



**联合国
粮食及农业组织
“全面彻底审查”**

执行概要

2009年4月17日

2009年4月17日

尊敬的各位先生：

我们荣幸地呈上有关粮农组织业务流程的“全面彻底审查”最终报告的执行概要。

本概要简述了“全面彻底审查”的主要调查结果、建议、费用和可能实现的节约，与概要同时提供的还有包括详细分析的主要报告及两份含有与具体主题相关的额外数据和资料的附件。

我们谨借此机会感谢参与“全面彻底审查”过程的每一个人，尤其是粮农组织辛勤付出的所有工作流的领导成员、指导委员会和咨询委员会的成员以及为这一审查作出贡献的所有其他利益相关者。

我们特别要感谢成员国的代表和粮农组织高级管理层在整个审查期间给予我们的信任和支持。

安永公司对有幸参与这一举措感到自豪，同时希望粮农组织今后能够从此次审查中受益。

此致

Paolo Prisco
合作伙伴

Adriana Salvatore
高级经理

代表整个安永团队

执行概要

A. 引言和背景情况

1. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）正在经历其历史上一次重要的改革过程，它是根据本组织的战略职能来调整内部流程和组织结构的重大的机遇，从而能够更好地履行其职责和应对未来新的挑战。
2. “全面彻底审查”是根据 2007 年 9 月开展的独立外部评价的建议而实施的，重点是批评性分析和对此次审查建议的确认，同时为提高粮农组织的效率确定重大行动的优先顺序。
3. 本文件审定和总结了整个“全面彻底审查”的结果，并对建议采取的最为相关的行动进行了概述，这些行动旨在促进粮农组织在全组织服务和一般行政事务方面的改革进程。
4. “全面彻底审查”的范围涉及行政和支持职能和过程（财务、规划和预算编制、信息技术、人力资源、采购、行政服务），以及协调、授权和其他组织单位的行政活动，如技术合作部（TCD）、总干事办公室（ODG）、协调及权力下放办公室（OCD）和下放办事处内部的相关职能。各技术部不在本次审查范围之内。但添加了有关粮农组织业务模式的成分，特别涉及原则、责任、附属机构、问责制、赋予妇女权力和基于结果的管理，主要重点放在行政职能之间的相互作用和整体组织方面。
5. 虽然在“全面彻底审查”小组内部对独立外部评价的意见已达成普遍共识，即粮农组织在技术领域能够提供优质的服务，但非常明显的是在行政和支持领域缺乏效率和服务方向。缓慢的决策过程延长了资源筹措的准备时间，在总部一级和在区域及实地行动方面造成负担。因此，我们不断收到建议，即必须改善粮农组织的行政和支持职能，使之更具效率和成效，更加面向客户，而这也是我们工作的强大动力。此外还概述了增加管理过程透明度和问责制的需要，通过实施主要绩效指标、服务水平协议和监测系统来支持基于结果的管理，从而促进本组织的工作。
6. “全面彻底审查”分为两个主要阶段。项目的第一阶段包括 2008 年 6 月至 2008 年 9 月间进行高级分析，并由此提出了一个高级业务模式，为集中分析主要问题和关注领域以及第二阶段的分析提供了基础。在第一阶段开展的活动不仅侧重于纳入（行政和支持职能按招标规格划分的）六个工作流的具体过程，而且还根据对五个方面的分析，采用了交叉功能法：价值和成本、人和组织、程序、系统和客户以及客户。

7. 为此，采纳了一个高度参与性的办法，吸收粮农组织具有行政和支持职能的代表（供应商）及具有技术职能和下放办事处的代表（客户）参加若干研讨会和采访，并邀请联合国其他组织等外部利益相关者参与。
8. 通过在特定功能性工作流中进行的一项更详尽的分析，第二阶段的工作重点是第一阶段确定的最相关的问题和机会。通过管理层与利益相关者积极参与的协商过程，第二阶段对第一阶段的审查结果进行了可信度核查，从而能够选择并补充有关主要建议的清单。这些建议体现了本组织的优先重点，对不同过程的效率和效益具有重大影响。
9. 这种办法可以用来对不同过程和费用进行更详细的分析，从而确定通过全组织服务领域内组织结构绩效的总体改善来实现更好的服务、节约和效益的可能性。
10. 第一阶段结束后即开始的第二阶段已经制定了组织方案以支持粮农组织对全组织服务的新的远景，重点是总部结构，因为总部在服务 and 绩效方面具有很大的改进潜力，是一项优先事项，而且将对下放办事处产生有益的影响。
11. 然而，重要的是强调改进下放办事处/区域办事处工作的更大潜力，而对这一重要方面的深入研究则要在总部一级实施预期的重要变革之后才能进行。
12. 为了充分利用潜力来改善全组织服务，并根据粮农组织管理层提出的优先重点，“全面彻底审查”将现有资源和时间集中用来对全组织的服务职能进行分析。但是必须强调，对总干事办公室（ODG）行政活动的审查仍很重要，应当尽快开始，以确保更有效地开展支持活动和加快决策过程。
13. 改革进程的成功取决于三个主要利益相关者之间的适当互动：领导机构、最终客户/用户和管理层。

通过这一点，我们注意到，目前管理层忙于执行多项计划，经常使他们偏离改革工作的优先目标。我们建议对现有计划制定明确的优先次序，以便最有效地利用粮农组织的资源。
14. 必须强调，只有通过历史和过去的经验，才能对粮农组织当前的绩效有一个清楚的认识。在这个意义上，“全面彻底审查”建议实施的若干举措可以被描述为“常识”，而且在过去的几年中已经提出来，但不幸的是一直未得到落实。由于这个原因，许多利益相关者对过去的经历表示失望。
15. “全面彻底审查”被视为《近期行动计划》执行工作的一部分，而我们注意到，目前这方面的资金不足。如果不能及时获得足够的资金和资源，本组织将无法实现增效节支产生的多项好处。

16. 目前的改革过程为本组织未来的生存提供了一个独特的机会：因此，强烈建议，积极实施已确定的措施，做到过程透明并跟踪近期效益，从而确保势头并使花费的资金更快地产生回报。
17. 为此目的，非常有必要确定一个能够不断监测实施进展情况的独立外部实体，确保活动的协调一致，提出问题并向利益相关方报告工作，以避免丧失决心或迄今投入的资金不能收到回报。

