

2011年2月



The International Treaty
ON PLANT GENETIC RESOURCES FOR FOOD AND AGRICULTURE



暂定议程议题 18

管理机构第四届会议

2011年3月14-18日，印度尼西亚，巴厘

**《粮农组织独立外部评价报告》
中与条约有关的问题**

秘书的说明

i) 粮农组织正在经历一场改革，在粮农组织大会通过《独立外部评价报告》之后，各工作组和粮农组织行政部门受委托开展了一些后续工作，其中有一些与条约有直接联系。

ii) 管理机构在其第三届会议上指出粮农组织正在经历的改革对本条约的实施产生财务和行政方面影响，还影响到其秘书处的活动，以及管理机构通过相关技术委员会将有关事宜提请粮农组织理事会和大会注意的能力。管理机构要求秘书与主席团合作起草一份报告供管理机构在其第四届会议上审议。

iii) 这份文件是对该要求的回应。请管理机构就秘书下一步工作做出指示，并提出管理机构认为适当的进一步指导。

目 录

	段 落
I. 引 言	1—3
II. 革新图变近期行动计划及后续行动	4—37
III. 征求指导意见	38

附 录

附录 1—粮农组织结果框架主要内容

附录 2—粮农组织总部组织结构图

I. 引言

1. 根据《粮农组织独立外部评价报告》(IEE)¹，联合国粮农组织正在经历一场改革。在有时限的大会委员会(CoC-IEE)工作基础之上，大会特别会议通过了1/2008号决议：《粮农组织革新图变近期行动计划(2009-11)》²。2009年11月，大会委员会向粮农组织大会第三十六届会议提交了最终报告，即《大会委员会提交粮农组织大会关于粮农组织革新图变近期行动计划的报告》。³

2. 在其第三届会议上，管理机构：

- “指出粮农组织正在经历的改革对本条约的实施产生财务和行政方面影响，还影响到其秘书处的活动，以及管理机构通过相关技术委员会将有关事宜提请粮农组织理事会和大会注意的能力；
- 要求管理机构第四届会议主席团尽快熟悉粮农组织改革过程，以便弄清楚改革进程的结果对国际条约的整体影响；
- 要求秘书继续跟进粮农组织改革进程，特别是涉及可能对国际条约产生的财务和行政方面的任何潜在影响，定期向主席团更新有关改革进程的信息，与主席团合作起草一份报告，供管理机构在其第四届会议上审议。”⁴

3. 根据管理机构在第三届会议上提出的要求，秘书继续跟进粮农组织改革进程，包括在当前的闭会期间，并向第四届会议主席团做了报告。本文件对粮农组织改革进程情况进行了更新，着重介绍了与条约实施及秘书处行政工作特别相关的方面。

II. 粮农组织革新图变近期行动计划及后续行动

4. 《粮农组织革新图变近期行动计划》详细列出了粮农组织改革要采取的行动，并提出了时间安排和资源需求。该计划分为四个主要部分以及一个附件：

- “本组织的优先重点和计划：这一部分详细介绍了用于本组织的所有计划设计的基于结果的新框架，包括本组织愿景和全球目标，战略目

¹ 《粮农组织独立外部评价报告》全文可在下列网址找到：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827e02.pdf>

² C 2008/REP，第 18 段。

³ C 2009/7。

⁴ IT/GB-3/09/报告，第 57-59 段。

标和优先重点确定方式及资源管理。结果将是，粮农组织将会将其关注焦点从当前的关注点转移到其行动对成员国产生的国内和国际影响方面；

- 治理改革：这一部分涉及效率、有效性及成员主人翁地位。提出一系列措施用以加强粮农组织管理机构在确保全球政策和管理的一致性方面的作用，以及在履行行政监管方面的作用，于此同时尊重不同管理机构和管理部门各自不同的作用；
- 改革系统、计划和预算、文化变革和组织结构调整：这一部分提出一系列详细措施，以改革计划和预算周期并筹集自愿捐款用于统一的计划，其优先重点由成员明确界定。此外还提出下列措施：在附带问责制条件下委托职责；加强人力资源；精简行政；改进总部和权力下放办事处的效能，同时释放资源支持技术工作；
- 《近期行动计划》的实施，包括治理也包括管理后续安排；
- 附件：2009 - 2011年度费用、节余、资源要求和实施计划概要。”⁵

