



联合国
粮食及农业组织

评价办公室

对粮农组织欧洲及中亚区域办事处和分区 域办事处的评价

最终报告

联合国粮食及农业组织

评价办公室

本报告电子版载于：<http://www.fao.org/evaluation>

特此允许读者为个人学习或有限教学用途，免费复制、下载或打印本文件部分或全部内容，但必须准确指出资料来源，并适当承认版权归粮农组织所有。内容版权为非粮农组织所有的，请联系原版权所有者了解援用条款和条件。如需系统性的复制和以电子形式传播文件，包括载入服务器、进行翻译和商业重复使用等事宜，请向 copyright@fao.org 提交请求。

如欲了解更多信息，请联系：

评价办公室主任

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153

Rome, Italy

电子邮件：evaluation@fao.org

本出版物中使用的名称和介绍并不表示粮农组织对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位，或对其边界的划分表示任何意见。

提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其他类似公司或产品。

目录

鸣谢	v
评价小组的组成	v
缩略语	vi
内容提要	x
1. 引言	1
1.1 评价背景	1
1.2 报告结构	2
2. 目标和方法	5
2.1 评价目标和范围	5
2.2 方法	6
2.3 局限和制约	9
3. 2005 - 2012 年期间的粮农组织权力下放政策	11
3.1 背景	11
3.2 自 2005 年以来的粮农组织权力下放工作	12
3.3 粮农组织权力下放政策的变革理论	17
4. 粮农组织欧洲及中亚区域成员及其在该区域的治理情况	21
4.1 粮农组织欧洲及中亚区域成员概况	21
4.2 粮农组织在欧洲及中亚的治理结构	26
4.2.1 粮农组织欧洲区域会议	26
4.2.2 欧洲农业委员会	26
4.2.3 欧洲区域小组	27
4.2.4 粮农组织在欧洲及中亚的技术委员会	28
4.2.5 欧洲及中亚的治理安排	30
4.2.6 妇女及家庭参与农村发展工作组	33
4.3 粮农组织驻欧洲联盟及比利时联络处	35
5. 粮农组织欧洲及中亚区域权力下放办事处	38
5.1 联合国驻欧洲及中亚区域机构	38
5.2 粮农组织在欧洲及中亚区域的派驻机构	41
5.3 欧洲及中亚区域权力下放办事处	48
5.3.1 欧洲及中亚区域办事处	48
5.3.2 中亚分区域办事处	50
5.3.3 驻国家代表处	51
5.4 粮农组织在欧洲及中亚的派驻机构的工作效率和成效	56
5.5 结论	60
6. 欧洲及中亚区域的资源	62
6.1 欧洲及中亚区域的正常计划资源	62
6.2 欧洲及中亚区域的实地计划资源	64
6.3 欧洲及中亚区域的粮农组织人力资源	73
6.3.1 正常计划职工概况及综合技能	73
6.3.2 非职工人力资源	77
6.3.3 截至 2012 年 11 月的“简要说明”	78
6.3.4 职工的工作时间使用情况	79
6.3.5 派遣到欧洲及中亚的工作组	80
6.3.6 结论	81
7. 关于欧洲及中亚权力下放的选定政策	82
7.1 整体授权	82
7.2 区域和国家一级优先重点设定和规划	84
7.3 资源筹集	88
7.3.1 区域一级的资源筹集	88
7.3.2 粮农组织 - 土耳其伙伴关系计划	90
7.4 欧洲及中亚区域的“一个粮农组织”	92

7.5	人力资源管理	96
7.6	职工能力建设	97
7.7	欧洲及中亚区域的粮农组织支持服务	99
7.7.1	支持服务的工具	99
7.7.2	分配行政和业务支持费用	102
7.7.3	采购	103
7.7.4	差旅	103
7.8	结论	104
8.	欧洲及中亚区域家畜生产及卫生部门	105
8.1	区域和分区域背景及关键问题	105
8.2	粮农组织的举措：项目、计划和其他活动	107
8.2.1	家畜生产及卫生部门的项目组合	107
8.2.2	规范性产品	108
8.2.3	其他活动	109
8.3	部门评估	109
8.4	结论	117
9.	欧洲及中亚区域的农业政策部门	117
9.1	区域和分区域的情况和关键问题	118
9.2	粮农组织的举措：项目、计划和其他活动	121
9.2.1	农业政策部门的项目组合	121
9.2.2	规范性产品	123
9.2.3	其他活动	124
9.3	部门评估	124
9.4	结论	130
10.	交付方式	130
10.1	实地计划	130
10.1.1	技术合作计划和技术合作计划基金	130
10.1.2	关于实地计划的总体结论	133
10.2	规范与知识产品	136
10.3	发挥核心职能	139
10.4	性别平等和社会包容	141
10.5	能力发展	144
10.6	“一个联合国”工作模式	145
11.	结论和建议	149
附件	165	
附件 1.	评价职责范围	165
附件 2.	评价小组成员简介	165
附件 3.	评价工具	165
附件 4.	评价过程中接触的机构和利益相关者名单	165
附件 5.	欧洲及中亚区域实地计划清单	165
附件 6.	粮农组织欧洲及中亚区域规范性产品清单	165
附件 7.	关于向各成员国分发的调查问卷的分析	165
附件 8.	关于向粮农组织职工分发的调查问卷的分析	165
附件 9.	关于粮农组织赴欧洲及中亚区域特派团的分析	165
附件 10.	主要项目评估	165
附件 11.	粮农组织权力下放进程中的若干里程碑	165
附件 12.	粮农组织欧洲及中亚区域成员简介	165
附件 13.	欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处职工培训机会	165

鸣谢

粮农组织欧洲及中亚区域和分区域办事处评价小组对抽出时间提供信息、讨论并回答冗长问题的许多个人深表谢意。

粮农组织总部、欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处及驻欧洲联盟及比利时联络处的同事慷慨提供的信息和反馈，让评价小组尤其受益匪浅。评价小组还与粮农组织常驻代表，阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、匈牙利、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、塔吉克斯坦和土耳其的政府官员和驻这些国家的粮农组织职工，以及这些国家的发展伙伴及各社区民众进行了建设性的会谈。粮农组织成员国在问卷调查中提供的投入非常有益，在此也深表谢意。

最后，评价小组对粮农组织评价办公室的 Sarah Jaff 女士和 Heather Young 女士表示感谢，她们既耐心又幽默，为评价小组提供了行政协助。评价小组要特别感谢 Genny Bonomi 女士，她提供了有关粮农组织权力下放政策的背景研究，推动了评价小组的工作。

评价小组的组成

评价小组

- Matthew Kahane 先生，联合王国，组长
- David Hadrill 博士，联合王国，家畜生产及卫生专家
- Franco Franchini 先生，意大利，行政和财务专家
- Lilit Melikyan 女士，亚美尼亚，自然资源政策和管理专家
- Matteo Vittuari 教授，意大利，农业政策专家
- Ruzanna Sadoyan 博士，亚美尼亚，农业开发专家

粮农组织评价办公室

- Tullia Aiazzi 女士，评价主管
- Carlotta de Vivanco 女士，评价分析师
- Mukharram Maksudova 女士，评价分析师

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/RR	助理总干事/区域代表
AFAORep	粮农组织驻国家助理代表
AGAH	粮农组织家畜卫生处
AGAL	粮农组织畜牧信息、部门分析及政策科
AGAP	粮农组织家畜生产处
AOS	行政和业务支持
AP	农业政策
APH	家畜生产及卫生
ASF	非洲猪瘟
BH	预算掌控人
CACFish	中亚和高加索区域渔业及水产养殖委员会
CD	能力发展
CIS	独立国家联合体（独联体）
CO	驻国家代表处
CoC-IEE	粮农组织独立外部评价后续行动大会委员会（大会委员会）
COIN	驻国家代表处信息网络
CPF	国别规划框架
DaO	一体行动
DG	总干事
DOs	权力下放办事处
DRR	区域副代表
EFC	欧洲林业委员会
EIFAAC	欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会
ERC	粮农组织欧洲区域会议
EC	欧盟委员会
ECA	粮农组织欧洲农业委员会
ENPARD	欧洲农业及农村发展近邻伙伴关系
ERG	粮农组织欧洲区域小组
ESW	粮农组织性别、平等及农村就业司
EU	欧洲联盟（欧盟）
EuFMD	欧洲口蹄疫防治委员会
FAORep	粮农组织驻国家代表
FMD	口蹄疫
FPMIS	实地计划管理信息系统
FTPP	粮农组织土耳其伙伴关系计划
GaD	性别与发展
GCP	政府合作计划
GDP	国内生产总值
GIS	地理信息系统
GoT	土耳其政府
GRMS	全球资源管理系统（新 ORACLE 系统）

HPAI	高致病性禽流感
HQ	粮农组织总部
HR	人力资源
IEE	粮农组织独立外部评价
IPA	粮农组织近期行动计划
JTO	初级技术官员
LOB	粮农组织驻欧洲联盟及比利时联络处
LTO	牵头技术官员
LTU	牵头技术部门
MC	成员国
NC	国家通讯员
NMTPF	国家中期重点框架
NSHR	非职工人力资源
OCD	粮农组织协调及权力下放活动办公室
ODA	官方发展援助
OED	粮农组织评价办公室（评价办公室）
OIE	世界动物卫生组织
OSD	粮农组织权力下放活动支持办公室（原为规范、执行及下放活动办公室）
OSP	粮农组织战略、规划及资源管理办公室
PC	粮农组织计划委员会
PIRES	计划制定、执行报告及评价支持系统
PPR	小反刍动物疾病
PSC	项目服务费用
PWB	工作计划和预算
RB	正常预算
REU	粮农组织欧洲及中亚区域办事处（欧洲及中亚区域办事处）
RM	资源筹集
RMMS	资源筹集和管理战略
RN	粮农组织近东及北非区域办事处（近东及北非区域办事处）
RO	区域办事处
RP	正常计划
SEC	粮农组织中亚分区域办事处（中亚分区域办事处）
SEU	中欧及东欧分区域办事处
SEU/REU	中东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处（在中欧及东欧分区域办事处与欧洲及中亚区域办事处合并前，用来指这两个办事处开展的工作）
SF	战略框架
SRC	分区域协调员
SRO	分区域办事处
SSC	共享服务中心
TAD	跨界动物疾病
TCEO	粮农组织紧急行动处

TCP	粮农组织技术合作计划资助的项目
TF	信托基金
TIKA	土耳其国际合作署
UNCT	联合国国家工作队
UNECE	联合国欧洲经济委员会
UNDAF	联合国发展援助框架
UNJP	联合国联合计划
UNRC	联合国驻地协调员
UTF	单边信托基金
VAT	增值税
WPW	妇女及家庭参与农村发展工作组

内容提要

背景情况

ES1. 2011年10月，由于同年较早时候提交的关于粮农组织近东区域和分区域办事处的评价引发了兴趣，粮农组织计划委员会请评价办公室在接下来两年对粮农组织所有区域开展类似的评价。2012年的优先重点区域为欧洲及中亚区域和非洲区域。对拉丁美洲及加勒比区域和亚洲及太平洋区域的评价于2013年启动。计划委员会要求所有这些评价活动，尤其是与各区域的粮农组织成员国进行的磋商，都采用类似的方法。

ES2. 在2012年初启动对粮农组织欧洲及中亚区域和分区域办事处的评价时，相关各方都充分认识到，这次评价正逢粮农组织在新总干事领导下对粮农组织的权力下放办法进行重要讨论并初步实施转型变革的节点。然而，各方认为此次评价将进一步提供有关欧洲及中亚权力下放工作所面临挑战的更深入的额外证据，同时确定应汲取的对粮农组织新权力下放政策的运作实施工作产生影响的教训。

评价过程

ES3. 评价办公室于2012年1月进入本评价的筹备阶段。4月，欧洲区域会议在阿塞拜疆巴库举行了第二十八届会议，在其间举行的一次会外活动上，提交并讨论了此次评价的目的和范围。2012年9月和12月，在欧洲农业委员会执行委员会和欧洲区域小组按计划举行会议之际，在粮农组织总部与粮农组织成员国又举行了两次会议。

ES4. 评价小组由组长和五名独立顾问组成，由评价办公室三名职工提供支持和补充。评价小组于2012年6—10月开展了数据收集工作。评价小组于2012年6—10月开展了数据收集工作。向粮农组织利益相关者分发了职权范围草案和评价报告草案，之后酌情采用了收到的评论意见和建议。评价小组总共：

- 两次访问了设在布达佩斯的欧洲及中亚区域办事处和设在安卡拉的中亚分区域办事处；与所涉两国政府举行了会谈，并评估了粮农组织在土耳其开展的国家一级的工作；
- 访问了阿尔巴尼亚、亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、塔吉克斯坦；
- 会见了以下机构的人员：设在布鲁塞尔的粮农组织驻欧洲联盟及比利时联络处、欧洲联盟的一些机构、阿塞拜疆政府、瑞士联邦政府，以及设在日内瓦的欧洲林业委员会秘书处；
- 广泛采访了约450名受访者，包括粮农组织职工、政府代表、资源伙伴及其他伙伴，以及粮农组织项目和计划的参与者；

- 开展了两项问卷调查，一项针对成员国，另一项针对粮农组织职工；
- 开展了若干案头研究和分析，并修订了大量相关文件，包括全组织政策和战略文件、项目文件和报告、技术出版物。

目的和范围

ES5. 本评价的目的定义如下：

- i. 粮农组织作出了多项全组织权力下放决定，将一些职能和角色下放至该区域；本评价旨在评估这些决定的实施进展；
- ii. 粮农组织向该区域成员国开展了全组织权力下放实施工作；本评价旨在评估实施权力下放政策和程序的成果。

ES6. 本评价还要确定各项教训，提出解决关键瓶颈问题的建议，以改进粮农组织向该区域成员国提供援助和支持的工作绩效和影响。

ES7. 与对近东及北非区域办事处的评价一样，本评价将 2004 年完成的对粮农组织权力下放的独立评价作为评价范围和分析工作的“计时起点”，并纳入了粮农组织为强化全组织权力下放进程而制定的所有政策。考虑到该领域尤其自 2010 年以来发生的广泛变革，因此选定了若干关键领域进行更为深入的分析，即粮农组织在国家一级的地理覆盖及其派驻机构的治理情况及工作效率和实效；该区域可获得的资源；优先重点设定；资源筹集；粮农组织一体行动；支持服务。

ES8. 本评价还包括对粮农组织自 2004 年以来与亚美尼亚开展合作的国别评价，以及对家畜生产及卫生、农业政策这两大主要技术部门的深入评估。¹这些评价和评估就粮农组织在该区域展开的工作的相关性、效率、成效、可持续性和影响方面提供了见解，在总体分析时会考虑到这些见解。

粮农组织权力下放政策

ES9. 本评价简要评估了全组织权力下放办法自启用之日起至 2005 年的情况，并详细评估了自 2005 年年中启动总干事提议的改革以来制定的政策和做出的决定。该期间的主要里程碑活动为粮农组织独立外部评价，该评价很大程度上采纳了 2004 年权力下放评价的结论和建议；以及 2010 年开始实施的《近期行动计划》，该计划结束了十年左右时间里难以真正实现授权并赋予权力下放办事处网络权力的僵局。

¹ 这包括政策和战略层面的工作、应急和恢复以及关于发展举措的技术合作、与规范相关的问题以及加入欧盟市场的立法工作。农业政策部门包括农业、粮食安全和营养、农业和农村发展、农业营销和贸易、统计方面的政策和信息系统的工作。

ES10. 毫无疑问，粮农组织面临着巨大的挑战：粮农组织是在瞬息万变世界中在诸多技术部门都承担规范任务和业务任务的知识型组织，粮农组织的 192 个成员国都是粮农组织的利益相关者，要在它们的全球和本地需求之间找到合适的平衡点是一件非常复杂的工作，过去如此，现在也如此。然而，现有的证据让人不禁怀疑，粮农组织在 1995—2010 年期间开展的整个权力下放进程的基础和原则是否合理。

ES11. 2012 年，新当选的总干事设定了其工作议程的优先重点，其中包括改变全组织在权力下放工作上的实质安排。工作关注点从驻各国的职工数量或权力下放办事处数量转向了粮农组织在成员国的工作实施情况及工作的影响。各项目标看上去更加中肯，前提更切实际，计划的行动也连贯一致、目标明确。然而，要确保计划的变革真正实现预期目标，需要持续努力和关注，并进行密切的监测。

关键结果、结论和建议

ES12. 考虑到本评价所评估的主题复杂多样，且一些主题在本评价报告的不同章节都作了讨论，因此按照“结论和建议”一节的做法，将各项关键结果、结论和建议共同置于一个主标题下，同时在此处提供一些补充证据和分析。

ES13. 毫无疑问，粮农组织自 2004 年以来一直努力更好地支持欧洲及中亚区域成员国：i) 设立了中亚分区域办事处，这一努力增加了对该区域成员国的关注，而在 2004 年前这并非粮农组织的优先重点；ii) 增加了该区域所有权力下放办事处的工作计划资源；iii) 动用技术合作计划弥补一些国家自愿基金的不足。

ES14. 然而，对于权力下放政策实施水平的问题以一言而概之只能是“**工作正在进行中**”。考虑到目前的局面是“基准和目标都在不断变化”，这一回答不足为奇。而且，粮农组织的全组织权力下放决定并非针对欧洲及中亚区域国家一级具体机构设置模式而设计和考虑。因此，实施工作只取得部分进展，而且这种进展还因实施程序和机制的不足而受到了限制。同时，没有证据表明在该区域“加强了实施工作”：在本评价开展之时，粮农组织对该区域成员国援助工作的优缺点似乎与 2010 年制定一揽子权力下放政策前后的情况相似。

ES15. 此外，欧洲及中亚国家正在各自的经济、社会、政治和文化背景下经历若干项变革。这意味着“目标不断变化”这一概念同样也适用于粮农组织将开展工作的国家，以及这些国家所需要的工作类型。在该区域，国家和分区域两级都发生了变革，这让工作变得更加复杂。2012 年底，该区域各国情况差异显著：一些成员国仍面临严峻的粮食安全问题（格鲁吉亚和塔吉克斯坦）和农村贫困问题（吉尔吉斯斯坦和摩尔多瓦），而另一些成员国在过去十年内显著改善了社会经济条件。

ES16. 在如此复杂的环境中，本评价的分析和结果证实，粮农组织在该区域的工作基本侧重于优先重点部门，以及最需要粮农组织发挥其份内职能和比较优势、且粮农组织能够发挥影响的国家。在选择重点国家时，粮农组织也与在此区域开展工作的联合国其他机构保持了一致。

ES17. 本评价得出以下结论：中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处都致力于解决权力下放进程的复杂问题，并尽了最大努力推进“这项工作”。然而，在区域和粮农组织两级仍需要开展调整工作，以推动粮农组织更有效地履行其在欧洲及中亚区域的任务规定。

ES18. 正如之前多次提及的那样，粮农组织于 2012 年初启动的转型变革进程已经在该区域产生一些成果，这些成果似乎是解决早先“盲目性”问题的正确措施。本评价之所以提出以下各项建议，是因为希望进一步推进目前已经开创的良好局面。

ES19. 本评价提出了八项建议：两项针对治理问题；一项针对粮农组织在国家一级的机构设置；一项特别针对粮农组织向尚无设置成熟的粮农组织驻国家代表的国家派驻机构时应采取的模式；一项关于“一个粮农组织”实施工作；一项关于粮农组织使用俄文的问题。最后两项建议涉及看似重要性居次的问题，但实际上这些建议所针对的是一直妨碍粮农组织在欧洲及中亚区域有效、高效地开展实施工作的系统性问题。这些问题若得不到解决，甚至可能影响粮农组织在其他区域的实施工作。

粮农组织在欧洲及中亚的治理工作

ES20. 粮农组织在该区域的治理工作有一些独特性，其中存在历史原因，也与上世纪 90 年代以来粮农组织成员国数量增加相关，并受到以下调整期的影响，治理系统包括：

- 设立了一个管理机构—粮农组织欧洲区域会议，成员包括欧洲及中亚区域的所有国家；
- 设立了多个法定机构，即欧洲农业委员会（妇女及家庭参与农村发展工作组是其附属机构之一）和五个区域技术委员会；
- 设立了欧洲区域小组，该小组是由成员国组成的非正式小组，类似于粮农组织和联合国系统在其他区域设立的小组。

ES21. 《近期行动计划》赋予了粮农组织区域会议更大的作用，授权其就各自区域的优先重点设定工作进行决策，并通过计划委员会和财政委员会向理事会报告。区域会议获得的扩大权限包括：1) 建议并确定本区域的问题，及规划、计划和预算中应考虑的优先重点工作领域；2) 审查粮农组织在本区域为推动实现相关绩效指标下的结果而取得的绩效，并就此提供咨询意见，审查和咨询对象包括任何相关的评价。

ES22. 同时，粮农组织各区域办事处在以下方面承担了新的角色：确定区域优先重点并就这些重点与区域会议开展对话；开展实际规划和实施本区域的优先重点活动；监测和报告粮农组织的应对措施。

ES23. 分发给粮农组织成员国的问卷包括有关优先重点设定进程的问题。大多数提供回复的国家（20个国家中的14个）认为，粮农组织《2010—2019年战略框架》是确定区域优先重点的重要依据；多数国家认为欧洲区域会议第二十八届会议上确定的区域优先重点与自身相关，且通过欧洲区域会议和欧洲农业委员会来确定区域优先重点的进程更具包容性和参与性。一些国家指出，为确定优先重点而举行非正式磋商是该区域一项有用的筹备机制，然而一些国家指出，在这些讨论会上，分区域的优先重点都被归入了更大的区域优先重点中。

ES24. 总体而言，本评价注意到，粮农组织欧洲区域会议确定的区域优先重点无论在重点还是细节上都有所改善，虽然仍有进一步改进的空间。在此过程中，必须适当关注差异较大的分区域优先重点，这方面的优先重点应为粮农组织的工作提供参考。欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处在将权力下放办事处的技能组合分配到区域优先重点方面取得了进展，但是该工作仍有进一步调整的余地，包括可以利用空缺的职位。

ES25. 在国家一级，尽管粮农组织若干技术职工在参与工作，但《国别规划框架》一般仍只列出了不同部门的项目，在制定跨学科办法方面进展有限。粮农组织未能把握机会来证明以“欧洲及中亚区域办事处团队”的身份开展工作的价值和附加值。本评价还对以下可能性感到担忧：一些国家的政府变更可能非常频繁，如果因为政治决定而导致《国别规划框架》制定进程中确定的优先重点发生变化，则该框架令人满意的灵活性也许会变成一种劣势。

ES26. 在下放责任的新背景下，一个重要问题是不同的机构该如何更有效地发挥欧洲区域会议在为粮农组织设定该区域优先重点方面被赋予的新角色，并推动其监测工作。本评价掌握的证据表明该区域就以下问题达成了广泛共识：

- 应设立一个能够编制议程并在闭会期间与欧洲及中亚区域办事处及成员国联络的机构；
- 需与该区域尚未在罗马设立常驻代表处、或非欧洲区域小组成员的成员国进行磋商，确保其需求得到适当的反映；
- 有意向在该区域设立一个技术机构，以讨论有关该区域的相关农业问题；
- 在设定优先重点时，需充分关注粮农组织职权范围所涉及的所有部门。

ES27. 本评价确定以下情形最为合适，并提出了建议1来推进实施工作。

- A. 鉴于成员国有意向在该区域设立一个专门的技术机构，因此应重新振兴欧洲农业委员会在技术方面的作用。选择供讨论的问题时，应注意到与整个区域相关的迫切问题。为了最好地做到这一点，欧洲农业委员会应与欧洲区域会议隔年举行届会。
- B. 作为目前该区域选举产生的机构，欧洲农业委员会执行委员会应承担双重角色，既要筹备欧洲农业委员会的会议，还要与欧洲及中亚区域办事处秘书处密切合作，筹备隔年召开的欧洲区域会议届会。
- C. 与欧洲区域会议隔年召开欧洲农业委员会的届会有三重优点：
- 既可以更深入地讨论技术问题，又可以更好地吸收欧洲农业委员会讨论得出的结果和建议，以制定该区域优先重点；
 - 欧洲农业委员会执行委员会可以承担双重角色，专注于筹备隔年举行的欧洲农业委员会和欧洲区域会议的届会；
 - 考虑到可以预见的供资限制，隔年召开欧洲农业委员会届会将为衔接举行区域非正式磋商会提供机会。这既可以确保节约开支，也可以提高出席率。
- D. 为确保粮农组织各部门的能力都获得应有的关注，应将以下议题定为欧洲区域会议议程的常设议题：就该区域技术机构提出的建议和采取的行动编制一份报告。这一目标可以通过该区域的相关技术官员来实现，他们其中一些人在区域委员会的秘书处任职。鉴于执行委员会要与秘书处进行更紧密的合作并从秘书处接收优化的技术投入，应可以保证所有部门和问题都得到充分的考虑。
- E. 欧洲区域小组在能够预见与欧洲及中亚区域的治理和优先重点直接相关的讨论时，应努力将目前还不是该小组的正式成员，但是欧洲区域会议成员的成员国吸引进来。
- F. 欧洲及中亚区域办事处应在分区域和区域两级确定成员国优先重点方面发挥更大的作用。在欧洲农业委员会和欧洲区域会议届会间隔期间，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处应在每个分区域举行一次非正式磋商会。将汇编这些工作的成果并通过秘书处将其提交至执行委员会，以供审议。

建议 1: 针对粮农组织和欧洲及中亚区域办事处的有关欧洲及中亚区域治理机构的建议

欧洲及中亚区域办事处作为欧洲区域会议和欧洲农业委员会的秘书处，应根据上述建议与成员国合作，最终完成《粮农组织欧洲区域会议的议事规则》，以提交 2014 年举行的第二十九届会议；除《议事规则》的内容外，应实施以下措施：

- a) 应将“区域技术委员会提交概要报告”一事定为欧洲区域会议议程的常设议题；
- b) 欧洲区域委员会秘书处应在确定该区域及其分区域优先重点方面发挥更大的作用。

ES28. 此外，本评价确定了另外两个领域需要粮农组织（包括成员国和秘书处）加强关注：一是欧洲内陆渔业及水产养殖业咨询委员会，二是妇女及家庭参与农村发展工作组。

ES29. 深入重组欧洲内陆渔业及水产养殖业咨询委员会后，其秘书处的驻地问题仍在讨论之中，目前该秘书处仍设在总部。然而毫无疑问，该区域的技术官员更适合担任该咨询委员会秘书，无论从对各类需求的了解程度，还是从在国家一级与相关部委和部门保持联系的能力来看，都是如此。另外，一些成员国在本评价的问卷中表达了如下观点：欧洲内陆渔业及水产养殖业咨询委员会需要更好地展示其附加值，提高其交流策略，以便让欧盟及成员国更好地采纳其咨询意见。本评价**建议**欧洲及中亚区域办事处与渔业及水产养殖部尽快商定将该咨询委员会的秘书处迁至欧洲及中亚区域办事处，以提高秘书处自身的效率和实效。

ES30. 作为欧洲农业委员会的法定机构之一，妇女及家庭参与农村发展工作组也是粮农组织在该区域治理努力的一部分。据说该工作组过去在让中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处及成员国关注农业中的性别问题方面发挥了重要作用。然而，最近几年来，其重要性和成效受到很多关键利益相关者的批评：在缺乏成员国支持的情况下，像妇女及家庭参与农村发展工作组这样的机构就失去了存在的理由。此外，本评价本身发现，能证明该工作组的工作在该区域国家一级得到实施的证据非常有限。在当前面临预算限制的情况下，向该工作组分配资金和职工时间似乎不是对粮农组织资源的有效利用。虽然本评价非常清楚自身并无权限提出废除或“暂停”该工作组的建议，因为此类行动完全是成员国的权限所在，但考虑到这一问题的重要性，特此提出了建议 2。

建议 2： 针对欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处和性别、平等及农业就业司的有关欧洲及中亚区域各治理机构开展性别平等宣传工作的建议

欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处和性别、平等及农业就业司，应在对现有证据进行深入分析和与相关各方进行进一步对话的基础上，编制一份以下主题的提案提交 2014 年欧洲区域会议：以最具成本效益的方式确保将性别和社会包容问题充分纳入粮农组织在该区域工作的主流活动。

除提案的内容外，应把在将性别和社会包容纳入粮农组织在该区域工作的主流方面取得的进展列为欧洲区域会议议程的永久性常设议题。

ES31. 建议 2 无意降低粮农组织在欧洲及中亚区域工作的性别问题主流化活动的重要性。恰恰相反，本评价深信，将性别平等和社会包容纳入粮农组织在该区域的工作至关重要。然而，有证据表明，尽管取得了一些良好成果，例如将性别问题纳入一些项目和项目文件的主流、对粮农组织在该区域工作中的性别主流化活动进行了评估、制定了一项办法将性别层面的内容纳入国家统计工作，但还需要做出很多其

他努力，以确保在遵守粮农组织新性别政策方面达到令人满意的程度。本评价就粮农组织在性别和发展方面的工作和作用提出的建议仍然适用，尤其是迫切需要招聘一名性别问题高级官员，并授予其明确权责，以确保粮农组织在欧洲及中亚区域的所有产品和项目能充分包含性别和社会包容视角。

粮农组织在欧洲及中亚区域的派驻机构

ES32. 本报告详细描述了致使欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处设在目前地点的各项活动和决定，其中欧洲及中亚区域办事处自建立以来，已搬迁数次，地点主要是根据东道国的慷慨提议决定。然而，这两个办事处过去或现在都不位于它们所服务的分区域。这在某种程度上削弱了权力下放进程应该具备的一个附加值，即职工完全置身于其工作所处的社会、文化和语言环境中。中亚分区域办事处从未位于机场枢纽，而自 2012 年初以来，欧洲及中亚区域办事处的物流运输条件再也没有以前那样便利。

ES33. 在该区域，无法根据联合国各机构的区域和分区域办事处的地点确定地理范围的“最佳模式”，不过联合国其他机构很少做出与粮农组织一样的选择。本评价建议，考虑到普遍采取“一个联合国”方针的趋势，在选择权力下放办事处地点的参数列表中增加一个新标准，即接近联合国其他机构。

ES34. 欧洲及中亚区域办事处于 2012 年提议将其精力集中放在少数国家上，并实际选择了“重点国家”和“战略及资源伙伴国”，这么做是恰当、合理的。这些国家大多也是联合国其他机构的重点国家。然而，本评价在这方面注意到，粮农组织一直将资源投资于“潜在的资源伙伴国”，但在筹集额外资源方面，至今仍未获得切实收益。

ES35. 本评价认为，粮农组织应为该区域需要援助的国家保留一个在最重要的部门注重地理区域的关键技术专门知识库，并应努力促进和鼓励所有工作方式、项目、规范性产品和知识产品都具备跨学科性质和附加值。

ES36. 本评价总结认为，在中期，中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处所涵盖的国家对粮农组织支持的需求可能发生巨大变化，变得更接近那些大多通过总部与粮农组织联系的其他欧洲国家。因此，在该区域的欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处今后的核心任务和工作重点将很有可能如下所列：

- 为中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处的以下各国提供技术和政策援助，管理各项活动，并筹集资源：阿尔巴尼亚、亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、科索沃和摩尔多瓦（期限：10年）；
- 为各中亚国家提供技术和政策援助，管理各项行动，并筹集资源（期限：20年）；

- 为中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚各国创造和提供知识；
- 为下列机构和人员担任协调机构：粮农组织分别驻吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的两个完善的国家代表处；两位分别派驻阿尔巴尼亚和摩尔多瓦、以及亚美尼亚和格鲁吉亚的非驻地粮农组织驻国家代表；
- 服务于欧洲区域会议及其附属机构。

ES37. 为开展已明确的任务，并考虑到目前努力加强侧重国家一级的有效且高效的实施工作，本评价认为，欧洲及中亚区域的成员国应考虑若干要求。这些要求为：

- i. 加强欧洲及中亚区域办事处的职工与在该区域工作的其他总部同事的合作，以及与可能对中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处越来越重要的粮农组织其他机构合作；
- ii. 中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处服务的国家中有些将成为今后10年的工作重点，提高前往这些国家的差旅效率；
- iii. 提高前往中亚分区域办事处所服务的中亚国家的差旅效率；
- iv. 加强在相同的国家中工作或在该分区域一级拥有相关知识的总部、欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处各人员之间的交流与合作；
- v. 尽可能减少行政、运营和办公室管理的成本；
- vi. 促进欧洲及中亚区域办事处在为欧洲区域会议及其便于欧洲区域小组联络的附属机构提供服务方面的职能。

ES38. 目前存在解决上述问题的若干备选方案。本评价理解，区域和分区域办事处的选址并不是一个严格意义上的技术问题，因此不提供任何建议。不过，这些办事处地理位置的一个选择要素是效率和成效，审查这方面各项机会的决定权在于粮农组织成员国。

ES39. 上述观察结果还为粮农组织（包括秘书处和成员国）提出了一个核心问题：权力下放办事处的地点是否一旦确定就是永久性的，还是可以根据特定分区域或区域的新工作形势进行灵活调整。该问题与另一问题紧密关联，即粮农组织如何最好地服务于那些需要粮农组织提供的支持不是国家一级的项目、而是规范性产品和知识产品（并且如有可能，适合特定分区域或区域需求）的国家。本评价认为，各成员国和秘书处应尽快关注这些问题，因为粮农组织在欧洲及中亚以及其他区域国家一级工作的背景正在发生快速变化。

ES40. 本评价还评估了粮农组织驻欧洲联盟及比利时联络处在该区域权力下放办事处整体网络方面的作用。欧盟机构直接和通过粮农组织在该区域发挥的作用要求，欧洲及中亚区域办事处加强注意并努力与欧盟委员会及位于布鲁塞尔的其他欧盟机构建立更加坚实的伙伴关系。在此背景下，本评价请粮农组织在作出有关驻欧洲联

盟及比利时联络处以及与欧盟机构的全组织关系的决定时，考虑本报告中详细列出的建议。

ES41. 一个紧密相关的问题是，欧洲区域会议和理事会于 2012 年批准了秘书处有关在阿塞拜疆、哈萨克斯坦和土耳其设立计划和伙伴关系发展官员的职位，以及在所有区域办事处设立伙伴关系发展的职位。在欧洲及中亚区域办事处，此类职位可同时服务于欧洲及中亚区域办事处和驻欧洲联盟及比利时联络处，通过这两个办事处之间的紧密合作来实现提高与欧盟合作的能见度、加强政策层面的对话和为该区域筹集资源的共同目标。类似地，土耳其的职位应被赋予支持中亚分区域办事处的资源筹集工作的职责。在国家一级，本评价认为，应聘任有足够资历的官员，使他们能够在决策者的适当层面上履行职责。下文建议 3 载列了这些建议。

ES42. 在国家一级，本评价理解，权力下放的基本目的是将粮农组织的工作尽可能安排到贴近国家一级，粮农组织在国家一级的大部分工作的职责和授权必须面向单个国家（辅助）。这些任务通常由其他区域的完善的粮农组织驻国家代表处实施，许多计划和行政政策及程序都要求在国家一级设立粮农组织代表处。本评价因此支持粮农组织在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦聘任具备资历的驻国家代表，从而减轻分区域协调员的过重的工作负担。吉尔吉斯斯坦职位的聘任已快速、高效地完成；接下来最为重要的是快速指定塔吉克斯坦职位的人选，需具备合适的能力和在粮农组织工作的经验。

ES43. 该区域的其他一些国家也需要粮农组织提供类似的进一步支持，但到目前为止一直被“忽略”。在这方面，鉴于阿尔巴尼亚和摩尔多瓦的农业部门和农村发展部门的规模和重要性，它们的情况比较突出。在这两个国家，粮农组织的任务特别注重在国家层面致力于实现统一、包容的可持续发展的工作。此外，这两国已开始采取“一个联合国”方针；联合国致力于通过促进正由欧洲联盟推动实施的宏观政策，并注重中观和微观层面的干预措施，来为这两国提供支持。在这些国家，粮农组织也应决定是将其工作计划完全纳入“一个联合国”计划，还是制定自己的国别规划框架。本评价建议采取第二个方案。

ES44. 基于上述观察，本评价总结认为，粮农组织应在阿尔巴尼亚和摩尔多瓦共和国发挥更强大、更持续的影响力。为此，应在欧洲及中亚区域办事处一位高级官员的密切监督下，采取以下两个备选方案之一：

- i. 由该国的一位与粮农组织签有全职合同的职员担任粮农组织驻国家助理代表，可以在联合国驻地协调员办公室工作，授权其在联合国内部代表粮农组织，作出决定或促进快速决策，并协调粮农组织对“一个联合国”计划的投入；或

- ii. 由一位经费与农发基金共同承担的国际职员在联合国驻地协调员办公室工作，授权其在联合国和该国政府内部代表粮农组织，负责协调计划和筹集资源。

ES45. 已有证据表明，粮农组织驻国家代表的多重认证可能是确保粮农组织能见度和对粮农组织国家一级工作进行适当管理的有效机制，只要同一个粮农组织驻国家代表通过该机制服务的国家不超过两个，并应每年在每个国家至少工作六个工作周。为此，可以指定两位非驻地粮农组织驻国家代表，一位为阿尔巴尼亚和摩尔多瓦服务，另一位为亚美尼亚和格鲁吉亚服务，职位设在欧洲及中亚区域办事处，还可履行作为该办事处高级官员的其他职责。这将需要额外的资源，接近技术合作计划在一个两年期内在一个国家的一半资金。本评价认为，拟议的职位设置将更具成本效益。

ES46. 国家通讯员计划已证实不是粮农组织在任何国家派驻机构的有效或高效的机制。如果粮农组织或东道国无法为建立适当的粮农组织派驻机构提供足够的资源，即至少通过一位来自该国或国际的粮农组织高级职员在联合国驻地协调员办公室开展工作的资源，那么粮农组织不应在该国参与实施国家项目。如本报告所建议，还可确定其他机制，以促进任何特定国家参与粮农组织的规范活动，以及在区域、区域之间和国际各级的项目。

ES47. 本评价决定在下文建议 3 整合所有有关国家一级派驻机构的建议。实施该建议的经费可部分由分配给该区域权力下放办事处网络的资源支付，部分由成员国直接捐款支付。本评价建议快速实施所有建议的行动。

建议 3： 针对粮农组织关于其在欧洲及中亚国家一级派驻机构的建议

本评价建议如下：

- a) 任命一位经过多重认证的非驻地粮农组织驻国家代表，服务于亚美尼亚和格鲁吉亚；应授予粮农组织驻国家助理代表足够的权力管理整个计划，在联合国内部代表粮农组织，作出决定或促进快速决策；
- b) 根据上文所建议的一个方式，任命一位经过多重认证的非驻地粮农组织驻国家代表，服务于阿尔巴尼亚和摩尔多瓦共和国；
- c) 在该区域，应停止国家通讯员计划，并且粮农组织如无驻国家助理代表在经过多重认证的粮农组织驻国家代表处工作、或一位高级官员在联合国驻地协调员办公室开展工作的最少资源，则不应开展国家一级的业务活动。
- d) 设想中的国家一级计划和伙伴关系发展职位若要有效，则需具备适当的资历水平（至少 P4）；
- e) 欧洲及中亚区域办事处新设立的伙伴关系发展官员一职应与粮农组织驻欧洲联盟及比利时联络处紧密协调，以支持在欧洲及中亚区域办事处与欧盟针对欧洲及中亚区域的机构之间建立更强有力的伙伴关系。

ES48. 在有些国家，粮农组织的工作仅通过信函往来管理。尽管这些信函具有法律约束力，但并不为粮农组织赋予法律地位，也不能使粮农组织及其职员获得豁免权和特权；这随时可能成为粮农组织职员的一个真正问题，并对该区域工作的效率造成直接影响。本评价意识到，粮农组织已开展工作解决这一问题，但还是决定制定有关该问题的建议 4，以强调这一进程必须在合理的期限内完成的紧迫性，该进程还将需要各成员国的意愿。

建议 4： 针对法律及道德问题办公室、权力下放活动支持办公室、欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的关于东道国协议的建议

本评价建议审查粮农组织在欧洲及中亚开展实地活动的所有国家中的认证状况，以确保其受益于相关豁免权和特权。为此，粮农组织应考虑联合国其他机构在每个具体情况下的经验，并且除非已与相应国家政府签署标准基础协议或具有同等效力的协议，否则不应在该国开展活动。

粮农组织为欧洲及中亚提供的资源

ES49. 有关粮农组织在评价期间为欧洲及中亚区域所提供财政资源的分析显示如下情况：

- 该区域在《2004—05年工作计划》中所占的为数不多的份额已随着时间的推移获得部分补偿；总体来说，在此后的若干两年期内，该区域受益于正常计划资源增加的幅度大于其他区域；
- 中亚分区域办事处的设立对阿塞拜疆、中亚各国及土耳其的实地计划的规模产生了重要影响，资源增长了五倍；其最主要的可能因素是，通过中亚分区域办事处，粮农组织秘书处及有兴趣通过粮农组织在该区域开展工作的资源伙伴进一步认识到该分区域的重要性；
- 由于布达佩斯已设有中欧及东欧分区域办事处，因此将欧洲及中亚区域办事处迁至布达佩斯并未明显影响到粮农组织在该区域交付工作方面的能见度；在“中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处”涵盖的国家，向促进发展的干预措施提供的资金总额有所增加，这主要是通过粮农组织技术合作计划实现；同时实地计划关注的国家数量开始有所下降。影响实地计划规模的主要因素是，紧急干预措施的供资、若干国家与欧盟的接触，以及这些国家对粮农组织支持的需求变化；
- 紧急项目、区域间项目和全球项目占实地计划组合的很大一部分，其中绝大多数的干预措施都在畜牧生产和卫生领域。

ES50. 本评价还评估了实地计划的管理方式：

- 在对实地计划的管理过程中，中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处主要发挥着运作性质的作用；

- 中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处对实地项目作出的技术贡献受到所有权力下放办事处的技术人员数量和资历的限制，还受到干预措施的性质的限制，其中许多干预措施是区域间和全球性的；
- 在实地计划的管理方面，所有各级都可能出现问题；在某权力下放办事处或粮农组织总部设置牵头技术官员似乎并未影响到项目整体的有效性；其他因素在确保有效及高效地落实实地计划（包括驻国家代表处的存在）方面发挥了更大的作用。

ES51. 自 2007 年以来，财政资源的增加使人力资源（职工和非职工）的数量得以增长，以派驻到新建的中亚分区域办事处、新的驻国家代表处并加强位于布达佩斯的欧洲及中亚区域办事处。粮农组织自 2007 年起加强在该区域的工作能见度，形成了“良性循环”：增加了办事处和职工，通过正常计划开展了更多工作，确定并资助了更多的自愿资助倡议，等等。

ES52. 粮农组织在该区域所有活动领域的工作主要由非职工人力资源开展。本评价发现有大量证据表明，此类职工的合同性质有问题，本报告对此作了详细描述。这些问题的主要后果是，粮农组织招聘的职工经常在学会粮农组织所需工作技能后，为了更好的条件而到联合国其他机构工作。这对于粮农组织而言是在时间和资源上的巨大浪费；这还破坏了执行的效率，因为新的非职工人力资源通常需要从头开始了解工作，且不能像有经验的职工那样高效。

ES53. 还应采取足够措施提高此类职工的工作满意度，因为粮农组织的形象和在该区域的工作质量很大程度上都要依靠他们。下文建议 5 与该问题有关，迫切需要予以考虑。实施该建议的费用主要应按职工时间计算；本评价认为应紧急开展这个进程。

建议 5: 针对人力资源管理司/人力资源办公室、欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处和共享服务中心的关于《手册》第 375 节和非职工人力资源合同条件的建议

人力资源管理司、欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处和共享服务中心应对非职工人力资源合同安排系统的总体情况以及在该区域国家代表处的适用情况进行全面分析，分析各种条件和程序，并改善信息和交流的质量。该办法应促进对国家项目人员方式的总体审查，包括《手册》第 375 节的范围。

授权

ES54. 自 2010 年起，欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处和该区域的国家代表处在计划、规划、使用财政资源以及确定、制定和管理项目方面获得了更多授权。在若干领域，权力下放办事处有足够的授权履行任务。

ES55. 权力下放办事处辅助职能的三大系统—ORACLE、实地会计系统和 ATLAS 差旅系统从未真正接口：这在财务监管、资源使用、分配预算掌控人的职能、对账和财务控制方面造成了很多困难、重复工作和时间浪费。得益于职工的努力工作和才智，产品和服务得以交付。

ES56. 本评价认为，引入全球资源管理系统有助于对支持部门的结构和人力资源进行分析和合理调整，以期实现更好的质量和规模经济效应。另外，管理层应将这一新环境作为审查整个支持服务体系的规则和程序以及精简行政职能的工具。但仍然需要采取若干补充行动，以确保全球资源管理系统能充分发挥作用，并且不会造成额外的人工障碍，比如迄今在欧洲及中亚区域办事处/中欧及东欧分区域办事处所服务的国家中由于遵守仍然在粮农组织盛行的“集中更好”和“事前控制”文化所造成的问题。

ES57. 驻国家代表处信息网络的国家代表处管理手册中有关授权的信息很有用，并且清晰明了。这些信息应纳入粮农组织在欧洲及中亚区域的职工的“授权一揽子计划”中，包括职责范围、作用和职责、如何获取不同类型的支持等，并定期更新，以确保信息的准确。截至 2012 年 6 月，粮农组织总部尚未更新欧洲及中亚区域所有层级现有职位的职位描述。鉴于全球资源管理系统有待部署，这项工作更为紧迫：为使该系统充分有效，就需要对授权的现有层级进行准确审查和统一，以便于使用和操作。

ES58. 本评价希望提请注意与提高权力下放和授权效率有关的几个重要研究结果。第一个涉及区域和分区域办事处的内部设置：应紧急实施欧洲及中亚区域办事处有关合并实地计划组和行政组的部分职能的积极倡议，以提高办事处的效率，并促进制定在全组织更广泛应用的模式。

ES59. 另一方面，以中亚分区域办事处为例，欧洲及中亚区域办事处应准确分析该区域（特别是国家一级）职工的实际信息和能力发展需求。这两个办事处应为参与实地计划行动以及行政、办公室和员工管理的所有职工共同开发适当且易于更新的一揽子计划。

ES60. 就授权而言，粮农组织在该区域的特殊性，即缺乏完善的粮农组织驻国家代表处，是向各国提供有效且高效的支持服务的一个障碍。在此背景下，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处在授权和为各驻国家代表处授权方面的态度和办法，对国家一级工作的效率和成效至关重要。如果在两种情况下，出现一些额外的行政和业务负担以及重复工作都无法避免，那么中亚分区域办事处职工对国家代表处的系统办法旨在开展个人和组织的能力建设，以确保尽可能将职责都分配到接近行动实施的地方。在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦新设的粮农组织驻国家代表处将受益于

中亚分区域办事处迄今在此方面开展的工作。欧洲及中亚区域办事处没有出现此类情况，影响了交付的效率和成效。

ES61. 查明了由此导致的问题：i) 通过行政及业务支持服务偿付的管理费用没有尽可能接近实际开展行动的地方；ii) 那些粮农组织开展行动的国家没有国家级定额预付账户，部分还因为缺少东道国协定。通过分析因缺乏国家级定额预付账户而导致的财务费用和额外工作时间表明，这对该区域的行动造成了额外且无用的费用，并且导致交付低效。

ES62. 总而言之，粮农组织在欧洲及中亚区域的派驻机构的情况要求，应修订有关向国家招聘人员授权的全组织政策，并且受多重委任的粮农组织驻国家代表应对招聘工作进行适当监督和控制。上述仅与两个国家的受多重委任的粮农组织驻国家代表有关的建议 3，部分有助于解决此类问题，可以加强国家层面的参与和影响力。

ES63. 此外，下文建议 6 特别注重国家一级的授权：所有相关事宜都应作为紧急事项处理，同时考虑全球资源管理系统的部署，以及在国家一级充分实施该系统所需的变化。这些建议似乎可以更广泛地运用到其他具有相似派驻机构模式的区域，比如太平洋和加勒比区域。

建议 6： 针对人力资源管理司/人力资源办公室、法律及道德问题办公室、权力下放活动支持办公室、欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的关于授权的建议

粮农组织应修订在欧洲及中亚区域向没有健全的粮农组织驻国家代表处的国家授权的规定。这应包括：

- a) 修订职责范围、作用和职责，以便国家职工在受多重委任的粮农组织驻国家代表的充分监督下充分发挥全球资源管理系统的作用；
- b) 通过能力发展包提高国家一级职工的能力，使他们能安全操作全球资源管理系统；
- c) 确保行政及业务支持服务的偿付归入离实地计划的实际实施地点最近的组织层级；
- d) 开设定额预付账户，以使各办事处履行财政/业务职能。应向在适当层级（不论是国家或国际）招聘的粮农组织职工授予充分的权力，以管理这些工具。除经证实的紧急情况外，应停止使用当前需要使用现金的系统。

产品和服务的交付以及核心职能的实施

ES64. 在畜牧生产和卫生部门，粮农组织的计划广泛符合该区域各成员国的需求和优先重点。优质技术建议在界定区域和国家动物疫病战略方面有着重要作用，被确定为欧洲区域会议的优先重点。尽管该计划毫无疑问是十分相关的，并且能力也得到了发展，但交付的效率参差不齐。

ES65. 还需要在实地和总部之间建立强有力的联系，以确保运用粮农组织的全组织战略。总部需要在动物卫生方面具备很强的能力，因为跨界疾病控制需要区域和全

球视角。此外，区域和分区域两级需要“不止一位官员”的技能组合，因为只有专家团队才能提供优质技术服务，并维持粮农组织的信任和地位。对该区域来说，此类团队的更具成本效益的工作地点是在粮农组织总部。

ES66. 粮农组织包含在“农业政策”标题下的工作领域响应欧洲区域会议确定的需求和优先重点，其质量得到赏识和充分认可，能力也得到发展。尽管统计领域的工作良好，但应进一步加强欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处在数据收集和分析方面的能力。由于粮食安全对于某些国家来说仍然是一个主要挑战，“并且加强粮农安全和营养”是该区域工作的一个优先重点，因此还应加强欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处在粮食安全政策方面的能力。

ES67. 此外，尽管粮农组织在提高制定该区域农业政策的能力以及引进创新的和更具参与性的办法方面有着重要作用，但是仍需可行的国家中改善与非政府组织和民间社会组织之间的磋商。

ES68. 考虑到一些区域需求，如提供统计和信息、政策建议以及在动物卫生和畜牧生产领域的工作，本评价认为粮农组织可以更加注重区域举措。这将有助于在区域和分区域两级创造有利环境，使各成员国受益。在这一区域重点内，粮农组织及其资源伙伴应加强注意的额外部门是水资源管理：尽管高度相关，但相比该问题的规模，并未获得足够考虑。

ES69. 总体而言，粮农组织包括技术合作计划和自愿基金资助的举措在内的实地计划所显示出的优点和弱点与其他评价中查明的非常相似，即通常十分相关，但因设计不佳和实施工作的平均效率而大打折扣。因而效果参差不齐；一般来说，由于缺乏退出战略，并且在建立伙伴关系方面的工作有限，因此也影响了效果的可持续性。

ES70. 能力发展是粮农组织项目的一个积极稳定的特点，主要是对个人而言。然而，也有一些举措通过加强分区域和区域两级的交流和沟通，解决了创造有利环境的问题。联合国联合计划为各机构之间的互补提供了良好机会，可以弥补粮农组织项目往往对减贫和社会包容不够重视的问题。

ES71. 本评价请各成员国和粮农组织职工对粮农组织在该区域核心职能方面的工作的相关性进行评分。两组都认为最具相关性的领域为：“收集和提供信息、知识及统计资料”和“制定国际文书、规范和标准”。各成员国还指出，在“粮食安全和农业相关事务上的宣传和交流”具有高度相关性，而粮农组织职工认为最具相关性的是“推进技术转让和能力建设的政策和战略备选方案和建议及技术支持”。

ES72. 因此，职能 a)、b)、c)和 d)²对于满足成员国的需求和期望来说仍然重要，并且粮农组织应在这方面稳步开展工作。然而，考虑到上文所述粮农组织在该区域实施工作方面的优点和弱点，应特别关注和努力加强在下列核心职能方面的绩效。本评价还为今后的道路制定了若干建议。

- i. 核心职能e)为促进技术转让和能力建设提供技术支持：这可以通过更好的设计、实施和监督实地项目来加以改善，第10.1节也强调了这点；新的项目周期指南是重大进展，这将需要对职工进行足够的能力建设，并落实问责机制，以确保快速采用该指南。
- ii. 核心职能f)宣传和交流：这一职能面临的挑战将是如何在没有粮农组织驻国家代表的国家改善绩效；在受多重委任的驻国家代表处以及健全的驻国家代表处，驻国家代表将需要制定适当的战略，以提高粮农组织的能见度，并在合适的政策制定层面加强全组织信息；
- iii. 核心职能g)跨学科性和创新：尽管欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的技术人员是开放且感兴趣的，但在这方面几乎没有能见度；改进的办法可能是，更好地理解这些意味着什么，在该区域如何实现，以及通过绩效评价及管理系统建立激励机制；
- iv. 核心职能h)伙伴关系和联盟：这是粮农组织在该区域的一个常见弱点，考虑到粮农组织在国家一级的影响力有限，这点特别相关；可能需要区域或分区域战略，以确保与关键潜在合作伙伴保持适当联系，并通过与其共享长期愿景和承诺来进行合作。

ES73. 粮农组织规范性产品的使用程度令人满意，但在某些领域，应评估提供更多出版物的实际需求。提供更多俄文出版物应是在该区域的一个优先重点。与此同时，粮农组织应提高利用该区域可得技术技能和能力的机会，尽管这些技术人员可能对英语的知识有限。建议 7 解决此问题。如果同意实施该建议，则将需要额外的资源，可能是来自自愿基金的资源；获得可见成果的合理期限应为 2015 年末，应反映在有关管理层对本评价回应的后续报告中。

建议 7： 针对粮农组织和欧洲及中亚区域办事处的有关俄文使用问题的建议

为了提高粮农组织的技术工作质量并促进传播其规范性产品，粮农组织应采取以下行动：

- a) 在招聘方面，在粮农组织工作语文为俄文而非英文的国家，尤其是中亚国家，应把优先重点放在最佳技术能力，并为报告和行政表格的翻译投入费用。在甄选在这些国家工作的国际职工时，应把掌握流利的俄文视为一项优势；
- b) 投入费用，把出版物和其他规范性产品翻译成俄文。

² 核心职能： a) 监测和评估中长期趋势和前景； b) 收集和提供信息、知识和统计资料； c) 制定国际文书、规范和标准； d) 政策和战略备选方案和建议。

“一个粮农组织”

ES74. “一个粮农组织”这一概念一直是关于权力下放的全组织讨论中的一部分，可能是一个知识型组织的全球职责和地方职责之间冲突关系的最好体现。自 2010 年以来这一概念变得日益重要，在此期间总部技术部门和各权力下放办事处的技术职工之间的报告关系发生了变化。本评价在其访谈和调查问卷中特别注意这一问题。这一概念在本内容提要最后部分出现，但它肯定是与本评价的总体重点最为相关的内容之一。

ES75. 截至 2012 年，尽管一直在进行改善，但该区域的技术专家的技能组合仍不足以满足该区域各成员的需要，原则上应在区域间和全球一级处理的行动领域除外。如上所述，在以下领域存在能力缺失：性别平等和社会包容；粮食安全政策；灌溉问题；气候变化和自然资源管理；动物遗传资源和动物卫生的某些方面。另一方面，整体而言，该区域的权力下放办事处在行政、运作和支持服务方面具有足够的技能组合；如上所述，在区域一级所确认需要的资源筹集能力在 2012 年底仍是“正在进行中的工作”。

ES76. 该区域技术专业知识的部分缺口由非职工人力资源来进行补充，原则上此类资源更为灵活，而大部分缺口由在总部任职或受总部管理的专家进行补充。在技术层面上，平均 80%的实地计划资源由总部支持：很大部分的此类资源关注全球和区域间举措，但不仅限于此。这需要采取重要工作来进行粮农组织不同层级之间的整合和协调，以确保连贯一致性和协同增效。

ES77. 这些结论加强了上文所述的关于要求改进该区域交付工作的观察结果（见“粮农组织在欧洲及中亚的派驻机构”）。向各权力下放办事处增加派驻技术专家，并不能使粮农组织在欧洲及中亚展开的工作的预期规模和性质、以及其中期预期取得的发展变得可以掌控。只有让总部职工进行重要的参与，并与欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处进行密切合作，才能向该区域成员国提供相关的、有效的支持。

ES78. 因此，粮农组织实现“一个粮农组织”的能力对此区域而言特别重要。向粮农组织职工分发的调查问卷显示，在该区域工作的不同层级的人员之间的整合和沟通程度令人满意。通过采取不同的机制，一些司的表现比其他司更好：这意味着会产生额外的成本，但总体而言这些机制似乎均较为有效。应把植物生产及保护司平台作为信息共享的范例。

ES79. 在一些案例中，权力下放办事处的技术官员能够将其任职于总部的前任督导员纳入其绩效评价及管理系统协议中，可作为多方评分人，或者也可作为共同督导员；这似乎是一种卓有成效的方法，可以回避初级报告关系缺失和其他该区域似乎

尚未知晓的正式机制（例如实用技术网络）缺失这一问题。然而，在缺乏正式系统的情况下，参与信息共享以及与同事进行协调的决定权便落在个人身上：通常而言这并非有效的方法，因为性格问题和其他问题普遍存在。

ES80. 下文建议 8 涵盖了所有注意到的问题。本评价意识到评价的实施将需要额外的资源，其中部分资源是经常性费用，但 b)项和 c)项除外。部分资金可来源于多学科基金。在其他区域也可能出现类似问题，近东区域在某种程度上便是如此。粮农组织需要将其作为所有层级的优先重点之一，以确保它能在权力下放加强的情况下，在各级保持其比较优势，并保持其信息的一致性。实现建议实施的初步成果的时间应为 2014 年年中到年底。

建议 8： 针对粮农组织的有关加强“一个粮农组织”方法提出的建议

粮农组织、欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处应投入费用，以加强各技术部门和权力下放办事处职工之间的关系、沟通和协调。而要实现这一点有以下方法：

