

审议权力下放办事处的人员编制、地点和覆盖范围

1. 本文件报告了正在实施的有关权力下放的工作，包括国家覆盖范围和人员编制，以及权力下放办事处的技能组合。根据成员们在2009年6月4日召开的独立外部评价大会委员会第一、第二和第三工作组联席会议上提出的要求，本文件同时提供了影响《粮农组织革新图变近期行动计划》不同项目权力下放行动的情况。

A. 审议粮农组织国家覆盖范围

2. 在2009年6月4日的会议上，成员们讨论了正在开展的有关国家覆盖范围标准的工作（IPA 行动项目 3.84）。成员们要求提供符合五项标准中三项或者四项标准的国家数据，为此，收集并分析了数据（主席备忘录第三段，第四点）。

表 1: 符合一到五项标准的国家

符合以下标准的国家数:	粮农组织家代表处 (73)	外派技术 官员 (9)	其它覆盖类型 (63)	全部 (145)
至少一项标准	70	5	44	119
至少两项标准	54	2	6	62
至少三项标准	31	1	0	32
至少四项标准	15	0	0	15
所有五项标准	5	0	0	5

3. 同时同意在区域小组中进一步开展讨论。为了方便讨论，已经向区域小组主席提供了符合各项标准国家的一套完整数据。

B. 权力下放办事处的结构和人员编制

4. 以下各节提供权力下放办事处体系的概况，包括结构和人员编制。

粮农组织权力下放办事处体系概况

5. 粮农组织独立外部评价和粮农组织革新图变近期行动计划均确认粮农组织需要强有力的实地代表。两份文件都提出了有关体系的总体目的和目标的建议。在这方面，独立外部评价的两项核心建议是：“粮农组织的主要使命是确保相关和必要的全球粮食和农业知识的可用性，以及从中获益的手段”（第 1034 段），以及需要“重新定位机构，并为之与国家或区域建立有效的联系”（第 1037 段）。粮农组织革新图变近期行动计划将独立外部评价的建议付诸实践，并指出，粮农组织的下放

办事处体系应该“作为知识型组织，灵活地为成员提供服务，创造有效的信息流”（第 44 段）。

6. 粮农组织过去几年的权力下放工作主要集中在以下方面：

- 在国家、分区域和区域层面，及时并有效提供与成员优先领域相关的服务；
- 成员和本组织不同部门间双向知识交流；
- 国家拥有、发展结果和联合国结合。

7. 实现这点的关键要素是：i)符合其服务的国家、分区域和区域的需求和优先重点的实地办事处体系；该体系对权力下放的优先重点，以有计划和战略性方式作出回应；作为联合国国家和（分）区域小组的一部分，开展工作，尤其重视与基于罗马的机构之间的合作；ii)按照效率、负责制和附属关系的原则，平衡本组织各部门的职责；iii)有力的协调和绩效衡量机制，确保体系的不同部分作为整体发挥作用，维持总体质量和绩效标准。这就包括至上而下和至下而上的规划方式的结合、统一的基于结果的管理体系、能够及时作出回应的供资机制、培训、绩效评价体系、轮转政策和信息通讯技术的联接。

粮农组织在国家、（分）区域和全球层面的能力

8. 粮农组织帮助建设粮食安全和农业发展地方能力，在粮食和农业部门，促进技术知识和技能、信息和最佳措施的产生，以及与成员和成员之间的交换。这项任务要求粮农组织在几个层面要十分活跃，以便有效开展诸多方面的工作。进而，各个层面需要以互补和相结合的方式，联合开展工作。

- **国家层面。**在国家层面，粮农组织与政府和联合国系统内外的捐助者一道开展工作，国家层面最能感受到粮农组织活动的直接影响。只有当粮农组织在国家设有代表处，它才能帮助政府和其它利益相关者建设粮食安全、农业和农村发展的能力，包括制定政策和战略、机构改革、公共投资、技术发展和推广，以及准备应对紧急状况并作出回应。除此之外，国家办事处在国家层面上帮助采用全球一致的规范和标准，帮助各国建立这些全球规范和标准。通过技术计划和项目、政策咨询，以及通过宣传、建立共识和作为召集者来开展这项工作。国家办事处的覆盖范围、规模和人员编制变化比较显著。在粮农组织已经有大量和长期计划的国家中，国家办事处应该由最多 10-15 名正常计划职员组成。通常有两个部分，分别处理计划和行政管理，每个部分由粮农组织助理代表牵头（国家专业官员）。与此相反，在计划量小的国家，粮农组织的国家代表可能会仅仅限于一名国家通信员，兼职粮农组织的工作。就总体正常计划职员而言，超过 50%的粮农组织国

