

2010 年 8 月



منظمة الأغذية
والزراعة
للامم المتحدة

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
Agricultura
y la
Alimentación

计划委员会

第一〇四届会议

2010 年 10 月 25—29 日，罗马

粮农组织的能力开发共同战略

i. 本封页说明介绍了关于“粮农组织的能力开发共同战略”的背景情况和主要问题，要求计划委员会注意并提供指导。

背景情况

ii. 能力是“巴黎/阿克拉援助实效议程”所述的发展的一个重要方面。粮农组织自成立以来，能力开发一直是其职责的核心，是其农业和农村发展工作中最重要结果领域之一。但在日益复杂的一个部门中，粮农组织必须进行变革以成为更有效的能力开发角色，增强其工作的效果和可持续性。管理层还认识到，需要采用更有力的方法使粮农组织参与联合国的能力开发承诺¹和联合国系统共同国家能力开发方法。

iii. 能力开发是《2010—19 年战略框架》²和《2010—13 年中期计划》³中“提供技术支持，促进技术转让和能力建设”项下的粮农组织核心职能之一。在组

¹ 联大第 59/250 号决议和《2004—07 三年期全面政策审查》

² C 2009/3

³ C 2009/15 第 51—53 段

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

织结果 X2 “各项组织结果中有效一致发挥粮农组织的核心职能和提供支持性服务”项下涉及加强粮农组织对能力开发支持的共同战略、工具和方法。将由各技术部门和下放办事处按照战略在执行其战略目标项下的组织结果方面实施能力开发产品和服务的百分比来衡量成功情况。粮农组织按照《近期行动计划》正在进行的改革，为通过改进业务程序和文化变革制定和实施这一全组织能力开发新方法提供机遇。

iv. 正如《2008-09 年工作计划和预算》中所预见的，本组织制定了一项能力开发共同战略以作为注重由国家主导牵头的变革过程的一个新行动模式。该项战略的制定工作涉及向成员国派遣磋商工作组、对凸显粮农组织能力开发活动的实例研究进行书面记录，审议其他联合国机构的战略文件和良好能力开发操作方法。目的是确立增强粮农组织能力开发作用这一共同愿景，为本组织实现这一愿景制定方法。

v. 本文件介绍了总干事最近批准的“粮农组织的能力开发共同战略”，概述了该战略的重要方面（见附件），要求就该战略的实施问题提供指导。该战略与“对粮农组织在非洲开展的能力开发活动的评价”⁴同时提交计划委员会，该项评价有许多建议涉及全球范围内实施该项战略；委员会在审议能力开发共同战略时不妨考虑该项评价的结果和管理层的回应。

能力开发战略中的主要问题

vi. 新的共同战略概述了对粮农组织的能力开发方法的一些主要改进，包括采用以下方法：

- 涉及能力的三个方面即有利环境、组织和个人的综合方法；
- 涉及“职能”能力和“技术”能力的方法，使国家角色能够计划、牵头、管理和保持农业和农村发展方面的改革举措；
- 注重计划和项目设计以鼓励国家主导发展过程；
- 与国家、区域和全球能力开发伙伴和利益相关方保持对话；
- 在国家和（分）区域计划/项目中采用长期干预方法。

vii. 粮农组织的共同战略预见到实施一系列行动来增强能力开发的核心职能，这些职能分成五大类：

- a) 对能力开发核心职能的内部治理和与其他核心职能的协调；
- b) 对粮农组织的机构过程、系统和程序进行修订，提供有用的实践指南和工具以确保良好能力开发操作方法纳入计划主流活动；

⁴ PC 104/5; PC 104/5 Sup.1

- c) 建立有效的计划、监测和报告机制以确保粮农组织的能力开发活动有助于消除贫困和饥饿方面的具体结果；
- d) 在粮农组织内部以及在外部向国家当局和伙伴宣传粮农组织的能力开发工作；
- e) 在粮农组织的人力资源政策和程序中加强能力开发职能体制化。

viii. 这些行动领域已纳入一项实施计划，该项计划需要粮农组织各地所有单位作出贡献。

寻求指导

ix. 计划委员会不妨就共同能力开发战略中拟议的实施行动的性质和范围提供指导（附件 G 节 16—20 段），这些行动有一部分涉及管理层对于“对粮农组织在非洲开展的能力开发活动的评价”的回应中所述行动。计划委员会还不妨向理事会建议，鼓励政府及在农业和农村发展领域的其他国家和国际角色致力于《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》中提出的能力开发方法。这些方法是粮农组织的能力开发共同战略的组成部分，对于成功实施该项战略很有必要。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