- a) 应采取类似土地及水利司水土日的做法，每年举办数次粮农组织职工会议，以维持和加强权力下放办事处官员与总部官员之间的技术联系；
- b) 任职于权力下放办事处的所有技术官员均共同受到绩效评价及管理系统协议下的总部和权力下放办事处督导员的指导；
- c) 任职于总部但常在区域工作的技术官员均共同受到绩效评价及管理系统协议下的总部和权力下放办事处督导员的指导；
- d) 在所有技术部门按照植物生产及保护司的模式建立一个交流和信息共享平台；
- e) 在总部为该区域所有权力下放办事处的新聘技术官员设立至少为期一个月的入职期。

1. 引言

1.1 评价背景

1. 2011年4月，粮农组织计划委员会在其第一〇六届会议上收到了《粮农组织近东区域及分区域办事处评价》报告及其《管理层回应》。计划委员会于2008年10月批准了该评价，这是第一份审查某一区域内粮农组织权力下放结构情况的评价。计划委员会赞赏《粮农组织近东区域及分区域办事处评价》报告的质量，认为其非常重要，并建议所有其他区域应开展类似评价。计划委员会还赞赏称，广泛利益相关者磋商进程是评价方法不可或缺的一部分，并敦促在编制《工作计划和预算》和《粮农组织权力下放愿景》时应考虑该评价的建议。

2. 粮农组织评价办公室（评价办公室）在其于2011年10月举办的会议上向计划委员会提交了2012—2014年滚动式评价工作计划，按时提前六个月审议了计划委员会自身的建议，并每年附上一份区域及分区域办事处评价。计划委员会把这些评价作为最高优先重点，并指出应加快评价报告编写进程，其中欧洲及中亚区域和非洲区域于2012年开始，拉丁美洲及加勒比区域和亚洲及太平洋区域于2013年开始。因此，评价办公室的2012年工作计划预期欧洲及中亚区域和非洲区域的评价工作将会及时完成，从而能分别于2013年3月和10月提交至计划委员会。其他两个区域的评价将于2013年启动。

3. 本评价启动时，所有相关各方充分认识到在本评价开展期间，新的总干事将会牵头就粮农组织权力下放方法展开重要的讨论并进行初步转型变革。在准备和开展本评价时，该区域也正在粮农组织内部和外围取得与粮农组织和整个联合国系统相关的进一步发展。然而，本评价将提供更多、更深入的关于欧洲及中亚区域权力下放挑战的证据，并确定需要汲取的经验教训，从而对新粮农组织权力下放政策的业务实施产生有利影响。

4. 本评价评估了粮农组织与其欧洲及中亚区域成员国之间的关系，但仅限于该区域边界之内的范围。这意味着该区域很多成员国所发挥的资源伙伴作用若要受到评估，其前提条件是这些成员国的官方发展援助是专用于欧洲及中亚区域内的其他成员国。

5. 评价办公室于2012年1月启动了粮农组织欧洲及中亚区域及分区域办事处评价。准备阶段于2012年6月结束，此时已在综合粮农组织各利益相关者的意见和建议后制定

了《职责范围》终稿。³评价小组由一名外部组长牵头，由几名外部独立顾问⁴组成，于2012年6月至10月期间开展数据收集阶段。此为最终评价的最终报告，按计划应与《管理层回应》一起提交至于2013年3月举行的计划委员会第一一三届会议。

1.2 报告结构

6. 本报告把本评价在整个工作过程中得出的证据和分析综合在一起。为了方便阅读，大部分章节均含有结论，并提及上一章节所综述和汇编的建议。

7. 粮农组织秘书处和各领导机构反复要求控制建议的数量，本评价在认为可行的范围内充分考虑到这一点。这意味着本案文综合了关于粮农组织能“做什么”和“如何做”来更好地加强在国家一级的影响的若干建议。这将要求粮农组织在与本评价进程相关的方面更专注地阅读本报告，并采取更开放的“学习态度”。

8. 本报告内容如下：

- 内容提要按照计划委员会的要求编写，比以往评价的内容提要更为详细，从而试验在未来仅把评价报告的这一部分翻译成粮农组织的所有语文是否即已足够，以便作出相关决定。
- 第2章介绍了本评价的目标和方法，包括局限和制约因素；
- 第3章尽量简要地介绍了2004年以来粮农组织权力下放政策的主要里程碑；还包括了一些过往阶段的背景，以及关于为整个进程奠定基础的变化理论的分析；
- 第4章简要分析了欧洲及中亚区域的粮农组织成员的社会经济特点，以及粮农组织在该区域的治理机制，并重点关注适应新的权力下放的当前工作。该章节还深入分析了妇女及家庭参与农村发展工作组，并大致分析了粮农组织驻欧洲联盟和比利时的联络处；
- 第5章介绍了欧洲及中亚区域的粮农组织权力下放办事处的当前架构，该办事处的历史以及工作效率和成效；
- 第6章分析了由粮农组织提供的或通过粮农组织获得的该区域的可用资源，包括2004年以来的工作计划、为实地计划提供的供资，以及技术合作计划和自愿供资举措；还有粮农组织配置的、用来提供产品和服务以支持该区域的人力资源（包括职工和非职工）；

³ 见附件 1，粮农组织欧洲及中亚区域和分区域办事处评价的职责范围。

⁴ 见附件 2，评价小组成员简介。

- 第7章分析了部分选定的权力下放政策，以及其实施情况和效果；处理的问题包括：授权；区域一级的优先重点设置和规划；资源筹集；欧洲及中亚的“一个粮农组织”；人力资源管理；职工能力发展；粮农组织在欧洲及中亚区域的支持服务；
 - 第8章包含关于欧洲及中亚区域动物保护和卫生部门的分析，包括对政策、项目和规范性产品的评估；
 - 第9章包含关于欧洲及中亚区域农业政策部门的分析，包括对政策、项目和规范性产品的评估；本评价对该部门的定义还包括农业和农村发展、农业营销和贸易、以及粮食安全政策方面的政策支持和项目；
 - 第10章汇编了本评价关于粮农组织在该区域所完成的工作的结论，包括以下不同方面的工作：技术合作计划；规范性产品、全组织核心职能、性别平等和社会包容、能力发展以及参与“一个联合国”模式；关于核心职能的第10.3节还强调了粮农组织在该区域应把工作重点放在哪些方面；
 - 第11章是结论和建议：由于所讨论的主题比较复杂，本章更详尽地关注为本评价提出的建议奠定基础的、具有广泛相关性的问题。根据各条建议在本章出现的次序对其进行编号。
9. 附件是本报告不可或缺的一部分，在整个文本和多条脚注中被引用。它们包括：
- 附件1. 评价职责范围
 - 附件2. 评价小组成员简介
 - 附件3. 评价工具
 - 附件4. 评价过程中接触的机构和利益相关者名单
 - 附件5. 欧洲及中亚区域实地计划清单
 - 附件6. 粮农组织欧洲及中亚区域规范性产品清单
 - 附件7. 关于向各成员国分发的调查问卷的分析
 - 附件8. 关于向粮农组织职工分发的调查问卷的分析
 - 附件9. 关于粮农组织赴欧洲及中亚区域特派团的分析
 - 附件10. 主要项目报告
 - 附件11. 粮农组织权力下放进程中的若干里程碑
 - 附件12. 粮农组织欧洲及中亚区域成员简介
 - 附件13. 欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处职工培训机会

10. 本报告还大量使用来自官方文件的脚注和引用。本报告没有纳入具体的参考文件清单，因为考虑到本评价分析了所有自2004年以来关于权力下放政策的粮农组织官方文件以及在此之前的一些文件，纳入清单会使报告过于冗长。本报告还评估了几个技术部门的项目文件和报告，以及由粮农组织监察长办公室制定的审计报告，以确定对在国家一级实施工作和发挥作用产生影响的系统问题。

2. 目标和方法

2.1 评价目标和范围

11. 考虑到计划委员会要求在所有评估粮农组织区域和分区域办事处的评价中采取协调一致的方法，本评价的目标深受近东及北非区域办事处评价所确定的目标的启发。⁵

12. 然而，考虑到自近东及北非区域办事处开展评价以来在加强粮农组织权力下放办事处网络方面所取得的进展，本评价清晰阐述了其目标，以更好地捕捉最新的变化。因此，根据粮农组织欧洲及中亚区域和分区域办事处评价职责范围的规定，本评价旨在为粮农组织管理层和成员就以下内容提供独立的评价性评估：

- i. 他们其中一些人在各区域委员会担任秘书一职
- ii. 关于粮农组织在该区域各成员实施全组织工作的权力下放政策和程序的成果。

13. 此外，本评价旨在确定经验教训，并制定用于解决关键瓶颈问题的建议，以改善粮农组织在向该区域各成员提供援助和支持方面的表现并加强其影响。

14. 与近东及北非区域办事处评价一样，本评价选择于2004年完成的粮农组织权力下放独立评价作为本评价范围和分析的“时间零起点”，并纳入所有旨在加强全组织权力下放进程的粮农组织政策。考虑到该领域尤其自2010年以来发生的广泛变革，因此选定了若干关键领域进行更为深入的分析，即粮农组织在国家一级的地理覆盖及其派驻机构的治理情况及工作效率和实效；该区域可获得的资源；优先重点设定；资源筹集；粮农组织一体行动；以及支持服务。

15. 本评价还包括一份关于粮农组织与亚美尼亚自2004年以来合作情况的国家评价，以及关于两个主要技术部门的深入评估，即家畜生产及卫生部门和农业政策部门。⁶这些评价和评估就粮农组织在该区域展开的工作的相关性、效率、成效、可持续性和影响方面提供了见解，在总体分析时会考虑到这些见解。

⁵ 近东区域办事处评价旨在：“评估近东区域办事处和北非分区域办事处在服务近东和北非国家方面的业绩”。

⁶ 这包括政策和战略层面的工作、应急和恢复司以及关于发展举措的技术合作、与规范相关的问题以及加入欧盟市场的立法工作。农业政策部门包括农业、粮食安全和营养、农业和农村发展、农业营销和贸易、统计方面的政策和信息系统的工作。

16. 本评价评估了欧洲及中亚区域办事处（该办事处最近与中欧及东欧分区域办事处进行合并）⁷、中亚分区域办事处、受多重委任的粮农组织驻国家代表处以及国家通讯员计划。粮农组织驻欧洲联盟及比利时联络处也被纳入分析之中，因为考虑到该联络处在该区域中所处的地理位置，以及其可能在支持粮农组织在欧洲及中亚区域开展工作所发挥的作用。然而，本评价的任务规定不包括评估位于布达佩斯的共享服务中心，因为该中心承担全球性任务规定，所以其地理位置虽然位于总部之外，但这种情况属于“地点迁移”而不是权力下放。本评价也不包括位于日内瓦的驻联合国联络处，因为该联络处的体制任务规定并非只关注某个地理区域。

2.2 方法

17. 《职责范围》规定了本评价的方法，该方法基于评价框架。本评价采用多种定量和定性的工具和方法，下文将进一步对其介绍，并载于本报告附件3。评价矩阵表格通过把评价问题与载于职责范围的评价标准和主题相联系在一起，对数据采集和分析过程进行指导。

18. 本评价采取参与性方法，并与粮农组织利益相关者进行广泛磋商。在整个评价过程中，广泛收集了粮农组织职工对其自身工作、体制结构、成就和挑战的看法；传阅了职责范围和报告的草案，并酌情考虑了职工的意见和建议。同样的，也通过访谈、国家访问、问卷调查、电话访问和会议等方式来广泛征求粮农组织的成员、客户以及粮农组织产品和服务使用者的意见。

19. 总体而言，本评价会见并有机会听取了约450人的意见。⁸本评价的利益相关者可分为以下三类别：

- 粮农组织成员，包括：粮农组织各领导机构，尤其是要求编制并接收本评价的计划委员会，以及欧洲农业委员会的执行委员会；该区域的成员国政府，包括直接与粮农组织联络或通过常驻粮农组织代表进行联络的成员国政府；以及粮农组织欧洲区域小组；
- 该区域的和总部的粮农组织高级管理层；来自不同地区的、在该区域工作的技术、行政和运作方面的粮农组织职工，包括来自粮农组织欧洲及中亚区域办事处（欧洲及中亚区域办事处）、前粮农组织中欧及东欧分区域办事处（中欧及

⁷ 该报告在表述中东欧分区域办事处和欧洲区域办事处在 2012 年 1 月前完成的工作时将使用“中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处”一词。

⁸ 见附件 4，在评价过程中会见的机构和利益相关者名单。

东欧分区域办事处）、粮农组织中亚分区域办事处（中亚分区域办事处）、粮农组织驻欧洲联盟及比利时联络处以及各驻国家代表处的职工；以及粮农组织技术委员会；

- 粮农组织外部利益相关者，包括从粮农组织的支持和援助中直接或间接获益的参与者，以及例如联合国各机构、国际金融机构、官方发展援助双边机构、非政府组织和民间社会等合作伙伴组织。

20. 在全球范围内获得接受的评价标准和联合国评价小组规范和标准⁹为评价过程提供了参考；在整个过程中一直保持进行独立和严格的分析。还会特别关注跨部门问题，包括：性别主流化、社会包容、能力发展。

21. 本评价通过在全组织实地计划管理信息系统上进行搜索，汇编了一份至少有一个该区域国家参与其中的所有国家、区域、区域间和全球项目的清单。本评价涵盖了在2004年1月1日至2012年6月期间运作的项目。¹⁰根据主题领域以及在运作和技术支持方面的责任对这一系列项目进行了分析。

22. 通过在欧洲及中亚区域办事处网站以及粮农组织文件库中进行搜索，结果显示有316项在该区域且为该区域编制的出版物。本评价评估了这些出版物的中的一个样本，重点评估了关注的两个技术领域。¹¹此外，审查了大量由粮农组织或其他组织编制的政策文件、项目文件、进展报告、领导机构报告和技术文件。

23. 本评价访问了一些国家，以直接收集国家利益相关者对粮农组织的架构和表现的观点和见解。酌情举办了与国家机构和国际机构会面的国内会议；在机构和社区一级与粮农组织项目的最终使用者进行直接互动也是国家一级工作的一部分。尽可能在社区一级采取措施来确保能与妇女以及其他确实或有可能参与其中的团体进行充分的互动。

24. 选择受访国家的主要标准包括：粮农组织在国家一级的派驻机构的不同模式；各分区域的代表性；以及通过正常预算和自愿资源供资的活动规模和种类。受访国家包括阿尔巴尼亚、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国、塔吉克斯坦和土耳其。¹²分别对位

⁹ 联合国评价组。

¹⁰ 见附件 5。最后限期为 2004 年 1 月 1 日之后、启动日期在 2012 年 6 月之前的项目列入了该列表中。此列表不包括电视粮食集资项目，这些项目通过私营部门捐款供资，最高限值为 10,000 美元，并旨在改善贫穷农业生产者的生计。评价办公室不再把这些项目纳入其评价中。

¹¹ 见附件 6，粮农组织欧洲及中亚区域规范性产品清单

¹² 本评价计划访问俄罗斯联邦。然而后勤限制因素使其没法实现。

于布达佩斯的欧洲及中亚区域办事处以及位于安卡拉的中亚分区域办事处进行了两次访问，第一次访问在筹备阶段进行，第二次访问由全体评价小组参与。

25. 根据已制定的评价办公室方法，对粮农组织在亚美尼亚开展的工作的评价内容包括：先由一个筹备特派团小组、随后由一个完整的特派团来评估通过国家、区域和全球举措来实施的实地计划；国别规划框架及其与粮农组织战略框架和国家联合国发展援助框架之间的协调一致；该国对粮农组织全球公共产品的使用；以及粮农组织架构在该国的运作。编制并分发了单独的《职责范围》以征求意见和建议，还编制了一份独立的报告。该国别评价就粮农组织在该区域的表现提供了深入的见解，在适当的情况下，这些见解被用于核实本评价在更广泛方面的发现和结论。

26. 除国家访问之外，还与粮农组织成员进行了磋商。在阿塞拜疆巴库举行的第二十八粮农组织欧洲区域会议上还举行了会外活动，所有成员在会中均有机会简要介绍和表达他们对本评价的观点。在此次活动上，本评价还与阿塞拜疆政府进行了互动，并且在布达佩斯进行第二次访问时会见了匈牙利政府的代表。此外，本评价访问了位于布鲁塞尔的欧洲联盟，并会见了瑞士政府的代表。还有，在整个评价过程中，通过不同的方式和工具寻求了成员对粮农组织在该区域的表现的看法，包括在国家访问期间进行访谈，在粮农组织欧洲农业委员会和粮农组织欧洲区域小组的会议上陈述结论，以及成立由经甄选的粮农组织欧洲区域小组成员组成的关于治理问题的焦点小组。于2013年3月举行的计划委员会会议上进行介绍和讨论后，预期将与各成员展开进一步磋商。

27. 除了上述方法外，本评价还采用了多种定量和定性的工具来处理各种评价问题。这些问题包括：

- 分析旨在加强粮农组织网络、进程和程序以增强在国家一级的实施工作和影响的全组织政策、战略、通报、总干事公报、粮农组织领导机构制定的决定、各种审查以及任何其他相关文件；
- 审查了该区域的粮农组织职工的资源 and 技能组合的充分性，以考察“关键量”；
- 通过核对清单来协调团体和个人的半结构性访谈；
- 对该区域的成员国进行问卷调查，这样可以比通过采取国家访问方式更广泛地接触粮农组织成员并收集其意见；¹³

¹³ 见附件 7，关于向各成员国分发的调查问卷的分析

- 对在该区域工作的粮农组织职工进行问卷调查，以扩展与时间使用和粮农组织权力下放政策相关的一系列问题；¹⁴
- 对项目组合进行案头研究；具有代表性的举措样本的项目周期管理；行政和运作的交易和记录；
- 位于不同地理位置的粮农组织赴该地区各国的特派团的绘图和分析；¹⁵
- 把该区域其他联合国专门机构作为基准，比照粮农组织地理覆盖面和治理机制。

28. 本评价根据以下标准从每个已访问国家的项目中选取样本并进行评估：创新性；催化作用；预算规模；时间表；以及主题范围。重点关注比较新的项目，以促进数据收集。这些深入的项目审查中的结论为本评价提供了循证基础；在可获取充分证据后即可编制报告。¹⁶

29. 对使用不同工具从各利益相关者收集的信息进行交叉核证，为分析和核实所收集的证据提供了基础。此外，小组成员根据自身的专业判断，对规范、项目和过程产出的质量等进行评估。分析的独立性和严谨性为整个评价过程提供参考。

30. 评价办公室确保本评价的管理工作，包括确定和聘用评价小组。每一个小组成员分别负责各自的职责范围，包括技术专业知识和具体评价问题，以及背景材料。¹⁷在整个过程中小组成员之间进行了广泛的交流。

31. 报告草案的最终版本已分发至粮农组织利益相关者，以征求意见和建议，评价小组已酌情把这些意见和建议纳入本报告中。还分发了一份综合所有意见和本评价的采纳情况的表格。

2.3 局限和制约

32. 由于粮农组织目前正在重组和权力下放，因此本评价是对一个“变化中的基准”进行分析，并为一个“变化中的目标”提供建议。这是一个可预见的主要挑战，并已尽量通过以下方式将此挑战纳入考虑当中：仔细注意将要出现的提案，以尽量把它们及其对在该区域实施全组织工作所造成的影响纳入分析和评估当中。还有，如果

¹⁴ 见附件 8，关于向粮农组织职工分发的调查问卷的分析

¹⁵ 见附件 9，关于粮农组织向欧洲及中亚区域派遣的调查团的分析

¹⁶ 见附件 10，主要项目评估。

¹⁷ 这些包括：关于粮农组织及其权力下放进程的背景资料；关于粮农组织评价职能的说明；联合国评价小组规范和标准、行为守则、以及评价方法；粮农组织规范性产品清单，以及这些产品的电子版（若有的话）；粮农组织自 2004 年以来实施的项目清单；所有样本国家的项目和所有主要项目的项目文件和其他可获得的关于实地计划管理信息系统的文件；已经评价的项目和相关主题和项目的评估报告以及其结果和结论的综述。

某项创新举措的实施时间太短而不足以评估其质量（例如引入资源筹集战略或应用全球资源管理系统），本评价则就似乎需要何种补充措施发表意见。

33. 本工作面临的其中一项挑战是需要没有相关标准、时间使用记录和基准的情况下，对该区域的全组织表现进行衡量。可惜的是，这些制约因素使得无法评估不同地点的实施工作的效率。因此使用了其他因素，例如到各国的差旅时间。此外，上一个两年度期间所进行的下放权力、职责和责任方面的内部创新的广度较大，从而难以描绘每一项改革流程以及评估其具体效果。

3. 2005—2012年期间的粮农组织权力下放政策

3.1 背景

34. 本章将介绍关于自《2004年粮农组织权力下放独立评价》以来的权力下放进程的全组织政策和决定。下文的第5.2节强调了由这些政策和决定所带来的欧洲及中亚区域的具体变革。但同时本章也提供关于2005年之前的权力下放工作的部分关键信息。

35. 权力下放旨在在总部之外建立办事处网络，这一工作自粮农组织创立以来即已存在。本报告的附件11汇编了自粮农组织创立以来为发展此网络所采取的主要步骤。在此需要对历史进行回顾，自20世纪90年代中期以来，粮农组织的权力下放工作基本上是指一个在国家一级实施实地计划的驻国家代表处网络，由总部进行较为直接的技术和运作管理。

36. 1994年，新当选的总干事启动了一项新的权力下放方法。在接下来的五年中，成立了五个分区域联络处和两个额外的联络处，并把负责国家、区域和分区域各级项目的技术人员、政策官员、项目执行人和预算掌控人从总部转移至各区域和分区域办事处。自2000年起，负责国家一级项目的项目执行人和预算掌控人被转派至各粮农组织驻国家代表处，而区域和分区域办事处则仍然负责区域和分区域项目的操作，以及为国家一级项目展开国际磋商的行政和业务工作。2001年任命了第一位粮农组织代表/外派技术官员。在21世纪初期，还向当时没有任何粮农组织驻国家机构的所有粮农组织成员国提议了国家通讯员计划。

37. 为了促进权力下放进程，于1994年成立了粮农组织协调及权力下放活动办公室（协调及权力下放活动办公室），设一名D2级别的主任，直接向所有权力下放办事处及其之间的“信息交换中心”以及总干事汇报。因此，协调及权力下放活动办公室在管理粮农组织驻国家代表处和代表方面发挥关键作用，管理范围包括预算、人员配置、以及就总部与权力下放办事处之间不同的作用和责任进行指导。

38. 2004年9月，计划委员会和财政委员会讨论了《粮农组织权力下放独立评价》（以下称“2004年权力下放评价”），包括对广泛的建议作出的《管理层初步回应》。¹⁸2005年5月，高级管理层向计划委员会和财政委员会均提交了一份更明确的回复。¹⁹计划委员会仍然认为这一份回复“缺乏愿景”、“不够大胆”，并且过于关注架构和

¹⁸ 粮农组织权力下放独立评价，PC 92/6a)-FC 108/18；高级管理层初步回应，PC 92/6a)-FC 108/18 Sup.1。

¹⁹ 粮农组织权力下放独立评价后续行动，PC 93/7 FC 109/26。

地理位置问题，而不是组织文化的转型问题。计划委员会还强调需要在权力下放与执行粮农组织作为规范和知识型组织的任务规定之间寻求平衡。²⁰

39. 2005年5月举办的领导机构会议结束后，总干事随即发起了一项新的改革进程，该进程纳入了2004年权力下放评价中的若干条建议，尤其是关于分区域办事处地理位置的建议。

3.2 自 2005 年以来的粮农组织权力下放工作

40. 2005年总干事改革提案于2005年11月提交至大会第三十三届会议。《粮农组织的改革：二十一世纪的战略愿景》文件²¹详细介绍了总干事所希望实现的成果的理由、目标和内容。2005年底至2007年中期间，大会会议和其他领导机构会议接收并评论了其他几份文件，包括《2006—2007年工作计划和预算》的三个版本，这些文件进一步对改革产生了影响。其中一份提交至大会的文件也介绍了辅属这一概念，即“活动必须在现有资源范围内最有效的层级（总部、区域、分区域和国家各级）进行。”²²几乎在同一时期，《粮农组织独立外部评价》（见下文）进程于2005年中开始，首先讨论了其职责范围。

41. 总干事提交的各项权力下放建议的主要关注点是“提高粮农组织在国家和分区域两级落实各项服务的能力”。更具体而言：

- 在国家一级，主要行动包括向粮农组织驻国家代表提供更多技术和行政支持，开展职工培训，增加国家专业官员职位的数量，以及向粮农组织驻国家代表授予更多权力；其报告关系预计不会发生变化，仍将直接向粮农组织协调及权力下放活动办公室和总干事报告；预计粮农组织驻国家代表将把30%的时间用于在其负责的分区域的各个国家开展各自专长领域的技术工作。
- 分区域办事处将被授予相关权力和资源，其将根据粮农组织驻国家代表的要求向分区域内的国家提供政策和技术援助，而不必征求区域办事处或总部的意见；在粮农组织响应分区域需求，包括区域国际经济组织需求的过程中，分区域办事处将发挥牵头作用；
- 各区域办事处的工作重心将包括：开展各项区域活动，包括与各区域机构联络，制定区域政策和战略，为各区域委员会提供服务以及协调或实施区域计划；其还将继续为举行区域会议做出安排。

²⁰ 计划委员会第九十三届会议报告，2005年5月，CL 128/11。

²¹ C 2005/INF/19。

²² C 2005/3/Sup.1，2005年8月。

42. 在提交至2006年11月理事会第一三一届会议的文件中，有一份文件列出了新的分区域办事处选址时所依据的标准。其主要内容包括：²³

- 粮农组织现有派驻机构；
- 航空线路及飞往分区域其他国家的平均费用；
- 后勤设施（如通信设施及互联网连接）；
- 东道国政府提供充足的基础设施；
- 东道国政府所承付的业务支出费用，包括职工和非职工资源的支出。

43. 另外，有人提出了一项有关粮农组织在驻国家代表处的设立数量方面应具备灵活性的建议；其中还指出，在被界定为最不发达国家、低收入缺粮国、内陆发展中国家及小岛屿发展中国家的114个成员国国内建立的驻国家代表处的所有预算职责均应由粮农组织承担。对于任何其他国家，将采用费用分摊机制。

44. 各领导机构最终批准了大部分改革提案，同时强调提案内容将与粮农组织独立外部评价的预期结果保持一致，并与其相辅相成。随后开展的最为显著的行动包括：i) 开设了包括中亚分区域办事处在内的新的分区域办事处；ii) 将中欧及东欧分区域办事处迁移至布达佩斯；iii) 选择一些国家作为制定国家中期优先重点框架的试点国家，该框架之后成为国别规划框架；iv) 将总部和区域办事处的职工派遣至分区域办事处，不增加人力资源的合计数；v) 将权力下放办事处的预算比例从2004—2005年的33%上调至2006—2007年的37%。然而，未采取重要措施来加强向权力下放办事处的授权。

45. 在2007年11月粮农组织大会第三十四届会议上讨论了粮农组织独立外部评价报告，该评价工作是粮农组织历史上的一项重要里程碑。通过独立外部评价，各独立专家小组对粮农组织的所有技术工作、结构、治理情况和管理系统均作了评估。各项评价结果在很大程度上借鉴并回应了2004年权力下放评价中提出的若干问题，这些问题未在2005年的改革提案中予以处理。总体而言，粮农组织独立外部评价将权力下放问题视为与“粮农组织运作方式”有关的跨领域问题。该评价得出的结论是，各个系统的使命、职责及权力需要进行彻底的重新审查及调整。在实地结构方面，其提出了一系列建议，下面插文1汇总了这些建议。

²³ 实施大会的决定和总干事的建议，CL 31/18，2006年11月。

插文1. 有关权力下放问题的粮农组织独立外部评价

- 粮农组织独立外部评价强烈赞同权力下放原则，但同时也建议，在确保获得充足资源以前，不应进一步从总部向实地进行净资源转移（建议6.19）。
- 粮农组织独立外部评价建议恢复总部与实地办事处在资源和职责方面的平衡性（建议6.19）。在实地一级，粮农组织独立外部评价设想各区域办事处应发挥明确的实质性作用，并侧重于开展政策和分析工作（建议6.20）。在其他各项工作中，区域办事处的首要职责是制定区域战略和计划，以及制定此类战略和计划的供资战略（建议6.20）。区域办事处将具有更大的自主权和决策权以及更多的人力和财政资源来履行更多职责，包括对区域和国家代表处职工负责。它们将负责向最高管理层汇报这些职工的绩效。
- 根据领导机构批准的近期改革计划，分区域办事处将成为粮农组织在各区域的技术支持部门（建议6.21），其将向各区域办事处汇报工作。
- 需要为驻国家代表处的存在、结构、职能及职员配置确立全新的基础，包括成本效益规范和基准（建议6.22）。并提出了各项用于确定是否应设立国家代表处（建议6.22）以及何时应调整或关闭代表处的标准。

来源：粮农组织独立外部评价报告，由评价办公室编制。

46. 粮农组织独立外部评价涵盖范围广泛，提出了许多其他建议，其中有一些涉及如下事项的建议对权力下放产生了影响：区域会议的职能、职工轮岗、粮农组织驻国家代表任命流程、粮农组织内部授权、技术合作及技术合作计划文书等。

47. 2007年11月，粮农组织大会通过了一项有关粮农组织独立外部评价后续行动的决议，其中提到要建立一个设有时限的粮农组织独立外部评价后续行动大会委员会（大会委员会），承担编制各项评价建议的实施工动计划的主要任务。随后启动了一个复杂的参与性进程，粮农组织的广大成员和秘书处均参与了该进程。2008年11月，粮农组织大会第三十五届（特别）会议通过了“《粮农组织革新图变近期行动计划》”（《近期行动计划》），按照大会委员会的说法，该计划旨在“确定粮农组织未来的征途，即粮农组织革新图变的征途，粮农组织各成员、管理层和职员都将在这一征途中彰显主人意识。”²⁴

48. 《近期行动计划》还为制订新的粮农组织2010—19年战略框架奠定了基础，其中包括若干涉及不同主题的行动矩阵表格，每个矩阵表中均列明了行动清单，包括行动的具体时限和预算。其中很多行动与粮农组织独立外部评价的建议相类似，虽然不

²⁴ 粮农组织独立外部评价后续行动大会委员会的报告，《近期行动计划》，C 2008/4。

关注权力下放结构，但对粮农组织权力下放的机制和运作产生了影响。²⁵《近期行动计划》管理小组开展密切监测工作，各领导机构接收并讨论定期提交的报告。虽然大部分行动已经完成，但《近期行动计划》的实施工作将按计划在2013年持续进行。一些行动将“暂缓实施”，²⁶，一些行动已被纳入主流，而另一些行动则正在进行。

49. 预计位于某几个行动矩阵内的多项《近期行动计划》行动将对权力下放产生直接或间接影响。下面简要概述了几项能够在加强国家一级的实施工作方面产生更多切实成果和更大影响的行动。²⁷

- A. **区域会议**已完全成为理事会和大会治理结构的一部分，将在治理方面发挥重要作用：本区域发展政策的协调一致；讨论与本区域相关的全球重点活动；就粮农组织的重点活动向理事会和大会提出建议，讨论区域内贸易和投资等问题。
- B. **技术合作计划**的职责将分配给区域代表，在国家一级的职责将分配给粮农组织驻国家代表。
- C. **行政和管理系统**将从事前控制转向事后控制，以在行动、授权和精简程序方面遵守基层化原则，还将开发和采用适应粮农组织驻国家代表需求的Oracle版本。
- D. 以粮农组织所有语文**出版**刊物被视为非常重要，可改善读者（包括说不同语言的群体）获取粮农组织出版物的途径；应以尽可能低的成本获取高质量的译文。
- E. 审查粮农组织的**人力资源政策和做法**，包括：基于激励机制的轮岗政策、授予招聘和管理职工的权力、修改担任区域代表、分区域协调员和粮农组织驻国家代表的资格要求；以及完善粮农组织驻国家代表的筛选流程。
- F. **全组织统一运作**：《近期行动计划》预计，通过下放权力、建立网络和权力下放办事处充分参与粮农组织的总体决策的做法，权力下放办事处和总部将作为一个有效的一体化组织开展工作。同样，总部的单位将减少，将采用更加综合的计划方法，责任将更加明确。全组织统一运作被视为一项文化变革，为开展其他多项行动和变革奠定了基础。
- G. **权力下放办事处和国家一级的派驻情况**：《近期行动计划》认为以下事项对粮农组织而言非常重要：下放大量人力，在注重结果的框架内，推动实现粮农组织各项战略目标；灵活地向各成员提供服务；以及作为一个知识性组织，促进

²⁵ 与权力下放有关的《近期行动计划》行动清单载于附件 11，该清单最初由近东及北非区域办事处汇编。

²⁶ 计划委员会和财政委员会的成员在 2012 年 11 月的联席会议上提出了“暂缓实施”一词。

²⁷ 大会委员会向粮农组织大会提交的《粮农组织革新图变近期行动计划》报告，C 2009/7，2009 年 11 月，本评价汇编了部分内容。

信息的有效流动。权力下放的同时将赋予责任并实行问责制。与整个粮农组织一样，将对下放办事处和职工开展基于结果的绩效评价。

H. **权力的有效下放**取决于行政费用与计划开支，总部与实地办事处以及从战略角度选择的地点之间的适当平衡；提供充足预算资源，以确保继续为驻国家代表处配备人员。各办事处将根据明确的资源分配标准和国家一级的发展影响进行具体调整，以满足各国的需求（包括通过国家中期优先重点框架满足国家需求）和各区域的需求，并确保其分布的合理性。因此，将在确保向下放办事处和总部提供足够其发挥各项能力的资源，同时又不削弱总部力量的条件下，实现下放服务的改进和合理化。

50. 一系列与权力下放直接相关的决定很快公布。其中一项决定是在副总干事（运作）的授权下，将粮农组织协调及权力下放活动办公室变更为权力下放活动支持办公室，并将其承担的与粮农组织驻国家代表相关的职责转移给相关区域办事处。2011年，权力下放活动支持办公室颁布了一项职责通报：其中定义了总部和区域办事处承担职责的原则、报告关系和所有层级之间的职能关系，以及征求指导的机制。²⁸

51. 第二个重要决定涉及确定权力下放办事处雇用的所有专业人员和一般服务人员应遵循的新的主要报告关系，包括确定针对技术事宜的新的职能关系，内容如下：²⁹

- 粮农组织驻国家代表处的所有专业人员和一般服务人员将向该办事处的直接负责人报告工作，其可能是粮农组织驻国家代表、分区域协调员或助理总干事/区域代表；
- 由总干事任命的粮农组织驻国家代表将向助理总干事/区域代表报告工作，并在必要时通过副总干事（运作）向总干事报告有关代表性、政策和政治的事宜；
- 粮农组织驻国家代表还要向分区域办事处的多学科小组负责人报告其作为技术官员开展的工作；
- 分区域协调员将向助理总干事/区域代表报告工作；
- 助理总干事/区域代表将在总干事授权下，向副总干事（运作）报告工作；
- 区域和分区域技术官员将接收相关技术部门提供的技术官员工作职能指导，其主要报告关系发生了变更，将向办事处的直接负责人报告工作。³⁰

²⁸ 该通报上的一个问题被列入了面向粮农组织职工的评价问卷中；参见附件 8。

²⁹ 总干事公报，2010/4。

³⁰ 从首席信息官员司外派至分区域办事处和区域办事处的国际征聘信息技术职工以及外派区域审计员不适用于本规则，后者仍将向监察长报告工作。

52. 2012年初，新上任的粮农组织总干事启动了新一波转型变革，而权力下放就是这场变革的支柱之一。在2012年头一个月举行的各届会议上，所有区域会议均收到了一项提案，其中确定了若干有待在整个组织一级改进的领域。其中包括：由区域会议和国别规划框架做出相关决定，改进规划和优先重点设定工作；通过增加授权和提高资源使用的灵活度等方式，建立更灵活的权力下放办事处网络，加强驻国家代表处的领导力；考虑了所有供资来源的计划交付综合模型，包括应急和发展资金。

53. 区域会议的各项建议及其他问题被整合为一套提案，于2012年5—6月提交给各领导机构。³¹权力下放工作新的重点是“通过积累和传播知识及更有效地将各项规范和标准转化为各国的政策、战略和技术，改进粮农组织的绩效”，做法如下：

- a. 在国家一级提高粮农组织各项工作的绩效和影响力；
- b. 减少总部与区域办事处之间，以及规范工作与实地工作之间的分割性，以及救济—恢复—发展这个连续统一体之间的分割性；
- c. 促进与所有各级的广泛利益相关者建立伙伴关系。³²

54. 该提案的主要内容包括：

- 关注“保持总部技术能力的完整性和临界能力要求”；
- 改变权力下放工作的重点，不局限于总部和区域办事处之间简单的资源重新分配，以便在国家一级产生更多可衡量的影响，并将粮农组织的全球专业知识、知识产品与其成员国的需求和优先重点加以联系；
- 将政策愿景和战略与落实此类愿景和战略所需的要素相结合。

55. 这一转型变革及建议整个组织开展的其他变革可能成为粮农组织实施权力下放的路途上的一个重大分水岭。这一转型变革是在早期层出不穷的复杂改革提案的基础上提出和启动的，鉴于这一事实，各项建议和各组行动的实施将无法为区分原因和结果提供便利。这一系列旨在提高粮农组织向其成员提供服务的水平的复杂变革在欧洲及中亚区域实际得到落实的程度及取得的成果是本评价的重点内容，本报告全文将对此加以讨论。

3.3 粮农组织权力下放政策的变革理论

56. 自20世纪90年代中叶起，官方对权力下放的描述是，“（权力下放）将使粮农组织与其成员国的关系变得更为紧密”。权力下放的主要目标是“加强粮农组织作为

³¹ 计划委员会第一一〇届会议，财政委员会第一四四届会议和理事会第一四四届会议。

³² 权力下放办事处网络的结构和运作，CL 144/5，2012年5月。

高级人才中心的地位，”并“提高粮农组织的工作质量和效率”。新上任的总干事在1994年表示，粮农组织应努力下放“技术专长而非行政和财政责任，行政和财政职责应仍由总部履行，以确保实现成本效益，并对粮农组织受托保管的各项资金的使用更好地加以控制。”³³重点强调粮农组织仍将作为一个组织开展运作。规划了各项基于结果的行动和措施，包括“精简和重新界定各项职责；工作量分析和分配，在必要时修订职位描述；修改流程和改进沟通渠道；后勤安排；开展基于职工参与、协商和人员因素的人力资源管理，以及制定一项涵盖若干年限的总体系统战略”。³⁴

57. 随后的部分政策、行动和变革与上述第一项最初声明保持一致，其他一些政策、行动和变革则在很大程度上遵循上述声明。第一项最显著变革是将技术和执行部门的员工从总部调派至其他工作地点工作，他们首先被调派至各区域办事处工作，随后又被调派至分区域办事处工作。总部技术部门和司处的员工数量因此减少了。根据常规逻辑，非洲籍职工将被调派至阿克拉或哈拉雷工作；亚洲籍职工将被调派至曼谷任职，以此类推。职工调派至各区域后，总部因此失去了观点和经验的地域多样性优势，这原是粮农组织在知识层面比双边机构拥有更多优势的原因。与此同时，各方强调要区分技术员工的规范和运作职能，而总部与区域办事处为争夺项目预算掌控人的权利（涉及与资源和自主决策有关的权利）展开了平行斗争，这严重损害了“一个粮农组织”的概念。

58. 除经合组织国家以外，其他国家在开发能够协助安装全组织支持系统的IT技术方面不够成熟，这意味着在2005年前，与权力下放办事处网络的实际通信经常会遇到很大困难。另外，区域办事处收到的用于加强IT能力的投资金额有限，即便能够获得此类投资，其IT能力也要等到2010年前几年才能加强。

59. 此外，在调派职工时，最初没有授予权力，也没有转拨用于运作和管理实地计划的资源。过了好几年之后，才有较大份额的项目支持费用被同时转拨给区域办事处，供其开展各个项目和计划。³⁵这意味着在这些年内，区域办事处没有办法运作、跟进和进一步完善实地计划。

60. 总部各单位和部门开展了一些重组工作，对不被粮农组织视为其核心业务范围的下述跨领域问题和主题产生了影响：性别平等、农业推广和农村教育、农村发展和

³³ 有关总干事提出的粮农组织工作政策方针的一般情况说明，粮农组织总干事，1994年1月21日。

³⁴ 总干事对粮农组织计划、结构和政策的审查，CL 106/2，1994年5—6月。

³⁵ 见下文第7.7.2节。

农村机构。之后未出现任何力图改变粮农组织工作重心、组织文化和运作方式的行动，之前也没有出现类似行动。最后，因预算限制削减了职位数量，这种做法在改变粮农组织职工技能构成方面的成效高于任何其他正式变革。

61. 若干主题被确定为“跨学科行动重点领域”；除一、二个主题以外，其他主题均未得到任何财政资源，因此无法扩大行动范围并真正地促进粮农组织采用跨部门视角来“思考和行动”。在这方面，一些捐助方的努力值得赞赏，并取得了有意思的成果，³⁶但未从这些做法中吸取经验并在全组织一级推广。

62. 权力下放的目标与实施之间的差异很早便显现出的一个领域是支持服务领域：各项流程和系统无法跟上政治和战略决策的制定步伐。造成这种情况的原因有三个：i) 粮农组织内部奉行的“事前”控制和总部控制文化，2004年的权力下放评价中确定了这一原因，粮农组织独立外部评价中又对此作了强调；ii) 没有关于实地情况及实地办事处职能要求的清晰愿景；以及iii) 分散的总部支持职能被转移给权力下放办事处网络。

63. 最终结果是粮农组织驻国家代表处无法登陆粮农组织的系统，粮农组织驻国家代表无法开展关键任务，例如出具与合同相匹配的承诺文件，出具协议书，以及招聘国际顾问等。尽管自21世纪初开始，粮农组织驻国家代表成为国家项目的预算掌控人，掌管上百万美元资金，但是这一情况还是存在。实地职工不得不参与编制影子预算和影子承诺，手动记录预算和支付授权，以及编制各类表格。因此产生了创新的监测系统，这些系统的质量通常很高，但都不是官方的系统，而且其在任何情况下均十分耗时。

64. 本评价承认，粮农组织是在瞬息万变世界中在诸多技术部门都承担规范任务和业务任务的知识型组织，粮农组织的192个成员国都是粮农组织的利益相关者，要在它们的全球和本地需求之间找到合适的平衡点是一件非常复杂的工作。然而，现有的证据让人不禁怀疑，粮农组织在1995—2010年期间开展的整个权力下放进程的基础和原则是否合理。

65. 2012年，新选举的总干事上任后启动的首个议程便是改变粮农组织对权力下放的表述。工作关注点从驻各国的职工数量或权力下放办事处数量转向了粮农组织在成员国的工作实施情况及工作的影响。预计权力下放还将降低粮农组织所有层级的分散状况，并将促进“以更有创意的方法更多地利用伙伴关系”。这些目标看上去更具相关性，各项假设更加现实，计划的行动更具连贯性且具有很强的针对性。

³⁶ 参见粮农组织—挪威计划合作协定，2005—2007年，2008年8月，评价处。

66. 于2012年初启动的有关制订一项新的粮农组织战略框架的进程也力求扩大在国家一级的影响力，根据该进程，新的战略框架将于2014年实施。本评价无法评估权力下放进程和战略框架进程最终将通过何种方式实现相互促进。在编写本报告时，新的变革理论似乎更具说服力。为确保计划的各项变革能够实现预期成果，仍需集中精力开展坚持不懈地努力，并密切监测各项工作。

4. 粮农组织欧洲及中亚区域成员及其在该区域的治理情况

67. 本章介绍了粮农组织欧洲及中亚区域成员国的概况，并分析了粮农组织在该区域采用的治理系统。其中有很多具体情况涉及该区域的历史以及粮农组织在20世纪90年代增加成员国并在随后步入调整期的事实。治理系统包括：

- 设立了一个管理机构——粮农组织欧洲区域会议，成员包括欧洲及中亚区域的所有国家；
- 设立了多个法定机构，即欧洲农业委员会（妇女及家庭参与农村发展工作组是其附属机构之一）和五个区域技术委员会；³⁷
- 设立了欧洲区域小组，该小组是由成员国组成的非正式小组，类似于粮农组织和联合国系统在其他区域设立的小组。

68. 此处重点关注该区域的治理挑战。还对各区域技术委员会做了一些简要分析，特别是欧洲口蹄疫防治委员会。粮农组织在近期开展的林业评价及渔业和水产养殖业评价中对其他技术委员会做了评估，这两项评价工作均于2012年完成。³⁸在各法定机构中，特别关注粮农组织欧洲农业委员会及其妇女及家庭参与农村发展工作组。

69. 第4.3节还简要评估了粮农组织驻欧洲联盟和比利时的联络处：其结构和职责在有关该联络处地点及其与该区域内其他权力下放办事处之间的潜在联系的评价中做了说明。

4.1 粮农组织欧洲及中亚区域成员概况

70. 本评价在工作范围中提议根据各成员对粮农组织援助的广泛预期，将粮农组织的欧洲及中亚成员分为四组。³⁹然而，欧洲及中亚区域办事处向2012年4月举行的第二十八届欧洲区域大会递交了一份提案，其中确定了粮农组织应集中开展各项活动的12个“重点国家”，以及发挥重要战略和资源合作伙伴作用的4个国家。“重点国家”被划分为三个类别：A类——有最高优先度的国家；B类——选定的欧盟东部伙伴国家；C类——选定的有可能加入欧盟的国家。为便于参考，决定在本评价报告采用欧洲及中

³⁷ 这五个委员会是：欧洲林业委员会；欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会；欧洲口蹄疫防治委员会；地中海渔业总委员会；以及中亚和高加索区域渔业和水产养殖委员会。

³⁸ 对粮农组织在林业领域作用和工作的评价，评价办公室，2012年；对粮农组织为支持实施《负责任渔业行为守则》所做工作的评价，评价办公室，2012年。

³⁹ 参见附件1，工作范围。

亚区域办事处的分类方法，分析各国对粮农组织产品和服务的需求。⁴⁰在本节，欧洲及中亚区域办事处重点国家及其他13个国家被称为欧洲及中亚区域办事处25国。

71. 本评价将欧洲及中亚区域办事处25国的社会经济概况与依照世界银行发展中区域分类方法确定的其他区域做了比较，即：东亚及太平洋、拉丁美洲及加勒比、中东及北非、南亚及非洲撒哈拉以南地区。⁴¹世界银行的这一分类仅针对低收入和中等收入经济体，有时也称其为发展中国家。⁴²

72. 本评价认识到上述比较存在限制，并且可能出现不符合现实的情况。举个比较恰当的例子，“B类重点国家”包括亚美尼亚、格鲁吉亚、摩尔多瓦和乌克兰，其中乌克兰的人口数量（4 540万）是其他三国总人数（1 090万）的四倍多。然而，开展上述比较的目的是通过将该区域与粮农组织正在开展活动的其他区域加以比较，以便对该区域的情况有大致了解，并不具备统计学上的意义。另一个限制是缺乏选定区域内某些国家的数据。在欧洲及中亚区域办事处25国中，最难评估的国家是科索沃⁴³（C类重点国家），FAOSTAT统计数据库中也没有该国的现成数据。至于其他区域，也有大量国家的数据过期或没有数据。

73. 农村人口所占比重的范围为20%（拉丁美洲及加勒比）至接近70%（南亚）。欧洲及中亚区域办事处25国的农村人口比重约为35.4%。然而，同一组内各国的农村人口比重也有很大差异，A类国家的农村人口比重很高，占65.6%。

74. 欧洲及中亚区域办事处25国参加农业经济活动的人口比重是各选定区域中最低的，占13.8%。接下来是拉丁美洲及加勒比区域，其农业就业人口的比重为14.5%。比重最高的是撒哈拉以南地区，农业这一主要行业的从业人员比重约占58%。欧洲及中亚区域办事处25国中参加农业经济活动的人口比重最高的“A类国家”的比重数字（21.7%）远低于其他区域。

75. 在对各区域的人均国内生产总值进行比较后发现：欧洲及中亚区域办事处25国和拉丁美洲及加勒比区域的人均国内生产总值均超过9,000美元；东亚及太平洋和中东

⁴⁰ 截至2012年6月粮农组织在重点国家的派驻情况和活动在第5章进行了讨论；基本数据可参见附件12。

⁴¹ 各区域的构成可参见附件12。

⁴² 该术语使用方便；其不表示该类别中的所有经济体均处于相同的发展阶段，或其他经济体已达到了发展的理想或最终阶段。

⁴³ 科索沃尚未成为粮农组织的一个成员国，但是根据联合国安全理事会第1244号决议，粮农组织及联合国其他机构负有在该国开展工作的职责。

及北非在3,000至5,000美元之间⁴⁴；南亚和撒哈拉以南地区低于2,000美元。然而，欧洲及中亚区域办事处25国中各类国家情况各不相同：“A类重点国家”的人均国内生产总值低于2,000美元，而在“B类和C类重点国家”，这一数值在3,000至5,000美元之间。

76. 欧洲及中亚区域办事处25国的农业产值约占国内生产总值的5%。除拉丁美洲及加勒比约占6%以外，其他区域的农业产值所占国内生产总值的比重均超过10%。

77. 欧洲及中亚区域办事处25国中各类国家的情况又各不相同。

- “A类重点国家”：农业产值约占国内生产总值的16%；
- “B类重点国家”：因乌克兰人口比重高，这一数字降至10%以下，乌克兰的农业产值占国内生产总值的8%；
- “C类重点国家”：农业产值约占国内生产总值的10%。

78. 欧洲及中亚的营养不足水平呈现极其多样化的趋势，区域内部如此，与其他区域相比也是如此。欧洲及中亚区域办事处25国中，“A类重点国家”的营养不足的比例仍旧最高，达到11%。与此同时，“B类重点国家”的这一比例基本上低于5%，而“C类重点国家”和其余国家则相当低。然而，塔吉克斯坦和格鲁吉亚的水平远超过区域平均水平，分别为31.7%和24.7%。因此，这些国家在粮食安全援助方面仍有巨大需求。

79. 人类发展指数是开发计划署制定的结合了预期寿命、教育和收入指数的一项综合统计指数，该指数按照人类发展四类情况划分各个国家。欧洲及中亚区域办事处25国中的大部分国家在2011年被归为处于人类发展较高阶段的国家，而“A类重点国家”则被归为处于人类发展中等阶段的国家。欧洲及中亚区域办事处25国中仅有少数几个国家被归为处于人类发展极高级阶段的国家，除此之外，其情况与拉丁美洲及加勒比的情况非常相似。其他区域中被归为处于人类发展中等或低级阶段的国家数目相对较多。下面插文2列出了各类数据。

⁴⁴ 在世界银行的数据中，能合理覆盖中东及北非区域情况的最合适数据分别是 2010 年之后的人均国内生产总值数据和 2007 年之后农业产值占国内生产总值比重的数据。

插图2. 欧洲及中亚区域办事处A、B和C类重点国家、欧洲及中亚区域办事处25国及其他区域的社会经济指数对比情况

国家/类别	2011年农村人口占总人口百分比	2011年参加农业经济活动的人口占总人口百分比	2010 - 2012年营养不足人口占总人口百分比	2011年人均国内生产总值(美元)	2011年农业附加值占国内生产总值百分比	2011年人类发展指数
欧洲及中亚区域办事处A类重点国家	65.6	21.7	11.2	1,382	16.2	人类发展指数均为中等
欧洲及中亚区域办事处B类重点国家	33.8	10.5	1.78	3,462	7.9	人类发展指数均为较高
欧洲及中亚区域办事处C类重点国家	46.5	16.4	-	4,556	10.6	人类发展指数均为较高
欧洲及中亚区域办事处25国	35.4	13.8	<5	9,001	4.9	大部分国家的人类发展指数为中等或较高；部分国家为极高。
东亚及太平洋	53.4	55.9	11.5	4,735	11.3	大部分国家的人类发展指数为中等或较低
拉丁美洲及加勒比	20	14.5	8.3	9,593	6.3	人类发展指数为中等或较高
中东及北非	41	21	8	3,639 (2010年)	10.5 (2007年)	大部分国家的人类发展指数为中等或较低
南亚	69.7	52.1	18	1,371	17.9	大部分国家的人类发展指数为中等或较低
非洲撒哈拉以南地区	62.5	58.2	28.8	1,424	10.8	人类发展指数为中等或较低
来源	FAOSTAT 统计数据库 估计值, 2012年	FAOSTAT 统计数据库 估计值, 2012年	《2012年世界粮食不安全状况》	世界银行, 2012年	世界银行, 2012年	2011年 人类发展报告

资料来源：本评价

80. 总体而言，上述指标反映欧洲及中亚不同类别的国家之间，以及与欧洲及中亚区域办事处25国和其他区域之间存在极大的差异。这一差异是促进农业发展的不同要素造成的：历史和文化；知识和创新；机构设置；以及气候和农业环境条件。在选定

的社会经济指标方面，拉丁美洲及加勒比区域是唯一一个在人均国内生产总值、农业占国内生产总值的比重及参与农业经济活动的人口比重方面与欧洲及中亚具有较高相似度的区域。

81. 因此，与其他区域相比，欧洲及中亚区域办事处25国具有非常不同的需求。从下面插文3中列出的粮农组织区域会议所界定的区域优先重点中也可看出这一点。例如，粮农组织欧洲区域会议进一步强调了政策建议、区域和全球贸易、标准设定和政治经济组织等内容。虽然粮食安全对欧洲及中亚区域办事处25国中的某些国家而言是一个密切相关的优先重点，但在其他区域不会产生相同的意义和影响。从另一方面来说，着眼于实现环境可持续性的气候变化和自然资源管理有助于提高应对威胁和紧急情况的能力，在所有区域均越来越受到重视。另外一项与其他区域相同的优先重点是动物和植物卫生及食品安全。然而，与粮食安全问题一样，需要采取的措施类型有极大的区别。

插文3. 2012年粮农组织区域会议确定的区域优先重点

区域	优先重点	来源
非洲	提高农业生产率和多样化，推广价值链方法；促进可持续自然资源管理，加强良好治理并实施缓解和适应气候变化的措施；支持推动贸易发展的市场准入和卫生措施，改善食品安全和质量，促进公私伙伴关系；促进非洲的知识管理、信息和宣传工作，改善对信息和统计数据的获取和使用；	第二十七届非洲区域会议
亚洲及太平洋	粮食和营养安全；农业生产和农村发展；平等、有成效且可持续的自然资源管理；提高应对粮食和农业威胁和紧急情况的能力；应对气候变化对农业及粮食和营养安全的影响。	第三十一届亚洲及太平洋区域会议
欧洲及中亚	加强粮食和营养安全；为各国政府提供政策建议，支持小农场的可持续集约化生产；自然资源管理，包括气候变化缓解和适应；控制动植物和食物源害虫和疾病；为成员国加入区域和全球的贸易、标准制定和政策经济组织提供政策和体制支持；通过在粮食、农业、渔业和林业领域开展应用性研究，支持并发展全球和区域的公共产品。	第二十八届欧洲区域会议
拉丁美洲及加勒比	粮食和营养安全；气候变化和环境可持续性；家庭农业；动植物健康和食品安全；	第三十二届拉丁美洲及加勒比区域会议
近东	改善粮食安全和营养状况；促进农业生产和农村发展以改善生计；可持续自然资源管理；应对气候变化影响并制定适应战略；防备和应对农业和粮食紧急情况。	第三十一届近东区域会议

资料来源：区域会议报告，由本评价汇编。

82. 总体而言，粮农组织在欧洲及和中亚区域确定的优先重点在很大程度上满足了该区域的实际援助需求。确定三组重点国家可以更好地了解该区域特有的多样性。与

此同时，本评价指出在有些国家，尤其是西巴尔干地区和摩尔多瓦共和国，粮农组织未能根据其社会经济特点和需求提供充足的援助。

4.2 粮农组织在欧洲及中亚的治理结构

4.2.1 粮农组织欧洲区域会议

83. 粮农组织第一届欧洲区域会议于1949年召开。第二届会议于1960年召开，之后会议每两年召开一次。当前欧洲区域会议有55个成员（包括53个成员国、欧洲联盟及一个准成员）。自2010年起，区域会议加强了在粮农组织整体治理结构中发挥的作用，着重关注优先重点的活动设定工作。在本评价所涉期间，根据新的责任框架召开了两届欧洲区域会议。

84. 随着时间的推移，区域会议在各自区域发展了特有的业务做法。以欧洲区域会议为例，欧洲农业委员会执行委员会逐渐在制定欧洲区域会议议程方面发挥了更强大的作用，而且其会议已从与欧洲区域会议交替隔年举行，变为两个会议衔接举行。

85. 2010年举行的章程及法律事务委员会第九十一届会议讨论了多个区域会议的业务做法，建议说不应将这些做法其纳入《粮农组织总规则》，相反，各区域会议应通过各自的《议事规则》，其中将涉及若干实际问题和安排，并将根据各区域的需求进行调整。

86. 在此方面，粮农组织第二十八届欧洲区域会议强调，《议事规则》应反映区域会议的新作用，即它是粮农组织治理系统中不可分割的一部分，并反映区域会议的筹备程序和对粮农组织理事会及大会的明确报告关系。⁴⁵另外，考虑到其新作用，欧洲区域会议强调《议事规则》还应解决涉及区域会议可能对多个不同区域机构开展监督的工作可能性。⁴⁶

4.2.2 欧洲农业委员会

87. 第二次世界大战后，欧洲各国亟需设立一个区域农业机构，帮助它们解决各自面临的最紧迫的问题，因此决定设立欧洲农业委员会。1949年6月，12个欧洲国家的政

⁴⁵ 根据《总规则》第 XXV 条，区域会议向计划委员会和财政委员会汇报计划和预算事项，向粮农组织大会汇报监管事项。

⁴⁶ 提到的机构包括粮农组织欧洲农业委员会、欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会、生态系统和渔业管理、欧洲渔业委员会、地中海渔业总委员会、中欧及东欧水产养殖中心网、中亚和高加索区域渔业和水产养殖委员会和欧洲农业合作研究网系统等。（ERC/12/Rep）。