5. 下列各部分详细列出了《近期行动计划》中与条约及其秘书处特别具有关联的问题。

A部分 - 本组织的优先重点和计划

6. A部分 - 《近期行动计划》中本组织的优先重点和计划描述了基于结果的粮农组织工作计划制定新框架，提出了新的《粮农组织战略框架》和《中期计划》的要点。

7. 基于结果的新框架规定了计划和预算文件在一套整体的规划文件中进行编制和提交，其中包括：10 - 15年期的《战略框架》（每四年进行一次审议）；4年期的《中期计划》，每两年进行一次审议和调整；每两年制定一次的关于资源问题的《工作计划和预算》。⁶

8. 本文件反映了一个基于结果的层次结构，包括全球目标、战略目标、组织结果、核心功能、目标和指标，将对其进行监督和结果评价。分摊会费和预算外资源将在一个统一的工作计划中加以管理，进行相同的计划和监管，同时鼓励捐助预算外资金以减少资金专用限制并增加集合资金规模。

⁵ C 2008/4。

⁶ 《粮农组织革新图变近期行动计划》，附录 E，C 2008/REP。

9. 作为其职能的一部分，大会委员会在2009年11月粮农组织第三十六届大会上建议制定新的《战略框架》、《2010—2013年中期计划》以及《2010—2011年工作计划和预算》。⁷根据《近期行动计划》的要求，管理部门第一次在一个统一文件中提出了《2010—2013年中期行动计划》及《2010—2011年工作计划和预算》。根据《战略框架》，4年期的《中期计划》针对得到所有资金来源支持的本组织工作，提出了一个基于结果的计划方法（粮农组织结果框架的主要内容见附录1）。而另一方面，《工作计划和预算》则为《中期计划》结果框架中前两年的统一工作计划所管理的资源（既包括分摊会费也包括自愿捐款），做出了安排。

10. 在《2010—2013年中期计划》和《2010—2011年工作计划和预算》的结果框架中，国际条约反映在战略目标A—可持续集约化作物生产，组织结果A4—有效政策及加强能力，更好地管理粮食和农业植物遗传资源，包括国家和国际层面的种子系统之中。在组织结果A4之下，有一项指标因为关注加入国际条约或采取国内法规以便实施条约的国家数量，而直接与条约有关。有关该指标、基准及目标的完整信息在下面列出。

组织结果A4—有效政策及加强能力，更好地管理粮食与农业的植物遗传资源（PGRFA），包括国家和区域层面的种子系统			
牵头部门：植物生产及保护司			
指标	基准	目标（4年）	目标（2年）
A4.1 加入《粮食和农业植物遗传资源国际条约》（IT-PGRFA）或采纳国家法规以实施条约的国家数量	121 个缔约方（2009年）大多数缔约方不具备国家法规以实施条约。	130 个国家加入《粮食和农业植物遗传资源国际条约》 10 个国家通过了国家法规/政策	125 个国家加入《粮食和农业植物遗传资源国际条约》 5 个国家通过了国家法规/政策

来源：C 2009/15, 第 86页。

11. 在同一组织结果之下还有三个其他指标不是直接与条约相关，但却与粮食和农业植物遗传资源有关。这三个指标是：

⁷ C 2009/15。

- “在实施《粮食和农业植物遗传资源国际条约》全球行动计划(GPA-PGRFA)过程中，制定了加强保护、植物育种和种子系统之间的联系的国家粮食和农业植物遗传资源战略/政策的国家数量；
- 拥有技术能力和信息来进行保护、植物育种、种子体系、生物技术-生物安全和核技术的国家数量以及拥有与种子相关的协调一致监管框架的分区域数量；
- 在社区层面设立计划来管理粮食和农业植物遗传资源以及农场种子生产的国家数量，包括通过灾害风险管理工具来应对环境风险的挑战”

