

C 2009/15 – 《2010-13 年中期计划及 2010-11 年工作计划和预算》
提供给各国政府的情况说明

2009年11月

摘要

- I. 粮农组织基于结果的新型规划框架
- II. 资源汇总介绍
- III. 主要自愿捐款
- IV. 各项计划对比
- V. 落实《粮农组织革新图变近期行动计划》
- VI. 粮农组织总部如何进行结构调整？
- VII. 权力下放办事处网络
- VIII. 2010-11年成本增量的计算方法
- IX. 增效节支
- X. 拟议的预算章节结构和实施过程中预算转拨的灵活度
- XI. 净拨款提案以及对分摊会费的影响
- XII. 改善粮农组织财政健康的措施

C 2009/15 – 《2010-13 年中期计划及 2010-11 年工作计划和预算》

摘要

第C 2009/15号文件介绍了总干事提出的四年度《中期计划》和两年度《工作计划和预算》草案，这两份文件将指导自2010年起本组织的各项工作。文件的内容和格式均符合《粮农组织革新图变近期行动计划（2009-11年）》所批准的综合性绩效管理新方法。《中期计划》/《工作计划和预算》在粮农组织所致力实现的可衡量的结果与其可支配的所有资源之间，建立了手段与目的之间的明确对应关系，以便推动在成员国发挥既定影响力。文件还规定，要通过实施《近期行动计划》提出的改革措施，提高本组织的效率和实效，从而为“改革并增长”奠定坚实的基础。

粮农组织应对挑战的绩效管理计划

《战略框架》所商定的十一项“战略目标”、两项“职能目标”和八项“核心职能”既界定了帮助成员国应对这些挑战所需实现的影响，也界定了粮农组织提供援助的行动手段。《中期计划》制定了56项粮农组织承诺落实的“组织结果”（成果），方式是通过提供务实高效的服务并与成员国和合作伙伴开展协作，重点放在：作物集约化生产和畜牧增产；对渔业、林业和自然资源可持续管理和利用；提高食品质量安全；为市场、粮食安全、提高营养水平和性别平等创造有利环境；紧急情况的防备和应对；以及增加农业和农村发展投资等。

“组织结果”的制定及今后的落实工作由领导整个组织多学科战略小组的高级管理人员负责。《中期计划》/《工作计划和预算》中提出的“结果框架”包括有174项可衡量的成绩指标，并提出了两年和四年目标，以便监督和报告。粮农组织的干预措施是通过履行其核心职能（这是本组织发挥自身相对优势并借助伙伴关系的一套“工具箱”）而进行定向设计的。这些核心职能涉及信息、知识、统计和前瞻性研究；国际文书、规范和标准；政策和战略方案和建议；促进技术转移和能力建设的技术支持；以及宣传倡导和沟通。

改革对本组织的影响

《近期行动计划》是一项极为宏大的计划，旨在推动全组织上下进行深远变革；当前变革工作现在还包括针对人力和财政资源管理及行政工作的外部“全面彻底审查”所提建议的落实工作。2009年取得了长足进展，《中期计划》/《工作计划和预算》即反映了若干已经完成或正在开展的工作，其中包括一项2010-11年按优先重点排序的计划，该计划把调整后成本的51%纳入了净拨款。有关工作将侧重“绩效管理”，包括与“组织结果”相关的执行报告和职工评估体系；通过对基础设施、流程、培训和职工轮岗的投资提高各权力下放办公室协调统一、业绩和一体化进程的“作为一个组织运作”计划；以及按既定战略进行“人力资源改革”。

将打造一个新的总部架构，最高层由五个顾问办公室和两名副总干事（分别负责知识和执行）组成，对总干事负责。负责知识领域的副总干事将对五个技术部门（涉及农业和消费者保护、渔业和水产养殖、林业、自然资源和环境以及经济和社会发展）提供战略指导并进行监督。负责行动工作的副总干事将负责新成立的“综合服务、人力资源和财务部”、机构调整后的“技术合作部”以及各区域办事处。其中各区域办事处将逐步承担新职责，包括组织区域会议、制定并落实优先行动领域、监驻各国代表处及管理非紧急技术合作计划。《工作计划和预算》已考虑了金额为1960万美元的新增节约和效率增益，这主要通过削减总部司长级岗位来实现。

资源需求

在《近期行动计划》框架下，根据大会授权，本《工作计划和预算》列出执行与结果框架内两年度目标直接相关的工作计划的总体资源需求，包括净预算拨款和自愿捐款两部分。

净预算拨款反映了拟由成员国分摊会费安排资金的需求。以2008-09两年度预算名义水平（9.298亿美元）为基础，在基数内对《近期行动计划》（400万美元）进行了调整，也对统计、食物权、跨界动植物病虫害紧急情况预防系统、畜牧、气候变化、渔业及林业进行了调整。在原基数基础上还增加了资金要求，用于《近期行动计划》（1560万美元）和安保支出（70万美元）。此后，与2008-09两年度金额相比并根据2010-11两年度的价值，在估算费用增长的过程中对投入重新进行了成本核算（4990万美元）。与此相应，拟由分摊会费出资的净预算拨款的概算总额为9.959亿美元（包括用于《近期行动计划》的总金额1960万美元），比2008-09年度增长7.1%。

自愿捐款反映了预算外资源的概算金额，共计12.65亿美元，来自各现有供资机制，主要包括两大类：

- 主要自愿捐款为工作计划中结果框架内所规划的2.472亿美元预算外资源需求概算，其资金使用与净拨款密切相关，其中包括在全球和区域层面支持核心活动的信托基金项目；合作伙伴的非项目性捐助；以及净拨款中未包括的用于《近期行动计划》实施的1910万美元。
- 其他预算外自愿捐款是对总金额为10.18亿美元的自愿捐款概算，用于对实地计划、对各国技术援助及紧急援助提供支持从而为结果框架做出贡献的计划和项目。

净预算拨款草案得到批准且自愿捐款概算落实后，本组织可支配用于执行《2010-11年工作计划》（包括《近期行动计划》）的资金将达22.609亿美元。

改善财政健康、流动性和储备金状况

《2010-11年工作计划》中包括了稳定普通基金赤字水平和避免流动性短缺的建议。在为离职后医疗保险负债提供资金安排方面，在2008-09年度批准追加分摊1410万美元的基础上，“最低”资金增量需求为3160万美元。这其中包括秘书处已得到理事会积极指导意见的两个具体领域：

- 每两年度用于离职后医疗保险的 2520 万美元（经常性），目的是到 2038 年为该项负债做出全额资金安排；以及
- 640 万美元(一次性)用于补充特别储备金账户，该金额已于 2006 年支出。

累计资金需求的分摊会费的影响

与以往各两年度一样，2010-11 两年度的分摊会费金额将基于该两年度净拨款加上任何其他商定的资金安排用以恢复本组织财政健康。如下表所示，2010-11 两年度由分摊会费出资的预算总要求以及恢复粮农组织财政健康所需最低资金要求金额分别为 9.959 亿美元和 4570 万美元。

