

管理层关于“全面彻底审查” 第一阶段报告的意见和2009年的行动

介绍

对行政管理和支持服务的“全面彻底审查”分两个阶段进行：

- 第一阶段：提出一个高级业务模式，完成日期为2008年9月底；
- 第二阶段：制定有关结构、过程、工作流程和授权的详细建议，并编制设定时限的实施计划，完成日期为2009年4月底。

第一阶段报告由实施“审查”的安永公司顾问编写，共包括三个部分：执行概要、主要报告和一个附件。第一阶段报告为初步性的，文件中所含建议将在“审查”的第二阶段进一步充实，以便针对结构、过程、工作流程和授权等方面提出详尽建议。

总的看法¹

管理层对“全面彻底审查”第一阶段的报告表示满意，并承认该报告是顾问在时间非常紧迫的情况下完成的，限制了他们与利益相关方开展更为广泛的互动。管理层鼓励顾问在第二阶段工作中确保扩大尤其是下放办事处对研究工作的参与力度。可以通过在粮农组织内联网上定期发表情况更新和新闻稿来加强这项工作信息的交流，而且顾问还可以考虑举行情况介绍会，向职工通报有关研究的进展情况，解答提出的问题。还可以努力加强与文化变革小组之间的互动。

第一阶段报告中介绍的高级业务模式很自然地将中央服务作为重点。随着“审查”进入第二阶段，而且对行政业务流程的考虑更为具体，管理层将支持顾问对全组织范围的这类过程进行审查。这项工作将需要下放办事处、共享服务中心和总部所有部门的积极参与。通过共享服务中心提供的行政服务尤其需要审查，因为该中心是提供大量此类服务的工具。行政服务还通过下放办事处和分配给技术官员的行政任务提供。就适当协调授权/下放的行政服务工作提供指导，对于确定有效率的行政服务模式至关重要。

管理层还注意到，第一阶段报告建议开发一个增值管理信息系统。实际上，这将涉及行政职能的各个方面，符合独立外部评价的建议。管理层支持这项建议并将与顾问合作，在第二阶段对此建议作出更为详细的说明。

¹ 本文件不包含管理层对顾问有关总体组织模式所作考虑（第一阶段报告第69-71页）的意见，因为这些意见已经包括在2008年10月13日管理层向第三工作组提出的意见。

关于设在罗马的机构之间的合作，已有良好的意愿，但由于现行做法和所采用的系统等方面存在差异，开展协作也面临一些困难。“全面彻底审查”第二阶段应当更加仔细研究不同的合作模式，以便能够与粮食计划署和农发基金开展更多协调一致的活动，从而为今后的工作提供指导。

《执行概要》指出，粮农组织行政服务的平均费用与联合国其他组织和计划的总趋势基本保持一致。管理层指出，以前通过将行政工作转给总部和下放办事处的技术人员，实现了部分行政节约。因此，报告低估了整体行政工作，可能忽略了可能的生产力的节约（例如，节省了技术人员用于行政过程的时间）。管理层准备为成员提供有关行政服务费用和行政服务在本组织总预算中所占比例的明确说明，并从2010年开始向成员定期报告有关行政费用占总预算比例的任何变化。

主要建议

本报告其余部分介绍了管理层有关“全面彻底审查”建议的意见，这些建议归纳为10个职能类别，还列出了“全面彻底审查”执行概要中所含的各项主要建议，并提供了摘自主要报告的辅助性段落和与独立外部评价报告的任何相关信息。报告还针对每项建议提供了管理层的意见，以及对管理层将在2009年采取行动后的影响。

