

2010年8月



منظمة الأغذية
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
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

计划委员会

第一〇四届会议

2010年10月25—29日，罗马

对粮农组织国别规划的战略评价 (特别关注“国家中期优先重点框架”计划工具的 执行情况)

1. 本卷首语阐述了所附文件《对粮农组织国别规划的战略评价（特别关注“国家中期优先重点框架”计划工具的执行情况）》的背景和关键议题，提请本委员会注意，并给予指导意见。

背景

2. 粮农组织近期的国别规划正式始于2006年“国家中期优先重点框架”《准则》公布之际。在当前的改革中，粮农组织创建了绩效管理模型，编制了2010—19年的新战略框架以及与之相关的中期计划和两年度《工作计划和预算》。《近期行动计划》指出，“国家中期优先重点框架”是制定相关组织结果和战略目标的主要工具。在这一新背景下，应计划委员会的要求，需要重新审视粮农组织国别规划的整体目标及其关键工具——“国家中期优先重点框架”机制的目标。

评价报告中的关键议题

- 不应再把国别规划仅作为国家层面的规划活动，而应作为粮农组织新型计划、规划和问责制中的核心要素，必须确保国别优先重点与粮农组织全球和区域优先重点之间的联系。考虑到联合国改革进程的不断发展以及有关援助实效问题《巴黎宣言》的实施，需要加强国别规划，并使其适应这一环境。因此，

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。

是否拥有适应环境的灵活性和能力应作为规划的重要属性。国别规划应当是一个多维度的进程，由三大要素组成：a) 政府（有时在粮农组织支持下）制定的国家优先重点；b) 与政府一起编制的粮农组织国别规划框架（目前是“国家中期优先重点框架”）；以及 c) 粮农组织的国别工作计划（于 2012 年启动），涵盖国家代表处的单位结果。

- 国别规划直接取决于：a) 政府的规划和优先重点；b) 联合国各机构间的协调（特别包括“联合国发展援助框架”）；以及 c) 捐助者的优先重点。
- 目前编制的国别规划准则应当充分认识到需要进行调整的机构进程，以使国别规划成为确定粮农组织战略目标和基于结果的中期计划进程的实质性组成部分。
- 粮农组织管理层和管理机构支持其全面参与联合国改革进程，以及将粮农组织国别规划融入“联合国发展援助框架”。但是，鉴于其在粮农组织全面整体规划和问责制中非常重要，因此国别规划仍应作为粮农组织的机构进程而独立存在。
- 虽然认识到为适应各国的特殊情况而需要一定的灵活性，但是整个进程以及国别规划的两份主要文件，即粮农组织的国别规划框架（之前为“国家中期优先重点框架”）及国别工作计划的内容都应遵循一些普遍原则。“国家中期优先重点框架”的编写应当遵循缜密计划的周期，拥有灵活性但又无所不包，包括紧急和恢复活动的规划。
- 必须对新增和调整后的机构职责进行定义。而且，新要求则需要为国别规划的制定和执行分配额外且更加灵活的人力和财力资源。
- 国别规划是国家层面资源筹集的主要工具，特别是作为开展对话和发展伙伴关系的一项组织机制；还是制定区域和全组织资源筹集战略的关键要素。区域办事处应当在资源筹集进程中发挥主要作用。

管理层的回应意见

3. 管理层赞赏评价的流程、方法论及其具有前瞻性的方法。管理层完全接受 20 项建议中的 16 项，部分接受其中的两项，拒绝接受一项建议，并建议延迟执行其中的一项。管理层格外赞同，国别规划进程与其三大组成部分形成了一个有机的整体（参见上文“关键议题”中的第二点）。

4. 将尽可能地在《近期行动计划》现有的变革管理安排中执行评估的各项建议：¹

- 《近期行动计划》项目3“计划制定、预算编制和注重结果的监测工作改革”将进一步推进整体计划制定进程，确保体现国别规划与粮农组织其它层面规划之间自下而上的联系以及自上而下的责任追究关系。
- 《近期行动计划》项目4“资源筹集”将制定互相支撑的国别规划和资源筹集战略。

¹ 大会将启动一项独立评价评估治理改革工作，包括评估区域会议的作用和运作情况，作为本进程的依据和参考。

- 《近期行动计划》项目 6 “权力下放” 将把粮农组织驻国家代表和区域办事处在国别规划进程中的新作用写入最新版的“关于职责与关系的通知”。
5. 关于区域会议召开时间的建议 5 需要成员国来解决。因此建议，就建议 5 采取的行动应延迟至下两个两年度期间对治理改革工作的评价结束后再进行，这也与《近期行动计划》2.74 项行动相一致。
6. 管理层不接受建议 17，因为该建议实际上建议取消既定的技术合作项目标准。现行技术合作计划的标准涵盖了为“国家中期优先重点框架”提供正常计划支持的问题，2009 年的计划委员会和理事会上对此也进行了审议。而且，“国家中期优先重点框架”确保技术合作项目对国家优先重点予以支持，并借助国别工作计划，服务于粮农组织的整体目标和结果。管理层告诫，若弃用技术合作计划标准，改由全面的整体规划体系合并管理技术合作的资源与其它资金，实际上可能会损害到技术合作计划的性质和宗旨，因为这会使技术合作计划变为一种资金来源而非技术支持。
7. 在副总干事（运营）的统一指导下，负责职能目标 X 项下组织结果 X1²的战略小组将对已商定的建议的执行工作进行协调。在编写《2012—13 年度工作计划和预算》时，国别和区域规划的供资可由因执行《近期行动计划》行动而引起的额外经常性资源要求解决。

寻求指导意见


8. 恳请计划委员会就评价报告中的关键议题以及管理层对建议的回应意见及其提出的后续行动表明意见，给予指导。

关于文件中的实质内容可咨询：

Mr. Robert Moore, Director, Office of Evaluation (评价报告)
Tel. (06) 5705-3903

Mr. He Changchui, Deputy Director-General, Operations (管理层的回应意见)
Tel. (06) 5705-4000

² 题为：全球、区域和国家各级应对成员国重点需求的切实有效的计划得到制定并对其做出资源安排及进行监测和报告



对粮农组织国别规划工作的战略评价
(特别关注“国家中期优先重点框架”规划工具的
执行情况)

最终报告

2010年7月12日

核心小组:

Martín Piñeiro, 小组独立负责人
Frederick Lyons, 核心小组独立成员
Daniel Shallon, 评价主管 (粮农组织)
Luisa Belli, 小组成员 (粮农组织)

区域顾问:

Moubarack Lo, 西部非洲
Joseph Ndengu, 东部和南部非洲
Gustavo Sain, 拉丁美洲和加勒比地区

专题研究:

Cristina Lopriore, 国家中期优先重点框架回顾及综合评价
Daniela del Giudice, 问卷调查

致 谢

评价小组谨向为评价付出宝贵时间和提供宝贵意见、专业知识和经验的人们表示最诚挚的感谢。我们感谢在整个工作过程中得以与各类资源提供者进行积极且富有建设性的讨论，大家拥有共同的心愿，希望改善粮农组织的国别规划。许多人在讨论中明确肯定了切实期望粮农组织继续开展实地计划支持成员国，以及加强该项工作的组织形式是如何地重要。附件 6 中列出了本评价的资源提供者。我们向所有人致以最深切的谢意。

在工作中，粮农组织总部（特别是评价办公室）以及拉丁美洲、非洲和亚洲各国的国家代表处和区域办事处的工作人员向我们提供了持续的支持，我们从中受益匪浅。除了提供自己的知识，他们还帮助我们安排行程，因为我们的行程通常都比较紧，这些安排确保我们能够与关键的利益相关方会面并开展讨论。我们认识到本评价加重了他们本已非常繁重的工作，特别感谢在各处受到的热情款待和支持。

目 录

| | |
|--|-----------|
| 内容提要 | iii |
| I. 引 言 | 1 |
| II. 评价的背景情况 | 3 |
| 1. 粮农组织新引入的战略计划制定进程及绩效管理体系 | 3 |
| 2. 不断变化的实地计划环境 | 4 |
| A. 粮农组织国家层面发展援助 | 4 |
| B. 紧急活动及其在粮农组织国别规划工作中不断提高的重要性 | 4 |
| C. 联合国系统内的情况及《巴黎宣言》 | 5 |
| 3. 粮农组织“国家中期优先重点框架” | 5 |
| A. 源头：2004 年对权力下放工作的评价 | 5 |
| B. 2006 年《准则》 | 7 |
| C. 开展评价之际“国家中期优先重点框架”的状况 | 7 |
| III. 方法论框架及逻辑模型 | 9 |
| 1. 评价目的 | 9 |
| 2. 逻辑模型及评价的分析维度 | 9 |
| A. 逻辑模型 | 9 |
| B. 环境要素 | 10 |
| C. 需加以评估的分析维度 | 10 |
| 3. 方法论和信息的主要来源 | 12 |
| 4. 沟通战略及利益相关方的磋商 | 14 |
| IV. 案头研究及区域考察的主要成果 | 15 |
| 1. 回顾 2005 - 09 年间完成的“国家中期优先重点框架”文件：重点经验 | 15 |
| 2. 以往评价工作的综合汇编：总结成果和建议 | 16 |
| 3. 问卷调查的主要成果 | 17 |
| 4. 国家与区域考察团：主要意见和问题 | 18 |
| 5. 调查工作中出现的八大重要趋势 | 20 |
| V. 关键问题：分析与建议 | 23 |
| 1. 粮农组织国别规划：进程与组成部分 | 23 |
| 2. 国别规划在粮农组织整体规划及问责制中的地位 | 25 |
| 3. 粮农组织国别规划与联合国国家团队协作之间的关系 | 31 |
| 4. 国家优先重点和国家主导 | 35 |
| 5. “国家中期优先重点框架”和国别工作计划：性质、内容和时间周期 | 36 |
| A. “国家中期优先重点框架”和国别工作计划的性质 | 37 |
| B. “国家中期优先重点框架”内容 | 39 |
| C. 国别规划工作中的特殊案例——紧急活动 | 41 |
| D. 时间周期 | 44 |
| 6. 国别规划：组织与机构责任 | 45 |
| 7. 为国别规划及区域规划进程供资 | 48 |
| 8. 国别规划与资源筹集 | 50 |
| A. 国家层面 | 50 |
| B. 区域层面 | 53 |
| C. 全组织层面 | 53 |
| VI. 若干结论性意见 | 54 |

缩略语

| | |
|--------|---------------|
| CCA | 共同国家评估 |
| CPF | 国别规划框架 |
| CWP | 国别工作计划 |
| DaO | 一体行动 |
| EBF | 预算外资金 |
| FAOR | 粮农组织驻国家代表 |
| IEE | 独立外部评价 |
| IPA | 近期行动计划 |
| LDCs | 最不发达国家 |
| MDG | 千年发展目标 |
| MTP | 中期计划 |
| NGO | 非政府组织 |
| NMTPF | 国家中期优先重点框架 |
| NPFS | 国家粮食安全计划 |
| OCHA | 人道主义事务协调办公室 |
| OED | 评价办公室 |
| OSP | 战略、规划及资源管理办公室 |
| PC | 计划委员会 |
| PIU | 平行项目执行组 |
| PPRC | 计划及项目审查委员会 |
| PoA | 行动计划 |
| PRSP | 减贫战略文件 |
| PWB | 工作计划和预算 |
| RBM | 绩效管理 |
| RO | 区域办事处 |
| SO | 战略目标 |
| SRO | 分区域办事处 |
| TC | 技术合作部 |
| TCA | 实地计划发展司 |
| TCDM | 实地计划协调与绩效监测科 |
| TCE | 紧急行动及恢复司 |
| TCOT | 技术合作计划处 |
| TCP | 技术合作计划 |
| TCS | 政策及计划发展支持司 |
| UNCT | 联合国国家工作队 |
| UNDAF | 联合国发展援助框架 |
| UNDP | 联合国开发计划署 |
| UNFPA | 联合国人口基金 |
| UNICEF | 联合国儿童基金会 |
| UNRC | 联合国驻地协调员 |
| WHO | 世界卫生组织 |

内容提要

引言

i. 应粮农组织计划委员会的要求开展本评价。评价结果准备递交将于 2010 年 10 月召开的计委第一〇四届会议。评价小组在回顾现有信息方面做了大量工作，包括对现存所有“国家中期优先重点框架”进行了全面的案头研究，回顾了过去与之相关的评价，向所有粮农组织驻国家代表和联合国驻地协调员及部分利益相关方进行了问卷调查，在成员国和总部内开展了广泛的访谈。本评价得出的结论和建议正是基于对这些信息的分析。

ii. 然而，需要强调的一点是，本评价正值粮农组织经历深刻机构变革之际，变革直接影响到对国别规划的需求和期望的特质，以及该组织内不同单位应当承担的职责和发挥的作用。因此，本评价具有前瞻性，主要考察了在历经改革后的粮农组织新环境下国别规划活动的执行方式，新环境中进一步推进了权力下放，引入了新型的整体计划、规划和问责制。

iii. 评价小组在整个工作期间始终铭记这一环境要素，提出建议时努力做到审慎而灵活。在阐释和执行这些建议时也应本着同样的精神。

iv. 评价小组还希望说明，在解读本报告提出的各项建议时，要意识到本内容提要中简短扼要的各项建议并非独立存在的：要充分考虑第五章中实际建议前后的解释性文字，因其包含了大量详细说明和阐释，对于充分理解建议本身具有关键意义。

背景情况

v. 粮农组织近期的国别规划活动正式始于 2006 年“国家中期优先重点框架”《准则》公布之际。可得的信息以及从访谈和实地工作中收集的证据表明，粮农组织工作人员和政府官员认为“国家中期优先重点框架”在增强粮农组织实地计划的实效方面是一项必需和有益的工具。而且，“框架”也是国别规划，特别是粮农组织新型计划、规划和问责制中的核心要素。

vi. 证据表明，各“国家中期优先重点框架”的质量和影响差异很大，在很多情况下，并未达到预期标准。特别需要改正这一弱势情况，因为国别规划已经成为粮农组织新型计划、规划和问责制的一部分，会包括粮农组织中期计划和战略框架未来版本的信息，纳入粮农组织与各国商定的国家层面优先重点工作领域。

vii. 鉴于联合国改革进程的快速发展以及关于援助实效的《巴黎宣言》和《阿克拉议程》带来的变化，还需要加强粮农组织国别规划，并使其适应新环境。因此灵活性和适应能力应被视作规划体系的重要属性。

viii. 粮农组织目前执行计划和规划体系的机构能力并不强。在这些能力得到加强之前，新的规划体系对整个机构提出的要求应当是合理的。若现有机构能力的负担过重，会危及新规划制度的成功实施。新制度的实施将引发重大组织变动，包括重新划定职责，大幅提升粮农组织内与国别规划活动直接相关的诸多单位的能力，并带来资源筹集的新机遇。

主要议题和建议

1. 国别规划的主要组成部分及其与粮农组织整体规划和问责制的关系。

ix. 到目前为止，国别规划几乎只与“国家中期优先重点框架”的编制工作相关。在粮农组织引入新型整体计划、规划和问责制的背景下，应将国别规划视作一个多维度的进程，由三大要素组成：a) 政府制定的国家优先重点；b) 与政府一起编制的粮农组织的国别规划框架（目前是“国家中期优先重点框架”）；以及 c) 粮农组织的国别工作计划，将于 2012 年启动，包括国别单位结果以及为实现这些单位结果而开展的项目和活动。

x. 在战略、规划及资源管理办公室的领导下，粮农组织的整体规划和问责制正处于建设和部署的最终阶段。国别规划是该全面体系的重要组成部分，必须全面纳入。几乎同期编制的准则囊括了国别规划的不同部分，应充分认识这一新形势。其它的机构进程也必须相应调整，使得国别规划成为确定粮农组织战略目标和中期计划进程的实质性组成部分。

建议 1：在确定了国别规划的三大组成部分并对其性质和内容进行了界定之后，应考虑对每个部分的名称进行标准化，特别是在“国家中期优先重点框架”这一术语的使用方面，普遍认为该术语难以发音且不够响亮。评价小组提议采用下列名称：

1. **国别规划**用于描述整个进程；
2. **国家优先重点**用于确定**政府**设定为主要优先重点的问题和工作领域；
3. **国别规划框架**用于替代“国家中期优先重点框架”；
4. **国别工作计划**，指代两年工作计划（此处无变化）。

建议 2: 目前各有关单位正在紧锣密鼓地针对国别规划活动各组成部分制定新的准则，应该对这些工作加以组织，确保工作成果能够形成一份统一的《国别规划准则》文件。这一国别规划文件应明确以下内容：a) 对国别规划进行界定和定性，明确其为全面纳入整体计划制定、规划和责任追究体系的一个制度进程；b) 确定规划的三个组成部分（国家优先重点设定，国家中期优先重点框架，国别工作计划），对各组成部分的性质和内容及制定流程做出具体规定；以及 c) 对各自之间应具有的相互关系进行界定。

建议 3: 鉴于粮农组织目前的能力以及内外部环境的演变，《国别规划准则》的首份草案应具有以下三个特点：a) 在对信息和细节的具体要求方面宜宽松；b) 应具有灵活性，能够根据各国现有的能力水平和具体条件进行相应调整；以及 c) 鼓励思想创新和尝试。经过一段时间（如三年），待整体计划制定和规划体系全面实施且积累了一定的国别规划经验后，可以计划推出新版准则。

建议 4: 为使各区域办事处和国家办事处具备必要的的能力，促进各个国家从战略到工作计划整个规划进程的组织和开展，建议 2 中所提出的《国别规划准则》应由适合的粮农组织领导机构（如计划委员会或理事会）予以批准和认可。此外，管理层应建立一种机制，当每个国家的国家中期优先重点框架最终定稿后向全体工作人员和有关常驻代表进行通报。这些国家中期优先重点框架应在粮农组织内联网上供全体员工查阅。

建议 5: 为使国别规划如期切实汇入粮农组织整体优先重点设定工作，粮农组织各管理机构应考虑使区域会议的召开时间尽可能地临近粮农组织大会，从而使区域一级做出的决定（包括各国的关切）能够成为大会决策进程的依据和参考。

2. 需要加强粮农组织国别规划体系及其与联合国国别规划体系的关系

xi. 粮农组织管理层和管理机构支持其全面参与联合国的协调工作及“联合国发展援助框架”进程。粮农组织的国别规划必须作出调整，以适应联合国规划进程不断变化的特性，在联合国各机构的大家庭中优化自身的参与及合作。然而，鉴于其在粮农组织全面整体规划和问责制中十分重要，国别规划仍应作为一项独立存在的粮农组织机构进程。

建议 6: 粮农组织应（继续）想方设法全面融入联合国的国别规划进程。为尽可能积极参与和影响该进程，应该在“联合国发展援助框架”开始之前即启动国家中期优先重点框架进程，以此为手段向粮农组织代表提供可能提交讨论的有关农业和优先领域的实质性内容。

建议 7：由于国别规划的国家中期优先重点框架组成部分实现了粮农组织的若干主要宗旨，超越了国家层面工作的范畴，因此评价小组建议粮农组织应保留和强化其自身独立的国别规划程序，同时使它们与联合国国别规划进程的演变相适应和相呼应。

3. 国别规划：性质、进程和内容

xii. 评价小组审慎地分析了现存关于粮农组织国别规划性质和内容的不同观点。我们得出的结论是，虽然认识到为适应各国的特殊情况需要一定的灵活性，但是整个进程以及国别规划两份主要文件，即粮农组织的国别规划框架（之前为“国家中期优先重点框架”）及国别工作计划的内容都应遵循普遍原则。而且，与政府一起编制并得到其认可的“国家中期优先重点框架”，应遵循缜密计划的周期，拥有灵活性但又无所不包。这意味着紧急活动的规划也应当成为国别规划不可或缺的一部分。

建议 8：在某个国家不具备一个切实有效的规划和规划体系的情况下，粮农组织应主动施以援手，提供必要的技术援助，在农业和粮农组织职责范围内的其它有关领域制定国家发展优先重点框架。