府官员在巴黎召开了特别会议。根据会议建议，总干事按照《章程》第VI.1条的规定设立了欧洲农业技术委员会。理事会第十五届会议（1952年）决定将名称改为“欧洲农业委员会”，并于1956年再次改为目前的名称。委员会的秘书处设在欧洲及中亚区域办事处。

88. 根据《章程》第VI条的规定，欧洲农业委员会的成员资格对粮农组织欧洲及中亚区域的全部成员开放。这些年来，根据成员的切实需求，委员会的职责、成员组成和附属结构不断变化。

89. 欧洲农业委员会设有一个执行委员会，其成员包括主席、副主席和委员会选举的以个人身份参加的六名其他成员。执行委员会是唯一由区域成员选举的机构。⁴⁷

90. 在1999年举行的欧洲农业委员会第三十一届会议上，针对委员会的组织结构和在日后发挥的作用提出了若干建议。2000年举行粮农组织欧洲区域会议第二十二届会议时，欧洲农业委员会执行委员会已在制定议程方面发挥了作用，该次会议注意到了这点，并经过漫长的讨论后，制定了多项建议。这些建议包括：制定议程的工作应由欧洲区域小组负责；欧洲农业委员会各届会议的时间应与欧洲区域会议的时间统一；另外，应修订欧洲农业委员会的职责，其应作为技术筹备会议为欧洲区域会议提供服务。这意味着欧洲农业委员会的审议意见应直接报告给区域会议。

91. 2002年举行欧洲区域会议第二十三届会议时，欧洲农业委员会的职责已得到修订，委员会的讨论结果和建议提交至粮农组织欧洲区域会议，供其在讨论和通过政策时使用。2006年举行的欧洲农业委员会第三十四届会议与第二十五届欧洲区域会议衔接举行，这在史上还是首次。欧洲农业委员会还监测欧洲农业合作研究网系统的活动，及其附属机构农村发展中妇女和家庭问题工作组的活动。下文详细讨论了这些内容。编制本报告时，欧洲农业委员会并未与农业委员会或粮农组织大会的任何委员会建立正式直接联系。技术事项通过欧洲区域会议汇报给计划或财政委员会。

4.2.3 欧洲区域小组

92. 为方便理事会投票，粮农组织将成员国分成了区域小组，以确保均衡的代表性。在欧洲及中亚区域和其他区域，同一区域的成员国并非都属于同一个小组。欧洲区域小组由48个成员国和一个成员组织的常驻代表组成。哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦属于亚洲区域小组，而吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦则属于近东小组。

⁴⁷ 经与主席磋商，总干事可视需召集执行委员会召开会议。执行委员会向欧洲农业委员会提交有关活动和工作计划总体方向的提案。执行委员会还应通过总干事定期告知欧洲农业委员会全体成员其作出的任何决定。

93. 原则上这不是问题，因为这些国家都是欧洲区域会议的成员。但是，欧洲区域小组和其他区域小组一样，非常积极地发挥作用，组织论坛让成员讨论政策问题、设定优先重点，还有最重要的一点是制定有关具体问题的区域意见。

94. 一直以来，欧洲农业委员会执行委员会成员或是常驻代表，或是与粮农组织的常驻代表有密切联系。这极大地推动了执行委员会会议的组织工作，也促进了执行委员会和欧洲区域小组间的沟通。

4.2.4 粮农组织在欧洲及中亚的技术委员会

95. 粮农组织在该区域共设有五个技术委员会：欧洲林业委员会、欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会、欧洲口蹄疫防治委员会、地中海渔业总委员会，以及中亚和高加索区域渔业及水产养殖委员会。成员国对评价调查问卷的回应表明，相当数量的受访者并不知道这些机构。⁴⁸受访者认为，欧洲口蹄疫防治委员会和欧洲林业委员会的工作最为有用。

96. 欧洲林业委员会包括40个成员以及欧洲联盟。⁴⁹欧洲林业委员会每两年举行一次会议。2011年10月的会议在土耳其安塔利亚举行，2013年12月的会议将在芬兰举行。联合国欧洲经济委员会木材委员会的成员资格对欧洲经济委员会的全体成员国开放。木材委员会每年举行一次会议，偶数年在日内瓦举行会议，奇数年则与欧洲林业委员会同期举行会议。在2012年10月举行的会议上，木材委员会提议将其名称改为“森林及森林行业委员会”，以强调其工作范围涉及与森林有关的全部产品。该提案将提交联合国欧洲经济委员会执行委员会，供其批准。成员国调查问卷的大多数受访者同意，欧洲林业委员会作为讨论和权威机构发挥了重要作用。

97. 粮农组织和欧洲经济委员会联合设立的林业及木材科担任欧洲林业委员会的秘书处，该科正在开展一个由联合国发展账户供资的项目，旨在帮助高加索地区和中亚国家更积极地参与各项工作。随着各国采用更广泛的方法应对林业问题，中亚国家很可能在制定林业政策时要求粮农组织提供援助。

98. 虽然未设立任何官方结构，欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处和林业及木材科却在密切合作。这可能会造成一定的混乱，因为没有明确界定哪家机构充当

⁴⁸ 受访者主要是农业部职工和粮农组织的常驻代表。

⁴⁹ 除 27 个欧盟成员国外，其他成员包括阿尔巴尼亚、白俄罗斯、前南斯拉夫马奇顿共和国、冰岛、以色列、挪威、俄罗斯联邦、瑞士、土耳其、乌克兰和乌兹别克斯坦。

“第一回应站”。本评价还指出，该区域林业事项方面的机构设置很复杂，这一问题与2012年开展的对粮农组织在林业方面的作用和工作的评价中的发现一致。后者深入探讨了这些问题，并就加强与该区域职工和技术机构的协调和沟通提出了多项建议，以便在该区域制定更明确的粮农组织林业工作结构。

99. 欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会于1957年设立，最初的名称为欧洲内陆渔业咨询委员会，2008年开始涉及水产养殖事项。该委员会共有34个成员⁵⁰，是欧洲唯一一个处理内陆渔业问题的机构，因为欧盟的职责仅涉及海洋渔业问题。因此，欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会提供了讨论平台和统一方法的论坛，但不具备任何监管职能。另外，欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会的成员并不局限于欧盟，这进一步提升了其潜在的作用。成员国调查问卷的大多数受访者对此表示高度支持。但是，一些成员国认为，欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会必须更好地展示其附加值并完善沟通战略，以确保建议得到更好地吸收利用。

100. 在编制本报告时，欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会是唯一一个秘书设在总部的粮农组织渔业机构。2012年4月底，由粮农组织支持的密集的重组工作完成。正在进行将秘书处从总部转至欧洲及中亚区域办事处的讨论。这么做的原因是，该区域的技术官员作为欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会秘书能更有效地开展工作，包括能更好地了解成员国的需求，以及更好地在国家一级维持与相关部委和部门的关系。

101. 渔业及水产养殖部和欧洲及中亚区域办事处间一项仍未解决的问题是由于责任增加，区域官员的时间有所“损失”。本评价认为这一问题关系不大：和秘书处设在粮农组织的其他区域渔业机构一样，完成这一任务所需的时间应纳入区域渔业官员的工作计划；实际上，这将为简化该区域的若干活动提供机遇。因此，本评价**建议**欧洲及中亚区域办事处和渔业部尽快同意将欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会的秘书处转至欧洲及中亚区域办事处。这一举动的前提是，总部仍将为欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会的各届会议和活动提供支持，并继续维持职能关系。

102. 中亚和高加索区域渔业和水产养殖委员会是2010年根据第XIV条设立的机构，其首届会议于2011年12月举行。在编制本报告时，该委员会共有四个成员：亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和土耳其。⁵¹该委员会旨在促进中亚和高加索区域的水生生

⁵⁰ 具体包括：欧盟成员国（马耳他和斯洛文尼亚除外）、阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、欧洲联盟、冰岛、以色列、挪威、瑞士和土耳其。

⁵¹ 该委员会的成员资格对粮农组织、联合国或其任何专业机构的全部成员开放，但前提是该国的领土全部或部分地在委员会的管辖范围内。

物资源的开发、养护、合理管理和最佳利用，以及水产养殖业的可持续发展。中亚和高加索区域渔业和水产养殖委员会目前设有一个附属机构，即技术咨询委员会。

103. 地中海渔业总委员会的管辖范围包括地中海、黑海和相连水域，共有24个成员。⁵²其目标是促进地中海、黑海和相连水域的海洋生物资源的开发、养护、合理管理和最佳利用，以及水产养殖的可持续发展。该委员会的成员资格对地中海沿岸国家、区域经济组织和联合国会员国开放，前提是这些国家的船只在地中海水域开展捕捞作业。成员国调查问卷的受访者对地中海渔业总委员会和中亚和高加索区域渔业和水产养殖委员会不太熟悉。

104. 另一个与该区域有关的委员会是欧洲口蹄疫防治委员会。该委员会于1954年设立，专门支持其在欧洲区域的36个成员通过采取行动预防口蹄疫入侵欧洲地区，这些行动通过欧盟委员会的健康与消费者保护总司与欧洲联盟采取的行动相协调。欧洲口蹄疫防治委员会是成员国调查问卷的受访者最为熟知和赞赏的技术委员会。将在下文第8章详细讨论这一委员会。

105. 虽然这些技术委员会的成员不一，但是它们拥有一致的核心成员，也即欧洲区域会议的成员。另外，这些委员会还涉及粮农组织在该区域能力有限的各工作领域。因此，成员国和欧洲区域会议强调，必须将这些委员会纳入该区域有关设定优先活动的审议工作。理论上，这些委员会各届会议的时间应与欧洲区域会议的时间统一，但这可能需要时间调整或在现实中很难实现。一项更为切实的解决方案是，各技术委员会的秘书处应系统地将各自会议中出现的 key 问题纳入各届欧洲区域会议的优先重点设定过程（见下文）。

4.2.5 欧洲及中亚的治理安排

106. 成员国商定，需要明确当前的治理安排并在一定程度上进行正规化。根据第二十八届欧洲区域会议的建议，本评价审查了这些问题，发现欧洲区域小组（其中爱沙尼亚政府做了巨大贡献⁵³）和欧洲农业委员会的执行委员会一直在讨论可能的设想方案。本节介绍了当前的工作机制，以及前进的道路方面的建议。

107. 截至2012年中期，欧洲农业委员会共有三种职能：

⁵² 成员包括：地中海沿岸国家、保加利亚、罗马尼亚、欧洲联盟和日本。因此，一些黑海沿岸国家并非成员。

⁵³ 爱沙尼亚在 2012 年下半年担任欧洲区域小组的主席，委托编制了一份介绍多种治理结构工作机制以及日后多种设想方案的备选方案与影响的文件。

- i. 作为区域技术法定机构，确定并讨论与农业和农村发展有关的关键技术问题，以便就拟议议题向欧洲区域会议提出结论和建议；
- ii. 与欧洲区域会议直接相关，欧洲农业委员会的讨论结果和建议提交至欧洲区域会议，供其在讨论和通过政策时使用；
- iii. 欧洲农业委员会执行委员会作为休会间机构，参与了欧洲区域会议议程的编制工作，还促进了与欧洲区域小组的沟通。⁵⁴

108. 2010年5月在埃里温举行欧洲农业委员会会议和欧洲区域会议前，于2010年3月举行了一次非正式磋商会。这一举措得到了各方赞赏，两个机构都建议应将此类活动更好地纳入该区域的优先重点制定机制。随后，在2010年10月为中亚国家举行了非正式磋商，2011年3月在匈牙利举行了区域磋商，2012年1月针对欧洲区域会议的筹备工作也举行了非正式磋商。这些工作都得到了成员国的好评，因为提供了一个讨论论坛。但是，由于此类论坛的经验不一，因此有人担心未提供充足的空间来充分讨论各项重要问题。

109. 在2010年举行的第二十七届欧洲区域会议和2012年举行的第二十八届会议上，一项议题是总结各区域机构的报告。⁵⁵成员国对此表示支持，但这些多是临时进行的，而非通过法定机构间明确的沟通渠道进行。有人担心多个委员会各届会议的时间安排不合适，导致不能更适当、更优化地将会议成果统一纳入该区域的优先重点设定进程。

110. 成员国评价调查问卷的回应表明，有一半的受访者认为区域会议自2010年改革后，作为区域决策论坛发挥了更有用、更有效的作用，尤其是在设定区域优先重点方面。⁵⁶欧洲区域会议发挥的最重要作用是提供了交流机遇。作为针对该区域的农业问题和优先重点制定开展技术讨论的论坛，欧洲农业委员会发挥的作用不太明显。不到一半的受访者认为，欧洲农业委员会执行委员会在为欧洲区域会议制定议程方面发挥了有效作用。有些成员质疑欧洲农业委员会能否担任欧洲区域会议的议程设定机构，因为他们认为这会使欧洲区域会议的关注范围过于狭窄，并影响其他技术委员会的工作。一些受访者还指出了其他缺点，如欧盟成员缺乏参与、部长级代表程度低，文件和决定未尽早提前提交，未能留下足够的时间供审议和讨论。⁵⁷

⁵⁴ 第三点是唯一未得到正规化的内容。

⁵⁵ 2010年，具体涉及欧洲林业委员会、联合国欧洲经济委员会木材委员会、欧洲口蹄疫防治委员会、欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会和中亚和高加索区域渔业和水产养殖委员会。2012年，具体涉及欧洲林业委员会、联合国欧洲经济委员会木材委员会、欧洲内陆渔业及水产养殖咨询委员会和中亚和高加索区域渔业和水产养殖委员会。

⁵⁶ 调查问卷的受访者总数为21，约占成员总数的40%；其中一半则为该区域成员总数的20%。详情见附件7。

⁵⁷ 见附件7。

111. 整体而言，成员向本评价表示，他们将努力在2014年举行的下一届欧洲区域会议上解决有关治理机制的问题。在以下几个领域达成了主要共识：

- 随着欧洲区域会议发挥的作用不断加强，很重要的一点是必须设立一个机构，负责编制议程，并在闭会期间与欧洲及中亚区域办事处及各成员联络；
- 若该区域的成员国未在罗马设立常驻代表⁵⁸，或不是欧洲区域小组的成员，则应与其进行磋商，确保这些国家的需求得到适当反映；
- 各方有意在欧洲及中亚区域设立一个技术机构，讨论和该区域有关的农业问题；
- 在优先重点设定领域，在粮农组织职责范围内的全部部门都应得到充分关注。

112. 考虑到达成一致意见的广泛领域，本评价审议了正在讨论的、有关欧洲及中亚区域日后治理安排的多种设想方案。考虑到多方表达的需求和可能的意见，如下设想方案似乎是最为合适的。建议1是最佳前进道路。

- A. 鉴于成员国有意向在该区域设立一个专门的技术机构，因此应重新振兴欧洲农业委员会在技术方面的作用。选择供讨论的问题时，应注意到与整个区域相关的迫切问题。为了最好地做到这一点，欧洲农业委员会应与欧洲区域会议隔年举行届会。
- B. 作为目前该区域选举产生的机构，欧洲农业委员会执行委员会应承担双重角色，既要筹备欧洲农业委员会的会议，还要与欧洲及中亚区域办事处秘书处密切合作，筹备隔年召开的欧洲区域会议届会。
- C. 与欧洲区域会议隔年召开欧洲农业委员会的届会有三重优点：
 - 既可以更深入地讨论技术问题，又可以更好地吸收欧洲农业委员会讨论得出的结果和建议，以制定该区域优先重点；
 - 欧洲农业委员会执行委员会可以承担双重角色，专注于筹备隔年举行的欧洲农业委员会和欧洲区域会议的届会；
 - 考虑到可以预见的供资限制，隔年召开欧洲农业委员会届会将为衔接举行区域非正式磋商会提供机会。这既可以确保节约开支，也可以提高出席率。
- D. 为确保粮农组织各部门的能力都获得应有的关注，应将以下议题定为欧洲区域会议议程的常设议题：就该区域技术机构提出的建议和采取的行动编制一份报告。这一目标可以通过该区域的相关技术官员来实现，他们其中一些人在区域委员会的秘书处任职。鉴于执行委员会要与秘书处进行更紧密的合作并从秘书处接收优化的技术投入，应可以保证所有部门和问题都得到充分的考虑。

⁵⁸ 在该区域的成员国中，未在罗马设立任何代表处的包括：冰岛、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦。

- E. 欧洲区域小组在能够预见与欧洲及中亚区域的治理和优先重点直接相关的讨论时，应努力将目前还不是该小组的正式成员，而是欧洲区域会议成员的成员国吸引进来。
- F. 如下文第7.2节所示，欧洲及中亚区域办事处应发挥更有力的作用，帮助成员在分区域和区域两级明确优先重点。由于供资问题，本评价认为不太可能在两届欧洲区域会议之间举行四次非正式磋商会。但是，在欧洲农业委员会及相应的欧洲区域会议举办之间，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处应在每个分区域举办一次非正式磋商。应将磋商成果汇编，并通过秘书处将其纳入执行委员会的审议内容。

4.2.6 妇女及家庭参与农村发展工作组

113. 妇女及家庭参与农村发展工作组是欧洲农业委员会的附属机构，是根据《粮农组织章程》第VI.1条设立的。妇女及家庭参与农村发展工作组于1965年设立，最初名称是“欧洲农业委员会家政工作组”。1980年，粮农组织欧洲区域会议将其更名为“妇女及农业家庭参与农村发展工作组”。1997年，欧洲农业委员会批准了这一变更。

114. 按照《粮农组织章程》，根据第VI条设立的机构的秘书处应设在粮农组织，欧洲及中亚区域办事处即为如此。粮农组织一直从正常计划的预算中提供资源以确保秘书处的运作，但这些资金不能用于支助各国代表参与会议和其他妇女及家庭参与农村发展工作组会议。2006年至2011年期间，设立了一项小额多方捐助者信托基金，由奥地利、立陶宛、挪威和瑞士提供捐款，以填补这一财政缺口。⁵⁹

115. 妇女及家庭参与农村发展工作组的目的是帮助减少农村地区的性别不平等现象，并积极推动实现农村妇女赋权。妇女及家庭参与农村发展工作组的任务是召集性别和农村发展部门的全部关键利益相关者，并提供对话、知识交流和参与性政策咨询的平台。

116. 妇女及家庭参与农村发展工作组向欧洲农业委员会报告，每两年举行一次会议，每年举行一次专家会议，成员资格向欧洲及中亚区域的全部成员国开放。各国政府在收到妇女及家庭参与农村发展工作组秘书处的邀请后，提名参与该工作组的代表和专

⁵⁹ 2006年欧洲农业委员会收到的一份报告指出，过去十年来，成员参与妇女及家庭参与农村发展工作组会议和专家会议的程度不断下降。因此，向欧洲农业委员会提出了两个备选方案：取消妇女及家庭参与农村发展工作组，但同时必须确保性别问题成为日后欧洲农业委员会各届会议的常设议题；或“如果确保能获得相关捐助者的预算外支助，将妇女及家庭参与农村发展工作组设为欧洲农业委员会的附属机构”（ECA/34/06/4）。欧洲农业委员会选择第二个方案，并为此设立了一项信托基金。

家。其理事会负责审查并讨论妇女及家庭参与农村发展工作组近期开展的活动和日后工作计划，处理后续活动并作为届会之间的咨询委员会。理事会成员通常是来自农业部和相关机构的自愿代表，除其他职责外他们还需承担此项任务。2012年，理事会成员分别来自意大利（主席）、阿尔巴尼亚、立陶宛和乌克兰。

117. 自2004年起，妇女及家庭参与农村发展工作组共举行了六次专家会议和四次届会。涉及的主题包括：农业中女性劳动力的影响力；在农业中创造工作机遇；农村发展政策中的性别问题；以及可持续农村旅游业。自2004年起，妇女及家庭参与农村发展工作组各届会议的与会人数变化很大，从20名增加到45名，其中总部的的位置以及与欧洲农业委员会和欧洲区域会议衔接进行都是影响因素。妇女及家庭参与农村发展工作组专家会议的与会人数不断下降。

118. 2012年2月，在粮农组织总部举行的第二十二届专家会议着重关注“评估欧洲及中亚区域农村男女社会经济地位的性别统计数据”，共有70人参加了这一会议。接受本评价小组访谈的与会代表对这一话题和讨论都评价很高，似乎有意开展一定形式的后续行动。

119. 在2012年2月的专家会议之后召开了第十五届妇女及家庭参与农村发展工作组会议，期间讨论了若干问题，工作组也商定将负责在日后开展多项工作。具体包括：修订妇女及家庭参与农村发展工作组秘书处和理事会的作用和职责，探讨设立部长级性别联络人区域网络的可能性和为妇女及家庭参与农村发展工作组的工作提供自愿资金的潜在可得性，以及更改妇女及家庭参与农村发展工作组的名称。2012年4月在巴库举行的欧洲区域会议上通过了这些提案，但本评价并未发现有证据表明已采取这些领域的行动。

120. 妇女及家庭参与农村发展工作组在过去也发挥了一定的作用，提醒欧洲及中亚区域办事处必须考虑到性别问题。工作组提出的一些建议也促使中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处针对性别主流化问题开展活动。但是，近年来这一作用似乎不断减弱。

121. 妇女及家庭参与农村发展工作组设立时，西欧各国的农业和农村部门正在经历重大转型，这种土地改革进程产生的社会和经济影响非常重要。几十年后，这些国家面临不同的挑战，也已制定不同的机制来应对妇女及家庭参与农村发展工作组任务范围内的各项问题。与此同时，有些国家正在开展土地改革，可能需要妇女及家庭参与农村发展工作组等网络的支持，与妇女及家庭参与农村发展工作组能提供的服务相比，这些国家可能在需要的支持和意见方面有不同的需求。

122. 本评价成员国调查问卷的大量受访者表示对妇女及家庭参与农村发展工作组非常了解，少量受访者认为工作组是一个权威机构，也有少量人认为是欧洲及中亚区域有用的讨论平台。成员国提供的一些额外评论意见支持取消工作组：尽管这一主题很重要，但他们认为妇女及家庭参与农村发展工作组与成员国不再相关，用处也不大。另一项建议是“暂停”妇女及家庭参与农村发展工作组的工作，直到各方明确表示有意就任何相关问题开展磋商，这样才有必要对组织工作进行必要的投资。

123. 当前状况下，粮农组织和成员国的财政资源都不断减少，可用资源必须用于更具战略重要性和更有效的各项举措。本评价坚信，在欧洲及中亚区域将性别问题纳入粮农组织工作主流非常重要。如下文第10.4节中所讨论的那样，该区域在这一问题上的全组织表现令人不甚满意。但是，在根据目标“帮助减少农村地区的性别不平等现象和积极推动实现农村妇女赋权”和促进将性别问题纳入粮农组织工作主流方面，妇女及家庭参与农村发展工作组的工作效率和成效都有待商榷。另外，妇女及家庭参与农村发展工作组的职责，即召集利益相关者并为其提供交流平台，可由现有的其他网络承担，如发展援助委员会性别平等网络，欧洲及中亚区域办事处可在欧洲及中亚成员国设立并维护一个性别联络人网络，并根据案例组织召开会议。

124. 本评价充分认识到其并无职责就取消或“暂停”妇女及家庭参与农村发展工作组的工作提出建议，因为这类行动完全属于成员国的职权范围。为此，本评价制定了建议2，列在第11节。

4.3 粮农组织驻欧洲联盟及比利时联络处

125. 粮农组织驻欧盟及比利时联络处于1997年设立。其职责重心是与下列机构联络：欧盟各机构、比利时联邦和区域政府、非加太国家秘书处和大使委员会、常驻代表团、位于该国的各联合国机构，以及设在比利时的非政府机构和学术机构。该办事处向粮农组织协调及权力下放活动办公室和粮农组织权力下放活动支持办公室报告工作，与欧洲及中亚区域办事处或粮农组织其他单位没有任何职能联系。

126. 2012年，粮农组织驻欧盟及比利时联络处共有一位D2级别的主任（已于2012年初降至D1级）⁶⁰，还有两位专业人员和一位秘书。⁶¹联络处还经常为实习生提供工作机会。上一位主任就职7年，于2011年6月离职。现任主任于9月底接受任命，于2012年11

⁶⁰ 2012年初，联络处的全部主任职位都被降级。

⁶¹ D1和G5两个职位属于工作计划和预算内的职位，而两位专业人员通过欧盟的分摊会费供资（TEMP/GLO/745/EC）。

月初开始上任。两位专业人员在粮农组织驻欧盟及比利时联络处工作了约两年至两年半。比利时政府提供办公地点和部分运作费用。

127. 本评价认为，联络处的规模似乎对提高粮农组织在布鲁塞尔的知名度和影响力造成了较大的局限性。非加太国家集团秘书处等一些共事机构对驻欧盟及比利时联络处给予了高度评价，并极为重视与其合作关系，但设在布鲁塞尔的其他机构对联络处还是知之甚少，尽管联络处对它们的工作可能有所助益。同样地，驻欧盟及比利时联络处在粮农组织内部似乎也未受到充分关注，据报道，粮农组织同事在参加欧盟各机构的会议以及商讨项目和计划时，往往并未通知驻欧盟及比利时联络处，更未与联络处进行协调或交流意见。这可能是认为驻欧盟及比利时联络处规模过小，无足轻重，或仅仅是因为不了解联络处的存在和/或其职权范围。

128. 相比联合国其他与欧洲联盟具有重要伙伴关系的机构而言，联络处的规模似乎过于弱小。截至2012年10月，设于环境署内并由其领导的联合国驻地协调员办事处通过各种形式对26个机构的工作进行了协调，该办事处共有200余名职工，其中多数为D级职位。据粗略计算，约有30,000名人员供职于设在布鲁塞尔的欧盟机构，其中与联合国保持定期联系的职工数量约为3 000人。最重要的是，联合国在欧盟各机构的形象从“欧盟发展援助的执行人”转变成了“共事机构和伙伴、政策顾问，以及协调者”。

129. 随着欧盟与联合国间的政策对话和伙伴关系的加强，同时考虑到欧盟各机构在欧盟内部政策和对邻国的政策以及开发项目组合中加强了对粮食安全和农业的关注，粮农组织可发挥重要作用。近期，驻欧盟及比利时联络处和粮农组织加强了在联合国国别小组与欧盟的政策对话中的参与力度，这一点得到了高度赞赏，预示着未来将加强与欧盟的互动和合作。

130. 在发给各成员国的问卷中，答卷者指出，他们认为驻欧盟及比利时联络处的主要职能是联络欧盟各机构，而不是个别的欧盟成员国。一些成员国还指出，联络处在履行其职能时应提高透明度，并提供更多信息。

131. 本评价得出结论，无论就内部还是外部而言，“联络”二字似乎都不适于描述联络处应履行的职能。显而易见，需要有更多职工与不同机构和非加太国家集团秘书处的主要单位保持长期联络，同时粮农组织总部应发挥更多作用，并加大参与力度。此外，粮农组织总部应使驻欧盟及比利时联络处了解其“双边”联系情况，以便全面掌握发展态势。

132. 为提高驻欧盟及比利时联络处的影响力，需要提供相应资源，即：在驻欧盟及比利时联络处设立更多专业人员职位，并增加一个预算项目，为从其他地区（包括欧盟和非加太国家集团）借调粮农组织职工，参与或推动布鲁塞尔的谈判、讨论和会议等工作供资。各区域办事处也可考虑是否在驻欧盟及比利时联络处派驻一名职工，承担发展伙伴关系和开展战略对话的职责，以便其所在区域与欧盟各机构取得联系并获取相应资源。

133. 本评价评估了粮农组织与欧盟委员会在欧洲及中亚区域的合作情况。考虑到欧盟委员会作为粮农组织在该区域的资源伙伴的重要地位，以及欧盟委员会在处理该区域问题上采取的不同方法，本评价**建议**粮农组织通过以下途径与欧盟委员会进行联系：

- 一位为政策级评估和对话提供支持的资源伙伴，这与欧洲农业和农村发展近邻伙伴关系计划/概念框架中的情况相同，目的是为了便于对多个国家的农业和农村政策进行分析；
- 一位经由代表团同意负责国家一级的项目实施工作的资源伙伴，例如为阿尔巴尼亚农业和农村发展新战略的编制工作提供支持；
- 一位该区域的关键利益相关者，粮农组织应与其保持连贯、持续的政策对话。

134. 在此情况下，本评价决定在向欧洲及中亚区域办事处提出的建议中，纳入一条关于伙伴关系开发的具体建议（见第7.3节和建议3），该建议将对驻欧盟及比利时联络处产生一定影响。该建议还将为粮农组织其他区域办事处或各司提供一个模式，以便提高其在欧盟各机构中的知名度并加强伙伴关系。

5. 粮农组织欧洲及中亚区域权力下放办事处

5.1 联合国驻欧洲及中亚区域机构

135. 本节选取了一些联合国驻欧洲及中亚区域的机构作为样本，对其体制安排进行了简要说明，以便与粮农组织的机构结构进行比较。尽管这些机构的权力下放程度和在该区域的影响力因其各自的任务和资源以及其所服务的国家的特殊需求而定，但本评价仍希望探寻其中是否存在共同模式，以及值得粮农组织借鉴的经验教训。

136. 本评价在考虑了一系列特征的基础上，选取了以下机构：

- 国际农业发展基金会（农发基金），这是联合国设在罗马的三大机构之一；
- 国际劳工组织，这是联合国的一个专业机构；
- 联合国开发计划署（开发署），在联合国系统中发挥协调作用；
- 联合国妇女署，属于联合国秘书处的一部分，目前正在建立新的权力下放结构；
- 世界卫生组织，这是联合国的一个专业机构；

农发基金

137. 农发基金在欧洲多个国家和独联体都开展了业务，但未设立驻国家代表处。国家情况由设在罗马的农发基金总部管理。农发基金开展业务的国家包括：阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、塞浦路斯、格鲁吉亚、马其顿、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、塔吉克斯坦、土耳其和乌兹别克斯坦。

国际劳工组织

138. 国际劳工组织驻欧洲及中亚区域办事处与其总部共同设在日内瓦，共有八名职工。该办事处为国际劳工组织在该区域的影响力和各项活动承担全面责任。其在以下工作中发挥领导作用：明确计划的优先重点和各项活动；监测计划交付情况；以及为实地结构提供支持并进行协调。

139. 驻欧洲及中亚区域办事处在布达佩斯和莫斯科各设有名为“体面劳动工作队”的分区域办事处和国家代表处，分别覆盖中东欧分区域和独联体国家。这些办事处为各国政府以及雇主和工人组织提供咨询服务、能力建设和技术援助。这些办事处的规模相对较大，其中布达佩斯共有56名职工（7名为国际职工），莫斯科共有62名职工（约有13名为国际职工）。

140. 国际劳工组织聘用国家协调员，作为全职国家专业人员，在以下12个国家代表该组织行事：阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、

哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、前南斯拉夫马其顿共和国、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚、塔吉克斯坦、乌克兰。这些职工分别向各自的分区域办事处汇报工作。

开发署

141. 欧洲和独立国家联合体区域局于1992年开始在该区域设立办事处和项目方案。目前，欧洲和独立国家联合体区域局通过23个驻国家代表处为中东欧分区域和前苏联的29个国家提供服务。在斯洛伐克的布拉提斯拉法设立了一个区域中心（布拉提斯拉法区域中心）。欧洲和独立国家联合体区域局战略对区域局和布拉提斯拉法区域中心的工作进行了区分：欧洲和独立国家联合体区域局所属的开发计划署纽约总部的工作侧重于政策/战略层面及对驻国家代表处工作的监测/监督，而布拉提斯拉法区域中心主要是与开发署总局合作开展主题工作。

142. 布拉提斯拉法区域中心通过一个政策专家小组为该区域国家代表处和项目方案提供咨询服务和技术支持，从而为各国工作提供支持。该中心负责管理区域项目和相关文件，并分享该区域及其他地区的成功开发经验和最佳做法。

143. 该区域设有驻国家代表处的国家包括：阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、科索沃、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、黑山共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚、塔吉克斯坦、马其顿、土耳其、土库曼斯坦、乌克兰和乌兹别克斯坦。

联合国妇女署

144. 新设立的联合国妇女署区域办事处位于伊斯坦布尔。目前仅在阿尔巴尼亚和吉尔吉斯斯坦两国派驻了国别计划国际管理人员，在格鲁吉亚、塞尔维亚和前南斯拉夫马其顿共和国派驻了代表该组织的国家专业人员。⁶²在布拉提斯拉法和阿拉木图设立了多国办事处/分区域办事处，直接向区域办事处汇报工作。

145. 联合国妇女署于2012年选择在伊斯坦布尔设立区域办事处（同年还设立了其他各区域办事处），这一选择是基于对以下标准的考虑：⁶³

- 联合国妇女署在联合国系统中的主要伙伴的区域办事处地址；此处即指联合国人口基金，该组织的区域办事处设在伊斯坦布尔；

⁶² 2012年底还对设在塔吉克斯坦的机构进行了升级。

⁶³ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行局，《区域架构：所涉行政、预算和财务问题和实施计划》，副秘书长/执行主任的报告，UNW 2012/12/10，2012年9月。

- 前往该区域及在该区域内的差旅费用与便利性之间的最佳平衡，包括可抵达联合国妇女署当前及拟设立的驻单一国家代表处和驻多国代表处所在地址的最短及最直接的航线；
- 土耳其政府慷慨的财政援助；
- 生活成本相对较低，这体现在工作地点差价调整数和每日生活津贴水平上；
- 伊斯坦布尔位处欧洲、中东、高加索地区和中亚地区之间，在区域间合作方面为联合国妇女署带来了更多潜在的益处。

146. 唯一的缺点是，联合国妇女署之前在该城市并未设立驻国家代表处，但相比上述优点，这一点可忽略不计。

世卫组织

147. 世卫组织通过其设在哥本哈根的区域办事处辐射整个区域，该办事处负责管理由29个驻国家代表处组成的网络。这些国家代表处的代表性水平因各国情况而异：其中一些国家代表处由一名国际职工领导，其他国家代表处由一名国家专业人员领导。该区域中规模较大的办事处包括设在摩尔多瓦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的驻国家代表处。

结论

148. 以上选取的五个机构和项目方案的情况各不相同。无论是对区域和国家代表处的选址、各办事处的任务还是区域和分区域办事处的结构都有所差异。因此，似乎很难总结出一个“良好的结构”或“最佳结构”。截至撰写本报告之时，除农发基金和劳工组织（可能）之外，其余三个机构在该区域的国家代表处网络规模均比粮农组织庞大。

149. 但同时，各机构显然对需要集中开展工作的国家达成了一致认识。本评价认为，这是对粮农组织2012年关于该区域重点国家的决定的一个重要验证（见第5.2节）。

150. 在对更多机构进行分析后发现，只有国际劳工组织和难民署这两个联合国机构在布达佩斯设有区域办事处，所有机构均未在安卡拉设立类似办事处。少数机构在土耳其的伊斯坦布尔设有或正在设立区域办事处，这些机构是联合国人口基金（人口基金）、联合国妇女署和开发署（可能）。其他机构在伊斯坦布尔的阿拉木图设有分区域办事处或多国办事处，这些机构包括：教科文组织集群办事处；联合国难民事务高级专员（难民署）；联合国人道主义事务协调办公室；联合国新闻中心；人口基金分区域办事处；以及联合国妇女署。

151. 欧洲及中亚区域办事处并未与劳工组织或难民署设在布达佩斯的办事处或者红十字会与红新月会国际联合会的区域办事处建立具体合作关系，在其职权范围内以协调一致的方式与各国开展合作。然而，本评价认为，如果粮农组织今后决定将任一权力下放办事处迁移至该区域，则应将“与在同一分区域或国家开展工作的联合国其他机构相邻”作为一项选择标准，同时考虑“一个联合国”计划的发展趋势以及对于加强协同增效和效率的实际需要。

5.2 粮农组织在欧洲及中亚区域的派驻机构

152. 1946年粮农组织大会第二届会议决定，在罗马设立一个欧洲区域办事处。1947至1951年间，该区域办事处设在前国际农业研究所内，1951年粮农组织总部由华盛顿迁至罗马，该办事处也随之迁入粮农组织大楼内。1960年，在日内瓦重新设立了欧洲区域办事处，该办事处于1970年迁回罗马。与粮农组织其他多数区域办事处相比，欧洲区域办事处的地址可谓经过了多次变迁。

153. 二十世纪八十年代末，中东欧及前苏联政治变革的影响迅速波及粮农组织，使该组织在欧洲地区的成员数量出现了增长。1990年到2010年，成员国数量从29个上升到53个。但到二十世纪九十年代初期，粮农组织设立驻国家代表处的势头似乎有所衰减：1987年，大会将驻国家代表处的数量上限设定为78个，向该组织提供的财政资源也开始减少。⁶⁴

154. 然而，1993年11月粮农组织大会第二十七届会议针对为中欧及东欧区域转型经济国家提供援助的新需求，“建议粮农组织在迄今采取的有效举措的基础上，向该区域提供进一步援助。”⁶⁵作为后续工作，1994年6月理事会第一〇六届会议决定，设立一个中欧及东欧分区域办事处。中欧及东欧分区域办事处于1996年在布达佩斯成立，由与中欧及东欧各国的发展和转型需求直接相关的各领域的专家核心团队担任职工。本评价未找到任何文件，为中欧及东欧分区域办事处选址布达佩斯提供依据。劳工组织和难民署也在布达佩斯设立了办事处，其中难民署主要是考虑到布达佩斯与巴尔干相邻。

155. 2003年开始了一次对粮农组织权力下放的评价（该评价于2004年完成），同年，独立国家联合体（独联体）中有六个成员国成为了粮农组织欧洲区域的成员⁶⁶，但当时

⁶⁴ 当时粮农组织首要的捐助者开发署已开始撤出对农业部门的供资。

⁶⁵ C 93，粮农组织大会第二十七届会议报告，1993年11月。

⁶⁶ 亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、摩尔多瓦、乌克兰和乌兹别克斯坦。

俄罗斯联邦和白俄罗斯尚未成为粮农组织的成员国。中亚地区的其他独联体国家则分别归为粮农组织的近东区域和亚洲区域：阿塞拜疆处于设在罗马的欧洲区域办事处的涵盖范围内，哈萨克斯坦处于设在曼谷的粮农组织亚洲及太平洋区域办事处的涵盖范围内，吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土耳其和土库曼斯坦则处于设在开罗的近东区域办事处的涵盖范围内。2004年完成的评价发现：“虽然独联体国家在有些情况下得到了可观的技术支持，但这些国家并没有常驻的粮农组织驻国家代表处，而且在解决国内具体问题方面缺乏具有专长的人员。”该评价还发现，自从设立了中欧及东欧分区域办事处之后，“在欧洲最靠近匈牙利的国家中，粮农组织的能见度和响应能力得到了提高”，但“粮农组织对独联体国家的覆盖情况并不尽如人意”。对于需要提高欧洲代表处能见度的问题，该评价给予了高度重视，并“总结指出，欧洲区域办事处应与分区域办事处合并，将办事处共同设在布达佩斯所带来的直接益处超过了任何不利之处。”。评价报告强调指出，鉴于办事处的工作有可能在随后几十年内逐渐向东转移，上述益处具有一定的时限性。⁶⁷

156. 此外，评价报告在建议16c)点中明确指出，需要针对独联体国家设立一个分区域办事处。但c)点的最后一句话违背了报告之前提出的观点，即布达佩斯是为欧洲其他国家提供技术援助的最佳地点。⁶⁸

157. 管理层在对2004年完成的权力下放评价的初步回应和全面回应中肯定了针对独联体国家的建议，以及关于将欧洲及中亚区域办事处迁往与中欧及东欧分区域办事处相同地点的益处的“结论”。在总干事于一年后（2005年中期）提出的改革建议中，该评价中的建议16是其中的一项关键内容。

158. 2005年粮农组织大会第三十三届会议批准了总干事的改革建议和《2006—2007年工作计划和预算》，《工作计划和预算》中载有三份涉及欧洲及中亚区域的决定：将欧洲及中亚区域办事处从罗马迁出，设立中亚分区域办事处，以及设立共享服务中心。

159. 2006年中期，粮农组织与土耳其政府签订了关于在安卡拉设立中亚分区域办事处的协议，该办事处于2007年开始开展业务。从一开始，该分区域协调员的任务包括：担任粮农组织常驻土耳其代表以及粮农组织非常驻阿塞拜疆和吉尔吉斯斯坦代表。2010年开始，塔吉克斯坦也纳入中亚分区域办事处的覆盖范围内。

⁶⁷ 《对粮农组织权力下放的独立评估》，PC 92/6a)-FC 108/18，第 75 和 77 段。

⁶⁸ 建议 16c)点：应为欧洲和亚洲的独联体国家建立两个技术小组。目前，应按照联合国其他机构的做法，将中亚国家划入粮农组织的欧洲区域内。区域和分区域办事处的技术人员职位应几乎全部设在位于航空枢纽、可覆盖最需要的国家的技术小组内（为成立技术小组，需从覆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）。针对其余的欧洲转型国家，包括巴尔干地区国家，应在总部建立一个技术人员工作组予以覆盖；

160. 理事会在2006年11月第一三一届会议上批准在布达佩斯设立新的共享服务中心，将欧洲区域办事处迁至该城市，并重新命名为“欧洲及中亚区域办事处”。一个已设立的负责为该区域项目提供行政和业务支持的部门也随之迁往布达佩斯，并在此之余得到了加强。除了考虑到中欧及东欧分区域办事处设在布达佩斯外，选择在布达佩斯设立欧洲及中亚区域办事处的主要原因是“匈牙利政府作为更大规模粮农组织办事处设施的东道国时，可提供非常有利的条件”。⁶⁹

161. 在此改革进程中，该区域还取得了另一个重大进展，即俄罗斯联邦于2006年4月决定成为粮农组织的成员国。俄文随之成为粮农组织第六种正式语文。自俄罗斯联邦加入粮农组织以来，关于在莫斯科设立一个联络处的讨论一直不断。

162. 2010年在亚美尼亚埃里温召开的第二十七届欧洲区域会议上，许多国家“要求在权力下放办事处网络新的中长期愿景中，认真考虑粮农组织在本区域一些国家全面开展派驻机构工作，如吉尔吉斯斯坦，以及在摩尔多瓦共和国任命一名粮农组织驻国家助理代表”。⁷⁰粮农组织欧洲区域会议还建议，将欧洲及中亚区域办事处和中欧及东欧分区域办事处予以合并，以提高效率，厉行节约。

163. 2011年粮农组织大会第三十七届会议“听取”了上述两项建议。2012年1月，根据总干事公报（2012/09），同设在布达佩斯的中欧及东欧分区域办事处和欧洲及中亚区域办事处合并为一个办事处。因此，至2012年初，粮农组织在欧洲及中亚区域的派驻情况如下：

- 欧洲及中亚区域办事处，设于布达佩斯；
- 中亚分区域办事处，设于安卡拉；
- 七个国家由两位受多重委任的粮农组织驻国家代表覆盖。

164. 此外，在除科索沃⁷¹之外的其他17个国家，包括东欧、巴尔干、高加索和中亚地区的国家，粮农组织开展了一些持续至今的活动，包括在其中六个国家开展的国家通讯员计划。在其余29个国家，包括欧盟和欧洲自由贸易协会的成员国，粮农组织并未开展任何持续活动。⁷²

⁶⁹ CL 131/18。

⁷⁰ 粮农组织第二十七届欧洲区域会议报告，ERC/10/Rep。

⁷¹ 科索沃尚未成为粮农组织的一个成员国，但是根据联合国安全理事会第 1244 号决议，粮农组织及联合国其他机构负有在该国开展工作的职责。

⁷² 目前正在开展的活动包括截至 2012 年 6 月开展的国家、区域、区域间或全球项目，或部分政策对话和/或技术援助活动。

165. 根据2012年欧洲及中亚区域办事处在欧洲区域会议上的提议⁷³，将截至撰写本评价之时粮农组织正在开展活动的国家（包括科索沃）分为以下两类，并将未开展活动的国家归于另一类，称为“其他国家”。第一类重点国家共包括12个成员国，其国别概况归纳载于插文4中：⁷⁴

- A类，其中包括3个具有最高优先度的国家：
 - 塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦，粮农组织通过受多重委任计划和任命粮农组织驻国家助理代表的形式在这两个国家派驻了粮农组织驻国家代表处。
 - 乌兹别克斯坦，粮农组织针对该国任命了一名国家通讯员。
- B类，其中包括选定的4个欧盟东部伙伴国家：
 - 亚美尼亚和格鲁吉亚，粮农组织在这两个国家派驻了受多重委任的驻国家代表处，并任命了粮农组织常驻助理国家代表；
 - 摩尔多瓦共和国，粮农组织通过受多重委任计划为该国提供服务，但只在国家一级任命了一位国家通讯员；
 - 乌克兰，该国加入粮农组织的时间较晚，因此尚未派驻任何国家级机构；之所以将乌克兰归入该类，是考虑到该国在全球粮食市场以及粮食安全方面的重要地位；由于获得的技术合作计划资金有限，在乌克兰开展的工作仅限于政策对话级别。⁷⁵
- C类：选定的有可能加入欧盟的5个国家，包括根据欧盟定义的“西巴尔干国家”，⁷⁶但塞尔维亚和克罗地亚不在其中。
 - 在阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那，和前南斯拉夫马其顿共和国，粮农组织均任命了一名国家通讯员；
 - 粮农组织在科索沃和黑山共和国并未派驻任何机构，该类中的所有国家都不同程度地获得了实地计划所带来的直接益处。

⁷³ ERC/12/3。

⁷⁴ 另见附件 12。

⁷⁵ 《技术合作计划手册》附件 2（2009 年 12 月）。

⁷⁶ 欧洲联盟各机构及其成员国将“西巴尔干国家”定义为阿尔巴尼亚和前南斯拉夫，但不包括斯洛文尼亚。

插图4.粮农组织在欧洲及中亚区域A、B、C类重点国家的派驻情况

国家名称	类别	加入粮农组织的时间	目前粮农组织的派驻情况	受覆盖的办事处	截至2012年6月开展的粮农组织活动
吉尔吉斯斯坦	A类重点国家	1993年11月8日	粮农组织驻国家助理代表，以及中亚分区域办事处中受多重委任的粮农组织驻国家代表	中亚分区域办事处	国家、区域和区域间项目，由技术合作计划基金供资
塔吉克斯坦	A类重点国家	1995年10月20日	粮农组织驻国家助理代表，以及中亚分区域办事处中受多重委任的粮农组织驻国家代表	中亚分区域办事处	国家、区域和区域间项目，由技术合作计划基金供资
乌兹别克斯坦	A类重点国家	2001年11月2日	国家通讯员	中亚分区域办事处	国家、区域和区域间项目，由技术合作计划基金供资
亚美尼亚	B类重点国家	1993年11月8日	粮农组织驻国家助理代表，以及欧洲及中亚区域办事处中受多重委任的粮农组织驻国家代表	欧洲及中亚区域办事处	国家、区域和区域间和全球项目，由技术合作计划基金供资
格鲁吉亚	B类重点国家	1995年10月20日	粮农组织驻国家助理代表，以及欧洲及中亚区域办事处中受多重委任的粮农组织驻国家代表	欧洲及中亚区域办事处	国家、区域和区域间和全球项目，由技术合作计划基金供资
摩尔多瓦共和国	B类重点国家	1995年10月20日	国家通讯员，以及欧洲及中亚区域办事处中受多重委任的粮农组织驻国家代表	欧洲及中亚区域办事处	国家、区域和区域间和全球项目，由技术合作计划基金供资
乌克兰	B类重点国家	2003年11月29日	无	欧洲及中亚区域办事处	国家和区域项目，由技术合作计划基金供资
阿尔巴尼亚	C类重点国家	1973年11月12日	国家通讯员	欧洲及中亚区域办事处	国家、区域和区域间项目，由技术合作计划基金供资
波斯尼亚和黑塞哥维那	C类重点国家	1993年11月8日	国家通讯员	欧洲及中亚区域办事处	国家和区域项目
科索沃	C类重点国家	不详	无	欧洲及中亚区域办事处	国家项目
前南斯拉夫马其顿共和国	C类重点国家	1993年11月8日	国家通讯员	欧洲及中亚区域办事处	国家、区域和区域间项目，由技术合作计划基金供资
黑山共和国	C类重点国家	2007年11月17日	无	欧洲及中亚区域办事处	区域项目

资料来源：驻国家代表处信息网络和欧洲及中亚区域办事处，由本评价汇编。

166. 欧洲及中亚区域办事处在向欧洲区域会议提交的提案中将阿塞拜疆、哈萨克斯坦、俄罗斯联邦和土耳其确定为应在战略和资源伙伴关系问题上加强合作的国家，因为这些国家有可能成为粮农组织的战略和资源伙伴。2012年粮农组织在国家一级的结构如下面插文5中所示。

插文5. 粮农组织在战略和资源伙伴关系国家的派驻情况

国家名称	类别	加入粮农组织的时间	目前粮农组织的派驻情况	受覆盖的办事处	截至2012年6月开展的粮农组织活动
阿塞拜疆	战略和资源伙伴	1995年10月20日	粮农组织驻国家助理代表，以及中亚分区域办事处中受多重委任的粮农组织驻国家代表	中亚分区域办事处	国家、区域和区域间和全球项目
哈萨克斯坦	战略和资源伙伴	1997年11月7日	无	中亚分区域办事处	区域和区域间项目
俄罗斯联邦	战略和资源伙伴	2006年4月11日	无	无（目前由欧洲及中亚区域办事处覆盖）	国家和区域项目
土耳其	战略和资源伙伴	1948年4月6日	粮农组织驻国家助理代表，以及中亚分区域办事处中受多重委任的粮农组织驻国家代表	中亚分区域办事处	国家、区域和区域间项目

资料来源：驻国家代表处信息网络和欧洲及中亚区域办事处，由本评价汇编。

167. “其他国家”的概况列于下面插文6中。这些国家多数并不需要特别予以优先关注，但截至2012年6月，粮农组织在这些国家开展了部分活动。在白俄罗斯和土库曼斯坦，目前正在开展工作来提供粮农组织援助。如果这些工作能取得成功，则这两个成员国可纳入重点国家的类别。塞浦路斯、马耳他和斯洛文尼亚于2004年成为欧盟成员国，粮农组织在这些国家开展的活动仅限于区域和区域间项目。保加利亚和罗马尼亚于2007年成为欧盟成员国，粮农组织目前在这两个国家开展的活动仅限于区域项目。最近，罗马尼亚为粮农组织帮助摩尔多瓦开展农业普查提供了捐助。随着克罗地亚加入欧盟的时间逐渐临近，粮农组织在该国开展的除相关区域或区域间活动之外的其他活动也将逐渐停止。

插图6. 粮农组织在截至2012年6月开展了业务活动的“其他国家”的派驻情况

国家名称	类别	加入粮农组织的时间	目前粮农组织的派驻情况	受覆盖的办事处	截至2012年6月开展的粮农组织活动
白俄罗斯	正在进行谈判	2005年11月19日	国家通讯员	欧洲及中亚区域办事处	区域和区域间项目
土库曼斯坦	正在进行谈判	1995年10月20日	无	中亚分区域办事处	区域和区域间项目
保加利亚	截至2012年6月正在开展活动	1967年11月6日	无	欧洲及中亚区域办事处	区域项目
克罗地亚	截至2012年6月正在开展活动	1993年11月8日	无	欧洲及中亚区域办事处	区域项目
塞浦路斯	截至2012年6月正在开展活动	1960年9月14日	无	无	区域间项目
马耳他	截至2012年6月正在开展活动	1964年10月5日	无	无	区域和区域间项目
罗马尼亚	截至2012年6月正在开展活动	1961年11月9日	无	欧洲及中亚区域办事处	区域项目
塞尔维亚	截至2012年6月正在开展活动	2001年11月2日	国家通讯员	欧洲及中亚区域办事处	国家和区域项目
斯洛文尼亚	截至2012年6月正在开展活动	1993年11月8日	无	欧洲及中亚区域办事处	区域项目

资料来源：驻国家代表处信息网络和欧洲及中亚区域办事处，由本评价汇编。

168. 作为对欧洲区域会议2010年以及粮农组织大会2011年要求的后续行动，以及粮农组织新当选总干事提出的转型变革工作的一部分，秘书处在向2012年4月第二十八届欧洲区域会议提交的提案中纳入了针对该区域提出的具体提议：a) 对粮农组织在该区域开展工作的重点国家和主题领域作出调整；b) 促使某些国家从单纯的受援方向该区域的资源和技术援助伙伴转变；以及c) 为加强各届区域会议之间的成员国政策对话而作出的新安排。

169. 欧洲区域会议接受了上述建议，包括加强粮农组织在国家一级的派驻安排，以及在12个重点国家集中开展粮农组织活动。理事会第一四四届会议对这一决定做出了补充并予以通过，具体内容如下：

- 在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦设立粮农组织驻国家代表的职位；
- 在摩尔多瓦和乌兹别克斯坦设立粮农组织驻国家助理代表的职位，并分别在欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处设立受多重委任的粮农组织驻国家代表；

- 在阿塞拜疆、哈萨克斯坦和土耳其设立三个关于计划和伙伴关系开发的职位，或任命粮农组织驻国家代表，视新签订的东道国协定内容而定。
- 在欧洲及中亚区域办事处设立一个伙伴关系开发官员的职位。⁷⁷

170. 在某些程度上，上述程序已正在进行中。在改革进程以及前任总干事提出的权力下放愿景的工作进程中，大会提出在所有中亚国家以及中欧及东欧分区域办事处涵盖的部分国家设立粮农组织驻国家助理代表的职位。当时，成员国批准在中亚和非洲地区设立上述职位，但并未批准在欧洲和拉丁美洲地区设立上述职位。因此，在2012年6月之前，无法对摩尔多瓦共和国再次提出的设立上述职位的请求作出回复。此外，尽管《2006—2007年工作计划和预算》为设立粮农组织驻国家助理代表的职位提供了资源，但秘书处并未采取前瞻性举措，设立国家一级的办事处。只有在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦分别制定并提交了具体请求后，才先后在两个国家设立了粮农组织驻国家助理代表的职位。这说明，截止2012年，划拨至该区域权力下放办事处的资源尚未得到充分利用。最后，关于在俄罗斯联邦和哈萨克斯坦设立联络处的讨论早在几年前就已经展开。此外，粮农组织驻土耳其国家代表处的职责正在逐步发生转变，以适应该国从受援方向资源伙伴的转变（见第5.3.3节）。

171. 2012年12月，正值本报告定稿之时，派驻吉尔吉斯斯坦的粮农组织驻国家代表被选出并就任，此外还展开了关于修正与摩尔多瓦共和国东道国协定的讨论，以便设立粮农组织驻国家助理代表的职位。

5.3 欧洲及中亚区域权力下放办事处

172. 本节根据2012年6月至9月期间的直接观察，分析了本评价访问的该区域各权力下放办事处的结构和管理方式。

5.3.1 欧洲及中亚区域办事处

173. 2012年初，在欧洲及中亚区域办事处和中欧及东欧分区域办事处设于同一地点近五年后，两个办事处合并为一个办事处。尽管在本评价开始之前的两个月前，这两个办事处还都是各自独立的实体，但很难对其管理方式进行单独评估。两个办事处之间曾有过紧密的联系，合并之后不可避免地会产生一些变化，但至少就外部观察员而言，这些问题都很快得到了解决。因此，本评价将主要针对2012年中期欧洲及中亚区域办事处的管理情况展开分析。

⁷⁷ 本评价注意到，就其所知，截至2012年12月，计划和伙伴关系开发方面的新职位的职责范围和报告关系仍未对外公开。

174. 当时，欧洲及中亚区域办事处是粮农组织规模最小的区域办事处。在强有力且富有战略性的领导下，办事处的工作主要集中于调整工作机制，改善工作绩效，以应对以下挑战：办事处运作环境的复杂社会、经济和政治局势所带来的外部挑战，自2010年以来粮农组织发生的内部变革，以及粮农组织新任领导所带来的新变革。

175. 助理总干事/区域代表自2010年以来一直在职，她还负责监督中亚分区域办事处的运作情况。中亚分区域办事处并入欧洲及中亚区域办事处之后，区域副代表不再履行分区域协调员的职能。区域副代表还需履行亚美尼亚、格鲁吉亚和摩尔多瓦共和国粮农组织驻国家代表的职责。区域副代表的职位从2012年3月至11月一直空缺。2012年期间，由于无法填补区域副代表职位的空缺，直接影响了对驻国家代表处的关注程度，本报告稍后部分将讨论这一问题。

176. 欧洲及中亚区域办事处的组成如下：一支管理团队，包括作为助理总干事/区域代表顾问的高级官员；一个计划管理科；一个行政科；以及技术团队。

177. 实地计划管理、交流与资源筹集团队需履行业务职能。⁷⁸该团队的实力相对较强，承担包括业务、计划和政策开发在内的各项职责，这主要是依赖于团队中部分成员突出的能力和技能。领导这一部门的高级官员同时担任多个任务的协调人，包括资源筹集、国别规划框架、欧洲区域会议秘书工作，以及基于结果的管理。

178. 计划管理科的业务组具备先进的技术和较高的工作效率。但本评价也发现该部门的一个主要弱点，即部门中存在一个普遍倾向：对业务和管理决定权的把握过紧，而其中部分权力本可以下放给驻国家代表处。因此，该部门并未通过开展能力建设以及允许各驻国家代表处登录粮农组织系统的方法，在其职责范围内赋予各驻国家代表处权力，而目前这一做法本是可行的。这使得项目执行组需要承担本可以下放到国家一级的工作，导致工作缺乏效率，本报告稍后部分将讨论这一问题。

179. 行政科运行有序、工作高效，但不太愿意在办事处各部门中发挥更强有力的作用。在针对驻国家代表处行政人员开展能力建设方面，该部门似乎有能力发挥更积极的作用。

180. 技术团队由专业职工和顾问组成（见下文第6.3节）：其中有些人员已在粮农组织任职多年，有些人的加入时间则相对较晚。他们中似乎很少有人具备“实地层面”的工作经验；其中2人曾在总部任职，1人曾在其他区域任职。他们认为，他们并未作为正式的多学科小组来开展工作，也没有机会为办事处的战略决定作出贡献。

⁷⁸ 计划管理科于2012年1月更名。但考虑到缩写问题，本报告中称之为实地计划科。

181. 在本评价进行时，欧洲及中亚区域办事处正在开展一项研究，评估将计划管理组（包括业务部门）和行政管理小组的某些职能进行合并的可能性，以避免两个小组的重复工作。该研究似乎提供了一个可能的模式，能够为粮农组织的任何权力下放办事处提供“支持集群”：考虑到该举措对于提高行政管理和运作职能效率非常重要，应当予以进一步推动，使其更快地发展。

