

2003年4月



理事会

第一二四届会议

2003年6月23-28日，罗马

审查联合国粮食及农业组织的管理
(联合检查组报告 2002/08)

总干事评论后附有完全注重粮农组织的联合检查组报告。

为了节约起见，本文件印数有限。谨请各位代表及观察员携带文件与会，
如无绝对必要，望勿索取。

联合检查组报告 2002/8

“审查联合国粮食及农业组织的管理”

粮农组织总干事的评论

总的评论

1. 如引言（第 3 段）所述，本报告仅是涉及联合国系统各种专门机构的序列报告之一。外部咨询来源进行的这类性质的审查——必须指出联检组是其参加组织的领导机构及其秘书处提供独立咨询的主要来源之一——总是受欢迎的。总干事赞赏联检组的这一活动，不过他可能不会完全赞同每一项结论和建议，见以下评论。
2. 用于审查的过程也概述在引言中（第 4 段）。除了参考提供的文件和利用发往总部和一个区域办事处的若干方面的调查表之外，负责这项研究的联检组对总部进行了两次简短访问，并对两个区域的一个区域办事处和一个国家办事处进行了同样简短的调查。令人可喜的是向领导机构证实：如同报告中说明的那样，对提出的所有问题进行了处理，并按照要求提供了翔实的信息。第二次访问总部也有助于消除曾影响了前一稿的一些错误概念，便于作出必要的事实更正。
3. 对如此规模和复杂的组织所面临的整个管理过程和广泛的管理问题进行充分记录、详尽无遗的审查本应需要非常广泛的分析过程，投入更多的时间和资源。尽管联检组对这项活动只能投入相对少量的旅行和人力资源，却能够提出报告中阐明的大量评述，至少 13 项令人信服的建议，其中一些建议具有深远性，所以可以赞扬该小组。尽管如此报告中的许多考虑，包括一些有价值的判断，可能因进行审查的基本分析过程的限制而有所缺欠。
4. 总干事认为，对报告正文引用的许多历史情况和事实及其提出的看法和断言作出详尽答复，从而使粮农组织有关机构（即计划委员会和财政委员会，通过后者使理事会）不知所措，这将不会产生结果、发挥有益作用。因此评论的重点是支持这些机构对报告作出有效考虑的建议。
5. 应指出联检组提出了建议，其中三项提交粮农组织理事会，其余的提交总干事。然而因为它们经常触及本组织工作的关键方面，他认为应当征询成员的意见（他们是否最终赞同、否决或有保留的接受），并在所有建议的拟议后续落实中考虑成员的意见（即不仅考虑提交理事会的建议）。

6. 因为本文中所有建议显然均与粮农组织相关，总干事评论的加强格式曾用于提交计划委员会和财政委员会的联检组其它报告—已简化。

对建议的评论

建议 1

总干事应当确保：

- (a) 继续努力提供精确的业绩指标和目标，查明可直接要秘书处负责的方面；
- (b) 明确确定部级执行工作计划中说明的活动与总的战略目标之间的联系；
- (c) 建立监测和问责机制，以确保执行多部门行动重点领域 (PAIA) (见 13-25 段)。

7. 总干事完全支持这项建议，并会建议各委员会和理事会赞同这项建议。实际上这项建议要求的各类行动和努力自粮农组织 1999 年大会通过加强的计划方式以来就一直在进行。这是符合领导机构的期望，和秘书处所有单位为促进进一步战略规划和以结果为基础的预算原则所作的持续承诺。将建议变为行动应表现在各版中期计划及工作计划和预算文件的明显改进。

8. 关于 c) 点，建立监测和问责机制，以确保执行多部门行动重点领域 (PAIA)，宜指出这些机制业已存在，尤其是以向高级管理部门提交的定期进展情况报告的形式，同时将按要求不断审查它们是否充分。

建议 2

总干事应通过对总部和区域办事处的管理人员和有关工作人员的广泛培训课程，确保机构全面接受和执行新的计划过程—这将：

- (a) 强调多学科方式以及基于结果的方式 (RBP) 的一般原则；
- (b) 传授具体技能，如制定目标和指标以及自我评价技术 (见 27-29 段)。

9. 这项建议也会得到赞同。应用上述加强的计划方式的同时还进行大量的培训活动—按年检组报告本身中提出的那样，注重所有有关单位“咨询人员”的关键量，并广泛演示新的计算机化支持系统的范围和职能。这的确是必要的，不仅是为了鼓励“机构全面接受”新的、经常是困难的概念，克服“本能的保留”，而且还因为培训显然是影响本组织管理的任何新举措不可缺少的预期成份。

10. 持续的培训工作支持领导机构赞同的经修改的评价方法，包括采用内部年度评估和自我评价，但是迄今规模很有限。最近获得了预算外资源，以在第一年协助执行新的方式。此外应指出 2002 年 11 月理事会赞同的 2004-09 年中期计划在“**加强多学科**”的战略项下包括了范围广泛的培训和其它人力资源开发措施。

11. 这样说肯定不是想掩盖对进一步培训的广泛要求（特别是在罗马以外的地点），将尽快逐步满足这些要求，但要始终考虑资源获得情况。

建议 3

总干事应：

- (a) 邀请区域代表(RRs)至少轮流参加高级管理部门会议 (SMM) (可考虑使用电视会议进行)；
- (b) 考虑酌情更广泛更系统地传达会议结论的方法 (见 32–33 和 71 段)。

12. 可以高兴地注意到，SMM 这项磋商机制在报告中被赞扬为一项及时有价值的举措。必须强调已向联检组的视察人员明确指出，SMM 主要是作为一个论坛，可在粮农组织管理团队内进行坦率公开的讨论，使用了一些方法酌情向更广泛对象传播讨论结果。所有区域代表实际参与显然会造成无法承受的费用。关于使用电视会议的建议可能不可行，因为存在技术问题和时区过于分散（即没有一个统一的时间所有有关办事处均办公）。

13. 总干事不相信以下所谓认识的合理性：SMM 可能不是一个完全透明的机制，但他准备通过电视会议与区域代表进行磋商，但不一定与 SMM 会议相联系。将继续探索改进向更广泛的对象传播结果的方法，同时考虑一些问题的敏感性或机密性。还应指出，副总干事主持了与区域及分区域办事处的电视会议，以制定工作计划和预算。

14. 因此建议赞同本建议，考虑上述看法。

建议 4

总干事应就为向总部和下放办事处的管理人员下放权力和责任拟定一项总体行动计划，包括：

- (a) 明确规定需要中央保留的行政权力的责任领域；
- (b) 应在中央各行政服务(包括财务司(AFF)、人力资源管理司(AFH)、管理支持处(MSS)以及规范、执行及下放活动协调办公室的管理支持组(MSS)) 之间，明确责任分工和规定联络渠道；
- (c) 透明而全面的问责系统；
- (d) 更新和简化重要行政指令的精确时限 (见 34–43 段)。

15. 这些建议大都意指：做的往往少于实际。例如中央保留权限和授权的程度以及通过每一个办公室或司的全面职能说明使所述的单位责任均得到详细记录。更新手册和程序是一项持续过程，这在迅速的组织变动期间特别富有挑战性，但这正得到处理。总之未对建议的苛评提出质疑，因为尤其是寻求更多的授权、简化迄今繁琐的行政程序、设立加强问责制的安排一直是粮农组织在最近的过去进行改革的明确目标。

16. 同样宜指出 2004–09 年中期计划中的“**继续改进管理过程**”战略包括改进问责制、确保基于结果的文化是主要特色。实际上执行基于结果的模式结合业绩管

理，将进一步加强问责制，利用对产出业已很全面的监督—以公众可以检索的数据库、显示充分的透明度来跟踪和报告批准的工作计划中所承诺的每一项产出。

17. 因此总干事建议赞同这些建议，同时考虑业已取得的进展。

建议 5

总干事应确保：在规定与纳入 Oracle 项目第二阶段的系统设计相关的业务要求方面，特别是发展人力资源/薪金模式过程中，应与总部之外的各办事处进行充分磋商（见第 48 和 65 段）。

18. 这项建议可以很容易得到赞同。以前的系统加强可能没有利用与总部之外的办事处的深入磋商，不过其要求显然已得到考虑，特别是考虑到粮农组织全部活动均日益采用下放形式，指出这一点是正确的，正如报告中所作的那样。

建议 6

理事会可批准列入 2004—2009 年中期计划的建议，以采用资本预算来确保为进一步发展全组织行政系统获得充足稳定的资金。

19. 总干事衷心支持理事会赞同这项建议。

20. 应指出理事会对建议的反应如下：“*理事会还注意到中期计划已提出用资本预算为一次性项目提供资金的问题。它期待财政委员会继续审议这一问题，以评估其影响。*”

建议 7

总干事应紧急审查区域办事处的权限范围以及给予它们的资源和授权，并考虑：

- (a) 评价过去三年向粮农组织代表处（FAOR）下放的执行责任；
- (b) 必须在区域一级实现最佳协调；特别是在有关实地计划方面；
- (c) 必须确保在本组织内真正的下放决策过程，并为 RR 提供对此过程作出实质性贡献的额外机会；
- (d) 联合国其它组织的做法；
- (e) 应当与下放办事处进行磋商，相应更新、澄清和修改关于责任和关系的通报（见 63—73 段）。

21. 看来这是一项可能有广泛影响的建议，因为可以以下措辞：“审议区域办事处的权限范围”作出范围广泛的解释。

22. 应当指出区域办事处是本组织总的结构的重要成份。对其作用和职能不应孤立地看待。在与总部的各部共同执行批准的计划方面，它们得到分区域办事处和粮农组织驻国家办事处的支持。每一层均赋予明确的补充作用，以使本组织能够以有效、及时和成本效益的方式执行其使命。在以下方面始终存在改进的余地：(a) 各

单位之间的职能协调；(b) 加强下放机构及总部之间的垂直协调；(c) 优化执行能力和提高效率。为达到目的，本组织业已进行，并将完成几项研究和审查，特别是：(i) 全面评价下放政策，(ii) 审查粮农组织的驻国家办事处、(iii) 审查区域办事处的执行科和行政支持组。联检组提出的问题将在这些审查/研究过程中得到充分处理。

23. 关于 e)，应强调通报从未被视为只可以石刻一般、不可更动，非常合乎逻辑的是它应不时加以修改，视正在进行的组织和程序变化以及系统发展情况而定。已经开始审查通报，可能会受到上述评价活动结果的进一步影响。目的是使通报成为一个将定期更新的“活的文件”。

24. 因此总干事认为赞同这一节不会有问题，因为粮农组织领导机构最终需要在评价范畴内重新讨论权力下放的关键成份。

建议 8

应当向 FAOR 提供足够的人力资源和指导，以履行其职责，总干事应当特别：

- (a) 拟定粮农组织代表所需要的能力、技能和经验的标准说明；
- (b) 确保粮农组织代表的挑选是一项公开而公平的过程，适当考虑在本组织/联合国系统内以前获得的经验；
- (c) 确定迅速完成广域网络 (WAN) 项目，并在网上提供附有搜索职能的行政管理手册；
- (d) 组织粮农组织代表的定期区域会议 (见 74-86 段)。

25. 总干事深切了解领导机构重视粮农组织代表处质量，以及对确保它们有足够的手段来履行其范围复杂的责任。

26. 因此他认为对这一建议不会有问题，但要考虑有关各分项的下列评述：

- a) 本组织业已拟制了粮农组织代表职位的标准资历，列出了教育、经验和能力方面的最低要求。简要资历系统地用于寻找候选人和审定申请；
- b) 看来联检组未对粮农组织代表的挑选程序进行过任何深入的探究，第 79 段对他们是否首次被聘用的看法或许除外，似乎有些倾向于内部候选人，对此看法不必发表不同意见，但也不一定要赞同。实际上粮农组织代表的挑选过程是很精细的，最终决定在于总干事，因为粮农组织代表按其定义是他与有关国家政府打交道的代表。还宜强调东道国政府的意见是一项重要因素；

总是特别鼓励有经验的工作人员申请粮农组织代表的职位。在这方面 OCD 保持着达到标准简要资历要求的合适候选人名单。列入名单的候选人已得到通知。而且为了扩大名单，最近决定在粮农组织网站上公布为粮农组织在各

地代表未定职位的高级职位招聘机会“名册空缺职位通知”；

- c) 完成旨在任何粮农组织办事处提供实际上同样广泛的信息的广域网，包括上述信息，是一项主要重点事项，不过当地情况有时可能排除短期内成功执行的可能性；
- d) 已向联检组指出，绝不反对粮农组织代表在某些地点定期汇聚的原则，因为这可以极大地便利与其交流，以及他们之间交流经验，但其实行显然会受到高额费用的妨碍，特别是在预算拮据之时尤为如此。还已解释，区域办事处培训班提供的机会已用于此类目的。像广域网等全组织信息系统和主要通信基础设施活动要促进粮农组织代表之间的联系，以共享信息、知识和经验。总干事有义务指出，预算仍会象目前一样受到限制，他认为没有任何可能建议“召开粮农组织代表的定期区域会议”，这是本组织生活中的一个长期特色。

建议 9

理事会可正式规定一套客观的标准，来确定粮农组织驻国家代表处的性质和范围。这些标准应当不仅反映按人力发展和指定为低收入缺粮国的指标所衡量的国家具体要求，而且还应反映粮农组织在国家一级活动的成本效益。因此这些标准应当包括：

- (a) 所预见的国家一级的计划和活动量；
- (b) 执行费用占总的计划资源的比例；
- (c) 粮农组织每个代表处的预期预算外资源；
- (d) 联合国驻地协调员系统可以提供的业务和行政服务的性质和程度；
- (e) 粮农组织其它伙伴（如适当时包括国家委员会）在国家一级的活动性质和量。

一旦采用了这些标准，理事会可要求总干事审查粮农组织的国家网络，应当扩大到包括联络处，并考虑对国家报告员计划的现有审查的结果（见 87-94 段）。

27. 这项建议提交给本组织领导机构是恰当的，即可以对驻国家办事处的标准作出正式决定的建议，第 92 段对最近讨论这一问题的说明，情况属实。

28. 总干事认为拟议标准不会有重大的概念问题，然而标准绝非包揽无遗。它们往往过于注重数量因素，和略显干巴巴的“数学”公式，而忽视粮农组织办事处的实际存在对东道国带来的许多实际利益。

建议 10

总干事应：

- (a) 建立一个特设工作组，由人力资源管理专家和计划管理人员组成，承担有时限的任务，来拟定改革人力资源管理政策和做法的全面行动计划；
- (b) 考虑让工作人员代表充分参与，或至少直接接触这一特设工作组；
- (c) 恢复按合理的时间间隔亲自会见公认的工作人员协会代表（见 86-90 段）。

29. 总干事可以考虑特设工作组的这一概念，将感激领导机构对这一方面的意见和建议。

30. 关于 c)，总干事不赞成报告第 95 至 102 段对情况略显负面的描述，坦率指出，公认的工作人员协会代表接触他的权力没有受到妨碍。他还指出，当讨论与其特别有关的问题时，邀请了工作人员代表参加计划及政策咨询委员会（PPAB）会议。

建议 11

短期内，为了：

- 减少过量的空缺职位；
- 加速招聘过程；
- 向秘书处提供更灵活、更有活力和反应能力更强的工作人员队伍，

总干事应：

- (a) 指示人力资源管理司（AFH）以电子和文件形式发布所有现有空缺职位的概览，请各部和办公室迅速开始公布所有空缺职位；
- (b) 考虑试行向区域代表授权，由总部各部提供适当指导和监测 - 为区域办事处直到 P-4 的编制职位提出候选人；
- (c) 确保顾问和退休专家不会作为正常的工作人员配备的一种长期替代办法，向理事会通报过去两个两年度招聘的下述工作人员的比例：他们以前曾聘为各部的合同顾问，而目前正为这些部工作；
- (d) 对建立有管理的专业人员流动系统进行成本效益分析（见 92 - 99 和 102 - 107 段）。

