

联合国
粮 食 及
农 业 组 织Food and Agriculture
Organization of the
United NationsOrganisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agricultureПродовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных НацийOrganización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agriculturaمنظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

计划委员会

第一一五届会议

2014 年 5 月 26—30 日，罗马

对粮农组织土地和其它自然资源权属、权利和获取
相关工作的评价之后续行动

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事兼自然资源协调员

Maria Helena Semedo 女士

电话：+39 (06) 57052060

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



mj873c

引言

1. 本文件有关对粮农组织土地和其它自然资源权属、权利和获取相关工作的评价¹之后续行动，是在聚集了粮农组织权属方面核心专业力量的副总干事兼自然资源协调员办公室领导下，通过磋商过程编写而成，同时还得到在权属领域开展工作的总部各部/办公室和下放办事处的参与。
2. 评价结果已提交计划委员会第一一〇届会议（2012年5月7-11日）。计委对评价报告质量表示赞赏，对各项建议表示赞同，并对管理层接受所有建议的事实表示欢迎。²
3. 按照粮农组织的评价政策，本报告旨在介绍“管理层回应”中提出的各项行动的最新实施情况。应评价办公室要求，报告将引入一项六分制管理层行动记录评分制度（MAR 评分制），由粮农组织管理层对各项建议的采纳和实施水平开展自我评估。
4. 各项商定行动是在两大重要进展的背景下实施的。第一，《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》（以下简称《自愿准则》）于2012年5月11日由世界粮食安全委员会通过。《自愿准则》是改善土地、渔业和森林权属和获取治理的首个国际协议。第二，后续行动期间包括制定粮农组织经审议的《战略框架》和“战略目标”。粮安委³和粮农组织理事会⁴要求将《自愿准则》作为经审议的《战略框架》中的一项优先重点，并在相关工作计划中予以考虑。
5. 粮农组织正努力为《自愿准则》的实施提供支持，以此作为粮农组织所有权属相关工作所遵循的标准。⁵因此，《自愿准则》为对粮农组织有关土地及其它自然资源权属、权利和获取工作的评价中所提各项建议的全面实施提供了框架，同时也成为经审议的《战略框架》中的重要内容。

I. 成果

6. 在八项建议中，管理层认为有五项行动可以在无需额外筹资的情况下得以实施，即建议1至4和建议7。就这些建议开展的工作包括按照各国目标就加强权属、权利和获取工作的战略方案进行评估。这些行动的实施工作是在经审议的《战略框架》规划和“战略目标”制定工作的大背景下开展的，并通过一项部门间机制实现协调，最近这项机制已正式确定为一个工作组（建议1和7）。其它

¹ 文件 PC 110/4；文件 PC 110/4 Sup.1

² 文件 CL 144/11 第 9.a)段

³ 文件CL 144/9；文件C 2013/20

⁴ 文件 CL 144/REP

⁵ 第 2013/73 号总干事公告

活动包括通过社会媒体和一份定期通讯以及重新设计一个能将粮农组织所有权属相关出版物放在同一个链接点上的新主页，以便更广泛地宣传有关权属的各项成果（建议 2）；将系统化监测与评价纳入新项目立项过程中，支持粮安委将《自愿准则》作为监测自身决策的核心内容（建议 3）；针对各制定一项更具区域平衡性的支持计划，具体措施包括在所有粮农组织驻国家代表就任时向其介绍权属和《自愿准则》相关内容，将权属工作纳入相关“国别规划框架”中，鼓励参加十一场区域研讨会的与会者思考如何在本国采用《自愿准则》（建议 4）。

7. 剩余三项建议则需要额外筹资。就有关员工培训的建议 5，已利用自愿捐款就权属和《自愿准则》开发网络学习模块。这些模块的设计原则是面向普通受众，因此适用于非专门从事权属工作的粮农组织员工。此外，已就在粮农组织投资工作中使用《自愿准则》向投资中心员工提供了具体培训。还利用自愿捐款促进粮农组织加强自身在为大规模征地活动提供咨询意见方面的作用，同时正在制定一份详细的技术指南（建议 8）。最后，就建议 7 而言，目前只开展了一些初步工作，因为此项建议涉及在紧急情况下提供权属、权利和获取方面的专门支持。已在作为多捐赠方自愿捐款基础的《自愿准则》伞形项目下设立了一个“紧急情况与权属”相关职位，但目前为止尚无捐赠方表示愿意为该职位筹资。不过已从“联合国 REDD+”计划自愿捐款中拨出部分资金用于支持一个顾问职位，专门负责气候变化背景下的权属工作。

