



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
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

计划委员会

第一二四届会议

2018 年 5 月 21–25 日，罗马

关于国别规划框架应用的经验教训综合报告

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

评价办公室主任

Masahiro Igarashi 先生

电话：+39 06570 53903

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。
其他文件可访问：www.fao.org。



PC124

专题评价系列

关于国别规划框架
应用的经验教训
综合报告

联合国粮食及农业组织
评价办公室
2018年

联合国粮食及农业组织

评价办公室

本报告电子版可从以下网址获取：<http://www.fao.org/evaluation>

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其他类似公司或产品。本信息产品中陈述的观点系作者的观点，不一定反映粮农组织的观点或政策。

©粮农组织，2018年。

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，可拷贝、下载和打印材料，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地说明粮农组织为信息来源及版权所有者，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

所有关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的申请，应递交至 www.fao.org/contact-us/licence-request 或发邮件至 copyright@fao.org。

有关本报告的更多信息，请联系：

粮食及农业组织

评价办公室主任

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153 Rome

Italy

电子邮箱：evaluation@fao.org

目 录

致谢	6
缩略语和简称	7
内容提要	8
引言	8
1. 引言	11
1.1 背景	11
1.1.1 国别规划框架的起源和演变	11
1.1.2 当前的国别规划框架	12
1.2 目标、范围与方法	13
1.2.1 目标	13
1.2.2 范围	14
1.2.3 数据来源	14
1.2.4 方法	14
1.3 局限	15
1.4 报告结构	16
2. 发现	16
2.1 概念的明确性和进程的充分性	16
2.1.1 概念的明确性	16
2.1.2 确定优先重点	17
2.1.3 背景分析	19
2.1.4 治理	21
2.2 国别规划框架的业务实用性	21
2.2.1 资源估算	21
2.2.2 监测和评价	24
2.2.3 伙伴关系	25
2.3 国别规划框架的计划实用性	26
2.3.1 基于结果的管理	26
2.3.2 纳入可持续发展目标	28
2.3.3 纳入性别问题	29
3. 结论和建议	30
3.1 结论	30
3.2 建议	31

插文和图列表

图

图 1: 粮农组织国别规划框架的演变	11
图 2: 各国制定国别规划框架得到的支持程度	16
图 3: 制定国别规划框架得到的支持质量	16
图 4: 制定国别规划框架最具挑战的步骤	17
图 5: 区域指标	20
图 6: 办公室规模（工作人员数量）指标	20
图 7: 不同时间段的指标 — 区域平均值	20
图 8: 不同时间段的指标 — 驻国家办事处规模（工作人员数量）平均值	21
图 9: 国别规划框架结果链	24
图 10: 国别规划框架产出和全组织产出之间不一致的示例： 埃塞俄比亚和乌拉圭	25

插文

插文 1: 国别规划框架的主要特点	11
插文 2: 国别计划评价背景分析：以巴基斯坦、肯尼亚、缅甸和南苏丹为例	18
插文 3: 粮农组织与粮食署在国别规划方面的协作	23

致 谢

粮农组织评价办公室（评价办）谨感谢对本研究作出贡献的所有人员。本综合报告由评价办公室（评价办）的 Omar Awabdeh 先生，在 Maria Alice Moz-Christofoletti 女士和 Genny Bonomi 女士的支持下编写。Carlos Tarazona 先生提供了整体指导和审查。

评价办公室（评价办）谨感谢慷慨付出时间和精力提供奠定本报告基础的材料、文件和信息的所有粮农组织工作人员。特别感谢副总干事（计划）Daniel Gustafson 先生及其团队；副总干事（运作）Laurent Thomas 先生及其团队；战略、规划及资源管理办公室负责官员 Beth Crawford 女士及其团队。他们的指导和见解对编写本报告非常实用。

评价办也非常感谢以下人员的投入和审查：负责协调国别规划框架的战略、规划及资源管理办公室高级战略和计划官员 Salomon Salcedo 先生；监察长办公室（监察办）内部审计员 Malika Mukhitdinova 女士及其同事；国别规划框架亚洲及太平洋区域联络人（Daniel Shallon 先生）、欧洲和中亚区域联络人（Aron Thuroczy 先生和 Goran Stavrik 先生）、拉丁美洲及加勒比区域联络人（Victor León 先生）、非洲区域联络人（Kwami Dzifanu Nyarko Badohu 先生），以及近东和北非区域联络人（Aruna Gujral 女士）。

最后，评价办公室（评价办）谨向二十一位粮农组织驻国家代表表示赞赏和感谢，他们就国别规划框架指导意见和进程的成效提供了观点和思考，确保向粮农组织成员国提供高质量的服务。

缩略语和简称

CGA	国家性别评估
CPE	国别计划评价
CPF	国别规划框架
FAO	联合国粮食及农业组织
FAOR	粮农组织驻国家代表
FPMIS	实地计划管理信息系统
PIRES	计划规划、执行情况报告及评价支持系统
SDG	可持续发展目标

内容提要

引言

1. 本报告系按照计划委员会第一二〇届会议通过的评价计划编写。本综合报告的目的是基于评价办公室（评价办）开展的国别计划评价的发现及其他来源的发现，审查粮农组织国别规划框架作为国家一级规划管理工具的成效。
2. 审查了 2011-2017 年间开展的二十一（21）份国别计划评价。粮农组织于 2015 年对国别规划框架准则作了重大修订，因此也审查了自 2015 年后制定的 55 份国别规划框架，以反映最新信息。开展了一项电子调查和若干后续行动，向 21 位粮农组织驻国家代表收集反馈意见。还对总部和区域办事处的关键信息提供者进行了采访以验证发现。咨询了其他相关文件，如监察长办公室的报告。
3. 本报告介绍了关于最佳做法的证据、与国别计划规划、执行、监测和评价有关的经验教训和挑战，为提高国别规划框架成效提出了一系列建议。

发现

4. 审查从三方面审议了国别规划框架的成效。各方面的发现如下：

概念的明确性和国别规划框架进程的充分性

5. 发现最新的国别规划框架准则（2015 年）清晰明确，与以前的准则相比有所改善，尤其是在国别规划框架与粮农组织战略框架一致性方面。同时，粮农组织驻国家代表指出新准则虽然在运作战略框架方面有所改善，但根据国情和需求实现国家一级定制化的范围缩小。
6. 总体而言，粮农组织驻国家代表对在国别规划框架制定中得到的支持表示满意。然而，粮农组织的技术和业务知识在支持国家办事处鉴别政府的战略优先重点方面并未得到充分利用。
7. 无法看出国别规划框架建立在充分的背景分析和信息基础上，如部门数据、经济和政治环境，以及与合作伙伴的协作机会。
8. 一旦制定了国别规划框架，国家一级往往没有富有成效的监督机制根据绩效和取得的成果指导执行。

国别规划框架的业务实用性

9. 设立指示性资源需求的流程已随着时间的推移有所改善。然而，在很多情况下数字仍然被高估。如果期望过高，则会有信誉风险。
10. 对成果一级的贡献（国别规划框架国别成果）的监测并不系统。国别规划框架指标一般都与实地计划/项目指标无关，妨碍了有效的数据收集。国别规划框架未系统用于追踪所取得成果的进展，也未用于相应调整计划。

11. 国别规划框架一般系与政府实体合作制定。扩大参与合作伙伴的范围并将其视作合作伙伴取得成果仍面临挑战。

国别规划框架的计划实用性

12. 在国家一级，国别规划框架及其结果框架往往缺乏变革理论，无法解释国别计划如何促进制定国家优先重点。在全组织一级，当前的国别规划框架已在与战略框架的一致性方面有所改善，确保在产出一级保持一致。利用产出衡量绩效和设定目标不利于在国家一级实现基于结果的管理。
13. 正在国家一级规划以及粮农组织国别规划中纳入可持续发展目标。未来的国别规划框架需要关注这方面内容。
14. 通过国家性别评估将性别问题纳入国别规划框架的时间安排和质量参差不齐。

结论和建议

15. **结论 1:** 过去几年，粮农组织根据体制适应性学习成果，改革了国家一级规划。然而，国别规划框架尚未得到应从整个粮农组织得到的全力支持。粮农组织具备知识和手段，可确保国别规划框架优先重点系基于可得的最佳背景和技术知识。
16. **建议 1:** 粮农组织应改善国别规划框架进程，加强对背景分析、利益相关者参与和治理安排的关注。

建议采取的行动:

