

2004年8月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

计划委员会

第 32 届会议

2004年9月27日-10月1日于罗马

对粮农组织权力下放的独立评估

目 录

| | 页次 |
|-------------------------------|----|
| 评估情况概述 | 2 |
| 1 引言 | 8 |
| 1.1 评估的背景与方式 | 8 |
| 1.2 权力下放 — 主要的变化 | 9 |
| 2 权力下放的背景 | 13 |
| 2.1 外部因素 | 13 |
| 2.2 内部背景 | 14 |
| 3 权力下放的总效果 (成员国和其他有关方面的看法) | 15 |
| 4 支持国家发展的要求和粮农组织的回应 | 17 |
| 4.1 国家对发展支持的要求 | 17 |
| 4.2 回应成员需求，下放实地计划的执行工作 | 21 |

为了节约起见，本文件印数有限。谨请各位代表及观察员携带文件与会，
如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从
因特网 www.fao.org 网站获取。

| | |
|----------------------------------|----|
| 4.3 在国家一级与国际社会的伙伴关系 | 22 |
| 4.4 在各国、各区域的规范工作及区域会议的作用 | 23 |
| 5 保证粮农组织在各国存在的资金及存在方式 | 26 |
| 5.1 资金的减少和驻国家代表处的能力如何适应需要 | 26 |
| 5.2 在各国存在的方式 | 27 |
| 5.3 增加驻国家代表处的资金 | 28 |
| 5.4 粮农组织驻国家代表/外派技术官员(FAOR/OTOs) | 29 |
| 5.5 粮农组织驻国家代表处的地点安排 | 31 |
| 5.6 粮农组织在发生紧急情况国家的存在 | 31 |
| 6 在区域提供技术服务和区域办事处的角色 | 33 |
| 6.1 区域内各种服务和角色的现状 | 33 |
| 6.2 政策援助、投资和执行各司所扮演的角色 | 33 |
| 6.3 对国家提供足够技术支持中的问题 | 35 |
| 6.4 在区域做出技术反应时更多地利用当地专长 | 44 |
| 6.5 对区域结构的涵义 | 45 |
| 6.6 通信战略与区域和联络办事处的信息官员 | 47 |
| 7 联络办事处的角色、用处和涵盖范围 | 48 |
| 7.1 国家联络办事处(LOBR, LOJA and LOWA) | 48 |
| 7.2 日内瓦(LOGE) 和纽约(LONY) 联络办事处 | 48 |
| 7.3 加强联络办事处的运作 | 49 |
| 8 人力资源及其管理 | 49 |
| 8.1 保证人员的基本能力和配备 | 50 |
| 8.2 关于人力资源的其他支持措施 | 53 |
| 9 执行、管理和组织问题 | 55 |
| 9.1 在国家一级负责开发实地计划、使用技术援助和审批项目的当局 | 55 |
| 9.2 行政和管理支持 | 57 |
| 9.3 将总部工作外移以节省费用的可能范围 | 60 |
| 9.4 在实施评估建议中平衡费用与节约 | 60 |
| 10 总的结论：增强与加深组织上的统一性和一致性 | 61 |
| 附录 1 — 评估的授权范围 | 64 |
| 附录 2 — 评估组独立外聘成员的简历 | 68 |
| 附录 3 — 工作人员的能力要求 | 69 |
| 缩略语 | 70 |

对粮农组织的独立评估

评估组衷心感谢粮农组织在世界各地和罗马办公室的人员：他们甘心情愿地抽出时间为我们提供情况和直率的意见 — 没有这种支持，本小组决难完成自己的任务。特别要感谢评估处的玛利亚·伽东，娜丁·孟尼松，卡洛斯·塔那松那和希瑟·扬给予的行政支持和分析，计划和预算处的米娜·道拉查西，安吉莉卡·亚布里那和迈克尔·戈太那尔给予的关于行政制度和费用的分析。

评估组组长

大卫·桑兹·史密斯和玛丽·钦纳里-赫斯

地区顾问：

米诺利·圣泰皮拉
阿代尔·阿布尔·纳噶
罗伯托·卡布拉尔

评估服务支持：

图利娅·阿亚齐
约翰·马基
拉谢尔·撒维内-贝都因

评估情况概述

引言

1. 加强权力下放是总干事于 1994 年发动的一揽子综合改革方案的一个主要支柱。权力下放的中心目标是增加本组织对成员国的意义和对它们的问题采取行动的能力。这也被视为加强使用国家能力、在实施中厉行节约、并缩短反应时间的一个机会。十年之后，由粮农组织高级管理层和理事会计划委员会委托进行了这次评估，以对权力下放进行全面而独立的评价并提出建议，从而增加权力下放今后对成员国的益处。

2. 评估由外聘的 5 位独立顾问组成小组领导、进行，并由粮农组织评估处的 3 位成员提供支持。为此实施了一项广泛的访问计划，其中包括全部区域办事处、分区域办事处和联络办事处，以及 16 个驻国家代表处。在这些访问中，评估组会晤了被访问国政府的部长和高级官员，以及其他联合国机构、各捐助方下放该国的办公室、非政府机构和私营部门。在整个评估过程中，评估组与总部资深工作人员举行了会谈。由发展中国家政府和驻国家、区域和总部的粮农组织工作人员回答了小组的调查问卷。评估组还回顾了各国对粮农组织管理机构提出的意见，并从其他联合国机构了解了它们的权力下放情况。

3. 评估组坚定地以其授权评估范围作为工作基础，采取了如下的做法：

- 将其出发点定位于粮农组织保证为发展中国家需要服务的最佳安排的重要性；
- 认识到评估的建议将在粮农组织预算已经削减的情况下执行；
- 鉴于总部技术部门肩负的重要规范工作，不提出任何将它们财政资源或工作岗位转移到国家或区域办公室的建议。

4. 本报告第 1.2 节总结了权力下放过程中发生的变化，而报告的其余部分对变化的结果进行了分析。评估组在进行分析和提出建议中意识到，粮农组织资金，包括预算外资金的下降，已大大改变了权力下放中可以动用的资金以及进行权力下放的某些前提。评估组进一步获悉，原先进行权力下放的计划，包括建立更多的分区域办事处的计划，不得不削减或放弃。

评估发现的情况

5. **成员国和其他有关方面对权力下放的看法：**评估组发现国家、捐助方和联合国大家庭都赞成权力下放。在此背景下，它们强调要下放功能和权力。具体评价则因区域而大有不同；评估组发现，在太平洋和加勒比岛屿，人们的期望得到实现。在中欧国家也有改进。而在其他地方，政府、捐助方和联合国体系其他成员常说，没有看到粮农组织有更多的权力下放，也没有看到其带来的好处。

6. **国家对发展支持的需要：**由于发展水平的不同，区域与国家之间在需要的援助类型上有着重大区别，但是普遍需要粮农组织在发展和提高国家政策和战略等源头问题上给予支持。贸易是主要的强调点。各国希望在一个快速变化而越来越全球化的世界里得到粮农组织有根有据、不偏不倚的见解。与此同时，各国农业部继续希望得到粮农组织范围广阔的技术支持。粮农组织当前的回应重点，并不能足够地反映各国的要求，特别是在提供范围较广的战略分析和处理特定亚部门的源头问题的能力。

7. 粮农组织通过权力下放结构对各国的回应，表现了与本组织战略框架和千年发展目标某种趋同。资金的分配也显示在某种程度上吻合了关注最不发达国家，包括其中的非洲国家，和依赖农业人口的数量需要。然而，评估组的确得出结论：仍需加强对粮食不安全和贫穷现象的反应比重，尤其在那些农业部门还有大量粮食不安全人口的国家，包括印度和中国。

8. 评估组还得出结论：重要的是粮农组织要澄清其在各国的优先重点。评估组建议采取的形式应为：由粮农组织代表负责与各国政府密切配合，并在区域办事处人员支持下拟订的国家优先重点框架。这些框架应由区域办事处和粮农组织总部进行深入的研究。评估组发现：国家优先重点框架将会受到政府和其他联合国机构以及捐助方的极大欢迎；它们都很愿意与粮农组织建立伙伴关系(见建议 1)。

9. **与国际社会在国家一级的伙伴关系：**评估组发现，粮农组织在联合国驻各国团队中进行了密切合作，但合作伙伴认为：由于粮农组织代表缺少使用技术合作计划和从捐助者接受小额资金的授权，这就减少了发展伙伴关系的可能性。特别推荐密切与粮食计划署、泛美农业合作所等组织，尤其是与国际农业发展基金的合作(见建议 2)。

10. **区域规范工作：**在所有区域都发现，在共同问题上的规范工作对于各类国家都是必要的，而中等收入国家对此尤有兴趣。在粮食安全评估或发展分区域贸易等问题上，介乎规范工作和技术支持之间的工作往往对最不发达国家具有特别的实用意义。评估组得出结论：在全球性规范工作和具体国家、类型及区域的特定规范要求之间建立有力的联系，是极其重要的。但是，当前的安排并不能充分做到这点，原因是缺少足够互动的、对区域规范工作进行综合分析的体系，并需要在计划和执行规范活动方面加强下放的办事处与总部之间的联系。建议在区域代表和区域会议推动下将区域规范工作列入本组织中期计划之中，而把总部和区域工作人员的工作一体化(见建议 3)。

11. 还建议：区域会议的形式和内容都应设计得更加灵活，以满足区域的需要，而吸取区域的意见应该在本组织的计划和预算过程中形成制度，特别是有关区域的活动方面(见建议 4)。

12. **驻国家办公室的存在：**评估组发现，没有按照需要和有限的资金调整涵盖国家的方式，而这限制了粮农组织发挥其有效作用。粮农组织驻国家代表职务空缺的数量之多和时间之长，是预算不足的最明显和最有害的方面之一。评估组认为，要对此进行有效的应对，就需要对粮农组织驻国家代表的涵盖面进行某些调整，以保证给予农业占主要地位、又有大量营养不良人口的穷国足够的注意。还需要注意那些当前未被涵盖或极少得到涵盖而高度需要援助的国家，特别是独联体中的国家。与此同时，有一些国家的营养不良人口不多、农业地位不高，而回应它们的需求并不需要同样的存在。就这些国家而言，需要提供更为合适的涵盖方式，例如经常进行访问的多重授权方式(见建议 5)。

13. 评估组回顾了并建议采取一些增加粮农组织驻国家办公室资源的可供选择的办法。这包括与实地计划共享资源，使用志愿者和借调人员，以及利用国家咨询机构中的当地人才和专门知识(见建议 5)。

14. 新的**粮农组织驻国家代表/外派技术官员(FAOR/OTO)计划**得到评估组的研究；评估组发现：FAOR/OTO的技术专业不一定是驻在国的优先重点。还发现，他们可以用于驻在国以外技术职责的时间极其有限。虽然FAOR/OTO的费用仍由他们所属的总部技术单位负担，他们相当大的一部分时间要用于他们作为粮农组织驻国家代表的责任。评估组因此建议终止现行的FAOR/OTO计划。但是，评估组将FAOR/OTO做法的某些成分并入了关于加强国家一级反应的建 议中(见建议 6)。

15. **粮农组织在发生紧急情况国家中的存在：**评估组发现：在一些国家里，粮农组织驻国家代表和粮农组织紧急行动和恢复处聘用的紧急情况协调员之间发生了职权上的冲突（而后者掌握资金预算）。另外，在紧急情况处理和恢复战略与发展计划之间也有分歧（前者由粮农组织紧急行动和恢复处及其紧急情况协调员推行，而后者由粮农组织驻国家代表管理并受到区域和分区域办事处团队不同程度的支持）。就复杂的紧急情况而言，本组织应该发展一支粮农组织驻国家代表/资深紧急情况协调员的核心队伍：他们轮流在发生重大而复杂的紧急情况时进入现场，代替粮农组织驻国家代表执行任务。在必要的运行

支持到位以后，应该使他们负责预算。在其他紧急情况下，责任的分工应该按照每次的具体情况而定。紧急行动和恢复处应该继续其关键的中心作用，并通过对预算第3章进行调整而得到更多的经常预算资金（见建议7）。

16. 对各国的技术服务和区域办事处的作用： 评估组发现，粮农组织驻国家代表和各国政府对技术服务的满意程度就东南亚、中国、南美和加勒比地区来说，总体上是可以的。南太平洋情况比较特殊：当地没有粮农组织驻国家代表处，但评估组访问时发现对该地区的服务是好的。非洲区域对粮农组织的技术服务很不满意，甚至在接近区域和分区域办事处的国家都是如此。粮农组织驻国家代表们强烈声明他们没有得到所需要的技术服务，也很少见到区域工作人员。中亚的满意程度也很有限，在中美就更少了。大多数独联体国家，尤其是处于中亚的国家，只得到有限的关心，也没有粮农组织驻国家代表处。评估组发现，区域和分区域办事处对各国的访问集中在有限的几个国家。粮农组织驻国家代表和各有关国家对决定区域技术人员提供的技术服务没有什么发言权；评估组的结论是：在实地计划以外对各国提供的直接支持，主要是由提供者而不是由需要者决定的。

17. 鉴于人们要求粮农组织提供更多的接近源头的工作，就需要区域技术人员能够为本部门或亚部门提供全面的战略观点并知道何时需要请求更为专业的技术支持。

18. 需要更充分地使用区域和分区域代表来支持各国的发展，并开发出反应迅速的粮农组织区域计划。而他们与本组织的更好整合，会有利于提高整个粮农组织计划的统一性、针对性和有效性。

19. 评估组的结论是：就技术支持而言，对现有资源的利用仍低于最佳水平，而在各区域提供技术人员的现有安排存在着几个重大问题，其中包括：

1. 人员构成需要更广泛一些，要与区域对规范工作和各国对直接援助的需求更好地平衡；
2. 需要加强多专业反应的能力；
3. 做出反应时必须按照已商定的国家优先重点框架，更多地由需求决定；
4. 技术官员必须能够更容易地出差，支配更多的出差资金，并将他们的时间更多地花在各有关国家；
5. 区域代表必须能够在所在区域广泛出差。

20. 建议8提出了上述问题的解决办法，其中包括：凡是严格说来是为总部规范工作所需要的区域岗位，例如为渔业机构提供服务，应该定性为在总部技术部门严格指导下工作的外派技术官员。区域的全部其余技术人员（这是绝大多数）的预算应该由本组织的总部计划划归区域计划。这将允许在对区域需要进行全面分析的基础上并参照全球规范工作进行计划。尽管如此，这一改变也有潜在的负面意义，例如总部技术部门对区域人员和区域计划的责任心会有所下降。可以采取的预防措施有：促使总部大力参与区域规范和技术支持工作，并为保证区域人员的工作质量，承担提供技术支持的责任；必须加强区域技术官员与相关的总部单位的密切的正式和非正式联系，以及一些其他的补充措施（见建议9）。

21. 为了改进对需求的回应，技术人员的技术支持年度工作计划，应按照国家优先重点框架在粮农组织驻国家代表提出要求的基础上制订。还应引进对粮农组织驻国家代表提出的要求的监测，其中包括所涉及的技术/政策方面和专业官员投入的人日，以及对加强内部市场机制可能性的探索（见建议10）。

22. 利用国家和区域专长： 在区域内现已更多地利用各国自己和发展中国家间合作的专长。虽然如此，利用这种专长的现行安排还仅限于每项任务都只是单独的咨询工作，而粮农组织现有的发展中国家间合作和南南安排的灵活性也相当有限。评估组的结论是，有必要通过随叫随到的（预聘）合同更多地利用国家和区域专长。这还应该包括足够灵活的安排，以适应一些愿意以捐助形式提供专门知识的中等收入国家（见建议14和15）。

23. 决定各国是否容易得到技术服务和得到的程度如何的因素之一是：区域办事处在该区域的位置是否适中；更重要的是：是否有现成而方便的航班联系。建议通过重新定义现有的区域职务并将技术小组设于航空枢纽上。这样，技术小组人员可以成为为粮农组织驻国家代表提供咨询和支持的更灵活的来源，并在他们为之服务的数量较少的国家内(见建议 12)起着专家的作用。另外，为了改善技术人员对各国的支持力度和及时回应，评估组的结论是必须拨出大得多的资金作为出差费用(见建议 13)。

24. **进行灵活调整以改善各区域的服务：**在非洲，与减少阿克拉和哈拉雷的人员的同时，建议建立两个技术小组分别为说英语的中、东非和说法语的西非服务。在亚洲，提议设立一组签定随叫随到合同的专家帮助更好地为南亚的需要服务。在拉美，建议考虑为中美洲和说西班牙语和法语的加勒比地区建立一个技术小组。提议为独联体国家建立两个承担多重授权的粮农组织驻国家代表职责的技术小组，而欧洲区域办事处将在技术上为整个独联体服务。

25. **联络办事处**设于布鲁塞尔、日内瓦、纽约、东京和华盛顿；评估组对之进行了审议，发现它们的工作一般令人满意。提出了一些意见以加强它们在收集信息方面和与捐助方的联络作用，以及适当加强日内瓦和布鲁塞尔办事处对发展中国家提供的技术援助，尤其在贸易方面。

26. **工作人员素质：**粮农组织通过其下放结构为成员提供服务的能力，在很大程度上有赖于工作人员的组成和能力是否适应需求。就所需的业务能力和总体素质而言，在区域办事处的各个层次都有许多非常好的工作人员，也有一些好的粮农组织驻国家代表。虽然如此，评估组的结论是：也有少数的下放工作人员（他们属于各种类别，人数相当可观）未能达到所需的业务能力或素质，甚至两者俱缺。评估组之所以注意到这一问题，是通过国际社会其他成员的评论和粮农组织人员填写、回答的问卷，也通过评估组自己能够进行的有限的观察。在缺乏必要业务能力或业绩的人员占据管理岗位的地方，这就降低了下属人员的效率，也有损士气，并妨碍粮农组织有效地提供服务。评估组的结论是，这一问题对降低 1994-1995 年的权力下放的效率颇有影响（见建议 17）。

27. **配合的人力资源政策：**因此，提出了提高业务能力的建议，包括引进一项选拔粮农组织驻国家代表和高级区域官员的公开的竞争性程序，并加强对工作人员的评估、轮换和培训。还建议改进下放单位的性别平衡。粮农组织要对权力下放做出更具有灵活性的反应，就必须能够阶段性地调整工作人员的组成和业务能力。这些改革需要对粮农组织工作人员条例做出改变，以及与具有相同看法的组织采取共同行动（见建议 18）。

28. **粮农组织技术合作计划（TCP）和粮农组织驻国家代表接受捐助方资金的权力：**尽管工作中的耽搁一直是个问题，评估组发现，技术合作计划对各国政府作出及时回应是很重要的。但是，还可以由粮农组织驻国家代表在权力下放的背景下将该计划利用得更符合全盘战略得多、更有效得多，以使用来：1) 与捐助方合作，以利用后者的资金；2) 向粮农组织驻国家代表提供粮农组织技术人员和顾问的特别技术支持；3) 对制订项目提供早期资金，等等（见建议 19）。评估组还发现：虽然有过因紧急情况而出现的例外，粮农组织驻国家代表通常即使在商定的国家优先重点框架内也不能接受捐助方哪怕是少量的资助——这就构成了问题（见建议 20）。

29. **行政权力的下放：**评估组发现：粮农组织行政权力缺少下放，特别是对粮农组织驻国家代表缺少放权——这是粮农组织受到各个国家、其他机构、粮农组织驻国家代表和技术官员猛烈批评的一个方面。评估组的结论是：尽管粮农组织并不一定比其他专门机构更差，它在管理、行政和财政决策上行动缓慢、官气十足。如果本组织想要对成员的需要作出足够的回应，它就必须朝着联合国各基金和计划的方向迈进，而各国政府和捐助方正是用这些机构来对照、衡量本组织的。

30. 还建议：粮农组织驻国家代表处的授权层次应该有所区别 — 这取决于不同层次的人员配备和基础设施能力以及驻在国的需要（见建议 21）。可在进行评价以决定如何区别对待以后提出建议，以便对粮农组织驻国家代表下放可观的权力，并将处理金融业务的责任授予区域管理支持组。由粮农组织驻国家代表管理的预算外资金，由区域管理支持组提供监管服务，而评估组建议：经常计划对粮农组织驻国家代表的财政服务，也应该转交区域管理支持组处理 — 由总部的规范、执行及下放活动协调办公室将此功能转移出去，还可以节省费用。在这个问题上必须有一个监督的环境，其基础是更好地了解风险的性质和监督措施在产生影响和节省成本上的含义。在保留职责分离制度的同时，监督措施的平衡要更加成为符合实际、基于风险分析的做法，并使每个人明确地承担责任（见建议 22）。

总的结论 — 增强与加深组织上的统一性和一致性

31. 评估组进行了深入的分析并确定了重要的问题。就对成员的好处而言，这些问题在很大程度上降低了粮农组织区域和国家工作人员的成本效益。它们也影响了本组织的统一性。评估组按照其授权范围提出了提高这些服务效率的建议。评估组在做出建议时希望：本报告会有助于人们认识这些问题，并引起关于如何最好地解决问题的建设性辩论。如果不进行变革 — 这起码要在必要的地方提高工作人员的业务水平，下放更多的决策权力，调整资源以便工作人员可以到各国出差和进行更多的工作，并在国家一级推行有意义的优先程序 — 那么，现已进行的权力下放的进一步潜力就会遭到破坏。

32. 评估组发现，粮农组织的发展中国家成员希望平衡粮农组织内部的机构关系，以保证与国家及区域直接相关的问题也能得到与总部技术部门推行的非常重要的全球规范工作同样的重视。与此同时，评估组发现存在着一种总部文化 — 这种文化认定在罗马作出行政和技术决定要比在有关区域和国家来做更好。作为一个整体的国际发展大家庭（即联合国和捐助方）和发展中国家政府都感到，有必要在统一的设想、政策和战略目标下，下放决策权力。评估组发现，权力下放的目标并没有得到充分实现 — 这在很大程度上是因为粮农组织的制度结构给予国家及区域的需要和给予本组织技术计划及行政结构的分量失衡。

33. 区域代表必须在商定的区域战略框架之内，按理事会和大会批准的中期计划所确定的区域工作，成为本组织在他们区域的重心。特别重要的是：国家一级的工作应该以国家优先重点框架为基础，而这些框架应为发展区域战略提供有力的支持。区域代表需要在本区域广泛出差，倾听本区域成员国的意见，在总干事发起的发展过程中从高层上予以落实，并在关键问题上支持粮农组织驻国家代表和技术小组。为了更好地加强粮农组织驻国家代表的工作，区域代表应在国家一级的计划事项上成为粮农组织驻国家代表和区域技术官员上报的渠道，并报告本区域的工作。与此同时，注意不要因此在正常联络中引进额外的官僚程序。这方面仍应保持现状，即仍在最有关系的各方之间进行联络，粮农组织驻国家代表和技术官员仍按需要直接与总部和区域打交道。

34. 另外，本组织只要可能就应四通八达地进行面对面的接触。权力下放成功的一个代价将是区域中、区域间，以及与总部的会议和交流的增加。联合国系统的所有其他专门机构在这方面花费的资金都比粮农组织多得多。

35. 如果这些制度上的变革要实现它们旨在取得更大统一性、适用性和影响的目标，重新平衡内部的责任分工，就要求本组织最高层对区域和国家的问题给予相当可观的时间和注意。没有这一点，即使依靠现代通讯设备并让区域代表更充分地参加粮农组织的高层管理会议，区域代表与总部的助理总干事相比，仍将处于软弱的地位；同时，还存在区域代表得不到足够的监督与指导的危险。负责粮农组织总体工作的总干事难以逐日处理这类问题，但是，使这些问题在本组织内得到非常高层的持续关心却是必要的。因此建议：在丝

毫不削弱区域代表与总干事之间的直接报告渠道的情况下，由总干事提名副总干事代表他处理较为详细的区域和国家问题。任命和派遣粮农组织驻国家代表的政策和对他们的整体管理，仍应继续通过总干事办公室的一个单位来处理。

36. 评估组给自己确定了提出在现有资源条件下可以实施的建议的任务，并做了初步的估计，确认每两年大约有 1500 万美元可以调整出来实现提出的改革。说明这点以后，尽管还有重大的弱点需要克服，评估组确信：有了评估中建议的变革，粮农组织直接服务于成员国的权力下放行动值得为之增加绝对预算，而丝毫不减少规范工作的资金。

37. 鉴于进一步加强权力下放可能产生的政策和政治问题，包括建立技术小组、扩大多重授权以及在国家存在和技术支持安排上的变化等问题，管理机构可能会希望建立一个小型的特设工作组，以便和总干事的代表就制订实施计划中产生的政策问题碰头，并视情况决定将任何重大问题提交管理机构。

引言

1.1 评估的背景与方式

38. 根据其章程，粮农组织受权通过其全球性和规范性工作以及向成员国提供技术援助为其成员服务。这些作用进一步在粮农组织 2000-2015 战略框架中得到重申。总干事“对本组织计划、结构和政策的回顾”于 1994 年 5 月向粮农组织理事会提出了一揽子的改革。权力下放得到了成员国压倒一切的支持，并被定义为这一改革的“指导原则”之一；它将贯彻于各项改革建议之中，以保证本组织更加充满活力、更加具有效率。指导原则设想

“将技术活动最大限度地下放到区域、分区域和国家各级……粮农组织总部与亚洲的农村群众、太平洋的小岛国家、非洲脆弱国家的巨大问题、拉美及加勒比和近东及东欧关注的具体问题，相距太远。本组织必须保持它的针对性和能见度，必须让人们看到它是在就近采取行动、解决问题。积极的权力下放政策的正面结果是：更多使用国家、分区域和区域的能力，在实施方式上实现可观的节约，并缩短成员国表示需要和本组织予以满足之间的时差”¹。

1) 39. 这次评估是应粮农组织高级管理层和计划与财政两委员会的要求并得到理事会的批准后进行的。评估要对加强权力下放作出全面的独立评价。这是在决定通过这次权力下放从制度上加强粮农组织十年之后采取的行动。其首要目的由授权指示（见附录 1）确定为“建议如何才能增加权力下放对成员国的好处，同时克服任何负面影响并保证成本效益的提高。这样，评估的中心宗旨在于促进上述指导原则概括的目标，即在保证作为统一组织的粮农组织的一贯性的同时，增加：

- 粮农组织对具有不同需要和重点的国家的针对性；
- 粮农组织对成员国的能见度和贴近程度；
- 粮农组织的反应速度；
- 实施计划中的节约；
- 对区域、分区域和国家能力的使用。”

40. 评估组被委以下述任务：就组织结构、职能和程序，评价权力下放的优点和弱点，重点在于确定进行哪些重要调整，才能更好地满足今后的需要。还要求分析权力下放的总体战略对发展变化中的全球环境和成员国的需要是否合理、有效，并提请人们注意这种需要的有关变化。

41. 在评价权力下放整体上是否足够有效时，需要研究的因素包括：

- a) 成员国和发展伙伴的期望值与满意程度；
- b) 对确认的需要作出回应时，本组织各个办公室和总部之间的职能分配和执行职能的能力；
- c) 有关下放办公室的管理和工作的总体组织安排，程序和职责是否清晰、连贯，而总部与下放办公室所执行的工作和职能能否相辅相成；
- d) 单位集体文化形成的特定因素及其加强或削弱权力下放的程度。

42. 评估是由一个独立小组进行的：组长是大卫·桑兹·史密斯和玛丽·钦纳里·赫斯；地区顾问有米诺利·圣泰皮拉，阿代尔·阿布尔·纳噶和罗伯托·卡布拉尔；并由粮农组织评估处的 3 位成员约翰·马基，拉谢尔·撒维内·贝都因和图利娅·阿亚齐提供支持（关于外聘成员的简历，请见附录 2）。

¹ 见 CL 106/2, 第 24 段和执行情况总结第 6 e 段。

43. 评估工作于 2003 年 10 月开始，首先于总部准备介绍材料和进行初步讨论。评估组成员研究了粮农组织关于权力下放方方面面的内部审议。还回顾了各国在管理机构发表的有关权力下放各个方面的立场。

44. 然后进行了对世界各区域（访问了所有区域和分区域办事处和所有联络办事处，共计 15 处），外加 16 个代表不同类型的驻国家代表处²的广泛访问计划。在进行国家访问时，按照编排有序的问题清单走访了负责农业和财政、计划的各部。在被访问的大多数国家（55%）中，征求了部长或常务秘书一级的意见。在进行国家访问时，还与联合国、其他国际机构、以及公民社会和企业界的代表进行了磋商。评估组观摩了两次粮农组织区域会议³。与此同时，由发展中国家政府、粮农组织驻国家代表、区域和分区域办事处的专业人员和总部的高级官员回答了评估组的调查问卷。2004 年 6 月初，与总部各司举行了一系列的进一步会议。通过国家访问、走访各个总部和发出调查问卷⁴，将粮农组织的制度安排与表现对照联合国体系其他专门机构进行了系统的比较。

45. **从一开始，评估组就认为：最为重要的是保证粮农组织对发展中国家提供最好的服务而权力下放的作用也在于此。**小组因此与发展中国家就它们在这两方面的期望和满意程度进行了深入的商谈。

46. 评估组也确信，唯一现实的做法是在预算（按实际价值计算）零增长的基础上提出建议，而无须在规范工作和对成员国的各种形式直接援助之间进行资金的净转移。小组非常清楚：它并未相应地承诺对粮农组织总部所进行的规范工作进行评估，也没有建议将总部的技术岗位转移到区域，或进行相反方向的转移。同时，评估组意识到，规范工作和直接支持各国工作之间的有力联系是必要的。

47. 资金方面的制约因素限制了可以现实地提出的建议，而评估组始终意识到，有效的权力下放（这里强调的是“有效”）受到资金的限制。为了表明如何为提高效率的重要举措提供资金，评估组提示了可以进行削减和调整的领域。**在此基础上，增加资金可以取得很好效果的领域在随后的结论里表达得也是非常清楚的；评估组将这些看法推荐给各成员国在审议 2006-2007 双年度的资金时考虑。**

48. 经 1994 年 5 月理事会特别会议同意进行的粮农组织进一步权力下放所产生的主要变化，可以简洁地概述如下。本报告的后面章节评价了这些变化。得出的结论在文本中用黑体字标明，而主要的建议则一一编号，并说明实施这些建议的时间跨度。其他建议和提议在文本中也用黑体字标明。报告的实质部分分为以下各章：2. 权力下放的背景；3. 权力下放的总效果（成员国和其他有关方面的看法）；4. 支持国家发展的要求和粮农组织的回应；5. 保证粮农组织在各国存在的资金及存在方式；6. 在区域提供技术服务和区域办事处的角色；7. 联络办事处的角色、用处和涵盖范围；8. 人力资源及其管理；9. 运作、管理和组织问题；9. 总的结论 — 增强与加深组织上的统一性和一致性。

