

2009年10月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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
Agricultura
y la
Alimentación

大会

第三十六届会议

2009年11月18-23日，罗马

联合国系统发展方面业务活动 三年期全面政策审查的临时报告

目录

	页次
I. 背景	7
II. 粮农组织实施 2004 年和 2007 年三年期全面政策审查的情况	8
A. 粮农组织为发展方面业务活动供资的情况	8
B. 联合国国家一级协调机制的效率、成效和粮农组织的参与	10
C. 与粮农组织相关的三年期全面政策审查实施工作的其他领域	21
III. 应对未来的挑战	29

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

执行概要

三年期全面政策审查以及“一体行动”试点工作背景下的粮农组织和联合国系统

背景

1. 大会第 13/2005 号决议和第 2/2007 号决议要求总干事提供关于在粮农组织实施联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查情况的临时报告。
2. 2007 年 11 月，大会对粮农组织独立外部评价提供的报告表示欢迎，并就独立外部评价后续行动通过了一项决议。粮农组织目前正在大会于 2008 年 11 月商定的关于粮农组织革新图变的《近期行动计划》的框架下，执行两项关于三年期全面政策审查的大会决议。在此背景下，粮农组织致力于：(a) 精简其业务和行政程序，(b) 实现三年期全面政策审查的各项目标，与联合国系统保持协调一致，(c) 通过行政首长协调委员会的附属委员会、联合国发展集团（发展集团）、以及管理问题高级别委员会和计划问题高级别委员会，积极参与旨在促进国家一级连贯一致性的相关联合国协调进程，以及(d) 确保成员国也能在新的援助环境下有效获得专门机构提供的服务。

2007 - 2009 年汇报期联合国系统的主要活动

3. 自从提交第一份临时报告(C.2007/17)以来，联合国发展集团已经实施了一项重大的改革进程，并被整合为行政首长协调委员会结构的第三个支柱部门（其他两个支柱部门为管理问题高级别委员会和计划问题高级别委员会）。将发展集团整合到行政首长协调委员会的努力推动了改革，而且改革呈现出以下特点：

- **设立了发展集团主席（发展集团的行政长官）咨询小组。** 咨询小组取代了此前的执行委员会（开发署、人口基金、儿童基金会、粮食计划署），其成员包括联合国各基金和计划、专门机构以及非驻地机构的轮值成员和非轮值成员。
- **精简了发展集团各工作组，重新制定了各工作组的任务规定。** 此前的 19 个工作组被削减为 5 个，其任务规定涵盖以下领域：(1) 计划拟定事务；(2) 共同供资、财政和审计事务；(3) 驻地协调员制度事务；(4) 驻国家办事处的业务运作；(5) 灾后事务和过渡事务。
- 继续与八个“一体行动”试点国家和其他国家共同开展的学习进程，以及与发起类似进程的联合国国家工作队共同开展的学习进程。

- 在联合国国家工作队正筹备三年期全面政策审查所制定的新联合国发展援助框架（联发援框架）的 90 个国家中，实施拟定计划的新方式。

4. 另一项重要活动是，发展集团负责人于 2008 年 8 月批准了一份名为“联合国发展和驻地协调员制度的管理和问责制度，包括驻地协调员制度的职能防火墙”的远景文件。该管理和问责制度是根据 2004 年和 2007 年三年期全面政策审查的下述规定而建立的：为驻地协调员确立综合的问责制框架，并强调驻地协调员制度的参与性、合议性和问责制的特点。

参与联合国机构间协调机制并与这些机制进行互动

5. **行政首长协调委员会/发展集团。**粮农组织一贯重视借鉴其他联合国组织的最佳做法，以及积极推动行政首长协调委员会和发展集团的改革。粮农组织秘书处目前在联合国协调和“千年发展目标”办公室助理总干事的领导下，通过一项涉及若干个部门的协调中心机制，参与所有与发展集团有关的机制；助理总干事目前按照轮换制担任发展集团的副主席。自 2007 年以来，粮农组织在若干战略工作组中发挥了牵头作用，并协助推动了联合国的改革议程。

6. **参与“一体行动”试点倡议。**粮农组织的代表是驻地协调员领导的联合国国家工作队的积极成员，也是联合国国家一级改革进程的积极参与者。

7. **参与驻地协调员制度。**粮农组织支持三年期全面政策审查的原则，即联合国发展系统的所有机构都设有驻地协调员制度。要将这一远景纳入主流，就需要在发展集团的管理下，以参与、合议和问责制的方式运作驻地协调员制度，并需要在发展集团作为驻地协调员管理机构的各项职能以及作为发展机构的各项职能之间建立起有效的“防火墙”。

8. 在此框架下，粮农组织支持在国家一级建立“双重问责制”制度，通过这一制度，粮农组织代表承担起责任并在粮农组织内部进行汇报。粮农组织代表还对驻地协调员以及“一体行动”计划下的联合国国家工作队/联发援框架和其他联合国国家工作队商定的事项承担职能责任。

9. 粮农组织还努力将一些高级工作人员任命为驻地协调员，并促成他们参与各项评估和甄选机制。

10. **在区域一级的参与情况。**粮农组织正加大努力，积极参与改革后的联合国系统合作区域设置。在试点的基础上，粮农组织的区域办事处已经成为区域主任小组的正式成员，并将在区域协调机制下扩大合作；区域协调机制现已包括粮农组织的各个区域办事处，并在联合国各区域委员会的领导下进行运作。

扩大联合国系统对粮农组织任务规定范围的支持重点

11. 粮农组织扩大参与机构间机制的目的是：促进成员国通过联合国系统获得现有的各种任务规定、经验及专门的技术服务和知识服务，以便在“千年发展目标”等各项国际商定的发展目标的背景下支持各国的优先事项，并推动伙伴国家在战略和运作方面应用各项国际规范和标准，以支持全球公共产品。

12. 联合国发展援助框架被公认是联合国在国家一级开展援助，以支持各国的战略和计划机制的关键工具。粮农组织正与其他机构合作扩大该框架的范围，以解决此前未被联发援框架列为主要重点的生产部门中的战略挑战。目前正作出努力，确保农业、农村发展、粮食安全和可持续发展方面的国家优先事项能成为联合国系统在联发援框架下提供的支持的有机组成部分。

13. 国家中期优先事项框架制定于 2005 年，是粮农组织参与联发援框架筹备进程的切入点。该框架是由国家优先事项推动的，现在正在进行改革，以便整合到粮农组织的注重成果的战略框架中。

参与“一体行动”试点进程得出的初步结论

14. 粮农组织参与“一体行动”倡议的目标是：确保包容性，澄清专门机构和非驻地机构在国家发展进程中可以发挥的作用，争取各国政府（包括其各部委）连续的、可持续的参与，以及促使人们了解到，全球和国家两级的驻地协调员制度管理需要建立“职能防火墙”。

15. 2007 年和 2008 年，驻地协调员官员和联合国国家工作队在国家一级开展了关于“一体行动”试点倡议的评估活动，各机构总部推动了该活动。粮农组织的评估重点有：

- 联合国专门机构和非驻地机构所采取的业务模式与联合国各基金和计划不同，它们一直比较积极地参与联合国系统在国家一级所作出的努力。粮农组织在农业、农村发展和粮食安全方面的技术援助已成为国家一级联合国计划拟定框架的一部分。
- “一个基金”的新模式让粮农组织更多地获得了通过联合国国家工作队筹措的额外资源。建立了全球实现“千年发展目标”基金，以及“一体行动扩大供资窗口”等创新型的全球供资新机制，并特别重视支持“一体行动”试点进程中制定的办法和最佳做法，以支持在全世界范围内实现“千年发展目标”。

与“一体行动”试点倡议实施工作相关的挑战和机遇

16. 联合国系统的一致性议程带来了与以下方面相关的挑战和机遇：(a) 试点倡议的交易费用，由于需要在不同系统下调适内部模式并管理汇报工作，加上这些试点倡议所要求的一些活动非常耗费时间，因此粮农组织这方面的费用一直在增长；(b) 机构间一级发起的各项改革进程与粮农组织发起的革新进程不谋而合；(c) 粮农组织所采用的特定业务模式（像其他联合国专门机构一样，反映了其明确的任务规定）；以及(d) 很多必要的变革所需要的时间。

17. 驻地协调员/联合国国家工作队报告说，虽然改革在国家一级向前推进，但是在它们通常所说的“总部一级”有许多需要改革的制约因素。大多数制约因素都与非常复杂的问题相关，这些问题只有通过全球一级的机构间协调，尤其是通过管理问题高级别委员会和计划问题高级别委员会才能得到充分解决。粮农组织与其他机构充分合作，解决共同采购、国家采购系统的使用，以及共同房地或服务等问题。计划问题高级别委员会于 2008 年 3 月商定了《统一和改革的商业做法行动计划》，这项计划符合粮农组织通过 2009—2011 年粮农组织革新图变的《近期行动计划》所发起的各项改革。

