

主席的备忘录
大会委员会第一工作组第十二次会议
2008年5月21日，星期一
主席 Vic Heard

- 1) **战略目标：**管理层介绍了有关战略目标的初步建议（附件1）。工作组特别对多位助理总干事到场协助他们开展该议题的讨论表示感谢，并要求管理层根据成员的初步意见，为其6月13日举行的会议提出一项更详细的建议。
- 2) 工作组重申它基本赞成注重结果的层次构架和概念，虽然一名成员质疑实现战略目标是否应如此依赖成员各自采取的行动，以及它们是否不应更接近层次构架中的“结果”。成员还忆及，尚未就组成层次构架最上层的成员国目标的措词达成一致意见，但同意制定部门“战略目标”和明确的跨部门领域“战略目标”。
- 3) 工作组一致认为，战略目标应当包括有关远景的内容，但是应明确地以结果为基础，而且表达方式应突出人民的利益。措词应标准化，并反映将要实现的一种结果而非一项行动（虽然少数委员指出，他们发现这类逻辑框架语言矫揉造作和混乱）。
- 4) 欧洲联盟的代表提出了另一种战略目标和核心职能的分类方案（见本文附件2）。成员均认为，这是一个值得注意的建议，比管理层的建议更加全面地阐述了粮农组织的所有工作。会上一致认为，根据提交的形式，它实际上是一份工作领域清单，而且认为，就三项成员国目标而言，战略目标可能不止五项。政府政策的连贯性和国际文书（全球治理）在全球或区域一级带来的益处被认为是战略目标讨论中一项有用的补充内容。
- 5) 成员认为，由管理层提出的几项战略目标与成员目标接近重叠。提交的这些目标反映了本组织当前各部所开展的工作，（管理层强调这并非其初衷，而且战略目标在任何组织结构下都将是有效的）。遗漏的一个重要领域是创造生计，在这方面，价值链至关重要，从收获储存和销售到通过加工、包装等过程实现的增值。无论是从创造生计，还是从各国获得合理价格的粮食进口机会和生产鼓励措施等角度来看，贸易都是很重要的。应当明确反映食物权。成员还建议：
 - a) 自然资源是一个跨部门领域，应阐明它与农业部门和人民福祉之间的关系；
 - b) 应将营养视为粮食安全的一部分，而非食品安全条例；

- c) 未充分提及粮农组织为成员决策工作提供的统计和分析方面的贡献；
 - d) 性别是一个非常令人关注的问题，但是有关这一重点领域是否应被作为一项单独的战略目标，或在每项战略目标中均应提及，各方意见不尽相同；
 - e) 无论内部绩效的改善目标以哪种形式保留，它们都应将改善本组织财政资源基础的内容包括在内。
- 6) 几位成员指出，在更好地了解所建议的每项战略目标内包含哪些本组织“结果”之前，很难对战略目标进行评价。
- 7) 成员未对优先主题开展讨论，但成员一致认为，标题含混不清。应该选择另一个词语，以便更准确地反映基本概念。

附件 1 – 管理层有关战略目标制定的初步建议

战略目标的制定

1. 本文由管理层根据第一工作组的要求编写，目的是便于成员进一步讨论一系列战略目标。文件首先论述制定战略目标可能采用的方式，这是预期的《战略框架》和《中期计划》成分的一个主要方面，然后提出了数量有限的战略目标。第一工作组成员给予的指导，对未来的分析工作将起至关重要作用的领域用**斜体**突出显示。

2. 本文反映了管理层组织的几轮内部讨论的结果，包括在高级管理层会议上进行的讨论。文件顾及目前的战略目标、工作组就主席提出的“备选方案文件”表达的意见，以及为成员关注的一些领域编写的战略说明的内容。

1. 战略目标的适宜特征及其陈述方式

3. 概念上，战略目标应当坚持以下指导原则：

- a. 反映成员较长时期（10—15 年）内的最优先重点；
- b. 促进实现一项或几项全球目标；
- c. 表明粮农组织的参与和支助将产生的重要附加值，尽管预期战略目标主要由成员和国际社会实现；
- d. 全面指导实质性工作，指明主要作用领域；
- e. 促进对较低层面应取得的结果负责和承担责任；
- f. 限制数量，便于成员和其他利益相关者理解，即避免“行话”和技术性过强。

4. 不妨指出，在经过修订的《战略框架》中陈述战略目标时，应包括以下组成部分：

- a. 所处理的问题和应对的挑战（即问题陈述）；
- b. 成员/国际社会将实现的利益/变革；
- c. 假设和风险；
- d. 指标和目标。

成员们或许希望确认，拟作出的上述背景考虑与最终将批准的战略目标是否相关¹。

II. 粮农组织将如何支持实现战略目标

5. 粮农组织为全体成员圆满实现批准的战略目标提供的支持，将取决于粮农组织下述**核心职能**的适当组合。这些职能以粮农组织的授权为基础，反映其主要比较优势，指导其在全球、区域和国家/国别一级的工作和行动手段。核心职能对粮农组织的成功至关重要，在全组织各级履行，贯穿所有战略目标。鉴于核心职能的重要性和跨部门性，将需要理顺组织系统和程序，以便促进行动、突出重点、激励成就。这些辅助性措施将尤其包括职工激励机制和促进资金。