1.2 权力下放 — 主要的变化

49. 粮农组织自从建立以来，有过一些权力下放。1946 年，大会批准为欧洲开办一个区域办事处。在 1946 年和 1959 年之间，建立了 4 个区域办事处，其地点一如今日。1951

² 布基纳法索、埃塞俄比亚、肯尼亚、莱索托、马里、多哥、中国、印度、老挝、约旦、黎巴嫩、叙利亚、吉尔吉斯斯坦、土耳其、巴西和尼加拉瓜。

³ 拉美及加勒比和近东。

⁴ 劳工组织工发组织和世卫组织对征询问题单作了回答。教科文组织开发计划署和粮食计划署在一些方面提供了书面材料。

—1974年间，设立了3个联络办事处⁵以及与联合国地区经济委员会联合的司级单位。粮农组织驻国家代表的设立则由理事会于1976年开创，并由经常计划出资（此前有过一个高级农业顾问制度，由粮农组织和开发计划署共同出资，但实际上向开发计划署常驻代表报告工作）。作为在1994-1995双年度加强权力下放的第一步，建立了5个分区域办事处，增设了2个联络办事处，并下放了越来越多的技术人员和政策官员。1996-1998年间，项目的执行转移到区域办事处，以后从2000年起，进一步下放到粮农组织驻国家代表处。2001年，任命了第一批粮农组织驻国家代表/外派技术官员。

1.2.1 规范、执行和权力下放活动协调办公室 (OCD)

50. 为便利权力下放，并支持所有下放办公室向总干事直接报告，1994年建立了OCD并任命了一名D2级的主任。此前，粮农组织驻国家代表通过当时发展部的一个办公室向总干事报告，而区域办事处人员则通过他们的区域代表报告工作。OCD在协调区域办事处上为总干事提供支持。它掌握粮农组织驻国家代表的预算，并在招聘和调动粮农组织驻国家代表的问题上为总干事提供咨询。它为粮农组织驻国家代表提供行政服务（预算外资金除外）。OCD还负责制订组织方面的指导原则和程序—这些原则和程序指导总部单位和下放办公室之间的关系，以及如何定义它们之间的职能分工。

1.2.2 加强原有的5个区域办事处并建立5个新的分区域办事处

51. 在1994-1995年的权力下放中，区域办事处的数量和地点都没有变化。除此以外，增设了下述5个分区域办事处：太平洋岛屿（SAPA）；南部和东部非洲（SAFR）；加勒比（SLAC）；北非（SNEA）；中东欧（SEUR）。每个分区域办事处都由一位分区域代表领导。凡是有这些办公室的国家，也由区域或分区域办事处代表粮农组织（REU和SEUR除外）。从2004年起，SEUR的分区域代表也是驻两个独联体国家的粮农组织代表，外加国家联系人。

52. 期望区域和分区域办事处成为支持驻国家代表处并为区域机构提供服务的主要来源。区域办事处被授予以下责任：(1) 确定本组织在该区域的优先行动领域；(2) 监测与报告本区域在农业方面的主要动态和趋势；(3) 就本组织在本区域的规范和技术合作工作提出咨询意见；(4) 对各国和实地计划提供第一线技术支持；(5) 为实施实地计划提供管理和行政支持；(6) 组织区域会议和区域性技术会议。

53. 区域办事处通过技术和政策援助专门知识的转移和管理支持组的建立而得到加强。同时，终止了与联合国地区经济与社会委员会的司级联合单位。虽然区域办事处的技术人员以前是向区域代表报告工作并很少参与实地计划，如今要求他们至少花费一半时间对成员国提供直接支持。区域办事处人员组织为各个技术小组，而在分区域办事处则组成一个多专业工作队。这些小组是为协调服务的，但每个人都有向自己在罗马的技术单位报告的渠道。

1.2.3 联络办事处

54. 为改善与粮农组织的主要发达国家成员的联系，联络办事处的数量从一个（涵盖北美）增加到三个，即增加了驻日本和布鲁塞尔（欧盟和比利时）的联络办事处。维持了驻联合国系统的纽约联络办事处（LOGE）和日内瓦联络办事处（LONY）。这些办事处向总干事特别顾问(SAD)办公室报告工作。

⁵ 驻联合国联络处（纽约—LONY），驻北美联络处（华盛顿—LOWA）和驻联合国联络处（日内瓦—LOGE）。

1.2.4 粮农组织在国家的存在

55. 粮农组织驻国家代表处的角色从主要起联络作用演变为在执行本组织活动中担当更加中心的作用。粮农组织驻国家代表从 2001 年起就担负了执行项目的责任；而在 2004 年更决定越来越多地给予他们在开发实地计划中的正式领导作用。为了既节省人员开支又更好地利用驻在国人才，粮农组织驻国家代表处的国际计划官员岗位也已改变为当地专业岗位。

56. 1976 年的理事会决议确定粮农组织驻国家代表的总数最多不得超过 78 名。因此，从那以后一直利用其他办法来扩大国家的涵盖面以满足更多国家的要求：

- a) *由区域和分区域办事处兼而代表粮农组织*：在 1994-1995 年，区域办事处已经在驻在国（除欧洲外）起着代表粮农组织的作用。建立分区域办事处以后，它们也在驻在国担负起代表粮农组织的作用；
- b) *多重授权业已扩大*。粮农组织驻国家代表兼而在邻国代表粮农组织的数量已达 32 个；有 3 处都是在邻国设立一名国家计划官员而由他向粮农组织驻国家代表报告工作；
- c) *国家联系人*作为各国的高级公务员将其一部分工作时间用于政府与粮农组织之间的联系。他们由政府 and 粮农组织共同指定。粮农组织向他们提供有限的预算，包括某些运作费用、一部具有电子邮件联系的计算机和不大的薪金补贴（相当于他们用于粮农组织联系的工作时间）。截至 2004 年 7 月为止，在预计的 35 名中，一共任命了 24 名国家联系人。其中 8 人是在没有兼任的粮农组织驻国家代表的国家；
- d) *粮农组织驻国家代表/外派技术官员的任命*：理事会于 2000 年 11 月同意将技术人员外派到一些国家以增加粮农组织驻国家代表的涵盖面。根据这一计划，技术官员将派驻那些没有粮农组织驻国家代表处的国家，并担负粮农组织驻国家代表的职责。他们还应为驻在国或一批国家执行技术职责。这些官员的费用由有关的技术计划承担，而驻在国同意支付办公设备费用，提供办公室支持人员、办公车辆等等。还从粮农组织驻国家代表预算中划给一小笔拨款；
- e) *在那些没有如上安排的国家*，粮农组织依靠开发计划署常驻协调员的服务来进行粮农组织与该国的联络⁶。

| 表 1: 粮农组织的国家涵盖面 (2004 年 4 月) | 数量 (2004 年 4 月) |
|-----------------------------------|--------------------|
| 设有完整的粮农组织驻国家代表处（即在区域/分区域办事处之外）的国家 | 74 |
| 设有区域或分区域办事处并由其担负粮农组织驻国家代表处职能的国家 | 9 |
| 由多重授权涵盖的国家 | 32 |
| 只有国家联系人的国家 | 8 |
| 由外派技术官员/粮农组织驻国家代表涵盖的国家 | 9 |
| 总计 | 132 |

1.2.5 下放实地计划行动

57. 从 1994 年起，逐渐引进了实施实地计划的新安排，包括将其执行工作下放：

⁶ 开发计划署在 17 个国家内代表粮农组织；此外，在 8 个粮农组织只有 1 名国家官员的国家中，它在其中 6 国，外加 2 个由多国授权办法涵盖的国家中，代表粮农组织。

- a) 1994-1996: 原先分属农业、林业和渔业的执行单位整合为总部一个单一的实地执行司;
- b) 1996-1998: 实施项目的责任大体上转移到区域办事处并将实施业务人员也转到区域;
- c) 2000-2001: 国家实地项目的执行责任进一步下放到粮农组织驻国家代表处, 而在区域办事处保留一组骨干执行官员以执行区域项目以及在无粮农组织代表的国家内的项目。罗马保留了对实地计划的极小部分协调和监测职能。

58. 在 2003 年, 粮农组织驻国家代表处在整个预算外计划和技术合作计划 (不包括伊拉克的石油换粮食计划) 的执行中所占的总额为 31%, 而它们与各区域的执行科一起又占了粮农组织执行量的 13%。除去伊拉克不算, 还有 28% 的执行量属于驻国家代表支持总部执行的紧急情况。其余的 28% 则由总部各技术部执行, 主要用于区域间和规范性计划。

1.2.6 下放政策援助和实地计划开发

59. 1995 年, 前政策分析司处理对成员国进行政策援助的人员与技术合作部负责实地计划开发的人员合并, 而新成立的政策援助司大体上已下放到区域和分区域办事处。

1.2.7 改善信息技术基础设施和系统升级

60. 作为 1994 年改革的一部分, 优先进行了信息技术和本组织相关的行政和会计系统的升级 — 这也是为了支持有效的权力下放。逐步建立了 Oracle 软件系统以取代过去的财政、计划和人事管理制度。通讯基础设施也得到大大加强。区域办事处都可以联网 Oracle 系统, 而所有的粮农组织驻国家代表处都已上因特网 — 其质量在大多数情况下都是可以的。由于推行了大区网 (WAN), 许多粮农组织驻国家代表处也接上了粮农组织内联网。驻国家代表处信息网 (COIN) 直接提供驻国家代表处的信息。新的实地会计制度 (FAS) 和办公室自动化给驻国家代表处一级带来了通讯和整个报告制度上的重大改变。现在还在对 COIN 进行开发, 以便利业务的处理。

1.2.8 程序和管理信息制度

61. 与行政、财政、人事和采购有关的程序, 以及信息管理制度, 在此期间已作了可观的修订, 现在仍在审议中。这些都是通过一些倡议来进行的, 其中包括成立实地计划委员会和建立关于行政和操作程序的常设工作组。通过因特网, 驻国家代表处可以得到一套不断增加的服务。开发出来的数据库, 如今可以供 75 个驻国家代表处提取基本的预算和财政信息。它们还可以联结一个实地计划信息体系 (FPMIS) 和范围很广的帮助工具 — 可以用于实地计划, 也可以越来越多地用于其他方面。实地计划手册正在修订, 以适应新情况。有的程序已经得到修改, 如预算负责人的责任, 项目的执行与采购等。

62. 驻国家代表进行采购的高限 1997 年从 2 万美元提高到 2.5 万美元, 分区域代表提高到 5 万美元, 而区域代表提高到 10 万美元。驻国家代表现在可以根据项目预算招聘各国顾问工作到 11 个月, 而以前只限于 4 个月。这就加快了项目人员的招聘。

1.2.9 资金的转移

63. 表 2 概括了人员和资金转移的总情况。可以看到: 从 1994-1995 年到 2004-2005 年, 区域和分区域办事处的粮农组织专业人员比重从 10% 上升到 17%, 总部所占的比重相应地从 80% 下降到 70%, 而驻国家代表处的比重 (包括驻在国专业人员) 由 10% 增加为 13%。财政资金的情况则没有那么清晰, 区域单位增加的比例也没有那么大。其中原因包括: 罗马的固定设施维修费用以及罗马总部人员费用, 相对区域而言, 增加了许多。实际上, 权力下放的一个作用就是要节省一般服务类人员的费用。

| 地点 | 在全部专业岗位中所占的比例 | | 全部岗位数中专业人员变化的百分比 2004-2005 到 2006-2007 | 预算比例 | |
|----------------|---------------|---------|---|-----------|-----------|
| | 1994-95 | 2004-05 | | 1994-1995 | 2004-2005 |
| 总部 | 80% | 70% | -15% | 79% | 77% |
| 区域和分区域办事处以及联络处 | 10% | 17% | +65% | 12%% | 13% |
| 驻国家代表处（国际专业人员） | 10% | 9% | -42%% | 9% | 10% |
| 驻国家代表处（当地专业人员） | 0% | 4% | 没有数据 | | |

64. 作为比较，可以指出的是：世界卫生组织只有 43% 的人员驻在总部。其他主要专门机构的相关数字如下：教科文组织 - 65%；劳工组织 - 66%；工发组织 - 80%。就世界卫生组织 2003 年预算而言，40% 用于国家一级，23% 用于区域一级。世界卫生组织的目标是在 2004-2005 双年度将 70% 的资金转移到国家和区域。

1.2.10 由于权力下放而节省的费用

65. 所有这些变化结果减少了工作的重复，特别是减少了一般服务类的工资开支。从 1994-1995 年以来，本组织报告已节省的费用总计为 2600 万美元，一如下列：

| 由于权力下放而节省的费用 | 每双年度节省的费用：以百万美元计(当前价格) |
|------------------------|------------------------|
| 以国家计划人员代替驻国家代表处的国际计划人员 | 12 |
| 将技术政策和执行职能下放到区域/分区域一级 | 4 |
| 下放实地计划的执行 | 10 |
| 总计 | 26 |

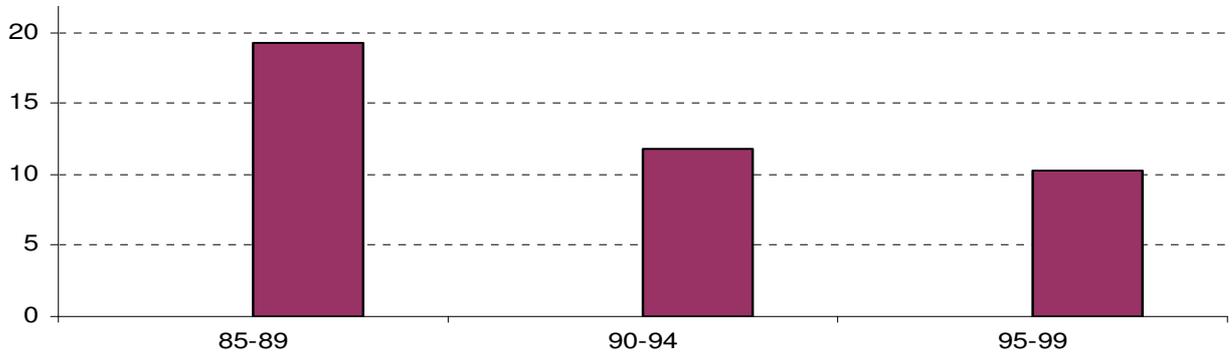
资料来源：粮农组织计划和预算处

2 权力下放的背景

2.1 外部因素

66. 必须在全球动态的背景下来看权力下放，其中包括农业发展援助年平均额的整体下降 - 以不变美元计算，从 1985-1989 年间的 193 亿下降为 1995-1999 年间的 103 亿（见图 1）。发展中国家的政策和发展援助的优先重点，以及捐助方提供援助的方式，也发生了重大的变化。就全球范围而言，千年发展目标集中了国际社会的注意力，却未导致整体发展援助的重大增加。许多发展中国家制订了减贫计划（PRSPs），而就非洲国家而论，这些计划要经过非洲发展新伙伴关系中同类国家的审查。发展中国家还密切注视全球性问题，特别是国际贸易问题。

图 1 对发展中国家农业的外部援助 (以 2000 年的十亿美元计)

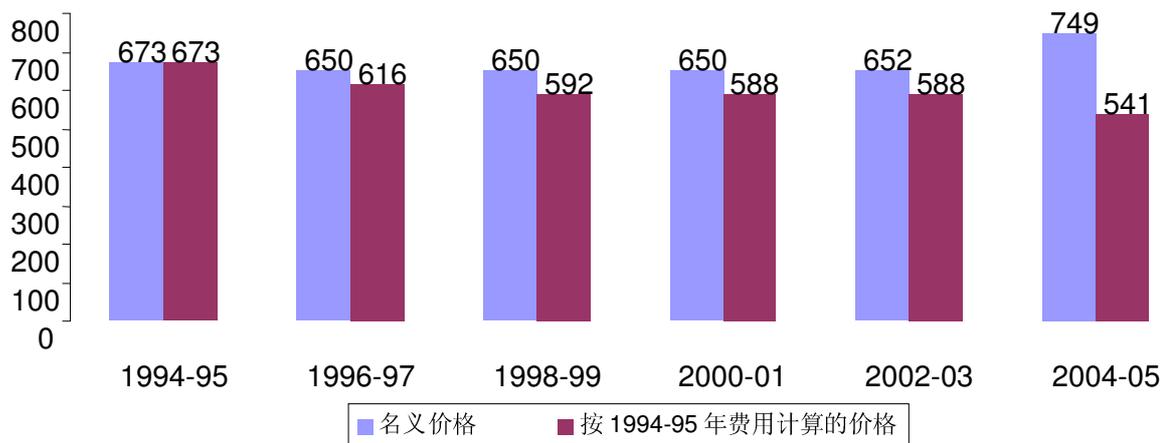


67. 在联合国中，已采取行动，增加它的计划与专门机构以及布雷顿森林机构之间的一致性和合作。国际和区域的融资机构以及捐助国通常都将权力更多地下放到国家一级。它们还更加密切地相互合作，也与发展中国家政府和公民社会（包括非政府机构）以及私营部门更加密切地合作。这些机构日益通过部门性计划和与国家减贫计划联系的预算支持，来相互配合、提供援助。与这些动态同时，各种事件导致对紧急援助的需要的增加 — 此项援助每年为 55 亿美元，相当于官方发展援助的 10%，和上个十年相比，在实际价值上翻了一番。

68. 不断演变的这一背景，在对国家与区域需要作出恰当回应和作为伙伴与其他机构合作上，对粮农组织提出了新的挑战。在这种背景下，本组织在区域和国家各级上的存在也变得更加重要了。

2.2 内部背景

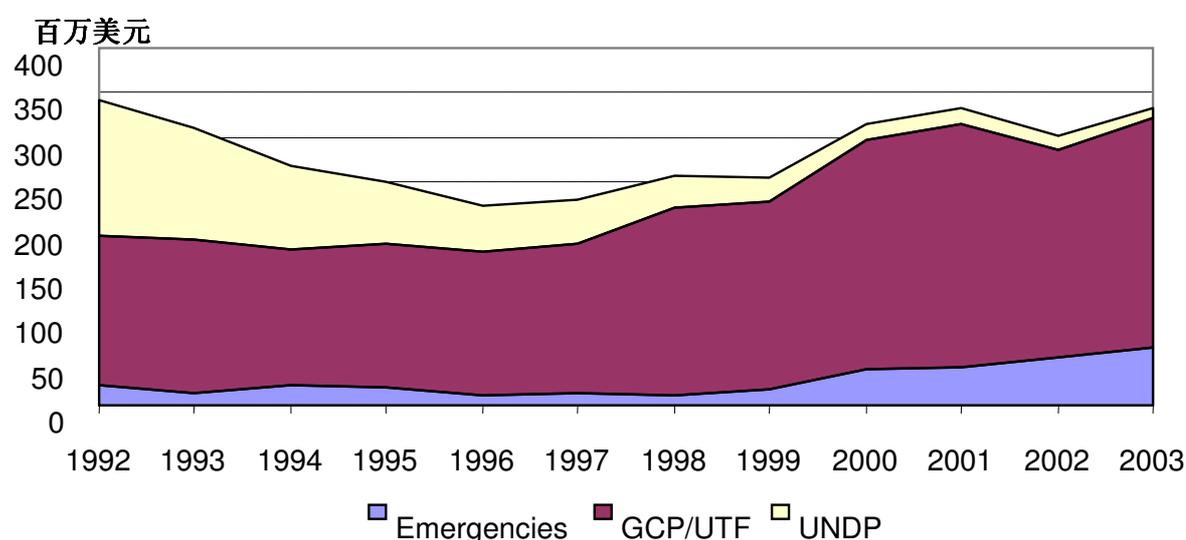
图 2 粮农组织经常计划预算的下降 (以百万美元计)



69. 1994-1995 年的权力下放是在粮农组织资金逐渐减少的背景下进行的。在 1994-1995 和 2004-2005 这两个双年期之间，粮农组织经常预算以 1994-1995 年不变美元计算，从 6.73 亿下降到 5.41 亿。就对成员国的回应而言，这种情况对权力下放的最终效果有着重大的影响。

70. 实地发展计划的预算外资金也经历了可观的下降（不幸的是紧急情况却有所增加）。除去伊拉克的石油换粮食计划，预算外支出（以当前美元计算）在 1992 年为每年 3.43 亿美元，其中 2200 万美元用于紧急情况，1.52 亿美元来自开发计划署。随后，预算外支出于 1996 年跌入每年 2.24 亿美元的低谷，主要因为开发计划署决定逐步脱离依靠联合国机构执行项目。于是，开发计划署提供的资金从 1992 年的 1.52 亿美元减少到 2003 年只有 1200 万美元。同时，政府合作计划的资金增加了：这样，加上单边信托基金资金，该计划的资金从 1992 年的 1.69 亿美元上升到 2000 年的 2.58 亿美元，并大体稳定在这一水平上，但是增加了用于基于总部的规范工作的资金比例。用于紧急情况的预算外资金，不算伊拉克的石油换粮食计划，从 1992 - 1999 期间浮动于 1200 万至 2200 万美元之间的水平，上升到 2003 年的 6500 万美元。图 3 总结了这一趋势。

图 3: 粮农组织计划的预算外资金 (不算伊拉克的石油换粮食计划)



(Emergencies – 紧急情况; GCP/UTF – 政府与粮农组织合作计划/单边信托基金; UNDP – 开发计划署)

71. 在决定进行权力下放的时候，其主要想法自然受到此前不久的情况的影响：那时，预算外实地计划很大，而经常预算技术人员和技术合作计划在保证对各国的技术支持上的作用都不如今天这样突出。

72. 评估组在得出结论时意识到：不管粮农组织有多大的资金，也不可能满足所有的期望。评估组也知道，预算的连续减少严重地制约了权力下放的有效执行。还要记住：在权力下放的全过程中进行的这些削减，导致了岗位的废除和非人员资金的减少，因而限制了粮农组织驻国家代表处和其他下放机构的能量。评估组进一步获悉，原来的种种权力下放计划，包括建立更多的分区域办事处，由于预算紧张的原因，不得不缩减或取消。

3 权力下放的总效果（成员国和其他有关方面的看法）

73. 评估组发现，各国、捐助方和联合国大家庭都赞成权力下放。在这一前提下，它们强调的是下放职能和权力，而主要不是人员。并大体上同意 1994-1995 年权力下放过程确定的目标，即保证粮农组织取得：

- a) 针对性；
- b) 采取行动的能见度和贴近程度，从而缩短成员国提出需要到本组织予以满足之间的时差；
- c) 增加使用国家、分区域和区域的能力；
- d) 有效率的节约（但是对这一目标是否现实，存在疑问，因为许多伙伴指出，权力下放需要支持性措施、基础设施投资，等等）。

74. 加强权力下放满足了发展中国家感到的需要，也符合发达国家关于如何最大地增加本组织效率的看法。因此，它得到了管理机构的完全支持，而实际执行过程是由总干事推动的，但遇到了来自总部行政和技术各司的某些阻力。实地活动的下放，先从总部到区域，然后由区域到驻国家办事处，也遇到来自受影响单位的某些阻力。再加上资金的短缺，其结果是，权力下放是以一种反反复复、断断续续的方式进行的：推行了一个决定，然后再加以调整，以保证该决定得以实施。任何制度变革都有其破坏性；评估组得出结论，鉴于必须打破组织上的惰性，除此以外也没有什么别的进行办法。

75. 增加粮农组织的能见度、贴近程度、回应能力和对成员国的服务 — 这些是理事会定义的 1994-1995 权力下放的主要目标。关于粮农组织权力下放征求意见的总体评价，随着区域的不同而大有区别。评估组在进行国家访问时发现，在太平洋和加勒比岛屿，这些目标得到实现，在太平洋地区更是如此。在欧洲最靠近匈牙利的国家中，粮农组织也增加了它的能见度和回应能力。而在其他地方，政府、捐助方和联合国系统的其他成员常常说，它们并没有见到粮农组织进一步下放权力或产生什么好处的证据。令人失望的是，在非洲、南亚、独联体以及某种程度上还有中美，绝大多数国家报告说，它们并没有从进一步下放人员，包括下放到分区域办事处中得到好处。必须看到，产生这一问题的背景是实地计划规模的压缩及粮农组织人员出差资金的减少 — 不管权力下放本身如何，这些都减少了国家与粮农组织的接触。

76. 千年发展目标之 8 和粮农组织战略框架都承认小岛国家的特殊需要。因此，令人鼓舞的是：在太平洋和加勒比地区，评估组与之谈话的每一个人都十分强调拥有一个着重他们所在分区域的粮农组织办事处的价值。这种价值来自这两个分区域办事处对它们所涵盖的国家的了解 — 不仅是整体的社会-政治背景，而且是农业、林业和渔业部门所面对的具体问题。这种了解使得分区域办事处能够保证粮农组织作出适当而有效的回应。分区域代表及其班子中的一些成员来自该分区域 — 这一事实也增加了该办事处的优势。

77. 虽然存在着较大的改进余地，成员国对亚洲（不包括独联体国家）和拉美的区域办事处的服务大体满意。在非洲，评估组在访问时听到对粮农组织的方向和工作方式的许多批评，但是各国政府和捐助方常常认为，粮农组织是联合国专门机构（而不是基金会和计划署）中最好的一个。亚洲国家看来不一定这样看 — 在那里，各国的计划和财政部或捐助方和联合国常驻协调员对粮农组织的评价就不一定有其他联合国专门机构高。在欧洲，人们不满意粮农组织对独联体国家的涵盖情况。

78. 各国政府和评估组与之商谈的所有其他发展伙伴都强调，粮农组织有必要深化权力下放，特别是下放决策权，以应对一个不断变化、日益全球化的世界所提出的挑战 — 权力下放和相互联系正在成为这样一个世界中的规范。他们感到，粮农组织必须与国际社会

其他成员和国家一级进行的变革相适应。特别是：人们共同要求粮农组织应有更善于回应的技术能力为各国服务，并做到以下各点：

- a) 粮农组织应该更加成为一个倾听意见的组织，其官员要不断了解成员和其他有关方面所关心的和给予优先地位的问题，并仔细地考虑如何予以回应，而不是一味鼓吹粮农组织的标准做法；
- b) 无论在国家一级还是区域一级，粮农组织都需要一个更有战略考虑的思路，将粮农组织的资金使用得更具有催化作用、更有重点，而不是将它分散于一些互不相干的行动中，从而起不到各国政府希望取得的作用；
- c) 作为各国的伙伴和促进单位，粮农组织要更加注意战略和政策层次的问题；
- d) 进行权力下放，以便在出现新问题时便利在国家和区域之间达成一致意见、交流经验；
- e) 进行权力的更大程度的下放，包括授予驻国家代表和区域代表权力，使他们感到可以：表述本组织的意见，使用技术合作计划，与捐助方达成协议，并行使包括合同和开支在内的执行权力。这种授权被认为是从捐助方动员更多的资金并加强国家政府对执行项目的信心的一个重要前提。

79. 国际社会和一些国家的政府表示了这样的意见：粮农组织在使用下放的资源（包括区域技术支持人员的关注，驻国家办事处的能力和对技术合作计划的使用）以应对各国的需要和潜力上需要有更强的比例感。

80. 高层管理人士正确地强调：权力下放应该加强，而不是削弱本组织的统一宗旨，还应该维持财务和行政标准并尽量降低滥用权力的风险。粮农组织总部的多数资深技术人员在回答评估组问卷时认为由于权力下放而损失了效率。评估组也听说（主要从在总部征求意见的一部分人员那里），权力下放运动中有一种缺乏现实感的危险，特别是：a) 更多的权力下放已削弱了执行中的效率；b) 由于一系列的因素，例如下放办事处的人员不可能在任何一个方面具有足够的专长等等，这些人员不可能具有与总部人员同样的整体素质和责任心；c) 在总部环境以外，要保证把滥用权力或对程序无知的危险降低到可以接受的程度，需要付出高得难以接受的代价；d) 权力下放对粮农组织在为规范工作所必需的技术专业拥有关键数量的人员，已经产生了负面作用（回答问卷的总部资深人员中几乎有 40% 觉得这是个问题）；e) 关于职工聘用条例的联合国共同制度不允许为机构重组进行必需的人员灵活调整。

81. 评估组研究了这些问题，以及如果要进一步加强权力下放，每个问题构成的合理风险会有多大。本报告的后面部分将回答这些问题。

4 支持国家发展的要求和粮农组织的回应

4.1 国家对发展支持的要求

4.1.1 战略框架的优先重点与千年发展目标

82. 权力下放评估组意识到：衡量粮农组织权力下放工作是否有效的最终尺度是看它能否成功地帮助成员国实现粮农组织**战略框架**所规定的目标，即：

- 全体人民在任何时候都能取得足够的营养充足而安全的食品，并保证不迟于 2015 年将经常营养不良的人口减少一半 — 这大体上相当于千年发展目标之 1: 根除极端贫穷和饥饿（到 2015 年将依靠每日不到一美元生活的人口比例减少一半并将遭受饥饿的人口比例减少一半）；
- 可持续农业（包括渔业）和农村发展对经济-社会进步和全体人民的福利继续做出贡献 — 这一目标与发展目标之 8 密切一致：发展为促进共同发展的全球伙伴关系（特别是“进一步发展一个有矩可循、可以预见、没有歧视的开放性贸易和金融体系。这包括既在国家一级又在国际上承诺进行好的治理、进行发展和减少贫困”）；

和“解决最不发达国家的特殊需要。后者包括为它们的出口给予免除关税和配额的准入”）；

- 保护、改善和可持续地利用自然资源，包括土地、水源、森林、渔场和粮食与农业的基因资源 — 这与千年发展目标之 7 一致：保证环境的可持续性。

83. 评估组认为，最重要的是：粮农组织必须重视第一个目标，即世界粮食最高级会议于 1996 年规定的目标：“全体人民在任何时候都能取得足够的、营养充足的、安全的食品，并保证不迟于 2015 年将经常营养不良的人口减少一半”。评估组确认，要达到这一目标，就要给予拥有大量营养不良人口的国家 and 区域应有的重视。与此同时，粮农组织还必须对其他国家和地区以及显然属于粮农组织职权范围以内、具有潜力的其他领域，做出适当的回应：在这些地方，营养不良的人口可能少些，但仍然有大量的依靠农业为生的人口和其他问题。

4.1.2 各国和发展伙伴的看法

84. 部长们和高级官员们在会见评估组时声明，他们重视粮农组织更强调发展或推进他们的国家政策和战略。他们重视粮农组织作为信息和知识提供者的作用，特别在前沿问题上（贸易问题和对理解新技术的帮助，例如经常提到转基因生物问题）。总部技术官员也给予政策和战略领域十分优先的地位，而粮农组织驻国家代表们强调要促进国家政策对话。国家对调查问卷的回答（这很可能反映了各级农业部的关注）通常强调需要范围广泛的援助。它们倾向于不那么着重政策和战略以及促进政策对话，而更多地强调专家的技能。对项目 and 计划发展的要求通常被给予最高的地位。

