


2013 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
---	--	--------------------	---	---	---	--

# 大 会

## 第三十八届会议

2013 年 6 月 15–22 日，罗马

### 联合国系统发展业务活动 四年期全面政策审查临时报告

#### 内容提要

大会第 13/2005 号决议和第 2/2007 号决议获得通过，这是粮农组织参与联合国一致性工作的转折点，之后粮农组织有义务实施关于“联合国系统发展业务活动全面政策审查”的联合国大会决议<sup>1</sup>。这些决议为联合国系统在国家一级的运作和协调提供了指导原则。2007 年前政策审查周期为三年，之后改为四年。

这些大会决议是累积性的，通过新决议并不会取代之前的决议，而是补充了之前的内容。最近一份有关四年期全面政策审查的决议是在 2012 年 12 月通过的。本进展报告介绍了 2011 年至 2013 年期间<sup>2</sup>三年期/四年期全面政策审查的实施情况。为此，继之前的临时报告后<sup>3</sup>，本文件着重关注：

- 1) 粮农组织实施 2004 年和 2007 年三年期全面政策审查决议的进一步进展；
- 2) 粮农组织对新通过的 2012 年四年期全面政策审查决议的初步意见。

<sup>1</sup> 59/250 (2004)；62/208 (2007)；67/226 (2012)。

<sup>2</sup> 截至 2013 年 6 月。

<sup>3</sup> C 2007/17；C 2009/14；C 2011/26。



### 建议大会采取的行动

大会注意到粮农组织在实施三年期全面政策审查方面取得的进展，以及在四年期全面政策审查中纳入的新内容。

大会要求在下届会议上提交另一份进展报告。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

权力下放活动支持办公室主任

Yuriko Shoji 女士

电话：+39 06570 56619

---

## 目 录

---

	页 次
I. 引 言	4
II. 第 1 部分 – 粮农组织实施 2004 年及 2007 年 三年期全面政策审查决议的进展	4
A. 为粮农组织的发展业务活动供资	4
粮农组织供资结构和水平概览	4
实施全组织资源筹措和管理战略, 实现资源基础多样化	5
南南合作	6
国家一级集合供资的新机遇	6
B. 效率、成效以及粮农组织参与联合国系统协调机制	6
参与联合国系统协调以及驻地协调员系统	6
国家一级的协调和规划	7
粮农组织国别规划	7
粮农组织在国家一级的能力	8
交易成本和效率	8
“一体行动”的试点情况	9
C. 与粮农组织相关的三年期全面政策审查实施工作的其他领域	10
加快实现“千年发展目标”和推进 2015 年后发展议程的进程	10
国家能力开发	11
粮农组织的评价职能	11
性别与发展	12
从救济过渡到发展	12
III. 第 2 部分 – 2012 年四年期全面政策审查决议的初步观点	13
A. 2012 年四年期全面政策审查决议介绍的主要变化	13
对驻地协调员系统的财政支助和协调费用	13

## I. 引言

1. 粮农组织大会第13/2005号决议和第2/2007号决议要求总干事采取行动，实施关于“联合国系统发展业务活动全面政策审查”的联合国大会决议<sup>4</sup>。
2. 截至2012年11月，跟进这些决议实施情况的职能已从技术合作部转至权力下放活动支持办公室。权力下放活动支持办公室在一个部际工作组的支持下牵头开展该项工作，并确保与交流、伙伴关系和宣传办公室进行协调。之前几年共编制了三份临时报告<sup>5</sup>。
3. 自上一份报告以来，联合国大会决定将政策审查周期由三年改为四年。2012年12月通过了一份新的有关四年期全面政策审查的决议。因此，本报告：
  - 补充了文件 C 2011/26，包括 2011 年 6 月至 2013 年 6 月间实施 2004 年和 2007 年三年期全面政策审查决议<sup>6</sup>所取得的重要里程碑和成就；
  - 介绍了粮农组织对新批准的四年期全面政策审查决议的初步意见<sup>7</sup>。

## II. 第 1 部分 – 粮农组织实施 2004 年及 2007 年三年期全面政策审查决议的进展

### A. 为粮农组织的发展业务活动供资

[联大第 62/208 号决议第 18-29、31-32 和 34 段]

