



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  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

C

# 计划委员会

第一三二届会议

2021 年 11 月 8—12 日

《粮农组织私营部门合作战略》—最新情况和实施状况

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事

贝丝·贝克多

电话：+39 06570 51800

电子邮件：[DDG-Bechdol@fao.org](mailto:DDG-Bechdol@fao.org)

### 内容提要

- 本文件介绍自 2020 年 12 月理事会第 165 届会议通过新版《私营部门合作战略》以来，特别是 2021 年 3 月向计划委员会第 130 届会议提供更新之后，《私营部门合作战略》的最新情况和实施状况。
- 本报告侧重介绍所采取的行动，其中重点是实施包含粮农组织成员国主要建议的《私营部门合作战略》成就和未来实施过程中预计将采取的行动。
- 粮农组织还更新了对私营部门合作方式的分析，并在本报告中介绍分析结果。分析表明，粮农组织应继续努力精心选择，建立各种积极、战略性和变革性伙伴关系，并使之在地理覆盖范围、私营部门实体类型和合作专题领域方面更加平衡。
- 自 2021 年 3 月向计划委员会第 130 届会议介绍最新情况以来，粮农组织继续加快努力，以形成有利于实施战略的环境：启动了“连接”门户网站（CONNECT Portal）和部门间私营部门工作组；更新了《风险评估和合作管理尽职调查框架》；最后确定了非正式私营部门咨询小组的职权范围；并开始设计粮农组织人员培训和能力发展计划。2021 年剩余时间和 2022 年第一季度的主要举措包括更新“连接”门户网站、启动非正式私营部门咨询小组和实施能力发展计划。

### 征求计划委员会的指导意见

- 请计划委员会注意新版《私营部门合作战略》的最新情况和实施状况，以及该战略的两个拟议附件—更新后的《风险评估和合作管理尽职调查框架》以及《非正式私营部门咨询小组职权范围》。

### 建议草案

计委：

- 赞赏地注意到自 2020 年 12 月理事会第 165 届会议通过《私营部门合作战略》以来在实施方面取得的进展以及在计划委员会第 130 届会议上提交的最新情况；
- 欢迎更新后的《风险评估和合作管理尽职调查框架》，以及《非正式私营部门咨询小组职权范围》
- 期待在计划委员会第 133 届会议上收到首份有关《战略》实施进展和成就的年度报告。

## I. 背景

1. 在 2020 年 12 月举行的理事会第 165 届会议上，成员国批准了粮农组织《私营部门合作战略（2021-2025 年）》（以下简称“《战略》”）。《战略》反映粮农组织新的前瞻性愿景，即加强与私营部门的战略合作，推动实现可持续发展目标，其中侧重在国家层面产生影响。
2. 根据 2020 年 11 月举行的计划委员会第 129 届会议和财务委员会第 183 届会议联席会议的一系列建议，理事会第 165 届会议<sup>1</sup>了解到《战略》将纳入《情况说明之二》<sup>2</sup>的内容，因而批准战略并请粮农组织尽快启动实施。
3. 理事会第 165 届会议之后，管理层立即行动，根据《情况说明之二》调整了战略，并根据理事会决定，通过粮农组织成员门户网站<sup>3</sup>以本组织六种正式语种向成员提交战略。
4. 此外，管理层在计划委员会第 130 届会议（2021 年 3 月 22 日至 26 日）上介绍了《战略》的最新情况。委员会成员欢迎该介绍，注意到需要更好地实现地域平衡，并鼓励管理层积极主动地建立能够对实现可持续发展目标产生重大影响的伙伴关系。
5. 粮农组织大会第四十二届会议（2021 年 6 月 14 日至 18 日）通过《2022-2031 年战略框架》，以推动农业粮食体系转型。大会意识到实现变革需要私营部门发挥作用，《战略》和《战略框架》是平行制定的，确保两者保持相互协调、相互补充。因此，战略与《战略框架》完全一致。
6. 本文件介绍的最新情况重点是理事会第 165 届会议通过《战略》以来采取的行动，特别是在计划委员会第 130 届会议上介绍最新情况之后采取的行动，其中突出介绍实施《战略》的成就和设想采取的行动，该《战略》涉及粮农组织成员提出的主要建议。本文件强调在粮农组织有条不紊地推进《战略》实施过程中采取的行动。

---

<sup>1</sup> [CL 165/REP, 第 12 段。](#)

<sup>2</sup> [CL 165/4 Inf. Note 2。](#)

<sup>3</sup> [Post-CL 165/4 Rev.2。](#)

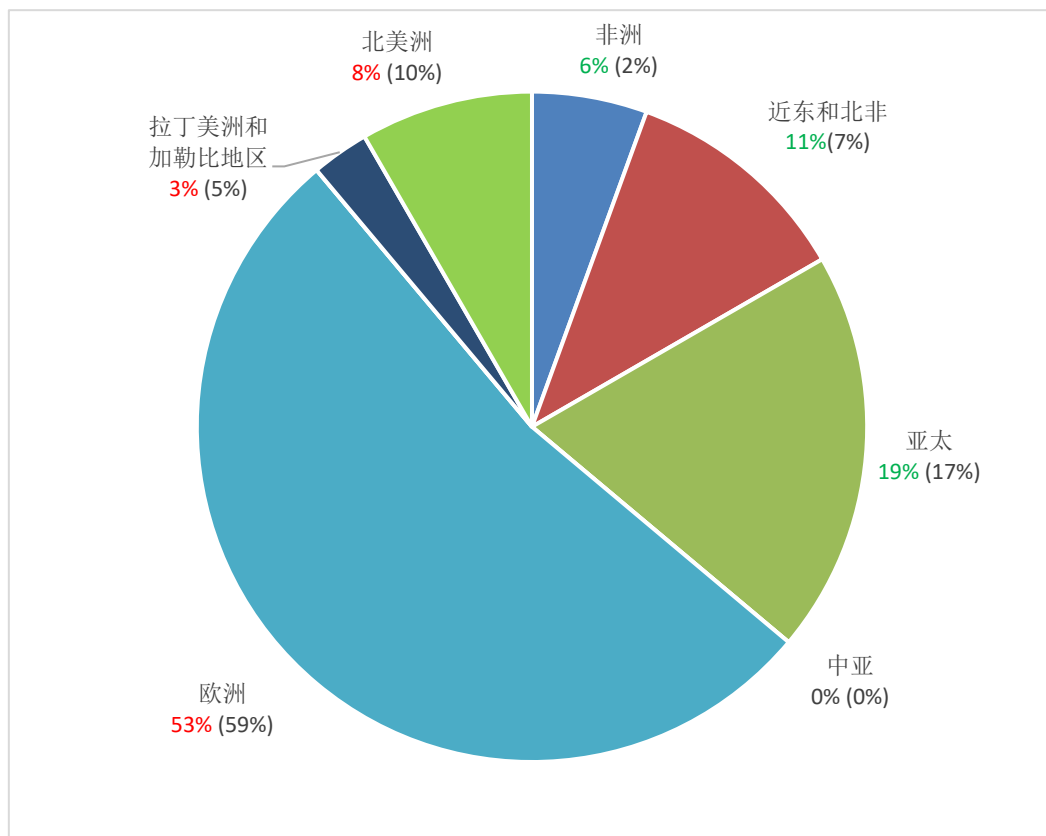
## II. 对当前私营部门合作结构的差距分析

7. 在计划委员会第 130 届会议上，粮农组织首次介绍了对私营部门合作结构的差距分析。分析包括调查与私营部门签署的各类合作文书及私营部门伙伴的地域和类型平衡情况，并明确现有粮农组织优先主题领域合作与可持续发展目标之间的联系。本文件介绍截至 2021 年 9 月 1 日的差距分析，目的是与 2020 年 11 月进行的分析对比，突出私营部门合作结构的主要变化。

8. 迄今为止，粮农组织与 36 个私营部门实体有合作，并与之签署了谅解备忘录、换文或意向书。这三类文书分别占私营部门合作项目的 69%、6%和 25%。

9. 目前，各区域私营部门实体在相关合作中的代表性仍然不平衡（图 1）。总部设在欧洲的私营部门实体在合作中占相当大比例（53%），而非洲、亚太、中亚、拉丁美洲和加勒比、近东和北非以及北美的私营部门实体共同占其余 47%。