用以执行《2010-11年工作计划》的净预算拨款提案 (百万美元，按 2008-09 年预算汇率 1 欧元=1.36 美元计算)

	批准的《2008-09 年 工作计划和预算》	执行《2010-11 年工作计划》的 资金需求
按 2008-09 年费用水平计算的预算需求		929.8
《近期行动计划》和安保支出增量需求		16.2
增量需求 - 费用增长		49.9
用以执行《工作计划》的净预算拨款	929.8	995.9

用以解决财政健康的 2010-11 年分摊会费提案 (百万美元，按 2008-09 年预算汇率 1 欧元=1.36 美元计算)

	2008-09 年已批准	2010-11 年恢复财政健康所需的 最低资金需求
对离职后医疗保险既往服务负债的部分资金安排	14.1	14.1
用以恢复粮农组织财政健康的最低增量需求 (离职后医疗保险增加的资金需求以及对特别储备金账户的补充)		31.6
用以解决粮农组织财政健康的分摊会费	14.1	45.7

C 2009/15 – 《2010-13 年中期计划及 2010-11 年工作计划和预算》 情况说明之一 – 粮农组织基于结果的新型规划框架¹

正如《近期行动计划》所呼吁的一样，本组织正在制定出台更为健全的**基于结果的计划制定、监督和报告体系**。《2010-13年中期计划及2010-11年工作计划和预算》本身就说明了本组织所付出的巨大努力，明确了手段与目的之间的对应关系，基于其对目标的贡献以及资源需求对结果进行了界定并向**管理人员和成员国分派了具体责任**。

粮农组织《中期计划》基于新出台的《2010-19 年战略框架》所提出的十一项“战略目标”。这些战略目标概括介绍了粮农组织在帮助成员国迎接粮食和农业领域挑战方面所应发挥的作用，同时还提出两项“职能目标”来界定粮农组织如何从内部入手来提供有效援助。《中期计划》设定了 56 项粮农组织致力落实的“组织结果”（成果），通过以八项“核心职能”所表现的方式和比较优势来予以实现。**结果框架**包括 174 项可衡量的成绩指标，并提出了两年和四年目标，以便监测和报告。

结果框架是在与领导机构充分磋商基础上制定的，由牵头多学科战略小组的高级管理人员负责执行。《中期计划》/《工作计划和预算》文件对结果框架进行了详细说明，其中包括：

- **目标名称**，即各国机构、国际社会、发展合作伙伴或粮农组织自身在为期十年的时间框架内预期获得的成果或变化；
- **提出问题和挑战**，即需要解决的问题，包括重要的人口统计、环境及宏观经济因素及趋势；强调发展的主要需求，重点指出粮农组织有哪些机会通过针对性的组织结果及主要手段实施干预活动；
- 与实现目标相关的**假设和风险**，其前提是组织结果能够得以实现。这些假设中提出的风险可能影响发展干预活动是否能够取得进展或成功；
- 粮农组织实现每项“组织结果”所应用的**核心职能**明细清单和所采取的关键行动手段（如信息、知识和统计；趋势和前景研究；政策建议；能力开发等）；
- **组织结果**，即通过引入和使用粮农组织产品及服务在四年时间框架内预期获得的成果或效果；或就职能目标而言，指的是提供粮农组织产品及服务的预期标准；
- **指标**，即具体、可衡量、能实现、实事求是且规定时限的因素或变量，可作为简单、可靠的工具来衡量取得的成就，反映干预活动带来的变化，或有助于评估某个发展行动参与方的绩效；

¹ C 2009/15 第 18-64 段

- **基准**，即期初（也就是2010年初）确定的指标值；
- **目标**是指两年《工作计划预算》或四年《中期计划》期末同一指标的数值，因此反映出这一期间预期取得的成果；以及
- 在2010-11年两年度本组织上下为每项“组织结果”规划的**资源水平**（分摊会费及自愿捐款）（参阅情况说明之二和之三）。

在制定过程中，运用了逻辑框架分析来验证所提议的“组织结果”是否解决了关键问题，并借此找出有哪些差距、重叠以及实施中有哪些风险。在**优先重点确定过程中，根据《近期行动计划》确定的标准对粮农组织在哪些领域能够进行最佳干预进行了评价**：过去的组织绩效；现有技术能力，包括跨学科技术能力；宣传、规范性工作与技术合作的整合；是否有其他供应来源和避免重复；以及建立合作伙伴关系的机会。

在反复制定过程中汲取了专家建议，包括学习世界卫生组织运用类似方式所取得的经验教训等，**指标制定工作及基准和目标界定工作逐步取得了进展**。将继续加大力度提高一致性，创建缺失的基准并制定监测和报告系统。

C 2009/15 – 《2010-13年中期计划及2010-11年工作计划和预算》

情况说明之二 – 资源汇总介绍²

按照大会对《粮农组织革新图变近期行动计划》的计划制定和预算编制改革要求，《2010-11年工作计划和预算》提出所设立的两年度《工作计划》从**分摊预算和预算外预期资金中划拨资金**。这不同于过去的惯常做法，以往《工作计划》基本由分摊会费安排资金；而自愿捐款，无论提供直接还是间接支持，都不会纳入基于结果的规划制定过程中。

粮农组织基于结果的《工作计划》，**建立在粮农组织致力落实的 56 项“组织结果”（成果）基础之上**，以及 174 项支撑性成绩指标以及两年和四年目标，以便监测和报告（参阅情况说明之一）。

在对资源的汇总介绍中，**两年度工作计划针对实现组织结果项下两年期目标的所有资金来源都量化了需求**，同时考虑到各驻国家代表处、技术合作计划以及资本和安保支出的需求。

资金的一个来源是成员国**分摊会费**（基于既定的分摊比例），为大会根据“预算拨款决议”表决通过的“净拨款”提供资金。另外一个主要来源是成员国及其他伙伴资源自愿提供的**预算外捐款**，或提供给本组织作为直接支持，或向各国政府提供《中期计划》中明确规定用途的技术和紧急援助。

净预算拨款草案得到批准且自愿捐款概算落实后，本组织可支配用于执行《2010-11年工作计划》（包括《近期行动计划》）的资金将达 22.609 亿美元。

净预算拨款反映了拟议由成员国分摊会费出资的资金需求。以 2008-09 年名义预算水平（9.298 亿美元）为基础，加上实施《近期行动计划》（1560 万美元）和安保支出（70 万美元）所带来的增量需求，以及由于 2008-09 年与 2010-11 年成本水平的差异（参阅情况说明之十一）而对投入（即人员服务、货物和服务）重新进行成本核算而带来的成本增量概算（4990 万美元）。因此，由分摊会费安排资金的净预算拨款总额为 **9.959 亿美元，占资源需求总量的 44%**。