18. 应该指出的是，包括粮农组织在内的联合国系统的交易费用虽然出现了增长，但是由于连贯一致性和统一性得到了加强，各国政府和其他伙伴的交易费用却在下降，因此部分地抵消了增长的费用。

粮农组织业务模式的特殊性和今后的工作

19. 粮农组织作为一个知识组织，支持成员国在各自的任务规定范围内建设和加强国家能力。由于粮农组织的人力资源具有高度的专门技术性，因此（和其他专门机构一样）其“业务模型”与联合国各基金和计划不同，在次区域和区域两级、甚至在总部一级维持高度专门化的团队都具有较高的成本效益。在可以获得资源的情况下，驻地协调员可以通过粮农组织代表获得粮农组织的技术专门知识。

20. 在粮农组织 2008—2009 年两年期供资结构下，分摊的会费占总资源的 52%，自愿捐款占 48%。大部分技术合作费用是由预算外资源支付的。

21. 鉴于这一业务模式的特殊性，本报告列出今后应开展的工作如下：

- 将预算外供资整合到粮农组织总体战略规划中，制定一项全组织资源筹措战略，以支持在国家等各级改进供资的可预测性和可持续性的目标。
- “一体行动”试点倡议引入“一个联合国基金”作为一项在国家一级共同筹措资源以处理国家优先事项的办法，得到了粮农组织的支持。

- 在其任务规定范围内，通过在国家一级发挥核心职能，将开展资源筹措和援助工作，以推动实现国际商定的发展目标；同时将在全组织一级开展资源筹措工作，以加强支持规范和标准设定工作以及公共产品的提供。

22. 遵守关于在粮农组织开展三年期全面政策审查的各项联合国大会（联大）决议的相关要求，提高了人们的预期：即通过与联合国系统其他机构开展合作，并建立战略伙伴关系，可以扩大粮农组织的战略影响。目前正在制定一项新的全组织伙伴关系战略，以进一步提高粮农组织在建立有用的伙伴关系和联盟，以促进合作和连贯一致方面的能力。粮农组织支持由联大及其理事机构批准的联合国系统的一致性议程，并将继续在改革联合国系统方面开展合作，以便提高联合国系统在国家和全球两级的成效和响应能力，从而满足其成员的需求。

I. 背景

23. 粮农组织大会第 13/2005 号和第 2/2007 号决议要求粮农组织总干事采取适当行动，充分执行联合国大会关于联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查的第 59/250 号和第 62/208 号决议。

24. 本文件是大会要求粮农组织秘书处编制的第二份临时报告。其中汇报了粮农组织与联合国系统为实现整个系统的协调一致，以及使粮农组织的成员国能在新的援助环境下更容易获得粮农组织的专门知识而开展合作的进展情况。还适当考虑了联合国大会和经济和社会理事会通过的作为 2007 年三年期全面政策审查的一项后续工作的其他各项决议ⁱ。

25. 粮农组织对实施三年期全面政策审查作出的贡献与其实施 2008 年 11 月第三十五届会议上批准的《近期行动计划》有着密切的联系。本文件还考虑到粮农组织为实施三年期全面政策审查而参与主要机构间机制的情况：这些机制包括联合国系统行政首长协调委员会及其三个高级别委员会，以及它们的附属网络和各个工作组。

26. 实施关于三年期全面政策审查的各项决议的工作与“一体行动”相辅相成。“一体行动”是联合国秘书长针对联合国系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组报告于 2007 年作为一项试验性进程而发起的，联合国大会将对“一体行动”作出审查。虽然这项倡议并非本报告的主题，但是很多“一体行动”问题都与三年期全面政策审查的相关决议有着密切的联系。

27. 本文件载列了关于粮农组织实施 2004 年和 2007 年三年期全面政策审查的临时进度报告，其中涵盖了 2007 年至 2009 年这三年的情况。文件提出了以连贯协调的方式向成员国提供粮农组织的发展支持服务和专门知识，以满足其国家发展需求的一项办法。

28. 技术合作部与联合国协调和“千年发展目标”后续行动办公室以及协调和权力下放办公室合作，负责牵头粮农组织落实大会第 2/2007 号决议的工作。这是一项通过部门间工作组协调的全组织任务。

II. 粮农组织实施 2004 年和 2007 年三年期全面政策审查的情况

A. 粮农组织为发展方面业务活动供资的情况

[三年期全面政策审查要求 - 联大第 62/208 号决议第 18 - 29 段, 31 - 32 段及 34 段]

正常预算和预算外供资

29. 为长期发展目标提供可预测的、充足的和可持续的供资是三年期全面政策审查的重点关切事项。粮农组织为 2008—2009 年两年期规划的资源总量（净预算拨款加上自愿捐款）估计达到 18 亿美元，其中 52% 为经常计划分摊会费，48% 为来自各国政府、联合国组织和金融机构的预算外自愿捐款。

30. 粮农组织大会在通过 2009—2011 年粮农组织革新图变的《近期行动计划》时，重申粮农组织必须“在增长过程中推动改革”，并批准了整合正常预算（分摊会费）和预算外供资（自愿捐款）的、注重成果的计划拟定框架。2009 年制定了新的 2010—2019 年战略框架、2010—2013 年中期战略计划以及 2010—2011 年工作计划和预算（中期优先事项框架/工作计划和预算）。这些框架和计划规定了粮农组织成员努力在粮农组织的援助下实现的长期发展目标。中期优先事项框架/工作计划和预算具体说明了粮农组织承诺实现的各项目标（按指标衡量目标实现情况），通过采用经常供资和预算外供资的统一工作计划推动在国家、区域和全球各级实现这些目标。

31. 这项综合办法为捐助方减少专用供资并增加自愿捐款公摊供资提供了一个方法，因为分摊会费和自愿捐款都必须服从相同的规划安排和监督安排。

对预算外供资的依赖

32. 粮农组织的大多数实地计划活动都由指定用途的预算外资源提供资金。由捐助方供资的技术合作，其中包括由单边信托基金支持的活动，占粮农组织为技术合作提供的总资源的 89%。这些供资呈现如下特点：

- a) 指定用途的资金使用非常普遍；
- b) 预算外供资流具有不可预测性；
- c) 财政总需求和可获得的资源之间长期存在结构性缺口；
- d) 粮农组织和其他联合国实体以及其他援助组织之间在国家 and 全球两级竞争预算外资源。

捐助方基础、战略伙伴关系协定以及多方捐助方供资的多样化

33. 粮农组织的捐助方基础仍然高度集中：2006—2007 年，10 个捐助方ⁱⁱ 的捐款额占总额的 53%，这两年的捐款大部分是基于项目的捐款和指定用途的捐款，而 20 个捐助方的捐款额占由自愿捐款供资的活动总费用ⁱⁱⁱ 的 79%。

34. 粮农组织制定战略伙伴关系协定的目的是，逐渐增加未指定用途的或部分指定用途的捐款数额。这样可以在使用预算外资源的过程中提高连贯一致性，有助于粮农组织领导机构完善监管粮农组织可支配资源的使用情况，并减少对个别捐助方指定用途的捐款的依赖。

35. 基于在战略伙伴关系协定方面的经验，粮农组织推出了多方捐助方伙伴关系计划，该计划以完全未指定用途的捐款为基础，并将完全整合到粮农组织战略框架中。

36. 目前还正在其他联合国专门机构，尤其是世界卫生组织（卫生组织）试验这一办法。该办法若最终获得通过，也许会成为目前正在制定的全组织资源筹措新战略下实现粮农组织捐助方基础多样化的新办法。

37. 三年期全面政策审查还要求从私营部门筹措额外的资源，但鉴于可能存在利益冲突，目前尚未取得多少进展。

分配扶贫资源

38. 2008 年，粮农组织 57% 的合作项目（3.44 亿美元）是与低收入缺粮国家开展的，其中 2.55 亿美元用于紧急项目。粮农组织还承诺通过与贸易有关的援助等各种渠道^{iv}，为与贫困做斗争的中等收入国家作出的努力提供资金。

制定新的全组织资源筹措战略

39. 粮农组织的资源筹措战略基于下列要素，符合战略框架和优先事项框架/工作计划与预算：

- a) 在注重成果的战略规划框架下，在资源筹措和资源分配之间建立更好的联系；
- b) 推动多方捐助方安排（即多方捐助方伙伴关系计划），促进统一的注重成果的中期计划和 2010—2011 年工作计划和预算提案；
- c) 支持在国家优先事项、“千年发展目标”和其他国际商定的发展目标方面与当地捐助方（通过联合国驻地协调员及捐助国首都）一起进行国

