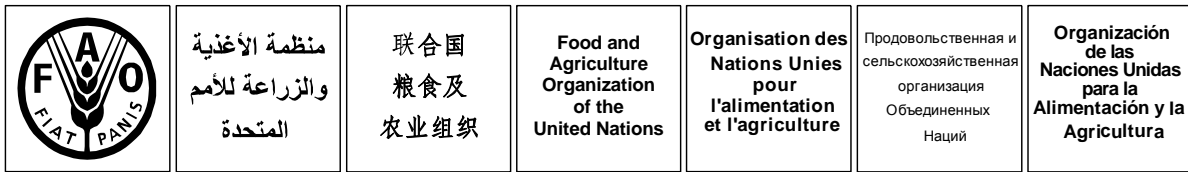


2012 年 11 月



理事会

第一四五届会议

2012 年 12 月 3—7 日，罗马

粮农组织民间社会伙伴关系战略

内容提要

1. 现将本文件提交给理事会第 145 届会议批准，此前于 2012 年 11 月 7 日召开的计财委联席会议已审议《民间社会伙伴关系战略》草案（文件 JM 2012.3/3.Rev.1），并提出相关意见。联席会议对战略草案表示欢迎，并要求秘书处对文件进行几处修改。本文件中向理事会提交的即为应联席会议要求修改后的《民间社会伙伴关系战略》。
2. 总体而言本，本《战略》是一份“活文件”，因此可根据对伙伴关系的评价结果随时改进，它将为粮农组织提供一个伞形框架，指导粮农组织与民间社会携手实现消除饥饿的目标。
3. 本《战略》是粮农组织员工、民间社会及成员国共同广泛磋商的结果。本文件已充分考虑到所有各方意见，并就各方关注的一些问题作了相关澄清。
4. 本文件以粮农组织近年完成的主要工作为基础（独立外部评价、《近期行动计划》、全组织战略、《战略框架》），将与其他补充性工具一道，为粮农组织及民间社会的共同合作指明方向。
5. 鉴于粮农组织及其成员国对加速权力下放进程的关注，本《战略》一直被视为能帮助粮农组织实地层面员工开展工作的一项有用工具，因为正是这些实地办事处将在《战略》的实施过程中发挥催化作用。

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。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。

6. 本《战略》鼓励采用一种“自下而上”的方法，一旦该《战略》得以通过，五大区域将在一定时间内，在粮农组织总部的支持下，就与民间社会的合作制定一份《行动计划》。

7. 本《战略》将附有一整套配套的实用工具及流程，以便将本文件中提出的各项概念及方向付诸实践。这些工具主要包括：一份与民间社会组织开展合作时所遵循的挑选标准手册；有关如何按照民间社会的地域分布、所代表的群体和类型来确保代表性均等的准则；监测与评价体系相关指标；一套风险评估标准。

8. 粮农组织在与不同利益相关方开展合作时，有两项主要比较优势：(i)为讨论提供一个中立、公正的论坛；(ii)发挥作为能在改善贫困、粮食不安全人口生活方面取得实际成果的知识型组织的作用。

9. 这些比较优势是本《战略》的两大支柱。因此，虽然本《战略》预见将在六大领域开展活动，但我们仍可以说粮农组织将通过与民间社会的合作来确保取得两大主要成果：

- 确立包容性对话进程，让最具广泛代表性的各类民间社会参与讨论；
- 通过将粮农组织的技术专长与民间社会覆盖面广、了解当地知识的特点相结合，在改善贫困人口生活方面取得具体产出，因为民间社会正在区域、国家和国家内部地方层面的计划及项目设计、执行和实施过程中已日益展示出自身的实力及潜力。

10. 保持粮农组织的中立性和公正性，是确保粮农组织声誉及工作质量以及维护自身作为诚信全球中间人的独特比较优势的根本。为保持公正性，本《战略》：确保不会改变粮农组织领导机构的规则与程序；配有一个有效的监测及评价体系；并明确介绍与民间社会开展的每项正式合作活动的风险评估体系。

11. 除了就与民间社会的伙伴关系开发工具、制定流程和标准以外，粮农组织还将提出一些绩效指标，以便通过一种以产出为导向、以结果为基础的方式，使新伙伴关系中的监测及评价体系有效发挥作用。为确保透明度与问责制，粮农组织将在网上公布评价结果。

