

# 联合国粮食及农业组织 对总干事办公室职能的审查

最终报告 – 执行概要

2010年3月19日

## 执行概要

### 背景情况

1. 总干事办公室是整个粮农组织中的一个关键职能部门。2006 年至 2009 年，对粮农组织进行的若干项审查表明，该职能与其他行政和综合支持职能之间的互动，据粮农组织内部收集的反馈意见，产生了一个费时的过程，妨碍总干事办公室发挥最有效、最具战略性的作用，因而有必要重新界定行政活动中某些现有的职责和程序。
2. 对总干事办公室职能的审查有三个主要目的：a)减少总干事办公室尤其是办公厅对行政活动的参与，b)明确界定两位副总干事、办公厅和综合服务部助理总干事的作用和职责，c)确定将采取的措施、行动及完整的路线图。

### 主要结论和建议

#### 总干事办公室的结构和职位

3. 粮农组织内部对何为总干事办公室及其构成的认识似乎有的模糊。事实上，许多人使用总干事办公室和办公厅两个词时不加区分。实际上，直到 2009 年底，总干事办公室由总干事及其直属办公室、办公厅、档案室、行政支持处（OGDX）、副总干事办公室及战略规划处（ODGS）组成，后者负责与私营部门的合作关系。从 2010 年起，总干事办公室仅包括总干事及其直属办公室、办公厅、档案室及行政支持处。如下表所示，总干事办公室预算内的职位，2009 年底之前为 35 个，但从 2010 年起减少到 24 个。在总干事办公室之外，现有两个副总干事办公室，而战略规划处已与联合国协调及千年发展目标后续行动办公室（UNC）和交流司（KCI）合并，组成对外交流办公室（OCE）。总干事办公室从 2010 年起设有 24 个职位，而直到 2009 年，这些部门有 27 个职位，预期本项审查终结之前会削减在编人员。

表 A: 总干事办公室的职位和结构

总干事办公室的结构		
职能/办公室	2008-09 年 工作计划和预算 预算内职位数	2010-11 年工作 计划和预算提案
<b>1. 直属办公室</b>		
总干事	1	1
专业人员	3	2
一般服务人员	2	2
<b>合计</b>	<b>6</b>	<b>5</b>
<b>2. 办公厅</b>		
司处长和更高职等	2	2
专业人员	5	4
一般服务人员	6	6
<b>合计</b>	<b>13</b>	<b>12</b>
<b>3. 档案室</b>		
一般服务人员	5	4
<b>合计</b>	<b>5</b>	<b>4</b>
<b>4. 行政支持处</b>		
专业人员	1	1
一般服务人员	2	2
<b>合计</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>1-4 小计</b>	<b>27</b>	<b>24</b>
<b>5. 副总干事</b>		
司处长及更高职等	1	
专业人员	1	
一般服务人员	2	
<b>合计</b>	<b>4</b>	
<b>6. 战略规划处</b>		
司处长及更高职等	1	
专业人员	1	
一般服务人员	2	
<b>合计</b>	<b>4</b>	
<b>5-6 小计</b>	<b>8</b>	
<b>总计</b>		<b>35</b>

### 总干事办公室对行政活动的参与

4. 总干事办公室职能审查发现, 目前在总干事办公室参与下对大约 100 项行政活动进行管理, 其中有些活动对粮农组织内部流程的平稳运作非常重要, 而另外一些则比较次要。查明需要总干事办公室参与的行政活动, 有 50% 属于交流和人力资源类别。
5. 本项研究的部分活动是对需要总干事办公室参与的所有行政活动, 尤其是对办公厅参与的那些活动进行审查, 并提出作用和责任的重新分配建议。为审议中的大多数行政活动提出了新的决策图并与相关人员进行了讨论。通过这种互动, 在粮农组织内部就建议采用的一系列新流程达成了一致, 并从 2009 年 7 月起, 也就是在本项审查的过程中已经执行或即将加以执行。建议进一步实施的少量改革, 安永公司认为是可取的, 但其实施需要更多的时间 (“长期”)。
6. 对这 100 项行政活动进行的审查, 总的结果可概括为: 减少决策过程所需的步骤, 降低所需的努力, 加快详细制定行政任务的速度。如果包括安永公司提出的较长期的、更加激进的改革, 改善程度至少为 38%, 可高达 50%。在 17% 至 25% 的情况下会有大幅度改善 (决策过程取消 2 到 4 个步骤)。办公厅对行政活动的参与, 在大约 46% 的情况下已减少。此外, 总干事办公室决策方式实现总体透明, 使相关各方受益。必须强调, 为了实现决策步骤的更佳分配和合理化, 还进行了调整, 在大约 10% 的情况下, 使决策过程的预计步骤增加, 以同时顾及包括两位副总干事在内的新的上层机构。

