理问题进行独立审查;
- h) 至少每 5 年应对粮农组织内部审计职能进行一次外部同行审议。

1215. **建议 7.10** 应按照国际农业发展基金模式的类似路子, 并继续领导机构已于 2003 年确定的路线, **使粮农组织的评价职能取得独立性**。 这方面的机构安排应确

²⁷⁹ 独立评价组建议, 这一报告路线应通过提议设立的新首席经营官, 以便处理其中行政问题 (见第 6 章)。

保评价办公室对领导机构和管理层的需要作出反应。这也将使得 3 个总部设于罗马的机构的评价职能更容易一体化, 如果以后同意这样做的话。本建议包括以下成分:

- a) 建立评价办公室, 作为一个单独的办公室, 该办公室与管理层有着强有力的咨询联系, 并通过计划委员会向理事会报告工作;
- b) 建立一个小型专家评价小组, 就评价政策和标准向领导机构提供咨询意见;
- c) 评价主任应准备滚动性多年评价计划, 保持“需求决定”的原则, 以保证评价工作在满足领导机构和管理层当前需要的同时涵盖各种领域的工作, 并做到各种重要的工作中期都得到独立的评价, 而存在最大风险的领域都经过评价。计划将由领导机构在经过适当磋商后审议、批准, 其中包括与管理层的磋商。评价预算一旦经领导机构表决通过即直接拨付评价办公室。为了在对管理需要作出反应方面确保持续的灵活性, 应将两年度评价预算的一定比例(可为 15%)单独纳入一个储备金, 以满足未列入计划或未预见的需要;
- d) 评价办公室主任职务的定级应该进行研究, 以保证与其他具有成熟评价职能的联合国机构的评价首长处于同一水平。在通过公开的竞争性过程, 并由一个包括独立评价专家、粮农组织管理层和领导机构代表的小组审查之后, 他/她应由领导机构任命。评价首长应有固定任期²⁸⁰, 并在完成任期后一定时间内不得担任粮农组织的其他任职。在通过公开的竞争性过程并由领导机构授权后, 他/她将单独负责工作人员和顾问的任命;
- e) 评价办公室应在下列问题上发挥正式的咨询作用: i) 按照总体评价结果的计划优先重点顺序; ii) 开发为监测和评价, 包括自我评价, 提供数据的基于成果的管理制度; iii) 为知识网络提供学到的经验教训。

1216. 这些措施有效与否, 将需要加强对领导机构的报告, 以及成员们的参与, 关于治理的第 4 章对此建议了有关的措施。

1217. **建议 7.11:** 评价预算和资金 由领导机构批准的核心评价计划应有足够的资金。按照联合国系统最成熟的评价服务的最佳做法²⁸¹, 独立评价预算指标应定为

²⁸⁰ 国际农业发展基金和联合国开发计划署的做法显示: 一届 4 到 6 年, 可以再任一届, 也许是合适的。

²⁸¹ 参见国际农业发展基金、联合国开发计划署和联合国儿童基金。

该组织用于全组织独立评价正常预算的 1%，和用于定期独立主题影响评估的 0.3 %。进而，粮农组织应继续发挥它的带头作用，要求每项预算外捐款都规定将大约 1% 的价值用于进行评价。评价处应继续将最高的优先重点放在全组织一级的战略性评价上，并应按照理事会 2007 年 6 月批准的新体制，继续确保对预算外计划的充分评价。

第八章：行政、人力资源和财务²⁸²

1218. 评价报告的这一部分涉及主要由人力、财政及物质资源部，各区域办事处管理支持组/共享服务中心各分中心，其次是知识及交流部处理的广泛行政领域。这些领域的工作提出的跨部门问题，关系到该组织各个方面，包括预算外项目的执行和所有下放办事处的运作。

粮农组织行政－概述

1219. 人力、财政及物质资源部的现行结构包括三个主要司：财务司、人力资源管理司、行政服务司及其医疗处、保安处和共享服务中心。知识及交流部的结构包括四个主要司：大会及理事会事务司、知识交换及能力建设司、交流司、信息技术司。最近一次对粮农组织行政事务的重大系统评价，是作为 1989 年对粮农组织全面审查的一部分进行的²⁸³。这次评价为增强业务效益提出了一些建议，包括外包某些专家服务。自那时以来，对总部财务管理和财务控制进行过几项专门审查，涉及正常计划活动和若干预算外项目的财务控制、库存管理、财务报告特征，以及内部控制政策和过程，在有限的程度上包括业务效率效益。

1220. 此外，在过去五年中，大多数内部审计报告直接或间接审查了行政工作，包括财务和信息系统的管理。这些审查包括对以下方面的检查：预算监督系统、收支预报的准确性、预算外捐款资助项目的财务监督、粮农组织财务管理责任的明确性、职工旅行待遇一次性付款应用情况、某几类职工的招聘和遴选程序、顾问报酬、协议书的管理、软件管理程序和 Oracle 数据库的安全性等等。独立外部评价审阅了其中大部分报告。检查粮农组织审计职能时（见第 7 章），还更加全面地审查了随机挑选的一些审计（见表 8.1），其中许多审计专门针对行政事务。这些审计突出了一些相对薄弱的领域，并为加强系统、监督和报告提出了许多建议。

²⁸² Teresa Saavedra 和 Enrique Zaldivar 编写的背景工作文件。

²⁸³ 粮农组织管理审查，1989 年 4 月份 SJS 3/4，它整合了由三个单独的咨询公司即 Touche Ross、公共行政服务及 Eurequip SA 提出的报告。

表 8.1：独立外部评价审阅的审计报告

年份	主题	年份	主题
2001	信息安全方面	2004	顾问付款
	电视粮食集资的若干方面		南部及东部非洲分区域办全面管理审计
	应付帐款组		软件变化控制管理程序
	亚太区域办事处的协议书		对非消耗品控制的审查
	拉美加区域办事处顾问的使用		信息安全
	信息产品周转基金		给捐助者的财务报告
	对组织资源利用的内部监督		粮食安全特别计划管理及协调处的赤字
2002	总部的实地银行对帐	2005	财务报表编制程序
	灾后复苏		世界农业信息中心
	作者合同 - 总体报告		非粮农组织会议的管理
	对协议书的总体审查		信息产品周转基金
			非洲区域办采购审查、特别注重信息技术
2003	专业人员招聘和遴选程序		亚太区域办一般业务管理审查
	对大使计划的特别审查		尼日利亚粮食安全特别计划
	总部工作场所的健康和安全		100 万美元以上的采购
	电视粮食集资预算外资金财务管理审查		拉美加区域办的预算编制
			欧洲区域办财务程序
			加勒比分区域办的绩效和全面管理
			中东欧分区域办的绩效和全面管理
			粮农组织驻印度尼西亚代表处
		印度尼西亚若干项目	

1221. 根据独立外部评价审查，包括根据对上述内部审计报告的审查，财务和行政职能总体情况有四个主要方面：

- a) 粮农组织的财务、人力资源和一般行政管理，对确保批准的系统、规则、条例和程序的应用十分有效。监测和报告系统反映了这一点。这一普遍结论显然尤其是根据整合各内部审计报告得出的。审计员发现，系统和控制方面的弱点导致滥用权力的最明显事例是待遇旅行一次性付款的管理和一些医疗报销的管理，结果是收回款项和采取惩戒行动。独立外部评价对行政职能的严格审查还包括：对包括信息技术系统在内的各种系统的彻底审查、粮农组织行政财务结构和手段与对比组织的基准比对、粮农组织内部的广泛访谈和焦点小组讨论。这些努力增强了上述普遍结论。粮农组织管理部门对行政和财务受托人责任的重要性非常严肃，值得赞扬。

- b) 然而，第二个结论是，这一结果是通过一个尤其繁复、高成本的行政系统取得和维持的。这种行政系统的特点是：事前²⁸⁴控制过程数量多，涉及执行单项交易过程中和在其最终批准之前需要完成的审查和严格检查，必然造成极高程度的重叠、重复和交易费用；授权水平比对比组织低；事后²⁸⁵要求。许多控制和过程是直接根据粮农组织成员的需要和要求建立。独立外部评价发现，粮农组织的财务和行政服务成本高，就用户群体承担的间接“隐含”成本而言尤其如此。然而，这并非暗指粮农组织行政人员没有产出。同以往独立检查²⁸⁶一样，独立外部评价的结论是行政及财务部工作人员正常工作时间很长。
- c) 第三个结论是，监测和报告粮农组织行政工作的系统都以“监督遵守情况”为基础，极少有例外。对效率和效益的衡量重视不足。实际上，看来极少提到这两项因素中的任何一项。显然假设对该系统的遵守，就等于效率和效益达到可接受的程度。然而，没有确定效率效益的明确规范和标准，谁都可能对该假设提出质疑，容易遭到驳斥。
- d) 最后一个结论是，粮农组织行政普遍缺乏对用户的重视，但医务处、资金管理的某些领域等为一些明显的例外。例如，Oracle 财务等系统适当满足了行政及财务部的需要，但却没有提供其他用户所需的产出。最近，在实施 Oracle 人力资源系统的同时，采取了早就应该为处理用户群体报告需要开展的一项行动。独立外部评价的焦点小组始终提请注意对用户需要缺乏响应，普遍不满意共享服务中心应用的规划，要求在人力资源功能中更好地实现客户支持一体化²⁸⁷。独立外部评价对驻国家代表处的访问发现，人们对普遍未能理解实地工作人员的困难表示关注。

效率和效益

1222. 粮农组织及其成员认识到在粮农组织行政和技术计划中实现增效节支，为其技术工作尽量增加稀少预算资源是重要的，值得赞扬。根据理事会第一一〇届会议的指导，1994年以来，粮农组织一直厉行增效节支（其定义为“降低投入成本而

²⁸⁴ 事前系指在须控制的事件发生之前所采取的审批和控制措施。事后系指须控制的事件发生之后所采取的控制和核实措施（即追溯性措施）。

²⁸⁵ 见前一个脚注。

²⁸⁶ KMPG 对信息司和财务司人事编制的审查，2002年。

²⁸⁷ 人力资源规划研讨会，提交粮农组织的一份报告，Harris 和 Brewster，2003。

又不对产出产生实质性不利影响²⁸⁸)。粮农组织始终向最高级领导机构报告其取得的成就。

1223. 粮农组织采取了一系列积极的行动也值得赞扬。节约的量化情况先在 2000 年 11 月提交第一一九届理事会供了解情况, 后在 2002-03 年工作计划和预算中向大会作了报告。2004-05 年工作计划和预算总结了从 1994 年至该文件出版为止增效措施所产生的节约, 与 1994 年相比, 每两年度共节约 1.20 亿美元。独立外部评价并未试图独立核实这一数据, 但领导机构的记录或外部审计均无证据对这些数字提出质疑。实际上, 2005 年 5 月财政委员会会议报告(第 63 段)指出: “认识到与 1994 年相比已经实现每年估计 6 000 万美元的节约, 若干成员承认实现进一步节约的困难”。2005 年 5 月第九十三届计划委员会报告指出, “认识到近来已经实现重大节约, 它因此要求 2006-07 年增效节支指标应切合实际”。

1224. 2005 年下半年, 2006-07 年工作计划和预算奠定了一个新的增效框架, 包括对生产率增长和精简行政、财务过程的重视。这一框架目的在于确定新的效率, 包括五大原则: i) 所有活动均包括在内; ii) 管理人员制定指标, 并负责实现和报告成果; iii) 确定适当水平的下放和内部监督; iv) 有效的内部定价战略和加强跨学科协作; 以及 v) 利用共同标准和程序对所有计划进行自我评价。独立外部评价承认秘书处执行这一框架的努力²⁸⁹, 尽管粮农组织高级管理部门承认其实施程度尚未达到预期水平。

1225. 2006-07 年工作计划和预算还在计划和财政委员会关于增效节支的指标应切合实际的建议的基础上, 确定了每年节约 1.0%至 1.5%的指标。最近, 该组织还提供了有关总干事改革措施预期产生的、将大大超过工作计划和预算指标的增效节支和利益的一些详细情况。同样, 迄今为止, 也并非所有措施都得到实施²⁹⁰。

行政管理费用

1226. 就严格的行政职能而言, 部和司之间的行政职能作了大量的重新调整。因而很难获得粮农组织行政费用的一对一时间序列或对比分析。哪些东西应纳入行政费用, 哪些东西应作为计划或其他职能报告的定义问题, 使分析更加复杂。这是规划和复杂程度与粮农组织一样的大多数组织共有的问题。例如, 一些组织不把医疗服

²⁸⁸ CL 110/REP 报告第 24 段

²⁸⁹ 粮农组织计划委员会和财政委员会均赞扬预期为精简过程、实现效率和绩效增长采取的行动, 并注意到工作计划和预算文件中提出的新颖建议。

²⁹⁰ CL 131/18, 表 21。

务包括在行政项下，而另外一些组织却如此行事。一些组织把大楼和其他物质实施的管理费用分配到所有部级单位，而另外一些组织却把这些费用作为中央管理开支。独立外部评价考虑了这些因素，以及行政费用因以下因素而增加的压力：

- a) 更加重视联合国安全及与之相关的费用；
- b) 改进信息技术系统及其所需技术服务的大量相关费用。

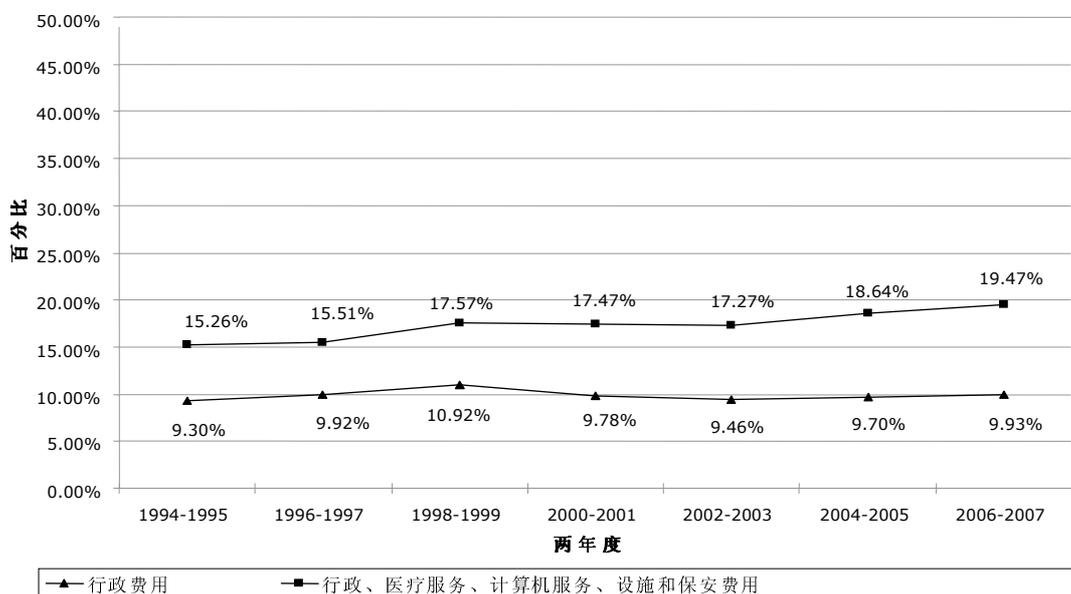
1227. 在这项活动中，行政定义为：行政及财务部所有部门，但不包括医疗、计算机、设施和保安费用；外部审计和内部审计；计划和预算但不包括评价；以及管理支持服务²⁹¹。作为占粮农组织总拨款的百分比而言，行政费用占总拨款的比重从1994-95年的9.30%，提高到2006-07年的9.93%（见图8.1）。相对正常计划总拨款而言，这意味着这一时期内行政费用成比例增加6.8%（即9.93除以9.30）。因此，在资源实际值下降的这一时期中，行政比其他领域得到更多的保护。然而，就绝对值而言，行政资源出现实际下降，因为总拨款实际值同期下降22%。这一时期行政的实际下降达20.1%。

1228. 包括医疗、计算机、设施和保安费用时，行政占总拨款的百分比在1994-95年至2006-07年期间持续上升，从略高于15%上涨到略低于20%（图8.1）。

1229. 在考虑用于行政费用的粮农组织总拨款比重时，应当在一定程度上承认粮农组织的活动环境逐渐日益复杂。这包括1994年至2007年权力下放程度提高，而且由于平均规模较小的短期合同数量增加而更加复杂。复杂性的提高导致目的在于加强内部控制的措施（如在20世纪90年代后期采用地方审计计划和在财务司中设立一个控制组）。也不妨提出，对粮农组织行政费用的考虑，应当考虑项目带来的行政服务收入（即对预算外项目的收费），而且此类收入应视为抵消（即降低）行政费用。在独立外部评价来看，项目收入的波动及其纳入行政费用，可能造成报告的行政费用而出现波动。此外，这一时期内，预算外项目活动的实际价值也出现下降，即使考虑到紧急和恢复活动资金增加也是如此。因此，虽然不包括预算外项目活动的收入，可能影响下图中的绝对百分比，然而，该图仍然是同期趋势的代表性标志。

²⁹¹ 管理服务组从各计划部门转移到行政及财务部，也在我们的计算中作了调整（取消其影响）。

图 8.1: 行政拨款占总拨款的百分比



1230. 在同一时期内，总干事直属办公室，包括总干事、其直属工作人员、总干事顾问团和副总干事办公室，占粮农组织正常计划的比重，从净拨款的 0.7% 提高到 1.0%。

1231. 此外，需要财政委员会审批的粮农组织预算章节之间的转拨，表明从各项计划调拨资金以承担行政费用的趋势（见表 8.2）。

1232. 此外，独立外部评价的工作量分析和焦点小组讨论，表明了使行政费用增加的其他压力。对此类压力的说明和不断把行政任务分配给技术司的倾向（见表 8.3），可见国际管理咨询公司（Accenture）对人力资源管理司的组织设计进行的一项独立研究。研究发现，该司为日常事务工作作出的努力很不相称。研究建议调整该司活动重点，强调人力资源管理和行政管理的战略和上游方面。独立外部评价欢迎和完全赞同这一结论。

1233. 对 Accenture 报告的初步讨论表明，事务性工作将仍然由行政及财务部开展，但最新的建议提出将其中许多责任授予粮农组织各技术部。如果这样，一方面是一个好主意（重新调整人力资源管理司的工作重点），另外一方面却是一个可疑的步骤，即日常行政事务转移到各技术司后事实上“无形”增加了总的行政费用，前者的作用可能为后者抵消。只有说明的大刀阔斧的精简措施绰绰有余地抵消技术司事务处理工作的影响，这种新的业务模式才有活力。精简措施的设计目的应是减少事前控制，应利用一切可能的机会，取消利益大于尚未量化的间接费用的领域中的事务处理职能。

1234. 独立外部评价认为，粮农组织正常预算（1994-95 至 2006-07）（实际值）总体下降 25%，对粮农组织技术部产生的影响大于对行政单位的影响。

表 8.2：粮农组织工作计划和预算章与章之间的转拨

两年度	转 自		转 至	
	计 划	千美元	计 划	千美元
2006-2007 (预报数 - 将于 2007 年 9 月份提交批准)	可持续粮食和农业系统	700	全组织管理	300
	权力下放, 联合国合作	5,000	知识交换、政策及宣传	1,100
	和计划执行		管理和监督服务	2,000
			资本支出	2,300
2004-2005	总的政策和指导	300	合作和伙伴关系	1,540
	技术和经济计划	2,540	共同服务	1,350
	支持服务	50		
2002-2003	技术和经济计划	5,800	总的政策和指导	100
	技术合作	300	合作和伙伴关系	6,000

表 8.3：各地职工用于技术合作、规范活动和行政事务的时间比重

职 工 (按地点划分)	2000			2005-06		
	技术合作	规 范	行 政	技术合作	规 范	行 政
总部技术部	19%	56%	25%	20%	42%	38%
区域和分区办事处	21%	27.5%	51.5%	25%	32%	43%
粮农组织驻国家代表	27%	40%	33%	27%	35%	38%
国家办事处工作人员	12%	22%	66%	12%	23%	65%

责任性、透明度、信任和授权

1235. 在任何一个组织中，责任性、信任和授权问题都在其行政管理中得到反映。行政管理类型不同，组织内部的信任和个人责任文化就不同。使用博思艾伦能力剖析工具（BAH profiler，见第 6 章）衡量，粮农组织当前的文化特征是信任度和个人责任性低。粮农组织许多日常工作需要高层批准。绝大多数情况下，任何新举措，不论其有多谨慎，和加强政策的任何行动，不论其规模大小，都与总干事相联系。职责和责任都上交至最高一级。集体“自主意识”弱。

1236. 独立外部评价的一项分析证实，司长很少有独立决策权。行使职责的框架使他们形成固有的规避风险心态，习惯把责任上交给粮农组织权力层级中高于他们的层面。另一个例子是助理总干事没有决定自己公务旅行的权力。最近，粮农组织驻

国家代表的授权增加，但 G-5 及其以上职位的个人招聘仍需总部批准²⁹²。理由是政府施加压力，要求粮农组织驻国家代表任命不合格个人，这是作出的一种必要回应。虽然可以理解，但成本效率下降。首选方法将是在透明、完全负责的招聘过程框架内下放这项授权。

1237. 司长不能任命每日报酬超过 380 美元的顾问，助理总干事不能任命每日报酬超过 480 美元的顾问。退休人员或任何人超过 62 岁，如果报酬超过每天 150 美元（粮农组织退休人员按滑动等级付款），其任命必须得到总干事的批准。所有专业人员的遴选仍然需要类似的最终批准。在决策链下级，责任和信任程度低，许多行政文件需要得到极其多的签字才能处理就是一个事例。例如，加班申请需要六个签字，区域办事处旅行申请需要七个签字，而一份协议书需要多达 15 个签字。此类文件上会签要求过多，就信任和责任而言，在粮农组织上下传递了强烈的不利信号。

1238. 粮农组织职工手册没有体现制定组织规则的现行“最佳规范”。这种规范努力简化待遇的界定，避免程序因素妨碍规则，从而实现规则管理的灵活性。粮农组织许多工作人员包括管理人员在独立外部评价访谈中对此发表了意见，有时明确指出了当今环境中不适应的过时规则和条例。插文 8.1 对此作了一些说明。

²⁹² OCD 通报第 2007/1 号。新的一般服务人员招聘政策实施准则。

插文 8.1: 粮农组织手册 (MS) 中的事例

- MS 317 (顾问) 整整两页论述适当的旅行安排, 包括关于超重行李待遇的七条规定。
- MS 425 (死者的运送) 包含三页细节, 涉及应对特别困难情形需要大量灵活性时的决定。仅举一例就足以说明: 条文 (e) 批准“在无公共运载工具或不切合实际时, 使用灵车陆地运送遗体 (包括渡轮费和过桥费)”。比较而言, 美洲开发银行在一个段落中处理了死后运送待遇的补充需要, 规定了一个合理财务限额, 主管人员可在这一限额内灵活作出所有随后的决定。
- MS 450 (旅行) 包括旅行使用的所有表格副本。
- MS 501 (设备申请) 附录 A 规定各特定级别工作人员办公室可拥有的物品, 详细至“落地衣帽架”一级。
- MS 119 (授权) – 附录 D 包括 71 页授权规定, 涉及能想到的所有可能性, 而不是以原则为基础。例如, “确定降级后的薪金水平”有四项不同授权, 而这本应是一项按照规则作出的几乎不需要判断的决定。如果假定 (比如司长) 授权的一种“约定水平”, 则仅需规定须上级审批的那些决定, 适当时可下放授权。
- MS 317 (顾问) 对协议作了严格规定, 只有个人才能签约, 尽管在许多税收管辖区内, 个人为税收目的组成公司是完全合法的。与“组成公司的”个人签订合同需要高层审批, 而不是由主管部门判断。此外, 确定费率时僵化 (只有每日、每月或计件费率), 灵活性受到限制, 可能使粮农组织遭受损失。例如, 本可按照一次性付款或支付一笔固定费用这两种方式中费用较低的方式, 或者这两种方法相结合来聘用顾问, 但粮农组织规则不允许这些可能性。
- MS 348 (职工设施) 涉及粮农组织场地上的交通指挥、允许车辆进出时间、如何开设银行帐户、公告牌具体地点等问题。在其他组织中, 这些项目在非正式通函/小册子中处理。

1239. 粮农组织决策高度集中, 造成行政费用增加, 冲淡了组织内部的信任和个人责任性氛围。粮农组织内部有效授权不足, 始终是粮农组织最近一些评价²⁹³得出的一项不变的结论。下表 (表 8.4) 把总干事在人力资源方面保留的授权与其他组织的情况作了对比, 举例证明了这一点。表格显示授权比对比组织少得多。与其他组织相比, 表明授权程度很低的其他方面包括:

- a) 未经总干事批准, 粮农组织人力资源司司长不得解聘任何地方工作人员。联合国开发计划署的地方人员编制属于联合国系统最大的之一, 但其所有此类决定均由其人力资源司司长作出。

²⁹³ 例如, 权力下放独立评价 (2004); 粮农组织应对印度洋地震和海啸紧急及恢复活动实时评价 (2007); 2003-2005 年沙漠蝗防治活动多边评价 (2006) 和对技术合作计划的独立审查 (2005)。

- b) 60 天以上年假积存的审批，没有授权人力资源工作人员，需要总干事一级的批准，而在其他组织中，这是一项比较常规的人力资源管理职能。
- c) 专业人员职位招聘过程的结果、建议和辅助文件均送交总干事办公室决定。2005 年，总干事办公室在 36 例中有 6 次没有挑选列入短名单的第一候选人，即占 17%。2006 年，这一比例下降到 8%。
- d) 司长和助理总干事签署协议书的授权额度分别为 5 万美元和 20 万美元。超过这一水平，协议书须报送总干事办公室批准。

表 8.4：未下放到总干事或副总干事以下的人力资源授权

	粮农组织	联合国教科文组织	世界卫生组织	经合发组织	国际货币基金组织
职位	2	4	1	3	3
任命	13	8	2	2	4
其他人事行动	4	2	4	3	2
解聘	10	5	2	6	4
纪律措施	3	4	3	4	2
顾问	5		2		
其他	7	2			3

人力资源管理

1240. 粮农组织核心人力资源职能采样常规结构，设有三个处/组，分别处理人力资源开发（分类、招聘、绩效管理和培训）；系统和社会保险（薪金、养恤金、医疗保险和信息技术）；以及有关政策/法律事项的一个小型工作组。此外，一个开发新的 Oracle 人力资源系统（HRMS）的临时项目小组也向人力资源司司长和信息技术司司长报告。直到最近，人力资源司一直管理为整个粮农组织提供临时协助的共享资源库，但该库现由人力资源司和共享服务中心分开管理。

1241. 粮农组织人力资源政策的执行环境与其他许多国际组织相似：预算紧张，短期合同使用增加，对信息技术系统依赖程度大。粮农组织还须服从联合国大会、国际公务员制度委员会、国际劳工组织仲裁法庭关于联合国共同系统案例法的决定。这严重限制了粮农组织发展能够适应迅速变化需要和外部市场条件的人力资源政策的灵活性。

1242. 独立外部评价对粮农组织人力资源职能的审查了解到的情况是，人力资源司拥有许多能干、有奉献精神和进取思想的工作人员，但由于当前的制度及其应用，

他们往往与计划人员一样感到失望（或甚至更加失望）。独立外部评价对人力资源的审查侧重 6 个主要方面：招聘和任命、绩效评价、激励机制、人力资源职能的授权、合同方式以及人事服务/用户关系。

招聘和任命过程

1243. 政府代表、粮农组织工作人员和管理人员几乎普遍认为粮农组织的招聘和任命过程缓慢、复杂、过度集中。管理人员启动招聘行动缓慢，这主要是由于预算不确定性，但即使考虑到这些因素，粮农组织的过程同样是缓慢的。2002 年确定的完成招聘工作的标准平均指标为 140 天²⁹⁴，但即使这项指标也从未达到²⁹⁵。人力资源司可提供的最新数字表明平均约为 190 天。四个对比组织（联合国教科文组织、世界卫生组织、国际货币基金组织和经合发组织）的招聘处理步骤比粮农组织少，尤其是在收到申请之后。与对比组织形成对照，粮农组织总干事批准所有专业人员的任命。这就要求薪金协商推迟到总干事批准应聘者之后进行²⁹⁶。此外，各部需要列出申请某个职位的所有应聘者，即使他们明显不合格也是如此，并说明淘汰的理由。在许多情况中，必须在系统中登记数以百计的申请人，并作出上述处理，包括由粮农组织给予确认。这是一项繁重的劳动，但没有增加任何价值。在其他组织中，空缺通知通常声明将仅仅联络被考虑列入短名单的那些应聘者。

1244. 职位空缺通常登在粮农组织内联网或因特网上或在两处都登载，少数空缺还做国际广告。然而，这种做法并不一致，仅仅到最近粮农组织才开始为非常高级别的职位刊登招聘广告。在这一方面，确保招聘工作最大程度的透明和独立，正在成为联合国的共同政策和方法，包括使用独立顾问，按照具体、详细的能力要求进行核查。此外，至少在最近几次副总干事和助理总干事一级的机构招聘中（如在农发基金），使用独立外部小组对应聘者面试，然后向行政首脑提出建议。粮农组织开始朝这一方向转变，为助理总干事职位发布招聘广告，但尚待考虑采取进一步措施，对应聘者是否合适进行独立和系统的核查，或正式应用这样的能力要求作为遴选基础等。

1245. 独立外部评价根据粮农组织所有司级（D 级）及更高等级人员的履历，提出了评定能力的大致分类。结果是他们以前在管理职位上的经验和资历给人留下了尤其深刻的印象。然而，应当指出，现任区域代表中只有两位代表之前有粮农组织的经历，只有两位代表有大量国际经验。

