

2011年10月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم 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 Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

# 计划委员会

## 第一〇八届会议

2011年10月10-14日，罗马

## 国别计划编制准则

## 原则与政策

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

政策及计划制定支持司司长

Richard China 先生

电话： +39 (06) 570-55242

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](http://www.fao.org) 网站获取。

## 内容摘要

根据计划委员会的要求，本文件着重讨论粮农组织国别计划编制进程的指导原则和政策。本文件将阐述：

- 分权型构架各层级（粮农组织代表、次区域协调人、区域代表和总部）在国别计划编制进程中的作用和职责。
- 国别计划编制的主要原则：(i) 主体性和赋权；(ii) 相互承诺；(iii) 责任承担和配合；(iv) 灵活性；(v) 对联合国计划编制原则的遵循；(vi) 战略重点；以及(vii) 面向需求和“一体化运作”。
- 国别计划编制的主要政策：(a) 粮农组织在国别优先重点设定方面的作用；(b) “国别计划编制框架”与国别工作规划的整合；(c) 紧急行动和灾害风险管理在粮农组织国别计划编制进程中的整合；(d) 国别计划编制与资源筹措之间的相互关联，明确如何满足资源要求；(e) 粮农组织在联合国国别计划编制中的作用，包括国别计划与联合国发展援助框架之间的关系。
- 国别计划编制对成员国的主要裨益，关注成员国参与的必要性。

## 征求计划委员会的指导意见：

拟请计划委员会：

- a) 提出对粮农组织国别计划编制进程主要指导原则和政策及下一步步骤建议的观点和意见；
- b) 研究成员国积极参与国别计划编制进程的必要性；
- c) 对各国政府和粮农组织借助“国别计划编制框架”商定的优先重点是否宜于作为技术合作计划申请优先排序的一种手段发表看法和指示。

## I. 引言

1. 鉴于国别计划编制、特别是国别中期优先重点框架在粮农组织新的绩效规划和运行框架中的关键作用，根据计划委员会的要求，2010 年针对粮农组织国别计划编制进行了一次战略评价（其中特别侧重国别中期优先重点框架规划工具的实施）<sup>1</sup>。
2. 该评价建议并经管理层同意<sup>2</sup>，粮农组织的国别计划编制进程应当与其在计划编排方面相互关联的三个组成部分之间应形成一体化特点：(i) 粮农组织对国家优先重点设定的支持；(ii) 国别计划编制框架（取代“国家中期优先重点框架”），该框架将确定四到五年期间政府与粮农组织合作的优先领域和成果；以及(iii) 粮农组织国别工作计划，该工作计划目的是在两年时间内将商定的国别计划编制框架成果付诸落实（与粮农组织的《中期计划/工作计划和预算》规划周期相统一）。
3. 计划委员会在其第 104 届会议<sup>3</sup>上要求粮农组织管理层向其 2011 年 10 月会议提交一份有关国别计划编制准则的文件，着重于政策和原则的阐述。根据计委的建议，本文件提出了一项有关国别计划编制进程的议案，该拟议进程具有灵活的特点，明确了联合国发展援助框架进程与资金规模安排方式之间的关系，与应急活动进行了结合，对技术合作计划整合采取了渐进的方法；也规定了各区域、各次区域和各国家代表处的职能和责任。

## II. 总体背景

4. 国别计划编制进程已全面纳入正在进行的粮农组织改革进程。国别计划编制进程以下列评价工作的结论和建议作为依托：对粮农组织权力下放的独立外部评价<sup>4</sup>（2004 年）、对粮农组织的独立外部评价<sup>5</sup>（2007 年）、《粮农组织革新图变近期行动计划》（2008 年）、对粮农组织国别计划编制的战略评价<sup>6</sup>（2010 年）、对粮农组织紧急情况行动能力的评价<sup>7</sup>（2010 年）以及对粮农组织非洲能力开发活动的评价<sup>8</sup>（2010 年）。

