

2010年5月



第三十届粮农组织亚洲及太平洋区域会议

2010年9月27日—10月1日，大韩民国庆州

实现下放办事处网络新愿景

1. 《近期行动计划》行动 3.84 要求管理层根据规定的一系列标准，对粮农组织国家办事处网络进行一次审查。目的是确保通过采用其他形式向国家一级派驻人员，至少消除该网络的结构预算赤字。管理层对标准进行的分析曾提交 2009 年大会委员会工作组四次会议讨论。会议进行了激烈的辩论，但仍然未能就这一主题达成一致。在此期间，大会委员会以及随后大会均同意通过减少空缺职位的标准做法（即对粮农组织驻国家代表处网络预算不应用缓聘系数），来解决国家代表处网络的结构预算赤字问题，并批准了管理层提出的临时措施，包括：可行时，经捐助方同意，任命紧急协调员为粮农组织驻国家代表处临时主管；利用现任粮农组织驻国家代表填补区域和分区域办事处的空缺职位；以及外派区域和分区域技术官员兼任粮农组织驻国家代表。
2. 在这一背景下，经 2009 年 11 月大会批准的大会委员会报告，要求管理层考虑《近期行动计划》中有关权力下放的各项行动，勾勒出与权力下放办事处网络的结构和运作有关的中长期愿景，提交各区域会议讨论。
3. 本文目的在于介绍权力下放方式的某些要素，以使这一方式更加相关、有效。本文还介绍了以往权力下放活动的某些背景情况，便于理解改革的背景。管理层听取各区域会议的意见之后将拟定相关建议，于 2010 年提交有关领导机构审查决定。

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。谨请各位代表、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 网站获取。

I. 大力推动权力下放工作（1994-2005 年）

4. 权力下放是粮农组织成立以来持续推动的一个进程。大会于 1946 年批准设立欧洲区域办事处。1946 年至 1959 年，四个区域办事处先后在其目前的所在地成立；1951 年至 1974 年期间，与联合国各区域经济委员会成立了联合司。1976 年，理事会着手设立粮农组织驻国家代表处，取代由粮农组织和联合国开发计划署共同供资、向联合国开发计划署代表报告工作的高级农业顾问系统。推动权力下放的一项重大举措是总干事对本组织的计划、结构和政策的审查，最终于 1994 年向粮农组织理事会提出了一揽子改革措施。权力下放被确定为指导原则之一，本组织的目的是“旨在最大程度地把技术活动下放到区域、分区域和国家一级”¹。

权力下放办事处网络的结构和运作

5. **区域和分区域办事处。**1994 年的一揽子改革，通过下放技术和政策援助专业力量，成立管理支持组，加强了五个区域办事处。区域办事处负责确定本组织在该区域的行动重点领域；监测和报告重大区域农业发展与趋势；就本组织在该区域的规范和技术合作工作提出建议；向国家和实地计划提供第一线技术支持；对实地计划的执行提供管理和行政支持；组织区域会议和区域性技术会议。在 1994-95 年两年度权力下放初期，除了加强五个现有区域办事处之外，还设立了五个分区域办事处，以便向成员提供更好、反应更快的支持。与此同时，撤消了与各区域经济委员会成立的联合司。

6. **国家办事处。**粮农组织国家办事处从主要发挥联络职能，发展到承担关键的执行和战略职责。在这一过程中，采用了一些新颖方式，利用有限的预算扩大了覆盖的国家范围。其中包括多重委任、国家通讯员、任命粮农组织驻国家代表/外派技术官员。

7. **实地计划活动。**实地计划的责任逐步下放。在 1996 年至 1998 年期间，项目执行的责任基本移交给区域办事处。在 2000-2001 年，国家实地项目执行责任进一步下放给粮农组织驻国家代表，区域办事处仅保留一组执行官员骨干，负责执行区域项目和无粮农组织驻国家代表的国家中的项目。罗马保留的实地计划协调和监督职能很小。