- 应正式成立国家支助小组，纳入与该国外合作或具有该国相关专门知识的工作人员。
 - 国家支助小组应为背景分析、需求评估或国家主导的战略性质研究提供协助，以期战略优先排序和计划设计提供坚实的基础。
 - 国别规划框架应有一个指导委员会，并由来自政府、粮农组织和其他关键伙伴的代表组成。
17. **结论 2:** 国别规划框架尚未成为资源筹集、监测和监督的有效工具。国别规划框架往往在实际执行中不能发挥作用，因为工具和能力不足，无法支持计划方法和不切实际的资源估算。
 18. **建议 2:** 粮农组织应加强资源筹集估算、监测和评价的能力并改善相关工具。

建议采取的行动:

- 对制定清晰明确的资源筹集目标及其质量保证方法加强指导。
- 在国别规划框架中纳入监测和评价计划。

19. **结论 3:** 国别规划框架目前与粮农组织战略框架更好地保持一致，但仍需为国家一级基于结果的管理提供坚实的基础。对便于有效实现基于结果管理的计划方法至关重要，关注国别规划框架国别成果并形成将国别成果（在严格的背景分析支持下）向上与国家目标和可持续发展目标挂钩，向下与粮农组织实习计划及其他活动（为国别规划框架管理提供基础设施）挂钩的完整结果链。
20. **建议 3:** 粮农组织应强化国别规划框架，使其成为国家一级基于结果的管理的有效工具。

建议采取的行动：

- 根据明确定义的变革理论，明确国别规划框架中可取得的国家一级成果，并将实地计划与国家目标挂钩。
- 将成果而非产出作为国别规划框架衡量绩效和设定目标的主要参考点。
- 确保及时编制国家性别评估报告，并将其用于国别规划框架。

1. 引言

1. 计划委员会第一二〇届会议（2016年11月）要求联合国粮食及农业组织（粮农组织）评价办公室（评价办）评估国别规划框架的成效。¹
2. 本综合报告介绍了关于最佳做法的评价证据、与国别计划规划、执行、监测和评价有关的经验教训和挑战，为提高国别规划框架成效提出了一系列切实可行的建议。

1.1 背景

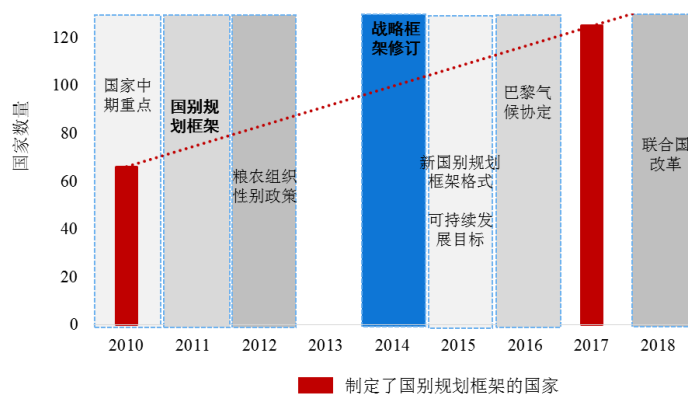
1.1.1 国别规划框架的起源和演变

3. 2006年制定了《国家中期重点框架准则》，粮农组织的国别规划正式始于此时。据报告，到2010年，已有66个国家与粮农组织签署国家一级协议。制定《粮农组织国别规划战略评价》²（2011年）后，粮农组织推出了国别规划框架。
4. 2013年，粮农组织修订了《2010-2019年战略框架》，围绕五项战略目标及国家一级具体目标和指标制定了新的规划结构。2015年，对国别规划框架指导意见进行了重大修订，以确保国家一级结果与修订版《战略框架》结果保持一致，并使国家政策和性别主流化得到更多考虑。2016年通过可持续发展目标和关于气候变化的《巴黎协定》后，粮农组织对国别规划框架作出了更多改动，以确保考虑到可持续发展目标及将气候变化纳入主流。
5. 2017年，联合国秘书长宣布了国家一级联合国发展系统的改革议程。该改革议程仍在不断演变，旨在实现一个更加协调和高效的联合国发展系统。图1显示了影响国别规划框架的事件的实施时间表，截至2017年底，125个国家已实施。

¹ <http://www.fao.org/3/a-mr719e.pdf>

² <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k8684e.pdf>

图 1：粮农组织国别规划框架的演变



当前的国别规划框架

6. 粮农组织指出，国别规划框架“界定了粮农组织和成员国间合作的发展重点，促进实施国家优先重点、区域优先重点和全组织结果的预期成果的发展重点，以及资源和所需伙伴关系的发展重点”。最终目标是“在制定国别规划框架过程中进行的战略思考应加强粮农组织国家一级工作的结果导向性和能见度”³。国别规划框架还是本组织的一个交付机制，因此是粮农组织基于结果的管理系统的重要构建要素。⁴
7. 2015年后国别规划框架有双重目标：i) 响应各成员国的优先重点；ii) 反映通过粮农组织《战略框架》向成员国集体作出的承诺。2015年后国别规划框架将国别规划框架与战略框架的产出挂钩（这一点在之前的准则中被忽略），同时关注国家优先重点。
8. 2015年通过的新国别规划框架结构的主要特点概述如下。

³ 《国别规划框架制定指南》可在 <http://www.fao.org/3/a-bb020e.pdf> 查阅

⁴ 粮农组织成果管理 - 上岗指南（内部文件）。

插文 1：国别规划框架的主要特点

- 国别规划框架应与政府的国家政策进程和时间安排同步。
- 国别规划框架应由相关政府对应机构签署。
- 国别规划框架应包含四个关键要素：
 - 1) 国家背景和优先重点 简要介绍主要国家发展以及与确定需粮农组织支持的优先重点领域相关的部门战略和政策。
 - 2) 粮农组织的贡献和预期结果 介绍优先重点领域，包括政府确定的任何重点可持续发展目标⁵。国别成果清单 – 粮农组织介绍了每项国别成果的主要问题、缺口、数据需求及粮农组织干预措施的预期结果，包括相关跨领域主题（性别、营养、治理和气候变化适应）。
 - 3) 实施、监测和报告安排 国别规划框架实施的资源需求总额、具体伙伴关系、监测国别规划框架实施的制度安排。
 - 4) 附件 附件 1：国别规划框架结果和资源需求矩阵。
附件 2：联合国系统链接。
附件 3：技术合作计划指示性途径。

资料来源：《国别规划框架制定指南》（2017 年）

9. 国别规划框架周期包括三个阶段：首先，制定和批准，包括粮农组织驻国家代表牵头开展的与政府和关键伙伴的磋商，以及分析国家需求、政策和计划，以便设定计划优先重点。国家支助小组（由区域国别规划框架联络人、区域办事处牵头技术官员，以及某些情况下总部工作人员组成）在区域计划主任的协调下提供协助。这一阶段的主要产出是国别规划框架本身，该框架需由相关战略计划主任审查，并得到区域代表的认可。
10. 国别规划框架的第二阶段和第三阶段是国别规划框架的实施、监测、报告和评价。国别规划框架通常会确定每个行动方承担的职能和责任。粮农组织驻国家代表与政府及其他发展伙伴通常共同负责通过年度或临时磋商监测进展。评价办公室（评价办）还评价国别计划样本或在评价办的支持下与区域办事处协调对其进行评价。

1.2 目标、范围与方法

1.2.1 目标

11. 本研究的主要目标是评估国别规划框架作为粮农组织国家一级规划管理工具的成效。审查的关键方面为：
 - **概念的明确性和国别规划框架进程的充分性：**国别规划框架在何种程度上符合要求？制定和监督国别规划框架的成效如何？
 - **国别规划框架的业务实用性：**国别规划框架是否被用于建立伙伴关系和调动国家办事处资源？国别规划框架监测和评价的成效如何？

⁵ 注意：可持续发展目标的优先排序是政府职责，且国家一级的可持续发展目标具体目标只有当该国政府同意通过或已通过后才能提及。

- **国别规划框架的计划实用性：**国别规划框架在何种程度上有利于重点关注结果并促进基于结果的管理？这些是否有助于推进粮农组织的性别和可持续发展目标议程？

1.2.2 范围

12. 本研究介绍了自确立国别规划框架（2011年-2017年11月）以来制定的国别规划框架。评价办公室（评价办）于2011年和2017年间开展的21项国别计划评价涵盖了第一代国别规划框架（2011-2015年）的发现。鉴于2015年对国别规划框架指南做出了重大修订，自此制定的所有55份国别规划框架都受到了详细审查，其中的发现在粮农组织区域和分区域办事处的评价（2011年-2014年）和部分报告中对国别规划框架成效进行分析时得到了评估。

