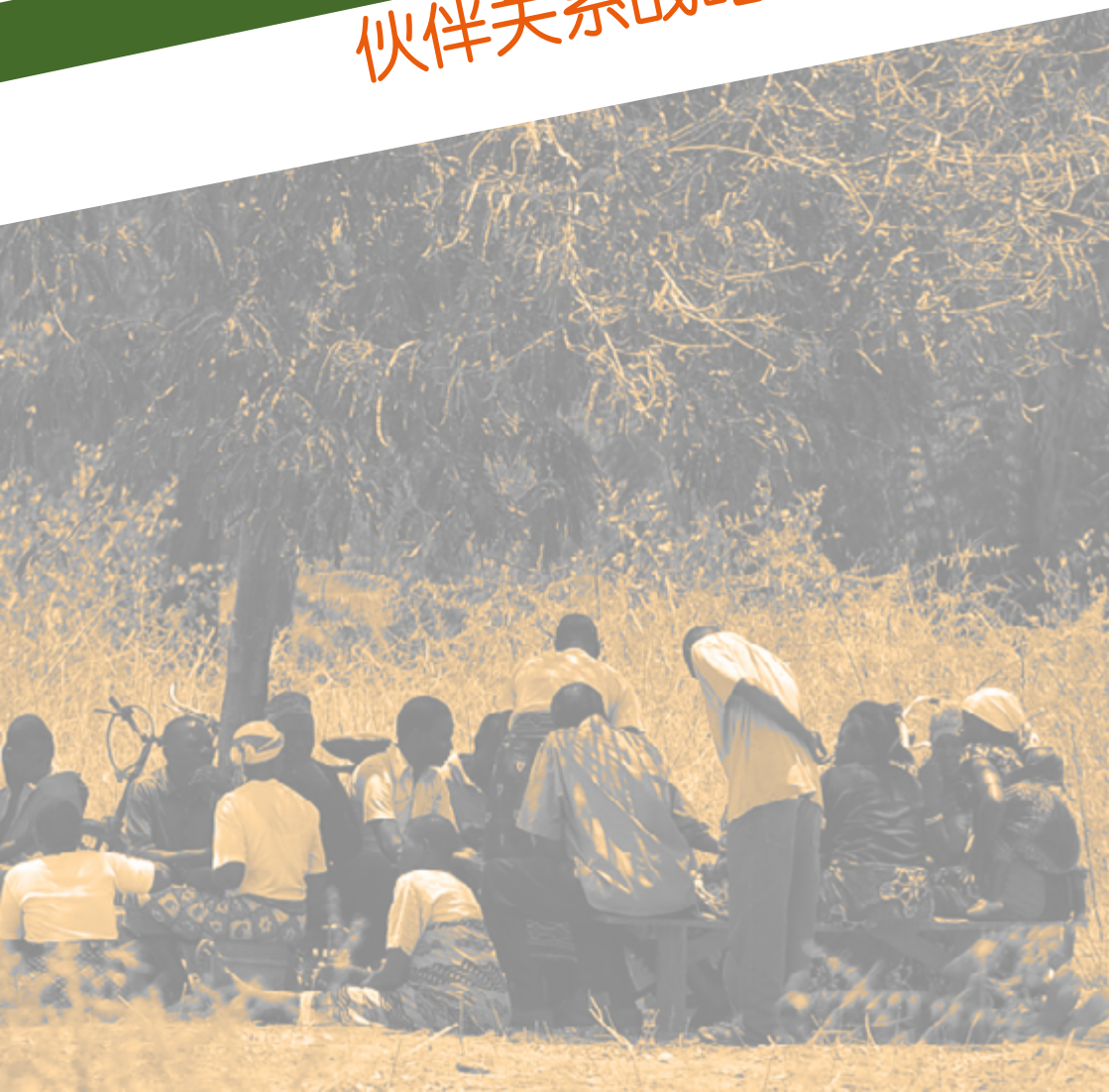




联合国  
粮食及  
农业组织

# 粮农组织 民间社会组织 伙伴关系战略



粮农组织  
民间社会组织  
伙伴关系战略

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，优于未提及的其它类似公司或产品。

本信息产品中陈述的观点是作者的观点，不一定反映粮农组织的观点或政策。

ISBN 978-92-5-507932-0（印刷）

ISBN 978-92-5-507933-7（PDF）

© 粮农组织 2015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，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](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) 或 [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)。

粮农组织信息产品可在粮农组织网站（[www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)）获得并通过 [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org) 购买。

# 目录

	缩略语	v
	前言	1
	内容提要	3
I.	引言	7
II.	背景	9
III.	目标和原则	12
	目标	12
	粮农组织与民间社会组织开展合作的基本原则	14
IV.	民间社会组织的定义和类型	17
	民间社会：定义	17
	民间社会组织的类别	17
V.	互利与协作领域	21
	互利的s	21
	协作领域	22
VI.	战略的实施	24
	制度安排	24
	权力下放	25
	民间社会组织伙伴的挑选	26
	协作工具	28
	风险评估	30
	对伙伴关系的监测和评价	32

## 缩略语

<b>CBO</b>	基于社区的组织
<b>CFS</b>	世界粮食安全委员会
<b>COAG</b>	农业委员会
<b>COFI</b>	渔业委员会
<b>COFO</b>	林业委员会
<b>CPF</b>	国别规划框架
<b>CSAP</b>	采购处
<b>CSM</b>	国际粮食安全和营养民间社会机制
<b>CSO</b>	民间社会组织
<b>FAOR</b>	粮农组织驻国家代表
<b>IPC</b>	国际粮食主权规划委员会
<b>Sub-Com – RFA</b>	财务和其他协定审查小组委员会
<b>NGO</b>	非政府组织
<b>MoU</b>	谅解备忘录
<b>OPC</b>	伙伴关系、宣传和能力发展办公室
<b>PC</b>	伙伴关系委员会
<b>SM</b>	社会运动
<b>TCE</b>	紧急行动及恢复司
<b>UN</b>	联合国