知识交流、研究及推广办公室主任 Anton Mangstl 先生

电话： + 3906 5705 3579

附 件

粮农组织的能力开发共同战略

A. 能力开发的定义

1. 在国际发展方面，能力系指“人、组织和社会作为一个整体对事物进行成功管理的能力”⁵，从而按照国家发展计划实现千年发展目标和粮农组织的三大全球目标。能力开发的定义是“人、组织和社会作为一个整体随着时间的推移籍以发挥、加强、创造、调整和保持能力的过程”⁶。
2. 能力开发历来同知识转移和个人培训相关，是一个复杂、非线性和长期的变革过程，在这个过程中单个因素（例如信息、教育和培训、技术援助、政策建议等）本身无法解释能力开发。能力开发有助于满足成员国和（分）区域在**个人、组织和有利环境**这三个互相关联方面的具体需要。粮农组织的能力开发方法是支持粮农组织工作计划的一种主要‘运作方法’。粮农组织在总部和各国的所有技术工作都有一些能力开发内容。粮农组织的有些工作（例如标准制定、全球信息系统或国际条约方面的工作）并非注重能力开发，但国家和区域角色确实需要开发其能力以促进和利用这些产品及服务。
3. 国际发展社会的趋势是以“**能力开发**”一词取代“**能力建设**”。术语的变化反映了这项工作从原本不具备有关能力的主要由外部驱动的过程向强调国家主导和内在变化过程的新方式转变。粮农组织将采用‘能力开发’这一新术语，以便与其他联合国机构相一致，不过以前的术语仍然有效，因为在现有粮农组织文件中普遍使用。

B. 进行变革的业务理由：能力开发新方法

4. 能力是“巴黎/阿克拉援助实效议程”所述的发展的一个重要方面。粮农组织自成立以来，能力开发一直是其职责的核心是其最重要的结果领域之一。在复杂、业务太多和竞争性农业和农村发展部门中⁷，粮农组织需要进行变革以成为更有效的能力开发角色。不采取行动将使本组织的能力开发作用过时，不适合当前国家和区域层面的需要，影响到本组织的效益、信誉和声誉。
5. 变革的压力来自粮农组织内部改革过程和全球环境，包括联合国及成员国不断变化的需要和需求。能力开发作为一项核心职能同本组织正在改革的主要过

⁵ 资料来源：经济合作及发展组织/发展援助委员会

⁶ 资料来源：经合发组织/发展援助委员会

⁷ 农业和农村发展包括粮农组织工作的所有部门，包括粮食安全、林业、渔业和自然资源。

程密切相关，这些过程包括对结果进行管理，改进粮农组织的计划活动和影响衡量方法。同时，**全球援助环境**的变化影响到本组织在国际发展舞台上历来所扮演的角色。这些变动包括：

- 进一步要求粮农组织参加以能力开发为重点的联合国系统国家方法，在多方捐助机制项下计划和协调能力开发；
- 日益由国家主导其自己的发展计划及管理资源分配，对粮农组织所发挥的作用产生许多影响；
- 气候变化、环境退化和世界范围的金融危机及经济危机等全球挑战及其所带来的复杂的新发展需要，增加了就广泛农业问题提供专门咨询意见的需求，并出现了对于指导、管理、适应和保持变革的非技术“职能”能力开发提供支持的需求；
- 增加可利用的农业和农村发展领域的其他专业知识来源，因为粮农组织不再是其领域的唯一全球专家。

6. 这些因素的综合影响使能力开发成为粮农组织议程中的一个紧迫的主题，需要采用新的工具、方法和技能来吸引资源，建立伙伴关系，与国家和区域角色相联系。因此新的共同战略对粮农组织的能力开发方法做了一些主要改进，包括：