自愿捐款反映的是对预算外资源的估算，总额达12.65亿美元，占资源需求总量的56%；来自各现有供资机制，主要包括两大类：

- **主要自愿捐款**（参阅情况说明之三）系指 2.472 亿美元预算外资源需求概算，其规划和管理与净拨款密切相关，其中包括在全球和区域层面支持核心活动的信托基金项目；合作伙伴的非项目性捐助；以及净拨款中未包括的用于《近期行动计划》实施的 1910 万美元。
- **其他预算外自愿捐款**是对总金额为 10.18 亿美元的自愿捐款概算，用于对实地计划、对各国技术援助及紧急援助提供支持从而为结果框架做出贡献的计划和项目。

² C 2009/15 第 68-79 段

C 2009/15 – 《2010-13 年中期计划及 2010-11 年工作计划和预算》

情况说明之三 – 主要自愿捐款³

主要自愿捐款系指结果框架内工作计划中所规划的预算外资源需求概算，其使用和管理与净拨款密切相关。其中包括：

- 支持全球和区域层面核心活动的主要信托基金项目（1.772亿美元）；
- 伙伴提供的非项目主要捐款（5090万美元）；以及
- 未包括在净拨款中用于2010-11年实施《近期行动计划》的资源（1910万美元）（参阅情况说明之五）。

主要信托基金项目

主要信托基金项目原先分类为“对正常计划的直接支持”，为结果框架中计划开展的五项主要工作领域提供直接支持，内容如下表所示，亦可参阅《工作计划和预算》附件VIII的详细说明。

工作领域	2010-11年估算数（千美元）
制定方法和准则	31,658
全球举措和伙伴关系	82,716
信息采集、分析和传播	31,951
各委员会和监督机构	14,719
其他主要活动，包括总部准专业官员	16,203
合计	177,247

下文举例说明预期在2010-11年开展的主要信托基金项目，列明了预算外捐款概算并在括号中说明所支持的战略/职能目标：

- 粮农组织/世卫组织与食品相关的科学咨询基金全球计划：264万美元（战略目标D）
- 粮农组织/瑞典国际开发署伙伴关系计划农村发展试点伙伴关系合作活动 – 知识管理和能力建设部分：60万美元（战略目标G）
- 粮农组织/比利时伙伴关系计划在知识管理和性别领域的活动 – 粮食安全与性别手段资本化：200万美元（战略目标H）
- 加强发展中国家海洋渔业生态系统方法的知识基础并实施生态系统方法：280万美元（战略目标C）

³ C 2009/15 附件 VIII

- 对全球森林资源评估计划的贡献：382万美元（战略目标E）
- 粮食和农业植物遗传资源国际条约：220万美元（战略目标A）
- 全球农业研究论坛秘书处：核心活动：216万美元（战略目标F）
- 分派到总部的51名准专业官员：247万美元

主要非项目捐款

主要非项目捐款系指联合国和其他伙伴提供的直接支持工作计划的预算外资源。其中包括世界银行与粮农组织投资中心的合作计划（2600万美元，战略目标L）；来自包括农发基金和其他区域发展银行在内的其他国际融资机构的资源（560万美元，战略目标L）；来自世卫组织为食品法典提供的资源（120万美元，战略目标D）以及主持国政府为设在其国内的办事处提供的资源（420万美元，战略目标Y）。

C 2009/15 – 《2010-13年中期计划及2010-11年工作计划和预算》 情况说明之四 – 各项计划对比⁴

在新的《战略框架》内，规划基础发生了根本性变化，主要侧重在为2010-11年确定的13项新战略目标和职能目标中（由56项组织结果构成）确定优先重点，而不再参照2008-09两年度的43项计划（共183项计划实体）。

为了能够将2008-09两年度净拨款与2010-11两年度净拨款草案进行计划对比，根据所支持的工作领域，对原先的计划实体资源与新的战略目标和职能目标进行了追溯性绘图对比。图1指出了从2008-09年计划结构转向粮农组织新的结果架构过程中，可能产生的计划重点变化。由于新旧规划框架采用了不同的方法和假设，存在固有的不精确性，因此对比结果充其量只能作为示意性释读。

根据领导机构最近提出的指导意见，对比反映出了净拨款规划目标向高度优先工作领域的倾斜性调整，其中包括：统计、食物权、跨界动植物病虫害紧急情况预防系统、畜牧、气候变化、渔业及林业。但是，如《2010-11年工作计划和预算》第94-108段内容所述，在拟议的工作计划目标中也蕴含了计划重点的一系列转变。

图1：《2008-09年工作计划和预算》与《2010-11年工作计划和预算》草案之间的净拨款差异（未计入成本增长）（百万美元）（C2009/15表2）

目标	2008-2009 工作计划和 预算	2010-2011 工作计划和 预算草案	差异 %
A - 实现可持续集约化作物生产	42.8	47.5	11.0%
B - 提高可持续畜牧生产	25.5	30.7	20.4%
C - 可持续管理和利用渔业及水产养殖资源	53.0	53.9	1.7%
D - 提高食物链各环节的食品质量安全	23.3	23.9	2.6%
E - 实现森林和树木的可持续管理	40.0	41.3	3.2%
F - 实现对土地、水和遗传资源的可持续管理，提高能力应对影响粮食和农业的全球环境挑战	50.2	51.6	2.7%
G - 创造有利市场环境，改善生计并提高农村发展水平	40.9	39.1	-4.3%
H - 提高粮食安全和营养水平	59.7	57.2	-4.2%
I - 提高能力，防备和应对粮食及农业方面的威胁和紧急情况	6.3	7.4	18.3%
K - 实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策权	9.6	9.7	1.6%
L - 更多更好地利用公共和私人对农业及农村发展方面的投资	36.0	35.7	-0.9%
X - 与成员国和利益相关者开展有效合作	208.5	205.2	-1.6%
Y - 实现有效高效的行政管理	103.1	109.2	6.0%
FAOR -粮农组织驻国家代表处计划	77.8	77.2	-0.8%
TCP -技术合作计划	109.2	109.2	0.0%
应急费用	0.6	0.6	0.0%
资本支出	20.1	22.6	12.2%
安保支出	23.3	24.0	2.9%
合计	929.8	946.0	1.7%

⁴ C 2009/15 第 85-108 段

C 2009/15 – 《2010-13 年中期计划及 2010-11 年工作计划和预算》 情况说明之五 – 落实《粮农组织革新图变近期行动计划》

粮农组织大会在 2008 年 11 月召开的第 35 届（特别）会议上通过了《粮农组织革新图变近期行动计划》，计划在 2009-11 年期间执行 235 项相互关联的行动。大会还决定，2009 年实施《近期行动计划》需要预算外捐款出资，而 2010-11 年的实施活动则应在《工作计划和预算》内做出资金安排。

总干事高度重视改革，秘书处在落实《近期工作计划》过程中也已取得了良好进展：截至 2009 年 8 月 31 日完成 53 项《近期行动计划》行动（占原 235 项《近期行动计划》行动中的 23%）；2009 年底预计将完成 133 项行动，占《近期行动计划》行动总数的 56%。