# 前言

联合国粮食及农业组织确信,在我们有生之年可以消除饥饿与营养不良。为了响应“零饥饿”挑战,需要做出政治承诺并与关键利益相关方结成重要同盟。只有让政府、民间社会、私营部门、学术界、研究中心与合作社开展有效协作,并利用彼此掌握的知识与比较优势,方可战胜粮食不安全状况。

基于这项承诺,我身为粮农组织总干事的一项工作优先重点就在于加强同其他发展方的伙伴关系。本战略即是朝着这一方向迈出的一步,将有助于确保我们能为抗击饥饿与实现可持续发展携手发挥更积极的影响。

民间社会形式多样,包括社会运动、成员制组织、非政府组织,以及正式和非正式的协会。民间社会有能力推动、参与并发起各项倡议,以实现社会公正、尊重人权,并让人们获得尊严,免受贫困和饥饿的困扰。但是除了宣传方面的工作,民间社会组织也具备技术和草根知识,既面向特定范围也具有全球性重要意义。民间社会组织的关切与工作常常与粮农组织的工作和职能相契合。

有证据显示,设立更具包容性的论坛供利益相关方表达诉求,已经协助某些国家在减轻饥饿方面取得了大幅进展。这些论坛令政策讨论更具参与度、透明度、包容性和多元化,从而使得人们能掌握最终会影响其未来的讨论。

《粮农组织与民间社会组织伙伴关系战略》认可社会运动、非政府组织、成员制组织对消除贫困与粮食不安全做出了各不相同的突出贡献,并向粮农组织人员就建立与民间社会组织的伙伴关系提供了切实指导。本战略为引导粮农组织与民间社会合作规定了总则、目标,并提供了一整套补充工具,促进在全球、区域和国家层面携手民间社会,助力消除饥饿与粮食不安全现象。

这份文件是成员国、民间社会组织以及粮农组织驻国家、区域和总部办事处人员共同磋商、辛勤工作的成果。借此机会,我要感谢所有为制定这份文件而贡献力量的人们。

在我们有生之年,能够从世界上消除饥饿与营养不良。实现这一目标离不开我们最重要盟友的支持,就是那些农民、渔民和牧民。无论男女,不分年龄,他们生产出的食物让我们过上了幸福、有意义和健康的生活。

粮农组织总干事  
若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦



## 内容提要

粮农组织多年来一直在技术工作、实地应急行动、培训及能力建设和最佳农作规范的倡导等方面,与几百家民间社会组织(非政府组织、社区组织、专业协会、网络等等)保持合作。过去几年,民间社会组织在协调、结构、覆盖面、动员和宣传能力方面均有所提升。此间,粮农组织也经历了管理变革,修订了自身的《战略框架》,并加大了权力下放的力量。因此,有必要对现有1999年版的粮农组织《关于与非政府组织和民间组织开展合作的政策和战略》进行一次审查。

本《战略》中,民间社会指在粮农组织的使命相关领域中开展工作的非公共部门参与方。《战略》不涉及与学术界、科研院所或慈善基金会的伙伴关系,因为将由粮农组织的其它相关文件对它们另做处理。

粮食生产者组织因其特殊性质以及与粮农组织使命的特殊关联,将做另行处理。原则上,因为它们通常以营利为目的,所以将被归入私营部门战略,除非这些组织表示出不同意愿,并符合民间社会组织相关标准。此类案例均将单独逐一处理。

本战略明确了六大合作领域以及原理不同、运作方式不同的两个层面的互动:全球-总部层面和权力下放层面(区域、国家和地方)。本《战略》主要侧重在权力下放层面与民间社会开展合作。

在经过审议的《战略框架》中,粮农组织已明确提出了消除贫困及粮食不安全的五项战略目标。为实现目标,粮农组织正在寻求扩大自身与同样致力于此类目标的民间社会组织之间的协作关系。

## 内容提要

本《战略》制定过程中考虑到了以下因素:(i)由于成员组成情况和治理方式的内在特殊性,粮农组织的主要对话方是各成员国政府;(ii)粮农组织的基本文件、规则、程序或领导机构的构成均不受本《战略》影响。

粮农组织可以在各成员国在《国别计划框架》中为粮农组织国家层面工作所制定的优先框架内,帮助各国确定哪些主要地方民间社会组织能在政府领导下,对这些优先领域做出贡献。

在国家层面,粮农组织可以发挥催化作用,通过提供技术讨论所需的专业知识或提供中立的辩论场所,促进各成员国加强与民间社会组织的对话。如成员国提出要求,粮农组织还可以帮助它们营造一个有利于对话的环境。

粮农组织已明确提出了消除贫困及粮食不安全的五项战略目标。

本《战略》提倡,小农、渔民、妇女、青年等群体都应该在粮农组织举办的各种政策性、规范性和技术性工作相关讨论中发表自己的见解。这一点上,如果各成员国同意,粮农组织可以邀请相关的民间社会网络作为观察员参加各技术委员会(渔委、林委、农委)或领导机构的会议,但需通过与相关委员会的主席或秘书处协调。

在与民间社会组织携手减轻贫困和粮食不安全过程中,粮农组织已确立了各项机制来确保自身的公正性,同时还要保持自身的两大基本特点:(i)为各类讨论提供中立论坛的能力;(ii)以实证为基础的知工作。

为确保伙伴关系不会影响粮农组织的中立性和公正性,本《战略》将提出一项风险评估流程和一项监测及评价系统,便于衡量协作成果及影响。

为更有效减轻贫困和粮食不安全,本《战略》提议通过以下安排,和各国政府密切协调,对战略加以实施:

- a) 建立一个由粮农组织伙伴关系专门联络员组成的区域网络,由他们负责与粮农组织驻国家代表等开展讨论,为在权力下放层面加强协作制定区域工作计划;
- b) 开发一整套工具(如标准手册、确保粮农组织已建立机制,确保均衡代表性的准则),帮助粮农组织员工创建伙伴关系。本组织的公正性。
- c) 由交流、伙伴关系及宣传办公室(OCP)与粮农组织主要单位合作,为粮农组织各下放办事处和总部员工编制能力建设学习材料;
- d) 已建立一项风险管理系统,来确定哪些伙伴关系可能会对粮农组织的中立性和独立性产生哪怕是极小的风险。其中包括:(i) 针对粮农组织和民间社会组织之间新建正式伙伴关系的尽职调查流程;(ii) 通过一个伙伴关系委员会实行严格的内部治理,并设立一个负责执行的分委员会,听取法律建议;
- e) 将确定影响指标,作为监测及评价系统的一部分,便于衡量绩效,确保透明度和问责制;
- f) 交流、伙伴关系及宣传办公室是本《战略》的负责单位,它将就主要伙伴关系提交年度报告,详细说明资金划拨情况、入选组织、成果及影响等;
- g) 交流、伙伴关系及宣传办公室将向相关领导机构定期通报本《战略》的实施进展以及获得的经验教训。

## 内容提要

本《战略》终稿是与粮农组织员工、民间社会组织和成员国广泛磋商的结果,同时也得益于近年来粮农组织开展的其它主要工作(独立外部评价、《近期行动计划》、全组织伙伴关系战略、经审议的《战略框架》)所奠定的基础。

本《战略》与其它各项补充性工具一道,将为粮农组织员工指明方向,引导他们与民间社会组织共同开展工作,在实现粮农组织五大战略目标的基础上,力争消除饥饿。

# 引言

尽管各成员国、组织及机构多年来已取得重大进展,但当今世界仍面临贫困、饥饿和营养不良等严重问题。这些问题正变得日益复杂化和相互关联,近年来发生的诸多与粮食有关的危机恰好说明了这一点。要解决更庞大、更复杂、多层次问题时,解决方法不能仅仅是针对其中各个相互孤立的症状来采取干预措施,也不能仅靠单家组织或机构。粮农组织承认,消除饥饿、营养不良和贫困是一场靠不同利益相关方联手才能打赢的仗。粮农组织也认识到,民间社会组织就是这些关键利益相关方中的一员。民间社会组织(CSOs)<sup>1</sup>在粮食安全和减贫过程中起着关键作用。在区域、国家及地方各级<sup>3</sup>的计划和项目设计、执行和实施方面,它们正日益展现出自身的能力和潜力。近年来,民间社会组织已成功开辟了与各成员国及其它各方在区域和全球层面开展对话的新领域,从而为提升政策性和规范性讨论的质量贡献着自身的能力与专长。

粮农组织多年来一直在技术工作、实地应急行动、培训及能力建设和最佳农作规范的倡导等方面,与几百家民间社会组织(包括非政府组织、社区组织、专业协会、网络等等)保持合作。近年来,民间社会组织在协调、结构、覆盖面、动员和宣传能力方面均有所提升。同样,粮农组织也经历了管理变革,并加大了权力下放的力量。

此外,粮农组织还修改了自己的《战略框架》,在核心职能中新增了有关推动与成员国、发展伙伴、民间社会组织和私营部门建立伙伴关系的内容,以促进粮食安全及营养,推动农业及农村发展。因此,有必要对现有的1999年版粮农组织《关于与非政府组织和民间组织开展合作的政策和战略》开展一次审议。

<sup>1</sup> 在本《战略》中,民间社会组织是一个宽泛的词汇,包括各种民间协会、网络、平台、社区组织、协会、非正式村民小组等。

<sup>2</sup> 本文中,地方一词指各国的各级行政管理层次,例如,州、省、地区、市或区。

在与民间社会组织携手减轻贫困和粮食不安全过程中,粮农组织已确立了各项机制来确保自身的公正性,同时还要保持自身的两大基本特点:(i)为各类讨论提供中立论坛的能力;(ii)有助于改善生计的知识性工作。

《战略》不适用于学术界、科研院所、基金会、联合会和合作社。粮食生产者组织<sup>3</sup>因其特殊性质和与粮农组织使命的特殊关联,将做另行处理。原则上,粮食生产者组织将被归入私营部门战略范畴,除非它们表示出不同意愿,并符合民间社会组织相关标准。

作为一份全组织性质的文件,本《战略》<sup>4</sup>为粮农组织员工加强与民间社会组织的合作指明了总体指导方向。它明确了六大合作领域以及原理不同、运作方式不同的两个层面的行动:全球-总部层面和权力下放层面(区域、国家和地方)。本《战略》主要侧重在权力下放层面与民间社会建立伙伴关系。

本《战略》主要侧重在权力下放层面建立伙伴关系。

<sup>3</sup> 粮农组织通常将小规模生产者纳入民间社会范畴,而大型基金会或商业化粮食组织则通常被归入私营部门。然而,这一分类界线有时难以确定。因此,可以逐一单独对这些组织进行界定,确定它们到底应该属于哪项战略的范畴。从粮农组织的使命出发,粮农组织将致力于确保各生产者组织在粮农组织各次会议和各项进程中都享有充分的代表权和参与权,确保它们的意见能得以考虑和反映。将遵照私营部门伙伴关系战略或民间社会伙伴关系战略来确保做到这一点。

<sup>4</sup> 还将开发一整套工具,作为本《战略》的补充。

## 背景

20世纪90年代,民间社会组织在有关农业发展的全球辩论中发挥的重要作用日渐突显。认识到民间社会组织的重要性后,粮农组织着手加强与民间社会组织(包括社会运动、非政府组织和社区组织)的合作与对话,从而促使民间社会组织广泛参与了1996年在罗马召开的“世界粮食首脑会议”。

认识到成员国、民间社会组织和粮农组织自身角色的不断变化后,1999年,粮农组织通过了《关于与非政府组织和民间社会组织开展合作的政策和战略》<sup>5</sup>,借此提升自身决策工作的合法性和效率。2002年,“世界粮食首脑会议五年回顾会议”通过广泛吸收民间社会组织参与首脑会议进程的方式,大大推动了粮农组织在权力下放层面与民间社会组织的关系。为此,粮农组织各区域办事处已指定民间社会联络员,负责在区域层面加强与民间社会组织的关系。

