

大会委员会向粮农组织大会提交的 关于《粮农组织革新图变近期行动计划》的报告

值此向大会提交报告之际，大会委员会希望对粮农组织管理层和总干事始终给予的大力支持表示感谢。大会委员会还要感谢粮农组织工作人员坚持不懈地推进本组织的改革。此外，大会委员会主席 Mohammad Saeid Noori Naeni 教授，副主席 van Ardenne 大使和 Ngirwa 大使，以及各工作组的主席、共同主席、副主席及成员的领导、敬业和努力是大会委员会圆满完成工作的关键因素。

引言

1. 2008 年，大会特别会议通过了在 2009—2011 年间实施的《粮农组织革新图变近期行动计划》（下称《近期行动计划》）。大会还“依照《粮农组织章程》第 VI 条，为 2009 年全年成立了一个设定时限的大会委员会，继续为粮农组织独立外部评价采取后续行动，在《近期行动计划》中未完成尚待开展的工作。”¹

2. 大会委员会的任务是在 2009 年期间向大会建议：

“(1) 基于一体化新绩效框架的新的《战略框架》、《2010 - 13 年中期计划》和《2010 - 11 年工作计划和预算》；

(2) 对理事会成员数量和区域代表性作出任何适宜的变更；

(3) 进一步的系统改革、文化变革及组织结构调整，包括：

(a) 管理层不断跟进“全面彻底审查”报告，包括采取早期行动；

(b) 启动对组织风险评估和管理框架的研究并审议其报告；

(c) 提高权力下放办事处效率的计划；

(d) 加强人力资源管理的详细建议。”

3. 大会委员会的任务还包括“在 2009 年期间向大会建议按照《近期行动计划》的规定对《基本文件》进行必要的修改”，并与粮农组织领导机构密切磋商，对 2009 年期间《近期行动计划》的实施进行监督。

4. 大会委员会的另一个任务是“分析‘改革并增长’理念，并向 2009 年大会提交建议”。

¹ 第 1/2008 号决议：通过《粮农组织革新图变近期行动计划》。该决议全文见本报告附录 1。

5. 大会委员会及其主席团和工作组的工作安排与 2008 年通过的相似。为反映 2009 年工作的性质，工作组更名如下²：

- 第一工作组：《战略框架》、《中期计划》及《工作计划和预算》；
- 第二工作组：《基本文件》和理事会成员；
- 第三工作组：系统改革、文化变革及组织结构调整。

6. 在 2009 年 1 月 21 日的第一次会议上，大会委员会通过了其工作计划。通过仔细规划，力争使大会委员会和管理层的工作计划完全一致，并与 2009 年领导机构会议充分协调。最初计划总共召开 32 次会议，之后增加至……待更新最终数据（2009 年大会委员会会议安排见附录 2）。

7. 此外，就《近期行动计划》事宜组织了多次非正式研讨会。这些研讨会的召开是为了响应成员的要求，因为成员希望相互之间，以及与管理层之间，就特别关注的问题进行非正式的互动式的交流。尽管研讨会不属于正式的讨论，但却被证明有助于促进沟通和理解，从而有助于在以下领域的各种问题方面取得进展：文化变革，总部和权力下放办事处的结构调整，基于结果的管理，行政过程的简化，人力资源管理，职工参与和预期等。

8. **《近期行动计划》的实施**：2009 年期间，粮农组织管理层定期向大会委员会及其工作组和粮农组织理事会报告《近期行动计划》的实施进程。根据第 1/2008 号决议的要求，为实施《近期行动计划》设立了一项信托基金。截至 2009 年 9 月底，29 个成员作出了认捐，总额为 830 万美元，22 个成员已经向信托基金付款，总额为 500 万美元[必要时更新]。

9. 《近期行动计划》的实施在 14 个项目的基础上进行，每个项目集合了多个密切相关的行动，分别由项目领导人员和管理层成立的小组共同负责。尽管很多项目已经取得了成果，但有些重要部分仍未完成，取决于其范围和项目期限。《近期行动计划》的实施是一个较长期的复杂过程，目前实际上仅处于该时期第一年的最后阶段。因此，正如 2009 年的情形，为完成《近期行动计划》而持续开展的动作将成为即将到来的 2010—11 两年期的主要特点。

10. 2009 年 4 月，安永管理咨询公司，在完成独立外部评价建议的主要针对行政过程开展的“全面彻底审查”工作后发布了报告。支撑《近期行动计划》和已接受的“全面彻底审查”建议的是各不相同又常常相互关联的改革措施和行动，为促进对这些措施和行动的理解，经大会委员会和理事会同意采用了整合措施，将“全面

² 大会委员会及其工作组和主席团的成员和领导人员详情见本报告附录 2。

彻底审查”相关行动纳入《近期行动计划》相关项目。附件 5 说明了 2009 年期间所有《近期行动计划》行动取得的进展，并对 2009 年至—2011 年期间及其以后的所有《近期行动计划》行动进行作了概述。

11. 本报告的结构与“第 1/2008 号决议”内容一致，反映了大会委员会 2009 年的主要工作领域。第一部分概述了管理层根据《近期行动计划》提出的建立基于结果的新框架的要求编制的规划文件，还提出了大会委员会对“改革并增长”理念的分析。报告第二部分涉及的是治理改革领域，概述了决定为实施《近期行动计划》拟订《基本文件》修正案的过程，以及有关理事会成员的商讨结果。最后，第三部分介绍了在系统改革、文化变革及组织结构调整方面取得的进展，而第四部分则列出了与《近期行动计划》相关的待完成工作领域，以及 2010 年期间为确保完成这些工作而计划建立的机制。

I. 战略框架、中期计划及工作计划和预算

12. 本部分概述了新的粮农组织结果框架，提供了计划和预算文件的概况。应 2008 年大会的要求，本部分还探讨了“改革并增长”的理念。规划文件意味着为将手段与目的联系起来，以及根据对实现目标的促进作用和资源要求界定结果而作出的巨大努力。规划文件提出了在结果框架内为所有地点分摊会费和预计自愿捐款制定的统一工作计划，开始了结果和资源分配从供给驱动向需求驱动的转变过程。另外，通过结果框架中的指标，规划文件为管理问责制即对内负责和对成员负责奠定了基础。

13. 正如《近期行动计划》所要求的，为了明确要取得的结果与所需资源的联系，管理层第一次在一份合并文件中提出了《2010—13 年中期计划》与《2010—11 年工作计划和预算》。~~《中期计划》着重制定战略和职能目标结果框架，以及各项指标和本组织致力于在今后四年内实现的成就目标。这些框架的制定将有助于着手确立本组织的工作重点并排列优先次序，该行动将持续到 2010—11 两年期。以《战略框架》为基础，为期四年的《中期计划》对本组织利用所有资金来源开展的工作提出了基于结果的计划方式。《中期计划》中采用的这一方式将有助于突出本组织的工作重点并排列优先次序，这一过程将持续到 2010—11 两年度。~~

