



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
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

联席会议

计划委员会第一二五届会议和
财政委员会第一七三届会议

2018年11月12日，罗马

联合国发展系统改革实施情况和供资影响

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

战略、规划及资源管理办公室主任

Beth Crawford 女士

电话：+39 06570 52298

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维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。



PC 125

内容提要

- 联合国秘书长提出了一个雄心勃勃的联合国改革方案，涵盖联合国和平与安全架构、管理和预算体制以及可持续发展业务活动等方面。
- 本文件主要关注联合国发展系统的重新定位，此项工作围绕联合国大会第72/279号决议阐述的五个主要变革领域展开。本文件概述了粮农组织参与联合国发展系统改革进程的情况，并初步分析了改革进程对粮农组织的影响。本文件请联席会议就确定适当手段以填补粮农组织因其对2019年联合国可持续发展集团费用分摊安排的捐款加倍而产生的未列入预算的资金缺口提供指导。

征求计划和财政两委员会联席会议指导意见

提请联席会议：

- a) 注意秘书处参与联合国发展系统改革实施联合规划工作的情况及改革的实施对粮农组织作为联合国专门机构的影响。此项工作形成了“秘书长关于重振驻地协调员制度开始阶段的执行计划”，将于2019年1月开始执行；
- b) 注意联大第72/279号决议吁请会员国确保联合国所有实体根据目前的联合国可持续发展集团费用分摊安排，将商定捐款增加一倍；
- c) 就2019年未列入预算的255万美元的供资提供指导意见，并考虑到以下方案：
 - i) 确定经批准的《2018-19年工作计划和预算》中可转拨资源的去重点特定领域；
 - ii) 对于增加正常计划捐款以提供所需款额进行评估；
 - iii) 为获得更多自愿捐款设立一个特别信托基金；
- d) 注意秘书处将在财政委员会2019年5月会议上向财委报告为解决联合国发展系统额外捐款所采取的进一步行动。

I. 背景和范围

1. 《2030年可持续发展议程》誓言不让任何人掉队，并追求让所有人居住在健康的地球上，享受和平与繁荣，是推动改革的重要力量。因此，联合国秘书长提出了一个雄心勃勃的联合国改革方案，涵盖联合国和平与安全架构、管理和预算体制以及可持续发展业务活动等方面。

2. 2017年6月和12月，秘书长发布了两份报告，阐述了关于提高联合国发展系统有效性、凝聚力和问责性的雄心勃勃的愿景¹。2018年5月，在2016年关于四年度全面政策审查的决议²基础上，联合国大会通过了关于重新定位联合国发展系统的第72/279号决议。该决议对联合国发展系统提出了几十年来最深远、最具雄心的改革，关注新一代联合国国家工作队、重振联合国驻地协调员制度的作用、改进联合国区域办法、对全系统成果的战略指导、监督和问责以及联合国发展系统的供资等方面。

3. 本文件简要介绍了联合国发展系统围绕第 72/279 号决议提出的五个主要变革领域的重新定位（第 II 部分），粮农组织参与联合国发展系统改革进程的情况（第 III 部分），以及粮农组织对于第 72/279 号决议内容对本组织的影响所进行的初步分析，包括联合国驻地协调员制度 2019 年的供资（第 IV 部分）。

II. 联合国发展系统重新定位概述

4. 新一代联合国国家工作队。联合国国家工作队将围绕战略性国家支持计划开展，并由一个公正、独立、有更大权能的联合国驻地协调员领导。该计划的制定将经由与各国政府的密切协商，体现各国优先事项。规划工作将以联合国国家工作队编制的一般性国家分析为基础，其成果是与东道国政府商定的联合国伙伴关系协定（联发援框架）。其目标是确保全系统的系统性透明度以及对结果的问责。

5. 重振驻地协调员制度的作用。重振后的制度将基于驻地协调员和联合国国家工作队成员之间的相互问责，这来自驻地协调员与联合国开发计划署代表之间职能的清晰划分。新制度将于 2019 年 1 月生效。作为改革内容之一，联合国发展业务协调办公室将与联合国开发计划署脱钩，转移至秘书处，对秘书长负责，管理驻地协调员制度。

6. 改进区域办法。通过加强协调、转变职能、调整结构，区域一级将为国家一级的工作提供充分支持。预期区域一级将就区域优先事项提供召集平台和综合性政策建议以及规范和技术支持。因此，各区域经济委员会的职能调整和重新定位将是一个重点，同样重要的还有在区域和国家一级加强这些委员会与更广泛的联合国系统各机构之间的联系。

¹ A/72/124-E/2018/3和A/72/684-E/2018/7，“重新定位联合国发展系统，落实《2030年议程》”

² A/RES/71/243

7. 对全系统成果的战略指导、监督和问责。虽然主要问责仍将留在国家一级，在联合国国家工作队和东道国政府之间，但改善各方对于联合国发展系统全系统活动的监督非常关键。经社理事会和联合国实体各执行委员会正在努力加强并确保为联合国发展系统的集体行动提供连贯的决策和指导。联合国过渡时期工作队正在编制新的《全系统战略文件》，作为在整个联合国发展系统推行新思维和新行动的关键文书。

