

2009年8月



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

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  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## 暂定议程议题 12

### 粮食和农业遗传资源委员会

## 第十二届例会

2009年10月19-23日，罗马

### 委员会的地位

## 目 录

	段 次
I. 引言	1 - 2
II. 委员会当前的章程地位	3 - 6
III. 粮农组织的法定机构和领导机构	7 - 12
IV. 第 VI 条和第 XIV 条机构	13 - 30
V. 在粮农组织章程框架内提高委员会地位	31 - 34
VI. 寻求指导	35

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。谨请各位代表、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](http://www.fao.org) 网站获取。



## I. 引言

1. 粮食和农业遗传资源委员会（下文简称委员会），在其第十一届例会上，考虑到其运作模式，要求总干事“着手对粮农组织章程框架内可能提高委员会地位的方式进行初步考虑，以便反映委员会作为专门负责粮食和农业生物多样性的唯一政府间机构的作用。”<sup>1</sup>

2. 本文描述了委员会当前的章程地位，简述了有关设立利用粮农组织秘书处服务的各种粮农组织机构的规定，并考虑了在粮农组织章程框架内提高委员会地位的选项。

## II. 委员会当前的章程地位

3. 委员会是根据粮农组织章程第 VI.1 条设立的。根据粮农组织章程第 VI.1 条，大会或理事会可以设立委员会，“在制订和执行政策方面提供意见并协调政策的执行”。

4. 根据《粮农组织基本文件》R 部分，委员会的运作应遵循粮农组织总规则，<sup>2</sup> 尤其是其自身条例。委员会的当前使命涵盖了“有关粮食和农业生物多样性的所有方面”，这一使命是粮农组织大会第 3/95 号决议确定的。目前形式的委员会条例是理事会于 1995 年通过的。<sup>3</sup> 它们规定委员会具有协调作用，并负责处理与粮食和农业遗传资源的保存及可持续利用有关的政策、部门和跨部门事项。委员会的职权范围是：

- i) 不断审议与粮农组织在粮食和农业遗传资源领域中的政策、计划和活动有关的所有事项，包括这些资源的保存和可持续利用以及公平合理地分享利用这些资源所产生的利益，并就这些事项向总干事和理事会并酌情向其各技术委员会，尤其包括农业、林业和渔业委员会提供咨询意见；
- ii) 提出必要的或可取的措施，以确保酌情发展有关粮食和农业遗传资源的一种或多种全面的全球系统，并监测该系统/各种系统组成部分的运作，尽可能符合《生物多样性公约》及其它有关国际文书；
- iii) 提供一个政府间协商论坛，并应粮农组织领导机构的要求，监督与粮食和农业遗传资源有关的其它国际协定、约定、行为守则或其它文书的发展情况，并监测这些文书的实施情况；

---

<sup>1</sup> CGRFA-11/07/Report, 第 102 段。

<sup>2</sup> 根据章程第 XIV 条和第 XV 条缔结的公约及协定和根据章程第 VI 条设立的各种委员会所应遵循的原则和程序。

<sup>3</sup> CL 110/REP, 第 1/110 号决议。

- iv) 促进和监督粮农组织与涉及遗传资源保存及可持续利用的其它国际政府和非政府组织，特别是《生物多样性公约》缔约方大会和联合国可持续发展委员会之间的合作，并努力与这些机构磋商制定适当的合作和协调机制；
- v) 经粮农组织领导机构批准，酌情满足《生物多样性公约》缔约方大会在粮食和农业遗传资源具体领域提出的要求，包括为缔约方大会及其附属机构提供信息和其它服务，特别是在预警系统、全球评估和信息交流领域内的要求，并酌情通过全球粮食和农业植物遗传资源保存及利用系统来进行。

5. 委员会向总干事报告，总干事通过理事会将委员会通过的具有政策影响或对粮农组织的计划或财政有影响的任何建议提请大会注意。委员会的报告一旦拟定，将尽快向粮农组织成员和准成员以及与遗传资源有关的国际组织和机构分发复印件。

6. 委员会秘书处由总干事任命，并在行政上对其负责。委员会秘书处监测和协调委员会会议的筹备工作和所建立的各部门工作组的工作。委员会秘书处的开支应由粮农组织在本组织核准的预算中相关拨款的限额内确定并支付。