图 1：各区域现有合作安排占比（百分比）<sup>4</sup>



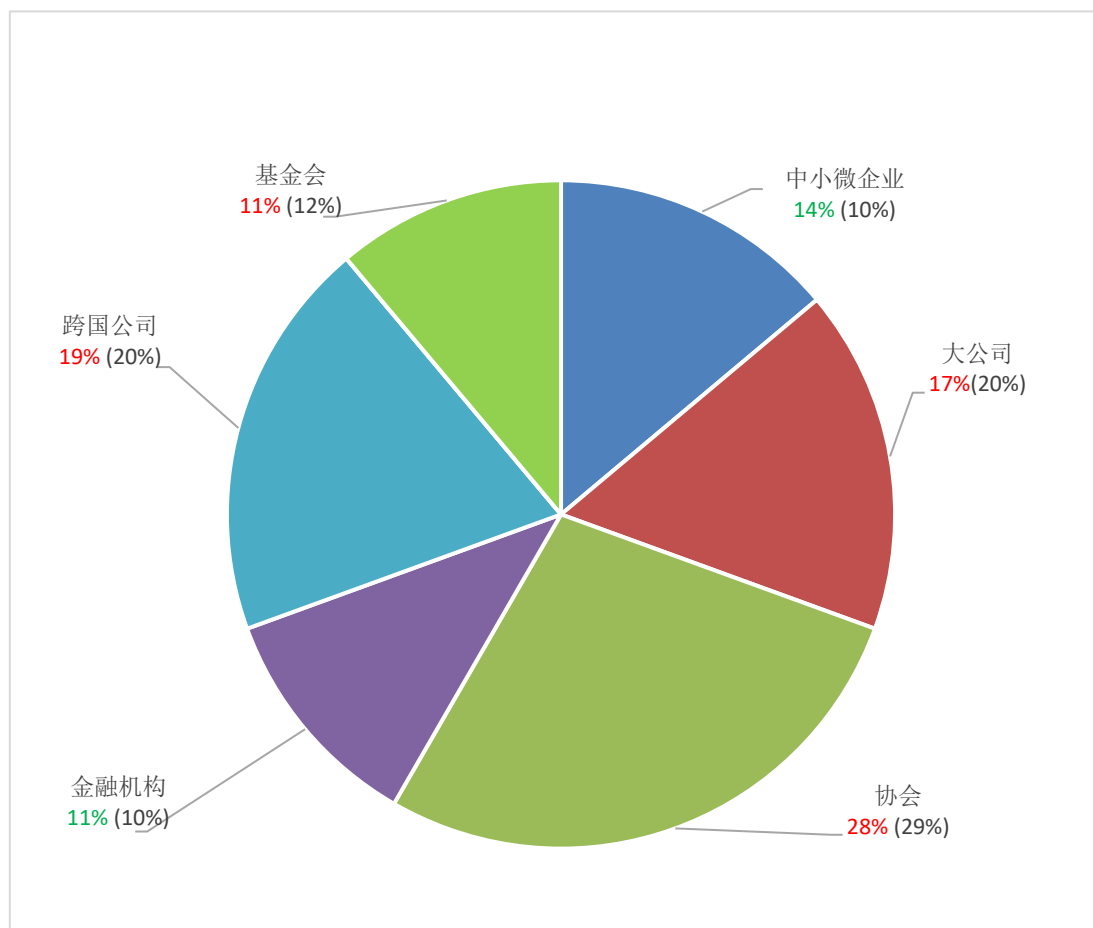
<sup>4</sup> 红色或绿色的数字表示截至 2021 年 9 月 1 日的百分比。色彩显示该数字与截至 2020 年 11 月 30 日的百分比（括号中的数字）相比的增减，绿色表示增加，红色表示减少。

10. 但是，与 2020 年 11 月的分析结果相比，过去十个月的合作结构出现了一些再平衡：欧洲的私营部门实体所占份额下降了 6 个百分点，而非洲的私营部门实体所占份额增加了 4 个百分点。

11. 关于按类型分列的私营部门实体的分布情况（图 2），最显著的变化是中小微企业所占份额增加了 4 个百分点。其余的分布变化不大。私营部门协会、跨国公司和大公司仍然占私营部门合作的大多数，私营部门协会参加的合作占 28%。

12. 值得注意的是，自 2021 年 3 月以来，权力下放办事处（区域、次区域和驻国家办事处）提出建议开展正式合作的请求大幅增加，涉及的私营部门实体类型各不相同。这表明粮农组织致力于响应成员国在整个战略制定磋商过程中提出的合作结构应更多样、更平衡的建议。

图 2<sup>5</sup>：按实体类型分列的现有合作结构（百分比）<sup>6</sup>



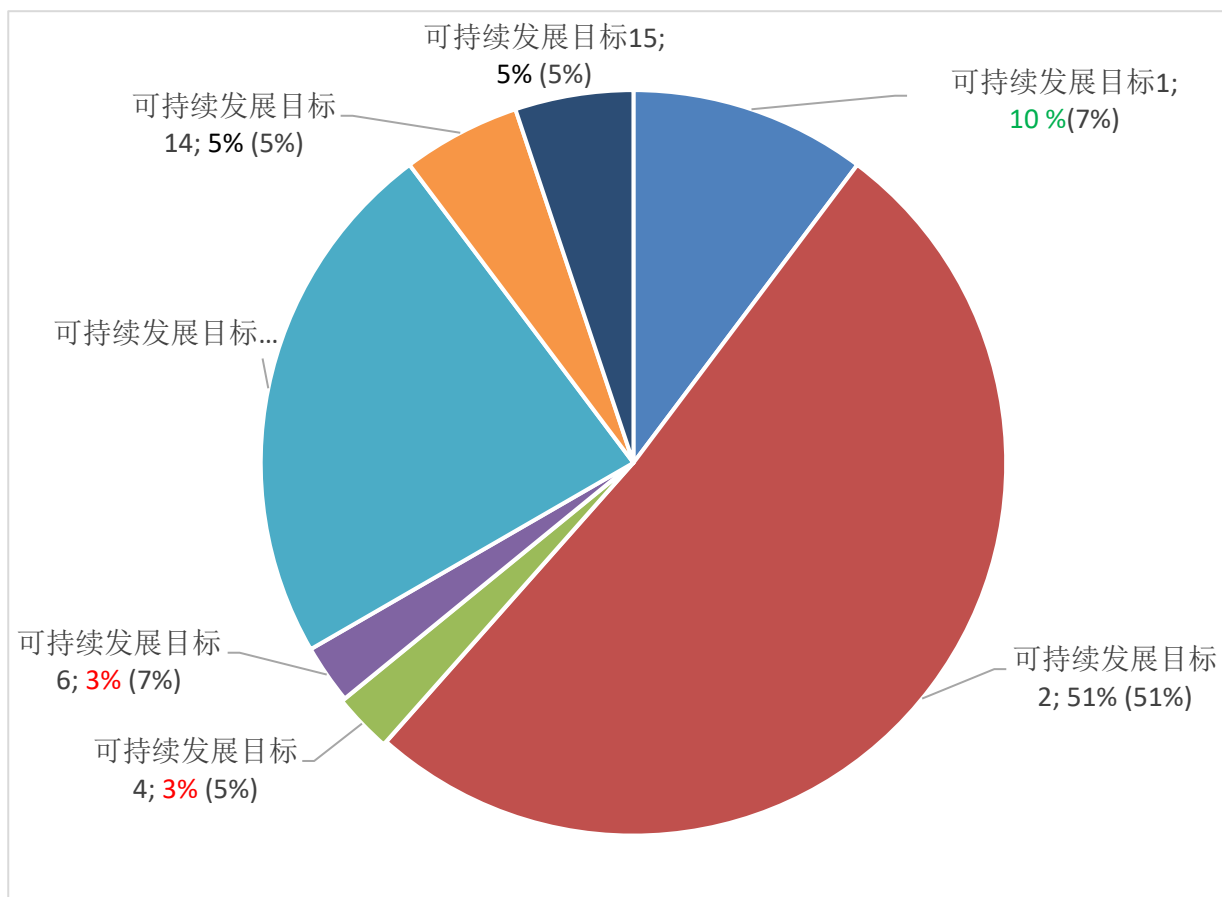
<sup>5</sup> 协会、基金会、中小微企业、大公司、跨国公司、金融机构。

