



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

计划委员会

第一一五届会议

2014年5月26-30日，罗马

对粮农组织亚太区域和分区域办事处的评价

内容概要

对本文件实质性内容如有疑问，可联系：

评价办公室主任

Masahiro Igarashi 先生

电话：(06)570-53903

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：www.fao.org。



mj553c

评价办公室

对粮农组织亚洲及太平洋区域和 分区域办事处的评价

内容概要

联合国粮食及农业组织

评价办公室

本报告的电子版可查询：<http://www.fao.org/evaluation>

本信息产品使用的名称和提供的材料并不意味联合国粮食及农业组织(粮农组织)对任何国家、领地、城市或地区或其当局的法律或发展地位或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，优于未提及的其它类似公司或产品。

本信息产品中发表的看法是作者的看法，不一定反映粮农组织的看法或政策。

© 粮农组织，2013 年

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，可拷贝、下载和打印材料，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地说明粮农组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

所有关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的申请，应通过 www.fao.org/contact-us/licence-request 递交或致函 copyright@fao.org。

如需有关本报告的进一步信息，请联系：

Director, OED
Viale delle Terme di Caracalla 1,00153
Rome, Italy
电子邮箱：evaluation@fao.org

评价组的组成

- Nurul Alam 教授，孟加拉国，组长
- Maxine Olson 博士，美国，联合国专家
- Brian Perry 博士，英国，畜牧兽医专家
- Kolone Vaai 先生，萨摩亚，太平洋区域专家
- Tullia Aiazzi 女士，评价办公室，评价主管
- Carlotta de Vivanco 女士，评价办公室，评价分析师
- Genny Bonomi 女士，评价办公室，评价分析师

内容概要

背景

ES1. 2011年10月，鉴于当年较早时间提交的《对粮农组织近东区域和分区域办事处的评价》引发的兴趣，粮农组织计划委员会请评价办公室在接下来的两年内对所有粮农组织区域开展类似的评价。2012年的重点区域是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计划起始于2013年。所有这些评价按要求遵循相似的方法，尤其是在与各自区域成员国的磋商方面。

ES2. 开展这些评价时，粮农组织正处于不断变化的治理环境下，由总干事领导的于2012年初启动的转型变革正在进行之中，其内容还包括深化全组织的权力下放。尽管如此，对粮农组织亚洲及太平洋区域各个办事处的评价被认为将提供更多更深入的信息，说明2004年以来该区域权力下放工作面临的挑战。评价反馈意见为粮农组织这种以知识为基础的学习型组织提供必要的信息，在这一广泛前提下，此次评价的目的是得出重要的经验，促进粮农组织权力下放工作的进一步加强。

评价过程

ES3. 评价办公室于2013年2月启动了《粮农组织对亚洲及太平洋区域和分区域办事处的评价》的规划阶段。评价组由一名外部高级顾问领导，还包括其他三名高级顾问和三名评价办公室人员。

ES4. 此次评价采用了参与式做法，广泛咨询了粮农组织的内外部利益相关者。在整个评价过程中，评价组广泛征求了粮农组织雇员对自己的工作、制度安排、成绩及挑战的看法；散发了《职权范围》和报告的草案，并酌情考虑了意见和建议。同样地，评价组还通过访谈、国别考察、问卷调查、电话采访及会谈等方式广泛征求了成员国、粮农组织产品和服务涉及的客户和用户、合作伙伴的看法。

ES5. 与对其他区域和分区域办事处的评价相同，对亚太区域的评价也是以2004年完成的“粮农组织权力下放独立评价”为研究和分析的时间起点。粮农组织所有致力于加强全组织权力下放的政策最初都被规划在内。鉴于在这一领域的广泛变化，尤其是2010年以来的变化，特选出一些关键领域进行更加深入的分析，即治理、本区域可用资源、优先重点确定、资源筹措、粮农组织整体行动及支持服务等领域。此外，此次评价还包括对家畜生产及卫生这一主要技术部门的深入评估。通过这种做法，提供了有关粮农组织亚太区域工作的相关性、效率、有效性、可持续性影响的深入见解，并将这些见解用于总体分析。

ES6. 评价组访问了一些国家，直接征求各国利益相关者对粮农组织结构和绩效的观点和看法。酌情与国家与国际机构进行了会谈；在国家、机构和社区层面的工作中还包括与粮农组织项目的终端用户进行直接交流。访问的国家有：孟加拉国、不丹、柬埔寨、中国、斐济、印度尼西亚、蒙古、缅甸、尼泊尔和巴布亚新几内亚。¹拜访位于曼谷的亚太区域办事处两次，第一次是在准备阶段，第二次是评价组全体成员前往。拜访位于阿皮亚的太平洋岛屿分区域办事处一次。

ES7. 除国别考察外，评价组还征求了粮农组织成员的意见。2013年5月，评价组与区域小组的各位主席进行了会谈，成员国借此机会听取了简要介绍，并表达了对评价的看法。在国别考察和问卷调查过程中，评价组通过访谈了解了成员国对粮农组织本区域工作成效的看法。评价报告及管理层答复将在2014年3月的亚太区域会议上提交。