家一级的资源筹措，以及全组织资源筹措，以便支持各国政府实施全球规范和标准，并围绕《战略框架和中期计划》开发国家能力；

- d) 鼓励发展中成员国通过单边信托基金的安排为粮农组织在其本国的技术合作和恢复活动提供资金。

国家一级供资的新机会

40. 在一些捐助方的推动下，逐渐向国家一级的资金筹措转变过程中，出现了新的“资助”模式，从而将会有越来越多的资金筹措活动。

41. 在粮农组织注重成果的新规划框架下，包括通过利用“捐助矩阵”，国家中期优先事项框架得到了进一步发展，这将加强驻国家办事处的资源筹措能力，并将改善政府和粮农组织对联发援框架准备过程的投入重点。

42. 粮农组织完全支持以下原则：国家一级的供资，包括为支持与联发援框架有关的活动而进行的供资，应该发挥国家自主权，并由国家领导。

B. 联合国国家一级协调机制的效率、成效和粮农组织的参与

(i) 粮农组织参与机构间机制的情况

43. 粮农组织参与行政首长协调委员会的主要工作及其三大支柱的工作：(a) 管理问题高级别委员会；(b) 计划问题高级别委员会；及(c) 联合国发展集团。粮农组织还参与机构间常设委员会的工作，该委员会是对人道援助进行机构间协调的主要机制。

44. 目前，粮农组织按照轮换制担任发展集团的副主席，并参与所有发展集团的工作组。在计划问题工作组内，粮农组织领导联发援框架全面发展的 2009—2011 年支持包工作队，并共同领导能力开发路线图。此外，粮农组织积极参与环境可持续性工作队、联发援框架行动计划工作队、注重成果的管理工作队，以及 2009 年共同国家评估/联发援框架指导方针简化工作队。粮农组织还在 2007 和 2008 年为这些指导方针的增订工作提供了投入。

45. 在驻国家办事处业务运作工作组内，粮农组织在 2007 年到 2009 年期间，担任变革管理机构间工作队的共同主席，该工作队开发了用于加强联合国发展系统在国家一级作用的发展集团工具包。

46. 粮农组织还积极参与了发展集团联合供资、财政和审计问题工作组及驻地协调员制度问题工作组的工作，以及发展集团人道援助执行委员会⁷过渡问题工作组的各项活动。在这些组织内，粮农组织特别促进开发了加强协调一致的重要工

具，如联合计划和多方捐助信托基金的标准协定、行政代理协议、驻地协调员职务说明、联合国国家工作队的争端解决机制，以及关于驻地协调员和联合国国家工作队之间工作关系的指导说明。

47. 粮农组织代表所有其他专门机构，促进了新的“一体行动扩大供资窗口”的设计，并担任其指导委员会的主席^{vi}，参与其工作。

(ii) 参与共同国家评估和联发援框架进程的情况

[三年期全面政策审查要求—联大第 59/250 号决议第 43、44、46 和 48 段，以及联大第 62/208 号决议第 87、88、95、99 和 101 段]

粮农组织的参与

48. 截至 2009 年 3 月，粮农组织积极参与了 80 个联发援框架^{vii}。在 58 个此类国家中，粮农组织作为一个为制定联发援框架而成立的专题小组的牵头机构或共同主席，在与其任务规定相关的领域里发挥了领导作用。

49. 在八个国家试行的“一体行动”模式，为形成更具包容性和参与性的方法创造了条件，并因而帮助专门机构更紧密地与其他机构合作，共同规划和协调联合国系统在国家一级的活动。因此，当前和未来的联发援框架进程是开放的，用于统一联合国各基金和计划的活动，以及专门机构的任务规定所涉计划领域。此外，粮农组织的技术合作更加注重计划，这使其对联发援框架的参与更为适当。

国家中期优先事项框架和联发援框架

50. 2005 年，粮农组织试行推出了国家中期优先事项框架，作为一个规划、管理和监测工具，通过使用该工具，政府和粮农组织可以联合确定粮农组织援助的中期优先事项。在粮农组织参与“一体行动”进程的过程中，国家中期优先事项框架被认为是将饥饿和粮食安全列入联合国系统和各国政府之间国家级对话的议程中的最合适的工具。

51. 截至 2009 年 3 月，国家中期优先事项框架进程在 111 个国家中已经或即将启动。50 个国家已经完成了该框架的制定工作。

52. 在联发援框架的准备进程中，将国家中期优先事项框架作为一个战略工具加以使用所获得的积极经验，拓宽了粮农组织支持其伙伴国的空间，使其在此方面能发挥更有效和更集中的作用。

53. 国家中期优先事项框架需要进一步发展，以便成为一个可运作的注重成果的计划和资源筹措工具，从而加强各成员国获得粮农组织在制定规范和标准方面

的技术知识和专门知识，以支持对“千年发展目标”和国际商定的发展目标的国家承诺。

(iii) 参与驻地协调员制度的情况

[三年期全面政策审查要求—联大第 59/250 号决议第 45、53、55、58、59 和 61 段，以及联大第 62/208 号决议第 89、90、92、94 和 105 段]

粮农组织参与驻地协调员制度的情况

54. 粮农组织以下列方式支持驻地协调员制度：

- a) 在全球一级，积极参与发展集团处理有利于发展的国家级业务活动的工作组的工作，包括驻地协调员制度的运作^{viii}、管理问题高级别委员会和计划问题高级别委员会在驻地协调员制度方面的举措，以及机构间常设委员会的工作，该委员会处理驻地协调员在紧急情况 and 危机后情况中作为人道主义协调员所发挥的作用；
- b) 在区域一级，以试点的形式通过其在联合国区域主任小组中的正式成员身份予以支持；
- c) 在国家一级，粮农组织的国家代表参与联合国国家工作队的各项活动，包括在联合国系统认为粮农组织在其任务规定的核心领域发挥领导作用的专题方面，领导专题小组，并在联合国国家工作队/驻地协调员的牵头下参与相关工作队的工作。

55. 许多粮农组织的驻国家代表在现任驻地协调员和人道主义协调员缺席的情况下，代为履行其职责。

56. 粮农组织积极推动其工作人员成为驻地协调员职位的候选人，并且粮农组织的一些高级工作人员已列入驻地协调员的机构间名册。

驻地协调员作用的创新

57. “一体行动”试点倡议的一些新特点集中体现在驻地协调员的作用及其与联合国国家工作队的关系上，更具体地说，是体现在驻地协调员作为联合国国家工作队的牵头人和全系统协调的推动者的作用有所增强。在此框架内，粮农组织在国家一级上，接受所谓“双重问责制”的制度，该制度规定，粮农组织的代表在所有事项上对粮农组织负有直接责任，同时在国家工作队同意的成果方面，对驻地协调员及其他国家工作队成员负有运作方面的责任；这个理念并不规定其对国家主管部门和其他伙伴负责。这意味着：

- a) 驻地协调员/国家工作队在运作上的责任，仅限于商定的联发援框架成果和国家工作队同意的目标；
- b) 在根据由粮农组织、其领导机构及与其对应的国家合作伙伴所决定的目标、优先事项、成果和指示取得成绩方面，对粮农组织所负的责任不受影响。

58. “双重问责制”的实际影响正在密切监测中，以确保其并不导致粮农组织降低对成员国的服务质量。

驻地协调员问责制度以及驻地协调员职位与开发署驻地代表职位之间的“职能防火墙”

59. 驻地协调员主要通过作为发展集团主席的开发署署长而对秘书长负责。驻地协调员还对驻地协调员制度的联合国系统机构成员负责，并在国家一级上对国家主管部门和国家工作队负责。“职能防火墙”指的是：(a) 开发署作为发展组织的作用与其作为驻地协调员制度管理者的作用相分离；(b) 驻地协调员的总体政策指导作用与其作为开发署驻地代表的职责相分离。

60. 已经采取了初步措施。发展集团的负责人批准了一个驻地协调员制度的全面问责框架（“联合国发展和驻地协调员制度的管理和问责制度，包括驻地协调员制度的职能防火墙”），该框架正在改善联合国国家工作队与驻地协调员的关系^{ix}，并概括了开发署作为驻地协调员制度管理人的职责，以及驻地协调员的职责。

61. 该框架为驻地协调员今后的作用提供了一个设想，即除其他外，驻地协调员“在推动联合国在各国的战略定位方面发挥的作用得到其所在机构的充分认可”，“经授权能直接获取各机构的技术资源，以支持履行驻地协调员的职能”，并且“对国家工作队的创立/准备活动能进行灵活供资”。从长期看来，联合国国家工作队的职责安排，可能会影响单个机构对其相应的组织负责的方式，因此全面实施这一设想的效果将受到监测。驻地协调员

62. 管理和问责制度还设想了开发署通过在若干国家任命国家主任^x来实施“职能防火墙”的步骤。这一举措只是一个不完全的解决办法，因为它只解决国家主任和开发署驻地代表之间业务责任分离的问题，并不解决驻地协调员作为开发署的驻地代表而对开发署各项计划在国家中的总体政策指导作用，以及相关的利益冲突问题。应该重新设计开发署的组织结构，以便澄清特别是开发署在管理驻地协调员制度方面的作用与其实施计划活动方面的作用之间的关系和互动。