“独立外部评价”和《近期行动计划》(2007-2008年)都确认有必要扩大与各利益相关方的伙伴关系,并建议和那些与粮农组织有着共同使命的民间社会组织加强合作与协调。

2012年,总干事为确定粮农组织未来方向发起了“战略思考进程”。在此进程中,总干事重申了创建伙伴关系对实现粮农组织使命的重要性,再次主张将民间社会组织视为粮农组织与饥饿、营养不良和贫困作斗争过程中的一个重要同盟。本《战略》在过去几年收到的各项建议和吸取的经验教训基础上,对1999年粮农组织的《关于与非政府组织和民间社会组织开展合作的政策和战略》进行了更新。

<sup>5</sup> <http://www.fao.org/docrep/x2214e/x2214e00.htm>

期间经历了一个全球磋商过程,参与磋商的有粮农组织高级管理层以及总部和下放办事处的骨干员工,还有大批民间社会组织和成员国<sup>6</sup>

依据 2011 年《全组织能力开发战略》<sup>7</sup>,本《战略》遵循 2010 年粮农组织《全组织伙伴关系战略》中确立的各项主要原则,并支持《战略框架》中为消除贫困和粮食不安全提出的五大战略目标。

最后,民间社会伙伴关系战略和私营部门伙伴关系战略之间的共同点在于,两者均建立在同样的指导原则上,遵循同样的风险管理体系,而且在有些情况下,涉及的某些组织既可归入民间社会,又可归入私营部门。

粮农组织认可民间社  
组织的重要性,支持与其开  
展合作和对话。

<sup>6</sup> 共有 50 家组织已向国际粮食主权计划委员会(IPC)提交了自己的意见。各项意见在汇总后已提交粮农组织,以便纳入战略草案。

<sup>7</sup> 文件 PC 106/2





## 目标和原则

本《战略》为粮农组织和民间社会组织之间的协作关系确立框架,为粮农组织员工提供实用指南,指导他们如何与民间社会组织构建有效的伙伴关系。

本《战略》制定过程中考虑到了以下因素:(i)由于成员组成情况和治理方式的内在特殊性,粮农组织的主要对话方是各成员国政府;(ii)粮农组织的基本文件、规则、程序或领导机构<sup>8</sup>的构成均不受本《战略》影响。

在两级不同层面的具体目标为:  
权力下放层面:

- a) 帮助开展摸底活动,确定在粮食安全和营养领域开展工作的哪些主要地方性民间社会组织能对成员国在《国别规划框架》中提出的优先重点做出贡献;
- b) 促进粮农组织、各成员国和民间社会组织在计划和项目制定过程的不同阶段开展合作,建立伙伴关系,特别在实地和运作层面;
- c) 充分利用民间社会组织的覆盖能力和它们对基层和区域情况的细致了解,这将对粮农组织的知识和技术专长提供补充;
- d) 支持建立国家、区域性多方磋商机制,广泛吸收各民间社会组织参与政策讨论和计划实施与监测工作;
- e) 大战略目标,即粮农组织修改后的《战略框架》中的“发展成果”,特别是有关消除饥饿的战略目标 1 和有关减贫的战略目标 3 项下的各项成果。

<sup>8</sup> 本文中提及粮农组织领导机构时,都遵循以下总体原则:本《战略》不会改变成员国目前的决策能力,也不会改变领导机构的规则及程序。民间社会组织参与粮农组织领导机构会议将以成员国的决定为准。

### 全球层面:

- a) 确保粮农组织在与民间社会组织建立伙伴关系时,遵循广泛、平等的原则,并确保均衡的地域代表性;
- b) 确保通过相关民间社会组织,让贫困、边缘化人群的意见能在粮农组织的政策讨论中得到反映;
- c) 鼓励在政策对话、技术管理和知识专长分享方面采用包容性进程;
- d) 在本《战略》的指导原则下,提升粮农组织与民间社会组织合作的相关知识与能力。

粮农组织将与民间社会组织开展合作,确保实现以下两大主要成果:

#### 由进程驱动的成果

注重各类相关民间社会组织的参与和包容,确保在地域、组织类型和所代表群体等方面具备均衡的代表性,以便更好地为政策讨论及辩论提供信息依据,并对讨论和辩论施加影响;

#### 由产出驱动的成果

涉及实地层面的技术工作,由粮农组织、各成员国和伙伴组织共同实现产出。通过将粮农组织的技术专长与民间社会的较广覆盖面和丰富的当地知识相结合,这些产出将改善贫困人口的生活。

## 粮农组织与民间社会组织开展合作的基本原则

本《战略》的制定过程中考虑到了以下因素：(i)由于成员组成情况和治理方式的内在特殊性，粮农组织的主要对话方是各成员国政府；(ii)粮农组织的基本文件、规则、程序或领导机构的构成均不受本《战略》影响。

成功的伙伴关系必须建立在各方拥有共同的目标基础上。但合作不一定意味着各方必须采取同样的立场、观点或看法。相反，与民间社会的伙伴关系应建立在相互共同接受的原则基础上。

### 相互原则

- a) 伙伴关系由具有共同利益的有关方自愿结成；其基础是相互尊重和认可各自的实力；利用各方的比较优势和知识，并不得损及任何一方合作伙伴的立场、观点和性质。
- b) 尊重联合国各项原则、人权和尊严、性别平等，特别是在国家粮食安全范围内充足食物权的逐步实现。

### 粮农组织对民间社会组织相关原则的认可

- a) 自治和自我组织:一旦获准参加某论坛,民间社会组织可以自主进行组织,决定如何以最恰当方式定位自身在对话中的位置并表达自身立场。
- b) 内部磋商:民间社会组织将在各自所代表的群体中开展内部磋商,确定自身的立场和代表。
- c) 时间充足:民间社会组织在形成和发表某个共同立场之前,需要时间把相关信息逐级传达至其主要机构和成员。