建议 9：国别工作计划包含的所有国别技术援助项目和活动必须与国家中期规划框架中选定的优先领域一致。当然，国别工作计划中可留有“窗口”，开展满足下列条件的活动：a) 在粮农组织具有重要宣传倡导作用的领域中新出现的优先重点；b) 有助于作为中期计划组成部分的整体产出（如统计）的活动；以及 c) 履行粮农组织全球职责（如对条约和公约的监测）的活动。国别工作计划中的所有活动，包括涉及国家办事处、区域/分区域办事处及总部的单位绩效的活动，以及“窗口”活动，应与粮农组织代表进行讨论并获得批准，活动实施的协调也应由粮农组织代表负责。

建议 10：应鼓励粮农组织代表争取由政府尽可能高级别的官员共同签署国家中期优先重点框架，但还应给予粮农组织代表尽可能大的灵活性来做出最终选择。评价小组认为应该根据具体情况对各种情形进行分析。在所有情况下，磋商均应包括具粮农组织工作领域相关职责的所有行政主管部门。新的《国别规划准则》中有关国家中期优先重点框架的部分应对这一方面的进程做出明确界定。

建议 11：国家中期优先重点框架应尽可能详细地涵盖预期结果。但不应包括具体产出。它应该对粮农组织在开展合作方面将采用的战略进行具有说服力的阐述，兼顾中期计划中为本组织的各项组织结果而确定的核心职能及主要手段。

建议 12：国家中期优先重点框架今后应包括实现预期结果所需的资源要求的指导性数字，还应包括粮农组织和东道国今后两年拟为选定优先领域的发展活动提供预算的承诺。但鉴于目前粮农组织的能力有限，建议在首个规划周期中免除这些要求，除了个别作为学习和试验的试点情况下可以只包括国别工作计划（2012—13）。有关国家中期优先重点框架详尽内容的最终决定将在总结这些试点个案研究的结果和经验的基础上做出。

建议 13：紧急行动及恢复司、政策及计划制定支持司/技术合作部助理总干事办公室以及战略、规划及资源管理办公室应该对涉及在国家中期优先重点框架和国别工作计划内纳入紧急活动的政策进行联合整体审议。评价小组未能发现有任何理由把一个单独的规划体系作为一种通行规则保留下来，完成的任务与紧急行动工作相同。联合审议还应对具体规定允许例外处理所应满足的标准和特殊条件的必要性进行分析。粮农组织应利用这一联合审议来分析紧急计划制定和活动与绩效管理之间的关系和契合点，特别是紧急活动如何界定对单位绩效的贡献，这种分析应包含所有层面，但尤其是国家单位绩效的情况。

建议 14：制定国家中期优先重点框架的周期应与东道国的规划周期相一致，因此也应与新的“联合国发展援助框架”周期相一致。文件应进行中期评审并根据需要进行调整。当国际环境、粮农组织战略框架或国家政策和战略方向发生重大变化时，还应考虑对国家中期优先重点框架进行临时性评审。

4. 新机构职责和国别规划预算进程

xiii. 国别规划是粮农组织新型整体计划、规划和问责制的核心。在新情况下，必须对新增和调整后的机构职责进行定义。而且，在时间、质量和标准化方面的新要求则需要为国别规划的制定和执行分配额外且更加灵活的人力和财力资源。

建议 15：区域办事处（及其分区域办事处）对组织国别规划的支撑、监测和质量保证负有主要责任。这包括确保国家中期优先重点框架根据既定周期按时完成并遵守既定程序的责任。粮农组织应正式把这些职责委派与区域办事处并划拨必要的人力和财力，确保区域办事处或其所授权的分区域办事处切实履行这些职责。

建议 16：粮农组织应从正常计划预算中向各区域办事处划拨一笔一次性款项，用于支付本预算周期内将开展的国别和区域规划活动的预估费用。

建议 17：粮农组织应从其正常计划实地预算中向区域办事处划拨资金，对各国国家中期优先重点框架项下选定的优先工作领域给予支持。在整体规划的新制度环

境下，技术合作计划似没有必要继续采用特殊规则制度。相反，目前技术合作计划的资金及其它用于国家一级活动的正常计划资金应依照整体规划体系中确定的规则和程序进行管理。自 2010 年 1 月以来技术合作计划的资金已经转由区域办事处负责。这些资源在国家一级的划拨将通过国别工作计划加以正规化。粮农组织秘书处应向其管理机构寻求适当的解决方案。

5. 国别规划与资源筹集

xiv. 国别规划是国家层面筹集资源的主要工具，特别是作为与政府机构开展对话和发展伙伴关系的组织机制。除此之外，它还是制定区域和全组织资源筹集战略的关键要素。区域办事处在这一进程中应发挥主要作用。

建议 18：国家中期优先重点框架的制定进程不应过分受到各个国家潜在利益和捐助者优先重点的左右。国别规划的主要目标是与政府当局建立有创造性的对话机制，并从政府的优先领域中共同挑选出粮农组织（在其自身战略框架中）能够通过高水平技术援助和能力建设活动做出最大贡献的那些领域。

建议 19：粮农组织应向区域办事处授权并提供必要资源，使它们能够为区域性活动制定积极的资源筹集战略。这些活动的确定应围绕具有区域意义的最相关的共同问题，而这些问题又是通过本区域各国国别规划活动中产生的优先重点和主题来确定的。

建议 20：粮农组织应制定一份综合性资源筹集整体战略，并应在国别规划进程产生的区域和全球计划中对其进行整合。此外，粮农组织管理层应该对这一领域的职责进行合理调整和精简，增强总部有关部门制定和实施整体战略的能力。这一战略的主要推动作用应当是为侧重“国家主导的规范性工作”（即针对国别规划中确定的优先重点的规范性工作）的计划争取实施资金。结合粮农组织近期在争取非定向自愿性捐款方面的努力，这一点显得尤为重要；由于国际援助环境的变化且鉴于粮农组织正在制定更为有力的规划和规划体系，这种资金来源有望扩大。

I. 引言

1. 在粮农组织目前开展的战略计划制定和机构改革进程中，整体的国别规划，特别是“国家中期优先重点框架”机制应发挥关键作用，有鉴于此，并考虑到 2007 年《粮农组织独立外部评价》对国家规划的质量和成效提出的质疑，以及近来的国别评价提出的观点，粮农组织计划委员会恳请评价办公室优先进行一项评价，审视规划过程和迄今为止制定的“国家中期优先重点框架”。该评价被纳入 2009—2010 年粮农组织评价的滚动工作计划，于 2008 年 9 月在计划委员会的第一〇〇届会议上得到批准，并将于 2010 年 10 月在其第一〇四届会议上予以提交。

2. 评价建议，根据正在进行的改革以及新的（发展中的）粮农组织绩效战略计划制定模式，评估与粮农组织国别规划相关的各种活动和战略，尤其是“国家中期优先重点框架”的实际和潜在作用。

3. 评价由核心小组执行，该小组有四名成员，由高级独立外部专家 Martin Piñeiro 先生领导，同时得到了另外一名高级独立专家 Frederick Lyons 先生的支持。另外两名成员是 Daniel Shallon 先生（评价主管）和 Luisa Belli 女士，他们都来自粮农组织评价办公室。另有三名区域顾问参与了该小组的工作，即拉丁美洲的 Gustavo Sain 先生，西非的 Moubarack Lo 先生及东部和南部非洲的 Joseph Ndengu 先生。此外，案头研究和问卷调查由 Cristina Lopriori 女士和 Daniela del Giudice 女士负责。

4. **定义：**在本评价中，**国别规划**指制定可实施的粮农组织成员国援助计划时开展的各种战略制定、计划编制和工作计划制定活动。图解见于 V.1 节图 2。

5. 在国别规划内，目前正在运用或计划运用的一些工具。其中最重要的是粮农组织“**国家中期优先重点框架**”，最初制定该工具时是希望将其用于国别战略制定领域。“国家中期优先重点框架”以各国政府的优先重点为基础，同时考虑到粮农组织的比较优势。

6. 评价小组在调查过程中，也考虑到了与国别规划相关的其它三项全组织工具，即：

- **粮农组织国别工作计划**——粮农组织正在应用的新绩效管理体系的组成部分。当前两年期（2010—2011 年）的工作规划仅延伸至分区域层面。在下一个两年期，2012—2013 年，工作规划开始在国家层面实施。“国别工作计划试点”将于 2010 年 7 月启动。

- **紧急行动计划**——正在一些国家推广此新工具，在这些国家针对紧急情况
进行准备和规划是有益的。目前已有四个国家完成了这项工作，在本评价
过程中该工具已在全球层面启用。
- **国家粮食安全计划**——实际上并不是粮农组织规划工具（因此本评价对其
关注较少），但粮农组织鼓励各国政府在制定粮食安全政策和活动时采用
该计划。

II. 评价的背景情况

1. 粮农组织新引入的战略计划制定进程及绩效管理体系

7. 自独立外部评价以来，粮农组织一直在推进建议的落实，包括为自身建立了绩效管理新模式，制定了新的《2010—2020 年战略框架》，同时附有《2010—2013 年中期计划》和《2010—2011 年工作计划和预算》，并就以“影响重点领域”方式开展计划界定和确定优先重点进行了讨论和进一步探索。《落实独立外部评价建议的近期行动计划》规定：“……在组织结果和战略目标制定过程中提供信息的主要工具包括：

- (a) 与个别国家的政府共同制定的“国家中期优先重点框架”，旨在使粮农组织的工作关注各国的需要；
- (b) 通过磋商，系统化地制定分区域和区域层面的优先重点行动领域，并且将区域会议纳入磋商过程；
- (c) 全球层面的少数影响重点领域。”³

8. 在新情况下，需要对粮农组织国别规划的整体目标及其重要工具⁴“国家中期优先重点框架”机制的目标重新进行彻底的审视。例如，尽管紧急活动的处理方式至今与“国家中期优先重点框架”下的“一般”国别规划不同，但是粮农组织国别规划在很多情况下还包括规模较大的紧急活动。此外，粮农组织在国家层面的规划并不是自身独立完成的，而是直接取决于各国政府的规划和优先重点；⁵联合国机构间的协调（包括“联合国发展援助框架”，“共同国别评估”等）；国家层面的捐助者优先重点，这可以决定粮农组织是否能够找到资源以实施战略。

9. 此外，不应再把国别规划仅仅作为国家层面的规划活动，而是目前必须确保国别优先重点与粮农组织全球和区域优先重点之间的联系，同时要考虑到联合国改革和“一体行动”等情况。当粮农组织在全球（总部）层面的任务和优先重点与其在国家层面的支持行动之间存在重大差异时，国别规划过程可能需要开展一些深入的内部磋商。简单地将所有全球和区域优先重点应用于每个国家是不可能的。这种联系需要从两个角度进行考虑：“国家中期优先重点框架”机制可以成为将全球战略优先重点和计划引入国别计划的手段，但也可以成为将国家发展优先重点引入粮农组织区域和全球战略规划过程的手段。

³ 粮农组织独立外部评价后续行动大会委员会的报告：《近期行动计划》，2008 年 11 月，第 18—19 页。

⁴ 国别工作计划很快会成为国别规划中的另一个重要工具。

⁵ 其中包括各国政府遵循的任何政府间协议所产生的国家优先重点，如非洲农业综合发展计划。

2. 不断变化的实地计划环境

A. 粮农组织国家层面发展援助

10. 根据粮农组织的《2010—2011 年工作计划和预算》，⁶除紧急活动之外（见下一节），用于实地计划的预算外资金仅为 3.72 亿美元。此外，本组织的技术合作计划又提供了 1.09 亿美元资金。这两个数字之和即为国别规划下实地计划的规模。

11. 这笔资金在各个国家之间进行分配的方式存在很大差异，取决于多种因素，其中包括捐助者的偏好、政府的需求、粮农组织的优先重点以及粮农组织驻国家代表处的优劣势（可能是最重要的因素）。大型计划的支出每年可能会高达一千万美元或更多，因此尽管资金的来源（和管理）可能不同，仍需要制定特别安排，由粮农组织驻国家代表、区域或分区办事处或总部共同负责。这种情况正是迫切需要形成更加系统化规划方式的重要因素之一。

B. 紧急活动及其在粮农组织国别规划工作中不断提高的重要性

12. 紧急相关工作在其能够发挥作用的很多国家已成为粮农组织实地计划的重要组成部分，预计 2010—2011 年在全球范围内将占用 6.46 亿美元。在有些国家，紧急计划的规模远远大于发展计划。粮农组织《战略框架》中的战略目标“1”包含了紧急计划领域资助和管理的工作。战略目标 1 被分为三个组织结果，涉及：(1) 灾害风险管理（紧急准备、预防、缓解）；(2) 危机紧急应对（包括“挽救生计”和资产替代）；(3) 通过恢复行动将紧急工作转回到发展工作。⁷

13. 第一个和最后一个类别一般是长期活动，适于归为国别规划活动。然而，至今其中大部分活动的处理方式仍脱离于粮农组织的发展工作，在罗马总部之外直接运行，由紧急协调员而不是粮农组织驻国家代表在各个国家内进行协调，而且一般（虽然并不总是如此）与粮农组织其它所有国别计划毫无关联。此外，粮农组织紧急行动及恢复司最近正在制定自己的国别规划工具，名为“国别紧急行动计划”。本评价分析了该工具如何适应其它的国别规划活动，尤其是在大多数紧急活动属于组织结果 1 和 3 的国家。

⁶ 《2010—2011 年工作计划和预算》，附件 III，第 166 页。

⁷ 注意这三个类别与下文 V.5.C 节中的三个类别略有不同，在该部分中，我们试图区分“挽救生命”的人道主义救助和“挽救生计”的紧急行动。

C. 联合国系统内的情况及《巴黎宣言》

14. 目前严重影响粮农组织国别规划背景情况的因素是 a) 当前的联合国改革进程和实现更加统一的联合国国别援助框架的行动；b) 《2005 年援助实效问题巴黎宣言》和海外发展援助不断变化的方式，对此下文 IV.5 节将加以详述。

15. 粮农组织的成员国希望其参与联合国系统内的协调活动和机制，包括“一体行动”试点，在该行动下，所有国家层面的联合国机构应采取一体行动。由试点获得的经验将在今后三年内向 90 个国家进行推广，这将对粮农组织国别规划产生重大影响。

16. 对外发展援助的环境在粮农组织存在的数十年内发生了很多变化。最近一波变化紧随 2005 年在巴黎召开的关于确保发展援助成效的高级别会议。该会议形成的“巴黎宣言”在 2008 年通过《阿克拉行动议程》得到进一步完善，主要涉及将实地发展政策和活动的主导权重新归于各国政府。

17. 《宣言》向捐助者指出，实现宗旨最重要的方式是直接向政府提供发展援助资金，而且不指定用途，允许各国根据自身优先重点自行选择和决定。这种变化对粮农组织等相关机构的直接影响在于向粮农组织技术援助提供资金的不再是捐助者自身，而是各国政府。

18. 实施《巴黎宣言》的另一个主要目的是将发展行动的执行转向各国政府，以便加强各国的执行能力，而不是通过项目的外包管理削弱这种能力。这意味着，根据外部独立评价的建议，粮农组织应努力使其实地工作着重提供较高层面的技术指导，政策建议和能力建设。

3. 粮农组织“国家中期优先重点框架”

A. 源头：2004 年对权力下放工作的评价

19. 在 2004 年之前，粮农组织没有系统的或正式的程序，用于制定涵盖本机构在某一国家所有工作的国别计划。⁸粮农组织驻国家代表对本机构所提供援助的技术内容或一致性承担非常有限的责任，主要是由总部和区域的技术部门对此负责。尽管对各国项目的财务监管职责在 2000 年至 2002 年期间逐步移交粮农组织驻国家代表，但其中并不包括任何制定粮农组织国别计划的固定职责。

⁸ 虽然这与制定一项独立的机构计划大不相同，但粮农组织直到上世纪 80 年代末都一直参与联合国开发计划署牵头的多机构国别规划过程。

20. 2004 年独立开展了一项重要的“对粮农组织权力下放的战略评价”，分析了粮农组织如何能够更好地满足各国的需求，结论得出有必要更加谨慎地将粮农组织的工作与各国的优先重点结合起来。该评价认为只有通过国家层面的持续对话才能实现这一点，因此其第一条建议就是针对“粮农组织国家优先重点框架”的制定，具体如下：

摘自 2004 年“权力下放评价”：建议 1

（实施初期）：粮农组织应根据各国的需求和粮农组织驻国家代表的职责，与各国政府共同制定**四年期滚动式粮农组织国家优先重点框架**，适当情况下还可与捐助者进行合作，必要时可获得粮农组织的技术和政策信息支持。这些框架应灵活地界定支持国家战略的粮农组织优先重点，包括《减贫战略文件》和在粮农组织支持下制定的国家粮食安全战略。优先重点框架应是滚动式的（每一年或两年回顾一次）。由于粮农组织并不支配大量的核心资金，因此这些框架不应被看作是计划或方案，但应说明预期成果。需注意避免这些框架演变成采购单。对于每一框架，应与政府达成一致意见，并在可能的情况下将一致意见正式化。框架在粮农组织应得到正式的认可，由计划和项目审查委员会给予批准；应成为工具，使之成为粮农组织或其它机构的执行工作筹集资金，为技术合作计划资金进行分配，以提升粮农组织的影响力、凝聚力和形象；还应用于为更多的规范性工作制定区域优先重点，协助技术支持需求的预先规划。

21. 以上建议在 2005 年的“对技术合作计划的独立评价”中得到重申，该评价就确定援助重点领域提出了类似的建议：

摘自 2005 年“对技术合作计划的评价”：建议 2

粮农组织应制定**灵活的国别优先重点框架**。这些框架应成为关于粮农组织与各个成员国就包括技术合作计划在内的所有资源进行合作的意向声明，应每隔一年对其给予正式的批准。这些框架并不是计划，但为粮农组织灵活地应对需求提供了商定基础。

22. “国家中期优先重点框架”的推广在试点基础上于 2005 年开始，但进展缓慢。至 2007 年 7 月粮农组织独立外部评价对其进行审评时，仅完成了 15 份。然而，在独立外部评价之后，“国家中期优先重点框架”制定工作在 2007—2009 年期间得到加快，至 2009 年底已有 66 个国家完成了某种形式的“国家中期优先重点框架”。

B. 2006 年《准则》

23. “国家中期优先重点框架”概念在六个国家经历了短暂的实地检验阶段之后，政策援助及实地计划发展司于 2006 年底完成了一份 19 页的简短文件，名为《关于粮农组织驻国家代表制定和利用“国家中期优先重点框架”的准则》。该《准则》分为四个简要的模块，包含了对“国家中期优先重点框架”制定过程和责任的说明，一些帮助粮农组织驻国家代表制定框架的工具，对如何将“国家中期优先重点框架”用于运作粮农组织国别计划及如何对其进行跟踪的说明。

24. 《准则》对“国家中期优先重点框架”提出了简明扼要的定义，与目前改革进程中的概念仍然十分接近：“**国家中期优先重点框架**”是一项规划和管理工具，概述了粮农组织如何能够最好地帮助各国实现其发展优先重点。“国家中期优先重点框架”是一份简短的文件，说明政府与粮农组织对相互合作共同商定的中期优先重点。“国家中期优先重点框架”是粮农组织对联合国共同国别规划程序（联合国发展援助框架）的贡献。

25. 《准则》非常简短，且在很多问题上含糊不清，因此导致对框架工作确切含义的阐释存在巨大差异。虽然《准则》确实说明了“国家中期优先重点框架”“没有附属资源，所以不是计划”，并且“不是项目和计划名录”，但是许多国家制定的仍然是：拥有资源时希望开展的项目和计划名录。《准则》还表明“国家中期优先重点框架”“不是官僚行为”而是一份活的文件，然而这一点还需拭目以待，因为评价结果显示情况并非总是如此。

26. 尽管当时粮农组织仍然对联合国系统内协调关注较少，但《准则》明确了一点，即“国家中期优先重点框架”是粮农组织对联合国共同国别规划程序的贡献。评价小组对此持同样观点。

27. 然而，《准则》没有涉及一个领域，即在商议和制定“国家中期优先重点框架”时考虑粮农组织《战略框架》和整体优先重点；只是在获得通过时提及应将粮农组织的“比较优势”考虑在内。鉴于粮农组织当时对战略规划仍然不够重视，因此这是可以理解的。

