

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20190425

· 国外农业 ·

联合国粮农组织权力下放办事处 网络现状、挑战与启示

田佳妮¹, 王杰², 金轲^{3*}

(1. 中国常驻联合国粮农机构代表处, 罗马 00144; 2. 联合国粮农组织, 罗马 00144;
3. 中国农业科学院农业资源与农业区划研究所, 北京 100081)

摘要 [目的] 解读粮农组织实施权力下放 (Decentralization) 战略, 全面梳理权力下放办事处网络 (Decentralized Offices Network), 分析其发展趋势, 研究该网络为我国农业通过多边合作带来的机遇及对今后联合国粮食及农业组织 (FAO) 驻华代表处的影响。[方法] 结合本职工作, 通过文献综述和调研, 阐述 FAO 权力下放办事处网络的基本情况和趋势, 总结与其合作的现状、机遇和挑战, 展望新时代我国与 FAO 合作发展的新方向和模式。[结果] 深化合作领域, 探索新型国家代表处合作模式势在必行; 中国外交战略布局新特色, 为多边农业外交与合作发展带来新机遇; 积极参与全球粮农治理, 谋篇布局, 争取农业生产主动权, 掌握农业贸易话语权。[结论] 科技引领、需求引导、政府推动是 FAO 驻华代表处未来发展新趋势, 应从科技与合作创新机制, 多元化、创新化和前瞻化领域发展等方面入手, 开展全球农业战略布局, 并与其他国家协同并进, 构建人类命运共同体, 实现联合国可持续发展目标。

关键词 联合国粮食及农业组织 权力下放 办事处网络、FAO 驻华代表处、农业多边合作

中图分类号: F310 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2019]04196-06

0 引言

联合国粮食及农业组织 (简称粮农组织, FAO), 成立于 1945 年, 是各成员国间讨论粮食和农业问题的国际组织。为提高工作效率和减少行政费用, 同时提高该组织在国家、分区域和区域各级的影响力, 同时确保将更大的责任下放到实地, 2012 年以来, FAO 实施了权力下放 (Decentralization) 战略。由于权力下放工作直接涉及关系到区域或国家的需求能否直接通过 FAO 更好地得到关注和解决, 受到成员国和组织本身越来越多的关注, 也因此影响了权力下放办事处网络 (Decentralized Offices Network) 的发展。近年来, 成员国与 FAO 合作的领域、深度和范围有所拓展, 一些新型合作模式也被逐渐摸索出来, 并用于实践。

文章主要阐述 FAO 目前权力下放办事处网络的基本情况和趋势, 分析了我国与 FAO 合作的现状、机遇和挑战, 并对今后我国与 FAO 合作的发展方向和模式做了展望。

1 基本情况

除了位于意大利罗马的总部外, FAO 目前在 150 多个国家设有各种形式的办事处, 构成了粮农机构的权力下放办事处网络。除罗马总部外的这些所有实地办事处 (Decentralized Offices, 旧称 Field Offices) 网络, 统称 FAO 权力下放办事处网络。

在权力下放办事处网络战略指导下, 为满足各成员国需求, FAO 不断做出新举措。近年来, FAO 更

收稿日期: 2018-12-02

作者简介: 田佳妮, (1982—), 女, 内蒙鄂尔多斯人。研究方向: 海外农业

*通讯作者: 金轲 (1971—), 男, 山东费县人, 博士生导师, 研究员。研究方向: 农业对外合作。Email: jinke@caas.cn

新了国家层面的代表安排，增加了一种新型合作模式：伙伴关系和联络处（Partnership and Liaison Office, PLO）。在85个驻国家办事处中，目前有6个是PLO。另一个安排是设置国际技术官员一职，以加强FAO在多重委任所涉国家对具体专业领域的支持。国际技术官员属于FAO代表，但不能代替已委任的FAO驻国家代表。