31. 这是可能范围广泛的一项建议，要求对其中的每一分项进行评论，因为它们触及到本组织人力资源管理的各个方面。

32. 总干事认为，空缺率不值得引起关切，已鼓励所有各部及办公室填补空缺。正不断作出努力改进招聘过程。另一方面空缺情况应在更广泛的范畴内来看待。

33. 主管管理人员具有预算权限可在薪金和非薪金预算项目之间充分互换资源，因此鼓励管理人员执行商定的目标，以成本效益最佳的方式配置资源。因此考虑到合理的计划和预算管理，主管管理人员可能不时需要变换短期、顾问和定期正常人员的配备组合。可能还有些情况是故意空缺一些职位，因为不断变化的计划背景要求将有关的预算拨款用于其它工作人员或非工作人员投入。这种方式完全符合基于结果的管理原则。对空缺问题的一个更佳衡量是填补已开始积极招聘行动的所有职位所用时间。这样衡量，可以看出填补职位所用时间方面已有明显的改进。尽管如此，应承认仍需要进一步的改进。

34. 关于建议 a)，为各部拟定一份空缺清单没有困难。然而这种行动可能是过于重复，因为已向它们提供了空缺数据。总之多数空缺已处在招聘过程的某种

阶段。

35. 第 121 段详述的向区域办事处授权提出直到 P4 职位的候选人的 b) 建议，不一定会加速挑选过程。应当适当考虑这样会对总部与区域办事处之间的既定责任和关系造成的影响。总部各部目前负责其管理的各项技术计划活动，而各区域办事处则促进这些计划和活动。减少其挑选区域官员的权限将不符合这一总的责任。

36. 建议 c) 反对使用顾问和退休人员作为工作人员的长期替代办法，但应指出在这两种情况下粮农组织已有限制：对顾问第一次任职 11 个月，随后 12 月期间不得超过 6 个月；对原联合国工作人员的退休人员按照联合国工作人员养恤基金条例任何一年不超过 6 个月。就退休人员使用问题而言，本项计划得到认真监测，它体现了获得所需技能和知识的一种具有成本效益的手段，特别是在技术和执行领域方面。

37. 建议似乎还劝阻本组织不要聘用一再为粮农组织工作的顾问，但事情还有另一面，即聘用在其工作任职中有效显示其能力的人也亦有益处。可就这一问题为理事会拟定一份报告，然而认为它不会有太大价值。挑选过程是公开竞争，目的是聘用最佳最合适的候选人。

38. 关于对建立有管理的流动系统进行成本效益分析的建议 d)，值得提出这一问题已两次，即 1994 和 1997 年在粮农组织经过审查。那时的结论是不必采用正式政策，因为本组织已成功地将职位和工作人员转到实地。如果要继续研究这一问题，将必须更新成本效益分析。然而鉴于本组织面临着许多更为优先的人力资源问题，轮换政策目前不是一项优先重点。

建议 12

为了改善秘书处专业工作人员的性别平衡状况，遵照联合国系统主要行政首长协调委员会的政策声明，总干事应修改手册中禁止聘用工作人员配偶的有关工作人员规则和章节（见 100-101 段）。

39. 总干事没有对以下事实提出质疑：执行这项建议也会在一定程度上便利招聘女性候选人，从而有利于改进秘书处专业工作人员的性别平衡。

40. 宜指出人力资源管理司一直在努力制定一项全面的“配偶聘用”政策，财政委员会已强调工作/家庭问题的重要性。2001 年 9 月，委员会欢迎审查本组织聘用配偶的政策。然而，它强调招聘中需要遵照透明和能力的严格标准。适当隔离任职的安排对内部控制来讲也是必要的。委员会注意到秘书处打算在 2003 年再次研究配偶聘用政策，要求将这一问题列入 2003 年的议程。

建议 13

理事会可考虑向大会建议修改本组织的财务条例，以便对外聘审计员的任期规定限制（见第 118 – 119 段）。

41. 关于这一建议的决定显然属领导机构的权限。

42. 尽管非常清楚这一问题的政治敏感性，总干事认为如果要实行这种限制，按基本文件的规定在保持外聘审计员对本组织的运作作出必要贡献方面不会产生任何重大问题。

**审查联合国
粮食及农业组织的管理**

编撰人

Armando Duque González
Francesco Mezzalama



日内瓦
2002 年

目 录

	段 次	页 次
缩略语		iv
执行概要：目标、结论和建议		v
引 言	1-6	1
I. 规划、计划、预算、监测和评价	7-29	2
A. 新概念、新文书	7-11	2
B. 统一计划过程，同时保持部门和区域特性	12-19	3
C. 业绩的衡量和报告	20-26	5
D. 确保机构接受	27-29	7
II. 一般管理系统	30-56	8
A. 结构合理化、简化决策和下放权力	31-43	8
B. 管理信息系统	44-56	11
III. 权力下放	57-94	15
A. 过程的连续阶段	59-62	16
B. 重新确定区域办事处的任务	63-73	17
C. 赋予粮农组织代表处执行其使命的手段	74-86	19
D. 审查驻国家办事处网络	87-94	22
IV. 人力资源管理	95-122	25
A. 建立信任和领导	95-102	25
B. 工作队伍的稳定、多样化和年轻化	103-114	27
C. 重新启动职业生涯发展	115-122	31
V. 内部和外部监督	123-133	33
A. 内部监督	123-131	33
B. 外部监督	132-133	35

缩略语

AFF	财务司
AFH	人力资源管理司
DDG	副总干事
ERP	企业资源规划
FAO	联合国粮食及农业组织
FAORs	粮农组织代表处（驻国家办事处）
FAS	实地会计系统
FPMIS	实地计划管理信息系统
HRC	人力资源委员会
IDWG	部际工作组
ILO	国际劳工组织
ITU	国际电信联盟
JIU	联合检查组
LIFDCs	低收入缺粮国
MSS	管理支持处
MSU	管理支持组
MTP	中期计划
NPO	国家专业官员
OCD	规范、执行和权力下放活动协调办事处
PAIA	多学科行动重点领域
PBE	计划、预算和评价办公室
PER	计划评价报告
PIR	计划执行报告
PIRES	计划规划、执行报告和评价支持系统
PLANSYS	计划规划和预算系统
PPAB	计划和政策咨询委员会
PSSC	专业人员挑选委员会
PWB	工作计划和预算
RBP	基于结果的计划制定
RO	区域办事处
RR	区域代表
SRO	分区域办事处
SRR	分区域代表
TC	技术合作部
UNDP	联合国开发计划署
UNESCO	联合国教育、科学和文化组织
UNHCR	联合国难民事务高级专员
UNICEF	联合国儿童基金
WAN	广域网
WFP	世界粮食计划署
WHO	世界卫生组织

执行概要：目标、结论和建议

目标：

根据以往、现行和计划中的本组织的改革活动，查明联合国粮食及农业组织管理方法需改进的领域。

规划、计划、预算、监测和评价（第I章）

A. 粮农组织已开始对其计划制定周期进行重大改革,采用长期战略框架和滚动式的中期计划,后者将这一框架变为按构成计划实体规定的六年期计划。还做出努力来加强部级的的工作规划过程，发展基于由管理人员自我评价的新的评价系统。

B. 在发展和执行新框架中遇到的主要挑战产生下述必要性：将本组织的跨部门战略目标与秘书处的部门结构进行协调，在计划框架的综合性与每一区域的具体重点之间作出判断。已作出了巨大努力来确定多学科行动重点领域（PAIA），然而较少提出鼓励措施来促进其执行，评价其进展情况仍然特别复杂。

C. 此外，在粮农组织全面执行基于结果的计划（RBP）受到了妨碍，因为在对成就制定有意义的指标和量化目标方面遇到困难，这些成就并非总是直接归功于秘书处。注重结果的组织文化尚未充分确立，在与 RBP 有联系的概念和工具方面，尤其是在下放办事处中，需要进行更全面的培训。

建议 1

总干事应确保：

- (a) 继续努力提供精确的业绩指标和目标，查明可直接要秘书处负责的方面；
- (b) 明确确定部级执行工作计划中说明的活动与总的战略目标之间的联系；
- (c) 建立监测和问责机制，以确保执行多部门行动重点领域（PAIA）（见 13–25 段）。

建议 2

总干事应通过对总部和区域办事处的管理人员和有关工作人员的广泛培训课程，确保机构全面接受和执行新的计划过程 – 这将：

- (a) 强调多学科方式以及基于结果的方式（RBP）的一般原则；
- (b) 传授具体技能，如制定目标和指标以及自我评价技术（见 27–29 段）。

一般管理系统（第II章）

D. 自 1994 年以来对粮农组织的组织和管理结构进行了重要改革，旨在对其进行简化和澄清。其中创建并随后撤销每个部的管理支持组（MSU），最初这是一个不稳定和混乱的特定原因，不过最终促成了费用节约。其中许多行政和机构改革实际上是因为想要提高效率和必须减少费用，但在一定程度上也是因为秘书处对计算机化的管理信息系统作出的仓促选择，以及它在这些系统的发展过程中面临着严重的资金短缺。

E. 在制定和执行以 Oracle 应用替代本组织的传统信息系统的项目过程中，肯定低估了磋商、改革管理、培训和指导的必要性，而且使用的资源不足。特别是对 Oracle 造成的变化对支持工作人员的工作性质以及总部与下放办事处之间的关系的影响尚未进行充分分析。由于预算原因，结构和过程中的许多改革过于仓促，因此在其执行之前未对哪些过程可以简化，哪些决定可以有效下放，没有进行认真研究。此外尚未充分利用现有磋商和协调工具的潜力，因此它们尚未对秘书处中央决策的性质产生重大改变，尽管作出了明显的努力来进一步下放授权。

建议 3

总干事应：

- (a) 邀请区域代表(RRs)至少轮流参加高级管理部门会议（SMM）（可考虑使用电视会议进行）；
- (b) 考虑酌情更广泛更系统地传达会议结论的方法（见 32-33 和 71 段）。

建议 4

总干事应就为向总部和下放办事处的管理人员下放权力和责任拟定一项总体行动计划，包括：

- (a) 明确规定需要中央保留的行政权力的责任领域；
- (b) 应在中央各行政服务(包括财务司(AFF)、人力资源管理司(AFH)、管理支持处(MSS)以及规范、执行及下放活动协调办公室的管理支持组(MSS)) 之间，明确责任分工和规定联络渠道；
- (c) 透明而全面的问责系统；
- (d) 更新和简化重要行政指令的精确时限（见 34-43 段）。

建议 5

总干事应确保：在规定与纳入 Oracle 项目第二阶段的系统设计相关的业务要求方面，

特别是发展人力资源/薪金模式过程中，应与总部之外的各办事处进行充分磋商（见第 48 和 65 段）。

建议 6

理事会可批准列入 2004 – 2009 年中期计划的建议，以采用资本预算来确保为进一步发展全组织行政系统获得充足稳定的资金。

权力下放（第 III 章）

F. 在 1994 年理事会赞同的权力下放政策框架内，过去八年在本组织三级：总部、区域和国家三级之间的责任和资金分配方面发生了关键改革。在最初阶段将与区域直接相关的职能由总部转交区域办事处，同时通过调派和招聘工作人员大力加强其人力资源，使其可以大大发展其执行能力。

G. 然而后来作出决定将国家项目的执行责任进一步下放到驻国家办事处（“粮农组织代表处”或 FAOR），相应减少区域办事处的资源，主要是为了减少支持实地计划的费用。这使区域办事处在权限范围不确定。同时由于最初分配给 FAOR 的资源不足，特别是它们不能进入主要的组织信息系统。对要求区域办事处向 FAOR 提供的行政和业务支持量未产生重大改变。

H. 此外，向区域代表(RR)授权有限，而且在概述其责任的主要内部文件中使用了含混和矛盾的语言，这限制了它们有效履行其职责的能力。因此本组织活动的下放实际上仅限于其执行方面以及一些行政方面，而决策仍然大量集中于总部。

建议 7

总干事应紧急审查区域办事处的权限范围以及给予它们的资源和授权，并考虑：

- (a) 评价过去三年向粮农组织代表处（FAOR）下放的执行责任；
- (b) 必须在区域一级实现最佳协调；特别是在有关实地计划方面；
- (c) 必须确保在本组织内真正的下放决策过程，并为 RR 提供对此过程作出实质性贡献的额外机会；
- (d) 联合国其它组织的做法；
- (e) 应当与下放办事处进行磋商，相应更新、澄清和修改关于责任和关系的通报（见 63 – 73 段）。

建议 8

应当向 FAOR 提供足够的人力资源和指导，以履行其职责，总干事应当特别：

- (a) 拟定粮农组织代表所需要的能力、技能和经验的标准说明；
- (b) 确保粮农组织代表的挑选是一项公开而公平的过程，适当考虑在本组织/联合国系统内以前获得的经验；
- (c) 确定迅速完成广域网络（WAN）项目，并在网上提供附有搜索职能的行政管理手册；
- (d) 组织粮农组织代表的定期区域会议（见 74 – 86 段）。

I. 成员国期望本组织能够与他们全体共同工作，许多成员已要求粮农组织在其领土上有正式的粮农组织代表处，但是因为现有预算制约因素而无法扩大实地网络，其有限的资源已经过于分散。尽管秘书处正通过一项分配支持费用收入的新计划以及补充的培训资金向 FAOR 分配新资源，但即使是要现有的 FAOR 有效运作，亦将需要大量额外手段来执行所需要的所有改善。因此可能需要根据事先确定的客观标准来审查粮农组织在国家一级代表的地点和性质。

建议 9

理事会可正式规定一套客观的标准，来确定粮农组织驻国家代表处的性质和范围。这些标准应当不仅反映按人力发展和指定为低收入缺粮国的指标所衡量的国家具体要求，而且还应反映粮农组织在国家一级活动的成本效益。因此这些标准应当包括：

- (a) 所预见的国家一级的计划和活动量；
- (b) 执行费用占总的计划资源的比例；
- (c) 粮农组织每个代表处的预期预算外资源；
- (d) 联合国驻地协调员系统可以提供的业务和行政服务的性质和程度；
- (e) 粮农组织其它伙伴（如适当时包括国家委员会）在国家一级的活动性质和量。

一旦采用了这些标准，理事会可要求总干事审查粮农组织的国家网络，应当扩大到包括联络处，并考虑对国家报告员计划的现有审查的结果（见 87 – 94 段）。

人力资源管理（第IV章）

J. 在近十年的预算削减造成人员减少和晋升机会减少之后，必须向本组织的工作人员保证：当秘书处着手进行粮农组织人力资源管理的紧迫改革时，在制定新政策过程中考虑他们的意见和建议。必须以全面和果断的方式促进充分理解目前改革的目的和设计，必须对这些新政策和程序具有认同感，这将有利于其执行，产生最大效果。

建议 10

总干事应：

- (a) 建立一个特设工作组，由人力资源管理专家和计划管理人员组成，承担有时限的任务，来拟定改革人力资源管理政策和做法的全面行动计划；
- (b) 考虑让工作人员代表充分参与，或至少直接接触这一特设工作组；
- (c) 恢复按合理的时间间隔亲自会见公认的工作人员协会代表（见 86-90 段）。

K. 尽管过去十年列入预算的职位总数大量削减，但粮农组织秘书处职位空缺仍然经常很高——特别是在专业人员一级——反映了：

- 招聘过程仍然集中；
- 工作人员拨款开支剩余，以实现预算节约；
- 普遍使用短期工作人员和非工作人员人力资源（如顾问和退休专家）。

L. 填补空缺职位的延误限制了吸收年轻的专业人员和妇女，从而妨碍本组织工作人员所需要的年青化和性别多样化。秘书处关于聘用配偶的政策也可能是对在专业人员一级招聘和保留妇女产生消极影响的一种因素。此外，必须向所有工作人员提供更好和更广泛的职业生涯机会，制定一项人事政策将可以增加工作人员的流动性，从而更适应本组织关注下放的重点。