²⁹⁴ FC 99/10, 2002 年 5 月。

²⁹⁵ 专业人员的招聘，审计报告 2203, 2003 年。

²⁹⁶ 也对专业人员的招聘发表了评论，审计报告 2203, 2003 年。

表 8.5：粮农组织现任管理人员的能力分类（司长及更高职位）

频率	了解粮农组织的职责及其全球关系			规划、组织和提供优质结果	技术能力	
	粮农组织经历	以前在其他国际发展机构中的工作经历	主要背景	以前在管理职位上的工作经历	工作资历	博士学位
总部助理 总干事 (9)	2 (22%)	3 (33%)	5 个：政府 (56%) 2 个：粮农组织(22%) 1 个：学术机构(11%) 1 个：律师 (11%)	9 (100%)	8 (89%)	2 (22%)
区域代表 (3)	2 (33%)	2 (50%)	4 个：政府 (100%)	4 (100%)	4 (100%)	4 (100%)
司长 (27) (D2)	18 (67%)	11 (41%)	8 个：政府 (30%) 6 个：学术 (22%) 5 个：粮农组织(19%) 其他 (29%)	24 (89%)	24 (89%)	14 (52%)

1246. 粮农组织驻国家代表是粮农组织的前线，但对其履历的类似审查得出的结果远远没有给人留下那么深刻的印象。就原有国际经历和对粮农组织工作的了解而言尤其如此，而独立外部评价认为这两项是这些职位的关键标准。大约 35% 现任粮农组织驻国家代表，在成为驻国家代表之前没有在其本国以外的经验，69% 之前几乎没有或根本没有在粮农组织中的大量经历。这表明 2004 年对粮农组织权力下放的评价以来几乎没有变化，该评价发现“56 个粮农组织驻国家代表从来没有在粮农组织总部或区域办事处工作过，这减少了他们对粮农组织的直接了解²⁹⁷”。权力下放评价还认为，在招聘粮农组织驻国家代表时，原先在粮农组织的经历应得到最优先重视，因为没有这一经历，粮农组织驻国家代表的工作和实效将受到严重限制。独立外部评价的发现完全支持这一结论。

1247. 独立外部评价与粮农组织工作人员和许多常驻代表的访谈中提出的一种有力而一致的看法是，粮农组织驻国家代表的任命过程缺乏透明度，结果是任命政治化。粮农组织在其万维网站上登载了粮农组织驻国家代表的一般性空缺通知，自 2004 年 7 月份以来，为这些职位发布招聘广告。然而，由于随后的遴选程序，这些招聘广告步骤并未减轻人们对缺乏透明度的强烈感觉。

²⁹⁷ 对粮农组织权力下放的独立评价，2004 年，第 61 页。

1248. 权力下放评价还发现：“粮农组织驻国家代表的遴选程序……不是充分公开、竞争的。这使招聘和调动与根据能力遴选的标准系统相符的程度下降……”假如这些职位属于职业发展的一部分，把总部技术人员调到实地或者反向调动，这完全可能是一种不发布招聘广告的标准做法。然而，在粮农组织中，轮岗既非政策又非实践。尽管在这一段时间内百分比略有变化，但普遍情况表明，只有 30 个粮农组织驻国家代表职位由粮农组织工作人员填补，其余的从其他地方招聘。这种情况加上所采取的过程的不透明性质，增强了这些职位通过“政治任命”填补的印象。2006-2007 年填补了 17 个粮农组织驻国家代表，其中 5 名是粮农组织工作人员。

1249. 对这些问题的关注并不是想说明粮农组织驻国家代表表现不佳，尽管独立外部评价国别访问收集的证据确实提出了这一方面的问题。然而，它确实表明招聘和任命过程没有依照一致、透明的规范、标准和能力要求。粮农组织驻国家代表的挑选根本无法与联合国开发计划署驻地协调员遴选现采用的严格、独立审查过程相比。独立外部评价的审查还表明，挑选可能有些偏向具有政治背景的应聘者。虽然有效的过程并非始终产生最佳结果，但它确实大大增加了取得这种结果的可能性。

1250. 2005 年，粮农组织确立了一个粮农组织驻国家代表能力框架，迈出了改进招聘过程的第一步。然而，这一框架太粗泛、原始。需要更加精确细化才能指导遴选工作和今后定期的绩效评价。它充其量现只是一个大体、初步指导，要求具有四项主要能力，即代表粮农组织、确保积极的实地计划、促进和协调应急活动以及有效管理驻国家代表处和安全事务。这需要大量细化，包括增加类别（如国际经验；对国际发展系统的了解；对粮农组织及其产品、能力的专门了解；技术能力；以及政策和战略制定能力），对各类要求将应用的措施或衡量标准，以及适当时各类要求适用的不同权数。

1251. 更概括地说，应制定公布明确、透明的粮农组织驻国家代表招聘和任命政策。应当包括联合国系统现有的和正在形成的最佳规范的要素，包括公开发布国际招聘广告、独立核查申请、组织包括外部专家参加的面视评审小组。联合国开发计划署当前的驻地协调员招聘政策虽然成本高——正因如此，或许需要修改，却是可效仿的一个有益模式。

1252. 招聘和任命过程还需要考虑成员国公平代表性和性别平衡的目标。这两个问题均是向领导机构提交的几份内部报告的主题²⁹⁸。粮农组织的成员国代表原则，最早由 1957 年粮农组织理事会第二十七届会议制定，粮农组织 2003 年大会根据联合国秘书处和联合国共同系统几个组织实施的原则通过了一个经过修改的规则。根据

²⁹⁸ 最近的文件是 CL 127/6—关于地理代表，和 FC 115/15 号文件—关于性别平衡。

这一新方法，权数为 40% 的职位按全体成员数分配，5% 按成员国人口分配，55% 与分摊会费比率成正比分配。

1253. 1994 年以来，由于认真作出招聘努力，粮农组织的地理代表性平衡得到大大改善²⁹⁹。然而，令人印象深刻的这些收获，往往涉及填补空缺职位花费大量时间、结果造成生产率下降的重大代价。更严重的是，还有迹象表明，大力强调所有成员国均获得代表性也造成能力下降。独立外部评价完全认同公平区域平衡的重要性，但也认为过分强调从合格应聘人员有限的个别国家（尤其是小国）招聘，可能产生有害影响。

1254. 地理代表性改善状况每月向成员国报告。性别平衡进展状况每年向财政委员会报告（下文对性别平衡作进一步分析）。

1255. 总之，虽然最近有一些改进迹象，但粮农组织的人力资源政策和招聘、任命方法，比对比组织缓慢、繁复、费用高。在一些方面，也因透明度不足而受到影响。招聘过程平均 190 天和甚至原定但未能达到、现实已被放弃的 140 天的指标，粮农组织是绝对不应接受的。

性别平衡

1256. 如同整个联合国系统那样，粮农组织管理职位和较高专业人员职位中妇女的比例低（见表 8.6）。妇女也更常见于担任行政和语言相关职能。设在罗马的其他机构比粮农组织的进步快，尽管应当指出这些组织在扩大，而粮农组织在收缩。例如，2003 年至 2006 年年中，粮食计划署女性国家副主任的人数从 13% 增加到 28%，2006 年粮食计划署区域副主任 40% 为女性。

表 8.6：人员比较统计数据（女性与男性比例，2005 年 1 月）	
职位	2005 年女性所占比例（%）
司处级及更高职等	12%
P5-P4	20%
P3-P1	46%
国家专业官员	20%
准专业官员	52%
一般服务人员 - 总部	31%
一般服务人员 - 办事处	14%
专业人员 - 总部	73%
专业人员 - 办事处	55%

²⁹⁹ 例如见 CL 124/15，2003 年 6 月，和 2004-2005 年计划执行报告，C 2007/8。

1257. 国际农业研究磋商小组对妇女专业人员招聘工作进行的一项研究认为，专业教育并非招聘的真正障碍³⁰⁰。研究发现妇女决定申请某个职位有两项关键因素：机构地点及该机构关于性别平衡的严肃性形象。就粮农组织总部而言（如同设在罗马的其他机构所表明的那样），地点不大可能成为一个重大的限制因素。然而，对实地职位来说，这到可能产生意义更重大的限制作用，尽管粮食计划署实现的增长表明，这并非一个无法逾越的障碍。粮农组织的形象十分相关，有时还有特定技术部门的形象（另见关于文化的第 6 章）。粮农组织驻国家代表在树立粮农组织在世界各地方向和形象过程中发挥关键作用。截至 2007 年 4 月，仅 20% 为妇女（见表 8.7）。

表 8.7：粮农组织驻国家代表的性别情况³⁰¹

粮农组织驻国际代表 - 妇女	妇姓人数 ³⁰²	比例 ³⁰³ (%)
非洲	7	20%
亚洲及太平洋	3	18%
拉丁美洲及加勒比	3	17%
近东	1	11%
欧洲及中亚	1	50%
合计	15	20%

1258. 独立外部评价所调查的所有主要人员都认为，粮农组织需要在招聘和内部晋升中争取吸引潜在女性专业应聘者，而这项工作尚未系统进行。尽管为确保妇女应聘高级管理职位作出了一些可嘉的努力，但尚未采取其他措施，如确定各部的指标，采用一系列更广泛的灵活工作安排政策。2004 年的计划因招聘工作冻结而被搁置。不过，一些司采取主动，更加严谨地利用现行政策和粮农组织职工条例中现有的机会，使其工作人员能够实现工作与生活更好的平衡（见以下插文）。

³⁰⁰ Ladbury, 加强国际农业研究中心妇女科学家和专业人员的招聘, 国际农业研究磋商小组, 1993 年。

³⁰¹ 资料来源: OCDO, 更新至 2007 年 4 月。

³⁰² “人数”根据实际职位计算, 即“粮农组织驻国家代表+区域代表”计作一个单位。同理, 双重任命不计在内。

³⁰³ 根据当前填补职位计算, 即临时的粮农组织驻国家代表不计在内。

插文 8.2: 粮农组织改善性别平衡的一项司级举措

面对受聘人员少，加上对 15 年内 74% 的妇女在平均留任 4 年后离去感到担忧，投资中心于 2005 年对增加和保留妇女专业人员的措施进行了一项内部研究。研究发现，主要问题是缺少令人满意的工作与生活平衡。过去五年中，有幼儿或想要孩子的所有专业女性，或离开投资中心，或转向旅行要求有限的就业。因其工作性质，投资中心是对长期差旅要求最高的单位之一。总的差旅时间（每年超过 100 天）、差旅的长短、种类和不可预测性是问题的主要根源。2005 年底，投资中心管理部门建议“鼓励营造一个有助于工作任务灵活性的环境”，（十分重要的是）“职工不会因选择维持其工作与家庭/个人生活之间的适当平衡而使其职业前景受到不利影响，条件是有关处长商定的安排适当，与司级要求一致，并符合粮农组织规则。”这尤其意味着公差期间周末工作得到补偿，给予或协助职工找到灵活的工作安排，包括远程工作、罗马以外工作日上限为 90 天和改进任务规划。

1259. 2005 年妇女工作人员周转率低于男性工作人员，这是一种积极的现象。人员周转的原因尚未充分了解，因为没有实施进行离任访谈的政策。因此，独立外部评价依靠的是在独立外部评价的性别调查和访谈中了解的工作人员和管理人员的经验，并与联合国其它组织的教训和正在形成的最佳方法进行对比。

1260. 独立外部评价的性别调查和访谈表明，工作与生活平衡被普遍认为是吸引和保留更多妇女专业人员的关键。更加灵活的工作安排和更好的儿童保育设施，与职业发展政策有着密切的联系。47% 对职工调查作出回复的人指出，粮农组织的做法没有充分考虑职工作为父母的需要，甚至未达到现行政策允许的程度。对于这一点妇女的感觉比男人更强烈（分别为 66% 和 56%），专业人员的感觉比 G 级人员更强烈（分别为 66% 和 54%），总部工作人员感觉更强烈（69%，而实地为 51%）。职工调查中提出的书面意见约 30% 涉及“家庭政策”（包括增加兼职就业机会、停薪留职假和保育设施）。

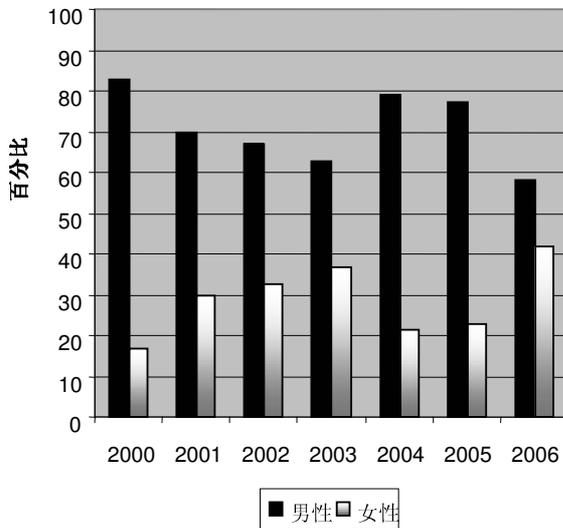
1261. 这反映了粮食计划署的经历。除了粮食计划署紧急和不安全情况百分比较高之外，（粮农组织的适用程度不同），人们发现，造成性别失调的另一个主要共同因素是家庭义务，父母尤其是母亲工作时往往感到必须在孩子与就业之间作出选择。³⁰⁴

1262. 除招聘之外，内部晋升也是实现性别平衡的一项重要手段。图 8.2 显示较高级职能中的男士和较低专业职位中的妇女晋升比例高得多³⁰⁵。（数字也表明未试图纠正一般服务人员职位性别逆向失衡—未提供图表）。

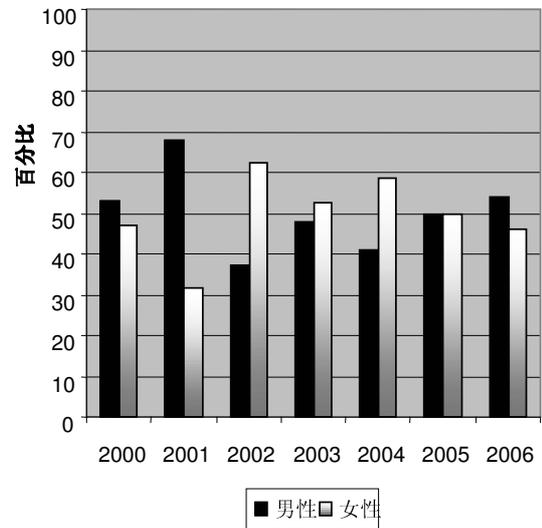
³⁰⁴ WFP. 2006. 全面人力资源审查。

³⁰⁵ 资料来源：人力资源管理司，2007 年 4 月，长期和定期合同工作人员的晋升（包括司处级和专业及一般服务人员，不包括实地项目工作人员）。

图 8.2: 按性别分列的晋升情况 (P4-P5)



按性别分列的晋升情况 (P1-P3)



1263. 比较而言, 在整个联合国系统中, 2003-04 年妇女占晋升的 43%, 在粮食计划署中占 38%, 2005 年提高到 45%。这一情况可能增强了对独立外部评价性别调查作出回复的 64% (总部为 68%, 实地为 58%) 的人的直觉, 即晋升时男性比女性受到优待。这一比例在作出回复的妇女中上升到 79%。然而, 粮农组织人力资源司的数字表明, 实际上, 在 1998—2006 年期间, 晋升到 ADG, D2 和 P5 级别的女性工作人员的比例, 或等同于或大于晋升到这些职等级别的男性工作人员的比例。这意味着首先是招聘其次是留住人才成为更艰巨的挑战。

1264. 在开展人力资源管理模型工作之后, 2007 年 3 月, 人力资源司任命一名专职顾问制定一项人力资源性别行动计划。该计划目的在于包括对招聘和晋升的持续跟踪。暂定目标是该计划于 2007 年第四季度提交通过。独立外部评价认为这是迈出的令人鼓舞的一步。

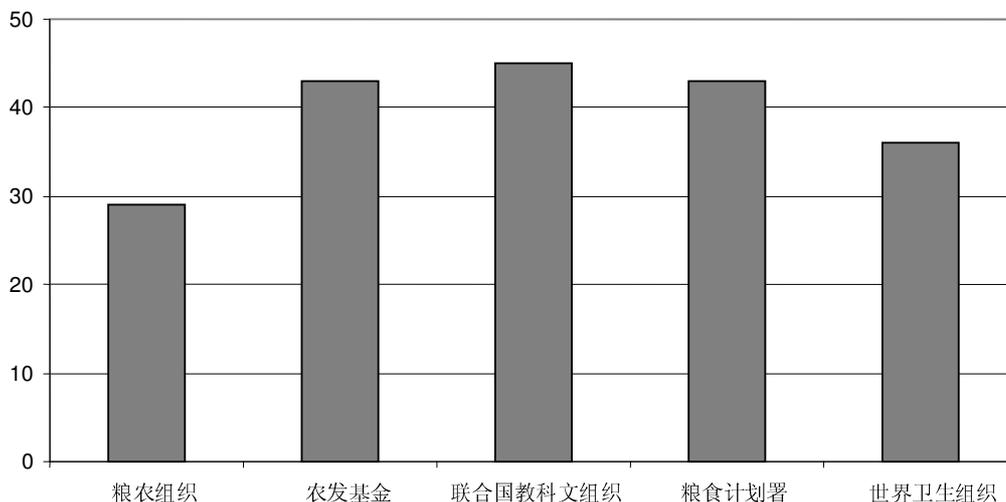
1265. 总之, 粮农组织较高专业和管理级别人员的性别平衡情况令人失望, 尽管它无疑受到规模缩减的影响。2004 年, 粮农组织在实现专业人员性别平衡方面, 在联合国 28 个机构中排第 21 位³⁰⁶, 尽管这比 1996 年排第 25 位的情况略有改善。2005 年, 粮农组织仍然落后于独立外部评价的主要对比机构, 包括设在罗马的其他机构, 这些机构的性别指标要比粮农组织的更有进取性 (见图 8.3³⁰⁷)。粮农组织在实现专业人员性别平衡方面的表现落后, 但这一事实因一般服务人员的数字显示一个几乎

³⁰⁶ 联合国系统行政首长委员会的人力资源网络 (2004 年)。

³⁰⁷ 人事统计 CEB/2005/HLCM/29, 2005 年 9 月。

相等但相反的性别偏向，在总部尤其严重（73%为妇女，而其他办事处中为 59%）而被掩盖。

图 8.3: 2005 年女性专业人员百分比比较



1266. 证据表明，改善成员国代表性比实现性别平衡受到更加优先重视。近几年来，针对代表性不足的国家采取了积极主动的招聘战略³⁰⁸，2005 年至 2006 年期间，代表性不足的国家提出的专业职位申请增加了近四倍。相对而言，由于缺乏一项积极主动的招聘战略，妇女对专业职位的申请数仅增加 3%，百分比仍然较低，为 28%。

合同方式：激励和抑制

1267. 粮农组织财政的不确定性和对粮农组织提出的不断变化的新要求，需要粮农组织敏捷、灵活、适应变化，始终坚持履行其使命，注重其核心能力。粮农组织的人力资源管理必须成为这项工作不可分割的一部分，为此，将需要发展战略能力，形成远见，帮助该组织与可利用的最佳国际人才库相联系。必须以促进粮农组织与广泛知识网络整合的方式，发展务实、有效进入这些人才库所需的合同手段。

1268. 粮农组织高级管理部门充分意识到这一需要，并已开始研究替代性方式，以便增加人员配备灵活性，适应技术能力要求和地理分布方面的变化。对此类方法的研究，尽管很大程度上还处于草拟阶段，与 2004 年三份联合检查组报告³⁰⁹提出的关于有效实施基础结果的管理，和秘书长在“着力改革联合国”报告³¹⁰中提出的建议完全一致。这项建议包括：

³⁰⁸ 人力资源管理司，“2005 专业人员招聘数量和多样性”。

³⁰⁹ 这三个报告在关于联合国系统结果管理的系列报告综述中作了概括，JIU/Rep/2004/5。

³¹⁰ “着力改革联合国，建设一个更强大的世界性组织”，秘书长的报告，2006 年 3 月。

- a) 推动更多地使用即招合同（Call down 合同，即预先谈妥和商定酬金，规定每年最低少数的一种顾问服务合同安排）；
- b) 规定将不适用不定期或连续合同安排的人员比例的新政策；
- c) 确定确保为获得关键技能、能力与计划重点协调、处理表现持续不佳而进行人员变动所需的预算。

1269. 独立外部评价力促对这些建议进行全面分析，包括认真研究其成本效益。假如粮农组织增加使用即招合同——这将提供重大利益——保持连续性和机构记忆的需要，将要求短期与不定期或连续合同工作人员之间的谨慎平衡。这种方法应大大降低成员对粮农组织缓慢、繁复反应和执行工作表现的忧虑。加上允许灵活调整职工的财政新安排，以及使粮农组织与更广泛知识网络建立系统联系的一种机制，粮农组织将能更好地根据战略和新的战略选择采取行动，根据新的现实和成员需要确定新的航向。

1270. 任何新政策都需要考虑国际公务员制度委员会和国际劳工组织仲裁法庭所确立的政策框架和地方惯例。应当征求法律咨询以澄清粮农组织在提供新型合同，如明确服务时限性质的一种合同方面的自由度。

1271. 过去 16 年，粮农组织持续减员。1990 年以来，（正常计划预算）年平均减员 1.6%；这一时期总共减员 25%。1998 年以来，粮农组织为重新安置和离职支付了约 3 500 万美元³¹¹。依靠预算外活动供资的工作人员，从 1990 年至 2006 年减少 67%，即每年减少 4% 以上。例如，如表 8.8 所示，从 1998 年至 2007 年，通过减员每两年度取消 120 个有在任人员的位置。其中不到一半通过协议（即谈判）终止就业。而且，协议终止就业的百分比在过去四个两年度中持续下降，到 2006-07 年降至仅为 21%。这有力地表明当前一揽子标准终止就业赔偿金³¹²中规定的鼓励机制不足；这在独立外部评价与专业人员的访谈中得到证实。独立外部评价建议对这一揽子措施进行彻底审查和调整³¹³。

³¹¹ 粮农组织管理部门告诉独立外部评价，对其中大部分进行积极主动管理，并有计划性联系。我们显然无法核实这一说法，但我们相信这是有依据的。

³¹² 如职工条例 301.15.1 和 301.15.2 规定。

³¹³ 联合国秘书长预期“着力改革联合国”（第 92 段）每个工作人员的买断费用约为 10 万美元，但这应参照其他组织，包括国际金融机构中的做法进行研究。

表 8.8：协议终止就业和重新安置费用史

说明	1998-89	2000-01	2004-05	2006-07	总平均
取消一般服务人员在职职位	141	88		87	
取消专业人员在职职位合计	9	21		67	
取消在职职位合计	150	109	65	154	120
一般服务人员协议终止	115	49	14	30	52
专业人员协议终止	6	9	1	2	5
协议中止任职合计	121	58	15	32	57
重新安置费用（千美元）	3,600	5,100	2,700	9,900	5,325
协议终止费用（千美元）	6,800	3,300	1,100	2,500	3,425
费用合计	10,400	8,400	3,800	12,400	8,750
协议终止解决案例平均百分比	81%	53%	23%	21%	47%
协议终止平均费用（千美元）	56	57	73	78	61
取消每个在职职位的平均费用（千美元）	69	77	58	81	73

注：取消粮农组织驻国家代表处一般服务人员在职职位数量不包括在这些数字中

资料来源：1998-99，FC 90/5；2000-01，FC 99/2；2004-05，FC 113/2；2006-07，粮农组织估计

1272. 粮农组织（尤其是在总部）为获得人事服务所使用的不同合同方式数量众多，令人迷惑。2001年，外聘审计员对此发表了意见³¹⁴。然而，除了将某些种类的合同合并为带不同次级条件的一类预定形式之外，这一期间没有多大变化。其中许多方式与其说是不同种类的合同，还不如说是“某一主题的变化形式”，仍然需要合理化。而且，虽然合同必须反映所提供的服务种类，但合同方式缺乏合理程度的一致性，使粮农组织的合同管理承担了很高的费用。正如外聘审计员指出的那样，这种情况可能造成难以确定雇用的辅助人员数量和雇用期的长短，结果给粮农组织带来未知的或有负债。

1273. 粮农组织想得到高能力专业人员作为顾问提供的服务，就要提供有市场竞争力的报酬。一家主要国际金融机构与独立外部评价秘密分享的最近对顾问费进行的一项市场调查表明，农业科学顾问薪金中位数高于380美元（D-2经理可授权的金额）和480美元（助理总干事可授权的金额）的最大限度。使这种情况更加复杂化的是发展中国家间技术合作的要求，它有时允许低价雇用高级专业人员，但这一般是僵硬的做法，假设能力相同的发展中国家的顾问将接受大大低于其发达国家对应人员的工作酬劳。独立外部评价国别访问还证实，人们认为粮农组织给国家顾问的报酬一贯低于其他机构，因而不具竞争力。

³¹⁴ 外聘审计员关于1998-99年的报告，CL 2001/9，第113段。

1274. 粮农组织计划管理人员（在独立外部评价访谈中）经常提到的主题是：i）他们在物色现有最佳、最适当顾问人才方面遇到重大困难（即粮农组织的人员名册不能随时提供这项信息）；ii）低于市场的报酬率产生了严重的困难，使粮农组织处于劣势；和 iii）允许付款高于所列最大限额的免除程序需要总干事批准，极其繁复、费时，结果无法肯定，用一位管理人员的话来说，“专业上令人为难”。

1275. 粮农组织管理人员还抱怨，对某些合同种类的“人为”限制，使粮农组织的执行工作产生了质量问题。设立了某些限制，结果是较短期的受雇人员无法“自然形成”与粮农组织的长期关系，从而自然获得权利。其它限制是制定了一套有关个人服务协议规则，而这套规则在处理现代工作方法上又不够灵活。例如，在该系统中兼职就业困难，2006年10月，许多雇员的合同都达到个人服务协议签订者的4年限制，都将终止服务。顾问和与粮农组织的职能关系常常相似的其它短期、中期雇员，存在人为的合同差异。如果支付市场费率，就不需要这些差异。其中包括在申请编内职位时把顾问视为内部申请者，医疗检查和健康保险程度不同。实际上，始终比个人服务协议合同优先使用顾问合同，财政上对粮农组织最有利，因为顾问合同属于《特权和豁免权公约》的范围，从而允许粮农组织按照薪金净额付款签约，并在出公差时给他们颁发联合国通行证。

表 8.9：职工和顾问薪水的历史性变动³¹⁵

年 份	有受赡养人的 P-1 第 I 级的基薪(美元)	有受赡养人的 D-1 第 I 级的基薪(美元)	C 级顾问 每月报酬(美元)
百分比变化(2005 年比 1981 年)	128	133	68

1276. 粮农组织近年来雇用的顾问中相当大的百分比³¹⁶为粮农组织退休人员。不久前，联合国大会限制了联合国退休人员在退休后参加工作的能力。在一些组织中，这一限制表现为时间限制，在另外一些组织中为财务限制，还有一些组织中两种限制都有。在粮农组织中，既实行时间限制，又实行财务限制。毫无疑问，许多退休人员能够向粮农组织提供大量宝贵的服务。另一方面，参加访谈的许多人员（粮农组织、其它国际组织和受援国政府的工作人员，既有总部的，也有在独立外部评价实地访问中参加访谈的），对他们视为“过度”使用退休人员、质量问题、“老方法、老思想循环使用”、获得较长期合同的退休人员“阻挡”本可填补或用于内部晋升的

³¹⁵ 从联合国/粮农组织公布的薪金表中获得的薪金数据、从粮农组织人事司政策及程序组 1981 年 1 月 9 日的备忘通函中获得的 1981 年顾问费限额。

³¹⁶ 2006 年数据表明，500 名一般顾问合同中有 271 个退休人员。退休人员使用情况的确切数字难以计算，因为粮农组织还列示了 1 679 个计划支持和行政服务提供者，其中仅 225 人为退休人员。

职位等情况发表了意见。他们还提出大量依靠退休人员作为顾问，使即将离任的工作人员不愿意传授机构知识。

1277. 粮农组织目前的限制不仅用于粮农组织退休人员，而且用于已有 62 岁的任何顾问和来自任何组织的退休人员，不论年龄大小。粮农组织的财政状况产生一种争取尽可能降低服务成本的自然推力。然而，得到的反馈，尤其是粮农组织技术人员的反馈，强调现行安排所产生的问题严重，需要采取纠正行动。原先的工作人员应根据其能力按市场行情得到报酬，以便在公开市场上竞争。这将要求管理人员更加认真考虑雇用他们的价值，与其带来的专业水平和其他顾问的成本比较。它还将节省用于申请免除程序的时间。应严格（毫无例外地）实施退休人员在任最后一天至以任何身份返聘之前，必须间隔六个月的要求。间隔这一时间再聘用，应确保招聘或内部工作人员晋升成为填补职位的首要方法，终止任职时能够更好地传授知识。

绩效评价

1278. 人力资源有效管理的一个根本组成部分是合理的绩效评价系统，既规定绩效指标，提供指标考核结果鼓励和表彰优秀，又提供一个奖励（和需要时惩戒）基金。1983 年，国际公务员制度委员会评论，“粮农组织在尝试实施一个可接受的、有效绩效评价计划方面遭受了相当大的挫折”³¹⁷。2001 年，外聘审计员发现该评价系统“不全面、零散化……其实效令人置疑，可信度低”³¹⁸。一般服务人员一大部分（24%）根本没有任何职工评价。现行系统主要适用于专业和短期人员，主要用于为延长职工合同提供依据，未明确指示工作人员应达到的指标。评价系统使用无规律，没有有序实施³¹⁹，司长和更高职位一般免于任何形式的绩效评价。