85. 贸易，尤其是卫生和植物检疫措施（SPS）和贸易技术壁垒（TBT）问题（包括转基因生物，粮食安全，以及动植物病害），往往对所有区域都是重要的。但是在其他问题上，评估组发现，在不同的发展水平和区域之间，人们寻求投入的政策主题有着重大的区别。从各国收回的对问卷的答复，并未显示对部门和宏观政策专家有很多需要，而这与人们要求得到技术、制度或亚部门领域的政策和战略援助的愿望是一致的。尽管已有或正在制订减贫战略文件的国家，特别在非洲，经常寻求部门或部门间层次，以及在农村贫困和家庭粮食安全上的支持，其他地方则希望得到在土地所有制（独联体和非洲）、用水管理、渔业和林业等问题上与政策相联系的更具体的投入。评估组注意到，人口众多的国家把政策以及与政策相联系的问题放在省一级上。除了贸易问题，许多拉美国家正在处理小块的农村贫困和饥饿地区的问题。

86. 高级政府官员和捐助方通常都不把粮农组织看作是征集资金或执行援助的主要机构。对国家调查问卷的答复一般并不强调粮农组织在执行大型项目中的作用。在对政策和方法进行示范的试点活动上，评估组发现各国的要求和需要也颇有差异。粮农组织在诸如一体化病虫害处理和用水管理等领域，以及作为粮食安全特别计划（SPFS）的起始，推行试点项目。在布基纳法索和中国，评估组发现，试点活动产生了影响，但是试点项目必须大大提高它的示范作用；只有当人们发现试点经验的某些方面确有价值时，他们才会去重复这些方面，而不是整个项目。在答复问卷时，中等收入国家对试点活动给予很低的评价。在那些非政府组织或独立的双边项目大行其道的国家，这种需要往往可以由它们来解决。有时，高级政府官员告诉评估组，由于上述原因，他们不认为粮农组织在试点和示范方面能起多大作用。联合国系统和捐助方的许多官员都强烈地批评试点行动，认为它们没有影响而必须在战略层次进行工作。评估组观察到，设计试点项目一定要包含便于重复和提高了的成分。

87. 中等收入国家还非常希望粮农组织能成为各国和各大洲之间交流经验的双向渠道。它们感到在这方面它们可以对世界其他部分作出一些贡献而粮农组织应该成为传播这些知识的渠道。

88. 在国家一级，还征求了国际发展伙伴（联合国系统、捐助方、国际融资机构）关于粮农组织应该以什么为重点，在哪些方面可以期望它们支持粮农组织的工作的意见。它们强调的几乎全是粮农组织在其职权范围内的政策和制度发展上的比较优势 — 在这些方面本组织的不偏不倚地位和它对全球趋势和技术作用的知识是重要的。它们还强调了粮农组织的规范职能以及它在促使国家了解其他地方的相关经验的作用。

89. 国际发展伙伴认为：粮农组织可以在它的职权范围规定的所有领域里，为协调国际社会的工作提供重心和协作，而在联合国驻国家团队中起到有力的作用。特别受到强调的是它对制定减贫战略文的内容以及将这种战略转化为细节上的操作作出的贡献。它们也指出粮农组织和所有与它有关的部共同工作的重要性 — 这一点并不是总会发生的。财政和计划部也强调，粮农组织需要作为联合国系统的有机组成部分进行工作，才能影响发展议程，使其有利于农村发展和农业在克服贫困、增进经济成长中的地位。政府官员和国际伙伴指出：在许多国家，构成条条的部，包括农业部，在跨越部门进行对话上和高层政策水平上都有困难，而国际社会如果齐心协力就可以帮助促进国家内部的对话。

4.1.3 粮农组织做出的回应与战略目标的趋同

90. 评估组通过分析统计数字，研究了粮农组织对国家的回应与本组织在满足需要和支持发展潜力中的整体优先顺序之间的关系。比照一系列的标准审查了交给国家使用的粮农组织资金（就粮农组织驻国家代表处的规模和粮农组织可以直接灵活使用的资金即技术合作计划而言）。这些标准包括：营养严重不良人口的数量，依靠农业为生的人口数量，粮农组织实地计划的规模，和流入该国的发展援助数量。评估组也考虑了不那么具体的其他因素，例如本国自有的专门知识以及该国能够利用其他技术支持资源的程度。

91. 评估组发现，作为一个类型，每个低收入国家平均从粮农组织获得的资金，比全体国家的平均数要多。还发现：按向其提供的资金水平来看，非洲的需要得到了承认；实际上，资金的最重要份额流向了非洲。如果从分析中除去中国和印度，技术合作计划与依靠农业为生的人口之间的联系最为明确，而技术合作计划与营养严重不良人口数量的联系则略逊一筹。虽然就这些指数而言，这种联系都不能说明大多数国家之间的不同，技术合作计划的分配额在国家之间确实存在可观的区别⁷。因此，资金分配的趋势正朝着正确的方向发展，重点放在最不发达国家和依靠农业为生的人口数量，但是，与粮食安全情况和贫穷状况的联系，尤其在大的国家里，还需要加强。

92. 印度和中国加起来占了世界营养不良人口的 44%（大约 3.5 亿人）。贫穷在这两个国家里主要也存在于农村。贫穷现象还集中在特定的邦或省里 — 它们的人口（大约 1 亿）相当于许多中等国家的规模。两国都有一些敏感的政策问题可以借鉴世界其他国家的经验，也有宝贵的经验可以供它们借鉴。它们还拥有自己巨大的知识和金融资源，尽管印度目前仍处于最不发达国家的按人口平均收入水平。评估组得出结论：粮农组织在这两个国家里可以做出特殊的贡献，而它们农村的穷困和饥饿人数也使它们有资格得到比现在稍微多一些的资金（从粮农组织驻国家代表处的人员编制、技术合作计划的拨款，和对经常计划资金的使用等角度）。虽然如此，在这些国家，粮农组织必须以贫穷程度和主题内容为依据，在地理上确定自己的优先行动地区。

93. 有 5 个独联体国家处于粮农组织的欧洲区域⁸。中亚的独联体国家⁹属于粮农组织的近东区域或在某种程度上属于亚洲区域¹⁰。虽然独联体国家在有些情况下得到了可观的技

⁷ 根据 2003 年的支出（紧急情况除外），按总国家数四分之一划分的平均每个国家得到的数量：最高的 1/4 国家 - 64 万美元；较高的 1/4 - 34 万美元；较低的 1/4 - 6 万美元；最低的 1/4 - 3.5 万美元。

⁸ 亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、摩尔多瓦、乌克兰 — 俄罗斯和白俄罗斯当前不是粮农组织成员。

⁹ 中亚的独联体国家包括：吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦和塔吉克斯坦。

术支持，它们没有一个拥有常驻的粮农组织驻国家代表处，而且缺少对它们的问题具有专长的人员。欧洲区域办事处/中欧及东欧分区域办事处涵盖的8个国家于2004年5月1日加入了欧盟，因而不再有资格得到粮农组织技术合作计划的援助¹¹。这就带给该区域一个新的面貌。独联体国家与中东欧有着历史、文化和语言的联系。不仅如此，它们面临与高加索和巴尔干地区的其他独联体国家相似的转型国家的典型问题，也同样有与加入欧盟的东欧国家经历过的类似的转型过程。独联体的共同语言（至少在政府范围内）是俄语。

94. 评估组的结论是：粮农组织在进行权力下放时必须努力提供更强的技术回应，以符合本组织的优先重点并更能对应具体国家的需要和要求，特别是在解决粮食不安全和倚赖农业为生的问题方面。在充分考虑粮农组织的重点的同时，这种回应还应该由需求所推动并着重于需求。

4.1.4 粮农组织援助的主题内容

95. 虽然评估组无力进行足以把能力与需求详细地加以对比的那种需求评价，它却能够在进行国家抽样访问并通过问卷的回答进一步充实了解的基础上形成整体上的判断。**评估组发现：国家需求的模式与粮农组织战略框架所定义并得到粮农组织大力支持的成员国目标，有着高度的一致。**在这一背景下——当然也有一些例外——营养严重不良人口比例较高的国家对粮农组织为克服饥饿和农村贫困问题给予的支持，给以最优先的地位。其他国家则倾向于把它们在粮农组织工作中的优先重点放在战略框架所定义的成员国目标的第二条，即农业对经济与社会发展的贡献。

96. 粮农组织的相对优势和成员国的需求要求粮农组织更加着重对各国的源头支持。这种支持必须能够为设计克服贫穷和饥饿的政策和计划（例如减贫战略文件）并将它们付诸实行，提供投入；同样重要的，也要为亚部门政策和贸易发展提供投入。另外，**评估组还得出结论：**

- a) 在所有的区域都需要进行**区域规范工作**，其内容可以是在家庭粮食安全监测上使各国采取一致行动，可以是处理缺少水资源的共同问题，也可以是消除分区域内农业产品的贸易壁垒（这里只在许多例子中略举几个）。中等收入国家和诸如印度等人口众多的国家的问题，更直接地从粮农组织的全球规范工作中获益；
- b) 对国家一级技术转让项目的需求往往在小国（包括小岛国家）中更为重要。在拥有自己的重要知识资源的中等收入国家和人口众多的国家，这并不是粮农组织具有重大比较优势的领域。然而，粮农组织确实在技术对政策的含义方面具有比较优势，无论是集约化、生物技术、机械化，还是农业的产业化；
- c) 试点项目可以在示范政策、方法和技术中发挥作用，但是要有选择地利用，以真正填补空白，尤其要有相当把握决策者会继续试点的成果，并且具备以后推广试点中发现颇有价值的成分的前提；
- d) 支持制度的改革和加强往往在下述情况下产生最大的影响：当时正在发生重大变化，例如在独联体国家，或者人们承认以前的制度安排已经失败，例如在水资源、森林或渔业的管理方面。必须谨慎从事，以保证加强制度的努力不会超越政府的能力；
- e) 粮农组织对发生重大紧急事件，特别是发生战争和内乱之后的恢复工作，和对正在发生紧急情况时维持生计，所作出的投入是重要的。中等收入和人口众多的国家不需要粮农组织为水灾、旱灾等给予紧急援助，却可能在发生跨国界的疾病时，例如近来发生的禽流感，会需要这种援助——它们需要政策和战略上的支持，而不是物质上的投入。

¹⁰乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦。

¹¹它们将仍然会从粮农组织的区域项目和其他服务中得益。

4.2 回应成员需求，下放实地计划的执行工作

97. 评估组发现，在一个国家内的实地计划规模越小，粮农组织的能见度和作为政府和国际社会的伙伴的回应能力就越低。与捐助方的讨论表明，只要粮农组织表示愿意承当灵活的伙伴关系，如扮演支持性而不单是主导的角色，并显示其技术和执行能力，粮农组织在许多国家都可以扩大它的投入。

98. 下放实地计划的变化过程产生了积极的成果和将来的潜力，也有一些负面的效果。其中也许最突出的是，人们认为早期的混乱现象造成了粮农组织预算外实地计划执行量的下降，尽管目前已不再存在这种现象，何况造成下降的因素也颇为复杂。主要因素是开发计划署终止联合国机构执行其项目的决定。在粮农组织整个预算的削减意味着它已不再能够保持总部以前的执行能力的时候，这无疑起到了雪上加霜的作用。捐助方对农业的关注也不如以前。趋势是从以项目为基础的资助转向各种形式的计划和预算支持。人们比较愿意采取由受益国执行项目的方式，而一些捐助方自己也将责任下放到国家一级。后面的情况意味着，如果要保持预算外实地计划并动员新的资助来源的话，粮农组织自己的权力下放就越发重要了。

99. 由于其中关系复杂，这些后果也可以被夸大。最能表明权力下放的变化过程在什么程度上促使实地计划下降的标志，可以说是技术合作计划（TCP）— 它由粮农组织自己出资，因而不受外界因素的影响。在实现最近的权力下放措施之后，TCP 如今在开支和批准项目上都显示出显著的上升。不仅如此，看来进行 TCP 项目的整个体系也比以前运转得好。TCP 的开支在 1995 年为 3720 万美元，到 2000 年降至 2280 万美元的低点，但此后开始恢复，到 2003 年达到 5140 万美元的高点。尽管 TCP 的一些方面仍然存在延误等问题，**评估组得出结论：将实地项目的执行下放到粮农组织驻国家代表处的工作现在已经到位。**

100. 如今粮农组织驻国家代表处拟订粮农组织在该国的计划框架并将其作为它们年度报告的一部分；某些驻国家代表处（如莫桑比克）已制订出国家计划文件。截至 2004 年 5 月，已散发了 49 份计划框架。在南部及东部非洲和拉美，由政策援助科率领的跨专业计划代表团进行了有限数量的访问，而在其他地方，一些访问是由政策援助科独自进行的而没有其他技术人员的参加。据驻国家代表处报告，在设有粮农组织驻国家代表处的国家中，已有 38% 详细制订出供粮农组织采取行动的国家战略文件。绝大多数的粮农组织代表（90%）和国家协调员回应说，制定这样的框架是有用的（在总部高级技术人员中只有一半人持这种看法）。

101. 评估组确实观察到在哪些方面粮农组织可以在权力下放的情况下改善实地计划对各国需要的回应。首先要使粮农组织的回应符合各国的优先重点。只有通过在国家一级进行持续的对话才能做到这点。粮农组织在国家一级的存在必须十分有力，并应授权进行这种对话并进一步落实到确定粮农组织在该国工作的优先重点、拟出粮农组织的具体行动、对项目进行全过程管理。

102. **评估组发现**，这些努力的方向都是非常正确的。虽然如此，评估组也观察到并从发展伙伴和国家政府获悉，粮农组织经常过于依靠政策援助科以及罗马的政策援助司和投资中心司的短期投入，而不是授权粮农组织驻国家代表处进行国家一级的持续对话 — 而这恰恰是在减贫战略文件、非洲发展新伙伴关系等框架下发展实地计划项目和争取投资机会所需要的。评估组在访问各国和区域办事处时还查阅了由上述短期考察组拟订的某些计划类型的文件，发现其中许多都缺乏优先顺序概念，也没有真正的战略。这些文件通常并不广为人知，往往也不为那些未参加筹备的方面认同 — 在某些情况下，后者包括了粮农组织驻国家代表处，有关国家本身，以及粮农组织内更广泛的范围和各捐助方。拉美是个例外：评估组发现国家的参与通常仅限于参加拟订这些文件的考察组的咨询。评估组也没有发现与捐助方紧密磋商下制订文件的例子。然而，最大的问题还是：这类文件无论在有关

国家还是在粮农组织内都没有正式的地位。没有人承认，也很少有人知道这些文件代表粮农组织在有关国家内的战略。

103. 粮农组织的技术合作计划（TCP）是本组织回应需求、发展实地计划的一个非常重要的工具，可是**评估组发现**，对 TCP 灵活性的限制，粮农组织驻国家代表处在使用 TCP 上缺少决策权，以及耽搁延误，都不利于实现 TCP 的潜力。为了便于叙述，有关 TCP 的问题将在本报告的另一部分讨论（见 9.1.1 节）。

建议 1（早期实施）：4 年 1 期的**滚动式粮农组织国家优先重点框架**应根据国家需要并由粮农组织驻国家代表处负责，和政府一起（适合时也与捐助方一起）制订，必要时由粮农组织给予技术和政策投入的支持。这一框架应灵活地定义粮农组织支持国家战略的优先重点，包括减贫战略文件和在粮农组织援助下制订的国家粮食安全战略。优先重点框架应该是滚动式的，即每年或每两年审议一次。这不应该看着是一种计划或方案，因为本组织并不支配大量的核心资金，而只确定应该达到的结果。注意不要将其发展成为某种购物单子。每一个此类框架都要寻求与政府达成协议，并尽可能地形成正式文件。此类框架在粮农组织内应享有正式地位，并应由计划及项目审查委员会（PPRC）批准。它们应该成为用以动员供粮农组织或其他机构执行的资金和安排技术合作计划资金的工具，从而增强本组织的影响、一致性和形象。它们还应用于定义区域对规范工作的优先重点，并帮助对技术支持需求进行前瞻性规划。

4.3 在国家一级与国际社会的伙伴关系

104. 评估组发现，尽管以前并不总是这样，粮农组织现在常常被看着是国际社会中的一个合作成员，特别在联合国驻国家团队中——粮农组织在这里的参与程度通常绝不次于其他联合国专门机构。虽然如此，在回答问卷的粮农组织驻国家代表中，有 19% 的人确实认为，联合国常驻协调员提出要求之多构成了问题。

105. 评估组发现数量可观的例子说明粮农组织在粮食安全和农村发展上直接地或作为政府或联合国常驻协调员的“高参”，起着协调作用。国际伙伴们承认，其他联合国专门机构没有可以用来促进伙伴关系的类似技术合作计划（TCP）的资金。然而它们也指出，有一些因素降低了粮农组织通过伙伴关系动员资金的可能性。按照国际伙伴经常的说法，其中最重要的是对粮农组织代表整体上授权不够——这意味着粮农组织往往会被撂在一边。它们还强调说，在它们看来，下述因素严重地限制了国家一级的伙伴关系：

- a) 缺少粮农组织在各国进行活动的优先重点框架，以供其他机构参照研究合作潜力（见建议 1）；
- b) 粮农组织驻国家代表处职权范围内的政策和战略授权不够（见第 8.1 节）；
- c) 对粮农组织代表代表本组织接受资金，哪怕是很小的项目，缺乏授权；他们也没有批准 TCP 项目的权力；使用 TCP 的方式也缺少灵活性（见第 9.1 节）；
- d) 粮农组织难于在国家一级支持协调和政策发展的职能，也是因为缺少为此目的通过 TCP 或其他来源获得的资金，缺乏灵活地从其他伙伴接受小额资金的权力（见第 9.1 节）；
- e) 虽然不存在反对这样做的政策，粮农组织对作为次要伙伴进行项目合作的态度极端谨慎，即使在粮农组织 TCP 计划可以按照符合本组织宗旨的方向吸引大得多的资金时也是如此。

106. 除了伙伴关系有关权力下放的一般问题外，评估组还研究了国家一级的具体的潜在伙伴关系——这是一些成员国向它提出的，并曾引起管理机构的注意。对联合国机构共同使用房屋问题也进行了研究（见第 5.5 节）。重要的是：这包括了国际农业发展基金

(IFAD) 和世界粮食计划署 (WFP)，还包括与泛美农业合作研究所 (IICA) 的伙伴关系。

107. 评估组发现，在一度减少合作之后，粮农组织与 WFP 在国家一级的伙伴关系已有改善，特别在发生紧急情况时。在对南部非洲紧急情况作出反应时，和 WFP 及其他联合国机构就有过密切的合作，并共同使用房屋。现在更有可能在两机构职能范围密切吻合的领域进一步在实地一级加强合作，尤其在粮食安全评价和改善处境特别困难人口（包括染上艾滋病或其病毒的人们）营养的计划方面。

108. IFAD 在试验进入各国的各种方式。评估组发现，虽然粮农组织和 IFAD 在全球范围内大大改善了它们的伙伴关系，并和 WFP 一起推动了消灭饥饿联盟，但是，在国家一级的情况却不那么令人鼓舞。在评估组看来，IFAD 和粮农组织在国家一级有一种天然的相互促进的关系，而这并没有得到实现。IFAD 往往是农业方面最大的捐助方；而粮农组织则既有技术专长又有驻国家办事处。但是，IFAD 进入国家的试验却倾向于和开发计划署、WFP，或其他机构合作，而不是粮农组织。粮农组织虽然承认十分短缺资金，却一直不准备无偿地提供任何服务，包括技术服务。因此，IFAD 就寻找愿意提供无偿服务并在项目上担任伙伴的组织。这可能成为粮农组织和 IFAD 双方都将失去的，最大发挥各自的比较优势的机会。

109. 泛美农业合作研究所 (IICA) 集中于促进农业的可持续发展、粮食安全与农村地区的繁荣；它通过涵盖整个拉美和加勒比地区的驻国家办事处网进行工作。在评估组征求意见的人中，有一些认为粮农组织在提供政策投入的反应上不如 IICA。IICA 和粮农组织涵盖地区的重叠，导致两组织总干事于 2002 年签署了一项合作协议。评估组发现，虽然两组织在国家一级相互通报情况，到目前为止，这还没有促成比较重大的共同行动。尽管如此，IICA 是很愿意加强合作的。一些国家建议，两组织的关系应该**按照世界卫生组织-泛美卫生组织的模式走向合并**。评估组**不认为这会有好处**，因为两组织的方向显然不同，而成员国对它们的期望也迥然不同。

110. 评估组认为，重要的是两组织应该继续进行对话并避免工作中的重复；评估组赞成加强努力以确认在哪些领域、哪些具体问题上共同合作将会有好处，是在政策战略一级，还是在项目一级，特别要找出在哪些方面粮农组织在需要解决的问题的某一方面具有比较优势，而 IICA 在另一方面具有优势。接下去不仅要在国家一级，而且要通过 IICA 和粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处之间的讨论，继续进行积极努力。评估组还认为，应该研究共同会议或背靠背会议的有用程度如何，其中包括两组织的区域会议。

111. **改善伙伴关系的类似考虑也适用于其他区域性农业组织**，例如中东的此类组织。

建议 2: 建议粮农组织继续在国家一级和各区域中加强伙伴关系，其中重要的是要包括 WFP 和 IICA。尤其建议本组织要积极探索加强与 IFAD 在国家一级（包括在驻国家代表处）进行合作的可能性。这需要灵活性以及粮农组织和 IFAD 双方都要愿意在某些时候接受对方的领导。

4.4 在各国、各区域的规范工作及区域会议的作用

4.4.1 驻国家代表处及如何取得粮农组织的技术信息

112. 评估组在访问各国时发现：就得到和使用粮农组织（文字和电子）信息而言，情况是有好有坏、不相一致的。这些材料通常受到欢迎，有些时候为各国专业人士所十分珍重。评估组几次从捐助方和各国都听说，唯一能够取得某些关键统计资料的来源是粮农组

织。但是在许多国家，甚至中等收入国家里，上网和使用它是很大的困难——甚至在较高的层次都是如此，而在各省份就更其困难了。在另一些情况下，上网查资料还存在语言困难。而硬面装订的粮农组织印刷品看来往往最后都得不到国内的广泛流通：好几份材料很可能就呆在中央某部的某个办公室里。

113. 评估组未能系统地检查它所访问国家内粮农组织驻国家代表处的图书馆，但它的印象是：除个别例外，这些图书馆管理得不太好，读者也不多。图书馆与粮农组织网站的网络联系往往也差。对联合国人员日益增加的安全考虑，也使得进入粮农组织地点成为一件比以前更加困难的事。

114. **评估组得出结论**，粮农组织驻国家代表处需要更加注意促使粮农组织技术信息在所驻国有目的地散发，并广泛宣传可以在网上获得粮农组织的材料。另一方面，在改善粮农组织驻国家代表处图书馆上花费资金并不一定会在成本上划算。

4.4.2 区域性规范工作

115. 评估组发现，在各类国家的共同问题上的规范工作在所有区域都是必要的，而且，虽然对所有国家都很重要，但中等收入国家对此尤为关注。在诸如粮食安全评价或分区域贸易发展等问题上的工作，介乎规范工作与技术支持之间，常常对包括非洲在内的最不发达国家特别适用。某些全球性规范工作格外要对区域性工作做出投入，例如在以下方面：森林部门回顾，渔业管理和粮食安全评价。其他规范工作也对培训和宣传作了大力投入，例如在世贸组织谈判背景下的贸易争端，以及在农业和粮食产品上的非关税壁垒问题。另外，一些基于总部的技术计划可能需要外派官员直接就这类计划的某些方面进行工作，例如关于区域性渔业机构或“粮食不安全和易受害信息及绘图系统”在区域的实施。

116. 评估组发现，规范工作的计划当前是由罗马的技术部门进行的，而区域办事处对此工作的投入限于两个方面。罗马的具体科、处和官员就计划问题在不同程度上征询他们派驻区域人员的意见，不过区域官员在这方面的作用通常非常有限。另外，区域代表向总部部门提出关于区域重点的看法，其中考虑了区域会议的意见。这些看法的有用程度不一：有时简直就是一张购物单子，可以说是区域技术人员要求的大杂烩，而亚洲和太平洋区域办事处则拟订出一份战略框架文件，欧洲区域会议落实了粮农组织战略框架内欧洲的优先重点。本组织基于内联网的方案计划、实施报告和评估支持系统（PIRES）使各区域可以看到总部部门正在进行的工作。粮农组织迄今还没有区域性规范计划（即计划实体），尽管也没有什么规定具体阻止这样做。

117. 评估组发现，把区域办事处融入计划过程的工作自 1994-1995 年权力下放以来已经有所改善，不过，就整体而论，区域的意见仍然未能得到明确表达，也并未受到总部部门的重视。驻国家代表处可以在它们的报告里表示它们认为什么是粮农组织援助的重点，而规范、执行及下放活动协调办公室显然也提请总部部门注意它们的看法，然而，就评估组所能判断的情况而言，驻国家代表处在规划规范性工作中的作用目前仍是微不足道的，而且它们的意见在区域一级也没有得到整合。

118. **评估组得出结论**，必须在全球性规范工作和具体国家、国家组合和区域之间建立有力的联系。但是目前的安排并没有充分做到这点——这是因为缺少一个可以整合、分析区域对规范工作的需求的充分互动的体系，也由于需要在下放的办事处和总部之间在计划与执行规范工作上建立有力的联系。

建议 3（从 2006-2007 双年度起实施）：关于规范工作和在战略上支持各类国家的工作：

- a) 区域代表应该能够在和有关技术单位进行充分讨论时，提出为本区域和为各种类型国家的规范工作。这类工作可能会跨越主要的经济和技术计划（部）。由于这些工作是由整体的区域重点，而不是由具体的技术领域决定的，建议将一部分第二章技术计划资金用于区域/分区域计划实体（PE）而将主要投入用于全球性计划实体——应该就此与有关的技术单位进行充分的讨论。相信区域计划实体也会在对区域十分重要的问题上提供获得预算外补充资金的机会。
- b) 区域优先重点应该按以下办法定义：
 - 分析各国优先重点框架共通之处；
 - 区域办事处和驻国家代表处进行讨论；
 - 分析全球性规范工作的投入有哪些需要调整以适用于本区域；
 - 区域会议按照中期规划（MTP）的精神讨论计划重点，特别注意区域计划实体和区域利益在全球工作中的作用；
 - 使区域代表充分参与中期规划和工作计划和预算的讨论。

119. 并不设想这将导致一个僵硬划一的、由国家一级往上计划粮农组织工作的垂直模式。评估组注意到某些其他专门机构在国家一级僵硬地安排计划资金预算的危险。提议粮农组织采取的模式将会把国家的需要输入到区域和全球的计划中去。区域规范工作将会成为一体化的粮农组织计划的一部分。全球规范工作应该继续成为全球潜力、机会和比较优势的混合体，但是其中应该加强国家和区域的视点。

120. 用于规范工作的资金比例不应按区域或分区域整齐划一。如果评估组关于组织对国家的技术服务的建议得到接受，那将在不同程度上增加区域技术人员对国家的直接支持；即使这样，同样也不应按区域或分区域整齐划一。对国家需要的讨论已经澄清：在非洲和太平洋岛屿，人们非常强调技术支持服务。在别的地方，人们看到规范活动具有相当大的价值，尤其是那种介乎规范工作和对具有相同问题的一类国家的技术支持之间的规范活动。这类工作还应通过区域计划实体得到支持。

4.4.3 区域会议的作用

121. 评估组成员观察了粮农组织的两个区域会议¹²，还通过国家访问和调查问卷了解了成员国对区域会议的看法。区域会议的模式有所演变，但是成员国认为，这种会议在议程和方法上仍然过于标准化而不总能按照区域的文化特点为真正的对话充分提供方便。成员国重视本组织在筹备会议时认真地听取它们的意见。虽然在回答问卷的国家中有 47% 认为区域会议的整体效用是好的，但在拉美，这一比例仅为 13%，而在亚洲也只有 25%。对各国来说，最大的一个问题就是会议没有足够地集中于本区域的重点问题。成员国还认为，在决定粮农组织的工作计划时并没有给予各区域会议的看法足够的注意。

122. 区域会议具有突出本区域关键问题的潜力，不过这一潜力并没有得到充分发挥。评估组发现，成员们认为重要的是：会议文件不要重复许多其他论坛都在处理的问题，而要导致会议做出明确而准确的结论和建议。会议必须成为导致粮农组织及其成员采取行动的过程的一部分。在许多区域，粮农组织并不是唯一的区域农业组织，因此，如果要使它的区域会议重新成为“每个区域的农业论坛”的话，与其他组织建立伙伴关系并把它们包括进会议的过程可能是重要的。只要可能，会议的时间应该方便它们参与粮农组织计划的制订过程。

¹² 拉美及加勒比和近东。

建议 4 (早期实施):应该灵活设计区域会议的模式和内容以满足区域的需要,而在本组织制订方案、计划和预算的过程中听取它们的声音应该形成制度,特别是关于区域活动的方面。

5 保证粮农组织在各国存在的资金及存在方式

123. 粮农组织在国家一级的能力是与人员业务水平、技术和行政支持以及授权范围等问题密切联系在一起的 — 这些问题分别在第 6.3, 8, 8.1, 9.1 和 9.2 等节进行了讨论。本节则研究粮农组织在各国存在的方式以及如何保证足够的资金。

5.1 资金的减少和驻国家代表处的能力如何适应需要

124. 通过不同的代表方式,粮农组织所涵盖的国家数量从 1994 年以来大约增加了 23%。随着 2004-2005 预算的削减,驻国家代表处较之原来预算的不足数额如今已超过 10%,而原预算已经是以空缺大量岗位为前提的。除了代表处规模相对较小以外(每个驻国家代表处在典型情况下有 7-10 名当地员工),难以填补空缺的驻国家代表岗位和在较少的程度上也难以填补的高级当地人员岗位,说明了资金的短缺 — 评估组获悉,这已是管理预算所必需的。评估组向其征求意见的所有人都说,这样长期的空缺对粮农组织的效率有着非常严重的负面影响。在回答问卷时,57%的驻国家代表处说,空缺驻国家代表岗位是一个中等到重大的问题。实地计划开发、政策对话和伙伴关系都受到有害的影响,当然还有粮农组织的名声。粮农组织在一定程度上利用短期使用粮农组织退休人员的办法来对付关键岗位的空缺。这比任其完全空缺要好,但远远不能令人满意(虽然使用退休人员工作一个较长的时期,如 12-18 个月,有时会是一种可能的解决方案)。

125. 在 2003 年间,37%的驻国家代表岗位¹³都出现了一个时期的空缺,平均空缺时间为 5.3 个月。单一岗位的空缺最长可达 13 个月。2004-2005 双年度的预算削减可能会使这种情况更加恶化。另外,如果只是在一位驻国家代表离职后才采取步骤寻找替补的人,这可能会使赴任代表更难得到该国的批准。