B. 费用和节约

18. 重要的是通过估算费用和节支来强调，为本组织带来效益的这些已确定的举措可分为两大类：
- **节约现金**（亦称“节支”），对财务业绩产生近期影响
和
 - **提高效率**，对不同过程产生影响，但无法马上从现金的角度进行量化，因为该举措对所提供服务的质量和速度产生影响。
19. 增效节支可以在确定的时间内（无论是短期、中期或长期）实现，要考虑可能需要的过渡期、落实各项建议所需采取的措施和相关的投资。两者均可在粮农组织内部和/或通过与其他机构的更好合作来实现。
20. 粮农组织是一个具有很大潜力的组织：它在促进知识和支持许多国家和农业项目的挑战方面的作用应当得到总部一级的支持，其有效的组织结构保证了全组织基础设施和服务的高效率，避免了职能的重复和官僚的行政负担。这一目标不仅可以在中长期，而且可以在短期内实现。第二阶段的主要目标之一是更详细地研究第一阶段所确定的各项举措，特别是要对其一次性和经常性费用和节约方面予以阐述。
21. 从总体节约部分减除的一次性和经常性费用，在 2009 年到 2013 年的五年时间里，“全面彻底审查”提出的举措预计将节省毛额为 4 540 万美元的现金，**节约现金净额**大约为 **3 740 万美元**。该数字是整个时期累计的节约净额，扣除了总额为 790 万美元的一次性费用和经常费用。估计的现金节约数额将 2008—09 两年度作为基本参考进行比较。与该两年度相比，2009 年的经常性净节约额达到 120 万美元，2010—11 两年度为 1 270 万美元，2012—13 两年度则为 2 350 万美元。
22. 为了实现节约，而且考虑到大量的举措及其复杂性，至关重要的是立即开始实施建议采取的行动，采用经过实践检验的项目管理办法，并对执行工作进行持续和独立的监测。
23. 在其他领域确定了对过程的进一步改进（**提高效率**），包括通过整合财务司内部的规划过程，对财务及预算过程的改进，以及通过修改/制定重要过程对人力资源的改进。
24. 必须强调的是，可以在不给所提供的服务带来负面影响的情况下实现节支。根据与现代精简程序的需要以及与其他组织和公共组织使用的资源相比，“全面彻底审查”认为节支是可以实现的。

25. 此外，在一些领域加强与联合国其他机构合作可以成为提高效率的一个重要方法。“全面彻底审查”强调，在这方面有必要分析与总部在罗马的联合国机构相关的方案，而且还需要分析与世界各地的其他联合国组织相关的方案。我们鼓励粮农组织在该领域开展更为深入的分析。但我们认识到，在该主题方面的进展不仅仅取决于粮农组织，还取决于其他机构的意愿。
26. 我们知道，就这一变革而言，粮农组织显然要应对一个过渡期，包括实施适当的社会计划、自愿性一揽子措施和/或再培训计划，目的是在本组织内部创造新的机会和新的技能。
27. 如前所述，为了实现节约，粮农组织需要为实施变革和取得预期的改善进行投资或支付费用。这些费用和投资是指计划的重新部署，新的信息技术应用程序的采购，过程的调整以及活动和人员的转移。
28. 我们提请认真阅读主要报告中关于“费用和节约”一章，以便对计算数据和举措有一个更为详尽的看法。
29. 最后我们想要强调的是，“全面彻底审查”研究一直面临的一项重大挑战是缺乏经查验的数字和定量信息。这给审查工作造成沉重的负担，增加了分析工作的时间，而且必须仔细核查费用和节约数据，以消除或至少尽可能避免出错。
30. 表 1 为按照职能类别提供的各项举措和相应的费用与节支情况一览表（千美元）：

工作流第二阶段	一次性投资 (千美元)			经常性费用 (千美元)			经常性节支 (千美元)		
	2009年	2010 - 11 (两年度)	合计	2009年	2010 - 11 (两年度)	2012 - 13 (两年度)	2009年	2010 - 11 (两年度)	2012 - 13 (两年度)
各项举措总计	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
财务总计	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
预算编制总计	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
信息技术总计	200	525	725					4 175	4 175
人力资源总计	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
采购总计	30		30	1 065	2 130	2 130	1 781	6 735	9 590
行政服务总计	200	930	1 130		340	340	950	5 740	12 220
合计	430	1 455	1 885	1 065	2 470	2 470	2 731	16 650	25 985
2009年	2009年节支总额	2 731	可实现的经常性节支达到： 2009年 120 万美元 2010-11 两年度 1270 万美元 2012-13 两年度 2350 万美元 从 2009 年至 2013 年的五年期间预计“全面彻底审查”各项举措将节省： 总额为 4540 万美元的现金。 现金节约净额为 3740 万美元。						
	2009年节支净额	1 236							
2010 - 11 两年度	2010-11 年节支总额	16 650							
	2010-11 年节支净额	12 725							
2012 - 13 两年度	2012-13 年节支总额	25 985							
	2012-13 年节支净额	23 515							
2009 - 2013 年	2009-13 年节支总额	45 366							
	一次性投资总额	1 885							
	经常性费用总额	6 005							
	2009-13 年节支净额	37 476							

表 ES-1：各项举措和相应的费用与节支情况一览表

C. 关于总体组织模式的意见

31. “全面彻底审查”第二阶段继续第一阶段的工作，即审查粮农组织的组织模式，特别重点放在对预期改进的全组织服务过程的影响方面。“全面彻底审查”小组根据要求对最新编制的组织结构图提出意见，侧重有关全组织服务的研究所产生的影响。
32. 知识是粮农组织的核心业务。作为一般规则，我们认为对于主管知识的副总干事而言，其主要责任是管理核心业务，而主管执行工作的副总干事应负责所有支持活动。
33. 从这个意义上说，尽管“全面彻底审查”尚未对该领域进行深入的研究，但粮农组织管理层不妨通过更详尽的讨论，考虑所有下放办事处（包括区域办事处）的主要责任是否与粮农组织核心业务或支持活动的联系更为密切，这取决于各单位主要任务的性质和旨在促进下放的总体战略。
34. 很显然且同样重要的是，如果管理层希望考虑采用其他方法开展组织结构审查的可能性，我们也想强调技术合作部的某些部分在促进粮农组织核心业务方面能够发挥重要作用。
35. 然而，我们最后仍要重申已经在前几节中指出的一个事实，即“全面彻底审查”分析工作的重要领域是全组织服务。因此，涉及其他方面的看法和意见应当与其对改善全组织服务的影响有关。因此，涉及其他方面的看法属于供管理层进一步讨论的额外意见。

