

**C 2023/3 - 《2022-25 年中期计划》(经审查) 及
《2024-25 年工作计划和预算》**

情况说明之一 - 2023 年 4 月

《2024-25 年工作计划和预算》关于预算方案的情况说明

1. 根据计划委员会第一三五届会议和财政委员会第一九五届会议联席会议以及财政委员会的要求，本情况说明介绍关于粮农组织《2024-25 年工作计划和预算》预算方案的补充信息。具体而言，联席会议和财政委员会“进一步建议管理层考虑费用回收和长期职位空缺详细情况等因素，在理事会第一七二届会议前提交一份情况说明，介绍包括‘名义零增长’在内对预算影响较小的其他方案，以及对《工作计划》的潜在影响”¹。
2. 本说明旨在提供背景信息，协助成员评估总干事的《2024-25 年工作计划和预算》提案，即维持 2022-23 年购买力平价水平（实际零增长），并应成员要求，介绍替代预算方案。

I. 时代呼吁建设强有力的粮农组织

3. 本组织是粮食及农业和农业粮食体系领域公认的全球知识型组织，并且积极发挥这一不可或缺的作用，成员也在最近于 2023 年 3 月举行的粮农组织计划委员会会议上“强调本组织的支持对标准制定和规范性工作至关重要”²。粮农组织拥有广泛的多学科专长，在多边行动主体中脱颖而出，面对互联互通的系统及其错综复杂的动态变化，能够以最高的标准统筹兼顾地加以应对。粮农组织不断转型突破，释放创新潜力，打造精干架构，积极响应需求，应对各方共同面临且日益突出的挑战。此外，粮农组织也是联合国驻罗马粮农机构的基石，为驻罗马粮农机构与广大联合国及其他伙伴贡献本组织技术知识和专长，助其以最大的成效履职尽责。因此，成员、联合国及其他伙伴和整个国际社会对粮农组织寄予厚望。

¹ CL 172/7，第 8.b 段；CL 172/9，第 22.d 段

² CL 172/8，第 5.b 段

4. 粮农组织必须继续发挥全球技术卓越中心和知识枢纽的作用，包括在职责范围内确保高质量的数据和统计，带动并支持政策、计划和投资，奋力推动创新突破，从而与成员和伙伴携手合作，进一步落实《2030 年议程》。在粮农组织《2022-31 年战略框架》中，成员赞同并一致认为，粮农组织应在农业粮食体系转型中发挥核心作用，这就要求本组织对全部 17 项可持续发展目标做出重要贡献。

5. 作为联合国专门技术机构，粮农组织具备比较优势，能够形成先进且高质量的技术知识，并与驻罗马粮农机构和其他联合国及非联合国伙伴形成协同效应，支持各国积极运用这类知识，从而结合本国国情制定政策，落实计划和投资，为各国实现自身农业粮食体系目标提供支持。因此，粮农组织发挥着关键的“上游”作用，可以实现成果倍增效应，即带动众多其他行动主体合力在实地推动积极变革，从而落实《2030 年议程》提出的转型成果。

6. 粮农组织通过《工作计划和预算》净拨款划拨核心供资，为在粮食及农业和农业粮食体系领域履行形成技术知识这一重要职能提供有力支持，从而确保了这类知识的连续性，并促进成员和其他行动主体予以充分运用³。这部分核心供资主要支持本组织的人力资本，即粮农组织职责领域内的技术专家及其各项工作。因此，维持必要供资，为成员要求粮农组织做出贡献的技术领域提供支持，意味着确保技术领域定岗定编有力、均衡。同样，核心供资对于保障本组织内控能力至关重要，对于充分履行确保本组织工作得到高效和有效落实的便利职能不可或缺。

7. 本组织围绕农业粮食体系的重要部门类问题或领域确立了现行编制配置结构，实现、保持和确保了本组织的技术专长和卓越的连续性。区域及次区域中心以行业专家构成多学科技术团队，总部技术部门则在每个技术范畴内划分一系列基本的“学科分支”或具体专长领域，并作为部门定岗定编的考量因素。这也是考虑到了需要应对粮农组织工作各区域层面涵盖的具体优先重点。

