

审议权力下放办事处的人员编制、地点和覆盖范围

引言

1. 在2009年4月7日举行的独立外部评价大会委员会第一、第二和第三工作组联席会议上，成员们讨论了《审议权力下放办事处的人员配备、地点和覆盖范围》这份文件。进行文件审议时，成员们要求对一些地方进行澄清；管理层很高兴在本文件予以说明。本文件分为两节，第一部分题为“审议粮农组织国家覆盖范围”，讲述了粮农组织代表处系统的结构性赤字问题；第二部分题为“作为一个组织运作”，介绍（i）国家、分区域和区域层级的权力下放办事处（DOs）的当前状况；（ii）权力下放办事处面临的外部环境；（iii）驻国家、分区域和区域办事处的人员编制；（iv）能力与培训；以及（v）权力下放面临的主要挑战。
2. 2009年4月17日，这些工作组讨论国家覆盖范围时，对使用《近期行动计划》标准提出了一些不同意见。“有些成员认为，《近期行动计划》标准不适于作为改革覆盖国家范围的基础，而其他一些成员则认为，如果灵活运用《近期行动计划》标准，可以给管理层设置一个可靠的出发点，就有效覆盖提出议案”（主席备忘录，第九段）。同时，“要求管理层采取各种方式解决粮农组织代表处系统的结构性赤字问题，包括以灵活方式为国家代表处进一步制定《近期行动计划》标准”（主席备忘录，第十一段）。
3. 本文第一部分，“审议粮农组织国家覆盖范围”，讲述了管理层为持续解决结构性赤字而不必从总部现有资金中进行净转账的措施。此外，还解释了成员要求了解的标准工作。
4. 在2009年4月17日的会议上，管理层也汇报了《近期行动计划》中与权力下放有关的行动矩阵落实情况。在此次会议以及2009年4月7日举行的关于常设代表处权力下放的非正式会议上，成员们要求更多地了解《近期行动计划》如何结合当前变革，特别是如何与2004年粮农组织权力下放独立评价引起的变革和其他现行举措相结合的信息，这些信息有助于在大环境内审视所采取的行动，保证粮农组织权力下放与联合国系统其他机构的变革保持一致。成员们也要求更多地了解对决定权力下放是否成功的因素进行的一项评估，如权力下放办事处的优缺点、承担更多职责的能力、成功采用结果型管理方式的条件、知识体系改进、与国家、分区域和区域发展议程更好地结合等。
5. 第二部分，“作为一个组织运作”，概述了粮农组织权力下放办事处体系的当前结构、人员编制、能力建设和培训、以及主要挑战，一些与他们如何得到支持和资助有关。

第一部分：审议粮农组织国家覆盖范围

A. 解决结构性赤字近期可能采取的措施

6. 2009年4月17日向独立外部评价大会委员会工作组提交的文件中提到，粮农组织代表处系统的预算资金和一年中保留所有职位数发生的费用之间，大约每年相差270万美元。本节报告了管理层为解决粮农组织代表处系统结构性赤字问题打算采取的措施。

7. **政府配套现金认捐：**很多政府与粮农组织达成了协议，同意承担代表处的部分或全部成本。很多情况下，这不仅包括免费提供办公场所、当地雇员等，而且还为一般性支出提供现金资助。这些政府配套现金认捐（GCCC）如果全部兑现，应可以支付粮农代表处系统过去5年总支出量的百分之四左右。但是，并不是所有国家都按时支付认捐金额。例如，2008年，同意认捐总额应为75.7万美元，但只收到了三分之二（50.3万美元）。截至2009年4月，在未支付的政府配套现金认捐累计总量方面，拖欠总额超过了600万美元，其中530万至少拖欠了一年以上。附件1提供了拖欠国和拖欠量的信息。管理层正在大力催交拖欠认捐，但是这项工作成功与否，还有赖于相关成员国的反应。不太可能对近期可能收回的拖欠金额进行可靠估计。