建议 11

短期内，为了：

- 减少过量的空缺职位；
- 加速招聘过程；
- 向秘书处提供更灵活、更有活力和反应能力更强的工作人员队伍，

总干事应：

- (a) 指示人力资源管理司（AFH）以电子和文件形式发布所有现有空缺职位的概览，请各部和办公室迅速开始公布所有空缺职位；
- (b) 考虑试行向区域代表授权，由总部各部提供适当指导和监测——为区域办事处直到 P-4 的编制职位提出候选人；
- (c) 确保顾问和退休专家不会作为正常的工作人员配备的一种长期替代办法，向理事会通报过去两个两年度招聘的下述工作人员的比例：他们以前曾聘为各部的合同顾问，而目前正为这些部工作；
- (d) 对建立有管理的专业人员流动系统进行成本效益分析（见 92-99 和 102-107 段）。

建议 12

为了改善秘书处专业工作人员的性别平衡状况，遵照联合国系统主要行政首长协调委员会的政策声明，总干事应修改手册中禁止聘用工作人员配偶的有关工作人员规则和章节（见 100 – 101 段）。

内外部监督（第V章）

M. 2000 年执行的检查长办公室章程提供了成员国从联合国组织内部监督服务寻求业务独立和适当报告渠道的多数保证。该办公室的人员配备和结构，审计员与工作人员的比例相对较高，而且向区域办事处外派驻地审计员，为检查长有效执行其任务提供了坚实的基础。总干事对监督职能的重视为下述情况所证实：他已指示办公室主任跟踪审计建议。在一再延长审计署的正常退休年龄之后，总干事目前开始了挑选其续任者的过程。

N. 一些成员国对有关任命外聘审计员的工作方法表示关切，这可能部分涉及到后者的任期没有正式限制，以及必须确保合理的轮换，同时保持必要的连续性。

建议 13

理事会可考虑向大会建议修改本组织的财务条例，以便对外聘审计员的任期规定限制（见第 118 – 119 段）。

引 言

1. 和联合国其它多数组织一样，粮农组织自 90 年代开始以来进行了重大变革。这一全面改革旨在增强本组织活动的连贯性，为其未来制定战略理念，同时改进资源管理，它影响了粮农组织的结构、治理机制和执行程序。实现了效率节约，特别是在总部大大减少了人员数量。在 1994 年采取了一系列措施，在随后年份中又制定了许多其它措施，仍在执行或考虑一些重要变革。由于这些变革的范围和复杂性，以及本组织在预算大量削减之时吸收这些变革的能力有限，在改革的既定基本原则与其实际执行之间产生了某些偏差。

2. 因此联合检查组对粮农组织的本次审查试图评估迄今为止进行改革的实际结果。还希望它能促进本组织的现有改革过程。诚然改革是一个持续过程，而非是一个孤立的事件，但是报告介绍了 2002 年中的特定时期的本组织的情况，不过在准备报告过程中发生的新情况也尽可能予以考虑。

3. 本报告是对联合国专门机构管理的类似全面审查序列的第五次。1999 年发表了关于国际劳工组织的第一份报告，¹2000 年发表了关于联合国教育、科学和文化组织的第二份报告，²2001 年发表了另两份报告，分别关于国际电信联盟³和世界卫生组织⁴。本审查利用小组在准备前几次审查中取得的经验，并考虑了这些组织和联合国系统其它组织的做法作为基准，不过它没有忽视每个组织任务和情况的特殊性。

4. 在完成了周密的案头审查之后，检查人员对粮农组织总部以及其两个区域办事处、两个驻国家办事处和一个联络处进行了审查。⁵通过调查表收集了另一个区域办事处的信息。因此检查人员成功地审查了广泛的公共文献，以及秘书处提供的额外数据和信息。基于这次审查，他们决定报告重点应是下述专题：规划、计划、预算、监测和评价；一般管理系统；权力下放；人力资源管理；内外部监督。

5. 在每一个领域，报告均注重据认为联合检查组可以提供特别价值的问题，因为认为到其它问题业经外聘审计员、检查长办公室或评价处或联合检查组本身进行了广泛研究。

6. 检查人员希望表示感谢协助他们准备这项报告的所有人员，特别是接受访谈的粮农组织所有官员，以及在总部和实地帮助他们组织检查的粮农组织所有人员，他们还非常感激在他们工作中得到如此多方面的合作。

¹ JIU/REP/99/4

² JIU/REP/2000/4

³ JIU/REP/2001/3

⁴ JIU/REP/2001/5

⁵ 视察的区域办事处是：亚太区域办事处和拉丁美洲及加勒比区域办事处。检查员还视察了新德里和利马的粮农组织代表处，以及驻纽约联络处。

I. 规划、计划、预算、监测和评价

A. 新概念、新文书

7. 广泛采用先进的战略规划和基于结果的预算原则，很可能是自 1994 年以来粮农组织管理方面发生的最重要的变化，至少从概念上来讲。1997 年大会决定开始引进修改的过程，以阐述更明确的系列文件加上加强的计划方式，来替代传统的两年度预算文件和六年中期计划。其中首份文件是 1999 年大会通过的粮农组织战略框架。涵盖时期为 2000—2015 年，它规定了本组织的长期主要政策方针，确定了 12 项战略目标以及 6 项全组织的战略问题。90 年代的全球会议和 2000 年 9 月在联合国举行的千年首脑会议，促成通过了范围广泛的宣言和联合国系统作为一个整体的长期目标。然而粮农组织突显自己，如此明确地在一份综合文件中阐明了为期 15 年的核心战略目标。

8. 2000 年 11 月理事会赞同的 2002—2007 年中期计划将战略框架变为一个为期六年的计划，规定了构成计划实体，而非象以前一样仅规定分项计划和计划成份。对分为三类（技术项目、持续计划活动和技术服务协定）的这些实体的每一项，计划均说明了其理由、目标、主要产出和指标，并说明了所时限和需要的资源总量。因此它意在为战略框架中的组织战略和连续的工作计划和预算中的两年度建议之间提供联系。按照这一新的格式和基于结果的方式的第一份中期计划涵盖期为 2002—2007 年，但它是一项滚动性的计划，考虑评价和执行情况报告的结果每两年更新一次。涵盖 2004—2009 年时期的第二份报告于 2002 年 8 月发表。提交大会 2001 年会议的本两年度（2002—2003 年）工作计划和预算（PWB）依据 2002—2007 年中期计划。

9. 在通过一项特定的两年度工作计划之后，工作一级的计划管理人员必须考虑资源提供情况将其细分为在某一年内要实现的活动。每个部的计划协调组协助拟定这些年度工作计划并监测其执行。秘书处指出，将通过向管理人员提供新的工具和工作规划指导，对 2002 年计划过程的这一阶段实行进一步的改进。特别是它们将获得工作一级的应用，通过部一级计划管理工具箱⁶更好地跟踪产出和服务的提供。

10. 最后，这一加强的规划过程的最新成份是一种改进的评价系统，它主要基于所有活动的管理人员自我评价，这意味着系统的评价过程。因此计划、预算和评价办公室的评价处将继续作为主管单位，为计划管理人员提供方法准则和草拟定期综合报告，还将保留有关计划和主题评价以及实地计划评价的责任，然而所有单位将

⁶ PC 87/6

积极参加经修改的评价过程。特别是预计计划管理人员将进行“计划执行结果的预先评价监测”，以及对正常计划工作的自我评价（每三个两年度至少一次）。⁷预计后者将包括一项外部成份，通常是通过同行审查组。

11. 正在设计新的计算机化工具来执行这项系统，2002—2003年工作计划和预算已拨出资金（47.5 万美元），来替代现行的计划规划和预算系统（PLANSYS）。这个项目从 2000—2001 两年度延误而来，将促进发展一个新的计划规划、执行报告和评价支持系统（PIRES），项目范围包括整个计划管理周期：战略规划、计划和预算、工作规划和监测、评价和报告。秘书处断言PLANSYS应用提供的基本职能将于 2002 年末被替代，对PIRES投资的益处已于 2002 年反映在加强组织规划和报告过程。因此编写 2000—2001 两年度计划执行报告时使用PIRES收集关于执行PWB产出的数据。同样 2004—2005 两年度PWB的拟定将遵照PIRES新的预算模式，在撰写本报告之时这一模式已经启用。⁸

B. 统一计划过程，同时保持部门和区域特性

12. 因此粮农组织已开始对其整个计划周期进行一次重大改革。要充分评估这些改革将如何影响计划过程，特别是报告和评价制度，这肯定尚为时过早，因为按新格式评价的第一个 PWB 即是现 PWB。同样 2002—2003 两年度 PIR 将仅提交 2004 年 11 月的理事会和 2005 年 11 月的大会。因此在与检查人员的讨论中，秘书处官员强调这一转向更战略性文化的变化仍在发展之中，承认必须作出改进来将这一新的理念变成日常活动。

13. 在制定和执行新框架中遇到的主要挑战产生于下述必要性：将本组织的跨部门战略重点与秘书处的部门结构进行协调。开始基于结果的计划（RBP）意在克服长期存在的趋向分散的趋势，通过采用组织目标来加强将本组织及其计划作为一个整体看待，但由于作出的一些重要选择，这将是一个长期过程。

14. 首先作出决定保留秘书处的部门结构，这反映在中期计划的主要计划中，并对一些重点领域限制使用多专业方法。这一决定基于保持本组织在各部门（如农业、渔业和林业）取得的专门基础知识的必要性，和认识到多部门专业行动的费用。因此中期计划中确定了 16 个多专业行动重点领域。还做出决定部际工作组（IDWGs）将履行执行 PAIA 的责任。经验表明各组织创建新的特定单位或实体来执行跨部门活动，这可导致结构过分发展，因而造成重复和低效，现有结构之间的合作努力可能更加可取，成本效率更高。然而这一方案具有下述风险：责任制将非常分散，战

⁷ Strengthening the FAO evaluation system, Director-General bulletin, No. 2001/33 (5 November 2001).

⁸ See FC 99/13.

略计划可能脱离管理人员的日常工作，从而成为一项孤立的活动的活动，在实际执行过程中各部可能很少将予注意。

15. 秘书处了解这一风险，已作出了重大努力，得到理事会第一一九届会议的承认，来强调中期计划的计划实体与战略框架的 12 项组织战略的现有联系。⁹部际的执行工作计划是否也将反映这些总的组织战略，执行活动与战略目标之间的联系是否将得到明确说明，这仍有待于观察。检查人员指出，2004—2009 年中期计划第 III 部分自 2002—2007 年中期计划非常简要的阐述以来已得到极大扩充，该部分涉及框架中为处理全组织问题所确定的六项补充战略。它比上一期更具体地阐明了秘书处为执行各项战略将采取的后续活动，并在适当的地方提供了对所需的额外资源的估计。

16. 另一方面，秘书处声明：尽管 PAIA “产于热情”，但它们“有悖”本组织的垂直结构，强迫各部间进行合作来处理认识到的问题。因此对它们仍存在一些抑制因素。相反，仅提出了有限的促进合作的鼓励措施，以确保适当执行 PAIA，理事会强调必须监测其执行，确保秘书处内的责任制。¹⁰检查人员会见的官员强调：只有 PAIA 要充分纳入每个司活动的工作规划和评价制度，才能保障其有效执行。任何特定的 PAIA 工作计划实际上即指有关各司所有工作计划的总和，因此从理论上说 PAIA 应当纳入每个部的规划过程的“主流活动”。尽管 PAIA 协调员（通常是有关部际工作组主席）每年要向总干事报告工作，但是秘书处承认它们可能需要聘用顾问来协助它们完成各项任务，包括评估是否成功地实现了列入计划的成果。

17. 采用这种加强的规划过程尚未能够完全消除关于本组织计划的一些分别的部门展望，然而这样可能已经无意中在一定程度上促进了淡薄了区域视野。在拟定战略框架中考虑了这种区域视野，使用的主要信息来源是最近召开的区域会议报告以及区域和分区域办事处提交的材料，但在文件中对其未做详细说明，该文件是要传统本组织的全球组织理念。它们也未出现在中期计划中。同样涵盖 2000—2001 两年度的前工作计划和预算文件也未向领导机构传达有关各区域确定的重点的信息，仅提供（在网站上而非在文件中）按计划列出的表式区域估计数。然而，在 2002—2003 年工作计划和预算文本中已开始简要说明本组织活动的“区域方面”，以“提供对各区域特别有关活动的跨部门看法”，或许是做为填补迄今向成员国提供的已知信息空白的一种方式。

18. 实际上秘书处文件强调确定本组织在各区域重点行动是 RR 的主要责任。¹¹

⁹ CL 119/, REP para. 45.

¹⁰ CL 119/, REP para. 49.

¹¹ Circular OCD/99/22 on Responsibilities and Relationships.

然而因为RR并未定期参加秘书处的任何决策或内部咨询机构，特别是计划及政策咨询委员会（PPAB），对拟定正常工作计划的区域提案可能会被全球重点所淹没，总部各部的首脑在计划过程中对后者更为注意。因为规划和监测实际上由总部的各部领导（按第III章的阐述各区域办事处的技术官员向各部报告工作），各区域会议确定的区域多学科重点实际上难于执行和报告。成员国过去曾表示希望见到同从区域角度报告计划执行方面有所改进。¹²至少在一个区域内，成员国再次表示某种关切，吁请粮农组织在区域会议的今后报告中对在该区域进行的行动和活动的结果有更明确的评估。¹³

19. 在这方面可以指出，在对计划预算采用全球格式后，卫生组织努力通过向各个区域委员会提交计划预算文件草案考虑区域办事处和各委员会的投入，然后再提交执行委员会。国际劳工组织在总部组织各区域的高级工作人员召开会议，以确保纳入其两年度计划和预算的执行目标的指标和目标与各区域的相关性。¹⁴

→ 建议1

C. 业绩的衡量和报告

20. 新的计划框架执行过程中遇到的第二个主要挑战是：制定适当的工具来衡量结果的实现情况。重点放在结果的事后审查和衡量，这是RBP的基石，它基于用特定时期可衡量的结果来明确阐述计划目标。粮农组织的计划过程的特点目前可以说成是“战略性的”，因为它明确规定了长期的组织目标，它可能不会精确到将其称为完全“基于结果”。

21. 正如上述第8段阐述的那样，2002—2007年中期计划没有提供每一个“计划实体”的理由、目标、产出和指标，但后者的定义经常含混，在文件中很少找到有时限的成就指标。因此计划委员会在审查了2002—2007年中期计划之后认为：仍有余地特别在技术项目方面确定更确切的可衡量指标。同样，理事会欢迎为提供指标所做的努力，同时要求今后制定工作更加精细。¹⁵在拟定2004—2009年中期计划的新版本过程中已作出了重大努力，来改进计划实体的编制，详述每一实体的理由，明确说明成为最终受益者的人民和组织。然而各项指标的进展未达到预期的程度。

22. 秘书处坦率地向计划委员会2002年5月的会议说明了在制定有意义的指标

¹² CL 117/2, para. 31.

¹³ APRC/00/REP, Summary of main recommendations.

¹⁴ Progress report on strategic budgeting, GB.277/PFA/3.

¹⁵ CL 119/11, paras. 7, 8 and 12) and CL 199/REP, para. 47.