7. 审查这些行政活动并重新确定决策过程的各个步骤时，应用了以下四项基本原则：

1. 基层化原则：把执行一项任务的权力下放到尽可能最低的层面；
2. 绩效责任原则：确定就某项活动及其结果向总干事负责的个人/职能；
3. 协商原则：在对决策依然负全部责任的同时与其他人协商的可能性；
4. 同事协作原则：全组织不同部门之间要有一种协作关系，以防出现孤立分割状况

不再需要办公厅参与的行政活动报告如下。

表 B：不再需要办公厅参与的行政活动

领域	修改的行政活动
委员会	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 审阅粮农组织投资委员会的会议记录</li> <li>• 审阅粮农组织投资咨询委员会会议记录和建议</li> <li>• 审查任命粮农组织投资委员会主席、秘书和成员的提案</li> <li>• 任命以下工作组和委员会的主席和/或成员或秘书：a)专业人员薪酬和津贴工作组；b)外部培训咨询委员会；c)粮农组织/粮食计划署职工养恤金委员会；d)职工商店联合委员会；e)餐饮服务联合委员会；f)职业健康和安全咨询委员会</li> <li>• 审阅以下工作组和委员会的报告和根据其建议采取的行动：a)专业人员薪酬和津贴工作组；b)外部培训咨询委员会；c)粮农组织/粮食计划署职工养恤金委员会；d)职工商店联合委员会；e)餐饮服务联合委员会；f)职业健康和安全咨询委员会</li> <li>• 审查信息系统/信息技术委员会报告</li> </ul>
交流	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 发布总干事公告</li> <li>• 发布行政通报</li> <li>• 发布新的和经过修订的行政手册章节</li> <li>• 发布职工条例（在根本政策得到总干事批准之后）</li> <li>• 发布政策（在根本政策得到总干事批准之后）</li> <li>• 审查助理总干事的公务旅行报告</li> <li>• 审查大会和理事会各委员会的简要说明</li> <li>• 核准情况通报/介绍</li> <li>• 与所在国协定有关的事项</li> <li>• 核准大会和理事会会议、高级别会议负责官员</li> <li>• 审批领导机构的主要文件</li> <li>• 在办公场所组织慈善活动的请求</li> </ul>
财政	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 预算月报</li> <li>• 5 000 美元以上的注销授权（综合服务部助理总干事与总干事协商注销 20 000 美元以上的项目）</li> <li>• 代表总干事办公室提出各部定期支出报告</li> <li>• 审批职工福利基金对职工合作社的付款</li> <li>• 组织机构间运动会的请求和职工福利基金对机构间运动会的付款</li> <li>• 核准粮农组织两年度账目</li> <li>• 修改信用社章程</li> <li>• 审查外部审计长式报告以及对外聘审计员的相关正式回复</li> </ul>
人力资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在外部媒体上公布职位空缺（媒体广告）</li> <li>• 改变授权</li> <li>• 任命一般服务人员遴选委员会成员</li> </ul>

领域	修改的行政活动
	<ul style="list-style-type: none"> <li>“退休人员退休后六个月内不得返聘”这项要求的免除申请</li> <li>前 D-1 及更高职等工作人员第一次返聘授权</li> </ul>
信息技术	<ul style="list-style-type: none"> <li>核准袖珍目录和电话簿</li> </ul>
会议	<ul style="list-style-type: none"> <li>部际工作组的设立和取消</li> <li>区域会议的筹备（实质性事项尽可能由副总干事处理）</li> <li>决定区域会议秘书处的构成</li> <li>主办非粮农组织会议的授权</li> </ul>
采购	<ul style="list-style-type: none"> <li>粮农组织驻国家代表处办公用房的租用</li> <li>审查特许合同</li> <li>审查协议书</li> </ul>
旅行	<ul style="list-style-type: none"> <li>技术人员出席区域会议的审批</li> <li>区域助理总干事的旅行</li> </ul>

