

**关于制定战略目标及其在注重结果的手段
目的层次构架（逻辑框架）中的关系的思考
（第一工作组主席的备选方案文件 - Vic Heard）**

1) **文件的背景：**工作组4月10日的会议同意将根据第一工作组主席的一份文件进一步讨论战略目标的制定问题，该文件将提出关于制定战略目标及其与结果的关系的思考。讨论将使工作组能够改进向管理层提出的一项要求，制定其向大会独立外部评价委员会提交的关于战略目标和重点主题的建议。

2) **战略目标的宗旨：**建议为履行本组织授权而制定的新的粮农组织战略框架，即以中期计划结果为基础的（手段目的）层次构架，目的应是：

- a) 奠定规划和分析基础，向所有各方（成员、秘书处和其它利益相关者）澄清本组织打算对共同福祉作出的有益贡献和实现这一目的的方式；
- b) 为粮农组织开展的活动提供内部和外部交流手段；
- c) 突出粮农组织产生的影响；
- d) 确定责任分工（由谁负责完成哪些工作？）和如何抓总；
- e) 明确所有各级管理人员和领导机构的责任路径，从而能够根据成效而不是开展的活动对本组织及其各个项目和计划进行评价，这些活动无论技术上有多合理，执行力度有多大，既可能产生效益，也可能产生不了效益。

3) **可能采取的方法：**使成员国受益的这一战略框架——即成效和影响层次构架的顶峰，由工作组原则上同意的成员国以下三项目标组成：“

- 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。”

除目标a)之外，既无时限，又无指标。

4) 在这一层次构架中，三大目标的下一层级是战略目标。战略目标将体现成员国较长期的优先重点，将指引方向，指明10—15年（例如，目前至2020年）的主要影响领域。然而，鉴于正在不断发生的变化，每四年将按照中期计划对战略目标进行一次审查，通常还将在总干事的任期开始时进行审查。

5) 战略目标将对实现成员国三项目标中的一项或几项目标作出明确贡献，形成直接的因果关系。战略目标还将以可取得的结果表示，就时间、数量和质量而言有一定的精确度，并提供一种核查进展的手段。然而，这仍然主要是由成员国和国际社会取得的结果，粮农组织对促进因果关系作出贡献。这就提出了如果其成败并非主要因为粮农组织，那么到底为何要以目标形式来规定这些战略目标的问题。这些战略目标是成员们一致认为他们希望利用粮农组织的援助来实现的目标，如果不能取得进展，就提出了首先是所做的事情是否适当，其次是粮农组织提供促进贡献的方式是否为最佳方式的问题（是需要加倍努力，调整努力方向还是终止努力？）。对精选的几项指标进行监测和开展深入评价，均是这一层面的重要评估手段。

6) 层次构架中战略目标之下的一个层面是“结果”。这些结果是粮农组织所开展的活动的实际结果。粮农组织对结果无法控制，结果应产生于成员国和国际社会对粮农组织工作的直接利用。在这一层面上，需要有明确的指标、时间界限和核查正在取得的结果的手段。正是在这一层面，必须建立以结果为基础的最强大的内部框架，设想“结果”应比目前的“计划实体”数量大大减少，使“计划”更加集中、一致。

7) 战略目标层面的利益基本上分为两类：

a) **部门利益**（如：森林和树木为改善给人们的近期和较长期利益作出更大贡献，尤其通过：

- i) 提供收入、粮食、燃料和放牧环境—特别重视林区贫困人口和农村贫困者的需要；
- ii) 通过碳截存和可再生能源减缓气候变化；
- iii) 为农业和城市用途保持水土；
- iv) 预防水灾和海洋破坏，直接拯救人类生命和维持生计）。

b) **跨部门机构利益**：（如成员国为其人民创造利益的机构能力，关系到农业，得到加强的框架或例如得到加强的全球治理框架，以便实现政策一致性和制定农业、林业和渔业领域的国际文书）。

8) 其它令人关注的跨部门领域：还有一些令人关注的跨部门领域可能或应当定为目标，这些目标促进战略目标，但作为一个单独的重点领域，又未达到战略目标的层面。这些领域包括性别和儿童及老人的权利等。