---

<sup>1</sup> PC 104/4

<sup>2</sup> PC 104/4 Sup1

<sup>3</sup> CL 140/8 第 15-16 段

<sup>4</sup> PC 92/6a) - FC 108/18

<sup>5</sup> C 2007/7A

<sup>6</sup> PC 104/4

<sup>7</sup> PC 103/7 - FC 132/10

<sup>8</sup> PC 104/5

5. 国别计划编制工作的进度取决于其他改革领域的进展情况，特别是绩效管理制度的采用、权力下放办公室的构架和职能发挥、资源募集和管理战略、技术合作计划权力下放以及区域大会的治理职能等。

6. 国别计划编制的方法也与《巴黎宣言》、《阿克拉行动议程》及“联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查”中所蕴含的国际承诺和联合国改革相呼应。

### **III. 评价工作之后开展的活动**

7. 国别计划编制框架准则正处于定稿阶段，定稿过程对国别计划编制评价提出的建议和相关的管理层答复加以了考虑。该准则还吸取了“国别工作规划试点”得出的经验教训并吸收了部际国别计划编制框架工作组内部广泛磋商的意见，其中工作组内部磋商包括了来自各技术部门和区域办事处的代表。

8. 2010 年 11 月以来开展了涉及六个国家代表处的国别工作规划试点工作，目的是逐步将国家代表处纳入全组织绩效规划进程并对新的国别计划编制进程给予支持。

9. 针对在国别计划编制准则中整合应急和恢复行动的问题启动了内部磋商并就以下几点达成共识：i) 在一个国家只能有一个粮农组织国别计划框架以及一个工作计划；ii) 人道主义计划和/或灾害风险管理计划或行动计划将成为国别计划框架的组成部分；iii) 粮农组织代表领导计划编制进程且紧急情况联络点是国别计划框架编制团队的成员；iv) 根据要求，计划派遣政策及计划制定支持司/紧急行动及恢复司/区域办事处/次区域办事处联合团组，对部分国家制定一体化国别计划的工作给予支持；以及 v) 将在以往经验和与各权力下放办公室进行磋商的基础上针对在国别计划框架编制中整合“降低灾害风险”的问题编写一份指导意见。

10. 正在计划开展培训和举办通报会。目前正在编制一个有关“切实有效的国别计划编制”（包括国别计划编制框架、国别工作计划、项目周期和资源募集）的试用综合培训课程方案并将于 2012 年出台。目前还在开发一个共同内联网平台，对各权力下放办公室的国别计划编制工作给予支持。

11. 国别计划编制进程将有助于确保粮农组织的各项计划和活动服从于各国的需要和优先重点，兼顾粮农组织大会通过的战略和职能目标。它还将为以下方面提供宝贵的基础：对技术合作计划申请进行优先排序；对解决成员国具体需求所需的人员配置和技术技能进行规划；有针对性地开展粮农组织的资源募集工作；并确保本

组织的技术援助计划（包括应急救济、恢复、过渡和发展活动）以统筹协调的方式进行规划和实施<sup>9</sup>。

## IV. 国别计划编制的职能和责任

### A. 国别计划编制是一项整体性工作

12. 国别计划编制目的是对各国的优先需求做出响应，其实施方式应该能够调动和优化粮农组织所有有关单位的行动能力和知识，而不论这些单位设在何处。它应该促成对粮农组织在各地的所有产品和服务的战略规划，在国家一级帮助实现预期成果。因此，国别计划编制进程将在全组织范围内提高粮农组织在国家一级工作的成果目标和影响力。因此，粮农组织的国别计划编制进程必须建立在整体国别计划编制政策、标准和程序的基础之上，在充分重视其国别承诺的基础上使本组织作为一体发挥效能，而不论所处何地。

13. 国别计划编制的职能和责任：i) 遵循辅从性原则，即决策的优先重点将被尽可能赋予最接近的权力下放层级，总部只对无法在较低权力层级有效做出决定的问题进行决策；并 ii) 完全符合最新《关于责任与关系的通告》中所反映且在《近期行动计划》中商定的权利下放安排。

