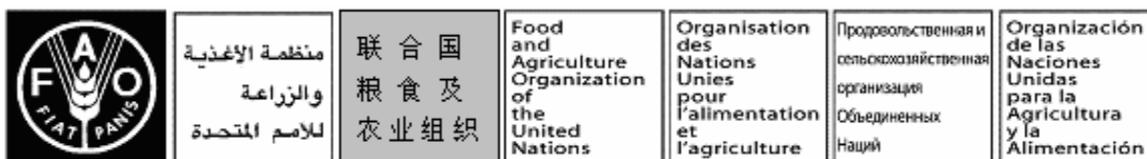


2010年3月



## 计划委员会和财政委员会

计划委员会第一〇三届会议和  
财政委员会第一三二届会议

2010年4月12-16日，罗马

对粮农组织在紧急情况下业务能力的评价

本次评价与粮农组织以往大多数评价活动有所不同，并非将注意力集中于本组织的相关度、有效性及影响，而是应粮农组织理事会及管理层的的要求，主要注重执行业务流程及效率，确切地讲也是一项管理性研究。报告关注如何确保粮农组织紧急活动的效率，并没有长篇幅地介绍粮农组织目前的体系，而是探讨问题及今后可能的方向，注重最主要的问题，并认识到由相关专业单位解决具体程序问题是一个最佳选择。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。  
粮农组织大多数会议文件可从互联网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

### 评价和管理顾问小组

John Markie

由以下资深专家提供协助：

Lawrence Christy（法律及人力资源事务）

Michael Spencer（信息技术）

### 评价办公室

评价经理

Rachel Sauvinet Bedouin

### 致谢

评价和管理顾问小组对所有粮农组织相关人员（包括高、初级人员、总部及下放办事处人员以及职员和非职员）表示感谢，感谢他们在粮农组织现行改革和紧急情况以及粮食危机交错带来巨大压力的时候，对各小组工作给予了大力支持。

我们希望本报告能进一步推动粮农组织改革，特别是推动粮农组织通过应急活动为成员国提供服务的核心工作。

2010年2月，粮农组织，罗马

## 目 录

### 主要结论及建议概要

I. 背景及方法	9
II. 紧急情况的可预见性及采用计划性方法对资源实行整合管理	11
2.1 可预见性与紧急活动的支出结构	11
2.2 规划和计划制定	14
2.3 资源筹措和计划性应对	15
2.4 紧急活动资金的管理和支配	19
2.5 有关采用计划性方法和资源整合管理的结论和建议	23
III. 粮农组织紧急活动的文化、业务模式以及 下放办事处和实地紧急人员的作用	29
3.1 粮农组织的文化和组织安排及其对业务工作成效的影响	29
3.2 权力下放至国家一级	31
3.3 区域办事处与总部	34
3.4 有关粮农组织业务模式和权力下放的结论和建议	35
IV. 对紧急活动的技术支持	38
4.1 业务运作事项	38
4.2 有关技术支持的结论及建议	42
V. 紧急活动中的电脑化系统与信息支持 (IT)	44
5.1 现有系统概述	44
5.2 一些主要问题	46
信息技术和项目与计划的规划及管理	47
5.3 有关信息技术的结论与建议	53
VI. 保证紧急活动所需的人力资源	57
6.1 挑战和问题	57
6.2 其他机构在签订人力资源合同时采用的做法	62
6.3 有关改进紧急活动中人力资源管理的结论和建议	64
VII. 紧急活动中的采购工作	70
7.1 背景	70
7.2 采购模式和需要改进的方面	71
7.3 有关紧急活动中采购工作的结论和建议	82
VIII. 加强国内采购的可持续性 - 发展中国家的机构强化	87
8.1 问题的提出	87
8.2 有关加强国内采购的可持续性的行动建议	88

**写给读者的说明：**

**TCE** 指技术合作部中的紧急行动及恢复司，负责几乎所有紧急活动。

**主要结论及建议概要**

- 1) 对紧急情况的应对是本组织战略目标 I “提高对粮食和农业威胁和紧急情况的防备和有效应对水平”中的内容。紧急活动目前在粮农组织总支出中占四分之一以上，几乎全部由预算外资源供资。因此，紧急活动的执行业务效率和有效性无疑都是非常重要的。
- 2) 2007年6月，粮农组织理事会要求通过一次流程评价，对本组织在紧急活动过程中所面临的管理、行政和业务局限性进行分析。本次评价和粮农组织以往大多数评价活动有所不同，它并非将注意力集中于本组织的相关度、有效性及影响，而是注重业务流程及效率，确切地讲也是一项管理性研究。为了使本次研究能有更大的利用价值，本次研究必须有助于现行的改革过程，包括独立外部评价、《近期行动计划》及全面彻底审查。一个跨学科小组已经在2008年做了一些初步工作，2009年又在此基础上进行了几次深入研究和讨论，最后汇总成本份报告，通过计划委员会和财政委员会向管理层和粮农组织理事会递交。本研究报告并没有长篇幅地介绍粮农组织目前的体系，而是探讨问题及今后可能的方向，注重最主要的问题，并认识到由粮农组织相关单位来解决具体程序问题是一个最佳选择。“结论和建议”安排在每章的结尾部分。
- 3) 本次研究在独立外部评价和全面彻底审查的大背景下进行，而二者均认为粮农组织存在严重的官僚主义作风。另外，对参与粮农组织应急计划的有关人员进行问卷调查也得出了类似的结论，而这些接受调查的人员中有很多曾为其他国际机构工作过。虽然其他联合国机构的程序和规章和粮农组织的没有太大差异，但在组织文化这一无形因素上却存在很大差异。与粮农组织相比，联合国儿童基金会、联合国开发计划署和世界粮食计划署等组织要更注重执行活动。虽然如此，粮农组织的执行业务活动最近正在接受认真审查，结果发现相关管理人员总体上都在努力改进工作，就在本次研究的过程中，我们就已经看到了很大起色。

4) **本次研究的主要发现和建议如下：**

**第 II 章：紧急情况的可预见性及采用计划性方法对资源实行整合管理**

---

- a) **紧急活动往往比主观想象的要更具可预见性。**几乎所有大型紧急活动都延续三年以上，甚至十年以上。因此，有可能**在紧急活动的规划各方面寻求改善**，也需要在援助的优先排序方面有所改进。制订应急计划时，应将其与“国家中期优先框架”中的重点开发领域和粮农组织的计划紧密联系起来，要做到这一点，必须确保紧急行动及恢复司和粮农组织驻国家代表两方在规划和资源筹措方面联手合作。还要求在设计紧急活动时采取全盘考虑的方式，以便能够自然过渡到恢复重建和开发活动，随后将业务职责移交给粮农组织驻国家代表；
- b) 除了初始规划外，还有必要进行定期审查和重新对计划进行调整。要就每类紧急活动制定一项总体干预战略；
- c) **在国家层面用于规划和筹备的资金水平**是一个局限因素，特别对于新出现的紧急情况而言。有必要大幅度提高紧急和恢复活动特别基金（SFERA）下用于国家层面筹备工作的款项；
- d) **从紧急和恢复活动特别基金中预支资金的做法不应该只局限于单个项目**，这样一旦出现大型紧急情况，而且预期可以吸引大量捐赠资金时，就可以立即预支款项用于整个计划；
- e) **紧急和恢复活动特别基金应该按照现有的三个组成部分拆分成几个独立的基金<sup>1</sup>**。特别基金下为所有主要紧急活动新设立的分基金（即单独的多捐赠方信托基金）应该比目前更加灵活，以鼓励捐赠方采用联合供资/计划供资的办法，并使管理更加便利；
- f) **在人力资源、采购等方面应采用联合供资**来改善计划管理工作，包括人力资源管理和采购。这种供资方法有利于整合、连续、更有效和灵活地使用资源。例如，在人力资源方面，联合基金将统一与相关人员签订雇用合同，再由各项目从基金那里购买人员服务。应从行政和业务支持费用（AOS）中划拨出一小部分，用于联合基金的核心供资活动，包括用于紧急和恢复活动特别基金中的规划和资金预支用途；

---

<sup>1</sup> 各组成部分: i)为项目提供资金预支的一项周转基金; ii)为评估团和紧急情况协调组提供资金; iii)计划供资, 到目前为止主要用于海啸和高致病性禽流感。

g) **行政和业务支持 (AOS) 及技术支持服务 (TSS)** – 行政和业务支持及技术支持服务是预算外款项，应作为信托基金来管理（如行政和业务支持的原先管理模式），或者从 2012-13 两年度开始采用两年度之间的（或正或负）结转机制。这有利于活动的顺利进行，财政委员会已经原则上就此表示同意。粮农组织有必要就应急项目中技术支持服务的供资水平提出明确的政策，并向捐赠方坚持这一点；

h) **安保费用**在项目预算中没有得到足够的考虑，应通过一个联合信托基金加以管理；

### 第 III 章：粮农组织紧急活动的文化、业务模式以及下放办事处和实地应急工作人员的作用

---

a) **紧急活动的文化变革和机构改革**应该纳入主流工作，并就此提出具体建议，包括员工和领导机构的文化变革。从内部看，这应该包括**在执行、行政和财政系统和相关信息技术支持的内部治理方面进行重大改革，便于综合全面的系统开发和管理**。新设立的业务改进科和信息技术治理方面将要进行的改革都将为此项工作提供支持；

b) **紧急行动及恢复司对自己的活动实现更大程度的权力下放**是很有必要的，但要注意不能一刀切。要采用一种灵活的权力下放模式，不仅要考虑紧急活动，还要考虑粮农组织在该国活动的整体规模。工作重点应该放在将业务官员派往主要的紧急活动地区，这些活动在紧急行动及恢复司的工作中占到 60% 的份额。在具备充分能力的国家中，应由粮农组织驻国家代表管理小型的紧急活动。授权不能一刀切，要根据能力水平的高低来决定，除了授权给粮农组织驻国家代表外，还可以授权给紧急情况协调员或业务官员。

### 第 IV 章：对紧急活动的技术支持

---

**技术支持和审批工作**应转而侧重总体计划、规划和审查，而不要过分关注单项活动，如小项目审批、采购和人力资源审查等。应开发出一整套技术决策支持工具，并更好地利用紧急行动及恢复司（实地和总部）的技术专长，他们应该就自己的技术工作向相关技术单位做出汇报。

## 第 V 章：紧急活动中的电脑化系统及信息支持

---

- a) 目前的国际公共部门会计标准 (IPSAS)<sup>2</sup>项目、紧急活动中的权力下放工作以及在实地计划中实行基于结果的综合、多功能管理系统的趋势都要求我们必须对需求进行分析，并及早**考虑整体系统架构**，包括把紧急活动和实地能力的**规划和计划性管理作为重点改进对象**。应在此基础上制定出一份中期综合解决方案；
- b) 为了达到整合的目的，有必要根据全面彻底审查提出的建议，对信息技术的治理工作实行重大改革，可能的话也要对其供资情况进行改革，但需在第 III 章中提到的流程和系统强化治理的大范围内进行；
- c) 粮农组织在设计解决问题的全面方案时，决不能因此拖延国际公共部门会计标准的合规工作，也不能拖延基于结果的《战略框架》和《中期计划》相关工作。系统改进工作今后几年中必须保持在现有的软件平台上进行。要提出这方面的建议，并提出保持系统设计中灵活性的建议，确保今后的改进和整合工作不因目前正在进行的大项目（特别是国际公共部门会计标准/实地会计系统(FAS)<sup>3</sup>项目）而受到干扰。

## 第 VI 章：保证紧急活动所需的人力资源

---

- a) 粮农组织应建立一支**紧急活动核心队伍**，在这支核心队伍的基础上还应该建立起一个灵活、有竞争机制的人力资源签约机制，同时要避免带来过多的财政、法律或道义责任。核心人员应该**轮岗去实地工作**；
- b) **为人力资源提供联合供资**：紧急活动人力资源管理工作中面临的最大的困难可能就是，这些人员的实地资金主要是由单个项目提供的。这样就导致很难为各项计划做人才规划和留住人才，也难以降低多次交易产生的成本。应该为紧急活动人力资源创建一项联合信托基金；
- c) 易发生紧急情况国家的**粮农组织驻国家代表**应该在紧急活动中表现出较强的能力；
- d) **人力资源开发是一项重点工作**，尤其是对于核心人员来说。目前迫切需要对人员进行规划方面的培训，以及培训他们通过粮农组织各项流程和信息技术系统对计划进行更为综合、更为有效的管理和实施。在各国参与延续时间

---

<sup>2</sup> IPSAS – 国际公共部门会计标准。

<sup>3</sup> FAS – 实地会计系统。

较长的紧急活动的非核心人员需要接受最基础的培训，以便履行自己的业务职责，特别是有关粮农组织程序和系统的培训，以及涉及专业人员和粮农组织政策的培训。

## 第 VII 章：紧急活动中的采购工作

---

在 2004-07 年间，采购在粮农组织紧急活动支出中占 57%，因此要想提高紧急活动的效率和有效性，采购工作无疑极为重要。

a) **做好采购准备工作和按期交付**可能是最需要改进的领域。在每次大型紧急活动中，都应该为整体计划提出一项初步的采购计划，这一点目前有时已经在做，而且还应每年予以正式更新。采购计划应包括对当地潜在货商进行市场调查。在大型紧急活动中，采购专家要参与初始规划和随后的规划工作。另外，如果出现时间来不及的现象，粮农组织不应该为了赶上下一个种植季节而仓促采购，这在多次评价中已有反映；

b) 采购处（AFSP）要**更加重视**对规划和活动的**支持功能**，进一步下放权力；

c) 授权时要更加注意不能像目前一样实行一刀切的办法，有时可能会超出一些驻国家代表处的实际能力，而有些代表处如果能够得到适当的支持和能力开发后就可以胜任较高水平的授权；

d) 采购时要注意灵活掌握“物有所值”的标准，不要过分注重价格，而目前价格因素在采购标准中所占权重高达 80%，同时还要：

- i) 更加灵活地应对现场不断变化的形势；
- ii) 认识到，在紧急情况下，招标之前不一定能充分全面地确定各项规格，因此有时不得不运用技术和业务判断能力；
- iii) 重视对货商可靠性信息的了解；
- iv) 以灵活的方式偏向于国内供货商，而不是国际供货商。

## 第 VIII 章：加强国内采购的可持续性 – 发展中国家的机构强化

---

粮农组织如何在采购过程中更好地推动各国发展的问题迫切需要我们规范地加以研究。这一功能不能和商业采购混为一谈，需要单独处理和单独供资。粮农组织的确有一项明确的政策，表示支持非政府组织的发展，并通过“协议书”购买服务。应该制定一份粮农组织文件，专门涵盖从中小型国内私有部门灵活采购服务及产品，还要包括一项能力建设的子目标，确保为农民和渔民提供可持续服务（包括储存和营销、造船和当地投入物供应）。粮农组织还要避免自身的采购活动给刚刚开始发育的当地市场带来不必要的干扰。

## I. 背景及方法

1. 应对紧急情况是本组织战略目标 I “提高对粮食和农业威胁和紧急情况的防备和有效应对水平”中的内容。紧急活动目前在粮农组织总支出中占四分之一以上，几乎全部由预算外资源提供资金。2007 年 6 月，在对各项紧急活动进行评价并从中发现执行业务方面的问题后，粮农组织理事会要求通过一次流程评价，对本组织在紧急活动过程中所面临的管理、行政和业务局限性进行分析<sup>4</sup>。

2. 本次研究在独立外部评价和全面彻底审查的大背景下进行，而二者均认为粮农组织存在严重的官僚主义作风。对参与粮农组织应急计划的有关人员进行的问卷调查也得出了类似的结论，而这些接受调查的人员中有很多曾为其他国际机构工作过。我们发现，粮农组织紧急及恢复计划的很多管理、行政和业务流程及程序已经根据需要进行了具体调整。但并没有全部得到系统的记录和制度化，即便是对那些已经记录在案的流程，人们的理解也各不相同，具体应用也有差别。

3. 其他联合国机构的程序和规章和粮农组织的没有太大差异。通常，他们的授权力度较大，这一点可以从他们在各国的能力较强就可以略见一斑。在一些领域似乎可以看出他们有更大的灵活度，比如有更多机会和供货方签订框架协议，当然其中一部分原因是所涉及的供货量相对较大，因而具备优势。真正存在差异的是在文化这一无形因素上。与粮农组织相比，联合国儿童基金会、联合国开发计划署和世界粮食计划署等组织要更注重执行业务。虽然如此，粮农组织的执行业务最近正在接受认真审查，结果发现相关管理人员总体上都在努力改进工作，就在本次研究的过程中，我们就已经看到了起色。

4. 本次评价和粮农组织以往大多数评价活动有所不同，它并非将注意力集中于本组织的相关度、有效性及影响，而是注重业务流程及效率，确切地讲也是一项管理性研究。为了使本次研究更有利用价值，本次研究必须有助于现行的改革过程。研究分两个阶段进行，一个跨学科小组<sup>5</sup>已经在 2008 年做了一些初步工作。2009 年进行的第二阶段在第一阶段搜集的数据和信息基础上，又对一些需要进一步研究的领域进行了探讨，并考虑到 2008 年 11 月大会特别会议通过《粮农组织革新图变近期行动计划》后及 2009 年 4 月粮农组织全面彻底审查结束后产生的影响。

5. 在这两个阶段中，采用的研究方法主要有：

---

<sup>4</sup> 粮农组织理事会第 132 届会议报告，2007 年 6 月（CL 132/REP，第 75 段）。

<sup>5</sup> Pamela Branch、Irene Lacy 和 Anabella Kaminker。下列人员也参与了一些具体研究工作：Laura Ziankowicz（采购）；Michael Gotthainer（财政事项）；Lawrence Christy（人力资源 - 法律事项）；Franco Franchini（业务流程）。

- a) 专家提供管理咨询意见；
- b) 流程及系统分析，包括 30 个案例研究，其中 12 个涉及采购；
- c) 对粮农组织职员进行专题访谈及问卷调查，包括 9 个焦点小组，有 170 多人受访；
- d) 和其他组织进行比较。只可能对规则及程序进行比较，不大可能从时间或成本的角度对流程进行比较。在人力资源、采购和信息技术方面，比照世界粮食计划署、联合国开发计划署和联合国项目服务办公室（UN-OPS）的规则及程序进行了比较，还参照了其他机构，如世界卫生组织、联合国儿童基金会和红十字会，在信息技术方面还参照了国际劳工组织；
- e) 为数不多的几次实地考察，以便进行访谈和收集事实性信息（六个国家，包括一个区域办事处和一个分区域办事处，其中四个侧重信息技术和由信息技术支持的交易，两个侧重采购）；
- f) 审读以往有关紧急活动的评价和审计报告；
- g) 按照一系列讨论要点，与中层管理人员代表进行讨论。

6. 为了对交付情况进行分析，我们选取了具备可靠数据的四年（2004-07 年）进行了简要分析。虽然分析中也列出了一些最新的数据，如采购的数据就较新，但里面涵盖的各国情况以及各项目和紧急活动的情况肯定已经随着时间的推移出现了变化，比如，这一时间段内就不包括欧盟粮食基金的情况，也不包括上世纪 90 年代曾经在采购中占主导地位的伊拉克的“石油换食品”计划。但我们仍然认为这四年的样本足以帮助我们从中吸取普遍性的经验教训。

7. 本报告刻意追求前瞻性，并尽量缩短篇幅。报告并没有对粮农组织紧急活动支持工作的业务流程做太多的全面介绍，没有详细介绍焦点小组等活动的具体结果，也没有对业务活动的很多优点进行讨论。应管理层、理事会和计划委员会的要求，本报告侧重发现问题及需要改进的地方，并就此提出潜在的解决方案，供管理层和领导机构参考，以求提高业务应对能力及效率。

8. 紧接在本引言后就是报告的各个章节，依次涉及：紧急活动总体形式及其规划和资源管理事项；紧急活动的业务模式及权力下放的作用；对紧急活动的技术和信息技术支持；最后探讨人力资源和采购系统，结尾部分涉及国家能力的加强，特别是让中小企业参与采购和供货。每章都先介绍相关事项，最后提出结论及建议。具体内容如下：

- 紧急情况的可预见性及采用计划性方法对资源实行整合管理

- 粮农组织紧急活动的文化、业务模式以及下放办事处和实地应急工作人员的作用
- 对紧急活动的技术支持
- 紧急活动中的电脑化系统及信息支持
- 保证紧急活动所需的人力资源
- 紧急活动中的采购工作
- 加强国内采购的可持续性 – 发展中国家的机构强化

## **II. 紧急情况的可预见性及采用计划性方法 对资源实行整合管理**

### **2.1 可预见性与紧急活动的支出结构**

9. 紧急情况并不像人们通常想象的那样不可预见。对蝗灾和旱灾就能够进行早期预警。其他虫害的蔓延方式通常也能大体预测。很多旱涝灾害在同一国家和分区多次发生，例如非洲南部和孟加拉国。甚至连飓风和地震也有一定的可预见性，虽然不能准确预报会在哪个地点发生，但可以预测在某个区域发生的概率。

10. 2004 至 2007 年间，有 13 个国家在紧急支出总额中占到 62%，这些国家的年均紧急支出在 400 万美元以上。有 3 个国家在紧急支出总额中占到 39%，年均紧急支出在 800 万美元以上，即苏丹、伊拉克和刚果民主共和国（计划规模最大的是伊拉克，该国情况特殊，出于安全因素考虑很难将执行活动的职责放在国内）。

11. 2004 至 2007 年四年间，在年均应急支出高于 200 万美元的 13 个国家中，有 10 个国家都曾经历过为期至少 10 年的应急行动。突发性紧急情况（地震、海啸、洪涝）的应对通常为期 3 至 4 年，旱灾的情况也类似且重复多发。

表 1: 2004 - 07 年间由紧急行动及恢复司紧急情况协调组负责且年均紧急行动及恢复支出<sup>6</sup>超过 200 万美元的国家和国家集团

	年均应急支出 (百万美元)	在国家一级 应急支出 总额中 所占比例	非洲南部 - 由紧急行动及 恢复司技术支持 中心负责*	年均支出 (百万美元)	在国家一级 应急支出 总额中 所占比例
伊拉克	18.48	16.8%	津巴布韦	1.90	
苏丹	16.10	14.6%	莱索托	0.98	
刚果民主共和国	8.43	7.6%	莫桑比克	0.78	
索马里 (办事处设在内罗毕)	6.08	5.5%	斯威士兰	0.70	
印度尼西亚	5.65	5.1%	坦桑尼亚	0.68	
斯里兰卡	4.65	4.2%	赞比亚	0.53	
布隆迪	4.33	3.9%	马拉维	0.35	
阿富汗	4.25	3.9%	博茨瓦纳	0.03	
巴基斯坦	2.83	2.6%	小计	5.90	5%
乌干达	2.63	2.4%	由紧急行动及恢复司技术支持中心负责的位于东非和大湖区的计划合计*		
安哥拉	2.50	2.3%	布隆迪*	4.33	
埃塞俄比亚	2.35	2.1%	乌干达*	2.63	
利比里亚	2.20	2.0%	肯尼亚共和国	0.83	
小计	80.48	73.0%	卢旺达	0.10	
* 也包括在左列中			小计	7.85	7%

<sup>6</sup> 支出中不包括行政和业务支持费用。

**表 2: 年均支出高于 300 万美元和应急支出额较大\*的国家的粮农组织年均交付总额 (2004-07 年, 以百万美元计)**

苏丹	20.1	布隆迪	6.1
伊拉克	18.0	莫桑比克	5.9
阿富汗	15.5	尼日尔	4.7
刚果民主共和国	13.9	尼日利亚	4.0
索马里	8.4	安哥拉	4.0
印度尼西亚	8.4	乌干达	3.6
斯里兰卡	7.3	孟加拉国	3.3
巴基斯坦	6.5	坦桑尼亚	3.1
埃塞俄比亚	6.2	柬埔寨	3.0
* 不包括行政和业务支持费用。			
资料来源: 计划、预算和评价办公室数据。			
* 虽然这些中心当前只提供技术支持, 但其业务和行政职能都可以扩展。			

12. 2004 至 2007 年期间, 有 18 个国家每年获得粮农组织紧急和发展项目合计交付总额 (均包括一些紧急项目) 超过 300 万美元 (已扣除行政和业务支持费用)。其中在 8 个国家, 紧急行动及恢复司在总交付额中占到 60% (包括伊拉克和索马里, 紧急行动及恢复司在总交付额中占到 100%)。在 5 个国家, 紧急行动及恢复司所占份额低于 20%。紧急行动及恢复司较为活跃且每年计划总金额在 100 万美元以上共有 29 个国家, 其中在 7 个国家中紧急行动及恢复司在粮农组织总交付额中的份额不足 20%。

13. 对紧急行动及恢复司活动较多且 2004-07 年期间粮农组织交付总额 (包括紧急项目) 在 300 万美元以上的 18 个国家的数字进行了分析, 目的是考察这一期间粮农组织交付额或紧急行动及恢复司的交付额是否有重大波动 (见表 2)。应急支出高低不均主要是由突发紧急情况 (地震、海啸和洪涝) 引起。在粮农组织交付总额方面<sup>7</sup>, 这 18 个国家中仅有 7 个国家的总支出中存在显著分布不均的现象 (即在四年中的每一年均占总额不到 20%, 并且款项分布不均的情况都发生在这期间的头一年, 即 2004 年)。若撇开项目总支出不论只考虑应急支出时, 情况则更不均衡。有 6 个国家存在应急支出不均的现象, 其中有两个国家在某一年中的支出就占到总额的 50% 以上。

