

主席的备忘录
大会委员会第一和第三工作组联席会议
2008年6月13日，星期五

第一工作组主席Vic Heard和第三工作组主席 Ramalingam Parasuram

1) **粮农组织总部组织结构：**联合工作组讨论了管理层有关总部重组问题的建议（附件I）。许多成员对建议表示不满，他们认为文件中未能提供依据，而且未能反映工作组向管理曾提出的要求或他们审议的原则。这些成员特别重申了独立外部评价中阐明并由工作组先前讨论中进一步完善的原则（见附件II）。大部分其他成员普遍赞同这些意见，但提出更为详细的建议以及若干问题，一些成员支持管理层的建议，但同时提出调整意见以作为第一步。成员：

- a) 重申其结论，即有必要通过下放结构提高反应速度，而且区域代表（助理总干事）应当拥有下放办事处，包括粮农组织驻国家代表的全部职责。设在总部的全组织联络点应当与实地发展支持服务单位（技术合作部）在一起。成员注意到粮农组织驻国家代表将与粮农组织其他高级官员一样，自然地对各自代表总干事本人处理的某些具体事务向总干事报告，但这与其总体责任关系并不冲突。成员重申，分区域办事处应当将重点集中在向各国提供的技术支持方面，而不应当成为该系统的额外层面或被赋予本该继续由区域助理总干事承担的行政管理职责；
- b) 质询技术合作部的技术支持服务和技术支持职能，包括是否应当根据管理层的建议，将下放办事处联络点的职能归于负责行政事务的副总干事的职责范围内，因为这类职责与技术部门关系密切；
- c) 重申评价办公室应具有通过计划委员会向领导机构和向总干事报告的双重途径；
- d) 重申有必要设立战略、资源及规划办公室，向总干事提供咨询并开展中央协调工作；和
- e) 重申将诸如能力建设、知识管理和气候变化等跨部门事项纳入主流工作的重要性。

2) 最后，联合工作组认为本组织的变革对于改善其对成员国的有效服务和反应是至关重要的。这种变革不可能立即实现，需要分阶段进行，但是为了降低起码在工作人员中的不确定性，还需要明确变革的方向。有必要根据全面彻底审查的结果进行调整，但战略目标和本组织总体方向现已很明确。联合工作组为此要求管理层向7月3日的联席会议提供新的组织结构建议，供在2008年大会特别会议上作出决定并以分阶段形式执行，同时酌情作出调整，以便在2010-11两年度期间完成实施：

- a) 它应当能够反映工作组过去会议讨论的原则，而且将独立外部评价的建议作为开始的基础是有益；
- b) 为建议提供说明和理由，特别是当这些建议与独立外部评价的建议不一致时；
- c) 提供每一主要单位专业和一般服务人员职位的数量；2008-09两年度顾问月数以及ADG和D级职位减少的数量；和
- d) 向副总干事或其他协调机制和职责体系提出建议，同时考虑工作组表达的意见，包括希望任命一名副总干事级的首席执行官，以便将总干事从日常管理工作解脱出来。

3) **技术合作计划资金的区域分配标准**：工作组忆及曾讨论过管理层有关确定技术合作计划资金的区域拨款建议（附件III），而不是对各国所提申请的单独审批。这些申请需要采用理事会商定的标准（附件IV）灵活处理，而且将这些标准扩展，以便更好地反映工作组过去讨论中所强调的看法。成员重申其观点，即应在区域一级将资金拨给区域代表，并由他负责按照商定的意见分配给不同国家。技术合作计划应当按需提供资金，是由需求推动的。