安永管理咨询公司完成了独立外部评价所建议的、针对**人力和财政资源管理**的“**全面彻底审查**”后，于 2009 年 4 月发布了审查结果报告。“全面彻底审查”所提建议的费用和节约都已全部纳入 2010-11 年《近期行动计划》。

《近期行动计划》极为宏伟，志在全组织上下引发意义深远的改革，是联合国所有组织迄今所开展的最为综合的改革进程之蓝图。2009 年完成了一些规模相对较小的行动，本组织还要在 2010-11 年面对同时开展若干重大且复杂项目的风险，这些项目无论作为整体还是作为个体都会对职工及其工作方式以及粮农组织的信息系统和流程造成重大影响。因此，在将《近期行动计划》纳入《2010-11 年工作计划和预算》过程中，对某些行动的规模和时间安排都进行了调整。

2009 年 7 月召开的计财委联席会议强调为 2010-11 年实施《近期行动计划》保障资金的重要性。针对计财委提出的建议以及《近期行动计划》和大会委员会各工作组先前提出的指导意见，认为**要确保资金（《近期行动计划》费用 100% 从净拨款安排资金），要么会对粮农组织 2010-11 年拟议工作计划产生负面影响，要么就势必增加成员国的拟议分摊会费。**

在《2010-11 年工作计划和预算》中，**从净拨款安排资金的《近期行动计划》受到最优先重视的行动为：**

- **绩效管理**，包括制定基于结果的监测系统；建立新的规划和预算编制模型以及标准化报告系统；全面引进职工考核系统；
- **统一运作**，包括对下放办事处采用以基准和绩效为基础的报告系统；提升信息技术基础设施，以便使下放办事处工作人员能够与其总部同事一样使用全组织工具和设施；实行职工轮岗，使总部与下放办事处之间实行轮岗的职工数量翻番；

- **人力资源改革**，包括文化变革以及增加人力资源管理司的专业人员，以支持其发挥作为本组织业务伙伴的作用（参与另一份情况说明）。

其他项目（如国际公共部门会计标准；粮农组织职工手册等）的费用，也从《2010-11年工作计划和预算》净拨款列支，但这些项目的费用在《近期行动计划》中没有量化。此外，2009年已经实施的某些重大改革行动直接纳入了工作计划中，如新的结果框架、组织结构和权力下放业务模式等。如将这些改革举措在2010-11年的费用也列入其中，就会大幅增加从拟议净拨款中安排资金的《近期行动计划》行动的比例。

C 2009/15 – 《2010-13年中期计划及2010-11年工作计划和预算》

情况说明之六 – 粮农组织总部如何进行结构调整？⁵

《近期行动计划》要求从 2009 年开始对粮农组织总部进行全面结构调整，并于 2012 年完成相关工作。2010-11 年结构草案根据尚在进行中的内部和外部审议进程以及秘书处与成员国之间的密切磋商，并考虑到《中期计划》中的结果框架。

结构调整过程中采用了下列六项原则：

- 把向包括总干事在内的各级管理人员提交的报告数量控制在可管理范围内；
- 精简高级管理职员层级，合并处室并实行灵活部门结构；
- 人力资源的有效开发和利用（参阅另一份情况说明）；
- 绩效管理，包括放权和问责（参阅情况说明之一）；
- 总部与权力下放办事处之间关系更为密切，权力下放办事处参与高级管理团队的决策（参阅情况说明之七）；
- 尽可能与联合国其他机构共享服务和外包。

新结构将把直接向总干事报告的条线数目减少到七个，包括总干事办公室。

- 负责**执行**工作的**副总干事**为下列部门提供战略指导并加以监督：综合服务、人力资源及财务部；技术合作部和五个区域办事处。关于权力下放办事处，负责执行工作的副总干事将得到权力下放支持办公室的协助。鉴于“全面彻底审查”针对减少条块分割和重复工作提出了建议，把对信息系统的职责和责任以及通讯和技术工作都整合到首席信息官员司，向负责执行工作的副总干事汇报。
- 负责**知识**的**副总干事**为下列五个技术部门提供战略指导并加以监督：农业及消费者保护；经济及社会发展；林业；渔业及水产养殖；自然资源管理及环境。负责知识的副总干事将促进对技术知识的整合和信息共享，激励跨部门合作。其工作将得到知识交流、研究及推广办公室的协助。
- **全组织交流和对外关系办公室**以及**战略、规划和资源管理办公室**将在其授权范围内提供战略建议并协调行动。新设立的**评价办公室**（也直接向领导机构汇报）、**法律及职业道德办公室**（增设一名职业道德官员，职能上对总干事负责）以及**监察长办公室**将对全组织活动进行监督。

⁵ C 2009/15 第 124-150 段

削減 40 个司级岗位的工作于 2008-09 年开始并将于 2010-11 年完成。这将有助于形成司级以下、以团队为基础、与结果框架挂钩的灵活管理方式。将通过广泛培训计划，在各级开发管理和知识分享技能。

根据秘书处与领导机构之间的磋商意见，从现在到 2012 年将继续对总部结构进行微调。根据“全面彻底审查”所提建议，对总干事办公室在行政管理活动中的作用将单独进行一项后续外部审议，审议结果将指导对最高层角色和职责的调整。

C 2009/15 – 《2010-13 年中期计划及 2010-11 年工作计划和预算》 情况说明之七 – 权利下放办事处网络⁶

《粮农组织革新图变近期行动计划》（2009-11 年）呼吁**粮农组织权利下放办事处与总部作为一个连贯且有机结合的整体来运作**，在结果框架内帮助实现成员国既定的战略目标。

粮农组织为 192 个成员国提供服务，工作网络包括总部和五个区域办事处、11 个分区域办事处、两个分区域跨学科小组、六个联络处和 74 个粮农组织驻国家代表处。另有 55 个国家由网络其他方式覆盖：粮农组织常驻邻国代表的多重授权、外派技术官员或国家通讯员。权利下放办事处网络使得粮农组织能够推广、应用并加强其知识，来解决成员国在国家、区域和全球层面所面临的粮食和农业发展挑战。

为提高权利下放办事处网络的协调、表现和整合水平使其与总部相一致，自 2010 年起粮农组织将开展下列工作：

- 在总部和权力下放办事处联合实施由《战略框架》所指导的**国家、区域和全球层面全组织工作计划**；
- 与各国政府和区域伙伴联合确定优先重点行动，侧重于能最有效帮助地方发展议程的**实地工作**；
- **改善并促进总部与实地之间以及与全球和地方伙伴之间的知识交流/建立网络**；
- **积极支持联合国特别是与其他两家常驻罗马的粮食机构，农发基金和粮食计划署共同实施“协调一致”行动和连贯一致议程**；以及
- 权利下放办事处充分参与**全组织决策制定过程**。

在粮农组织将其结构、作用和职责与基于结果的《战略框架》相挂钩过程中，“**一个组织运作**”是其重要指导原则。2010-11 年规划了若干具体活动，通过政策变革、权利下放以及对职工针对性培训等手段予以实施。

