


2012年3月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	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
---	--	--------------------	---	---	---	--

粮农组织 亚洲及太平洋区域会议

第三十一届会议

2012年3月12-16日，越南河内

议题 13

权力下放问题

目 录

	页 次
A. 引 言	2
B. 各领导机构在全球层面确定的主要议题	4
C. 对亚洲及太平洋区域的考虑	8
D. 拟请会议提出的指导意见	15
附件 1 亚洲及太平洋区域权力下放办事处的架构和职能	17

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

A. 引言

1. 粮农组织是一家脚踏实地的知识型组织。为使粮农组织最大程度地发挥其对成员国民众生活和生计的影响，本组织的规范性和标准制定工作务必要转化为国家层面的影响；其全球知识产品务必要促成政策和实践的切实变革；其实地计划务必要产生可衡量和可估价的成果。要提升粮农组织在生成知识、制定规范和标准方面的执行力并使之转化为由各国主动掌有的政策、战略和计划，就需要进行重大转变，同时学习各国和各区域的经验。这还要求与各国政府、民间社会和私营部门以及联合国系统、其他发展组织和研究机构结成更为深入的伙伴关系，共同最大限度地利用好所掌握的资源来根除饥饿。

2. 本组织过去四年来一直致力于改革，力求提高自身影响力并确保所有部门都能以高效务实的方式发挥各自职能。正如独立外部评价强调的那样，权力下放是改善本组织执行力和影响力的关键要素，成员国通过《近期行动计划》对此予以了认可，一系列评价和文件也对此进行了重申。但我们不是为改革而改革，而是把它作为在向成员国提供支持方面提升效率、责任担当、透明度和影响力的一种手段。改革是旨在从根本上转变粮农组织工作方式的一个进程，要把本组织的各项计划和活动的侧重点酌情重新调整到在国家一级实现各项发展目标上。本组织在如何实施这一进程方面既十分紧迫，也不乏机遇。

3. 这就需要具备一个以国家影响为核心的运转灵活且反应灵敏的网络。这一网络，再加上对助理总干事/区域代表和粮农组织国家代表赋权后，他们在运作本区域和本国的资源方面施展余地扩大，都要求对组织文化、流程和信息系统进行较大幅度调整。第一步显然是要充分利用好各区域现有的人力和财政资源。本组织的成员国和秘书处一直共同致力于为粮农组织各权力下放办公室的架构和运行机制设计新愿景，并研究如何处理其与本组织其他部分的相互关系。该方案及其实施计划将于 2012 年 5 月提交财政委员会和计划委员会研究，并由 2012 年 6 月的理事会予以批准。为此提请亚洲及太平洋区域会议按照其作为一个领导机构的新职能提出相关建议和指导意见，同时要充分认识到所批准的计划将产生的财政影响。

4. 成员国为作为更大范围内粮农组织改革的一部分改进有关工作提出了希望和期冀，本文件中列举的各项变革即是粮农组织管理层针对这些希望和期冀而拟定的实施方案。它们还包括了已经商定的本组织《文化变革战略》的内容，是对该战略的进一步落实。2011 年获得批准的《文化变革战略》称，“粮农组织矢志营造一种等级观念较为宽松、更为面向结果以及协作精神、事业心和责任担当精神更强的文化；这种文化应充分发挥其人员技能，在所有各级员工中营造相互尊重的氛围。”权力下放对粮农组织的组织文化将产生重大影响，直接触及《文化变革战略》所建

议的全部举措，从而围绕人、绩效和伙伴关系实现革新。根据《战略》的内容，权力下放办公室网络十分关键，例如在职业生涯发展和包容性工作环境方面；为确保本组织的专业高水平，需要对驻国家代表的遴选、评价和继任加以规划；提高粮农组织的绩效有赖于实地工作的优先排序、结果、效率和责任担当；“粮农组织统一行动”只有在扩展至国家一级的情況下才能实现；而且对强化伙伴关系的真正考验将取决于实地的知识共享、学习和利益相关者认识的统一。

5. 下文提出的许多变革将对权力下放办公室产生行为和思维方式方面的重大影响，但也需要在总部采取行动。在以往，从总部调动至实地工作往往被视为不利于或有损于专业进步。但现在粮农组织的职业发展途径中有许多都很可能要包括到某权力下放办公室进行轮岗。晋升，特别是较高级别的晋升将在择优的基础上对此加以考虑。此外，还要求总部官员提供更有力的技术支持，帮助把规范性工作转化为各国的举措并对权力下放办公室的要求做出及时回应。同样，也需要有来自实地的经验来丰富总部的规范性工作，而且总部员工必须像实地的同事们一样全面参与“职能技术网络”。新的人力资源政策和行政流程正在逐步引进，因此需要有新的信息系统和强化的全球信息通讯技术网络。粮农组织可以通过若干方式鼓励这种思维方式的转变，例如要求工作计划与实地活动进行互动，或者把派往实地工作的员工纳入总部员工评价，反之亦然；下文将对此进行更深入的探讨。根据本组织整体的政策准则，在各部和技术部门实现这一目的的方式将有所不同。所有工作地点均将有一条“明晰视线”，从战略目标、结果和成果中所体现的全球性宗旨一直到个人的年度工作计划。目前已经开始着手实施这些变革，这些变革应视为权力下放的重要组成部分。