1279. 粮农组织为新的绩效管理系统提出了建议。独立外部评价认为，如果在整个粮农组织中得到一贯实施，该系统将对改进人力资源管理作出重大贡献。实际上，独立外部评价建议全面立即实施，而不是象目前建议的那样试用。具体而言，独立外部评价赞同强制性年度周期，重点既放在绩效上，又放在职工发展上，并把高级管理人员包括在内。与最佳规范保持一致，并明确领导机构和管理层的承诺，总干事应包括在该系统内。全球艾滋病、肺病和疟疾防治基金等组织已经建立这样的系统。绩效目标由执行干事和董事局每年商定，并公布在该组织万维网站上。这些组织目标然后用于通报和指导高管个人绩效目标，并由此直接向下传递。这将形成组织目标的一致性，形成所有各级组成部分如何对整体成功作出贡献的强烈意识。

³¹⁷ ICSC/2207（第一部分）第 37 段。

³¹⁸ 外聘审计员关于 1998-1999 年的报告（CL 2001/5，第 131-134 段）。

³¹⁹ 绩效管理系统 - 概念框架 - AFHO 2006 年。

职工发展、培训、激励和轮岗

1280. 直到 20 世纪 90 年代末，粮农组织对职工培训和发展的预算支持大大低于联合国其他组织。在总干事提倡支持下，用于职工发展的预算额提高了四倍多，从职工费用的 0.25% 提高到 1.35%。然而对一个知识型机构来说，这一百分比仍然相当低。各组织做法和预算分类差异均很大，但一些知识密集型国际组织（如国际货币基金）分配的资源多得多（5%），尽管粮农组织仅仅略低于联合国对比组织培训预算的平均值。粮农组织职工发展或培训总预算 60% 由各部供资，40% 利用中央经费供资，但不按商定战略目的审查或分配。2006-07 年，所有培训约一半用于满足技术需要。在其余拨款中，31% 为组织内部培训保留，按受训雇员人数计算，81% 接受了计算机和语言培训。由于地方工作人员薪金的美元价值小，区域和国家办事处培训拨款相对总部各部很小。据独立外部评价调查，仅 59% 的总部工作人员和 51% 的实地工作人员认为粮农组织提供了适当水平的培训。国家官员的满意度最低。独立外部评价对预算和信息技术的审查均强调需要与职业相关活动的培训。这表明更周全的战略方法可使粮农组织获益。目前对计算机和语言培训的重视，其动力可能更多的是惯性，而不是提高职工能力和雇员发展的需要。建议对这一领域进行审查。

1281. 对权力下放的独立评价要求技术人员的轮岗³²⁰，作为既确保总部与实地有效联系，又促进职工技能培养的一种手段。独立外部评价的职工调查结果大力支持这项建议；72% 的高级技术人员视缺乏轮岗为有效工作的一个障碍。尽管这项建议在权力下放评价时被管理部门否定，但独立外部评价建议对此复议。粮农组织没有任何轮岗政策（或国家间轮岗，或具体职能范围内的轮岗），作为一项政策，或甚至作为一种普遍做法，粮农组织驻国家代表不通过总部进行轮岗。相对而言，联合国教科文组织要求成功的实地服务作为晋升的一项标准，尤其是对 P-5 职位来说。粮农组织管理部门承认需要在挑选高级职员时考虑实地和区域经验。在独立外部评价来看，下一个合理步骤将是把招聘、职工发展（包括轮岗）³²¹和晋升标准整合到一个单一、更加一致的人力资源管理框架中。这应有助于加强粮农组织总部和实地的执行能力。

1282. 同联合国大多数其他组织一样，粮农组织对绩效不给予任何经济激励。相反，大多数国际金融机构和组织，如世界贸易组织、欧洲自由贸易协会及国际农业研究磋商小组的一些中心，把绩效工资作为其报酬一揽子的一部分。一般来说，联合国系统推行绩效奖励的行动缓慢。在很大程度上，可以说国际公务员制度委员会未能

³²⁰ 建议 9，第 190 段。

³²¹ 鼓励部/司对感兴趣的一般服务人员实行轮岗。

为此在全系统起到有效的领导作用。较老的联合国组织似乎对经济奖励有一种几乎根深蒂固的厌恶。然而，越来越多的国际组织的经验表明，如果处理得当，经济和其他激励可能促进提高生产率。在一些成员国的国家公务员系统中，现常见上级管理层给予相当大的经济激励，并正在向下渗透。独立外部评价建议粮农组织考虑为杰出表现有选择地给予非经济激励（如表彰、特别学习机会）的可能性。这些激励需要与可靠绩效评价系统相联系。

财 务

1283. 以下部分主要涉及粮农组织财务管理的结构方面，包括会计、付款和储备金问题。不讨论预算外资金问题或粮农组织预算，这些问题在第 7 章中讨论。

财务结构和系统

1284. 粮农组织财务和会计职能主要按照分散方式组织。世界各地预算持有人负责按照核准预算支出。他们将其财务交易输入财务系统，利用报告监督活动。作为补充，财务司提供集中会计、财务业务、财务系统和金库服务。独立外部评价的审查结论是这些安排概念合理。粮农组织确定这种财务职能结构值得积极肯定。

财务系统的管理

1285. 监察长办公室最近对粮农组织财务系统管理的若干方面，包括财务程序、财务报告、帐目核对、应付帐款和付款控制等方面进行了审计。查明需要改进的领域相当少。总的来说控制系统普遍运行良好。独立外部评价的审查侧重精确性、适宜性、可靠性、效率和用户实用性五项标准。注意到人们对授权不足的责任文化中的用户实用性、效率和影响相当担忧的同时，独立外部评价同样认定财务控制运作良好。

1286. 然而，特别是关于效率，证据表明高成本系统过分注重风险较低的领域。旅行付款控制的有关情况尤其能说明问题（见插文 8.3）。如第 7 章所述，独立外部评价发现财务风险管理薄弱，尤其是迄今开展的审计审查均未处理财务系统某些更大的关键问题，如流动性、欠款、借款、汇率风险（包括粮农组织现行政策对与预算外捐助者的关系的影响）、储备金和备付款的管理。

插文 8.3：粮农组织旅行控制繁复、代价大的性质

粮农组织的所有旅行通过一个繁重而复杂的事前、事后控制系统进行管理。区域办事处的一份旅行申请需要七个签字才能成行。允许购买电子票的工作人员必须不仅向粮农组织提供票根和电子收据，而且还要提供其信用卡对帐单，其它国际组织仅需收据和票根就给予报销。电子旅行处理系统（ATLAS）是一个尚未充分纳入 Oracle 财务环境的传统系统，结果是旅行开支的信息难以获取和纳入预算或其他报告。整个事前和事后控制系统应成为认真彻底分析的主题，以确定降低费用、包括降低异常交易费用和实现节约的措施。

1287. 总部与其他办事处财务系统的管理略有不同，但与用户实用性有关的主题相同。这些主题是：

- a) 跟踪所有财务交易的预算、会计和现金的组件，从 Oracle 财务软件中标准系统功能一如总分类帐、应付帐款和应收帐款出发。这些组件得到处理旅行、实地会计及预算管理监督的外部组件的补充。除尚未充分整合的旅行和实地会计系统之外，总的系统设计良好，适合粮农组织这样规模和复杂性的组织。人力资源管理系统的启用，为粮农组织财务管理业务流程的整合提供了进一步的机会。然而，如果这些组件能与其他财务管理系统更充分整合，可能产生重大利益。
- b) 例如，“战略性管理”基本业务流程由计划、规划、执行报告和评价支持系统（PIRES）涵盖，包括中期计划、两年度工作计划和预算、年度工作计划和评估、两年度计划执行报告的编写。该系统中最成功和已实施的组成部分是那些不需要与其他系统重大整合的成分³²²。尽管为整合纯财务和更具战略性的管理流程作出了一些尝试，但这些辅助系统的充分整合，将确定财务管理和财务报告要求能更好地处理战略和计划责任过程。同样，实地计划管理信息系统处理用户群体中与预算外计划有关的一些重要要求，但正如别处指出的那样，这些计划需要与正常预算计划更好地整合。因此，系统解决办法需要更加一体化的方法，比以往更加有效地从该组织的总体战略（而不是职能业务要求）从上而下开展工作。
- c) 然而，实现业务流程的有效整合，以便进行真正一体化的企业资源规划，仍然挑战重重。管理层充分意识到系统整合的困难、成本和持续挑战，但不太肯定何时能够战胜这些挑战。在此期间，缺少充分整合

³²² 独立外部评价在粮农组织中进行的访谈，并在 2004 年 FC 107/19 号文件中进一步证实。

的业务系统给，增加了各级工作人员的负担，其总体成本效益潜力仍待展现。

- d) 跟踪预算支出的手段有限，且未良好整合，于是，管理人员往往借助自行开发的工具来跟踪预算支出。虽然这种现象可见于大多数大机构，局部电子数据表理论上也不成问题，但它增加了复杂性，使数据整合速度放慢。

粮农组织的财务状况

1288. 粮农组织的财务现状极其困难，既表现为一种流动性危机，又表现为储备金和备付款不足。

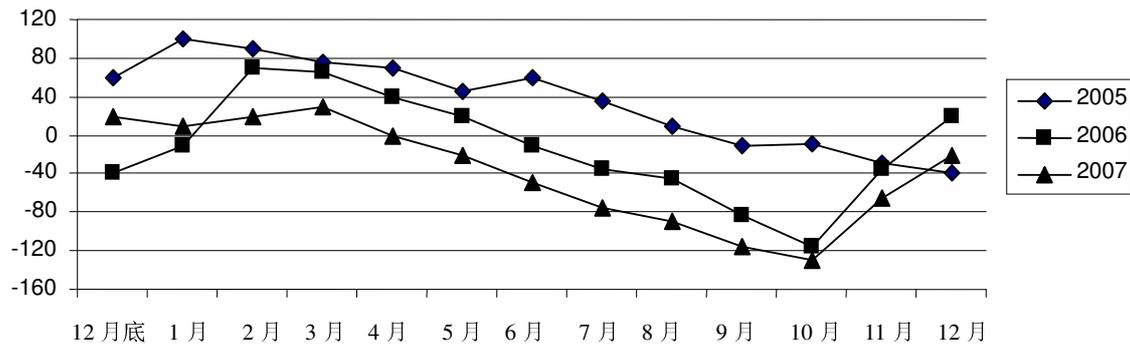
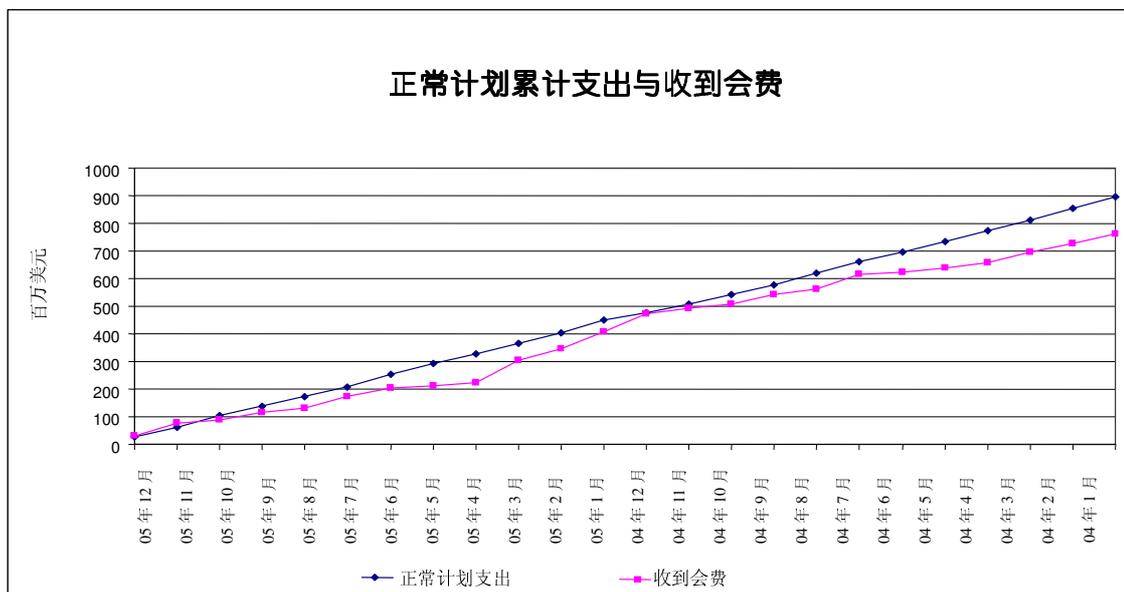
1289. 近年来，粮农组织每年有几个月需要数额越来越大的借款，以履行其财务义务。独立外部评价相信决定借款是正确的，而且将仍然是正确的。粮农组织走这条道路，而不是走利用长期投资的资源，或者（如有可能）利用预算外流动现金的资源来弥补短缺，或者对计划和招聘工作采取停停走走的方法等不太严格的途径，值得称赞。粮农组织还推迟对技术合作计划（粮农组织唯一没有全部列入计划的资金）的审批作为管理现金流的一种方式。这是一种很不可取的方法，因为及时的技术合作计划行动至少与粮农组织其他计划的工作同样重要。图 8.4 表明流动资金短缺状况快速恶化，不得不向外部借款。2006 年，外部借款最高达 1.04 亿美元³²³。出现这种情况有三个主要因素。

1290. 第一个因素是成员国分摊会费拖欠款额增加。累计支出与收到的正常计划会费之间的差额，从 2001 年至 2005 年大量增加³²⁴，但 2006 年大量减少。截至 2005 年 12 月的差额为 1.43 亿美元（见图 8.5）。对成员国今后的缴款作任何估计都将是一种推测，缴款趋势需要认真监测。年底欠款占正常计划分摊会费百分比：2001 年至 2004 年分别为 7%、8%、11%和 11%，2005 年跳升至 25%，2006 年又跌回 12%。

³²³ FC 报告 118/3

³²⁴ FC 报告 113/3。

图 8.4: 正常计划现金状况

图 8.5: 正常计划累计支出与收到会费³²⁵

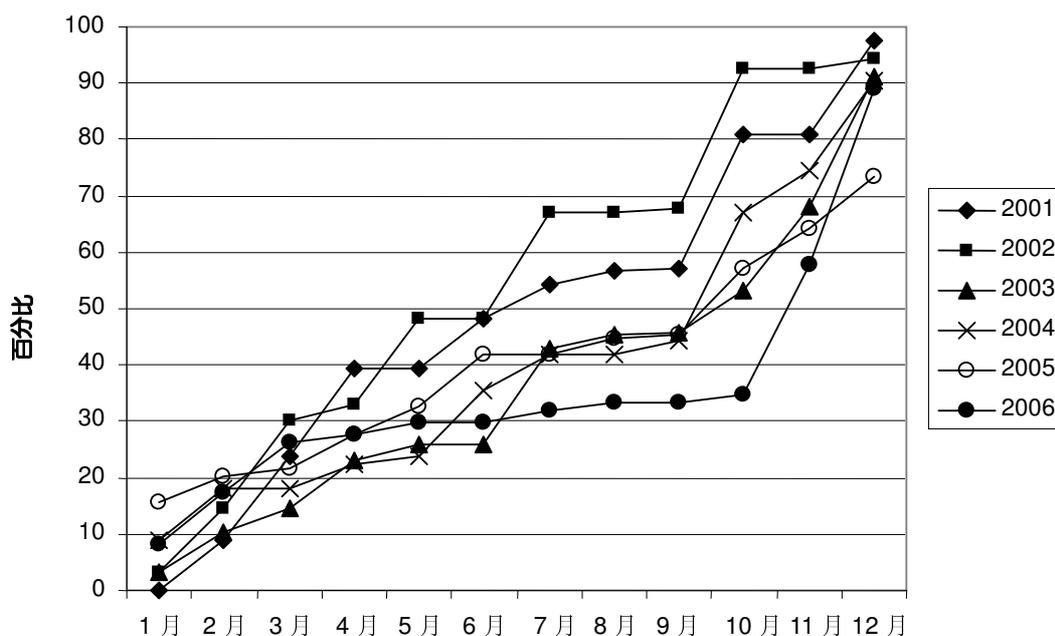
1291. 第二个因素涉及 2001 年之前的累计欠款，达 2 890 万美元，即略高于所有累计欠款的 20%。收到其中许多欠款的可能性可能很小，如果有关成员国尚未提交支付其欠款的分期计划则尤其如此。2010 年起，粮农组织将实施国际公共部门会计标准，要求为“可疑债务”或无法收回的收入提供备付款。联合国现行会计政策允许

³²⁵ FC 报告 118/3。

为所有未缴会费提供 100% 的备付款，但这种方法为粮农组织资产提供了同样不切实际的财政状况。

1292. 第三个因素是收到分摊会费的时间。主要成员国缴款“晚”，其影响在粮农组织财务报表中显而易见。粮农组织正常预算最大的 15 个会费缴纳国的缴款占总额的 85%。这 15 个国家过去六个财年缴款情况表明，一般来说，其合计会费总额的 25% 要到最后两个月才收到（这一比例在 2006 年上升到 54%）。结果是每个财年至少有 10 个月（83%）出现周期性现金流问题。如下文图 8.6 清楚显示，这一状况在过去三年中已发展到尤其严重的程度。在 2006 年，收到的会费总额中 60% 以上是在财政年度最后两个月到帐的³²⁶。

图 8.6: 最大的 15 个会费缴纳国的缴款情况 (累计百分比)



1293. 下文表 8.10 显示 2001—2006 年时期，这 15 个最大的会费缴纳国向粮农组织缴纳的分摊会费的比例及其占粮农组织资源总额的比例。为了确定晚缴款（或根本不缴款）的影响，独立外部评价将“国家指数”³²⁷乘以各国占粮农组织分摊会费的比例，得出了一个加权指数。表 8.11 显示过去五年（2002-2006）中，加权指数上升

³²⁶ 该组织基本文件规定及时缴纳分摊会费为成员的义务。具体而言，基本文件第 5.5 部分规定：“会费和周转基金预付款，应在接到上述第 5.4 条所指的总干事通知后三十内或其所属历年的第一天，全部缴清，以日期在后者为准。到第二个历年的 1 月 1 日，上述会费和预付款的未付部分应视为拖欠一年。”

³²⁷ 国家指数由付款额与其全年分布集合而成。

31%（从 2002 年的 5.4 上升到 2006 年的 7.8）。四个主要会费缴纳国（合计占预算的 57%左右）的加权指数上升幅度更大（41%）。

表 8.10：最大的 15 个会费缴纳国每年截至 9 月 30 日 缴纳分摊会费的比例（2001-2006 年）							
	截至 9 月 30 日缴纳分摊会费的比例（%）（2001-2006 年）						
国 家	2001	2002	2003	2004	2005	2006	平均数
美 国	0	0	0	0	0	0	0
巴 西	0	0	0	0	0	28	5
中 国	0	0	0	0	49	50	17
日 本	57	100	0	0	0	0	26
墨西哥	68	24	48	100	60	22	54
大韩民国	0	100	100	0	49	100	58
联合王国	100	100	100	100	100	0	83
德 国	100	91	100	100	100	50	90
法 国	100	100	100	100	100	100	100
意大利	100	100	100	100	100	100	100
加拿大	100	100	100	100	100	100	100
西班牙	100	100	100	100	100	100	100
荷 兰	100	100	100	100	100	100	100
澳大利亚	100	100	100	100	100	100	100
瑞 士	100	100	100	100	100	100	100
（最大的 15 个会费缴纳国）占应缴资源总额的比例							
	56	68	46	44	46	34	

表 8.11: 15 个最大的会费缴纳国适用的加权指数(2002-2006 年)

2006 年分摊 会费比例		2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006 平均数	2002-2006 加权指数 百分比变化
22.00	美国	2.27	2.45	2.61	2.67	2.67	2.49	0.15
19.86	日本	0.72	2.36	1.96	2.26	2.27	1.82	0.68
8.84	德国	0.45	0.39	0.40	0.35	0.59	0.43	0.25
6.25	联合王国	0.22	0.39	0.30	0.23	0.67	0.35	0.67
2.09	中国	0.19	0.18	0.02	0.20	0.44	0.27	0.56
1.55	巴西	0.25	0.24	0.27	0.23	0.22	0.24	- 0.13
4.98	意大利	0.21	0.20	0.20	0.31	0.18	0.23	- 0.14
6.15	法国	0.13	0.20	0.35	0.13	0.16	0.20	0.20
1.83	大韩民国	0.04	0.06	0.23	0.19	0.09	0.14	0.57
1.62	澳大利亚	0.12	0.13	0.15	0.13	0.12	0.13	0.06
2.57	西班牙	0.10	0.10	0.10	0.15	0.09	0.12	- 0.14
1.92	墨西哥	0.11	0.10	0.05	0.10	0.12	0.11	0.09
2.87	加拿大	0.52	0.08	0.14	0.05	0.08	0.15	- 5.68
1.72	荷兰	0.04	0.03	0.03	0.05	0.04	0.04	- 0.00
1.22	瑞士	0.01	0.01	0.01	0.01	0.04	0.02	0.67
	15 最大的会费 缴纳国合计	5.37	6.93	6.84	7.07	7.79		0.31

储备金和备付款

1294. 粮农组织经过审计的财务报表³²⁸显示, 2001 年、2003 年和 2005 年底, 普通基金总储备和基金余额分别为负 7 100 万美元、4 200 万美元和 1.15 亿美元。假如所有成员及时缴纳会费, 本将产生 1.10 亿美元、6 800 万美元和 6 400 万美元的盈余。这些赤字与 2005 年底未入帐的 4.15 亿美元负债相比逊色, 2010 年改用国际公共部门会计标准(见下文), 这些负债将需要纳入资产负债表。此后, 更准确的粮农组织财务状况将显示总储备和基金余额赤字约 3.50 亿美元。

³²⁸ 文件 C-2003/5 A, C-2005/5 A 和 C-2007/5 A。

1295. 这些新增负债的来源是需要为 6.54 亿美元³²⁹离职后负债备付适当款额。其中 2.39 亿美元已在财务报表中承认为职工相关负债，其中 2.08 亿美元为持有的长期投资³³⁰。缺口（即 4.46 亿美元）尚未获得资金。粮农组织积极主动促使领导机构解决这一问题，为其职工相关负债提供备付款和指定专款³³¹。

1296. 粮农组织并非因会计制度的改变而面临资产负债表亏损额大量增加的唯一机构。这是由于公共组织慢慢转向采用严格的财务报告标准，按照提高透明度和责任性的新增目标，编制更精确反映其实际财务状况的财务报表。2006 年 7 月，联合国大会通过了新的国际公共部门会计标准，并批准了秘书长开始实施这些标准所需的资源，预定 2010 年为完成日期。粮食计划署和世界卫生组织打算在 2008 年完成这些转变。农发基金已经实施国际财务报告标准。世界卫生组织和国际劳工组织在 2010 年实施国际公共部门会计标准过程中，与粮农组织使用相同的 Oracle 技术平台。粮农组织表示非常愿意努力利用这些机构间合作机会。

1297. 尽管新标准将要求在帐目中显示粮农组织的负债，但并不需要为这些负债立即提供或全额提供财政拨款。这可能引起有关提供备付款步骤的进一步讨论。鉴于该组织已经极其困难的财政状况，这将提出需要管理部门和领导机构双双作出协同努力的重大挑战。

1298. 从 2004 年起，采用美元和欧元分算分摊会费，大大降低了该组织美元与欧元汇率波动的风险，因为该组织大约 54% 的正常计划支出为欧元。收到的大部分预算外收入也是欧元。2010 年采用国际公共部门会计标准将向该组织提供采用多种货币会计的可能性。这也将使至少预算外资金的一些主要提供者的帐款，可以本国货币和其捐献货币提供。目前，收到的预算外款项立即转换成美元，也是对工作水平造成误解的一个重大原因。对捐助者来说，也可能带来货币来回兑换的费用。

1299. 不同于分算分摊会费的分算预算编制和多种货币会计，通过分离汇率波动，也将增加有关实际费用增长的透明度。目前，汇率波动在预算决议中提供的该组织实际预算情况令人误解。采用分算会计将产生一次性费用，但一旦实施，将通过提高透明度、改进报告、改进财务管理、改善与预算外捐助者的关系而产生相当大的利益。

³²⁹ 包括 5.33 亿美元离职后医疗保险和 1.21 亿美元其他职工相关负责。

³³⁰ 1.14 亿美元为离职后医疗保险，7 800 万美元为离职付款。

³³¹ 见 FC 109/17，2005 年 5 月。这使该组织排在联合国、联合国教科文组织和国际劳工组织之前，这些组织迄今尚未为其更大的离职后医疗费用的负债提供备付款。这些组织各自的总额分别为 20.73 亿美元、6.01 亿美元和 3.89 亿美元。

1300. 粮农组织需要大量新增投资,才能为 2010 年成功改用国际公共部门会计标准改造所需的财务、会计和信息技术系统。该组织已经成立了一个项目小组,现正处在分析高层改造要求的阶段。这项工作完成后,将为 2008-09 两年度应完成的工作制定一个项目计划和详细的预算,提交 2007 年 11 月份的大会批准。财政委员会已经指出,该组织的资本支出资金应用于这一目的。

1301. 这项投资也将产生重大利益。会计改革给各组织提供了重新研究财务流程和结构的机会。国际公共部门会计标准将增强的透明度和责任性,应提高粮农组织向其客户提供服务的价值,加强粮农组织与其领导机构之间的相互信任,促进对未来计划供资问题的讨论和谈判。

1302. **两年度之间的资金流转:** 2003 年外聘审计员结论的落实,进一步减少了将一个两年度的正常计划资金转到随后一个两年度中支出的可能性。财政年度之间无资金结转,曾被视为一种标准最佳会计和预算方法,为大多数经合发组织国家政府在其国民帐户中采用。然而,人们现不再推荐这种方法。现普遍认为最佳方法应当允许有一定的结转,作为谨慎财务管理的一种激励手段。此类结转可能产生小额亏损或盈余。就粮农组织而言,技术合作计划、资本基金和保安资金可能有结转,但该组织正常工作计划没有结转,导致形成一种间断,每两年度末与下一个两年度开始时出现停止—启动状况。还促使发现拨款有剩余的部门年底突击开支,低效使用短期工作人员。

信息技术

1303. 1994-95 年至 2006-07 年期间,计算机相关服务的财政资源从粮农组织预算的 2%增加到 3.9%。信息技术司利用全机构系统,如电子邮件和标准办公技术包,为个人提供了普遍良好的服务。然而,对技术和实地应用的支持薄弱,存在改进客户支持的机会。独立外部评价的建议分三大类:粮农组织信息技术服务的结构(尤其包括与总干事改革提案有关的建议);客户服务问题,包括技术应用似乎比其他系统受到较少重视的现状;以及信息技术管理,涉及与信息技术系统日常管理有关的一些问题。

1304. 粮农组织没有编制所有信息技术和通讯系统最新财产清册。有一个应用管理系统包含一些相关信息,但已有一段时间没有更新。因此,独立外部评价估计粮农组织至少有 500 个信息技术数据库和系统。主要系统在行政及财务部,经社部、农业部和知识及交换部有重要的技术数据库,就数量而言占粮农组织系统的 72%。包括 Oracle 成套业务软件、粮农组织统计数据库(FAOSTAT)和世界农业信息中心

(WAICENT), 直至大会、理事会及礼宾事务司的会议厅、办公室预订系统及跨界动物疾病信息系统。

1305. 系统责任分散于整个粮农组织中, 很大程度上³³²信息技术事项相关人员的分布也相同。粮农组织设有处理信息技术的三个管理委员会, 每个委员会都设有分委员会。政策性委员会设在助理总干事一级, 由副总干事主持。技术事项由分委员会处理。

1306. 粮农组织的基础信息技术电信网络运行良好, 尤其是在总部, 而且维护良好。然而, 独立外部评价的调查和访谈发现, 人们对信息技术司为组织而不是为个人提供的(尤其是对技术系统的)支持普遍感到不满意。提供、维护和技术响应问题, 在相当大程度上得到粮农组织内部许多专门技术应用系统(约占系统总数的 50%)的解释。尽管从技术角度来看, 这无疑是重要的、宝贵的, 但这种多样性使提供支持非常困难。而且, 没有充分认识到技术应用软件与行政应用软件相比, 有着不同的软件和硬件要求。这些不同的要求必须得到考虑, 并为其制定不同于其它应用软件的标准(如报告工具)。

1307. 新的信息技术项目的资金, 有时由原始部门通过正常计划特别拨款或预算外资金提供。这种做法的风险是新系统预算额被低估, 导致为整个生命周期的费用如维护、升级和改进费用提供的经费不足。这种情况因超过一定规模的新的或升级系统没有标准审查过程而恶化。2006-07 两年度设立的资本支出基金, 提供了预先规划、全额成本核算和生命周期供资的手段。这项基金首先用于行政系统, 但可扩大到技术应用系统。

1308. 粮农组织全体信息技术工作人员非常合格、能干, 献身精神强。然而, 他们严重过度紧张。信息技术成本与基准机构无法进行确切的对比, 因为成本取决于所谓的“第三代”企业资源规划系统整合到一个组织的工作之中, 和这些系统是一般性而不是定制系统的程度。然而, 粮农组织的信息技术工作人员与全体工作人员之比为 1:33, 在人员配备上粮农组织比可获得数据的那些对照机构节制。这些对照机构的比例在 1:25 左右。生产率高于原先于 2002 年对国际组织作出的 1:17 的估计³³³。KPMG 先前于 2002 年对粮农组织人员配置进行的一项独立审查建议, 通过削减一些非职工职位数量³³⁴, 在当时的人员配置水平上添加 9 个信息技术专业职位。这项建议从未得到采纳。

³³² 经社部明显例外。

³³³ Davies. M.。国际组织的行政管理, 2002 年。

³³⁴ 信息司人员配备审查, KPMG, 2002 年, 第 6 部分。

1309. 近年来的国际趋势是增加信息技术服务的外包,给各组织带来更大的灵活性。业已证明,这对使用几乎不需要根据其特定需要作出调整的、基本上不用定制的软件的组织来说特别有益。然而,这并不适用于粮农组织,但此时对增加外包与依靠组织内部专业力量的成本效益进行一项更新的、彻底研究将是适当的。作为研究的一部分,应当重视粮农组织信息技术专家表示的关注,即由于粮农组织没有为适当的培训提供资金,他们在行业所需技术知识和技能方面落后,而且工作人员难以从正常职责中解脱出来。

