



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
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأمم المتحدة
للإغذية والزراعة

C

理事会

第一七六届会议

2024 年 12 月 2-6 日，罗马

粮农组织成立八十周年—机构革新提案

**加强建设农业粮食体系，
满足各方所需，造福世界与未来**

内容提要

本文件介绍了联合国粮食及农业组织（粮农组织）机构革新提案，旨在推进并完成总干事于 2019 年上任后所推行的转型变革工作。

拟议措施遵照成员提出的奋斗目标，涉及粮农组织《章程》、治理与领导三个方面，供大会于 2025 年批准，以纪念本组织成立八十周年华诞。

相关提案将立足本组织职责使命，在不断变化的全球发展议程背景下，推动建设一个面向未来、尽职尽责的粮农组织。

建议理事会采取的行动

提请理事会审议下列粮农组织机构革新拟议措施，并形成建议提交大会第四十四届会议批准：

- 《章程》部分一把“四个更好”思想写入《章程》，强化《章程》地位
- 治理部分—增强理事会与区域会议职能运作
- 领导部分—巩固提升总干事职位效能

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

助理总干事

法律顾问

法律办公室主任

多娜塔·玛丽·鲁加拉巴姆女士

电话：+39 06570 55132

电子邮箱：LEG-Director@fao.org

I. 引言

1. 值此联合国粮食及农业组织（粮农组织）成立八十周年华诞之际，本文件提出下列机构革新方案，旨在进一步提升本组织能力，加强建设农业粮食体系，满足各方所需，造福世界与未来。相关措施将对总干事于 2019 年上任后所推行的转型变革工作形成补充。

2. 自 2019 年以来，本组织已通过战略、组织和计划领域的转型持续推行机构变革。值此粮农组织成立八十周年华诞之际，应进一步采取变革行动，确保本组织尽职履责，满足各方所需。为此，在本组织《章程》、治理和领导三方面提议采取相关措施，供最终完成粮农组织机构革新工作，以纪念这一重要历史时刻。

II. 背景

3. 粮农组织自 1945 年 10 月成立以来，多次进行机构制度调整，以促进响应成员不断变化的现有和未来所需。此类调整立足与本组织职责使命相关的新趋势、新挑战，以及《关于环境与发展的里约宣言》和《21 世纪议程：可持续发展行动纲领》、联合国千年发展目标、联合国《2030 年可持续发展议程》，及气候变化和生物多样性多边论坛成果等全球发展议程内容。

4. 过去 79 年来所进行的调整范围包括修改《章程》、改变治理架构，以及变革本组织结构和职能运作。

5. 自成立以来，粮农组织成员数量从 42 个成员国增至 194 个成员国、一个成员组织和两个准成员。对粮农组织治理架构的调整反映了本组织成员数量以及由此导致的组织最高治理机构，即大会的成员数量增长。

6. 自 1945 年以来，粮农组织理事会的组成和区域席位分配进行了七次调整，从 14 个成员国增至目前涵盖本组织七个区域的 49 个成员国。

7. 基于 2007 年《粮农组织独立外部评价》（《独立外部评价》）所形成的治理架构重要改变包括将区域会议正式确立为本组织治理机构、改变理事会下属委员会组成，以及完善理事会独立主席职能。

8. 此外，为完善本组织领导，自 1945 年以来对总干事职位任期通过由大会颁布的《章程》修正进行了五次调整。

9. 由历任总干事领导开展的革新工作涉及本组织多项根本方面内容，其中尤其包括，对本组织《章程》序言的修正（1965 年）、创设技术合作计划和粮农组织驻国家代表处网络（1976 年）；结构改革（2005 年）；转型变革（2012 年），均旨在以最佳方式响应成员需要和优先重点。

III. 愿景

10. 自 2019 年上任以来，现任总干事引领粮农组织推行机构革新，旨在打造更高效、更现代化、更具活力的粮农组织，从而立足本组织职责使命，有效响应成员当前及未来需求。

11. 迄今为止，机构革新的一项核心内容始终在于树立本组织全新战略愿景，并将其纳入经成员批准的《2022-31 年战略框架》，作为对于联合国可持续发展目标以及气候问题和生物多样性问题缔约方大会成果等全球发展议程内容的补充。这项革新工作紧密围绕一项重要思想展开，具体表述为“四个更好”：更好生产、更好营养、更好环境、更好生活，不让任何人掉队。