D. 描述支持服务组织模式

在下面几段中，我们概述了支持服务的组织模式。

36. **人力资源**—如第一阶段所述，第二阶段强调迫切需要使人力资源职能更加适合以知识为基础的一个组织的需要。我们建议全组织服务助理总干事作为人力资源政策和治理的主要负责人，以此方式代表所有高级管理层的人力资源远景和战略。据此，该项职能的名称应改为人力资源、财务及全组织服务助理总干事。
37. 为了使医务职能与人力资源职能尽可能结合，“全面彻底审查”建议将医务处纳入人力资源职能。
38. 从组织角度对重要的人力资源过程进行了审查和/或设计，以便能够精简现有繁杂活动以及提供新的过程，从而能够将目前的人力资源职能转到一个积极的业务伙伴。
39. **信息技术**—很难获得可靠管理信息，这清楚地表明需要统一信息来源及协调信息技术战略、管理和政策，从而使所有信息技术作用和服务在“首席信息官员司”内合理化，该司的任务是为整个组织建立一个综合管理信息系统。
40. 从这种意义来说，由于信息技术与其他支持性职能的自然亲合力，在组织上需要考虑在负责执行活动的副总干事管辖范围之内而不是在全组织服务范围内为信息技术设立一个“独特首席信息官员司”。因此首席信息官员应当直接向负责执行活动的副总干事报告工作。首席信息官员还将负责与各技术部直接互动的信息技术人员和资源，负责全组织的主要战略项目。该项变动能够提高效率，减少费用及改进目前因高度零散化而受到不利影响的总体服务。
41. 指定与技术部一起工作的信息技术人员和资源应当向首席信息官员报告工作，但显然应当有另外一个间接报告途径向技术部负责人或相应的下放办事处管理人员汇报。
42. 另一方面，目前由信息技术司提供的部分信息技术支持服务（例如转换器、会议支持等）可以在人力资源、财务及全组织服务助理总干事负责领域内与其他支持服务重新组合。
43. **政策和管理单位**—建议设立一个新的小型单位负责行政政策和管理。该单位的任务是使行政政策和管理容易理解和遵守。考虑到这一点，该单位将负责修订《政策手册》，取消过期文件，采用新的文件。该项职能将负责以用户友好方式宣传所有新的政策和条例，除此之外还将保存明确的标准和主要绩效指标，供将来对全组织服务职能进行绩效检查时以及调查评估客户对支持服务满意程度时参照。

44. **活动**—我们建议与组织和支持粮农组织活动有关的特定活动汇总到一个新设立的活动司。该司将包括笔译和口译、印刷和分发、会议组织和礼宾。

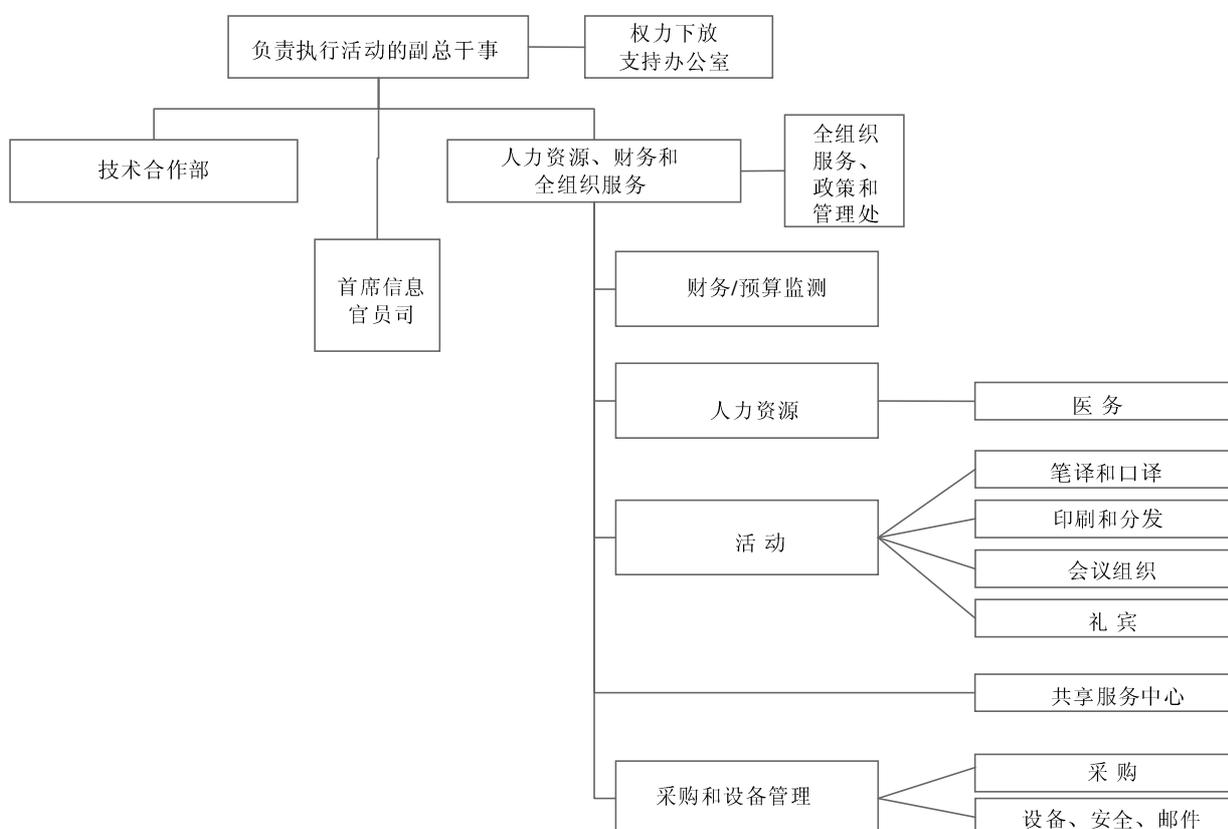
关于**印刷和分发**，到现在为止这些活动一部分由内部印厂（在会议规划及文件组内）执行，一部分由外部服务提供者（由电子出版政策和支持处协调）执行，现在应当汇总到一个职能（内部印厂），以确保更好地管理能力，更有效地利用财政资源。

