

对“改革并增长”理念的审议 主席提出的背景介绍及讨论稿

1. 本文旨在帮助大会委员会对“改革并增长”理念形成统一认识。
2. 独立外部评价报告的封面提出了“改革并增长”的说法，评价人员显然认为这一理念能恰到好处地引导读者关注他们所可能认定的主旨。但评价人员并未对其进行明确定义。评价报告的确涉及了与改革相关联的诸多问题，但“增长”却在很大程度上仍然是指扭转粮农组织能力所出现的下降并支持改革进程的需要。他们显然认为需要采取行动增加粮农组织的资源。评价工作指出，由于预算减少致使人力不足，有多项服务和职能面临即将崩溃的危险。
3. 但在大会委员会的工作及粮农组织管理层实施改革的过程中，澄清“改革并增长”的概念却一再拖沓。虽然独立外部评价团队或许并不认为这一概念存在不明确或值得争议之处，但对粮农组织成员国和管理层而言这一问题确实存在；这是一个根本性问题，关乎总体改革的成败，对其进行过早定义可能会无疾而终并会危及改革进程。最后，这一问题被提交与 2009 年 5 月的计划委员会和财政委员会联席会议。尽管大家都认为应由粮农组织全体成员国对其进行研究并达成结论，但管理层还是提供了一份讨论文件（附件 2），以期对该问题的研究有所帮助；该文件设定了一些参数，但并未试图得出任何结论。计财委的多数成员在讨论中均做了发言，虽然开始时担心观点可能会五花八门，但会议讨论却不谋而合并很快形成了统一明确的认识。联席会议向理事会的报告即体现了这一点（附件 1）。
4. 报告最后一部分对这一共同结论的要点进行了说明，现摘录如下：

“增长应该是切实的，考虑到以下各点：

 - a) 根本出发点是确保高效务实地向成员国提供服务；
 - b) 必须保证本组织现行改革的可持续性；
 - c) 必须确保粮农组织拥有充足的高素质人力资源；
 - d) 增长要求不能由预先确定的数字进行界定，而应首先根据各管理机构批准的战略和职能目标及《中期计划》进行评估；以及
 - e) 《中期计划》和《工作计划和预算》拟对正常计划和预算外资源进行全面整合。”
5. 提请成员国就此提出意见和指导，对“改革并增长”的说法进行进一步说明从而对这一理念达成共识性定义。

附件 1

摘自：计划委员会第一〇一届会议和 财政委员会第一二六届会议联席会议报告 2009 年 5 月 13 日（CL 136/10）

“改革并增长”理念

14. 计财委忆及，大会委员会负有责任来分析“改革并增长”理念并向 2009 年大会提出建议。计财委铭记，大会委员会各工作组将于 6 月初讨论“改革并增长”理念，并期待就此事项收到计划和财政委员会的有关建议。

15. 计财委注意到，“改革并增长”这一措辞在独立外部评价报告中得到广泛使用，但没有提出严格定义。计财委注意到，管理层为促进联席会议审议活动而编写的简短文件，客观强调了这一理念可能具备的三个方面的。计财委认识到，正如各位成员在发言中所述，对这一理念的含义可能有多种理解。

16. 计财委强调“改革并增长”特别需要一个资源充足的粮农组织，使本组织更具比较优势且治理有方，而且能够加强总部和各权力下放办事处在技术和行政管理方面的能力。

17. 计财委向大会委员会提交了下列与“改革并增长”理念相关的初步设想，供委员会审议。增长应该是切实的，考虑到以下几点：

- a) 根本出发点是确保有效务实地向成员国提供服务；
- b) 必须保证本组织现行改革的可持续性；
- c) 必须确保粮农组织拥有充足的高素质人力资源；
- d) 增长要求不能由预先确定的数字进行界定，而应首先根据各管理机构批准的战略和职能目标及《中期计划》进行评估；以及
- e) 《中期计划》和《工作计划和预算》拟对正常计划和预算外资源进行全面整合。

附件 2

计划委员会第一〇一届会议和财政委员会第一二六届会议

联席会议

2009 年 5 月 13 日 (JM 09.1/3)

“改革并增长”理念

背景情况

1. 粮农组织领导机构委托进行的独立外部评价得出下列主要结论：1)世界需要粮农组织帮助解决粮食安全、减贫和可持续农业的迫切问题；2)独立外部评价为成员国就粮农组织“改革并增长”综合一揽子计划做出决策奠定基础。
2. 大会第三十五届（特别）大会在通过有关《粮农组织革新图变近期行动计划》（2009-11 年）的第 1/2008 号决议时，重申的基本考虑有：粮农组织“改革并增长”的必要性，并要求大会委员会：分析“改革并增长”的理念，向 2009 年大会提出建议。
3. 本文件由管理层为联席会议而编写以帮助大会委员会开展该项工作。