12. 建立伙伴关系和开展合作时，各方都应接受和尊重对方的相关原则。伙伴关系不一定意味着接受对方的所有观点或立场。所有伙伴关系均应建立在接受某些特定原则、就产出、成果和结果达成一致意见、不损害相关伙伴特定本性的基础上。

13. 民间社会是一个宽泛的类别。在本《战略》中，民间社会包括三大类：成员型组织；非政府组织；社会运动。这三大类表明，民间社会不仅仅包括大型非政府组织，它还包括由不同人员（农民、牧民、渔民及渔工、林区居民、消费者、无地者、城市贫民、非政府组织、女性、青年、农业劳动者、土著居民和少数民族）构成的多种组织，而就决策的赋权能力、由谁所有、是否成功和可持续性而言，这些组织的代表性是否均衡就显得至关重要。

14. 本《战略》不适用于与学术界、科研院所或慈善基金会之间的合作及伙伴关系。由于粮食生产者组织的特殊性质以及与粮农组织使命的相关性，将作另行处理。原则上，粮食生产者组织将被归入私有部门战略的范畴，除非他们

自身表示出不同意愿，并符合民间社会组织相关标准。我们将对此采取一事一议的方式进行单独分析。

15. 由于与民间社会建立新伙伴关系的最终决定取决于粮农组织领导机构和下属机构的作用、能力及使命，因此本文件提出，民间社会和粮农组织在很多共同领域有着共同的目标、指导原则和利益，可以实现互惠互利。本《战略》将提供一系列工具和技术，以便与更多民间社会建立优质、高效的伙伴关系。已明确的六大合作领域包括：政策对话、规范性工作、实地计划、知识共享与能力开发、宣传与交流、资源的共同筹措和利用。

16. 由于具备共同的原则、目标和兴趣，粮农组织长久以来一直与民间社会组织保持紧密合作。本《战略》旨在更好地组织此类合作关系，使之建立在双方的知识、专长、技术能力、人力和物力基础上。通过共同努力，粮农组织和民间社会将变得更加强大，更有能力通过各自努力和共同努力，实现减轻粮食不安全状况、消除贫困的长期目标。

建议理事会采取的行动

提请理事会注意，计财委联席会议提出的对民间社会伙伴关系战略草案进行进一步修改的意见已经充分、确切地体现在本文件中。因此，提请理事会批准有关与民间社会伙伴关系的本《战略》，将其作为粮农组织有关通过伙伴关系实现战略目标的总体战略的一项基本要素。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

交流、伙伴关系及宣传办公室（OCP）

代主任

Marcela Villarreal 女士

电话：+39 06570 52346

目 录

	页 次
I. 引言	5
A. 绪 言	5
B. 背 景	6
II. 范围和目标	7
A. 由 来	7
B. 目 标	7
C. 本战略的基本原则	9
D. 权力下放	10
III. 民间社会组织的定义和类型	10
A. 民间社会：定义	10
B. 民间社会组织的类型	11
IV. 互利与协作领域	13
A. 互 利	13
B. 协作领域	14
V. 《战略》的实施：协作的制度安排和工具	15
A. 制度安排	15
B. 协作工具	16
VI. 风险评估	17
VII. 对伙伴关系的监测和评价	18

I. 引言

A. 绪言

1. 在当今世界，虽然许多国家、组织和机构为消除贫困、饥饿和营养不良做了大量工作，但贫困、饥饿和营养不良问题继续存在。随着时间推移，这些问题变得日益复杂和密切相关。近年来发生了诸多与粮食有关的危机，正说明了这一点。这意味着，面对一个更庞大、更复杂、多层面问题时，解决方法不能仅仅针对其中的各个孤立症状。这还意味着，解决这些问题的努力不能仅来自某一家组织或机构。我们需要的是来自多个参与方的决策、视角、能力、知识、技能和影响力，以便实现一个共同目标：一个免于饥饿的世界。

2. 民间社会在粮食安全领域已经发挥着关键作用。它在区域、国家及地方各级的计划和项目设计、执行和实施方面也日益展现着自身的实力和潜力。近年来，它们成功开辟了与各级政府及区域和全球层面其他有关方开展对话的领域，从而提高政策和规范性讨论的质量贡献着自身的能力和专知。