### B. 总体职能和责任

14. **粮农组织代表**<sup>10</sup> 负责粮农组织在国家一级对各国的优先重点进行响应，并由此依托国家代表处工作人员（酌情包括紧急情况、恢复和灾害风险管理人员）的力量对国别计划编制进程进行领导，同时确保在国家一级为国别计划编制进程营造有利环境。

15. **次区域协调员**<sup>11</sup> 作为粮农组织对次区域优先重点进行响应的领导人，协助区域代表进行质量保障、资源募集、协调、知识交流以及在定期召开的次区域管理团队会议上对（次）区域共性问题进行审议。次区域技术官员对国别计划编制进程提供直接技术/政策支持。

16. **区域代表**负责粮农组织对区域优先重点的响应并确保为本区域国别计划编制进程营造有利环境，包括对多数国别计划编制框架和国别工作计划的质量保障和最终批准/鉴定，仅就个别需要本组织指导的问题向总部呈报。

<sup>9</sup> JM 2011.2/3 与粮农组织权力下放办公室网络结构和运行愿景有关的行动

<sup>10</sup> 在未委派粮农组织代表的国家该职能由次区域协调员承担。在未设次区域办事处的地方该职能由区域代表承担。

<sup>11</sup> 在未设次区域代表的地方该职能由区域代表承担。

17. 总部作为粮农组织对全球优先重点进行响应的领导，颁布和推行粮农组织的整体政策、标准和程序，对粮农组织在国家一级的主要工作提供指导。技术司局通过次区域协调员和区域代表就以下问题对粮农组织代表给予指导：i) 各国在粮农组织倡议的政策和管理框架中做出的承诺；以及 ii) 适用的统一政策、标准和程序及操作规范等。在组织结果 X01 战略团队的总体组织下，由政策援助及支持处和战略、规划及资源管理办公室领导的相应工作小组协调国别计划编制进程的统一指导、工具、质量和监测。

## V. 国别计划编制的原则与政策

18. 拟定国别计划编制原则和政策的依据包括国别计划编制工作评价、对粮农组织在非洲能力开发活动的评价、相关管理层答复、对粮农组织应急活动业务能力的评价等提出的建议，以及各国和各区域汲取的经验教训和提供的证据。

### A. 国别计划编制原则

19. **主体性和赋权：**政府是国家政策的主体并决定何时何地可利用粮农组织的支持来确定并落实国家粮食和农业优先重点<sup>12</sup>，和/或开发国家能力<sup>13</sup>，包括相关政府、民间社会和私营部门组织和机构。因此，政府和粮农组织是国别计划编制框架的共同主体并负责联合实施。

20. **相互承诺：**国别计划编制框架代表着政府与粮农组织之间的相互承诺，要在规定的时限内合作实现共同商定的成果。

21. **责任承担和配合：**国别计划编制框架和国别工作计划，通过既定的监测和报告制度，为粮农组织相对于国家、发展伙伴和粮农组织绩效框架的整体责任安排提供了基础。国别计划编制框架与国别规划周期和“联合国发展援助框架”相协调，而国别工作计划则与粮农组织两年度规划周期相一致。因此，国别计划编制框架成为国家政策与粮农组织“战略框架”之间的纽带。而国别工作计划则作为国别计划编制框架与两年度工作计划和预算之间的纽带。

22. **灵活性：**国别计划编制框架是一份开放性文件，可根据国家情况的变化加以调整。粮农组织在发生意外灾害后开展应急活动时，灵活性尤为重要。委派给粮农组织在国家层面开展工作的全球/区域新任务，也将首先纳入国别工作计划，而后再经国别计划编制框架的审议。灵活性同时也兼顾了国情的差异和粮农组织的落实能

<sup>12</sup> “农业”一词此处系指广义上的农业，即包括畜牧、渔业、林业、与农业相关的自然资源管理。

<sup>13</sup> 联合国大会有关“三年期全面政策审查”的第 59/250 号决议规定，国家政府对其发展成果负有首要责任。粮农组织致力于帮助实现在其“战略框架”内的国家成果。