<sup>6</sup> 红色或绿色的数字表示截至 2021 年 9 月 1 日的百分比。色彩显示该数字与截至 2020 年 11 月 30 日的百分比（括号中的数字）相比的增减，绿色表示增减，红色表示减少。

13. 与私营部门实体的所有现有合作都有助于实现**至少一项可持续发展目标**（图3）<sup>7</sup>。其中大多数主要促进可持续发展目标2（零饥饿），相当一部分促进可持续发展目标12（负责任的消费和生产），一部分促进作为主要可持续发展目标的减少农村贫困（可持续发展目标1；10%）。14%的合作促进非主要可持续发展目标10。与2020年11月进行的初步差距分析结果相比没有实质性变化。

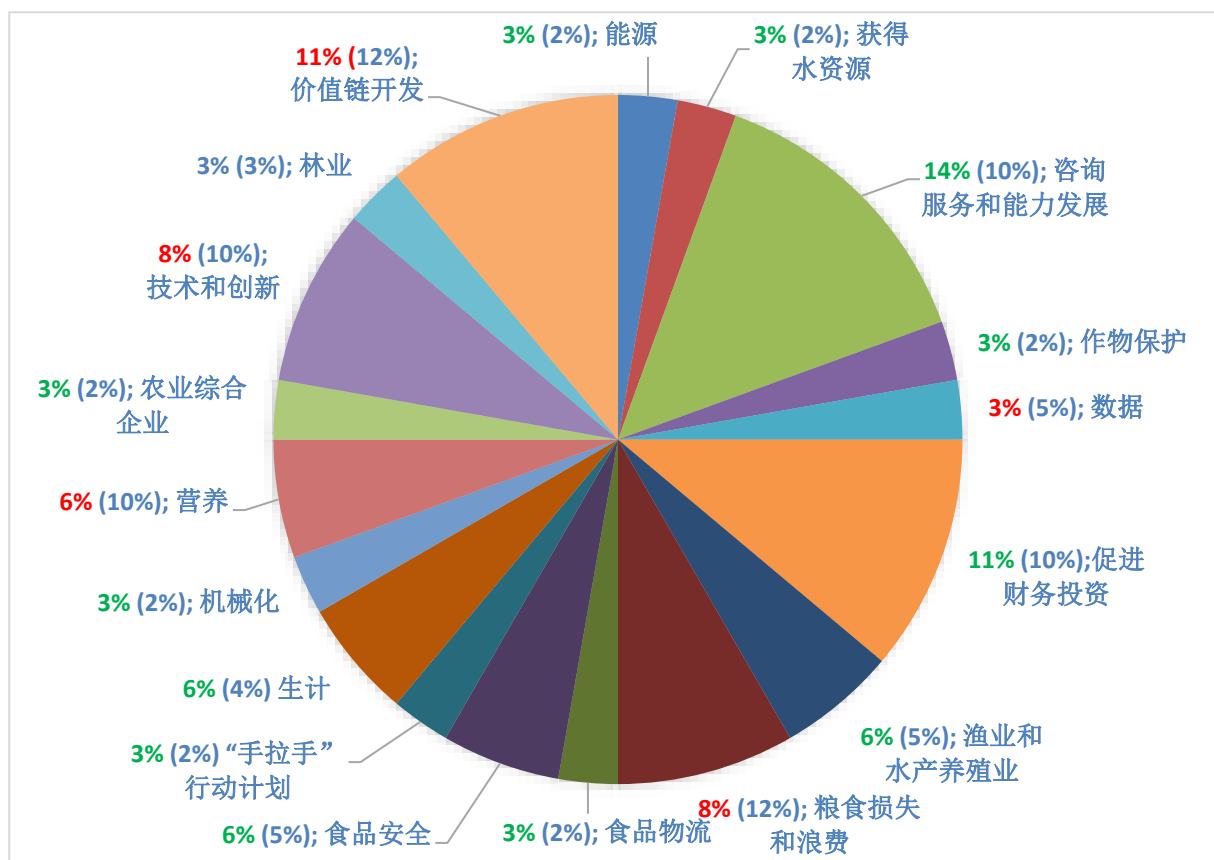
14. **合作领域仍然相当多样（图4）**。在当前的伙伴关系组合中，最多的是咨询服务和能力发展，与价值链发展和食品损耗和浪费相关份额相似。在新的合作领域中，11%与促进金融投资有关，8%与技术和创新有关，3%与数据有关，3%与手拉手行动计划有关。

**图3：现有合作一对可持续发展目标的贡献<sup>8</sup>**



<sup>7</sup> 所有合作均促进一些可持续发展目标。主要可持续发展目标是指某项合作正在促进的主要可持续发展目标。

<sup>8</sup> 红色或绿色的数字表示截至2021年9月1日的百分比。色彩显示该数字与截至2020年11月30日的百分比（括号中的数字）相比的增减，绿色表示增减，红色表示减少。

图 4：现有合作—主题领域占比（百分比）<sup>9</sup>

15. 从最新分析中可以明显看出，粮农组织应继续致力于精选一揽子有活力的战略性、变革性伙伴关系，且这些伙伴关系应在地域覆盖范围和私营部门实体类型方面更加平衡。还有必要更加重视与小岛屿发展中国家和“手拉手”行动计划参与国私营部门的合作，更加强调伙伴关系必须根据可持续发展目标，特别是可持续发展目标 1、2 和 10，明确促进粮农组织职责和《2022-2031 年战略框架》的重点领域。这符合《战略》的精神和成员国的指导。应通过关键绩效指标来衡量进展情况。一个初步能力发展指标已列入《2022-2023 年工作 及 预算计划调整方案》，目前正在制定反映合作涉及地域、类型和行业分布的关键绩效指标。

<sup>9</sup> 红色或绿色的数字表示截至 2021 年 9 月 1 日的百分比。色彩显示该数字与截至 2020 年 11 月 30 日的百分比（括号中的数字）相比的增减，绿色表示增减，红色表示减少。

### III. 《战略》实施进展

#### A. 系统和进程

16. 根据成员国提出的透明度要求，粮农组织设计并启动了 CONNECT 门户网站。这个一站式网站提供与粮农组织私营部门合作有关的所有信息。因此，粮农组织一直并继续致力于向成员国保持充分透明。

17. 2021年4月，粮农组织理事会期间，启动了CONNECT门户网站的第一级。CONNECT门户网站包括一个公共网络界面，载有关于粮农组织与私营部门建立伙伴关系的依据、取得的成果、成功事例、合作方式以及有关粮农组织私营部门伙伴信息的可搜索数据库。门户网站的内容定期更新，目前正在开发其他板块内容。

18. 粮农组织成员和工作人员已经可以使用门户网站第二级（密码保护），以便进入关于伙伴关系协定和其他现行法律协定的完整数据库，这一级将得到工作人员能力发展一揽子工具和材料的补充。负责管理私营部门伙伴关系的粮农组织工作人员可以使用的第三级将在2021年底之前安置一个新的“客户”管理系统，并将确保定期更新和对成员充分透明。将通过纳入关键绩效指标的关键用户数据密切监测CONNECT门户网站的使用情况和有效性。

19. 目前正在按照成员要求制定成本效益分析方法，并正在确定相关职权范围，以便使成本效益分析方法符合这项工作的具体情况。一旦分析完成，结果将在有关战略的年度进展报告中报告。

#### B. 机构设置、能力发展和培训

20. 粮农组织拟定了**非正式私营部门咨询小组**的职权范围草案，并在2021年8月27日与成员国举行的非正式磋商中提出该建议。

21. 经计划委员会第129届会议和财务委员会第183届会议联席会议审议<sup>10</sup>，粮农组织将发起非正式私营部门咨询小组，作为加强本组织与整个私营部门合作和接触的论坛。粮农组织特别关注成员国有关确保私营部门参与者平衡、广泛和地域多样化的要求。粮农组织确保该小组的组成体现（地域和企业结构/规模方面的）多样性、相关性、影响、创新、可用性和对粮农组织职责的承诺，并实现粮农组织现有伙伴和潜在新伙伴之间的平衡。