ES8. 评价组使用了一系列定量和定性工具，从直接和间接来源得出经验依据，解决评价中的问题。精心制定的带有重点问题的综合设计方案指导了信息和数据采集过程，促进了与主要评价问题保持一致性。其内容包括：

- 分析全组织政策、战略、通知、总干事公报、管理机构决策、审查报告及其他旨在加强粮农组织用于提高国家层面工作水平和影响的网络、进程及程序的相关文件；
- 研究粮农组织人力资源的充足性和亚太区域的技能组合；
- 通过清单进行统一的小组和个人半结构化面谈；
- 针对亚太区域成员国的问卷调查，目的是通过国别考察尽可能接触更多的成员国并征求其意见；
- 针对在亚太区域工作的粮农组织人员的问卷调查，目的是详细了解与时间利用和权力下放政策相关的诸多问题；
- 研究和分析项目组合、多个代表性计划的项目周期管理、行政和业务往来及记录；
- 粮农组织与其他联合国专门机构在亚太区域地理范围方面的基准比较。

ES9. 此次评价还面临着一些约束和限制，尤其是缺乏全组织标准、时间利用记录和基准使得对整体绩效的衡量非常困难。此外，针对成员国的调查问卷是直接或通过粮农组织驻国家代表处发送给亚太区域所有成员国的至少三个主要政府合作伙伴。较低的反应率不足以使评价得出结论，这种方式没有带来预期的反馈

¹ 评价组原计划访问图瓦卢。但由于后勤方面的限制未能成行。

效果。很多办事处的新员工缺乏对制度历史和现状的了解，造成国家层面评估的完整性不足。

重要结果、结论和建议

ES10. 此次评价必须回应两个首要问题：

- i. 粮农组织在执行全组织决策向亚太区域下放职能方面取得的进展；
- ii. 粮农组织的权力下放政策和面向亚太区域成员的整体工作程序的效果。

ES11. 对于第一个问题，此次评价得出的简单答案是：“粮农组织在将职责由总部向亚太区域办事处转移方面取得了进展，但在向国家层面转移方面却并非如此。”毫无疑问，驻国家办事处认识到，通过在采购、招聘、确定优先重点等方面更多的授权，自己的自主性大幅度提高，而其中一些职责在 2013 年通过全球资源管理系统被合并。而且，通过将应急和恢复小组纳入粮农组织驻国家代表处，粮农组织国家层面的能力和影响力在很多国家得到加强。然而，引用一位被调查者的话，“目前的感覺是由罗马总部进行权力下放的举措带来曼谷办事处的权力集中。”的确，正如报告所示，对于许多进程和程序，亚太区域办事处似乎更多地发挥着“中央控制”的作用，而不是国家层面与总部之间的促进和连接要素。

ES12. 此次评价认为，通过明确表述粮农组织将适当的业务授权给驻国家办事处的意图和意愿来消除这种看法是非常重要的。关于权力下放和授权的总部政策文件有必要清楚说明驻国家办事处在加强粮农组织的整体成效和支持国家层面成果方面作用的向心性。应在授权问题的广泛讨论、评估和选择、分阶段授权计划及问责制的基础上，向所有各方明确在区域办事处之外向驻国家办事处授权适当职责的全组织意愿。区域办事处应以更加积极的意愿和行动将这一点反应在工作计划和对总部的报告中。

ES13. 同时，在粮农组织对国家层面进行权力下放时应达到的程度、最重要的下放职责和地点等方面仍存在开放性的问题。与其他区域相同，在亚太区域许多成员国的发展状况和需求正在迅速变化之中：这需要重新思考和改革在国家层面提供支持和产生影响的现有模式。粮农组织应对此进行思考，向其多元化的成员国提出存在和合作的备选模式。

ES14. 另外一个潜在的挑战是通过确保粮农组织的资源在规范和技术职能的竞争性需求与权力下放层面的计划需求之间合理共享，维持粮农组织作为一个全球专门机构的竞争优势和附加值。因此，权力下放措施需要根据组织变革过程中可能出现的结构和方式变化进行持续谨慎的调整。

ES15. 对第二个问题的回答较为复杂。毫无疑问亚太区域办事处强化了自身在本区域的影响。在所有国家，它都具有显著的影响力，是驻国家办事处之上的主要参考点。其技术官员是所有国家和区域项目的法定牵头技术官员。相对多数的亚太区域规范产品是由区域办事处、太平洋岛屿分区域办事处和驻国家办事处提供的。技术合作计划的审批效率得到提高，其资源分配与以前相比也更加公正公平。《国别规划框架》、《项目周期指南》和资源筹措战略及准则等工具和进程因其在计划管理和实施方面，甚至在早期阶段的促进作用而受到普遍欢迎和认可。

ES16. 已采取措施的前景非常乐观，意味着在很多领域正朝着正确的方向前进。但是，必须经过一定时间才能显示出在国家层面项目组合的规模和一致性、项目文件的质量、实施效率及产生成果和影响的效率等方面的广泛切实成效。此次评价认为在相关性、有效性和影响等方面工作质量得到改善的有关证明还未充分显现。