表 4: 驻国家代表岗位空缺的时间

| 空缺的时间 | 0-3 个月 | 4-7 个月 | 7 个月以上 |
|-------|--------|--------|--------|
| 空缺的比例 | 38% | 24% | 38% |

126. 粮农组织驻国家代表处最多在一个拉美国家有 22 名当地人员,最少在几个国家里只有 5 名。在这个幅度内,有 15 名或更多人员的驻国家代表处占总数的 8%,而且都在拉美,因为政府为当地职工支付一部分费用。32%的驻国家代表处有 10-14 名当地人员 — 这包括一些具有相对大量的营养不良和依靠农业为生的人口的非洲国家。还有 40%的驻国家代表处有 5-9 名当地人员。规范、执行及下放活动协调办公室将粮农组织驻国家代表处分为三个类型,并为它们的人员编制规定了一套与国家情况相联系的标准 — 按照该办公室的说法,这包括总人口中农业劳动力的比重、国内生产总值和实地计划项目的规模,以及通过多重授权涵盖的其他国家数量;但是也已说明:由于每个代表处都要保持最低数量的人员,预算的削减已经影响了上述区别。评估组以粮农组织实地计划规模及与营养不良和依靠农业为生的人口数量相联系的国家需要为标准,根据统计数字研究了用于每个粮农组织驻国家代表处的人员开支,发现两者之间看不出有什么清楚的联系。

¹³ 这基于具有完整的粮农组织驻国家代表处的国家,而不是由区域或分区办事处代管,也不包括由于特殊原因而暂时空缺的伊拉克。

127. **评估组得出结论**，必须在现有的预算内，为取得最大的效率而设计权力下放后的结构。粮农组织在国家的存在，由于资金短缺而变得越来越单薄而不平衡。近来没有将需要与现有资金相互参照对粮农组织驻国家代表处作出最新的、恰如其分的评价。鉴于资金的短缺，在一些国家，用于粮农组织驻国家代表处和新设立的外派技术人员/粮农组织驻国家代表的资金，与需要相比颇不相称（由于这些国家的营养不良人口数量相对较少，农村人口和农业经济不大，在某些情况下按人口平均的国内生产总值相对较高[诸如小岛国家等具有特殊需要的国家除外]）。与此同时，一些营养不良人口和依靠农业为生的人口绝对数量很大的国家却没有得到按照粮农组织驻国家代表处的规模和能力应该给予它们的注意。一些国家，突出的是独联体国家，则完全没有得到足够的涵盖。

128. **结论是：企图尽量扩大具有粮农组织驻国家代表处的国家数目，结果导致效率大大削弱。**还注意到其他联合国专门机构的例子，特别是教科文组织；它们关闭了一些驻国家代表处以便使用现有资金获得更大的效率。在联合国基金和计划中，开发计划署和粮食计划署也关闭了一些驻国家代表处。

5.2 在各国存在的方式

5.2.1 多重授权

129. 具有多重授权的粮农组织驻国家代表处在答复问卷时一致认为，它们同时得到授权的其他国家并不需要单独的驻国家代表处。提供信息的关键人员，尤其是负责的粮农组织驻国家代表感到，虽然多重授权的原则是健全的，在次要授权国家里招聘的国家计划官员通常水平过低。多重授权原则要发挥最佳效果，需要粮农组织驻国家代表经常访问该国一做到这点也许会有困难，但是在工作计划中应该清楚地作出要求。一位负责吉布提的国际官员经常访问该国，但他的驻地是亚的斯亚贝巴，而据报告说，这一安排效果很好。还注意到：有一个粮农组织驻国家代表岗位出现空缺，而该代表处有一位非常资深的当地的副代表坚持工作一看来这种安排使各方面都很满意。换言之，该国有一名来自当地的事实上的粮农组织驻国家代表就完全可以了。还有一些调整的余地可以使这一制度更有效率。例如，粮农组织驻博茨瓦纳的代表驻地是哈拉雷，而这通常需要在南非转机，其实在南非也有一个粮农组织驻国家代表，他飞到博茨瓦纳的哈博罗内只要一小时。

130. 有几个相对较小的国家，它们的首都之间不过是开几小时车或乘一小时飞机的距离，但目前各自都有粮农组织驻国家代表处。以距离近和工作量为标准来研究增加多重授权的可能性，评估组估计，只要用适当的方式，**可以用多重授权来代替目前由粮农组织驻国家代表/外派技术官员负责的5个国家和现在驻有常任粮农组织驻国家代表的5-6个国家。**通过设于航线枢纽、由多重授权的粮农组织驻国家代表领导的技术小组来改进对国家的涵盖，也是一种可能性，尤其在独联体国家。

131. 联合国常驻协调员们向评估组建议：在由多重授权涵盖的国家，当地计划官员与其把办公室设在不同的地方，不如与开发计划署放在一起可能更有效率一后者可以进行某种监督，而这会有利于当地计划官员融入联合国驻国家团队，也有利于他们和国家政府打交道。常驻协调员们还声称，这将便利支付交易，并可以由开发计划署代表粮农组织来进行。虽然这种费用要与开发计划署商量安排后决定，这一想法确实有其道理，值得进一步探讨。

5.2.2 粮农组织驻国家代表处内的国际行政官员

132. 评估组发现，粮农组织驻国家代表处内的国际行政官员岗位（目前设有16个）目前用于执行各种计划和行政的混杂职责，而有关的人员并不总是适合这种岗位。评估组还从粮农组织获悉，国际行政官员有时用于支持在邻国的培训和制度。评估组看不出为什么跨国公司可以用当地人员担当它们驻大多数国家办公室内的非常高层的职务（如国际融资机构的做法），而粮农组织却不能同样去做。在紧急情况下和粮农组织实施规模较大的实

地计划的情况下，或许有可能利用预算外资金聘用国际行政人员。当然，聘用这样的当地人员，需要粮农组织为他们评定足够的级别；尽管如此，他们的费用仍然会比他们取代的国际人员低得多。**评估组的结论是：**这是一个除了复杂的紧急情况和其他特殊情况外可以用本地人员代替国际人员，从而节省费用的领域。

5.2.3 使用国家联系人

133. 国家联系人是在没有粮农组织驻国家代表和国家计划官员的发展中国家中处理粮农组织联系和通信的政府官员。当前计有 24 名，其中除 8 人外，都向多重授权的粮农组织驻国家代表报告工作。他们由粮农组织根据其政府薪金为其用于处理粮农组织事务的时间比例付给一笔微薄的报酬（由起码占他们工作时间的 20%，到最多占 60%）。他们看来通常不会得到驻该国的联合国团队的承认。国家联系人在答复问卷时说，就办公设施(50%)和交通(67%)而言，粮农组织的支持不够是个重大问题；他们通常报告说，计算机和通信联系是令人满意的。有 29% 的人认为，粮农组织通报、介绍情况和培训不够是个重大问题。他们还报告说，他们缺少在粮农组织中的具体个人联系。正如可以预料的那样，评估组发现国家联系人的表现差别很大。还可以指出，如果关于涵盖独联体国家的建议得到采纳（见 6.5 节），国家联系人的作用将会有所减少。

134. 开发计划署曾经建议，在某些情况下，例如在农业部难以找到具有必要技能的人，聘请一名兼职的开发计划署计划助理也许有一定好处。这值得在个案处理的基础上加以研究。

5.3 增加驻国家代表处的资金

135. 上面讨论的某些措施可以释放出更多的资金用于各国。评估组也注意到：有些国家愿意为驻国家代表处和新的驻国家代表/外派技术官员计划提供办公场所和其他设施。许多国家还提供当地人员，而在一些国家里，这就提供了粮农组织减少自己聘用当地人员的费用的机会，从而省出资金用于其他方面。看来，政府的对等现金支出当前占了粮农组织驻国家代表处开支的 8%。

136. 评估组还考虑了可供粮农组织增加驻国家代表处资金的一些其他可能性：

- a) **能力与粮农组织实地计划：**在任何一个国家，粮农组织实地计划的规模越大，就有了更多的技术顾问和当地人员等资源，粮农组织的能见度和采取行动的灵活性也就越大。可以动用实地计划的预算外资金来加强能力。尽管要尊重正常项目服务费用（支持性费用）所涵盖的服务，一些驻国家代表处在合适的地方将共用的支持人员费用包括在项目预算中，以便使项目留在驻国家代表处管辖之下。这种情况通常也发生在紧急计划中，但很可能会比一般情况多得多。有时，这种概念也可以应用于项目间的技术专长共用。只要捐助方同意，还有可能为驻国家代表处提供的首席技术顾问(CTA)对项目的服务，部分地为某些驻国家代表处岗位提供补偿，因为这些项目花费了驻国家代表处的许多时间而其目的是服务于某个重大的国家计划。这正是发生在危地马拉的情况。与其把这种方式主要看作是为了涵盖更多的国家，并完全是利用预算外资金为一个岗位提供资金，不如说这可以用于已经拥有粮农组织驻国家代表处的国家，从而扩大现有的共同资源。
- b) **使用志愿者和借调人员：**评估组看到好几个实例：由粮农组织驻国家代表处通过使用志愿者和借调人员动员了可观的国际和国内的宝贵支持。然而，也注意到：粮农组织驻国家代表处为这些人员提供计算机，进入粮农组织网站的身份等等，却颇有困难。这种灵活的安排需要得到粮农组织在制度上的鼓励和支持。
- c) **国家顾问小组：**许多粮农组织驻国家代表处与当地具有技术和政策知识的人保持联系。如果粮农组织完全根据个人知识和经验选择合适的个人组成科技和政策问题国家技术资源顾问小组，这将会给驻国家代表处一个专门技术的咨询来源 — 它们还可以推荐其他人，如来访的捐助方代表团去访问他们。由于许多人都有强烈的敬业精

神，小组成员们很可能会愿意无偿地做出大量投入，尤其如果他们具有一定的身份并得到粮农组织的承认的话。鉴于对粮农组织技术官员的有限时间提出的要求十分众多，各国国内已有的专业知识，对小型的专项要求来说，要比粮农组织总部和区域办事处能给予的帮助及时得多。这也非常符合权力下放的一项明确宗旨，即更多地利用国家专业知识。然而应该承认，这种机制不是在所有地方都适用的。在有些国家，政府会发现独立的顾问是对政府自己角色的重复，因此，必须与小组成员们订立一项说明他们的职权限度的协议。

- d) **取消区域技术岗位以增加国家一级资金**：有人向评估组建议，粮农组织应该取消区域一级的大多数技术岗位，以便在大多数国家里增加一个国际人员，或者用以支付在每个国家增添 2-3 名当地专业人员的费用。如下面将要讨论的（见第 6.3 节），区域一级对技术服务的提供并不那么令人满意，而成员国指望粮农组织转让全球和区域的经验。**评估组的结论是，增加国家一级技术岗位将降低粮农组织的技术能力并削弱，而不是加强国家获得适用技术专长的途径。**评估组要解决的是如何使适用的国际技术专长更容易得到、更为有效，而不是如何代之以当地的专门技术，或在粮农组织驻国家代表处里重新设立一个国际计划官员类型的岗位。

建议 5（早期和持续实施）：评估组坚定地相信，设计权力下放后的结构必须着眼于在现有预算内取得最大的效率。粮农组织应该严格而灵活地推行各种措施以取得利用资金上的更大比例性¹⁴和效率。加强应包括以下方面：

- a) 扩大多重授权，包括在那些目前具有单独的粮农组织驻国家代表处的国家。同时，涵盖第二个国家，包括系统的国家访问和灵活地参加联合国驻国家团队会议等等，的要求应该到位；通常应要求粮农组织驻国家代表每月在第二授权国平均花费 4-5 日。应保证第二授权国拥有足够的当地工作人员；
- b) 在具有粮农组织驻国家代表处的国家，要减少岗位空缺现象并保持粮农组织驻国家代表持续不断地在岗（只要可能，离任的和到任的粮农组织驻国家代表应共处一个月时间以交接工作）；
- c) 将粮农组织驻国家代表处大多数国际招聘的行政官员用具有适当资格和级别的当地人员代替；
- d) 在尽可能大的程度上通过多重授权支持国家联系人。应该评价他们的能力；如果不可能由该国提供一名具有必要业务能力的国家联系人，则尽可能用驻在该国的粮农组织行政助理或计划官员来代替。评估组还建议国家联系人应该：(1) 总是向一位粮农组织驻国家代表或区域/分区域办事处内指定负责该国的官员报告工作；(2) 从粮农组织得到比现在大得多的培训和情况介绍；(3) 他们的报酬应该基于某种将实际完成的工作量和其他评估业绩的标准结合起来的公式（而不是当前的固定收入）；
- e) 更加强调国家对粮农组织办公室的投入，尤其在中等收入国家，而将节省的费用用于他处；
- f) 使用志愿者、借调人员和当地的专长；
- g) 采取灵活措施动员更多的额外资金，包括来自预算外的来源。

5.4 粮农组织驻国家代表/外派技术官员(FAOR/OTOs)

137. 关于使用国际人员充任驻国家代表处职务的这种做法，理事会曾在 2000 年 11 月在计划和财政委员会前一届联席会议报告¹⁵的基础上研究过一些建议；该联席会议“同意谨

¹⁴ 这种观点与联合国系统联合检查组的看法相同，后者在 2002 年说，“理事会可能愿意正式确定一套明确粮农组织代表处的性质和范围的客观标准。这些标准不但应该反映国家的具体需要（衡量的标准是它们的人文发展指数和作为低收入缺粮国家的地位）而且还要取决于粮农组织在国家一级活动的成本效益。”见联检组文件，REP/2002/8，日内瓦。

慎地实施这些建议”。建议的方案基本上由两部分组成：1) 应国家的要求，将一名技术官员派驻一个没有粮农组织驻国家代表处的国家；2) 该国愿意提供诸如办公室、电话、车辆、秘书服务等基本设施。评估组通过国家访问或电话联系，采访了所有的粮农组织代表/外派技术官员（FAOR/OTO）¹⁶。他们也回复了问卷。最初的经历是令人失望的。所有的FAOR/OTO都在答复问卷时报告说，为粮农组织代表履行职责提供的预算和技术工作与粮农组织代表职能之间的平衡是一个中等程度的或主要的问题。

138. 大多数国家履行了提供办公室设施和人员的基本义务，但往往只是做到最低程度而已。因此，FAOR/OTO报告了许多困难，如员工不干工作，有车无油，邮政服务很差，等等。这可以导致FAOR/OTO由于缺少基本设施而花费大量时间克服困难，因而难以开展工作。这类困难适用于任何完全依靠当地设施的粮农组织代表处。

139. 国家愿意提供办公室等设施，无论就FAOR/OTO还是其他代表方式而言，都是非常值得欢迎的。但是，评估组得出结论：完全由当地政府提供办公室支持服务的做法不应该与FAOR/OTO这种代表形式严格地联系在一起。总是需要获取某些补充资金，以便使FAOR/OTO能够将办公室运转起来，即使这些费用以后可以由政府报销。因此，他们需要有一个目前显然并不存在的预支帐目。另一方面，在中等收入国家，更应期待由政府来承担粮农组织驻国家代表处的费用。

140. 第二个问题涉及使用技术官员的这种方式。在9名FAOR/OTO中(2004年5月)，3名从政策援助司(TCA)抽调，5名来自粮农组织农业部。还有一名由项目资金出资——这种做法看来相当成功，还保证了足够的办公室资金。至于其他8位，他们和他们的派出单位一般都报告说，他们现在都无法在任何有意义的程度上开展技术工作，特别是在驻在国以外。一位水利官员遇到的情况比较令人满意，他能够为4个国家服务。政策援助司正努力为这些官员拟订技术工作计划，却与其他外派人员的技术司同样发现，该官员的驻在国并不一定是该专业的优先重点。这样一来，设立FAOR/OTO成了将资金从技术工作转移到粮农组织驻国家代表的职能而已，而预算仍大体上保留在技术计划内。另外，还注意到有几名FAOR/OTO派驻的国家在农业部门的规模、营养不良人口的数量等方面的需要相当有限，另外有些有关国家本身就有资格非常高的本国人士——他们可以在多重授权的安排下担任粮农组织驻国家副代表。

141. 评估组的建议包含了将粮农组织驻国家代表处与技术能力结合起来这一根本思路的某些成分。这包括建议将粮农组织驻国家代表处的职责延伸到加勒比和太平洋分区域办事处，以及在非洲和独联体建立具有粮农组织驻国家代表处职责的技术核心小组。

¹⁵ 计划委员会第84届会议和财政委员会第95届会议的联席会议，2000年9月举行，见文件JM 2000/2——“考虑到一些成员表示的关注，两委员会同意应该谨慎地实行这些建议，要充分注意：必须任命具有技术和管理专长、充分合格的人员来担任这些新的职务，将现有机制用于定期的业绩考核，必须保证粮农组织代表继续独立地执行他们的职责，以及受援国是否有能力履行由于实施这些建议而产生的义务。”

两委员会提议，他们应在将来某一时间收到以评价新安排为基础的工作进展报告。”

¹⁶ 阿尔及利亚、阿根廷、赤道几内亚、危地马拉、约旦、利比亚、巴拿马、巴拉圭、卡塔尔。

建议 6 (早期实施): 虽然理解扩大粮农组织在国家的存在并将其与技术专长相结合的关注, 评估组的结论是: 目前形式的粮农组织代表/外派技术官员计划应该予以终止, 而配合使用本报告讨论到的其他方式来涵盖有关国家 (包括多重授权, 从不是优先重点的国家转移一位全职的粮农组织驻国家代表, 或由区域/分区域办事处指定的一名官员或建议成立的技术小组提供服务)。

如果要继续粮农组织代表/外派技术官员计划:

- a) 与其专门把粮农组织代表/外派技术官员放在新的国家以代替粮农组织代表, 不如先确定这些国家对具体技术投入的需要, 例如在政策方面, 然后用粮农组织代表/外派技术官员代替粮农组织代表, 任职到满足该项技术援助要求为止, 并将由此而释放的资金用于扩充粮农组织代表处的共同资金;
- b) 是否完全依靠国家为办公室出资, 不应成为实施粮农组织代表/外派技术官员计划的前提。

5.5 粮农组织驻国家代表处的地点安排

142. 一些成员国曾经建议, 粮农组织在国家一级的办公室通常应该与其他联合国组织共同设在一个联合国大楼里。评估组发现这个问题的重要性被夸大了。粮农组织当前的做法并不统一: 有单独的房屋 (往往是由政府提供的), 有设于农业部之内的办公室 (这种情况相对较少), 也有的办公室设在联合国房屋里。选择办公室地点的主要考虑, 就粮农组织而言, 是费用问题。共同使用的联合国房屋常常可能比粮农组织自己取得的地方花费更大, 尤其在政府提供支持时更是如此。规范、执行及下放活动协调办公室说明, 最好的选择是不用花费而设在农业部内。世界卫生组织是一个具有可比性的机构; 它的办公室通常就设在卫生部提供的地方。评估组发现, 将粮农组织放在农业部里, 可能会导致对有关水资源、畜牧、环境、森林和渔业等其他部注意不够。这也可能减少和财政和计划等部的接触。一栋单一的联合国大楼在许多国家是根本不可能有的。虽然统一的联合国房屋确实便利与其他联合国机构的交流, 并可以促进联合国系统的团结形象, 但是机构间交流的主要因素, 据所有国家一级的小伙伴报告, 都与机构所在地点很少相干。虽然可以便利与其他联合国伙伴的联系, 通常却减少了与政府官员和公众的往来, 特别由于最近的安全考虑。安全考虑在考量联合国人员是集中一处还是分散一些比较安全时也是重要的。

143. 简而言之, **评估组的结论是:** 粮农组织办公室的安排需要根据具体情况处理, 但是把它设在农业部内一般说来是不可取的。

5.6 粮农组织在发生紧急情况国家的存在

144. 在那些因连年遭受自然灾害或复杂的紧急情况而产生危机的国家, 粮农组织可以在协调国际救援、帮助维持粮食生产和恢复农业等方面发挥作用, 包括保证获得关于农业和粮食状况的足够信息。粮农组织还在支持各家各户维持生产上起着直接的作用。

145. 复杂的紧急情况一般会延续好几年。就国家一级支持而论, 可以分为两种情况, 即可以由该国首都来处理 and 必须由国外进行援助 — 后者或是因为政府已完全瘫痪, 或是因为该国需要援助的地区与政府正在进行内战。这样, 从粮农组织的安排来说, 就需要灵活性。

146. 在所有的紧急情况中, 延误实施的后果要比在进行发展援助时严重得多。特别在发生病虫害的紧急情况时更其如此, 例如发生蝗灾如不立即治理就会越演越烈。关于眼前和将来的战略思考是必要的, 但是在重建或维持农业生产上失去了时间可以使得许多家庭陷于长期的贫穷, 而且总是导致粮食援助要求的增加。这需要专家的专长和管理能力。

147. 紧急情况和恢复工作当前是由罗马的紧急行动及恢复司（TCE）处理，该司调派紧急工作人员作出反应，同时提供总部的运作支持。粮农组织驻国家代表在这些紧急工作人员的支持下，承担起在现行职权范围内签订合同、进行采购的责任。不过，评估组发现，在一些国家内，存在着粮农组织驻国家代表和掌握资金预算的 TCE 紧急情况协调员之间的职权冲突。还有在紧急情况-恢复经济与发展战略之间的分歧（前者由 TCE 及其紧急情况协调员推动，而后者由粮农组织驻国家代表主持并在不同程度上得到区域和分区域办事处班子的支持）。

148. 在联合国处理紧急情况的机制中，开发计划署和联合国人道主义协调办公室（OCHA）如今通常派出一名联合国联合协调员而不设一名单独的开发计划署常驻代表/联合国常驻协调员。粮农组织驻国家代表常常缺少紧急情况和恢复工作所必须的一套迅速处理事件的技能，也不熟悉恢复战略所需要的政策考虑。培训对此会有帮助。

149. **评估组得出结论：在复杂紧急情况下的国家**，首要的问题是统一指挥系统、明确职责，而不是对紧急情况工作和其后的发展项目作出相互分歧的安排 — 后者可能会，实际上也造成了关系的紧张。

建议 7 (到 2007 年实施):

a) 为应付延续数年的、复杂的主要紧急情况，粮农组织应发展一支粮农组织驻国家代表/高级紧急行动协调员的骨干队伍，以便必要时立即轮流派出以替换现有的粮农组织驻国家代表。一旦必要的运行支持到位，即应赋予他们掌握预算的责任。他们的部分费用应该由预算外紧急计划支付，而另一部分则应放在粮农组织驻国家代表预算中。4-5 名这类驻国家代表就足以形成启动本方案的核心，而在不需要他们从事复杂的紧急活动时，他们可以很合适地在另外地方充任粮农组织驻国家代表或在紧急行动及恢复司任职。现有的粮农组织驻国家代表和紧急行动协调员都可能适合成为这支骨干队伍的成员，但主要的考虑是这支人数有限的高水平人才队伍按照紧急行动和发展需要的全过程进行战略思考和实施支持行动的能力。

b) 除主要的紧急情况外，也应该按照具体情况作出反应。如果发生紧急情况的地方，1) 粮农组织办公室已拥有足够的力量；2) 粮农组织驻国家代表的水平足以做出迅速的反应；3) 粮农组织驻国家代表自己，或者粮农组织驻国家代表在紧急行动协调员的支持下，能够承担必要的实质性管理 — 那就应将掌握预算的责任赋予粮农组织驻国家代表。在其他情况下，例如粮农组织驻国家代表/高级紧急行动协调员在该国不拥有足够的力量等等，掌握预算的责任可以仍由紧急行动及恢复司承担，而该司必须为此目的保持灵活运行和在紧急情况发生时作出第一线反应的能力。需要为此制订标准，并按照每个具体情况做出决定。

c) 紧急行动及恢复司必要而持续的中心职能应该通过在预算第三章内作出调整而得到更多的经常计划资金（当前，他们只得到经常计划非常有限的支持而几乎完全依靠项目支持费用）。

150. 然而，这些措施成功与否取决于是否同意提高粮农组织驻国家代表的预算权力级别和至少在对紧急情况作出反应时，同意项目的权力(见下)。这还取决于粮农组织是否愿意在推动必要的粮农组织驻国家代表/高级紧急行动协调员方案上表现出它过去难于做到的果断。如果不能进行这一转变，那么，脱离目前紧急行动及恢复司所做的还算可以的安排，就会适得其反。为紧急情况动员资金将仍然需要紧急行动及恢复司的中心能力，同时也需要在国家及区域筹资。

6 在区域提供技术服务和区域办事处的角色

6.1 区域内各种服务和角色的现状

151. 为便于理解本报告建议的改变的含义，下面简单总结一下有关现有报告体系和下放办公室角色的一些特点：

- a) 每一个粮农组织区域办事处由一名区域代表领导，而除欧洲(D2)外，他们都属于助理总干事一级。区域代表、分区域代表和驻国家代表都独立地向总干事报告工作，而由规范、执行及下放活动协调办公室为这种报告体系，特别是为驻国家代表，提供方便；
- b) 在区域和分区域办事处内，技术和政策人员都由他们各自的总部技术单位任命、提供预算，并向它们报告工作。行政人员和任何信息官员则向区域/分区域代表进行报告。尽管区域办事处内的技术人员是按照技术部门分组的，他们却单独地向各自在罗马的单位报告工作。这种报告体系是正式的职责系统，而各技术司就人员任命、预算和工作计划征求区域代表意见的程度却颇有不同——对某些单位来说，这可以说是颇为方便，但很少有区域代表对这种安排表示满意；
- c) 拨给区域/分区域代表全体职工和办公室活动的经费并由他们管理；他们还对办公室的人员进行行政监督。这可以使那些愿意这样做的区域代表对职工工作计划（特别是出差）和对非人员资金的使用具有相当大的影响，但不是计划方面；
- d) 关于支持实地计划和粮农组织人员对国家进行直接技术支持的明文规定是：应该尽可能地从离需要最近的地点提供最好质量的服务。这一原则的用意是使下放办公室处于执行这类活动的第一线。然而，由于既负责制订实地计划，又负责技术支持的技术领导单位是在罗马，这确实意味着首先是由总部决定技术支持应该来自何方。

6.2 政策援助、投资和执行各司所扮演的角色

6.2.1 各政策援助科和政策援助司 (TCA)

152. **政策援助科：**1994-1995 权力下放的一个主要特点是：在每一个区域办事处内设立政策援助科，在分区域办事处内也设有政策援助官员。评估组研究了这些科的工作以及它们通过新成立的领导单位政策援助司 (TCA) 与总部提供的服务之间的关联。评估组发现：建立一个将经社部的政策援助科与以前的发展部的计划官员合二为一的全新的司，不可避免地产生了人员难以具备所需的素质、影响士气等等问题。

153. 评估组在讨论中和在回顾各政策援助科的成效时发现：对于这些科应做的工作，人们的期望有过几次变化。这尤其适用于下面一些方面：政策工作、部门回顾和国家情况的准备(后者主要供粮农组织内部使用)以及拟订实地计划的某些方面，包括准备国家计划、为粮农组织驻国家代表准备项目提供支持，以及动员资金和监测实地项目的全过程。

154. 评估组的结论是：有必要澄清人们对政策援助科在拟订实地计划中的作用究竟应该寄予什么期望。已经说明，粮农组织驻国家代表在驻在国内起着领导作用；但是仍有一些期望：政策援助科将有助于动员捐助方的资金。随着捐助方日益下放其权力，它们也在国家一级，或在它们的首都，或两者相结合地作出决定。它们可能也有区域办事处，但是并不与粮农组织的区域一致。因此，政策援助科人员能起的作用与其他技术官员所起的作用没有什么不同，除了在访问各国时以外，也是相当有限的。

155. 在发展国家实地计划时，粮农组织驻国家代表处需要整个区域技术支持小组的支援，其中政策援助科的角色可以是帮助提供战略性的视角并协助设计具体的政策或战略干预。还有一种有时似乎流行的想法，即政策援助科可以准备国家一级的计划，然后提供给捐助方资助——这其实也不可能产生多少效果。政策援助科与区域技术组的其他成员一起才能为粮农组织驻国家代表处制订前面已谈到的国家优先重点框架提供非常有用的支援。

但是必须记住，在向一个国家提供不偏不倚的政策援助和努力促进粮农组织继续执行项目的的作用之间，确有可能发生利害冲突¹⁷。

156. 在区域办事处，对政策援助科官员和来自农业及发展经济司和商品及贸易司的少数官员各自应起什么作用，存在一些模糊之处。现在有一种做法，要把具有亚部门政策专长（如水资源管理）的人员吸收到政策援助科里。评估组发现确实需要亚部门战略专长，但认为：需要从区域技术支持小组的整体背景看待这个问题，而如今有可能与其他技术部门，如农业及可持续发展司招聘的官员的职责，发生进一步的重复。

157. 评估组得出结论：离开区域办事处的其他技术官员单一地管理政策援助科，可能会造成职责的重复和回应国家技术支持需要时缺少整合。

158. **罗马的政策援助司 (TCA)**，作为其主要职能，通过其政策协调处 (TCAR)，为各政策援助科提供协调和信息交流服务。它是为粮农组织管理层准备国家情况介绍材料的中心。它还与各技术部，特别是经社部 (ES) 磋商，以便为各政策援助科的工作提供联系点。区域官员向评估组报告的观点是：这种交流信息的职能用处有限。农业政策支持处 (TCAS) 从规范工作中吸取有用信息为各国使用，并准备关于政策问题各方面的培训和信息材料。对发展中国家人员的培训，是与各政策援助科合作进行的。它还为制订和调整政策进行它自己的研究。迄今为止，它在很大程度上依靠经社部的帮助来发挥这种作用，不过打算扩大它的角色。关于启动一个关于政策援助的粮农组织部门间工作组的决定，非常受欢迎。政策援助司的领导希望采取步骤，建立一个更加网络化的、与各政策援助科共同工作的方式，以便将经验传播到各个区域。另外，这两个处的人员还补充了各政策援助科为进行国家和区域研究而需要的材料，尤其是对紧急工作的要求。

159. 如果政策援助司能够实现更加网络化的工作方式，就可以减少总部的某些信息交流工作，因此评估组对此表示支持。

160. 农业政策支持处与农业及经济发展分析司之间，和商品及贸易司与乡村发展司之间在研究和培训材料开发上的工作分工，仍有审议的余地。虽然如此，**评估组得出结论**：需要大大加强出版基于粮农组织和其他机构规范工作的、浅近易懂的政策和战略介绍材料，而农业政策支持处在这方面的作用是积极的。这类介绍材料应该涉及亚部门和部门性问题，以及部门与宏观的联系；它们不仅应该针对政策官员，还应面向所有的技术支持人员，特别是粮农组织驻国家代表处的人员。