过程中经常碰到的困难。它特别强调“在规划到某一级的过程可以合理地规定有关指标，但在将粮农组织许多规范产品提交给主要用户过程中很长的因果关系过程”将需要以后阶段更复杂的分析和判断过程才能得出有意义的结果评估。还指出“随着因果链中环节数量的不断增加，系统编辑有关结果和影响的信息的费用也相应增多”。¹⁶

23. 联合国多数组织在执行RBP方面面临着同样的障碍，所有组织均须根据操作管理和预算系统的复杂性和费用来平衡连贯性和责任制的要求。例如联合国检查组对联合国结果一方式进行的最近一次探索说明了其中的一些挑战。报告指出，“显然在联合国范畴内要比在国家政府范围内更加难于使用基于结果的预算和计划，因为决策方的数量（会员国）、计划活动的性质、目标不够精确以及目标与资源的相互关联不足”。¹⁷

24. 鉴于各区域特别是各国计划的合作性质，专门机构在确定预计它们的行动会取得何种结果方面面临着内在的困难，秘书处对排除其它行动方可明确归功于它们的成就提供量化指标可能会犹豫不决。粮农组织没有区分“成员的全球目标”与战略框架中的粮农组织战略目标。2004—2009年中期计划试图区分“结果”（具体说明提供产出的具体单位之外的某方近期使用每一项主要产出）和“目标”（被视为一个计划实体所有产出的预期结果），也为纳入结果一级信息的信息，它承认这可能“更加难以用明确的方式衡量和归功于粮农组织的工作”。然而因更易确定归属的结果指标将公布在因特网上。

25. 诸如世界卫生组织等其它机构试图在该文件中明确区分“目标”（卫生组织致力于何种目标，以及它也希望影响哪些方面）和“预期结果”，即秘书处直接促成何种结果，从而处理两年度计划预算一级的归因问题。¹⁸国际劳工组织对其所有的“执行目标”¹⁹提供具有量化目标的业绩指标。然而“指标”的定义并非没有困难，因为它假定管理人员确定了可衡量变化的基线数据。

→ 建议1

26. 看来进一步澄清还将有益于：如何监测并向领导机构报告这些MTP和PWB中所列产出的实现进展情况，以及如何列出这些产出的开支。在粮农组织，领导机构长期以来依靠两种“责任报告”，即计划执行报告（PIR）和计划评价报告（PER）。

¹⁶ PC87/6.

¹⁷ JIU/REP/2002/2, Results-approach in the United Nations: Implementing the United Nations Millennium Declaration.

¹⁸ EB 107/INF.DOC./9.

¹⁹ Performance indicators and targets, GB.279/PFA/7.

这两种报告均由计划、预算和评价办公室（PBE）拟定。秘书处指出预计今后的计划执行报告将变为具有长期观点的报告，包括中期计划的时期，这应会加强与计划评价报告的互补性，后者是一份通常涉及六年期或更多年份的一些评价报告。同时业绩报告的及时性也是确保它们有益促进规划和计划所必不可少的成份，可以考虑以表式替代叙述形式发表非常简明的年度业绩报告，作为对新的计划执行报告的补充。

D. 确保机构接受

27. 研究表明，“采用结果重点的方面最经常提出的困难之一是确保机构接受，即[……]建立一种注重结果组织文化”。²⁰它还强调，若要使处理预算和管理的结果方式在每日行为中内部化，则必须认真改变管理，包括教育、资源、领导和磋商。特别是必须对计划管理人员进行与RBP有关的概念和工具的培训。

28. 在粮农组织培训了 44 名咨询人员，即占技术部和经济部的技术人员的大约 10%，使他们能够协助其同事改进计划实体的制定，特别是有关实体阐述、指标及其核实手段。²¹秘书处酌情评估这一比例，但是检查人员指出培训仅限于总部，区域办事处的管理人员尚未获得这种培训。发展一个内联网远程学习课程—目前正在考虑—将有助于更广泛地传播有关RBP的基本知识，显然会将所需要的资源减少到最低限度，然而其效用不可能作为一个系统的培训包，可推广到总部的各部和区域办事处。应当扩大这种培训计划，以包括向咨询人员提供的上述成份之外，还包括自我评价技术。目前网上已提供评价方法准则，但可能需要额外的培训来确保计划管理人员将这些评价的信息纳入其决策，使用这类信息来报告其计划结果。

→ 建议 2

29. 同样，联合国其它组织的经验表明，应当通过发展一种交流和责任文化来处理跨部门协调和合作。因此在粮农组织发展这种文化获得成功(确保 PAIA 的执行)，预测这将首先表现在努力将其有些分隔、高度专业化的工作人员变为更机动更多能的工作人员，更好地统一为一个全面的团队，而不丧失所需要的专门知识水平。

²⁰ OECD, Public Management Committee, PUMA (2002)7, Governing for Results.

²¹ PC 87/6.

II. 一般管理系统

30. RBP 应会促成向计划管理人员更多的授权，因为它将注意力从资源投入和过程控制转向产出、结果衡量和事后控制。这种授权必须得到适当的信息系统的支持。自 1994 年以来执行的许多改革的动力是希望提高效率，必须在资源缩减的情况下减少费用，但在很大程度上也是因为本组织对计算机化管理信息系统所做的仓促选择。

A. 结构合理化、简化决策和下放权力

31. 总干事将 1994 年本组织的结构说成是“过于集中”，同时“过于分散”，指出成员国和管理部门特别急于澄清粮农组织规范和执行活动的区别和互补性。²² 旨在纠正这些缺陷的组织结构改革的一些建议提交给理事会，并得到赞同。特别是建立了一个新的技术合作部，目前作为执行工作的中枢。1995 年还建立了规范、执行和下放活动协调办公室（OCD），以促进下放办事处的运作，确保本组织所有地理各级间保持足够的业务和行政互动。目前造成的秘书处结构依赖八个主要部。它是透明和明确的，正如第 I 章指出的那样，它与战略框架中提出的组织战略的联系目前已明确纳入中期计划。

32. 粮农组织秘书处也是联合国系统首批以高级管理部门会议建立一种内部磋商和协调工具的组织。会议平均每月一次，由总干事主持，他缺席时由副总干事主持。与会者有总干事/副总干事、各部首脑和需要时包括直接向总干事报告工作的其它办公室的首脑。他们审议重要的政策问题，然后提交更大型的 PPAB 讨论，后者包括所有司的司长，也每月召开一次会议。高级管理部门会议可以成为一个有力的工具，用来加强本组织的计划和行政连贯性，实现第 29 段中所要求的将所有各部变为一个综合团队。

33. 然而，看来并未充分实现这一潜力，很可能是因为它的包容性不够，或一般工作人员认为它没有足够的透明性。特别是它未包括区域代表，除非他们刚好在总部。诸如联合国教科文组织或卫生组织等其它专门机构选择在其内联网，公布类似于高级管理部门会议的内部机构进行的讨论会议录或至少是其概要，有关粮农组织高级管理部门会议的议程，讨论和建议的信息仅在认为与更广泛的对象有关和适当时转达给非与会者。这样做的方法有许多，包括：与会者将主要结果传达给其下属；计算机登录信息；特别会议；或通过行政通报，如总干事公报或行政通报。尽管将处理权力下放给管理人员（见以下介绍），但一般来说检查人员发现秘书处的现实

²² “FAO’s internal strengths and weaknesses”, in “Reforming FAO into the New Millennium”, 2000.

看来仍是一个决策集中的类型，与办公室之外的工作人员和管理人员的磋商有限。

→ 建议3

34. 在过去八年中发生的其它重要机构改革中，每个部设立 MSU，然后解散，并以集中的 MSS 予以替代。这是最初成为不稳定的严重根源，不过据报告整个过程最终促成了费用节约。原先建立 MSU 是作为 1994—1995 两年度进行的一整套范围更广泛的机构改革措施的一部分，以为总部的各部提供直接行政支持，合并当时部级广为分散的行政人员。因此在行政及财政部的中心单位（主要确保总的一致和指导）和各部的 MSU（准备组织系统中的大量行政事项）之间分担支持本组织总部活动的行政工作量。

35. 然而，2000—2001PWB中宣布的进一步的机构改革措施包括取消总部的 MSU，因为采用基于Oracle及有关的管理信息系统来替代传统系统（见下文），这大大影响了行政领域的工作安排。特别是非专门工作人员更易进入和加强的报告能力使预算持有单位可直接在该系统中开始处理事项，而不象以前依赖MSU工作人员。然而一些复杂的财务及人事资源处理事项可能不太简单，难于由业务部工作人员执行。因此分配给向行政及财政助理总干事报告工作的中央管理支持结构（MSS）。因此MSS目前向总部的各部以及欧洲区域办事处提供人事和有限的财务服务。它代表预算持有单位进行处理事项，批准授权属于被服务的部。秘书处还指出这促成了重要的规模经济，²³在采用了Oracle人力资源模式之后，预计许多人事处理事项可由有关单位直接进行。

36. 从人性角度和业务事项处理来看，这些改革的影响是深远的。这一转变是逐步的，允许：用户适应新角色；处理其职位已不再需要的工作人员的重新安置或离职；利用 MSU 撤消的职位牢固建立 MSS。同时，有些职能，如核实旅差申报和付款，转交财务司（AFF），因为它已普遍安装了 Oracle。秘书处承认 AFF 由于分配给它的工作量以及低估了执行这项工作所需要的资源，AFF 面临一些困难。

37. 业务部的文秘人员缺少行政事务的经验，他们发现在接受很短的强化培训之后，他们成了大量业务事项的“启动者”，包括处理旅差授权；聘用顾问；提出采购订单、协定书和要偿还的贷款协定—所有这些行政职责过去均由专门的工作人员执行。培训主要涉及了传授具体业务的技术技能，但不一定有助于工作人员理解过程设计所基于的推理以及产生的新的作用和责任。

38. 一般服务人员的这种责任转变不仅与Oracle项目有关，也并非只是粮农组织独

²³ 据 PWB 2002-2003 (C 2001/3)，由于创建 MSS 促成的每年净节约额大约 300 万美元。

有的，因为技术和组织要求变化的影响促使公私营部门的多数雇主审查已产生职业生生涯的愿望的支持工作人员的职位描述和所需要的资历。然而在粮农组织肯定低估了改革的影响，需要通过广泛的交流和培训来予以促进，但未得到足够的预算。因此检查人员欢迎秘书处目前正在对一般服务人员进行的审查。然而他们指出，按照审查的原有权限，其初步结果本应于 2001 年 6 月提交给人力资源管理委员会（HRC），而非他们最终在 2002 年 7 月提交。最终报告计划定于 2002 年底提交委员会，重要的是要确保秘书处遵守它关于执行该报告的时间表（它确认将于 2004 年底执行该报告）。²⁴

39. 同样，有关专业人员获得培训来担负他们作为预算持有者的一些新责任，但是他们可能未获得有关规定这些责任的本组织一般行政规则和条件的充分背景信息。因此，这些规则和条例可能并非总是得到遵照。此外工作人员协会进行的初步调查表明：业务部的专业人员一般憎恨增加他们目前必须用于行政事项的时间。此外他们认为目前提供的行政支持的效率一般低于从前，撤销MSU实现的费用节约已基本上为各技术司产生的费用所超过。²⁵

40. 执行 Oracle 和决定预算持有单位应有权开始和批准业务事项，这意味着本组织的一次“文化革命”，肯定低估了改革管理、培训和指导的必要性。实际上 2000—2001PWB 文件警告说：鉴于对 Oracle 系统的业务经验有限，最理想的情况本应是等到下个两年度才开始进行组织结构的调整。例如，因为仓促地进行了许多结构和过程的改革，以达到规定的预算削减，在执行之前未认真研究何种程序可以有效简化，何种决定可以有效下放。因此真正的权力下放有时与将秘书处的文秘任务从行政及财政部转到各业务办公室的措施相混淆。然而其中一些任务本可以通过共同服务更有效地执行。

41. 现在应当制定一项总的行动计划，对以下方面作出一项政策决定：何种责任领域需要中央保留行政权力，何种领域真正允许授权，以有利于更有效的管理系统。还应当不断认真审查处理政策制定的中央服务（如 AFH 和 AFF）与仅限于服务（MSS）的区分，以确保前者与后者之间有足够的交流。

42. 此外，行动计划不仅应说明必须向业务部履行其新的责任提供补充支持和指导，而且还应说明提供这种支持和指导的手段。应当提供最新的信息，并为总部和下放办事处计划管理人员和一般工作人员易于查阅。粮农组织手册尚未完全更新，尽管设立了“帮助台”和MMS内联网网页，人力资源司最近对粮农组织工作人员

²⁴ Medium Term Plan 2004-2009, CL 123/7, para. 872.

²⁵ Association of Professional Staff, Results of APS Oracle Survey, October 2000.

规则和程序进行了全面审查。正在作出努力来通过内联网和光盘逐步在网上提供手册。而且作出了值得赞扬的努力，通过 1999 年发出关于责任和关系的通报²⁶，澄清所有地点组织机构的各自责任和指挥系统，检查人员发现通报中还有一些不一致的地方（见第III章），应当予以纠正或说明。

43. 最后，必须根据产生的责任来授权。因此，必须在粮农组织秘书处设立一个适当的责任框架，支持这一授权过程，委托提供共同支持和行政职能的各司和各处加强监测作用。如同第IV章指出的那样，现在的业绩评审系统不足，尚不清楚计划管理人员和工作人员将如何对其业绩负责。2004—2009 年中期计划指出，将发展一种业绩管理系统—基于除了将个人业绩与有关单位业绩联系之外，将反应本组织共同目标的工作计划²⁷—但未规定其执行的具体日期或详细模式。

→ 建议4

B. 管理信息系统

44. 向计划管理人员有效授权所需的另一成份是要存在现有组织信息系统，使他们可以查阅必要的信息，执行他们赋予责任的业务事项。1994 年财政委员会第七十八届会议赞同了秘书处以下建议：用Oracle应用替代传统系统（主要是分别称为FINSYS和PERSYS的财务和人事信息系统），因为它们已不再能满足本组织的基本需要。原先预计新的系统将于 1998 年 1 月 1 日开始运作，该项估计费用估计为 800 万美元。²⁸

45. 实际上作为该项目第一阶段、涉及粮农组织全球所有财务业务过程的新的财务系统于 1999 年 5 月中开始运作。项目第二阶段包括预算和人力资源模式（包括薪金单），该阶段的发展从 1998—1999 两年度推迟到 2000—2001 两年度，然后又推迟到本两年度，因为为其专拨的资金用来完成第一阶段的工作。没有规定第二阶段完成的目标日期，因为这完全取决于资金的提供情况。²⁹

46. 执行第一阶段，从项目开始到 2000 年底，的投资总额为 2 200 万美元，不包括内部工作人员费用。巩固第一阶段、变为 Oracle 财务应用新版本的 2002—2003 年补充投资大约为 100 万美元。关于 Oracle 项目第二阶段，预计其费用将为 1 200 万美元（也不包括内部工作人员费用，若加在一起将使总费用达到 2 200 万美元）。因此，粮农组织对 Oracle 项目的总费用至少为 3 500 万美元，不包括持有的各司对

²⁶ OCD/99/22.

²⁷ Medium Term Plan 2004-2009, CL 123/7, para. 877.

²⁸ 1995 年对该系统包的原先投资为 180 万美元。

²⁹ FC 99/13.