- 能力开发支持工作的性质和质量转变，旨在加快粮农组织的作用从技术援助提供者转向**变革促进者**。该项新方法利用当地资源，包括人、技能、技术和组织，注重增强能力开发干预活动的**可持续性**，鼓励国家主导发展过程。
- 更加重视与国家伙伴和利益相关方**开展对话**，工作从由供应驱动转向由**需求驱动**，涉及根据评估的需要、粮农组织与国家和区域角色之间的共同利益和合作关系联合制定目标和战略。
- 采用更加**一体化**方法，从而考虑到个人、组织和有利环境的能力，重视技术能力和职能能力，下面对此做了说明。
- 更加注重与其他能力开发角色建立**伙伴关系**，使粮农组织对于其在国家层面的能力局限进行弥补，同时包括涉及发展环境的其他角色，从而使所有角色的能力开发过程产生更大影响。

C. 新的能力开发方法的利益

7. 新的方法将在许多方面使粮农组织受益，该方法将产生以下结果：增强农业和农村发展领域的能力开发活动的一致性和效益；增强作用和提高能见度，对粮农组织的能力开发作用进行战略性重新确定；提高粮农组织在国际社会中以及在联合国“一体行动”方面作为一个能力开发伙伴的信誉；为了与实现《中期计划》—《工作计划和预算》中的结果相联系的能力开发更多更有效地利用粮农组织的资源。理想的是各国也参与与粮农组织联合的该项新的能力开发方法以作为

共同负责方，具有更强能力建立、采用、主导、实施和保持变革举措以实现其在粮食安全及农业和农村发展方面的目标。

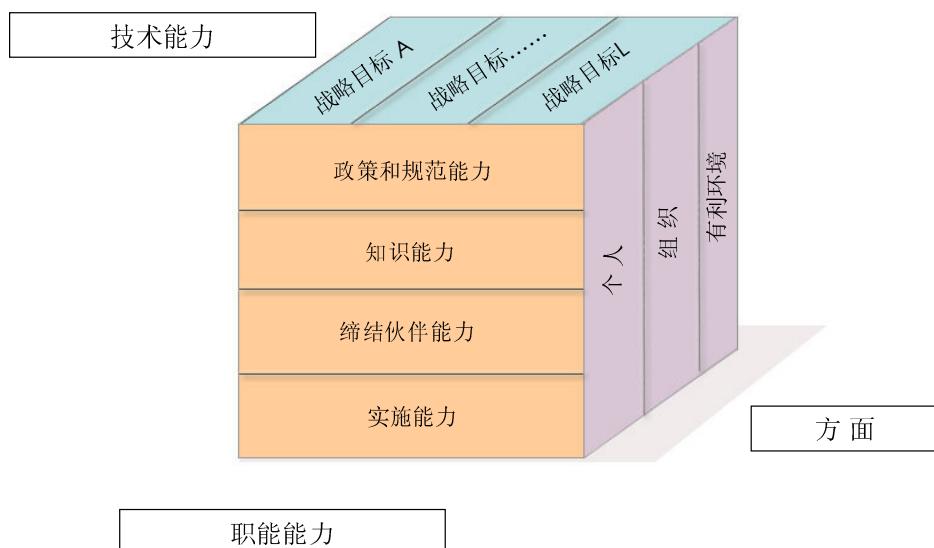
D. 粮农组织新的能力开发愿景

8. 粮农组织将成为其农业和农村发展（包括林业和渔业）工作领域的能力开发主要角色。粮农组织将促进与国家、（分）区域和国际角色建立伙伴关系，在国家、区域和全球计划及战略中提供高质量的能力开发支持。粮农组织的能力开发作用是促进国家和区域在粮食安全、农业和农村发展领域的可持续能力基础的发展，以帮助实现粮农组织成员国的三大全球目标和千年发展目标。

E. 粮农组织的能力开发框架

9. 能力开发共同战略中所介绍的新的能力开发框架是一个分析工具，指导粮农组织职员及其伙伴共同分析能力方面的现状及确定适当干预活动种类以促进各国的能力开发。该框架（图 1）以增强技术能力和职能能力为基础，涉及个人、组织和有利环境这三个方面，技术能力和职能能力是实现粮农组织成员三大全球目标的必要条件。在以下段落中讨论了该框架的成分。