8. 已采取的行动同时也迎合了计划委员会提出的有关优先排序重要性、制定符合粮农组织战略方向的明确愿景和战略以及有必要制定严格的监测、评价与问责框架等要求。计划委员会还注意到在知识转让、能力建设和粮农组织在国家层面政策方面的作用与工作方面均存在缺陷，强调有必要加强与其他联合国机构、民间社会组织和私有部门之间的伙伴关系。这些关切目前正在《自愿准则》伞形项目下逐步得到解决，该项目于评价结束后启动，共包括五项内容：提高认识、能力开发、对各国的支持、伙伴关系以及监测与评价。

9. 计划委员会强调有必要继续在全球层面开展工作，在总部保证有充足的能力，在国家层面加强交付工作。粮农组织已通过设立由正常计划筹资的两个新职位扩大了粮农组织的能力，这两个职位分布是：一个位于总部的林业官员（森林资源权属）和一个位于亚太区域办事处的土地权属官员。同时还通过自愿捐款进一步加强能力，以项目职位的形式在东非分区域办事处、设在联合国非洲经济委员会中的非洲土地政策举措秘书处和尼日利亚设立了职位。除这些下放层面的职位外，还在总部设立了项目职位，从而加强了能力开发和为各国提供支持等方面的工作。

10. 计划委员会认识到，粮农组织因自身的比较优势，已成为全球权属、权利及获取架构中发挥重要作用的一股中立力量。由于《自愿准则》在全球获得认可，粮农组织正在加强各种伙伴关系，包括与各国、民间社会和私有部门组织以及学术界与研究机构之间的伙伴关系。

11. 要想扩展《自愿准则》范畴内的权属相关工作，还需要追加大量资源。《自愿准则》正式通过后，粮农组织已与感兴趣的捐赠方开展密切合作，以制定一项计划来支持各国按照自己的优先重点与国情实施《自愿准则》。经过约 18 个月的资源筹措期，目前已从比利时、丹麦、欧盟、法国、德国、意大利、瑞典、瑞士和英国筹集到共约 2 600 万美元的自愿捐款。

II. 挑战与未来方向

12. 开展对自然资源权属、权利和获取相关工作的评价时，粮农组织选择了十分有利的时间。评价时间恰好与《自愿准则》的最终确定相吻合，而这一《准则》目前已被认定为权属相关工作的国际标准。在《自愿准则》获得粮安委批准后，联合国大会、法语国家议会大会、柏林农业部长峰会和 20 国集团及 8 国集团等纷纷鼓励各方实施《自愿准则》。民间社会组织和私有部门大企业也同样倡导实施《自愿准则》。

13. 此外，通过对粮农组织战略方向的重新调整以及新“国别规划框架”的制定，粮农组织目前已做好准备，和各成员国、民间社会、私有部门以及联合国各机构和其它国际组织开展更加有效的合作，促进国家粮食安全范围内的权属相关工作。粮农组织的权属相关工作目前正在通过新的跨部门“战略目标”加以实施，而这些新的“战略目标”均与各国及发展各方最主要、最紧迫的发展问题有着密切关联。

14. 粮农组织决心在新的伙伴合作战略框架中扩大与民间社会及私有部门的合作关系。民间社会及私有部门组织在《自愿准则》的磋商和谈判过程中均发挥了重要作用，当重点转向实施之后，它们在这方面的继续参与依然十分重要。

15. 粮农组织一直在为《自愿准则》的实施建立坚实的支持基础方面与捐赠伙伴保持密切合作。在今后三年里，将通过自愿捐款继续支持各项工作，包括认识提高、能力开发、加强伙伴关系以及扩大对各国的支持和监测与评价工作。然而，工作中仍存在差距，因此有必要继续筹措资源并加强与捐赠伙伴的合作，以便满足越来越多的国家提出的加强权属安排的要求。在满足各国要求的过程中，一项重要内容就是在所有区域办事处中确立权属工作相关能力，同时确保在总部有充足的权属专业力量为全球层面的相关工作提供保障。