ES17. 此次评价的发现进一步肯定了粮农组织在亚太区域发挥的重要作用。亚太区域成员国以不同程度和方式认可了粮农组织作为一个全球组织的特有能力和技术知识，将粮农组织视为农业、粮食安全和食品安全、自然资源的可持续利用和管理等相关方面的顾问和合作伙伴。这也肯定了粮农组织在应对成员国内新情况的同时，需要维持其全球规范和知识优势。向各类不同客户提供优质的产品和服务实际上是粮农组织的一项主要挑战。粮农组织只有进行“整体”思考和行动，竭尽所能地预期、倾听、分析和回应成员国的需求，才能应对这项挑战。同时还需要其规范和技术职能与国家层面政策宣传和计划工作之间的无缝相互加强和支持性一体化。

机构设置

ES18. 截至 2013 年，粮农组织在亚洲建立了多个代表机构：在 13 个国家有发展成熟的专属代表处，另有一个区域办事处。由于历史原因和国家大小的不同，机构设置仍然存在一定的不平衡，因此一些低收入和较低收入国家可能需要并应该获得比目前更多的机构设置，其中一个原因还在于农业在这些国家的经济发展模式中占有重要地位。然而，自 2012 年 6 月批准在巴布亚新几内亚设立两个粮农组织驻国家副代表职位和一个计划与伙伴关系发展官员的职位以来，这方面取得了重大进展。由于上述官员将担任所在国粮农组织计划的负责人并向助理总干事或区域代表汇报工作，此次评价**建议**将巴布亚新几内亚实地计划的技术和业务支撑职责由太平洋岛屿分区域办事处转向亚太区域办事处，以确保做法的一致性和职责及监督方面的透明度。

ES19. 在太平洋地区，粮农组织的机构设置非常薄弱。该地区的距离因素在时间和旅费方面发挥着重要影响。因此正在实施创造性的解决方案，拓展覆盖范围。

国家通讯员指出已开展了良好的工作，但考虑到他们的任务非常具有局限性，因此仍然做得不够。此外，随着按计划任命了四名驻国家助理代表，亚太区域在 2013 年底取得了重大进展。但是，萨摩亚阿皮亚分区域办事处的设立造成与本区域其他多数联合国机构以及太平洋共同体秘书处等所有位于斐济的重要区域组织之间的分离。如果粮农组织无法将办事处移往斐济以便于本区域的业务开展，则太平洋岛屿分区域办事处**应考虑**派一名国际职员常驻斐济，承担政策、协调和资源筹措方面的职责。同样地，粮农组织可以考虑派遣人员在一些国家担任联合国联合资助的联络官员，负责与政府的日常联络工作。

ES20. 此次评价**强烈建议**，考虑到近期国家覆盖机制的加强以及分区域成员国对更有效服务的明确需求，太平洋岛屿分区域办事处应在制度上获得更高层次的自治，在计划、业务、行政管理以及对包括总部部门在内的粮农组织知识及资源库的直接利用等方面获得全面授权。

ES21. 在汇报关系方面，2010 年以来亚太区域的所有粮农组织驻国家代表均向区域办事处的助理总干事或区域代表汇报工作，后者再向负责业务的副总干事进行汇报。这毫无疑问明确了沟通渠道和责任关系，应有助于提高效率 and 确定真正的瓶颈因素。亚太区域办事处显然是亚洲各个驻国家办事处技术和管理支持的首要落脚点，而太平洋岛屿分区域办事处应仅为太平洋国家发挥这样的作用。但是应当确保总部及亚太区域办事处与驻国家办事处之间的良好沟通，尤其是与多方认可的粮农组织驻国家代表处相关的驻国家办事处。

ES22. 粮农组织在亚太区域的驻国家代表处因其积极的参与和支持获得各国政府的高度认可。驻国家办事处被视为粮农组织在各国的骨干力量和获取粮农组织援助与支持的通道。此评价注意到两个基本要素主导着粮农组织国家层面工作的信誉。第一个是粮农组织驻国家代表的能力，他们在各国代表着粮农组织的形象和声音。此评价注意到如何与各国利益相关者共同处理一体化、影响力和沟通等问题，在很大程度上取决于代表的专业、管理和人际沟通技能。第二个是响应需求的能力，这取决于驻国家办事处对区域办事处和总部高水平技术支持的可获取性和可预见性，以及粮农组织国家层面能力临界值的保持。响应行动的效率 and 效果还取决于总部和区域办事处提供的有利环境和支持。

ES23. 在治理方面，亚太区域会议自 2010 年开始承担确定优先重点这一新的职能。成员国表示欢迎区域会议的这项新职能，将其视为重要的讨论环节。目前还未解决的问题是西南太平洋小组的参与度较低，意见较少。该小组是在粮农组织“非正式”治理机制下的一个独立成员国小组。此次评价**建议**亚太区域办事处和