12. 《工作计划和预算2010—2011》也列出了实现组织结果A4的主要手段：

实现组织结果的主要手段⁸

1. 发挥秘书处既定职能来支持落实《粮食和农业植物遗传资源国际条约》，包括提出并提供指导意见并支持实现领导机构通过的工作计划。
2. 通过粮食和农业遗传资源委员会的粮食和农业植物遗传资源工作小组，对现有和更新的《粮食和农业植物遗传资源国际条约》提供政策咨询和技术援助；推动实施和监测《粮食和农业植物遗传资源国际条约》行动计划，包括其与相关国际文件具有相关性的部分。
3. 在区域和国家制定、实施有关保护和可持续利用的整体计划方面提供技术支持，包括种子制度。
4. 为国家和区域在保护、植物育种、种子制度开发等相关领域的能力建设而生成、管理并传播知识、数据、工具、技术。
5. 对社区、小农户和农民提供可持续管理作物多样性和种子制度的技术援助和指导意见。
6. 与相关机构加强合作、联合以确保决策依据充足，并确保粮食和农业植物遗传资源可持续性作物生产管理最佳实践得以实施。

13. 国际条约与粮食和农业遗传资源委员会之间的关系在战略目标F—实现对土地、水和遗传资源的可持续管理，提高能力应对影响粮食和农业的全球环境挑战下的组织结果F3—在国家、区域和国际层面加强政策和计划，以保护和可持续利用粮食和农业生物多样性并公平分享遗传资源的使用所带来的益处中

⁸ 来源: C 2009/15, 第 87 页。

提及，其中，一项指标谈到“与国际论坛，如《生物多样性公约》、世界知识产权组织和[...]国际条约就粮食与农业生物多样达成的联合工作计划或合作协议数量”。

14. 关于新的“战略框架”及其“战略目标”，需要注意，每一个战略目标的实施都分配给了粮农组织不同的部，它们是实际牵头技术单位。这种“由专门部门负责”的战略目标分配方法已经对内部程序和做法产生了显著的影响，其中包括与捐助方之间的关系。

15. 《2010—2013年中期计划》及《2010—2011年工作计划和预算》中对本条约及其工作的考虑和意见可能对条约的核心行政预算产生一些直接影响。⁹在这一背景下，值得强调的是粮农组织“从下一个两年度开始实行资源筹集和管理战略，把影响重点领域、国家中期优先重点框架以及区域和分区域重点行动领域囊括其中。[...]影响重点领域（IFAs）有助于在各地筹集战略资源。具体而言，影响重点领域可指导资源筹集工作并将战略目标内或战略目标间的若干优先重点进行组合，发挥“旗舰”作用并提供进行交流宣传的工具。”¹⁰七个已经确定的影响重点领域中有一项尤其支持组织结果A4，并可能与条约有直接联系。其内容如下：

“全球标准制定以及纳入国家政策立法（IFA-SNL）

有效制定及实施国际认可的标准、协议以及粮农组织法定机构和委员会采纳的行动计划，特别是满足WTO协议下的各项要求，需要依靠国家能力和秘书处支持。本影响重点领域将着重加强各国和全球制定和实施规范标准的能力，特别是发展中国家的能力和参与（植物保护、食品安全、遗传资源）。”

B部分 - 治理改革

16. B部分 - 治理改革包括标题为法定机构、公约等的一个章节，预见了“法定机构和公约将得到加强，享有粮农组织框架内的更大的财务和行政自主权以及其来自成员更高水平的自我出资。它们将拥有与适当的粮农组织技术委员会之间的直接通道。它们将就使用来自粮农组织分摊会费的资助部分向粮农组织理事会和大会负责”。