<sup>7</sup> 紧急项目和发展项目交付额。

## 2.2 规划和计划制定

14. 粮农组织的确在利用优先排序的方法，确定哪些紧急情况更为严峻，因此需要重点关注。但这并不是一项正式流程，而且发生在自身拥有较多资源的中等收入国家的小规模紧急情况从中受益可能偏少。2004至2007年间接受国家一级直接紧急援助（即不通过区域或全球项目）的国家中有36%在四年中接受的援助金额低于50万美元。其中有85%属于中等收入国家（18%为中上等收入国家）。另外，通过对最不发达国家和中等收入国家相对孤立的小规模干预措施<sup>8</sup>进行评价后收集到的不完全证据显示，这些干预措施往往缺乏实效（如物资到位太晚等）。

15. 在紧急情况初发和紧急活动开展过程中，主要是通过联合国联合呼吁程序确保在国家一级或分区域一级实现协调有序的跨机构应急活动。粮农组织是其中的一个活跃分子，主要是通过国家一级的工作人员在这一方面发挥着作用。粮农组织不仅要为自己的行动制定计划，另外作为农业领域的牵头机构也必须为农业领域整体提供指导。除病虫害以外，粮农组织紧急情况干预措施的作用是尽快重建生计，从而促进灾后恢复。这就要求加大对呼吁程序的投入，确保与发展活动相衔接。这还要求粮农组织制定一项比呼吁程序更长远的规划。与呼吁程序一样，联合国中央紧急应对基金（见下文）也要求迅速完成项目建议书，而且各捐赠方也期待尽快获得更为详尽的建议书。粮农组织正在为动植物卫生跨界应急行动加紧制定一项计划性方法，紧急行动及恢复司新的“行动计划”模式也在朝这个方向迈进。

16. 然而，目前有一种自然倾向，那就是希望在发生明显的紧急情况时能够立即着手进行援助，而这与充分重视前期规划的要求可能存在矛盾。在紧急情况发生之初，初始规划对于应急措施的演变有很重要的影响。对于某些类别的紧急情况（例如亚洲的台风）来说，粮农组织能用于提前筹备应急方案的资金十分有限，而在某一紧急情况刚刚发生后，也没有可以用于开展规划工作的资源。紧急计划一旦确立之后，资金便直接与该紧急情况挂起钩来，而且往往是与单个项目直接挂钩。

17. 由于辅助的电脑化系统有欠完备，因此往往缺乏对计划概况的整体认识。如果项目编码得当，那么“实地项目管理信息系统”（FPMIS）就能够支持计划概况的功能，但很少有人知道或使用这一做法。可以轻松查询到的报告都是按单个项目存档的，无论实地还是总部的管理人员都无法查看某个国家或分区域的整体计划情况，或是查看某个主题领域的整体情况，例如某个分区域或某个国家购买种子或招聘农学人才时可用的资源情况。预算和支出信息有助于前期规划工作和资源的合理使用，但目前预算和支出信息方面却存在局限（参见下文有关信息技术的论述）。

---

<sup>8</sup> 例如南部非洲对马拉维洪灾独立干预措施的评价、印度权力下放评价背景文件。

18. 进一步改善规划并采用计划性方法的潜在益处包括：最大限度地提高粮农组织的应急行动与需求之间的相关性，为干预措施的优先排序和其合理性的论证提供更好的依据，为一步步从快速应对到重建到发展的较长远援助方式的合理性提供更好的依据。这样，粮农组织将能够更好地将自身的投入纳入本组织的《国家中期重点框架》，并发挥农业领域牵头机构的作用。其他的益处还可能包括：

- a) 在提前确定所需人力资源并对其实行管理方面有所改进；
- b) 有利于快速行动（如提前招标）的物资投入流程；
- c) 在规划阶段更好地进行技术先期投入，减少实施过程中对技术规格、职责范围等进行重复核对和个别核对的必要性。

### 2.3 资源筹措和计划性应对

#### a) 背景

19. 目前紧急行动及恢复司在紧急活动方面事实上承担着与捐赠方进行联络的责任，而针对捐赠方的整体战略和关系处理则由新成立的战略、计划及资源管理办公室以及政策援助司归口管理。

20. 应急资金，无论是来自捐赠方的应急基金还是发展基金，都越来越多地由捐赠方的国家办事处负责，但有些捐赠方对于应急基金仍采取集中管理的模式，而且所有捐赠方都保留了一些集中协调的职能。在正在进行的紧急活动中，紧急情况协调员通常会与当地的捐赠方办事处建立联系，但是对于新的紧急活动和某些正在进行的紧急活动，粮农组织驻国家代表的作用也非常重要（见下文），紧急行动及恢复司在总部确定筹措资源方式时应当充分认识这一点。

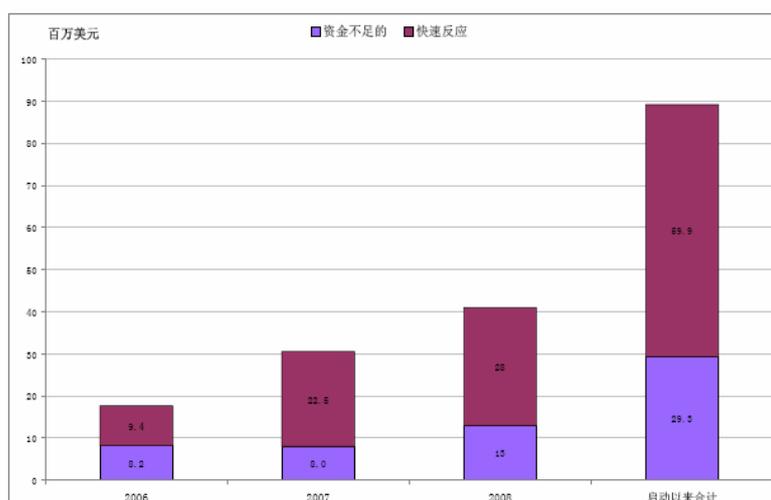
21. 应急基金大多是以对呼吁进行响应的方式筹措的。很多捐赠方针对紧急基金采用了不同于发展基金的安排，响应时间更快，程序更为简化，但对于基金的使用也附加了限制条件，即只能用于拯救生命。这种资金通常至少在一定程度上受媒体头版新闻的引导。这难免对粮农组织起到了限制作用，使其无法采用更有规划的计划制定方法，也使其难以实现从应急响应到发展的连续统一。多数捐赠方不支持整体计划，只支持这些计划内的若干项目。很多捐赠方要求针对它们的资金在应急计划中的使用情况分别编制财务和结果报告。根据捐赠方在《巴黎宣言》和《阿克拉宣言》中做出的承诺，这种情况正在发生转变，但转变的步伐仍很缓慢。

22. 紧急活动规划所需的资金不能及早到位是粮农组织面临的一个尤为突出的问题。在未收到项目建议书的情况下捐赠方即预付规划资金的作法十分鲜见。在这一方面粮农组织只有两种主要资金来源，即技术合作计划及紧急和恢复活动特别基金；但如下文所述，目前紧急和恢复活动特别基金面临资金不足。

## b) 联合国中央紧急应对基金的使用 (CERF)

23. 根据联合国大会的一项决定<sup>9</sup>, 联合国中央紧急应对基金于 2006 年 3 月启动, 并于 2008 年收到了 4.53 亿美元的捐款, 该基金的目的之一就是保证能稳定地提供捐赠资金。中央紧急应对基金包括一个周转基金和一个赠款基金。赠款基金的三分之二款项用于快速响应, 另外三分之一用于解决危机中资金不足的问题。早期行动和响应包括应对突发紧急情况、当前复杂紧急情况的迅速恶化、发展较慢的自然灾害 (例如干旱), 还包括对时间要求较为严格的资金, 用于防止灾害升级, 从而减轻灾害带来的影响和成本。因应对危机的资金不足而有资格获得资助的国家名单是经协商确定的, 赠款将优先用于危机中资金不足的应急活动, 一般联合呼吁中会对这些活动予以明确。基金的管理工作由设在联合国人道主义事务协调办公室 (OCHA) 内的中央紧急应对基金秘书处负责。

图 1: 联合国中央紧急应对基金为粮农组织提供的用于资金不足的活动及快速响应活动的资金情况 (2006-2008 年)



24. 中央紧急应对基金为粮农组织提供的资金从 2006 年的 1700 万美元大幅度增加到 2008 年的 4100 万美元。粮农组织在 2008 年成为中央紧急应对基金第四大受益方, 而中央紧急应对基金是粮农组织紧急项目的第三大资金来源。资金重点用于应急协调和规划工作中所需的物资供应而非人力资源, 因此在没有其他配套资金时, 很难动用中央紧急应对基金。中央紧急应对基金资助的粮农组织干预活动中, 种子援助和其他农业投入物的发放占了很大一部分, 但现在其他类型的项目也在开展, 例如支持动物卫生 (肯尼亚) 和治蝗活动, 因为粮农组织已越来越认识到中央

<sup>9</sup> 联大第 60/124 号决议在原有的“中央应急周转基金”5000 万美元贷款基金的基础上追加设立了一个赠款基金。

紧急应对基金对于植物病虫害紧急情况（也门、东帝汶、塔吉克斯坦和南部非洲）的重要意义。随着粮农组织紧急和恢复活动特别基金的开发，粮农组织对中央紧急应对基金贷款基金的使用日益减少，因为使用该基金较为耗时且不易获得。

25. 将快速响应赠款和基金用于资金不足的紧急情况及其子项目均被视为快速、均衡执行计划的越来越宝贵的手段。因此，根据目前的评价情况判断，粮农组织为确保应急响应活动已经对中央紧急应对基金加以了有效利用。由于要求联合呼吁程序范畴内的“紧急呼吁”能快速发展，同时要求进一步优化中央紧急应对基金的使用，这些都意味着需要在国家一级开展有效和及时的规划<sup>10</sup>。

### c) 资金到账的可预见性和粮农组织紧急和恢复活动特别基金

26. 要想分析捐赠方资金到账滞后的问题目前还缺少系统性数据。我们对实际输入 Oracle 系统的项目 2008 年上半年的情况进行了核查，目的是弄清项目预算首次输入 Oracle 系统后与资金实际到账之间的时间差。在所检查的来自双边捐赠方的 72 个案例中，12 个（17%）案例的时间差为三个月或更长，其中绝大多数只来自两个捐赠方<sup>11</sup>。另外 11 个案例的时间差超过 9 个月，而且似乎项目很可能根本就得不到资助。中央紧急应对基金资金到账严重滞后的情况也占到 16%，而且苏丹来自“人道主义行动共同基金”的资金到账也出现了滞后。但这些数据可能并未充分反映出这一问题的严重性，因为只有当预期资金在短期内能够到账的情况下项目才会输入 Oracle 系统。

27. 粮农组织只有在资金实际到账之后才允许在项目中进行列支。随着 2003 年粮农组织紧急和恢复活动特别基金的设立，粮农组织向前迈进了一大步，使项目和计划的规划、启动和管理工作更为便捷。紧急和恢复活动特别基金由三个部分组成：

- a) 周转基金，用于在捐赠方资金到账前为项目提供预付资金；
- b) 为评估团和紧急情况协调组提供资金，以便粮农组织在紧急情况发生之后能够迅速进行规划。这部分项下的资金在此后获批的项目中可能得到回收，也可能得不到回收；
- c) 计划资金，目前为止主要用于海啸和高致病性禽流感以及其他跨界动物疾病，但现在也包括一个“农业投入物响应能力”的专项，这是捐赠方从《粮食援助公约》中承诺的资源中提供的。

---

<sup>10</sup> 对于中央紧急应对基金资助项目的评估正在进行中，预计 2010 年中期完成报告。

<sup>11</sup> 意大利和美国。

28. 前两项用于评估和预付的部分，其资金来源是紧急行动及恢复司的行政和业务支持费用收入，其中 2003 年为 200 万美元；2005 年为 1200 万美元；2008 年为 1420 万美元，总计 2820 万美元。资金的另外一个来源是经某些捐赠方同意纳入紧急和恢复活动特别基金的项目未支经费，截至 2008 年底共计 140 万美元，因此该项实收金额为 2960 万美元<sup>12</sup>。

29. 截至 2008 年 12 月 31 日，预支金额为 7940 万美元（2008 年共预支 3830 万美元），回收金额为 6560 万美元。两者之间 1380 万美元的差额均来自 2008 年预支的款项，因此我们认为，截至 2008 年底所有预支都得到了回收。2009 年初，可用于预支的款项为 1310 万美元（130 万美元已用于成立紧急情况协调组和派遣评估团，其中 80 万美元已回收）。2009 年上半年（截至 5 月底），有 15 个项目共预支了约 760 万美元。

30. 似乎很多捐赠方都认为资金的使用标准以及要求提供的依据不够明确和透明。项目官员抱怨说，他们不清楚紧急和恢复活动特别基金有多少资金，也不清楚在评估资金使用条件时应该采用什么标准，或者需要提供哪些文件。总部之外对有关问题的认识水平当然更低。在探讨获得预支的可能性时会进行非正式磋商，因此没有预支被拒绝的记录。然而，周转基金没有发生损失这一事实说明，紧急行动及恢复司司长基于经验开展工作的做法的确起到了充分保障的作用。

31. 要想为周转基金的总需求水平建立模型，以避免因为资金不足造成延误，就需要有更高质量的数据。假设目前每年应急支出总额在 3 亿美元上下且其中 20% 需要预付，而预付款项挂账时间平均为三个月的话，那么周转基金的水平应维持在 1500 万美元（即年开支额四分之一的 20%），这说明目前周转基金的水平还是充足的。如果资金需要预支 30% 的话，那么周转基金也勉强够用。**需求评估和应急行动规划工作也需要资金，但往往无法从捐赠方处回收；因此紧急和恢复活动特别基金中还有另一个组成部分，该部分的现有资金得不到补充。**

32. 虽然捐赠方承认，早期行动非常重要，而且周转基金能发挥有益作用，但捐赠方对紧急和恢复活动特别基金中预付款和规划/计划制定团组方面的直接捐款却不多。这其中有多种原因，包括捐赠方很难找到充分理由说服自己向独立于实际紧急情况的周转基金进行捐款。另外一个因素是上文提到的缺乏透明度以及资金用途界定不够明确的问题。

33. 造成透明度较低的另外一个因素是目前紧急和恢复活动特别基金的组织方

---

<sup>12</sup> 在 2007 年，得到捐赠方同意的款项未使用余额跌至 2005 年和 2006 年水平的不到一半；仅少数捐赠方捐款：紧急和恢复活动特别基金中 91% 的捐赠方基金仅由六个捐赠方提供——参见“问题”。

式和该基金在粮农组织会计系统（Oracle）中的入账方式，这些方式造成难以从中提取信息。要想在 Oracle 系统中轻松地查到哪些项目收到了紧急和恢复活动特别基金的预付款或筹备资金是很难的。因此只能人工查询到期未回收的预付款的情况。当资金到账后，应向相应捐赠方收取的贷方资金不能自动扣除，仍需在临时账目中进行人工录入。

## 2.4 紧急活动资金的管理和支配

### a) 联合供资和整合式计划管理

34. 虽然联合供资在逐步增加，但粮农组织紧急援助大多还是通过各类项目的形式进行管理的，每个项目都要求有单独的预算管理，并分别向捐赠方报告。资源整合还能够：

- a) 延长人员聘期，降低不确定性和交易成本；
- b) 通过一个而非多个订单进行采购和承包，在价格和运输上实现节约并降低交易成本。在有些情况下还有助于开展提前招标等流程。

35. **紧急和恢复活动特别基金**其中一个组成部分的目的就是便于联合基金的募集。联合基金主要用于应对海啸和高致病性禽流感。以这种方式捐款的捐赠方同意采取每年向粮农组织财政委员会提交一份年度汇总报告的方式，而不是就每一个单独的项目提交报告。截至 2008 年底，以这种方式用于禽流感的资金为 4000 万美元，用于海啸的为 1000 万美元；而收到的款项为 5320 万美元（其中约 4300 万美元针对禽流感）<sup>13</sup>。为此在跨界紧急情况响应方面（特别是针对禽流感）正在制定一个计划性方法。但筹集到的资金后来全部从紧急和恢复活动特别基金转移到了单个项目上，其中多数项目只有一个捐赠方，而且也按正常程序向有关捐赠方进行财务报告。紧急和恢复活动特别基金没有发生实际的计划支出，该基金仅在其中发挥了临时渠道的作用。

36. 因此目前没有一个按国家或者按紧急情况对计划进行整合管理的机制。

### b) 紧急项目中包括的支持费用

#### 行政和业务支持费用（AOS）

37. 行政和业务支持费用是项目的一项常规收费，用作项目管理和运行经费。这些费用列入紧急活动项目中，费率为项目总经费的 10%，并在预算执行时列支。表 3 显示了 2009 年不同部门之间行政和业务支持费用的分布情况。分布情况和工作

---

<sup>13</sup> 截至 2008 年底向紧急和恢复活动特别基金计划捐款的主要捐赠方依次为：瑞典 1760 万美元；英国 810 万美元；挪威 780 万美元；法国 590 万美元；芬兰 390 万美元；瑞士 370 万美元；意大利 140 万美元；德国 130 万美元；沙特阿拉伯 100 万美元。

量的计算一方面依据的是年度调查得出的时间记录，另一方面依据的是不同部门对不同基金来源的交易数量的对比情况。正如 2004 至 2005 年“石油换食品调查”中做出的积极评价那样，粮农组织在采用方法和数据对紧急情况的支持费用水平进行报告和审核方面是一个先行者<sup>14</sup>。

**表 3：2009 年行政和业务支持收入的分布情况**

		包括不变费用在内的拨款
紧急行动及恢复司（TCE）	60.00%	60.00%
采购处（AFSP）	7.00%	7.00%
粮农组织驻国家代表	7.00%	15.30
共享服务中心 – 布达佩斯（AFDS）	1.70%	6.80%
中央核算和财务报告（财务司(AFF)）	1.40%	5.10%
计划和预算（计划及预算处(PBEP)）	0.75%	0.75%
实地计划管理信息系统（FPMIS）及实地计划整体监督（TCOM）	0.75%	0.75%
法律办公室（LEG）	0.75%	0.75%
监察长办公室（AUD）	0.75%	0.75%
评估办公室	0.65%	0.65%
人力资源管理司（AFH）	0.50%	0.50%
不变费用拨款	18.75%	---
合计	100.00%	100.00%

38. 对于行政单位来说，计算行政和业务支持费用的主要依据是交易记录，但采购除外（采购处）。一名管理顾问认为，随着工作向上游延伸且越来越多的交易处理由信息技术系统自动完成，因此一些行政单位应该把更多的关注放在时间记录上，而到目前为止这些行政单位的分析工作在很大程度上依据的是与交易相关的数据资料。

39. 任何一项制度都不可能做到完全客观，但提出的改革建议能强化现行制度中存在的某些前后不一致的问题和反向激励的问题：

<sup>14</sup> 联合国石油换食品计划调查报告，第 5 卷，2005 年。

- a) 由于正常预算拨款与工作量之间的关系并非如预算外资源那样紧密，这将为行政和财务部门提供反向激励作用，导致他们普遍夸大用于预算外活动的时间，特别是用于紧急活动的时间；
- b) 对采购工作中的行政及业务支持费用进行划拨时，没有理由不把交易数量是否符合合理比例作为一个标准（采购处）。如果把这一因素考虑进去，那么根据采购处目前的工作量水平就可能对采购处的拨款比例产生质疑<sup>15</sup>。但如果要采购处对上游工作，特别是规划和实地支持，投入更多资源，那么这些拨款则是完全合理的（见下文中对采购工作的探讨）；
- c) 以实际耗时为依据的制度并不鼓励通过减少紧急活动用时提高效率。例如，在采购方面以及一定程度上在人力资源方面已经制定出新的程序，按特例或特别授权处理事务以减少工作量。这样，所需的工作量正在逐步减少，但这在财务规章方面似乎却不甚适用；
- d) 难以理解为什么有的拨款被看作不变费用，而作为正常拨款的一部分划拨给各单位。其实在行政单位中设有一些专门处理预算外资源的岗位，但这种情况仅限于紧急行动及恢复司本身；
- e) 该制度不对一些诸如办公场所等日常管理经费提供拨款；
- f) 需要寻找更令人满意的方式来计算权力下放的工作量，对这一点已形成共识。同样，对粮农组织驻国家代表处的拨款也是由一个中央单位管理的，代表处的拨款工作在 2009 年底之前都由规范、执行及权力下放活动协调办公室（OCD）负责；与发展项目不同，紧急情况行政及业务支持费用的划拨方法并不透明。目前尚不清楚拨款是否一定是按照代表处为紧急活动提供的支持水平直接挂钩划拨的；
- g) **对紧急行动及恢复司的行政和业务支持费用拨款**（2009 年为 60%）难以确切评估。紧急行动及恢复司得到的资源多于其工作量应得的资源，

---

<sup>15</sup> 按目前的行政及业务支持拨款分配方案，采购处可望获得每年 240-250 万美元的紧急行动及恢复司-行政及业务支持费用。采购处同时还通过正常预算及其他收入来源获得 195 万美元。采购处预测，自身工作中只有一半的复杂采购活动(平均约为每年 300 批次)和约 25%的简单采购活动是为紧急行动及恢复司提供的（平均总计每年 1,700 批次）。员工用于简单购买和复杂采购之间的时间比例是 1:3.3。这意味着采购处应该把总资源的三分之一用于应急活动，而事实上它总收入的 56%却来自紧急活动的行政及业务支持。此外，在上文提到的三个国家中负责采购工作的专业官员是由紧急行动及恢复司直接支付薪酬的，并且紧急行动及恢复司也为在共享服务中心进行的交易处理工作支付资金。采购处员工用于采购任务的时间没有由紧急行动及恢复司单项支付，但差旅费却是单项支付的。

且每一个两年度结束时均有结余，结余用于资助“紧急和恢复活动特别基金”及下列活动：

- i) 改善行政和业务支持（如信息技术项目），
- ii) 为规划工作和其他单位对实地的支持提供投入，
- iii) 对某些行政工作的直接支持，
- iv) 对技术司业务支持的投入。

本报告建议，通过能力评估系统，紧急行动及恢复司在实地的人力资源应承担更多目前由财务部门负责的行政工作（如采购）。这会使工作量转移到紧急行动及恢复司。

### **技术支持（TSS）的资金安排**

40. 捐赠方，特别是捐赠方的主管官员，在是否应该将技术支持服务纳入项目预算上观点不一；同时，紧急行动及恢复司的官员们对是否应该坚持此项要求似乎也存在较大差异。一些捐赠方，特别是欧盟委员会和美国国际开发署/美国农业部对此尤为抵触。作为一项政策，粮农组织用于蝗虫和动物卫生紧急情况的技术支持服务已获准以百分之六的标准执行，但这不适用其他类别的紧急项目，因此在其他项目中需要就技术投入进行磋商。同样，尽管粮农组织有明确的政策，同时理事会也决定将评价工作费用纳入预算，但这也未被所有捐赠方所接受。粮农组织的比较优势在于它是一家技术机构，尽管捐赠方确有理由表示关切，要求对技术管理费用以外的技术投入资金予以明确界定，但合理的技术支持要么在正常预算中列支要么必须通过谈判确定的作法显然令人无法接受。

### **安保费用**

41. 人员及物资的安保支出可能是应急活动的一项重要费用，因此进行单独预算；与技术支持服务的情况一样，安保预算经常难能满足实际支出，也没有相应机制来提供总体安保储备金。安保和紧急撤离费用的发生有时是无法预料的。在危险级别较高（联合国三级）的国家尤为如此。

### **两年度之间资金的连续性**

42. 信托基金的预算和支出贯穿信托基金的存续期间；作为预算外资源，行政和业务支持和技术支持服务以前也以这种方式处理。根据审计意见，这种方式不再沿用，目前改在联合基金中对其进行处理，按照与本组织正常预算相同的规定进行两年度间的结转。粮农组织独立外部评价建议，可以在两年度之间按本组织总预算的一定比例（可正可负）进行滚存，利于支出。这对紧急活动中的行政和业务支持及

技术支持服务收入尤为重要，因为从短期项目得到的收入存在波动，而且有必要对行政和技术支持进行统一规划。在 2008 年 9 月财委会议上<sup>16</sup>，财委原则批准了一项结转机制，要求管理层提交更为详细的提案。目前财政委员会尚未收到该提案。

### c) 行政和技术行动的责任

43. 本报告提出了一系列加强人才库建设的建议，使这些人才可以承担具体的行政和技术授权，并要在授权等级上体现更大差别。这些建议提出了确保能力认证、充分的系统支持和工作职责分等级划分方面的规定。

44. **非职员合同人员：**紧急活动的一个重要限制因素是在人力资源中占很大比例的持有非职员合同的人员无法代表粮农组织行使职责。本组织的一贯立场是这些人员不得承担财务、行政或技术职责。但这在很多方面都是自相矛盾，因为如果不需要他们代表粮农组织履行职责的话，就根本不用聘用他们。签约的公司和机构承担合同或协议书（LoAs）中约定的工作，包括处理付款业务。因此，相关人员是否可以从事何种工作取决于各自合同中的具体规定（因为个人也是法人）。在某种意义上说，也更容易对这些人的违规行为进行处罚，因为与正式职工不同，他们没有签署有保障的合同。

## 2.5 有关采用计划性方法和资源整合管理的结论和建议

45. **建议 2.1：**在国家层面考虑紧急情况的业务安排时，应该把粮农组织的总体计划（发展和应急）作为决定性因素，而不能只考虑紧急活动的规模。

46. **建议 2.2：**紧急情况的规划与计划性方法的采用：几乎所有大型紧急活动的持续时间都在三年以上；紧急情况和紧急活动的可预见性比我们想象的要高，特别是在预计紧急活动持续时间为中等（3 年）或更长的情况下，或者是对于干旱或洪涝等原因引发的重复多发性紧急情况。对紧急情况的规划和对计划性方法的采用工作正在不断得到完善，但采用计划性方法的一些重大障碍却不在粮农组织的掌控范围之内。尽管如此，粮农组织当前采用的应对模式和程序往往在很大程度上针对的是无法预知的紧急情况，当紧急事件发生时，业务活动即从规划开始逐步展开：