3. 本文件目的是提供：i)粮农组织与民间社会组织之间增强伙伴关系¹的一个框架，认可民间社会组织在强化、保护和改善受粮食不安全、营养不良、贫困和自然灾害影响最严重的人群的生计方面发挥的核心作用；以及 ii)就如何开展这些伙伴关系、如何确定新利益相关者和潜在伙伴、如何在保持粮农组织中立、公正的基本原则基础上，与之一道努力减少粮食不安全、贫困及其所有不良后果等方面的指导意见。鉴于粮农组织及其成员国对加速权力下放进程的关注，本《战略》一直被视为能帮助粮农组织实地层面员工开展工作的一项有用工具，帮助他们与适当的民间社会参与方有效开展合作。本《战略》适用于三大类民间社会组织（成员型组织、非政府组织和社会运动）。

4. 本《战略》不适用于学术界、各类科研院所、基金会、协会和合作社。由于粮食生产者组织²的特殊性质以及与粮农组织使命的相关性，将作另行处理。原则上，粮食生产者组织将被归入私有部门战略的范畴，除非他们自身表示出不同意愿，并符合民间社会组织相关标准。

¹ 为确保本文件简明扼要，“伙伴关系”一词用以指代协作、协议、联盟、交往等形式。

² 粮农组织本想将小规模生产者归入民间社会范畴，大型基金会或商业化粮食组织则通常被归入私有部门范畴。但这种分类界限不够清晰，可能并的确存在相互重叠现象。因此，此类组织可以以个案方式逐一考虑，以确定到底应该归入哪项战略。根据粮农组织使命，粮农组织将努力确保各类生产者组织能在粮农组织各类会议和进程中有充分代表性，以便充分考虑和反映他们的意见。这一点将按照该组织的性质，依照私有部门战略或民间社会战略处理。

5. 作为一个全组织的伞形框架，本《战略》指明了粮农组织与民间社会之间伙伴关系工作的方向和侧重点。《战略》将包含一整套被视为“活文件”³的补充工具，将逐步加以讨论和更新。这些工具将帮助粮农组织员工挑选合适的民间社会，监测与评价伙伴关系，管理潜在风险，以免有损自身作为中立、公正论坛的声誉。

B. 背景

6. 上世纪 90 年代，鉴于民间社会在有关各种不同农业发展模式的全球辩论中重要性日渐突显，粮农组织采取了一项新方法，目的是强化与民间社会（包括各类社会运动、非政府组织、社区组织等）的协作和辩论。这一新方法在确保民间社会更广泛地参与 1996 年在罗马召开的“世界粮食首脑会议”方面发挥了催化作用。

7. 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”⁴，认识到各国政府、各民间社会和粮农组织自身不断发生变化的角色，希望借此提升自身的合法性和决策效率。2002 年，“世界粮食首脑会议五年回顾会议”通过吸收民间社会广泛参与首脑会议进程的方式，大大推动了粮农组织与民间社会权力下放关系的发展。为此，粮农组织各区域办事处指定了民间社会联络点，以便在区域一级加强与民间社会的联系。

8. “独立外部评价”和《近期行动计划》都确认了扩大与各种利益相关方的伙伴关系的必要性，并提出了一项一般性建议，即加强和那些与粮农组织使命存在交集的民间社会组织的协作和协调。

9. 2012 年，总干事为确定粮农组织未来方向发起了一项“战略思考进程”。作为这一进程的组成部分，总干事重申并强化了构建伙伴关系对履行本组织职责的重要意义，再次主张把民间社会作为粮农组织的一个重要同盟。

10. 本《战略》深深植根于过去几年所接受的建议和所吸取的经验教训，是对 1999 年粮农组织《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》的更新。这一文件的定稿经过了一个全球磋商过程，涉及到粮农组织高级管理层的全体成员以及总部和各权力下放办公室的主要工作人员，以及数量众多且范围广泛的民间社会群体及成员国⁵。

³ 其中包括一本手册，里面提出了挑选相关民间社会时可以参考的实用标准，以最大程度发挥协同作用，同时评估和减少粮农组织面临的风险；还包括一些供粮农组织员工和民间社会领导使用的的能力开发材料。此外，伙伴关系及宣传处(OCP)正在开发一个门户网站，用于介绍一些实用技巧。