1310. 除 Oracle 应用软件有两个例外,粮农组织没有标准的变化控制程序。这意味着没有系统变化的记录,每次需要升级或进一步改动时,都要对该系统进行费时的回顾以认识改动的影响。这不单单是粮农组织的问题,世界银行、联合国、联合国教科文组织的系统审计也查明了这一问题。“备份和恢复”程序总部虽然有,但不进行定期测试。在国家办事处中,备份和恢复实际得不到支持(尽管规范、执行及下放活动协调办公室和信息司从总部提供一些支持和国家办事处中配备一些力量),实地办事处自己的设备只能自己管理。根据内部审计关于需要改进各个过程的一项建议,正在开展一个信息技术风险评估项目³³⁵,但实地办事处没有参加这一项目。此外,看到的风险只是备份和恢复问题,而不是需要一项正式的灾难恢复计划或一项业务连续性政策。ICC 为粮农组织在其主机环境中保持的那部分数据和系统提供充分的业务连续性规划。

1311. 独立外部评价研究了粮农组织大多数主要全组织性的信息技术系统,包括驻国家代表处中的系统和使国家活动与总部相联系的系统。粮农组织的通讯基础设施和一般人事应用系统看来基本“适合目的”。然而,信息技术司最近实行的开发与维护的分工,在粮农组织内部实施时过于官僚。其中包括所有情形无论是简单改动还是全新开发均需提出一份费时的分析报告。

1312. 除 2006-07 两年度资本支出基金中包括的行政系统之外,大多数新系统的预算中未包括适当的维护和升级费用。这使粮农组织太多的系统形成了一个没有足够资金加以有效实施的严重状况。另一方面,存在过度集中,进一步丧失对科学/技术用户和实地办事处需要的重视的危险。这里有一个非常重要的平衡问题。为了实现适当的平衡,将需要全面研究客户和系统需要,研究集中和分散服务及方法的相对成本效益。

³³⁵ 灾难恢复计划,粮农组织审计,2002年。

1313. 确定信息系统较长期经常性和新增资本资源需要的工作复杂,充满不确定性。一个系统的寿命不易预测,也难以预见可能需要的所有升级。然而,如果新的系统建议在批准前经过机构审查,就可能至少对应列入预算的长期维护费用作出合理适当的估计。由正常计划供资的系统的此类定期维护和升级费用,应在正常预算过程中提供,充分利用资本支出基金。对通过预算外资金供资的系统来说,应作为一项严格的政策,包括为承担较长期成本收取一次性费用,并将“收入”存入一个适当的存款帐户,如存入资本支出基金中所预见的那种帐户。在这一方面,为在新系统和新系统升级方面培训信息技术工作人员提供资金是一项重要的考虑,这不同于正常的培训需要,因为信息技术发展迅速,系统供应商往往定期修改产品。

1314. 对粮农组织总部信息技术的一项重要风险分析即将完成。这是迈出的一个重要步骤,此后应制定管理和减轻风险的具体战略。然而,风险因素最大的信息技术活动领域,目前是实地环境,并未包括在项目之中。这是粮农组织信息技术防御中的一个严重空白,独立外部评价力荐予以优先重视。

1315. 从世界农业信息中心门户建立之时起,粮农组织就因不同数据库的操作者、信息技术司和各技术部之间的交流不足和片面,难以确定和维护网络应用软件开发标准。有关信息技术工作人员未能充分应用软件开发标准或实施质量控制。更概括地说,从未充分确定信息技术的有力管理,明确、一致划分信息系统的职责、授权和责任。这些问题也应在制定急需的综合战略时加以处理,此类战略还应考虑技术司和行政应用软件的不同要求。

1316. 全面的管理报告系统是提高透明度和改进决策的一种方法。粮农组织内部有三个管理报告系统,所有三个系统都从内联网登录³³⁶。人们承认粮农组织的管理报告状况差³³⁷,次于信息技术系统的执行效率。所参照的报告承认全组织报告系统没有总体设计理念,不归属任何组织部门,数据仓库包含良好的财务数据,但没有充分覆盖所需的报告领域。实地计划管理信息系统允许粮农组织常驻代表登录,看来信托基金捐助者对该系统的使用情况良好。

1317. 除此之外,常驻代表无法获得管理信息,尽管容易从其它标准报告领域下载相关资料。如果粮农组织常驻代表的万维网站包含与其需要相关的管理信息,粮农组织将在满足提高透明度的要求方面取得长足进展。另外两个系统能提供大量有益信息,但往往载有过时和质量差的信息,尽管最近管理信息系统已收录了一系列最新的简要报告。建立一个与联合国儿童基金会中的相似报告结构,可能为粮农组织提供一个有益的模式。

³³⁶ 管理信息系统、实地项目管理信息系统及国家办事处信息网络。

³³⁷ 跨部门问题部际工作组—管理信息系统、概要说明,2005年10月。

1318. 粮农组织行政和财务应用软件的核心企业资源规划（ERP）系统是 Oracle 的电子商务套件（e-Business Suite），而在粮食计划署中为 SAP，农发基金中为 Peoplesoft。设在罗马的这些机构采用三种不同的系统，意味着失去了一个形成重大合力、节约资本和经常性费用、集体增加效益的重大机会³³⁸。然而，在很大程度上，似乎使用特定系统的决定是用户的独立决定，而不是在需要重要应用软件时，审查潜在协同作用的一项标准政策的一部分。开发新系统方面更加密切协调可能产生相当大的节约³³⁹。联合国联合检查组报告，粮食计划署的 FMIP 系统（粮食计划署形成全球联通性的财务企业系统）成本为 3 700 万美元，粮农组织 Oracle 财务（第一期）成本约为 2 700 万美元，估计第二期还需支出 2 000 万美元³⁴⁰。直到这三个主要组织系统之一需要重大升级，或直到使用新一代企业资源规划软件为止，当前组织系统中能实现的信息技术效率较小。然而，下一次重大升级时，应当致力于为三个机构的共享技术采取联合行动，实行统一的工资管理。

1319. 实施国际公共部门会计标准过程中，三个机构间可能实现财务程序的重大趋同，最终可能更加容易将所有三个财务系统移到一个平台上。还可能在通讯基础设施和硬件、外围设备的采购方面更加密切合作。有一点是确定无疑的，即 ERP 系统的技术将继续变化、改进、能力越来越大。为了合理管理和妥善治理，三个机构都应当阐明一项确保任何未来的 ERP 系统将为所有三方采用的商定一致的政策。

1320. 在此期间，Oracle 电子商务套件可能在今后几年中为粮农组织提供有效的组织支持。在这一时期中，粮农组织应当利用其国际组织客户咨询委员会，即由使用 Oracle ERPs，即 Oracle eBS 和 Peoplesoft 的其它国际组织（如国际劳工组织、世界卫生组织、开发计划署和农发基金）组成的用户小组，积极研究更加有效管理该系统的可能性。使用 SAP 的联合国六个组织已经成立这样一个小组³⁴¹。携手努力将使开发人员负责提供有关 Oracle 技术的最新系统维护，在需要与 Oracle 商讨有关事项时有更有效的发言权。共同努力能发挥实现有效管理的论坛作用，如在需要实施新的国际公共部门会计标准或发现升级问题时。

1321. 粮农组织始终努力让驻国家代表处参与信息技术规划的各个方面，但系统一旦安装，总部提供的支持严重不足。而且，独立外部评价的国别访问证实，驻国家代表处的信息技术系统一律存在安全性不适当的情况，今后可能出现的问题。

³³⁸ 在一些尽管较次要的领域中，联合国机构之间采用了共享的信息技术计划。粮农组织至少有两个系统（ATLAS 和 FAS）是从联合国其他机构中获得的，PIRES 与国际劳工组织共享。此外，粮农组织的统计数据数据库 FAOSTAT2 的基础编码与国际复兴开发银行、联合国和经合发组织分享。

³³⁹ 如联检组那样。

³⁴⁰ 联合国系统组织中的信息管理，管理信息系统，JIU 2002/9，表 5，2002 年。

³⁴¹ 联合国儿童基金会的口头说明。

1322. 最后，实地办事处不直接进入全组织财务系统，使他们难以了解情况。实地办事处的采购登记（地方货币以外的采购），由不同的两个人输入两个不同的系统。该组织正在最新的系统升级项目中处理这些问题，但直到解决为止，数据有不一致的风险，一个小组除了工作效率不高之外，还存在重复劳动问题。

其他行政领域

采购和合同服务

1323. 采购活动的效率可通过比较成本和交付时间来衡量。粮农组织没有此类可比数据，因而难以衡量采购职能的绩效。Oracle 数据库不允许监测执行情况或评价成本效益。实际上，过去的手工操作系统在这一方面反而提供了更好的资料。粮农组织的采购官员在独立外部评价访谈中表示，进一步下放授权，包括招标限制，将产生重大的效率增长³⁴²，但这是一个需要更广泛考虑的问题，如粮农组织应在哪一级领域授权³⁴³，应当如何管理。外聘审计员和联合国 Volker 报告对粮农组织在伊拉克的联合国石油换食品计划的操作进行了审查，没有发现任何重大的信托问题。这表明粮农组织大量高成本的控制也产生利益，而联合国其他地方和国家管理中都出现了问题，而且这是粮农组织管理的最大的一项计划。

1324. 有些采购问题需要在更广泛的政策和技术框架内考虑。粮农组织的实地计划萎缩，加之人员外派，造成总部支持复杂采购行动的人员数量减少³⁴⁴。与此同时，粮农组织为紧急情况进行的采购百分比大幅度上升，正如几次评价中所讨论的那样³⁴⁵，这些转变再加上程序速度缓慢，正在形成可能严重损害粮农组织可信性的问题。作为禽流感防控活动一部分，已确定了新的紧急情况授权，但到本报告编写时为止尚未实施——又一次表明粮农组织规避风险的文化。

1325. 采购服务签定的合同涉及与商业公司签订的合约。协议书意在包括与非营利性实体的义务。法律办公室指出，“协议书是在粮农组织其他可用法律文书不适合有待开展的活动种类，而为此开展一个竞争性过程又不实用的情况下，为提供一个

³⁴² 采购授权最近增加，尽管增加的不多。见总干事通告 2006/19 号。

³⁴³ 听说审计现正在考虑它应当如何参与招标过程。

³⁴⁴ 外聘审计员也于 2005 年提出了意见 - 建议 33，C 2005/5B。

³⁴⁵ 例如，见“通过粮食和营养安全加强南部非洲发展共同体易受害国家的生计”，2006 年；粮农组织应对印度洋地震和海啸的紧急及恢复行动的实时评价，2007 年；以及 2003-05 年沙漠蝗虫防治活动的多边评价，2006 年。

有效契约构架而设立的³⁴⁶。”协议书打算仅在执行国使用。然而，除了小额订购和专有商品之外，所有大宗商业订购必须来自多国。因此，协议书范围不断扩大到包括其他情况，即使其设计方向仍然是原始的国内概念。

1326. 协议书已成为紧急情况或内乱地区的一个特殊问题。这些情况要求作出特别和实际的反应，通过与地方网络的复杂安排提供援助或供应物品。援助的提供日益需要调整粮农组织的政策以处理非传统的交付结构。主要问题是：粮农组织不能方便地与小型商业或半商业性公司签约；所有现金支付安排需要粮农组织工作人员（此类安排往往因紧急情况的需要而不一致）；以及实地现金交易的限制不切合实际。例如，美国有私人慈善基金会愿意成为粮农组织的伙伴，但因没有适当的政策手段灵活满足其具体法律要求而无法进行。

1327. 对协议书的事前控制相当多。20 万美元以上的协议书，在有些事例中，总干事批准之前需要多达 17 个签字，包括由审计进行一项事前审查。需要填写一份“恪尽职守”问答调查表，并得到一位助理总干事的批准，才能与有关机构联络，无论该机构是地方性还是国际性机构都是如此。共享服务中心的工作人员需要确保协议书每一段落都符合要求的措辞，这是一个非常费时、费力的过程。协议书目前作为一种合同方式应用，并不支持有效的伙伴关系，因为协议要求仅坚持粮农组织的观点；协议不易接受变化的工作计划；没有预见伙伴机构可能需要接受以管理费用为形式的部分费用来承担其本身开支的（合理）可能性。对协议书的最后一项批评是在超过 5 万美元的所有情况中，协议书需要一份经过审计的帐单³⁴⁷，对接受组织来说这可能是相当繁重、费用很大。

1328. 谅解备忘录是为争取与其他机构形成合作安排而设计的文书，并无有关谅解备忘录的总体政策，很大程度上反映了粮农组织对伙伴组织的要求³⁴⁸。然而，粮农组织的伙伴认为谅解备忘录是复杂的、官僚文书，对其活动产生业务约束。

1329. 这些问题在粮农组织对海啸³⁴⁹、禽流感³⁵⁰和蝗虫³⁵¹的评价中得到强调，这些评价突出了对有效执行和产生实效的瓶颈制约。这些问题由粮农组织计划委员会进

³⁴⁶ 对协议书的总体审计，粮农组织审计报告，2002 年。

³⁴⁷ 略微放宽这项要求的需要，原则上已被接受，但仍然有待变成标准做法。

³⁴⁸ 引用法律办公室的原话为：“谅解备忘录的分类大多与我们自身的做法有关，这些做法一般为我们的对应机构接受。”

³⁴⁹ 粮农组织应对印度洋地震和海啸的紧急及恢复活动的实时评价，2007 年。

³⁵⁰ 对粮农组织高致病性禽流感工作的第一次实时评价，草案，2007 年。

³⁵¹ 2003-05 年沙漠蝗防治运动多边评价，2006 年。

行了处理，并得到理事会的赞同，理事会最近授权进行一项流程评价，以分析业务约束的性质和任何程序变化带来的风险³⁵²。

1330. 职工商店和信用社均为职工提供辅助（非核心）服务。对其管理或效益的审查不属于独立外部评价的范围。然而，两项服务均属于行政及财务部的范围，与本项评价相关，因为并非所有间接管理和监督费用从这些服务中得到偿还。职工商店和信用社的帐户由内部和外聘审计员审计，外聘审计员建议减少用于审计活动的时间³⁵³。

1331. 粮农组织信用社作为该组织整体的一个部门，因而其工作人员为国际公务员，属于联合国系统中少有的几个信用社之一。它与所在国法律体系内运作的信用社不同，不属于国家银行系统的一部分，不能提供其他地方通常能够得到的全面服务。实际上，它是一项储蓄业务。为了提供诱人的储蓄利率，它利用了按粮农组织合同雇用工作人员，其薪金扣除税收的事实。没有这一便利，它将无法与其他金融机构竞争。为此，信用社需要与粮农组织密切联系。然而，其经营中存在一些矛盾。信用社资产属于其成员，风险由其成员承担，然而，它向粮农组织管理部门报告。其工作人员须符合粮农组织实施的招聘条件，填补空缺时将其作为内部应聘者，但这可能影响客户关系。信用社由监察长办公室内部审计，然而进行审计的工作人员可能是和就是信用社的成员，这可能产生利益冲突。

保安服务

1332. 1989 年基线审查建议，保安处应缩减编制，试用外包方式，作为直接雇用的一种替代方法。随后，由于联合国全系统对保安问题更加重视，保安预算得到保护，批准了一项更高的预算，其中大部分（47%左右）用于实地办事处保安。如今，与联合国对比组织比较，粮农组织看来拥有大量的总部保安人员，从建筑群数量来看尤其如此（见下表 8.12）

表 8.12：保安人员相对建筑群数量			
组 织	保安人员包括主管数量	单独的建筑群数量	建筑群与保安人员之比
粮农组织	43	1	1:4
联合国教科文组织	59	2	1:3
世界卫生组织	18	1	1:2
经合发组织	25	2	1:1
粮食计划署	24	2	1:1
农发基金	22	2	1:1

³⁵² CL 132/11 第 34 段。

³⁵³ 外聘审计员关于 2000-2001 年财政周期的报告，C 2003/5，2003 年。

1333. 在整个联合国中，显然首选使用组织内部的保安人员，但这并不一致。被调查的联合国机构中至少有两个既有外包服务又有组织内部的服务，监督责任保持在组织内部。经合发组织的经验或许有启发性。2000年，经合发组织认为保安应当是组织内部的一项活动³⁵⁴，但自那时以来，它决定把部分保安工作外包成本效益更高。粮食计划署一直外包其部分保安服务，但现已将其收回到组织内部。农发基金的部分保安工作外包，但为了保持掌握语言技能的足够保安人员，部分保安工作保留在组织内部。除了费用之外，外包具有便于请假和休假的灵活性优势。因而，应当重新研究1989年基准审查的建议，以确定增加灵活性能否证明对粮农组织具有成本效益。

结论和建议

1334. 上述分析使独立外部评价在五个主要方面得出以下结论。

1335. 首先，值得赞扬的是，粮农组织及其成员认识到在行政领域和技术领域实现增效节支的重要性。粮农组织采取一系列主动行动，如量化这些年来产生的节约、确立新的增效框架等，也值得赞扬。然而，虽然粮农组织的行政在应用粮农组织的条例和批准的程序方面任务完成得很好，但完成这项任务的成本高，产生高额直接成本，并通过把行政司的行政任务转交粮农组织驻国家代表处、各技术部和下放办事处而变成额外的隐形成本。该行政系统还具有以下特点：事前和事后控制要求众多、行政系统普遍缺乏客户至上理念、相对对比组织而言授权程度小和从专家管理而不是从战略角度看待人力资源管理。

1336. 第二，如第3章同样明确所示，粮农组织的行政对其技术工作和外部形象造成重大不利影响。它助长了本能趋避风险的机构文化。技术人员和粮农组织驻国家代表处人员把过多的时间用于努力满足行政要求和逾越行政障碍如及时雇用具有所需能力的顾问那样的事务。保持职工必要的技术能力，也因行政和人力资源系统僵化，职工发展规划不当而更加困难。

1337. 第三，上文概括了最近为增加授权而采取的一些步骤。这些步骤应起到帮助作用，但粮农组织需要更多的步骤、更具雄心的措施，才能成为迎接第2章所述新的发展环境的挑战所需的那种充满活力而灵活应变的组织。谨小慎微、逐步渐进的方法将不会取得所需成果。需要根据基层化原则³⁵⁵，以改变机构文化为宗旨，采取更加系统、彻底的方法。

³⁵⁴ 见国际组织的行政，Davies，2002年，第378页。

³⁵⁵ 基层化系较高权力层面应仅仅参与较低层面无法适当解决的一个事项的原则。

1338. 第四，粮农组织的财务现状十分危急，既表现为流动性危机，又表现为储备金和备付款不足。流动性或现金流问题持续恶化，迫使粮农组织借款越来越多。这主要是由于收到成员分摊会费付款的时间。这一状况既不健康又难以维持。粮农组织财政的长期稳定，将需要新的观念和成员的财政支持，需要对财务风险管理采取一个更加系统、制度化的方法。

1339. 第五，无论相对还是绝对而言，粮农组织均把大量新增资源用于信息技术，近年来取得了可嘉的进展。新的投资仍在继续。然而，存在许多严重问题。总体一致性不足，导致全组织系统出现不必要的、代价昂贵的零散化，系统开发与维护之间出现不必要的官僚分工。既没有编制最新的财产清册，削弱了制定战略和政策的能力，也没有记录系统变化的规程。总的来说，全组织信息技术治理需要加强。开展严格风险分析的任务，尽管早已开展，但仍待完成。

1340. 根据这些主要结论提出了一系列建议。

总体建议

1341. 粮农组织的行政管理缺乏个人责任、透明度和信任，结果是直接和间接成本高，包括趋避风险的机构文化产生的成本。不根本改变粮农组织的机构文化（见第6章），就不可能预期粮农组织成为其希望的有效、务实的知识组织，或真正适合21世纪。下述建议可能促进这种改变，但如同所有改变机构文化的计划一样，最高层面发挥强有力的领导作用至关重要。

建议 8.1:

1342. 应当对粮农组织人力、财政资源管理和行政管理的各个方面进行一项全面彻底的审查。审查的指导原则应是：

- a) 充实总干事的改革建议，合并、整合核心行政职能，统一政策理念，明确权力界限；
- b) 实现人力资源管理司现代化，减少过程促进者的作用，增加战略伙伴的作用，建立人力资源战略，向高级管理层提供咨询和支持；
- c) 尽量精简、简化规则和程序；
- d) 根据基层化原则授予权力；
- e) 实现从事前控制向事后控制的重大转变；
- f) 采取鼓励、表彰和奖励集体和个人主动性和绩效的激励手段；
- g) 行政过程和支持服务注重客户基础。

1343. 应与一个专门从事机构分析和文化改革的外部机构签约,由其协助这项审查。这一过程应当充分协商,由职工和管理层参加,征求意见、争取指导,在整个过程中树立自主意识。对组织、行政和协调来说,外聘机构应向副总干事,或者向总干事办公室中重组的战略资源及规划办公室(如第6章所述)或改革小组报告,尤其不应向拟议的全组织支持服务部门报告,因为这可能产生利益冲突。审查的结果之一应当是提出大大提高行政效率的确定时限的指标。目标应是从资金角度(即以预算削减形式)确定可能实现的改进,以及那些通过降低“隐含”行政成本而使计划执行工作受益的间接改进。

人力资源

1344. 执行建议 8.1 所提出的原则,需要加强人力资源职能和高级管理层之间的沟通程度。需要一个管理人力资源的战略框架,使高级管理层和人力资源司共同实现关键的人力资源目标。作为这项活动的一部分,将需要使职工确信激励措施与优秀绩效真正一致。为此,独立外部评价建议如下:

建议 8.2:

1345. **政策框架:** 独立外部评价建议将招聘、职工发展和晋升标准整合到一个单一的、更加一致的人力资源政策框架中。这还应重视粮农组织雇员的年龄结构,从而确保通过招聘年轻雇员,使粮农组织得到持续更新。为此进行准备时,经粮农组织管理层认同遴选高级职员时应考虑实地和区域经验的必要性之后,粮农组织应当实施(其已经基本接受的)对粮农组织权力下放的独立评价关于技术人员**轮岗**的建议³⁵⁶。这既是保证总部与实地有效联系,又是促进职工能力发展的一种手段。更具体而言,独立外部评价建议制定一项新政策,借此在今后两年内实行粮农组织所有驻国家代表职位以轮岗方式填补的普遍做法。这一做法的形成应包括与粮农组织职工的充分沟通和磋商,酌情包括职工协会。

建议 8.3:

1346. **合同方式**设计目的应是适应粮农组织迅速变化的工作环境,既提高人员配备的灵活性,以响应技术能力要求和地理分布的变化,又最有效地向粮农组织客户提供尽可能最高的质量。这项工作必须始终在国际公务员制度委员会、国际劳工组织法庭和国家实践的人力资源框架内展开。独立外部评价尤其建议如下:

³⁵⁶ 建议 9, 第 190 段。

- a) 正如职工合同由三种待遇逐渐增加合同组成，应当为其它雇员确定一组类似的合同。可以设想一种以酬金为基础、无福利的合同形式，以透明的方式确定酬金变化，并把全部力下放到司一级。此类合同可逐级划分与预期的合同长短有关的时间和费用参数，便于为预见的情况变化合理延长合同，然而又真正抑制合同的连续延长；
- b) 推动增加使用即招合同³⁵⁷，这一过程现应大大加快。粮农组织如想增加使用即招合同，出于连续性和组织记忆的需要，将有必要在这一方式与不固定合同期限人员之间实现谨慎的平衡。然而，大量增加即招合同的使用，无疑将产生重大利益。与此同时，即招合同有时可成为长期关系的基础；
- c) 提供财政资源，为管理层主动改变人员配备方法提供更大的灵活性，以便确保获得能力、使能力与计划重点相符、解决绩效持续不佳的问题。可考虑把一定百分比的职工费用（如 5%）放入一项单独的基金来为此提供资金。此外，可根据新的战略框架（如第 7 章所建议的框架）的结果和要求，考虑全体成员为一次性机构重组特别计划提供资金；
- d) 与此同时，粮农组织应帮助着手在联合国系统内开展对联合国雇用制度的重大改革，这种制度已经导致短期人员极不稳定、连续合同人员受到过度保护的低效、不公平状况。

1347. 此外，独立外部评价建议修改粮农组织顾问的薪酬带宽，使该组织获得真正的竞争能力，向市场行情看齐。改进薪酬带宽将促进简化合同，取消非金钱利益，授权更加有效。

1348. 同样，独立外部评价建议放宽条件、简化程序，按照市场行情给予粮农组织原工作人员、联合国和其他机构退休人员报酬。关于粮农组织退休人员返聘的时间限制应予保留，应毫无例外地严格实施以下要求，即退休人员从其任职最后一天至以任何身份返聘之前必须间隔六个月。其他雇主的退休人员和 62 岁以上的顾问应完全按照市场行情聘用。

建议 8.4:

1349. **招聘:** 应明确招聘责任层级，司长应负责遴选一般服务人员，助理总干事负责遴选专业人员和国家官员（专业）。司处级人员和粮农组织驻国家代表仍应由总

³⁵⁷ 即招合同（Call down contracts）通过预先确定个人资格，然后按照商定费率与他们做好服务合同安排，或为预聘安排，或为召唤安排，往往规定每年天数，便于快速获得专门技术力量。

干事挑选任命。人力资源管理司应负责在所有专业职位（尤其是 P-4 及更高职位）的遴选过程中，确保制定和应用准确的能力要求，进行适当交叉核证和背景核查。

建议 8.5:

1350. **实现地理平衡和性别平衡:** 总干事应继续全面负责实现这些平衡，但应纳入一个更广泛的授权框架。为此，应要求助理总干事或其等同人员达到按照广泛地理基础确定的普遍（地理平衡）指标³⁵⁸，粮农组织性别平衡方面实现 35% 的中期指标，以及管理层和粮农组织驻国家代表职位中妇女达到 35% 的高度优先指标。各部应每个季度向总干事报告情况，说明年度累计进展³⁵⁹。应明确责成人力资源管理司为支持这项努力提供适当的候选人，鼓励具有长期潜力的适当的年轻新聘人员（如通过准专业官员计划），组织定向招聘工作组和招聘宣传活动。

1351. 同样，为了提高性别平衡，独立外部评价欢迎目前正在制定的人力资源性别行动计划，尤其是该计划依靠工作与生活平衡政策等，重视女性员工的综合招聘和保留方法。

建议 8.6:

1352. 绩效管理:

- a) 独立外部评价赞同人力资源管理司确定的绩效评价新方法的大方向，尤其是对职工发展的重视。然而，独立外部评价力荐全面尽快实施，不要按照目前的打算逐渐实施。实施初期可能需要作出一些调整，给予主管人员一些额外的支持，但粮农组织多年来一直在等待一种绩效评价制度，不应进一步推迟。这是该组织“基于结果的管理”取得成功的根本；
- b) 独立外部评价建议，按照正在形成的最佳做法，绩效考核从最高层开始，即从总干事、副总干事和助理总干事开始。全组织绩效目标应由领导机构确定，总干事的成绩按照这些目标考核，并向领导机构报告，其他高级职员的情况也应如此；
- c) 管理人员应按其数量和质量绩效考核能力、包括按不同绩效类别评定工作人员等级的能力进行评价。从总干事至下层所有管理人员都将需要绩效管理方面的全面培训；

³⁵⁸ 根据目前指标范围的中位数，大致目标可定为：非洲 13%，亚洲 21%，欧洲 31%，拉丁美洲 11%，近东 6%，北美洲 13% 和西南太平洋 5%。

³⁵⁹ 审计在其专业人员招聘工作的报告中得出了类似的结论。

- d) 对粮农组织驻国家代表的评价应当成为一个双向过程，按照平级小组审查的原则进行。所挑选的粮农组织驻国家代表也将评价其总部的同事，尤其是负责向他们提供服务的司长；
- e) 绩效不佳应当首先通过适当的培训进行处理。此后，应当拨出相当于共同职工费用一定比例的专用资金，存入用于协议解聘和需要时的不可抗力解聘的集合基金。

建议 8.7:

1353. **职工激励措施:** 应当研究一项采用有限财务激励机制的建议，或许按照欧洲自由贸易协会现正在应用的计划模式（见插文 8.4），以便可能在粮农组织中低成本试行。如果不采用一种财政奖励制度，独立外部评价建议对出色表现给予一系列非资金激励（如表彰、特别学习计划、部分时间学术假等）。这当然需要与上述强有力的绩效考核制度相联系。

插文 8.4: 欧洲自由贸易协会预算节约方案

如经过适当衡量，一位计划经理能够取得其所有预定结果，同时实现预算节余，则节余可在下一个预算周期中重新分配。75%的节余返回给组织，或用于重新分配，或作为年底财政盈余的一部分，25%可由该经理重新分配。经理可以以下两种方式之一重新分配这些节余；节余或者可重新用于相关部门希望实现但在原有预算范围内又无法实现的特定计划目标，或者可以给职工发小额奖金，以表彰该部门在预算指标范围内成功实现其目标。假如世界银行的经历可作为一个事例，500 至 1 000 美元的小额奖金可对职工产生非常积极的影响。

1354. 此外，应更多地鼓励不仅实行轮岗，而且进行平调。应当确定高绩效职工，采用加快职业发展的方法。

建议 8.8:

1355. 培训:

- a) 增加粮农组织总的培训经费，这些经费对一个知识型机构来说仍然较少；
- b) 粮农组织内部的培训支持过去注重语言和基础办公技能（这些技能可望在招聘时获得）。需要改进这些领域与发展“基于结果的管理”、开展技术和项目支持活动（包括性别分析）、有效管理行政和业务过程及管理培训等其他领域之间的平衡。独立外部评价尤其建议在管理培训方面大量投资，使粮农组织管理人员获得灵活应对粮农组织所面临的新的、不断变化的情况所需的领导技能和能力；