6. 根据 2011 年 10 月 12 日计财委联席会议的建议，理事会第 143 届会议（2011 年 11 月-12 月）批准了两套相互关联的行动方案¹。第一套方案目的是通过改进以结果为基础的规划和优先重点设定提高对成员国需求的响应水平。它们重申了“权力下放办公室在国别计划编制流程中的主导作用、这方面的能力培养、成员国参与的必要性以及粮农组织资源筹措与国别计划编制流程之间的密切联系。”第二套方案提出了“粮农组织权力下放办事处网络的架构和运行机制调整建议并指出了推进权力下放进程的迫切性”，以提高本组织在实现和促成既定结果方面的效率和成效。

7. 本文件下一节的论述围绕设在罗马的领导机构于 2011 年确定的三大主要议题展开，提出这三大议题目的是供各区域会议在制定各自指导意见时加以考虑：i) 改善规划和优先重点设定水平，使各国和各区域在其中发挥更大作用；ii) 构建运转更为灵活的权力下放办事处网络，在区域、技术枢纽和国家代表处之间达成新的平

¹ CL 143/7 第 5-10 段，CL 143/REP 第 12-14 段

衡；以及 iii)形成计划执行的一体化模式，包括提升人力资源管理水平，提高执行力、责任担当和在国家层面的影响。

8. 本文件第三节简要阐述了本区域对粮食安全和贫困以及粮农组织在本区域的存在现状等方面的考虑，还重点说明了提高粮农组织有效性所应进行的变革。本文件也希望区域会议针对推行这一进程所需的重要决定提出指导意见。

B. 各领导机构在全球层面确定的主要议题

(i) 改善规划和优先重点设定水平

9. 领导机构的一个主要议题是必须改善规划、优先重点设定和资源筹措的水平。这需要对流程进行调整改进，目前这项工作正在进行当中；这一流程既包括从国家和区域两级自下而上的规划，也包括通过成员国对全球层面的指导自上而下的规划。这就对区域会议提出了新要求，需要它提供能够设定明确的优先重点并为粮农组织的资源配置予以指导的意见。各区域的优先重点需要建立在对现有的和新出现的区域性趋势和挑战进行评估的基础之上，依托分区域一级的磋商意见，同时要考虑粮农组织的全球性宗旨和其他战略目标。区域会议还要考虑区域经济一体化组织的优先重点和区域技术委员会的建议。这些区域性优先重点将指导粮农组织在该区域的工作并将对粮农组织在该区域的架构形成影响；这些优先重点还将有助于制定本组织的全球《中期计划》和《工作计划和预算》。

10. 要实现这一目标，就需要对“国别计划编制框架”进行强化。为提高粮农组织各项行动的针对性和连贯性，那么计划的编制就应该做到与有关国家政府的规划周期及其优先重点紧密契合，与联合国系统其他组织通过“联合国发展援助框架”进程的各项工作的相呼应，还要与设在罗马各机构的联系和伙伴关系相匹配。“国别计划编制框架”将为粮农组织根据区域、分区域和全球优先重点与成员国政府就共同商定的优先重点和结果进行接洽打下基础。“国别计划编制框架”也将有助于确定粮农组织资源募集工作的理论依据和优先重点。

11. 一些国家在依据战略分析制定“国别计划编制框架”方面已经取得了长足进展。但这是一项复杂的挑战，目前并不是所有国家都做好了同样充分的准备。2012年期间，将对“国别计划编制框架”的成功编制做法在其他地方加以认真仿效并对经验教训进行总结和应用。同样十分重要的是，这项工作应当与有关政府自身的计划编制过程所得出的分析结果和所确定的优先重点相互统筹并予以借重。鉴于此，预计到2012年年底，所有国家将至少就“国别计划编制框架”的纲要与有关政府进行讨论。年度计划执行额不足100万美元和未设国际雇员的国家代表处可以采用“简约版”的“国别计划编制框架”，确定四至六个优先重点，由所在国政府批准其实施计划。

(ii) 在国家代表处强有力领导下更为灵活运转的权力下放办事处网络

12. 为更有效地满足成员国的需求，特别是最弱势国家和人口的需求，并充分利用各国能够提供的知识和资源，就需要构建一个运转更为灵活、适应性更强的权力下放办事处架构。这将要求粮农组织驻所有国家的代表都具备很高的素质，能够领导“国别计划编制框架”流程、协调各项技术投入、筹措资源、结成战略伙伴关系并对较大规模的综合性发展和应急计划进行管理。这一更灵活架构的指导原则是粮农组织在某个区域的所有人力和财政资源必须要用于确保提高国家一级计划执行的效率和效果。还有一些重要的区域和跨界工作将继续由设在区域办事处的官员执行，他们在支持国别计划方面也发挥着重要作用。本着这一总体方法，下文列举了一系列行动，其中多数将在 2012 年内完成。

a) 国家层面：

- a.1 粮农组织代表的合同续签将取决于绩效是否令人满意，其中要对绩效评价体系进行强化；粮农组织代表的岗位目前已纳入本组织的调动和职业生涯发展计划；作为遴选过程的组成部分，所有最终入围者在任命之前将进行专业管理能力测试；正在实施一项继任规划流程，从而确保所任命的粮农组织代表之间进行平稳和及时交接。
- a.2 将探索更多地采用与东道国政府之间费用分摊协议的方式，特别是对于那些大型和中等收入经济体的政府。这将为把资源向同一区域的弱势国家进行重新配置创造条件。
- a.3 与联合国系统其它组织的协作将得到加强，特别是设在罗马的各机构，也包括国际金融机构、私营部门和国家一级的民间社会组织。

b) 区域或分区域层面：

- b.1 各区域办事处为本区域各国服务并向本区域的各国家代表处提供支持和服务。它是本区域的行动枢纽，向权力下放办公室网络提供总体行政和管理支持并进行战略协调，包括对人员和资源的最高效利用。这种战略协调还包括提供更有利的政策建议和本区域各国之间对经验的系统化交流，参加有关粮食安全、农业和农村发展问题的各区域和分区域论坛。与权力下放的其他方面一样，一种作法未必适用于所有情况，因此可以根据各区域的能力和具体情况、服务对象国家的数量以及实地计划的规模设计出适当的管理模式。