家专业人员在非洲地区，然后是亚洲和太平洋地区，拉美和加勒比海地区（各地区略低于 20%）。除了正常计划职员之外，由技术合作和紧急项目供资的国家和国际专业人员可能使有些国家的职员超出 100。目前，粮农组织在 40 多个国家有紧急协调单位，在另外 7 个国家中有跨界动物病害紧急中心。通常，这些单位都由一名国际专业人员牵头，并由一些国家和国际专家组成。尽管这些紧急单位就其工作、技术和预算问题向总部报告，但与政府的关系以及管理支持仍然归属粮农组织代表。

- **分区域层面。**越来越重视分区域合作，无论是推进整合解决共同的问题，还是促进贸易、投资和政策协调。粮农组织的分区域办事处，目前由 6 名专家以及 1 名外派投资官员的核心多学科小组组成。除此之外，各分区域办事处还有负责通讯技术和办公室行政管理的人员，以及监测实地计划的人员。粮农组织在分区域的国家代表兼职多学科小组技术官员。多学科小组的职能如下：

- 多学科小组的专家组作为“第一响应机构”，为分区域各国提供技术支持。在没有国家办事处（太平洋、欧洲和中亚）的地方，就直接向分区域提供支持。这样做，多学科小组也可以利用兼职多学科小组技术官员的分区域粮农组织代表的服务，如有必要，可以要求区域办事处或者总部提供支持。这样，多学科小组将逐渐应用协商一致的共同技术标准和政策，逐步成为技术支持的交换中心，覆盖国家最常见的技术需求。
- 多学科小组同时与分区域经济综合组织，在分区域计划/项目上密切配合。在联合国国家小组工作质量保障方面，包括联合国发展援助框架，助理总干事/区域代表或者分区域协调员，视情况，是联合国系统区域负责人小组的首要联络点。

粮农组织在非洲、欧洲和中亚、拉丁美洲和加勒比海地区建立了良好的分区域网络，在这些地区，一共有 9 个分区域办事处，其中有 3 个与在阿克拉、布达佩斯和圣地亚哥的区域办事处重合。这些办事处在制定工作计划和结合方面，很好行使其职能。规划和团队建设会议，以及正式培训帮助推进这一过程。在近东和北非，类似的工作正在进行中，最近已经建立了多学科小组和分区域办事处。粮农组织正常计划的分区域代表处，得到了 6 个临时（分）区域紧急小组（非洲三个、亚洲一个、拉美两个）和 4 名跨界动物病害紧急中心区域管理员（非洲三名，亚洲一名）的补充，这些紧急小组是根据（分）区域紧急状况的相对重要性而组建和安排。（分）区域紧急小组与分区域办事处密切磋商开展工作，定期参与所有计划和战略会议。

- **区域层面。**粮农组织的区域办事处是实地体系的主要管理和规划单位。到2010年，其作用将得到实质性加强，将担负本区域有关技术人员的全面管理、计划和预算的职能，以及管理技术合作计划资源。目前由协调和权力下放办事处（OCD）行使的一些职能也将移交，包括粮农组织代表处体系的行政管理，比如预算管理、差旅和休假、审计和绩效方面的事宜。区域办事处还将牵头编制区域战略，供区域大会讨论及最终审批，并负责监测其实施。最后，区域办事处还将监管作为区域办事处一部分的分区域办事处。所有区域办事处都有业务人员和行政/管理支持单位，但详细的结构依区域而异。有些办事处，比如亚太办事处、拉美和加勒比地区办事处和近东办事处，技术人员按照专业领域分组，在其它区域办事处，仅仅只有一个多学科小组。四个区域办事处（除了欧洲办事处之外）都有由总部总检察长办公室外派的内部审计员。如有必要，区域和分区域办事处的技术人员还参加与紧急状况相关的工作。
- **全球层面。**粮农组织总部负责全球政策和规划，负责信息、技术知识和全球相关的最佳措施的生成和交换，这些将指导下放体系。下放办事处将依次提供反馈和实际经验教训，帮助总部发展其政策和指导。总部也将确保区域办事处之间，以及整个下放体系的一致和协调，以确保本组织作为整体发挥作用，确保各地的所有技术人员一致性采用本组织的技术、管理和行政管理标准和政策。最后，总部还要确保本组织全面领导结构的交互。

