



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

C

# 粮农组织 亚洲及太平洋区域会议

## 第三十三届会议

2016 年 3 月 7—11 日，马来西亚布城

### 议题 15

## 权力下放办事处网络

### 内容提要

- 在大会第三十九届会议期间，权力下放进程得到了成员国强有力的制度支持，并要求对粮农组织全球范围内的权力下放办事处开展审查。因此，编写出一份文件（CL153/14 Rev.1）<sup>1</sup>由计划委员会和财政委员会联席会议及理事会进行审议、讨论并通过。上述两机构建议该文件应拿到各区域会议进行审议、讨论，并最终由理事会 2016 年 6 月会议进行审议。

### 建议区域会议批准的行动

- 认识到调整粮农组织区域办事处管辖范围的必要性，以顺应当前发展形势和要求，并力求提高效率落实各项战略目标。
- 支持针对粮农组织管辖范围审查工作提出的原则和一般性标准。
- 就第 IV 节提出的本区域调整方案提供指导意见。

对本文件如有任何疑问，请致函本届会议秘书 David.Dawe@fao.org。

<sup>1</sup> <http://www.fao.org/3/a-mo696rev1e.pdf>

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。



mp604

## I. 背景情况

1. 大会第三十九届会议要求针对权力下放办事处网络开展独立审查，并通过计划和财政委员会联席会议向理事会第一五三届会议（2015 年 11-12 月）提交审查结果。
2. 审查结果汇总文件（CL153/14 Rev.1）直接借鉴了对粮农组织权力下放工作开展的五项区域独立评价结果。
3. 区域独立审查建议提出了若干一般性标准，包括：
  - i) 确保粮农组织在国家层面的工作成效依然是粮农组织权力下放以及粮农组织实地网络架构的指导原则。
  - ii) 区域和分区域办事处所处地点应能够共享知识和经验，能促进与伙伴实体开展高效工作并具有良好的交通便利。
  - iii) 把对落实粮农组织各项结果做出更大贡献的地区作为优先支出对象。相比高收入和中高收入经济体，低收入和中低收入经济体应成为此类支出的优先重点。
  - iv) 鉴于办事处之间的差异性很大，因此建议所采用方法应认识到各办事处的管理复杂性和不同的职责水平，并依据各自的职员配置水平来区分管理决策。
  - v) 优先考虑粮农组织在低收入缺粮国的机构设置和正常计划支持，并进一步与高收入或中高收入国家分摊驻国家办事处费用。
4. 这些方案清晰、明确，所提出的调整正当合理，与其他组织正在开展的变革有共通之处。大部分调整工作均由管理层负责，但所有情况均经过领导机构的批准。尽管以往很难就这些问题达成共识，但在成员认识到调整工作的重要性并通过领导机构提出意见后，此次进程较为顺利。推动开展调整的各项意见或依据五份区域独立评价报告所提建议，或依据上文提到的权力下放工作文件提供的补充数据。所提交方案一旦获批，粮农组织办事处管辖范围将予以更新，以实现成员国委派粮农组织予以实现的目标和结果。

## II. 五个区域的共同主题

5. 在讨论管辖范围时，就要强调粮农组织的合并预算，其中约 40%来自成员国的分摊会费，剩余约 60%为自愿捐款。在国家一级，分摊会费用以支付基本的办公费用及核心职工费用。这其中包括唯一一名国际职员，即粮农组织驻国家代表（在设有代表的情况下），以及通常情况下配备的一名或两名国家专业官员和

几名负责行政工作的职员。除技术合作计划资源外，其他所有项目活动均由与具体项目挂钩的自愿捐款供资。这些项目需要国家办事处以及分区域、区域和总部单位提供技术和业务支持，而这些单位在成本回收的基础上以分摊会费为主要资金来源。