- c) 如果分配培训拨款，应当考虑整个粮农组织每个专业人员和一般服务人员的美元数额，而不是依据每个办公室的美元工资总额，后者将使较小的部门、尤其是粮农组织驻国家代表处处于十分不利的境地。然而，除此之外，应当保留中央培训拨款，以确保在组织和战略基础上满足最优先重视的培训需要。

行 政

建议 8.9:

1356. 具体建议如下:

- a) 粮农组织行政领域的管理委员会应当由助理总干事或 D-2 职员（司级）主持。这些委员会应当拥有决策权，尽管自然需要把具有战略重要性的问题提交高级管理层。按照基层化原则和有效授权原则，总干事办公室应仅在例外情况下向这些委员会派遣代表；
- b) 向各部外派一名行政官员：发挥解决行政问题的作用，支持和培训处理行政事务的部级一般服务人员职员，更普遍而言，激励和确保对各技术司用户至上的理念。这项工作应当平衡展开；例如，小的部起初可共享一位支持官员。然后应总结经验，确定是否应外派更多人员还是中止外派；
- c) 在外派其他职能之前，根据“客户”满意度和效率考虑重新调配共享服务中心职能取得的成功。

建议 8.10:

1357. 采购及相关服务:

- a) 应当制定两种不同的采购政策，分别支持第一阶段和第二阶段应对紧急情况的工作，侧重事后控制，第一阶段应对工作允许较高级别的风险；
- b) 应当听取法律办公室的建议，利用一种带标准化用户备选项目的“总”格式，为与伙伴组织的协议书制定一种更加简单灵活的政策和方法。行政服务司（或如有组织变动，其后续单位）的司长应获得审批适当比例的主要协议书的授权。审批协议书伙伴登记的权力，应根据确定适当预付资金流的风险评估标准授予各司司长。事前预先审计控制应当取消（另见第 6 章）；

- c) 司长应获得审批旅行的授权，从而便利快速作出决定，为粮农组织实现节约。自行购票的购票凭证应当简化（即应仅需要一种购票凭证—购票收据，不需要现在还要求的信用卡资料）。旅行凭证的核查也应当简化。

信息技术

建议 8.11:

1358. 独立外部评价支持设立首席信息技术官员，将所有信息技术职能并入由其领导的一个司（信息及通讯技术司—见第 6 章）的理念。该司将整合信息技术系统开发活动，包括全组织系统³⁶⁰的系统规划，和：

- a) 信息技术长期规划；
- b) 全组织应用程序（包括管理报告系统）；
- c) 实地、区域、联络处应用程序；
- d) 用户支持小组。

1359. 信息及通讯技术司每个功能单元应当为界定的用户群提供综合服务，包括在每个用户部或办公室重新设立由部负责人和首席信息技术官员共同挑选的信息技术官员职位。这应促进系统一致性和质量改进；尤其是在政策层面产生效率，从而能够重新调配职工，特别加强技术和实地应用程序；确保始终了解各分部门内部的最新发展。信息技术司将需要尤其与操作数据库的主要技术司和根据第 6 章所介绍的拟议的新的组织结构中的知识交流办公室开展极其密切的合作，确保来自不同技术领域的代表参加决定技术应用标准的委员会和分委员会。与此同时，应对粮农组织外包服务与组织内部信息技术服务的成本效益进行更新的认真研究，实现两者之间最有利的平衡。

1360. 建议 8.12: 信息技术风险管理

- a) 应对国家办事处和联络处的信息技术结构进行一项全面风险评估；
- b) 作为改进风险管理的先头行动，一旦技术上可行，应极早在国家办事处部署基于 Oracle 财务系统，并进行适当的使用培训³⁶¹；

³⁶⁰ 尤其包括各部的信息技术组和 KCEW、KCT、OCTD (IT) 和 PBE。

³⁶¹ 粮农组织正在为近期内部署一个新的 Oracle 实地系统开展工作。

- c) 需要确立新应用程序的供资程序和开展成本/效益研究，应做到切合实际并包括某些可预见的长期费用（如维护和升级时的职工培训）。

财 务

1361. 粮农组织领导层应利用向国际公共部门会计标准过渡所提出的挑战和带来的机遇，在所有领域（技术、财务、系统及治理领域）实现重大增效节支和提高效益。为此，独立外部评价建议如下：

建议 8.13:

1362. 尽管为整合纯粹财务性管理过程与更具战略性的管理过程作出了一些尝试，但需要加大力度，实现辅助系统的充分整合，从而利用财务管理和财务报告要求，处理战略性和计划性责任过程。应当为一系列的管理报告发展一个结构性自动化系统，满足不同管理层面和主管用户的需要。此外，粮农组织驻国家代表万维网站应当升级，成为传播与粮农组织治理结构有关的管理信息的手段。

建议 8.14:

1363. 粮农组织领导层应利用向国际公共部门会计标准的过渡，在财务会计、财务管理和决策支持系统方面实现重大的增效节支和提高效益。粮农组织应考虑采用欧元和美元会计及预算编制，如有可能，实行欧元、美元或其他货币的预算外资金会计，作为采用国际公共部门会计标准项目的一部分。独立外部评价赞扬粮农组织正在主动评价改用国际公共部门会计标准的变化要求。

建议 8.15:

1364. 粮农组织必须制定一项**制度化的财务风险管理战略**，以明确区分属于管理层授权内的（即财务战略和方法）与需要理事会专门授权的（即财务政策）为准绳。目的并非设置行政障碍，而是保证适当的核查和平衡，防止粮农组织意外承受不必要的财务风险，向粮农组织及其职工提供保护。

建议 8.16:

1365. 拖欠会费和财政周期中大量款额缴纳得晚，不仅就借款成本而言，而且就对计划效率效益的破坏而言，都对粮农组织产生严重影响。这是影响许多多边组织的一个问题。独立外部评价充分意识到拖欠会费和晚缴款一直是多年来许多论坛讨论的复杂政治问题。然而，独立外部评价也确信早就应该为解决这一问题采取严肃、透明的行动。成员国要求粮农组织证明高度和透明责任标准的同时，对其作为成员本身的责任也应实行类似的标准。

1366. 有鉴于此，独立外部评价建议：

- a) 粮农组织继续其借款政策和方法以解决现金短缺；
- b) 粮农组织万维网站应当显示各国拖欠会费和晚缴款的情况，每月进行更新；
- c) 为弥补现金短缺而借款所产生的利息成本，应由粮农组织投资收入支付，而不是按照目前的做法从杂项收入中支付。由杂项收入支付必然是事实上对未及时缴纳其分摊会费的成员国的一种补贴。除了明示拖欠会费和晚缴款的财务成本之外，这种改变将更准确地表明粮农组织正常预算财政的基线情况。

1367. 此外，独立外部评价建议，在对长期欠款（其中某些欠款可以注销）进行审查之后，粮农组织领导机构应考虑严格实施表决权与拖欠会费相联系的规定。粮农组织的一贯做法是放弃实施这些规定，独立外部评价建议应终止这一做法。按照现行条款规定，应中止拖欠会费国的表决权，不允许任何例外。同样，拖欠会费国家的公民应无应聘粮农组织职位的资格。最后，建议中止拖欠会费国家获取技术合作计划新增赠款的资格。

建议 8.17:

1368. 除技术合作计划、资本、保安帐户之外，应能在粮农组织中采用两年度之间结转较小比例的周转资金的做法，既便于妥善进行财务管理，又便于平稳收入和支出。

建议 8.18:

1369. 另外，建议采取以下具体、额外的财务措施：

- a) 继续为所有供资不足的长期离职后负债提供资金，离职后负债目前约为 4.45 亿美元。改用国际公共部门会计标准，可能在成员国与秘书处之间，为解决这一问题的替代性方法打开可能的对话渠道。独立外部评价建议抓住这一机遇；
- b) 在这一目标范围内，为承担**离职后负债**加速预备资金和指定其专项用途。值得称赞的是在这一方面粮农组织已经走在其他许多联合国机构的前面；
- c) 开展更加积极主动的创造性思维，制定把握非财政机遇的计划，减少对退休人员的负债（如就保健费用而言，可行时利用国家保健计划安

排费用)、对在职人员的负债(例如通过更多地公平使用与保健费用有关的免报项目)以及粮农组织对重大风险进行自我保险的机会(或许投入一个机构间集合基金)。

建议 8.19: 其他

1370. 通过最近成立的机构间协调委员会, 争取与粮食计划署和农发基金在本章讨论的几个领域中进一步开展联合或协调活动的机会:

- a) 应当根据组织中立的观念, 利用各机构的现有力量发展一个政策框架。有关领导机构应定期讨论这一框架;
- b) 保安人员配备水平应根据表明粮农组织人员配备比例较高的对比组织的数据进行重新研究, 以便外包部分工作, 争取与设在罗马的其它机构提供某些共同服务(例如, 由粮食计划署负责机构间安全的日常责任, 粮农组织作出相关的执行决定);
- c) 旅行服务尤其提供了一个重大的机会, 正在与农发基金进行联合招标。独立外部评价建议, 在与旅行社商签任何新的合同之前, 在机构间协调委员会中联合进行一项可行性研究, 由外部顾问参加, 以便决定最佳共同操作程序、提供共同服务的最有效方法以及相关的程序标准化。

建议 8.20: 其他

1371. 还建议:

- a) 在一个影响安全的不确定因素众多的时代, 业务连续性应急预案应当成为总体风险评估和规划的一部分。它至少应包括核心人力资源活动、工资、大楼管理、通讯及包括实地帐目在内的主要财务活动;
- b) 职工商店和信用社应由适当代表用户利益的独立委员会经营管理。各委员会应包括总干事的一名代表, 以保护粮农组织的利益和名誉。职工商店和信用社均应作为财务上完全独立的经营实体管理。职工商店的日常经营应外包给一个零售业经验丰富的适当组织管理。粮农组织餐饮合同的管理, 目前由职工商店负责, 但应交回设施管理部门。

缩略语

ADDG	准副总干事
ADG	助理总干事
AEZ	农业生态区化
AF	人力、财政及物质资源部
AFF	财务司
AFH	人力资源管理司
AFS	行政服务司
AG	农业及消费者保护部
AGE	粮农组织/国际原子能机构粮食和农业中的核技术联合国
AGNP	营养规划、评估及评价处
AGP	植物生产及保护司
AGS	农村基础设施及农业工业司
AGSF	农业管理、销售及金融处
AIDS	获得性免疫缺损综合症
AKIS	农业知识及农村发展信息系统
APO	准专业官员
APRACA	亚洲-太平洋农村及农业信贷协会
AQUASTAT	水与农业全球信息系统
AU-IBAR	非洲联盟-非洲间动物资源局
AUD	监察长办公室
BAH	博思艾伦咨询公司
BSE	牛海绵状脑病
CBD	生物多样性公约
CC-IEE	理事会对粮农组织独立外部评价委员会
CCLM	章程及法律事务委员会
CCP	商品问题委员会
CEDAW	消除对妇女各种形式歧视公约
CFS	世界粮食安全委员会
CGIAR	国际农业研究磋商小组
CGRFA	粮食和农业遗传资源委员会
CI	保护国际
CIAT	国际热带农业中心
CIFOR	国际林业研究中心
CO	国家办事处
COAG	农业委员会
COFI	渔业委员会
COFO	林业委员会
COO	首席执行官

CP	合作计划
CPF	森林合作伙伴关系
CSO	民间社会组织
DAC	发展援助委员会
DDG	副总干事
DFID	国际开发部
DG	总干事
DLCC	沙漠蝗虫防治委员会
EB	预算外
EC	欧洲委员会
ECHUI	消除儿童饥饿及营养不足计划
ECOSOC	联合国经济及社会理事会
ECTAD	跨界动物疾病紧急中心
EFTA	欧洲自由贸易协会
EMPRES	跨界动植物病虫害紧急预防系统
EPTA	扩大的技术援助方案
ERP	企业资源规划
ES	经济及社会发展部
ESA	农业发展经济司
ESS	统计司
EST	贸易及市场司
ESW	性别、平等及农村发展司
EU	欧洲联盟
FAOR	粮农组织驻国家代表
FAOSTAT	粮农组织统计数据库
FAS	实地会计系统
FC	财政委员会
FERTISTAT	肥料利用统计资料
FI	渔业及水产养殖部
FIAN	粮食第一信息和行动网络
FIGIS	渔业全球信息系统
FISHERS	渔业数据库全球数量
FIVIMS	粮食不安全和易受害信息及绘图系统
FLEG	森林执法和治理
FNPP	粮农组织荷兰伙伴关系计划
FO	林业部
G77	联合国的七十七国集团
GAIN	全球改善营养联盟
GAO	国美国会政府问责制办公室
GAP	良好农作规范

GCCC	政府配套现金捐助
GCP	政府合作项目
GDP	国内生产总值
GDPA	性别与发展行动计划
GEF	全球环境基金
GEMS	全球环境监测系统
GFAR	全球农业研究论坛
GIEWS	粮食和农业全球信息及预警系统
GIL	图书馆及文献系统司
GIS	地理信息系统
GMO	转基因生物
GPA	保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲要
GS	一般服务人员
GTOS	全球地球观测系统
GTZ	德国技术合作署
HACCP	危害分析关键控制点
HIV	人类免疫缺损病毒
HLCM	联合国管理高级别委员会
HORTIVAR	园艺栽培品种性状数据库
HQ	总部
HRMS	人力资源管理系统
IAEA	国际原子能机构
IAP	近期行动计划
IBRD	国际复兴和开发银行
ICP	工业合作计划
ICRAF	国际农林研究中心
ICRISAT	国际半干旱热带地区作物研究所
ICSC	国际公务员制度委员会
IDWG	部际工作组
IEE	独立外部评价
IFAD	国际农业发展基金会
IFI	国际融资机构
IFPRI	国际粮食政策研究所
IFRS	国际财务报告标准
IGG	政府间商品小组
IIASA	国际应用系统分析研究所
IICA	美洲农业合作研究所
ILO	国际劳工组织
ILRI	国际畜牧研究所
IMF	国际货币基金组织

IOMC	组织间化学品合理管理计划
IPGRI	国际植物遗传资源研究所
IPM	病虫害综合防治
IPPC	国际植物保护公约
IPSAS	国际公共部门会计标准
IPTRID	国际灌排技术及研究计划
IRRI	国际水稻研究所
ISDR	国际减灾战略
ISNAR	国家农业研究所
ISRIC	国际土壤参考资料及信息中心
IF	新闻办公室
IT	信息技术
ITPGR	粮食和农业植物遗传资源国际条约
ITTO	国际热带木材组织
IUFRO	林业研究组织国际联盟
IUCN	大自然保护国际联盟
IWMI	国际水管理研究所
JIU	联合国系统联合检查组
JM	联席会议
KC	知识及交流部
KCC	大会及理事会事务司
KCE	知识交换及能力建设司
KCI	交流司
KCT	信息技术司
KM	知识管理
LADA	干旱地区项目中的土地退化评估
LEAD	畜牧业与环境发展计划
LEG	法律办公室
LDC	最不发达国家
LO	联络处
LoA	协定书
LOBR	驻欧洲联盟及比利时联络处
LOGE	驻联合国联络处（日内瓦）
LOJA	驻日本联络处
LONY	驻联合国联络处（纽约）
LOWA	驻北美洲联络处
MDG	千年发展目标
MoU	谅解备忘录
MS	手册章节
MSU	管理支持组

MTP	中期计划
NACA	亚洲 - 太平洋水产养殖中心网络
NARS	国家农业研究中心
NEAFC	北部东大西洋渔业委员会
NEPAD	非洲发展新伙伴关系
NFPF	国家森林计划基金
NGO	非政府组织
NMTPF	国家中期重点框架
NO	国家官员
NR	自然资源及环境部
NRLA	土地占有制及管理组
NRR	研究及推广司
NSDS	国家统计发展战略
 OCD	规范、执行及下放活动协调办公室
OCHA	联合国人道主义事务协调办公室
ODA	官方发展援助
ODG	总干事办公室
OECD	经济合作与发展组织
OIE	世界动物卫生组织
OPE	联合国开发计划署项目执行办公室
OSCE	欧洲安全与合作组织
P	专业人员
PAIA	跨学科行动重点领域
PAN-UK	联合王国农药行动网络
PBE	计划、预算及评价办公室
PBEE	评价处
PBEP	计划及预算处
PC	计划委员会
PEPFAR	美国总统艾滋病救助紧急计划
PGRFA	粮食和农业植物遗传资源
PIRES	计划规划、实施报告及评价支持系统
PPAB	计划及政策咨询委员会
PPRC	计划及政策审查委员会
PROFOR	森林计划
PRSP	减贫战略文件
PWB	工作计划和预算
RAF	非洲区域办事处
RAP	亚洲及太平洋区域办事处
RBB	以结果为主编制预算
RBM	以结果为主的管理

REDCAPA	拉丁美洲及加勒比农业经济和政治培训机构网络
REU	欧洲区域办事处
RLC	拉丁美洲及加勒比区域办事处
RNE	近东区域办事处
RO	区域办事处
RP	正常计划
SAA	高级农业顾问
SADC	南部非洲发展委员会
SAICM	国际化学品管理战略方针
SAFR	南部及东部非洲分区域办事处
SD	可持续发展部
SEAGA	社会经济及性别分析
SEUR	中欧及东欧分区域办事处
SFERA	紧急及恢复活动特别基金
SFI	土壤肥力计划
SFLP	可持续渔业生计计划
SINGER	全系统遗传资源信息网络
SLAC	加勒比分区域办事处
SMM	高级管理会议
SOCO	农业商品市场状况
SOFA	粮食和农业状况
SOFI	世界粮食不安全状况
SOFIA	世界渔业和水产养殖状况
SOFO	世界森林状况
SOTER	世界土壤和土地数据库
SPFS	粮食安全特别计划
SPS	卫生和植物检疫措施
SPWB	工作计划和预算概要
SRC	分区域协调员
SRO	分区域办事处
SSC	共享服务中心
SWAP	全部门方针
TA	技术援助
TAC	技术咨询委员会
TAP	临时共用协助人员
ToR	职责范围
TQM	全部质量管理
TC	技术合作部
TCA	政策援助及资源筹措司
TCDC	发展中国家间技术合作

TCE	紧急行动及恢复司
TCI	投资中心司
TCO	实地执行司
TCOS	粮食安全特别计划管理及协调处
TCP	技术合作计划
TFAP	热带林业行动计划
TKN	主题知识网络
TRIPS	与贸易相关的知识产权
UEMOA	西非经济和货币联盟
UK	联合王国
UN	联合国
UNC	联合国协调及千年发展目标后续行动办公室
UNCTAD	联合国贸易与发展会议
UNDAF	联合国发展援助框架
UNDG	联合国发展小组
UNDP	联合国开发计划署
UNECE	联合国欧洲经济委员会
UNEG	联合国评价小组
UNEP	联合国环境规划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNFF	联合国森林论坛
UNFPA	联合国人口基金
UNICEF	联合国儿童基金
UNIFEM	联合国妇女发展基金
UNIDO	联合国工业发展组织
USA	美利坚合众国
USAID	美国国际开发署
UTF	单边信托基金
WAICENT	世界农业信息中心
WARDA	非洲稻米中心
WIEWS	粮食和农业植物遗传资源世界信息及预警系统
WFP	世界粮食计划署
WHO	世界卫生组织
WSSD	可持续发展世界首脑会议
WTO	世界贸易组织
WWF	世界野生动物基金

附件 1：初步费用和节约及各类建议概况

引 言

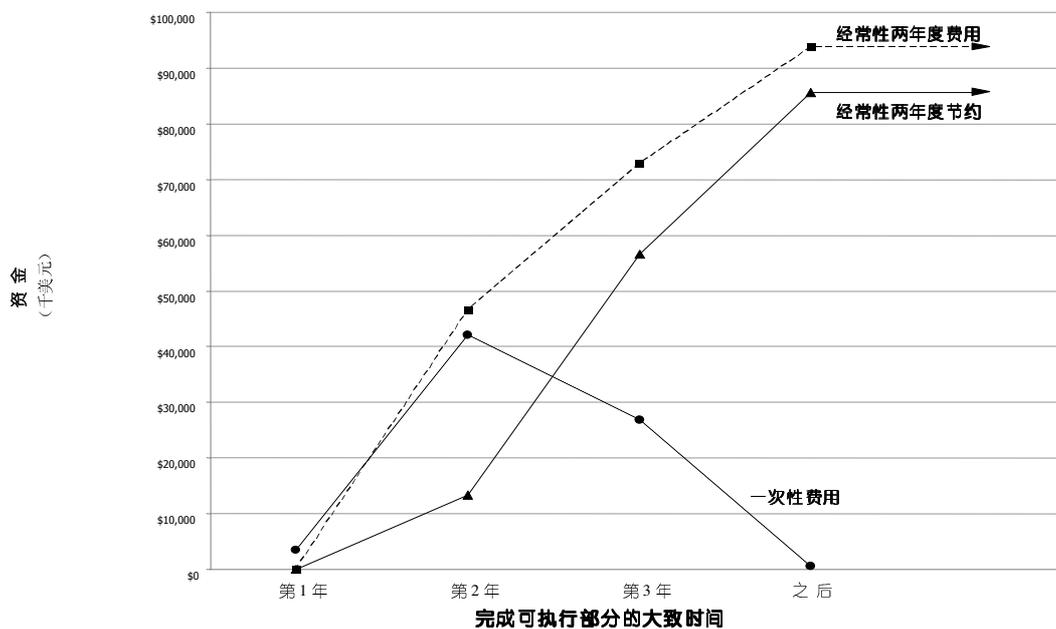
本附件中的所有资料都是暂时和初步的。指出各项建议和可执行部分的主要责任和估计“强度”，目的在于阐明独立外部评价建议的意图，以便协助和指导近期行动计划中更详细的制定工作。

初步费用和节约估计由独立外部评价核心小组利用粮农组织计划及预算处根据要求提供的资料提出。可以预期这些估计将发生变化，取决于所作的假设、作出的决定以及更详细的研究。

初步费用和节约

类别	主题	经常性 两年度节约 (千美元)	经常性 两年度费用 (千美元)	一次性费用 (千美元)
总体	近期行动计划			\$1,200 - \$2,800
1. 战略	新的全组织战略框架			\$1,000 - \$2,000
	构成战略 (跨技术领域)	\$1,600 - \$1,800	\$1,700 - \$1,920	\$600 - \$1,200
	战略选择考虑	\$9,600 - \$11,200	\$14,070 - \$19,690	\$1,610 - \$2,830
	特定外部伙伴关系		\$2,800 - \$3,200	\$100 - \$300
	国家和区域一级的技术合作		\$13,400 - \$20,600	
2. 治理	进行治理改革			\$280 - \$310
	全球治理作用			\$25 - \$40
	托管作用和监督		\$6,100 - \$7,600	
	治理构架	\$640 - \$820	\$6,460 - \$8,500	
	治理行动		\$1,600 - \$1,950	\$100 - \$110
3. 系统和 文化	对管理和行政的总体审查			\$3,000 - \$5,000
	人力资源框架		\$9,300 - \$11,400	\$2,750 - \$3,550
	行政效率	\$8,350 - \$16,200	\$1,800 - \$2,000	\$50 - \$70
	信息技术		\$1,080 - \$1,330	\$720 - \$880
	组织文化 (直接措施)		\$1,900 - \$2,100	\$1,000 - \$1,500
4. 结构	总部	\$29,100 - \$30,700		\$50,000 - \$55,000
	实地结构	\$12,000 - \$20,000	\$17,500 - \$29,000	
合计		\$61,290 - \$80,720	\$77,710 - \$109,290	\$62,435 - \$75,590
离职后负债			\$39,700	

图 1.3: 独立外部评价建议的初步估计费用和节约



各类建议概况

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度 ⁺⁺⁺
总体建议				
近期行动计划	以报告中的建议为基础制定和通过一项 3-4 年近期行动计划 (1.1)	<p>应制定一项交流计划, 作为近期行动计划的一个组成部分, 使全体成员、粮农组织秘书处和主要伙伴不断了解进展情况。</p> <p>一些建议属于“速赢”类, 提供早期进展的证据, 有助于势头和建立信心。其它建议具有长期性质, 这些应通过定期进展报告跟踪。</p> <p>近期行动计划必须由领导机构和管理层共同拥有和共同指导。近期行动计划的目的确实是确保未来的粮农组织是一个其缔造者所希望的朝气蓬勃、可以信赖、受到信任和有效的全球组织。这显然是治理责任, 但只有由领导机构和管理层共同管理和共同拥有才能实现。势头不能丧失, 否则改革增长的机会将随之而去。</p>	<p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构 管理层</p>	<p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>
近期行动计划	在 2007 年 11 月理事会和大会就前进的道路进行广泛讨论和达成一致意见之后, 理事会应与管理层建立一个工作组, 制定近期行动计划和最初的实施行动 (1.2)		管理层	+++

⁺⁺⁺ 各项可执行部分的估计“强度指数”表示所需开展的工作和/或将涉及的行动者数量。产生影响的主要因素有: 须征求其意见的人员数量和差异 (尤其是除内部人员之外还涉及外部人员)、适当过程所需的时间长短以及可能的协商程度。