在FAO 2018—2019两年度工作计划和预算中，各权力下放办事处的工作人员总数约占FAO列入常规预算工作人员的45%。从经费上来看，划拨给各权力下放办事处的经费总额约占FAO常规计划预算的30%左右，这些资金主要用于支付权力下放办事处的人员和业务开销（包括办公室租赁、装修、搬迁，车辆和IT设备费用等）。许多国家也免费提供房、地、国家工作人员、车辆和设备，分担办事处的办公费用。此外，一些国家的政府每年提供现金捐助，供FAO支付国家一级的业务费用。这些费用是成员国应缴的FAO会费之外的现金费用，每年以政府对口单位现金捐助（Government Counterpart Cash Contribution, GCCC）的方式支付。如中国农业部每年除缴纳正常会费外，另支付FAO一笔经费用于支持FAO驻华代表处的运营及其他费用。

无论何种类型，FAO所有驻国家办事处都是应东道国政府要求，并经领导机构同意后签署不同类型的驻在国协议（Host Country Agreement, HCA）而正式设立的。目前，FAO也通过与成员国签署新的驻在国协议，改变现有的办事处类型，落实新的合作模式并拓展新的合作领域。

2 历史沿革

FAO自建立以来，有过一些权力下放的举措。1946年大会批准为欧洲开办了第一个区域办事处。1946—1959年，先后建立了4个区域办事处（非洲、亚洲及太平洋、拉丁美洲和加勒比海、近东及北非），其地点一如今日。1951—1974年，设立了3个联络办事处（纽约、华盛顿和日内瓦）以及与联合国地区经济委员会联合的司级单位。FAO驻国家代表的设立则由理事会于1976年开创，并由常规计划经费出资（此前有过一个高级农业顾问制度，由FAO和开发计划署共同出资，但实际上向开发计划署常驻代表报告工作）。

1994年FAO前总干事雅克·迪乌夫提出一揽子综合改革方案，“加强权力下放”是其中一个主要支柱。其核心目标是增加本组织对成员国的意义和对成员国存在问题采取行动的能力。1994—1995年，作为加强权力下放的第一步，建立了5个分区域办事处，增设了2个联络办事处，并下放了越来越多的技术人员和政策官员。1996—1998年，项目的执行转移到区域办事处，以后从2000年起，进一步下放到FAO驻国家代表处。2004年由FAO高级管理层和理事会计划委员会委托进行了针对权力下放工作的独立评估。评估发现，权力下放的目标并没有得到充分实现。这在很大程度上是因为FAO赋予实地的权利与FAO技术计划及行政结构的并不完全匹配。

2004年4月，FAO办事处覆盖132个国家，其中74个国家设有国家代表处，9个设在区域或分区域办事处之内，32个国家办事处是多重委任覆盖。截止2018年7月，FAO在150多个国家有着各种类型的办事处，其中79个国家设有国家代表处，6个为伙伴关系和联络办事处，5个区域办，10个分区域办，37个国家办是多重委任制。

为便于权力下放，并支持所有下放办公室向总干事直接报告，1994年建立了协调及权力下放办公室（Office for Coordination and Decentralization, OCD）并任命了一名D2级的主任。协调及权力下放办公室（OCD）后改名为权力下放支持办公室（Office to Support Decentralization, OSD）。2015年进一步改为权力下放办事处支持办公室（Office of Support to Decentralized Offices, OSD）。这一名称的改变，也暗示着FAO权力下放的基本工作已经完成，该办公室主要业务也顺利从协调权力下放工作本身转型为支持管理权力下放办事处网络。目前，OSD受FAO负责运作的副总干事领导，主要在协调和管理区域办事处基础上直接为其提供支持；协调五大区域办管理人事和预算；负责选拔、招聘和调动FAO驻国家代表；负责制订组织方面的指导原则和程序，以协调总部和权力下放办事处之间的关系，以及定义他们之间的职能分工。