63. 包括“获得授权”的驻地协调员在内的新方法还在 8 个“一体行动”试点国家中

测试。在其他一些国家中，驻地协调员继续发挥其“发言人”的传统作用；在许多其他国家，管理和问责制度正在建立，因此“获得授权”的驻地协调员的主要工作内容也已确定。

对驻地协调员制度的财政支持及协调经费

64. 该责任框架强调，驻地协调员有赖于联合国机构或国家级双边捐助方作出额外供资安排，以补充驻地协调员办事处的业务预算，这主要是因为开发署为驻地协调员办事处的预算提供的资金^{xi}十分有限。

65. 粮农组织的政策一贯是主要利用实物捐助^{xii}来支持驻地协调员、国家工作队及两者在国家一级的工作。若干年来，粮农组织的代表有一个支持联合国系统协调活动的预算细目（目前是每年 2000 美元）。这些经费现已纳入粮农组织代表的全球预算。此外，技术合作方案基金已安排了计划资源。驻地协调员办事处一直在扩大，由于每年单个机构所需经费都有所增长，因此对财政支持的需求也日益增加，需要 10,000 美元的资金或更多。为提高成本效益并限制交易费用，还需进一步对这一情况进行监督和深入分析，特别是要对专门机构这么做，因为专门机构与基金和计划的业务模式不同。

66. 粮农组织代表还在国家工作队的框架内，支持驻地协调员在联发援框架的制定、实施和评价方面的职能。在尚需按具体情况界定的限制范围内，可以与技术部门、捐助方和受援方（政府/机构）磋商，为各国提供获得粮农组织技术专家帮助的途径。可以考虑提供次区域办事处、区域办事处和总部的粮农组织技术人员帮助的途径，但需要适当的资金安排。

67. 过去两年的经验表明，粮农组织积极参与联合国的协调进程，有助于确保将粮食安全、生产部门的发展及与农村贫困作斗争置于国家工作队和联合国各计划的议程内。联合国系统内专门机构的作用和任务规定得到了各国政府、联合国合作伙伴和其他发展伙伴的赞同。这种参与要求在总部和国家两级对粮农组织的人力和预算资源作出更高的承诺。

(iv) 国家一级参与全系统协调的区域层面

[三年期全面政策审查要求 - 联大第 59/250 号决议第 78 段，以及联大第 62/208 号决议第 107、109 和 110 段]

权力下放

68. 粮农组织的独立外部评价和《近期行动计划》都确认粮农组织需要在实地有强大的影响力。自 2004 年权力下放评估以后采取的措施得到了进一步的批准。

69. 粮农组织在过去几年中的权力下放工作着重于：

- a) 在国家、次区域和区域各级及时有效地提供与各成员的优先事项有关的服务；
- b) 在各成员和粮农组织不同部门之间进行双向的知识交流；以及
- c) 国家所有权、发展成果和联合国的一致性。

70. 实现这一点的关键要素是一个实地办事处网络，该网络根据这些办事处所服务的国家、次区域和区域的需求和优先事项部署；以有计划战略方式响应权力下放的优先事项；并作为联合国国家和（次）区域工作队的一部分运作，同时特别注重与驻罗马各机构之间的合作。

参与区域主任小组

71. 2009 年，粮农组织决定成为区域主任小组的一个正式成员，并初步试行。区域主任小组正在“一致性议程”上承担越来越大的作用，以便增强联合国系统业务活动的成效，推动国家一级的发展。区域主任小组正在为驻地协调员和国家工作队提供指导和支持方面发挥日益明显的战略性作用，以便在国家一级取得成果，特别是确保联发援框架的质量、管理绩效，以及在国家情况颇为棘手时解决困难。粮农组织对区域主任小组的参与，视主题的情况而由粮农组织区域办事处和次区域办事处共同承担。区域主任小组举行磋商会议的频率是每个区域每年四到六次。

联合国区域委员会的区域协调机制

72. 联合国区域委员会主管的区域协调机制获得了针对其在区域一级作用的更新任务规定。值得注意的是，在支持联合国系统的国家一级业务活动方面，对区域协调机制和区域主任小组的职责作出了安排。粮农组织各区域办事处在区域协调机制中进行合作。

(v) 粮农组织和联合国国家工作队在国家一级的能力

[三年期全面政策审查要求—联大第 59/250 号决议第 62 和 65 段，以及联大第 62/208 号决议第 123、124 和 127 段]

粮农组织在国家一级的能力

73. 粮农组织的任务规定和结构要求其在各个层级上表现活跃，以便有效实施不同层面的工作。此外，相关各级需要以互补和协同增效的方式进行合作。尽管各驻国家办事处的涵盖范围、规模和人员构成可能因所在国的社会经济情况和粮

食安全情况不同而差别很大，但驻国家办事处在次区域/区域和全球各级是与粮农组织各单位协同工作的。次区域办事处的多学科团队专家库充当向驻国家办事处提供技术支持的第一个“补给港”。粮农组织各区域办事处是实地网络的主要管理和规划单位。粮农组织的总部根据权力下放办公室提供的反馈和实际经验教训，负责制定全球政策和规划。

74. 在已明确若干缺点的领域里正在努力开展工作，这些缺点包括，缺乏用于制定一个连贯实地计划的可规划资源，尤其在国家一级没有这样的资源；并且决策主管机构的授权范围有限。这项工作涉及《近期行动计划》的各个项目、全面彻底审查工作队，以及粮农组织的下列核心职能：编制信息和知识共享战略、全组织能力开发战略和伙伴关系战略。

75. 在实施《近期行动计划》的过程中，各驻国家办事处有望进一步增强其在联合国国家工作队内部的合作，并继续在联合国系统加强的协调一致办法，如“一体行动”等方面发挥积极的作用。不过应该指出，面对资源限制，也许不可能全面实现这一抱负。

76. 新的权力下放模式将进一步加强粮农组织的能力和成效，条件是如职能目标 X^m所设想的那样，筹措更多的资源用于技术支持。

(vi) 国家一级的交易费用和效率

[三年期全面政策审查要求—联大第 62/208 号决议第 23 段、第 112 - 121 段]

粮农组织的改革、效率和交易费用

77. 粮农组织的改革工作与联合国系统其余机构正在进行的改革进程同步开展，并采取几种形式。目前，许多此类措施正在粮农组织革新进程（《近期行动计划》）的框架下开展，其他一些措施则为粮农组织提高效率努力的一部分，比如简化和优化项目制定过程、招聘项目人员、财务汇报、以及采购。

78. 充分认识到整个联合国系统一级相关进程的要求，包括管理问题高级别委员会和发展集团驻国家办事处业务运作工作组的要求，以及在“一体行动”倡议的具体范畴内新提出的要求，并将在此认识的基础上实施全面彻底审查的各项建议。联合国系统行政首长协调委员会于 2008 年 4 月在联合国系统内启动了管理问题高级别委员会的《联合国系统统一业务做法行动计划》，这已成为此方面的重要里程碑，而粮农组织在整个联合国系统的这一改革进程中正是一个发挥支持作用的全面合作伙伴。

79. 在简化和/或协调各项进程、增效和降低交易费用方面，下文所提及的改革

措施将需要一定时间才能产生成果。

共同的房地和共享的服务

80. 粮农组织一直以不同的方式在 130 多个国家设有实地办事机构。粮农组织在国家一级的房地大部分都由东道国政府提供。在没有额外预算分配的情况下，应根据成本效益标准，逐案考虑粮农组织与其他联合国机构共用房地。

项目支持费用的回收

81. 努力统一整个联合国系统的项目/计划支持费率政策，同时努力全额回收预算外捐款的业务费用和行政费用，对于大多数专门机构来说都是一个挑战。各专门机构大都利用经常计划资源为驻国家办事处供资，但这种资源一直在缩减，而对于支持的需求却在增长。从另一方面来看，各基金和计划的资源库一直有显著的增长。各专门机构的支持费用政策中，大多数都预期能实现 13% 的项目预算回收率，以用来支付间接可变的行政和业务项目支持费用。

82. 尽管如此，联合国系统的各基金、计划和专门机构在 2008 年商定，采用一项标准的计划支持统一费率，即在涉及多方捐助方基金、多边机构在国家一级的联合计划和活动以及“一个联合国基金”^{xiv}的所有情况下，费率都为 7%。授权各专门机构收取额外的支持费用，作为对项目预算的一项直接收费，以便实现 13% 的规定费率^{xv}。