182. 然而，在所有其他小组之间，整合、交流和协作都显得非常薄弱。本评价注意到，需要开展集中工作，以便建立起相互信任和尊重的关系，尤其是在技术小组和办事处其他小组之间。

183. 最后，由于2012年初匈牙利航空公司的倒闭，限制了该办事处与其在当地集中开展业务的各成员国以及总部的接触效率。此后，从布达佩斯到总部和西巴尔干地区的各国耗时更长，且费用可能更高。

5.3.2 中亚分区域办事处

184. 上文介绍了中亚分区域办事处的历史。该办事处建立后，近东区域办事处协调员立即被调往安卡拉担任第一任分区域协调员。现任分区域协调员于2008年中期上任。

185. 位于安卡拉的中亚分区域办事处成立后，将要吸收大量技术职工，并建立一个能够应对该区域特殊性的支持结构。截至2012年7月，该办事处已建立起一个稳固的结构，并提供了一套有效的支持服务，能够解决在较远地点开展实地活动时所遇到的问题和挑战。该办事处同样也设立了实地计划/运作部门、行政管理和技术部门。

186. 实地计划/运作部门的结构似乎过于复杂，因为其内部责任是按照项目周期的各阶段进行划分的：一部分人负责“从项目构思到项目文件”的相关事宜，另一部分人则负责“实施”工作。本评价并不认为这一安排具备优势。本评价注意到的另一个弱点在于，实地计划管理信息系统提供的关于项目里程碑、资料和信息准确度的信息准确度较低。2012年该办事处的职工有所调整，这可能导致了一些额外的问题。2012年8月，中亚分区域办事处成立了实地计划制定和实施委员会，旨在加强中亚各国的实地计划制定、监测和协调工作。

187. 行政管理部门的运作具备强有力的领导，并表现出了良好的团队动力和协作精神。该部门在发展国家一级职工的能力以及支持其工作方面发挥了重要作用。现已具备强大的采购能力，可以轻松开展应急和恢复工作。行政管理部似乎具备成为权力下放中心的潜力，可专门负责培训行政管理“通才”，尤其是在采购和紧急情况防备领域。

188. 技术部门包括五名职工和许多顾问，其中不少顾问为土耳其国内的专家。中亚分区域办事处最近新增了高级政策官员一职，该职位此前设在布达佩斯，旨在大力促进该分区域政策和战略制定需求的实现。该部门职工目前交流顺畅，并且热衷于相互合作。技术部门的重点工作区域是阿塞拜疆和中亚各国；几乎不关注在土耳其开展的粮农组织实地计划，也不为其提供任何支持。

189. 总体而言，该办事处各部门间表现出了良好的交流水平，使得以国家一级职工能力发展为基础的业务支持活动实现了良好的整合，并保证了较高的质量。

190. 然而，安卡拉的地理位置却给粮农组织总部派往中亚各国执行任务的职工带来了不便，大部分人都需要比规定的差旅时间多花费一天，才能完成中亚分区域的协调和交流工作：这在其他区域极少发生，对已经加强的协调和交流工作造成了一定不利影响。

5.3.3 驻国家代表处

粮农组织驻阿尔巴尼亚代表处

191. 阿尔巴尼亚共和国于1973年11月12日加入粮农组织。20世纪90年代至21世纪初，通过一个由意大利供资的大型项目成立了项目管理部门，许多人将其视为设在地拉那的“粮农组织代表处”。1999年底，阿尔巴尼亚政府请求粮农组织在该国开设办事处。2000年初，粮农组织提出了在该国政府的捐助下设立“作为粮农组织驻该国代表的外派技术官员”职位的计划，但并未开展后续行动。随后，阿尔巴尼亚政府和粮农组织商定开展国家通讯员计划，在该计划的实施过程中，任职人员的更替率相对较高。

192. 本评价工作组会见了现任和前任国家通讯员。评价中发现的问题在于，两任官员对该职位的解读存在极大差异，并且缺乏责任机制，无法在问题出现时予以解决。

193. 粮农组织在该国不具备能见度：在农业部内，少数高级官员意识到了粮农组织开展的工作，因为他们参与了具体的国家项目，2010年以来共实施了三项联合国联合计划和两项技术合作计划项目。在“一个联合国”的背景下（见第10.6节），人们仅对与两家其他机构共同实施的一个主要联合国联合计划有所了解，而对其他联合计划一无所知。很少有其他机构意识到粮农组织正在国家一级开展工作。

194. 总体而言，在提高粮农组织的能见度方面，联合国驻地协调员办事处的工作比国家通讯员更加有效，即使在相同的农业部内也是如此。国家通讯员的工作成效（不针对现任官员本人）几乎可忽略不计。

195. 阿尔巴尼亚正得益于欧盟对准加入国家的支持，并将继续因此受益；但这些益处似乎主要集中在国家治理系统的宏观层面。本评价收集的证据和该国社会经济学数据都表明，联合国和粮农组织仍然发挥着关键作用，并且具备明确的比较优势，有助于在该区域实施中观和微观层面的干预措施以促进实现粮食安全和可持续发展，在接下来十年左右的时间内都是如此。土地合并和权属领域就是一个例子，欧盟尚未在该领域制定统一的政策。欧洲及中亚区域办事处将阿尔巴尼亚列入了C类重点国家：本评价认为粮农组织应将其提升至与亚美尼亚、格鲁吉亚和摩尔多瓦共和国相同的级别，并在该国设立一个受多重委任的粮农组织代表处。

粮农组织驻亚美尼亚代表处

196. 粮农组织驻亚美尼亚代表处成立于2004年，是一个受多重委任的代表处，由中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处负责管理，职员包括一名粮农组织驻国家助理代表。该代表处设在农业部办公楼内，其职工还包括一名行政办事员和一名司机。前任非常驻粮农组织代表，即中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处区域副代表，每年对该国进行三至四次短期访问。

197. 该粮农组织办事处很好地管理了其自身任务，包括与联合国国别小组和其他政府伙伴保持良好有效的关系，以及将正常计划预算控制在约10,000美元每年。在亚美尼亚，粮农组织在农业部、联合国国别小组以及其他一些部委和资源伙伴间有了较高的能见度。然而，非政府组织和民间社会组织却对其未参加各类国家讨论论坛表示惋惜。

198. 粮农组织驻亚美尼亚代表处中还包括一些数量不定的项目协调员和助理，负责管理各个项目。所有职工都与粮农组织驻国家助理代表和行政办事员在日常交流中关系融洽。然而，从行政管理和业务运作的角度来看，粮农组织办事处和项目职工完全是相互独立的，并且项目职工直接对欧洲及中亚区域办事处或总部的预算掌控人进行回应。理论上，可在管理者不向粮农组织办事处报告的情况下在该国开展项目。

199. 欧洲及中亚区域办事处实地计划部门决定，不要求亚美尼亚代表处承担任何实地计划管理职责，这影响了粮农组织在该国的工作效率。此外，该代表处进入全组织系统（如实地计划管理信息系统）的渠道有限，限制了国家职工获取知识的范围，并对工作质量造成了影响。这有悖于基层化原则，同时也与最近开展的整合粮农组织在国家一级的工作并全部由办事处负责的行动相矛盾。

200. 此外，本评价未发现证据表明开展了以下工作：在实地计划中进行管理和协调，将各项业务纳入主流，合理化资源使用，以及努力提高效率和成效。其中一个例子就

是，与开发署和粮食计划署的先例一样，在签署东道国协定的问题上没有任何解决方案，由于粮农组织在该国没有设立定额预付账户，并且职工不能享受增值税豁免，这种情况加剧了资源的浪费。

201. 总之，在本评价工作组访问该国时，粮农组织在亚美尼亚的工作受到了以下因素的限制：

- 驻国家代表处职工尽管具备足够的实力和技能，可以发挥更多作用并承担更多职责，但他们的正式责任和职责仅局限于管理正常计划，能力没有得到充分发挥；
- 缺乏对驻国家代表处的授权，由于将许多职能保留在了欧洲及中亚区域办事处，导致实地计划管理工作中的交易成本增加；
- 由于对工作的人为分离，导致实地计划的各项目间缺乏协调一致的发展。

202. 对粮农组织与亚美尼亚合作的评价中将对这些方面进行更加详细的讨论。

粮农组织驻吉尔吉斯斯坦代表处

203. 粮农组织驻吉尔吉斯斯坦代表处成立于2007年，是一个受多重委任的代表处，由中亚分区域办事处负责管理。最初，粮农组织向该代表处派驻一名国家通讯员；2009年招聘了一名粮农组织驻国家助理代表。现任分区域协调员每年会进行几次短期访问。

204. 自2012年6月起，该办事处可升级成为一个健全的粮农组织代表处：预计这一过程的正式化将于2013年中期实现。2012年11月，粮农组织的一位国际职员开始担任“粮农组织指定代表”。

205. 本评价工作组于2012年9月进行访问时，该粮农组织办事处的管理工作井然有序，对于“远距离管理”中出现的问题表现出了良好的处理能力。现任粮农组织驻国家助理代表在计划和业务问题方面具备充分的知识，该办事处也与联合国国别小组及其他伙伴保持着良好有效的关系。

206. 由于在当地开展的项目以及强大的粮农组织办事处的影响力，粮农组织在当地得到了充分重视和认可。本评价注意到，中亚分区域办事处已为该代表处提供了准确且具备前瞻性的专门支持。该办事处运作的基础是良好的团队配合、协作精神，以及对不同工作内容的了解，并能够使用全组织系统，同时在无法获得其他工具的情况下利用自制的监测工具作为补充。粮农组织驻国家助理代表和各项目职工均将自己视为办事处这一整体的组成部分，因此他们愿意共享信息并在解决问题的过程中相互帮助。

粮农组织驻摩尔多瓦办事处

207. 摩尔多瓦共和国于1995年加入粮农组织。自2004年11月起，在布达佩斯的粮农组织中东欧分区域代表就被任命为粮农组织驻该国代表。尽管摩尔多瓦政府多次请求设立粮农组织办事处并派驻粮农组织驻国家助理代表，但粮农组织仅同意在当地设立国家通讯员一职。第一任国家通讯员于2003年任命；现任国家通讯员自2005年起上任。

208. 得益于多年来累积的经验，国家通讯员能够轻易地与在布达佩斯的助理总干事/区域代表取得联系，或找到布达佩斯的职工，请求其提供支持或回答问询。除了多年累积的经验外，她的工作效率很高，为粮农组织的相关工作投入了大量时间，大部分原因在于农业部对维持与粮农组织的积极关系表现出了强烈的兴趣。

209. 理事会于2012年6月批准在摩尔多瓦设立粮农组织驻国家助理代表职位。这一过程包括修订东道国协定并遴选合适的候选人，预计将于2013年中期全部完成。在过渡时期，欧洲及中亚区域办事处决定征聘一名计划协调员，当时预计协调员将于2012年11月上任，与现任国家通讯员并行开展工作。

210. 尽管粮农组织在该国具备一定知名度并且得到了高度重视，并且所有人都将国家通讯员视作“粮农组织在该国的职工”，但人们普遍认为，在该国设立一个更具实质性的派驻机构十分必要，并将带来更大的影响。

粮农组织驻塔吉克斯坦代表处

211. 1996年，粮农组织在塔吉克斯坦设立了一个紧急协调办事处。2002年，为管理一项“紧急计划”，粮农组织又设立了一个项目协调办事处，将其作为该组织在塔吉克斯坦的派驻机构，并为其配备了一名国际协调员。此后，紧急协调员职位的人选经常变更，这影响到了粮农组织在该国的形象。最近一任紧急/项目协调员于2008年上任，并于2012年4月从粮农组织退休。

212. 2011年，塔吉克斯坦政府开始与粮农组织进行“信函往来”，希望通过中亚分区域办事处协调员负责的受多重委任计划，在该国设立粮农组织代表处。分区域协调员每年会进行几次短期访问。现任粮农组织驻国家助理代表于2011年12月上任。自2012年6月起，该办事处可升级成为一个健全的粮农组织代表处，但这一过程的正式化预计将于2013年中期实现。

213. 本评价工作组于2012年9月进行访问时，现任粮农组织驻国家助理代表的工作正取得良好进展，她克服了各种挑战，推动办事处朝着更加有效和有序的方向前进。她充分了解粮农组织的职责范围，而该办事处也正在发展与该国政府和其他伙伴的关系网。

214. 近几年，通过土地改革的政策工作，以及若干国家和国际利益相关者的积极参与，粮农组织在该国发挥了巨大的影响力。粮农组织驻国家助理代表还在开展工作，以整合各种工作流及相关职工，并发展实施状况在一定程度上已经放缓的实地计划。所有这些工作均有助于提高粮农组织在该国的工作成效。

粮农组织驻土耳其代表处

215. 自1982年起，粮农组织就在土耳其设立了一个健全的代表处。该代表处规模相对较小，包括一名代表、一名助理和相关支持人员，他们负责管理粮农组织在土耳其的工作。

216. 直到20世纪90年代中期，设在安卡拉的办事处仍然是该区域唯一一个健全的粮农组织代表处。随着时间的推移，该代表处根据土耳其政府所需的援助类型的变化情况，作出了非常有效的调整：从2000年起增加了实地计划的数量，主要依靠该国政府的单边信托基金和联合国联合计划供资。2011—12年期间，在该粮农组织代表处的管理下，六个国家项目得到了积极落实，其中包括两个联合国联合计划、两个单边信托基金项目 and 两个技术合作计划。土耳其还正在参加一系列由中亚分区域办事处和粮农组织总部管理的区域、区域间和全球项目。

217. 2005年，修订后的东道国协定中纳入了阿塞拜疆，土耳其代表处由此成为了一个双重委任的粮农组织代表处。随着中亚区域办事处的建立，土耳其代表处成为了受多重委任的粮农组织共设国家代表处，但与中亚区域办事处的职能相互独立。从2012年开始，为安卡拉的粮农组织代表处配备了一名粮农组织助理代表和一名计划助理，二者都能够充分胜任其工作并且具有丰富的经验；中亚分区域办事处的行政管理和业务部门为该代表处提供了充分支持。

218. 该代表处和分区域协调员在粮农组织与土耳其的伙伴计划的管理以及新协定的谈判中发挥了重要作用。同时，粮农组织驻国家助理代表也全力参与了工作，代表分区域协调员在国家一级展现了粮农组织的影响力。计划助理也承担了与中亚分区域办事处有关的职责并开展了工作，同时充当了中亚分区域办事处和土耳其代表处的性别工作联络人。

219. 因此该代表处的工作超越了粮农组织代表处的传统职责范围，并发挥了联络处的某些典型职能。其他国家也出现了类似变化，以巴西为例：这种变化似乎完全符合东道国不断变化的需求，并且职工已能够在新环境下有效开展工作。粮农组织也通过批准设立计划和伙伴关系发展官员一职，很好地跟上了这一转变。

5.4 粮农组织在欧洲及中亚的派驻机构的工作效率和成效

220. 正如上文各节所讨论，粮农组织权力下放过程的核心是建立起权力下放网络，与总部相比，该网络应与各国更加贴近，并为其提供更为相关、有效和高效的支持。职工费用也被纳入了考虑范围，但长期而言，这一要素极具可变性。

221. 本评价获取的证据表明，粮农组织在欧洲及中亚区域设立的各区域和分区域办事处目前的地理位置，大都是由各东道国为粮农组织提供的有利条件驱动的。即使在今天，粮农组织设在布达佩斯的所有办事处仍然与匈牙利政府保持着良好的关系，中亚分区域办事处与土耳其政府也是如此，这两国政府仍然为这些办事处的运作成本提供了大量资金。两国的办事处也都配备了充足的通讯设施。

222. 在航空线路方面，布达佩斯于2012年开始不再作为便利的航线枢纽发挥作用，在某些情况下，与欧洲及中亚区域办事处各国的交通情况甚至比罗马还要恶劣。在某些情况下，如飞往西巴尔干地区的欧洲及中亚区域办事处职工在罗马转机，就与粮农组织总部进行交流而言是一个优势，但却会增加公务差旅的成本和时间。安卡拉机场与伊斯坦布尔机场间航线往来频繁，毫无疑问，除伊斯坦布尔或中亚国家自身外，没有任何其他地方像安卡拉一样具备到达中亚地区的便利优势，但该地却从未成为过交通枢纽。然而，如上文所述，安卡拉的地理位置并没有促进在该区域工作的总部职工与中亚分区域办事处的同事召开会议。

223. 同时，匈牙利的最后一批技术合作计划直到2007年底才结束，而直到2007年底，除中欧及东欧分区域办事处外，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处均未深入到其服务的各个国家，未能履行其身处核心地理位置和环境下的应有职责。对任何组织而言，权力下放网络的一个主要优势在于，“总部之外”的职工能够完全融入工作地点的社会、文化和语言环境：除后勤优势外，这还有助于他们更好地理解当地的需求，以便更好地为其提供支持。此处所指的完全融入，既不适用于中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处，也不适用于中亚分区域办事处。

224. 在针对各成员国的调查问卷中，列出了关于粮农组织在该区域的权力下放办事处的影响力的问题。半数以上受访者在回答中表示，在与粮农组织的接触中，总部仍然是他们的主要回应站；中东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域（包括欧盟国家）的15名受访者中，有9人认为粮农组织通过将欧洲及中亚区域办事处设在布达佩斯，提升了在该区域的影响力。但只有五名受访者认为粮农组织通过这一举措提高了工作效率。欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处分别是三个国家的回应站；同样，中亚地

区的三个成员国认为粮农组织将中亚分区域办事处设在安卡拉后，其影响力、工作效率和成效都有所提升。

225. 2012年6月，仍有不足三分之一的国家还在开展活动，这一受多重委任计划确保了对这些国家的覆盖。这与2005年前后的覆盖面相比有了明显的增加。然而，中欧及东欧分区域办事处和中亚分区域办事处分区域协调员分别要担任三个和四个国家的粮农组织受多重委任代表，这一工作量使其无法大量参与大部分相关国家的工作。中亚地区的分区域协调员正承担着这样的职责。受多重委任计划在亚美尼亚、格鲁吉亚和摩尔多瓦也没有取得积极的结果：本评价访问的两个国家中，实地计划的管理工作和粮农组织的战略定位均存在严重缺陷，2010年以来的情况尤为如此；尽管在任的分区域协调员每年都会对其负责的各个国家进行三到四次访问，但却没起到任何改善作用。2012年2月至11月，欧洲及中亚区域副代表的职位出现空缺，进一步导致了许多问题的出现。

226. 最近通过的变更将减少对中亚分区域办事处协调员和欧洲及中亚区域办事处区域副代表的时间需求，并提高粮农组织在吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的影响力和能见度，本评价对这些变更表示赞同。

227. 为弥补这一缺口，欧洲及中亚区域办事处的助理总干事/区域代表于2012年针对亚美尼亚、阿尔巴尼亚、格鲁吉亚和摩尔多瓦建立了非常驻“粮农组织副代表”制度，该工作值得褒奖。该制度授权欧洲及中亚区域办事处的一名官员协调和管理各国正在开展的活动。在当前状况下，几乎无法采取其他的举措，本评价对此表示赞同。在这四个国家中，粮农组织可以依靠有经验的国家一级职工管理其中三个国家的办事处。⁷⁹然而，尽管现任粮农组织驻国家助理代表和国家通讯员具备充分的实力和技能，但还是缺少一名具有影响力的重量级粮农组织国际代表来维持与政府和伙伴之间的对话，并管理该国的所有计划，这导致粮农组织的影响力有所下降，也影响到了计划的交付质量。“粮农组织副代表制度”仅可作为过渡时期的权宜之策，在任何粮农组织进行了大量投资且希望在提供援助和支持方面保持比较优势的国家，都不应将其作为长期解决方案。

228. 本评价还希望强调，欧洲及中亚区域办事处实地计划部门在某些国家对实地计划的“集中”管理，使得受多重委任计划的隐性弱点进一步复杂化，这限制了在国家

⁷⁹ 在阿尔巴尼亚，国家通讯员的职位几乎在过渡时期都处于空缺状态，新任命的通讯员之前并未与粮农组织合作过。

一级更有效和高效地利用资源。本评价发现，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处在落实基层化原则以及整合粮农组织国家一级的工作方面采取的方式存在很大差别。这显著影响到了由相关权力下放办事处支持的各驻国家代表处的赋权、能力和自主性。

229. 评价所涉期间，该区域的五个国家实施了国家通讯员计划，本评价访问了其中的两个。国家通讯员为高级公务员，他们将花费一部分时间履行政府与粮农组织间的联络职能。该职位人选由国家政府和粮农组织共同任命。粮农组织为其提供有限的预算以支付某些运作费用，一台可收发电子邮件的电脑，并根据其用于履行粮农组织联络职能的时间给予少量薪资补贴。

230. 根据粮农组织制定的职责范围，国家通讯员负责“维持粮农组织作为与农业、林业和渔业部门政府和非政府机构的主要联络点的影响力”，但“将不会直接参与项目执行”⁸⁰。本评价注意到，国家通讯员履行的全部职责，足以使其成为一个全职职位。然而，国家通讯员在承担该职责外，还需要再完成在各自部委的工作，目前尚未落实任何真正的问责机制。

231. 此外，国家通讯员由政府内部职工担任，这并不是一项优势：在某些国家，人们并不认可他/她是联合国国别小组的成员，并且总体而言，与资源和其他伙伴的对话范围非常有限。因此，对粮农组织而言，国家通讯员计划的所需经费有限，但取得的结果也非常有限。在某个国家，政府希望国家通讯员将大部分时间用于为粮农组织工作，这非常有助于粮农组织在该国开展工作，但在其他国家并不是如此，并且这些情况也会随时间变化。

232. 国家通讯员计划不符合粮农组织派驻机构需求的一个极端例子是阿尔巴尼亚。自2008年起，政府决定将该国作为“联合国一体行动”试点国家，在本评价进行时，该国已迅速进入了“一个联合国”的框架阶段。本报告下文中将对此进行更详细的讨论（见第10.6节）。国家通讯员在这一过程中并未发挥作用，因为同时担任政府职工使其分身乏力。此外，复杂的国家体制安排也没有促进任何国家通讯员的协调和推动工作。因此，虽然阿尔巴尼亚现任国家协调员具备充分的个人能力和技能，该国也亟需粮农组织在农业和农村发展进程中做出更加有效的贡献，但国家通讯员几乎不能发挥作用，无法为粮农组织在该国开展的活动提供支持。

⁸⁰ 作为粮农组织委任代表的国家通讯员的职责范围，国家代表处信息网络，2012年11月。

233. 本评价总结认为，应当废除欧洲及中亚区域的国家通讯员计划。此外，如粮农组织和/或东道国不能为设立粮农组织派驻机构投入充足的资源，粮农组织应像在阿尔巴尼亚的其他非常驻联合国机构一样，至少通过联合国驻地协调员办事处的粮农组织高级国家或国际职工，避免在国家一级开展业务活动。可制定其他机制，用于促进此类国家参与区域、区域间或全球项目和规范活动：这些工作应包括通过签署长期谅解备忘录或采取“逐个处理”的方式，与在该国的国家和国际组织派驻机构建立伙伴关系；与联合国常驻协调办事处开展协作，针对关键问题找出可能的利益相关者；利用不同主题的工作联络人网络；等等。

234. 另一亟需关注的问题是东道国协定在该区域的地位。本评价获得的证据表明，粮农组织与其设立办事处的所有国家政府都进行了“信函往来”，但仅与匈牙利和土耳其签订了东道国协定。虽然该程序在国际环境中具有法律约束力，但却没有通过国家机制予以批准，这意味着在本报告编制时，在除格鲁吉亚外的所有国家，粮农组织的职工和业务都没有享受到《联合国特权和豁免公约》所带来的直接益处。看来在某种程度上，粮农组织各部门、总部以及各权力下放办事处之间的协调不足以及缺乏对责任和职责的明确界定，是没有就此问题开展行动的原因之一。在亚美尼亚的案例中，职工花费了大量时间和精力与该国政府进行讨论，并与联合国驻地协调员进行协调，但在本评价进行时尚未取得任何结果，原因是粮农组织没有考虑其他机构（如世界粮食计划署）所采取的临时解决方案并将其作为一种实用方法。

235. 联合国组织在任何国家开始工作时，首先都应由国家政府予以适当的委任和司法认可，该工作与粮农组织计划在该国派驻的机构的等级、质量和结构无关。职位空缺会对粮农组织职工产生严重影响，并且会对一系列业务问题直接造成不利影响，如进行仲裁、采购、增值税豁免、进口权、开设银行账户以及定额预付账户的使用等。

236. 定额预付账户和进口权尤其重要。在没有适当法律地位的情况下，粮农组织无法开设银行账户，这直接影响了在该国的工作效率和运作成本。⁸¹同样，通过授予进口权而豁免海关关税的做法，影响到了向国家一级项目提供其所需的用于展示或机构建设的设备和供应。⁸²

237. 最后，在编制本报告时，新建议的计划和伙伴关系发展官员的履历尚未编写完成。根据与不同利益相关者进行的讨论，以及自身对该区域的了解，本评价建议，应

⁸¹ 见下文关于授权的第 7.1 节。

⁸² 粮农组织不能以喷洒极低浓度的蝗虫控制杀虫剂为由在俄罗斯进口用于演示用途的设备。

根据这些职位将面临的国家和体制环境，按资历予以设立，以使其真正发挥作用。此外，由于其中某些职位将设立在粮农组织不会再派驻其他机构的国家，有必要在国家一级全组织机构的范围内，通过联合国驻地协调员办事处或其他适当备选方案，实现这些职位的正规化。

5.5 结论

238. 自建立起，欧洲及中亚区域办事处几经搬迁，更换了若干工作地点。粮农组织在欧洲及中亚区域设立的各区域办事处和分区域办事处的地理位置，大都取决于东道国的慷慨援助。然而，没有一个办事处真正“位于”其服务的分区域内，因而在某种程度上降低了权力下放过程的附加价值。中亚分区域办事处从未将办公地点设于航空枢纽地区，而自2012年初起，对欧洲及中亚区域办事处而言，其交通和物流不再像以前一样便利。差旅活动没有促进总部和各权力下放办事处之间的交流与协作，未来十年内，欧洲及中亚区域办事处职工在去往其应集中开展工作的某些国家时，将面临效率低下的问题。

239. 在中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处所服务的各国，未来粮农组织总部提供的技术和政策咨询意见将越来越多，但欧洲及中亚区域办事处职工仍需要根据区域特点进行调整和转换（有时需要更改措辞）：加强欧洲及中亚区域办事处和总部职工间的密切协作是有益且必要的，有助于向该分区域的各成员国有效且高效地交付工作。

240. 粮农组织驻国家代表的多重认证可能是确保粮农组织能见度和对粮农组织国家一级工作进行适当管理的有效机制，只要同一个粮农组织驻国家代表通过该机制服务的国家不超过两个，并应每年在每个国家至少工作六个工作周。为促进在适当的层级有效和高效地执行和实施各项任务，肯定还需要区域和分区域办事处向各国授予充分权利。

241. 国家通讯员计划不是确保粮农组织在任何国家具有充分能见度的有效或高效的机制。如粮农组织和/或东道国不能为设立粮农组织派驻机构投入充足的资源，无法使其具备充足的能力来与利益相关者和合作伙伴对话和磋商及开展实地计划管理，则应避免在国家一级开展业务活动。

242. 若干国家政府尚未与粮农组织签署能够确保本组织及其职工从应得的特权及豁免权中获益的东道国协定；这可能随时成为粮农组织职工面临的一个现实问题，它不利于降低成本和增加运作流畅性，对该区域的工作效率产生直接影响。

243. 粮农组织为在该区域国家一级设立派驻机构而分配的资源并非总是反映出各成员国在“欧洲及中亚区域办事处重点国家”中的相对重要程度。理事会于2012年6月核准的若干变革提案仅在一定程度上解决了这一不平衡问题。

244. 具体来说，阿尔巴尼亚和摩尔多瓦共和国的农村人口及农业部门在国家的经济领域发挥着重要作用，但其在评价所涉期间并未得到粮农组织的足够重视。两国还采取了“一个联合国”计划方针，粮农组织实质性参与上述进程的议程拟定、规划及汇报阶段对两国来说将至关重要。

245. 针对粮农组织在欧洲及中亚区域权力下放办事处的结构问题，同时为处理本评价有关阿尔巴尼亚和摩尔多瓦共和国的各项意见,本评价制定了建议3；针对东道国协定问题，本评价制定了建议4。

6. 欧洲及中亚区域的资源

6.1 欧洲及中亚区域的正常计划资源

246. 本评价评估了2004—2011年期间粮农组织正常计划预算分配给欧洲及中亚区域权力下放网络的资源。⁸³所涉四个两年度工作计划和预算的相关数据载于插文7。

插文7. 权力下放办事处的现有数据系列

办事处	时期
欧洲及中亚区域办事处	2004—2011年
中欧及东欧分区域办事处	2004—2011年
中亚分区域办事处	2007—2011年
欧洲及中亚区域国家代表处	2004—2011年

资料来源：本评价

247. 评价分析涉及职工及非职工资源。为此，职工被定义为正常计划预算职位的任职人员；非职工则包括“除职工费用以外的所有费用”，即通过任何其他类型的合同招聘的职工产生的费用、运作费用、一般性业务开支等。资源在一定时期内的变化通过如下方式体现，把受分析的第一个两年度设定为“100”分，2004—2005年度，大部分办事处获得100分，2006—2007年度，中亚分区域办事处获得100分，并对自上一个两年度以来增加的资源予以衡量。⁸⁴100分以上代表资源有所增加，100分以下代表资源有所减少。

248. 下面插文8显示了工作计划对该区域内各权力下放办事处拨款的绝对值；职工及非职工资源所占的比重；以及2004—2011年期间各两年度拨款总额的变化情况。

⁸³ 由于本评价在两年度的第一年开展，所以无法涵盖2012年的资源分配情况。另外，分析中不包括分配给近东及北非区域办事处的资源。

⁸⁴ 例如，2008—2009年获得120分，这意味着比2006—2007年增加20分。

插文8. 欧洲及中亚区域权力下放办事处的工作计划⁸⁵

办事处	2004 - 2005年 (美元)	2006 - 2007年 (美元)	2008 - 2009年 (美元)	2010 - 2011年 (美元)
欧洲及中亚区域办事处	4,607,000	4,613,000	7,093,000	7,371,068
中欧及东欧分区域办事处	3,575,000	2,938,000	6,206,000	5,255,358
中亚分区域办事处		6,046,000	6,114,000	5,683,525
驻国家代表处	115,000	1,954,000	2,310,000	2,602,957
小计	8,297,000	15,551,000	21,723,000	20,912,908
职工及非职工资源 (美元)				
各权力下放办事处的职工	6,804,000	11,737,000	14,116,000	14,258,012
各权力下放办事处的非职工	1,493,000	3,814,000	7,607,000	6,654,896
职工及非职工拨款总额的变化情况				
办事处	2004 - 2005年	2006 - 2007年	2008 - 2009年	2010 - 2011年
欧洲及中亚区域办事处职工	100.00	96.21	130.68	141.30
欧洲及中亚区域办事处非职工	100.00	129.30	327.11	299.04
中欧及东欧分区域办事处职工	100.00	83.56	118.78	133.34
中欧及东欧分区域办事处非职工	100.00	77.64	354.33	192.06
中亚分区域办事处职工		100.00	93.65	80.33
中亚分区域办事处非职工		100.00	118.21	125.27
驻国家代表处职工		100.00	121.02	111.39
驻国家代表处非职工	100.00	540.87	606.96	973.28

资料来源：计划制订、执行报告及评价支持系统，由本评价汇编

249. 上述数据表明，在2004—2009年期间，粮农组织向该区域各权力下放办事处提供的职工及非职工资源有所增加，其中非职工资源的增加幅度相对更大。2010—2011年非职工资源出现小幅下降，同时拨款总额中的职工及非职工资源比重更加灵活。驻国家代表处的资源水平开始处于低位，继而其非职工资源大幅增加，这与粮农组织办事处的设立有关。

250. 分析还包括了对分配给欧洲及中亚区域各权力下放办事处的资源与分配给全球所有其他粮农组织权力下放办事处的资源的对比情况，以及所涉时期内上述资源分配的变化情况。下面插文9显示了以2004—2005年为基准的资源分配的变化情况。

⁸⁵ 表8内的数据未考虑内部收入。

插图9. 所有区域的权力下放办事处与欧洲及中亚区域的权力下放办事处的工作计划对比情况

办事处	2004 - 2005年	2006 - 2007年	2008 - 2009年	2010 - 2011年
所有区域的拨款总额 (美元)	180,122,000	208,534,000	251,292,000	266,952,291
所有区域拨款的变化情况	100.00	115.77	139.51	148.21
欧洲及中亚区域的拨款 总额(美元)	8,297,000	15,551,000	21,723,000	20,912,908
欧洲及中亚区域拨款的 变化情况	100.00	187.43	261.82	252.05

资料来源：计划制订、执行报告及评价支持系统，由本评价汇编

251. 插图9的对比显示，2004年欧洲及中亚区域权力下放办事处网络获得的资源在工作计划中所占的比重非常小；但本组织在随后的各两年度内较大幅度地增加了拨款，在一定程度上提高了这一比重。

252. 总之，2004年欧洲及中亚区域的正常计划资源非常有限，并集中在欧洲及中亚区域办事处和中欧及东欧分区域办事处。中亚分区域办事处的设立导致了该区域资源的绝对增加，同时带来了欧洲及中亚区域办事处以及各驻国家代表处资源的增加。总之，与其他区域相比，该区域获得的正常计划资源增量最高。

6.2 欧洲及中亚区域的实地计划资源

253. 本节分析了2004年1月1日至2012年6月30日分配给粮农组织欧洲及中亚区域实地计划、以便支持该区域内所有国家的资源，该资源由任何资源伙伴通过“政府合作计划”及单边信托基金方式供资，并且由粮农组织正常计划通过技术合作计划方式供资。数字反映出截至2012年6月，粮农组织实地计划管理信息系统中记录的项目预算情况：这意味着预算总额略多于所涉时期内对该区域的实际交付额，这是由于某些举措的运作周期较长，且重点针对欧洲及中亚区域之外的全球和区域间项目。一项始于2003年中期的区域间技术合作计划就是范例，该计划涵盖了该区域的7个国家以及其他区域的2个国家。本分析旨在涵盖在任一方面与该区域内的任何国家相关的所有举措；另外重点关注发展趋势而不是绝对值。附件5以表格形式列示了上述数据。

254. 20个不同的资源伙伴通过372项举措所提供的资金总额达2.76亿美元，约占同一时期内粮农组织实地计划向其所有成员资助总额的7%。其中向欧洲及中亚区域的供资情况如下：⁸⁶

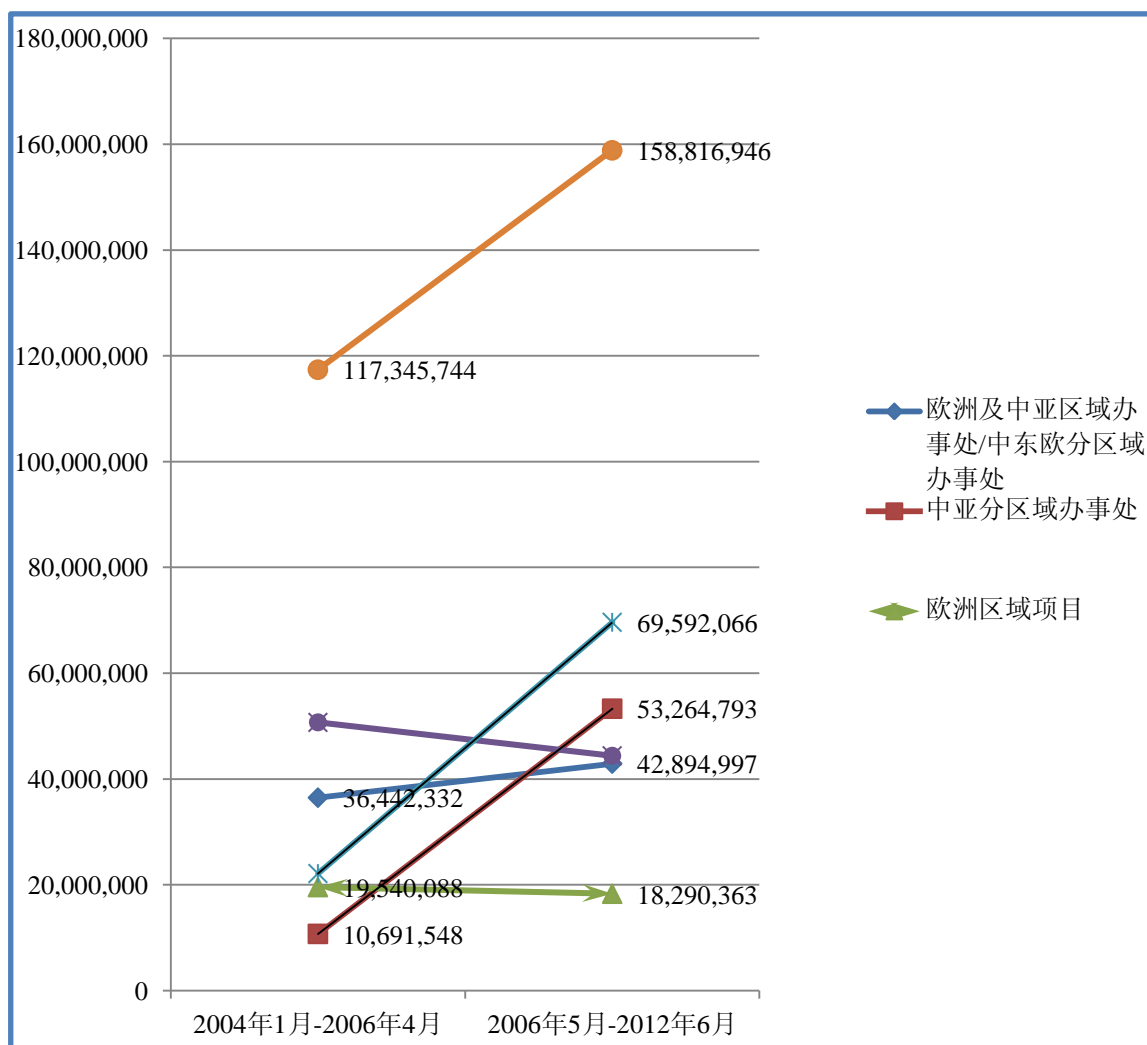
⁸⁶ 列表中资源伙伴的顺序按捐款数额从高至低排列。

- 9,500万美元（34%）：主要由欧盟委员会、意大利和人道主义事务协调办公室通过全球及区域间项目供资；⁸⁷
- 7,900万美元（29%）：主要由粮农组织、欧盟委员会和意大利通过中东欧分区域/欧洲及中亚区域办事处所涵盖国家的项目供资；
- 6,380万美元（23%）：主要由粮农组织、欧盟委员会、瑞典和土耳其通过中亚分区域办事处所涵盖国家的项目供资；
- 3,780万美元（14%）几乎都由意大利、欧盟委员会和粮农组织通过区域项目（即欧洲及中亚区域的国家项目）供资。

255. 下面插文10中的图显示出一段时间内各分区域获得的供资总额。

⁸⁷ 人道主义事务协调办公室。

插文10. 不同分区域内各类项目获得的实地计划资源



资料来源：实地计划管理信息系统，由本评价汇编

256. 所有各类干预措施的三个主要捐助者，按照捐款额由高至低的顺序排列为欧盟委员会、粮农组织和意大利。通过161个自愿供资举措（粮农组织技术合作计划除外）提供的预算总额略高于2.26亿美元。其中，27个项目仅获得100万美元以上的预算，占财政资源的68%。该区域在利用单边信托基金方面仍存在滞后，其利用的资金总额不足700万美元，其中500万美元用于塔吉克斯坦的一项单独的紧急举措。土耳其作为单边信托基金的第二大使用者，近年来一直是中亚各国活跃的资源伙伴，本节稍后将对此进行讨论。

257. 有些国家仍要求粮农组织提供支持，但尚无其他捐助者，在此情况下粮农组织发挥了推动者和填补空白的的作用。本组织通过技术合作计划项目提供了实地计划财政资源总量的18%。

258. 紧急项目吸收了9 170万美元，占资金总额的33%。全球及区域间自愿供资举措几乎都致力于高致病性禽流感的控制和监测，其由亚洲开发银行、加拿大、联合王国和美国供资，是首选供资渠道，已提供3,800万美元资金。中亚分区域所有国家获得的资金总额居第二位，中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处所涵盖国家获得的资金总额居第三位，各项干预措施主要关注分发与2008年之后粮食价格危机有关的投入物。主要捐助者是欧洲联盟、粮农组织和瑞典。

259. 作为2012年转型变革过程的一部分，紧急行动的管理职责被移交至中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处和各驻国家代表处。迄今为止，粮农组织在该区域的紧急干预措施主要是应对跨界动物疫病及病虫害，该问题将继续由粮农组织总部负责。⁸⁸需要采取紧急干预措施的另一个主要原因是国家及国际冲突。虽然寒潮、干旱等自然灾害迄今只占紧急行动对象的一小部分，但其有可能由于气候变化而加剧。另外，高加索及中亚区域是地震多发区域，并且随时可能发生严重的生计不稳定问题。

260. 中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处及各驻国家代表处处理和协调冲突及自然灾害相关的紧急行动的能力发生了改变。欧洲及中亚区域办事处在摩尔多瓦共和国遭遇了长期干旱后，于2012年夏季与粮食计划署和联合国国别小组在该国合作开展了作物和粮食供应评估，所涉各方对此高度评价及赞赏。塔吉克斯坦多年来设有紧急情况协调组，虽然其职工进行了轮岗，但相关专门知识得以保留，并得到了适当调整。同时，派驻各国的经多重认证的粮农组织职工完全属于联合国国别小组国家安全计划的组成部分。但是，红十字会与红新月会国际联合会在布达佩斯的办事处并不知道粮农组织在该城市设有区域办事处。因此，该区域内的所有权力下放办事处无疑都需要制定应急计划，并能够与各国政府及各联合国国别小组视需协调开展任何紧急行动。

261. 本评价将2006年5月视为转折点，因为中亚分区域办事处负责的第一个项目于此时开始运作，并且2005年对该区域实地计划所做的改革也于此时初见成效。数据显示，2006年5月之后对中亚分区域内各国家项目的供资增加了五倍，从2004年1月至2006年4月的1,070万美元增加到2006年5月至2012年6月的5,300万美元。发展和紧急项目获得的资金也有所增加，获得的资金总额为2,900万美元。本评价还评估了2000年1月至2003年12月期间分配给各项国家项目的资源，以便在一个较长的时期内核实自2006年

⁸⁸ 2000年将处理区域间及全球两级所有举措的责任分配给粮农组织总部的做法是正确的，不应进行更改。

以来供资的增加是否依然强劲。中亚分区域办事处涵盖的国家的供资状况并未发生显著变化：截至2003年分配给各国家项目的资金达400万美元，其中75%用于紧急项目。这一数额仅占整个时期内对相同国家分配资金总额的6%，因此显得微不足道。

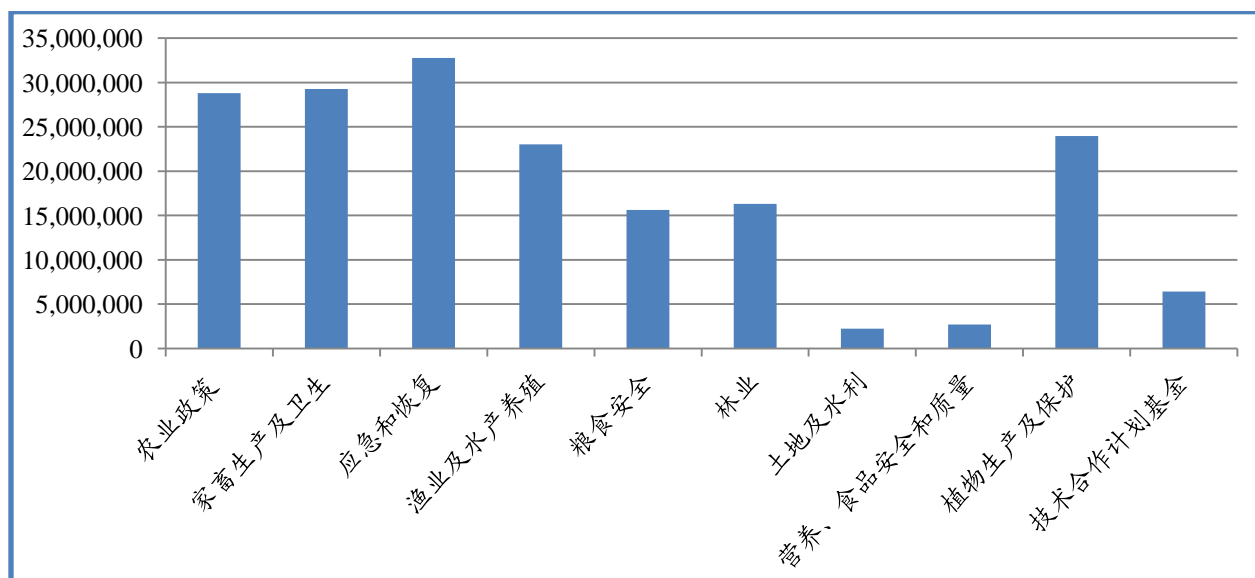
262. 中东欧分区域/欧洲及中亚区域办事处所涵盖国家的供资情况更加复杂，尤其是考虑到自2000年以来的一个较长的时期。2000年1月至2003年12月期间，上述各国的国家项目共获得资金4,970万美元，其中4,600万美元用于紧急干预措施。巴尔干半岛西部，尤其是科索沃，直接从粮农组织总部获得欧洲及中亚区域办事处的支持，其获得的资金份额最大。这一阶段内的主要捐助者为粮农组织、荷兰和卢森堡。2004年1月至2006年4月期间，16个国家的国家项目获得资金3,640万美元，其中13%用于紧急干预措施。2006年5月以来，11个国家共获得资金4,280万美元，其中44%用于紧急干预措施。

263. 因此，一段时间内，旨在促进发展的干预措施的总供资额有所增加，其中大部分资金通过粮农组织技术合作计划获得，而实地计划关注的国家数量有所下降。具体来说，亚美尼亚、克罗地亚、格鲁吉亚、摩尔多瓦、俄罗斯联邦和乌克兰各国的国家项目获得的资金有所增加。尽管紧急项目的数量在一段时间内缓慢减少，并且其中纳入了截至2010年前几年批准的若干促进发展的项目，但仍是粮农组织在该分区域国家一级工作的重要领域。

264. 通过各项区域项目分配的资金相对稳定，两个时间段内的资金额保持在1,800万至1,900万美元之间。自2006年5月以来，全球及区域间项目数量有所下降，这主要是由于对全球性兽疫（如高致病性禽流感）供资的减少。

265. 部门范围内为国家及区域项目分配实地计划资源的情况如下面插文11所示：

插文11. 2004年1月至2012年6月期间粮农组织实地计划预算向欧洲及中亚区域国家及区域项目供资的情况（按部门表示）⁸⁹



资料来源：实地计划管理信息系统，由本评价小组汇编

266. 应急和恢复司吸收的资金最多，这主要与中亚区域及巴尔干半岛发生的冲突有关，并仅在较小程度上与自然灾害有关。大部分干预措施重点关注对农业和畜牧投入物的分配。基本上所有的紧急项目都由粮农组织总部负责管理，为其提供业务及技术支持。少数国家项目由中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处负责运作，因为其大多属于“恢复与重建”相关举措。

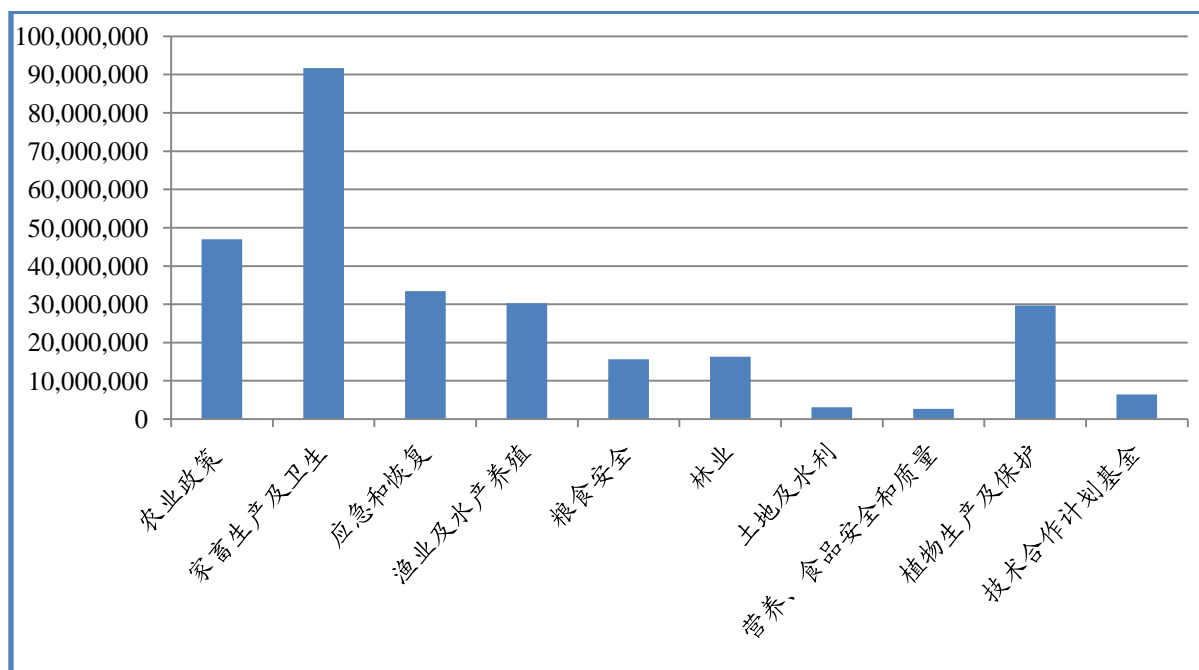
267. “农业政策部门”与家畜生产及卫生部门（前者包括在农业政策与信息系统、农业及农村发展、农产品销售以及贸易和统计资料领域采取的干预措施）获得的财政资源数量相似，但家畜生产及卫生部门所获得的超过一半的资源用于针对跨界动物疫病的紧急干预措施。渔业及水产养殖部（该部门在地中海的区域一级开展了大量举措）和植物生产及保护部获得的资源总量相似；所有林业项目都集中于国家一级，而大部分粮食安全项目集中于社区一级。

268. 若对各部门的分析中纳入区域间及全球项目，则各部门的相对排序会在某种程度上发生改变，见下面插文12。在此情况下，家畜生产及卫生部门是获得资金最多的部门，其包括了旨在控制全球性兽疫（如高致病性禽流感）的干预措施。农业政策部

⁸⁹ 农业政策部门包括在以下领域采取的干预措施：农业政策与信息系统、农业及农村发展、农产品销售以及贸易和统计资料。

获得的资金额仍位列第二，这是由于若干由欧盟委员会供资的全球项目虽在该区域内展开，但仍属于“全球性举措”。

插图12. 2004年1月至2012年6月期间粮农组织实地计划预算向欧洲及中亚区域内所有项目的供资情况（按部门表示）⁹⁰



资料来源：实地计划管理信息系统，由本评价小组汇编

269. 下列获得资源较少的部门也应获得评论意见：土地及水利部以及营养、食品质量和安全部。截至2010年前几年，上述部门的所有举措仅由粮农组织通过技术合作计划的方式供资。仅在最近几年，上述项目才通过信托基金或联合国联合计划进行供资。考虑到以上两个部门与该区域内若干国家的相关性，将需要制定完善的资源筹集战略。

270. 本评价详细分析了对区域及国家项目负责的业务部门、牵头技术单位及牵头技术官员如何依照粮农组织权力下放政策对各项项目进行管理。按照定义，全球及区域间项目（如与跨界动物疫病和病虫害有关的所有项目）默认由粮农组织总部负责管理。考虑到粮农组织总部技术专长的广泛性，其有时还能较好地管理与粮食安全信息系统有关的分区域或国家项目。

⁹⁰ 农业政策部门包括在以下领域采取的干预措施：农业政策与信息系统、农业及农村发展、农产品销售以及贸易和统计资料。

271. 中东欧分区域/欧洲及中亚区域办事处所涵盖各国的国家项目的运作责任主要交由中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处负责，其管理的项目获得了67%的预算资源。这包括2005年以来该区域各国职责范围内的所有国家及区域项目。⁹¹相反，该国家集团的牵头技术部门及牵头技术官员责任主要由粮农组织总部承担，中东欧分区域/欧洲及中亚区域承担的职责仅分别获得10%和17%的预算。一段时间内的发展趋势是，运作职责及牵头技术部门和牵头技术官员的职责越来越多地转移给中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处。这至少受到以下三个因素的影响：i) 自2007年以来权力下放办事处的职工规模有所扩大；ii) 各权力下放办事处针对项目实施逐步落实“基层政策”；iii) 各权力下放办事处努力提高能力及可信度以便处理其负责的项目。

272. 中亚分区域办事处涵盖的国家也存在类似情况，⁹²该区域内各权力下放办事处承担的运作责任略小，其管理的项目获得了54%的预算资源。该区域承担的牵头技术部门责任与中东欧分区域/欧洲及中亚区域办事处涵盖的国家承担的责任相同，相关权力下放办事处管理的项目获得了9%的预算资源；而承担的牵头技术官员责任则相对较多，相关权力下放办事处管理的项目获得了23%的预算资源。

273. 资金来源在某种程度上可能影响到项目管理中责任的分配。各权力下放办事处中，与资源伙伴供资的举措相关的牵头技术官员职责占27%，而与粮农组织技术合作计划供资的举措相关的牵头技术官员职责占34%。对于该区域的主要捐助者（即欧盟委员会、意大利和瑞典）来说，它们也许更易于与粮农组织总部而不是权力下放办事处直接就各项目进行磋商，因为其常驻代表处位于粮农组织总部。

274. 但是，粮农组织总部出现“保留”项目的主要原因是中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的综合技能及人力资源有限。中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的职责范围内均未涵盖下列专业领域：粮食安全政策；气候变化及自然资源管理；动物遗传资源；家畜卫生及灌溉的某些方面；过期农药。在性别及社会包容方面，欧洲及中亚区域办事处于2010年设立了一个性别问题小组，但在对粮农组织在性别及发展方面的作用和工作的评价的《管理层回应》中预设的性别问题高级官员一职仍然空缺。

⁹¹ 地中海区域的少数渔业举措由粮农组织总部负责执行。

⁹² 就中亚分区域办事处涵盖的国家而言，截至2006年4月，由中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和近东及北非区域办事处提供服务；在本分析中将其视为中亚分区域办事处所服务的国家。

275. 本评价尚未找到证据证明，那些从技术及人力资源能力方面而言可由中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处或中亚分区域办事处负责处理的项目仍由粮农组织总部“掌控”。中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处的职工指出，他们在牵头技术官员的人选问题上与粮农组织总部存在意见分歧，但他们同时还指出，相对繁重的工作量使其无法承担额外的项目支持的责任。由于缺乏准确的全组织计时系统，因此无法进行其他类型的分析。

276. 若权力下放办事处的职工没有时间和/或技术能力来处理某项具体干预措施，那么在权力下放办事处指定牵头技术官员的一种可能的解决方案是，在项目预算中纳入设置全职项目经理的预算。过期农药领域发生了这一情况：由于为欧洲及中亚区域办事处的一位全职项目经理提供了资金，一个与粮农组织总部协调处理的项目被分配给中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处负责处理。若缺乏具体资金，牵头技术部门则不能在上述权力下放办事处设置技术官员，因为总部的其他项目任务需要由技术官员处理。因此，若一些小型项目缺乏设置全职经理的充足资源，且在任何区域权力下放办事处都没有专业人员，则唯一可能的解决方案是将牵头技术部门及牵头技术官员的责任保留在粮农组织总部。第10.1.2节将进一步讨论这一问题。

277. 本评价还评估了20个由粮农组织总部、欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处执行及支持的最近完成的或正在进行的项目，其目的是评估项目实施过程中粮农组织的效率问题。分析重点关注运作步骤及行动的及时性，包括对政府请求的后续行动、审批、项目启动代表团及研讨会，以及向粮农组织内部用户提供的信息的完整性及透明度。本评估的评分为1—6分，平均得分为3.7分，因此评分结果并不十分令人满意。5个项目的评估结果为良好或优秀，6个项目为满意，6个项目为不满意，4个项目为差。评估结果为不满意或差的原因包括：第一，在项目的批准和实施方面存在不公正及延误问题；第二，为了解项目的进展、相关问题、产出和结果提供的文件极为有限。运作职责和技术支持职责分配过程中没有加以结合，导致了较好或较差的绩效结果，分配职责时也未考虑项目的地理范围。某些中亚国家对区域项目的审批进程明显慢于其他国家，但实地计划管理信息系统中有关这一问题的资料还很不完整。尽管如此，本评价注意到，设有粮农组织驻国家助理代表的国家对项目的审批进程明显较快。

278. 总之，对实地计划资源的分析结果如下：

- 在对实地计划的管理过程中，中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处主要发挥着运作性质的作用；

- 中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处对实地计划的技术贡献受到下列因素的限制：各权力下放办事处技术职工的数量及综合技能，以及对区域间及全球项目投入大量资金；
- 中亚分区域办事处的设立对阿塞拜疆及中亚各国实地计划的规模产生了重要影响；其最主要的可能因素是，通过中亚分区域办事处，粮农组织秘书处及有兴趣通过粮农组织在该区域开展工作的资源伙伴进一步认识到该分区域的重要性；
- 由于布达佩斯已设有中欧及东欧分区域办事处，因此将欧洲及中亚区域办事处迁至布达佩斯并未明显影响到粮农组织在该区域交付工作方面的能见度；在“中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处”涵盖的国家，向促进发展的干预措施提供的资金总额有所增加，这主要是通过粮农组织技术合作计划实现，同时实地计划关注的国家数量开始有所下降；影响实地计划规模的主要因素是对紧急干预措施的供资问题，以及欧盟对若干国家的准入和各国对粮农组织支持需求的改变；
- 在实地计划的管理方面，所有各级都可能出现问题的；在某权力下放办事处或粮农组织总部设置牵头技术官员似乎并未影响到项目总体的有效性；正如本报告随后的讨论所示的（见第10.1节），其他因素在确保有效及高效地落实实地计划（包括粮农组织办事处的存在）方面发挥了更大的作用。