其执行工作提供的职能专门知识和支持所产生的费用。

47. 应当指出，在联合国，统一管理信息系统（IMIS）项目的总费用按计算为 7 860 万美元，包括合同服务的 4 670 万美元，该项目于 2000 年完成。³⁰自那时以来已成为秘书处的一项常设服务。在教科文组织，替代其预算、财务、人力资源和薪金单系统的总预算估计为 1 900 万美元。³¹在国际劳工组织，为提升其财务、采购和人力资源计算机系统最初拨出资金 2 500 万美元。³²在世界卫生组织，替代其预算和财务、人力资源、薪金单和采购的核心系统的项目总费用估计为 5 000 万美元，为期三至四年。³³

48. 比较其范围和模式差异如此广泛的项目可能没有多大意义。一方面这些数字确实明确说明了：所有这些项目均需要联合国组织在几个连续的两年度的大量投资、投资量经常被低估，其近期效益有时难于衡量。在粮农组织，秘书处指出：通过执行第一阶段，减少了行政费用（特别是通过创建上述的MSS）；会计过程得到改进、更加合理；完成了财务管理的大量下放。总的来说用户认为Oracle的执行的确实改进了数据的查阅和可靠性，提供了以前系统没有的监测能力。外聘审计员也评估称，“已经有了支持更有效的粮农组织的概念、结构和基础”。³⁴

49. 尽管如此，检查人员指出并未充分实现粮农组织Oracle的一些最初目标，如实现统一和简化的系统结构。外聘审计员已对新的财务系统执行进行了广泛的审查，就概念、管理、资金和人员配备分析了Oracle的缺陷，它们在最初数月之内造成了延误、预算超支和许多执行问题。³⁵审查发现该过程有严重缺陷，它造成财务报告中重大的混乱。

50. 联合检查组本身很快将发表一份报告，题为“管理联合国系统各组织的信息：管理信息系统”，对其编写工作粮农组织提供了大量文件。因此本审查毋须详细涉及 Oracle 执行的历史或技术方面。然而，检查人员认为：必须强调与本组织选择、发展和执行其管理信息系统方法有关的一些重要问题，因为它们密切涉及到本组织近年所做的其它重大行政和管理选择，而且它们可能有益于开始执行类似项目的其它组织。

51. 第一项教训涉及到在选择企业资源规划（ERP）或其它系统之前必须周密确

³⁰ IMIS project, Thirteenth progress report of the Secretary-General, A/56/602.

³¹ Report by the Director-General on the reform process, Part II (New Management Tools), 164EX/5.

³² Information Systems Technology Fund, GB.283/PFA/3.

³³ Revolving and other long-term funds, EB109/22.

³⁴ Audited accounts, FAO 1998-1999, C/2001/5, paras. 176 to 209.

³⁵ 同前

定其业务要求。外聘审计员强调“提供更重要的合同的仓促方式”，和下述情况：

“根据没有适当确定本组织的需求购买了Oracle应用”。它还说明了粮农组织在发展和执行实地会计系统（FAS）中碰到的问题，该系统用于小型下放办事处业务事项处理，但发现它遥远联接薄弱，没有会计专门知识并且需要大量的培训和支持援助，这使它们无法使用Oracle应用。此外实地用户的特别要求，特别是与实地计划有关的活动的特别要求在系统设计过程中未能得到充分考虑。劳工组织最近才开始其自己的项目，因此成功地利用联合国其它组织的经验—在选择处理其办公室核心业务要求的软件之前拟定了四项关键文件，包括一系列旨在核实软件充分满足国际劳工组织需要的综合测试案例。³⁶

→ 建议5

52. 粮农组织遇到的困难也说明了发展基本“电子能力”的重要性。秘书处承认尚无所需的能力（如训练有素的工作人员、信息技术型组织文化、既定的强制性机制和有效使用系统的工作方法等），来成功应对新系统的执行及其可能对本组织产生的影响。相反，它们是随着本组织着手执行新系统而同时建立的，这严重影响了及时实现预期结果。如上讨论，因为缺乏关于新的工作方法和新系统的信息，改革遇到阻力。此外对系统的潜力理解不够意味着许多用户，特别是总部之外的用户未能充分利用这些潜力，如从新的数据库中检索信息。联合国多数其它组织在这一领域碰到了类似问题。一些组织花了一年才使其新启用的系统达到稳定，所有组织均可能需要更多长的时间才能使用户将新系统充分纳入其工作习惯。

53. 这一过程中碰到的第三个重大困难是：联合国系统各组织几乎不可能依靠正常预算的两年度供资结构来为长期信息技术投资提供资金。秘书处已明确指出，本组织在Oracle项目中碰到的许多障碍都是因为下述情况：它“从一开始就人员配备就严重不足，资金严重不足”，“疲于寻求足够的资源在粮农组织无力迅速处理和解决有关问题方面起了重大作用”。³⁷除了1996—1998年PWB原先计划的400万美元之外，总干事提出了补充拨款2000万美元，但未得到批准。呼吁捐助方自愿捐款支持该项目也未获得成功。因此在每个两年度中，秘书处只能利用为该两年度的拨款预算，这它不能为这一大规模的项目支付所需要的开支。

54. 联合国其它机构已面临着或目前正面临着同样的挑战，要努力为替换其传统系统提供资金。几个组织选择建立信托基金来吸引预算外资源。例如卫生组织建立了一项信息技术基金，通过正常预算拨款和其它来源（服务费用特别帐户）提供资

³⁶ Information Systems Technology Fund, GB.283/PFA/3.

³⁷ JM 2000/3.

金，但也打算吸引自愿捐款。³⁸然而截止 2002 年中期，仍未收到任何这类捐款。在教科文组织，大会邀请成员国对为替代传统系统建立的一项特别基金提供自愿捐款，但到 2002 年底时期实际仅收到三笔捐款；一笔 200 万美元，一笔 50 万欧元，一笔英镑 75 万，总共大约 360 万美元。³⁹这促使教科文组织总干事指出，“成员国自愿捐款方案显然不可行”。⁴⁰

55. 因此即使正常预算和自愿来源提供资金的混合安排也不能取得足够的资金，只有通过领导机构对信息管理系统作出大量“一次性”投资的决定，才有可能提供足够的资金。例如在国际劳工组织，大会批准了建立一项信息技术系统基金，最初资金额为 2 500 万美元，从 1998—1999 年正常预算剩余中提供资金。粮农组织也同样发生了类似情况，按 6/2001 号大会决议使用拖欠会费付款的 2 470 万美元的经费，在本组织可以获得交付拖欠会费提供额外资金时，来发展共同的组织行政系统。然而这仍然是一种假设，检查人员认为应当象总干事在最新的中期计划中提出的那样，为此次和类似大量“一次性”开支提供更坚实的财政基础。⁴¹

→ 建议 6

56. 同时基于 Oracle 项目第一阶段的经验，粮农组织已决定向成员国提出关于整个第二阶段的明确综合费用估计，应以逐步渐进的方式来进行处理：第一阶段包括审查和调整现有程序；第二阶段实际设计该系统；第三阶段执行。2002—2003 两年度将进行的该系统发展工作的范围和程度将根据两年度提供的资源作现实的调整。

³⁸ Revolving and other long-term funds, EB109/22.

³⁹ Report by the Director-General on the reform process, Part II (New Management Tools), 164EX/5.

⁴⁰ Address by the Director-General of UNESCO at the information and dialogue meeting of the Executive Board, DG/2001/24, 23 February 2001.

⁴¹ Medium Term Plan 2004-2009, CL 123/7, paras. 31 to 34.

III. 权力下放

57. 粮农组织章程第 X 条规定，“应由总干事在大会的批准后决定的区域办事处和分区域办事处”，“总干事可指定与特定国家和区域联络的官员，不过要征得有关国家政府同意”。粮农组织当前的区域存在概述在表 1 中。1994 年理事会特别通过加强区域办事处和建立五个分区域办事处的措施，加强权力下放政策。

表 1. 2002 年粮农组织的区域存在

	非洲	亚太区域	欧洲	拉丁美洲及加勒比	近东和北非
五个区域办事处 (RO)	阿克拉 (加纳)	曼谷 (泰国)	罗马 (意大利)	圣地亚哥 (智利)	开罗 (埃及)
五个分区域办事处 (SRO)	非洲南部和东部 SRO 哈拉里 (津巴布韦)	太平洋岛屿 SRO 阿皮亚 (萨摩亚)	中东欧 SRO 布达佩斯 (匈牙利)	加勒比 SRO 布里奇顿 (巴巴多斯)	北非 SRO 突尼斯 (突尼斯)
74 个正式的粮农组织代表处 (FAOR), 不包括设于 RO 或 SRO 的代表处	35 个 FAOR (安哥拉、贝宁、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、科特迪瓦、埃塞俄比亚、厄立特里亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、马里、马达加斯加、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂、索马里、南非、苏丹、坦桑尼亚、汤加、乌干达、赞比亚)	13 个 FAOR (阿富汗、孟加拉国、印度、印度尼西亚、柬埔寨、中国、老挝、斯里兰卡、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、越南)	1 个 FAOR (土耳其)	18 个 FAOR (玻利维亚、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、海地、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、秘鲁、特立尼达和多巴哥、乌拉圭、委内瑞拉)	7 个 FAOR (黎巴嫩、伊朗、伊拉克、毛里塔尼亚、摩洛哥、叙利亚、也门)
五名“单独的国家专业官员”	两个国家：赤道几内亚、博茨瓦纳	两个国家：不丹、朝鲜民主主义人民共和国		一个国家：危地马拉	
五名外派技术官员				巴拿马、巴拉圭	阿尔及利亚、利比亚、约旦
25 名国家报告员	五个国家 (喀麦隆、毛里求斯、圣多美和普林西比、塞舌尔、斯威士兰)	九个国家 (库克群岛、斐济、马尔代夫、蒙古、纽埃、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、汤加、瓦努阿图)	四个国家 (塞浦路斯、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦)	六个国家 (安提瓜和巴布达、巴哈马、伯利兹、多米尼加、格林纳达、圣基茨和尼维斯)	一个国家 (吉布提)

资料来源：OCD 更新的截止 2002 年 10 月中的粮农组织内联网和 JM2000/1 中的“粮农组织截止 2001 年 11 月的下放机构的地理范围”

58. 在这一范围广泛的权力下放政策框架内，过去八年在粮农组织三级（总部，区域和国家）的责任和资源分配方面发生了一些非常重要的变化。然而这一政策的特点亦是突如其来的改革和工作人员及行政机制缺少准备，这造成失调和紊乱。还应强调指出这些改革发生在预算极为拮据之时，因为自 1994 年理事会赞同这项新的下放政策以来本组织的正常预算实值减少大约 15%。因此下放过程经常是因为急需产生节约，而没有周密考虑本组织那一级实际可能对整体作出贡献。缺少足够的预算经费来支付改组费用，致使这一过程特别困难。总干事现在要求在 2002 年下半年充分评价下放过程。

A. 过程的连续阶段

59. 在权力下放的第一阶段中加强区域办事处，这涉及到向其转交与区域直接有关的一些职能，包括：政策援助、实地计划制定、现行项目的技术支持服务、组织区域会议。特别是在 1996 至 1998 年期间，区域办事处承担了以前在总部执行的国家和区域实地项目的责任。区域和全球项目以及预算外规范活动仍由总部负责。

60. 同时还建立了五个新的分区域办事处，其资金主要来源于：撤销当时与联合国区域经济委员会的联合司，将分区域办事处与已经存在的粮农组织代表处合并，总部的削减。其创设的理由是：根据比过去更稳定的财政资源，向有关分区域的国家提供更好的援助和专门知识。

61. 在转交这项责任的同时将一些技术、政策和计划官员职位从总部转到各区域。实际上由于这些改革，区域/分区域两级的专业工作人员几乎翻番—职位总数从 138 增加到 264。此外还向区域办事处提供了新招聘的支持人员—各区域和分区域办事处共有 113 名新的一般服务人员职位—在一些情况下增加和新建了办公楼。⁴²通过创设执行处、政策援助处和MSU来加强区域办事处，这使它们能发展区域一级的重要执行能力。秘书处指出向各区域派遣技术官员不仅有利于向各成员国，而且有利于向区域组织提供援助。

62. 然而在 2000—2001 年PWB中，总干事表示他打算逐步将国家项目的执行责任转交FAORS。这第二次权力下放的目的是不仅是“使国家项目的执行更接近采取行动的地点”，而且更重要的是“进一步减少支持实地计划的费用，因为非紧急、预算外实地活动执行量减少”（非紧急项目的批准量从 1996 年的 1.61 亿美元减少到 1999 年的 1.11 亿美元），同时支持费用偿还额减少。⁴³需要实现节约，其实现是通过调整下放办事处的规模和结构，特别是通过大量减少区域办事处的执行人员—总

⁴² JM 99/1.

⁴³ JM 2000/INF/3.

数从 2001 年 1 月 1 日所有区域执行处的 38 名专业人员和 41 名一般服务人员，减少到 2001 年 7 月 1 日的 15 名专业人员和 19 名一般服务人员。这样大量减少了工作人员，特别是在区域执行处中，特别是因为投入了努力来建立这些新单位，这使区域代表处的权限范围不能肯定。

B. 重新确定区域办事处的任务

63. 按照上述第 42 段提到的关于“责任和关系”的通报，区域代表和分区域代表是总干事在各区域和分区域的高级代表，负责选定本组织“在其各自区域的重点行动领域”。通报还指出“他们全权负责监督和评估粮农组织驻所有地点工作人员进行的本组织在该区域和分区域工作的相关性”，包括假定由 FAOR 工作人员进行的工作。

64. 然而通报的其它内容以及对区域代表授权的限制限制了他们有效执行这一“双重任务”的能力：确定区域重点和监测本组织在该区域的工作。首先，通报语言含混，可能造成混乱，因此需要加以审查。此外没有更新通报以反映将执行责任下放给 FAOR 有联系的变化。同时发出通报以来形成的做法并非总是符合其精神和内容。例如在工作规划过程中区域副代表的作用看来不像通报预期的那样集中。秘书处指出，正在修改通报以便特别反应最近将执行责任下放给 FAOR 的技术服务，以及总部技术合作部的有关改革。检查人员强调这一修改应是彻底的；应尽快完成以反映新的政策和方法；使用的语言应当非常明确具体；在这一过程中应与区域办事处和 FAOR 进行充分磋商。

65. 秘书处还指出，向总干事报告工作的区域代表目前获得的实际行政授权与总部各部首长的授权相同。对区域代表的授权实际上在采购领域很可能相当充分，然而实际上在人力资源管理方面则更为有限。区域办事处已得到授权可招聘一般服务人员，整个程序（除职位定级之外）均在区域办事处进行。此外它们还得到关于招聘顾问和实地计划专业人员的授权。然而列入正常计划的专业人员职位，甚至是其工作人员应向区域代表报告的 MSU 的职位，由总部各司负责拟定关于编制事项的建议和挑选候选人的建议。

66. OCD 通报在区域代表可以在这一选拔过程中可以提供的投入方面特别含混，仅指出在向专业人员挑选委员会（PSSC）提交候选人精选名单之前“应与他们磋商”。关于挑选和招聘专业工作人员程序的另一份通报⁴⁴规定，“在发出空缺职位通知和拟定向 PSSC 的提议之时应与下放办事处的首长磋商”。然而这两份文件中均未

⁴⁴ Administrative Circular 98/35 of 30 November 1998.

