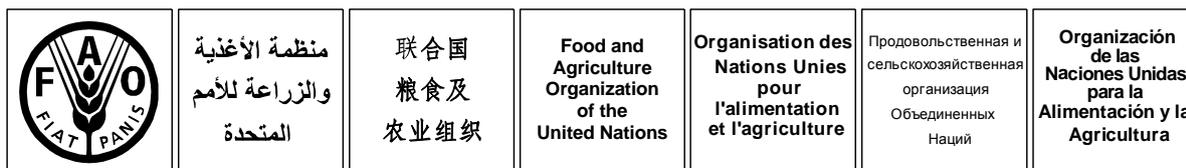


2013 年 1 月



粮食和农业遗传资源委员会

暂定议程议题 10
第十四届例会
2013 年 4 月 15-19 日，罗马
遗传委的地位

目 录

	段 次
I. 引言	1-2
II. 背景	3-6
III. 在粮农组织革新图变进程近期发展背景下遗传委的地位	7-17
IV. 遗传委地位变化的预算影响	18
V. 在粮农组织改革背景下审议遗传委的《章程》和《议事规则》	19-34
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。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。

I. 引言

1. 粮食和农业遗传资源委员会（遗传委）在其第十三届例会上表示，遗传委应保持其当前地位，即作为根据《粮农组织章程》第 VI 条第 1 款设立的一个委员会¹。然而，遗传委决定随时审议其地位和形象。遗传委要求其秘书密切跟踪粮农组织革新图变进程中的相关发展情况并向遗传委报告，提供关于遗传委地位可能改变所带来的利弊及预算影响方面的更详细信息，供遗传委下届会议审议。遗传委也要求秘书根据对粮农组织法定机构审查的结果以及各技术委员会改革的结果审议遗传委的《章程》和《议事规则》²。

2. 本文件介绍有关粮农组织革新图变进程中相关发展情况的信息，考虑遗传委地位的可能改变所带来的利弊并根据对粮农组织各技术委员会审查的结果审议遗传委的《章程》³和《议事规则》⁴。

II. 背景

3. 遗传委是粮农组织大会（大会）根据《粮农组织章程》第 VI 条第 1 款设立的法定机构⁵。根据该款规定，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[...]。”

4. 根据粮农组织现有《基本文件》第 II 编 O 部分，遗传委工作的管理框架包括：《粮农组织章程》、《粮农组织总规则》、遗传委的《章程》（以下简称《章程》）及《议事规则》⁶。遗传委向总干事报告，总干事负责通过理事会提请大会注意遗传委通过的、具有政策意义或影响粮农组织计划或财政的任何建议⁷。

5. 按照其职责，遗传委为全球、区域和国家层面粮食和农业遗传资源政策及管理框架的制定和实施做出了巨大贡献。遗传委参与了粮农组织大会于 2001 年通过的《粮食和农业植物遗传资源国际条约》的谈判工作。也参与了动植物遗传资源全球行动计划、“基因库标准”及其他文书的谈判和商定工作。遗传委作为根据《粮农组织章程》第 VI 条第 1 款设立的法定机构这一事实从未妨碍其在职务范围内推动并参与总体政策和管理框架的制定。

¹ CGRFA-13/11/Report, 第 119 段。

² CGRFA-13/11/Report, 第 121 段。

³ CGRFA-14/13/Inf.2。

⁴ CGRFA-14/13/Inf.3。

⁵ C1983 年，第 9/83 号决议。

⁶ 根据《粮农组织章程》第 XIV 条和第 XV 条缔结的公约及协定和根据《粮农组织章程》第 VI 条设立的各种委员会应遵循的原则和程序。

⁷ 遗传委的《章程》，第 7 条。

6. 自 2007 年以来，遗传委一直在对其地位和形象进行审议。遗传委考虑了改变其地位的多个备选方案，包括将遗传委重建为根据《粮农组织章程》第 XIV 条设立的机构以及将其转变为粮农组织的一个技术委员会⁸。遗传委在其上届会议上确认其现行运作模式有效、高效和灵活，且表示应保持其当前地位并决定随时对其地位和形象进行审议。

III. 在粮农组织革新图变进程近期发展背景下 遗传委的地位

7. 在实施《粮农组织革新图变近期行动计划》（《近期行动计划》）的背景下，已经采取各种措施改进治理，加强粮农组织全球、区域和分区域机构间的协同增效。《近期行动计划》的实施促成了对粮农组织法定机构的审查和粮农组织各技术委员会的改革等。

对法定机构的审查

8. 在粮农组织改革进程背景下以及应《近期行动计划》行动 2.69 的要求，自 2009 年以来，一直对根据第 XIV 条设立的法定机构（以下简称根据第 XIV 条设立的机构）的地位进行审查⁹，以便使根据第 XIV 条设立的机构行使更多的财政和行政自治权，向其成员筹措更多资金，同时继续保留在粮农组织框架内并与粮农组织保持报告关系。