- b.2 将在若干方面对助理总干事/区域代表进行赋权：从政治角度他们是本组织在各区域的代表，作为管理者他们负责各区域的粮农组织代表网络。他们将参与粮农组织代表的选聘并负责粮农组织代表及其代表处的绩效评价。
- b.3 随着粮农组织着手厘清自身的比较优势，围绕更具学科综合性的主题制定行动计划并在全球、区域和国家各级予以执行，维持基本规模所必需的技术力量十分重要，这些技术力量将分布在各跨学科团队中，这些团队之间应便于互动。从这一认识出发，技术岗位和技术人员就应在区域内具有“流动性”，而且可以视各国或各国家组别的优先重点和不断发展变化的需求将其分配安排在不同工作地点。这些工作地点将切实成为各国家代表处可以根据各自需求和要求而加以利用的技术枢纽。这些技术人员的职责范围将进行修订，明确其首要职能将是在“国别计划编制框架”、分区域和区域优先重点框架以及本组织更高层次的战略框架的指导下对国家一级的行动提供支持。
- b.4 目前的各分区域办事处将成为技术枢纽，即它们将不再具有严格的分区域地域概念。因此各国家代表处可以从设在本区域的任何技术枢纽获取技术支持。

c) 总体层面：

- c.1 将对各区域的技术技能和资源进行强化，以便更有效地向各国提供技术支持。计划的调整将便于开展一体化计划编制、行动和资源募集支持。将在区域一级建立和加强对采购、人力资源管理和财务的行政支持。
- c.2 在 2012-13 两年度期间将对管理层权限范围内的职能和相关资源进行转移。
- c.3 人力资源的使用效率和效果将得到提高，尤其是要通过在 2012 年开始实施新的人员流动政策的方式，以便增加总部与各权力下放办事处之间的经验交流。此外，新的专业能力框架将有助于明确预期表现并界定员工的发展需要，同时为客观一致的绩效标准和以专业能力为本的招聘工作提供坚实基础。它还将有助于强化绩效评定流程。
- c.4 将赋予权力下放办事处更大灵活性，方式包括增加对编外员工合同的使用、增加本国专家、青年专业人员、志愿者、南南合作专家/技术员的聘用数量。此外，本组织将扩展其与各国和国际高等院校和研究机构有关提供助理/志愿者的合作协议。

- c.5 将赋予粮农组织驻各国代表、助理总干事/区域代表和分区域协调员承担更大业务行动责任的权力，这将需要进一步向其进行授权并加以培训，特别是在采购以及提高整体财务和行政系统整合度方面。
- c.6 将对向各项目提供行政和业务支持及分配项目支持费用回收款的准则进行复核，确保权力下放办事处具有足够的灵活性和业务能力，向它们所支持的项目提供行政和业务支持服务。

(iii) 计划执行的一体化模式

13. 需要采用一体化计划管理模式自始至终地确保粮农组织在国家一级所有计划和项目的结果和责任担当。这包括对各项发展、应急和恢复重建活动进行整合。应急和重建活动所涉及的行动职责、管理和责任担当将从紧急行动及重建司司长移交至各权力下放办公室，接受助理总干事/区域代表的总体领导。移交完成后，紧急行动及重建司的职责将从业务行动管理转向政策制定、全球协调、提供上游支持、资源筹措以及对各权力下放办公室的应急和重建工作进行监测和报告。这就要求在实地进行有关在统一领导下执行一体化应急、发展和政策援助计划方面的能力建设，同时还要配备必要的业务和责任担当框架。推出这一新管理模式的拟定完成日期为 2012-13 两年度结束时。

(iv) 风险、监测和监督

14. 上文所述的变革进程的程度和范围将对粮农组织的业务活动和有效性产生重大影响，其实施所带来的财政、声誉和业务活动方面的风险不容小觑。近期的评估和评价已经查明了权力下放可能带来的部分重要风险和挑战，有关结果已经报请成员国关注并提出了对策建议（可参阅 CL141/15）。一些最为严峻的风险和挑战涉及到如何决定国家代表处网络的最优规模和范围，如何确保权力下放办事处职责扩充之后它们能够获得足够的核心资源和收入拨款水平，又如何发挥本组织的应急和发展工作之间的协同力 – 本文件中即包含了针对这些问题的建议。根据近期粮农组织总监察长有关财务管理和行政的报告（AUD 2811）和有关在实地办公室推行改革举措分散化的报告（AUD 3711）的结果，本组织将对制约国家代表处业务管理能力的弱项加以解决。解决方式是确保各权力下放办事处能够配置经过适当培训的人员，这些人员应该具有管理复杂计划所需的多种技能和经验。运转完善的办公室所应具备的共同特征目前已十分明确：岗位人员配置和经费充足；领导力和“高层风格”；注重专业能力和对政策机遇的实时响应；以及信息和沟通。在上文第 4 段所述“文化变革战略”的实施方面，也需要强有力和可靠的沟通和信息。此外，粮农组织工作的虚拟化和权力下放办事处职责的增加将可能造成粮农组织的主要财务、行政和技术流程在发生自然或人为灾难或危机时面临更大的中断风险。2011

