

I. 下放办事处网络结构和运作方案的中长期远景

1. 《近期行动计划》行动 3.84 要求管理层根据八项具体标准，对粮农组织驻国家代表处网络开展审查。目的是通过以其他方式开展国家一级的工作来至少确保消除该网络的结构预算赤字。大会委员会工作组在 2009 年召开的四次会议上，对管理层所开展的标准分析工作进行了讨论，但未能达成一致意见。同时，管理层提出有关分步骤解决结构性预算赤字问题的建议，并在大会委员会 2009 年报告中予以陈述且在《2010-11 年工作计划和预算》中得以通过。这些措施包括国家代表处网络不再采用延聘系数以及一些暂行措施，如委派紧急情况协调员担任粮农组织驻国家代表处主管官员并把在职的粮农组织驻国家代表列在区域和分区域办事处空缺岗位名下，同时外派区域和分区域技术官员兼任粮农组织驻国家代表。2009 年 11 月大会通过了大会委员会报告，该报告还要求管理层准备一份有关下放办事处网络结构和运作方案的中长期远景，同时将《近期行动计划》有关权利下放的行动纳入考量。该远景文件应提交粮农组织区域会议予以讨论。征求区域会议意见后，管理层将向相关领导机构提出建议，供审议并做出决定。整个过程将得到大会委员会的积极参与和指导。

2. 根据上述决定，编写了两份文件供区域会议讨论（参阅附件 1a 和 1b）。第一份文件题为“世界粮食安全首脑会议及粮农组织大会第 36 届会议提出的相关事项：特别是《近期行动计划》执行情况，包括下放办事处网络”，文件特别介绍了有关落实《近期行动计划》对下放办事处网络造成的影响（请特别关注第 29 至 34 段内容）。第二份文件题为“实现下放办事处网络新愿景”，在近年来权力下放工作所取得的进展背景下，这份文件介绍了权力下放工作的总体设想，以及下放办事处网络结构和运作方案中的一些指导原则和关键因素。为保持内容的一致性，文件对过去开展的一些权力下放举措的背景情况进行了介绍，力图帮助人们更好地了解开展变革的来龙去脉。

3. 到目前为止，这两份文件已在三次区域会议上得到讨论，即：2010 年 4 月 26 至 30 日在巴拿马城举行的拉丁美洲和加勒比区会议；2010 年 5 月 3 日至 7 日在罗安达举行的非洲区域会议；以及 2010 年 5 月 13 日至 14 日在埃里温举行的欧洲区域会议。这两份文件还将提交给即将于 2010 年 9 月 26 日至 10 月 1 日举行的亚洲及太平洋区域会议以及将要在 2010 年 12 月 4 日至 8 日举行的近东区域会议。

4. 分别于 2010 年 4 月和 5 月举行的这三次区域会议，对下放办事处网络结构和运作方案的一些关键问题提出了意见，包括对远景、国家层面派驻机构的类型和范围以及网络不同层面之间的关系等。下文表 1 介绍了这三次区域会议报告中的相关内容摘要。

5. 大会委员会不妨就权力下放远景设想提出意见，特别是考虑到《近期行动计划》实施过程中所取得的最新进展以及这三次区域会议所提出的意见，同时还要考虑到该问题还有待其他两次区域会议予以讨论。

II. 设立单一全球共享服务中心

6. 粮农组织理事会第 137 届会议注意到，《2010-11 年工作计划和预算》中提到计划对共享服务中心进行审查，探讨设立单一全球共享服务中心的可能性。会议强调，关闭圣地亚哥和曼谷共享服务中心的任何决定都必须透明，事前都要经过深入分析，包括与各区域会议和财政委员会进行协商。因此，这三次区域会议还讨论了一份题为“设立单一全球共享服务中心”的文件。该文件内容请参阅附件 2，同时三次区域会议报告中的相关内容也摘录在表 1 中。有关共享服务中心的文件也将提交给计划于今年晚些时候举行的其他两次区域会议进行讨论。

7. 请大会委员会注意这三次区域会议针对设立单一全球共享服务中心所提出的意见，并征求大会委员会的相关意见，同时考虑到该问题还有待其他两次区域会议予以讨论。

**表 1: 三个区域会议报告摘录:
涉及权力下放及设立单一全球共享服务中心的相关内容**

拉丁美洲及加勒比区域会议	非洲区域会议	欧洲区域会议
1. 对权力下放工作的总体评价		
<ul style="list-style-type: none"> ➤ 同意《近期行动计划》权利下放相关活动。 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 批准了该远景以及有关结构和运作方案的建议，具体内容参阅文件 ARC/10/2 增补。 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 全力支持落实《近期行动计划》，加强下放办事处网络的效率。
2. 国家覆盖范围		
<ul style="list-style-type: none"> ➤ 提请注意，如果对《近期行动计划》行动 3.84 八项优化标准不加区别加以应用所可能产生的后果。为此，会议回顾曾开展过理论推演，对八项标准中的五项加以应用后，产生了惊人的结果，粮农组织国家代表处 94% 被削减。 ➤ 强调在区域所有国家保留粮农组织派驻机构的重要性，并加强区域和分区域办事处的专业队伍和技术能力。 ➤ 强调指出，成本削减和行政效率的标准，如加以狭义理解，显然不足以指导权利下放进程的相关决定。 ➤ 强调指出，权利下放进程的相关决定还应考虑到政府对国家、分区域和区域办事处的贡献。 ➤ 会议指出，在完全依据成本削减和节约标准制定权利下放进程决定之前，应该对下放办事处的实际绩效加以评估，因为这些下放办事处为了要承担新职能而需要满足新要求。 ➤ 敦促优化进程要考虑到与粮农组织相关的所有因素，而不仅仅考虑削减成本。认为有一点至关重要，即：要更好地制定并阐明灵活性的方法，以确定下放办事处的规模和组成，酌情并依据政府提出的要求，为粮农组织在国家层面的派驻机构进行辩护。 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 会议认为，《近期行动计划》所提出的国家覆盖范围理论上可行但却并不实际，特别是针对非洲情况。 ➤ 管理层所引进的措施能够有效解决粮农组织驻国家代表处网络预算中结构性赤字的问题。 ➤ 建议应留意非洲的特殊需求，应提供强大的国家代表处网络，这是满足这些需求的关键所在。 ➤ 对国家代表处进行多重授权的做法不适用于急需援助和支持的非洲国家。 ➤ 粮农组织应保持并在可能的情况下增加本区域国家代表处的数量。 ➤ 下放办事处应通过财政和技术资源得以加强，这些办事处的职工应得到更好培训。 ➤ 应根据各国不断发展变化的需求，对粮农组织驻国家代表职位的遴选和任命标准进行定期修订。 ➤ 为避免粮农组织驻国家代表职位长期空置，应该让成员国在规定时限内对总干事提出的任命建议做出反馈。 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 要求秘书处提供更多有关权利下放的背景文件，包括下放办事处现行结构、人员编制和供资情况的详细资料；并认真考虑在本区域，特别是在中亚分区域一些国家全面开展派驻机构工作，同时通过在其他一些国家任命粮农组织驻国家助理代表，来加强国家层面的工作。