8. 联合国发展系统的供资。2018年5月31日通过的关于重新定位联合国发展系统的联大决议特别强调，为驻地协调员制度提供充足、可预测和可持续的资金至关重要，并决定根据秘书长的报告，自2019年1月1日起每年通过多种途径相结合提供充足经费³。根据第72/279号决议，经费将来自三个途径：（i）对联合国发展相关活动严格规定用途的第三方非核心捐款征收1%的协调费；（ii）把目前的联合国发展集团费用分摊安排增加一倍；（iii）向专用信托基金提供自愿、可预测的多年期捐款，为开始阶段提供支持。

III. 粮农组织参与联合国发展系统改革进程的情况

9. 粮农组织积极发挥作用，确保在联合国发展系统改革进程中及联合国大会决议实施安排中充分考虑到联合国专门机构的特殊性、其独立成员和治理结构。⁴

10. 在这方面，粮农组织在全球层面参与重新定位进程的治理，包括积极参与行政首长协调委员会附属机构、一系列具体工作组、特设工作组、设计小组和咨询小组的工作，以及在联合国可持续发展集团及其核心小组和咨询小组中就联合国发展系统改革提供总体指导。

11. 粮农组织认为，在联合国支持各会员国为落实《2030年议程》制定国家目标和具体目标的过程中，联大第72/279决议是加强联合国作为伙伴的有效性和响应性的重要步骤。为了实现必需的转型变革，所有利益相关方需要树立新的共同工作方式，包括从项目转为政策和计划，从自己干转为支持别人干，从供资转为融资，从数据所有转为委托监管。像这样的全系统变革还要求会员国提供有力的政治和资金支持，包括为联合国发展系统的新定位提供可持续的资金，以推动《2030年议程》的落实。

12. 2018年第二季度，粮农组织积极参与副秘书长主持的咨询小组，该小组的工作最终形成了2018年9月12日联合国秘书长在纽约提交的“秘书长关于重振驻地协调员制度开始阶段的执行计划”。

³ A/RES/72/279，第10段

⁴ 联大决议对于粮农组织这种有自己的成员和治理结构的专门机构的强制性没有对向联大报告工作的那些实体那么强。国际劳工组织在其关于联合国改革的领导机构最新情况（GB 33/INS/4，第4段）中也说明了这一点。

IV. 联合国发展系统改革对粮农组织影响初步分析

A. 新一代联合国国家工作队

13. 粮农组织在联发援框架设计小组的工作中积极发挥作用，为新的联发援框架指南的编制做出贡献。该指南将于 2019 年初完成。新的联发援框架预期将成为规划和实施联合国国家一级发展活动的最重要的文书，成为联合国各实体单独计划的总体框架。

14. 粮农组织认识到联发援框架的首要地位，但认为国别规划框架是粮农组织的核心规划文件并将继续存在。粮农组织赞同，机构规划文件如国别规划框架应与联发援框架对接；但强调，一些可能留在联发援框架外的内容需要具有灵活性。对于诸如粮农组织这样的专门机构，相关规范领域以及政策和技术计划由其全球和区域领导机构批准并供资，无法在每次制定联发援框架时重新商定。

15. 确定联合国派驻及单个联合国国家工作队构成的标准仍将在全球层面在联合国可持续发展组框架下与会员国协商制定。粮农组织强调东道国必须在派驻问题上拥有最终决定权，且派驻应基于国家优先事项及整个商定的议程。

B. 重振驻地协调员制度的作用

16. 驻地协调员将发挥关键作用，被赋予在一国之内“协调、而非从属于”所有联合国实体国别规划制定的权能。驻地协调员的推动和促进作用是改革取得成功的关键，可利用各机构、各基金和各署的政策及技术能力和业务能力，加强资金筹集和宣传方面的集体协调行动。驻地协调员应避免直接负责业务，以保持对各机构、各基金和各署的中立作用，需要对双重报告系统做进一步说明。

17. 粮农组织欢迎联大第 72/279 号决议要求将驻地协调员的职能与联合国开发计划署驻地代表的职能分开，这将有助于增强驻地协调员职能的中立性和公正性。目前粮农组织有一名驻地协调员在该系统借调（毛里塔尼亚），今后粮农组织将在充分考虑性别和地域平衡的前提下继续推荐有能力的同事，并认为在整个联合国系统实现驻地协调员的更好平衡至关重要。

18. 粮农组织的另一个关键问题是，其驻国家代表将继续受政府认可，并与相关部委保持直接联系和工作关系，尤其是农业部和其他有关技术部委，落实粮农组织战略框架，发挥其规范和标准制定职能。

19. 粮农组织代表将继续以向粮农组织总干事报告为主，但也要向驻地协调员报告粮农组织在国家一级负责的联发援框架内容的规划情况和结果。未来设想是联合国驻地协调员和联合国国家工作队成员就联发援框架的规划和落实相互问责。关于国别规划框架，粮农组织同意将来与联合国国家工作队和驻地协调员协商编制，以增加附加值，确保与联发援框架一致；但认为保持粮农组织与东道国政府之间对国别规划框架的问责途径更为简单。