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
第一类：战略 新的全组织 战略框架	<p>战略框架</p> <p>制定一项表达清晰的战略，要涵盖粮农组织的全部产品，起码直到 2015 年，并为其所有成员国了解和支助，同时毫不含糊地规定实现目的所需手段的要求。战略框架范围以外的现有计划将逐步取消，除非得到领导机构的明确批准。(7.1)</p> <p>另见第三类</p>	<p>除了提出普遍愿望和陈述崇高目标之外：</p> <ol style="list-style-type: none"> 分析说明粮农组织的绝对和动态比较优势； 明确提出粮农组织建议集中努力的（最多）五至六个重点主题； 明确确定优先重点的系统标准，用于确定真正的优先重点（哪些重点的资源要求排第一？哪些排第二等等）； 清楚确定粮农组织将不再工作的领域，并确定其目标的资金需要的一般规模； 勾画取得这些资金的战略； 确定该组织将为之负责的绩效和结果指标。 <p>重新研究并修改新计划模式的构架，使新的战略框架与中期计划一致。计划模式将需具有真正的全组织性质，将预算外资金全面融入计划制定的所有方面，包括确定目标。新的战略框架应包含四年中期计划的所有主要成分（即全部规划参数、临界质量和机会成本要求及这一时期实现目的的手段）</p> <p>立足于战略框架中现已确定的与千年发展目标联系紧密的会员国的三项目标。这些目标可提供与各项计划合理框架的联系基础和影响的全面重视。新的战略框架全面包含四年中期计划的关键成分，应促进领导机构对一项中长期战略的重视，同时由秘书处负责工作计划的管理，由领导机构对实现商定目标所取得的进展进行事后问责。</p> <p>确定五至六项重点主题，为粮农组织筹措资源奠定基础。将向提供助助的成员针对拟议的计划提出明确的目标和重点，目标和重点的理由以及所需资源的大致规模。将鼓励和实现计划一致性的增强，将正式要求捐助者共同努力，并为批准的战略计划和重点提供适当的支持。另见建议 7.2。</p>	<p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构 管理层</p>	<p>+++</p> <p>+++</p> <p>++</p> <p>+++</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
		<p>通过表明与各项计划的联系和预算文件,定期向上级领导机构报告关键的全组织主题(最多五至六个),向下对职工通报将衡量其工作结果的指标。这又应当促进全组织司处各级确定优先重点的连锁反应。区域和国家战略也应当在这些商定的优先重点框架内最终制定(另见第6章)。</p> <p>国家一级的工作能力也应当使受援国和全球规范工作受益,同时帮助推进联合国改革。因此,它应当与国家中期重点框架一致(但重点比目前更加突出),其包括在联合国发展援助框架及与“协调一致”有关的最终协定之内。</p> <p>在各区域会议上商定区域一级与粮农组织全球重点一致的一些核心主题。</p> <p>选择计划重点的标准应包括:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 就成员需要而言的绝对重点 b) 利用粮农组织的潜在比较优势,包括现有能力、跨学科性以及宣传、规范工作和技术合作相结合 c) 预算外资金提供者的主题和兴趣 d) 建立伙伴关系潜力。 <p>以主题为基础使正常计划与预算外资源相结合,这些主题将作为筹集预算外资源的绝对重点。资金超过一定数量时,任命一位专职的主题管理員。</p> <p>决定计划重点时,成员应注重主要目标和重大工作领域,而不是注重产出。</p>	<p>管理层</p> <p>管理层</p> <p>领导机构</p>	<p>++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>
新的全组织 战略框架	<p>战略框架</p> <p>秘书处与成员之间密切互动,确定数量有限的重点技术主题,每一项都支持成员国一个或更多的目标。主题的重点突出,但都融合宣传、规范工作和技术合作,至少持续六年时间(三个两年度)。如不取消现有主题,不得添加超出最高限量的新主题。(7.2)</p>	<p>将粮农组织技术预算总额的一小部分(大概10%)分配给负责技术计划的副总干事,为奖励措施提供资金,以便为实现其负责的目标开展工作,尤其是跨司和跨部的工作。</p> <p>这应当成为分配资源的一个重点领域,以便促进跨学科性。</p>	<p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构 管理层</p>	<p>+++</p> <p>+</p> <p>++</p> <p>++</p>
新的全组织 战略框架	<p>战略和重点</p> <p>成员国的三项目标(战胜饥饿和营养不良;农业作为经济和社会发展的贡献者;粮食和农业自然资源基础的可持续发展管理)应提供粮农组织手段一目的分析逻辑框架层次中的终极目标(3.1)</p>		<p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构 管理层</p>	<p>++</p> <p>++</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度 ⁺⁺⁺⁺
构成战略 (跨技术领域)	资金筹集 应围绕重点主题和国家中期重点框架执行连贯一致而强有力的资金筹集战略 (7.6)	围绕重点主题和国家中期重点框架筹集资金。在接受将这些范围之外和超过 100 万美元的任何资金, 应提交领导机构 (7.6.A) 另见第二章 对粮农组织驻国家代表和管理者筹集资金应给予鼓励、激励, 并下放权力 (7.6.B) 另见第三章 为物色传统捐助方之外的新支持来源尤其是新的私营基金确定针对性投资 (7.6.C) 按照电视粮食集资评价提出的建议, 完全在粮农组织的管理范围之外设立一个新的独立基金, 目的是建立和加强粮农组织对公众和小型企业的支持。该基金应取代电视粮食集资, 筹集的资金应用于重点主题, 粮农组织的支持仅限头 3/4 年 (7.6.D) 鼓励捐助方围绕主题、国家中期重点框架和 (为紧急情况) 围绕紧急情况及恢复活动特别基金共同供资, 降低交易成本, 按照《巴黎宣言》加强共同拥有。各捐助方也可执行与该框架一致的长期伙伴关系计划 (7.6.E) 在粮农组织领导机构领导下争取达成一致, 确保粮农组织作为一个法定机构的全球作用的开支获得可预测的、可持续的基础, 提高成员在粮农组织家庭中作为这些作用的主人的程度。这将包括为要求粮农组织发挥的作用提供资金, 签订公约和作出其它法定安排的要求。(7.6.F)	管理层 管理层 管理层 管理层 领导机构	+ + + +++ ++ +
构成战略 (跨技术领域)	伙伴关系战略 根据比较优势加强伙伴关系和联盟, 努力提高效率和效率, 扩大粮农组织视野, 使其影响 21 世纪农业的治理 (5.1)	制定一项全组织伙伴关系战略, 以便(i) 在粮农组织中加强伙伴关系文化, 使其成为业务方式的一部分而不是一种事后考虑, 和(ii) 促进对发起、实施和评价伙伴关系采取一种战略性更强、零散程度减轻的方法。这种战略还需要借鉴过去几年努力发展伙伴关系时所吸取的许多普遍的经验教训。 实施粮农组织伙伴关系评价中的建议	管理层 管理层	+++ ++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
构成战略 (跨技术领域)	伙伴关系战略 将粮农组织伙伴更紧密结合在管理机构中,包括参加与粮农组织的全球治理作用相关或其所需的协定的制定(5.2) 另见第二类	将民间社会和私营部门正式或非正式地结合在管理机构中,为制定全球政策和协议作贡献。另见建议 4.19 优先重视伙伴关系,作为增强影响、扩大效果、提高效率以及处理该部门所面临的多方挑战的一种手段。	领导机构 管理层	++
构成战略 (跨技术领域)	知识管理 促进知识共享,在努力平衡往往在私营部门的知识产生与往往在公共部门的知识提供之间的利益方面发挥政策作用,对最不发达国家尤其如此。(3.3)	制定一个战略远景,着重于知识获取的具体领域,特别注意: a) 版权问题和最贫困国家的需要 b) 在简化优质信息的定位方面评价材料的价值并与搜索引擎提供者合作 c) 用英文以外的语言提供材料 d) 与其它技术合作提供者(也在私营部门中)对话。	领导机构 管理层	++
构成战略 (跨技术领域)	宣传和交流 制定一项真正的全组织交流和宣传战略,通过更加集体组织的过程形成并由领导机构核准(3.4)	该战略应: a) 将粮农组织的资源集中起来用于关键运动的影响点 b) 围绕少量核心主题或宣传目标建立集合点,这些主题应尽绝对最大可能与该组织的总的重点主题一致,从而促进综合传递粮农组织更详细的技术政策信息。 c) 与位于罗马的机构一起为共同的根本信息结成强有力的伙伴。世界粮食日/电视粮食集资/大使计划应围绕这一共同目标统一起来(3.4.A)。另见建议 5.4 和 5.10 决定是继续和扩大向广大公众宣传,使其更加紧密纳入其总的公共交流战略,还是将其取消。如果粮农组织要扩大其在这方面的作用,则应建立一个单独的粮农组织基金,不受粮农组织程序约束,两个两年度后完全自我维持。如果四年后该基金未能全部建立并自我维持,该项目应终止。(3.4.B)	领导机构 管理层	+++
			领导机构 管理层	+++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
构成战略 (跨技术领域)	能力建设 根据处于不同发展阶段和世界不同地区的国家的需要和能力的评估, 制定一项能力建设战略。这项战略将承认政府以外的能力建设, 并非粮农组织的一个比较优势。(3.24)	发展中国、捐助者和伙伴应参与这一战略的制定, 确保各国能获得必要的能力建设服务, 但不一定由粮农组织提供(另见建议 3.5)。因此伙伴关系必须是该战略的一个必要方面。 能力建设应成为筹集预算外资源的一个重点领域, 尤其是因为技术合作计划并不适用于许多能力建设目的(3.24.A) 培训和高等教育方面应尽量利用伙伴关系和联网, 认识到新媒介的局限性, 总体上在直接帮助学生之前解决教师的需要(3.24.B) 能力建设应更加集中, 与总部和国别工作相结合, 包括目前由技术部履行的许多职能(见第6章)(3.24.C) 另见第四类	管理层 管理层 管理层 管理层	+++ ++ ++ ++
构成战略 (跨技术领域)	与民间社会/非政府组织合作 与民间社会/非政府组织开展合作(5.8)	更新粮农组织政策和程序, 扩大信息流, 帮助粮农组织官员了解与非政府组织建立伙伴关系的重要性、好处、风险。该政策应该认识到基于相互尊重的伙伴关系能帮助粮农组织在全球、国家、地方各级改善形象和专业信誉。尤其注重与对粮农组织有强烈兴趣并在乡村发展富有经验的民间社会/非政府组织建立伙伴关系。(5.8.A) 制定积极的拓展计划, 同那些对粮农组织农业和自然资源管理环境承诺感兴趣的非政府组织建立关系。(5.8.B) 继续加强紧急情况出现时与非政府组织的合作, 要以明确战略基础改善关系, 从而提高粮农组织协调作用的认可与合法性。(5.8.C) 有效的公共宣传固然重要, 需要广泛宣传, 但粮农组织应该停止 TeleFood 项目, 因为效果不佳且费用高昂, 给粮农组织驻国家代表和受众带来负担。(5.8.D) 粮农组织应该寻求将民间社会和私营部门代表纳入由粮农组织协助的国家政策制定工作。(5.8.E)	管理层 管理层 管理层 管理层 管理层	+++ ++ ++ + +++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
		赋予粮农组织驻国家代表项目和预算决定权,以便和有共同兴趣的非政府组织合作。(5.8.F) 另见第三类	管理层	+
构成战略 (跨技术领域)	与私营部门合作 制订清晰总体战略和政策框架,与私营部门尤其包括与中小企业合作并结为伙伴(5.9)	增强粮农组织职工对私营企业在农业发展中发挥的各种日益重要的作用的认识 注重与联合国全球契约成员在农业和乡村发展中建立伙伴关系的机会	管理层	++
构成战略 (跨技术领域)	宣传和交流 为交流和宣传制定总体战略,与民间社会、私营部门、媒体中的主要活动者及其他对应组织结成伙伴(5.10) 另见建议3.4。	与位于罗马的机构联手制定共同战略,利用世界粮食日和其他活动加深对重大粮食和农业问题的理解。另见建议5.4。	管理层	++
构成战略 (跨技术领域)	风险评估及规划 制定一项业务连续性预案,作为风险评估和规划的一部分(8.20A)	至少涵盖核心人力资源活动、工资、大楼管理、通讯以及包括实地帐户在内的主要财务活动 另见第三类	管理层	++
技术计划的 初步战略选择	基本统计资料和数据 大大增加对提供基本数据和统计资料的重视。(3.5)	重新审查21世纪统计需要以及如何满足这些需要。重新审查大量吸收用户参加,并从信息需要开始,考虑是否可以使产出合理化,是否需要新的数据或数据整合。 作物和畜牧统计资料应并入粮食安全易受受害信息及预警系统,以及营养信息。(3.5.A) 加强与其它组织的伙伴关系,在基本作物和畜牧活动方面应尤其如此(3.5.B) 加强自然资源地理参考数据库(尤其是土地和土地利用)。(3.5.C)	管理层 领导机构 管理层 领导机构 管理层 领导机构 管理层	++ +++ +++ +++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
技术计划的初步战略选择	更加重视淡水, 由于其它组织在该领域很活跃, 伙伴关系至关重要。 (3.5.D)		领导机构 管理层	+++
技术计划的初步战略选择	信息系统和出版物 为信息系统分配充足资源, 因为其保持和加强对粮农组织的绩效十分重要 (3.6)	鉴于最不发达国家互联网和电脑连接仍然困难, 应向其提供更多的印刷出版物 (3.6.A) 进一步考虑实施语言政策的方式: 为每种语言商定一个预算, 除了翻译会议文件外, 由一个用户小组在该预算内决定翻译资金的使用 (3.6.B) 可开发中文和阿拉伯文镜像网站, 并设在各自国家/区域中。中央网站上可通过与这些镜像网站的链接提供这些语言单独的和机构一级的文件。(3.6.C)	管理层 管理层 管理层	++ ++ ++
技术计划的初步战略选择	投资支持 如果投资中心继续运行, 其前提应是颁布一项新的明确的战略, 规定粮农组织支持发展中国家决定本身的投资优先重点、方法和计划, 包括涉及减贫战略文件的作用。粮农组织的目标应当是在国家、国际供资机构和其他捐助者之间建立伙伴关系, 以便改进投资战略和相关的成套政策。(3.7)	如果继续保持投资中心与国际供资机构的关系, 应当与这些机构签订新的协定, 此外, 应争取长期预算外支持, 在向各国提供直接援助方面作为正常计划资源的补充。 应用超越投资中心及其现行业务方式的综合方法。这将需要包括对各国较长期需要的优先重视, 尤其涉及与投资潜力有关的经济、社会和机构政策、技术机遇和限制 这项战略一旦制定和得到批准, 粮农组织目前向投资中心活动提供的超出这项战略范围的正常预算支持就应停止 (3.7.A) 在政治一级采取行动, 与国际农业发展基金建立强有力的合作, 从而向农业发展基金的工作提供技术和政策投入, 为农发基金成为国家的一位战略伙伴满足其专业知识和国家存在方面的需要 (3.7.A) 鉴于世界银行的农业贷款继续增长, 使粮农组织注重国家的伙伴关系与该行贷款潜力相联系。(3.7.B) 鉴于非洲开发银行打算大大加强其在非洲农业和农村发展中的作用, 与该行建立适当的战略伙伴关系 (3.7.B) 招聘拥有所需专门知识的高级人员, 确保提供优质投入的能力, 促进对通过附加值创造就业的新型领域, 和与投资及捐助者支持有关的上游政策工作的投资 (3.7.C)	管理层 管理层 领导机构 管理层 管理层 管理层 管理层 管理层	+++ ++ +++ ++ ++ ++ ++ ++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
技术计划的 初步战略选择	紧急援助 高度重视粮农组织在紧急情况下的工作。(3.8)	制定并由领导机构批准一项总的战略,阐明粮农组织具有实力的紧急职能的明确职责。该战略应是动态性的,并在领导机构内定期讨论。应明确集中于粮农组织可以与其它机构作为伙伴采取行动并使其比较优势最大化的大规模紧急情况	领导机构 管理层	+++
		为保持紧急行动司的行动能力增加一些正常计划分配的资金是合理的	领导机构 管理层	+++
		粮农组织植物有害生物(尤其蝗虫)紧急管理的能力需要继续加强,同时需要加强防治家畜疾病的能力 另见第三类	领导机构 管理层	+++
		系统审查粮农组织在紧急情况中发挥的作用(从资源筹措到规划,协调和提供),以便评估其效率和影响,同时考虑到其全面相互依存。需要重大改进的领域是执行程序、签订人力资源合同以及利用职员和顾问,大型紧急情况重点排列以及关于受益者、对象确定和粮农组织产出利用方面的信息,以及以区别对待方式为可持续性提供援助的供资要求。 另见第三类	领导机构 管理层	+++
技术计划的 初步战略选择	总的技术工作 重新平衡资源分配,增加林业和渔业的比重,大大增加畜牧业的资源比重(3.9)	需要领导机构作出明智决策,因为许多政府代表来自作物部门	领导机构 管理层	++
技术计划的 初步战略选择	植物生产和病虫害综合治理 应制定一个更具意义的植物营养和小 型城市及城郊园艺计划,或在一段时 间以后逐步收缩。(3.10)	停止在其他作物方面开展规范性工作的努力,营养组单独开展工作并不合理。 作物及草地处理和种子及植物遗传处的工作应合并,以确保更大的合力,并更有效地利用资源(3.10.A) 另见第四类	领导机构 管理层 领导机构 管理层	++ ++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度 ⁺⁺⁺⁺
		国际稻米委员会应终止, 或经国际农业研究磋商小组系统同意, 在该小组内部继续活动 (3.10.B) 粮农组织在制定综合病虫害治理政策和法规方面的作用仍然十分重要。但对粮农组织在社区一级参与已不再有不同的需要 (3.10.C)	领导机构 管理层 领导机构 管理层	++ ++
技术计划的 初步战略选择	畜牧业 大量增加资源是合理的, 畜牧业应在一个单独的小部内作为重点 (3.11.A)	作为前提条件, 重点应放在: a) 扶贫方面的政策和管理 b) 动物卫生, 处理对穷人、发展中国家国民经济的全球影响以及对畜牧业部门和人类健康的全球风险 c) 畜牧业与环境问题	领导机构 管理层	++
技术计划的 初步战略选择	对农业发展的机构支持 制定总体政策, 优先重视尽可能利用公共、私营部门和非政府组织力量的机构关系, 酌情应用新的媒体和大力加强伙伴关系。(3.17)	除非投入成本下降, 从而能够重新把所有机构发展领域作为优先重点, 否则应当集中力量, 以便在受到成员国优先重视的那些领域中保持临界力量。此外, 如果确实获得适当的新资源, 机构发展工作应强调私营部门。如果粮农组织争取继续发挥促进高等教育改革和机构联系的作用, 应当与联合国教科文组织、可能时与世界银行建立密切的伙伴关系 (3.17.A) 进一步研究农民田间学校模式的优势、弱点和实用性, 以及与非政府组织和公共部门联网的潜力, 通过使用新的媒体支持团体学习 (3.17.B) 鉴于粮农组织最近努力在更加一体化的基础上开展农业企业发展工作(并假设能够获得资源), 本项计划应当在进行严格的独立评价之后, 进一步整合并执行三至四年。作为进一步整合的一部分, 同时努力确保与农发基金、国际劳工组织、联合国工发组织和国际贸易中心相结合, 特别重视非洲, 着眼开展有关农业企业的一项重大的全部部门联合计划。注重促进就业和创收的措施, 包括供资、税收制度、市场准入和标准 (公平贸易、有机产品、工人尤其是儿童的保护)。如果没有形成明确的战略和任何联合计划, 并得到评价的确认, 这一领域的工作应当停止 (3.17.C)	领导机构 管理层 管理层 管理层 管理层	++ ++ ++ ++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
技术计划的 初步战略选择		一些单独的农村金融工作可以继续进行(最好与国际农业发展基金合作),但销售方面的单独工作并无必要 (3.17.D)	管理层	++
技术计划的 初步战略选择	营养 对粮农组织发展中成员国的经济、粮食和营养政策支持需要进行更系统的区别分析。明确此点将能够更多地利用伙伴关系并在政策工作的各个方面更好地分配人力,包括与国际粮食政策研究所和国际商品机构 (3.18)	更加注重新营养作为粮食、粮食安全和粮食脆弱性政策的一个整体部分,更加重视认识营养不良和营养不足的根源:把营养工作全面纳入政策;终止由许多组织开展的家庭菜园活动;考虑学校营养教育和社区营养工作可由其他组织,尤其是联合国儿童基金会更好地开展;终止关于食物构成的其他工作。(3.18.A) 更加重视奠定政策援助基础的中期商品市场分析(因为越来越多的短期商品市场分析由私营部门进行,发展中国家很少直接利用粮农组织的分析)(3.18.B) 更加重视对具有增长潜力的动态产品进行商品分析 (3.18.C) 更加重视为企业发展创造有利的环境 (3.18.D)	管理层 管理层	+++ +++ +++
技术计划的 初步战略选择	性别成为主流和妇女赋权 性别行动计划完全融入粮农组织的计划周期,并作为该周期的一部分进行专门报告 (3.19)	在为跨学科行动以及促进成员国三项目标行动而预留的资金中,给予性别问题优先重视 (3.19.A) 性别联络员应有选择标准,其工作说明包括明确的职责范围及必要的资历 (3.19.B) 另见第三类 性别问题和妇女赋权方面的职工培训应该重新得到重视,特别重点是粮农组织驻国家代表处的专业人员和性别联络员 (3.19.C) 另见第三类 应探索与其它组织加强伙伴关系的可能性 (3.19.D)	领导机构 管理层 管理层	++ ++ ++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
技术计划的初步战略选择	环境和自然资源 明确将气候变化问题作为重点，单位之间的合作、外部伙伴关系和确定作用都特别重要 (3.20)	粮农组织的领导机构和秘书处应研究粮农组织以外的机构制定的文本(除粮农组织本身的以外)，确保充分反映粮农组织成员的利益 (3.20.A)。另见建议 4.5 和 4.7.B。 另见第二类 特别重视开发粮农组织职责领域内的地理参考数据库以及这些数据的影响，向成员提供监测和政策援助 (3.20.B)。另见建议 4.5.C 提供与粮农组织和其它组织的国际协定有关的政策、立法援助和能力建设 (3.20.C) 作物生物多样性及其获取仍应作为重点。粮农组织在家畜生物多样性方面的比较优势及其工作的相对重要性不太明显 (3.20.D) 与环境规划署和全球环境基金的伙伴关系可能有利于推动粮农组织在这些领域中的工作。	领导机构 管理层 管理层 管理层 领导机构 管理层 管理层	++ + + ++ ++
技术计划的初步战略选择	生产技术、技术转让和试点 强调在技术对政策的影响方面的重大比较优势，减轻对技术开发、转让和试点的重视，更加重视政策支持 and 能力建设。着力促进获取生产技术知识 (3.21)	开发其作为知识管理者的优势，而非在一个高度竞争的领域制定限定性的技术指导。这包括开发网络系统，解决版权问题 and 促进提供其它语言版本 (3.21.A) 非常有选择地利用试点项目，仅在其确实能够填补空白时，在政策制定者对试点结果存在合理预期时，以及在将试点总结出有价值要素进行实质推广的前提条件时利用 (3.21.B) 将粮食安全特别计划并入该组织农业方面就业和创收更广泛的主要计划重点，吸取对正在执行的国家和区域粮食安全计划的评价得出的教训。应该停止单独的电视粮食集资项目，通过电视粮食集资获得的资金用于支持重要的主题领域 (3.21.C) 农业工业和机械化方面有关生产技术的工作应该取消，作物和畜牧业方面的生产技术工作应该进一步减少 (3.21.D)	管理层 管理层 领导机构 管理层 领导机构 管理层	+ + ++ ++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
技术计划的 初步战略选择	法律服务 鉴于资源减少, 成员明显未予优先重视, 对成员的法律支持应集中于那些与国际协定相关且粮农组织具有明确优势的领域 (3.22)		管理层	++
技术计划的 初步战略选择	政策和战略 集中该组织的力量, 保障生计, 增加经济和社会福利, 将其宣传倡导所启动的过程进行到底, 直至制定政策 (3.23)	全面分析各国的政策支持需要。另见建议 3.18。(3.23.A) 利用粮农组织的潜在优势, 集中技术专家与经济学家和社会学家, 开展该组织的政策工作 (3.23.B) 提出各种备选方案, 并区分短期和长期影响。如果具有长期积极影响, 应分析各种过渡方案 (3.23.C) 解决零敲碎打的政策工作方法。但渔业、林业和畜牧业政策应继续单独处理, 以便保持与其部门的密切结合 (3.23.D) 将营养融入粮食政策工作, 更加关注了解营养不良和营养不足的根本原因 (3.23.E) 整合对国家的直接支持和规范性工作 (3.23.F)。另见建议 7.1 粮农组织驻国家代表处作为国家一级的首要政策联系得到承认和配备 (3.23.G) 明确国家需要和重点, 实行机构改革, 使粮农组织能够利用其比较优势, 从而改进粮农组织与其它组织之间的分工 (3.23.H)	管理层 管理层 管理层 管理层 管理层 管理层 管理层 管理层	+++ +++ +++ +++ +++ +++ +++ +++
技术计划的 初步战略选择	土地和土壤 更加优先重视土地和土壤 (3.12)	如果不得不出选择, 优先保持全球信息系统, 但如果粮农组织重返全球数据开发的前线, 也需要将这些方针和方法转移至成员国; 因此, 这方面的能力建设与政策的联系是援助的重要领域。	领导机构 管理层	++
技术计划的 初步战略选择	与国际原子能机构的联合工作 由于目前的预算限制, 停止向这项联合工作提供资源 (3.13)	然而, 若能形成强有力的合力, 该项工作可以伙伴关系形式在粮农组织相应的计划内进行。另见建议 3.11.B 和 6.11。	领导机构 管理层	++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度 ⁺⁺⁺⁺
技术计划的初步战略选择	水和灌溉 重新调配资源, 争取新的资源, 应用一种不同的、较长期的战略方法, 使粮农组织能够促进将工程、持有制、经济学、管理和立法结合到一起的综合政策和计划。(3.14)	依靠现有网络, 如联合国水机制, 加强与广大国际专业力量的伙伴关系和联系 为了奠定基础, 有关水本身、其用途、不同应用方式的收益和成本的全局数据将至关重要。确保获得这些数据仍然是粮农组织的一项重点	管理层 管理层	++ ++
技术计划的初步战略选择	渔业 仍有调整空间, 但渔业应当在资源分配中受到更加优先重视。为此将需要领导机构作出明智的决定, 在这些机构中许多政府代表并非直接来自渔业部门。(3.15)	在综合政策层面为其渔业工作和相关全球数据需要制定一个连贯一致的战略。从水体到餐桌, 鱼品可以在生计发展上发挥更大作用。粮农组织的作用不应拘泥于技术细节, 而应在能够支持技术发展的系统、法规和方法上, 同时保障平等、健康和环境。 通过强有力的伙伴关系进一步支持制定全球和区域法律。	领导机构 管理层 领导机构 管理层	++ ++
技术计划的初步战略选择	林业 在总体资源分配上增加一点对林业的重视(3.16)	应着手进行林业委员会上届会议商定的战略制定, 以便进一步促进跨部门方法的进一步整合, 并继续有选择性地重视伙伴关系。工作应该以逻辑框架为基础, 要与粮农组织成员国的三个战略框架目标相呼应。在总的计划重点中, 需要确定资源集中的关键领域。	领导机构 管理层	++
技术计划的初步战略选择	畜牧业 应作出一切努力缔结伙伴关系, 但在其它组织愿意成为伙伴以前粮农组织本身在这一领域的工作不能后退(3.11.B)	从粮农组织/国际原子能机构联合司有关畜牧业的大多数工作中撤出资金。如果合理, 应在联合司以外为开发酶免试剂建立伙伴关系。另见建议 3.13 和 6.11。 通过设立一个联合计划, 以及许多相关领域(如能力建设、监测和预警、应急反应和与国际畜牧研究所的研究联网)的一个共同秘书处进一步与世界动物卫生组织和世界卫生组织发展伙伴关系 为政策工作与国际畜牧研究所和国际粮食政策研究所建立强有力的伙伴关系	领导机构 管理层 管理层 管理层	++ ++ ++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
特定外部伙伴关系	<p>与联合国结为伙伴</p> <p>通过合作安排、机构间协调机制以及与联合国政府间机构的互动,确保粮农组织的伙伴关系对完成粮农组织的使命作出贡献,从而对整个联合国系统的使命作出贡献 (5.3)</p>	<p>推广森林协作伙伴关系模式,作为解决关键问题和建立网络工作机会的有益方式 (5.3.A)</p> <p>加强伙伴关系,减少粮农组织在非其强项领域的实施工作中的直接作用 (5.3.B)</p> <p>赋予粮农组织驻国家代表实质问题和预算决策权,促进国家级真正的伙伴关系 (5.3.C)</p> <p>促进注重结果的伙伴关系,这种关系确定了联合国系统实体的比较优势,粮农组织在其中可发挥带头,促进或参与作用 (5.3.D)</p> <p>通过机构间协调机制继续促进联合国改革和帮助制定联合国系统政策 (5.3.E)</p> <p>在实现联合国系统在国家一级更加联合有效的支持的举措中发挥建设性作用,同时承认确保以下活动的总体需要:国家拥有和协调;建立和利用国家系统以及通过伙伴关系把规模范围扩大到联合国系统之外(如双边机构、国际投资机构和非政府组织网络)。 (5.3.F)</p>	<p>管理层</p> <p>管理层</p> <p>管理层</p> <p>管理层</p> <p>管理层</p> <p>管理层</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>+</p> <p>++</p> <p>+</p> <p>++</p>
特定外部伙伴关系	<p>与设在罗马的机构结为伙伴</p> <p>与设在罗马的机构进一步协作 (5.4)</p>	<p>设在罗马的三个机构应继续努力共同并在罗马的共同服务,包括尽快开发可在共同拥有的前提下操作的信息技术和通讯应用程序,如图书馆管理系统平台和最终的企业资源规划。(5.4.A)。另见建议 8.19</p> <p>在管理机构鼓励下更加努力推动战略性和计划性伙伴关系 (5.4.B)</p> <p>与粮食计划署和农发基金制定联合交流和宣传战略 (详情另见建议 5.10) (5.4.C)。另见建议 3.4。</p>	<p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构 管理层</p> <p>管理层</p>	<p>++</p> <p>+++</p> <p>++</p>
特定外部伙伴关系	<p>与世界银行和国际融资机构结为伙伴</p> <p>与世界银行和国际融资机构伙伴关系已在第 3 章陈述, 建议也在第 3 章中提出 (5.5)</p>			

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
特定外部伙伴关系	与国际农业研究磋商小组结为伙伴 为农业、乡村发展、传播知识而与国 际农业研究磋商小组精诚合作 (5.6)	在高级管理部门和管理机构级讨论 建立更广泛伙伴关系 从粮农组织将农研小组遗传资源作为全球产品托管的协议中吸取教训	管理层 管理层 管理层	+++ +++ +++
特定外部伙伴关系	与世界动物卫生组织结为伙伴 研究与世界动物卫生组织建立更紧密 关系, 包括就动物卫生方面的全球治 理要求进行合作, 和可能的话合并秘 书处 (非治理结构) 的潜力 (5.7)	详细情况见建议 3.11.B	管理层	++
国家和区域一 级的技术合作	国家和区域一级的技术合作 与挑选的一些发展中国家和捐助方在 重点行动主题领域建立伙伴关系, 集 中关注具体工作领域的进展。(3.2)	尽可能注重致力于就一系列主题开展工作的伙伴国家, 既提高粮农组织的 资源利用效率, 又提高使有关国家受益的可能性。这种工作当然应符合商 定的国家中期重点框架, 并应尽量符合联合国发展援助框架中规定的联合 国系统的重点。优先重视非洲的最不发达国家, 尤其涉及消除饥饿和营养 不良及推动经济增长和创造就业 国家中期重点框架应得到进一步重视, 并大力纳入“协调一致的联合国”, 再现其原有的, 即成为一套不断发展变化的国家重点, 粮农组织同意为此 在中期内容与各国合作, 这些重点应通过与政府、国际社会其它成员并酌情 与非国家行动者对话来确定, 应符合该组织的优势并由粮农组织常驻代表 处在实地推动而非由总部或区域办事处的规划小组推动 (3.2.A) 区域和分区域技术支持小组应协调一致发挥作用, 向成员国提供直接援 助, 强调该组织比较优势的领域, 包括其规范性优势。小组的工作计划将 与他们服务的分区域的国家一起制定; 小组成员将停止单独向不同的技术 部和司报告工作 (3.2.B)	管理层 管理层 管理层	++ ++ ++