4) 要求管理层提供更多建议，供联合工作组在7月1日讨论。这些建议应当：

- a) 包含已经商定的以下原则：
 - i) 所有成员国均有资格使用技术合作计划援助，但要求发达国家偿还任何使用的技术合作计划援助（一些成员还认为，也应要求中上等收入国家偿还技术合作计划援助，而一些成员则认为只有低收入缺粮国家可以在无需偿还条件下获得技术合作计划援助）；
 - ii) 允许根据独立外部评价的建议增加对一些区域的拨款比例，这些区域拥有大量：
 - (1) 最不发达国家、低收入缺粮国家及小岛屿和内陆发展中国家；
 - (2) 饥饿和营养不足的人口以及直接依赖农业的人口。
- b) 具有明确、透明和简单的公式，但这一公式不是按照临界值（绝对数字）而是根据相对比例，而且该公式承认每一国家（无论其大小）的最低受援资格（一些成员注意到，鉴于有些国家的确非常小，而且技术合作计划的资金有限，在计算向区域划拨的款额时不应过于强调这一标准）；
- c) 继续保留技术合作计划15%的资金以应对紧急情况；和
- d) 如果一个区域未能使用所拨款项，则允许将技术合作计划资金重新分配给其他区域。

附件 I 组织结构草图 – 由管理层提出

5 月 6 日讨论粮农组织总部结构之后，大会委员会第三工作组要求管理层就总部结构改革提出建议，并考虑成员们提出的看法，奠定进一步讨论的基础，便于向大会委员会提出建议。现将后附的粮农组织总部组织结构草图第一稿提交讨论，并提出以下看法：

- 按照独立外部评价的建议和大会委员会各工作组的意见，全体成员就粮农组织的优先重点给予的指导将受到十分重视，作为审议和修订管理层就粮农组织总部新的组织机构图提出的初步建议。
- 全面彻底审查刚刚开始得出结果。其任务尤其是在 2008 年 9 月底之前提出一个高级业务模式，涵盖行政服务“和该业务模式对粮农组织的组织结构、计划执行和减少层级的影响”。该模式将包括“初步陈述一系列费用、节约和建立这一业务模式的执行日期。”此外，有必要征求顾问的建议和成员的有关看法，才能认真制定一项经过周密考虑的建议。
- 这项建议包括预计在《2008-09 年工作计划和预算》中实现的 2 210 万美元的增效节支。因此，2008 年上半年经过广泛磋商之后，将在这一两年度中减少 13 个 D-1 和 D-2 级别的职位层级，这一情况已反映在后附的组织机构草图中。
- 值得指出，所附的组织机构草图还考虑了成员们给予明确指导的领域中的变更，即：
 - 设立一个自治的评价办公室，由 D-2 级别的一位主任负责，直接向总干事和领导机构报告。
 - 确立一项伦理功能。
 - 所有各级的控制范围缩小到可控程度，包括总干事在内，并设立两个副总干事职位。而且，粮农组织驻国家代表的主要报告途径指明为分区域办事处。
- 为了更好地支持全体成员所要求的对人力资源政策和方法的改革 – 这也是文化变革举措的一项先决条件，对人力资源管理司进行了结构调整，作为一个直接向一位副总干事报告工作的独立办公室。

总之，管理层希望指出，最好是在全体成员审议本组织的总体优先重点和全面彻底审查之后，再考虑为实现新的（即在《2008-09 年工作计划和预算》中预见的 2 210 万美元之外的）节约可能需要实行的改革。

附件 II 工作组过去提出的原则和考虑

1) 原则:

- a) 通过文化变革释放资源并为促进粮农组织的技术工作进行预算拨款，包括为解决跨部门问题提供支持；
- b) 整合各级部门（部、司、处）以减少零散程度和筒仓效应，降低管理费用；
- c) 根据职能和规模增加部门结构的灵活性（例如：未设置司的小型部、未分设处的司）；
- d) 确定现实的管控范围，特别是在最高层级，并采用明确的报告途径和问责制；
- e) 区域助理总干事应被并入规划和管理结构；
- f) 采用职位双等级制度，包括 D1-D2 和 D1-P5 级别的职位，并规定每个部设立这类职位数量的上限；
- g) 把跨部门事项进一步纳入主流活动、设立较小的中央协调单位而不是涉及具体领域的独立的部或司，如自然资源、气候变化、知识管理、能力建设和性别问题；

2) 已经广泛讨论过并获得普遍支持的**组织变革**，包括设立：

- a) 一个战略、资源和规划办公室，直接向总干事报告工作，以便整合全组织战略发展、计划制定和资源（包括分摊会费和预算外资源）管理与筹集工作；
- b) 一个政府间、机构间和全组织联络办公室，促进全组织信息的传递，并作为所有形式的，包括与成员之间伙伴关系和联络工作的协调单位；
- c) 单一的全组织服务部；和
- d) 独立的评价办公室，拥有向总干事和领导机构双重报告途径。