#### 粮农组织供资结构和水平概览

4. 经审查的《2010-2019年战略框架》<sup>8</sup>为粮农组织工作的规划、交付、监测和报告提供了指导。补充性文件四年度《中期计划》和两年度《工作计划和预算》详细说明了四年期间要实现的组织成果（之前称为“组织结果”），还规定了绩效指标和实现这些成果所需的资源，包括分摊会费和自愿捐款。
5. 资源规划综合方法将成员国支付的分摊会费与成员及其他伙伴提供的自愿捐款结合起来。将对两种供资来源进行同样的规划和监督安排，鼓励减少自愿捐款的指定用途。在编制国别规划框架和国别工作计划时，该方法也正在国家一级得到应用。
6. 2012-13年，粮农组织规划的总资源约为24亿美元，其中自愿捐款所占份额

<sup>4</sup> 59/250 (TCPR 2004)和 62/208 (TCPR 2007)。

<sup>5</sup> C 2007/17； C 2009/14； C 2011/26。

<sup>6</sup> 59/250 (2004)； 62/208 (2007)。

<sup>7</sup> 67/226 (2012)。

<sup>8</sup> C 2013/7。

超过58%（约为14亿美元）。这部分反映了对粮农组织技术支持服务和公共产品的需求日益增加，也证明了其筹措资源的能力不断提高。2010-11年，新批准的用于发展和紧急业务的自愿捐款约为17亿美元，高于之前三个两年度的平均值16亿美元。

#### 实施全组织资源筹措和管理战略，实现资源基础多样化

7. 粮农组织领导机构于2011年通过了资源筹措和管理战略，旨在采用更具战略性的方法为粮农组织的《战略框架》提供资源。虽然资源环境严峻，该战略促进整合、丰富和扩展了资源伙伴关系基础。

8. 2012年筹措的资源共计8.18亿美元。虽然一些传统的双边援助预算有所削减，但欧洲联盟、美利坚合众国、德国、挪威和联合王国等伙伴都在维持或增加向粮农组织提供的自愿捐款。按供资捐款顺序排列，2012年粮农组织的十大资源伙伴分别是：欧洲联盟、美利坚合众国、人道主义事务协调办公室、联合王国、联合国开发计划署（开发署）、意大利、巴西、挪威、日本和澳大利亚。

9. 改善了与联合国系统其他机构间的伙伴关系，上个两年度内粮农组织在多伙伴信托基金下筹措的资金增加了四倍。之前，多伙伴信托基金和联合计划主要用于支助人道主义活动；现在，由于“一体行动”倡议和“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案”等全球性专题倡议的影响，此类基金越来越多地用于发展活动。来自多伙伴信托基金办公室的供资从2006年的5,250万美元增加到2011年的7,560万美元<sup>9</sup>。

10. 粮农组织通过单边信托基金丰富了资源基础，该基金从2010年的4,800万美元增加到2012年的1.04亿美元。成员国提供的实物捐助（如职工借调）也不断增加。

11. 考虑到粮农组织开展的广泛转型变革，将加强和调整资源筹措和管理战略，使资源筹措工作着重关注五项经审查的战略目标。还将重点关注加强权力下放办事处的资源筹措和管理能力，强化资源筹措网络这一概念。

12. 为实现战略目标，粮农组织还正在审查与私营部门和民间社会组织建立伙伴关系的战略。

---

<sup>9</sup> 按净供资额计算(<http://mptf.undp.org>)。

## 南南合作

[联大第 62/208 号决议第 48、50-53 及 55 段]

13. 自1996年发起“南南合作”倡议以来，粮农组织已签署50余份南南合作三方协议。中国是粮农组织南南合作计划的主要支持者之一，为该计划供资达3,000万美元，并向18个国家实地派遣了900余名专家和技术人员。2012年，粮农组织在南南合作及资源调动司内设立了一个小组，旨在协助各成员国开展南南合作并加强其在此方面的能力。

### 国家一级集合供资的新机遇

14. 国别规划框架根据粮农组织《战略框架》的总体结果列出了各国的优先重点，有助于以清晰的结果链建立与国家一级行动间的联系。联合国发展援助框架（联发援框架）和联合国其他联合框架中反映了这一点。因此，国别规划框架有助于确保资源筹措活动与更广泛的联合国工作形成互补。下文第1/B部分讨论了联发援框架、国别规划框架和“一体行动”倡议。

### **B. 效率、成效以及粮农组织参与联合国系统协调机制**

#### 参与联合国系统协调以及驻地协调员系统

[联大第 59/250 号决议第 45、53、55、58、59、61 和 78 段，  
以及联大第 62/208 号决议第 89、90、92、94、105、107、109 和 110 段]

