

2010年4月



منظمة الإغذية  
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  
Объединённых  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

# 计划委员会

## 计划委员会第一〇三届会议

2010年4月12—16日，罗马

### 本组织技术工作的优先排序

## I. 引言

1. 本组织技术工作的优先排序问题，已经由领导机构在好几个两年度中进行了审议。理事会于1995年批准了一套确定优先重点的标准；后来根据经验对这些标准进行了修订，并于1999年纳入大会通过的《2000—2015年战略框架》；在2003—2005年期间，计划委员会在计划编制过程中审议了一系列有关确定优先重点的提案。
2. 2005年，大会决定对粮农组织进行独立外部评价，并在对独立外部评价报告和管理层对该报告的回应进行系统审查之后，于2007年决定制定一项近期行动计划。因此而制定的并于2008年得到大会批准的《粮农组织革新图变近期行动计划（2009—2011年）》，包括了一系列有关本组织优先重点和计划以及改革治理、计划制定及预算编制的措施。
3. 2009年，大会批准了对《基本文件》的一系列修正，以及新的基于结果的《2010—19年战略框架》、《2010—13年中期计划》和《2010—11年工作计划和预算》，为进一步排列本组织技术工作的优先次序重新奠定了基础。根据这些新的安排，区域会议和技术委员会将就编撰本组织的规划、计划和预算文件时应加以考虑的工作重点领域，通过计划和财政委员会向理事会报告。
4. 在审议进一步实施《近期行动计划》的步骤时，独立外部评价后续行动大会委员会于2009年“.....认识到排列优先次序是一项长期的活动，取决于能否从技术委员

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。敬请各位代表、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网站获取。

会和区域会议获得充足的补充信息，这些信息应当在2010-11年第一个完整的基于结果的工作规划周期内提供。”大会于2009年“.....强调要改进优先排序工作”，并具体要求农委、渔委和林委在其下届会议上审议粮农组织技术工作的优先重点。

5. 本文对迄今为此的优先排序工作做了总结，并确定了编制、审批和调整《中期计划》和《2012-13年工作计划和预算》的路线图，提出了由区域会议、技术委员会及计划和财政委员会按照这份路线图就优先重点提出建议的方法。

## II. 2006年之前对优先排序工作的考虑

6. 优先排序工作在粮农组织政府间论坛的许多场合下得到考虑。这一事项或作为具体议题列为议程，尤其是在计划委员会中，或者是在讨论《中期计划》和《工作计划和预算》提案时进行审议。

7. 讨论涉及优先排序工作的三个主要方面：

- 定义和语义，尤其是考虑到与国家政府或个体机构广泛使用的概念、术语和方法相对而言的联合国系统情形的特异性；
- 方法和手段，便利优先重点的确定；
- 过程，包括各个阶段的参与和确保建议互补性的方式，以及前瞻性规划文件的陈述和范围，尤其是在提出各项建议内含的相关优先重点时的必要选择方面。

8. 优先排序的定义是在工作领域中作出最终导致资源配置的相对选择过程。在粮农组织中，考虑到其政府间性质，优先重点的确定根本上是一个政治过程。这也是一个复杂的过程，因为粮农组织涉及世界范围，在全球、区域和国家各级开展行动，授权广泛，向成员国提供的产品和服务种类繁多。

9. 就方法手段而言，一个重要的历史里程碑是1995年11月理事会第一一〇届会议批准了一套确定优先重点的标准。除了此后所做的少量调整之外，确定优先重点的这套标准始终得到确认，用于制定、审议《中期计划》和《工作计划和预算》。《2010-2015年战略框架》认识到，制定切实有效的标准是一个循序渐进的过程，将根据取得的经验，应用附件I中所提出的确定优先重点的标准。

10. 在2003-2005年时期，作为具体的议程项目，计划委员会审议了确定优先重点的各个方面。<sup>1</sup>关于可能用于便利确定优先重点的手段，委员会论述了以下辅助信息的价值：

---

<sup>1</sup> PC 89/4, PC 90/4, PC 91/7, PC 93/4a

- 多元标准分析结果（包括赋予所用标准不同“权重”的可能性），尤其是在这些结果可能有助于确定优先重点的“相对等级”时；
- 成员在粮农组织相关政府间活动阶段，就其赋予特定计划和活动的优先程度所表达的意见概要；
- 实质性计划资源分配的历史格局。

