

## 粮农组织可能制定的战略目标

1. 本文是有关粮农组织可能制定的战略目标的第二份文件，由管理层编写，目的是便于成员开展进一步的讨论。文件忆及战略目标的理想特点，即在目标的以结果为基础的总体框架中包含了一个重要层级。随后根据成员收到的意见，特别是在第一工作组5月21日会议上提出的意见，同时考虑了“世界粮食安全高级别会议：气候变化和生物能源的挑战”《宣言》，特别是扩大农业和粮食生产的必要性，以及内部管理层的深入磋商，提出了若干修订的战略目标。

### **I. 战略目标的适宜特征及其陈述方式**

2. 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. 根据目前粮农组织战略框架文件中达成的一致意见并最终重新审核和/或修订，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。

3. 不妨指出，在经过修订的《战略框架》（将在2009年由领导机构审议的正式版本）中陈述战略目标时，应包括以下成分：

- 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。

### **II. 粮农组织将如何支持实现战略目标**

4. 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**的适当组合以及利用主要**比较优势**。这些职能以粮农组织的授权为

基础，指导其在全球、区域和国家/国别一级的工作和行动手段。核心职能和比较优势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。鉴于核心职能和比较优势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。

### 核心职能和比较优势

- a. 为粮农组织授权领域**提供长期前景**并在**监测和评估**粮食安全和农业、渔业和林业**趋势**方面提供指导，提醒国际社会关注新出现的风险因素；
- b. 刺激**生成、传播、应用信息和知识**，包括**统计资料**；
- c. **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；
- d. 阐明**政策备选方案和建议**；
- e. 提供**技术支持**，促进变革，建立**有效和可持续的机构能力**；
- f. 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**；
- g. 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；
- h. 在需要采取联合行动的领域建立**伙伴关系和联盟**。

### III. 可能制定的战略目标

5. 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提出了一系列战略目标。根据“世界粮食安全高级别会议：气候变化和生物能源的挑战”《宣言》，这些目标对紧急需要作出反应，帮助发展中国家和转型国家扩大农业、涉农企业和农村的发展。按照它们对成员三项全球目标<sup>1</sup>贡献的大小进行分类：

- a. 增加粮食产量和供应量；
- b. 经济和社会进步及福祉；
- c. 可持续管理和利用自然资源，并提高粮食和农业系统对气候变化的适应恢复能力。

<sup>1</sup> 《2000—2015年战略框架》中一致同意的三项全球目标是：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。

<b>可能制定的战略目标</b>
<b>1. 增加粮食产量和供应量</b>
A. 实现作物生产的集约化，特别重视改良农业技术、生态系统服务、可持续性和资源贫乏农民的生计。
B. 加大畜牧业对粮食安全和公共健康的贡献，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。
C. 负责任地利用渔业及水产养殖资源，促进人类福祉、粮食安全和扶贫。
D. 在食物链的各个环节上提高食品质量和安全性，包括通过在全球、区域和国家各级采取有效的病虫害防治措施。
E. 增加公共和私人对农业和农村发展的投资。
F. 提高对粮食和农业紧急情况的防备和有效应对能力。
<b>2. 经济和社会进步及所有人的福祉</b>
G. 通过特别是竞争性涉农产业和改善分配销售系统，包括利用扩大的或新的贸易机遇，促进农村地区的收入和生计。
H. 改善粮食安全和营养，包括通过明确认识社会经济、环境和机构问题及其相互依赖性，消除营养不良的根本因素，并充分承认食物权。
I. 农村地区获得资源、商品、服务和决策权方面的男女平等，同时应用对性别敏感的政策、计划和项目方法。
J. 对与粮食、农业和农村发展有关的全球治理提供综合框架和法律支持。
<b>3. 可持续管理和利用自然资源</b>
K. 保护和改良、水及粮食和农业遗传资源的利用，并提高粮食生产系统对气候变化的适应恢复能力。
L. 通过农业生产系统和森林管理规范的积极贡献，减轻气候变化的影响和改善生态平衡。
M. 通过对国家战略性、参与性决策和方法提供支持并以及时和可靠的信息为基础，对森林和树木实行可持续的管理。

6. 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，还可制定一项**功能性更强的**目标，涵盖圆满实现上述各项“实质性”战略目标所需的一系列广泛的活动：

**功能性目标：**

实行灵活、有效、务实的**内部治理、监督、管理和行政安排**，加强本组织的**财政资源基础**，促使各级取得结果和影响。

7. 为了说明以结果为基础的完整框架的重要性，草拟了上述战略目标（I – 与林业相关）之一，因为它将出现在为 2009 年大会精心编制的规划文件中（样例），见附件 I。

#### **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被主要视为**跨部门、部门性或有利的**。其他思路亦是可能的。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”<sup>2</sup>。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。