拉丁美洲及加勒比区域会议	非洲区域会议	欧洲区域会议
<p>➤ 针对与其他计划和机构共享办公室的方案，认为有必要开展更为深入的评估；强调该方案不应影响粮农组织的宗旨，也不应影响已获领导机构批准的计划。</p>		
3. 下放办事处网络的结构和运作		
<p>➤ 区域会议认识到，中美洲分区域办事处将包括墨西哥并将成为中美洲分区域办事处；古巴和多米尼加共和国可酌情参加该分区域会议。区域会议还认识到，智利圣地亚哥区域办事处将合并南美洲多学科小组，最终只形成一个多学科小组。将对区域副代表的职能进行修改 – 唯一的额外职责将是担任粮农组织驻智利代表。</p>		<p>➤ 建议应充分考虑将设在布达佩斯的两个办事处（欧洲区域办事处和中东欧分区域办事处）予以合并，提高效率，厉行节约。</p>
4. 权利下放其他事项		
<p>➤ 注意到所提建议，即拉丁美洲及加勒比国家小组全体会议，在该小组主席认为方便的时候，有可能与区域代表和分区域代表通过视频会议或其他适当机制来建立直接联系。</p>	<p>➤ 建议应加强非洲各国常驻罗马粮农组织代表处与区域办事处之间的关系。</p>	
5. 设立单一全球共享服务中心		
<p>➤ 认为要对共享服务中心变革的评价进程开展进一步研究并纳入对除了成本相关因素之外的其他标准的考虑。特别是圣地亚哥共享服务中心目前提供的服务取得了很好的成效，表现在现有团队的能力情况、语言、地方知识和时差等方面。</p>	<p>➤ 要求对设立单一全球共享服务中心的建议开展深入评价，包括可持续性以及要得到财政委员会和理事会的最终批准，并将该内容纳入下一期《工作计划和预算》中。</p>	<p>➤ 认为设立共享服务中心取得了巨大成功，提高了粮农组织效率和工作质量并使粮农组织资源得到最佳利用。敦促秘书处审查曼谷和圣地亚哥服务中心，探讨将其合并成为布达佩斯单一国际共享服务中心的可能性。匈牙利代表向区域会议保证，如果全球共享服务中心将设在布达佩斯，匈牙利政府将全力支持。</p>

世界粮食安全首脑会议和粮农组织大会
第三十六届会议提出的特别是关于实施
《近期行动计划》，
包括下放办事处网络方面的事项

A. 引言

1. 本文件的目的是向粮农组织各区域会议通报分别于2009年11月16-18日和11月18-23日在罗马举行的世界粮食安全首脑会议和粮农组织大会第三十六届会议的结果。本文件还介绍了关于实施《近期行动计划》及其对下放办事处网络影响方面的情况。

B. 世界粮食安全首脑会议

(2009年11月16-18日, 罗马)

2. 来自182个国家和欧洲共同体的国家元首、政府首脑和部长们出席了首脑会议。与会者一致通过了一个《宣言》以作为早日可持续消除世界饥饿的一个手段，与会者的在该《宣言》中承诺作出更大努力：

- a) 确保在国家、区域和全球层面采取紧急行动，全面实现千年发展目标1的指标和1996年世界粮食首脑会议目标，即到2015年分别将饥饿和营养不良人口的比例和数量减少一半。
- b) 联合行动并结合专长致力于全球农业、粮食安全和营养伙伴关系，这项工作建立在现行构架之上，旨在加强治理与合作；促进全球、区域和国家层面更好地协调，并确保国家和区域利益能得以充分表达和考虑。他们因此承诺全面落实粮安委改革，这是广大积极致力于此的利益相关者携手合作的、参与范围最广的国际和政府间平台，是他们工作的中心组成部分，建议推进全球农业、粮食安全和营养伙伴关系。
- c) 扭转发展中国家农业、粮食安全及农村发展领域国内和国际供资的下降趋势并促进新增投资以提高可持续农业生产和生产力，减少贫困并努力实现粮食安全和人人获得粮食。
- d) 积极主动应对气候变化对粮食安全提出的挑战，考虑农业方面的适应和减缓需要，提高农业生产者抵御气候变化的能力，并对小规模农业生产者和弱势群体给予特别重视。

3. 为了实现这些战略目标，与会者同意以下五项“全球可持续粮食安全罗马原则”：

原则1: 为国家自主计划提供投资，旨在向妥善设计却注重实效的计划及伙伴关系提供资源。

原则2: 在国家、区域和全球层面促进战略协调以改善治理、实现资源更合理配置、避免重复工作并查找对策中的差距。

原则3: 力争为实现粮食安全而采纳综合性双轨方法，包括：立竿见影解决最弱势群体饥饿问题的直接行动；旨在消除饥饿和贫困根源的中长期农业、粮食安全、营养及农村发展计划，包括逐步实现充足食物权。

原则4: 通过不断提高效率、反应、协调和实效，确保多边机构发挥强有力作用。

原则5: 确保所有伙伴对农业、粮食安全及营养领域的投资持续作出实质性承诺，及时可靠地提供必要资源，以期执行多年计划和方案。

首脑会议宣言特别提到需要支持区域发展框架，如非洲发展新伙伴关系项下的非洲综合农业发展计划，“2025年拉丁美洲及加勒比无饥饿”计划，“东盟综合粮食安全框架”及“阿拉伯世界加强合作应对世界粮食危机利雅得宣言”。

C. 粮农组织大会第三十六届会议

(2009年11月18-23日，罗马)

4. 大会讨论了与技术事项、计划和预算问题相关的各个主题及各委员会的工作。这些讨论结果概要见下面，第三十六届会议报告 C 2009/REP 全文可从以下网址获取：www.fao.org/docrep/meeting/018/k6821E02.pdf。

审议粮食和农业状况

5. 成员们就全球粮食和农业安全状况及选择进行一般性讨论的主题：防备和有效应对粮食和农业威胁及紧急情况，发表了意见。

6. 大会非常关切地注意到最近全球粮食安全状况急剧恶化，因为粮食危机及随后的金融和经济危机导致2009年世界食物不足人口估计数超过10亿。大会重申需要紧急采取行动扭转这一趋势，走上持续降低全球饥饿程度的道路。

7. 大会认识到，消除全球饥饿的任务要放在应对更多日益紧迫的挑战背景之下考虑，其中包括养活日益增长的到2050年预计达到90亿的世界人口；满足增长的生物燃料需求，消除其对自然资源产生的压力；需要确保对有限的自然资源基础进行可持续管理。

8. 气候变化产生的重大威胁可能危及全世界大多数最贫困、最易受害人口和国家的粮食安全。大会呼吁全球农业应对适应气候变化和促进减缓影响的双重挑战，并呼吁为实现这项目标在研究和技术革新方面作出不懈努力。

9. 大会强调，消除饥饿和同时应对全球农业面临的其他重大挑战，需要大大增加国家和国际对农业以及粮食安全与营养的公共和私人投资。

10. 一些代表团还强调，自由公正而基于规则的贸易体系，作为战胜饥饿和贫困的一个必要成分，对避免再次发生当前的粮食危机十分重要。会议呼吁圆满结束多哈回合多边贸易谈判。

11. 大会还强调需要为粮食安全实行有效的国际协调和治理，并强调了以世界粮食安全委员会（粮安委）为根本组成部分的“全球农业、粮食安全和营养伙伴关系”的重要性。在此背景下，大会特别提及改革后的粮安委为加强所有各方协同努力提供一个讨论和协调平台的作用。

12. 在技术层面上，大会着重指出，联合国机构和其他努力消除饥饿，推动农业和农村发展的国际机构需要相互协调。会议特别提及设在罗马的各机构之间实现有效协调的必要性。

粮食和农业实质性和政策事项

13. 大会审议了本组织一些工作领域所做的工作，并对这些工作领域提供了指导。

14. **《农业和农村统计工作全球战略》**。大会欢迎高质量的《农业和农村统计工作全球战略》，该项全球战略考虑到最近对粮农组织在统计资料方面的作用和工作进行独立评价的结论和建议。大会认为，《全球战略》对于改进农业和农村统计工作，满足 21 世纪发展政策中统计工作新需求很有必要。

15. **“联合国系统发展业务活动三年期全面政策审查”中期报告**。大会欢迎粮农组织秘书处提交的第二份《中期报告》，鼓励粮农组织按照既定职责继续努力提高联合国全系统协调一致、效率和效益，同时铭记国家主人意识、重点活动和执行是发展过程的基石。成员欢迎粮农组织努力加强其在实地一级的合作和伙伴关系，包括正在进行的“协调一致”试点过程，同时注意到对该项试点活动的独立评价尚待进行，而且联合国大会的政府间讨论正在进行之中。此外，大会还注意到，粮农组织坚定地致力于业务活动的简单化和协调一致；在联合国发展援助框架中更加重视有关农业、粮食安全和农村发展问题；驻地协调员系统的有效运作。大会认识到，

