

2011年5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 2.1

粮食和农业遗传资源委员会

第十三届例会

2011年7月18-22日，罗马

委员会地位和形象

目 录

	段 次
I. 引言	1-4
II. 背景	5-10
III. 粮农组织章程第 V 条第 6 款 (b) 项规定的技术委员会的地位	11-21
IV. 改变本委员会的地位使其成为粮农组织《章程》第 V 条第 6 款 (b) 项规定的委员会的程序条件	22-29
V. 提高委员会形象的其他方法和手段	30-34
VI. 征求指导意见	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 网站获取。

I. 引言

1 粮食和农业遗传资源委员会（以下简称“委员会”）在第十二届例会上强调需要提高自身形象。委员会强调自己在联合国机制结构内的重要作用，指出它是就成员国数量而言仅次于粮农组织大会的第二大机构，且在制定粮食和农业遗传资源国际政策方面发挥了关键作用。

2 委员会要求秘书编写关于委员会当前地位潜在制约因素的分析，对改变委员会的地位使其成为粮农组织《章程》第 V 条第 6 款所指的技术委员会的利弊进行分析和评估。委员会同时要求秘书处除了审查委员会在粮农组织章程框架内的地位之外，探讨有创意、新颖的机制、方法和手段提高委员会能见度¹。

3 粮农组织大会在其第三十六届会议上，欢迎委员会计划在本届会议上对其在粮农组织章程框架下的地位进行审议²。

4 本文件简述了委员会在粮农组织章程框架下的地位；考察了粮农组织《章程》第 V 条第 6 款（b）项规定下技术委员会的地位；并就委员会可能向此类技术委员会的转变提出意见，主要涉及程序方面内容。文件同样考虑了其他提高委员会形象的方式。

II. 背景

5 本委员会由粮农组织大会根据粮农组织《章程》第 VI 条第 1 款设立，该款规定大会或理事会可以设立委员会，“就政策制定和实施提供建议，并协调政策实施”。

6 委员会工作的管理框架包括：《粮农组织章程》、《粮农组织总规则》、委员会成员决议中形成的《委员会章程》及《议事规则》等，参考粮农组织现有《基本文件》第 II 编第 O 部分³。委员会应向总干事汇报。总干事负责通过理事会提请大会注意委员会通过的、具有政策影响或影响粮农组织的计划或财务的任何建议。

7 2007 年第十一届例会上，委员会“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。”⁴

8 2009 年第十二届例会上，提交了一份工作文件，审议委员会现有章程地位、概括了提高地位的选择⁵。随后，“委员会强调，鉴于粮农组织正在进行的改革进程，应考虑

¹ CGRFA-12/09/报告，第 102 段

² C 2009/报告，第 173 段

³ 根据《章程》第 XIV 条和 XV 条缔结的公约和协议，与根据《章程》第 VI 条成立委员会和技术委员会应遵循的原则和程序

⁴ Cf. CGRFA-11/07/报告，第 102 段

⁵ 《委员会地位》，CGRFA-12/09/22

采取一切可能的手段，提高委员会的形象。委员会要求秘书编写一份有关委员会当前地位潜在制约因素的分析，对可能改变本委员会的地位，使其成为粮农组织《章程》第 V 条第 6 款所指的一个技术委员会的利弊进行分析和评估。委员会指出，应在考虑粮农组织改革进程和粮农组织法定机构正在开展的审查的基础上，及时编制该项分析。委员会要求秘书处除了审查委员会在粮农组织章程框架内的地位之外，探讨提高委员会能见度的有创意的、新颖的机制、方法和手段。”⁶

9 可能需要指出的是为第十二届例会编写的工作文件在某些细节之处探讨了将委员会转变为粮农组织《章程》第 XIV 条中机构的选择。这类机构既不同于委员会根据《章程》第 VI 条第 1 款获得的当前地位，也不同于可能根据《章程》第 V 条第 6 段 (b) 项规定对委员会进行重建后的地位。根据《章程》第 XIV 条建立的机构，依据的是不同的国际法协议，有“自己的法定期限”。依据《章程》第 XIV 条建立的机构在章程、职能和部分行政管理范围内享有独立于粮农组织的自治权。其多数决策直接下达相关成员（如，基础协议/公约/条约的缔约方），而很少通过粮农组织机构的过滤。工作文件也探讨了根据粮农《章程》第 VI 条所建立机构的某些特征。这类机构完全依附于粮农组织的结构，其主要职能是在各自权限内向粮农组织其他机构提供建议或报告。