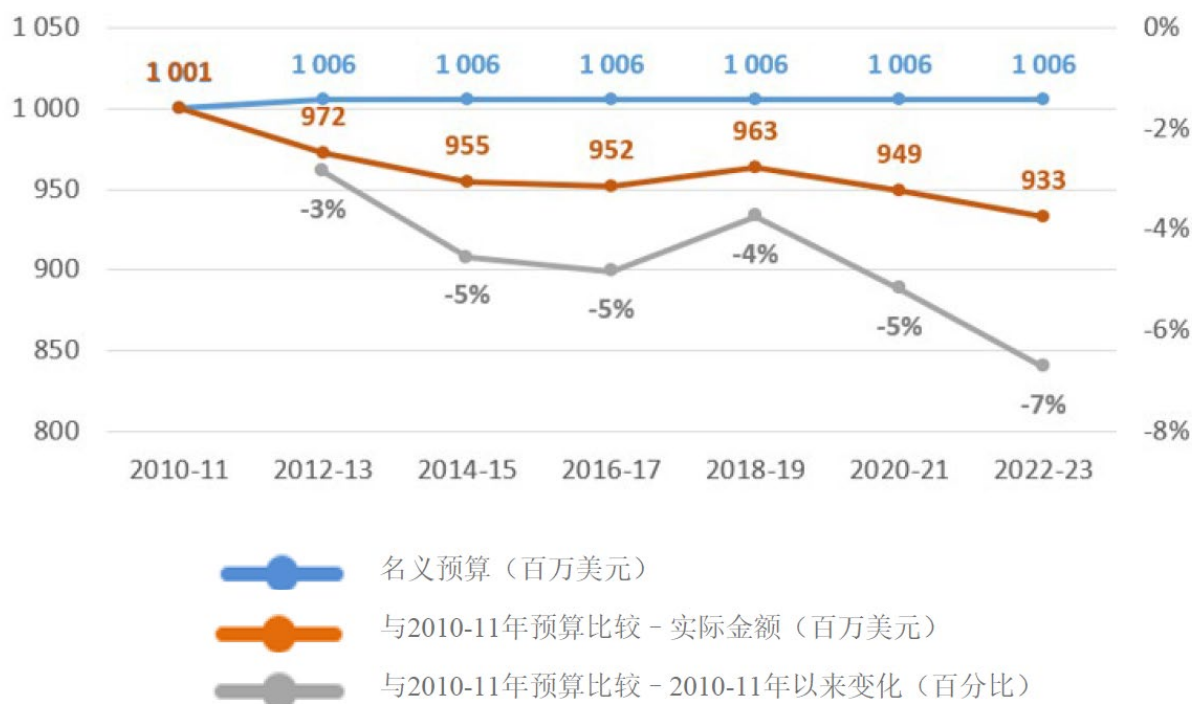
II. 粮农组织的供资状况

8. 在规划 2024-25 两年度工作期间，本组织正处在历史转折点。粮农组织正常分摊会费预算已连续 6 个两年度保持名义不增不减。对通胀造成的费用增长进行全额供资的上一次预算还是在 12 年前的 2010-11 两年度。12 年来购买力下降趋势见图 1。

³ 在粮农组织支持下，通常通过各国政府等资源伙伴提供的自愿捐款为运用这类知识供资。

图 1：名义净拨款预算以及与 2010-11 年水平比较的实际净拨款预算

费用增长和预算汇率影响



9. 自 2010-11 年以来，粮农组织净拨款购买力下降约 7%，达 6720 万美元。管理层已尽最大努力实行增效节支并完善确立工作重点，最大限度减轻购买力下降造成的影响。然而，为了不直接影响本组织的最终交付能力，这方面可供施展的余地已濒临极限，购买力一旦进一步下降，“临界点”便一触即发。在这方面，粮农组织监督咨询委员会在 2022 年报告⁴中“赞扬粮农组织近年来在增效节支方面取得重大成果，但指出长期预算紧张的问题可能影响效率和成效”。此外，粮农组织大会一直强调，实行增效节支的同时，不应“对工作计划的交付造成负面影响”⁵。