1.2.3 数据来源

13. 大部分证据系从文件审查、访谈和调查中获得。
14. **文件审查：**信息的关键来源包括：国别计划评价，相关审计报告，粮农组织驻国家代表年度报告，战略、规划及资源管理办公室的指导说明，国家性别评估，以及粮农组织国别规划政策。还分析了可从计划规划、执行情况报告及评价支持系统和实地计划管理信息系统中获得的数据。参考文件清单可见附录1。
15. **访谈：**与粮农组织管理层进行了磋商，包括副总干事（计划）、副总干事（运作）、战略、规划及资源管理办公室、监察长办公室以及权力下放办事处支持办公室。此外，采访了部分粮农组织驻国家代表、支持国别规划框架制定的区域办事处工作人员、总部致力于投资和性别平等工作的小组，以及世界粮食计划署（粮食署）战略规划部门。受访人清单见附录2。
16. **调查：**粮农组织于2017年12月和2018年1月期间针对55个国家（这些国家根据2015年发布的指南制定了国别规划框架）的粮农组织驻国家代表开展了调查，以收集关于国别规划框架的反馈。总体回复率为38%（21位粮农组织驻国家代表）。⁶调查工具可见附录3。

1.2.4 方法

17. 为了评估**概念的明确性**，该小组分析了在不同国家发展背景下2015年后国别规划框架的格式和结构以及国别规划框架双重目标的平衡性，使用了粮农组织驻国家代表调查收集的证据。

⁶ 据在线调查相关文献（NULTY，2008年）所述，该回复率属于可接受水平。

18. 为了评估**进程的充分性**，该小组分析了以往国别计划评价的发现⁷，发现存在未理解或遵照指导意见的实例。该小组随后利用粮农组织驻国家代表调查，跟进部分粮农组织驻国家代表，询问他们是否可以改善国别规划框架指导意见的主要特点，还询问他们区域和分区域实体所提供支持的程度和质量是否充分。为了验证收集的证据，该小组根据五项标准审查了 55 项已核准的国别规划框架：i) 背景分析的质量；ii) 与国家优先重点的联系；iii) 粮农组织捐款的确切性（说明）；vi) 结果矩阵分析（包括整合可持续发展目标）；v) 国别规划框架指标的质量。整体而言，上述标准涵盖了国别规划框架的主要领域。完整评估可见附录 4。
19. 该小组评估了**国别规划框架**作为工具指导和塑造国家一级开展的资源筹集工作的**业务实用性**。该小组分析了资源需求估算额的比例，即对比 55 项 2015 年后国别规划框架⁸规定的资源筹集目标与实地计划管理信息系统中获得的在相应国别规划框架周期过去几年的累计实地计划交付量⁹。基于这一信息，采用代理指标评估与以往的计划交付量相比，上述资源筹集目标是否具有可行性。完整评估可见附录 5。
20. 为了评估国别规划框架作为战略工具促进国别计划基于结果的管理的计划实用性，该小组分析了 2015 年后国别规划框架结果矩阵的导向性。针对国别规划框架在计划、预测和报告全组织产出方面的实用性，¹⁰该小组收集了 2016-2017 两年度已报告的全组织指标和 2018-2019 两年度的计划指标，并分析了已报告/计划指标与国别规划框架产出的一致性。完整评估可见附录 6。

1.3 局限

21. 本综合报告对国别规划框架的评价并不成熟，着重探讨国别规划框架进程中影响该框架成效的某些方面。本综合报告严重依赖从二级来源推算的数据，不一定总能反映最新情况。该小组通过审查较新的国别规划框架、近期的报告并从关键知情人（主要是粮农组织驻国家代表和粮农组织工作人员）处收集/验证信息，打破这一局限。

⁷ 评价办公室（评价办）以前开展的国别计划评价：老挝人民民主共和国、布基纳法索、尼日尔、科特迪瓦、喀麦隆、几内亚、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、坦桑尼亚、巴基斯坦、缅甸、肯尼亚、西岸及加沙地带、埃及、沙特阿拉伯、吉尔吉斯斯坦、东加勒比国家和巴巴多斯、斯里兰卡、越南和哥伦比亚。

⁸ 2018 年 12 月，已完成（有效）国别规划框架的国家清单收入粮农组织工作区。这些国家包括：a) 非洲：莫桑比克、南苏丹、埃塞俄比亚、津巴布韦、坦桑尼亚、贝宁、佛得角、厄立特里亚、冈比亚、尼日尔、塞拉利昂、斯威士兰、赞比亚、中非共和国、布基纳法索、加蓬、利比里亚和乍得；b) 亚洲及太平洋：柬埔寨、老挝人民民主共和国、印度、中国、印度尼西亚、阿富汗、越南；c) 东欧及中亚：亚美尼亚、阿塞拜疆、摩尔多瓦共和国、乌克兰、土耳其、白俄罗斯、格鲁吉亚和塔吉克斯坦；d) 拉丁美洲及加勒比：圣文森特和格林纳丁斯、多米尼加、伯利兹、格林纳达、圣基茨和尼维斯、苏里南、乌拉圭、巴巴多斯、牙买加、圣卢西亚、巴哈马、安提瓜和巴布达、萨尔瓦多和圭亚那；e) 近东和北非：毛里塔尼亚、摩洛哥、突尼斯、苏丹、黎巴嫩、约旦和伊拉克。

⁹ 总交付量包括技术合作和紧急情况应对。

¹⁰ 自 2014 年以来，各办事处须列出与全组织产出（来自粮农组织战略框架）直接挂钩的国别规划框架产出目标，国别规划框架结果记录在计划规划、执行情况报告及评价支持系统中。

1.4 报告结构

22. 本报告分为三节：引言、发现以及结论和建议。引言（第 1 章）介绍了国别规划框架的起源和演变背景以及研究目标和方法。发现一节（第 2 章）分析了收集到的关于国别规划框架三个方面（概念的明确性和国别规划框架进程的充分性；其业务实用性和计划实用性）的证据。结论和建议一节（第 3 章）提出一系列结论性说明以及切实可行的改善建议。

2. 发现

2.1 概念的明确性和进程的充分性

23. 该节探讨了国别规划框架概念的明确性，以期在充分了解国家背景和发展需求的基础上为计划制定提供指导，还探讨了对所提供指导的理解程度，包括为制定进程提供的支持的程度和质量。该节接着探讨了为编制国别规划框架开展的背景分析的程度，分析了国家支助小组和核心小组在支持优先重点确定和国别规划框架治理方面的作用。

2.1.1 概念的明确性

发现 1：发现最新的国别规划框架准则（2015 年）清晰明确，与以前的准则相比有所改善，尤其是在国别规划框架与粮农组织战略框架一致性方面。同时，粮农组织驻国家代表指出新准则虽然在运作战略框架方面有所改善，但根据国情和需要实现国家一级定制化的范围缩小。

24. 在粮农组织于 2012 年开始修订《2010-2019 年战略框架》的新战略思考进程之前，已经制定了第一代国别规划框架（2011-2015 年）的概念、格式和指导意见。因此，这些国别规划框架是在当前基于结果的管理方法推出前构想的，理应不能期望其与新战略框架完全一致。
25. 新国别规划框架准则（2015 年）规定国别规划框架有双重目标：将粮农组织国家一级的工作与粮农组织战略框架整合，同时反映政府优先重点。新准则和格式确保了与战略框架之间的联系，这是通过国别规划框架指标目标和战略框架全组织产出指标在产出一级实现的。新准则还重点关注政府界定的国家优先重点，同时解释称不强制要求必须界定国别成果。
26. 在制度层面，项目结果和国别规划框架结果矩阵之间的联系并未纳入结果矩阵，因为新国别规划框架准则并未涉及这一主题。当前可用的工具（实地计划管理信息系统）仅将项目与战略框架挂钩，但项目文件说明了致力于促进的国别规划框架国别产出。