8. **下放政策援助和实地计划发展的权力。**1995 年，原政策分析司负责向成员国提供政策援助的工作人员，与技术合作部实地计划发展的负责人员合并，组成一

¹ CL 106/2, 第 24 段

个新的司（TCA），其力量基本下放到区域和分区域办事处。2004年，又决定由国家办事处在实地计划发展中发挥带头作用。

9. **信息和通信技术支持。**1999年，区域办事处获得 Oracle 登录权，粮农组织所有驻国家代表均能登录互联网。为了能够直接获取国家办事处的信息，建立了国家办事处信息网。新的实地会计系统和办公室自动化使国家一级的通信和总的报告和账目管理发生了重大的变化。通过互联网，国家办事处可获得的一系列服务不断增加，如获取基本预算和财务信息（数据仓库）和实地计划管理信息系统（FPMIS）。

10. **下放授权。**粮农组织驻国家代表的采购授权上限于1997年从20 000美元增加到25 000美元，分区域代表的授权增加到50 000美元，区域代表的授权增加到100 000美元。粮农组织驻国家代表在招聘国家顾问方面也获得了更大的授权。

II. 对粮农组织权力下放活动进行独立评价之后发生的变化

11. 2003-04年，即第一次大力开展权力下放活动之后约10年，粮农组织管理层和计划委员会要求开展了一项独立评价，评估权力下放工作并提出建议²。评价小组为改进权力下放办事处网络的工作提出了一系列方式方法。

权力下放愿景（2005年）

12. 管理层对评价作出的回应，在计划委员会的三次会议（第九十二届、九十三届和九十四届会议）上进行了讨论，所建议的行动得到批准。管理层的回应包含了一份“权力下放愿景”，目的是为权力下放提供一个总体框架³。该愿景设想权力下放办事处网络与本组织其他部门一道，摸清趋势、分享知识、达成共识和加强承诺，与各国和其他伙伴携手努力，运用知识，调动力量，落实解决饥饿、贫困和可持续发展问题的方法。该愿景的其他主要成分包括：

- **国家办事处。**粮农组织要与国家重点保持一致，向国家一级派驻全面的力量。然而，粮农组织派驻人员的种类和供资方式将有所差异，例如通过多重任命。
- **区域和分区域办事处。**除国家办事处之外，对各国的第一线技术支持将由设在分区域办事处的多学科技术团队提供，该团队的数量将增加。区域办事处的作用将发生变化，更加注重重大的区域问题和关注。

² PC 92/6 a) – FC 109/18

³ PC 94/3 和 FC 100/26

- **计划的发展。**本组织的结构、其工作计划及其系统与程序，应采取面向国家的方针。国家中期重点框架将阐明粮农组织如何能够最佳地帮助各国实现其优先重点。国家中期重点框架还将构成粮农组织分区域和区域计划的基本组成部分。区域会议及其他区域机构的结果，如区域林业委员会和区域渔业机构的结果，也将对区域计划的发展作出贡献，这些区域计划随后又将融入粮农组织总的工作计划和预算以及中期计划。国家中期重点框架还将为确定分区域和区域一级专业技能的构成作出贡献。
- **人力资源。**粮农组织的国家工作人员必须十分合格，从中选出最佳的候选人作为粮农组织驻国家代表。对驻国家代表的情况介绍、培训和评价将得到改进。国家办事处将依托全组织各部门的技术专业力量。对粮农组织外部专业人员的利用，将通过大大增加全组织非职工人力资源预算得到促进。
- **行政事项。**本组织的所有部门都必须有效高效运作。权力下放机构将获得更多的资金和利用全组织系统的手段，支出和接受资源以及某些人事决定和交易方面的授权增加。
- **交流沟通。**总部与权力下放办事处之间和下放办事处不同层面之间的沟通和人员交换/轮岗将得到改善。这将成为对更多使用的电子邮件、电子会议和视频会议等新技术的补充。

13. **成员的反应。**计划和财政委员会均讨论了管理层的回应，包括“权力下放愿景”。计划委员会“对管理层的回应感到满意，认为秘书处全力支持评价的大方向及其大多数建议。”财政委员会“赞赏该文件的大方向和愿景”。两委员会均指出需要继续研究与权力下放有关的具体行动。管理层有关权力下放的建议于 2005 年得到粮农组织大会批准。