权力下放支持办公室系统性地确保区域会议的议程中为太平洋小岛国关心的问题留有足够的空间。

ES24. 粮农组织区域会议整体背景下另一个悬而未决的问题是区域技术委员会与区域会议之间的正式联系。亚太区域的五个技术委员会代表着重要的集体技术经验，非常活跃，备受推崇。在 2010 和 2012 年，区域会议一致赞同“由区域技术委员会提出的建议可被视为其涵盖的附属部门的区域优先重点”，对其作用给予高度认可。鉴于该决定还未获得粮农组织秘书处的充分认可，此次评价提出了建议 5。

优先重点的确定和规划

ES25. 主导区域、分区域和国家层面优先重点确定和规划的职责在 2010 年被分别授予区域代表、分区域协调员和粮农组织驻国家代表。这意味着粮农组织决策过程的一个重要变化，主要涉及粮农组织在国家层面最终实施的方式和内容。

ES26. 在国家层面，截至 2013 年底，除《太平洋多国规划框架》外，已制定 18 个《国别规划框架》，有些已被批准，有些处于制定的最后阶段。总体而言，政府和资源合作伙伴一直以来都对这一文书表示赞赏，粮农组织驻国家代表指出，可以将《国别规划框架》用作基本参考文件，与合作伙伴共同说明一定时期内粮农组织在国家层面的工作。

ES27. 《国别规划框架》在很大程度上达到了下述目标：充分依据成员国的发展重点确定粮农组织在国家层面的优先重点，并在时间允许的情况下为《联合国发展援助框架》提供内容。然而，在多数情况下编写《国别规划框架》时似乎没有抓住机会，在框架周期初期利用粮农组织的技术经验。亚太区域办事处和总部要求在制度上确立通过技术支持和咨询向《国别规划框架》进程提供实质支持的职责，尤其是在最初的现状分析和重点确定阶段。此外，在《国别规划框架》中对性别平等观念的体现非常有限。因此，此次评价认为非常有必要在《国别规划框架》制定过程的初期，要求粮农组织驻国家代表和亚太区域办事处就粮农组织在既定国家具有比较优势的主要工作领域进行深入磋商。这还将确保《国别规划框架》符合有关性别和能力建设的全组织政策，这两个方面是一直存在的薄弱环节。建议 1 就涉及这一问题。

ES28. 有关组织编写《国别规划框架》的多个不同安排已经制定出来。此次评价注意到，一些国家的成功经验是确定一个部委间实体代表政府牵头《国别规划框架》磋商过程，这使得能够更加均衡地确定粮农组织不同工作领域的国家层面

优先重点。此次评价**建议**在考虑国家制度的情况下,尽可能地采用这种做法,确保所有相关部委都能均衡地参与国家层面的粮农组织优先重点确定过程。

ES29. 在区域层面,亚太区域办事处在此评价涵盖时期内制定了两份《区域优先重点框架》,并且是第一个开展这项工作的区域办事处。此评价对框架制定者在这方面的积极工作表示祝贺。第二份框架涵盖的时期为2010-2019年,于2010年在区域会议上审议批准,并在2012年再次被批准。由于缺乏结果框架而限制了该框架作为本区域整体工作指导工具的潜力,并且由于该框架只关注亚太区域办事处的工作,所以不能为粮农组织在本区域的整体工作提供具有凝聚力的声明。

ES30. 在2013年,粮农组织不遗余力地实行新的《战略框架》。在这样的背景下,如果未来的区域优先重点框架和相关进展报告能够依据总体战略目标和《战略框架》的成果进行编写,并且与本区域成员国的需求和各国《国别规划框架》具有直接联系,则会更加有效。此次评价还**建议**有关《战略框架》区域执行情况的报告应具有全面性,应讨论粮农组织在本区域的所有产品和服务,包括总部、亚太区域办事处、太平洋岛国分区域办事处和驻国家代表处的产品和服务。

ES31. 审议后的《粮农组织战略框架》应提供机会加强总部与权力下放办事处在计划性工作方面的联系和一致性,促使不同工作方式更好地协同增效。然而,在2013年底之前,虽然分区域办事处和驻国家办事处对国家层面的优先重点确定具有主导责任,但它们对制定过程的参与和贡献微乎其微。这种参与对于实现国家优先重点与《粮农组织战略框架》之间的一致性具有重要影响。

建议 1: 就《战略框架》结果层级系统和《国别规划框架》确定过程的包容性向粮农组织提出的建议

鉴于不同层面的优先重点确定需要各自不同的主导作用和能力,此次评价建议:

- a) 建立具体机制,促使包括区域和分区域办事处及驻国家代表处在内的所有粮农组织权力下放办事处的负责人积极有序地参与基于《战略框架》结果的层级系统的确定过程;
- b) 《国别规划框架》制定过程包括一项早期举措,即粮农组织驻国家代表、区域办事处多学科小组、战略目标小组代表及总部技术部门之间就粮农组织在既定国家具有比较优势的主要工作领域开展深入磋商。