27. 如前所述，国别规划框架准则已随时间的推移有所改变。在这一过程中，提供的部分指导意见未能反映在所有的国别规划框架中，这在所难免。2016年，监察长办公室（监察办）¹¹发现一些国别规划框架仍然不完整，缺失必要内容，例如结果矩阵或监测框架，而且常常缺少关于质量保证或多学科审查的文件记录。
28. 尽管认为最新的国别规划框架准则清晰明确，粮农组织驻国家代表指出，2015年后国别规划框架概念和准则更加刻板，面向战略框架运作，但各国根据国情和需求实现定制化的范围变小，例如无法反映公共行政机构、¹²发展现状¹³和脆弱性方面的差异。¹⁴从积极的方面看，在需要时，2015年后国别规划框架准则使国别规划框架修订进程更加简单明确，以便应对国情和国家优先重点方面突然出现的变动。
29. 根据21位粮农组织驻国家代表参与的调查，当前国别规划框架准则的明确性令人满意。大多数粮农组织驻国家代表（70%）认为该准则清晰明确且易于理解，而18%的代表回复称一些地方还需要澄清，5%的代表回复称部分内容不容易理解。根据对粮农组织驻国家代表的访谈以及以往的评价发现，还有一个情况是，尽管准则具有明确性有利于与战略框架保持一致，但并未针对国别计划基于结果的管理提供足够的指导意见（参见关于计划实用性的讨论）。

2.1.2 确定优先重点

发现 2：总体而言，粮农组织驻国家代表对为国别规划框架制定中得到的支持表示满意。然而，粮农组织的技术和业务知识在支持国家办事处鉴别政府的战略优先重点方面并未得到充分利用。

30. 国别规划框架指导意见将确定优先重点的过程描述为与政府决策者对话的过程，而这是以相关初步背景分析为基础的。设立由区域计划主任负责的国家支助小组预计将在为这一过程提供支持方面发挥主要作用。
31. 参与本研究调查的粮农组织驻国家代表中，71%的代表称他们在制定国别规划框架中得到了充足的支持（图2），而81%的代表将支持质量评为极好（38%）或良好（43%）（图3）。尤其是，粮农组织驻国家代表强调了区域办事处和战略计划组的大力参与。尽管如此，在提供支持案例中，有29%被认为提供的支持有限。

¹¹ AUD 0417-2016年粮农组织战略框架在各权力下放办事处实施情况的总体报告

¹² 集权和分权（后者是指地方行政机构独立于中央政府，自主地制定战略、计划和管理资源，包括公共服务提供、农业部门和其他部门）。

¹³ 指代以下类别的国家：最不发达国家、内陆发展中国家、中等收入国家和小岛屿发展中国家。

¹⁴ 指代脆弱、受冲突影响、过渡以及地方脆弱（由旷日持久的人为冲突或自然灾害造成）等情况。

图 2：各国制定国别规划框架得到的支持程度

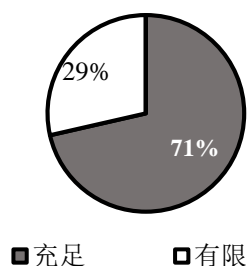
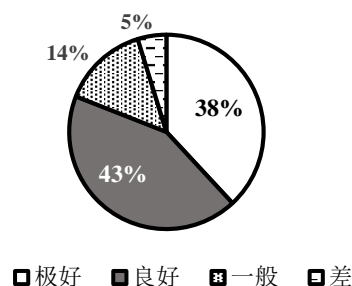


图 3：制定国别规划框架得到的支持质量



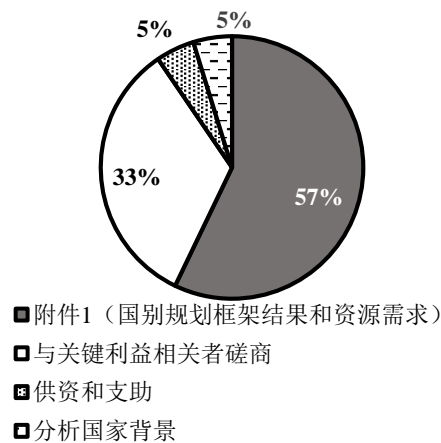
资料来源：该小组根据从粮农组织驻国家代表在线调查收集的信息编制

32. 确定优先重点是国别规划框架的核心，因为它决定了粮农组织未来在该国开展工作的方向。一些国别计划评价¹⁵（老挝人民民主共和国、科特迪瓦）指出，优先重点确定并不总是以充分对话或背景分析为基础。
- 老挝人民民主共和国的国别计划评价发现，国别规划框架中的宏大议程并未如期实施。粮农组织的计划主要由项目驱动；许多利益相关者没有意识到国别规划框架的战略方向。
 - 科特迪瓦的国别计划评价指出，国别规划框架很好地分析了影响农业部门的最重要的限制因素。然而，文件说明和结果矩阵之间存在差异。
33. 2015 年修订后的准则提出了一系列促进优先重点确定的标准：a) 行动授权；b) 行动立场；c) 行动能力，并赋予粮农组织驻国家代表在国别规划框架国别小组支持下开展这一进程的职责。
34. 一些粮农组织驻国家代表指出，在开始阶段，确定优先重点的进程并不总能够从更广泛的粮农组织技术架构获得所需关注。国家支助小组通常在随后阶段审查国别规划框架草案的计划内容，而不是积极推动需求评估，为确定切入点提供支持，以便根据充分的背景分析提供技术和职能协助。此外，一些技术部门（如总部的投资中心司或性别平等小组）通常未参与提供支持。
35. 国家支助小组应加强参与，例如使不同专长和地点的粮农组织工作人员参与其中，以及在国别规划框架制定的早期阶段参与进来，这有助于提高优先排序进程和国别规划框架设计的质量。正如在若干国别计划评价中发现的一样，如果不能加强参与，会导致粮农组织驻国家代表面临大量关于具体部门问题的紧急技术缺口和/或协助的请求。

¹⁵ 这些国别规划框架是在 2015 年修订准则前制定的，但是说明了在国别规划框架优先排序过程中的典型挑战和问题。

36. 粮农组织驻国家代表称，编制国别规划框架的结果和资源需求（国别规划框架附件1，也称为结果矩阵）是到目前为止最具挑战的步骤（图4）。2015年国别规划框架准则不要求驻国家办事处界定国别成果，尽管已审查的大多数2015年后国别规划框架列有某些形式的国别成果或国家优先重点。为在国家一级进行适当的基于结果的管理，需要就如何界定切实可行的国别规划框架国别成果提供指导和支持。该问题在第3节（计划实用性）做详细讨论。

图 4：制定国别规划框架最具挑战的步骤



资料来源：该小组根据从粮农组织驻国家代表在线调查收集的信息编制

2.1.3 背景分析

发现 3：无法看出国别规划框架建立在充分的背景分析和信息基础上，如部门数据、经济和政治环境，以及与合作伙伴的协作机会。

37. 国别规划框架准则要求各驻国家办事处收集国家情报（例如宏观经济、政治和社会指标），并在引言中纳入简短的背景介绍。这主要是为了指导优先重点确定，使国别规划框架进程尽可能简单明了。
38. 在当今时代，发展问题和限制因素越发复杂、难以应对，为确保不让一个人掉队设定了共同的目标，¹⁶循证和以结果为导向的规划对于确保充分响应和资源最佳利用越发重要。九项国别计划评价发现，尽管可以获得各部门部委和合作伙伴的分析和数据，国别规划框架的分析和优先排序基础仍然薄弱。因此，并不总是清楚指导粮农组织干预措施的理由，以及是否考虑到了社会经济和政治局势方面的中期变化或相关部门的关键发展挑战（见插文 2）。

¹⁶ 2016年通过的可持续发展目标包括17项目标和衡量进展的232项指标。

插文 2：国别计划评价背景分析：以巴基斯坦、肯尼亚、缅甸和南苏丹为例

巴基斯坦和肯尼亚的国别计划评价发现，国别规划框架期间恰逢两国向分权治理制度过渡。鉴于两国的国别规划框架都缺少预测此类事件的政治经济学分析，粮农组织错失机会，未能使其计划适应和契合分权进程不断变化的特点，其中包括优先重点相互竞争和资源限制。同样地，缅甸国别计划评价发现，国别规划框架缺少对主要国家优先重点清楚和详细的分析。本应通过界定在粮农组织比较优势领域存在的¹⁷关键缺口确定这些优先重点。但除了作物部门外，其他农业分部门未得到准确分析。没有这样的分析，就缺少了指导粮农组织干预措施的明确理由。

南苏丹的国别计划评价发现，国别规划框架未给予准备工作足够关注度，未能为规划注入适合南苏丹动荡国情的灵活性，确保应急规划更多地参考抵御范式。尽管国别规划框架认识到“国家定期会受到冲击”，需要进一步澄清特定地区由于冲突从发展向应急规划过渡可能需要的灵活性。

