



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
الأمم المتحدة
للإغذية والزراعة

C

理事会

第一七五届会议

2024 年 6 月 10 - 14 日，罗马

联合国系统联合检查组报告： 《审查联合国粮食及农业组织的管理和行政工作》 (JIU/REP/2023/5)

管理层回应和看法

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

助理总干事/战略、计划及预算办公室主任

贝丝·克劳福德女士

粮农组织—联检组联络点

电话：+39 06570 52298

电子邮箱：FAO-UN-JIU@fao.org

内容提要

联合国粮食及农业组织（粮农组织）管理层谨对联合国联合检查组（联检组）检查专员发布十分详实的报告表示高度赞赏，报告建设性地梳理粮农组织管理和行政工作状况，并提出若干建议，为不断改进完善提供有益参考。

报告提出10项正式建议，其中4项针对管理层，6项针对理事会。报告还提出34项非正式建议。

管理层悉数回应4项建议，其中完全接受3项，部分接受1项。

管理层还对6项针对理事会的建议提出看法，协助理事会考虑并确定是否接受相关建议，以及如何与何时落实接受的建议。

建议财政委员会和理事会采取的行动

提请财政委员会审查联检组《审查联合国粮食及农业组织的管理和行政工作》和粮农组织《管理层回应和看法》，并酌情提出意见。

提请理事会注意财政委员会在审议上述两份文件过程中提出的指导意见。

1. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）管理层谨对联合国联合检查组（联检组）检查专员发布十分详实的《审查联合国粮食及农业组织的管理和行政工作》报告，并在报告编写过程中突出建设性表示高度赞赏。
2. 报告恰逢其时，粮农组织下阶段重心已转向4R方针，全力从2019冠状病毒病（COVID-19）疫情和冲突中“恢复”（*recovery*），“改革”（*Reform*）业务体系，响应各方需求，“重建”（*Rebuild*）粮农组织网络和重构能力，“复兴”（*Renaissance*）粮农组织，创造更美好未来。
3. 报告提出10项正式建议，其中4项针对管理层，6项针对理事会。报告还提出34项非正式建议。
4. 总体而言，报告积极评价粮农组织管理和行政工作状况，就战略愿景和/或良好管理而言，审查的每个领域无不取得可圈可点的进展，并/或获得高度赞扬。报告提出若干建议，为不断改进完善提供有益参考。
5. 本文件一一列出粮农组织管理层对向其提出的4项建议作出的回应。管理层还对6项针对理事会的建议提出一些看法，协助理事会考虑并确定是否接受相关建议，以及如何与何时落实接受的建议。

联检组管理和行政工作审查建议（正式）	粮农组织管理层回应
<p>建议1</p> <p>总干事应在2024年底前，确保道德操守办公室和调解专员办公室负责人的合同安排与最佳做法相一致，以提升其独立性。</p>	<p>接受</p> <p>根据《职责范围》，道德操守官员和调解专员实行固定任期制。</p> <p>道德操守官员任期固定为2年，任期可延长，但不超过7年。道德操守官员不为本组织履行任何其他职能，任期内或离职后不得以任何其他形式在粮农组织任职。</p> <p>调解专员任期5年，可连任一届。调解专员任期届满后不得以其他形式在粮农组织任职。</p> <p>粮农组织将审查道德操守官员和调解专员合同安排，确保与最佳做法相一致。</p>
<p>建议2</p> <p>总干事应确保道德操守办公室和调解专员办公室设立主要绩效指标，这样可以在2025年提交的下一版《中期计划》及《工作计划和预算》草案中更好地量化成果。</p>	<p>接受</p> <p>管理层欢迎将涉及道德操守办公室和调解专员办公室的关键绩效指标纳入结果框架的建议。将制定相关关键绩效指标并纳入提交2025年大会审议的《2026-29年中期计划》。</p>

联检组管理和行政工作审查建议（正式）	粮农组织管理层回应
<p>建议6</p> <p>总干事应在提交《2026-2027年工作计划和预算》草案时，试点尽可能采用实际空缺率，编列部分或全部空缺率预算。</p>	<p>部分接受</p> <p>根据《基本文件》，总干事提出的《工作计划和预算》依托基于结果的框架，并量化各项结果的成本¹。这种基于结果的预算编制方法，是大会根据《粮农组织革新图变近期行动计划》出台的一项改革举措，具有基础性质，预计不会改变。不过，管理层愿在《2026-27年工作计划和预算》中对空缺率和延聘系数²做进一步说明。作为一种预算方法，延聘系数旨在减少正常计划所设职位的预算拨款，反映职位空缺的影响。</p> <p>所用方法与联合检查组1994年《职工更替和招聘滞后（延聘系数）》报告³相符，报告建议“应保持长期运用的延聘系数法，借助这一实用手段，反映自然形成的现象，即由于不同招聘做法和制约因素，偶然得以节省预算；然而，不应强行用作强制性调整手段，蓄意造成预算列编职位填补滞后，损害计划实施。”</p>
<p>建议9</p> <p>总干事应加强全组织风险管理流程及其监测活动的设计和实效，例如计划监测和评价，最初可以在2025年底前通过财政委员会和计划委员会联席会议向理事会提交一份行动计划，清楚说明这些流程在设计、执行和监测方面的作用和职责。</p>	<p>接受</p> <p>为加强全组织风险管理流程，本组织已制定计划，并取得重大进展，在总部各部门和各权力下放办事处全面推行风险管理，并制定治理框架，包括核心领导层定期举行会议探讨风险管理事项。计划于2024年和2025年采取进一步措施，重点进一步强化风险管理框架，通过培训、支持和监测活动加强全组织风险管理能力，并改进配套指导意见和工具。2025年底将通过财政和计划委员会向理事会提交一份行动计划，明确相关作用和职责。</p>