10. 以往的增效举措侧重在本组织“非技术”领域（即行政及其他便利职能 - 职能目标）实行增效节支，努力避免对粮农组织开展技术工作造成任何严重影响。粮农组织理事会将增效节支定义为“降低投入成本而不对产出造成重大不利影响”⁶。按照这一定义，本组织通过三种途径实现增效节支：i）采取以投入为导向的举措，例如调整航空差旅安排；ii）实行以过程为导向的增效节支，着重调整政策、程序和工作方式，

⁴ FC 195/12，第 23 段

⁵ C 2019/REP，第 71 段

⁶ CL 110/REP，第 24.a 段

力求精简业务和行政职能；iii) 增加本组织所提供各类服务的费用回收，例如项目支持服务。正如连续几份《工作计划和预算》⁷所指出，本组织持续努力实行这类增效节支，确保构筑十分高效的有利环境，从而积极响应世界数字化转型，继续履职尽责。

11. 不过，尽管本组织已尽一切努力着重在非技术工作领域进行削减，但实际经验表明，一旦超过某个限度，进一步削减便利职能便将对粮农组织开展技术工作造成意想不到的不利后果。这方面值得强调的是，以往种种举措的影响日积月累，其中行政领域（即人力资源、财务、采购、共享服务）深受影响，已对相关领域支持技术计划交付的能力造成不利影响，同时增加了内控与合规风险。因此，节支举措必须讲求均衡和战略，确保本组织继续发挥成效、取得成果。

12. 粮农组织成功筹措了更多预算外资源，为成员运用粮农组织知识提供了有力支持，国家层面受益匪浅。然而，尽管自愿捐款在支持实施粮农组织《战略框架》方面发挥着重要作用，但无法保持必要的连续性，以确保粮农组织在职责范围内开展技术领域工作并发挥核心的知识创造作用，也无法保证各便利领域保持一定的运作水平，确保本组织工作得到高效和有效落实。因此，尽管本组织在筹措额外资源方面卓有成效，但正常计划资源的减少始终是粮农组织的一项关切。

III. 前景与机遇

13. 展望 2024-25 年，本组织意识到，尽管已竭尽全力，但目前已面临重要“临界点”，承受巨大压力，难以满足成员的要求，持续有效地落实各技术领域工作。当下，气候危机、自然灾害、乌克兰战争及其他冲突日益频繁、叠加共振，2008 年经济危机爆发以来其他经济挑战持续存在。同时，各方亟需果断行动，重新确立可行的行动方针，努力实现可持续发展目标 1 和 2，落实我们对《2030 年议程》的共同承诺。在此背景下，各类需求越来越多，压力日积月累。

14. 根据计划和财政委员会在 2023 年 3 月会议期间建设性对话的成果，总干事提请成员注意，增加分摊会费供资，有助于加强高优先级重要领域工作，并补齐粮农组织多部门专长在各方面的关键技能短板，粮农组织正是碍于当前预算限制，始终无法有效应对这些短板。

⁷ C 2019/3，第 104-109 段；C 2021/3，第 113 段；C 2023/3，第 121-127 段

15. 除了已通过重新分配资金纳入《2024-25 年工作计划和预算》提案的重点领域以外，3900 万美元的两年度“实际增长”也将有助于本组织进一步加强关键重点领域工作，其中包括：

- 1300 万美元，用于在总部和区域及次区域办事处新设 32 个技术职位，应对补充技术专长的长期需求（技术领域例见附件 3）；
- 500 万美元，用于进一步加强关键的规范性工作领域，包括《国际植物保护公约》（《国际植保公约》）和《食品法典》；
- 500 万美元，用于高优先级计划领域，包括抗微生物药物耐药性和“同一个健康”；
- 1600 万美元，用于将技术合作计划在净拨款中的占比提高到 15%⁸。