管理层的这些意见将构成2009年“全面彻底审查”行动计划的基础，并将需要根据2009年4月提供的“全面彻底审查”第二阶段的审查建议予以修订。

全面彻底审查第一阶段执行概要的建议（附带全面彻底审查主报告辅助段落及独立外部评价报告的相关内容）	管理层的意见	2009年管理层的行动
确定优先次序		
<p>1. 挑选举措和排列正在执行的举措优先次序</p> <ul style="list-style-type: none"> 全面彻底审查主报告（第4页）强调了对目前正在为改革本组织而执行的许多举措进行优先排序的紧迫性，以便把管理层和利益相关方的精力集中和放到实现最相关目标和实现最有可能取得的成效上来，避免活动分散。建议确立一项计划管理作用，任命一位获得授权而能够协调、优先排序和推动当前所有举措，确保适当协调一致的主管。 	<p>管理层完全支持有必要对各项举措进行优先排序并采取计划管理方法。</p>	<p>2008年底和2009年初，管理层将进一步对《近期行动计划》的各项举措进行分类并排列次序，并将这些举措与全面彻底审查第一阶段的建议和独立外部评价早期行动中尚待开展的项目相结合。这些举措将与现有资金和组织能力一并考虑，以便制定一项目标宏伟但又可能实现的改革行动计划。管理层将对执行工作采取计划管理方法。2009年4月，将根据全面彻底审查第二阶段的报告进一步审查和更新这项计划。</p>
用户至上		
<p>2. 使支持职能的目标与本组织战略目标协调一致，确定主要效益指标和服务级协议（SLA）（承诺模式）。</p> <ul style="list-style-type: none"> 独立外部评价报告第1342（g）段 – 支持行政过程和支持服务以用户为本 	<p>管理层同意全面彻底审查提出的建议，这些建议与当前举措一致，即改善总部与下放办事处用户的反馈机制，使行政服务与用户需要更加协调一致。</p>	<p>管理层将以2009年4月的全面彻底审查第二阶段报告的结果为指南，按照基于结果的管理原则对需要进行评估，采用正式的服务级协议，定期进行用户满意度调查，建立内部用户反馈机制。</p>
政策和程序		
<p>3. 实现粮农组织一系列组织政策和程序的合理化（手册）</p> <ul style="list-style-type: none"> 独立外部评价报告第1342段(c)建议规则和程序实行最大程度的精简和简化。 	<p>建议3和4相互关联，将确保遵守合理化的政策和程序。对本组织手册进行审查是一项持续的措施，管理层同样认为加快这一过程将是有益的。管理层同意成立一个“合规小组”，积极主动开展这项工作，促进职工的认识和遵守行为。</p>	<p>管理层将把成立一个合规小组列入《2010-11年的工作计划和预算》的制定工作。该小组的主要目的将是精简和简化本组织的手册，并以积极主动的方式确保职工遵守规则和程序。</p>
<p>4. 应成立一个管理小组</p>		

全面彻底审查第一阶段执行概要的建议（附带全面彻底审查主报告辅助段落及独立外部评价报告的相关内容）	管理层的意见	2009年管理层的行动
决策过程		
5. 重新界定总干事办公室关于行政活动的作用	管理层认同总干事办公室可发挥更具战略性的作用，有限参与行政/支持职能。	确定总干事办公室的作用将成为编制《2010-11年工作计划和预算》之前进行组织改革的一部分。
7. 审查内部委员会的作用，减少其数量 <ul style="list-style-type: none"> ● 全面彻底审查主报告建议各项职能和各部的负责人充分赋权，尤其负责作出就其职能范围内的决定。主报告建议对这项总原则的限制应仅属例外，并应在职务说明中明确规定。报告认为目前许多决定并非由各项职能的负责人作出，而是由内部委员会作出，这意味着过程较长，费用较高，缺乏对职能管理的问责制，并应缺乏问责制而可能承受重大风险。 ● 独立外部评价报告第 1432(d)段建议根据辅助原则下放权力。 	最近几个月管理层大量放权，但尚未充分制定辅助原则，向各项职能和各部负责人赋权。向职能主管充分赋权将使本组织从共同承担责任的观念转向更多地由个人负责转变。虽然决策可通过减少内部委员会的数量提高及时性，但更主要的不是其数量而是其任务的性质。管理层将欢迎考虑采取替代性方法来确保实行全组织控制，以免影响效率、磋商和透明度。	管理层将在 2009 年对内部委员会和以增加主管人员授权的方式来取代这些委员会的备选方法进行审查。将酌情修改有关主管人员的职责范围。
风险和控制		
10. 实施企业风险管理 <ul style="list-style-type: none"> ● 独立外部评价报告第 1342(e)段建议实现从事前向事后控制的重大转变。 	管理层铭记各种风险和成本，同意需要采取企业风险管理方法，建立适当程度的控制。	授权在 2009 年进行企业风险管理研究。
人力资源		
6. 界定人力资源职能的新作用 <ul style="list-style-type: none"> ● 全面彻底审查主报告建议人力资源应成为采用基于结果的绩效管理的动力，应获得适当水平的专业力量和相应的手段。这样，人力资源的战略作用将是成功完成改革进程之后，反映本组织更高成熟程度的长期演变的结果。 ● 独立外部评价报告第 1342(b)段建议实现人力资源管理司现代 	管理层同意全面彻底审查的分析，即人力资源的战略作用是根本的作用，将通过演变而成。粮农组织人力资源的管理从行政职能转变为更具战略和咨询的作用，这部分取决于人力资源管理司职工能否获得相关技能和能力。对这一转变至关重要的人力资源过程尤其包括绩效管理、能力开发、人员配备、人力资源战略和交流。对推动这	管理层将在 2009 年，作为编制《2010-11 年工作计划预算》活动的一部分，审查人力资源专业人员的能力和求。管理层将继续建立必要的基础和开发必要的手段，使本组织内部的人力资源职能形成适当的战略基础。管理层还制定了 2009 年可执行措施计划，起初将着眼于实