8. **延聘系数：**计算雇员职位的预算支出时使用了延聘系数，即对分摊预算进行了削减，理由是一些职位由于雇员流动或更替会空缺一段时间。采用的不同方式在联合国系统中很常见，部分原因来自传承的预算做法，主要以投入为基础，而不注重计划实施方便或结果。独立外部评价发现，计算延聘系数时有一个错误前提，即如果空缺一个职位时不会损害应该能够完成的工作计划。实际工作中，管理人员需要使用顾问或临时雇员去完成本应属于全职雇员的工作。这种削减是在计划层面计算的，然后交给各科室，不管他们有没有空缺岗位。实际上，延聘系数使专业人员岗位成本削减了2.5%，一般服务人员成本减少了1.7%。

9. 这是粮农组织代表处系统的一个突出问题，因为工作必须持续进行；而让各代表处“消化”延聘系数很不现实。独立外部评价和《近期行动计划》根据在粮农代表处系统一直满编的假设来计算“结构性赤字”，结果估计每年为约270万美元。独立外部评价建议取消延聘系数¹，这也获得了管理层的支持²。从粮农组织代表处系统预算中取消延聘系数，会将结构性赤字减少约90万美元，减到180万美元。

¹ C 2007/2 A.1, 建议 7.3, 第 1207 段。

² C 2007/3 《2008-09 工作计划和预算》，第 248 段。

10. **其他措施：**为解决粮农组织代表处结构性赤字问题，管理层计划采取的其他措施包括：

- i) 在紧急行动占粮农组织工作计划大部分工作的国家，任命应急协调员（ECs）为粮农组织代表处负责人，而应急协调员应是资深且经验丰富的官员，这会与粮农组织准备通过的综合预算相一致。
- ii) 把区域办事处（ROs）技术官员进行外派，去担任粮农组织代表；或指派现任粮农组织代表担任区域办公室空缺的技术官员职位。
- iii) 酌情给权力下放办事处的一些职位降级。

11. 第 10 段 i)到 iii)中提及的措施能够实现成本节约，节约量足以弥补 180 万美元的结构性赤字（扣除延聘系数之后）。如果按照第 10 i)段任命应急协调员的做法，把区域或分区域的首席技术顾问也任命为粮农代表处负责人的话，可能会进一步节省成本。

B. 使用标准的变化

12. 在就该标准进行讨论的过程中建议修改一些标准的应用。有些国家特别建议应对五个标准中的两个进行审核：

- 标准 a) – 粮农组织计划与办公成本比例：“一些成员认为应急项目会继续由总部单位管理，因此没有必要纳入分析工作之中”（主席备忘录，第 10 段）。因此，分析工作应只考虑发展项目和计划。
- 标准 e) – 农业在经济发展中的潜力：一些国家认为目前所作的分析太过静态与保守，仅涉及农业在国民生产总值中所占比重和以往的增长率。因此，改进后的分析工作应关注未开发土地和增产潜力等因素。

13. **对标准 a)的重新定义：**仅包括粮农组织实地工作的发展内容，因此只有 18 个国家符合标准 a)的规定；与之相比，如果把粮农组织所有实地工作（发展和应急）都考虑在内，则有 42 个国家符合这个标准。总体比较见下表 1：

表 1:在实地计划不同定义下符合标准(a)的国家数

国家总数	按覆盖类型划分的国家数			总数
	粮农组织代表	外派技术官员	其他	
国家总数	73	9	63	145
3:1 比例（发展和应急）	36	2	4	42
3:1 比例（仅含发展）	15	2	1	18

如果逐步采用其他四个标准，只有 4 个国家符合所有 5 个标准；与之相比，如果实地计划定义中既涵盖发展有包括应急，则应有 5 个国家。逐步满足实地计划中两种不同定义的五标准的国家数见附件 2（表 1 和表 2）。