“联合国系统发展业务活动三年期全面政策审查”是加强联合国系统内，包括设在罗马的机构（农发基金、粮食计划署、粮农组织）之间合作的基础。

16. **《动物遗传资源全球行动计划》**。大会重申对《动物遗传资源因特拉肯宣言》的承诺，并强调迫切需要落实《动物遗传资源全球行动计划》，以促进全球粮食安全和农村可持续发展，应对全球环境、特别是气候变化的挑战，促进实现千年发展目标 1 和 7。会议建议粮农组织将动物遗传资源管理、动物健康、畜牧政策与扶贫机构、生物多样性以及气候变化适应和减缓措施之间的联系作为其畜牧计划的重点。大会呼吁所有成员国和相关国际机制、基金和机构适当重视对《全球行动计划》的可预测和商定资源的有效分配。大会还要求粮农组织确保正常计划对实施《全球行动计划》提供充分支持。

17. **2008 国际马铃薯年**。大会赞赏地注意到，粮农组织与国际马铃薯中心和其他主要伙伴合作开展工作，通过开展国际马铃薯年活动使全世界集中注意马铃薯（*Solanum tuberosum*）在实现粮食安全和扶贫方面的重要性。大会强调，粮农组织在交流有关马铃薯的知识，使民间社会和私营部门更大程度地参与、对发展中国家马铃薯产业作出更大贡献方面发挥了重要作用。

18. **粮食和农业遗传资源委员会**。大会鼓励粮农组织在其正常计划内高度重视实施委员会多年工作计划，批准了《2010-2017 年战略计划》。大会还批准成立森林遗传资源政府间技术工作组，请总干事对森林遗传资源专家组的作用进行审议。大会要求粮农组织出版并广泛散发《世界粮食和农业植物遗传资源状况第二份报告》。

计划和预算事项

19. **《2006-07 年计划执行报告》**。大会普遍对正常计划执行工作利用全部预算资源实施了《2006-07 年工作计划》感到满意。大会注意到，在《近期行动计划》中，为 2010-11 两年度建立了一个新的基于结果的执行工作监测和报告系统，以便向成员提供主要绩效情况，进一步加强对规划和预算编制过程的监督并为这一过程作出贡献。大会强调需要与相关领导机构进行磋商以确保新的报告充分符合全体员工的有关期望。

20. **《2009 年计划评价报告》**。大会赞赏改进了格式的文件质量，以及为加强从评价中学习经验和改进影响评价所做的努力，包括加强与利益相关者的磋商，增加从计划评价得出的系统化反馈。大会强调有必要在评价工作中保持规范活动与实地计划之间的平衡，并注意到粮农组织管理部门加强了接受主要评价建议的能力。

21. **《2010-19 年粮农组织战略框架》**。大会批准了《2010-19 年战略框架》，指出该框架是全体成员之间以及与秘书处经过许多个月的广泛磋商和讨论得出的结果。大会还强调了成员和秘书处共同致力于实现《战略框架》中所提出的目的和目标的重要性。大会强调了每四年对《战略框架》进行一次审查以适应任何新挑战和机遇的重要性。大会赞赏这个新框架将进一步加强与联合国其他机构开展更加密切和广泛的合作，从而促进联合国系统内更大程度地协调一致。

22. **《2010-13 年中期计划》和《2010-11 年工作计划和预算》**。大会批准了《2010-13 年中期计划》，包括其组织结果框架。大会强调有必要在优先排序方面有所改进，制定绩效指标、基准和目标，并通过各技术委员会和区域会议，以及计划委员会、财政委员会和理事会的审查，对结果进行监测和报告。大会还欢迎在《2010-11 年工作计划和预算》中统一规划、陈述分摊会费和自愿捐款。大会告诫正常计划活动不能过度依赖自愿捐款。大会澄清，虽然尚待确定的进一步增效节支和一次性节约均需实现，但两者的区别是，前者需要在 2010-11 年及以后采取措施实现经常性节约，而后者应仅仅旨在 2010-11 两年度实现一次性偶然节约的举措。大会要求，为尚待确定的进一步增效节支和一次性节约采取的措施，尤其应包括旨在保护本组织技术和经济计划得到执行的同时，限制非职工人力资源和公务旅行费用的行动。大会通过了第 3/2009 号决议 – 2010-11 年预算拨款，见附件 I。

章程和法律事项 – 对《基本文件》的修正

23. 大会赞赏地注意到，为实施《近期行动计划》对《基本文件》完成了极为重要的修正工作，并高度赞扬参与该进程的所有各方。大会指出，《近期行动计划》所提出的治理改革涉及到要通过对《章程》、《总规则》和《财务条例》进行的一系列修正，以及一系列决议来说明领导机构和其他治理进程的职能，如“计划制定、预算编制和绩效监督系统改革”。大会通过了理事会第一三六届会议提出的对《章程》、《总规则》和《财务条例》的修正案（附件 II）。

落实大会指示

24. 大会要求采取一系列后续行动。大会特别要求：

- 秘书处确保正常计划为实施粮食和农业遗传资源委员会通过的《动物遗传资源全球行动计划》提供充分支持。
- 粮食和农业遗传资源委员会继续监督和评估《动物遗传资源全球行动计划》的实施情况，定期向大会报告《全球行动计划》的实施状况。

-
- 渔业委员会在其下届会议上进一步确定工作计划的优先次序。
 - 林业委员会确保其今后的会议讨论粮农组织在林业方面对成员进行支持的优先重点。
 - 秘书处继续帮助成员国加强能力在林业方面有效应对气候变化减缓和适应。
 - 秘书处编写关于世界森林遗传资源状况的报告，对粮食和农业遗传资源委员会的商定的工作计划作出贡献。
 - 秘书处在农业委员会第二十二届会议上提交一份《2012-13年工作计划和预算》的优先文件。
 - 秘书处确保，为尚待确定的进一步增效节支和一次性节约采取的措施尤其应包括旨在保护本组织技术和经济计划得到执行的同时，限制非职工人力资源和公务旅行费用的行动。
 - 总干事向财政委员会报告为实现2 280万美元的进一步增效节支和一次性节约而正在对工作计划和预算进行调整的情况。
 - 秘书处协调为改革粮安委而对本组织总规则的拟议修正与为实施《近期行动计划》而拟议的修正，尤其是涉及本组织总规则第XXXIII条的拟议修正。
 - 粮食和农业遗传资源委员会在今后几届大会上对其工作进行报告。
 - 秘书处出版并广泛散发《世界粮食和农业植物遗传资源状况第二份报告》。
 - 总干事提请《生物多样性公约》执行秘书注意第18/2009号决议“粮食和农业遗传资源的获取和利益分享政策及安排”。

D. 实施《近期行动计划》

25. 大会在2008年11月其第三十五届会议上批准了《粮农组织革新图变近期行动计划》，设立了一个有时间限制的大会委员会继续落实对粮农组织的独立外部评价。《近期行动计划》是2009年至2013年粮农组织的一项五年改革计划。

2009年的总体进展情况

26. 即将离任的理事会独立主席 Noori Naeni 教授在 2009 年 11 月大会上对于在 2009 年实施《近期行动计划》方面所取得的重大进展表示赞赏。他突出强调了几个值得注意的成就：绩效管理模式的得以建立，开始向注重实效的文化转变，权力下放工作正在推进并将职责进一步下放，机构重组及优化，更加注重加强人力资源管理并进行更为有效的治理。他还提到在这一年取得的其他成果，例如提出了体现职工“为粮农组织工作而骄傲”的粮农组织《内部远景声明》。他还指出，取得这些重大进展，离不开成员国与粮农组织管理层之间在共同推进本组织改革方面的紧密协作和信任。他指出今后还需要继续加大力度，大会委员会将发挥关键的监督作用。