资料来源：作者根据从国别计划评价收集的信息编制

39. 为加强背景分析，粮农组织于 2015 年引入了一套工具 – “在国别规划框架周期内实现治理角度主流化的步骤”，其中强调了开展分析的重要性，即“（……）主要利益相关者能够确定主要的政治、经济和环境限制因素，承认并制定战略以克服实施瓶颈并应对冲突”。对 55 项“2015 年后”国别规划框架的审查发现，其中 32 项载有一些相关的背景分析，而其中 7 项在确定优先重点时利用了最新的宏观数据和部门数据分析。尽管如此，16 项国别规划框架似乎并未纳入相关背景分析作为优先排序的依据。
40. 粮农组织驻国家代表指出，背景分析有助于理解国家政策和计划方面的差距和机遇，并确定战略优先重点和伙伴关系机遇。在某些案例中，该小组发现粮农组织驻国家办事处利用了现有的曾由国家和国际合作伙伴开展的背景评估。一些驻国家办事处可能已经从以前的工作、正在开展的项目以及在某些情况下，粮农组织驻国家代表的年度报告中获得了充足的知识。然而，在被研究的国别规划框架中，这并不总是显而易见或具有系统性。
41. 该小组指出，世界粮食计划署等机构近期加强了对国家战略计划编写的指导，¹⁷国家零饥饿战略审查为其提供信息。¹⁸ 后者由各国政府联合开展，旨在帮助粮食署驻国家办事处匹配其战略规划和一系列商定的国别成果和可持续发展目标具体目标。

¹⁷ <http://www1.wfp.org/country-strategic-planning>

¹⁸ <http://www1.wfp.org/zero-hunger-strategic-reviews>

2.1.4 治理

发现 4：一旦制定了国别规划框架，国家一级往往没有富有成效的监督机制根据绩效和取得的成果指导执行。

42. 国别规划框架准则建议成立国家核心小组（由政府和粮农组织办事处工作人员组成的牵头编制人员团队），为确定需求提供支持，促进磋商并在国别规划框架中考虑国家要素。国别规划框架准则未规定计划制定后国家核心小组和国家支助小组的人员安排。根据国别规划框架准则，粮农组织驻国家代表和东道国政府应建立合适的进展监测和跟踪机制。
43. 六项国别计划评价发现，国家核心小组流于形式，没有文件记录讨论过程和意见。在某些案例中，成立了指导委员会，确保国别规划框架的执行并加以监测，但情况并非总是如此。例如，缅甸国别计划评价发现，国别规划框架既未用于向资源伙伴和其他利益相关者介绍粮农组织计划，也未用于跟踪粮农组织缅甸在实现所述结果方面的进展。
44. 为有效监督国别规划框架的执行以及基于结果的管理，将需要一项机制，由国家核心小组或指导委员会审查取得的进展，为计划执行和调整提供权威的指导意见。国家支助小组继续提供支持将进一步确保质量。可以进一步加强准则，以便支持粮农组织驻国家代表制定此类监督和支持机制。

2.2 国别规划框架的业务实用性

45. 该节讨论国别规划框架在多大程度上有助于改善规划、资源筹集以及提高国别计划监测的成效。

2.2.1 资源估算

发现 5：设立指示性资源需求的流程已随着时间的推移有所改善。然而，在很多情况下数字仍然被高估。如果期望过高，则会有信誉风险。

46. 国别规划框架的目标之一是明确切合实际的资源需求和筹集目标。作为本综合报告的一部分，该小组对比实际计划交付量审查了纳入国别规划框架的资源筹集目标的准确度，尤其是在有人指出这是国别规划框架制定中颇具挑战的一步之后。
47. 根据国别规划框架准则，资源需求系根据执行国别规划框架的实际需要进行估算，且设定的目标由区域办事处工作人员验证。一些粮农组织驻国家代表报告称，在评估潜在供资机会时，政府分配给某些分部门的预算是估算国别规划框架所需资源总额应考虑的关键因素。

48. 经分析的 55 项国别规划框架中，只有两个国家（南苏丹和津巴布韦）达到了资源筹集目标。平均而言，驻国家办事处设定了看似不切实际的目标，高估的目标值大约是实际交付量的 4.8 倍。在某些案例（阿塞拜疆、印度、¹⁹ 印度尼西亚、土耳其和约旦）中，数字被高估了十倍多。按区域划分（图 5），驻非洲国家办事处设定的目标最切合实际（2.7 倍），其后是拉丁美洲及加勒比（4.5 倍）、近东和北非（6.5 倍）、亚洲及太平洋以及欧洲和中亚（均为 6.9 倍）。²⁰
49. 发现驻国家办事处的规模与资源筹集目标可行程度之间呈负相关关系（图 6）。驻国家办事处越大，²¹ 资源目标越接近实际交付量。这可能反映了这样一个事实，即较小的办事处倾向于提出过去未能实现的“愿望”。这也解释了为何非洲国家的目标更切合实际，因为非洲往往有更多业务，因此办事处也更大。

图 5：区域指标

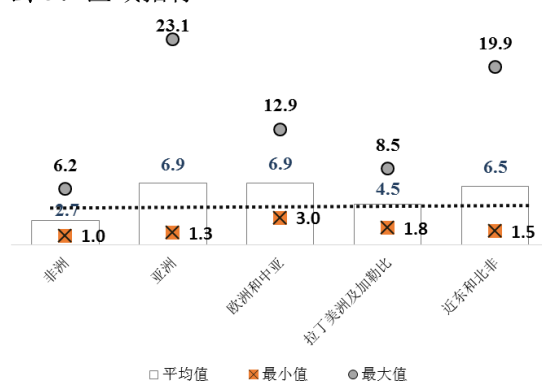
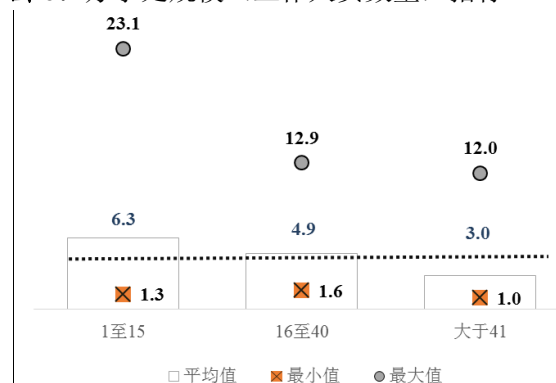


图 6：办事处规模（工作人员数量）指标



资料来源：作者根据从实地计划管理信息系统（2018年12月）和2015年后国别规划框架收集的信息编制

50. 在制定国别规划框架时驻国家办事处可以获得的资源（通过项目、技术合作计划或其他资金来源获得的资源）似乎并不会对指标分析造成系统的影响。该小组未发现不同区域和不同规模驻国家办事处的模式存在差异。

¹⁹ 需要三至七年才能交付完印度的资源估算额。

²⁰ 在少数情况下，上述数字的差异表明了驻国家办事处业务性质的变化，例如从发展向应急过渡或者对非传统资金的预测。

²¹ 规模大小系通过计算职工（粮农组织正式和实地工作人员以及政府工作人员）以及顾问平均人数来衡量。

51. 此外，比较该指标历年的数据显示，驻国家办事处总体上在规划和资源筹集战略定位方面有所改善。为此，该小组选择了 29 个国家²²，他们按照 2015 年前和 2015 年后两种格式制定了国别规划框架²³（图 7 和 8）。²⁴总体结果显示，在对资源需求做出更切合实际的估算方面取得了进展，尤其是规模较小的驻国家办事处、亚洲及太平洋、欧洲及中亚、拉丁美洲及加勒比。非洲在 2015 年前后两个时期均设定了切合实际的目标。