12. 为推进贯彻落实上述重要思想，革新工作注重运用系统方法推动农业粮食体系转型，同时牢牢立足科学与创新，并切实推进粮农组织内外部伙伴关系。

13. 组织和计划方面的转型旨在将“四个更好”重要思想转化为行动，汇聚本组织资源、专长和人力资本，在“同一个粮农组织”旗帜下开展工作。

14. 相关转型措施包括在总部和区域办事处实行模块化管理模式，推动权力下放办事处转型，成立创新办公室，设立首席科学家职位，以及成立专门的小岛屿国家、内陆国家和最不发达国家办公室、可持续发展目标办公室、青年和妇女工作办公室。其他旨在实现粮农组织革新的转型措施包括创办世界粮食论坛，发起“手拉手”行动计划和“一国一品”全球行动，以及建设 FAO 粮食农业博物馆及网络。转型工作也涉及调整联合国粮农组织/世界卫生组织联合中心（食品法典食品标准及“同一个健康”）和联合国粮农组织/国际原子能机构联合中心（粮食及农业核技术）的工作重心。伴随上述机构制度调整进程，本组织在工作中进行了空前的数字化转型，加强了传播力度，并提高了透明度。

IV. 范围

15. 本文件概述关于补充和完成总干事于 2019 年所发起的机构革新工作提案。相关提案涉及以下方面：

a) **《章程》** - 把“四个更好”思想写入粮农组织《章程》；

b) **治理**

- i. 理事会构成 - 调整理事会构成，完善成员国区域代表性（第 29-34 段）；
- ii. 理事会独立主席 - 强化职位明确性和独立性，同时提高透明度以建立信任（第 35-43 段）；

- iii. 理事会主席团 - 建立正式的理事会闭会期工作机制，支持理事会独立主席履行职能（第 44-51 段）；
- iv. 理事会下属委员会 - 成立新的包容与多元化委员会，支持成员对旨在响应青年、妇女、土著人民和农村人口需求的活动进行总体监督，并指引相关工作确保本组织内部多样性与包容（第 52-61 段）；
- v. 区域会议 - 强化区域会议职能，更全面响应次区域和国家需求（第 62-68 段）；

c) 领导

- i. 总干事职位任期 - 与联合国系统其他主要组织行政首长任期长度保持一致（第 71-80 段）；
- ii. 总干事薪资待遇 - 反映职位复杂性（第 81-86 段）。

16. 相关提案提交理事会第一七六届会议审议，供在粮农组织成立八十周年华诞之际，由理事会第一七七届会议形成建议，提交大会第四十四届会议决定。

V. 《章程》

17. 本组织《章程》等基本文书不定期进行修订，以反映国际社会形势变化。

18. 例如，1965 年，大会第 12/65 号决议修正了《章程》序言，明确提及“保证人类免于饥饿”的目标¹。鉴于当时《经济社会文化权利公约》草案已提交联合国大会，同时粮农组织理事会提出建议并指出上述《公约》草案“正式承认人人有免受饥饿之基本权利”²，粮农组织大会通过了该项修正。

19. 因此，粮农组织《章程》序言加入了这项表述（以下划线表示），详见下述：

“接受本章程的国家为了下述宗旨：

提高它们各自管辖下的人民的营养水平和生活标准；

确保提高所有粮农产品的生产和分配效率；

改善农村人口的状况；从而促进世界经济的发展并保证人类免于饥饿；

决心加强它们分别的和集体的行动以提高共同福利，特此建立联合国粮食及农业组织（以下简称“本组织”）。各成员将通过本组织彼此报告在上述行动范围内所采取的措施和取得的进展。”

¹ 见 [C 1965/REP](#) 第 398 及其后各段和 [CL 44/REP](#)。

² 见 [C 1965/REP](#) 第 398 及其后各段和 [CL 44/REP](#) 第 95-98 段。

20. 近年来，国际社会已认识到，粮食安全和免于饥饿是消除贫困的内在要求，同时是实现可持续发展的基石。事实上，《2030年可持续发展议程》开篇在序言后第1段中作出以下承诺：

“我们决心消除一切形式和表现的贫困与饥饿，让所有人平等和有尊严地在一个健康的环境中充分发挥自己的潜能”³。

21. 此外，联合国大会在2023年12月19日通过的第78/168号决议中，特别

“强调可持续农业生产、粮食安全、营养和食物安全是消除一切形式和表现的贫困的关键要素，呼吁作出更大努力，以可持续的方式提高发展中国家农业生产能力和生产力，并加强粮食安全”⁴。

22. 在近期举行的联合国大会第七十九届会议上，各国元首和政府首脑通过了《未来契约》⁵。他们作出多项承诺，包括采取“全面、有针对性的战略，以实现包容性经济增长和可持续发展、粮食安全以及消除一切形式和表现的贫困，包括极端贫困，并消除贫困女性化现象，从而满足当代人的需求，实现全球韧性，为子孙后代奠定一个更加繁荣的基础”⁶。

23. 过去几年，为支持落实上述全球优先重点的多边努力，粮农组织革新工作注重运用系统方法推动农业粮食体系转型，具体表述为“四个更好”：更好生产、更好营养、更好环境、更好生活，不让任何人掉队⁷。