11. **附件 II** 中介绍了可能的要点。

<sup>2</sup> 独立外部评价最终报告（C 2007/7A.1）第 1098 段。

## 附件 I

详细实例（林业战略目标）<sup>3</sup>

（注：暂定文本 – 将进一步编制）

**战略目标：**通过对国家战略性、参与性决策和方法提供支持并以及时和可靠的信息为基础，对森林和树木实行可持续的管理。

**问题和挑战：**

许多国家的森林持续减少和退化，对全球社会提出了重大挑战。农村生计往往依靠生产林支持就业和收入，从而减轻贫困。需要改进森林管理的质量，改进自然和人为灾难后的重新造林和森林恢复。为了确保健康的森林能够截存碳，从而减少温室气体排放，帮助减缓气候变化，保存生物多样性，保护野生动物生境和保护集水区，需要采取一种战略方法。

**假设和风险：**

- 历史证明，改善了森林管理的国家率先实现经济发展，其程度高于许多热带区域发展中国家目前的水平。成功的关键是相对协调一致的经济增长。
- 粮农组织大力促进各国的能力建设，通过政策咨询、能力开发和技术援助，帮助他们克服过去在可持续森林管理方面存在的一些困难。
- 所面临的风险是人口的持续增长、政治的不稳定性和/或经济方面的压力将继续导致森林向农业、城市或其他土地用途的流转。这些因素所造成的严重挑战和带来的高度风险将会影响一些重要国家成功实施可持续的森林管理。

**指标和目标：**

- 转作其他用途的森林面积减少（15年目标：减少一半）
- 有批准的管理计划的森林面积增加（四年目标：翻一番）
- 为保存生物多样性而受到保护的森林面积增加（15年目标：增加20%）
- 森林政策、法律和机构得到加强和更新（15年目标：80个国家）

<sup>3</sup> 将作为《战略框架》和《中期计划》内容草案的一部分提供给 2008 年特别大会的信息底色显示为白色；将被纳入向 2009 年大会提交的《战略框架》/《中期计划》/《工作计划和预算》正式综合版本的更详尽情况则以深灰色显示。

**粮农组织的核心职能**

- 鉴于森林部门之外的经济力量是造成森林砍伐和森林退化的主要原因，多学科和跨部门方法对于实现这一目标至关重要。
- 注意到许多私营和公共部门的组织参与森林工作；有效的行动需要通过伙伴关系和网络予以实现；其中包括地方、国家、区域和全球举措之间的纵向联系；以及国家与区域之间的横向联系。
- 由于行之有效的政策以综合、及时和相关信息为基础，粮农组织将指导和促进有关森林资源、产品、政策和机构等信息的监测和评估，并与成员国和广大利益相关方共享由此产生的知识。
- 方法、标准和准则的制定与传播将是实现可持续森林管理的重要组成部分。
- 通过参与性过程，粮农组织已经向 100 多个国家提供了有关制定森林政策和法律方面的咨询；未来的主要挑战是帮助成员国提高能力，以便有效地实行政策和法律。

按两年度分配的资源					
第一个两年度			第二个两年度		
***			***		
按地点分配的资源 - 第一个两年度 (千美元)					
全球	非洲	拉丁美洲及加勒比	近东	亚太	欧洲
***	***	***	***	***	***
按供资来源分列的资源 - 第一个两年度 (千美元)					
分摊		自愿		合计	
***		***		***	

**第一项组织结果：**各级的森林决策以更佳信息为基础，包括国家、区域和全球森林部门评估和统计数据。

指标	
开展可靠森林评估或调查的国家数量	有能满足国际森林报告要求的国家数量
基准	
12 个国家	10%
工作计划和预算 (两年) 目标	
18 个国家	15%
中期计划 (四年) 目标	
26 个国家	20%
资源 (千美元)	
第一个两年度	第二个两年度
***	***

**第二项组织结果：**越来越多的国家通过利益相关方的广泛参与，制定了先进的森林政策及法规。林业机构的能力和参与性过程得到加强，管理工作得到改进，从而也为私营部门对林业进行投资创造了有利环境。

指标	
实施“环发会议后”时代制定的新森林政策和法规的国家数量	建立了有效林业机构的国家数量(标准有待制定)
基准	
30个国家	40个国家
工作计划和预算(两年)目标	
35个国家	45个国家
中期计划(四年)目标	
40个国家	50个国家
资源(千美元)	
第一个两年度	第二个两年度
***	***

**第三项组织结果：**可持续森林管理是先进的，根据国际协定和文书予以实施的。按照国际商定标准和准则进行管理的森林面积不断增加。

指标	
管理规划所涉及的森林面积	已经采用(采伐、人工林、林火管理)准则的国家数量
基准	
1亿公顷	4个国家
工作计划和预算(两年)目标	
1.2亿公顷	8个国家
中期计划(四年)目标	
1.4亿公顷	12个国家
资源(千美元)	
第一个两年度	第二个两年度
***	***