45. **采购和设备管理**—新设立的这个司结合了采购活动、设备管理、邮件分发和安全管理。

特别关于**登记**，建议采用电子系统，不仅可以加快活动，而且还可以长期节约费用。这将使目前用于登记的资源得到合理使用，重新分配给本组织其他部门。此外，建议新变动的职能从 AFSIR 转到首席信息官员司。

46. **共享服务中心**—“全面彻底审查”没有对布达佩斯的共享服务中心进行审查，因为这不属于该项研究的范围。然而，我们有机会观察粮农组织共享服务中心所面临的挑战，建议进一步评估共享服务中心雇用的但仍在罗马工作的大量人员如果到布达佩斯工作是否可以更加经济有效地履行其职责。此外，建议重新审议共享服务中心设三个点是否真有必要。

47. 根据上述意见提出图 1 中的可能组织结构图：



图ES-1：支持服务组织模式

E. 具体工作流程分析

在下面几段中，我们列出了“全面彻底审查”有关单个工作流程的研究结果。

人力资源

48. **人力资源：**在人力资源领域，分析工作主要确定了效率提高。“全面彻底审查”第一阶段的结论是，粮农组织的人力资源管理职能应得到加强，使其能够发挥更具战略性的咨询作用。该项审查还认为，“人力资源职能”的改革应当由人力资源司牵头，使该司能够在粮农组织的全组织管理中成为一个业务伙伴。第二阶段的任务是对多项改革进行规划。在这方面，“全面彻底审查”着重审查部分举措和过程，以便对“人力资源职能”的转变进行规划，在以下三个不同阶段执行其任务：

- 审查问责框架（举措1）
- 确定“人力资源职能”的新作用（举措2）
- 评价与发展进程相关的外包的机会（举措3）。

49. 举措1（**新的问责框架**）的主要目标是确定和修改/发展10个至关重要的人力资源过程，目的是精简现有繁杂的过程，发展当前人力资源职能改革所需的新过程。不同的过程按其发展阶段分类，随后予以分析和重新设计。四类过程说明如下：

- **现有须改进过程：**为每个过程进行差距分析及确定“将来”模式，重点是改进和精简的可能性
- **正在发展待正式确定的过程：**需要进行审查的过程以便简化活动流程
- **已部分存在但需进一步发展的过程：**迄今已经部分执行的过程。“全面彻底审查”确定了这些过程的更广泛范围，目的是为了能够更好地管理与人力资源发展领域特别相关的活动
- **新的待设计的过程：**需要建立全新的过程（即目前在粮农组织范围内从未实施）。“全面彻底审查”制定了适合粮农组织情况的一个标准过程。

50. 该项分析旨在实现若干目标。第一，旨在以下原则的基础上，通过审查当前授权逻辑，简化和精简过程：

- 增加人力资源司的责任，促进人力资源作用转变成一个业务伙伴
- 着重说明不同过程之间的相互依存和联系
- 增加人力资源司司长的决定权和问责，使人力资源科管理人员在业务上负责执行活动
- 确定这些过程中多余的步骤，目的是评价取消多余步骤的可能性

- 加强人力资源司与其他单位的合作
- 确保在高级管理层会议期间有效支持全组织服务、财务和人力资源助理总干事。

51. 举措 1 主要结果如下：

- **人力资源战略**—这个过程是开展新的活动：确定人力资源战略框架和《战略计划》的制定准则。只要粮农组织需要作出对其本身人力资源有影响的决定时，这将在任何地点任何时间积极支持整个组织。
- **人力资源政策**—对这个过程将予以审查和改进。主要变动有：
 - 授权人力资源司司长作出有关人力资源政策的决定
 - 取消许多批准步骤（从9个减至2个）
 - 缩短确定/审查人力资源政策所需的时间(从两年缩短到不足六个月)。
- **人力资源规划**—这个新的过程将对人力资源战略、政策及规划科目前执行的监测和报告活动进行补充，确保人力资源司在帮助各部和办公室规划使用人力资源方面发挥更加有效的支持和伙伴关系作用。
- **人力资源招聘**—这个过程非常复杂，很花时间。对这个过程进行了审查及精简，从平均380天减至不足180天。
- **人力资源学习**—对这个过程进行了审查、精简和改进。主要变化有：
 - 在全组织人力资源发展计划定义中取消两个批准步骤（方式方法清单和课程清单）
 - 指定由职员发展科管理人员全面负责业务
 - 定期更新培训手册，从而在搜索培训课程时使粮农组织减少时间和工作量。
- **人力资源交流**—对这个新的过程做了说明，包括增加的活动，这些活动需要特别能力和各科、全组织交流、共享服务中心之间的协调。
- **人力资源绩效管理**—该项分析概述了需要改变由组织规则及职位管理科执行的活动的活动，该科通过特别支持系统（绩效管理系统）负责实现和首先采用该过程。
- **人力资源职业发展**—“全面彻底审查”制定了一个以战略和咨询为导向的新过程。
- **人力资源人员配备**—这个过程的范围扩大，以便包括因采用新的政策（例如人员流动）而出现的所有人员调动。
- **人力资源职务计划**—这个新的过程旨在确保：

- 建立一般职务简况图书馆，使各部在确定职务说明时节省时间
- 通过简况的标准化能够更加有效地修改各部提出的说明。

52. **确定人力资源职能的新作用（举措 2）**。该项举措确定了一个转变图，旨在合理收集、整合和组织所有举措，这些举措是职能转变和确保恰当实施所选过程所需要的。为所有拟议行动确定了优先时间顺序，以便于“人力资源职能”评价和选择前面的步骤。“全面彻底审查”对所有行动进行了分类，确定了优先次序。这些行动分类如下：