- a. 采用一体化**跨学科方法**处理本组织的技术工作和支持服务；
- b. 在需要采取联合行动的领域建立**伙伴关系和联盟**；
- c. **监测**和评估粮食安全和广义农业的趋势，提请国际社会注意新出现的风险因素，**及早发出警报**；
- d. 刺激**生成、传播、应用信息和知识**，包括**统计资料**；
- e. **商签国际文书，制定规范、标准和自愿准则，支持制定国家法律文书**，并促进其实施；
- f. 阐明**政策备选方案**和**建议**；
- g. 提供**技术支持**，促进变革，建立**可持续和得到加强的机构能力**；
- h. 开展**宣传和交流**，形成政治意愿，促进全世界认识粮农组织授权领域中所需的行动。

III. 可能制定的战略目标

6. 下文根据第一工作组的讨论和审议，在上述概念框架的基础上，以表格形式提出了可能制定的一系列战略目标，不同程度上涉及成员三项全球目标中的一项或通常涉及其中的几项目标²。**可能制定的这些战略目标系供成员审议。**

¹ 5月21日的会议上可向工作组提供一份关于如何对可能制定的战略目标之一应用这些背景考虑的说明。

² 《2000—2015年战略框架》中规定的三项全球目标是：a) 所有人在任何时候都获得足够的、营养充分和安全的食物，确保在2015年之前把长期食物不足人数减少一半；b) 可持续农业和农村发展，包括渔业和林业，对经济、社会进步和所有人的福祉作出持续贡献；c) 保存、改良和可持续利用自然资源，包括土地、水、森林、渔业及粮食和农业遗传资源。

可能制定的战略目标
A. 支持国家、区域和国际为实现持久 粮食安全 作出努力。
B. 消除贫困和饥饿的根本 社会和经济 决定因素，保护和加强农村 生计 。
C. 保护、改良和 可持续利用 粮食和农业 自然资源 。
D. 促进农村地区 男女平等 获得资源、商品、服务和决策权，应用对性别敏感的政策、计划和项目方法。
E. 改进对粮食和农业 紧急情况 的防备和有效、可持续的应对。
F. 实现 种植业 集约化，特别重视生态系统服务、可持续性和资源贫乏农民的生计。
G. 畜牧业 对粮食安全和公共健康作出贡献，确保广泛的经济发展，同时保障环境可持续性和生物多样性。
H. 负责任和可持续地利用 渔业及水产养殖资源 ，对人类福祉、粮食安全和减轻贫困作出贡献。
I. 可持续管理 森林和树木 ，确保对粮食安全、生计和减轻贫困、减缓和适应气候变化、保护生物多样性及稳定水资源作出重大贡献。
J. 提高 食品质量和安全性 ，改善营养
K. 推动改善 公、私营部门对农业和农村发展的投资 。

7. 为了全面涵盖本组织可支配的资源，建立一个区分粮农组织对成员的服务与内部治理和行政管理的构架，还可制定如下所示的一项战略目标，涵盖圆满实现上述各项战略目标所需的一系列广泛的活动：

L. 实行 灵活、有效、务实的内部治理安排、监督、管理和行政 ，促使各级取得结果和成效。

IV. 与制定战略目标有关的其他考虑

8. 拟议的这一系列战略目标可大致分为三类。这三类是：i) 实现**跨部门**利益的目标（A-E），同时有必要依靠早已成型的学科如水土管理；ii) 实现主要为**部门性**利益的目标（F-I）；iii) 目的在于促进或**使之能够实现**其他目标的目标（例如 J、K）。成员可能记得第一工作组主席关于战略目标备选方案的文件³，也简要说明了按照类似的尽管不完全相同的思路对战略目标进行的大致分类。在制定可能提出的战略目标时，就是否值得采用更加明确的分类方法进行了大量初步的讨论。然而，为了简单明了，鉴于各项目标的相互依赖性和绝对重要性，认为不宜使用固定的分类方法。

9. 制定战略目标时的另一项重要考虑是保持目标本身（即预期成员将得到的利益），与用于实现这些利益的、体现粮农组织比较优势的关键行动手段之间的差别。人们指出独立外部评价对粮农组织当前的战略框架提出的批评之一，就是它“……**混淆了粮农组织的目标与行动手段**”⁴。因此，现在建议的制定方式力图尽最大可能区分成员期望在得到粮农组织一定程度支持下取得的成就（战略目标）与本组织的**核心职能**（即行动手段），鉴于成员们对这些核心职能非常关心，上文第 II 节也加以适当强调。

10. 最后一项拟议的战略目标（“L”）是否应当如此制定，也进行了大量的讨论，因为这是唯一一项主要由粮农组织本身实现的目标。文件最终包含了这项战略目标，理由有两个：i) 首先，鉴于独立外部评价和成员对行政系统改革和文化变革的重视和强调，适宜在主要结果层次构架内而不是在构架外处理这一领域，以便提高透明度和责任性；和 ii) 一些成员对明确行政工作及其资源十分关心。