- a) 在“国家中期重点框架”内制定应急方案的工作应该与粮农组织的发展重点和计划密切协调，这要求：
  - i) 紧急行动及恢复司和粮农组织驻国家代表在规划和资源筹措方面开展协作；

<sup>16</sup> 文件 FC 123/11 – CL 135/8。

- ii) 对紧急活动进行整体设计，以便实现向恢复和发展的顺畅过渡，最终把实施责任移交与粮农组织驻国家代表；
- b) 紧急情况期间的应急活动虽然在规划上已经有了起色，但往往仍被作为是一系列单独项目来看待。这可能导致效率低下，而且在响应的及时性和针对性方面不尽如人意。改善规划和计划制定工作应着眼于：
  - i) 对可预见和重复多发性紧急情况（如飓风、洪水、干旱、蝗虫）的总体备灾规划；
  - ii) 及时进行灾后评估和规划；
  - iii) 当应急行动持续数年时，应该对应急活动进行系统化回顾和调整。

47. **建议 2.3:** 粮农组织对紧急情况的支持活动尚存在**轻重缓急不清**的问题，为此需要有一个内部工作框架：

- a) 粮农组织坚决不主张对孤立的小规模干预措施予以支持，但一旦决定予以支持，则往往最好由国家办事处直接处理；
- b) 某些紧急情况类别应根据它们对生计影响的严重程度及发生频率给予优先重视，例如：
  - i) 非洲最易发生干旱的地区（南部非洲、非洲之角、萨赫勒）；
  - ii) 亚洲的台风和海啸以及拉丁美洲和加勒比地区的飓风；
  - iii) 孟加拉国以及南部非洲等国的洪灾；
  - iv) 流离失所者的永久和临时性安置；
- c) 应该制定**各紧急情况类别的总体干预战略**，同时提出全面且有针对性的具体核查清单，并利用以往实际响应活动实例作为参考，为紧急情况发生后的快速反应进行规划。这些战略将不仅有助于粮农组织，也有助于粮农组织为首的其他农渔业机构。在这一方面可能需要注意，如果粮农组织的专题技术部门在发挥推动作用，那么结果很可能是该战略也以技术专题为主线(如种子)，而不是以紧急情况的类型为主线。这种结果并不理想，因为那些应对涉及粮农组织总体使命的紧急情况的战略需要有一个专门针对该类紧急情况的整体指导方针，而不是用一套针对所有紧急情况类别的指导方针来指导单项技术领域；

- d) 对正在发生的紧急情况的提前规划可以包括**先期编写计划文件**，在某些面临复杂紧急情况的国家已经这样操作，包括苏丹。可预见的紧急情况（如干旱）在正式宣布前也可以为其提前编制计划文件；
- e) **在基于结果的工作计划和预算框架中建立粮农组织的内部网络，为各紧急情况类别制定战略并开展年度或两年度正式评估**，这既能强化战略本身又有助于技术和行政学习周期的衔接；
- f) 重大的应急活动一般持续数年，甚至长达十年。因此实施过程中进行审查和重新规划十分重要，但这些工作往往属于临时性质且过于零散；对于大型紧急情况计划来说，除不同单位的个别支持外，**每年或每两年应该进行一次正式的计划评审**，由技术、业务和行政单位参加；
- g) 紧急行动及恢复司也应该要求总部和实地官员定期就预期投入需求和资金来源编写文件。这将有助于进一步整合资源，为某些招聘和采购活动共同出资。

48. **建议 2.4:** 紧急行动及恢复司牵头的**应急活动资源筹措的现行方式运行良好**，不需做任何改变。但有必要对粮农组织各单位（包括各下放办事处）之间的职责分配做出正式安排，这样既能明确责任，也能降低资源筹措过程中的交易成本。

49. **建议 2.5:** 国家层面开展规划和筹备工作的**资金来源**是一个主要问题，特别是新的紧急情况出现时。粮农组织不仅需要规划其自身的行动，而且作为带头人，也要规划其他机构的行动。在国家层面的筹备工作方面，需要**大幅增加紧急和恢复活动特别基金项下资金的保有量和使用量**，较大幅度提高每项干预措施规划和计划制定工作的最高资金限额。应该就可以安排的资金数量以及紧急情况获取资金的资格制定更为实质性的标准。目前，每项干预措施的最高限额设为 4 万美元。这可供紧急情况协调组使用约两个月，或为现场评估咨询工作提供约 40 天的所需资金。根据紧急情况规模不同，这可能够用，也可能完全不够用。

50. **建议 2.6:** 为提高透明度和资金管理水平，建议：

- a) 把紧急和恢复活动特别基金拆分成**单项基金**，用于现有的两个组成部分：1)为项目和计划预付资金；2)在发生紧急情况后和紧急情况协调组设立伊始立即为评估和规划工作提供资金；
- b) 为了鼓励捐赠方为联合基金/计划提供资金并便于管理，应采取比当前更为灵活的方式为所有大型紧急干预措施设立多捐赠方项目（紧急和恢复活动特别基金的分基金），这样就可以为诸如非洲之角、阿富汗、

刚果民主共和国和海地等进行资金单列。这些资金都应有计划文件支持，包括明确各项目标和指标，而且这些文件应根据情况的不断变化而进行灵活调整，包括资金保有量等。

51. **建议 2.7: 在紧急和恢复活动特别基金的预付资金方面:**

- a) **计划预付:** 应当考虑拓展紧急和恢复活动特别基金资金预付的范围，而不仅限于和单个项目挂钩，以便在发生那些预计可以吸引大量捐赠资金的大型紧急情况时，能够立即向整体计划预付资金。必须与一定数量的主要捐赠方签署协议，以便他们同意事后在项目中回冲此前已经发生的费用，并制定此类供资的启动标准。各项制度也应该支持此类回冲行为；
- b) 应当制定并公布紧急和恢复活动特别基金预付资金的**标准**，以及相应的文件要求，同时保持内容简明。建议这些标准不但要具体规定紧急情况类型，也要规定国家大小及其收入水平（捐赠方对仅限最不发达国家或中低收入国家使用的基金更有信心）。如这种做法对于紧急和恢复活动特别基金整体来说无法接受，可以以这种方式对该基金的其中一部分做出限定。同时，在制定标准时不宜过于苛刻，应留有一定的自主权：
  - i) 将有资格获得紧急和恢复活动特别基金预付资金的紧急情况列入一份清单，并不断更新；
  - ii) 根据捐赠方提供承诺资金的可靠程度，列出符合紧急和恢复活动特别基金预付资金要求的项目的捐赠方名单；
  - iii) 就单个项目是否符合供资要求的评判标准或供资水平做出决定时，可以另外考虑下列因素：
    - 资金到账的预期滞后时间；
    - 项目贡献的独特性（如该项目只是提高应急活动正在开展的某项内容的资金供应量，那么其获得预付资金的理由可能就不那么充分）；
    - 根据第一年的预算开支总水平来确定预付资金水平；
- c) **预付资金的授权:** 一旦明确了程序，就应可以把审批权下放到处长或更低级别。

52. **建议 2.8: 对人力资源、采购等的联合供资:** 为提高包括人力资源管理和采购在内的计划管理水平，应进一步开发联合供资的办法。这种供资模式有助于对资

源进行整合、确保连续性并能更有效、更灵活地使用资源。将由联合供资系统进行人力资源或投入品采购，然后单个项目、行政和业务支持或技术支持服务再从联合供资系统中进行采购。从联合供资系统中进行采购所支付的费用略高于联合供资系统支付的费用，这样有助于支付日常管理费用、建立风险储备金并对预付采购进行灵活管理等。这种做法非常类似于临时辅助人员的理念（即一般性服务人员级别的临时辅助人员）；联合基金的经营应采取信托基金模式，而不是联合账户的方式，因为资源的来源为预算外资金，两年度之间必须全额结转。

53. **建议 2.9: 行政和业务支持、技术支持服务、评价、报告和安保费用:** 按照领导机构的决定，粮农组织有一项明确政策，即要在项目预算中纳入行政和业务支持费用和评价费用，但对于技术支持服务和安保费用的水平和供资模式却没有类似政策。现在有必要制定并由领导机构批准一项针对技术支持服务的明确政策。尽管针对评价费用目前已有相应政策，但并没有被所有捐赠方所接受。一旦所有相关政策都能到位，任何经由捐赠方同意但不遵循这些政策的做法都只能作为特例，而且必须要获得高级管理层的明确批准。

54. **建议 2.10: 行政和业务支持收入的分配方法**应加以改进，以避免产生反向激励的作用，同时将定性标准纳入考虑，应该对定性标准加以明确说明，避免在不论工作量多寡的情况下盲目增加费用，从而造成支出增加：

- a) 应该为有行政和业务支持收入的单位制定增效目标，并为其实现目标提供激励措施；
- b) 本报告提出了一系列更深层次的建议，要加以落实就需要启动资金，如扩大紧急和恢复活动特别基金的规划/计划制定基金以及联合供资模式，特别是用于人力资源。建议今后紧急和恢复活动特别基金的资金以及联合基金的启动资金（如建议用于人力资源的资金）不应作为余额用两年度末行政和业务支持收入的余额抵消，而应该在行政和业务支持费用中为上述目的专门编制拨款计划；
- c) 目前视为两年度期间不变费用的拨款制度应该终止，所有行政和业务支持费用均应依据工作量公式进行拨款；
- d) 管理费用，例如办公场地，应在行政和业务支持中列支，采用用于粮农组织办公室项目的指标（最理想的作法是不论是属于正常计划抑或预算外均以同样的方式对所有预算项目收取管理费用）。

55. **建议 2.11: 安保支出**必须得到充分保障，该项支出是项目预算中实行联合供资的重要领域。

56. **建议 2.12: 行政和业务支持、技术支持服务及安保资金收入为预算外资金, 应保留在信托基金内用于上述目的。**如因故无法实现, 则应为 2012-13 两年度建立一个可以在两年度间结转行政和业务支持及技术支持服务收入(或正或负)的机制, 这已得到财政委员会的原则批准。

57. **建议 2.13: 在技术支持服务费用拨款方面,** 一个时期以来一直在围绕技术服务应该在何种程度上采用涉及大量交易工作的回冲核销制度以及应该在何种程度上向负责具体组织工作的有关技术单位支付款项的问题进行探讨。这一问题没有标准答案, 但对于一般的技术支持来说, 对每项支出都进行单独核销会涉及大量交易。但确实需要有一个对实际提供服务的情况进行监督的审计制度, 而项目预算中的具体投入(如技术任务)通常可以单独收费。

58. **建议 2.14: 非职员合同人员及授权:** 粮农组织有关规则应进行修改, 允许持有非职员合同的受雇人员经授权后代表本组织负责财务、行政和技术活动, 在合同中要对其职责进行明确规定, 并提出证明其具备必要能力的要求。

### III. 粮农组织紧急活动的文化、 业务模式以及下放办事处和实地紧急人员的作用

#### 3.1 粮农组织的文化和组织安排及其对业务工作成效的影响

59. 在编写该评价文件的过程中，我们与粮食计划署、联合国开发计划署、联合国项目服务办公室、世界卫生组织及联合国儿童基金会等其他机构进行了各种比较。这是在粮农组织独立外部评价对粮农组织文化进行研究的大背景之下进行的，该评价发现粮农组织的文化并不令人满意。全面彻底审查认为粮农组织过分官僚，对粮农组织紧急计划工作人员的问卷调查也表示出类似的关注，其中许多人以前曾为其他国际机构工作过。与其他机构的比较结果确实显现出在授权等级上存在差异，一部分原因可能是这些机构驻各国的办事处能力较强，但在商业采购、人力资源管理等方面的流程上则没有显著的不同。其他机构确实在有些情况下采用了在粮农组织并不存在的模式，例如物资券或食品券的做法。主要的不同之处在于他们的业务文化中有一种较无形的因素，更为侧重执行，更具灵活性。

60. 粮农组织正在不断变化。除了整个组织范围内的文化变革以外，紧急行动及恢复司已启动一项内部参与式变革管理进程。授权正在大幅增加，同时向各委员会请示的要求在不断减少，其中一个例子就是采购方面（见下文）。在这项研究的过程中，评价人员发现，无论是做法和态度都有了改变。然而，他们还注意到，过度官僚主义的文化已根深蒂固，其中的原因有很多。有些单位和工作人员在面对变革目标时，做出的反应仍然是寻找理由，解释为什么向前迈进是不可能的，而不是就如何推动变革提出建议。为机构单位的做法、权限和人员设置等辩解，仍然是提高业务工作成效的重大障碍。

61. 独立外部评价在其报告的第 917 段中指出，“花费大量时间召开正式会议是粮农组织等高度等级化组织的代表特征之一。在采访与分组讨论中，员工和管理层都对高级职员花费大量时间在委员会会议上表达了类似的反对意见。尽管这些内部委员会的目的在于促进全组织协作和参与决策，但在粮农组织内其至少部分地被视为一种手段，躲避决策中的个人责任，从而减少职员义务”。在此基础上还要加上在工作流程的每一阶段中花费在非正式讨论上的时间。这并不否认，在计划周期中的某个阶段讨论实质性问题是一件极为重要的事。在规划阶段以及在上文提及的审查和调整阶段，这就显得尤为重要，但在业务管理方面，这方面的要求就应该少得多。

62. 独立外部评价还认定，粮农组织中很多层次过多介入了相对不太重要的决策。虽然已增加了授权，但评价发现人们常常有一种向上级请示的期待心理，即使规则并没有这样的要求。另一个问题是，在粮农组织驻国家办事处职员中和在粮农组织担任管理职务的职员中，有一些人并没有担任高级管理人员的经历，而且/或

者之前在粮农组织以外的有严重官僚主义作风的组织中供过职，因此对自己目前承担的责任毫无把握。

63. 粮农组织目前正在转向更加强调事后控制以及基于风险的审计和检查。不过，除了强调欺诈、串通合谋或未能实现物有所值的风险外，粮农组织也在继续强调遵守规则，行政服务司和紧急行动及恢复司还发现，由于撰稿人和职责范围不同，审计和评价建议中存在不一致的情况，有些强调效率和物有所值的原则，而另外一些则重视严格遵守规则。职业发展方面的奖励机制可能在一定程度上对那些能完成任务的人有利，但如果不能毫不含糊地遵守规章，结果肯定会很快会带来负面反应。

64. 像欧盟委员会和全球环境基金那样的**单个捐赠方**已要求粮农组织修改自己的一些规则和流程。有时候这样做对紧急活动有好处，但也不见得总是如此，但是为了有资格获得资金，粮农组织通常都遵从这种要求。

65. **领导机构的文化**也是一大制约因素。包括领导机构成员本身在内的许多人都发现，即使出席粮食计划署、农发基金和粮农组织会议的各国代表团是由同样的人员组成，但他们在粮食计划署和农发基金的立场却不同于他们在粮农组织的立场。各代表团似乎把粮食计划署和农发基金看作是侧重执行的，而粮农组织则不然。特别是在粮食计划署，人们看来更愿意接受风险。这是一个重要的制约因素，不利于粮农组织改革自身的财务、行政和人力资源流程及程序，以提高效率和增强对需求的反应。

66. 关于这种文化对权力下放、授权等方面的影响将在下文加以论述，本处将讨论一些跨机构问题：

- a) 在财务、行政及业务系统和流程以及相关的电脑化系统支持等方面目前都缺乏整体性管理。正如下文专门针对信息技术的部分中提到，这种情况导致各系统出现不完整和相互重叠的现象，因为它们不是为整体目标设计的，而是依据其所属单位的职责和目标，只注意到了其中的零散部分。令人鼓舞的一项进展是已设立了一个小型的跨部门科室来负责业务流程改进；
- b) 针对业务活动和权限的权力下放事务对实地的能力进行评估时，所用评估方式较为零散，因此既有失公平又耗费资金，因为各单位都在各做各的评估，或各救各的火。不仅仅是发展和紧急活动被分开处理，就连采购、人力资源事务、财务系统和电脑联网、系统访问权限等也都被分开单独处理；
- c) 没有把业务流程作为一个整体记录在案，而是基本上以单个系统记录在案。培训活动往往也是在单个系统和流程中进行。服务台（Help desks）也是为单个流程和/或信息技术系统服务的。

### 3.2 权力下放至国家一级

67. 紧急行动及恢复司的务虚会（2009年3月）把权力下放和授权看作是提高粮农组织紧急业务成效的迫切重点之一。

68. 目前，紧急行动及恢复司是预算掌管部门，因此是几乎所有紧急活动的最终决策部门，然而对于发展项目来说，通常该项职责就授权给粮农组织驻国家代表，但实际上发展项目的权限是有限的。在有些紧急情况中，责任是授予粮农组织驻国家代表的，但事实上在有些情况下是通过他们授予紧急情况协调员的。在把当地采购、合同和人力资源的预算直接拨给粮农组织驻国家代表时，总部紧急行动及恢复司项目官员的做法各异。对此没有统一的准则，有些可能把一个项目的全部预算都立即拨给采购等活动，而有些则是分批拨给，目的是保持较好的监控。从价值看，输入总部以外电脑（即非总部启动的）的紧急活动的交易所占比例已从2004年的26%增加到2007年的49%，而且这一趋势仍在继续。总的来说，驻国家代表处经手的所有类别交易所占比例一直在稳定增加，最终这些都是在粮农组织驻国家代表的权限范围内办理的（驻国家代表通常按紧急情况协调员的提议处理）。

69. 从2010年1月起，预算不超过10万美元的采购和承包活动可由粮农组织驻国家代表办理。驻国家代表还有权按开发计划署薪级标准聘用当地人力资源，但许多驻国家代表仍不清楚自己实际上能否有权按最高薪级标准聘用人才。他们目前无权进行国际招聘，包括短期合同顾问，而且采购和当地人力资源的聘用活动也需经技术审批（见下文）。继在粮农组织驻国家代表处配置一名国际行政官员之后，可授予驻国家代表更高级别的采购授权（目前在阿富汗、苏丹和刚果民主人民共和国就是这样做的）。但应该予以指出的是，这是对粮农组织驻国家代表的授权，如果该代表调离，授权级别可能被取消，不论代表处的能力如何。紧急行动及恢复司业务官员可将分批划拨预算作为限制实地权限的一种手段。

70. 对预算掌控责任和业务责任（业务官员）分派情况的审查发现，只有一个小项目把预算掌控的责任分配给了实地的一名官员。没有发现将责任分派给外派紧急业务官员的情况。

71. 对于本次评价提出问题：“如果你处被赋予紧急活动的预算掌控责任，是否能保证更高效、更有成效地开展紧急活动？”回答说“总是”的粮农组织驻国家代表占总数的62%，还有16%的回答说“经常”。接下来的一个问题是应优先采取哪些行动来改进采购工作，大家都认为首要优先重点应该放在提高驻国家代表处的授权等级，排名第二的优先重点是增加由国家一级负责采购的次数。只有4%的人认为首要优先重点应放在增加由总部负责的采购。然而，当驻国家代表被问到“你处是否具备对紧急活动执行情况充分监督的手段和能力？”时，只有43%的人回

答说“经常”或“总是”。换句话说，虽然填写问卷的驻国家代表大多数认为自己应该被赋予预算掌控责任，但只有不到一半的人认为自己有能力和手段在目前完成好这一责任。人们常常对驻国家代表处有意见，抱怨他们在输入项目时用了错误的 Oracle 预算编码，而且对合同问题和协议书使用的相关规则也不够了解。

72. 从对那些紧急事件规模比较小而且占粮农组织支出份额不大的国家的评价中，能得到的有关紧急活动的信息十分有限，表明这些往往是紧急行动及恢复司交付最慢的国家（就是说，认为从总部进行干预可加快应对的论点是不成立的）。这种情况从拉丁美洲和加勒比区域的情况就可以得到充分证明。在 2004-07 年间，该区域有 13 个国家接受了紧急援助。粮农组织计划在其中 5 个国家的净交付总额（不包括行政和业务支持费用）平均每年超过 100 万美元，只有一个国家的平均支出超过 300 万美元（哥伦比亚）。在年支出超过 100 万美元的国家中，只有一个国家的紧急支出占总支出额的 11% 以上，那就是海地，其紧急支出占 61%。在 13 个国家中的 7 个国家，4 年间紧急行动及恢复司的总交付额不到 50 万美元（其中有 4 个国家不到 15 万美元）。

73. 如果某个粮农组织驻国家代表处能够有充分能力管理好发展支出的款额，的确有些代表处在这方面存在困难，那么就可以想象它们完全能比总部更好地处理大多数小规模紧急活动，但有一类活动可能例外，那就是动植物卫生方面的跨界紧急情况。

74. 紧急行动及恢复司已在着手加强粮农组织在国家一级的紧急活动能力。按照紧急情况的持续时间及交易总量的标准，在紧急事件规模较大的地方，有时会有必要加强这些驻国家代表处，使他们能为紧急活动负起全部责任。

75. 人们往往会想当然地认为，驻地预算掌控的责任只能赋予粮农组织驻国家代表。不过，在这方面可能有比较大的灵活性。如果最初的决策是由一名高级紧急情况协调员或者是由该国的常驻业务官员负责的话，那么驻国家代表则被要求负起最终责任，而他/她可能没有时间或者在有些情况下没有能力处理这些事务。然而，财务司更倾向在每个国家中只设立一个预付账户，是典型的以小管大的做法。显然，如果准备把预算掌控的责任赋予驻国家代表（或者不直接对紧急行动及恢复司负责的其他人）的话，这必须要具体情况具体决定。技术合作部应该对驻国家代表是否有能力完成这一任务加以判断，而且驻国家代表必须就其这方面责任向技术合作部报告，但目前情况并非如此。

76. 粮农组织一般来说是独立运作自身的实地活动，不需要另一个联合国机构的介入。有时为了实现交易的申请、审批和支付环节的职责分离，也可能有另一个联合国机构的介入（通常是联合国开发计划署或世界粮食计划署）。开发计划署和粮

食计划署都表示，他们目前不可能考虑就此签订一项总协议，所以需要逐个办公室进行协商，但这种做法是不现实的。不过，在像投标审议小组和遴选小组这类事项上，也可临时利用其他机构（似乎其他几个专门机构已采用过这种做法，而且有时是粮农组织驻国家代表自己提议的）。在开发计划署以这种方式提供合作时，它是不收取费用的，但是这种做法确实在很大程度上取决于良好的意愿。

77. 反对进一步权力下放的一种论点认为，这会使制定计划变得更为困难，同时也很难管理计划中那些由不同实地管理人员执行的许多项目。对于动植物卫生方面的重大跨界紧急事件来说，这一说法是有道理的，而且对于影响到整个分区域的紧急情况也有一些道理，例如非洲的旱灾，在这种情况下有些人员可能要与好几个国家打交道。但对于那些小规模局部性紧急情况和大规模国家级紧急情况，这一说法就不太站得住脚了。捐赠方，包括欧盟委员会、世界银行以及很多双边机构，都越来越多地将自己全部或部分供资决策权下放到了国家一级。联合国中央紧急应对基金的紧急呼吁和资金也主要在国家一级处理。因此，在决策方面权力下放的一个重要领域一直就是项目/计划的制定以及与捐赠方的协商。总部所起的作用也可能是过滤和延迟，对活动不会有多大积极的贡献，因为国家或分区域的紧急行动协调团队已经对情况有着最透彻了解。当捐赠方把周转时间快看作组织能力的一个指标时，以上因素就变得非常关键。而同时，许多捐赠方都对部分或所有应急资金进行集中管理，由首都方面决定资金的用处。因此在捐赠方整体联络、计划制定以及就集中供资项目的协商等方面，总部的密切参与仍然至关重要。

78. 有时候，人们认为，进一步权力下放将会在紧急行动及恢复司管理人员与决策之间插入一个过滤器，但很多时候，在该系统中附加的这一层不是实地的工作人员，而是总部的一名业务官员。虽然事实上许多业务和预算的决策都已由实地完成，但并没有把全部责任交给实地，导致交易的处理链需要延长，因为行动需要由总部核准。同时，紧急行动及恢复司的主管官员和更高层管理人员无法要求粮农组织驻国家代表负直接责任。

79. 最近关于粮农组织在塔吉克斯坦工作的评价很好地阐述了这些问题<sup>17</sup>。这项评价发现，几乎所有针对塔吉克斯坦的行政管理活动都是在该国国内进行的，只是在总部予以核查和输入。尽管如此，国家协调处的费用在 2007-2008 年的两年中为年均 321,000 美元，全部直接从项目预算中支出。紧急行动及恢复司从行政和业务支持中得到的收入和对项目预算的直接收费则大大超出这一数额。

---

<sup>17</sup> 粮农组织在塔吉克斯坦活动（2004-2009 年）的评价，最终报告，2009 年 7 月。

80. 紧急行动及恢复司的业务官员与交付额之比，大约为每名官员年均 330 万美元。这点上没有与其他组织进行比较的标准，因为无论是组织安排还是工作性质都不一样，但是，随着该司能力的增强、对总部以外粮农组织驻国家代表的授权加大以及国家一级紧急协调单位的增建等，粮农组织的这一比例却没有相应降低。从该司提供的名单来看，2008 年的任一特定时段中，负有业务责任的约有 67 名专业人员和 D1 级人员。既然在紧急支出方面，除伊拉克外只有 12 个国家年均支出超过 200 万美元，那么就很难理解为什么不能由各实地办事处轮流承担其中的一部分责任，从而缩短交易链<sup>18</sup>。

81. 关于权力下放到国家一级是否可取的另一项考虑则与该国的环境有关。在有些国家，紧急事件部分或完全是由于该国的一个或多个地方与其中中央政府之间出现冲突造成的。在这样的情况下，由一个国家中心办事处来管理紧急事件或发展干预行动一般来说不太有效，但这并不排除向一名紧急情况协调员授权的可能性。