6.3 欧洲及中亚区域的粮农组织人力资源

279. 本节分析欧洲及中亚区域的所有粮农组织人力资源的规模及概况。这包括由正常计划供资的各种职位，以及通过签订各种合同得到聘用的顾问，其在全组织范围内开展了大量工作，发挥着技术、运作及行政职能。

6.3.1 正常计划职工概况及综合技能

280. 在评价所涉期间，欧洲及中亚区域办事处、中欧及东欧分区域办事处和中亚分区域办事处的工作计划和预算职位有所增加。这主要是由于2007年将欧洲及中亚区域办事处从罗马迁至布达佩斯，以及在同一年设立了中亚分区域办事处。2004—05年工作计划和预算至2006—07年工作计划和预算期间，各类职位的大量增加反映出上述变化。2012年11月，为该区域（包括各驻国家代表处）设置71个正常计划职位提供了预算。其中8个职位空缺，这8个职位主要集中在中亚分区域办事处。下面插文13按照职工类别及各两年度详细分析了欧洲及中亚区域办事处、中欧及东欧分区域办事处和中亚分区域办事处（包括各驻国家代表处）的正常计划职位情况。

插文13. 2004年至今欧洲及中亚区域及分区域办事处的正常计划职位

职工类别	2004 - 2005年			2006 - 2007年			2008 - 2009年			2010 - 2011年			2012/13年		
	专业 人员	一般 服务 人员	非 职工	专业 人员	一般 服务 人员	非 职工	专业 人员	一般 服务 人员	非 职工	专业 人员	一般 服务 人员	非 职工	专业 人员	一般 服务 人员	非 职工
欧洲及 中亚区域 办事处	10	6	无	9	6	无	11	14	2	12	15	1	12	16	1
中欧及 东欧分区域 办事处	9	8	无	7	8	无	7	5	1	7	5	1	8	4	1
中亚分区域 办事处 ⁹³	无	无	无	9	13	3	8	6	3	8	6	2	8	8	2
小计	19	14	0	25	27	3	26	25	6	27	26	4	28	28	4
总计	33			55			57			57			60		

资料来源：粮农组织战略规划办公室，由评价办公室汇编。

281. 本组织工作所涉的大多数技术部门都在欧洲及中亚区域办事处或中亚分区域办事处设有相关官员。“投资”领域是一个例外，其在上述两区域都未设置职位。但受原牵头技术部门的影响，该区域及分区域办事处的职位名称更加宽泛。本评价尽可能地考查了各个官员的技术专长，以便分析该区域可利用的综合技能。插文14列出了职工在各部门的能力状况。

⁹³ 中东欧分区域办事处和欧洲及中亚区域办事处于 2012 年 1 月合并。但考虑到连续性问题（并且工作计划和预算仍存在细分），此表中仍分别列出上述两区域。

**插图14. 欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处各工作领域的正常计划职工
(2012年11月)**

工作领域	欧洲及中亚区域办事处职工 (专长, 如有)	中亚分区域办事处职工 (专长, 如有)
行政管理	<ul style="list-style-type: none"> • 行政官员 • 行政及财务官员 (国家一级) • 3 位行政助理/办事员 	<ul style="list-style-type: none"> • 行政官员 • 行政及财务官员 (国家一级) • 3 位行政助理/办事员
农业企业及企业发展	农业企业及企业发展官员	无
农业研究及生物技术	农业研究及生物技术官员	无
实地计划 (业务)	<ul style="list-style-type: none"> • 实地计划高级官员 • 实地计划官员 • 计划官员 (技术合作计划) • 计划支持及监督官员 (国家一级) • 6 名计划办事员 	<ul style="list-style-type: none"> • 空缺 • 计划支持及监督官员 (国家一级) • 2 名计划办事员
渔业及水产养殖	水产养殖及淡水渔业官员	空缺
食品安全及消费者保护	食品安全及营养官员	无
林业	林业官员	空缺
工作领域	欧洲及中亚区域办事处职工 (专长, 如有)	中亚分区域办事处职工 (专长, 如有)
信息及通信技术	信息及通信技术官员	信息及通信技术官员 (国家一级)
信息及知识	空缺 (自 2012 年 7 月起)	无
投资	空缺	空缺
畜牧业	家畜卫生官员	家畜生产官员
自然资源 (土地和水资源)	土地权属和农村发展官员	水资源管理官员
植物生产及保护	植物生产及保护官员	植物生产及保护官员
政策	高级政策官员	高级政策官员
统计	统计官员	无
贸易及市场	贸易及市场经济学家	无
其他	<ul style="list-style-type: none"> • 人力资源办事员 • 管理信息系统办事员 • 5 位办公室办事员/办事员兼打字员 • 2 位秘书 	<ul style="list-style-type: none"> • 秘书

资料来源：驻国家代表处信息网络，由本评价汇编

282. 全组织重点关注综合技能和技术专长的灵活性，以便确保适当提供支持来最好地服务于该区域。2012年提交至第二十八届欧洲区域会议及理事会的文件都提到需要加强灵活性，以便完善国家一级的交付工作。欧洲区域会议文件认识到，需要修正综合技能以便调整优先重点，并指出会持续对这一问题进行审查。过去对优先重点的调整具有随意性而非主动性。截至2012年11月，上述两区域内共有7个空缺职位，还有一个是上文提到的粮农组织驻国家代表的职位。鉴于对应综合技能设定优先重点是权力下放的职能之一，在今后职工的专业履历中将有机会对为该区域设定的优先重点进行考查（见第7.2节）。

283. 总部的许多职工和非职工人力资源正在该区域的不同技术部门开展工作。本评价无法了解非职工人力资源的全面情况，因此以下分析将不对此进行区分。通过分析实地计划以及对各级的利益相关者进行采访，本评价确定了120多位在评价所涉期间由粮农组织总部指派到该区域工作的职工，其中有些职工已经退休。

284. 总部设在该区域工作的将近一半的专业人员来自林业司、植物生产及保护司和家畜生产及卫生司。总部约四分之一的专业人员来自土地及水利司、渔业及水产养殖司、农业发展经济司，以及政策及计划制定支持司。下列司处将职工外派至欧洲及中亚区域工作：知识与推广司、营养及消费者保护司、农村基础设施及涉农产业司、土地权属司、投资司、统计司及法律问题司。在本评价所涉期间，虽然职工安排略有波动，但除了发展法处未在任何区域外派职工，所有其他技术部门都在欧洲及中亚区域办事处或中亚分区域办事处设有技术官员。但是考虑到各司处的工作范围，还需要总部提供相关专业人员以便满足各成员国的需求。上文第6.2节讨论了这一情况对管理实地计划的影响。

285. 截至2012年11月，共有6个驻国家代表处通过工作计划资源供资：亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚和吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和土耳其。各办事处在结构方面存在细微差异。但各办事处结构的共同特点为：设有一位N-1至N-3级别的粮农组织驻国家代表助理（计划）和一位G-5级别的行政或计划办事员。只有格鲁吉亚的办事处未设置由正常计划资助的司机，粮农组织代表处在土耳其设有一个额外的G-4级别的计划办事员职位。

286. 粮农组织驻国家代表助理的履历差别很大。各驻国家代表处之间，以及一段时期内在各代表处工作的团队在规模上同样存在很大差异。除了在此讨论的职工，其余所有都为非职工人力资源（见下文）。

287. 欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处提供了非正常计划供资的职位以及其他部门供资的职位。这些职位包括大型区域项目的首席技术顾问，以及由伙伴关系计划供资的职位，如初级专业官员/准专业官员或初级专业计划官员。虽然这些职位没有正式纳入技能组合列表，却为该区域提供了额外的专门技术知识。

288. 与此相关的是，在欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处，匈牙利和土耳其政府分别在其东道国协定中提供了一系列职位。根据该协定，匈牙利政府应提供4个辅助人员和7个初级技术官员的职位。而土耳其政府则应提供3个办事员、3个秘书、1个驾驶员和1个接待员以及7个初级技术官员的职位。

289. 欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的初级技术官员将与相关技术官员紧密合作。粮农组织与各相关政府已就各部门的安排达成了一致，但有程度上的差别。例如在评价所涉期间，初级技术官员或前初级技术官员的职位实际上是在填补中亚分区域办事两个技术领域的职位。本评价无法评估初级技术官员在人数和技术背景上的变化。

6.3.2 非职工人力资源

290. 粮农组织有大量职工属于非职工人力资源。该类别包括很多合同类型，如个人服务协议、国家项目人员等。顾名思义，这一类职位多种多样。非职工人力资源也能满足整个粮农组织职工类职位的需求。

291. 在评价所涉期间，欧洲及中亚区域办事处、中欧及东欧分区域办事处和中亚分区域办事处拥有的非职工人力资源的人数共有2407人。其中，欧洲及中亚区域办事处雇佣的员工人数占55%，中欧及东欧分区域办事处占20%，中亚分区域办事处占25%。国家一级的所有招聘都通过欧洲及中亚区域办事处、中欧及东欧分区域办事处和中亚分区域办事处进行。本评价还评估了专家的国籍，分为以下几类：中东欧分区域办事处和中亚分区域办事处所涵盖的国家；⁹⁴ 欧盟和欧洲自由贸易联盟其他国家；其他区域。如下面插文15所示，该区域的大部分非职工人力资源来自中欧及东欧分区域办事处及中亚分区域办事处服务的分区域。

⁹⁴ 该类别包括以下国家：阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、格鲁吉亚、匈牙利、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、立陶宛、前南斯拉夫马其顿共和国、摩尔多瓦、黑山共和国、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰和乌兹别克斯坦。

插图15. 欧洲及中亚区域权力下放办事处雇佣的非职工人力资源的国籍

权力下放 办公室招聘	中欧及东欧分区域办事处/ 中亚分区域办事处国家的 非职工人力资源	其他欧盟和欧洲 自由贸易联盟国家的 非职工人力资源 ⁹⁵	其他区域的 非职工 人力资源 ⁹⁶
欧洲及中亚区域办事处	49%	39%	12%
中欧及东欧分区域办事处	63%	24%	14%
中亚分区域办事处	73%	15%	12%
小计	58%	30%	12%

资料来源：欧洲及中亚区域办 - 中亚分区域办，由本评价汇编

292. 此外，该区域权力下放办事处雇佣的非职工人力资源中有37%是国家合同职工，⁹⁷而他们中的91%来自相同国家。非职工人力资源中其他63%是非国家合同职工，即国际顾问，其中38%来自中欧及东欧分区域办事处/中亚分区域办事处国家；46%来自其他欧盟和欧洲自由贸易联盟国家，15%来自其他区域。

6.3.3 截至2012年11月的“简要说明”

293. 本评价旨在简述该区域粮农组织职工在某一特定时间点的构成。⁹⁸选定的时间点为2012年11月，截至该时间，欧洲及中亚区域的粮农组织职工有301位。“非职工人力资源”指上节中描述的任何一种形式的合同职工；“其他供资职工”指国家一级拥有初级专业官员/准专业官员和初级技术官员合同的职工以及项目供资职工；“政府派遣”指目前在职、由匈牙利和土耳其政府借调或资助的人员以及国家一级的国家通讯员。插图16用表格形式显示了这些数据。

⁹⁵ 该类别包括以下国家：奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、直布罗陀、希腊、爱尔兰、意大利、马耳他、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士和联合王国。

⁹⁶ 该类别包括以下国家：阿富汗、阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、中国、古巴、埃及、加纳、印度、伊朗、以色列、约旦、大韩民国、黎巴嫩、摩洛哥、尼泊尔、新西兰、菲律宾、塞内加尔、南非、斯里兰卡、叙利亚、美利坚合众国、乌拉圭和津巴布韦。

⁹⁷ 国家项目人员和国家个人服务协议。

⁹⁸ 据驻国家代表处信息网络提供的资料，受审议人员为截至2012年11月15日合同仍然有效的各类人员。此外，这些数字包括七位国家通讯员（这里算作“政府派遣”人员）。在欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处通过东道国协定任职的职工算作政府派遣人员。这些报告于11月9日（粮农组织人员配置报告）和15日（驻国家代表处信息网络_国家&办事处_职工_粮农组织职工分配_欧洲）在驻国家代表处信息网络上生成。

插文16. 粮农组织在欧洲及中亚招聘的人员，2012年11月

地点	正常计划供资职工	非职工人力资源	其他供资职工	政府派遣人员
欧洲及中亚区域办事处	36	7	3	10
中亚分区域办事处	13	29		5
驻国家代表处	14	171	9	7
小计	63	207	9	22

资料来源：驻国家代表处信息网络和欧洲及中亚分区域，由本评价汇编。

294. 该简述表明，在某一特定时间点，“粮农组织职工”人数最多的类别为非职工人力资源，尽管这一现象在各权力下放办事处有所改变。在欧洲及中亚区域办事处，正常计划供资职工人数是非职工人力资源人数的五倍。在中亚分区域办事处，非职工人力资源的人数是正常计划供资职工人数的两倍。在国家一级，正常计划供资职工和非职工人力资源职工的比例表明，非职工人力资源更占优势：考虑到项目只能招聘非职工人力资源，这一现象在预料之中。

6.3.4 职工的工作时间使用情况

295. 本评价通过调查问卷和访谈询问了粮农组织职工，确定他们在2010年之前和之后分别是如何分配工作时间的。如插文17所示，给出了三大工作领域的定义。

插文17. 本评价对粮农组织主要工作领域的定义

技术工作指提供技术、政策、规范性和方法性援助、建议和/或指导，以利用各种来源的供资履行粮农组织的核心职能。（如果是驻国家代表处，则包括计划职能。）

业务工作与（各种来源资金供资的）活动的实施和管理有关，受技术职能的指导和批准，并与行政职能协调。

行政工作与支持办事处在行政、人力资源、采购、预算、财政和办事处职能活动方面的要求有关，包括监测预算执行情况、发布财政和活动报告、提供建议以及协助技术和业务小组履行其职能。

资料来源：本评价对职工的调查问卷

296. 总体而言，各领域职工的工作量都有所上升。由于授权增多，该区域权力下放办事处的行政和业务职能增多。这主要体现于在这些领域工作的职工人数有所增加。然而，本评价还发现，行政程序变得更加繁琐耗时，使技术人员的工作时间增多。

297. 2010年前一直为粮农组织工作的行政人员和业务人员的行政工作份额没有增加。然而，技术人员在行政事项上所花的时间增多。此外，2010年前为粮农组织工作的技术人员应答者中，如今有三分之一在行政事项上花费大量（25%以上）的时间。工作时间产生变化的原因各不相同，如职位变化、新任务和权力下放办事处各单位工作强度加大。

298. 当问及将某些应答者目前的职能分配给其他职务的人员是否更好时，36%并不认同，36%表示不知道或没有回复。在总部和权力下放办事处，三分之二的应答者回复“否”、“不知道”或未回复。然而，各地技术人员和权力下放办事处的业务人员认为，他们的部分职责由其他人员负责会更好。在行政人员组别中，没有一个应答者认为将他们的职责分配给其他人员会更好。

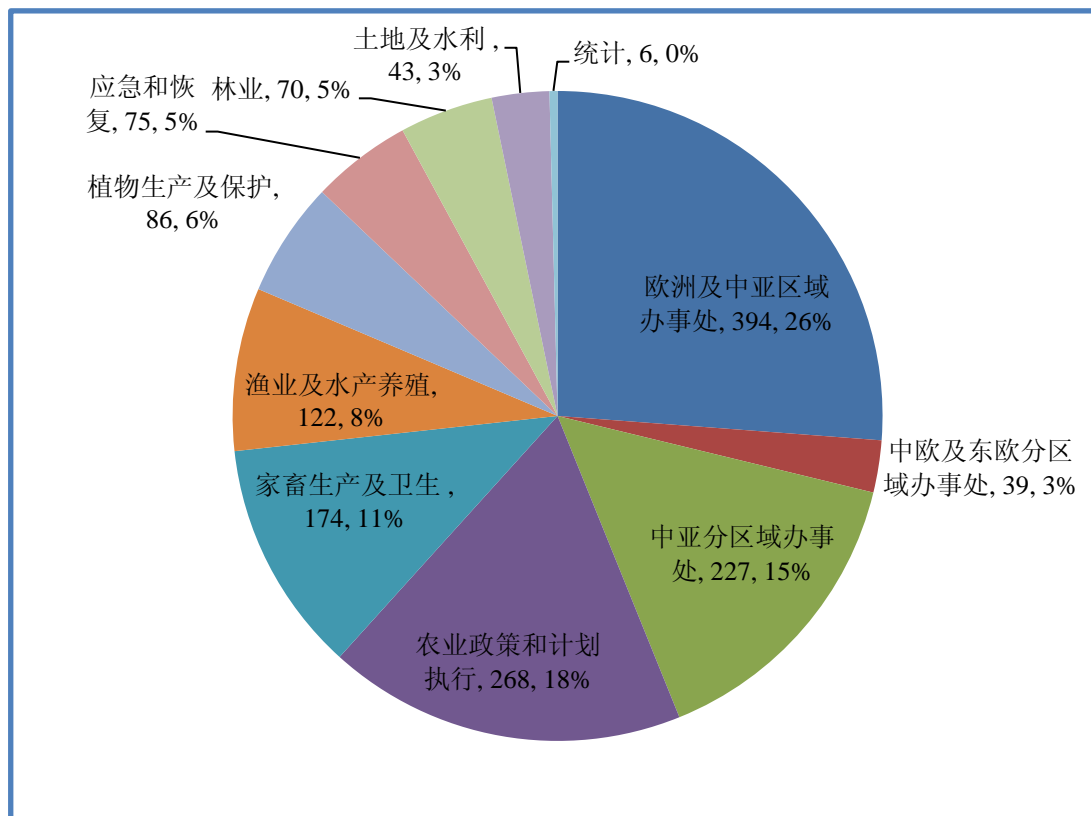
6.3.5 派遣到欧洲及中亚的工作组

299. 本评价尝试衡量到该区域出差的类型和事由，作为关于该区域分工或“谁干了什么”的补充资料来源。附件9包含了详细的分析内容。⁹⁹

300. 总之，2008年1月至2011年12月这段期间，粮农组织职工及接受粮农组织支持的欧洲及中亚成员国顾问共组织了1,429个工作组。如下面插文18所示，其中31%（435个）由欧洲及中亚区域办事处和中欧及东欧分区域办事处派遣，16%（227个）由中亚分区域办事处派遣。至于工作领域，18%的工作组与农业政策和计划执行情况有关，11%与家畜生产及卫生有关。为了简化数据分析，农业政策和计划执行部门包括经济及社会发展部（统计司除外）和技术合作部的所有工作组。

⁹⁹ 开展该分析所采用的数据在准确度和可靠性上呈现出若干弱点。因此，应将其视作对趋势的分析，而不是对绝对数据的分析。

插文18. 2008年1月至2011年12月粮农组织职工和部门、部/办事处顾问的差旅



资料来源：驻国家代表处信息网络，由本评价汇编

301. 尽管驻国家代表处信息网络中用于确定差旅人员状态的数据并不完全可靠，如某些正常计划供资人员被作为“顾问”输进了系统，但在总部、中欧及东欧分区域办事处和中亚分区域办事处，看起来大部分公差都是由顾问完成；而在欧洲及中亚区域办事处，大部分任务都是由职工执行。鉴于两个办事处职工和非职工人力资源的比例（见第6.3.3节），该结论并不奇怪。

302. 39%的总部和权力下放办事处职工和顾问工作组的差旅目的与项目有关。以知识共享和联络活动（包括大会、研讨会、论坛等）以及能力建设活动（讲习班、培训和参观考察）为目的的差旅分别占从总部和权力下放办事处派遣至该区域的职工和顾问工作组的18%和15%。

6.3.6 结论

303. 粮农组织在欧洲及中亚区域的职工自2007年以来显著增多，以便充实新建立的中亚分区域办事处，并加强曾地处布达佩斯的欧洲及中亚区域办事处。因此，自2007年以来粮农组织在该区域工作的能见度的上升是由于“良性循环”：更多的办事处和职工使得有更多的工作通过正常计划开展，从而确定了更多的自愿供资举措并为其供资，因而也就有更多的职工等。

304. 粮农组织各类职工现在的工作量都高于2010年以前的工作量。授权的增加加重了工作量，行政程序随着时间的推移变得更加繁琐耗时。全球资源管理系统的引进（见第7.7.1节）也可能将导致2012年末至2013年中职工工作时间的飙升。

305. 截至2012年该区域通过工作计划资源可获得的技术专家技能组合仍不足以满足该区域成员国的需求。粮农组织部分通过非职工人力资源来补偿，部分通过总部的专家来补偿，非职工人力资源顾名思义更加灵活。

306. 证据表明，粮农组织在该区域所有活动领域的工作大部分由非职工人力资源开展。还应采取足够措施提高此类职工对工作的满意度，因为粮农组织的形象和在该区域的工作质量很大程度上都要依靠他们。该问题在下面的第7.5节得到了更深入的分析 and 讨论。

7. 关于欧洲及中亚权力下放的选定政策

307. 对权力下放政策实施的分析是本评价的一个跨部门主题。该节讨论了权力下放进程的某些方面，主要但不仅限于授权本身方面，还涉及优先重点确定、资源筹集、“一个粮农组织”、人力资源管理、职工能力建设和支持服务。考虑到只有实施《近期行动计划》才产生真正的“权力下放”，本评价决定其分析着重关注自2010年以来所发生的变化。

7.1 整体授权

308. 授权指为某个具体职位的人提供一个“职能包”，包括使其在某一特定环境下执行所赋予任务的自主决策权、资源、系统和程序。

309. 自2010年以来，粮农组织各区域办事处负责通过确定、规划和实施粮农组织在该区域的活动来领导粮农组织对粮食安全、农业和农村发展的区域优先重点的回应。区域办事处还负责监督管理粮农组织在各自区域的驻国家代表处，并为各国家代表处的运作提供业务和行政支持。各区域代表（助理总干事/区域代表）在通过筹备和管理区域会议制定更广泛的政策议程方面发挥了日益重要的作用，区域会议作为粮农组织的领导机构向粮农组织理事会和大会报告。

310. 本评价开展的访谈所提出的意见得到了粮农组织职工调查问卷答复的确认和补充。¹⁰⁰大部分粮农组织应答者一致认为，自2010年以来，欧洲及中亚区域办事处、中

¹⁰⁰ 报告全文请见附件 8。

亚分区域办事处及在该区域的各国家代表处在规划、计划编制、财政资源使用，以及项目选定、制定和管理方面的授权增多，从而被赋予了更多权力。然而，本评价发现，授权仍不足以执行分配至该区域权力下放一级的其他任务。人力资源管理，尤其是累赘的行政程序，被视为障碍。只有略少于一半的应答者表示，人力资源管理方面的授权赋予了他们更多权力。

311. 总体而言，欧洲及中亚区域和分区域办事处的负责人和职工似乎拥有满足其经常业务框架下要求的标准授权，对全组织支持服务系统的访问权除外（见下文的第7.7.1节）。粮农组织驻土耳其代表处的情况也是如此。然而，本评价注意到助理总干事/区域代表差旅上的限制削弱了现任助理总干事/区域代表与个别成员国进行政策对话的能力。

312. 本评价还发现，驻国家代表处信息网络《驻国家代表处管理手册》中关于授权的资料清晰有用。该资料应被纳入欧洲及中亚区域粮农组织职工的“授权一揽子计划”，还应包括职权范围、角色与职责、如何获得各类支持等。应依照管理决策定期更新该“授权一揽子计划”，以确保资料的准确性。鉴于即将部署全球资源管理系统，上述问题显得更加紧急。要使该系统完全有效，将需要对访问和运作该系统的当前授权水平进行准确审查和协调。

313. 总体而言，该区域的各国家代表处尚未获得足够的授权来高效和有效地运作，尽管本评价注意到欧洲及中亚区域办事处或中亚分区域办事处提供的“赋权”支持在国家一级的个人能力和组织建设方法方面存在显著差异。例如，国家项目一般由“国家项目单位”运作，该单位由一名国家协调员或主任和一名提供支持的行政、财务和/或业务办事员组成。在由中亚分区域办事处支持的国家，这些项目单位已经启用，以确保尽可能多的职责能够就近分配。正如欧共体监测团所报告的那样，本评价指出，欧洲及中亚区域办事处或中亚分区域办事处的中央管理和控制一直是导致产生许多“问题”项目的主要因素。国家项目助手的管理比其他地方的行政管理和业务人员都更加积极有效。

314. 在国家一级加强业务效率的另一个障碍是在撰写本报告时，大多数驻国家代表处缺乏定额预付账户，这点在上文的第5.4节有所讨论。多年来，定额预付账户一直是仅供国际专业人员使用的工具。其中有三个例外：格鲁吉亚、塔吉克斯坦和阿塞拜疆。在格鲁吉亚和塔吉克斯坦，粮农组织驻国家助理代表被授权访问当应急和恢复司是该国的业务单位时开设的定额预付账户。在阿塞拜疆，粮农组织驻国家助理代表的业务在受多重委任的非驻地粮农组织代表的密切监测下开展。

315. 因此，在有粮农组织业务的欧洲及中亚大多数国家，粮农组织只能通过开发署管理的代理业务请求/部门间凭证机制来“支出”。开发署2011年统一价目表表明，支付过程服务的平均成本为27美元。本评价分析了2008至2011年粮农组织在该区域的支出的样本。¹⁰¹年平均交易量为383笔，自2008年以来的支出总额略高于50,000美元。截至2012年9月，呈现了相似的趋势。

316. 利用开发署作为一个支付机构存在其他缺点：

- 粮农组织根据开发署同事的意愿开展所要求的交易；通常，与开发署办事处的关系良好，但情况可能并不总是这样。
- 代理业务请求/部门间凭证的处理过程冗长且繁琐。
- 从业务开始，粮农组织ORACLE账户中实际支出的记录从2个月到6个月不等；在这期间，只有影子预算可以注册，这导致对财政承付的监测不到位并可能导致超支。
- 粮农组织国家项目助理和职工需从银行支取现金，并在由个人承担责任的情况下可能要支出超过10,000美元的金额。

317. 因此，对在国家一级缺乏定额预付账户的分析表明，由此导致的财务成本和额外工作时间是该区域多余且无用的业务成本，并导致行动没有效率。粮农组织在欧洲及中亚派驻机构的情况要求，在相应的受多重委任的粮农组织代表的适当监督和控制下，修订关于向国家招聘的职工授权的全组织政策，并应包括对运作粮农组织定额预付账户的授权。

318. 总之，在欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处一级，尽管在助理总干事/区域代表的差旅和人力资源管理等方面仍然存在某些空白，授权已有所改善。在撰写本报告时，总部人力资源办公室新主任已任命，这预示着这些问题可能会得到解决。

319. 在欧洲及中亚区域的国家一级，可通过以下几个方面实现改善：i) 依照上文第5.5节改进受多重委任的粮农组织代表的工作，一位粮农组织代表代表的国家不应超过两个；ii) 为国家职工提供足够培训；iii) 提供足够授权。下文第7.7节更详细地讨论了通过全球资源管理系统对支持体系加强访问的问题。

7.2 区域和国家一级优先重点设定和规划

320. 在2010年前，粮农组织尚未制定一个正式的机制来设定区域一级的优先重点和工作计划，也未将区域优先重点纳入全组织优先重点和规划进程；各区域办事处采用

¹⁰¹ 欧洲及中亚区域办事处和驻吉尔吉斯斯坦国家代表处提供的数据。

了不同的方法来确定和验证其优先重点。在欧洲及中亚，欧洲区域会议通常在其报告中指明优先重点问题，然而其方式是不持续和无组织的。

321. 技术单位对区域办事处拥有规划权，但没有责任解决区域优先重点，并且区域办事处的职工一般执行经由总部技术单位确定的方案。《2006—07年工作计划和预算》里有一章是关于粮农组织计划的区域范围，但这些完全涵盖在粮农组织的全球计划中。

322. 《粮农组织革新图变近期行动计划》以独立外部评价的分析和建议为基础，规定加强以基于结果的方法来进行方案规划、实施和汇报。到2010年为止，区域会议被授权为各区域确定优先重点做出决策，并通过计划委员会和财政委员会向理事会汇报。区域会议扩大管辖权下的事项包括：1) 建议并确定本区域的问题，及规划、计划和预算中应考虑的优先重点工作领域；2) 审查粮农组织在本区域为推动实现相关绩效指标下的结果而取得的绩效，并就此提供咨询意见，审查和咨询对象包括任何相关的评价。¹⁰²

323. 类似地，自2010年1月以来，粮农组织各区域办事处通过《近期行动计划》在鉴定关于区域优先重点的区域会议并与之对话方面、在实际规划和执行该区域的优先重点活动方面、以及监测和汇报粮农组织反应方面发挥了新的作用。然而，未就制定/鉴定区域优先重点制定具体的全组织指导。理想情况下，区域优先重点应从该区域国别规划框架中存在的共同/跨国问题中获得，并与战略框架保持一致。区域优先重点将通过《工作计划和预算》中界定的区域结果“区域国家、分区域和区域办事处对实现组织结果的共同贡献”处理。¹⁰³

324. 在欧洲及中亚，没有功能齐全的粮农组织驻国家代表处来促进自下而上的磋商进程以确定优先重点，这成为确定粮农组织需集中援助的国家和分区域两级需求的主要障碍。正如2010年第二十七届欧洲区域会议所建议，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处在2010—2012年期间开展了非正式磋商以确定区域优先重点。该机制在提高对粮农组织技术能力和比较优势的了解和促进在该区域不同分区域之间达成共识方面富有成效。共进行了四次非正式磋商：2010年3月和10月；2011年3月；和2012年1月。

325. 第二十七届欧洲区域会议确定的第一个优先重点行动领域非常广泛，符合或更好地反映了在《2010—19年战略框架》中确定的战略目标和一些核心职能。欧洲区域

¹⁰² 第二十七届粮农组织欧洲区域会议报告（2010年）。

¹⁰³ 区域结果制定指南，2010年10月。

会议决定，应优先重视以下行动领域内涉及宣传、政策支持、能力建设、知识管理以及中立论坛的区域活动：¹⁰⁴

- a. 提供全球基本数据和统计资料；
- b. 为制定国家经济、社会、粮食和营养政策提供援助，重点关注最不发达国家的能力建设，以便满足全球预期并从市场机遇中受益；
- c. 全球一级的规范作用及能力建设活动，尤其是加强最不发达国家的技术和体制能力；
- d. 实施食品安全、卫生和植物检疫标准，包括全球性公约；
- e. 动植物跨界疾病；
- f. 应急和恢复；
- g. 气候变化与农业和农村发展之间的联系；
- h. 性别问题；
- i. 动植物遗传资源保护和管理；
- j. 森林的可持续管理。

326. 2012年的第二十八届欧洲区域会议根据2012年1月非正式磋商确定的重点领域，批准了2014—2015两年度确定的重点领域。还建议将区域优先重点与《工作计划和预算》和《战略框架》中的区域结果更好地保持一致，¹⁰⁵并就以下更少且更为集中的领域达成了一致：

- k. 加强粮食安全和营养；
- l. 向各国政府提供政策建议，支持小型农场的可持续集约化发展；
- m. 自然资源管理，包括气候变化减缓和适应；
- n. 防治动植物和食源性病虫害；
- o. 为成员国加入区域和全球贸易与标准制定机构以及区域经济合作组织提供政策和体制支持；
- p. 在粮食、农业、渔业和林业领域开展应用研究，支持并提供全球性和区域性的公共产品。

327. 给粮农组织成员国的调查问卷包括关于优先重点确定程序的问题。¹⁰⁶大多数提供回复的国家（20个国家中的14个）认为，粮农组织《2010—2019年战略框架》是确

¹⁰⁴ 第二十七届欧洲区域会议报告，ERC/10/Rep。

¹⁰⁵ 第二十八届粮农组织欧洲区域会议报告。2012年4月19日—20日。

¹⁰⁶ 见附件7。

定区域优先重点的重要依据；多数国家认为第二十八届欧洲区域会议上确定的区域优先重点与自身相关，且通过欧洲区域会议和欧洲农业委员会来确定区域优先重点的进程更具包容性和参与性。一些国家指出，为确定优先重点而举行非正式磋商是该区域一项有用的筹备机制，然而一些国家指出，在这些讨论会上，分区域的优先重点都被归入了更大的区域优先重点中。

328. 因此，自2010年以来，在关注区域和国家两级的优先重点确定方面取得了显著进展。然而，这些优先重点仍然是在一个广泛的层面上制定的，因此在评估《战略框架》和区域优先重点与《国别规划框架》之间的一致性时不难“找到匹配的地方”。其原因可能是需要在区域一级达成共识。一个成员国建议，欧洲区域会议应该排列区域优先重点，这可能的确是一个长期目标。同时，还由于所有利益相关者对该进程越来越熟悉，应可以更多地关注优先重点的制定。考虑到该区域内有各种类别的国家，从这层意义上说，可能采取的进一步措施将旨在在更广泛的区域优先重点范围内确定一系列分区域两年度活动并就其达成一致。

329. 截至评价所涉期间，区域优先重点的定义尚未使该区域的实地计划概况发生实质性改变。诚然，考虑到优先重点的范围仍然广泛且持续进行的项目尚需完成，这需要一些时间。另一方面，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处跟进了负责运营的副总干事提议的关于技能组合审查和关键职位审查以及若干行动的进程，包括提议建立两个新的功能齐全的粮农组织驻国家代表处和粮农组织驻国家助理代表职位、旨在发展职工能力的行动、将知识管理官员职位转变为沟通和信息发布官员、修订其他专业官员的职责范围以关注优先的区域需求等。若干空缺职位将会产生更多使技能组合适合优先重点的机会。然而，虽然欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处收到了重复请求，截至2012年1月，粮农组织总部尚未对欧洲及中亚区域各级现有的职位提供职位描述。

330. 截至2012年年中，亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦、马其顿和土耳其的《国别规划框架》已定稿。阿尔巴尼亚、哈萨克斯坦、摩尔多瓦和塔吉克斯坦的《国别规划框架》在制定进程中。所有新批准的《国别规划框架》都与《2010—2019年战略框架》、2012—2013年区域优先重点以及2014—2015年区域优先重点大体一致，但有些《国别规划框架》包含同期所列区域优先重点以外的优先重点，如阿塞拜疆的农村经济基础设施的设计、运营和维护的能力建设以及土耳其体制能力的提升。调查问卷的答复表明，粮农组织拥有业务活动的大多数国家认为，《国别规划框架》有益于确定国家优先重点。

331. 本评价指出，除了欧洲及中亚区域办事处的若干技术职工参与外，该区域的《国别规划框架》仍可能是不同部门内的项目清单，对于跨学科方法（如有）的尝试有限。这本是一个可以证明“欧洲及中亚区域办事处团队”工作的价值和附加值的机会，考虑到欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处职工就作为权力下放办事处一部分的附加值表达过积极的言论，以便能够在该区域以跨学科的方式工作，情况就更是如此。

332. 本评价还担心，如果《国别规划框架》的理想灵活度意味着通过该进程确定的优先重点在政府频繁变动的国家可能由于政治决定而改变，那么这个灵活度则可能会变成一个弱点。亚美尼亚的证据表明，在一份四至五年的《国别规划框架》中，应与所有利益相关者讨论两年度计划并就其达成一致意见，在两年度内没有进一步更改的空间。依照“一个联合国”的方针在一国制定《国别规划框架》的益处在本报告后面有所讨论（见第10.6节）。

333. 根据2012年总干事发起的新战略思考进程，区域优先重点和粮农组织经修订的《战略框架》之间的联系应该变得更加明显，并纳入由区域会议批准的区域优先重点。在撰写本报告时，这一步骤仍在进行中，因此无法进行评估。在此背景下，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处将需采取更加积极主动的方法来确定、讨论和商定分区域一级，包括各类“类似国家”的优先重点，并将这些纳入一个“区域”优先重点框架，正如上文第4.2.5节所述。

7.3 资源筹集

334. 正如自2011年起全组织政策所预见的，本节分析了该区域在负责资源筹集方面目前所取得的进展，以及土耳其政府资源筹集的具体案例。

7.3.1 区域一级的资源筹集

335. 粮农组织资源筹集和管理战略在《粮农组织革新图变近期行动计划》下开展并在2011年得到批准。该战略鼓励和支持区域、分区域以及国家各级次级战略的制定和实施，旨在同时在技术合作支持发展领域和应急、恢复及降低灾害风险领域发挥其他资源的作用以实施相关优先重点框架。该战略预见指出，尽管所有职工都应参与资源筹集工作，但资源筹集权力下放办事处主要由办事处负责人负责；2011年权力下放办事处还组织了培训会议。

336. 在欧洲及中亚区域办事处，实地计划单位更名为实地计划管理、沟通和资源筹集小组，并在某种程度上承担了资源筹集和管理战略的责任，而在中亚分区域办事处，

截至2012年7月，该业务的负责人似乎尚不明确。2011年末，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处在布达佩斯就资源筹集和管理战略举行了一次培训会议。然而，两个权力下放办事处的粮农组织职工一致认为，资源筹集的能力和技能领域亟需加强，尽管他们中的一些人与各资源伙伴都有着良好的关系。

337. 该区域资源筹集的成功案例与许多因素有关。包括：i) 关键职位人员的特殊举措，如特别积极的常驻粮农组织代表；ii) 特定国家通过粮农组织为项目和计划供资的兴趣，如粮农组织—土耳其伙伴关系计划；iii) 欧洲及中亚区域办事处的战略方法，如在欧洲地区农业和农村发展计划的评估阶段与欧盟委员会合作。

338. 在亚美尼亚，联合国国别小组提到在资源筹集方面拥有丰富的经验并愿意与粮农组织共享。因此，可以汲取一些经验教训来提高粮农组织为该区域若干国家筹集资源的能力。然而本评价指出，截至目前，在这方面仅使用了有限的粮农组织资源，用于在潜在的战略和资源伙伴国为各派驻机构和计划供资，并且没有任何有力的证据表明有明显的回报。¹⁰⁷

339. 粮农组织欧洲区域会议和粮农组织理事会分别于2012年和同年6月批准了在欧洲及中亚区域办事处设立一个伙伴关系发展官员职位，并在阿塞拜疆、哈萨克斯坦和土耳其设立三个计划和伙伴关系发展官员职位，同时也为激励扩展南南合作服务，这是本区域在资源筹集方面一项重要的进展。¹⁰⁸

340. 这些决定开创了新的机会。本评价认为欧洲及中亚区域办事处的计划和伙伴关系发展官员也应与布鲁塞尔联络处保持密切的联系，或在该地设立实际机构，以便与欧盟委员会和其他位于该地的合作伙伴一起筹集资源。在此方面，就职于土耳其的官员也应负责支持中亚分区域办事处的资源筹集工作。此外，本评价建议（见第11节建议3），经批准的四个职位应设立在资深水平的P4或更高的级别，以使它们能更方便地与决策者联系，并提高工作效率。

341. 谨记在本评价展开评估时，在客观数据的基础上评估资源筹集和管理战略的有效性仍为时尚早，但可以说批准该战略有利于在权力下放办事处一级提高关于该问题和对资源筹集专业方法的需求的关注度。粮农组织就本问题采取了初步措施，如果随后在各级持续开展工作，总体来说这些措施似乎是合适的。

¹⁰⁷ 详见附件5，实地计划组合。

¹⁰⁸ 见 CL144/15，权力下放办事处网络的结构和运作。

7.3.2 粮农组织 - 土耳其伙伴关系计划

342. 土耳其政府一直以来都是粮农组织的长期合作伙伴。在1982—2000年期间，它为单边信托基金项目 and 各项国际举措分别向粮农组织捐款1,900万美元和200万美元。2006年，土耳其还向朝鲜民主主义人民共和国的紧急行动捐助了一些资金。

343. 2006年年中，土耳其农业及农村事务部代表土耳其政府为建立中亚分区域办事处¹⁰⁹与粮农组织签署了一份东道国协定；其中还包括一份关于建立100万美元的信托基金的伙伴关系框架协议协定，“在为期5年的初始阶段（2007—2011年）由粮农组织中亚分区域办事处（设于安卡拉，并覆盖阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土耳其、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦）提供援助的受惠国家”。¹¹⁰

344. 粮农组织—土耳其伙伴关系计划的主要目标是在相关国家通过采取一项粮食安全和减少农村贫困领域的计划办法，提供物质、财政和业务支持，特别注意粮食安全和食品安全、自然资源管理以及体制改革和国家能力建设。还制定了一些标准以监管信托基金的使用。包括将国家措施的预算上限设为20万美元；关注能力建设和建立伙伴关系，并注意性别问题。

345. 与来自粮食、农业及畜牧部的代表共同成立了一个联合指导委员会（粮食、农业及畜牧部与粮农组织一起制定粮农组织—土耳其伙伴关系计划使用的规则、批准项目资金和监测其管理和进展情况）。受邀为与粮农组织—土耳其伙伴关系计划相关的活动捐款的其他合作伙伴为土耳其国际合作署，林业和水务部、外交部和发展部。参与国家、土耳其机构和粮农组织均可提交项目。

346. 《粮农组织—土耳其伙伴关系计划框架协议协定》还授权土耳其国际合作署代表团在受益于该计划的国家中发挥联络作用，并为农业及农村事务部和土耳其国际合作署为“包括通过南南合作和其他借调安排提供的技术专门知识和设备”做贡献提供了机会。实际上，通过粮农组织—土耳其伙伴关系计划招募的国际顾问中仅有很少一部分为土耳其籍。

347. 在国家、多国/分区域、区域和区域间各级制定及实施经批准的项目。第一个经批准的项目于2009年12月投入运行。截至2012年10月10日，实地计划管理信息系统包括以下信息：

¹⁰⁹ 农业及农村事务部随后成为了粮食、农业及畜牧部。

¹¹⁰ 粮农组织—土耳其伙伴关系计划、中亚分区域办事处，信息简报，2012年。

- 9个多国/分区域项目，共计4,820,017美元；
- 5个国家项目，其中一个在叙利亚的项目超出了中亚分区域办事处的管辖范围，¹¹¹共计1,009,924美元；
- 土耳其的4个单边信托基金，共计678,000美元；
- 1个区域间项目，共计449,970美元；
- 9个尚在未批准阶段的国家、多国、分区域、区域间和单边信托基金项目；

348. 因此，截至2010年10月，粮农组织—土耳其伙伴关系计划范围内承诺捐助共计19项举措，金额为约700万美元，使土耳其成为了中亚分区域各国中第四大资金来源国。每项举措的平均预算规模为347,000美元，共有18个预算低于100万美元的项目和1个预算高于100万美元的项目。在部门重点方面，4项举措支持农业政策工作，4项支持植物生产和保护工作，3项支持动物生产及卫生工作，2项支持渔业和水产养殖工作，2项支持土地和水资源工作，还有2项分别支持林业工作与营养和食品安全工作。

349. 一般而言，粮农组织—土耳其伙伴关系计划的所有小规模项目增加了粮农组织计划的管理费用，且限制了它们自身的能见度和可能实现的成果。¹¹²而且，项目通常启动较慢，这主要是由于一些受援国的审批程序非常冗长，而不是取决于资金来源（见第10.1节）。在关于农业创新的多国项目的案例中，最初的计划非常雄心勃勃，但实施工作却遭遇了很多问题，包括分区域内各国在此具体主题上的共同利益有限。尽管如此，仍正在筹备一项后续举措。下文第8章讨论了另一个项目。

350. 土耳其政府反复表示其对通过粮农组织在一些国家开展合作非常感兴趣。截至2012年12月，提供给评价小组的信息显示，3项新的粮农组织—土耳其伙伴关系计划已进入土耳其政府和粮农组织间谈判的后期。其中2项将与粮食、农业及畜牧部合作开展，1项为土耳其的单边信托基金供资，1项为其他国家的政府合作计划供资；与林业和水务部一起开展第3项计划，为单边信托基金和政府合作计划供资。

351. 总之，粮农组织—土耳其伙伴关系计划是中亚分区域办事处范围内国家的有效资金来源。然而，在本评价开展期间，关于土耳其和其他国家的成果的证据有限：项目规模较小以及项目分布在不同的部门无疑影响了总体效率和效果。此外，在项目设计和实施中纳入性别平等和社会包容视角的程度也有限。因此，由下一轮粮农组织—土耳其伙伴关系计划资金所供资的项目的质量和效果仍有很大的进步空间。

¹¹¹ 粮农组织—土耳其伙伴关系计划规定，可以给与中亚分区域办事处管辖范围交界的国家分配低于全部资源的5%。

¹¹² 小预算项目和大预算项目的制定、批准和管理程序和时间都非常相似。较小的项目往往更多地影响了由粮农组织正常预算支付工资的职工的工作量，因为它们不具备足够的资金来聘用专门的项目管理者（见第10.1.2节）。

7.4 欧洲及中亚区域的“一个粮农组织”

352. 本节中的讨论的基础是假设粮农组织不同级别间的良好信息交流、意见交流与合作是其有效工作的基本要素，也是“一个粮农组织”概念的良好支持或前提。¹¹³

353. 粮农组织希望成为一个知识型组织。其主要比较优势之一是在其职责范围内各部门各级以不同的形式为其成员国提供最新技术和政策支持的能力。粮农组织成员日益希望粮农组织能为它们提供世界上其他地方产生的知识和经验，并帮助它们适应和吸收这些知识和经验。同时，要做到这一点，必须对某个特定国家的相关知识和经验进行管理并提供给其他国家。这不是一个容易应对的挑战：需要定期确保在任何时间点上习得的知识和经验能够高效和有效地双向流动，并在全组织范围内（在总部与权力下放办事处网络之间双向流动）以“专门知识”或灰色文献、正式报告、准则、手册、公约或行为守则的形式得到巩固。¹¹⁴

354. 权力下放本身在某种程度上对于“一个粮农组织”和信息交换而言是一个分裂因素：将大量的职工调派至权力下放办事处以便“更加接近实地工作”增加了距离和障碍，先前几乎每天都可以在总部的午餐、咖啡或会议时间完成的非正式交流现在都不再可行。因此，权力下放需要落实新的意见交换、信息交流和协调机制。有助于维持技术部门与区域和分区域办事处职工之间的密切关系的要素包括：控制总部的优先重点设置过程，以及强制规定技术人员向技术部门报告的报告关系。然而，如上所述，几乎没有收到任何投资来促进粮农组织各级的信息交流和意见交换。

355. 2010年总干事第2010/04号公报作为粮农组织近期行动计划的后继行动，发布了新的报告关系和职能关系。¹¹⁵公报旨在简化关系，对权力下放办事处网络授权，并加强区域和分区域两级的问责制。然而，消除就职于权力下放办事处的技术官员与就职于总部的技术官员之间的报告关系所产生的一个直接后果是正式中断了各技术部门与其先前“外派”官员间的交流，这些“外派”官员变成了区域或分区域的技术官员。虽然在为粮农组织技术合作计划供资的项目任命牵头技术部门和牵头技术官员方面仍存在一些正式的互动，但这可能不足以弥补正式联系的中断。

¹¹³ 粮农组织近期行动计划通过在粮农组织各权力下放办事处在总体决策中的充分参与，为“一个粮农组织”概念赋予了更宽泛的含义。

¹¹⁴ 到目前为止，不同区域的权力下放办事处之间通过南南合作进行直接交流，并始终由总部进行调节。

¹¹⁵ 见上文第3.2节。

356. 然而，在中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处，收集的证据表明仅在有限的案例中发生了完全中断。这些情况可分类如下：

- i. 于近期退休、在总部没有个人关系网络，且所涉技术部门没有进行投资将他们整合至小组或社区的技术官员；
- ii. 借此机会更加独立地工作的技术官员；
- iii. 与其前任督导员有个人冲突的技术官员。

357. 在职工的调查问卷中就这一具体内容设计了一个问题。总体而言，受访者对于2010年以来技术官员报告关系的改变是否提高了区域执行的效率没有强烈的意见。总部员工更加谨慎并可能持反对意见，但权力下放办事处的员工则倾向于对这一变化持更加积极的态度。

358. 新的报告关系还带来了额外的风险：技术部门在该区域不再拥有“自己的”员工，可能不会履行承诺支持其在各权力下放办事处的前同事，或更广泛而言不支持区域中的各成员国，而将重点关注区域间或全球项目和规范性工作。这种情况的一些证据已在一些技术官员的工作计划中出现。在这些案例中，解决的方法应是该区域和总部的高级职工间就部门的优先重点和利害攸关的问题开展合作和分担责任。但这种情况并非经常发生。

359. 由于缺失总部质量保证机制，总部对各区域的承诺减少还可能影响专门在粮农组织欧洲及中亚区域办事处以及中亚分区域办事处一级制定、批准和实施的项目的技术质量。本评价除第8章中讨论的一个项目外，没有在该区域中发现支持这一情况的证据。

360. 本评价与在该区域工作的每一位技术官员进行了详细的讨论，内容涉及从总部、欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处范围内的工作到他们与不同级别同事的交流。一些技术官员表示，他们是粮农组织某一既定主题（包括商品和贸易、林业、土地和水资源、植物生产和保护等）实践社区的成员。造成这些案例的因素有：

- 过去在总部的工作经验，这是一个关键因素；
- 高级管理人员的态度和积极主动的举措以确保职工是小组的一部分并都能接触相同信息；
- 粮农组织通常每年都会在总部定期举行一次为期数天的活动，所有职工都会参加；这些活动通常都会与总部的其他主要活动联合举行，为所有人提供一个见面讨论、交换意见、相互认识和建立信心和信任的机会。

361. 同样地，在一些案例中，权力下放办事处的技术官员将在总部的前任督导员作为多方评分人或共同督导员纳入了其绩效评价及管理系统协定。这似乎是一种弥补主要报告关系缺失的非常有效的方式。

362. 值得特别一提的是植物生产和保护司：它建立了一个平台，使其所有员工（不论在何处办公或是何级别）都能实时获取任何相关资料。这显然鼓励和培养了一种各级之间分享与合作的文化。该司还大量使用了视频会议设备来组织与各权力下放办事处职工进行的会议，包括项目管理会议。

363. 对于其他各司，本评价观察结果是，与粮农组织其他部分和同事的交流通常依靠个人举措并取决于个人态度和关系。同时，本评价注意到该区域未提及《近期行动计划》预见的实用技术网络，¹¹⁶也未提及众所周知或广受好评的《有关作用和责任的通告》。

364. 粮农组织职工调查问卷中有一节重点关注这一主题（见附件8）。总体而言，受访者对与粮农组织其他部分之间的交流情况看法各异。大部分意见表示这些交流情况至少是充分的或良好的，关于这一问题仅有很少一部分负面回复。欧洲及中亚区域办事处的大部分受访者认为交流情况是充分的。对欧洲及中亚区域办事处内部的交流情况的评价高于中亚分区域办事处内部的交流情况，虽然很多受访者选择了“不适用”选项。与总部就各领域的交流情况被评为是充分的。

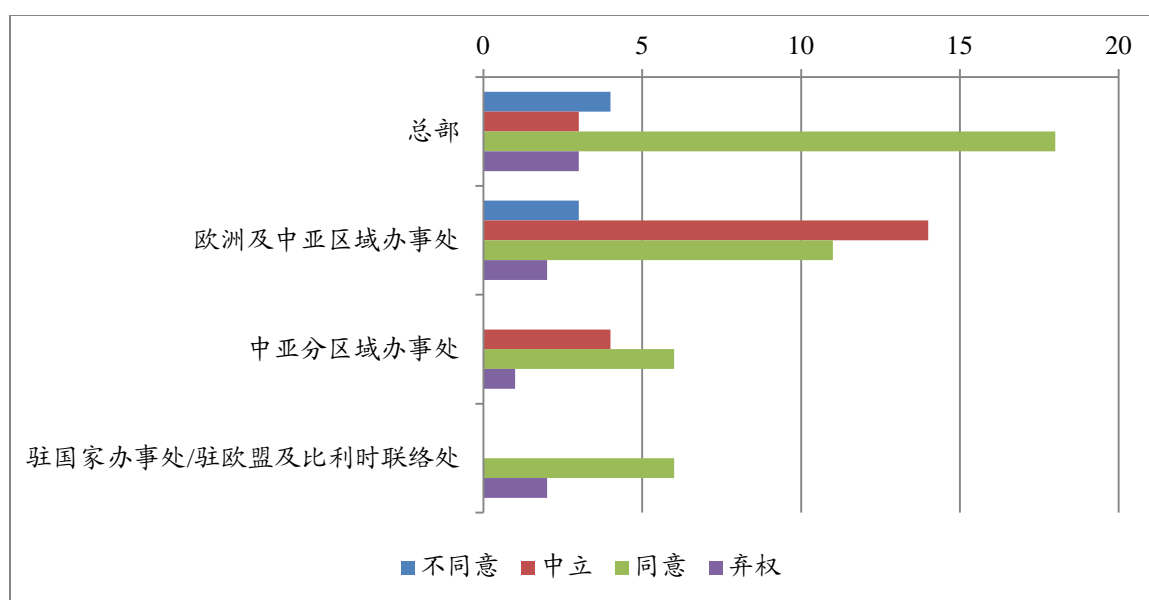
365. 中亚分区域办事处评价认为，与欧洲及中亚区域办事处就各领域的交流情况是充分的。与欧洲及中亚区域办事处的受访者类似，中亚分区域办事处的受访者也认为内部交流情况较好。与欧洲及中亚区域办事处的受访者相比，中亚分区域办事处的受访者在就他们与总部在技术问题上的交流情况方面的态度略为比较积极。

366. 总部的受访者对与中亚分区域办事处的技术问题交流情况的评分高于与欧洲及中亚区域办事处之间的情况的评分。就业务事项而言，与中亚分区域办事处间的交流情况同样评分较高，但是选择“不适用”的受访者人数明显较高。他们似乎与驻国家代表处之间的互动也非常少。在这方面，鉴别旨在促进各权力下放办事处与总部的交流的系统可能会显著改善该区域粮农组织工作的效率和效果。

¹¹⁶ 在本报告公开发布时，本评价发现粮农组织的首个实用技术网络已于 2012 年 10 月初启动，此时大部分访谈已经结束。

367. 所有受访者都被问及他们是否感觉自己是粮农组织该区域各级别中的一部分。¹¹⁷ 总体而言，几乎所有受访者都表示他们感觉自己是其办事处或某部门下设小组的一部分。但是，只有略多于一半的受访者表示他们感到自己是“一个粮农组织”的一部分。下文插文19列举了就职于不同地点的受访者对于“我感到自己是一个粮农组织的一部分”这一问题的回应：除了在欧洲及中亚区域办事处有更多的受访者对其归属感有更复杂的感受以外，总部、中亚分区域办事处、各驻国家代表处和驻欧盟及比利时联络处的职工感到自己是“一个粮农组织”的一部分。本评价认为，这是非常积极的结果，预示着粮农组织各级之间将加强协作。

插文19. 对“我感到自己是一个粮农组织的一部分”这一表述的回应 - 按地点划分



资料来源：粮农组织职工评价调查问卷

368. 还评估了中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处之间的协作。中亚分区域办事处职工（包括业务官员和技术官员）表示他们与中欧及东欧分区域办事处的同事之间有非常良好的关系，并提供了一些关于协作的案例。欧洲及中亚区域办事处还提供了业务培训并组织了联合培训活动，例如关于性别平等主流化和关于资源筹集的培训。此外，来自两个分区域办事处的技术人员都表示，在同一个权力下放办事处一起工作的附加价值是他们能够采用更加跨学科的方法开展工作（见第10.1.2节）。

¹¹⁷ 所有受访者都被问及他们是否感觉自己是“一个粮农组织”、欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处及其各自办事处/部门的一部分。

369. 总之，在欧洲及中亚区域工作的粮农组织技术人员在本组织各级间的整合与协作方面的运作令人满意。通过不同的机制，一些部门的工作比其他部门更加出色：这些机制造成了一些额外的费用，但它们似乎非常有效。植物生产和保护司平台应作为进行信息共享的一个实例。

370. 该区域的粮农组织职工认为他们自身是“一个粮农组织”的一部分，但仍有进步的空间。在缺乏正式系统的情况下，参与信息共享以及与同事进行协调的决定权便落在个人身上：通常而言这并非有效的方法，因为性格问题和其他问题普遍存在。本评价明确了一些用来解决该问题的措施。

7.5 人力资源管理

371. 授权问题的一个很重要的方面是甄选权力下放办事处的职工。中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处都没有提及技术人员招聘方面的与授权有关的问题。在大多数（即使不是所有）情况下，助理总干事/区域代表和分区域协调员都与总部的技术部门进行了磋商，以便使甄选候选人的精选名单能反映相关各方之间的磋商。要确保所有权力下放办事处都能实现适当的技能组合以履行其职责，这一点是基本要素。

372. 截至2012年2月，助理总干事/区域代表亦可“通过参与粮农组织驻国家代表的甄选”被授权。¹¹⁸在编写本报告时，仅在吉尔吉斯斯坦的粮农组织驻国家代表职位候选人甄选中应用新方法。本评价认为这似乎是加强粮农组织响应各成员国的要求和需要的积极的一步。

373. 另一方面，本评价发现广泛的证据显示与非职工人力资源签署的合约的特点附带了一些问题，部分与关于人事服务协定的《手册》第319节和关于国家项目人员的《手册》第375节中的内容有关。其中一些问题还取决于欧洲及中亚区域办事处实地计划组对待各驻国家代表处的态度，这点上文已讨论。

374. 与欧洲及中亚区域办事处就非职工人力资源合同问题进行了广泛讨论，发现了以下问题：

- 《手册》第319节和《手册》第379节没有与工作聘书一起分发；这使得非职工人力资源签署合同时提供的就业条件信息缺乏透明度，特别是针对人事服务协定和国家项目人员的合同；

¹¹⁸ CL 144/5，权力下放办事处网络的结构和职能，2012年5月。

- 发布不同类型的合同的原因不明确，由谁来做出这类决定也不确定：对相同的职责范围和职业功能的职位会发布不同类型的合同；对责任级别相差甚远的职工发布相同类型的合同；
- 旨在要求和获得非职工人力资源合同方面的支持和澄清的机制不明确，也没有达到一个国际组织应具备的基本标准；
- 非职工人力资源合同的类型大幅增多，使相关人员在理解和应用上出现困难；
- 没有更新《手册》第319节和第375节，其中关于合同条件的信息并不完整；
- 《手册》第375节难以理解和应用，且包含模糊不清的术语和前后矛盾的表述；
- 《手册》第375节不符合联合国其他机构的人力资源标准，包括职业分组的定义、职位等级分类、薪金表和一般雇佣条件。