11. 普遍感到，此类辅助信息有较大的局限性，无论如何不应削弱“确定优先重点基本上是一个政治过程，成员必须在该政治过程中，为努力协调分散或不同的利益找到折衷办法”的认识。<sup>2</sup>

12. 委员会还讨论了自我评价在协助确定优先重点方面的潜力。委员会承认自我评价可能提出宝贵见解，同时认识到其在较高层面作出确定优先重点的决定时的局限性，因为自我评价的普遍对象是更广泛的实质性领域中比较具体的组成活动或项目。<sup>3</sup>

13. 关于过程，就具体方面展开了大量讨论，尤其涉及计划编制和报告文件中所使用的格式和计划结构，包括其可能传递的确定优先重点的信息。这些讨论现已由大会在《近期行动计划》之后所批准的领导机构对计划和预算过程提出意见的经过修订的周期所取代。

### III. 独立外部评价、《近期行动计划》及新的战略框架

14. 独立外部评价建议制定一个涵盖粮农组织全部工作的新的、明确阐述的全组织战略和中期计划。这项新的战略意在提供一个指导框架，把本组织的人力和财政资源导向体现以下标准的一系列优先重点，这些标准曾被独立外部评价用于分析粮农组织的技术计划：

- 成员针对需要所提出的优先重点，包括国家中期重点框架提出的需要；
- 预算外资金提供者的主题和兴趣；
- 对粮农组织潜在比较优势的利用，顾及现有的能力和绩效记录、跨学科性以及宣传、规范工作和技术合作的整合；
- 伙伴关系潜力—以粮农组织的绝对和动态比较优势为基础；
- 确定实现其目标所需资源的总体规模，充分整合预算外自愿捐款。

---

<sup>2</sup> CL 124/14, CL 125/3, CL 127/11

<sup>3</sup> CL 128/11

15. 《近期行动计划》规定，新的《战略框架》和《中期计划》的要素，应建立在一个整合的基于结果的构架之上，便于按照成员的需要确立工作的优先次序和重点，阐明粮农组织将用于促进在成员国产生商定影响的手段一目的关系。得到加强的基于结果的计划制定方式由以下层面构成：

- a) 三个总体目标，代表成员国旨在粮农组织授权领域内实现的根本发展影响；
- b) 战略目标，对总体目标作出贡献，表述成员预期利用粮农组织的贡献，在国家、区域和全球各级产生的影响；
- c) 组织结果，界定成员国和伙伴预期利用粮农组织的产品和服务，在实现各项战略目标方面取得的结果；
- d) 核心职能，代表粮农组织将依托本组织的比较优势，用于实现成效的关键行动手段。

16. 按照新的基于结果的构架，《2010—19年战略框架》和《2010—13年中期计划》搭建了一系列结果框架，规定了56项组织结果，阐明本组织将如何促进实现11项战略目标和2项职能目标中的每一项目标。每项组织结果象征重点突出的“一揽子”干预行动，绘制了粮农组织的行动蓝图，提出了：

- 数量有限的分别与两年和四年目标相联系的主要绩效指标；
- 一系列主要手段，确切说明粮农组织将如何为实现每项成果采取行动；
- 粮农组织将应用的核心职能概要。

17. 《近期行动计划》认识到，粮农组织工作排列优先次序和突出重点，在基于结果的框架的各个层面都很重要，但在“组织结果”层面尤为关键，以此：

- 对成员现有需要和迎接新挑战给予绝对优先重视，并结合
- 对核心职能中所体现的本组织强项的发挥潜力进行的结构性分析，包括以下考虑：各个领域的组织绩效；现有技术能力，包括跨学科性；整合宣传、规范工作和技术合作领域的力量。

18. 《近期行动计划》中确定的用于为制定组织结果和战略目标提供资讯的其他主要手段包括：

- a) 各国政府制定的《国家中期重点框架》，便于粮农组织集中精力，满足国家需要；
- b) 以协商方式有序确定分区域和区域重点行动领域，包括由区域会议参与磋商；

c) 全球层面数量有限的影响重点领域

19. 《国家中期重点框架》和分区域及区域重点行动领域目前仍然是正在进行中的工作。许多国家尚未制定《国家中期重点框架》，或者即使已经拟定，也尚未正式化或与国家主管部门商定。目前正在为各区域会议编写区域一级的重点行动领域初稿，但这些初步的反复制定工作，必然受到国家一级“由下而上”提供的信息质量的限制，说明了优先排序活动的长期、反复性质。