力。例如，在粮农组织未设有驻地代表或代表处的国家，选用简化的国别计划编制框架更为适宜，计划编制工作可限于粮农组织参与“联合国发展援助框架”制定进程，确保粮农组织在该国的当前/规划活动反映在“联合国发展援助框架”内即可。

23. **遵循联合国计划编制原则：**粮农组织与联合国系统其他机构一起贯彻共同目标，分享共同方式方法并采用联合国计划编制五项原则<sup>14</sup>。

24. **战略重点：**对政府、联合国国家工作队及其他发展伙伴具有战略相关性的领域，粮农组织提供有针对性的支持。优先重点的确定基于对比较优势的正确评估，特别要考虑到粮农组织的落实能力和兼收并蓄能力。因此在某一特定国家，粮农组织并不一定参与所有粮食安全和农业相关问题。

25. **面向需求和“一体化运作”：**国别计划编制旨在把整个粮农组织的应对活动集中于国家的优先重点需求，方式为：与联合国其他机构共同编制计划；与其他发展伙伴的工作互为补充；把粮农组织的比较优势和所能筹集到的资源进行最具战略性的应用。国别计划编制框架同时还将反映各国在粮农组织主持的政策和管理条约、行为守则和框架内做出的长期承诺。

26. **以经验教训和良好操作规范为基础：**对以往做法和记录的评估、对其他国家所采用方式的参考以及国家之间的经验和信息交流，都成为国别计划编制框架制定进程的组成部分，并提供有助于确定最佳操作规范的相关系统（即：国别计划编制框架论坛）。

## B. 粮农组织在确定国家优先重点领域所发挥的作用

27. 制定国别计划编制框架的前提条件是该国拥有一套明确的农业和粮食安全发展优先重点，通常反映在下列一项或多项主要规划框架内：国家政策、国家战略或发展计划，或投资计划。如缺少这些框架，粮农组织则应帮助该国确立优先重点。

28. 粮农组织的技术评估与政府及其他伙伴的评估共同为政府的重点确立进程提供经验性和分析性意见。许多此类评估工作均由粮农组织承担（如：森林评估、渔业资源评估、土地用途评估、统计评估、贫困与脆弱性评估等）。评估对象也可包括跨领域问题，如能力建设、投资、性别、气候变化、就业和体面工作以及知识/信息。评估工作可以：i) 帮助政府就其优先重点做出循证决策，同时考虑到全球、区域和跨界问题；ii) 通过共同国别评估/联合国发展援助框架进程，帮助对政府与联合

---

<sup>14</sup> 联合国计划编制五项原则已得到联合国发展集团的批准，即：立足人权的方式、性别平等、环境可持续性、基于成果的管理以及能力建设。

国之间在粮食和农业领域的合作进行优先排序；iii) 通过国别计划编制框架进程，支持对政府与粮农组织之间的合作进行优先排序。

29. 粮农组织通过政策援助和能力建设，支持成员国及其区域经济一体化组织确定优先重点。优先重点确定是粮农组织对各国编制国内农业部门审查报告、农业和粮食安全发展战略和政策及农业投资计划提供支持的一项主要成果。

30. 国家优先重点的确定通常也是下列进程的成果：国家粮食安全计划、“非洲发展新伙伴关系”非洲农业发展综合计划协议以及相关的农业和粮食及营养安全投资计划，以及世界银行管理的“全球农业及粮食安全计划”项下的融资建议。

31. 粮农组织的政策援助有助于查明国家优先重点和粮农组织具备比较优势的重点领域，国别计划编制框架将对此加以考虑。另一方面，在已经确定发展优先重点的国家，国别计划编制框架可作为一种机制，用以评估政策援助和该国的能力建设需求。

32. 国别计划编制框架要考虑到国家资源和需求，以及与地方、区域和国际机构建立伙伴关系的潜力。正如对粮农组织在非洲能力建设工作的评价所强调的一样，只有具备实现预期目标的必要能力，一项政策或一个计划才行得通。因此，必须要把能力建设问题纳入国家政策进程的各个层面，从评估整个政策周期的能力差距入手，从鉴别到实施管理到监测再到评价。