27. 2009 年大会在第 4/2009 号决议中赞赏地注意到，2009 年期间，在实施《近期行动计划》的许多行动以及对行政过程进行的“全面彻底审查”提出的相关建议方面取得重大进展。大会认识到粮农组织仍需为实现革新图变作出重大努力，在 2010-11 年执行《近期行动计划》重大、复杂的项目，确保将文化变革长期融入本组织的全面改革。大会承认全体成员和粮农组织管理层在共同努力推动改革进程方面所彰显的合作精神和信任，以及全体成员充分投入和互动参与，总干事始终如一给予支持，全组织职工积极参与。

2010/11 年《近期行动计划》行动

28. 大会在批准 2010-11 年预算拨款时（第 4/2009 号决议），为实施《2010-11 年工作计划和预算》中作计划的《近期行动计划》改革计划的实施提供全部资金。2010-11 年的《近期行动计划》改革计划特别包括实施一些大型复杂的项目，这些项目将对粮农组织许多职工的日常工作产生影响。《近期行动计划》的行动主要涉及以下五个领域：

- 通过**基于结果的规划**、监测、报告和资源筹措，着力满足成员的需要¹：粮农组织将开发监测和报告系统向成员国提供关键绩效信息，进一步加强新型规划和预算编制模式。职工评估系统（绩效评价及管理系统）将于 2010-11 年在全组织全面展开，来完成粮农组织战略目标和职工个人绩效之间的“问责关联”。将重视排列并组织技术工作的优先次序，这

¹ 大会委员会关于《粮农组织革新图变近期行动计划》的报告 - C 2009/7，第 72 段。

是一项持续活动，需要在2010-11年第一个基于结果的规划周期内积极开展。将执行一项资源筹措和管理战略，由影响重点领域、国家中期重点框架、区域和分区域重点行动领域构成。这还将帮助确保自愿捐款以商定的结果框架为重点，改善领导机构的监测和监督。

- 根据结果框架调整组织结构、作用和责任，**实现全组织统一运作**：将继续改进总部结构，粮农组织将投资进行必要的基本建设，使权力下放办事处的职工能够与总部职工一样，使用同样的组织工具和设施。本组织还要将总部和权力下放办事处之间职工轮岗数量翻番，确保知识和专长的交流，借此丰富职工的经验 and 知识。将需要进一步澄清某些部门的职能，确保本组织统一运作。粮农组织的伙伴关系将得到加强和延续，并探讨与设在罗马的各机构和联合国系统，以及与私营部门和民间社会组织进一步开展联合活动和作出合作安排的可能性。
- 通过**人力资源政策、实践和文化变革**，优化人力资源：粮农组织将全面建立一个综合、连贯的青年专业人员招聘和培养系统，并投资增加人力资源管理司的专业人员。将采取实施职工轮岗政策和推广绩效评价及管理系统等重要举措。文化变革活动将着重监测实现粮农组织内部远景和确保把文化变革纳入全面的改革进程。
- 通过**改革行政和管理系统**，有效利用成员费用：对行政和支持职能的外部“全面彻底审查”的建议已充分纳入《近期行动计划》行动，包括精简和改进行政过程的一系列活动。将加强共享服务中心的职能，对注册登记职能进行审议和实现进一步自动化。将建立新的印刷及分发组，将对总部和实地采购工作实行一系列改进。行政过程将继续得到精简，并考虑对总干事办公室的行政活动正在进行的外部审查的结果。将完成企业风险管理试点项目，该项目将对粮农组织当前的风险管理结构/框架进行评估，找出差距，为建立全组织企业风险管理框架提供信息，该框架将包含持续提高本组织风险管理能力的必要成分。国际公共部门会计标准的采用将改进财务报告，从而增加成员和捐助国的信心。此外，实地办事处改进的政策、过程和信息系统将大大提高下放办事处职工可得到的财务信息质量，有利于加强决策和风险管理。
- 通过**有效的治理和监督**进一步阐明成员的需要：评价职能将得到进一步加强，包括在有关基于结果的管理、规划和预算编制方面的咨询作用。

将进一步界定和制定理事会、理事会各委员会和各区域会议的多年工作计划。拟建立的道德委员会的职能和职责范围将继续由相关领导机构审议。

E. 改革对下放办事处网络的影响

29. 《近期行动计划》重申粮农组织需要保持一个强有力的下放机制，以利于实现其战略目标，灵活地向成员国提供服务，作为一个知识组织有效运作。还要求粮农组织管理层赋予下放办事处更多职责，将下放办事处职工纳入本组织基于结果的绩效评估系统。此外，《近期行动计划》还要求对粮农组织的治理结构进行重大改革，包括使区域会议成为领导机构的一部分。2009年，成员国对权力下放很感兴趣，在四次正式会议和两次非正式会议上讨论了这个主题。

对权力下放直接产生影响的《近期行动计划》行动

30. 《近期行动计划》的相关矩阵表涉及15项行动。其中6项行动已经完成，9项行动正在执行；正在执行的9项行动中，3项行动取决于成员国的行动（见附件III）。由于《近期行动计划》的这些行动而出现的主要变化有：

- 各区域办事处更大程度地参与本组织的决策、计划制定和预算编制。这包括区域内粮农组织驻国家代表和技术官员主要向区域办事处负责人报告。
- 进行行政上的改进以利于下放办事处更好地运作，赋予驻国家办事处更大的权力。
- 根据不断演变的（分）区域需要和优先重点，逐步调整区域和分区域办事处技术人员的技能结构以及对这些技术人员进行培训。
- 各下放办事处采用基准和以绩效为基础的报告和监测系统。
- 改进下放办事处的信息和通信技术基础设施及系统，使它们能够使用同总部一样的组织工具和设施。

对下放办事处网络产生影响的其他改革

31. 权力下放的效果与《近期行动计划》的其他领域的进展密不可分，这些领域包括改革计划制定和预算编制，技术合作计划的下放工作顺利展开，资源筹集，采

用国际公共部门会计标准，区域会议改革，总部结构调整，文化变革，行政和人力资源管理改革。《近期行动计划》的许多变革倡议还将对权力下放过程产生重大影响（见附件 IV）。下面概述了这些变革的一些主要方面：

- 下放办事处将在战略规划、优先重点确定和资源筹集方面承担更大作用。他们还将积极参与“重点影响领域”的逐步制定和采用，从而有利于本组织回应权力下放的重点活动。
- 通过下放技术合作计划，下放办事处迅速回应国家、分区域和区域需要的能力也将得到加强。
- 本组织将实现总部与下放办事处职工轮岗人数翻番的目标，确保办事处之间的知识和技能流转顺畅，丰富员工的经验和知识。
- 增强区域会议的职责，使其成为本组织的一个领导机构，区域会议更加强烈地提出粮农组织的区域优先重点领域和商定的全球战略目标。
- 伙伴关系的加强将带来与区域组织合作的更大潜力，使粮农组织的干预活动与联合国国别小组其他成员的活动更大程度地协调一致，使国家机构和私营部门实体参与的可能性增加。
- 继续改革人力资源政策，重视改进绩效评价和管理、领导能力培训；管理信息报告及加强对结构调整的支持；改进各项举措。

除了上述《近期行动计划》行动之外，秘书处还正在编写能力发展战略文件及信息和知识管理战略文件，以改进下放办事处在这些领域的工作。

对区域办事处的影响

32. 粮农组织下放结构的一项重大改革是加强区域办事处，区域办事处与作为其组成部分的分区域办事处一起开展工作承担以下新的职责：(i)对国家代表处进行监督，包括对粮农组织代表处网络的资源进行管理；(ii)管理各自区域的非紧急技术合作计划；(iii)领导本区域的战略规划、计划制定和预算编制；(iv)对区域技术官员进行指导；(v)负责对强化后的区域会议的组织 and 会晤安排；(vi)在伙伴关系中发挥牵头作用，特别是与区域性组织；(vii)在有关联合国改革事务方面对驻国家办事处提供支持。大会委员会向 2009 年大会建议，对区域办事处的供资必须与其新的职责相匹配。