6. 因此，一些国家办事处规模庞大，某些情况下其职员配备、预算和交易量甚至超过区域办事处，而另一些国家办事处则规模较小。

7. 就某一国或某一办事处的支出水平而言，结果交付很重要，但是结果的内涵不仅限于交付本身。在某些国家，粮农组织的主要作用在于提供政策建议，或推动南南合作；而在另一些国家，则在于支持政府协调计划以及不受粮农组织直接管理的外部资金。在这些情况下，问责制所需结构不能仅关注对项目捐款的使用，同时还包括对信息、监测、报告与监督的适当管理层级。

8. 自粮农组织设立第一批国家办事处建立以来，世界政治和经济均已发生了变化。一项最引人瞩目的变化在于中等收入国家的发展，包括拉美及加勒比区域的高收入经济体；但同时，陷入长期危机的国家也在不断增加。

9. 正如新的可持续发展目标所述，这一现实反映出世界上最紧迫的挑战具有全球性的特质。在粮农组织支持政策调整和实施、国家能力开发及支持各国应对挑战的工作中，应把规范性工作和全球公共产品视为必要组成部分。要形成合力，就要尽可能以最优方式利用中央集中式和权力下放式的支持，同时优化协调伙伴关系和知识共享。

### III. 调整工作所依据的各项建议

10. 对调整方案的讨论应遵循若干项原则。调整应考虑到可能决定国际合作形势以及影响粮农组织与各国磋商方式的驱动因素，其中包括：

- i) 粮农组织《战略框架》的制定、对国家一级结果的关注，以及对可持续发展目标的实施以构建统一、包容和可持续的发展框架。
- ii) 与可持续发展目标有直接或间接关联的供资工具，包括气候变化基金。
- iii) 作为加强技术合作主要载体的南南合作的重要性不断提高。
- iv) 与国际、区域和国家组织、民间社会和私营部门建立伙伴关系的重要性。

11. 这些因素会给粮农组织带来更多压力，驱使其整合各层面以拉近与成员国的联系。

12. 为发挥上述作用，通过各种方式确保粮农组织在国家层面的工作成效，依然应成为粮农组织权力下放及网络架构的指导原则。

- 应尽可能在所有发展中国家委任粮农组织驻国家代表（无论是否常驻），依据在相关成员国计划的水平和前景以及专门与之达成的协议。
- 在没有驻地粮农组织驻国家代表的情况下，应采取适当安排确保与政府对话的延续性，以及相关国家能全面获取所需的粮农组织知识、支持和服务。变化必然会持续发生，因此需定期审查粮农组织的管辖范围，或许可依据对交付额的评估和计划制定的前景，每隔一个两年度开展一次审查。

13. 若干拟议或正在实施的调整均为适用于所有区域和分区域的一般性方案。多数正在实施的调整涉及国家和区域办事处在制定、实施、监测和报告《战略框架》时的职责。这些调整与管辖范围问题直接相关，因为所有办事处均通过新的方式与结果框架建立联系，而区域倡议作为一项机制，对总部、区域和分区域在关键优先领域内改善对国别计划予以支持的组织和交付方式发挥了重要作用。

14. 由于各国家办事处之间存在显著差异，一项一般性提案建议承认国家办事处的管理复杂性和职责范围，据此对国家办事处的级别和职工配备做出不同的管理决定。

- i) 对交付额高于某一水平的国家，如每年超过 800 万美元，此类国家办事处应予以特殊考虑。
- ii) 对交付额低于一定水平的国家，如每年不足 100 万美元，在适当考虑办事处上述其他职责后，可采用多重委任的方式进行管理，也就是说不再需要驻地粮农组织驻国家代表，或是对办事处的职工配备水平另行做出管理决定。
  - a) 针对这些国家的另一种方案是降低粮农组织驻国家新任代表的级别，优先考虑任用所在国经验丰富的粮农组织国家助理代表，使其转而承担国际职责的职责。
  - b) 还有一种方案是派遣现有技术职员担任粮农组织驻国家代表，但主要职责为技术官员并与分区域多学科小组保持联系，同时加强所在国的国别计划。依据各个国家的具体要求，这一外派方式的持续时间可长可短。