15. 粮农组织已成为联合国发展集团及其附属机制的积极成员。联合国发展集团是联合国行政首长协调委员会的一大支柱，负责为联合国全系统制定指导意见，以协调联合国在发展方面的各项业务活动，并致力于“加强联合国驻地协调员系统，帮助联合国各组织以更为完善的新方式开展合作”<sup>10</sup>。

16. 三年期全面政策审查呼吁建立一个参与式、权力共享和可靠的驻地协调员系统，并应用于联合国发展系统的所有组成部分，为兑现这一承诺，粮农组织已采取以下措施：

- 在全球一级，参与相关的联合国发展集团工作组和有关国家一级发展活动的工作队，以及机构间常设委员会，该委员会主要发挥驻地协调员作为人道主义协调员的作用；
- 参与联合国发展集团区域小组及其他区域机制；

---

<sup>10</sup> [www.undg.org](http://www.undg.org)。

- 确保粮农组织驻国家代表处和职工充分参与联合国国家工作队，包括牵头专题小组以及类似机制。

17. 粮农组织已采取进一步措施，以便充分落实“联合国发展和驻地协调员系统的管理和问责系统”，规定粮农组织驻国家代表将其在联合国国家工作队中完成的工作反映在绩效评价和管理系统协议中。

18. 要求向驻地协调员系统提供财政支持的有关问题仍未得到解决。本报告第2部分对此进行了讨论（2012年四年期全面政策审查决议的新规定）。

#### 国家一级的协调和规划

[联大第 59/250 号决议第 43、44、46 和 48 段，  
以及联大第 62/208 号决议第 87、88、95、99 和 101 段]

19. 根据《对粮农组织国别规划工作的战略评价》（2010）中提出的建议，粮农组织推出了有效国别规划学习计划和相关的在线工具包。有效国别规划学习计划旨在提高粮农组织职工的能力，以加强粮农组织工作在国家一级的战略针对性、相关性和影响力。

20. 有效国别规划学习计划涵盖以下内容：国别规划框架，包括与联发援框架的联系；国别工作计划；项目周期管理；资源筹措；以及各项跨领域主题，包括联合国改革和粮农组织改革以及联合国共同规划原则<sup>11</sup>。截至目前，该计划的主要受众包括粮农组织各权力下放办事处的职工。通过采取“从实践中学习”的方法，鼓励在各权力下放办事处之间建立辅助网络。

#### 粮农组织国别规划

21. 对粮农组织国别规划工作进行上述评价之后，相关后续工作也随之展开，领导机构在2011年10月通过了新的国别规划政策和原则。这些政策和原则为国别规划框架准则（2012年）奠定了基础。

22. 粮农组织高级管理层要求正在接受粮农组织支助的所有国家编制国别规划框架。截至2012年12月，已有83个国家批准或起草了国别规划框架。在41个国家，之前的国家中期优先重点框架仍然有效。24个国家正在开展编制国别规划框架的工作。

23. 在认识到需要适应各国具体国情的同时，国别规划框架准则强调，国别规划框架的内容必须遵守联合国共同规划原则，包括符合并纳入联合国国别规划框架流程（尤其是联发援框架）。

---

<sup>11</sup> 根据联合国发展集团联发援框架准则，这些原则包括三项规划性原则（基于人权的方法；性别平等；环境可持续性）及两项支持性原则（基于结果的管理和能力发展）。

24. 可将国别规划框架中计划由粮农组织在各国开展的若干活动有效地纳入联发援框架，因为与姐妹机构密切合作有助于实现预计成果并达到预期影响。粮农组织开展的其他活动，尤其是为支持实现全球公共利益以及解决整个区域内的跨界事宜（如动物疾病、植物病虫害、自然资源共同管理和贸易等）而开展的、与规范性工作和标准制定工作相关的活动往往与全球/区域发展议程之间联系紧密，与国家发展议程之间的联系则相对较弱，因此通常不在联发援框架内对此类活动进行规划。

#### 粮农组织在国家一级的能力

[联大第 59/250 号决议第 62 和 65 段，  
以及联大第 62/208 号决议第 123、124 和 127 段]

