

2011 年 3 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	Продовольствен ная и сельскохозяйств енная организация Объединенных	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
---	--	--------------------	---	---	--	--

理事会

第一四一届会议

2011 年 4 月 11 - 15 日，罗马

开放性工作组有关采取措施提高包括 代表性在内领导机构效率的工作

内容提要

- 开放性工作组于 2010 年向理事会提交了上一次进展报告，报告了先前的审议结果，后于 2011 年 2 月举行了第三次会议。
- 本报告反映了自开放性工作组成立以来对下列问题处理的累积进展，即(i) 理事会的成员；(ii) 技术委员会的工作安排；(iii) 理事会和各委员会会议的筹备、举行和报告，包括文件编制的及时性和准确性；(iv) 修订后的理事会工作方法说明；以及(v) 用于领导机构各届会议和闭会期间工作的现代化技术。

建议理事会采取的行动

- 请理事会注意开放性工作组取得的总体进展，并酌情提出指导意见，以便确定于 2011 年 6 月-7 月向大会提交的报告终稿。
- 理事会不妨赞同开放性工作组提出的关于农业委员会和商品问题委员会会议持续时间和会议形式的建议。

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。敬请各位代表、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。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

大会、理事会及礼宾事务司司长

Ali Mekouar

电话：+3906 5705 5612

I. 背景情况

1. 2009 年，大会决定设立一个开放性工作组，由该工作组在 2010-2011 两年度期间审议有关提高领导机构效率的措施，包括代表性问题，并提出建议。开放性工作组将酌情听取有关领导机构的建议并通过理事会向大会报告。

2. 开放性工作组是在 2010 年 4 月 9 日理事会独立主席召集的粮农组织成员国会议上成立的。开放性工作组按计划举行了三次会议：2010 年 7 月 13 日和 9 月 23 日；及 2011 年 2 月 22 日。在提交给理事会上一届会议的中期进展报告基础上¹，本文件报告了开放性工作组在其上次会议上取得的进一步进展。开放性工作组的最终报告将提交于 2011 年 6 月-7 月举行的粮农组织大会下一届会议审议。

3. 根据其任务规定，开放性工作组讨论了理事会成员问题，见本文第 II 节，此外还探讨了旨在改善治理和工作方法的若干措施，见本文第 III 节。

II. 理事会的成员

4. 在开放性工作组的三次会议上，理事会的成员问题均列入其议程。至于理事会席位数，人们普遍认为有必要在成员之间形成广泛共识，从而避免在大会上就这一问题进行投票。不过，开放性工作组内部未能在这方面达成一致，人们主要倾向两个方案：(i) 成员数目增加至 61；或(ii) 维持现状，将这个问题留待今后进一步审议。

5. 由于这两种倾向反映出了粮农组织独立外部评价后续行动大会委员会（下称“大会委员会”）在 2008 年和 2009 年的会议审议中提出的赞成或反对扩大理事会的不同意见，开放性工作组认为有必要回顾两种主张的如下理由。

1. 成员的立场

6. 支持增加席位方案的成员认为，这符合 1977 年以来粮农组织成员数量增长的趋势，从而保证了成员更广泛的参与、包容性和代表性，并因此使理事会更有成效。他们还认为，增加席位数也符合《粮农组织革新图变近期行动计划》赋予理事会更大的责任。

7. 反对理事会成员扩大的成员认为：(i) 增加席位会对理事会行政职能的效率和效益产生不利影响；而且(ii) 提高理事会代表性的公平性可以通过确保各区域小组内部成员之间的定期轮换来实现。此外，这也不符合独立外部评价报告提出

¹ CL 140/19.