20. 通过调整领导机构主要会议时间安排，《近期行动计划》规定了一个循序渐进的过程，便于成员系统而及时审查秘书处将在制定《战略框架》、《中期计划》和《工作计划和预算》提案时使用的优先重点并提出意见：

- 区域会议的作用得到加强，成为治理过程的一个完整部分，通过计划和财政委员会，就规划、计划和预算文件编制过程中需要考虑的区域一级的重点行动领域向理事会报告；
- 商品问题委员会、渔业委员会、林业委员会、农业委员会以及世界粮食安全委员会（即所谓的技术委员会），这些委员会会议的时间安排将从两年度的第二年提前到第一年，便于及时为制定《中期计划》和《工作计划和预算》提出意见，将通过计划和财政委员会就计划和预算事项，包括技术优先重点，向理事会提出建议；
- 计划和财政委员会将收到区域会议和技术委员会有关优先重点的建议，将需要就政策、战略和优先重点向理事会提出明确的建议；
- 理事会将审议区域会议、技术委员会及计划和财政委员会的建议，就《中期计划》和《工作计划和预算》的内容，包括预算水平，向大会提出明确的建议。

#### IV. 《中期计划》和《2012—13年工作计划和预算》的 路线图，包括排列优先次序

21. 根据经过修订的领导机构为计划和预算编制过程提出意见的周期，以及2010—11年粮农组织领导机构会议安排<sup>4</sup>，秘书处拟定了如附件II所示的时间安排草案，为起草、审批和调整《中期计划》和《2012—13年工作计划和预算》拟定了22个步骤。关于排列优先次序，时间线分为五个主要阶段。

a) 2010年3月至10月期间，区域会议（包括区域技术委员会）和技术委员会

<sup>4</sup> 理事会第一三八届会议批准了2010年的安排，并注意到2011年的安排。

提出有关优先重点的建议，即通过计划和财政委员会向理事会提出（步骤1-10, 13, 14）。应当指出，就2010-11年领导机构会议周期而言，近东区域会议和渔业委员会的会议将在这一时限以外进行，而第三十届亚洲及太平洋区域会议将在2010年9月27日至10月1日举行；

- b) 2010年10月和11月期间，计划和财政委员会向理事会和由理事会向秘书处提出有关优先重点的指导意见；（步骤11和12）。
- c) 2010年10月至2011年2月，秘书处起草《中期计划》和《2012-13年工作计划和预算》草案（步骤15），反映理事会有关优先重点的指导意见。
- d) 2011年3月至6月，领导机构审查、决定《中期计划》和《2012-13年工作计划和预算》草案（步骤17-20）。
- e) 2011年7月至9月，根据大会的决定对秘书处编写的《2012-13年工作计划和预算》作任何必要的调整，并于2011年10月至11月由计划和财政委员会审查并提交理事会批准（步骤22）。

22. 认识到确定重点的工作是一项长期活动，并考虑到以往的经历和新的基于结果的战略框架，根据计划委员会第二阶段的要求概要，提出了在《中期计划》和《2012-13年工作计划和预算》编制工作的第一阶段（区域会议和技术委员会的建议），就本组织技术工作的优先排序问题提供咨询和指导的方法。

23. 关于确定优先重点的工作，正如编制工作和领导机构就计划和预算事项作出决定的新周期内所规定的，计划委员会通常将在两年度第一年下半年的会议上，对以下事项进行审议并向理事会提供有关指导：

- 前一个两年度的绩效执行报告，包括指标完成情况（新的结果框架内的此类情况要到2012年才能提供）；
- 每年下半年的预算和执行情况，以及对商定的工作计划和预算的任何必要调整；
- 区域会议和技术委员会有关计划和预算事项的报告，包括下一个两年度的优先重点；
- 主要评价。

24. 就优先次序的排列，即本组织技术工作的相对选择向理事会提供指导时，计划委员会将需要考虑对《中期计划》和《工作计划和预算》的结果框架作调整的任何必要，包括根据新的挑战和问题、提出的技术和区域优先重点、当时的执行情况