### III. 粮农组织的法定机构和领导机构

7. 多年来，在粮农组织做法中，“法定机构”的概念已经非常广泛并具有包容性，指的是粮农组织的所有机构和组织。法定机构包括根据粮农组织章程第 VI 条设立的机构（例如委员会）和根据第 XIV 条设立的机构（例如粮食和农业植物遗传资源国际条约领导机构）。

8. 在粮农组织做法中，“领导机构”通常被视为法定机构的一个子群组。然而，在缺少“领导机构”和法定机构的法律定义的情况下，并鉴于这两个群组的责任或责任类型之间没有明确的划分，领导机构和法定机构的区别在实践中并不显著。不过，粮农组织大会在其第三十五届（特别）会议上通过的《粮农组织革新图变近期行动计划》预见说“术语‘领导机构’将被定义，最好是在《基本文件》中”。<sup>4</sup> 作为回应，在粮农组织独立外部评价后续行动大会委员会（CoC-IEE）的指导下，制定了对《基本文件》的一项修正案。随后，章程及法律事务委员会在其第八十七届会议上，审议并批准在《基本文件》的一个适当部分引入一项修正，阐述领导机构的下列定义：

粮农组织领导机构是通过其母机构在其各自职权范围内直接或间接致力于(a)粮农组织的总体政策和监管框架的确定；(b)战略框架、中期计划和工作计划和预算的建立；以及(c)行使，或推动对本组织的

<sup>4</sup> 《近期行动计划》（IPA）行动 2.73

行政监督的机构；领导机构包括粮农组织大会、粮农组织理事会、计划委员会、财政委员会、章程及法律事务委员会、各技术委员会（即商品问题委员会、渔业委员会、林业委员会、农业委员会、世界粮食安全委员会）和各区域会议（即非洲区域会议、亚洲及太平洋区域会议、拉丁美洲及加勒比区域会议和近东区域会议）”<sup>5</sup>

10. 粮农组织理事会在其第一百三十六届会议上审查了拟议的《基本文件》修正案，通过了拟议的修正案的主要内容，并指出该修正案将在适当的大会决议草案中列出，并将在理事会下一届会议（2009年9月28日-10月2日）上进行审议，然后提交大会第三十六届会议（2009年11月14-21日）批准。

11. 相对于粮农组织领导机构的作用和职能，目前还没有法律条款定义法定机构的作用和职能。应当承认，一些领导机构在决策中尚未发挥特别强有力的作用。另一方面，有一些不是领导机构的法定机构，至少部分符合了针对领导机构提出的标准。例如，委员会为粮农组织的政策和监管框架的确立作出了极大的贡献，特别是其制定了《粮食和农业植物遗传资源国际条约》，以及粮农组织工作的规划和计划（例如其多年工作计划），获得了粮农组织大会的认可，<sup>6</sup>尽管它没有正式要求委员会制定这种计划。委员会被认为是一个法定机构，而不是一个领导机构，这一事实从来没有阻止它在其职权范围内对总体政策和监管框架的确立做出贡献。

12. 预计将在2009/2010年度<sup>7</sup>对粮农组织法定机构进行的后续审查中可能采纳未来“领导机构”定义和其它决定，其是否会对委员会的工作和使命产生任何影响，还有待观察。委员会不妨考虑，在达成可能直接或间接影响其在粮农组织章程框架内地位的任何决定之前，须就该事项向委员会咨询意见。

#### IV. 第VI条和第XIV条机构

13. 粮农组织大会在其1957年第九届会议上批准落实到《粮农组织基本文件》R部分的“根据章程第XIV条和第XV条缔结的公约及协定和根据章程第VI条设立的各种委员会所应遵循的原则和程序”时，还通过了第47/57号决议。根据这一大会决议，“考虑到应该在本组织所推动建立的各机构的法律地位这一问题上避免任何含糊不清之处”，决定“凡利用本组织秘书处的服务的各机构，今后应根据下述条款建立”：

- (a) 章程第VI条或第XIV条以及本组织总规则的有关规定；或
- (b) 章程第XV条，在这种情况下，这些机构与本组织的关系均应逐个予以明确规定；或

---

<sup>5</sup> CL 136/20, 附录II, I.C.

