

CL 153/3 号文件：《2016-17 年工作计划和预算》调整

情况说明之一 – 2015 年 11 月

领导机构和管理层针对 《2016-17 年工作计划和预算》调整方案的各自权限

I. 引言

1. 考虑到财政委员会第一六〇届会议（2015 年 11 月 2-6 日）、计划委员会第一一八届会议（2015 年 11 月 2-6 日）以及计财委联席会议上的相关讨论，本份说明将介绍领导机构和管理层在处理第 CL 153/3 号文件《2016-17 年工作计划和预算调整》提及的各项事务时的相关权限。第 CL 153/3 号文件主要介绍对已获粮农组织大会第三十九届会议（2015 年 6-13 日）批准的《2016-17 年工作计划和预算》所做出的调整。
2. 本份情况说明参考了以往就本事项向各领导机构或成员提交的若干材料，¹ 以及提交给各领导机构的意见。本文希望在处理本事项时能体现粮农组织改革的总体目标，即：进一步提高治理和管理相关事务的清晰度。

II. 对组织结构的调整

3. 根据粮农组织《总规则》第 XXIV 条第 3(j)款，理事会应“审议和批准财政委员会关于本组织行政和技术部门的一般构成的建议”。《总规则》第 XXVII 条第 7(r)款规定，财政委员会的一项职能是“研究 (...) 总干事关于本组织行政及技术部门的一般结构的建议”。
4. 虽然“本组织行政及技术部门的一般结构”相关事项已授权理事会及财政委员会处理，但与本组织结构相关事项却通常带有与计划相关的一面，涉及本组织战略目标的实现，因而此类事项不时会转由计划委员会处理。
5. 此外，在以往提交各领导机构的材料和领导机构的讨论中，大会和理事会在组织改革方面的各自权限也已在一定程度上得到详细提及。大会作为本组织全体成员参与的最高领导机构，具有处理涉及本组织一般结构各项事务的固有权限，特别是批准《工作计划和预算》，其中通常包含与一般结构相关的具体建议。然而，这并不影响理事会在此项事务上具有的权限。此处应提及粮农组织改革过程中采取的一系列行动，如大会第 7/2009 号决议和第 8/2009 号决议，其中提出由大会主要负责处理政策及监管事务，

¹ 如，参见第 C 2005/3 Sup. 1 Add 1 号文件，但某些方面的情况已有变化。另见第 CL 144/3 文件《对 2012-13 年工作计划和预算的进一步调整》。另见法律顾问的说明《理事会批准粮农组织组织结构调整的权限》，2012 年 6 月。



而理事会作为本组织的“执行机构”，负责处理预算、计划和行政事项。大会第 8/2009 号决议第 2 段指出，“理事会将在 (...) 审批和监督无须大会批准的任何重大组织改革上发挥主要作用”。此项决议依据《近期行动计划》行动 2.14 做出，该项行动规定，理事会应在“无需大会修订《基本文件》的重大组织变革”的决定和提供意见方面发挥更大作用。²

6. 根据以上各条和《总规则》第 XXIV 条第 3(j)款，理事会具有批准拟议组织结构调整的权限，尤其是在这些调整并不构成“重大组织变革”的情况下。此外，根据《总规则》第 XXIV 条第 2(d)款的规定，³ 理事会还在批准《工作计划和预算》调整方面发挥着重要作用，大会第 10/2009 号决议“实施关于改革计划制定、预算编制及基于结果的监测系统的《近期行动计划》各项行动”也预见到了此项事务，其中就可能包含组织结构调整。

7. 在上述框架内，本组织以往十年一直沿用的做法是：将涉及 (a) 高层和区域各办公室或司、(b) 总部各部和各司以及 (c) 相关报告路径的变动交由领导机构批准，即交由大会或理事会批准。这符合《基本文件》中提及的“本组织行政及技术部门一般结构”相关规定。第 CL 153/3 号文件完全符合这一做法。⁴ 对低于该级别的小型单位的调整（即：不影响本组织行政及技术部门一般机构的调整）按惯例交由管理层处理，按照本组织《章程》第 VII 条第 4 款的规定，作为总干事指导本组织工作权限中的一部分内容。同样，目前正在落实一系列旨在确保更有效计划交付的内部管理安排，就是在管理层的权限之内。