14. 另一方面，《工作计划和预算》则阐明了由分摊会费和自愿捐款提供的资源，在《中期计划》前两年的结果框架中纳入一项统一的工作计划加以管理内需要利用的由分摊会费和自愿捐款提供的资源。制定过程特别复杂，因为《2010—11 年工作计划和预算》实际上是一项全面的一揽子改革和工作计划。

a) 《战略框架》

15. 新的《战略框架》是一份放眼未来十年的前瞻性文件，需每四年审议一次。该文件提出了粮农组织的商定远景和成员的总体目标，概述了在涵盖本组织所有工作的手段一目的构架内，进行基于结果的计划制定、实施、监督及报告的方式。

16. 根据《近期行动计划》(行动 3.2)中规定的模式，《战略框架》包括(见插文)：

- 对粮食、农业及农村发展面临的挑战进行的分析（第一部分）；
- 粮农组织的商定远景和成员的总体目标（第二部分）；
- 在涵盖本组织所有工作的手段一目的构架内进行基于结果的计划制定、实施、监督及报告的方式（第三部分）；
- 成员国将在粮农组织支持下实现的战略目标（第四部分）；

- 《近期行动计划》中提出的涉及各项目标、体现粮农组织比较优势的八项核心职能（第五部分）。

粮农组织基于结果的框架

粮农组织的远景

一个无饥饿、无营养不良的世界。在这样的世界中，粮食和农业以经济、社会和环境可持续方式促进提高所有人，特别是最贫困人口的生活水平。

成员的三项总体目标

- 减少遭受饥饿的绝对人数，逐步确保建设一个所有人在任何时候都能获得充足、安全和富有营养的食物，满足其过上积极健康生活的膳食需要和饮食偏好的世界；
- 增加粮食产量、加强农村发展及改善可持续生计，从而消除贫困，为所有人推动经济和社会进步；
- 对土地、水、空气、气候和遗传资源等自然资源进行可持续管理和利用，造福当代及子孙后代。

战略目标

- A. 实现可持续集约化作物生产。
- B. 提高可持续畜牧生产。
- C. 可持续管理和利用渔业及水产养殖资源。
- D. 提高食物链各环节的食品质量安全。
- E. 实现森林和树木的可持续管理。
- F. 实现对土地、水和遗传资源的可持续管理，提高能力应对影响粮食和农业的全球环境挑战。
- G. 创造有利市场环境，改善生计并提高农村发展水平。
- H. 提高粮食安全和营养水平。
- I. 提高能力，防备和应对粮食和农业方面的威胁和紧急情况。
- K. 实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策权。
- L. 增加公共、私人对农业和农村发展的投资并提高投资效率。

职能目标

- X 与成员国和利益相关者开展有效合作。
- Y 有效高效的行政管理。

核心职能

- a. 监测和评估中长期趋势和前景。
- b. 收集和提供信息、知识和统计资料。
- c. 制定国际文书、规范和标准。
- d. 政策及战略方案和建议。
- e. 提供技术支持，促进技术转让和能力建设。
- f. 宣传倡导和交流。
- g. 跨学科性和创新。
- h. 伙伴关系和联盟。

17. 在应对粮食、农业及农村发展面临的总体趋势和挑战时，粮农组织新的基于结果的方式提供了一种新的机构性手段，使粮农组织能够抓住机遇，利用相对于其他发展合作伙伴的比较优势，在最适合的情况下采取干预活动。这种方式有助于形成受到需求推动的集中干预活动，而这些干预活动直接关系到成员目标和目的的实现。这些干预活动构成了《中期计划》和《工作计划和预算》中提出的粮农组织四年结果框架和两年工作计划的基础。

b) 《中期计划》

18. 《近期行动计划》确立了在《中期计划》中提出战略目标、职能目标和基本组织结果的模式（《近期行动计划》行动 3.3）。

19. 《中期计划》具有四年的时间框架，每两年审议一次，包括：

a) 依照《战略框架》，成员国和国际社会在粮农组织支持下要实现战略目标；

b) 确保在基于结果的框架内改善组织程序及行政管理工作的职能目标；

c) 组织结果是预期利用所有资金来源在四年内取得的，对战略目标作出贡献的成果。~~更加具体的组织结果意味着期望实现的成果，即通过各成员与合作伙伴接受和使用粮农组织的产品和服务期望在四年内实现的成果。组织结果的确定也适用于职能目标。在这样的情况下，~~工作组非常高兴看到与之前计划实体数量（183）减少的趋势相同，在新的结果框架中尽量减少了组织结果的数量（56）。

d) 粮农组织的核心职能；

e) 影响重点领域（IFAs），这是一种交流与宣传手段，促使资源的筹措及伙伴关系的建立着眼于重点结果分组。

20. **指标：**正如《近期行动计划》（行动 3.3）中所预见的，制定具体、可衡量、可实现、实际和有时间限制的（SMART）成果指标，是粮农组织新规划框架的核心内容，也将成为有效实施基于结果的管理系统的重要成功因素之一。在这方面，大会委员会工作组提供了以下指导意见：(i) 指标应当衡量成果而非产出层面的结果；(ii) 应当确保通过基准和数据来源，持续有效确定基准、衡量和监测指标的能力；(iii) 应当努力限制每项成果的指标数量，以便在可预见的资源水平上进行监测。

21. 《近期行动计划》（行动 3.12）要求，本组织在下一个两年期实施一项资源筹措和管理战略。该战略包括影响重点领域、国家中期重点框架及区域和分区域优先行动领域，将成为中期规划过程的组成部分，以确保自愿捐款着眼于结果框架，并改善领导机构的监测和监督。

22. **影响重点领域。**《近期行动计划》(行动 1.5)指出,制定影响重点领域目的是:

- a) 帮助为可能从增加资金中受益的重点结果分组筹集资源,发挥“旗舰”作用,为更好地吸引自愿提供的预算外资源和伙伴关系以补充摊会费提供一种交流和宣传手段;
- b) 逐步促使以集合方式提供预算外自愿捐款,减少僵硬的附带条件;
- c) 主要解决发展中国家优先重视的问题,注重能力建设,恢复政策框架;
- d) 促进领导机构按照商定的优先重点对预算外资源的使用进行监督。