<sup>6</sup> C 2007/REP, 第12/2007号决议, 第2段。

<sup>7</sup> 《近期行动计划》（C 2008/REP, 第1/2008号决议）行动2.69。

- (c) 完全在本组织框架以外，因此是完全独立的，应由理事会和大会按照本组织总规则第 XXIV 条第 4 款(c)项和章程第 XIII 条批准一项关系协定始能发展其与本组织的合作与协调，而这项关系协定应使本组织提供的服务取得以下条件：这些机构的计划、财务手续和业务活动应符合并促进本组织的宗旨。

14. 粮农组织大会在其 1991 年第二十六届会议上，通过了对 R 部分的几项修订，目标是引入更多灵活性，以考虑到粮农组织内外出现的一些发展变化。

15. 目前，粮农组织章程第 XIV 条下包括 16 项公约及协定。有一些组织是根据公约及协定设立的，在粮农组织协助下筹备，但完全独立于粮农组织。在若干情况下，粮农组织根据粮农组织章程第 XIII 条条款与这类组织达成关系协定。目前尚无机构根据粮农组织章程第 XV 条设立。

16. 为了在粮农组织章程框架内提高委员会的地位，委员会不妨考虑将自身重新设立为粮农组织章程第 XIV 条下的一个机构。

17. 从广义上讲，根据第 VI 条设立的机构与粮农组织的内部结构较紧密联系在一起，原则上只向粮农组织总干事或领导机构提供建议，没有自己独立的决策权。它们也不能拥有自己独立的预算。通过具有自身法律期限的单独协定设立的第 XIV 条机构比根据粮农组织章程第 VI 条设立的机构拥有更多的独立性和灵活性，并可以在实践中拥有自己的决策权。第 XIV 条机构享有职能自主权，尽管它们属于粮农组织，与其联系密不可分。

### **第 VI 条和第 XIV 条机构的设立**

18. 第 VI 条机构由大会或理事会设立。尽管第 VI 条机构可对这些机构据以建立并确定其职权范围的基本决议提出修正，但是关于这类修正案的决定权在理事会或大会。<sup>8</sup>

19. 第 XIV 条协定及公约是单独的国际法文书，需要由其成员国批准。但是，这类协定及公约还需要由粮农组织大会或理事会批准，这规定在粮农组织章程第 XIV 条和粮农组织总规则第 XXI 条规则中，后者很具体地处理了这类公约和协定的制定和缔约过程中涉及的所有程序环节。因此，尽管第 XIV 条机构是通过单独的国际法文书设立的，但正如这些条款和规则明确规定，它们显然在粮农组织框架范围内设置和运作。

20. 在这种情况下，有必要忆及粮农组织大会在其 1957 年第九届会议上提出的意见。

21. 在该次会议上：

“503. 第九届大会在审议理事会报告 ( C 57/38号 ) 后得出结论认为：有必要确定一些原则，以便今后在应用章程第VI条、第XIV条和

---

<sup>8</sup> R 部分，第 34 段。

第XV条各项规定时有所遵循。其意图并不是规定一些僵硬死板的条条，因为各种公约和议事规则的文本显然需要根据预期的目标予以草拟。但大会希望确定一个框架，即定下法律和行政的标准，以指导今后草拟新文本、现有协定的修正案和各种委员会的章程。

#### 基本的考虑

504. 根据章程第VI条规定，大会和理事会可以设立普遍性或区域性的委员会、其它的委员会和工作组，也可以召集一般会议、技术会议、区域会议或其他会议。只需大会或理事会作出决定，必要的法律行动即告完成。

505. 章程第XIV条适用于在粮农组织赞助下缔结的公约和多边协定。这些都是国家之间缔结的协定；按照国际公法的原则：就这类协定而言，由主权实体所明确表示的同意即构成所需的法律行动。

506. 然而，多边协定的程序也曾数次应用于建立某些其特定任务属于本组织总的职权范围之内的委员会。

507. 必须记住，多边协定的明确目的是使参加协定的缔约国承担契约义务。缔约国承诺做或不做某些事情，此类义务一般是在一定时期内有效的。随着这个原则直接而来的是，按照章程第XIV条在本组织成员国之间缔结的任何协定，应担负超出本组织章程中所承担的财政或其它义务。若非如此，即无理由缔结此种协定，至少不必引用章程第XIV条所规定的法律形式。