另见第四类

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
		粮农组织技术合作计划应当继续成为该组织总体重点范围内和批准的国 家中期重点框架内由需求引导的一项重点计划。资金应稳定在其目前占预 算总额的比例水平上, 这项计划不应再作为一项储备金处理, 该组织的任 何其他计划也不应如此。应在区域基础上分配示意性资金额度, 使各区域 的国家了解这些额度。为灵活起见, 应取消对使用国际专业力量的限制。 审批权应下放给区域代表, 不再需要提交总部。技术合作计划将规定争取 时限的成果和预期取得的结果, 将继续接受事后审计和评价。(3.2.C)	领导机构 管理层	+
国家和区域一 级的技术合作	国家和区域一级的技术合作 根据国家需求和资金利用效率的跟踪 记录, 确定区域拨款和应用示意性工 作拨款标准, 同时保持由需求推动技 术合作计划 (7.8) 另见第三类	利用公布的标准按区域分配技术合作计划资金。另见建议 3.2。	领导机构 管理层	+++
第二类: 治理				
进行治理改革	一般 在修改《基本文件》以前, 立即临时 实施许多建议, 例如应立即改变技术 委员会的报告途径和理事会独立主席 的作用。如果不能做到这些, 整个改 革过程将受到危害, 但这不应误解为 表示所有规则应中止, 而是应立即采 取新的工作方法 (4.1.A)		领导机构	+++
进行治理改革	一般 改革过程应在理事会独立主席领导下, 作为本报告建议的近期行动计划的一 部分进行(见建议 1.1 和 1.2) (4.1.B)		领导机构	++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度 ⁺⁺⁺⁺
进行治理改革	一般 六年以后, 应对治理改革及其成效进行一次全面审查, 有可能在新建立的信任的基础上开始新一轮改革。这些措施尤应考虑用执行局替代理事会议并接受官方观察员。执行局还可能吸收计划和财政委员会的职能。(4.1.C)		领导机构	+++
全球治理作用	全球政策连贯一致 在出现的所有国际问题中, 优先重视粮农组织将积极促进形成全球共识的领域 (4.4)	与技术委员会和理事委会合作, 根据对全球全球粮食和农业情况以及世界法律框架的审查, 为解决全球治理问题制定一项滚动式的战略计划(另见建议4.1); 标准应包括对粮食和农业、从业人口与其它组织建立伙伴关系的潜力的全球重要性。粮农组织管理层和领导机构本身的能力也将至关重要。(4.4.A) 另见第一类 在某些情况下, 粮农组织应及早采取行动, 意识到部分讨论可能成为其它组织的最后特权 (4.4.B) 领导机构而不仅仅是管理层应更经常就特定问题寻求伙伴关系 (4.4.C) 另见第一类	领导机构 管理层 领导机构	+++ + ++
全球治理作用	全球政策连贯一致 代表粮农组织成员审查别处正在起草的国际协定, 以便影响决策论坛 (4.5)		领导机构 管理层	++
全球治理作用	全球政策连贯一致 为粮农组织能够建立高度自治和自筹资金, 同时又保留在该组织框架内的机构进行审查, 制定一条新的条款(可能有必要通过第 XIV 条的替代条款)(4.6) 另见第四类		领导机构	++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
全球治理作用	<p>参与 加强对治理过程的广泛参与 (4.19)</p>	<p>非正式会议召开之前举行一至两天可更广泛参与的非正式会议，应成为技术委员会中更加标准的做法。专家小组也可能在这一构架中发挥重要作用。大会应继续允许来自代表民间社会和企业部门的非政府组织的知名观察员参加，这些观察员应继续拥有发言权。另见建议 5.2。</p> <p>另见第一类</p> <p>随着制定更加灵活的大会议程，考虑促进为非政府利益集团组织一个或几个平行的全球论坛。</p> <p>联合国系统有关许多问题的领导作用在纽约联合国之中。粮农组织的领导机构成员以区域团体和关注领域如海洋和森林为基础，与其在纽约的对应人员进行非正式互动是重要的。</p>	<p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>+</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度 ⁺⁺⁺
		<p>管理层的职能包括根据领导机构的决定并按照基本文件,负责该组织内部工作及其工作计划的各个方面:</p> <p>a) 向领导机构积极提出: 政策、计划、机构改进领域和治理本身的改进领域;</p> <p>b) 决定工作计划的细节,并确保其切实有效的实施;</p> <p>c) 任命和管理该组织的职员,但基本文件中规定的例外情况除外;</p> <p>d) 签订合同和采购的所有方面;</p> <p>e) 管理该组织财务的所有方面;</p> <p>f) 决定和进行符合提高效率的内部改组,但不得影响: a) 职员与非职员资源之间的平衡; b) 总部与下放办事处之间的平衡; c) 行政、监督与技术计划之间的平衡;</p> <p>g) 支持领导机构开展工作;</p> <p>h) 监测粮农组织工作及其财务的各个方面,并就此向领导机构报告;</p> <p>i) 与联合国内部和更多的其它组织在秘书处一级保持并发展联系和伙伴关系。</p>	领导机构	++
托管作用和 监督	<p>选举总干事</p> <p>根据正在形成的最佳做法,使目前的总干事任命程序专业化 (4.20)</p>	<p>在专业上制定职位说明和能力要求,并广泛发布任命广告。候选人还应有机会在理事会上讲话,表述其对该组织的目标、看法和远景的认识,回答成员国提出的问题。</p> <p>任期为四年,可以连任一次,任期也是四年。</p> <p>修改基本文件,要求关于总干事任期的章程修改需得到全体成员(而不是与会投票人数的)三分之二多数</p>	领导机构	++
托管作用和 监督	<p>计划周期</p>	<p>理事会应在大会之前核准总的计划方向并就一个示意性但合理可靠的两年度预算水平达成一致意见</p>	领导机构	++
			领导机构	+
			领导机构	+++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
	大会应在 5 月或 6 月开会, 以便随后制定详细的工作计划。这还将能够精简计划和预算编制过程。(7.3) 另见第三类	秘书处(不一定是总干事)应积极主动与领导机构关键成员进行非正式晤谈, 以求达成一致。通过计划委员会进行工作	管理层	++
托管作用和 监督	审计 消除若干系统缺陷, 确保审计工作的适宜性和独立性 (7.9) 另见第三类	制定一个全组织风险管理框架, 以便为年度的或两年的审计工作计划提供信息, 其中包括审计领域的选择。重点应放在全组织最容易出问题的领域。如果监察长办公室当前没有进行这类审计的能力, 就应通过签订合同来进行 (7.9.A) 另见第三类 完全以独立外部成员为基础重建审计委员会。该委员会应向总干事提供咨询但也应直接向领导机构报告。委员会成员应由财政委员会和总干事一起商定 (7.9.B) 另见第四类 按照内部审计师协会的基准, 向领导机构提交粮农组织内部审计工作计划 (7.9.C) 监察长办公室不应在各内部管理和行政委员会担任成员, 但在讨论事后审计结果时, 当然应该被要求出席会议 (7.9.D) 另见第四类 按照联合检查组的指导, 现行报告程序应进行调整, 使监察长能直达财政委员会 (7.9.E) 另见第三类 粮农组织的外聘审计员应由领导机构具体授权, 对该组织高级管理层的职能进行定期审计, 领导机构应保证这项工作获得充足资金。外聘审计员还应获得授权, 按照最佳规范对内部审计工作进行定期监督审查。(7.9.F)	管理层 领导机构 管理层 管理层 领导机构 领导机构	++ ++ + + ++ +

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
		<p>建立一个伦理委员会,负责对提请其注意的任何伦理问题进行独立审查,包括内部审计提出的任何问题。(7.9.G)</p> <p>至少每五年对粮农组织内部审计职能进行一次外部同行评审(7.9.H)</p> <p>另见第三类</p>	<p>管理层</p> <p>管理层</p>	<p>++</p> <p>++</p>
<p>托管作用和 监督</p>	<p>评价</p> <p>粮农组织的评价工作应当独立,继续遵循领导机构已于2003年确定的路线。为此,机构安排应当确保评价办公室响应领导机构和管理层两方面的需要。这也便于整合设在罗马的三个机构的评价职能,假如今后能够就此达成一致的话。为此,加强向领导机构的报告和促进成员参与(7.10)</p>	<p>建立评价组,作为一个单独办公室,与管理层建立强有力的协商关系,通过计划委员会向理事会报告工作(7.10.A)</p> <p>建立一个小型专家评价小组,就评价政策和评价工作的标准向管理机构提供咨询(7.10.B)</p> <p>评价组组长应拟定滚动性多年评价计划,维持“由需求拉动”的原则,确保评价工作满足领导机构和管理层的现实需要,与此同时确保覆盖不同工作领域,在中期对所有重大工作机构进行独立评价,风险最大的领域都得到评价。这些计划将由领导机构审查,并经过适当磋商,包括与管理层磋商后批准。</p> <p>另见第二类</p> <p>评价工作的预算一旦得到领导机构表决通过,将直接分配给评价办公室。为了确保持续灵活地满足管理需要,应将两年度评价预算的一定百分比(可能为15%)作为一项储备,以满足未列入计划的、未预见的需要。(7.10.C)</p> <p>另见第三类</p> <p>审查评价办公室负责人职位的分类,应与行使成熟评价职能的其他联合国机构相同。负责人将经过公开竞争招聘,由包括独立评价专家、粮农组织管理层和领导机构代表参加的一个小组筛选后,由领导机构任命。评价组负责人的任期固定,这项任务完成之后的适当时期内不得在粮农组织内担任其他工作。她/他将全权负责通过公开、竞争性招聘过程,并在领导机构授权后任命工作人员和顾问。(7.10.D)</p>	<p>领导机构</p> <p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构 管理层</p> <p>管理层</p> <p>领导机构 管理层</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度 ⁺⁺⁺⁺
托管作用和 监督	评价 为领导机构批准的核心评价计划提供充足的资金 (7.11)	<p>评价办公室应就以下方面发挥正式的咨询作用: i) 根据总的评价结果确定的计划重点; ii) 发展和评价提供信息的以结果为基础的管理系统; 包括自我评价; 以及 iii) 在知识网络中和向这些网络提供吸取的教训(7.10.E)</p> <p>按照联合国粮农组织最佳做法, 将粮农组织正常预算的 1% 作为评价预算的指标, 用于独立的全组织评价, 外加 0.3% 用于自我评价, 0.3% 用于定期独立主题影响评估</p> <p>保持领导作用, 要求每项预算外捐款都规定将大约 1% 的捐款用于评价目的</p> <p>继续将最高的优先重点放在全组织一级的战略性评价上, 但确保对预算外计划进行充分的评价。</p> <p>另见第一类</p>	<p>管理层</p> <p>领导机构</p> <p>管理层</p> <p>管理层</p>	<p>++</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>++</p>
治理构架	大会 调整大会的作用以便更好地加以发挥, 进一步吸引部长积极参加会议 (4.7)	<p>加强对粮食和农业状况的讨论, 仍应将其作为审议的关键议题: 每届大会集中于一个和二个重大全球主题, 得到技术委员会的技术投入, 邀请独立的专家, 主办会外活动 (4.7.A)</p> <p>另见第一类</p> <p>根据技术委员会的建议, 审议粮农组织和其它国际论坛制定的全球法律, 加强大会作为全球粮食和农业论坛的作用, 并为饥饿人口和以农业为生的贫困人口辩护 (4.7.B) 另见建议 3.20 和 4.5。</p> <p>通过以下方面使其在决定该组织的预算和总的重点方面发挥更加切实有效的作用: 将大会的日期改为每两年度第二年的 5 月/6 月, 由大会决定预算水平和编制一份更详细的工作计划, 由理事会在 10 月或 11 月份审议, 以便在过程中增效节支, 平衡实施商定的工作计划 (4.7.C)</p> <p>另见第一类</p>	<p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
治理构架	<p>理事会</p> <p>在改革的第一阶段，理事会应作为领导机构的一个执行机构出现。因此，全球治理讨论和决定将在粮农组织大会和技术委员会上进行，理事会将监督该组织的工作计划。将减少计划和财政委员会、理事会和大会之间耗费巨大的重复讨论。(4.8)</p>	<p>理事会应更经常举行会议—多达每年四次—但会期缩短。这将能够使其经常和系统地解决问题，减少议程的正式手续并使成员积极参与与议程的制定(4.8.A)</p> <p>理事会不再审议与全球治理、条约和公约，包括粮食和农业状况相关的问题。这些将在技术委员会和大会上讨论。这就是承认理事会由非专家和有限的人员组成，并有助于消除重复的讨论(4.8.B)</p> <p>理事会将根据计划委员会和财政委员会的建议讨论两委员会讨论过的所有议题，而非原始文件，包括工作计划和预算。这将减少重复讨论的程度，促进更有效更集中的决策，并鼓励更实质性的减少政治化的辩论(4.8.C)</p> <p>理事会将接收技术委员会和区域会议提交的有关工作重点和计划及预算事项的报。并将在提交大会的建议及其关于两年度工作计划的最后决定中考虑这些问题。这些报告以前已在计划委员会内审查过(4.8.D)</p> <p>理事会将代表大会行使以下职能：</p> <ul style="list-style-type: none"> i) 确定和建议领导机构的战略和绩效措施；根据这些措施监测和报告绩效；该组织的战略、重点和预算； ii) 就总体工作计划达成一致； iii) 就重大组织变化作出决定； iv) 监督治理决定的实施； v) 进行监督，确保：该组织在其财务和法律框架内运作；该组织促进其计划内结果和影响的绩效得到透明和独立的评价；建立正常运作的基于结果的预算编制和管理系统；人力资源、信息和通讯技术、合同和采购等政策和系统发挥作用并适合目的；预算外资源对该组织的重点目标作出有效贡献；以及按照确定的绩效指标考核管理绩效。(4.8.E) 	<p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p>	<p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度 ⁺⁺⁺⁺
		<p>理事会将在紧接大会之前不再举行会议，因为这仅仅进行大会各委员会重复的讨论。因此，将取消要理事会审查某些文件和向大会正式提交的要求(4.8.F)</p> <p>由于理事会拟发展成为一个执行机构，且政策将在技术委员会和大会上讨论，可考虑撤销不代表区域小组的观察员的发言权(4.8.G)</p> <p>理事会和其它领导机构一样，将有少量资金用于征求独立意见(4.8.H)</p>	<p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p>	<p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>
治理构架	<p>理事会委员会</p> <p>计划委员会和财政委员会将向理事会的工作提供主要支持(4.9)</p>	<p>更经常召开会期较短的会议，编写强调关键问题的议题和背景文件(4.9.A)</p> <p>在联席会议上讨论有限的相互重叠的议题，避免重复讨论(4.9.B)</p> <p>两委员会的备忘录仅涉及向理事会提出的建议，将不概括辩论，并将在其主席领导下编写(4.9.C)</p> <p>另见第三类</p> <p>除了主席的公开研讨会之外，通过仅向成员网络广播会议和在网站上提供会议录音备查等增加透明度(4.9.D)</p> <p>另见第三类</p> <p>重新按照基本文件，坚持达到选举加入委员会的能力要求(4.9.E)</p> <p>保留章程及法律事务委员会，为了增加作用的明确公平性，就法律顾问的任命与理事会适当磋商</p>	<p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p>	<p>++</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p>
治理构架	<p>加强理事会独立主席在治理方面的领</p>	<p>将由一个独立专家小组在选举之前审查核实候选人的能力</p>	<p>领导机构</p>	<p>+++</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
	<p>导和管理作用</p> <p>独立主席应努力加强领导机构在其全球治理和内部监督作用方面的工作，充分考虑粮农组织管理层与领导机构之间的明确责任划分。结果，独立主席引导治理机构在确定明确战略方向方面行使其政治权利，与总干事根据领导机构的决定领导秘书处工作的职能，将相互补充，提供一致性和形成合力，使该组织受益。他/她将在提高全体成员之间的认识和信任方面，发挥带头作用和大力促进作用 (4.10.A)</p>	<p>该职务任期定为两年,可以连选连任另一个两年期。独立主席的职能应包括:</p> <p>a) 主持理事会所有会议以及计划委员会和财务委员会联席会议;</p> <p>b) 就有关未决问题进行磋商, 充当最诚实的经纪人及在各方之间寻找共同的基础; 如果需要就召开特别会议, 以作为上面提到的信心建设措施的一部分, 并通过治理确保该组织所有正式会议的认真准备及所有权;</p> <p>c) 监督选举成员担任领导机构工作的程序, 确保有效地开展工作, 这些程序可能包括适当介绍和培训措施;</p> <p>d) 确保为技术部门和领导机构起草独立的专家意见(如有必要的话);</p> <p>e) 与技术委员会主席保持联系(见下面),确保这些机构的有效贡献;</p> <p>f) 与总干事和高级管理人员经常保持联系, 以加强治理和管理之间的关系, 建立信任;</p> <p>g) 如有必要, 在为领导机构建立的业务经费预算内, 成立特别工作组和工作组, 以支持治理工作;</p> <p>h) 使治理机构参加所有领导机构会议和技术委员会的筹备和议程制定工作, 通过在治理工作中采纳国际接受的最佳做法, 努力改进治理工作。</p> <p>近期内的一项重要任务将是指导联合工作组负责执行近期行动的谨慎过程和工作 (见建议 1.1), 尤其是发挥桥梁作用, 实现粮农组织“满足 21 世纪的需要和挑战”的一项新的共同远景和战略。近期的这项任务将要求在制定近期行动计划过程中几乎始终留在罗马, 随后也比目前大大增加在罗马的时间。</p>	<p>领导机构</p>	<p>++</p>
			<p>领导机构</p>	<p>+++</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
治理构架	<p>加强理事会独立主席在治理方面的领导和管理作用</p> <p>建立一个完全独立的小规模治理秘书处，完全效忠于领导机构，协助理事会独立主席的工作。(4.10.B)</p>	<p>该秘书处将支持主席和成员国履行所有治理职能。它还将开展必要的研究，监测背景和政策文件的制定。在这项工作中，它应确保提请领导机构注意与发展中国家特别相关的事项。秘书处将由四个专业人员职位组成(D级一个职位，负有向各位主席报告工作的最终责任，以便编写记录会议决定的备忘录。此类报告将不再由粮农组织秘书处审批。</p> <p>通过领导机构分配的一项独立预算为理事会独立主席及其小型秘书处提供资金，至少在一定程度上这将是资源的重新调配。</p>	领导机构	+++
治理构架	<p>技术委员会</p> <p>理事会技术委员会减少关于粮农组织秘书处运作的重点，成为审议法律和技术事项、向领导机构提出粮农组织应执行的政策及计划建议的主要论坛(4.11)</p>	<p>为了准备大会的决定，他们应继续向理事会报告计划和预算方面的事项，随着粮农组织基本文件的修改，直接向大会报告其职责的政策方面。理事会是非专家会议，不包括全体成员，预计不会增加这一政策领域的价值，将集中于执行职能方面(4.11.A)</p> <p>部长级会议特别适合于林业、渔业和畜牧业部门，以及议程中有一个重大全球问题时。他们应严格处理需要世界关注的政策问题，仅在需要讨论这类问题时才召开会议。技术工作应保持在各委员会内。部长级会议应紧接各委员会会议之后举行，并收到技术委员会关于政策的建议供其核准。核准后将文件作为已得到部长们同意的文件提交粮农组织大会审议(这要求修改基本文件)(4.11.B)</p> <p>应考虑将农业委员会分成4个完全分开的部分：作物、畜牧业、自然资源管理和农业政策，以确保充分注意粮农组织议程的整体性。在各部分内对正在出现的问题应给予灵活关注。农委应停止讨论计划执行报告，关于工作计划和预算的讨论应在专门部分讨论(4.11.C)</p> <p>应更多地利用高级专家小组，在紧接委员会的会议前召开会议，在会议正式开始以前向委员会成员提供与高级专家会晤的非正式机会。还应通过理事会上主席向各委员会提供外部专家意见(4.11.D)</p>	领导机构 管理层	++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
		<p>应缩短正式会议的时间,鼓励参加更多的与非政府组织的代表召开的研讨会(4.11.E)</p> <p>商品问题委员会从现在起应在日内瓦举行会议,并鼓励世贸组织和贸发会议的代表也参加会议或安排与这两个组织的联席会议。这将增加所有三个组织中关于商品问题讨论的价值,减少重叠,增强合力和互相理解。会议重点应是分析国际商品问题和合作机遇,对此粮农组织有着合理而得到公认的作用。</p> <p>政府间小组(硬纤维、肉类等政府间小组)应仅在需要时(而不是像目前那样定期)召开会议。区域会议可在适当时举行。这些会议紧挨着商品问题委员会会议举行,将进一步促进专家参加主要会议。上文所提到的非正式研讨会邀请业界和民间社会派代表参加和重振商品问题委员会将特别重要。这样,商品问题委员会将不仅在农业问题上为贸易谈判者和游说者和在贸易问题上为农业和商品专家发挥政策作用,而且发挥能力建设作用。(4.11.F)</p> <p>主要协定和条约组织的领导机构应有直达理事会的适当委员会的手段(需要在基本文件中规定)(4.11.G)</p> <p>各委员会主席应根据其技术能力当选,应在会议之间保持任职的连续性。他们应与理事会独立主席密切磋商并向其报告工作。各位主席应与理事会议主席一起,负责确保与成员密切磋商制定技术委员会的议程。在大多数情况下技术文件由管理层提供,但主席有责任确保要求和编制所需文件。如有必要,主席必须能够对文件的准备和关于重大问题的咨询介绍寻求外部咨询。</p> <p>各委员会的报告应提出建议,并在主席的领导下一分两部分编写:i)计划和预算建议;ii)须大会讨论的全球政策。</p>	<p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p>	<p>++</p> <p>+++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>+</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
治理构架	部长级会议 理事会应继续并加强其就全球重要问题召开部长级会议的作用,以便能够从现有国际协定、安排和守则或其它协调一致的国际合作手段受益(4.12)	与技术委员会共同举行部长级会议除外。	领导机构	++
治理构架	区域会议 在试验的基础上保持和加强区域会议(须在六年后进行独立外部评价),目的是就协调一致的区域或分区行动达成共识,从区域角度为全球治理问题作出贡献,并为区域内的政策和规范性工作确定重点领域。(4.13)	区域会议应成为粮农组织治理的一部分,并象技术委员会那样向大会报告全球和区域治理事项以及向理事会报告计划和预算事项,包括利用预算外资金的区域一级重点(4.13.A) 区域办事处应与各国政府密切磋商制定具体和重点突出的区域会议议程,会议应处理重要的区域问题(4.13.B) 另见第四类 会前应尽量在理事会独立主席的领导下准备含有各区域会议政策建议及明确指出重点和费用的内容提要,并送交成员。区域会议主席或他们任命的人员应参加理事会和大会介绍其报告并澄清一些问题(4.13.C)	领导机构 ----- 管理层 ----- 领导机构	++ ----- + ----- ++
治理构架	区域分组的组成 审查区域分组(4.18)	理事会独立主席应与成员协商,建立一个特设小组考虑各种分组	领导机构	+++
治理行动	信任 通过逐步并成功地采取一系列建立信心的措施恢复信任。加强理事会独立主席的作用和职能,对促进和推动这一过程将十分重要。(4.2)	在紧接理事会和计划委员会及财政委员会每次会议前后,理事会独立主席应召开非正式的信息研讨会(4.2.A) ----- 总干事和秘书处应通过研讨会和磋商小组与成员接触(4.2.B)	领导机构 ----- 管理层	+ ----- ++
治理行动	治理绩效合同	包括该组织中期规划方面的绩效合同,监测并在六年后通过一项独立审查报告进展。	领导机构	+

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
	<p>领导机构应为其本身制定一项中期绩效合同, 规定其打算取得的成果、一系列治理重点、一份示意性时间表及可能的效率指标, 从而为成员评价该组织领导机构的行动提供一个框架, 包括全球治理议程和粮农组织的执行治理。(4.14)</p> <p>另见第一类</p>	<p>处理这项议程的全球治理成分。根据对世界粮食和农业立法的研究, 确定粮农组织能够在其中发挥积极主动作用的、需要国际政策连贯一致和协商一致的高度重点领域 (另见建议 4.4)。此外, 审议粮农组织以外正在商签的条约和协定文本 (另见建议 4.5)。挑选标准应包括: 重要意义、依靠人口、其他领导机构结成伙伴的可能性以及秘书处和领导机构的能力。</p>	<p>领导机构</p>	<p>+++</p>
治理行动	<p>最佳做法</p> <p>采用国际接受的最佳规范程序, 如所有权、效率、透明度、一致性和问责制。这将需要理事会独立主席发挥积极主动的作用。(4.15)</p>	<p>至少每四年对领导机构的绩效进行一次严格审查, 由理事会独立主席促进并利用独立外部专家 (4.15.A)</p> <p>为确定议程制定积极措施, 审查基本文件, 以确定能否减少标准议题数量 (4.15.B)</p> <p>对决定应达成一致意见, 但备忘录文本不必达成一致意见, 可由主席和报告员编写报告, 在主席的领导下和治理秘书处的协助下提交。允许向主席或在下次会议上提出校正备忘录的请求。在互联网上提供逐字记录或录音带。(4.15.C)</p>	<p>领导机构</p> <p>领导机构</p> <p>领导机构</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
治理行动	<p>一致意见</p> <p>如极少数成员阻止作出决定, 大会应恢复表决 (4.16)</p>		<p>领导机构</p>	<p>++</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
治理行动	主席的挑选 坚持成员国间实现轮流和区域平衡的概念,应作为挑选所有委员会主席和计划及财政委员会成员的重要标准。同样重要的标准是与该组织各项活动领域有关的经济、社会和技术事项的能力和和经验,以及行政、财务事项方面的经验。(这些要求已经在基本文件中指出)(4.17) 另见第三类	各区域应为理事会任命的成员小组提出代表七个区域分组的候选人名单。该小组将严格审查候选人的能力,向成员提出他们都认为最适合履行这些职能的拟议候选人。	领导机构	+
财务	财务 成员国要求粮农组织证明高度透明的问责制标准的同时,对成员国本身应用类似的问责制标准。除了明确显示拖欠会费和晚交款的财务成本之外,这项建议将为粮农组织正常预算财务提供更加准确的基准情况。(8.16)	继续为解决现金短缺而进行借款的政策和做法。为弥补现金短缺而借款所产生的利息成本由粮农组织投资收入承担,而不是像目前那样由杂项收入承担。在粮农组织万维网上列示拖欠会费和晚交款情况,并每月更新(8.16A) 在对长期欠款(其中某些欠款可以注销)进行审查之后,考虑严格实施表决权与拖欠会费相联系的规定。 拖欠会费的国家的公民不应聘粮农组织职位的资格。 应中止拖欠会费国家获取技术合作计划新增赠款的资格。	领导机构 管理层 领导机构 管理层 领导机构 管理层 领导机构 管理层	++ +++ +++ +++
第三类:组织文化和变革及行政和管理系统的改革				
对管理和行政的 总体审查	(8.1)	对粮农组织的人力、财务资源管理和行政工作进行一项全面彻底的审查。 签约聘请专门从事机构分析和改革的一个外部机构促进这项审查;该外部机构应向副总干事或向总干事办公室中重组的战略、资源及规划办公室或向改革小组报告,但尤其不应向拟议的全组织支持服务部报告,因为这可能产生利益冲突。	管理层	+++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
		<p>这项审查的指导原则应是：</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 充实干事的改革建议，合并、整合核心行政职能，统一政策理念，明确权力界限 b) 实现人力资源管理司现代化，减少其过程促进者的作用，加强战略伙伴的作用，建立人力资源战略，向高级管理层提供咨询和支持 c) 尽最大可能精简和简化规则和程序 d) 根据基层化原则下放授权 e) 实现从事前控制向事后控制的重大转变 f) 采取激励措施，鼓励、表彰和奖励集体和个人的主动性和绩效 g) 建立客户至上的行政过程和支持服务 <p>审查应是一个全面磋商过程，由工作人员和管理层参加，征求意见，争取指导，在整个过程中树立自主意识。</p> <p>审查的结果之一应是提出大大提高行政效率的确定时限的指标，量化可能从资金角度实现的改进及降低隐含行政费用使计划执行工作受益的改进</p>	<p>管理层</p>	+++
<p>人力资源框架</p> <p>将招聘、职工发展和晋升标准整合到一个统一、更加一致的人力资源框架中。(8.2)</p>	<p>注意粮农组织雇员的年龄结构，从而确保通过招聘年轻雇员使该组织得到不断更新</p> <p>对技术人员实行轮岗，既作为确保总部与实地之间有效联系的一种手段，又作为促进职工能力发展的一种手段。挑选高级职位人员时考虑实地和区域经验</p> <p>实行一项政策，在今后两年中，普遍做法将是所有粮农组织驻国家代表职位将以轮岗方式填补。这项政策的制定应包括与粮农组织职工酌情包括职工协会进行充分沟通和磋商。</p>	<p>管理层</p>	+	++
			<p>管理层</p>	+++
			<p>管理层</p>	+++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
人力资源框架	<p>合同方式</p> <p>设计制定合同方式，适应粮农组织工作环境的迅速变化，提高人员配备的灵活性，响应技术能力和地理分布的转变，同时以最有效的方式向粮农组织客户保证尽可能最高的质量。 (8.3)</p>	<p>正如职工合同由三种待遇逐渐增加的合同组成那样，应当为其它雇员确定一组类似的合同。可以设想一种以酬金为基础、无福利的合同形式，以透明的方式确定酬金变化，并把全部权力下放到同一级。此类合同可逐级划分与预期的合同长短有关的时间和费用参数，便于为预见的情况变化合理延长合同，然而又真正抑制合同的连续延长。(8.3.A)</p> <p>加速推动增加使用即召合同，同时保持这种方式与不定期人员之间的谨慎平衡，以便保持连续性和组织记忆。即召合同可成为长期关系的基础(8.3.B)</p> <p>提供财政资源，向管理层提供积极主动改变人员配备方式的更大灵活性，以确保获得能力、使能力与计划重点一致、解决绩效持续不佳的问题；考虑把一定百分比的职工费用（如 5%）存入一项单独的基金和全体成员为一次性机构调整特别计划提供资金等为这项活动提供资金（8.3.C）</p> <p>调整粮农组织顾问的薪酬带宽使其与市场费率一致</p> <p>帮助在联合国系统内实行对联合国就业制度的重大改革，这种制度已经导致短期人员极不稳定、长期合同人员受到过分保护的低效、不公平状况 (8.3.D)</p> <p>放宽条件、简化程序，按照市场行情支付粮农组织前工作人员和联合国及其他组织退休人员薪酬</p> <p>保留和严格实施对在粮农组织中工作的退休人员的时间限制，要求他们在任职最后一天至以任何身份返聘之前必须间隔六个月。其他雇主的退休人员和 62 岁以上的顾问应完全按市场行情招聘。</p>	管理层	++
人力资源框架	<p>地理和性别平衡</p> <p>由总干事全面负责实现地理平衡和性别平衡，但纳入更广泛的授权责任框</p>	<p>应要求助理总干事或其等同人员实现在广泛地区基础上确定的普遍目标（地理平衡），粮农组织性别平衡方面实现 35% 的中期目标</p> <p>每个季度向总干事报告各部的情况，表明年度和累计进展</p>	管理层	++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
	架 (8.5)	人力资源管理司应提供适当的候选人, 鼓励适当的年轻新聘人员, 组织定向招聘工作组和宣传工作 独立外部评价欢迎目前正在制定的人力资源性别行动计划, 尤其是该计划对利用工作与生活平衡等政策, 重视招聘、留用女性工作人员的综合方法	管理层 管理层	++ ++
人力资源框架	绩效管理 改进绩效管理 (8.6)	全面尽快而不是逐渐实施 (独立外部评价十分赞同) 的绩效评价新方法, 因为这是基于结果的管理的根本, 同时承认实施初期可能需要作出调整并向主管人员提供额外支持建议 (8.6.A) 绩效考核从最高层做起, 即从总干事、副总干事和助理总干事做起, 参照领导机构确定的全组织绩效目标 (8.6.B) 从数量和质量角度评价管理人员进行绩效考核的能力, 包括按照不同绩效类别评定工作人员级别 向总干事至下层所有管理人员提供绩效管理方面的全面培训 (8.6.C) 为评价粮农组织驻国家代表, 根据平级小组审查原则建立一个双向过程, 在这一过程中, 选出的粮农组织国家代表也对其总部的同事, 尤其是对负责向其提供服务的各司司长进行评价。 (8.6.D) 绩效不佳首先通过适当的培训进行处理; 此后, 应拨出相当于共同职工费用一定比例的专用资金, 存入供协议解聘和需要时不可抗力解聘使用的集合基金 (8.6.E)	管理层 管理层 管理层 管理层 管理层 管理层 管理层	++ ++ ++ ++ ++ +++ +
人力资源框架	职工激励措施 对出色的表现给予一系列职工奖励, 并与上述得到加强的绩效评价制度相联系 (8.7)	研究给予有限经济奖励的一项建议, 以便低成本试行: 或许可采用欧洲自由贸易协会的模式 (见插文 8.4) 对表现出色人员给予一系列财政和非财政激励, 如表彰、特别培训机会、部分时间学术休假等 鼓励平调、轮岗和快速职业发展方法	管理层 管理层 管理层	++ ++ ++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
人力资源框架	<p>培训 调整和加强职工培训 (8.8)</p>	<p>增加总的培训资源 (8.8.A)</p> <p>改进语言和基本办公技能培训作为一方面, 与开展基于结果的管理、技术和项目支持活动 (包括性别分析)、行政、业务过程管理以及管理培训作为另一方面之间的平衡, 使粮农组织管理人员获得领导技能和能力, 灵活应对粮农组织面临的不断变化的新情形 (8.8.B)</p> <p>如果分配培训拨款, 考虑整个粮农组织每个专业人员 and 一般服务人员的美元额, 而不是各办公室的美元工资, 后者使较小的部和粮农组织驻国家代表处于严重不利的境地。(8.8.C)</p> <p>保留中央培训拨款, 在全组织范围内和战略层面上满足最优先的培训需要 (8.8.C)</p>	<p>领导机构 管理层</p> <p>管理层</p> <p>管理层</p> <p>管理层</p>	<p>+</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
人力资源框架	<p>培训 引导培训资源应用于培养工作人员在确认和监测成果和结果, 以及为相关指数拟订基线的技能 (7.5) 另见建议 8.8</p>	<p>探索标杆机构及其他机构在以结果为主的管理方面的培训努力(包括针对实地工作人员, 以网络为基础的培训), 选择一个合适的模式, 并要求所有涉及计划拟订和执行的工作人员都对此精通</p> <p>将以结果为主的管理概念按需要融入政策和手册之中</p>	<p>管理层</p> <p>管理层</p>	<p>++</p> <p>++</p>
对结构改革的支持	<p>各技术计划部 赋予总部主管计划的各位助理总干事权力 (6.17)</p>	<p>在大多数情况下, 按照基层化原则, 继续把年度预算分配给各司司长。然而, 把多达各技术司拨款总额的 10% 分配给助理总干事, 以便满足未预见的需求, 把握新的机遇或向司长提供激励和奖励。这些资金应无失效期, 由一个财政两年度结转到一个两年度, 避免产生在一个财年结束时不明智地开支经费的任何压力。</p>	<p>管理层</p>	<p>+</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
对结构改革的支持	<p>总部授权的主要管理层应是司长一级 (6.18)</p> <p>另见第四类</p>	<p>他们是：</p> <p>a) 所有授权默认的层级 - 即各司应得到所有授权，除非明确保留给更高层级</p> <p>b) 负有向所有职员通报粮农组织活动，促进团队建设，在管理链中上传下达各种关注的全部责任的层级。</p> <p>c) 负责确保他们及其所有员工完成全年度绩效检查，最终将根据基于结果的管理指标进行评估。</p> <p>加强着重于其管理责任的培训，因为目前许多人并未认识到这是其职责的一个主要部分。</p>	管理层	+
对结构改革的支持	<p>招聘</p> <p>确定明确的招聘责任层级 (8.4)</p>	<p>授予司长遴选一般服务人员的责任</p> <p>授予助理总干事遴选专业人员和国家官员的责任</p> <p>继续由总干事挑选、任命司处级人员和粮农组织驻国家代表</p> <p>在遴选所有专业职员(尤其是 P4 以上人员)时，由人力资源司负责制定和应用准确的能力要求，开展适当的交叉核证和背景核查</p>	<p>管理层</p> <p>管理层</p> <p>管理层</p> <p>管理层</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>+</p>
对结构改革的支持	<p>跨学科性</p> <p>加强对跨学科性的激励机制，注重全球目标和重点主题 (6.16)</p>	<p>把较小一部分正常预算 (如 5%) 大致平均地分配给负责技术工作和区域及国家活动的副总干事，作为一种奖励措施分配用于跨部门和跨学科性工作。这将有助于重点执行成员国的三项目标以及第 7 章中所讨论的五至六项重点主题。</p>	管理层	+
行政效率 (临时)	<p>项目服务费</p> <p>继续现已开展的行动，确保将项目服务费用定期地确定在足够补偿实际的、“增量变动的”粮农组织外计划不断增加的水平，并根据预算外计划不断增加的规模，倾向也回收部分固定和半固定费用 (7.7)</p>	<p>保持定期审查实际服务费用和调整收费的常规过程</p>	管理层	+