全面彻底审查第一阶段执行概要的建议（附带全面彻底审查主报告辅助段落及独立外部评价报告的相关内容）	管理层的意见	2009年管理层的行动
<p>化，减少其促进具体工作的作用，更多发挥战略伙伴的作用，制定人力资源战略，为高级管理层提供咨询和支持。</p> <p>16. 建成“能力框架”</p> <ul style="list-style-type: none"> 全面彻底审查主报告强调，建成综合能力框架，是人力资源业务新模式的一项关键举措，建议能力应当成为所有人力资源管理过程的关键要素，这个过程包括规划、职责管理、招聘、人员配备、绩效评价（按照基于结果的管理）、职业计划管理和开发。 	<p>些进程所需的人力资源进行精确量化，只有在全面彻底审查第二阶段过程中对各个过程进行更加深入分析时才有可能作出。</p>	<p>施重大的人力资源举措，这些举措在《近期行动计划》中受到更大的优先重视。其中包括（按优先次序排列）：绩效管理系统；能力框架；人力资源管理信息报告系统；以及管理开发活动。第二层级的举措包括流动性和轮岗政策，年轻专业人员计划以及双重职等。</p>
<p>17. 审查问责制框架和人力资源管理司与其他实体（其他部、下放办事处和共享服务中心）各项人力资源过程责任分配模糊的问题</p>		
行政服务的来源		
<p>8. 把增值小的日常业务活动转移到共享服务中心及考虑对当前的管理进行一项评价</p>	<p>管理层已经着手将一些与采购相关的活动转移到共享服务中心，并将考虑把其他与交易有关的行政服务，按照全面彻底审查第二阶段的建议进行转移。管理层预期第二阶段将考虑共享服务中心当前的结构，并就其较长期的适宜性提出建议</p>	<p>管理层将在2009年对共享服务中心的管理安排进行一项审查，继续转移与采购有关的活动，其他转移等收到第二阶段报告之后进行。</p>
<p>18. 确定和开展与联合国其他机构的协作，联合采购共同产品/服务（总部采购），合并设施管理服务</p> <ul style="list-style-type: none"> “全面彻底审查”主报告提供了更多服务方面的范例，应当重新审查这些服务的来源。报告建议粮农组织为印刷、记录和档案服务、邮件分发、语言服务和保安等制定业务模式，途经是：外包、改善内部过程、与联合国其他组织建立伙伴关系或从联合国派生出一个机构。 	<p>对此类别服务不应采用全都相同的处理方式，报告没有充分区分不同类别的服务。有关制定一个印刷外包的业务模式的建议没有考虑外部印刷活动已经通过竞标实行外包。预计“全面彻底审查”的第二阶段能将这一组服务区分开来并提出具体建议。只要能够提高服务质量和不增加总的费用，管理层愿意考虑采用其他形式提供任何行政服务。</p>	<p>管理层将以2009年4月公布的“全面彻底审查”第二阶段报告的结果为指导，并从2009年开始为提供服务的其他来源（下放承包、共享服务中心、外包、伙伴关系等）制定行政服务业务模式，而“全面彻底审查”将决定是否应对其作进一步分析。</p>