8. 总之，提请理事会：

8.1. 根据《总规则》第 XXIV 条第 2(d)款以及第 XXIV 条第 3(j)款，批准第 CL 153/3 号文件附件 1 中提出的组织结构调整方案；

8.2. 酌情注意到，该框架下已采取或实施的其它行动，包括加强内部管理安排等，都属于管理层权限。

III. 对预算职位编制的调整

9. 粮农组织改革对领导机构对预算职位编制设置的处理方式作出了调整，尤其是在计划制定、预算编制及基于结果的监测系统改革过程中。值得注意的是，自 2005 年以来，本组织的《工作计划和预算》就开始提出组织结构中各单位的示意性职位数连同相关单位资源配置概要。根据《总规则》第 XXIV 条第 2(d)款对理事会具有批准《工作计划和

² 《近期行动计划》在大会和理事会之间确立了一种“职能并列”的关系，两者有着各自的职能范围，而不是那种认为理事会从属于大会的上下级关系。

³ 此条规则规定，“理事会应 (...) 决定需要根据大会有关预算水平的决定，对工作计划和预算做出的调整”。

⁴ 各区域和分区域办事处的实际设立属于特殊情况。这些办事处根据《章程》第 X 条第 1 款，由大会批准设立，或根据《章程》第 V 条第 3 款，由理事会在大会授权下设立。然而，这与当前讨论的建议没有关联，因为不涉及设立任何区域或分区域办事处。

预算》调整的权限的规定以及按照既往一贯做法，第 CL 153/3 号文件附件 2 中列出的职位编制调整方案需得到理事会批准。⁵

10. 在已获批的总体职位编制范围内采取各项行动，如可能出现的不同职位之间或员工的调动、提升和职位分类、招聘决定或临时职位的招聘、任期延长、继任规划、单项决策授权等，都属于管理层的权限范围。

11. 总干事依照本组织《章程》和《总规则》行事。具体而言，总干事负责按照理事会批准和修订的《职工条例》管理员工。根据《章程》第 VII 条第 4 款，总干事“在大会和理事会的总体监督下，应有充分权力和权威指导本组织的工作。”《总规则》第 XXXVIII 条第 1 款重申，总干事“在大会和理事会的总体监督之下，根据本规则及《财务条例》，应有充分的权力和权威指导本组织的工作。总干事是本组织的执行官员，应以这种身份为大会和理事会服务，执行它们的决议，并在处理本组织的一切事务时代表本组织”。根据《总规则》XXXVIII 条第 2 款的规定，总干事还“负责本组织的内部行政管理和工作人员的任命及纪律”。

12. 就员工管理而言，总干事依照《职工条例》确立的框架行事，该《条例》根据《总规则》第 XL 条第 4 款由理事会负责批准和修订。《职工条例》第 301.1.2 条特别规定，“总干事有权管理员工，可委派员工参与本组织任何活动或到任何办公室工作”。另需指出，虽然传统上财政委员会也会收到与人力资源管理事务相关的材料，但目的仅是向财委介绍一般情况和政策，相关事项仍属管理层权限范围（但取决于国际公务员制度委员会权限内事项所带来的财务影响）。⁶

13. 总之，提请理事会：

13.1. 根据《总规则》第 XXIV 条第 2(d)款，批准第 153/3 号文件附件 2 中提出的预算职位编制调整方案；

13.2. 酌情注意到，根据《基本文件》和《职工条例》所确定的框架，其它行动都属于管理层权限。

IV. 对各预算章节净拨款分配的调整

14. 净拨款依照传统预算编制和实施方式，按预算章节间进行分配。《基本文件》中的一些条款以明确或隐含的方式，要求将粮农组织的预算纳入各章节内容，这些条款包括《总规则》第 XXIV 条第 3(d)款和第 XXVII 条第 7(d)款、《财务条例》第 3.3 条（预算概算应按不同章节和计划目标分配）以及《财务条例》第 4.5 条中有关章节内部和章节之

⁵ 应忆及，总体预算职位编制与已获大会批准的《2016-17 年工作计划和预算》中的编制保持不变。此外，必须强调的是，预算职位编制获得大会或理事会批准后，并不妨碍总干事在不对本组织行政及技术部门的一般结构造成影响的前提下，针对单个职位采取行动（如职位调动）或对较小单位进行调整。这些行动随后会体现在下一个两年度的《工作计划和预算》中。

⁶ 2013 年 6 月召开的大会强调有必要让“总干事在《工作计划和预算》实施过程中充分发挥管理作用”，参见第 C 2013/REP 号文件第 103 段。

间划拨的各项条款。各章节的结构传统上一直由计划委员会、财政委员会和理事会以某种方式审议，并体现在大会通过的“预算拨款决议”中。

15. 如第 CL153/3 号文件表 2 所示，鉴于拟议的净拨款分配调整方案涉及到章节之间的划拨，因此需要根据《总规则》第 XXVII 条第 7(d)款和《财务条例》第 4.5(b)条由财政委员会批准，或根据《总规则》第 XXIV 条第 3(d)款和《财务条例》第 4.5(b)条由理事会批准。