⁴ <http://www.fao.org/docrep/x2214e/x2214e00.htm>

⁵ 共有 50 家组织向国际粮食主权计划委员会 (IPC) 提交了自己的意见，在该委员会协调下，各项意见被汇总后提交给粮农组织，以便纳入战略草案。

II. 范围和目标

A. 由来

11. 粮农组织认识到，消除饥饿、营养不良和贫困的斗争只有通过与各种利益相关方齐心协力才能取得胜利。粮农组织视民间社会为这些重要利益相关方中的一员。

12. 依据 2011 年的《全组织能力开发战略》⁶，本文件对 2010 年粮农组织全组织《伙伴关系战略》中确立的主要原则进行了进一步阐发，对谋求实现各项战略目标给予支持，并运用了审订之后的《战略框架》的核心职能。

13. 民间社会战略与私有部门战略之间存在相互关联，因为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，涉及到那些由于本身性质所致，既属于民间社会，又属于私有部门范畴的某些组织。如上所述，这些个案将由伙伴关系及宣传处单独进行分析。

B. 目标

14. 本《战略》的主要目标是促使民间社会与粮农组织携手，为减少贫困和消除粮食不安全而共同努力。它将为粮农组织成员国和员工提供实用指南，指导他们如何与民间社会构建有效的伙伴关系和联盟关系，在保持本组织独立性和中立性的前提下，实现下列具体目标：

- a) 增强和建立粮农组织、各国及民间社会之间的更具包容性的政策对话进程、技术管理合作和专长及知识共享，特别在实地层面；
- b) 确保在权力下放一级在计划和项目制定的各个环节开展粮农组织与民间社会之间的协作和伙伴关系，而不仅只局限在实施环节；
- c) 培养民间社会组织参与⁷就粮食系统开展的新型政策对话的实力和能力；
- d) 提升粮农组织与民间社会开展伙伴关系工作的知识和能力水平；
- e) 帮助各国实现五大“战略目标”，即粮农组织审订后的《战略框架》中的“发展成果”。本《战略》特别着眼于支持实现关于消除饥饿的“战略目标 1”和关于减轻贫困的“战略目标 3”项下有关伙伴关系的成果。

⁶ 2011 年《全组织能力开发战略》号召各国和各区域的所有利益相关方（包括民间社会）参与优先排序、规划和计划编制进程，因为各国和各区域计划的成败取决于成员国主人翁意识的强弱和领导水平高低：http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Summary_Strategy_PR_E.pdf。

⁷本《战略》促进民间社会不断参与各类政策对话与讨论。这不仅有利于确保所有意见都能得到倾听和考虑，还往往能提高政策讨论的质量。但决策权最终仍掌握在成员国手中。

15. 在与各类利益相关方开展合作方面，粮农组织具备两大比较优势：为各项讨论提供一个中立、公正的论坛；发挥作为能在改善贫困、粮食不安全人口生活方面取得实际成果的知识型组织的作用。

16. 这两大比较优势是本《战略》的两大支柱。因此，虽然本《战略》预计将在六大领域开展活动，但我们仍可以说粮农组织将通过与民间社会的合作来确保取得两大主要成果：

- 由进程驱动的干预活动：注重各类相关民间社会组织的参与和包容，确保以地域、组织类型和所代表群体为基础有均衡的代表性，以便更好地为政策及规范性讨论及辩论提供资讯，并对讨论和辩论产生影响。
- 由产出驱动的干预活动：涉及实地层面的技术工作，由粮农组织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，这些产出将改变贫困人口的生活。

C. 本战略的基本原则

17. 与民间社会之间的高质量伙伴关系应当建立在相互接受的原则、相互尊重和共同目标的基础之上。这些原则包括：

相互原则：

- a) 伙伴关系由具有共同利益的有关方自愿结成；基础是相互尊重和认可各组织的实力；利用各组织的比较优势和知识，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、特别是食物权。

粮农组织认可民间社会的相关原则：

- a) 自治和自我组织：一旦获准获得参加某论坛，民间社会可以自主进行组织，决定如何以最恰当的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) 时间充分：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。

民间社会认可粮农组织的相关原则：

- a) 成员型架构：粮农组织是一个由成员国组成的组织并对成员国负责。⁸本组织的性质要求协商一致并采用联合国其他机构和其他政府间机构的标准。
- b) 中立论坛：粮农组织能够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。当本组织为民间社会提供资金支持时，应遵循粮农组织规则和条例。