年制定并将于 2012 年开始实施的粮农组织《业务持续性框架规划》对这些风险进行了论述。

15. 目前的行政和业务行动架构，包括对各区域、分区域和各国活动的计划监测和监督，是多年来发展演变的结果，各项职能越来越多地下放至基层。例如，实地计划的业务行动早在十年前就已下放，“共享服务中心”枢纽则建立于 2008 年，而自 2010 年开始技术合作计划和国家代表处网络的支持和监测责任已授权与各区域。这种权力下放的作法是一系列或规划之中的区域层面的评价工作的侧重点所在，其中对近东区域的评估已经完成。评价工作似能说明，尽管这带来了明显的益处，但多次调整也导致了结构支离破碎的问题，这可能阻碍对实地活动的一体化支持、管理和监督。对这些方面的实施和管理应审慎从事。

16. 因此通过合理履行行政和业务职能并突出各国、分区域和区域计划的一体化监测和监督重点的方式，存在最有效利用现有资源的机会。2012-13 两年度对新的“全球资源管理系统”的部署将向所有区域提供工具，使其能够履行好所授权的管理实地业务行动和支持决策职能。这将有利于在区域办事处建立一体化的“业务行动支持部门”，使之涵盖本区域的所有实地活动而不论资源来自何种渠道。

17. 2012 年将进行适当调整，根据“国别计划编制框架”和区域优先重点框架的要求，强化满足区域各项优先重点（特别是各国需求）的技术合作计划标准。这将使技术合作项目用于更高的战略目的并扩展成为具有重大国家/区域影响且能够调动更多资源的计划。

18. 为确保责任担当，助理总干事/区域代表拥有为已获批准的区域办事处、本区域技术枢纽和国家代表处的《工作计划和预算》进行工作规划和实施的权力。为实现这一目的，将对有关权力下放办公室资源管理的各项政策和程序进行审查，并为留出所需的灵活度建立监督机制。

C. 对亚洲及太平洋区域的考虑

19. 正如第 APRC/12/6 号文件（《2012-13 年工作计划和预算》及随后 2014-15 两年度亚洲及太平洋区域优先行动领域）所强调的那样，本组织正在与其成员国一道进行全面战略审查，研究其在为实现我们共同的“全球目标”做出贡献方面最具有哪些优势。粮农组织要对其工作进行组织，以便帮助成员国在各国层面实现各自的目标，在区域和全球层面实现共同目标。在各区域和某区域各国之间，粮农组织开展工作的方式必然存在差异。这一不断深化的分析采取跨学科方法，侧重于包含若干技术领域的发展问题。随着工作的推进，该方法应具有灵活度，而随着本组织各项抉择的做出，我们就需要认真考虑应该把工作着力点和资源集中在哪些领域。这

种较为长远的视野要求区域会议大力建言献策。再者，也要求对当前《工作计划和预算》的优先重点提出意见和建议。本文件的这一节将提纲挈领地阐述亚洲和太平洋区域所特有的若干提案以及本区域内部存在的各种差异，这可能意味着对当前《2012-13 年工作计划和预算》做出调整。

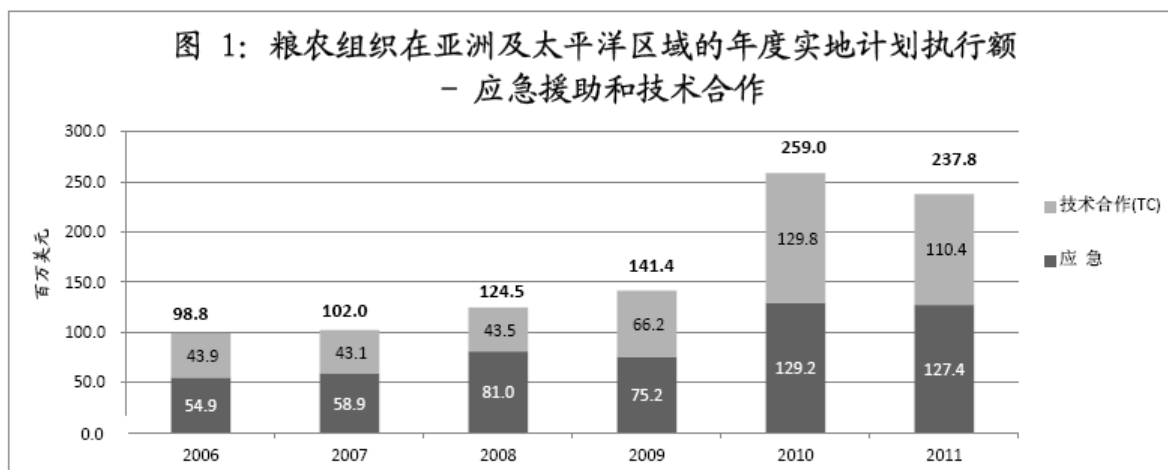
20. 亚洲及太平洋区域将侧重对若干领域加以考虑并在这些领域切实做出决定。这些领域包括：

- a) 更好地为发展中小岛屿国家服务；
- b) 通过合作伙伴关系、技术援助和知识共享，增强大型和中等收入国家的作用；以及
- c) 对向弱势群体提供支持进行管理的新安排 – 整合发展、恢复重建和应急援助。