### 3.3 区域办事处与总部

82. 显而易见，权力下放应该无论如何都能提高效率，又并不显著增加欺诈或技术决策不当的风险。人们一直以来都有这样的倾向，认为授权就等于在粮农组织驻国家代表处或应急办事处处理各项交易。由于电脑联网、权限的分离以及拥有具备充足电脑操作技能的工作人员，有时候可以在预算掌控人或交易发起人以外的某个地方处理交易。换句话说，在粮农组织总部或某个区域办事处的业务办事员，在有些情况下完全可以是最适合操作系统输入的人员，这样就强化了责任的分离，最重要的是解决了由有经验的人员访问系统的问题。的确如下文所述，尽管在有些情况下进一步权力下放有充分的理由，而在另一些情况下，在一定程度上把权力重新集中到总部或区域也许是恰当的。对于区域办事处来说，前提条件包括要能与有关国家进行信息技术联网，至少要和与总部的联网情况一样好。授权给区域一级，以及在区域一级而不是在总部或国家一级处理交易的理由有以下几点：

- a) 具备所需能力的人员费用较低，包括处理交易的人员；
- b) 和紧急活动所在国家处在同一时区；
- c) 是当地市场的中心和/或对当地市场十分了解；
- d) 了解有关国家的情况。

83. 紧急行动及恢复司设在约翰内斯堡的技术支持中心为南部非洲服务，设在内罗毕的技术支持中心则为东非和大湖区服务，但并没有把预算掌控的责任或业务责

---

<sup>18</sup> 紧急行动及恢复司已开始着手制定业务官员交付标准的部分工作。

任授予这些中心。2004-07 年间，南部非洲（不包括安哥拉）平均紧急支出总额每年为 600 万美元，东非（不包括埃塞俄比亚和厄立特里亚）年均接近 800 万美元（见表 1），因此这些技术支持中心有可能在这些地方将业务支持和技术支持结合在一起。这方面，与内罗毕相比，联网在约翰内斯堡不是个大问题，而考虑在内罗毕投资也是有理由的，目的是为索马里服务。

### 3.4 有关粮农组织业务模式和权力下放的结论和建议

84. **建议 3.1: 文化变革与业务做法:** 粮农组织正致力于文化变革，上文所讨论的因素都并非粮农组织所独有。但归总在一起，这些因素在决策过程中就造成迟疑不决，同时往往习惯于在就业务事项采取行动之前进行广泛磋商。这些因素还阻碍着行政改革，并对注重监控的文化起到强化作用，不利于建立以服务 and 结果推动的文化。这可能会避免犯错，但却会以一种难以量化的方式增加交易成本，并延缓紧急行动。与紧急活动相关的文化和机构变革需要被纳入主流，而要实现这一点有以下方法：

- a) 确保负责某项紧急活动的人员具备必要的的能力，并有权全权负责自己得到的授权，其中包括把预算掌控权赋予紧急情况协调员或一名紧急行动及恢复司的外派业务官员<sup>19</sup>。紧急行动及恢复司自身也经常要求取消在总部的业务官员这一层，把主要业务活动的责任转移到实地，通常是通过一名外派业务官员来实现这一目的。也应该理顺司长与处长之间的权限分配，特别是在各处内部的权限分配，这应该视个人的能力而有所差别，但具体权限应该是明确的；
- b) 明确责任，包括技术审批的责任（见下文）；
- c) 明确在业务周期中哪些时候需要高层磋商、和谁磋商，哪些时候进行广泛磋商可能比较节省费用；
- d) 工作人员绩效评估，内容包括：
  - i) 是否愿意承担和行使责任；
  - ii) 是否愿意在明确的准则范围内将责任委派给他人；
- e) 更加审慎地审议捐赠方对粮农组织提出的修改规则和程序的要求，在捐赠资源量够大，值得这么做，但这种改变不会使粮农组织紧急业务的做法得到全面改进的情况下，只针对该捐赠方实行流程改变；

<sup>19</sup> 如果紧急行动及恢复司的业务官员没有采购和人力资源采购的授权，那么在这种情况下就不涉及责任分离。

- f) 管理层要采取更加积极的态度，向领导机构解释什么时候领导机构是在进行微观管理，以及这种做法可能在成本和结果上造成的影响，以及风险因素；
- g) 在为执行工作任命了一位主管副总干事的同时，要为包括信息技术系统在内的行政和业务流程设立一个全面治理结构。将通过加强新成立的业务改进科，对此项工作给予进一步协助，同时也为在全组织范围内对流程和管理以及管理安排实现整合与改进的工作提供进一步协助；
- h) 从联网、信息技术设备及行政/业务人力资源能力和数量等方面，总体评估粮农组织在各国的业务能力和需求。评估结果应该定期更新，涵盖粮农组织驻国家代表处和实地项目办事处，包括承担紧急活动的办事处；
- i) 通过以下措施为实地和总部提供支持：
  - i) 建立用户友好的业务流程文献资料，包括供实地和总部工作人员使用的各种信息技术系统、下文将要讨论的技术准则、采购数据库以及用于各类人力资源等活动的各国专用标准成本表等；
  - ii) 更加重视向实地行政和业务人员提供与岗位相关的培训，无论他们是职员或非职员；
  - iii) 设立一个服务台（help desk），为行政和财务流程以及相关信息技术系统提供一站式服务，在几个权力下放地点布点，使跨时区和跨语言等接入更加顺畅。

85. **建议 3.2: 大幅度提高紧急行动及恢复司对其业务的权力下放力度**，但不能一刀切。持续性的大型紧急计划<sup>20</sup>占该司业务量的 60%以上，而且都是明确的重点。从上文对年度支出总额的论述中明显可以看出，人们对于许多其他国家办事处在国家一级的应急交易的数量以及权力下放的程度，都有一种夸大了的看法，而有这样的看法是有充分证据和理由的。同时，从业务的角度看，脱离发展计划孤立地看待紧急计划的倾向，并没有考虑到在特定国家中项目活动的总量以及粮农组织驻国家

<sup>20</sup> 年支出超过 400 万美元。

<sup>21</sup> 年支出超过 400 万美元。

<sup>22</sup> 如不到 150 万美元。

<sup>23</sup> 如在 250 万美元以内。

<sup>24</sup> 如年支出超过 300 万美元。

代表处和/或紧急协调办公室执行较大型计划的能力。**紧急行动及恢复司必须保持在发生新的重大紧急事件时的灵活应对能力。**但这并不意味着所有这种能力需要永远放在总部。我们呼吁的是一种灵活的模式，而不是一刀切的权力下放，但也需要认识到，粮农组织已经发现在管理各种不同模式方面存在重大困难。粮农组织倾向于把实地结构看作是永久性的。针对不断变化的紧急活动而进行的权力下放一定不是永久性的。如果不能灵活处理，并以从纯技术和业务的角度考虑效率和成效，那么权力下放就会成为严重倒退。权力不一定总是下放给粮农组织驻国家代表，也可下放给实地的一名紧急情况协调员或紧急活动官员。由于电脑化支持系统已经十分完备，而且有着较好的成本效益，一些交易处理可在国家或区域以外完成，即使是预算掌控权已经下放到国家或区域一级也仍可以这么做。这些安排的结果就是节约开支和缩短交易时间，但并不是所有这些节支活动都对业务和行政支持工作有利。它也会减少项目人员花在业务事项上的时间，增加下放层面的信息技术和培训费用。综合上文提到的所有因素后，一般情况下：

- a) 持续性的大型紧急计划<sup>21</sup>占紧急行动及恢复司业务量的 60%以上，而且显然都是重点。一般来说应该由驻在该国的一名负有预算掌控权的官员和一名外派业务官员来运作这些计划。在这些情况下，应该考虑投入大量资金来提高电脑系统的联网水平，而同时也要牢记，将交易输入系统的工作并不一定要在国家内进行；
- b) 在粮农组织驻国家代表的权限内，可把非冲突情况下持续反复开展的紧急活动与发展行动完全结合起来，并一起加以管理；
- c) 跨界病虫害通常应该接受统一管理，少数其他特例情况也一样，如由投资中心司操作的恢复行动的投资需求；
- d) 在亚洲（不包括中亚）和拉美和加勒比地区的小型单项干预行动<sup>22</sup>一般可由国家办事处或区域办事处操作；
- e) 中小规模紧急干预行动<sup>23</sup>所在的国家如正在执行大型发展计划<sup>24</sup>，这些紧急干预活动通常完全由国家办事处操作；
- f) 其他紧急活动可继续集中操作或由区域办事处操作，要考虑加强紧急行动及恢复司的外派行动能力，把一名预算掌控人员安排在：
  - i) 亚太区域办事处和拉美和加勒比区域办事处；
  - ii) 为南部非洲服务的分区域技术中心，可能的话还有为东非和大湖区服务的分区域技术中心，便于为索马里服务。

## IV. 对紧急活动的技术支持

### 4.1 业务运作事项

**图 1: 粮农组织紧急活动中技术支持的集中度**  
(◆ 高度集中; ◆ 较大投入)

	旱灾	洪水、飓风等	地震	冲突后重建及重新安置	流行性植物病虫害	流行性动物疾病
需求评估	◆	◆	◆	◆	◆	◆
应对战略	◆	◆	◆	◆	◆	◆
种子补给	◆	◆	◆	◆	◆	
家畜补栏/饲料补给	◆	◆	◆	◆		◆
工具及设备补给	◆	◆	◆	◆		
化肥供应	◆	◆	◆	◆	◆	
小型灌溉	◆	◆	◆	◆		
灌溉恢复		◆	◆	◆		
土地及集水区恢复	◆	◆				
船只、渔具的补给		◆		◆		
农业及渔业基础设施重建恢复		◆	◆	◆		
沿海森林恢复		◆				
家畜卫生措施	◆	◆		◆		◆
植物病虫害管理/防治措施					◆	

### 背景

86. 粮农组织是一个技术型机构，在紧急情况下的相对优势在于它能够提供相关的技术应对措施。这种技术应对涵盖灾害风险管理的三大支柱领域：防灾和减灾；应对；以及向恢复重建和开发的过渡。因此，技术应对必须是一个无缝连接的连续体。显而易见，随着粮农组织在紧急情况下的作用变得越来越倾向于规划、协调、试点、填补空白和为各国当局和非政府组织及其它捐赠方提供技术支持，技术支持和技术投入应得到更多的关注。

87. 在紧急情况的每个阶段都存在一种内在的矛盾，那就是既要保证应对活动在技术上达到最佳效果，又要保证做到及时和低成本。这种矛盾在一定程度上反映在技术人员和业务执行人员的看法中，他们注重的恰好是这个问题的两个不同侧面。但就在研究过程中，我们也高兴地看到，他们对相互之间的合理担心和工作关系已经有了更好的理解。

88. 对粮农组织应急活动的技术支持分散在粮农组织各个部门，但由于紧急情况本质所限，加上大部分资金具有短期的特点，技术支持工作往往集中在几个技术领域。图 1 对技术支持较为集中的领域进行了总结。

### **对粮农组织应急活动的计划制定、规划和审查工作的技术投入**

89. 如上文所述，紧急情况其实并不像我们所说的那样不可预见，而且很多紧急活动延续的时间也较长。规划和计划制定是战略目标 I – “提高对粮食和农业威胁和紧急情况的防备和有效应对水平” 下组织结果中一项重要内容，而且技术人员和紧急活动工作人员普遍认为，正常技术投入能够在紧急情况周期中的规划和计划制定阶段起到很重要的作用。

90. 当突发紧急情况，需要采取跨学科应对措施时，紧急行动及恢复司将牵头设计快速应对计划，少数情况下由投资中心司（TCI）提供协助。一旦出现紧急情况，这项工作就必须快速完成，成为联合国联合呼吁中的一部分内容。紧急行动及恢复司将尽力动员相关技术学科参与此项工作，保证在紧急活动期间提供技术支持和落实资金，但并没有由各技术单位正式审批的程序。

91. 各技术司的一些正常产出在设计时就是考虑要为规划和执行提供支持。除了为粮食安全、沙漠蝗虫和家畜疾病等设置的早期预警和监测系统外，粮农组织还制定了一些准则，其中包括加强化肥和农药采购、农具和营养的规划工作。快速农业灾害评估规程（RADAR）将灾害历史信息与遥感数据相结合，以更好地就自然灾害的影响进行信息预测，并为灾中、灾后行动规划提供支持，而畜牧业紧急情况指导原则和标准（LEGS）是一项典型的决策支持工具，涵盖各类（短、中、长期）紧急行动中畜牧干预活动。但这些准则的覆盖面并不全面，而且紧急行动及恢复司网站中有关这些准则的网页应该加以改进，更便于查找。有些现行准则也没有放在网站上。

92. 然而，除了流行性植物病虫害（包括蝗虫）和流行性动物疾病外，对规划工作的技术投入往往受到忽视。一旦突发紧急情况，用于派遣技术人员的资金依然十分缺乏（参见上文中有关紧急和恢复活动特别基金的规划和重要性的部分）。虽然情况已经出现明显好转，但技术单位仍没有得到充分的组织，难以在紧急情况发生时为紧急行动及恢复司提供支持，因为技术单位自己的时间也很紧，有很多工作需要同时完成，而基于结果的管理（RBM）系统也提出了很多要求，可能反而使得他们更加难以针对突发事件做出反应。这就可能意味着，基于结果的管理体系应当明确指出哪些是优先领域，并且在出现紧急情况这类需要优先处理的事件，需要提供额外投入时，指出哪些工作可以往后拖延。

## 技术风险

93. 粮农组织在干预中面临的<sup>最大</sup>风险就是无法百分之百地瞄准需求，这就进一步证明上文提到的计划制定、规划和审查工作的重要性。

94. 技术投入对于优化项目效果有着无可比拟的重要性，但除此之外，它有时还是必不可少的手段，可以防止紧急干预活动给可持续生计的恢复带来实际损害。渔网、渔船和发动机等投入物会提高捕捞强度，从而可能会导致鱼类资源的枯竭。家畜补栏或短期提供饲料等可能会导致草场的进一步退化，更易发生自然灾害。农药会立即威胁人类生命，也可以成为人类健康的长期风险。至少从理论上讲，技术风险会危及粮农组织的威信，更不用粮农组织的媒体名声了。例如，船只设计不当会导致溺水。

95. 这些都是粮农组织充分意识到的技术风险，但有一个领域似乎有时被人们忽视，那就是紧急干预在投入物供应、营销和融资方面给国家机构能力带来的影响。虽然在这方面也零散有一些关注，如在非洲举办种子交易会以及在亚洲采取措施为当地造船商提供支持等，但在这一问题上仍缺乏全面的关注。同样，土地利用和移民安置问题也可能没有得到应有的关注<sup>25</sup>。

## 优化利用现有技术能力

96. 虽然具体情况很难记录在档，但看起来有些技术单位在紧急情况中并没有充分利用下放的人员。虽然这些人员目前已经不再直接向总部汇报，但他们仍然是紧急情况中提供技术支持的首要人选，在发展活动中也是如此。粮农组织内部的实地计划委员会也已制定了一项政策，目标是将不需要粮农组织人员提供专长的技术支持类别外包给国家机构（作为经认证的伙伴）。

97. 在 588 名接受了问卷调查的紧急活动相关人员中，34%为农学专业，22%为畜牧专业（主要是动物卫生，这反映出问卷调查期间应对高致病性禽流感活动的重要性）。其余人员的专业背景分别为渔业、林业、农业工业、土地管理及粮食安全。虽然在专业水平上有很大差异，但可以清楚地看出，紧急行动及恢复司的人员中有很多都有农学及动物卫生专业背景，大大超出了总部和下放技术单位中从事这些学科的人数。紧急行动及恢复司目前即将完成一个人才数据库的建立，对现有的专业力量进行归档登记。

98. 专门从事高致病性禽流感的动物卫生人员是完全投入高致病性禽流感战役的，由动物卫生处负责集中管理，但其他技术专家和技术单位之间的联系就非常弱，当然他们可能也建立了一些个人联络关系。

---

<sup>25</sup> 如，易受水淹的沿海土地的利用，恢复受荒漠化影响土地的传统用途。

### 明确联络、责任和审批渠道并落实档案记录

99. 在正在进行的应急活动中，技术人员都是根据需求雇用的。下文关于人力资源的部分将对此类人力资源雇用的一般性问题进行探讨。在应急行动中，大多数紧迫的技术决策实际上都是这些人员做出的。

100. **沟通联络：**目前，紧急情况下技术投入方面的沟通联络渠道并不规范，从很不正式的个人关系，到严格按照上下分级系统通过司长等人，到通过指定联络员进行联络，而指定联络员是谁有时并不十分清楚。所有这些联络和支持渠道都有各自的优势。认识的人可能更容易做出反应，但却不一定是最佳人选，甚至根本没有权力就该问题做出反应。通过上下分级系统进行联络可能会保证得到回应，但可能过程缓慢，难以避免官僚主义作风，或者也可能很快就得到最适当人选的回应。指定联络员可能级别过低，或者外出在外，导致联络中断。相反，他们也可能完全了解自己所在技术单位的应急职责并负起相应责任。

101. **技术审批**工作是粮农组织业务模式中一个主要内容，但有时受到指责，认为它是导致应对行动不及时根源，而且没有带来任何附加值。除非技术单位主动下放此项权力，否则总部的技术单位就要承担起主管责任。目前，所有领域都有技术审批的要求，只有整体计划做法是个明显的例外。技术审批适用于以下内容：

- a) 一个计划下单个项目的文件需要经过技术内容审批；
- b) 农业、畜牧、渔业和林业投入物的采购；
- c) 技术性人才的聘用（职员、顾问等）；
- d) 所有技术报告。

102. 技术审批中的一个问题就是，最终责任到底在哪里？如果发现某项技术决策严重欠妥甚至有害，应追究谁的责任？按照有些技术单位（如，农村基础设施及农业工业司(大型机械及设备)、土地及水利司(灌溉)和渔业及水产养殖部(渔船)）的理解，似乎司长要对所有决策负最终责任，特别是在采购和承包合同方面。

103. 另一个问题就是考虑是否有可能让持有非职员合同的人员代表粮农组织承担正式的技术职责。

## 4.2 有关技术支持的结论及建议

104. **建议 4.1:** 在紧急情况下，粮农组织不仅要保证自身工作有很高的技术标准，而且还要在其它参与干预活动的各行动方面前起带头和表率作用。在规划和计划制定方面仍有改进余地，而其中的技术工作对于粮农组织自身的应对活动以及对于整个农业、林业和渔业领域来说都至关重要（粮农组织是这些领域中联合国应急活动的带头人）。由于粮农组织为联合国的联合呼吁提供初步内容的时间期限非常短，大概只有 10 天左右，因此很难完成一个正式的技术审批过程，但仍有可能是为初步呼吁提出一个时间框架很清晰的技术意见，再在详细的计划文件中随后的各次呼吁中提出完整的技术内容和完成审批工作。这样做既可以加强战略，又可以避免对计划中每份项目文件都进行单独的审批（见下文）。

105. **建议 4.2:** 必须认识到紧急行动及恢复司内部的能力，并负责任地加以利用。技术单位应该对紧急行动及恢复司人员的能力进行评估，这些人员应该：

- a) 被纳入相关技术网络/圈，就像下放人员一样；
- b) 为他们明确职责范围，包括技术支持和审批的具体任务，并明确在技术单位中的技术责任。这将减少总部和下放办事处中各学科中人数有限的技术人员在时间分配上的压力，也能更充分地利用紧急行动及恢复司管理层，以便及时处理紧迫的技术支持或审批任务。

106. **建议 4.3:** 除了为紧急情况指定联络员外，还要为其他指定技术人员提供培训，并在他们的工作计划中规定在必要时要应对和参与紧急行动。

107. **建议 4.4:** 有必要针对是否需要设立技术准则和数据库进行系统的跨学科论证，并研究紧急行动及恢复司是否有必要为技术准则和数据库提供优先资金（参见第 II 章中关于为每类紧急情况制定一项总体干预战略，并附上一份任务核对清单的建议）。

108. **建议 4.5:** 改进技术支持中的沟通联络工作和业务效率。要提出具体要求，其中包括：

- a) 明确联络渠道和责任；
- b) 明确备用联络渠道；
- c) 如果在一个明确、合理的时间段内未能得到技术回应，承担业务责任的人员可以自行行事，以避免不合理的拖延，包括在采购和签约方面；
- d) 对所有类别的采购和签约活动都要提供标准和核对清单，说明什么情况下需要请求上级提供决策，什么情况下可以由得到授权的、负有技术责任的人员来做出决策。粮农组织手册中也要明确技术责任；

- e) 对根据服务协议雇用的人员，合同中应明确他们的技术职责，必要时还应明确说明他们可以代表粮农组织行使的权力。

109. **建议 4.6: 重点应该从单项交易审批转向计划支持**，这样既能提高有效性，又能减少技术风险。现场的技术人员对当地情况非常熟悉，而那些负责审批的人却经常对此并不熟悉，因此：

- a) 如果能够为整体规划和调整提供更好的支持，随后再通过计划文件审批，就能够避免对计划下囊括的所有单个项目文件进行审批；
- b) 农业、渔业和林业投入物的规格要求，包括数量，都可以实行预审批，对有些物资，如简单农具、种子和渔具等，可以完全由现场人员做出最终决策，但前提是他们必须遵循准则，而这些准则则需要制定和下发。植物生产及保护司也准备把这种做法扩大到某些类别的农药上；
- c) 当地人员的雇用实际上已经主要由地方一级决定，这完全合情合理，但需要制定相关规章；
- d) 重点转换的前提要求是：
  - i) **职责明确**。目前情况的一个特点是，由一名具备一定技术背景的实地人员提出建议，通常由熟悉或不熟悉当地情况的一名总部或下放办事处的技术官员批准该建议，然后将其交由司长签字。在整个过程中，职责已经变得模糊不清。其实对于很多种类的活动，如果能够得到支持，现场人员是完全可以在上文提到的范围内承担起技术职责的；
  - ii) **紧急干预中的技术支持必须更加系统化**。正在进行中的大型应急活动是使用资金的大户，应该派出团组对整个应急行动进行每年一次的技术审核（虽然这样做并不排除派出单个技术团组的可能，但可以保证年度审核更加系统化、全面化和综合化）；
  - iii) **基于结果的管理系统（计划规划、实施报告及评价支持系统（PIRES）-《中期计划》）**不光可以指出技术计划的应有产出，还应该指出在突发紧急需求时的优先排序，因为紧急情况在技术支持上应该享有优先权。

## V. 紧急活动中的电脑化系统与信息支持 (IT)

(本章另有单独附件, 可在粮农组织评价网站全文查阅)

### 5.1 现有系统概述

110. 粮农组织现有一系列支持业务运作(包括紧急活动)的电脑化系统, 但没有专门针对紧急活动的系统。与其他联合国组织不同, 这些系统并未得到很好的整合<sup>26</sup>。简而言之:

- a) **Oracle 财务系统 (Oracle Financial)** 是财务会计系统的平台。该系统支持总部和区域办事处的直接在线输入, 可用于输入多数, 但并非所有, 交易账目, 并保存粮农组织的账户。用户在世界各地都可以通过数据仓库和实地计划管理信息系统 (FPMIS) 阅读 Oracle 系统中的大量信息。为实现在 2012 年完全符合国际公共部门会计标准, 粮农组织确定了一个项目, 以升级系统功能, 完善政策、程序和操作(简称 IPSAS 项目);
- b) **实地会计系统 (FAS)** 在粮农组织驻国家代表处和分区域办事处被用于输入 Oracle 财务系统上的财务支出信息。其目前最大的缺陷是无法输入负债(承付款), 只能输入实际支出。作为 IPSAS 项目的部分内容, 该系统正在进行升级, 预计 2012 年完成全部工作;
- c) **Atlas 系统 (电子差旅处理系统)** 用于管理差旅费用。该系统支持总部和区域办事处的直接在线输入, 但目前与 Oracle 财务系统的衔接存在一定问题, 包括在 Oracle 平台上及时记录承付款和最终支出。该系统的升级版本(差旅系统更替项目)将分为两期交付: 一期项目 2011 年 6 月启动, 二期项目包括实地会计系统的更替整合以及国际公共部门会计标准合规工作, 将于 2011 年 7 月开始设计实施, 2012 年 6 月正式推出;
- d) **实地计划管理信息系统 (FPMIS)** 是一个定制系统。该系统支持项目文件和报告等软信息的集中输入, 同时也支持财务系统中通常不包含的项目属性和特点的输入和利用, 从而利用包括来自 Oracle 财务系统等来源的信息数据仓库来选择某些项目或项目组合, 并对其进行报告。但是, 实地计划管理信息系统和 Oracle 财务系统存在着一定数量的类似数据款目。根据用户对强化系统功能和提供新功能的要求, 该系统

---

<sup>26</sup> 例如, 联合国儿童基金会、联合国开发计划署、国际劳工组织。

正在不断增加新的功能。实地计划管理信息系统在世界各地都可以使用，但某些报告只能通过实地计划管理信息系统办公室软件生成，部分功能，包括尚未完成开发的功能，设置了有保留的访问权限；