9. 计划委员会、财政委员会和章程及法律事务委员会（章法委）对根据第 XIV 条设立的机构的审查仍在进行中¹⁰。这些委员会指出，鉴于根据第 XIV 条设立的机构的差异性，以及成员对应给予这些机构的自治程度持不同看法，对这些机构的财政和行政授权进行审查的工作具有内在复杂性。理事会在其 2012 年第一四五届会议上赞同“对于根据《粮农组织章程》第 XIV 条设立的机构采用区别对待办法，这些机构有着不同的法律特征和业务要求”¹¹。理事会进一步要求“管理层向 2013 年 3 月财政和计划两委员会会议提供章法委审议意见实施情况报告，并要求向理事会下届会议提交一份报告”¹²。

10. 财政委员会在其 2012 年 11 月会议上决定，根据有关相关未决问题的信息以及包含现有机构主要特征详情的矩阵表，在其 2013 年 3 月会议上对该事项进行重

⁸ CGRFA-12/09/22; CGRFA-13/11/23。

⁹ C2008/REP, 行动矩阵表。

¹⁰ 参见 CL136/9（第 35 段）、CL137/5（第 7-22 段）、CL137/REP（第 53 段）、CL140/8 第 27 段、CL143/7（第 19-24 段）及 CL145/2（第 15-28 段）。

¹¹ CL145/REP, 第 34 段。

¹² CL145/REP, 第 39 段。

新审查¹³。同时，在不影响财政委员会正在开展的审查的前提下，本组织正在采取步骤实施章法委的审议，该审议确定了可以适当放宽的领域。作为总体指导原则，章法委认为可以考虑增加对根据第 XIV 条设立的机构的授权，但前提是这些机构的秘书处有足够的人员，本组织实施适当的监管机制，并要求秘书处在这方面开展审查。

11. 此外，总干事的《2014-2015 年工作计划和预算》¹⁴建议，根据第 XIV 条设立的一些机构应向部门负责人报告。这反映出本组织推动这些机构有效运作的决心等。

12. 遗传委在其第十二届例会上详细审查了将遗传委重建为根据《粮农组织章程》第 XIV 条设立的机构的备选方案，这将要求采纳国际法的公约或协定¹⁵。遗传委也考虑了根据第 XIV 条设立的机构以及如同遗传委一样根据《粮农组织章程》第 VI 条设立的机构的不同特点。然而，遗传委并未得出其应重建为根据第 XIV 条设立的机构的结论，而是要求其秘书处探讨其转变为一个技术委员会的备选方案¹⁶。

粮农组织各技术委员会的改革

13. 2009 年粮农组织大会通过了对《粮农组织章程》和《粮农组织总规则》的调整。该调整反映出处理财政、行政、计划和法律事务的所谓的“成员数目有限制的委员会”（计划委员会、财政委员会和章程及法律事务委员会）与理事会下“成员数目无限制的各技术委员会”（商品问题委员会、渔业委员会、林业委员会和农业委员会）的一般性区别¹⁷。大会也阐明了各技术委员会作为领导机构的地位并通过对“领导机构”的定义，即领导机构为在各自的授权范围内，对以下方面做出贡献的机构：

- (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》；
- (c) 实行或促进对本组织行政工作的监督¹⁸。

14. 《粮农组织章程》修正案也说明，各技术委员会就计划和预算事务向理事会报告，就政策和管理事务向大会报告¹⁹。

¹³ FC147/Rep, 第 49-50 段。

¹⁴ C2013/3。

¹⁵ 《粮农组织章程》，第 XIV 条。

¹⁶ CGRFA-12/09/Report, 第 102 段。

¹⁷ C2009/Rep, 第 5/2009 和第 6/2009 号决议。

¹⁸ 《基本文件》，第 II 编，第 B 部分。

¹⁹ 《粮农组织章程》，第 V 条，第 6 款(b)项。

15. 各技术委员会的改革也旨在提升其在粮农组织优先重点设定周期中的作用。为此，大会商定了经修订的本组织领导机构会议安排，以确保其充分参与《战略框架》、《中期计划》及《工作计划和预算》的编写以及对照相关绩效指标对本组织绩效进行的监督²⁰。

16. 鉴于各技术委员会在粮农组织章程框架内地位的提高，遗传委转变为一个技术委员会似乎很有希望。然而，也应在粮农组织改革的大背景下看待建立新技术委员会的问题。值得注意的是，尽管《近期行动计划》设想采取具体行动，在确保包括各技术委员会在内的领导机构独立性、透明度和效益方面加强粮农组织的治理，但并未预见到成立任何新的技术委员会。因此，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。另一个风险是，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。