375. 在一体行动背景下，来自不同机构的国家职工在同一个联合国小组中进行紧密合作时，与联合国其他机构的招聘条件差异变得更加明显。联合国人力资源管理原则之一就是职工合同待遇保持一致：这同样也应适用于非职工人力资源。

376. 这种情况的主要结果是粮农组织在这些情况下招聘的职工常常在熟悉了粮农组织的工作后，为了更好的工作待遇而转至联合国其他机构的职位。这对于粮农组织而言是在时间和资源上的巨大浪费；这还破坏了执行的效率，因为非职工人力资源通常需要先了解工作，且不能像有经验的职工那样高效。

377. 粮农组织一再表示，作为一个知识型组织，该组织的主要资源就是其职工。在当前世界迅速变化的形势下，欧洲及中亚区域就是一个最佳的案例，粮农组织可以越来越依靠国家一级职工和非职工人力资源来实施项目和计划。为了确保保持最佳可用资源，更重要的似乎是不仅为他们提供具有挑战性和有趣的工作，还要提供适当的合同条件。

7.6 职工能力建设

378. 作为《近期行动计划》执行工作的一部分，以开展工作致力于扩展职工培训课程，特别强调管理培训，旨在促进建立一支更高效和更具责任感的职工队伍，以支持粮农组织的工作。这在总部取得了迅速可见的效果，打造了一个为职工提供培训机会的平台。在《工作计划和预算》分配中，指派给职工能力建设的资源不能再与其他预算项目互换。

379. 中欧及东欧分区域办事处、欧洲及中亚区域办事处以及中亚分区域办事处立即采用了新方法。区域和分区域办事处职工参加的能力建设活动数目逐年递增，分别为

2008年1个、2009年8个、2010年12个和2011年22个。截至2012年年中，已注册的活动达6个，且随着全球资源管理系统的引入，将有望进一步增加。布达佩斯和安卡拉的职工参加了其中的许多活动，通常每次都有数名职工同时参加。¹¹⁹

380. 在该时间跨度内，能力建设活动大多关注程序、支持功能和引入新系统后的培训，还进行了语言培训。中亚分区域办事处似乎特别注意能力建设规划，并要求粮农组织职业晋升和培训处就明确培训需求和编制培训提案提供支持。2010年10月派遣的工作组制定了一份精确的《职工发展提案计划》，随后办事处使用它来指导两年一度的培训活动。

381. 然而，除了这些改进以外，本评价还发现了有待大幅改善的领域，特别是在新招聘职员的能力建设方面。在此方面，粮农组织在该区域的特殊结构发挥了主要的作用。在其他的区域中，粮农组织新招聘职员进入区域办事处时，已经有了固定的结构、组织和地方案程序和机制，还有已经存在了数十年的体制传统。在欧洲及中亚区域办事处却一直并非如此。在该区域或国家一级工作的粮农组织职工或顾问通常不得不在没有机构支持或参考时单独工作。

382. 上文提及的合同程序缺乏透明度反映在缺乏关于项目“是什么、怎样做和什么时候做”以及办事处管理方面的信息。技术合作部于2012年发布的《项目周期管理指南》体现了在这方面的最新进展。虽然本评价注意到该指南还未像预想的那样广泛散播，但目前来评估其有效性还为时尚早，仍需要做出更多的努力。¹²⁰

383. 然而，有一些方面没有纳入新的《项目周期指南》，这些也应该让粮农组织职工（包括“老”职工和新职工）都能方便获取这些方面的内容，特别是在迅速变化的组织环境中。这种“培训包”应着重关注：

- 项目和计划运作；
- 粮农组织各部门的职责、结构和责任；
- 不同主题的联络点；
- 《手册》各节内容所对应的人力资源、财务、采购和差旅的主要特点；
- 电子学习链接。

384. 本评价认为，以中亚分区域办事处的例子来看，应对其职工（特别是国家一级的职工）的实际信息和能力建设需求开展精确的分析。应为参与实地项目运作和行政管理及办事处和职工管理的所有职工制定充分且易于更新的培训包。

¹¹⁹ 见附件 13，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处职工培训机会。

¹²⁰ 《指南》是一份“活文件”，仍在不断完善中。已经收集了关于阶段 1-3 的第一轮反馈意见，包括来自实地办事处的反馈。

7.7 欧洲及中亚区域的粮农组织支持服务

385. 支持服务是使粮农组织能够实施核心职能的职能和活动。支持服务包括行政管理、人力资源、财务、采购和信息技术等。本章讨论了欧洲及中亚的区域和分区域办事处为在该区域执行粮农组织工作而提供的支持服务。在此方面，有必要忆及，在本报告编写时支持粮农组织支持服务的组织系统正在经历重大的改变。这使得本评价做出的所有观察结果在粮农组织整个权力下放网络于2013年中期应用新的全球资源管理系统后将不再有效。

386. 此外，有必要提及的是，由于欧洲及中亚区域国家缺乏完善的粮农组织驻国家代表处，因此在该区域提供有效和高效的支持服务比在粮农组织其他区域更加困难：组织系统和程序总是由国际预算掌控人负责为国家一级办事处网络所制定。然而，本评价注意到，在欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处，支持职能是由有能力胜任的小组和个人来履行，这样通过个人和小组系统弥补了组织系统的缺点，特别是在财务监测和报告方面。

7.7.1 支持服务的工具

387. 在2004年底至2012年10月期间，粮农组织支持职能是通过下文插文20列出的一些系统履行的。2000年1月引入了实地会计系统，6个月后引入了ORACLE系统，随后立即引入了ATLAS差旅系统。实地计划管理信息系统和驻国家代表处信息网络也在21世纪初建立，并不断进行改善。

插文20. 粮农组织在2000年至2012年10月31日期间运作的主要组织系统

ATLAS差旅系统：一个在总部、区域办事处和分区域办事处均可访问的旅行系统；
驻国家代表处信息网络：一个关于权力下放网络职工和职能特征的信息系统；任何权限等级的任何人在任何地点均能访问；
电子预算保持模式：正常计划预算检测系统，在总部和区域办事处可以访问；
实地会计系统：供分区域办事处、粮农组织驻国家代表处和联络处使用；它是一个基于现金的财务运作和报告系统；
实地计划管理信息系统：规划和监测实地计划；任何权限等级的任何人在任何地点均能访问；
ORACLE系统：所有支持模式和活动类型的主系统，在总部和区域办事处均可访问，包括一般行政管理、预算、财务、人力资源、代表团责任管理等；
计划制定、执行情况报告及评价支持系统：规划和监测正常计划预算；

资料来源：评价小组

388. 支持职能的三个主要系统，即ORACLE系统、实地会计系统和ATLAS差旅系统一直没能实现令人满意的接口。这使得在财务监测、资源使用、预算掌控人职能行使、

相互协调及财务控制方面都出现了困难。鉴于财务司做出了一个决定，即通过采取一个基于现金的系统来弥补ORACLE系统和实地会计系统之间交流的缺失，这意味着驻国家代表处财务管理无法应用标准公共部门会计准则。实地会计系统被降级为一种现金记账工具。

389. 同样地，根据将旅行职能自动纳入ORACLE系统数据库的需求，采用了ATLAS差旅系统。这只获得了部分成功，ATLAS差旅系统仍是一个正常工作的独立系统，无法与ORACLE系统应付账款模式实现接口。

390. 欧洲及中亚区域办事处应可以访问ORACLE系统、实地会计系统和ATLAS差旅系统，而中欧及东欧分区域办事处和中亚分区域办事处仅可以访问实地会计系统。这样导致的结果是中亚分区域办事处通过实地会计系统无法进入项目预算系统的交付，也不能充分管理中亚的所有实地计划。一个解决办法是，将设于布达佩斯的共享服务中心作为ORACLE的中心，通过电子邮件交流代表中亚分区域办事处进入交付。这样的“安排”对于一个无法解决的问题而言是一个不错的办法。但这难免会增加相关各方的工作量。

391. 还有一个实际的困难是欧洲及中亚区域办事处从未获得过其应有的全部的系统访问权限。该办事处一直无法访问ORACLE应付账款模式：它使用实地会计系统来解决国家付款，并要求共享服务中心来支付其国际付款。同时，共享服务中心也利用欧洲及中亚区域办事处来完成其在国家的支付，因为ORACLE不接受其要求的预收费/信用返还交易来记录增值税交易。

392. 这种情况造成的额外工作量十分显著，欧洲及中亚区域办事处不得不以原来的交易码来人工核对政府偿还的资金。欧洲及中亚区域办事处和共享服务中心采用的机制是否合适也有待商榷。¹²¹然而，这是一个由于没有为组织系统提供充分的支持职能而导致职工时间使用低效的典型案列。

393. 在国家一级的情况各不相同。所有业务都由欧洲及中亚区域办事处、共享服务中心和中亚分区域办事处开展，并通过开发署在国家一级进行支付，但土耳其和塔吉克斯坦除外，因为土耳其有完善的驻国家代表处，而塔吉克斯坦在某种程度上是由于先前建立了一个紧急情况协调组。然而，一些行动本可以授权至国家一级开展。关于如何授权的决定部分是受到了各分区域办事处业务和行政管理工作可用的技能组合类

¹²¹ 总部/财务司可以开启一个暂记账户，来负责与增值税相关的交易。

型和质量的影响，还有部分受到了各部门所采用的“方法”的影响。中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处所服务的国家并没有被授权许多它们通常可获得的职能，如访问实地计划管理信息系统的交易列表，而中亚分区域办事处所服务的国家则接受了关于使用所有可访问系统的培训和授权。

394. 目前要确定所提供服务的效率水平是几乎不可能并可能是无效的。为了弥补组织系统的不充分，在小组工作、顾问、手工记录、影子系统和个人数据银行方面做出了巨大的努力。因此，得益于职工的努力工作和才智，产品和服务得以交付。这也告诉我们，高效的结果背后隐藏着一个无效的、支持其交付的机制。毫无疑问，工具的不充分意味着需要更高的人事费用，并无可避免地导致交付效率偏低。

395. 本评价还采取措施来评估粮农组织新的全球综合管理和业务支持系统。毫无疑问，全球资源管理系统提供的功能将更好地满足用户对支持服务的需求，并且这些功能完全可以得到更有效、更高效的发挥。全球资源管理系统有助于对支持部门的结构和人力资源进行分析和合理调整，以期实现更好的质量和规模经济效应。另外，管理层应将这一新环境作为审查整个支持服务体系的规则和程序以及精简行政职能的工具。

396. 落实全球资源管理系统仍然需要一些行动和措施作为补充，即：

- 制定一项“面向公众”的广泛能力发展计划，并建立一个基于相同原则的支持中心；
- 提高一些国家相关人力资源的质量；
- 吸收所有已使用的影子系统，用于弥补现有工具存在的不足之处。

397. 从权力下放办事处的角度来看，使用全球资源管理系统可以带来的重要改善是，该系统“旨在通过提供一个全组织综合资源管理系统和使全球获得相同信息的方式，赋予实地办事处权力，进而提高整个组织的能力”。¹²²全球资源管理系统将在粮农组织具有迥异背景和环境的派驻机构和业务中使用。其中一项风险是，粮农组织小型驻国家代表处（包括在欧洲及中亚区域的国家代表处）将处于“最不利的境地”：它们可能会得到一套比它们所存在的问题更难驾驭的行政和业务工具。因此，需要进行密切监测，以确保该系统符合用户的需求，同时还要坚持“一个粮农组织”方针。为避免出现重大问题，应采取的措施包括：

- i. 在负有实地计划支持责任的办事处任命或保留一位负责支持服务的联络人；

¹²² 来源于粮农组织内部网站对全球资源管理系统的介绍。

- ii. 采用自下而上的方式了解用户的需求和问题；
- iii. 确保支持服务是粮农组织核心职能的一个辅助要素，而非一项单独职能。

7.7.2 分配行政和业务支持费用

398. 行政和业务支持费用是偿付补偿项目服务费用的款项，用于支付预算掌控人直接执行项目产生的费用。项目服务费用的剩余部分由总部留存，用于支付一般性间接费用。全组织支持费用政策决定项目服务费用的水平和如何向各种类型的项目分配行政和业务支持费用；粮农组织秘书处负责制定和监测该政策，对其进行必要修订，并每年向财政委员会汇报该政策。

399. 粮农组织致力于全部收回项目服务费用，上一个两年度在遵守上述政策方面取得了进展。在粮农组织开展的发展项目的技术合作费用中，项目服务费用目前的标准比率是13%；这一比率在某些类型的项目中有所不同。¹²³一般规则是，当项目服务费用低于项目预算的13%时，即收取行政和业务费用作为项目预算的直接成本。每个项目的项目服务费用和行政和业务支持费用会在每份项目文件的预算中做出具体规定。

400. 行政和业务支持费用与项目服务费用的比率经历了一些变化。如粮农组织过去的一份评价文件中所讨论的，¹²⁴由于为项目服务和业务费用供资的项目服务费用/行政和业务支持费用资源不足，造成了支付的费用比正常计划预算更高，或采用了以“顾问”费用的形式直接计入项目预算的解决方案。本评价分析所涉时期存在的趋势是，转交给预算掌控人的服务和运行费用的比率不断提高，以使权力下放网络在管理项目业务时具有可持续性：自2004年起，服务和运行费用的标准比率逐渐从占项目服务费用的16%提高到平均50%。

401. 2012年6月提出的关于权力下放结构运作的提案包含了对分配行政和业务支持费用的进一步规定，具体如下：“已修订有关向各项目提供行政和业务支持及分配项目服务费用回收款的各项准则，目的是确保权力下放办事处具有足够的灵活性和业务能力，向它们所支持的项目提供行政和业务支持服务”。¹²⁵因此，评价所涉期间，本组织已有效地采取行动来提高转交给权力下放办事处（大部分预算掌控人在这些地方工作）的行政和业务支持费用额度。驻国家代表处在管理实地计划时能够获得和使用额外资源，这是权力下放实施情况的一大改进之处。

¹²³ 默认的项目服务费率不是13%的项目类型是紧急情况、技术合作计划和准专业官员计划。其他项目可以有不同的项目服务费率，由粮农组织战略、规划及资源管理办公室逐项进行授权。

¹²⁴ 对2002—2010年粮农组织在巴西开展的合作项目的评价，粮农组织2011年。

¹²⁵ 权力下放办事处网络的结构和运作，CL 144/15，2012年6月。

402. 根据当前行政和业务支持费用的偿还政策，偿还款归入普通基金，在实际交付预算后支付，这使该费用的使用与其来源分离。在欧洲及中亚区域，由于2012年底之前所有国家和区域项目的预算掌控人在欧洲及中亚区域办事处为助理总干事/区域代表，在中亚分区域办事处为分区域协调员，这一“分离”现象更加严重。根据预算掌控人原则，所有项目的行政和业务支持由预算掌控人办公室开展，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处都是如此。因此，需要审慎管理，以确保真正落实项目活动的国家一级可以获得管理实地计划的资金。本评价发现一些证据表明，实际并未一直按照上述原则开展工作，因此本评价**提请注意**，在分配行政和业务支持资源时需提高公平性。

7.7.3 采购

403. 粮农组织的采购工作由采购处直接负责。这是一个固定职能，自《手册》第502节全面修订版于2010年1月发布以来，这一职能得到了更好的履行和规范。尽管采购是否是支持职能的一部分存在争议，但毫无疑问，它是实地业务的重要组成部分。

404. 采购处在权力下放工作中的作用要求其在权力下放办事处中处于重要位置，并要求粮农组织拨出一笔较大的经费用于设立技术、监测和支持中心以及应对维持问责制和控制工作中可能存在的风险。根据问责制和规模经济效应的要求，适合建立一个设于总部的监测、业务和支持部门，并以一项在重要采购或培训需求出现时可以迅速配备专家的机制作为辅助。

405. 这一原则也在欧洲及中亚区域得到了应用：考虑到中亚分区域办事处的工作量很大，在那里做出了培训费用分摊安排，设立了一个高效活跃的小型物品采购中心。本评价对这一中心的设立及其绩效给予高度赞扬。

406. 该区域没有出现与采购服务有关的具体问题（采购服务主要通过协议书达成），但本评价注意到总部的支持系统在物品采购方面的表现不尽如人意。主要原因是在撰写本报告时：适用的是2011年6月发布的《手册》第507节最新修订版；总部协议书官员的任命因一些原因而推迟，直到2012年11月才完成选举；需要就新的《手册》的运用提供需更多的反馈和经验教训，才能完善协议书业务模型。

7.7.4 差旅

407. 截至2012年10月31日，一直由ATLAS差旅系统管理国际差旅。这是一项特别集中的服务，由总部和共享服务中心负责运作。区域办事处和分区域办事处也提供该服务，但权力下放网络的其他部门则无法提供。粮农组织驻国家代表的国内差旅和在其被委派区域的差旅，不享受该服务。ATLAS差旅系统在引入全球资源管理系统后停止使用，后者包含一个内嵌的差旅模块。

408. 预期全球资源管理系统可以提供完整的差旅服务，使差旅规划更加灵活，审核系统更为合理，且可以与在线监测的预算/财政模块实现全面对接。

409. 总的来说，粮农组织的各种差旅系统效率都比较高。但一个反复提到的缺陷是，提供给出差人员的关于津贴和处理进程的信息量不足。这与各系统本身没有关系，而归咎于整个组织的文化——粮农组织在为职工和顾问提供以下信息方面缺乏透明度：预付款的对应名目、各计划岗位的每日生活津贴金额和每笔银行转账的理由等。这些都不仅限于欧洲及中亚区域。如果粮农组织想改善其形象、问责制和透明度，改进差旅服务将是简便且无成本的行动。

7.8 结论

410. 整体而言，自2010年起，向欧洲及中亚区域权力下放办事处的授权工作有所改善，高级管理人员可以妥善履行其职责。与助理总干事/区域代表差旅相关的工作仍然存在障碍，人力资源管理工作中在一定程度上也存在障碍。

411. 在欧洲及中亚区域办事处以外的级别高效开展适当授权工作存在一大障碍：即难以获得全组织业务、行政和财政管理支持系统的支持，这一问题在欧洲及中亚区域办事处也部分存在。从2012年11月起，随着全球资源管理系统的运作，预计将实现一些改观，这些改观应该会在提高业务效率方面发挥积极影响。在此种背景下，要求各个级别对所授的整套权限进行正确修订。应将该区域的粮农组织职工“授权一揽子计划”集中到一起，并涵盖职权范围、职能和责任，以及获得各种支持的方式等。该授权计划应定期更新，以保证信息的准确性。

412. 注意到该区域在设定本区域优先重点的进程方面取得了进展，表现为欧洲区域会议有能力确定本区域的优先重点，但是重点过于宽泛，细节工作仍需深入。本评价还注意到制定国别规划框架仍然需要开展更具体的两年度规划工作。另外，由于粮农组织新的战略思考进程需要与区域优先重点有更明确的联系和整合，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处将必须采用更积极的方法去确定、讨论和商定分区域一级的优先重点，并与“区域”优先重点框架内的优先重点保持一致。

413. 在资源筹集方面，该区域所有权力下放办事处的能力仍存在明显不足。资源筹集和管理战略引发了对这一问题的关注，尽管评估该战略的有效性还为时尚早。欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处在这一事宜上采取了初步措施，如果能得到各级的持续跟进，这些措施似乎是适宜的。本评价认为，计划在欧洲及中亚区域办事处增设的伙伴关系开发官员岗位应负责利用欧盟委员会和与驻欧盟及比利时联络处有密

切合作或位于该联络处的其他伙伴的资源。若在土耳其设立这一职位，则还应负责支持中亚分区域办事处资源筹集工作。另外，应确保其他计划及伙伴关系开发官员具备充分的资历水平，以确保有效履行职能。建议3涉及这些问题。

414. 在欧洲及中亚区域工作的粮农组织职工与本组织不同级别的人员融合和合作的程度都令人满意；该区域的职工认为自己属于“一个粮农组织”的一份子。一些部门的工作比其他部门完成得出色：值得一提的例子是植物生产及保护司平台。由于缺乏正式的系统，很多工作须由个人完成，本评价认为这样的方式效率不高。建议8针对这一问题。

415. 一些政策存在重大缺陷，对权力下放进程的效率和成效产生了直接影响。其中，非职工人力资源的招聘问题较大：非职工人力资源是粮农组织的重要资源，过去如此，今后也是如此，应当给予充分的合同条件。另外，完善合同条款将激励他们提高绩效，并有助于吸引和留住高水平的专业人士。建议5针对这一问题。

416. 粮农组织应关注的另一个领域是在缺乏健全的粮农组织驻国家代表处的情况下向国家代表处授权的问题。本评价认为，使用全球资源管理系统将成为推动该进程的重要因素。然而，还需要采取一些补充性行动，确保该系统能全面发挥潜能进行运作，并确保不会产生人为瓶颈，目前欧洲及中亚区域办事处/中东欧分区域办事处支持的国家已经出现了人为瓶颈，这些国家遵循本组织仍然流行的“偏好集中”和“事前控制”文化。确定的议题包括控制简单化、分配行政和业务支持费用和开放定额预付账户。上文提到的“授权”计划应作为向驻国家代表处授权的方法之一。该区域收集的证据可能对粮农组织其他分区域有所帮助，比如广泛使用受多重委任机制的太平洋区域和加勒比区域。建议6针对上述几个方面制定。

8. 欧洲及中亚区域家畜生产及卫生部门

417. 本节及接下来的第9节讨论和分析粮农组织在欧洲及中亚区域两个技术部门的执行情况，这两个部门——家畜生产及卫生部门和农业政策部门在受评期间获得的资源最多。评估工作由以下人员开展：两位部门专家、评价小组全职职工以及参加国家访问的人员，还广泛采访了总部和权力下放办事处的职工，并分析了相关文件。

8.1 区域和分区域背景及关键问题

418. 在欧洲及中亚区域的粮农组织成员国在畜牧业的发展和资源方面存在较大差异，这对本组织的作用产生很大影响。如《2010—2011年工作计划和预算》所认识到的，

粮农组织的规范作用是其对较发达国家最有用的贡献，而欠发达国家需要粮农组织的项目和技术援助。欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处在保持国家集团之间及其内部接口方面能够发挥作用：这与防治跨界动物病害的区域办法尤其相关。

419. 自20世纪90年代开始，在该区域东部地区的国家在政治和经济上出现了一些变化，对畜牧业产生了影响。在最显著的变化中，有两点需要提出：i) 畜牧业所有权形式从大型国有农场转变为私人所有，通常规模缩小很多；ii) 国有兽医服务获得的中央供资水平低于以前，难以提供全面的预防和治疗服务。

420. 经济转型国家的家畜生产水平在某些情况下有所降低。原因包括：新的养畜者可能缺少家畜养殖的知识；资源使用效率不高，如浓缩饲料使用不足和/或供应不足；天然牧场管理问题；缺乏遗传改良。畜牧业对生计和粮食安全，尤其是农村贫民至关重要。妇女通常参与畜牧生产，动物产品是儿童膳食的重要组成部分。同时，与家畜的近距离接触可能会使人们患上人畜共患病，如布鲁氏杆菌病、家畜或禽类引起的病毒性感冒和包虫病。其他疾病如口蹄疫或非洲猪瘟会由于直接影响或扑杀等控制战略而导致巨大经济损失。

421. 2006年，欧洲区域会议指出，粮农组织在动植物疾病方面开展的工作对保护消费者至关重要。会议上特别提到两种跨界动物疫病：口蹄疫和高致病性禽流感。下面插文21总结了对欧洲区域会议历届会议做出的关于这两种疾病的声明。

插文21. 欧洲区域会议报告中提及的粮农组织在口蹄疫和高致病性禽流感方面的工作

口蹄疫

2004年：强调欧洲口蹄疫防治委员会对欧洲国家而言是非常有价值的资源，

2010年：鼓励所有成员国加入欧洲口蹄疫防治委员会，

2010年：以欧洲口蹄疫防治委员会为例，强调在跨界动物疫病防治方面需要合作、透明和协调。

高致病性禽流感：

2006年：强调2004—05年在早期检测和预防高致病性禽流感方面开展的活动的的重要性；

2006年：欢迎建立跨界动物疫病应急中心和全球逐步防控跨界动物疫病框架。

资料来源：欧洲区域会议 2004 年、2006 年和 2010 年报告

422. 中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处涵盖的经济转型国家的部门需求包括：i) 使畜牧业现代化，提高生产率，ii) 进入国际市场，iii) 防治口蹄疫；iv) 保护消费者免受人畜共患病的伤害，以及v) 管理和保护动物遗传资源。较发达国家也同样易受口蹄疫的影响，人畜共患病对每个国家的消费者都会造成危害。在以畜牧业作为重要生计来源的社区遭受自然灾害后，需要获得与畜牧业相关的应急救济。因此，该区域家畜生产及卫生部门要解决的关键问题为：

- 口蹄疫预警、预防和控制以及兽医服务改革；
- 保护消费者免受人畜共患病的伤害；
- 不可持续的畜牧生产的增效和优化；
- 遗传资源保存和改善；
- 法律改革和建议，例如与兽医服务私有化、公私合作伙伴关系和生产者协会法律基础有关的法律改革和建议；
- 应对灾害以及保护和重建拥有牲畜的社区的生计。

8.2 粮农组织的举措：项目、计划和其他活动

8.2.1 家畜生产及卫生部门的项目组合

423. 欧洲及中亚区域家畜生产及卫生部门的实地计划组合包括51个项目，预算共计9 160万美元。这占评价所涉期间分配给该区域的总预算资源的33%。该部门是粮农组织在该区域唯一一个采取干预措施最多的领域。

424. 对家畜卫生干预措施的支持是家畜生产及卫生计划的主要组成部分，有7 800万美元预算和37个项目，涵盖了传染性疾病和兽医服务，如下面插文22所示。项目包括对高致病性禽流感、口蹄疫和非洲猪瘟的预警、预防和控制。

插文22. 该区域家畜卫生（跨界动物疫病、人畜共患病和兽医服务）项目

小计	高致病性 禽流感	布鲁氏 杆菌病	一种以上 跨界动物疫病	非洲 猪瘟	口蹄疫	牛瘟	包虫病	小反刍 动物疫病	兽医 服务
37	14	9	4	2	2	1	1	1	3

资料来源：实地计划管理信息系统，由本评价汇编

425. 大部分资金（68%）通过全球和区域间项目提供，反映出这些疾病的跨界性质。这一时期的资源分配模式由疾病防控所推动，批准的最大的项目资金为2006—2007年为高致病性禽流感提供的资金，其他峰值与其他跨界动物疫病的爆发有关。自2008年以来的总体趋势是供资不断减少。

426. 中亚分区域国家在家畜卫生干预措施方面收到的资金排名第二，获得了14%的家畜生产及卫生资源，中东欧分区域/欧洲及中亚区域国家紧随其后，获得不到3%的上述资源；区域项目获得的部门资源低于1%。在国家项目和一些区域举措方面，家畜卫生部门的运作职责由中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处承担，但牵头技术部门和牵头技术官员都正式由总部的部门和官员承担，尽管至少有一个项目或举措的牵头技术官员设于中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处。

427. 对家畜生产的支持费用略低于项目组合总预算的15%，有14个项目。这些项目集中于家畜生产/依靠畜牧的生计、动物遗传资源、建立屠宰厂（在亚美尼亚开展的两个项目，包括一个制定小组）和灾害应对。每个子类的项目数量如下面插文23所示。

插文23. 该区域家畜生产及其他畜牧项目

小计	畜牧与生计	动物遗传资源	屠宰厂	灾害应对	肉牛生产	禽肉
14	5	3	2	2	1	1

资料来源：实地计划管理信息系统，由本评价汇编

428. 约44%的家畜生产资金通过区域和分区域项目提供，约56%通过国家干预措施提供。除应急干预措施全部由总部提供之外，运作职责由中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处承担。与家畜卫生项目一样，牵头技术部门和牵头技术人员职责全部由总部承担。

429. 项目组合中的绝大部分项目由资源伙伴供资，在家畜卫生方面欧盟委员会是最重要的合作伙伴。粮农组织的自筹资金大部分用于中亚分区域国家的国家项目和区域项目，自2006年起该分区域获得的资金数量明显增加。上述增加的资金还有一部分是由粮农组织土耳其伙伴关系计划基金提供的，用于动物遗传资源和肉牛生产项目。

430. 考虑到上述干预措施的性质，以及欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处现有的人力资源和各人员的能力和技术，上述分配管理和技术职责的整体模式是合理的。

8.2.2 规范性产品

431. 粮农组织的信息以印刷出版物和电子形式通过网站和邮寄名单提供给各成员国的利益相关者。受访的高级利益相关者尤其赞扬了印刷出版物，有的还提供俄文译本，被认为具有很高的价值。家畜生产及卫生方面的规范性产品范围广泛，涵盖卫生和生产两个主题。审查的重要规范性产品包括：(i) 具体疾病的防治，如口蹄疫、非洲猪瘟和布鲁氏杆菌病，(ii) 区域、分区域和国家各级的动物遗传资源，(iii) 塔吉克斯坦的畜牧政策。一份新的关于动物营养的出版物于2012年在中亚区域发行。¹²⁶有人注意到利益相关者发现渔业方面的出版物同样非常有用。

432. 总部和该区域的权力下放办事处为以下出版物做出了贡献：欧洲及中亚区域办事处和中欧及东欧分区域办事处发行了三本非常有用的特定物种出版物，即《水牛的

¹²⁶ 粮农组织。2012年。塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦和阿塞拜疆动物营养研究和开发活动现状，由 Harinder P.S.Makkar 完成。家畜生产及卫生工作文件。第6号。罗马。

生产与研究》、《波兰和东欧肉鹅生产》和《巴尔干山羊的生产特征》，还发表了一篇关于塔吉克斯坦畜牧政策的论文。总部发行了8份涵盖跨界动物疫病问题的出版物，及两份关于动物遗传资源的区域和分区域报告。还发行了关于土耳其、摩尔多瓦、乌克兰和塔吉克斯坦的国别动物遗传资源现状报告，发行工作很可能由总部和权力下放办事处共同负责。总体而言，权力下放办事处的官员在发行该区域的出版物方面非常积极，这也许反映出总部对该区域的认识可能是有限的。

8.2.3 其他活动

433. 按照正常计划举行了43次有关畜牧项目活动和研讨会。粮农组织还开展了一些规范活动，国家一级的项目供资面向全国的受众。一半以上的活动与兽医服务/动物疫病（特别是高致病性禽流感、布鲁氏杆菌病和非洲猪瘟）相关，其余活动涵盖以下内容：育种/动物遗传资源、生产（主要是乳制品和牛肉的生产）、识别和记录以及其他（基于畜牧业的地理系统信息、牲畜和鱼饲料、技术合作计划基金研讨会），上述活动反映出计划内的资金比例。这些类别的活动数量如下面插文24所示。几乎所有活动的目标群体/参与者都是区域或政府官员；也包括专家和项目职工。

插文24. 该区域有关正常计划家畜生产及卫生项目的活动和研讨会

小计	跨界动物疫病	动物遗传资源	家畜生产	识别与记录	其他
43	23	6	7	4	3

资料来源：粮农组织职工，由本评价汇编

8.3 部门评估

相关性

434. 粮农组织的家畜生产及卫生计划的重点内容与欧洲区域会议报告所述优先重点保持一致，特别提到保护消费者免受动物疫病伤害和动物疫病防治问题。51个项目中有四分之一以上应对高致病性禽流感，37个项目涵盖跨界动物疫病和兽医服务。高致病性禽流感有引发人畜共患病的危险，除了应对该疾病的项目，上述37个项目中有10个（9个涉及布鲁氏杆菌病的项目和一个涉及包虫病的项目）与具体的人畜共患病有关。因此，本部门计划的主要组成部分与欧洲区域会议强调的动物疫病问题以及消费者保护工作一致。

435. 欧洲农业委员会在中欧及东欧分区域以及独联体通过可持续畜牧生产办法改善了农村生计。¹²⁷该委员会(i) 强调畜牧业的发展进程依靠区域办法，(ii) 注意到畜牧业

¹²⁷ 2010年欧洲农业委员会第三十六届会议。

作为相当一部分农村人口主要收入来源的作用，以及(iii) 建议该区域的各国政府采取综合办法改进家畜养殖，包括改进饲养和育种方法、提高家畜卫生条件以及获得土地、贷款、市场和市场信息等投入。粮农组织在家畜生产方面的工作一直不如家畜卫生方面积极，但在动物遗传资源保护和管理、肉牛生产和保护与畜牧有关的生计方面做出了重要贡献。

436. 受评期间，粮农组织以11项战略目标作为工作指导，其中第2条为“提高可持续畜牧生产”。¹²⁸基于此，2012年欧洲农业委员会为粮农组织在该区域的工作列出6个优先行动领域，这些工作与粮农组织“战略思考进程”提出的粮食和农业面临的全球挑战有关。¹²⁹区域优先重点之一是“控制动物、植物和食源性疾病”，欧洲农业委员会将其与以下全球挑战联系起来：“在城市化和农村结构变化的背景下，提高小农……等农村地区居民，尤其是女性居民的生计水平。”

437. 家畜生产及卫生计划重点针对动物疫病，其项目和规范活动围绕生产现代化和遗传资源管理而展开，与该区域确定的部门需求和优点重点是相关的。可能需要做出更大努力，特别是在畜牧生产方面，以确保未来的项目都得到落实，尤其要改善农村地区生计，并让女性受益。

438. 另外，为确保粮农组织在该区域的家畜生产及卫生部门计划与规范性产品的相关性得到维持和改善，总部的技术官员需与权力下放办事处和实地保持紧密联系，也需要获得权力下放办事处和实地的反馈，以开展案例研究并制定充足的提案和战略。该区域各国的实地技术职工（如首席技术顾问和欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的官员）之间的非正式网络也非常重要，并对粮农组织在该部门发挥卓越技术力量做出了贡献。总部和实地之间（以及实地内部）的技术联系需要维持，且应继续加强，例如总部与区域/实地的技术职工每年进行会面。

439. 亚美尼亚的一个有关布鲁氏杆菌病的项目¹³⁰为“同一个健康”方针提供了一个好例子。该项目使卫生部和农业部在战略规划层面联合到一起，并在实地层面同时纳入兽医和人类健康工作者的能力建设问题。

¹²⁸ 2010—2019年战略框架。

¹²⁹ 2012年欧洲农业委员会第三十七届会议议题3。

¹³⁰ 见附件10。

效率

440. 在家畜生产及卫生组合方面，不同举措的效率差别很大。在一些举措中，干预措施得到了很好的管理，且实施迅速。例如，对非洲猪瘟应对非常有效。非洲猪瘟在评价所设时期内首次在该区域爆发。粮农组织动物卫生危机管理中心及时派出了工作组，粮农组织随后也及时制定了技术合作计划和规范性产品，满足了应对危机的需求¹³¹，在亚美尼亚尤其如此。欧洲区域办事处的项目管理工作展示了极高的成本效益和完备的技术，如亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、塔吉克斯坦的布鲁氏杆菌病控制，和摩尔多瓦和乌克兰的动物识别和可追踪性项目等。

441. 据反映，技术合作计划程序繁琐且缓慢。据报乌克兰曾亟需防备非洲猪瘟威胁，但粮农组织很难迅速解决这一威胁：乌克兰此前已请求粮农组织制定一个紧急技术合作计划项目，但按照技术合作计划程序，必须等到疾病爆发后才能制定这样的项目，而若要等疾病爆发才做出防备就为时过晚了。

442. 将中亚分区域办事处设在安卡拉并不合理：在土耳其，伊斯坦布尔更适合举办讨论会，因为其与中亚的交通更加便捷。据报道，总部职工都随身携带现金前往伊斯坦布尔参加研讨会。此外，对作用和责任认识不够明确也导致总部和中亚分区域办事处之间在国际动物卫生研讨会的组织问题上产生了误解。

443. 塔吉克斯坦和阿塞拜疆曾需要粮农组织提供技术援助，以支持针对布鲁氏杆菌病控制的法律改革，例如费用回收，补偿和动物识别。但据报，总部未及时提供适当的援助，这延缓了这两国法律改革的实施。派出的首位专家并不能胜任其工作，需要更换人员。第二任法律专家的工作非常出色，但此时已浪费了很多时间。粮农组织对塔吉克斯坦畜牧部门法律改革建议最终被接受，但是由于总部在确定和派出合格专家方面的延误，法规的早期草案已经提交议会等待批准，而为了将最后建议纳入其中，则需要对草案进行修正。

444. 在评价进行期间，粮农组织仍在向持续进行的屠宰场项目提供技术支持，但工作效率并不理想。¹³²若干因素导致实施工作出现延误，包括：(i) 与主管部门重新协商项目范围（如屠宰设施数目），(ii) 重要人事更替（国家法律顾问和项目协调员）以及(iii) 与私营部门伙伴起草和商定合同条款。尽管项目时间延长了18个月，但在撰写这份报道时，本应该在粮农组织采购设备和开展培训计划之前进行的公共私营部门伙伴

¹³¹ 粮农组织《动物生产及卫生手册》，非洲猪瘟应急计划的制定。

¹³² 见附件 10。

关系合同签署也出现了进一步的延误。实施的效率低下意味着私营伙伴可能会错失开展必要的建造作业的时机，而到了2012年底到2013年的冬季期间，建造作业便再也难以开展，这会进一步推迟获得预期产出的实现。

445. 对于大部分的家畜生产及卫生组合项目，即51个项目中的45个，牵头技术官员都在总部。牵头技术官员不驻总部的6个项目开展得有声有色，反映了(i) 近来下放项目管理的趋势；(ii) 在欧洲区域办事处迁至布达佩斯和技术合作计划的权力下放之前，许多牵头技术官员驻总部的家畜生产及卫生项目就已获批。土耳其和中亚的一些家畜生产及卫生项目在中亚分区域办事处官员被任命之前就已开始实行。目前还不能对下放项目管理的过程下肯定的结论，但有人担心当项目交由地方管理时，无法充分保证与粮农组织全球政策和战略保持一致。粮农组织总部的动物遗传资源科向与遗传资源管理相关的国家和区域项目提供技术支持。目前中亚分区域肉牛生产项目包括通过由土耳其一家非政府组织提供的技术转让改善当地品种：目前还无法确定选择引进的遗传材料是否符合粮农组织的动物遗传资源和保存政策。¹³³

446. 这个例子也许突出说明了下放项目管理的一个潜在的问题。首先，总部技术司的专家不能再进行技术监督，其次，分配到一个区域或分区域的技术项目多种多样，而粮农组织家畜生产及卫生工作所涵盖的技术领域十分广泛，单个技术官员不可能掌握所有这些领域的专业技术。似乎需要一个专家团队而不是一个专家来提供高质量的技术咨询服务。

447. 权力下放并一定能提高交付的效率。例如，中亚分区域办事处对采购的延迟批准明显导致了塔吉克斯坦推迟购买实验室和计算机设备。¹³⁴

有效性

448. 家畜生产及卫生组合项目中的项目通常对解决关键问题和实现其目标很有效。已取得了一些显著的成功。为防治塔吉克斯坦布鲁氏杆菌病开发的战略对阿塞拜疆、亚美尼亚和吉尔吉斯斯坦的防治计划产生了影响，另外，如世界银行的其他机构在该区域也遵循此战略。于2009年在罗马举行的布鲁氏杆菌病技术会议的会议记录具有参考价值。¹³⁵欧洲控制口蹄疫委员会就该区域口蹄疫防治战略提供了高质量的指导意见，该委员会的总体职责是减少口蹄疫从西欧亚大陆（土耳其共和国及其以东国家）等传染病区侵入欧洲的风险。

¹³³ 《动物遗传资源全球行动计划》和《因特拉肯宣言》（粮农组织，2007）。

¹³⁴ TCP/TAJ/3302，改善绵羊和山羊健康状况的援助—呼吸系统疾病综合症诊断和防治。

¹³⁵ 欧亚大陆及近东的马尔他布鲁氏杆菌，粮农组织家畜生产及卫生会议记录。第10号。2010，罗马

449. 对非洲猪瘟威胁的应对措施十分有效,且主要集中在以下方面：流行病学研究、应对和实验室诊断的能力建设；包括消毒剂和实验室供应物品在内的设备；对野猪和钝缘蜚虫生态的研究；提高认识活动。据报道，在亚美尼亚当地的800位兽医中已有600名接受了培训，并且已制定出了一项国家性的非洲猪瘟防治政策。

450. 除在国家应急准备计划上予以协助外，高致病性禽流感计划还加强了兽医实验室的诊断能力，使多个国家的家畜卫生服务长久受益。粮农组织的高致病性禽流感计划有效地与其他机构的国家一级计划保持了协调。

451. 家畜生产及卫生实地计划帮助各国主管部门，尤其是经济转型国家的主管部门实行了促进家畜卫生服务成本回收的法律框架。兽医实地工作组借鉴粮农组织先前在阿富汗的经验开发出一种方法，此方法已成为应用于塔吉克斯坦的私有化的典范，并且适用于中亚的其他国家。

452. 动物识别和登记项目已在乌克兰和摩尔多瓦得到有效实施。乌克兰项目降低了农民进行动物识别的成本，且一个摩尔多瓦的项目受到了某外部组织的积极评价。¹³⁶

453. 举行了43次家畜生产及卫生项目活动和研讨会，推动了对政府职工和区域专家的能力建设。另外，粮农组织在世界动物卫生组织（动物卫生组织）和欧盟委员会健康与消费者保护总司的支持下推动了各国在一次首席兽医官会议上的合作。¹³⁷

454. 粮农组织牵头制定了区域及国家两级的保护和改善动物遗传资源计划，总部承担了大部分工作。在这方面，本评价**强调**，需确保国家协调员等负责改善动物遗传资源的粮农组织非职员人力资源都充分知情、训练有素，以确保任何旨在改善动物遗传资源的措施都符合动物遗传资源全球行动计划。评价小组获悉欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的成员训练有素、充分知情。

455. 规范性产品有效地提供了参考：印刷本尤其得到了政府决策者的利用。在其中的一次活动后发布的会议录为防控布鲁菌病提供了有用的参考。高致病性禽流感准则是能力建设的有效资源。然而，要是将规范性产品译成俄文，它们就会得到东欧和中亚成员国更广泛的运用。

456. 在整个业务组合中，无任何证据表明粮农组织把工作重点放在减贫上。即使农村贫困人口受到了帮扶，这似乎是一种巧合而非故意为之。对大部分项目而言，没有

¹³⁶ 欧盟食品和兽医办公室，都柏林。

¹³⁷ 2011年2月3-4日，欧洲、布达佩斯、匈牙利三地的逐步防控跨界动物疫病全球框架机制，第一届“欧盟东南部兽医论坛”。

证据显示在设计或执行项目时考虑到妇女的角色或需求，也没有证据显示大多数项目能有效满足妇女或农村贫困人口的特定需求。

457. 项目设计与执行需对现有的新兴私营部门进行补充。在亚美尼亚，一个私营部门供应商表达了这样的担忧：政府提供的肉牛人工受精服务补贴会危及新兴私营部门。人工受精是亚美尼亚森林合作伙伴机制的一部分：本评价建议应注意防止因恢复拟议的政府基金而产生不正当竞争。

影响与可持续性

458. 家畜生产及卫生项目已经对成员国制定动物疫病控制政策产生了显著影响，并加强了相关基础设施（兽医服务、实验室和流行病学机构），以便在未来将这些政策落到实处。在一些国家，这种影响因变革而打了折扣，例如政治结构的稳定性以及/或政府为公共产品活动提供充足资金的能力等。在一些国家，中央计划经济的改革削弱了由国家资助的机构，体制的可持续性需要很长时间才能实现，并且必须与各机构及其财政的新管理方式的制定协调一致。

459. 带来积极影响的范例包括：i) 建立能够收回成本的兽医实地工作站（塔吉克斯坦），ii) 为布氏杆菌病赔偿方案、服务提供私有化和边境控制的立法改革提供技术援助（塔吉克斯坦），iii) 引进新技术、新方法，例如能够用于诊断其他疾病的聚合酶链式反应，以加强高致病性禽流感的实验室诊断能力（亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦、土耳其和其他国家）。当有专家建议不需要为支持疾病诊断提供进一步投入时，外部确认粮农组织的实验室活动对塔吉克斯坦的实验室能力发展产生了影响。¹³⁸

460. 尽管有诸多长期影响的例子，但是项目退出战略规划仍然是一个薄弱的环节。优先强调的是当前项目的交付以及为新项目寻求资金，但是没有强调在没有持续外部投入的情况下实现项目交付后的可持续结果。粮农组织本可以在项目投入终止时（例如在亚美尼亚的项目），对口蹄疫疫苗接种工作的持续性给予更多的关注。缺乏与捐助者联络的驻国家代表处可能阻碍了为技术合作计划的后续工作获取资金，例如非洲猪瘟项目。

粮农组织的比较优势

461. 粮农组织在越境动物疫病控制方面具备明确的比较优势。这种比较优势来源于一支由技术专家组成的高素质核心团队、粮农组织与各国政府的联系，以及成员国主

¹³⁸ 农业发展研究国际合作中心专家所指的是山羊传染性胸膜肺炎诊断。

管机构对粮农组织的信任。粮农组织在制定疾病控制政策和区域及国家动物遗传资源战略上发挥着公认的牵头作用。

462. 粮农组织帮助各成员国兽医主管部门之间建立了联系，以促进为共享疾病信息而进行正式和非正式的交流，提高透明度，提供风险预警和应对协调。粮农组织能够运用其区域经验，即将一个国家的成功案例加以调整后应用到另一个国家，例如建立兽医实地工作站或控制布氏杆菌病。粮农组织还帮助成员国对不了解的疾病进行监测，这些疾病包括小反刍兽瘟和山羊传染性胸膜肺炎等。

463. 粮农组织与欧洲口蹄疫防治委员会共同主持了一个委员会，该委员会被欧洲区域会议认为是各成员国的一个宝贵资源，有助于促进成员国之间的协调、合作和透明度。粮农组织的规范性产品已经被各国政府用于界定动物疫病控制政策，显示了这些产品的价值和获得的尊重。

粮农组织核心职能对该部门的贡献

464. 本节对照《粮农组织2010—2019年战略框架》所述的全组织核心职能，分析了粮农组织在欧洲及中亚家畜生产及卫生部门的绩效。

465. 前两个核心职能，即监测和评估中长期趋势及前景和收集和提供信息、知识及统计资料，是粮农组织总部的核心活动，包括如由农业及经济发展分析司与贸易及市场司协调的有关畜牧等部门的长期预测/产出，或是由统计司管理的农业统计工作全球战略下改进畜牧数据的统计资料。区域职工不执行这些活动，但为用于分析的数据收集做出了贡献，并在该区域的规划和分析工作中使用了最终产品。

466. 在动物卫生领域，核心职能制定国际文书、规范和标准是世界动物卫生组织（国际兽疫局）的工作范畴。但是，粮农组织在《动物遗传资源全球行动计划》发挥着重要作用，根据行动计划，编制了国家、分区域和区域报告。

467. 核心职能(d)、(e)和(f)已应用到尤其是涉及跨界动物疫病的方面，反映出粮农组织关于家畜生产及卫生部门的工作中的很大部分是在与跨界动物疫病有关的地区发挥着作用。核心职能(g)跨学科性和创新在家畜生产及卫生部门领域的应用收集到的证据比较有限。但是，关于在核心职能(h)伙伴关系和联盟方面的应用有大量的证据。

468. 下面的插文25反映了与每项核心职能有关的具体成果。

插图25. 在家畜生产及卫生部门领域粮农组织核心职能的绩效

序号	核心职能	贡献
a	监测和评估中长期趋势和前景	<ul style="list-style-type: none"> 粮农组织关于粮食和农业的长期项目中的畜牧业部分，包括在欧洲及中亚
b	收集和提供信息、知识和统计资料	<ul style="list-style-type: none"> 使用改善农业和农村统计工作的全球战略中关于欧洲及中亚区域牲畜头数、畜牧生产、农民和性别的数据来评估发展趋势和成就
c	制定国际文书、规范和标准	<ul style="list-style-type: none"> 《动物遗传资源全球行动计划》和相关区域文件 粮农组织和世界卫生组织将会在吉尔吉斯斯坦提供食品法典的培训
d	政策和战略方案和建议	<ul style="list-style-type: none"> 地区防治的口蹄疫“路线图” 口蹄疫在格鲁吉亚、亚美尼亚和阿塞拜疆的规划和防备 吉尔吉斯斯坦小反刍动物疫病疫苗接种咨询 非洲猪瘟疾病防治战略制定 塔吉克斯坦的畜牧战略
e	提供技术支持，促进技术转让和能力建设	<ul style="list-style-type: none"> 非洲猪瘟应急规划¹³⁹ 能力开发，如 <ul style="list-style-type: none"> 诊断实验室（针对高致病禽流感、口蹄疫）， 布鲁氏杆菌病防治 模拟活动（高致病禽流感）
f	宣传和交流	<ul style="list-style-type: none"> 布鲁氏杆菌病防治，塔吉克斯坦：电视节目和支付意愿调查 摩尔多瓦：辅助国际兽疫局“无免疫无口蹄疫”声明编写的准备工作
g	跨学科性和创新	<ul style="list-style-type: none"> 牛繁殖改良项目：植保官员讨论和说明饲料地种子的购买。
h	伙伴关系和联盟	<ul style="list-style-type: none"> 欧洲控制口蹄疫委员会与欧盟委员会健康和消费者保护总署和国际兽疫局合作 欧洲控制口蹄疫委员会是土耳其农业部的密切合作伙伴（根据某粮农组织驻国家代表） 土耳其国家实验室是欧盟控制口蹄疫委员会的区域实验室，以协助周边国家 与欧洲动物生产协会（设在罗马的非政府组织）合作，研讨会文集已出版¹⁴⁰ 与动物遗传资源欧洲区域联络点合作 吉尔吉斯斯坦粮农组织和世界银行就各自重点关注的疾病达成协议，即粮农组织重点在跨界动物疫病，世界银行重点在人畜共患病 吉尔吉斯斯坦：世界银行、亚洲开发银行和欧盟之间就农业发展政策的畜牧发展部分达成合作。 与非政府组织开展公众认识运动，例如，在亚美尼亚（消费者权益组织），和在塔吉克斯坦（丹麦非政府组织—Mission East）

资料来源：本评价

¹³⁹ 粮农组织 2009 年。非洲猪瘟应急计划的编制工作。由 M.L. Penrith, V. Guberti, K. Depner 和 J. Lubroth 编辑。《粮农组织动物生产及卫生手册》第八号：罗马。

¹⁴⁰ 2010 年在巴塞罗那召开的会议，有 1,500 与会者参加；去年在挪威召开的会议，700 人参加。出版文集都是联合编写，如中欧及东欧的牛种部门：转型期的发展和机遇。“非洲家畜锥虫防治计划”科技系列文集第 10 号。

8.4 结论

469. 家畜生产及卫生部门的计划基本满足了该区域成员国的需求和优先重点。高质量的技术咨询在确定区域和国家动物疫病战略上发挥了重要作用，欧洲区域会议视其为一个优先重点。该计划毫无疑问与需求紧密相关，但其执行效率并不稳定。

470. 今后粮农组织必须继续在制定战略和协调该区域各成员国之间的疾病防治工作上发挥牵头作用。与欧洲口蹄疫防治委员会合作特别能够在这项工作上取得成效，欧洲区域会议对其取得的成功也尤为赞赏。粮农组织应该继续通过应用全球战略来支持适当的动物遗传资源改良和保护。尽管前苏联集团国家在农作体系和土地所有制上有了变化和进步，粮农组织还是应该通过妥善设计旨在促进畜牧生产的干预措施，以更加注重减贫和资源的有效利用。

471. 为确保粮农组织的全组织战略在该区域得到应用，有必要继续加强实地与总部之间的联系，比如需要制定和实施全球/区域战略，以应对具体的跨界动物疫病，还需要对动物遗传资源加以管理。加强实地专家之间的联系仍然十分重要。家畜生产及卫生部门的实地和总部职工应该每年在罗马召开一次会议：这将为建立和加强工作关系提供机会。也可以通过合并现在每年举办的一些技术会议/研讨会来提高效率。如果提前规划，那么所有人员都能安排好时间，当实地职工到总部，就能与他们希望见到的任何人会面。

472. 总部需要有强大的家畜卫生技术支持，因为越境疾病防治同时需要区域和全球视角。畜牧生产领域同样需要技术支持，以确保更好地使用资源（牧场、水、谷类副产品）和基因改良，有助于改善总体畜牧生产和减贫。因此，该区域需要广泛的技能组合，这不是区域或分区域单单一个官员所能提供的，只有专家团队才能提供各种高质量的技术服务，并维持粮农组织在成员国中的信任和地位。**对欧洲及中亚区域来说，此类专家团队的更具成本效益的工作地点是在粮农总部。**

9. 欧洲及中亚区域的农业政策部门

473. 本节分析了粮农组织在欧洲及中亚区域农业政策部门的工作。本评价包括“农业政策”类别下的所有项目和举措，这些项目和举措主要侧重于在农业政策和信息系统、粮食安全和营养、农业和农村发展、农业营销以及贸易；统计数据及各成员国之间的

政策对话和交流。这些主题属于粮农组织约13个司的任务规定。¹⁴¹侧重于社区一级的项目不包含在该部门之内。

9.1 区域和分区域的情况和关键问题

474. 就历史、体制设置、气候和农业环境条件而言，欧洲及中亚区域的国家具有显著的多样性。上述所有要素紧密联系，并导致这些国家各自的农业系统、相关政策和援助需求存在显著差异。

475. 21世纪初，虽然很多国家的政策制定能力仍然薄弱，但该区域的宏观经济条件和制度条件开始改善。这十年期间，很多国家仍然面临的一个主要问题是缺乏具有明确目标和前瞻性的农业政策战略。过去该区域的主要动力是加入欧盟，现在仍是如此。争取加入欧洲联盟的候选国和潜在候选国开始以《欧洲共同农业政策》为首要依据，巩固各自的农业政策战略。没有加入欧盟计划的国家则继续实行短期战略。2007年以来，全球食品价格、金融危机和短期政策措施也受到危机本身的推动。例如，在农业部门，对采取公共干预措施的要求日益增加，尤其是关注保护主义和自给自足的措施。然而，不同国家所实施的措施各不相同。¹⁴²

476. 欧洲复兴开发银行制定了一套指标，用于估计经济体制转型以来在改革方面取得的进展。该套指标的区间范围是1至4+，“1”表示很少或完全没有改变僵硬的中央计划经济，“4+”表示达到工业化市场经济的标准。评分基于对两方面所遇挑战规模的评估，即市场结构以及支撑市场的制度和政策。2012年的分析结果与2007年的类似：这表明，与前几年相比，经济危机造使改革显著减缓。¹⁴³

477. 该区域的人口分布也非常多样化：农村人口占总人口的比例各不相同，例如马耳他和白俄罗斯的比例较低，分别为5%和25%，而吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦的比例则高达60%以上，塔吉克斯坦甚至达到73%。粮农组织在欧洲及中亚区域24个国家中的15个国家以及科索沃地区执行活动，这些地区的农村人口占总人口40%以上。

478. 各国农业就业人口比例也大不相同：保加利亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、塞浦路斯、马耳他和斯洛文尼亚等低于5%，而阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、吉尔吉

¹⁴¹ 评价所涉期间，粮农组织各司的名称和机构地址有更改，使准确追踪各司变得较为复杂。因此单位的数目为近似值。

¹⁴² Swinnen J. F. M., Van Herck., 2010年，第二十七届粮农组织欧洲区域会议部长级圆桌会议工作文件，2010年5月，亚美尼亚埃里温，第1至39页。

¹⁴³ 欧洲复兴开发银行，2012年。2012年，在一共261项数据中，上升一级的有17例，下降一级的有9例。2011年，上升一级的有16例，下降一级的有4例。

斯斯坦、塔吉克斯坦、土耳其、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦等高达20%以上。然而，不同组织对农业就业人口比例的估算会有所差异。在某些情况下，粮农组织的估算量低于其他组织的估算量。关于波斯尼亚和黑塞哥维那的农业就业人口比例估算尤为明显，粮农组织的数据显示为2.2%，而欧盟等其他组织的资料来源则显示为19.6%。¹⁴⁴

479. 同样的，2011年该区域各国的人均国内生产总值也千差万别。据显示，部分国家的人均国内生产总值低于2,000美元，包括：吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦。许多国家的人均国内生产总值则在2,001至5,000美元之间，包括：阿尔巴尼亚、亚美尼亚、格鲁吉亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、科索沃、马其顿和土库曼斯坦。第三类国家的人均国内生产总值在5,001美元到10,000美元之间，包括阿塞拜疆、白俄罗斯、保加利亚、黑山、罗马尼亚和塞尔维亚。其余国家的人均国内生产总值则超过10,000美元，包括克罗地亚、塞浦路斯、哈萨克斯坦、马耳他、俄罗斯联邦、斯洛文尼亚和土耳其。

480. 在阿尔巴尼亚、亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦，农业产值占国内生产总值的比例超过20%，而在其他一些国家，该比例超过10%，这些国家包括：波斯尼亚和黑塞哥维那、科索沃、马其顿、摩尔多瓦、黑山、塞尔维亚、土耳其和土库曼斯坦。

481. 塔吉克斯坦营养不良人口比例较高，占总人口的31.7%，而格鲁吉亚的比例则为24.7%。过去的五年，吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦等国家在减少营养不良人口方面取得了显著进展，这些国家在2011年的营养不良人口比例略高于6%。该区域还有一些国家也存在营养不良问题，包括阿塞拜疆、哈萨克斯坦和土库曼斯坦。

482. 该区域的大部分国家都属于人类发展指数高的国家。克罗地亚、马耳他和斯洛文尼亚属于人类发展指数非常高的国家。吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦则属于人类发展指数中等的国家。

483. 2011年世界银行对该区域各国进行如下分类：

- 低收入国家：吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦；
- 中等偏低收入国家：阿尔巴尼亚、亚美尼亚、格鲁吉亚、科索沃、摩尔多瓦、乌克兰和乌兹别克斯坦；
- 中等偏高收入国家：阿塞拜疆、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、哈萨克斯坦、马其顿、黑山、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚、土耳其和土库曼斯坦；