图 1：粮农组织的能力开发框架



10. 在广泛粮食和农业领域需要**技术能力**使国家和（分）区域角色能够执行所有必要技术工作以可持续加强生产、管理自然资源和最终改进全体人民的食品安全和粮食安全。粮农组织的技术工作在《战略框架》的 11 项战略目标（A—L）中反映出来。

11. 此外，四项**职能能力**使国家和（分）区域能够计划、主导、管理和保持农业和农村发展方面的变革举措以确保技术知识可持续纳入当地系统和过程：

- a) 政策和规范能力：制定和实施政策及主导政策改革的能力；
- b) 知识能力：获取、产生、管理和交换信息和知识的能力；
- c) 缔结伙伴能力：参与联网、联盟和伙伴关系的能力；
- d) 实施能力：从计划到监测和评价各阶段实施和交付计划及项目的管理能力。

12. 技术能力和职能能力相互关联，涉及有利环境、组织和个人这三个方面（图 2）。

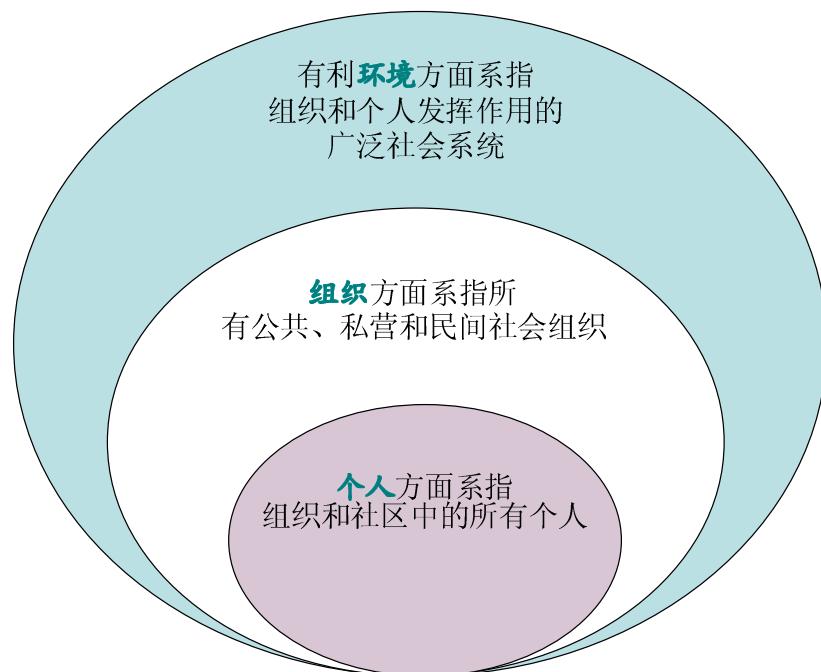
- a) **有利环境**方面涉及政治承诺和愿景；政策、法律和经济框架；国家公共部门预算分配和过程；治理和权力结构；鼓励手段和社会准则。
- b) **组织**方面涉及公共和私营组织、民间社会组织⁸及组织网络⁹，具体涉及：a) 战略管理职能、结构和关系；b) 执行能力（过程、系统、程序、奖惩措施和价值）；c) 人力和财务资源（政策、配置和绩效）；d) 知识和信息资源；e) 基础设施。
- c) **个人**方面¹⁰涉及参与农业和农村发展活动的人们，具体涉及：知识、技能水平（技术和管理水平）和态度，这些问题可通过提供便利、培训和能力发展予以解决。

⁸ 例如中央和权力下放的政府机构和部委、社会保护系统、监测体系、实验室、国家农业研究系统、全球和区域经济委员会、企业、合作社、商会、消费者团体、生产者协会、社区组织、非政府组织、正式和非正式的教育和培训机构等。

⁹ 例如研究和推广系统、跨界自然资源管理系统、监测系统、公私伙伴关系等。

¹⁰ 例如公务员及农业和农村发展组织工作人员、生产者、农民、渔民、牧民、农村服务提供者、经销人员、技术人员、商人、食品检验员等。

图 2：能力开发的三个方面



13. 在能力开发干预活动中，所有三个方面相互关联；个人、组织和有利环境是一个整体中的三个部分。能力开发往往涉及增长个人知识，不过个人的产出在很大程度上依赖其为之工作的组织的质量。此外，组织和组织网络的效益受到有利环境的影响¹¹。而环境则受到组织及其它们之间关系的影响。