17. 即使不转变为技术委员会，遗传委也可继续在其授权范围内为总体政策和管理框架的确定做出贡献，在其专业知识范围内，提供与粮农组织《战略框架》、《中期计划》及《工作计划和预算》相关的意见和建议²¹。2009年粮农组织大会要求遗传委“在今后几届大会上对其工作进行报告。”²²遗传委第十四届例会报告将成为即将召开的粮农组织大会第三十八届会议（2013年6月15-22日）的议题。

IV. 遗传委地位变化的预算影响

18. 将遗传委重建为根据第 XIV 条设立的机构将产生重大预算影响，因为根据第 XIV 条设立的机构须承担其一部分或者一定比例的开支，且应尽可能地依赖相关基本公约和协议成员的会费而非正常计划。而根据《粮农组织章程》第 VI 条设立的法定机构主要，且往往完全，依赖粮农组织正常计划。因此，在考虑将遗传委重建为根据第 XIV 条设立的机构的备选方案时，遗传委应考虑到此类根据第 XIV 条设立的机构的成员身份将需要付出代价，而遗传委的成员身份不会给其成员带来任何财政负担。

V. 在粮农组织改革背景下审议遗传委的 《章程》和《议事规则》

19. 遗传委要求秘书根据对粮农组织法定机构审查的结果以及各技术委员会改革的结果审议遗传委的《章程》和《议事规则》。

²⁰ C2009/REP, 第 10/2009 号决议。

²¹ 总干事的《2014-17 年中期计划》和《2014-15 年工作计划和预算》载于文件 C2013/3。

²² C2009/REP, 第 172 段。

20. 应《近期行动计划》行动 2.56-2.63 的要求并经大会第三十五届（特别）会议批准²³，理事会在其 2010 年 5 月会议上请各技术委员会根据章法委提出的建议审查其《议事规则》²⁴。这些建议涉及主席/主席团的作用、报告责任、会议报告的结构以及会议时间。

a) 主席和其他官员在会议期间和闭会期间的作用

21. 根据《近期行动计划》提出的增强各技术委员会主席在闭会期间作用的呼吁，章法委认为可以在《议事规则》中泛泛提及指导委员会或主席团的职能如“确保为会议作准备”。

22. 遗传委已经设立了主席团（一名主席和六名副主席，七个区域各一名）在遗传委例会闭会期间开展工作²⁵。根据《议事规则》第 III 条第 5 款，主席和副主席“指导秘书筹备并安排遗传委各届会议。”自 2007 年以来，遗传委主席团在闭会期间发挥积极作用；2009 年，遗传委《议事规则》的通过对主席团在闭会期间发挥的积极作用加以肯定。

b) 会议时间

23. 大会第 10/2009 号决议已对各技术委员会的会议时间做出修订²⁶，以加强其在《战略框架》、《中期计划》及《工作计划和预算》的编写以及对粮农组织行政工作相关领域的监督中发挥的作用。

24. 根据其《章程》，遗传委向总干事报告，总干事负责通过理事会提请大会注意遗传委通过的、具有政策意义或影响粮农组织计划或财政的任何建议²⁷。然而，2009 年粮农组织大会要求遗传委“在今后几届大会上对其工作进行报告。”²⁸自此以后，遗传委一直向大会或理事会报告，且遗传委第十四届例会报告将成为即将召开的粮农组织大会第三十八届会议（2013 年 6 月 15-22 日）的议题。通过修订其《议事规则》，遗传委不妨确保粮农组织计划和财政两委员会在制定向理事会提交的建议时，能够除考虑各技术委员会报告以外，将遗传委的报告纳入考虑。为此目的对《议事规则》做出的可能修订在本文件第 35 段(a)款中提交。

²³ C2008/REP，行动矩阵。

²⁴ CL139/6。

²⁵ 遗传委主席团在每个两年度的首届例会上选出。《议事规则》第 III 条第 3 款规定：“其在该届会议闭幕之后立即开始任期”。

²⁶ C2009/REP，第 10/2009 号决议。

²⁷ 《章程》，第 7 条。

²⁸ C2009/REP，第 172 段。

c) 报告

25. 应《近期行动计划》的要求，章法委也建议修订各技术委员会有关会议报告清晰度的议事规则。遗传委不妨在其《议事规则》中说明，其将尽一切努力确保建议准确，能够实施。为此目的对《议事规则》做出的可能修订在本文件第 35 段 a) 项中提出。

d) 非政府组织和民间社会组织的参与

26. 粮农组织理事会在其第一四三届会议上建议：“使适用于观察员的本组织规则和程序与联合国所实行的规则和程序相一致。”²⁹1996 年 7 月 25 日经社理事会第 E/1996/31 号决议，其中规定了非政府组织咨询地位的资格要求、咨询地位的权利和义务、取消或中止咨询地位的程序、经社理事会有关非政府组织委员会的作用和职能以及联合国秘书处在支持咨询关系方面的责任。计划委员会第一零八届会议上审议的文件对上述决议做出具体引述³⁰。