508. 因此，成员国政府之间的任何多边协定，无疑可以规定设立一个委员会或一个执行机构，但此举本身不应是目的，因为根据第六条规定，大会和理事会有权由自己作出决定就可以设立这些机构。所以，只有当此类协定预示着承担的特定义务并不仅限于参加其所建立起来的机构的工作时，通过多边协定设立一个委员会才是有道理的。”

22. 因此，委员会的成员如果想重新将委员会设立为第XIV条机构，需要为此目的谈判和批准的多边公约或协定一般应规定其成员具体的权利和义务，其

范围超出本组织章程中规定的权利和义务，并不仅仅限于参加重新设立的委员会的工作。否则，没有理由在不同的法律基础上设立委员会，作为章程第 XIV 条下的一个机构。

### 行政和财务事项

23. 一般情况下，第 VI 条机构完全由本组织提供资金。委员会条例规定“委员会秘书处的开支应由粮农组织在本组织核准的预算中相关拨款的限额内确定并支付”。<sup>9</sup>另一方面，第 XIV 条机构可以有它们自己的独立预算，并采用和修订它们自己的财务条例。第 XIV 条机构分为以下三类：

- (a) 全部由本组织资助的机构；
- (b) 除由本组织资助外，可承办一些由其成员资助的合作计划的机构；  
和
- (c) 除由本组织资助外，建有独立预算的机构。<sup>10</sup>

24. 第 XIV 条机构通过的任何财务条例应与本组织财务条例中体现的原则相一致，并向粮农组织财政委员会报告。如果财政委员会认为这些财务条例与粮农组织财务条例中体现的原则不一致，它应有权否决它们或加以修正。

25. 尽管第 VI 条和第 XIV 条机构都可以接受本组织正常计划下提供的资源以外的资源，但是第 XIV 条机构成员可通过采用自己的独立预算来行使预算控制。另一方面，根据第 VI 条设立的机构没有独立预算，无法对这些预算进行控制。在这种情况下，有必要指出，《近期行动计划》行动 2.69 中预见的法定机构审查，其目的是“进行一次旨在作出任何必要变更的审查，以加强那些希望通过这样做能够行使财政和行政权力的法定机构的能力，并从其成员那里动员更多的资金，但同时保持在粮农组织框架内并与之保持报告关系”。

### 法人资格

26. 尽管第 XIV 条机构具有业务自主权，但是成立文书没有授予它们法人资格，即拥有它们自己的权利和承担义务的能力，因此它们必须像第 VI 条机构一样，通过粮农组织行动，并依赖粮农组织的法人资格。因此，委员会的地位变为第 XIV 条机构并不会赋予委员会法人资格。

### 达成协定的能力

27. 尽管人们充分认识到为了有效地履行其职能，按照第 VI 条或第 XIV 条设立的机构有一定的能力来履行国际联络职能，不过“按照第 VI 条规定设立的各种委员会和其它国际组织之间的关系，应遵循本组织章程第 XIII 条和总规则第 XXIV 条第 4 款(c)项以及大会通过的关于与国际组织关系问题的规则。这些条款

---

<sup>9</sup> CGRFA-12/09/Inf.2, 第 8i 节。

<sup>10</sup> 根据章程第 XIV 条和第 XV 条缔结的公约及协定和根据章程第 VI 条设立的各种委员会所应遵循的原则和程序（《联合国粮食及农业组织基本文件》R 部分），第 33 段。



也应指导根据章程第 XIV 条缔结的公约和协定所设立的委员会和其他国际组织之间的关系。”<sup>11</sup>

28. 在这方面，可能还需要注意按照 R 部分第 29 段，“按照章程第 VI 条和第 XIV 条设立的各种委员会，原则上无权与不是委员会成员的政府作出安排。但是，如有必要作出这种安排，应在规章、公约或协定中写入一项具体条款，表明这项授权的范围并规定所有这类安排都应由本组织总干事作出。”

### **秘书处**

29. 第 VI 条和第 XIV 条机构的秘书处和工作人员属于粮农组织职员，由总干事任命，须遵守《粮农组织工作人员条例和细则》，并服从总干事的惩戒权。此外，第 VI 条和第 XIV 条机构的秘书处由总干事任命，并在行政上对其负责。不过，除由本组织资助外，建有独立预算的第 XIV 条机构的基本文件可以规定秘书处应由总干事与有关机构的成员磋商或经其批准或认可后指派。<sup>12</sup> 按照第 VI 条设立的粮农组织机构的秘书处任命不存在这种可能性。