### C. 国别计划编制框架与国别工作计划

33. 粮农组织新的国别计划编制工具（国别计划编制框架与国别工作计划）具有协同性和综合性。这些工具为粮农组织对下列领域的贡献提供了责任框架：i) 实现国家发展目标，包括通过“联合国发展援助框架”；以及 ii) 粮农组织“战略框架”和“区域重点框架”。

34. **国别计划编制框架**用于界定根据相关国家援助需求而制定的政府与粮农组织联合中期应对行动，在这一过程中应依照国别计划编制框架原则<sup>15</sup>，寻求在粮农组织“战略框架”和“区域重点框架”内实现国家发展目标、千年发展目标及其他国际商定的发展目标。具体来说，它界定的是在四至五年时间内国家优先重点领域利用粮农组织的支持预期实现的成果，涉及国家发展计划（减贫战略文件、非洲农业发展综合计划协议、国家粮食安全计划、国家农业发展战略等）中体现的全国农业、农村发展以及粮食和营养安全目标。它还要阐明通过粮农组织核心职能（包括

<sup>15</sup> 领导力、主体性、一致性、互补性和协同、灵活性、战略性、相互承诺与责任承担、对联合国计划编制原则的遵循和灵活性。

粮农组织的职责和比较优势)来实现这些成果的预期干预/产出的类别。结果的详细程度应以能反映出政府、联合国国家工作队、其他伙伴和粮农组织之间的一致意见为宜。

35. 国别工作计划在一个两年期的时限内落实商定的粮农组织中期成果(在国别计划编制框架和“联合国发展援助框架”/联合国国别计划编制进程内);它与粮农组织“工作计划和预算”相协调;并且与国别计划编制框架的中期审查一起加以审议。它正式吸收了各部门对实现成果所做出的贡献,包括国家代表处以及次区域办事处、区域办事处和总部各部门。要在国家层面落实的所有工作以及次区域或区域办事处、联络办事处或总部各部门规划的所有工作,在纳入工作计划之前,必须要与粮农组织代表商讨并得到正式同意。国别工作计划明确了以绩效为基础的粮农组织资源负责任利用的责任。

36. 这一新方法要求接受粮农组织支持的所有国家都要采用国别计划编制框架和国别工作计划,无论是否设有粮农组织驻国家代表处。不采用国别计划编制框架的例外情况需由粮农组织代表向助理总干事/区域代表提出,由后者对理由进行评估。

#### D. 在粮农组织国别计划编制进程中整合应急活动与灾害风险管理

37. 国别计划编制新方法要求在国别计划编制工具(即国别计划编制框架和国别工作计划)中整合应急活动以及恢复和发展活动。

38. 关于应急活动和恢复活动,对粮农组织应急业务能力的评价指出“应急活动更具可预见性……几乎所有的较大规模应急活动[……]持续时间超过三年并有可能持续十年以上。应急计划的规划[……]要求应急活动应整体设计,应自然地转向恢复和发展活动”。

39. 把应急活动和灾害风险管理整合到更宽泛的国别计划编制进程中,方式包括:*i)* 确保将来的国别计划编制框架文件也能反映商定的应急/恢复优先重点或灾害风险管理重点,并根据具体情况确保所有国家层面的员工参与到国别计划编制框架进程;*ii)* 粮农组织对突发紧急情况的应对行动将首先反应在国别工作计划中,然后随着国别计划编制框架提出更长期的恢复和从救灾到发展过渡工作计划而及时予以更新。

40. 下文阐述国情和国家需求对国别计划编制进程相对侧重点发挥影响的方式:

- a) **需要应对眼前危机的国家。** 粮农组织的应急活动将侧重粮食和营养安全以及恢复生计。粮农组织将提供评估、协助提出联合国呼吁、落实相关计划和项目并牵头或支持采用集群方式。如紧急情况发生国的国别计划