³ 联合国大会第70/1号决议，[《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》](#)。

⁴ 联合国大会第78/168号决议，[《农业发展、粮食安全和营养》](#)。

⁵ 联合国大会第79/1号决议，[《未来契约》](#)。

⁶ [同上](#)，附件二，《子孙后代问题宣言》，第17段。

⁷ 农业粮食体系涵盖了食物从农场到餐桌的过程，包括种植、渔获、收获、加工、包装、运输、分销、贸易、购买、制备、食用和处置。还包括同样构成生计的非粮食类产品，以及所有为我们获得这些食物和农产品发挥作用的人及活动、投资和选择。在粮农组织《章程》中，“农业”一词及其衍生用词包括渔业、海洋产品、林业和林业初级产品（[CL 166/REP](#)，脚注6）。

24. 正如《2022-31 年战略框架》所述，“四个更好”的奋斗愿景涵盖经济、社会和环境维度，旨在保障后世后代的粮食安全和营养：

更好生产	在地方、区域和全球层面建立高效、包容的粮食和农业供应链，确保可持续消费和生产模式，让粮食体系在多变的气候和环境中保持韧性和可持续性。
更好营养	消除饥饿，实现粮食安全，改善一切形式的营养，包括推广营养食物，增加健康膳食的获取渠道。
更好环境	通过更高效、更包容、更有韧性和更可持续的农业粮食体系，保护、恢复和促进可持续利用陆地和海洋生态系统，应对气候变化（减轻影响、重复使用、循环利用、残留管理）。
更好生活	减少（城乡间、贫富国家间和性别间）不平等，促进包容性经济增长。

25. 建议本组织基础性文书反映成员在众多多边论坛阐述的奋斗愿景。例如，可遵循 1965 年的先例，对《章程》序言进行如下修订（以下划线表示）：

“接受本章程的国家为了下述宗旨：

提高它们各自管辖下的人民的营养水平和生活标准；

确保提高所有粮农产品的生产和分配效率；

改善农村人口的状况；

从而促进世界经济的发展，实现更好生产、更好营养、更好环境、更好生活，不让任何人掉队，并保证人类免于饥饿；

决心加强它们分别的和集体的行动以提高共同福利，特此建立联合国粮食及农业组织（以下简称“本组织”）。各成员将通过本组织彼此报告在上述行动范围内所采取的措施和取得的进展。”

26. 最后，值此粮农组织成立八十周年华诞之际，建议粮农组织考虑重申全力实现《章程》目标，即建设高效、包容、有韧性且可持续的农业粮食体系，造福后世后代，不让任何人掉队。

VI. 治理

27. 如上文所述，自 1945 年以来，成员对本组织治理架构做出多次调整，以反映不断变化的成员构成情况，满足新需求，落实优先事项，推动本组织有效尽职履责。本组织治理架构的最近一次重大审查是基于 2007 年粮农组织《独立外部评价》⁸进行。

28. 《独立外部评价》成果通过 2008-2009 年《粮农组织革新图变近期行动计划》（《近期行动计划》）贯彻落实。自《近期行动计划》以来，粮农组织有针对性地对其工作方式做出调整。借助本组织成立八十周年华诞这一契机，有助于推动在上述工作基础上再接再厉，加强本组织应对成员需要和优先重点的能力。

A. 审议理事会构成和规模

29. 粮农组织最初《章程》规定，大会由一个执行委员会予以协助。在 1947 年第三届会议上，大会修正了《章程》第 V 条，用理事会取代了该执行委员会，理事会由大会选出的 18 个成员国组成，任期 3 年⁹。当时，粮农组织有 44 个成员国。如 CL 176/INF/7 号文件所述，理事会构成此后历经变化，以更准确地反映成员数量增加的情况。

30. 理事会构成于 1977 年进行了最后一次调整，当时本组织有 183 个成员国。当时：

“注意到需要将理事会规模控制在一定水平，以保持效率。然而，理事会认识到，自理事会当前规模确定以来，本组织成员数量不断增加，且需要加强某些区域尤其是非洲的地域代表性，因此需要有限度地扩大理事会规模。此外，还指出，公平分配并不仅仅涉及任何区域的成员国数量¹⁰。”

⁸ [C 2007/7A.1-Rev.1](#)。

⁹ [C 1947/REP](#)。

¹⁰ [CL 71/REP](#)，第 208-11 段。

31. 1977 年理事会第七十一届会议建议随后经大会批准¹¹，这些建议是谈判的成果，并未遵循严格数字公式。这是当前理事会构成的由来：

区域	成员国数量	理事会席位
非洲	49	12
亚洲	25	9
欧洲	48	10
拉丁美洲及加勒比	33	9
近东	21	6
北美洲	2	2
西南太平洋	16	1
合计	194	49

