

2009年《近期行动计划》进展报告

内容摘要

引言

1. 《近期行动计划》极为宏伟，志在全组织上下引发意义深远的改革，是联合国所有组织迄今所开展的最为综合的改革进程之蓝图。
2. 本文件旨在提供一份粮农组织大会第三十五届（特别）会议第 1/2008 号决议授权实施的《近期行动计划》在 2009 年的进展报告。
3. 本报告对到 2009 年底的情况做出筹划并对全年进展提供综合概况。同时还反思 2009 年所取得的成绩，并指出随着步入下一个两年度且在粮农组织改革不断取得进展的背景下，如何往前迈进。

背景

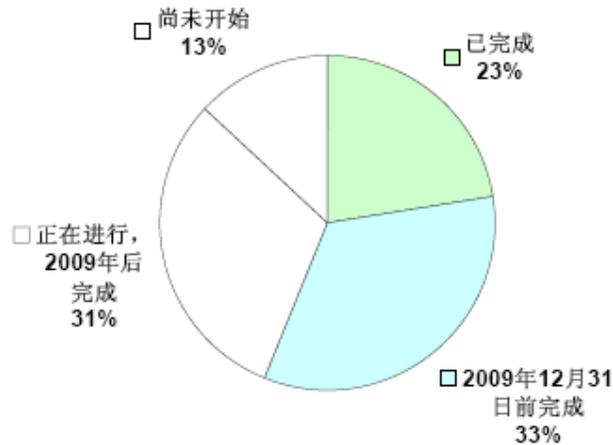
4. 成员国同意，作为对独立外部评价建议的回应，将《近期行动计划》作为粮农组织革新图变的基础；并成立粮农组织大会独立外部评价后续行动委员会（大会委员会）作为监督机构。
5. 《近期行动计划》共有 235 项行动，相互关联、高度依存，需要采取综合措施。将这些行动联系起来，是对粮农组织进行改革并采取绩效管理的总体目标，粮农组织可以藉此明确成员目标；实现可衡量、有影响的结果；在所有工作层面实现一个组织协调运作；优化人力资源的使用；提高服务效率并对成员负责所实现的目标结果。绩效管理框架及其相关行动构成了粮农组织改革核心及主要优先重点。
6. 为致力于变革、注重结果并力争对《近期行动计划》中的许多行动取得快速进展，管理层将所有行动划分整合为 14 个项目，这 14 个项目又进一步集中为 5 个专题，在项目和粮农组织授权之间形成联系并确保项目之间形成合力，同时任命资深专家担任项目主任。
7. 《近期行动计划》中的某些行动需要管理层进行分析和政策考量，因此成立了跨部门改革支持小组，在《近期行动计划》高级管理团队审议政策之前对政策文件进行讨论。高级管理团队是针对《近期行动计划》事项的政策制定小组，由副总干事牵头，在总干事的总体指导下工作。

进展

8. 管理层在落实《近期行动计划》过程中取得了良好进展：截至 2009 年 8 月 31 日，共完成 53 项行动（占《近期行动计划》原定 235 项行动的 23%）；132 项行动，也就是行动总数的 56%（见图 1），预计将于 2009 年底完成。
9. 已完成的《近期行动计划》内容涉及多种举措，其中许多行动清楚明确、简单易行，但还有其他一些耗时长且错综复杂的行动，如基于结果的规划文件（《战略框架》、《中期计划及工作计划和预算》）以及“全面彻底审查”。第 1/2008 号决

议所授权实施的每项行动的实际和预期完成详情可参阅附件 1，该附件复制了 C2008/4 号文件中大会所批准的行动矩阵表。目前所取得的积极进展佐证了秘书处和成员国对实现粮农组织改革目标所表现出的奉献精神。