编制框架尚未到位，粮农组织将在该国政府支持下编制人道主义计划，如该国缺乏提供支持的必要资源或能力，则单方面编制该计划，以着手处理预防、应急和过渡问题。因此，国别计划编制框架的形式可以是恢复战略计划，与政府政策和计划相协调，侧重“救济和恢复”成果。此类计划在设计之初就应关注必需的中期行动，用以保护粮食安全，培育抗冲击能力并加强农业生产能力。在国别计划编制框架已经具备的国家，短期应急干预活动则成为国别工作计划的组成部分，并通过修订最终成为国别计划编制框架的组成部分。

- b) **希望避免灾害和威胁的国家**（如自然灾害、植物病虫害和动物疾病、气候变化、森林野火、经济冲击和复杂紧急情况）。重点是减少脆弱性并加强农业体系和生计面对威胁和紧急情况的抗冲击能力，保护并加强农民、渔民、牧民和森林居民的粮食和营养安全。粮农组织“减少灾害风险”方法支持开展面向减少灾害风险的制度强化和管理、信息和早期预警、积极防备以实施有效响应和恢复以及采纳相关政策、技术、手段和做法来增强抗冲击能力。国别计划编制框架将包含有关“减少灾害风险”的重要中期成果。
- c) **希望在中期内加强制度和/或政策的国家**。正如对粮农组织在非洲能力建设活动的评价所强调的一样，面临的挑战是把政府与粮农组织的协作从“短期和临时性”转向作为国家政策组成部分的“较长期的、双方商定的结果和优先重点”。评价工作强调，粮农组织必须参与到由成员国主导的长期进程中，加强下列领域的能力：技术和政策职能领域；政策制定和实施；计划和项目的实施；知识管理以及伙伴关系的建立。评价工作同时还提出，要解决这些问题，政府和粮农组织应考虑以一体化方式在扶持性环境（政策）、组织和个人（人力资源开发）之间采取必要行动。这样一来，政府就将受益于面向自身需求的更可持续的结果。国别计划编制框架将包含中期发展成果。

## E. 国别计划编制与资源筹措

41. 权力下放办公室层面的资源筹集是粮农组织“资源筹集与管理战略”<sup>16</sup>的重要组成部分，该战略旨在获得充足、预测性更强且更具持续性的自愿捐款，用以支持实现在“中期计划/工作计划和预算”和预算中罗列的粮农组织目标，包括深层的（次）区域和国家优先重点。

---

<sup>16</sup> JM 2011.2/4

- a) 在区域和次区域层面，与区域性组织共同开展的资源筹集活动围绕区域和次区域优先行动领域和区域结果，这些领域和结果主要由区域会议提出，或是区域办事处和次区域办事处与各自区域伙伴组织进行直接磋商后提出。这些优先领域源自（次）区域计划，包括区域灾害风险减少/管理战略或区域性协议，如非洲的“非洲农业发展综合计划”框架内的协议。
- b) 在国家层面，资源筹集和管理举措建立在既定的政府与粮农组织协作优先重点的基础之上，通过国别计划编制框架，通常在更为宽泛的“联合国发展援助框架”内予以确定。国别计划编制框架和国家工作计划将灵活地纳入粮农组织对“联合呼吁程序”和/或“人道主义战略”的响应行动。国家层面的资源筹集行动旨在依据粮农组织战略和职能目标及其比较优势，满足东道国政府的发展和人道主义优先重点。
- c) 资源筹集的作用和责任以及指导原则正在制定当中，它将有助于协调国别计划编制和资源筹集活动。此外，还将推出资源筹集支持网络，用以加强内部的沟通和管理渠道。

42. 因此，国别计划编制和资源筹集相互交织，彼此密不可分。在国别计划编制进程中，尽早与潜在的资源伙伴开展对话，对围绕政府与粮农组织协作商定的优先重点形成伙伴关系非常关键，这样才能使政府和资源伙伴更具战略性地利用粮农组织所提供的服务。对话可了解资源筹集的潜力所在，以确保粮农组织有落实能力并从战略角度利用其服务。