21. 亚洲及太平洋区域的营养不足人口比重从 1990-92 年占总人口的 20%降至 2010 年的 16%。尽管取得了较大的整体进步，但该区域仍有 5.5 亿多人营养不足，占世界营养不足人口总量的 60%以上。在一些国家，过去二十年饥饿人口的数量也有所增加，有些国家的增加幅度相当大。但即便是在中国、泰国和越南等有望实现千年发展目标 1，即在 2015 年之前饥饿人口减半的国家，在资源匮乏和相对偏僻的地区也仍然存在局部饥饿现象，尤其是在某些少数民族群体或社区中间。近年来，减少饥饿的工作中出现了一些新挑战。它们涉及人口增长和城市化、国际粮价波动、全球经济增速放缓、土地和水资源压力加大、气候变化和自然灾害更为频繁等。

22. 在一个经济高速发展、农业生产不断提高为减少饥饿创造了有利条件的区域，千年发展目标 1 可能无法实现的局面令人难以接受。粮农组织务必要与成员国通力合作，采取强有力和有针对性的举措，迅速减少营养不足现象。近年来，粮农组织在亚洲及太平洋区域的实地计划有所扩展，过去四年期间年度项目执行额翻了一番（图 1）。但在根据各成员国的实际需要、情况和能力对各项行动进行设计方面仍有很大改善余地。在饥饿总人数仍在继续增加的国家，优先重点显然应该着眼于能够转变农业生产和农村增长方式并使之有利于贫困和小规模农民的政策和计划方面，例如在为当地安全网采购粮食时以优惠的方式把他们纳入进来。在另外一些国家，营养不足人口总体上看呈下降趋势，但在经济增长主流之外的人群中饥饿问题却长期存在，这些国家需要针对性更强的计划和项目。本区域有 17 个发展中小岛屿国家，其特殊需求应加以解决。这些国家严重依赖粮食进口，面临多重营养不良问题，表现为维生素和矿物质缺乏症以及与营养有关的非传染性疾病发病率高，这些疾病目前已经成为成年人健康状况不佳和死亡的主要原因。粮农组织的研

究（特别是最近的《粮食和农业状况 2010-2011》）指出，提高对粮食安全中的性别问题的重视程度效果十分显著，特别是在妇女的营养和健康指标长期落后于男子的南亚地区。



23. 2010 年召开的第 30 届亚太区域会议强调了采取有力行动的必要性，该次会议要求粮农组织通过推行多学科方法和其他措施，对成员国的需求做出更为及时和有效的响应。

粮农组织在亚洲及太平洋区域的存在、架构和运转机制

24. 亚洲及太平洋区域的权力下放办事处网络包括一个区域办事处、一个分区域办事处和 13 个成熟的国家代表处。正常计划目前为总共 277 个岗位提供了资金，其中包括 62 个国际专业官员岗位（包括在区域办事处的 42 名专业雇员、太平洋分区域办事处 7 名和 13 名粮农组织代表）、28 个本国专业官员岗位以及权力下放办事处网络的 187 个一般服务人员岗位（参阅表 1）。本区域 2010-11 两年度正常计划的预算费用为 4440 万美元，其中 2310 万美元用于区域办事处、400 万美元用于太平洋分区域办事处、1730 万美元用于国家代表处网络。各权力下放办事处的工作、架构和职能见附件 1。

表 1: 亚洲及太平洋 – 人员配置和正常计划资源汇总

2010-11两年度正常计划资源					
办事处	两年度 正常计划预算 (千美元)	百分比	岗 位		
			专业	一般	合计
亚太区域办事处	23 125	52	42	75	117
太平洋分区域办事处	4 020	9	7	7	14
国家代表处网络	17 271	39	41	105	146
亚洲及太平洋合计	44 416	100	90	187	277

25. 粮农组织解决本区域粮食安全问题的不懈努力需要得到更强有力的支持，特别是在国家一级，才能确保本组织的知识能够对各国政府的干预措施发挥协助和指导作用。虽然像第 3 段所强调的那样，这将需要在现有拨款水平的基础上筹集更多资金，但第一步显然是要对本区域内现有的人力和财政资源加以最有效利用。这可能来自预算外资金、行政和业务支持资源、外派技术官员、借调人员或与合作机构的其他协议，或者是来自职能目标 X 和 Y 的正常计划费用节约。目前没有把技术计划的正常计划资金划拨用于这一目的打算。如下文所述，这将要求具备一个强有力的规划和优先重点设定流程；本区域内办公室网络采用更为灵活的机制，在亚太区域办事处、太平洋分区域办事处、位于其他地方的技术人员以及国家代表处之间达成新的平衡；以及计划执行的一体化模式，使本组织的知识和资源能够以协同和多学科的方式向成员国提供。

(i) 改善规划和优先重点设定

26. 为提高粮农组织行动的针对性和连贯性，要求国家一级的优先重点设定能够通过以结果为基础的计划 and 预算编制流程与粮农组织的区域和整体战略行动充分上下联通。在亚洲及太平洋区域，目前这一流程已取得长足进展。已经为 2010-2019 年制定了一份《区域优先重点框架》，制定工作经由了一个多利益相关者磋商过程，参与者包括农民组织、民间社会和私营部门代表，还与东南亚国家联盟（东盟）、南亚区域合作联盟（南盟）和太平洋岛国论坛召开了磋商会议。该框架在 2010 年第 30 届亚太区域会议上获得通过。《区域优先重点框架》确立了五个战略优先重点领域：