资源

ES32. 在评价过程中，亚太区域权力下放网络的粮农组织正常计划预算分配得到评估，涵盖时期为 2004-2015 年，其中数据来自相关两个年度的《工作计划和预算》。随着时间的推移，尽管按名义价值计算，预算确实有所增加，但亚太区域正常计划资源的相对比率仍保持在 20% 左右。然而，亚太区域权力下放办事处网络获得的净拨款与整体权力下放办事处网络相比增长较慢。

ES33. 亚太区域获得的全部预算外资源在此次评价涵盖期间增长了三倍，主要原因在于拨付亚洲各国项目的资源增长迅速。占总体工作组合 43% 的应急和恢复行动也促进了这方面的增长。

ES34. 工作组合管理责任也在不断变化：鉴于牵头技术部门一直位于总部，牵头技术官员职能逐渐转向亚太区域办事处，到 2013 年，75% 的牵头技术官员在亚太区域办事处工作。在业务职责方面由总部向驻国家办事处进行的授权出现类似的趋势；最近的一项措施起始于 2013 年，结果是适用于应急和恢复项目的预算持有者职责转向粮农组织驻国家代表。

ES35. 权力下放办事处和所有粮农组织部门的另一个资金来源是行政及业务支持费用、部分项目支持费用的偿付。2013 年亚太区域各个国家的目标差别很大，从不丹的 5000 美元到阿富汗的 120 万美元不等。与行政及业务支持分配相关的关键问题有：i) 行政及业务支持与各个项目实际实施的联系：此评价认为应当修订该原则，同时也认识到无法期待短期解决方案；ii) 行政及业务支持的计算缺乏清晰度；iii) 分配的时机；iv) 权力下放办事处因实施全球和区域项目而产生的费用的偿付。鉴于行政及业务支持的重要性，此次评价在报告中详细分析了整个机制，并制定了建议 2。

建议 2：就现有行政及业务支持机制向粮农组织提出的建议

此次评价建议对规范行政及业务支持计算和分配的规定和程序修订如下：

- a) 应在不同全组织系统之间统一有关行政及业务支持的信息；
- b) 应向驻国家办事处更好地说明项目支持费用或行政及业务支持政策，并在总部设立咨询部门，提供相关协助；
- c) 应根据公开发布的时间表向用户公布或提供行政及业务支持；
- d) 应建立一项机制，确保权力下放办事处为管理和实施区域及全球项目而投入的资金和实物得到公平偿付。

ES36. 此次评价还详细评估了亚太区域在《资源筹措和管理战略》实施方面的进展。虽然制定了《区域资源筹措和管理战略》，并在几乎所有《国别规划框架》中加入了资金“标签”，但并未显示其他成绩。涉及的问题包括驻国家办事处的有限支持、文化变革的必要性、与国际金融机构签订项目协议的管理障碍等。

ES37. 在此次评价看来，亚太区域办事处和太平洋岛国分区域办事处最适合在制定资源筹措和沟通战略方面为各自管辖区域内的其他权力下放办事处提供支持，并为其提供服务。亚太区域办事处的资源筹措和沟通专家具有支持所有其他权力下放办事处的经验和资质。这将有助于实现规模经济、经验教训的共享、拥有相同资源合作伙伴的国家之间的网络化，以及为向有意的合作伙伴筹集资源而确定共同感兴趣的主体。因此，此次评价就这一问题制定了建议 3。

建议 3：就资源筹措和沟通向亚太区域办事处和太平洋岛屿分区域办事处提出的建议

此次评价建议亚太区域办事处和太平洋岛屿分区域办事处负责下列职能：

- a) 支持本区域的权力下放办事处制定和实施资源筹措战略；
- b) 在各自的影响范围内发展资源筹措实践群体；
- c) 支持权力下放办事处制定沟通计划，在实施阶段提供资源筹措沟通材料及一般宣传材料制作等方面的质量保证。

ES38. 同时，与潜在资源合作伙伴的直接接触应是粮农组织驻国家代表的职责。这要求驻国家代表处灵活地建立伙伴关系，通过政策层面的贡献和参与，在国家层面定位和创造对粮农组织的项目或非项目需求。如上所述，粮农组织需要依据新的职责明确界定驻国家代表职位所需的能力和技能，从而统一其招聘和任命程序。

ES39. 虽然亚太区域的多个国家被列为中等收入国家，但并未经常采用单边信托基金项目这种方式。南南合作具有巨大潜力。在这方面，驻国家代表处的作用需要加强，以确保南南合作计划满足申请国的需求，并提供适用的专业技术。在总部继续承担协调职能的同时，权力下放办事处可能需要得到加强，随着南南合作的发展发挥更重要的作用。需要就如何偿付费用做出决定，或者利用一笔组织捐款，或者利用南南合作技术提供国的部分预算外捐款。

在区域和国家层面的工作

ES40. 此次评价对畜牧兽医工作进行了深入评估，以此作为有关权力下放如何对本组织某个技术领域的工作产生现实影响的一项案例研究。2013年，亚太区域办事处有三名畜牧兽医专家，负责执行由正常计划（包括亚太区域畜牧生产及卫生委员会秘书处）和预算外资源供资的活动。在曼谷和其他国家也设有跨境动物疫病紧急行动中心小组。小组最初设立的目的是为了防控高致病性禽流感，在与主要伙伴的合作下，其职责范围逐步拓展至考虑其他疫病和畜牧发展问题。