161. 当前，政策援助司事实上还提供一组政策官员可以灵活地在世界各地调动，以便在必要时支持各政策援助科。其用意是更灵活地使用各洲政策援助科的人员，但是这可能难以做到，尤其是如果工作更紧密地与区域的需求结合起来的话。**因此，在罗马的政策援助司人员进行一些政策支持工作可能是有好处的（或改由同样进行政策工作的投资中心司来做），并可由这些人员继续按照需要到各区域出差。评估组的结论是：从政策协调处和农业政策支持处抽调一些人员去区域工作是有可能的，但余地有限。**

6.2.2 区域办事处的执行科

162. 区域办事处的执行科的地位不明确。在某些办事处里，它们对粮农组织驻国家代表处起着一种颇有价值的帮忙作用，并提供一些培训和辅导材料。评估组同意粮农组织对实地计划在亚洲实行权力下放情况的内部回顾的结论：由每个区域办事处的执行官员组成的实地计划支持小组应该承担与粮农组织驻国家代表处一起监测全过程并进行后继行动的责任，同时还负责监测交工、提供帮助。政策援助单位也被要求监测项目全过程 — 这种安

¹⁷ 参见《对粮农组织政策援助工作的评估》(与成员国合作制订国家政策，1994-1999，特别关注粮农组织的技术合作计划) - PC85/4。

排分裂了员工的职责和特长，按评估组的结论是并不成功的。可能在某些地区，这种职能的转移可以成为将一个岗位从政策援助科转移到执行科的正当理由（在后一类单位一些具有计划工作背景的现任人员是很适合从事这类工作）。**评估组因此同意**粮农组织实地计划委员会的看法：应在每个区域办事处内成立一个实地计划小组。对分工的这种明确可能对总部政策援助司和实地执行司的组织机构也有可以借鉴之处。

6.2.3 投资中心司 (TCI) 在权力下放上的潜力有限

163. 投资中心司(TCI)一直有人员作为联络员和世界银行（在华盛顿）及亚洲开发银行一起工作，还有一名员工驻在东、南部非洲地区。评估组与世界银行和国际农业开发基金的总部及其驻国家代表处，以及其他国际融资机构的同等单位，一起研究了这些联络员的价值，发现这种价值由于人员本身能力和他们对粮农组织整体和作用缺少了解而部分地受到限制。至于投资中心司人员能否进一步下放到国家或区域一级，各国际融资机构感到这种做法将是消极的。它们发现与总部团队打交道要容易些，而不觉得个别的投资中心司人员，如果局限于一个国家或区域，或者仅在国家一级联系某一个国际融资机构的国家办事处，会具有同样的价值。总之，征询意见的每一个人都反对投资中心司进一步权力下放。

6.3 对国家提供足够技术支持中的问题¹⁸

6.3.1 各国和粮农组织驻国家代表的看法

164. 就粮农组织驻国家代表感到他们从区域和分区域办事处得到多少支持而言，他们的看法差别很大。总体来看，53%报告说，从权力下放以来，上面的反应速度并没有什么重大的变化，而34%觉得有所改善。65%感到在质量上没有明显的变化。认为反应速度有所下降的粮农组织驻国家代表数量最多的两个区域是非洲(19%)和拉美(18%)。粮农组织驻国家代表还被问到：他们是更愿意从总部，还是从区域得到技术支持。在近东，总部得到强烈的赞同(63%)。在非洲，70%没有强烈意见，而22%赞成总部。在亚洲和拉美，多数人支持区域办事处。从整体来说，23%的粮农组织驻国家代表发现获得足够的技术支持是个大问题，还有46%认为这是个相当大的问题。

165. 总起来说，把问卷所得到的答复和通过国家访问获得的信息综合起来，粮农组织驻国家代表和政府的整体满意程度在东南亚、中国、南美和加勒比还是可以的。南太平洋是一个特殊情况，因为那里没有粮农组织驻国家代表，但评估组发现粮农组织的服务却是好的，尽管一些非常小的岛屿只得到有限的访问——巴布亚新几内亚也是如此。在非洲，对粮农组织技术服务不满意的程度很高，甚至在那些离区域和分区域办事处较近的国家（共访问了8个国家）也是如此。粮农组织驻国家代表发表了非常强烈的意见：他们没有从区域和分区域办事处得到他们所需要的服务，也很少见到这些办事处的工作人员。在中亚，粮农组织驻国家代表的满意程度也很有限，而在中美，则稍好一些。大多数的独联体国家，尤其是其中的中亚国家，只得到有限的关注，也没有粮农组织驻国家代表。

6.3.2 从区域和分区域办事处得到的技术支持的质量

166. 由区域和分区域办事处向各国和实地计划提供直接援助服务的实际数量，除其拥有的人员数目（从1994/1995年权力下放以来已增加65%）以外，是由许多因素决定的。就各区域现有的技术和政策人员数量而言，每个国家所占的人员比重就非洲、亚洲、近东和拉美来说大体相仿，各国之间的差异从1.2到1.4人而已。加勒比和太平洋地区的这一比重就要低得多（各占0.6和0.4人），因为那里有许多小国。就人员对农业人口的比重而言，该数字在亚洲就低得多，而对小岛国家就相对高些。欧洲和独联体的数字，无论用何种计算方法，都是低的。

¹⁸ 除非另有说明，报告的这部分的讨论同样适用于粮农组织5个主要技术部(AG, ES, FI, FO, SD)的技术人员和各技术援助科的人员。

167. 常常有区域技术人员报告说他们每年从经常计划只能得到一两次出差的经费。这显然意味着这些人员无法有效地进行工作。表 5 支持了这一说法。每个岗位的出差费用平均为 1.06 万美元（足够每年出差 2-4 次）。整个来看，欧洲（REU）的最低数字大体只够出差 1 次，而在太平洋区域（SAPA）的最高数目则够用 2-3 次（由于路程很远）。在国家一级由经常预算出资为技术/咨询支持所做的实际出差量，实在太少，因为这种费用还用于开会和培训的旅费（这占出差的很大的一部分）。非人员资金中还有一些变通之处，可以用于增加出差。不过这种变通却会减少会议、培训等开支。如果区域办事处出现亏空，那只能用进一步削减非人员资金的办法来弥补。

表 5: 技术和政策岗位每年的平均出差经费（按区域办事处计）

| 区域/分区域办事处 | 万美元 | 区域/分区域办事处 | 万美元 |
|---------------|-----|-------------|-----|
| 非洲区域办事处 | 1.4 | 加勒比分区域办事处 | 1.3 |
| 南部及东部非洲分区域办事处 | 1.4 | 近东区域办事处 | 1 |
| 亚洲及太平洋区域办事处 | 1.3 | 北非分区域办事处 | 0.9 |
| 太平洋岛屿分区域办事处 | 1.9 | 欧洲区域办事处 | 0.7 |
| 拉丁美洲及加勒比区域办事处 | 1.2 | 中欧及东欧分区域办事处 | 1.3 |

168. 员工也利用项目预算出差。粮农组织的每一个项目都指定一个主管技术单位作为后盾。这是一个总部单位；虽然这个单位有时可能会指定它的区域官员作为主管技术官员，但通常不这样做。区域官员抱怨说，总部人员所占的支持项目的出差费用大得不成比例，从而剥夺了区域官员将项目出差与对该国的其他支持活动结合起来、从而了解该国情况并挣得出差补贴的机会。他们还指出，区域人员出差的费用一般也要少些。

169. 给区域办事处的指导原则是：技术人员最少应该将他们 50% 的时间用于指导支持性活动。在工作评估调查中，区域人员报告说他们将一半多一点的时间用于直接的支持活动。但是，尽管职工在工作评估调查中报告的数据是这样，在区域办事处之间和具体人员之间，看来存在着可观的不同，而区域对更多的规范工作的实际要求也不同。同样重要的，还有总部作为全球计划一部分而对具体区域官员下达的从事规范工作的指令，以及各个办事处对直接支持各国或规范工作的关注程度。超过 70% 的区域技术人员在答复问卷时说，他们应该更多地从事对各国提供直接咨询和项目支持的工作。71% 还说，他们应该在经常计划的全球性规范工作上少花一些时间。虽然区域代表和技术人员都报告说总部对官员的要求可能会限制他们用于直接支持各国的时间，总部有时抱怨：区域官员由于区域代表提出的专项要求而可能在他们已经列入计划的规范工作上只用上很少的时间（这是问卷答复中大多数人的意见）。

6.3.3 区域办事处人员对各国的访问

170. **对各国访问的平衡:** 除了在拉美南部问题较小以外，在所有同一类型国家中，对各国的访问都不成比例地集中在有限的几个国家。在每个区域，受到访问最多的 25% 的国家得到区域官员超过半数的访问和出差时间。其中，访问最多的 10 个国家包括交通方便，往往也是举行各种会议和研讨会的区域中心的中等收入国家。在最少受到访问的 25% 的国家中，就独联体国家而言，完全没有得到访问；在中美洲，它们得到总访问日的 1%；而在亚洲和非洲都为 4%。部分国家在 2003 全年没有或很少得到访问的原因有紧急情况或签证困难，但一般并不是这样。

171. **用于国家访问的时间:** 差不多 60% 的区域人员每年用 60 个以上的日历日出差，其中出差时间超过 90 天的占总数的 33%。在评估组看来，区域人员最好每年最少能用 100 个

日历日出差，以便直接为各国服务。官员出差最多的是在亚洲 (RAP) 和太平洋 (SAPA)。拉美的数字显示了最大的出差分布面，但有一半的人出差时间不到 30 天。在欧洲，分区域办事处(SEUR) 的数字说明每年有三分之一人员的出差时间不到 10 天。

| 区域/分区域 | 2002 年人员出差百分比和出差日数 | | |
|-----------------|--------------------|---------|-------|
| | <30 日 | 31-60 日 | >60 日 |
| 非洲 (RAF 和 SAFR) | 4% | 36% | 60% |
| 亚洲 (RAP) | 14% | 7% | 79% |
| 太平洋 (SAPA) | 0% | 25% | 75% |
| 欧洲 (REU 和 SEUR) | 29% | 14% | 57% |
| 拉美和加勒比 (RLC) | 50% | 17% | 33% |
| 加勒比 (SLAC) | 0% | 60% | 40% |
| 近东 (RNE 和 SNEA) | 17% | 33% | 50% |
| 总平均数 | 12% | 26% | 58% |

172. 决定各国得到技术服务的方便程度的因素之一是区域办事处的地理位置是否适中，但更重要的是有否方便、现成的航班。因此，曼谷的位置就很好，尤其对它作为地区航线中心的东南亚来说；就近东大部分地区而言，开罗也是这样。在非洲旅行有其特殊的问题，而独联体国家也是如此。

6.3.4 关于区域技术人员在各国工作的供求关系

173. 粮农组织驻国家代表希望得到直接技术支持和对实地计划开发和实施的支持。几乎所有的发展中成员国都在答复问卷时指出，应该给予粮农组织驻国家代表更多的权力，以便从粮农组织人员获得短期的技术投入。捐助方参与粮农组织的国家实地项目，从确定设想开始，一般都来自国家一级的伙伴关系和对话过程。因此，需要授权粮农组织驻国家代表通过技术支持开发国家内的实地计划 — 粮农组织驻国家代表和成员国在答复问卷时表示，这种技术支持最有用的形式是每次较短但连续进行的访问。政策和战略对话也需要持续的支持。

| 表 7: 区域技术和政策官员出差时的时间分配 | 占总出差时间的百分比 |
|--|-------------|
| 对项目的支持 (国家和区域) | 36% |
| 项目和计划开发 | 19% |
| 实地计划总和 | 55% |
| 对国家的政策与技术支持 (独立于项目之外) | 11% |
| 参加会议和研讨会 | 16% |
| 支持经常计划的规范工作 (不算会议) 和其他活动 | 18% |
| 规范工作总和 | 34% |
| 总计 | 100% |
| 数据来源: 工作人员问卷答复 | |

174. 正如职工在答复问卷时所报告的那样, 区域技术人员超过一半的出差时间是用于实地计划。这一比例在拉美(RLC)要明显更高一些, 而在加勒比(SLAC)就要小得多。就东(RNE)而言, 参加会议和培训班几乎与项目和计划开发一样重要。规范性活动占了 34% 的出差时间。不过, 评估组对实际出差数据进行的分析表明, 会议在整个出差时间中所占的比重远远大于表 7 所示。两种数据都显示: 出差中用于在项目以外的政策或技术工作上直接支持国家的时间比重很小。这证明了评估组从粮农组织驻国家代表们听来的情况, 后者报告说, 除非可以从实地项目中提供人员费用, 他们提出的要求很少能得到直接支持。

175. 粮农组织工作评估调查表明, 区域技术人员将他们 57% 的时间用于项目支持而只有 8% 的时间用于非项目的对国家直接支持。拉丁美洲及加勒比区域办事处报告说将 71% 的时间用于项目, 而只有 4% 的时间用于直接支持; 不过, 其他区域办事处的回应大体上是一致的, 其中, 非洲区域办事处和南部及东部非洲分区域办事处报告的项目和直接支持数据都比平均数略微高一些。

176. **结论是:** 粮农组织驻国家代表和各国在决定区域办事处技术人员提供技术服务问题上的发言权相对是薄弱的。粮农组织驻国家代表要求总部技术单位和区域代表派出人员, 将时间和短缺的资金花费在回应各国的直接需要上。但这些人员有他们自己的工作计划。由实地计划花费一些资金、报销人员费用是可能的, 不过, 评估组的结论是: 实地计划以外的, 对国家的直接支持更多地是由供应, 而不是由需求推动的; 就提供实地计划外的技术支持而言, 不存在重大的财政或实质性动力。

6.3.5 现有专长的专业组合

177. 区域技术人员的专业组合是通过多种因素的作用形成的。这包括:

- a) 各国在 1994-1995 权力下放时对专业需要的调查;
- b) 总干事和高级官员在国家访问中形成的对需要的看法、区域和分区域代表的评价、区域会议的意见;
- c) 由于区域办事处 1994-1995 年的已有人员一般都保留下来的历史原因;
- d) 技术计划主管们的评估, 和他们是否愿意将人员派往区域。除去一些值得注意的例外, 他们一直都不愿意这样做(他们大多数人也承认这一点, 举出总部需要保持关键数量的人员、难以足够地监督外派官员、有可能直接从总部提供技术服务等理由);
- e) 权力下放过程开始时的主要决策, 即将政策官员放在区域办事处新设立的政策援助科。

178. 区域和分区域办事处的技术官员是由总部的处或司一级任命并向它们报告工作的；有一些林业官员则由部一级任命。**评估组**发现：由于工作人员是由他们所属的技术单位的计划实体出资，这些单位期望他们在他们的专业方向领域内工作，而他们的职权范围也限制他们只能作为总部的某一个处或司的外派官员行事。这样，工作人员的专业特长并不一定能符合作出第一线技术反应的需要——这种反应应该能够按照各国对源头投入日益增长的需要，考虑到更广泛的政策和战略的问题。还要求工作人员具有更宽广的视野，在一个相对广泛的技术领域（例如畜牧、渔业和林业）里处理一大批各色各样的问题，并在必要时确定哪些需要专家的特长。评估组注意到，有时某些人可能符合所需要的条件，但是他们的职权范围却仅限于所属的单位。

6.3.6 对国家直接支持和规范工作中的多专业性

179. 区域技术官员向总部的具体单位负责。区域办事处通常有一名高级官员可以在来自总部某一个部的人员中起协调作用，但对这些由总部某一个部派到区域的官员们并没有直接领导权。技术部门会在不同程度上就技术官员的计划征求区域代表的意见，但后者也不拥有对技术官员工作的正式权力。

180. 有关区域办事处已在欧洲、亚洲、非洲和近东建立了国家工作组，但是这些工作组只是在出现具体任务或需要进行访问时才真正启动，看来一般并不在战略层次上发挥作用。在拉美和加勒比，为每一组国家及其包括的各国建立了小组。在拉美区域办事处，举行了有有关国家政府和其他代表参加的讨论会，以便在发生政府变化后准备一系列的国家战略。在亚洲，以及某种程度上也在非洲，在区域办事处与粮农组织驻国家代表一起讨论了国家指导原则。

181. **评估组发现**，在拉美，以及某种程度上也在亚洲，在小的分区域办事处，区域/分区域代表能够将工作人员聚集起来对国家一级的问题进行多专业的讨论，并组织一些跨专业工作访问团。据报道，这种合作不包括规范工作，而国家一级的多数工作还是由单个的官员来做。在一些情况下，官员们拿总部来压区域代表，以便去做他们自己愿意做的事，或限制他们所做的工作量。虽然评估组发现大多数的区域规范需要以及许多国家一级的直接工作的需要都属于多专业性质，粮农组织在组织上的报告制度和区域技术人员的职权范围都不便于进行多专业行动。

182. 最后，也许是最重要的，现有的技术专业组合是上述因素造成的结果，而并不完全基于需要和要求。

6.3.7 区域代表的作用

183. 粮农组织驻国家代表们常常告诉评估组，如果在政策或计划讨论的关键阶段有一位高级官员给予支援，将会对他们非常有用——这包括从捐助方动员资金的重要潜在作用。他们需要高层支持以宣传本组织的宗旨，但这一般是难以实现的。粮农组织驻国家代表们还说，参与就影响本区域相似国家的问题进行的对话对他们是有用的，而这最好由区域代表来协调。区域/分区域代表通常不在本区域广泛访问。他们的预算有限，而且难以从总部得到为熟悉情况进行访问的批准。因此，区域代表对所驻区域各国的了解，以及与各国部长们讨论政策的机会，也很有限。他们往往没有建立和粮农组织驻国家代表们的密切工作关系——这限制了他们对后者的需要的了解，包括对技术支持的需要。一位区域代表告诉评估组他无法访问各国，但可以为部长们和粮农组织驻国家代表们来区域办事处付费。他批准一组一组的人从各国前来区域办事处，而且所费不赀，但自己不去访问各国。

184. 区域代表也不经常访问总部，并不一定参加粮农组织管理机构的会议。这些活动，对总部高层人员与区域代表就组织上和区域计划上的优先重点进行面对面的讨论和加强相互了解，都是重要的。这对区域代表更广泛地从整体上了解粮农组织，以及保证本组织的统一性和凝聚力，也很重要，而区域代表的相对孤立则削弱了这种统一性和凝聚力。

185. **评估组得出结论**，在支持各国和拟订具有针对性的粮农组织区域计划上利用区域/分区域代表不够。把他们更紧密地融入本组织，将有利于本组织的统一性，以及作为整体的各种计划的作用和效率¹⁹。

6.3.8 结论 – 保证并加强粮农组织区域技术支持与需要之间的结合

186. 如今有必要改进区域人员与各国技术支持要求之间的结合。虽然各区域有着重大的不同，某些特点还是共通的，包括都需要更接近源头、更面向政策和战略的专长，都需要具有这种部门战略视野的高层次人员 – 他们熟悉自己的部门/亚部门，并在必要时能够确定对专家特长的需要。**评估组得出结论**，总之，现有资源没有得到最好的利用，而目前在区域一级提供技术人员的安排存在着下述需要解决的问题：

- a) 人员配备需要更好地与区域对规范工作的需求，与各国对直接援助的需求取得平衡；
- b) 需要增强做出多专业反应的能力；
- c) 做出反应需要更多地从需求出发，并以排有优先顺序的工作计划为依据；
- d) 技术官员必须能够更容易地出差，拥有更多的出差经费，并将他们的时间更多地用于各国；
- e) 区域代表必须能够在区域里广泛地旅行。

187. 评估组指出，由于资金的短缺，任何对如此众多问题的解决方案都必然不能做到尽善尽美；因此，提出下面的建议，以更有效地利用现有的资金并加强对各国的反应。

建议 8 (到 2007 年实施): 在区域和分区域办事处里，凡是以总部为基础的规范工作（例如为渔业机构服务）所全部需要的岗位，应确定为严格按照所属技术单位指令工作的外派技术官员。这些人员的预算拨款也由总部技术单位保持。为了便于计划，区域其余技术人员（这是大多数）的预算应由本组织总部的计划转移到区域计划。这样做，将容许把工作岗位的计划放在通盘分析区域和全球规范工作需要的基础上。一旦确定了每个双年度的人员编制，一部分预算应置于技术计划之下，以利用区域官员为全球规范工作服务。也可以考虑是否能将这部分拨款交由技术部门保持。余下的预算拨款应由区域代表掌握。

区域代表应为定义并监督区域规范工作和国家支持工作人员的工作计划，负起最终责任。

188. 评估组在提出上述建议时意识到，这或许是本报告在粮农组织秘书处内最会引起争执的建议。总部技术单位人员和区域代表持有截然相反的看法。总部高级技术人员在回答问卷时主张，区域和分区域代表在决定员工工作计划时应起比现在更小的作用。答复问卷的总部高级技术人员中，超过 60% 的人希望保留在目前区域办事处人员编制，以及人员甄选和任命上的决策机制。另一方面，区域技术人员感到，他们应被委托全面领导区域/分区域的工作(78%)，并通过直接提出意见支持各国的工作(82%)和国家实地项目(88%)。反过来，总部高级技术人员则认为，国家一级工作的全面领导仍应留在总部，尽管这是一个较小的多数(60%)。

189. 评估组得出结论：建议 8 提出的转变是粮农组织权力下放所必须实现的几个变化之一，只有这样才能对国家和区域的需要作出人们期望的技术反应，而不是主要由同样重要的全球规范议程主宰。这将加强区域办事处的统一意志，并促进团队精神和跨专业工作。

¹⁹联检组在其 2002 年报告中写道，“常驻代表授权上的限制以及列举他们职责的主要内部文件用词的混乱矛盾，制约了他们履行职责的能力。结果，本组织活动的权力下放实际上限于运作和某些行政方面，而决策仍然强烈地留在总部。”见上引联检组文件。

190. 虽然如此，这种变化也具有潜在的负面含义，包括总部技术单位对区域人员和区域计划的责任心的下降。为提供更广泛的部门专长而对工作岗位定义的上述调整，意味着官员们将会在技术上从属于总部的整个一个部 或一个司，而不大会是一个处 — 这也可能削弱直接的占有感和归属感。**评估组发现**，这种责任感在目前也是变化不定的。在区域办事处，许多技术人员报告说，他们感到脱离了他们在罗马的单位。66%的人在答复问卷时认为，总部是否欣赏区域技术官员的角色颇成问题。这在非洲和近东尤为明显。在总部，45%的高级技术人员答卷时认为，与区域技术同行的交流机会有限是个重要问题。

建议 9（与建议 8 同时，到 2007 年实施）：为了抵消建议为区域和分区域技术官员就预算、计划和报告体制进行的调整所包含的危险，提议实施以下的补充变革（其中有一些也是本报告其他部分中另外提议的主题）：

- a) 总部技术单位应该在甄选和评估区域人员技术业绩中继续起重要的作用。业绩评估将包括总部对产出的技术质量的监测；
- b) 总部各部应继续参与区域工作计划的拟订，包括对各国的技术支持 — 总部官员也应参与其事；
- c) 技术官员访问总部、进行交流，应该成为常规并应每年进行（这在所有各部都已得到加强并在一些部进行得很好）；
- d) 应在总部和区域之间实行某种轮换制度；
- e) 鉴于区域官员在许多情况下将不再有一个直接对应的总部单位（他们可能更加是跨专业的），每一个区域技术官员在总部应该有一个官员作为联系重点和一个由指定官员组成的更加广泛的技术支持小组。这个小组应提供支持，监测工作的质量，并在主要技术产出上受到咨询；
- f) 只要合适，总部单位可以为区域规范计划实体或主要的产出发挥领导作用 — 这总是应该成为一种合作性质的努力；
- g) 区域代表将充分卷入计划与工作计划的制订，并应报告办事处及其人员遵守组织的优先重点的情况。

191. 区域技术人员对各国的支持大体上应该由需求，而不是供应推动，并应由区域代表最终为此负责。当前，粮农组织驻国家代表除项目外，没有资金可以用来在粮农组织内“购买”职工时间 — **在这方面，技术合作计划可以起更大的作用**（为陈述方便，技术合作计划作为一个整体将在第 9.1.1 节中进行讨论）。

192. 需求将逐渐反映在办公室的人员组成中，而评估需要应成为一个不断进行的过程。除了下面建议的措施外，使人员构成与需要一致 — 这可以通过定期评价对国家的支持来促进。需要注意保证：评价过程在国家内进行足够的磋商，并应不限于作为主流的农业部；充分地使粮农组织驻国家代表参与其事；征询国际社会的意见；不要通过提问的倾向性迫使人们照章答复。据认为，书面问卷在这方面是不大会有帮助的。

193. 粮农组织驻国家代表感到，非常需要在他们之间并与区域进行讨论。36%说缺少这样的会议是个大问题；还有 28% 觉得这是个问题。

建议 10 (立即实施): 区域技术人员对国家的支持大体上应由需求推动。为此目的:

- a) 应该根据粮农组织驻国家代表处的要求, 为技术人员制订滚动式技术支持工作计划。这些计划应该由区域代表召集会议, 与各种类型国家的粮农组织驻国家代表进行讨论, 以协商确定优先重点。会议还应讨论共同性问题, 并在拟订规范计划中起到作用。工作计划自然要按照发展情况进行调整 (这是世界粮食计划署在亚洲的做法而世界卫生组织加强了国家与区域计划);
- b) 为帮助决定对不同技术专业的需求以及对特定专业官员的需求, 应该实行按技术/政策专业和专业官员类型, 对粮农组织驻国家代表所要求的人/日投入进行监测。这应包括不能满足的要求。对需求的监测结果应编成图表并提供给管理人员, 以协助调整现有的专业和技能构成。

194. 为改善本组织对需求的回应, 评估组还探讨了扩大粮农组织为成员国服务的内部市场。内部市场指职工必须挣得他们自身费用的一部分; 在评估组看来, 这可以成为增加回应的一个有价值的工具。现有的制度难以为职工时间 (大多是从项目中) 提供补偿 — 这个问题需要解决²⁰。因此, **建议试行**一种机制, 以探索提供由需求推动的服务的内部市场。在这种机制下, 技术人员的工资和用于支持国家的非人员资源只有 40-50 % 作为拨款按双年度划给区域办事处。不足部分将分配给粮农组织驻国家代表处, 用于购买它们所需要的人员资源。现建议将这一机制在太平洋分区域试行 — 那里的粮农组织驻国家代表和分区域代表由一人充任, 并有两、三个技术核心小组 (如果建立这类小组的原则得到采纳的话 — 见下)。另一方面, 也可以在一个区域办事处试行, 比如拉丁美洲及加勒比区域办事处。

195. 区域官员抱怨说, 总部技术主管单位把他们排斥在项目支持工作之外。首先是在项目设计上, 主管单位自然影响项目, 使之偏向于它们自己的专长和兴趣领域。随着项目日益接近源头, 逐渐不需要单一技术单位的支持, 而本报告提倡的多专业的专长和广阔的视野往往意味着: 领导责任最适合交给区域办事处的区域代表一层, 以协同工作并在必要时取得总部的专长。在另外的情况下, 项目继续保持狭义上的技术性质; 如果区域办事处人员朝源头行动, 这类专长会变得更难以得到, 而不是更容易。这样一来, 领导责任就归于总部。

建议 11 (早期实施): 在设计和宣布项目的时候, 执行的领导责任最好交给区域或分区域办事处, 但是这一决定要根据技术内容和能否取得专长而行。不论领导责任归于哪里, 总部和区域专家之间联网的技术支持合作应该成为常规。

196. 为保证在不同类型国家内提高多专业质量和专长, 区域和分区域办事处的安排需要突破国家任务专家组的格式 — 这种组合因数量过多而无法聘用官员, 一般只能围绕某一具体行动或事件开几次会。**拉丁美洲及加勒比区域办事处为特定的国家类型建立工作组的做法值得仿效。**

197. 有必要使人员更接近那些需要他们的国家, 特别是在那些旅行费时、费钱的地方。建议为某些类型国家成立由粮农组织资深部门专家组成的**技术小组**以支持粮农组织驻国家代表处的工作。预期通常可以将技术小组设于一个航线和电信中心; 他们便于进行电话联系, 也容易经常对各国进行几天的访问 — 这是一个很有价值的优势。评估组曾收到建议

²⁰ 这些问题包括: 1) 在双年度快要结束时进行的工作难于报销 (对回答问卷的 72% 的区域技术官员都是问题); 2) 有些人在报帐时在行政制度上显然碰到问题; 3) 事实上, 报销的钱往往并不能归于挣钱的人员小组, 而不得不用来弥补亏空或别处的超支 (对于 58% 的区域技术官员, 这都构成问题)。

将这类技术小组放在区域经济组合之中以加强他们的发展。评估组的结论是：如果这与地理中心正好吻合，那确实是可取的，但压倒一切的原则是改善各国取得技术支持的条件。技术小组驻于近处而服务的国家数量较少，应该有利于做出灵活的反应并取得对各国的深入了解。每个小组将有 5-7 名资深技术部门专家；他们都有根据需求调查确定的政策和战略专长，视情况可以包括诸如粮食安全、制度、土地、畜牧、林业和渔业等方面。他们在各自的领域具有足够的资历，既能提供战略的全局观，也能在特定情况下确定需要哪些更加专门的技术。小组的编制应该比较灵活，以便视需要选定人员(逐步走向定期合同)，并可在必要时（如果资金允许）为处理影响本组国家的新问题使用更加短期的人员来补充小组力量。技术小组还应在必要时按照物流和需要的变化灵活地重新部署。技术小组将由某一个粮农组织驻国家代表处安排住处并给予行政支持；他们将执行区域代表批准的工作计划。

建议 12: 在今后两个双年度期间 (2006-2009), 建议通过重新定义现有区域岗位的办法, 在航线中心建立技术小组。下面建议为旅行特别困难并需要为粮农组织驻国家代表处提供更多的政策、战略及一般专长的地方, 建立 6-7 个上述技术小组。

198. 曾建议评估组研究**是否可以将技术人员短期派驻重点国家以满足具体需要**，以代替技术小组和各种改善由需求推动的反映的措施。这符合粮农组织按照国家需要和潜力加强其反应的总体平衡的要求。这可以使粮农组织驻国家代表处得到持续支持。评估组得出结论，在某些情况下这可以是一种合适的措施；评估组一般也支持灵活地使用各种不同的办法。但是，评估组不认为这是可以替代区域机制给予综合技术支持的主流方案。这会限制随时都能得到技术支持的国家的数量。除非对现有的专长进行重大调整，都将短缺对本部门具有全局观的人员。大批人员是否愿意许多个月长期离开他们的工作驻地，也值得怀疑。该方案还没有考虑到粮农组织驻国家代表、各国政府和国际社会表达的意见，即需要的往往不是全职专门人员，而是通过相对较短但较经常的访问所给予的持续支持。