- A) 加强粮食和营养安全，重点尤其是放在食品安全和营养方面；
- B) 促进农业生产和农村发展；

- C) 增强自然资源的平等、生产性和可持续管理和利用；
- D) 提高对粮食和农业威胁和紧急情况的防备和应对能力；以及
- E) 应对气候变化对农业和粮食及营养安全的影响。

同时，亚洲及太平洋区域的所有国家已经或正在制定“国别计划编制框架”并/或与有关政府达成共识，计划最终完成日期为 2012 年底。这些“国别计划编制框架”与各国的优先重点相辅相成并依托联合国发展援助框架与包括联合国系统其他组织在内的其他发展伙伴的工作计划进行了整合，为国家一级的行动提供了一个明晰的路线图。

(ii) 在国家代表处强有力领导下更为灵活运转的权力下放办事处网络

27. 亚洲及太平洋区域在国家大小及饥饿和贫困水平方面均存在巨大差异，这种差异在国家之间和各国内部都普遍存在。为最有效地利用现有资源，本区域的粮农组织工作人员应根据成员国的需求和需要、本组织发展和应急计划的规模和复杂程度灵活地配置到国家、分区域和区域的各个办事处。

架 构

28. 为把粮农组织的资源以最有效地方式用于达成既定结果，特此提议：

- 在 13 个已经设有成熟国家代表处的国家保留目前的代表处。
- 在属于最不发达国家或低收入缺粮国类别的太平洋岛国强化粮农组织的存在。根据现有资源是否能够在该分区域增设技术人员的具体情况，可以考虑设立新的正常计划岗位或预算外岗位。
- 分区域协调员目前代理所有太平洋岛国的粮农组织代表职能。该职位仅在萨摩亚有一名粮农组织助理代表和一名项目助理提供辅助，而在其他 13 个太平洋岛国只有本国的联络员提供支持。虽然从一定程度上看本国联络员制度的工作是令人满意的，但可以通过聘用一名本国专业官员的方式予以加强，该官员将专职从事粮农组织的活动，以确保工作的质量标准，同时也能够提高粮农组织工作的影响力并加强对项目活动的监测。此外还将做出适当安排，由技术团队的若干成员协助分区域协调员履行其作为驻各国粮农组织代表的职责。
- 强化和调整本区域大型和中等收入国家代表处的职责范围和职能描述，并在目前职能的基础上增加对一系列南南合作机会的侧重和对与私营部门和民间社会建立积极伙伴关系的侧重。这将造成一个传统意义的国家代表处和一

个联络处职能的混搭。这些调整将在与有关政府进行磋商并达成合意之后予以实施。

- 在那些农业行政管理职责或其他政策事务已下放至地方（如州或省）一级的大型国家，建议利用政府或预算外资源开设分支办公室。这将使粮农组织能在更接近实际开展大量举措的地方进行工作。这些分支办公室的设立应该在联合国发展援助框架的背景下，根据国家一级所掌握的资源情况，以协作的方式与有关政府和联合国系统其他机构共同开展。

人员配置和资源

29. 需要加大力度，募集更多资源，这将包括：

- 依托本区域资源募集举措的成功经验，例如与下列各方达成协议的方式：亚洲开发银行、国际农业发展基金、石油出口国组织基金、欧盟和世界银行；民间社会组织和私营部门组织；多方捐助者和联合国共同财政资源，如全球环境基金、全球农业和粮食安全计划、联合国减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量协作方案、联合国人类安全信托基金和西班牙千年发展目标基金等。
- 亚太区域办事处在推动与联合国姊妹机构、发展伙伴和民间社会组织的伙伴关系方面投入了较大力量。2010年签署了《粮农组织、亚行、农发基金区域粮食安全伙伴关系协议》，目的是促进各方在农业和粮食安全领域的合作。此外，粮农组织还在“贫困和饥饿区域专题工作组”任主席，该小组的成员包括近30家联合国机构、发展伙伴和民间社会组织。粮农组织还推动与私营部门和民间组织开展积极合作，共同开展宣传倡导和协作。近期与亚洲足球联合会签署了一份谅解备忘录，目前正在与日本财团和“同营膳”以及其他民间社会组织和私营部门商签类似的合作协议。
- 在具备自有资源或来自国际供资机构投资贷款的国家推行单边信托基金计划，为粮农组织执行项目提供资金。
- 为增强其技术技能和专业知识，粮农组织将推动在亚太区域办事处、太平洋分区域办事处或各国家代表处安置或借调来自外部组织或发展伙伴的技术人员的作法。这可以包括以往通过信托基金项目安排（韩国）、通过谅解备忘录（法国）或通过与研究机构（中国）和私营部门伙伴协议等方式出资设立的岗位。

- 粮农组织还将在推行一系列南南合作活动方面继续发挥其催化作用并与各国密切合作为亚洲及太平洋区域和其他区域的其他国家提供专业人才。
- 粮农组织自身的核心人员编制方面，将根据商定的优先重点进行灵活配置。具体上说，所有技术人员的岗位职责和工作计划将更为明确地针对国家一级的支持和影响。如上所述，这可以酌情包括根据实际需要和优先重点把技术人员外派至各国执行专项任务，或作为各团队的成员。这些员工将继续对整个区域提供支持，但将安排在更接近其专业知识在某个时间内最能发挥关键作用的国家并与这些国家保持更为持续性的接触。本区域在这些领域具有较为丰富的经验，有原本或目前仍在借调的总部人员在蒙古开展奶类发展及肉类和肉制品加工项目，在北京和加德满都开展跨界动物疫病防治工作，还在东盟和南盟秘书处派驻有技术人员。