C. 开展评价之际“国家中期优先重点框架”的状况

28. “国家中期优先重点框架”机制目前介于 2006 年准则说明的工具和技术合作部正在制定的新准则中形成的工具之间。本评价将会有力地推动关于修订准则的思考，这将是目前通过粮农组织驻国家代表在过去一年中进行的“国家中期优

先重点框架”制定工作非正式试点得出的经验。这些“国家中期优先重点新框架”正在制定当中，考虑到了新的全组织战略计划制定和规划框架，制定区域和分区域优先重点的早期工作，以及所有粮农组织驻国家代表正在接受的关于绩效管理的培训。

29. 独立外部评价及制定独立外部评价后续行动《近期行动计划》的大会委员会都认为改进国家层面优先重点的确定非常必要，并建议“国家中期优先重点框架得到进一步强调”，“框架重新体现最初的含义，也就是一系列不断变化的国家优先重点，且粮农组织同意就此与相关国家在中期内进行合作。”独立外部评价进一步建议⁹捐助者为各个国家内开展的工作提供的预算外资金应符合“粮农组织的优先重点，主要通过将这些资金专门用于支持既定的优先重点主题和“国家中期优先重点框架”。在粮农组织《战略框架》和《中期计划》中，职能目标 X 包括一个指标，即：“采纳基于结果的中期优先重点框架的国家的数量……”

30. 随着国别工作计划在不久后开始实施（试点起始于 2010 年 7 月，2011 年下半年开始为 2012—2013 两年期进行推广），“国家中期优先重点框架”将接受进一步的评价，因为实地层面的实践有助于确定“国家中期优先重点框架”如何与工作计划，国别部门结果，分区域和区域结果，以及最终的全组织结果结合起来。本评价对这些机制进行了具体的阐述和思考，并在第五章中提出了结论和建议。

⁹ 建议 4.20

III. 方法论框架及逻辑模型

1. 评价目的

31. 本评价的主要目的是，评估粮农组织国别规划在增强其工作相关性，提高效率、有效性和可持续性，以及扩大影响等方面实际发挥的和潜在的作用。此次评价考虑了国别规划通过从全球层面到国家层面的一系列新型战略计划制定和绩效管理倡议，在增强联系、提高相关性和一致性等方面能够做出的贡献。

32. 评价小组详细研究了粮农组织国别规划与各国政府计划制定和优先重点设定之间的关系，以及该规划对两者的依赖性。如前一章节所述，这一点在《巴黎宣言》签署后尤其重要，粮农组织领导机构也对此非常关注。

33. 评价过程中还分析了粮农组织国别规划与联合国国家团队的国家层面规划进程之间的联系，并讨论了如何在“联合国发展援助框架”下推动这种联系，增强与联合国国家团队以及与其它发展伙伴和捐助者的合作。

34. 此次评价详细研究了国别规划的历史执行情况，探讨了如何在不断发展变化的大背景下，在粮农组织不断提高的工作能力和改革后的组织结构下，简化并改善国别规划进程。

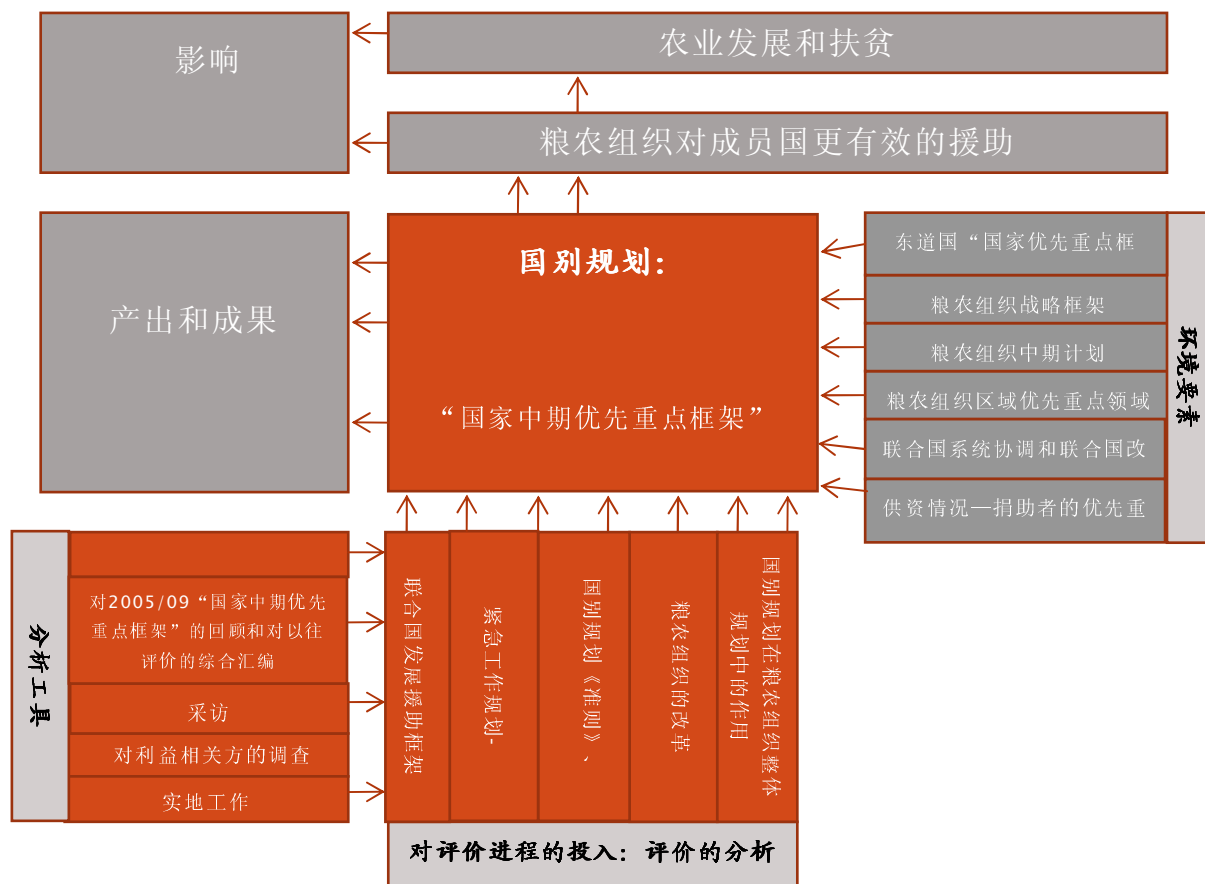
35. 需要强调的是，鉴于粮农组织国别规划的实施环境迅速变化，过去方法的相关性十分有限，因此，此次评价是一次极具前瞻性的行动。评价过程中虽然会尽可能地借鉴历史经验，但工作重点是为国别规划未来的内容提出建议，而且这些建议能在改革后的粮农组织中发挥评价小组现在能预想到的最佳功效。有鉴于此，本次评价还将就粮农组织在改革过程中对规划进程和组织结构所作的必要调整提出建议，以表支持。

2. 逻辑模型及评价的分析维度

A. 逻辑模型

36. 图 1 所示的概念模型或逻辑模型总结概括了指导评价实施的主要内容。从该图中可以看到粮农组织国别规划的两个组成部分，即“国家中期优先重点框架”和国别工作计划，以及它们与粮农组织的宗旨和职能之间的关系。此外，图 1 还列出了三类主要概念：a) 影响国别规划各项行动的环境要素；b) 分析维度；和 c) 主要工具和信息的主要来源。至此，该图着力呈现逻辑模型中所有组成部分之间的相互关系。图中橘红色部分是此次评价的重点。

图 1：国别规划评价的逻辑模型



B. 环境要素

37. 鉴于其对粮农组织国别规划的巨大影响，东道国“国家优先重点框架”因此被列为最重要的环境要素。该框架是编制国别规划的前提条件或者说主要投入。考虑到其对后期评价的决定性影响，在此将其列为国别规划的首要组成部分。其它环境要素涉及三个不同的领域：a) 粮农组织必须纳入国别规划的全组织和区域性优先重点；b) 联合国系统的大背景；和 c) 不断发展的双边捐助环境。后两项要素直接关系到国别规划的伙伴关系和资源筹集情况。

C. 需加以评估的分析维度

38. 评价小组认真研究了与国别规划相关的一系列因素。主要分析维度如下：

39. **国别规划在粮农组织全球和区域战略计划制定、规划和问责进程中的作用：**粮农组织国别规划很久以前曾作为联合国开发计划署主导下的多机构进程的一部分得以实施，但随后十多年始终处于搁置状态，直至 2004 年权力下放评价时才重新启动。事实上，在过去两年内，在粮农组织独立外部评价后深入进行改革

的过程中，试图建立一个体系，将全球层面战略计划制定进程与区域层面类似进程，以及与编制清晰明确的粮农组织国别战略直接联系起来。在粮农组织改革进程实施中和实施后，就其宗旨和需要，对联系总部和权力下放规划进程的规则和程序进行了分析。

40. 与国别规划相关的新机制和组织结构，包括权力下放：粮农组织当前的改革和权力下放进程促成了一个全新机构的诞生，其深入的结构调整对整体组织结构，以及不同部门和权力下放单位所承担的责任都产生了影响。本次评价分析了如何在新型组织结构和职责下、在粮农组织整体规划进程中实施国别规划。在影响国别和区域规划的新要素中，一部分来自粮农组织当前开展的改革，还有一些来自独立外部评价开始前不久由总干事于 2005 年推行的改革。新要素的内容如下：

- 1) 在独立外部评价改革中，将更大的权力和（计划中的）新职能下放给区域代表；在 2005 年改革中调整粮农组织代表处和分区域办事处的职责。
- 2) 粮农组织总部、区域办事处和分区域办事处采用新型组织结构。
- 3) 引入新型整体战略编制、计划制定和规划，其中包括 2009 年战略框架和中期计划、《2010—2011 年工作计划和预算》、以及通过 2010 年 1 月份新工作计划《准则》实施绩效管理办法。
- 4) 起草能力建设和知识/信息管理、资源筹集、紧急工作计划制定、实地计划监测等领域的全组织战略。

41. 评价国别规划的规则和程序以及运行情况：2006 年颁布了“国家中期优先重点框架”准则，同时启动了框架的正式编制进程，该框架就此成形，并自此成为粮农组织国别规划的主要组成部分。截至 2009 年 12 月，已完成的“框架”文件达 66 份，其中 33 份已被东道国政府通过。目前已经完成了对这些“国家中期优先重点框架”的分析，确定了各框架的共同点，总结了将来可能会借鉴的经验（请参见 44.4 和附录 2）。

42. 紧急计划制定和协调：鉴于紧急行动在粮农组织对成员国的援助（目前占到对粮农组织自愿捐助的一半以上）中发挥着越来越重要的作用，目前或未来将紧急行动中可列入计划的内容纳入涵盖面更广的粮农组织国别规划也因此成为此次评价的对象。很多紧急行动需要与正式规划保持一定的独立性。但是，粮农组织紧急工作中的重要领域，如风险管理、紧急准备和恢复，可以纳入规划框架。本次评价分析了这种融合的性质以及为此需要建立的组织机制，并提出了建议。

43. 从粮农组织的角度评估“联合国发展援助框架”以及联合国系统中其它规划和协调进程：此次评价中对粮农组织国别规划的分析是在联合国国别发展援助

框架和联合国体制改革——包括“一体行动”的试点工作——的大背景下进行的。粮农组织全面参与了“联合国发展援助框架”和“一体行动”的进程，并从中发挥了积极作用。在某些情况下，粮农组织的参与和“国家中期优先重点框架”的准备工作同时进行，或者说是建立在后者之上的；但有时，这种参与和“国家中期优先重点框架”的独立制定是相互脱节的。本次评价就从粮农组织的角度对上述两种情况的利弊进行了分析，以便确定最佳框架，推动“联合国发展援助框架”和“一体行动”之间的关系和联系。

3. 方法论和信息的主要来源

44. 本次评价提出并使用了以下主要信息来源：

- 1) 全面审查了粮农组织以下相关文献：a) 粮农组织改革和权力下放进程；b) 新型基于结果的规划和问责制的发展情况；和 c) 粮农组织国别规划。此外，还回顾了权力下放（和绩效管理）工作上比粮农组织更加成熟的机构提供的文献资料。
- 2) 深入采访粮农组织总部各类利益相关方，包括高级管理人员、计划制定和政策部门、技术部门、参与国别规划和实地工作监测的员工、以及在战略计划制定讨论中发挥重要作用的相关成员国常驻罗马代表等。
- 3) 开展实地调研，调研范围涵盖了粮农组织 5 个区域办事处、9 个分区域办事处和 15 个国家。此外，还在实地调查¹⁰中与部分粮农组织代表处共同组织召开了数场小型会议。
- 4) 开展案头研究，审查了 2009 年 12 月之前所有关于“国家中期优先重点框架”的现存文献。全面审查情况请见附件 2。本次审查的重点是方法和流程，而非单个“国家中期优先重点框架”的技术内容。开展案头研究旨在找出共同点、突出差异、总结框架实施中可能会借鉴的经验。经过审查的

¹⁰ 实地考察涵盖的国家和办事处：

欧洲： 匈牙利（欧洲区域和分区域办事处）；土耳其（中亚分区域办事处和土耳其本国）

亚洲： 泰国（亚太区域办事处和泰国本国）；越南；印度；尼泊尔

拉丁美洲和加勒比海： 智利（拉丁美洲区域办事处和分区域办事处）；厄瓜多尔；巴拿马（中美洲分区域办事处）；哥斯达黎加；巴巴多斯（加勒比海分区域办事处和巴巴多斯本国）

非洲东部和南部： 莫桑比克；津巴布韦（南部非洲分区域办事处）；埃塞俄比亚（东部非洲分区域办事处和埃塞俄比亚本国）

非洲西部： 加纳（非洲区域办事处、西部非洲分区域办事处和加纳本国）；塞拉利昂；塞内加尔；马里
评估小组只在远东地区位于开罗的区域办事处作了短暂停留，因为评价办公室正在对该地区粮农组织的工作进行评价。

66 份文件涵盖了 78 个国家¹¹，其中包括参加“一个联合国”试点的全部 8 个国家。“国家中期优先重点框架”的区域分布如下：40%来自太平洋和加勒比海的小岛国、28%来自撒哈拉以南的非洲，19%来自东欧和亚洲，13%来自拉丁美洲。“国家中期优先重点框架”的支持部门在罗马开展的调研中提供了有关制定进程效率的信息（仅有 39 个国家的信息）。有关“框架”编制进程的重点审查内容如下：

- 地理分布、进程的特点和框架的性质，以便对“国家中期优先重点框架”进行分类；
- **环境和相关性**，包括与国家层面的计划制定框架以及与“联合国发展援助框架”的联系；
- **“国家中期优先重点框架”制定进程中的组织情况**，包括时间、人力和财力的使用效率、总部和区域办事处提供的技术支持、耗时和成本、以及利益相关方的参与度等；
- **产出的质量**，包括确定与政府的合作领域、与粮农组织战略框架以及区域优先重点建立联系、认真考虑合作伙伴的优先重点并发展潜在的伙伴关系、创建逻辑框架或成果框架、添加紧急行动和清晰合理的资源筹集战略。

5) 回顾了粮农组织过去开展的与国别规划有直接联系的评价，包括 9 个国别评价、2 个分区域主题评价、和 2004 年权力下放评价。之所以选择上述评价项目，是因为它们制定方案时都是以国家为立足点的。回顾的国家评价和区域评价先后于 2003—2010 年间公布，前后时间跨度约 5 年。研究结果请见附件 3。综合汇编的主要目的是确定与目前国别规划（包括但不局限于“国家中期优先重点框架”）评价相关的主要结果和建议。以下是评价过程中主要的分析维度：

- 国别规划在粮农组织战略计划制定进程中的作用；
- 与国别规划有关的组织结构和机制；
- 国别规划中的规范和运作内容；
- 紧急行动规划。

6) 给每个粮农组织代表处、联合国驻地协调员和部分其它利益相关方发放问卷调查。问卷分析请见附件 3。通过这种形式，评价小组可以从其未访问到的国家那里获得反馈信息。调查问卷是粮农组织总部和驻外办事处的主要

¹¹ 太平洋岛国分区域“中期优先重点框架”涵盖了 13 个国家。

信息提供者通过讨论后制定的。粮农组织利益相关方的问卷主要寄往该组织驻国家代表处（其中的 108 个）和各区域的政策官员；稍作调整的“非粮农组织”版本的问卷寄给了联合国驻地协调员和粮农组织以外的少数利益相关方，主要是政府。问卷由 10 个问题和意见栏组成。这 10 个问题分封闭性和开放性两类，前者设定了 5 个不同级别的选项。10 个问题中，关于粮农组织优先重点工作和总部、区域办事处和分区域办事处支持的两个问题只需粮农组织的调查对象作答。定量分析和定性对比分析分别应用于数据和描述性意见，描述性意见帮助解释收到的反馈。

4. 沟通战略及利益相关方的磋商

45. 评价小组在整个评价进程中都与评价建议的最终接受方（总部、区域办事处负责国别规划战略决策和监督的工作人员和管理者、以及粮农组织分区域工作队和驻国家工作队）保持着密切的联系和沟通。评价小组定期与这些利益相关方进行磋商，以获得他们对各个评价阶段成果的反馈。

46. 评价小组与技术合作部的“国家中期优先重点框架”部门间工作分小组以及战略、规划和资源管理办公室都保持着密切的联系，一方面便于在评价期间为“国家中期优先重点框架”提供最新的计划制定动态，另一方面也使工作组成员和战略、规划和资源管理办公室了解评价小组的最新成果和结论。

47. 在每个区域都会与该区域的粮农组织代表处相关人员召开小型研讨会。还分别于 2010 年 5 月和 7 月在罗马召开了两场重要的利益相关方研讨会，目的是：
a) 探讨实地考察结果、工作队的成果和初期结论；
b) 在评价进入最后阶段之前收集关于全面评价报告的反馈意见。从实地应邀来罗马建言献策的粮农组织代表和权力下放办事处领导出席了 7 月份召开的利益相关方研讨会。

IV. 案头研究及区域考察的主要成果

48. 除与粮农组织总部员工进行广泛访谈以及分析相关文献资料外，评价中还使用了其它四个主要来源的信息：a) 截至 2009 年 12 月前完成的所有“国家中期优先重点框架”文件的案头评价；b) 包含国别规划相关信息的各类评价综述；c) 发给所有粮农组织驻国家代表处和联合国驻地协调员，以及部分其它利益相关者的调查问卷；d) 为期十周的实地考察，包括与粮农组织员工、政府、捐助者和其它利益相关者的广泛访谈，涵盖了粮农组织五大区域办事处、9 个分区域办事处，以及 15 个国家代表处。

49. 研究和实地工作详见附件 2—5。III.3 节简要介绍了各项研究中采用的方法，下文重点介绍了各项研究和实地工作的主要发现。

1. 回顾 2005 - 09 年间完成的 “国家中期优先重点框架”文件：重点经验

50. 本研究中评价的 66 份“国家中期优先重点框架”文件复杂性和长度各异，从 7 页到 61 页不等。研究根据各类标准对文件的总体质量进行打分，并按质量分为三组：优秀、中等和较差。评为优秀的文件特点是确定的优先重点领域有完整的国别分析支持，特别是采用了概念框架。

51. 根据总体质量排序制定了前 12 个“优秀”“国家中期优先重点框架”的分类。该分析详见附件 2。总的来说，较高质量的“国家中期优先重点框架”在所有问题上得分都比较高。其中三项内容对于改进“国家中期优先重点框架”质量特别有帮助：

- 符合国家发展优先重点：现有的国家计划或框架对于提高“国家中期优先重点框架”的针对性和质量非常重要。在很大程度上，这项工作取决于着手制定“国家中期优先重点框架”时国别分析的质量和准确度。为保证制定出以结果为导向的国别战略，主要的关切就是将国家中期优先重点框架与国家发展目标结合起来，包括行业和主题目标。“国家中期优先重点框架”必须深植于国家战略之中，也需解决发展的局限。
- 工作领域获得政府认同：高质量“国家中期优先重点框架”避免把资源摊薄在过多的领域。因此，战略制定是根据准确的分析侧重于少数定义明确的重点领域，以期实现更好的发展成效。
- 合作伙伴的优先重点以及合作伙伴的确认：与其它发展伙伴的协调是“国家中期优先重点框架”的一项重要内容，尽管各国协调水平高低不一。与国家和本地利益相关者，包括政府和非政府组织，以及国际合作伙伴进行