3 发展趋势

随着成员国经济和社会发展,以及具体业务的变化,改革过去延续的国家代表处的模式,探索新型国家办事处满足成员国的实际需求变得越来越重要。FAO 拟在 2018—2019 年,逐步调整所覆盖国家模式,并采取措施切实提高预算资源使用的灵活性。

3.1 积极推进伙伴关系和联络处的建立

2015 年以来,FAO 提出了一项建设性的改革方案,即建立伙伴关系和联络处,以费用分摊的方式建立实地机构或加强现有代表处,并被成员国接受。现有的签署伙伴关系和联络处协议的 6 个国家是非洲的喀麦隆、科特迪瓦和赤道几内亚,以及中亚的阿塞拜疆、哈萨克斯坦和墨西哥。

伙伴关系和联络处的建立,主要通过一系列的谈判和协商,要求成员国通过建立信托基金(Trust Fund)及其他合作形式,资助所在国办事处的部分或全部人事和运营费用,并为其他国家提供技术援助,包括参与南南合作和三方合作等提供援助。同时,这些国家可以要求 FAO 通过各种模式为其培养专业人才,如资助实施准专业官员(Associate Professional Officer, APO)项目等。

一些高收入海湾国家,如阿曼、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、韩国也先后提出与 FAO 改进合作关系,转变现有的或设立新型办事处,包括改变现有的人事结构和业务模式等。拉美的乌拉圭和墨西哥、非洲的塞舌尔、亚太的马来西亚、巴布亚新几内亚和韩国等也在进一步考虑建立伙伴关系和联络处的可能性。

3.2 升级国家办至分区域办

分区域办除了更为有效地衔接区域办和国家办的事务,更为重要的是可以成立多学科小组,聘任更多的国家专业技术官员为该分区域各国提供服务。

在 FAO 划分的六大区域范围之内,非洲在分区域办发展的较快,中非分区域办(SFC)、东非分区域办(SFE)、南非分区域办(SFS)等先后成立,西非分区域办(SFW)2017 年底也已建成。在拉美及加勒比区域也有加勒比分区域办(SLC)和中美洲分区域办(SLM)。近东和北非区域除了北非分区域办之外,目前还在阿拉伯联合酋长国的阿布扎比成立海湾合作委员会国家和也门分区域办(SNG)以及黎巴嫩的贝鲁特筹备成立马什雷克国家分区域办(SNM)。即便在欧洲和中亚区域办,中亚分区域办(SEC)也已在土耳其安卡拉成立。而在亚太,只有唯一一个太平洋岛屿分区域办(SAP)。尽管在地域、文化和经济发展有着显著差异,其他所有国家都由在曼谷的区域办直接管辖。

如果按照传统地理区域的划分,东北亚和南亚也有建立分区域办的可能,尤其是南亚次大陆的 8 个国家。如果南亚区域合作联盟(SAARC)运行良好且资金充足,且能获得印度和巴基斯坦的支持的话,成立南亚分区域办也极有可能。东北亚因为日本已有联络办,韩国正在争取联络办,要想说服周边俄罗斯、蒙古、朝鲜等难度较大。

3.3 国家办和多重委任功能互换

针对一些特殊国家,转变国家办至多重委任制也是有效的安排。随着经济的发展,中美洲和拉丁美洲一些国家,如巴哈马、巴巴多斯、乌拉圭、智利等,先后从中高收入国家升级到高收入国家行列,传统援助方的资金投入有所减少,其自身对 FAO 技术援助的要求和合作方向也有所转变。如,巴巴多斯国家办成功转型成由分区域办代管的多重委任办;蒙古办公室升级,由原来中国监管的多重委任转变成建制完善的国家办事处。

3.4 其他可能的类型

针对高收入国家通过谈判协商,建立传统的联络办模式。这一模式下,人员配置和办公室规模一般较小,主要目的也是为联络驻在国宣传 FAO 战略和工作重点,同时为 FAO 吸引更多资源,如目前韩国正在进一步的磋商和谈判过程之中。在非洲,随着非洲发展银行(AfDB)迁回科特迪瓦,目前 FAO 正在与科特迪瓦进行谈判,有可能会成立类似联合投资中心的办事处,并在非洲发展银行所在大楼内办公。在中