与“改革并增长”相关的期望

4. 该理念涉及两个相对直白的词语：“改革”，即一般认为旨在实现更加积极或有利状况的一系列改革措施；和“增长”，系指规模或价值有所增长。在粮农组织独立外部评价过程中以及制定和通过《粮农组织革新图变近期行动计划》时，对该理念进行了大量运用。
5. 独立外部评价组组长在其呈送函中指出：“世界需要一个振兴的粮农组织。在‘改革并增长’方面已经预见革新图变，既需要朝本次评价讨论的方向进行实质性改革，又需要增加资源。两者必须齐头并进，缺一不可。”
6. 独立外部评价在其第一个重要信息中指出：“**在本次评价中得出的核心结论可概括为五个字：改革并增长。**在以下各段可以看到，独立外部评价的结论是，若要适应其成员的需要并履行其职责，粮农组织将需要进行重大的彻底改革。独立外部评价还认为，只有制止和扭转过去 20 年期间粮农组织面临的财政、计划和战略衰退，这些改革才有可能并能够在商定的框架内持续”¹。
7. 独立外部评价在进一步阐明其“信息 1”的重要性时强调：“**如果对一项重要和持续的改革计划及其所需要的资源增长不能达成明确的共识，就难以设**

¹ C 2007/7A.1 第 8 段

想粮农组织如何前进。粮农组织受到财政束缚。多年来由于其总的资源，尤其是正常预算资源不断减少，其总体核心能力和执行能力严重丧失。财政状况既是这些问题的原因，也是更深层问题的结果。矛盾的是，不断减少的预算加上对具有特别知识和技能的在职职员的承诺义务（再加上整个联合国系统的人事条例），使得在能够增加资源的重点领域调整比增加预算更加困难。除非首先纠正粮农组织的战略方向和战略选择、管理过程、结构和行政障碍以及核心文化等更深层问题，否则将无法实现增加供资所必需的信心和信任。而且，随着粮农组织解决其他根本问题，它将需要并应当得到新的资金²。”

该理念的主要方面

8. 从“改革并增长”的理念中看到三个相互关联的方面可能是有益的：在粮食、农业和粮食安全领域将要应对的严峻挑战需要粮农组织；改革使粮农组织在应对这些挑战方面的影响、效益和作用增加；改革使粮农组织执行其工作的实际财政资源增长。

A. 粮食、农业和粮食安全方面的挑战严峻且日益严重

9. 独立外部评价于 2007 年最后确定，强调了确保可持续粮食和农业系统及解决饥饿的许多严峻挑战。2007 年后期与 2009 年之间发生的严重危机，包括价格和产量不稳定，使这种外部挑战情况在今天更为显著。

10. 粮农组织在 2008 年 6 月举行的高级别会议以及其他正在进行的高级别活动都指出，需要将粮食和农业问题置于国际议程的中心。成员们强调到 2050 年粮食产量必须翻番，在保护农业所依赖的受到严重威胁的自然资源基础的同时需要粮农组织做出更加有效的贡献。

11. 这些复杂的挑战意味着粮农组织应当促进和帮助采用全球平衡的综合解决办法。独立外部评价确定了粮农组织的工作扩大领域和降低重视程度的领域。成员们同意优先确定一系列共同的具体目标，这是正在进行的改革的一个组成部分。

B. 影响、效益和作用

12. 通过《近期行动计划》提出并商定了一揽子综合改革措施。所有这些措施将直接有助于加强粮农组织在全球、区域和国家层面努力实现成员国目标方面的影响、效益和作用。

13. 秘书处面临的挑战是，在今后三年实施这套综合改革措施。基石是新的基于成果的综合计划框架，该框架通过以下方面为增加影响、效益和作用奠定基础：

² C 2007/7A.1 第 35 段

- 根据成员国的需要确定粮农组织的优先工作及突出重点；
- 阐明手段一目的关系，粮农组织将通过这种关系为各国促进实现商定的结果；
- 包括粮农组织可利用的分摊会费和自愿捐款等所有资金来源，综合利用这些资源来实现粮农组织商定的组织结果。

14. 成员国面临的挑战是，就粮农组织的重点活动做出决定，进行治理改革，为执行《近期行动计划》和实施商定的工作计划提供必要资源。

C. 财政资源

15. 增加影响、效率和作用不只是需要改革，而且需要增加采取行动的手段。粮农组织的资源实际值不断下降。独立外部评价发现，粮农组织的正常预算实际值在 1994-95 年与 2006-07 年之间下降 22%。

16. 2008-09 年正常预算的大量名义增长，在考虑到 1 330 万美元的计划增效节支和 2 210 万美元的计划外增效节支之后，相当于实际零增长。虽然粮农组织成功地吸引了更多预算外资源，但是这些资源大部分专门用于特定项目和紧急行动。结果正如独立外部评价所指出的一样，1994 年以来核心能力和执行能力不断丧失。

17. 粮农组织面临的挑战是，表明其能够通过改革更加有效地实现结果。成员国面临的挑战是，通过分摊会费和自愿捐款提供资源，为中长期内实现这些结果提供行动手段。

18. 如果想要通过成功的改革使粮农组织的能力和有效作用增长并得到广泛宣传，将增加为支持粮食和农业发展而直接交给粮农组织或者通过伙伴关系提供的资金流量。

结论

19. 根据独立外部评价，通过分摊会费和自愿捐款来实施改革和提供行动手段需要一起进行。“改革增长”要求使过去出现的螺旋式下降必须变成有效的螺旋式上升 – 承诺和实施改革与增加资源和行动手段相结合以增加粮农组织在实现成员国目标方面的影响、效益和作用。

20. 在这方面，值得注意的是独立外部评价的以下结论：“如果粮农组织的成员不能找到政治解决办法和同时以统一的相互依存的措施实现改革和增长的手段，该组织将不能适应 21 世纪的需要，也不能应对 21 世纪的挑战³。”

³ C 2007/7A.1 第 43 段