17. 为此目的，计划采取下列两项具体行动：

⁹ 领导机构批准的2010-2011两年度核心行政预算为5832833美元，其中，粮农组织从正常计划拨款186万美元，占32%；其余68%的资金（397万美元）来自缔约国的自愿捐助。

¹⁰ C 2009/15，第65-66段。

- 修改粮农组织基本文件以便“条约、公约和协定（例如《食品法典》和《国际植物保护公约》（根据粮农组织章程订立））缔约方大会能够通过相关技术委员会将有关问题提请理事会和大会注意”（行动2.68）；
- 开展一次审查“以便做出必要的改变使愿意这样做的法定机构行使财务和行政权力，并从成员那里筹集额外的资金供给，同时保持在粮农组织框架之内并与之保持报告关系”¹¹（行动2.69）。

18. 根据《2009年近期行动计划实施进展报告》，两项行动目前都在实施进程之中，并预计于2009年后完成。¹²大会委员会在2009年11月粮农组织第三十六届大会上建议对粮农组织基本文件进行的修订不包括行动2.68中所要求的对基本文件进行的修改。¹³

19. 关于行动2.69中所设想的审查，对法定机构进行一次初步审查以便使之行使更大的财务和行政权力、同时保持在粮农组织框架之内的建议¹⁴被提出来供粮农组织章程及法律事务委员会（章法委）在2009年9月第八十八届会议上审议。初步审查涉及审查的潜在范围和法定机构能够行使更大行政和财务权力的可能范围两个方面。这包括：

- i) 外部关系；
- ii) 预算和财务问题；
- iii) 人力资源问题；
- iv) 与政府之间的沟通渠道；
- v) 与捐助方之间的关系；
- vi) 旅行授权；
- vii) 会议组织；
- viii) 观察员参加法定机构会议；
- ix) 与粮农组织之间的报告关系。

¹¹ 《粮农组织革新图变近期行动计划》，第28段。

¹² C 2009/7，附件5。

¹³ C 2009/7，附件3。

¹⁴ CCLM 88/3

20. 章法委在其第八十八届会议上“承认只要这些法定机构事实上处于粮农组织框架之中，而且出于完成使命所必须，就应当享有尽量多的灵活性和职能上的自主权”。与此同时，章法委还指出“在某些情况下，粮农组织和总干事履行与这些机构有关的重要职责”。在这一背景下，章法委同意，“鉴于法定机构性质的高度差异性[...]有必要确定哪些法定机构适合于[审查中]提出的便利。对此，应当首先考虑成员的意见，所开展活动的性质以及相关机构的状况，特别是关于该机构在多大程度上由独立预算供资。”

21. 至于法定机构可以行使更大行政和财务权力的可能领域，章法委同意相关法定机构秘书和其他工作人员参加外部会议的建议。¹⁵这些建议旨在澄清粮农组织关于法定机构秘书参加外部会议的一般性指示的状况，考虑到和满足某些法定机构与其他组织密切协调和联系的需求，以及这样的事实，即某些机构在预算中专门提供了差旅费用，同时要求秘书提供与外部机构之间关系方面的信息。¹⁶

22. 章法委还同意这样一条建议，即可以为依据粮农组织章程第十四条设立的自治机构订立与其他组织和机构的协议而设定适当的规则。章法委注意到，这一问题已经在2004年10月份召开的理事会第一二七届会议上讨论过，而且粮农组织秘书处将为秘书与其他组织和机构订立协议的程序而起草建议。

23. 对于预算、财务问题和其他人力资源问题，章法委“建议这些问题可以根据要求通过财务司、人力资源司和财委来解决。[委员会]还认为，应当考虑放松对秘书在其法定机构职责范围内的旅行权利的规定。”对于涉及到与捐助方之间的关系的问题，章法委建议这一问题应酌情由粮农组织相关部门以及合适的相关管理机构和有关法定机构做进一步研究。