通过酌情与分区域办事处和驻国家代表处合作，各区域办事处将逐步承担新的职责，包括：

- 领导本区域的战略规划、计划和预算编制；
- 与格技术部门磋商，对区域技术官员的工作进行监管；
- 监管各驻国家代表处，包括对粮农组织驻国家代表处网络资源进行管理；
- 管理各自区域内的非紧急技术合作计划；

⁶ C 2009/15 第 163-177 段

- 组织并为召开区域会议提供服务，帮助发挥在治理架构中的新作用，向大会提出有关政策和管理建议并向理事会提出有关计划和预算建议；
- 在伙伴关系中发挥牵头作用，特别是与区域性组织；以及
- 在有关联合国改革事务方面对驻国家办事处提供支持。

2010-11 两年度计划、管理和行政领域的政策变革都旨在为“一个组织运作”提供支持，包括下列内容：

- 使总部与下放办事处之间实行轮岗的职工人数翻番，确保各办事处之间交流知识和专长并丰富职工的经验 and 知识；
- 引入职工绩效评价和管理系统，将职工能力、工作和培训与《战略框架》相联系；
- 投资于信息和通讯技术基础设施，使权利下放办事处的职工能够与总部的同事一样使用相同的全组织工具和设施；
- 将行政权力进一步下放（如采购）并提供必要培训；
- 下放办事处采用以基准和绩效为基础的报告系统；以及
- 制定国家和区域能力开发以及信息和知识管理战略。

放眼未来，独立外部评价后续行动大会委员会提出需要进一步说明某些处室的职能。大会委员会向粮农组织大会提出建议：“管理层将就权利下放办事处网络的结构和运作提出相关中长期远景，并考虑《近期行动计划》中有关权利下放的行动。管理层在听取各区域会议的意见后，制定并于 2010 年向有关领导机构提出建议供其审议、批准和执行。整个过程将在大会委员会积极参与和指导下进行⁷。

⁷ C 2009/7 第 72 段

**C 2009/15 – 《2010-13 年中期计划及 2010-11 年工作计划和预算》
情况说明之八 – 2010-11 年成本增量的计算方法⁸**

2010-11 年费用增长是按照领导机构批准的方法计算得出的，反映了与 2008-09 年相比，按 2010-11 年价值对人事服务以及其他物资和服务等投入重新进行成本核算后所产生的增量费用。在 2010-11 年 9.459 亿美元的拟议净拨款中，费用增长估算为 4990 万美元，相当于两年度增长 5.3%，每年增长 3.5%。费用增长概况见表 1 和下文内容。

人事服务成本增量为 4290 万美元（占总量的 86%），相当于两年度增长 6.2%（或每年增长 4.1%）。人事服务包括按照新的岗位延聘系数计算的所有人员成本，包括专业雇员和一般服务雇员的工资、养老金缴款、家属和其他津贴、社会保障及其他与职工有关的待遇和离职后福利。

物资和服务总体费用包括其他人力资源、差旅、一般业务费用、家具和设备等，通货膨胀估算为 700 万美元，相当于两年度增长 2.8%（或每年增长 1.9%）。

**表1⁹: 按照2008-09年延聘比率, 2010-11年净拨款项下的费用增长明细
(百万美元)***

	按 2008-09 年 费用提出的 《2010-11 年 工作计划和预算》 净拨款提案	按两年度 计算	通胀	延聘 系数 调整	2010-11 费用 增长	费用增长 百分比 (两年度)	单项费用 占费用 增长的 百分比
人事服务							
薪金、养老金缴款和津贴	654.2	16.3	19.4	-	35.7	5.5%	72%
离职后福利	37.4	-	4.6	-	4.6	12.3%	9%
协议解约	4.0	-	-	-	-	0.0%	0%
延聘系数调整	-	-	-	2.6	2.6	-	5%
人事服务合计	695.6	16.3	24.0	2.6	42.9	6.2%	86%
物资与服务合计	250.2	-	7.0	-	7.0	2.8%	14%
分摊会费和额外需要的 预算水平	945.9	16.3	31.0	2.6	49.9	5.3%	100%

* 按投入类型分类的预算明细中，“按 2008-09 年费用提出的《2010-11 年工作计划和预算》净拨款提案”一栏反映了按 2008-09 年费用提出的 2010-11 年投入组合提案。

费用增长概算的编制按两年度计算，内容包括：当前两年度发生的实际成本调整（**两年度化**）；下一两年度将发生的单位成本的预测调整（**通胀**）；以及现有岗位的**延聘系数**。

⁸ C 2009/15 第 197 至 223 段

⁹ 根据文件 C 2009/15 表 6

对1630万美元总额进行**两年度化计算**是指2008-09两年度发生的职工费用调整对2010-11年的增量财政影响。两年度化是两项因素的结果：

- 当前两年度（2008-09年）的预算不足或预算过剩费用，即每个月份的实际职工费用与两年前编制的预算概算存在出入，数额为500万美元；
- 2008-09两年度期间某个时间点发生的当前（2008-09年）费用调整（不论是否已列入预算），但必须摊入2010-11两年度的全部24个月期间，数额为1130万美元。

数额为3100万美元的**通货膨胀**是指下两年度各时间点预计将发生的有关调整对2010-11年的费用影响，其中包括三个领域。

- 对于薪金、养老金缴款和津贴的通胀估算数额，依据的是《经济学人》信息部做出的最新外部预测、权威部门（如国际公务员制度委员会）公布的数据以及独立审核。2010-11年数额计算为1940万美元。
- 对于离职后福利的当前服务费用通胀估算数额，依据的是截至2008年12月31日与职工相关的负债计划精算估值的最新结果。该工作于2009年初完成并得到财政委员会的审议。增量达460万美元，其中370万美元安排给离职后医疗保险的当前缴付费用，90万美元安排给离职付款基金、一般服务类别离职付款基金和赔偿基金。
- 对于物资和服务700万美元的通胀估算数额，主要依据一系列最新外部预测。

延聘系数是指考虑到某些现有岗位由于人员调动在一段时间内出现空缺的情况而扣减对现有岗位估算成本的预算拨付。理事会批准应用的延聘系数方法，反映了从一个两年度到下一个两年度的系数调减变化。2010-11年延聘系数调整产生260万美元的增量，其中180万美元是根据大会委员会的意见，对一些小型国家代表处不采用延聘系数来减少非预算支持职位费用。

粮农组织各领导机构对预计费用增量一贯都给予认真审查过去有一种倾向，即便完全知道**人员费用预算不足可能带来风险**，但仍把下一两年度的单位成本预测尽可能压低。实际上，这造成2004-05和2006-07两年度期间人员费用出现了较大的负差额，预计2008-09两年度仍将出现少量的人员费用负差额。

驻罗马各机构在界定各种费用增量因素方面开展了合作。尽管2010年的估算数额较小，但由于费用结构之间的差异，**各机构计算的总成本增量并不具有严格意义上的可比性**。