### 民间社会对粮农组织相关原则的认可

- a) 粮农组织的成员构成和治理方式:粮农组织对自己的成员国负责。粮农组织的性质决定它必须协商一致,并采纳其它联合国机构和政府间机构的标准。
- b) 中立论坛:粮农组织能为对话和辩论提供一个中立论坛。
- c) 知识型组织:粮农组织是一家知识型组织,而不是供资机构。当粮农组织在某些情况下为某家民间社会组织提供资金支持时,应遵循粮农组织规则和条例。





# 民间社会组织的定义和类型

## 民间社会:定义

1998年,联合国将民间社会定义为:“社会运动围绕目标、所代表群体和主题利益而进行自我组织的领域。”<sup>9</sup>民间社会是一个宽泛的类别,包括形形色色各种组织,这些组织虽各具特色,但在最大限度发挥自身决策实力、宣传倡导和知识作用方面通常拥有某些共同的目标、资源和/或方法。

## 民间社会组织的类别

本《战略》将那些属于三大类(即成员型组织、非政府组织、社会运动,详情参见下文)并在粮农组织使命相关领域中开展工作的非公共部门参与方视为民间社会组织。由于性质各异,很难将民间社会组织分成泾渭分明的不同类别,相互之间可能存在交叉重叠现象。

很难将民间社会组织分成泾渭分明的不同类别,相互之间可能存在交叉重叠。

17

对于那些不具备法律地位的组织,将采取一事一议的方式作出决定。要达成正式协议,就必须具备法定结构。那些不具备法律地位的民间社会平台或社区组织必须寻求具备法律地位的民间社会的帮助,只有这样才能与粮农组织签订正式协议。在非正式合作关系中,特别是在实地与社区组织建立的关系中,粮农组织能做的一项主要贡献就是帮助它们为自己的组织争取正式地位。

<sup>9</sup> UNGA A/53/170 “非政府组织参加联合国系统所有活动互动的安排和作法” <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/202/59/pdf/N9820259.pdf?OpenElement>

## 成员型组织 (MBOs)

成员型组织是由拥有共同目标的一些利益相关方(如小规模农民、渔民或林区居民)组成的地方性组织,其共同目标如管理共同资源、就特定议题向政府游说或通过提供商品或服务帮助满足当地需求等。这些组织的首要目的是改善成员的生活。成员型组织力求实现自我可持续性,要求成员以某种方式缴纳会费,如缴纳年费或提供服务。

成员型组织采用民主结构,遵循当地法规。这一做法有助于确保对成员的 内部问责制,也能加强这些组织的合法性。成员型组织的领导人经由成员民主选举产生,往往来自最弱势群体。

成员型组织的活动着眼于对政策施加影响,或在国有部门或私有部门的服务存在空白时提供公共(而非私有)产品或服务。这些活动可能包括从对成员进行培训到开展宣传倡导和游说等一系列不同活动。

## 非政府组织

非政府组织是指以提供服务、信息和专业知识、提高公众意识和开展宣传 倡导活动为目的并经正式设立、依法登记、不夹杂商业利益的非营利性组织。多年来,粮农组织一直在政策讨论、规范性工作和实地活动中与非政府组织保持着合作(如在粮食安全和营养领域开展合作评估及相互提供技术支持和知识等)。粮农组织还在实地计划的实施过程中利用了它们的能力。非政府组织还能在协助 面向受灾人群快速采取应急措施方面发挥重要作用。



## 在粮食安全领域开展工作的社会运动<sup>10</sup>

这一类别包括由各种与粮农组织的粮食安全和营养相关使命有着关联的、以宣传倡导为出发点和以政策为导向的组织组成的平台、委员会、机制、联合会以及网络,目的在于促进某些被代表群体(如有地农民、渔民和渔工、牧民、林区居民、农村无地劳工、城市贫民、土著居民等)的权益或权利。

在粮食安全领域开展工作的社会运动产生于特定历史背景。它们有着类似的目标,旨在提高认识并力图在特定发展、社会和/或政治问题上对决策者施加影响,其中某些问题恰好与粮农组织的使命相吻合。尽管双方的法律地位<sup>12</sup>和特点可能各不相同,但其共同特性是都致力于在各自的协调框架下增强组织实力,为其所代表的群体的共同利益、关切、观点和目标开展宣传倡导活动<sup>12</sup>

### 土著居民和其他少数民族

粮农组织在2010年的“有关土著和部落居民政策”中,认识到了土著居民和少数民族的需求<sup>13</sup>。该项政策认识到,在最弱势群体中,应给予土著居民和少数民族群体以特殊关注。据估计,虽然土著居民在世界人口中只占5%,但他们在贫困人口中的比例约达15%。鉴于土著和部落居民掌握着丰富的传统知识,粮农组织视之为与饥饿作斗争过程中的重要战略伙伴。土著居民和其他少数民族在公共政策辩论和论坛中参与度的提高将是强化其权利和改善其境遇的重要步骤。

<sup>10</sup> 成员型组织与社会运动的不同点在于它们直接对其成员负责。社会运动负责各种组织之间的协调工作,而这些组织中可能包括成员型组织和非政府组织。

<sup>11</sup> 粮农组织在粮食安全相关领域与各类社会运动和平台开展合作,其中一些虽然并不具备法律地位,但其成员中却包括众多经过合法登记的组织。如果粮农组织必须和该运动签订一项正式协议,那么就授权该运动内部某个合法登记组织,代表这一社会运动负责此项工作,并与粮农组织签署正式协议。

<sup>12</sup> 粮农组织正在制定指标,以便确定社会运动的治理结构、问责水平和代表性,并对此开展监测,从而确保这些运动能真正关注和代表他们声称自身所代表的群体和组织。