16. 鉴于为《自愿准则》提供支持的第一个三年期阶段已经启动，粮农组织正努力动员各合作伙伴为第二阶段做准备。资源筹措是一个长期过程，需要及早采取

行动来避免当第一阶段的资金在 2016 年全部耗尽时出现资金空档。此类行动应力求将对《自愿准则》的支持工作明确纳入 2015 年后发展议程中。应探索加大影响力和提高成本效益的途径，包括拉长供资时限，如效仿“改善农业及农村统计工作全球战略”的五年期工作计划。

征求意见

17. 希望计划委员会注意到评价建议的实施进展，并就后续行动报告提出意见。

已接受的评价建议	商定行动	对各项行动的评论，包括未采取行动的理由	已采取的行动对计划、政策和/或程序产生的影响（变化）	MAR 评分 (评分标准见下方) ⁶
建议1：粮农组织应该将加强权属、权利和获取相关工作的战略方案与实现自身及其成员国的基本目标联系起来开展一次评估。	1.1 启动一项部门间合作进程，用于加强粮农组织在《负责任权属治理自愿准则》框架下的权属相关工作，该进程通过粮安委牵头的政府间谈判来制定，并与粮农组织的战略规划工作保持一致。该进程将侧重知识共享和能力开发。	<ul style="list-style-type: none"> • 经审议的《战略框架》以及“战略目标”的制定为粮农组织按照本组织及其成员国的基本目标对权属、权利和获取相关工作开展评估和规划提供了良好背景。 • 部门间合作进程让在权属领域开展工作的各单位代表聚集到一起。《自愿准则》通过时设立的非正式部门间机制已正式成为一个工作组（总干事公告第 2013/73 号）。该进程涉及知识共享和能力开发，与建议 2、建议 5 和建议 7 也有关联。 	<ul style="list-style-type: none"> • 《自愿准则》已酌情纳入《2014–15 年工作计划和预算》的实施工作计划。 	6
建议2：对自身规范性工作进行更广泛宣传。	<p>2.1 在更广范围内宣传被评价组认为是宝贵资源的粮农组织权属相关出版物，为《负责任权属治理自愿准则》的实施提供知识传播和能力开发方面的支持，主要内容如下：</p> <p>2.2 利用社交媒体；</p> <p>2.3 重新设计粮农组织权属相关主页，以便更好地汇总有关粮农组织权属工作的信息；</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 由于得到了欧盟、芬兰、德国、瑞士和农发基金的自愿捐款，粮农组织权属相关出版物的数量在《自愿准则》通过后正在不断增加。这些出版物包括有关《自愿准则》具体内容的技术指南（性别；林业；自由、事先知情同意）和一个入门级《自愿准则》网络学习模块。其它指南与模块也正在开发过程中。已通过各种形式发布有关新出版物和现有出版物的信息。 • 2.2 已通过六个不同的粮农组织“推特”账户和“脸书”来扩大受众，宣传权属相关工作。 • 2.3 已在《自愿准则》通过后立即启用了粮农组织新的权属主页。该网页定期更新，为粮农 	<ul style="list-style-type: none"> • 在重新调整后，粮农组织权属相关主页的月平均访问量从 2400 次增加至约 4600 次，《自愿准则》通讯的订阅量也从 1500 户增加到 2500 户。 • 由于宣传交流工作的改善，《自愿准则》的网上访问量已达约 2.3 万次，而截止到 2013 年底其纸质版分发量则约为 2.5 万册。在最近出版的技术指南中，有关森林权属的指南在三个月内的网上访问量已超过 4000 次，而有关性别和权属的指南自开通以来网上访问量已超过 6000 次。 	6

⁶ 1 – 元：未采取行动实施建议；2 – 差：建议的实施计划和行动均处于极初步阶段；3 – 不足：建议的实施不均衡、不全面；4 – 充足：建议的实施已取得进展，但尚无证据证明已对预期目标产生了影响；5 – 良好：建议已得到全面实施有初步证据证明对预期目标产生了影响；6 – 优秀：有确凿证据证明建议对预期目标产生了积极影响。