2005 年之后的权力下放行动

14. 对粮农组织的权力下放活动进行独立外部评价和领导机构批准管理层的建议之后，为了实现这一“愿景”⁴，对权力下放办事处网络的结构和运作作出了一系列调整，下文着重说明了其中部分调整。

15. **国家办事处。**国家办事处应用了新的人员编制模式，目的是改进现有资源的配置。新的模式导致一般服务人员职位和国际行政官员职位减少，而国家专业人员

⁴ 尤其请参阅总干事的《2006-07 年工作计划和预算》补编（改革建议）（C 2005/3 Sup.1）和实施大会的决定和总干事的建议（CL 131/18）。

职位增加。国家中期重点框架逐渐得到采用，已在 66 个国家中完成。这些重点框架得到类似的区域性文件的补充，有助于在计划制定和预算编制过程中，以及在资源筹集和实地计划发展中突出国家重点。

16. **分区域办事处。**在非洲、中亚和中美洲设立了新的分区域办事处。还将为海湾合作理事会国家和也门设立一个新的分区域办事处，但对粮农组织不产生任何费用。在另外两个地点成立了多学科团队，使分区域办事处/多学科团队总数达到是 13 个。还组成了分区域管理团队，由分区域协调员、分区域技术官员和粮农组织驻国家代表组成。这些团队目的是有利于分区域形成合力，促进共同解决问题的方法，并与从事经济一体化和贸易促进的分区域机构互动。分区域办事处的技能构成，由区域办事处与总部各部商定。根据亚洲成员在第二十八届亚洲及太平洋区域会议上提出的建议，除太平洋岛屿分区域办事处之外，亚洲及太平洋区域没有增设任何分区域办事处。1994 年 5 月经理事会第一〇六届会议批准后设立的。

17. **区域办事处。**区域办事处负责领导粮农组织针对区域重点采取的行动，执行相关的区域计划和项目。区域代表领导由分区域协调员组成的一个区域管理团队，研究计划和管理任务，根据国家中期重点框架、区域会议结果和区域组织的要求制定区域重点框架。

18. **资源。**向区域办事处和分区域办事处提供了更多的旅行和非职工人力资源。向非紧急项目收取的行政和执行支持费用所得收入，有一半提供给粮农组织驻国家代表。还为补偿粮农组织驻国家代表在执行紧急计划中的作用作出了特殊安排。

19. **下放授权。**2006 年 5 月，为赋予下放办事处权力采取了若干措施，包括增加采购、协议书、招聘和执行现金账户的授权。粮农组织驻国家代表获得了每个国家每两年度多达 200 000 美元的技术合作计划资金。区域代表和分区域协调员获得了相同的区域和分区域授权。粮农组织驻国家代表接受地方捐助者捐款的上限提高到 200 000 美元。采购授权增加，区域代表从 100 000 增加到 150 000 美元，分区域协调员从 50 000 美元增加到 75 000 美元，粮农组织驻国家代表从 25 000 美元增加到 50 000 美元 – 紧急计划规模大的国家获得的授权较大。粮农组织驻国家代表负责所在国实地计划整个项目制定周期。同样，区域代表和分区域代表负责和管理属于各自主管领域内的区域和分区域项目。

20. **对权力下放活动的信息技术支持。**国家办事处信息网络系统的重大改进和发展，使下放办事处相关行政程序大大精减。预算的修订、商品和服务的采购、增加拨款的申请、旧设备的处置以及其他程序等，现通过国家办事处信息网络以电子手段进行处理，避免了向总部主管部门发送表格和信件的需要。

III. 实现粮农组织权力下放办事处网络结构和运作的新愿景

21. 2009年11月举行的世界粮食安全首脑会议所通过的《罗马宣言》强调，“粮食安全属于国家的一项责任，应对粮食安全挑战的任何计划，必须由国家阐述、制定、拥有和领导，建立与所有关键利益相关方磋商的基础之上。”首脑会议与会者还指出，“我们将增加国际支持力度，推动由国家牵头的和区域的有效战略，制定由国家牵头的投资计划，促进相互责任、透明度和责任心”。为了履行其职责，粮农组织必须建立一个有效的权力下放办事处网络，确保粮农组织在国家一级拥有强大、积极主动和具有应对能力的力量，与政府和发展伙伴密切合作。鉴于农业是针对生态系统和地方条件的一种科学，而且现有资源有限，粮农组织的网络要有灵活性，适应不同成员的需要。以下各段介绍了权力下放方针的某些成分，使该方针更加相关而有效。