充分协商对于“国家中期优先重点框架”的编制至关重要，以确保国家主导、可持续性和最终的成功。这些工作应当对减贫战略文件等国家发展计划制定进程起到补充作用。

2. 以往评价工作的综合汇编：总结成果和建议

52. 如上所述，回顾工作涵盖了 9 个国别评价，2 个分区域主题评价，以及 2004 年的权力下放评价。回顾评估发现，很多国家中国家活动与区域和全球项目/计划之间的协调存在缺陷。粮农组织总部、区域办事处和分区域办事处派出的技术考察团应加以更好地利用。应加强国别规划过程中对粮农组织技术专长的使用，提高粮农组织对所应对问题的相关性。在可获得这些资源的国家中，区域办事处和分区域办事处的专业知识对于“国家中期优先重点框架”的制定发挥了重要作用。针对国家群体共性问题的区域规范性工作在各个区域都很重要，对于中等收入国家尤有意义。面对着更多上游工作的需求，粮农组织需安排能够就其分领域或领域提出战略意见的区域办事处或分区域办事处的技术人员，并认识到何时需要召集更多技术领域的专家。

53. 由于各国和各区域的需求与粮农组织技术计划和管理结构之间的权重不均，因此粮农组织总部与权力下放办事处的机构关系尚需理顺。

54. 粮农组织驻国家代表，作为粮农组织的“门面”，在宣传中也发挥着重要作用，他们是决定粮农组织在国家层面取得成效的重要力量。因此，需要找到具有相关背景、经验和能力的适当人员来履行这一职责。粮农组织驻国家代表获得的授权、责任和资源仍然严重不足，限制了其制定和管理协调一致的国别规划的能力，而多数捐助者将决策权下放更是加剧了这一问题。另外，尽管粮农组织驻国家代表对国别规划的实施至关重要，但是这一职位在换任时接续时间过久（6 个月—1 年），给国别规划进程带来了不利影响。

55. 根据人员层次、基础设施能力以及国家需求，粮农组织驻国家代表处的授权水平有所差别（即，在适当的时候有所提高）。粮农组织驻国家代表作为国别规划主要推动力量的角色和职责应当得到加强：胜任的粮农组织驻国家代表能够充分利用粮农组织内部的专业知识，对驻在国内粮农组织活动的开发发挥领导和引领作用。粮农组织驻国家代表应发挥核心作用，引导为驻在国提供技术支持，并对派往该国的所有粮农组织技术考察团进行审批。

56. 建立稳定的框架，明确粮农组织引导国别援助的优先重点，这项工作至关重要。没有这一框架，粮农组织的援助工作往往简单地归结为一系列各自独立的

投机式干预。粮农组织驻国家代表处应在数量有限的技术领域内确定优先重点。

“国家中期优先重点框架”不应纳入各自为政的小型干预活动。

57. 国别规划活动，包括“国家中期优先重点框架”，的背景和重要意义取决于其与国家计划制定框架的关系。总体而言，粮农组织在将其国别规划与国家优先重点保持一致方面的工作令人满意。尽管粮农组织的部分干预活动是捐助者驱动，但是多数情况下粮农组织的国别活动都反映了政府的优先重点，促进了“联合国发展援助框架”结果的实现，并与一个或多个千年发展目标相关。

58. 合作伙伴的分析和确定普遍被认为是一个重要问题，虽然实际操作中并非都做到了这一点。伙伴关系的建立应围绕着粮农组织技术专长的重要问题，并应通过粮农组织驻国家代表的有力宣传作用积极开展工作。资源筹集与建立伙伴关系的问题密切相关；多数粮农组织干预的规模较小，意味着需要资助并建立伙伴关系，以期达到充足的临界质量。国别计划制定过程中应尽早与捐助者进行磋商。

59. **紧急状况：**2005 年末，粮农组织开发了“紧急行动计划”这一规划工具，简要勾画了如何将粮农组织在紧急情况下的作用制度化，加强伙伴关系，并更加有效地进行应对。该工具在非洲的测试结果表明，其有助于厘清粮农组织应对紧急状况和提供恢复援助的方法。将国家行动计划视作“国家中期优先重点框架”的紧急与恢复内容将有助于对过渡工作（从紧急到开发）进行明确地阐述。但是，行动计划与“国家中期优先重点框架”的关系，及其与“联合国发展援助框架”等其它相关规划过程的关联并未说明。国家行动计划必须“因地制宜”，因为粮农组织的工作在不同情况下可以形成多元的伙伴关系，行使各种不同的使命，解决的问题也不尽相同。

60. 国家层面紧急工作的资源筹集取决于联合国呼吁程序以及粮农组织对于包含“从恢复到发展”内容的项目的设计能力。评价表明，在可能的情况下，紧急资源筹集与开发资源筹集工作应当协调统一。

3. 问卷调查的主要成果

61. 调查问卷的 103 名受访者中有 59 名是负责制定“国家中期优先重点框架”的粮农组织驻国家代表，他们对“国家中期优先重点框架”的制定过程和可能影响给予了积极的反馈。联合国驻地协调员和政府官员的反馈数据总的来说也比较积极，但此类回应太少使评价人员很难对这些利益相关者的意见做出总体推论。

62. 正如预期一样，“国家中期优先重点框架”往往是粮农组织驻国家代表使用的唯一的粮农组织国别规划工具，73%的受访对象表示在其国内已经制定了完

整的或较为成熟的“国家中期优先重点框架”。80%的受访者表示该文件贴合粮农组织的比较优势，及其所在分区域和区域的重点需求领域。拉丁美洲的受访者尤其认为，其在将“国家中期优先重点框架”与分区域和区域战略的结合上十分成功。几乎所有（95%）回应调查问卷的政府官员都表示，与政府磋商非常有效，保证了政府优先重点能够纳入到“国家中期优先重点框架”中。

63. 93%的粮农组织受访者表示，“国家中期优先重点框架”的制定考虑了“联合国发展援助框架”、千年发展目标以及其它相关的全球性框架或协议。但是，只有50%多一点的受访者认为粮农组织的国别规划行动对“联合国发展援助框架”（或其它的联合国协调文件）做出了重要贡献，而赞同这一观点的联合国驻地协调员比例更低（20%）。

64. 总体而言，“国家中期优先重点框架”与受访者了解的其它计划工具比较而言具有优势。尽管考察“国家中期优先重点框架”的实施结果为时尚早，但90%的粮农组织受访者和74%的政府官员受访者认为，该框架正在对政策和与政府开展的技术对话发挥积极作用，并可能对资源筹集起到一定的作用。

65. 总体而言，需要总部或区域/分区域办事处提供支持的国家认为这些支持令人满意（对区域办事处/分区域办事处的满意率是90%，对总部的满意率是73%）。受访者提出的低效问题大多涉及到总部各部门的技术批核，这些工作有时会延误“国家中期优先重点框架”的制定。

66. 93%的粮农组织受访者希望把可预测的紧急行动纳入未来的“国家中期优先重点框架”，而这一比例在联合国驻地协调员和政府官员的受访者中分别为71%和95%。

4. 国家与区域考察团：主要意见和问题

67. 这部分内容基于评价人员于2010年2月中旬到4月底对粮农组织的区域、分区域和国家办事处进行的实地考察。文中纳入了政府高官、粮农组织驻国家代表和办事处同事、联合国机构同事、世界银行和区域性银行，以及部分情况下，民间团体和私营部门的各种访谈结果。区域报告摘要，以及区域考察团主要发现和挑战的完整大纲详见附件5。

68. 首先一个根本性的发现是国别规划进程得到了各国政府和粮农组织员工的广泛认可；虽然起步较晚，但各国家办事处近年来都对此投入了大量的时间和创意。这种认可也促生了区域和全球层面对于类似过程的需求。这一过程通常包括

三项主要内容：1) 粮农组织酌情支持国家规划或农村地区战略的制定；2) 这个过程为将优先重点和产出对话纳入“国家中期优先重点框架”提供了基础；3) 支持编写工作计划，详细说明产出、活动以及需要粮农组织提供的资源。各方一致认为，国别规划提供了更高水平的一致性和可预测性，通过广泛的伙伴关系帮助粮农组织在很多国家与农业部之外的行业部委进行接触。

69. 第二，这一进程在很多方面类似于其它联合国机构在国家和区域层面采用的进程，确保了较高等度的政府主导，但是很多受访对象认为，这一过程提供的指导意见含糊不清，有很多不确定性，因而产生质量问题，并导致很多国家对优先排序采用采购清单的方法。粮农组织规划过程和“国家中期优先重点框架”方面有很多范例，但其制定过程往往过于繁琐拖沓。很多机构呼吁制定明确的指导意见，根据各国规划周期为进程设定时间限制，缩减“国家中期优先重点框架”文件的篇幅，并更为实际地响应粮农组织实地缺少人力和财务资源的问题。费用是个问题。由于“国家中期优先重点框架”在所有粮农组织国家办事处都采用了循序渐进的引入过程，因此迄今为止粮农组织活动计划和实施尚未产生任何显著影响。在已获同意批准的“国家中期优先重点框架”中，没有一个在批准以后开展了认真的影响评价。

70. 对于“一体行动”和“联合国发展援助框架”的重视日益增强，以及各国政府呼吁采用更为成熟的全部门规划方法，都得益于粮农组织国家办事处不断深入的参与。事实证明，“国家中期优先重点框架”对于这些覆盖面广泛的对话都是有益的投入，尽管交易成本很高，且人员限制严重制约了粮农组织在这项长期工作上的全面和建设性参与。事实上，这些局限有时候可能损害粮农组织在全部门协调工作中作为智力牵头方与合作伙伴的信誉。

71. “国家中期优先重点框架”的实际编写往往需要系统地借助咨询专家和区域/分区域官员的力量，且在很多时候游离于粮农组织办事处之外。这种现状产生了一个问题，即粮农组织国家代表处的雇员是否有时间，有意愿，或某些情况下，有能力起草这一文件。如果粮农组织驻国家代表都无法简要清晰地阐述他们、他们的同事及其合作伙伴认为的粮农组织在驻在国的优先重点，那么将这项工作交由外部人员完成可能也不会很有意义。

72. 对于详细制定并实施具体计划是否会有资源支持这个问题，国家代表处反复表达了不确定性，从而损害了其自身的信誉。由于其它机构的计划工具以及“联合国发展援助框架”也在竞相争夺供资，如果粮农组织在较为复杂的计划过程后无法安排核心资源，这势必会削弱“国家中期优先重点框架”在政府和潜在捐助者眼中的可信度。

73. 另一个关切领域是，很多粮农组织驻国家代表都暗示过，部分国家层面实施的计划和项目是按照总部的技术或区域活动进行设计的，因此在实施过程中并未与驻在国政府或粮农组织国家代表处进行沟通。这往往会将后者置于尴尬的境地，也不符合在国家层面对粮农组织活动进行战略规划的理念。各方一致认为，“国家中期优先重点框架”应成为粮农组织规划所有国家层面项目活动和规范性作用的平台。

74. 紧急活动近年来得到粮农组织的积极推动。目前这些活动在粮农组织的国家层面计划中占有很大比重，但由粮农组织总部直接管理。这种模式引发了诸多的制度性问题，涉及到本组织对于权力下放的承诺以及国家办事处网络的有效性。在计划实施国所有活动中遵循粮农组织驻国家代表与驻在国政府划分责任的原则，以及确保国别规划全面纳入粮农组织在该国的全部计划活动，对于粮农组织实地计划的未来发展非常重要。

75. 最后，所有实地考察团都强烈认为，粮农组织紧急计划的长期发展性内容（预防、减缓、过渡和恢复）应酌情纳入“国家中期优先重点框架”，并由粮农组织驻国家代表及其团队进行管理。对于国家粮食安全计划及其与国家办事处和“国家中期优先重点框架”的关系，实地考察团也表达了类似的观点。

76. 随着《巴黎宣言》和《阿克拉议程》的制定，以及双边捐助者的决策权下放到国家层面，资源筹集的性质发生了深远变化。尽管区域内很多办事处在为粮农组织支持的计划筹集资源方面都很成功，但是资源筹集对于粮农组织驻国家代表而言仍是一个很大的关切，很多驻国家代表在这一领域缺乏经验，也没有赋权意识。总部的培训和支持很有必要；但同时，粮农组织驻国家代表和捐助者都认为，“国家中期优先重点框架”在与合作伙伴开展的资源筹集对话中可能会成为非常有效的工具。

77. 最后，很多政府和粮农组织驻国家代表呼吁改变“国家中期优先重点框架”的名称，很多人认为这个名字过于繁琐。需要一个更为简短、比较实际的名字。

5. 调查工作中出现的八大重要趋势

78. 上文汇总的各种不同来源的信息非常有价值，提供了各种观点、看法和建议。尽管我们获得的信息非常丰富，观点视角各异甚至矛盾，但是我们认为，就我们分析的每个主要问题，我们都能找出一种本组织内普遍持有的主导观点。评价小组开展工作的主要动力是根据粮农组织内部过去一年中开展的大量工作和思考，就粮农组织国别规划的相关目标、性质和进程提出一个总体观点。在很大程

度上，我们发挥的作用和附加的价值在于扮演“诚实的中间人”，就改革背景下粮农组织国别规划相关的复杂问题给出一个外部，且最好是平衡的观点。

79. 本报告中关于粮农组织国别规划的讨论以及由其引出的建议大都包含 7 项重点内容或趋势，这些内容或区域在考察团与粮农组织总部和实地主要利益相关者的多次访谈中表现的非常突出。这些内容确定了国别规划分析必须考虑的特殊环境，并代表了国别规划活动需要逐步适应的环境。

- a) **加强联合国的协调：**联合国改革正在全速推进，迫使各专门机构要调整适应这一进程。粮农组织的管理机构已做出决策，该组织将全面参与新的环境；我们的实地工作结果表明，粮农组织在这方面开展的工作比较有效。过去 10 年中，粮农组织一直在“一体行动”和“联合国发展援助框架”的双重环境下开展工作，两个环境对于参与及整合的要求各不相同。未来的情况尚不明朗，对此我们在本报告另一节中进行更为具体的讨论；粮农组织必须关注未来情况的发展动向，并调整适应新的发展。评价小组认为，尽管这一进程的速度和具体特点具有某种程度的不确定性，各种情形都有可能出现，但是“联合国发展援助框架”的方法有可能越来越多地占据联合国的版图。粮农组织需将这一“最有可能的情况”纳入考虑，并准备好积极参与这一进程，调整其国别规划进程以适应这一背景。
- b) **供资来源由捐助者转为各国本身：**《巴黎宣言》和《阿克拉议程》，以及其它的国际高层宣言创造了一种新的国际海外发展援助环境，这种环境正在缓慢发展，并已经对国家层面的双边合作产生了显著影响。越来越多的双边捐助者将很大部分发展捐款通过直接预算支持和/或部门供资机制进行拨付。这意味着，受赠国获得相应资金，并必须决定资金配置，负责实施项目和活动。另外，很多捐助者表示，他们期望联合国机构会逐步淡出直接的项目实施（平行项目执行组），转而开展更高水平的技术援助和能力建设活动。这种新的海外发展援助环境的直接结果是，现有资金的主要来源将会越来越多地成为各国政府自身，这种模式能够极大地提高国别规划作为资源筹集主要内容的重要意义和价值。当然，《巴黎宣言》原则的落实速度不快，完成这一转变可能还需多年时间。但是，这是未来考虑粮农组织国别规划的一个重要背景因素。
- c) **更多可供资金 = 需要提升国家能力：**过去十年中，直到目前仍在持续的经济危机在 2009 年显现影响之前，海外发展援助资金一直都在大幅增加，特别是针对最不发达国家以及在响应紧急状况方面。这意味着，过去几年中，发展活动可用的资源数量更多，而随着全球从目前的经济危机中复苏，这一趋势可能再度呈现。鉴于资源充足和《巴黎宣言》的指导意见，对于农业发展与粮食安全优先重点缺乏有力的战略愿景，以及发展中国家公立部门实施能力不足，都可能成为最为突出的发展制约因素。在《巴黎宣言》的理念框架下帮助各国加强

机构能力建设应当成为国际合作的主要目标，进而成为粮农组织的一个重点关切领域。

- d) **更加侧重农业：**自 1996 年世界粮食峰会召开以来，并在一定程度上作为会议结果，粮食安全正逐步成为当代一个主要的全球性问题。粮食安全已被视作一项基本人权，需要全球采取统一行动。粮农组织在这一进程中发挥了重要作用。另外，2008 年“粮食价格高涨危机”对贫困、饥饿和粮食不安全产生了立时的重大不良影响。这场危机还凸显了需要保障全球层面粮食生产不断增加的长期问题。对于农业的重新认识，以及农业对于发展和解决长期全球性粮食不安全问题的重要意义为农业领域的投资项目与技术合作活动创造了新的环境和大量的机遇。这是粮农组织的使命。
- e) **需要开发标准化工具：**作为粮农组织改革的一个结果，国别规划成为了总体规划和绩效管理制度的核心内容。因此，机构进程和产品质量所采用的分析性工具必须达到较高的标准化水平，特别是机构进程的质量以及最终结果的相关性。主要挑战是确定某些规则和程序，在保证必要灵活性的同时，支持开发国家规划进程，推动战略框架的建立，满足较高的质量标准，并与粮农组织的总体规划制度保持相关一致。另外，粮农组织目前面临的一个主要挑战是落实一套有效的整体规划和问责新制度。国别规划是这一总体行动的重要内容，但其特殊的要求和实施特点必须符合全组织系统的总体要求和需求。
- f) **淡出项目实施：**各成员国通过参与粮农组织管理机构并且以双边捐赠国或援助接受国的身份表达了各自观点，认为粮农组织作为联合国在农业发展与粮食安全方面的专门机构需将其工作重点放在提供高水平技术援助、能力开发和政策建议上，逐步退出项目实施。尽管这一建议必须考虑部分最不发达国家的机构限制，他们可能依然没有能力接手发展项目的直接实施，但这一建议意味着联合国机构必须调整其相关工作，逐步实施这一新的发展理念。由于咨询工作所需的自愿捐款水平远远低于项目实施，因而这一新的方向对粮农组织的实地计划预算产生了很大影响。
- g) **个体环境的灵活性：**我们想要强调的最后一项内容显而易见：各国情况千差万别，包括其文化、机构、经济架构、与双边捐助者和联合国系统的关系，以及很多其它特点。所有这些因素的结合决定了每个国家都是一个特殊的个体。另外，国家之间的差异意味着区域之间也存在显著不同。因而，国家规划进程需留有足够的灵活性，使其能够针对各个国家和地区的特殊背景和状况做出必要的调整。
- h) **粮农组织总体改革，特别是权力下放，对人力资源开发的影响：**作为目前改革的一项内容，粮农组织正在全力推动权力下放，这项工作的实施需要辅以大量人力资源开发工作，包括引入机构文化与各部门职责的重大变革。因此，粮农组织也需考虑在权力下放结构中各层面人员在计划制定、规划、资源募集和其它方面技能的开发。

V. 关键问题：分析与建议

80. 本章总结了评价小组对八个问题的看法和观点，我们发现这八个问题是国别规划中最重要也是最有争议的问题。根据我们掌握的信息来源对这些问题进行了细致的分析，指出了一些特别的困难之处，描述了一些突出的困境，并就如何克服这些困境提出了其它办法。根据我们的分析，为这八个问题的每一个问题都找到了一个我们认为的“最佳做法”，作为可能的前进道路。

81. 本章包含了一些行动建议，通过采取这些行动，粮农组织可以更有效的进行国别规划。但是我们觉得有必要提醒一下，提出这些建议的背景具有很大的不确定性，不光是随着改革进程的巩固在粮农组织内部有不确定性，还有联合国系统和国际合作领域的不确定性。我们提出的建议依据的是我们对这些领域未来演变的预测。如果它们以其它方式演变，那么我们的建议可能就需要调整。

82. 评价小组还建议，在对本报告的建议做出响应的过程中，要意识到每个建议的简略(插文形式呈现)文本不是独立存在的：要充分考虑建议前后的解释性文字，因为这些文字包含了许多详细说明和阐释，对于充分理解建议本身具有关键意义。