14. **标准 e)的重新定义：**界定农业发展潜力仍然是很复杂的工作，因为这取决于政策、投资和自然资源禀赋。经商讨统计司（ESS），收集并分析了两个指标，它们是：未开发可耕地面积，反映的是扩大耕地面积的潜力；主要粮食作物产量缺口，反映的是增产潜力。根据增加面积和产量的潜力，将涉及到的 145 个国家分为了三组。有 48 个国家既有扩大面积的潜力也有增加产量的巨大潜力，而与以前分析工作相比，只有 31 个国家被划归为具有高产潜力的类型，它们的农业在国民生产总值中占有很大比重，而且过去几年也一直保持了强劲增长。两种计算结果的比较见下表 2：

表 2：农业潜力不同定义下符合标准（e）的国家数

标准	按覆盖类型划分的国家数			总数
	粮农组织 代表处	外派技术 官员	其他	
国家总数	73	9	63	145
农业潜力(在国民生产总值中所占 比重和以往经济发展状况)	24	1	6	31
农业潜力(面积和产量增长的潜力)	40	3	5	48

根据修改的标准(a)和标准(e)，到目前为止有 5 个国家符合所有 5 个标准。逐步符合实地计划两种不同定义下所有 5 个标准的国家数见附件 2（表 3）。应该指出的是，不管使用哪种定义，在两种情况下都符合 5 个标准的国家数最终是 5 个。但是涉及的具体国家是不一样的。

C. 总体结论

15. 如上所述，管理层可以通过在总干事权限范围内采取一系列措施（包括延聘系数）来解决结构性赤字问题，这些措施在总干事的授权范围内。同时，成员们可能希望在各自己的区域集团内，根据区域和分区域的特殊情况继续讨论优化国家覆盖范围的方法。

政府配套现金认捐拖欠一年以上的欠款额和应收款

成员国	一年以上的 拖欠款额 千美元
智利	5.0
洪都拉斯	259.1
委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）	20.8
秘 鲁	6.0
尼泊尔	0.6
科特迪瓦	150.6
几内亚	609.9
海 地	33.9
贝 宁	33.4
马 里	102.3
尼日尔	368.3
多 哥	21.3
巴巴多斯	50.3
尼日尼亚	8.4
巴基斯坦	4.9
中 国	6.9
加 纳	720.0
印度尼西亚	5.3
伊 拉 克	1.5
肯 尼 亚	8.6
马拉维	405.0
莫桑比克	26.8
纳米比亚	665.0
冈比亚	18.1
菲 律 宾	822.7
苏 丹	0.2
乌干达	0.2
也 门	271.8
赞比亚	0.3
索 马 里	190.0
阿拉伯叙利亚共和国	35.2
緬 甸	174.4
斯里兰卡	5.1
埃塞俄比亚	298.5
总 计	5330.3

表 1. 符合五项应用标准的国家数
(标准(a)中包括发展和应急)

标准	按覆盖类型划分的国家数			总数
	粮农组织代表处	外派 技术官员	其他	
	73	9	63	145
(a) 3:1 比例 (发展和应急)	36	2	4	42
(b) 国家中期优先框架	30	1	2	33
(c) 贫困规模和程度	13		1	14
(d) 最不发达国家	10			10
(e) 农业潜力(以往增长和在国民生产总值中所占比重)	5			5

表 2. 符合五项应用标准的国家数
(标准(1)仅包括发展项目和计划)

标准	按覆盖类型划分的国家数			总数
	粮农组织代表处	外派 技术官员	其他	
	73	9	63	145
(a) 3:1 比例 (仅含发展)	15	2	1	18
(b) 国家中期优先框架	14	1	0	15
(c) 贫困规模和程度	10	0	0	10
(d) 最不发达国家	8	0	0	8
(e) 农业潜力 (以往增长和在国民生产总值中所占比重)	4			4