83. 发展集团管理问题高级别委员会费用回收政策工作组最近推动的一项费用回收研究将重点放在：针对由自愿捐款供资的活动，确定所有相关的国内费用和费用的定义。该研究确定了改进费用回收工作的几项建议，并为与驻国家办事处有关的费用回收提供了联合国系统内统一的办法。各项讨论正在进行之中，将向下次管理问题高级别委员会汇报讨论的进展情况。

财务规则的统一工作

84. 包括粮农组织在内的联合国系统各机构商定了管理和监督在“一体行动”试点进程中设立的多方捐助信托基金及“一个联合国基金”的统一标准。

85. 此外，粮农组织与其他专门机构同意在“一体行动”试点进程框架内的试点基础上，在试点国家实施联合计划时，采用实施伙伴统一现金转移方式。这一试验性的方式仅扩展到粮农组织与其他联合国机构正在开展合作的少数其他活动。

采购过程的统一工作

86. 粮农组织一直在积极参与管理问题高级别委员会采购网络，该网络与发展

集团驻国家办事处业务运作工作组共同服务和采购工作队合作，针对与供应商之间共同的长期协定及合同，编写了各项准则和标准。管理问题高级别委员会采购网络还编写了关于成立一个本地采购咨询委员会的准则草案，目前正在起草关于国家一级共同采购战略的准则。

(vii) 粮农组织参与“一体行动”试点进程的情况

[三年期全面政策审查的要求 - 联大第 62/208 号决议第 139 段]

粮农组织参与“一体行动”改革进程得出的初步结论：关键成果

87. 在八个试点国家实施的“一体行动”试点倡议旨在试验一项全新的办法，该办法旨在推动联合国系统发展方面业务活动方面国家一级协调、连贯一致、和管理，其中包括在三年期全面政策审查的任务规定框架内拟订联合计划、提供资金、采取行动和进行汇报的各种新方式。粮农组织在筹备和发起“一体行动”进程的工作中发挥了重大作用。（全球、区域和国家）各级都就这些试点倡议的管理问题展开了广泛的机构间磋商和讨论。

88. 粮农组织在参与“一体行动”试点倡议的过程中所采取的办法可总结如下：

- a) 重点关注：确保该办法的包容性，促进对专门机构的战略捐款的认识，有必要考虑各基金、计划和专门机构之间业务模型的差异；
- b) 在实施《巴黎宣言》/《阿克拉行动议程》和联合国改革议程的背景下，促进粮农组织与创新型供资机制之间的关系；
- c) 根据成本效益和成果标准，加强与其他机构及驻罗马机构之间的伙伴关系和对话；
- d) 尊重各国国家当局的国家自主权和参与，特别是各职能部委的自主权和参与；
- e) 增强国家中期优先事项框架，以便更好地将粮农组织的活动与其核心任务规定联系起来，并在制定产生于“一体行动”试验的“一个计划”时，纳入国家中期优先事项框架；
- f) 在“一个计划”的范围内推动与工发组织、农发基金、粮食计划署、劳工组织等机构联合开展的活动，以处理国家优先事项；
- g) 为国家一级得到强化的领导力（驻地协调员和联合国国家工作队）提供支持；

h) 并促进提高对于驻地协调员制度“职能防火墙”的必要性的认识。

89. 目前已取得下列成果：

- a) 在国家一级的联合国计划拟定框架中纳入了有关农业、农村发展和粮食安全的技术援助，为成员国了解为支持全球公共产品而开展的规范性的和制订标准的相关工作提供便利；
- b) 普遍认识到有必要确保非驻地机构应与进程联系起来，同时加强联合国系统内共同国家计划的拟定进程的包容性；
- c) 加强了与其他联合国机构之间的合作，这种合作使得所有机构更好地理解彼此的任务规定，并进一步认识到各专门机构和联合国各基金及计划所采用的不同业务模型；
- d) 积极参与了行政首长协调委员会同时进行的改革，这项改革使发展集团成为其结构的第三个支柱，并转变为在发展合作过程中开展工作的所有联合国组织的一个真正的整个系统范围的业务协调机构；
- e) 建立了新的创新型全球供资机制，包括支持发起该试点倡议的实现“千年发展目标”基金，以及“一体行动扩大供资窗口”。

90. 在联合国各机构不同业务模型的基础上进行的计划拟定和业务新机制的初步试验取得了可喜的成果。总体而言，在国家一级开展联合计划拟定工作（“群策群力”）的同时，承认有必要灵活应用各种不同的实施备选办法，如联合计划或者独立项目。

制约“一体行动”倡议的因素

91. 粮农组织参与“一体行动”进程的主要制约因素与驻国家办事处能力受到限制有关。我们的业务模型要求低成本高效益地、有计划地来按照不同的标准查明技术方面的专门知识。国家一级的新协调机制是资源（员工资源）密集型的，在技术专门知识的获取途径和可得性方面，仍然必须与各专门机构的业务模型相对应。

92. 各机构的交易费用总额一直在增长，而各国政府和捐助方的交易费用一直在降低。预计联合国各机构交易费用仅会在新模型的启动/过渡阶段出现增长。通过西班牙和意大利政府提供的预算外资金，粮农组织处理了一部分增加的工作量和费用。

93. 另一个问题是，加入联合计划拟定过程需要提供预付资源，即所谓的“入门费”。这对于所有专门机构可能都是一个障碍，主要是因为大多数专门机构都依赖

于预算外资源来开展实地活动。将需要寻求捐助方支助，以便为此类联合倡议中专门机构的筹备活动提供资金，例如通过多方捐助方伙伴关系计划提供资金。这一评论也适用于有关“核心资金”规定性捐款的规定，规定性捐款应当与通过“一个联合国基金”提供的资源互为补充，作为获得这些资源的一项条件。

94. 驻地协调员/联合国国家工作队编写的 2008 年底评估报告强调指出，虽然改革正在国家一级取得进展，但还存在一些制约因素，需要在他们一般称作“总部”的一级进行改革。粮农组织认真考虑了加快变化过程的必要性，认识到实际上这些问题非常复杂，只有在全球一级通过机构间协调，特别是通过管理问题高级别委员会和高级别计划委员会，才能得到彻底解决。

“一体行动”倡议中的变化管理和能力评估

95. “一体行动”倡议实施工作的一个组成部分就是在国家一级推动联合国系统内的管理变化，从而增强一致性。粮农组织充分参与了这些在国家一级的变化管理进程，包括在阿尔巴尼亚、莫桑比克、卢旺达、坦桑尼亚和越南开展的能力评估范围内的进程。

96. 这些进程的主要结论是，应当从各项业务转向一种更“上游”的办法（即政策建议和宣传）。这符合粮农组织对其发展工作的推动，因为在属于其任务规定范围的技术领域内，为成员国提供的政策支持已经是粮农组织关注的一大重点。

97. 在 2009 年至 2011 年期间，将有 90 个国家筹备新的联发援框架。发展集团一级正在进行大量的思考，考虑如何在开展联发援框架的进程中借鉴“一体行动”办法的“最佳做法”，但同时要避免完全实施“一体行动”办法，因为该办法只是一项试验性的倡议。

98. 基于实现“千年发展目标”基金的主题基金的成功经验，设立了一个总额达 4 亿美元的新供资窗口（“一体行动扩大供资窗口”），这使“一体行动”办法得到了加强。新的供资窗口将不限用途，其目标是在联合国国家工作队用尽所有可用的其他供资办法后，满足部分供资缺口。

C. 与粮农组织相关的三年期全面政策审查实施工作的其他领域

(i) 规范性作用，国家一级协调机制范围内国际商定的 发展目标和“千年发展目标”

[三年期全面审查要求 - 联大第 62/208 号决议序言部分第 8、9、11 和 12 段以及执行部分第 9、13、32、35、45、106 和 107 段]

“千年发展目标”与粮农组织的目标

99. 努力实现国际商定的发展目标和“千年发展目标”（尤其是“千年发展目标”的第 1 项和第 7 项目标^{xvi}）对于策划粮农组织的业务活动至关重要，而且粮农组织的各项目标、战略、基本任务规定和对能力开发活动的推动工作，包括对 1996 年世界粮食首脑会议采取的后续行动，都反映了实现这些目标的努力。

100. 粮农组织支持“千年发展目标”实施工作的战略以下各项行动为中心：(a) 开展粮农组织的规范性的和制定标准的活动，以宣传并支持有关“千年发展目标”的各项倡议；(b) 更好地确定粮农组织各项计划的目标；(c) 建立并扩大各种战略联盟和伙伴关系；以及(d) 积极主动地参与与联合国合作伙伴在国家一级的合作行动，例如，与各国国家当局及其他利益攸关方协作，详细制定国家中期优先事项框架，以便在粮农组织可能采取干预行动的领域提供指导。

101. 作为一个专门机构，粮农组织还将在新的《2010—2013 年战略框架和中期计划》的指导下，继续支持各成员履行其在粮农组织任务规定范围内的全球承诺和义务，以支持各项规范和标准的实施，以及全球公共产品的提供。国家合作的这些方面在联合国的实地合作中正在变得越来越重要。