附件 III 技术合作计划资源分配标准 – 管理层的建议

1. 大会委员会第一和第三工作组在 2008 年 5 月 16 日联席会议上，要求管理层进一步制定区域和国家层面技术合作计划资源示意性分配标准和备选方案。

2. 独立外部评价建议按区域分配示意性数额及制定关于根据国家具体需要为各国分配资源的透明标准，本文件中所介绍的模式就是根据该项建议提出的。

原则

3. 拟议的模式根据先前由领导机构确定并经独立外部评价确认的下述原则提出：

- i) 技术合作计划的普遍性，考虑到发达国家和高收入发展中国家有偿获取技术合作计划，目前有 156 个成员国有资格获取技术合作计划无偿援助；
- ii) 需要优先重视低收入缺粮国、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，目前此类国家有 116 个；
- iii) 需要指定示意性全球分配额的 15% 专门用于紧急援助；
- iv) 技术合作计划由需求推动的性质，这意味着分配额主要是示意性的，可根据需要重新安排。

4. 此外，独立外部评价建议，技术合作计划的分配标准应考虑到饥饿和贫困的绝对人数及依赖农业部门的人数等因素。大会委员会第一和第三工作组在 2008 年 5 月 16 日联席会议上还认为，“国家需要、收入状况和农村贫困程度应作为这种标准的重要因素。”此外，管理层建议这种标准应当以公认的国际机构所公布的被广泛接受的标准数据为基础。

5. 最后，需要留出最起码的一笔数额用于区域间项目及确保管理层原则性回应中所说明的必要灵活性。

拟议的区域分配模式

6. 根据上述原则，区域分配可采用以下标准：

- i) 有资格获得技术合作计划无偿援助的国家数。

普遍性原则要求有资格获得无偿援助的所有 156 个成员国得到一定比例的资源，从而能够获得各种形式（技术合作计划基金、国家项目和(分)区域项目）的有意义的技术援助。因此进行区域分配时应考虑到每个区域可获得技术合作计划无偿援助的国家数。

ii) 属于受“特别重视”类别和至少有 500 万人依赖农业的国家数。

除了每个区域由于其收入水平、地理偏僻和因此所出现的发展状况而面临特殊需要的国家数之外，建议还适当考虑靠农业为生的绝对人数。总共有 42 个国家符合该项标准。

iii) 食物不足人口占总人口至少 15% 的国家数。

根据独立外部评价的建议，该项标准将更加优先重视将资源分配给有国家面临特别困难的粮食安全形势的那些区域。总共有 63 个国家符合该项标准。

iv) 至少有 1000 万食物不足人口的国家数。

提出该项标准是为了承认有拥有大量食物不足人数的国家的那些区域的需要。总共有 13 个国家符合该项标准。

7. 有关食物不足和依靠农业的人口的起点是认真选择的，并且对于其对分配的影响进行了认真检测，以努力确保公平和可接受性。关于这方面，会议注意到，起点定得越低，吸收资源越多，结果用于其他标准的资源就越少。

8. 下表 1 按各项标准列出了每个区域办事处负责业务的成员国分布情况。

表 1: 按各项标准列出的各区域成员国分布情况

标准	非洲 区域办	亚太 区域办	欧洲 区域办	拉美加 区域办	近东 区域办	合计
有资格获得无偿援助的国家	46	34	27	34	15	156
受“特别重视”的国家	43	31	13	21	7	115
农业人口 ≥ 500 万的受“特别重视”的国家	25	12	1	1	3	42
食物不足人口比例 ≥ 15 % 的国家	35	16	3	8	1	63
食物不足人数 ≥ 1000 万的国家	4	8	0	1	0	13

9. 将以上模式应用于 2008/09 年技术合作计划 1.04 亿美元拨款并留出 1800 万美元用于紧急援助和区域间项目之后，资源分配情况将如下面表 2 所示：