23. 大会委员会批准了七个影响重点领域,将有助于为 80%的组织结果筹措预算外支持。

粮农组织影响重点领域

- a) 支持“综合行动框架”的实施——小农粮食生产及全球信息和监测系统 (IFA-CFA);
- b) 对生产、卫生和环境的跨界威胁 (IFA-EMPRES);
- c) 加强森林可持续管理的基础 (IFA-SFM);
- d) 支持《负责任渔业行为守则》实施的能力建设 (IFA-CCRF);
- e) 应对水和土地资源稀缺 (IFA-WALS);
- f) 为农业、自然资源、粮食安全和扶贫的可持续管理决策加强信息和统计工作方面的能力建设 (IFA-CBIS);
- g) 全球标准制定以及在国家政策和法律中的落实 (IFA-SNL)。

c) 工作计划和预算

24. 《近期行动计划》(行动 3.4)规定,《2010—11 工作计划和预算》首次综合介绍执行工作计划所需的全部资源,分摊会费和自愿捐款纳入统一的工作计划处理。按照基于结果的方式,对这些资源将进行同样的规划和监督安排,并鼓励捐款方减少指定捐款用途,增加自愿捐款的集合供资。正如《近期行动计划》所预见的,在新的规划周期,理事会将向大会提出关于工作计划和分摊预算水平的建议,并提供预算外资金估算额,以便大会进一步审议批准。

25. 大会委员会批准应用《近期行动计划》要求的新**的预算资金**模式,注意到综合预算更完整地介绍了本组织可支配的资源,目的在于改善治理监督和按照商定结

果框架应用，同时突出自愿捐款的重要作用。委员会注意到，虽然自愿捐款的不确定性和指定用途可能对实现统一工作计划的规划结果的产生影响存在一定的担忧。在这种情况下，但注意到自愿捐款的筹措和提供需更加具有战略性并予以认真监督，参照结果框架，并减少指定用途。

26. “工作计划”是依据实现《中期计划》为“战略目标”和“职能目标”提出的结果框架下两年目标的要求而制定的，同时考虑到对驻国家办事处、技术合作计划、资本支出及安保支出的相关要求。

27. 《工作计划和预算》只涵盖一个两年期，其预算分为行政预算和计划预算两部分，按照基于结果的框架提出，由分摊会费和估计的预算外资金供资，内容包括：

- 按照《中期计划》制定的组织结果框架，包括针对每项结果的组织责任；
- 所有组织结果及义务的费用核算；
- 计算增加的费用和规划中的增效节支；
- 为长期负债、资金不足的义务和储备基金提供的准备金；
- 提交大会批准的拨款决议草案。

d) 结果框架

28. 正如《近期行动计划》（行动 3.3）所预见的和大会委员会及理事会所批准的，合并的《中期计划》/《工作计划和预算》完整详细地阐述了针对每个战略目标和职能目标的结果框架和规划的 2010—11 年资源分配，内容包括：

- 目标名称，即各国机构、国际社会或发展合作伙伴在十年的时间框架内预期取得的成果或变化；
- 问题和挑战，即需要解决的问题，包括重要的人口、环境及宏观经济因素和趋势；强调对发展干预的关键需求，重点指出粮农组织有哪些机会通过针对性的组织结果及主要手段实施干预活动；
- 与实现目标相关的假设和风险，其前提是组织结果得以实现。这些假设涉及的是可能影响发展干预活动的进展或成功与否的风险；
- 明细清单，说明实现每项组织结果需要利用的核心职能；
- 组织结果，即通过接受更新和使用粮农组织产品及服务在四年时间框架内预期取得的成果或效果；

- 指标，即定量或定性因素或变量，可作为简单、可靠的工具来衡量取得的业绩，反映干预活动带来的变化，或有助于评估某个发展行动参与方的绩效；
- 基准，即期初（也就是 2010 年初）确定的指标值；
- 目标，即两年《工作计划和预算》和四年《中期计划》末同一指标的数值，因此反映出这一期间预期取得的成果；
- 2010—11 两年度内本组织为每项组织结果规划的资源（分摊的和自愿的资源）水平。

29. 尽管《中期计划》**初步**试图说明本组织的实质优先重点，但认识到优先排序是一种长期行为，取决于是否从技术委员会和区域会议获得足够的补充信息，这些信息应当于 2010—11 年期间的第一个基于结果的规划的全面周期内予以提供。~~因此，优先行动的区域和分区域领域的制定事宜，预计将由 2010 年各区域会议考虑。~~

e) “改革并增长”理念

30. 第 1/2008 号决议向大会委员会提出了一项任务，即分析“改革并增长”理念，并向 2009 年大会提交建议。事实上，虽然“改革并增长”理念是独立外部评价的核心信息，但评价人员并没有说明其确切含义。

31. 在与计划委员会及财政委员会磋商的基础上，工作组一致认为，尽管对该理念的含义可能有多种理解，但“改革并增长”理念主要指组织的资源充沛，其总部和权力下放办事处都拥有较强的比较优势，良好的治理及较强的技术、行政及管理能力。主要结论见以下插文。

“改革并增长”³

“计划委员会和财政委员会向大会委员会提交以下关于‘改革并增长’理念的初步因素，以供审议。增长应当是实际的，需考虑以下各点：

- 首要考虑是确保有效高效地向成员国提供服务；
- 需要确保本组织正在开展的改革具有可持续性；
- 必须确保粮农组织拥有高素质的充足的人力资源；
- 增长要求不应通过预先确定的数字来界定，而应首先参照领导机构批准的战略目标、职能目标及《中期计划》进行评估；

³ 计划委员会和财政委员会联席会议报告第 17 段（CL 136/10，2009 年 5 月 13 日）。

e) 预期的正常预算和预算外资源在《中期计划》和《工作计划和预算》中的充分整合。”

32. 成员还强调对“改革并增长”要有长远考虑，资源的增长要与改革后组织问责制的加强和实效的增加相结合。为进一步说明该理念，特强调以下方面：

- 包括对粮食安全的影响，作为“改革并增长”定义可能包含的一项要素；
- 关注预算外资源的可预测性；
- 维持本组织充足的人力资源；
- 确保对“改革并增长”进程的充分监督。

II. 治理改革

33. 2008 年大会要求在治理的两个领域开展后续工作：(i) 为实施《近期行动计划》对本组织的《基本文件》作出必要的修正；(ii) 解决 2008 年遗留的理事会成员问题。本部分仅简要概括大会委员会对《基本文件》作出的修正建议，其具体内容见附录 3。

a) 为实施《近期行动计划》对粮农组织《基本文件》作出的修正

34. 大会特别会议确定（第 1/2008 号决议）大会委员会应向 2009 年大会建议为实施《近期行动计划》对《基本文件》作出必要的修正，并进一步确定该项工作将根据章程及法律事务委员会（章法委）的建议进行，而且理事会可酌情对其进行审查。