22. 粮农组织请各区域小组主席从为理事会选举目的而设立的每个区域提名一名成员担任私营部门咨询小组会议的观察员。

---

<sup>10</sup> [CL165/9](#)。



23. 粮农组织已经与一个供应商签订合同，以促进**职工能力发展计划**的编制和实施。该计划将包括向所有粮农组织职工开放的互动指南、电子学习、视频和网络研讨会。项目将于 2021 年底开始实施。学习材料将在粮农组织学习平台 you@FAO 上提供，并通过 CONNECT 门户网站向粮农组织职工提供。

24. 为使粮农组织成功地实施战略，需要将与私营部门的伙伴关系充分纳入本组织在国家、区域和总部各级及所有工作条线和司处的工作。为此，粮农组织设立了一个**部门间私营部门工作组**，由粮农组织总部和权力下放办事处的工作人员组成。该机制定期讨论与私营部门合作有关的事项，分享知识和经验，从而确保在实施战略方面采取协调一致的办法。

### C. 业务政策和指导方针

25. **尽职调查和风险评估**。在第 165 届会议（2020 年 11 月 30 日至 12 月 4 日）期间，粮农组织理事会**强调**尽职调查机制和风险管理对于避免潜在利益冲突（尤其是但不限于粮农组织的政策、规范和标准制定工作）的重要性；**要求**必须与联合国《全球契约》保持完全一致；**要求**更新尽职调查机制和规则，并将其作为《战略》的附件<sup>11</sup>。

26. 《战略》提出一套合作指导原则，这些原则在制定粮农组织新版尽职调查框架（即《风险评估和合作管理尽职调查框架》）过程中得到了遵守。这些原则着重于既定的联合国价值观，包括中立、诚信和独立，避免利益冲突，透明等<sup>12</sup>。

27. 此外，《战略》呼吁在评估和管理风险时采取“适合目的”的尽职调查办法，“积极主动”开展尽职调查（根据联合国联合检查组 2017 年报告及联合国全球契约，促进建立和实施伙伴关系，超越“防范”思路，同时维护粮农组织的诚信、公正和独立，并管理风险）。《战略》还强调，在与任何潜在的私营部门伙伴接触之前，必须在早期阶段进行尽职调查筛查和风险评估，而且必须制定减轻风险和保障措施，并明确划分职责<sup>13</sup>。

28. 粮农组织已依据上述理事会指导意见，通过制定《风险评估和合作管理尽职调查框架》落实了战略所载原则和元素。因此，战略是制定粮农组织评估和管理风险的新尽职调查办法的指南。在短短几个月内，粮农组织就能够审查联合国其他组织尽职调查职能的方法、现有机制、工作流程及当前挑战，包括在联合国发展系统重新定位和联合国可持续发展集团共同方法的范围内，并制定新版《框架》和新的简化工作流程。

<sup>11</sup> [CL 165/REP, 第 11\(d\)段](#)。

<sup>12</sup> 粮农组织《私营部门合作战略（2021-2025 年）》，第 9 段。

<sup>13</sup> 粮农组织《2021-2025 年私营部门合作战略》，第 14、48、49、54、55、59 段。

29. 对粮农组织而言，2021年1月开始更新尽职调查机制，随后在2021年2月中至3月期间与联合国各机构进行了基准协商，并在2021年3月至6月期间与相关利益相关方进行了内部协商。

30. 粮农组织内部尽职调查机制和规则于2021年7月至8月期间更新。2021年8月27日在与成员的非正式磋商中介绍了新版《风险评估和合作管理尽职调查框架》。

31. 《风险评估和合作管理尽职调查框架》：

- i. 明确了角色和责任。核心领导层或区域办事处负责人[助理总干事/区域代表]负责确定任何未来合作的战略相关性和潜在影响；资源筹措及私营部门伙伴关系司和伙伴关系及联合国系统协作司的伙伴关系官员支持合作进程中的项目编制人员，并确保合作有潜力产生影响且与粮农组织《私营部门合作战略（2021-2025年）》和《与民间社会组织伙伴关系战略》保持一致；编制人员/业务负责人负责制定提案，明确拟议合作的范围和质量；
- ii. 确保职责分工。为避免潜在的利益冲突，项目支持司承担对私营部门和其他非国家行为主体伙伴关系进行尽职调查和风险评估的责任，从而确保与伙伴关系发展工作（资源筹措及私营部门伙伴关系司/伙伴关系及联合国系统协作司）的职责分离；还设立了新的决策委员会（见下文第4点）；
- iii. 支持本组织对伙伴关系的做法从规避风险转向注意风险，并界定了按颜色编码的风险分级做法。建议开展的合作如被评为中度或高度风险，则应包括风险管理办法，项目编制人员需提出一套减轻和管理风险的措施来处理所确定的风险，即制定《影响效益和风险减轻计划》；
- iv. 根据证据及评估和管理风险的可靠办法，提供强有力的审查和决策过程。在核心领导层新设立的合作与伙伴关系委员会对所有被评估为中度和高度风险以及过渡期存在低风险的预期合作进行审查。

32. 尽职调查筛选和风险评估是在拟进行合作的背景下对照一套具体标准检查和评估所提议的实体和合作。这些标准包括：i) 排除标准，即，存在被认为与联合国价值观本质不符的企业类别和/或做法；ii) 本组织确定的高风险行业；iii) 联合国《全球契约》原则；iv) 环境、社会和治理声誉风险要素。

33. 《风险评估和合作管理尽职调查框架》的新要素使程序和工作流程得到精简，在合作形成过程的很早阶段就进行筛选工作，以确保及早确定风险、效益以及缓解和管理风险的措施，并确定明确的标准、工作流程和决策过程。这有助于大大减少审查和审议筛选所需时间。

34. 经粮农组织与联合国《全球契约》和联合国可持续发展集团伙伴关系工作组积极协商，新版《风险评估和合作管理尽职调查框架》符合联合国《全球契约》及其共同原则<sup>14</sup>。这使粮农组织能够使其新方法 with 联合国系统保持一致，并确定良好做法，例如采用颜色编码进行风险分级。总体方法设计考虑到了联合国联合检查组 2017 年的报告。

35. 最后，《风险评估和合作管理尽职调查框架》遵守并落实了《战略》中概述的原则，并充分满足了理事机构的要求。它在本文件中作为附件二提出，并建议作为《战略》的附件。

#### D. 沟通和外联

36. 粮农组织正在采取更加积极主动和有针对性的办法，寻求、培育和扩大新的私营部门合作，这需要根据粮农组织在《2022-2031 年战略框架》中确定的重点（特别是一套计划重点领域）对潜在私营部门实体开展战略性外联工作。“连接”门户网站现在以本组织所有六种官方语言提供内容，并取代了旧版私营部门网页。将与部门间私营部门工作组成员密切合作，开发“机会”板块，为全球、区域和国家各级正式和非正式的私营部门合作提供牢牢扎根于《战略框架》和计划重点领域的广泛机会。

37. 高级管理层将以媒体活动形式加强协调一致的外联工作，并积极促进按照战略方向缔结正式协定。目前正在编制外联行动计划，以便向具体私营部门实体推销战略和相关工具。该计划将提供行动要点，以提高粮农组织工作在私营部门社区的可见度和粮农组织职工的意识。

#### IV. 下一步工作

38. 自理事会第 165 届会议批准《战略》以来，实施工作正在顺利进行。粮农组织已加快努力，为职工创造有利环境，以便采用与私营部门合作的新方式。如上所述，继续开发“连接”门户网站，包括客户管理系统，以及包括《风险评估和合作管理尽职调查框架》在内的能力发展一揽子计划，在整个 2021 年继续是最高优先事项。

39. 粮农组织将继续监测私营部门伙伴关系的区域、类型和主题分布情况，以确保更好地与战略和《战略框架》保持一致，并正在制定衡量进展情况的关键绩效指标。

---

<sup>14</sup> 联合国全球契约组织《联合国与商业部门之间基于原则的合作方针指南》。

40. 管理层在本报告附件中提出两个拟议附件：经过更新的《风险评估和合作管理尽职调查框架》和《非正式私营部门咨询小组职权范围》。

41. 管理层继续坚持透明原则，计划通过与私营部门合作的关键方面以及 2022 年战略实施、监测和报告的里程碑有关的非正式情况介绍，继续与成员保持对话。最后，有关《战略》实施进度和成果的首份年度报告将于 2022 年提交计划委员会第 133 届会议。