F. 努力改进能力开发操作方法

14. 新的方法要求粮农组织各地职员采用改进的方法和工具，参加关于能力开发的学习计划。对能力开发良好操作方法的内部审查确定了粮农组织现行能力开发操作方法的优势以及适合能力开发干预活动三个不同阶段的关键成功因素（表1）。对这些因素进行了记载并在内部提供和通过本组织的能力开发门户网站提供。各技术部和权力下放办事处将加强粮农组织的能力开发方法，将这些因素系统地纳入其能力开发工作。

¹¹ 引自发展援助委员会，“能力开发的挑战：向良好操作方法方向努力”，2006年2月

表 1. 能力开发方面的关键成功因素

早期阶段： 确定能力开发需求	制定和实施	最后确定和 可持续性问题
<ul style="list-style-type: none"> 利用源于国际倡议（例如公约、条约）的框架 国家角色早期参与，采用参与性方法 国家角色致力于政策实施和绩效提高 确定地方/国家支持者以促进变革 进行目标明确的需要评估 	<ul style="list-style-type: none"> 注意国家、区域和分区域条件 注意能力的所有三个方面 注意技术能力和职能能力 整合干预活动模式 采用良好培训方法和适当教学方法 采用中长期方法 建立知识和经验分享网络 	<ul style="list-style-type: none"> 国家角色将变革纳入其优先重点、系统和过程 持续性战略预算分配 根据先前阶段的反馈改进方法 赋予当地社区权力 监测和评价结果及影响

G. 实施该项战略的行动议程

15. 粮农组织采用其新的能力开发方法所需的组织变动已纳入实施计划，实施计划需要粮农组织各地所有单位作出贡献。实施计划涉及以下五个主要行动领域。

16. **内部能力开发治理和协调。** 粮农组织将采取措施确立有效的能力开发治理，以确保根据成员的需要适当采用粮农组织的能力开发方法，能力开发在粮农组织的系统和程序中充分体制化。并将确保根据不同战略和实施计划之间所确定的协调一致对粮农组织的八项核心职能进行协调。能力开发行动还将与《粮农组织改革近期行动计划》项下正在进行的过程相结合。

17. **能力开发规划。** 将对粮农组织的项目和计划的制定、批准、监测和评价准则和标准进行修订，以便反映及突出新的能力开发方法，从而增加全组织的一致性。

18. **计划、监测和报告机制。** 粮农组织的《战略框架》为对有利于按目标和指标衡量的商定结果的能力开发活动的作用进行结构合理的广泛参与的计划、监测和衡量提供手段。粮农组织的能力开发活动对于实现《中期计划》中直接和间接促进消除贫困和饥饿的许多具体结果（成果）¹²，加强粮农组织对于其成员能力开发结果的外部问责至关重要。

19. 宣传粮农组织的能力开发战略首先对于内部提高粮农组织积极参与使能力开发操作方法更加有效的职员的认识极为重要，这将促进对本组织增强的能力开发作用及其业务影响的了解。其次，对外宣传粮农组织的能力开发战略和成就将是本组织与成员国和广大公众的共同宣传活动的一个组成部分。

¹² 粮农组织《中期计划》中大约三分之一的组织结果明确提到能力开发，许多其他组织结果涉及能力开发。

20. **能力开发职能在粮农组织的人力资源政策和程序中体制化**，该项工作包括：在各个技术部和权力下放办事处确定能力开发方面的明确作用和责任；在所有各级职员，包括粮农组织驻国家代表¹³和区域代表¹⁴的职务说明和绩效评价过程中与能力开发相关的责任和目标；粮农组织所有各级人员与能力开发相关的能力的个人发展框架和学习计划；包含为以从事能力开发为导向的计划而招聘的短期人员的适当遴选标准。

¹³ 根据行政手册最新修订版（2008年2月4日），粮农组织驻国家代表“协助其派驻国开发国家能力，筹集资源，发展伙伴关系及交流知识和信息，以利于粮食、农业和农村发展”。

¹⁴ 区域代表“为本区域粮食安全、农业和农村发展支持能力开发和资源筹集”[行政手册（2008年2月4日）第117.2.32 (iii)节]。