¹ 第10/2009号决议，第1(c)段。

² 例见C 2023/3，第142-145段。还应指出，财政委员会2023年3月会议对延聘系数法及运用该法节省的预算进行了特别审查（FC 195/7 - 情况说明之一）。

³ [JIU/REP/94/7](#)。

6. 管理层对6项针对理事会的建议提出一些看法，协助理事会予以考虑。

建议3

理事会应向第四十四届大会提议修订《基本文件》中有关权力下放办事处职能及职责的内容。

粮农组织看法

7. 一般而言，联合国系统组织的基础性文件规定了组织的职能和职责、治理机构的职权和职责、行政首长的职权以及成员和官员的总体义务和责任。这些基本要素通常辅以程序性及其他文书，确保根据组织地位和宗旨，履行章程规定的职责。

8. 修正基础性文书，仅限于定期审查和调整范畴以外的事项。因此，就粮农组织而言，《基本文件》极少修正，仅在成员通过治理机构进行缜密、审慎的审议后进行修正。

9. 相比之下，成员持续审查业务安排和架构，保证本组织履职尽责，并相应调整设计和职能，确保尽职尽责。历年记录显示，总部与权力下放办事处分工不断变化，同时作用和职责持续演变，确保妥善安排，有效应对新挑战，满足全组织需求，并保证权力下放办事处响应各区域需求和优先重点。

10. 因此，《基本文件》不涉及本组织总部和权力下放办事处各部门的职能和职责。不过，《基本文件》规定，有关治理机构应审议总干事就本组织行政及技术部门一般架构提出的建议⁴。

11. 《基本文件》规定的现行框架能够确保成员监测权力下放办事处的运作，并考虑权力下放办事处的职能和职责能否响应需求。

12. 具体而言，大会在第1/2008号决议中批准了《粮农组织革新图变近期行动计划》对权力下放办事处作用和职责的调整⁵。应指出，为实施《近期行动计划》，大会在第4/2009号决议中具体审议了包括区域办事处在内的权力下放办事处作用和职责，并批准了粮农组织独立外部评价后续行动大会委员会（大会委员会）就此提交的报告⁶。还应指出，尽管《近期行动计划》和大会委员会对《基本文件》做出多项调整，但并未建议就界定区域办事处或粮农组织任何其他行政部门的作用和职责对《基本文件》进行调整。

⁴ 例见《粮农组织总规则》第XXIV条第3款(j)项、第XXVII条第7款(r)项和第XL条第3款。

⁵ 见《粮农组织革新图变近期行动计划》，C 2008/REP，附录E，第E31-E33页。

⁶ 见C 2009/REP，附录D，第D19-D20页。

13. 根据各下属委员会和各区域会议建议，理事会持续审查包括区域办事处在内的权力下放办事处作用和运作⁷。因此，在这方面，成员得以有效履行治理职能，并能够灵活响应新的优先重点和挑战。

14. 评价办公室定期审查权力下放办事处技术活动并向成员报告⁸。

15. 综上所述，在决定是否接受建议³时，理事会不妨考虑修正《基本文件》中权力下放办事处职能和职责内容可达到的具体目标。

建议4

理事会应当要求总干事在提交2026-2027年度《工作计划和预算》草案时，提供按支出类别和支出项分类的预算分配情况（至少采用表格的形式）以及按职级显示职位（直到最小组织单位）分布情况的人员配备表。

粮农组织看法

16. 管理层注意到，上述补充信息涉及“投入”，尽管管理层愿根据理事会的要求提供更多详细的投入信息，例如按支出类别分列的预算表或按职级分列的职位表，协助理事会审议预算事项，但应指出，过去20年大部分时间里的实践已从基于投入的方法转向基于结果的方法。因此，随着粮农组织与本组织治理机构充分磋商，不断努力更好地在工作中培育注重结果的文化，粮农组织的预算列报方式持续推进演变。

17. 2004年以来，粮农组织密切关注联检组就联合国系统实体有效实行基于结果的管理提供指引的报告。本组织从一开始就注意到，不易克服从投入和产出转向成果的过程本身存在的矛盾冲突，联合国实体及其监督机构需要变革文化。联检组在2004年就此发布的初步报告中指出：“[……]尽管联合国系统组织的立法机构普遍批准转向基于结果的方法，但很多情况下，成员国发现难以将重心从先前注重投入的进程，转向注重结果和成果的规划和预算编制，因此有时秘书处甚至是监督机构更难以高效地根据基于结果的方法调整工作方法⁹。”联检组在2006年报告中重申需要变革文化¹⁰。