- 需要立即执行的高度优先行动，以确保“人力资源职能”的成功演变（即与执行各个过程、新的人力资源特定形象建设和宣传、人力资源文化和价值的传播有关的行动）
- 为便于转变而执行的“职能”行动，在短期/中期内能够正确实施（实施内部和外部协调机制、技术和能力要求，建立交流渠道，确定支持工具）
- 在实施“优先”和“职能”行动之后所需的行动，以实现全面人力资源改革（确定各个过程之间的联系，进行具体培训以执行“将来”过程，工作量分析等）。

53. 为了确保成功转变，“全面彻底审查”建议：

- 评价转变图中的那些行动，以限制需要同时管理的那些举措，保证所有人力资源活动范围内的必要协调
- 注重“人力资源职能”正式向粮农组织承诺在明确的时间范围内实现确定的结果的那些举措
- 加强业务上负责其过程产出的人力资源科管理人员的管理能力
- 对于目前“人力资源职能”雇佣的专业人员进行技术和能力的重新组合
- 注重与改进正在进行的过程、有助于在本组织不断改革人力资源管理这个观念相关的活动
- 为粮农组织所有部门管理人员提供培训，以便发展管理能力，特别注意与人力资源管理和发展相关的能力。

54. **举措 3**（评价有关发展课程外包的机会），目的是为了确定可能的节约，首先注重调查语言培训。该项分析并没有确定语言课程外包的任何进一步可能性，因为既不能改进过程管理，也不能从过程管理中产生更多节约。通过精简新的“将来”过程，在政策制定方面确定了一项节约。实际上，根据新的问责框架，人力资源司司长应当负责提出所有人力资源政策，从而在“将来”模式中不再需要所有随后的批准步骤。

财务和预算管理

55. “全面彻底审查”第一阶段的建议清楚地确定了一系列必要改进，以解决阻止粮农组织实现整体、综合、以结果为导向和针对管理的计划和预算模式的主要问题：

- 粮农组织应当采用单个计划和预算周期，该周期涉及粮农组织所有资源，以其核心活动为中心。该周期应当以现有内部最佳方法为基础，对其所有过程（战略框架、中期/两年度计划、年度工作计划和报告）采用改进的灵活标准工具和程序，以考虑到现有特点（即紧急行动），而又不失全组织整体观点
- 计划和预算周期在其所有过程中都必须以结果为导向，在资源使用方面使全组织的战略目标、效益、透明度和问责相结合。对活动的监测和评价应当在整个周期发挥明确和系统的作用
- 一个综合的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计划、预算和实施周期（管理—支持职能—部—下放办事处）。特别是关于有效决策的不同管理要求方面，报告过程应当精简和标准化。

56. 根据这些建议，“全面彻底审查”第二阶段有关财务和预算管理 workflow 方面的主要目标是，为粮农组织提供一个高水平计划和预算业务模式，使粮农组织清楚所执行的活动、费用、资源（人力和财力）和结果之间的联系，整合正常计划和预算外活动及相关信息。

57. 因此，在制定新模式时，考虑到三个主要原则：

- i. **谈判：**系指该模式增强人民努力实现商定目标的能力。该项原则还同资源分配方面开展积极竞争相关：实际上，在一个谈判周期内，活动的优先次序将根据其实现结果的能力及其与全组织目标相一致的情况确定。资源然后将分配给看来更加有效和更加一致的那些活动
- ii. **整合和协调：**这主要涉及需要纳入单个计划和监测框架内的所有活动和供资来源。整合还涉及需要在结果链与组织结构之间建立密切联系，并需要加强中期计划、工作计划和预算、年度工作计划之间的联系
- iii. **问责和赋权：**这意味着指定管理人员负责结果，使他们在使用预算资源实现商定的绩效目标时有适当程度的权力和灵活性。

58. 新的计划和预算模式适合粮农组织具体情况及其广泛活动，以采用涉及粮农组织内程序、组织和业务过程的一系列革新和改进为基础：

- 一个模块化和可升级的预算模式，以整合粮农组织的活动为基础
- 一个综合计划过程，使资源与结果和产出直接相联系
- 在计划和预算过程范围内重新确定问责框架，以阐明不同作用和责任

- 通过充分及时获取关于成本和活动的相关数据，改进业务信息的质量和作用。

59. 为了充分支持采用这些改进，将需要一个综合和完全可进入的全组织信息系统以便：

- 减少人工/过多活动，整合目前采用的不同计划和监测手段，替换现行“影子系统”（单独的电子表格）
- 提供相关信息和报告流程以支持决策过程

特别是，新的计划和预算模式的实施还应当得到以下方面的支持：

- 采用一个时间记录系统，使预算持有人和管理层能够全面了解（和不断更新）当前人力资源工作和费用
- 跟踪目前全组织系统没有获取的所有其他相关信息（包括当地承诺）。关于这一点，必须确保充分供资及完成国际公共部门会计标准项目和实地会计系统更换。

60. 如果作为一项“单独的”举措，全面采用新的计划和预算模式将需要不少于24/30个月。这个时间包括：

- 具体制定过程和管理报告要求
- 分析和确定最佳办法对当前信息技术系统进行升级和合理化
- 在试点项目的基础上检验和完善新模式
- 全面采用“工作计划和预算”系统（和相关支持）。

然而，考虑到更加广泛的方面，必须强调，为实施新的计划和预算模式确定一个实际和可持续的路线图时，还应当考虑使这些活动与其他正在执行的相互关联的主要举措协调，此类举措包括国际公共部门会计标准、基于结果的管理、实地会计系统更换、管理信息系统和奥拉克尔升级。

因此，部际活动需要在粮农组织整体方案内做计划，与其他正在执行的举措协调。举措和相关投资的优先次序应当根据其作用和粮农组织实施能力确定，以符合预计的时间和结果。

采购

61. 在采购方面已确定的可节约数额在 620 万和 880 万美元之间。第一阶段针对采购 workflow 开展的分析，根据核心过程和采购服务过程之间的差异确定了可行的计划和建议，其次是根据需要，对总部、实地和项目的采购活动进行区分。在第一阶段成果的基础上，“全面彻底审查”小组为第二阶段的工作选择了以下主要举措：