ES41. 评估显示，亚太区域的跨境动物疫病紧急行动中心小组十分得力、富有才干，树立了一个粮农组织在亚太区域有效发挥作用的典范。它们的成功得益于良好的领导、优秀的沟通和促进技能以及持续的高水平供资，而这些都以整个亚洲区域许多工作人员出色的技术能力和丰富的经验为支撑。在大部分权力下放到亚太区域之前，跨境动物疫病紧急行动中心因在粮农组织统一管理的设于紧急行动及恢复司的应急响应机制下建立而获得了诸多优势。事实上可以说，目前本组织在跨境动物疫病方面的主要技术优势在亚洲。考虑到最初紧急行动的性质，这是一项相当了不起的成绩。尽管如此，此次评价认为本组织及其成员也可为其“正常”权力下放模式汲取某些有益的经验教训：

- 只要某些坚定捐助者能够提供持续供资，就可以发挥重要的协同增效作用；
- 当本组织能够汇集顶尖专家时，可以成立由国际和国家工作人员组成的高素质技术小组；
- 通过密切和密集沟通，持续地明确汇报关系、职能和职责对确保行动的效率 and 效力至关重要；
- 总部和权力下放小组必须充分分享并致力于共同的目标、战略和方法，且必须相互信任和尊重，以便实现既定目标。

ES42. 亚太区域办事处高级管理层在为本区域所有国家和区域牵头技术官员确定职责时从严执行了相关规定。不可否认，亚太区域办事处多学科小组是规模最大的粮农组织区域办事处，其仅在一个区域保持技术能力并由正常计划和预算外资源供资。这为本区域形成专门知识的群聚效应发挥了积极作用。但即便如此，这些资源仍然不足以为本区域所有粮农组织活动提供足够的技术支持，且该方法似乎并未在各个方面均产生积极效果。在某些具体工作领域的能力问题以及多元和过量的工作负荷削弱了在国家层面提供的技术及政策援助和支持的质量和及时性。

ES43. 粮农组织面临的核心挑战是在保证及时和优质的前提下为其成员高效地提供产品和服务。这需要在国家和区域层面为项目提供系统性技术支持，而文件和

项目的技术审批是一系列连锁活动的最后步骤，本组织借此确保向成员提供优质产品和服务。由于技术人员数量有限且超负荷运作，亚太区域办事处系统且及时地执行其职能的能力受到严重束缚。这在许多情况下导致工作效果不尽如人意和不稳定。应将此作为一项优先关切予以解决。在亚太区域办事处的整体监督下，某些其他解决方案列于第 9.1.1 节，涵盖在本组织中确定技术专家方面展现更多灵活性，包括在国家层面采取这种做法以支持其他举措，与区域卓越中心共同制定谅解备忘录以及改进技术支持服务的恢复等。

ES44. 任何单个建议方案都不足以对核心问题形成主要突破，核心问题是本组织缺少用以满足成员国在实地计划设计和实施方面需要的技术专长。尽管如此，能够灵活地获取一系列措施并以不同组合加以应用可有助于缓解这一欠缺。此次评价认为，考虑到得当和效率的首要目标，亚太区域办事处在严格执行本组织有关促使牵头技术官员尽可能贴近国家的规则时，也应展现一定灵活性。本组织也应修订其程序以保持对顾问的质量控制，并减少每个招募环节涉及的官僚主义。此外，本组织应进一步思考管理和执行任务对牵头技术官员几乎过度的需求，正如在最新版《项目周期指南》中所预见的。尽管将需要对方法进行更长时间的测试并开展更多分析，但仍然存在这样的巨大风险，即专业技术官员过多地承担了某些任务，而这些任务交由具有较强管理技能的一般性发展职员即可以更有效地完成。如果实地计划规模允许，甚至可以将一般性发展职员派驻国家层面。

ES45. 一个相关问题是粮农组织项目和计划设计方面持续存在的薄弱环节。第 9.1.1 节提出了一系列可能方案以解决这些薄弱环节，即人员能力建设、更为用户友好型的系统和支持中心职能。上述各项都具有局限性且需要资源；其他可由粮农组织本身加以确认并在最适宜的情况下加以实施。建议 4 的提出旨在解决这些问题。

建议 4：就技术专长向粮农组织和亚太区域办事处提出的建议

此次评价建议粮农组织和亚太区域办事处：

- a) 建立能够在本组织和区域内汲取技术专长的更为综合和灵活的系统，以此作为现有亚太区域办事处能力的补充，以便更加高效地满足其成员对技术服务的需求；
- b) 通过计时系统，认真监督牵头技术官员在新的《项目周期指南》下的绩效，并允许主要伙伴就系统瓶颈和可能的前进道路公开提出反馈并进行开放讨论；
- c) 确保粮农组织项目和计划在设计和制定方面达到质量标准。