## 附件 1：非正式私营部门咨询小组职权范围

### A. 背景

1. 粮农组织认识到，私营部门是战胜饥饿和营养不良的关键盟友，在创新、贸易、金融和投资方面发挥着独特作用，有能力大规模影响农业粮食体系转型。粮农组织《私营部门合作战略（2021-2025 年）》得到粮农组织理事会第 165 届会议的批准，目前正在全面实施。《战略》指出，粮农组织扩大和加强与私营部门的合作是支持各国实现可持续发展目标的不可或缺因素。

2. 根据全球环境基金等国际机构的经验，粮农组织提议设立一个非正式的私营部门咨询小组，发挥协商论坛作用，加强粮农组织与整个私营部门的合作和接触。粮农组织私营部门咨询小组将由来自不同地域和类型的私营部门实体的自愿顾问组成，旨在加强与私营部门的合作和接触。拟定期安排会议，会上收到的评论和反馈供确定粮农组织与私营部门合作领域和方法并在全组织范围部署实施新战略参考。

### B. 私营部门咨询小组的目标和作用

3. 私营部门咨询小组是独立的专家咨询组，负责收集和考虑各种各样的私营部门行动者的意见和建议，以支持实施粮农组织《私营部门合作战略》。小组成员独立于粮农组织及其总干事。私营部门咨询小组将就扩大和深化与私营部门的战略伙伴关系及改进粮农组织外联活动提供技术咨询。虽然小组可与世界粮食安全委员会私营部门机制交流信息，其主要目标仍然是支持实现《2030 年可持续发展议程》和粮农组织《2022-2031 年战略框架》。

4. 私营部门咨询小组将仅扮演顾问角色。它可以提出建议，但关于实施《战略》的所有决定都由粮农组织总干事和他根据《基本文本》授权的人做出。

### C. 私营部门咨询小组的任务

5. 可就下列问题征询咨询小组的意见和反馈，小组可提出相应建议：

- i. 针对不同类型的私营部门实体，量身定制参与模式，并提出传统伙伴关系配置的替代方案，以确保更广泛合作，并提高灵活性，包括在国家层面；
- ii. 通过联合平台或以往合作，加快与值得信赖且志同道合的公司合作的机制；

- iii. 征求对拟议参与领域和方法的建议和反应，并从私营部门角度寻求关于特定主题的额外数据和知识；
- iv. 为基于问题的联盟制定与私营部门合作的思路；
- v. 制定与中小微企业接触的具体方法；
- vi. 监测和评估合作产生的影响的方法；
- vii. 为编制一份与粮农组织和私营部门相关的重要活动共享日历以及其他介绍和外联机会做出贡献。
- viii. 对一站式“连接”门户网站进行原型测试，该网站旨在提高透明度，增加与私营部门接触和合作的机会，包括系统改进、工具和资源；
- ix. 粮农组织针对私营部门的宣传沟通产品。

#### **D. 私营部门咨询小组主席**

6. 私营部门咨询小组将由副总干事贝丝·贝克多在资源筹措及私营部门伙伴关系司司长支持下主持和召集。

#### **E. 私营部门咨询小组成员**

7. 私营部门咨询小组将包括 20 名成员，任期两年，不得连任。粮农组织将努力确保广泛、平衡和地域多样的私营部门行为主体代表来自不同类型的私营部门，包括中小微企业、生产者协会、基金会、私营部门金融机构以及大型和跨国公司。

8. 私营部门咨询小组成员将由总干事从副总干事贝丝·贝克多根据粮农组织区域办事处和总部伙伴关系及外联部门汇编的建议编写的短名单中挑选。

9. 粮农组织区域办事处将与成员密切合作，为每个区域确定最多 5 位潜在的私营部门咨询小组成员列入短名单，而伙伴关系及外联部门也将提出最多 5 位潜在成员。

10. 副总干事贝丝·贝克多可视需要邀请粮农组织技术人员作为顾问参加，以便提供关于具体专题的信息。

11. 在挑选私营部门咨询小组成员时，粮农组织将特别注意需要避免与作为小组成员的私营部门伙伴之间的潜在利益冲突问题。

12. 粮农组织在选择私营部门咨询小组成员时将考虑以下方面：
- i. 多样性（地理和公司类型）：可以代表私营部门行为主体不同观点的实体，包括《战略》界定的跨国公司和中小微企业（包括初创企业）以及农民组织、行业协会、代表私营部门利益的联合会、金融机构、慈善基金会等；
  - ii. 相关性：代表与粮农组织职责和整个农业粮食体系工作范围相关的不同部门的实体；
  - iii. 影响：具备较高扩大影响潜力的实体；
  - iv. 创新：能够带来创新视角的实体；
  - v. 对粮农组织职责的承诺：应能在自愿基础上每年参加两到三次活动；

#### **F. 私营部门咨询小组的会议**

13. 私营部门咨询小组每年至少召开两次会议，并视需要增加特别会议。会议将在线上举行，小组成员将不会为出席会议得到任何形式的补偿或报销。
14. 粮农组织成员可以观察私营部门咨询小组会议，为理事会选举目的组建的每个区域集团可提名一位观察员。

#### **G. 修订**

15. 本职权范围可由总干事修订。

## 附件 2：与私营部门和其他非国家行为主体合作的尽职调查和风险评估/管理框架

### I. 引言

1. 根据粮农组织《2022-2031 年战略框架》<sup>15</sup>，伙伴关系对于实现《2030 年可持续发展议程》的目标至关重要，因为今天的挑战不仅需要跨越边界的合作，而且需要整个社会的合作，包括与私营部门的合作<sup>16</sup>。
2. 《全组织伙伴关系战略》<sup>17</sup>、《私营部门合作战略（2021-2025 年）》和粮农组织《与民间社会组织伙伴关系战略》（2013 年）共同构成与非国家行为主体合作的框架<sup>18</sup>，它们均强调与民间社会和私营部门作为平等伙伴合作对实现可持续发展目标的重要性<sup>19</sup>。这符合联合国系统联合检查组<sup>20</sup>强调的重点，即，使联合国系统与私营部门的合作更加有效，以支持《2030 年议程》，并促进其业务模式的可持续性。
3. 粮农组织针对与私营部门和非国家行为主体合作的《风险评估和管理尽职调查框架》（“《框架》”）已经更新，旨在平衡预期合作带来的好处和潜在风险，同时维护粮农组织的诚信、独立性和公正性。
4. 在第 165 届会议（2020 年 11 月 30 日至 12 月 4 日）上，粮农组织理事会核可《粮农组织私营部门合作战略（2021-2025 年）》（“《战略》”）。理事会要求战略与《联合国全球契约》保持完全一致；要求更新尽职调查机制和规则，并将其作为《战略》的附件<sup>21</sup>。

<sup>15</sup> C 2021/7.