表 3. 符合五项应用标准的国家数
(标准 (e) 中使用了未开发耕地和产量差距)

标准	按覆盖类型划分的国家数			所有
	粮农组织代表处	外派技 术官员	其他	
	73	9	63	145
(a) 3:1 比例(仅为发展)	15	2	1	18
(b) 国家优先中期框架	14	1	0	15
(c) 贫困规模和程度	10	0	0	10
(d) 最不发达国家	8	0	0	8
(e) 农业潜力 (未开发耕地和产量差距)	5			5

第二部分：作为一个组织运作

A. 权力下放办事处的当前结构

16. 粮农组织权力下放办事处的现有结构是在 2005 年大会及 2006 年 11 月和 2007 年 6 月、11 月理事会上通过的粮农组织改革进程中形成的。该改革是对 2004 年粮农组织权力下放独立外部评价的回应；评价认为，有必要调整对粮农组织来说至关重要的实地机构的结构，以便适应国家和区域的需求和发展重点。作为 2005 年改革的一部分，权力下放办事处的作用、职责及工作得以进一步明确，采取的许多措施也使区域和分区域办事处更有针对性地发挥作用，以此给权力下放办事处赋予更多权力，使其更便捷地获得项目资源。

17. 目前，所有权力下放办事处都承担如下任务：作为粮农组织的代表，宣传本组织的政策立场，沟通信息；支持粮食安全、农业和乡村发展；制定战略，在适当层面进行计划和援助协调；支持知识与信息交换，管理实地计划实施或项目操作；保证工作人员的安全。此外：

- **粮农组织代表处**：在粮农组织总体成果框架下，引导粮农组织对所在国的重点工作组做出反应；协助所辖国家加强国家能力建设，筹措资源，发展伙伴关系，交流知识和信息，促进粮食、农业及乡村发展。同时，根据达成的重点领域，支持所辖国家，及时获得粮农组织及其他伙伴的帮助。粮农组织代表处是国家发展计划和一些国家紧急计划的预算负责单位（国家紧急计划的预算负责单位一般是紧急行动及恢复司）。代表处所需技术支持的第一响应机构为分区域办事处/多学科小组；若他们无法提供所需知识，则由区域办事处或总部提供相关技术支持。
- **分区域办事处/多学科小组³**：代表粮农组织，牵头处理分区域重点问题并支持分区域组织。是（通过粮农组织代表处）为分区域内各国提供技术援助的第一响应机构。如无法提供所需知识，则将需求提交给区域办事处或总部。分区域办事处/多学科小组是分区域发展计划的预算负责单位（国家紧急计划的预算负责单位一般是紧急行动及恢复司）；推动分区域技术官员和粮农组织区域代表之间的团队协作；为分区域一体化组织提供技术和政策支持。由于分区域粮农组织代表兼职担任分区域办事处/多学科小组技术官员，大大增加了分区域办事处用来为驻地各国提供服务的技术资源。

³ 与区域办事处同地办公的分区域办事处/多学科小组拥有完全一样的职能，通常拥有一样的人员配备（一位投资官员、一位政策官员及五位技术官员，其中之一兼任分区域协调员）。

- **区域办事处：**代表粮农组织，牵头处理区域重点问题，协调区域内各组织间的关系。区域办事处拥有大量技术骨干和其他工作人员。区域办事处是区域发展计划的预算负责单位（国家紧急计划的预算负责单位一般是紧急行动及恢复司）；对分区域办事处/多学科小组实施监管。助理总干事/区域代表参加所有主要的高级别管理层会议。
- **总部：**负责牵头制定总体结果框架，处理全球重点问题。总部官员一般是全球发展计划的预算负责人，紧急行动及恢复司一般是大型或复杂紧急计划的预算负责人。