区域人员编制格局

9. 大约 47% 的下放办事处正常计划专业人员（国家和国际）被安置在国家办事处（见下表 2）。其余人员基本上同等配备在区域办事处和分区域办事处。在国家办事处中的国家专业人员的比例很高（30%）¹。国家办事处、分区域办事处和区域办事处之间人员的分布变化比较大，反映结构的差异。在非洲，一些国家办事处职员的比例很高（59%），而在区域办事处的比例较低（13%），因为国家很多，还有 4 个分区域办事处。相反，欧洲国家办事处的职员数量很低（11%），因为缺乏完整的粮农组织代表处。在区域办事处中，亚洲和太平洋区域办事处的职员比例最高（52%），反映出多学科小组尚待建立的事实。考虑到区域和分区域办事处职员的数量，可能值得忆及，分区域办事处/多学科小组应该是区域办事处不可分割的一部分。

¹ 考虑到节省开支的原因，以往的政策强调在粮农组织代表处用国家专业人员替代国际专业计划官员和高级 GS 职员。

表 2: 区域、分区域和国家办事处人员编制^{1/}

国际和国家专业人员*							专业人员 总计
办事处类型	区域办事处		分区域办事处		国家办事处		
	总计	其中: 国家职员	总计	其中: 国家职员	总计	其中: 国家职员	
非洲	24	1	53	10	111	75	188
	13%		28%		59%		100%
亚洲和 太平洋	40	0	7	0	41	27	88
	45%		8%		47%		100%
欧洲和 中亚	14	2	18	3	4	4	36
	39%		50%		11%		100%
拉美和 加勒比地区	23	1	33	7	40	23	96
	24%		34%		42%		100%
近东和 北非	17	0	15	0	18	11	50
	34%		30%		36%		100%
总计	118	4	126	20	214	140	458
	26%		27%		47%		100%

1/ 不包括联络办公室和海湾合作理事会国家和也门分区域办事处(SNG)，正在建立过程中。

C. 作为一个组织运作：正在和计划开展的工作

10. 尽管独立外部评价批准了权力下放办事处的总体结构，独立外部评价确定了一系列弱点，包括工作计划的零散；缺乏开发一致性的实地计划可计划的资源，尤其在国家层面；以及决策权力下放有限。这些领域的工作正在进行中。这项工作跨越粮农组织革新图变近期行动计划所有项目、全面彻底审查工作流程，以及本组织现行的核心职能，比如准备信息和知识分享战略及本组织能力建设战略。向独立外部评价大会委员会 2009 年 6 月 4 日工作组联席会议报告了正在开展的活动的一些领域。附件 1 列出了将影响权力下放过程的速度和质量的变革动议的初步安排。

11. 2009 年剩余的时间以及 2010-11 年度，将更加注重提高一致性和目前下放办事处体系的绩效及整合，确保本组织作为整体发挥作用。在 2010-11 年间，区域办事处适宜结合分区域办事处，将逐渐承担以下新的职责：(i)监管国家办事处，包括粮农组织代表处体系的资源管理；(ii)在各区域管理非紧急状况的技术合作计划；(iii)领导区域的战略规划，计划和预算过程；(iv)督导区域技术官员；(v)组织和服务加