18. 成功的伙伴关系必须建立在双方拥有实现共同目标意愿的基础上。然而，合作不一定意味着各方必须采取同样的立场、观点或看法。粮农组织为政策对话提供一个中立、公正的论坛，这一点不可动摇，即便在与其他组织结成伙伴关系时也必须坚持。

⁸ 粮农组织可以根据个人/专业能力及组织的情况，邀请来自民间社会的个人代表参加粮农组织的会议。在这种情况下，粮农组织可以直接选定有关专业人士或组织，但他们将不被视为民间社会的代表，而只是以个人身份与会。

D. 权力下放

19. 进入 2012 年以来，粮农组织的权力下放进程迈入了快车道。在独立外部评价和《近期行动计划》革新建议的推动下，权力下放的势头不断强化，同时恰逢民间社会也对在全球、区域和国家各级⁹加强与粮农组织的关系提出了要求。

20. 虽然与各民间社会组织、网络、平台和机制的全球性伙伴关系对于改善成员国的粮食安全水平和粮农组织的工作都十分重要，但实施本《战略》的侧重点却是放在权力下放层级。主要目的是向当地的有关方进行赋权，使其有能力全面参与粮农组织的各项活动和计划，以“自下而上”的方式努力提高其主人翁意识以及工作成果的可持续性和长效性。若非如此，与民间社会的全球性讨论就有脱离实际、脱离贫困和弱势群体所面临困难的风险。

21. 在国家一级，粮农组织可以通过向技术性讨论提供专门知识或提供中立辩论论坛的方式，在推动和支持各国与民间社会开展更多对话方面发挥催化作用。凭借这种途径，粮农组织就能够帮助在民间社会组织与成员国之间营造一个有利的对话环境。

III. 民间社会组织的定义和类型

A. 民间社会：定义

22. 1998 年，联合国把民间社会定义为：“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。”¹⁰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，但它们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。

23. 本《战略》将那些属于三大类（即成员型组织、非政府组织或社会运动，详情参见下文）并在粮农组织实现人人享有粮食安全的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。

24. 对于粮食生产者组织，必须给予特殊关注，因为这是粮农组织工作的核心内容。如上所述，这些组织将被归入私有部门战略范畴，除非它们特别要求被归为民间社会组织，且符合本战略中提出的分类标准。

25. 在本《战略》中，所有由私营实体、因此出于营利角度设立的全国性或国际性非政府组织、协会或基金会以及一般具有盈利目的的合作社被视为属于与私

⁹ 包括所有国内地方层级：社区、地方、区、省。

¹⁰ 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>

营部门伙伴关系战略范畴。当界限不清时，例如由社会运动设立的合作社的情况，粮农组织将按一事一议的方式确定其应该划归民间社会或私营部门范畴。

B. 民间社会组织的类型

26. 由于性质各异，很难把所有民间社会组织都归入泾渭分明的类别当中，相互之间很可能存在相互交叉的情况。本《战略》确定了三种组织类型：成员型组织、非政府组织和社会运动。

27. 对于那些不具备法人地位的组织，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。那些不具备法定地位的民间社会平台或社区组织必须寻求具备法定地位的民间社会组织的帮助，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间，粮农组织能够做出的一项主要贡献就是帮助它们为自己的组织获得正式地位。

成员型组织

28. 成员型组织是由拥有共同目标的一些利益相关方组成的地方性组织，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。

29. 成员型组织采用民主的结构，遵循当地法规。这一做法有助于确保内部问责制，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。

30. 这些组织可包括那些力求改进共用资源管理水平的小农、渔民或林区居民。他们的活动着眼于对政策施加影响，或提供公共（而非私有）产品或服务，因为国有部门或私有部门提供的服务中可能存在空白。活动可能包括从对成员进行培训到开展宣传倡导和游说活动等一系列不同活动。

31. 成员型组织的部分实例有：墨西哥的农村发展协会，该协会得到了粮农组织粮食安全特别计划的赞助；安第斯产品促进和研究基金会（PROINPA），该基金会开展现代技术与传统作法相结合的可持续农业实验；还有由国际热带农业中心赞助的洪都拉斯山地地方农业研究委员会（CIALS）。