图 7：不同时期的指标 - 区域平均值

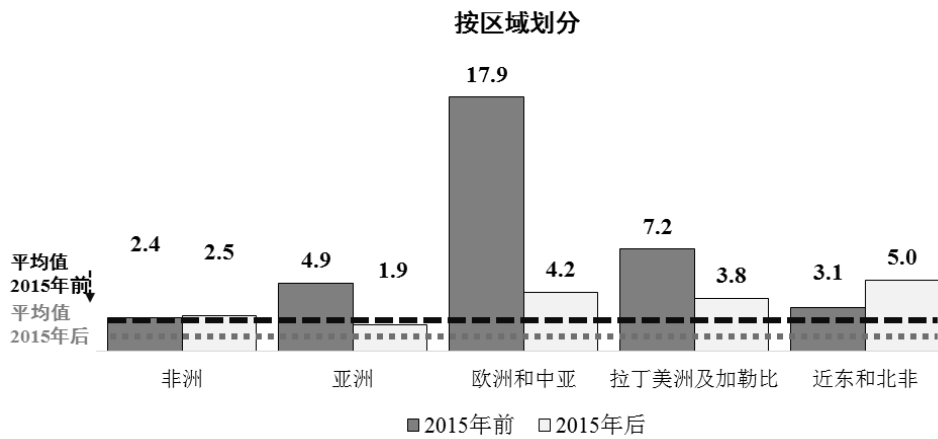
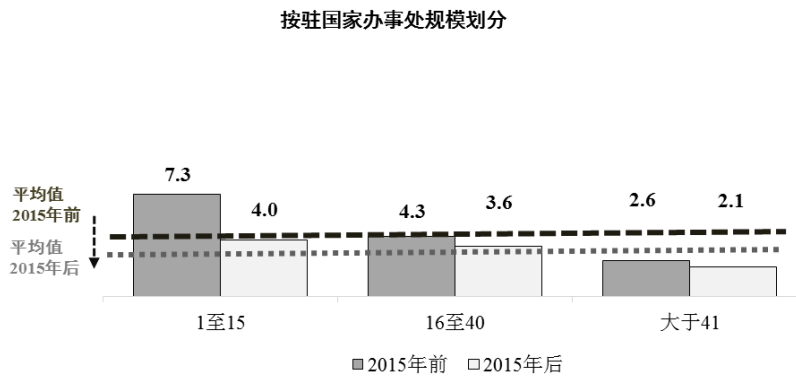


图 8：不同时期的指标 — 驻国家办事处规模（工作人员数量）平均值



资料来源：作者根据从实地计划管理信息系统（2018 年 12 月）和国别规划框架收集的信息编制

²² 这些国家包括：a)非洲：加蓬、斯威士兰、佛得角、贝宁、坦桑尼亚、赞比亚、利比里亚、冈比亚、尼日尔、乍得、埃塞俄比亚、布基纳法索、莫桑比克、津巴布韦以及中非共和国；b)亚洲及太平洋：中国、越南、阿富汗；c)东欧和中亚：白俄罗斯、摩尔多瓦共和国；d)拉丁美洲及加勒比：圣卢西亚、伯利兹、巴巴多斯、乌拉圭和萨尔瓦多；e)近东和北非：突尼斯、摩洛哥和黎巴嫩。

²³ 对于 2015 年前国别规划框架，该指标比较了制定国别规划框架时的资源需求（国别规划框架起草）以及执行国别规划框架结束时的交付量（国别规划框架执行）。

²⁴ 图 7 和 8 报告的指标平均值存在差异是因为有目的性的选择了既有 2015 年前格式又有 2015 年后格式国别规划框架的国家。

52. 尽管目标设定有所改善，但是资源目标和实际交付量之间仍存在极大差异。这可能说明，即使制定了新的国别规划框架准则，为设定切实可行的资源筹集目标提供的指导、方法或管控并不充分或富有成效。粮农组织为每年审查和调整驻国家办事处的资源筹集目标做出了努力，为驻国家办事处提供了工具和指导，以便更新和审查项目的资源筹集目标。然而，调整后的资源筹集目标并没有在国别规划框架中更新。
53. 正如若干粮农组织驻国家代表和粮农组织工作人员所指出的，鉴于常常不能达到期望水平，资源筹集目标与交付能力不匹配可能会影响粮农组织与其对应机构（尤其是政府）之间的信任。为了避免信誉风险，国别规划框架将根据不同期望水平和紧急情况，详细说明切实可行的情境。
54. 此外，即使在国家一级执行，全球计划和区域举措的开支通常不在国家一级记录。这可能会歪曲对财务状况的认识。例如，老挝人民民主共和国记录的交付量大约是 170 万美元，但是加上全球计划和区域举措，实际交付量大约是 500 万美元。

2.2.2 监测和评价

发现 6：对成果一级的贡献（国别规划框架国别成果）的监测并不系统。国别规划框架指标一般都与实地计划/项目指标无关，妨碍了有效的数据收集。国别规划框架未系统用于追踪所取得成果的进展，也未用于相应调整计划。

55. 国别规划框架准则指出，监测和报告具有提供进展信息和做出必要调整以实现预期成果的双重目标。粮农组织拥有两个监测和报告结果的全组织系统：用于项目一级监测的实地计划管理信息系统；和用于战略框架监测和报告的计划规划、执行情况报告及评价支持系统。此外，预计粮农组织驻国家代表会跟踪进展并在国家年度报告中报告。若干粮农组织驻国家代表指出，当前年度报告的格式和结构主要侧重于活动和产出报告，针对的是全组织报告，不太适合与国家对应机构分享。
56. 一些国别计划评价（东加勒比国家、埃及、危地马拉、洪都拉斯和吉尔吉斯斯坦）发现进展跟踪不恰当或不系统，并确定了若干实地项目指标和国别规划框架指标监测存在不一致的案例。在喀麦隆，尽管国别规划框架有配套的监测计划和结果矩阵，但并未跟踪进展。
57. 国别计划评价提出进行相关监测的一大难题是，国别规划框架“产出”和所述结果之间缺乏明确界定的路径。关于这一点，一些国别计划评价指出用于监测进展的指标不切实际，而且缺少相关基准数据和具体目标。
58. 对 55 项 2015 年后国别规划框架的审查指出，这 55 项国别规划框架中有 12 项纳入的指标用于衡量活动而非结果，有 44 项缺少基准数据或具体目标。一些粮农组织驻国家代表注意到，衡量结果以及将信息用于决策的局限之一在于，驻国家办事处的技能组合和能力不能充分执行国别规划框架并跟踪进展。

2.2.3 伙伴关系

发现 7：国别规划框架一般系与政府实体合作制定。扩大参与合作伙伴的范围并将其视作合作伙伴取得成果仍面临挑战。

59. 国别规划框架准则为围绕若干主题（如气候变化和营养）与政府和其他决策者合作提供了指导意见。然而，在核准国别规划框架之后，即在国别规划框架执行过程中，针对如何与这些机构合作以及管理伙伴关系提供的指导和支持非常有限。
60. 八项国别计划评价总结得出，国别规划框架制定过程不具备足够的包容性（包括与部分政府部门），导致错失了在战略层面建立更强大伙伴关系的机会。更多合作伙伴本可以参与制定国别规划框架，以便拓宽分析范围并增加视角的多样性；需要更好地咨询捐助方的意见，以提高资源筹集成效。同样地，国别计划评价指出，其他联合国机构和民间社会组织的参与有助于开展政策对话和探索建立伙伴关系的机遇。
61. **与政府的伙伴关系。**区域办事处工作人员和粮农组织驻国家代表介绍了在这方面影响《国别规划框架》制定和实施的三项挑战。首先，在多数情况下，粮农组织的职责范围比农业部更广。其次，关于国家资源（或受政府控制的发展援助资源）预算承付的规划责任和决定往往是其他部委或规划机构的责任。第三，将气候变化、自然资源管理或农村发展等议题的管理职责赋予各部委，在一些情况下，赋予总统或总理办公室。缺乏机制来支持定期与伙伴合作（即超出国别规划框架的批准范围），可能阻碍合作伙伴深入参与国别规划框架的实施。
62. **与联合国发展系统的伙伴关系。**2017 年，联合国秘书长宣布了国家一级的联合国发展系统改革议程。这项改革议程基于可持续发展目标、关于援助有效性的巴黎宣言和阿克拉宣言以及有关在国家一级建立更协调、更和谐的联合国发展系统的呼吁，2018 年仍在进行且不断变化。
63. 国别规划框架准则还专门为各驻国家办事处编制了一个附件（附件 2：联合国 – 系统联系），用以说明粮农组织在联合国发展系统内的定位，重点关注粮农组织参与联合国发展援助框架进程和实施的情况。在受审查的国别规划框架中，多数载有关于粮农组织参与联合国国别小组工作的有限说明。然而，该小组在一些粮农组织驻国家代表年度报告中发现了关于与其他机构协作的详细报告，包括：
 - 在孟加拉国，粮农组织、联合国儿童基金会（儿基会）和世界卫生组织（世卫组织）制定了一项战略框架，以落实“同一个健康”方法，预防和控制高影响性疾病，共同支持试点项目和讲习班，以及协作努力。
 - 在肯尼亚，粮农组织为儿基会补充喂养准则中的营养敏感型农业和食品安全部分提供支持。

- 在南苏丹，粮农组织推出了试行营养代金券计划的新方法，并与国际移民组织、儿基会和粮食署合作交付快速响应工具包。
64. 在多项评价中，粮农组织、农发基金和粮食署当前在国家一级均有显著合作，不过，主要通过知识交流和磋商在项目一级合作。该小组仅发现了与农发基金和粮食署之间计划性合作的少许实例。在从战略角度将可持续发展目标 2 纳入国家计划的计划制定过程方面，该小组发现了前景广阔的协作实例。插图 3 重点介绍了若干实例。

