

## 管理层对“全面彻底审查”最终报告的答复意见

### 引言

安永公司于2009年4月17日递交了“全面彻底审查”最终报告的执行概要并于4月23日递交了详细报告。“全面彻底审查”是应独立外部评价要求而实施的，被视为优化粮农组织行政财务系统的关键手段，用以提高粮农组织有效性并减少费用。顾问人员2008年6月开始工作并于2008年9月提交了初步（第一阶段）报告，主要针对高级分析并查明所关注的主要领域。

最终（第二阶段）报告以第一阶段报告的主要结论为基础，侧重提高与五个 workflow 相关的全组织服务工作：财务和预算管理、人力资源、采购、信息技术及其他行政服务。报告建议指出了主要在总部改进工作的机会。但一系列改革建议，包括那些与采购和信息技术相关的建议，都会对权力下放办事处产生直接影响。报告还指出落实建议所需投资和经常性费用概算以及五年期内（2009-2013）所预计产生的节约金额。

### 总体意见

粮农组织管理层对该报告表示欢迎并指出，报告中所提出的一系列实用而有益的建议，大多都是对当前作为《近期行动计划》部分工作的补充和认可。管理层计划在可能的情况下尽快落实大部分建议。而其中有些建议则需要粮农组织内部进一步审议讨论，另一些则需要与伙伴机构及其领导部门进行磋商并获得认可，如与农发基金和粮食计划署就联合采购事宜进行磋商。

“全面彻底审查”通过提高以客户为本的工作导向和行政服务的有效性而对实现粮农组织革新图变主要目标的当前行动做出了有益贡献，并因此而提高粮农组织工作效率，改善对成员国的针对性服务。报告中提出的若干建议确定了粮农组织行政管理部门计划实行的变革，在行政服务工作中提高透明度、问责制和客户参与度。这种变化也符合粮农组织不断全面提高对工作实效的重视，这表现在新的《中期计划》和《战略框架》内容中；而就“全面彻底审查”所提到的许多问题而言，则包含在职能目标 Y（更为有效务实的行政管理）中。在行政服务工作中更多地转而注重以客户为本，这本身也是粮农组织文化变革的重要组成部分。

除下文所列对五个 workflow 的答复意见外，管理层还希望提请大会委员会注意随着落实工作的推进而愈发有益的某些重点考虑。包括：

- 与现行改革活动相结合。**“全面彻底审查”所提建议触及过去 18 个月中粮农组织内部就独立外部评价和《近期行动计划》的落实而进行广泛讨论的一系列议题。“全面彻底审查”建议管理层应该对正在进行的不同举措进行优先排序并应委派一个外部独立实体对改革活动进行监督协调。管理层认为，粮农组织大会所通过的《近期行动计划》为确定粮农组织革新图变进程中的优先领域提供了重要指引。就“全面彻底审查”所提建议而言，管理层认为具体建议所要考虑的重点应该是大会委员会层面尚未广泛展开讨论的领域，如采购、信息技术及其他行政服务工作；而不是大会委员会已然投入相当多时间的领域，如预算管理、人力资源和总部上层架构等。管理层相信，对优先领域和实施经验的审议回顾是一个连续的过程，最有效的实施方法就是通过一个连贯一致且具计划性的战略方式来协调《近期行动计划》其他现行承诺和活动、《战略框架》和《中期计划》的拟定工作以及注重实效的框架。与联合国系统其他一些举措相结合也会对此项工作产生影响。
- 与驻罗马的联合国其他机构协同合作。**“全面彻底审查”第一阶段建议与驻罗马的其他机构在采购、设施管理及其他行政服务工作领域进行广泛协作。第二阶段报告则侧重这些机构的联合采购。粮农组织目前正在单独采取后续行动，与驻罗马的其他机构在其他领域进行协作，如人力资源、设施管理、邮件和分发、信息技术和知识管理、财务和差旅。将以这项协作活动为基础编写一份报告，提交 2009 年 7 月召开的计委和财委联席会议。
- 进一步分析和审议。**“全面彻底审查”集中审议总部层面的全组织服务活动，但认识到安永公司的观点，即认为改善总部绩效会对下放办事处产生有益影响。管理层认为“全面彻底审查”团队与下放办事处和技术部门之间进行的磋商十分有限，可能会影响某些建议的份量。可能有必要进行更多分析工作来了解这些建议对总部与实地之间关系产生的全面影响，并摸清下放办事处提高行政服务工作的空间。正如“全面彻底审查”报告所建议，有充分理由进一步分析审议总干事办公室的行政活动并研究分享服务中心的作用、职责和数量。
- 服务级别协议。**若干建议中共同涉及的一项措施是采用服务级别协议，对所提供的行政和支持服务进行明确。管理层全力支持这些建议并将在大范围行政和支持服务中把服务级别协议作为原则普遍加以应用，目的是 1) 通过服务级别协议明确所提供的服务，2) 通过对行政服务客户定期调查的方式确保服务活动与其需求变化相适应，以及 3) 对服务进行定期和经常性调整，确保服务与本组织需求不断保持一致。