东，因为安全问题，FAO 驻伊拉克代表处迁至约旦首都阿曼，与驻约旦代表处在同一个大楼内办公，并在项目运营上共享一个项目管理小组（Programme Management Unit）。近年来，针对一些尚未设有 FAO 办事处的国家，FAO 也开始积极开展工作，探讨各种合作模式，设立不同类型的办事处以增加该成员国在世界粮农领域的代表性，也扩展 FAO 不同的合作渠道和模式。

4 挑战与机遇

FAO 于 1983 年 1 月在北京设立驻华代表处，属于建制完善的代表处之一，同时兼管朝鲜和蒙古业务。现任代表为 D1 职位，国家职员有助理代表（行政）和助理代表（项目）、代表秘书、财务助理、行政助理、司机等列入常规预算的固定职位。然而，除了代表作为国际职员外，代表处暂时没有任何国际职员（短期国际顾问或外派国际职员除外）。2014 年蒙古办事处由受中国兼管的多重委任办升级为独立的国家代表处。中国代表处现只兼管朝鲜业务。

目前，我国和 FAO 驻华代表处的主要挑战和机遇如下。

4.1 中国目前还是发展中大国，也是农业大国，粮食和农业的发展仍需要 FAO 的支持

中国的粮食安全、营养、减贫事业的攻坚战无疑是世界粮农事业可持续发展的稳定器和助推器。作为人口基数最大、农业问题最复杂的国家，中国仍需要 FAO 在政策分析、全球治理、粮食安全和营养等传统农业问题上的支持，更需要 FAO 在应对新挑战，如气候变化、食品安全、跨界疫病等方面的技术援助，以提高发展能力。但由于随着传统援助方对中国关注的减少，驻华代表处的项目也有所减少，一些新的项目模式，如全球环境基金（Global Environment Fund, GEF）和绿色气候基金（Green Climate Fund, GCF）等项目已不能为 FAO 本身创造更多的运行费用，另一方面现有的人事、办公模式和项目规模已不能满足中国快速发展的实际需求，导致驻华代表处没有相应的项目和专业雇员从事相关的工作。

4.2 中国政府的全方位外交布局已深入开展，为多边农业外交和农业合作带来新机遇

中国共产党第十九次全国代表大会的召开，释放出强有力的信号，中国将坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放和共享的发展理念，推动构建人类命运共同体。随着中国“十三五”规划的实施、“一带一路”倡议的推进、亚洲基础设施投资银行的发起，丝路基金、南南合作基金等的设立，FAO 作为农业多边外交和合作的最重要阵地，除了技术援助和支持，将来会更多地在建设创新型国家、振兴乡村推动“三农”事业、构建绿色发展生态体系建设美丽中国等方面，不断提供对话和合作的平台。同时中国已经在农业和粮食领域取得阶段性成果，积累了成功经验，也需要驻华代表处积极开展资源筹措和宣传活动。

4.3 积极参与全球粮农治理将有利于我国把握农业对外合作主动权

在联合国改革议程背景下，2016 年底，联合国罗马常设机构（RBAs, Rome-based Agencies）——FAO，国际农业发展基金（IFAD）和世界粮食计划署（WFP）出台合作文件，将进一步加强合作，形成合力，最大限度发挥各自比较优势，特别是在实地层面，加强各自实地办公室的资源整合和专题合作，以实现 2030 年议程可持续发展目标（SDG）。RBAs 合作文件同时指出，若 3 家机构的实地办公室网络合并后，将进一步在普惠金融、粮食援助、增强农村抵御力、营养价值链等重要领域发挥作用。FAO 参与多项 SDG 的衡量指标监测和制定，其权力下放办事处网络功能健全，设置相对完善，特别是对数据和信息的获取、整理和分析，在国家层面监测各国实现 SDG 的进程。同时，WFP 物流网络的作用也不容小觑，IFAD 的融资供资能力也会为国家层面的实地项目起到重要支持。随着中国农业对外投资和贸易的扩大，各国国情和需求是规划下一步农业国际合作计划和行动，与 FAO 在国家层面的监测数据建立合作，将有利于把握全球动态，实施中国作为负责任大国的农业投资和贸易合作。