- **举措1:** 运用新的采购模式管理初期采购行动
- **举措2和3:** 与其他总部在罗马的联合国机构合作实施采购行动的业务模式
- **举措4:** 授权区域和地方官员管理当地采购工作
- **举措5:** 将业务活动转移到共享服务中心

所涉各项举措的审查结果和结论包括：

62. **运用新的采购模式管理初期采购行动 (举措 1)** 侧重项目的采购，其目标是优化采购行动的时间、安排、规划及随后的执行。

“全面彻底审查”对通过加大（总部）采购处在采购规划工作初始阶段的参与力度来改善上述活动的可能性进行了评估。采购处将与其利益相关方共享由采购处自身开发的业务智能工具提供的功能和信息。

因此，提出的解决方案以知识共享为基础，并且可以通过在采购处内部设立一个新的咨询职能予以实施，而这一新的职能须根据要求，向采购处及其客户提供最新/实时采购信息。

这一新的职能将负责促进技术司和下放办事处确定有利于适当规划实地项目采购活动的的数据资料。

“全面彻底审查”确认该举措为提高项目制定质量（和随后的执行及管理）提供了切实的机遇，并通过以下方式向采购处的客户提供最优质的咨询和信息：

- 提高重要和一致信息的检索速度，获取采购处档案资料和工具，并将所有采购方面的可用信息集中在同一个地方供使用。
- 确定切合实际的必要条件、时限、供货要求和风险以确保项目成功。
- 尽量减少信息来源的重复。

63. **与其他总部在罗马的联合国机构合作实施采购行动的业务模式 (举措 2 和 3)** 包括与其他总部在罗马的联合国机构，即世界粮食计划署和农发基金，确定和开展协作，联合采购货物和管理共同保险组合。

为了确定具体的联合采购机会，“全面彻底审查”对自 2002 年以来总部合同组签发的所有合同，包括同一时期的实地合同和重要商品采购活动进行了审查。

与联合国其他机构类似的联合采购所实现的节约相比（即在日内瓦一些特定情况下，节约比例接近 30%），我们对节约潜力的保守估计为 10%至 15%，即 150 至 230 万美元。

为了实现确定的节约和通过联合采购有系统地利用优势，“全面彻底审查”小组考虑成立一个专门的联合采购组，争取获得总部在罗马的三个机构的具体承诺。

64. 在**授权区域和地方官员管理当地采购工作（举措 4）**范围内，针对粮农组织的采购工作进一步向权力下放模式转移的可能性开展了一项评估。

为了评价向实地进一步下放权力和更多具体责任的可能性，对以下方面进行了案头分析：

- 不同类型采购程序的特点
- 管理不同类型采购所需的能力
- 实地采购的主要货物类别（目前通过总部采购处）
- 采购行动所涉及的人力资源以及下放办事处（区域办事处，分区域办事处，实地项目和粮农组织驻国家代表处）目前现有的人力资源。

分析表明，在“全面彻底审查”假定的最低限度权力下放框架内，有些粮农组织国家似乎没有足够的人员和能力来实施采购行动。

此外，将具体理论上的采购处模式（分散的、集中的和混合式）与粮农组织目前采用的执行模式进行比较，或许能够突出说明粮农组织今天所欠缺的和使之逐步实现有效的分散采购的特点。

为粮农组织提出的模式旨在赋予实地更多的权力，但此举只能逐步实现，以便：

- 在中央一级保持对整体采购活动/数量的全面和详尽看法。
- 确保协调和优化整个组织以及相对于市场的采购程序和文件整理。
- 确保符合采购方面的最低绩效标准/基准。
- 对当地职工的职业发展和培训进行投资。
- 尽量避免不必要的或增多的风险。

65. 在**将业务活动转移到共享服务中心（举措 5）**范围内，“全面彻底审查”进行了一项有关采购服务程序的评估，对这类程序给采购处目前活动带来的影响作出评价，目的是确定那些经过粮农组织进一步的分析和认真评估之后，适合向共享服务中心转移的工作。

五个程序被认为适合转移，建议本组织对同样程序进行补充和深入的分析，以便论述向共享服务中心的转移将会对采购处目前的组织、程序、服务水平和系统要求产生的真正影响，

概括而言，“全面彻底审查”关于采购工作的最终建议强调了以协调一致的方式实施上述举措提出的处理方案的重要性，同时全面评估采购处的现有能力。这对于确保采购处与“全面彻底审查”提出的变革保持一致是至关重要的。还必须强调的是，在执行工作中，实地的有力参与将影响下放办事处的组织和活动，因此强烈建议这样做。

信息技术 (信息技术 workflow)

66. 在信息技术领域，考虑到必要的投资，已确定的（一次性）总的节约潜力在 418 万美元左右，净额为 **340 万美元**，其中可能会有 90 万美元出现在正常计划中。粮农组织作为一个知识型组织，关键是要在信息技术的作用方面有一个明确和统一的战略。信息技术的作用应当确保整个组织能够创造价值和优化成本。此外，它应有效地支持实现战略和职能目标，并提供一个富有成效的管理信息系统。

目前本组织上下普遍开展信息技术活动，但是相互协作或调整活动很有限或处于最低水平。没有任何关于全组织信息技术费用的明确情况，而且没有关于各种应用程序的全面看法和彻底调查。在许多情况下，这导致开发了多余的软件和系统。此外，不同的组织单位拥有相同的信息技术的职能（例如，互联网和内联网服务由不同的单位负责）。信息技术工作和应用程序责任方面的这种分散使得粮农组织无法通过协同努力和规模经济来实现节约。因此，“全面彻底审查”提出以下建议：