- **落实《近期行动计划》的资金安排。**“全面彻底审查”认识到，《近期行动计划》的实工作目前资金不足，可能影响报告中提出的厉行现金节约和提高效率的工作。管理层赞同这一评估意见并特别指出，“全面彻底审查”中提出的改革进程及《近期行动计划》的时间安排均十分紧张，取决于资源是否能够如期到位。
- **费用和节约。**据“全面彻底审查”估计，2009-2013 年期间将需要约 190 万美元的投资，同期可实现经常性净节约金额约 3750 万美元。正如先前单独为财政委员会编写的有关费用和节约建议的一份文件所述，管理层认为一些重要的费用没有包括在内，因此应审慎看待净节约的估算数字。报告没有包括必要的投资成本，这些投资涉及根据减员或调岗建议对现有人员进行重新安置，在驻罗马各机构中设立联合采购部门或为新的规划和预算模型进行投资等。“全面彻底审查”第一阶段报告中有关费用和节约的一些建议并未包括在第二阶段的总额当中。在这一方面，管理层正在自行审查并将于安永公司讨论在第二阶段总体概要中应包括其中哪些建议。

有必要对详细节约估算做进一步分析，特别是有关正常计划与预算外活动之间的节约分布。此外，某些节约估算还取决于其他方面的行动，如联合采购部门的设立。在这一具体问题上，成败不但取决于驻罗马的其他机构，还取决于成员国的积极支持。同时，管理层注意到，审查所提出的净节约幅度约为粮农组织预算的 1%至 2%之间，与近期粮农组织业务活动的增效节约幅度相近。管理层注意到，对报告中提出的一些投资项目来说，2012/13 两年度之后的经常性节约可以作为长期有效的业务模式。

## **预算财务 workflow 概要**

在财务和预算管理领域，安永公司建议采用新的规划和预算编制模型，包括对《工作计划和预算》的修订和新的年度工作规划流程，这有助于统筹认识各项组织活动并在资源与结果和产出之间建立直接联系。管理层对这些建议总体予以支持，指出这些建议与《近期行动计划》中提出的规划、预算编制和绩效监测改革相辅相成并有助于其落实。

这些建议以高级别模式提出，整体看来，意味着对当前作法进行大幅调整。管理层同意安永公司的意见，即今后需要进一步努力开展工作，在工作层面就新流程和程序、作用和职责、新系统的规格和实施、培训等方面对细节进行明确，对模型进行界定。

管理层同意安永公司的结论，即新计划和预算模型全面部署的可行性“与目前正在进行的其他重大项目的结果密切相关，对本组织实现任何重要改革举措所需开展工作的时机和力度都具有影响”。这些重大项目包括注重实效的管理、国际公共部门会计准则、实地会计系统更新以及可在全球访问的整体信息系统的实施，必须进行明确的优先排序、规划并做出资金安排。鉴于实施这些项目的时间安排，管理层认为，根据《近期行动计划》中注重实效的计划编制框架要求，全面实施规划和预算编制模型可能需要跨数个两年度才能完成。最后，管理层注意到，安永公司的报告未包括对实施新的规划和预算模型所需费用的估算。