已接受的评价建议	商定行动	对各项行动的评论，包括未采取行动的理由	已采取的行动对计划、政策和/或程序产生的影响（变化）	MAR 评分 (评分标准见下方) ⁶
	2.4 强化为《自愿准则》的制定而开发出来的宣传交流手段。	<p>组织所有权属相关出版物提供了同一个链接点，涵盖土地、渔业、森林、性别和土著人民以及法律相关事务。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2.4 在《自愿准则》磋商和谈判期间曾用英文、法文和西班牙文出版了一份通讯，现已经过改版，改善了可读性，用于共享信息，包括新材料的出版时间。通讯的发送名单会定期更新，例如会添加参加宣传《自愿准则》的区域、国家讲习班的与会人员。 • 此外，粮农组织权属相关出版物已在最近举办的 11 次《自愿准则》宣传区域讲习班上分发，同时也在目前正在开展的国家系列讲习班上分发。 	<ul style="list-style-type: none"> • 网络学习主页于 2013 年 10 月在粮安委网站上开通，截止 2013 年 12 月 31 日访问量已超过 1600 次，并有 200 多人注册加入入门级网络学习课程。 	
建议3：对项目绩效开展更加系统化的监测和评价。	3.1 在相关项目设计过程中包括适当的评价措施，并符合最近修订过的“自愿捐款”供资项目评价规定（FPC/2011/01）。	<ul style="list-style-type: none"> • 在《自愿准则》通过后，粮农组织已与捐赠伙伴合作为《自愿准则》相关工作筹措资金。自愿捐款将用于支持一个多捐赠方信托基金项目，该项目又将由“姊妹项目”作为补充，各捐赠方对这些姊妹项目都有具体报告要求。已按粮农组织的标准要求，将评价措施纳入所有自愿捐款供资的项目。 • 目前正在为粮安委监测事务开放工作组提供技术支持。粮安委第四十届会议通过了关于将粮安委的监测重点放在委员会主要、战略性和推动性产品上的建议，其中《自愿准则》就是迄今为止最重要的成果之一，将成为监测工作的一项核心内容。 	就影响做出报告为时尚早。	4

已接受的评价建议	商定行动	对各项行动的评论，包括未采取行动的理由	已采取的行动对计划、政策和/或程序产生的影响（变化）	MAR 评分 (评分标准见下方) ⁶
建议4：寻求方法，为成员国在土地权属方面制定出一项更加平衡的支持计划。	4.1 认识到对成员国的支持应该是一个需求驱动的过程，并需与其他发展伙伴开展合作，因此要加强与粮农组织驻各国代表的交流沟通，便利成员国提出获得权属方面技术援助的要求，并将权属工作纳入《国别规划框架》。要按照《负责任权属治理自愿准则》的要求扩大技术援助范围，以便改善权属治理工作，并继续将规范性工具用于知识共享和能力开发中。	<ul style="list-style-type: none"> • 已采用了三种方法在为各国提供土地权属支持方面实现各区域间的平衡。 • 《自愿准则》相关信息已在《准则》通过后发送至各粮农组织驻国家代表处，且权属和《自愿准则》相关内容已纳入所有新上任的粮农组织驻国家代表收到的情况简介材料中。 • 对《国别规划框架》草案进行了系统化审阅，并酌情就《自愿准则》的应用提出了建议。 • 在 2012—13 年间，利用瑞士和欧盟提供的资金举办了 11 次区域研讨会，主要目的是介绍《自愿准则》和鼓励与会者思考如何在各自国家内应用《自愿准则》。共有来自 140 个国家、代表所有利益相关方的约 650 人参加了在非洲（喀麦隆、卢旺达）、亚太（斐济、泰国）、欧洲和中亚（保加利亚、乌克兰）、拉美和加勒比（哥伦比亚、圭亚那）以及近东（约旦、摩洛哥、阿联酋）等地举办的讲习班。2014 年开始举办国家层面的宣传讲习班，首批分别在尼日尔和塞内加尔举办，由法国提供自愿捐款。 	<ul style="list-style-type: none"> • 《自愿准则》已被纳入 13 份《国别规划框架》（非洲：贝宁、布隆迪、喀麦隆、加蓬、莱索托、莫桑比克、尼日利亚、卢旺达；亚洲：老挝、斯里兰卡、越南；欧洲：前南斯拉夫马其顿共和国；拉丁美洲：巴拿马）。同时还被纳入《太平洋多国国别规划框架文件》。 	5
建议5：为总部、分区域和国家层面员工提供权属、权利和获取问题相关培训和学习资源。	5.1 依据资源情况，在《负责任治理自愿准则》框架下启动一项部门间合作进程，为员工提供培训，包括通过网络学习课程开展培训。	<ul style="list-style-type: none"> • 粮农组织内部培训已启动，目前投资中心有超过 20 位员工参加，目的是加深对《自愿准则》的认识，推动思考如何在投资中心关键工作领域利用《准则》完成投资项目立项和筹备、上游投资支持、能力开发和技术援助等工作。 	<ul style="list-style-type: none"> • 借助网络学习模块，粮农组织员工已经提高了自己在为各国提供支持时处理权属事务的技术知识水平与能力 	5