27. 然而，针对观察员，遗传委《章程》和《议事规则》对大会通过的规则和原则相关规定的引述仅指代一小部分利益相关方，即国际非政府组织。

28. 关于“参与行动的国际组织”的《本组织总规则》第 XVII 条第 3 款指出：“任何享有咨询资格的国际非政府组织观察员，可由顾问和助手陪同，出席大会的全体会议、任何委员会及其下属技术委员会的会议和根据本规则第 XV 条设立的任何技术委员会的会议。这类观察员无权投票，但可以在上述各委员会发言，应主席的要求参加讨论，以及经总务委员会许可后，在大会全体会议上发言。他们可以不加删节地向大会散发文件，陈述他们所代表的组织的观点。”与国际非政府组织的磋商、合作和联络安排列于粮农组织《基本文件》第 II 编 L 部分“与国际非政府组织的合作”、M 部分“粮农组织关于与国际非政府组织关系的政策”以及 N 部分“授予国际政府和非政府组织观察员身份”。

29. 但许多法定机构和委员会已经制定了具体规则和程序。例如：《有关国际非政府组织参与食品法典委员会工作的原则》或者在世界粮食安全委员会³¹框架下建立的“民间社会机制”，后者已远远超出了本组织《基本文件》中规定的参与性身份。

30. 包括私营部门、民间社会、非政府组织和基金会在内的一系列更广泛的利益相关方在国家 and 全球层面日益得到承认。正在实施新的机制，使其代表参与磋商和决策进程，参与实施联合制定的工作计划。来自各行各业的越来越多的利益相关方反复呼吁建立全球治理机制，利用共同平台处理国家重点工作。

²⁹ CL143/REP, 第 22 段 b) 款。

³⁰ PC108/10, 第 14 段, 附件。

³¹ 参见 CFS:2009/2 Rev.2。

31. 更具体而言，与粮农组织相关的民间社会组织/非政府组织数量和多样性的稳步增加以及由国家牵头的多方利益相关者发展进程与日俱增的重要性均呼吁就如何进一步发展粮农组织与民间社会组织/非政府组织之间的关系提出务实建议。许多法定机构或委员会建立了允许国际非政府组织到场参会的内部程序。值得一提的是，粮安委成员已经决定，除特定类别观察员以外，国际非政府组织可作为粮安委会议参与者，而不再仅仅是观察员参会。

32. 此外，成员承认民间社会组织有权自主建立全球粮食安全和营养机制，作为促进民间社会组织/非政府组织在粮安委中磋商和参与的机构。结果，“国际粮食安全和营养民间社会机制”是民间社会组织建立的规模最大的国际机制之一，旨在影响国家、区域和全球层面的农业、粮食安全和营养政策及行动。该机制在“国家粮食安全背景下的土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则”的政府间谈判中表现非常活跃。

33. 过去十年，联合国组织已加倍努力与一系列利益相关方进一步接触。政府往往做出戒备反应。结果，所有希望改善联合国与非政府组织间关系的尝试均以失败告终³²。

34. 通过其治理和标准制定工作，粮农组织和遗传委的作用一直随时间而变化。因此，关于民间社会参与的本组织《基本文件》将需要与时俱进，包含更为实质性的涉及非政府利益相关方的内容。粮农组织正在审查当前的规则和程序，旨在加强民间社会与粮农组织之间的合作，即准入和参与。该审查将包括与民间社会组织/非政府组织的代表进行广泛磋商，并将磋商结果报告遗传委。

VI. 征求指导意见

35. 遗传委不妨：

- a) 重申其立场，即应维持其当前作为根据《粮农组织章程》第 VI 条第 1 款设立的委员会的地位；
- b) 对其《议事规则》修订如下：
 - i. 第 IV 条第 1 款应为：

遗传委通常应每两年召开一次例会。经粮农组织理事会批准后，遗传委还可决定在必要时召开特别会议。遗传委的各届会议通常应在本组织总部召开。例会在时间安排上应能使计划和财政两委员会在向理事会提出建议时能够将遗传委的报告考虑进去。例会的会期通

³² 一个明显的例外是，在 2011 年底，世界卫生组织执行局要求其总干事进一步分析加强与利益相关方合作的建议。

常不应超过五天。在各届会议之前，通常应与适当机构举行区域磋商会议。

ii. 应将以下段落 2 纳入规则第 XI 条：

2. 遗传委应尽一切努力确保建议准确，能够实施。

c) 要求秘书在遗传委下届会议上报告粮农组织有关观察员身份的新的发展情况。