实现粮农组织权力下放办事处网络结构和运作的中长期远景

33. 《近期行动计划》行动 3.84 要求管理层根据规定的一系列标准，对粮农组织国家办事处网络进行一次审查。目的是确保通过采用其他形式向国家一级派驻人员，至少消除该网络的结构性预算赤字。管理层对标准进行的分析曾提交 2009 年大会委员会工作组四次会议讨论。会议进行了激烈的辩论，但仍然未能就这一主题达成一致。在这个过程中，管理层为解决驻国家代表处网络的结构性预算赤字问题采取了措施，不再采用通过空缺职位削减费用这一标准作法（即对粮农组织驻国家代表处网络预算不采用缓聘系数），并批准了临时措施，如在可行的情况下并且经捐助者同意，任命紧急情况协调员负责粮农组织驻国家代表处，将现任粮农组织驻国家代表放到区域和分区域办事处的空缺职位，以及派出区域和分区域的技术官员作为粮农组织代表提供额外服务。

34. 在这一背景下，2009 年大会委员会会议经 2009 年 11 月大会批准，要求管理层拟定有关权力下放办事处网络结构和运作的中长期远景提交区域会议讨论，考虑到关于权力下放的《近期行动计划》行动。有关这方面的一个文件草案作为补编提交区域会议讨论。管理层听取各区域会议的意见之后将拟定相关建议，于 2010 年提交有关领导机构审查决定。

第 3/2009 号决议
2010 - 2011 年预算拨款

大会，

审议了总干事提出的工作计划和预算；

强调必须保护技术和经济计划；

考虑到 2010-11 年财政周期拟议净拨款总额，按 1 欧元兑换 1.36 美元的 2008-09 年汇率计算为 990,200,000 美元，并假设美元开支为 431,550,000，欧元开支为 410,813,000；

考虑到按 1 欧元兑换 1.38 美元的 2010-11 年预算汇率把欧元开支折合美元后，上述净拨款相当于 1,000,526,000 美元。

1. 批准总干事提出的 2010-11 年工作计划，内容如下：

a) 按 1 欧元兑换 1.38 美元的汇率表决通过了下列用途的拨款：

	美元
第 1 章： A - 实现可持续集约化作物生产	50,370,000
第 2 章： B - 提高可持续畜牧生产	32,566,000
第 3 章： C - 可持续管理和利用渔业及水产养殖资源	57,090,000
第 4 章： D - 提高食物链各环节的食品质量安全	25,337,000
第 5 章： E - 实现森林和树木的可持续管理	43,569,000
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	54,645,000
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	41,612,000
第 8 章： H - 提高粮食安全和营养水平	60,509,000
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	7,848,000
第 10 章： K - 实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策权	10,284,000
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	38,643,000
第 12 章： X - 与成员国和利益相关者开展有效合作	225,457,000
第 13 章： Y - 实现有效高效的行政管理	122,914,000
第 14 章： 粮农组织驻国家代表计划	88,204,000

第 15 章: 技术合作计划	111,694,000
第 16 章: 应急费用	600,000
第 17 章: 资本支出	27,118,000
第 18 章: 安保支出	24,866,000
尚待确定的进一步增效节支额	(12,400,000)
一次性节约额	(10,400,000)
拨款总额 (净值)	1,000,526,000
第 19 章: 向税收平衡基金的转拨	98,092,000
拨款总额 (总值)	1,098,618,000

- b) 上述(a)段表决通过的拨款 (净值) 包括为实施大会委员会向粮农组织大会提交的关于《粮农组织革新图变近期行动计划》的报告 (C 2009/7) 中提出的《近期行动计划》提供的 39,600,000 美元的资金, 包括估算的 18,200,000 美元的经常性费用净额和 21,400,000 美元的投资费用。
- c) 上述(a)段表决通过的拨款 (净值) 减去估算的杂项收入 5,000,000 美元, 再减去 2008-09 两年度结转的 2,500,000 美元 (见下文第 2 段), 应由成员国 993,026,000 美元的分摊会费提供, 用于实施工作计划。
- d) 分摊的会费应分为美元和欧元, 由 424,050,000 美元和 410,813,000 欧元构成, 即拨款 (净值) 的 43.1% 为美元, 56.9% 为欧元, 杂项收入以及 2008-09 两年度结转款项 100% 为美元。
- e) 还有 14,100,000 美元也应由成员国分摊会费提供, 为离职后医疗保险既往服务负债提供资金。会费应分为美元和欧元, 32.6% 为美元, 67.4% 为欧元, 即 4,597,000 美元和 6,861,000 欧元。
- f) 成员国为实施批准的工作计划以及为摊提离职后医疗保险资金应缴纳的会费总额为 428,647,000 美元和 417,674,000 欧元。成员国应按照大会第三十六届会议通过的会费分摊比例缴纳 2010 和 2011 年的会费。
- g) 在确定各成员国应缴纳的实际会费数额时, 如果某一成员国对其在粮农组织工作的职员从粮农组织得到的工资、酬金和补偿金征税, 且这些税款由粮农组织返还, 则该成员国应通过税收平衡基金进一步缴付一定数额的款项。预计用于此目的的款项约为 7,800,000 美元。

2. **授权** 总干事将 2008-09 年预算拨款中尚未支出的多达 2,500,000 美元的任何余额, 从其他预算章节划拨到第 17 章 (资本支出), 而第 17 章中未支出的

任何余额按照财务条例第 6.11 条结转到下一个两年度。转拨的确切金额将由总干事于 2010 年 4 月在最终的 2008-09 年预算执行报告中向财政委员会报告。

3. **要求**总干事向财政委员会报告为实现上文 1(a)段中所提及的 22,800,000 美元的进一步增效节支和一次性节约，而正在对工作计划和预算进行调整的情况，上述金额目前尚未反映在章节结构中，并注意到为实施这些提案而需要进行的章节内部的划拨和章节之间的划拨将按照财务条例第 4.5 条进行。
4. **鼓励**成员国提供自愿捐款，以推动在结果框架下实施统一的工作计划。

附件 II

大会为实施《近期行动计划》而对本组织《基本文件》作出的主要修正参考清单

- 区域会议
- 大会会议的新日期
- 各技术委员会和区域会议的报告途径
- 理事会独立主席
- 理事会职能变动
- 修订的计划和预算编制、领导机构会议周期及取消《工作计划和预算概要》
- 计划委员会
- 财政委员会
- 章程及法律事务委员会
- 商品问题委员会
- 农业委员会
- 世界粮食安全委员会
- 任命总干事
- 总干事授权
- 任命副总干事职务

纳入“项目 6 – 权力下放”的《近期行动计划》行动状况

《近期行动计划》行动	可采取的行动	状况	评论
3.76	计划和财政两委员会将支持理事会对权力下放活动的各个方面进行政策监督,尤其包括《近期行动计划》的实施。	正在进行中	在 2009 年,大会委员会对权力下放问题进行了监测。
3.77	组织高级管理层会议,使助理总干事/区域代表可以通过视频联系参加会议。	已完成	持续活动
3.78	区域办事处下放的技术官员主要向助理总干事/区域代表或更合适时分区域职员向分区域协调员报告。	已完成	总干事发布了关于采用新报告途径的一份公告。
3.79	使助理总干事/区域代表充分参与计划制定和预算编制。	已完成	助理总干事/区域代表在编制《2010-11年工作计划和预算》/《中期计划》方面的作用大量扩大,在编制《2012-13年工作计划和预算》时将继续扩大。
3.80	区域办事处的技术官员的预算和计划责任转到助理总干事/区域代表。	已完成	在编制《2010-11年工作计划和预算》/《中期计划》时已实现这一点。