等，联系各项目标和在各项目标范围内（即跨越组织结果）发挥核心职能和改变重点。

#### 区域会议就优先重点提出建议的过程

25. 区域会议在履行其新的职能时将：

- 确定应在本组织的规划、计划和预算文件的编制中得到考虑的各区域的特殊问题和重点工作领域并提出建议，还要提出对这些文件的修改；
- 审查本组织在该区域促进参照相关绩效指标取得成效的执行情况，包括任何相关评价，并提出有关建议。

26. 秘书处为2010年4月至5月举行的前三个区域会议（拉丁美洲及加勒比区域会议、非洲区域会议、欧洲区域会议）编写了一份文件，介绍粮农组织将于2010—11年在该区域解决的问题和考虑的优先重点（以批准的《2010—11年工作计划和预算》为基础），以及拟议的2012—13年优先重点。当前和下一个两年的优先重点是为解决属于粮农组织战略目标范围内的粮食、农业和农村发展的区域挑战和需要问题作出贡献。

27. 在第一次为粮农组织的区域重点行动领域提出建议的过程中，以下若干因素会影响人们的预期：

- 这是区域会议履行其新职责的第一年，区域会议工作方法的改革刚刚起步，因此议程内容众多；
- 代表们可能没有涵盖《战略框架》所涉及的各个部门；
- 与区域和分区域经济组织及利益相关方的磋商程度不一；
- 已经制定并可作为一种重要手段，为国家、区域和分区域优先重点提供情况的《国家中期重点框架》数量有限；
- 鉴于新的《中期计划》/《工作计划和预算》刚从2010年开始实施，没有衡量这种情况下的绩效的依据；
- 着眼全球优先重点同时保持区域视角所面临的挑战。

28. 因此，目的应当是使区域会议在其报告中，就秘书处建议在各项战略目标中和围绕这些目标提出的技术工作行动重点提出建议。

#### 技术委会就优先重点提出建议的过程

29. 按照大会第1/2008号决议—《近期行动计划》，一些技术委员会（农委、渔

委、林委)要在2009年期间,就《2010—13年中期计划》和《2010—11年工作计划和预算》的优先重点提出建议。这次为2010年优先重点建言献策过程提供资讯的经历,可得出一些教训。

30. 在2008年10月的第一〇〇届会议上,计划委员会建议各技术委员会按照《近期行动计划》中所商定的格式,就与各技术委员会最相关的战略目标,为根据结果框架草案排列活动优先次序提出建议。<sup>5</sup> 2009年5月,在尤其第一〇一届会议上,委员会认识到在就优先重点提出建议方面遇到的困难,其部分原因是得到加强的基于结果的方法属于新生事物,此外时间也有限。所提建议一般更多地涉及要求开展额外的活动和提供额外的资源,并未指出优先次序较低的领域,尽管对进一步改进结果框架给予了有益的指导。委员会建议各技术委员会今后的会议文件应有利于为确定优先重点的工作提供更多的投入,下一次向技术委员会提供的指导应更加具体。<sup>6</sup>

31. 在制定向技术委员会提出的此类指导意见时,计划委员会或许希望考虑以下因素和建议:

- 《中期计划》/《工作计划和预算》在“组织结果”层面上提出由粮农组织负责实现的成就指标,并确定四年和两年的目标;
- 鉴于新的《中期计划》/《工作计划和预算》刚从2010年开始实施,在这些新周期的第一个两年度内,技术委员会会议没有参照组织结果框架中的指标和目标衡量绩效的依据;
- 因此,结果框架内部和之间改变优先重点的依据,将是外部环境的变化、秘书处在制定2010—11年执行计划在组织结果内作出的改进、评价结果以及成员国表达的意见;
- 各技术委员会将就其授权范围内一系列有限的战略目标的优先重点提出建议,因此,没有就全部战略目标中的优先重点提出建议的依据。实际上,2009年7月审议《中期计划》/《工作计划和预算》草案时,委员会认识到,《中期计划》中提出的一系列组织结果,是第一次尝试提出本组织的实质性优先重点,技术委员会的建议在这一层面得到利用。<sup>7</sup>

32. 因此,建议技术委员会审议相关战略目标中组织结果层面的优先重点,就组织结果内部和相互之间的相对重点转移提出建议,并考虑到新的挑战,尤其是跨部门挑战、指标和目标的改进以及评价结果。