非政府组织¹¹

32. 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、依法登记的不夹杂商业利益的非营利性组织。

33. 多年来，粮农组织在政策讨论、规范性工作和实地计划中一直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）。同时粮农组织还视非政府组织的规模情况在实地计划实施中借助了它们的能力。非政府组织还能够在协助向受灾人群快速采取应急响应措施方面发挥至关重要的作用，特别是在突发性紧急情况和冲突当中。

34. 国际渔工应援联盟（ICSF）即是其中一个例子，该联盟正在与渔业及水产养殖部合作实施《负责任渔业行为守则》，维护小规模渔业和渔工的利益。

社会运动¹²

35. 这一类别包括旨在促进具体被代表群体（如有地农民、渔民和渔工、牧民、林区居民、农村无地劳工、城市贫民等）权利的各种平台、委员会、机制以及以宣传倡导为出发点和以政策为导向的组织。

36. 社会运动产生于特定历史形势，拥有类似目标宗旨，旨在提高认识并力图在特定发展、社会和/或政治问题方面对政策制定者施加影响，其中某些问题与粮农组织的使命相吻合。尽管它们的法律地位¹³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。¹⁴

37. 与粮农组织开展了协作的社会运动的部分实例有：农民之路（La Via Campesina）、民间社会机制和国际粮食主权计划委员会。

¹¹ 其中一个子类别是在粮农组织使命相关领域提供高质量资讯和知识的学术机构和非营利性知识中心。

¹² 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。社会运动是各种组织开展协调的情形，这些组织可能包括成员型组织。

¹³ 粮农组织与各类社会运动和平台开展合作，其中一些并不具备法律地位。但很多社会运动由合法登记的成员型组织或非政府组织构成。在这种情况下，粮农组织将通过指定的某家合法登记组织签署某种安排，由其代表这一社会运动承担相关责任。

¹⁴ 伙伴关系及宣传处（OCPP）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。

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，承认了土著居民和少数民族的需求¹⁵。该项政策认识到，在最弱势群体当中，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%，但他们在贫困总人口中的比例约达 15%。粮农组织鉴于土著和部落居民掌握丰富的传统知识而视之为与饥饿做斗争的重要战略伙伴。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是强化其权利和改善其境遇的重要步骤。

IV. 互利与协作领域

A. 互 利

38. 粮农组织将民间社会视为与粮食安全做斗争的关键伙伴。通过把与民间社会建立伙伴关系放在优先地位，粮农组织着眼于对民间社会所具有的实力、知识和技能加以利用，确保粮农组织以协调和负责任的方式向弱势人群提供援助。这种互利关系构成了粮农组织与民间社会组织建立伙伴关系的基础。本文件的附件中介绍了该领域的具体决策标准。

39. 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。同样，民间社会与粮农组织开展协作也能获得各种益处。下表对其中部分益处进行了总结：

对粮农组织的益处	对民间社会的益处
<ul style="list-style-type: none"> - 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。 - 在实地活动方面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。 - 共同完善更合理的治理形式。 - 对资源的获取（人力、物力、知识）。 	<ul style="list-style-type: none"> - 在与私营部门、成员国和其他利益相关者开展讨论方面粮农组织提供中立论坛渠道。 - 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。 - 在高级别论坛议程中提出讨论事项的能力。 - 粮农组织能够便利民间社会与各级政府之间开展讨论，尤其是在两者之间关系紧张的情况下。 - 粮农组织还能够参与促进民间社会与政府之间的伙伴关系。

¹⁵ <http://www.fao.org/docrep/013/i1857e/i1857e00.htm>

B. 协作领域

40. 粮农组织和民间社会组织已经共同确定了六大协作领域¹⁶：

1) 政策对话：粮农组织将针对有关粮食和营养安全的问题建立政策对话论坛，使民间社会与政府和决策者一道参加对话，从而提高政策采纳和实施过程的主人翁意识、民主水平、问责制和可持续性（如粮农组织区域会议、里约+20）。

2) 规范性活动：粮农组织正支持民间社会与成员国、科研院所和其他感兴趣的利益相关方一道，卓有成效地参与涉及粮农组织使命各领域的行为守则、全球公约和规范框架的制定和实施（如《食品法典》¹⁷、《负责任渔业行为守则》、《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》）¹⁸。