**表 2: 按分配标准列出的技术合作计划资源分配实例
(不包括为紧急情况 and 区域间项目留出的资金) - 百万美元**

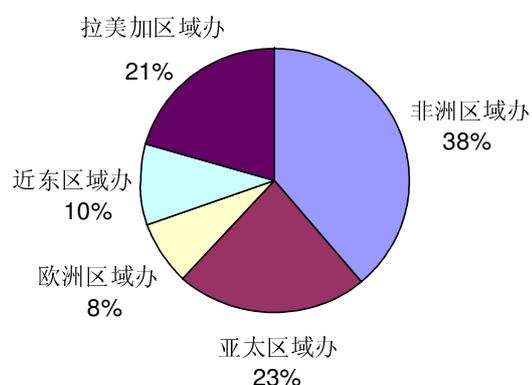
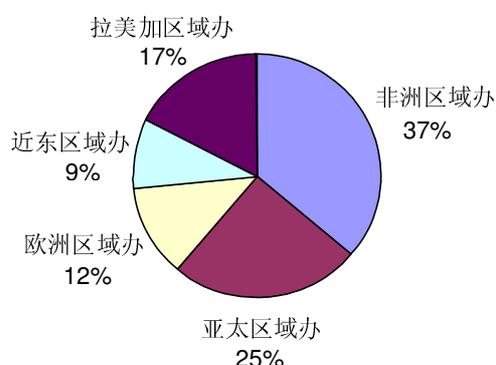
标准	非洲 区域办	亚太 区域办	欧洲 区域办	拉美加 区域办	近东 区域办	合计
有资格获得无偿援助的国家	18.4	13.6	10.8	13.6	6	62.4
农业人口 ≥ 500 万的受“特别重视”的国家	5	2.4	0.2	0.2	0.6	8.4
收入不足人口比例 ≥ 15 % 的国家	7	3.2	0.6	1.6	0.2	12.6
食物不足人数 ≥ 1000 万的国家	0.8	1.6	0	0.2	0	2.6
合计	31.2	20.8	11.6	15.6	6.8	86

10. 下面插文 1 以图表形式表明了所得出的区域分配与过去几个两年度平均分配相比的情况。

插文 1：区域资源分配，百分率

2008/09 年拨款额分配实例，假设紧急援助额同过去三个两年度平均数相似

过去三个两年度区域平均分配情况，包括紧急援助资金的实际使用



11. 上述实例中拟议的区域分配额与过去三个两年度平均分配额进行比较时，应考虑到每个区域办事处负责的国家名单最近有变，例如中亚国家改由欧洲区域办负责，而有些国家已从近东区域办转到非洲区域办。

对区域分配额的管理

12. 区域分配额将进一步分配如下：

13. 区域分配额中将留出一部分用于批准区域项目，本区域所有合格的国家都可以平等获取。同样，将留出一定比例的区域分配额供每个分区域办事处用于批准分区域项目，本分区域内每个国家都可以平等获取。

14. 区域分配额中余下部分将按照上述同样的标准示意性分配给区域内各国。

15. 然而，这些区域、分区域和国家分配额只是示意性的，并不构成权利。将由分区域协调员和区域代表负责以及作为一个最后手段由总部负责，根据需要对于没有完全承付给其他国家、分区域或区域的任何分配额进行重新安排。

附件 IV 关于技术合作计划批准标准的情况说明

大会第一和第三工作组于 2008 年 5 月 16 日举行了关于技术合作计划项目下放和技术合作计划资源示意性区域分配的联席会议。会上要求对技术合作计划项目的批准标准予以说明。

自 1976 年技术合作计划建立以来，关于技术合作计划援助的所有申请都经过该计划的受援资格评价过程。该项评价包括根据领导机构商定的一套批准标准对每项申请进行分析。秘书处将这些标准作为基本工具，确保成员国对获得技术援助种类和范围的愿望得到考虑。

会议忆及技术合作计划的批准标准自该计划建立以来基本没有变动，在通过计划委员会第九十届、九十一届、九十二届、九十三届和九十四届会议与成员国磋商的过程以及与技术合作计划使用者（政府对应方、粮农组织技术人员和粮农组织驻国家代表）磋商的过程之后在 2005 年得到修订。这些批准标准于 2005 年 11 月由粮农组织理事会第一二九届会议批准（CL 129 REP），自那以后一直采用。在本文附件中对这些标准作了概述。