全面彻底审查第一阶段执行概要的建议（附带全面彻底审查主报告辅助段落及独立外部评价报告的相关内容）	管理层的意见	2009年管理层的行动
<ul style="list-style-type: none"> 独立外部评价报告第1370段指出，应当根据表明粮农组织人员多的参照机构的数据，对保安人员配备进行重新审查，而且建议将部分工作外包并寻求与设在罗马的机构共享某些服务。 <p>23.为登记管理制定一项计划，考虑转向资源的电子化管理和外包</p> <p>24.制定交流方式和文件管理方法，以减少印刷和储藏需要</p>		
预算编制、基于结果的管理和财务		
<p>9. 将国际公共部门会计标准作为财务司和整个粮农组织的重要计划予以实施。</p> <ul style="list-style-type: none"> “全面彻底审查”主报告第41页指出，将有必要提高“当地职员的能力，以确保能够承受并满足新业务过程的更高要求（总部的授权、国际公共部门会计标准的相关活动）。对实地定额预付帐户持有人的支持和培训需要改进和扩大。” 独立外部评价报告第1363段（建议8.14）建议，粮农组织应当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。本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。 	<p>实施国际公共部门会计标准是一项重要管理目标，其好处将在做到以下方面时才能充分体现出来，即业务过程和报告均以真正权责发生制为基础，改进的财务信息可随时获取并已植入本组织的资源管理和决策文化。</p> <p>采用国际公共部门会计标准将给诸多领域带来明显的实质性改善，但将需要增加费用以维持某些新的业务过程（收取、固定资产、财产清册）并符合大量增加的财务报告披露要求。新的实地会计方案（替代实地会计系统）与国际公共部门会计标准项目同时实施，将提高一系列交易记录和处理效率的提高，并赋予下放地点的管理人员以更大权力。</p>	<p>管理层注意到，项目结构已经准备就绪并获得了2008-09年的资金，而且确认国际公共部门会计标准项目的活动将根据已批准的计划予以实施。国际公共部门会计标准的采用是一项重大举措，将在四年内完成。</p>
<p>11. 为管理正常计划和预算外资金制定新的计划和预算编制模式。</p> <p>编写粮农组织的全组织计划和预算编制模式准则。</p> <p>制定新的《工作计划和预算》结构，精简文件并取消规划后活动。</p>	<p>管理层认为正常计划和预算外资源规划工作的整合是改善组织工作的一个良好机会，但在全面改革期间也是一项较难管理的活动。有必要阐明新设立的战略、规划和资源管理办公室的作用。</p> <p>将预算管理活动纳入财务职能将改善本组织资源的总体财务管理，提高管理会计和正式财务</p>	<p>管理层将注重完善《战略框架》、《中期计划》和《2010-2011年工作计划和预算》的成分草案和简化，包括整合自愿捐款在内的规划过程。这些成分将为粮农组织基于结果的管理提供总体框架。对新报告系统的详细说明将于2009年下半年</p>