3) 实地计划：为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、实施和监测高质量和可持续的各项当地举措、计划、项目和应急响应措施。粮农组织认识到，对受影响人群的责任担当链条从资金源头一直延伸到最终受援者，这就要求粮农组织和其他机构与其合作伙伴开展讨论和谈判（例如与红十字/红新月运动的协作；粮食安全集群与其人道主义伙伴的协作；与地方非政府组织协作的各国林火监测系统；与地方非政府组织协作在海地开展的种子繁育活动）。

4) 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。这种交流将使粮农组织得以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）。

5) 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，通过相互借助各自在宣传和沟通方面的广泛经验、网络和覆盖面，努力减少贫困和消除粮食不安全。粮农组织和民间社会可以通过共同在总部及下放层面开展宣传倡导，把影响力延伸到基层受众，支持他们向决策者反

¹⁶ 本《战略》的这些补充性文件介绍了战略实施的今后方向，并就如何确保各民间社会参与方的代表性和包容性参与提出意见，特别是在国家层面。

¹⁷ 不同利益相关方在这些技术委员会中的必要参与将以成员国的决定为准。

¹⁸ 这些规范性框架和准则是粮农组织各技术委员会（例如林业委员会、渔业委员会和农业委员会）谈判和讨论的结果。

映他们的利益和关切，同时引导公众舆论（例如粮农组织一直在与一些大型国际非政府组织探讨在全球层面共同开展宣传倡导行动）。任何与粮农组织使命相关领域有关联的宣传倡导活动都将遵循一条原则，即粮农组织是一个成员型组织，因此必须遵循联合国的中立和公正原则。

6) 共同筹措和利用资源：大型国际和国家级非政府组织、基金会及学术机构储备有较为丰富的人力和财力资本、物资、资产和能力开发优势。其中部分实体的职责和资金专门致力于向联合国各机构提供支持和一系列服务。另一方面，基层民间社会组织不仅在基层、而且与大规模正规和非正规社会网络 and 平台都保持着大量联系。粮农组织将加强与其中部分组织的合作，共同筹措和利用所掌握的广泛人力、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领域，提高所有利益相关方的协调能力，并确保提升对受影响人群的责任担当¹⁹（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）。

V. 《战略》的实施：协作的制度安排和工具

A. 制度安排

41. 在总干事的总体指导下，交流、伙伴关系及宣传办公室（OCP）的伙伴关系及宣传处（OCP）将作为实施本《战略》的牵头单位，向粮农组织各技术部门和权力下放办事处的工作人员提供支持并与其密切协作。伙伴关系及宣传处将协助粮农组织各级工作人员与民间社会展开和保持定期对话，培育顺畅关系、建立互信并加强共同活动和协作。

42. 本《战略》鼓励采用一种“自下而上”的方法，一旦该《战略》得以通过，五大区域将在一定时间内，在粮农组织总部的支持下，就与民间社会的合作制定一份《行动计划》。伙伴关系及宣传处将特别重视对各权力下放办事处的支持，并将与粮农组织各关键部门共同开发明晰的工具，说明总部和各权力下放办事处将如何共同努力，在地方层面落实伙伴关系。该处还将与权力下放办事处一道，促进资源的筹措，协调对整个流程的监测与评价。

43. 各权力下放办事处的民间社会联络点也将需要伙伴关系及宣传处开展大量的能力开发工作。此外，伙伴关系及宣传处也将开展一次排查行动，摸清粮农组织各部现存的协作关系情况。

¹⁹ 2011年，粮农组织在机构间常设委员会上承诺向其伙伴推行“对受影响人群的责任担当”制度并把这些承诺纳入伙伴关系协议。目前正在编制一份有关“对受影响人群的责任担当”的指导说明。

44. 粮农组织将按照自身在国家、区域或全球层面开展工作的具体情况，决定与哪一“层面”的组织开展合作。原则上，粮农组织将优先考虑与相关层面上的各类民间社会组织开展合作。（如：国家层面（包括区、省和地方）：与国家级民间社会组织开展合作；区域层面：与区域性民间社会组织、网络或平台开展合作；全球层面：与全球性组织、平台或机制开展合作）。

45. 但这种划分并不具备排他性。有些情形下，国家级组织可能能够在粮农组织区域层面的活动中提供更好的关键性投入、专长或能力，而一家区域性或全球性组织也可能能够在某项国家级活动中更好地深入地方或社区层面。粮农组织还将致力于确保包容各类组织，促使他们都能充分参与各项活动，特别是区域和全球层面的活动，因为它们可能会带来不同的方法与观点。