199. **作为解决改善区域机制的服务问题的替代办法，一些粮农组织总部人员向评估组建议对区域和分区域机制进行重大裁减。**理由是：这将允许本组织将资源集中于那些在任何权力下放中都处于第一线的国家。这将便利为全球规范工作保持足够的数量的人员，简化指挥系统，并导致资深岗位的重大节省。有些人还觉得这会加强全球规范工作和国家需要之间的直接联系。评估组承认这一做法确实有一些吸引力，并感到应做一切努力以促使总部工作人员参与各个类型国家的规范工作，正如前面已经讨论的那样(第 4.4.2 节)。尽管如此，评估组得出结论，整体来看，这样做的坏处大大超过好处 — 其中包括：

- a) 丧失区域和跨专业的视角，同时减少处理各类国家的共同规范问题的可能性；
- b) 削弱对各国的详细了解；
- c) 增加提供技术支持的费用，特别在拉美及加勒比和亚太区域。

200. 最重要的是：这将倾向于把重心从各国引开，而偏向于全球规范工作和一种由供应推动的议程。

201. 此外，为了增加技术人员对国家的支持量及其反应的及时性，评估组的结论是，除了将人员派驻于离各国更近的地方以外，还需要解决**出差经费**问题。出差是本报告所建议的技术服务调整中最费钱的一项，然而，还有其他费用。因此提议削减区域办事处的技术岗位数量。这种削减可以使留下的人能够发挥作用，因此是必要的；如果按照需要调整岗位以提供广泛的接近源头的专长，那么，这也是可能的。

建议 13 (在下一个双年度 2006-2007 实施): 为了释放出职工出差所需的费用 (包括区域代表的出差), 更好地与驻国家代表处和总部进行磋商, 并更多地利用区域专长, 粮农组织应将区域和分区域办事处的技术岗位削减 15-20%。

202. 需要进一步澄清区域内各国所需的专长并将其专门化, 而这取决于各办事处涵盖各国时有效地利用专长。**建议任何国家都不应该从两个区域得到技术支持** (这不影响它们自由选择理事会代表的所属区域)。应该明确分区域办事处涵盖的国家范围, 而各国首先应向分区域办事处提出要求 (目前产生某些含糊之处的, 只有两个分区域办事处, 即中欧及东欧分区域办事处和南部及东部非洲分区域办事处)。提议中的技术小组的涵盖范围也应该清楚地予以划分。

6.4 在地区做出技术反应时更多地利用当地专长

203. 成员国在答复问卷时差不多都感到, 可以更多地利用区域和国家的专门人才, 尽管在欧洲和近东, 各国对利用国家人才的支持要少一些。

表 8: 国家人才和发展中国家间合作人才的利用

| 权力下放以来对国家专家的利用 | | | | |
|--------------------------------|------|-----|------|-----|
| 粮农组织驻国家代表报告的利用情况 | 比前更多 | 67% | 差不多 | 30% |
| 区域技术官员报告的利用情况 | 比前更多 | 56% | 差不多 | 40% |
| 区域技术官员报告利用人才的质量 | 良好 | 27% | 够格 | 57% |
| 权力下放以来对本区域发展中国家间合作专家的利用 | | | | |
| 粮农组织驻国家代表报告的利用情况 | 比前更多 | 50% | 差不多 | 43% |
| 区域技术官员报告的利用情况 | 比前更多 | 45% | 差不多 | 50% |
| 区域技术官员报告利用人才的质量 | 良好 | 39% | 够格 | 47% |
| 区域技术官员报告付酬太低是个问题 | 重大问题 | 45% | 不成问题 | 17% |

204. 对问卷的回答表明: 从实行权力下放和有关的改革以来, 对区域内各国和发展中国家间合作专家的使用都有所增加。据报告, 使用国家专家的最低增长率在非洲, 而最高增长率在欧洲。近东则在利用区域内发展中国家间合作的专家上增长最低。从总部人员收集的类似数据说明, 他们在利用国家或区域专长上, 不如他们在区域的同行。一般说来, 付酬标准的限制被认为是个问题, 不利于招聘合乎要求质量的发展中国家间合作的专家, 而人们倾向于认为这一问题在总部尤为严重, 但正如上表所示, 对于区域技术官员来说也是一个重要问题。亚洲区域发现这最不成为问题。发展中国家间合作专家的质量也是一个问题。虽然答卷者认为绝大部分都合格, 但亚洲和欧洲发现他们中有 1/4 质量较差。

205. **评估组从讨论中得出结论**, 存在着更多利用国家和区域专长的机会, 但是目前这方面的安排受到每次聘用均为一次性咨询的限制。这样一来, 有关人士不会具有向粮农组织提供自己的服务的特殊忠诚感; 要想灵活地使用他们承担非常小的工作任务就有困难; 而且每次聘用他们都需要做许多行政工作。发展中国家间合作的安排还规定了其他形式咨询所不需要的批准和借调手续。此外, **发展中国家间合作和国家顾问的报酬标准可能会阻碍**

在他们自己国家或区域里聘用具有国际水平的人士。现在也不存在专门为愿意提供专长作为捐助的中等收入国家所制定的足够灵活的安排。评估组获悉有一个旨在便利从捷克共和国和一大批中等收入国家提供此类专长的信托基金 — 这些国家愿发展与粮农组织合作的捐助关系，以便在现有的发展中国家间合作计划之外利用技术专长。

建议 14 (2006-2007 年开始实施): 随叫随到的专家: 各种类型的国家应该建立某种随叫随到的 (保留) 合同安排, 以便使有关专家可以随时为某一类国家提供服务。这些专家将成为粮农组织整体能力的灵活延伸; 或许还可以通过召开一年一度的会议以及信息网络使他们感到自己是粮农组织的一部分。专家小组将由区域 (区域办事处) 内的粮农组织技术人员协调。这些人士将为粮农组织驻国家代表处提供专项的短期支持, 评论各种草案, 等等, 但还应承担更有实质性的工作, 并可参与不时举行的活动, 例如关于战略的方方面面的对话。然而必须牢记, 由于各种原因, 包括语言和发展阶段的不同, 关于区域/国家小组专家的这一安排不是对所有区域都同样适用的。

206. 关于设立随叫随到的区域专家的想法, 在讨论中一般都受到欢迎。由于随叫随到 (保留) 合同的有效期为一年或更长时间, 而不只限于某个单一任务, 就可以请有关人士从事专项咨询和非常小的工作任务 (这些通常都不值得为之履行签订合同的书面手续)。随叫随到合同的进一步好处还在于: 一旦签订了合同, 就可以较快地使用有关人员, 而每次需要签订一个新合同就要费事得多。评估组被警告不要在这类安排中过多地倚赖粮农组织退休人员, 因为人们提出, 退休人员质量不一, 而且其知识可能老化。如果不使用具体人士, 替代办法就是与机构达成安排, 但是, 使用个人的回应和责任界限比较清楚, 他们是否具有某种已知的素质也比较有保证。尽管如此, 这并不排除更好地开发那些与粮农组织具有确定关系和服务协定的优秀中心。

建议 15 (早期实施): 粮农组织应该灵活地与提供技术专长的新捐助国, 建立针对具体国情的安排, 特别要依靠愿意起到这种作用的中等收入国家。在某些情况下, 这可以与随叫随到的区域专家安排联系起来。

6.5 对区域结构的涵义

207. 从上面的讨论可以清楚看出: 粮农组织需要朝着建立更灵活的结构前进 — 这种结构要能够为不同类型国家的具体需要服务, 并能随着需要的变化及时进行调整。实施了前面建议的措施, 包括为某些类型国家建立技术小组并任命区域专家参加小组, 预期区域结构将在以下重要方面发生变化。

208. 从各种指数来看, 并就战略框架所体现的粮农组织管理机构决议而言, 非洲是个优先重点。不过, 对各国的区别对待, 需要更加符合它们所对付的问题的规模大小。人们看到, 这里对当前技术支持安排的不满程度非常之高, 大多数国家发现很难及时得到它们所需要的技术支持。因此, 非洲是建议进行最多改革的区域之一。

209. 在亚洲, 人们发现权力下放的基本结构运行得不错。这里对更多的规范工作, 比最不发达国家占据显著地位的大洲, 有着更高的要求。但是, 区域办事处人员的工作一直未能集中于优先国家。最不发达国家尤其值得关注。

210. 在近东, 预期并不会进行重大改革的需要, 但是要指出, 分区域办事处(北非分区域办事处)为5个语言要求并不一致的国家²¹服务。另外, 可以很容易地从开罗或罗马到达这些国家, 何况区域人员也很少(只有3名专业级人员, 比上面建议的技术小组还小)。

211. 在拉丁美洲, 中美的小国有它们的特殊需要, 但离区域办事处相当远, 因此得到的访问也等比地少。区域办事处已建立工作组来专门处理每个分区域的问题。

212. 独联体是另一个已确认在粮农组织国家涵盖方面存在重大问题的国家组合。建立两个技术小组大体上应该可以涵盖高加索国家和中亚独联体国家²²。鉴于该区域不断变化的需要和更多国家参加粮农组织的可能性, 需要在技术小组的驻地问题上保持灵活。就技术小组涵盖的国家而言, 驻国家代表处的职能应该由区域办事处担当; 应该设一名专职的执行官员(可以由当地人担任), 但此人应该是应该驻于交通枢纽还是应在区域办事处, 则取决于联络的方便程度。

213. 说明权力下放的效率的一个重要问题是欧洲区域办事处的地点和独立性。地点设于罗马的好处有: 1) 由于使用总部行政和通信设施而可能在效率上得到一些好处(与把地点设于东欧或中欧的替代方案相比, 上述好处就会因为罗马的一般服务人员费用较高而抵消); 2) 更能够在所有事项上与总部互动, 包括与技术单位互动(不过, 欧洲办事处仍然在吸引总部的兴趣上感到困难)。坏处是: 这使得办事处不大为人注意, 也没有什么地位, 并冲淡了对办事处职权范围的重视, 而代之以总部类型的关注。另外, 它的工作也完全与布达佩斯的分区域办事处重叠。另选地点的坏处是: 需要设立一个单独的管理支持组。向评估组提出的替代方案有:

- a) 将欧洲区域办事处与驻欧盟及比利时联络处一起设于布鲁塞尔。主张这样做的主要论点是: 布鲁塞尔是大多数欧洲国家讨论农业、粮农产品贸易, 以及在某些程度上还有援助等问题的地方。布鲁塞尔的费用相对较高, 包括很可能还要租赁一栋楼。存在一种危险: 欧洲区域办事处变得只把重点放在欧盟而忽视最需要粮农组织合作的欧洲和独联体国家。这样它便造成了“富国办事处”的形象;
- b) 将欧洲区域办事处设于布达佩斯。好处是: 那里有一栋非常够用的现成房子, 而匈牙利准备提供服务。电子通讯很好。设于新加入欧盟国家的地点, 可能会使办事处在无偿借调的基础上得到额外的工作人员。办事处还提供了一个上好的地点来动员新加入欧盟国家的资源以帮助独联体国家。这些国家有过与独联体国家相同的转型经历。这也是个举行会议等活动的合适地点。与分区域办事处的合并可以提供减少高级岗位开支的机会。但是, 在欧盟内仍将留下两个办事处(自然还有总部)而新设的办事处也不能直接支持为独联体国家服务的技术小组。

214. **评估组的结论是**, 欧洲区域办事处应与分区域办事处合并, 布达佩斯立刻带来的好处超过了任何不利之处。很可能在最近的将来, 区域办事处都应设在该处; 也承认它的大部分工作有可能逐渐进一步向东转移重点, 而多数工作人员将会组成两个服务于独联体国家的技术小组。

215. 在加勒比和太平洋的两个办公室工作得都很好。有一些**可以改进的地方**, 例如:

- a) 粮农组织代表的职能: 分区域代表应该也是太平洋地区所有国家的粮农组织驻国家代表。可能应该在巴布亚新几内亚设立一名国家计划官员;
- b) 项目的执行: 在这两个分区域, 区域办事处为没有粮农组织驻国家代表的国家或分区域项目掌握预算、执行项目, 导致了重复劳动。掌握预算和执行项目应该移交分区

²¹ 阿尔及利亚、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥和突尼斯。

²² 高加索国家(格鲁吉亚、亚美尼亚和阿塞拜疆)和摩尔多瓦及乌克兰; 中亚独联体国家: 吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦和塔吉克斯坦。

域办事处。驻于曼谷的一名完全处理太平洋岛屿事务的执行官员，还是放在分区域办事处为好。

- c) 在加勒比地区，语言的专门分工会带来好处。评估组发现，区域办事处（拉丁美洲及加勒比区域办事处）的英语技能并不总是很强。虽然官员们正在作出重大努力以提高分区域办事处的西班牙语技能，如果不要具有双语能力，可以从招聘合格人才的范围就会大得多。美洲南部的英语国家具有共同的文化定位，因而应该属于分区域办事处，而那些讲西班牙语的岛屿则应由区域办事处通过一个中美技术小组（理想的是驻于中美）提供服务。

建议 16 (2009 年前实施): 在所有情况下，区域办事处应保留它们为区域会议和支持其他纯区域活动所需要的文秘职能，并继续提供区域管理支持组的支持：

- a) 在非洲，应建立 4 个技术小组，在减少阿克拉和哈拉雷办公室人员的情况下，涵盖：1) 英语西非和法语中非，以阿克拉为驻地；2) 南部非洲；（还有两个设于航空和电信枢纽、可以更好地服务成员国的技术小组）；3) 法语西非；4) 英语中、东非²³；
- b) 在亚洲，应设立一组签订随叫随到合同的专家，服务于南亚（包括阿富汗）的技术支持需求。可以动用某些协调能力，也许还有一名政策专家，予以支持；
- c) 为欧、亚的独联体国家，应建立两个技术小组。中亚国家现在应包括在粮农组织的欧洲区域，这也是其他联合国机构的做法。区域和分区域办事处的技术人员岗位应该几乎全部都放在设于航空枢纽、为最需要的国家服务的技术小组里（成立技术小组将要求从涵盖独联体国家的其他区域办事处，以及欧洲办事处，转移资源）。其余的欧洲转型国家，包括高加索国家，应在总部建立一个技术人员工作组予以涵盖；
- d) 至于中美及讲西班牙语和法语的加勒比地区，应考虑建立一个由区域专家和人员支持的技术小组，最好驻于中美。也不应该排除将这种服务与泛美农业合作研究所放在同一地点的可能性；
- e) 关于小国国家，见紧接本建议之前的如何改善的详细建议。

6.6 通信战略与区域和联络办事处的信息官员

216. 每个区域办事处都有信息官员，而每个联络处都有信息职能（在华盛顿有一名信息官员而在东京有一名顾问）。非洲和欧洲的信息官员分别驻于内罗毕和巴黎。问题是：不是所有的信息官员岗位都是由信息专门人才担任的，而且有关官员还会用于完成别的任务，如组织出版物和办公室信息。

217. 评估组的结论是，某些区域低估了信息功能在传递粮农组织消息、保证其影响，从而支持本组织的宗旨等方面的重要作用。许多问题都是地方性的，做出反应也是在地方比在罗马更能为人理解，但是仍有必要协调并有根有据地发布整体的消息和报道。因此需要十分协调而又区别对待的、针对每个办事处的不同报道渠道。另外：

- a) 信息官员的具体驻地是一个如何最好地联系区域和全球媒体的问题，因此，内罗毕和曼谷等地点是特别合适的。在欧洲，伦敦和巴黎可以是接触国际媒体的很有价值的地点；
- b) 需要充分利用区域代表、资深人员和联络处主任充当发言人 — 他们可以为这一职能带来信息官员难以达到的深度。例如驻北美联络处由主任与罗马的粮农组织新闻司保持非常紧密的联系并担任主要发言人，就工作得很好；

²³ 包括政策援助在内，非洲的区域和分区域办事处当前共有 40 个技术和政策专业岗位，不算渔业和林业。因此大约有 24 个岗位可以在提议建立的、设于交通枢纽的 4 个技术小组之间分配，平均每组有 6 名人员。

- c) 在发展网址时要承认国家的特殊需要，例如中国和日本 — 在这些国家，人们发现很难使用粮农组织网址，因为他们不能用自己的国家文本完全进入。另外，进入国家网址有时也比进入国际网址要容易些。

7 联络办事处的角色、用处和涵盖范围

218. 有两个联络办事处主要对联合国系统工作(日内瓦和纽约)。它们通过联合国关系组向总干事特别顾问报告工作。有三个联络办事处与不同类型的国家打交道；它们通过规范、执行及下放活动协调办公室向总干事报告工作(华盛顿，对美国 and 加拿大；东京，对日本；布鲁塞尔，对比利时和欧盟)。布鲁塞尔和东京办事处是随 1994-1995 的权力下放而设立的。

7.1 国家联络办事处(LOBR, LOJA 和 LOWA)

219. 评估组发现，各国政府、非政府机构伙伴和欧洲委员会都大力支持联络办事处。保持这些办事处是完全有道理的：它们涵盖的国家对粮农组织预算贡献最大，并且是世界上最大的农产品生产国及进口、出口国。在华盛顿完全没有听到对联络办事处的任何批评，虽则从加拿大的角度来看，它的好处可能会要有限一些。就日本而言，对联络办事处业绩的批评要多一些。日本作为粮农组织经常预算的第二大贡献国和一个主要的信托基金出资国，感到联络办事处得到的资金不够。人们觉得有必要更加积极地宣传粮农组织，包括更多地使用日文来向一般公众进行宣传。布鲁塞尔的驻欧盟及比利时联络处的进展较慢，而欧洲委员会及其他欧洲机构对它的兴趣也相对较小，但是它们坚定地支持保持这一联络办事处。联络办事处的工作促进粮农组织成为最先与欧洲委员会签定战略伙伴关系协定的联合国组织之一。

220. 评估组注意到，华盛顿办事处积极促使人们注意美国农业与贸易政策的变化，注意可能影响粮农组织及其成员国的媒体报道。在日本也在一定程度上这样做，例如关于粮食安全问题的，但是在布鲁塞尔，粮农组织在共同农业政策和欧洲农业及贸易问题上与欧洲委员会的互动，看来几近于无，而重点放在援助及欧盟对粮农组织的政策。在日本，一直十分强调电子食品，不过，日本支持者的兴趣现在有所下降。

221. 驻欧盟及比利时联络处正在与非加太国家集团进行具有颇大潜在价值的合作。这种合作集中于促进更多地将农业包括到欧盟对非加太国家集团的资助计划中。评估组认为，应该扩大对非加太国家集团和其他与欧盟订立贸易及其他协定的发展中国家的技术支持。评估组相信，与主要贸易集团(欧盟、北美自由贸易区，等等)签订的协定，对发展中国家来说，是和世贸组织协定一样重要的。粮农组织完全应该起到自己的作用，向许多发展中国家透明地提供信息，帮助它们理解这些协定中包含的意义和相互妥协。对发展中国家来说，这肯定与粮农组织对发展援助的影响同样重要，如果不是更重要的话。在布鲁塞尔的对贸易工作的支持可以来自驻联合国联络处(日内瓦)(见下)。应该在粮农组织内指定一个关于非加太国家集团-科托努协议的集中点，而最理想的应该是欧盟及比利时联络处之内负责非加太国家集团工作的岗位。

7.2 日内瓦(LOGE) 和纽约(LONY) 联络办事处

222. 这两个联络办事处都起着非常有价值的作用，并与联合国伙伴建立了良好的关系。

223. 评估组发现，在纽约的各个联合国伙伴都很看重纽约联络办事处(LONY)的贡献。对世界粮食日的关注比以前增加了。LONY 具体地为那些在罗马没有派代表的成员国驻联合国代表团提供信息。各非政府组织也是一个重要的工作目标。

224. 在日内瓦，驻联合国联络办事处(LOGE)为各国在世贸组织的工作起着重要的技术支持作用。该办事处受到发展中国家驻世贸组织代表团和它们的机构的表扬，认为它提

供了有价值的咨询和分析作用。就农业贸易而言，我们采访的人都认为，粮农组织比日内瓦的联合国贸易机构有用得多，尽管日内瓦联络办事处自己感到各国还是可以求教于这些贸易机构，而不一定是粮农组织，因为它们拥有更多的工作人员。联络办事处担心，他们不一定总能从罗马就介绍情况的专项要求得到充足的回答，而如果他们不得不过头来自己准备就会缺乏时间和条件。一个问题是，这种被十分看重的工作成功与否，完全取决于一名非常能干的工作人员。**评估组得出结论**，为了保证高峰时期能有足够的人员，也为了发展与贸发会议可能进行的共同工作，应该由商品及贸易司 (ESC) 将 1-2 名人员外派到日内瓦工作，他们可以在那里继续做与罗马有关的分析工作，同时根据要求进行帮助发展中国家分析问题的工作以及联络工作。鉴于联络方便，评估组感到，还可以由这个小组与驻欧盟及比利时联络处密切联系，在布鲁塞尔产生的贸易问题上，对发展中国家提供支持。

225. 在纽约和日内瓦都有一项重要活动，即为人道主义援助进行联络，而粮农组织紧急行动及恢复司(TCE) 原来的一名人员现在在纽约联络办事处任职。日内瓦是协调人道主义问题上的反应和政策发展的世界中心，主要的捐助方都在这里驻有人员以协调人道主义反应。因此，关于人道主义援助资金分配的大量决策，在很大程度上受到日内瓦进行的讨论的影响。**评估组得出结论**，粮农组织加强在日内瓦的存在（可以通过从 TCE 外派一名官员到日内瓦联络办事处工作的方式）将会在人道主义社团中提高能见度并便利资金的募集。

7.3 加强联络办事处的运作

226. 评估组确认了一些可以加强联络办事处的领域，其中一些是一般性的。既然这些联络处都已成熟，应该审议它们的职能，拟订 2-3 年的滚动式战略，并针对它们服务的国家和机构情况规定一套清楚的目标。这可以用每年的工作计划来支持，并载明用以衡量工作业绩的预期结果 — 正如驻联合国联络处（纽约）所做的那样。另外：

- a) 所有的联络处都扮演联络捐助方的关键角色。一名实地计划发展处 (TCAP) 的官员临时派驻布鲁塞尔大约两年，但是在东京 (驻日本联络处)，却有有关于拖延和缺少来自罗马的信息的抱怨。由于日本没有下放关于双边或多边计划的决策，加强驻日本联络处联络捐助方的作用就很有道理。在布鲁塞尔，联络处可以对与欧洲委员会就紧急援助的对话以及它目前关于发展和规范计划的联系，做出有用的贡献。各联络处与实地计划发展处之间在制度上的联系和作用都需要加强，或许可以将一些职能从罗马（实地计划发展处和政策援助司）下放到联络处；
- b) 驻联合国联络处（日内瓦）和驻欧盟及比利时联络处的技术合作职能应该得到明确承认，并包括在粮农组织预算第二章里；
- c) 在华盛顿，大多数人员都在别处为粮农组织工作过，但在其他联络处，大多数人的情况就不是这样，而在东京则全然不是。**因此，需要增加联络处人员对粮农组织的接触，如通过访问罗马和有关的国家和地区。**更多地使用粮农组织退休人员在联络处工作，也有帮助，而人员的轮流调动也是重要的 — 这已成为布鲁塞尔的关键需要。另一个重要问题是要有一名官员能够在主任不在的时候代理他的工作 (大多数联络处都有一名能干的代理人员，但不是所有的都有)；
- d) 前面已经谈过信息官员和媒体关系职能的问题，一个相关的因素是联络处在宣传工作中得到的支持。总干事在这方面起了非常令人赞赏的作用，不过，有些联络处，特别是驻日本联络处，感到可以更多地利用粮农组织高层人员访问来宣传本组织并使联络处本身也更了解粮农组织。

227. 总的来说，联络处的资金是足够的，但是缺少承担可以提高粮农组织能见度、扩大伙伴关系专项工作的非人员资金。需要增加日本联络处的经费，以增加一名全职的媒体官员并加强日语文件工作和网址的发展及维护。

8 人力资源及其管理

8.1 保证人员的基本能力和配备

8.1.1 一般做法

228. 粮农组织通过权力下放结构为成员国提供服务的能力，十分有赖于它能否使它的人员配备及能力与需求相一致。就所需的业务能力和整体素质而言，评估组在区域办事处各级都发现许多非常好的人员和第一流的粮农组织驻国家代表。下面的讨论集中于如何使粮农组织下放工作的方方面面都很优秀，而不是在任何意义上否认现已存在数量可观的优秀人员。

229. 评估组评价了粮农组织驻国家代表和粮农组织办事处当地人员的业务能力和表现。除去评估组在访问每个办事处期间举行广泛讨论所形成的看法以外，还通过以下办法进行评价：

- 由了解情况的粮农组织人员就政策与战略、实地计划发展与执行管理，对上述业务能力和表现进行评价；
- 各国农业部在回答答卷时对这些办事处工作的整体满意程度；
- 评估组征求了诸如计划部等政府机构对在该国积极活动的国际机构的整体意见，并与联合国常驻协调员和联合国系统外的其他发展机构交流了看法 — 这种时候都将粮农组织与其他专门机构代表处进行对比、评价；
- 另外，还征求了粮农组织驻国家代表对当地人员的业务能力和表现的评价。

8.1.2 粮农组织代表

230. 评估组邀请典型数量的熟悉粮农组织代表处的粮农组织人员，对粮农组织驻国家代表处国际和当地人员的具体业务能力和表现，进行认真的评价。对大多数粮农组织驻国家代表处的评价是：它们达到了令人满意的标准；但有 30%或更多一些没有达到所期望的水平。在政策问题上，后者占了 38%。亚洲的粮农组织驻国家代表处整体来说得分最低，而有 50%或更多的比例在实地计划发展和政策上评价很低。拉美在这两方面也是低得令人失望。在近东，对具体运作的评价一般较低而对政策和实地计划发展评价较高。

231. 各国农业部整体来说比较满意，只有 23 %表示粮农组织驻国家代表处表现不够理想。它们或许不愿意在答卷中进行批评，因为答卷常常是通过粮农组织驻国家代表转交给评估组的。

232. 34%的粮农组织驻国家代表在答卷时报告说，他们担任该职只有两年或更短的时间；还有 14%任职 3-4 年。56%的驻国家代表从来没有在粮农组织总部或区域办事处工作过 — 这就减少了他们对本组织的切身理解。还发现，处于事业末期的驻国家代表可能没有较大的工作动力。大约 34%的粮农组织驻国家代表具有专门技术背景，而 4%过去担任过行政管理人员。这两类人虽然很可能在自己的领域具有丰富的经验，却缺乏其他 60%的驻国家代表所具有的广阔的整体观。评估组指出，没有什么固定的公式可以提供理想的选材标准；在评估组所遇到的最好的驻国家代表中，有两位并没有在总部或区域办事处为粮农组织工作过，不过他们都在粮农组织工作了相当长的时间，而且都做了很大努力了解本组织。因此，认真地评价业务能力和表现才是关键。

233. 评估组将粮农组织与其他机构进行对比评价时发现，大多数粮农组织驻国家代表得到了财政和计划部评论人员、联合国常驻协调员和捐助方的好评。虽然如此，除去少数值得重视的例外，人们一般并不认为他们的业务能力和表现比其他专门机构代表要强；实际上在相当一些情况下，被认为要差。整体战略和政策能力被评论为最大的弱点，但是人们常常作为弥补指出，粮农组织驻国家代表由于缺少下放的授权而在发挥他们的作用时受到限制。

234. 评估组进一步注意到，粮农组织驻国家代表往往作为一个国家内唯一的国际专业官员而享有独一无二的地位，因此会在不具备业务能力和表现的时候产生远比总部或区域办事处在同样情况下所能产生的更大影响。

8.1.3 粮农组织驻国家代表处的当地人员

235. 按各国农业部的评价，75%的当地人员是好的。粮农组织驻国家代表转交他们在这个问题上的评估意见时也有一个如何保密的问题；他们报告说，国家计划人员的素质在18%的情况下是一个值得注意的问题，而在另外11%的情况下则是重大问题。据报告，近东的问题最大。至于支持人员，据报告，这在16%的情况下是一个值得注意的问题，而在另外13%的情况下则成为重大问题。产生问题最少的是拉美。据熟悉情况的粮农组织人员评价，当地资深计划人员在政策和战略工作上很差，而55%的人员在实地计划开发上达不到要求的标准。粮农组织人员对当地人员业务能力和表现的全面评价最低的，是在非洲；就政策和战略而论，最弱的是在近东。从以上情况和评估组访问得出的概念是：当地人员不可能抵消粮农组织驻国家代表在政策和战略方面存在的任何弱点，一般也不能在实地计划开发上有所助力，但大体可以指望粮农组织驻国家代表处的当地人员具有执行行政管理能力。

236. **评估组的结论是：**粮农组织需要提高当地人员，尤其是专业和计划人员的质量。评估组在进行国家访问时发现，不幸的是：粮农组织当地人员的质量和其他联合国机构（特别是开发计划署）和国际融资机构人员相比，差距相当明显。评估组也听到当地人员的许多抱怨：他们感到自己在联合国系统内只是二等公民。虽然评估组无法为其中原因提供文件证明，这些原因包括（这点相当重要）粮农组织招聘人员的水平，以及其级别要比其他机构为低。粮农组织共有四个级别的当地人员。当前，63%都属于最低一级，24%属于第二级，只有4%属于最高级别。各区域之间在这方面唯一的真正差别是：在近东，属于较高级别的人员要多一些。

237. 这就产生一个问题：粮农组织对人员的要求，与其他机构相比，是不是更倾向于能力比较有限、级别比较低的人员，特别是鉴于当前的预算困难更其如此。评估组得出结论：情况并非如此。在计划、政策和行政领域，要求粮农组织人员处理的工作完全与其他机构同样复杂，他们还要在粮农组织驻国家代表不在或空缺期间代理粮农组织在该国的工作。

238. 提升的可能性也是一个引起抱怨的原因，尽管评估组的结论是：粮农组织无法解决这一问题，除非提供方便考虑让素质高的员工担任他们可能有兴趣的、其他组织在该国的职务，包括联合国系统的职务。世界卫生组织正在推行提高当地专业人员事业机会的任命办法——根据这种办法，他们有机会到另一个国家短期工作直至6个月。培训也有助于显示对员工的看重，评估组注意到其他机构还提供更多的机会让他们参加国家间讨论会，等等。这些问题不能简单地用提级的办法来解决，因为许多人员并不会因为提升级别而提高他们的素质。在发生空缺时，应该重新审议岗位职责并进行提级。

8.1.4 区域技术人员

239. 评估组获悉，在进行权力下放的时候，为了安排员工，他们被派往事实上并不十分合适的区域工作岗位。总部各司痛快地承认，在1994-1995年间，一定程度上也在现在，它们选择将较弱的人员派往区域。各政策援助科是个特殊情况，因为调去的不仅有政策专家，也有一般性计划人员。目前看来，对职工的招聘确实严格多了。虽然如此，仍然存在区域人员的专门化程度问题，而不是让他们在各自部门拥有更加一般性的专长。区域技术人员的级别结构也比总部人员低一些，而这降低了可以招聘的专家的年资和职工可以为各国政府的当地专长增加价值的程度。