的备选改革提案，即以执行委员会的方式来改革理事会——这一方案将提高主人翁意识，促进成员之间的信任。

8. 在开放性工作组对这个问题的讨论过程中，也指出了解决理事会公平代表性问题的其它途径，包括以下可能性：(i) 成员任期从三年缩短为两年，(ii) 连续任期不超过两届。

2. 理事会独立主席的建议

9. 为促进达成共识，理事会独立主席于 2010 年 10 月向开放性工作组成员分发了一项提议，列出了旨在改善理事会代表性并提高其工作效率的一揽子措施。

10. 理事会独立主席所提建议的主要内容是：

- 理事会席位数量从目前的 49 个增加到 56 个；
- 理事会成员任期从目前的三年缩短为两年，与粮农组织及其领导机构的两年周期相一致，各区域小组内部理事会成员的轮换仍由各区域小组自己负责；
- 像其他领导机构一样，将通过同时采取以下措施来提高效率：(i) 文件的及时性，文件要更有侧重性并更以行动为导向；(ii) 有效进行辩论，由主席作清晰简明的总结；及(iii) 适当使用新技术；
- 理事会报告将主要包括结论、决定和建议，报告草案由秘书处起草，呈送理事会独立主席参考，然后提交给起草委员会审查；
- 对于闭会期间的工作，（除了已经与各区域小组主席和理事会各委员会主席一起举行非正式会议外）将由一个理事会主席团向理事会独立主席提供协助。

11. 开放性工作组对理事会独立主席的提议表示赞赏，重申它完全赞同提出的增效措施，即要求：(i) 会议文件及时而精简，在首页方框中准确地概述要决定的要点；(ii) 主席的总结要明确，着重概述议程议题中得出的结论、决定和建议，以作为报告草案的基础。当前关于理事会成员的轮换由各区域小组自己决定的安排也得到广泛支持。

12. 开放性工作组注意到对于理事会独立主席提议的设立理事会主席团的问题，各方表达了不同的意见，各成员：或(i) 支持这项新安排；或(ii) 倾向于最大限度地利用理事会独立主席定期召集的与区域小组主席之间的非正式会议来获取预期从主席团得到的那种支持。

III. 其它治理事项

1. 各技术委员会的工作安排

13. 开放性工作组牢记它并不是要处理其他领导机构各自任务规定内的事务，但认为它适合讨论在哪些方面能实现各技术委员会工作方法在一定程度上的协调一致。这包括各主席团的规模和职能，以及各技术委员会会议的会期和频率，这方面已经碰到了一些问题。

14. 与此同时，开放性工作组了解到了其它论坛相关讨论的成果，特别是 2010 年 5 月的理事会会议和 2010 年 4 月的章程及法律事务委员会（章法委）会议。尤其是理事会已提请各技术委员会考虑章法委的建议，审查各自的《议事规则》。理事会已认可修改《议事规则》的权力属于各技术委员会，它们有自己特定的职能要求。不过，理事会强调实现各技术委员会《议事规则》的一致性是可取的。

15. 至于各主席团的规模，尽管有人指出主席团成员达到 7 名就可以使代表性实现最大包容度，但是对于具体数目并没有达成共识。鉴于最近在某些技术委员会中出现的情况，认为应当由各委员会根据具体要求自行决定其主席团组成。这样做时，应适当考虑限制所涉及的增量成本，以及出席主席团会议的成员的额外工作量。

16. 有关各主席团的作用，就其下列支持和促进职能达成了广泛一致意见：(i) 与各区域小组磋商，确定下届会议议程；(ii) 传达闭会期间所发生的新情况以及可能采取的后续行动方面的信息。开放性工作组注意到，在这方面，章法委曾建议在技术委员会《议事规则》中增加对主席团职能的泛泛提及，如“确保会议的筹备工作”；同时认为，鉴于其动态特性，没有必要对此类职能详加描述。

17. 有关各主席团选举的时间问题，开放性工作组支持新出现的趋势，即在各届会议结束时进行选举，这与主席团在闭会期间预期应发挥的积极作用相一致。

2. 农业委员会和商品问题委员会会议的会期

18. 开放性工作组忆及，渔业委员会和林业委员会会期通常为五天，而农业委员会和商品问题委员会自 2005 年以来就举行为期六天的背靠背会议。鉴于成员最近对农业委员会会期（3.5 天）和商品问题委员会会期（2.5 天）缩短表示了关切，开放性工作组欢迎理事会独立主席在 2010 年 12 月与农业委员会和商品问题委员会主席一起举行磋商以寻求对下一个会议周期做出新安排。开放性工作组赞