### 高管领导小组

- 按照“全面彻底审查”和独立外部评价大会委员会报告的建议，应成立一个辅佐总干事的高管领导小组。高管领导小组于 2010 年 1 月份开始运作，定期举行会议。高管领导小组由总干事主持，包括两位副总干事和办公厅主任。其主要目标之一是协助总干事在全组织一级对粮农组织的活动进行战略管理和协调。
- 高管领导小组应举行定期会议（每周一次），并就危急或紧要事项举行特别会议。高管领导小组如有一位成员不在总部，则应在总干事主持下，召开视频会议或远程会议。
- 现行高级管理人员会议（高管会议），由所有助理总干事参加，总干事主持，应照常举行。高管会议有利于粮农组织不同部门之间信息共享和反馈，是打破条块分割，营造一种协作性工作氛围的极好方法。如果总干事外出，高管会议将由最资深的主管官员主持。
- 鉴于高管领导小组可能成为对粮农组织进行战略管理和协调的一种关键机制，我们强调要在 6 至 12 个月之后，由高管领导小组对其会议的经验进行评估和审查。这将有助于改进其工作范围，也便于高管领导小组考虑改进领导小组与高管会议之间的互动。

### 高级管理层报告途径

- 今后，为粮农组织高层确定一种适当的运作方式，确保最佳地利用粮农组织高级管理层的能力和经验，快速决策，迅速应对各种问题和危急情形将至关重要。有鉴于此，为确立总干事、两位副总干事和各位助理总干事之间的粮农组织高层关系结构提出了三种不同方式（方案），并对各种方案的主要利弊作了说明。
- 我们认识到，根据《粮农组织章程》，总干事拥有在大会和理事会的总体指导下，管理粮农组织工作的全部授权，粮农组织的工作人员应向总干事负责。由此得出，粮农组织的高级职员（即助理总干事和副总干事）应就其职能履行情况直接向总干事负责。
- 因此，根据我们的评价，最有利的方案看来应能够免除总干事对助理总干事进行日常监督的必要，同时允许两位副总干事协调各自主管部门的工作，但又不在粮农组织结构内，对助理总干事所履行的所有职能添加一个层级。

15. 因此，优选报告方案是助理总干事向相关副总干事事实线（即直接）汇报，接受其日常监督，而对总干事虚线（即间接）汇报，即各助理总干事就其绩效向总干事负责。
16. 我们建议，副总干事因此将监督各助理总干事的工作，目的是实现计划整合，确保需要跨部门协作的执行活动协调一致。各助理总干事将继续就其分部门主要行动向总干事负责，并在一致认为添加一个层级会过于官僚时，就有关事项直接向总干事报告。总干事将对助理总干事的招聘负直接责任，并负责对其进行绩效考核，同时听取相关副总干事的意见。此外，总干事将与助理总干事共商大事和直接沟通，包括通过高管会议。