<sup>13</sup> <http://www.fao.org/docrep/013/i1857e/i1857e00.htm>

## 联合国粮食及农业组织与民间社会的合作



联合国  
粮食及  
农业组织



全世界的民间社会

希望消除粮食不安全现象

本图释旨在解释战略内部各项内容间的基本关系。

确认了六项  
工作领域

社会运动  
成员制组织  
非政府组织



知识共享和能力开发



在紧急情况下共同利用资源  
规范性活动



实地计划



政策对话



宣传和交流

以实现一整套  
目标

注:这些合作领域针对本项战略,并不属于粮农组织的职能范畴



与民间社会组织进行广泛  
和平等的接触



改善粮农组织与民间社会  
合作的能力



重视贫困和边缘化  
群体的观点



支持成员国



确认关键的  
地方伙伴



加强双赢合作



增加外联工作



多方利益相关  
者磋商



确保包容性  
的政策进程

在不同  
层面开展工作

总部/全球层面

权力下放层面

实现  
人人享有粮食  
安全的目标

## 互利与协作领域

### 互利

粮农组织通过不断扩大自身与民间社会的合作,着眼于充分利用民间社会的实力、知识和技能,确保以协调和负责任的方式向弱势群体提供援助。这种互利关系构成了粮农组织与民间社会组织构建伙伴关系的基础<sup>24</sup>。

粮农组织认识到,民间社会组织具有下列比较优势:其对贫困和弱势群体的覆盖面;其动员和宣传能力;其更广泛网络的代表性;其在以社区为本的自然资源管理中的关键作用;以及其对当地实际情况的了解。

下表对其中部分互利关系进行了总结:

#### 对粮农组织的益处

- 吸收孤立和弱势群体参加讨论。
- 辩论和讨论的代表性更充分。
- 宣传和动员能力得到提高。
- 在实地活动中实现覆盖面和能力的互补,包括提高应急响应水平。
- 对已获批准的政策/战略的主人翁意识得到提高。
- 对资源的获取(人力、物力、知识)。

#### 对民间社会组织的益处

- 在与私营部门、成员国和其他利益相关者开展讨论时,由粮农组织提供中立论坛。
- 在主要粮食安全领域获取信息、能力建设、技术知识和专业技能。
- 有可能提出讨论议题,作为粮农组织会议议程开展讨论。
- 粮农组织能促进民间社会组织和成员国在各级开展讨论和交换意见。

<sup>24</sup> 与民间社会组织构建伙伴关系时,需考虑几项因素(如,某些民间社会组织面临局限,无法充分参与各级政策对话;某些民间社会组织对外来资金的依赖可能会影响其立场,并引发可持续性问题;有可能在地方政府和地方民间社会之间制造隔阂)。

## 协作领域

已确定六大协作领域:<sup>15</sup>



### 实地计划

为了以更具成本效益的方式增强当地能力和扩大项目覆盖面,粮农组织将与各成员国协调一致,在实地一级促进与民间社会的对话和伙伴关系,设计、实施和监测高质量、可持续的各项地方举措、计划、项目和应急措施。粮农组织认识到,对受影响人群负起责任必须全程落实到从资金来源到最终受援者的整个过程,这就要求粮农组织和其它机构与其合作伙伴开展讨论和谈判(如粮食安全集群与其人道主义伙伴的合作;各国 林火监测系统和地方非政府组织的合作;与地方非政府组织合作在海地开展种子繁育活动)。



### 知识共享和能力开发

粮农组织在促进全球有关农业和营养问题的知识传播以及使这些知识为社会各界所用方面处于得天独厚的地位。但粮农组织也将借助民间社会组织从基层和本区域实际情况中积累的完备知识,这将极大地补充粮农组织推行的知识和技术专长。这种交流将有助于粮农组织提高对当地实际情况和需求的响应水平(例如冈比亚林业部与粮农组织及“全国林业推广服务和培训咨询组织”等当地民间社会机构合作,以制度化的形式采用了一项渐进参与式经营开发工具,提高向各社区移交森林资源的可持续性)。

22



### 政策对话

粮农组织可针对有关粮食和营养安全的问题设立政策对话论坛,或应要求支持成员国设立此类政策对话论坛。这些论坛可以促进包括民间社会组织在内的多个利益相关方与成员国及决策者一道参加对话,从而提高政策采纳和实施过程中的主人翁意识、问责水平和可持续性(如为粮农组织各区域会议<sup>16</sup>、“里约+20”后的相关活动等做出贡献)。

<sup>15</sup> 本战略的一整套补充工具将提出一项实施计划和确保民间社会组织均衡代表性的相关准则。

<sup>16</sup> 例如,2012年非洲区域会议就证明了设立包容性多利益相关方论坛的重要性,以便促进在消除饥饿及粮食安全领域开展连贯一致的行动。



## 在紧急情况下共同利用资源

大型国际、国家级非政府组织、基金会及学术机构储备有极为丰富的人力和财力资本、物资、资产和能力开发优势。其中部分实体就是专门为向联合国各机构提供支持和一系列服务而设立,并因此而获得相应资金支持。另一方面,基层民间社会组织不仅在基层保持着良好关系,而且与大型正规和非正规社会网络 and 平台也保持着多种联系。粮农组织将加强与其中部分组织的合作,以共同筹措和利用可用的大量人力、物力和财政资源,扩大粮农组织技术支持工作的规模和侧重点,提高所有利益相关方的协调能力,并确保更好地对受影响人群负起责任<sup>17</sup>(例如人道主义组织与粮农组织签订备用协议,根据这些协议在对危机做出响应时可以提供人员、设备和物资供粮农组织调配部署)。紧急行动及恢复司(TCE)将与交流、伙伴关系及宣传办公室(OPC)在此类干预活动中联手合作。

## 规范性活动

粮农组织支持民间社会组织与成员国、科研院所和其他感兴趣的利益相关方一道,参与粮农组织使命相关领域的行为守则、全球公约和法规框架的实施工作(如《负责任渔业行为守则》<sup>18</sup>、《粮食和农业植物遗传资源国际条约》、《土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》<sup>19</sup>)。

23



## 宣传倡导和沟通

粮农组织和民间社会伙伴将共同提高公众意识,并营造强有力的支持和政治意愿,努力减轻贫困和消除粮食不安全。双方可以相互借助各自的广泛经验、网络和覆盖面,共同努力,把影响力延伸到基层受众,向关键决策者反映问题,引导公众舆论(任何联合宣传活动都将遵循联合国相关原则)。