- e) **国家办事处信息系统（COIN）**的主要设计用途是提供各个国家办事处的汇总信息，以及查阅办事处所需的关键数据，例如联合国现行汇率。该系统逐步增加了一些业务功能，包括国家办事处库存查询（不是针对实地计划）、输入实地采购订单（目前只能通过手工操作上传到 Oracle 系统）、输入当地采购订单（尽管在支付方面与实地会计系统并无关联）以及管理粮农组织驻国家代表处的安保预算。实地采购订单和当地采购功能的使用并非硬性规定，不是所有办事处都在使用这些功能；
- f) **计划规划、实施报告及评价支持系统（PIRES）**的设计初衷是支持粮农组织正常预算下的工作，包括基于结果的规划和报告。在新的基于结果的《战略框架》与《中期计划》（预期将对各种来源的资金实施整合管理）通过后，该支持系统正在更新，并可能最终会包含基于结果的规划和报告功能，从而既服务于粮农组织的战略目标，又服务于国家和项目层面的具体目标。该支持系统可以通过数据仓库与财务系统连接，但却是一个独立的系统。目前，粮农组织驻国家代表处或其他实地办事处尚无法向该系统录入数据；
- g) **人力资源管理系统（HRMS）**：该系统依托 Oracle 平台，以工资管理作为核心业务。该系统整合了人力资源的软硬数据。2007 年到 2009 年，所有通过广域网联网的实地办事处都配置了工资单和休假管理查询功能。并非所有的办事处都在使用这一系统，系统所有方表示要尽力了解为什么很多办事处都弃之不用。据说，部分问题出在连通不畅，还有部分问题是对用户缺乏培训；
- h) **数据仓库**：数据仓库支持从上述系统导出数据（财务和非财务数据，但不包括文件）并汇总的功能，从而利用不同来源的数据编写报告。数据仓库中纳入的数据和报告的实际内容由其具体设计和程序决定。数据存在于数据仓库中并不表示该数据已同仓库中的其他数据实现了完全整合，或其他可以访问数据仓库的系统能够识别该数据。粮农组织正在升级到 Oracle Business Intelligence Discoverer，以便更加便捷地检索数据仓库，并配置简单的应用程序，将数据整合起来；
- i) **库存系统**：采购处目前正在开发一个库存系统应用程序；

- j) **采购业务智能：**针对采购活动已经建立了一个商务智能应用程序，该应用程序将被移植到粮农组织标准系统中（Oracle Discoverer）；
- k) **影子系统：**现有系统存在两大缺陷：国家层面预算无法将承付款与支出分开输入（系统中只能显示总部和区域办事处的承付款和预算的对照情况），方便用户使用的计划或项目层面的规划监测系统也很有限。这些问题导致国家层面和紧急行动及恢复司层面都要保存大量的平行报表，来保证基本的预算管理。这些系统根本没有经过标准化，但如果没有这些系统，粮农组织将无法维持预算和支出监控工作。评价发现，紧急行动及恢复司业务官员在总部约 20%的时间都用于维护这些系统中的数据，而实地用于这些活动的时间不甚清楚，但也相当可观。

## 5.2 一些主要问题

111. 现有信息系统的缺陷对紧急活动产生的影响如下：

- a) 规划功能不足，无法将投入、活动、产出和目标联系起来，无法有效划拨分配资源；
- b) 计划和审查方面：通过大量的处理，数据可以向上整合到计划层面，但是对于从计划层面向下延伸到项目层面则功能有限。同样，对于采购计划、接收货物和服务、人力资源和本地承付款的全面审查功能也同样非常有限，给规划和管理造成了困难；
- c) 执行和管理：下放办事处<sup>27</sup>缺乏在采购、差旅、人力资源和预算监测等方面的综合支持功能，预算监测需要影子系统来汇总最新的实地和总部支出情况（其中部分数据尚不能通过 Oracle 平台获得）和所有的承付款与计划。缺乏以单项活动为基础处理项目的做法（与此相对的做法是以预算线财务为基础处理项目）；
- d) 报告：在总部和下放办事处按捐赠方支出类别报告以及按非美元货币报告的做法均存在部分空白，需要影子系统和手工操作补充；
- e) 各地系统的联网性能以及由此造成的使用系统特性的能力存在差异，各办事处员工能力也存在差异；
- f) 最为重要的可能是，由于未来系统设计和实施的责任较为分散，因此单个负责部门很难保证实地系统的相互协调性和整合性。

---

<sup>27</sup> 在本文件中，下放办事处指分区域办事处、粮农组织驻国家代表处、联络办事处和项目办事处。总部、区域办事处和共享服务中心不包括在内，这些地点的交易情况直接录入 Oracle 系统。

112. 上述很多问题已经得到重视，目前很多系统正处于调整设计或实施阶段，以期解决部分下文将展开讨论的问题。但是，目前尚不清楚这些不同的活动是否能满足全组织的总体需求，或是能够通过其规划和执行为所有用户提供整合度更高、零散性较低的系统对策。另外，很明显，支持这些问题长远解决的信息系统规划和管理制度框架仍未建立。因此，实地会计系统更替项目文件指出：“目前，粮农组织行政系统缺乏全组织战略和远景已经成为公认的问题。下放办事处在这方面尤为明显，其目前的日常管理中仍在使用的三种全组织开发的应用软件（国家办事处信息系统、实地计划管理信息系统和实地会计系统），这些应用软件都有数据输入内容。战略缺失可能导致重复开发和工作重叠”。

### 信息技术和项目与计划的规划及管理

113. 如本评价报告上文所述，紧急活动是作为计划进行规划和管理，未来这一趋势只能更加凸显。这些计划的主要内容是不同捐赠方在不同时间出于不同目的供资支持的各项项目。

114. 目前，可以通过以下方式相对简单地对项目进行分析：

- a) 按预算线分列支出；
- b) 各组织单位分列支出，列明支出单位（国家办事处、总部办公室或区域办事处），但如果支出发生在国境之外，这种方法则无助于分析该笔支出用在哪个国家；
- c) 通过建立子项目，就可以对子项目归属的任一类别进行支出分析。由于建立子项目是一个相对繁琐的过程，通常只有在多捐赠方项目中明确各捐赠方支出或在区域项目中显示各国支出状况时才会使用。尽管子项目的建立可以无限多，但这种做法会使得预算过于零散，给管理带来不必要的负担。子项目的创建需要有权限更新总分类账的账户段，因此财务司不允许业务部门建立子项目。作为一项管理工具，这将简化相关流程，但却无法完全解决零散的问题。

115. 使用实地计划管理信息系统可以创建项目分组，该系统可以利用标示符或标签通过“项目聚类”功能识别任一项目子集。尽管这一功能可以作为一种报告工具，但实地工作人员对其知之甚少<sup>28</sup>。

116. 对于直接通过 Oracle 系统（而非权力下放办事处的实地会计系统）进行的各种采购，包括非职工人力资源，采购和支付订单中都有一个支持添加描述符的文字

---

<sup>28</sup> 如使用这一功能，必须经实地计划管理信息系统管理者的同意给每个项目附加属性。

栏。描述符可以在交易列表中读取，并从数据仓库或在实地（如果实地工作人员清楚具体做法并拥有适当的网络）打印出来。以任何方式使用这种文本信息，都要对信息进行人工整理。

117. 项目文件和逻辑框架等软数据仅仅是作为文档库录入实地项目管理信息系统。迄今为止，在开发、调整和监测基于结果的规划、监测、计划调整或报告等活动方面，粮农组织尚无活跃的数据库或商务智能系统提供系统支持。实地计划管理信息系统、Oracle 财务系统等系统构架是以项目为基础，无法便捷地从计划层面向下规划（区别于向上汇总）。一个计划的可用预算可以通过各组成部分（项目）汇总确定，但农学专家力量总投入或化肥需求总量等具体要求以及可供使用的资金状况无法以这种方式确定。

118. 将投入与某一项目的具体活动或产出联系起来，而不是与预算线联系，没有捷径可循。很多情况下，计划可以一直做到产出层面，相关预算、承付款和支出数据保存在国家以及紧急行动及恢复司的影子系统中，但是这些计划无法上升到目标层面，并且除了人工操作外无法进行汇总。

119. 计划规划、实施报告及评价支持系统为《战略框架》和《中期计划》提供的基于结果的框架到 2010 年底将推广至各国家办事处。具体项目已经纳入《战略框架》和《中期计划》，但目前的主要目的是按照《战略框架》进行全组织的规划和报告。它无法满足实地计划和项目为更高层面目标做出贡献的需求，这些目标包括国家层面目标、该国人道主义应急目标或联合国发展援助框架（UNDAF）。实地计划管理信息系统小组组长报告说，基于活动的规划和监测功能将于 2010 年 1 月交付，这将有助于某一计划下不同项目的规划和监测，支持逻辑框架规划和监测，并与计划规划、实施报告及评价支持系统关联。这一内容不在计划规划、实施报告及评价支持系统项目范围之内；如同实地计划管理信息系统中设置的其他应用程序一样，目前尚不清楚对双重数据输入有多少需求，也不清楚报告功能使用起来有多方便。

### **信息技术和实地预算拨款（FBAs）**

120. 紧急行动及恢复司项目官员为实地办事处安排预算拨款（FBAs）以供支出。有些预算拨款往往都是针对同一个项目，并逐年累积。关于对照每笔实地预算拨款追踪支出有无意义，各方看法不一；而且这种做法似乎是不必要的。一个项目的累计实地预算拨款总额可以在数据仓库中看到，对照累计实地预算拨款总额可以追踪到各预算线的支出，但对照单笔实地预算拨款却无法追踪承付款或支出。紧急行动及恢复司的一些业务官员使用的实地计划管理信息系统可支持以下活动：

- a) 总部制定的实地预算拨款以 Word 文件或 Excel 表格的形式发送给实地，但多数官员更习惯以普通电子邮件的方式发送，实地和总部都保留影子追踪系统；
- b) 承付款追踪，但需要一个平行科目，而且似乎总部和实地的大多数官员还是更倾向于使用影子系统；
- c) 对照单笔实地预算拨款追踪支出（该功能尚未推出）。

### 信息技术和向捐赠方报告

121. **向欧盟委员会（EU）的报告：**欧盟要求预算和支出报告按照欧盟支出代码以欧元（而不是粮农组织的功能货币美元）计价，而粮农组织的会计系统不使用欧盟支出代码。对于目前正在执行的项目，欧盟报告需要人工处理，使粮农组织的支出类别与欧盟的报告类别相一致，并使用非标准汇率报告以欧元计价的支出额。很遗憾，由于不同的欧盟计划要求不一，这种处理工作无法形成标准，报告仍然需要人工完成。目前，对于欧盟的项目，预算掌控人必须定期检查所有的单笔项目交易，将其合并为一个或拆分成多个欧盟支出类别。这一过程使用一种 Excel 工具，据说非常繁琐。

122. 实地计划管理信息系统小组组长报告，针对欧盟粮食基金项目已经提出了一项分为两期的解决方案，一期方案正在测试，需要财务司批准方能用于官方的预算报告<sup>29</sup>。二期方案（与提议的工作规划功能相关）应于 2010 年完成。一期的新功能支持预先将支出代码的一个子集分配给每笔交易（例如，粮农组织的专业人员工资将被预先分配到欧盟当地工资或欧盟国际工资项下，这样预算掌控方就可以根据相关交易从这两项中选择，而不是从一整套欧盟代码中选择）。控制总量自动计算，从而显示两套预算分类账（欧盟和粮农组织）的对账情况。一位受访者估计，该工具能将工作量减少 80%，但仍然要求预算掌控方对每笔交易都进行审查，并将其分配到捐赠方支出类别中。有必要指出的是，这一工具适用于所有要求按照非粮农组织支出分类进行报告的捐赠方，而且这一功能在一些其他联合国机构使用的系统中也是标准功能<sup>30</sup>。

123. **多捐赠方项目：**与紧急行动及恢复司对于紧急和恢复活动特别基金（SFERA）的管理一样，向财委提交的特别基金报告也需要人工计算。通常情况下，就多捐赠方项目向捐赠方提交的单独报告都是通过子项目编写的，但如果出于简化执行期间计划管理的目的未做此项工作（见上文关于活动零散和子项目的讨论），单独向捐

---

<sup>29</sup> 财务司认为这种审批不太可能通过。

<sup>30</sup> 例如，联合国儿童基金会和国际劳工组织。

赠方报告时就需要对照预算线和支出线描述捐款情况。据报告，这一功能目前已经纳入实地计划管理信息系统用于追踪目的，并可以在实地使用，但是实地办事处和紧急行动及恢复司似乎还不清楚这一情况。

### 信息技术和实地采购

124. 目前不要求实地将采购订单录入 Oracle 系统，因为实地会计系统尚不具有这一功能。国际采购的实地采购订单人工录入 Oracle 系统，或者来自于输入国家办事处信息系统（COIN）的数据（下放办事处可以选择使用这种方式）。当地人力资源承付款、当地采购订单和协议书（可能数量很大）往往都是由紧急情况协调组、粮农组织驻国家代表处，以及在很多时候由紧急行动及恢复司的业务官员们记录在表格中，这些工作彼此重叠，耗时耗力。但是，这是目前反映总体负债情况（以及反映总部和实地工作交叠）的唯一方式。实地会计系统发布的新版本将克服这一问题，但要等到 2012 年底。同时，国家办事处信息系统也有一个可以电子形式，而非手制表格，输入实地采购订单的模式，但这些订单信息在布达佩斯的共享服务中心仍然需要人工录入，因为国家办事处信息系统无法向 Oracle 系统写入数据。据说，部分国家办事处的屏幕显示这些数据也有问题。国家办事处信息系统的这一应用程序目前正在升级，管理层表示希望能够与 Oracle 系统直接连通，但财务司认为这一目标无法实现。据报告，实地项目管理信息系统（FPMIS）支持记录承付款，但这一功能似乎并未得到广泛认识；而且，由于该系统是一个平行系统，没有完全与 Oracle 系统整合，工作人员还是更习惯于使用其自己的表格。实地计划管理信息系统的使用意味着所有需要信息的人都能获得相关信息。

### 信息技术和实地差旅活动

125. 所有的国际差旅都是在总部通过 Atlas 系统处理。问题是国际差旅的承付款和支出录入 Oracle 系统需要时间，因此这些数据能否及时传送到数据仓库、下放办事处以及想要把这些数据录入影子系统的总部预算管理人员手里，也是个问题。此外，Atlas 系统目前尚不支持国内差旅（国内差旅可能也很多）的管理，也无法直接从实地处理针对当地事宜的国际差旅<sup>31</sup>。

### 信息技术和人力资源管理

126. 2007 年到 2009 年，人力资源管理系统（HRMS）的休假管理和工资单查询功能推广到了所有与广域网连网的实地办事处。另外，职位管理、人力资源开发功

---

<sup>31</sup> 目前，粮农组织 56% 的差旅账务由 Atlas 处理（按支出额计算），其余的由下放办事处利用影子系统处理，并记录在实地会计系统中。

能和休假管理也已经普及到区域和部分分区域办事处。多数数据录入都是在共享服务中心（布达佩斯）完成。该系统不包括实地雇用的非职员人力资源（首次服务期满 11 个月后延长的情况除外）。当地雇用的非职员人员的工资通过当地采购订单支付，除实地会计系统的实际支付外，没有其他系统的支持。因此，此类人员的负债不会显示在系统中。国家项目人员（NPP）也不在中央工资单上，但与其相关的部分信息记录在人力资源管理系统中。对与粮农组织建立合同关系的人员情况缺乏全面的掌握是一个严重的问题。未来几年，粮农组织计划将把人力资源采购订单添加到人力资源管理系统中，从而改变这一状况，但目前尚不清楚除了数字、日期和工资外，这一功能还能提供多少信息。同时，与当地采购合同和协议书一样，粮农组织没有承付款的集中记录。

127. 实地项目，包括紧急情况协调组都无法访问人力资源管理系统。国家办事处信息系统提供部分只读访问权限，显示各组织单位职工（不包括非职工）等信息。国家办事处信息系统的这一特性目前在粮农组织驻国家代表处之外的其他地方尚无法使用，也不提供项目人员的信息。没有相关数据库能提供某一时刻哪些人在哪里，有哪些合同的全面情况。这些问题使紧急行动及恢复司很难使用粮农组织的某一系统规划其人力资源的使用情况。因此，粮农组织正在建立一个用以记录职员和非职员人力资源技术简况的数据库，但该数据库并不是一个人力资源管理系统。

### 信息技术系统的访问权限

128. 联网问题对于设在首都的实地办公室已经基本不成问题，但是这个问题并非已经完全解决，很多办事处的联网情况不理想，无法支持其有效地使用数据仓库。并非所有系统的各项应用程序都对所有用户开放。总部和区域办事处对 Oracle 财务系统拥有完整访问权限。只有实地会计系统（FAS）可以将数据输入 Oracle 系统，而且仅限于粮农组织驻国家代表处，在紧急协调办事处无法执行。国家办事处信息系统的设计不支持预算外资源，包括紧急活动。紧急情况协调员以及粮农组织驻国家代表处之外的职工可以访问数据仓库和除实地会计系统之外的所有系统。通常情况下，总部之外的紧急行动组都没有权限将数据写入任何系统（应急预付账户是否应该一直由粮农组织驻国家代表负责管理，是否应该将任何业务责任授予紧急行动组，这些问题在本文中另有讨论；讨论认为应赋予更大的灵活性）。

129. 在获取信息时，数据所有权和许可是个非计算机系统的问题。例如，财务司对部分采购分析所需数据的访问权限进行了限制<sup>32</sup>。尽管可能涉及数据保密性的问题，但对财务数据的读取权限设置这种限制还是让人费解。

---

<sup>32</sup> 信息由采购处提供。

### 对信息技术系统进行利用的能力

130. 实地和总部职员没有业务流程文献可循。在一定程度上，这是因为业务流程不像管理条例一样定义清楚。文献只针对单独的信息系统，并不覆盖其综合应用。这种状况也有例外，如最近刚刚更新的一份采购培训教材，还有内容更宽泛的实地计划手册，但后者在 2006 年之后就没有更新过。

131. 实地办事处职员通常不完全了解信息技术系统可以提供的潜在功能，特别是实地计划管理信息系统，而且很多紧急行动及恢复司的业务人员也不完全了解可供使用的功能：

- a) “服务台”在实地使用不方便，而且与文献一样，这些服务只是针对某一流程或某个信息技术系统，无法为管理和财务流程提供一站式服务；
- b) 培训，特别是针对实地临时性雇用人员的培训，被严重忽视。

### 信息技术系统构架、信息技术管理和用户要求的相关问题

132. 粮农组织业务活动的软件平台比很多其他联合国机构（例如：联合国开发计划署、联合国儿童基金会和国际劳工组织）的整合程度低。本组织在系统覆盖范围方面也存在着很大空白，特别是项目和计划的规划、监测和管理信息。评价发现，这一状况的形成是因为粮农组织缺乏全组织范围的信息技术管理，以及对信息技术系统所支持的操作系统和模式没有进行全组织范围的整体管理。

133. 目前，甚至连信息技术标准都不是完全集中管理，但是新的首席信息官的任命将改变这一局面。系统归其主要用户所有并出资建设。因此，Oracle 财务系统和实地会计系统由财务司管理，实地计划管理信息系统由技术合作司管理，等等<sup>33</sup>。这说明，系统管理者在努力为与其关系最为密切的客户服务，但这种对策可能无法有效地服务于全组织，存在着效率低下和长期成本增加的问题。评价小组发现，系统管理者之间存在竞争且定位模糊，导致工作重叠和缺失。根据粮农组织独立外部评价的建议和全面彻底审查结果，信息管理的主要改革理念已被接受，但尚未完全落实。信息技术战略将由一个高级别管理委员会统一制定，取代原来的 4 个独立委员会；另外，还将任命一个信息管理人（首席信息官(CIO)）。**这些改革的实施将最终提高系统的整合度，本研究敦促这些改革能得到立即全面执行。**

---

<sup>33</sup> Oracle 财务系统、采购和人力资源管理系统是企业资源规划系统的部分内容。从技术上讲，该系统由首席信息官负责；但实际上，除了决定使用哪个系统外，多数决定都是具体负责相关工作领域的三个部门做出。

134. 与所有组织一样，总分类账是粮农组织财务管理的基础<sup>34</sup>。财务司认为，总分类账的款目不应受到过多描述符空格的影响，改进总体项目和计划管理的问题不在 IPSAS 项目范围内。问题是，所有其他的系统都在某种程度上依托于基本的 Oracle 财务系统；从用户的角度，他们希望使用的系统应该能够与 Oracle 平台实现无缝衔接，这样才不会感觉是在另外一个环境下工作，或者重复输入同样的数据等。

135. 确定用户要求并对其进行优先排序方面存在着一些根本性的问题。实际中出现的情况往往是，紧急行动及恢复司，或者某些情况下实地用户，发现存在问题，并希望解决这一问题。他们请求一个或多个系统管理方帮助解决，有时候还为其提供资金。随后，系统管理方设计出一个可能实现所需功能的应急措施，但这种应急措施并未得到充分整合，而且似乎实地会计系统和国家办事处信息系统提供的应急措施还可能彼此冲突，而且：

- a) 未能全面综合地了解用户要求；
- b) 用户往往不清楚有哪些可能性，因此难以根据潜在能力提出自己对系统的要求。

### 5.3 有关信息技术的结论与建议

136. 本研究建议着力重视改进：

- a) 紧急活动的规划和计划管理；
- b) 实地的活动管理能力（权力下放）。

这些优先重点应反映在信息技术支持服务开发工作中。

137. **建议 5.1:** 某些紧迫任务超出信息技术范围，也就是说未来几年内，系统改进必须继续依托现有的软件平台。粮农组织在寻求问题全面解决的同时，不应推迟国际公共部门会计标准合规工作或基于结果的《战略框架》和《中期计划》。另一方面，粮农组织在**推进工作时，应保证目前的主要项目不会影响未来的改进与整合**。这一点对于国际公共部门会计标准/实地会计系统项目尤为重要。

138. **建议 5.2:** 粮农组织应对信息技术管理实行大刀阔斧的改革，引入文化变革，并在可能的情况下改变信息技术系统的供资方式。现有的国际公共部门会计标准项目，持续开展的紧急活动权力下放工作，以及需要针对实地计划建立一体化、多功能的基于结果的管理系统，这些都敦促粮农组织**应立即着眼考虑总体的系统架构，特别是实地交易方面**。应开展一次用户要求全面评估，并在评估过程中为用户提供

<sup>34</sup> 有些组织，例如在使用多种货币运作时，设有多个总分项账目。

帮助,因为用户往往难以清楚地表达这些要求,也可能不很了解系统的潜力或局限。交易的数据输入、检索和使用问题是分析的根本。该研究还须评估数据所有权和访问权限的相关问题,这些问题目前限制了数据在管理中的运用。所有未来的信息技术开发工作都应考虑该评估的结果,评估也应定期深入地不断开展(例如每4-6年)。

139. 上文已经建议(第三章),粮农组织应结合主管执行的副总干事任命的机会,针对行政及执行业务过程,包括信息技术系统,建立一个总体治理构架。

140. **建议 5.3: 近期**应在信息技术管理构架下建立一个对首席信息官负责的具有较强实地代表性的工作组,研究如何改进现有系统工作,清除冗余功能,探索尚不广为人知的功能,以及为现有系统的管理人员提出有优先排序的要求,以及:

- a) 2011年推出的首个实地会计系统版本不包含向 Oracle 财务系统(总分类账)以外的其他操作系统输入非财务信息的界面功能,文字栏除外。根据采用的模块结构,这一功能有必要在后期加入;与国际公共部门会计标准项目所需的人员和资金相比,该项工作需要更大范围的团队和资金,因其涉及实地会计系统项目和所有的操作系统;
- b) 应确定实地计划管理信息系统向欧盟委员会提供财务报告的功能作为一个过渡性的全组织对策是否令人满意;如果令人满意,这一功能应成为强制性功能,并配有按编码绘制(code mapping)等方面必要的系统文献;
- c) 由于使用美元以外的其他货币向捐赠方报告是一个财务问题,该问题应立即被纳入国际公共部门会计标准项目;
- d) 应强制性推广采购处的 Excel 记录系统,从而对可用于当地采购分析的信息立即采取临时性的改进措施;
- e) 国家办事处信息系统的功能应扩展到紧急预算外项目,近期国家办事处信息系统的功能升级最好能够涵盖当地采购订单和协议书下的承付款;
- f) 应评估现有的影子预算和支出管理系统,决定是否可以将其标准化并推广给所有用户,为用户提供某些系统支持并要求用户使用该系统,从而扭转用户系统各自为营的局面。这将使得信息交流更加容易,也更便于官员们交流彼此的工作;
- g) 应评估现有的实地计划管理信息系统预算管理功能,以决定这些功能是否可以强制性替代影子系统的部分功能。

141. **建议 5.4: 未来几年(2-3年):**

- a) 实地计划管理信息系统、Oracle 财务系统和数据仓库应继续用于保存总分类账之外的信息(实地计划管理信息系统可用于保存属性和工作

分解结构及结果链的信息），旨在逐步撤消国家办事处信息系统的业务应用，并使计划规划、实施报告及评价支持系统（PIRES）的开发与长期发展对策整合；

- b) 计划规划、实施报告及评价支持系统开发的当务之急是参照粮农组织全组织目标、国家计划目标，以及联合国发展援助框架（UNDAF）等设置规划监测功能，并赋予实地工作人员利用这一更广功能的读写权限；
- c) 应着手建立一个项目参考档案，并完全纳入数据仓库，为所有数据同 Oracle 财务系统的整合奠定基础；
- d) 如本报告其他段落已经提出如下建议：
  - i) 针对联网、信息技术设备以及管理/执行人员能力和数量，对粮农组织在各个国家的执行能力和需求开展全面评估；
  - ii) 应开发便于用户使用的业务流程文件，包括实地和总部工作人员使用的各种信息技术系统；
  - iii) 进一步重视加强对实地管理和业务人员提供与岗位相关的培训；
  - iv) 建立单个服务台，针对所有的管理和财务流程以及相关电脑化系统提供一站式服务，并在权力下放地点设置节点，方便不同时区、不同语言的用户获得服务。