8.1.5 人员业务能力要求的定义

240. 当前，粮农组织正在进行一项工程：从总部主管级别开始，拟订人员业务能力要求。该项目受到资金困难的限制，目前将于今年 10 月告一段落，但希望能延伸到各下放办公室。在评估组看来，这件事应该特别优先适用于粮农组织驻国家代表处。联合国各基金与计划，在专门机构中有世卫组织和工发组织，已为它们的驻国家代表拟订了具体的核心业务能力。劳工组织将它的一般管理人员业务能力要求应用于驻国家代表。附录 3 提出了评估组关于各级工作安排和相关业务能力的想法：驻国家代表、区域和分区域代表和区域技术官员。

8.1.6 选拔粮农组织驻国家代表和区域办事处的高级人员

241. 高级管理层已加强了面试和选拔程序——这受到了欢迎。评估组获悉，基于业务能力的一套标准已应用于粮农组织驻国家代表的选拔程序。2003 年，粮农组织在网上发布了征聘粮农组织驻国家代表的一般性空缺通知，而从今年 7 月以来，粮农组织又开始征聘粮农组织驻国家代表。联合国开发计划署为其常驻代表（作为常驻协调员也是联合国秘书长的代表）应用了一套由一家私人机构管理的深入而公开的选拔程序——不过，这显然很费钱。粮食计划署、儿童基金和人口基金报告说，它们也在应用这种选拔常驻代表的一般类型程序。工发组织和劳工组织则通过公开的广告和选拔程序任命所有下放办公室的专业人员。

242. 虽然如此，**评估组发现**，粮农组织选拔驻国家代表和高级区域官员的程序并不是充分公开和竞争性的。这就在招聘和调动中，降低了系统应用人员选拔标准来对照业务能力，以及考虑诸如性别和地区分布等其他选拔标准的程度。过去缺少建立候选人才库的广告，也减少了可供本组织选拔人才的竞争人数。

8.1.7 人员评价

243. 评价粮农组织驻国家代表业绩的信息库，由于从各方面征询意见并严化标准而得到加强。评估组获悉，如今至少两年一次，在与各有关方面协商的基础上，审议粮农组织驻国家代表的业绩。尽管如此，评估组的结论是：还没有为任何类型的下放职工足够地开发出基于业绩的评价标准，也没有进行有意义的应用。评估组获悉，在整个粮农组织，职工联合会抵制职工评价，结果，虽然职工评价程序已经拟订，但一般并不经常利用，也未得到严肃的对待。令人鼓舞的是：大多数粮农组织代表(66%)对问卷回应说，他们愿意有一个以结果目标和实际成绩评价他们的业绩评估体系。联合国各基金和计划，以及劳工组织、工发组织和世界卫生组织，都已正式制订职工评价制度。计划开发署的制度将职工评价与它以效果为基础的管理体系联系在一起。

8.1.8 业务能力和业绩 - 一般性结论

244. 评估组得出结论：在各类型中，都有许多下放人员并不具备所要求的业务能力，或者没有足够的业绩。引起评估组对此问题注意的，不仅有政府官员、国际社会其他成员和粮农组织人员的评论，还有评估组自己通过与下放人员讨论，以及对他们工作的（必然十分粗略的）审议而得出的有限观察。在不具备必要的业务能力或工作动力的人员担任管理职务的地方，这降低了下属人员的效率，也挫伤了士气。差的人员不仅损坏本组织的形象，而且也必然影响它的产出和服务的针对性、质量和数量。这个问题在削弱 1994-1995 权力下放的效果上起了可观的作用。本报告为加强权力下放而提出的建议要取得成功，确实需要认真解决业务能力和业绩的问题，包括人员选拔、业绩监测和评价、培训等相关问题。

建议 17 (到 2007 年实施): 兹建议:

- a) 制订业务能力要求的现行项目, 应该延伸到所有下放的岗位, 并应针对每个具体职务, 即不应把所有粮农组织驻国家代表或技术官员的岗位都在这方面一刀切。定义业务能力的优先重点应该放在高级区域职务、粮农组织驻国家代表和国家计划人员²⁴;
- b) 应实行公开而竞争性的程序, 以选拔所有的区域人员和粮农组织驻国家代表, 包括高级人员, 以便为总干事的选择提供最佳的基础。这意味着公开发布广告、进行业务能力评价和组织不偏不倚的选拔小组(许多机构发现能力评价测试也是有用的)。能力应包括对粮农组织和所服务区域的了解;
- c) 粮农组织应启动一项职工业绩评估制度 — 这应将业绩与这类岗位所需的能力和按工作计划完成任务联系起来。粮农组织驻国家代表应首先由区域代表评价, 但这种评价应包括所有与他们共事人员的典型意见, 最好还有联合国常驻协调员的意见。技术官员的评价应该由区域代表和与有关官员共事的主要技术单位同时来做。这种评估制度应该进行专业的设计; 一旦启动, 产生的结果应该制度化地应用于调动、轮换、培训、选拔以及必要时的纪律制裁或终止工作。

8.2 关于人力资源的其他支持措施**8.2.1 人员轮换和事业机会**

245. 粮农组织没有一项在总部和区域之间进行轮换的制度。总部高级技术人员中 40% 的人觉得这是个重要问题, 许多区域技术官员(从拉美的 48% 到近东和欧洲的 80%) 和 55% 的粮农组织驻国家代表也这样看。关于缺少事业机会的问题, 人们也持有类似的看法 — 区域技术人员认为这是个重要问题(在拉美和非洲有 57%, 在近东有 67% 而在欧洲则有 71%)。

246. 评估组警告对这些问题不要持一种简单化的看法。在联合国基金和计划中, 例如开发计划署和粮食计划署, 轮换制度已成为常规, 但是它们的岗位比起专门机构来, 要更为相似。在教科文组织, 实地服务在提升政策中被认为是积极因素, 特别是提升为 P5 一级。世界卫生组织现在正推行一种加强流动性的政策。总部技术工作的专门性, 与区域技术小组所需要的涵盖全专业的同样高级的专长相比较, 减少了但是没有消除在总部与区域之间进行制度化轮换的可能性。许多人员也不愿意离开他们的家乡地区, 但是应该鼓励他们这样做, 以取得更广泛的经验。应该指定技术司的某些岗位要通过轮换来填补。还有许多行政职务和技术合作部的职务可以进行系统的轮换, 包括去充任粮农组织驻国家代表。这不但会拓宽职工的知识, 还有助于克服一种总部对实地的心理(他们对我们)。

8.2.2 培训和职工间的交流

247. 非常重要的一项是使各级下放人员感到自己是粮农组织的一部分。评估组发现情况并非总是这样。与来自其他办事处的人员的交流是非常重要的, 而粮农组织驻国家代表们发现缺少这种交流是个重要问题。粮农组织驻国家代表处的高级当地人员和区域人员都需要经常访问总部, 以听取情况介绍并认识那里的人。粮农组织驻国家代表和高级当地人员也需要访问区域办事处。驻国家代表之间进行交流的会议是重要的。

²⁴ 在它的 2002 年报告中, 联检组指出, “总干事应该就粮农组织代表所需要的能力、技能和经验, 拟订一套标准说法。”

248. 下放办事处提供的培训是有限的。不应低估培训作为一种激励人心和提高能力的工具所起的作用。但是，也不要把培训看成是产生能力或克服不良业绩的万应灵药，如果明显缺乏必要的潜力的话。

249. 评估组认为，在认识人、讨论问题、获取信息和得到一种归属感和统一意志上，没有什么东西可以代替面对面的接触。有了这条，通过电话、电子邮件和电视会议的其他接触才会变得更加富有成果（对于粮农组织驻国家代表来说，电视会议目前还不是一种选择，尽管其可能性正在快速增加）。评估组确实系统地询问过联合国专门机构关于下放人员情况介绍、交流和培训的政策和做法。显然其他机构在这方面花的资金要比粮农组织多，虽则没有具体数字。

8.2.3 当地人员的出差

250. 如何在具有多重授权的粮农组织驻国家代表处有效利用当地专业和计划人员，要解决一个特殊问题，即当地人员通常不能到国外出差的限制。如果要引进设于交通枢纽的技术小组，这个问题就会变得更加重要。需要重新审议这个问题有何根据。在其他专门机构并没有这种做法：实际上那里的当地人员可以在他们自己国家以外履行职责。这也不是一个联合国系统的规定，只要理事会同意，完全可以在粮农组织自己的范围内进行调整。

8.2.4 性别平衡

251. 评估组还观察到，性别平衡的问题在区域专业人员中比在总部更大。从1994年以来取得了进步，尤其在增加女性粮农组织驻国家代表的比重上。大力推荐在招聘和轮换人员中进一步解决这个问题。

| 表 9: 国际招聘的女性专业级和主管级人员(1994年5月) | | |
|--------------------------------|-----------------|----------------------|
| 总部 — 31% | 区域和分区域办事处 — 17% | 粮农组织代表处的国际专业人员 — 18% |

8.2.5 按照需要灵活地调整人员配备

252. 本组织发现自己缺少根据成员国需要调整人员配备的灵活性。如果粮农组织的回应是要通过下放的结构增加它的针对性，它就需要能够比以往更方便地改变人员的地理岗位和专业搭配。

253. 评估组回顾了联合国系统其他机构的做法，并了解了关于终止人员聘用的法律背景。评估组还从粮农组织获悉，管理层处理不起作用的粮农组织驻国家代表的意愿有所加强。然而，**结论是：**粮农组织在遣散不能达到现有岗位要求的人员的意愿上所采取的政策比若干其他组织更为谨慎，但是也确有一些重大法律障碍。在开发计划署，终止人员工作通常以支付一年工资为基础。这一代价要比保留那些不管原因如何不能达到工作要求的职工为好（这是评估组征询意见的开发计划署人力资源管理主管们的看法）²⁵。

²⁵ 评估组获悉，在开发计划署有两名员工向联合国行政法庭提出上诉，但这是他们准备付出的代价。

8.2.6 关于其他人力资源支持措施的建议

建议 18 (到 2008 年实施): 兹建议:

- a) 粮农组织应制订一项轮换政策, 以使区域技术和行政专业人员能够到总部轮换并在合适时也到其他区域轮换;
- b) 在选拔总部更高职务的人选时, 应积极考虑区域工作的经验;
- c) 应密切重视对下放人员的培训, 包括通过参加讨论会、访问总部单位以及其他国家和地区的非正式培训;
- d) 粮农组织应调整关于限制当地专业和计划人员出差的规定, 以允许他们到他们办事处提供服务的国家工作;
- e) 在招聘下放办事处的人员时应更注意保证性别平衡;
- f) 粮农组织应审议自己的规章, 以求在下放办事处, 特别是区域和分区域办事处的人员配备上取得更大的灵活性, 从而能够按照需要调整技术支持。粮农组织还应在共同制度层次推行必要的改革, 以克服联合国共同制度对此造成的重大障碍。在这些领域取得进展之前, 要在试用期结束和合同结束时, 认真利用根据评估调动或必要时辞退职工的机会。

9 执行、管理和组织问题

254. 成员国和发展伙伴欢迎将实地计划的实施活动下放到粮农组织驻国家代表处。它们也欢迎通过技术合作计划等渠道向粮农组织驻国家代表处提供更大的灵活性, 从而可以由粮农组织驻国家代表使用这类资金进行小型咨询等活动。

255. 尽管如此, 各方的看法是, 正如它们向评估组所强烈指出的那样, 它们觉得, 就国家一级活动的决策而言, 粮农组织是各机构中下放权力最少的之一。它们认为, 这限制了粮农组织驻国家代表在联合国团队中做出贡献并与各国政府和发展伙伴灵活合作的能力。这对粮农组织的影响, 也对实地计划实现减少饥饿、促进经济发展和可持续利用资源等目标, 都产生消极作用。

256. 同时, 评估组获知, 粮农组织驻国家代表并不总会利用他们的权限, 而是宁可请示总部或区域办事处。如果属实, 这是组织文化和如何向人员介绍情况的问题。粮农组织应该向所有人明确: 功劳将归于那些使用权限, 而不是回避责任的人。

9.1 在国家一级负责开发实地计划、使用技术援助和审批项目的当局

257. 由评估组访问证实的对问卷的答复说明: 几乎所有的发展中成员国和发展伙伴都觉得, 粮农组织代表们在与捐助方磋商、确定项目和批准技术合作计划项目上没有什么权力。这降低了他们作为各国政府和国际社会的伙伴的地位。他们在这方面的权力, 远远要比联合国各基金和计划的代表为低。

9.1.1 粮农组织技术合作计划(TCP)

258. 27%的粮农组织驻国家代表确认, 对灵活使用 TCP 资金的限制是个重大问题 (包括关于发展中国家间合作的内部指导原则、预算占设备采购的比例, 等等)。另有 53%的驻国家代表认为这是问题。这种看法也得到区域技术官员的赞同 (67%认为这是问题)。25%的粮农组织驻国家代表还觉得, 他们无权批准 TCP 项目是个重大问题, 另有 52%感到这是问题。粮农组织驻国家代表非常欣赏 TCP 渠道 — 这使得他们能够购买一万美元以内的咨询服务²⁶。三分之二的粮农组织驻国家代表使用这一渠道至少一次, 但是他们抱怨

²⁶目前, 每双年度约为 150 万美元。过去为粮农组织驻国家代表处提供小额咨询费的做法已被终止。

说，这种方式没有提供它能够提供的便利，因为对它的使用有许多限制，金额太小，还需要得到政府的正式同意和罗马的批准。所以，到现在为止，才用掉计划总金额的一半。不过，评估组获悉，正在对此进行审议，以便使该计划更灵活一些。

259. 总部人员报告说，而评估组也发现，由主管技术部门在技术上通过项目— 其中甚至包括小型 TCP 项目— 可以成为技术官员不胜其烦的负担和拖延时日的原因 (40 % 的高级总部技术人员报告了这点)。还发现，批准程序倾向于将项目推向总部有关单位的技术角落。另一方面，适应不同技术单位的努力可以造成压力，将过多的不同专业都包括到一个项目中来。同样的程序应用于不论大小的所有项目，结果使每个项目都要经过技术、执行和财务方面的通过，最后还要由计划与项目审议委员会 (PPRC) 审议。

260. 在国家一级，评估组发现，使用 TCP 资金的集中程度各有不同，但是，有时候似乎并无优先顺序，甚至可能希望将资金在各部间平均分配。

261. **评估组得出结论：** 尽管拖延是个问题，TCP 对于向各国政府作出及时回应还是重要的。其他联合国专门机构一般都没有像这样规模和灵活的类似渠道以回应具体要求。然而，在权力下放的背景下，可以由粮农组织驻国家代表处将它利用得更加具有战略意义和效果，以便：

- a) 形成伙伴关系并动员捐助方的资金；
- b) 提供粮农组织技术人员和顾问对粮农组织驻国家代表处的专项技术支持，以起到政策支持、实地计划开发和国际社会中发展伙伴关系，以及倡导粮农组织宗旨等作用；
- c) 为项目筹备等的前期融资提供 TCP 资金 (还可以有助于再度作出努力争取捐助方同意各种前期融资机制)。

建议 19 (早期实施): 为了给粮农组织驻国家代表提供更大的权力，以及面对政府和国际社会的更高地位和更多机会，要使他们站在与他们在联合国各计划和基金的同事们相同的水平上 (后者不但掌握更多的资金，还有使用这些资金的大得多的权力)。

促进更灵活地使用 TCP 以取得粮农组织的技术支持。应该每年向各国提供示意性的 TCP 资金使用数额。应授权粮农组织驻国家代表同意一定最高数额 (如 10 万美元) 以内的项目，直至该国 TCP 资金示意性使用数额的最高比重 (如 50%)，前提是这些项目清楚地符合商定的国家优先重点框架。项目要经过正常的技术磋商，但无须正式的批准。要密切监测粮农组织驻国家代表遵守这一授权的规则和精神的情况。

9.1.2 粮农组织驻国家代表的职权和实地计划开发

262. 评估组获悉，粮农组织驻国家代表已得到明确指示：国家一级的实地计划开发工作现在由他们主管。但是大多数粮农组织驻国家代表报告说，他们认为限制他们与捐助方谈判的权力是个问题。特别令人感到挫伤的是，他们不能从权力下放的捐助者那里接受数额相对较小的款项，用以支付顾问费、进入项目筹备，等等。许多人向评估组报告了他们认为已经因此而失去的机会²⁷。他们还感到粮农组织也因此丧失了在国际社会中的地位。

²⁷ 这方面的例外是：发生紧急情况时，粮农组织驻国家代表被允许直接接受 5 万美元以内的款项。

建议 20 (早期实施): 评估组建议, 为前述清楚地符合商定的国家优先重点框架的活动 (建议 19), 或为了处理已有共识的紧急情况:

- a) 应授权粮农组织驻国家代表同意并接受捐助方不超过每个项目已定最高数额 (如 10 万美元) 的项目资助, 可使用一种格式统一的谅解备忘录 (这由粮农组织在所有有关单位参与下拟订);
- b) 虽然非正式的磋商总是有益的, 技术通过程序应与项目的规模成比例。为了避免过分拖延, 对那些在规模或复杂性上需要区域办事处或总部正式技术通过的项目, 有必要 (按照总干事就此发出的指令) 规定最长周转时间。如果超过了这一限期, 粮农组织驻国家代表应有权开始行动。至于那些符合国家优先重点框架规定, 而其规模或复杂性不足以要求正式技术通过的项目, 粮农组织驻国家代表应有权开始行动, 但应进行工作层次的技术磋商。

9.2 行政和管理支持

9.2.1 区分粮农组织驻国家代表职权的不同层次

263. 粮农组织驻国家代表行使更大决策权的能力, 是多种因素相互作用的综合 — 有必要对此进行区分, 并一一加以考虑: 1) 他们关于计划开发和批准的权力层次; 2) 他们关于财务和行政的权力层次。就计划开发和批准而言, 这种权力是下列各方面的综合: 粮农组织驻国家代表的能力、支持他的当地计划人员、以及技术支持的质量数量和及时与否。财务和行政的权力也有赖于粮农组织驻国家代表和当地职工的能力, 不过还包括能否得到通信和基础设施方面的支持。

建议 21 (早期实施): 应以现有大型计划或较大增长潜力的国家为优先重点, 对粮农组织驻国家代表个人以及他们的职工和制度进行能力评估, 以其职工和基础设施能力为基础区别对待, 从而决定他们的权力层次。与此同时, 评估将找出可以通过培训和基础设施的改善予以解决的弱点。在那些国家的需要要求比现有能力更高的权力层次的地方, 这种评估应引起提高这种能力的必要措施。

9.2.2 提高行政效率和反应能力中的问题

264. 在成员国和重要的发展伙伴, 包括捐助方中, 存在一种强烈的看法: 粮农组织的权力和程序过于缓慢、官气十足、集中太多。几乎所有的成员国都在回答问卷时说, 应该给予粮农组织代表更大的采购和签定合同的权力。在下放的办事处里, 存在着对权力和程序非常强烈的挫伤感, 而总部技术官员和实地计划单位也往往颇有同感。绝大多数粮农组织驻国家代表在回答问卷时说, 在行政领域限制他们的权限是一个问题, 而超过 20% 的人感到, 就采购、支付、签定合同和聘用当地人员而言, 这是个重大问题。61% 的粮农组织驻国家代表说, 如果授予他们更大的权力, 他们愿意接受对他们的合同进行修改, 以便粮农组织在发生失职或滥用权力的情况时采取纪律制裁措施。只有 7% 的人说他们不准备这样做。

265. 与其他机构比较一下权力下放的实际水平就可以看出, 联合国各基金和计划下放权力的水平高得多。例如, 在粮食计划署, 国家一级为紧急情况采购粮食的权限是 20 万美元。与其他专门机构的比较表明, 它们在国家一级签定合同和采购的权限与粮农组织相仿, 签定临时合同也如此。区域办事处的权限在卫生组织要大得多, 在劳工组织也要大一些。劳工组织驻国家办事处可以批准国际旅行。虽然如此, 和国家一级代表处的讨论一般

确实说明，其他联合国专门机构的批准程序往往更为灵活、快捷。粮农组织对这个问题几乎进行了不断的内部研究，**但这仍然是一个大有改进余地的领域。**

266. 同时，大家一般也同意：粮农组织用的是公众的金钱，因此不能过于灵活而招致私营部门常见的那种弊端。还必须承认，执行某些职能的专业化确实有其优点，而在某些权力下放的地方执行行政任务则可能受到职工能力和支持系统的制约。

267. **评估组的结论是**，尽管粮农组织在管理、行政和财政决策上确实缓慢而有官僚作风，它与其他专门机构相比并不一定特别差。尽管如此，它如果要足够地回应成员们的需求，就必须更多地朝着联合国各基金和计划的方向前进——而各国政府和捐助方正是拿它们与粮农组织相比较的（无论这种比较有多么不公平）。重要的是：粮农组织，包括其管理机构，要更好地理解风险的性质以及监督措施会有多大作用、是否划算。粮农组织之所以没有在取消行政限制上取得更多进展，其背后的原因在于一种组织文化——这种文化

- a) 对所有投入的业务，不论大小，都用大体相同的程序处理，而对这种业务，相对于整个开支的比例，要耗费多少经费，缺少足够的关心；
- b) 对业务、办公室或计划层次上涉及的相对风险，没有足够的考虑；
- c) 总是倾向于通过由下放办事处或罗马的几个人按照预先的设想掌控每一项投入业务的方式进行管理，而不是授权于具有必要责任分工的个人并让他们负起责任；
- d) 不论涉及的是预算、项目交付、聘用临时合同人员还是采购，重心同样地放在预先设想的具体业务掌控与监测上，而不是战略管理和支持制度；
- e) 缺乏足够明确而标准的程序，实际上由不同的区域管理支持组应用不同的规则；
- f) 在罗马的行政单位对执行制度的基层情况没有足够的了解。

268. 下放人员能够得到的关于进行行政行动的信息材料已有可观的改善，当前正在准备一份项目执行手册，但是缺少方便读者使用的手册仍然是个重大问题。计算机支持系统也得到连续不断的改进，不过，这些方面仍然大有改进的余地。

269. 评估组已委托专人编写一份理顺行政系统的背景材料并将它提供给管理层。考虑中的大多数建议，都基于粮农组织自己关于如何改进亚太区域实地计划实施工作的内部研究所得出的结论，但是扩大了研究范围，并与每个办事处的管理支持组讨论了可行性。也对每个管理支持组的业绩和能力进行了审议。粮农组织正在积极考虑评估组提议的一些变革。评估组认为，实施这些建议将会提高粮农组织的回应能力和粮农组织驻国家代表的信心，并可节省可观的费用，以用于权力下放中的行政培训、关于程序的信息和方便使用者的支持体系等关键领域。建议还会消除重复性工作。

建议 22 (分阶段实施, 直至 2007 年完成): 为改善行政工作, 评估组特别建议考虑以下方面:

- a) 较大地增加对粮农组织驻国家代表处、区域和分区域办事处的以下授权: 1) 协议信函; 2) 采购权, 包括取消对国外完成的业务必须由总部处理采购定单的要求 (这一做法多年前已在所有其他主要联合国机构废除); 3) 招聘和延聘当地的专业及一般服务人员。评估组进一步建议, 在提高限额时, 应将其与通货膨胀相联系, 而不必每过几年就重新谈判增加;
- b) 将粮农组织驻国家代表处的人事安排从规范、执行及下放活动协调办公室移交区域管理支持组, 只有粮农组织驻国家代表的任命与调动除外 (在这方面还应指出, 目前, 所有预算外资金支付的当地人员已由区域管理支持组管理, 因此, 粮农组织驻国家代表要和两个中心打交道);
- c) 将出差审批由总部下放到粮农组织驻国家代表处和区域办事处, 而由后者负责审批粮农组织驻国家代表个人的出差, 并按照卫生组织的做法简化所有的出差报销程序;
- d) 将批准和支持预支帐目的功能由总部移交区域办事处;
- e) 由区域审计员负责监督粮农组织驻国家代表处的当地审计工作, (这将要求在每个办事处增设一个当地职务, 并支出出差费, 但可节省财务司的费用);
- f) 将区域库存管理工作移交区域办事处。

270. 使区域审计员负责监督粮农组织驻国家代表处的当地合同制审计员的工作, 会有一些的好处。当前, 区域审计员没有什么出差费用, 大体上局限于区域办事处内工作。随着进一步的权力下放, 当地审计员在审计粮农组织驻国家代表处帐目中的权限显然正在扩大, 从而可能构成加强风险管理和控制体系的第一线。同时, 随着区域审计员出差费用的增加, 将会提高当地审计员和区域审计员双方的作用。

271. 鉴于以上诸点, 评估组相信, 存在着更充分地利用区域管理支持组提高成本效益能力的机会, 而不至于导致较大地增加风险、降低标准的潜在危险。

272. 一个相关的重要问题是粮农组织代表处对计划预算的掌握与管理。目前, 这些都由规范、执行及下放活动协调办公室在全球范围内处理。就地方办公室而言, 预算主要由当地人员费用和房租 (在需要付房租的地方) 组成, 外加国际职工费用。**现提议**, 由粮农组织驻国家代表向区域代表提出他们的预算建议。然后, 由区域代表就这些预算与总部在粮农组织驻国家代表处预算全球计划的基础上取得一致, 仍然由总部掌握拨给粮农组织驻国家代表处预算的最终责任。最后由区域办事处监测和管理粮农组织驻国家代表处的开支。

273. 如今应该走向这样一种制度: 它更多地依靠个人责任, 以必要的控制办法来支撑, 并与风险程度和预算和支出的战略监测相联系。实施这些建议及其有关措施, 并在区域层次增加必要的人员 - 这将有可能提高粮农组织的回应能力和粮农组织驻国家代表的信心; 据保守的估计, 一旦完成变革过程即可导致每双年度节省略多于 400 万美元的费用, 其中有 190 万美元是对规范、执行及下放活动协调办公室费用的节省。

9.2.3 管理支持组

274. 随着权力下放, 在各区域办事处设立了管理支持组, 以提供业务处理、监督职能和进行业务的权力层次。尽管也发生过一些成长中的问题, 这一做法一般效果不错。驻国家代表室十分看重这一事实: 管理支持组和有关执行单位及信息支持都可以在同一时区内得到, 而且都熟悉各国的具体问题 (起码在一定程度上熟悉)。在拉美和近东, 会说同一种语言也是一个优势。在所有区域, 粮农组织驻国家代表在答复问卷时说, 从权力下放以来, 行政支持或者已经改善 (总体上占 44%), 或者大体不变 (47%)。满意度在近东特别之

高。足足有 50% 的粮农组织驻国家代表报告说反应速度已有改进，只有 11% 认为不如以前。招聘、采购和签约，是大多数粮农组织驻国家代表报告没有变化的领域。虽然一般都认为规范、执行及下放活动协调办公室提供了足够水平的服务，评估组发现，鉴于以上的考虑，粮农组织驻国家代表及其工作人员都要求由区域管理支持组对他们经常计划的工作给予管理支持(目前由罗马的规范、执行及下放活动协调办公室负责)。在这点上，非洲由于一些原因是个例外，主要是因为与其他非洲国家的语音和电子联系太差。

275. 粮农组织驻国家代表处和区域办事处自己也感到，它们可以履行一些现在由总部重复处理的职能，例如出差。它们建议，除去提高驻国家代表处的权力层次外，也应提高区域办事处的权力层次。

9.2.4 对粮农组织驻国家代表处和区域办事处在信息技术上的支持

276. 已做出重大努力提高粮农组织驻国家代表处和区域办事处的通信基础设施、信息技术和计算机系统。绝大多数粮农组织驻国家代表报告说，他们办公室的通信基础设施和计算机设备都是足够的，或者是好的。几乎一半的粮农组织驻国家代表，包括非洲，都认为从权力下放以来在取得财务信息上已有改善。粮农组织的通信基础设施，与联合国各基金和计划相比较差，但并不逊色于其他专门机构。这是因为各基金和计划能够进行更大的投资，而就若干其他机构而言，它们按职工人数的经常费用也与粮农组织相仿。**评估组发现**，还需要继续强调改善通信和信息技术，其中一个重大问题是缺少对职工进行相应的培训。

277. 直到 2002 年建立卫星联系以前，阿克拉与罗马之间的联系较差。虽然这个问题已得到解决，阿克拉与大多数非洲国家之间的语音电话联系仍然是一个真正的问题。**评估组因此建议**：早日研究能否为非洲的粮农组织驻国家代表处提供通过粮农组织总部进行与阿克拉的语音电话联系，或者使用电话卡制度通过伦敦和巴黎进行联系（非洲国家与这两个地方的联系特别之好）。

278. 每个区域办事处都设有一名信息技术官员。规范、执行及下放活动协调办公室也有一名信息技术官员及助手。评估组发现，除非洲外，粮农组织驻国家代表处都向区域信息技术官员咨询并得到他们的支持 — 这些官员驻于同一时区并在一定程度上了解具体国家的情况，而在拉美和近东，还会说他们的语言。对粮农组织驻国家代表处的信息技术支持，应由规范、执行及下放活动协调办公室转移到区域办事处，并为后者增设一名当地职工。至于非洲，这种服务可以继续由罗马，最好是信息系统及技术司提供。

9.3 将总部工作外移以节省费用的可能范围

279. 评估组未能深入研究将总部行政支持职能(尤其是一般服务人员)外移到另一个费用较低的地方以节省费用的可能范围。根据这一设想，职能和指挥渠道没有改变，而费用得到降低。信息系统及技术司正在积极研究外移某些支持职能的可能性。有人向评估组举例说明了这样做可能节省的数量，用的例子是采购处：如果它当前的所有采购和签约职能都转移到曼谷而不必改变它的结构或职能，每双年度即可主要由于降低一般服务费用而节约 290 万美元。

9.4 在实施评估建议中平衡费用与节约

280. 实施本评估组的建议并完成后继工作的程度、细节和速度，将由管理层和管理机构决定。计算替代性实施方案会要求本评估组做出许多预先判断，或许不会是对资金的合理使用。对逐渐增量的费用的详细计算，可以在管理层和管理机构做出基本抉择后作为内部计划过程的一部分最有效地进行。有些费用领域并不固定，因为理想水平的投资对于一个如此短缺资金的组织可能完全不成其为一种选择。相反，管理层可以选择按照可能带来多少好处分配资金(如通信和信息技术基础设施，以及能力建设)。其他的建议，如在交通枢纽

组建技术小组，将会受到各国政府提供住房等实物支援程度的影响。但是，图表 3 所载的总结表明在现有资金范围内在今后两个双年度内可能做到的改革力度，初步估计每双年度可以节约大约 1500 万美元，以重新分配来加强权力下放。