图1 - 《近期行动计划》各项行动状况(第1/2008号决议)
总计 235 项



成绩

10. 除了对《近期行动计划》所完成行动数量上的考虑之外，还应考虑行动的实质性内容，这代表着 2009 年在粮农组织改革道路上所取得的成绩。

11. 如上文第 5 段所述，粮农组织改革的总体目标是将本组织打造成为采取绩效管理的组织。这需要圆满完成两部分内容 – 明确阐述成员国目标以及在此背景下，实现可衡量、有影响的结果。

12. 粮农组织 2009 年已在此道路上迈出了坚实步伐。成员国和管理层制定了新的结果框架，包含粮农组织远景、成员国三大全球总体目标及其相关十一项战略目标以及通过应用两项职能目标和八项核心职能来予以实现的行动方式。基于该结果框架，已编制完成《2010-13 年中期计划及 2010-11 年工作计划和预算》，将分摊会费和估算的自愿捐款两项资源整合，供 2009 年 11 月召开的粮农组织大会第 36 届会议审议。此项工作本身就明确将结果框架结合运用到可衡量的交付成果中，是 2009 年一项主要改革成果（C 2009/15）。

13. 实现可衡量结果的一项主要内容就是粮农组织一体化运作的的能力，这也是第二项中心重点领域。作为一个组织运作涉及多个层面：总部和权利下放办事处职工、管理层和成员国以及粮农组织和其他伙伴组织。其最主要内容是界定明确、协商一致进行一体化运作，以有助于实现本组织战略目标。为此，在决策过程中对区域办事处赋予了更重要作用。区域代表通过视频会议参加高级管理团队会议及其他重要政策会议，有助于更好地平衡全球、区域、分区域和国家层面所关注的问题。区域代表与其他权利下放办事处磋商，牵头编制其办事处以及整个区域在 2010-11 两年

度的预算提案。自 2010 年 1 月 1 日起，区域代表将全面负责其区域技术官员的预算和计划工作。他们还将逐渐监管粮农组织驻国家代表处的技术和实质性工作。分区域办事处的作用和职能也将发生重大变化，新建分区域跨学科小组（粮农组织驻国家代表和分区域技术官员在其中一起工作），成为有实力、重实效的团队。

14. 粮农组织革新图变《近期行动计划》呼吁建立以激励措施为基础的轮岗政策，在总部以及总部和权力下放办事处之间实行轮岗。为此，已出台两项补充性人力资源政策草案作为辅助措施。首先，组织内部职工流动政策草案，力图促进不同职能和/或不同任职地点职工为时超过一年的工作调动。设想是分阶段实施此项拟议政策，目标是在 2010-11 两年度每年实现 50 个有计划调动。第二项政策草案涉及基于特殊任务或临时性职责的工作调动，职工调动以完成不超过十一个月的工作任务。这两项政策旨在支持职工事业发展，强化粮农组织不同职能和办公室之间的合作并打造出一支更具灵活性、机动性、更加多能的职工队伍。这些政策的落实将会大幅提高粮农组织职工队伍的流动性并因此促进各地职工知识和经验的交流。这两项政策的内部正式磋商程序始于 2009 年 8 月，目前尚未结束。

15. 根据《近期行动计划》所列出的原则，总部综合结构调整开始于 2009 年并将于 2012 年完成。在 2009 年，继评价主任的任命之后，建立了评价办公室。已做好准备对粮农组织驻国家代表的汇报途径进行变革，以便明确并改善国家办事处和所在区域之间的关系，同时权利下放办事处职工已得到培训以便在 2010 年担负起技术合作计划的工作责任。

16. 关于治理改革，一项重大成绩是为了落实《近期行动计划》而通过章程及法律事务委员会、大会委员会和理事会批准了对粮农组织《基本文件》为数众多的修正案，并将由 2009 年大会最终审议通过。

17. 大会委员会所召开的大量会议也带来了一个非常受欢迎的意外收获，即强化了管理层和成员国之间的关系。为数众多的正式和非正式会议，使双方对相互关注的问题、局限性和愿望增强了理解，同时营造出富有成果、建设性工作环境。这一成绩与《近期行动计划》各项目所取得进展相比具有同样价值，因为信任 and 良好工作关系能够加强粮农组织改革。实际上，改革进程促进了成员国和管理层之间的理解并使之对粮农组织未来战略方向做出更大承诺、更具主人翁精神。