---

<sup>5</sup> CL 135/5 第 9-14 段

<sup>6</sup> CL 136/9 第 10-13 段

<sup>7</sup> CL 137/3 第 11-13 段

### 附件I: 确定2000 - 15年战略框架的优先重点的标准

33. 这些标准将用于决定促进实现战略目标的中期计划各项实体将受到的优先重视程度。制定切实有效的标准将是一个循序渐进的过程。将根据经验应用以下标准：

- 与本组织的职责一致并与本组织《战略框架》中规定的战略目标相关，切记需要保持规范和执行活动之间的平衡；
- 广大成员或领导机构确定的特殊集团（如最不发达国家、小岛屿发展中国家等）表达的重点及实用性；
- 在粮农组织的相对优势、通过与伙伴合作的协作潜力以及避免与其它机构的工作重复等方面的理由；
- 计划设计的质量，包括提供的投入与计划的产出和目标之间因果关系的明确性；
- 计划实体在执行方式，包括利用内部和外部伙伴关系方面可能的成本效益；
- 实现预期目标的可能性和实质性及可持续影响；
- 通过拟议标准和指标可以评价目标实现情况的程度。

### 附件II: 编制、审批和调整《2012-13年工作计划和预算》的时间线草案

步骤	过程/里程碑	时间安排
1.	编写有关区域行动重点领域的文件—由区域会议审查和提出建议	拉丁美洲及加勒比区域会议、非洲区域会议和欧洲区域会议为2010年3月；亚洲及太平洋区域会议为2010年8月；近东区域会议为2010年10月
2.	编写有关战略目标中的优先重点的文件—由技术委员会审查和提供指导 (计划委员会第一〇三届会议和财政委员会第一三二届会议, 4月12-16日)	商品委和农委为2010年4月；林委和粮安委为2010年8月；渔委为2010年12月
3.	第三十一届拉丁美洲及加勒比区域会议 ( <i>LARC</i> )	2010年4月26-30日
4.	第二十六届非洲区域会议 ( <i>ARC</i> )	2010年5月3-7日
5.	第二十七届欧洲区域会议 ( <i>ERC</i> )	2010年5月10-14日
6.	第六十八届商品问题委员会会议 ( <i>CCP</i> )	2010年6月14-16日
7.	第二十二届农业委员会会议	2010年6月16-19日
8.	第三十届亚洲及太平洋区域会议 ( <i>APRC</i> )	2010年9月27日-10月1日
9.	第二十届林业委员会会议 ( <i>COFO</i> )	2010年10月4-8日
10.	第三十六届世界粮食安全委员会会议	2010年10月11-14日
11.	第一〇四届计划委员会会议和第一三三届财政委员会会议—审查区域会议和技术委员会迄今提出的建议, 并就编制《中期计划》和《2012-13年工作计划和预算》中将考虑的优先重点提出建议	2010年10月25-29日
12.	第一四〇届理事会会议—审议区域会议、技术委员会、计划/财政委员会的建议; 就《中期计划》和《2012-13年工作计划和预算》的优先重点向秘书处提出建议	2010年11月29日-12月3日
13.	第三十届近东区域会议	2010年12月4-8日 (与理事会第一三八届会议批准的时间安排相比可能会有调整)
14.	第二十九届渔业委员会会议	2011年1月31日-2月4日

15.	战略团队和组织部门提出对《2010—13年中期计划》的修订和对《2012—13年工作计划和预算》的贡献	2010年11月—2011年2月；2011年2月21日之前提交计划和财政委员会
16.	感兴趣的成员和其他潜在的预算外资金来源和伙伴关系的非正式会议，就预算外供资需要交流情况	2011年第一季度
17.	第一〇五届计划委员会和第一三四财政委员会会议—审查《中期计划》和正式的《2012—13年工作计划和预算》	2011年3月21—25日
18.	向成员分发正式的《2012—13年工作计划和预算》（大会前90天）	2011年3月25日
19.	第一四一届理事会—审查《中期计划》和正式的《2012—13年工作计划和预算》；向大会提出预算水平的建议	2011年4月11—25日
20.	第三十七届大会—决定2012—13年的预算水平	2011年6月25日—7月2日
21.	根据大会批准的预算编制2012—13年基于结果的工作计划	2011年7月—12月
22.	第一〇六届计划委员会和第一三五届财政委员会会议—审查《工作计划和预算》调整 第一四三届理事会—批准《工作计划和预算》的调整	2011年10月10—14日 2011年11月21日—25日