#### 142. 建议 5.5: 中期未来（2-5 年）

- a) 现在的问题是，无法完全与 Oracle 系统兼容的定制系统，例如实地计划管理信息系统，应该使用多久？目前，使用定制系统的具体功能检索用户设计的报告已经常常出现困难；有时用户也很难直接下载信息。定制系统的维护可能也会耗费越来越多的精力（Oracle 解决方案，例如 Oracle Projects 或 Grants Accounting，要在分账层面上处理某些问题；随着 Discoverer 软件增加商务智能功能，这一模式可能对粮农组织很有意义）。粮农组织应考虑将所有的实地计划管理信息系统和计划规划、实施报告及评价支持系统功能都转移到 Oracle（Discoverer, Projects 等）平台，这样才能通过数据仓库实现功能的更高水平的整合与应用；
- b) 从长期来看，提出人力资源方面的综合解决方案需要协调，也需要资源，这不但涉及到合理使用人力资源中面临的财务和工资问题，也涉及到数据管理。非职员人力资源的记录可能必须通过采购分系统进行；

- c) 某些粮农组织驻国家代表处常规性的交易很少，只是偶尔承担紧急活动任务。是否应该建立一个地方性管理中心来同时为几个办事处服务，与其保持良好的电话和电子邮件联系，从而通过信息技术系统对其交易进行处理并为各办事处提供管理信息，对于这一提议仍然存在疑问。

## VI. 保证紧急活动所需的人力资源

### 6.1 挑战和问题

143. 粮农组织紧急活动人力资源管理所面临的挑战本质上与任何雇主都是相同的，即要确保能够在可控风险下及时、低成本地获取能充分满足工作要求的人力资源，同时充分尊重符合道德规范的招聘程序和雇员的正当权利。

**表 4: 紧急行动及恢复司总部人员配备 (2009 年 9 月)**

	行政和业务支持 (AOS) <sup>1</sup>	项目 <sup>2</sup>	报告费用	其他	合计
不同级别/种类的紧急行动及恢复司总部 各类合同人力资源的合计情况	135	43	8	4	190
D	3	0	0	1	4
P4-P5	18	6	0	1	25
P2-P3	17	16	0		33
G5-G6	10	1	0		11
G3-G4	39	3	0		42
顾问及服务合同 (个人服务协议)	35	17	8		60
临时性一般服务人员 (临时辅助人员)	13				13
准专业官员 (APO)				1	1
志愿者				1	1
<b>其中各类合同人力资源的比例 (按人数计算)</b>					
长期职员-合计	19.5%	2.6%	0.0%	0.5%	22.6%
D	1.1%	0.0%	0.0%	0.5%	1.6%
P4-P5	5.3%	1.6%	0.0%	0.0%	6.8%
P2-P3	0.5%	0.5%	0.0%	0.0%	1.1%
G5-G6	5.3%	0.5%	0.0%	0.0%	5.8%
G3-G4	7.4%	0.0%	0.0%	0.0%	7.4%
定期职员-通常合同期至少 12 个月 <sup>2</sup> -合计	26.3%	11.1%	0.0%	0.0%	37.4%
D	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%
P4-P5	4.2%	1.6%	0.0%	0.0%	5.8%
P2-P3	8.4%	7.9%	0.0%	0.0%	16.3%
G5-G6	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
G3-G4	13.2%	1.6%	0.0%	0.0%	14.7%
顾问及服务合同 (个人服务协议)-合计	18.4%	8.9%	4.2%	0.0%	31.6%
临时性一般服务人员 (临时辅助人员)	6.8%	0.0%	0.0%	0.0%	6.8%
<sup>1</sup> 有些人力资源同时得到行政和业务支持以及直接来自项目的资金支持，在这种情况下费用由两项来源均摊。 <sup>2</sup> 包括项目职位合同下的职员，其中有 34 名专业人员，没有一般服务人员。					
资料来源：紧急行动及恢复司					

144. 然而，要想在联合国环境中满足这些基本要求存在一些困难，因为既要满足紧急活动的需求，又要在明确的短期项目预算下聘用人员，并且：

- a) 由于后续资金无法保证，粮农组织不应增加人力资源方面无资金保障的承诺，无论是在继续受雇权方面还是补偿权方面（领导机构坚持认为预算外活动不应由分摊会费支持的预算来承担）；
- b) 人力资源应该通过灵活方式随时听候指挥，除了具备业务管理能力和在各地工作的经验之外，还要符合不同的专业技术要求；
- c) 如突发紧急情况，应非常迅速地满足急剧上升的需求；
- d) 将优异性保留为首要条件的同时，还需考虑人力资源在地域和性别上的均衡性；
- e) 为确保效率、有效性和问责制，需在人力资源库中保持有关粮农组织各项系统和要求的经验，还有机构记忆以及在机构学习环境中的积极互动情况（粮农组织是网络化的学习性组织）；
- f) 要保持人员的士气和积极性，并在可能情况下加以提升。

**表 5: 紧急行动及恢复司人力资源按合同类型和工作地点的分布情况**

	总部	实地和 下放办事处	合计
<b>约计人员总数</b>			<b>1600</b>
<b>比例分布情况</b>			
长期职员	4.2%	0.2%	4.4%
定期职员（最短 12 个月）	1.3%	7.4%	8.7%
短期职员（最长 11 个月）	0.6%	0.5%	1.2%
总部聘用的顾问及个人服务协议人员	3.8%	31.5%	35.3%
当地聘用的个人服务协议人员、顾问及国家项目人员（粗略值）	0.0%	49.2%	49.2%
非紧急行动及恢复司聘用但由其承担费用的人员			1.2%
合 计	9.9%	88.9%	100.0%
资料来源：紧急行动及恢复司 2009 年 2 月数据			

145. **人员的资历：**人员的资历似乎并不是总部或实地考虑的一项主要因素。表 6 中总结的问卷调查结果表明，紧急情况协调组中大约半数人员具有六年或更长的应急、救济及恢复工作经验，另有 30% 的人员具有至少 3 年的工作经验。总部的紧急活动相关人员的情况与此类似，其中略超过半数人员具有 5 年以上工作经验。70% 以上的人员在各自专长的领域具有 5 年以上的工作经验，在承担专业工作的人员当中，54% 拥有硕士学位，20% 拥有博士学位。

**表 6：紧急活动相关人员从事紧急及恢复活动的年数**

任职地点	2 年及以下	3-5 年	6-10 年	11-20 年	20 年以上
紧急情况协调组	21.8%	29.6%	33.8%	12.7%	2.1%
总部	17.5%	28.6%	34.9%	14.3%	4.8%

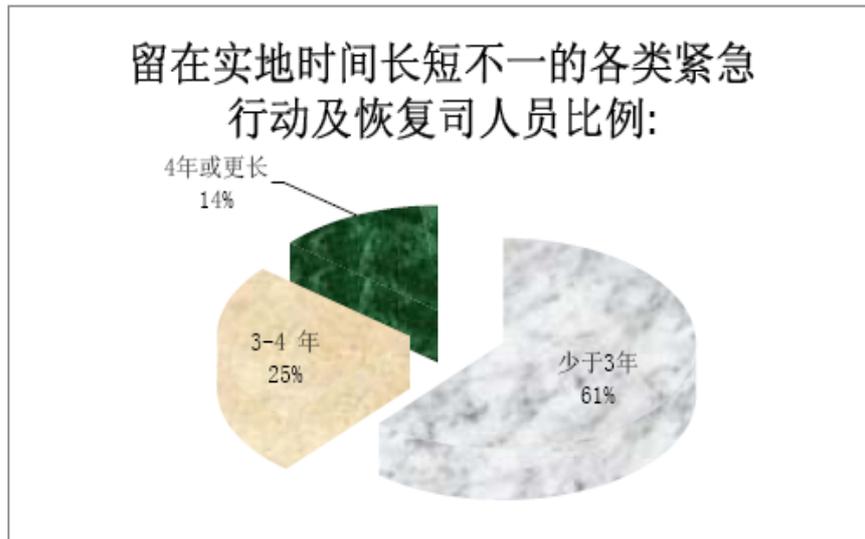
**表 7：紧急活动相关人员在各自专长领域的工作经验（如农学）**

2 年及以下	3-5 年	6-10 年	11-20 年	20 年以上
9.9%	16.6%	25.1%	25.8%	22.7%

146. 粮农组织驻国家代表在紧急活动中发挥着关键作用，并且依据目前的规定，一般需要对权力下放的紧急活动事务全权负责。在受到紧急活动影响的国家，许多粮农组织驻国家代表及其助手（助理代表(计划)）并没有开展紧急活动的经验。

147. 利用以往经验和人员配备的连续性：一个根本的问题是留住人员，利用他们在粮农组织的工作经验，特别是在实地层面。在粮农组织中的工作经验对于高效负责地执行粮农组织的程序并开展行动来说至关重要。人员更替过于频繁会导致个别紧急活动缺乏连续性，并且粮农组织要支出较高的交易成本招聘替代人员。不是所有的紧急活动都是长期的，国家层面人员的更替是可以预期的，但如上所述，紧急活动常常会出现反复，并且/或者持续较长时间，在开展大规模行动时尤其会出现这种情况。紧急情况协调组的 218 名人员接受了为此次评价进行的调查，其中 44% 具有两年及以下的粮农组织工作经验，72% 具有 5 年及以下的工作经验。总部的情况有所不同，尽管有 57% 的人员具有 5 年及以下的工作经验，但仅有 27% 具有两年及以下的粮农组织工作经验。最近对粮农组织在塔吉克斯坦的工作进行的评价就表明关键职位的高更替率会带来风险，评价过程中发现，从 2008 年 4 月至 2009 年 3 月，有 5 名协调员曾对粮农组织的计划和本组织的形象造成了负面影响<sup>35</sup>。

<sup>35</sup> 关于粮农组织在塔吉克斯坦活动的评价（2004-2009 年），最终评价报告，2009 年 7 月

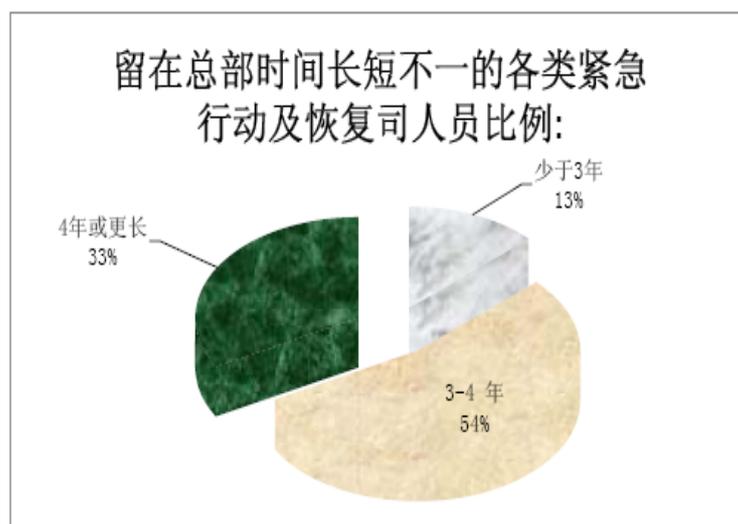


148. 应尽量采用较为长期的合同，提供职位保障，因为这样可以：

- a) 减少物色人员的交易成本和反复的招聘活动；
- b) 更有利于及时使人员到位，确保这些人员在关键时段能到指定的任职地点投入工作（人们经常反映，要求合同之间有“间隔”意味着在急需用人的高峰期，如种植季节，人员无法到位。有些情况下这是由合同的性质导致，但有些情况下则完全是规划不当造成的。正如职员休假就不应与用人高峰期重合，同样服务“间隔”也往往可以更好地得到规划）；
- c) 在必要时调遣人员快速实现重新调配；
- d) 使粮农组织更易留住有能力的人员；
- e) 有助于提升士气；
- f) 增加对粮农组织的工作方式、程序及政策的了解，提高行动效率和授权可能性；
- g) 加强粮农组织作为学习型网络化组织的总体机构记忆，允许人员以长远的观点进行规划，为机构改善而努力，而不只是应对眼前的危机。

149. 调查问卷的结果和人力资源管理司提供的数据（实地的数据不完整）清楚地表明，在实地层面，无论合同类型如何，大部分人员的工作时间不足三年，少数为四年或更长时间，而在总部，大多数人员的工作时间为三年以上，其中不少人超过了四年。形成这种情况的部分原因是紧急活动和对专门知识的要求都在不断变化，但常见原因是合同的类型，还有部分原因是资金来源：

- a) 大部分实地人员是本国的国民，尽管其中大多数是由于发生紧急情况而受聘，而且援助行动的时间远远超过四年，但无论如何他们的聘用时间仅为紧急活动的持续时间。在总部，工作人员几乎全部为业务或行政人员，可以轻易地在各个紧急活动之间进行调遣。他们也更容易接触到决策者；
- b) 总部人员的聘用主要是利用项目的行政和业务支持费用（该费用作为一项联合资金运作，与单个项目资金相比更具有可预见性），而实地人员的聘用主要是利用项目预算。那些工作时间较长的实地人员，如下放技术支持单位的人员，则更有可能被聘用更长时间，并由支持费用预算出资；
- c) 如任务明显是短期性的，并没有很好的未来资金保障，粮农组织规定两份合同之间要有一段“间隔”，即在聘用期满 11 个月后有 1 个月的间隔，在聘用期满 47 个月后有 6 个月的间隔（每年有 1 个月的间隔）。这避免了自己为这些人员承担较长期的合同承诺。在这方面，服务合同、顾问和短期职位也是一样，虽然粮农组织的做法与其他机构相似，但似乎对服务合同更加谨慎。



150. **人力资源需求的可预见性：**紧急活动对人力资源的需求并不完全具有可预见性，有时必须非常迅速地调动人员。应急活动可以在更大程度上进行规划，但目前的普遍趋势是似乎所有的紧急行动都是在最后关头才启动的。然而，一些大规模应急行动的启动确实没有预见性（海啸）；或者预见性有限（沙漠蝗虫和禽流感）。这样的紧急活动的确需要迅速调遣符合要求的人员，涉及的主题和地理位置也会千差万别。所以问题就是应如何改进快速应对能力，在这方面的改善也可能促进总体的人员到位情况。

151. **交易成本：**人力资源管理司有关个人合同期限的数据（其中下放合同签订方面的数据不完整）表明，对于顾问和服务合同（个人服务协议）签订人，2004-2007年间的平均合同期限为 3.6 个月，退休人员为 1.6 个月。这并不意味着此人没有被再次聘用，通常一个人可以在 12 个月的时期内得到 3-4 份合同，这里就涉及筛选和招聘等方面的附带费用。

152. **资金的不可预见性**是对人力资源合同签订工作的多个方面造成影响的一个问题。大部分项目的期限都为 12 个月左右，因此能有保障的资金也是 12 个月左右。由于无法预测某项紧急活动的资金总额，因此对总体人员需求进行规划就显得更加困难。同时在签订个人合同时，也很难确定是否可能从“某个渠道”获得资金。没有预算就不能聘用人员。另外，如果在资金到位前利用紧急和恢复活动特别基金来启动工作，那就会给最终的资金供给带来一定的不确定性。

153. **行政和业务支持费用支持的人员的负债情况：**粮农组织在紧急活动及恢复司的行政和业务支持费用支持的职员方面的负债似乎已经过多。紧急活动及恢复司提供的数据显示，截至 2009 年 9 月，利用行政和业务支持费用支付的长期合同职员的年度费用占 2007 年该项费用收入的 51.5%。根据进一步预计，总部和实地的定期合同职员一年内产生的负债占 2007 年该项费用收入的 66%。且不考虑行政和业务支持费用不仅要支付职员费用，而且还要支付特别顾问和差旅等方面的费用，如果该项收入回落到 2007 年的水平，紧急活动及恢复司将没有流动资金，而且还有超过 15% 的没有资金来源的职员费用负债（160 万美元）

154. 这种情况是不太可能发生的，因为紧急活动的工作量已经不断增加，按行政和业务支持费用 10% 的满额支付费用的项目比例也在大幅提高。但这些数字足以说明，要在人员构成的平衡上进行调整，从超过 12 个月的长期和定期合同人力资源向短期合同人力资源（包括 11 个月的项目职位）方面转移。

## 6.2 其他机构在签订人力资源合同时采用的做法

155. 我们将粮农组织人力资源的短期和非职员合同文书中的相关规定与联合国项目服务办公室、开发计划署和粮食计划署的规定进行了比较。在联合国项目服务办公室和开发计划署的规定中，合同期为三个月以上的当地合同签约人可以享有病假和年假。合同期为六个月以上的可以享有产假和陪产假。在联合国项目服务办公室的规定中，合同期为三个月以上的国际合同签约人可以享有年假和产假。提供的健康保险很有限，视当地或国际人员的性质和合同期限而定。在开发计划署，短期国际顾问和服务合同签约人不能享有假期、病假或任何种类的社会保障，因工作而引发疾病或伤害的情况除外。非职员合同都不提供养恤金。

156. 虽然粮农组织对当地聘用采用的是开发计划署的薪级标准，但所有调查对象都表示与其它竞争机构相比，粮农组织采用的是薪级的较低端。粮农组织向国际顾问支付的平均报酬与开发计划署、项目服务办公室和粮食计划署等机构相比也较低，尽管没有确凿的数据证明这一点，但包括独立外部评价在内的其他评价所获得的访谈信息和权力下放评价及调查问卷结果都表明，对于同类工作和合同，粮农组织提供的条件一般没有联合国系统内的一些其它竞争机构优厚。粮农组织中的一些技术司也进一步证实了这种情况，他们在招聘紧急活动所需的技术人员时，要与世卫组织和世界银行等机构竞争。

157. 评价调查问卷发现，所有紧急活动的定期、短期和顾问人员都表示，与他们认为情况更好的比较对象相比，他们对自己的职业机会感到不满意，但总部的定期人员除外。在总部和紧急情况协调组的短期人员和顾问中，感到不满意的人员比例分别升至 72% 和 73%。紧急情况协调组的所有类别的定期和短期人员都认为他们的工作保障与竞争机构相比较差。紧急情况协调组的定期、短期和顾问人员当中，超过半数对合同期限不满意。在总部的短期人员和顾问中，有 70% 感到不满意，在紧急情况协调组中该比例为 76%。紧急情况协调组的短期人员和签约人中有 69% 认为他们得到的报酬低于竞争机构提供的报酬（总部的不满意程度较低）。他们还认为自己的福利状况也较差（70% 的总部和实地短期人员<sup>36</sup>都持有这种观点）。

158. 调查问卷还发现，在实地在人力资源合同签订方面获得的授权和权限等级上也存在不满情绪。联合国项目服务办公室的授权程度很高。首席技术顾问可签订价值高达 10 万美元的合同，可批准每天达 1350 美元的费用，然后必须向首席采购官汇报。在开发计划署，国际合同签订人有权批准的费用为一天 200-750 美元（更高的费用则需要采购部门的批准）。

159. 粮农组织独立外部评价后续行动中的《近期行动计划》提出，粮农组织将在总部及总部和下放办事处之间制定一项以激励政策为基础的轮岗政策。这与紧急活动工作尤其相关。当粮食计划署推出一项统一服务时，新签订的合同中就包括一项条件，即专业人员可能要轮岗。对于现有人员来说，要想获得提升的一个前提就是接受新合同，成为统一服务的一部分。开发计划署和儿童基金会也在实施类似的政策。

160. 从与开发计划署和粮食计划署等机构的做法相比较后得出的结果表明，粮农组织与其他机构相比，不善于处理上诉，或者不善于在处理与工作人员的争端中保持坚定的立场，并且似乎过高估计了这方面的名誉和财务风险。事实上，如果缺少明确的强调人员优异性的体系，则会存在名誉风险，而且还会产生持续的资金费用（如向顾问对额外报酬的要求让步），陷于长期的争端也会产生交易成本。

---

<sup>36</sup> 此处所指的工作人员范围包括短期人员、顾问和个人服务协议签约人。

### 6.3 有关改进紧急活动中人力资源管理结论和建议

161. 评价提出了以下问题，粮农组织关于人力资源合同签订的规定和做法是否可以：

- a) 更加有效地确保人员能够及时到位，满足剧增的需求等？
- b) 更有效地（在物色人才、重复聘用等方面）减少交易成本？
- c) 更加公正充分地保持人员的敬业精神和士气？
- d) 向粮农组织和工作人员提供充分的保障，使其完成工作而同时又不带来无资金支持的责任风险？

#### 为紧急活动的人力资源提供整合供资

162. **建议 6.1:** 也许在各个计划中以整合的方式进行紧急活动的人力资源管理所面临的<sup>1</sup>最大困难就是，人力资源主要是在实地通过单个项目得到资金支持。这使得规划和留住人力资源，提供较长期合同和减少频繁交易带来成本都变得非常困难：

- a) 上文提到的联合供资带来的益处对人力资源尤其重要。建议**为紧急活动人力资源建立一个联合信托基金**。其中可以包含国家和/或计划资金（如高致病性禽流感）。这项基金可以在雇用人员时采用更加灵活的方法，实行提前规划，保证人员雇用的连续性。然后单个项目可以从该基金中雇用人员，行政和业务支持工作也可以通过这种方式雇用人员。该基金可以通过与临时辅助人员（一般服务人员级别的临时辅助人员）基金类似的方式进行运作，但其性质应当是信托基金，而不是联合账户，那样的话资金在两年期间不能正常滚动。如果同临时辅助人员基金一样，各项目支付的费用中除了人员报酬外还包括另外一部分费用，那么就有利于基金顺利地进行跨项目的合同签订，因为基金在收回每个聘出人员的成本之外将获得一些收入。该基金也可以**建立一项储备金，用于紧急撤离**，等，目前该项费用可能成为没有资金来源的负债；
- b) 正如本评价通篇强调的那样，紧急活动比想象的更具有可预见性，大多数大型紧急活动会持续数年。这就为我们提供了机会，可以大幅度改进规划工作，更好地采用计划性方法，这种做法也要拓展至人力资源领域。**人力资源计划应当构成每项紧急活动计划的一部分**，而且应当至少每年对其进行系统的审查；
- c) 在工作层面，也可以立即进行一些改善：有些紧急行动及恢复司业务人员并没有对其执行的计划中的人力资源需求进行充分的规划，并与

同事沟通，这不利于促进跨项目聘用的做法，也不利于和行政和业务支持资金的灵活结合使用<sup>37</sup>。

### 培养一支核心的紧急活动职业人员队伍

163. **建议 6.2:** 本评价的一项重点建议是粮农组织应当培养一支核心的紧急活动人员队伍，而且除这支队伍外，还应当建立灵活、具有竞争力的人力资源聘用机制，同时，要避免增加自身除了针对核心人员之外的资金、法律或道义责任。

- a) 对于除核心队伍之外的人力资源，签订合同和管理时采用的合同文书要避免给粮农组织带来超过数月的负债，也不要超出完全可预见的资金期限。出于确保竞争力、公平的目的（目前很大程度上已做到这点，但并未完全做到），针对非核心人员的文书应当包括：
  - i. 具有竞争力的报酬水平；
  - ii. 关于遣返和撤离的规定，适用于移居他国者，及去往安全区的国民；
  - iii. 健康和意外保险；
  - iv. 关于签约人绩效评估的规定；
  - v. 关于在资金不足或工作表现不佳的情况下快速终止合同的规定；
  - vi. 关于争端仲裁的规定。
- b) **核心队伍的规模:** 紧急行动及恢复司应根据在可预见将来确实可预测的业务水平（如比当前业务水平低 25%）确定其核心人员配备要求，制定关于核心人员的资金、人力资源开发和合同签订的综合性计划。据预计，按照目前的做法，针对具有 P3-4 级技能水平人员的国际顾问和服务协议所需费用比职员合同的费用低约 40%。类似的差别还体现在本国职员方面，但粮农组织在非职员人力资源聘用方面竞争力不强，所以采用更加公平和具有竞争力的一揽子办法会带来更高的费用。然而职员和非职员人力资源费用之间的巨大差异将继续存在，需要制定明确的政策，说明持有职员合同的核心队伍应有多少规模，这些政策要充分考虑资金情况、负债和人力资源方面的良好做法。

<sup>37</sup> 而且按照供资方式的要求，每次向下一个预算线移交时，必须向首条预算线的预算负责人报告，如果这样做的真实意图是联合供资，那这其实是不必要的官僚主义步骤，而且并不总是能够做到，因为短期项目预算必须在业务停止后立即终止。

### 针对核心和非核心人力资源的政策和程序

164. **建议 6.3:** 有必要制定针对紧急活动核心和非核心人力资源的政策，其内容应包括：

- a) **核心人员的下放和轮岗：**正如上文中有关权力下放的部分所述，不应将所有，甚至大部分签订职员合同的核心人员都安排在总部工作。紧急行动及恢复司业务人员应当接受正常的轮岗，到实地工作，也有必要接受调派，为期限为 2-3 个月的紧急活动服务。这将促进粮农组织的灵活应对能力，增加对实地情况的深入了解。此外，这还将提高向实地的资深人员授权的可能性，减少对这种授权的反对意见（参见关于对紧急行动及恢复司外派项目官员授权的建议）；
- b) 持续数年的紧急活动的人力资源可以获得较长期的合同（1-2 年），这有利于提升他们的积极性，也能略微减低支付的报酬水平，但这些人力资源不应被当作核心队伍成员，除非他们是作为核心人员被招聘的，并且要接受轮岗和调派。
- c) **对退休人员的使用：**对业务和技术技能的需求出现激增时，利用退休人员能够更好地提高粮农组织的应对能力，但由于对此存在一些限制条件，近来紧急行动及恢复司对退休人员的利用相对有限。联合国大会和领导机构对限制利用退休人员制定了原则，而限制的根本原因是为了防止长期和中期职位都由退休人员担任，不利于按照负责任的人员替换规划和机构记忆转移的原则下招聘新的人员。限制规定的本意不是削弱联合国系统应对紧急情况的能力。建议对于紧急活动，应当允许毫无限制地利用退休人员，由其承担通常不会由任何类型的职员（长期、定期或项目职员）承担的任务<sup>38</sup>；
- d) **人力资源开发、培训及能力要求：**
  - i) 无论是实地还是总部的核心人员都应当具有适应其能力发展需要的人员发展计划。目前迫切的需求就是通过粮农组织现有的程序和信息技术系统，对这些人员进行规划方面的培训，并培