**第四项组织结果：**

认识影响森林的社会经济因素；成员国利用林业部门前景研究指导决策的做法致使对森林和林业的投资增加；促进生计和减轻贫困的森林企业得到发展。

指标	
国家有效参与前景研究	以森林为基础的就业、收入和投资趋势
基准	
定性评估	多数国家和区域呈停滞或下降趋势
工作计划和预算(两年)目标	
定性评估	更多国家呈上升趋势
中期计划(四年)目标	
定性评估	越来越多的国家呈上升趋势
资源(千美元)	
第一个两年度	第二个两年度
***	***

<b>第五项组织结果：</b> 各国在其规划过程中采用有效方法，将森林视为整个自然资源管理和生计系统的一部分，其中特别涉及农业、畜牧业和森林之间关系的问题；土地管理规划；水资源的管理和利用；以及生物能源资源的开发。	
<b>指标</b>	
开展的综合评估和应用的结果	林业被纳入不同部门计划的主流工作
<b>基准</b>	
2个国家	10个国家
<b>工作计划和预算（两年）目标</b>	
6个国家	15个国家
<b>中期计划（四年）目标</b>	
10个国家	20个国家
<b>资源（千美元）</b>	
第一个两年度	第二个两年度
***	***

<b>第六项组织结果：</b> 各国实施有效政策和计划，对森林和山区生态系统进行有效的和保护性管理，其中包括生物多样性保护和流域及野生动物资源的管理。	
<b>指标</b>	
受限制性管理和法律保护的森林面积	实施的流域综合管理计划
<b>基准</b>	
占全球面积 11 %	10个国家
<b>工作计划和预算（两年）目标</b>	
占全球面积 12%	15个国家
<b>中期计划（四年）目标</b>	
占全球面积 13%	20个国家
<b>资源（千美元）</b>	
第一个两年度	第二个两年度
***	***

<b>第七项组织结果：</b> 各国成功将国家灾害风险管理，包括减轻火灾、病虫害、滑坡和洪灾等纳入国家森林计划。	
<b>指标</b>	
各国在其国家规划战略中明确承认森林对减缓自然灾害的作用。	各国在其国家灾害风险管理战略中涉及林火和病虫害的风险。
<b>基准</b>	
0个国家	0个国家
<b>工作计划和预算（两年）目标</b>	
8个国家	8个国家
<b>中期计划（四年）目标</b>	
14个国家	14个国家
<b>资源（千美元）</b>	
第一个两年度	第二个两年度
***	***

<b>第八项组织结果：</b> 森林在减缓气候变化方面的潜力得到广泛承认；制定并实施了气候变化适应战略。	
<b>指标</b>	
开展了碳的有效监测	实施了森林适应战略。
<b>基准</b>	
40个国家	0个国家
<b>工作计划和预算（两年）目标</b>	
60个国家	10个国家
<b>中期计划（四年）目标</b>	
80个国家	20个国家
<b>资源（千美元）</b>	
第一个两年度	第二个两年度
***	***

<b>第九项组织结果：</b> 国际和区域对话进一步促进了可持续森林管理并在实地取得了明显进展。	
<b>指标</b>	
成员国和伙伴组织认为粮农组织林业委员会和区域林业委员会是极为有效的。	成员国和伙伴组织认为林业合作伙伴关系是极为有效的。
<b>基准</b>	
不详	不详
<b>工作计划和预算（两年）目标</b>	
60个国家	60个国家、6个组织
<b>中期计划（四年）目标</b>	
80个国家	80个国家、8个组织
<b>资源（千美元）</b>	
第一个两年度	第二个两年度
***	***

## 附件 II

**战略框架和中期计划成分可能包含的内容<sup>4</sup>****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**

[摘自《2000-2015 年战略框架》，有待修订：

- 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。]

**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

<sup>4</sup> 本文所概括的概念方法将需要根据实际情况充实。

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**

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，以及用户因采纳和使用这些产品和服务所取得的成果，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中产生影响，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）。将于7月1日向第一和第三工作组提交一份为粮农组织资源筹措战略编写的内容，包括对可能的**影响重点领域**提出的首份建议。

**影响重点领域**可以整合几组结果，在较短时间范围内，在近期高度重点领域产生影响，从而可以灵活地决策及确定优先顺序以反映出新出现的挑战，促进实现战略目标的实现。这些往往但并非都是跨部门的领域突出粮农组织准备帮助成员借助与已选重点领域相关的组织结果，在所选领域中实现的利益。这些领域通过为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。其另一个目的是促进预算外资源减少僵硬的捆绑条件和集合程度，有助于领导机构按照商定的优先重点监督这些资源的使用。