赏农业委员会主席和代表商品问题委员会主席的该委员会秘书在其 2011 年 2 月会议上提出的这方面提案。

19. 据此，开放性工作组普遍认为，这两个委员会的议程长度和复杂性足以延长其会议会期。虽然强调各委员会应努力实现效果最大化，并避免重复的审议工作，但普遍认为稍微延长农业委员会（一天）和商品问题委员会（半天）会议会期的提议是合理的，因此得到支持。这将特别允许有足够的时间对优先工作领域进行更深入的讨论，同时减少代表们在会议期间需要加班处理重要事项的压力。

20. 开放性工作组还一致认为，农业委员会和商品问题委员会会议应继续背靠背举行，但应当分在连续的两周内举行，而不是像最近几个两年度一样在同一周内举行。

3. 领导机构文件的及时性和准确性

21. 开放性工作组根据北美区域小组的提议对该问题进行了审议，支持具体涉及“领导机构会议文件的时间安排和准确性”的提议。其内容包括建立一套透明的系统来衡量并报告大会、理事会及其他领导机构会议文件的文件编写筹备情况。理事会在第一四〇届会议上支持的商定提案载于附件 1。

22. 以所有语言版本分发会议文件的基线时间应该是在会议开始前二至四周。在相关会议开始时，秘书处应简要报告文件分发过程中出现的任何延误情况。此外，希望成员采取的行动要在文件中更加明确说明，如对于那些标注为“供作决定”的行动，需要成员做出的具体决定就应在一个方框中列明。

4. 用于领导机构各届会议以及闭会期间工作的现代化技术

23. 开放性工作组赞赏澳大利亚代表西南太平洋区域小组所做的关于应用信息和通信技术支持领导机构的可能途径的初步介绍。开放性工作组认为，根据提出的建议寻求改进工作方法是值得认可的，同时还要考虑若干重要因素，如：

- 要考虑到各成员国获得和使用信息通讯技术的能力各有不同；
- 在酌情保障保密性的同时还要确保充分的透明性；
- 任何提议都要做充分的成本效益分析；
- 要采取循序渐进的方式，特别是对综合全面的举措。

24. 开放性工作组审查了秘书处随后就这一问题编写的一份文件，注意到一些有益的应用已经采用，包括：(i) 通过常驻代表网站进行网上定期沟通；及(ii) 对

大会和理事会会议进程进行数码录音。在进一步扩大使用现代化技术方面，开放性工作组考虑了领导机构会议期间及闭会期间可采用的技术措施。

25. 会议期间：

- 定期使用视频会议系统，例如可以使知名发言者或粮农组织实地工作人员以最低费用参加会议；
- 通过互联网对关键会议的过程进行流媒体传送，确保成员国更广泛了解；
- 将数码录音的应用推广到理事会和大会以外的领导机构会议；
- 在大型会议室采用电子表决系统（全会厅、绿厅和红厅）；
- 请求发言的自动排队系统。

26. 闭会期间：

- 通过设限的、有主持的在线论坛协助对领导机构会议的筹备；
- 进行非正式在线调查，寻求成员对于具体问题的意见；
- 对无争议事项在闭会期间以电子形式取得同意。
- 将成员感兴趣事项的视频会议扩大到整个下放办事处网络。

27. 开放性工作组收到了对正在审议的一些工具的说明，包括预期的经常性成本和投资成本，以及通过这些工具的运用而产生的潜在节约。例如，有人指出，增加使用视频会议可以带来节约。对成本影响的估算请参见附录 2，其中也包括了上述其他措施所涉及的成本。

28. 在具体内容方面，工作组认为在决定部署电子表决系统之前，一定要确保该系统的保密性和准确性。此外，主席请秘书处调查在领导机构会议期间一旦超过时限即切断发言者麦克风以终止长篇发言的技术可行性。

29. 总而言之，开放性工作组表示希望实现文件所建议的进展。工作组普遍认为，秘书处可以继续应用成本最低并且最容易配备到位的工具，以促进各成员的利益。

30. 由于采用在线论坛来辅助领导机构会议筹备工作的提案需要相对较高的成本，因此需要进行更深入的技术和财务分析，为成员在适当时候做出知情决定提供基础。

5. **对《理事会工作方法说明》的修订**

31. 除了章法委和理事会提供的咨询意见外，开放性工作组在修订《理事会工作方法说明》的过程中提出了具体的修订意见。该文件自 1973 年以来一直在每一

届理事会会议上提供，需要对它进行调整和更新，以符合修订后的理事会作用、职能、做法和工作方式，这些都在《近期行动计划》中列出，并反映在 2009 年大会通过的《基本文件》修正案中。