5 启示

FAO 的全球网络不容忽视，其覆盖面广、影响力大，是进行农业大国外交布局的有效平台，RBA 的合作，更是完善和升级了粮农机构的全球网络。

鉴于 FAO 驻华代表处的功能不能再满足实际发展的需要,而上述集中正在实施的可能模式,如分区域办、伙伴关系和联络办、传统的联络办等,也并不适用于中国的国家办公室升级或转型。分区域办的设定对于周边国家的文化和经济发展模式一致性要求较高,伙伴关系和联络办目前不能解决驻华代表处的根本性的业务和人事方面的发展需求,而传统的联络办与中国目前的社会经济发展阶段和长期可持续发展也不一致。建议在现有工作基础上,升级建立“RBA 南南合作和三方合作全球枢纽”(RBA SSTC GLOBAL HUB)、“一带一路”粮农合作中心”(B&R Center of Excellence for Food and Agriculture)和“全球重要农业文化遗产知识分享培训中心”(GIAHS Knowledgesharing and Training Center)等 3 个平台,以平台为载体,以南南合作项目和全球重要文化遗产相等项目为抓手,赋予其更多职能,同时利用 FAO 的全球网络,推行上述具体工作在全球、区域和国家层面的执行。

关于驻华代表处的供资,在 FAO 的常规预算(PWB)外,可以将南南合作信托基金的一部分作为该办事处的项目供资,通过项目支持代表处运作和能力建设;同时积极争取丝路基金、亚投行等多方资源,承担有影响力的重大项目。我国政府在人力资源、机构条件、部门协调等方面给予支持。

5.1 RBA 南南合作和三方合作全球枢纽

中国政府通过 FAO 开展的“南南合作和三方合作”项目,虽然目前已经扩展到 100 多个国家,但其模式和可持续发展的理念有待于提升。2017 年 8 月,FAO 为落实第 40 届大会决议,将原来中国政府支持的南南合作项目和相关人事转到伙伴关系、宣传和能力建设司(Partnerships, Advocacy and Capacity Development Division, OPC),并将 OPC 改名为伙伴关系和南南合作司(Partnership and South-South Cooperation Division, DPS),以体现 FAO 对南南合作工作的重视。然而在人事上,目前只有 4 位项目雇员(3 名在总部,1 名在中国办公室)。中国是与 FAO 共同推进南南合作的首批国家之一,愿意与 FAO 积极深入地探索南南合作的多种模式,最大限度地维护共同利益,携手应对全球粮农事业面临的挑战,通过争取资源,结合中国与 FAO 多年来开展南南合作的经验,将该办事处打造成全球南南合作标志性的旗舰示范机构和知识分享网络中心,联合建立农业发展、粮食安全及营养、减贫示范区等示范项目、中心等,探索经验,树立典型,提升南南合作品牌。

5.2 “一带一路”粮农合作中心

FAO 可以结合中国的“一带一路”(B&R)倡议,实施一批经典的国家或区域合作试验示范项目,着力解决“一带一路”沿线国家和地区的粮食安全和改进营养、气候变化、贫困等难题,重点打造具有区域、分区域重大影响力的项目,这些项目可以依托 B&R Center 来支持和执行,与中国及“一带一路”倡议的沿线国家开展政策对话、经验交流及技术分享等,将联合国可持续发展目标、粮农的战略目标、“一带一路”倡议和促进农业可持续共同发展有机结合,实现共赢。