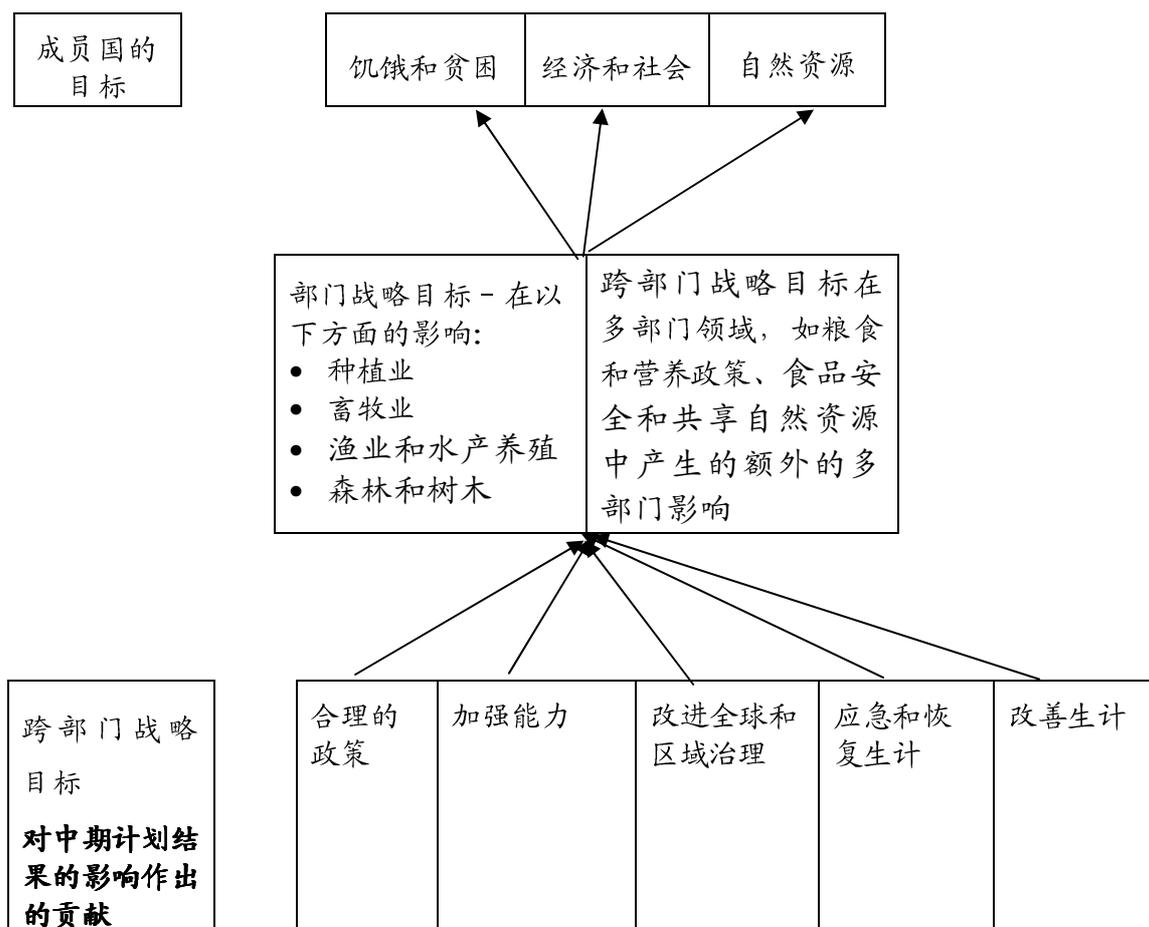
9) 内部成效目标：最后但不同的一类重要目标不属于战略层面，也不直接对成员的目标作出贡献。这些目标涉及增强粮农组织自身的能力和改进工作方法，以便

取得“结果”，从而实现战略目标。这些目标涉及以下等领域：加强伙伴关系，加强跨学科性，综合管理知识以确保向用户提供知识。

10) 为了满足上文第2段中关于重点的标准，必须限制战略目标的数量（《1999年战略框架》有12项战略目标）。战略目标还必须明确各种责任关系。“形式服从职能”。因此，正如管理层和成员所强调的，战略目标与组织结构关系密切。显然，这一点对独立外部评价来说是重要的，独立外部评价在其有关组织模式的建议中保留了部门技术结构，同时基于跨越组织结构界限的矩阵工作机制，明确界定了能力建设、知识管理、发展政策以及交流宣传的责任。

11) 鉴于粮农组织利益相关者的构成及其技术委员会的结构，很难有正当理由提出或设想一种不反映本组织的部门，而又能使成员了解粮农组织正在开展的活动（如在林业方面的活动）的战略目标结构，实际上，这可能正是《1999年战略框架》缺乏实际应用的原因之一。部门性结构将仍然是粮农组织提供其利益的关键所在。因此，可能形成的是既反映各部门情况又反映跨部门目标的战略目标。这将意味着按照以下条块提出的一个结构，将总共提出大约十项战略目标（四个部门，或如果跨部门粮食也作为一个部门的话，五个部门），加上最终商定的跨部门战略目标。