强的区域大会；(vi)领导伙伴关系，尤其是区域组织；(vii)在有关联合国改革方面，支持国家办事处。

技术合作计划及协调和权力下放办事处职能下放

12. 根据独立外部评价和近期行动计划，正在向区域办事处移交技术合作计划及协调和权力下放办事处的很多职能。同时，有限的政策和全面管理职能将移交到新的单位 – 支持权力下放办公室（OSD） - 并归属于副总干事负责的业务。要向区域办事处下放的协调和权力下放办事处的职能，提交 2009 年 4 月 17 日举行的独立外部评价大会委员会工作组联席会议文件，已经做出了规定。

13. 区域办事处已经审查了移交建议，并强调需要分步骤实施、需要安排周全的培训计划，以及在过渡期需要强有力的支撑和支持。尤其强调要确保新职能和现有区域办事处职能的结合，以弥补权力下放职能内在规模经济的损失。认识到涉及这些变革的暂定资源移交，随着粮农组织进入其实施期，可能进行调整。

审议技术技能组合

14. 作为编制 2010-11 年度工作计划和预算的一部分，所有区域办事处/分区域办事处审查了其技术技能组合。在技术领域里，已经建议了一些变化和修改，以更好与有关（分）区域的要求匹配。技能组合变化将在 2010-11 年度中随着空缺职位的填补而逐步实施。

15. 所有区域办事处/分区域办事处强调，需要额外的技术专长，以充分开展所要求的计划、技术和政策方面的工作；为合作的国家和区域/分区域机构提供充足的服务；对国家和（分）区域的需求作出反应。对额外技能的要求视办事处不同而异，通常反映区域新兴优先领域，比如贸易、营销和气候变化，区域办事处/分区域办事处特别关注的专业技能包括野生动植物和保护区、土地管理/土壤肥力。建议在 2010 年的有关区域大会期间，结合影响重点领域的初步经验，考虑预算外资金的选择，加强区域办事处/分区域办事处的技术能力。

基于结果的管理

16. 在未来的几年里，新的基于结果的管理方式将继续在粮农组织推开，包括区域和分区域层面，以及所有来源资金的工作。这将包括区域和分区域在 2010 年早些时候充分参与工作计划的编制，细化中期和两年度计划过程中设定的高层次计划。从 2010 年中期起，还将涉及由这些办公室正在监测的实现相关战略和职能目标的程度，参与战略小组报告实现中期计划规定的组织结果的指标。2010 年初，培训将到位，以支持区域和分区域管理者和职员在其工作领域里应用基于结果的措施。与此同时，2010 年初，就国家办事处融合到基于结果的模式中的方式和过程，与粮农组

织各利益相关者达成一致。除了区域和分区域办事处的参与之外，从 2010 年下半年到 2011 年初编制下一个中期计划和工作计划和预算期间，将开展试点，测试国家规划的方法。权力下放办事处的职员将接受基于结果的管理的概念、业务规划、绩效监测和报告新系统的培训，将制订基线并付诸实施。

17. 权力下放办事处将逐步承担全组织和下放层面战略规划和设定优先重点的工作。权力下放办公室将继续制定国家中期优先框架（NMTPF），协调识别（分）区域优先领域，确保国家计划结果和（分）区域发展议程的相关性。权力下放办事处将积极参与逐步制定和采纳影响重点领域，包括实施相关资源动员战略。

人力资源

18. 2009 年下半年将开始或者继续实施重要的人力资源计划。2009 年 9 月 16 日大会委员会工作组将讨论轮岗/流动性政策草案。将开展准备下放技术合作计划的培训，并实施绩效评价和衡量体系。同时开始修订全组织的能力框架，包括职能能力和粮农组织代表的职位描述。将扩大管理和领导计划（目前由 P-5/D-1 的管理发展中心和相关培训计划组成），包括管理和领导课程。还要开始开发粮农组织虚拟学院，亦即在所有地方为粮农组织职员开展人力资源开发，以及相关服务领域（比如辅导）的学习计划网络，尤其是通过开发 Oracle 学习管理系统。