规定这种“磋商”的性质和范围。

67. 因此各区域办事处中的做法不尽相同，有的发挥更积极的作用，坚持他们应当评价总部各技术审查的候选人，通过电视会议约见列入精选名单的所有候选人。然而一些区域代表处仅在这一过程即将结束时才获悉拟议候选人的姓名。多数情况下这一过程主要在总部进行，这一情况可能造成填补区域办事处专业人员职位方面受到长期耽搁。例如检查人员发现，亚太区域办事处专业人员职位近 20% 始终空缺，而非洲区域办事处专业人员职位 18% 目前待填补。他们理解各技术部在挑选候选人方面必须提供重要投入，考虑他们全权负责确保粮农组织各个层次计划的连贯性。

68. 然而检查人员认为，扭转这一过程，允许区域办事处首先提出候选人，至少直到 P4 一级，同时与总部各技术部进行必要的磋商，这将加快这一过程，对迄今经常仅限于移动地点的权力下放政策增加额外份量和实际意义。

69. 目前位于区域办事处的技术官员向总部各司司长报告工作，获得政策和技术指导。同样执行官员向技术合作部报告工作，不过通报补充规定他们应“通过区域代表”向其报告。因此涉及政策事项的所有决定仍然非常集中在总部。这种继续集中状况得到以下情况的确认：尽管区域办事处负责组织区域会议，但所有会前文件和报告的批准仍属总部。实际上对区域办事处所有出版物的技术批准均属于总部的有关各技术部。秘书处强调需要确保全组织的连贯性，质量保障和同行审查，区域代表和区域办事处一般可以对本组织工作作出的实质性投入看来极为有限。

70. 同样通报指出分区域代表向区域代表报告工作，协助他们履行确定区域重点的责任，但通报还有些矛盾地指出，分区域代表向总部报告该分区域的主要情况。总的来说因为粮农组织代表仅向总部负责，并非总是向区域代表通报其任职国的情况，区域办事处已日益难于了解这些情况，遵照通报中概述的权限，特别是下述要求：他们监测由粮农组织驻各地工作人员进行的本组织在区域或分区域工作的相关性。

71. 区域代表不仅影响本组织的政策决定，而且监测其本组织的情况的能力进一步受到限制，因为他们到任职地点之外的旅行授权经常被否决。区域代表可以从偶尔访问其各自区域的国家的区域办事处技术人员那里获得投入和信息。因此对总资源的明显限制还将限制拨出的旅差资金。然而检查人员认为区域代表旅行(和总部其他助理总干事旅行一样)宜提交批准，但他们感到令人吃惊的是区域代表从未出席粮农组织理事会，他们一般不能前往总部、分区域办事处或FAOR。⁴⁵ 他们与总

⁴⁵ 秘书处未提供检查人员要求的、关于区域代表旅行地点和次数的确切统计资料。

干事会见的唯一机会是区域会议。如上述第 33 段指出的那样，没有规定他们参加（例如通过电视会议）高级管理部门会议，因此没有机制让区域代表参加会议，讨论这些教训和交流佳法。

72. 同时，由于分配给 FAOR 的资源不足，更重要的是由于他们不能进入 Oracle 系统，将执行责任下放到国家一级迄今尚未促进大量减少要求区域办事处提供的行政和业务支持，并未使其活动量有很大改变。因为它们不能使用 Oracle，FAOR 将其会计和财务信息输入 FAS。总部的财务司每月一次从 FAS 检索这一信息，将其输入 Oracle，在此必须记录所有债务。因此两个系统平行存在，造成了重复和困难。加剧困难的是两个系统的总部方向性很强，这造成某些职能的重新集中。例如与旅行要求或预算修改有关的付款目前需要在总部授权，而以前由区域办事处执行。

73. 秘书处承认，区域办事处对 FAOR 有关行政和业务问题的支持需要大于早先的预计。此外区域办事处在监督实地计划执行和项目的质量评估方面保留了重要的作用。它们在这方面与 FAOR 保持了很强的联系，并向其提供了大量的指导和援助。特别是它们向 FAOR 人员经常提供培训，拟定按国家分列的执行估计量，将项目数据输入实地计划管理信息系统（FPMIS）。

→ 建议 7

C. 赋予粮农组织代表处执行其使命的手段

74. 尽管如此，总部评估向 FAOR 下放执行责任总的来说是正面的。秘书处特别指出，由于这一权力下放，2001 年 FAOR 处理了实地计划执行量的大约 60%（即 8 200 万美元），由于执行新的安排实现了大量节约，主要是在区域执行处的工作人员费用方面。还指出，FAOR 欢迎对其任职国的计划加强责任和控制。⁴⁶

75. 同时检查人员在总部和实地会见的秘书处官员中普遍认为，最初 FAOR 未得到所必需的所有手段来有效地执行这些新的责任，为了可以扩大实地计划，将必须增加分配给他们的资源。特别是认为应当按照其工作量增加拨给 FAOR 的与项目有关的支持费用收入的比例。这已促使在 2002 年开始了分配支持费用收入的一项新计划。在 2002 年还向 FAOR 分配了大约 80 万美元，其技术合作项目执行估计数超过了 50 万美元。检查人员还想指出，有效的权力下放不应仅靠减少费用考虑来推动，相反应当同时增加投资，因此它们欢迎这些新的措施，希望它们可以纠正 FAOR 中存在的一些缺陷。

76. 一方面特别成问题的是不能进入组织信息系统（特别是上述财务报告系统），

⁴⁶ JM 01.2/INF/3.

另一方面是难于向捐助方提供准确的项目财务报表、缺少培训机会、国际工作人员数量减少、没有机会与其它 FAOR 共享经验、最后在履行这些新的职能方面从总部得到的指导不够。

77. 因此计划委员会表示关切：从区域办事处向 FAOR 移交责任可能会对粮农组织的技术活动产生负面影响，这种关切至少已经得到部分证实。⁴⁷ FAOR 目前将其以前的职能与直接的执行职能合并，包括代表和规范职责，以及是通过各类活动支持其它办事处和项目，如选定顾问，向进修者提供援助。此外在联合国系统驻国家一级协调一致的团队努力的新框架下，预计粮农组织代表将在本组织的任务领域内提供部门领导。

78. 秘书处承认必须不仅提高技术专门知识，而且要提高 FAOR 工作人员的管理技能和项目管理技能，2002—2003PWB 指出“将有大量工作人员培训计划[FAOR]，特别涉及一般管理技能和项目周期管理，尤其是项目制定和执行”。实际上目前已向 FAOR 分配了额外培训资源（2002—2003 年总共 18 万美元），超出了“正常的”组织培训活动。如上所述，区域办事处可以，并应当在向驻国家办事处传授技能方面发挥重要作用。

79. 然而这种培训可能无法弥补一些 FAOR 缺乏经验，他们许多人在任现职前从未在本组织担任过任何职位。实际上目前聘用的所有的 FAOR 的三分之一是首次任命的。他们许多人在一个或几个技术领域具有坚实的有关专门知识，但在总部和区域办事处任命之时为其组织的为期三周的情况介绍还不能使他们非常熟悉在这一复杂的组织中内在的结构、工作方法和/或所有的行政程序。另一方面很少的国家项目官员、总部或区域办事处的政策官员或执行官员有机会晋升到 FAOR 的级别；调动可以促进提高工作人员之间的流动性（见第 IV 章 C 节）。

80. 此外，在 FAOR 之间确实存在一些会见机会（如培训班），但没有正式的机制或自然渠道来在 FAOR 之间共享经验或交流佳法，甚至在某一特定的区域之内。相反，卫生组织目前每隔一年在其总部召开其代表的一次全球会议。组织这种大型会议显然会有财政影响，汇集所有的 FAOR 到罗马开会一周的费用估计为 20 万美元。因此对粮农组织来说更现实的是仿效国际劳工组织的范例，它每年为其代表召开区域会议，总部的高级官员出席。这些会议可以结合培训班进行安排，以尽量减少费用。这还可以加强区域办事处作为 FAOR 之间交流吸取的教训和佳法的天然渠道的作用。

81. FAOR 主要得助于国家专业官员（NPO）和当地招聘的一般服务人员。理事

⁴⁷ CL 119/10, para. 21.

会第一〇七届会议通过了使用国家专业官员类别的政策框架。⁴⁸自 1994 年以来，国家专业官员替代了 FAOR 的 65 名国际计划官员，每年产生节约 600 万美元。此外 2002—2003 年 PWB 指出，在本两年度将按照中性费用原则用国家专业官员替代 27 个计划助理和计划办事员的职位。回应检查人员表示的关切（国家专业官员按其定义是应招执行上述正常框架中明确规定的专业人员的职能），秘书处指出 2002—2003 年 PWB 将一般服务人员职位转变为国家专业官员职位，这并不意味着：国家专业官员用于执行一般服务人员的任务。它强调一般服务人员的削减应用更多获得信息技术来补偿，新任命的国家专业官员可以有效执行专业工作，同时承认一些一般服务人员实际上已在执行专业工作。

82. 检查人员认识到聘用国家专业官员的相对财政优势，甚至更重要的是他们了解国家情况，以及他们在各自国家的宝贵联系；这些优势促成联合国其它许多组织（包括开发计划署和儿童基金会，最近有卫生组织和国际劳工组织）在国家一级日益更多地依靠国家专业官员。然而已表示关切：广泛使用国家专业官员可能影响 FAOR 的工作和独立性，以及它们与国际行动方和捐助方互动的能力，国家专业官员缺少职业发展机会，这最终会导致沮丧和消沉。实际上秘书处已通知检查人员：国家专业官员不满意粮农组织雇佣的国家专业官员与其它机构雇佣的官员之间现存的等级差异；粮农组织的多数国家专业官员级别为国家官员（NO）—A（P-1）。现在已经通过了国家专业官员新的级别结构，11 名 NO-C（P-3）职位和 14 名 NO-B（P-2）职位，余下的为 NO-A。这三个级别的依据是责任的程度、任务的复杂性和监管的等级。应当不断审查这一问题和一般国家专业官员的使用情况。

83. 增加责任授权始终应当同时增加有关正确执行和解释本组织的条例、规则和程序方面的指导。检查人员注意到秘书处作出了重大努力，通过拟定和汇编一些关键文件向 FAOR 提供这类指导。例如“粮农组织代表手册”是一本有用的手册，使用明确简洁的语言提供关于范围非常广泛的行政和计划问题的必要信息。同样准备一个以网站为基础的粮农组织项目制定“工具箱”和草拟“国家一级项目执行准则”也是积极的步骤。它们完成后将是有益的，可在网上提供具体行政手册，并附有搜寻职能。

84. 然而所有这些文件不能替代总部就某一 FAOR 可能产生的具体问题提供援助和指导。管理所有 FAOR 和当地人员并负责总的实地协调责任的 OCD 的存在本身确实是一件好事，因为它明确确定总部与国家办事处之间的主要联系单位或关系“门站”，不过 FAOR 与总部的各业务部和技术合作部以及区域办事处的技术小组

⁴⁸ CL 107/REP, para. 195.

保持着直接关系。OCD 每年两次编写的管理部门信函发往 FAOR，使总部的单位可就各种专题向它们提供反馈。然而信函的及时性受到一些 FAOR 的质疑，他们指出应当用电子邮件更系统地发给他们，以便就有关时效敏感问题向他们提供及时指导。

85. 最后，如上述 A 节所阐明的那样，FAOR 充分履行其新职能的主要障碍之一是：不能进入本组织信息系统，特别是 Oracle。秘书处强调指出 Oracle 财务系统进一步向联络处和 FAOR 的任何延伸将取决于：这些地点要有适当的工作人员来处理 Oracle 的业务事项；存在适当的程序来支持更加下放的 Oracle 运作；存在坚实有效的电信基础设施。在一些国家，当地通讯基础设施薄弱，甚至无法允许 FAOR 查阅总部提供的一般信息。检查人员强调，一般来说在缺少坚实的通信基础设施时不可能实现真正成功的权力下放。他们欢迎 2001 年批准为广域网（WAN）项目的供资建议。

86. 该项目最初费用 140 万美元—估计从 2004 年开始每年估计实际增加费用为 180 万美元—内容是发展一个外包的虚拟私人网络，它将链接多数下放办事处的案头。⁴⁹这将便利分发当前行政支持系统（预算保持和监测系统、FAS 和 ATLAS）的网站版本，以在本组织新的内联网上操作。正在发展正式的行政系统测试包，在广域网项目范畴内提升其电信之时，供访问下放办事处的工作人员使用。这将确定总部与每一个实地办事处之间的电信设施是否具备技术能力，可充分支持 Oracle 和其它行政系统，如 FPMIS 和国家办事处信息网络。因此，一旦新网络在所有 FAOR 提供，应对可以下放额外权力和业务事项进行全面分析，作为上述第 41 段建议的全面的行动计划的一部分。

→ 建议 8

D. 审查驻国家办事处网络

87. 将需要大量资源来执行上述为加强 FAOR 所提出的所有改进。实际上秘书处本身警告说：“没有额外的工作人员来填补关键空白和日益增加的责任所需要的广泛培训，这些办事处将非常难于有效运作”。⁵⁰应当考虑审查 FAOR 网络，以期确保汇集现有资源、以最有效的方式加以应用，将作为一项重点来满足低收入缺粮国的需要。

88. 1976 年理事会批准建立 FAOR，1981 年最高数量确定为 74 个，1987 年增加

⁴⁹ FC 99/13.

⁵⁰ PWB 2002-2003, para. 194.

到 78 个。⁵¹1994 年理事会强调“现行权力下放政策的正面外溢作用是：加强国家、分区域和区域能力的使用，在执行模式方面实现了大量节约，缩短了成员国表达需要与本组织满足需要之间的时间间隔。”⁵²秘书处强调 FAOR 的建立可以实现权力下放的一些关键目标；即更迅速更有效地应对成员国的需要和能力建设。它还指出本组织的成员国数量从 1992 年开始时的 159 个增加到 2001 年底的 183 个，这迫使它寻找向新成员提供服务和进行联络的模式，以避免在成员国中歧视。

89. 因此如表 1 所示，总干事努力通过一些机制在 78 个办事处的限额内加强粮农组织—国家之间的联络，这些机制是：粮农组织代表处与区域和分区域联合，委派一名 FAOR 负责数个国家；并在临近的 FAOR 的指导下的独立国家专业官员；国家报告员（与粮农组织联络并从本组织得到有限预算和薪金补充的国家公务员）；使用开发计划署驻地协调员。

90. 此外总干事提出目前派往区域和分区域办事处或总部的高级技术官员重新分配到一些国家，不仅执行其正常的技术任务，而且执行附属于 FAOR 办事处的职能。理事会第一一九届会议批准了这项计划。在起草本报告之时，已向五个国家派出了高级技术官员，但业很明显进一步派遣可能受到延误：因为一些候选国家—预计他们均将提供办公楼、设备和当地工作人员—难以确保所需要的设施。⁵³

91. 秘书处认为上述方案绝不可能完全满足没有驻地粮农组织代表的国家的要求，报告称已收到 18 项申请，要求建立正式的 FAOR。⁵⁴总干事指出，在 80 个低收入缺粮国中，24 个没有驻地粮农组织代表。另一方面还指出粮农组织在 1999 年实地计划开支超过了 50 万美元（不过实地计划的规模不是建立 FAOR 的一项标准）的所有国家几乎均有正式代表处。⁵⁵因此需要在实地计划相对较小的国家扩大 FAOR 网络。

⁵¹ C 81/REP, paragraph 209 and C 87/REP, para. 188.

⁵² CL 106/2.

⁵³ JM 02.1/2.

⁵⁴ JM 2000/1.

⁵⁵ JM 2000/2.