16. 综上所述，以上种种举措将显著增强本组织能力，从而通过粮农组织《2022-31 年战略框架》履行技术领域职责，为落实《2030 年议程》提供支持。

IV. 合理预算提案

17. 《工作计划和预算》概述了总干事就 2024-25 年工作提出的提案。预算提案的主要内容如下：

- 提出预算，维持 2022-23 年购买力平价水平（“实际零增长”）；
- 纳入实施信托基金项目的直接和间接支持费用的估计增量回收；
- 重新分配资源，加强规划和计划支持，对象包括数据保护处、创新办公室、粮农组织/原子能机构联合中心、《科学与创新战略》、《气候变化战略》、多语种制度和各技术单位；
- 重新分配资源，加强管理和监督，对象包括监察长办公室和评价办公室；
- 重新分配资源，加强支持服务，应对不断扩大的预算外计划，对象包括信息技术、财务、人力资源和后勤；
- 为技术合作计划增加 230 万美元资源，维持计入费用增长后技术合作计划在净预算拨款中 14% 的占比。

⁸ 根据大会第 9/89 号决议，同时根据大会第 6/2015 号决议所提建议，请总干事尽一切努力将技术合作计划可用资源恢复到此前 14% 的水平，并尽可能提高到 17%，2017 年大会第四十届会议将技术合作计划在净预算拨款中的占比提高到了 14%（大会第 12/2017 号决议）。

V. 预算削减方案

18. 鉴于成员要求提交包括名义零增长在内、影响较小的可能预算方案，兹提交以下两种方案供成员审议。

19. 两种方案均以《2024-25 年工作计划和预算》提案为起点。该提案已纳入估计费用增长和估计新增费用回收（此次不计划对费用回收做任何进一步调整），并包含上文就重新分配提出的重要内容，因此对于任何削减方案而言，可谓最为恰当的起点。

20. 两种方案均以金额（美元）削减和预算内专业人员职位数量裁撤的形式进行说明。

21. 两种削减方案均采用 2024-25 年预算汇率，即按 1 欧元兑换 1.12 美元计算，体现出 10.056 亿美元的名义零增长水平（按 2022-23 年预算汇率计算，相当于减少 1670 万美元）。

22. 两种方案及其可能影响的说明见下文。附件 1 更详细地介绍了两种方案对本组织各部门资金（百万美元）的削减情况。附件 2 更详细地介绍了两种方案下可能需要裁撤的职位情况，同时列出长期空缺（2 年以上）职位的信息。

方案 1：全面削减

方案说明

23. 该方案全面削减本组织各部门预算（1440 万美元），并将技术合作计划预算削减 230 万美元，维持其在净预算拨款中 14% 的占比，保持名义零增长水平。唯一保障的领域是粮农组织因法律或合同义务而需要维持供资水平的领域，即履行对公约、条约机构、联合国费用分摊和其他特殊需求所作承诺⁹。

影响

24. 该方案的益处在于，不至于过度削弱本组织任何特定部门或层级，而影响则将同时涵盖技术和非技术领域。其他一些要素如下：

- a) 对于过去 12 年间已尽可能将编外人员减至绝对最低水平的大多数技术部门（例如植物保护、动物卫生、渔业及水产养殖业、林业、贸易和市场、营养、统计、包容性农村转型及性别平等），以及权力下放办事处而言，削减后将不得不裁撤预算内职位，并相应不可避免地造成技术专长流失。
- b) 粮农组织非技术工作领域（例如伙伴关系、资源筹措、新闻传播、财务、信息技术、治理支持、人力资源、后勤、审计）也需要进行削减，而鉴于这类领域的预算过去已被逐步削减，无法通过增效举措来实质性地抵消影响，同时也不得不裁撤职位，并相应减少提供的服务。
- c) 就技术和非技术领域而言，可通过增加编外人员预算来部分抵消裁撤职位对一些部门的影响，但无论如何，增加的预算并不足以继续履行被裁撤的职能。

预算内职位裁撤数量

25. 管理层估计，在方案 1 下，需要裁撤约 43 个预算内专业人员职位（总部 27 个，权力下放办事处 16 个），其中约有 21 个技术职位和 22 个非技术职位）。尽管将先行裁撤空缺职位，以尽量减小对职工队伍的不利影响，但失去职位资源后，意味着相关工作领域无法再以其他方式（例如临时职位、顾问）填补空缺，因此需要裁撤。