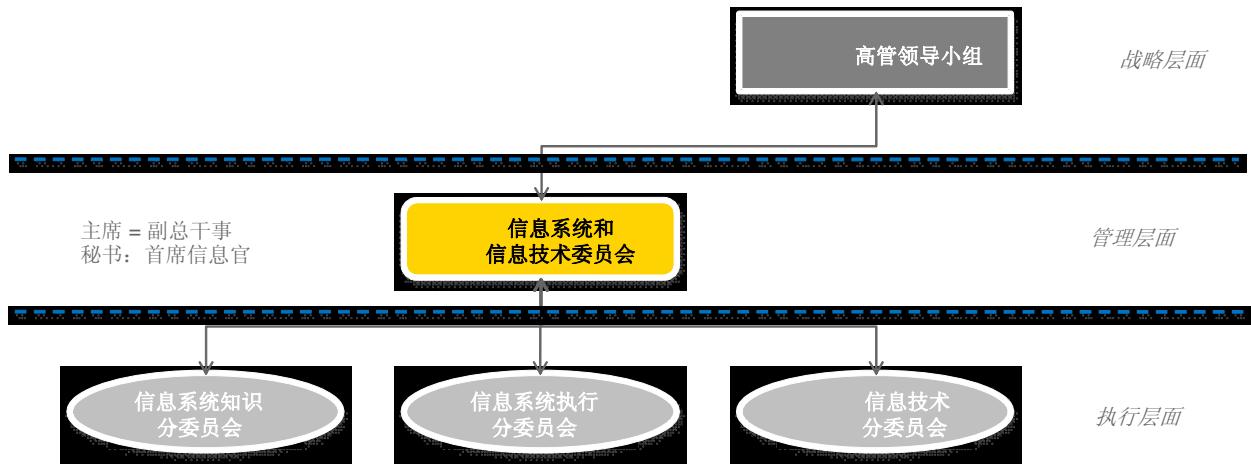
### 内部咨询委员会

17. 粮农组织对内部咨询委员会的工作特别重视。一般来说，委员会可对一个组织内部的全组织主动精神和参与性决策产生积极影响。然而，带来的风险是内部委员会可能减轻个人的决策责任，因而，降低了工作人员的责任心。在粮农组织内部，内部委员会数量众多，已经成为决策过程的一种负担和风险。这种意见已在独立外部评价报告中提出，后来的“全面彻底审查”报告也提到了这一点，后者提出有必要精简行政领域的咨询委员会。尤其是，我们想至少提及值得仔细审查的两个领域：信息技术委员会和人力资源委员会。
18. 在对总干事办公室职能的审查中，我们注意到，在“综合服务”方面现有 24 个咨询委员会，其中 10 个与信息技术相关。在“全面彻底审查”中，安永公司针对粮农组织信息技术管理提出了有关建议，已为管理层采纳。我们的分析以该工作为基础。
19. 在这些信息技术委员会中，许多委员会职责范围不明确，或责任重叠。其中有些委员会的成员虽有深厚的专业技能，但做成事情所需的决策授权不足，而另外一些委员会的团队成员虽有所需的资历，但却没有所需的技术专长。此外，由不同的委员会主管信息系统/信息技术项目的开发和维护，产生了两大主要影响：
  - a) 信息系统/信息技术解决方案的开发过程中所取得的经验，因其维护工作移交给一个新的委员会负责而丧失；
  - b) 难以预测信息技术计划维护所需的工作量和投资。

总的来说，信息技术委员会的运作方式看来没有聚焦，不利于产生促进有效实现这项重要职能的目标所需的影响。

20. 我们建议减少信息技术委员会的分割程度，将其合并为一个委员会（即信息系统/信息技术委员会），由三个分委员会给予协助：第一个分委员会主管信息技术，其余两个主管信息系统，分别负责知识和执行领域。信息系统/信息技术委员会将发挥监督作用，负责管理工作。其秘书将为首席信息官，而一位副总干事可担任主席。信息系统/信息技术委员会将直接向高管领导小组提出建议。下图突出显示了拟议的新结构。

图 A: 建议的信息系统/信息技术结构



21. 通过设立一个人力资源委员会，赋予其权力并运用基层化原则，将有可能精简人力资源政策发展过程，确保人力资源政策的制定和审批所需的时间线缩短，同时改进对人力资源管理的监督。实际上，人力资源委员会由建议的多达 10 名成员组成，并由人力资源司充当其秘书，可成为全面讨论和处理人力资源主题/事项的理想论坛，将不仅加快人力资源事项的决策工作，而且从总干事办公室分流出一些相关工作量。

#### 战略、规划及资源管理办公室 (OSP)

22. 战略、规划及资源管理办公室于 2010 年初在《近期行动计划》批准的总部结构调整项目中成立。其活动范围概括如下：

- 就涉及本组织的目标、基于结果的计划、预算和资源筹措等的战略和政策事项提供咨询
- 领导有关“基于结果的管理”的政策和程序的制定工作
- 协调粮农组织战略、计划和预算规划的制定
- 监督报告计划和预算执行情况

我们认为这一范围对新成立的这个办公室的目标非常合适，认识到“全面彻底审查”中所建议的拨款后财务监督职能的转移将推迟到 2010 年年底进行。

#### 交流及对外关系 (OCE)

23. 关于全组织交流和对外关系办公室 (OCE)，我们完全认同在新的总部结构内，把所有对外关系归口到一个办公室管理的好处。所有对外关系的一个切入点将是确保改进协调、一致性和能力，以便借鉴经验和获得增益。伙伴关系，包括与私营部门和民间社会/非政府组织的伙伴关系，属于粮农组织的一个战略性主题。伙伴关系一方面带来了大量机遇，但也可能对整个组织产生重大风险，需要全面的战略规划和认真监测。因此，我们欢迎成立伙伴关系委员会，使内部主要相关各方参与伙伴关系工作，由交流及对外关系办公室充当秘书处，由总干事主持。
24. 关于对外交流，即使我们认识到与伙伴合作制定交流和宣传战略的重要性，我们对选择合并交流和伙伴关系这两个办公室感到困惑。在与原有的联合国协调和千年发展目标后续活动办公室

(UNC) 和原有的交流司 (KCI) 工作人员访谈之后，这两项职能所需的技能组合显然大不相同。此外，我们还注意到，在规模和总体结构可比的联合国大多数机构和组织内，交流和伙伴关系没有合并成一个办公室。