10 因此在委员会第十二届例会上，向委员会提交了将其转为粮农组织《章程》第 XIV 条内机构的各要素和标准供委员会审议。但是，成员国除了在例会上提出有关可能改变委员会地位使其成为粮农《章程》第 V 条第 6 款 (b) 项所指技术委员会的要求外，并未对此有明显举措。

III. 粮农组织《章程》第 V 条，第 6 款 (b) 项规定的技术委员会的地位

11 应依照《粮农组织革新图变近期行动计划（2009-2011 年）》来看待本组织内技术委员会的现有地位。《近期行动计划》中对技术委员会的未来地位有如下概述：

“技术委员会对于粮农组织的工作至关重要。它们是全体成员委员会，具有独特的作用：首先是在其权限领域进行全球信息交流，制定一致的政策和文书；其次就粮农组织的战略和计划向领导机构提供指导。技术委员会作为全体成员委员会处理世界性问题和粮农组织的计划，将就全球性问题直接向粮农组织大会报告，就粮农组织计划重点和绩效向理事会报告。”

12 《近期行动计划》行动矩阵表包括以下具体内容：

⁶ CGRFA-12/09/报告，第 102 段

“各委员会向理事会报告粮农组织的预算、各项计划的重点和战略，并直接向粮农组织大会通报总体政策和法规，成为大会的委员（2.56），以及：

- a) 闭会期间主席将继续办公，向理事会和大会提交报告（2.57）；
- b) 工作方式 - 各技术委员会将：
 - 根据需要更灵活地确定会期和会议频率，一般每两年至少举行一次会议。他们将讨论新出现的重点问题，可专门为此目的举行会议（2.58）；
 - 主席将促进就议程、形式和会期与成员充分磋商（2.59）；
- c) 将更多利用平行会议和会外活动，确保发展中国家和小国有足够的代表参与（非正式会议将包括非政府组织和私营部门，包括发展中国家的代表）（2.60）。”

13 落实《近期行动计划》导致对粮农组织基本文件进行了多处修改。尤其是通过大会《第 5/2009 号决议》将粮农组织《章程》第 V 条第 6 款表述改为：

“6. 为了履行其职能，理事会应有以下各委员会给予协助：

a) 计划委员会、财政委员会以及章程及法律事务委员会，这些委员会应向理事会报告；以及

b) 商品问题委员会、渔业委员会、林业委员会及农业委员会，这些委员会应就计划和预算事项向理事会报告，就政策和管理事项向大会报告。”

14 第 V 条第 6 款将委员会分为所谓“成员数目有限制的委员”，负责财务、行政、计划和法律事务（计划委员会、财政委员会与章程及法律事务委员会），以及理事会下“成员数目不受限制的技术委员会”。第 V 条第 7 款进一步规定技术委员会的组成和职权范围服从大会通过规则。

15 粮农组织《章程》第 V 条第 6 款（b）项中技术委员会的汇报渠道被定为向理事会汇报计划和预算事务，向大会汇报政策和管理事项。

16 根据《第 6/2009 号决议》，粮农组织大会批准《总规则》中对大会议程的多处后续修改，现包括了审议成员数目不受限制的技术委员会的政策和管理事务报告（参考《总规则》第 II 第 2 款）。而理事会的议程则改为审议同类技术委员会计划和预算事务报告（参考《总规则》第 XXIV 条第 2 款）。

17 根据新框架，大会一般应依据技术委员会的建议（粮农组织大会《第 7/2009 号决议》），更多关注全球政策和国际管理框架问题。理事会主要负责行政、财务和计划事

务，当然也有权提醒技术委员会任何涉及世界粮食和农业形势的相关事务，或由此引发的问题，尤其是紧急问题（参考经粮农组织大会《第 6/2009 号》决议修改后《总规则》第 XXIV 条第 1 款）。总规则也规定了每个技术委员会的授权和一般运作程序。