22. **总的愿景。**粮农组织权力下放办事处网络需要进一步加强和巩固，以支持粮农组织成员国实现与可持续粮食安全和农村发展有关的既定目标及战略目标。其作用将是向成员提供优质服务，确保粮农组织在实现其既定战略目标和履行其核心职能时，满足国家的优先重点和需要。鉴于这些考虑，管理层总的愿景是：

建立一个向成员提供优质政策咨询和技术服务的有效而务实的权力下放办事处网络，帮助各国建立实现粮食安全、推动农业和农村发展的力量，同时确保粮农组织的全球网络满足国家优先重点和需要。权力下放办事处网络将配备经验和技能丰富的专家，能够通过良好的实践网络和社区，利用粮农组织及其成员和伙伴可提供的全部技术力量。

权力下放办事处网络的结构

23. **权力下放办事处网络结构的一些指导原则是：**

- **规模和组成** – 国家办事处根据该国的计划需要调整，与政府和其他伙伴，包括联合国系统、捐助者和非政府组织产生充分的合力。向国家一级派驻人员应依据灵活的方针，顾及一段时间内成员国发展需要和能力的变化。
- **支持结构** – 区域办事处/分区域办事处高度优先重视对国家一级活动的后援和支持，促进以国家方案为动力的方针。有关的分区域办事处、区域办事处和多学科团队充分涵盖技术援助、政策咨询和能力建设的各个方面，由总部相关技术部门提供支持和给予合作。
- **有关结构的决定** – 成员单独或在其所属区域或分区域内，能对粮农组织应在国家、分区域和区域一级提供满足其需要的人员和支持作出最佳的判断。区域会议是讨论和商定需要粮农组织向该区域的国家、分区域和区域各级派遣的力量种类的论坛。

- **供资** – 为加强权力下放办事处网络使用了新颖方法提供可持续的资金。管理层和成员一起对不同的供资模式，包括为国家一级活动提供资金的模式进行了评价。多种备选手段得到采用，如相关国家的自愿财政捐款（包括国家专家和青年专业人员的支持和南南合作），以及与其他计划和机构建立联合办事处。在这一方面，将利用粮农组织“创新基金”可提供的资源，寻找新颖的方式方法。

权力下放办事处网络的运作

24. 粮农组织为能力开发提供的政策咨询和支持，必须依托全球最佳的技术知识和经验。最主要的是权力下放办事处网络和总部办公室密切互动，确保粮农组织各个部门相互有效联系，按照全组织战略和基于结果的管理要求统一运作。其根本要素是：

- **利用粮农组织的知识基础** – 国家办事处容易获取利用粮农组织的全球技术知识以及全世界的最佳规范。此类信息经过组织分类，便于通过实践社区和知识网络获取。
- **职工流动性** – 总部与实地办事处工作人员定期轮换，确保所有工作人员熟悉实地情况；国际最佳规范和全球前景及知识；中央支持服务运作方式。
- **加强和补充国家专业力量** – 国家办事处在国家一级动员各个国家组织（政府和非政府组织）中现有的专业力量。必要时，可利用区域和国际专业力量给予补充，包括通过南南合作。
- **应对能力** – 粮农组织不同部门协调而及时、迅速满足通过国家办事处提出的不断变化的需求。权力下放办事处网络各部门的技术和专业人员获得适当培训和支持。
- **高效的行政和财务系统** – 国家办事处可充分利用最新的行政及财务系统，确保最佳的运作状态。
- **有效交流沟通** – 所有权力下放办事处都配置适当水平的信息和通信技术设施，包括视频/电视会议设施和万维网系统，以便与本组织所有其他部门进行迅速而成本低廉的通信。

请求给予的指导

25. 几年来，管理层为支持和进一步加强权力下放办事处采取了一系列举措，这方面的工作正在继续。各区域会议或许希望就上述有关权力下放工作的考虑发表意见和提出建议。