18. 在制定《2010-11年工作计划和预算》过程中，区域办事处和分区域办事处/多学科小组首次负责其所在区域或分区域的技术政策和资源计划。从2010-11年度开始，它们将接手所有技术官员承担的预算和计划工作。

19. 粮农组织的多层权力下放模型旨在促进各层面的粮食及农业对话，包括与政府、其他国家利益相关方、区域经济一体化组织、其他区域组织间的对话，以及在国际论坛上的对话。

20. 粮农组织2007年的独立外部评价指出，在粮农组织改革的背景下，正在发生许多变化，一些正朝着正确的方向推进。评价认为，粮农组织需要加强罗马之外的组织建设，但是实地组织结构松散、资源不足，缺少共同的计划框架，权力线条不清。为改善权力下放办事处的整体战略方向，独立外部评价提出以下建议：（i）区域办事处应重点关注区域政策与分析，承担制定区域内战略和计划的一线责任；（ii）分区域办事处/多学科小组是粮农组织在有关分区域的技术支撑；（iii）应根据基准和成本效益准则审核国家代表处。因此，评价确认了2005年粮农组织改革的重要内容，尤其对区域办事处和分区域办事处/多学科小组的关注。

B. 权力下放办事处面临的外部环境

21. 外部事件对权力下放办事处提出了更多的要求。最重要的包括：（i）2005年《援助实效问题巴黎宣言》（在2008年《阿克拉行动议程》中再次得到确认）强调了主人翁精神、协调、统一、注重结果和相互问责等问题；（ii）联合国改革旨在实现发展活动执行中更大程度的协调一致，包括按照2006年公布的《联合国全系统一致性秘书长高级别小组报告》，在8个试点国家开展的“协调一致计划”；（iii）特别关注与总部设在罗马的其他办事处之间的协作，制定指导全球、区域、国家和地区各级协调的联合战略。

22. 粮农组织全组织已经在为这些改革协调自身行动。粮农组织大会于2005年和2007年分别通过了第13/2005号和第2/2007号决议，落实联大第59/250号和第

62/2008 号决议。联大决议涉及三年期全面政策审查，要求联合国系统所有机构在国家层面进一步协调行动。在此背景下，粮农组织正与其他机构一同建立“联合国发展和驻地协调员制度管理问责制”，明确驻地协调员、联合国国家工作队成员和区域主任小组的问责条线。粮农组织正努力向联合国改革的议程看齐。例如，粮农组织将作为试点单位参加区域主任小组，该小组由区域主任/联合国系统组织的区域代表组成，并逐渐成为联合国系统区域组织中的关键机制。

C. 人员编制

驻国家办事处

23. 目前，在正常计划资金支持下的国家代表处专业人员有 235 人，一般服务人员 480 名。所有建制完善的粮农组织代表处都由一名国际专业人员，即粮农组织代表负责，另外有一名、通常是两名当地专业人员协助其工作（所有代表处都配备有一名粮农组织代表计划事务助理；此外，某些代表处还配备一名粮农组织代表行政助理）。其余职员是一般服务人员，向计划、行政部门提供支持或是后勤人员。在一些国家，政府负责配备部分一般服务人员（少数情况下还配备专业人员），作为粮农组织的实物会费。通常，享受正常计划拨款的粮农组织工作人员最少 6 人，至多 13 人。

24. 粮农组织代表处没有专门的技术官员。在一些拥有大型实地计划的国家，可为项目临时聘用国际和/或当地技术人员。目前，粮农组织在约 40 个国家设有紧急协调处，但技术/紧急工作人员只能投入有限的时间支持计划开发，或支持其他活动如宣传、一般性政策支持、以及为农业和农村发展利益攸关各方召集会议等。除了分区域办事处/多学科小组、区域办事处或总部提供的配备外，粮农组织代表处还可利用技术合作项目资金（需经政府批准）聘请（通常是该国人员）技术顾问。此外，还可利用行政和业务支持费的偿还资金，根据业务量来聘用临时当地人员，以增强其运转、行政和计划能力。

