

确保部门和跨部门战略目标的整合

(审议管理层的建议)

A. 本文件的背景和范围

1. 第一工作组一直在研究粮农组织新战略框架和中期计划的主要成分，包括在制定“战略目标”和“组织结果”过程中几经反复。
2. 成员们赞同改进后的以结果为基础的框架的主要特征，其层次构架如下：
 - i) 顶端为成员国的总体全球目标（领导机构确定了三大全球目标，有待进一步讨论）；
 - ii) 大量重点突出的战略目标，涉及源于上述全球目标并对其作出贡献的主要实质性领域，以及预期国家本身或国际社会将在粮农组织大量附加值贡献基础上产生的重大影响；
 - iii) 次级组织结果，在各项战略目标中体现本组织的工作结果（及其指定的资源、指标和目标）。
3. 成员们还认为，粮农组织工作计划中（为实现批准的组织结果而开展）的活动，需要应用得到认同的“核心职能”和“职能目标”，作为实现结果的手段。核心职能将需要十分明确的战略，确保在全组织各部门之间应用一致的方法，而职能目标的制定要指明结果，涉及为本组织有效、高效实现属于战略目标项下的组织结果创造有利条件。
4. 第一工作组（在7月14-15日的会议上）一致认为，提出的12项可能制定的战略目标是重要的，需要凸显和重视。人们对这些目标的整合和可能的重叠表示一定关注，因为若干项战略目标主要是部门性的，而其他目标更多地是跨部门性的。本文论述这一重要的整合问题，包括为此应用的一系列原则和重点更加突出的战略性备选陈述方式，以促进工作组的讨论。

B. 战略目标制定和实施工作的实际方面

5. 鉴于上文概述的结果框架，战略目标应：
 - 简洁反映并向成员和管理层说明充分认同的优先重点；
 - 对目的 – 手段分析作比较简单易懂的描述¹(促进全球目标，推动组织结果)；
 - 应用粮农组织核心职能，使其实现目标的工作受益。

¹ “手段 – 目的”分析系指通过应用一种逻辑框架方法追踪一系列因果关系的过程，使发展干预活动及其相关资源与希望取得的一种较高级别的利益或结果相联系，以评价该干预行动的有效性。

6. 此外，以结果为基础的框架的应用，应能实现责任的明确分配，确保对实现各项目标下的组织结果负责。管理层打算把每项战略目标和职能目标的责任分配给一位高级管理人员，由其负责实现根本的组织结果。这将需要改进超越传统组织界限的工作方法。同样，将指派高级管理人员负责确保在发挥涉及各项战略目标的核心职能时执行适当的战略。

C. 确保部门和跨部门战略目标结果的整合

7. 独立外部评价强调当前的《2000-2015年战略框架》未能得到有效应用，其部分原因是框架提出了无所不包的目标，未进行优先排序（如粮农组织授权所涉及的主要“部门”未能得到充分承认）。为了更加注重粮农组织的授权，为优先排序提供一个更加有效的平台，成员们迄今所讨论的战略目标包括五项部门目标和七项跨部门目标（见附件1）。

8. 正如粮农组织论坛（如计划委员会和理事会）以及第一工作组本身以往的讨论中所反映的那样，这种部门/跨部门双重性提出了一系列实际问题，尤其涉及部门内和部门间结果和责任的整合，即：

- 部门目标中的结果可能对实现跨部门目标作出贡献，反之亦然，但资源可能重叠和重复；
- 预期跨部门目标的某些方面将通过在部门目标中实现“主流化”得到更好的实现；以及
- 在后一种情况下，如何为“主流化”活动分配资源和明确责任的问题。

9. 战略目标和组织结果的制定和实施过程中应用若干项原则，可能有助于促进结果的整合和改进其重点：

- i) 虽然主要为部门性的战略目标的实现，取决于具体而明确的组织结果，但有可能 – 为了确保强有力的制定工作，也确实有必要 – 在这些组织结果中包含与主要为跨部门性的领域可明确的联系；
- ii) 对主要为跨部门性的战略目标中的组织结果不应作一般性表述，而是应当侧重和具体说明其将给实现所有战略目标的工作增添的跨学科价值（即概念性领导作用和支持，部门性组织结果中否则不予开展的分析工作，确保与主要伙伴的联系以及对关系到粮食和农业产生的国际举措的影响）；
- iii) 不应形成“所有战略目标的资源影响将大致相同”的任何推测。相反，所有战略目标都应视为相互补充，确保履行粮农组织的使命，为在粮农组织主要工作领域中取得结果规定明确的责任；

- iv) 实现跨部门战略目标中的具体组织结果 – 如上文所界定的那样 – 以及在主要为部门性的战略目标中实施适当的成分，应得到跨学科协调机制的促进。

D. 陈述战略目标的备选方法

10. 除了应用上述原则，在下一轮制定工作中促进战略目标和组织结果之间的进一步整合、突出重点，加强合力，成员或许希望考虑改进战略目标陈述的方式。现提出两种备选方法供考虑。