5.3 全球重要农业文化遗产知识分享培训中心

FAO 于 2002 年启动了全球重要农业文化遗产系统(GIAHS)工作,经过 10 多年的发展,截止目前,共有 18 个国家的 39 项农业文化遗产被评为 GIAHS,中国有 14 个 GIAHS,居世界首位。中国在农业文化遗产领域积极探索,收获了很多工作经验和成果,很多工作在全球层面都是首创性的,有完善的管理制度、科技支撑体系和保护机制。中国已成功举办过多期 FAO-GIAHS 培训班,又具有丰富的实践资源,FAO 在 GIAHS 领域的培训项目都可以交给培训中心执行。

中国的农业“走出去”也可以依托这个平台,通过多种合作方式,将更好的经验、技术、资源、人才和农业发展模式带给世界,共同规划实施区域粮食综合生产能力提升、农业科技合作与示范、动植物疫病疫情联防联控、农产品产业一体化建设、贸易基础设施强化、农业研发促进培训综合平台、农业信息化体系建设等七大重点工程,也为粮农五大战略目标在国家、区域和全球层面的实现提供强有力的支持。

综上,FAO 驻华代表处现有模式不足以实现中国积极参与 FAO 治理和凸显其在世界范围内的特殊贡献,需要进一步与 FAO 磋商更为创新的合作模式,升级驻华代表处的作用、规模或现有人事安排,进而才能为更好地为实现 FAO 五大战略目标发挥作用。同时,中国可以依托 FAO 在华升级后的办事处,更好

地开展全球农业战略布局，并与其他国家一道，构建人类命运共同体，实现联合国可持续发展目标。

参考文献

- [1] 农业部, 发改委, 商务部, 外交部. 共同推进“一带一路”建设农业合作的愿景与行动. 2017, http://www.moa.gov.cn/zwllm/zwdt/201705/t20170512_5604724.htm.
- [2] Organizational Structure, 2017. <http://www.fao.org/about/structure/en/>.
- [3] Worldwide-offices. 2017. <http://www.fao.org/about/who-we-are/worldwide-offices/en/>.
- [4] FAO. FAO 权利下放办事处网络. 2017.

THE STATUS QUO, CHALLENGES AND ENLIGHTENMENT OF FAO DECENTRALIZED OFFICES

Tian Jiani¹, Wang Jie², Jin Ke^{3*}

- (1. Permanent Representation of the People's Republic of China to the United Nations Agencies for Food and Agriculture, Rome, 00144;
2. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 00144;
3. Institute of Agricultural Resources and Regional Planning, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China)

Abstract This research is intended to interpret UN Food and Agriculture Organization (FAO)'s Decentralization Strategy, comprehensively analyzes the Decentralized Offices Network (DON) and its development trends, and study the opportunities the network which could bring to China's agriculture development through multilateral cooperation and the future Development of FAO China Office. Combining the direct work experience, through literature review and research, the research expounds the basic situation and development trend of DON, summarizes the status quo, opportunities and challenges of cooperation, and proposes the new direction and mode of cooperation and development between China and FAO in the new era. It is imperative to deepen the cooperation and explore the new cooperation mode of country office. It is still needed that FAO policies support the agriculture so as to reach the same speed of economic development. The new characteristics of China's diplomacy layout provides new opportunities for the development of multilateral agricultural cooperation. It is necessary to participate actively in the governance of global food and agriculture, to gain more space and leading influence in agricultural production, trade and other aspects. Science-based, demand-driven, and government promotion could lead the new trend of FAO China Office. The innovative mechanism of cooperation, diversification, innovation and forward-looking development should be taken into consideration to furthermore develop a global agricultural strategic layout through working with other countries, so as to build community with shared future for mankind and achieve the UN Sustainable Development Goals (SDGs).

Keywords Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO); Decentralization; Decentralized Offices network, FAO China Office; Agricultural Multilateral Cooperation