ES46. 一个反复出现的问题是总部和亚太区域办事处在众多情况下频繁绕过驻国家代表处：在确认将会涉及到与国家接洽的区域或全球项目时；在邀请国家政府工作人员参加能力建设活动或技术/专家磋商时；以及在区域技术委员会框架下与国家机构探讨相关举措时。这不仅有损于本组织的形象，而且不利于项目制定和实施的质量以及产出的可持续性。即将制定的国别工作计划应是限制这种情况发生的主要手段，且此次评价**坚持强调有必要**采取这种做法。

ES47. 一个相关的问题是在区域层面有待解决的主题和问题：此次评价结论指出，区域技术委员会的工作及其优先重点和建议应成为确定和制定区域计划的主要指导来源，其中区域计划包括技术合作计划，也包括通过预算外资源供资的举措。

ES48. 另外一个密切相关的问题涉及亚太区域办事处建立的用以确定和制定区域技术合作计划的机制，该机制似乎非常有效。然而，该机制的一个缺陷是在遴选过程中缺少与粮农组织驻国家代表的磋商。而粮农组织驻国家代表应获悉信息并参与审查过程，因为在粮农组织内部，他们最了解国家需求。此外，将需要他们的支持以确保政府需求以及较后阶段的实施。建议 5 涉及上述所有相关问题。

建议 5：就区域计划向粮农组织和亚太区域办事处提出的建议

为了提高区域计划的相关性、有效性和影响力，包括在国家层面的相关性与自主性，此次评价建议：

- a) 粮农组织总部和亚太区域办事处的技术官员在规划任何举措时均与驻相关国家办事处保持经常性联系；
- b) 确认和制定技术合作计划和预算外供资计划等区域计划时，应参考区域技术委员会所明确的优先工作重点；
- c) 粮农组织驻国家代表应参与亚太区域办事处领导的区域合作计划和其他区域及全球项目的确认和遴选工作。

ES49. 有证据显示，在亚太区域粮农组织将性别观点纳入本组织技术工作，并实现专业人员和高级职员性别平衡的表现十分不尽如人意。很显然，在总部采取有力行动，并就性别问题，尤其是包括高级职员在内的人员配备制定恰当问责框架前，上述问题将难以得到改善。亚太区域在本组织工作中纳入社会包容/保护要素的情况也同样不佳，且职员均缺乏相关的能力和技能。针对这些问题向亚太区域办事处提出建议 6。

建议 6：就性别分析和社会保护能力向亚太区域办事处提出的建议

此次评价建议，亚太区域办事处立即采取措施，聘用一名在性别工作和农村/社会发展领域具有丰富经验的性别问题专家，增强区域办事处在这两方面的能力，向区域性别工作联系人网络以及驻国家办事处提供支持，在《国别规划框架》的成果与产出层面以及规范性和知识产品中纳入性别分析、性别平等及农村/社会发展的观点，同时全面落实性别平等政策。考虑到空缺职位可能长期无法填补，亚太区域办事处也应确保配有可以开展短期工作的专家。

ES50. 在支持工作落实的全组织工具和流程方面，主要的变化在于采用了全球资源管理系统。截至 2013 年中中期，整体影响较为积极，且培训工作也在各国协调进行。因缺乏使用经验而导致的问题逐步减少。对于该系统的不满之处主要包括两方面：首先，工作流程需要适应系统运作，而不是由系统去适应工作；其次，与权力下放过程相反，部署全球资源管理系统意味着多项业务和授权再次集中上收。同时，所有相关方均认为，进一步开展培训和部署系统后的支持计划对于确保系统可持续性至关重要。为此，此次评价提出建议 7。

建议 7：就进一步支持全球资源管理系统向粮农组织提出的建议

此次评价建议，粮农组织继续支持全球资源管理系统运作。有必要采取下列行动：

- a) 迫切需要在部署系统后制定有力的后续支持计划，包括但不限于开展进一步的培训；
- b) 权力下放网络中应配备超级用户，可对执行中的业务提供最佳服务；
- c) 扩展后的系统内报告功能应尽快使所有权力下放办事处了解并获取；
- d) 应重新就某些审批流程（如差旅、招聘）展开商讨；
- e) 需要明确对系统的责任，确保及时有效开展业务支持活动。

人员配备

ES51. 在评价期间，区域内正常计划职位的总数仅有少量增加。由于全球资源管理系统只能提供部署后的数据，因此无法将编外人力资源配备情况与过去进行对比。截至 2013 年 12 月，共有 1984 名粮农组织工作人员在亚太区域工作。其中，多数人员常驻亚洲，仅有 82 名常驻南太平洋区域。常驻人员中，19%为在编工作人员，其余 81%为编外人力资源。

ES52. 在对区域内工作人员的技能组合进行评估后，亚太区域调整了人员配备结构，以更好地满足区域需要，并在 2012/13 两年度内增加了技术职位的数量以落实 2014/15 两年度工作。同时，规模更小的太平洋岛屿分区域办事处也已在 2013 年采取行动，针对现有技能与能力组合不足以满足区域需要的情况，补充相关领域内缺乏的能力。