《近期行动计划》行动	可采取的行动	状况	评论
3.81	将监督粮农组织驻国家代表的主要技术、实质性和技术方面的责任交给助理总干事/区域代表，适当时，通过分区域协调员向该助理总干事报告。负责执行活动的办公室内的一个单位将处理总体协调、区域间的联络等。	已完成	粮农组织驻国家代表的主要责任已转到助理总干事/区域代表。已设立权力下放支持办公室以处理协调、联络等事务。
3.82	对下放办事处的所有授权和监管程序进行修改。	正在进行中	已经修订了关于采购和《协议书》的授权，正在开展培训。进一步的授权工作处于筹备阶段。
3.83	停止分区域办事处的所有行政管理责任，使它们能够作为分区域各国的技术支持单位充分运作。	已完成	分区域办事处对驻国家办事处没有行政管理责任。
3.84	使国家办事处的范围合理化。	正在进行中	将国家范围作为其一个部分的四份文件于 2009 年提交大会委员会。没有就这个题目达成一致，要求管理层拟定关于下放办事处网络结构和运作的中长期远景。在这个过程中，大会委员会及随后大会同意，为减少驻国家代表处网络的结构性预算赤字而不再采用通过空缺职位削减费用这一标准做法（即对粮农组织驻国家代表处网络预算不采用缓聘系数），并批准了临时措施，如在可行的情况下并且经捐助者同意，任命紧急情况协调员负责粮农组织驻国家代表处，将现任粮农组织驻国家代表放到区域和分区域办事处的空缺职位，以及派出区域和分区域的技术官员作为粮农组织代表提供额外服务。

大会委员会 **附件1a: 世界粮食安全首脑会议和粮农组织大会** 2010年6月23日
第三十六届会议提出的特别是关于实施《近期行动计划》，包括下放办事处网络方面的事项

《近期行动计划》行动	可采取的行动	状况	评论
3.85	按照优先需要重新确定分区域和区域办事处人员构成，并根据联合国系统办事处的情况审查。	已完成	技能结构审查已完成，审查结果列入《2010-2011年工作计划和预算》。将在两年度期间逐步实施变革。将根据《2012-13年工作计划和预算》的编制环境审查技能结构。
3.86	明确近东区域办事处的范围。	正在进行中	在2009年向大会委员会提供了关于这个主题的一份文件。大会委员会随后要求近东区域小组审议这个问题。
3.87	重新确定助理总干事/区域代表、分区域协调员和粮农组织驻国家代表的职务说明、能力要求（包括政策能力）、招聘和绩效考核程序（公开竞争）。	正在进行中	已编写粮农组织驻国家代表、区域代表和分区域协调员的最新职位说明，并已反映在最近的空缺职位招聘启示中。人力资源司和权力下放活动支持办公室将进一步对能力进行审查。
3.88	对下放办事处采用基准和以绩效为基础的报告和监测系统。	正在进行中	正在开展工作以确定新的系统及其与基于结果的管理的关系。
3.89	加强职员培训。	正在进行中	正在编制新的培训战略。
3.90	升级信息通信技术基础设施和信息系统功能支持权力下放办事处。	正在进行中	已采取行动改进有问题的办事处的宽带。此外，将在总部、区域和分区域办事处举行高清视频会议。
3.95	将协调其权力下放活动办公室的职能转移到区域/分区域办事处和执行活动主管办公室内的一个协调组。	已完成	将有关协调及权力下放活动办公室的职能转移到区域办事处和新的单位。

附件IV

与权力下放相关但未纳入《近期行动计划》项目6的《近期行动计划》当前行动事项状况

《近期行动计划》行动事项	项目编号	《近期行动计划》项目/事项名称	同权力下放相关的事项	状况
2.52 至 2.55	1	领导机构改革	修改《基本文件》，改变区域会议的地位、职能、报告程序和工作方法。	2009年11月大会通过了对《基本文件》的修改，提出了区域会议的新职责和工作方法。这将加强区域观点在粮农组织决策中的影响。
3.1 至 3.11	3	计划制定、预算编制和基于结果的管理方面的改革	将在一项统一工作计划中安排分摊会费和预算外资源。将拟定计划制定和预算编制文件，反映出注重结果的层次构架，这种构架将对结果进行监测和评价。	2009年大会批准的《2010-11年工作计划和预算》/《中期计划》涉及分摊会费和预算外捐款，以基于结果的框架为基础。基于结果的方法还适用于区域和分区域办事处。国家办事处将通过试点在2010年下半年采用该项新的计划制定方法，然后在两年度余下时间和2012-13年逐步采用。

《近期行动计划》行动事项	项目编号	《近期行动计划》项目/事项名称	同权力下放相关的事项	状况
3.12 至 3.21	4	资源筹集和管理	资源筹集战略解决如何筹集分摊会费和预算外捐款用于执行战略目标中商定的重点活动, 以改进领导机构的监督, 增加集合或没有附带条件的资源的比例, 突出重点, 增加影响, 减少交易费用。	该项战略在 2009 年 11 月得到大会批准, 在 2010-11 年开始执行。该战略包括影响重点领域、国家中期重点活动框架, 区域和分区域重点行动领域。实施该项战略是中期规划过程的一部分。该项工作仍在进行之中, 将由财政和计划两委员会在 2010-11 年进行审查。七个“影响重点领域”已得到批准, 这将有助于为 49 项组织结果中的 45 项筹集预算外资源。正在重新确定下放办事处在资源筹集方面的作用。这将导致资源筹集更加注重与粮农组织“影响重点领域”相关的那些国家、分区域和区域重点活动。
3.22 至 3.29	5	技术合作计划	技术合作计划的分配将由助理总干事/区域代表负责, 在国家层面由粮农组织驻国家代表负责。	职责的转移已经完成。准则已经制定, 在区域和分区域层面已提供培训。
3.104 至 3.118	8	伙伴关系	需要与伙伴机构建立合作联系以支持共同目标。	关于伙伴关系的全组织战略的一个说明已得到批准, 其实施工作已经开始。这将导致加强与区域组织的伙伴关系, 使粮农组织的干预活动与联合国国别小组其他成员的活动更加协调一致, 加强国家机构和私营部门实体的参与。
3.38 至 3.41	9	行政和管理系统改革	该项目包括增加对下放办事处的采购授权, 修订《手册》502 节; 改进《协议书》的授权, 修订《手册》507 节。	修订的《手册》章节在 2009 年后期公布, 从 2010 年 1 月起实施。因此粮农组织驻国家代表在当地采购的授权增加一倍。相关的一个网站已经启动, 并提供了准则。培训仍在进行, 将在 2010 年完成。结果, 下放办事处可以更加灵活地执行活动, 并将直接负起责任。

《近期行动计划》行动事项	项目编号	《近期行动计划》项目/事项名称	同权力下放相关的事项	状况
3.42	11a	国际公共部门会计标准	正在改进下放办事处的程序和系统, 以利于采用国际公共部门会计程序。取代现行实地会计系统的新的实地办法将满足下放办事处在财务交易登记、会计和报告方面的需求。	按照项目计划, 下放办事处的用户已调派到国际公共部门会计标准项目。在 2009 年 12 月对国家办事处进行了一次用户调查。正在进行分析以确定技术结构。
3.30 至 3.32	13	文化变革	设立一个文化变革小组制定和实施粮农组织文化内部远景, 该小组由所有地点和职等的人员组成。	文化变革小组已经设立, 并拟定了本组织远景, 该项远景于 2009 年 11 月 5 日得到通过。文化变革小组拟定了一系列行动建议, 包括: i)表彰和奖励, ii)职业发展, iii)创造一个广泛参与性工作环境。
3.59 至 3.75	14	人力资源	修订的人力资源管理战略框架是一个‘活’文件, 必要时进行修订和更新, 该文件将注重六个成分: 绩效评价/管理; 领导能力培训; 管理信息报告; 新的人力资源政策; 支持机构改革; 精简计划。	正在审议职员流动政策, 该项政策预计在 2010 年 6 月实行。绩效评价及管理系统在绝大多数下放办事处已经展开。培训工作将在 2010 年 4 月完成。下放办事处负责人现在定期参加管理培训中心的培训。粮农组织虚拟网校试点的计划工作正在进行。 与粮食计划署缔结了关于电子学习服务的一项协议。由联合国机构提供电子学习课程。继续注意确保本组织职员的平衡性别和地理代表性。