C 2009/15 – 《2010-13 年中期计划及 2010-11 年工作计划和预算》 情况说明之九 – 增效节支¹⁰

独立外部评价认识到，粮农组织自上世纪90年代起，就一直大力推行通过降低投入成本、改进工作流程并改善成本回收措施实现增效节支；同时注意到粮农组织经常就有关成果向领导机构进行报告，满足其要求¹¹。根据对领导机构的报告，从1994年到2009年期间采取的增效措施，每年实现的节约总额达**9560万美元**，主要来自：

- 降低人力资源和其他投入成本（每年4000万美元）；
- 优化行政和业务支持流程（每年3230万美元）；
- 选择性精简层级（每年990万美元）；
- 通过改善预算外服务成本回收，增加工作计划的资金基数（每年1340万美元）。

2006-07两年度以来，本组织设定了每年1.0%至1.5%的增效节支目标，这与公共部门的通用目标相符。启动了复杂业务流程和结构性调整，目的是在若干两年度期间实现增效节支¹²。**2006-07两年度，每年均实现和上报了1410万美元的节约¹³，幅度高于年度目标。**

采用了相同框架来确定并实施**2008-09两年度**的增效节支，总额每年达1760万美元。为此，**2009年底之前将落实措施来实现1630万美元的年度增效节支目标。**这相当于1.8%的年度目标，**超过原来设定的年度目标。**增效节支措施的其余250万美元将在2010-11年度予以确定和实施。

2010-11 年度增效节支规划是在 2008-09 年度经验和根据独立外部评价而开展的“全面彻底审查”结果的指导下做出。2010-11 两年度面临特殊情况，正值为提高本组织实效而深入改革之际。大量改革项目齐头并进，加上实现增效的各项措施无法确定和落实，这可能使旨在实现既定改进效果的措施面临风险。

“全面彻底审查”也为更长远的厉行节约奠定了基础，对行政服务、外包、采购、财务管理和系统、人力资源及信息技术和通讯系统的各个方面都进

¹⁰ C 2009/15 第 179-190 段

¹¹ C 2007/9/A.1 第 1222-1225 段

¹² CL 131/18 表 21

¹³ C 2009/8 PIR 2006-07 第 305-309 段

行了审查¹⁴。该审查提出了一系列改进建议并以事实为基础对 2010-11 年度的量化增效节支机会进行了分析，这些工作都得到管理层和成员国的审议。“全面彻底审查”各项建议的成本与节约内容已被全面纳入《近期行动计划》¹⁵，计划于 2010-11 年度采取的“全面彻底审查”行动在《2010-11 年工作计划和预算》中进行了论述。然而，已经成员国研究的 2010-11 年度资金节约的潜力不是很大，但独立外部评价和成员国所征集的专家建议却对其进行了确认。

除了 2008-09 年度开始采取举措并将在 2010-11 年度全面实现的、未确定的增效节支余额外，考虑到“全面彻底审查”及 2010-11 年期间实施《近期行动计划》产生的风险，已经为 2010-11 年确定了切实可行的增效节支措施。预测该两年度将节约 1960 万美元，相当于每年 1.0%。

大多数节约都集中在一个领域，即选择性精简层级，对总部司长级岗位进行削减，可使**2010-11年度成本削减1740万美元**。精简层级造成总部司长级岗位减少40个（其中2010-11年度27个），若干一般服务人员岗位可能也需要撤销、降级或进行职能调整。但根据《近期行动计划》提出并经2009年大会委员会各工作组和财政委员会商讨的指导意见，这些节约金额被重新投入到《2010-11年工作计划和预算》草案的各项计划当中¹⁶。鉴于被削减岗位承担了大量部门性工作，因此所产生的节约金额中有70%被重新投入到与被削减岗位相同的技术领域。对剩余30%资金（520万美元）重新编制了计划并重新分配，以确保根据各领导机构的指导意见为某些高度优先的工作领域提供额外资源¹⁷（统计、食物权、跨界动植物病虫害紧急情况预防系统、畜牧业、气候变化、渔业和林业）。

其他量化的节约领域涉及粮农组织的医疗保险计划（可使本组织在 2010-11 年度产生约 **110 万美元**的节约）以及技术合作计划业务自 2010 年起开始的权利下放（使技术合作计划管理、监督和协调成本减少约 **90 万美元**）。

¹⁴ C 2008/4 第 39 段

¹⁵ CL 137/8 附件 II 和 C 2009/7 附件 5

¹⁶ 《近期行动计划》第 46 段称“通过结构调整、重新部署粮农组织技术工作，将产生经常性节约”。

¹⁷ C 2009/15 第 88 段

C 2009/15 – 《2010-13 年中期计划及 2010-11 年工作计划和预算》
情况说明之十 – 拟议的预算章节结构和实施过程中
预算转拨的灵活度¹⁸

章节结构

两年度预算概算是由总干事按照计划预算的方式编制的，细分为各个章节和各项计划目标。大会通过以章节为单位的“预算拨款决议”方式对预算进行投票表决。总干事负责管理表决通过后的拨款，而各领导机构则通过对预算执行情况定期报告进行审议的形式行使财务监督职能，其中各章节之间的调整需要事先得到财政委员会或理事会的批准。在以往的预算章节结构中，这些安排为灵活执行各项计划提供了财务方面的自由度。

从**2010-11**两年度的《工作计划和预算》开始，根据新的结果框架，为“预算拨款决议”提出了一个新的章节结构方案。该结构的18个章节见图1。

图1：2010-11年度章节结构草案

第1章	A - 实现可持续集约化作物生产
第2章	B - 提高可持续畜牧生产
第3章	C - 可持续管理和利用渔业及水产养殖资源
第4章	D - 提高食物链各环节的食品质量安全
第5章	E - 实现森林和树木的可持续管理
第6章	F - 实现对土地、水和遗传资源的可持续管理，提高能力应对影响粮食和农业的全球环境挑战
第7章	G - 创造有利市场环境，改善生计并提高农村发展水平
第8章	H - 提高粮食安全和营养水平
第9章	I - 提高能力，防备和应对粮食及农业方面的威胁和紧急情况
第10章	K - 实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策
第11章	L - 更多更好地利用公共和私人对农业及农村发展方面的投资
第12章	X - 与成员国和利益相关者开展有效合作
第13章	Y - 实现有效高效的行政管理
第14章	粮农组织驻国家代表处计划
第15章	技术合作计划
第16章	应急费用
第17章	资本支出
第18章	安保支出

这一新章节结构的总体宗旨是在目标层面把预算与拟在结果框架下开展的工作计划串联起来（参阅情况说明之三）。这种分门别类的作法能够使人对照结果框架对开支情况一目了然，但也导致计划预算大为零散破碎，由**2008-09**两年度的八个章节增至**2010-11**两年度的18个章节。需要向各领导机构进行报告的章节数量的增加可能对预算财务管理的灵活度造成不便。