图 3: 平衡费用与可以进行节约以在预算不变的情况下进行所建议的改革的领域

| 增加费用的领域 | 进行节约的领域 |
|--|---|
| <p>有选择地加强粮农组织驻国家代表处，特别是为了进行多重授权并减少空缺。</p> <p>改善对各国的技术服务，尤其是：建立并使用交通枢纽技术小组、随叫随到的区域专家和更多的赴各国出差。</p> <p>加强一体化和职工的能力及业绩，特别是：会议和面对面交流、人员培训和职工轮换。</p> <p>加强行政支持，包括：改善通信基础设施、改善实地会计制度和编制信息材料。</p> | <p>加强与各国的安排以增加多重授权（取消粮农组织驻国家代表处的 5 个国际岗位，160 万美元）；取消粮农组织驻国家代表处的 16 个行政官员职务的大多数(10)，代之以高级当地人员 (140 万美元)；减少区域技术人员 15-20% (640 万美元²⁸)；为 4-6 个粮农组织驻国家代表/紧急情况协调员，与预算外资金分摊费用 (80 万美元)；将粮农组织驻国家代表处的行政支持转到区域管理支持组，以及其他为提高效率而对总部行政服务费用和批准技术合作计划项目所花费用的节约 (每双年度节省 400-500 万美元)；从诸如在欧洲区域办事处取消一个主管级岗位等行动获得的次要节约。总节约数约为每双年度 1500 万美元。</p> |

10 总的结论：增强与加深组织上的统一性和一致性

281. 总干事起到了权力下放的旗手的作用 — 这对理解和回应成员国面临的问题具有关键意义；他不顾总部内部的反对，推进这一过程。评估组发现：粮农组织的发展中成员国希望平衡粮农组织内部的制度关系，以保证具体国家和区域的问题与总部技术部门所倡导的非常重要的全球规范工作得到同等的重视。国际发展社会作为一个整体 (联合国与捐助方) 和发展中国家政府感到，有必要在统一的视野、政策和战略目标下下放决策。评估组发现权力下放的目標仅仅部分地得到实现，— 这在很大程度上是由于在粮农组织的制度结构中各国和区域的需要与本组织技术计划和行政结构之间所得到的重视是不平衡的。

282. 与此同时，评估组还发现了一种总部文化，即认定在罗马做出行政和技术决定要比由有关国家和区域来做为好。还值得注意：许多总部的高级行政人员与粮农组织驻国家代表处和区域办事处毫无或很少有直接联系，也从未在发展中国家服务或长期出差。预算和计划是按照专业由总部技术部门管理的。这种文化的另一个要素是：执行监督就要在实施前对预算、开支和投入决定进行过于繁复的检查。除去效率的考虑以外，这减弱了责任、导致机械地决策，结果是没有效果。它还使主管们在权力下放的结构中失去权力。因此，监督的平衡需要更加切合实际，要以风险分析为基础，并应使个人明确地负起责任。

283. 结论是，粮农组织不能在所有的区域和所有的发展中国家采取一成不变的做法。本组织需要根据具体的当地环境调整它的制度结构、专长和优先重点。迄今为止，本组织在

²⁸ 基于 15% 的削减。

发展工作中的一个弱点就是：它未能足够地适应不同的情况。本组织还需要努力采取灵活得多的态度去适应世界快速演变的需求。需要在限定的资金范围内重新确定任务、进行更大的变革，以求

- a) 使得粮农组织更能回应具体国家的需要；
- b) 确保发现并处理区域的共同问题。

284. 粮农组织在权力下放后做出回应的更大灵活性，需要它能够调整人员配备和业务能力。这些变化将要求改变粮农组织的人员规章，以及在共同制度层面上和具有同样看法的组织一起采取行动。

285. 区域代表必须成为本组织工作在该区域的中心，按照商定的区域战略框架，拥有区域计划实体以及理事会和大会批准的中期计划所规定的重要产出。国家一级的工作应基于粮农组织内部的实地计划委员会所同意的国家优先重点框架，而这些应能提供开发区域战略的强大支持。区域代表们需要在各自区域广泛旅行，听取本区域各成员国的意见，并在高层上就总干事发动的发展过程采取后继行动，以便在关键问题上支持粮农组织驻国家代表处和技术小组。

286. 区域代表们应作为正式成员参加高层管理会议(SMM) 并出席主要的管理机构会议²⁹。这将使他们得以成为本组织工作管理结构在区域的代表，在他们主管的区域内负起责任，以保证本组织的全球优先重点和战略付诸实施。这还将加强区域与本组织的一体化，从而增进统一性和一致性。

287. 为了更好地加强粮农组织驻国家代表的工作，区域代表应成为粮农组织驻国家代表和区域技术官员就国家一级的计划事项向上报告，以及区域工作向上报告的渠道³⁰。这要求大大增加与粮农组织驻国家代表的对话，以加强他们在发展战略、组织变动和制订计划中的作用。粮农组织驻国家代表应继续就主要的政策和政治问题以及粮农组织在他们负责的国家内的大方向，向总干事报告。

288. 与此同时，必须注意不要把这变成正常联系之上的另一层官僚结构。正常联系应保持现状，即在最有关的各方之间进行：粮农组织驻国家代表和区域技术官员仍应按照需要直接与总部的技术部门和有关行政和技术合作的单位，以及区域，打交道。同样地，区域技术官员与有关的总部单位之间的正式和非正式的联系，需要用一些措施予以加强，包括重点联系人、监测制度和更加面对面的交流。

289. 太平洋和加勒比的分区域代表应继续拥有向总部和总干事报告的直接渠道，因为小岛组成的分区域有它们的独特需求。其余的分区域办事处应向区域代表报告工作，以保证全区域的统一管理³¹。所有的联络办事处应向总干事办公室报告——这大体上也是当前的做法。就严格的欧洲事务而言，驻欧盟及比利时联络处应与欧洲区域办事处直接联系。

290. 任命和派出粮农组织驻国家代表的政策和通盘管理，应继续通过总干事办公室的一个单位进行管理。所有驻国家代表处的服务，应由区域管理支持组提供，而不是像现在那样只把预算外资金交给区域管理支持组管理，却由规范、执行及下放活动协调办公室负责经常计划资金。

291. 与这些变革同步，必须坚决地按需要提高和更新所有区域的一切层次的人员配备，以应对由于加强结构和责任而产生的更大挑战和潜力。此外，本组织还需要加强联网，以

²⁹ 另见上引联检组 2002 年报告。

³⁰ 另见《审计帐目，1998-1999》，第 172 段（C 2001/5），2001 年 11 月

³¹ 评估组获悉正在制订一个新的报告制度；据此，所有分区域代表将来都向区域代表报告工作。

便在一切可能的地方增加面对面的联系。权力下放要取得成功必须付出的一个代价是：增加区域内及区域间的会议和交流。联合国系统的所有其他专门机构都比粮农组织在这方面花费更大比例的资金。

292. 如果这些制度上的变革要实现它们旨在取得更大统一性、针对性和影响的目标，重新平衡内部的责任分工就要求本组织最高层对区域和国家的问题给予相当可观的时间和注意。没有这一点，即使依靠现代通讯设备并让区域代表更充分地参加粮农组织的高层管理会议及其他会议，区域代表与总部的助理总干事相比仍将处于软弱的地位；同时，还存在区域代表得不到足够的监督与指导的危险。负责粮农组织总体工作的总干事难以逐日处理这类问题，但是使这些问题在本组织内得到非常高层的持续关心却是必要的。

293. 因此建议：在丝毫不削弱区域代表与总干事之间的直接报告渠道的情况下，由总干事提名副总干事代表他处理较为详细的区域和国家问题。任命和派遣粮农组织代表的政策和整体管理仍应继续通过总干事办公室的一个单位来处理。副总干事将受权负责保证总部单位与下放办公室之间的合作工作关系。他或她还将负起责任，保证区域、分区域和国家各级的活动完全符合粮农组织的政策、战略和计划。

294. 总之，这些建议将在一个更加统一的组织内加强与深化权力下放：

- a) 使区域主管充分参与组织高层的决策，使粮农组织驻国家代表充分参与区域的工作过程；
- b) 在粮农组织每个区域和每个国家基于滚动式国家优先重点框架的计划中，发展战略眼光和优先顺序；
- c) 按照国家需要和潜力，改善区域内人员的技能搭配和存量以及其他资源，倡导一种更加由需求驱动的工作方式；
- d) 更多地利用来自新兴捐助方的区域专长和区域财政资源；
- e) 把组织文化由一种控制和监测行动的文化改造为一种问责制文化，即为
 - 结果 (评价和评估)；
 - 行动 (审计)
 负责。这需要更多地强调以实践而不是以估计为基础的控制，即要考虑风险评价和业绩评价，并配以人员职权范围和合同的变更，以提供动力和纪律；
- f) 在所有的国家和区域办事处保证人员的必要素质。

295. 评估组进行了深入的分析并确定了重要的问题。这些问题大大降低了粮农组织区域和国家人员（就其对成员国带来的好处而言）的成本效益。它们也损害了本组织的统一性。评估组按照其授权范围提出了增加服务效益的建议。评估组希望，本报告将有助于认识这些问题，并引起关于如何最好地予以解决的建设性讨论。如果没有下列变革 — 起码要在必要时提高职工的业务能力，下放更多的决策权力，调整资金使职工得以更多地在全国出差和工作，以及在国家一级启动有意义的优先程序 — 那么，进一步发挥现有的权力下放的潜力就会受到阻碍。

296. 最后，虽然评估组给自己确定了提出在现有资金条件下可以实施的建议的任务，虽然还有弱点需要克服，评估组确信，在实现了本评估报告建议的变革后，粮农组织直接服务于成员国的权力下放行动是值得为之增加绝对预算额的，而不会减少用于规范工作的资金。

鉴于进一步权力下放中可能出现的当前政策和政治问题，包括有关建立技术小组、扩大多重授权，以及其他安排国家存在和技术支持的变革等问题，管理机构可能希望考虑设立一支小型的专门工作组，就决定实施方案时产生的问题与总干事的代表碰头，并在必要时决定将任何重大问题提交管理机构审议。

附录一 评估组的受权范围

一、引言

1) 总干事“对本组织计划、结构和政策的回顾”于1994年5月向粮农组织理事会提出了全套的改革方案。权力下放被定义为这次改革的“指导方针”之一，贯串于为保证本组织更有活力和效率而建议进行的改变之中。指导方针设想“将技术活动最大限度地下放到区域、分区域和国家各级……粮农组织总部与亚洲的农村群众、太平洋的小岛国家、非洲脆弱国家的巨大问题、拉美及加勒比和近东及东欧关注的具体问题，相距太远。本组织必须保持它的针对性和能见度，必须让人们看到它是在就近采取行动、解决问题。积极的权力下放政策的正面结果是：增加使用国家、分区域和区域的能力，在实施方式上实现可观的节约，并缩短成员国表示需要和本组织予以满足之间的时差。”³²

2) 1995年以来，实施了逐渐加深的权力下放过程，在实践中调整和发展。其措施包括：

- a) 在区域办事处：
 - (1) 增加为5个发展中区域服务的区域办事处技术人员；
 - (2) 在各区域办事处建立政策援助科并充实人员，该科还处理实地计划开发工作；
 - (3) 建立区域管理支持组，为区域办事处以及实地计划提供行政和人力资源服务；
- b) 建立下述5个分区域办事处：南部和东部非洲、太平洋岛屿、中东欧、加勒比、北非；
- c) 增设驻欧盟及比利时和驻日本两个联络处；
- d) 通过诸如外派技术官员、国家联络员和多重授权等方式，增加了粮农组织办公室或联络处涵盖的国家数目；
- e) 下放了技术合作项目的执行工作，首先下放到区域办事处，后来又将国家项目下放到粮农组织驻国家代表处，而在罗马的实地计划执行司内设立一个协调与监测办公室（紧急项目的执行活动继续由总部掌握）；
- f) 重组粮农组织驻国家代表处，以当地人员代替国际计划和行政人员；
- g) 建立规范、执行及下放活动协调办公室(OCD)以协调下放的机制；
- h) 调整程序、加强信息技术及通信基础设施，以支持权力下放过程。

³² 见 CL 106/2, 第 24 段和执行总结, 第 VI, e 段。

二、评估的宗旨

3) 高级管理层决定：在采取进一步下放本组织重要职能的决定 8 年以后，是对迄今取得的成果进行全面的独立评估的时候了。这种评估的必要性也为管理机构³³ 以及外部审计员³⁴ 和联合检查组所强调。

4) 在此背景下，下放的职能被认为是所有在粮农组织总部以外，即在区域、分区域、国家和联络处履行的职能。要研究集中的与下放的机制和职能之间，以及各下放的机制之间的关系。要评价何种职能以集中为最有效，何种以下放为最有效。在进行这种分析并得出结论时，要承认：集中地或通过下放的办公室履行职能，不是一个固定不变的过程，而是随着成员国需要的演变、技术的进步和粮农组织的资金状况而不断前进的。

5) 在粮农组织战略框架提供的大方向之内进行的评估将是结构性的，其主要宗旨在于建议如何才能增加权力下放对成员国的好处，同时克服任何负面影响，并保证成本效益的提高。这样，评估的中心宗旨在于促进上述指导原则概括的目标，即在保证作为统一组织的粮农组织的一贯性的同时，增加：

- 粮农组织对具有不同需要和重点的国家的针对性；
- 粮农组织对成员国的能见度和贴近程度；
- 粮农组织的反应速度；
- 实施计划中的节约；
- 对区域、分区域和国家能力的使用。

三、评估的范围

6) 评估将集中评价权力下放迄今建立的组织结构、职能和程序的优点和弱点。在回顾权力下放过程的不同步骤的同时，评估的重点在于确认如何调整现有的权力下放以更好地满足将来的需求。

7) 评估还将分析权力下放的整体战略对演变中的全球环境和成员国的需要是否适合、有效，并引起人们注意这种需要的相关变化。下放机制的表现被认为在粮农组织解决跨组织问题的所有五大战略中都起到关键的作用³⁵。

8) 在评价中，要考虑到成员国关于所需要和得到的服务及其质量和效益的看法。此外，也要借鉴联合国系统其他组织，特别是其他专门机构的经验。

9) 权力下放成功的一个关键因素是对过程、程序和支持性基础设施的调整，其中包括信息技术。若干正在进行和业已完成的内部工作组和回顾报告审议了财政和行政程序、权力层次、报告渠道、支持费用的报销、人员配备和信息技术的需要，尤其是但并非完全是关于实地计划的开发与执行。总监察长办公室的报告还涉及粮农组织驻国家代表处和区域办事处。因此评估组不用自己研究这些问题的细节，而可以利用这些单位的工作来形成自己

³³ 计划委员会第 86 届会议和财政委员会第 97 届会议。

³⁴ 见 C/2001/5 1998-1999 年审计帐目，第 174 段。

³⁵ 保证最佳质量；提高跨专业性；扩大伙伴关系和联合；继续改善管理过程；为粮农组织及其成员吸收资金；以及传递粮农组织的宗旨。

的判断。

10) 评估将是全面的，但评估组在其工作过程中将定义并集中于那些它认为具有特别值得发扬的优点或特别需要克服的弱点的领域。因此，评估组在它的授权范围内具有独立性和一定程度的灵活性，可以更深入地探索它确认具有重要性的问题。

11) 进行分析的角度将是：在资金有限、难以满足所有期望的条件下，确认关键的需求和事项。将尽可能地评价成员国的满意程度和与发展伙伴的工作，不仅就粮农组织整体而言，而且分别地论及总部和下放的机制。其他机构的安排将提供一种有用的对照。在评价权力下放的整体成功和效益时要研究的因素包括：

- a) 成员国对下述问题的当前和演变的满意程度：
 - (1) 对它们需要的确认和优先回应；
 - (2) 技术合作服务的提供；
 - (3) 对紧急情况准备和回应；
 - (4) 对拟订计划的援助和对国家计划与战略发展工作的参与，例如共同国家评估/联合国发展援助框架和减贫战略文件等做法；
 - (5) 政策与技术分析，国家与区域各级的咨询与对话(包括国际问题)；
 - (6) 信息的提供与传播；
 - (7) 促进与提供一种供国家区域和全球对话的框架；
 - (8) 对分区域和区域经济和区域政治一体化的支持；
 - (9) 资金的动员。

- b) 粮农组织的权力下放在多大程度上便利与发展伙伴(特别是联合国系统的伙伴、国际融资机构和捐助方)一起为成员国的利益而进行有效的工作(要按照上面 a)中所述各点来衡量)。

- c) 按照确认的需要，对职能在各办事处与总部之间的分配，与履行这些职能的能力，尤其关于：
 - (1) 成员国的要求；
 - (2) 就服务的质量和效益而言，提供服务的能力和实际表现(包括员工的能力、制度、内部工作安排及基础设施)；
 - (3) 费用和其他效率方面的考虑。

- d) 在下放办公室的管理和工作方面，整体的组织安排、程序和责任是否具有清晰性和连贯性，并能保证总部和下放办公室在工作上的充分配合。有关每一项主要职能和整个工作而需要研究的领域，可能包括：
 - (1) 组织结构；
 - (2) 职能、作用和责任清晰性；
 - (3) 为经常计划和预算外工作所作的计划和预算安排；
 - (4) 权力层次和灵活性；
 - (5) 各种控制(技术、财政和行政)；
 - (6) 整体的协调管理信息流通和通信；
 - (7) 制度和程序的其他方面。

- e) 组织文化带来哪些框框以及这些框框加强或妨碍权力下放的效果达到什么程度，包括：

- (1) 刺激、地位和奖励的制度、做法和观念，以及它们对合作、竞争及管理作风的影响；
- (2) 对报告渠道、信息流通和通信的影响；
- (3) 人力资源政策、程序和做法；
- (4) 对有组织的学习和变化的态度。

12) 评估组将研究内外审议者，包括联检组和外部审计员的批评和改进建议是否合理。

13) 建议将列出优先顺序，并清楚地确认那些可以不用额外增加资金就能做到的改进。将为建议的改变列出示意性的费用和节省(可能以连续排列的方式)。

四、方法

14) 实现评估宗旨的一个前提是：评估应该是独立的，也是透明的，并将这一全过程中具有利害关系的各方包括进来。

15) 评估将以总结所有现存文件的案头回顾为先导。

16) 评估过程将充满咨询和与评估组的讨论。预计评估过程将是：

- a) 研究背景材料，进行初步讨论，并于总部听取介绍；
- b) 准备一份评估组希望进一步探索的初步问题单子(随着评估的进展可以随时调整)；
- c) 访问所有的区域办事处、抽样的分区域办事处、驻有或没有粮农组织驻国家代表处的国家、粮农组织驻国家代表处和联络办事处 — 在访问中将进一步与有关各方探讨这些问题(将使用一份编排好的问题单子，也有可能拟订一份关于国家和区域需要、职能和服务水平的标准评价格式)。将会有目的地访问一批具有典型性的国家，其选择标准包括：区域分布、人口规模、发展水平、粮农组织在该国的项目规模和代表形式；
- d) 在对第一批国家的访问提供了关于问卷需要涵盖的问题的启示之后，拟订向所有国家、下放办公室和有关总部单位，以及发展伙伴发出的调查问卷；
- e) 可以访问联合国专门机构的一些总部，以借鉴它们的经验；
- f) 在以上信息的基础上，拟订关于评估结论和建议的报告草稿；
- g) 与有关主管讨论这些结论和建议；
- h) 报告定稿。

17) 预期将不进行单独的同行审议小组的审议，因为评估将由一名外聘顾问领导并将包括一个研讨会。

18) 作为完成评估后的常规做法，高级管理层将对评估结论和建议做出正式反应，并将这一反应和评估报告一起提交管理机构。

附件二 评估组独立外聘成员的简历

组 长

大卫·桑兹·史密斯(联合王国) 一生为联合王国国际开发部 (DFID) 工作, 曾在非洲和亚洲任职, 曾担任: DFID 欧洲共同体开发部部长(包括在洛美谈判期间担任联合王国关于发展事务的代表); DFID 驻内罗毕的东非区域办事处主任; 联合王国驻罗马联合国机构代表; DFID 驻苏格兰办事处主任兼服务主任(包括负责 DFID 的行政和人事职能)。他在 DFID 的事业以担任发展政策部部长告终。

玛丽·钦纳里·赫斯(加纳) 当前是联合国秘书长的“威胁、挑战与变革高级小组”的成员。此前曾担任: 劳工组织副总干事; 开发计划署常驻代表(塞内里昂、坦桑尼亚、塞舌尔和乌干达); 在加纳担任财政和计划部主要秘书和国家经济计划委员会秘书。她还担任过联合国计划和执行问题咨询委员会、关于结构调整和妇女的英联邦名人专家组和关于审议执行最不发达国家计划中的进展的高级名人小组等机构主席。钦纳里·赫斯曾经担任世界银行非洲顾问委员会非盟名人顾问小组和关于发展融资的杰出名人高级小组(泽地罗委员会) 国际公务员委员会等机构的成员。

地区顾问:

阿代尔·阿布尔·纳噶(埃及) 于 2003 年底从粮农组织驻巴基斯坦代表岗位上退休。此前曾任埃及驻罗马联合国机构代表 5 年, 在此期间还担任粮农组织计划委员会委员以及 77 国集团和近东小组的主席。在此任命前, 他曾在埃及担任负责畜牧生产的副秘书长, 并在任期内广泛地在近东地区旅行。阿布尔·纳噶博士持有畜牧学博士学位。

米诺利·圣泰皮拉(斯里兰卡) 曾在几个亚洲国家内为开发计划署工作 20 多年。她曾为开发计划署负责监测粮农组织在斯里兰卡的项目。最近她还为不同的客户, 包括私营部门, 担任自由咨询顾问, 特别在性别和社会发展问题上。

罗伯托·卡布拉尔(墨西哥) 在经济和农业发展问题上于墨西哥大学长期从事学术和研究工作。他曾担任墨西哥政府的经济顾问, 包括关于墨西哥土地改革和农业部门外援问题上的工作。曾任环境自然资源和渔业部负责计划的司长, 后来又曾担任负责碳化氢的副国务秘书的总顾问。

附录三 对工作人员能力的要求

粮农组织驻国家代表处和粮农组织驻国家代表

1) 尽管粮农组织驻国家代表处有许多职能, 评估组确认以下能力对决定代表处的作用是重要的:

- a) 宣传粮农组织的宗旨;
- b) 参与并促进国家在各级水平上的政策和战略对话;
- c) (以主导或支持的身份) 在国际社会中为粮食安全、农村、农业、畜牧、林业和渔业发展, 促进协调和伙伴关系;
- d) 开发实地计划(包括紧急情况和发展两方面);
- e) 执行实地计划(包括紧急情况和发展两方面);
- f) 在涉及粮农组织职权范围的所有事项上促进双向的信息交流。

2) 以上任务如落实为代表处所需要的技能组合, 大体上相当于:

- a) 对粮农组织职权范围的广泛了解(这需要广泛的部门知识);
- b) 对驻在国的了解(宏观了解、农业, 等等);
- c) 对粮农组织作为一个机构的了解, 从而能够利用它的资源, 对它的计划提出真知卓识, 并能使用它的行政和财政制度;
- d) 以下方面的能力:
 - (1) 政策和战略发展;
 - (2) 联网与通信;
 - (3) 促进粮农组织在需要领域的服务;
 - (4) 管理与行政;
 - (5) 领导;
- e) 粮农组织驻国家代表愿意身体力行做具体工作, 例如文字和项目文件工作, 而不是扮演一个高高在上、颐指气使的角色。

3) 评估组得出结论, 虽然可以根据所服务国家的需要和潜力的不同而有所变化, 粮农组织驻国家代表自己应该具备所有的上述技能。尽管对较强的管理和行政能力的需要有时可以用代表处其他人员的能力来部分地填补, 其余的能力则是无可代替的。

区域和分区域技术官员

4) 随着本报告建议的实施, 技术官员的责任, 就其所涵盖的问题及他们在国家和区域两级的政策和战略作用而言, 将变得更为广泛。还将期望他们更多地作为跨专业小组的成员工作。因此, 他们的作用将包括:

- a) 支持确定和设计国家一级的优先行动领域;
- b) 确定国家和区域两级对专家投入的需要;
- c) 对设计实地项目做出贡献, 并在必要时发挥带头作用;
- d) 对向各国提供政策和战略咨询做出贡献, 并在必要时发挥带头作用;
- e) 为确定本组织跨国家规范和项目工作的优先行动领域, 做出贡献;
- f) 对区域规范性工作做出贡献, 并在必要时发挥带头作用;
- g) 为实地计划, 包括紧急干预, 提供技术支持;
- h) 宣传粮农组织的技术要求;

- i) 在合适的时候, 提供本组织技术部门与各国之间的联系, 将区域的问题传递给总部, 并将总部在技术上关注的事带回区域。
- 5) 以上作用如落实为所需要的技能组合, 就要有下列业务能力:
- a) 对本组织主要授权领域之一, 以及他们自己的专业与整个部门的联系, 有着广泛的了解;
 - b) 了解本组织及其技术优先重点、技术资源和程序;
 - c) 了解他们所服务的一批国家, 不仅是他们工作领域相关的方面, 而且包括更广泛的背景;
 - d) 分析技能;
 - e) 拟订项目技能;
 - f) 拟订政策与战略技能;
 - g) 协调、联网和团队合作技能;
 - h) 多专业工作能力;
 - i) 口头和笔头通信和宣传技能。

区域/分区域代表

- 6) 区域和分区域代表的责任将包括:
- a) 为本组织在国家、一组国家和区域/分区域各级的规范性和实地计划工作, 确定优先行动领域;
 - b) 在所有方面联系并支持粮农组织驻国家代表的工作, 特别关于政策和战略的国家对话和实地计划开发;
 - c) 按照国家的要求和粮农组织的战略目标并与技术部门的助理总干事密切合作, 保证粮农组织在本区域/分区域内的规范工作和实地计划工作的连贯性统一性和合力;
 - d) 在所有有关粮农组织授权范围的事项上促进区域/分区域与总部之间的双向信息交流;
 - e) 计划与主持区域性会议, 包括区域大会;
 - f) 协调与执行粮农组织在区域/分区域一级的规范工作;
 - g) 在办事处打造一个统一的团队;
 - h) 管理区域/分区域办事处工作的所有方面。
- 7) 在发挥上述作用时要求的能力包括很高水平的:
- a) 领导和远见;
 - b) 对粮农组织职权范围的广泛了解 (这需要他们具有非常广泛的部门知识);
 - c) 对所在区域的了解, 尤其在政策层面 (宏观了解、农业, 等等);
 - d) 对粮农组织作为一个机构的了解, 从而能够利用它的技术资源, 并提出真知卓识;
 - e) 分析能力;
 - f) 代表、谈判和交流技能;
 - g) 联网技能;
 - h) 管理技能。

缩略语

ACP 非洲、加勒比和太平洋国家集团 (非加太国家集团)

| | |
|---------------|------------------------|
| ADG | 助理总干事 |
| AFI | 信息系统及技术司(粮农组织) |
| AIDS | 艾滋病（获得性免疫缺损综合症） |
| CAP | 共同农业政策 |
| CCA | 共同国家评估 |
| CIS | 独联体（独立国家联合体） |
| COIN | 驻国家代表处信息网络 |
| CTA | 首席技术顾问 |
| ES | 经社司（粮农组织） |
| ESA | 农业及经济发展分析司（粮农组织） |
| ESC | 商品及贸易司（粮农组织） |
| EU | 欧盟（欧洲联盟） |
| FAOR | 粮农组织驻国家代表（处） |
| FAS | 实地会计系统 |
| FI | 渔业部（粮农组织） |
| FIVIMS | 粮食不安全和易受害信息及绘图系统（粮农组织） |
| FPMIS | 实地计划管理信息系统 |
| GDP | 国内经济总值 |
| GII | 新闻司（粮农组织） |
| GMO | 转基因生物 |
| HIV | 艾滋病病毒（人类免疫缺损病毒） |
| IFAD | 国际农业发展基金 |
| IFI | 国际融资机构 |
| IICA | 泛美农业合作研究所 |
| ILO | 国际劳工组织 |
| IT | 信息技术 |
| JIU | 联合国系统联合检查组（联检组） |
| LDCs | 最不发达国家 |
| LOBR | 驻欧盟及比利时联络处 |
| LOGE | 驻联合国联络处（日内瓦） |
| LOJA | 驻日本联络处 |
| LONY | 驻联合国联络处（纽约） |
| LOWA | 驻北美联络处 |
| MDG | 千年发展目标 |

| | |
|--------------|---------------------|
| MSU | 管理支持组 |
| MTP | 中期计划 |
| NAFTA | 北美自由贸易协定 |
| NEPAD | 非洲发展新伙伴关系 |
| NGO | 非政府机构 |
| OCD | 规范、执行及下放活动协调办公室 |
| OCHA | 联合国人道主义协调办公室 |
| OTO | 外派技术官员 |
| PAHO | 泛美卫生组织 |
| PEs | 计划实体 |
| PPRC | 计划及项目审查委员会 |
| PRSP | 减贫战略文件 |
| PWB | 工作计划和预算 |
| RAF | 非洲区域办事处（粮农组织） |
| RAP | 亚洲及太平洋区域办事处（粮农组织） |
| REU | 欧洲区域办事处（粮农组织） |
| RLC | 拉丁美洲及加勒比区域办事处（粮农组织） |
| RNE | 近东区域办事处（粮农组织） |
| RP | 正常计划 |
| RR | 区域代表 |
| SAD | 总干事特别顾问 |
| SAFR | 南部及东部非洲分区域办事处 |
| SAPA | 太平洋岛屿分区域办事处 |
| SDA | 乡村发展司（粮农组织） |
| SEUR | 中欧及东欧分区域办事处 |
| SLAC | 加勒比分区域办事处 |
| SMM | 高层管理会议 |
| SNEA | 北非分区域办事处（粮农组织） |
| SPFS | 粮食安全特别计划 |
| TBT | 贸易技术壁垒 |
| TCA | 政策援助司（粮农组织） |
| TCAP | 实地计划发展处（粮农组织） |
| TCAR | 政策协调处（粮农组织） |
| TCAS | 农业政策支持处（粮农组织） |

| | |
|---------------|----------------|
| TCDC | 发展中国家间合作 |
| TCE | 紧急行动及恢复司（粮农组织） |
| TCI | 投资中心司（粮农组织） |
| TCO | 实地执行司（粮农组织） |
| TCP | 技术合作计划（粮农组织） |
| UN | 联合国 |
| UNCTAD | 联合国贸发会议 |
| UNDAF | 联合国发展援助框架 |
| UNDP | 联合国开发计划署 |
| UNESCO | 联合国教科文组织 |
| UNFPA | 联合国人口基金 |
| UNICEF | 联合国儿童基金 |
| UNIDO | 联合国工发组织 |
| WFP | 世界粮食计划署 |
| WHO | 世界卫生组织 |
| WTO | 世贸组织 |