<sup>17</sup> 2011年,粮农组织在机构间常设委员会上承诺和各伙伴方一道,努力倡导对受影响人群负起责任,并将这些承诺写入伙伴关系协议。目前正在编制一份有关对受影响人群负责的指导说明。

<sup>18</sup> 不同利益相关方在各技术委员会中的必要参与将以成员国的决定为准。

<sup>19</sup> 这些规范性框架和准则是粮农组织各技术委员会谈判和讨论的结果,如林业委员会、渔业委员会和农业委员会。

## 战略的实施

### 制度安排

在总干事的总体指导下,交流、伙伴关系及宣传办公室(OCP)将作为实施本《战略》的牵头单位。

交流、伙伴关系及宣传办公室将负责从以下各方面支持本《战略》的实施:

- a) 协助粮农组织五个区域办事处各招聘一名伙伴关系联络员。这些区域联络员将为《国别规划框架》的推出和在区域、国家和地方各级与民间社会组织构建伙伴关系提供指导和支持;
- b) 为粮农组织各技术单位及下放办事处的员工提供支持,并保持密切合作;
- c) 支持粮农组织各级员工与民间组织开展、保持定期对话,在相互信任基础上发展关系,鼓励开展联合行动和合作;
- d) 与粮农组织主要单位合作,为下放办事处和总部员工编制能力开发相关学习材料。能力开发材料将就如同与民间社会组织保持联络为各级员工提供指导;
- e) 开展一次排查行动,摸清粮农组织各部与民间社会组织现存的协作关系情况;
- f) 制定一整套工具,包括一份有关挑选潜在伙伴时所依据标准的手册,以及依据地域、性别、所代表群体和组织类型等因素确保民间社会组织均衡代表性的相关原则。

## 权力下放

本《战略》的实施将侧重权力下放层面。粮农组织已从自身以往在权力下放层面与民间社会组织的协作过程中吸取了三条重要经验,为本《战略》提供了参考:

- a) 行业和农民组织之间的讨论和协商一致很有必要,有助于对粮食链实施高效管理;
- b) 当有了社区组织和地方民间社会组织的参与时,农村政策和社会保护计划能更高效地发挥作用;
- c) 民间社会组织在农村地区、隔离地带和弱势群体中有着重要的覆盖能力,因此能获取有关当地粮食体系的重要信息,对粮农组织的技术专长提供补充。

《国别规划框架》<sup>20</sup>将是实施本《战略》、与粮农组织驻国家代表及粮农组织各区域办事处保持联络、协助成员国确定潜在地方民间社会伙伴的主要工具。

粮农组织可发挥催化作用,推动并支持促进与民间社会组织展开对话。

如成员国提出要求<sup>21</sup>,粮农组织可协助其确定潜在地方民间社会伙伴。此外,粮农组织还能通过为技术性讨论提高中立对话场所和专门知识,在促进、支持与民间社会组织之间加强对话方面发挥催化作用。

<sup>20</sup> 成员国在《国别规划框架》中提出需要粮农组织支持的优先重点。

<sup>21</sup> 部分成员国已制定出在粮食安全领域与各利益相关方建立伙伴关系的国家战略。该战略将为《国别规划框架》进程提供参考信息,如成员国提出要求,粮农组织可为其实施提供支持。

## 民间社会组织伙伴的挑选

民间社会组织的挑选取决于该项协作关系将在全球-总部层面或者权力下放层面(即区域、国家、省、市、区)展开。

在全球层面,应争取让那些在所代表群体和地域上具有最广泛代表性的网络和组织能够参与。粮农组织提倡,小农、渔民、妇女、青年等群体都应该在粮农组织举办的各种政策性、规范性和技术性相关讨论中发表自己的见解。如果各成员国同意,他们也可参加各技术委员会(渔委、林委、农委)或领导机构的会议,但需经过粮农组织与相关委员会的主席或秘书处协调后,才能邀请相关民间社会网络作为观察员参加。

在国家层面,粮农组织将通过各成员国制定的《国别规划框架》开展工作。粮农组织可以按照自己的经验,协助各国政府确定哪些关键地方民间社会组织能对《国别规划框架》中提出的优先重点做出贡献。

在挑选有合作潜力的民间社会组织时,将考虑以下因素:它们与国内其它机构及行为方以往的协作情况;其技术专长;其在农村地区的覆盖能力。

重点在于纳入最具有代表性的网络和组织。





## 协作工具

粮农组织已经开发形成了不少与民间社会组织开展协作的行政工具和程序<sup>22</sup> 主要包括:

### 1) 谅解备忘录 (MoUs)

粮农组织可以制定谅解备忘录,与民间社会组织建立具有重大意义的协作框架<sup>23</sup>。

### 2) 换文

如果协作涉及的时间段较短,或其范围较为有限,且无需承担财政义务,那就适合采用较为非正式的换文手段。例如,可以采用换文的方式开展实地活动 实施方面的联合评估或行动协调。其批准程序与谅解备忘录类似。

### 3) 协议书 (LoAs)

协议书可以成为从民间社会组织获取服务的一个有效行政工具。协议书的范围一般限于从非商业实体获取服务的合同安排(如在区域、分区域或国家办事处举办会议;与地方非政府组织共同实施跨界动物疫病监测计划等)。协议书意味着要从粮农组织向经过登记的非营利组织转移资源,换取既定的服务,这一行为由采购处(CSAP)和各技术部门遵照粮农组织《行政手册》第 507 节的规定负责总体管理。