## **人力资源 workflow 概要**

管理层完全支持人力资源职能转向“业务伙伴”模式的重大调整建议。在粮农组织这样一个知识型组织，雇员是首要资产，在资本中也占很大部分，因此人力资源管理职能应成为一个基础性业务伙伴，以确保对人力资源的有效调动，支持计划的实施并实现全组织目标和战略目标。

“全面彻底审查”有关优化人力资源政策流程以及改进人力资源计划和沟通的建议得到认可。但建议提出把人力资源政策的决策权委派给人力资源管理司长，这一点尚需进一步研究，要考虑到全组织的性质、此类政策的范围和“全面彻底审查”第一阶段报告所建议的“执行领导小组”的作用以及根据粮农组织《基本文件》所赋予总干事的这方面权力。提高岗位和空缺公告标准化程度、在调动和晋升方面增加内部空缺公告的数量以及开发电子招聘系统的计划等，这些都是管理层根据该项建议所计划实施的举措。对由统一的遴选委员会负责专业雇员选聘的建议将进行研究，同时要考虑到为确保及时委任所需要的灵活性，确保遴选程序与本组织的各项需求相适应，包括实地活动的需要。

“全面彻底审查”有关在职工发展科下设立“职业发展”职能的建议得到认可。“职业发展”是一项重要职能，文化变革计划已将其确定为不可或缺的内容，并已开始就该问题与职工协会展开讨论。管理层也同意根据“全面彻底审查”建议，对人力资源管理司在人力资源绩效管理和人力资源学习方面的活动进行调整。

“全面彻底审查”建议调整人力资源管理职能、提高专业素质以及根据今后需要对人力资源职能中专业人员与一般服务人员之间的平衡进行审查，这方面得到管理层的认可。将根据审查结果进行 2010/11 两年度专业人员和一般服务人员职位空缺的填补工作。管理层还将审查人力资源人员配置占职工总数的比例，从而使该比例更趋合理。与采用类似联合国共同系统规则并面临类似多样化问题的其他政府间组织进行类比也许更为合适。

在转型行动清单方面（表 2-5），管理层赞同这些行动具有全面推动作用并将对其进行更为详尽的研究，以便逐步落实。但需要注意的是，对在削减该职能总体比例的同时采用新流程并对流程进行重新设计的时间安排需要重新进行认真考虑，因为目前总体人力资源战略框架的工作量很大。还应注意到，“全面彻底审查”第一阶段设计的某些行动和相关费用未在“全面彻底审查”第二阶段中得到体现，这需要进行说明。

## **采购 workflow 概要**

管理层原则上同意对采购 workflow 所提建议。根据这些建议，本组织已经在其他类似行动中开始沿循同一方向开展工作。

普遍同意采购处应更具有战略性并在项目的规划阶段发挥更大作用。在不设立“新”职能的情况下，采购处同意要强化这方面作用并作为采购官员职责的一个整体组成部分，在其职责范围中予以规定，确保采购官员在项目立项规划阶段就通过提供制定采购计划所需信息的方式开始发挥作用。采购官员应被视为本着以服务为宗旨的思想开展项目规划和实施的“团队”方法的组成部分。

“全面彻底审查”有关加强驻罗马各机构联合采购的建议受到欢迎，粮农组织已经开始着手制定罗马三机构联合采购计划（2009-2010 年）的协议工作。成立联合采购部门将进一步加强合作并有望消除三机构中现存的重复劳动现象。

采购 workflow 的所有节约估算均来自对驻罗马各机构进行联合采购的建议的采纳，管理层认为这些节约金额都是不确定数字，取决于其他机构的认可，而 10%-15% 的节约幅度也是一个“最佳猜测”估算数字，并未对罗马的市场状况进行任何分析。

“全面彻底审查”建议向下放办事处赋予更大权力，管理层对此表示支持；管理层认为近期对《粮农组织手册》第 502 节有关采购的修订提案即是落实这一建议的一个步骤。具体来说，尤其对于日常和专门性采购可以赋予更大权力，其前提是“专门性”采购定义为由于存在某些特性（如作物种子、某些手工工具）或条件（如进口或许可限制）而只能在当地采购的那些投入品。采购处正在朝这个方向努力，“全面彻底审查”为继续开展当地采购方面的权力下放和赋权施加了新的动力。