ES53. 总体而言，区域内所有权力下放办事处的绝大多数粮农组织工作人员均认为自身工作量过大，且缺乏培训和职业发展的机遇。技术官员表示，在行政管理和运作方面耗时过多，影响了技术工作的展开。

ES54. 因实地计划的规模及国家层面的行政及业务支持资源存在差异，驻国家代表处的人员配备数量差距较大。部分驻国家代表处有数百名工作人员，而实地计划规模较小的代表处则面临着人力资源无法满足需要的困境，就如某一代表处工作人员所说的那样，陷入了“职工匮乏周期”。一些证据显示，亚太区域办事处通过分配粮农组织驻国家代表处网络资源，在一定程度上缓解了部分国家预算外资源“禀赋”较多，而另一些国家的人员配备却不足以开发新项目和计划以利用预算外供资机遇的失衡状况。进一步改进的空间依然存在。此次评价**建议**粮农

组织将上述对权力下放办事处的支持方案视为一项投入，以在资源最紧缺的情况下对部分驻国家办事处予以强化。

ES55. 在编外人力资源管理方面发现了多个问题。部分原因在于亚太区域代表处进一步限制了编外人力资源聘用和管理的标准程序，导致粮农组织效率低下和工作执行延误。此外，亟需修订各类编外人力资源合同的类型与条件。此次评价意识到这是人力资源办公室战略内的一项活动，**鼓励本组织将其作为迫切需要解决的优先重点**。更重要的是，亚太区域在理解和运用全组织人力资源政策时需要保持一致和协调统一，但是粮农组织对本区域另行制定的人力资源政策却导致区域办事处人力资源官员需要向两个不同的上级进行报告，从而在两者间引发了实际冲突。

ES56. 本报告在第 7.5 节中详细阐述了对工作执行效率造成负面影响的各类程序步骤。一项建议指出，为了实现高效工作，需要令具备运作和行政能力的驻国家代表处拥有更高的差旅安排权限。另一种方案是由区域办事处集中负责差旅安排，以便明确主管部门。为了在本组织的工作领域内推动权力下放和全组织政策的协调一致，此次评价提出了建议 8 和建议 9。

建议 8：就人力资源办公室的汇报关系向粮农组织提出的建议

为确保在落实全组织人力资源政策时保持一致，此次评价建议参照目前其他职工的派遣方式，令所有区域办事处的人力资源官员通过人力资源办公室外派。

建议 9：就国际顾问聘用授权向粮农组织提出的建议

此次评价建议，进一步授予具备充分能力的权力下放办事处预算持有者聘用国际顾问的权限。

伙伴关系

ES57. 过去数十年内，粮农组织一直是亚太区域成员国稳定而重要的发展伙伴。粮农组织在其工作范围内，作为发起、协调、促进和实施机构，参与了多项专业领域的活动。区域内各国政府对粮农组织在各领域内向其提供的政策制定与能力建设支持表示赞赏。

ES58. 但是，区域内有多个国家的政府正通过东盟、南亚区域合作联盟以及南太平洋委员会等区域组织围绕多个主题开展合作。这些区域组织在相关职能上

开始进一步发挥领导作用。粮农组织可**做好准备**，与这类组织建立并巩固互利的伙伴关系。本组织应立足于成为先进知识和解决方案的提供者或中间机构，同时明确可在哪些领域内通过自身独特的比较优势产生附加值。

ES59. 在区域和国家层面与联合国各机构的合作情况表现积极，且具有建设性意义。合作途径包括协作开展区域联合举措、参与联合国国家工作队、制定和管理联合国联合计划等。

ES60. 最后，此次评价调查发现，与民间社会或私营部门的合作经验甚少。民间社会组织在实施粮农组织项目时发挥着服务提供者的作用，但是《粮农组织民间社会组织伙伴关系战略》中所述的其他潜在作用并未得到充分发挥。

总体结论

ES61. 本组织正在进行的转型变革代表着粮农组织工作方式的一个重要分水岭。权力下放同时被视为一项目标和有利因素。2013 年底，在撰写本报告时，依然无法对这些变革的效果和中长期内在国家层面产生的影响进行有意义的评估。一些早期效益已经显现，并得到权力下放办事处和成员国的赞赏。粮农组织管理层在应对权力下放过程中出现的教训和挑战时，表现成熟、审慎。

ES62. 即将结束的两年度内显示出对经验教训进行总结和通过更多支持性与补偿性措施加以应对的态度，为即将于 2014 年 1 月启用的新工作方法进行了较好的准备和铺垫。可预见的是，有的问题在今后将再次发生，新的问题也会出现。因此，需要开展监测、保持警惕并不断寻找新的解决之道。本组织面临的挑战之一依然在于协调粮农组织依靠其知识储备和技术特长所构建起的全球规范性和知识型组织形象，与自身在区域和国家层面提供技术、咨询和计划服务的核心职能。维持这一关键平衡需要深入推进权力下放进程，提高工作效率和效益。粮农组织应致力于在组织内整合上述两大对立面，并在这两方面同时发挥自身优势，为成员国提供最佳服务。在此背景下，需要仔细平衡即将实施的权力下放战略，并注重与本组织的长期愿景保持一致。