24. 此外，在注意到这一问题属于粮农组织秘书处职权范围之内的同时，章法委“支持这一建议，即应当就处理官方通讯，特别是与国家部门领导人之间的通讯问题，为依据章程第十四条设立的机构的秘书设定专门的规则和标准。”对于涉及到与捐助方之间的关系的问题，章法委“建议这一问题应酌情由粮农组织相关部门以及合适的相关管理机构和有关法定机构做进一步研究”。

25. 对于法定机构和粮农组织领导机构之间的报告关系，章法委“建议将这一问题提交主要相关法定机构，可以请它们澄清其希望[粮农组织]领导机构采取

¹⁵ CL 137/5, 第9-12段。

¹⁶ CCLM 88/3, 第36段。

哪些行动。在这些法定机构和领导机构意见的基础之上，可以就这一问题确定一项新的政策。”

26. 章法委“对初步审查的全面性表示满意，并强调其实施应当被视为一个持续的进程，将在未来几年中持续开展。[章法委]邀请[粮农组织]秘书处在其职权范围内对此采取行动，并在适当的时候咨询[粮农组织]领导机构”。章法委进一步强调“在这一持续进程背景下，应当邀请相关法定机构，特别是根据章程第十四条和第六条设立享有相当大职能自主权的机构的成员，来审议初步审查并就审查中提到的问题发表看法”。¹⁷

27. 2009年10月粮农组织理事会第一三七届会议审议了章法委开展的审查工作。粮农组织理事会强调，实施更大的财务和行政权力应被视为一个持续的进程，在未来几年持续开展。理事会就需要由成员加以审议的问题，邀请在粮农组织相关领导机构内进一步开展内部磋商，并邀请相关法定机构，特别是享有相当大职能自主权的机构的成员来审议初步审查并就审查中提到的问题发表看法。¹⁸

28. 作为粮农组织理事会讨论的后续行动，粮农组织计划委员会开展了与相关法定机构成员的磋商，将章法委的初步审查提请此类机构注意，以便它们就其中提到的问题发表看法。¹⁹ 因此，管理机构的秘书接到并答复了粮农组织计划委员会要求，列出了国际条约的相关职能需求。

C 部分 - 改革系统、计划和预算、文化变革和组织结构调整

29. C部分 - 改革系统、计划和预算、文化变革和组织结构调整包含一个章节，标题为改革行政和管理系统，其中设立了一套粮农组织行政和管理系统改革的总体原则，包括：

- 从事前控制转向事后控制；
- 扩大放权；
- 精简行政程序。

30. 上述原则自2009年期间开始实施。已经采取了一系列行动来改革行政和管理系统，特别是在人力资源管理、文化变革和风险评估方面。在将来的两年度，行政和管理系统改革仍将是粮农组织改革的焦点之一。根据大会委员会的

¹⁷ CL 137/5, 第 12-22 段。

¹⁸ CL 137/REP, 第 53 段。

¹⁹ PC 104/9。

报告，共享服务中心的功能将得到加强，还将开始审查登记处职能并使之进一步自动化。将建立新的印刷和分发单位，将对总部和实地的采购程序进行一系列改进，并将进一步精简行政程序。²⁰

31. 行政和管理系统直接关系到条约及其功能发挥，因为这将决定条约、其秘书处及条约运作系统（多边系统和利益分享基金）乃至管理机构及其附属机构的运作环境。

32. 上述原则的实施有可能进一步改进一些领域的情况，这些领域被确认为是对管理条约核心系统的挑战而且是秘书处必须面对的挑战。特别是，这些原则的具体实施可能进一步帮助多边系统的运转，包括有助于标准材料转让协定（SMTA）信息管理和维护，在完全保护机密信息的情况下多边系统业务的开展，为多边系统和SMTA用户提供的服务；还将有助于多边系统和SMTA在国际、区域和国家一级运作的合作安排等。