32. 尽管自 1977 年以来，本组织成员数量不断增加，但在 2009 年《近期行动计划》和 2015 年粮农组织治理改革独立审查后，关于调整理事会构成的成员磋商未达成共识。因此，2015 年，大会决定中止关于理事会规模和构成的讨论，直至成员认为具备充分共识能够达成令人满意的解决方案¹²。

33. 此后，成员不时呼吁增加参与理事会的机会，确保不同的关切和优先事项得到表达。许多区域对其在理事会中代表性不足表示关切。根据大会第四十三届会议和理事会第一七五届会议授权，关于理事会席位的事项正在进行非正式磋商，包括为西南太平洋区域增加一个席位的具体提议¹³。

34. 基于这一势头并以本组织成立八十周年华诞为契机，成员可评估关于理事会规模和构成的审议是否具备充分共识，能够达成令人满意的解决方案。提议将理事会构成调整为 55 个成员国，各区域分配如下：

- 非洲 13
- 亚洲 10
- 欧洲 11
- 拉丁美洲及加勒比 10
- 近东 7
- 北美洲 2
- 西南太平洋 2

¹¹ [大会 16/77 号决议](#)，经大会第十九届会议通过。

¹² [C 2015/REP](#)，第 74 段，以及 [7/2015 号决议](#)，第 3 段，关于《近期行动计划》行动 4.4。

¹³ [C 2023/REP](#)，第 68 段；[C 2023/PV](#)，第 245 页；[CL 175/REP](#)，第 27 段。

B. 进一步明确理事会独立主席的作用

35. 1947 年成立理事会时，大会还设立了理事会独立主席一职¹⁴。此举在审议大会第三委员会报告之后进行，该报告特别反映了以下内容：

“委员会以 20 票赞成和 6 票反对的表决结果同意设立理事会独立主席一职，作为所有成员国的公正代表。关于主席是否应由大会或理事会选举产生的问题，委员会进行了长时间讨论。一些成员认为，理事会应自由选择其主席，另一些成员则认为，大会作为包含粮农组织全体成员的最高机构，应承担这一职责。最后同意，《章程》应规定由大会任命主席，主席任期一年，可连选连任¹⁵。”

36. 该职务（现任主席由成员国在大会上选出）根据现行规定，任期两年，只能连任一次，在联合国系统中独一无二。

37. 理事会独立主席一职设立 60 余年后，《近期行动计划》做出调整，如 9/2009 号决议所示，赋予理事会独立主席更强作用，促进理事会行使其治理职能和对本组织行政工作的监督¹⁶。与此同时，还旨在确保理事会独立主席更强的作用，不至于产生与总干事在本组织行政管理方面实施的管理职能形成角色冲突的任何可能。

38. 1947 年大会意见强调了理事会独立主席一职的独特性，即理事会独立主席“将成为所有成员国的公正代表”。鉴于 1947 年阐明的理事会的职责和理事会独立主席的作用，理事会独立主席的实际和外界所认为的公正性对于粮农组织治理尤其是理事会的正常运行至关重要。

39. 此外，近年来，成员和总干事重视打造诚信运行、注重道德的粮农组织。

40. 提议通过采纳一项守则或将若干关键理念纳入现有文书，重点强调上述核心理念，可参照联合国大会通过的《大会主席道德守则》¹⁷。

41. 还应进一步明确理事会独立主席相对于粮农组织其他治理机构的作用和职能，包括就政策和管理事项直接向大会报告的机构¹⁸。这项工作可巩固成员依托《近期行动计划》通过的治理架构¹⁹。例如，可详细阐述理事会独立主席与其他治理机构及其主席之间联络的目的。例如，这可包括促进理事会与这些治理机构之间的信息交流，并酌情协助理事会准备审议这些治理机构提出的对本组织具有计划、财政或章程影响，且要求理事会向大会提出建议的各项建议。

¹⁴ [第 IV 节 C](#)，粮农组织《章程》修正案，粮农组织大会报告，第三届会议，瑞士日内瓦，1947 年 8 月 25 日-9 月 11 日。

¹⁵ [C 1947/REP](#)，第 V 节，委员会报告，第三委员会提交大会的报告（章程、行政和财政问题），《议程》议题 7 — 筹备委员会报告（第 VII 章）及《章程》和《议事规则》修正案，第 4 节。

¹⁶ [9/2009 号决议](#)“实施与理事会独立主席有关的《近期行动计划》”，《基本文件》第 II 编，E 节。

¹⁷ [《大会议事规则》](#)附件十一，文件 [A/520/Rev.20](#)。

¹⁸ 区域会议、商品问题委员会、渔业委员会、林业委员会和农业委员会。

¹⁹ 例如，《近期行动计划》确认“理事会将不再讨论全球政策和管理问题，除非有紧急理由讨论此类问题（由技术委员会和大会处理）”，[C 2009/7](#)，行动 2.23。