## **信息技术 workflow 概要**

“全面彻底审查”分析认为粮农组织的信息系统和信息管理系统环境存在条块分割和重复建设问题，各项活动散见于组织的众多部门，妨碍了粮农组织实施

工作计划的能力。与其他全组织服务部门一样，信息技术司作为信息系统的一部分，在关注客户需求方面存在不足。

“全面彻底审查”提出了一项旨在减少条块分割和重复建设现象的重要建议，把各信息系统活动整合到由首席信息官负责的单一司局（“首席信息官员司”），统一负责信息系统及信息交流和技术服务。由单一联络点负责提供服务的原则得到认可。鉴于该司在整个组织中的重要作用，它将直接向（负责业务的）副总干事负责。信息系统的设计和构架将在首席信息官员司内进行，将制定本组织的信息系统管理规划，确保实现对统一、共同方法的有效磋商、协作和支持。首席信息官员司将就最优共同信息交流和技术结构以及整体软件设计、开发和维护做出决定，确保与本组织的其他系统相兼容。将通过信息技术/信息系统官员与技术专家密切互动的方式满足技术部门和权力下放办事处的信息系统需求。外派信息技术官员将向首席信息官报告，在日常工作中与所驻在的单位密切合作。“全面彻底审查”的该项建议与独立外部评价建议 8.11 相近。管理层支持该建议但特别指出，作为服务级别协议的替代作法，首席信息官员司的工作人员应被外派到各专业部门。

“全面彻底审查”建议区域和分区域办事处的信息技术支持官员应该是首席信息官员司的外派人员，目的是履行对粮农组织全球网络运行的职责，而他们所驻在的各办公室则是全球网络的组成部分。附属建议还提出，他们应作为各区域/分区域内国家办公室信息技术运行支持的基础。管理层支持这一建议。

在信息管理的广泛领域，应通过首席信息官员司对数据管理的信息系统和技术问题进行规划、开发和管理，以确保在整体层面提高各行政和技术信息领域的整体性、整合性、互操作性、安全性和可访问性。首席信息官员司将与根据不同业务和专题与信息专家紧密合作，实现对信息管理有关方面和业务情报解决方案的开发。总体实质性责任及数据、信息系统和业务进程的主导性仍归属各部。最终产品和内容管理仍由技术部门负责，由这些技术部门向首席信息官员司提供需求评估，在产品开发方面开展合作并对接手的产品予以认可。

“全面彻底审查”还建议首席信息官员司的客户互动工作必须得以提高和标准化。这一点也适用于用户以及客户/供应商关系。管理层全力支持这一建议，该建议能否成功实施关系到以往建议的成败。附属行动/研究要点也同时得到了广泛支持。但有关要采取行动“将因特网和内联网的网络服务合并形成独特的网络出版服务”，管理层认为“网络出版”这一术语在此运用不当，而且单一联络点适用于系统、方法和工具，同时目前负责网络出版的主题专家还应继续负起职责。

## 行政服务 workflow 概要

**登记服务。**基本意见认为粮农组织登记和记录管理程序需要得到彻底更新，管理层很高兴地看到对此问题所给予的考虑。正如“全面彻底审查”最终报告所指出，粮农组织仍需付出很多努力来指导和修正该领域政策及系统开发。报告建议在粮农组织全面实行单一登记系统，可减少职员 60%。管理层原则上支持“全面彻底审查”所提出的总体方向，但同时注意到提议中的若干组成部分尚需明确。此外，对落实工作的费用估算较低，特别是有关重新安置或离职费用。“全面彻底审查”提出将登记职能转交给新的首席信息官员司，管理层不同意该建议并认为，一旦电子系统得以确定且相关信息技术问题得以解决，日常工作将由人力资源、财务和全组织服务部的支持服务部门承担。