18 多个技术委员会正在考虑审议各自《议事规则》，以根据章程及法律事务委员会和理事会建议，遵守新的汇报程序：

- 每届会议上，委员会应批准一份代表其观点、建议和决策的报告，包括根据要求，说明少数人的观点；
- 委员会应尽力确保建议准确、可执行；
- 政策和管理事务应向大会报告，而计划和预算事务向理事会报告；
- 技术委员会通过的任何影响粮农组织计划或财务的建议应向理事会报告，附以理事会相关技术委员会建议。

19 根据《近期行动计划》要求，2009 年大会会议期间通过对“领导机构”如下定义（参考《基本文件》第二编，章节 B）：

“粮农组织的领导机构为直接或通过其上级机构间接地在各自的授权范围内，对以下方面作出贡献的机构：

- a) 制定本组织的总体政策和管理框架；
- b) 编制战略框架、中期计划及工作计划和预算；以及
- c) 实行或促进本组织行政工作的监督机构。

领导机构由大会、理事会、计划委员会、财政委员会、章程及法律事务委员会、章程第 V 条第 6 款（b）项中提及的各种技术委员会及个区域会议（即非洲、亚洲及太平洋、欧洲、拉丁美洲及加勒比以及近东区域会议）组成。”

20 大会也通过了《第 10/2009 号决议》，标题为《计划制定和预算编制的改革及基于结果的监管》。通过这一决议，大会采用修订的计划和预算文件，包括（a）为期 10 至 15 年的《战略框架》；（b）为期 4 年的《中期计划》，每两年审查一次，以及（c）为期两年的《工作计划和预算》。通过这一决议，大会采用修订的粮农组织领导机构预定会议计划供新体系实施。修订后的预定会议计划考虑到大会于六月份举行例会，时间在双年度期开始之前。因此提议所有管理机构（包括技术委员会）会议采用新的时间，以便这些机构充分参与编制和调整《战略框架》、《中期计划》与《工作计划和预算》，并监督执行相应绩效指标。决议附录中包括了管理机构新预定会议计划表。

21 上述框架意在通过修改粮农组织《基本文件》和 2009 年粮农组织大会的其他决

定，给予技术委员会更高地位。汇报渠道得以明确和加强；新的地位包括被纳入“管理机构”，而粮农组织的管理机构是决策机构，根据各自权限制定或协助制定粮农组织政策和计划。

IV. 改变本委员会的地位使其成为粮农组织《章程》 第 V 条第 6 款 (b) 项规定的技术委员会的程序条件

22 是否将委员会改为粮农组织《章程》第 V 条第 6 款 (b) 项规定的技术委员会的建议应由委员会决定。委员会将考虑所有相关事项后做出建议。

23 一般来说，将委员会改为粮农组织《章程》第 V 条第 6 款 (b) 项所指的成员数目不受限制的技术委员会，将 (a) 令委员会成为粮农组织的管理机构之一，提高其形象，为委员会及其工作带来更高能见度⁷；(b) 形成直接和独立的汇报渠道：计划和预算事务向理事会报告，政策和监管事务向大会报告⁸；以及 (c) 依据《近期行动计划》对技术委员会具体工作的规定，促成必要的工作方式变革⁹。新的技术委员会应依据《第 10/2009 号决议》：《计划制定和预算编制的改革及基于结果的监管》规定的预定会议计划召开会议。

24 这些改变应得到重视，并将令技术委员会作为粮农组织的领导机构更有力地直接参与粮农组织计划和预算文件编制。总体上，将委员会转变为《章程》第 V 条第 6 款 (b) 项所指的技术委员会后，工作方式的程序特征大体上将目前委员会的工作方式相同。

25 然而，也应在粮农组织改革的大背景下看待新技术委员会。值得注意的是，《近期行动计划》设想了详细的工作内容以加强粮农组织治理，确保领导机构的独立性、透明度和效率，但是并未设想到成立新的技术委员会。因而建立新的技术委员会可能被视为与成员对加强粮农组织治理的一般性指导不相符。其他风险包括增加技术委员会将导致粮农组织技术领域内的工作更为分散、战略性考虑减弱。

26 就程序角度来看，委员会地位的改变将涉及修改粮农组织《章程》第 V 条第 6 款 (b) 款。修改《章程》需遵守严格程序条件。尤其是《章程》的修改提案由理事会或某个成员国提出（参考《章程》第 XX 条第 3 款），且必须在其提请批准的大会开幕之前 120 天分发给给成员国和准成员国（参考《章程》第 XX 条第 4 款）。通过类似修改必须得到大会所投票三分之二多数批准，且此项多数应超过本组织成员国的半数（参考