42. 还提议进一步说明大会意图，即大会意识到“需要确保理事会独立主席更强的作用，不至于产生与《近期行动计划》所要求的总干事在本组织行政管理方面实施的管理职能形成角色冲突的任何可能”²⁰。在此方面，成员可考虑治理和管理的区别，《章程》第 VII 条第 4 款规定“总干事在大会和理事会的总的监督下，应有充分的权力和权威指导本组织的工作”。

43. 总之，粮农组织成立八十周年华诞可为成员提供契机，采取行动重申其对理事会独立主席一职的期望；理事会独立主席是为支持粮农组织治理设立的独特职位。

C. 通过成立理事会主席团提高效率

44. 理事会及其独立主席工作范围广泛。然而，粮农组织是唯一没有成立主席团支持其执行治理机构筹备会议的联合国专门机构。所有其他专门机构都成立了类似机构（名称不同，诸如主席团、指导委员会或执行委员会），此类机构没有决策权，但在促进治理方面发挥重要作用。

45. 1947 年理事会第一届会议²¹通过《议事规则》，规定理事会每年在大会选举后选出一名第一副主席和一名第二副主席，以填补理事会空缺²²。

46. 长期以来，《议事规则》历经修正。目前规定，理事会在每届会议开始时选出三名副主席，任期至理事会下届会议选出新任副主席为止。如理事会独立主席职位暂时空缺，则可由一名副主席主持会议。副主席职能未另行阐述。如理事会独立主席在其剩余任期内无法履行职能，则计划委员会主席将在剩余任期内代为履行理事会独立主席职能。

47. 理事会例会日程充实，涵盖复杂、敏感的多种事项。然而理事会每两年度只计划召开五次会议，每次会议最多持续 5 天。理事会成员公务繁忙，需要参加罗马常驻机构各类活动，一些成员还承担双边关系职责，因此难以延长理事会会期或召开额外会议。

48. 成员不妨探索提高理事会工作效率的机制，如成立理事会主席团，同时保持理事会独立主席的独特作用。例如，副主席可由理事会从其成员中选出的主席团取代，主席团由理事会独立主席主持。

49. 主席团可协助理事会独立主席履行其代表全体员工的职责，并协助在闭会期间筹备理事会会议，为理事会独立主席与各区域小组主席和副主席的磋商形成

²⁰ [9/2009 号决议](#)序言部分；[《基本文件》（2017 年）](#)第 II 编，E 节。

²¹ [CL 1/REP, 附件 III](#)。

²² 第 I 条；理事会主席团成员。

补充。主席团还可履行理事会委托的其他职能，促进理事会有效和高效运行。事实上，其他治理机构的经验似乎确认，此类没有决策权的附属机构可为筹备会议提供重要帮助。

50. 例如，主席团构成可基于分配给各区域的理事会席位数，主席团成员在大会后立即召开的理事会首次例会上选出，任期至理事会下一次选举时止。对目前分配给各区域的理事会席位数（49 个）采用 3:1 的比例，可产生 17 个主席团成员，各区域小组分配如下：

- 非洲 4
- 亚洲 3
- 欧洲 3
- 拉丁美洲及加勒比 3
- 近东 2
- 北美洲 1
- 西南太平洋 1

51. 综上所述，鉴于理事会成立至今已近 80 年，提议调整理事会机构框架，成立理事会主席团，促进理事会高效运行并提升其治理能力。

D. 协助理事会推进包容和多元化工作

52. 根据《章程》第五条第 6 款，理事会下属各委员会协助理事会履行其职能。这些委员会包括计划委员会、财政委员会和章程及法律事务委员会。各委员会成员由理事会选举产生，当选成员的代表需具备相关专业知识²³。

53. 粮农组织日益重视确保在对外活动及内部运作中践行多元、公平与包容原则。

54. 例如，《2022-31 年战略框架》确定了“性别、青年和包容（减少不平等和不让任何人掉队）这三个主题”，以“促进在本组织的所有工作中更系统地将这些问题纳入主流并付诸实施”²⁴。此外，《战略框架》指出“虽然整个《2030 年议程》以‘不让任何人掉队’的原则为基础，但社会中的某些群体，如老人、儿童和青年、妇女以及土著居民，在许多情况下仍面临着遭受歧视和被边缘化的风险”²⁵。

²³ 参见粮农组织《总规则》第 XXVI 条第 1 和第 2 段关于计划委员会的内容。

²⁴ [第 71 段](#)。

²⁵ [附件 1](#)：农业粮食体系和相关趋势的关键驱动因素，第 8 段。

55. 这些一般原则与整个联合国系统（包括联合国大会）设定的优先重点和目标相一致。例如，《未来契约》承诺促进包容与多元发展，并特别关注青年、妇女和土著人民的需求。