<sup>16</sup> 伙伴关系也是促进可持续发展的五个 P（即人民 People、星球 Planet、繁荣 Prosperity、和平 Peace 和伙伴关系 Partnerships）之一，并集中体现在可持续发展目标 17 中。该目标承认伙伴关系对实现《2030 年议程》目标的重要性。

<sup>17</sup> 粮农组织《全组织伙伴关系战略》，2012 年。

<sup>18</sup> **非国家行为主体**包括私营部门实体、民间社会、私人拥有/资助的学术界和研究机构；

**民间社会**：包括基于成员的组织、非政府组织、专业协会和社会运动；

**私营部门**：就《私营部门合作战略（2021-2025 年）》而言，粮农组织认为私营部门包括一系列广泛的实体，从农民、渔民、林业工人、牧民和中小微企业(包括合作社、农民/渔民/林业工人/牲畜生产者组织和社会企业)到大型公司，包括国内企业和跨国公司以及慈善基金会。该战略还考虑到代表私营部门利益的工业和行业协会及联合体。任何主要由私人实体资助或管理的联合体、组织或基金会以及国有企业都将被视为私营部门。该战略不包括学术界和研究机构。

<sup>19</sup> 《粮农组织私营部门合作战略（2021-2025 年）》CL 165/4，第 16 至 18 段。粮农组织是托管可持续发展目标 2、5、6、12、14、15 下 21 个指标的联合国机构，也是另外 5 个指标的促进机构。粮农组织以此身份支持各国努力监测《2030 年议程》。

<sup>20</sup> JIU/REP/2017/8。

<sup>21</sup> 理事会第 165 届会议的报告。



5. 《框架》符合《战略》，也采纳了理事会关于确保与联合国全球契约完全一致及更新尽职调查机制和规则的建议。

## II. 指导原则和与联合国全球契约的一致性

6. 《框架》采用《战略》的一套核心指导原则，以便与私营部门和其他非国家行为主体合作。这些原则侧重于既定的联合国价值观，包括：中立、诚信和独立，避免利益冲突和透明度。

7. 《框架》促进遵守联合国全系统框架和联合国全球契约十项原则，包括《工商企业与人权指导原则》（联合国 2011）。人权、劳工、环境和反腐败原则是粮农组织与私营部门合作尽职调查过程中的基本标准，并与联合国秘书长 2015 年发布的《联合国与商业部门之间基于原则的合作方针指南》（2015 年联合国指南）保持一致。

8. 因此，粮农组织与包括私营部门在内的非国家行为主体的合作应当：

- i. 为实现可持续发展目标做出明确贡献；
- ii. 尊重粮农组织和联合国的价值观；
- iii. 不损害（或者看起来不损害）粮农组织的中立、公正、诚信、独立、信誉或声誉；
- iv. 得到有效管理，避免任何利益冲突或给粮农组织带来其他风险；
- v. 展示对粮农组织的职责、目标和使命及其成员国家发展目标的贡献；
- vi. 按照粮农组织《章程》的规定，尊重粮农组织的政府间性质及其成员的决策权；
- vii. 毫不妥协地支持和加强支撑粮农组织工作的中立和独立的科学和循证方法；
- viii. 保护粮农组织免受任何不当影响，特别是在制定和实施政策、规范和标准的过程中；
- ix. 在透明、公开、包容、问责、诚信和相互尊重的基础上进行<sup>22</sup>；
- x. 尊重“不让任何人掉队”和“不伤害”的原则，最大限度地扩大地方一级的发展影响和受益者范围，特别是小农及其协会以及青年和妇女。

---

<sup>22</sup> 《粮农组织私营部门合作战略（2021-2025 年）》CL 165/4，第 19 段。

9. 非排他性原则也是《框架》的指导原则。因此，粮农组织不与任何私营部门合作伙伴或其他非国家行为主体进行排他性合作。与任何非国家行为主体的合作并不意味着粮农组织认可或偏好该私营部门或其他非国家行为主体伙伴及其产品或服务。在考虑与私营部门和其他非国家行为主体合作时，粮农组织倾向于与那些表现出一贯承诺和努力支持粮农组织的职责、可持续发展目标且符合国际和部门标准（包括《联合国全球契约》原则<sup>23</sup>和《联合国工商企业与人权指导原则》<sup>24</sup>）的实体合作。

10. 联合国《全球契约》组织成立的目的是在工商企业中坚持、促进和融入十项原则<sup>25</sup>，这些原则定义了一个组织如何与社会、客户、雇员、供应商和环境合作和互动。它们源自《世界人权宣言》、国际劳工组织《关于工作中的基本原则和权利宣言》、《关于环境与发展的里约宣言》和《联合国反腐败公约》，涵盖以下领域：



11. 《框架》将上述原则运用到尽职调查、风险评估和管理过程中，如下一节所述。

### III. 更新粮农组织的尽职调查机制和规则—《框架》

12. 《框架》包含并基本上以下列核心要素为基础：

- i. 风险管理方法；
- ii. 明确的角色和职责，包括独立的尽职调查和风险评估/管理职能；
- iii. 经过更新和精简的粮农组织尽职调查程序；
- iv. 强有力的审查和决策。

<sup>23</sup> 联合国《全球契约》原则：人权（原则一、二）；劳工标准（原则三、四、五、六）；环境（原则七、八、九）；反腐败（原则十）。

<sup>24</sup> 《工商企业与人权指导原则—实施联合国“保护、尊重和补救”框架》，联合国人权事务高级专员办事处。

<sup>25</sup> 附件 3。

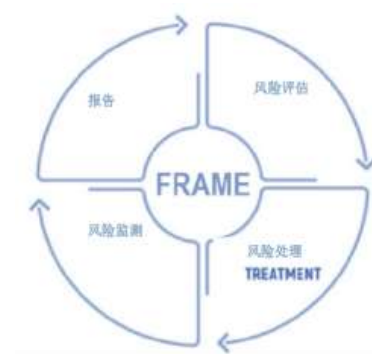
## A. 风险管理方法

13. 《框架》支持“超越被动维护做法”的“主动性尽职调查方法”<sup>26</sup>。这带来了伙伴关系开放态度，同时要建立适当机制，以查明、评估、缓解和管理可能影响粮农组织声誉、其政府间性质及其独立性和公正性的合作风险。

14. 风险管理是展望和决策不可分割的组成部分。新方法（通过尽职调查筛选和风险评估）查明和评估与拟议实体和合作有关的风险，同时减少接触已查明的风险（风险缓解和管理）。

15. 有关步骤包括：

- i. 确定潜在伙伴及拟议合作的范围和背景；
- ii. 尽早对拟议实体和合作进行尽职调查和风险评估；
- iii. 确定风险缓解措施和潜在合作的好处；
- iv. 定期审查风险监测和管理情况；
- v. 记录和报告风险缓解措施的实施情况；
- vi. 与主要利益相关者进行沟通和协商（风险升级）。



16. 为支持从规避风险转向注意风险发做法，所有建议与被确定为中度至高度风险的实体进行的合作，都与潜在影响/效益、风险缓解措施和拟议风险管理计划一起加以考虑。

17. 《框架》风险管理方法确保更好地应对不确定性，并提高实现目标和交付协作预期效益的能力，最终在最大限度地利用机会的同时最大限度地减少风险。

## B. 明确的角色和责任

18. 明确的角色和责任，包括适当职责分工，是《框架》的基石：

- i. **粮农组织项目支持司**对与私营部门和其他非国家行为主体合作进行尽职调查和风险评估，是《框架》的业务主管部门<sup>27</sup>，并担任合作与伙伴关系委员会秘书处。
- ii. **编制者**负责设想、提出、制定和管理与私营部门和其他非国家行为主体合作的实施。根据提案范围，编制者可以是粮农组织代表、分区域协调员、助理总干事、助理总干事/区域代表或总部技术部门和办事处负责人。

<sup>26</sup> 《粮农组织私营部门合作战略（2021-2025年）》CL 165/4，第50段。

<sup>27</sup> 《粮农组织私营部门合作战略（2021-2025年）》CL 165/4，第63段和附件1。

- iii. 负责与私营部门合作的资源筹措及私营部门伙伴关系司和负责与其他非国家行为主体合作的伙伴关系及联合国系统协作司的**伙伴关系官员**负责支持和促进编制、风险管理和最后确定拟议的合作。
- iv. **合作及伙伴关系委员会**是最终的决策机构。

### C. 经过更新和精简的尽职调查程序

19. 《框架》澄清了尽职调查的目的，确定了尽职调查程序的范围，为尽职调查筛查和风险评估制定了明确的标准，并更新和精简了相关机制。

20. 尽职调查是指一套标准和参数以及一套分析做法，用于对比评估一个联合国组织通过与非国家行为主体进行潜在互动和联系所面临的风险类型和水平与可能获得的利益。尽职调查风险评估及相关建议是伙伴关系探索、决策和风险管理系统的必要组成部分<sup>28</sup>。

21. 《框架》的目的是支持组织就与私营部门和其他非国家行为主体合作做出知情决策。《框架》进程包含以下工作：

- i. 对潜在伙伴进行概况分析，以获得为潜在伙伴关系机会和风险提供信息的证据，首先是根据一套明确的评估风险水平的标准对实体进行筛选；
- ii. 审查潜在风险和利益，以确保关于是否/如何与非国家行为主体合作的决策建立在对潜在利益、影响和风险进行充分评估的基础上；
- iii. 确定风险缓解措施，以避免、尽量减少和/或管理风险，确保做出知情决策和建立适当的风险管理制度。