⁷ 参考第 19 段

⁸ 参考第 15 段

⁹ 参考第 11 段

《章程》第 XX 条第 1 款)¹⁰。根据本组织长期以来的做法，对《章程》的修改提案是成员谈判或讨论的结果。根据一般规则，这类修改提案至少应由章程和法律事务委员会及理事会审议。如果要决定修改《章程》第 V 条第 5 款 (b) 款，提案应由粮农组织其他领导机构，包括部分其他技术委员会审议。

27 就程序角度来看，提案也将包括对《总规则》中技术委员会授权和工作方式的规定进行重要补充，与其他委员会情况一致。依据《总规则》第 XLIX 条第 2 款规定，对《总规则》的修改需要所投票三分之二多数批准，且所投赞成票和反对票的总数应超过本组织成员国的半数。一般认为这一过程需要成员参与。

28 如果委员会认为应将其转变为粮农组织《章程》第 V 条第 6 款 (b) 项的技术委员会，应依据《议事规则》第 XI 条中的“汇报”规定向总干事进行建议¹¹。总干事通过理事会将报告提交至大会委员会。鉴于提案的影响，特别是涉及委员会地位的重要变动，这类提案也会被提交至本组织相关领导机构。

29 从政策和计划的角度来看，可能需从两个方面来看待这类提案。首先，将委员会变为粮农组织《章程》第 V 条第 6 款 (b) 项下的技术委员会，可能需要考虑和其他技术委员会授权的关系，以避免潜在机构重叠。第二，这一提案可能需要考虑和《战略框架》、《中期计划》及《工作计划和预算》中目前所列选择的关系，但是这一事项需要进一步审议。

V. 提高委员会形象的其他方法和手段

30 委员会在上届会议中强调需要提高自身形象，也要求秘书处探索提高委员会形象的机制和工具（不包括改变委员会地位）。“形象”一词有多种理解：例如，可能指委员会在联合国体制框架内的形象，或是委员会的技术/科学声誉，或是对政策制定的影响。委员会作为谈判论坛，过往成绩受人尊敬。依据委员会在上届会议中对自身形象的考虑，改变委员会地位将主要影响委员会在联合国机构框架下的角色。鉴于此，下文着重强调会影响上述角色的机制和做法，或为加强这种角色可以进行的改变。

31 显然，委员会的机构形象在不同程度上取决于不同因素。这些因素包括：成员数目；委员会汇报渠道；委员会工作方式，包括闭会期间工作方式的有效性；委员会工作计划有效性；委员会的战略伙伴关系；委员会在编制粮农组织《战略框架》、《中期计

¹⁰ 大会只会在 2013 年考虑对《章程》的修改。批准修改的大会决议也可能会涉及委员会从《章程》第 VI 条下撤销，而在《章程》第 V 条第 6 款 (b) 项下“重建”。

¹¹ 这一规定为：“委员会应向总干事汇报。总干事负责通过理事会提请大会注意委员会通过的、具有政策影响或影响粮农组织的计划或财务的任何建议。委员会的报告提交后，将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各项报告的副本。”

划》和《工作计划和预算》方面的作用；以及委员会在其相关领域监督粮农组织行政管理的作用。上述各项中，委员会多数表现较好，但并非一概如此：

- 委员会具有172个成员国，依然是粮农组织内仅次于粮农大会的第二大机构。但是，并非所有粮农组织成员都已加入委员会，委员会不妨考虑采取积极措施增加成员数目。
- 委员会也通过了相当有效的工作方式，甚至是在《近期行动计划》通过前就已如此：委员会于2007年通过了滚动性《10年期多年工作计划》；自2007年以来，委员会主席团在闭会期间发挥了积极作用；2009年，委员会通过《议事规则》¹²，确认了主席团在闭会期的积极作用；《委员会章程》也允许召开特别会议（1994至2001年间共召开了6次特别会议），并建立附属机构，包括政府间技术工作组等。本届会议上，委员会不妨进一步审议闭会期的工作与活动。
- 依据其《章程》，委员会应向总干事汇报。总干事负责通过理事会提请大会注意委员会通过的、具有政策影响或影响粮农组织的计划或财务的任何建议。2009年粮农组织大会第36届会议要求委员会“在今后几届大会上对其工作进行报告”¹³。
- 委员会在粮农组织和《生物多样性公约》缔约方大会的合作中发挥了带头作用。《生物多样性公约》缔约方大会多次认同与粮农组织和委员会进行合作的重要性¹⁴。委员会也和国际农业研究磋商组织等其他组织，以及《国际条约》等文书进行合作。本届会议上，委员会不妨进一步指导与《生物多样性公约》、其他国际组织和文书的未来合作。
- 然而，委员会在编制粮农组织《战略框架》、《中期计划》和《工作计划和预算》方面的作用不如粮农组织其他机构。目前，委员会并未在其相关领域对粮农组织的行政管理予以监督或协助监督。