<sup>38</sup> 在 2006 年为退休人员签发了 13 项特批，但众所周知这种做法正在变得越来越困难。

<sup>39</sup> 各种评价都在不断提出此建议，最早可追溯至 2004 年关于权力下放的评价。

<sup>40</sup> 确实构成聘用关系的顾问工作通常是免税的，而个人服务协议并非如此。而且目前粮农组织将个人服务协议作为一次付清合同的做法在紧急活动情况下并不合适，服务的天数和任何差旅活动都需要另做安排。

训他们更加整体高效地进行计划管理和开展计划活动。在紧急活动延续时间较长的国家内，非核心人员也需要得到必要的培训以履行其业务职责，特别是关于粮农组织程序和系统方面的培训，而专业人员则需要接受关于粮农组织的政策的培训，并就其工作的整体背景情况进行简要介绍；

- ii) 有重大紧急情况风险国家中的粮农组织驻国家代表的核心能力中应包括在紧急活动方面的能力<sup>39</sup>；
- iii) 在采购方面，如紧急行动及恢复司业务人员，尤其是实地的工作人员，具备一定程度的能力，可以给予他们采购和人力资源合同签订方面的授权。同样的做法也适用于开展大型计划（紧急和开发计划）的粮农组织驻国家代表处的行政人员。负责单位要制定能力要求和测试办法，这样就可以对国家和国际官员进行认证，授权他们直接负责开展某些行动；也可以用同样的办法为负责向 Oracle 系统和实地会计系统中录入数据的一般服务级别人力资源制定类似的能力概况和测试办法。通过能力测试是岗位要求之一，就像目前对打字和语言能力的要求一样，但测试最好在工作一段时间之后而不是聘用之前进行；
- iv) 同样，如上所述，紧急活动相关人员在得到技术单位的批准后并在其支持下，可以提供指定的技术服务，承担特定的审批任务（要强调，这种做法不应导致紧急活动中指定负责采购或人力资源活动的官员也承担这些行动的技术审批工作，必须保持职责和权力的分离）；
- v) 实地行政人员，尤其是粮农组织驻国家代表处之外的工作人员，很少有机会参加总部的正式课程，目前也难以明显改变这种状况。应当有更多的分区域培训活动，有必要将网络学习作为唯一适用于大多数实地人员的未来学习方式加以发展，同时在采购任务期间开展在职培训。由网络学习资源支持的在职培训常常是最有效的，能力测试既可以提供学习的动力，也可以提出对学习的要求；
- vi) 支持由紧急行动及恢复司建立一个人才库，用来记录所有人力资源的资历档案。实地可以通过国家办事处信息系统使用该人才库（见有关信息技术的论述）。该人才库可以支持高效的人力资源调配和上文所述能力的开发利用，以及人员轮岗等工作。

但是，人才库的建立过程中也许需要有选择性，因为如果条目过多会使其不易使用。人才库应仅包括目前随时可用的人力资源，并且有必要规定在人才库中添加能力和绩效评估资料，但目前并没有这样的规定；

- e) **正如上文对资源管理的论述中指出，如有操作可能，应在合同中规定签约人（而不仅仅是粮农组织职员）要对粮农组织的支出和合同等授权内容负责，对必要的系统有访问权限；**
- f) **授权：**关于向实地的人力资源活动授权的系统性考虑与采购方面相比较少。人力资源方面同样非常需要授权，有必要就此制定标准；
- g) **合同文书：**对其他机构采用的合同文书和联合国行政法庭及劳工组织法庭进行的研究发现，从法律上看，事实上粮农组织停止在人力资源工作中使用其他机构采用的顾问或其他人员任命形式后并不能获得比目前更大的灵活性，唯一的区别是，服务协议有时确实比粮农组织的个人服务协议更加清楚地规定，合同的签订并不产生聘用关系，也不提供诉诸于联合国系统行政法庭的权利：
- i) 对非核心人力资源应考虑**更多地采用服务合同（个人服务协议）**。具有竞争力的服务合同，可以使粮农组织成为更有吸引力的雇主，但与顾问形式相比不会有助于节约成本<sup>40</sup>，只是在灵活性和责任方面带来优势。在这方面，服务合同（个人服务协议）与顾问合同不同，顾问合同明确构成聘用关系，因此可以在劳工组织法庭提出申诉。非职员合同不构成聘用关系，不提供诉诸于行政法庭的权利，当提出申诉时，个人服务协议等非职员合同中的这些条款在仲裁中几乎总是得到支持：
- 如条款规定明确，服务合同的期限可超过 11 个月，其中没有间隔的要求，不会产生责任；
  - 服务合同可以说明签约人将在本国或其他国家提供服务，并在同一份合同中具体说明在本国工作时和在国外工作时不同的待遇条件。这将对国家项目人员新安排的有益补充，新的安排允许对国家项目人员进行更加灵活地调动，主要是通过在其合同中对间隔期做出规定，并且依据有权回归国家项目人员职位的国际条款再次对其进行聘用（同样会造成较高的交易成本）；

- 服务合同应当比目前更加明确地说明提供的人力资源服务不构成聘用关系，因此不能诉诸于联合国系统行政法庭。根据良好人力资源规范，服务合同应当规定在发生争端时进行独立仲裁；

- ii) **实地项目专业人员合同：**正如目前的情况，为留住有能力的国际职员，可以同样在行政和业务支持费用项下更好地利用实地项目合同（由项目预算资助的有固定岗位的人员 – 这类人员可以跨项目提供服务，以及提供行政和业务支持）。这类合同在总部和实地均可利用，而且行政法庭的先例表明这种合同不会产生长期受聘的权利；
- iii) **国家和区域项目人员：**自 2009 年起，紧急行动及恢复司聘用的国家项目人员可以在试用的基础上被聘为派驻其他国家的顾问，聘用时间最多为六个月，如国家项目人员的职位能够得到持续的资金保障，则有权在期满之后回归原来的职位。这些安排受到了欢迎，应当持续下去。同样，无论是通过利用服务合同还是新类别的合同，也需要按照类似国家项目人员的条件让区域项目人员能够为跨境紧急活动服务。

## VII. 紧急活动中的采购工作

### 7.1 背景

**粮农组织手册章节：**本章参照的粮农组织手册章节是“502 – 采购”和“507 – 协议书”。

165. 2004-07 年期间，采购在粮农组织紧急活动支出中占 57%，所以，要想提高紧急活动的效率和有效性，采购的重要性无须质疑。

166. 在处理采购的方式上，全世界公共部门与私营部门之间的两个根本差别在于与供应商的沟通程度。私营部门与供货商谈判时，更倾向于与其建立更长期的合同关系，而不是频繁进行招标。为避免串通合谋和腐败，确保公众信心，公共部门更强调封闭式招标过程，广泛发布招标公告。经合组织的准则和欧盟规则均要求这样做，但值得注意的是，为所有成员国<sup>41</sup>设立公共部门采购标准的欧盟，却具有紧急援助中免除招投标要求的具体条款。

167. 与私营部门的很多做法相比，公共部门的流程是要付出代价的。公共部门的流程中交易更为频繁，不太可能与供应商建立长期关系。在保留公共部门采购前提条件的同时，减少其缺点，是本报告的基本考虑之一，同时我们也认识到紧急情况与时间限制较少的采购活动之间是有差别的。

**表 8：按采购规模分类的比例分布**

美元采购值	2007 年	2008 年
25,000	53.1%	54.1%
50,000	11.1%	8.4%
75,000	7.1%	5.7%
100,000	6.0%	5.4%
250,000	13.9%	13.6%
500,000	4.3%	7.7%
1,000,000	3.0%	2.7%
>1,000,000	1.5%	2.5%
	100.0%	100.0%
资料来源：A. Graham（采购处数据）		

168. 我们发现，粮农组织对采购和服务承包工作进行了深入细致的研究，并努力追求改进，相关的管理人员也普遍承诺要落实改进。于 2010 年 1 月 1 日生效的经

<sup>41</sup> 欧盟采购指令（2001）。

修订的粮农组织手册章节“502 – 采购”反映出了几项改进内容，其中包括将粮农组织驻国家代表的采购授权额度提高了一倍，从 5 万美元提高到 10 万美元。对于用于从非商业性实体，如政府部门和非政府组织采购服务的协议书，目前即将完成手册章节（507）的修订草案。据悉，除了协议书之外，还将单独开发一种与服务类合同不同的方式，专门针对和机构签订小额协议进行项目类活动。

169. 多数主要双边机构和国际金融机构采购和签约活动都受《巴黎宣言》、《罗马宣言》、《约翰内斯堡宣言》和《阿克拉宣言》的制约，联合国系统是这些宣言的签约方<sup>42</sup>。《罗马宣言》要求捐赠方尽可能统一其程序和做法，充分将发展援助纳入实施伙伴的财务管理和问责框架中。重点放在最大程度地利用受援国的国家政府体系，并提供直接援助加强这些体系。该宣言还指出，采购工作应有助于加强国家私营部门的发展。在紧急情况下，粮农组织几乎无法利用受援国政府的采购体系，其它机构也基本如此。然而，更重要的是这些宣言的精神，即利用捐赠的援助进行采购是一项发展工具。粮农组织将如何更好地服务于这个目的并不是本研究的主要重点，但本报告最后一章仍将就此进行讨论。

## 7.2 采购模式和需要改进的方面

### 采购模式

170. 粮农组织采购消耗性和非消耗性物资，并通过与商业实体签订合同及通过协议书从非商业实体（即政府机构、非政府组织和大学）采购服务。商业性服务最多可以包括 15% 的物资。粮农组织为紧急活动进行的采购可划分为以下几大类：

- a) 产品，包括：
  - i) 农业、渔业和林业投入物，包括种子、工具、化肥、船只和渔具；
  - ii) 动物卫生产品；
  - iii) 农药；
  - iv) 信息技术和通讯设备；
  - v) 车辆。
- b) 服务，包括：
  - i) 由非政府组织和类似行动方分发投入物等；
  - ii) 实验室服务，如针对高致病性禽流感；
  - iii) 飞机合同商等，如控制蝗虫的喷洒行动。

---

<sup>42</sup> 几个联合国机构已单独签署了本宣言，联合国发展集团（UNDG）代表签署了该宣言，粮农组织是该集团成员。

171. 历史上，粮农组织在任何一个市场中均不是上述任何一类物资的大买家。所以它并不具备成为一个主要客户的价格优势（除了采购当地生产的种子这样的少数案例）。在这方面，粮农组织有别于在紧急情况中进行采购的很多其它机构，比如采购种类虽少但交易量巨大的世界粮食计划署。

172. 2008年，紧急行动及恢复司通过总部采购的总额（即实地采购订单和总部启动的采购）从2008年之前三年的约4000万美元增长到5290万美元。2007年和2008年，通过总部的采购分别为397批次和442批次。2007年和2008年中均有半数以上的单笔采购总额少于2.5万美元，不到四分之一超过25万美元。在这两年中，超过100万美元的采购分别占1.5%和2.5%。2008年，通过总部和下放办事处采购的化肥、农用手持工具和种子的总价值达到了6560万美元。

173. 平均而言，2006-2008年间，紧急行动及恢复司的总部采购额是4380万美元，最低年为2350万美元，最高年为5290万美元。**按价值计，实地启动的交易比例已在上升。**表9显示，2008年（以价值计）源于实地的订单中：化肥占38%、工具和机械占71%、种子和种植材料占66%。表10总结了从实地会计系统归纳的2007-08年实地授权采购的主要品目。可以看出，2008年采购总量中45%是种子和种植材料，另外16%是农用工具。

174. 无论是实地还是总部采购，工具和种子通常源自当地，而化肥和农药，尤其是较大的化肥和农药，往往在国际上采购（因为这些物资多数都不是由受援国生产的）。对于种子，如果要想让品种适应当地的农业生态系统和当地口味，就必须当地采购。尽管工具不一定是本地生产的，但必须要适合当地条件，船只和渔具也是如此。

175. 化肥的采购量相对较小（甚至包括欧洲委员会的计划），在2008年达到创纪录的年采购量1350万美元，2009年会更高，但仍然相对较少<sup>43</sup>。大型化肥公司和主要贸易商通常对这种购买量没有太大兴趣，采购处基本上通过较小的贸易商/经纪人采购，在过去的4年中（2005年到2008年初）通常与欧洲和亚洲的12到15家公司打交道。在供应链发育良好的少数国家，比如巴基斯坦和阿富汗，也使用过当地贸易商。在洪灾和地震灾难之后，采购处每2到3个月为巴基斯坦签发数量从150吨到最高纪录4.4万吨的采购订单。单笔采购订单和单个国家的平均订单量是300到500吨。

---

<sup>43</sup> 尤其是在2008年4月，每吨磷酸二铵的平均价格已达到1130美元；重钙1030美元；尿素450美元，氯化钾490美元。

表 9: 源于实地的化肥、工具和种子订单价值和比例

	订单值 (百万美元)			价值比例		
	2006 年	2007 年	2008 年	2006 年	2007 年	2008 年
化肥						
总部	4.3	2.8	8.3	76%	46%	62%
实地	1.3	3.2	5.2	24%	54%	38%
小计	5.6	6.0	13.5	100%	100%	100%
工具和机械						
总部	0.8	2.2	3.4	12%	24%	29%
实地	6.1	7.1	8.2	88%	76%	71%
小计	6.9	9.3	11.6	100%	100%	100%
植物和种子						
总部	7.1	11.7	13.9	38%	38%	34%
实地	11.4	19.1	26.7	62%	62%	66%
小计	18.5	30.8	40.6	100%	100%	100%
资料来源: A. Graham (采购处数据)						

176. 在粮农组织紧急活动中, 商业服务合同明显少于采购。最近几年, 涉及大型服务合同的活动包括为蝗虫防治活动租用飞机, 以及伊拉克泵站的恢复。

表 10: 实地的主要采购比例 (2007-08 年)

种子和种植材料	44.7%
工具	15.7%
化肥	7.9%
牲畜	7.5%
兽药	7.3%
车辆	7.1%
信息和通讯设备	5.2%
动物饲料	3.8%
农药	0.9%
资料来源: 由 A. Graham 从实地会计系统提取	100.0%

177. 协议书是为紧急情况提供支持的非常重要的一种方式, 尤其是与非政府组织签订协议书, 由其向受益人直接分发投入物。通常不经过公开竞争过程, 而是直接授予协议书。对于实地经手的协议书目前没有单独记录。在 2006-07 年间, 紧急行动及恢复司每年通过总部处理大约 80 份协议书, 平均总价为 885 万美元, 就数量而言仅占通过总部处理的协议书的 8%, 而就处理的价值而言则占 26%。

178. 在以下方面，粮农组织尚未制定出有专门针对性的文书：

- a) 直接向受益人提供券证，由他们从贸易商那里购买投入物（比如，目前由中介机构组织的种子交易会）；
- b) 向国内小型私营企业家提供像非政府组织或政府实体适用的协议书类似的合同。很多协议书中还包括为该机构提供能力开发的内容，并将之与提供服务结合起来；
- c) 与有别于公司的个人或注册的非政府组织签订合同，由他们运送某项产品，如运送由造船商造好的船、营销设施的恢复或运送直接由农民生产的种子。

按目前要求，这些行动要么通过中介完成，要么按照原本不是为这些目的设计的程序作为特例处理，比如，按当地日常劳动力雇佣办法处理，或者依照粮农组织手册第 502 节下的特别采购条款处理。

**表 11：2006-07 年间经总部处理的协议书**

年度平均量	数目	价值（百万美元）
总部为紧急情况签发的协议书	80	8.85
为紧急情况签发的协议书占总部协议书总量的比例：	7.8%	25.9%
以下协议书的比例：		
小于 2.5 万美元	16%	2%
2.5-5 万美元	20%	7%
5-10 万美元	43%	30%
10 万美元以上	21%	61%
资料来源：采购处		

## 时间

179. 据采购处报告，提交采购申请到获准之间的间隔时间一般平均为两个月，平均交货间隔时间为一个月。在此期间，招标准备时间为 4 天，投标期为 9 天，财务评价为 5 天，技术评价是 22 天。这些均为平均数，没有区分出最好和最糟糕的情况。这段时间里也没有包括准备采购申请的前期工作，通常会在此基础上再增加两周，同时也没有包括向受益人交付的时间，可能又要再加 4 周（比如要在包装袋上标出捐赠方和/或粮农组织的标识等，可能进一步延长交付时间）。本次评价开展了一些案例研究，表 12 列出了常见的采购模式。

180. 如果采购需要经过招标程序，那么我们发现，包括向最终受益人送货时间在内的全过程平均至少为 4 个月，也可能为 5 个月。如果认为将招标改变为无正式招标的直接采购，就能彻底避免所有评价等工作，这将会是个误解，但从表 12 中可以看出，这样做确实有可能节省至少 1 个月的时间，交易成本也将随之降低。不经过竞争性投标的直接采购有时被用于严重的紧急情况，但需预先得到采购委员会的批准。

**表 12: 采购行动平均持续时间案例研究结论**

		平均 占用天数	总天数
规划	规格、与实地联络、技术审批、确定初步供应商	14	14
	在技术规格得到批准之后，紧急行动及恢复司向采购处下发采购要求的时间	4	18
招标	完成供应商名单需要的时间；准备和启动招标的时间（此项平均天数中包括由于申请被退回紧急行动及恢复司和/或技术单位做进一步处理而导致的拖延。采购处估计，如果申请能一次性符合要求，时间应该是大约1周）。	19	37
	从发出邀标函到投标截止日	11	48
	收到投标书，标书评价（其中技术评价所需要的时间是22天，商业评价是13天）	22	70
采购并向国家运送	签发采购订单	14	84
	运送至目的地港口/机场，检验、检测和放行	35	119
交付给受益人	从货物运达国内到分发到受益人	25	144

181. 即便是采用直接采购，平均送货时间也要至少 3.5 到 4 个月。当双峰雨育生产或灌溉生产（一年两季）中突然发生紧急情况时，要赶上下一个种植季节是很难的。在单峰（一年一季）情况下，也许能赶上下一个种植季节，但这取决于灾害发生的时间。如上文所述，大多数紧急活动是长期性/或并非突如其来，因此需要加强紧急情况中的规划工作，包括采购工作（对多数紧急计划而言，在规划过程中需要采购专家的参与）。

182. 表 13 列出了不同类别采购招标的技术评价以及标书处理工作平均所需的天数（依据 2007-08 年的交易情况）。技术评价时间上的差别，在反映出问题的复杂性（有关技术支持的问题请参见上文相关论述）的同时，还反映出主管技术单位的人员能力水平以及对此事的重视程度。可以看出，所有评价时间均超过 10 天（除喷洒设备和动物饲料外），有些似乎长到令人费解，比如评价车辆耗时 28 天。所有情况下，它们都可能反映出技术单位、紧急行动及恢复司和实地之间的反复磋商。

导致招标准备时间出现较大差别的原因也很难理解，可能其中部分原因是规格过于复杂，而且要确定潜在投标方存在困难。在紧急情况中以价值计算的主要产品（种子、化肥和工具）中，要特别注意缩短工具的采购时间<sup>44</sup>，况且发射器和车辆采购所花时间亦令人担忧，因为这些对于开展紧急活动是不可或缺的。

**表 13: 采购不同类型产品的技术评价和招标准备时间**

	技术评价	招标准备
	(天数)	
种子	17	9
化肥	15	6
农具	21	16
机械	24	52
泵	19	85
渔具	21	28
动物饲料	8	6
农药	22	19
喷洒设备	3	15
兽药和疫苗	23	9
发射器	33	5
车辆	28	35
资料来源：全面彻底审查附件 G		

## 过程

183. 缩短采购时间，削减交易成本的努力一直没有停止过。所有采购过程中大多数步骤均由采购处以外的实地办事处、各技术司和紧急行动及恢复司负责，对于大宗采购，主要在实地由紧急情况协调组/粮农组织驻国家代表负责。采购处应支持和推动对该过程进行改进，但主要由其它单位负责具体实施。

184. 资金的落实是导致采购中出现拖延的一个主要原因（参见上文中对紧急和恢复活动特别基金的讨论，其中提到采用潜在方式扩大基金范围，提供预支款项）。采购中出现本可以避免的拖延情况主要由以下情况所致：

- a) 规划不足，孤立管理项目，而不是将其作为一个整体计划进行管理；
- b) 对规格的界定太含糊，对技术支持的论述部分中就此提出了解决办法；
- c) 职员对过程的了解程度，这与人员配备的延续性有一部分关系，与培训也有一部分关系，在有关人力资源的论述部分提到了这一问题。

<sup>44</sup> 紧急行动及恢复司原则上同意，从 2010 起在农业服务司（AGS）中设一名紧急情况官员。

185. **准备工作：**规划已有改进，但如上所述，需要更深刻认识到进一步改进工作的潜在益处。采购计划时有时无，即便有，也几乎都没有考虑是否能够按期完成工作、能够保证必要的供给等问题。此外，从这样的情况来看，全面彻底审查强调对采购规划的改善是有道理的。上文对信息技术的论述中已提到针对综合性计划规划和管理而改进信息技术支持的必要性和可能性，而关于技术支持的论述部分则提出了有必要提供更多的指导性材料、数据库和开发组织业务情报，包括针对采购提供此类服务。在国际公共部门会计标准/实地会计系统项目正式实施之前，采购处正在设计一项简单工具，作为一种临时措施，来记录和汇总实地采购信息，但这应该是一个平行的系统。

186. 在大型紧急情况下，采购处确实在相对较早的时候就启动了采购团组。这些团组通常只有一个人，并且在整个采购任务期间给予此人以较高水平的采购授权，此人与当地人员合作进行第一轮大采购，并在此过程中开展一些培训工作。近几年，每年都有 5-8 个紧急活动团组，总计每年大约 90 人日。然而，可参加这项工作的职员资源非常有限。除了紧急情况之外，几乎从未为其它目的派过采购团。

187. 当提前预测到需求，且采购量大到足以引起潜在投标商的兴趣时，粮农组织已开始采用提前招标（无资金承诺的招标）的办法。有时发现这种方法存在问题，因为对整体计划的数量和规格缺乏前瞻性规划，而且部分实地官员和紧急行动及恢复司官员并不充分了解此举的可能性，因此在资金真正落实之前不愿意启动预招标过程。在采用提前招标时，我们还发现，真正到了下订单时，却发现合格的中标者已无法提供所要求的数量或满足规格要求。另外一种可能性是向正在进行的招标活动中添加一项新的采购内容，但这样的机会很难得，而且信息技术系统目前还不支持对此进行便捷的查询。

188. **物有所值和效率：**为寻求最大限度地保证钱花得物有所值，粮农组织对采购价格的重视程度超过其它考虑因素<sup>45</sup>。在物资（而非服务）评估标准中，必须将 80% 的权重放在价格上。有人可能会说，好的规格要求，包括时间要求，就意味着要把价格作为主要的考虑因素<sup>46</sup>。前瞻性规划的重要性已经得到强调，内容通常应包括当地市场有哪些物资可以满足需求，潜在供应商的能力等等。然而，通常都没有做到这一点，这也压根不是规划过程中的要求。

189. 在彻底弄清规格要求等之后，不得不重新招标的情况也并不罕见，而且规格常常也不能定得过于严格。通常最好留有一定的灵活度，尤其是在紧急情况下，现

---

<sup>45</sup> 对怎样才算物有所值并没有普遍认可的定义，但所有审计和评价定义均注重以最低的成本从价格、时间和质量上实现项目结果这一概念。手册第 502 节中使用的定义并没有充分反映出这一点。

<sup>46</sup> 目前，规格要求可能在规幅度之内对权重的分配各不相同，似乎难以适用众多不同类别的紧急采购。

场对需求的详细了解往往是逐步积累起来的。在这样的情况下，预采购研究就显得很重要，它能够很好了解市场和弄清规格要求。如果已经对市场进行了充分的研究，那么公开招标只会增加时间，而不太可能会增加有效标书的数目。

190. 采购过程中还可能有以下问题：

- a) 实地会计系统存在缺陷，这意味着实地的当地采购活动无法作为负债输入系统。随着实地会计系统的升级，这项功能将最终得以解决，上文关于信息技术的部分已对此进行了讨论。目前，协议书也不一定能作为承付款输入 Oracle 系统，这给确定未支付的资金承诺总量会带来严重问题<sup>47</sup>。
- b) 粮农组织的供应商信息库不够完善。就不满意的采购活动编写了评估报告，但并不是所有采购活动都有评估报告，评估结果没有系统地记入供应商的档案，而且信息也不易调取。据报告，这可能已造成向表现不佳的供应商再次下订单的情况，随着集中进行的采购减少，某个单位职员头脑中的机构记忆就不断减少，问题可能会变得更加严重。全面彻底审查对信息不足方面也相当重视。
- c) 粮农组织的流程要求对报价进行技术评价和商业评价。紧急行动及恢复司声称，作为预算掌管方，该司通常还就业务需求开展评价，但这不是粮农组织的业务要求，虽然它应该成为粮农组织的业务要求；
- d) 当使用协议书和非商业服务供应商签约时，经常假设只有一个供应商可以提供服务（有时也采用竞争的方式，但不多）。对于在紧急情况下提供服务的非政府组织来说，这个假设并非总能站得住脚。的确常常出现只有一个供应商的情况，但由于缺乏明确的标准，无法确定在何种情况下要求采用招标，所以在紧急情况下使用协议书的说法并没有充分的理由，就像在商业采购中一样。

191. **采购权限：**表 14 列出了 2009 年采购合同和协议书的权限，并与 2010 年 1 月 1 日生效的新采购权限（商业合同和采购）进行了比较。表中值得注意的重点包括：

- a) 商业合同和协议书的授权等级存在差异；
- b) 给予紧急行动及恢复司司长的最低等级商业采购权对于商业采购或服务合同来说为 5000 美元，而对于协议书来说，经技术合作部助理总干