1. 粮农组织国别规划：进程与组成部分

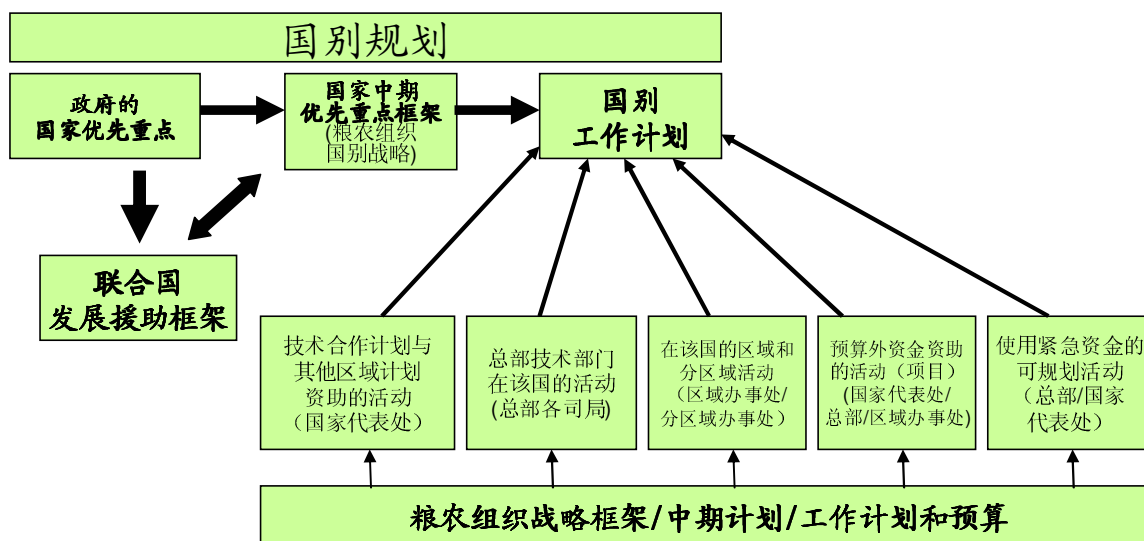
83. 粮农组织国别规划是一个技术上复杂、政治上敏感的体制进程。在粮农组织改革以及总体计划和规划活动不断变化的背景下，它必须履行几个相互关联的职责。最重要的三个职责是：a) 与国家（政府）建立对话，使粮农组织援助该国的计划更有战略性、有重点、有条理、有效果；b) 为成员国提出的优先重点和问题提供见解、信息和新的观点，这在为整个机构确定战略目标、影响重点领域和组织结果的时候都要加以考虑；c) 为国别活动的资源配置制定框架，包括预算外资源。

84. 一个完整的粮农组织国别规划进程是一系列连续的活动，起点是要明确国家农业发展的主要议题、问题和重点领域，终点是一份实实在在的粮农组织国别工作计划，该计划中包含了项目和活动，以及这些项目和活动的投入、产出和预算。但是，小组通过对四年来国别规划活动的观察发现，在这一连串活动中，有三个步骤有自身独立的特性，每一个都需要整理成单独的文件：

- a) 政府自身的国家战略框架，其中明确了国家愿景以及主要的优先重点问题和工作领域
- b) 一份粮农组织国别战略框架（国家中期优先重点框架），其中明确了粮农组织与该政府商定在计划周期中集中精力开展工作的优先重点领域，
- c) 粮农组织国别工作计划

85. 这三个组成部分以及它们之间的关系如图 2 所示。

图 2: 粮农组织国别规划组成部分



86. 下面更详细地描述了这三个主要步骤各自必须包含的内容：

- a) 国家优先重点，或政府战略框架：很好的判断该国在农业领域面临的主要问题、议题、机遇与威胁，清晰地界定该国政府想要集中进行公共干预的主要优先重点领域。大部分情况下，这个步骤是各国常规的国家计划和规划工作的一部分，由各国自己制定。此外，这项工作有自己的时间表，与该国采用的计划周期有关，通常是四到五年和/或政府换届的周期。
- b) “国家中期优先重点框架”，或粮农组织国别规划框架：制定一个“战略框架”，在这个框架中，粮农组织与政府（以及其它有关各方）共同确定粮农组织在这个计划周期中将集中精力开展工作的主要领域以及可能寻求的成果。在确定过程中，必须考虑到：a)粮农组织的战略框架和中期计划（组织结果）；b)粮农组织的比较优势；c)粮农组织的实际运行能力。2006年的“国家中期优先重点框架”《准则》把该步骤确定为“国家中期优先重点框架”的主要范围。
- c) 粮农组织国别工作计划：构建一份“工作计划”，描述粮农组织将在全球工作计划和预算的两年时间中独自执行或与其它机构和组织合作执行的所有项目以及技术合作活动。国别工作计划应列出每个项目的目标、资源、投入和产出。此外，根据粮农组织新引入的绩效管理体系，还应该指明每个项目和活动将对国家、分区域办事处、区域办事处和总部层面的单位结果，乃至对全球的组织结果做出的贡献。

87. 必须强调的是，国别规划进程的这三个主要的分进程是由其它一些准备性的活动联系在一起的，并且通常会在粮农组织、政府、捐助者和其它利益相关方之间进行大量的对话。例如，通过一系列中间步骤（包括考虑规划结构的其它因素），“国家中期优先重点框架”将带来对单位结果的界定、项目文件的编制以及资源筹集相关活动的开展。这些活动的结果将为国别工作计划的制定做好准备，并构成国别工作计划的基本要素。

88. 显然，这个进程的第一步可能会相当复杂和耗时，要想完成得令人满意，需要相当大的人力和财力。还必须明确的是，这第一步是政府的职责，如果有需要的话粮农组织也可以提供技术合作（这在下文 V.4 节有讨论）。

89. 第二步和第三步主要是粮农组织的职责，应作为粮农组织新引入的整体规划进程的核心部分。必须强调的是，如果第一步完成得比较好，而且政府也界定了一个清晰合理的战略框架，找到并选出了优先重点问题和干预领域，那么其余两个组成部分的制定就相对容易了，“国家中期优先重点框架”文件也就可以比较简明扼要。

建议 1: 在确定了国别规划的三大组成部分并对其性质和内容进行了界定之后，应考虑对每个部分的名称进行标准化，特别是在“国家中期优先重点框架”这一术语的使用方面，普遍认为该术语难以发音且不够响亮。评价小组提议采用下列称谓：

1. **国别规划**用于描述整个进程；
2. **国家优先重点**用于确定**政府**设定为主要优先重点的问题和工作领域；
3. **国别规划框架**用于替代“国家中期优先重点框架”；
4. **国别工作计划**，指代两年工作计划（此处无变化）。

2. 国别规划在粮农组织整体规划及问责制中的地位

90. 根据独立外部评价，粮农组织与它的成员国一起制定了《近期行动计划》，启动了一场十分深刻且影响深远的体制改革，大大改变了粮农组织内的组织结构、规划进程以及各运行单位的职责。此外，改革还意味着改变与联合国系统的协作，变得更加紧密。

91. 改革中有两个要素直接涉及国别规划活动，它们是：a) 权力下放进程，通过这个进程，大量的权力和决策能力，包括财力和人力，都在向区域和分区域办事处转移，还有一小部分在向国家代表处转移；b) 用绩效管理方式创建计划、规划及问责制。但是，必须注意到，本评价面临的很多问题都显示，尽管国别规划进程现在正在纳入全组织工作计划《准则》，但《近期行动计划》所界定的改革要素并没有解决国家代表处和国别规划进程各自面临的一些主要问题和议题。

92. 在战略、规划及资源管理办公室的领导下，计划、规划和问责制的建设已经进入最后几个阶段。一些文件已经出台，提供关于整个进程直到分区域层面的基本要素。国家层面的建设正在进行中，并且如前文所述，直到 2012 年才能投入运行。这个系统相当复杂，但是经过了深思熟虑，它对规划活动进行了详细阐述，并照顾到了监测和问责方面的问题。关于这个体制进程，评价小组想提及三个问题。

93. **第一个问题**是，似乎有两个不同的体制进程在同时进行。一方面，在战略、规划及资源管理办公室的领导下正在建设全面的规划和问责制。作为进程的一部分，国别工作计划《准则》也正在编制当中。

94. 另一方面，在政策及计划发展支持司（原实地计划发展司）的领导下，正在建设一套新的“国家中期优先重点框架”《准则》。这两个进程在同时推进（事实上与本评价同时发生，所以本评价不得不同时评论两个进程！）。

95. 此外，除了这两个最明显的进程，改革中正在进行的一些其它进程也直接涉及国别规划，包括国家紧急行动计划、实地计划协调与绩效监测科新的“计划手册”、资源筹集新战略等等。

96. 我们已经指出，国别规划包括上节所描述的三个互相关联但又各不相同的组成部分。评价小组认为应该坚持并强化“单一综合国别规划进程”的概念，并且确定与国别规划有关的新准则的制定方式。

97. 因此，比较合理的方式是编写一个单独的文件，里面包含一整套涵盖整个国别规划进程的准则。尽管准则的不同章节可以由不同的部门来编写，但必须建立一个体制性的机制，确保该进程符合这样一个理念：在一个单独的国别规划文件中包含一套统一的规则和程序。

建议 2: 目前各有关单位正在紧锣密鼓地针对国别规划活动各组成部分制定新的准则，应该对这些工作加以组织，确保工作成果能够形成一份统一的《国别规划准则》文件。这一国别规划文件应明确以下内容：a) 对国别规划进行界定和定性，明确其为全面纳入整体计划制定、规划和责任追究体系的一个制度进程；b) 确定规划的三个组成部分（国家优先重点设定，国家中期优先重点框架，国别工作计划），对各组成部分的性质及制定流程做出具体规定；以及 c) 对各自之间应具有相互关系进行界定。

98. **第二个问题**在履行新的国别计划和规划进程所带来的重要新职责方面，国家代表处、区域办事处和分区域办事处能力（包括人力和财力）有限。这些能力得到加强（正如本报告通篇所建议的）之前，在前几个阶段应注意控制各级权力下放办公室的额外负担。

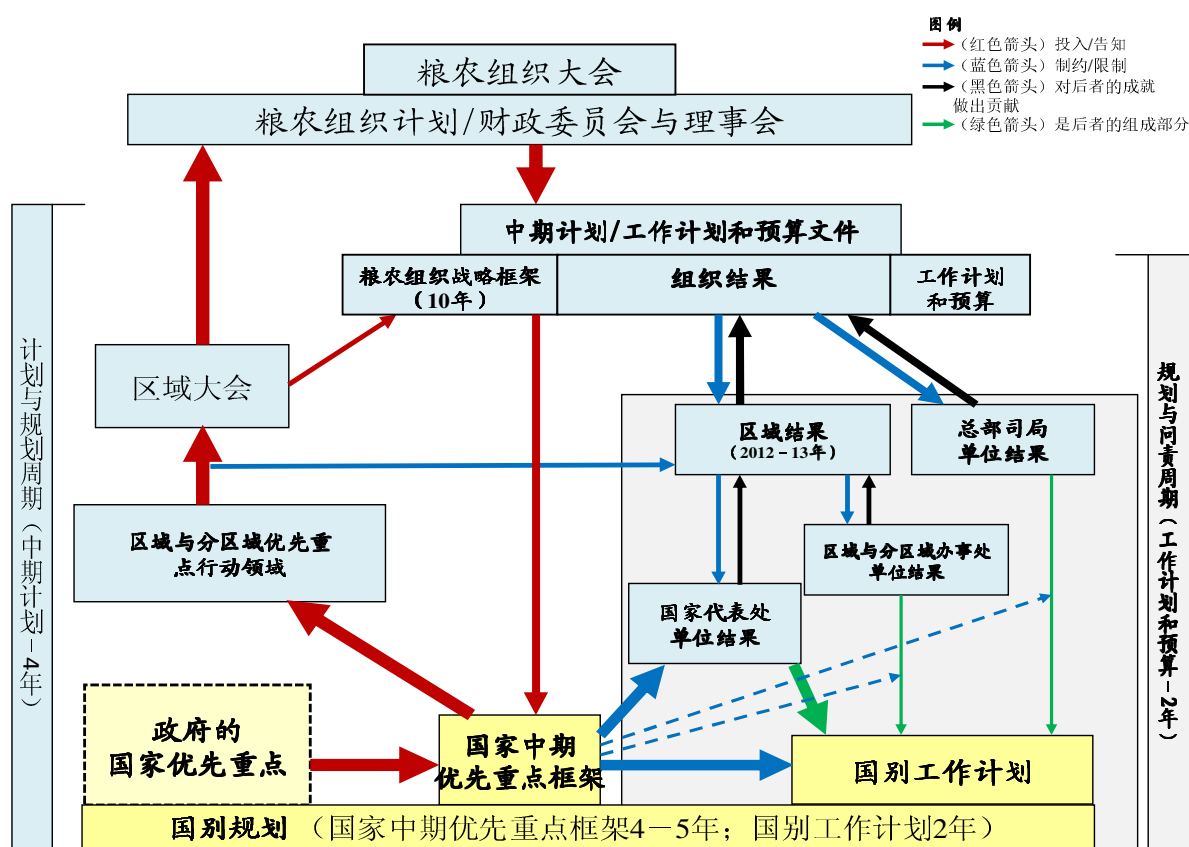
建议 3: 鉴于粮农组织目前的能力以及内外部环境的演变,《国别规划准则》的首份草案应具有以下三个特点: a) 在对信息和细节的具体要求方面宜宽松; b) 应具有灵活性,能够根据各国现有的能力水平和具体条件进行相应调整; 以及 c) 鼓励思想创新和尝试。经过一段时间(如三年),待整体计划制定和规划体系全面实施且积累了一定的国别规划经验后,可以计划推出新版准则。

99. **第三个问题**是关于需要为国别规划进程提供最高的体制支持(在“权力下放评价”的建议中已经指出了这一需要—参看 II.3.A 节)。评价小组认为,为了在全组织层面提供必要的政治支持以及在国家层面授权,《国别规划准则》全文,包括正在制定的新的“国家中期优先重点框架”和国别工作计划的章节,都要得到领导机构的正式认可,最有可能的是由计划委员会或理事会认可。这将使区域办事处和各个国家代表处有能力根据全组织层面批准的规则和程序在各国组织实施从战略到工作计划的整个规划进程。

建议 4: 为使各区域办事处和国家办事处具备必要的能力,促进各个国家从战略到工作计划整个规划进程的组织 and 开展,建议 2 中所提出的《国别规划准则》应由适合的粮农组织领导机构(如计划委员会或理事会)予以批准和认可。此外,管理层应建立一种机制,当每个国家的国家中期优先重点框架最终定稿后向全体工作人员和有关常驻代表进行通报。这些国家中期优先重点框架应在粮农组织内联网上供全体员工查阅。

100. 计划、规划与问责制包括一些复杂且相互关联的进程。图 3 意在显示这个系统的复杂性与周期性。要指出的是,随着系统的发展,一些要素和关系仍在不断讨论和测试当中。图 3(以及所附文字)是评价小组建议采用的完成方式,尤其是那些直接涉及国别规划及其在整个全组织体系中地位的方面。

图 3: 粮农组织的计划、规划与问责制



101. 计划、规划和问责制以各成员国在粮农组织大会上通过的粮农组织愿景及三个全球目标（图中未囊括）为出发点。根据这些全球定义，规划进程主要包括两个步骤：a) 界定战略框架，其中包括战略目标和职能目标，以及核心职能；b) 准备四年期的中期计划以及两年期的工作计划和预算，界定粮农组织的组织结果和影响重点领域。中期计划包括组织结果的成就指标及量化目标，而工作计划和预算则包括对所有资金来源的资源要求。

102. 这些组织结果将成为定义区域、分区域和国家单位结果的主要准则。区域结果反映了一个区域作为一个整体希望实现的目标，以便对组织结果作贡献。同样，国家代表处的单位结果代表了国家代表处愿意并且有能力实现的目标，以便对区域结果做贡献。在这个进程中，各区域不需要为所有组织结果做出贡献，国家也不需要为所有区域结果做出贡献。正如图中的双向箭头所示，这个专注于区域和国家重点的进程应该是一个交错的进程。组织结果为区域结果的内容提供框架（向下的蓝色箭头），而区域结果又反过来为组织结果的实现做出贡献（向上的黑色箭头）。

103. 整个进程的这一部分可以被概括为“规划与问责”周期。

104. 作为这个周期的补充，整个系统还有一个“计划与规划”周期，二者构成一个整体。“计划与规划”周期主要是一种自下而上的方式，基于三个步骤：a) 国别规划；b) 集合“国家中期优先重点框架”的优先重点，强调共同问题，并找出分区域层面特有的优先重点，来确定分区域重点领域（有分区域办事处运转的地方）；c) 区域重点领域，基于 1) 粮农组织的总体战略目标，2) 影响重点领域，3) 各区域各自的问题和观点，以及 4) 分区域优先重点领域的集合，这里也要强调共同的领域。也许能看出，区域优先重点领域这个整合于区域文件中的内容，在体制中所处的位置是“计划与规划”进程中由上至下与由下至上各部分交汇并需要进行整合的地方。

105. 区域重点被提交给区域会议，一旦区域会议批准，将通过计划和财政两委员会提交到罗马的理事会与大会。这些重点领域应在接下来的计划与规划周期中成为界定中期计划以及工作计划和预算的重要基础。

106. 有效的由下至上的进程，加上良好而有效的国别规划以及强健的分区域和区域计划活动，能够确保粮农组织总体战略目标、组织结果和影响重点领域的界定充分了解并考虑了各成员国认定的自身计划进程中的现状、问题和优先重点。《巴黎宣言》中提到技术合作计划中需要有国家主导，这项工作就可以作为落实这一精神的一种方式，这也是粮农组织领导机构明确提出的愿望。

107. 关于计划、规划与问责制的界定，评价小组有**另外三个提议**。尽管并未做为正式的建议，但它们对于国别规划非常重要，评价小组希望粮农组织管理层能认真考虑，并采取适当的行动。

108. **第一个提议**是确保粮农组织的全组织战略规划进程能够充分利用组织内部在全球和区域粮食安全与农业趋势中长期预测与识别方面的能力，从而加强图 3 中的计划与规划周期工作。应通过适当的体制性机制，规范对这些个人和技术部门（例如经济及社会发展部，但还不止这一个部门）的知识与战略性思考能力的利用。这样，粮农组织就可以把关键的创造性思维引入其战略规划进程，确保制定的战略目标和优先重点更切合实际，更有前瞻性。

109. **第二个提议**关系到国家的单位结果与更高级的规划之间的统一程度，以及它对于国别工作计划的制定意味着什么。

110. 这个系统的逻辑是，一旦国家的单位结果确定了，并在粮农组织内得到同意，国家代表处就要设计适当的项目和活动，来制造实现预期单位结果必不可少的产出。如果/当整个组织有必要的核心资金，可以自由地向选定项目和活动安排

资金时，这个逻辑是很通畅的。但粮农组织并非如此。在粮农组织，国家代表处实施的很大一部分项目和活动都从外部获取资金。

111. 这就带来了一些后果，需要进行考虑：a) 需要一个有力而完善的全组织资源筹集战略，以便在粮农组织的所有层面支持那些能够制造预期组织结果的活动（V.8 章节对此有更详尽的讨论）；b) 在项目与活动的设计上需要某种程度的灵活性，以便顾及捐助者的利益以及这对于资源筹集的影响；c) 国家代表处绩效评价应当更多的与项目质量和产出挂钩，减少与获得的和/或管理的资源数量相联系。

112. **第三个提议**是国别工作计划应包括国家代表处开展的大量常规活动。这些活动由于很难“项目化”或者不需要大量的预算资源，很容易被漏掉。这方面的例子包括粮农组织国家代表处员工在知识管理、伙伴关系与网络推动等方面的工作。把这些活动纳入国别工作计划，将突出它们对于实现粮农组织的组织结果的贡献。除此之外，它们还应当成为相关的绩效管理系统的组成部分。