成员们或许希望就指导本文提出的战略目标制定工作的上述考虑是否适当发表意见。

V. 战略框架和中期计划可能含有的要点

更普遍而言，成员们或许希望对附件 I 介绍的战略框架和中期计划成分可能含有的要点发表其意见。

³ “关于制定战略目标及其在以结果为基础的手段目的层次构架（逻辑框架）中的关系的思考”，15-4-08。

⁴ 独立外部评价最终报告（C 2007/7A.1）第 1098 段。

战略框架和中期计划成分可能包含的内容⁵

I. 背景、形势和差距分析

概括影响发展背景的宏观环境因素，分析确定所有发展活动行为者为有效实现粮食安全和农村发展所需处理的领域。

II. 使命、远景和价值陈述

使命：本组织现往何处，主要根据形势分析和替代性供应来源，说明本组织的宗旨和存在的理由（依据《基本文件》）、其核心职能以及在弥补差距方面所具有的比较优势。根据独立外部评价，对比较优势的讨论应当具体提及粮农组织不具有比较优势和粮农组织授权范围内可由他人来补充某种需要的一些领域，以便向成员表明正在进行一些重点调整。

远景：本组织希望今后到达的境界。它反映对本组织未来最乐观的看法，并以本组织价值观（关于指导应如何开展工作的信念）表明其目的。

价值：本组织追求或保护的主要价值观念，反映本组织的文化和优先重点；明确本组织中人们需要如何相处；说明生动体现本组织大多数个人持有的根本价值观念的行动。上层领导的价值观念在一种文化的形成过程中尤其重要。本组织的褒奖制度需要表彰那些其工作体现了本组织希望崇尚的价值观念的个人。见当前的《战略框架》中的价值观（第 21 段，插文 2）。

III. 成员国的全球目标

目前商定的是：

- a) 所有人在任何时候都获得足够的、营养充分和安全的食物，确保在 2015 年之前把长期食物不足人数减少一半；
- b) 可持续农业和农村发展，包括渔业和林业，对经济、社会进步和所有人的福祉作出持续贡献；
- c) 保存、改良和可持续利用自然资源，包括土地、水、森林、渔业及粮食和农业遗传资源。

⁵ 本文所概括的概念方法将根据实际情况充实。

IV. 拟议的战略目标

战略目标是预期成员国机构、国际社会或发展伙伴在规定时限（如 10—15 年）内实现的利益或变革。就逻辑框架而言，这些利益是**初级用户**依靠相关“组织结果”（见下文），采用粮农组织的产品和服务在因果链中取得的直接结果之后的几个步骤。因此，战略目标不是由粮农组织本身来实现，而是由成员在粮农组织提供的附加价值的基础上实现，并考虑确定的依赖性和其他发展假设。

V. 结果框架与可能的重点主题

规定四年时期内应取得的**组织结果**。这些结果代表粮农组织致力于在四年时限内向成员国和国际社会提供的产品和服务，以及用户采纳和使用这些产品和服务将取得的成果，以便促进实现各项战略目标。为了能够衡量和报告取得的组织结果，制定了与规定时限相关的指标、核查手段、基准和目标。

确定**重点主题**。重点主题可使结果归类，以便在较短时限内在近期高度重点领域产生影响，同时为决策和确定优先重点保持灵活性以考虑新的挑战，促进实现各项战略目标。这些主题往往是但并非都是跨部门的，突出粮农组织打算帮助成员借助与所选重点领域相关的组织结果，在所选重点领域实现的利益。主题通过为受到高度关注的工作提供交流和宣传手段（“旗舰”），帮助促进预算外资源的筹措，用以补充正常计划资源。重要的是，其目的也在于促进预算外资源减少僵硬的捆绑条件和集合程度，促进领导机构监督按照商定的优先重点使用这些资源。

VI. 计划模式和资源筹措战略

制定粮农组织的计划模式：原则和理念、规划文件、内部规划周期、领导机构的投入（即细化提交5月5日第一和第三工作组联席会议的文件）。

附件 2 – 欧盟提出的战略目标建议

战略目标	核心职能
<ul style="list-style-type: none"> - 增加农业的产量和质量 (作物和牲畜) <ul style="list-style-type: none"> • 水管理。 • 土地管理和土地制度 (包括牧场) • 生产技术 • 投入五 (种子、肥料...) • (动植物) 遗传资源 - 自然资源管理 <ul style="list-style-type: none"> • 林业 • 渔业和水产养殖 • 生物能源 - 粮食和农业的社会经济方面 <ul style="list-style-type: none"> • 性别 • 贸易和市场 • 收获后损失 • 加工/农业产业 - 动植物病虫害和食品安全 - 法律方面 / 全球治理 	<ul style="list-style-type: none"> - 远景和长期前景 - 知识管理 (包括能力建设、培训、政策支持) - 规范和标准 - 宣传和交流 (包括融资、伙伴关系) - 应急和恢复 - 国际协定 / 条约的后续工作