⁷ 例见CL 144/REP，第17-22段，“权力下放办事处的结构和职能运作”；CL 153/REP，第15-16段；CL 153/14 Rev.1；CL 154/REP，第18-19段；CL 154/6 Rev.1；CL 156/REP，第11(b)段；CL 174/REP，第40段。

⁸ 例见PC 134/4，《2022-2025年评价工作工作计划最新情况》。

⁹ [JIU/REP/2004/6](#)，联合国系统结果取向管理系列出版物，《联合国系统结果取向管理的实施》第一部分，第23段。

¹⁰ [JIU/REP/2006/6](#)，《改革进程中的联合国成果管理制》，第11段。

18. 在2017年发布的基于结果的管理制度基准框架中，联检组建议在评估基于结果的管理制度发展阶段时，采用以下绩效指标：“按成果分配资源，并根据对战略目标的预期贡献水平，按不同优先级划拨资金，保障计划/项目需求，增强实效和可持续性¹¹”。

19. 在此背景下，粮农组织不断努力逐步转变组织文化，反映对规划和报告文件和内部流程、架构以及问责制度的相关调整，更有效落实基于结果的管理。

建议5

理事会应要求总干事在提交《2026-2027年工作计划和预算》草案时，在预算表及作为附件的主要绩效指标表（即有关更新结果框架的附件1）中，增加一栏，说明上一个两年度内或可得时间段内的实际绩效。

粮农组织看法

20. 管理层愿以理事会认为适当的方式在《工作计划和预算》中提供补充信息，同时指出，大会每届会议都会审议《工作计划和预算》文件和两年度《计划执行报告》，后者是粮农组织全球层面主要问责文件，报告上述上一个两年度实际绩效信息。

建议7

理事会应要求总干事提出一项提案，在2024年底对预算外捐款引入一项统一的象征性收费标准（如：预算外捐款总额的0.1-0.5%），以补充对离职后医疗保险项下过往离职后医疗债务的供资，之前这部分支出一直是由分摊会费及其利息承担。

粮农组织看法

21. 征收项目费用，补充离职后医疗保险资金，这种方法颇有见地，值得探索。但管理层指出，联检组建议统一象征性收费，补充离职后医疗保险既往服务负债资金，而在实践中，无论费率多小，提供自愿捐款的捐助方可能都不会接受。经验表明，捐助方严格遵循一条原则，即记入项目的费用必须直接且明确用于项目相关活动。

22. 当然，财政委员会已在审议离职后医疗保险既往负债供资这一重要议题。管理层每年向财政委员会提交这部分负债精算估值的年度更新，并在过去几年间提交若干文件，提出一系列填补供资缺口的方案，最新文件是提交2022年5月财委第一九一届会议的[FC 191/4](#)号文件。

¹¹ [JIU/NOTE/2017/1](#)，《联合国系统成果管理制：高效成果管理模型》，附件，第95页。

23. 2023年11月，财政委员会第一九八届会议“要求管理层与联合国及联合国各附属机构密切合作，继续探索可行方案，而不是再度诉诸特别分摊会费，以便与联合国共同制度框架下的其他机构相协调，解决离职后医疗保险负债供资不足问题，并尽快将切实方案提交财委”¹²。已向2024年5月财政委员会第一九九届会议提交这项审查的最新进展¹³，并将进一步向2024年11月财委会议提交文件，介绍相关方案及其对供资率的影响。

24. 理事会不妨就拟议方法对离职后医疗保险负债未落实资金部分的潜在影响向财政委员会征求详细的指导意见，并根据上述财委要求，连同其他方案一并提交财政委员会审议。管理层愿就此向财政委员会和理事会提供支持。

建议8

理事会应要求总干事采取专门措施，降低空缺率，在不降低候选人录用标准的前提下加快招聘进程，并在2025年前报告这些措施的效果。

粮农组织看法

25. 如果理事会赞同建议8，管理层愿就此向理事会及相关下属委员会提供支持。

建议10

理事会应在2026年底前，审查《监察长办公室章程》和《评价办公室章程》，以强化其组织独立性，加强与治理机构（如：向理事会的汇报路径、理事会授权以及理事会在批准预算方面的作用）和管理委员会（如：内部评价委员会）的关系，及其与监督咨询委员会（同时向管理层和治理机构提出建议）的联系。

粮农组织看法

26. 如果理事会赞同建议10，管理层愿支持有关治理机构审查《监察长办公室章程》和《评价办公室章程》。

非正式建议

27. 管理层还欢迎联检组在报告中提出34项非正式建议，作为“提升本组织的效率和实效”的补充建议。非正式建议涉及诸多领域，例如招聘方法、全组织风险管理、预算编制和报告、捐助方关系、《行政手册》、流动政策、绩效评估、全组织资源规划系统、监察长办公室和评价办公室。管理层承诺考虑各项非正式建议，不断加强本组织管理和行政工作。

¹² CL 174/9，第9(c)段。

¹³ FC 199/4。