113. 此外，评价小组收到的一些意见和建议还认为区域会议在安排时间时应考虑到它们在粮农组织治理中承担的更多、更大的作用。

114. 改革进程以后，区域会议（以及通过它们产生影响的国别规划）应该成为影响粮农组织的全组织决策进程的重要因素。根据新的规定，区域会议通过计划和财政两委员会向理事会报告其优先重点，在制定中期计划和工作计划与预算时都要考虑其建议。评价小组了解到，区域会议与全球大会需要间隔一整年，以便粮农组织把区域会议的结果向全球大会报告。¹²区域会议的报告由主席提交给理事会和大会，然后主席参加讨论和政治对话，确定下一个计划周期的主要工作领域。通过这两个机制，区域会议提出了各国通过国别规划表明的关切和优先重点。

115. 评价小组注意到区域会议与它们向其报告的粮农组织大会，在召开时间上似乎间隔过长，难以保证两种大会之间必须建立的政治对话仍然具有时效性。

建议 5: 为使国别规划如期切实汇入粮农组织整体优先重点设定工作，粮农组织各领导机构应考虑把区域会议的召开时间尽可能地临近粮农组织大会，从而使区域一级做出的决定（包括各国的关切）能够成为大会决策进程的依据和参考。

¹² 全球大会于 6 月份召开，之前的理事会必须在 60 天前（依照新的《基本文件》）召开并向大会提交文件建议，包括预算水平。依照新的基本文件，工作计划与预算必须提前大会 90 天（也就是 3 月中旬）发给成员国。粮农组织管理层需要在文件定稿前三个月，也就是在 11 月征得理事会的意见。因此，计划和财政两委员会的会议不能晚于 10 月份。因此，各区域会议必须在上半年开完。

3. 粮农组织国别规划与联合国国家团队协作之间的关系

116. 粮农组织已经决定全面融入联合国机构系统。这一决定是在联合国各机构领导机构的建议，特别是联合国大会第 A/RES/62/208 项决议的基础上做出的，而粮农组织自身的领导机构也对此表示了强烈支持。

117. 粮农组织已经朝这一方向迈出了基本的一步：在接受了 2008 年粮农组织独立外部评价的建议后，粮农组织管理层决定全面参与联合国国别规划机制。

118. 实际上，这一决定的实施并不容易，且各国的情况不尽相同。对 66 个“国家中期优先重点框架”（共涵盖了 78 个国家，有些岛国合并在同一框架中）的评价显示粮农组织参加或融入“联合国发展援助框架”的情况不均衡，但已取得显著进展。接近一半（28 个）的“国家中期优先重点框架”是与“联合国发展援助框架”平行制定的，并且与之存在特定的联系，包括全部的 8 个“一体行动”试点进程在内。然而，总体来说，这些框架只是在一定程度上与“联合国发展援助框架”的重点保持一致。在剩下的框架中，有 25 个是在“联合国发展援助框架”完成后制定的；有 2 个是在“联合国发展援助框架”制定前就开始制定了，其余的 18%与“联合国发展援助框架”之间的关系不明。

119. 另一方面，就粮农组织参与联合国国家规划的情况，评价小组通过访谈和对实地工作的考察也得出了类似评价。在评价小组到访的大多数国家，二者的融合是成功的，且参与者认为这是一次很好的制度上的尝试。但在另一些国家，这种融合并未发生或是未能取得成功。

120. 问卷调查得到的评价结果则相对积极一些，93%填写问卷的人认为“国家中期优先重点框架”与“联合国发展援助框架”之间存在切实联系。但是，这些人对于以“国家中期优先重点框架”这一方式参与“联合国发展援助框架”的作用存在更多的怀疑。他们产生这一消极的意见可能是受到一些常见评论的影响，认为“联合国发展援助框架”的很多文件对经济活动没有给予足够的关注（某些文件对此完全没有关注），特别是对于农业和农村发展的问题。

121. 这些最初的尝试所反映的现实困难表明，探寻机构间合作的最佳方式是十分重要的。为了从粮农组织的角度进一步思考这一问题，我们有必要对以下**三个互相联系的问题**进行分析：

1) 联合国国家团队规划活动的现状、可能的发展及其未来情境对粮农组织在制定国别规划时的需求和战略可能产生的影响。

- 2) 将粮农组织国别规划活动与联合国国家团队规划过程紧密结合、统一起来的优缺点，以及理想的结合程度。
- 3) 粮农组织是应该保留独立的国别战略发展体系（“国家中期优先重点框架”），在与“联合国发展援助框架”保持一致的前提下仍保留独立的制度结构，还是应该将“国家中期优先重点框架”的制定完全并入联合国国家团队的规划过程中。

122. 针对**第一个问题**，重要的一点是要对国别规划中“一体行动”的现状和未来可能的发展进行分析。目前联合国已经在 8 个国家试行了“一体行动”，计划对其中的每一个行动开展一次由国家牵头的内部评价，然后再进行一次更全面的政府间评价活动。这一过程可能需要两到三年的时间。虽然上述评价的结果还未可知，但是本评价小组在联合国纽约总部通过访谈得到的印象和意见是，无论从最严格还是最宽泛意义上讲，事实证明“一体行动”的目标都过于宏大。制定一个共同预算和报告体系耗费的财务成本和面临的政治、行政困难，以及各机构所要承担的交易成本很有可能会被认为过高而不能被大多数国家所接受。

123. 另一方面，在未来三年，联合国的 90 个国家团队都将开展改进后的“联合国发展援助框架”进程，并从试行的“一体行动”中吸取经验和教训。本评价小组认为目前存在较广泛的共识和较强的政治意愿来推进和扩展“联合国发展援助框架”进程，并实现既定目标。此外，我们认为联合国发展集团 2010 年 1 月出台的关于制定“联合国发展援助框架”的新准则及其《行动计划》表明，正在逐步形成共识。新准则及相应的解释方式较为清楚的定义了机构间融合的性质、内容和程度。在此着重指出以下几点：

- a) “联合国发展援助框架”是一个战略框架。
- b) 各机构（特别是像粮农组织那样的专业机构）可以确定“联合国发展援助框架”外的优先重点领域。
- c) “联合国发展援助框架”行动计划没有必要将所有内容包含在内。各机构可以在既定共同行动的核心内容之外筹划其它活动。
- d) 对所有接受联合国国别规划活动的国家，“联合国发展援助框架”是一个规定程序，而联合国行动计划是一个推荐程序，由联合国国家团队决定。

124. 这些陈述对于粮农组织在确立新的全组织计划和规划体系时确立适当的合并与融合战略尤为重要。在此要强调的一点是无论联合国国别规划将如何变化，粮农组织都需要对这一变化保持敏感，保持自身国别规划过程的灵活性，以适应这一变化。

125. 关于上文中提到的**第二个问题**，至少存在四个迫切原因促使粮农组织最大程度的融入联合国国别规划进程中：

- a) 粮农组织应该对联合国国别规划的内容与优先重点领域加以影响。据观察，很多“联合国发展援助框架”对农业和农村发展的关注很少，甚至没有任何关注。而农业对这些国家的整体经济结构十分重要，且与所有“联合国发展援助框架”重点关注的问题，如贫困、粮食安全、暴力、性别问题和艾滋病等密切相关。如果粮农组织能与其兄弟机构建立起良好的工作关系，通过制定“国家中期优先重点框架”参与“联合国发展援助框架”，那么粮农组织就能更好地对“联合国发展援助框架”的相关讨论施加影响，并且以一种恰当、均衡的方式将农业问题引入其中。粮农组织也应该能够利用各国政府日益呼吁的，广泛、多部门结合的方式来解决这些问题：即采用规划的方式、注重效果而非产出。
- b) 粮农组织发现在大多数国家都很难吸引高层政治当局的注意。在这些国家，农业问题不在政治讨论的核心范围。而“联合国发展援助框架”是联合国与各国负责计划、经济和外交的部委，经常也包括总理办公室的紧密合作下制定的。积极参与“联合国发展援助框架”体系为粮农组织提供了一个与更高层政治机构对话的机会以及将农业问题纳入国家整体议程的可能性。
- c) 参与联合国国别规划活动可以使粮农有机会加入多机构合作项目，这类项目由联合国开发计划署管理的西班牙政府基金资助。
- d) 在有些国家，用于支持千年发展目标和联合国改革进程的双边捐助活动十分活跃，且这类国家的数量在不断增加。粮农组织在这些国家参与“联合国发展援助框架”，并将自身的活动与千年发展目标保持一致，有助于吸引捐助者，促进粮农组织资源调集战略的实施。

建议 6: 粮农组织应（继续）想方设法全面融入联合国的国别规划进程。为尽可能积极参与和影响该进程，应该在“联合国发展援助框架”开始之前即启动国家中期优先重点框架进程，以此为手段向粮农组织代表提供可能提交讨论的有关农业和优先领域的实质性内容。

126. 关于上文中提到的**第三个问题**，在此需要强调的是在粮农组织改革的背景下，“国家中期优先重点框架”起到的作用不仅仅是组织并实施国家层面的工作。粮农组织保留一个良好、有效并且独立自主的“国家中期优先重点框架”是有一系列原因的，以下是较为重要的几个原因：

- a) 无论是实地考察还是问卷调查都反应了粮农组织员工的一个普遍共识，即“国家中期优先重点框架”作为联合国国别规划进程的一部分为粮农组织驻国家代表提供了一个技术与政治载体，使其可以对该国的问题进行战略性和系统性的思考，并找到粮农组织可以发挥最大作用的领域。

- b) “国家中期优先重点框架”进程为粮农组织与各国政府和其它利益相关方开展正式的高层政治对话提供了平台，他们对于粮农组织筹集资源及确保整个国家规划的有效性可能会发挥一定的作用。
- c) “框架”还能帮助粮农组织在计划制定期间确定工作重点，提高粮农组织产生重大影响的可能性。
- d) 在制定好计划和确定了重点之后，“框架”可以更好地识别粮农组织分区域、区域办事处及总部的支援需求，这一问题则是粮农组织实地工作人员经常提到的一个切实问题。
- e) 该框架是全组织“绩效管理”规划和问责制框架的重要组成部分，也是定义单位结果的基本工具。

建议 7: 由于国别规划的国家中期优先重点框架组成部分实现了粮农组织的若干主要宗旨，超越了国家层面工作的范畴，因此评价小组建议粮农组织应保留和强化其自身独立的国别规划程序，同时使它们与联合国国别规划进程的演变相适应和相呼应。

127. 关于“联合国发展援助框架”共同行动计划的发展趋势，我们的看法是这会是一个缓慢的过程，且只能在某些国家通过。我们对“国家中期优先重点框架”相关文件的案头研究显示，大约有三分之一的“国家中期优先重点框架”明确体现了“联合国发展援助框架”的优先重点领域，约有四分之一与“联合国发展援助框架”的优先重点领域在某种程度上保持了一致，而剩余的与“联合国发展援助框架”的优先重点领域毫无联系或没有明确的证据体现二者之间的联系。有 18%的“国家中期优先重点框架”甚至完全没有提到“联合国发展援助框架”的优先重点领域。鉴于到目前为止“国家中期优先重点框架”与“联合国发展援助框架”进程的制定方式以及机构间合作天然存在的困难，我们认为上述结果对目前来说还是较为满意的，反映了两个进程中融合程度正在不断加深，从而形成更加综合的国别规划。

128. 评价小组还注意到在某些国家，例如莫桑比克和越南（两个实施了“一体行动”的国家），机构间合作已经达到了更深的层次。在这些国家，各方已达成共识，整合联合国所有机构在当地实施的项目与行动，统一纳入一个共同国家工作计划。虽然，目前我们还不清楚此类运行合作是否会在更多的国家推行，但是这种模式很可能受到某些具有高度集中计划体制的国家的欢迎，例如土耳其和厄瓜多尔。就越南而言，越南政府要求进行全面的整合，而且实际上拒绝与粮农组织签署独立的“国家中期优先重点框架”以及其它任何机构单独的计划制定

文件。而另一方面，有些国家，例如印度，明确表示了对“联合国发展援助框架”行动计划不感兴趣。

129. 国家之间的这种差异预示了共同行动计划不太可能在近期在大批国家得到实施。因此，和其它专业机构一样，粮农组织应该保留并加强其独立制定国别工作计划的过程，这同时也是粮农组织实现其问责制的需要，并根据联合国国别规划进程的发展而不断进行调整。

4. 国家优先重点和国家主导

130. 一个完整的国别规划过程的首要部分就是确定该国政府希望集中力量发展的优先重点领域。这一部分主要由该国政府负责。大部分国家都拥有自己的计划与规划体系，定期提供需要的信息和文件，同时也拥有执行这些计划和规划的相应制度和政治体系。对“国家中期优先重点框架”文件的案头研究发现所审议的66份报告中，只有5份未曾确定国家优先重点。

131. 虽然这一结果显示了大多数国家都有自己的计划和规划体系，但粮农组织也要做好准备，以应对某些政府不具备类似体系的状况。在缺少明确的国家优先重点（包括选定的优先重点工作领域）的情况下，粮农组织制定“国家中期优先重点框架”，确定其工作重点的难度很大，且基本上是无意义的。但是，正如之前所述，在目前的机制背景下，粮农组织完全有必要在尽可能多的国家编制充分完善的“国家中期优先重点框架”。值得注意的一点是对“国家中期优先重点框架”文件的案头研究显示，一国制定的国家重点框架的质量和粮农组织的“国家中期优先重点框架”的质量呈现出高度的相关性，评价小组在实地考察中也发现了这一点（参见第四章）。

132. 既然二者之间高度相关，那么有必要确定在一国未制定国家重点框架的情况下粮农组织应该如何反应。在联合国分类的最不发达国家中，有一部分不具备有效执行计划的传统或者必要的技术能力。粮农组织的传统角色是对那些在制定农业和粮食安全国家战略和计划方面客观上有需求主观上有意愿的国家提供技术支援。鉴于此类战略对粮农组织自身计划的重要性，粮农组织应大力推动审议与这些国家之间的合作，并使其更加系统化。

建议 8: 在某个国家不具备一个切实有效的规划和规划体系的情况下，粮农组织应主动施以援手，提供必要的技术援助，在农业和粮农组织职责范围内的其它有关领域制定国家发展优先重点框架。

133. 另外，有三个与上述建议相关的问题需要考虑。第一，一个成功的“国家中期优先重点框架”的制定流程需要包括充分完善的程序，保证粮农组织和政府之间开展有建设性的对话。这样有助于该国在战略规划进程中发挥主导作用，这对规划的有效执行是十分关键的。

134. **第二**，正如案头研究的结果所示，提高“国家中期优先重点框架”质量的主要途径之一是使其与该国的优先重点明确保持一致。

135. 最后，**第三点**是关于粮农组织在为有需要的国家提供技术支援，帮助他们制定国家优先重点框架方面的现有制度能力。对之前评价报告的综合集成，以及粮农组织监察长办公室最近的一份报告，都印证了我们从实地获得的信息，即在实地工作中，粮农组织的工作人员并不一定受过良好的培训、拥有适当的经验来提供这种技术援助。各地在这一点上存在很大的差异，有很多粮农组织的办事处在这方面能力不足。随着权力下放的不断推进，特别是一旦落实了所有现有职位，粮农区域办事处、分区域办事处和国家代表处作为一个团队应该会有更强的能力向有需求的国家提供必要的援助。

136. 此外，粮农组织还可以利用其它机构渠道。评价小组认为一个可能的渠道就是粮农组织投资中心，因其长期从事世界银行大型投资计划的筹备工作，在提供类似援助方面积累了很多的经验；若拥有充足的准备时间，投资中心可以在粮农组织的此类援助中发挥作用。进一步协调粮农组织内部的计划周期，同时强化区域办事处在国别规划中的总体职责有助于组织内部的合作更加可行和富有成效，这一点将在下一节中进行讨论。

5. “国家中期优先重点框架”和国别工作计划： 性质、内容和时间周期

137. 2006年的“国家中期优先重点框架”《准则》较为全面地描述了该框架的性质和内容。然而，在粮农组织改革的背景下，面对联合国国别规划中新出现的挑战和机遇，粮农组织内部最近对上述议题展开了较多的讨论。因此，评价小组仔细审阅并分析了获得的信息，听取并考虑了受访者就“国家中期优先重点框架”和新国别工作计划的三个核心问题所提出的意见，即“框架”和工作计划的性质、内容以及最佳的制定周期。

138. 尽管每种观点都有相应的合理论据，且每个具体案例应该享有一定程度的灵活性，评价小组仍然得出了针对这三个问题的“最佳方法”。评价小组分析的信息主要源于以下六个方面：a) 粮农组织内部的广泛讨论，b) 对粮农组织过去

一年与该主题相关文件的仔细研究，c) “国家中期优先重点框架”相关文件的案头研究，d) 过去评价报告的综合集成，e) 粮农组织国家代表处和联合国驻地协调员对问卷调查的反馈意见，f) 通过采访和文献研究的方式对联合国其它机构在类似问题上的做法进行的研究。

A. “国家中期优先重点框架”和国别工作计划的性质

139. 如上文 II.3.B 节所述，2006 年《准则》中指出“国家中期优先重点框架”主要是粮农组织在国家层面实施援助的战略框架。近期阐述和落实新的全组织计划和规划体系的文件也明确将“国家中期优先重点框架”归为战略框架。这与最近（2010 年 1 月）联合国发布的“联合国发展援助框架”新《准则》中对该框架的定位是相一致的。

140. 评价小组同意这一定义。它暗示了“国家中期优先重点框架”应该是一份简短扼要的战略文件，与该国政府共同确定粮农组织可以发挥最大作用的领域。这一文件应该以该国政府的优先重点为基础，同时借鉴粮农组织的全球战略框架，其中指出了粮农组织的比较优势。

141. 相比之下，“国别工作计划”更为详细且处于不断发展中，其中阐述了国别单位结果及其实现的方法，具体描述了各个项目、技术合作活动、可用的资源以及其它有助于实现单位结果的活动和产出。因此，此类“计划”应该是“活文件”，不断的随着新批准项目和活动的增加而进行修改，并利用粮农组织自有资源，其它机构、双边捐助者以及政府的自愿捐助为计划编写筹集资金。与此相一致的是，计划体系中规定应每六个月回顾一次“国别工作计划”。

142. 在谈到“国家中期优先重点框架”和国别工作计划之间的关系时，我们需要对**三个问题**进行分析。

143. **第一个问题**是，“国别工作计划”中所有的国别技术援助项目和活动是否都需与“国家中期优先重点框架”的优先重点保持一致。评价小组对此给出的答案是肯定的，且不论预算持有人是谁。

144. **第二个问题**指的是需要在“国别工作计划”的架构中留出一个“窗口”，用于引入与国别援助并非直接相关的项目和活动，具体活动包括以下几类：1) 在粮农组织发挥有力倡导作用的领域中新出现的优先重点，2) 对中期计划组成部分的全组织产品做出贡献的活动（例如统计），3) 执行粮农组织全球使命的活动（例如，对条约和公约的监测）。

145. **第三个问题**，有必要就国别工作计划中的每一项活动与粮农组织驻国家代表进行讨论，并征得其同意。此外，粮农组织驻国家代表有责任协调粮农组织在该国的所有活动。

建议 9： 国别工作计划包含的所有国别技术援助项目和活动必须与国家中期规划框架中选定的优先领域一致。当然，国别工作计划中可留有“窗口”，开展满足下列条件的活动：a) 在粮农组织具有重要宣传倡导作用的领域中新出现的优先重点；b) 有助于作为中期计划组成部分的整体产出（如统计）的活动；以及 c) 履行粮农组织全球职责（如对条约和公约的监测）的活动。国别工作计划中的所有活动，包括涉及国家办事处、区域/分区域办事处及总部的单位绩效的活动，以及“窗口”活动，应与粮农组织代表进行讨论并获得批准，活动实施的协调也应由粮农组织代表负责。

146. 在此，评价小组还想指出与“国家中期优先重点框架”性质相关的另外两个问题，从政治角度讲，这两个问题可能都颇为敏感。

147. 第一个问题涉及某个国家不愿意参与编制“国家中期优先重点框架”的情况。在改革之后，作为国别规划的一部分，编制“国家中期优先重点框架”是一项必不可少的程序，也是整体规划的基本组成部分。因此，若一国不愿意参与这一进程，粮农组织需要创建一个尽可能接近理想国别规划过程的内部程序。