B. 协作工具

46. 经过多年实践，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、程序和作法²⁰。协作涉及的主题领域多种多样，具体形式包括政策对话、规范性工作、实地计划工作、知识共享、能力开发、宣传倡导和资源筹措等。所采用的一些制度性工具有：

1) 谅解备忘录 (MoUs)

47. 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。

2) 换文

48. 如果协作涉及的时间段较短，或其范围较为有限，不需要承担财政义务，那么就适于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)

49. 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、次区域或国家办事处举办会议；与当地非政府组织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，这一行为的总体管理职责由采购处和技术部门根据粮农组织《行政手册》第 507 节的规定执行。

²⁰ 民间社会组织曾数次要求粮农组织对其中部分工具进行复审和更新，以便更好地适应它们的需要，特别是那些不具有法律地位的社会运动的需要。粮农组织承认这些工具存在局限性并正在开展内部讨论，研究如何以最妥善的方式解决这一问题。

4) 正式关系

50. 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。这三种形式是：磋商身份、专门磋商身份或联络身份。

51. 但需要强调的是，很多民间社会组织虽然没有与粮农组织建立正式关系，但根据过去几年形成的特殊、务实安排，目前它们也能参加粮农组织的许多会议和论坛。理想的情形是为民间社会组织参加会议制定出新程序。但制定适应于本组织整体和所有民间社会组织的通用程序需要一个复杂的过程，原因在于民间社会组织的性质各异、本组织各机构和会议的职责和地位各异，而且成员国在这一问题上可能尚未达成全面共识。秘书处仍在就这一问题进行积极研究。

5) 审议财政和其他安排的伙伴关系委员会

52. 2010年，总干事成立了审议财政和其他安排的伙伴关系委员会²¹，负责审核与非政府和政府间组织的伙伴关系。该委员会审核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助方信托基金

53. 2011年，为促进民间社会对世界粮食安全委员会（粮安委）的参与而设立了一个多捐助方信托基金，便于捐助者划拨资源，支持民间社会对粮安委的参与。

VI. 风险评估

54. 粮农组织一直在粮食及农业领域发挥领导型技术机构和知识型组织的作用，其中一种途径就是为政策对话及辩论提供一个中立、公正的论坛。与民间社会建立更多伙伴关系有可能带来风险，可能会破坏粮农组织的这一形象。因此，本《战略》将建立一系列配套机制，以确定和管理此类潜在风险（如：利益冲突、对标准制定产生的不当影响、对某些组织的偏向）。

²¹ 目前正在审核伙伴关系委员会的构成情况，很快将公布于众。

55. 风险评估流程包括三个主要步骤：i)由伙伴关系及宣传处开展初步筛选²²和尽职调查；ii)由伙伴关系委员会²³和法律办公室开展充分分析和评估；iii)由伙伴关系委员会批准协议，由总干事或得到授权的助理总干事最后签字。

56. 必须确保完成充分风险评估，并建立监测体系，对现有伙伴关系进行密切跟踪。随着该领域经验的不断积累，可能还需要在监测结果的基础上对风险评估进程进行进一步改进。

57. 将通过在伙伴关系及宣传处网页上公布挑选标准和获得批准的伙伴关系的最新名单，确保透明度。

VII. 对伙伴关系的监测和评价

58. 监测与评价系统将为粮农组织提供一套指标，用于衡量绩效，必要时对绩效进行评价和报告。该系统将有助于本组织提升伙伴关系质量，按照最新资讯随时调整《战略》的实施。

59. 交流、伙伴关系及宣传办公室（OCP）将与粮农组织其他主要部门一起，采用自身有关与民间社会建立伙伴关系的相关工具、程序和标准，共同开发监测和评价系统，设计进度指标并确定验证手段。

60. 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。并将在该监测系统提供的数据库上，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。

61. 为提高与民间社会伙伴关系的管理透明度，将定期在伙伴关系网页上公布最新信息。粮农组织将在网上公布评价结果。

²² 初步筛选工作将参照《2000年政策及战略》中介绍的“粮农组织与民间社会开展合作的原则和准则”。

²³ 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》，目前正在修订过程中，以确保为及时做出决策和采取行动扫清障碍）。