备选方法 1: 集合陈述

11. 考虑到 12 项战略目标和两项职能目标的预期影响，正如其名称所反映的那样，可对目标进行更加集中的陈述，向成员和管理层传递关于预期本组织工作将产生的战略影响的更加明确的信息：

i) 可持续粮食生产和自然资源管理

A – 实现作物生产的可持续集约化

B – 增加可持续畜牧生产

C – 可持续管理和利用渔业及水产养殖资源

E – 可持续管理森林和树木

F – 可持续管理土地、水和遗传资源，提高对影响粮食和农业的全球环境挑战的应对能力

ii) 为粮食安全和改善生计创造有利环境

D – 提高食物链各环节的食品质量和安全性

G – 为改善生计创造有利市场环境

H – 提高粮食安全和营养水平

I – 提高对粮食和农业方面威胁及紧急情况的防备和有效应对能力

J – 改进粮食和农业全球及区域治理框架

K – 农村地区在享有资源、产品、服务和决策权方面实现性别平等

L – 提高农业和农村发展领域公共和私人投资的数量和效果

iii) 有效务实的粮农组织治理、管理和伙伴关系

X – 与成员国和利益相关者的有效合作

Y – 有效务实的行政管理。

12. 上述陈述方式以及根据第一工作组7月14-15日的意见更新的战略目标 B 和战略目标 G 的名称，将仍然便于在目标和组织结果层面明确分配责任和进行目的 - 手段分析。

13. 另一项实际考虑是大会为两年度正常预算批准的预算拨款决议将需要与确立的计划层次结构保持一致。在这一方面，预计战略目标等同于当前工作计划和预算现有的计划一级，组织结果等同于现有的计划实体一级。因此，将有必要为预算拨款决议确定高于战略目标层次的章节。可能的一种章节结构见附件 2，它利用了上述整合的结果，并考虑了工作计划和预算中关于技术合作计划、紧急情况、资本和保安开支等其他特别章节。

备选方法 2: 减少战略目标的集合陈述

14. 工作组7月14-15日在审议12项战略目标时指出，一些跨部门战略目标与部门目标和/或其本身内部都有大量重叠的领域，或涉及应当作为核心职能的工作。在应用第9段上述整合原则时，工作组或许希望在处理其中三项战略目标时考虑以下备选方法：

- 目前所制定的战略目标 F 关系到自然资源和环境挑战，这些挑战可通过粮农组织内部及与其他机构结为伙伴，实现部门性工作与跨学科工作相结合所产生的结果加以处理。作为对所有战略目标应用 i)和 ii)项原则的一部分，战略目标 F 的这八项组织结果可重新制定，更加突出重点，相关单位之间大力开展合作，与相关外部机构建立明确联系。
- 关于全球和区域治理框架的战略目标 J 规定的结果，一方面与部门战略目标中的那些结果直接相关，另一方面又与核心职能 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）直接相关。战略目标 J 可视为一项核心职能而非目标，整合 J1-J4 的组织结果，以支持部门和跨部门目标中的相关结果，并将 J5（加强影响到粮食和农业的框架的一致性）纳入核心职能 C。
- 关于投资的战略目标 L 旨在通过各项政策和能力创造有利环境，增加对农业的公共和私人投资。其四项组织结果可整合到战略目标 G 中，其名称中添加投资两字。

15. 忆及工作组认同所有战略目标的重要性，这一方法既保留了治理框架和投资在目标或核心职能一级的能见度，又有助于加强跨部门结果的整合。结果将形成如下分类的十项战略目标。战略目标 G 的名称可改为“为改善生计创造有利的投资和市场环境”，突出所处理的重点领域。

i) 可持续粮食生产和自然资源管理

A – 实现作物生产的可持续集约化

B – 增加可持续畜牧生产

C – 可持续管理和利用渔业及水产养殖资源

E – 可持续管理森林和树木

F – 可持续管理土地、水和遗传资源，提高对影响粮食和农业的全球环境挑战的应对能力

ii) 为粮食安全和改善生计创造有利环境

D – 提高食物链各环节的食品质量和安全性

G – 为改善生计创造有利的投资和市场环境

H – 提高粮食安全和营养水平

I – 提高对粮食和农业方面威胁及紧急情况的防备和有效应对能力

K – 农村地区在享有资源、产品、服务和决策权方面实现性别平等

iii) 有效务实的粮农组织治理、管理和伙伴关系

X – 与成员国和利益相关者的有效合作

Y – 有效务实的行政管理

附件 1

可能制定的目标（截至2008年7月14日）

（部门）

- A 实现作物生产的可持续集约化
- B 增加畜牧生产
- C 可持续管理和利用渔业及水产养殖资源
- D 提高食物链各环节的食品质量和安全性
- E 可持续管理森林和树木

（跨部门）

- F 可持续管理土地、水和遗传资源，提高对影响粮食和农业的全球环境挑战的应对能力。
- G 增加农村收入和改善生计
- H 提高粮食安全和营养水平
- I 提高对粮食和农业方面威胁及紧急情况的防备和有效应对能力
- J 改进粮食及农业全球和区域治理框架
- K 农村地区在享有资源、产品、服务和决策权方面实现性别平等
- L 提高农业和农村发展领域公共和私人投资的数量和效果

职能目标

- X 加强与成员国和各级利益相关者的合作
- Y 灵活、有效和务实的内部管理、行政和财务安排

附件2

可能采用的章节结构（用于预算拨款决议）

1. 实现可持续粮食生产和自然资源管理
2. 为粮食安全和改善生计创造有利环境
3. 技术合作计划
4. 治理、监督和伙伴关系
5. 管理和行政
6. 紧急情况
8. 资本支出
9. 保安支出