¹⁴⁴ 欧盟委员会，波斯尼亚和黑塞哥维那 2012 年进度报告，布鲁塞尔，2012 年 10 月 10 日。

- 高收入国家：克罗地亚、塞浦路斯、马耳他和斯洛文尼亚

484. 本评价比较了欧洲及中亚区域办事处在第二十八届粮农组织欧洲区域会议¹⁴⁵上所使用的分类法、人类发展指数分类法以及世界银行采用的收入水平分类法。总体说来，这三种分类法有许多一致的地方。粮农组织将吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦定义为“**A类重点国家**”，这些国家属于人类发展指数中等的组别，是该区域指数最低的国家，同时也属于低收入或中等偏低收入国家。主要的不一致部分如下：根据粮农组织，摩尔多瓦共和国属于“**B类重点国家**”，但它属于中等偏低收入国家；阿尔巴尼亚和科索沃属于“**C类重点国家**”以及人类发展指数高的国家，但世界银行将其归类为中等偏低收入国家。下文插文26按照这三种分类方法对各个国家进行了分列。

插文26. 欧洲及中亚区域办事处的A、B、C类重点国家；人类发展指数，世界银行划分的收入水平

国家/组别	粮农组织划分的重点国家组别	人类发展指数	世界银行划分的收入水平
吉尔吉斯斯坦	A类重点国家	中	低
塔吉克斯坦	A类重点国家	中	低
乌兹别克斯坦	A类重点国家	中	中等偏下
格鲁吉亚	B类重点国家	高	中等偏下
摩尔多瓦共和国	B类重点国家	中	中等偏下
乌克兰	B类重点国家	高	中等偏下
亚美尼亚	B类重点国家	高	中等偏下
阿尔巴尼亚	C类重点国家	高	中等偏下
波斯尼亚和黑塞哥维那	C类重点国家	高	中等偏上
科索沃	C类重点国家	高	中等偏下
前南斯拉夫马其顿共和国	C类重点国家	高	中等偏上
黑山	C类重点国家	高	中等偏上
阿塞拜疆	战略和资源伙伴	高	中等偏上
哈萨克斯坦	战略和资源伙伴	高	中等偏上
俄罗斯联邦	战略和资源伙伴	高	中等偏上
土耳其	战略和资源伙伴	高	中等偏上
白俄罗斯	正在谈判中	高	中等偏上
塞尔维亚	2012年正在进行活动中	高	中等偏上
土库曼斯坦	正在谈判中	中	中等偏上

资料来源：粮农组织、世界银行以及人类发展指数数据库

¹⁴⁵ ERC/12/3。

485. 粮农组织欧洲区域会议第二十八届会议确认，主要的全球挑战与该区域的目前状况吻合，也与该区域的发展趋势和面临的挑战一致。会议支持该区域工作的六项优先重点，并要求在审查粮农组织战略框架和编制2014—2017年中期计划时考虑到这些优先重点。其中有三项优先重点与“农业政策”有关，即a) 加强粮食安全和营养；b) 向政府提供关于支持小型农场可持续集约化的政策咨询；c) 为成员国参与区域和全球贸易以及加入标准制定机构和区域经济合作组织提供政策和制度支持。与欧洲及中亚区域办事处所覆盖的国家的农业政策领域相关的关键问题包括：i) 数据收集和分析（包括农业普查）ii) 粮食安全；iii) 生产力提高；iv) 政策咨询；v) 土地改革；vi) 对小农农业的支持；以及vii) 农业企业和与贸易相关的能力。

9.2 粮农组织的举措：项目、计划和其他活动

9.2.1 农业政策部门的项目组合

486. 该项目组合包含75个项目，总预算近4,700万美元，占评价所涉期间这一区域总预算资源的17%。三个主要部门的分配情况如下：

- 农业政策以及信息和统计系统方面：共35个项目，总预算为2,900万美元，主要侧重于粮食安全信息系统和农业普查；
- 农业和农村发展方面：共13个项目，总预算为1,400万美元，主要侧重于土地所有制和农业及农村发展的战略和政策；
- 农业营销和贸易方面：共12个项目，总预算为370万美元，主要侧重于提高农产品营销的能力建设和战略发展。

487. 该部门的主要捐赠者为欧盟委员会，捐赠资金占可用资源总额的78%。关于分区域间分配和供资资源的详细信息如下所示：

- 捐助者资助的全球和区域间项目吸收的资源最多，占该部门总预算的38%。
- 中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处获得该部门总预算资源的29%，资源伙伴和粮农组织对总资源的贡献比例几乎相同。
- 中亚分区域办事处国家获得可用资源总额的26%，其中大部分（21%）由捐赠者提供，小部分（5%）由粮农组织贡献。
- 区域项目获得的比例最小，仅占总资源的6%，其中大部分来自捐赠者。

488. 在实地计划的管理方面，对要求授权的服从情况似乎喜忧参半。下列数据显示了所有国家和区域项目的财力资源的百分比：

- 自2007年后期以来，针对政策部门所有国家和区域项目的执行责任已完全移交给中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处；
- 在整个评估期，牵头技术部门的责任大多由总部各单位承担：在中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处国家，位于总部的牵头技术部门掌握了75%的国家和区域项目预算；在中亚分区域办事处国家，该比例高达96%；
- 总部的牵头技术官员负责中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处国家的国家和区域项目财力资源的54%以及中亚分区域办事处国家的国家和区域项目财力资源的83%；中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处的牵头技术官员也负责了中亚分区域办事处国家的国家和区域项目的财力资源的15%；
- 牵头技术部门和牵头技术官员责任已经移交给欧洲及中亚区域办事处或中亚分区域办事处的项目的重点在于：土地所有制和乡村发展策略、改善销售和贸易策略以及成员国在粮农组织领导机构会议和其他会议中的参与。

489. 总之，粮农组织似乎明智地将其资源集中在仍然需要支持的国家，以及没有可替代资源伙伴的国家。此外，提供给区域项目的有限资源并没有完全反映现实情况：一些最大的全球项目和区域间项目只能在有限几个国家推行，它们跨越了粮农组织分区域界限或是与全球项目相关，因此被视为全球性项目。欧盟委员会资助的粮食安全信息系统举措便属于这种情况，其资助总金额为1,700万美元。

490. 在技术事务方面给欧洲及中亚区域办事处/中欧及东欧分区域办事处和中亚分区域办事处的授权最低，这似乎与该部门的两个办事处有限的人力资源直接相关：欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处有两位高级政策官员，他们负责处理整个区域的事宜。自2012年5月份以来，中欧及东欧分区域办事处的高级政策官员开始就职于中亚分区域办事处，在这里他将自己的本职工作与协助分区域协调员的工作联系起来，因而承担了很多其他工作。区域中政策官员的总数未变。在欧洲及中亚区域办事处，除了承担大部分其他任务和职责之外，助理总干事/区域代表和两个实地计划官员也会承担一些政策工作。在其他分部门，如农产品营销和贸易部门及土地所有制和农村发展部门，自2007年起牵头技术官员的责任开始由六位技术官员承担。

491. 评价认为，鉴于欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处在2012年6月前的综合技能和人员配备情况，未来欲向本部门任何办事处分配更多牵头技术单位责任和牵头技术官员责任的计划可能很难实现。同时，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的大多数技术官员证实，双方的技术部门之间已开展了良好的交流和接口。随着本区域各国在农业政策领域逐渐表现出不同的需求，这种交流和接口将变得越来越重

要。因此，酌情进一步加强内部交流与合作似乎是改善粮农组织向本区域各成员国所提供服务的最佳途径。

9.2.2 规范性产品

492. 评价确定了农业政策部门内与本区域相关的112种规范性产品。评价审查了其中的一份目的样本：农业企业使用的四种产品，关于物价的三种产品，关于粮食安全的两种产品，关于政策的八种产品，以及关于网络的两种产品。总的来说，粮农组织的规范性产品已得到了地方学术机构、研究中心和相关部的广泛应用。例如，关于价格波动的信息及其对地方粮食生产的影响的预测资料都有众多读者。总的来说，受访者已了解如何在粮农组织网站上获取及查找信息，并把此网站作为信息的来源。特定部门的专家已了解获取材料的方法或已获取材料，他们认为这些材料很有用。

493. 注重价格和粮食安全的规范性产品特别具有相关性，它们还考虑到了当前全球的经济危机。摩尔多瓦的“粮食安全与农业聚焦”便是如此，多位受访者表示该信息有用。

494. 在评价所涉期间，产生了15种关注农业企业的规范性产品。11种由总部发布，4种由下放办事处发布。评估产品包括农业企业手册系列，该手册旨在向农业企业银行家和潜在的地方投资者提供特定部门的知识（即关于禽肉和鸡蛋、面粉、食品零售的知识）。这些产品的技术质量良好，且能够满足特定的信息需求。

495. 注重政策的规范性产品包括，关于粮食安全、边缘地区农业的作用、农民创业组织、农村贫困、生产力发展以及经济危机影响的报告。在8种受评估产品中，3种由总部发布，5种由下放办事处发布：所有产品的技术质量均为良好，大多数产品处理的问题均与本区域具有高度相关性。

496. 在受评期间，许多网络得到了发展和保持。欧洲可持续农村环境与能源网是一个虚拟网络，旨在通过改善信息使用、通信及相关技术在农业部门的应用，来加强农业可持续发展和粮食安全。它为交流与农业研究相关的观点、经验、良好农作方法和资源提供了机会，同时保证这些新知识能够及时得到分享并在区域内以及世界范围内进行使用。该网络涉及的农作物范围十分广泛，包括棉花、杏、坚果、橄榄、水稻、向日葵及其他作物。该网络提供的信息都与农业相关并时常更新。农业网是一个针对中东欧国家的网络，旨在通过收集和提供有关农业机构和其他与农业相关的重要主题的信息，来帮助使用者找到中东欧国家的相关信息和联系人。该网络提供的信息具有相关性，并且通常都会更新。

497. 在农业政策领域接受评价分析的19种产品中，仅有3种有俄文版本。最近被翻译成俄语的产品数量有所增加，但是粮农组织若想在本地地区联络更广范围的潜在使用者网络，就必须采取进一步措施把更多的发布信息翻译成俄文。

9.2.3 其他活动

498. 在受评期间，本区域在农业政策领域举行了33次由正常项目或计划来资助的活动和研讨会。粮农组织还在国家一级举行了一些有项目资金的的规范性活动，其目标群体是国家一级的对象。这些活动涉及的主题多种多样，包括粮食安全、粮食价格、贸易和商品市场、农业企业和作物评估。

499. 目标群体/参与者因活动规模和范围的不同而有所差异。一些活动是面向国家一级的各种利益相关者，而其他活动则具有国际视角，主要面向政府官员，其中有一小部分参与者是研究所、私营部门和无政府组织的代表。

9.3 部门评估

相关性

500. 粮农组织的欧洲及中亚成员国十分重视农业政策领域：正如前文所述，第二十八届欧洲区域会议确定的本区域六项工作优先重点中有三项与欧洲及中亚区域相关。

501. 粮农组织在本区域的农业政策工作中明确处理了欧洲区域会议确认的优先重点：自2009年后期至2010年，本区域权力下放办事处组织的13%的活动，以及26%的非紧急实地项目资源都将关注农业政策领域的各个主题。

502. 粮农组织的支持得到所有国家的赞赏，原因是，其提供的支持具有较高的技术含量并且粮农组织的专家都持中立态度。这也正是一些国家（如阿尔巴尼亚）请求粮农组织在其与全体欧盟成员国谈判过程中充当中立角色的原因。但是，此次评价也发现，虽然粮农组织与各国政府有非常紧密的联系，但是在政策支持方面并没有起到领导作用。

503. 同样地，在其他领域，国家一级的国别规划框架的建立还应加强粮农组织为农业政策所提供支持的相关性。其将成为促进各单位间协调、开展跨学科行动、职工承诺和提供资源的一项关键要素。本评价还确认，在融合有关社会包容和性别平等的视角方面还有改进空间，同时还要提高粮农组织农业政策工作与各国实际需要的相关性。

效率

504. 农业政策部项目执行效率在某种程度上也会受到外部条件的影响。一些项目在初期阶段经常遭延误。摩尔多瓦的“为农业普查筹备工作提供援助”项目¹⁴⁶正是如此。

¹⁴⁶ TCP/MOL/3203。

提供给国家统计局的方法和技术支持受到高度赞扬并最终认为是有益的，但项目执行初期总是会出现相当严重的延误。然而，一旦困难得以克服，项目就会取得积极的技术成果，赴摩尔多瓦学习经验的亚美尼亚考察团表达了同样的观点。

505. 各国形势严峻，需求也不断变化，粮农组织在应对方面表现出极强的灵活性。

“制定吉尔吉斯斯坦2011—2020年农业发展战略”（GCP/KYR/008/TUR）的情况就是如此。由于农业部部长更换频繁，而每一次更换都会对目标和要求产生影响，因此战略工作必须随时做出调整。粮农组织参与新任部长的政策讨论，审查他们具体的提案是如何与连贯一致的农业战略相匹配的，结果表明粮农组织能够对这些政治变化做出有效回应。

506. 授权并不会总是促进更有效地开展工作。“在中亚和土耳其发展分析能力和加强农业创新系统”（GCP/RER/029/TUR）的情况就是如此，中亚分区域办事处核准的延缓明显延迟了项目执行进度。

507. 在农业政策部，欧洲及中亚区域办事处/中亚分区域办事处与总部的交流在很大程度上取决于个人性格和经历；这表明需要确定并建立正规机制来使交流得以改善并系统化，从而提高效率。欧洲及中亚区域办事处与中亚分区域办事处的职工之间的交流总体上情况良好，有很好的合作和协调。如此，成员之间的回应也保持了一个合理水平，特别是在中亚分区域办事处分区域，因为在这个区域职能人员配备较少。正如上文所言，中亚分区域办事处只在2012年年中配备一名全职政策官员，并且在整个区域只有一位职员负责农村发展、农村体制和土地所有制问题。此外，权力下放办事处也没有配备一名具备特殊专长的粮食安全政策官员。

有效性

508. 总体而言，本评价结果表明农业政策部门在2004—2012年期间的工作是有效的。例如，事实证明组织的33场活动和研讨会有力地促进了参与者，即公务员和其他利益相关者的能力发展。

509. 许多项目的开展也促进了能力发展。在土地合并（阿尔巴尼亚、亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、摩尔多瓦、塞尔维亚和塔吉克斯坦）工作中，以及其他具体项目（如加强吉尔吉斯斯坦农业部体制机构以建立现代农业企业和营销）中都有很多正面案例。

510. 在摩尔多瓦，一些利益相关者表示“价格监测和分析国别概况”在工作中十分有用：国别概况包括商品价格的最新信息，而商品价格近些年在许多国家已经成为影响粮食安全的一个重要因素了。

511. 另一个良好范例是“人人都有体面工作下的经济增长”项目（UNJP/TUR/051/SPA），该项目成绩斐然，多数回应者认为是成功经验。该项目在跨学科性、性别一体化和社会包容性方面也不失为一个良好范例。

512. 在塔吉克斯坦的案例中，粮农组织得到了该国捐助者与政府机构的认可。在土地改革方面开展了良好的捐助者协调工作；它的成功主要应归功于个体领导力。在一些案例中，由于驻国家代表处的组织结构不同，个体技能、性格和主动性都对项目成效有很大影响。

513. 在摩尔多瓦，除了初期延误外，农业普查成为极其良好的范例。此外，粮农组织在很多国家提倡改进数据收集和分析能力。欧洲及中亚区域办事处的性别小组开展的有关性别与统计资料的工作在本区域尤为重要，在下文第10.4节中进行了详细讨论。

514. 在本区域，粮农组织与联合国组织和非联合国组织均开展了关于塔吉克斯坦土地改革问题的联合项目，联合国组织包括劳工组织、开发计划署、儿童基金会、联合国妇女署和世卫组织；非联合国组织包括欧盟、德国国际合作机构和美国国际开发署。这些合作都产生了积极成果，表明此类伙伴关系可带来丰厚附加值。

515. 然而，在一些国家，非政府组织不满粮农组织只通过政府运作而不与它们更广泛地合作。实际上，有一些国际非政府组织在该区域广泛开展业务，他们在该区域有着长期愿景与利益。阿迦汗发展网络正是如此，该网络在波斯尼亚和黑塞哥维那、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦开展工作。本评价发现有足够空间与上述网络及其他组织发展伙伴关系。

516. 最后，一系列政策战略已经制定完成，并由项目或其他来源资助。具体包括：

- 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、摩尔多瓦和塞尔维亚的土地合并，以及塔吉克斯坦的土地改革；
- 匈牙利境内自然灾害高发地区的领土组织和可持续土地管理；
- 乌克兰的农业和乡村政策框架；
- 为塔吉克斯坦的农业、土地和水政策战略的制定与实施提供支持；
- 吉尔吉斯斯坦的农业战略。

影响和可持续性

517. 粮农组织工作成果的一大重要优势是在政策工作中引进新的工作程序和方式，尤其引进与外部利益相关者磋商的方法，包括民间社会组织、农民组织、独立专家、妇女协会以及地方政府等。

518. 在摩尔多瓦，土地合并战略草案年限为2013—2027年。草案是在区域专家和国际专家的共同支持下起草的。所有相关部门已批准该战略，正在等待政府对其进行讨论和批准。粮农组织的支持很重要，由于它在其他国家有丰富的经验，如果没有粮农组织的援助起草工作将很难进行。在这个框架中，政府还要求为土地法的制定工作提供进一步支持。

519. 可持续发展的一个良好范例是“支持在阿尔巴尼亚制定国家土地合并战略和开展土地合并试点项目”（TCP/ALB/3301）。该项目旨在制定推出土地合并模式的战略。该战略预计将在2012年底完成并提交。战略一旦制定完成，将由各级政府部门审核，首先是部长理事会，接着是议会。在技术合作计划的帮助下，该战略得以制定，它将提供一种土地持有制模式，也将成为农业和农村发展新战略的一个基础。

520. 在该区域，粮农组织和联合国其他机构之间的协调性水平各异。同联合国其他机构之间的协调性越好，粮农组织在农业政策方面的工作就受益越大。好的协调性尤其能够促进更有效地在政策工作中将创新、性别问题和社会包容问题整合起来。若干联合国联合计划项目的结果都体现了上述积极成果。

521. 然而，大多数情况下项目退出战略和可持续性都较为薄弱，尤其是与技术合作计划有关的问题和这类项目在该区域所发挥的作用的问题，这一点将在下文第10.1节中予以讨论。

粮农组织的相对优势

522. 在一些农业和农村发展分部门中，粮农组织拥有公认的能力和比较优势，这些分部门包括：粮食安全；农业市场和营销（包括技术）；粮食安全和质量（欧盟在这一领域也发挥着重要作用）；土地合并；以及实地政策落实。

523. “对粮农组织在粮食和农业政策中的角色和工作的评估”也表明，¹⁴⁷粮农组织比其他组织更适合援助该区域的国家确定、通过和实施解决饥饿、贫穷和可持续发展问题的政策。粮农组织因其中立性和高质量的工作而备受赞赏。一个最佳例证是欧洲及中亚区域办事处和欧盟委员会合作，在欧洲农业和农村发展近邻伙伴关系框架内开展了“对东部合作伙伴国家（亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、摩尔多瓦和乌克兰）农业和农村发展部门的评估”。通过与欧盟开展密切合作，欧洲及中亚区域办事处也向西巴尔干地区的IPARD（欧洲联盟入盟前农村发展援助计划）国家提供了类似援助：为塞尔维亚和黑山提供了质量控制方面的帮助；在波斯尼亚和黑塞哥维

¹⁴⁷ 评价办公室，2012年1月。

那进行了部门审查（经济多元化、谷物、水果和蔬菜、肉类、乳制品和酒）。¹⁴⁸另一个例证是应几个国家的要求开展制定农业政策和土地合并战略的工作。

524. 此外，由于粮农组织是农业普查国际标准的制定机构，因此粮农组织在这一方面也发挥着独特的作用。

粮农组织核心职能对该部门的贡献

525. 除c)项外，粮农组织在农业政策部门的工作有助于该组织发挥各项核心职能。

526. 就粮农组织的核心职能a)和核心职能b)而言，已经完成了对该区域粮食与农业前景的长期预测，而且粮农组织对数据收集、分析以及农业普查的实施工作提供了支持。核心职能d)显然与农业政策工作最为相关，粮农组织总部和各权力下放办事处都已完成了针对该区域的在此方面的工作。该区域对这一领域工作的需求极大，据称粮农组织的干预措施在该区域大多取得了满意的成效。

527. 核心职能e)领域的工作包括，为提高区域知识和能力组织研讨会和项目活动。这些研讨会和活动往往涵盖广泛的议题，包括粮食安全、粮食价格、贸易和商品市场、农业企业以及收成评估等。由于这些研讨会和活动的规模和领域不同，目标群体/参与者也各不相同，但大多数情况下，以政府官员参与居多，研究机构、私营部门以及非政府组织只有少数代表参加。

528. 总体而言，尤其是在农业政策领域，粮农组织的宣传和交流工作（核心职能f）略显薄弱，并不能体现粮农组织高质量的技术工作。

529. 就跨学科性（核心职能g）而言，本评价收集的证据有限。农业政策领域实现了一些创新，这主要体现为新方法的引进：i) 在政策设计中，引入了利益相关者磋商机制，以加强政策对话的参与性；ii) 采用新的土地合并方法；iii) 采用新的数据收集和分析方法（在设计和实施农业普查工作的过程中）。

530. 核心职能h)提出了一项明确目标，即加强与联合国其他机构在该区域的合作和协调。粮农组织出席联合国降低灾害风险中亚地区风险评估机构间会议，即是一个积极的范例。粮农组织与非政府组织及其他国际利益相关者之间的合作情况因国而异，例如：粮农组织与欧盟、德国国际合作机构以及美国国际开发署在塔吉克斯坦的土地改革中开展了合作；10个非政府组织出席了2011年6月在伊斯坦布尔召开的关于欧洲及中亚区域高粮价问题的粮农组织区域政策磋商会。粮农组织还在一些国家与欧盟委员会进行了合作。

531. 下面插文27列举了与粮农组织各项核心职能相关的具体工作成果。

¹⁴⁸ 针对渔业和林业问题开展了另外两项研究。

插图27. 粮农组织核心职能在农业政策部门的履行情况

序号	核心职能	
a	监测和评估中长期趋势和前景	<ul style="list-style-type: none"> • 价格监测及分析国别概况 • 粮农组织关于欧洲及中亚粮食和农业前景的长期预测中涉及农业政策的部分
b	收集和提供信息、知识和统计资料	<ul style="list-style-type: none"> • 格鲁吉亚和摩尔多瓦的农业普查；亚美尼亚的初步活动 • 农业统计工作全球战略中有关欧洲及中亚区域农业政策的数据（如粮食安全、价格和贸易）
c	制定国际文书、规范和标准	
d	政策和战略方案和建议	<ul style="list-style-type: none"> • 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、摩尔多瓦、塞尔维亚和塔吉克斯坦的土地合并战略 • 为格鲁吉亚、摩尔多瓦和吉尔吉斯斯坦的农业普查提供准备工作方面的援助 • 支持匈牙利制定关于在自然灾害高危区域实行土地组织和土地资源可持续管理的战略 • 支持乌克兰制定中期农业和农村政策框架 • 支持塔吉克斯坦制定和实施关于农业、土地和水的政策战略 • 为吉尔吉斯斯坦制定一项农业战略
e	提供技术支持，促进技术转让和能力建设	<ul style="list-style-type: none"> • 组织了33次研讨会和项目活动，涵盖广泛的主题，包括粮食安全、粮食价格、贸易和商品市场、农业企业和收成评估等。
f	宣传和交流	<ul style="list-style-type: none"> • 粮农组织目前对工作结果进行有效交流的能力并不总能展现出该组织高质量的技术工作。一些项目和国家的交流策略不够充分。
g	跨学科性和创新	<ul style="list-style-type: none"> • 跨学科性：尽管粮农组织一再强调，跨学科性是欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的一个优势，但采取跨学科方法开展的项目数量仍然有限。某些联合国联合计划中能体现出一定的跨学科性，但在粮农组织的技术合作计划中不太常见 • 对创新问题的分析，至少需要结合时间和空间背景。例如：i) 在政策设计中，引入了利益相关者磋商机制，以加强政策对话的参与性；ii) 采用新的土地合并方法；iii) 采用新的数据收集和分析方法（在设计和实施农业普查工作的过程中）。
h	伙伴关系和联盟	<ul style="list-style-type: none"> • 与在该区域开展业务的联合国机构进行合作和协调，如：国际劳工组织、开发署、儿基会、联合国妇女署和世卫组织 • 与欧盟委员会、德国国际合作机构和美国国际开发署在塔吉克斯坦土地改革中开展合作 • 与欧洲共同体开展合作，如：在亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、摩尔多瓦和乌克兰开展欧洲近邻地区农业和农村发展计划，并为阿尔巴尼亚提供入盟前援助工具

资料来源：本评价

9.4 结论

532. 综上所述，粮农组织在农业政策领域的工作能响应粮农组织欧洲区域会议确定的区域需求以及优先重点。同时，粮农组织在提供政策和战略备选方案及建议方面开展的工作质量受到了评估访问的所有国家的赞扬和好评。评价所涉期间粮农组织提供的政策和战略备选方案的质量被大多数受益国家评为“令人满意”。

533. 本评价收到了充分证据，肯定粮农组织在提供基础统计资料方面的工作，然而，考虑到该区域存在缺乏可靠的统计资料这一主要问题，**应进一步加强欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处数据收集和分析的能力。**

534. 有充分证据表明，在粮农组织的工作下，该区域农业政策部门的能力得到了提高，并在粮农组织的支持下采纳了该组织提供的产品。考虑到粮食安全对一些国家（如格鲁吉亚和塔吉克斯坦）而言仍然是一项重大挑战，而“加强粮食安全和营养”又是该区域工作的重点之一，**应加强欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处制定粮食安全政策的能力。**

535. 虽然粮农组织在提高区域政策制定能力以及采用参与性更强的创新方法方面发挥了重大作用，但是粮农组织仍有继续改进的空间，在可行的情况下与非政府组织和民间社会组织加强开展针对某些国家的政策对话。

10. 交付方式

536. 本节介绍并讨论了本评价中涉及以下方面的共同发现：实地计划的执行、粮农组织规范性和知识性产品的质量及利用情况、粮农组织在整合跨领域主题和履行核心职能方面的业绩，以及“一个联合国”方式下的粮农组织情况。

10.1 实地计划

10.1.1 技术合作计划和技术合作计划基金

537. 将技术合作计划的相关权力授予权力下放办事处网络，并按区域对资金进行指示性划拨，是《近期行动计划》指导下的权力下放进程的一项主要内容。在2010—11两年度和2012—13两年度中，向欧洲及中亚区域划拨的资金占合作计划拨款的10%，用于为该两年度内的国家、分区域和区域非紧急项目供资。¹⁴⁹

¹⁴⁹ 《技术合作计划手册》，2009年

538. 欧洲及中亚区域的技术合作计划投资总额略高于4 700万美元，占评价所涉期间划拨给该区域国家和区域项目的实地计划资源的26%，项目数量占实际活动总数的60%。技术合作计划资金中，有640万美元（占资金总额的14%）为技术合作计划基金。在2010—11两年度中，根据《近期行动计划》的指示，向欧洲及中亚区域的拨款总额达940万美元。对于该区域的大多数受援国家，技术合作计划是国家一级项目的唯一资金来源。职工问卷调查表的大多数回应者一致认为，技术合作计划和技术合作计划基金是在该区域开展工作的有效工具。本评价在国家一级开展的访谈结果也证实了这一观点。

539. 2010年中期以来，在该区域开始实施授权工作，具体如下：

- i. 技术合作计划的所有执行责任均由权力下放办事处承担，该区域所有由捐助者供资的国家和区域项目也同样由权力下方办事处承担；但2010年8月开展的紧急技术合作计划属于例外；
- ii. 牵头技术部门的职责往往由总部承担；
- iii. 在25个技术合作计划中，有12项计划的牵头技术官员的职责由权力下放办事处承担；
- iv. 所有技术合作计划基金都由权力下放办事处依照其常规职责就以下内容进行批准并执行：执行工作、牵头技术部门和牵头技术官员的责任。

540. 之所以造成上述情形，部分原因在于，受中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处现有的技能构成所限，无法向这些办事处的牵头技术官员分配更多的职责。因此，这项新政策并不能实质性地改变该区域的常规责任归属。然而，技术合作计划项目文件的编制工作开始转由权力下放办事处的官员实际负责，这是一个重大的变化。2009年之前，这项工作通常由总部完成。尽管在形式上，应由技术合作计划协调员负责项目文件的编制工作，但鉴于该区域的特殊性，技术官员在技术合作计划的制定中承担了更大的作用。这会带来更多的工作，但同时为决策提供了更多的自主权和空间。

541. 在新体系下，该区域的技术合作计划协调员一职由中欧及东欧分区域办事处和中亚分区域办事处的两位分区域协调员担任。由于欧洲及中亚区域办事处的区域副代表一职出现空缺，区域协调员的职责由助理总干事/区域代表承担。除此之外，助理总干事/区域代表原本还负有就向各个国家和计划（包括区域技术合作计划）划拨技术合作计划基金一事做出决策的自主权。此外，在欧洲及中亚区域办事处，技术合作计划官员一职的设立方式与其他区域办事处相同，主要负责支持助理总干事进行资源分配。鉴于该区域缺乏国家一级的粮农组织代表，有必要做出相关安排，以负责技术合作计划批准过程的各个步骤。

542. 欧洲及中亚区域办事处同行审查委员会的建立加快了技术合作计划的批准进程。这一点已得到职工和成员国问卷调查结果的确认。并且，据称这一举措为在各项目中进一步将性别平等纳入主流带来了机遇。但是，在技术审批、牵头技术官员责任分配、实地计划协调员和权力下放办事处技术官员的作用以及类似问题上，该区域的权力下放办事处对其实际作用 and 责任的界定仍不够明确。

543. 针对各成员国制定的的调查问卷中列出了一个有关技术合作计划的问题。与此问题相关的十个回应国中，八个认为技术合作项目能更好地满足其需求，因为改革和设计的技术质量已得到提升。关于将性别和其他跨领域问题系统地纳入技术合作计划的项目设计的反馈并不乐观，只有六个回应国承认在这方面也有所改善。

544. 针对粮农组织职工的调查问卷中也列出了一个有关技术合作计划的问题。总体而言，虽然受访者在面对面采访中提出的意见不容乐观，尤其是在“性别主流化”的标准方面，但对待技术合作计划的态度还是积极的。总部与下放办事处职工持不同的看法：前者不赞同现行技术合作计划的程序和管理，而后者对当前结构较为满意。

545. 第6.2节就以一个由20个项目构成的样本为例，讨论了项目的执行效率。该案例表明，平均而言，2010年以来技术合作计划的效率要略低于整个时期内的技术合作计划和其他类别的项目。¹⁵⁰在批准关于跨界动物疫病的紧急技术合作计划的过程中，明确了一些具体问题。但是，本评价承认，在该区域技术合作计划交接工作的初级阶段中存在的困难会对评估产生负面影响：一旦这些困难得到解决，将很可能提高实施效率。

546. 从设计的质量和成效来看，技术合作计划与大部分其他项目具有相同的缺陷，下一节将对此进行讨论。尽管设立了同行审查机制，但自2010年以来技术合作计划的设计质量并未出现重大变化。

547. 一个具体问题是,关于同一主题的后续技术合作计划将得不到批准。但是，有些国家资源合作伙伴很少,并且往往集中于数量有限的部门，在这些国家的技术合作计划便成了某些种类的干预措施的唯一资金来源，甚至在完全不期待它们发挥催化作用或取得可持续结果的情况下也是如此，例如亚美尼亚的杏果园，亚美尼亚和土耳其的山区发展试点项目。如果处理的问题不能引起外部资源伙伴的兴趣，粮农组织和提出请求的国家应针对类似的问题制定更具战略性的方法，在规划和设计阶段向技术合作计划和单边信托基金筹集资源。

¹⁵⁰ 此处的效率评估重点关注运作步骤及行动的及时性，包括对政府请求的后续行动、审批、项目启动代表团及研讨会，以及向粮农组织内部用户提供的信息的完整性及透明度。

548. 总之，在技术合作计划方面进一步下放权力似乎有一些积极的效果，但尚无足够证据来得出更多确切结论。需要进一步明确粮农组织总部、欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处各自的作用和职责,并建立相关问责机制。

10.1.2 关于实地计划的总体结论

549. 上文第6.2节讨论了欧洲及中亚区域项目投资组合的特点并进行了分析。这说明，在整个评估期，实地计划分散于众多国家，并对这些国家采取了数量有限的干预措施，仅有少数例外。这很显然是该区域政治和经济改革的结果，粮农组织在为有需要的国家提供帮助方面仍发挥着重要作用。

550. 本评价深入评估了访问国家的15个项目，这些项目均是特意挑选的,以便涵盖不同的干预措施以及不同的部门，评估过程中使用6分制进行评判。¹⁵¹这些项目中约有三分之一仍在实施，因此还无法对它们的可持续性和影响进行评估。在项目的确定阶段，所选样本的总体作用都评价较好，平均得分为5.1，尽管在一些项目中，项目的设计影响了干预措施在满足所确定的需求方面所发挥的最终作用。项目实施情况和伙伴关系的评价在满意程度以下，性别和社会包容的评分仅为2.8,但除此之外,所有指标的评价结果都介于满意和良好之间。所有的这些评分与粮农组织其他项目评估的整体情况大体上相符。积极的方面是，影响的评分比通常情况下略高，主要是由于对一些农业政策和动物卫生项目的评估结果非常积极。

551. 在冲突和自然灾害发生的情况下，就跨界动物疫病、跨界病虫害或投入物供应而开展的紧急干预行动受到了高度赞赏。少数紧急项目还关注发展问题。在此方面，目前正在对紧急情况和发展的工作进行整合，这被视为一个积极现象，本评价认为一旦不幸发生，该区域的整个权力下放办事处网络都具备处理与自然灾害和冲突相关的紧急情况的能力，在中亚分区域办事处尤其如此。2012年夏季对摩尔多瓦共和国收成和粮食供应评估的提供了快速的支持,这虽然是很小的例子，却极好地证明了这种能力。

552. 与周边国家的技术人员开展合作方面,一些有关跨界动物疫病、跨界病虫害控制、粮食安全信息系统和过期农药的区域项目都取得了不同程度的成效（另见下面的“规范”产品）。与世界其他地区一样，这似乎是粮农组织受到高度赞赏的最有力的比较优势之一。

553. 另一方面，一些政府也抱怨被“排除”在关于区域项目制定的设计和讨论过程之外。在此方面，一些区域间和全球项目的实地计划管理信息系统中不存在参与国家

¹⁵¹ 见附件 10。

的协定，目前尚不明确造成此种情况的原因是预算掌控人在提供这些资料时进行了监控而未予以发布，还是实际上并不存在此类文件。

554. 在该区域粮农组织实地计划的设计过程中确定的许多其他问题和弱点对粮农组织评价办公室而言并不陌生，因为近年来在全世界的许多主题、国家和项目评价中都出现过此类问题。¹⁵²这主要是由于欧洲及中亚区域在制定和批准项目时使用的是适用于全组织一级的相同准则。技术合作部2012年发布的《项目周期指南》近期得到了通过和普及，这是一项很好的举措，旨在解决粮农组织项目设计中反复出现的问题：在开展本评价时该指南的效果和影响进行评估仍然为时尚早。

555. 欧洲及中亚的大部分项目和计划中对性别平等、社会包容和减贫问题的纳入方式并不符合其自身职责，也未体现社会因素对推进实现各项组织目标的重要意义。本评价中至少有一个在亚美尼亚的例子可以表明，项目设计和方法将最终惠及社会中比较富裕的群体，而减少较贫穷群体获得安全食品的机会。其他大部分举措旨在发展各机构内部的个人能力，这将在本节后面的内容中讨论。在此过程中，他们并未综合性别和社会包容的角度，因而错失了利用普及的方法宣传粮农组织和联合国创立原则的机会。

556. 另外，大部分项目没有制定退出战略或纳入旨在加强活动本身可持续性的行动，例如，通过伙伴关系或早期资源筹集以筹集额外资源。一些项目往往也非常集中注意较长因果关系链中的某个特定阶段，而不重视可以提高可持续性的上游和下游的相辅举措。具体例子包括亚美尼亚的农药残留监测、屠宰场和森林苗圃等项目以及土耳其的山区开发项目。

557. 有效宣传结果的能力并不总与粮农组织技术工作的高质量相一致，且大多数项目的宣传战略较为薄弱。这还往往是粮农组织在全球工作中的弱点，但是粮农组织没有在该区域任命能代表该组织出席适当论坛和场合的驻国家代表，这一因素似乎使弱点变得更加严重。

558. 本评价认为，根据评估，未来应加强重视的一方面是该区粮农组织项目的跨学科性。粮农组织职工指出，这是设立欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处所带来的积极结果。然而，迄今为止尚未使用跨学科方法制定或执行项目。多方共同实施

¹⁵² 例如，粮农组织在水资源方面的工作和作用，2010年；粮农组织在性别和发展方面的工作和作用，2011年；粮农组织为实施《负责任渔业行为守则》提供的支持，2012年；粮农组织在林业方面的工作和作用，2012年；各国评价综述，2008，2010。

的联合国联合计划体现了一定程度的跨学科性，但在技术合作计划中却几乎没有体现，因而在此方面仍存在很大改进空间。

559. 就项目实施而言，粮农组织总部、欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处职工多次提出，目前在国家一级没有设立常驻粮农组织代表或任何类型的派驻代表，这严重阻碍了实地计划的有效和高效实施。本评价在各个项目和国家中都发现了这方面的切实证据：

- 亚美尼亚的两个复杂项目和技术合作计划本应需要采取更加密切和有效的管理方法以联合政府、牵头技术官员和业务部门；
- 阿尔巴尼亚所有其他粮农组织项目完全没有与“一个联合国”机制进行协调和统一，因此失去了实现协同增效并提高可持续性和影响力的机会；
- 在塔吉克斯坦，作为资源伙伴的国际农业发展基金和作为执行机构的项目管理部门之间的问题使得粮农组织陷入了复杂的形势之中；如果设立了粮农组织驻国家代表，则可能会找到减缓措施；与各类相关政府机构的合作不足，则导致错失了另一个可实现充分成效的机会。
- 与仅设立一名国家通讯员或没有派驻任何职工的国家相比，设有粮农组织驻国家助理代表的国家可以通过系统的方式更快地批准区域项目。

560. 该区域（仅亚美尼亚例外）开展项目的一个重要的有利因素似乎是，有一名经验丰富（可能拥有国际经验）的全职项目经理或首席技术顾问来负责项目的运行，其不仅能将个人技术能力运用到项目任务之中，还能获得粮农组织技术专家的支持。这些任务也可由一名牵头技术官员负责，但若缺少“触发因素”，即项目经理主动寻求支持，该情况不一定会发生。这在该区域是一个至关重要的因素，因为在该区域没有粮农组织驻国家代表，从而无法在某种程度上弥补项目设计的不足并解决实施过程中出现的不可避免的问题。项目期限也是影响因素之一：如果时间充裕，设计较差的项目可在实施过程中进行调整；态度与操作方式的转变，或通过参与性进程制定战略和政策，都需要花费时间，并需要有持续的后续行动。

561. 这给当前项目管理和供资模式的合理性和有效性提出了关键问题。一般来说，项目的预算较少、期限较短、没有全职职工参与，并且依靠各国政府职工进行管理。尽管这一做法是为了加强国家的自主性，并将项目结果纳入政府各项措施及进程中，但在很多情况下，委派的人员无法投入充足的时间来切实、有效地执行任务。

562. 总的来说，欧洲及中亚区域实地计划反映出的特点在很大程度上是先前粮农组织的评价里已经出现过的：项目通常较为适当，但其设计和实施水平较差，还影响了

项目的持续性和影响力。本评价认为，今后关注的重点应该是跨学科领域、融合性别平等和社会包容的视角，并以结果为重点，而非交付过程。另外，管理安排和期限也在很大程度上影响了项目的有效性和持续性。

10.2 规范与知识产品

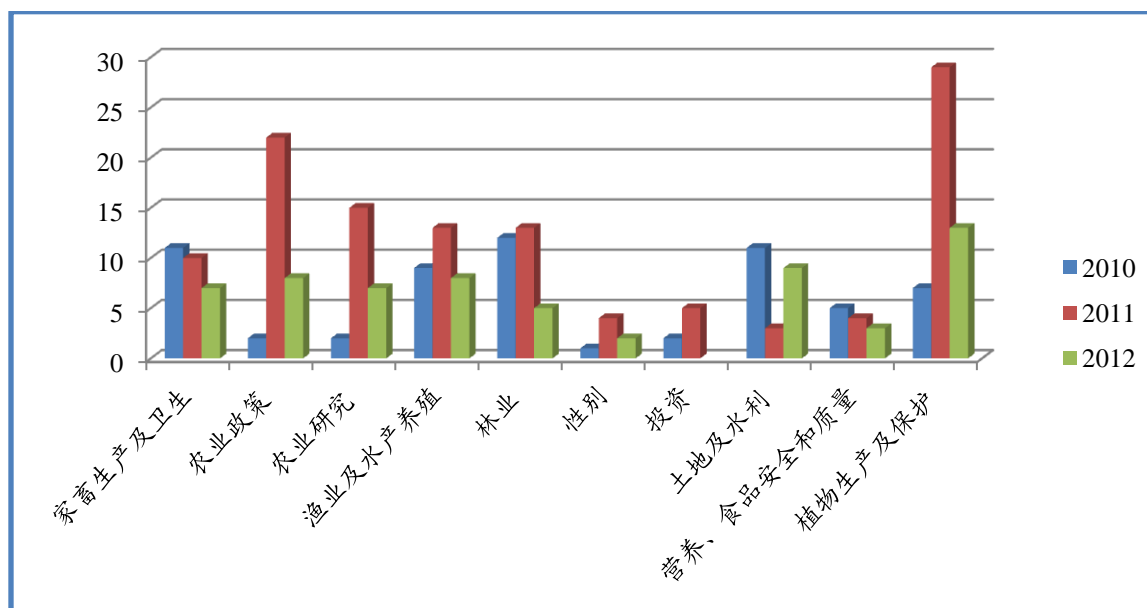
563. “规范与知识产品”包括粮农组织发行的出版物和组织的公众活动，作为其知识管理职责的一部分。本评价编制了一份清单，包括粮农组织在欧洲及中亚区域或者为该区域编制的所有出版物，以及粮农组织职工组织或参与（包括展示和参加会外活动）的该区域或有关该区域的所有活动、研讨会和会议。¹⁵³信息来源为欧洲及中亚区域办事处网站、本组织共用文件库和欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的职工。本报告前几节对家畜生产及卫生部及农业政策部的规范性产品做了深入探讨。此处的分析将关注产品的综合情况。

564. 本评价共确认了316份与单个国家、国家集团或该区域整体相关的出版物，以及270项发生在该区域、由粮农组织直接组织或参与并做演示的活动。

565. 下面插文28分析了2010年1月至2012年7月各部门召开会议的次数。该插文显示出各部门举办或参加会议的次数通常与该部门权力下放办事处的职工人数成正比：自2010年以来，欧洲及中亚区域办事处/中东欧分区域办事处和中亚分区域办事处各有一名植物生产及保护部官员，因此2011年该部门举办或参加会议的次数出现高峰，2012年也出现了类似趋势；2011年土地及水利司在中亚分区域办事处的专家职位空缺数月，因此当年该部门举办或参加会议的次数有所下降。2010和2011年间，多数部门的官员基本每月都参加或组织会议，这些部门包括农业政策部、家畜生产及卫生部、渔业及水产养殖部、林业部和植物生产及保护部等。有一个特例是农业研究部门出现的会议数量高峰，这是由于在中亚和土耳其由土耳其供资的区域项目“能力建设分析和加强农业创新系统”资助举办了一系列国家研讨会。

¹⁵³ 见附件 6，规范性产品清单。

插文28. 2010年1月 - 2012年7月粮农组织在欧洲及中亚区域各部门举办的会议统计¹⁵⁴

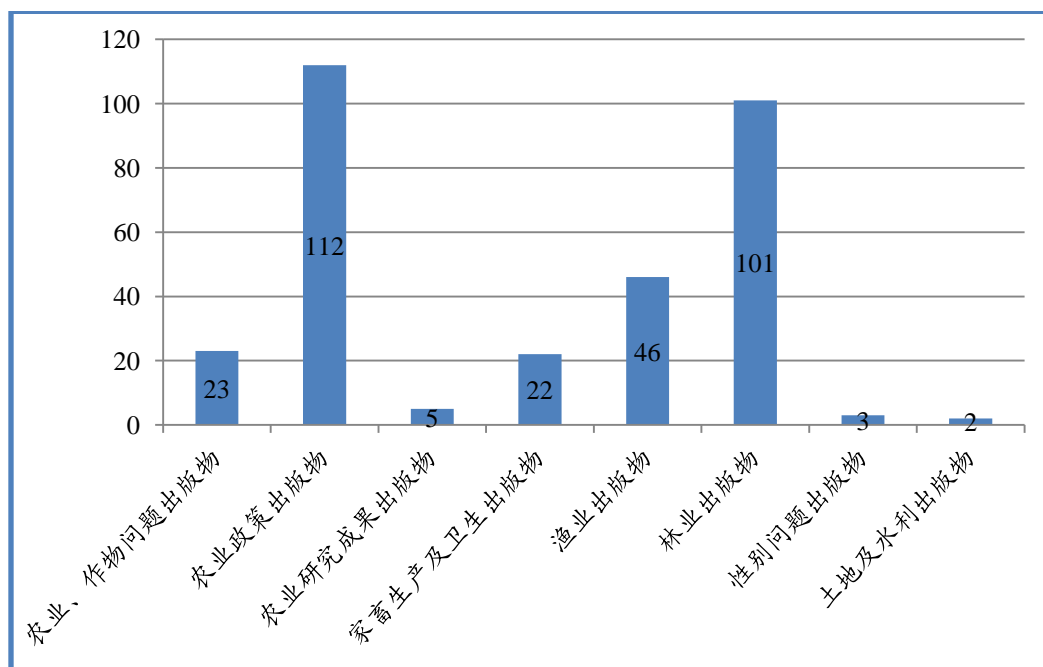


资料来源：欧洲及中亚区域办和中亚分区域办职工，由本评价汇编

566. 下面插文29显示了2004年1月至2012年6月技术部门发行的316份出版物。有些部门发行的出版物数量远多于其他部门，例如林业部门。该部门每五年编制一次国家森林资源评估报告，用于编制全球森林资源评估报告。此外，本评价中对农业政策部门的定义十分广泛。然而，一项值得关注的重要指标是，该区域一些重要部门（性别问题部、土地及水利司及农业研究部）的出版物数量极少。由于可能有多种原因造成这种情况，本评价暂不制定建议，仅提议各单位对该区域各领域更多的出版需求进行调整并据此分配资源。

¹⁵⁴ 农业政策部门包括在以下领域采取的干预措施：农业政策、信息系统及统计资料、农业及农村发展、以及农产品销售和贸易。

插图29. 2004年1月 - 2012年7月粮农组织在欧洲及中亚区域各部门的出版物统计¹⁵⁵



资料来源：欧洲及中亚区域办事处网站、粮农组织文件库、欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处职工，由本评价汇编

567. 本评价还评估了粮农组织总部和权力下放办事处发行出版物数量的比例：120份出版物由粮农组织总部发行，100份由总部和一个权力下放办事处联合发行，95份由权力下放办事处发行，还有1份由联合国发行，但得到了粮农组织的帮助。总体来说，这表明粮农组织总部和各权力下放办事处职工之间合作情况良好，且权力下放办事处职工与总部职工都作出了努力。

568. 本评价分析了该区域农业政策领域的20份出版物和家畜生产及卫生部的7份出版物，它们在相关性、技术质量、及潜在利用价值和影响力方面被评为“满意”和“优秀”。在另外两条标准（环境可持续性概念的融合以及社会包容）方面，其被评为“不满意”，而在“融合性别平等视角”这一标准上被评为“较差”。¹⁵⁶

569. 值得单独一提的一份出版物是：粮农组织农业部于2010年出版的《生物多样性的花园：基因资源的保护及其在南高加索地区小农食品生产中的利用》。这是一本完整收录南高加索地区农业生物多样性的宣传作品。该书收录了上百张图片，在各国政

¹⁵⁵ 农业政策部门包括在以下领域采取的干预措施：农业政策、信息系统及统计资料、农业及农村发展、以及农产品销售和贸易。

¹⁵⁶ 本分析的评分为1-6分，并将其他粮农组织主题评价中使用的描述符进行调整并予以利用，见附件6。

府和其他伙伴机构的高级官员办公室内都可获得。一名对话者说道“这本书吸引我的地方是它不谈论国家，而是谈论高加索地区和这个地区的人民”。本评价小组对本书的相关性评价为“良好”，并对除性别平等和社会包容以外的其他标准评价为“十分令人满意”。

570. 本评价发现，一般来说，粮农组织为本区域发行的出版物在某种程度上并未纳入其他学科领域的视角，即农业政策领域中应该与粮农组织的工作高度相关的自然资源管理及社会发展领域。比如在各种项目中，不同部门的区域专家发布的多学科和跨学科产品的附加值无故出了差错。

571. 对理解水平和影响力的主要影响因素在于粮农组织采取的传播战略，其旨在使上述产品在该区域更易于获取。总的来说，与其他区域通常存在的情况不同，本评价任务过程中遇到的利益相关者对粮农组织的出版物甚为了解，并且知道如何在粮农组织复杂的网站上找到这些出版物。同样，经常有评论指出，俄文的出版物数量有限：在本评价编制的出版物列表里，316种出版物中只有25种用俄文出版，有两种用英文及俄文出版。俄罗斯联邦于2009年向多边信托基金捐款400万美元，用来支付译员和翻译费用。¹⁵⁷这无疑是一项积极的举动。然而，除非投入更多的资源来提高翻译费率，否则至少在可预见的将来，这将会本区域更广泛的理解粮农组织产品的一个主要障碍。

572. 许多受访的政府官员提到参加过各类粮农组织会议。现已证明分区域和区域活动（如能力发展活动）是同类活动中发展网络及协作的十分有效的机制。这在跨界病虫害的监测和管理方面表现得尤为重要，其还在绝大多数领域发挥着重要作用。

573. 因此，总的来说，粮农组织规范性产品在使用和满意度上的表现令人满意，尽管在某些领域需要对更多出版物的实际需求进行评估。如建议7所述，提供更多的俄文出版物也应成为该区域的一项工作重点。

10.3 发挥核心职能

574. 对粮农组织核心职能发挥的评估有助于综合分析本组织的绩效情况：这有助于发现的优缺点以及本组织的比较优势。

575. 本评价要求各成员国和粮农组织职工评价粮农组织的工作与其在该区域核心职能的相关性。两组都认为最具相关性的领域为：“收集和提供信息、知识及统计资料”和“制定国际文书、规范和标准”。各成员国还指出，在“粮食安全和农业相关事务

¹⁵⁷ MTF/GLO/232/RUS，为粮农组织使用俄文提供支持，2009年3月—2012年12月

上的宣传和交流”具有高度相关性，而粮农组织职工认为最具相关性的是“推进技术转让和能力建设的政策及战略方案、咨询及技术支持”。

ES81. 下面插文 30 介绍了本评价对粮农组织在欧洲及中亚区域核心职能的发挥情况。

插文30. 本评价对粮农组织在欧洲及中亚履行核心职能的工作绩效的评估

序号	核心职能	本评价的评估
a	监测和评估中长期趋势和前景	<ul style="list-style-type: none"> 在该区域，研究机构和政府利用了粮农组织在该领域的一些工作。同时，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处职工为相关主题的区域和国际业务做出了贡献。此外，第二十八届欧洲区域会议讨论关于2050年面临的挑战和前景的议题得到高度赞赏。这似乎是本区域中值得持续重视的职能。
b	收集和提供信息、知识和统计资料	<ul style="list-style-type: none"> 本评价发现东欧和东南欧对组织网站上提供的粮农组织产品有较高水平的了解和较大可能的利用。这些成员国的部门专家知道从哪里找到他们需要的信息。关于统计资料，粮农组织已为摩尔多瓦共和国的农业普查提供支持，并且着手为亚美尼亚提供类似的支持。同时，欧洲及中亚区域办事处开展了有趣的工作，并对按性别分类的农业和农村发展统计资料的发展能力做出贡献。提高绩效的主要障碍是提供给俄罗斯联邦的产品数量有限：未来努力的重点应放在这里。
c	制定国际文书、规范和标准	<ul style="list-style-type: none"> 该区域对国际文书、规范和标准表示普遍赞赏。特别提到的包括《食品标准法典》、《负责任渔业行为守则》和《国际植物保护公约》。
d	政策和战略方案和建议	<ul style="list-style-type: none"> 关于粮食安全信息系统有某些好例子，尤其在亚美尼亚、格鲁吉亚、摩尔多瓦和吉尔吉斯斯坦。粮农组织已为或正为阿尔巴尼亚和吉尔吉斯斯坦的农业战略及塔吉克斯坦的土地改革提供支持。关于跨界动物病害防治的应急计划得到高度赞赏，尤其对非洲猪瘟这样的新疾病而言。粮农组织对欧洲地区农业和农村发展计划的参与和启动支持能见度高。本职能将继续作为该区域的中期优先重点之一。
e	提供技术支持，促进技术转让和能力建设	<ul style="list-style-type: none"> 本核心职能是该区域实地计划的主要重点。紧急情况下的干预活动得到高度赞赏，如对摩尔多瓦共和国的旱灾处理和整个区域的蝗虫控制。然而，对成员国调查问卷的反馈情况表明，本核心职能被认为是效率最低的职能之一。本项评价指出对这种类型的援助需求很大。因此，粮农组织应改进实地项目的设计、执行和监测工作，以保持其在这项重要工作领域的相对优势，并提高能力发展部分。
f	宣传和交流	<ul style="list-style-type: none"> 本环节工作十分薄弱。然而，在国家一级派驻机构的形式会对其产生部分影响。过去的若干评价为这一具体方面提出了建议，但没有明显改进。
g	跨学科性和创新	<ul style="list-style-type: none"> 在家畜卫生和土地占有制方面,创新的例子为数不多。虽然欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处职工把跨学科性视为附加值和优势，但在项目一级跨学科性不明显。通过联合国联合计划和对粮食安全信息系统的干预，也有一些例外。粮农组织需投入努力和关注，以改进本职能的落实情况，这在很大程度上体现了本职能的相对优势。
h	伙伴关系和联盟	<ul style="list-style-type: none"> 本评价在阿尔巴尼亚、吉尔吉斯斯坦和土耳其进行的联合国联合计划评价就是非常好的例子。另一个在此方面的成功案例就是粮农组织在塔吉克斯坦土地改革中的作用。在其他地方，所作出的努力有限：这是另一个需要投入努力的领域。

资料来源：本评价

576. 因此，核心职能a)、b)、c)和d)¹⁵⁸对于满足成员国的需要和期望仍然十分重要，所以，粮农组织应当继续发挥这些职能。然而，我们应特别关注并加强发挥以下核心职能：

- i. 核心职能e)为促进技术转让和能力建设提供技术支持：这可以通过更好的设计、实施和监督实地项目来加以改善，第10.1节也强调了这点；新的项目周期指南是重大进展，这将需要对职工进行足够的能力建设，并落实问责机制，以确保快速采用该指南。
- ii. 核心职能f)宣传和交流：这一职能面临的挑战将是如何在没有粮农组织驻国家代表的国家改善绩效；在受多重委任的驻国家代表处以及健全的驻国家代表处，驻国家代表将需要制定适当的战略，以提高粮农组织的能见度，并在合适的政策制定层面加强全组织信息；
- iii. 核心职能g)跨学科性和创新：尽管欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的技术人员是开放且感兴趣的，但在这方面几乎没有能见度；改进的办法可能是，更好地理解这些意味着什么，在该区域如何实现，以及通过绩效评价及管理系统建立激励机制；
- iv. 核心职能h)伙伴关系和联盟：这是粮农组织在该区域的一个常见弱点，考虑到粮农组织在国家一级的影响力有限，这点特别相关；可能需要区域或分区域战略，以确保与关键潜在合作伙伴保持适当联系，并通过与其共享长期愿景和承诺来进行合作。

10.4 性别平等和社会包容

577. 本评价报告在较前的部分中讨论了粮农组织法定机构“农村发展中的妇女及家庭问题工作组”的实际和潜在作用。本节将讨论是如何将性别平等和社会包容纳入粮农组织在该区域的工作中的。

578. 2010至2011年，评价办公室对粮农组织在性别与发展方面的作用和工作进行了评价（性别与发展评价）。该评价采纳了经社理事会¹⁵⁹对将性别问题纳入主流活动的

¹⁵⁸ 核心职能：a) 监测和评估中长期趋势和前景；b) 收集和提供信息、知识和统计资料；c) 制定国际文书、规范和标准；d) 政策和战略备选方案和建议。

¹⁵⁹ 联合国，1997年，“1997年经济及社会理事会报告”A/52/3，1997年9月18日：将性别观点纳入主流活动是评估在所有领域各个层次的任一既定行动对妇女和男人的影响的过程，这些行动包括法规、政策或计划。这种战略将妇女及男人的关注和经验作为不可分割的一部分纳入在所有政治、经济和社会范畴内的政策和计划的设计、执行、监测和评估过程中，从而使妇女和男人能平等受益并使不平等现象不复存在。其最终目标是实现性别平等。

定义，并将其作为评估粮农组织所有工作的首要评价标准。评估小组视察了中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处、亚美尼亚和土耳其，他们对该区域的结论大致如下：

- 由于成员国没有要求且粮农组织缺乏有关性别主题的行动，性别问题过去并不是欧洲及中亚区域办事处活动的主要元素。过去该区域粮农组织的职工对性别概念普遍不熟悉，且缺乏具体支持或内部问责机制，因此有关该领域的任何举措都只能由一些爱岗敬业又了解相关知识的个人实施；
- 2004年取消区域性别专家职位的做法导致了性别方面的工作绩效不佳；一些粮农组织职工也提出当他们向总部请求支持时，总部缺乏回应；
- 直至2010年欧洲区域会议才开始密切关注性别问题，而在此之前性别问题一直未引起注意。尽管目前倡导将性别问题纳入粮农组织工作的大多是捐助者或联合方案，欧洲区域会议上提出的要求对促发更多积极行动势必会有推动作用。