15. 另一项更普遍的调整在于一方面优先突出粮农组织在低收入缺粮国的机构设置并提供正常计划支持，另一方面进一步依靠与高收入或中高收入国家分摊办事处费用。同样，就气候变化的影响而言，就要把小岛屿发展中国家，尤其是太平洋各国作为特别优先重点。

16. 在任何情况下，都必须保证粮农组织机构设置规模和范围的灵活性与及时性，考虑所在国家的经济状况、危机局面或危机发生的可能性、其他合作伙伴所处地点和顺应能力，以及对粮农组织支持的需求。

#### IV. 亚太区域调整方案及区域会议提出的行动建议

17. 曼谷是区域航空枢纽，是联合国亚太经济社会委员会所在地，联合国其他机构的区域办事处也设在该地。国家办事处网络完善，交付量范围广泛，其他特点符合国家条件。设在萨摩亚阿皮亚的办事处（太平洋分区域办事处）为范围明确的分区域提供服务。

18. 近几年来若干驻国家办事处得到加强，很大程度上是依据对该区域权力下放评价所提出的建议。这包括在巴布亚新几内亚、朝鲜民主主义人民共和国和蒙古增设由分摊会费出资的国际职员职位。在两个国家（汤加、瓦努阿图）设立粮农组织驻国家助理代表，在斐济和所罗门群岛各设一名粮农组织驻国家助理代表的《东道国协议》已完成。

19. 在与粮农组织开展主要合作计划的中、高收入国家，要提升粮农组织驻国家代表处目前状况，设立伙伴关系和联络处是个值得关注且有效的方案。伙伴关系和联络处确保粮农组织合作计划可以依靠更可预测的长期资源，在计划开展的活动间形成更大合力，推动那些愿意加强与粮农组织国家合作计划的其他捐助者投入更多资源。目前正与大韩民国、印度尼西亚和马来西亚讨论设立伙伴关系和联络处事宜。

20. 由于太平洋分区域国家数量多（14个）、覆盖地理范围广阔，因此该分区域的管辖范围问题是一个重大挑战。这同时还给驻萨摩亚的员工带来很大困难。该分区域的调整是重中之重，区域评价中也如此认为。

21. 目前，粮农组织在太平洋分区域六个国家（瓦努阿图、所罗门群岛、斐济、巴布亚新几内亚、萨摩亚、汤加）设有机构，即在所有四个美拉尼西亚国家（所列前四个国家）和六个玻里尼西亚国家中的两个（萨摩亚、汤加）设立机构，但在五个密克罗尼西亚国家（马绍尔群岛、瑙鲁、基里巴斯、帕劳、密克罗尼西亚联邦）未设机构。

22. 巴布亚新几内亚与亚洲和太平洋都有畅通联接，并有望在向小规模国家提供支持方面发挥更大作用。该国正在帮助萨摩亚、图瓦卢、汤加恢复红树林，并在不久前宣布了一项 1.5 亿美元的新计划为太平洋国家提供支持。该国还与太平洋分区域某些国家距离很近。

23. 提请区域会议审议分析下列主要建议供理事会讨论：

- 将粮农组织驻巴布亚新几内亚办事处提升为正规的粮农组织驻国家代表处。
- 粮农组织驻巴布亚新几内亚代表兼管邻近国家（瓦努阿图和所罗门群岛）事务。这将成为分区域协调员所负责的太平洋国家数量减少的第一个实例。虽然对亚太区域的评价中有此建议，但迄今尚未落实。粮农组织驻巴布亚新几内亚代表将向太平洋分区域协调员汇报工作，同其他分区域情况一样。
- 太平洋分区域一名林业官员派驻巴布亚新几内亚，并视需求情况，可考虑再调派一名渔业官员。
- 为解决北太平洋隔绝问题，建议在密克罗尼西亚群岛的某一个国家设立一名粮农组织驻国家助理代表（计划），至少可以为帕劳和马绍尔群岛提供案头支持。有一个方案是，粮农组织驻国家助理代表与太平洋共同体秘书处驻密克罗尼西亚联邦办事处设在一起。