区域和分区域办事处

25. 目前，在正常计划资金支持下的区域和分区域办事处专业人员有 253 人，一般服务人员 303 名。在起草 2010-2011 年工作计划和预算的背景下，正在审核区域办事处和分区域办事处/多学科小组的技术构成，以更好地根据职能和需要进行人员配备。这样，应能实现需求和工作重点、意向成果、权力下放能力和可获资源之间的平衡。区域办事处在牵头此项工作，并以书面形式明确了与战略目标相关的优先工作重点。有关技术构成的最终议案有望在 2009 年 6 月底完成。

26. 分区域办事处/多学科小组是粮农组织首要的技术支持来源，为各国及其所在的分区域组织（粮农组织亚洲及太平洋区域办事处所辖的南亚区域合作联盟和东盟

国家除外，因为那里没有设立分区域办事处/多学科小组）提供技术支持。分区域办事处/多学科小组中，技术岗位平均已达 7 个，其中一个为办事处负责人，但并不一定总能覆盖到每个所需的专业技术领域。因此，分区域办事处/多学科小组仍需要区域办事处和总部为其提供专业技术支持，依赖紧急协调员和项目技术人员来结成网络，依赖工作人员之外的资源来灵活改善其技术能力。

27. 在行政工作方面，区域办事处设立了行政处，为区域办事处和一起办公的多学科小组提供服务。如果分区域办事处与区域办事处不在同一地点，其行政职责将限定在满足分区域办事处、所在国和相关项目的直接需求上。这些办事处没有直接为分区域内存在的粮农组织代表处提供行政服务的职责。而且，对于所有权力下放办事处而言，很多行政事务都由各自的共享服务中心负责，这样分区域办事处/多学科小组就能集中精力干技术工作。

D. 能力和培训

能力框架

28. 2006 年，通过一个涉及广泛的内部咨询程序，粮农组织确定了工作人员在其专业技术以外，达到优秀绩效需具备的技能、知识和素质。此外还专门为粮农组织代表设立了一个与核心管理能力密切相关的能力框架。事实上，目前大部分权力下放办事处负责人具有粮农组织工作经验，这就确保了这些技能可以相互促进。

培训

29. 对能力定义之后，一个跨部门工作组为粮农组织代表设计了综合培训计划，旨在以如何能更好地代表粮农组织为核心开展能力建设；确保实地计划的有效性；加强并协调危机处理；管理驻国家办事处。权力下放办事处的负责人就任前将集中接受培训。对粮农组织还较为陌生的代表，初次培训在罗马进行，为期四周，接下来在相关区域办事处的培训为期一周，在分区域办事处的培训为期 2-3 天。一般在初次任职期满一年后，粮农组织代表会应邀到总部进修一星期，了解紧急事件的最新信息，并就如何更有效地代表粮农组织、如何有效采购和交流进行前期培训。同时，他们还要参加由粮农组织、国际农业发展基金和世界粮食计划署共同组织的管理发展中心的的活动，近来还参加了应对紧急情况等主题培训班/研讨会。这些培训得到了参加者的高度评价。培训并不仅仅限于权力下放办事处负责人，国家专业人员和一般服务人员也在当地接受由工作人员发展资金支持 的岗位培训，以及区域或全球层级的培训等。正常计划中为权力下放办事处工作人员提供的培训资金十分有限（针对粮农组织代表处所有工作人员(包括当地政府提供的工作人员)每年共计 18 万美元）。尽管近年来获得的捐款促进了培训计划的开展，但缺乏可用资金仍使培训计划举步维艰。

30. 最近，人力资源管理司（AHF）正在准备一项针对所有工作人员的培训计划，其中包括专门针对权力下放办事处负责人的模块，以及结果导向型管理的基本培训。规范、执行及下放活动协调办公室（OCD）和人力资源管理司（AFHT）正