管理

19. **加强采购权下放力度：**修订的手册第 502 节 – “物资、工程和服务采购”，将于 2009 年秋季出台，将显著增加权力下放办事处、区域和分区域代表处的采购权。行政服务司正在为所有下放办事处规划 2009 年下半年到 2010 年新手册和采购认证的全面培训，以配合新手册的实施，支持加强权力下放力度。采购任务比较重的办事处将优先得到培训，更高程度的下放可以逐步展开，粮农组织代表可以有信心承担更高层次的权能。实用指南和基于互联网的多语种应用程序将配合 2010 年的采购手册，使手册章节方便用户。现行其它重要计划包括：审议有关协议书程序，考虑简化过程，加强权力下放，以及通过招标的框架协议，以下放的方式采购车辆，还可能包括化肥。

20. **改善联接性和会计系统。**计划升级权力下放办事处广域网联接，并加强下放办事处的通讯技术支持。这将使几乎所有下放办事处能够有效利用本组织的系统，包括 Oracle、数据仓库，以及其它内部网和基于万维网的应用程序。高质量的视频会议将成为现实，改善总部以及下放办事处之间的通讯。通过在线粮农组织虚拟学院，改善联接性将促进在所有地方实施学习计划。到 2012 年中期，新的实地会计系统将付诸运行，支持下放办事处资金交易处理、核算和报告要求。新的系统将支持

遵守《国际公共部门会计准则》，为管控、财务数据可用性和资产管理带来更多益处。

有关下放工作的其它领域

21. 将进一步深化 2009 年下半年的改革，随着 2009 年大会批准修改《基本文件》，将为区域会议的地位、职能和报告程序和工作方法带来变化。将起草新的职责和关系通知，以反映新的形势。

22. 通过开发宣传/沟通材料和网站，包括“影响重点领域”的宣传材料，实施新的资源动员战略。2009 年最后一个季度，内部高级管理可能会批准“共同能力建设战略”和“共同信息和知识管理战略”。

23. 国家办事处将继续发挥积极作用，促进联合国系统的结合，包括作为整体发挥作用，粮农组织将参与联合国区域领导小组，该小组为联合国国家小组提供支持、质量保障和监管计划实施事宜。

D. 征求大会委员会的指导意见

24. 就如何开展以下工作，征求大会委员会的意见并寻求其指导：

- 国家覆盖范围问题；
- 作为一个组织运作的现行和计划的活动。

附件 I. 粮农组织革新图变近期行动计划中，预计将影响权力下放的活动暂定安排

司	近期行动计划项目	将开展的工作	开始日期	结束日期
1. 技术合作计划及协调和权力下放办事处职能下放				
TCO	5	培训权力下放办事处职员（2009年9月至12月），然后，到2010年1月全面下放非紧急状况技术合作计划项目管理	2009年1月9日	2010年1月1日
OCD	6	将协调和权力下放办事处的职责移交区域办事处	2010年1月1日	2011年12月31日
2. 审议技术技能组合				
OCD/PBE	6	审议区域和分区域办事处的技能组合	2009年5月1日	2009年7月31日
3. 基于结果的管理				
PBE	3	开始在区域和分区域办事处实施涵盖所有来源资金的工作计划	2010年1月1日	2010年3月31日
PBE	3	为国家办事处设计中中期计划-工作计划和预算计划模式/过程	2010年1月1日	2010年3月31日
PBE	3	开始在区域和分区域办事处实施基于结果的管理培训	2010年1月1日	2010年6月30日
OCD	6	建立基线和基于绩效的报告体系	2010年1月1日	2010年12月31日
PBE	3	实施监测（区域和分区域办事处）。2010年6月第一个中期报告	2010年5月1日	2010年6月1日
PBE	3	试点国家办事处工作计划和预算-中期计划过程	2010年7月1日	2011年3月31日
PBE	3	中期计划-工作计划和预算（区域和分区域办事处）	2010年10月1日	2011年12月31日
4. 人力资源管理				
AFH	14	机动/轮换政策提交2009年9月的外部独立评价大会委员会	2009年1月1日	2009年9月22日
AFH	14	修改能力框架，包括粮农组织代表处的职能能力	2009年9月1日	2010年3月31日
OCD	6	权力下放办事处职员能力建设和职位描述	2009年10月1日	2010年12月31日
AFH	14	区域办事处、分区域办事处、联络办公室和国家办事处开始实施 PEMS	2009年10月1日	2010年4月1日
AFH	14	扩大管理和领导计划，包括管理发展中心(MDC)的 P-5/D-1 的参与，以及包括管理和领导课程相关的培训计划，重点放在 (i) 建设战略伙伴关系； (ii) 战略管理和领导。	2009年10月1日	2011年12月31日