插图 3：粮农组织与粮食署在国别规划方面的协作

- **阿富汗**：国家零饥饿战略审查由粮农组织联合供资。这两个机构还签署了一项协议，为阿富汗粮食安全与营养议程秘书处提供支持。
- **柬埔寨**：国家零饥饿战略审查过程得到了技术支助组的支持，粮农组织是该小组秘书处的成员。通过这项审查，粮农组织和粮食署力求使其计划与 2019-2023 年联合国发展援助框架保持一致。
- **科特迪瓦**：粮农组织和粮食署共同致力于国家零饥饿战略审查和改进对可持续发展目标 2 及相关可持续发展目标具体目标和指标的监测和报告。
- **冈比亚**：粮农组织参与推动国家零饥饿战略审查，并对其供资。粮农组织加入咨询委员会，还与粮食署一同担任审查秘书处。

资料来源：作者根据从 2015 年后国别规划框架收集的信息编制

2.3 国别规划框架的计划实用性

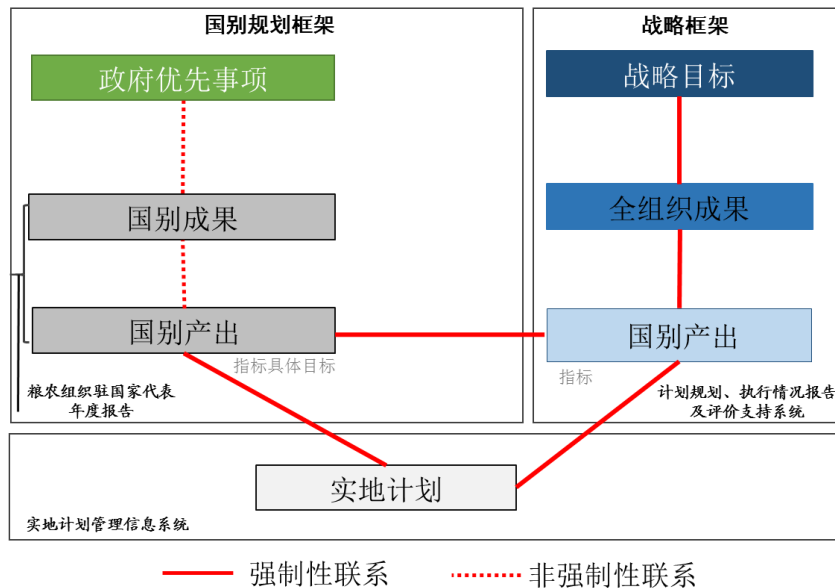
65. 本节探讨国别规划框架基于结果的管理方面在实现其双重目的方面的实用性；加强国家一级（实地计划与国家优先重点保持一致）和全球一级（国家一级的结果与战略框架设定的结果保持一致）基于结果的管理。本节还审查在通过国别规划框架促进性别平等和对可持续发展目标的贡献方面取得的进展。

2.3.1 基于结果的管理

发现 8：在国家一级，国别规划框架及其结果框架往往缺乏变革理论，无法解释国别计划如何促进制定国家优先重点。在全组织一级，当前的国别规划框架已在与战略框架的一致性方面有所改善，确保在产出一级保持一致。利用产出衡量绩效和设定目标不利于在国家一级实现基于结果的管理。

66. 图 9 所示国别规划框架结果链包括政府优先重点、国别成果（若有）和国别产出；后者与全组织产出指标相关。实地计划（即粮农组织在国家一级有助于实现国别规划框架国别成果的项目组合）也与粮农组织的全组织产出和国别规划框架产出相关。

图 9：国别规划框架结果链

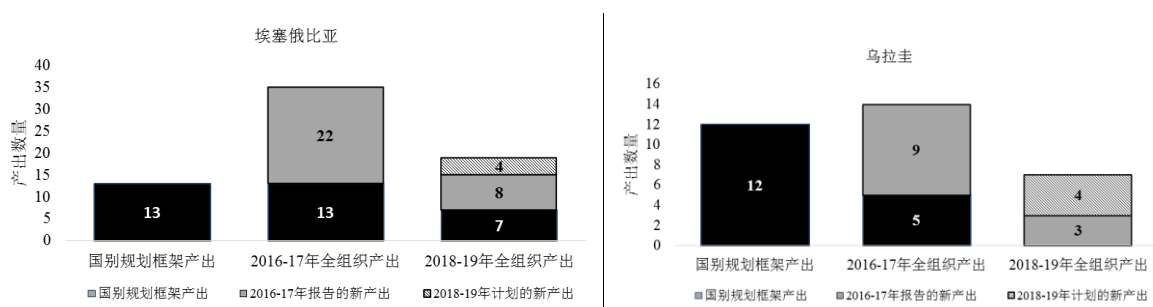


资料来源：作者编制

67. 国别规划框架概述了国家一级基于结果的管理系统的依据，主要在国别规划框架的第二节（粮农组织的贡献和预期结果）和附件 1（结果矩阵）中。
68. 当前的国别规划框架准则指出，不强制要求必须界定国别成果。如果国别规划框架没有明确界定可取得的成果，²⁵ 就会有造成实地计划浮动的风险，且不具有基于取得的结果管理国别规划框架的参考点。政府优先重点通常在更高级别上界定且范围更广，因此不能用作管理粮农组织计划的主要参考点。
69. 该小组发现，在受审查的 2015 年后国别规划框架中，多数界定了国别成果，但未纳入成果级别指标。同样，无法看出国别规划框架在变革理论的支持下阐明了粮农组织计划将如何取得结果，进而促进政府优先重点。
70. 国别规划框架的另一个目标是，确保粮农组织在国家一级的工作与粮农组织战略框架（全组织结果）中阐明的成员国集体全球议程保持一致。从这个角度来看，国别规划框架指标目标和全组织产出指标是国别规划框架的主要规划、监测和报告要素。粮农组织的全组织系统（计划规划、执行情况报告及评价支持系统）使各驻国家办事处得以每两年记录一次计划的结果，以及每年报告产出情况。
71. 该小组将 2016-2017 年的报告产出和 2018-2019 年的计划产出与国别规划框架产出目标进行了对比。对比发现，制定了 2015 年后国别规划框架的所有 55 个国家均背离了商定的国别规划框架指标目标，制定了新的产出目标，并且针对较少的产出目标作了报告。图 10 列出了一些实例。对所有 2015 年后国别规划框架国家的分析可见附录 6。

²⁵ 可以通过粮农组织和伙伴（包括政府）的共同努力来取得这些成果。

图 10：国别规划框架产出和全组织产出之间不一致的示例：埃塞俄比亚和乌拉圭



资料来源：作者根据从计划规划、执行情况报告及评价支持系统和 2015 年后国别规划框架收集的信息编制

72. 2016 年监察长办公室关于驻国家办事处实施粮农组织战略框架情况的总体报告分析了限制战略计划和区域举措与国别规划框架之间一致性的根本原因和瓶颈。关于计划规划、执行情况报告及评价支持系统所确定和记录的驻国家办事处产出与国别规划框架产出之间的一致性，监察长办公室的分析与图 10 所示该小组的分析一致。
73. 这些不一致性反映了与基于产出的目标设定相关的一些问题。国别规划框架是一个宽泛界定计划目标和待中期实现结果的工具，解释了目标和结果背后的原理和理论以及实现它们的战略。另一方面，构成实地计划的项目和活动有不同的起源和生命周期。因此，若国别规划框架被视为生成一定数量产出的项目和活动的集合，就会出现不一致的情况。这一证据并不损害驻国家办事处结果和工作主体的质量或适当性，相反，它对将国别规划框架结果矩阵中产出一级的目标作为国家一级根据结果管理的主要推动力是否适当提出了质疑。

2.3.2 纳入可持续发展目标

结果 9：正在国家一级规划以及粮农组织国别规划中纳入可持续发展目标。未来的国别规划框架需要关注这方面内容。

74. 可持续发展目标体现了全球承诺，这些承诺有待在国家一级采取行动来实现，例如可设定 2030 年逐步发展里程碑。这些目标适用于所有国家，通过自下而上的过程制定，且涉及主要发展问题。可持续发展目标在一定程度上通过采用可持续发展目标具体目标和指标，逐步纳入到国家发展规划/计划中。
75. 自 2017 年 4 月起，国别规划框架准则对在国别产出一级纳入可持续发展目标提供了更深入的指导，且自 2018 年起，粮农组织修订的战略目标纳入了部分可持续发展目标具体目标和指标。²⁶