已接受的评价建议	商定行动	对各项行动的评论，包括未采取行动的理由	已采取的行动对计划、政策和/或程序产生的影响（变化）	MAR 评分 (评分标准见下方) ⁶
		<p>此项工作为其它粮农组织员工的培训打下了基础。此外，已向亚太区域办事处员工分发了有关《自愿准则》和权属的情况简介材料。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 已经获得自愿捐款来开发一系列有关《自愿准则》框架下权属事务的网络学习模块。首个入门级模块已发布在粮农组织权属主页上，其它模块也正在开发过程中。这些模块主要针对普通受众，也适合并非权属事务专家的粮农组织普通员工。入门级模块已经在粮农组织内部得到广泛宣传，从 2013 年 10 月到年底已有 40 名粮农组织员工注册使用模块。 		
建议6：为紧急情况下权属、权利和获取相关工作提供专门支持。	6.1 在灾害风险降低、灾害风险管理及气候变化大框架下和城乡粮食与营养安全背景下，争取通过资金和/或人员借调，为权属和紧急情况相关工作提供专门支持。	<ul style="list-style-type: none"> • 已在《自愿准则》“伞形项目”下设立了一个负责“紧急情况与权属”的职位。伞形项目时多捐赠方信托基金项目的基础，参与捐赠的各方已确定了需要支持的项目内容。然而，尚未有捐赠方决定为权属及紧急情况专设职位提供资金。按照《自愿准则》第六部分“应对气候变化和紧急情况”的规定，已批准利用联合国 REDD+计划的自愿捐款资金设立一个负责气候变化背景下权属事务的顾问职位。 • 此外，权属和紧急情况相关工作将继续在正常计划项下开展，侧重权属、自然资源和灾害风险管理。 	为时尚早	2

已接受的评价建议	商定行动	对各项行动的评论，包括未采取行动的理由	已采取的行动对计划、政策和/或程序产生的影响（变化）	MAR 评分 (评分标准见下方) ⁶
建议7：粮农组织应积极推动与自己实现成员国基本目标相关的权属、权利和获取相关工作。	7.1 启动一项部门间合作进程，以便在《负责任治理自愿准则》框架下发现和应对关键权属相关问题。与本条建议相关的行动将与有关建议1的行动合并开展。	<ul style="list-style-type: none"> • 见建议 1。 	<ul style="list-style-type: none"> • 见建议 1。 	6
建议8：应加强粮农组织在就外国投资方大规模征地提供意见和指导方面的作用。	8.1 启动一项部门间合作进程，以便在《负责任治理自愿准则》框架下就大规模征地提供意见和指导。	<ul style="list-style-type: none"> • 已在自然资源管理部门（NR）、经社部（ES）和技术合作部（TC）之间启动了大规模征地方面的合作。正利用瑞士通过多捐赠方信托基金提供的自愿捐赠资金，就农业投资与土地获取编制一份详细的技术指南。此外，作为提高对大规模征地认识的相关工作的一部分，粮农组织正在编写一份研究报告，介绍大规模土地交易背后的投资链。 • 粮农组织正与捐赠伙伴一道，就农业投资和权属事务向埃塞俄比亚提供咨询指导意见（由意大利供资），同时提高来自中国投资方的认识（由英国供资）。另外正在就《自愿准则》和投资提供更多指导意见，如为阿拉伯国家潜在投资方召开一次研讨会（由科威特供资）。 • 粮农组织正向负责制定“粮食安全和营养背景下负责任农业投资原则（RAI）”的粮安委开放工作组提供技术支持，以确保这些原则和《自愿准则》之间具备一致性和互补性。 	<ul style="list-style-type: none"> • 粮农组织已加强了自身在就大规模农业投资的权属相关事务提供咨询意见时的能力。 	4