促进发展的伙伴关系

102. 粮农组织非常重视不断加强合作和一致性，以支持实现“千年发展目标”的努力。正在制定一项新的全组织伙伴关系战略，以便进一步加强粮农组织在形成有益的伙伴关系和联盟方面的能力。通过联合国改革进程和“一体行动”等，粮农组织正与联合国系统内的大部分机构建立伙伴关系。粮农组织还与研究机构、国际供资机构、其他政府间实体和区域组织，以及民间社会和私营部门之间建立了伙伴关系。

103. 粮农组织与农发基金和粮食计划署之间强有力的伙伴关系是一个高度优先事项，粮农组织与这两个机构详细制定了一项减少饥饿和贫穷的双轨办法^{xvii}。粮农组织、农发基金和粮食计划署联合编写了“驻罗马各机构之间的合作指南”文件，正在将此文件提交给这三个机构各自的领导机构。

104. 经过更新的全组织伙伴关系办法的根本原则是，粮农组织的各项伙伴关系都应重视示范成果方面的附加值，并反映粮农组织的比较优势。在这一新办法中，将伙伴关系费用也视作一项预付投资是非常重要的。

(ii) 粮农组织在联合国系统推动国家能力开发的工作中发挥的作用

[三年期全面政策审查要求 - 联大第 62/208 号决议第 36 - 40 段及第 42 - 47 段]

粮农组织在能力开发活动中的作用

105. 能力开发一直被看作一项核心职能，促使粮农组织支持和促进由国家领导的、旨在加强粮农组织任务规定的领域内国家能力的各项进程。就其本身而言，能力开发是粮农组织的新结果层次构架所界定的组织成果中一种最经常的行动方法。在国家一级，预计可以从下列三个层面开展能力开发活动：个人、机构和政策/有利的环境。粮农组织将在与其任务规定相关的技术领域以及有关政策、知识、建立伙伴关系和实施/执行工作的职能性领域加强能力，从而推动能力开发。

106. 粮农组织与其他联合国机构和成员国等开展了广泛的内部和外部磋商（向六个国家派遣了代表团进行实地访问），随后制订了一项新的能力开发总体战略。编写了一份 2010—2011 年的总体行动议程，其中特别强调，通过在现有的制度和程序范围内使新的能力开发办法体制化，来提高粮农组织对其国家计划拟定工作方面的能力开发的支持质量。但是，粮农组织的新能力开发办法的成功实施，将取决于员工安排、财务、文化及外部因素。

107. 包括面对面和网络学习等形式在内的教育和培训，将继续成为粮农组织用以开发知识、技能和态度的一种重要方式，而且将在推动国家变化进程方面与其他方式互为补充。

108. 粮农组织计划委员会在 2008 年 10 月的会议上，选择粮农组织在非洲开展的能力开发工作作为进行评价的优先领域之一。有关 2009/2010 年粮农组织在非洲开展的能力开发工作的独立评价将成为鉴定和完善总体战略的一项投入。

109. 依照三年期全面政策审查的要求，粮农组织的规则和条例允许使用国家执行模式作为进行国家能力开发活动的一项措施，但迄今为止实用的示例仍然很有限。

(iii) 评价发展方面的业务活动

[三年期全面政策审查要求 - 联大第 62/208 号决议第 129 - 130 段及第 132 - 139 段]

粮农组织内的评价职能

110. 根据《近期行动计划》的要求，2009 年在粮农组织秘书处内另外设立了一个独立运作的评价办公室，该办公室通过计划委员会向总干事和理事会报告工作。粮农组织的评价政策、战略和体制安排都列入了粮农组织理事会批准的一份“章程”中。

联合评价和评价过程中整个系统范围的合作

111. 粮农组织参与了与其他联合国机构共同开展的各项联合评价：与粮食计划署对粮食安全信息系统实施了一项联合管理和供资的评价；作为联合国评价小组^{xviii}与南非政府联合评价管理小组的成员，对联合国在南非的各项业务进行了评价，以及与环境署对全球环境基金（全环基金）供资的计划开展了联合评价。

112. 粮农组织与以联合主席身份行事的前评价处处长一道，在联合国评价小组的指导委员会担任职务，负责“一体行动”试点的可评价性工作。粮农组织完全支持联合国评价小组的各项评价规范和标准，这些规范和标准在粮农组织的评价章程中得到了体现，并在实际评价工作中充分运作。

(iv) 南南合作

[三年期全面政策审查的要求 - 联大第 62/208 号决议第 48、50 - 53 及 55 段]

南南合作及发展中国家之间的技术合作

113. 粮农组织于 1996 年发起的南南合作倡议已经成为粮食安全特别计划以及国家粮食安全计划和区域粮食安全计划的主要技术援助来源。迄今为止总共签署了 39 份三方协定，依据这些协定，已实地派遣了 1500 名南南合作专家和技术人员。粮食安全特别计划于 2008 年 12 月结束之后，国家粮食安全计划和区域粮食安全计划成了南南合作的主要受益者。现在，有 16 项国家粮食安全计划正在实施中，其中 8 项都受益于南南合作倡议的重要支持。

114. 粮农组织的南南合作计划在过去几年取得了良好的势头。在国家粮食安全计划的范围内，更多的国家了解到南南合作所提供的附加值，并在最近请求与中国、古巴、摩洛哥、越南等国家建立新的南南合作正式安排。

115. 2008 年 6 月，粮农组织修订了南南合作的准则，使计划符合当地的需求，

并考虑到捐助方的要求，以便根据所汲取的经验教训做出变动，允许在实施此类计划时有更多灵活性。目前，更多的南南合作安排正在单边信托基金的模式下，从受援国直接获得供资。

116. 2005 年，粮农组织与中国达成了南南合作战略联盟，支持粮食安全特别计划/粮食安全国家计划和粮食安全区域计划，以确保满足粮食安全国家计划/粮食安全区域计划对于南南合作的专门知识不断增长的需求。2008 年，粮农组织与印度尼西亚政府也签署了类似的安排，而且，目前正在与其他一些先进的发展中国家进行讨论。

117. 粮农组织每年都派代表参加联合国南南合作日的庆祝活动，并经常向（开发署）南南合作特设局提供最新消息。

118. 此外，自 1994 年以来，已有 133 个国家政府及粮农组织签署了一项标准的《关于在发展中国家或转型国家间的技术合作中利用专家的协定》。粮农组织通过促成需要专家的政府与提供所需专家的政府之间的合作，来实施该项协定。每一位专家的调集费用由专家派遣国、专家请求国和粮农组织进行分摊。

(v) 性 别

[三年期全面政策审查要求 - 联大第 62/208 号决议第 56 段、第 59 - 62 段及第 64 - 66 段]

性别主流化及《性别与发展行动计划》

119. 在新的战略框架中，粮农组织将农村地区在享有资源、商品、服务和决策权方面实现两性平等作为战略目标之一（战略目标 K）。该战略目标的总体目的是，促进粮农组织在其任务规定所涉地区内，解决持久的两性不平等及其他形式的社会不平等。通过这一目标，粮农组织旨在加强自身的内部能力，以及其关键利益攸关方在农业中纳入性别问题的能力。将通过明确地关注加强粮农组织成员国相关政府机构的技术能力、通过“一体行动”倡议，以及通过使粮农组织管理层负责对性别问题具有敏感认识的结果、政策和办法，来实现这一目标。战略目标 K 将对汇报粮农组织的性别问题工作，包括汇报《2008—2013 年性别与发展行动计划》产生指导作用，也是汇报这方面工作的基础。

120. 2007 年，粮农组织大会第三十四届会议通过了《2008—2013 年性别与发展行动计划》，战略目标 K 是该《行动计划》的综合机制，粮农组织从此进入了其全面性别主流化战略的第 2 阶段。该计划重点关注四个关键的将性别问题与粮农组织的工作相联系的全球性问题：(a) 紧急情况；(b) 气候变化和生物能源；(c)

疾病（人类及动植物）；(d) 全球化（贸易和变化的/体制结构）。目前正从以下四个性别问题的战略目标领域研究上述全球性问题：(i) 粮食和营养；(ii) 自然资源；(iii) 农村经济、劳动力和生计；及(iv) 政策和计划。粮农组织正在进一步制定一项推动在总部和权力下放办公室实现两性平等的战略（2010—2025 年），目的是确保粮农组织所有领域的工作都对性别问题有敏感认识，都完全可见、并都综合了与粮农组织任务规定相关的各项联合国措施。

121. 监测、评价和汇报性别主流化问题仍然是薄弱领域，新的粮农组织《战略框架和中期计划》正在致力于解决这些问题。

性别问题协调人系统

122. 在《性别与发展行动计划》背景下所制定的产出和指标需要采用参与办法，这一办法将建立在每一技术司内的性别问题协调人的基础上。在《性别与发展行动计划》的实施过程中，粮农组织成立了一个性别问题网络^{xxx}，其中包括协调人、性别专家和参与性别活动的粮农组织其他工作人员。