18. 关于加强粮农组织伙伴关系，大会委员会第一和第三工作组在 2008 年 5 月 16 日联席会议上全面通过了有关“全组织伙伴关系战略”的说明文件，战略的制定工作于 2009 年开始。题为“设在罗马各机构间的合作方向”的文件由粮农组织、粮食计划署和农发基金联合编写并得到三家机构领导人的批准，2009 年 7 月 29 日计划和财政委员会联席会议对该文件进行了讨论。文件还将于 2009 年 9 月和 2009 年 11 月分别提交农发基金执行局和粮食计划署执行局。

19. 在基于结果的环境中作为一个组织运作的主要因素是对人力资源的优化使用。为此，在 2009 年制定“人力资源管理战略和政策框架”并进行“绩效评价及管理系

统”试点，涉及职工 500 余人。“绩效评价及管理系统”为战略框架、组织结果、单位结果和职工个人工作绩效之间提供了基本责任联系，并因此成为结果框架的基本内容。

20. 文化变革团队结合了总部和权力下放办事处职工的广泛参与，运用各种参与式技术在全组织内咨询了 1000 多位职工。该项工作在 2009 年取得了坚实的成绩，制定出远景声明以及职业发展提案、嘉奖表彰提案并培育包容性工作环境。此外，职业道德官员也获任命。

21. 关于管理能力，三机构管理发展中心得以全面整顿，着重强调通过“绩效评价及管理系统”评估的管理能力，同时开展职工发展课程以支持绩效管理。

22. 2009 年的成绩还包括对工作环境的支持以及实现职工年龄结构平衡。2009 年推出职工弹性工作时间安排，同时制定计划进一步录用和发展年轻专业人员（实习和初级专业人员计划）。而对于年龄结构的另一端，也出台了政策来理顺对退休人员的聘用问题。

23. 第四项成绩是在技术、管理和行政服务领域提高效率。作为精简层级的结果，本组织司长级别的职位削减了三分之一，节省下来的大量经费重新划拨到粮农组织技术项目，同时实现了更为精简、层级更少的管理结构。

24. 精简层级的做法与技术和管理工作方式所提议发生的变革相关，其中一个拟议变革的例子发生在经济和社会发展部（经社部）。经社部正在进行试点，取消处级设置，各个司则设立以结果为导向的工作组来落实组织结果。

25. 关于行政工作效率，“全面彻底审查”已于 2009 年完成；所提出的建议为 2010 年主要行政变革定出调子，并被纳入《近期行动计划》原有的 235 项行动清单，从而形成总数达 270 项行动的一揽子《近期行动计划》。一揽子《近期行动计划》详见附件 2，同时还列出每项行动在 2010-11 年的估算费用。

2009 年费用

26. 在 2009 年全年，管理层一直关注实施《近期行动计划》的估算费用，力图尽量予以削减。初期工作侧重于完善对所需行动的费用估算，并应用创新性机制来减少 2009 年外部供资需求，方式是只对实际发生的外部费用提供资金从而重新计算职工补收费用；把一些活动时间调整到 2010 年以及从其他渠道获取资金等。上述活动所产生的结果是将《近期行动计划》信托基金的资金需求削减到 1427 万美元¹。

27. 做出一项决策来确定《近期行动计划》中哪些行动是支撑整个改革进程的，并为这些行动“专门指定”资金。同时对《近期行动计划》中的一系列其他行动进行“排序”；一旦资金到位，即可有选择性地于 2009 年予以实施。《近期行动计划》中，得到指定资金以及排序在 2009 年开展的行动费用估算为 983 万美元²。

¹ 1527 万美元，含 7% 项目支持费用。

² 1051 万美元，含 7% 项目支持费用。

28. 截至 2009 年 9 月 2 日，信托基金认捐金额总计 830 万美元，实际收到 500 万美元。得到指定资金以及经过排序得以批准进行开支的项目情况见图 2。