32. 开放性工作组尤其认为修订后的《说明》应当：(i) 按照《基本文件》相关规定阐明理事会的职能；(ii) 预见成员在理事会工作中的参与和互动情况，要求独立主席从中发挥更大的协助作用；(iii) 预见成员参与闭会期间工作的情况，包括议程的拟定；(iv) 包括会议文件标准格式的细节；及(v) 介绍表决安排的情况。

33. 提交给理事会本届会议的修订后《说明》文本包含了开放性工作组在整个过程中商定的所有变动和补充内容。

6. 报告准备的安排

34. 开放性工作组研究了其议程各项议题，特别是与理事会和各技术委员会工作方法相关的议题，认为会议报告准备的安排是一个关系到各领域的问题。讨论主要围绕使用报告员和按惯例使用起草委员会的各自优点展开，最终也没有对哪一个方案最可取达成明确共识。

35. 此外还提出了一个备选方案，即以“确认小组”形式代替起草委员会，来评估会议报告草案是否准确反映了主席所总结的在辩论中产生的结论、决定和建议。

36. 应当强调，任何方案都必须尊重使成员能够以粮农组织语言参与决策的需要。除了准备报告草案的务实安排外，还认为报告草案实质内容的首要重点应是各项商定的决定和建议。

附录 1

关于领导机构会议文件的时间安排和准确性的商定提案
（理事会第一四〇届会议通过）

1. 粮农组织秘书处应采用一套透明、可预测的系统来衡量并报告大会、理事会及其他领导机构会议文件的交付情况。文件编写筹备的基线时间应该是在会议开始前两至四周，包括翻译成各正式语言、以及在网站上公布。
2. 在相关领导机构会议开始时，秘书处应简要（不超过五分钟）报告文件的准备过程，并提及在预期时间内所发出/提供的文件数目。一段时间后这些报告可用作与以后会议情况进行比较的基础，来确定这方面工作绩效的变化情况。这些统计数据还应包括与翻译相关的信息。
3. 关于最终文件（如报告）的“准确性”，在通过文件时如要采纳现场意见对文本进行任何修改，都应借助计算机技术，将文本置于全会都能看到的屏幕上。成员所同意的所有变动都应尽快以书面形式告知各成员。
4. 通过一致的安排可以提高领导机构会议的效率，根据这种安排，会前文件中明确提出希望成员做出的决定。如果文件标注为“仅供参考”，就没必要开展实质性讨论，除非成员提出特别要求。如文件标注为“供讨论”，就应该对文件进行审议，就其内容向工作人员提问，并由成员提出相应建议。如文件标注为“供作决定”，就应在文件前面部分清楚阐明需要成员做出哪些具体决定。无论最终商定哪种格式，都应在今后各届会议上一致采用。
5. 实质性内容程度较低的领导机构文件，没必要一定经由总干事办公室审查。

附录 2

开放性工作组所讨论的增效措施的增量成本估算

			两年度经常性成本 (美元)	一次性成本 (美元)
主席关于提高理事会代表性和成效的提案	将理事会席位从 49 个增加到 56 个		175,000	
	理事会主席团		100,000	
用于领导机构各届会议以及闭会期间工作的现代化技术	会议期间	视频会议	边际增量成本 (40-60 美元/小时)	
		互联网流媒体传送	无增量成本	
		推广使用数码录音		100,000
		电子表决系统		40,000
		请求发言的自动排队系统		5,000
	闭会期间	设限的在线论坛	160,000	100,000
		非正式在线调查		5,000
		会外电子形式的许可		5,000
		总部与区域、分区域和国家办事处之间的视频会议	边际增量成本 (40-60 美元/小时)	
		获取规则、政策和程序	无增量成本	
		获取高级管理层简历	无增量成本	
	技术委员会的工作安排	(商品委员会、农业委员会、渔业委员会和林业委员会) 主席团会议	120,000-240,000	

延长商品问题委员会和农业委员会的会期	商品问题委员会	10,500	
	农业委员会	25,000	