43. 因此，国别计划编制框架应估算出所需粮农组织援助的资源总额，以实现既定的国别计划编制框架成果和资源筹集目标（即所需资源总额与现有资源之间的差额）。为实现此目标，粮农组织在国家层面的资源筹集战略（包括沟通计划）应围绕国别计划编制框架展开，除非联合国共同资源筹集战略已经包括了既定的国别计划编制框架成果。国别计划编制框架的资源筹集目标并非承诺，但却可以促进政府与粮农组织联手采取资源筹集行动，并作为“联合国发展援助框架”联合国共同资源筹集工作的一个组成部分。

## F. 粮农组织与联合国国别计划编制

44. 经验表明，粮农组织通过政策援助、国别计划编制框架的评估和制定积极参与“联合国发展援助框架”进程，有助于“联合国发展援助框架”制定工作提高对包括农业在内的生产性部门的重视程度。国别计划编制框架重点领域和成果指导着粮农组织参与联合国其他伙伴的工作并形成合力，有助于确定“联合国发展援助框架”的优先重点和结果。

45. 具体来说，粮农组织国别计划编制进程能够促进国家层面的联合国共同计划编制进程，主要通过：i) 形势分析；能力评估及应政府要求对国家政策开展相关审查；从而有助于联合国主导的需求评估和分析活动（如共同国家评估），使其更关注农业、农村发展、粮食安全及其他粮农组织的职能范围；ii) 使国别计划编制框架与“联合国发展援助框架”结果框架相统筹；以及 iii) 在“联合国发展援助框架”和“联合国发展援助框架”行动计划内，甄别并制定联合计划，由国别计划编制框架为其提供便利。粮农组织对“联合国发展援助框架”的贡献也包括“联合国发展集团有关把粮食和营养安全整合到国家分析的指导意见”，该指导意见由粮农组织、世界粮食计划署和国际劳工组织编写，并提交联合国发展集团最终批准。

#### **G. 成员国的惠益和参与**

46. 提高实效：以能力需求评估及可衡量的结果为基础来明确界定粮农组织干预活动的中期优先重点，国别计划就能更专注于共同商定的优先重点，这些优先重点与成员国的全球和区域政策议程也将更为协调，从而避免资源筹集工作零星分散和权宜之计，使有关措施更具可持续性。

47. 优化粮农组织在国家层面工作的内部协作和统一：制定国别计划编制框架和国别工作计划的目的是调动粮农组织各级各部门（总部、区域、次区域和国家），为共同重点和结果而努力。

48. 与包括联合国其他机构在内的发展伙伴的合作、伙伴关系及共识构建：政府、包括全球环境基金在内的联合国融资机制、捐助方和粮农组织可以就如何对粮食和农业提供支持和如何筹集必要资源达成一致意见。

49. 基于结果的资源利用，由成员国通过采用问责程序而赋予粮农组织。

50. （次）区域协作的基础，方式是依托区域大会筹备过程中确定的国家、次区域和区域优先重点领域之间的关联。

#### **H. 成员参与的必要性**

51. 如果得不到国别计划对象国和发展援助捐助国全心全意的支持，粮农组织就不可能成功落实国别计划编制的新政策和新程序。各国政府要提供有利环境，才能实现粮农组织与国家共同做出的相互承诺并为商定的国别计划编制框架成果筹集资源。为实现共同目标，可能需要付出一定的时间、资源和政策关注度。

## **VI. 下一步工作**

52. 在考虑计划委员会提出的指导意见后，将于 2011 年最终确定内容更为详实的内部“国别计划编制准则”。还将同时推出综合培训计划，于 2012 年开始执行。到 2012 年底，所有国家都将至少拥有一份国别计划编制初步框架。

## **VII. 征求指导意见**

53. 请计划委员会：

- a) 就粮农组织国别计划编制进程的政策和原则提出观点和意见。
- b) 考虑有必要在国别计划编制进程中吸引成员国的积极参与。
- c) 对各国政府和粮农组织借助“国别计划编制框架”商定的优先重点是否宜于作为技术合作计划申请优先排序的一种手段发表看法和指示。