29. 管理层做出假设，总计达 983 万美元用以支持《近期行动计划》所有已得到指定资金以及经过排序的行動的资金将于 2009 年收到。对未指定或排序项目的资金安排包括在 2010-11 年《近期行动计划》中。

图2 - 《近期行动计划》各项行动2009年排序情况(百万美元)

项目	2009年费用	排序	批准
13. 文化变革	0.90	指定资金	批准
15. 领导机构后续行动	1.30	指定资金	批准
16. 管理层后续行动	0.60	指定资金	批准
14. 人力资源 - 绩效评价及管理系统 &相关培训	2.40	1	批准
6. 权力下放	1.20	2	批准
14. 人力资源 - 管理信息系统	0.50	3	
"全面彻底审查" - 管理信息系统设计	0.30	3	
12. 企业风险管理 - 合同	0.50	4	
8. 伙伴关系	0.16	5	
14. 人力资源 - 其他管理培训	1.60	6	
"全面彻底审查" - 人力资源职能的新角色	0.37	7	
指定资金/已排序行动合计	9.83 (1051万美元, 含项目支持费用)		

2010-11 年挑战

30. 在 2010-11 年，粮农组织改革工作将开展一系列规模大、难度高的行动，会影响到粮农组织在各地的员工。这包括推出新的管理方式（如绩效管理、企业风险管理、新型规划和实施监测模式等）、新的工作流程（行政流程的众多变革）、新的行政服务（登记注册工作的改善、印刷、采购）、新的人力资源政策（职工轮岗、初级专业人员）以及新的评价系统和程序（绩效评价及管理系统）。

31. 要实施这些规模大、难度高的举措，就有必要在全面调整后的组织结构中同时开展综合工作计划，与粮农组织正在开展的其他工作齐头并进，如《国际公共部门会计标准》³。这就增添了处理错综复杂、相互依存关系的难度以及会有风险对管理层和职工用以实施《近期行动计划》的时间进行争夺。管理层已采取了补救措施来缓解上述风险，通过延长时间安排以及推迟某些平行项目的开始日期等手段，将 2010-11 年《近期行动计划》的工作安排从 5980 万美元削减到 3860 万美元。

³ 资金安排通过资本支出基金。

32. 2010-11年《近期行动计划》各项行动主要涉及下列四大主题：

- 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、布置新型规划和预算编制模式、风险管理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”。
- 作为一个组织运作，粮农组织将投资于所必需的基本建设，使权利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，粮农组织将通过实现综合、连贯且以结果为导向的人力资源管理战略和政策框架，来强化其人力资源管理。预计此框架所包含的六大主要举措（绩效评价、管理/领导力培训、管理信息报告、创新性人力资源政策、支持改革和精简机构举措）将于2010-11两年度内全面实施，并将构成粮农组织人力资源改革的主要支柱。
- 行政改革，“全面彻底审查”所提出的一系列建议将得以实施，涉及方方面面的工作，包括对注册登记职能的审议和进一步自动化、新设立印刷和分发组、差旅服务、与采购相关的大范围改进工作，包括设立常驻罗马机构采购组来处理常驻罗马三家机构总部的货物和服务联合采购事宜。

前进的道路

2009年取得了良好进展，完成了大量《近期行动计划》活动。管理层和成员国之间改善了关系、增进了理解，有助于在全年将粮农组织改革推向前进。2010年有望进一步推动《近期行动计划》更多工作的完成，其中有些行动错综复杂，会对职工造成重大影响。活动重点更多转向业务层面，将需要推动支持机制的变革来保持其实效，包括将问责制与基于结果的框架相联接。如内部缺乏必要技能，管理层则会寻求聘用外部专家。支持机制将非常注重内部和外部沟通。管理层和成员国之间的公开对话，无论正式或非正式对话，都将得以保留。

在下一个两年度全面实施这一改革计划，将为改革进程制度化奠定坚实基础，从而得以不断提高粮农组织的高效和实效。