²⁶ 粮农组织 2018-19 年工作计划和预算 (<http://www.fao.org/3/a-ms278e.pdf>)。

76. 粮农组织担负全球范围内实现可持续发展目标的重大任务。它是 21 项可持续发展目标指标的监管机构²⁷，负责汇编各国的数据，同时还为国家收集数据的能力建设提供支持。粮农组织的工作直接有助于实现 25 项可持续发展目标指标，同时对若干其他指标具有间接促进作用。有七项可持续发展目标（可持续发展目标 1、2、6、12、13、14 和 15）与农业和自然资源管理直接相关，另有四项（可持续发展目标 5、7、8 和 17）被视为跨领域目标。
77. 制定国家可持续发展目标具体目标设定和实施计划是一项国家进程，不能由任何外部代理机构实施。即使许多国家已纳入了可持续发展目标，仍有许多其他国家仍处在推广阶段。一些国家已致力于编制国家自愿审查报告²⁸，理想情况下，这些报告应基于对可持续发展目标实现进展的评估。粮农组织等各机构已准备好支持此类活动，尤其是关于已纳入国别规划框架的可持续发展目标相关成果的活动。国别规划框架还可以从此类审查期间获得的信息和进行的分析中获益。

2.3.3 纳入性别问题

结果 10：通过国家性别评估将性别问题纳入国别规划框架的时间安排和质量参差不齐。

78. 国别规划框架准则承认了性别主流化的重要性。各驻国家办事处根据粮农组织的性别平等政策，编制了国家性别评估报告，分析农业和农村领域的性别问题、现有的不平等问题以及挑战。这些报告旨在确定粮农组织和合作伙伴在解决性别问题方面可以发挥最大作用的领域。
79. 迄今为止，粮农组织已开展了 47²⁹项国家性别评估。其中，在制定了 2015 年后国别规划框架的国家中，13 个国家（24%）已完成了国家性别评估报告——亚美尼亚、乍得、中国、加蓬、黎巴嫩、利比里亚、莫桑比克、尼日尔、萨尔瓦多、塔吉克斯坦、土耳其、赞比亚和津巴布韦。在四个国家——亚美尼亚、加蓬、萨尔瓦多和赞比亚，国家性别评估报告先于国别规划框架制定。六个国家（乍得、黎巴嫩、尼日尔、莫桑比克、塔吉克斯坦和土耳其）在数月内分别制定和发布了国家性别评估报告和国别规划框架。在三个国家——中国、利比里亚和津巴布韦，国家性别评估报告晚于国别规划框架制定。
80. 在国别规划框架制定之前或期间开展国家性别评估的十个国家，国家性别政策以及其他相关监管框架在国别规划框架中得到了详细说明。然而，此类分析往往缺乏按性别分类的信息/数据来支持评估，亚美尼亚和萨尔瓦多例外，在这两个国家，大量按性别分类的数据纳入了背景分析中。在这十个国别规

²⁷ 粮农组织与可持续发展目标，2017 年（[p://www.fao.org/3/a-i6919e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i6919e.pdf)）。

²⁸ <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/nationalreviews>

²⁹ 该小组仅收到 22 份国家性别评估报告。

划框架中，国别规划框架优先重点领域体现了促进性别平等的视角。然而，按性别分类的指标仍有完善的空间。

81. 一些国别计划评价还发现，驻国家办事处一级有效促进性别平等和性别主流化的能力仍存在问题。例如，在危地马拉和尼加拉瓜，粮农组织开始采取措施，以系统的方式将性别主流化纳入其计划中，但面临向公共机构提供系统技术支持的挑战。

3. 结论和建议

3.1 结论

结论 1：过去几年，粮农组织根据体制适应性学习成果，改革了国家一级规划。然而，国别规划框架尚未得到应从整个粮农组织得到的全力支持。粮农组织具备知识和手段，可确保国别规划框架优先重点系基于可得的最佳背景和技术知识。

82. 过去几年，粮农组织根据体制适应性学习成果，改革了国家一级规划。作为该过程的一部分，粮农组织已制定了全面、充分和明确的国别规划框架指导意见和工具；然而，指导意见并不总是转化为预期的行动。达成共识认为，可提供更好的技术和职能支持，以加强“国别规划框架前”的准备工作和国别规划框架的实施。

83. 正如近期的战略评价所建议的，³⁰粮农组织可加强对政府和地方行动方的支持以及与其之间的合作，以确保国别规划框架基于对地方情形和发展推动因素的相关分析。粮农组织也可在早期（制定发展计划时）参与，对国家/主题诊断、自愿审查或共同国别评估提供意见。粮农组织的技术能力使其处于促进此类流程的有利位置。

84. 鉴于可持续发展目标的多方面因素以及粮农组织倡导的转型变革所需的多学科行动，国别规划框架的制定需要系统、高质量的背景分析（必要时须进行冲突分析）。国别规划框架还需要全面、包容性的磋商提供信息，并通过适当的治理结构密切监测。这需要使粮农组织定位为各政府和地方利益相关者的可靠战略发展伙伴。

结论 2：国别规划框架尚未成为资源筹集、监测和监督的有效工具。国别规划框架往往在实际执行中不能发挥作用，因为工具和能力不足，无法支持计划方法和不切实际的资源估算。

85. 国别规划框架概念中体现的计划方法的制定、计划定位以及实施需要战略管理。这需要确保粮农组织的各项手段（人力和财务资源以及技术和职能能力）保持一致，并调动各项手段有效促进国别成果。

86. 虽然对资源筹集设定高目标可能体现出粮农组织承诺在该国发挥更大影响力，但过于宏大的目标可能因合作伙伴的期望被抬高而造成信誉风险。

³⁰ 评价粮农组织对农村减贫的贡献（建议3），参见 <http://www.fao.org/3/a-bd600e.pdf>。

结论 3: 国别规划框架目前与粮农组织战略框架更好地保持一致，但仍需为国家一级基于结果的管理提供坚实的基础。对便于有效实现基于结果管理的计划方法至关重要，关注国别规划框架国别成果并形成将国别成果（在严格的背景分析支持下）向上与国家目标和可持续发展目标挂钩，向下与粮农组织实习计划及其他活动（为国别规划框架管理提供基础设施）挂钩的完整结果链。

87. 在组织一级，预计国别规划框架将成为一项工具，用于有效规划粮农组织在国家一级的全组织结果和设定优先重点。迄今为止，一直重视确保国别规划框架产出与全组织产出保持一致，结果喜忧参半，然而，对国家一级的战略规划和优先重点的设定重视不足。

88. 国别规划框架可以不断变化，以便通过进一步基于解释实地计划和产出如何促进取得国别成果的变革理论，更好地服务国家一级基于结果的管理，进而促进实现国家目标和可持续发展目标。变革理论还应反映可实现的成果，这些成果有助于实现其他全组织目标，例如性别平等和环境可持续性。

3.2 建议

建议 1: 粮农组织应改善国别规划框架进程，加强对背景分析、利益相关者参与和治理安排的关注。

建议采取的行动：

- 应正式成立国家支助小组，纳入与该国有密切合作或具有该国相关专门知识的工作人员。
- 国家支助小组应为背景分析、需求评估或国家主导的战略性质研究提供协助，以期为战略优先排序和计划设计提供坚实的基础。
- 国别规划框架应有一个指导委员会，并由来自政府、粮农组织和其他关键伙伴的代表组成。

建议 2: 粮农组织应加强资源筹集估算、监测和评价的能力并改善相关工具。

建议采取的行动：

- 对制定清晰明确的资源筹集目标及其质量保证方法加强指导。
- 在国别规划框架中纳入监测和评价计划。

建议 3: 粮农组织应强化国别规划框架，使其成为国家一级基于结果的管理的有效工具。

建议采取的行动：

- 根据明确定义的变革理论，明确国别规划框架中可取得的国家一级成果，并将实地计划与国家目标挂钩。
- 将成果而非产出作为国别规划框架衡量绩效和设定目标的主要参考点。
- 确保及时编制国家性别评估报告，并将其用于国别规划框架。

该综合报告的完整版（包括附录）可在评价办公室的网站上查阅：
<http://www.fao.org/evaluation/en/>

缩略语

附录 1：参考文件清单

附录 2：受访人清单

附录 3：问卷调查 – 粮农组织驻国家代表调查

附录 4：国别规划框架（2015 年后）文件审查

附录 5：资源估算分析

附录 6：国别规划框架报告不一致性