引言

1. 《近期行动计划》行动 3.84 要求管理层根据规定的一系列标准，对粮农组织国家办事处网络进行一次审查。目的是确保通过采用其他形式向国家一级派驻人员，至少消除该网络的结构预算赤字。管理层对标准进行的分析曾提交 2009 年大会委员会工作组四次会议讨论。会议进行了激烈的辩论，但仍然未能就这一主题达成一致。在此期间，大会委员会以及随后大会均同意通过减少空缺职位的标准做法（即对粮农组织驻国家代表处网络预算不应用缓聘系数），来解决国家代表处网络的结构预算赤字问题，并批准了管理层提出的临时措施，包括：可行时，经捐助方同意，任命紧急协调员为粮农组织驻国家代表处临时主管；利用现任粮农组织驻国家代表填补区域和分区域办事处的空缺职位；以及外派区域和分区域技术官员兼任粮农组织驻国家代表。

2. 在这一背景下，经 2009 年 11 月大会批准的大会委员会报告，要求管理层考虑《近期行动计划》中有关权力下放的各项行动，勾勒出与权力下放办事处网络的结构和运作有关的中长期愿景，提交各区域会议讨论。

3. 本文目的在于介绍权力下放方式的某些要素，以使这一方式更加相关、有效。本文还介绍了以往权力下放活动的某些背景情况，便于理解改革的背景。管理层听取各区域会议的意见之后将拟定相关建议，于 2010 年提交有关领导机构审查决定。

I. 大力推动权力下放工作（1994-2005 年）

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

权力下放办事处网络的结构和运作

5. **区域和分区域办事处。**1994 年的一揽子改革，通过下放技术和政策援助专业力量，成立管理支持组，加强了五个区域办事处。区域办事处负责确定本组织在

¹ CL 106/2, 第 24 段

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

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

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

8. **下放政策援助和实地计划发展的权力。**1995 年，原政策分析司负责向成员国提供政策援助的工作人员，与技术合作部实地计划发展的负责人员合并，组成一个新的司（TCA），其力量基本下放到区域和分区域办事处。2004 年，又决定由国家办事处在实地计划发展中发挥带头作用。

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

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

II. 对粮农组织权力下放活动进行独立评价之后发生的变化

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

² PC 92/6 a) – FC 109/18

权力下放愿景（2005年）

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

- **国家办事处。**粮农组织要与国家重点保持一致，向国家一级派驻全面的力量。然而，粮农组织派驻人员的种类和供资方式将有所差异，例如通过多重任命。
- **区域和分区域办事处。**除国家办事处之外，对各国的第一线技术支持将由设在分区域办事处的多学科技术团队提供，该团队的数量将增加。区域办事处的作用将发生变化，更加注重重大的区域问题和关注。
- **计划的发展。**本组织的结构、其工作计划及其系统与程序，应采取面向国家的方针。国家中期重点框架将阐明粮农组织如何能够最佳地帮助各国实现其优先重点。国家中期重点框架还将构成粮农组织分区域和区域计划的基本组成部分。区域会议及其他区域机构的结果，如区域林业委员会和区域渔业机构的结果，也将对区域计划的发展作出贡献，这些区域计划随后又将融入粮农组织总的工作计划和预算以及中期计划。国家中期重点框架还将为确定分区域和区域一级专业技能的构成作出贡献。
- **人力资源。**粮农组织的国家工作人员必须十分合格，从中选出最佳的候选人作为粮农组织驻国家代表。对驻国家代表的情况介绍、培训和评价将得到改进。国家办事处将依托全组织各部门的技术专业力量。对粮农组织外部专业人员的利用，将通过大大增加全组织非职工人力资源预算得到促进。
- **行政事项。**本组织的所有部门都必须有效高效运作。权力下放机构将获得更多的资金和利用全组织系统的手段，支出和接受资源以及某些人事决定和交易方面的授权增加。

³ PC 94/3 和 FC 100/26

- **交流沟通。**总部与权力下放办事处之间和下放办事处不同层面之间的沟通和人员交换/轮岗将得到改善。这将成为对更多使用的电子邮件、电子会议和视频会议等新技术的补充。

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

2005年之后的权力下放行动

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

15. **国家办事处。**国家办事处应用了新的人员编制模式,目的是改进现有资源的配置。新的模式导致一般服务人员职位和国际行政官员职位减少,而国家专业人员职位增加。国家中期重点框架逐渐得到采用,已在66个国家中完成。这些重点框架得到类似的区域性文件的补充,有助于在计划制定和预算编制过程中,以及在资源筹集和实地计划发展中突出国家重点。

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

17. **区域办事处。**区域办事处负责领导粮农组织针对区域重点采取的行动,执行相关的区域计划和项目。区域代表领导由分区域协调员组成的一个区域管理团队,

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

研究计划和管理任务,根据国家中期重点框架、区域会议结果和区域组织的要求制定区域重点框架。

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

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

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

III. 实现粮农组织权力下放办事处网络结构和运作的新愿景

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

22. **总的愿景。**粮农组织权力下放办事处网络需要进一步加强和巩固,以支持粮农组织成员国实现与可持续粮食安全和农村发展有关的既定目标及战略目标。其作

用将是向成员提供优质服务，确保粮农组织在实现其既定战略目标和履行其核心职能时，满足国家的优先重点和需要。鉴于这些考虑，管理层总的愿景是：

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

权力下放办事处网络的结构

23. 权力下放办事处网络结构的一些指导原则是：

- **规模和组成** – 国家办事处根据该国的计划需要调整，与政府和其他伙伴，包括联合国系统、捐助者和非政府组织产生充分的合力。向国家一级派驻人员应依据灵活的方针，顾及一段时间内成员国发展需要和能力的变化。
- **支持结构** – 区域办事处/分区域办事处高度优先重视对国家一级活动的后援和支持，促进以国家方案为动力的方针。有关的分区域办事处、区域办事处和多学科团队充分涵盖技术援助、政策咨询和能力建设的各个方面，由总部相关技术部门提供支持和给予合作。
- **有关结构的决定** – 成员单独或在其所属区域或分区域内，能对粮农组织应在国家、分区域和区域一级提供满足其需要的人员和支持作出最佳的判断。区域会议是讨论和商定需要粮农组织向该区域的国家、分区域和区域各级派遣的力量种类的论坛。
- **供资** – 为加强权力下放办事处网络使用了新颖方法提供可持续的资金。管理层和成员一起对不同的供资模式，包括为国家一级活动提供资金的模式进行了评价。多种备选手段得到采用，如相关国家的自愿财政捐款（包括国家专家和青年专业人员的支持和南南合作），以及与其他计划和机构建立联合办事处。在这一方面，将利用粮农组织“创新基金”可提供的资源，寻找新颖的方式方法。

权力下放办事处网络的运作

24. 粮农组织为能力开发提供的政策咨询和支持，必须依托全球最佳的技术知识和经验。最主要的是权力下放办事处网络和总部办公室密切互动，确保粮农组织各

个部门相互有效联系，按照全组织战略和基于结果的管理要求统一运作。其根本要素是：

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

请求给予的指导

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

背景情况

1. 2005年11月,大会批准设立共享服务中心,支持优化行政管理和财务流程,进一步实现增效节支并加强人力资源政策和管理。大会决议规定,将总部的管理支持处以及各区域办事处的管理支持组进行整合,组成一家位于匈牙利布达佩斯的共享服务中心、一个位于总部的协调中心以及位于圣地亚哥和曼谷的两家共享服务分中心,涵盖粮农组织业务活动所涉及的三个主要时区。
2. 本文件综合介绍共享服务中心当前设置以及迄今为止所取得的经验,为即将在2010年开展的更为详尽的调研工作提供背景,审查这三家共享服务中心的运营情况并对能否进一步整合进行评价。