148. 第二个问题是，哪个政府部门与粮农组织开展对话，并最终就合作领域达成一致是最合适的。更正式的说法是，应该由谁来代表政府签署“国家中期优先重点框架”？

149. 在大部分国家，传统上，政府指定农业部作为粮农组织的对口单位。这种做法存在两方面可能的困难：第一，在大部分情况下，粮农组织的使命超出了农业部的职责范围。第二，通常来说，计划职能、国家财政资金的预算决定权或者政府海外发展援助资源的管理隶属于其它部门或计划机构的职权范围。在实地考察的过程中，有一些政府官员认为不应由农业部，而应该由其它部门来签署“国家中期优先重点框架”。

建议 10： 应鼓励粮农组织代表争取由政府尽可能高级别的官员共同签署国家中期优先重点框架，但还应给予粮农组织代表尽可能大的灵活性来做出最终选择。评价小组认为应该根据具体情况对各种情形进行分析。在所有情况下，磋商均应包括具粮农组织工作领域相关职责的所有行政主管部门。新的《国别规划准则》中有关国家中期优先重点框架的部分应对这一方面的进程做出明确界定。

150. 本文 V.2 节提议由计划委员会通过《准则》，这将为粮农组织驻国家代表处在行动时享有足够的灵活性扫除政治障碍。

B. “国家中期优先重点框架”内容

151. 尽管总体上已达成一致意见，认为“国家中期优先重点框架”应是一份简明扼要的文件，但对于完整和优秀的“国家中期优先重点框架”应包含哪些期望内容，仍存在不同意见。评价小组内部就这一问题展开了充分讨论，基于讨论结果和实地考察中获得的不同建议，认为有四个主要问题需要考虑：a) 对成果的确认和描述需具体到何种程度，b) “国家中期优先重点框架”是否应包括产出，¹³c) 是否应包含粮农组织进行干预时采用的实施战略的定义，d) 是否应包含某种指示性预算数据。

152. 有关**第一个问题**，评价小组认为，一旦“国家中期优先重点框架”确定了优先重点领域，就应明确规定其预期成果如何帮助实现区域和/或组织结果，而且应尽可能准确和详细地对预期成果进行定义。对预期成果的精确描述可使我们在工作计划中明确哪些部门结果是可信和一致的，并估测出实现预期结果所需的预算。

153. 有关**第二个问题**，评价小组认为产出不应成为“国家中期优先重点框架”的组成内容。只有在所制定的工作计划中纳入了相关项目和活动且预算得到保障之后，才能对产出进行明确和详细的描述。

154. 有关**第三个问题**，很重要的一点是，不应将“国家中期优先重点框架”的内容局限于确定优先重点领域和预期成果。以粮农组织的核心功能为基础，即从功能角度来看粮农组织具备的比较优势，依据特定国家的特殊情况，该文件应在一定程度上详细描述整体实施战略，确定采用的工具（培训、国际技术转让、体制建设、政策建议等）。考虑到新的海外发展援助带来的影响（见上文 IV.5 节描述），提供政策建议和加强体制建设看来将成为重中之重。

¹³ 粮农组织内部和外部对“产出”和“成果”的定义有很大差异。我们遵循的是广为采用的经合发组织发展援助委员会的定义：**产出** - 由开发性干预带来的产品、资本货物和服务（还可能包括与成果有关的干预带来的变化）。**成果** - 有可能实现或已经实现的由干预产出带来的短期和长期影响。也就是说，产出在实施者的控制范围内：是由活动产生的产品和服务。而成果超出了实施者的直接控制范围：是第一层次的冲击，假设产品或服务可能产生某种影响。

建议 11: 国家中期优先重点框架应尽可能详细地涵盖预期结果。但不应包括具体产出。它应该对粮农组织在开展合作方面将采用的战略进行具有说服力的阐述，兼顾中期计划中为本组织的各项组织结果而确定的核心职能及主要手段。

155. 最后，有关**第四个问题**，对于将指示性预算数据纳入“国家中期优先重点框架”，评价小组认真分析了这一颇具争议的事项。很多人对纳入某种类型的指示性预算数据表示赞同，另外可供参考的是，“联合国发展援助框架”文件也确实包括了目标预算数据，并将其作为一项标准程序。

156. 但对粮农组织而言，根据目前现有的体制能力和该体制在国家层面所处的不同地位，评价小组认为最好采取中庸的立场，并建议理想情况下“国家中期优先重点框架”应包括下列预算数据：

- a) 估测实现预期成果所需的指示性预算；
- b) 粮农组织从其预算（可考虑从正常计划、技术合作计划以及现有的和规划中的预算外资金）中向各优先重点领域和/或预期成果拨付款项的目标数据；
- c) 政府承诺愿意对各优先重点领域和/或预期成果提供款项的目标数据。随着海外发展援助环境的变化，这显得尤其重要，因为各国决定提供的双边捐助款项可能会占到较大份额。

157. 上述架构的主要优点是促使协定的主要参与方就期望的预算款项做出相关决定，同时提供实现预期成果所需资源的指示性数据，用于定义和实施资源筹集战略。

158. 为确保此条建议切实可行，需具备多项条件：a) 粮农组织根据预期成果对所需预算进行估测，b) 粮农组织需改进正常计划资金（尤其是技术合作项目资金）目前的分配方式，下文 V.7 节将对此进行详细讨论，以及 c) 该国承诺至少愿意向为期四年的规划周期提供指示性预算。

159. 国家层面的实际工作意味着绝大多数或很多情况下，粮农组织驻国家代表需与政府和捐助者共同举行资源筹集讨论会。而且各国政府是否能兑现其承诺的资金也还存在疑问。尽管如此，考虑到海外发展援助环境近期的发展趋势，评价小组仍认为上述建议推动了国别规划向正确的方向发展。

160. 虽然上述只是对理想情况下“国家中期优先重点框架”内容的建议，但评价小组认为不能也不应在 2012 年开始的下一个规划周期中采用，彼时国别工作计划也将会全面展开。目前大部分粮农组织国家办事处尚不具备所需的能力和知识，

特别是时间，这在以往评价工作汇编以及监察长办公室对国家办事处和优先重点领域背景的近期报告中得到了突出反映。另外，粮农组织还必须通过一项复杂的体制程序来更改技术合作项目的预算程序，才能使其符合本评价中提出的建议。

161. 评价小组认为，目前粮农组织的工作优先重点首先是推动全面整体规划及问责制（包括国别工作计划）的成功实施。为了促进第一个规划周期内的此项工作，粮农组织应注意不向本已稀缺的人力资源提出过多要求，这些人力资源可为总体方案尤其是国别规划的制定提供支持和培训。尽管如此，为了推动相关工作朝着预期方向发展，建议在上述“完整国家中期优先重点框架”全面实施前的第一个规划周期内开展一些试点项目，以获取经验并对实际可能性和包括指示性预算数据在内的价值进行测试。

建议 12: 国家中期优先重点框架今后应包括实现预期结果所需的资源要求的指导性数字，还应包括粮农组织和东道国今后两年拟为选定优先领域的发展活动提供预算的承诺。但鉴于目前粮农组织的能力有限，建议在首个规划周期中免除这些要求，除了个别作为学习和试验的试点情况下可以只包括国别工作计划（2012—13）。有关国家中期优先重点框架详尽内容的最终决定将在总结这些试点个案研究的结果和经验的基础上做出。

162. 理想情况下，“国家中期优先重点框架”的内容还应包括另外两个组成部分，如果所处环境允许且提供方便：

- a) 首先是成立工作组，在达成一致的工作领域提供开展特定项目和活动的思路，这项程序有时也会在联合国发展援助计划中采用。如果该国政府同意相关安排，“国家中期优先重点框架”应写明即将成立的工作组的各项标准、目标和使命，以及工作和产出的时间表。
- b) 第二，与上文将预算纳入“框架”的内容有关：如果一名或多名双边捐助者对“国家中期优先重点框架”感兴趣，愿意落实其提出的优先重点领域，则“国家中期优先重点框架”文件可列出捐助者名称、获准项目的主要思路和资金的大致数额。

C. 国别规划工作中的特殊案例——紧急活动

163. 粮农组织“紧急和恢复”类的活动近年来发展非常迅速，无论从绝对数量还是从其在粮农组织所有活动中占的比例而言。在某种程度上，这是因为此类活动拥有大量资源，同时捐助者在划分紧急活动时使用的定义非常宽松。在一些出于政治因素对开发资金的运作采取一定限制的国家，这种情况更为常见。

164. 由此带来的结果是，“紧急活动”一词包括了各种不同的行为，涵盖了多个相互关联的目标。粮农组织内部各机构甚至各部门采用不同的词汇来确定这类活动复杂多样的职能和内容，有时还要依靠参与国的敏感度。本章节将采用下列词汇和分类，但并不保证其唯一正确：

1. **紧急准备和降低风险**，包括开展减轻风险影响的活动，如体制和运行紧急准备，早期预警，风险评估，建立抗灾体系，损害控制（如通过水坝或其它水利设施）等。
2. **人道主义救援**，包括救生援助如食品、药品、简易棚（相对于生计救助，如资产重置）和其它立即开展的紧急行动如转移面临死亡威胁的动物等。
3. **恢复和重回发展**，包括许多专为结束人道救援阶段和恢复危机前状况而开展的活动（如资产重置），以及以“重建得更好”和提高目标人群长期福利为宗旨的活动。在恢复活动的较高阶段，采取的很多做法都有别于普通开发活动。

165. 对于第一类和第三类活动，粮农组织具有明显的比较优势。对于第二类活动（如提供基线信息，提供有关粮食援助性质的建议，帮助恢复自给能力），粮农组织也可发挥一定的顾问作用。评价小组通过访谈和参阅大量文件，认为各方在很大程度上都对这一结论表示赞同。

166. 尽管如此，资金性质以及通常出现的紧急状况和需求会影响粮农组织与其它组织进行清晰的分工，尤其是与世界粮食计划署。另外，粮农组织对“紧急”活动的定义很大程度上是根据资金来源，而不是活动内容本身。尽管与其它资金来源可能会有一定重合，粮农组织大部分‘紧急’活动都由双边捐助者‘人道主义’和‘紧急’性质的自愿捐款资助。

167. 根据当前的规定，所有紧急活动都由总部紧急行动及恢复司负责实施，而不是区域办事处、分区域办事处或国家代表处。很多第三类活动（以及粮农组织参与的极少数第二类活动）对速度和灵活性的特殊要求导致，预算持有者应位于总部，而且应有不同的行政法规管理这些活动。另外，捐助者对紧急资金进行决策时通常集中在其首都地区，并会与位于罗马的粮农组织总部一起商讨。

168. 对于我们关注的国家层面的计划和规划问题，以总部为中心的体系意味着紧急计划趋于集中化，与粮农组织驻国家代表仅存在较为松散的联系。紧急行动及恢复司最近为其“紧急行动计划”体系举办了启动仪式，这项计划工具的设立似与“国家中期优先重点框架”和国别工作计划的内容有所重合。该行动计划并

未定义为战略文件，而是作为‘规划文件’定位于“项目和组织战略之间”。与“国家中期优先重点框架”类似，该行动计划也要进行情况分析，设定优先重点领域和开展规划活动。这意味着应准备一个逻辑框架和一项‘活动计划’，并列出现相关活动的大致费用和产出（接近于国别工作计划）。

169. 有意思的是，评价小组注意到在采取上述举措的同时，紧急行动及恢复司也在努力将紧急活动全面纳入国家代表处的整体规划和管理程序。该行动计划准则称，行动计划将作为“关键筹资工具”，“应成为‘国家中期优先重点框架’不可或缺的组成部分”。因尚未落实，故准则中未提及国别工作计划。但行动计划的期限为6个月到2年，其预期作用是“联系项目与组织绩效”，这在一定程度上也与其它文件相重叠。

170. 我们认为，“国家中期优先重点框架”作为战略规划框架，仅明确了粮农组织与某个特定国家开展合作的优先重点领域，但对于很有可能发生自然灾害或爆发其它危机的国家（绝大部分国家都有可能），如其表示同意，“国家中期优先重点框架”也应将“紧急”工作领域列为优先重点领域之一。具体的工作领域和地理区域的选定等可由该国相关活动的惯例决定，采用何种方式应与该国政府进行讨论并获得其同意。

171. 有关国别工作计划，所有已经实施和已明确获得资金保障的“紧急”活动（即紧急行动及恢复司管理的活动）都应包括在国别工作计划中，和国别工作计划的所有活动一样，都将纳入到粮农组织驻国家代表的协调职责中。

172. 由此，对于应采取何种方式和工具将紧急活动全面纳入国别规划程序，仍需要在“国家中期优先重点框架”和国别工作计划两个层面进行讨论和决策。评价小组认为，将紧急活动列为“国家中期优先重点框架”和国别工作计划的组成部分并不存在矛盾或困难。

建议 13: 紧急行动及恢复司、政策及计划制定支持司/技术合作部助理总干事办公室以及战略、规划及资源管理办公室应该对涉及在国家中期优先重点框架和国别工作计划内纳入紧急活动的政策进行联合整体审议。评价小组未能发现有任何理由把一个单独的规划体系作为一种通行规则保留下来，完成的任务与紧急行动工作相同。联合审议还应对具体规定允许例外处理所应满足的标准和特殊条件的必要性进行分析。粮农组织应利用这一联合审议来分析紧急计划制定和活动与绩效管理之间的关系和契合点，特别是紧急活动如何界定对单位绩效的贡献，这种分析应包含所有层面，但尤其是国家单位绩效的情况。

173. 上述结论并不认为需成立针对紧急活动的特殊管理条例，这一论题不在此次评价的任务范围之内，但最近已成为评价粮农组织紧急行动能力的内容之一。

174. 第二个需要考虑的问题是粮农组织紧急活动与联合国系统在该国的紧急计划之间的关系。联合国有一个独立于发展援助框架之外但与之密切相关的协调机制，通常属于人道主义事务协调办公室的职责范围。由于紧急活动较之其它合作活动更需要联合国所有机构的密切协调，因此粮农组织应积极参与到各国和区域层面的紧急协调和‘集群’体系之中。无论如何，从计划和规划角度来看，人道主义事务协调办公室的协调工作都不会为此项将粮农组织紧急活动纳入国别规划程序的建议带来任何限制。

D. 时间周期

175. 到目前为止，如一国出现适当机会粮农组织即会开展“国家中期优先重点框架”的编制工作。尽管尚未明确“框架”的时间期限，根据我们对以往“国家中期优先重点框架”的分析，其中 85%的时间范围在 4—5 年，其余少数略有出入。

176. 评价小组认为“国家中期优先重点框架”的规划层面和完成时机非常重要，应更为精准地予以确定。

177. 一般情况下，对新的“联合国发展援助框架”也是如此，“国家中期优先重点框架”的准备周期应与东道国的规划周期相一致。很多时候这与一国的选举和政府更替周期相关，因其常常伴有新的观点、发展战略和优先重点领域。这就意味着“国家中期优先重点框架”通常会持续 4—6 年的时间，其中可能包括一次中期回顾和调整。如果国际或国内情况发生重大变化，则须增加一次执行期间回顾。根据上述时间周期，“国家中期优先重点框架”还应与新的“联合国发展援助框架”的周期保持一致。上文建议 6 中提到，评价小组认为粮农组织启动其准备程序的时间应略早于“联合国发展援助框架”，以便做好与联合国国家工作队开展讨论的技术准备。

178. 上述时间周期具有两个明显优势。首先，可促使粮农组织推进相关的规划和准备工作，及时对支持“国家中期优先重点框架”的编制所需的人力和财政资源进行适当配置。第二，可在新政府成立之初即与其开展合作，增强对话的创造性和听众的接受性，这样粮农组织可通过提供信息和建议，帮助该国整合未来的优先重点领域和农业政策。评价小组认为这一整体计划周期的组织和监督工作应成为区域代表的主要职责之一，而这一点在下一节中将予以论述。

建议 14: 制定国家中期优先重点框架的周期应与东道国的规划周期相一致，因此也应与新的“联合国发展援助框架”周期相一致。文件应进行中期评审并根据需要进行调整。当国际环境、粮农组织战略框架或国家政策和战略方向发生重大变化时，还应考虑对国家中期优先重点框架进行临时性评审。

6. 国别规划：组织与机构责任

179. 如之前各节所述，一项完整的国别规划进程分为三段，第一段主要是东道国政府的责任，其余两段作为粮农组织全面计划和规划框架的组成部分，主要是该组织的责任：a) 编制“国家中期优先重点框架”，和 b) 制定国别工作计划，将于 2012 年展开。

180. 该规划进程的机构组织以及对本组织内不同部门责任的限定，意义重大。这一点特别重要，因为来自案头研究和实地工作的数据资料都表明，国别规划的质量还没有达到期望的标准。有两大问题需要回答：

- a) 在实地，哪个部门应对组织国别规划进程负有主要责任？
- b) 在总部，哪个部门应负责将国别规划纳入全面的整体计划和规划进程？

181. 关于**第一个问题**，应注意到以前，根据 2006 年的《准则》，编制“国家中期优先重点框架”一直是粮农组织驻国家代表的责任，几乎没有例外。尽管有这个一般性的规则，我们的各类调查结果表明，“国家中期优先重点框架”的制定一直有一些不同的“组织模式”。例如，在那些未设粮农组织驻国家代表的国家中，如东欧和中亚地区，分区域办事处和区域办事处的工作人员承担起了主要的责任。在其它国家中，则由外部咨询顾问在粮农组织驻国家代表处的监管下开展实际工作。

182. 鉴于每个国家的情况各不相同且必须使用有限人力资源来开展这项工作，“国家中期优先重点框架”的这一比较“特设”的组织方式是合理的，而且很可能是不可避免的。这也符合粮农组织在分配和监督正常计划和实地计划资金使用方面，其管理程序完全分离的做法。

183. 制订“国家中期优先重点框架”的组织方式不同导致这些文件在质量、篇幅和内容上，以及政府参与该进程的水平上，都有相当大的差别。需要纠正这种做法各异的制度，建立一种标准进程，从而能够使质量一致起来。

184. 此外，重要的是重申在粮农组织改革的环境中，“国家中期优先重点框架”是新计划和规划制度的中心部分。要求具备与政府谈判的能力以及在政治上的敏

感性，而且还要求具备技术能力和制订计划的经验。制定“国家中期优先重点框架”的人员必须掌握大量信息，并切实意识到该组织的机构能力和比较优势。

185. 此外，粮农组织的国别规划还成为粮农组织与联合国国别工作组其余机构进行合作的一种关键性的工具，如同“联合国发展援助框架”及“一体行动”框架所要求的那样。因此，国别规划成为一项复杂而困难的活动，从而对那些执行这项工作的机构提出了很高的要求。

186. 评价小组得出的结论是，期待粮农组织驻国家代表能够独立承担起这些复杂的责任，是不合理的，而且是过于乐观的。关于粮农组织处理国别规划的能力，需要考虑两大问题。

187. 首先，大多数的粮农组织驻国家代表没有计划与规划方面的培训与背景，在技术上也不掌握编制“国家中期优先重点框架”所必需的分析工具。如果粮农组织需要向准备制订自己规划和开展确定优先重点活动的国家提供实质性的支撑，就会使这种困难加重。

188. 最近的几份机构文件记录了这种情况，并进行了激烈的讨论。例如，监察长办公室最近对粮农组织驻国家代表处的分析不仅仅指出代表处的计划制订能力有限，而且还指出对于粮农组织能够在该国做些什么，还缺乏战略眼光。这种情况在国别评价报告中反复地予以指出，正如在我们的综合汇编报告中所指出的那样。

189. 第二个问题是，关于粮农组织比较优势及可得技术知识的全组织信息或是就发挥积极倡导作用的最新题目的想法，虽然粮农组织驻国家代表应当掌握最全最新的信息，但是情况并非总是如此。上文提到的审计报告中也指出了这个问题，并就此进行了讨论。

190. 在那些未开展国别规划第一步—国家重点框架—的国家中，驻国家代表处在机构上的和人员配备上的这些弱点往往特别显著。我们建议在这些情况下，粮农组织需要提供技术援助，帮助该国家制定自己的框架。这项活动在政策、计划和规划方面对专门知识和具体工作经验的要求很高。

191. 在可获得资金的情况下，粮农组织驻国家代表借助外部咨询顾问来加强代表处的能力。鉴于所处形势，这是一种恰当的解决办法，而且是一种今后可加以审慎使用的工具。但是，应予以指出的是，这也是存在多种方式方法、理论视角和分析工具的主要根源之一。