表 2. 2002 – 2003 年各区域列入预算的活动 (百万美元)

		非 洲	亚 太	欧 洲	拉美和加勒比	近 东
各区域的信托基金活动		117.6	35.6	22.7	40.8	264.8
各区域的正常计划活动	合 计	63.5	43.6	19.4	37.0	29.9
	通过驻国家办事处	1.9	0.7	0	1.1	0.6
各区域 FAOR 的估计预算		31.6	12.2	0.7	17.9	9.3

资料来源：2002 - 2003PWB (主要文件和附件 IV/3)

92. 总干事在向计划委员会和财政委员会联席会议提交的文件中列举了在建立 FAOR 时考虑的因素。它们包括：收到成员国的正式要求；该国政府愿意支付部分设立和管理费用；现实或潜在的技术援助计划需求；该国有联合国其它或非联合国发展伙伴。⁵⁶然而两委员会未正式赞同这些标准,理事会亦未赞同。实际上委员会成员认为设立 FAOR 的标准需要“进一步完善”。⁵⁷因此粮农组织领导机构迄今未批准或制定成员国有资格设立 FAOR 应当遵照的一套正式的原则、准则和标准。

93. 相反教科文组织大会通过了有关准则，其中列举了“合理执行权力下放”的一些基本标准。⁵⁸根据这些准则，为了减少单一驻国家办事处造成的费用效率不高，总干事成功设计了一种新的实地网络。因此在 2000—2001 年期间关闭了 18 个办事处，还将再关闭九个办事处。本两年度期间其中五个将停止运作。⁵⁹保留少量面向国家的办事处的标准包括：国家的大小和复杂性、是否存在冲突后的特殊形势；东道成员国的支持量；计划执行情况。主要依据执行标准（如进入所有“集群”成员国的运输工具和电信基础设施）还建立了一些教科文组织“集群办事处”，为一群国家共同服务。⁶⁰

94. 对粮农组织实地网络的审查可能还会扩大到联络处，特别是最近在日本横滨和比利时布鲁塞尔建立的两个联络处。这些联络处创建于 1996 年，为了加强粮农组织与两个主要捐助方的合作。审查还应考虑总干事最近委托进行的对国家报告员计划的研究结果，假定这将分析选择国家报告员和计算他们应得薪金补充的现有标准和程序。

→ 建议 9

⁵⁶ JM 99/1 and JM 2000/2.

⁵⁷ Report of the Joint Meeting of the 84th session of the Programme Committee and the 95th session of the Finance Committee, CL 199/, para. 23.

⁵⁸ UNESCO General Conference 30C/Resolution 83.

⁵⁹ Report by the Director-General on the reform process, Part III (Decentralization), 164 EX/5.

⁶⁰ Report of the Director-General on the reform process and timetable for its implementation, Part III (Decentralization), 160 EX/6.FC 99/10.

IV. 人力资源管理

A. 建立信任和领导

95. 在其最近关于人力资源管理问题的进展报告中，粮农组织秘书处指出：“为了能够吸引和保留所需要具有最高效率和最高技术能力的工作人员，粮农组织必须被人们视为优选雇主”。⁶¹如果要想实现这一目标，需要取得较大进展，在经过数年人力资源管理未能象前几章讨论的其它行政和管理领域那样，吸引高级管理部门紧迫关注，看来秘书处目前正在采取重要步骤，努力全面改革其人事政策和做法。

96. 特别是秘书处拟定了“人力资源管理问题报告”，提交给财政委员会第九十七届会议。⁶²该报告强调粮农组织工作的新的环境，国际组织所需要的技能与掌握技能的工作人员的获得情况之间日益扩大的差距。它明确说明了粮农组织人力资源政策的主要目标，列举了为实现这些目标需要采取行动的一些关键领域。财政委员会极为欢迎这项报告，指出它如此重要应当在理事会上提交本组织成员审议，理事会也欢迎这项报告。⁶³此外 2000 年 11 月总干事建立了人力资源委员会（HRC）就人力资源战略和政策事项向他提供咨询。由副总干事主持的这一常设委员会包括总部的所有助理总干事、独立单位的首长和 AFH 的司长。

97. 行政部门指出，HRC 工作的大约 40% 的实际重点是除了两年度工作计划和预算的人力资源影响之外的计划结构和职能，包括在各部适当分配职位和配置工作人员，以及可能涉及解决管理职位的讨论。它认为让工作人员参加这类讨论不太适宜或没有益处。它还强调 HRC 不是工作人员/管理部门的磋商机制。另一方面存在注重具体问题的一些联合工作组（如专业人员薪酬和津贴工作组、一般服务人员聘用条件工作组和医疗保险联合咨询委员会），工作人员在专业人员和一般服务人员职务挑选委员会中均有代表。

98. 因此工作人员协会在人力资源委员会没有代表，不过每当 HRC 审议影响到工作人员服务条件的问题时，均通过讨论与工作人员协会进行非正式磋商，以及通过就提交委员会的有关文件征求其书面意见和评论正式与其磋商。此外，在执行总干事关于 HRC 建议的决定之前，将就执行方式再次与工作人员代表机构进行讨论。

99. 尽管如此检查人员指出，工作人员代表不能直接进入以全面方式处理人力资源管理本身改革的现有唯一委员会，他们提出总干事应考虑将在讨论人事政策问题而非职位设立问题时，可直接向委员会成员提出其看法。如果粮农组织人力资源管

⁶¹ FC 99/10.

⁶² FC 99/15.

⁶³ CL 121/4, para. 63 and CL 121/REP, para. 50.

理改革要能有效的话，一般工作人员必须感到：在制定新政策和程序时他们的投入已被考虑，如果对这些新的政策和程序有共同的所有感，其执行将会得到极大促进。因为连续四个两年度的实际预算削减造成了人员减少，并缺少晋升和流动的机会，所有这些无疑影响了工作人员的士气和信心，所以更应这样做。在这方面应当指出一般工作人员表示的友善和工作人员代表密切参加与其 90 年代下放权力下放第一阶段有关的重新安置活动，这很可能促进了这一重新安置活动进展相当顺利和成功。

100. 此外，行政部门反复指出它承诺改善和在许多领域的记录—招聘程序、业绩评审、职业发展、性别平衡等—但是这些领域的实际进展缓慢不均。本组织面临的长期财政拮据状况和分配给 AFH 的资源有限，这迫使该司主要注重所有均密切相关并应作为一个整体来处理的某些领域，正如上述“人力资源管理问题报告”明确指出的那样。应财政委员会 2002 年 5 月的要求向其提交的一份进展报告包括关于人力资源管理进展情况的具体业绩指标和时限，但它并未始终说明它们之间存在的相互联系，亦未解释为何不能在 2004 年之前处理一些重要的政策问题。在一些情况下，如重要的流动性问题，秘书处只是简单地通知检查人员：建议“本组织面临的许多更为优先的人力资源问题，轮换政策将在以后采取”（见以下 C 节）。

101. 因此检查人员认为：总干事专门为此目的任命的特设工作组或工作组（如联合国其它组织所做的那样）将可以更有效更果断地处理任何人力资源管理改革。⁶⁴ 这项实体应当得到明确的时限任务（最好不长于数月）来拟定一项具体行动计划，总干事然后可将其提交粮农组织理事会。非常重要的一点是：这一小组—其组成不应重复 HRC，而应包括人力资源管理专家（如有可能包括本组织之外的专家）和“用户部门”的管理人员—应从秘书处高级管理部门获得明确的支持以及足够的资源。检查人员还大力鼓励总干事允许工作人员代表充分参与这一特设工作组/工作组。

102. 作为一项紧迫的建立信任的措施，总干事本人应当恢复以合理的间隔时间，会见公认的工作人员组织的代表。行政及财务助理总干事是代表他与工作人员协会的指定对话人，非常定期地会见其代表，但是总干事本人出面将有力表明他致力于加强人力资源管理和与本组织的人员保持对话。应当指出，根据秘书处提供的数字在其任职的头三年中与工作人员代表会见 9 次之后，自 1997 年以来总干事再未会

⁶⁴ 例如在卫生组织，工作人员协会作为正式成员参加于 1999 年 9 月至 2000 年 10 月运作的人力资源管理改革特设工作组。工作组的建议以“人力资源管理战略计划”的形式于 2000 年秋天提交给总干事办公室主任，2001 年 1 月提交给卫生组织执行局。在联合国，秘书处于 1998 年 1 月建立了一个特设委员会来审查人力资源管理，提出这一领域改革的建议。特设工作组包括全世界公私营部门的人力资源专家，由人力资源管理助理秘书长主持，与高级管理部门和工作人员代表会见数次，于同年 7 月向秘书长提出了总的“改革计划”，然后于 1998 年 10 月提交大会。同样在教科文组织，向其三十一届大会提交了全面的人力资源政策框架，附有详细行动计划。

见他们一次。自那时以来副总干事会见他们（不过次数不断减少），而粮农组织工作人员条例第 VIII 章明确规定总干事是磋商过程的主要一方。

→ 建议 10

B. 工作队伍的稳定、多样化和年轻化

103. 尽管过去十年中粮农组织工作人员的数量和地点经历了重大变化，反映了精简和下放秘书处的努力，特别是在年龄和性别分布方面的一些特点并未产生同样程度的变化。

104. 检查人员特别关切地指出，尽管表 3 所列职位总数减少，但粮农组织秘书处职位空缺率长期持续较高，2001 年达到 13%。对专业人员职位来说这一问题特别严重，因为过去十年中专业人员离职数量（包括提早或按规定退休）已经远远超过专业人员任命的数量。因此 1994 至 2000 年期间专业人员职位平均空缺率为 17.2%，2001 年达到 18%（见表 4），这意味着本组织被剥夺了列入预算的专业工作人员的近五分之一。关键的行政和技术职位长期空缺对较小的办事处，如区域办事处特别富有挑战性。

表 3. 粮农组织工作人员一览（1994 和 2001 年）

		1994			2001		
工作人员数量及百分比	一般服务人员	3 287 (61.8 %)			2 325 (60.4 %)		
	专业人员及以上	2 027 (38.2 %)			1 521 (39.6 %)		
	合计	5 314			3 846		
各地工作人员分布及百分比		总部	区域和分区域*	其它*	总部	区域和分区域*	其它*
	一般服务人员	56.4 %	6.9 %	36.7 %	50.8 %	13.2 %	36.0 %
	专业人员及以上	55.0 %	6.5 %	38.5 %	61.6 %	16.4 %	22.0 %
	合计	55.8 %	6.8 %	37.4 %	55.0 %	14.5 %	30.5 %
专业工作人员平均年龄比		48.5			48.9		
女性人员占专业人员及以上的比例		17			24		
没有专业工作人员的国家的数量		54			22		
专业人员代表不足的国家数量		14			13		

*包括区域、分区域和联络处。

**其它地点包括实地项目和粮农组织代表处。

资料来源：FC 97/15, FC 95/15(a).

105. 例如秘书处文件表明：上个两年度（2000—2001）工作人员拨款总额开支节余约 9.3%（4 240 万美元）。尽管剩余的一半（2 130 万美元）产生于两年开始时确定的标准率与工作人员实际费用之间的有利差额，但是秘书处认识到其余的开支节

余主要反映了专业工作人员的空缺。⁶⁵一些工作人员节余用于将资源用于预算不足的计划 and 活动，它们需要非工作人员开支。然而检查人员并不提倡故意使空缺率保持较高，以实现预算节约，因为这将降低预算过程的透明度，使人力资源管理更为困难、效率下降。

表 4. 截止 2001 年 12 月 31 日的空缺情况 (列入工作计划和预算的职位)

职 类	填补职位数量	空缺职位数量	职位总数	空缺率
D 级	174	21	195	11%
专业人员	935	208	1,143	18%
国家专业官员	63	3	66	5%
一般服务人员	1,870	212	2,082	10%
合 计	3,042	444	3,486	13%

资料来源：粮农组织秘书处提供的数字

106. 在这种空缺职位数量长期较高的同时，使用短期工作人员和非工作人员人力资源明显增加。实际上外聘审计员指出，许多管理人员故意使专业职位空缺，以便聘用顾问执行一系列短期任务。⁶⁶秘书处本身指出，“在许多情况下职位保持空缺作为经考虑的管理战略的一部分”，因为它们“是不断改变的计划环境所要求的其他工作人员或非工作人员的资金来源”。因此在 2000 年 7 月 1 日至 2001 年 6 月 31 日期间共发出了 6 477 个短期工作人员和非工作人员人力资源合同，平均每月 539 个，比前一时期增加 40%。⁶⁷供比较：1994 年前六个月发出了 933 份这类合同；1996 年前六个月 844 份；1997 年前六个月 953 份；1998 年前六个月 574 份；1999 年前五个月 1 210 份。⁶⁸

107. 因此看来粮农组织秘书处在过去数年中日益增多采用顾问、短期工作人员，按特别服务协定或其它合同安排聘用的人员，以便应对职位减少和冻结，将其工作人员保持在交付规定的计划和活动所必要的水平上，利用其工作人员中并非总是存在的专业技能。在联合国，大会要求秘书长禁止顾问在其服务期结束的六个月内申请秘书处的职位⁶⁹，以回应工作人员关切：在顾问申请他们已执行了几个月职能的空缺职位时，可能给予不公平的优势。然而粮农组织秘书处强调，这种措施会妨碍招聘过程，在其日益难于选定合格的候选人之时减少候选人的数量。

108. 通过使用退休专家计划聘用退休人员的做法特别广泛。2000—2001 两年度聘用的退休专家人员为 1 044，使用了所有资金来源。秘书处指出该计划利用退休的

⁶⁵ Programme and Budgetary Transfers in the 2000-01 Biennium and Annual Report on Budgetary Performance to Member Nations, FC 99/2.

⁶⁶ C 2001/5, para. 115.

⁶⁷ 5 015 such contracts were issued between 1 June 1999 and 30 June 2000, at an average of 385 per month.

⁶⁸ FC 82/19, FC 95/15(a) and FC 93/15. “Non-staff human resources” contracts include contracts for consultants, Special Service agreements and RLA.

⁶⁹ “Human Resources Management”, A/RES/51/226 of 25 April 1997.

国家专家和粮农组织及联合国的退休专家的丰富经验、知识和技能，这是很有效益的，因为退休的专业人员每天仅获得 100 美元的费用（如果需要他们离开住所进行签发合同的活动，则再加上旅差费用和每日津贴）。检查人员认为在专业领域获得退休人员的技术长达数月，这是有益的，聘用他们要比聘用定期顾问的成本效益高得多，然而只有在本组织的业务要求不能由现有工作人员实现之时才能利用这种安排。不应将视为定期安排人员的一种长期替代办法，包括要求兼管职能的管理人员职位。

109. 在秘书处认识到“粮农组织工作人员老化是它目前面临的主要问题之一”⁷⁰之际，延迟填补空缺职位和利用退休人员只会妨碍迫切需要的工作人员年轻化。所有各类（D级、专业人员和一般服务人员）工作人员的近 45%均超过 50 岁，预计四分之三的D级和近一半的现职专业人员将到 2010 年退休。秘书处已作出了令人欣慰的努力，通过制订初级专业人员计划（定于 2002 年末开始）和降低空缺职位等级来降低平均职等，从而增加年轻工作人员的吸收量。它还改进了一般的招聘过程，大量削减专业人员招聘所需要时间（从 1998 年的 318 个工作日减少到 2000 年的 217 个工作日）。⁷¹

建议 11

110. 然而如果行政部门要发展迅速选定和聘用合格工作人员的能力的话，将需要更多的进展。本报告未详细审议这种招聘过程，因为这已为秘书处和外聘审计员进行了广泛审议。⁷²然而它确实指出，一般服务人员的招聘、挑选和任命权已移交总部的人事司长和区域办事处的区域代表，任命专业人员的最终决定仍属总干事。尽管这项决定依据PSSC的建议，但文件表明总干事每任命 100 名专业工作人员，其中大约 20 名未遵照委员会建议的优先次序。⁷³D-1 级及以上职位不经过粮农组织挑选程序，也不经PSSC考虑，因此总干事对高级任命甚至可以利用更广泛的选择。

111. 检查人员理解，总干事使用其判断力来改进本组织专业人员的地理分布，在此领域实际上取得了重要进展（见上述表 3）。然而在粮农组织专业人员中努力改进性别平衡的进展情况则不够令人满意。总干事 1994 年确定到 2001 年将女性专业人员比例增加到 35%的目标，但截止 2001 年实际的实现率仅为 24%（D1 及以上仅为 12%）。⁷⁴这些统计资料使粮农组织成为联合国系统中在性别平衡方面最落后的之一。在 2000 年底，本组织在女性工作人员人数占专业工作人员总数比例方面列为所有组织中的最低的三分之一，在工作人员超过 2 000 的大型组织中名列最后

⁷⁰ FC 97/15.