12) 应当指出，在这一结构中，虽然为了清楚起见，部门战略目标列于跨部门战略目标之上，但实际上在层次构架中处于同一层面。所有的部门能力建设活动都将对能力建设战略目标作出贡献，正如跨部门战略中的许多工作都将对部门战略目标作出贡献一样。



13) **战略目标与重点主题的关系**: 战略目标的时限设想为 10—15 年, 指引总的方向。重点主题将在这一范围内突出重点, 促进实现战略目标, 正如原先在工作组中讨论的那样:

- 是“旗舰”, 提供有关鲜明、重要工作的一个交流和宣传手段, 使本组织能够更好地吸引预算外资源来补充正常计划资源;
- 促使按照《巴黎宣言》减少预算外资源僵硬的捆绑条件和集合程度, 同时促进领导机构按照商定的优先重点监督这些资源的使用;
- 往往是跨部门主题, 但并非都是如此, 例如, 生计主题是跨部门主题, 但负责任渔业行为守则涉及具体领域;
- 限制数量, 以便实现其作为突出资源重点、筹措资源和宣传资源用途的手段的目标, 尽管独立外部评价建议关于 6 项主题的指导可能限制性太强, 还将需要为其它目的筹集部分预算外资源;
- 与中期计划一致, 对其期限进行限制, 但可延长或修改, 将确定明确的目标和指标。

14) 因此，他们将整合几组结果，在较短的时限范围内，近期内在高度重点领域产生影响，如当前的重点领域：

- a) 气候变化；
- b) 商品价格；
- c) 消除国家饥饿和粮食不安全；
- d) 农业用水；
- e) 决策数据库包括统计资料的提升；
- f) 促进投资。

15) **可能的跨部门战略目标：**部门战略目标可由牵头部门根据对战略说明的讨论提议制定。根据工作组迄今开展的讨论和独立外部评价可能提出的跨部门战略目标如下。中期计划中可能按各项战略目标确定的“结果”举例说明如下。为避免重复部门战略目标，或重复位于顶峰的成员国的三项目标作出了努力。然而，下文例举的可能的战略目标并不相互排斥，可能会有大量重叠。

16) 在粮农组织授权领域中，关于成员国商定的三项目标，尤其重视贫困者和饥饿者：

- a) 加强成员国、区域和全球机构向其人民提供利益的能力，与农业有关，包括中期计划中可能涉及以下方面的能力结果：
 - i) 建立有利的政策和法律框架；
 - ii) 确保获得生产和增值、销售等所有方面的知识，包括研究，推广和培训；
 - iii) 确保获取生产资料和市场准入等必要的基础设施和机构；
 - iv) 平等而活跃的国内和国际贸易；
 - v) 对消费者的保护；
 - vi) 实施法律法规；
 - vii) 平等和可持续地利用自然资源基础；
 - viii) 数据和统计资料；
 - ix) 植物和动物卫生。
- b) 加强、改进政策和立法，使国家、区域和全球各级的人民受益，包括中期计划中可能在以下方面取得的结果：

- i) 增加投资和资金;
 - ii) 改进自然资源的持有制度和利用手段;
 - iii) 粮食和营养;
 - iv) 对贫困者和营养不良者的保护;
 - v) 机构;
 - vi) 基础设施;
 - vii) 国内和国际贸易;
 - viii) 对消费者的保护;
 - ix) 植物和动物健康。
- c) 为了饥饿者和营养不良者，为了农村和其它依靠农业的人口，加强和改进全球、区域和分区域各级发现新问题、开展有关这些问题的宣传工作，实现政策一致性和制定法律文书，包括中期计划中可能在以下方面取得的结果：
- i) 自然资源包括渔业和共享水资源的持有、获取和使用;
 - ii) 粮食监视和供应;
 - iii) 气候变化和农业;
 - iv) 应急行动;
 - v) 国际贸易;
 - vi) 消费者保护和食品标准;
 - vii) 遗传资源;
 - viii) 植物和动物健康。
- d) 改善贫困者和营养不良者的生计，尤其是在最不发达国家中，包括中期计划中可能在以下方面取得的结果：
- i) 增加粮食生产;
 - ii) 在农场上、渔业和林业中以及相关的涉农企业中创造就业和创造收入;
 - iii) 可承受得起的食品价格;
 - iv) 建立食品安全网。

- e) 加强和改进对粮食、农业和农村紧急情况的预防、防备和恢复反应，以便保护、恢复，如有可能，加强受害者和遇到紧急风险的那些人员的生计，包括中期计划中可能在以下方面取得的结果：
 - i) 粮食预警；
 - ii) 植物和牲畜疫病监控；
 - iii) 应急防备规划
 - iv) 国家应急能力
 - v) 对农业方面的生计恢复作出协调一致而充分的反应
 - vi) 对植物和牲畜疫病作出协调一致而充分的反应。