25. 目前正逐步提高粮农组织各权力下放办事处的能力，以便应对成员国提出的需求。重点开展工作的领域<sup>12</sup>包括：a)加强粮农组织各项工作在国家一级的业绩、成果和影响力；b)在各权力下放办事处与总部之间、规范产品和全球知识产品与粮农组织采取的实地行动之间，以及在“应急 - 恢复 - 发展”这一连续过程中，减少粮农组织由不同供资来源资助的各方面工作的分割性，并进一步整合各项工作；以及c)促进与以下机构建立伙伴关系：国家和区域机构、联合国其他国际机构和非联合国国际机构、私营部门、大学和研究机构以及民间社会，并与地方政府时刻开展密切磋商。

#### 交易成本和效率

[联大第 62/208 号决议第 23 段，第 112-121 段]

26. 2012年3月在马德里召开的联合国管理问题高级别委员会第二十三届会议上，联合国各组织报告了各自在联合国系统内开展的最具前景的举措，这些举措旨在寻求实现规模经济并提高行政管理效率。粮农组织介绍了其开展的多项举措，尤其是具备较大推广潜力的举措。

#### **(a) 新的运作模式（统一现金转移方式和国家实施）**

27. 自2010年12月以来，新运作模式部际工作组（部际工作组）已为粮农组织内统一现金转移方式试点阶段的工作提供了支持。2012年中期对当时正在运作的四个试点计划开展了一次内部评估。目前有五个试点项目正在运作，两个试点项目正在筹备中。粮农组织还在参与联合国发展集团对统一现金转移方式框架的修订工作。根据这些评估，部际工作组将在试点阶段后在粮农组织内推广统一现金转移方式，并发布最新的准则和工具。关于国家实施，已制定了粮农组织国家实

---

<sup>12</sup> CL 144/15。



施准则零草案，目前已经以试点的方式开展了两个采用国家实施模式的项目。

### **(b) 国际公共部门会计标准**

28. 2012-13年间，粮农组织将在所有办事处实施和部署符合《国际公共部门会计标准》的系统和流程，并确保对职工进行充分培训，将这些系统和流程作为全球资源管理系计划的一部分。2012年11月已在总部和各区域办事处成功地推广了这些系统，全球资源管理系计划预计到2013年5月，全世界将有100多个办事处部署这些系统和流程。将针对自2014年1月1日开始的财政年编制第一份符合《国际公共部门会计标准》的财务报表。

### **(c) 协调采购进程**

29. 粮农组织一直是管理问题高级别委员会采购网络中的积极成员，并在编制2012年9月出版的《协调采购进程：联合国国家一级共同采购准则》的过程中发挥了作用。粮农组织《手册》第502.18节载列了与联合国其他实体制定采购战略的框架。采购网络建议联合国所有其他实体效仿粮农组织《手册》中的措辞，以促进开展联合采购活动。

30. 在地方一级，粮农组织罗马总部设立了一个共同采购小组，该小组汇集了各驻罗马机构的采购部门，旨在分享最佳做法并促进协调和优化采购活动。该小组被认为是一种创新模式，已经产生了效益并实现了节约。过去三年中，该小组已发起了30项共同招标，甚至在罗马之外的地区推动了联合国合作。

#### “一体行动”的试点情况

[联大第 62/208 号决议第 139 段]

31. 经2007年三年期全面政策审查授权，于2012年完成了对“一体行动”试点举措的独立评价。粮农组织积极参与了评价过程。

32. 作为该次评价的结果，“一体行动”方法已在2012年四年期全面政策审查决议中得到了政府间的认同，但仍属于自愿性方案。联合国发展集团正在为联合国国家工作队制定一套“一体行动”标准运作程序（标准运作程序）。

33. 粮农组织正在推动标准运作程序的制定，并已开始将“一体行动”最佳做法纳入其自身的政策和程序。例如，已将联合国联合计划纳入2012年发布的新的《粮农组织项目周期指南》<sup>13</sup>。

34. 根据三年期全面政策审查的“国家所有”原则和“不能一刀切”的原则，标准运作程序应保持“一体行动”方法的灵活性，允许各国政府和联合国国家工

---

<sup>13</sup> <http://www.fao.org/docrep/016/ap105e/ap105e.pdf>。

作队商定实施的内容和程度。有两点与粮农组织尤其相关：

- 具体机构的文书（如国别规划框架）不得由联发援框架/“一个联合国”计划自动取代，因为前者针对的是具体部门的优先重点，旨在满足部门中各个组成部分的需求。
- 共同资源筹集方法应始终适应各国的具体情况，不应将放弃国家一级的单独资源筹集活动作为各机构获取“一个联合国基金”的前提。应酌情允许灵活使用“一个联合国基金”的指定用途捐款。