33. 此外，这些原则的实施可能有助于条约利益分享基金的进展，包括有助于为利益分享基金建立和执行最领先的运作程序，包括拨款、报告、监督和评价程序、为实现项目周期的实际安排、利益共享基金运作的合作安排、捐助方关系等。

34. 另外，这些原则可能进一步改进秘书处的行政工作，特别是关系到人力资源管理、与其他组织签订合同和协议，以及财务管理。

35. 对此，需要注意到，标题为总部结构的章节预见“将在2009年启动并在2012年完成一项总部结构调整的综合计划”。²¹虽然总部各部及高级管理层的最高层结构已经在2008年得到粮农组织大会原则批准，但是各部的结构和任务是在对总部各部进行全面职能分析之后，按照新的组织结果，在2009年才最后确定。修订后的总部结构得到了大会委员会的支持，并提交2009年11月的粮农组织第三十六届大会，而且将于2010—2011年度实施（新的总部组织结构图可在附录2中找到）。²²根据管理层和粮农组织领导机构之间的磋商，包括对跨部门问题进行协调，组织结构将于2012年底前进一步完善。

²⁰ C 2009/7，第 72 段。

²¹ 《粮农组织革新图变近期行动计划》，第 46 段。

²² C 2009/15，第 46 段。

36. 根据改变后的总部结构，条约秘书处所属的农业和消费者保护部将保持其目前的司级结构。虽然如此，大会委员会的报告谈到“通过采取更加灵活的模式，辅之以减少层级，司级以下将会发生显著的变化”。²³

37. 未来的粮农组织总部组织结构与条约有关系，因为秘书处在行政部门中所处的横向和纵向位置可能也会影响到其必须采用的财务和行政程序。

III. 征求指导意见

38. 请管理机构关注粮农组织改革背景下的相关进展和问题，管理机构不妨：

- i) 关注秘书取得的进展以便确保条约及其秘书处在新的框架和粮农组织正在演变的结构中处于适当的位置；
- ii) 要求秘书继续监测审查进程，特别是涉及那些可能影响条约实施以及秘书处行政工作的事项；
- iii) 提出其认为适当的任何其他指导意见。

²³ C 2009/7，第 50 段。

附录1

粮农组织结果框架主要内容²⁴

粮农组织的远景

一个无饥饿、无营养不良的世界。在这些世界中，粮食和农业以经济、社会和环境可持续方式促进提高所有人，特别是最贫困人口的生活水平。

三个成员国全球总体目标

- 减少遭受饥饿的绝对人数，逐步确保建设一个所有人在任何时候都能获得充足、安全和富有营养的食物，满足其过上积极、健康生活的膳食需要和饮食偏好的世界；
- 增加粮食产量、加强农村发展及改善可持续生计，从而消除贫困，为所有人推动经济和社会进步；
- 对土地、水、空气、气候和遗传资源等自然资源进行可持续管理和利用，造福当代及子孙后代。

战略目标

- A. 实现可持续集约化作物生产；
- B. 提高可持续畜牧生产；
- C. 可持续管理和利用渔业及水产养殖资源；
- D. 提高食物链各环节的食品质量安全；
- E. 实现森林和树木的可持续管理；
- F. 实现对土地、水和遗传资源的可持续管理，提高能力应对影响粮食和农业的全球环境挑战；
- G. 创造有利市场环境，改善生计并提高农村发展水平；
- H. 提高粮食安全和营养水平；
- I. 提高能力，防备和应对粮食及农业方面的威胁和紧急情况；
- K. 实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策权；
- L. 更多更好地利用公共和私人对农业及农村发展方面的投资。