22. **尽职调查范围**：以下事项需要经过尽职调查和风险评估/管理（尽职调查程序）：

- i. 与私营部门和其他非国家行为主体的所有可能合作；
- ii. 现有私营部门或其他非国家行为主体合作的任何重大新承诺或对其做出任何重大新承诺；
- iii. 没有进行尽职调查或在《框架》之前进行尽职调查的已到期合作的任何更新；
- iv. 粮农组织注意到的与私营部门或其他非国家行为主体正在开展的合作有关的任何新问题；以及

<sup>28</sup> 联合国可持续发展集团对工商部门伙伴关系进行前景研究和尽职调查的共同方法，2020年，第1段。

v. 根据《手册》第 701 条（MS701），粮农组织未来的业务伙伴<sup>29</sup>。

23. **尽职调查筛选**：尽职调查筛选根据以下一套标准进行：

i) **排除标准**：粮农组织遵守一套适用于与非国家行为主体合作的排除标准。这些标准是指被认为本质上不符合联合国价值观、其条约或其他国际标准的业务类别和/或做法，详见**附录 1**。

原则上不会寻求与符合粮农组织排除标准的实体合作，如果在实施过程中出现排除标准证据，则应与现有伙伴停止合作。然而，在特殊情况下，或仍可与一些被评估为存在重大风险的私营部门或其它非国家行为主体进行互动（只有在完成全面尽职调查程序，包括经合作与伙伴关系委员会审查和决定之后）；该特殊情况是指，通过明确界定的支持粮农组织履行职责的合作将给粮农组织受益人和利益相关方带来巨大好处，并且可以建立机制保护粮农组织利益<sup>30</sup>。

ii) **高风险行业**：一些行业，由于其性质或业务背景，可能会对社区和环境产生负面影响。所有联合国组织都有高风险行业清单。清单构成与每个联合国组织的职责相关。粮农组织的“高风险”清单与若干其他联合国机构的清单基本一致。在高风险行业运营的实体做出减少这些风险的承诺及其做法对于实现可持续发展目标至关重要；在适当风险评估/管理措施到位的情况下，粮农组织愿意互动和接触，也对实现可持续发展目标至关重要。

粮农组织认为，在分析**附录二**所列高风险行业时需要特别谨慎和仔细审查。有关与在任何高风险行业运营的实体进行粮农组织职责相关合作的提议，将在对相关利益和风险、风险缓解措施和风险管理计划进行全面的尽职调查筛选和评估之后考虑。

iii) 实体对**联合国《全球契约》原则**的承诺：尽职调查筛选是对照联合国全球契约原则进行的。筛选确保该实体的运作方式至少满足人权、劳工标准、环境和反腐败领域的基本责任。这十项原则列于**附录三**。

iv) 任何已查明的**环境、社会和治理**声誉风险：对拟议实体的行为进行筛选，以查明并确保其符合环境、社会和治理标准。风险评估要考虑与环境、社会和治理部分相关的任何潜在事件或违规行为，具体如下：

<sup>29</sup> 与被评估为中等风险或高风险的业务执行伙伴的拟议合作不由合作及伙伴关系委员会审查，因为这些合作需根据《粮农组织手册》中描述的风险识别和风险管理规划进行，包括其中有关业务伙伴执行模式下伙伴风险识别和管理的章节。

<sup>30</sup> 《粮农组织私营部门合作战略（2021-2025 年）》CL 165/4，第 57 段。

- 环境标准可能包括公司的能源使用、废物、污染、自然资源保护和对待动物做法。这些标准也可用于评估公司可能面临的任何环境风险，以及公司如何管理这些风险。
- 社会标准考察公司的商业关系及其工作条件、劳动权利和多样性等方面。
- 治理涉及任何涉及贿赂和腐败、税收、高管薪酬、股东投票权和内部控制的不当行为。

24. **风险评估：** 尽职调查筛选查明拟议合作中蕴含的可能影响粮农组织的声誉、其政府间性质、独立性和公正性的潜在风险。

25. 根据这套标准，拟议合作中最常见的风险可能与以下几个方面有关：

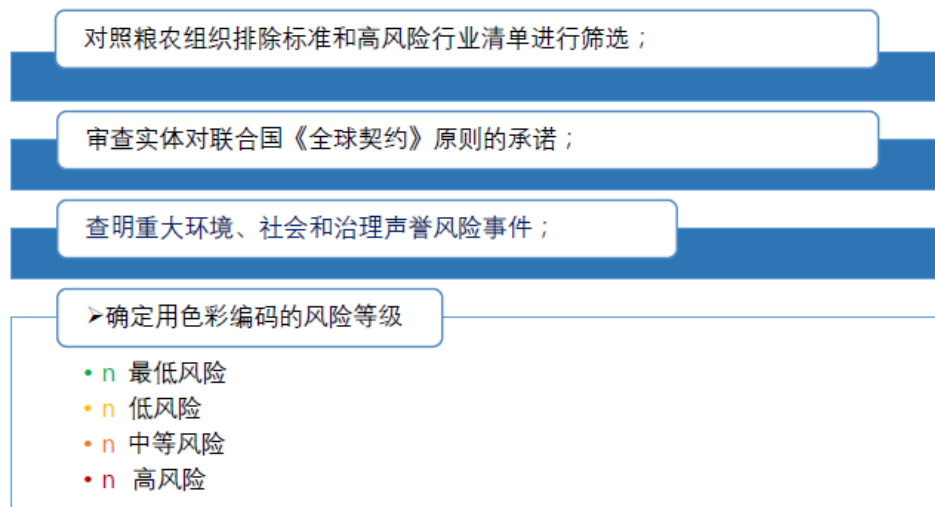
- i.* 利益冲突；
- ii.* 实体对粮农组织的工作，尤其但不限于政策、规范和标准制定，施加不应有或不适当的影响；
- iii.* 对粮农组织的完整性、独立性、可信度、声誉或职责造成负面影响；
- iv.* 合作主要用于服务实体利益，对粮农组织而言益处有限或没有益处；
- v.* 合作涉及认可私营部门实体的名称、品牌、产品、观点或活动，或给其带来不公平的优势；
- vi.* 通过与粮农组织合作，“洗蓝（联合国）”私营部门实体形象；伙伴关系未能提供预期好处<sup>31</sup>。

26. 在尽职调查程序的这个阶段，在对照上述一套标准进行筛选和分析之后，使用颜色编码系统来表示评估出来的总体风险水平，每种颜色对应与潜在伙伴合作的风险水平。

---

<sup>31</sup> 《粮农组织私营部门合作战略（2021-2025年）》CL 165/4，第 52 段。

27. 下图描述如何进行筛选及风险评估，并显示用颜色编码的风险等级：



28. **尽职调查工作流程**：该工作流程包括一个预筛选阶段，旨在确保拟议的合作具有计划相关性，符合《战略》，并具有潜在影响力。在将拟议合作提交尽职调查之前，计划相关性由相关核心领导层成员/办公室负责人确认，与《战略》保持一致和有潜力产生影响则由（资源筹措及私营部门伙伴关系司和伙伴关系及联合国系统协作司）伙伴关系官员确认。