---

<sup>47</sup> 拟议修改的关于“协议书”的手册章节建议，超过 10 万美元的所有协议书应录入 Oracle 系统，但这样仍然会导致有很多大额承付款没有被考虑在内。

事批准后则可高达 100 万美元。尽管协议书和商业采购合同的用途不同，但这一做法可能错误地鼓励紧急行动及恢复司很快倾向于使用协议书而不是采购合同，这样可能不利于国家私有部门的参与，尤其是在服务方面；

- c) 向紧急情况协调员进行采购授权存在困难，不像向项目经理授权那样容易，因为在这些项目中，粮农组织驻国家代表是预付账户的唯一管理方<sup>48</sup>；
- d) 总部与下放办事处之间授权等级存在差异，同等级别的职员和职务在总部的商业采购合同授权等级就要低得多，而协议书的授权等级却高得多。

**表 14: 采购权限等级 (最高额)**

	商业合同(手册第 502 节)		协议书
	2009 年	修订后 (2010 年)	目前
行政服务司 (AFS) 司长, 需经采购委员会批准	无限额	无限额	不适用
采购处处长	10 万美元	20 万美元	不适用
行政服务司可能给出的最高普通授权 <sup>a/</sup>		无限额	不适用
行政服务司可能给出的最高特别授权 (1 份合同)		无限额	不适用
紧急行动及恢复司司长	4 千美元	5 千美元	20 万美元 <sup>b/</sup>
紧急行动及恢复司司长给予处长和紧急情况协调员等的可能最高授权	4 千美元	5 千美元	5 万美元
区域代表	15 万美元	20 万美元	10 万美元
区域代表可能给出的最高普通授权	无 <sup>c/</sup>	无 <sup>c/</sup>	无 <sup>c/</sup>
区域代表为各国紧急活动可能给予的最高特别授权 (1 份合同)	无 <sup>c/</sup>	无 <sup>c/</sup>	无 <sup>c/</sup>
在就任国的分区域代表	7.5 万美元	15 万美元	2.5 万美元
粮农组织驻国家代表	5 万美元	10 万美元	2.5 万美元
粮农组织驻国家代表给予紧急情况协调员可能的最高授权 (如果由紧急行动及恢复司执行, 不清楚是否适用)	无	5 万美元	无
a/ 行政服务司司长有权向本组织的任何官员授予无限额的采购权			
b/ 如经技术合作部助理总干事批准后, 则为 100 万美元			
c/ 紧急行动及恢复司执行的紧急项目无此项授权			

192. 如果粮农组织希望减少交易次数, 并使自身成为一个重要客户, 那么**集中采购形成规模**可能非常重要。但不要过分夸大这样做的可能性。正如上文中对采购总额的论述中所提到的那样, 粮农组织在自身涉足的所有市场中均是一个相对较小的

<sup>48</sup> 有关权力下放的内容中提到, 应给予紧急情况协调员更多的灵活权来支配预付帐户, 而且有些粮农组织驻国家代表不愿负责紧急活动的采购和财务管理。可能在挑选粮农组织驻国家代表时, 并没有考虑他/她管理大额预算的能力。

角色，当然有时在纯粹地方性市场中是个例外。与目前相比，更大力度地采取跨项目采购规划和计划的做法可能有助于形成规模。需要寻找途径，避免在交易密集的过程中按照资金来源（项目）为同一计划向同一供应商单独、分散地下采购订单的现象。

193. 与粮农组织相比，很多采购量较大的组织更倾向于采用框架协议和合同。对于电脑、家具和餐饮等，粮农组织的确也采用框架协议，一开始就将价格确定下来，并在合同中规定了价格调整方法，但清单式采购机会仅限于紧急情况中诸如车辆、发射器和电脑等对于后勤服务而言非常重要的物资，而不是粮农组织向受益人提供的品目，因此就不能形成大批量采购。

194. 与此相关的一个事项就是储备物资或任何类型的投入物以应对紧急情况，就像世界粮食计划署储备粮食、应急车辆和通讯设备一样。联合国儿童基金会和红十字会也储备其他应急物资，包括医疗物资。然而，粮农组织在各类紧急情况中需要提供的物资种类较少，而且各类情况下有较大差异，有时甚至还涉及易变质商品（比如种子）。

195. **与其它机构联合采购：**全面彻底审查认为，设在罗马的各机构进行联合采购（主要是服务承包）是潜在增益的一个重点领域。然而，**在应急活动领域中，潜力是有限的。**想要与其它联合国机构进行联合采购，并利用设在布林迪斯、迪拜等地的联合国人道主义应急仓库，并不像表面上看起来那样有吸引力。粮农组织相对大宗的采购中，仅有两类设备与联合国其它机构相同，即车辆和信息技术设备。车辆可以从统一的联合国项目服务办公室清单上采购，而采购处认为，其价格和交货情况通常并不具备优势。但如果粮农组织下放办事处认为从清单上采购具备优势，他们也可以超越自身的采购权限从联合国清单上采购物资。对于信息技术而言，粮农组织已与戴尔签订了合同。

196. 人道主义应急仓库储备物资以供运送，这些物资是各机构的财产，通常不是联合采购的。有时也会储备为数不多的一些车辆和信息技术物资，供紧急情况下及时发送。因为这些物资需要提前采购，因此问题就在于资金该如何落实。通过推迟向在总部采购电脑的单位交货的简单权宜之计，粮农组织已在总部留存了一些电脑。通过进一步拖延交货，就可以增加以这种方式留存的电脑数量，并且部分电脑可以保存在布林迪斯（据了解，目前人道主义应急仓库中联合储备的是 IBM，而粮农组织不支持 IBM，它与戴尔签有合同，这就带来了一个不利因素，因为在紧急情况下粮农组织通常要与世界粮食计划署共享设施，而这时粮农组织就必须具备一个不同的硬件平台）。同样通过延迟交货的策略，也可以留存几辆车，但车辆是用于实地的（车辆不是为总部购买的），这样做可能不太实际。据了解，世界粮食计划署有时允许粮农组织从该署购买或租赁车辆，但他们很自然会优先照顾自身的工作。

197. 粮农组织已经在后勤服务上依赖于世界粮食计划署，为此已签订了框架协议，但是不清楚该协议是否已纳入这两个组织的行政手册。

198. **透明度和合规报告**对货商、捐赠方和受益国对采购的信心均很重要。除了加强机构能力之外，全面彻底审查还提出要强化合规监测和检查，这需要与更大力度的权力下放结合进行。对超过一定规模的所有采购活动的供应商以及中标者的信息进行公示，在目前尚未做到，但曾在伊拉克的采购活动中进行了实践，且毫无问题，况且这也是目前欧盟委员会在授予 10 万美元以上合同时采用的做法。有关供应商的清单没有对公众公开，也没有系统性的绩效评级。

199. 以前，合规情况在采购处交易管控过程中要接受审核，同时还要接受内部和外部审计和检查。粮农组织目前正在努力加大事后控制和基于风险的审计和检查工作的重视力度。但同时，除了强调欺诈、串通合谋或未能实现物有所值的风险外，粮农组织也在继续强调遵守规则，采购处和紧急行动及恢复司发现，由于撰稿人和职责范围不同，审计和评价建议中存在不一致的情况，有些强调效率和物有所值的原则，而另外一些则重视严格遵循规则。

#### **加强粮农组织内部机构能力**

200. 全面彻底审查认定有必要强化采购咨询职能，并在采购支持性分析和信息系统方面取得相关改进。该审查还赞同将大多数交易处理职能移交给共享服务中心，增加权力下放力度，加强负责采购人员的能力和赋权。回收的问卷也突出表明有必要对实地人员进行采购培训，而审计、评价和管理报告也经常验证这一点的重要性。全面彻底审查还进一步建议，要对工作人员的采购能力进行测试和认证。

201. 随着权力进一步下放和把实地采购订单录入 Oracle 系统的工作移交给共享服务中心，采购处的角色已从处理交易和审查为主，转变为提供采购支持的职能，包括制定政策。采购处负责总部的所有采购任务和实地超出授权范围的采购任务，还负责限额内的实地采购申请。采购处称，对本处任务的任何削弱都将降低其制定政策的能力，但如果它整天忙于支持其它部门和处理大宗交易，那么这种说法就值得置疑。目前（2009 年 11 月），采购处在岗<sup>49</sup>的有 24 名一般服务人员<sup>50</sup>、5 名专业人员和 D1 级职员。有四名咨询专家负责专业任务，还有一个咨询专家小组在执行一个供应商管理项目。如果想要采购处更好地起到为得到授权的其他人员提供更多支持的作用，似乎在其人员配备上就应该有所调整，要有更多的专业人员，当然我

---

<sup>49</sup> 一个 P1 职位空缺。

<sup>50</sup> 24 人中，有两人是临时人员。

们也承认，高级一般服务人员也可能与初级专业人员有同等能力执行培训和商业评估等重要任务。

202. 除了区域和分区域办事处的能力之外，已在伊拉克、苏丹和刚果民主共和国等地为重要的紧急活动设立了具有高等级权限的行政管理单位，并配备了国际专业官员。另外还选择性地为其它办事处授予了更高等级的采购权限。根据这些授权权限进行的交易仍需接受采购处的监督，采购处也继续审查招标文件，这是交易链中的一项新增步骤。全面彻底审查发现，在 2006-2008 年间又有 44 个国家<sup>51</sup>的采购活动每年超过 50 万美元。全面彻底审查还发现，其中 52% 的国家中，粮农组织人员具有充分的采购能力，而在剩余的 48% 中，人员的能力存在不同程度的缺陷（但全面彻底审查也承认，自己是按职员的岗位要求进行判断的，而岗位要求可能并没有考虑到职员的实际能力，也没有考虑非职员人力资源）。

### 7.3 有关紧急活动中采购工作的结论和建议

203. 在改善紧急活动中采购工作时，重点应放在改善采购和目前由协议书所带来的问题（大型商业服务合同目前对紧急情况的相对重要性较小，但服务合同可能对紧急情况中提供技术支持服务越来越重要）。

204. **建议 7.1: 采购准备工作和按期完成可能是需要改进的一个最主要的领域：**以下是可能有利于缩短时间的一些建议，如能与本报告中其它部分提出的建议措施结合使用，就可能取得明显效果，但是期望能在不远的将来就明显缩减采购总耗时是不现实的：

- a) **采购准备工作的规划应从项目转向计划层面**，每项大型紧急活动都应有整体计划的初步采购计划，目前有时也是这样做的，并且每年要对计划进行正式调整。采购计划应该包括对当地潜在供应商进行市场研究，并就采购方式进行决策，比如是采用种子交易会还是购买种子；
- b) 对于大型紧急计划，应该让**采购专家参与初始规划和随后的规划过程**。采购团组已经成为加快初期采购工作的一个重要手段。
- c) 正如多次评价活动指出的那样，**粮农组织不应为了赶上下一个种植季节而仓促行动，因为很可能赶不上**。相反，粮农组织应做好准备工作，以便赶上可能赶上的种植季节，而这通常就是至少 5 个月以后的种植季节。这并不意味着应急活动没有起到效果，其实这反而会使应急活

<sup>51</sup> 原来的几个国家为伊拉克、苏丹和刚果民主共和国。

动更好地为竭力重建生计的家庭提供可持续的支持。在这个问题上，全面彻底审查在采购规划中强调讲究现实是很有道理的。同时，正如上文所强调，粮农组织的援助活动主体要么是针对“持续的”紧急情况，要么是针对可预见的旱灾，因此前瞻性的采购规划是可行的；

- d) **当交货时间很紧**（如要赶上下一个种植季节或在病虫害防治活动中）**时，应更多地采用供应商之间合同拆分的方法**（尽管这可能不利于形成采购规模，但也可以降低风险，避免出现没有物资可用的情况。）

205. **建议 7.2: 形成采购规模:** 应以计划作为一个整体来管理采购工作，而不是单个项目单独采购，目前这种做法已越来越常见，并应考虑以下可能性：

- a) 设立联合信托基金账户，用于为计划购买投入物和/或化肥和设备等特定种类投入物。这种账户的原则是，用联合账户购买物资后，再由单个项目从联合库中购买。如果项目支付的价格中含有少量利润差额，则可以作为风险和管理费用，同时也可以积累一些资本储备金（参见上文关于联合账户的部分）；
- b) 在采购计划的基础上，进一步扩大提前招标和开发框架协议，使一个或多个投标商能预先获得资格，但也要留出余地，便于随后在协议框架之内最后落实具体订单（这将要求在粮农组织手册中做一条修改，承认这种做法为正常而非特例）。框架协议对当地市场中的种子等产品来说非常重要，对国际市场中经质量验证的兽用疫苗等产品也非常重要。

206. **建议 7.3: 进一步注重物有所值:**

- a) 在完成邀标函过程中，**前瞻性规划和市场研究**应发挥更突出的作用；
- b) 在追求物有所值的时候要掌握尺度，**减少对价格的强调**，目前价格因素在采购标准中占 80% 的权重，另外还要：
- i) 更好地把握灵活度，应对实地日益变化的紧急情况；
- ii) 认识到不一定保证在招标之前能丝毫不差地确定规格要求，有时必须在技术和业务上靠判断力做出决策；
- iii) 有必要更加重视有关供应商可靠性的信息；

<sup>52</sup> 全面彻底审查发现，一项采购的复杂程度与其对专家能力的要求，主要取决于采购的内容而不是紧急活动的类型，对所有紧急情况的专家技能要求均为平均水平（参见最终报告图 2.18 及图前的几个段落）。

- iv) 灵活照顾国内供应商，而不是国际供应商；
- c) 要正式保存有关**供应商业务记录**的信息，并在招标和标书评估中将其作为明确的标准（应该将用于评估可靠性的标准告知供应商）；
- d) 除了技术和商业评估之外，应要求将业务标准的正式评估作为全面评估采购是否实现了物有所值的一部分内容；
- e) 在上述框架内**增加透明度**：粮农组织应该对超过一定采购值的所有采购活动进行公示。

207. **建议 7.4**：应按照全面彻底审查的建议，广泛加强**粮农组织在采购工作中的机构能力**。

- a) 从紧急情况的角度出发，需要特别注意：
  - i) 开发和支持采购规划和准备工作；
  - ii) 提供信息支持；
  - iii) 在下放办事处提供直接支持和**能力认证**。其中可以包括正式能力评估，为了方便后勤工作，可由外派到分区域的采购处官员协助完成。应该系统性对驻国家代表处进行优先排序，安排采购能力和人力资源等的培训活动，在此过程中，应该考虑粮农组织在该国的所有活动，而不仅仅是紧急计划（如上文所述）；
  - iv) 为下放办事处升级信息技术（参见上文）；
  - v) 进行**有效的风险监测**和检查，重视欺诈、串通合谋和不能实现物有所值的风险，而不只是严格遵守规则。要考虑在多大程度上可以利用信息技术系统核查来支持风险监测；
- b) 在设计机构安排时，**应避免将监控和支持或者监控和采购行为混在一起**，因为这可能会导致业务单位缺乏信心，引起潜在的利益冲突，也可能导致对监控职能的重视不足。将这些职能分开，对于实现向服务型文化的心理过渡很重要，也要求对采购处内部的各项职能进行分离；
- c) **授权**：本报告无意确定最后的授权等级。我们认识到，截止到 2010 年 1 月 1 日，授权等级可能已经超出了一些下放办事处的能力，但也有些办事处能很好地胜任较高等级的授权：
  - i) **应提高紧急行动及恢复司的授权等级**，而不是为了限制开支，将紧急行动及恢复司与商业采购权限较低的总部其它单位等同

对待，同时要认识到紧急情况特殊性和紧急行动及恢复司独特的业务职能和能力。这样就可以避免紧急行动及恢复司更多地采用自身具有高额授权并能迅速采取行动的协议书，而不愿采用采购合同，因为在没有得到行政服务司特殊授权的情况下，自己只有 5000 美元的授权限额。提高授权级别并不会像表面上看来那样会增加风险，反而能使紧急行动及恢复司对其行动负起责任。在授权的同时，还要指定一名（多名）受行政服务司监督的采购官员直接为紧急行动及恢复司提供支持；

- ii) 如果能像我们所预见的那样，紧急行动及恢复司要将一些**项目官员下放到实地，那他们就可以获得额外的采购技能培训和认证**。然后就应该给予这些官员采购授权，就像目前已在少数几个驻有一名采购官员的大型活动中的做法一样。应该维持权力分离，因为紧急活动及恢复司的项目官员或司长并不是采购的发起者。应该采纳更多的安全保障措施，比如要求在有证人的前提下对所用程序进行记录；
- iii) 要对不同地区的能力进行更具体的区分，其中包括实地办事处的信息系统支持能力：
- 如上文有关权力下放部分中所述，接下来紧急行动及恢复司和行政服务司应向一些经过筛选的没有采购或项目官员的实地办事处授权，而且这种授权等级应根据粮农组织驻国家代表处和紧急协调办事处的能力来确定，而不是粮农组织驻国家代表个人的能力；
  - 有些实地办事处 10 万美元的采购权限可能过高，需要加以限制；
  - 采购可以根据其复杂性分为两类。比如，化肥是相对复杂性较低的商品，而信息技术设备却有着较高的复杂性。复杂性较低的商品采购的授权等级可以相对定得高些<sup>52</sup>；
  - 在有些地方，要想分离职责有一定难度，尤其是那些职员人数较少的地方。应要求这类办事处以及最近审计中发现问题的办事处将所有交易输入区域办事处或粮农组织总部/布达佩斯的 Oracle 系统，并由这些单位行使监督职能；

- d) 目前，将实地协议书的总限额设为 2.5 万美元的确过低，一般而言，**协议书和采购合同应有类似的授权等级**，除非为国家私营部门制定出新的采购方式（见下文）。

## VIII. 加强国内采购的可持续性 – 发展中国家的机构强化

### 8.1 问题的提出

208. 如上章所述，各双边机构、国际金融机构和联合国系统中联合国发展集团（UNDG）各机构在《巴黎宣言》和《阿克拉宣言》中，承诺要加强在发展中国家中的采购能力。同时，粮农组织战略目标 I – 组织结果 I-3 也指出：“国家和合作伙伴要加强应急、恢复和发展活动之间的过渡和联系”。

209. 支持国家私营部门成为粮农组织的供应商存在难度，原因就是这些企业通常比较弱小。当地企业家常常缺乏运营资本，无法取得进口时往往必不可少的信用证。及时交货和质量保障等也可能成为问题。尤其是在紧急情况下，及时性是个重要的因素。在容易遭受旱灾和内乱等的非洲农村地区，传统上在正常年份中营业额很小，不足以支持商业化农资供应网络的建立。但我们也许夸大了这些困难，在亚洲、近东、拉美和加勒比大部分地区，情况就与非洲部分地区截然不同。

210. 粮农组织的采购和分发活动还有可能扰乱和削弱当地新生市场的发展。采购需求评估和规划中很少注意这个问题，但负责畜牧生产而不是动物卫生的技术单位却很重视这个问题，他们认为，无论从生产和市场角度看，紧急情况发生之后，最好的办法有时就是袖手旁观。对海啸应急活动的实时评价也注意到加强整个价值链的重要性，而不仅仅只是重视生产<sup>53</sup>。

211. 粮农组织的协议书用于采购非政府组织和国家政府的服务，有时也用于开发未来服务的可持续能力。当组织种子交易会或从国内供应商（私营或国有）那里采购种子时，国家能力就得到加强，而与当地造船商等签订合同也能取得类似的效果。另外还设计了一些项目，推动种子生产和锻造业等。然而，与世界粮食计划署不同，粮农组织并没有直接执行物资券计划的做法，要采用物资券时，粮农组织常常通过协议书利用一个中介机构来执行。在造船、农业改良工作等活动中，有时会通过违规采用临时工薪酬支付方式付款，这样才能为工匠们付出的劳动和材料支付现金。粮农组织不能与未注册公司签订合同，而很多小型企业家恰恰就不是注册公司。

212. 严格意义上的商业采购（手册第 502 节）不能过度与能力建设目标相结合，尤其是在及时交货和成本考虑取代可持续性成为压倒性因素的情况下，而紧急情况下通常情况就是如此。经修订的手册第 502 节的确将当地私营部门的发展作为一个目标，但其中却没有包括实现目标的实质性工具，下文将提出建议，指出与其试图对商业采购程序进行调整，以便将其用于其它目的，还不如开发新的方式，使得粮

---

<sup>53</sup> “对粮农组织应对印度洋地震和海啸的紧急及恢复行动的实时评价”，PC 97/4b 号文件，2007 年 5 月

农组织能够在满足紧急需求的同时，还能支持而不是削弱国家的长期能力。在紧急情况延续时间较长和重复发生时，可能就需要这样。因此，正如上章所述，投标评估中的一条标准就是应优先照顾国家和区域私营部门。

## 8.2 有关加强国内采购的可持续性的行动建议

### 早期行动

213. **建议 8.1: 政策: 粮农组织如何在采购的同时, 更好地加强各国家的发展是一项紧迫的经常性工作。**粮农组织的确有明确支持非政府组织发展的政策, 同时通过协议书购买它们的服务。**要对国内的中小型企业采取类似的明确优先政策,**但至今为止还没有制定出具体的工具来增强国内私营部门的能力, 让它们为农民和渔民提供可持续的服务。同样也没有对粮农组织在什么情况下可能会扰乱和削弱国家市场的可持续发展做过分析。这方面涉及从运输到仓储、到造船和投入物在当地的供给水平:

- a) **应制定一项政策和新文书(手册章节)来涵盖从中小型国内私营部门灵活采购服务和货物, 同时要附带能力建设的子目标, 为农民和渔民提供可持续的服务。或者, 也可以扩大协议书的用途, 用于本领域, 这样做可能更可取, 因为有些合同完全可以由非政府组织或当地商业企业来执行, 而且比目前的方式更为灵活。正如目前协议书的做法一样, 不一定要求竞标, 但在可能的情况下, 应采用承包商筛选的过程。该手册章节应包括:**
  - i) 对预付款项有充分的规定<sup>54</sup>;
  - ii) 与法人为个人而不是公司的企业签订合同;
  - iii) 规定由粮农组织向承包商的银行告知合同事宜的程序, 这样将有利于获得信贷等。
- b) **应制定一项新文书(手册章节), 允许粮农组织直接执行由受益人购买投入物的物资券计划, 而不必像目前那样通过中介机构执行。**

### 长期行动

214. **建议 8.2: 长期而言, 粮农组织可考虑开发其它服务, 改善发展中国家的采购工作。**粮农组织要认识到, 这些服务属于发展服务, 而不是行政管理费用, 并相应安排资金:

<sup>54</sup> 按照经修订的手册第 502 节, 小额预付是允许的, 但要求被作为例外处理。而预付款是协议书的标准做法。

- a) 探讨是否有可能指定当地公司作为粮农组织在长期紧急情况地区的代理，代表自身为分区域或国家进行采购。这样将确保实地的机构延续性和灵活性，再加上严格制定的合同和政策，就能加强而不是削弱问责制，同时也有利于分区域中公司和国家的能力建设；
- b) 世界卫生组织向发展中国家和其他捐赠方提供采购服务。除了为发展中国家在药品价格谈判上提供方便外，大家还可以通过世卫组织的 **WebBuy** 产品目录按预先谈好的价格<sup>55</sup>购买诊断盒和其它一些产品。这不仅仅为发展中国家提供了服务，还形成了大批量采购，为世界卫生组织在价格和供应量方面争取到了谈判优势（之前世界卫生组织在多数此类市场中并不是大买家）。而粮农组织能够提供此类服务的潜在领域就是兽医兽药类用品。
- c) 作为协调员和紧急情况应对带头人，粮农组织应该考虑为发展中国家和其它捐赠方在国际上的大宗采购活动开发出一项**主要农业投入物服务**<sup>56</sup>。这同样也能形成大批量采购，从而让粮农组织自身获得价格优势。以下是粮农组织实行此类做法的潜在领域：
  - i) 在一些分区域和国家市场进行种子的当地采购，但这样做须先和其他捐赠方及非政府组织等就流程达成协议；
  - ii) 化肥的国际性采购。这项服务对较小、较贫困的发展中国家有着更大的重要性，因为这些国家的化肥进口活动尚待进一步发育。世界银行是国际上化肥采购的最大捐赠方供资机构，其次是其它一些国际金融机构，应将这些机构也纳入所有讨论中，可能的话还要考虑到欧盟委员会和少数几个大型双边机构。这将是一个大型项目，需要作为优先重点，并配备足够资源。在化肥采购量上形成规模十分重要，如前所述，粮农组织本身是一个相对较小的买家。按不同运输线路，化肥的大宗运输通常采用至少 3 万吨的海运方式（按当前价格计，总计至少价值 3000 万美元）。化肥还必须按一定重量规格（50 公斤或更少）装袋

<sup>55</sup> 世界卫生组织的初衷是向成员国提供价廉物美的艾滋病病毒（HIV）试剂盒。目前，该组织提供疟疾、乙肝和丙肝试剂盒以及基本实验室消耗品和设备。2007 年，共为 45 个成员国采购了 1300 万个试剂盒，其中多数是低收入国家。这些用品及其它一些用品可以通过世界卫生组织的 **WebBuy** 产品目录购买。

<sup>56</sup> 具体方式需要进一步探索。其中一个方式就是世界卫生组织的 **WebBuy** 产品目录，让大家从清单中购买，但是对于化肥之类的商品，可能要有框架协议。

（常用塑料袋以防潮），以便于搬运。有些船只具有分装设施，但如果船只在港口没有过多的停靠时间，就必须卸货后在港口分装，但这有时不太可能。为紧急行动及恢复司-采购处编写的一份报告中就探讨了是否有可能与在发展中国家有港口装卸和装包设备的几家大公司签订服务协议。想要现实这一想法，就必须保证量足够大。