<sup>22</sup> 不具备法律地位的民间社会组织,特别是社会运动,已要求粮农组织对其部分行政工具进行复审和更新。粮农组织正在内部对这些要求进行分析。

<sup>23</sup> 《总干事公报第 9/99 号》提及“谅解备忘录”和“换文”。

#### 4) 正式关系

一些具有国际地位和治理机制的民间社会组织与粮农组织建立了正式关系,可应邀作为观察员出席粮农组织会议。有关制度在粮农组织《基本文件》中已进行了界定,《基本文件》规定,粮农组织与某国际性非政府组织的官方关系可以根据其活动领域相对于粮农组织活动的重要程度采取三种形式中的一种,而不论在共同活动领域的预想合作程度深浅。这三种形式分别是:磋商身份、专门磋商身份或联络身份。按照粮农组织《基本文件》规定,粮农组织确立的正式关系将酌情接受审查和得以维护。已与粮农组织建立了正式关系的组织名单将定期更新,并在粮农组织网页上公布。

#### 5) 审查财政和其它安排的伙伴关系委员会

2010年,总干事成立了审查财政和其他安排的伙伴关系委员会<sup>24</sup>。负责审查与非政府组织和政府间组织的伙伴关系。该委员会审查工作的主要目的是确保一系列原则和准则得到遵守,并酌情对措施、条件和契约条款做出具体规定,从而避免在利益冲突、形象、治理和行为守则方面可能出现的问题。

#### 6) 支持民间社会参与的多捐赠方信托基金

粮农组织将设立多捐赠方信托基金,为粮农组织与民间社会组织之间的伙伴和协作关系提供支持。例如,2011年,粮农组织就设立了一个多捐赠方信托基金,便于捐赠方划拨资源,支持民间社会参与世界粮食安全委员会(CFS)的工作。粮农组织将考虑是否有可能为民间社会设立多捐赠方信托基金,以此为工具,加强民间社会的能力建设,加大其在粮农组织广泛领域的参与。

<sup>24</sup> 伙伴关系委员会由总干事担任主席,由高级管理层担任成员(参见《总干事公报第2010/22号》)。

## 风险评估

为确保伙伴关系不对粮农组织的中立性和公正性带来损害,本《战略》中包含一个风险评估流程和一项衡量绩效的监测及评价系统。随着该领域的经验不断积累,风险评估流程将在监测结果的基础上得到进一步改善。这些将有助于在伙伴关系不断加强的过程中,发现和管理任何潜在风险(如利益冲突、对标准制定产生的不良影响、对某些组织的偏向)。在国家层面确定潜在伙伴时,将遵循《国别规划框架》,并从一开始就征得政府同意。

近年来,无论在总部还是权力下放层面,与民间社会组织建立伙伴关系的需求在不断增长。为了满足此类要求,已制定了一项全面风险评估流程,对拟议与民间社会组织建立的伙伴关系开展评估。随着粮农组织在该领域积累更多经验,这一流程将得到进一步改善。粮农组织目前的风险评估工作包括三个不同步骤:

### 初步筛选 - 交流、伙伴关系及宣传办公室(OCP)

交流、伙伴关系及宣传办公室按照联合国“全球契约原则”(人权及劳动权、环境和治理规范)对伙伴进行筛选,并参照粮农组织的各项风险因素(利益冲突、对中立性/科学性的威胁、不公平的偏向、财务风险)对伙伴关系进行初步评估。将按照对国际原则和标准的遵循程度,采用色码对筛选评估结果进行即时分析<sup>25</sup>。已收集的信息还包括:(a)确定潜在伙伴的活动及地域分布情况;(b)其领导和执行机构的构成情况;(c)该组织与其他组织或机构的关系。

<sup>25</sup> 初步筛选将遵循《1999年政策及战略》中提出的“粮农组织与民间社会开展合作的原则和准则”

## 审查 - 财政及其它安排审查分委员会 (SubCom-RFA)

负责审查财政及其它安排的分委员会由粮农组织管理层和高级技术官员组成(包括区域办事处和法律办公室的一名代表),将对交流、伙伴关系及宣传办公室的初步筛选结果做详细说明,并对其在具体业务范围内与粮农组织建立正式伙伴关系的建议书进行审查。分委员会随后得出结论,并向伙伴关系委员会提出建议:(i)批准正式协作建议书;(ii)修订后批准;或(iii)不予批准。

## 决定 - 伙伴关系委员会

伙伴关系委员会设于粮农组织最高级别,并由总干事担任主席,负责就财政及其它安排审查分委员会转交的伙伴关系建议书做出最终决定,决定予以批准或拒绝。





## 对伙伴关系的监测和评价

交流、伙伴关系及宣传办公室将与粮农组织其它部门一起,继续开发和加强监测及评价系统。监测及评价系统将为粮农组织提供一套指标,用于衡量绩效,并对绩效的有效性进行评价和报告,提供有关影响及成果方面的信息。该系统将有助于粮农组织提升伙伴关系质量,按照最新资讯对战略的实施进行调整。

粮农组织将采用一种更加注重产出和结果的方式,促进有效对新建立的伙伴关系开展监测和评价。该监测系统将与粮农组织的整体信息和项目管理工具建立关联,并不会对各技术部门和实地办事处带来繁复的临时报告负担。它还将在该监测系统提供的数据库基础上,对粮农组织与民间社会伙伴关系所产生的影响力进行评价。交流、伙伴关系及宣传办公室将根据监测及评价系统提供的信息,在未来对本《战略》做必要修订。

交流、伙伴关系及宣传办公室将发布年度报告,详细说明粮农组织在全球层面与民间社会组织开展的主要协作活动。该报告将就供资情况、组织类型和主要成就提供详细信息。

交流、伙伴关系及宣传办公室网页上将公布与民间社会组织开展合作的挑选标准,并定期公布最新获批的伙伴关系名单,以确保透明度。

此外,交流、伙伴关系及宣传办公室还将定期向领导机构汇报本《战略》的实施进展以及获得的主要经验教训。



图片鸣谢

封面图片

第11页

第16页

第27页

第31页

第32页

上图

©粮农组织/Simon Maina

©粮农组织/Noah Seelam

©粮农组织/J. Thompson

R. Grisolia

©粮农组织/Giulio Napolitano

©粮农组织/Olivier Asselin

©粮农组织/Vasily Maximov

排版与图释设计: Khristian Méndez



ISBN 978-92-5-507932-0



9 789255 079320

I3443Ch/1/10.15