32 委员会机构形象绝不弱，但是还有提升的空间，尤其是涉及编制粮农组织《战略框架》、《中期计划》和《工作计划和预算》以及在相关领域内对粮农组织的行政管理进行监督。然而，委员会如果希望在这些领域中发挥更重要作用，就不妨将自己改为技术委员会。技术委员会依据其定义，在各自授权范围内直接在这些领域内开展工作¹⁵。另一种选择是，委员会可建议确立通过计划和财政委员会向粮农组织最高管理机构，即理

¹² CGRFA-13/11/Inf.3

¹³ C 2009/报告，第 172 段

¹⁴ CGRFA-13/11/21

¹⁵ 参考第 18 段

事会和大会的直接汇报渠道。然而，应注意尽管技术委员会稳固享掌握了类似汇报渠道，其他机构可能无法永久性享有同样的机构特权。

33 委员会的技术形象主要取决于粮农组织在委员会指导下编写的分析和评估的技术和科学准确性，同样取决于替委员会所编或由委员会所编材料的推广和宣传。不局限于代表，针对更广泛受众定制的材料能有助于提高委员会的形象。委员会的技术形象可能也取决于粮农组织应委员会要求所编制评估的及时性和包容性。委员会的技术形象也将得益于资深代表参与委员会议程议题跨学科审议¹⁶。上述各条均有改进空间。能力建设、财政支持，包括发展中国家代表出席委员会、执行局和下属机构会议，以及任何旨在建立、改善和维护国家、区域和全球粮食和农业遗传资源不同领域内信息基础，包括电子信息体系的工作都将显著提升委员会的技术形象。而且，无论委员会维持现有地位还是重建为技术委员会，这些改进措施都将提高其技术形象。

34 很明显，委员会的政策形象取决于委员会相关领域内谈判进程的开启和成功结束、通过委员会业已达成一致的文书，并予以有效实施。委员会在制定和监督粮食和农业遗传资源国际政策方面发挥了重要作用。证明包括《国际条约》和最近的《全球动物遗传资源行动计划》和粮农组织大会《第 18/2009 号决议》¹⁷。委员会上一届会议就后者进行谈判并达成一致。新政策制定进程，诸如植物遗传资源《全球行动计划》的更新进程，以及执行和协助执行委员会政策文书将有助于提供委员会的政策形象一旦不受委员会地位影响。

VI. 征求指导意见

35 委员会不妨建议

A. 关于其地位，

(a) 依据其他相关技术委员会进一步考虑的结果，将委员会地位改为粮农组织《章程》第 V 条第 6 款 (b) 项规定下的技术委员会，并要求总干事将建议提交至相关粮农组织领导机构，并向委员会下一届例会报告其商议结果；

或

(b) 维持在粮农组织《章程》第 VI 条第 1 款规定下的委员会地位，继续向总干事汇报，适当情况下通过计划和财政委员会向理事会和大会汇报，并与相关

¹⁶ 参考委员会《议事规则》第 V 条第 2 款 (CGRFA-13/11/Inf.3)

¹⁷ 决议 (18/2009) 《粮食和农业遗传资源的获取和利益分享政策及安排》可通过以下网址从委员会网站获取：

<http://www.fao.org/nr/cgrfa/cgrfa-about/cgrfa-history/cgrfa-res1809/en/>

技术委员会磋商以确保委员会授权与技术委员会授权的互补性；

或

(c) 维持在粮农组织《章程》第 VI 条第 1 款规定下的委员会地位，继续向总干事汇报，并通过粮农组织技术委员会向计划和财政委员会汇报。

B. 提升委员会形象的恰当机制和工具。