全面彻底审查第一阶段执行概要的建议（附带全面彻底审查主报告辅助段落及独立外部评价报告的相关内容）	管理层的意见	2009年管理层的行动
<p>概述为“项目”预算（正常计划和预算外）编制的新 的、简化的和标准的逻辑框架。 为标准化的新报告系统提出明确的要求。</p> <ul style="list-style-type: none"> “全面彻底审查”认为在规划和预算编制过程中整合正常计划和预算外资源应当确保进一步基于结果的战略和规划、更有效的资源分配，同时简化规划、预算编制和报告过程。它还建议，应当将编制年度预算的过程和业务报告纳入财务司的工作。 独立外部评价报告第1190段（将正常计划和预算外资源纳入规划和预算编制过程）和独立外部评价建议7.4（第1208段） - 设立战略、计划和预算办公室。 <p>12. 确定需要改进的领域并具体说明促进“基于结果的管理”的行动。</p> <ul style="list-style-type: none"> 独立外部评价报告第1115段 - 基于结果的管理系统 	<p>报告工作的一致性。管理层相信，采用国际公共部门会计标准将有利于其整合，因为有必要确定并澄清财务会计和报告要求以及预算报告要求，同时确保两项工作均得以完成；这样做反过来将对实施基于结果的管理提供支持。</p>	<p>提供。</p> <p>在2009年期间，本组织将对目前采用的年度预算编制过程和程序（以及相关的系统影响）开展详细的分析，确定哪些活动最适合与开展此类活动所需资源一并转到财务司。有关向财务司转移职能的建议将包括在《2010-2011年工作计划和预算》中。</p>
信息技术		
<p>13. 信息技术职能合并成一名“首席信息官员”结构。</p> <p>加强信息技术管理。所有职能都必须遵照正式程序，例如项目/变动申请程序，项目管理和发展过程</p> <ul style="list-style-type: none"> 全面彻底审查的主要报告支持该项建议，指出这个办法使客户能够有一个符合所有信息技术需要的联络点。这一合并还将有助于改进技能管理和工作效率，“一名首席信息官员”结构将能够就信息技术战略、信息技术预算和信息技术采购控制形成比较一致的观点。主要成分有： <ul style="list-style-type: none"> 区域办和分区域办的信息技术支持官员应当设在首席信息官员结构内，以增强总部的支持能力，并通过中央程序加强实地的程序遵照工作。 	<p>所有上述领域，即人力资源、财务、国际公共部门会计标准、预算编制、基于结果的管理和采购，都强调需要改进和整合管理信息系统，以支持其业务需要。为了支持这些职能，整合不同的信息技术系统以及为管理信息的改进奠定基础，管理层认为，在第二阶段具体处理有关企业资源管理系统的责任、信息技术项目的所有权和协调、业务单位为信息技术活动提供支持的能力，至关重要（由外部审计报告提出）。</p> <p>关于知识管理，需要明确划分粮农组织的技术知识管理与信息技术服务的提供之间的责任。该</p>	<p>计划在2009年采取必要人员配备行动来整合信息技术管理，以作为对《2010-11年工作计划和预算》的投入</p>

全面彻底审查第一阶段执行概要的建议（附带全面彻底审查主报告辅助段落及独立外部评价报告的相关内容）	管理层的意见	2009年管理层的行动
<ul style="list-style-type: none"> ○ 客户互动过程应当改进及标准化，以加强需求管理，减少应用零散化，阐明职责。 ○ 粮农组织内的信息技术管理应当加强。 ○ 应当通过将行政和技术信息管理合并到“一名首席信息官员”结构来开展/改进整个粮农组织的信息管理过程。这方面所有权由各部负责。首席信息官员结构内的信息管理过程对数据管理及信息内容储存和检索负有技术责任。业务知识和知识政策责任不在首席信息官员的职责内。 ○ 增加信息技术司设在曼谷的一个中心所提供的支持服务和软件开发范围，该中心认真选择在曼谷执行的信息技术服务。 ● 独立外部评价报告第1358段(建议8.11)支持一名首席信息技术官员的概念，将所有信息技术职能合并到该官员的职能中。 	<p>项工作应当通过与各技术部门、负责知识交换的官员和下放办事处就其信息技术和知识/信息管理职能及要求进行更加广泛的磋商来进行。虽然全面彻底审查将注重信息技术服务的提供，粮农组织的一项相关的重要任务是阐明下述信息管理链的责任：从信息内容的生成、构成和组织，直到传播，支持信息系统和技术。</p>	
<p>14.对 Oracle 进行升级以改进实地办事处职员管理和信息技术基础设施</p>	<p>关于支持职员管理的职能正在持续而逐步地纳入 Oracle 系统，下放办事处电信设施的升级已列入《近期行动计划》并对费用进行了估算。</p>	<p>正如《近期行动计划》所述，使 Oracle 和下放办事处的电信设施升级。</p>
<p>15. 设计管理信息系统</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 全面彻底审查的主要报告表明，需要发展一个增值的全组织管理信息系统，为不同管理层提供与决策相关的信息。综合全组织管理信息系统应当支持管理层的决定，以确保合作和有效的规划、预算编制和实施周期（管理 - 支持职能 - 各部 - 下放办事处）。特别是，应当根据作出有效决策的不同管理要求，对报告过程进行精简和标准化。主要报告还建议在整个粮农组织开展和改进信息管理过程，明确数据管理和处理的所有权和责任。 	<p>管理层支持该项建议，关于发展全组织管理信息系统的初步建议已列入《近期行动计划》</p>	<p>该项目的初始阶段（确定需要）将在2009年开始。</p>