⁹ C 2023/3，第 76 段。

26. 调整技术人员编制配备的同时继续开展工作并保持连续性，既错综复杂，又存在诸多风险，通常需要“差中选优”，因为在总部技术部门或区域办事处，每个技术专业领域往往只设一个专门职位。即使这类职位空缺，也可临时利用编外人员确保工作计划连续性。

27. 因此，在方案1下，预算削减的直接和间接作用相互叠加，将对本组织开展工作造成不利影响，并削弱本组织在粮农组织《2022-31年战略框架》下推动落实《2030年议程》的能力。

方案 2：削减仅限非技术（职能）领域和技术合作计划

方案说明

28. 该方案按比例削减本组织非技术计划预算，即第 7 至 10 章（职能目标）预算，包括各区域办事处相关预算，共计 1440 万美元。此外，与方案 1 一样，技术合作计划预算削减 230 万美元，维持其在净预算拨款中 14% 的占比，保持名义零增长。在该方案中，本组织技术工作部门受到保障，以免进一步流失粮农组织优秀的技术专长，此外粮农组织因法律或合同义务需要维持供资水平的领域同样受到保护。

影响

29. 该方案主要削减非技术工作领域预算，得益于此，无需直接裁撤本组织技术职位。尽管如此，预算削减仍将对非技术和技术领域造成重大影响，详见下述：

- a) 粮农组织工作的行政及其他便利职能（例如伙伴关系、资源筹措、新闻传播、财务、信息技术、治理支持、人力资源、后勤、审计）将承载更重的削减负担，从而导致大量裁撤这些领域的职位。此外，还需要裁撤设在各区域中心的职位，这些职位履行同等职能，为区域和次区域办事处及驻国家代表处提供服务。
- b) 鉴于上述预算变化，本组织无法通过增效或协同举措完全抵消对上述工作领域的影响，因此任何进一步削减预算都会造成进一步减少服务，从而造成作为服务对象的技术部门、区域办事处和驻国家代表处更加不堪重负，削弱他们开展技术工作的能力。
- c) 与方案 1 一样，可通过增加编外人员来部分抵消裁撤职位对一些部门的影响，但增加的预算并不足以继续履行被裁撤的职能。

职位裁撤数量

30. 管理层估计，在方案 2 下，需要裁撤约 43 个非技术专业人员职位（总部 35 个，区域办事处 8 个）。与方案 1 一样，尽管将优先裁撤空缺职位，以尽量减小对职工队伍的不利影响，但失去职位资源后，意味着相关工作领域无法再以其他方式（例如临时职位、顾问）填补空缺，因此需要裁撤。

31. 总之，尽管从表面看，方案 1 与方案 2 削减预算的目标领域不同，但二者其实具备共通之处。也就是说，两种削减方案造成的净影响都将直接或间接地削弱本组织的能力，导致难以全面落实技术工作计划，不利于通过粮农组织《2022-31 年战略框架》支持成员实现《2030 年议程》。