123. 根据独立外部评价的建议，所有各司都任命了性别问题高级协调人。定期举行会议，并根据需要向所有性别问题协调人提供性别分析和具体技术问题方面的培训。然而，由于预算缩减的原因，粮农组织阿克拉区域办事处内国家一级的粮农组织性别问题外派官员被削减至一个员额。

有关性别问题的机构间合作

124. 如《中期计划》所述，性别问题总体战略目标的其中一个目标是，与其他联合国机构共同创建一个平台，以便在联合国系统内在性别问题方面进行亲密无间地合作并交流良好的做法。在气候变化、青年农民田间学校和生活学校及畜牧实践方面，对性别问题的理解加以深化，在此过程中，各方进行了经验共享。粮农组织关于性别问题的战略目标包括一项组织结果，即制定一个全组织概念性框架，目的是与其他选定的联合国机构合作，将农村性别问题纳入“一体行动”倡议。

125. 此外，粮农组织还参加了若干支持性别平等和妇女赋权的实现“千年发展目标”基金项目（例如在危地马拉、莫桑比克、尼加拉瓜、坦桑尼亚和越南开展的项目）。在这种机构间互动的框架内，特别值得一提的是与妇发基金、教科文组织和农发基金之间的合作。

粮农组织员工的性别平衡问题

126. 1994 年 1 月，在所有专业职位（从 P1 级别至助理总干事级别）中，有连续合同或固定任期的女性工作人员的数量占粮农组织任命的工作人员总数的 16%；

2009年2月，这一比例为30%^{xx}。

监测、评价和汇报性别主流化问题

127. 批准的《2008—2013年性别与发展行动计划》现已进入实施的第二年。预计将编写关于其所取得进展的两年期报告。由于《2008—2013年性别与发展行动计划》已被纳入2008—2009年工作计划和预算，所以监测和评价工作有所改进，在“农村社会中的性别和公平问题”这一计划的背景下尤为如此。

128. 已制定了各项指标，用以监测《性别与发展行动计划》实施过程的进展。《性别与发展行动计划》已与战略框架联系起来，而且从今后来看，相关指标将越来越多地被用于问责的目的，并将根据需要加以完善。由于新的粮农组织性别问题战略将在下一个两年期制定，联合国各机构之间正在建立进一步的战略联盟，尤其是在“一体行动”倡议的背景下建立这样的联盟。

(vi) 粮农组织在从救济过渡到发展过程中的贡献

[三年期全面政策审查要求 - 联大第62/208号决议第67-72段、第74-79段、第81段及第83-85段]

农业在从救济过渡到发展过程中的作用

129. 发展中国家约75%的人口将农业作为生计的主要来源，这就要求粮农组织在紧急救济和恢复方面发挥主要作用。粮农组织采用的办法是协调救济措施与中长期发展要求，从人道主义行动具体措施的早期，即与长期计划、政策和体制建立协同增效开始做起。

130. 粮农组织通过定期监测并评价其项目和计划，已经将其成功经验传播至各个国家和地区。在冲突后或持久内乱的情况下，粮农组织已经解决了由于农业部门长期表现不佳所造成的特定制约因素，它们可能导致产生了不适宜的耕作制度，降低了种子种类、土壤养分和农用动力等适宜技术的可得性。

131. 通过制定旨在应对即将来临的威胁（如高致病禽流感及其他跨界动物疾病造成的威胁）的体制和法律框架，粮农组织正在协助各国家机构在所有层级进行适当的能力建设。现已向成员国提供了技术援助，以支持其应急准备和有效反应机制。新的粮农组织拟议《2010—2013年战略框架和中期计划》展望未来，提出了战略目标I：“提高对粮食和农业风险及紧急情况的防范和有效应对能力”。

紧急行动中粮农组织活动的数量

132. 2008年，粮农组织积极参与了全部36次人道主义呼吁，其中包括11次联

合呼吁和 25 次紧急呼吁。尽管粮农组织筹措的资源较少（仅为 2008 年早期恢复所需资源的 25%），但它还是设法为若干国家中的许多家庭提供了支持。

133. 2008 年，粮农组织的早期恢复倡议中，大约有四分之一是为了应对各种可产生重大影响的灾害。而针对食物链紧急情况的早期恢复响应行动数量则又占粮农组织紧急行动数量的 20%。粮农组织在阿富汗、刚果民主共和国、苏丹、西岸和加沙地带所开展的早期恢复响应行动，是其在复杂的紧急情况下开展的规模最大的早期恢复响应行动，它们反映了这些国家的早期恢复需求。

134. 联合国针对粮农组织开展应急工作而设立的集合资金的重要性在 2008 年再次得到确认。在全球一级，中央应急基金去年向粮农组织紧急活动提供了超过 4,400 万美元的支持资金，是当年第三大捐助方。这一捐助额加上联合国在国家一级，主要是刚果民主共和国、伊拉克和苏丹的集合资金后，捐助额总计略高于 1 亿美元，约占总供资额的 25%。此外，已与以下两个组织就两项高额供资协定进行了磋商：(a) 美国国际开发署，用于防范和应对全球高致病禽流感（超过 4,400 万美元）；以及 (b) 欧洲联盟，通过欧盟粮食基金进行磋商（可能超过 2 亿欧元）。

在过渡情况下的机构间合作及与驻地协调员制度的互动

135. 在机构间常设委员会内部，粮农组织在制定有关农业和粮食安全的人道主义政策方面发挥着积极的作用，从而确保该部门的迫切需求仍在政治议程中占据重要位置。

136. 粮农组织在 14 个国家领导农业群，并与粮食计划署和开发署等在 18 个其他国家共同领导粮食安全群或早期恢复群。粮农组织还与人道协调厅、粮食计划署、劳工组织、开发署、卫生组织、人居署，以及世界银行和欧洲联盟等其他联合国机构或联合国实体，在全球一级的政策和战略问题方面进行紧密合作。

137. 在全球一级，粮农组织在以下方面与卫生组织和世界动物卫生组织建立了卓有成效的伙伴关系：通过制定“逐步控制高致病禽流感全球战略”抗击高致病禽流感；以及在“同一世界，同一卫生”旗帜下，以协调一致的方式抗击类似的疾病。粮农组织与教科文组织在增强人们对控制和遏制高致病禽流感及类似疾病的认识和宣传方面，是积极的合作伙伴。机构间协调的成功例子还可参见伊拉克^{xxi}和苏丹^{xxii}两国在这方面的经验。

138. 粮农组织正在就其各项紧急和恢复活动与驻地协调员和人道主义协调员（在设有这两个职位的情况下）进行协调，促进在各组织间进行信息共享及加强协同增效，并在可行的情况下，与其他联合国机构共同参与各项联合倡议。

139. 然而，各国的经验不尽相同。在一些国家，农业部门在早期恢复努力中所发挥的作用得不到充分认可，粮农组织必须强调农业在早期恢复和紧急努力中的关键作用，以改变这种情况。在政治层面，农业在紧急情况和恢复方面所作的努力大体得到了认可，但是国家和区域两级还存在一些挑战。

数据收集，信息管理和早期预警

140. 这些年来，粮农组织在全球和国家两级建立了一系列信息系统，它们帮助提供关键的数据，以便国家和区域两级作出知情决策。生成的信息对于形势分析、制定应对措施，以及在政策和战略方面作出知情决策极其有效；对粮农组织自身的倡议，以及国家政府、其他联合国机构、非政府组织及其他国际组织也都极其有效。

一些例子包括：

- 粮农组织总干事在 1994 年建立的跨界动植物病虫害紧急防治系统^{xxiii}，粮农组织、卫生组织和世界动物卫生组织共同成立的跨界动物疾病全球早期预警和反应系统^{xxiv}，以及 2005 年成立的世界动物卫生组织—粮农组织流感专门知识网络^{xxv}。

筹措资源和提供支持以维持粮农组织的紧急活动和过渡活动

141. 粮农组织在努力提高捐助方的认识方面取得了部分成功，即认识到及时援助农业可能是实现以下三个目标的最佳方式：（一）降低对持久救济行动的需求，从长期来看，这些行动可能会损害社区应对战略和社会资本；（二）降低灾害的长期影响；以及（三）让受影响的社区开始正常生活，在可行的最短时间内实现其长期发展目标。然而，还存在各项重大的挑战，粮农组织将全力以赴，确保农业部门得到其应有的关注，以便在从紧急情况过渡到中期和长期发展的过程中扮演关键角色。