(iii) 计划执行的一体化模式

30. 要实现粮农组织在国家一级各项计划的连贯性，粮农组织的所有部门务必要在粮农组织代表的统一领导下作为一体发挥职能。在应急行动规模较大的国家，如阿富汗、孟加拉国、朝鲜民主主义人民共和国、巴基斯坦和斯里兰卡，需要有一名专职应急和恢复重建协调员提供服务，他们将在粮农组织代表的领导下开展工作。因此，对于在“国别计划编制框架”下制定和实施的项目和计划来说，粮农组织代表将作为所有这些项目和计划的管理者和预算负责人，以便确保提高协同力和影响力。同样，对于区域性和分区域性应急项目来说，助理总干事/亚太区域代表和太平洋分区域协调员应分别作为预算负责人，他们还将作为区域和分区域应急和恢复重建协调员的直接上级。根据上述这一决定，将采取以下举措：

- 2012年3月份之前把应急和恢复重建行动的责任移交至驻孟加拉国、斯里兰卡、柬埔寨、菲律宾、朝鲜民主主义人民共和国和东帝汶的粮农组织代表。
- 2012年年底之前巴基斯坦和阿富汗也将完成上述工作。亚洲及太平洋紧急情况及恢复重建的总部团队将移至本区域，目前的紧急情况及恢复重建亚洲事务处将设在曼谷，这可能将需要设立五个专业人员岗位，有关支持人员将设在亚太区域办事处。

31. 如上述第12段所述，对粮农组织代表及亚太区域办事处和太平洋分区域办事处进行赋权，使之承担更多的业务行动责任，将要求提高授权水平并改进整体财务和行政系统的一体化。为做到这一点，已经实施或正在开始实施下列步骤：

- 将在所有开展大规模行动的国家设置国际采购官员，在粮农组织代表的领导下开展工作，但也要接受行政服务司的业务指导。孟加拉国和巴基斯坦已落实了这一安排，2012年年底之前阿富汗和斯里兰卡也将落实。
- 正在进行的有关业务和行政内容的培训计划（包括采购、财务系统及项目设计和立项）将进行进一步强化，尤其是面向粮农组织国家代表处员工。对权力下放办事处领导的管理和领导能力培训也将继续。这种培训将尽可能与联合国系统其他机构合作开展。

(iv) 对费用的影响

32. 上述各项旨在增强粮农组织在国家一级能力的提议将带来费用方面的影响。提高人员流动性、加强员工培训和发展以及提高某些办公室粮农组织的支持力度都将产生费用方面的影响。如上述第 25 段所述，这些费用的解决方式可以包括预算外资金、行政和业务支持资源、外派技术官员、借调或经由与合作机构的其他协议方式，抑或来自正常计划费用的节约。为此将制定一项详细的实施计划。

D. 拟请会议提出的指导意见

33. 在研究权力下放办事处网络远景与战略所涉及的行动方面，成员国认识到各领导机构和管理层在推动各项提案得到批准和迅速实施方面所发挥的独特作用。2011 年的粮农组织大会要求“将于 2012 年召开的区域会议应审查粮农组织在各自区域的国家覆盖面问题，以便提高本组织在国家一级的有效性和效率，并就各区域权力下放办事处网络最适当采用的架构和技能配比向 2012 年理事会提出建议，包括在国别框架内与各国需求紧密对接。”（C2011/7，第 158 段）。根据这一指导意见，拟请第 31 届亚太区域会议就下列问题提出建议：

- a) 根据第 9-11 段的意见、尤其是第 22 段的提议，通过改善规划和优先重点设定提高本组织工作效果和效率的有关提议：
 - i) 在饥饿总人数不断增加的国家，优先重点显然应侧重于转变农业和农村发展模式使之向贫困和小规模农民倾斜的政策和计划；
 - ii) 在营养不足人口总体数量下降但经济增长主流之外仍持续存在局部饥饿现象的国家，需要开展针对性更强的计划和项目；
 - iii) 对发展中小岛屿国家应给予特殊关注；以及
 - iv) 根据“国别计划编制框架”确定的优先重点，在食品安全、贸易壁垒、跨界动植物疫病、营养等领域中纳入其他技术内容。