35. 章法委在 2009 年召开了五次会议，全都允许无发言权的观察员参加。章法委对《基本文件》提出了多项修正意见，涉及《近期行动计划》要求的所有领域。

36. 大会委员会第二工作组在 2009 年召开了三次会议，审议本组织《基本文件》修正案。该工作组还就两个具体问题向章法委提供了指导意见，即：(i) 章法委与计划委员会及财政委员会的法律地位协调一致，以便章法委在其七个当选成员之外能够有一人凭借其个人资历被理事会选举为主席，主席不代表任何国家或地区，没有表决权；(ii) 在计划委员会和财政委员会会议期间更换一名代表的可能性及相关程序。必要时情况下进行更新。

37. 大会委员会在 2009 年 6 月通过了章法委建议的和第二工作组审核过的所有拟议修正意见，因此得以在 2009 年 7 月的最后期限之前将章程的拟议修正意见转达给粮农组织成员⁴。大会委员会还指出，章法委应在 2009 年此后的一届会议上，审议进一步对《基本文件》提出的与《近期行动计划》相关的修正意见。

38. 《大会委员会关于为实施近期行动计划对基本文件作出修正的报告》列为本报告的附录 3，其中提出的《基本文件》修改建议涉及以下领域：

- 大会；
- 理事会；
- 理事会独立主席；
- 计划委员会和财政委员会；
- 章程及法律事务委员会；

⁴ 向全体成员转达章程拟议修正的最后期限为对该建议进行表决的大会之前的 120 天（章程第 XX 条第 4 款）。

- 技术委员会；
- 区域会议；
- 部长级会议；
- 法定机构、公约、条约、食品法典等；
- 评价；
- 总干事的任命及任期；
- 改革计划制定、预算编制及基于结果的监测；
- 道德委员会；
- 总干事的权力下放。

39. 根据章法委的建议，将对《章程》、本组织《总规则》、《财务条例》及理事会个别委员会的议事规则作出拟议修正。此外，《近期行动计划》的一些行动将通过大会决议进行处理。所有拟议修正见于本报告附录 3。

b) 粮农组织理事会成员

40. 第 1/2008 号决议规定大会委员会应在 2009 年向大会建议对理事会成员数量和区域代表性作出任何适宜的变更。

41. 独立外部评价认为理事会成员的代表基础不均衡，需要重新审议，因此理事会成员问题在 2008 年已经得到了广泛的讨论。注意到有效高效的理事会对所有成员都非常重要，由之前讨论得出的有关理事会成员问题的各种解决方案在 2009 年被提交第二工作组进一步审议。

42. 第二工作组表示：(i) 无法接受重新分配各区域的席位但保持理事会现有规模的方案；(ii) 按执行委员会模式重建理事会并减少成员数量 （独立外部评价的建议） 的做法现阶段不可行，~~这种观点与独立外部评价在这方面的建议一致。~~

43. 第二工作组进一步讨论了保持理事会成员现状，或增加理事会席位数量并在各区域小组间分派增设席位等可选方案，各个区域小组也对此进行了磋商。

44. [最终，有关规模的意见没能完全统一，以致没能达成一致意见。因此，这个问题在源于《近期行动计划》的治理改革进程中仍然悬而未决。]

III. 系统改革、文化变革及组织结构调整

45. 本部分探讨的是行政、文化变革及组织结构调整领域的问题，另外还涉及根据 2008 年大会要求进行的“全面彻底审查”和组织风险评估及管理框架研究的成果。

a) 总部组织结构

46. 《近期行动计划》提出对粮农组织总部进行全面的结构调整，从 2009 年开始，2010—11 年期间执行，2012 年完成（《近期行动计划》行动 3.91—3.103），包括对总部组织结构的暂行调整，原则上对新组织结构的“顶层”特点达成广泛一致的意见。这一结构有待根据成员与管理层之间的磋商进一步细化，还须考虑“全面彻底审查”将于 2009 年 4 月底提出的建议，以及《中期计划》草案中最终制定成果框架的情况。

47. 管理层向第一和第三工作组联席会议提交了两份综合分析文件，阐述了主要部门的职能，并对成员提出的问题作出了解释。进行这项工作时已认识到整合后的建议将纳入《2010—11 年工作计划和预算》。

48. 这项工作是在《近期行动计划》第 46 段概述的结构调整原则的指导下开展的，即确保管理宽度适当；合并部门和减少“筒仓”分割；各下放办事处纳入和参与高级管理层决策过程；减少层级，建立灵活结构；有效开发和利用人力资源；实行注重结果、下放权力和问责型管理；决定地点时兼顾成本效益，可能时与联合国其他机构共享服务和外包业务。

49. 新结构把直接向总干事报告的途径减少到七个。在新的执行管理团队中，总干事将承担首席执行官的领导职责，另外两名副总干事分别负责本组织的知识基础部门和工作的执行部门。这个团队将更加灵活，其责任、权力及职能范围将确保关于本组织各方面工作的决定能够及时有效地付诸实施。

50. 顶层以下的部门结构考虑到 2009 年开展的职能分析，并将进一步参考正在进行的分析，以及《近期行动计划》各项行动和“全面彻底审查”建议的实施情况。拟议部门结构在现行组织结构基础上的变更可概述如下：