AFH	14	粮农组织虚拟学院（FVA），即主持的网络，在所有地方为粮农组织职员提供人力资源开发和学习计划，以及培训服务和面对面交流，尤其是通过开发 Oracle 学习管理系统（2009 年底到 2012 年）	2009 年 11 月 1 日	2012 年 12 月 31 日
5. 行政管理				
AFS	9	通过修订手册第 502 节 - 采购指南，为权力下放办事处下方更大的采购权能	2009 年 9 月 1 日	2009 年 9 月 30 日
KCT	6	下放办事处宽域网联接，包括提供改进的通讯技术支持。这将使几乎所有下放办事处能够有效利用本组织的系统，包括 Oracle、数据仓库，以及其它内部网和基于万维网的应用程序，通过高质量的视频会议，改善总部以及区域和分区域办事处之间的沟通。规划在近期行动计划的第 3.90 项下，需要近期行动计划供资	2009 年 9 月 1 日	2010 年 12 月 31 日
KCT	6	使权力下放办事处能够使用一些应用程序的暂定计划，比如 Oracle 绩效管理系统（2010 年），商业情报应用（2011 年）	2010 年 1 月 1 日	2011 年 12 月 31 日
AFS	9	通过修订手册第 507 节 - 协议信，启动协议信更大程度的权力下放	2010 年 1 月 1 日	2010 年 1 月 31 日
AFS	9	通过新的框架协议（权力下放办事处可以直接采购所需车辆而无须经过 AFSP 的机制），向权力下放办事处下放更大的车辆采购权力	2010 年 1 月 1 日	2010 年 1 月 31 日
AFS	9	为种子和化肥采购启动权力下放的框架/长期协议	2010 年 1 月 1 日	2010 年 1 月 31 日
KCT	11a	(i) 改善下放办事处的过程、程序和体系，支持 IPSAS 兼容性，包括接收物资和服务、库存和资产管理；(ii) IPSAS 项目结合 FAS 替代项目。FAS 在下放办事处解决资金交易处理、核算和报告问题	2011 年 10 月 1 日	2012 年 2 月 31 日
6. 有关权力下放工作的其它领域				
OCD	6	编制新责任和关系通知	2009 年 6 月 15 日	2009 年 9 月 22 日
KCC	1	修改基本文件，改变区域大会的地位、职能和报告程序。2009 年 7 月的理事会审议，2009 年 11 月大会通过	2009 年 7 月 22 日	2009 年 11 月 15 日
PBE/TCA	4	为网站开发新的资源动员相关宣传/沟通材料，IFA 宣传材料，提供国家或者区域成功的案例	2009 年 9 月 9 日	2010 年 3 月 31 日
KCE		管理上层批准本组织能力建设战略	2009 年 10 月 1 日	2009 年 10 月 31 日
KCE		管理上层批准本组织信息和知识管理战略草案	2009 年 10 月 1 日	2009 年 10 月 31 日
PBE/TCA	4	就实地办公室资源动员和分配职能达成一致（区域办事处/分区域办事处）	2010 年 1 月 1 日	2010 年 3 月 31 日

PBE/TCA	4	审查粮农组织成本回收政策和实施，尤其在国家层面	2010年1月1日	2010年12月31日
ADG/RRs		改革区域大会的第一轮	2010年1月1日	2010年12月31日
PBE/TCA	4	界定 NMTPF 在国家层面资源动员的作用，以及国家办事处相关的作用	2010年3月1日	2010年3月31日
PBE/TCA	4	权力下放办事处实施达成一致的修订资源动员职能	2010年4月1日	2010年9月30日
PBE/TCA	4	就新资源动员方式，为权力下放办事处提供培训/支持	2010年4月1日	2010年12月31日
AUD	12	企业风险管理。2009年没有计划开展活动。管理和领导机构审查外部咨询专家的报告，预计2010年7月11日。	2010年7月1日	2010年11月30日