技术合作计划的批准标准

标准	技术合作计划发展援助	技术合作计划紧急援助
1.国家受援资格	所有粮农组织成员都有资格获得技术合作计划支持的技术援助。然而，技术合作计划特别重视帮助最贫穷国家，特别是低收入缺粮国、最不发达国家、内陆发展中国家和/或小岛屿发展中国家。高收入发展中国家和发达国家只能在全部费用偿还的基础上获得通过技术合作计划提供的技术援助。	技术合作计划拨款的15%专门用于应急和恢复项目，所有粮农组织成员都可获得。
2.宗旨和目的	技术合作计划支持的援助应按照世界粮食首脑会议目标、千年发展目标和粮农组织的战略目标，包括有关提供全球公共产品的那些目标，有助于家庭或国家的粮食安全，改善农村生计及扶贫。	技术合作计划支持的应急和恢复援助，应当在发生紧急情况时或开展紧急情况后续活动时提供。这些紧急情况属于粮农组织的职责范围。援助应明确针对恢复受紧急情况影响的最贫困和最易受害家庭的生计，并应寻求减少受紧急情况影响的家庭今后受害程度。
3.国家或区域优先重点	技术合作计划支持的援助应针对与标准2中确认的宗旨和目的有关的国家或区域优先重点，在粮农组织《国家中期优先重点框架》已经到位的地方，应与这类框架相一致，并应通过国家一级技术合作计划优先重点确定过程予以提供。	技术合作计划紧急援助将不需要采用任何国家优先重点确定过程。
4.关键差距或问题	技术合作计划支持的援助应针对已由受益方或参与方确认，并已清楚定义的关键差距或问题，而这类问题的解决必须采用本计划可在期限内提供而不应通过其它资源提供的技术合作。	技术合作计划紧急援助应提供非常快速的反应，以支持在本组织具有明显比较优势的主题领域进行干预。
5.可持续影响	技术合作计划支持的援助应导致清楚定义的产出和成果，从而产生影响。它应有催化性或乘数效果，如筹集更多投资资金。这类成果和影响应当是可持续的。不应接受作为先前技术合作计划的无效后续工作的技术合作计划项目申请。	技术合作计划紧急援助应为可持续恢复生产活动及技术合作提供投入，以支持有效的政府(或捐助方)反应，包括确定必要的投入。技术合作计划支持的应急和恢复援助，应针对这样的干预行动，即有可能促使捐助方和/或政府对及时救济和长期恢复投入更多资金的干预行动。为处理同一国家一再发生的紧急事件而重复提供援助这种情况应当避免，应转向为避免或预防同类紧急事件而提供长效援助。
6.规模和期限	任何技术合作计划援助都不应当要求超过50万美元的预算，并应在24个月内完成。期限可延至36个月，但需有正当理由并逐项延	

	<p>期。技术合作计划基金的一个项目的预算上限为每两年度20万美元，项目应在其得到批准的两年度末完成。</p>	
7. 政府的承诺	<p>技术合作计划援助的申请应包括一份政府或区域组织提供所有必要投入、人员和机构安排的正式承诺声明，以确保申请的技术合作计划支持的援助及时而有效地启动、实施和采取后续行动。</p>	
8. 能力建设	<p>只要有可能，技术合作计划支持的援助应帮助加强国家和区域的能力建设，以确保援助所针对的关键差距和问题不再出现，或者可以在国家或区域一级有效地得到解决。</p>	<p>技术合作计划支持的应急和恢复援助，应提高政府和受灾社区及家庭的能力，以抵御或应对将来的类似打击，而不求助于外部援助。</p>
9. 性别敏感性	<p>技术合作计划支持的援助必须根据粮农组织的性别行动计划，在确定、设计和执行方面考虑到性别因素。</p>	
10. 伙伴关系和参与	<p>只要有可能，技术合作计划支持的援助应当有助于建立新的伙伴关系和联盟或加强现有伙伴关系和联盟，包括通过共同融资，并导致粮食不安全的穷人更多地参与关键的决策过程。</p>	