共享服务中心的工作范围

3. 设立共享服务中心目的是从总部迁移至费用较低的地点。行政管理事务日常性工作繁重,要依据既定且形成文件的规定和标准程序,其战略性较低而且不局限于地点。相关工作包括人事服务、旅费预支和费用报销、财务每日流水记账、协议书、发票处理、文书采购交易、库存编目流程以及相关的求助服务台工作。
4. 所选定的工作设置需要把相关职能重新分配给位于曼谷、圣地亚哥和布达佩斯的三家共享服务中心。这三家中心位于不同的时区,以满足粮农组织各地职工的需要并有能力提供必要的工作语言服务。这些中心所处城市能够提供良好设施及可靠的信息和通信技术基础设施。为确保全球范围内的高质量服务,在总部设立了一个协调中心,三家共享服务中心均向该协调中心报告。
5. 设立共享服务中心之前,由总部管理支持处和各区办事处的管理支持组提供人力资源和差旅服务。设立共享服务中心之后,布达佩斯中心接管了欧洲和中亚(包括总部)以及非洲和近东地区的人力资源 and 差旅服务。而针对亚洲及太平洋以及拉丁美洲/加勒比地区,则由位于圣地亚哥和曼谷的中心提供上述服务。
6. 布达佩斯办公室还接管了一系列原由总部负责的其他服务工作,也就是为系统用户提供支持、处理采购订单以及针对总部的会计每日流水记账和发票处理、供应商银行支付说明管理以及职工应收款项管理。

服务中心的设立

7. 经过仔细研究，最终选择了布达佩斯作为主要中心所在地。一项决定因素是匈牙利政府提供特别优惠的条件来设立共享服务中心，包括全面翻修位于农业部的相关设施。此外再加上匈牙利与其他地点之间存在的人事费用顺差，因而该提议符合成本效益和效率，于是在2007年初与匈牙利共和国签署了协议，设立布达佩斯中心。
8. 有关布达佩斯中心的拟议结构以及曼谷和圣地亚哥中心所需进行的调整，可参见2006年11月通过的CL 131/18号文件。内容包括总部净削减72个职位（仅留存一个小型协调中心），非洲和近东区域办事处净削减20个职位。同时要在布达佩斯创立72个职位并在拉丁美洲和加勒比区域办事处以及亚太区域办事处新增5个职位，因此总计净削减15个职位。
9. 《2008-09年工作计划和预算》中提出的共享服务中心最终设置结构如下：

表 1. 2008-2009 年共享服务中心人员编制

地点/组		全职员工人数		总计
		专业人员	一般服务人员	
总部				
	管理支持处	16	17	33
区域				
	曼谷	1	12	13
	圣地亚哥	1	10	11
	布达佩斯	9	86	95*
总计		27	125	152

* 其中72个常设岗位，23个临时岗位。

10. 粮农组织的决策与其他公共部门和私营机构的决策相一致，许多公共和私营机构都已经在费用较低的地点设立了共享服务中心，充分利用工资成本差异。就粮农组织而言，72个职位从罗马转移至布达佩斯所产生的节约费用，每两年度可达约800万美元。
11. 共享服务中心在2008-2009年期间分阶段落实，大部分职能于2008年底到位开始运行。2008年1月，位于曼谷和圣地亚哥的中心开始全面运行，布达佩斯中心也开始工作，第一批25名员工到位。位于总部的管理支持处以

及位于非洲和近东区域办事处的管理支持组停止运营，所有职工均顺利得到重新安置。

对共享服务中心的外部审查

12. 在 2008 和 2009 年，两家主要咨询公司对共享服务中心当前设置开展了初步审查。首先，由安永公司开展的“全面彻底审查”¹，并没有开展深入研究，但仍然建议考虑单一服务中心的结构（根据目前的最佳做法），其他服务工作则应外包。第二家咨询公司²对罗马和布达佩斯的人员编制水平开展了更为详细的审查。对设立共享服务中心之前和之后的工作量指标进行比较之后，咨询顾问指出，布达佩斯每一全职员工完成的业务交易量比曼谷和圣地亚哥的员工高 1.5 倍到 2 倍，而粮农组织在全球范围内所处理的业务交易量低于采用多服务中心格局的行业标准。他们还注意到，共享服务中心每项业务平均所需反应时间超过 24 小时，因此有关时区的考虑无关紧要。因此，建议考虑在布达佩斯设立单一服务中心。咨询顾问还建议，把总部职能进一步整合并外包到布达佩斯，取消罗马协调中心所开展的共享服务中心业务处理工作。

成员国的指导意见

13. 2009 年 7 月，财政委员会审议了布达佩斯共享服务中心进展报告，内容包括所提供的服务工作和所实现的成本节约款项，以及“全面彻底审查”和第二次外部审查所提出的建议要点。财委还获悉，秘书处正在对第二次审查所提出的建议开展进一步分析。
14. 财政委员会积极评价了迄今所实现的节约款项（每两年度超过 800 万美元）以及设立单一全球中心所带来的节支潜力，即每两年度估计新增节约 180 万美元。为挖掘增效节支潜力，财委大力支持完成内部审查。审查结果以及设立单一全球服务中心的建议将纳入《2010-11 年工作计划和预算》。财委对共享服务中心所取得令人满意的成绩表示欢迎并支持管理层加大力度寻求进一步提高相关职能的效率和效益³。

¹ 《粮农组织全面彻底审查最终报告》（2009 年 4 月），安永公司。

² 粮农组织共享服务中心组织审查（2009 年 5 月），埃森哲公司。

³ CL 137/4，第 68-70 段。

15. 粮农组织理事会第137届会议报告（CL 137/REP）指出：“理事会注意到《2010-11年工作计划和预算》提到的针对共享服务中心所计划开展的审查工作，探求设立单一全球共享服务中心的可能性。会议强调，关闭曼谷和圣地亚哥共享服务中心的任何决定，事先都必须经过深入研究和分析，把对效率和效益两者的关注都要纳入考量。理事会期待看到一个透明和协商的审查工作和决策进程，以详细信息为基础，包括与区域会议和财政委员会相协商”（第23段）。
16. 2009年11月，大会投票表决出预算拨款决议，包括要在2010-11年实现尚待确认的增效节支款项1240万美元和一次性节约款项1040万美元。大会要求实现上述节约款项的措施特别要包括那些旨在确保实现本组织技术和经济计划的行动。

2010年计划

17. 根据领导机构的指导意见，粮农组织致力于以最具效率和实效的方式，为本组织所有办事处提供共享服务。因此要视需要评价并落实外部审查工作提出的相关建议，并将成员国的指导意见纳入考虑。
18. 在《2010-11年工作计划和预算》中，粮农组织已落实了关闭罗马共享服务协调中心的建议，撤消了一些岗位同时把一些岗位转移合并到综合服务、人力资源和财务部（综合服务部）的相关司局。共享服务中心主任的职位（D-1级）将于2010年7月转移至布达佩斯。此外，综合服务部计划在2010年对曼谷和圣地亚哥共享服务中心开展全面调研，内容包括效率和实效、服务质量及共享服务中心在目前职责之外承担其他服务的相关安排，以及针对近东和非洲区域所提供的行政服务工作的实效进行评估，这部分工作自2008年以来一直由布达佩斯承担。此次调研将包括对各共享服务中心与位于不同地区的服务对象办事处之间的互动进行评估，以评定其效率和实效，包括对时区进行考虑的相关性。
19. 除了要证实在布达佩斯设立单一服务中心估计可节约180万美元之外，该调研还要考虑目前向所有区域提供行政服务的效率和实效问题。例如，自2008年开始未设有共享服务中心的区域办事处强调，当地缺乏懂行的专职行政人员，特别是涉及招聘、组织设计、职工发展和职业规划等人力资源事务以及处理复杂行政政策事务的人员。这些意见可能会导致利用部分节约款项进行再投资，针对所有区域提高区域行政支持，特别是考虑到自2010年就要开始落实从总部把更多财务和预算职能下放到区域这一点。

20. 在此次调研基础上，单一全球服务中心的业务方案将得以最终敲定，同时要将各区域会议的协商结果纳入考虑。各服务中心的整合，从行政管理角度出发，能够提高标准化程度、提供更快捷服务并提高监管。调研初步结果还发现，鉴于职工费用顺差（基于现行比率），整合后将更具成本效益。如果能够从效率和实效两方面证实单一服务中心的措施可行，将于2011年下半年开始着手进行整合工作。