35. 独立评价还审议了“一体行动”方法在国家一级以外引发的、与区域和总部两级相关的联合国改革系统性问题。包容性联合国改革议程需要考虑各专门机构的战略性思考进程和改革议程。

### C. 与粮农组织相关的三年期全面政策审查实施工作的其他领域

加快实现“千年发展目标”和推进2015年后发展议程的进程

[联大第 62/208 号决议序言部分第 8、9、11 和 12 段  
以及执行部分第 9、13、32、35、45、106 和 107 段]

36. 联合国秘书长于2011年启动了推进2015年后联合国发展议程的进程<sup>14</sup>。粮农组织主要通过参与下列部门的工作，密切参与这一进程：(i)2015年后联合国发展议程联合国工作队及其各工作组；(ii)联合国系统行政首长协调委员会及其支柱，如计划问题高级别委员会和联合国发展集团；(iii)联合国发展集团“千年发展目标”工作队。2010年，粮农组织通过了联合国发展集团发布的“千年发展目标”加速框架。

37. 作为2015年后进程的一部分，联合国发展集团于2012年启动了一系列全球主题磋商以及国家和区域磋商，旨在促进不同利益相关者之间的对话，以便为秘书长向联合国大会第六十八届会议和2013年“千年发展目标”特别会议提交的报告提供信息。在国际农业发展基金会（农发基金）、国际生物多样性组织以及秘书长粮食安全和营养问题特别代表的密切协作下，粮农组织和世界粮食计划署（粮食计划署）共同主办了粮食安全和营养问题全球主题磋商会。该进程包含一次在线磋商会（2012年11月-2013年1月）以及一次与世界粮食安全委员会利益相关者展开的非正式磋商会（2013年2月）。最后一场会议由西班牙政府和哥伦比亚政府于2013年4月在马德里共同主办，会议旨在征求政治支持以实现“人人享有粮食和营养安全”这一雄心勃勃的宏大目标，该目标将纳入2015年后议程。

---

<sup>14</sup> 联大第 A/Res/65/1 号决议。

38. 粮农组织与其驻罗马姐妹机构密切合作，建立了内部机制以进一步参与2015年后议程，“里约+20”会议后续行动及其他相关进程。鉴于可持续发展目标及2015年后议程的重要性，建议自2013年至2015年反复将该事项作为实质性议题纳入理事会及区域会议议程。

#### 国家能力开发

[联大第 62/208 号决议第 36-40 段及第 42-47 段]

39. 粮农组织正在采用新方法继续实施全组织能力开发战略，旨在加强其计划的国家和区域结果的可持续性。一项由部际工作组牵头制定的全组织战略实施计划为新方法的成功采用提供支持。经粮农组织审议的五项战略目标是新的能力发展框架的主要特征。此外，粮农组织正将各项良好做法纳入其计划、规划及监测准则与机制中，以确保该战略的成效经得起时间的检验。粮农组织职工正通过内部交流提高职工对该战略的认识，总部及各权力下放办事处也正在实施一项全组织学习计划。

#### 粮农组织的评价职能

[联大第 62/208 号决议第 129-130 段及第 132-139 段]

40. 2011-2012年期间，粮农组织评价办公室完成了5项针对该组织绩效及与各成员国合作情况的评价，以及68项有关自愿供资项目和计划的评价，其中涉及技术合作促发展的评价51项，涉及紧急行动及恢复的评价17项。其他评价评估了粮农组织为促进发展而开展的各项业务活动，涵盖性别与发展、林业及负责任渔业等领域。

41. 应计划委员会的要求，自2011年起，在评价后续报告纳入了一个章节，介绍已接受的政策和程序方面的建议所带来的影响。

42. 粮农组织正在寻求将评价规定更系统地纳入各项新批准的项目。通过《计划评价报告》向领导机构定期进行汇报也应有助于改善对粮农组织评价政策的遵守情况。

43. 此外，联合国评价小组与经济合作及发展组织（经合组织）于2012年联合开展了一次同行评议，评估了评价办公室的绩效情况。同行评议的结果显示，对粮农组织的评价职能总体反映良好，就各项办法及方法间的一致性问题向评价办公室提出的各项建议正在得以落实。