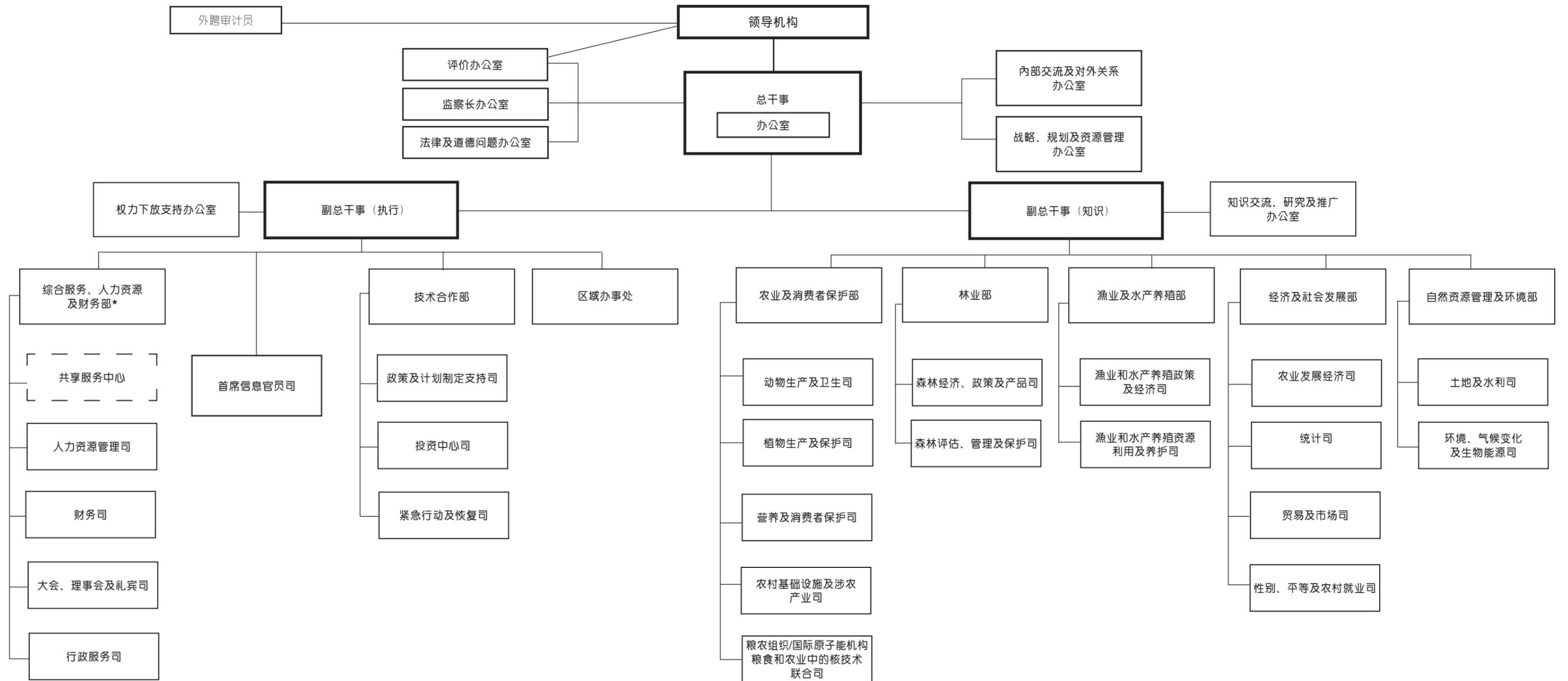
- a) 知识及交流部和人力、财政及物质资源部将被撤消。
- b) 将建立一个新的综合服务、人力资源及财务部，该部将在以下各部门基础上在两年期内逐步建成：人力、财政及物质资源部（AF）的大部分职能；计划及预算处（PBEP）的部分职能，特别是与财务预测和预算的支出情况有关的职能；以及大会、理事会及礼宾事务司（KCC）的主要职能。

- c) 技术合作部将撤消实地执行司（TCO）。该司的部分活动将归入一个新的负责实地活动监督和协调的部门，附属于助理总干事办公室，其他活动将由扩大的政策及计划制定支持司（取代之前的政策援助及资源筹集司）实施。
- d) 自然资源管理及环境部将继续重点关注自然资源的可持续利用，以及粮食和农业遗传资源与环境层面之间的协调，包括气候变化及生物能源的挑战和机遇。研究及推广司将被撤消，其职能将转入知识交流、研究及推广办公室。
- e) 农业及消费者保护部和经济及社会发展部将保留现有司级结构，而司级以下的结构将实施重大变更，这将通过采取更灵活的方法并减少层级实现。
- f) 渔业及水产养殖部和林业部的司级部门数量将从三个减至两个，但其现有职责保持不变。
- g) 根据“全面彻底审查”关于降低分割零散和重复程度的建议，将设立一个单独的首席信息官员司，直接向主管执行工作的副总干事报告，负责提供信息系统及信息通讯和技术服务。

51. 此外，根据“全面彻底审查”提出的建议，于2009年7月对总干事办公室与行政活动有关的作用进行一项单独的后续外部审查，审查结果将于10月底提供。

52. 拟议总部结构见图1，各部职位及资源详情可见于《2010-11年工作计划和预算》（本报告附录4）。

图1：总部组织结构图



* 综合服务、人力资源及财务部的结构及职能尚待进一步调整。

处

b) 权力下放结构（权力下放办事处的人员配备、地点和范围）

53. 大会委员会重申了加强粮农组织权力下放部门的重要性，认识到本组织工作的成功取决于将自身产生的知识推广到实地层面，帮助国家应对挑战的能力。因此作出的决定是在《2010—11 年工作计划和预算》中纳入用于成员考察权力下放办事处的资源。在 2009 年，粮农组织常驻代表的实地考察被证明非常有助于成员和领导机构了解权力下放办事处的工作。这些考察可以使其获得第一手资料，了解有关这些办事处在发展和人道主义工作方面向各国提供支持所面临的挑战，还可以了解这些办事处改善职能水平的方案和问题所在。

54. 《近期行动计划》（行动 3.76—3.90）规定，2010—11 两年期内将特别强调当前权力下放办事处网络的一致性、绩效和一体化，及确保在本组织实现一体行动。

55. 通过酌情与分区域办事处合作，各区域办事处将逐步承担以下新职责：(i) 对驻国家办事处进行监督，包括对粮农组织代表处网络的资源进行管理；(ii) 管理各自区域的非紧急技术合作计划；(iii) 领导本区域的战略规划、计划和预算编制；(iv) 对区域技术官员进行监督；(v) 负责对强化后的区域会议的组织和会务安排；(vi) 在伙伴关系中发挥牵头作用，特别是在与区域性组织的伙伴关系中；以及(vii) 在有关联合国改革事务方面对驻国家办事处提供支持。

56. 权力下放办事处将在整体和权力下放层面进行战略规划和确定优先重点方面发挥新的作用，将对“国家中期优先重点框架”和（分）区域优先领域的制定给予支持。它们还将积极参与“影响重点领域”的逐步制定和采用，包括落实相关资源筹措战略。将对权力下放办事处的工作人员就基于结果的管理理念及新的执行规划、监督和报告体系进行培训，还将设定基准并予以推广。