56. 此外，在联合国系统机构内部运作方面，粮农组织总干事作为其中一员的联合国系统行政首长理事会（首协会）强调，需要确保职工队伍多样性，营造包容的职场环境。特别是在 2023 年，首协会管理问题高级别委员会通过了《多元、公平与包容愿景和原则》，包括这一愿景：“建设公平、多元、包容的联合国系统，确保人人享有归属感、平等待遇和应有重视”²⁶。

57. 值此粮农组织成立 80 周年华诞之际，有必要建立机制，将这些联合国系统的核心价值观全面纳入本组织的内部治理和项目实施主流。例如，成员可以考虑设立包容与多元化委员会，负责与理事会其他下属委员会一道，协助理事会开展工作、提供咨询意见；

58. 协助确保本组织的全球政策、战略和活动产生实效，消除妇女、青年、小规模生产者、土著人民和农村人口面临的不平等问题。这反过来有助于本组织实现加强农业粮食体系的目标，实现更好生产、更好营养、更好环境和更好生活，不让任何人掉队。为了履行这一职责，委员会可以研究本组织如何与包括民间社会组织在内的相关伙伴合作，共同消除此类不平等问题。

59. 在本组织内部运作方面，委员会可以协助理事会履行其总体监督职能。例如，可以接收管理层关于人力资源和相关事项的报告，支持首协会举措，在联合国系统组织中推广多元、公平与包容原则。委员会可就两类政策提供总体指导：一是促进包容、多元、性别平等；二是预防性剥削、性骚扰等严重违反本组织价值观的行为。

60. 为了提高效率，委员会可承接原属理事会其他下属委员会的部分职责，以充分发挥其专业优势（如人力资源报告）。对于涉及多个委员会专业职能的事项，可由相关委员会与包容与多元化委员会共同审议。例如，委员会可以就《战略框架》或《工作计划和预算》中与性别平等或青年赋权相关的内容提供专业意见，理事会可以结合理事会其他下属委员会的建议予以考虑²⁷。

61. 粮农组织迎来八十周年华诞之际，正是将多元、公平与包容理念融入治理架构的契机，以呼应成员与联合国系统的共同优先重点。设立拟议的包容与多元化委员会，就多元、公平与包容事项向理事会提供咨询意见，是具有里程碑意义的一步，将确保各项行动发挥实效，不让任何人掉队。

²⁶ [CEB/2023/HLCM/29/Annex 2](#)。

²⁷ 类似于章法委不时就财委或计委正在审议的事项提供法律和章程方面意见的做法。

E. 强化区域、次区域及国家层面治理

62. 2009 年《近期行动计划》实施之前，区域会议不可能把区域治理问题带到理事会或大会上，除非通过总干事²⁸。《近期行动计划》改变了区域会议的地位，引入了《章程》第 IV 条第 6 款和本组织《总规则》第 XXXV 条，确立了区域会议框架²⁹。区域会议成为治理机构，直接就政策和管理事项向大会报告，并就对本组织具有计划或预算影响的事宜通过计划委员会和财政委员会向理事会报告³⁰。

63. 自此，由成员通过或核可的主要战略和规划文件始终强调在区域、次区域和国家层面履行粮农组织职能的重要性，同时也认识到各国均有着自身的具体国情。

64. 然而，目前全球层面优先重点的确定、治理和总体监督均集中在粮农组织总部。

65. 《总规则》第 XXXV 条规定的区域会议职能十分广泛。更有针对性地履行这些职能，同时加强区域和次区域两级的政治参与和战略指引，可支持加强区域治理和确定优先重点。如能通过一份类似粮农组织大会决议的适当文书，可鼓励成员采取措施加强区域会议为全球监督和规划工作作出贡献的能力，并响应区域具体需求和优先事项。

66. 首先，鉴于代表团的组成属于主权事务，成员可考虑通过以下方式加强区域会议的审议：

- a) 确保最高级部长级人员出席区域会议，确认有关成员的充分政治参与，并为区域会议的结论提供更多权威性；
- b) 鼓励组建跨部委代表团，其中包括多位部长和高级官员，其分管领域涉及本组织职权范围各个方面³¹，以及所有相关跨部门或相互关联的问题³²。这将有助于加强粮农组织所有治理机构及联合国系统其他机构在处理相关议题时国家立场的一致性。

²⁸ 参见 [《对联合国粮食及农业组织（粮农组织）独立外部评价的报告》](#)，C 2007/7A.1-Rev.1，第 147 h)段和 699 段。

²⁹ [第 5/2009 号决议](#)。

³⁰ [《总规则》第 XXXV 条](#)第 3 款。

³¹ 根据《章程》第 I 条第 1 款规定，本组织的职能包括“营养、粮食和农业”，而“农业”一词及其衍生词包括渔业、海洋产品、林业和初级林产品。

³² 例如性别、青年和包容性、气候变化和生物多样性等技术主题，以及《战略框架》中确定的跨领域/跨部门“加速因素”：技术、创新、数据和互补因素（治理、人力资本和制度）。