579. 本评价指出，自2010—2011年评估以来，性别与发展工作取得了一些进展。得益于助理总干事/欧洲及中亚区域办事处区域代表的全力投入，将性别问题纳入主流的活动得到了办事处的充分重视。性别问题联络人的职责目前由统计官员承担；其副代表为助理总干事/区域代表本人，原高级性别专家一职的资源则被用于组成一个有两名性别专家的性别小组。¹⁶⁰除了欧洲及中亚区域办事处，区域下放办事处另设两名性别问题联络人以及一名副代表，分别在中亚分区域办事处称为分区域协调员和计划助理，及在亚美尼亚称为行政管理人员。

580. 2011年及2012年，性别小组在许多活动中都非常活跃。一项主要的成果是在全面总结2011年成员国反馈的基础上制定并确定了农业和农村部门的一系列核心性别指标，提交至第二十八届欧洲区域会议上并获得了认可。这预示着成员国将有很大可能采纳该指标，并将其纳入国家统计体系。

581. 欧洲及中亚区域办事处性别小组的其他活动包括：

- 为联合国在阿尔巴尼亚、格鲁吉亚和吉尔吉斯斯坦制定和实施联合方案提供技术支持；为在阿尔巴尼亚、亚美尼亚、科索沃、摩尔多瓦、乌克兰以及东南欧及中亚的分区域项目中制定和实施技术合作计划和政府合作计划提供技术支持。
- 参与并促进国别规划框架在该区域的制定；马其顿的国别规划框架就是一个很好的例子；

¹⁶⁰ 其中一名顾问是初级技术官员，该职位主要由匈牙利农业部出资，粮农组织仅部分出资。

- 根据粮农组织有关性别平等的最新政策，最终确定、分发及提交了欧洲及中亚区域办事处/中亚分区域办事处的清查报告，并与欧洲及中亚区域办事处高级管理部门就有关建议进行了讨论；¹⁶¹
- 为农村发展中的妇女及家庭问题工作组提供支持；
- 为出版物和研讨会、伙伴关系发展做出贡献，参与粮农组织的性别问题联络人网络。

582. 这些都是提高性别问题关注度、改善粮农组织在该区域工作质量的良好举措。还意识到本评价无法体现项目制定的最新进展。此外，将性别问题充分纳入主流无疑仍是粮农重大的挑战之一，要提高人们在这方面的认识和知识水平尚需要时间。然而，2011年7月定稿的关于性别与发展评价的《管理层回应》强调了粮农全体职工将性别问题纳入主流的能力发展的重要性，及各区域办事处（包括欧洲及中亚区域办事处）招募高级性别官员的重要性。

583. 2011—2012年期间，总体来说，只有国际顾问和初级技术官员能全职开展整个该区域的性别问题工作。尽管他们全力投入，但工作的覆盖面仍然有限。欧洲区域办事处、中亚分区域办事处和驻国家代表处所有性别联络人的职责与其他很多任务都有重叠，无法确保粮农在该区域工作中考虑将性别问题充分纳入主流。中东欧分区域办事处/欧洲区域办事处及中亚分区域办事处仅开展了两项性别培训活动，欧洲区域办事处高级性别专家的招聘也推迟至2013年年中。总体看来，将性别问题纳入项目更多是由外部因素驱动，如联合国联合计划、捐助者要求及个人举措，而不是由粮农组织规划的优先重点驱动：鲜有的正面案例大多出自联合国联合计划。例如，某国是设有最大实地计划的国家之一，但性别与社会包容问题在该国被认为是电视粮食项目的主题，且所有项目职工都没有意识到要在工作中纳入性别问题的视角。此外，虽然土耳其的国别规划框架已经考虑到了性别问题，但是由粮农组织土耳其伙伴关系计划供资的项目文件中提到妇女的次数有限，“性别”的出现频率则更低。

584. 因此，本评价确认了性别与发展评价和区域性别清查行动关于该区域粮农组织官员在支持和管理实地计划时，对性别与社会包容问题认识不足的结论。总体来说，本评价完全赞成性别清查行动中的建议，但还希望进行补充：迫切需要招聘一名职责明确的高级性别官员，以确保欧洲及中亚区域的所有粮农组织产品与计划都能充分纳入性别与社会包容问题。

¹⁶¹ 2012年欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处有关性别清查的报告

10.5 能力发展

585. 能力发展是粮农组织的核心职能之一，有助于实现粮农战略目标。一项能力发展全组织战略于2010年10月起实施，着重关注多个层面的能力发展：包括个人、组织与有利环境等方面。同时还包括与政策和规范制定、知识、合作伙伴和执行工作相关的技术能力与职能能力。

586. 在欧洲与中亚区域，国家领导人与发展伙伴都注意到了各管理层级的能力较为薄弱。政府机构薪资低、缺乏职业机遇、人员流动率高，这些都是可持续能力开发的障碍。人们普遍认同该区域的能力发展，尤其是高加索和中亚区域，应当重点关注能力发展更易维持的国家、次国家和地方层面。

587. 在评价所涉期间，个人能力发展是粮农组织在该区域提供的服务和能力的主要组成部分，特别是在技术问题方面。此外，粮农组织土耳其伙伴关系计划的重点领域之一就是能力发展，且在这个方面投资了许多项目。在提供国家和分区域各级的有利环境以及发展机构和组织能力方面也已有良好的范例。粮农组织在能力发展方面的工作得到了成员国的盛赞。

588. 在中亚，能力发展的重点包括了欧盟委员会供资的在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的粮食安全信息系统项目，这些项目纳入了大量国家和地区各级的培训工作。粮农组织在塔吉克斯坦家畜生产及卫生部门开展了大量能力发展工作。另一个良好范例是联合国联合计划在吉尔吉斯斯坦的灌溉系统项目，该项目纳入了农民实地学校。

589. 联合国联合计划在阿尔巴尼亚的消除营养不良项目也是一个突出的案例，该项目为利益相关者组织了各种主题的培训 and 访学。粮农组织在亚美尼亚的大部分干预措施中，个人能力发展是重要的成分：这方面突出案例有上述家畜生产及卫生的举措，以及分区域欧盟委员会资助项目中的粮食安全信息系统。能力发展在家畜生产及卫生领域非常有效，引起了态度和做法的转变。在一些案例中，例如林业、农药残留监测、农业气象等领域，粮农组织的干预措施还通过提供设备解决了机构能力方面的问题。此外，粮农组织在亚美尼亚聘用的顾问中有50%都是其本国专家，这也是在更广泛的利益相关者中间接进行能力发展的途径。

590. 粮农组织在该区域的大部分活动、讨论会和研讨会都含能力发展内容，这些内容涉及多个主题，包括统计、政策磋商、食品法典、《植物遗传资源国际条约》等。以此，粮农组织使大量政府职工接触到了新的想法、方式方法，并能与邻国专家和同行联网。虽然这些活动的影响难以衡量，但是参与者对这些机会赞誉有加。

591. 对该区域公务旅行的分析显示中东欧分区域办事处/欧洲区域办事处和中亚分区域办事处在为欧洲及中亚的能力发展活动召集参与者方面发挥重要的作用。在总部，家畜生产及卫生司是该区域参与者众多的能力发展活动的主要资助者。

592. 虽然，粮农组织的活动受到了赞赏，但是各成员国的参与者产生了磋商疲劳感，他们觉得接受发展伙伴的“培训过多”，也抱怨短期讨论会和培训没有效果。这表明需要更广泛和深入的能力发展举措。上文提到国家机构职工特别需要的职能领域有项目设计、项目管理、资金筹集和影响评估。考虑到上文讨论过的粮农组织在自身项目中的不足，其是否有能力在该区域中协助这些领域中的能力发展还有待观察。

593. 在中亚，国家领导人强调能力建设应该关注较低层级和地方一级的治理，而不是国家级机构中的中级官员，因为他们往往接受了过多培训。这些领导人也表示粮农组织的能力发展工作的内容有时太过先进，无法吸收。如吉尔吉斯斯坦粮食安全信息系统项目中对气象机构的支持活动，其中粮农组织提供的培训和模拟软件就被认为过于先进。

594. 同时考虑到成员国对核心职能问题的反应，评价的结论是，尽管粮农组织拥有比较优势，且在能力发展上（尤其是在技术领域）的专业知识也受到赞赏，但它在以下方面仍有巨大的提高空间，如能力发展、低层次政策制定和治理工作的纳入、性别平等以及能力发展因素在各项目和活动中的有效性。

10.6 “一个联合国”工作模式

595. 2006年，八个国家的政府决定自愿在其国家试点各国联合国系统的“一体行动”。该工作提案是基于秘书长指定的联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问题的高级别小组提出，并且使联合国各机构在为成员国提供支持工作方面形成了更加密切的合作。阿尔巴尼亚是这八个国家中唯一位于欧洲及中亚区域的国家。¹⁶²2012年，摩尔多瓦共和国以“自行开展活动”的方式也加入进来。

596. 如本报告之前所述（见第5.3.3节），本评价评估了粮农组织在阿尔巴尼亚和摩尔多瓦共和国的下放机制。这里将着重讨论两国联合国国家工作组内部的合作方式。

597. 摩尔多瓦的国家通讯员曾是农业部的高级官员，并已担任国家通讯员七年。她代表粮农组织加入联合国国家工作组，参与了联合国规划框架的制定，她所掌握的知识使其在该领域作出了贡献，并颇受好评。因此，国家通讯员有助于促进各国和粮农

¹⁶² 八个试点国家为：阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克、巴基斯坦、卢旺达、坦桑尼亚、乌拉圭和越南。

组织间的对话，但并不能在技术和政策对话层面上替代粮农组织的派驻机构。联合国驻地协调员认为，技术和政策对话可为联合国整体工作发挥重要作用。

598. 粮农组织在阿尔巴尼亚通过中欧及东欧分区域办事处的一位高级政策官员和一位初级职工，一直在联合国国家工作组、“一体行动”和“一个联合国”计划进程中保持着一致和颇受赞赏的参与度。但自那以后，粮农组织便从那种将该国的所有活动纳入主流的合作机制中“消失”了。例如，粮农组织并未表明其对年度工作计划的贡献，也未将其活动和项目告知联合国驻地协调员办公室，联合国国家工作组会议的出席情况也频繁变动，使人认为计划并未合理移交。联合国国家工作组甚至不清楚其他进行中的粮农组织项目。

599. 评价与主要利益相关者都认为，为了合理推进“一个联合国”进程，粮农组织应当通过适当的资历和能力水平的国际或国家派驻机构，在联合国国家工作组中保留派驻机构并维持工作成效。粮农组织的技术价值受到赞赏，但在组织机构上却失去了可见性。国家通讯员受职责范围和其政府官员身份的限制，未在此方面发挥作用，因此也不能被认为是联合国国家工作组中的成员。

600. 在评价期内，阿尔巴尼亚有三项联合国联合计划正在进行中。其中有两项是粮农组织独自开展的干预行动，只有一项是粮农组织与联合国其他机构协作开展的。后者即“减少儿童营养不良”项目，¹⁶³该项目由联合国儿童基金会牵头，并由儿基会、粮农组织和世卫组织共同负责实施。这项行动被认为是阿尔巴尼亚实施“一个联合国”计划的一个成功范例。该项目中粮农组织的预算总额为782,170美元，并且获得了两名负责营养以及食品安全和质量的官员的有力支持，他们分别来自粮农组织总部和欧洲及中亚区域办事处。该项目在本评价开展期间已得到了全面实施。

601. 该项目筹备过程步骤如下：

- 前期准备：包括政府在内的相关各方都积极参与了从提出项目理念到形成项目活动定义的整个过程，直到各方就具体项目内容和筹备流程达成一致；粮农组织积极参与了整个前期准备阶段。
- 运行：制定初始和年度工作计划，并通过每6个月一次的中期审查来监测项目进展；通过组织和活动层面上的交叉协调进行项目实施；项目单个组成部分的预算由各自负责实施的机构控制。

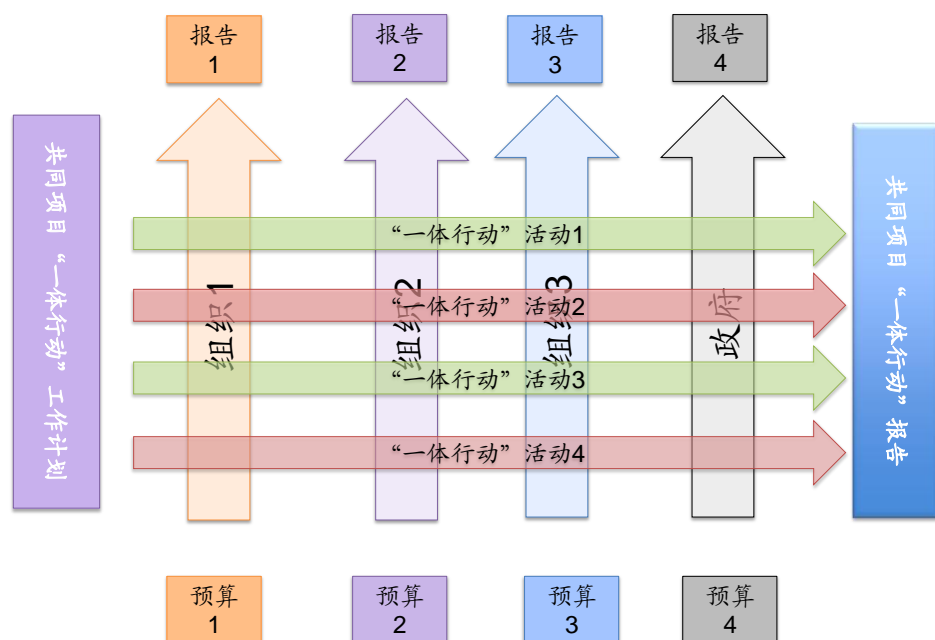
¹⁶³ UNJP/ALB/007/SPA

- 汇报：基于各项活动生成报告，合并各实施机构的报告并提交给项目利益相关者。

602. 该计划同时由一个联合指导委员会管理，负责按照每6个月进行一次中期审查的要求批准年度工作计划。所有利益相关者确定各项活动。牵头机构将一个能自动生成合并报告的系统安装到位，以确保各个利益相关者与每个活动组的信息流和监测工具都能同步匹配。财务报告和活动报告由牵头机构在“一体行动”层面进行合并，并分发给所有的项目合作伙伴。

603. 该项目的“一体行动”业务进程基于两方面：参与机构和联合国联合计划里基于活动的计划的产出。每个机构都根据各自的规定、流程和参考文件来创建条目。牵头机构随后利用为该项目专设的系统制编制基于活动的报告。下面的插文30显示了上文所述的该项目的现行汇报体系。

插文31. 阿尔巴尼亚“减少儿童营养不良”联合国联合计划实施与汇报框架



资料来源：本评价

604. 所有项目利益相关者都认为基于活动的报告是一种官方的汇报方式。在粮农组织内后续处理流程如下：一收到项目报告，欧洲及中亚区域办事处作为项目内负责粮农组织部分的预算掌控人，必须将该项目活动报告转换成基于预算的粮农组织标准报告。本评价注意到，整个转换过程是人工进行的。欧洲及中亚区域办事处执行处从收

到的报告中提取出条目，并逐个进行人工录入，使之达到粮农组织的报告标准。这看起来是一项相当费时的工作，而且可能导致信息不准确。

605. 虽然这个例子在实质上以及在与各国和其他联合国利益相关者的协作上被视为是成功的，但它也同样说明了一种不利的情形。参与其中的机构的运作规范、系统、流程和汇报工作，都没有标准可循。一个有效的“一体行动”体系需要各种实施、监测和汇报工具，但这些还未开发出来。

606. 上文提到过的粮农组织新《项目周期指南》考虑到了要遵循联合国全系统改革，并且充分遵照了联合国共同国别规划原则。1—3阶段系统性地包含了联合国联合计划里所需考虑的内容。这是一项卓越的举措，但其全面性和效用还有待后续使用情况和时间的检验。另外，“一体行动”的运作要求在全球资源管理系统里所能实现的融合度现阶段还不得而知。

607. 在撰写本报告时，似乎出现了确凿证据表明整个联合国系统将确立“一个联合国”方针，因此，粮农组织必须加速将其规划系统与其他机构的相统一。由于人们已高度认同共同实施项目要求付出更多的努力，所以共同规划、分头实施也可能成为一种普遍采用的方式。

608. 考虑到这一趋势，粮农组织必须要做出决定，在实行“一个联合国”方针的国家，是制定粮农组织的国别规划框架，还是将国家和区域两级的所有活动都纳入联合国规划框架的主流。这两种方式看起来各有利弊。独立的国别规划框架可能导致重复劳动，而且可能会使粮农组织游离于完整统一的“一个联合国”计划之外。然而，考虑到粮农组织在任何国家“统一行动”的能力尚不成熟，本评价得出结论，即在阿尔巴尼亚和摩尔多瓦共和国，一个独立的粮农组织国别规划框架依旧有利于确保：

- 粮农组织与政府就其在一定时期内工作的优先重点领域达成明确共识；
- 粮农组织各利益相关者提高对商定的粮农组织优先重点的关注度；
- 粮农组织有机会在商定的工作领域内制定协同增效方法和跨部门方针。

609. 制定国别规划框架也将要求粮农组织与联合国合作伙伴紧密合作，在支持相应国家的联合国整体框架内确定粮农组织具备比较优势和互补作用的领域。粮农组织也应在阿尔巴尼亚和摩尔多瓦的进程中借鉴在其他“一体行动”试点过程中所获的经验。

11. 结论和建议

610. 考虑到本评价所评估的主题复杂多样，且一些主题在本评价报告的不同章节都作了讨论，因此决定撰写一节比以往更长的“结论和建议”部分。这一部分重点讨论了主要问题，并提供了详细的证据来支持向粮农组织提出的建议。

611. 本评价必须回答两大首要问题：

- i. 粮农组织在实施将职责和角色下放至该区域的全组织决定方面所取得的进展；
- ii. 有关粮农组织向该区域成员国开展全组织实施工作的权力下放政策和程序的成果。

612. 毫无疑问，粮农组织自2004年以来一直努力更好地支持欧洲及中亚区域成员国：
i) 设立了中亚分区域办事处，这一努力增加了对该区域成员国的关注，而在2004年前这并非粮农组织的优先重点；
ii) 增加了该区域所有权力下放办事处的工作计划资源；
iii) 动用技术合作计划弥补一些国家自愿基金的不足。

613. 然而，对这两个问题以一言而概之只能是“**工作正在进行中**”。考虑到职责范围中的最初想法是“基准和目标都在不断变化”，这一回答不足为奇。而且，粮农组织的全组织权力下放决定并非针对欧洲及中亚区域国家一级的具体机构设置模式而设计和考虑。因此，实施工作只取得部分进展，而且这种进展还因实施程序和机制的不足而受到了限制。同时，没有证据表明在该区域“加强了实施工作”：在本评价开展之时，粮农组织对该区域成员国援助工作的优缺点似乎与2010年制定一揽子权力下放政策前后的情况相似。

614. 此外，欧洲及中亚国家正在各自的经济、社会、政治和文化背景下经历若干项变革。这意味着“目标不断变化”这一概念同样也适用于粮农组织将开展工作的国家，以及这些国家所需要的工作类型。在该区域，国家和分区域两级都发生了变革，这让工作变得更加复杂。截至2012年底，该区域各国情况差异显著：一些成员国仍面临严峻的粮食安全问题（格鲁吉亚和塔吉克斯坦）和农村贫困问题（吉尔吉斯斯坦和摩尔多瓦），而另一些成员国在过去十年内显著改善了社会经济条件。

615. 在如此复杂的环境中，本评价的分析和结果证实，粮农组织在该区域的工作基本侧重于优先重点部门，以及最需要粮农组织发挥其份内职能和比较优势、且粮农组织能够发挥影响的国家。在选择重点国家时，粮农组织也与在此区域开展工作的联合国其他机构保持了一致。

616. 本评价得出以下结论：中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处都致力于解决权力下放进程的复杂问题，并尽了最大努力推进“这项工

作”。然而，在区域和粮农组织两级仍需要开展调整工作，以推动粮农组织更有效地履行其在欧洲及中亚区域的任务规定。

617. 正如之前多次提及的那样，粮农组织于2012年初启动的转型变革进程已经在该区域产生一些成果，这些成果似乎是解决早先“盲目性”问题的正确措施。本评价之所以提出以下各项建议，是因为希望进一步推进目前已经开创的良好局面。

618. 本评价提出了八项建议：两项针对治理问题；一项针对粮农组织在国家一级的机构设置；一项特别针对粮农组织向尚无设置成熟的粮农组织驻国家代表的国家派驻机构时应采取的模式；一项关于“一个粮农组织”实施工作；一项关于粮农组织使用俄文的问题。最后两项建议涉及看似重要性居次的问题，但实际上这些建议所针对的是一直妨碍粮农组织在欧洲及中亚区域有效、高效地开展实施工作的系统性问题。这些问题若得不到解决，甚至可能影响粮农组织在其他区域的实施工作。

治理和优先重点设定

619. 总体而言，粮农组织欧洲区域会议确定的区域优先重点无论在重点还是细节上都有所改善，虽然仍有进一步改进的空间。在此过程中，必须适当关注差异较大的分区域优先重点，这方面的优先重点应为粮农组织的工作提供参考。欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处在将权力下放办事处的技能组合分配到区域优先重点方面取得了进展，但是该工作仍有进一步调整的余地，包括可以利用空缺的职位。

620. 在国家一级，尽管粮农组织若干技术职工都参与了工作，但《国别规划框架》一般仍只列出了不同部门的项目，在制定跨学科办法方面进展有限。粮农组织未能把握机会来证明以“欧洲及中亚区域办事处团队”的身份开展工作的价值和附加值。本评价还对以下可能性感到担忧：一些国家的政府变更可能非常频繁，如果因为政治决定而导致《国别规划框架》制定进程中确定的优先重点发生变化，则该框架令人满意的灵活性也许会变成一种劣势。

621. 在下放责任的新背景下，一个重要问题是不同的机构该如何更有效地发挥欧洲区域会议在为粮农组织设定该区域优先重点方面被赋予的新角色，并推动其监测工作。本评价掌握的证据表明该区域就以下问题达成了广泛共识：

- 应设立一个能够编制议程并在闭会期间与欧洲及中亚区域办事处及成员国联络的机构；
- 需与该区域尚未在罗马设立常驻代表处、或非欧洲区域小组成员的成员国进行磋商，确保其需求得到适当的反映；

- 有意向在该区域设立一个技术机构，以讨论有关该区域的相关农业问题；
- 在设定优先重点时，需充分关注粮农组织职权范围所涉及的所有部门。

622. 本评价确定以下情形最为合适，并提出了建议1来推进实施工作。

- A. 鉴于成员国有意向在该区域设立一个专门的技术机构，因此应重新振兴欧洲农业委员会在技术方面的作用。选择待讨论问题时，应关注与该区域整体利益相关的紧迫问题。为了最好地做到这一点，欧洲农业委员会应与欧洲区域会议隔年举行届会。
- B. 作为目前该区域选举产生的机构，欧洲农业委员会执行委员会应承担双重角色，既要筹备欧洲农业委员会的会议，还要与欧洲及中亚区域办事处秘书处密切合作，筹备隔年召开的欧洲区域会议届会。
- C. 与欧洲区域会议隔年召开欧洲农业委员会的届会有三重优点：
- 既可以更深入地讨论技术问题，又可以更好地吸收欧洲农业委员会讨论得出的结果和建议，以制定该区域优先重点；
 - 欧洲农业委员会执行委员会可以承担双重角色，专注于筹备隔年举行的欧洲农业委员会和欧洲区域会议的届会；
 - 考虑到可以预见的供资限制，隔年召开欧洲农业委员会届会将为衔接举行区域非正式磋商提供机会。这既可以确保节约开支，也可以提高出席率。
- D. 为确保粮农组织各部门的能力都获得应有的关注，应将以下议题定为欧洲区域会议议程的常设议题：就该区域技术机构提出的建议和采取的行动编制一份报告。这一目标可以通过该区域的相关技术官员来实现，他们其中一些人在区域委员会的秘书处任职。鉴于执行委员会要与秘书处进行更紧密的合作并从秘书处接收优化的技术投入，应可以保证所有部门和问题都得到充分的考虑。
- E. 欧洲区域小组在能够预见与欧洲及中亚区域的治理和优先重点直接相关的讨论时，应努力将目前还不是该小组的正式成员，而是欧洲区域会议成员的成员国吸引进来。
- F. 欧洲及中亚区域办事处应在分区域和区域两级确定成员国优先重点方面发挥更大的作用。在欧洲农业委员会和欧洲区域会议届会间隔期间，欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处应在每个分区域举行一次非正式磋商。将汇编这些工作的成果并通过秘书处将其提交至执行委员会，以供审议。

建议 1: 针对粮农组织和欧洲及中亚区域办事处的有关欧洲及中亚区域治理机构的建议

欧洲及中亚区域办事处作为欧洲区域会议和欧洲农业委员会的秘书处，应根据上述建议与成员国合作，最终完成《粮农组织欧洲区域会议的议事规则》，以提交至 2014 年举行的第二十九届会议；除《议事规则》的内容外，应实施以下措施：

- a) 应将“区域技术委员会提交概要报告”一事定为欧洲区域会议议程的常设议题；
- b) 欧洲区域委员会秘书处应在确定该区域及其分区域优先重点方面发挥更大的作用。

623. 此外，本评价确定了另外两个领域需要粮农组织（包括成员国和秘书处）加强关注：一是欧洲内陆渔业及水产养殖业咨询委员会，二是妇女及家庭参与农村发展工作组。

624. 深入重组欧洲内陆渔业及水产养殖业咨询委员会后，其秘书处的驻地问题仍在讨论之中，目前该秘书处仍设在总部。本评价**建议**欧洲及中亚区域办事处与渔业及水产养殖部尽快商定将该咨询委员会的秘书处迁至欧洲及中亚区域办事处，以提高秘书处自身的效率和实效。

625. 作为欧洲农业委员会的法定机构之一，妇女及家庭参与农村发展工作组也是粮农组织在该区域治理努力的一部分。据说该工作组过去在让中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处及成员国关注农业中的性别问题方面发挥了重要作用。然而，最近几年来，其重要性和成效受到很多关键利益相关者的批评：在缺乏成员国支持的情况下，像妇女及家庭参与农村发展工作组这样的机构就失去了存在的理由。此外，本评价本身发现，能证明该工作组的工作在该区域国家一级得到实施的证据非常有限。在当前面临预算限制的情况下，向该工作组分配资金和职工时间似乎不是对粮农组织资源的有效利用。虽然本评价非常清楚自身并无权限提出废除或“暂停”该工作组的建议，因为此类行动完全是成员国的权限所在，但考虑到这一问题的重要性，特此提出了建议2。

建议 2: 针对欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处和性别、平等及农业就业司的有关欧洲及中亚区域各治理机构开展性别平等宣传工作的建议

欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处和性别、平等及农业就业司，应在对现有证据进行深入分析和与相关各方进行进一步对话的基础上，编制一份以下主题的提案提交至 2014 年的欧洲区域会议：以最具成本效益的方式确保将性别和社会包容问题充分纳入粮农组织在该区域工作的主流活动。

除提案的内容外，应把在将性别和社会包容纳入粮农组织在该区域工作的主流方面取得的进展列为欧洲区域会议议程的永久性常设议题。

626. 建议2无意降低粮农组织在欧洲及中亚区域工作的性别问题主流化活动的重要性。恰恰相反，本评价深信，将性别平等和社会包容纳入粮农组织在该区域的工作至关重要。然而，有证据表明，尽管取得了一些良好成果，例如将性别问题纳入一些项目和项目文件的主流、对粮农组织在该区域工作中的性别主流化活动进行了评估、制定了一项办法将性别层面的内容纳入国家统计工作，但还需要做出很多其他努力，以确保在遵守粮农组织新性别政策方面达到令人满意的程度。本评价就粮农组织在性别和发展方面的工作和作用提出的建议仍然适用，尤其是迫切需要招聘一名性别问题高级官员，并授予其明确权责，以确保粮农组织在欧洲及中亚区域的所有产品和项目能充分包含性别和社会包容视角。

粮农组织欧洲及中亚区域权力下放办事处

627. 自建立起，欧洲及中亚区域办事处更换了若干不同工作地点。欧洲及中亚办事处和中亚分区域办事处的当前办公地点大都取决于东道国的慷慨援助。不论过去还是现在，没有一个办事处位于其所服务的分区域：这使职工与所服务地区的文化和语言的沟通受到影响。中亚分区域办事处从未将办公地点设于航空枢纽地区，而自2012年初起，对欧洲及中亚区域办事处而言，其交通和物流不再像以前一样便利。

628. 在该区域，无法根据区域和分区域办事处的地点确定地理范围的“最佳模式”，不过联合国其他机构很少做出与粮农组织一样的选择。本评价建议，考虑到普遍采取“一个联合国”方针的趋势，在选择权力下放办事处地点的参数列表中增加一个新标准，即接近联合国其他机构。

629. 欧洲及中亚区域办事处在2012年提出的将精力集中在有限几个国家的提案是合理的。本评价认为，粮农组织应为该区域需要援助的国家保留一个在最重要的部门注重地理区域的关键技术专门知识库，并应努力促进和鼓励所有工作方式、项目、规范性产品和知识产品都具备跨学科性质和附加值。

630. 根据上述考虑因素、进一步的分析和广泛的接口，本评价总结认为，就中期而言，中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处所涵盖的国家对粮农组织支持的需求可能发生巨大变化，变得更接近那些大多通过总部与粮农组织联系的其他欧洲国家。因此，在该区域的欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处今后的核心任务和工作重点将很有可能如下所列：

- 为中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处的以下各国提供技术和政策援助，管理各项活动，并筹集资源：阿尔巴尼亚、亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、科索沃和摩尔多瓦（期限：10年）；
- 为各中亚国家提供技术和政策援助，管理各项行动，并筹集资源（期限：20年）；
- 为中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚各国创造和提供知识；
- 为下列机构和人员担任协调机构：粮农组织分别驻吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的两个完善的国家代表处；两位分别派驻阿尔巴尼亚和摩尔多瓦、以及亚美尼亚和格鲁吉亚的非驻地粮农组织驻国家代表；
- 服务于欧洲区域会议及其附属机构。

631. 为开展已明确的任务，并考虑到目前努力加强侧重国家一级的有效且高效的实施工作，本评价认为，欧洲及中亚区域的成员国应考虑若干要求。这些要求为：

- i. 加强欧洲及中亚区域办事处的职工与在该区域工作的其他总部同事的合作，以及与可能对中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处越来越重要的粮农组织其他机构合作；
- ii. 中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处服务的国家中有些将成为今后10年的工作重点，提高前往这些国家的差旅效率；
- iii. 提高前往中亚分区域办事处所服务的中亚国家的差旅效率；
- iv. 加强在相同的国家中工作或在该分区域一级拥有相关知识的总部、欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处各人员之间的交流与合作；
- v. 尽可能减少行政、运营和办公室管理的成本；
- vi. 促进欧洲及中亚区域办事处在为欧洲区域会议及其便于欧洲区域小组联络的附属机构提供服务方面的职能。

632. 目前存在解决上述问题的若干备选方案。本评价理解，区域和分区域办事处的选址并不是一个严格意义上的技术问题，因此不提供任何建议。不过，这些办事处地理位置的一个选择要素是效率和成效，审查这方面各项机会的决定权在于粮农组织的成员国。

633. 这些要求和上述观察结果还为粮农组织（包括秘书处和成员国）提出了一个核心问题：权力下放办事处的地点是否一旦确定就是永久性的，还是可以根据特定分区域或区域的新工作形势进行灵活调整。该问题与另一问题紧密关联，即粮农组织如何最好地服务于那些需要粮农组织提供的支持不是国家一级的项目、而是规范性产品和知识产品（并且如有可能，适合特定分区域或区域需求）的国家。本评价认为，各成

员国和秘书处应尽快关注这些问题，因为粮农组织在欧洲及中亚以及其他区域国家一级工作的背景正在发生快速变化。

634. 本评价还评估了粮农组织驻欧洲联盟及比利时联络处在该区域权力下放办事处整体网络方面的作用。欧盟机构直接和通过粮农组织在该区域发挥的作用要求，欧洲及中亚区域办事处加强注意并努力与欧盟委员会及位于布鲁塞尔的其他欧盟机构建立更加坚实的伙伴关系。在此背景下，本评价邀请粮农组织在作出有关驻欧洲联盟及比利时联络处以及与欧盟机构的全组织关系的决定时，考虑第4.5节中详细列出的建议。

635. 一个紧密相关的问题是，欧洲区域会议和理事会于2012年批准了秘书处有关在阿塞拜疆、哈萨克斯坦和土耳其设立计划和伙伴关系发展官员的职位，以及在所有区域办事处设立伙伴关系发展的职位。在欧洲及中亚区域办事处，此类职位可同时服务于欧洲及中亚区域办事处和驻欧洲联盟及比利时联络处，通过这两个办事处之间的紧密合作来实现提高与欧盟合作的能见度、加强政策层面的对话和为该区域筹集资源的共同目标。类似地，土耳其的职位应被赋予支持中亚分区域办事处的资源筹集工作的职责。在国家一级，本评价认为，应聘任有足够资历的官员，使他们能够在决策者的适当层面上履行职责。下文建议3载列了这些建议。

636. 在国家一级，本评价理解，权力下放的基本目的是将粮农组织的工作尽可能安排到贴近国家一级，粮农组织在国家一级的大部分工作的职责和授权必须面向单个国家（辅助）。这些任务通常由其他区域的完善的粮农组织驻国家代表处实施，许多计划和行政政策及程序都要求在国家一级设立粮农组织代表处。本评价因此支持粮农组织在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦聘任具备资历的驻国家代表，从而减轻分区域协调员的过重的工作负担。吉尔吉斯斯坦职位的聘任已快速、高效地完成；接下来最为重要的是快速指定塔吉克斯坦职位的人选，需具备合适的能力和在粮农组织工作的经验。

637. 该区域的其他一些国家也需要粮农组织提供类似的进一步支持，但到目前为止一直被“忽略”。在这方面，鉴于阿尔巴尼亚和摩尔多瓦的农业部门和农村发展部门的规模和重要性，它们的情况比较突出。在这两个国家，粮农组织的任务特别注重在国家层面致力于实现统一、包容的可持续发展的工作。此外，这两国已开始采取“一个联合国”方针；联合国致力于通过促进正由欧洲联盟推动实施的宏观政策，并注重中观和微观层面的干预措施，来为这两国提供支持。

638. 基于上述观察，本评价总结认为，粮农组织应在阿尔巴尼亚和摩尔多瓦共和国发挥更强大、更持续的影响力。为此，应在欧洲及中亚区域办事处一位高级官员的密切监督下，采取以下两个备选方案之一：

- i. 由该国的一位与粮农组织签有全职合同的职员担任粮农组织驻国家助理代表，可以在联合国驻地协调员办公室工作，授权其在联合国内部代表粮农组织，作出决定或促进快速决策，并协调粮农组织对“一个联合国”计划的投入；
- ii. 由一位经费与农发基金共同承担的国际职员在联合国驻地协调员办公室工作，授权其在联合国和该国政府内部代表粮农组织，负责协调计划和筹集资源。

639. 已有证据表明，粮农组织驻国家代表的多重认证可能是确保粮农组织能见度和对粮农组织国家一级工作进行适当管理的有效机制，只要同一个粮农组织驻国家代表通过该机制服务的国家不超过两个，并应每年在每个国家至少工作六个工作周。为此，可以指定两位非驻地粮农组织驻国家代表，一位为阿尔巴尼亚和摩尔多瓦服务，另一位为亚美尼亚和格鲁吉亚服务，职位设在欧洲及中亚区域办事处，还可履行作为该办事处高级官员的其他职责。这将需要额外的资源，接近技术合作计划在一个两年期内在一个国家的一半资金。本评价认为，拟议的职位设置将更具成本效益。

640. 国家通讯员计划已证实不是粮农组织在任何国家派驻机构的有效或高效的机制。如果粮农组织或东道国无法为建立适当的粮农组织派驻机构提供足够的资源，即至少通过一位来自该国或国际的粮农组织高级职员在联合国驻地协调员办公室开展工作的资源，那么粮农组织不应在该国参与实施国家项目。如本报告所建议，还可确定其他机制，以促进任何特定国家参与粮农组织的规范活动，以及在区域、区域之间和国际各级的项目。

641. 本评价决定在下文建议3整合所有有关国家一级派驻机构的建议。实施该建议的经费可部分由分配给该区域权力下放办事处网络的资源支付，部分由成员国直接捐款支付。本评价建议快速实施所有建议的行动。

建议 3: 针对粮农组织的关于其在欧洲及中亚的国家一级派驻机构的建议

本评价建议如下：

- a) 任命一位经过多重认证的非驻地粮农组织驻国家代表，服务于亚美尼亚和格鲁吉亚；应授予粮农组织驻国家助理代表足够的权力管理整个计划，在联合国内部代表粮农组织，作出决定或促进快速决策；
- b) 根据上文所建议的一个方式，任命一位经过多重认证的非驻地粮农组织驻国家代表，服务于阿尔巴尼亚和摩尔多瓦共和国；
- c) 在该区域，应停止国家通讯员计划，并且粮农组织如无驻国家助理代表在经过多重认证的粮农组织驻国家代表处工作、或一位高级官员在联合国驻地协调员办公室开展工作的最少资源，则不应开展国家一级的业务活动；
- d) 设想中的国家一级的计划和伙伴关系发展职位若要有效，则需具备适当的资历水平（至少 P4）；
- e) 欧洲及中亚区域办事处新设立的伙伴关系发展官员一职应与粮农组织驻欧洲联盟及比利时联络处紧密协调，以支持在欧洲及中亚区域办事处与欧盟针对欧洲及中亚区域的机构之间建立更强有力的伙伴关系。

642. 在有些国家，粮农组织的工作仅通过信函往来管理。尽管这些信函具有法律约束力，但并不为粮农组织赋予法律地位，也不能使粮农组织及其职员获得豁免权和特权；这随时可能成为粮农组织职员的一个真正问题，并对该区域工作的效率造成直接影响。本评价意识到，粮农组织已开展工作解决这一问题，但还是决定制定有关该问题的建议4，以强调这一进程必须在合理的期限内完成的紧迫性，该进程还将需要各成员国的意愿。

建议 4： 针对法律及道德问题办公室、权力下放活动支持办公室、欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的关于东道国协议的建议

本评价建议审查粮农组织在欧洲及中亚开展实地活动的所有国家中的认证状况，以确保其受益于相关豁免权和特权。为此，粮农组织应考虑联合国其他机构在每个具体情况下的经验，并且除非已与相应国家政府签署标准基础协议或具有同等效力的协议，否则不应在该国开展活动。

粮农组织为欧洲及中亚提供的资源

643. 有关粮农组织在评价期间为欧洲及中亚区域所提供财政资源的分析显示如下情况：

- 该区域在《2004—05年工作计划》中所占的为数不多的份额已随着时间的推移获得部分补偿；总体来说，在此后的若干两年期内，该区域受益于正常计划资源增加的幅度大于其他区域；
- 中亚分区域办事处的设立对阿塞拜疆、中亚各国及土耳其的实地计划的规模产生了重要影响，资源增长了五倍；其最主要的可能因素是，通过中亚分区域办事处，粮农组织秘书处及有兴趣通过粮农组织在该区域开展工作的资源伙伴进一步认识到该分区域的重要性；
- 由于布达佩斯已设有中欧及东欧分区域办事处，因此将欧洲及中亚区域办事处迁至布达佩斯并未明显影响到粮农组织在该区域交付工作方面的能见度；在“中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处”涵盖的国家，向促进发展的干预措施提供的资金总额有所增加，这主要是通过粮农组织技术合作计划实现；同时实地计划关注的国家数量开始有所下降。影响实地计划规模的主要因素是，紧急干预措施的供资、若干国家与欧盟的接触，以及这些国家对粮农组织支持的需求变化；
- 紧急项目、区域间项目和全球项目占实地计划组合的很大一部分，其中绝大多数数的干预措施都在畜牧生产和卫生领域。

644. 本评价还评估了实地计划的管理方式：

- 在对实地计划的管理过程中，中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处主要发挥着运作性质的作用；
- 中欧及东欧分区域办事处/欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处对实地项目作出的技术贡献受到所有权力下放办事处的技术人员数量和资历的限制，还受到干预措施的性质限制，其中许多干预措施是区域间和全球性的；
- 在实地计划的管理方面，所有各级都可能出现的问题；在某权力下放办事处或粮农组织总部设置牵头技术官员似乎并未影响到项目总体的有效性；其他因素在确保有效及高效地落实实地计划（包括驻国家代表处的存在）方面发挥了更大的作用。

645. 自2007年以来，财政资源的增加使人力资源（职工和非职工）的数量得以增长，以派驻到新建立的中亚分区域办事处、新的驻国家代表处并加强位于布达佩斯的欧洲及中亚区域办事处。粮农组织自2007年起加强在该区域的工作能见度，形成了“良性循环”：增加了办事处和职工，通过正常计划开展了更多工作，确定并资助了更多的自愿资助倡议，等等。

646. 粮农组织在该区域所有活动领域的工作主要由非职工人力资源开展。本评价发现有大量证据表明，此类职工的合同性质有问题，本报告对此作了详细描述。这些问题的主要后果是，粮农组织招聘的职工经常在学会粮农组织所需工作技能后，为了更好的条件而到联合国其他机构工作。这对于粮农组织而言是在时间和资源上的巨大浪费；这还破坏了执行的效率，因为新的非职工人力资源通常需要从头开始了解工作，且不能像有经验的职工那样高效。

647. 还应采取足够措施提高此类职工的工作满意度，因为粮农组织的形象和在该区域的工作质量很大程度上都要依靠他们。下文建议5与该问题有关，迫切需要予以考虑。实施该建议的费用主要应按职工时间计算；本评价认为应紧急开展这个进程。

建议 5: 针对人力资源管理司/高级代表办事处、欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处和职工甄选委员会的关于《手册》第 375 节和非职工人力资源合同条件的建议

人力资源管理司、欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处和职工甄选委员会应对非职工人力资源合同安排系统的总体情况以及在该区域国家代表处的适用情况进行全面分析，分析各种条件和程序，并改善信息和交流的质量。该办法应促进对国家项目人员方式的总体审查，包括《手册》第 375 节的范围。

授权

648. 自2010年起，欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处和该区域的国家代表处在计划、规划、使用财政资源以及确定、制定和管理项目方面获得了更多授权。在若干领域，权力下放办事处有足够的授权履行任务。

649. 权力下放办事处辅助职能的三大系统——ORACLE、实地会计系统和ATLAS差旅系统从未真正接口：这在财务监管、资源使用、分配预算掌控人的职能、对账和财务控制方面造成了很多困难、重复工作和时间浪费。得益于职工的努力工作和才智，产品和服务得以交付。

650. 本评价认为，引入全球资源管理系统有助于对支持部门的结构和人力资源进行分析和合理调整，以期实现更好的质量和规模经济效应。另外，管理层应将这一新环境作为审查整个支持服务体系的规则和程序以及精简行政职能的工具。但仍然需要采取若干补充行动，以确保全球资源管理系统能充分发挥作用，并且不会造成额外的人工障碍，比如迄今在欧洲及中亚区域办事处和欧洲及中亚区域办事处/中欧及东欧分区域办事处所服务的国家中由于遵守仍然在粮农组织盛行的“集中更好”和“事前控制”文化所造成的问题。

651. 驻国家代表处信息网络的国家代表处管理手册中有关授权的信息很有用，并且清晰明了。这些信息应纳入粮农组织在欧洲及中亚区域的职工的授权信息包中，包括职责范围、作用和职责、如何获取不同类型的支持等，并定期更新，以确保信息的准确。截至2012年6月，粮农组织总部尚未更新欧洲及中亚区域所有层级现有职位的职位描述。鉴于全球资源管理系统有待部署，这项工作更为紧迫：为使该系统充分有效，就需要对授权的现有层级进行准确审查和统一，以便于使用和操作。

652. 本评价希望提请注意与提高权力下放和授权效率有关的几个重要研究结果。第一个涉及区域和分区域办事处的内部设置：应紧急实施欧洲及中亚区域办事处有关合并实地计划组和行政组的部分职能的积极倡议，以提高办办事处的效率，并促进制定在全组织更广泛应用的模式。

653. 另一方面，以中亚分区域办事处为例，欧洲及中亚区域办事处应准确分析该区域（特别是国家一级）职工的实际信息和能力发展需求。这两个办事处应为参与实地计划行动以及行政、办公室和员工管理的所有职工共同开发适当且易于更新的信息包。

654. 就授权而言，粮农组织在该区域的特殊性，即缺乏完善的粮农组织驻国家代表处，是向各国提供有效且高效的支持服务的一个障碍。在此背景下，欧洲及中亚区域

办事处和中亚分区域办事处在授权和为各驻国家代表处授权方面的态度和办法，对国家一级工作的效率和成效至关重要。如果在两种情况下，出现一些额外的行政和业务负担以及重复工作都无法避免，那么中亚分区域办事处职工对国家代表处的系统办法旨在开展个人和组织的能力建设，以确保尽可能将职责都分配到接近行动实施的地方。在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦新设的粮农组织驻国家代表处将受益于中亚分区域办事处迄今在此方面开展的工作。欧洲及中亚区域办事处没有出现此类情况，影响了交付的效率和成效。

655. 查明了由此导致的问题：i) 通过行政及业务支持服务偿付的管理费用没有尽可能接近实际开展行动的地方；以及ii) 那些粮农组织开展行动的国家没有国家级定额预付账户，部分还因为缺少东道国协定。通过分析因缺乏国家级定额预付账户而导致的财务费用和额外工作时间表明，这对该区域的行动造成了额外且无用的费用，并且导致交付低效。

656. 总而言之，粮农组织在欧洲及中亚区域的派驻机构的情况要求，应修订有关向国家招聘人员授权的全组织政策，并且受多重委任的粮农组织驻国家代表应对招聘工作进行适当监督和控制。上述仅与两个国家的受多重委任的粮农组织驻国家代表有关的建议3，部分有助于解决此类问题，可以加强国家层面的参与和影响力。

657. 此外，下文建议6特别注重国家一级的授权：所有相关事宜都应作为紧急事项处理，同时考虑全球资源管理系统的部署，以及在国家一级充分实施该系统所需的变化。这些建议似乎可以更广泛地运用到其他具有相似派驻机构模式的区域，比如太平洋和加勒比区域。

建议 6： 针对人力资源管理司/人力资源办公室、法律及道德问题办公室、权力下放活动支持办公室、欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的关于授权的建议

粮农组织应修订在欧洲及中亚区域向没有健全的粮农组织驻国家代表处的国家授权的规定。这应包括：

- a) 修订职责范围、作用和职责，以便国家职工在受多重委任的粮农组织驻国家代表的充分监督下全面发挥全球资源管理系统的作用；
- b) 通过能力发展包提高国家一级职工的能力，使他们能安全操作全球资源管理系统；
- c) 确保行政及业务支持服务的偿付归入离实地计划的实际实施地点最近的组织层级；
- d) 开设定额预付账户，以使各办事处履行财政/业务职能。应向在适当层级（不论是国家或国际）招聘的粮农组织职工授予充分的权力，以管理这些工具。除经证实的紧急情况外，应停止使用当前需要使用现金的系统。

产品和服务的交付以及核心职能的实施

658. 在畜牧生产和卫生部门，粮农组织的计划广泛符合该区域各成员国的需求和优先重点。优质技术建议在界定区域和国家动物疫病战略方面有着重要作用，被确定为欧洲区域会议的优先重点。尽管该计划毫无疑问是十分重要的，并且能力也得到了发展，但交付的效率参差不齐。

659. 还需要在实地和总部之间建立强有力的联系，以确保运用粮农组织的全组织。总部需要在动物卫生方面具备很强的能力，因为跨界疾病控制需要区域和全球视角。此外，区域和分区域两级需要“不止一位官员”的技能组合，因为只有专家团队才能提供优质技术服务，并维持粮农组织的信任和地位。对该区域来说，此类团队的更具成本效益的工作地点是在粮农组织总部。

660. 粮农组织包含在“农业政策”标题下的工作领域响应欧洲区域会议确定的需求和优先重点，其质量得到赏识和充分认可，能力也得到发展。尽管统计领域的工作良好，但应进一步加强欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处在数据收集和分析方面的能力。由于粮食安全对于某些国家来说仍然是一个主要挑战，“并且加强粮农安全和营养”是该区域工作的一个优先重点，因此还应加强欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处在粮食安全政策方面的能力。

661. 此外，尽管粮农组织在提高制定该区域农业政策的能力以及引进创新的和更具参与性的办法方面有着重要作用，但是仍需在可行的国家中改善与非政府组织和民间社会组织之间的磋商。

662. 考虑到一些区域需求，如提供统计和信息、政策建议以及在动物卫生和畜牧生产领域的工作，本评价认为粮农组织可以更加注重区域举措。这将有助于在区域和分区域两级创造有利环境，使各成员国受益。在这一区域重点内，粮农组织及其资源伙伴应加强注意的额外部门是水资源管理：尽管高度相关，但相比该问题的规模，并未获得足够考虑。

663. 总体而言，粮农组织包括技术合作计划和自愿基金资助的举措在内的实地计划所显示出的优点和弱点与其他评价中查明的非常相似，即通常十分相关，但因设计不佳和实施工作的平均效率而大打折扣。因而效果参差不齐；一般来说，由于缺乏退出战略，并且在建立伙伴关系方面的工作有限，因此也影响了效果的可持续性。

664. 能力发展是粮农组织项目的一个积极稳定的特点，主要是对个人而言。然而，也有一些举措通过加强分区域和区域两级的交流和沟通，解决了创造有利环境的问题。

联合国联合计划为各机构之间的互补提供了良好机会，可以弥补粮农组织项目往往对减贫和社会包容不够重视的问题。

665. 本评价请各成员国和粮农组织职工对粮农组织在该区域核心职能方面的工作的相关性进行评分。两组都认为最具相关性的领域为：“收集和提供信息、知识及统计资料”和“制定国际文书、规范和标准”。各成员国还指出，在“粮食安全和农业相关事务上的宣传和交流”具有高度相关性，而粮农组织职工认为最具相关性的是“推进技术转让和能力建设的政策和战略备选方案和建议及技术支持”。

666. 因此，职能a)、b)、c)和d)¹⁶⁴对于满足成员国的需求和期望来说仍然重要，并且粮农组织应在这方面稳步开展工作。然而，考虑到上文所述粮农组织在该区域实施工作方面的优点和弱点，应特别关注和努力加强在下列核心职能方面的绩效。本评价还为今后的道路制定了若干建议。

- i. 核心职能e)为促进技术转让和能力建设提供技术支持：这可以通过更好的设计、实施和监督实地项目来加以改善，第10.1节也强调了这点；新的项目周期指南是重大进展，这将需要对职工进行足够的能力建设，并落实问责机制，以确保快速采用该指南。
- ii. 核心职能f)宣传和交流：这一职能面临的挑战将是如何在没有粮农组织驻国家代表的国家改善绩效；在受多重委任的驻国家代表处以及健全的驻国家代表处，驻国家代表将需要制定适当的战略，以提高粮农组织的能见度，并在合适的政策制定层面加强全组织信息；
- iii. 核心职能g)跨学科性和创新：尽管欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处的技术人员是开放且感兴趣的，但在这方面几乎没有能见度；改进的办法可能是，更好地理解这些意味着什么，在该区域如何实现，以及通过绩效评价及管理系统建立激励机制；
- iv. 核心职能h)伙伴关系和联盟：这是粮农组织在该区域的一个常见弱点，考虑到粮农组织在国家一级的影响力有限，这点特别相关；可能需要区域或分区域战略，以确保与关键潜在合作伙伴保持适当联系，并通过与其共享长期愿景和承诺来进行合作。

¹⁶⁴ 核心职能： a) 监测和评估中长期趋势和前景； b) 收集和提供信息、知识和统计资料； c) 制定国际文书、规范和标准； d) 政策和战略备选方案和建议。

667. 粮农组织规范性产品的使用程度令人满意，但在某些领域，应评估提供更多出版物的实际需求。提供更多俄文出版物应是在该区域的一个优先重点。与此同时，粮农组织应提高利用该区域可得技术技能和能力的机会，尽管这些技术人员的英语知识可能有限。建议7针对这一问题。如果同意实施该建议，则将需要额外的资源，可能是来自自愿基金的资源；获得可见成果的合理期限应为2015年末，应反映在有关管理层对本评价回应的后续报告中。

建议 7: 针对粮农组织和欧洲及中亚区域办事处的有关俄文使用问题的建议

为了提高粮农组织的技术工作质量并促进传播其规范性产品，粮农组织应采取以下行动：

- a) 在招聘方面，在粮农组织工作语文为俄文而非英文的国家，尤其是中亚国家，应把优先重点放在最佳技术能力，并为报告和行政表格的翻译投入费用。在甄选在这些国家工作的国际职工时，应把掌握流利的俄文视为一项优势；
- b) 投入费用，把出版物和其他规范性产品翻译成俄文。

“一个粮农组织”

668. “一个粮农组织”这一概念一直是关于权力下放的全组织讨论中的一部分，可能是一个知识型组织的全球职责和地方职责之间冲突关系的最好体现。自2010年以来这一概念变得日益重要，在此期间总部技术部门和各权力下放办事处的技术职工之间的报告关系发生了变化。本评价在其访谈和调查问卷中特别注意这一问题。这一概念在本内容提要最后部分出现，但它肯定是与本评价的总体重点最为相关的内容之一。

669. 截至2012年，尽管一直在进行改善，但该区域的技术专家的技能组合仍不足以满足该区域各成员的需要，原则上应在区域间和全球一级处理的行动领域除外。如上所述，在以下领域存在能力缺失：性别平等和社会包容；粮食安全政策；灌溉问题；气候变化和自然资源管理；动物遗传资源和动物卫生的某些方面。另一方面，整体而言，该区域的权力下放办事处在行政、运作和支持服务方面具有足够的技能组合；如上所述，在区域一级所确认需要的资源筹集能力在2012年底仍是“正在进行中的工作”。

670. 该区域技术专业知识的部分缺口由非职工人力资源来进行补充，原则上此类资源更为灵活，而大部分缺口由在总部任职或受总部管理的专家进行补充。在技术层面上，平均80%的实地计划资源由总部支持：很大部分的此类资源关注全球和区域间举措，但不仅限于此。这需要采取重要工作来进行粮农组织不同层级之间的整合和协调，以确保连贯一致性和协同增效。

671. 这些结论加强了上文所述的关于要求改进该区域交付工作的观察结果（见“粮农组织在欧洲及中亚的派驻机构”）。向各权力下放办事处增加派驻技术专家，并不

能使粮农组织在欧洲及中亚展开的工作的预期规模和性质、以及其中期预期取得的发展变得可以掌控。只有让总部职工进行重要的参与，并与欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处进行密切合作，才能向该区域成员国提供相关的、有效的支持。

672. 因此，粮农组织实现“一个粮农组织”的能力对此区域而言特别重要。向粮农组织职工分发的调查问卷显示，在该区域工作的不同层级的人员之间的整合和沟通程度令人满意。通过采取不同的机制，一些司的表现比其他司更好：这意味着会产生额外的成本，但总体而言这些机制似乎均较为有效。应把植物生产及保护司平台作为信息共享的范例。

673. 在一些案例中，权力下放办事处的技术官员能够将其任职于总部的前任督导员纳入其绩效评价及管理系统协议中，可作为多方评分人，或者也可作为共同督导员；这似乎是一种卓有成效的方法，可以回避初级报告关系缺失和其他该区域似乎尚未知晓的正式机制（例如实用技术网络）缺失这一问题。然而，在缺乏正式系统的情况下，参与信息共享以及与同事进行协调的决定权便落在个人身上：通常而言这并非有效的方法，因为性格问题和其他问题普遍存在。

674. 下文建议8涵盖了所有注意到的问题。本评价意识到评价的实施将需要额外的资源，其中部分资源是经常性费用，但第b)项和c)项除外。部分资金可来源于多学科基金。在其他区域也可能出现类似问题，近东区域在某种程度上便是如此。粮农组织需要将其作为所有层级的优先重点之一，以确保它能在权力下放加强的情况下，在各级保持其比较优势，并保持其信息的一致性。实现建议实施的初步成果的时间应为2014年年中到年底。

建议 8: 针对粮农组织的有关加强“一个粮农组织”方法提出的建议

粮农组织、欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处应投入费用，以加强各技术部门和权力下放办事处职工之间的关系、沟通和协调。而要实现这一点有以下方法：

- a) 应采取类似土地及水利司水土日的做法，每年举办数次粮农组织职工会议，以维持和加强权力下放办事处官员与总部官员之间的技术联系；
- b) 任职于权力下放办事处的所有技术官员均共同受到绩效评价及管理系统协议下的总部和权力下放办事处督导员的指导；
- c) 任职于总部但常在区域工作的技术官员均共同受到绩效评价及管理系统协议下的总部和权力下放办事处督导员的指导；
- d) 在所有技术部门按照植物生产及保护司的模式建立一个交流和信息共享平台；
- e) 在总部为该区域所有权力下放办事处的新聘技术官员设立至少为期一个月的入职期。

附件

- 附件1. 评价职责范围
- 附件2. 评价小组成员简介
- 附件3. 评价工具
- 附件4. 评价过程中接触的机构和利益相关者名单
- 附件5. 欧洲及中亚区域实地计划清单
- 附件6. 粮农组织欧洲及中亚区域规范性产品清单
- 附件7. 关于向各成员国分发的调查问卷的分析
- 附件8. 关于向粮农组织职工分发的调查问卷的分析
- 附件9. 关于粮农组织赴欧洲及中亚区域特派团的分析
- 附件10. 主要项目评估
- 附件11. 粮农组织权力下放进程中的若干里程碑
- 附件12. 粮农组织欧洲及中亚区域成员简介
- 附件13. 欧洲及中亚区域办事处和中亚分区域办事处职工培训机会