在积极开发一种虚拟学院：这是一个综合性在先授课平台，权力下放办事处工作人员能依据绩效评价和管理体系测得的优缺点来设立个人学习计划，同时还有机会在总部、区域办事处或分区域办事处/多学科小组进行面对面的学习。

E. 权力下放面临的主要挑战

31. 粮农组织的权力下放工作面临着一系列挑战，简述如下：

注重成果

32. 准备当前的工作计划和预算过程中，把区域办事处和分区域办事处/多学科小组的单位成果与粮农组织的整体组织成果结合了起来。将来，还需要将权力下放办事处的单位成果将与权力下放发展议程明确挂钩，还将考虑国家中期优先框架，区域和分区域组织的工作重点以及区域大会的指导原则等。在国家层次，联合国国家工作队联合努力争取全球千年发展目标基金，以及在联合国 8 个“协调一致计划”试点国家联合调动联合国资源等，这些都表明，把“国家中期重点框架”和联合国开发援助框架结合在一起，对提高粮农事务重视程度来说越来越重要。另外，与设在罗马的各机构达成联合战略将进一步提升成果。但由于缺乏可规划的核心资源和当地专业技术支持，粮农组织代表常常加倍努力才能将农业和农村发展保留在“工作重点”中。

33. 到 2010 年，区域大会将开始发挥新作用，包括向涉及本区域的粮农组织计划和粮农组织整体计划提供指导和建议，因为整体计划也会给该区域带来影响。区域办事处已经着手发展其区域战略/重点领域框架，日后可作为区域大会讨论联合国区域工作的基础。完成此项自下而上的规划工作、将其与战略目标和组织成果相结合并与全球目标联系起来，将是粮农组织面临的主要挑战。在此，能够体现工作进展的一个范例，是应对全球粮食危机高级别工作组的工作，及其在全球推进粮食安全和农业发展的努力。

高级别工作组将设在罗马的机构、联合国系统机构、布雷顿森林体系机构和其他伙伴方召集到一起，建立了一个应对世界粮食危机的综合行动框架。高级别工作组主席由联合国秘书长担任，粮农组织总干事担任副主席。在粮农组织的参与下，经修订的联合国发展援助框架起草指导方针，要求联合国国家工作组解决粮食危机问题，还要求负责筹备新的 2009-2011 年联合国发展援助框架的 90 个联合国国家工作组（特别是高级别工作组确定的 30 个优先国家）对粮食安全给予应有的重视。设在罗马的机构工作互补性强，配合密切。针对粮食援助费用的增长，粮食计划署提升了应对紧急情况的等级。粮农组织和国际农业发展基金对农业投入提供了额外支持。在粮农组织内部，粮农组织关于粮食价格上涨倡议的政策会议对粮食危机问题进行了讨论解决，总干事助理/区域代表参加了会议并积极为其区域内实施综合行动框架提供支持。该综合行动框架结合了粮农组织关于粮食价格上涨的倡议，同时也是“粮农组织受全球粮食危机影响的核心区域”的参考文书。

知识网络和权力下放

34. 到 2010 年 1 月，所有权力下放技术工作人员都将由各自区域办事处/分区域办事处的负责人直接管理。为了继续提供高质量的技术咨询，权力下放技术官员将始终采用团体技术标准和政策，为集体学习良好做法做出贡献，并有分工合理的技术部门和职责。这就要求加强正式体系建设，向不同地区的工作人员分配职责，同时加强非正式的学习网络建设。发展学习网络需得到特别的重视，以促进权力下放办事处、总部和外部合作方之间的知识交换。

案例分析：“一个植物生产与保护司”

经过 2007 年的一次内部磋商，植物生产与保护司意识到需要加强总部和权力下放办事处工作人员之间的知识共享，以确保粮农组织植物生产和保护标准的政策不论在何地实施都具有连贯性，并能始终获得相关实地经验的通报。这包括了对支持知识共享的信息体系和工具进行革新，但更重要的是文化、行为、结构和管理上的变革。