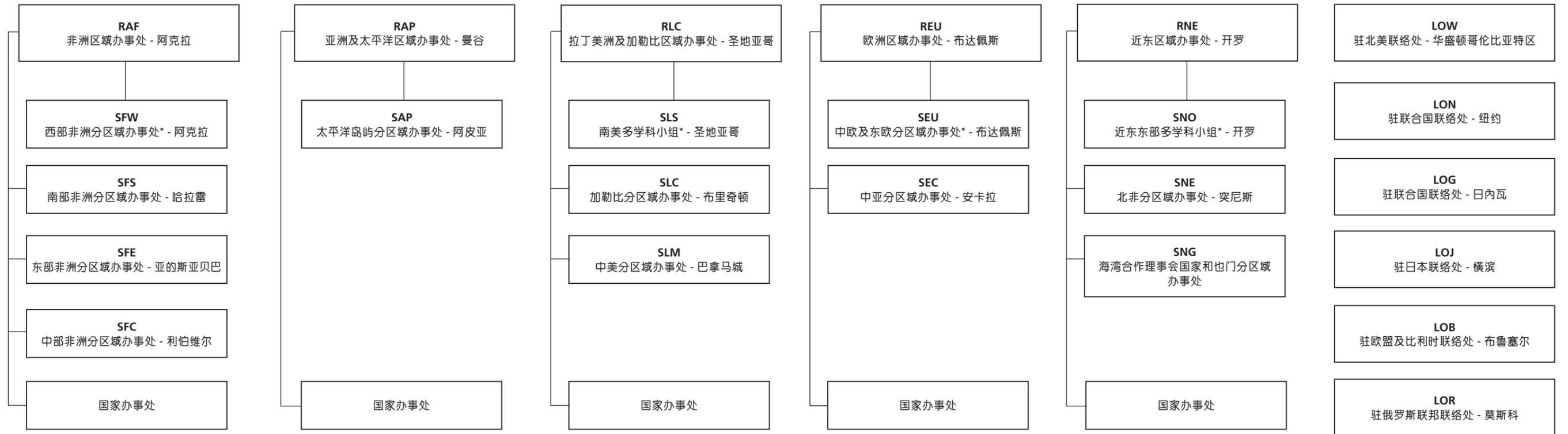
57. 大会委员会赞同管理层在总干事授权范围内，为在短期内解决驻国家办事处网络结构性预算不足问题采取的举措。根据独立外部评价的建议，同意取消对粮农组织代表处网络中职位应用延聘系数，从而可向粮农组织代表处预算提供更多资源，减少结构性资源短缺。[在 2010—11 年期间，粮农组织代表处网络预算缺口的剩余部分将通过任命紧急情况协调员为粮农组织代表处负责官员得到解决（从而促进救助、恢复和发展与通过的综合预算方式之间的联系）；外派区域办事处技术官员担任粮农组织驻国家代表；以及将现任粮农组织代表调至区域办事处的空缺职位。]

58. **权力下放活动支持办公室职能和技术合作计划的权力下放。**正如《近期行动计划》所要求的，在新的《工作计划和预算》中，技术合作计划资源被分配给各个地区，归区域代表管理（《近期行动计划》行动 3.22）。此外，权力下放活动支持办公室对驻国家办事处的支持职能被转移给相关的区域和分区域办事处（《近期行

动计划》行动 3.95)。《2010—11 年工作计划和预算》中因这些新安排而作出的临时资源分配可能需要在实施期间进行调整。

59. 拟议的权力下放部门结构见图 2，区域办事处和权力下放办事处的职位和资源详情可见于《2010—11 年工作计划和预算》(本报告附录 4)。

图2：权力下放部门组织结构图



* 在同一区域办事处

c) 人力资源管理

60. 《近期行动计划》指出“粮农组织的人力资源是本组织的主要财富，是向成员国提供技术支持的根本”，并概述了在人力资源领域将要开展的一系列行动（《近期行动计划》行动 3.59—3.75）。2009 年，大会委员会确认人力资源为决定本组织改革成功与否的一个关键领域，并敦促管理层继续将其作为一项重点。

61. 在与成员磋商之后，管理层制定了人力资源管理战略和政策框架⁵，体现了人力资源领域的三个综合性关键目标，即：

- (a) 培养优秀的高绩效的工作团队；
- (b) 将人力资源作为全组织管理的一个战略合作伙伴；
- (c) 提供有效高效的人力资源服务以支持计划实施。

62. 在这些目标的范围内，制定了六项核心人力资源计划，以促进这些目标的实现。这些计划包括：绩效评价；管理/领导力培训；管理信息报告；新的人力资源政策；对结构调整的支持；以及精简计划。

63. “全面彻底审查”在其最终报告中提出了一系列关于人力资源管理的建议，其中包括：(i) 人力资源职能向“业务合作伙伴”方式的重大转变；(ii) 新的人力资源职能问责制框架；(iii) 精简现有的人力资源程序，从而提高其执行效率；(iv) 制定新的人力资源程序（如人力资源战略，人力资源交流及人力资源人员配备），以加强人力资源职能，将其转变为一种更加具有战略性的职能；(v) 重新调整人力资源职能部门专业人员的技能结构和能力；(vi) 提高管理能力。

64. 大会委员会赞成将同意采纳的“全面彻底审查”建议并入人力资源框架的建议，指出战略框架中的三个人力资源目标符合职能目标 Y（即“有效高效的行政管理”）和为《2010—13 年中期计划》制定的相关组织结果。各项基本指标和目标对加强绩效型管理的贡献得到认同。大会委员会还认识到人力资源管理战略框架是一份“活”文件，可在必要时进行修改和更新，以反映新的、正在形成的人力资源计划和改进。

65. 业务合作伙伴方式的预期目的是将人力资源职能转变为更加具有战略性和指导性的职能，因此得到普遍支持，正在为开发支持工具，如人力资源管理信息报告系统而采取的措施同样得到支持。此外，提供简化有效的人力资源服务以提高执行效率和客户满意度的重要性得到了强调。

⁵ 关于实施人力资源管理战略和政策框架的进展报告（FC 128/9）。

66. 鉴于人力资源职能在本组织有效管理及革新图变方面的重要作用，财政委员会在 2009 年 7 月召开的第一二八届会议上呼吁加强与联合国系统内其它组织在制定合理的人力资源管理政策方面的合作，并支持粮农组织积极参与联合国行政首长委员会的人力资源网络。

67. 人力资源职能的现代化将是今后两个两年期内一项深入持续的进程。改革将按照基于结果的详细工作计划分步进行，确定成就指标和目标，便于衡量进度和监督，并将与独立外部评价的其他后续行动领域衔接，包括“全面彻底审查”和本组织的文化变革。还应充分重视确保本组织工作人员在性别和区域代表性方面的平衡。

68. 理事会将通过财政委员会监督进展，而财政委员会认识到人力资源职能在本组织内的重要性，重申对人力资源战略框架实施的审查应当继续成为未来定期会议的常设议题。为了加强对主要人力资源计划实施的监督，财政委员会还要求通过关于每项计划实施的定期进展报告对框架进行补充，并且酌情对已完成活动的影响进行评估。

d) 文化变革

69. 《近期行动计划》强调“文化变革对粮农组织改革的成功至关重要”，并支持在副总干事领导的进程中由管理层建立一个文化变革小组。2009 年间，在这个关键领域取得了重大的进展。大会委员会认识到文化变革小组开展了大量工作，该小组通过粮农组织工作人员的积极参与，按照《近期行动计划》行动 3.31 的要求描绘了内部远景。在 2009 年期间，总部和权力下放办事处都举办了职工参与的研讨会，使文化变革小组得益于来自 1000 多名职工的意见。在表彰和奖励、职业发展及建立一个包容性工作环境的范畴下制定了三十份行动计划。2010 年，文化变革活动着重审批和实施这些建议，寻求与人力资源司的密切协调及协同增效。本组织各部门要继续积极开展行动，确保文化变革被纳入整体的改革进程及其长期可持续性。

e) 组织风险评估和管理框架

70. 改善粮农组织风险管理方式的战略由德勤咨询公司的咨询师和监察长办公室提交给了工作组。该拟议方式要求实施一个内部主导的项目，必要时由专门的风险管理咨询师提供支持，而不是《近期行动计划》（行动 3.49—3.54）中提出的由咨询师主导的方式。财政委员会根据独立外部评价和《近期行动计划》的建议特别强调，全组织在财务上保持适当谨慎态度非常重要，并对管理层愿意实施“企业风险管理”表示满意，其中包括在未来的绩效评价系统中将风险管理纳入主流化活动。