¹⁸ C 2009/15 第 273-285 段

实施过程中的预算转拨

各章节之间的转拨须事先经财政委员会或理事会批准。调整**主要来自工作计划执行的两大方面：落实“战略目标”和“职能目标”**及解决任何新发问题所需的**资源调整**；以及由于本组织所无法直接掌控的事由，例如正常人员费用或汇率走势的波动，造成**支出与预算之间出现无碍计划落实大局的某些出入**。

根据以往的预算章节结构，在执行过程中通常都有充分余地对各章节间的资源配置进行调整。而根据拟采取的新结构，一般来说每个章节的预算规模有所缩小，因此即便出现本组织无法掌控的事项造成数额较小的出入的情况，可能也需要由领导机构事先批准。在执行过程中，这可能会掣肘对预算与已发生支出之间的出入进行管理解决的能力。

根据财政委员会和大会委员会的指示，《2010-11年工作计划和预算》提出，赋予总干事对每个章节进行拨款金额5%以内的资源进行调整的灵活度。在10月26日理事会“主席之友”的讨论中，再次确认了成员国此前已表达的观点，即，**在两年度期间总干事为有效实施批准后的工作计划需要掌握灵活度，而且成员国要求通过领导机构拥有足够的监督手段**。秘书处认识到，在拟议的预算章节结构中进行章节间转拨的合理灵活度水平是一个判断问题，而且欢迎“主席之友”提出的意见并在下一步修订有关方案时予以采纳。

预算转拨灵活度的修订方案

理事会“主席之友”认为，根据规模和特点不同，可把拟议的预算章节划分为三个不同类别：战略目标（第1-11章）；职能目标（第12和13章）；以及专题性章节（第14-18章），内容涉及“粮农组织驻国家代表处计划”、“技术合作计划”、“应急费用”、“资本支出”和“安保支出”。

在《2008-09年工作计划和预算》中，资源主要是在两个综合性章节中进行拨款的；与之相比，拟议的十一个“战略目标”预算章节的规模较小。由于更为零散，为了对第1至第11章中每个“战略目标”资源之间进行更有效管理，尽管有《财务条例》第4.5（b）条的规定，但还是**提议赋予总干事对第1至11章进行拨款金额5%以内的资源进行调整的灵活度**。

还进一步提出，**对其余第12至18章依照《财务条例》第4.5（b）条的规定进行管理，即章节之间的转拨调整应事先得到财政委员会或理事会的批准**。做出这一建议的理由是，这些章节对资源的汇总水平与当前各章节相仿（即“职能目标”X – 与成员国和利益相关者开展有效合作），或在进行资源调整之前宜接受领导机构的审核（即“职能目标”Y – 行政、粮农组织驻国家代表计划、技术合作计划、应急费用、资本支出及安保支出）。

无论赋予何种水平的灵活度，**总干事都应继续定期向财政委员会就预算执行情况**进行报告，包括各预算章节间拟进行或实际进行的资源转拨情况。根据《近期行动计划》的规定，计划委员会也将对执行报告进行审议。

上述建议与各领导机构的监督职责相一致，同时也在实施过程中为总干事提供了足够的灵活度。根据上述建议，《2010-11两年度拨款决议》附加条款的案文如下：

“尽管《财务条例》第4.5 (b)已有规定，但总干事有权在预算第1章至第11章之间进行章间预算转拨，转拨数额不得超过拨出章节预算的5%；所有这些转拨应在2010-11年期间的预算报告总予以反映；任何其他所需的转拨应根据《财务条例》第4.5 (b)条的规定进行并报告。”

C 2009/15 – 《2010-13 年中期计划及 2010-11 年工作计划和预算》 情况说明之十一 – 净拨款提案以及对分摊会费的影响¹⁹

大会表决通过的两年度预算拨款，构成对总干事的授权，可在表决通过的数额范围内为实施工作计划而承担义务并进行支付。净拨款依照工作计划分派给各预算章节并以美元表示。净拨款将从成员国应缴美元和欧元分摊会费中安排资金，依照分算会费方法，根据两种货币各自支出概算水平计算得出。

预算净拨款的演化发展和计算过程分为三个阶段：计划编制、预计费用增长和分算分摊会费影响。

计划编制的影响

编制 2010-11 年预算时，起始点是 2008-09 年的 9.298 亿美元预算净拨款，并对新结果框架内的资源**彻底进行重新安排**，包括重新分配给优先技术领域（30%的精简层级产生的节约）以及《近期行动计划》（400 万美元）²⁰。实施《近期行动计划》所需的 1550 万美元**增量计划需求**编制在职能目标 X 和 Y 及“资本支出”项下，70 万美元增量分配给“安保支出”。由于总增量为 1620 万美元，2010-11 年净拨款为 9.46 亿美元，按当前预算价格和汇率计算，比 2008-09 年净拨款水平增加 1.7%。

预期费用增长的影响

费用增长是指与 2008-09 年预算净拨款相比，根据 2010-11 年的价值对人事服务及其他物资和服务重新进行成本核算后得出的增量（参阅情况说明之八）。估算数额为 4990 万美元的费用增长并不意味着计划内容增加。

分算分摊会费的影响

粮农组织的正常计划支出涉及多种货币，其中主要是美元和欧元。根据 2003 年大会确定的分算会费方法，预算**资金**来自成员国的分摊会费，其中一部分为美元，另一部分为欧元。采取两种货币分算会费方式的出发点，是尽可能使粮农组织从成员国收取的分摊会费收入与正常计划支出的美元或欧元数量相吻合。

然而，大会批准的“预算拨款决议”中的净拨款仅按一种货币，即美元计算，因为美元是粮农组织的预算编制和会计核算货币。每两年度根据 2003 年大会确定的方法对净拨款进行“重新估值”。这就要求在两个两年度之间对美元兑欧元汇率进行订正，并在粮农组织的欧元支出概算中加以采用。

¹⁹ C 2009/15 第 255 to 272 段

²⁰为方便将 2008-09 两年度净拨款与 2010-11 年预算草案进行计划对比，对原先的计划实体资源与新的战略目标和职能目标进行了追溯性绘图对比（参与情况说明之四）。

至于 2010-11 年将要采用的汇率，2008-09 年净拨款的计算依据是 2007 年 7 月的通用汇率（1 欧元=1.36 美元），而 2010-11 年的净拨款则根据新的美元兑欧元预算汇率（1 欧元=1.385 美元）进行重新估值，该汇率是 2009 年 7 月《2010-11 年工作计划和预算》定稿时的通用汇率。在 2010-11 年正常计划支出的美元和欧元比例估算方面，美元占 43.1%，欧元占 56.9%。

需要注意的是，**预算汇率的变动将影响到以美元计算的工作计划金额，但不影响根据大会批准的分算会费方法计算得出的分摊额或用于正常计划支出的资源。**因此，如《工作计划和预算》表 18（即下文表 1）所示，美元和欧元的分算会费并不因汇率条件的不同而变动，即美元 4.340 亿，欧元 4.131 亿。但在不同汇率条件下欧元会费的相应美元金额却的确会出现变动：汇率为 1.36 时，美元为 5.619 亿；汇率为 1.385 时，美元为 5.722 亿，相差 1030 万美元。因此，按调整后的汇率计算，并在以美元计算的“预算拨款决议”中采用 2010-11 年美元和欧元支出的估算分算比例，拟议净拨款金额为 10.062 亿美元。