III. 应对未来的挑战

142. 同时，如上所述，发展情况正在快速发生变化，全球粮食危机及随后的经济下滑增加了饥饿人数，威胁到了实现“千年发展目标”¹，即消除极度贫困和饥饿。2008 年末在卡塔尔多哈举行了发展筹资审查会议，其结果文件敦促“所有捐助方维持并实现官方发展援助的承诺”。官方援助净额从 2006 年的 1,044 亿美元，下降到 2008 年的 1037 亿美元，这主要是由于债务免除额下降所造成的。该文件进一步强调了“粮食和能源价格的波动所造成的特殊挑战”，还强调，“粮食安全存在多重复杂原因”，需要以协调一致的方式全面加以应对。

143. 重大变化正在影响官方发展援助的发展。“一体行动”所面临的一个挑战将是，扩大“一体行动”倡议的财务支持基础。目前仅有 13 个国家向试点国家提供或认捐了资金，截至 2009 年 4 月 30 日，这一资金总额为 2.02 亿美元。在该资金总额中，超过 80% 是由 4 个捐助方提供的。鉴于在未来三年内，大概有 90 个国家将推出各自的联发援框架，且各方对这些国家提供资金的期望值可能会很高，因此，进一步筹措资金对未来的改革构成了最大的挑战。资金的可预测性也将成为主要的挑战，在证明“一体行动”倡议具有长期可持续性方面尤为如此。

缩略语

术语	定义
AG	联合国发展集团主席咨询小组
CCA	共同国家评估
CD	能力开发
CEB	行政首长协调委员会
CERF	中央应急基金
CFA	综合行动框架
COBO	驻国家办事处业务运作工作组
DAO	“一体行动”试点倡议
DFTC	由捐助方供资的技术合作
DRC	刚果民主共和国
EMPRES	跨界动植物病虫害紧急防治系统
FAOREP	粮农组织驻国家代表
FMPP	多方捐助方伙伴关系计划
GA 联大	联合国大会
GAD PoA	性别与发展行动计划
GEF 全环基金	全球环境基金
GLEWS	跨界动物疾病全球早期预警和反应系统
HACT	伙伴统一现金转移方式
HC	人道主义协调员
HLCM	管理问题高级别委员会
HLCP	计划问题高级别委员会
HLP	联合国系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性 问题高级别小组
HPAI	高致病禽流感
IADG	国际商定的发展目标
IASC	机构间常设委员会
IEE	粮农组织独立外部评价
IFAD 农发基金	国际农业发展基金
ILO 劳工组织	国际劳工组织

IPA	近期行动计划
JFFAI	联合供资、财政和审计问题工作组
JFFLS	青年农民田间学校和生活学校
LIFDC	低收入缺粮国家
MAS	联合国发展和驻地协调员制度的管理和问责制度，包括驻地协调员制度的职能防火墙
MDG - F	实现“千年发展目标”基金
MDG	千年发展目标
MDTF	多方捐助信托基金
MDT	多学科团队
MTP	中期计划
NEX	国家执行
NMTPF	国家中期优先事项框架
NPFS	粮食安全国家计划
NRA	非驻地机构
OCD	协调和权力下放办公室
OCHA	人道主义事务协调办公室
ODA	官方发展援助
OFFLU	世界动物卫生组织粮农组织流感专门知识网络
OIE	世界动物卫生组织
PBE	计划、预算和评价办公室
PSC	项目/计划支持费用
PWB	工作计划和预算
RC	驻地协调员
RCM	区域协调机制
RCO	驻地协调员办事处
RCS	驻地协调员制度
RCSI	驻地协调员制度问题工作组
RDT	区域主任小组
RO	区域办事处
RPFS	粮食安全区域计划
RR	驻地代表

SF	战略框架
SIFSIA	苏丹体制能力计划—供开展行动的粮食安全信息
SPA	战略伙伴关系协定
SPFS	粮食安全特别计划
SRC	“支持驻地协调员”基金
SRO	次区域办事处
SSC	南南合作
TC	技术合作部
TCPF	技术合作方案基金
TCPR	联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查
TRMA	威胁和风险定位与分析
UNC	联合国协调和“千年发展目标”后续行动办公室
UNCT	联合国国家工作队
UNCTAD 贸发会议	联合国贸易与发展会议
UNDAF 联援发框架	联合国发展援助框架
UNDG 发展集团	联合国发展集团
UNDP 开发署	联合国开发计划署
UNEG 评价小组	联合国评价小组
UNEP 环境署	联合国环境规划署
UNESCO 教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA 人口基金	联合国人口基金
UNHABITAT 人居署	联合国人类住区规划署
UNICEF 儿童基金会	联合国儿童基金会
UNIDO 工发组织	联合国工业发展组织
UNIFEM	联合国妇女发展基金
USAID	美国国际开发署
UTF	单边信托基金
WFP 粮食计划署	世界粮食计划署
WGPI	计划拟定事务工作组
WHO 卫生组织	世界卫生组织

-
- i 参见经社理事会（关于管理联合国大会第 62/208 号决议的实施工作的）第 E/2008/2 号决议，以及（关于整个系统连贯一致性的）联合国大会第 62/277 号决议和（关于发展方面的业务活动的）第 63/232 号决议。
- ii 不包括沿海环境权基金会等联合国全球基金，但是包括多边捐助。
- iii 粮农组织 2006-2007 年计划实施报告，第 34 段和表 4。
- iv 与贸发会议牵头的联合国行政首长协调委员会机构间贸易和生产能力小组共同举行会议，会议由贸发会议秘书长在 2007 年 4 月的行政首长协调委员会首届常会上发起。
- v 人道援助执行委员会。
- vi 作为发展集团的副主席。
- vii 从可获得的现有相关信息来看，总共有 91 个国家。
- viii 在 2008 年，作为一个特别解决方法，粮农组织与其他设在欧洲的联合国机构一起，被要求支付部分涉及各自总部简报会的新任驻地协调员的就职/培训费用。
- ix 联合国大会第 59/250 号决议第 58 段和联合国大会第 60/208 号决议第 89 段。
- x 国家主任负责开发署驻某特定国家的办事处的业务管理，并下放一系列曾是开发署驻地代表的职责。
- xi 通过“支持驻地协调员”基金和“国家协调基金”。
- xii 即，利用粮农组织任务规定所涉领域的专用人力资源。
- xiii 职能目标 X：与成员国和利益攸关方进行有效合作。
- xiv “一个联合国基金”或“一致性基金”是基于驻地协调员代表整个联合国国家工作队所开展的资源筹措工作，在“一体行动”试点国家设立的国家基金。
- xv 粮农组织政策规定所有核心自愿捐款、实地计划和技术支持的计划支持费率均为 13%，紧急业务的费率上限为 10%，而联合供资的活动的计划支持费率为 0-10%。
- xvi “千年发展目标”第 1 项目标（“消除极端贫穷和饥饿”）和“千年发展目标”第 7 项目标（关于环境的可持续性）。
- xvii 2008 年最后一个季度，粮农组织、农发基金和粮食计划署联合推动了发展集团计划拟定问题工作组发起的进程，该进程产生了 2007 年的联发援框架准则，这一框架中将明确地提及综合行动框架，并反映“对贫穷和饥饿的重视（‘千年发展目标’第 1 项目标）”。
- xviii UNEG：联合国评价小组。
- xix 性别问题网络有望提高粮农组织工作人员对新的《性别与发展行动计划》的认识，并从性别主流化的角度改进对特定产出和指标的相关性的评估。
- xx 1994-2009 年期间，总部的这一比例从 21% 上升至 36%，在权力下放办公室的雇员中，这一比例从 13% 上升至 24%，但是在项目雇员中，这一比例仅从 10% 上升至 14%。
- xxi 在伊拉克，粮农组织与开发署共同参与了一个在伊拉克北部两个省份（埃尔比勒和苏莱曼尼亚）开展的联合项目——伊拉克北部农村和城市地区社区生计和小型工业支持项目。
- xxii 在苏丹，粮农组织向联合国机构和伙伴提供粮食安全信息，同时尝试通过苏丹体制能力计划——供开展行动的粮食安全信息项目，建立一个可持续的信息系统。粮农组织积极参与信息管理工作组及开发署领导的威胁和风险定位与分析。
- xxiii 跨界动植物病虫害紧急防治系统旨在向各国提供信息、培训和紧急援助，以防范、遏制和控制世界上最严重的牲畜疾病，同时调查各种新出现的病原体。
- xxiv 成立跨界动物疾病全球早期预警和反应系统的目的是，增强国家和区域在动物疾病威胁方面的早期预警和反应能力。跨界动物疾病全球早期预警系统的受众和主要使用者不仅包括成立该系统的三大成员，还包括各国政府、国际机构及公众。
- xxv 世界动物卫生组织粮农组织流感专门知识网络成立于 2005 年，目的是支持国际社会在监测和控制禽流感及类似鸟类感染方面所作的努力，以及分享生物资料和数据，从而支持早期开发人类大流行性流感疫苗。