67. 信息技术的责任和职能应当纳入“一名首席信息官员”司以便提高信息技术服务的实效。

我们建议成立一个首席信息官员司，负责向全组织提供信息技术服务，特别是在整个粮农组织范围提供程序开发和应用方面的支持。

首席信息官员司将包括信息技术司、世界农业信息中心/知识交换及促进科以及人力、财政及物质资源部（接替行政应用控制组）的计划管理职能，资源来自其他各部现有的信息技术组。通过将信息技术活动整合到一个单位，可以更有效地动员程序开发资源并精简应用支持结构，从而减少非职员人力资源的总人数和“工作合同”。

鉴于信息技术的整合工作仅局限于总部，计算节约的侧重点也仅限于总部。在 2009 年的过渡阶段，将不会出现任何节约。根据一般经验，在 2010 年将总部非职员人力资源总数减少 5% 是现实的，而在 2011 年，由于规模经济和资源整合而实现 10% 的减员也应该是可行的。到 2010 年底应该完成信息技术的合并。

“全面彻底审查”认为 2011 年有可能节省 210 万美元。

68. 粮农组织的信息技术管理工作应当加强。

一个更有效的信息技术管理将为粮农组织提供一个改善整个组织内对目前分散的应用程序进行控制的更好机制。对于整个组织目前正在使用或已经弃用的所有应用程序，没有一个独立而明确的看法。

实施明确的信息技术管理规则能够对应用程序的开发工作实行更加严格的管理，避免重复，确保系统之间必要的兼容性。可以通过减少程序的重复，重新利用现有程序和开发当前程序内所含功能来实现节约。最初显现的潜在节约以整个粮农

组织信息技术在 08/09 两年度程序开发和支持方面的总支出和对一个高级应用程序组合的分析为基础。我们期望应用程序开发和支持经整合之后，能够实现至少 10% 的节支。因此，应当考虑可能在 2011 年节省 80 万美元（正常预算）和 14 万美元（预算外）。

69. 应当改善与客户的互动过程并使之标准化。

客户互动过程（信息技术司与信息技术服务用户/客户之间）的重新规划需要通过服务水平协议予以管理。此外，关键的是要确定一个负责所有客户申请的单一联络点。目前，信息技术服务的客户不知道应该找谁来解决与信息技术有关的事项。

70. 区域和分区域办事处的信息技术支持官员应当在“一名首席信息官员”结构内向首席信息官员报告工作。

这将加强遵守这一作法将促进遵守规则并提高总部支持实地执行中央标准程序的能力，从而保持和改善下放办事处的资源管理和信息技术能力。

71. 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。

我们建议在“一名首席信息官员”结构内设立一个中央信息管理组，负责制定、处理和促进整个粮农组织信息管理方面的工作。信息内容的所有权仍归各部。在这个意义上，信息管理组只从技术上负责数据管理，信息存储和内容检索。业务知识、知识政策和知识共享的责任不属于首席信息官员的职责范围。

72. 扩大信息技术司设在曼谷的海外系统开发和支持中心提供支持服务和软件开发的范围。

应当改进和阐明向曼谷办事处移交的职责和程序。必须实施适当的技能管理和保留程序，以确保持续提供有效的服务。应当定期对向曼谷转移的信息技术服务进行评估，这取决于当地是否拥有强大的信息技术能力。通过增加向曼谷转移信息技术工作，每年每一非职员人力资源的转移可节约 3.3 万美元。据估计，2011 年非职员人力资源总数为 172 个，可向低成本地点转移 10 个非职员人力资源，从而节省 33 万美元。

其他行政服务

73. 该领域其他行政服务的节约潜力确定为 610 万美元。

其他行政服务工作流对翻译服务、印刷服务（包括内外部和网络印刷）、登记服务、包括外部仓库在内的分发和旅行程序等领域进行了审查。对各领域的重要问题分别作了以下论述。

74. 翻译服务：在翻译服务方面已经确定的节约数额为 110 万美元。

粮农组织内部的翻译工作向申请服务的单位收费。从总体上看，翻译服务是昂贵

2009年4月17日

的，同时也是时间密集型的。在“全面彻底审查”小组分发的一份调查表中，各部门提到，聘用外部翻译的主要原因是内部服务的费用、时间和质量问题。有一半的部门认为外部翻译服务的质量与内部提供的服务质量相同，而30%的部门则认为外部翻译的质量超过内部的服务质量。内部翻译每1 000字的成本平均为545美元，而外部翻译1 000字的成本平均为184美元。因此，“全面彻底审查”建议将90%的翻译工作外包，内部只负责急件的翻译（估计占总翻译量的10%）。根据拟议的模式，预计翻译单位提供以下服务：

- 词汇管理

由会议规划及文件处内部和外部提供的词汇数据库是翻译服务外包的一个要素，确保粮农组织的语言和质量。

- 名册管理

由会议规划及文件处保管的名册需要与其他部门保管的名册合并。在粮农组织内部只应当有一个翻译人员名册，并由会议规划及文件处负责保管。

- 审定/校对

会议规划及文件处将就所有完成的译文进行审定和校对。这两项服务将有助于确保文件的质量和粮农组织词汇的正确使用。

- 翻译（占翻译工作总量的10%）

根据拟议模式的预测，会议规划及文件处的翻译量占粮农组织翻译总量的10%。可以从内部或外部向会议规划及文件处申请翻译服务。会议规划及文件处提供这项服务的收费应为每1 000字250美元。

拟议的翻译服务模式应当通过粮农组织的正常计划供资。工作量的减少可使职位减少一半左右，每年可节省约110万美元。

75. **印刷服务、发行和仓储：**在印刷服务、发行和仓储方面已确定的节约潜力为86万美元。

此项举措对下列成分进行了评价：

- 网络/工作组打印机
- 多功能打印机
- 会议规划及文件处（KCCM）内部印刷
- 电子出版政策及支持科（KCII）外部印刷
- 分发和仓储

我们建议将内部和外部印刷服务合并，其中也包括发行和仓储服务。新的印刷及发行组将通过不同方式帮助降低成本，即改进规划，利用世界各地的外部印刷

服务商和地方发行，减少参考资料的仓储和通过新一代协同作用来减少约当全职人数。

建议减少粮农组织内部现有的网络打印机和多功能打印机数量，使网络打印机的比例达到 1:10，多功能打印机的比例达到 1:20。

通过减少多功能打印机所实现的节约确定为 22 万美元左右，通过减少参考资料的仓储可节省约 6 万美元，通过合并和增强印刷部的技术可节省约 58 万美元。在整个印刷和发行方面估计每年将节省 86 万美元。