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度 ⁺⁺⁺⁺
行政效率 (临时)	行政 改进行政过程 (8.9)	授予粮农组织各管理委员会作出决定的权力,尽管各委员会应将具有战略重要性的事项提交高级管理层。委员会应由助理总干事或 D2 级别的工作人员主持,总干事办公室应仅在例外情况下派代表参加 (8.9.A) 以平衡的方式 (例如较小的部可共享一名行政官员),向各部分派一名行政官员,发挥解决行政问题的作用,支持和培训部级一般服务人员的人事职员,激励和确保对各技术司采用用户至上的理念。评价取得的经验,确定是否应外派更多人员还是中止外派 (8.9.B) 另见第四类 在进一步外派职能之前,根据“客户”满意度和效率考虑评价重新调配共同服务中心职能的工作是否成功 (8.9.C)	管理层 管理层 管理层	+ ++ ++
行政效率 (临时)	采购 改进采购及相关服务 (8.10)	为第一阶段和第二阶段紧急情况应对工作制定两项不同的采购政策,侧重事后控制,第一阶段的应对工作允许较高程度的风险 (8.10.A) 听取法律办公室的建议,利用一种带标准化用户备选项目的“总”格式,为与伙伴组织的协议书制定一种更加简便灵活的政策和方法。(8.10.B) 把审批适当比例的主要协议书伙伴的权力授予行政服务司(或后续单位)的司长。把审批登记协议书伙伴的权力授予各司司长,根据风险评估标准决定适当的预付资金流。(8.10.B) 取消事前审计控制 (8.10.B) 授予各司司长旅行审批权,简化自行购票的购买证明 (8.10.C) 还应简化对旅行证明的控制 (8.10.C)	管理层 管理层 管理层 管理层 管理层 管理层 管理层	++ ++ + ++ ++ ++ ++
行政效率 (临时)	与设在罗马的联合国机构合作 通过最近成立的机构间协调委员会,	根据组织中立的观念,利用粮农组织/粮食计划署/农发基金各机构的现有力量,为联合活动或协调活动发展一个政策框架。有导机构应定期讨论这一框架。(8.19.A)	管理层	++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
	争取与粮食计划署和农发基金在本章讨论的几个领域中进一步开展联合或协调活动的机会 (8.19)	保安人员配备水平应根据表明粮农组织人员配备比例较高的对比组织的数据进行重新研究,以便外包部分保安工作,争取与设在罗马的其它机构提供某些共同服务。(8.19 B) 在与旅行社商签任何新的合同之前,在机构间协调委员会中联合进行一项可行性研究,由外部顾问参加,以便决定最佳共同操作程序、提供共同服务的最有效方法以及相关的程序标准化。(8.19.C)	管理层 管理层	++ ++
行政效率 (临时)	其他临时行政行动 建立财务上完全独立经营的职工商店和信用社 (8.20B)	职工商店和信用社应由适当代表用户的独立委员会管理,由经粮农组织同意挑选的商业审计员审计 职工商店的日常管理外包给具有零售经验的一家私营公司 把粮农组织餐饮合同管理交回设施管理部门 (8.20B)	管理层 管理层 管理层	++ ++ ++
财务	加大充分整合战略和财务管理需要的辅助系统的力度,从而利用财务管理报告和财务要求,处理战略性和计划性责任过程 (8.13)	为一系列管理报告发展一个结构性自动化系统,满足不同管理层面和主管用户的需要 对粮农组织常驻代表万维网站进行升级,成为传播与该组织治理结构有关的管理信息的手段	管理层 管理层	++ +
财务	利用向国际公共部门会计准则的过渡,在财务会计、财务管理和决策支持系统方面实现重大的增效节支和提高效益 (8.14)	粮农组织应考虑采用欧元、美元会计和预算编制,如有可能,对预算外资金实行欧元、美国或其他货币会计,作为采用国际公共部门会计准则项目的一部分。	管理层	++
财务	制定一项制度化的财务风险管理战略 (8.15)	这项工作的指导原则应是明确区分属于管理层授权内的(即财务战略和方)与需要理事会专门授权的(即财务政策)的工作。目的不是设立行政障碍,而是保证适当的核查和平衡,防止粮农组织意外承担不必要的财务风险,向粮农组织及其工作人员提供保护,从而在透明和合理理财决策的氛围中指导这项工作。	管理层	++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
财务	除了技术计划和资本及保安帐户之外, 实现两年度之间结转较小比例周转资金的可能性, 既便于实行良好的财务管理, 又便于平稳收入和支出。 (8.17)		领导机构 管理层	+
财务	采取额外的财政措施, 为供资不足的离职后负债提供资金, 减少对退休人员的负债 (8.18)	继续为所有供资不足的目前约为 4.45 亿美元的长期离职后负债提供资金。把握改用国际公共部门会计准则, 可能在成员国与秘书处之间, 为解决这一问题的替代性方法打开可能的对话渠道的机遇。(8.18.A) 为承担离职后负债加速提供预备资金和指定其专项用途。值得称赞的是, 在这一方面, 粮农组织已经走在其他许多联合国机构的前面 (8.18.B) 提倡更加积极主动的创造性思维, 制定把握非财政机遇的计划, 减少对退休人员的负债、对在职人员的负债以及粮农组织对重大风险进行自我保险的机会。(8.18.C)	管理层 管理层 管理层	++ ++ ++
信息技术	改进信息技术风险管理 (8.12)	对国家办事处和联络处的信息技术结构进行一项全面风险评估。 (8.12.A) 作为改进风险管理的先头行动, 一旦技术上可行, 在国家办事处部署 Oracle 财务软件, 并提供适当的使用培训 (8.12.B) 为新的应用软件建立切合实际的供资程序, 并开展成本效益研究, 包括某些可预见的长期费用 (如维护和升级时的职工培训)。(8.12.C)	管理层 管理层 管理层	++ ++ ++
组织文化 (直接措施)	管理层应该引导凝聚职员的高度承诺, 围绕一个更为清晰的远景, 即: 粮农组织如何按照密切相关的目标, 遵循可以衡量的指标实现其使命 (6.1) 另见建议 7.1	必须围绕一个现实的共同目标, 通过真正的协商和参与过程加以实施, 这也是建立高效文化的第一步。 需要对人力和财政资源政策及程序进行深刻和广泛的修改, 以便确保它们符合和侧重于明确的远景, 切实有效实现这些更明确的目标 (即明确使该组织的手段与目的一致)。另见建议 8.1	管理层 管理层	+++ +++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
		粮农组织的人力资源应该被视为其主要战略资产,人力资源政策与系统应该重新定位,吸引人才,以粮农组织实现其目标所需的方式结成团队。另见建议 7.5 和 8.2 至 8.8。 审查、简化和调整行政程序,更加“注重客户”、鼓舞士气、支持员工高效、负责地实现有效商定的上述结果。建议的目的是提高透明度、推进基层化原则和促进横向及纵向交流。	管理层 管理层	+++ +++
组织文化 (直接措施)	成立一个专门的工作组领导和监督整个文化变革计划的制定,作为实施独立外部评估提出的建议后续工作的一部分 (6.2) 另见建议 8.1	工作组应该从组织内不同部门和级别挑选。其职能将是: a) 监督上述原则和实施独立外部评估建议的工作的一致性(例如通过年度调查或更频繁的员工调查) b) 在广泛进行员工咨询的基础上,就将要制定的补充措施向高层管理人员和人力资源部门提供建议 c) 作为渴望改革的指导者和促进者指派一名被管理层和普通员工接受的工作人员为其服务。 请顾问专家为文化变革建言献策。这些专家最好来自一些参与粮农组织其它改革过程的咨询公司,以保证工作方法的一致性,减少过渡成本。	管理层 管理层	++ ++
组织文化 (直接措施)	鼓励跨部门联系,采取步骤建立一个知识连接图 (6.3)	负责关键技术性工作和部门行政管理的人必须在内部网的组织结构目录中显示出来,还可以进一步公示一个部门全体员工的工作职位 (6.3.A)。建立一个简便的机制,使粮农组织内部网上的任何人都可以建立讨论小组,从而鼓励非正式的小组讨论 (6.3.B)。建立一个内容好、纯非正式员工新闻通讯和网页,提供关于组织、职员、管理层和其它相关事务的新闻 (6.3.C)	管理层 管理层	++ +

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度 ⁺⁺⁺⁺
组织文化 (直接措施)	总干事应该立即采取行动,为早期透明行动的根本性变革提供支持,显示他已经准备领导和参与变革,代表着一个更为开放和容易接近的形象(6.4)	这些行动可包括:积极鼓励高层人员非正式地向常驻代表介绍技术和管理问题;在内部网上事后宣布总干事的官方海外访问及其与重要外部人士的重要会议;与非正式员工小组就内部关心的主要涉及该组织工作的重要问题举行的会议。	管理层	+
组织文化 (直接措施)	加快形成一个领导核心,作为始终如一有着良好管理实践的榜样,包括“开放”风格等,增加非正式直接交流;提供和接收反馈;定期召开员工会议通报工作进展,询问他们的想法,定期对到办公室以外的地点开会讨论工作(6.5)	增加 <u>联合管理发展中心</u> 的课程,包括 <u>高级管理和低层次管理的常规课程</u> 。 在规划和实施管理培训的过程中,人力资源部门作为一个战略伙伴,应将重点放在特定个人的需求上,其中包括增加管理培训或指导等。	管理层 管理层	++ ++
第四类：结构				
总部结构	高级管理层 根据能力、要求和通过竞争选举三位副总干事。再指定另外两位副总干事,这将能够对司和部门实行重大的合理化和合并,通过撤销两个部和大大减少司处数量产生重大费用节约(6.6)	a) 一位副总干事称为首席执行官,在同级官员中排首位。她/他将在总干事不在时代表总干事。首席执行官的主要任务将是支持总干事确保切实有效的日常运作 b) 一位副总干事主管区域和国家执行及下放办事处协调工作,帮助消除以总部为中心的文化趋势,使助理总干事/区域代表和必要时粮农组织驻国家代表在粮农组织总部拥有一个高层支持者,集中所有技术合作工作,负责各下放办事处的运作,在最高层面为成员国的能力建设重点提供一个中央主管 c) 一位副总干事主管技术工作(知识管理员),推动粮农组织着力实现成员国三项相互关联的目标(见2000-2015年战略框架),掌握大约5%的资金用于促进跨学科工作;提供一个中央领导中心,确保该组织技术知识职能的一致性;确保各技术部管理层的弱点或空白方面得到适当支持;以及管理重大跨部门事项,尤其是知识管理,支持各技术部的能力建设。	领导机构 管理层	++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
总部结构	<p>高级管理层和总干事办公室 建立一个高级管理小组，由总干事领导，能够注重全组织议程，有权作出集体决定 (6.7)</p>	<p>高级管理小组由总干事领导，将由以下人员组成： a) 上述三位副总干事； b) 负责粮农组织所有支持服务的全组织支持服务助理总干事； c) 战略、资源及规划助理总干事；以及 d) 全组织交流、政府间和机构间事务/关系助理总干事</p> <p>另见第三类</p> <p>以当前的计划、预算及评价办公室为基础，在总干事办公室内设立一个战略、资源及规划办公室。它将整合战略发展、计划制定及资源筹集、管理和分配工作，集合正常计划和预算外资源以支持商定的重点主题和国家中期重点框架。现设在政策援助及资源筹措司的实地计划发展处将转移到该办公室，现由人力、财务及物质资源部开展的总体资源管理的某些职能也将转移到该办公室。在这一总体框架内，将鼓励和促进分散的资源筹集工作，如果可取，向各下放办事处提供支持，同时将例行预算管理职能及财务职能转移到全组织支持服务部。这将有助于“从手段至目的”的思路和筹集资金所需的全组织战略行动。</p> <p>设立一个全组织交流、政府间及机构间事务/关系办公室，整合以下职能： a) 目前由联合国协调及千年发展目标后续行动办公室履行的政府间、机构间及全组织交流职能， b) 大会及理事会事务司处理的政府间事务的相关事项，以及 c) 现由交流司主管的礼宾事务和交流方面的全组织战略成分，包括战胜饥饿国际联盟。这应当为形成合力和提高效益提供重大机会，加强总干事向更广泛国际社会传递粮农组织信息的工作，促进在一体化战略基础上筹集全组织的资源，并保持与战略、资源及规划办公室的密切联系。交流方面的日常工作（如印刷、签证、免税等）应转移到全组织服务部。</p>	<p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构 管理层</p> <p>领导机构 管理层</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
总部结构	<p>战略、计划和预算中心 在目前的计划、预算及评价办公室内建立一个新的战略、计划和预算中心 (7.4)</p>	<p>详细情况见建议 6.7。</p>	<p>领导机构 管理层</p>	<p>++</p>
总部结构	<p>全组织支持服务部 根据第 8 章提出的建议成立一个全组织支持服务部。(6.14) 另见建议 6.7</p>	<p>该部将由四个司和三个单位组成： a) 财务司 b) 行政服务司，将包括会议服务、翻译和印刷 c) 信息及通讯技术司 d) 人力资源司 e) 外派支持服务中心（布达佩斯） f) 保安服务组 g) 医疗服务组</p>	<p>领导机构 管理层</p>	<p>++</p>
总部结构	<p>技术计划部 各技术计划部减少层级，合并单位 (6.8)</p>	<p>设立四个部，也可能设立五个部：i) 农业；ii) 经济及社会发展；iii) 渔业及水产养殖；以及 iv) 林业。可能设立的第五个部将是畜牧及动物健康部，因为其重要性与日俱增，粮农组织在这一领域具有明显的比较优势（见第 3 章）。向负责技术工作的副总干事报告的知识交流办公室，将发挥知识管理员的作用，将确保粮农组织技术知识系统的整合，并在这一方面制定适当的战略和政策。技术工作副总干事将成为包括技术在内的知识和信息支持服务的预算持有人。 另见第三卷</p>	<p>管理层</p>	<p>+++</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
总部结构	<p>技术计划部</p> <p>经济及社会发展部应成为粮农组织的发展政策分析中心，在一位助理干事的领导下，在粮农组织的知识管理领域发挥更大、更加集中的作用，该助理干事实际上将发挥首席发展政策官员的作用 (6.9)</p>	<p>该部可由三个主要司组成：</p> <p>a) 经济、粮食及营养政策司，也包括政策援助（目前技术合作部的政策援助处）。这将把粮农组织在粮食和营养方面的政策工作，包括目前由营养及消费者保护司开展的工作整合到一起。</p> <p>b) 机构组织及政策司，将包括性别、推广、培训、就业、研究机构及政策、持有制、农业企业（包括销售）及农村金融（目前属于农业支持系统司）</p> <p>c) 统计及粮食信息系统司，将整合粮农组织统计和粮食信息工作的所有方面，包括农业贸易、商品及预警方面。</p> <p>d) 如果资源允许，并确定有效的可持续需求，也可以考虑为该部增加法律专业力量。</p> <p>任命一位技术工作副干事作为该部负责人，实际上发挥首席发展政策官员的作用。她/他将成为包括技术在内的知识和信息支持服务的预算持有人。</p>	<p>管理层</p>	<p>++</p>
总部结构	<p>技术计划部</p> <p>调整林业部、渔业及水产养殖部的结构 (6.10)</p>	<p>继续任命助理干事作为这些部的负责人</p> <p>解散现有各司，成立四至五个“单位”，以最有效的方式合并目前的服务</p>	<p>管理层</p> <p>管理层</p>	<p>++</p> <p>++</p>
总部结构	<p>技术计划部</p> <p>调整农业部的结构 (6.11)</p>	<p>在该部中设立三个司：</p> <p>a) 气候变化、土地、水及自然资源管理司，合井水土资源司与环境、气候变化及生物能源司</p> <p>b) 食品安全、消费者保护及标准司（将包括食品法典，还将处理有机标准等事项）</p> <p>c) 植物生产及保护司（未变，但可能将处级单位减至两个）</p> <p>解散当前的粮农组织/国际原子能机构联合司，或从职能角度将其工作分配给食品安全、畜牧和植物保护等领域中的单位。另见建议 3.13 和 3.11.B</p>	<p>管理层</p> <p>管理机构</p> <p>管理层</p>	<p>+++</p> <p>++</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度 ⁺⁺⁺⁺
总部结构	技术计划部 鉴于畜牧业不断增加的重要性和粮农组织的比较优势, 成立一个单独的畜牧部 (6.12)		管理层	++
总部结构	区域和国家执行及实地办事处协调部 通过建立一个区域和国家执行及下放办事处协调部, 统一粮农组织实地活动各个方面并加强总部与实地之间的报告和支持关系 (6.13)	各区域助理总干事将直接向负责该部的副总干事报告, 粮农组织驻国家代表和分区区域技术小组组长直接和仅仅向区域助理总干事报告。 另见第三类 该部将由若干下放办事处和三个司组成: a) 实地执行司, 作为协调与责任中心, 保持总部与实地之间的联系 b) 投资中心, 其活动几乎完全在实地一级进行, 以支持项目发展 c) 紧急行动及恢复司	管理层	+++
总部结构	双重等级和限额 授予部助理总干事按照需要调整职位的十分需要的灵活性, 同时避免出现职位趋升的任何风险。(6.15) 另见第三类	应用双重等级: 司负责人为 D1 和 D2 级别, 处和组负责人为 P5 和 D1 级别。 为各部确定 D1 和 D2 职位数量限额	管理层	+
总部结构	信息技术 设立首席信息技术官员, 将所有信息技术职能并入信息及通讯技术司 (8.11)	将信息技术系统开发, 包括全组织系统规划; 信息技术长期规划; 全组织应用软件 (包括管理报告系统); 实地、区域和联络处应用软件; 以及用户支持小组整合到该司中。 促进系统一致性, 尤其是在政策层面产生效率, 从而能够重新调配职工, 尤其是加强技术和实地应用, 确保始终掌握各下属部门的最新发展; 信息及通讯技术司各下属职能部门应为确定的用户群体提供一体化服务, 包括在各用户部或办公室重新设立由该部负责人和首席信息技术官员共同挑选的信息技术官员职位。	管理层	++
			管理层	++

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
		<p>信息技术司将需要与操作数据库的各技术司,与第6章所介绍的拟议的新组织结构中的知识交流办公室密切合作,确保不同技术领域的代表参加决定技术应用标准的委员会和分委员会。</p> <p>对粮农组织外包服务与组织内部信息技术服务的成本效益进行认真研究。</p>	<p>管理层</p> <p>管理层</p>	<p>+</p> <p>++</p>
实地结构	<p>权力下放</p> <p>恢复总部与实地之间的平衡,包括根本上改变粮农组织的组织结构、业务模式和决策过程,以便重新摆正该机构的位置,与国家和区域建立切实有效的联系。此外,在确保获得充足资源以前,不应进一步从总部向实地净转拨任何资源。(6.19)</p>	<p>结构应反映不同的发展水平以及构成各区域粮食和农业形势特点的一系列特征。实现区域、分区域和国家一级的区别对待。某些要素可能适用于所有地区,另外一些要素将必须适应这些不同的形势。</p> <p>为下放职能和授权,加强粮农组织的实地存在并提高其效率,以便加强重要性、可信性和产生重大影响影响实行改革之前,解决一系列广泛的问题(组织结构、决策机制、通讯线路、技术和财政资源、职能和程序、临场动量以及实现目的的手段要求)</p> <p>另见第三类</p>	<p>管理层</p> <p>管理层</p>	<p>++</p> <p>+</p>
实地结构	<p>区域办事处</p> <p>确定各区域办事处新的、明确的作用,保持其数量和地点。精简其职能,更加注重分析和政策咨询,增加自治和决策权力。(6.20)</p>	<p>改变报告关系:确立区域办事处所有专业人员与区域代表之间而不是与总部之间的报告关系。授予区域办事处对其整个区域内的战略和计划制定工作的第一线责任。分区域办事处协调员和粮农组织国家代表应在职能上和行政上向区域代表报告,分区域协调员不应承担国家办事处的任何行政责任。在向区域代表报告的同时,所有实地专业人员将保持与总部和其他下放办事处中的专业同事进行定期的知识交换和交流,以确保保持和激励最高技术水平,形成全组织一致性。无论是总部还是其他下放办事处的专业同事将对各自的工作发挥质量保证作用,轮岗政策将加强能力和全组织的内部交流。</p>	<p>管理层</p>	<p>+++</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度 ⁺⁺⁺⁺
		<p>区域办事处与相关技术司密切合作,把大部分力量用于分析和政策工作。向区域办事处提供必要的财力和人力资源,以根据影响该地区粮食和农业的发展、趋势、问题和机遇,加强与政策对话、分析和咨询有关的活动并实现专业化,发展成为粮农组织区域知识和信息的最权威性来源。与其他相关区域组织和非区域性组织如农发基金合作,委托区域办事处负责编写其各自区域中关于“农业、粮食和农村生活状况”的两年度报告。该报告将借鉴、补充和加强粮农组织现有的“状况系列”旗舰出版物,将找出主要战略事项、问题和机遇,承认区域性共同行动重点,提出可能的国家政策建议。它应当努力向该组织提供与该区域的重大粮食和农业问题及关注有关的指导,确定区域计划和优先重点,指明真正的战略方向。属于大会随后商定的五项或六项重点主题范围内的那些活动,将奠定最终制定各区域中的区域战略的基础。这项工作将扩散到国家重点框架之中,包括技术合作计划的基础以及按照预期粮农组织能够执行的结果切合实际地调整目标。</p> <p>赋予区域办事处召集和组织区域会议、汇编会议结果、编写最终报告和开展后续行动的责任,这将在试行基础上成为粮农组织治理系统的一部分(见第4章)。区域办事处将与其区域的政府和利益相关者协商制定议程。</p> <p>区域办事处应监督区域远景和需要,确保这些成为总部开展规范工作的指南。</p> <p>区域办事处应利用适当的信息和授权,参加两年度预算的编制以及区域和分区域项目的设计、审批。</p> <p>区域办事处应制定一项战略,争取与该区域的优先重点、主题和问题一致的外部资金。技术合作计划资金应按照工作计划和预算的决定在区域一级进行分配,区域办事处应在国家中期重点框架内分配这些资源并监督其使用。这样,它应当把有限的资源集中于具有区域性战略重要意义的少数领域中的区域项目上。</p> <p>另见第一类</p>	<p>管理层</p> <p>++</p> <p>管理层</p> <p>++</p> <p>管理层</p> <p>++</p> <p>管理层</p> <p>++</p> <p>管理层</p> <p>++</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>

主题	建议 (建议编号)	详细说明	主要责任	强度
		按照新的报告关系,区域代表应为分区域和国家办事处的工作指明方向和提供指导,并获得对分区域协调员和粮农组织驻国家代表进行评价、任命和免职以及绩效监督的授权。 另见第三类	管理层	++
实地结构	<p>分区域办事处</p> <p>将分区域办事处变成粮农组织在各区域的一支技术支持力量 (6.21)</p>	<p>不再设立新的分区域办事处,除非能够提供确保其成功和效率所需的人员和资金。</p> <p>使分区域办事处的地点酌情与区域、分区域经济一体化或农业组织或联合国中心的地点相联系。</p> <p>分区域办事处的工作应严格按照其服务国家的国家需求(及联合国别小组的需求)确定。不应期待职员完成大量规范的工作或管理工作,任命时他们应具备发挥政策作用所需要的资历,职员配备可根据需要在学科和服务地点方面进行灵活调整。即招聘合同职员/顾问通过提供广泛的专业力量基础,可在分区域办事处发挥特别重要的作用。充足的非职员资源对于分区域办事处的工作至为重要。在增加职员数量之前,还应实现高效的职员比例,确保职员和顾问能履行其职责。</p> <p>另见第三类</p> <p>对成立新的分区域办事处应根据下列情况进行分析:</p> <p>a) 支持区域、分区域及国家办事处的费用影响</p> <p>b) 把技术职员和预算分散到如此多的单位对粮农组织执行其更规范化工作的能力的影响。粮农组织现在失去一些重要核心技术能力和比较优势的风险。若这种风险未能通过有力的策略恢复粮农组织在重要领域的技术基础得到解决,粮农组织将失去比较优势,而一旦失去,就不会再得到。</p>	<p>管理层</p> <p>管理层</p> <p>管理层</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
			管理层	++