44. 评价办公室一直与联合国评价小组及其他评价网络保持合作，具体方式包括积极参与若干相关工作队和工作组的工作。

## 性别与发展

[联大第 62/208 号决议第 56 段、第 59-62 段及第 64-66 段]

45. 粮农组织各成员国决定制定一项有关性别平等的具体战略目标（战略目标 K），这推动了将性别平等相关工作全面纳入粮农组织工作计划和预算。

46. 粮农组织恢复了有关性别平等的工作。粮农组织性别问题联络人网络得到了加强，促使粮农组织43%的部门就其性别问题相关活动进行汇报，2013年底这一比例计划提高至50%。目前，粮农组织在总部设有48名性别问题联络人及副代表，在各权力下放办事处设有68名性别问题联络人及副代表。建立了高级管理层性别主流化问责机制及性别问题联络点。

47. 制定了性别平等问题全组织政策，该政策于2012年3月由总干事批准。已将性别平等问题作为跨领域主题纳入经审议的战略框架。

48. 根据粮农组织理事会第一四三届会议的预算决定，所有5个区域办事处都将恢复其区域性别问题高级职位。

《国别规划框架准则》和《项目周期指南》中都纳入了性别平等及妇女赋权视角。

49. 粮农组织参与了一系列广泛的性别平等及妇女赋权机构间协调机制。粮农组织促进了联合国性别平等与妇女赋权全系统行动计划的开展，并就该计划进行报告。

## 从救济过渡到发展

[联大第 62/208 号决议第 67-72 段、第 74-79 段、第 81 段及第 83-85 段]

50. 2012-13年期间，粮农组织在遭受严重干旱的非洲之角及萨赫勒国家支持开展了各项预警、防备及具有抵御能力的生计计划。同时，考虑到某些过渡阶段中推动和平建设的重要性，粮农组织驻国家办事处为试点实行“国际社会参与脆弱国家新政”的国家政府提供了支持，其中特别包括阿富汗、利比里亚、刚果民主共和国、南苏丹、塞拉利昂、索马里、东帝汶和中非共和国。

51. 粮农组织作为联合国发展集团/人道主义事务执行委员会过渡问题工作组的成员，并通过主持机构间常设委员会防备融资问题工作组，在政策及运作层面参与过渡事宜相关工作。粮农组织还在实施新政工作组国际对话中担任联合国的代表。

### III. 第 2 部分 – 2012 年四年期全面政策审查决议的初步观点

#### A. 2012 年四年期全面政策审查决议介绍的主要变化

52. 联合国大会于2012年12月通过的新的四年期全面政策审查决议并不取代之前的三年期全面政策审查决议，而是在其基础上制定而成。该决议带来深远的变革，体现出联合国大会会员国重视提高全系统一致性，将其作为改善联合国发展系统的相关性和成效的战略。与粮农组织尤为相关的特殊内容包括：

- 认可提高业务活动与规范和标准之间的联系的价值；
- 强调需要将消除贫穷以及解决赤贫和饥饿的根本原因作为首要优先重点<sup>15</sup>；
- 对“一体行动”模式的政府间认可（见上文第 1/B 部分）；
- 关于机构内合理调整业务做法（财务、采购和其他服务等职能领域的规则、政策和程序）的指导；
- 提高对从救济过渡到发展的多方面认识，强调过渡工作环境的多样化，以及需要采取有针对性的非线性长期方法；
- 认可在各级建设和加强抵御能力，以减少灾害影响的重要性，这与粮农组织经审议的《战略框架》的战略目标 5 一致。

53. 在为业务活动供资方面，该决议提及需界定核心资源的“关键量”，即联合国实体实现战略规划预期成果所需的最少资源。尽管在该决议中，上述规定仅正式针对联合国各基金和方案，此类讨论也与各专门机构密切相关。

#### 对驻地协调员系统的财政支助和协调费用

54. 四年期全面政策审查决议呼吁联合国发展系统各基金、方案和专门机构进一步“向驻地协调员系统提供财政、技术和组织支助”，并请联合国秘书长提出“驻地协调员系统筹资办法的具体建议”<sup>16</sup>。