目的是为大规模定期信息共享提供支持，如考察的国家、进行的交流、出现的问题及提出的解决方案等。希望达到的收益有：加强了粮农组织植物生产和保护工作的一致性，消除了不必要的重复工作，运用所学知识更加系统化等。

初始阶段显示，软件和工具可以迅速到位，但要让工作人员认识到参与知识共享活动能直接提高绩效较为困难。若集体政策和资源允许，植物生产与保护司通过一些方式解决这一问题，如开展培训、出差时留出时间参加会议进行面对面交流、工作轮换、奖励在知识交换中表现优秀的工作人员和辅导活动等。

35. 正在开发的信息和知识管理战略，可能会解决权力下放过程中知识管理的战略问题。对此目前已开展了大量工作，领导机构会在工作计划和预算方案完成后对这项战略进行讨论。

充足且具有可预测性和可规划性的资金

36. 为更有效地参与到数量众多的国家活动中，粮农组织代表处必须管理并参与很多活动。但由于国家办事处缺少技术和计划支持方面的工作人员，很难满足所在国政府、捐赠方、联合国常驻协调员和国家工作队的所有需求与期待。尽管如此，在分区域办事处、区域办事处和总部的大力支持下，粮农组织代表处在国家层级的参与性得到了大幅提升，这推动了在“协调一致计划”试点国家和其他国家的资金调配工作卓有成效，包括从千年发展目标一中获得资金。粮农组织在联合国开发计划署/西班牙实现千年发展目标基金中的预算比重约为 9%（约 6500 万美元）。最近

成立的多方捐赠基金（一体化供资窗口）为 2009 和 2010 年筹集了约 4 亿美元资金，可以通过这笔资金把未指定用途的资源提供给联合国国家工作组，供其制定按照“协调一致计划”的方式准备 2009-11 年的联合国发展援助框架。粮农组织将以联合国发展集团副主席的身份领导多方捐助基金的指导委员会。“受影响的核心地区”文件中包括为每一个地区设立交流和筹资战略；文件完成后会进一步推动区域、分区域和国家办事处在资源筹集方面的协同合作。

协调工作程序

37. 联合国系统在国家、分区域和区域层级的密切协作对确保粮农组织的协调性和有效性起着至关重要的作用，同时也可以获得联合国系统流向国家层面的越来越多的资源。协同合作要求有统一的行政、管理和报告体系，目前这方面工作已取得了一定进展。粮农组织与联合国其他体系机构一起在对项目和计划采用的工具和方式进行研究；粮农组织还积极参与联合国开发援助框架指导原则的协调工作，参与为该框架行动计划和“一个预算框架”设立指导原则的工作（以“一个方案”最佳做法为基础的工作方式）；并将其“标准项目文书”与联合国体系的最佳做法相结合。另外，粮农组织在 8 个“协调一致计划”试点国家实施项目涉及资金问题时，试验性地引入了联合国标准(统一现金转移方式 - HACT)。此外，粮农组织和国际农业发展基金以及粮食计划署的“联合战略文书”将行政协作列为其四大支柱之一。

38. 根据“全面彻底审查”最终报告的建议，应加强管理并进一步强化权力下放办事处在采购方面的职权，同时对相关规定和规范的审核工作也在进行之中。

基准设定和绩效评估

39. 基准设定和绩效评估是成果导向型管理体系的根本内容之一。对权力下放办事处来说，该体系应提供：(i)衡量权力下放办事处绩效的基线，采用从参照组织的分析中获取的指标和基准；(ii)根据一致同意的基线进行绩效衡量的步骤和体系；(iii)确定并实施改进措施的决策过程。尽管此项工作的开展还需要外部专业技术，但已经提出了一些初步的观点并正在研究之中。