C. 改进区域办法

20. 区域架构将于 2019 年进行审查和重新界定。粮农组织与区域经济委员会建立了极好的合作关系，并积极参与区域的联合国可持续发展集团。粮农组织期待着与区域经济委员会和其他联合国机构加强联合统计、政策和分析工作。提高全球、区域、分区域和国家一级的一致性能够加强国家主导性，大幅提高效率，增强效果。

D. 对全系统成果的战略指导、监督和问责

21. 联合国发展系统针对《2030 年议程》重新进行战略定位是一项重要工作，远远超出目前为止在讨论中占据主导地位的行政改革的范畴。要使联合国系统适应可持续发展目标的要求，不仅需要联合国系统共同开展工作的方式做出根本性转变，还需要对联合国系统的作用、责任和能力做出根本性转变。正如秘书长在 2017 年 6 月和 12 月两个里程碑式报告中所指出的，《2030 年议程》提出的新发展愿景要求大力增强以下方面的能力：综合政策支持；大规模数据管理及分析；支持及维持有效的多利益相关方伙伴关系，作为国际合作的主要模式；为了撬动更多资金满足《2030 年议程》上千倍的资金需求，应将重点从供资转为（催化式）融资。

22. 推动新思维、新行动的一份关键文书是《全系统战略文件》，粮农组织目前在、并将继续积极参与 2019 年新版《全系统战略文件》的商议。

E. 驻地协调员制度的供资

一般性意见

23. 根据秘书长“关于重振驻地协调员制度开始阶段的执行计划”（2018 年 9 月 14 日），这一新的、独立的驻地协调员制度每年费用约为 2.9 亿美元，包括驻地协调员办公室与联合国发展业务协调办公室的人员和运行费用 2.55 亿美元，以及 3500 万美元的协调基金。大约 6000 万美元将通过征收 1% 的协调费提供，7700 万美元通过根据联合国发展集团费用分摊协定每个实体捐款增加一倍提供，余下的 1.53 亿美元缺口通过自愿捐款提供。

24. 粮农组织对费用水平和供资模式的可持续性非常关切。粮农组织认为，未来驻地协调员制度（包括联合国发展业务协调办公室）的协调安排应当采用有效高效模式，使联合国实体的区域和全球能力及职能范围内的现有部分计划和政策职能最大化，因此应当更好地利用现有能力，包括联合国区域委员会的能力，以确保联合国实体的主导性和集体治理，避免工作重复或费用不可持续。

25. 此外粮农组织还忆及，在过去 5 个两年度在不变名义净拨款预算下开展工作，且高度优先领域的支持需求不断增长。为了在这种制约情况下进行管理，粮农组织找出了 1.45 亿美元的增效节支用于优先重点领域。粮农组织希望看到在新的驻地协调员制度模式下提出的供资提案中更好地体现这种制约因素和增效节支。

26. 鉴于预期预算制约并从管理层视角，在 2019 年考虑在少量国家推出新的驻地协调员制度模式是适宜的，既可以吸取经验教训，也可确保三个来源提供预期水平的资金。

粮农组织与联合国可持续发展集团费用分摊增加一倍

27. 粮农组织向联合国驻地协调员制度的最初商定捐款为 430 万美元，这部分资金已经列入批准的《2018-19 年工作计划和预算》。目前联合国发展业务协调办公室要求粮农组织在 2019 年提供 470 万美元的费用分摊捐款，比预算高 255 万美元。⁵

28. 虽然许多专门机构和其他联合国实体正处于预算已获批准的两年度中间，但联大关于重新定位联合国发展系统的决议吁请参与联合国发展系统各实体的相关理事机构的各会员国确保所有实体根据目前的联合国发展集团费用分摊安排，将商定捐款增加一倍⁶。粮农组织目前期待成员国就采用何种适当办法提供指导意见，面临同样预算挑战的其他专门机构也如此。

29. 粮农组织大会第 12/2017 号决议批准 2018-19 预算拨款 10.056 亿美元和相关工作计划。现请联席会议综合考虑联合国大会决议以及粮农组织核定预算不包含将 2019 年联合国发展集团费用分摊安排翻倍的资源这一情况，就 2019 年未列入预算的 255 万美元的供资提供指导。备选方案包括：

- i) 确定经批准的《2018-19 年工作计划和预算》中可转拨资源的具体去重点领域；
- ii) 对于增加正常计划捐款以提供所需款额进行评估；
- iii) 为获得更多自愿捐款设立一个特别信托基金。

30. 秘书处将在财政委员会 2019 年 5 月会议上向财委报告关于根据成员国指导意见为落实 255 万美元联合国发展系统额外捐款所采取的进一步行动，具体放在《预算执行及计划和预算转拨情况年度报告》中进行报告。

⁵ 这一数字不仅包括先前商定的每年 215 万美元翻倍，而且还包括粮农组织迄今未同意的费用增长翻倍；鉴于粮农组织本身连续维持不变名义预算因而必须吸收相关费用，粮农组织认为费用增长不应当列入费用分摊。

⁶ 第 72/279 号决议，第 12 段。