16. 理事会批准净拨款分配调整方案的权限也源自其根据《总规则》第 XXIV 条第 2(d)款有权就《工作计划和预算》调整做出决策的权限。大会第 6/2005 号决议“2016-17 年预算拨款”第 3 段明确要求“总干事提出《工作计划》的调整方案，供计划和财政两委员会审议及 2015 年 12 月理事会第一五三届会议批准，并注意到为两年度期间实施提案所进行的章节内部的划拨和章节之间的划拨将按照《财务条例》第 4.5 条进行”⁷。

17. 因此，提请理事会如第 CL 153/3 号文件所示，根据《总规则》第 XXIV 条第 2(d)款和第 XXIV 条第 3(d)款以及《财务条例》第 4.5(b)条，批准各章节净拨款分配调整方案。

V. 战略目标的最新结果框架和产出目标及指标

18. 第 CL 153/3 号文件附件 5 和附件 6 所介绍的战略目标最新结果框架和产出目标及指标，是属于管理层权限范围内的事务，与有关计划制定、预算编制及基于结果的监测系统改革的大会第 10/2009 号决议项下的预算执行工作相关。经过调整的系统引入了一项更严格的基于结果的框架，其中包括组织结果、目标和指标。这一框架的确立属于管理层权限范围内的一项事务，这一点已在之前提交给计划和财政两委员会的材料中有所反映。⁸ 提请理事会注意最新的结果框架和产出目标及指标。

19. 战略目标最新结果框架和产出目标及指标，为我们按照预期结果的实现情况监测相关绩效提供了基础，其中包括应大会第 10/2009 号决议第 2 段的要求对两年度《计划执行报告》进行调整。该报告稍后将提交各领导机构（计财委联席会议、理事会和大会）。

20. 总之，提请理事会注意第 CL 153/3 号文件附件 5 和附件 6 中介绍的战略目标最新结果框架和产出目标及指标。这将为今后通过调整后的《计划执行报告》开展监测工作打下基础。

VI. 其它计划事项

21. 第 CL 153/3 号文件《2016-17 年工作计划和预算调整》中包括对已获批准的《2016-17 年工作计划和预算》中本组织各项计划所做的有限调整。根据本组织规则与做法，这些调整属于管理层权限。

⁷ 文件 C 2015/REP 第 73 段。

⁸ 此项为粮农组织工作规划流程中的一项新特征，于 2014 年首次实施。参见文件 PC 115/2-FC 154/9 “《2014-17 年中期计划》实施进展：结果框架、区域优先重点及工作规划和效率产生的预算调整”。

22. 目前正在向各委员会和理事会汇报相关调整情况，这样做的依据是《总规则》第 XXIV 条第 2 款有关理事会在本组织当前和未来活动相关事务中的作用的规定，此处的相关活动包括粮农组织的“战略框架”、《中期计划》和《工作计划和预算》，同时也是大会第 10/2009 号决议“实施关于改革计划制定、预算编制及基于结果的监测系统的《近期行动计划》”的要求，此项已被定为粮农组织改革的一项结果。⁹

VII. 结束语

23. 总之，提请理事会：

就组织结构调整

- (a) 批准第 CL 153/3 号文件附件 1 中提出的组织结构调整方案；
- (b) 酌情注意该框架下已采取或实施的其它行动，包括加强内部管理安排等，都属于管理层权限。

就预算职位编制

- (a) 批准第 153/3 号文件附件 2 中提出的预算职位编制调整方案；
- (b) 酌情注意到，根据《基本文件》和《职工条例》所确定的框架，其它行动都属于管理层权限。

就对各预算章节净拨款分配的调整

- (a) 批准各章节净拨款分配调整方案。

就战略目标最新结果框架和产出目标及指标

- (a) 注意到第 CL 153/3 号文件附件 5 和附件 6 中介绍的战略目标最新结果框架和产出目标及指标；
- (b) 注意到，这将为今后通过调整后的《计划执行报告》开展监测工作打下基础。

⁹ 财政委员会、计划委员会和计财委联席会议各自职能可能需要进一步澄清，可能需要与这些委员会的主席开展磋商。这主要是一项涉及成员的治理事务，但也间接涉及到管理层。