附件 1：削减方案（百万美元）

《2024-25 年工作计划和预算》：本组织各部门类别削减方案（百万美元）				
粮农组织各部门		《2024-25 年 工作计划和预算》 (C 2023/3)	方案 1 (全面削减)	方案 2 (削减 职能领域)
总部		663.2	(9.2)	(11.9)
	<u>办公室</u>			
1	总干事办公厅及核心领导层/法律办公室/战略、计划及预算办公室/道德操守办公室/调解专员办公室	72.8	(1.1)	(1.7)
2	监察长办公室/评价办公室	21.8	(0.3)	(0.9)
3	新闻传播办公室	31.3	(0.5)	(1.2)
4	创新办公室/首席统计师办公室/小岛屿国家、内陆国家和最不发达国家办公室/应急行动及抵御能力办公室/气候变化、生物多样性及环境办公室	32.1	(0.4)	-
	<u>中心</u>			
5	投资中心/粮农组织-世卫组织联合中心/粮农组织-原子能机构联合中心	58.2	(0.6)	-
	<u>各司</u>			
6	伙伴关系及外联部门	39.7	(0.6)	(1.4)
7	自然资源及可持续生产部门	126.4	(1.6)	-
8	经济及社会发展部门	108.3	(1.6)	-
9	组织后勤及业务支持部门	156.9	(2.4)	(6.6)
	<u>其他</u>			
10	机构间协调、多学科基金、初级专业人员计划	15.7	-	-
权力下放办事处		349.4	(5.3)	(2.6)
11	非洲区域	120.0	(1.8)	(0.4)
12	亚洲及太平洋区域	67.5	(1.0)	(0.5)
13	欧洲及中亚区域	29.3	(0.4)	(0.2)
14	拉丁美洲及加勒比区域	70.8	(1.1)	(0.5)
15	近东及北非区域	44.8	(0.7)	(0.4)
16	联络处	17.0	(0.3)	(0.7)
技术合作计划 - 项目		143.9	(2.3)	(2.3)
17	技术合作计划 - 项目	143.9	(2.3)	(2.3)
其他		(95.0)	-	-
18	应急费用、资本支出、安保支出、全组织收入（净额）	(95.0)	-	-
合计（按 2022-23 年预算汇率计算）		1 061.4	(16.7)	(16.7)
合计（按 2024-25 年预算汇率计算）		1 021.7	(16.1)	(16.1)
名义零增长预算（按 2024-25 年预算汇率计算）			1 005.6	1 005.6

附件 2：预算内职位削减方案

《2024-25 年工作计划和预算》：职位削减方案（专业人员职位数量）				
粮农组织各部门	2024-25 年 专业人员 职位 (C 2023/3 附件 8)	方案 1 (全面 削减)	方案 2 (削减职能 领域)	长期空缺 专业人员 职位
总部	948	(27)	(35)	59
<u>办公室</u>				
1 总干事办公厅及核心领导层/法律办公室/战略、 计划及预算办公室/道德操守办公室/调解专员办公室	89	(3)	(5)	3
2 监察长办公室/评价办公室	36	(1)	(3)	-
3 新闻传播办公室	45	(2)	(4)	1
4 创新办公室/首席统计师办公室/小岛屿国家、内陆 国家和最不发达国家办公室/应急行动及抵御能力 办公室/气候变化、生物多样性及环境办公室	41	(1)	-	2
<u>中心</u>				
5 投资中心/粮农组织-世卫组织联合中心/粮农组织- 原子能机构联合中心	97	(2)	-	15
<u>各司</u>				
6 伙伴关系及外联部门	56	(2)	(4)	3
7 自然资源及可持续生产部门	205	(5)	-	13
8 经济及社会发展部门	175	(5)	-	10
9 组织后勤及业务支持部门	179	(7)	(20)	12
<u>其他</u>				
10 初级专业人员计划	25	-	-	
权力下放办事处	335	(16)	(8)	29
11 非洲区域	98	(5)	(1)	6
12 亚洲及太平洋区域	73	(3)	(1)	6
13 欧洲及中亚区域	37	(1)	(1)	3
14 拉丁美洲及加勒比区域	69	(3)	(1)	6
15 近东及北非区域	45	(2)	(1)	7
16 联络处	13	(1)	(2)	1
合计	1 283	(43)	(43)	88

附件 3：“增长”方案下预算内新设职位示例清单（职位数量）

重点领域	权力下放办事处	总部	合计
应急行动及抵御能力		1	1
统计和可持续发展目标监测	1	1	2
气候变化和生物多样性	1	1	2
法律		1	1
投资	1	1	2
渔业及水产养殖业	1	1	2
林业	1	1	2
动物卫生	1	1	2
农业食品经济	2	1	3
统计	1	1	2
土地与水资源	1	1	2
植物生产及保护	1	1	2
农业粮食体系	2	1	3
营养	1	1	2
贸易和市场	1	1	2
农村转型及性别平等	1	1	2
合计	16	16	32