**笔译工作。**“全面彻底审查”建议实行一个新模式，特点是对粮农组织笔译服务实行新的财务机制，通过减少内部服务工作（主要负责审定和校对）和提高笔译外包比例（从目前翻译量的 50% 提高到 90%）来降低费用。现有内部职员可减少 50%（每个语言组一到两名笔译人员和一名一般服务人员），主要负责质量控制（所有外包笔译均由内部审定）、词汇管理和自由职业笔译人员名册管理。管理层同意“全面彻底审查”所提建议，对现行收费系统进行审议以解决该系统对笔译收费的负面效应。尽管可能还有提高笔译外包的余地，但应注意到与其他类似联合国机构相比，粮农组织已然达到最高外包水平。如若进一步提高笔译外包比例，再加上裁员建议，将会严重影响本组织进行急件翻译（包括会议期间的笔译）和审定外包文件的必要能力。“全面彻底审查”建议会议规划及文件处来改进扩大目前已大部分到位且免费使用的词汇数据库，管理层对此表示赞同。管理层还赞同对外部笔译人员名册实行集中管理，这样能惠及本组织，应予实施。

**印刷服务。**管理层总体支持印刷方面所提建议，包括将当前三个处负责的三项职能合并到一个新的部门，即内部印刷、外部印刷和分发。新设立的印刷和分发组用以降低成本的方式包括：改进规划、利用全球外部印刷服务提供商并在当地分发、减少出版物仓储并通过协同效应来减少职员人数。通过改进分发并减少多功能打印机数量，还能实现更多节约。管理层将根据对组织架构所做决议来设定该合并单位的位置。

**差旅。**管理层总体接受“全面彻底审查”中所提出有关差旅的新程序。“全面彻底审查”所拟议“即将”采取的差旅政策，包括建议实行按季度或按月制定详细差旅计划并利用提前订票和限制性机票措施，这些都是粮农组织现行做法。但“全面彻底审查”建议中与现行做法不同的两点意见未获支持：（i）报告建议助理总干事应参与所有差旅的授权审批，但目前该权利已普遍下放；以及（ii）报

告建议差旅授权的最终责任应从预算持有人或监督管理人转到共享服务中心，尽管这样做并没有任何附加值。这些提议因其不符合辅助原则而遭拒绝，否则会增加行政管理工作（特别涉及到预算持有人与共享服务中心之间的离线电子邮件通信往来）并加剧延误。

管理层认识到在差旅管理方面还有节约潜力可挖，但也注意到可能有必要以其他方式实现节约。“全面彻底审查”在这方面仅针对总部且只从后端票务（旅行代理）角度考虑问题，并没有通过考虑下放办事处来对全球范围内的差旅情况进行分析。此外，报告也没有分析前端业务要求。例如，总部差旅代理统计数字显示，粮农组织总部有 2%的情况下没有得到最佳票价，“全面彻底审查”并未分析背后的真正原因，这通常是由于粮农组织工作性质所造成的：紧急情况（气候事件、内乱、近期批准的项目等）、捐助方提出的要求以及其他如更高、非票价费用的考虑因素等，这都是旅行代理商所无法了解到的原因。

## **下一步工作**

管理层的答复意见指出，在一系列领域尚需与安永公司进一步详细讨论，以最终敲定费用和潜在节支概算（正常计划和预算外都包括在内）。管理层将组织会议并将提出经修正的费用和节约分析报告供大会委员会审议。此后，“全面彻底审查”的建议将同《近期行动计划》活动一并考虑，在信托基金可用资金范围内或根据《2010/11 年工作计划和预算》的供资情况，对 2009 年或 2010/11 年活动的优先领域进行最终总体排序。

管理层已经对《近期行动计划》内既定的 14 个项目出台了项目负责人架构，“全面彻底审查”建议将得以认真研究并与《近期行动计划》各个项目相关联，落实每项商定建议的责任也将分派给相应的项目负责人。管理层认为，将“全面彻底审查”落实工作纳入《近期行动计划》架构能为有效落实提供最佳机制，原因在于“全面彻底审查”建议与不但与现行《近期行动计划》活动相关联而且两者只有相辅相成才能达到最佳效果。