25. 另一个关注是新设立的办公室规模相当大。新的办公室（全并战略规划处、联合国协调及千年发展目标后续行动办公室及交流司之后）将包括正常计划内的 57 名工人员（33 个专业级/司处级职位和 24 个一般服务人员职位），并由有限的非职工资源给予补充。此外，我们相信，粮农组织对外交流的管理方式可加以改进。
26. 因此，粮农组织可考虑可能使交流工作的管理成效更高的其他业务模式；其中可包括更多地使用外部专业力量（外包），外包将向粮农组织介绍最佳的交流方式，同时有助于通过裁减职员降低成本，使整个交流和对外关系办公室更加易于管理。

#### 办公厅在文件审阅方面的作用

27. 办公厅投入大量的时间来审阅各部编写的需要总干事签字的文件（如官方通讯）。此类文件编写不当时，办公厅工作人员需要重新编写文件，以便确保形式和内容均符合粮农组织的使命和战略。结果，各部往往没有拥有这些文件的感觉，起草时就预期办公厅将审阅并最终确定。有鉴于此，我们建议有些活动不再由办公厅直接负责，而返还给各部。编写此类文件的模板和说明早就存在，但应通过内联网使人们更易获取。

#### 权力下放

28. 权力下放是一个重要主题，其有效实施需要《近期行动计划》的许多活动协调一致。建议粮农组织认真研究权力下放过程的管理工作，因为向下放业务模式的重点转移，需要采取一项全面的战略方式，不仅仅是把一些活动从一个办公室移交给另一个办公室。建议成立一个小组并赋予其实施所有必要措施的权力，负责运营的副总干事担任权力下放过程的负责人。

#### 路线图

29. 为建议的上述举措和相关活动绘制了一张路线图，设想过渡时期为 8 个月，使粮农组织能够充分做好改革准备。建议的某些改革已从 2010 年 1 月份开始实施，应于 2010 年 6 月份之前结束。

表 C: 路线图

举措	活动编号	说明	截止日期	评论
1) 成立高管领导小组	1	批准和公布高管领导小组的职责范围	1月 10 日	高管领导小组已经成立，职责范围正在调整细化中
2) 修改咨询委员会	1	审查所有现有的咨询委员会，确定能否取消/合并其中某些委员会	7月 10 日	
	2	对信息技术委员会的管理采用建议的新方法	10月 10 日	在任命首席信息官和制定详细说明新过程的程序之后
	3	设立一个能够指导人力资源政策制定工作，因而加快政策采纳过程的人力资源委员会	6月 10 日	这将意味着制定一项详细说明新过程的程序
3) 修改关于政策活动和相关决策过程	1	实施/公布粮农组织内部已经商定的新的决策图（短期）	6月 10 日	在某些具体情形下，已经采用了建议的一些新程序
	2	实施/公布安永公司建议的新的决策图（长期）	6月 11 日	
4) 对外交流	1	开展可行性研究，核证最适宜的业务模式	6月 10 日	
5) 文件修订	1	改进和公布模板和工作说明	7月 10 日	
6) 权力下放	1	对现状进行评估	3月 10 日	
	2	制定详细的工作计划	4月 10 日	
7) 监测	1	根据需要确定负责人和一组机动人员	3月 10 日	
	2	定期监测进展	6月 11 日	
8) 组织就绪状态评估	1	着手进行就绪状态评估，核查粮农组织接受根据“长期”建议进行第二阶段改进的状态	4月 11 日	
	2	为 7 月开始实施第二阶段“长期”建议制定一项计划	6月 11 日	
9) 开始第二阶段实施	1	根据粮农组织就绪状态实施第二阶段的建议	7月 11 日	
10) 速赢	1	采纳并持续实施审查过程中所确定的速赢措施	持续	
11) 变革管理	1	落实一套旨在促进文化变革的举措	6月 11 日	

30. 建议实施的所有变革都要认真规划，因为需要在一段时期内分步实施，使粮农组织能够接纳新的程序和结构，在变革中发挥积极主动作用。此外，对拟采取的举措要定期监测，以确保及时有效地落实商定的建议。鉴于上述原因，宜任命一位高级官员监督拟实现的转变。
31. 新系统、新过程、新作用及新责任，如果不辅之以适当的变革管理，如果得不到全体员工的真正拥护，就不足以实现组织绩效的提高。我们建议予以认真重视。这也正是建议分步实施的理由：首先在粮农组织内部已经达成普遍一致和接受的领域，立即实施最初的一组变革；随后，在全组织时机总体成熟和接受时，实施第二套措施。