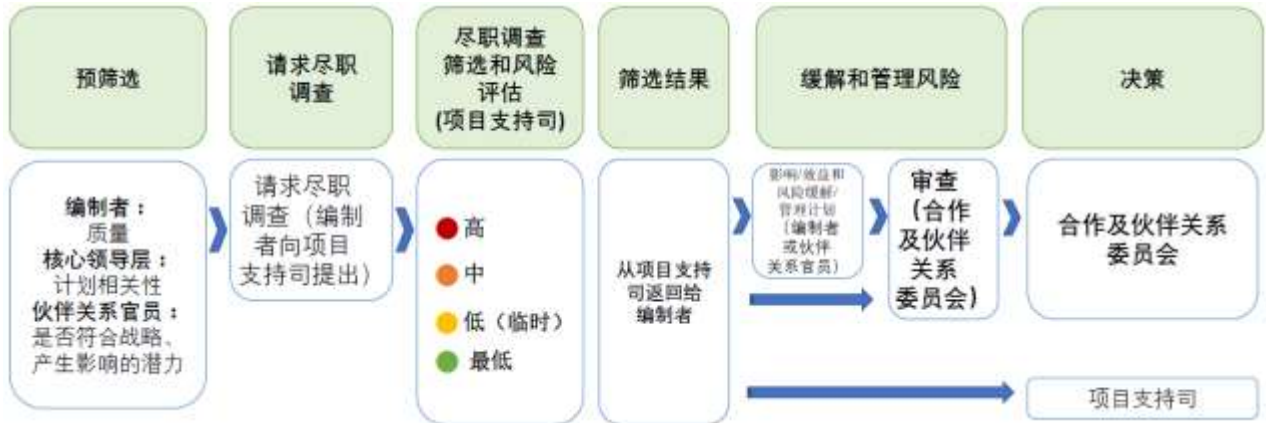
29. 随后，有关与确定的私营部门或其他非国家行为主体实体合作的建议提交给项目支持司进行**尽职调查筛选和风险评估**。因此，筛选和风险评估是在非常早的阶段进行的。

30. 在提议合作背景下确定的各实体的风险水平决定工作流程。对于最小风险案例，项目支持司会直接通知编制者。被评估为低风险的案例将由合作及伙伴关系委员会根据一项临时安排进行审查，而被评估为中度和高度风险的案例则需要制定**影响/效益和风险缓解/管理计划**并由合作及伙伴关系委员会在尽职调查筛选过程中加以审查。这种做法支持本组织通过循证决策在对待伙伴关系方面从规避风险转向风险意识思路。

31. 影响/效益和风险缓解/管理计划是一份简短的结构化文件。它澄清和更好地界定相关提议的预期效益和影响，针对尽职调查筛选中查明的每种主要风险阐述适当风险缓解措施，并提出管理层组成方面的建议，以确保在实施过程中对风险进行适当管理。该计划是《框架》的基本元素。

32. 合作及伙伴关系委员会审查预期影响/效益与风险之间的对比关系以及为确保效益大于缓解之后的风险而提议的相关缓解和管理风险的行动。

33. 下图概述工作流程的主要元素：



#### D. 强有力的决策

34. 《框架》为影响/效益以及评估和管理相关风险提供证据和坚实方法，是根据评估得出的风险和风险缓解水平进行有力审查和决策的基础。

35. **合作及伙伴关系委员会**<sup>32</sup>是一个决策委员会，由粮农组织的核心领导层组成，其他主要工作人员作为观察员。该委员会审查所有低风险（临时）、中风险和高风险案件，评估预期合作意向的明确性、潜在效益、影响和尽职调查报告中确定和评估的风险的缓解计划，并提供政策指导。

36. **合作及伙伴关系委员会的决定**以协商一致方式通过。委员会可：（i）支持合作提议；（ii）不支持合作提议；（iii）支持合作提议，但附带条件（例如，在最终和正式确定合作过程中，影响/效益和风险缓解/管理计划中相关风险缓解要素和合作及伙伴关系委员会提出的任何附加条件/建议必须纳入适当法律文书）；（iv）将此事提交总干事。

37. 只有在顺利完成尽职调查程序、合作及伙伴关系委员会批准低风险（临时）、中风险和高风险提案之后，才能按照现有程序，利用相关法律文书最后确定未来的伙伴关系<sup>33</sup>。

<sup>32</sup> AC 2021/07, 2021年4月27日。

<sup>33</sup> DGB 2014/13。



## 附录 1：粮农组织的排除标准<sup>34</sup>

粮农组织遵守一套适用于粮农组织和私营部门合作的排除标准。这些标准是指被认为本质上不符合联合国、其条约或其他国际标准价值观的业务类别和/或做法。原则上，粮农组织不与以下实体合作：

- i. 直接参与不符合联合国安全理事会制裁、决议、公约（如气候、生物多样性，跨国有组织犯罪、或为恐怖主义提供资金）或其他类似措施的活动，包括国际货币基金组织金融行动特别工作组反洗钱/打击资助恐怖主义的标准；
- ii. 是侵犯人权的同谋，容忍强迫或强制劳动或使用童工；
- iii. 不符合《联合国全球契约》排除标准<sup>35</sup>；
- iv. 参与烟草制品生产和批发销售，或从赌博（彩票除外）或色情中牟利；
- v. 系统地未能表明承诺遵守或实际上未能遵守联合国原则，包括符合并体现《世界人权宣言》、《里约宣言》、《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》、《联合国全球契约》、《联合国工商业与人权指导原则》或联合国全系统对一切形式性剥削和性虐待零容忍政策的声明或原则。

---

<sup>34</sup> 《粮农组织私营部门合作战略（2021-2025 年）》CL 165/4，第 54 段。

<sup>35</sup> 联合国全球契约组织的排除标准如下：

- 遭到联合国制裁；
- 因伦理道德原因列入联合国不合格供应商名单；
- 从生产、销售和/或转让杀伤人员地雷或集束炸弹中获得收入；
- 从生产和/或制造烟草中获得收入。

## 附录 2：业务环境中的高风险行业

应特别谨慎对待和认真关注在高风险行业运营的实体。粮农组织认为的高风险行业如下：

### 石油和天然气

石油和天然气（包括油砂）的开采；精炼石油产品制造；管道运输；主要由上述任何一方代表或资助的协会或其他实体以及行业游说团体。

### 金属和矿业

采矿（包括煤、钻石及其他宝石和半宝石、金属、铀等）及基本铁、钢、有色金属和贵金属制造业；金属铸造；金属处理和涂层；采石业；主要由上述任何一方代表或资助的协会或其他实体以及行业游说团体。

### 公用事业

大型水坝、大型太阳能和风力发电厂、核电厂、化石燃料发电厂（如燃气和燃煤电厂）发电；输配电；水的收集、处理和供应；污水处理；废物处理和处置；材料回收（循环利用）；主要由上述任何一方代表或资助的协会或其他实体以及行业游说团体。

### 大型基础设施

建筑物、公路、铁路、土木工程项目的建设；建造或升级大型水坝、核电厂或管道；主要由上述任何一方代表或资助的协会或其他实体以及行业游说团体。

### 大规模农业和渔业

种植作物，包括棕榈油或其他大型单一作物（例如用于生物燃料的能源作物）；畜牧业、海鲜生产；水产养殖；主要由上述任何一方代表或资助的协会或其他实体以及行业游说团体。

### 酒精

酒精饮料制造商；只经营酒精饮料或其核心业务是生产酒精饮料的批发经销商和进口商；主要由上述任何一方代表或资助的协会或其他实体以及行业游说团体。

### 化学品

药品、石油化学品、农用化学品（例如化肥、农药）等化学品、种子和其他投入品的生产商；主要由上述任何一方代表或资助的协会或其他实体以及行业游说团体。

### 转基因生物

转基因生物制造商；只经营或核心业务是生产转基因生物的批发经销商和进口商；主要由上述任何一方代表或资助的协会或其他实体以及行业游说团体。

### 快餐和含糖饮料

含糖饮料和/或脂肪、钠和/或糖含量高食品的制造商；只经营含糖饮料和/或脂肪、钠和/或糖含量高食品的批发商和进口商，或其核心业务是生产这些产品的批发商和进口商；主要由上述任何一方代表或资助的协会或其他实体以及行业游说团体。

### 附录 3：联合国全球契约十项原则

#### 人权

原则一：企业应该支持和尊重国际公认的各项人权

原则二：企业决不参与任何践踏人权的行为

#### 劳工标准

原则三：企业应该维护结社自由，承认劳资集体谈判的权利

原则四：企业应该消除各种形式的强迫劳动

原则五：企业应该消灭童工制

原则六：企业应该杜绝任何在用工与职业方面的歧视行为

#### 环境

原则七：企业应对环境挑战未雨绸缪

原则八：企业应该主动增加对环保所承担的责任

原则九：企业应该鼓励开发和推广环境友好型技术

#### 反腐败

原则十：企业应反对各种形式的腐败，包括敲诈勒索和行贿受贿