IV. 前进的道路

71. 这一节阐述今后的改革步骤，并指出需要进一步开展工作的领域，以及为确保对《近期行动计划》实施工作进行充分监督而考虑建立的可能需要的任何后续机制。

a) 尚待开展工作的领域

72. 截至 2009 年年底，《近期行动计划》行动项目 50%以上将已完成。在 2010—11 年期间及其以后，将开展数量较少但非常复杂的项目，目的是采用新的管理方法、新的工作流程、新的行政服务、新的人力资源政策以及新的监督、报告和评价系统，这些都将大大改进本组织的工作方式（见附件 5）。在下一个两年度中，《近期行动计划》的行动主要属于四个主题：

- 绩效管理，粮农组织将开发监测和报告系统向成员国提供关键绩效信息、制定新型规划和预算编制模式以及标准化报告系统。职工评估系统（绩效评价及管理系统）将于 2010—11 年在全组织全面展开，来完成粮农组织战略目标和职工个人绩效之间的“问责关联”；
- 统一运作，粮农组织将投资于所必需的基本建设，使权力下放办事处的职工能够与总部职工一样，使用同样的组织工具和设施。本组织还要将总部和权力下放办事处之间职工轮岗数量翻番，确保知识和专长的充分交流，藉此丰富职工的经验 and 知识；
- 人力资源改革，粮农组织将全面建立一个综合、连贯的青年专业人员招聘和培养系统，并投资增加人力资源司的专业人员，以支持其发挥本组织业务伙伴的作用；
- 行政改革，进一步向布达佩斯的共享服务中心转移职能，对注册登记职能进行审议和实现进一步自动化，设立新的印刷和分发组，开展与采购相关的一系列改进工作。

73. 除了监督根据《近期行动计划》正在开展的行动[和进一步审议尚未解决的理事会成员问题]之外，领导机构需要进一步审议的领域包括以下方面：

- 粮农组织技术工作的优先排序，这是一项持续活动，需要在 2010—11 年第一个基于结果的规划周期内积极开展；
- 资源筹措战略（《近期行动计划》行动 3.13 至 3.21），以便确保所采用的战略满足本组织的需要；

- 领导机构多年工作计划（《近期行动计划》行动 2.71 和 2.72），这项计划将需要进一步制定和细化；
- 权力下放和总部结构（《近期行动计划》行动 3.73 至 3.118），以便进一步澄清某些部门的职能，确保本组织统一运作；
- 人力资源，这方面将采取重要举措，如职工轮岗政策以及逐步铺开绩效评价及管理系统；
- 组织风险评估和管理框架（《近期行动计划》行动 3.49 至 3.54），包括最终制定和实施改进粮农组织风险管理方法的战略；
- 文化变革（《近期行动计划》行动 3.32），以便监督实现远景的工作，确保文化变革纳入全面的改革进程。

b) 领导机构后续行动安排

74. 大会委员会审议了为 2010—11 年后续治理行动提出的两种可能的备选方案，并同意作出以下监督安排，明确的条件是拟建立的 2010—11 年大会委员会将由粮农组织理事会独立主席主持。

75. 将为 2010—11 年成立一个规定时限的大会委员会，该委员会将向 2011 年大会报告，其性质与 2009 年的大会委员会相似。为保持连续性，这样的委员会将使用与现在的大会委员会相同的名称和缩略语（CoC-IEE）。然而，其职责范围和结构不同。其职责将着重于为实施《近期行动计划》提供全面监督和采取后续行动，并为这方面所需的任何改进提供指导。其会议频率将下降（每年三次），其结构将更加简单：既不需要为解决具体问题成立不同的工作组，也不需要专门的秘书处为该委员会定期提供服务，而在其他方面将采用以下相似的工作方式开展活动：

- 向全体成员开放供充分参与，使用本组织所有语文开展工作，并尽可能通过协商一致作出确定；
- 其会议安排将兼顾领导机构的相关会议，以确保互补性会议按适当次序举行，且不与设在罗马的联合国组织的主要会议同时举行；
- 将任命一个主席团，由大会委会主席和两位副主席以及每个区域的一名成员国代表组成，专门处理行政和组织事项；
- 将得到管理层积极主动的支持，管理层将为大会委员会的会议提供秘书处服务和所需文件。

76. 与此同时，将更多地利用现有的领导机构，尤其是理事会、财政委员会、计划委员会以及章程及法律事务委员会：

- 理事会将继续监督《近期行动计划》实施工作的全面进展并向 2011 年大会报告，理事会将收到管理层有关《近期行动计划》实施情况的进展报告以便其审查和提供指导；
- 计划委员会、财政委员会、章程及法律事务委员会将酌情在各自授权领域内向理事会提出具体意见；
- 理事会独立主席将按照其得到加强的职能，在履行这项监督职能方面发挥积极主动的促进和协调作用。

附件 1

第 1/2008 号决议

通过《粮农组织革新图变近期行动计划》（2009—11 年）

大会：

重申粮农组织在粮食和农业方面独一无二的全球性职责和全体成员对实现世界粮食首脑会议目标、千年发展目标作出的持续承诺；

重申粮农组织必须为此和为减轻饥饿和贫困，发展农业和粮食生产，应对高粮价、气候变化、最近的金融危机对农业投资的影响、生物能源的挑战与机遇作出的贡献。

重申粮农组织在这一背景下实现“**改革并增长**”的必要性。

欢迎粮农组织独立外部评价后续行动大会委员会（大会委员会）的报告，包括《近期行动计划》，该计划将为粮农组织大大加强其全球相关性、效率和成效，服务所有成员奠定稳固而切实的基础。