67. 其次，成员通过参加区域会议，可以考虑：

- a) 在会议成果中更充分全面地反映区域内多元性，并在制定工作计划和预算时加以考虑，从而更加注重各区域内国家的不同需求；
- b) 建立附属机制，如区域或次区域政府间委员会，每年或每半年举行一次会议，以确定和审议区域和次区域优先事项和举措。此类机制可促进各区域会议在其两年一度的会议上审查区域结果报告³³。

68. 上述要素与《总规则》第 XXXV 条规定的区域会议的职能相一致。粮农组织成立八十周年让我们能够有机会在《近期行动计划》成果基础上，更新本组织及其治理机构确定和处理区域、次区域和国家层面优先重点与需求的能力。

VII. 领导

69. 总干事由大会选举产生，有权领导本组织开展工作，但要接受大会和理事会的总体监督³⁴。为了管理好粮农组织，使其能够履职尽责，有效支持其成员国和利益相关方，需要具备非凡的能力以宣介本组织未来愿景，并有能力与成员国携手贯彻落实。

70. 在粮农组织庆祝成立八十周年之际，成员国不妨考虑采取变革行动，以促进总干事履行这一复杂职能，并吸引最优秀的人才担任这一职务。

A. 任期

71. 《章程》规定了总干事的任职届数和任期长度限制，自 1945 年粮农组织成立以来，历经多次调整。

72. 最近的调整根据《近期行动计划》进行。任期长度调整为四年，可连任一次，为期四年。在此之前，2008 年版《基本文件》在《章程》第 VII 条第 1 款规定：

“本组织设总干事一名，由大会任命，任期六年。总干事仅可连任一次，为期四年。”

³³ 目前，各区域会议以不同方式处理其区域结果报告。参见：[ARC/24/REP](#)，第 11 段及以后各段；[APRC/24/REP](#)，第 24 段及以后各段；[ERC/24/REP](#)，第 34 段及其后各段；[LARC/24/REP](#)，第 23 段及以后各段；[NERC/24/REP](#)，第 44 段。

³⁴ 《总规则》[第 XXXVIII 条](#)。

73. 多数联合国系统组织规定其行政首长的任期长度为四年³⁵或五年³⁶。大多数组织还通过规则或惯例，将任职届数限制为两届。

74. 粮农组织与国际劳工组织（劳工组织）和世界卫生组织（世卫组织）并列为联合国最大的专门机构，并且同样拥有广泛的技术和规范工作职能。联合国、劳工组织和世卫组织均通过规则或惯例，将其行政首长的最长任期设定为十年，分为两个五年任期。鉴于粮农组织职能的广泛性和复杂性，将总干事的最高任期限制与联合国、劳工组织和世卫组织保持一致较为适宜。

75. 联合国、劳工组织和世卫组织负责任命行政首长的治理机构每年召开一次会议。然而，粮农组织大会每两年召开一次会议。因此，建议成员考虑恢复《近期行动计划》实施之前的任期做法，即一届任期六年，并可最后连任一届，为期四年，而不是两个五年任期。提出此建议的具体依据如下。

76. 粮农组织独特的治理结构可支持为期稍长的任期。向大会和（酌情向）理事会报告的 12 个治理机构³⁷分别审议管理层就本组织未来战略方向、履职机制以及相关资源提出的建议。只有经过上述治理机构审议后（至少需要两年），才能将具体建议提交理事会核准和大会批准。因此，新当选的总干事只有在任职两年后，即第一个任期过半时才可以着手实施其当选时提出的战略愿景。恢复《近期行动计划》实施前的做法，将第一个任期确立为六年，将使总干事能够在大会和理事会的总体监督下更充分地落实其愿景。

77. 恢复《近期行动计划》实施之前任期做法的另一项潜在益处在于，这将为未来的总干事提供更充分的机会与成员建立关系。为了成功履行粮农组织职能，造福成员和利益相关方，成员与管理层之间建立建设性关系至关重要。时间更长的第一任期将有利于成员和管理层之间加强合作，指导本组织的未来方向，还可支持着眼长远进行决策。

78. 将任期最长限制从目前的 8 年延长至 10 年，也可使粮农组织行政首长的职位对于具备所需远见卓识、能够领导本组织开展工作，满足成员不断变化需求的高素质候选人更具吸引力。将可能的完整任期与联合国、劳工组织和世卫组织行政首长的任期保持一致，也有助于确认粮农组织作为联合国系统中最重要组织之一的地位。

³⁵ 国际海事组织、国际电信联盟、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、联合国工业发展组织（工发组织）、万国邮政联盟和世界知识产权组织。