76. **登记服务：**在登记服务方面确定的节支潜力为 310 万美元。

已经着手进行一项登记系统升级的改革。“全面彻底审查”对登记工作开展了评估，并发现了某些缺点，因此，“全面彻底审查”建议把改革登记系统工作转交给首席信息官员司，由该司负责确定新的登记系统的要求及合格的供应商，并实施和维护该系统。

新的系统应当使所有工作人员能够对记录进行存储、检索和管理。据估计，粮农组织将需要投资约 80 万美元来创建新的登记系统，另外还需要 10 万美元来开发一个支持电子签名的系统。这将使粮农组织总部的约当全职人数减少大约 60%，每年可节约 220 万美元左右。在下放办事处启用新系统和向技术单位遣调登记人员的办法，每年可使粮农组织进一步节省约 90 万美元。登记方面因此而实现的节约总额估计为 310 万美元。

77. **旅行：**在旅行方面确定的节支潜力为 105 万美元。

目前粮农组织实行的旅行程序包括旅行授权的多重审批过程。这种繁琐的程序导致提前订票时间的延误。在 2008 年，粮农组织订票数为 1 万张左右，花费了大约 1 800 万美元。在粮农组织预订的机票中，大约 42%的机票预定时间不到 14 天。“全面彻底审查”研究发现，实行按季度批准旅行计划和改变程序的做法可使粮农组织将提前订票的时间规定为最少 14 天。为此，建议修改旅行政策，将最少 14 天的提前订票时间作为强制性规定。实施提前订票时间的规定估计每年将节省约 85 万美元。同一项研究显示，节支总数的大约 2.3%可通过实施限制性机票来实现。通过执行这一规定，粮农组织每年将节省大约 20 万美元。

F. 实施计划

78. “全面彻底审查”提出的举措将有助于粮农组织在提供全组织服务方面作出多项改进，同时创造了巨大的节支机会。尽管如此，“全面彻底审查”发现了一些对成功实施这些举措至关重要的问题。
79. 关键的是要确定“全面彻底审查”提出的举措的优先次序，而且还要确定粮农组织更广泛改革项目所设想的那些举措的优先次序；另一个重要问题是在考虑这些举措之间的依赖关系和效益水平的基础上，为其实施制定时间表。因此建议采用一种具有授权的项目管理方法，同时具有明确的时间安排和优先顺序，如下图所示。

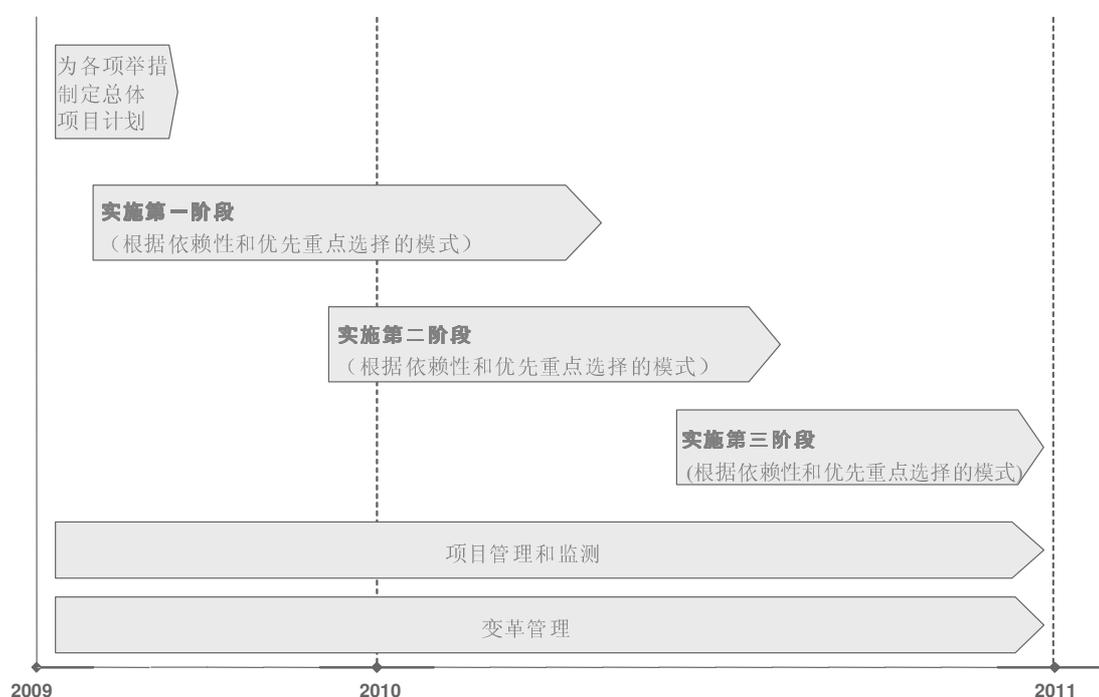


图 ES-1：示意性路线图

80. 重要的一点将是确保管理层为实现确定的成果全力以赴，并采取一切必要的行动，确保实施工作取得成功。此外，一些预期采取的举措需要总部设在罗马的其他两个联合国机构（粮食计划署和农发基金）的合作。
81. 关于“全面彻底审查”建议的全面实施计划考虑到，所有举措将在 2009 年年内开始执行，以充分实现已经确定的节约潜力。在执行工作的最初阶段，“全面彻底审查”建议制定一项总体项目计划，包括已确定的举措的优先次序和相互依赖关系。需要将所需预算和资源分配给各项举措，以避免延误。如果不能及时提供足够的资金和资源，本组织便无法实现增效节支方面的诸多好处。

82. “全面彻底审查”预计约当全职人数将减少；这将意味着粮农组织须考虑采取对社会负责的行动，在可能的情况下，组织培训和重新调配资源。
83. 最后但并非最不重要，实施旨在促进采纳新方法的变革管理举措至关重要。
84. 主要报告内提供的各工作流章节含有转换图，具体说明了为实现“全面彻底审查”各项举措和相关效益将采取的行动。