⁷¹ 同前

⁷² See FC 92/10 and C 2001/5 (paras. 122 to 130).

⁷³ “Improved resource management”, in “Reforming FAO into the new Millennium”, 2000.

⁷⁴ FC 95/15 (a).

(不论是专门机构、基金或计划)。⁷⁵在下放办事处中形势特别不佳，妇女仅占区域办事处和分区域办事处专业人员的 17%。

112. 秘书处官员指出，粮食和农业专业领域中合格女性候选人缺乏在很大程度上造成了这些数字，但是他们承认本组织关于聘用配偶的政策也可能是对招聘和保留妇女产生不利影响的一种因素。关于家庭关系的工作人员条例 302.409 仍然禁止聘用工作人员的配偶，除非在不能招聘的另一个同样合格人员的情况下，预计 2004 年前这一政策不会改变。目前正在拟定粮农组织关于人事服务协定新的一节（319 节）也预见：不可能对工作人员配偶得出这类协定。⁷⁶对裙带关系的担忧长期以来成为这种限制的理由。然而联合国系统多数组织目前承认：公平的挑选程序本身会保护它们防止这类滥用权力，允许聘用配偶的潜在利益超过了优待处理的风险。

113. 实际上早在 1980 年，联合国秘书处发出了行政通报，取消了对聘用工作人员配偶的限制。⁷⁷1993 年联合国大会又强调，“聘用工作人员的随任配偶的可能性有助于吸引和保留最合格的工作人员”，并指出“没有这些可能性可能成为工作人员流动的一种障碍”。1995 年前行政协调委员会成员还保证通过修改有关工作人员规则来便利聘用配偶。⁷⁸

114. 联合检查组在上一份报告中指出，诚然不可能自动有权获得任何职位，配偶不可能也不应当纯粹由于其关系获得优先，但至少应当允许他（她）们公平竞争他们合格的职位。⁷⁹卫生组织工作人员规则 410.3.2 的措辞允许聘用配偶，同时规定了防止可能滥用权力的适当控制措施，看来其措辞特别有用。粮食署也对聘用配偶问题发布了有益的内部准则，指出“粮食署应尽最大可能促进和鼓励聘用所有地点专业工作人员的专业合格的配偶”，它还规定了一些意在防止滥用权力的规则。⁸⁰

→ 建议 12

⁷⁵ Personnel Statistics, CEB/2002/HLCM/3, table 11c.

⁷⁶ See FC 99/10, para. 19.

⁷⁷ ST/AI/273 of March 1980, “Employment of spouses”.

⁷⁸ A/RES/47/226: United Nations General Assembly resolution on Personnel questions, and ACC/1999/4: ACC statement on the status of women in the secretariats of the United Nations system.

⁷⁹ JIU/REP/2000/7, para. 72.

⁸⁰ World Food Programme Executive Director’s Circular, OED98/004, 11 June 1998.

C. 重新启动职业生涯发展

115. 多年的预算削减和职位冻结妨碍了工作人员流动（与第 III 章描述的与权力下放有关的流动除外），造成了许多工作人员职业生涯停滞不前。如果粮农组织真正决心成为“优选的雇主”，它就必须通过加强横向和晋升流动为其工作人员职业生涯注入新的动力。

116. 外聘审计员 1999 年进行的人力资源管理审查表明，90 年代粮农组织工作人员的地区流动性减弱，因此建议考虑工作人员轮换制度。⁸¹然而秘书处反对说，发展一种更系统和更定期的轮换将难以执行，不仅是因为总部和实地职能性质不同，而且还因为它将会对本组织带来巨大费用。它还指出，这些费用已严重妨碍联合国其它组织采用系统轮换。⁸²然而重要的是秘书处并未在向理事会提交的关于人力资源管理和/或人事统计资料的任何定期报告中列入关于工作人员流动和轮换的任何数据或信息，这证明它并未将这一问题作为一项重点。

117. 然而检查人员并不赞同秘书处关于流动性益处有限而费用过高的观点。相反他们想强调以下事实：联合国系统的几个组织实际上最近开始进行旨在促进其工作人员流动的重要改革。例如联合国教科文组织设计了一项新的轮换政策，计划于 2002 年下半年执行。该政策的主要目标是通过一项将轮换充分纳入工作人员职业生涯发展的过程，促进以有管理的方式鼓励实地办事处的进出流动，同时考虑业务需要。⁸³流动性也是秘书长近几年作为在联合国人力资源管理改革的一部分所推动的改革的核心所在，不过一般不涉及部际以及任职地点之间的流动。这些改革强调下述必要性：促进实地和总部工作人员之间加强一体化；通过从纯粹自愿性的流动到加强管理的流动方式，为工作人员提供不同的职业生涯机会。⁸⁴卫生组织还就制定一项轮换和流动计划开始讨论，业已拟定了这项计划的一些参数—预期在 2003 年采用。⁸⁵

118. 必须为工作人员提供更广泛和更好的职业生涯机会，制定一项更适用本组织权力下放新重点的人事政策，使其更为灵活、反应力更强，其重要性在粮农组织绝不亚于联合国系统任何其它专门机构。因此尽管他们认为粮农组织活动的性质很可能排除了适合于诸如开发计划署、儿童基金会或粮食署等以实地为基础的组织的直接轮换方式，但是检查人员重申外聘审计员的建议：应当对制定有管理的流动制度进行全面的成本效益分析。这项分析应当考虑联合国系统其它组织的经验，以及国

⁸¹ C 2001/5, paras. 120-121.

⁸² FC 97/12.

⁸³ Report by the Director-General on the reform process, Staff Policy, 164 EX/5.

⁸⁴ Human resources management reform, A/55/253.

⁸⁵ Reform of human resources management, EB 109/25.

际公务员委员会将向联合国大会第五十七届会议提交的对流动问题的全面审查的结果。

119. 短期内公布空缺职位的工作会立即促进流动性，并为晋升和职业生涯发展提供更多机会。若没有这种流动，工作人员通过职位重新定级来晋升的压力会增加。这又会否定秘书处降低平均职等的努力。秘书处提供的数字业已表明，2001 年一般工作人员全部晋升的 23% 和专业工作人员晋升的 18% 是通过职位重新定级实现的。重要的是要确保通过公开、竞争的过程实现晋升，重新定级仍是一种例外。

120. 此外检查人员提醒注意工作人员条例 301.044，该条规定“在不违背各级招聘新的人才条件下，应在填补空缺职位之时充分注意本组织在职人员的必要资格和经验”。根据现有程序，只有在例外情况之下才能考虑颁发内部空缺通知建议；即如果预计有足够数量的内部合格候选人的话。⁸⁶因此 2001 年仅在内部发出了 175 个专业职位空缺通知中的八个（4.6%）。在过去几年，超过一半以上的专业人员任命一般选择了外部候选人。

121. 经理事会批准，为了增强粮农组织工作人员的职业生涯发展，促进及时招聘所有空缺职位，可以考虑试行一种类似于联合国秘书处最近通过并为大会批准的新程序。⁸⁷按照这一新的程序，所有空缺职位均向外宣布，但首先提供给内部合格人员。此外授权（至少暂时，在试验阶段再经过审查）区域办事处在与总部各技术部进行适当磋商之后（如第 III 章的建议）向挑选委员会提出直到 P4 一级的职位候选人，这可能会加速这些办事处关键职位的填补过程，这在其它类似情况中已得到证明。⁸⁸

→ 建议 11

122. 更新的业绩管理系统大概也会成为决定晋升的一个决定因素，因为它将作为职业生涯发展的一项关键工具。以前各章，尤其是在第 II 章中有关授权的段落，业已强调了制定一项适当的业绩管理系统作为秘书处全面责任框架一部分的重要性。外聘审计员发现，现有的业绩评审系统（认为业绩评审和成就记录）不足，仅作为一项行政活动，而非作为一项真正的管理工具，多数对话者已向检查人员证实了这一情况。了解了这一问题的重要性促使秘书处开始对现有系统进行深入审查的工作。将在 2003 年向人力资源委员会提交将个人业绩计划与本组织的计划规划更密切地联系起来从而加强这一系统的建议，计划于 2004 年全面执行。⁸⁹

⁸⁶ Selection and recruitment procedures for professional staff, Administrative Circular No. 98/35.

⁸⁷ See A/RES/55/258 and Administrative Instruction ST/AI/2002/4 of 23 April 2002.

⁸⁸ 秘书长向 1999 年联合国大会报告称，按人力资源管理领域向区域委员会授权的试验项目，填补当地批准的职位的程序要比总部批准的职位少大约六周（A/53/947, para. 5）。

⁸⁹ FC 99/10.

V. 内部和外部监督

A. 内部监督

123. 通过总干事公报于 2000 年采用的检查长办公室章程规定，该办公室与评价处共同提供对本组织的全面内部监督。⁹⁰章程确保成员国寻求联合国组织内部监督服务的业务独立性和适当的报告渠道的多数保障。

124. 章程还规定检查长办公室必须报告其工作结果，必须提出管理“行动”建议，并向总干事和外聘审计员提供副本。重要的是章程还允许这种报告（以及总干事的评论）按审查长的判断提交给财政委员会。截止本报告草拟之日，检查长并未感到必须使用这一特别条款，但其存在使粮农组织可以和一些其它专门机构如国际劳工组织和卫生组织保持平等，这些机构也允许内部监督首长在必要时直接与领导机构接触。检查人员认为若不仅限于仅仅说明原则，这是一种很好的方法，因为它提供了适当的保证：内部监督首长可以提醒成员国注意高级管理部门未能适当处理检查长可能提出的问题的情况。

125. 同样章程还规定总干事在与财政委员会进行磋商之后任命检查长。同样他在结束现任检查长合同之前必须与财政委员会进行磋商。这项程序还保护检查长在履行职责时避免受到不适当的压力。实际上在与检查人员进行讨论时，检查长对本组织领导机构给予的监督职责的行动自由表示完全满意。

126. 检查人员有些关切地注意到，首次于 1992 年任命的检查长已为总干事超过正常退休年龄允许连续五年连任。工作人员条例 301.95 允许总干事在特殊情况下为了本组织的利益延长这一年龄限制，但检查人员强调指出，超过规定退休年龄延长保留任职应真正是“例外”，仅在无法选定合格候选人替代工作人员之时才能实行。在此例中，因为这一职位并未在这五年期间登过广告，看来难于肯定不能找到适当的候选人。然而检查人员指出，目前尚未开始对现任者的继任者的正式挑选程序，总干事已宣布打算就在 2003 年 5 月下届会议上就任命新的检查长与财政委员会进行必要的磋商。

127. 任命为 D2 的检查长的协助者是总部的 10 名专业人员的小组，和派往区域办事处的 4 名驻地审计员，以及 7 名支持人员。按照审查长办公室聘用的 22 名工作人员的总数，粮农组织审计人员/工作人员比例（1:175）高于一般联合国系统。⁹¹还

⁹⁰ Director-General Bulletin 2000/11.

⁹¹ 1995 年整个联合国系统预算的比例为 1:264，见以下 JIU/REP/95/2: Accountability, management improvement, and oversight in the United Nations system.

应指出，尽管秘书处工作职位数量和工作人员人数总的来说在过去四个两年度中大量减少，但监督方面并非如此，这说明总干事和成员国同样重视这一职能。普遍认为向区域办事处外派审计员是一项特别有益的做法，对因权力下放可能产生的风险和易受害情况增加作出的适当应对。还指出这些驻地审计员经常轮换将可确保他们与区域办事处的独立性。

128. 按其章程，该办公室还负责内部审计和检查，以及监测和评估本组织内部控制、系统财务管理和资产使用的充足性和有效性。此外，它还调查行为不轨和其它不正常的活动。检查长指出他的办公室的审查活动列入了计划，并按照计划成份进行报告。他们的规划考虑了战略框架、中期计划和工作计划和预算。然而审查计划是灵活的，可应高级管理部门，特别是总干事或其办公室的具体要求进行审查。还假定检查长办公室参加秘书处的许多内部常设委员会，这也使它适应于可能需要审查的重要问题。

129. 此外审查长办公室还使用当地会计和审计公司进行审计，来规划其实地审计。让这些当地公司承包对FOAR和项目办公室的财务报表和事项每年进行两次质量审查。尽管财务司管理这些当地审计作为内部控制机制的一部分，但检查长使用它们来评估与粮农组织下放活动有关的风险。检查长说，还结合对新任命的粮农组织代表的情况和业务介绍计划以及进行随后业绩评价，来使用它们。⁹²

130. 尽管如此检查人员听到了关于这些当地审计的成本效益的各种不同的看法。总部和实地的几位交谈者指出，这些不是衡量量值式审计，一般公仅限于审查财务事项的商定程序和质量控制，其有限使用并不证明向其外包产生的费用（每两年度超过 200 万美元）。此外管理这些合同和他们所需要的财务文件流量必然对财务司造成了繁重的行政负担。最好减少其次数，利用实现的节约来对被确定为业绩不佳的办事处进行更广泛的审计。检查人员指出，总干事认为应当审查这一当地审计计划，检查长办公室和财务司实际上业已开始有关这一事项的工作。

131. 最后检查长办公室章程规定总干事应确保检查长提出的所有建议应由负责的职能单位答复，如认为适当应予执行。总干事办公室实际上参与跟踪审计建议。如检查长办公室最近两项年度活动报告指出的那样，⁹³助理总干事/办公室主任已承担责任来执行审计建议，审查长判断这是一种非常有效的“审计解析”工具。然而总干事办公室主任本人提醒：他对后续行动的要求主要集中在审计查出特别严重问题的事例。在其它情况下对按特别安排对各司为执行审计建议设想的步骤进行的查

⁹² 2001 Annual Activity Report of the Office of the Inspector-General, FC 99/14.

⁹³ 2001 and 2000 Annual Activity Reports of the Office of the Inspector-General, FC 99/14 and FC 96/15.

询，不能视为构成系统的跟踪。因此审查人员认为办公室主任定期跟踪审计建议是一种令人感兴趣的做法，在其它组织可以效仿，这将是有益的，他们强调指出它不能替代检查长办公室本身的方法跟踪和后续活动。

B. 外部监督

132. 粮农组织的外部监督一方面由外聘审计员进行，另一方面由联合检查组进行。本组织《财务条例》12.1 条规定，“外聘审计员应为一个成员国的审计长（或行使同等职能的人），应按理事会决定的方法和任期加以任命。”2001 年 5 月财政委员会提出并经理事会批准，任命了新的外聘审计员为期四年，从 2002 年开始。尽管在接到财政委员会的指示之后，秘书处就如何提出竞标向成员国发出了明确的准则。届时的选择程序的结构要甚于以往，但是一些成员国就关于任命外聘审计员的工作方法提出了问题。⁹⁴

133. 这些关切可能部分地涉及到对外聘审计员可以服务的连续任期次数缺少正式的限制。前外聘审计员接受了两次连续任命，任期为四个两年度，即八年。然而此前一名外聘审计员*服务期超过 40 年*。外聘审计员的任命没有轮换在联合国系统并非是无二一的，因为多数组织的财务条例并未规定任期或对任期规定限制。目前已经有两个组织执行了这种限制。世界粮食计划署任命外聘审计员为期四年，可连任一次。⁹⁵联合国大会最近决定将审计局人员的任期限定为非连续的六年，从 2002 年 7 月 1 日开始。审查人员认为这一措施提供了合理的轮换程度，从而确保审计员的必要独立性，同时承认需要最低限度的连续性，任何组织的新任者存在一个学习期限。

→ **建议 13**

⁹⁴ See Review of Working Practices regarding Appointment of the External Auditor, FC97/13, and Appointment of the External Auditor, FC96/14.

⁹⁵ WFP Financial Regulation 14.2.