³⁶ 国际劳工组织、世界卫生组织，以及实际上的联合国。

³⁷ 计划委员会、财政委员会、章程及法律事务委员会、农业委员会、商品问题委员会、渔业委员会、林业委员会以及非洲、亚洲及太平洋、欧洲、拉丁美洲及加勒比和近东区域会议。如《基本文件》（2017 年）第 II 编 B 节所述，大会第三十六届会议对此作出了规定（见《粮农组织大会第三十六届会议报告》第 142 段）。

79. 这项提议并不涉及任何现有制衡机制。成员监督将继续保持；《战略框架》和《工作计划和预算》的现行周期以及相关治理机构中既定的问责和透明机制将继续使成员能够细致了解本组织的战略和业务重点及需求。此外，第一个任期届满也将是一个里程碑时刻，成员可以确认支持总干事对本组织工作的领导。

80. 考虑到本组织的长远利益，建议恢复《近期行动计划》实施之前的总干事任期，即第一届任期六年，并可最后连任一届，为期四年。

B. 吸引最高层次人才

81. 目前，联合国许多专门机构行政首长的薪资均以联合国开发计划署署长的薪资为准。然而，这种做法没有考虑到不同专门机构行政首长的职能和职责之间的显著差异。

82. 如上所述，粮农组织是联合国规模最大、最复杂的专门机构之一，也是少数几个在履行规范职能的同时还开展业务技术活动的组织之一。其工作不仅由各司和办公室负责落实，还由众多法定机构落实。粮农组织的职能和职责范围广泛，其行政首长肩负重任。这是大多数其他联合国专门机构以及行政首长向联合国秘书长负责的联合国基金或计划署所不具备的³⁸。

83. 除了指导粮农组织的工作外，粮农组织总干事的一个独特职能是其与世界粮食计划署（“联合国和粮农组织合办的自主的附属单位”）的关系³⁹。根据其地位，总干事和联合国秘书长在与粮食署执行局磋商后联合任命粮食署执行干事⁴⁰。粮食署《总规则》第 VII 条规定，执行干事代表世界粮食计划署，但以“不损害”秘书长和总干事权威为限⁴¹。

84. 总干事对世界粮食计划署的职责范围可通过以下示例说明：

- a) 世界粮食计划署使用联合国和粮农组织的法人资格，一些重要协议由联合国和粮农组织代表世界粮食计划署缔结（如与意大利共和国的东道国协议）。
- b) 世界粮食计划署的人员根据粮农组织规则聘用，使用粮农组织内部司法机制，总干事对世界粮食计划署工作人员的申诉做出最终裁决。在世界粮食计划署工作人员向国际劳工组织行政法庭提起的上诉中，粮农组织是被告。

³⁸ 例如，总干事直接向治理机构负责，妥善管理和使用 2024-25 年预算中高达 40 亿美元的资源。总干事还负责确保粮农组织在总部和全球 140 多个国家的约 16500 名雇员按照《基本文件》和国际公务员标准正确履行职责。

³⁹ 根据[粮农组织《总规则》](#)第 VIII 条。

⁴⁰ 根据[粮农组织《总规则》](#)第 VII 条。

⁴¹ 在实践中，由于粮农组织和粮食署均设在罗马，联合国有时依托粮农组织代表两个组织处理与粮食署有关的事宜，例如出席某些执行局会议。

- c) 关于为满足超出授予执行干事权限的紧急需要提出的援助申请，应由执行干事与总干事联合作出决定⁴²。根据现行授权书的规定，超过 5000 万美元的金额，执行干事需要总干事联合批准⁴³。

85. 因此，粮农组织与粮食署之间的关系并非仅仅是两个总部设在罗马的姊妹机构之间的关系。这一关系涉及粮农组织总干事因粮食署的业务而产生的职责和义务。粮农组织总干事负责两个联合国系统大型机构，与其他专门机构的总干事只负责一个组织不同，这一特点可支持提高粮农组织总干事的薪酬待遇。

86. 因此，建议调整与总干事职位相关的条款和条件，以确保最有资格的人才担任这一重要职位。

VIII. 结 论

87. 粮农组织成立八十周年为其成员提供了一个重要契机，进一步确立对粮农组织的期望，并在不断变化的全球发展议程背景下，立足粮农组织职责范围，面向未来对本组织予以革新和强化。

88. 因此，本文件提出了与粮农组织《章程》、治理和领导有关的建议。这些建议以总干事 2019 年上任以来获得成员支持的转型变革工作为基础，旨在推动本组织更加胜任其职，满足成员期望，并为本组织在世界各地服务的利益相关方交付成果。

89. 因此，提请理事会审查本文件所载提议，并就此提出建议，提交大会第四十四届会议（2025 年 6 月 28 日-7 月 4 日）批准，以庆祝粮农组织成立八十周年华诞。

⁴² 第 X 条。

⁴³ [粮食署《总规则》附录](#)，向执行干事授权。