表 1²¹: 分算分摊会费中预算汇率变化所产生的影响（百万美元/欧元）

	1 欧元 = 1.36 美元	1 欧元 = 1.385 美元
执行 2010-11 年工作计划应缴纳的美元分摊会费	434.0 美元	434.0 美元
执行 2010-11 年工作计划应缴纳的欧元分摊会费	413.1 欧元	413.1 欧元
应缴纳的美元分摊会费	434.0 美元	434.0 美元
应以欧元缴纳但按两种不同预算汇率（分别为 1.36 和 1.385）以美元表示的分摊会费	561.9 美元	572.2 美元
以美元表示的总额	美元 995.9	1,006.2 美元

*未扣除 200 万美元杂项收入（100%按美元估算）。

对分摊会费的累积效应

在计划编制效应和预期费用增长的整体影响下，净拨款将增长 7.1%（折合每年增长 4.7%）。分算会费方法对净拨款进行重新估值的影响，又将使两年度之间按美元计算的累积增量达 8.2%。然而，2010-11 年工作计划的分算会费情况对各成员国的财政影响将取决于支付会费时本国货币兑美元和欧元的汇率。还将根据“杂项收入”和成员国投票表决的追加分摊金额（如“离职后医疗保险”的既往服务负债）对最终分摊会费金额进行调整。

²¹ 摘自 C 2009/15 MTP/PWB 表 18

C 2009/15 – 《2010-13 年中期计划及 2010-11 年工作计划和预算》
情况说明之十二 – 改善粮农组织财政健康的措施²²

本组织总的财政状况如果以正常计划项下所有资产和所有负债之间的净差额表示，2008 年底赤字近 4 亿美元。截止 2008 年 12 月 31 日普通基金和相关基金余额（未经审计）简况见表 1。

表 1: 截止 2008 年 12 月 31 日普通基金和相关基金余额 百万美元

普通基金（赤字）	(412.7)
周转基金 ²³	0.0
特别储备金账户	15.9
2008 年 12 月 31 日普通基金和相关基金总额（赤字）	(396.8)

该项赤字是在十年期间形成的（1997 年余额为 2 700 万美元），因为一些费用和支出未能为预算拨款或增加的分摊会费所解决。

资金未落实的累积费用导致近几年现金枯竭，在成员国晚交分摊会费的时期，本组织不得不从银行借款来支付执行费用。

1998 年以来所有未列入预算和资金未落实的费用都向领导机构作了报告。这些费用包括重新安置付款和离职费用，未可预见的薪金费用增长和本组织离职后医疗保险费用份额方面资金未落实的既往服务费用。

离职后医疗保险负债达到 8.78 亿美元，是截至 2008 年 12 月 31 日普通基金赤字中最大的单项负债。这个问题在整个联合国系统普遍存在，各组织都积极采用各自供资战略来迎接挑战。至于粮农组织，2004-05 年以来采取了积极行动为离职后医疗保险负债方面资金未落实的既往服务费用提供资金，大会批准了两年度增加 1410 万美元的分摊会费²⁴用于为离职后医疗保险负债提供资金。这些分摊会费记入为本组织离职后负债提供资金而建立的长期投资组合。

根据财政委员会的要求并按照以往《工作计划和预算》文件，在《2010-11 年工作计划和预算》中提出建议来稳定普通基金赤字并避免流动性短缺。如下文和表 2 所说明的概况，为解决本组织财政健康问题而需要的“最低”资金增量为 3 160 万美元²⁵。这一数字是在 2008-09 年批准的用于为离职后医疗保险负债提供资金而增加的 1410 万美元分摊款的基础上提出的。

²² C 2009/15 第 232 – 254 段以及第 263 – 265 段。

²³ 周转基金主要向普通基金垫付以便在收到分摊会费之前为支出提供资金。其余一般为批准的 2 570 万美元的水平。2008 年底余额为零，因为那时在本组织求助于外部借款之前周转基金已全部利用。

²⁴ 在 2003 年，领导机构认识到，本组织的离职后医疗费用份额正在越来越多地消耗业务现金，需要有一个供资来源。2003 年大会根据 2001 年的精算估值，批准了两年度增加 1 410 万美元分摊款用于为离职后医疗保险负债提供资金。自那以后大会未能同意对该数额进行调整，财政委员会最近重申该数额“远未达到 2027 年为负债全额提供资金所需的两年度供资目标。”

²⁵ 《2010-11 年工作计划和预算》还包括“理想”增量资金，金额达 1.63 亿美元；反映了秘书处对显著且迅速改善粮农组织财政健康状况实际所需资金的判断。

2010-11 年 **3 160 万美元的最低增量资金**涉及秘书处已得到理事会积极指导意见的以下两个具体领域：

- 每两年度 2 520 万美元（经常性）用于离职后医疗保险，目的是到 2038 年为该项负债全额提供资金。这是按照 2005 年 11 月理事会“建议今后各两年度按最新精算估值所述的同样水平供资”和理事会 2007 年 11 月建议促进“长期... 战略以确保离职后负债等重大债务得到全额供资。”然而，供资要求假设为负债全额提供资金的目标日期推迟到 2038 年，而不是按 2003 年大会所预见的 2027 年为负债全额提供资金的计划；
- 向特别储备金账户补充 640 万美元（一次性），该金额相当于 2006 年支付的未列入预算的总部一般服务人员工资上调那部分费用，此项建议由 2006 年 11 月理事会第 131 届会议提出²⁶。

表 2：解决本组织财政健康问题的资金增量需求（百万美元）*

改善粮农组织财政健康、流动性和储备金状况的要点	2010 - 11 年 最低增量资金 百万美元
职工相关负债的经常性供资需求：	
离职后医疗保险既往服务负债的资金安排	25.2
补充储备金的一次性供资需求	
特别储备金账户	6.4
资金增量需求合计	31.6

* 在 2008-09 年批准的用于离职后医疗保险负债的 1 410 万美元增加分摊款基础上。

在 2009 年 9 月财政委员会第 129 届会议期间，委员会成员认识到，结合《工作计划和预算》中所包含的其他财政义务，包括预计费用增长和确保为《近期行动计划》提供资金的必要性，改善财政状况的最低增量资金将会大幅增加 2010—11 年所需分摊会费总额，这需要由理事会审议。财委强调，虽然有可能推迟就改善本组织财政健康的供资建议作出决定，**但这种推迟将导致资金未落实的负债和累计赤字进一步增长，现金枯竭状况更为严重。**

²⁶ 特别储备金账户由大会决议设立，有多种用途，包括保护工作计划免受因不利货币波动引起的未列入预算的额外费用及未列入预算的通货膨胀趋势的影响。