职能目标

- X. 与成员国和利益相关者开展有效合作；

²⁴ 来源: C 2009/15, 第 13 页。

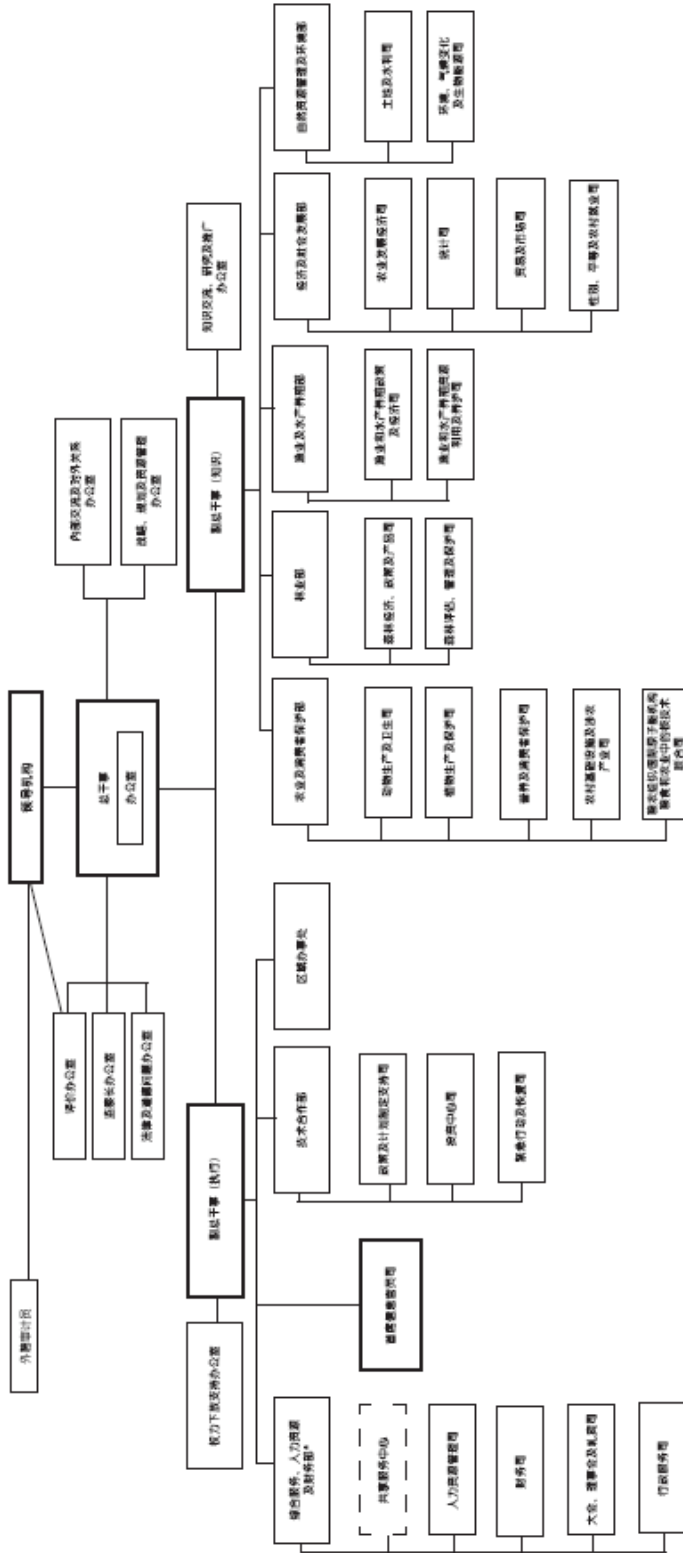
Y. 实现有效高效的行政管理。

核心职能

- a. 监测和评估中长期趋势和前景；
- b. 收集和提供信息、知识和统计资料；
- c. 制定国际文书、规范和标准；
- d. 政策及战略备选方案和建议；
- e. 提供技术支持，促进技术转让和能力建设；
- f. 宣传倡导和沟通；
- g. 跨学科性和创新；
- h. 伙伴关系和联盟。

附件 2

粮农组织总部组织结构图



* 粮农组织、人力资源及财务部的结构及职能尚待进一步调整。

续