全面彻底审查第一阶段执行概要的建议（附带全面彻底审查主报告辅助段落及独立外部评价报告的相关内容）	管理层的意见	2009年管理层的行动
采购		
<p>19. 使采购处参与采购行动（为项目进行采购）的最初阶段和活动</p> <ul style="list-style-type: none"> 独立外部评价报告（第 616 段）建议制定一项总体战略，阐明和确定作为粮农组织强项的应急职能的宗旨，这是在最初阶段涉及到采购的一个领域 	<p>管理层接受该项建议。还非常需要明确任何采购行动，包括应对紧急情况的行动的政策、程序和责任，并在粮农组织内共享。</p>	<p>在 2009 年实施，对项目模式和过程进行修订/重新设计。</p>
<p>20. 从注册的卖方管理向积极的供应方管理发展（伙伴关系原则）</p>		
<p>21. 后勤和交付过程合理化</p>		
<p>22. 在管理当地采购方面赋予区域和地方官员更大权力</p> <ul style="list-style-type: none"> 全面彻底审查的主要报告建议，粮农组织在采购过程中的作用应当从高度集中控制模式转向权力下放的业务模式，给予区域官员和当地官员充分支持。 		

早期节约估计额

除了主要建议之外，全面彻底审查还提出了六项建议。全面彻底审查在这些建议中提出，通过采取一些简单的行动和进行投资，在相关决定作出之后6-12个月内实现节约：

全面彻底审查的执行概要建议	两年度节约估计额	管理层的意见	2009年的管理行动
1. 减少印刷，取消印刷出版物：将能够节省一个储存地点的租费	45万美元	关于减少印刷和储存的任何努力都不得影响成员的需要。粮农组织的所有技术出版物都已经有了电子版，但成员国，特别是最需要粮农组织援助的那些成员国明确表明还需要印刷版。因此需要一些外部仓储能力进行少量储存，以满足将来需要。管理层认为，仓储量可减少50%。	对减少储存空间的方案进行审查，以符合成员国的需要
2. 确保转向对注册进行更好的电子管理	90万美元	管理层同意在这一领域有节约潜力，但需要进行审议以确定预期的节约能否在决定作出之后6-12个月内实现。	在注册领域提供进一步投资，通过全面转向电子注册管理而大大削减业务费用。
3. 分析并增加机会以确定和实施与设在罗马的其他联合国机构在总部采购活动方面的协作（并改进和加快电子招标工具的使用）	50万美元	管理层接受该项建议，尚需得到其他机构的同意。	在2009年，管理层将与有关机构联系，商定联合采购原则，对潜力和模式进行估计。
4. 将粮农组织各部门的信息技术职员合并到一名‘首席信息官员’结构	45万美元	管理层同意有节约潜力，但需要进行审议以确定在相关决定作出之后12个月内可实现哪些节约，考虑到有关信息技术管理所需的说明。	目前在信息技术司的信息技术职员与其他部和办公室的信息技术职员的合并工作计划在2009年进行，所产生的任何节约将列入《2010-11年工作计划和预算》。
5. 信息技术官员结构合理化	25万美元	管理层同意该项建议。	计划在2009年外派信息技术职员，所产生的任何节约将列入《2010-11年工作计划和预算》。
6. 不同领域的其他活动合理化	60万美元	需要由顾问提供进一步信息之后，管理层才能提出意见。	