承认所有成员积极参与这一进程，总干事和管理层始终给予支持，**强调**需要在实施和完成这项改革中继续发扬伙伴精神：

1) **决定批准**实施构成本决议整体一个不可分割部分的《粮农组织革新图变近期行动计划》（2009—11 年），包括其附件，见附录 E。

2) **决定拟订对《基本文件》的修正**，提交 2009 年大会第三十六届会议批准，以便实施《近期行动计划》中的规定，并注意到章程及法律事务委员会第八十三届会议（2008 年 9 月）的报告，还决定在对《基本文件》作出此类修正之前：

a) 理事会各技术委员会将就总体政策和管理事项向大会报告，就计划和预算事项向理事会报告；

b) 将按照《近期行动计划》的规定，制定《战略框架》、《中期计划》和《2010—11 年工作计划和预算》，但无须制定《工作计划和预算概要》。

3) **决定**《近期行动计划》2009 年的实施工作需要依靠预算外捐款提供资金，2010—2011 年的资金将在审议《工作计划和预算》时处理。为此，**促请所有成员国**为 2009 年暂定的 2 180 万美元向为此目的设立的专项信托基金捐献预算外资源。为透明起见，该信托基金帐目将公开，并将由理事会在财政委员会协助下进行监督。

4) **决定**根据粮农组织《章程》第 VI 条，为 2009 年全年**成立**一个确定时限的**大会委员会**，继续为粮农组织独立外部评价采取后续行动，在《近期行动计划》中完成

尚待开展的工作。该委员会将在 2009 年 6 月⁶最终编写其关于《基本文件》拟议修正案的报告，2009 年 9 月之前完成其最终报告以提交 2009 年 11 月的大会。

5) 该委员会将向本组织所有成员开放以使其充分参与。委员会的工作将努力做到透明、协调，其提交大会的最终建议将由集体决定，尽最大可能通过协商一致作出决定。大会委员会将在各工作组直接支持下开展工作，并将酌情听取理事会、计划委员会、财政委员会和章程及法律事务委员会的意见，但不影响这些委员会对理事会的报告工作及其法定职能。粮农组织管理层预期将积极主动支持大会委员会的工作，充分参加委员会及其各工作组的会议，及时提出文件供审议。

a) 该委员会的职能，在不影响理事会及其常设委员会法定职能的前提下，将是：

i) 向 2009 年大会建议：

(1) 管理层根据基于结果的一体化新框架提出的新的《战略框架》、《2010—13 年中期计划》和《2010—11 年工作计划和预算》；

(2) 对理事会成员数量和区域代表性作出任何适宜的变更；

(3) 进一步的系统改革、文化变革及组织结构调整，包括：

(a) 管理层针对“全面彻底审查”的几份报告以动态方式采取后续行动，包括早期行动；

(b) 启动对组织风险评估和管理框架的研究并审查其报告；

(c) 提高权力下放办事处实效的计划；

(d) 加强人力资源管理的详细建议。

ii) 向 2009 年大会建议按照《近期行动计划》中的规定对《基本文件》作出必要修改，对《基本文件》修订过程给予政策监督和指导。这项工作将根据章程及法律事务委员会的建议进行，章法委的建议将直接向该委员会提出，并将酌情提交理事会审查。

iii) 分析“改革增长”的理念，并向 2009 年大会提出建议。

b) 大会委员会：

i) 将成立三个工作组，就以下方面提出意见供其审议：

(1) 《战略框架》、《2010—13 年中期计划》和《2010—11 年工作计划和预算》，

⁶ 以便能够按照《章程》第 XX 条第 4 款规定，在大会前 120 天向全体成员分发《章程》修改建议。

(2) 《基本文件》拟作出的修正以及理事会成员数量和区域代表性的任何适宜变更，

(3) 系统改革、文化变革和组织结构调整；

ii) 还可根据需要成立额外的确定时限的工作组；

iii) 将任命一个主席团，成员包括大会委员会主席和若干副主席、每个区域一名成员国代表及各工作组主席和副主席，作为拥有发言权的观察员参加。主席团将专门处理行政和组织事项。

c) 大会委员会的工作方式：各工作组将由大会委员会任命的一名主席和一名副主席（或两名共同主席）组成，将向所有成员开放以便充分参与并拥有发言权。每个区域最多将指定三名成员国代表，作为其区域在各工作组中的发言人。主席团的会议将向来自粮农组织全体成员的无发言权的观察员开放。大会委员会的工作将使用本组织的所有语言。大会委员会、其工作组或主席团不同时举行会议，或不与设在罗马的联合国机构的其他主要会议同时举行，从而便于成员充分参与。大会委员会的主席及其主席团和各工作组主席将确保每次会议之后向成员提交备忘录。

6) **决定任命大会委员会官员如下：** Mohammad Saeid Noori-Naeini 教授为主席，Agnes van Ardenne-van der Hoeven 女士和 Wilfred Joseph Ngirwa 为委员会副主席。

7) **决定理事会**将监督实施《近期行动计划》后续行动的全面进展，并向 2009 年大会第三十六届会议和 2011 年第三十七届会议报告。理事会将定期收到管理层提交其审议、征求其意见的实工作季度进展报告。理事会 2009 年期间的监督工作将得到大会委员会的协助。理事会还将收到计划委员会、财政委员会和章程及法律事务委员会在各自授权领域中提出的意见，这些委员会可根据需要灵活召开额外的会议。

(2008 年 11 月 19 日通过)

附件 2

2009 年大会委员会主席团和工作组成员及大会委员会会议安排

2009 年大会委员会主席团和工作组成员

主席：Noori Naeini 教授（理事会独立主席）

副主席：van Ardenne 大使（荷兰）和 Ngirwa 大使（坦桑尼亚）

	《战略框架》、 《中期计划》和 《工作计划和预算》	《基本文件》和 理事会成员	系统改革、文化变革 及组织结构调整	主席团
	第一工作组	第二工作组	第三工作组	
主席 共同主席	Vic Heard（英国）	Lamya Al-Saqqaf （科威特） Natalie Feistritzner （奥地利）	Noel de Luna （菲律宾）	Noori Naeni 教授
副主席	Horacio Maltez （巴拿马）		Rita Mannella （意大利）	van Ardenne 大使 Ngirwa 大使
非洲	喀麦隆	安哥拉	埃塞俄比亚	厄立特里亚
	科特迪瓦	刚果共和国	加蓬	
	津巴布韦	尼日利亚	埃及	
亚洲	中国	斯里兰卡	马来西亚	巴基斯坦
	印度	印度尼西亚	泰国	
	日本	巴基斯坦	孟加拉国	
欧洲	德国	法国	比利时	瑞典
	波兰	俄罗斯联邦	芬兰	
	瑞士	西班牙	土耳其	
拉丁美洲及 加勒比	哥伦比亚	阿根廷	巴西	巴西
	巴拉圭	巴西	墨西哥	
	委内瑞拉	多米尼加共和国	委内瑞拉	
近东	埃及	约旦	阿曼	阿富汗
	伊朗	叙利亚	苏丹	
	阿富汗	埃及	利比亚	
北美	加拿大	加拿大	加拿大	美国
	美国	美国	美国	
西南太平洋	澳大利亚	澳大利亚	澳大利亚	澳大利亚
	新西兰			