55. 向驻地协调员制度提供的财政、技术和组织支助当前对粮农组织产生了财务影响，且这种影响今后可能仍将持续。

56. 迄今为止，粮农组织对驻地协调员系统活动进行的任何捐款都是通过粮农组织驻国家代表处临时进行的。《2014-15年工作计划和预算》中未对此类捐款作出规定。目前，驻国家代表处每年获得至多1万美元的小额预算拨款，以支持联合国国家工作队的活动。技术合作计划、技术合作计划基金和源自技术支持或粮农

<sup>15</sup> 联大第 67/226 号决议，第 71 段。

<sup>16</sup> 联大第 67/226 号决议，第 124 和 128 段。

组织驻国家办事处项目支持费用偿还的任何资源都可用于支持计划活动的制定/设计阶段。鉴于粮农组织本质上是一个知识和技术组织，为驻地协调员系统提供的大量支助主要以职工工作时间这一方式进行。

57. 下表总结了2013年3月在不同区域“一体行动”和“非一体行动”国家的粮农组织权力下放办事处中开展的一次调查的结果。调查估算了为加强国家一级一致性而在联合国协调工作主要部分（即驻地协调员系统、联发援框架、国家公共服务、联合交流）所投入的职工工作时间和现金捐款。

表 1 – 在九个粮农组织驻国家办事处开展调查的平均结果 (样本来自“一体行动”国家和“非一体行动”国家)										
粮农组织支持的 活动类型	占工作时间的百分比： (2012-2013 两年度)								粮农组织提供的 现金捐款 (2012-13 两年度金额， 单位：美元)	
	粮农组织 驻国家代表		粮农组织 驻国家代表助理 (计划)		粮农组织驻 国家代表助理 (行政)		其他职工			
“一体行动”是/否	是	否	是	否	是	否	是	否	是	否
1. 联发援框架或 其他联合计划	22%	4.5%	18.7%	15.5%	4.4%	0%	15.5%	5%	0	0
2. 对常驻协调员 办事处的支助	7%	4.5%	0.6%	3.2%	0%	0%	4%	5%	27000	12200
3. 公共服务 (包括公用 办公楼)	3.2%	3.7%	0%	0.5%	6%	3.7%	2.5%	5.5%	77400	375
4. 联合宣传	2.8%	4%	1.4%	3.2%	0%	1.2%	18.7%	2.5%	600	0

58. 据联合国发展集团工作组估计，国家、区域和全球各级<sup>17</sup>驻地协调员系统的资金需求为每年1.32亿美元。该金额将通过以下拟议安排集中提供：

- 67%将由开发署的中坚力量提供；
- 33%将需要由联合国发展集团，包括粮农组织分担。

59. 管理问题高级别委员会财政与预算网络已建议增效节支，以减少分摊费用的金额。2013年4月4日联合国发展集团会议最终达成每年将费用缩减至1.21亿美元，并分摊3,300万美元的决定。

60. 粮农组织参与上述集中费用分担机制的花费预计将为每两年度500-600万

<sup>17</sup> 驻地协调员办公室、联合国发展集团区域小组和位于纽约的联合国发展业务协调办公室。

美元。除上述费用外，粮农组织《2012-13年工作计划和预算》中包括的其他集中供资的联合国活动（例如行政首长协调委员会、薪酬调查、国际公务员制度委员会和联合检查组等）每两年度的平均费用为420万美元。

61. 通过在费用分摊方式中纳入计算实物捐赠（如职工时间）价值的方法，可实现额外的增效节支。通过更大规模地推广粮农组织开展的抽样调查（见表1）可实现全系统计算方法。国际劳工组织等其他机构已参与类似的行动<sup>18</sup>。另外，鉴于粮农组织实地计划对紧急和恢复活动的相当大规模的投入，粮农组织应获得其他人道主义机构享有的“折扣”。

62. 如上文表1中第(2)行和第(4)行所示，集中分摊费用将取代大部分国家一级的捐款。分摊费用不涵盖第(3)行的内容，因为提供联合服务（包括公用办公楼）不属于驻地协调员办公室的拟议职能。因此，粮农组织参与国家一级联合服务安排的情况仍需根据明确的成本效益考虑逐例进行评估。粮农组织将继续向联合国联合计划提供捐款，并与国别规划框架进程密切保持一致。

63. 粮农组织作出的任何承诺均须得到领导机构的批准。粮农组织将继续跟进与协调工作的财务影响相关的机构间讨论，并酌情征求领导机构的指导意见。

---

<sup>18</sup> ILO GB.317/PFA/4（2013年2月）。