192. **第二个问题**出自实地工作期间对总部提供的指导和支撑所做的观察评论。这种支持往往不像应该提供的那样及时和有效。对此的部分解释是，粮农组织不

同部门的责任含糊不清，而且看来是彼此重叠的。在目前（经改革）的结构中，向国别规划提供支持的责任是由以下部门共同承担的：

- 战略、规划及资源管理办公室，全面负责直至国家层面的包括工作计划在内的整体规划以及资源筹集；
- 技术合作部，负责“国家中期优先重点框架”，包括制订准则、支撑和检测以及资源筹集；
- 各技术部，负责技术质量保证；
- 区域办事处及其卫星机构即分区域办事处，这些办事处提供技术和业务支撑。

此外，紧急行动及恢复司负责制订紧急行动计划，本评价建议紧急行动计划应被列入统一国别规划进程（参见建议 13）。

193. 评价小组在这次评价中强调，必须把国别规划看作为一个进程。因此，不同部门之间的联系以及这些部门对国别规划所负有的责任必须是清晰明确的和合理的（如上文第 V.2 节中建议的那样，关于资源筹集的问题见下文第 V.7 节）。

194. 在思考这个问题时，重要的是要想到《近期行动计划》已赋予战略、规划及资源管理办公室战略计划的职责，以及在“综合预算”下，所有机构资金的预算分配责任，包括预算外资金。《近期行动计划》还推进了权力下放，大力加强了区域办事处，特别是区域代表，并设立或加强了分区域办事处。这些变动围绕区域办事处提供了一个新的体制架构，并为解决这个问题创造了新的组织机会。

195. 评价小组认为，编制“国家中期优先重点框架”的主要责任应由粮农组织驻国家代表承担。然而，为了解决上文指出的体制局限，组织国别规划活动的支撑、监督及质量管理的主要责任应交给区域办事处。区域办事处将承担以下责任：

- a) 根据每个国家的计划制订周期，对该区域内“国家中期优先重点框架”的编制顺序进行监督，并制做进度表；
- b) 与分区域办事处一起，开发必要的人力资源，向粮农组织驻国家代表和国别规划进程提供所需的恰当支撑。尽管与需要相比仍然不足，分区域办事处和区域办事处的技术工作人员应能够带给粮农组织驻国家代表所需关于分析工具的各种学科背景、能力和知识，而且还要有更多的整体信息，这是与政府谈判进程中行使粮农组织的全球倡导职能所需要的，并计划所需的技术支撑，可以从区域办事处和总部获得。
- c) 作为质量保证、审议和监督的联络部门。

196. 区域办事处今后必须提供给每个粮农组织驻国家代表的支撑程度和类别都将是不同的，并将取决于各国家代表处的相对实力以及各国的特殊条件。区域办

事处应负责评估这些需要，并就必要技术支撑的性质和内容与每个粮农组织驻国家代表达成一致。

197. 在区域办事处内，从技术上组织和监督国别规划的主要责任应由一个工作组来承担，该工作组应由相关的职能官员组成，例如包括高级实地规划官员、相关的政策官员、负责技术合作计划资金的官员（在区域办事处新设的一个职位）、计划和预算官员、负责监督国家代表处的官员（另一个在区域办事处新设的职位）等等。工作组与总部的联系主线应是战略、规划及资源管理办公室，因其主要负责规划和资源问题，并得到技术合作部各有关部门的支持。

198. 这些新职责意味着区域办事处将承受更大的工作压力，而这些办事处可能还没有做好充分的准备来履行这些职责。评估组在对区域办事处和分区域办事处实地考察期间，这种情况非常明显，并为监察长办公室报告的评估所确认。粮农组织高层管理人员需要对形势进行仔细评估，根据每个区域的具体需要，确认可使每个区域办事处逐步增强实力的可行办法。这意味着，区域办事处将得到足以开展办事处业务工作，也包括履行这些新职责的人力资源和业务预算。

建议 15: 区域办事处（及其分区域办事处）对组织国别规划的支撑、监测和质量保证负有主要责任。这包括确保国家中期优先重点框架根据既定周期按时完成并遵守既定程序的责任。粮农组织应正式把这些职责委派于区域办事处并划拨必要的人力和财力，确保区域办事处或其所授权的分区域办事处切实履行这些职责。

7. 为国别规划及区域规划进程供资

199. 粮农组织改革的主要成果是增强了整体规划活动，这就要求大量的工作人员时间和额外供资。尤其是就国别规划而言，更是如此。在这种情况下，有两类不同的供资影响，需要加以分析。

200. 第一个资金要求涉及国别规划不同组成部分的制订。

201. 到目前为止，可提供给粮农组织驻国家代表用于开展国别规划活动的资金一直是悬而未决的问题。现在没有为履行这项职能而从正常计划划拨资金的指定线路。在大多数情况下，粮农组织驻国家代表使用拨给他们每年 10 万美元（每两年度 20 万美元）的小额非专用技术合作计划资金，通常被称为技术合作计划基金。我们的案头研究表明，制定“国家中期优先重点框架”耗费的自付资金平均约为 4.5 万美元，但最高耗资近 18 万美元。此外，技术合作计划基金的资金来源本意是支持技术援助，这很显然不是管理活动的最佳资金来源。

202. 制订“国家中期优先重点框架”及相应的国别工作计划，将需要更多的资金，用以支付分区域办事处和/或区域办事处提供支撑的费用，在有些情况下用以聘请咨询顾问提供支持。粮农组织将需要找到一种方式从正常计划预算中分配资金，以支付这些费用。

203. 另一方面，若东道国制订的国家优先重点框架欠妥，则必须开展要求更高的技术援助活动并给予资助。在这种情况下，所需的资金量将很大。评价小组认为，为了在区域办事处的领导下，把可行的国别规划进程放到合适的位置上，区域办事处必须拥有一定数量可供其支配的资源，能够拨给这些规划活动，特别是拨给支持那些需要援助进行第一步规划的国家（制定该国政府的国家优先重点框架）。

204. 如果国别规划的组织遵循了政府的规划周期，如本评价所建议，则所有这些规划活动所需的资金数额可在每个预算周期中得到估算和规划。这些资金会拨给区域办事处，然后区域办事处再按需要拨给各国，负担规划进程的费用，同时留出一部分以负担区域办事处自身的和分区域办事处的规划进程。

建议 16: 粮农组织应从正常计划预算中向各区域办事处划拨一笔一次性款项，用于支付本预算周期内将开展的国别和区域规划活动的预估费用。

205. 第二个资金问题更为复杂，而且在一定程度上超越了国别规划活动的范畴。

206. 粮农组织和一些其它联合国专门机构有着同样的困难，即只能从正常预算拿出非常有限的资源，不受约束地用于实施优先重点领域的实地活动，而这些实地活动是在规划进程中选定的。特别是关于国别规划，一些国家历来都把这种局限性看作是一大难点，以至于对制订国别规划的有用性产生怀疑。尽管国别规划的目标较为广泛，而且符合一些整体需要，但是这种看法有其道理，仍需予以认真对待。

207. 由于粮农组织正在制定一种直至国家层面的完整的整体计划和规划制度，这一新的制度将成为决定包括实地项目在内的所有技术援助活动预算分配的主要工具。目前，很大一部分用于实地活动的正常计划资金通过名为技术合作计划的特别基金加以管理，根据特定的规则 and 标准行使其职能。

208. 评价小组注意到，在改革后机构环境中，引入了整体规划和预算分配的新细则，对于把正常计划资源分配给实地活动来说，技术合作计划使用特定规则的这一并行制度是多余的。相反，技术合作计划现在的资金—以及可提供给国家层面活动的任何其它正常计划资金和任何非专用（或“软性专用”）的预算外资金—倒是应通过整体规划制度所建立的规则和程序来加以管理。

209. 这将会为正常计划提供资金，用作种子资金，为与政府商定领域内的技术援助活动提供一些最低但是有保证的资金。这将是一个清晰的信号，表明粮农组织坚定地致力于商定领域的工作。此外，这还将会从政府或其它感兴趣的捐助者吸引更多的资金。这项提议将有可能使粮农组织对商定工作领域贡献的指示性数字纳入“国家中期优先重点框架”，正如上一节（V.2）中所建议。

建议 17: 粮农组织应从其正常计划实地预算中向区域办事处划拨资金，对各国国家中期优先重点框架项下选定的优先工作领域给予支持。在整体规划的新制度环境下，技术合作计划似没有必要继续采用特殊规则制度。相反，目前技术合作计划的资金及其它用于国家一级活动的正常计划资金应依照整体规划体系中确定的规则和程序进行管理。自 2010 年 1 月以来技术合作计划的资金已经转由区域办事处负责。这些资源在国家一级的划拨将通过国别工作计划加以正规化。粮农组织秘书处应向其管理机构寻求适当的解决方案。

8. 国别规划与资源筹集

210. 改革之前，粮农组织的核心资金只是依靠为正常计划提供资金的“分摊的会费”。除拨给技术合作计划的资金外，这些资金的核算、监督和报告一直是计划、预算和评价办公室的责任（该办公室的计划和预算处现改为战略、规划及资源管理办公室）。本组织的第二个资金来源曾经是（现在也是）预算外资金，即“自愿捐款”，这曾由技术合作部负责。

211. 虽然仍在改革之中，粮农组织现在的“综合预算”中同时包括正常计划和预算外计划资金，预算分配由战略、规划及资源管理办公室负责，许多与预算外资金有关的职能仍保留在技术合作部。在技术合作部，执行及资源筹集司仍是主要负责“资源筹集战略”实施的部门，而这一战略应由战略、规划及资源管理办公室制订和监测。在这一职能内，该司应监督和支撑由粮农组织驻国家代表开展的资源筹集活动。

212. 铭记这一全组织视角，必须在三个不同层面上分析国别规划与资源筹资，即国家、区域和全组织层面。

A. 国家层面

213. 在 2006 年“国家中期优先重点框架”《准则》和其它文件中，国别规划的目标和职能之一是促进和加强国家层面的资源筹集。这是一个重要的问题，因为国家层面的资源筹集不仅仅是粮农组织管理层特别关注的重大问题之一，而且还是逐步吸引粮农组织驻国家代表越来越多注意和工作时间的活动之一。

214. 在一些国家中，由双边资金直接资助或通过政府（无论是利用自身资源还是通过引导捐助者）资助而开展的直接项目，已成为粮农组织实地工作的主要活动，或者至少是最引人注目和最大型的活动，是粮农组织驻这些国家代表处最为人所关注的一面。是否有人关注是一些驻国家代表处衡量资源筹集是否成功的标准。

215. 编制国家战略框架（“国家中期优先重点框架”）是吸引捐助者关注，推进确定可能合作领域的有用工具，“框架”中明确规定了政府与粮农组织共同商定的工作领域。评价小组在实地工作期间，接受访谈的捐助者提出的许多意见都证实了这一想法。此外，在《巴黎宣言》的环境下，对于在更加注重技术援助活动、战略性更强的框架内筹集资源来说，国别规划可能极为有用，这样做具有更大价值和影响，而且更符合巴黎原则。

216. 可以大大扩展“国家中期优先重点框架”的这一重要职能，若编制进程中与捐助者和其它潜在伙伴进行有效磋商，且在商定粮农组织重点关注的技术援助工作领域时，政府和粮农组织能够考虑他们的优先重点和计划。

217. 评价小组从国别规划的视角考察了这一主题，试图确定可采取的行动，以增强粮农组织吸引对农业及其使命内有关问题提供资源的能力。第一个结论是，正确的战略在国与国之间差别很大，视一系列当地的条件和情况而定。此外，无论是在粮农组织内部由于改革进程，还是在粮农组织之外在海外发展援助的环境中，这些条件都正在迅速发生改变。

218. 在过去多年间的不同时期，海外发展援助的环境发生了变化。现在，鉴于《巴黎宣言》和《阿克拉议程》，还有大多数捐助者正在做出的有关决定，用以管理国际技术合作许多资金的方式和程序都发生了重大但缓慢的改变。如上文所指出的，这是一个粮农组织将需要仔细监督的问题，继续使该组织的自身程序适应这一不断演变的局面。

219. 关于这一演变，在重新思考粮农组织资源筹集战略时，以下五点考虑看来具有特别的关联：

a) 粮农组织改革的其中一项要素是，作为把活动重点放在向全球社会提供高水平技术援助的专门机构，努力恢复该组织的能力。这意味着要把粮农组织的工作集中到那些在全球层面具有高度相关性的问题，那些与全球施政问题有关的问题，以及那些对可持续发展具有战略相关性的问题上。在这一新的机构环境中，实地项目的实施不应是资源筹集战略的主要目标。实地项目是根据双边捐助者的优先重点确立的，要求具有管理和运营的重要能力。这些项目的管理能力没有包括在粮农组织的核心职能之中，因而不应是其国家层面工作的重点。

- b) 在国别规划进程中过早考虑捐助者的优先重点，即在力求从国家视角确定主要发展目标和粮农组织选择主要工作领域之时，会扰乱结果，并使其变得混杂。这样做会构成威胁，减少这项进程的主要优势之一，即使各国具备提出自己的愿景和看法的能力。这不仅适用于那些该国即将实施的计划，也适用于这些国家能够对实质性问题产生的影响，即那些在规划进程中粮农组织要列入整体战略目标和优先重点领域的实质性问题。
- c) 《巴黎宣言》坚定地指出，指导国际合作活动的优先重点和大方向应当是受援国的优先重点和愿景；这些受援国应承担起责任，负责受资助项目和活动的实施。通过直接预算支持和全部门审批程序正在执行这一重要决定，该程序为捐助者在越来越多的国家所采用。鼓励各国通过自身的机制架构或国家独立实体，包括国家和国际非政府组织，实施项目。
- d) 由于这些决定，还有联合国系统内正在推进的改革，大量双边捐助者现在持有这样的态度，认为联合国专门机构应集中于技术援助活动，不应再介入大型实地项目的直接实施。接受评价小组访谈的部分捐助者确认了这一态度。不过，虽然在那些具备健全实施能力的国家中能够很快应用这一规范，但是在许多其它国家只能缓慢推广。
- e) 在当前的国际合作环境中，除紧急资金外，大部分可得资金不是通过国家层面的直接预算支持和部门支持拨付，就是统一提供给联合国，用以加强“一体行动”进程（即“千年发展目标扩大窗口基金”），要不然就由总部直接以捐赠资金予以议付。因此，在实地由大使馆或合作机构直接拨付的资金，还有粮农组织权力下放机构可直接得到的资金，可能都会逐渐减少。

220. 在这一新环境中，作为国家层面资金筹集的一种工具，一般来说国别规划的相关性，特别是“国家中期优先重点框架”的相关性，都具有不同维度。在评价小组看来，就通过与国家层面的捐助者进行协商获得直接双边援助而言，“国家中期优先重点框架”并不是一种有力工具。此外，鉴于“国家中期优先重点框架”是一个战略文件，在捐助者利益不同于国家优先重点的情况下，框架不应受到这些利益的太多影响。不过，如第112b段所述，对于项目/活动一级的资源筹集，应允许其有一定程度的灵活性。另一方面，“国家中期优先重点框架”可能会是通过与国家政府及其掌握这些资金的机构进行协商，间接地获得双边供资的一种强有力的工具，而且将逐渐变得更为有力。这应是粮农组织驻国家代表资源筹集的主要责任之一。

建议 18： 国家中期优先重点框架的制定进程不应过分受到各个国家潜在利益和捐助者优先重点的左右。国别规划的主要目标是与政府当局建立有创造性的对话机制，并从政府的优先领域中共同挑选出粮农组织（在其自身战略框架中）能够通过高水平技术援助和能力建设活动做出最大贡献的那些领域。

221. 这些国家分配其通过预算支持得到的捐助者资源时，可以利用这些合作协议，用于支持粮农组织的技术援助活动。

B. 区域层面

222. 完善的“国家中期优先重点框架”，以及随后把国家优先重点并入分区域和区域优先重点的完善程序，在确定本区域内若干国家共同拥有的主要问题和利益时，能够成为一项有力工具。对于制定可吸引双边资金的区域项目来说，这将会是一个极好的基础。这可能是区域办事处的一项主要责任，必须同时赋予其资源筹集的责任，必要时予以加强。在我们看来，世界卫生组织以这种方式开展了大部分资源筹集工作，并将资源筹集作为其区域主任的主要职责，是一个效仿的榜样。

建议 19：粮农组织应向区域办事处授权并提供必要资源，使它们能够为区域性活动制定积极的资源筹集战略。这些活动的确定应围绕具有区域意义的最相关的共同问题，而这些问题又是通过本区域各国国别规划活动中产生的优先重点和主题来确定的。

C. 全组织层面

223. 汇总与分析国家确定的主题和优先重点也可成为一大信息来源，用于制订针对共同性问题的全球项目和促进南南合作，这样可以吸引传统的双边资金。对这一机会的利用，要求总部具备恰当机构能力，收集分析信息、明确机遇、动员有关的技术司、制订相关的计划和项目并引导谈判进程。

224. 这些活动的主要整体目标可能是，将长期自愿捐款变为一个共同基金，例如粮农组织一多边捐助者伙伴关系计划，以支持国家引导的主动行动，响应商定的根本原则，特别是支持针对技术援助活动、技术转让和机构建设的主动行动。评价小组认为，确定一个新的资源筹集战略以及实现其顺利实施，要求做出一些组织决定：a) 制订一个强大的资源筹集整体战略；b) 明确界定目前介入获得和/或管理预算外资金的不同部门的责任；c) 在组织上一次升级（可能的话进行合并），大力加强那些在全组织层面上负有这一责任的组织部门。

建议 20：粮农组织应制定一份综合性资源筹集整体战略，并应在国别规划进程产生的区域和全球计划中对其进行整合。此外，粮农组织管理层应该对这一领域的职责进行合理调整和精简，增强总部有关部门制定和实施整体战略的能力。这一战略的主要推动作用应当是为侧重“国家主导的规范性工作”（即针对国别规划中确定的优先重点的规范性工作）的计划争取实施资金。结合粮农组织近期在争取非定向自愿性捐款方面的努力，这一点显得尤为重要；由于国际援助环境的变化且鉴于粮农组织正在制定更为有力的规划和规划体系，这种资金来源有望扩大。

VI. 若干结论性意见

225. 本评价正值粮农组织经历深刻机构变革之际，变革直接影响到对国别规划的需求和期望的特质，以及该组织内不同单位应当承担的职责和发挥的作用。

226. 评价小组在整个工作期间始终铭记这一环境要素，提出建议时努力做到审慎而灵活。有鉴于此，我们想提出几点意见，说明在解读和执行建议的具体内容时应持有的态度。

1. 国别规划应被视作一项拥有大量活动和连续步骤的复杂进程。为了便于分析和切合实际起见，我们确定了易于识别的三大组成部分，因为这三大部分都很重要，而且每一部分都要求有书面文件。通过其它活动，这些具体部分彼此连接在一起，这些活动由其中一部分引发，并作为后续组成部分的预备要素。这些联系组成部分的活动更为模糊不清：与三大组成部分相比，没有明确的限定，并且可能因情况不同而各异。
2. 国别规划现在是整体计划、规划体制的重要组成部分，该体系尚在形成之中，还只是处于实施的初期阶段。国别规划除了要完成自身的目标和职能以外，还必须使自己适应这一全面的机构体制并为之服务。
3. 粮农组织的改革和新规划制度的实施恰逢国际发展援助环境正经历着迅速变化。整体计划和国别规划将必须适应这种不断演变的环境。因此，灵活性和适应能力应被看作为这一规划制度的重要属性。
4. 粮农组织实行规划制度的机构能力不强。直到这些能力得到加强之后，新的规划制度对机构作为一个整体提出的要求才应是合理的。使这些机构能力承受的负担过重，将使新规划制度的成功实行处于危险之中。
5. 国别规划应具备有助于使进程和结果标准化的明确的准则。不过，鉴于目前的形势，也就是从粮农组织的能力以及不断演变的内外部环境来说，国别规划准则的第一稿不应对权力下放办公室提出过高的要求，而是应鼓励新的想法和实验。
6. 新整体计划与规划制度的实施将引发重大组织变动，包括重新划定职责，大幅提升粮农组织内与国别规划活动直接相关的诸多单位的能力。