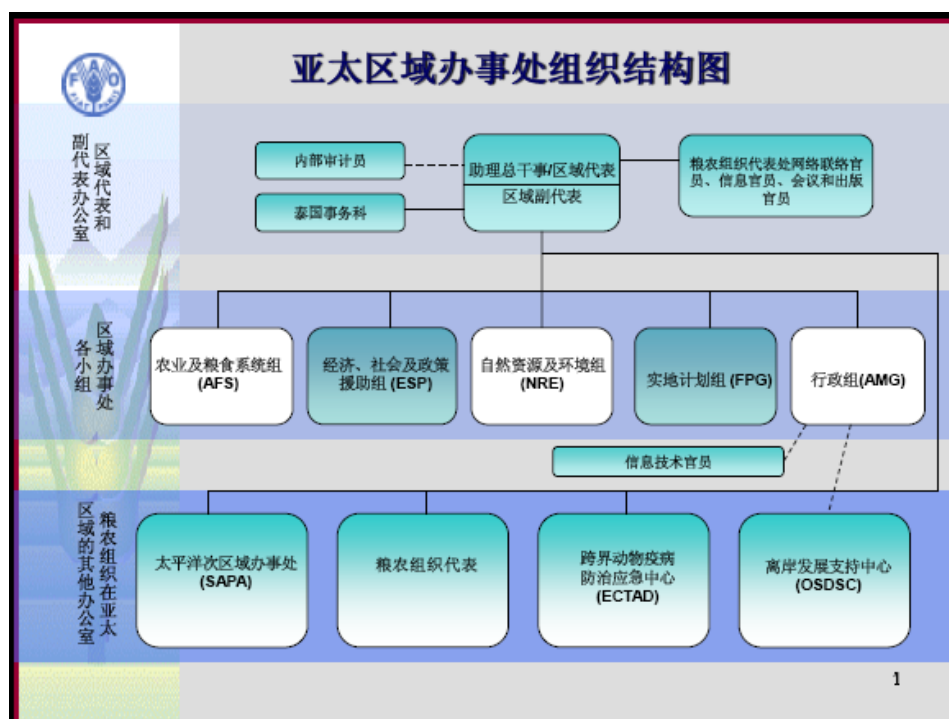
- b) 根据第 12 段的阐述国家代表处强有力领导下的运转更为灵活的权力下放办事处网络的总体提议以及对亚洲及太平洋区域的具体提议，包括：
- i) 保留现有的 13 个国家代表处；尽可能对国家代表处进行强化；修订驻大型和中等收入经济体的国家代表处的职责范围；以及对在部分国家设立地方分办事处的可行性进行审议（第 28 段）；以及
 - ii) 根据各权力下放办事处所承担的责任增加的情况通过提高行政和业务支持收入分成比例的方式增加对权力下放办事处的资源配置；创新性资源募集工作，包括与合作伙伴共同开展的资源募集工作；以及将技术人员配置到更接近其专业知识最能发挥关键作用的国家的技术枢纽（第 29 段）。
- c) 第 13-18 段所述的计划执行的一体化方法以及对亚洲太平洋区域的提议，包括：
- i) 将国家一级的应急行动分阶段移交至粮农组织代表，将区域或分区域一级的应急项目分阶段移交至助理总干事/亚太区域代表和太平洋分区域协调员；本区域的应急计划将由助理总干事/区域代表总体负责（第 30 段）。
 - ii) 进一步将权力下放至各权力下放办事处，同时进行适当培训（第 31 段）。

附件 1

亚洲及太平洋区域权力下放办事处的架构和职能

a) **区域办事处。**亚太区域办事处负责对区域优先重点的确定、编制和实施，对粮农组织在商定的整体战略目标和经批准的区域优先重点框架的背景下对成员国优先重点的响应措施进行规划、实施、监测和报告；还负责向分区域办事处和国家代表处提供技术、行政和业务支持。亚太区域办事处是技术支持的第一站。亚太区域办事处共设有 42 个专业和 75 个一般服务岗位。根据第 29 届亚太区域会议的要求，亚太区域办事处对其架构进行了审查并通过设立多学科小组的方式制定了一个新的设置架构。下表显示了亚太区域办事处的新组织结构图和五个亚太区域办事处小组的技能配备。人员技能配备问题仍在不断审议当中，其人员配置和架构逐步与新出现的需求和优先重点相衔接。设在曼谷的区域办事处还主持着亚洲及太平洋区域的共享服务中心枢纽，该枢纽配置有 13 名员工，每两年度经费为 158 万美元；还有离岸发展支持中心，该中心设立于 2007 年，有 8 名员工，经费 217 万美元。

亚太区域办事处组织结构图（截至 2011 年 12 月 31 日）



b) **分区域办事处。**亚洲及太平洋区域有一个分区域办事处（太平洋岛屿分区域办事处），设在阿皮亚（萨摩亚），覆盖太平洋岛屿中的 14 个成员国和一个准成员，两年度（2010/11）正常计划预算 402 万美元。太平洋分区域办事处有 7 个国际

专业官员岗位和 7 个一般服务岗位，还有一个由行政和业务支持收入出资的本国业务官员岗位。另有四个一般服务岗位属于粮农组织驻萨摩亚代表处，该代表处在太平洋分区域办事处合署办公。该办事处由分区域协调员领导，作为该分区域各国的一个分区域枢纽开展工作，负责与该分区域的各组织开展密切协作，领导粮农组织针对该分区域优先重点领域的有关工作。分区域协调员被委任作为粮农组织驻所有太平洋岛国的代表。

- c) **国家代表处网络。**国家代表处与受援国政府一道，通过与所在国机构、联合国机构、发展伙伴、民间社会和私营部门结成伙伴关系，共同领导粮农组织在国家一级各项计划和活动的规划、资源筹措和实施。它们负责牵头“国别计划编制框架”的编制和实施，协调包括《国别工作计划》在内的粮农组织计划的制定和实施，还作为国别项目管理的预算负责人。必要时国家代表处还设有专门的应急和重建协调部门。在具备应对粮农组织应急和人道主义行动的复杂挑战所需的适当能力的情况下，本组织正在酌情逐步授权国家代表处作为预算负责人对紧急情况做出响应。本区域的国家代表处网络每两年度的正常计划预算拨款为 1727.1 万美元（2010/11 两年度）。由正常计划出资的成熟代表处共有 13 个国际专业官员岗位（粮农组织代表），另有 28 名本国专业官员和 105 名一般服务人员。此外，为满足各国的新需求，还有由行政和业务支持收入出资的一个国际采购官员岗位（孟加拉国）和若干本国专业官员或一般服务岗位。有 18 个国家的粮农组织代表是兼任的，其中 13 个国家在太平洋分区域。