### **议程**

30. 按第 VI 条设立的所有机构的议事规则必须规定其会议议程应由总干事与主席磋商后拟订，而对于第 XIV 条机构不存在这一要求。

---

<sup>11</sup> R 部分，第 28 段。

<sup>12</sup> R 部分，第 32(iii)段。

## V. 在粮农组织章程框架内提高委员会地位

31. 原则上，有可能通过使委员会有资格成为本组织“领导机构”或通过章程第 XIV 条下的一项多边协定或公约重新设立委员会，在粮农组织章程框架下提高委员会地位。应当指出，第一种选择要求修订本组织章程和总规则，<sup>13</sup> 在关于粮农组织改革的讨论过程中粮农组织成员未对其进行审议。

32. 尽管委员会探索提高委员会地位的方法的请求并非独一无二，但很少有第 VI 条机构认真考虑过将本身重新设立为第 XIV 条机构。例如，东部中大西洋渔业委员会（CECAF）考虑过这样一个步骤，因为它受到许多困难的制约，它最初希望通过采取这一步骤来解决这些困难。要了解一些第 VI 条机构为什么考虑在不同法律基础上重新设立，以及这种做法的内在限制，参考该委员会的经验可能是有用的。该委员会考虑成为一个第 XIV 机构是因为它的活动受到了一些困难的制约，例如：

- 缺乏资金；
- 一些成员态度自满，没有承担对东部中大西洋渔业委员会应尽的义务；
- 委员会会议及其下属机构会议参与率和出席率低；
- 其建议执行不充分；
- 沟通问题，秘书处工作存在不足；
- 该地区出现其它渔业管理和咨询组织或安排；以及
- 东部中大西洋渔业委员会和这些机构之间的合作不充分。<sup>14</sup>

33. 令人好奇的是，在东部中大西洋渔业委员会的情形中，委员会探索了相关程序和第 VI 条机构与第 XIV 条机构之间的地位和权限差异后，得出结论认为它可以作为按照粮农组织章程第 VI 条成立的一个咨询机构继续运作。一般来说，委员会认为应积极寻求在委员会工作中职能方面的改善，以及其成员更多的支持，而不是寻求其目前地位的改变。委员会注意到，仅转换为按粮农组织章程第 XIV 条下协定设立的某个机构本身并不会消除它目前面临的任何制约因素。<sup>15</sup>

34. 委员会请求总干事着手对粮农组织章程框架内可能提高委员会地位的方式进行考虑，这并未明确委员会地位在过去造成的任何困难，也没有透露可能受委员会地位制约的任何可能的未来展望。因此在这个阶段难以考虑和评估改变委员会地位的必要性。

## VI. 寻求指导

<sup>13</sup> 参见领导机构区域会议的更新修正案：《粮农组织基本文件的未来结构和组织及相关事项》（*Future Structure and Organization of the Basic Texts of FAO and Related Matters*），CCLM 88/4，第 6 页和第 23 页。

<sup>14</sup> 《东部中大西洋渔业委员会职权范围内未来渔业管理合作安排选项》（*Options for future arrangements for cooperation in fisheries management in the area of competence of the Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic*），CECAF/XVI/2002/7。

<sup>15</sup> 《东部中大西洋渔业委员会第十六届会议报告》（*Report of the Sixteenth Session of the Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic*），粮农组织渔业报告第 693 号，第 38 段（<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y4693b/y4693b00.pdf>）。

35. 委员会不妨考虑：

- i) 建议在委员会对相关事项进一步审查之前不要采取可能直接或间接影响委员会地位的任何决定，并要求总干事通过理事会引起大会对这个建议的关注；
- ii) 要求秘书处确定与委员会当前作为第 VI 条机构地位相关的潜在制约因素，同时考虑正在进行的法定机构审查和粮农组织改革；
- iii) 要求秘书处分析重新设立委员会为第 XIV 条机构或将其确认为粮农组织领导机构对已确定的任何制约因素的影响；并
- iv) 在下一届会议上根据秘书处提供的资料，考虑在粮农组织章程框架内改变委员会地位的利弊。